

# 정책엑스포 2017

## 새로운 정부의 지방정책

---



**대전세종연구원**  
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE



## 행사 일정

2017. 3. 16 (목) 09:40 ~ 17:10

장소 시간	제 1 회의실 (세종시청 509호 대회의실)	제 2 회의실 (세종시청 517호 집현실)
09:40	개회식	
10:00	세종혁신도시포럼, 세종지역산업기획단 세종 미래먹거리 신성장동력	
13:20	세종참여자치시민연대, 세종지속가능발전협의회, 세종도시재생지원센터 시민행복 I : 지속가능한 성장	대전세종연구원, 충북연구원, 충남연구원 세종시의 정치·행정수도 완성
15:20	세종참여자치시민연대, 세종신문화재단 시민행복 II : 질 좋은 시민의 삶	지방분권연구TF, 한국자치행정학회, 한국지방정치학회 지방분권형 개헌

2017. 3. 17 (금) 10:00 ~ 18:00

장소 시간	제 1 회의실 (옛충남도청 2층 대회의실)	제 2 회의실 (옛충남도청 2층 소회의실)	제 3 회의실 (대전세종연구원 2층 대회의실)
10:00	인사말		
10:20	미래먹거리신성장동력연구TF, 경제활력 포럼, 대전상공회의소, 대전개발위원회, 대전테크노파크, 중소기업중앙회 대전 세종충남지역본부 대전 미래먹거리 신성장동력	시민주권옴도시연구TF, 한국NGO학회, 대전시민사회단체연대회의 시민주권도시와 시민운동	한국정치학회 국가균형발전과 지방자치분권 I : 국가균형발전의 이론과 현실
13:20	대전세종상생포럼, 한국지역경제학회, 충북연구원, 충남연구원 충청권 신성장동력과 상생협력	대전세종여성정책포럼, 한국여성학회, 대전여성정치네트워크, 대전세종연구원 대전여성가족정책센터 여성의 정치참여와 정치세력화	한국정치학회 국가균형발전과 지방자치분권 II : 지방자치분권의 이론과 현실
15:25	대전청년네트워크(대청넷), 대전경제통상 진흥원 대전청년인력관리센터, 대전광역시 사회적자본지원센터, 대전세종연구원 경제교육센터 청년대전을 위한 정책배틀	과학도시포럼, 도시재생포럼, 서울연구원, 부산발전연구원, 광주전남연구원, 대전세종연구원 과학도시연구센터, 대전세종연구원 도시재생지원센터 대도시의 재탄생 : 전환과 재생	한국정치학회 국가균형발전과 지방자치분권 III : 균형발전·지방분권의 과제와 대안
17:30	제21회 미래기획포럼 : 미래한국, 희망경제 스피치 : 박 승(전 한국은행 총재)		

장소 시간	제 4 회의실 (대전세종연구원 1층 회의실)	제 5 회의실 (대전세종연구원 2층 소회의실)	제 6 회의실 (대전세종연구원 3층 소회의실)	제 7 회의실 (대전세종연구원 4층 소회의실)
10:00				
10:20	희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회 새로운 정부의 지방정책 I	희망정책네트워크 시민행복정책 I	희망정책네트워크 국민희망정책 I	희망정책네트워크 사회통합정책 I
13:20	희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회 새로운 정부의 지방정책 II	희망정책네트워크 시민행복정책 II	희망정책네트워크 국민희망정책 II	희망정책네트워크 사회통합정책 II
15:25	희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회 새로운 정부의 지방정책 III	희망정책네트워크 시민행복정책 III	희망정책네트워크 국민희망정책 III	희망정책네트워크 사회통합정책 III

09:40 — 제1회의실	<b>개회식</b> 개회사 : 유재일 대전세종연구원장 축 사 : 이춘희 세종특별자치시장 축 사 : 고준일 세종특별자치시의회 의장
10:00 — 제1회의실	<b>세종 미래먹거리 신성장동력</b> 주 관 : 세종혁신도시포럼, 세종지역산업기획단 사 회 : 황희연(충북대) 발 표 : 1. 세종시 미래 신성장동력산업 발굴과 육성 / 안아람(세종지역산업기획단) 2. 세종시 행정과 지식산업 리빙랩 전략 / 성지은(과학기술정책연구원) 3. 세종지역 발전정책 비전 및 전략 / 왕광익(국토연구원) 토 론 : 안찬영(세종시의회 산업건설위원장), 김선배(산업연구원), 류기철(충북대), 박정호(한국개발연구원), 오용준(충남연구원), 김성표(대전세종연구원)
11:50	식당 이동
13:20 — 제1회의실	<b>시민행복 I : 지속가능한 성장</b> 주 관 : 세종참여자치시민연대, 세종지속가능발전협의회, 세종도시재생지원센터 인사말 : 임효림(세종참여자치시민연대 공동대표) 사 회 : 임승달(세종시 정책자문위원장) 발 표 : 1. 도농통합적 세종시 발전 방안 / 김정연(충남대) 2. 세종시 도시재생사업과 공동체 발전 방안 / 김동호(세종도시재생지원센터장) 3. 세종시 자연환경 현황 및 정책 제언 / 이은재(대전세종연구원) 토 론 : 박영송(세종시의원), 백운석(중도일보 세종본부장), 김성수(세종시 청춘조직원과장), 박정은(국토연구원), 김문옥(광덕산환경교육센터), 남영숙(한국교원대)
15:10	휴식
15:20 — 제1회의실	<b>시민행복 II : 질 좋은 시민의 삶</b> 주 관 : 세종참여자치시민연대, 세종시문화재단 사 회 : 정환영(공주대) 발 표 : 1. 세종시 여성·아동친화도시 조성 과제 / 주혜진(대전세종연구원) 2. 세종시 로컬푸드 사업의 발전 전략 / 김수경(우송정보대) 3. 세종시 문화관광도시 조성 방안 / 문경원(대전세종연구원) 토 론 : 김복렬(세종시의회 행정복지위원장), 임현정(충남여성정책개발원), 이관률(충남연구원), 유도일(충북대), 임재일(공주대), 김혜옥(세종시문화재단)
17:10	마침

13:20  
—  
제 2회의실

### 세종시의 정치·행정수도 완성

주 관 : 대전세종연구원, 충북연구원, 충남연구원

인사말 : 정초시(충북연구원장)

사 회 : 강현수(충남연구원장)

- 발 표 : 1. 세종시의 정치·행정수도 완성을 위한 과제와 전망 /  
금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대)  
2. 세종시 광역도시권 기능강화 전략 / 이경기(충북연구원)  
3. 행정수도 세종의 중장기 발전 방안 / 백기영(유원대)

토 론 : 김수현(세종참여자치시민연대 사무처장), 이상호(한밭대), 송두범(충남연구원),  
성현곤(충북대), 정재희(홍익대), 임병호(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:20  
—  
제 2회의실

### 지방분권형 개헌

주 관 : 지방분권형개헌연구TF, 한국자치행정학회, 한국지방정치학회

인사말 : 김 욱(지방분권형개헌연구TF 팀장, 배재대)

사 회 : 윤성식(전 대통령직속 정부혁신지방분권위원장, 고려대)

- 발 표 : 1. 지방분권형 개헌과 세종시의 헌법적 위상 / 신희권(충남대) · 임현만(배재대)  
2. 선진국가 지방분권의 제도와 운영 / 윤기석(충남대)  
3. 지방분권형 헌법 개정안 /

김성호(국회헌법개정특위 자문위 지방분권분과위원장, 자치법연구원)

토 론 : 김수연(대한민국시도지사협의회), 김영진(대전대), 김용복(경남대),  
임성진(전주대), 차재권(부경대), 최길수(대전세종연구원)

17:10

마침



10:00 — 제 1회의실	<b>인사말</b> 인사말 : 유재일 대전세종연구원장 환영사 : 김경희 희망정책네트워크 공동대표 축 사 : 권선택 대전광역시장 축 사 : 김경훈 대전광역시의회 의장
10:20 — 제 1회의실	<b>대전 미래먹거리 신성장동력</b> 주 관 : 미래먹거리신성장동력연구TF, 경제활력포럼, 대전상공회의소, 대전개발위원회, 대전테크노파크, 중소기업중앙회 대전세종충남지역본부 사 회 : 강병주(미래먹거리신성장동력연구TF 공동대표, 한남대) 발 표 : 1. 대전 미래먹거리 신성장동력의 방향과 과제 / 강영주(대전세종연구원) 2. '4차 산업혁명 특별시' 대전 비전과 전략 / 심진보(한국전자통신연구원) 3. 대덕특구 재도약의 전략과 과제/ 고영주(한국화학연구원) 토 론 : 이은권(국회의원), 송인암(대전대), 김영수(산업연구원 소장), 김중환(중소기업중앙회 대전세종충남지역본부장), 윤석무(대전테크노파크 정책기획단장), 김영빈(대전시 과학특구과장)
12:10	식당 이동 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장
13:20 — 제 1회의실	<b>충청권 신성장동력과 상생협력</b> 주 관 : 대전세종상생포럼, 한국지역경제학회, 충북연구원, 충남연구원 인사말 : 금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대) 사 회 : 이춘근(한국지역경제학회 회장) 발 표 : 1. 대전세종 신성장동력과 상생협력/ 임성복(대전세종연구원) 2. 충북지역의 신성장동력 / 윤영한(충북연구원) 3. 충남지역의 신성장동력 / 김양중(충남연구원) 4. 충청권 신성장동력과 상생발전 / 황희연(충북대) 토 론 : 김종민(국회의원), 김일순(충청투데이), 김일태(전남대), 이웅호(경남과기대), 김기희(대전세종연구원)
15:10	휴식
15:25 — 제 1회의실	<b>청년대전을 위한 정책배틀</b> 주 관 : 대전청년네트워크(대청넷), 대전경제통상진흥원 대전청년인력관리센터, 대전광역시 사회적자본지원센터, 대전세종연구원 경제교육센터 사 회 : 권선택(목원대) 주 제 : 2017 청년대전 정책아젠다 토 론 : 청년 77명 <b>&lt;진행순서&gt;</b> 1. 대전시 청년정책 우선순위 제안 2. 청년정책 우선영역 탐색 3. 청년정책 의제 발굴 및 정책 제안
17:15	휴식
17:30 — 제 1회의실	<b>제21회 미래기획포럼 : 미래한국, 희망경제</b> 스피치 : 박 승(전 한국은행 총재)
18:00	식당 이동 만찬사 : 정교순 대전사랑시민협의회 회장

10:20

제 2회의실

**시민주권도시와 시민운동**

주 관 : 시민주권으뜸도시연구TF, 한국NGO학회, 대전시민사회단체연대회의  
 인사말 : 이동규(대전시민사회단체연대회의 상임대표)  
 사 회 : 박재묵(대전시민행복위원장, 충남대)  
 발 표 : 1. 시민주권 시대와 주권의 재편 / 박상필(한국NGO학회 회장, 성공회대)  
 2. 시민주권도시 국내외 사례 / 장수찬(목원대)  
 3. 시민주권으뜸도시의 대전시 적용 방안 / 권선희(목원대)  
 토 론 : 최선희(대전시의원), 이무성(녹색대), 이종식(아주대), 심규상(오마이뉴스),  
 문상훈(대전시 인권담당), 고은아(대전환경운동연합 사무처장)

12:10

식당 이동  
 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20

제 2회의실

**여성의 정치참여와 정치세력화**

주 관 : 대전세종여성정책포럼, 한국여성학회, 대전여성정치네트워크,  
 대전세종연구원 대전여성가족정책센터  
 인사말 : 김혜경(한국여성학회 회장, 전북대)  
 사 회 : 문경희(창원대)  
 발 표 : 1. 여성의 정치참여와 정치세력화 : 담론과 과제 / 이해숙(경상대)  
 2. 여성 정치세력화의 현황과 과제 : 총선과 지방선거를 중심으로 /  
 김경희(대전여성단체연합 상임대표) ·  
 임정규(대전여성정치네트워크 지방자치위원장)  
 3. 양성평등 지방자치와 남녀동수 기초의회제 : 타당성 및 과제 /  
 이진옥(젠더정치연구소 여.세.연 대표)  
 토 론 : 박정현(대전시의원), 신상숙(서울대), 이한태(충남대),  
 김진화(대전여성정치네트워크 교육위원장),  
 이은파(연합뉴스 대전충남취재본부장),  
 주혜진(대전세종연구원 대전여성가족정책센터장)

15:10

휴식

15:25

제 2회의실

**대도시의 재탄생 : 전환과 재생**

주 관 : 과학도시포럼, 도시재생포럼, 서울연구원, 부산발전연구원, 광주전남연구원,  
 대전세종연구원 과학도시연구센터, 대전세종연구원 도시재생지원센터  
 인사말 : 고영주(과학도시포럼 공동대표, 한국화학연구원)  
 사 회 : 황혜란(대전세종연구원)  
 발 표 : 1. 대도시의 스마트 리전(Smart Region) 구축 전략 : 대전 · 세종 사례 /  
 이상호(한밭대)  
 2. 시민문화권과 문화시민도시 전략- 서울시 사례 / 백선희(서울연구원)  
 3. 대도시의 창조인력 유인을 위한 도시장소 특화 전략 : 부산시 사례 /  
 박상필(부산발전연구원)  
 4. 지역자원과 도시공간 선순환을 위한 사회적경제 실현 방안 : 광주시 사례 /  
 민현정(광주전남연구원)  
 토 론 : 전문학(대전시의회 산업건설위원장), 이석봉(대덕넷), 이승욱(KAIST),  
 성기문(대전시 도시재생과장), 염인섭(대전세종연구원 과학도시연구센터장)

<p>10:20 — 제 3회의실</p>	<p><b>국가균형발전과 지방자치분권 I : 국가균형발전의 이론과 현실</b></p> <p>주 최 : 한국정치학회</p> <p>인사말 : 진영재(한국정치학회 회장, 연세대)</p> <p>사 회 : 김용철(전남대)</p> <p>발 표 : 1. 신자유주의, 신발전국가와 국가균형발전 : 균형발전의 이론적 논의 / 한정택(연세대)</p> <p>2. 역대 정부의 국가균형발전 정책 성찰 / 차재권(부경대)</p> <p>3. 지역혁신체계와 혁신도시 정책의 평가/ 장혜영(중앙대)</p> <p>토 론 : 정상호(서원대), 민병기(충남대), 라미경(순천향대), 최정진(한남대), 김은경(경기연구원), 박현석(KAIST)</p>
<p>12:10</p>	<p>식당 이동</p> <p>오찬사 : 김영호 배재대학교 총장</p>
<p>13:20 — 제 3회의실</p>	<p><b>국가균형발전과 지방자치분권 II : 지방자치분권의 이론과 현실</b></p> <p>주 최 : 한국정치학회</p> <p>사 회 : 강원택(서울대)</p> <p>발 표 : 1. 지방자치분권의 두 갈래 길 : 신중세 vs 신중앙집권화 / 전용주(동의대)</p> <p>2. 한국 지방자치분권 제도의 발전과 과제 : 제도와 관습 / 김덕진(충남대)</p> <p>3. 거버넌스 지향의 새로운 지방정치 권력구조 : 강시장형에서 의회주도형으로 / 이재현(충남대)</p> <p>토 론 : 김재한(한림대), 류재성(계명대), 이정진(국회입법조사처), 임성학(서울시립대), 정연정(배재대), 이동윤(신라대)</p>
<p>15:10</p>	<p>휴식</p>
<p>15:25 — 제 3회의실</p>	<p><b>국가균형발전과 지방자치분권 III : 균형발전 · 지방분권의 과제와 대안</b></p> <p>주 최 : 한국정치학회</p> <p>사 회 : 이내영(국회입법조사처장, 고려대)</p> <p>발 표 : 1. 지방분권형 개헌논의에 있어 국가균형발전과 지방자치분권의 문제 / 김용복(경남대)</p> <p>2. 지역조정제와 국가균형발전 : 해외 사례의 한국적 적용 / 김영태(목포대)</p> <p>3. 지방행정체제 개편과 대도시 광역 거버넌스 구축 / 박재욱(신라대)</p> <p>토 론 : 윤 황(선문대), 황아란(부산대), 전진영(국회입법조사처), 이기완(창원대), 지충남(전남대), 황태연(성균관대)</p>



10:20

제 4회의실

### 새로운 정부의 지방정책 I

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

인사말 : 김영진(희망정책네트워크 공동대표, 대전대)

사 회 : 안성호(대전대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 대통령직속 지역발전위원회 · 지방자치발전위원회,  
국무총리실의 지방정책 / 김 옥(배재대)
2. 새로운 정부 행정자치부, 외교부, 통일부, 국방부의 지방정책 /  
원구환(한남대) · 최길수(대전세종연구원)
3. 새로운 정부 교육부의 지방정책 / 박상옥(공주대)
4. 새로운 정부 법무부의 지방정책 / 김영진(대전대)

토 론 : 김필두(한국지방행정연구원), 박봉규(공사), 김태준(한국교육개발원),  
최환용(한국법제연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20

제 4회의실

### 새로운 정부의 지방정책 II

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

사 회 : 김의섭(한남대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 기획재정부의 지방정책 / 조연상(목원대)
2. 새로운 정부 미래창조과학부의 지방정책 / 김성현(한국전자통신연구원)
3. 새로운 정부 산업통상자원부, 농림축산식품부의 지방정책 / 박종찬(고려대)
4. 새로운 정부 국토교통부, 해양수산부의 지방정책 / 임윤택(한밭대)

토 론 : 조임곤(한국조세재정연구원), 서지영(과학기술정책연구원),  
김윤수(산업연구원), 이정범(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25

제 4회의실

### 새로운 정부의 지방정책 III

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

사 회 : 안정선(공주대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 고용노동부의 지방정책 / 최효철(대전대)
2. 새로운 정부 보건복지부의 지방정책 / 류진석(충남대)
3. 새로운 정부 문화체육관광부의 지방정책 / 박찬인(충남대)
4. 새로운 정부 환경부의 지방정책 / 김선태(대전대)
5. 새로운 정부 여성가족부의 지방정책 / 김경희(대전세종여성정책포럼 공동대표)

토 론 : 장기영(한국고용정보원), 김태완(한국보건사회연구원),  
김돌순(한국여성정책연구원), 정환도(대전세종연구원)

<p>10:20 — 제 5회의실</p>	<p><b>시민행복정책 I</b>                      주 관 : 희망정책네트워크                      인사말 : 민윤기(시민행복정책 연구팀장, 충남대)                      사 회 : 김태명(한남대)                      발 표 : 1. 대전세종 도시교통정책 / 김명수(한밭대)                                2. 세종시 이전 국책연구기관 활력 방안 / 맹수석(충남대)                                3. 지방정부와 정부출연연구원과의 협력 방안 / 남승훈(한국표준과학연구원)                      토 론 : 이진선(우송대), 이범규(대전세종연구원), 김영철(한국생명공학연구원),                                이성상(목원대)</p>
<p>12:10</p>	<p>식당 이동                      오찬사 : 김영호 배재대학교 총장</p>
<p>13:20 — 제 5회의실</p>	<p><b>시민행복정책 II</b>                      주 관 : 희망정책네트워크                      사 회 : 김대원(대전대)                      발 표 : 1. 지역대학과 지방정부 간의 상생협력 /                                민윤기(충남대) · 유병선(대전세종연구원)                                2. 공동주택의 주거환경 개선 방안 : 주거복지를 중심으로 / 김영두(충남대)                                3. 건강한 사이버 세상이 주는 시민행복과 교육 / 김용원(건양대)                                4. 사회문화예술의 발전 방안 / 류철호(건양대) · 임재일(공주대)                      토 론 : 김정겸(충남대), 정경석(대전세종연구원), 김윤수(KT&amp;G연구원),                                전나진(한남대)</p>
<p>15:10</p>	<p>휴식</p>
<p>15:25 — 제 5회의실</p>	<p><b>시민행복정책 III</b>                      주 관 : 희망정책네트워크                      사 회 : 차재영(충남대)                      발 표 : 1. 문학의 선진화 : 국제화를 중심으로 / 송기한(대전대)                                2. 시민스포츠 행정의 공공부문 확대 방안 / 이종영(대덕대) · 임종호(대전대)                                3. 시민건강 증진 방안: 연령대별 체력 측정을 중심으로 /                                김한수(건양대) · 엄현섭(건양대)                                4. 반려동물문화 정착 방안 / 정주영(충남대)                      토 론 : 김정숙(충남대), 김정희(단국대), 이형복(대전세종연구원),                                김종만(대전동물메디컬센터 숲 대표원장)</p>

10:20  
—  
제 6회의실

**국민희망정책 I**

주 관 : 희망정책네트워크

인사말 : 남수중(희망정책네트워크 공동대표, 공주대)

사 회 : 허성우(충남여성정책개발원장)

- 발 표 : 1. 출산 장려 정책에서 지속가능한 사회재생산으로 / 윤자영(충남대)  
2. 사회적 재생산 관점에서 성평등정책의 방향 / 류유선(대전세종연구원)  
3. 문화로 행복한 한국사회를 위하여 / 김창수(대전대) · 한상현(대전세종연구원)  
4. 생태민주화와 정의로운 전환 / 김종남(대전시민사회연구소)  
5. 아름다운 마을 건강한 공동체 : 구성요소와 구축조건 / 전영훈(대전대)

토 론 : 이갑숙(대전시 성평등기획특별보좌관), 임우연(충남여성정책개발원),  
서기자(목원대), 이재근(대전세종연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20  
—  
제 6회의실

**국민희망정책 II**

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 정용길(충남대)

- 발 표 : 1. 한국의 경제성장 과제 / 조복현(한밭대)  
2. 내생적 혁신체제로의 전환 / 이덕희(KAIST)  
3. 최근 국제경제 환경 변화에 따른 새로운 통상정책의 모색 / 남수중(공주대)  
4. 저성장·양극화 시대의 바람직한 조세재정 정책 / 정세은(충남대)  
5. 4차 산업혁명 시대의 과학기술 정책 / 안기돈(충남대)

토 론 : 오종석(산업연구원), 김장훈(충남대), 이병채(충남대),  
문충만(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25  
—  
제 6회의실

**국민희망정책 III**

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 이문지(배재대)

- 발 표 : 1. 2017 시대정신 : 새로운 시대를 위한 제언 / 김종법(대전대)  
2. 불확실성 시대의 복합 대응 / 고봉준(충남대)  
3. 국민행복을 위한 정치행정 개혁과제 /  
금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대)  
4. 사법개혁과 헌법원리의 실현 : 검찰개혁을 중심으로 / 김응규(충북대)  
5. 교육의 공정성과 공공성 강화 확대 / 허창수(충남대)

토 론 : 백준기(한신대), 홍기준(경희대), 박찬표(목포대), 김 민(순천향대)

10:20

제 7회의실

### 사회통합정책 I

주 관 : 희망정책네트워크

인사말 : 신희권(사회통합정책 연구팀장, 충남대)

사 회 : 김용동(대전세종연구원)

- 발 표 : 1. 대전세종 로컬거버넌스 강화 방안 / 신희권(충남대)  
2. 대전 비주력산업 분야의 현황 및 활성화 방안 / 은 웅(한남대)  
3. 지역사회와 과학기술 통합을 위한 연구개발 / 김소영(KAIST)  
4. 세대 간의 통합을 위한 공동거주 정책 / 최문정(KAIST)

토 론 : 김수현(세종참여자치시민연대 사무처장), 김형준(충남대),  
김민수(한국전자통신연구원), 지남석(대전세종연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20

제 7회의실

### 사회통합정책 II

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 장창수(대전세종연구원)

- 발 표 : 1. 지역 주택기금을 활용한 저렴 임대주택 확충 방안 / 김 진(한남대)  
2. 사회성과 연계 지원제도를 통한 사회서비스 확대 방안 /  
유승민(대전사회적경제연구원)  
3. 지속가능한 에너지 프로슈머 도시 구축방안 / 임성진(전주대)  
4. 친환경 대체교통수단의 확대 방안 / 남성집(한남대)

토 론 : 이재우(목원대), 김제선(풀뿌리사람들),  
김정동(대전참여자치시민연대 사무처장대행), 이재영(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25

제 7회의실

### 사회통합정책 III

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 정선기(충남대)

- 발 표 : 1. 공공부문 비정규직 처우 개선 및 해소 방안 /  
최인이(충남대) · 박노동(대전세종연구원)  
2. 소외계층을 위한 사회기술의 활용 방안 / 박혜경(충남대)  
3. 한국 노동정책의 발전 방향 / 남기곤(한밭대)  
4. 장애인복지정책의 변화와 전망 / 이영미(한남대)

토 론 : 김도균(충남대), 이정림(대전세종연구원), 황덕순(한국노동연구원),  
방은령(한서대)

## ■ 진행 순서

10:20

새로운 정부의 지방정책 I

인사말 김영진(희망정책네트워크 공동대표, 대전대)

사회 안성호(대전대)

1. 김 욱(배재대) ..... 3

“새로운 정부 대통령직속 지역발전위원회 · 지방자치발전위원회,  
국무총리실의 지방정책”

2. 원구환(한남대) · 최길수(대전세종연구원) ..... 15

발표 “새로운 정부 행정자치부, 외교부, 통일부, 국방부의 지방정책”

3. 박상옥(공주대) ..... 35

“새로운 정부 교육부의 지방정책”

4. 김영진(대전대) ..... 55

“새로운 정부 법무부의 지방정책”

김필두(한국지방행정연구원)

토론 박봉규(공사)

김태준(한국교육개발원)

최환용(한국법제연구원)

12:10

오찬

13:20	새로운 정부의 지방정책 II	
사회	김의섭(한남대)	
	1. 조연상(목원대) .....	73
	“새로운 정부 기획재정부의 지방정책”	
	2. 김성현(한국전자통신연구원) .....	91
	“새로운 정부 미래창조과학부의 지방정책”	
발표	3. 박종찬(고려대) .....	113
	“새로운 정부 산업통상자원부, 농림축산식품부의 지방정책”	
	4. 임윤택(한밭대) .....	129
	“새로운 정부 국토교통부, 해양수산부의 지방정책”	
토론	조임곤(한국조세재정연구원)	
	서지영(과학기술정책연구원)	
	김윤수(산업연구원)	
	이정범(대전세종연구원)	
15:10	휴식	
15:25	새로운 정부의 지방정책 III	
사회	안정선(공주대)	
	1. 최효철(대전대) .....	149
	“새로운 정부 고용노동부의 지방정책”	
	2. 류진석(충남대) .....	(별쇄)
	“새로운 정부 보건복지부의 지방정책”	
발표	3. 박찬인(충남대) .....	167
	“새로운 정부 문화체육관광부의 지방정책”	
	4. 김선태(대전대) .....	179
	“새로운 정부 환경부의 지방정책”	
	5. 김경희(대전세종여성정책포럼 공동대표) .....	199
	“새로운 정부 여성가족부의 지방정책”	
토론	장기영(한국고용정보원)	
	김태완(한국보건사회연구원)	
	김둘순(한국여성정책연구원)	
	정환도(대전세종연구원)	
17:15	마침	

# 새로운 정부의 지방정책 |





새로운 정부 대통령직속  
지역발전위원회·지방자치발전위원회,  
국무총리실의 지방정책

김 욱 (배재대)



# 새로운 정부 대통령직속 지역발전위원회 · 지방자치발전위원회, 국무총리실의 지방정책

## 1. 서론

이 글의 목적은 2017년 새롭게 출범할 정부의 지방정책의 방향을 제시해 보는 데에 있다. 이러한 연구의 목적에 비추어 볼 때, 이 글은 학술적인 성격보다는 정책 제언적인 성격을 강하게 띠고 있다. 연구의 역할 분담에 따라, 이 글에서는 주로 지방정책 관련하여 대통령 직속으로 설치된 두 위원회인 지역발전위원회와 지방자치발전위원회를 중심으로 현 정부의 지방정책을 평가하고 새로운 정부의 지방정책 방향을 제시해 보고자 한다. 연구가 아직 진행 중이기 때문에 완성된 형태의 글이 아니며, 본 저자의 생각을 밝히고 그에 대한 반응과 코멘트를 얻는 데 이 글의 주 목적이 있음을 밝힌다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 먼저 두 위원회의 주요 설치 목적이라고 할 수 있는 지방자치분권과 지역균형발전이라는 두 개념의 연관성과 차이에 대해서 논의하고자 한다. 다음으로는 두 위원회 사이트 분석을 통해, 두 위원회의 지난 활동 및 과거 정부의 지방정책을 평가해 보고 문제점과 시사점을 구해보고자 한다. 마지막으로 새로운 정부의 지방자치분권 정책과 지역균형발전 정책 방향에 대해 본 저자의 의견을 간략하게 제시하고자 한다.

## 2. 지방자치분권과 지역균형발전 두 개념 정리

한국의 지방정책에 대해서는 크게 두 개의 축이 존재한다. 하나는 지방자치분권이고 또 다른 하나는 지역균형발전이다. 이 두 가지 목표는 지난 수십년간 (특히 2000년대 초반 노문현 정부 때부터) 한국 지방정책의 양대 축을 이루어왔다고 할 수 있다. 그리고 이 두 축에 따라 대통령직속으로 두 위원회가 설치되어 왔는데, 지방자치분권이라는 축에는 지방자치발전위원회, 그리고 지역균형발전이라는 축에는 지역발전위원회가 자리잡고 있다. 이 두 위원회를 본격적으로 살펴보기 전에, 여기서는 이 두 가지 개념을 살펴보고 특히 두 개념의 연관성과 차이점을 강조하고자 한다.

### 1) 지방분권과 균형발전의 필요성에 대한 논란

일부에서는 지방분권과 균형발전이 의심할 여지없는 절대선(善)이라고 생각하지만, 실제

로 이에 대해 의문을 제기하는 사람들도 많다. 특히 경제학, 행정학, 사회학, 정치학 등 학문적 입장에 따라서 이 문제를 다른 관점에서 볼 수밖에 없으며, 그에 따라 상이한 평가가 나오는 것은 당연하다고 할 수 있다.

지방분권에 대해서는 경제적 효율성을 강조하는 입장에서는 긍정적인 평가를 내리는 반면, 행정의 효율성(특히 낭비 방지)과 일관성을 강조하는 입장에서는 다소 반대적인 입장을 보일 수도 있다. 또한 정치학 내에서도 민주주의의 심화라는 측면에서 지방분권과 지방자치 강화를 주장하는 이도 있지만, 신자유주의 세계화에 반대하는 입장에서는 오히려 중앙정부의 권한 강화를 주장하는 입장도 있다.

한편 지역균형발전에 대해서도 신고전주의경제학 전통에서는 인위적인 균형발전보다는 자원의 자연적인 배분을 반영하는 불균형발전이 경제적 효율성을 극대화할 수 있다고 보는 입장이 강하다. 반면 사회통합과 국민통합을 강조하는 정치학 및 사회학적 관점에서는 균형발전의 긍정적인 효과를 더 높이 보는 경향이 있다.

여기서 이러한 근본적인 문제를 본격적으로 다룰 수는 없다. 다만 본 저자는 민주주의의 심화 발전과 사회통합을 강조하는 정치학적 입장을 가지고 있으며, 따라서 지방분권과 균형발전 모두 비록 의심할 여지없는 절대선은 아니라고 할지라도 현재 한국이 처한 현실에서 긍정적인 측면이 강하다고 생각함을 밝힌다.

## 2) 지방분권과 지역균형발전의 연관성과 차이

앞서 밝힌 바와 같이 이 두 가지 목표는 2000년대 한국 지방정책의 양대 축이었으며, 따라서 둘 모두 중앙보다는 지방을 위한 정책으로 평가되어 왔다. 그러나 사실 이 둘은 개념상으로 매우 다른 것이며, 두 목표가 서로 상충되는 부분 또한 있는 것이 사실이다.

먼저 지방(자치)분권은 기본적으로 권력의 배분에 관한 것으로 중앙정부의 권한을 지방정부로(혹은 보다 폭넓게 이해한다면 주민에게로) 이양함을 의미한다. 지방자치를 주민자치와 단체자치 두 가지 유형으로 구분하기도 하지만, 일단 한국의 현실에서는 주민자치는 논외로 하고 중앙정부와 지방정부 양자 간의 권력 배분에 초점을 맞출 필요가 있다고 본다. 따라서 지방자치분권은 시작한지 20여년이 넘었지만 아직 걸음마 수준에 있는 지방자치를 발전시키고 그와 함께 지방정부에 보다 많은 권한을 이양함을 의미한다고 할 수 있다.

지역균형발전은 국가의 발전이 특정 지역에 편중됨이 없이 모든 지역이 균형적으로 (표

현은 균형이라고 하지만 실제로는 평등의 개념이 강함) 발전해야 함을 의미한다. 이는 도 농 간의 균형발전도 포함하지만, 그 동안 논의를 보면 주로 수도권과 지방 간, 그리고 그 다음으로 지역 간의 균형발전이 중심이 되어 왔다. 따라서 지역균형발전은 기본적으로 지방정부의 영역이라기보다는 중앙정부의 영역이라고 볼 수 있으며, 지방보다는 중앙에 더 많은 권한을 부여해야만 균형발전을 이루는 데 더 유리하다고 할 수 있다.

그 동안 지역균형발전이 지방을 위한 정책으로 여겨져 왔던 이유는 수도권에 집중되어 있던 각종 기구를 지방으로 이전한다는 측면 때문이었다. 그러나 만약 지방자치분권이 본격화된다면, 지역 간 격차와 불평등이 심화될 것이고 그에 따라 향후 지역균형발전을 이루기 위해서는 오히려 중앙정부의 역할을 강화해야 할 필요성도 있다고 할 수 있다. 뒤에서 다시 강조하겠지만, 지방자치분권 강화된다고 해서 중앙정부의 역할이 반드시 약화되어야 함을 의미하는 것은 아니다.

요약하자면, 지방자치분권과 지역균형발전은 현재까지는 둘 모두가 중앙보다는 지방을 위한 정책 목표로 간주되어 왔으나, 실제로 두 목표는 개념적으로 상당한 차이가 있다. 하나는 권력의 배분 문제이며 다른 하나는 지역 간 균형의 문제이다. 물론 이 둘은 깊은 연관성이 있지만, 서로 상충하는 부분도 있다. 특히 향후 지방분권이 강화될수록 지역 간 격차가 벌어질 가능성이 있는 바, 이는 보다 강력한 균형발전 정책을 필요로 할 수 있으며, 그 경우 지방정부에 대한 중앙정부의 권한 강화를 요구할 수 있는 것이다.

### 3. 지역발전위원회와 지방자치발전위원회 사이트 분석

여기서는 현재 대통령직속으로 설치되어 있는 두 위원회, 즉 지역발전위원회와 지방자치발전위원회의 사이트를 분석하기로 한다. 물론 두 위원회의 활동을 제대로 분석하고 평가하기 위해서는 더 많은 자료 조사가 필요하지만, 여기서는 일단 사이트 분석을 통해 두 위원회의 방향성을 (특히 과거 정부와의 차이를 중심으로) 개략적으로 평가해 보고자 한다.

#### 1) 지역발전위원회 (<http://www.region.go.kr>)

##### (1) 위원회 설치 목적

- 지역발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속하에 지역 발전 위원회를 설치함(국가균형발전특별법 제22조)

- 지역발전위원회는 헌법 제120조와 제123조에서 규정하는 ‘균형 있는 국토개발과 이용을 위한 계획’ ‘지역 간의 균형 있는 발전’ 등의 국가이념을 실현하는 대통령 직속 기구

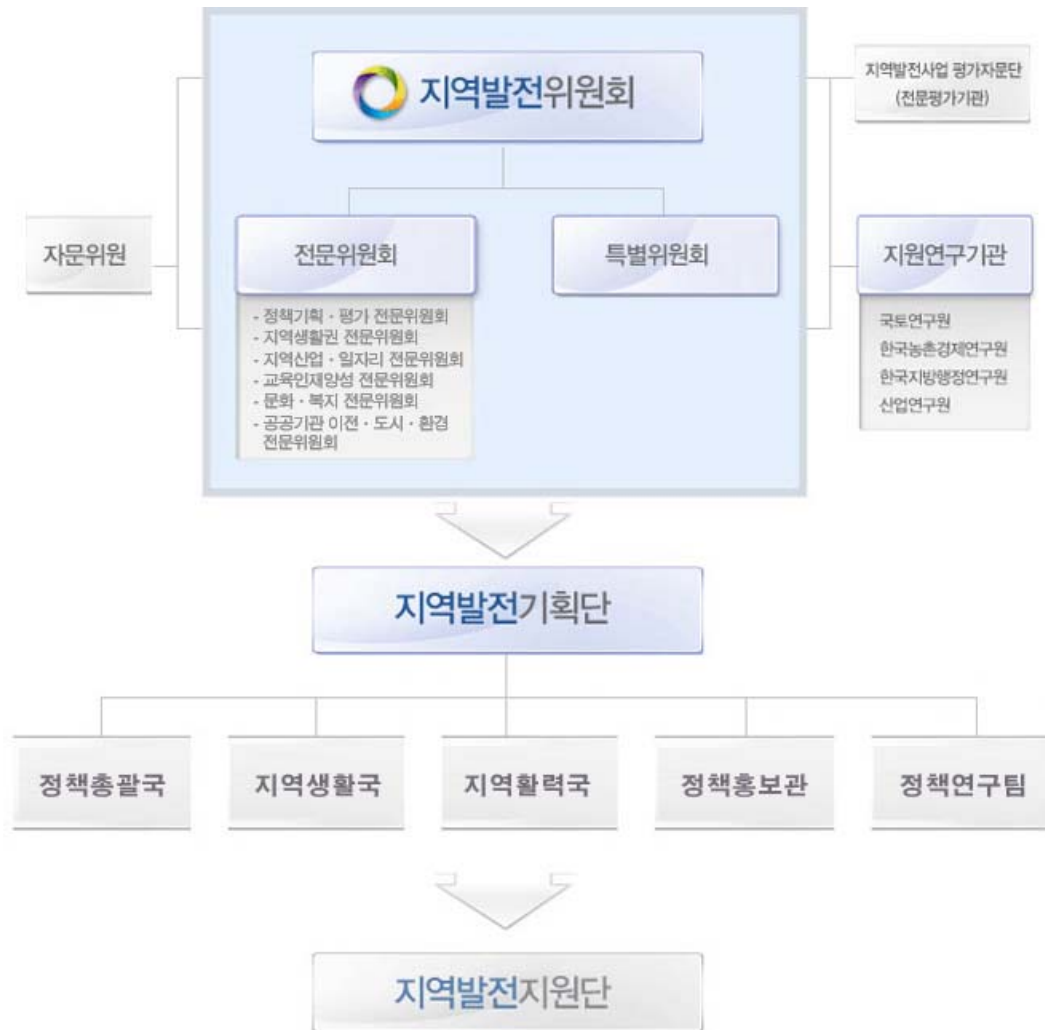
## (2) 지역발전위원회의 심의사항

- 지역발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항
- 지역발전계획에 관한 사항
- 부문별 발전계획안 및 부문별 시행계획에 관한 사항
- 시·도 계획, 시·도 시행계획에 관한 사항
- 지역발전시책 및 사업의 조사·분석·평가·조정에 관한 사항
- 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항
- 지역발전특별회계의 운용에 관한 사항
- 공공기관 등의 지방이전에 관한 사항
- 지방과 수도권의 상생 발전에 관한 사항
- 지역발전에 대한 지표의 개발·관리에 관한 사항
- 그 밖에 지역발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

## (3) 위원장 및 위원 구성

- 현재 위원장: 허남식 (전 부산시장)
- 당연직 위원: 각 부처 장관들
- 일반 위원: 대부분이 경제학, 지역학, 행정학 전공 교수들

#### (4) 조직도



#### (5) 위원회 연혁 및 특징

- 2003년 노무현 정부 하에서 위원회 출범 당시 국가균형발전위원회라는 명칭 사용 (이후 국가균형발전특별법 제정)
- 2009년 이명박 정부 하에서 국가균형발전위원회에서 지역발전위원회로 명칭 변경, 그 이후 균형발전이라는 표현을 별로 사용하지 않고 있음.
- 실제 업무 내용을 보더라도 균형발전과 관련되어 있다기보다는 지역의 발전을 관리하는 성격이 강하다고 할 수 있음

## 2) 지방자치발전위원회 (http://www.clad.go.kr)

### (1) 연혁 및 변화의 특징



- 참여정부까지는 지방분권이 핵심 목표
- 이명박 정부 들어서 지방분권촉진위원회 외에 지방행정개편추진위원회라는 또 다른 위원회가 생김
- 박근혜 정부 들어, 이 두 위원회를 통합하여 지방자치발전위원회를 출범시킴

### (2) 주요 목표 및 핵심 과제

#### 가. 3대 목표

자치제도 개선  
지방분권  
지방행정체제개편

- 위 세 가지 임무 수행을 위해 위원회 내에 동일한 명칭의 3개 분과 설치

#### 나. 주요 과제

##### - 8개 핵심과제

- |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| ① 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비 | ② 중앙권한 및 사무의 지방이양     |
| ③ 지방재정 확충 및 건전성 강화    | ④ 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력 |
| ⑤ 자치경찰제도 도입           | ⑥ 대도시 특례제도 개선         |



⑦ 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편      ⑧ 읍·면·동 주민자치회 도입

- 10개 일반과제

- ① 지방의회 활성화 및 책임성 제고                      ② 지방선거제도 개선
- ③ 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도개선      ④ 국가-지방자치단체의 협력체제 정립
- ⑤ 특별지방행정기관 정비                                  ⑥ 지방자치단체 평가제도 개선
- ⑦ 지방자치단체 간 행정협력체제 정립                  ⑧ 주민직접참여제도 강화
- ⑨ 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합                  ⑩ 시·군·구 통합, 통합지자체 특례 발굴

- 2개 미래발전과제

- ① 지방자치단체 기관구성 형태 다양화                  ② 도의 지위 및 기능 재정립

(3) 현 위원장 및 위원 구성

- 위원장: 심대평 (전 충남지사, 국회의원)

- 위원 구성: 대부분 행정학 교수

(4) 특징

- 박근혜 정부 들어서 과거에 비해 지방분권보다는 자치제도 개선 및 지방행정체제개편이라는 임무에 초점을 맞추고 있음
- 특히 주요 과제를 살펴보면 지방분권 관련 과제는 거의 없고 자치제도 개선 및 지방행정체제 개편과 관련된 과제가 대부분임.

3) 두 위원회의 공통적인 특징

(1) 두 위원회 모두 특별법에 근거한 대통령 직속 위원회임

(2) 명칭과 성격 변화

- 두 위원회 모두 참여정부 이후 이명박, 박근혜 정부를 거치면서 명칭과 성격이 크게 변화함.
- 지역발전위원회의의 경우 국가균형발전이라는 표현이 사라짐
- 지방자치발전위원회의의 경우 지방분권이라는 목표가 약화됨
- 두 위원회 모두에 “발전”이라는 표현이 들어감. (이명박, 박근혜 정부의 발전지향성

을 잘 드러내고 있음)

### (3) 위원장과 위원 구성의 편중

- 두 위원회 위원장이 모두 전 광역단체장
- 대부분의 위원들이 경제학 및 행정학 교수 및 전공자로 구성됨. 특히 지방자치발전위원회는 거의 행정학 전공자임.
- 보다 거시적인 관점을 가진 사회학 및 정치학 전공자들은 찾기 어려움
- 이는 위원회가 지방분권과 지역균형발전에 대해 다양하고 폭넓은 시각을 견지하는 데 장애물이라고 할 수 있음

(4) 두 위원회 모두 실무기구로서 기획단을 설치 운영하고 있으나, 둘 모두 커다란 실적을 내지 못하고 있으며, 언론의 주목을 크게 받지 못하고 있음

### 4) 종합 평가

두 위원회는 한국 지방정책의 양대 축인 지방자치분권과 지역균형발전을 각기 담당하는 대통령직속 위원회이나 그 동안 정부를 거치면서 그 성격과 역할이 변질되어 왔다. 이는 한국의 지방정책이 정권의 성격에 따라 그 방향성이 변질되어 왔음을 의미하는 것이며, 동시에 지방정책의 방향성에 대한 국민적 합의가 완전하지 못함을 의미한다.

본래 위원회 설립의 목적이나 취지에 벗어나는 방향으로 위원회가 활동을 하다 보니, 그 동안 주목할 만한 성과를 거두지 못했다고 평가할 수 있다.

## 4. 새로운 정부의 지방정책 방향에 대한 몇 가지 제언

한국 지방정책의 커다란 틀은 노무현 정부 때 마련되었다고 할 수 있다. 2002년 노무현 노무현 후보는 대통령 선거에서 행정수도 이전이라는 공약을 내세웠으며, 집권 후에는 지방자치분권과 지역균형발전이라는 지방정책의 양대축을 제시하고 그에 따른 두 개의 대통령직속위원회를 설치 및 운영하였다.

그러나 이 두 개의 목표는 이명박, 박근혜 두 정부를 거치면서 크게 약화되었다. 앞의 사이트 분석에서 보았듯이, 두 개의 대통령직속 위원회 모두 명칭과 성격이 변질되었다. 지

방자치분권에서는 분권이라는 강조점이 사라졌으며, 지역균형발전에서는 균형이라는 강조점이 사라졌다고 평가할 수 있다. 다시 말하면, 이명박, 박근혜 정부 들어서 지방을 위한 정책은 크게 약화되었으며, 오히려 수도권 규제 완화 등을 통해 수도권 중심의 중앙집권화를 추진해 왔다고 볼 수 있다. 그에 따라 지방정부는 중앙정부의 보조금을 받기 위해 지방 간에 서로 경쟁하는 모습을 보이기도 했다.

그러나 이러한 두 정부의 반(反)지방 정책에도 불구하고, 지방화 혹은 지방분권화의 커다란 물결은 막지 못했다고 볼 수 있다. 지방자치가 비록 불완전하지만 20여년 넘게 계속되면서 중앙정부에 대한 지방정부의 목소리는 과거에 비해서 커지고 있다. 그리고 민주주의의 경험이 축적되면서 지방자치를 통한 분권화와 지역균형발전에 대한 국민적 요구 또한 높아지고 있다고 할 수 있다.

이러한 배경 하에서 새로 출범하게 될 정부에서는 다시 한번 지방정책의 틀을 굳건하게 만들 필요가 있다. 새로운 틀이 무엇이 되어야 하는가에 대해서는 이견이 존재할 수 있다. 본 저자는 노무현 정부가 제시했던 지방자치분권과 지역균형발전이 새 정부 지방정책에서도 계승되어야 한다는 입장을 가지고 있다는 점을 앞에서 밝힌 바 있다.

다만 이 두 가지 정책 목표를 추진함에 있어서 우선순위를 정할 필요가 있으며, 동시에 두 목표 간 충돌 가능성을 염두에 둘 필요가 있다고 생각한다. 본 저자의 관점에서는 지역균형발전보다는 지방자치분권이 더 상위의 목표가 되어야 한다고 생각한다. 다시 말하면, 지방자치분권은 현 시대 한국이 나아가야 할 가장 중요한 가치 중의 하나이며, 지역균형발전은 분권화에 따른 부작용을 완화하기 위한 보완적 정책목표라고 생각한다.

따라서 본 저자는 새로운 정부의 지방정책의 가장 큰 목표이자 화두는 지방분권화를 통한 지방자치의 심화 및 완성이어야 한다고 본다. 그리고 이러한 기본 방향이 개헌을 통해 헌법에도 명확히 반영되어야 한다고 생각한다. 이러한 측면에서 현재 국회 내 개헌특별위원회에서도 지방분권을 개헌의 주요 내용의 하나로 논의하고 있는 것은 다행이라고 생각한다.

한편 지역균형발전은 지방자치분권은 하위의 목표로 설정되어야 하며, 그 초점도 앞으로 변화하여야 한다고 본다. 과거의 지역균형발전 정책이 수도권에서 지방으로의 각종 시설이나 부처 이전 문제에 중점을 두었다면, 앞으로는 (지방자치분권이 심화된다는 가정 하에) 여러 지역 간 균형 발전에 초점이 맞추어져 할 필요가 있다.

그러나 여기서 균형 발전이 완전한 평등 발전을 의미하는 것은 아님에 주목할 필요가 있

다. 모든 지역이 완전한 평등을 이루는 것은 어떻게 보면 지방자치분권의 정신에 위배되는 것이다. 지역의 특성 차이에 따른 차별성은 인정하면서도, 그 차이가 너무 커지지 않도록 적절한 보완책을 마련할 필요가 있다. 물론 이러한 보완책은 중앙정부의 차원에서 제시되어야 한다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 지방분권화를 추진함에 따라 오히려 중앙정부의 역할이 더 중요해 질 수도 있는 것이다. 미국과 같이 분권적인 연방제를 채택하고 있는 국가에서 오히려 보조금을 통한 연방정부의 지방정부에 대한 통제가 더 강화되고 있다는 사실, 그리고 독일의 경우 연방제 국가이면서도 지역조정제를 통해 주 정부 간 재정 차이를 최소화하려고 노력하고 있다는 사실 등은 우리에게 많은 시사점을 제공하고 있다.

새로운 정부 행정자치부, 외교부, 통일부,  
국방부의 지방정책

원구환(한남대)·최길수(대전세종연구원)



# 새로운 정부 행정자치부, 외교부, 통일부, 국방부의 지방정책

## I. 지방, 지역의 본질 및 중요성

### 1. 지방, 지역의 본질

지역이라는 개념이 가지는 세 가지 의미에 따른 유형 구분이 가능하다(김영정, 2014). 김영정은 먼저 지역 개념을 가치 중립적인 물리적 장으로서의 지역(region) 개념, 중앙에 대비되는 지방(local) 개념, 그리고 주로 맑시즘의 관점에서 물리적 경계를 넘어서는 영역이라는 의미를 가진 공간(space) 개념으로 분류할 필요가 있다고 주장한다. 일상적인 용어로 쓰일 때 상호 호환 가능한 이 개념들이 학술적 용어로 쓰일 경우에는 각기 상이한 관점과 의미를 함축하고 있기 때문이다.

첫째, ‘지역(region)’이라는 개념은 ‘지리적으로 위치 지워진 사회적 활동의 물리적 장’이라는 가치중립적 의미를 갖는다. ‘지역’을 이런 뜻으로 사용할 때 ‘지역사회’ 연구는 사회활동의 장으로 물리적 경계(한계)를 지니고 있는 ‘공동체’(community)에 대한 연구를 뜻한다. 이는 가장 오래된 전통적인 지역사회연구로서 사회학과 정치학 분야에서의 공동체 권력 연구, 농촌사회학 등이 포함된다.

둘째, 지방(local)은 중앙과 대비되는 개념으로 (중앙)권력이 행사되는 장소를 이른다. 따라서 ‘지방’은 중립적 개념인 ‘지역’과는 대비되는 (피)권력의 속성을 내포한 개념으로 이해된다(이은진, 1999). 그러나 실제적으로는 ‘지방’의 현실을 다루는 경우라도, 그것을 ‘지방’ 문제라고 개념화하지 않고, ‘지역’ 문제라고 개념화한 경우가 많다. 이런 경향은 그동안 지역연구의 대부분을 지방(대학)의 학자들이 주도해온 사실과 관련이 있다. 그들의 거주 ‘지역’이 바로 ‘지방’이었기 때문에 두 용어의 차이를 구별하지 않고 사용해 왔다는 것이다(김영정 2014). 그러나 이처럼 지역(region)과 지방(local)을 동일 개념으로 간주함에 있어서 한 가지 유의할 사항이 있다. 특히 영국의 경우 ‘region’은 ‘광역의 행정·경제·환경·복지정책 등이 구현되는 단위(대지역 또는 광역)’를 뜻하는 물리적 장소 개념으로, ‘local’은 그보다 규모가 작은 공간적 정책 단위(소지역)를 의미하는 개념으로 사용된다. 어느 정당이 집권하느냐에 따라 지역정책의 방향과 내용이 확연하게 달라졌던 영국에서 역대 정부의 공간정책의 차이를 설명해 주는 개념으로 양자는 뚜렷한 의미 차이를 가진다. 역사적으로 보수당이 집권할 경우 중앙정부는 대체로 local, 즉 소지역 단위의 지역정책을 추구하며(이를 localism(소지역주의)라고 함), 노동당이 집권한 시기에는 region, 즉 광역 단위의 지역정책이 추진되는 관행(이를 regionalism(대지역주의)라고 함)이 확립되어 있다(김영정, 2014). 보수당이 localism을 선호하는 이유는 사회정책의 근간 이념으로 시장에 기초한 개인의 자유와 창의성을 존중하

며, 지역적으로 잉글랜드 남부 농촌지역의 지지를 받아 오고 있기 때문이다. 반면, 시장 실패의 가능성과 그에 대한 정부의 교정을 사회정책 이념의 근본으로 삼고 있고, 대도시 지역의 노동자와 서민들의 지지를 받아온 노동당이 regionalism을 선호하는 것은 당연한 일이다.

셋째, ‘지역’ 및 ‘지방’과 더불어 지역연구의 또 다른 대상으로 부상한 ‘공간(space)’이라는 개념은 정치경제학적 지역연구의 관점을 함축하고 있는 것으로 공동체적 생활양식은 물론 자본주의적 법칙이 창출되고 구현되는 영역으로 때로는 물리적 개념을 초월하는 의미로 사용된다(김영정, 2014).

지금까지의 논의를 종합할 때, ‘지역’ 및 ‘지방’은 일정한 범위의 지리적 장소(place)의 문제를 (1) 가치중립적 입장에서 접근하는 ‘region 연구’, (2) 중앙과의 비대칭적 권력관계에 기초하여 문제를 바라보는 ‘local 연구’, (3) 정치경제학적 공간이론의 관점에서 문제에 접근하는 ‘space 연구’ 등 세 가지 형태로 범주화할 수 있을 것 같다. 이것은 지역문제를 바라보는 연구자의 관점과 이론적 지향의 차이를 반영한 분류체계이다(김영정, 2014).

## 2. 지방 및 지역의 중요성

### 1) 세계화시대의 지방 중요성

오늘날의 사회는 국경을 초월한 경제활동의 광역적 전개가 급격히 진행되고 있으며, 첨단기술과 교통·통신의 급속한 발달은 세계를 하나의 지구촌으로 축소시키는 동시에 국경이나 국적, 국명 등이 의미를 잃어갈 뿐 아니라 인적·물적 교류와 정보의 교환이 활발해지면서 국가간에 상호의존 및 상호침투가 큰 폭으로 늘어가고 있다(김기재, 1994: 52). 즉 민족국가(nation-state)라는 단위가 해체되면서 기업이나 지역사회와 같은 작은 ‘단위체’들이 국경을 초월하여 세계 무대에 진출하는 힘의 재편과정이 전개되고 있으며 자본과 상품의 이동, 정보와 지식의 국내와 국제간 이동에 있어서 그 차이가 없어지고 있다(김진현, 1995: 17). 이러한 세계화적 경향성은 시대사적 변화와 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

세계화 과정 속에서 나타나고 있는 역설적인 현상은 지방의 중요성이 더욱 부각되고 있다는 점이다. 기존의 체제는 국가중심적 발전을 도모하는 것이 주된 입장이었으나, 지방의 독특한 특성을 배경으로 지방이 세계로 연결되어 국가내의 지방단위적 발전이 궁극적으로는 국가발전과 연계되는 양상을 보여 주고 있다.

지방자치행정과 관련된 대외적 환경 변화와 더불어 대내적으로는 국가경쟁력강화에 걸림돌로 작용하는 각종 법제도를 정비하고 행정개혁을 통하여 능률적인 행정을 추구하고 있다. 즉 세계화, 국제화, 개방화가 가속되고 있는 상황 속에서 지방행정의 경쟁력을 강

---

1) 세계화에 대해서는 안용식·강동식·원구환(2006: 684-687)에서 재인용하였다.



화하기 위한 몸부림이 본격화되기 시작했다. 결국 국가나 중앙이 모든 것을 결정하고 지방은 단순히 사무를 집행하는 구조 하에서는 지방의 창조적 경쟁력을 불러일으키기 힘들고 세계화시대에서 살아남을 수가 없게 된 것이다.

따라서 이를 극복하기 위해서는 지방에 그 특성에 맞는 자율성을 부여하고 창조적 정책입안 및 실시권을 부여함으로써 지방간의 경쟁을 유발할 필요가 있으며, 이를 통해 국가하부구조를 건설화하는 것이 세계화시대의 새로운 패러다임이라 할 수 있다. 특히 경제활동과 경제권에 있어서의 중심 집단이 다양화되면서 새롭게 형성되는 권력균형에 적응하기 위해 각국은 정부조직의 개편을 도모하고 있고, 지방정부는 이러한 추세에서 그 중요성이 부각되고 있는 것이다.

## 2) 정보화시대의 지방 중요성

농업혁명과 산업혁명이 시대의 흐름을 바뀌어 놓은 것과 같이 오늘날은 정보혁명이 새로운 시대적 흐름으로 이해되고 있다. 특히 정보통신기술의 발전은 행정운영방식의 변화를 노정시키고 있으며 정부기관만이 정책판단을 독점할 수 있는 것으로 보던 시각을 변화시킴으로써 정책결정의 절차와 참여의 폭에 대한 시각을 새롭게 하고 있다.<sup>2)</sup>

정보화는 국가와 국가, 중앙과 지방의 구분을 필요로 하지 않는 네트워크형의 무한경쟁시대를 초래한다. 따라서 각 지방정부는 지역단위의 정보화를 적극 추진하여 지역사회의 산업체·공공기관·가정·개인이 필요한 정보를 용이하게 활용할 수 있게 하여야 할뿐만 아니라, 전국적인 정보망 및 해외정보망과의 연계를 통하여 정보의 유통을 촉진시켜야 할 것이다. 특히 정보통신기술의 활용은 어떤 사람 혹은 조직이 지방에 위치하기 때문에 발생하는 추가적인 거래비용을 줄일 수 있게 함으로써 인구와 자본의 지방분산을 촉진(최홍석, 1995: 234)시킬 수 있다.

산업사회에서는 순차적 업무처리, 계층적 분화가 생산성 향상에 기여해 왔지만, 정보화사회로 가면 계층적 구조를 최대한 줄이고 각 업무의 기능별 단위도 정보시스템을 이용해 통시적, 통합적으로 처리해야 시장의 변화에 민첩하게 대응할 수 있다. 또한 정보화사회가 진전되면서 사회 권력의 분화와 함께 권력기관으로서의 국가의 독점적 지위가 약화되면서 서비스를 제공하는데 있어 정부가 민간기업이나 사회단체와 경합해 나가야 한다. 즉 사회체제 내에서 국가의 독점적 지위가 약화되면서 그 동안 국가에서 수행해 왔던 여러 역할들이 초국가적 국제기구, 지역공동체, 지방정부, 비영리 사회단체, 민간기업, 개인 등에게 재배분되고 조정되는 과정을 거치게 된다.

## 3) 국토균형발전과 지방 중요성

지역은 이제 단순히 중앙 권력의 하부 통치장치에 불과하지 않다는 점이다. 지역의 발전이 국가의 발전의 토양이 되고 있으며, 지역 없는 국가가 존재하기 어렵다는 인식이

2) 정보화에 대해서는 안용식·강동식·원구환(2006: 695-697)에서 재인용하였다.

각인되고 있다. 국가의 총량적 성장은 창의경제 및 혁신의 시대에 부응하기 어려우며, 지역특화적 발전전략의 모색은 국가경쟁력 강화의 핵심 요소로 등장하고 있다.

또한 사회보장이나 조세부담 등의 공평을 요구하는 공평·평등의 욕구, 공해나 여러 가지 재해로부터 안전을 요구하는 안전의 욕구, 주택이나 교통 등과 같이 자신들의 생활과 직접 관련된 분야에서 쾌적한 삶의 질을 보장받으려는 생활의 욕구 등은 민주적 가치 및 제도의 보편화와 더불어 참정의 욕구로 나타나고 있다. 자신들의 다양한 욕구를 스스로 찾아내어 지역행정에 끊임없이 반영하려는 지역주민들의 의식 변화는 지역행정의 근본적 변혁에 영향을 주었고, 앞으로도 지속적 변화의 근원이 될 것이다.

## II. 행정자치부의 주요 정책

### 1. 국가재정과 지방재정의 합리적 조정

#### 1) 지방재정 조정의 필요성

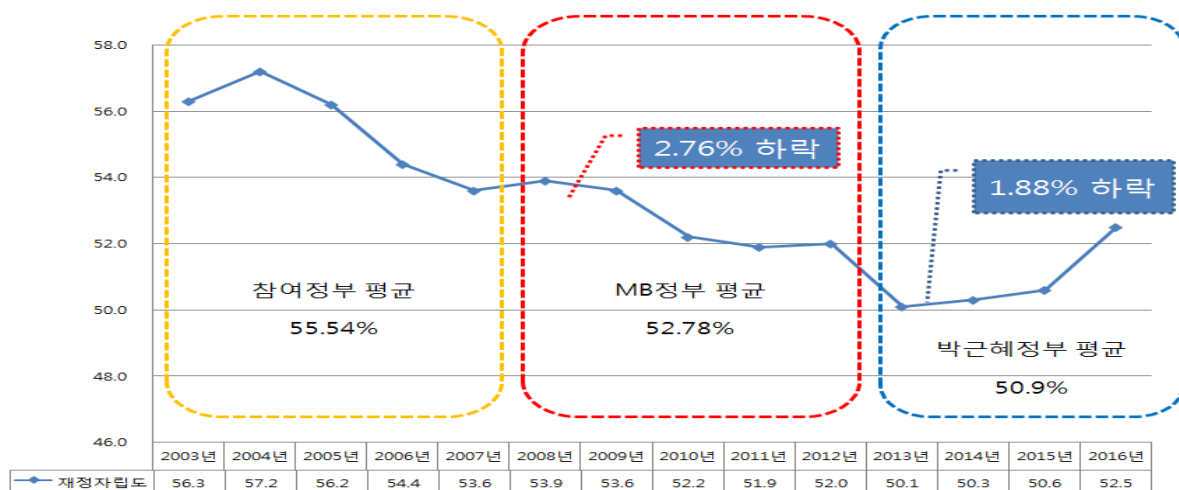
국가재정이나 지방재정은 별개의 존재가 아니라 모두 공통의 목표를 위해 존재하며, 서로 협조해야 하는 관계이다. 지방자치법 제122조 제2항에 의하면 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에 넘겨서는 안 되도록 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제123조에 의하면 지방자치단체는 국가시책을 달성하기 위하여 노력하여야 하는데, 국가시책을 달성하기 위하여 필요한 경비에 대한 국고보조율과 지방비부담률은 법령으로 정한다고 규정하고 있다. 국가와 지방재정은 국가와 지방의 사무를 처리함에 있어 별개 주체로 파악될 것이 아니라 상호 협력하여 공통의 목표를 달성해야 하는 존재이며, 공통의 목표달성을 위해 재원을 합리적으로 분담·조정하는 것이 필요하다.

국가재정과 지방재정은 상호 협력적인 관계를 모색하는 것이 중요하지만, 현실적으로 국가재정과 지방재정은 큰 격차를 보여주고 있으며, 지방의 중앙에 대한 의존도는 심화되고 있다. 중앙과 지방과의 격차 이외에 지방 간 격차는 큰 문제로 지적되고 있으며, 광역과 기초, 기초 간 재정격차는 시민의 보편적 서비스 향유권을 위협하고 있는 수준이다. 특히 의존재원 중심의 지방재정 운영은 지방자치의 본질적 가치를 훼손할 수 있으며, 시민의 보편적 서비스 향유권을 위협할 수 있으므로 국가재정과 지방재정은 보편적 서비스 공급이라는 차원에서 상호의존하려는 노력이 필요하다.

국세와 지방세의 비율이 8:2이지만, 실제 재정사용액은 국가와 지방의 비율이 4:6으로 구조적 문제점을 보유하고 있는데, 지방재정의 문제는 단순히 행재정적 의미만을 지니는 것이 아니며, 지방재정 위기에 따른 궁극적 피해자는 지역주민이다. 국가의 지방재정에

대한 과감한 분권화 조치와 지방 차원에서도 재정에 대한 수입과 지출 측면에서 자구적 효율화 방안을 지속적으로 모색해야 한다.

지방자치단체의 재정자립도를 연도별로 살펴보면 매년 하락하고 있는 추세이다. 참여정부 시절에는 평균 55.54%의 재정자립도를 보여주고 있으나, MB 정부에서는 평균 52.78%로 2.76% 하락하였으며, 박근혜정부에서는 MB정부 대비 1.88% 하락하였다.



또한 2016년 예산(일반회계+특별회계) 기준으로 의무적 부담인 사회복지비 비중의 증가하고 있으며, 국가의 보조사업의 비율은 매년 증가하고 있다. 의무적 부담 비율 증가 및 보조사업 비율 증가는 자치단체의 재정 자립성을 위협하는데, 군이나 자치구 단위일수록 자립성은 크게 약화되고 있다.

<표> 2016년 예산 기준 자치단체 유형별 의무비 부담 비중

구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	31.0	30.3	30.4	26.5	19.2	53.1
최 고	31.0	35.5	36.9	38.3	29.0	68.9
(단체명)	서울본청	광주본청	전북본청	전남목포시	부산기장군	광주북구
최 저	—	17.7	19.1	15.7	7.6	27.2
(단체명)	—	세종본청	제주도본청	경기 시흥시	경북 울릉군	서울 중구

자료: 행정자치부 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr>)

<표> 2016년 예산 기준 자치단체 유형별 보조사업 부담 비중

구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	27.6	37.8	54.7	42.7	53.2	59.9
최 고	27.6	41.0	68.5	56.3	67.7	74.1
(단체명)	서울본청	광주본청	전남본청	전북 정읍시	정북 부안군	광주 북구
최 저	—	35.0	42.0	20.6	41.2	39.3
(단체명)	—	인천본청	경기본청	경기 시흥시	경기 연천군	서울 용산구

자료: 행정자치부 지방재정365(<http://lofin.moi.go.kr>)

## 2) 국가재정과 지방재정의 합리적 조정을 위한 주요 정책

### (1) 자주재원 확충

지방자치단체의 자주재원을 확보하기 위해서는 세입 증대와 세출 조정을 도모할 필요가 있는데, 세입 증대는 신 세원의 발굴<sup>3)</sup>, 법정외 세목 도입<sup>4)</sup>, 탄력세율 활용, 국세의 지방 이양, 은닉 세원의 발굴 등을 제시할 수 있으며, 세출 조정으로는 비효율적 경상경비의 절감, 순세계잉여금의 활용 방안 강화 등을 예시할 수 있다.

또한 2013년 지방소비세율 5%에서 2014년 11%로 인상되었으나, 20%까지 지속적인 확대 방안을 모색할 필요가 있다.

### (2) 중복 국고보조사업의 폐지

국고보조사업에 대한 체계적 관리를 위해서는 무엇보다 부처 간의 칸막이를 제거할 수 있는 방안과 중복된 국고보조사업이 투입되지 않도록 유도할 필요가 있으며, 낭비성·전시성 사업 축소, 유사 중복된 사업 통폐합, 관행적 지원 사업 정비 등을 모색할 필요가 있다.

또한 국고보조사업에 대한 중복 투자를 회수할 수 있는 방안, 사후 검증을 강화하여 책임 성과를 구현할 수 있는 방안, 국고보조사업의 대상을 자치단체로 한정하지 않고 출자·출연기관으로 확대하여 부처 간의 중복 투자가 이루어지지 않도록 유도하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

### (3) 민간단체 보조금의 합리적 지출

민간단체보조금은 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조금, 민간자본보조로 구성되며, 행사 관련 지출은 민간행사보조금, 행사운영비, 행사실비보상금, 행사관련시설비로 구성된다. 선심성 및 행사성 지출을 합리적으로 억제하기 위해서는 지방재정법 제39조에 따른 예산편성과정에의 주민참여를 강화하고, 지방재정법 제48조의2(예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시)에 대한 규정을 확대 적용할 필요가 있다.

### (4) 재정 완전공시제도의 도입

재정 정보에 대한 투명한 공개는 시민의 알 권리를 도모한다는 점에서 매우 중요한데,

- 3) 시멘트제품에 과세하는 시멘트제조세, 내륙컨테이너세, 벌크화물세, 관광시설 이용자들로부터 일정액을 지방세로 징수하는 관광세, 입도세(入島稅), 광고세 등은 대표적인 사례이다. 또한 군부대의 군사시설 점용지에 각종 재산세를 부과하는 방안, 그리고 골프장과 온천 등이 있는 지방정부에서는 온천세 신설 움직임이 제기되고 있다. 이러한 신 세원의 발굴노력은 세금증대라는 면에서 지역주민들의 반발에 부딪힐 가능성이 높기 때문에 대체로 세금부담이 외지인에게 지워지는 방안으로 모색되고 있다(안용식·원구환·강동식, 2006: 450).
- 4) 법정외세란 법률로 정한 세목 이외에 각 지방자치단체가 조례에 의해 세목을 설치하여 과세하는 조세를 의미한다. 현행 헌법이나 지방세법에는 법정외세에 대한 명시적 규정은 존재하지 않는다. 따라서 지방자치단체 수준에서 법정의 세목의 설치가 헌법 제59조의 조세법률주의(조세의 종목과 세율은 법률로 정한다)와 양립가능함에 대한 논쟁이 나타나고 있다(손희준외, 2005: 126-127).

적시성 관점에서 재정모니터링과 연계하여 반기 또는 분기별 보고를 검토하거나, 적절한 절차에 따른 감독, 공개에 따른 책임, 공개 정보의 정정 및 불성실 공시에 대한 제재 등이 필요하다.

#### (5) 사회복지비용의 중앙 부담 강화

국세와 지방세의 8:2구조에서 집행액 4:6구조로의 전환이 어려운 현실에서 중앙 정부의 사회복지와 관련된 비용을 전담하거나 증액시키는 방안을 강구해야 한다. 사회복지적 사무는 형평성의 차원에서 접근할 필요가 있으며, 이에 대한 재정 부담은 전적으로 국가에서 전담하되 재정 여건에 따라 지방이 일부 부담하는 방향으로 전환해야 한다.

#### (6) 지방산하 및 공공기관의 통합 관리

지방자치단체가 설립 운영하는 지방자치단체의 산하기관 및 공공기관이 지방공기업법과 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률로 이원화되고 있어 통합적 관리에 어려움이 있다. 따라서 지방공기업법 내의 지방직영기업은 지방직영기업법으로 개정하고, 지방공사 및 지방공단을 자치단체의 출자 및 출연기관과 통합하여 새로운 법률(가칭, 지방공공기관의 설립 및 운영에 관한 법률)을 제정할 필요가 있다.

구분	단위			개선 방안
지방 정부	일반회계			지방재정법
	기금			지방자치단체기금관리기본법
	특별 회계	기타		지방재정법
		지방 직영 기업	상수도	지방공영기업법(안)
			하수도	
			공영개발	
지역개발기금	지방자치단체기금관리기본법			
독립 법인체	지방공사		전액 출자형	지방공공기관의 설립 및 운영에 관한 법률(안)
			민관 합자형	
	지방공단			
	지방공사·공단 외 출자·출연법인		주식회사(상법)	
			재단법인(민법)	
출자·출연법인				

#### (7) 지방교부세의 재조정

지방교부세는 지방자치단체의 기본 행정 운영에 필요한 최소한의 재원을 보장하고 지역 간의 재정 불균형을 시정하기 위해 재정력이 약한 자치단체에 국세의 일부를 이전해 재정 부족액을 충당하는 제도다. 이러한 지방교부세는 국가와의 세원 공유에 따른 세원 배분의 한 형태로서 자치단체의 고유재원이라는 성격을 지니고 있다. 즉 지방교부세를 중앙정부에 의한 하향적인 재원 원조로 이해하기보다는 본래 지방세로 배분되어야 할 세원을 자치단체의 세원 편재에서 비롯되는 재정 격차의 심화를 방지하기 위해 국세로서 징수하고 일정한 합리적인 기준에 의거해 지방에 재배분되어 지방 고유재원으로 사용되

는 것이다(안용식·강동식·원구환, 2006: 458).

지방분권시대에 부응할 수 있는 방안으로는 우선적으로 지방자치단체에 교부하는 지방교부세의 비율(현행 법정교부율 19.24%)을 높여 지방재정의 자주성 및 건전성을 강화할 필요가 있다. 다음으로 지방교부세의 교부를 위한 기준재정수입액, 기준재정수요액을 산정함에 있어 불교부단체와 교부단체와의 형평성을 강화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

#### (8) 지역기반 부담금의 지방이양

부담금이란 특정 공익사업과 관련해 부과되는 조세 외의 금전적 지급 의무라고 할 수 있다. 부담금관리기본법 제2조에서는 부담금을 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정 권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과 권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계 없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전적 지급 의무((특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외)” 라고 정의하고 있다.

1961년 도로사업에 따른 원인자부담금, 부대공사비용부담금, 손괴자부담금 및 산림사업에 따른 보안림수익자부담금이 최초로 도입된 이후 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 2015년 말 기준으로 부담금의 수는 총 94개인데, 전체 부담금 가운데 16.5조 원(86.4%)은 중앙정부에서 기금 및 특별회계 재원으로 사용하고, 나머지 약 2.6조 원(13.6%)은 지방자치단체 등에서 사용하였다.

부담금 현황

(단위: 억원, %)

연도	구분 개수	징수규모 및 사용									
		귀속주체별				분야별					
		중앙	지자체	공단 등	산업·에너지	환경	금융	건설교통	보건의료	기타	
2001	101	67,683	53,745	6,789	7,149	31,119	11,559	5,905	5,404	99	13,595
2002	102	79,013	59,068	9,760	10,185	27,459	14,282	6,644	5,792	5,109	19,727
2003	100	93,006	67,652	12,193	13,160	22,636	17,843	14,143	6,909	7,020	24,454
2004	102	101,509	75,249	13,311	12,948	25,208	19,591	15,633	8,024	8,061	24,992
2005	102	112,647	89,289	12,628	10,730	29,420	21,526	18,179	8,200	12,921	22,400
2006	100	121,132	94,674	11,643	14,814	31,340	21,046	17,368	9,118	14,940	27,321
2007	102	145,882	109,850	17,825	18,207	33,833	24,259	22,489	14,170	15,486	35,645
2008	101	152,707	120,057	13,663	18,987	35,464	24,323	26,105	9,162	16,369	41,283
2009	99	148,047	117,740	13,277	17,031	36,258	25,323	28,057	10,089	16,380	31,941
2010	94	144,591	125,854	13,947	4,790	40,390	22,842	29,264	8,483	15,848	27,763
2011	97	148,101	128,894	13,732	5,476	40,528	23,571	30,913	8,827	15,689	28,573
2012	97	156,690	135,973	15,073	5,644	43,374	25,025	34,269	8,836	15,497	29,689
2013	96	163,934	106,127	15,775	5,837	45,341	26,171	36,905	9,439	15,333	30,745
2014	95	171,797	149,032	16,533	6,232	47,441	26,330	37,864	8,122	16,284	35,757
2015	94	191,076	165,165	18,671	7,239	51,278	27,649	38,288	8,128	24,782	40,951

자료: 기획재정부 월간동향(2016년 11월)

부담금의 실질적 납부 주체는 지역을 기반으로 한 경우가 대부분이므로 부담금을 중앙정부가 전적으로 귀속하여 사용하는 것은 개선될 필요가 있다. 즉 지역을 기반으로 하는 부담금은 지방으로 이양<sup>5)</sup>될 필요가 있으며, 중복 부과되거나 부과 대상이 유사한 부담금, 조세 등은 통폐합하는 방안을 지속적으로 강구할 필요가 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 국가사무와 지방사무의 합리적 조정

### 1) 국가사무와 지방사무의 합리적 배분기준 정립

국가사무와 지방사무를 명확히 구분하고, 주민생활과 밀접한 사무는 지방으로 이양하되, 지방이양 사무를 위한 지방재정 확충 방안을 강화한다. 행정사무의 배분에 있어 기능적 분담과 협력의 원리를 기본적으로 고려할 필요가 있는데, 사무배분의 원칙으로는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 행정의 지역종합성의 원칙(종합성의 원칙)이다. 행정은 국민의 편리를 위해서 또한 능률적 처리를 위해서 종합적으로 수행되어야 하며, 실질적 국민편의의 관점에서 지역에서 종합적인 행정처리를 할 수 있도록 사무를 이양할 필요가 있다.

둘째, 국민의 행정참여의 원칙(현지성의 원칙)이다. 행정이 민주적으로 처리되기 위해서는, 입법단계 뿐 아니라 행정집행단계에서도 행정참여가 담보되어야 한다. 즉 행정의 집행에 있어서 항상 국민의 참여와 감시가 없으면 안 된다. 행정이 국민을 위해 행해진다는 것은 지역실태에 입각하여 처리되는 것을 의미한다. 행정사무의 배분에 있어서, 특히 집행적인 사무에 대해서는 지역의 특성에 맞추어 주민이 행정에 참여하여 이를 비판하고 감시할 수 있어야 한다.

셋째, 행정의 효율적 집행의 원칙(경제성의 원칙)이다. 행정은 행정기술적 관점에서 보면 합리적·능률적으로 집행되는 것이 바람직하다. 이를 위해 행정기관은 가능한 한 간소화함과 동시에 그 규모, 행재정 능력을 충분히 고려해야 한다. 또한 행정은 국민의 편리를 증진하는 입장에서 행해져야 한다. 이 때문에 행정의 효율화가 요망된다.

### 2) 국가의 지방일선기관(특별지방행정기관)의 합리적 조정

국가의 지방일선기관은 일반적으로는 정부조직법 제3조의 특별지방행정기관을 지칭하며, 중앙정부의 조직이 그 소관사무를 분장케 하기 위해 지역적으로 설치한 기관을 의

5) 외부효과가 지역적이고 부과 목적의 달성도가 부정적인 7개 부담금(환경개선부담금, 수질개선부담금, 농지보전부담금, 생태계보전협력금, 개발제한구역보전부담금, 총량초과부담금, 대체초지조성비)은 지방으로 이양될 필요가 있다(박지현, 2014: 181-239).

6) 예를 들어 환경개선부담금과 하수도사용료, 하수도 원인자부담금은 부과 대상 및 사용 용도가 유사하고, 지하수 개발에는 수질개선부담금과 자치단체의 지역자원시설세가 중복 부과되고 있다. 따라서

미한다. 그 소관사무에 관하여 국가의 의사를 결정 표시하는 권한을 갖는 소위 행정관청의 성질을 가지는 것이 많으나, 시험연구기관·교육훈련기관·문화·의료·제조·자문기관 등 행정관청 이외의 것도 포함하여 국가의 지방일선기관이라 부른다. 이와 같은 국가의 지방일선기관의 존재는 국가와 지방자치단체의 관계에 대해서도 중요한 문제를 내포하고 있다.

유형별	기관명
노동행정기관	노동부: 지방노동청, 지방노동사무소
세무행정기관	국세청: 지방국세청, 세무서, 지서 관세청: 세관, 세관출장소, 세관감시소
공안행정기관	법무부: 지방교정청, 교도소·구치소, 출입국관리사무소·출장소 등 검찰청: 고등검찰청, 지방검찰청, 지방검찰청지청 경찰청: 지방경찰청, 경찰서, 파출소, 지구대 해양경찰청: 해양경찰서, 파출소
현업행정기관	미래창조과학부: 체신청, 우체국(감독국), 우체국(소속국), 우편집중국
기타행정기관	공정거래위원회: 지방공정거래사무소(부산, 광주, 대전, 대구)
	국가보훈처: 지방보훈청, 보훈지청
	조달청: 지방조달청, 대전출장소, 출장소(안동, 순천, 강릉)
	통계청: 통계사무소, 출장소
	병무청: 병무지청, 병무신고사무소, 지방병무사무소
	기상청: 항공기상대, 공항기상대, 지방기상청, 기상대, 기상관측소
	산림청: 지방산림관리청, 국유림관리소, 산림항공관리소지소
	산업자원부: 광산보안사무소
	중소기업청: 지방중소기업청
	특허청: 서울사무소
	보건복지부: 국립검역소, 국립검역소지소
	식품의약품안전처: 지방식품의약품안전청, 수입식품검사소
	환경부: 유역환경청(한강, 낙동강, 금강, 영산강), 지방환경청, 홍수통제소
	국토교통부: 지방항공청, 지방공항출장소, 국토유지건설사무소 등
	해양수산부: 지방해양수산청, 지방해양수산청 해양수산사무소

지방일선기관은 원칙적으로는 국가의 지역행정 가운데 현업적인 것과 비교적 특수한 분야의 행정을 위해 설치되고 있다. 지역적인 행정 가운데 일반적인 것은 국가의 기관으로서의 지방자치단체의 장에게 기관위임의 방식으로 처리케 하는 것이 원칙이지만, 별도로 국가의 지방일선기관을 설치하여 운영하고 있다. 이러한 원칙을 취하는 것은 많은 행정사무가 국가와 지방자치 쌍방에 관련되는 것이 많기 때문이다. 국가의 지방일선기관은 지방자치단체와 함께 지역행정을 담당하는 행정기관이지만, 지역행정의 처리라는 측면에서 지방자치단체와 깊은 연관성을 갖고 있으며, 종종 지방자치단체와 이중행정, 중복행정의 문제를 야기하고 있다. 이를 위한 해결방안은 크게 지방일선기관의 조정·보완, 지방일선기관의 폐지·축소로 구분해 볼 수 있다(안용식·강동식·원구환, 2006).

#### (1) 지방일선기관의 조정·보완

지역종합행정과 관련이 없는 행정 또는 그 관련성이 극히 희박한 행정에 관한 지방일선기관에 대해서는 당해 행정의 필요성에 따라 이를 설치해야 한다. 이와 같은 지방일



선기관으로는 국영의 현업적인 사업 또는 행정과 관련이 거의 없는 국영사업에 관한 것(지방국세청-세무서, 세관, 지방기상대, 지방채신청-우체국 등), 공안적 행정에서 지역과 관련이 약한 것(해양경찰대), 심판. 심사에 관한 것(해난심판소) 등이 있다. 이러한 행정에 관하여는 당해 행정이 필요한 지역에 필요한 조직과 인원을 가지고 지방일선기관을 설치해야 한다. 이 경우 중앙과의 관계에 있어서는 가능한 한 권한의 이양에 노력함과 아울러 지역적 특성을 중시하고 지역에 따라 지역 영역 안에서 처리할 수 있도록 그 조직 등을 고려해야 한다.

## (2) 지방일선기관의 폐지·축소

지역종합행정과 관련이 있는 행정에 대해서는 원칙적으로는 지방일선기관을 폐지 또는 축소하고 당해 사무·사업을 지역종합행정의 주체인 자치단체에 이양해야 한다. 이와 같은 지방일선기관으로는 국가의 직할공공사업에 관한 것(항만, 지방건설국), 인허가 등의 행정사무, 보조금, 기채 등의 심사·결정·교부에 관한 사무, 일반조성행정에 관한 지도사무 등이 있다. 이러한 지방일선기관의 소관행정에 관하여는 다른 행정과의 관련도 깊고 국민의 의사를 반영하여 행할 필요가 강하므로 오히려 지방일선기관으로 처리하는 체제를 폐지하고 지역종합행정의 주체인 자치단체로 하여금 처리케 하는 것이 타당하다고 생각된다. 그러나 이러한 경우에도 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 행정사무 중에서 광역자치단체의 구역을 넘어서는 것, 또는 광역자치단체로 하여금 처리케 하는 것이 현저히 부적당한 경우, 중앙이 직접 행하도록 해야 한다. 아울러 특수한 문제에 대하여는 국가의 감독방식을 강화하는 등의 조치를 강구하고 광역자치단체간의 협력방식으로 실시케 해야 한다.

둘째, 대규모적인 사업 또는 특수한 기술을 요하는 사업으로 자치단체가 처리하는 것이 불가능하거나 혹은 현저히 비효율적인 것(고속도로, 특수간척)에 관하여는 당해 사업마다 사업소를 두어 중앙의 직접 감독 하에 실시하도록 해야 한다.

셋째, 당해 사무의 성격상 자치단체에 이양해서 행하도록 해도 이것에 관하여 상당한 감독을 유보하지 않으면 안 되는 것에 대해서는 당해 사무에 가장 적절한 감독방식을 강구해야 한다.

## 3. 지방분권 강화 및 헌법개정

지난 30년간 운영해 온 5년 단임 대통령제가 갖는 있는 문제점을 극복하기 위한 노력으로 이원집정부제, 의원내각제, 분권형 대통령제 등이 거론되고 있으며, 헌법 개정을 통한 권력구조의 개편 논의가 본격화되고 있다. 그러나 헌법 개정을 논의함에 있어 권력구조 개편의 문제도 중요하지만, 지방분권의 가치를 어떻게 헌법에 반영하는 것은 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

지방분권은 국가의 권력구조에서 중요한 자리를 매김하고 있음에도 불구하고, 제왕적 대통령중심제의 권력구조 개편 논의에 가려 있는 것이 사실이다. 따라서 헌법개정을 논

의함에 있어 지방분권을 어떻게 구현할 것인가에 대한 논의가 본격화될 필요가 있으며, 국회의 개헌특위에서 지방분권 구현을 위한 기본 방향이 정립될 필요가 있다.

#### 4. 시민역량 강화 및 주권의식 확보

국민주권시대에 부응할 수 있는 시민역량의 강화와 주권의식의 확보는 매우 중요한 과제인데, 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 시민역량은 거버넌스적 현대 사회를 이끌어가는 중요한 원천이다. 정부의 일방적 결정이 아닌 쌍방향적 의사결정을 도모하고, 정부와 시민사회가 공동으로 참여하는 민관 협력체를 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부의 후원자적 기능과 민간부문의 참여 의식을 제고할 수 있는 지역별 민관협력체 기구를 강화할 필요가 있다.

둘째, 지역단위에서부터 시작하여 자원봉사의 수요와 공급 연계를 강화하고, 사회적 공헌 활동에 대한 지원체계를 모색할 뿐 아니라 자발적 시민사회단체가 육성될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 생활자치에 부합하는 지역공동체 모델을 정립하고, 지역공동체의 역할 및 기능을 강화하여 실질적 시민참여가 이루어질 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

#### 5. 통일 이후의 지방분권모형 구축

한국사회에서 통일에 대한 논의는 사회 전반적인 측면에서 중요한 의미를 갖고 지니고 있다. 통일에 대한 구체적인 준비 없이 통일을 맞이할 경우 사회 전체적으로 많은 어려움에 봉착할 수밖에 없다.

북한의 사회, 정치행정체계에 대한 기존의 연구가 많이 진행되고 있으나 실질적인 대안을 갖고 있기 보다는 기존의 법제도를 연구하는 수준에서 한정되는 경우가 많다. 또한 북한에 대한 자료 접근이 어려운 상황에서 실질적 의미의 연구가 진행되고 있지 못한 것 또한 사실이다.

따라서 통일시대에 대비하여 북한에 대한 이해와 명확한 분석을 바탕으로 정치행정체계의 실질적 대안을 모색하는 것은 매우 중요한 국가적 과제라 할 수 있다. 통일은 양체제의 통합을 의미하는데, 통합을 위해서는 미리 준비하고 대처할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

통일시대에 대비하기 위한 실질적 방안에 대한 연구가 많았지만, 지방분권과 관련된 사항은 매우 취약한 것이 사실이다. 통합 이후 지방행정체계를 어떻게 조정할 것인지, 계층은 어떻게 구분할 것인지, 지방의 정치구조를 어떻게 설정할 것인지 등에 대한 구체적인 방안이 정립되지 못한 것이 사실이다. 따라서 통일시대에 부응할 수 있는 지방분권모형을 미리 구축하여 통일 이후의 사회 적응에 대비할 필요가 있는데, 이를 위해서는 통일 이후 지방분권모형 구축과 실현 방안을 주요 정책의제로 설정하고, 이를 구현할 수 있는 실질적 상설 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있다.

상설 협의체에는 다양한 전문가와 이해관계자의 참여를 모색할 필요가 있으며, 실질적 대안을 모색하여 통일과 더불어 바로 실행될 수 있는 부문별로 구분하여 마련할 필요가 있다.

### III. 통일외교국방 분야의 주요 정책

#### 1. 통일분야

##### 1) 민주평화통일자문회의의 대표성 및 기능 강화

헌법기관으로서 민주평화통일자문회의는 국민의 통일 의지와 역량을 결집하여 민족의 염원인 평화통일을 구체적으로 실천하고자하는 시대적 상황과 국민적 여망으로 인해 1980년대 초반에 범국민적 통일기구로 설립되었다. 특히 다변화하는 주변국의 정세에 탄력적으로 대응하며 통일시대에 대비하기 위해서 초당적·범국민적 차원에서 통일정책을 수립하고 추진해 나가는데 그 의미가 있다. 민주평통 창설의 의미는 다음과 같다(민주평통 홈페이지에서 발췌).

첫째, 대통령의 통일정책 전반에 대한 자문·건의 기능을 수행하고 있다. 남북간 교류 협력 사업 강화, 인도적 지원증가, 금강산 육로관광 착수, 철도·도로 연결사업 등 급격한 남북간의 상황변화에 발빠르게 대처하는 탄력적이고 내실있는 자문·건의기능을 수행한다.

둘째, 통일에 관한 범국민적 합의조성과 범민족적 역량 결집을 위해 '통일시대를 열어가는 국민운동의 중심체'로서의 헌법이 부여한 책무를 수행하고 있다. 온라인과 오프라인을 통해 전 국민의 참여를 유도하고 통일 의지를 확산해 나가는 범국민적 통일인식 확산 운동에 노력하고 있다.

셋째, 국내외에 대표성을 지닌 2만여 명의 지도급 인사들을 자문위원으로 참여토록 하고 있다.

그러나 민주평화통일자문회의의 구성과 기능과 관련하여 과연 지역과 계층, 정파와 세대를 초월한 다양한 계층을 통일 실현에 참여토록 하는 기반과 역량을 갖추고 있는지에 대한 논란이 제기되고 있으며, 지역주민들의 실질적 참여가 보장되고 있는지에 대해서는 새롭게 검증해 볼 필요가 있다. 또한 중국, 일본, 아세안, 미주, 유럽에 지역회의를 두고 있으며, 자문위원수는 3,278명에 달하고 있다.

지역회의(개)	지역회의회(개)	자문위원수	국가(개국)
5	43	3,278	117

자료: 민주평통 홈페이지(<http://www.nuac.go.kr>)

따라서 민주평화통일자문회의의 효과적인 구성 및 기능 재편을 위해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 구성과 관련하여 지역의 대표성을 고려할 필요가 있으며, 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있는 방안을 모색하되, 공모를 통한 구성도 고려할 필요가 있다. 사회 구성의 인구비례학적 통계를 바탕으로 비례형태로 구성하는 방안도 고려할 필요가 있다.

둘째, 해외의 지역회의가 5개 범주로 한정되어 있으므로 이를 확대 개편할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 국내외 지역회의의 상호 교류를 위한 통합 정보망체계를 구축하여 온라인 의견을 표명할 수 있는 공간을 만들 필요가 있다. 평화와 통일을 위한 제도적 연구주제를 온라인상에서 상호 토론할 수 있도록 하는 방안이나 국내외 동향 정보를 교류하는 방안도 고려할 필요가 있다.

넷째, 기능과 관련하여 자문 및 심의 기능을 보다 강화하고, 정부 정책에 대한 건설적 대안을 모색할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

## 2) 자치단체 남북교류사업 추진

2010년 정부의 ‘5.24조치’ 이후 여타의 분야와 함께 전면적인 남북 경색 국면과 맞물려 남북 사회문화교류는 거의 중단된 상황이지만 북한 전문가들 뿐만 아니라 관련부처는 교류협력의 필요성을 제기하고 유연화 조치에 속도를 내는 실정이며, 북한도 교류협력의 재개를 제기하고 있다. 국내외 사례조사를 한 결과 첫째, 시혜와 수혜라는 비대칭적 관계보다는 상호호혜를 입각하여 신뢰를 형성하고, 둘째, 중앙 정부와의 협조 체제를 갖추고 상호간 이익과 다른 분야까지 연계가 가능한 사업을 가지고, 셋째, 다른 자치 단체와의 차별성과 철저한 내부적 준비과정 및 확고한 의지를 가지고, 넷째, 북한의 자치 단체와 상호간 인적·물적 교류의 다양성을 추구하는 방안들이 시사되었다(경남발전연구원, 2012). 효과적인 남북교류협력 모형을 구축하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 남북교류협력에 대한 중장기적 로드맵을 구축할 필요가 있다. 지역별로 산발적으로 이루어지는 남북교류협력은 실질적 효과가 낮아질 수 있으므로 종합적인 계획 하에 중장기적 관점에서 접근할 필요가 있으며, 지역별로 상호 중첩되거나 경쟁하지 않도록 조정할 필요가 있다.

둘째, 남북교류협력사업에 대한 통합지원체계를 강화할 필요가 있다. 통일부의 비영리법인으로 (사)남북교류협력지원협회가 2007년부터 설립되어 운영되고 있으며, 정부 위탁업무 수행 및 정책건의, 남북교류협력 관련 조사·연구 및 분석 등을 통한 남북교류협력 활성화 지원 등을 모색하고 있다. 따라서 협회의 실질적 역할을 강화하기 위해서는 지역별로 이루어지고 있는 남북교류협력사업에 대한 조정자적 역할을 강화하여 남북교류협력에 대한 통합지원체계를 모색할 필요가 있다. 특히 통일부, 협회, 자치단체 간의 유기적 협력을 모색하고 정보를 공유하며, 다양한 지원정책의 마련과 집행을 모색할 필요가 있다.

셋째, 남북교류협력에 대한 주민의식 향상을 도모할 필요가 있으며, 교육 프로그램을 강화하되, 교육프로그램을 일반주민, 학생, 기업가 등 직능별로 세분화하여 추진할 필요가 있다. 또한 교육 이외에 다양한 홍보를 온·오프라인으로 구분하여 진행하고, 실시간 의견수렴을 도모할 수 있는 공간을 마련할 필요가 있다.

넷째, 남북협력 사업의 협력적 모델 창출을 위해 사업분야별 접근을 강화할 필요가 있다. 사업분야는 매우 다양한데, 가장 쉽게 접근할 수 있는 사업부터 체계적으로 모색될 필요가 있으며, 남북한이 상호 상생할 수 있는 사업모델의 발굴과 접근이 필요하다. 특히 1차, 2차, 3차, 4차 산업별로 구분하여 접근하는 방안도 고려할 필요가 있으며, 지역별 남북교류 특화전략을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 남북 지역경제 합의서의 채택을 모색하고, 지역특성별 접근전략을 추진할 필요가 있다. 즉 북한 지역의 특성과 남한 지역의 특성이 유사한 지역 간의 교류협력을 강화하는 방안을 고려할 필요가 있다.

여섯째, 남북교류협력의 범위를 경제적 측면이외에 다양한 사회문화적 측면까지 확대할 필요가 있다, 예를 들어 관광, 언어, 문화 등의 교류 확대사업을 추진하여 민족공동체적 정신을 모색하는 방안도 고려할 필요가 있다.

### 3) 초광역권 거점별 통일센터 설치

통일에 대한 시민의식의 제고와 통일 시대를 대비하기 위한 제도적 공간을 마련하는 방안을 고려할 필요가 있다. 초광역권 거점별로 통일센터를 설치하고, 지역주민 대상 통일교육, 북한이탈주민 정착 지원, 이산가족 화상상봉센터 기능 등을 통합적으로 담당하도록 한다.

### 4) 접경지역 주민 지원

접경지역지원특별법 제2조 제1호의 규정에 의하면, ‘접경지역’이란 1953년 7월 27일 체결된 군사정전에 관한 협정에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군<sup>7)</sup>과 군사기지 및 군사시설 보호법 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군<sup>8)</sup>을 말한다. 다만, 비무장지대는 제외하되 비무장지대 내 집단취락지역은 접경지역으로 본다.

특히 행정자치부는 접경지역의 조화로운 이용·개발과 보존을 통하여 해당 지역을 발전시키기 위한 발전종합계획을 수립하여야 하며(법 제5조), 접경지역의 발전에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 접경지역정책심의위원회를 두고 있고, 접경지역

7) 인천광역시(강화군, 옹진군), 경기도(김포시, 파주시, 연천군), 강원도(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군)을 의미한다.

8) 경기도(고양시, 양주시, 동두천시, 포천시), 강원도(춘천시)를 의미한다.

의 발전에 관한 사항을 협의하기 위하여 관계 지방자치단체의 장 등 공무원과 민간 전문가로 구성하는 접경지역발전협의회를 두고 있다(법 9~11조).

따라서 접경지역 지원을 위한 정책심의기능은 국무총리 소속에서, 실질적 종합계획의 수립과 운영은 행정자치부에서 추진하고 있다. 접경지역 지원의 효과성을 도모하기 위해서는 기획, 심의, 운영의 책임부서를 일원화하는 방안을 고려할 필요가 있으며, 통일 시대에 대비한 접경지역의 활성화 방안을 구체적으로 마련하여 운영할 필요가 있다. 특히 남북교류 접경지역벨트 초광역권 구상을 모색할 필요가 있다. DMZ 생태 관광벨트, 국제 평화협력기반 구축, 남북교류협력지구 조성, 동서·남북간 교통인프라 구축 등을 종합적이고 체계적으로 모색할 필요가 있다.

## 2. 자치 외교권 확립

제2차 세계대전 이후 전개된 유럽 각국의 지방외교는 전쟁의 상흔을 치료하기 위한 도시 간 자매결연의 형태로 출발하였으나, 점증하는 세계화와 분권화의 압력에 효율적으로 대처하기 위해 각국 지방정부와의 경제적, 문화적 교류협력의 장을 점차 다원화하여 왔다. 이러한 다원화 전략은 프랑스나 영국의 경우와 같이 주로 단기적·한시적 협력을 통해 얻은 성과의 엄정한 평가를 통해 교류확대여부를 결정하는 방식을 채택하고 있다. 유럽 지방외교의 기본목표와 전략을 고려할 때 우리 지방정부의 대유럽 교류협력 확대전략은 단순한 ‘거점확보’를 넘어서서 ‘모범사례구축’이라는 새로운 지향점을 향해 전면적으로 재조정될 필요가 있다. 즉 대상국가, 대상지역의 수평적 확대보다는 협력영역별 표적국가 내지는 표적지자체(targets)를 설정하고, 이러한 목표단위와의 실질적 협력관계 심화에 집중적으로 투자함으로써 ‘성공사례’ 혹은 ‘협력의 전형’을 구축해야 한다(김지희, 2008).

세계화에 따른 지방자치단체의 문제점을 해결하기 위해서는 우선 중앙정부는 조정과 지원의 역할, 지방자치단체는 구체적인 계획의 수립과 추진의 역할, 민간은 교류의 주체 및 경영능력과 재원의 제공자로서의 역할을 수행하는 국제화 추진체계를 정립해야 한다. 특히 지방자치단체는 행정조직내 여러 부분에 분산되어 있는 국제교류계획을 통합·조정할 국제통상부서의 위상을 제고하고 그 기능을 더욱 활성화시킬 필요가 있으며, 민간의 에너지를 결집하고 국제교류를 비롯한 제반 국제화 전략을 민간 중심으로 이끌어 나갈 수 있도록 지역 국제화 추진의 중심적 역할을 수행함과 동시에 민간단체, 주민 등과의 조정 및 협조체계를 갖추어 필요가 있다.

또한 많은 지방자치단체들이 지방자치의 본격적 실시와 더불어 문화교류와 해외투자 시장 개척을 위해 노력하고 있는데, 이러한 노력의 실효성을 증대시키기 위해서는 분권화를 통해 국제감각을 제고시킬 수 있어야 하며 국제업무에 효과적으로 대응할 수 있는 전문인력의 확충이 필요하다. 특히 국제업무에 관한 인센티브제도의 도입을 통한 인사상의 우대조치, 해외연수를 통한 실질적인 업무경험의 체득을 꾀하는 것, 국제화추진 경비의 항목을 설치하여 중앙정부로부터의 지원을 확대하는 것, 그리고 세계화사업에 대한

예산의 우선 배정 등을 통하여 충분한 재원을 확보할 수 있도록 조치하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 지방정부가 기업적으로 운영하는 사업영역에 대해서는 선진 외국 지방정부와의 계약에 의한 서비스 공급도 고려해볼 만하다(안용식·강동식·원구환, 2006).

### 3. 국방과 지역경제

#### 1) 지역특성에 맞는 국방클러스터 산업 육성

국방분야는 국가적 차원에서 접근될 수 있는 사항이지만, 지역적 관점에서는 경제적 관점에서도 접근될 수 있는 사항이다. 따라서 지역경제와 연계된 국방산업의 활성화는 국방과 지역과의 연계성을 강화할 수 있는 전략 중의 하나라 할 수 있는데, 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 국방과 지역경제를 제4차 산업혁명과 연계하여 경제적 관점에서 접근할 필요가 있다. 특히 로봇 등을 활용한 국방과 지역경제 활성화를 도모할 필요가 있으며, 이를 통해 지역경제 활성화를 도모할 수 있는 이점도 있다.

둘째, IT 융합 국방산업 육성 로드맵을 확정하고, 방위산업 선진화 포럼 등 산·학·연·군·관의 유기적 협력 네트워크를 구축해 상호 교류를 더욱 활성화 시킬 필요가 있다. 특히 국방기술 개발 기업의 시제품 제작 및 성능개선 등 제품 기획 단계부터 시범 적용에 이르기까지 모든 기술을 통합 지원하는 방안을 모색하고, 이를 통해 기반기술 고도화와 국방 핵심 기술력을 확보, 매출 증대와 수입 대체 효과를 지향할 필요가 있다.

셋째, 국방기업의 사업화를 위해 중동, 동유럽, 중남미 등에서 열리는 방산 및 IT분야 전시회 참가, 해외마케팅 거점 구축을 통해 해외 판로 개척을 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 국방기술 맞춤형 인력 양성 프로그램을 지역별 클러스터 내에서 운영해 일자리 창출로 연계하는 방안도 고려할 필요가 있다.

#### 2) 직업군인의 지역별 정착 지원

대한민국의 남자는 의무적으로 군복무를 이행해야 한다. 의무에 따른 사회적 보상을 마련하는 방안 중의 하나로 제대군인 정착 지원센터 마련을 모색할 필요가 있다. 제대군인이 군 복무지역에서 정착할 수 있는 방안은 지역활성화 방안과도 일맥상통할 수 있다.

제대군인 정착 지원센터는 주로 교육지원 프로그램 및 취업 지원프로그램을 활성화하는 것이 필요하다. 1:1 맞춤형 취업지원, 소자본 창업지원<sup>9)</sup>, 귀농·귀촌교육, 기술교육 등으로 구분할 수 있는데, 국방부, 국가보훈처와 합동으로 운영하는 방안을 모색할 필요가 있다.

9) 소양교육을 실시한 후, 창업할 때까지 ‘맞춤형 컨설팅’ 및 ‘상담’을 하고, 자금이 필요할 경우 소상공인진흥공단과 연계하여 정책자금을 알선하는 등 창업을 적극 지원하는 방안을 모색할 필요가 있다.

또한 귀농·귀촌교육 지원 프로그램과 연계하여 정년 퇴직하는 제대군인들을 지원해주는 방안도 고려할 필요가 있으며, 이는 각 지방자치단체의 농업관련 부서와 연계하여 상생 협업하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 참 고 문 헌

- 경남발전연구원(2012). 「경상남도 대북교류협력사업 활성화 방안」
- 김영정. (2014). 지역연구의 동향과 전망, 「한국사회」, 15(1); 163-199.
- 김지희. (2008). 서유럽의 지방외교: 영국,프랑스 지자체의 국제협력현황과 대응전략. 「비교민주주의연구」, 4(2) : 87~106
- 박지현. (2014). 지역기반 국가부담그의 지방이양 방안. 「조세연구」, 한국조세연구포럼. 14(3): 181-239.
- 안용식·강동식·원구환. (2006). 「지방행정론(개정판)」, 서울: 대영문화사
- 이은진. (1999). 지역사회연구의 현황과 쟁점, 「지역사회학」, 1(1); 105-122.



# 새로운 정부 교육부의 지방정책

박상옥 (공주대)



## 새로운 정부 교육부의 지방정책

우리나라는 『헌법』 제31조 제4항에 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 등의 규정을 근거로 『지방교육자치에 관한 법률』을 비롯한 『지방공무원법』과 『지방교육재정교부금법』 등에 의거하여 지방교육자치가 시행되고 있다. 물론 지방교육자치가 헌법상의 제도 보장인지, 아니면 헌법이 아닌 『지방자치법』 제121조 제1항 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하게 하기 위하여 별도의 기관을 둔다.”는 규정과, 제2항 “별도의 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”는 규정에 근거한 제도인지에 대해서는 논쟁이 있다(김용, 2013). 그러나 헌법재판소는 지방교육자치의 헌법적 본질을 중앙권력에 대한 지방적 자치와 『헌법』 제31조 제4항에 근거한 문화적 자치라는 ‘이중의 자치’ (지역적 자치와 영역적 자치의 결합)로 보고 있다(헌재 2000.3.30. 99헌마113).

결국 현행 헌법에 근거했을 때 새로운 정부의 지방교육정책은 지방교육자치의 형식적인 측면을 넘어서 실질적으로 지방교육자치를 실현시키도록 할 것인가와 관련되어 있다. 또한 현재 여러 대선주자들이 교육부 폐지 또는 교육부 축소와 교육위원회 설립 등을 주장하며, 장기적인 국가교육 설계와 정치적인 영향력을 배제하고자 하지만, 교육부 폐지 또는 축소는 지방교육자치의 실현과도 깊이 관련되어 있다. 따라서 여기에서는 먼저 새로운 정부의 지방교육정책을 지방교육자치와 관련지어 제안하고자 한다. 그리고 교육행정(교육감)과 일반행정(시도지사 및 시군구청장)이 함께 협력해서 지역과 학교가, 마을주민과 학생이 함께 만들어가는 마을교육공동체 정책도 제안할 것이다.

### 1. 실질적 지방교육자치 실현 및 지방교육재정의 확대

우리나라의 지방교육자치는 『교육법』이 시행된 1952년부터 실시되기 시작하여, 1961년 5.16군사정변으로 폐지되었다가 다시 부활하였으나 지방의회가 폐쇄됨에 따라 중앙에서 교육위원을 임명하는 명목상의 교육자치가 30년 남짓 운영되었다(박수정, 2013). 지방자치가 부활되고 『지방교육자치에 관한 법률』이 1991년에 제정됨에 따라 지방교육자치가 본격적으로 시행되고 있다. 그리고 2010년부터 교육감 및 교육위원의 선출 방식이 주민직선제로 전환되어 지방교육자치가 더욱 강화되었다.

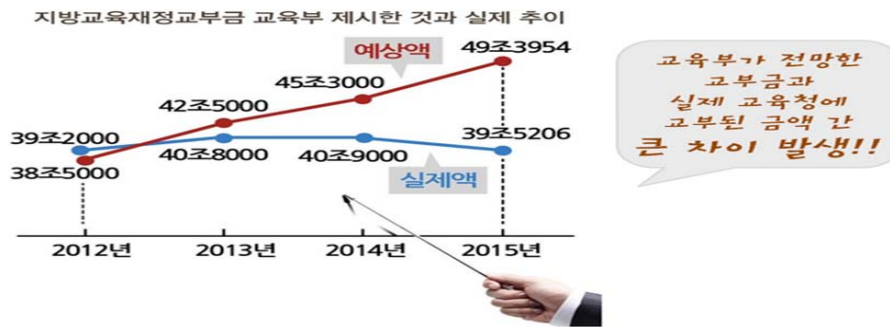
그런데 우리나라에서 지방교육자치는 교육사무에 대한 권한 보유를 전제로 하나, 국가중심적 교육운영의 문화가 강하여 수직적인 관계 구조가 형성되어 있으며, 교육권한의 지방 이양이 주요한 이슈가 되어 왔다(박수정, 2013). 최근에는 교육에 대한 중앙과 지방의 역할 분담과 관련하여 유·초·중등교육이 지방의 고유 권한이라는 관점에서 논의가 이루어지고 있다. 권한 배분의 기준과 구체적인 권한 배분, 법제화 방안 등에 대한 연구가 발표되고 있다. 최근 대선을 앞두고 교육부 폐지나 교육부 축소를 공약으로 내걸고

있는 것도 교육권한의 지방 이양, 중앙과 지방의 역할 분담을 근거로 이루어지고 있는 것이다. 특히 2010년과 2014년 선거에서 소위 ‘진보 성향’의 교육감들이 대거 선출됨에 따라 중앙과 지방의 갈등 현상이 나타나고 있다. 학생인권조례, 혁신학교, 누리과정, 국정교과서 등 교육정책을 둘러싸고 중앙과 지방의 갈등 현상이 반복되고 심화되는 경향을 보이고 있다. 이는 교육이념이나 정치적 입장 차이 등에서 오기도 하지만, 지방교육행정의 중앙의존적 경향, 중앙과 지방의 교육권한 설정 불명확 및 법제화 미비, 지역교육청 기능개편의 중앙집권적 추진 등도 원인으로 작용하고 있다(박수정, 2013). 따라서 새로운 정부에서는 지방교육자치 또는 유·초·중등교육이 지방의 고유 권한이라는 관점에서 중앙과 지방의 교육권한 설정에 대한 법제화가 이루어질 필요가 있다. 또한 실질적인 지방교육자치를 구현하기 위하여 지방의 교육자치 역량과 책무성 제고를 위한 노력도 함께 이루어져야 할 것이다(박수정, 2013).

또한 실질적 지방교육자치를 실현하기 위해서는 지방교육재정이 안정적으로 확보될 필요가 있다. 무상급식을 비롯한 교육복지정책 확대, 2012년부터 추진하는 누리과정에 따른 재원수요 부담, 2013년 이후 세수부진으로 매년 교부금 결손이 발생하여 계속 지방채로 충당하는 상황 등 지방교육재정 수요는 급증하고 있는데, 지방교육재정 중 중앙정부가 이전하는 재원이 가장 큰 비율을 차지하고 있어 이 재원을 통한 중앙정부의 간접 및 지역교육청과의 갈등이 이루어지고 있다. 구체적으로 중앙정부에서 지방으로 이전하는 재원에는 지방교육재정교부금과 국고보조금이 있는데, 2015년을 기준으로 시·도교육비특별회계 결산액 62조 3,605억 원 중 지방교육재정교부금 39조 4,056억 원, 국고보조금 6,833억 원 등 중앙정부 이전수입은 40조 888억 원으로 64.3%<sup>10)</sup>를 차지하고 있다(오범호, 2016).

이렇듯 지방교육재정의 중앙 의존도가 매우 높고 이 중에서 지방교육재정교부금이 가장 큰데, 지방교육재정교부금은 현재 내국세의 20.27%를 확보하여 시도교육청별로 기준재정수요액을 산출하여 배분하고 있다. 그런데 기준재정수요액의 측정항목이 점차 많아졌고, 측정항목에 중앙정부의 교육정책수요를 반영하기 위한 사업비적 성격을 가진 항목들이 상당수 포함되어 있다. 이러한 측정항목이 많아질수록 시·도교육청은 이에 해당하는 예산을 편성해야 하므로 자율적인 예산 운영이 어려워진다(오범호, 2016). 더욱이 최근 경기침체로 인해서 세수 부족으로 인해 아래 그림과 같이 2013년 이후 교부금결손이 발생하면서 자율적인 예산 운영이 더 어려워졌다. 부족한 예산으로 교육감들이 지역 특성을 반영한 교육정책을 추진할 수 있는 여력이 부족해졌는데, 더욱이 중앙정부의 교육정책수요를 반영해야 하는 압박을 받다보니 기존 정책사업뿐만 아니라 교육감이 지역주민에게 약속한 새로운 교육정책사업의 추진도 어려워질 수밖에 없다. 이로 인해 중앙과 지방 사이에 갈등이 생겨날 수밖에 없었으며, 대표적인 사례가 누리예산을 둘러싼 마찰이었다.

10) 지방교육재정교부금 부담 지방교육채 발행분 6조 1,268억 원을 포함하면 중앙정부 의존율은 74.1%에 이른다.



[그림 1] 지방교육재정교부금의 예상액과 실제액 차이(반상진, 2016: 150)

따라서 실질적인 지방교육자치를 구현하기 위해서는 지방교육재정을 확보하고 보통교부금의 배분기준을 합리적으로 설정할 필요가 있다. 지방교육재정교부금의 배분기준인 기준재정수요액 산정이 합리적으로 이루어질 때 중앙의 지방교육 통제가 줄고 중앙정부의 정치적 이해관계 및 교육이념 차이에 따른 배분이 아닌 공평한 배분이 되며 결국 지방교육자치를 보장할 수 있기 때문이다. 이를 위해서 다음과 같은 방안을 제안하고자 한다.

첫째, OECD 평균에 근거한 GDP 6%의 교육재정 확보의 원칙 아래, 내국세 일정률 인상(이를테면, 20.27%에서 22% 또는 25.27%로 인상)을 통한 지방교육재정교부금 확대와 더불어 경기 변동에 따른 전체 내국세 총액 감소를 대비해서 증액교부금제도 부활과 ‘(가칭)지방교육재정안정화기금’을 도입, 교육세 세원 확대(교육투자의 소득재분배 효과를 얻기 위해 직접세인 소득세, 법인세 등에 추가로 교육과세) 등의 다각적인 방안 마련이 필요하다.

현행 교부금 배분은 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 그 부족액을 기초로 산정 교부함으로써 적기에 재정부족액을 파악하여 반영하는 장점이 있지만, 반면에 경기 위축에 따른 조세 수입 감소로 교부금이 급감하는 경우, 재정충격으로 인해 안정적인 지방교육재정 운영과 시·도교육청의 자율적인 교육정책 추진을 저해하고 있는 실정이다(오범호, 2016). 현재에는 지방교육채를 발행하여 교부금 손실분을 충당하고 있지만, 이미 지방교육채가 과다한 데다 채무 증가는 지방교육재정을 악화시키는 잠재적 요인이 되고 있다. 따라서 증액교부금제도를 부활하는 방안과 ‘(가칭)지방교육재정안정화기금’을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다(오범호, 2016). 2004년 교부금법 개정을 통해 폐지된 증액교부금제도는 경기변동이나 정책적 요인 때문에 경상교부금이 줄어들면 이를 통해 보전하는 기능을 수행했다. 최근의 누리과정 지원처럼 폐지한 증액교부금을 부활하는 방안을 검토할 필요가 있다. 경기 호황으로 세수가 증가할 경우, 일정 부분을 적립하여 재정 악화시 이를 활용할 수 있도록 하는 ‘(가칭)지방교육재정안정화기금’ 도입을 검토할 필요가 있다. 이를 통해 교부금의 급격히 증가할 경우 발생할 수 있는 낭비성 예산 집행을 방지하는 한편, 연도 간 재정을 형평화하여 재정 위기시에도 안정적이고 계획적인 운영이 가능할 수 있다. 기금 적립을 위해 순세계잉여금의 일정 비율이나, 세수가 과거 3년 평균보다 급격히 증가하여 발생한 재원 증가액의 일정 부분을 재원으로 활용할 수 있다. 내국세분 교부금이 과거 3년 평균보다 현저히 감소

한 경우에 적립된 기금을 사용할 수 있도록 한다.

둘째, 지방교육재정교부금의 기준재정수요액 측정항목을 단순화해야 한다. 시·도교육청 예산수요의 정확한 측정을 위해 측정항목을 상세화하는 것이 바람직할 수 있지만, 교부금 총액이 고정된 상황에서 해당 수요를 위한 재원은 결국 교부금 내에서 배분되어야 한다. 새로운 측정항목을 위해서는 기존의 수요에 투입되었던 재원으로 충당을 해야만 한다. 측정항목은 시·도교육청의 다양한 재정수요를 포착하기 위해 설정되어야 한다. 그러나 현재의 측정항목에는 중앙정부의 교육정책수요를 반영하기 위한 사업비적 성격을 가진 항목들이 상당수 포함되어 있다. 이러한 측정항목이 많아질수록 시·도교육청은 이에 해당하는 예산을 편성해야 하므로 자율적인 예산 운영이 어려워진다.

시·도교육청의 재정 운용의 자율성이 제고되면 지역의 환경과 특색을 고려한 교육정책을 추진할 수 있다. 따라서 현재 8개 측정항목과 34개의 세항목으로 구성되어 있는 현행 기준재정수요액의 측정항목을 간소화하여 시·도교육청 예산운영의 자율성을 확대할 필요가 있다. 특히, 사업비적 성격의 측정항목은 크게 간소화할 필요가 있다. 다만, 교육청 간의 특성과 정책수요 차이 등을 고려할 때, 보통교부금 배분기준은 단순성이나 간결성도 중요하지만 정교성이 상대적으로 더 요구된다는 점에서, 단순화했을 경우의 차이와 효과 등을 시뮬레이션 등을 통해 면밀히 분석하여 판단해야 한다.

셋째, 보통교부금과 특별교부금의 배분방식 설정 및 배분·운영에 대한 객관성 및 투명성을 강화할 필요가 있다. 보통교부금의 배분기준이 자의적이고 복잡하게 설정되어 있어 객관성과 투명성이 부족하다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 배분방식을 보다 투명하고 합리적으로 설정할 필요가 있다. 이를 위해 교부금법 시행규칙 개정시 반드시 시·도교육청 담당자 및 외부전문가의 의견을 반영하도록 하는 장치로서 ‘보통교부금 자문위원회’를 구성하여 운영하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 보통교부금 총액 규모에 맞춰 시·도별 배분액을 산정하기 위해서는 적용률을 활용하여 조정할 수밖에 없으므로, 위원회에서는 적용률을 제외한 측정항목, 측정단위, 단위비용 및 측정산식에 대한 타당성과 측정항목 간 수요산정의 우선순위를 검토·자문하는 기능을 수행하도록 한다.

이와 함께 기준재정수요액의 측정항목, 측정단위를 설정함에 있어 시·도교육감협의와 협의 후, 국회 상임위원회에 보고하도록 법령을 개정할 필요가 있다. 특히, 측정항목과 측정단위를 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있는 현행 교부금법을 개정하여 최소한 측정항목만큼은 개정전 국회 승인을 받도록 할 의무화해야 한다. 뿐만 아니라 특별교부금 역시 중앙정부와 시·도교육청의 사전협의를 통해 특별교부금 교부·운영지침을 마련하여 특별교부금 대상사업 및 신청절차 등을 사전에 공개하여 특별교부금의 운용방침과 집행과정을 객관화하고 예측 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다. 현행 국가시책사업심의위원회를 확대하여 ‘특별교부금 심의위원회’를 구성해야 한다. 이 위원회에서는 국가시책사업과 지역현안사업의 범위와 선정기준을 마련하고, 사업의 타당성을 심의하여 사업을 선정하는 역할을 담당하도록 한다. 위원회의 구성은 외부전문가를 중심으로 한다. 사후관리제도로서 교부금법 제12조를 개정하여, 특별교부금도 보통교부금과 같이 국회 소관상임위원회에 배분내역과 운영에 필요한 주요사항을 보고하도록 하는 것을 고려할 수 있다. 이를 통해 예산에

대한 국회 통제를 강화하여 예산집행의 투명성을 제고해야 한다.

추가적으로 특별교부금의 규모를 축소할 필요가 있다. 이미 19대 국회와 교육부에서도 특별교부금 규모를 축소하는 내용의 법률 개정안이 여러 차례 제출된 바 있다. 현행 내국세분 교부금의 4%에 해당하는 특별교부금의 비중을 3%로 우선 하향 조정하고 점진적으로 2% 하향할 필요가 있다. 이를 위해 전국에 걸쳐 시행할 필요가 있는 국가시책사업은 국고보조사업으로 환원하여 시행하도록 하는 한편, 국가시책사업수요 특별교부금은 사전에 수요발생 예측이 불가능하거나 추진이 시급한 지방교육재정 수요에 한정하여 사업을 최소화하도록 해야 한다. 지역교육현안사업의 경우에는 현재의 교부율을 유지하거나 축소하고, 대상사업들 간의 우선순위 기준을 마련하여 지역교육현안사업 교부운용규정에 명시하도록 해야 한다. 재해대책사업은 목적에 맞는 예산 수요가 적기 때문에 그 일부를 재해예방 및 안전관리에 쓰일 수 있도록 하는 규정할 필요가 있다. 특별교부금 교부율 축소에 따른 재원은 보통교부금으로 전환하도록 하여 시·도교육청의 예산 운용의 자율성을 제고하고, 지역의 특성과 실정을 반영한 교육정책 추진을 가능하도록 해야 한다.

교육재정 확보는 국가적 차원에서 투자우선순위에 대한 결단의 문제이지 재원 부족의 문제는 아니다. 교육발전을 위한 미래 투자에 대한 강한 도전과 목소리가 절실하다. 교육투자는 국가 투자 우선순위에서 “상수”이다. 국가경제가 어려울수록 교육의 공공성 확대를 위한 공격적인 교육투자를 통해 지속가능한 국가발전의 기초를 다지는 지혜가 필요하다. 특히 우리 사회가 당면하고 있는 시대적 과제인 저출산·고령화에 따른 생산가능인구 축소 문제는 국가의 지속가능한 성장과 깊은 관련이 있기 때문에 교육재정 투자 확대를 통해 생산인구의 양적인 감소 문제를 적극적으로 해결하려는 국가적 결단과 노력이 필요한 시점이다.

## 2. 교육자치와 일반자치의 연계협력 강화

교육자치와 일반자치의 관계는 오랫동안 뜨거운 감자와 같은 중요하면서도 민감한 쟁점이었다. 일반행정과의 분리·독립의 원리에 충실한 ‘분리론’과 이를 배경하는 ‘통합론’이 서로 대립해왔다. 그러나 2000년을 전후하여 분리론과 통합론의 사이에서 ‘연계협력론’이 대두되면서, 지방자치단체의 재정지원과 교육사업, 교육자치와 일반자치의 협력을 위한 구체적인 제도와 정책에 대한 논의가 많아지고 있다(박수정, 2013). 앞으로 교육자치와 일반자치, 즉 교육행정기관과 지방자치단체가 함께 교육발전을 위해서 함께 지원하고 서로 협력해야 한다는 목표를 가지고 양자가 함께 할 수 있는 제도적 환경 정립과 사업이 중요해지고 있다(박수정, 2013).

서두에서 언급했듯이, 헌법에서는 일반행정기관과 교육행정기관간의 관계에 대해 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 교육학계는 교육의 자주성, 전문성, 중립성 조항이 지방교육행정을 일반행정으로부터 분리해 독자적으로 수행하도록 하는 교육자치 또는 지방교육자치의 헌법적 근거로 해석(헌법 제31조 제4항)하고 있다. 반면 행정학계는 지방자치를 헌법적 차원에서 제도적으로 보장하는 것으로, 주민의 복리에 관한 사무에는 교육도 포

함되는 것으로 주장(헌법 제117조 제1항)한다.

그러나 대체로 지방자치단체의 교육에 관한 일정한 권한과 책무를 규정하고 있지만, 교육·학예 사무에 관한 권한은 크게 제한되고, 사무집행권에서 배제되지만 지방행정의 종합성, 통일성 확보를 위해 이들 사항에 대해서 일정한 범위 내에서 조정적인 기능을 할 수 있다. 『지방자치법』 제9조(지방자치단체의 사무 범위)에서 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고, 『지방자치법』 제101조(지방자치단체의 통할대표권)에서 지방자치단체의 장은 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하는 집행기관으로, 교육감은 교육·학예에 대한 사무에서 지방자치단체를 대표한다고 규정하고 있다. 또한 『지방교육자치에 관한 법률』 제18조 1항(교육감)에서 시도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시도에 교육감을 두고 있다. 이러한 법적 기준에 따라 유·초·중등교육과 평생교육 분야에 대한 지방자치단체와 교육청의 역할을 아래 표와 같이 정리할 수 있다(신현석, 2014). 법규정과 역할 분담에 의거하면, 결국 지방교육행정을 관할하는 지방자치단체에는 외부에 대해 두 개의 대표기관이 존재하며, 양 대표기관은 대등하고 원칙적으로 상호 독립적인 관계에 있기 때문에 연계협력이 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 유·초·중등 교육 분야 지방자치단체와 교육청 역할

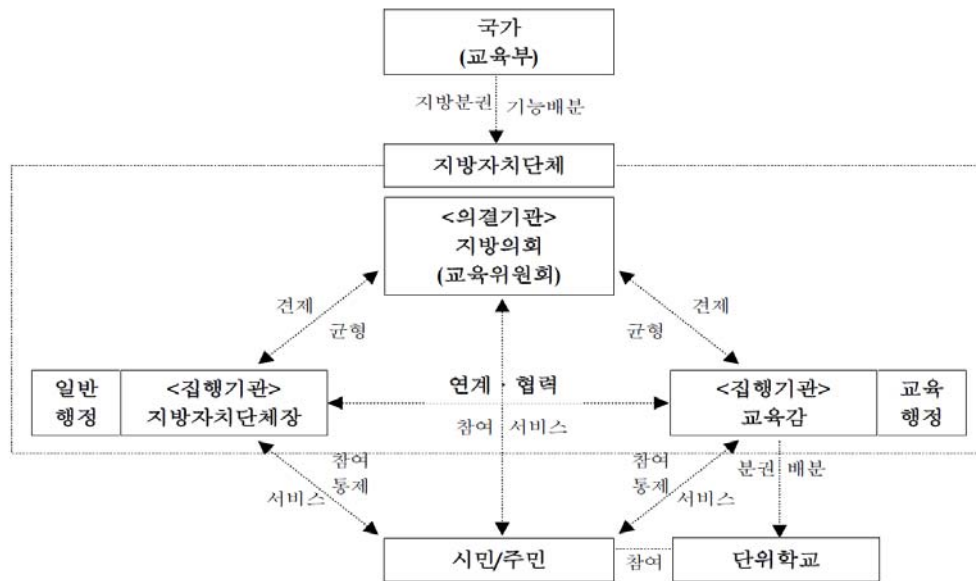
구분	교육자치(교육청) 주도적 중심적 역할 수행		일반자치(지방자치단체) 보조적 지원적 역할 수행	
	사도 교육청 (교육감)	지역교육청 (교육장)	사도(지사) (광역자치단체)	사군구 (기초자치단체)
학교 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육·학예에 관한 사무 전반을 총체적으로 관장</li> <li>예산 편성·집행과 초·중등교육 정책 수립, 인사 관련 권한 보유</li> <li>학교급식시설 관리운영, 학교급식 직영 전환</li> <li>교육청 세출예산 편성에 대한 협의권</li> <li>평생학습 관점 학교교육 개선 지원</li> <li>고등학교에 대한 지도·감독</li> <li>지방교육행정협의회 구성·운영 협의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사도 교육·학예에 관한 사무 중 위임받아 분장</li> <li>공사립의 유치원, 초·중학교에 관한 지도·감독</li> <li>그 외 조례로 정한 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공립학교 설치·운영, 교육환경 개선을 위한 법정비·법정 전출금 부담</li> <li>교육비 특별회계 전출금으로 총당되는 교육청 세출예산 편성에 대한 협의권</li> <li>초·중등학교에 대한 교육경비보조사업(교육 지원사업)</li> <li>지방교육행정협의회 구성·운영 협의</li> <li>평생학습 관점 학교교육 개선 지원</li> <li>청소년 지원사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육감의 권한에 속하는 사무의 일부를 위임받아 수행 가능</li> <li>고등학교 이하 각급 학교에 교육경비 보조 가능 <ul style="list-style-type: none"> <li>교육격차 해소와 우수인재 양성 주력</li> <li>유치원, 초·중학교 위주 교육경비 지원</li> <li>교육환경 개선과 학교교육 질 향상, 사교육비 절감을 위한 보육, 방과 후 학교, 영어교육 지원 등</li> </ul> </li> <li>청소년 지원 사업</li> </ul>
학교 급식	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교급식 직영 전환</li> <li>학교급식위원회 설치·운영</li> <li>학교급식시설 관리·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육감의 권한을 위임받아 업무수행</li> <li>유치원, 초·중학교 급식관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교급식 행재정적 지원, 필요 시책 강구</li> <li>학교급식지원심의위원회 설치·운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교급식 행재정적 지원 강구</li> <li>학교급식지원심의위원회 설치</li> <li>학교급식지원센터 설치·운영</li> </ul>



〈표 2〉 평생교육 분야 지방자치단체와 교육청 역할

구분	교육자치(교육청) 역할 축소, 지원적 역할 수행		일반자치(지방자치단체) 역할책임 확대, 주도적 역할 수행	
	사도 교육청 (교육감)	지역 교육청	사도(지사) (광역자치단체)	사군구 (기초자치단체)
평생 교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사군구 평생학습관 등의 설치운영</li> <li>• 평생교육시설 관할권 : 지정, 인가 취소 등               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다만, 사내대학형태의 평생교육시설은 교육과학부장관 인가</li> </ul> </li> <li>• 평생교육시설 행정처분권</li> <li>• 문자해독교육프로그램 설치운영 또는 지정</li> <li>• 경과조치 : '08.4.18 법 시행 전부터 수행해온 평생교육 관련업무 계속수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육감 권한을 위임받아 업무수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생교육진흥정책의 수립과 추진</li> <li>• 평생교육진흥사업을 실시 또는 지원</li> <li>• 평생교육활동 지도·지원연수</li> <li>• 평생교육 진흥 위해 학습자에게 직접 경비보조 가능</li> <li>• 정보화 관련 평생교육의 진흥</li> <li>• 소속직원의 학습휴가 및 학습비 지원</li> <li>• 문자해독교육의 실시 노력</li> <li>• 능력측정검사를 통한 자격 인정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사군자치구 평생교육협의회 설치운영</li> <li>• 연도별 평생교육진흥시행계획 수립시행</li> <li>• 평생교육 통계조사 실시</li> <li>• 사도 평생교육진흥원 운영</li> </ul>
인 적 자 원 개 발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역인적자원개발 시책을 수립시행함에 있어서 지방자치단체의 장에게 의견 개진</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 기책과 지역특성을 고려하여 인적자원개발에 필요시책 강구, 정책 추진, 지원 제공</li> <li>• 지역인적자원개발협의회 구성운영</li> <li>• 지역인적자원개발 사업 자체 평가</li> <li>• 인적자원개발정책책임센터 지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사군자치구 평생교육협의회 설치운영</li> <li>• 평생학습도시 추진(교육과학부 지정지원)</li> <li>• 평생학습관 설치지원</li> </ul>

현재 교육자치와 일반자치의 연계·협력은 크게 다음의 네 가지 방식으로 이루어지고 있는데, 요약하면 [그림 2]와 같다(신현석, 2014). 첫째, 교육협의체를 운영하는 방식으로 양 기관에서 책임 있는 자리에 있는 사람들이 함께 모여 교육관련 사무를 협의하여 처리할 수 있도록 협의체를 구성운영한다. 둘째, 교육협력관계를 운영하는 것으로 양 기관 간 교육에 관한 의견을 조정하고 상호협력을 이끌어내기 위하여 교육청 소속 공무원들의 교육협력관(또는 교육기획관)이라는 이름으로 시·도청에 파견근무한다. 셋째, 교육지원에 관한 조례를 제정하여 지방자치단체가 교육협력사업의 근거를 마련하고 사업을 추진한다. 넷째, 교육위원회가 일반의회 상임위원회의 하나로 통합되면서 교육위원회의 제반 사무를 지원하기 위해 교육청에서 파견·전출하는 공무원과 사무직원으로 구성되는 지원조직을 제도적으로 설치하고 있다.



[그림2] 교육자치와 일반자치의 관계(신현석, 2014)

또한 재정적으로 연계·협력하도록 법규적 근거가 마련되어 있다. 주로 지방자치단체가 교육청에게 법과 조례에 따라 전입금과 경비보조를 하고 있다. 특히 지방자치단체의 안정적인 교육지원을 위해 2005년 경기도가 처음으로 교육지원 조례를 제정한 이후 2012년에는 전국의 9개 시·도에서 교육지원 조례를 제정하여 운영하였다(이선희 외, 2013). 이러한 교육 연계·협력의 성과로 지방자치단체 교육지원 투자규모는 지속적으로 확대되고 있으며, 그에 따라 교육복지는 점차 확대되고, 교육시설의 개선이 이루어졌으며, 교육프로그램 지원이 보다 더 이루어지고 있다(신현석, 2014).

이렇듯 행·재정적 측면에서 연계·협력하도록 법규적 근거가 마련되어, 실제로 양자 간에 교육협력이 행해지고 있어서 외견상 관계현상은 건전한 것으로 보이지만 협력과정에서 소통이 원활하지 못하고 자치단체장이 소극적인 경우 실효성을 거두기 힘든 면이 있다. 지방자치단체 교육지원이 합리적으로 이루어지고 있거나, 정치적인 합의에 따라 원활하게 이루어지고 있다고 하기는 어렵다는 점이 한계로 드러나고 있다(신현석, 2014). 특히, 교육자치(기구)와 일반자치(단체)간의 교육 연계·협력은 교육감, 시·도지사, 시·도의회 간의 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 동일하거나 유사한 경우에 더욱 확대·강화되는 경향이 있지만, 교육감, 시·도지사, 시·도의회 간의 정치적인 성향과 소속 정당(또는 지지를 받는 정당)이 다르거나 반대일 경우에는 교육자치(기구)와 일반자치(단체)간의 교육 연계·협력은 원활하게 진행되지 못하고 있다(신현석, 2014). 따라서 새로운 정부에서는 교육자치와 일반자치가 교육에 관한 연계·협력을 강화할 수 있는 정책이 마련될 필요가 있다.

첫째, 교육협력 관련 조례의 제·개정이 필요하다. 예를 들어, 충청남도의 경우 도지사와 교육감의 협력사업 및 충청남도교육발전의 방향 및 정책제안을 위해 ‘충남교육발전협의

회 설치 및 운영에 관한 조례’와 교육여건 개선, 인력양성 및 교육협력을 위한 ‘충청남도교육행정협의회 구성운영에 관한 조례’를 제정운용하고 있으나, 교육발전협의회와 교육행정협의회의 기능이 유사 중복되고, 도청과 교육청간의 교육협력을 종합적으로 담아내지 못하는 한계를 지니고 있다. 이에 반해 경기도는 기존의 교육정책협의회 설치운영 조례와 경기도 교육지원 조례를 폐지하고, ‘경기도 교육재정지원 및 협력에 관한 조례’(2015.8.)를 제정하여 운용하고 있다. 따라서 각 시도에서 『지방교육재정교부금법』 제11조에 따른 교육비특별회계로의 전출에 관한 사항과 교육환경개선, 창의인재 양성, 공교육내실화 등을 통합하여 “○○시·도 교육재정 지원 및 협력조례”를 제정함으로써 지방교육재정을 안정적으로 확보하고 일반자치기구가 교육에 대한 보다 주도적인 역할을 분명히 하도록 할 필요가 있다.

#### 경기도 교육재정 지원 및 협력조례(2015.8)

- 교육비특별회계로의 전출에 관해 필요사항, 경기도 교육환경 개선 통한 공교육 내실화, 인재양성기반
- 교육정책협의회 : 교육비특별회계 전출에 관한 사항과 교육환경 개선에 필요한 사항 심의
  - 교육비전입금, 경기교육청 세출예산안에 대한 경기도교육감과 도지사 협의사항, 균등한 교육기회 제공사업, 우수인재 육성 및 창의력 양성사업, 직업교육 활성화 사업, 교육복지증진사업, 학교시설 개선사업 등
- 교육재정지원, 교육협력지원, 교육협력관 상호파견, 교육정책실무협의회 구성 등

둘째, 지방자치단체 및 교육행정기관의 지원이 강화될 필요가 있다. 교육서비스는 시장경제 원칙이 지배하는 민간부분에 지나치게 의존해서는 안되며, 국가와 지방자치단체가 1차적인 책임을 져야한다. 지방교육자치는 자주적 재정권이 전제되어야 하며, 자체적인 세입원 개발과 증대로 자율성을 신장시키는 한편, 집행과정에 있어서도 세출예산의 과목구조 조정 등을 통해 효율성을 추구하는 것이 요구된다(김창수, 2015). 이를 위해 우선, 지방자치단체의 책임성을 제고할 필요가 있다. 지방교육은 지방자치단체의 고유사무라 주장하면서도 지방자치단체의 교육에 대한 비용부담을 매우 인식하다. 시·군·구도 국가 재정의 지원과 시·도의 보조금을 받고 있으면서도, 시·군·구 교육경비보조에 관한 규정이 있기 때문에 단위학교의 경비를 보조해 주고 있다. 시·도 지방자치단체의 교육비 부담을 증대함으로써, 지방자치단체의 학교교육운영에 대한 권한과 책임을 확대해가야 한다.

또한 지방자치단체의 지방교육책임에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다. 지방자치단체의 지방교육재정의 부담에 대한 지방자치단체 공무원과 지역주민의 인식전환이 이루어져야 한다. 교육·학예에 관한 사무는 지방사무이고, 지방사무는 지방자치단체가 책임져야 하는 것이므로, 교육·학예에 소요되는 교육재정의 확보책임을 지방자치단체가 떠맡아야 하는 과제이다. 지방자치단체의 교육비 부담에 대한 당위성을 공무원과 지역주민들이 인식할 수 있도록 다양한 방식으로 홍보해야 한다.

마지막으로 지방자치단체의 교육경비 부담을 확대해야 한다. 일반회계로부터 전입금이 충분히 확충되도록 노력하고, 지방자치단체에서 시도교육청으로 전입하도록 법제화되어 있는 법정전입금이 상향조정될 수 있도록 해야 한다. 개별법령에 규정되어 있는 비법정

전입금 지원, 즉, 도서관 운영비 적정지원, 학교급식 경비, 유아교육에 대한 무상교육비 지원, 영재교육 지원, 특수교육지원, 국민체육진흥법에 관련된 경비지원, 시군자치구의 교육경비보조 등에 대한 지방자치단체의 지원확충이 필요하다.

물론, 자체 수입의 원천 발굴이 용이하지 않은 상황이고, 지방자치단체 법정 전입금의 조달 비율이 다르고 조달 시점이 원활하지 않으며, 비법정전입금과 교육경비보조가 자치단체장의 교육에 대한 인식과 정치적 성향 그리고 자치단체의 재정규모에 따라 전입금 규모가 다르기 때문에 어려운 것이 사실이다(양승실 외, 2010: 237). 그러나 지방교육자치의 본질 구현을 위해 교육자치와 일반자치의 상생적 발전가능성을 높일 수 있는 재원 확보와 활용은 공동의 관심사이기 때문에 통합된 협치기구 산하의 별도 실무조직을 통해 협의되고 공유되어야 할 중대한 사안이다. 이러한 소통기구에서의 협의를 통한 합의적 결정이 실효성을 갖기 위해서는 비법정전입금과 교육경비보조의 지원 및 지원 비율의 법정화, 지자체의 일방적 재정지원구조의 협력경비구조로의 전환을 통한 상대적 박탈감 해소, 협력예산의 확보와 편성 및 집행에 대한 합법적 절차 마련 등이 전제되어야 할 것이다.

셋째, 지방교육행정협의회의 기능을 활성화할 필요가 있다. 『지방교육자치에 관한 법률』 제41조(지방교육행정협의회의 설치)에는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위해 지방교육행정협의회를 두도록 규정하고 있으며, 구성운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 정하고 있다. 또한 『지방교육재정교부금법』 제11조 제4항에는 시·도의 교육행정기관의 장은 일반회계로부터 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 미리 당해 지방자치단체장의 장과 협의해야 한다고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제8조에서는 전입금 세출예산 협의는 지방교육행정협의회를 통해 실시한다고 정해져 있다. 예를 들어, 충청남도에서는 “충청남도 교육발전협의회 설치 및 운영에 관한 조례” (2011.3.30.)와 “충청남도 교육행정협의회 구성운영에 관한 조례” (2015.10.30.)를 제정운용 중이다. 동협의회에는 교육여건 개선, 지역전략산업과 연계한 인력양성, 교육시설 개방, 우수인재육성, 교육협력 및 지원에 관한 사항 등을 협의·조정하는 기능을 부여하고 있다. 그러나 이러한 조례에도 불구하고 지금까지 충남도청과 교육청간의 교육협력에 대한 관심이 높아지고 있음에도 불구하고 활성화되지 않고 있다. 따라서 시·도와 교육청이 일반자치와 교육자치 상생협력을 위한 협약에 따라 협력 과제를 추진하고 그 성과를 공유할 수 있도록 협의회가 제 기능을 수행해야 할 것이다. 이를 위해, 시·도지사와 교육감이 교육협력에 대한 인식전환이 요구되고, 교육감의 교육협력에 대한 적극적 태도와 리더십이 필요하다. 또한 교육협력을 위한 정책안건의 발굴과 실무협의회의 역할이 중요하고, 교육정책자문기구의 설치 및 활용을 검토할 필요가 있다.

넷째, 지방교육 관련 주체들의 거버넌스 체계를 구축할 필요가 있다. 지방교육의 협력적 거버넌스는 지방(교육)자치단체와 관련된 행정시책을 결정 및 집행하는 과정에서 지방정부, 지역주민 및 시민단체, 기업 등과 같은 다양한 지역사회 내 이해당사자들이 참여하고 협력하여 지역교육발전을 추진해 가는 네트워크 체제이다. 지방교육 거버넌스에 네트워크의 각 파트너들이 참여하는 방식은 행정기관에 의한 일방적인 정보제공 방식, 자문방식, 정책결정과정에 직접 참여하는 방식 등 세 가지로 구분 가능하다. 협력적 지방교육

거버넌스는 파트너들이 적극적으로 정책결정과정에 참여하는 방식이 이상적이다. 물론 지방교육자치의 본질인 상생동반성장을 위한 지방교육 생태계 확립은 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 법규의 명확한 제정과 협력적 거버넌스의 제도적 구축만으로 확립되지 않는다. 교육자치와 일반자치의 상생적 발전가능성을 높이기 위하여 재원의 안정적 확보와 효율적 활용을 위한 협력적 교육재정 시스템을 함께 가동할 필요가 있다.

### 3. 마을교육공동체 활성화

최근 자주 인용되고 있는 “한 아이를 키우려면 온 마을이 필요하다”라는 아프리카 속담은 여러 의미로 해석될 수 있지만, 결국 교육은 한 개인이나 가정, 학교만의 과제가 아니라 지역사회의 모든 영역이 함께 해결해야할 과제라는 뜻을 가지고 있다. 우리도 예전에는 마을에 태어난 아이를 부모나 가족뿐만 아니라, 친인척, 마을주민 등이 함께 돌보고 교육시켰다. 그러나 근대 산업화와 도시화, 그리고 이와 함께 등장하고 팽창했던 학교 중심의 공교육제도로 인해 교육은 국가와 학교의 책무로 구분되고 분리되었다. 지역이나 마을의 공동체는 붕괴되었을 뿐만 아니라, 근대 합리주의적 사고방식에 영향을 받은 학교는 학생들의 삶과 공동체적 삶이 통합되도록 하는 데 기여하지 못했고, 여러 가지 교육문제들에 직면하게 되었다. 후기산업사회 또는 탈근대사회로의 변화에 맞추어 학교교육이 변화하지 못한 결과이다. 이러한 문제 인식을 바탕으로 최근 학교교육 개혁을 위한 노력이 활발히 이루어지고 있다. 특히, 마을과 학교의 연계, 지역과 학교의 연계를 통해서 학교의 울타리를 넘어 새로운 형태로 학교교육 개혁을 전개하고, ‘경쟁’이나 ‘성장’과 같은 근대적 가치를 벗어나 ‘돌봄’이나 ‘공감’, ‘협동’, ‘공존’ 등과 같은 공동체적 가치를 지향한 교육개혁을 추진하고 있다(양희준·박상옥, 2016).

각 지역이나 국가적으로 저출산·고령화로 교육에 혁신적 관점이 요청된다. 저출산(“아이가 귀해지는 시대”)은 유소년부양비<sup>11)</sup>가 낮아지기 때문에 기존의 학교 투자 관점의 변화와 재배치가 필요하다. 저출산에 대응하는 교육 투자에 대한 국가사회(경쟁에 의한 소수 선발투자)와 가정(모든 아이들에게 투자)의 관점은 상이하며, 이에 대한 대안이 필요한 시점이다. 근대 공교육 투자 개념에서 벗어나야 사람에 투자(교육)하는 지역에 미래가 있다는 관점이 요청된다.

또한 교육의 패러다임 변화가 요청되고 있다. OECD는 ‘미래 학교 시나리오’에서 학교는 1)기존의 관료제적 현상유지형(Status quo)에서 2)지역사회 학습센터 및 학습조직형으로(Re-schooling) 그리고 3)네트워크형 및 탈학교형(De-schooling) 모델로 진화할 것으로 전망하고 있다. OECD의 이러한 미래학교 시나리오는 궁극적으로 미래의 학교는 학습조직, 학습공동체 그 자체여야 함을 시사하고 있다. 또한 가르쳐주는 관료제 공장형 교육독점 학교에서 스스로 생각하며 배우는 지역사회의 교육 분점 학습 네트워크로의 변화를 제시함으로써 궁극적으로 학교가 ‘지역사회 중핵 센터’<sup>12)</sup>가 되어야 함을 시사하고 있

11) 생산 가능인구 1백명당 유소년부양비 급감(1970년 78.2 → 1980년 54.6 → 2000년 29.4 → 2013년 20.1) 하고 있는데 총남의 경우 14세 미만이 315,559명으로 15.6%인 상황임

다. 다시 말해서 지역사회학교로서 변모해야 함을 강조하고 있다. 미래 학교의 가능성은 위에서 지정한 II. 학교개혁형에서 가능성을 찾을 수 있으며 그것은 다음 두 가지의 공동체적 방향을 가지게 된다. 그 하나는 II-4에서 말하고 있는 실천공동체로서의 학교 교사 집단을 말하는 것이며 다른 하나는 II-3에서 말하고 있는 지역사회와 학교의 교육공동체를 말하는 것이다.

<표 3> OECD의 미래 학교체제 개혁 시나리오

I. 현상유지형 (Status quo)	2. 학교개혁형 (Re-schooling)	III. 탈학교형 (De-schooling)
1. 완고한 관료제 학교	3. 중핵 사회센터로서의 학교	5. 학습자 네트워크와 네트워크 사회
2. 시장 모형 확대	4. 혁신적 학습조직으로서의 학교	6. 교사 엑소더스 학교 붕괴

자료 : OECD(2001). What Schools for The Future. (Paris : OECD). p. 77-98.

이와 함께 전반적인 교육패러다임의 변화에 대해 살펴보면, [표 4]에서처럼 교육개념에서부터 대상, 방법, 내용, 평가, 제도, 체제에 이르기까지 총체적인 교육의 변화가 일고 있다. 교육의 모든 국면과 요소에 폐쇄적이고 경직된 획일화 모형이 사라지고 학교와 지역의 경계를 넘나드는 열린 평생교육 모형으로 확산되고 있다. ‘아동·청소년 교육 → 시민 전체의 교육’으로 전환됨에 따라, 최근에는 영유아기(보육)-아동·청소년기(학교교육 지원)-성인 전·중·후기(평생교육)에 걸친 시민의 전 생애를 아우르는 교육 정책으로 인식이 확장되고 있다.

<표 4> 교육패러다임의 변화

구분	기존의 교육체제	새로운 교육체제
교육의 성격	폐쇄적 교육체제	개방적 교육체제
교육 개념	학교교육	평생교육
교육 대상	학생	모든 국민
교육 장소	학교	모든 지역사회
교육 방법	획일적 집단수업	개별화 수업, 원격교육
교육내용	전통적 교과내용	다원적 교육내용
교육 운영 주체	교육 생산자 중심	교육 소비자 중심
교육 통제	획일적, 위계적 통제	수평적, 자율적 통제

\* 자료 : 양병찬 외(2008). 「지역과 함께하는 학교」사업 운영 모형 개발 연구. 공주대학교 교육연구소. p.12.

- 12) OECD의 시나리오는 사회변화를 무시하고 전통적인 관료주의적 학교체제를 고수하면 학교붕괴와 교사 엑소더스 현상이 나타날 것이라면서 지역사회 학습네트워크로의 변화를 권고하고 있음. 이제 건강한 지역사회교육 공동체 건설을 위해 중심 기관인 학교의 변화는 필연적이라고 할 수 있음(양병찬 외, 2003: 15). 따라서 학교 스스로 학령기 청소년만을 위한 역할에서 탈피해, 지역사회의 모든 주민이 함께 학습할 수 있는 열린 평생교육기관으로 역할 할 수 있도록 인식의 변화가 필요함. 또한 평생교육이 학교의 부수적 기능이 아닌 본질적 기능의 하나로 자리매김할 수 있도록 학교를 지역사회교육센터로 발전시킬 필요가 있음.

여기에서 제안하는 마을교육공동체는 이러한 사회변화의 과정에서 지역교육 및 학교의 적극적인 대응 방식이다. 최근 혁신학교와 혁신교육지구사업, 자유학기제 전면 실시 등의 사업은 현재 우리나라의 교육패러다임을 급속하게 바꾸어 가고 있다. 실제로 혁신학교 사업을 추진하고 있는 지역교육청들은 사업 운영의 핵심 가치나 기본원칙에서 지역성을 강조하면서(양병찬, 2014: 106), 교육문제를 해결하기 위해서는 지역과 협력해야 가능하다는 인식 하에 지역과 연계한 교육개혁 정책을 추진하고 있다. 현재 교육청이나 지자체에서 추진하고 있는 혁신교육지구사업, 마을결합형학교 사업, 마을교육공동체 사업, 마을학교사업 등이 이러한 교육개혁 정책들에 해당한다. 예를 들어, 경기도교육청이나 서울시교육청은 혁신학교 논의로부터 출발해 혁신교육의 확산 또는 혁신교육의 일반화를 지자체와의 행·재정적 협조를 통해 달성하려고 혁신교육지구사업을 시작하였다(이윤미 외, 2015: 15). 또한 경기도교육청의 마을교육공동체사업 역시 경기 혁신교육의 미래 방향으로 제시되었고, 폐쇄적이고 관료적인 형태를 띤 학교를 학부모와 주민들이 주체가 되어 지역사회 내에서 동반 협력하는 모습으로 변화시키는 방향으로 이 사업을 상정하였다(서용선 외, 2015: 4).

이러한 교육개혁의 흐름 속에서 새로운 정부는 각 지역이 학교가 마을이고, 마을이 학교가 되는 마을교육공동체 모델을 만들고 실현하도록 지원할 필요가 있다. 특히 대부분의 시·도에서 오랫동안 일반자치와 교육자치가 교육협력 사업을 추진해 왔는데 이러한 노력들을 바탕으로 미래사회의 변화에 적극적으로 대응하는 새로운 교육협력 방안, 일반자치와 교육자치의 상생협력 체계의 미래 방향인 마을교육공동체를 형성하고 운영하도록 할 필요가 있다. 다시 말해, 시·도교육청과 시·도도청의 정책 연계를 통해 학교와 지역이 적극적으로 소통하고 협력하는 지역교육공동체 또는 마을교육공동체를 구축할 필요가 있다.

이를 위해서 지역의 행정인 일반행정과 교육행정의 협력 거버넌스가 요청되어 양 공공기관의 교육상생 협력을 통한 지역 사회 경험과 미래 역량 개발 기회 제공을 위한 정책이 구상될 필요가 있다. 교육협력사업은 미래사회의 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 지역 인재 양성을 위함이며, 이를 위하여 도청과 교육청의 정책 연계를 통해 학교와 지역이 적극적으로 소통하고 협력하는 지역교육공동체를 구축해야 한다.

앞서 언급했듯이, 교육자치와 지방자치는 제도상 분권화되어 독립적으로 운영되어 왔기 때문에 지방자치단체와 교육청간 철학이 일치하지 않을 경우 갈등을 야기할 수 있다. 그러나 교육자치와 지방자치간 상생과 협력을 통해 급변하는 사회 환경과 교육패러다임을 반영할 수 있는 생산적 협력 모델을 요구하고 있다.

미래사회를 대비한 교육개혁이자 지역교육의 방향이며, 지자체와 교육청의 협력을 강조하는 것이 바로 ‘마을교육공동체’ 사업이라고 할 수 있다.

마을교육공동체운동은 크게 두 가지 내용으로 구성될 수 있다. 하나는 아동의 교육에 대한 학교중심의 교육운동이고 다른 하나는 주민 자신들을 위한 평생학습차원에서의 교육운동이다(김신일, 1998: 13). 이는 학교와 지역이 하나로 융합되는 것을 전제로 하며, 학생과 주민이 서로 만나는 구조를 의미한다. 지역의 ‘교육력’을 회복하기 위해서 학교

와 지역사회가 만나서 교육공동체적 대응을 하여야 하는데 그 시작은 학교의 무거운 짐을 지역사회가 나누어지는 것으로부터 시작할 수 있다.

최근 학교는 정규교육 과정뿐만 아니라 방과후 교육을 비롯하여 교육복지, 돌봄 등의 지원사업들을 추진하면서 교사들의 부담이 늘고 있기 때문에 지역의 협조와 지지가 절대적으로 필요한 상황이다. 지역은 학교와 교육책임을 적절하게 분담하고 아동들의 교육활동에 관여하는 어른들의 공동체를 창조하는 것이 요구된다. 지역과 학교에서 일상적으로 전개되는 다양한 학습과정들을 종합하고 상호의 연계와 역할을 명확히 함으로써 마을교육공동체 생태계를 창조할 수 있을 것이다.

하나의 생태계인 마을은 생활의 장으로 주민들의 기본적인 욕구(경제적 욕구뿐만 아니라 교육·문화·복지적 욕구 등)를 충족시키는 공간이며, 전통적으로 마을은 학교교육 이전부터 지역 공동체를 기반으로 한 교육력(教育力)이 존재하였던 곳이다. 즉, 향약 등과 같은 마을의 사회적 규범, 생활체험, 지역집단, 결사 등이 마을의 교육력을 형성하였던 것이다. 따라서 마을이라는 생활세계는 고유의 교육력을 가지게 되는데 이에 대한 책임을 지역 구성원들이 지게 된다.

산업화 이후 대부분의 지역들이 급격하게 과소화 내지 과밀화 되면서 지역의 공동체성이 붕괴되었고 이로 인해 지역의 교육력도 약화되었으며, 교육은 학교교육을 통해 관료화되어 정부에게 그 책임과 권리가 있는 것으로 이해하기 시작하였다. 돌봄이나 교육이 어느 한 개인이나 가정에서 해결할 수 있는 문제가 아니고, 학교와 같은 교육기관만 전적으로 해결할 수 있는 과제도 아니라는 것을 잘 대변해 주고 있다. 지난날을 되돌아보면, 마을에서 태어난 아이를 키우는 일은 부모뿐 아니라, 친인척, 마을 주민 등이 품앗이로 함께 해왔던 마을의 과제였다.

공동체적 위기 상황에서 우리 지역의 마을만들기는 지역 교육력<sup>13)</sup> 회복과 긴밀한 관계를 가지고 있다. 따라서 지역과 교육을 살리기 위한 실천 방향의 출발점은 외부에서 결정하고 집행하는 방식이 아니라 지역(마을) 안의 구성원들의 자발성과 자활의지에 기반하고, 각 지역의 교육적 과제와 지역적 과제를 풀어나가려는 자발적 관점이 요청된다. 교육은 궁극적으로 지역의 공동체가 복원되는 상태를 지향해야 하며, 주민들의 힘으로 지역의 교육력이 회복되어 주민들이 지역 발전의 주체적인 참여를 가능케 한다.

최근 마을교육공동체론에서 마을과 학교 간의 상호적 관계 설정을 강조하고 있다. 원래 지역과 학교(마을과 교육)이 소통하는 관계, 구조를 만들어가는 실천은 홍성의 풀무학교 등 다양한 지역에서 다양한 방식으로 추진해 왔다(양병찬, 2008). 물론 마을교육공동체 사업이나 정책이 확산되고 있는 상황에서 마을공동체를 그 기원으로 보는 주장(임경수, 2015)도 있으며, 서울 등 마을교육공동체지원센터에서의 마을학교 사업에서는 이러한 측면의 관점을 가지고 있다. 그러나 마을교육공동체는 마을과 학교의 소통과 자원 네트워크, 협동적 거버넌스 체계, 지역 주체의 형성 등의 포괄적인 개념과 원리를 담고 있어야 한다. 경기도교육청의 마을교육공동체 사업에서 이에 대한 풍부한 논의를 하여 왔다(서용선 외, 2015).

13) 여기에서의 지역 교육력은 아동청소년 교육에만 국한되는 것이 아니라 어른의 배움도 포함하는 것으로 지역의 학습풍토인 학습의 가치관, 학습경험, 학습의욕 등과 지역의 인적·물적 교육 조건을 말함.



경기도교육청 연구 보고서(서용선 외, 2015: 65-7)에서는 마을교육공동체 사업의 내용을 검토하면서 마을교육공동체 실천의 유형으로 마을을 기반으로 하는 공동체교육은 ‘마을을 통한 교육’, ‘마을에 관한 교육’, ‘마을을 위한 교육’이라는 세 가지 유형으로 실천될 수 있다고 주장하였다. 마을을 통한 교육(learning through community)은 지역사회의 인적, 문화적, 환경적, 역사적 인프라를 적극적으로 활용하여 이루어지는 학습의 형태를 말한다. 이 방법에서 마을은 마을교육공동체에서 이루어지는 교육을 위한 하나의 자원으로 인식된다. 마을에 관한 교육(learning about community)은 학생이 속해 있는 지역에 대하여 배우는 것이다. 그 지역사회가 가지고 있는 역사적, 자연적, 문화적, 산업적 특수성 및 발전성에 대해 학생들에게 배움의 기회를 제공하는 유형의 교육. 마을교육공동체 역시 마을공동체의 한 유형이므로 마을공동체의 주요특징인 ‘정체성’에 관심을 가져야 한다. 마을을 위한 교육(learning for community)은 학생들이 지역사회발전의 훌륭한 자원이 될 수 있도록 미래진로 역량을 키워주는 활동이다. 이는 지역사회의 발전, 산업의 활성화를 위한 미래자원과 인재를 육성하는 차원의 교육으로 미래의 자원과 인재를 육성하여 이들이 다시금 마을발전에 기여하는 선순환 구조를 만든다.

이상의 논의를 종합하면, 마을교육공동체는 ‘마을이 아이들을 함께 키우는 것’, ‘마을이 아이들의 배움터가 되는 것’ 그리고 ‘아이들을 마을의 주인(시민)으로 키우는 것’을 의미한다고 정의할 수 있다. 그러나 여기서 주장하고 있는 마을교육공동체에 내포된 개념인 세 가지 유형에 더해서 놓치지 말아야 하는 것이 주체에 관한 것이다. 즉, 마을 주민에 의한 교육(learning of community)이 빠진 것으로, 누가 마을교육에 대한 의사 결정을 할 것인가? 그리고 이를 추진할 것인가? 학교인가? 아니면 마을 주민인가?

마을교육공동체 사업이나 운동에서 주체에 대한 논의가 중요하다. 따라서 마을교육공동체는 학교와 마을의 주체인 학생과 교사, 학부모와 마을주민, 마을의 결사체들이 공동의 정체성을 가지고 교육적 목적, 교육적 내용, 교육적 방법에 기초하여 만들어가는 마을공동체라고 할 수 있다.

#### 4. 나가며

저출산 고령화, 4차산업혁명 등 미래사회 변화 흐름에 대비해서 교육도 혁신해야 한다. 사람에 투자(교육)하는 나라에 미래가 있듯이, 지역도 교육을 통한 인재 육성 및 지역발전뿐만 아니라 시민들의 행복한 삶을 지원해야 한다. 이를 위해서 새로운 정부는 국가 전체의 교육정책뿐만 아니라 각 지역이 나름의 정책 방향과 목표를 가지고 지방교육정책을 펼칠 수 있도록 지원할 필요가 있다.

지역의 특성과 상황에 맞게 교육정책을 펼칠 수 있도록 지원하기 위해서는 기본적으로 지방교육재정을 안정적으로 확보해야 한다. 헌법과 법체제 하에서 지방교육자치가 실질적으로 구현될 수 있도록 GDP 6% 수준의 교육재정 확보를 기본으로 하여 지방교육재정을 안정적으로 확보해야 한다. 또한 이를 분배(보통교부금과 특별교부금)할 때 현 정부와 같이 정부교육정책 사업을 압박하는 방식이 아닌 주민에 의해서 선택된 교육감이 주민과

약속한 교육정책을 자율적으로 시행할 수 있도록 예산 편성의 자율성을 확보해 주어야 할 것이다. 또한 안정적이고 자율적인 지방교육재정 확보를 바탕으로 교육자치와 일반자치가 지방교육자치의 본질인 상생동반성장을 위해서 지방교육 생태계가 확립될 필요가 있다. 교육자치와 일반자치의 관계에 대한 법규의 명확한 제정과 협력적 거버넌스 구축, 재정지원 및 협력체계 등이 마련될 필요가 있다. 교육자치와 일반자치의 상생협력체계, 지방교육 생태계를 이루기 위한 정책으로 마을교육공동체가 한 방안일 수 있다.

한 아이를 키우기 위해서 온 마을이 필요하듯이, 지역사회와 함께 하는 학교의 혁신이 요청되고 있으며, 일반자치와 교육자치의 협력 거버넌스를 통해 미래 사회에 대비한 미래 역량 개발을 위한 (지방)교육체제를 구축해야 한다. 마을교육공동체는 이를 대표하는 모습이라고 할 수 있다. 마을교육공동체는 공교육 혁신, 마을교육 활성화, 마을교육생태계 조성이 필요하다(박상옥 외, 2016). 공교육 혁신은 혁신학교의 구현을 통해 학교의 혁신을 이루어가고자 하는 의지와 연계되어 있다. 즉 민주적 학교, 자율·협력의 생활공동체와 창의적 교육과정, 전문적 학습공동체 등을 통해 구현하고자 한다. 그런데 이러한 학교 혁신은 지역사회와 별개로 이루어지는 것이 아니라 마을 속에서 마을과 함께 이루어지는 것이며, 이러한 학교교육이 학생을 바람직하게 성장시킬 수 있다. 또한 마을교육 활성화는 마을교육공동체를 이루기 위해서 중요하다. 마을과 학교가 함께 아이들을 교육하기 위해서는 지역사회의 교육 역량이 향상될 필요가 있으며, 이를 위해서 지역 주민들이 다양한 종류와 다양한 수준의 평생학습에 참여할 필요가 있다. 공교육 혁신과 마을교육 활성화는 마을교육생태계가 조성될 때 이루어질 수 있을 것이다. 마을교육공동체는 지역에서 학교, 시민, 지역사회, 지자체 등의 참여와 협력을 통한 교육생태계 조성을 통해서 이루어지는데, 결국 학교와 마을이 공존·공생하는 건강한 지역사회 만들어질 것이다.

## 참고문헌

- 김민희(2016). 지방교육재정 확보 제도의 실태 및 개선 방안. 지방교육재정제도의 실태 및 개선 방안. 제98차 KEDI 교육정책포럼(2016.10.21.). 한국교육개발원. 1-27.
- 김신일(1998). “교육공동체 형성과 사회교육.” 한국지역사회교육협의회. 「교육공동체 형성과 사회교육」 제16차 사회교육심포지움 자료집. 7-16.
- 김용(2013). 지방교육 관련 법령. **한국 교육행정학 연구 핸드북**. 한국교육행정학회 편. 465-479.
- 김창수(2015). 지방교육재정 확보를 위한 법제 개선방안. 창원대학교 대학원 박사학위논문.
- 박수정(2013). 지방교육자치. **한국 교육행정학 연구 핸드북**. 한국교육행정학회 편. 397-416.

- 반상진(2016). 지방교육재정 확보 제도의 실태 및 개선 방안 토론회. 지방교육재정제도의 실태 및 개선 방안. 제98차 KEDI 교육정책포럼(2016.10.21.). 한국교육개발원. 147-152.
- 서용선·김용련·임경수·홍섭근·최갑규·최탁(2015). 마을교육공동체 개념 정립과 정책 방향 수립 연구. 경기도교육연구원.
- 신현석(2014). 교육자치와 일반자치의 관계분석 및 미래방향. **교육행정학연구**, 32(2). 27-59.
- 양병찬(2008). 농촌 학교와 지역의 협력을 통한 지역교육공동체 형성: 충남 홍동지역 ‘플 무교육공동체’ 사례를 중심으로. **평생교육학연구**, 14(3). 129-151.
- 양병찬(2014). 지자체 마을만들기사업에서 ‘마을학교’의 평생교육적 의미 : 서울시 마을 공동체 만들기 사업을 중심으로. 국가평생교육진흥원. **한국평생교육**, 2(1). 1-25.
- 양병찬·김주선·이경아·황정훈(2008). 「지역과 함께하는 학교」사업 운영 모형 개발 연구. 공주대학교 교육연구소.
- 양승실 외(2010).지방교육 행·재정체제 선진화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 양희준·박상옥(2016). ‘마을’ 연계 학교 정책의 문제의식과 가능성 논의. **교육연구논총**, 37(2). 1-22.
- 오범호(2016). 지방교육재정 배분 제도의 실태 및 개선 방안. 지방교육재정제도의 실태 및 개선 방안. 제98차 KEDI 교육정책포럼(2016.10.21.). 한국교육개발원. 29-57.
- 이선호·김지하·임후남·김민희·오범호·천세영(2013). 지방자치단체 교육지원활동 특성 분석 연구. 한국교육개발원.
- 이윤미·백병부·김세희·송미숙·이혜진·강민정·양영식(2015). 2015 서울형혁신교육지구 사업의 현황 분석 및 발전 방안 연구. 서울특별시교육연구정보원.
- OECD(2001). What Schools for The Future.



# 새로운 정부 법무부의 지방정책

김영진 (대전대)



# 새로운 정부 법무부의 지방정책

## ① 일반 현황

법무부는 법질서 확립, 인권옹호, 법질서 확립을 임무로 하는 부서로서 기획조정실, 법무실, 검찰국, 범죄예방정책국, 인권국, 교정본부, 출입국외국인정책본부를 두고 있고 검찰정보보호관찰소, 지방교정청, 출입국관리사무소 등이 소속기관이다. 산하기관으로서 대한법률구조공단, 한국법무보호복지공단, 한국법문화진흥센터, 전국범죄피해자지원연합회 등이 있다. 법무부의 특성상 중앙 정책이 많지만 수형자 교육이나 학교폭력, 다문화 가정 관련한 부분에 대해 지방정책의 변화가 필요한 여지가 있다고 사료되므로 이를 중심으로 살펴보고 검사장 직선제에 대해 살펴보고자 한다.

## ② 새로운 정부의 지방정책 방향

### ○ 민-관-학 협력을 통한 수형자 인성교육 활성화

- 각 교도소가 위치하고 있는 대학교의 협조를 받으면 인성교육의 전문성도 높이고 활성화도 될 것으로 생각됨
- 사람을 새롭게 태어날 수 있는 방법으로 종교의 힘이 매우 좋은 영향을 미칠 수 있으므로 종교인이 적극 활동할 수 있도록 하는 프로그램을 적극 시행
- 퇴직 공직자 등을 활용하면 교도소는 좋은 강사를 확보하고, 퇴직자는 봉사활동이나 사회 활동을 할 수 있는 기회를 얻게 되어 일거양득의 효과를 거둘 수 있음
- 강력범죄나 파렴치한 범죄를 지은 사람은 그에 상응한 엄벌을 처하여 다시는 죄를 짓지 않도록 하기 위해 강력한 공권력을 보여주고, 선량한 시민은 잘 살아 갈 수 있도록 도와주는 진정한 국가의 모습을 기대함
- 약물치료가 되어야 하고, 성격순화를 위해 저염식도 중요함.

### ○ 학교폭력 등 청소년비행예방기능 강화

- 전문교육을 통한 비행 초기단계 청소년의 성행개선 및 일반 학교 학생의 올바른 법의식 형성 필요

- 학교폭력 근절을 위해 가해학생 및 보호자 교육에 대한 사회적 요구 증대
- 소년원생의 성행개선 및 재범방지를 위한 교육과정 운영 필요
- 안정적 사회정착을 위해 사후지도, 가정기능회복 지원, 민간자원 연계, 생활환경 개선 등의 필요성 증대
- 학교폭력 가해학생 및 보호자교육 강화 등 학교폭력 근절을 위한 다양한 프로그램 운영, 비행초기단계 청소년에 대한 대안교육·법교육 등 비행예방교육 시행
- 보호처분 대상자 등 비행 초기단계의 청소년에 대한 비행원인 진단(분류심사, 상담조사)을 통해 적정한 처분 및 지도방침 제시
- 보호자 교육, 가족관계 회복프로그램 운영을 통한 보호력 증진
- 소년원생의 성행개선 및 재범방지를 위한 교육 내실화
- 전인적 성장을 위한 인문학교육, 예·체능교육 등 체험형 감성교육 강화
- 소년원 출원생의 안정적 사회정착 지원을 위한 맞춤형 돌봄 프로그램 실시
- 교육청 및 일반학교(대안교육), 고용노동부(직업체험), 문화체육관광부(문화예술교육), 보건복지부(무료건강검진) 등과 협업, 법원·검찰 등 유관 기관 및 단체 등과 업무연계, 상호 정보교류 등 긴밀히 협력
- 학교폭력 가해자 및 보호자 교육, 주말 학교폭력 예방 캠프, 찾아가는 학교폭력 예방교육 등을 통해 “학교폭력 및 학생위험 제로 환경 조성”에 기여
- 위기청소년 성행개선 및 올바른 법의식 형성, 비행 초기단계 청소년의 상습 비행자로 전이 차단
- 소년원생의 특성에 맞는 교육 및 처우를 제공하여 교정교육 효과 제고 및 사회정착 기반 마련
- 학업연계, 취업알선, 사후지도, 민간자원 연계 등을 통해 출원 후 재비행 방지 및 안정적 사회복귀 실현

○ 형사조정 활성화로 피해자의 실질적 피해회복 및 분쟁의 종국적 해결

- 감정 악화로 인한 분쟁, 소액 재산분쟁 등의 경우, 벌금 등 가벼운 처벌만으로 오히려 분쟁을 악화시킬 뿐, 종국적 분쟁해결에 도움이 되지 못하고 피해자에게도 전혀 실익



이 없는 실정

- 형사조정은 분쟁의 종국적 해결에 크게 기여하고, 피해회복에 실질적 도움이 되는 제도로 형사조정을 활성화 할 필요 있음
- 형사조정 적합 사건 필요적 조정의뢰 검토, 상근조정 위원 및 즉일조정, 전문분야별 조정위원회 구성·운영, 청별 실정에 맞는 자체 조정위원 교육 실시 등 ‘분쟁의 종국적 해결을 위한 형사조정 활성화 종합대책’ 마련·시행
- 형사조정 조건부 합의시 공증제도 활용, 집행력 부여 방안 검토
- 피해자의 공증비용을 지원토록 기획재정부 등과 협의
- 피해자는 형사조정을 통하여 손쉽게 피해보상을 받을 수 있고, 가해자도 용서를 바탕으로 조속히 사회복귀 할 수 있는 기회 제공 효과
- 범죄피해자가 민사소송을 통하지 아니하고 비교적 손쉽게 형사조정을 통하여 피해보상을 받게 되어 사법비용의 절감효과가 있고, 가해자는 피해회복 과정에서 실질적 사건해결과 진정한 용서를 바탕으로 사회에 복귀할 수 있는 기회 제공

○ 법에 대한 긍정적 인식 확산을 위한 법교육 필요

- 일회성 이벤트성 홍보 및 법질서 캠페인으로는 지속적인 범국민 실천운동으로 승화, 안착되는데 한계가 있으므로, 민·관·언론과 연계, 국민이 필요성과 중요성을 인식·자발적으로 참여하는 범국민 실천운동으로서의 법질서운동 추진
- 청소년 대상, 미래 민주 시민으로서의 갖추어야 할 법적 소양과 합리적 사고력 함양을 위해, 청소년 눈높이에 맞는 체험과 참여 중심의 법교육 프로그램 확대
- 중학생 생활법 퀴즈대회, 고교생 생활법 경시대회, 고교생 모의 재판 경연대회, 헌법사랑 글짓기대회 등 참여형 법교육 프로그램 확대 실시
- 중고생 헌법토론대회, 자치법정경연대회 등 청소년의 많은 참여를 유도할 수 있는 새로운 형식의 체험형 법교육 프로그램 지속 발굴 및 추진
- 다양한 계층별 맞춤형 법교육 콘텐츠 지속 개발 및 보완
- 인격이 형성되는 시기인 유아를 위한 특화된 법교육 콘텐츠 개발
- 일상에서 쉽게 법을 접할 수 있도록 찾아가는 법률강연 서비스 실시
- 지역아동센터, 지역 도서관 등을 방문, 지역 어린이들을 대상으로 우리나라의 법제와

법에 대한 기초 지식을 알려주는 어린이 로스쿨 실시

- 지자체, 지역 평생교육원과 협업, 지역 시민들을 대상으로 일상에 필요한 법률 지식을 알기 쉽게 전달하기 위한 시민로스쿨 및 시민 법률콘서트 실시
- 전국 초·중·고등학교를 대상으로 법률전문가가 직접 찾아가는 법교육 출장 강연 실시
- 소외계층 위한 법교육 콘텐츠 개발 및 프로그램 운영으로 법교육 사각지대 해소
- 다문화 청소년이 우리사회 구성원으로 온전하게 통합되고 정착 할 수 있도록 사회적응을 지원하기 위한 다문화 청소년 맞춤형 법교육 콘텐츠 개발
- 사회안전망이 절실히 필요한 어려운 이웃들이 자신들의 권익을 보호하고 또 법으로부터 보호받을 수 있도록 이들과 접점에 있는 사회복지 공무원 등을 대상으로 한 법교육 콘텐츠 개발
- 누구나 법을 체험하고 즐길 수 있는 온·오프라인 법체험 테마파크 운영
- 헌법을 쉽고 재미있게 배울 수 있는 헌법교육 프로그램 운영 및 법사랑 사이버랜드 콘텐츠를 활용한 법체험 프로그램 운영
- 헌법 교육용 애니메이션, 법질서 영상동화, 생활공감 웹툰, 부모와 함께하는 법질서 게임 등 콘텐츠 개발, 보급
- 학교폭력예방을 위한 학부모 및 교사대상 연수 확대
- 일상에서 법이 잘 지켜지지 않아 국민들이 불편을 체감하지만 경미하여 처벌되지 않는 법 사각지대 내 기초 법질서 위반 사례 발굴·개선(깨끗한 거리문화 조성)
- 범죄가 빈번히 발생하거나 범죄가 우려되는 지역에 비상벨, CCTV 설치 등 범죄를 사전에 차단할 수 있는 환경 조성 사업 실시
- 법질서 실천운동이 일회성에 그치지 않고 지속적으로 전개될 수 있도록 법질서운동 모니터링 시스템 구축 및 실효성 있는 인센티브 마련
- 법과 질서에 대한 성숙한 시민의식과 법질서 운동에 대한 범국민적 참여 분위기 조성을 위한 적극적 홍보 활동 전개
- '법질서 실천운동' 안전하고 깨끗한 지역사회 만들기 '의 취지와 추진 비전을 제시할 공익광고 제작
- 법질서 실천운동이 국민들에게 쉽게 인식되고 친숙하게 전달될 수 있도록 슬로건 및

## 로고 개발

- 지상파 방송 및 지하철, 전광판, 영화관, 엘리베이터 승강기 보드, 인터넷포털, SNS 등 국민 접근성이 높은 생활밀착형 매체 적극 활용 홍보
- 법질서의 소중함을 알리고 실천하는 대학생자원봉사단 ‘법사랑서포터즈’ 운영
- ‘안전하고 깨끗한 지역사회 만들기’ 및 ‘4대악 근절’을 주제로 온·오프라인 다양한 활동 전개, (온라인) 법질서 미준수 현장 사이버 신고, 법질서 실천 홍보 UCC·웹툰 등 콘텐츠 제작, 법질서 사례 취재 및 홍보 등, (오프라인) 법질서 실천운동에 재능기부 참여, 사례발굴, 법질서 실천 기관 방문 취재
- 매월 또는 매분기 법사랑 서포터즈의 활동상황 점검, 주요 성과 정책 반영 및 우수 활동사례 포상
- 일상에서 준법을 실천하는 선진 법문화 조성과 법과 원칙에 따른 문제 해결 등 선진 시민의식 함양
- 아동기, 청소년기, 장년기 등 전 생애주기에 걸쳐 올바른 법의식 형성 및 유지와강화
- 국민생활과 밀접한 분야에 대한 법질서 실천운동 전개로 법과 질서에 대한 국민적 관심 촉구 및 공감대 형성

## ○ 범죄피해자에 대한 상담 및 법률지원을 강화와 복귀 지원

- 범죄피해자 보호, 지원 정책은 지원 대상에 따라 부처별·단계별로 각각 별도의 지원이 이루어지고 있어, 종합적 효율적인 지원을 위해 관련 기관들 간에 통합 네트워크 구축 필요, 종사자의 전문성 강화 필요
- 일선 검찰청에 피해자지원 업무를 전담하는 공익법무관을 피해자지원 법무담당관으로 배치하여 피해 상담 및 법률지원 강화
- 법률 상담터 및 대한법률구조공단을 통한 민·형사 법률지원 확대
- 전국 범죄피해자지원센터(민간사단법인)를 통한 피해상담, 수사기관 및 법정동행 등 신변보호 및 법정모니터링 지원
- 신변 위험을 겪는 피해자 및 가족에게 ‘스마일센터’의 임시거주시설 및 대검찰청의 ‘피해자 단기 보호시설’ 이용 연계
- 범죄피해자나 증인이 보복범죄의 위험이 발생하는 경우, 위치 확인 장치를 제공하여

유사시 출당서비스를 제공하고, 거주지를 변경하고자 하는 경우 이전비를 지원하여 신변보장을 강화

- 경찰청 주관 ‘SOS 국민안심서비스’의 이용대상자가 아닌 경우 위치확인장치 제공
  - 범죄피해자가 어떤 지원기관을 통하더라도 적시에 효율적인 ‘맞춤형 지원’이 가능한 ‘지역별 범죄피해자 통합지원체계’ 구축
  - 범죄피해 발생 시 해당 지역 범죄피해자지원센터와 경찰청, 자치단체 공무원, 피해자 지원 관련 단체(성폭력 상담소, 청소년 상담복지센터, 아동보호전문기관 등) 실무자 및 전문가들의 협의를 거쳐 다각적인 지원 방법 모색, 지원
  - 범죄피해자 지원 종사자 한마당인 ‘제7회 한국범죄피해자 인권대회’를 개최하여 피해자 지원사업의 현 주소와 나아갈 방향 제시
  - 범죄피해 유형별 조력·지원 매뉴얼 마련으로 적시에 효율적인 지원이 가능하도록 지원 시스템 구축
  - 범죄피해자 지원업무 담당자 전문교육 실시를 통해 지원서비스의 질적 수준 제고
  - 범죄로 인해 피해를 입은 국민 모두가 일정한 요건 하에서 국가로부터 구조금을 지급 받고 구조금지급 요건에 해당되지 않아도 민간봉사단체인 전국 59개 범죄 피해자 지원 센터를 통해 상담, 경제, 의료지원 등 혜택을 받을 수 있도록 조치
  - 범죄피해자 종합지원을 위한 제반 정책을 수립·시행함으로써 피해자들의 인권 보장
  - ‘피해자지원 법무담당관’ 도입, 긴급생계비, 심리치료비, 간병비 등 직접지원 확대로 피해자의 실질적인 피해회복을 지원하고, 신변 안전을 보장함으로써 피해자가 신속히 범죄로부터 벗어나 예전의 생활로 돌아가도록 지원
- 북한의 급변과 통일에 대비, 남북한 법률통합 등 법적인 준비를 선제적, 실질적으로 추진할 필요
- 통일법무 DB 등 관계부처와의 공유시스템을 마련, 정부·학계에 통일에 대비한 법제연구 활성화, 북한에 대한 정확한 이해를 바탕으로 실질적 통합 도모
  - 남북교류협력 관련 중요사항 법적 자문
  - 남북간 인적 왕래, 물자 반·출입 등 중요사항 검토 및 의견 개진
  - 북한 및 통일 관련 법제 연구를 위한 학술회의 개최 및 참석, 자료집 및 학술지 발간

#### 등을 통한 북한 및 통일 관련 법제 연구 강화

- 남북한 법률통합의 선제적, 실질적 준비를 통해 통일단계에서의 법적 혼란 예방 및 통일비용 절감
- 통일에 대비하여 생산·수집한 자료 및 연구성과 등 효율적으로 활용할 수 있는 체계적인 데이터베이스 시스템의 공유
- 남북 법률통합 관련 정부 부처간 융합 연구 인프라 구축
- 북한 이탈주민이 한국 사회에 안정적으로 정착하도록 종합적인 법률서비스 제공
- 통일법무자료 DB 및 자료 공유시스템 구축을 통해 정부부처 및 민간 연구단체·학계 등에 관련자료 제공함으로써 통일법 관련 연구 활성화 및 실무 역량 강화
- 남북한 법률통합을 위한 법령안을 마련함으로써 통일단계에서의 법적 혼란 예방 및 통일비용 절감
- 북한이탈주민의 한국사회 안정적 정착을 위한 종합적인 법률 서비스 제공
- 남북교류협력 증진을 위한 법적·제도적 토대 마련
- 남북경협기업에 대한 법적 지원을 통한 대북투자의 안정성 확보

#### ○ 국가인권정책의 효과적인 수립·시행을 위한 종합적 국가인권정책 추진 필요

- 인권의 보호 및 증진을 위한 국가의 책무를 확인하고 인권을 기준으로 한 다양한 정부정책의 연계 및 종합을 통해 범정부적 국가인권정책 추진 필요
- 국제인권 논의에 보다 적극적으로 참여하고 발언권을 행사함으로써 인권선진국의 위상 확립과 국제인권규범의 이행 노력을 통해 인권정책 선도
- 북한인권상황의 심각성에 비추어 북한 인권개선을 위한 대내외 환경 조성 필요
- 심각하고 열악한 북한인권 상황에 비추어 볼 때 북한 인권개선을 위한 정책을 체계적·종합적으로 추진할 필요
- 국가인권정책기본계획 이행결과에 대한 점검을 내실화하기 위해 외부의 인권전문가로 구성된 국가인권정책 국민점검단이 객관적인 점검을 실시
- 국가인권정책협의회 및 실무협의회 운영을 통해 국가인권정책기본계획(NAP)에 대한 소관 부처별 이행상황 모니터링 및 평가

- 법령 제·개정 및 주요 정책에 대한 인권적 관점의 의견 제시
- 국내인권정책추진체계 확립 및 선진인권인프라 구축
- 국제인권모의재판대회, 국제인권법 관련 학술대회, 심포지엄 추진
- 장애인차별시정심의회 운영 등 사회적 차별 시정 업무 수행
- 「차별금지법」 제정 추진을 통해 차별을 금지하고 차별행위를 억제함으로써 헌법상 등 원칙 실현
- 인신보호관 제도 도입, 수용시설의 위법수용 여부 확인, 인신보호청구를 지원
- UN, 미 국무부, 국제앰네스티 등의 우리나라에 대한 인권 평가 또는 국제인권보고서에 우리나라의 정확한 인권 상황이 반영될 수 있도록 대응
- 국제인권조약 국가보고서 작성 및 UN 조약감시기구의 심의 참가
- 북한인권법 제정 필요성에 대한 사회적 공감대 확산 및 북한인권 관련 체계적인 자료 축적을 위한 북한인권기록보존소 설치 추진
- 북한인권 개선을 위한 관계부처·유관기관 협력체계 강화 및 UN 등 국제사회의 북한 인권 논의에 적극 참여
- 국가인권정책의 종합적·체계적 추진을 통해 인권 증진 및 보장 강화
- 선진 인권정책 및 법제 구축을 주도, 국민의 인권수준 향상
- 소수자 차별 예방 및 구제로 소수자 및 사회적 약자의 권익증진을 위해서도 절실
- 국제인권활동을 강화하여 우리나라의 국제적 위상 제고
- 여성·아동 관련 법무행정 전반에 대한 점검을 통한 문제점 발굴·제도 개선
- 여성, 아동폭력에 대한 효율적 대처방안 및 방지대책 마련과 지속적인 보완
- 피해자 국선변호사 보수지급체계 개선 등 ‘피해자 국선변호사’ 제도 선진화 추진 및 국선변호사 전문분야 지정 등 전문성 제고
- 진술조력인 신규 양성 및 운영체계 내실화
- 학대 피해아동을 보호하고 아동학대범죄를 가중 처벌하는 ‘아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법’의 시행령 및 시행규칙 제정

- 학대 피해아동에게 형사, 가사절차에서 피해자 국선변호사 및 진술조력인 지원
  - 보건복지부, 경찰청 등 유관기관과 함께 아동학대 공동운용 지침 마련
  - 실무 현장 중심의 여성, 아동 피해자 인권 가디언스 활동을 위해 여성, 아동 관련 시설, 기관 및 형사사법기관에 대한 현장방문 실시
  - 법무, 검찰 조직문화 개선을 위한 양성평등교육 추진을 통해 조직 내 소통 및 성인지 감수성 제고
  - 사회 각계 전문가로 구성된 법무부 여성아동정책심의위원회를 운영하여 여성과 아동 관련 정책에 대해 논의, 정책피드백에 활용
  - 국내외 여성·아동 관련 단체와의 교류를 통한 정책과제 발굴 및 추진
  - 피해자국선변호사제도, 진술조력인제도 운영을 통해 성폭력피해자 및 아동학대 피해자의 인권보호 강화
  - 여성·아동 피해자 인권 가디언스 추진을 통해 성폭력,가정폭력,아동학대,성매매 피해자들의 2차 피해 방지
  - 여성·아동 관련 법령 제도 개선은 대한민국의 제도, 사회, 문화 전 분야에 영향을 미칠 수 있어 전 국민이 정책의 수혜자가 될 수 있음
- 대검찰청 감찰본부에 검사 비리 조사를 전담하는 특별감찰과 등을 신설하고 감찰본부 인력 증원을 통한 감찰역량 확대를 통해 깨끗한 검찰 구현
- 지휘·감독자 책임 강화 및 비리검사 개입제한을 위한 변호사법 개정, 검사 비위로 인한 불법수익을 박탈하는 징계부가금 제도 도입을 위한 검사 징계법 개정
  - 검사 신규 임용 시 새로운 인성검사 모델을 개발하여 국가관·윤리관 검증 등 임용절차를 강화
  - 여성검사 증가로 양성을 고려한 검찰의 조직문화 개선, 소통방식 변화 등 정책 발굴을 위해 「여성정책 T/F팀」을 대검에 설치·운영
  - 여성 검사의 경력단절 방지와 육아업무 병행을 위한 검사 정원 증원 추진
  - 대검찰청 감찰본부에 검사 비리 조사를 전담하는 특별감찰과와 비위정보를 체계적으로 수집, 분석할 감찰기획관실을 신설하고 감찰본부 인력 증원

- 감찰조직 확대 개편을 통한 감찰역량 강화로 엄정한 감찰을 통해 감찰의 신뢰를 제고함으로써 투명하고 공정한 검찰에 대한 국민의 신뢰 회복

- 검사 적격 검증 강화와 양성을 고려한 검찰 조직문화 개선으로 국민 신뢰 회복

○ ‘대포와의 전쟁’으로 경제활동의 신뢰 인프라 구축

- 이른바 “대포통장·대포차·대포폰·대포회사” 등으로 불리는 불법차명물건은 대표적인 민생침해 범죄인 보이스피싱, 불법 사금융, 대출사기, 불법 사행행위 등을 비롯하여 각종 범죄의 기본 수단으로 악용되고 있음

- 사기·보이스피싱·대출사기·불법사금융 등 서민생활침해범죄의 기본 수단으로 사용되고 있는 대포폰·대포통장·대포차 등 불법 차명물건의 사용을 근절하기 위해 행정자치부(지자체 포함), 미래창조과학부, 국토교통부, 금융위원회, 경찰청, 국세청, 금융감독원 등 유관기관 합동으로 설치·운영되는 ‘서민생활침해사범 합동수사부’를 중심으로 관계기관과 유기적 협조체제를 구축

- 불법 차명물건은 불법 유출된 개인정보와 결합되어 2차 범죄를 야기, 국민 피해를 가중 시키고 있어 생성·유통에 대한 근절이 절실함

- 합동수사본부 참여 유관기관과의 유기적인 역할 분담을 통한 합동수사체계 구축하여 단속의 효율성 제고

- 불법차명물건의 근절을 위해 유관기관의 제도개선, 입법 추진 등 범정부적인 대책을 병행 추진

- 입법 불비로 인하여 처벌할 수 없는 영역에 대하여는 현실에 부합하는 적극적인 입법을 통한 엄단 추진

- 사기·보이스 피싱·대출사기·불법 사금융 등 서민생활침해범죄의 기본 수단으로 악용되고 있는 불법 차명물건을 근절해 민생침해 범죄의 근원적 차단 도모

○ 지식재산권 침해사범 대응 강화

- 최근 증가하는 불법 웹하드, P2P, 오픈마켓 등을 통한 온라인 불법복제 및 위조 상품 유통을 방지하고 온라인을 통한 지식재산권 침해 사범 엄단

- 지식재산 침해사범에 대한 처벌·홍보 강화로 불법침해사범에 대한 불법의식이 미약한 현실 변화로 지식재산이 경제 성장의 동력이라는 국민적 공감대 형성



- 지식재산권 보호 관련 문화체육부, 특허청, 관세청 등 유관기관과 간담회 등을 통해 긴밀한 협조체제를 유지하고 각종 자료나 정보교환을 통한 수사역량 강화
- 지식재산권 침해사범 단속 및 수사관련 교육 강화
- 기술유출사범에 대한 처벌규정 미비를 보완하는 관련 법령개정 추진
- 지식재산권 단속 강화를 위한 별도의 분야별 집중 단속계획 수립·시행
- 지식재산권 전담 검사실과 문화체육관광부 특사경, 특허청 특사경이 사안의 필요성에 따라 수시 합동 단속 등 실시
- 범죄수익 은닉여부 조사와 범죄수익 은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 위반행위의 적극적 형사입건 등 범죄수익을 원칙적으로 환수하는 업무 시스템 확립
- 기술유출 관련 법률 개정 초안을 완성하여 법무부·산업부·특허청에 T/F운영 결과 및 개정 초안을 송부, 개정 건의

#### ○ 검찰 수사 및 기소 과정에 시민 참여 활성화

- 검찰의 수사 및 기소 과정에 국민의 의견을 직접 반영하여 수사의 공정성과 투명성을 제고하고 국민의 인권을 보장
- 검사의 공소제기, 불기소 처분, 구속취소, 구속영장 재청구에 관한 의사결정 과정에 국민의 의견을 직접 반영
- 적극적으로 개최 및 심의를 장려하여 수사의 공정성과 투명성을 제고하고 국민의 인권을 보장
- 국정과제 이행에 따라 구속영장 청구를 검찰시민위원회 심의 대상에 추가하는 방안 검토, 추진
- 국민들이 검찰시민위원으로 활동하며 검찰 수사과 기소 과정에 직접 참여함으로써 형사사법절차가 국민의 눈높이에서 작동될 수 있다는 신뢰 회복
- 심의대상 확대 등을 통하여 국민들이 보다 많은 사건 처리 과정에 참여할 수 있도록 함으로써 국민신뢰 회복 제고

#### ○ 인터넷을 통한 교도소 화상접견제도 확대 시행

- 민원인의 가정에 PC(웹캠)와 교정시설 접견실 내 PC를 인터넷으로 연결하고, 중앙(서

울지방교정청 전산관리과)에 통제 기능의 화상접견 중계서버시스템 구축

- 민원인은 해당 교정시설을 방문하여 인터넷 화상접견 민원인으로 등록한 후, 법무부 홈페이지 전자민원에 접속하여 인터넷 화상 접견을 실시
- 대전교도소 등 12개 기관에 구축된 인터넷화상접견시스템을 20개 교정기관에 확대·구축해 가정에서 접견기회를 보장받을 수 있는 ICT기반 복지서비스 제공

○ 귀화자의 헌법가치 등 국민정체성 함양 및 국적 신청자의 처우 개선

- 귀화자들의 대한민국 헌법가치 등 건전한 국가관 형성을 도모하고 국민으로서의 자긍심을 고취하여 사회통합 기반 마련 필요
- 귀화신청자에 대한 국민 기본소양 교육 자료 보급, 귀화적격심사 시 헌법가치 등 국민정체성 평가 강화 등 귀화자에 대한 국민정체성 함양을 통한 사회통합
- 국적심사 처리기간 단축 및 규제완화 등 제도개선으로 선량한 예비 국민 조기 선별 및 국적 신청자 등의 권익 증진
- 헌법가치 및 국민정체성 함양을 위해 기존 서약서에 ‘평화통일 지향’의 뜻을 포함하고 귀화신청 시로 서약서 제출시기를 변경, 귀화신청 단계부터 헌법가치 준수 의지 확인
- 귀화신청자를 대상으로 국민으로서의 기본소양 평가 시(필기시험·면접) 헌법가치 및 국민정체성 평가 강화
- 귀화신청자를 위한 헌법가치 등 국민 기본소양 교육자료 개발·보급
- ‘장관과 귀화자들과의 만남’의 자리를 통해 정책대상자의 애로를 파악하고 대국민 귀화정책 홍보 강화
- 업무효율화를 통한 국적심사 처리기간 단축 및 규제완화 등 제도개선으로 선량한 예비 국민 조기 선별 및 국적 신청자 등의 권익 증진

○ 마을변호사 제도 내실화

- 변호사의 80% 이상이 수도권에 소재하여 법률 사각지대 발생, 재능기부를 희망하는 변호사를 전국 읍·면 단위 마을에 배정하여 법률복지 인프라 구축 필요
- 이장협의회 대표, 읍·면 공무원을 상대로 마을변호사 제도 설명회 개최 및 홍보

- 대한변협·지방변호사회와 협업하여 활동 매뉴얼 제작 및 교육 실시로 법률서비스 품질 향상

- 대한법률구조공단과 연계하여, 마을변호사가 상담한 주민의 경우 간편한 절차로 구조사건 접수가 가능한 시스템 구축

○ 출소자의 온전한 사회복귀를 위해 다양한 갱생보호서비스 추진

- 출소자 맞춤형 직업훈련 시설 부족에 따라 다양한 분야에 취업하기 쉽지 않은 점을 고려하여 직업훈련시설 확대 추진
- 갱생보호위원 등과 연계하여 출소자를 고용하고 지원할 수 있는 민간 기업 발굴 및 연계 강화
- 취업활동에 전념할 수 있는 주거환경 조성을 위해 부양가족이 있는 무주택 출소자 대상 주거지원사업 지속 전개
- 출소자 지원의 필요성 홍보 및 국민적 참여 확대를 위한 출소자 후원의 날 행사 개최 등 홍보 지속 추진
- 갱생보호사업의 효율적 운영을 통한 고객만족도 향상 및 사업에 대한 사회적 신뢰도 제고
- 출소자의 체계적이고 전문적인 지원을 위해 출소자 기능 취득센터 건설
- 출소자 고용 우수기업을 선정하여 출입국 심사 우대 등 실질적인 혜택을 제공함으로써 출소자 고용 참여 기업 확대 도모

○ 저출산·고령화 추세 지속으로 국가 성장동력 및 국가재정 악화 등 문제에 대처하기 위해 중장기 외국인정책 방향 연구·검토

- 우수 외국인 적극 유치·활용하여 새로운 국가 성장동력을 확충
- 중장기 이민정책 방향 연구·검토, 체류자격 개편 등 외국인정책 제도 개선
- 주요 이민정책 추진 시 정책수요자, 관계부처, 정책전문가 등 다양한 계층을 대상으로 여론 수렴, 이견은 외국인정책위, 이민정책자문위 등을 통해 조정
- 수요자 중심의 출입국관리 행정서비스 구현을 위한 규제개혁과제를 발굴하여 관련 법령에 대한 개정안을 마련하여 입안

○ 검사장 직선제 도입

- 미국에서 일부 시행하듯이 17개 광역시·도별로 주민 직선으로 검사장 선출
- 대통령-법무장관-검찰총장으로 이어지는 권력 고리를 끊어야 ‘권력의 검찰’이 아닌 ‘국민의 검찰’로 거듭날 수 있음
- 검찰의 정치적 중립과 검찰권의 국민 통제 가능
- 국민참여재판의 도입으로 사법부에 대한 국민의 신뢰가 높아지는 것처럼 검사장 직선제 도입으로 검찰에 대한 국민의 신뢰 향상
- 검사장 직선제가 영미법계 제도이지만 우리 현실에 맞게 수정·보완 가능\

### ③ 참고문헌

문준영, 법원과 검찰의 탄생, 역사비평사, 2010

법률소비자연맹·국회인권포럼 편, 공정사회와 선진국건설을 위한 사법개혁과 법질서 확립, 2010

신평, 한국의 사법개혁, 높이깊이, 2011

이호중, 검찰에 대한 민주적 통제와 검찰개혁의 과제, 서강법학연구 9권2호, 서강대학교 법학연구소, 2007.12

최대권, 사법개혁의 문제, 공익과 인권 1권1호, 서울대학교 BK21법학연구단, 2004

하태훈, 대한민국 검찰의 일그러진 자화상, 동아시아재단 정책논쟁 60호, 2016.

## 새로운 정부의 지방정책 ||



# 새로운 정부 기획재정부의 지방정책

조연상(목원대)





# 새로운 정부 기획재정부의 지방정책

## 1. 기획재정부의 역할 및 기능

### 1) 기획재정부의 주요 역할

기획재정부는 우리나라의 주요 경제정책에 대하여 다각적으로 분석하고, 정부의 경제 기조에 맞는 정책을 입안함으로써 우리나라가 안정적으로 성장하고 국가 재원이 효율적으로 배분될 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 하는 정부 부처이다.

나라 전체적인 살림살이를 말해보니, 타 부처 사업에 대한 타당성, 기대효과, 전략 수립 및 효율성 등 다루지 않는 영역이 없다고 봐도 과언이 아니기에 가장 중요한 부처라고 볼 수 있다.

그렇기 때문에, 역대 정권에서는 기획재정부의 역할에 대하여 중앙집중적인 과도함을 배제하도록 방지하거나, 반대로 효율성을 근거로 공룡 부처로 만드는 것에 열중한 모습을 보인 것이 사실이다.

최근 정부는 기획예산처를 기획재정부로 기능과 역할을 강화하여 예산안 편성 및 관리 감독의 중앙집중적인 모습을 보이고 있었으며, 이에 대한 반대급부로 모든 부처 및 지자체들은 기획재정부의 추진 방향 등을 예의주시하면서 진행해야 하는 등의 절차적 비효율성에 목소리를 높이고 있는 실정이었다.

기획재정부에서도 이러한 문제에 대하여 공감을 하면서도, 국가 재정수입의 한계, 예산 편성에 대한 부처 및 지자체의 과도한 요구 등에 대한 적절한 대안 제시를 위하여 어쩔 수 없다는 모습을 보이고 있다.

실제로 재정 건전성이 확보되지 못한 상황에서의 예산 편성 및 관리에 대한 부담은 더욱더 가중되지 않는 것이 현실인 것이다.

### 2) 기획재정부의 주요 지방정책 및 연구 범위

주요 지역발전정책에 대한 것도 기획재정부의 역할이 가장 크게 작용한다고 볼 수 있

다. 한정된 예산으로 균형있게 배분하기 위해서는 논리적 근거가 명확해야 하며, 민감한 사안이기 때문에 더욱더 예산 편성에 대하여 신중하한 모습을 보이고 있다.

국민의 정부 및 참여정부 당시의 균형발전에 대한 사회적 요구에 대하여 만들어진 지역균형발전 정책 및 균특회계도 지속적으로 예산이 늘어나던 시기에는 인프라 등 다양한 사업들이 진행될 수 있었지만, 이명박 정부, 박근혜 정부들어서는 예산이 담보상태를 보이고 있는 상황에서는 편성 권한 및 관리 감독에 대한 부담이 증가하고 있는 것이다.

그래서, 지역발전 예산에 대한 재분배에 대한 평가 기법이나 효율성을 담보할 수 있는 대안 등에 대하여 기획재정부의 역할 자체가 더욱 더 커질 수 밖에 없는 것이 최근의 상황이다.

본 연구에서는 기획재정부가 지방재정조정제도 및 많은 지방정부 등의 사업에 대하여 다루고 있지만, 지역균형발전이 다시금 화두가 되고 있는 현 시점에서는 지역발전정책 및 지특회계에 대한 부분을 보다 면밀하게 검토할 필요가 있다고 보여진다.

지역발전정책을 수립하는 주요 예산 편성 권한과 균형 배분을 위한 여러 평가 방법 등이 나날이 발전되어가고는 있으나, 지역균형발전을 이루기 위한 목적 사업으로서의 예산 자체가 감소되어가고 있는 현 상황에서 지특회계의 발전 상황 및 기획재정부의 앞으로의 역할 정립 등에 대하여 논의를 할 시점이라고 생각한다.

<표 1> 기획재정부 역할 및 주요 지방정책<sup>14)</sup>

구분	내용
역할	거시경제의 안정적 운용과 정책의 합리적 조정, 국가재원의 효율적 배분, 공공기관의 혁신, 합리적 조세정책, 재정 건전성 확보, 대외협력 강화 등을 통해 경제부흥의 견인차 역할
주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중·장기 경제사회발전방향 및 연차별 경제정책방향의 수립과 총괄 조정</li> <li>- 전략적인 자원 배분과 배분된 예산의 성과평가</li> <li>- 조세정책 및 제도의 기획·입안 및 총괄·조정</li> <li>- 국고, 국유재산, 정부회계, 국가채무에 관한 정책의 수립과 관리</li> <li>- 총괄 외국환 및 국제금융에 관한 정책의 총괄</li> <li>- 대외협력 및 남북경제교류협력 증진</li> <li>- 공공기관 운영에 관한 관리·감독</li> </ul>
2017년	- 대내외 리스크 안정적 관리

14) 14) 기획재정부 홈페이지 (역할 및 주요업무, 2017년 주요계획) 참조

주요계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적극적 거시정책</li> <li>· 가계부채 및 부동산시장 관리</li> <li>· 대외 위험요인 대응 및 글로벌 경제협력 강화</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민생안정과 경제활력 제고 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 서민물가 안정</li> <li>· 일자리 창출</li> <li>· 소비, 투자 활성화</li> <li>· 해외진출 활성화</li> </ul> </li> <li>- 재정운용의 효율화 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정 혁신의 가속화</li> <li>· 조세의 효율성과 형평성 제고</li> <li>· 국고 운용의 효율화</li> </ul> </li> <li>- 구조개혁 및 성장기반 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공공기관 개혁의 지속</li> <li>· 산업, 기업 구조조정 추진</li> <li>· 신산업, 서비스업 육성 지원</li> <li>· 미래변화에 선제적 대응</li> </ul> </li> </ul>
주요 지방정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역발전정책에 의한 국가재원의 지역 재분배 역할 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역발전특별법 입안, 신설 및 지역발전특별회계 편성</li> <li>· 소관 부처 및 지자체 협의에 의한 국고보조금 자원 마련</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 지역발전정책 및 지역발전특별회계

### 1) 개요

지역발전정책은 국가재원의 지역 간 재분배 역할을 담당해오고 있으며, 이는 수도권 집중 완화를 위하여 지난 30년간 지속적으로 추진해 온 중요한 법정계획이다.

지역발전특별회계는 지역발전 정책의 안착을 위한 자원 마련을 위하여 2004년 국가균형발전특별법을 토대로 ‘균형발전특별회계’라는 이름으로 신설되었으며, 이는 ‘광역·지역발전특별회계’라는 이름을 거쳐 현재의 지역발전특별회계라는 이름으로 계상되고 있다.

역대 정부의 지방정책 철학에 따라 각각 명명되어 온 이 특별회계는 배분 방식에 있어 포괄보조금의 성격을 띠고 있으며, 균형발전 및 낙후지역 사업에 대한 보조금적 성격도 띠고 있다<sup>15)</sup>.

참여정부 시절, 초기에 대규모 재원마련을 위한 균특회계 사업에 사업성격이 애매한 사업들을 포함시킨 것도 있었고, 혁신도시 건설 등이 포함되어야 함에도 타 회계에 편성되는 등의 문제가 존재하기도 하였다<sup>15)</sup>.

이러한 포괄보조금의 성격이나 보조금적 성격 때문에 균특회계는 태생적으로 문제점을 안고 시작했다는 점, 정권 차원에서의 사업이라는 약점을 안고 있었으며, 일몰사업으로 치부하려고 하는 경향도 존재하였다.

## 2) 지역발전특별회계의 재원규모

2015년 현재 지역발전특별회계는 10.3조원 규모로 성장해 왔다. 이는 2005년 처음 시행할 때의 5.4조원에 비하면 비약적으로 증가한 규모로 볼 수 있다.

다만, 경제계정은 2009년 이명박 정부에서 광역계정으로 변경되어, 당시 지역계정으로 추진하던 사업들을 모두 포함시키는 방향으로 선회한 것이고, 생활계정은 지역계정이라는 이름으로 이명박 정부 전까지 추진되어 오다가 광역계정에 역전되었다.

박근혜 정부들어 광역계정은 경제계정으로, 지역계정은 생활계정으로 변경하였으며, 결과적으로 지역에 배분되어 온 계정 사업 예산은 오히려 줄어드는 경향을 보였으며, 2015년에 다소 증액된 상태로 나타나 있다.

<표 2> 지역발전특별회계 재원규모

(단위 : 조원)

연도	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15
경제	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4	5.8	5.8	5.5	6.2	5.4	5.4
생활	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.4	3.4	4.5
제주	—	—	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
세종	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.1
합계	5.4	5.9	6.8	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.1	10.3

자료 : 지역발전특별회계 2016년 운영현황과 평가결과의 특징, 지역발전위원회

15) 균형발전특별회계의 평가와 발전방향, 한국조세연구원, 2005. 참조

16) 국가균형발전특별회계의 사업구조 및 제도개선방안, 한국개발연구원, 2008. 참조

#### 4) 우리나라 지역발전정책 주요 추진 경과

우리나라 지역발전정책은 표에서 보는 것처럼 1960년대부터 시작했다고 볼 수 있으나, 당시에는 당장의 자립경제기반을 구축하기 위하여 중공업 위주의 공업단지 조성 등에 국한되는 등 전국토의 종합개발 계획의 일환으로 평가되어 오고 있다.

이는 1990년대까지 지속되어 왔으며, 국토를 효율적으로 운용하는 차원으로서의 지역 정책으로 치부되어 온 것이 사실이다. 이는 또한, 지방자치시대가 개진되기 전에 중앙정부가 모든 정책을 포괄적으로 진행하는 방식으로 진행되어 왔다.

수도권 비대화 및 그에 따른 비효율화, 인구 과밀화에 대한 경고와 함께 지방자치시대가 본격적으로 개막되는 시기부터 지역에 대한 정책이 구체적으로 논의되었다. 다양한 정책이 발의되기 시작하고 지방 중소기업 활성화 대책이 본격화되면서 지역발전정책의 씨앗이 움트기 시작하였다고 볼 수 있다.

본격적인 지역발전정책이 구체화되고 실현된 것은 참여정부부터라고 볼 수 있다. 2005년 균형발전특별법이 제정되고, 재원 마련을 위한 특별회계가 만들어지고, 행정중심복합도시 및 혁신도시 등 다양한 지역 정책들이 추진되기 시작한 것이다. 많은 반대에 부딪혀 상당한 진통을 겪으면서 진행되면서 정권 차원의 부담으로 작용할 수 밖에 없었지만 수도권 과밀화·집중화를 해소하기 위한 국가균형발전의 초석을 마련한 것은 지속적으로 평가받아야 할 것으로 볼 수 있다.

이러한 기조는 이명박 정부들어 다소 퇴색되었으나 균형발전특별법 및 특별회계를 정권 차원에서 없앨 수는 없었으므로, 명맥은 유지하는 방향으로 결정되었고, 이는 박근혜 정부들어서도 마찬가지로 유지해오고 있는 것이다<sup>17)</sup>.

---

17) 비록 명맥은 유지하였지만, 지역의 경쟁력 강화를 위한 예산은 오히려 정채되거나 삭감되었고, '광역경제권 선도산업'처럼 효율화를 앞장세운 대기업 위주의 지역 R&D 재편이라든가, 수도권을 제외한 지역산업에 대한 철학을 없애고, 균형발전위원회를 지역발전위원회로 이름을 바꾸면서 수도권 지역산업에 끼워넣는 등의 지역균형발전에 대한 최초의 함의를 퇴색시키고 있다.

<표 3> 지역발전정책 주요 추진 경과

시기	배경 및 목표	주요 정책
1960 ~1970년대	· 빈곤의 악순환 탈피 · 자립경제기반 구축 · 공업화 기반 조성	· 제1차 경제개발 5개년 계획 · 제1차 국토종합개발계획 · 공업단지 및 수출산업단지 조성
1980년대	· 성장과 복지의 조화 · 수도권 집중억제와 지역균형발전	· 경제사회발전 5개년 계획 · 수도권정비계획법 제정 · 서해안종합개발사업계획 수립
1990년대	· 지방분산형 국토골격 형성 · 생산적·자원절약형 국토형성 · 국토환경의 보전 · 통일 대비 국토기반 조성	· 제3차 국토종합개발계획 · 제2차 수도권정비계획 · 지역균형개발 및 지방중소기업육성법
참여정부	· 지역균형발전으로 국민통합 · 관련 제도 확충	· 국가균형발전특별법 제정 - 국가균형발전 5개년 계획 · 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시
이명박 정부	· 지역경쟁력 강화와 삶의 질 향상 · 광역화와 연계협력 활성화 · 특화발전과 지방분권 촉진	· 국가균형발전특별법 개정 - 지역발전 5개년 계획 - 광역·지역발전특별회계 운영 · 광역경제권, 기초생활권, 초광역개발권, 3차원 정책
박근혜 정부	· 주민·지자체 주도 정책 시행 · 지역행복생활권 추진 · 맞춤형, 패키지 지원	· 국가균형발전특별법 개정 - 지역발전특별회계 운영 (2015년) · 지역행복생활권 구현 (수도권 포함) - 지역 희망 프로젝트 추진

자료 : 지역발전위원회 내부자료 참조

#### 4) 지역발전특별회계 편성체계

2005년~2008년까지 균형발전특별회계에서는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정, 제주특별자치도 계정으로 구성되어 왔던 체계가 2009년부터 광역·지역발전특별회계로 변경되었고, 2015년부터 지역발전특별회계로 개편하고 지역개발계정은 생활기반계정으로, 광역발전계정은 경제발전계정으로 편성 체계를 변경하였으며, 세종특별자치시계정도 신설하여 운영해 오고 있다.

<표 4> 지역발전특별회계 편성체계 전후 비교

광역·지역발전특별회계		지역발전특별회계	
계정	사업	계정	사업
지역개발계정	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업	생활기반계정	① 시도자율편성사업 ② 시군구자율편성사업
광역발전계정	③ 부처편성사업	경제발전계정	③ 부처편성사업
제주특별자치도 계정	④ 제주자율편성사업 ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업	제주특별자치도 계정	④ 제주자율편성사업 ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업
(신설)		세종특별자치시 계정	⑦ 세종자율편성사업 ⑧ 부처편성사업

자료 : 2015년 지역발전 연차보고서, 지역발전위원회

2015년 현재, 지역발전특별회계 대상사업은 경제발전계정에서 117개 사업 5.4조, 생활 기반계정 823개 사업 4.8조 등 총 940개 사업 10.3조 규모로 운용되었다.

## 5) 지역발전특별회계 예산편성 절차

### 가. 지자체 자율편성사업

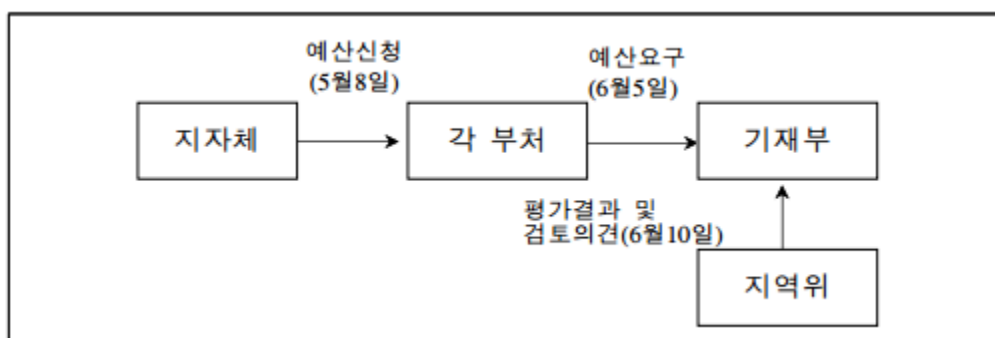
생활기반계정(구, 지역개발계정)의 시도자율편성사업과 시군구자율편성사업, 제주계정의 제주자율편성사업은 지자체의 자율성을 중시하여 광역시도에 총액배분으로 편성하는 방식으로 재원을 배분하고 있다.

기획재정부는 시도협의를 거쳐 시도/시군구별 예산신청한도를 결정·시달하고 시도는 신청 한도 내에서 관할 시군구의 의견을 수렴하여 예산신청사업의 우선순위를 명시한 예산신청서를 소관 부처에 제출한다.

즉, 자율편성사업이라고 되어 있지만, 총액이 정해져 있는 상황에서 우선순위만 정하여 타당성을 검증받는 체계로 되어 있기 때문에 지방자치단체장의 우선순위에 따라 결정되고, 이에 따라 부처를 통해 기재부에 제출하는 방식이 되는 것이다.

각 부처는 지자체의 예산신청(안)에 대하여 국가정책과의 정합성·중복성 및 사업타당성을 점검하고, 검토의견을 첨부하여 기획재정부에 예산을 요구하고, 기획재정부는 각 부처 및 지역발전위원회 검토의견을 반영하여 지자체와 협의·보완한 이후 예산안을 확정하고 국회에 제출한다.

<그림 1> 지자체 자율편성사업 예산편성 절차



자료 : 지역발전특별회계 2016년 운영현황과 평가결과의 특징, 지역발전위원회

## 나. 부처편성사업

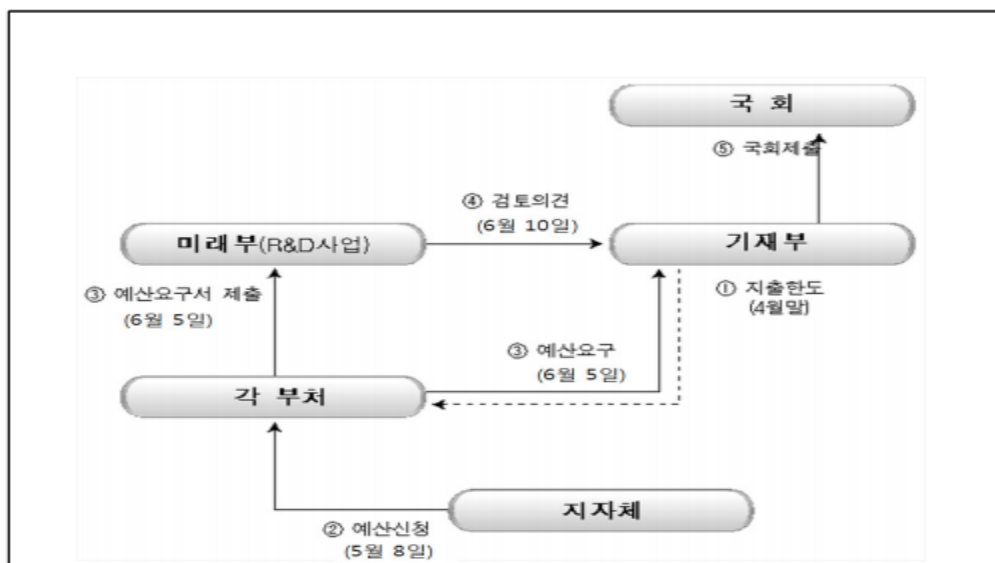
경제발전계정(구, 광역발전계정) 및 제주특별자치도의 일부 사업에 대해서는 부처별로 총액 한도를 부여하고, 한도 내에서 기획재정부와 협의를 거쳐 예산을 편성하도록 되어 있다.

기획재정부는 부처별로 지출한도를 결정하여 시달하고, 지자체는 자체 계획을 토대로 소관 부처에 예산을 신청한다. 각 부처는 사전에 주어진 한도 내에서 지자체 예산 신청 검토하여 작성한 예산요구서를 6월 초에 기획재정부에 제출하도록 하며, R&D 예산의 경우 미래창조과학부에도 예산요구서를 6월 초까지 제출하도록 되어 있다.

기획재정부는 각 부처의 예산 요구에 대해 국가과학기술심의회 검토의견 등을 반영하여 예산안을 확정하고 국회에 제출한다.

이때, 지역발전위원회는 종전의 예산안 사전검토 대신, 전년도 지역발전사업 평가결과에 대한 검토의견을 6월 초까지 기획재정부에 제출하도록 되어 있다.

<그림 2> 부처편성사업 예산편성 절차



자료 : 지역발전특별회계 2016년 운영현황과 평가결과의 특징, 지역발전위원회



#### 다. 지역발전사업 평가

〈표 5〉 지역발전사업 평가 변천과정

구분		2005~2006년		2007~2008년		2009~2013년
평가 주관	연도	2005	2006	2007	2008	2009 ~
	지역별	균형위 (연구용역 형태)	산자부 (KISTEP)	행자부 (ITEP)	행안부 (KRILA)	지역위 (KET)
	부문별		균형위	산자부 (KISTEP)	지경부 (ITEP)	
평가 절차	광역발전계정 <sup>1)</sup>	부처 → 균형위 → 산자부		부처 → 균형위		부처 → (광역위) <sup>3)</sup> → 지역위
	지역개발계정 <sup>2)</sup>	사도 → 부처 → 균형위 → 산자부		사도 → 부처 → 행자부 → 균형위		사도 → 광역위 → 부처 → 지역위
평가 실행		평가위원회(균형위)		평가위원회(균형위)		평가자문단(지역위)
법률(균특법 시행령)		시행 2004.4.1		시행 2007.3.9		시행 2009.5.29

(주 1) 부문별 지역발전시행계획(舊 부문별 국가균형발전시행계획)의 추진실적을 의미함.

(주 2) 광역경제권발전 시행계획(舊 지역혁신발전 시행계획)의 추진실적을 의미함.

(주 3) 광역경제권사업에 한하여 광역경제권발전위원회에서 자체평가를 실시함.

자료 : 지특회계 R&D사업의 효율성 측정 방법 개발 및 적용, KISTEP, 2015.

지역발전사업에 대한 평가는 상기 표와 같이 평가 주관 기관이 계속 변경되다가 2019년 부터 지역발전위원회에서 평가자문단을 구성하여 실시하는 것으로 추진되어 오고 있다.

많은 시행착오를 겪으며, 자체평가 및 메타평가 등 상위평가를 강화하고, 평가 결과에 대한 현장 방문 맞춤형 컨설팅을 도입하고, 평가에 대한 우수 사례 등을 강화하고, 전문가 그룹을 구성하여 평가를 실시하고 있다.

### 3. 현행 제도의 문제점

#### 1) 지역발전특별회계의 문제점

##### 가. 재원 및 배분방식 문제

우리나라 지방자치단체의 재정 형편 상 넉넉하지 않음에도, 많은 지역사업들이 지방비 매칭펀드사업으로 구성되어 사업 추진 시 지방비에 부담을 가지는 지자체가 있고, 이는 다시 지역의 균형 발전을 저해하는 방식으로 영향이 갈 수 있는 문제가 존재한다.

또한, 사업 타당성에 대한 다양한 활동(예비타당성 조사, 타당성 용역, 연구회 등을 통한 전문가 집단 구성, 운영)도 역시 지자체 재원에 따라 크게 차이가 나고 있다.

광역자치단체는 기획재정부 및 지역발전위원회, 각 부처에서 각종 설명회 등을 통하여 자치단체장들의 관심도 제고가 자리를 잡아가고는 있지만, 기초자치단체의 경우에는 더욱 더 큰 어려움을 겪고 있다.

또한, 이명박 정부 이후 지역발전특별회계 재원이 충분히 확보되지 않아 지역의 경쟁력 강화를 위한 다양한 시도가 어려움을 겪고 있다.

#### 나. 예산 편중 문제

기획재정부는 지역간 예산편중과 이에 따른 지역 갈등을 이유로 산정기준과 결과에 대하여 공개하지 않고 있으며, 시도의 경우 충청남도과 전라북도, 경기도 등은 객관화된 공식으로 배분하고 있는 정도이며 대부분의 시도는 공식보다는 정책환경을 고려하여 재원을 배분하고 있다<sup>18)</sup>.

실제로, 지역간 예산 편중 문제는 지난 9년간 지속적으로 제기되어 오고는 있지만, 찬란 속의 폭풍처럼 치부되어 왔다.

<표 6> 특별시·광역시 지역별 예산 배분 현황

(단위 : 억원, %)

순위	지역	배분액	점유율
1	부산	2,506	22.0
2	인천	1,973	17.3
3	대구	1,676	14.7
4	광주	1,425	12.5
5	울산	1,239	10.9
6	대전	1,071	9.4
7	서울	799	7.0
8	세종	688	6.0
합계		11,377	100.0

자료 : 국회, 기획재정부 내부자료(정창수 나라살림연구소 공개, 2016.7.13.)

18) 지방재정 건설통 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안, 한국지방행정연구원, 2011. 참조

<표 7> 광역도·특별자치도 지역별 예산 배분 현황

(단위 : 억원, %)

순위	지역	배분액	점유율
1	경북	15,925	17.8
2	전남	15,443	17.3
3	경남	11,544	12.9
4	경기	10,205	11.4
5	전북	9,453	10.6
6	충남	8,836	9.9
7	강원	8,193	9.2
8	충북	6,106	6.8
9	제주	3,700	4.1
합계		89,405	100.0

자료 : 국회, 기획재정부 내부자료(정창수 나라살림연구소 공개, 2016.7.13)

위 표를 광역권별로 분석해보면 지역편중이 얼마나 심한지 알 수 있다. 우선적으로 영남 지역(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)을 보면 총 32.6%를 차지하였고, 호남 지역(광주, 전북, 전남)을 보면 26.1%를 차지하고 있고, 충청권(대전, 세종, 충북, 충남)은 16.5%를 차지하는 것으로 나타났다.

이는 기획재정부에서도 비공개 자료로 활용하고 있으며, 지속적으로 반복되고 있는 것으로 나타났다<sup>19)</sup>.

#### 나. 사업 평가 문제

기획재정부는 특히, 부처편성사업에 대한 사업을 국과심에서 검토하여 의견을 반영하여 예산안을 확정하고 있는데, 자체 평가 및 메타 평가 등을 통하여 역량있는 전문가 그룹을 통하여 평가하고 있다.

꾸준하게 평가 기법이나 평가위원 검증 등을 통하여 객관성을 확보하고는 있지만, 우선 비교 대상 사업군을 선정할 때 지역사업들간의 균등 기회 보장성이 부족하다. 이는 내역 사업 성격상으로 분류하면 비슷한 사업으로 보이지만, 실제적으로는 규모나 이를

19) 2016년 지특회계 지역발 사업 예산(안) 검토 결과, 지특회계 8,523억원 중 대구가 1위, 경북 2위, 경남 3위, 부산 7위, 울산 10위, 전북, 전남, 광주가 각각 4~6위를 차지한 반면, 충남 8위, 충북 11위, 대전 12위, 세종 14위 등을 차지하는 것으로 조사되었다.(국회 산업통상자원위 박완주 의원 사무실, 2015.10.6.)

끌어가는 지자체 및 전문기관의 역량 차원에서 차이점이 뚜렷하게 보이는데도, 같은 잣대로 평가받는 일이 비일비재하다는 것이다.

또한, 지역발전정책이 중앙 정부 주도로 시작한 만큼, 정권 교체 초기에 지역 사업의 성격을 초기에 선언해버리고 나면, 모든 사업 평가의 잣대 또한 일률적으로 정해지곤 하는 것이다.

지난 9년 동안, 지방 중소기업의 역량 강화는 대기업 및 수도권 기업 우선주의에 밀려, 상당부분 소외되는 방식으로 처리되고 있으며, 이런 기조는 평가 가이드라인 및 예산 배분액에서도 드러나고 있다.

그리고, 지역발전사업에 대한 각 부처와 지자체 및 지역위의 역할에도 비효율적 구조를 초래하고 있다. 각 부처는 소관 지역발달사업에 대한 종합성과 분석 대신 각 사업별 평가에만 집중하고 있으며, 지역위도 사업 중심의 평가 체계와 방식을 그대로 유지하고 있다<sup>20)</sup>.

#### 다. 정치력에 의한 의존도

기획재정부는 국과심 및 지역위에서 올라온 평가 결과를 반영하여 정부 예산안을 확정하는데, 몇 년동안 지역발전 예산이 삭감되는 진통을 겪는 동안 기획재정부에도 여러 루트를 통하여 압력이 가해지며, 확정되는 예산은 평가 결과와 달라져서 국회로 이관되어 심의를 받는다.

국회로 이관되어 예산 심의를 받는 동안, 특정 권역의 정치인들에 의한 계수 조정이 들어간 소위, 법사위, 계수조정위원회, 본회의를 거치면서 정부 예산안과 다소 달라져 있는 모습을 볼 수 있는 것이다.

이른바 정치력 입김이 강한 지역구 의원의 쪽지 예산이 난무하면서 각종 위원회를 통과하는 등의 절차가 의례껏 매년 지속되어 오고 있으며, 정치력이 부족한 충청권 의원들에 대한 질타도 끊임없이 쏟아지고 있는 형국이다.

---

20) 지특회계 R&D사업의 효율성 측정 방법 개발 및 적용, KISTEP, 2015. 참조

## 4. 제도개선 방안

### 1) 지역균형발전의 의의 재조명

지역발전정책은 많은 정권을 거치면서 방향이 여러 번 수정되었다. 사업 추진에 있어 비효율성은 배제하고, 내외부 환경에 맞게 변경되어야 하지만 대기업, 수도권도 지역사업으로 안배되어 가는 상황은 지역균형발전의 의도와는 맞지 않는다고 볼 수 있다.

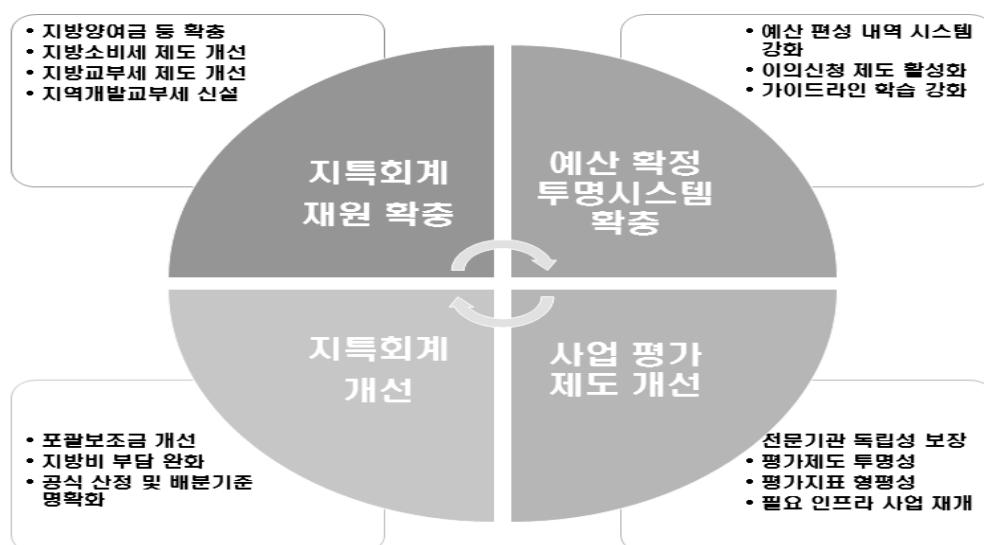
지역균형발전은 태생적으로 수도권 과밀화에 의한 비효율성을 개혁하고, 지방도 고루 잘 사는 국가를 건설하는데 목적을 두고 있다.

또한, 대기업 위주의 경제 정책에서 중소기업에 골고루 기회를 균등하게 제공함으로써 역량 강화를 통해 지역경제의 활력을 제고하고, 국가의 신성장동력으로 활용하기 위한 데 또 그 목적이 있다.

따라서, 새로이 창출되는 정권 하에서는 지역균형발전의 의의가 재조명되어야 하고, 이를 위한 법·제도가 정비되어야 한다.

지역발전정책의 실현을 위해서는 지금 잘 하고 있는 지역이나 사업은 지속적으로 추진하되, 못하고 있는 지역이나 타당성은 있으나 잘 안되고 있는 사업에 대하여 자립할 수 있는 자양분을 제공해야 한다는 것을 잊지 말아야 한다.

<그림 3> 지역발전 정책 개선 방안



## 2) 재원마련

지역균형발전을 다시 제대로 구현하기 위해서는 지역에 배분되는 재원이 시급히 마련되어야 한다. 이를 위해서는 기획재정부의 지방재정정책에 의한 지방양여금 등 지역에 안배되는 총액은 지속적으로 증액되어야 한다.

또한, 지방재정을 확충하기 위하여 제도 개선 방안이 강구되어야 하는데, 지방소비세 제도를 개선하여 배분기준인 민간최종소비지출의 지역간 편중을 완화하기 위해 지역별 가중치를 확대 개편하고, 가중치도 조정하여야 한다. 그리고, 지방교부세 제도 개선 및 지역개발교부세 제도 신설 등 지방재정조정제도 전반적으로 개선을 동시에 추진하는 등의 개선이 필요하다.

이를 위해서는 지방소비세율 인상 추진 시 재정력이 열악한 자치단체의 지방교부세 배분 금액 추이를 면밀히 검토하여, 법정 교부율 상향 조정하고, 재정은 국가가 지원하되, 집행은 자치단체가 자율적으로 할 수 있는 자율편성사업의 개선이 필요하다고 볼 수 있다.

또한, 현행 지방교부세 제도와 유사하지만 성장잠재지역에만 집중적으로 지원하는 지역 특정교부금 성격의 가칭 ‘지역개발교부세’ 제도 도입을 추진하자<sup>21)</sup>는 주장도 면밀하게 검토되어야 하는 시점이다.

## 3) 지역발전특별회계 개선<sup>22)</sup>

우선적으로 포괄보조금 제도가 강화되어야 한다. 특히, 지방자치단체가 실질적인 정책 결정의 주체로 기능할 수 있어야 하며, 사업선택권과 계획수립권이 지방자치단체에 있어야 할 것으로 보인다.

이를 위해 기획재정부는 지역발전특별회계의 총액 부분만 공지하도록 하고, 많은 부분을 지방자치단체에 위임하여 중앙 정부의 개입을 최소화하여야 할 것이다.

다음으로, 지방비 부담을 완화하여야 한다. 현재의 국고보조율은 지방의 재정건전성을 악화시키고 있어, 지방비 부담에 대한 부분을 지속적으로 완화시켜야 할 것이다.

또한, 기획재정부는 공식에 의한 산정기준 및 산정내역을 공개하여야 할 것이다. 시도

21) 새 정부 지방재정 정책의 문제점과 개선방향, 리전인포 제301호, 전남발전연구원, 2013. 참조

22) 재정분권 확대를 위한 지역발전특별회계 개편 과제, 배인명, 2014. 참조

역시 배분기준을 명확히 수립하고 이에 따라 배분하여야 하며, 이 때 객관성과 투명성 역시 보장되어야 할 것이다.

#### 4) 사업 평가 제도의 개선

시군자율편성사업에서는 총액이 정해져 있고, 그 안에서 공식에 의한 산정기준 등 투명성이 보장되어야 할 것이며 배분되는 예산도 크게 달라지지 않지만, 현재 문제시되고 있는 사업이 바로 부처편성사업이다.

부처편성사업은 국과심에서 상위평가를 통하여 확정짓는 것으로 보이기 때문에 객관성을 보장받은 것이라 볼 수 있지만, 전문기관의 독립성이 보장되지 않는 이상, 중앙 정부 특히 청와대에서의 방침이 최우선적으로 들어갈 수 없으므로 이에 대한 보완책이 필요하다.

즉, 지역위를 비롯하여 지역발전정책의 평가를 추진하는 기관은 독립성을 철저하게 보장하여야 하도록 할 것이며, 현장 맞춤형 컨설팅이 제대로 실현될 수 있도록 전문성도 강화되어야 할 것이다.

현재는 평가 전문기관인 한국산업기술평가관리원에서 맡고 있지만, 산업통상자원부의 산하 기관으로 존재하며 사실상 산업부의 통제를 받고 있기 때문에 정부 왜곡된 가이드 라인을 그대로 평가에 적용하여야 하는 고충이 있기 때문에 독립성 보장이 우선적으로 보장되어야 한다.

지역균형발전의 항구적인 추진을 위해서는 이러한 전문기관의 전문성도 필요하며, 시 군구 사업까지 수준을 끌어올려줄 수 있는 지속적인 컨설팅 제공이 무엇보다 시급하다고 볼 수 있다.

<그림 4> 부처편성 사업 평가 시스템 확보 방안



## 5) 예산 확정의 투명성 및 피드백 시스템 구축

지역발전특별회계의 특성 상, 지역에 대한 정치력이 우선시되는 작금의 현실을 타파하기 위해서는 기획재정부의 예산 확정 프로세스에 대한 투명성이 확보되어야 한다.

평가 결과가 독립적으로 나왔다가 하더라도, 예산 구조의 복잡성을 빌미로 상당히 많은 보이지 않는 손이 작용하면서 조정이 들어가는데, 기획재정부는 투명성 확보야말로 가장 중요한 시책이라고 볼 수 있다. 예산이 조정되는 내역은 고스란히 시스템 및 이력에 남아야 하며, 누구든지 그 자료를 열람할 수 있고, 이의신청 제도 활성화를 통해 시정할 수 있어야 한다.

초기에는 누구나 이의신청을 하고 민원을 제기하는 등의 어려움을 있을 수 있으나 투명성이 제고된다면 이는 단기간에 해결될 수 있다고 볼 수 있다.

또한, 이른바 쪽지 예산이 들어갈 수 없도록 국회에서도 지역예산에 대한 배분방식을 따라야 한다. 이를 위한 법제도적인 뒷받침이 필요하며, 이는 국회법이나 균특법 개정을 통해 구현되도록 하여야 한다.

그리고, 지방자치단체에서도 중앙정부의 방침 및 가이드라인이 지역에서도 제대로 학습될 수 있도록 협조하여야 하며, 중앙정부의 신뢰성이 보장되는 만큼, 지방자치단체에서도 단체장이나 지역 국회의원의 선심성 공약에 의해 지역균형발전의 가치가 훼손되지 않도록 제도화해야 한다.



# 새로운 정부 미래창조과학부의 지방정책

김성현(한국전자통신연구원)



# 새로운 정부 미래창조과학부의 지방정책

## 1. 서론

인류가 문명을 일으키고 발전시켜온 밑바탕에는 과학기술이 자리 잡고 있다. 과학기술의 발전은 경제, 사회, 정치, 문화 등 인간의 삶의 질 전체의 발전을 유도하게 되었다. 이러한 과학기술은 여러 차례의 산업혁명을 통해 21세기에 이르러 4차 산업혁명을 준비하고 있다. 다보스 포럼이라 불리는 세계경제포럼은 4차 산업혁명을 디지털 정보화로 대변되는 3차 산업혁명을 기반으로 한 디지털과 바이오산업, 물리학 등의 경계를 허무는 융·복합형태의 기술혁명으로 “모든 것이 연결되고 보다 지능적인 사회로의 진화”라고 요약하고 있다. 인공지능, 로봇, 3D 프린팅, 자율주행 자동차, 사물인터넷, 바이오기술, 핀테크 등이 새로운 변화를 이끌 주요 기술들이다. WEF 클라우드 슈밥 회장은 사이버 공간과 물리적 세계가 실시간으로 연결되고 사물들끼리 서로 소통하며 제어하는 환경에서는 “사회변화의 규모와 범위, 복잡성 등이 이전에 인류가 경험했던 것과는 차원이 다를 것이다”라고 전망했다.<sup>23)</sup> 과학기술 관점에서 새로운 세상으로 진입하는 이 시기는 국가적으로 아주 중요한 시기이다. 역동적이던 우리나라의 경제성장율은 최근 급속히 떨어져 2%대 진입을 걱정해야 하는 상태임에도 경제성장을 이끌 성장동력은 잘 보이지 않는다는데 전국가적 위기감이 팽배해 가고 있다. 이러한 상황에서 제 4차 산업혁명은 우리나라 경제 재 도약과 우리 국민의 삶의 질 향상에 새로운 심장이 될 수 있을 것이다. 우리 과학기술계가 정부와 협력하여 적극 기여해야 할 것이다.

제 4차 산업혁명에 효율적으로 대응하기 위해서는 국가 역량을 최대한으로 이끌어 내야 한다. 중앙에서 일방적으로 추진하는 것보다 각 지방 고유의 특성을 잘 활용하여 중앙과 지방의 효율적인 협력 체계를 갖추어야 최고의 효율을 이끌어 낼 수 있음은 자명한 일이다. 당연하게도 지방의 현실은 각 지방에서 가장 잘 파악하고 있다. 과학기술의 지방 정책의 효율적이고 합리적인 확립이 크게 중요한 시점이다.

과학기술기본법 제8조(지방과학기술진흥종합계획)에 지방의 과학기술 진흥을 촉진하기 위해 5년마다 ‘지방과학기술진흥종합계획’을 수립하도록 되어 있으며, 2000년 ‘제 1차 지방과학기술진흥종합계획’이 수립·시행된 바 있다. 국가과학심의위원회에서 지난 2013년 7월 8일 제출된 ‘제 4차 지방과학기술진흥종합계획’을 보면 ‘창조경제 실현을 위한 핵심 수단으로 과학기술의 중요성이 부각되고, 지역의 수요를 반영한 특성화된 지역발전 요구 증대’라는 대목이 있다. 과학기술의 중요성이 창조경제 실현을 위해 부각되고 있다고 정의함으로써 창조경제 실천의 도구적 성격으로 정의되고 있다. 박

23) 금동화, “다가올 제 4차 산업혁명, 과학기술의 새로운 기회”, 과학과 기술, 2016.03.20.

근해 정부는 창조경제 실현의 주무부처로서 미래창조과학부를 신설하고 과학기술 관련 국정 과제를 중점 추진하게 하였다. 여기서 과학기술 관련 국정과제는, 과학기술을 통한 창조산업 육성, 산·학·연·지역 연계를 통한 창조산업 생태계 조성, 국가과학기술 혁신 역량 강화, 우주기술 자립으로 우주강국 실현, 국제과학비즈니스 벨트를 국가 신성장거점으로 육성, 지식재산의 창출·보호·활용 체계 선진화 등을 들 수 있다. 창조경제는 박근혜 대통령의 핵심적인 대선 경제 공약으로 첨단과학기술을 산업 전반에 접목시켜 일자리를 만들고 경제에 새로운 활력을 불어 넣는다는 정책이다. 본 보고서에서는 미래창조과학부에서 시행한 지방과학정책을 살펴보고, 새 정부에서 요구되는 지방정책 방향을 제시하기로 한다.

## 2. 미래창조과학부 설치의 근거 및 소관 업무

### 가. 설치근거 및 역사

미래창조과학부는 정부조직법(법률 제11690호, 2013년 3월 23일 전부개정) 제 26조<sup>24)</sup>와 제 29조<sup>25)</sup>에 의거하여 2013년 3월 23일 설립되었다. 미래창조과학부의 뿌리는 1948년 7월 17일 정부수립과 함께 정부에 설치된 체신부라 할 수 있다. 당시 체신부는 우편, 우편환금, 우편 저금, 전기통신, 국민생명보험, 우편연금, 우편물 출항세에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이었다. 체신부는 1994년 12월 23일, 정보통신부로 개편되면서 폐지되었다.

정부는 1967년 3월 30일, 과학기술처를 신설하였다. 과학기술처(科學技術處)는 과학기술 진흥을 위한 종합적 기본 정책의 수립·계획의 종합과 조정, 기술 협력과 기초 과학 기술 발전에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이었다. 1967년 3월 30일

24) 제26조(행정각부)

① 대통령의 통할하에 다음의 행정각부를 둔다. <개정 2014.11.19.>

1. 기획재정부 2. 교육부 3. 미래창조과학부 4. 외교부 5. 통일부 6. 법무부 7. 국방부 8. 행정자치부 9. 문화체육관광부 10. 농림축산식품부 11. 산업통상자원부 12. 보건복지부 13. 환경부 14. 고용노동부 15. 여성가족부 16. 국토교통부 17. 해양수산부

② 행정각부에 장관 1명과 차관 1명을 두되, 장관은 국무위원으로 보하고, 차관은 정무직으로 한다. 다만, 기획재정부·미래창조과학부·외교부·문화체육관광부·산업통상자원부·국토교통부에는 차관 2명을 둔다. <개정 2014.11.19.>

③ 장관은 소관사무에 관하여 지방행정의 장을 지휘·감독한다.

25) 제29조 (미래창조과학부)

미래창조과학부장관은 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술 인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무를 관장한다.

발족하였으며 1998년 2월 27일 과학기술부로 개편되면서 폐지되었다. 정보통신부(情報通信部, Ministry of Information and Communication)는 국가사회 정보화 정책의 수립 및 종합 조정, 초고속 정보통신망의 구축 및 정보 보호, 통신사업자 허가 육성, 전파 방송에 관한 정책의 수립 및 관리, 우편·우체국 금융 사업에 관한 정책의 수립 추진 등의 일을 수행하는 대한민국의 중앙행정기관이었다. 1994년 12월 23일 체신부를 개편하여 발족하였으며 2008년 2월 28일 폐지되었다.

1998년 2월 28일 과학기술처를 개편하여 발족한 과학기술부(科學技術部, Ministry of Science and Technology)는 과학기술 진흥을 위한 기본 정책의 수립, 기술 협력 및 원자력 기타 과학기술 진흥에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이었다. 2008년 2월 28일 교육인적자원부와 통합하여 교육과학기술부로 개편되면서 폐지되었다.

정부는 1998년 2월 28일, 과학기술처를 폐지하고 과학기술부로 개편하였다. 교육과학기술부(教育科學技術部, Ministry of Education, Science and Technology, 약칭:MEST, 교과부)는 인적 자원 개발 정책의 수립·총괄·조정, 학교 교육·평생 교육 및 학술, 과학기술 혁신 정책의 수립·총괄·조정·평가, 원자력 및 과학 기술 협력, 그 밖의 과학 기술 진흥에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이었다. 2008년 2월 29일 교육인적자원부와 과학기술부를 통합하여 발족하였으며 2013년 3월 23일 교육부와 미래창조과학부로 개편되면서 폐지되었다.

2008년 2월 29일, 교육인적자원부와 과학기술부를 통합하여 교육과학기술부를 신설하고, 일부 기능은 지식경제부로 이관하였다. 또한, 정보통신부를 폐지하여 방송통신위원회를 신설, 일부 기능은 지식경제부로 이관정보통신부를 폐지하여 방송통신위원회를 신설하였다. 방송통신위원회(放送通信委員會, Korea Communications Commission, 약칭: 방통위, KCC)는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이다. 2008년 2월 29일 방송위원회를 개편하여 발족하였다. 2013년 3월 23일, 교육과학기술부와 국가과학기술위원회의 과학기술 업무, 방송통신위원회와 지식경제부 업무 일부를 통합하여 미래창조과학부를 신설하였다.

미래창조과학부는 이전 정부의 과학기술 홀대론이 논란이 되자 2012년 대통령 선거 당시 여당의 박근혜 후보가 국내 과학기술자 및 정보통신기술자들과의 대담에서 과학기술부를 부활하겠다는 공약을 내걸었고, 이를 기반으로 2013년 박근혜 정부의 출범과 함께 단행된 정부조직 개편을 통해 ‘창조경제’를 모토로 ‘미래창조과학부’라는 명칭으로 탄생하게 되었다.<sup>26)</sup> 미래창조과학부는 이전 정부동안 뒷전에 밀려 있던 과학기술 컨트롤 타워가 부활했다는 의미를 가지고 있고, 국가과학기술위원회가 가지고 있던 17조원 규모의 국가 R&D 예산 배정·조정 권한을 갖게 돼 이제 창조경제를 부흥시킬 역할을 기대하였다.

미래창조과학부는 문화부(디지털콘텐츠 및 방송 광고), 지식경제부(우정사업본부,

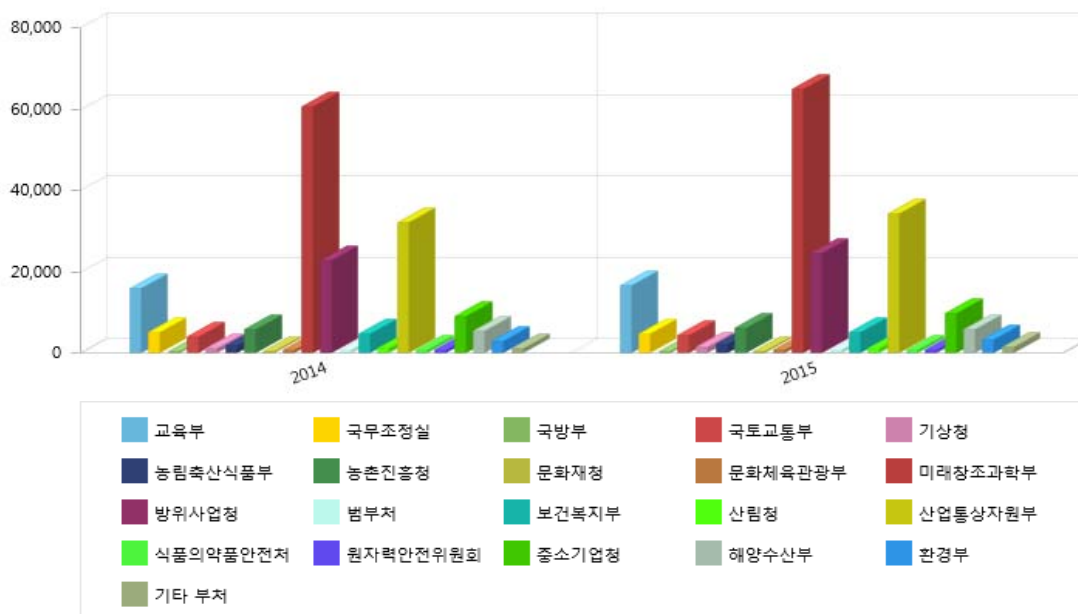
26) 한국민족문화대백과사전

ICT연구개발, 정보통신산업진흥), 교육부(과학기술기능), 국가과학기술위(과학기술기능), 지경부(과학기술기능), 안전행정부(국자정보화, 정보보안, 정보문화), 교과부(산학협력기능, 기초기술연구회), 방송통신위(방송통신융합 진흥 기능), 총리실(지식재산위원회의, 지식재산전략기획단) 등의 기능을 이관 받아 과학기술 및 정보통신, 방송 정책을 총괄하게 되었다.

그림 1에 2014-2015년도 ‘부처별 국가연구개발사업 투자 추이’를 나타내었다.<sup>27)</sup> 미래부는 2015년도 정부연구비 6조 4,696억원을 관장하며 전체 R&D 예산의 34.3%를 집행하여 3조 4,348억원(18.2%)를 집행한 산업통상자원부를 제치고 1위를 기록하였다.<sup>28)</sup> 이는 미래창조과학부가 국가 R&D의 대표 집행기관이라는 위상을 보여주는 지표라고 할 수 있다.

< 표 1 >연도별 정부조직 변화

1948-07-17	체신부		문교부
1967-03-30		과학기술처	
1990-12-26			
1994-02-28	정보통신부	과학기술부	교육인적자원부
1998-02-28			
2001-01-29			
2008-02-29		교육과학기술부	
2013-03-23		미래창조과학부	교육부



<그림 1> 부처별 국가연구개발사업 투자 추이(2014 - 2015)

27) NTIS 현황.통계(sts.ntis.go.kr/ntisStats.jsp)

28) 미래창조과학부, 국가연구개발사업 조사분석보고서

## 나. 소관 업무와 전략

미래창조과학부는 과학기술정책의 수립·총괄·조정·평가, 과학기술의 연구개발·협력·진흥, 과학기술인력 양성, 원자력 연구·개발·생산·이용, 국가정보화 기획·정보보호·정보문화, 방송·통신의 융합·진흥 및 전파관리, 정보통신산업, 우편·우편환 및 우편대체에 관한 사무를 관장한다.

미래창조과학부는 ‘과학기술과 ICT 혁신을 통한 역동적 창조경제 실현’이라는 비전 아래, 창조경제 성과창출 가속화, R&D 혁신 현장 착근, ICT 산업 재도약, 글로벌 혁신 선도라는 네 가지 전략을 수립하여 실천하고 있다. “창조경제는 국민 개개인의 창의적 아이디어를 바탕으로 과학기술과 IT를 접목하고, 산업과 산업, 산업과 문화의 융합을 촉진해 새로운 시장과 일자리를 만드는 것입니다.” 라고 미래창조과학부는 설명하고 있다.<sup>29)</sup> 창조경제는 기존의 자본 중심, 기술 중심 또는 영업 중심, 노동 중심의 경제 틀에서 벗어나 아이디어나 창조적 마인드를 기반으로 한 새로운 경제패러다임이라 할 수 있다. 미래창조과학부의 설립 취지는 기존의 시장을 단순히 확대하는 방식에서 벗어나 융합의 터전 위에 새로운 시장 및 새로운 일자리를 만든다는 목표 하에, 과학기술과 IT산업을 전 분야에 적용해 창조경제를 구현한다는 것이다.<sup>30)</sup>

## 다. 정부조직 개편에서의 과학기술 관련 부처통폐합의 영향

이명박 정부는 ‘작은정부’ 구축이라는 이유로 정부조직을 대대적으로 통폐합하였고, ‘작은 정부, 큰 시장’을 큰 뼈대로 한 ‘경제살리기’를 목표로 하였다. 이에 따라 2008년 2월, 정부조직법 개편에 따라 교육인적자원부와 과학기술부가 합쳐져 교육과학기술부가 태어났다. 또한 정보통신부는 그 기능이 여타 부처로 뿔뿔이 흩어지게 되었다. 이 후 과학기술에 관한 이슈는 교육에 관한 이슈에 밀려 정부의 상대적인 관심이 약해지게 되었다. 또한 국가과학기술위원회조차도 참여인사의 면면을 보면, 대통령이 위원장이고 교과부장관이 부위원장, 청와대 교육문화 수석이 간사를 맡도록 되어 있어 과학기술에 관한 관심이 상대적으로 약할 수밖에 없었다.

이에 따른 국가별 IT 산업 경쟁력 지수(IT Industry Competitiveness Index)가 2007년도에는 3위였던 것이 정통부와 과기부가 폐지된 2009년엔 16위로, 2011년엔 19위까지 급격히 떨어지는 결과를 가져왔다. 세계 IT 경쟁력 지수는 EIU(Economist Intelligence Unit)<sup>31)</sup>가 BSA(Business Software Alliance)<sup>32)</sup>의 후원을 받아 매년 국가별(66개국) IT산업의 경

29) 미래창조과학부 홈페이지

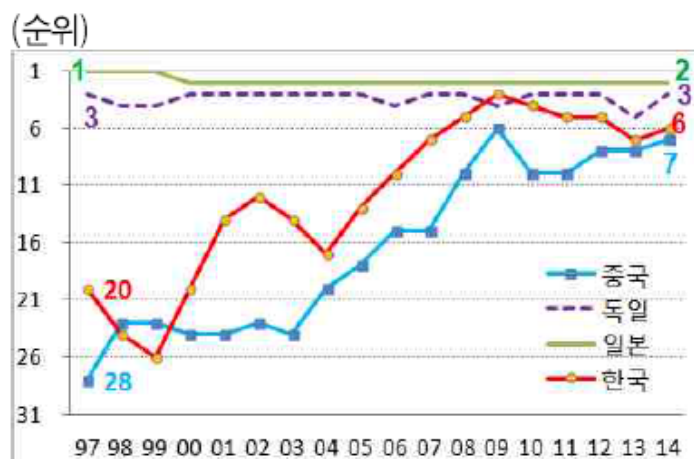
30) 다음백과사전

31) [www.eiu.com](http://www.eiu.com)

32) [globalindex11.bsa.org](http://globalindex11.bsa.org)

쟁력을 조사/발표하는 지수이다. 정통부와 과기부의 폐지가 이 결과와 직접적인 연관이 있다는 결론엔 다양한 해석과 주장이 가능하겠지만 시기적으로 연관성이 있음은 부정하기 힘들다.

그림 2<sup>33)</sup>에 한.중.일.독 과학 경쟁력 순위를 나타내었다. 국가별 과학기술 경쟁력 순위를 보면 한국과 중국이 일본이나 독일에 비해 상대적으로 빠른 상승속도를 보이고 있음을 알 수 있다. 참고로 이 그래프는 상대적 순위를 나타낸 것이지 과학기술 수준의 절대적 우월성 자체가 아니라는 것은 인지할 필요가 있다. 한국은 2009년까지 비교적 안정되게 성장해 오지만 2009년 이 후 성장세를 멈추고 하락세를 걷게 된다. 이 결과 역시 정통부와 과기부가 폐지된 시점과 일치한다. 그림 3, 4<sup>34)</sup>를 보면 이 기간 동안 총 R&D 예산과 투입 연구원 수는 계속 증가하고 있음을 알 수 있다. 즉 총 R&D 예산과 연구원 수가 증가하였음에도 불구하고 과학 경쟁력은 2009년 이 후 추세적으로 감소하였음을 확인할 수 있다. 당시 정권에서 작은 정부 지향을 목적으로 과기부를 교육인적자원부로 통폐합하고 정통부의 기능도 여타 다른 부처로 이관함으로써, 이전에 가졌던 이 두 부처의 예산은 흡수 통합된 기관에서 집행이 이루어졌지만, 고유한 기능들은 흡수통합된 기관의 이전 고유 업무에 비해 효율적으로 시행되지 못한 결과일 것으로 추측된다.

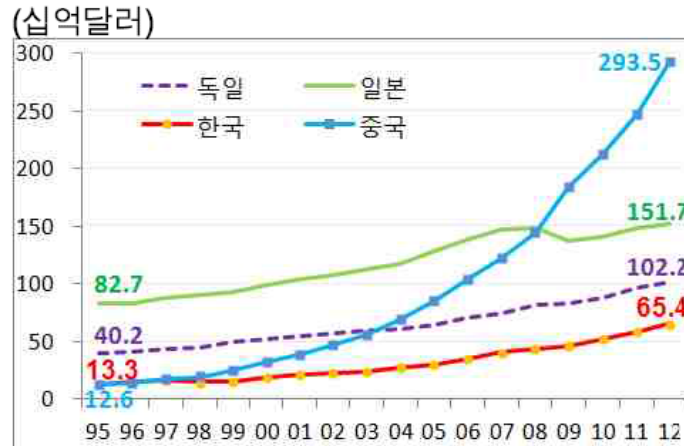


<그림 2> 연도별 한.중.일.독 과학 경쟁력 순위

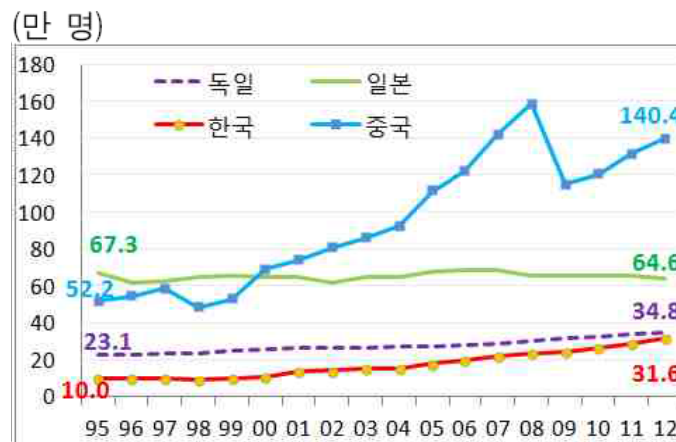
33) “한.중.일.독 과학기술 경쟁력 비교와 시사점”, 현대경제연구원, 경제주평 15-2(통권 623호) 2015.

34) “한.중.일.독 과학기술 경쟁력 비교와 시사점”, 현대경제연구원, 경제주평 15-2(통권 623호) 2015.





<그림 3> 연도별 한.중.일.독 총 R&D 지출 규모



<그림 4> 연도별 한.중.일.독 총 연구원 수

### 3. 주요 지방정책

#### 가. 지방정책 관련 정부기구

지방 과학기술을 심의하는 정부기구는 국무총리를 위원장으로 하는 ‘국가과학기술심의회위원회’ 산하 ‘지방과학기술진흥협의회’이다. 미래부장관이 지명하는 위원이 위원장을 맡으며, 지역적 균형을 고려한 민간 전문가 18명이 위원을 맡고 있다. 이 협의회는 지방과학기술진흥종합계획과 시행계획 수립, 지방과학기술진흥정책의 조정 및 심의, 지방과학기술 관련 국가연구개발사업 예산 운영, 지방자치단체 간 과학기술 교류.협력 등을 그 기능으로 하고 있다.<sup>35)</sup>

35) 국가과학기술심의회([www.nstc.go.kr](http://www.nstc.go.kr))

표 23. 지방과학기술진흥 협의회 위원 명단

성명	소속 및 직위
윤현기	충청권 산학협력중계센터 센터장
박재민	진국대학교 기술경영학과 교수
원미숙	한국기초과학지원연구원 부산센터 소장
문전일	대구경북과학기술원 융합연구원장
최진탁	인천대학교 교수
한은미	전남대학교 응용화학공학부 교수
장규태	한국생명공학연구원 원장
신현석	UNIST 교수/기획처장
김기수	홍익대학교 세종캠퍼스 교수
이연희	경기과학기술진흥원 정책연구본부장
양현옥	KIST 강릉분원 천연물융합센터 책임연구원
남영숙	한국교원대학교 환경교육과 교수
김옥환	공주대학교 기계공학과 교수
양시영	전북대학교 유연인쇄전자공학과 교수
박종환	목포대학교 조선공학과 교수
최인준	포스텍 산업경영공학과 교수
강동문	경남테크노파크 과학기술진흥센터 센터장
김소미	제주대학교 생명공학부 교수

## 나. 창조경제

창조경제는 박근혜 대통령의 핵심적인 대선 경제 공약으로 첨단과학기술을 산업 전반에 접목시켜 일자리를 만들고 경제에 새로운 활력을 불어 넣는다는 정책이다. 박근혜 대통령은 취임식에서 창조경제를 “창조경제는 과학기술과 산업이 융합하고, 문화와 산업이 융합하고, 산업간의 벽을 허문 경계선에 창조의 꽃을 피우는 것이다. 기존의 시장을 단순히 확대하는 방식에서 벗어나 융합의 터전 위에 새로운 시장, 새로운 일자리를 만드는 것이다. 창조경제의 중심에는 제가 핵심적인 가치를 두고 있는 과학기술과 IT산업이 있다.”고 정의했다.<sup>36)</sup> 그러나 창조경제란 개념은 초기부터 그 모호성으로 인해 다양한 방향으로 공격을 받게 된다. 2013년 6월 4일, 국회경제민주화포럼 주최로 국회 헌정기념관에서 열린 ‘새 정부 출범 100일, 경제민주화&거시경제 정책 진단 대 토론회’에서 이종일 KDI 교수는 박근혜 정부의 경제철학이 “비전, 전략, 정책수단에 관해 명확하고 체계적으로 제시하지 못했고 정책의 우선순위가 분명하지 못했다”며 “특히 창조경제는 개념이 모호하고 이를 이끌고 나갈 전략이 없으며 경제민주화와의 관계가 분명하게 인식되지 않는다”고 지적했다. 신동희 성균관대 인터랙션사이언스 학과 교수는 2014년 1월 2

36) 박근혜 대통령 취임사, 2013. 2. 25

일자 디지털타임스 기고문에서 창조경제의 방향성과 비전이 여전히 불분명하다고 지적하였다. 그는, “ 창조경제의 큰 틀을 명확히 하고 그 구체적 로드맵을 구현해야 할 것이다. 무엇보다 창조경제의 핵심인 ICT에 대한 로드맵과 기본전략을 정립하는 일이 시급하다.”<sup>37)</sup>라고 말하면서 창조경제의 개념이 여전히 국민들이나 학자들 사이에서 정확히 정립되지 않았음을 말하고 있다. 현재 창조경제 홈페이지<sup>38)</sup>에는 “창조경제는 국민 개개인의 창의적 아이디어를 바탕으로 과학기술과 IT를 접목하고, 산업과 산업, 산업과 문화의 융합을 촉진해 새로운 시장과 일자리를 만드는 것입니다.” 라고 정의하고 있다.

## 다. 창조경제혁신센터

정부는 창조경제의 실현을 위하여 창조경제혁신센터를 각 지방에 설치하게 된다. 정부는 창조경제혁신센터를 새로운 산업과 시장을 창출하는 “창조경제”의 전진기지로써, 창업기업육성, 중소기업 혁신, 지역특화사업의 구심점이라고 설명하고 있다.(아래 그림 539) 참조) 또한 지역별 혁신센터는 전담 대기업의 혁신역량을 활용하여 창업을 장려하고 중소기업을 지원함으로써 지역의 창조경제혁신 생태계를 조성하고 있다고 설명하고 있다.

정부는 2014년 10월 23일 정부세종청사에서 정홍원 국무총리 주재로 제 57회 국가정책조정회의를 열고 창조경제 혁신역량 강화 추진방안 등을 논의·확정했다. 먼저 정부는 작년 9월부터 운영하는 ‘창조경제타운(www.creativekorea.or.kr)’ 성과를 오프라인과 연계해 확산키로 했다. 오프라인 창조경제 혁신 역량 강화를 위해 2014년 상반기까지 전국 17개 광역 시·도별로 ‘창조경제혁신센터’도 설립한다. 또 혁신센터 운영의 컨트롤 타워로 ‘창조경제혁신센터 운영위원회’를 설치해 지역 창조경제 추진체계를 개편키로 했다.<sup>40)</sup> 또한 정부는 “창조경제의 실현을 위하여 정부와 민간의 역량을 결집하고 민관 협력을 촉진하며 범정부적인 창조경제의 추진을 위하여 창조경제 민관협의회, 창조경제 위원회 및 민관합동 창조경제추진단을 설치·운영하려는” 목적으로<sup>41)</sup> “창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정”을 대통령령으로 제정한다. 이를 통하여 창조경제 혁신센터가 등장하게 된다.

2014년 2월, 정부는 경제혁신 3개년 계획의 일환으로 전국 17개 시도에 창조경제혁신센터를 설치한다고 발표하였다. 같은 해 9월 2일 국무회의에서 박근혜 대통령은 “주요 대기업과 창조경제혁신센터를 연계해 1대1 전담 지원체계를 구축한다”고 발표하고, 15일 대구 창조경제혁신센터가 삼성과 손을 잡고 확대 출범한다. 이 후, 2014년 10월 10

37) 신동희, “창조경제 확실한 마스터플랜이 필요하다”, 디지털타임즈, 2014.01.02.

38) policy.creativekorea.or.kr

39) 김경진 국민의당 의원실

40) <http://www.etnews.com/20141023000253>

41) 창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령, 2013.12.30.)

일 대전-SK, 2014년 11월 24일 전북-효성, 2014년 12월 17일 경북-삼성, 2015년 1월 27일 광주-현대차, 2015년 2월 4일 충북-LG, 2015년 3월 16일 부산-롯데, 2015년 3월 30일 경기-KT, 2015년 4월 9일 경남-두산, 2015년 5월 11일 강원-네이버, 2015년 5월 22일 충남-한화, 2015년 6월 2일 전남-GS, 2015년 6월 26일 제주-카카오/아모레퍼시픽, 2015년 6월 30일 세종-SK, 2015년 7월 15일 울산-현대중, 2015년 7월 22일 인천-한진이 차례대로 설립된다.

하지만 창조경제혁신센터는 기대에 대비하여 성과가 미비하다는 지적과, 테크노파크 등 기존 사업에서 수행하고 있던 영역과 중복된다는 점, 예산지원의 법률적 근거 부족으로 재원 안정성이 떨어진다는 점, 전시행정에 치우치는 것이 아니냐는 지적 등에 의해 그 실효성이 의심받고 있다. 또한 그림 5에 나타난 것처럼, 기업별로 많게는 100억 이상 기부금을 출연한 곳도 있다. 반면 관련 대기업들이 센터 운영에 적극적이지 않다는 지적이 많다. 정부가 성과위주의 운영을 강조하는 반면 외형적인 성과 이외에 실제 창업이 이루어지는 분야가 지원 대기업의 사업부문과 연계성이 떨어지는 등 도움이 크게 되지 않다는 판단 때문이다.



<그림 5> 전국 창조경제혁신센터 및 대기업 기부금 현황

## 라. 규제프리존

창조경제 혁신센터는 기획재정부의 핵심과제인 규제프리존으로 정책이 이어지게 된다. 정부가 지역경제를 살리고 신산업을 육성하기 위한 목적으로 ‘규제프리존특별법’을 통과시키려고 하고 있다. 정부는 이 제도가 지역별로 선정한 특화 산업에 대해 규제를 풀어주는 제도이며, 지역발전 시스템을 만들어 정부지원을 집중하고 지역경제를 활성화하는 것이 목적이라고 주장하고 있다. 이 특별법은 기획재정부가 주도해 만들었지만 통과 가능성을 높이려고 19대 국회에서 ‘의원정부 입법’ 형태로 발의되었다.

2015년 정부는 각 지방자치단체를 통해 규제프리존 대상 산업 신청을 받았다. 이후 지역발전위원회 의결을 거쳐 전국 14개 광역 시·도별로 각 2개씩 대상 산업을 선정했다. 서울과 경기, 인천 등 수도권은 제외했으며 규모가 작은 세종시는 1개 산업만 선정되었다. 지역별로 선정된 2개 산업 중 1개는 창조경제혁신센터의 중점 분야와 연관 있는 산업으로 정해졌다. 규제프리존 대상 업종으로 선정되면 관련 규제가 사라지거나 허용기준이 확대된다. 대구의 전략 산업으로 선정된 자율주행차의 경우 규제프리존 내의 자동차 전용도로에서 시범 주행할 수 있도록 규제가 사라진다. 부산은 해양관광이 전략 산업으로 선정돼 대여용 마리나선박의 허용 기준이 확대된다. 규제프리존 대상 산업으로 태양광이 선정된 충청남도에서는 하천부지에 태양광 설비 설치 허용 등의 규제가 풀리게 된다. 프리존에서는 재정과 세제, 금융, 인력 등 다양한 혜택도 제공된다. 지역설비투자펀드와 같은 중소기업 정책금융자금 역시 우선적으로 지원된다. 다만 사회 간접 자본의 투자는 제외된다.<sup>42)</sup>

하지만 다양한 논점에 의해 야당과 시민단체들의 반발에 직면하고 있다. 참여연대는 규제프리존법을 박근혜정부가 대기업에 주는 특혜법이라고 규정하고 있다. 정부는 “규제특례는 기업규모와 관계없이 규제프리존 지역전략산업 관련 모든 기업이 적용 대상”이라고 밝혔지만, 규제프리존법과 관련한 일부 지방자치 단체의 사업계획을 확인한 결과 재벌대기업의 대규모 투자, 재벌 대기업의 기존 사업에 대한 추가적인 혜택 혹은 지원으로 추정되는 세부 내용이 다수 포함되어 있었다라고 하였다. 경상북도와 삼성의 의료산업, 강원도와 네이버의 빅데이터 관련 사업, 전라남도 LG 혹은 GS의 기존 사업에 대한 지원 등의 사례가 그 내용의 일부이다. 또한, 규제프리존법 도입과 운영이 ‘박근혜 게이트’를 통해 드러난 정경유착의 대표적인 사례인 ‘창조경제혁신센터’와 연관된 것으로 드러났다고 주장한다. 규제프리존법은 시·도지사가 규제프리존의 운영 등을 담당할 ‘추진단’을 운영할 수 있도록 하는데 과학기술기본법에 따르면 이 ‘추진단’에 재벌대기업이 일대일로 전담하여 지원하고 있는 각 지역의 창조경제혁신센터가 참여할 수 있다. 재벌대기업은 창조경제혁신센터를 통해 규제프리존법의 실제 운영에 참여할 수 있다

---

42) 다음백과

는 것이다. 창조경제는 처음부터 재벌과 정권의 유착에서 시작되었고 규제프리존법과 창조경제혁신센터, 재벌과 전경련은 매우 밀접하게 연결되어 있다고 주장하고 있다.<sup>43)</sup>

## 마. 연구개발특구종합계획

국가과학기술심의회는 2016년 4월 11일, ‘제 3차 연구개발특구육성종합계획(안)’을 최양희 미래창조과학부 장관 명의로 발표하였다. 본 안은 ‘연구개발특구의 육성에 관한 특별법’ 제4조에 따라 지정 조성된 연구개발특구의 육성을 위해 동법 제6조에 따라 매 5년마다 수립하도록 되어 있다.<sup>44)</sup> 본 안의 제안 이유로 미래창조과학부는 ‘지역의 좋은 일자리 창출 및 창조경제 실현을 뒷받침하기 위한 지역 특화기술을 바탕으로 한 연구개발특구의 역할이 강화’와 ‘연구개발특구 내 연구성과 활용을 강화하고 지역 간 경쟁과 협력을 통한 집중 발전을 위해 체계적인 종합계획 필요’를 내세우고 있다.<sup>45)</sup> 2005년부터 시작된 제 1차 계획에서는 대덕에 인프라를 구축하였고, 2011년부터 시작된 제 2차 계획에서는 지역으로 이 인프라를 확산하였다면 이번 3차 계획에서는 기존 투자된 인프라를 활용하여 사업화를 유도하겠다는 계획을 담고 있다. 이 계획을 통하여 2020년, 특구 내 연구개발 투자 12조원, 특구 내 기업 수 8,000개, 누적 연구소 기업 설립 1,000개, 누적 코스닥 등록 기업 120개, 기술이전금액 1,500억원, 특구 내 매출액 100조원을 목표로 하고 있다.

본 계획에서는 3대 정책과제를 제시하고 있는데, 각 정책과제별로 지방 정책이 포함되어 있다. 제 1 정책과제는 ‘특구 성장 환경 최적화’ 과제로 지역별 특화분야 조정 및 전략적 육성강화가 포함되어 있다. 특구별 R&D역량 및 자원, 산업환경 차이, 기후변화협약(’15년) 대응 등 고려하여 각 특구별 실태조사를 통해 특구 내 보유기술과 산업의 재원, 시장수요 등을 고려한 특화분야를 조정하고, 신규기업 입주 시 특화분야 우선순위 부여, 특구별 특화산업밸리 조성 운영 등 맞춤형 사업화 지원을 확대하기로 하고 있다. 특구별 사업화 집중관리 관점의 특화분야는 대덕의 ICT 융 복합, 광주·의 친환경 자동차 부품, 대구의 스마트지식서비스, 부산의 조선해양플랜트, 전북의 농생명융합 등이다. 제 2 정책과제는 ‘기술창업 기업의 시장진입 경로 마련’으로 각 지방에 설치된 창조경제혁신센터의 연계 강화가 포함되어 있다. 제 3 정책과제는 ‘지역의 성과확산 체계 구축’이 제시되어 있다. 우선 특구 육성사업(R&D)의 현행 지방비 매칭비율(5%)을 ’17년부터 10%까지 확대, 2018년 이후 점진적 확대를 통해 지자체의 참여도를 확대하여 사업의 실효성을 강화하고 중앙-지방간 정책 정합성 제고하고자 하였다.

43) 이경민, “규제프리존법, 폐기가 답이다”, 월간참여사회 2017.03.

44) ’05년 제1차 특구육성종합계획(’06~’10), ’11년 제2차 특구육성종합계획(’11~’15) 수립

45) 제 3차 연구개발특구육성종합계획(안)

## 바. 지방과학기술진흥종합계획<sup>46)</sup>

‘과학기술기본법’ 제8조, ‘지방과학기술진흥종합계획’에 따라 매 5년마다 수립되는 ‘제 3차 지방과학기술진흥종합계획(’ 08~’ 12)’이 종료됨에 따라 2013년 7월, 제 4차 지방과학기술진흥종합계획(’ 13~’ 17)’이 수립되었다. 이 계획의 주요내용으로 지역의 자율과 책임성 강화 및 지역 특성화 과학기술 역량 제고를 목표로 8대 중점추진과제를 제시하였는데, 크게 ‘지역의 자율과 책임성 강화’와 ‘지역 특성화 과학기술 역량 제고’로 구분 지어진다. 자율성과 책임성 강화 부분에서는, 지역주도형 R&D 사업기반 확충, 지역의 R&D 기획·관리 역량 및 기반 강화, 중앙·지역의 역할분담 및 국제협력 강화, 지역R&D 추진체계 개선 및 재정비 등이 계획되었다. 과학기술 역량 제고 영역에서는, 지역R&D 투자 특성화·내실화, 지역밀착형 과학기술인력 양성과 일자리창출, 인프라 운영 효율화 및 과학기술문화 확산, 지역 특성을 반영한 산·학·연 협력 활성화 등이 있다. 세부내용은 다음과 같다.

첫째, 지역주도형 R&D 사업기반 확충이다. 지자체가 자율적으로 추진하기 적합한 포괄보조 방식의 R&D 사업 도입 검토하고, 지자체의 사업 기여 및 책임성 강화를 위해 신규 광역R&D 사업은 지방비 매칭을 전제로 추진한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 40,827 억원이다. 둘째, 지역의 R&D 기획·관리 역량 및 기반 강화. 지역 실정에 맞는 R&D 전략 및 사업 기획·관리 등을 수행하는 지자체 산하의 R&D 지원조직을 구성/운영하고, 지자체별로 지역R&D 통합정보시스템을 구축하고 지자체 예산 체계의 관리·분석을 위해 R&D 코드 도입 추진한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 1,489 억원이다. 셋째, 중앙·지역의 역할분담 및 국제협력 강화. 국가R&D는 기초 원천, 인프라, 성장동력발굴 등의 사업에 집중하고, 지방R&D는 사업화 시장화에 역점을 둔다. 지역의 글로벌 과학기술역량 강화를 위한 국제협력 공동연구 개발과 해외 연구인력 및 조직 유치 추진한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 25,303 억원이다. 넷째, 지역R&D 추진체계 개선 및 재정비. 지역과학기술위원회를 활성화하고, 지방과학기술진흥협의회와 지역발전위원회간의 협력채널 강화한다. 예산 배분·조정과의 연계 강화를 위해 지방협의회 주도로 지역 R&D 사업에 대한 투자방향 제시한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 0 억원이다. 다섯째, 지역R&D 투자 특성화 내실화이다. 지역 수요에 기반한 기술개발사업을 추진하고 과학비즈니스 벨트와 연구개발특구의 공간적·기능적 연계 추진하고, 지역 중소·중견기업 R&D 지원 확대 및 지역 특성화된 부품·소재 R&D 추진한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 44,018 억원이다. 여섯째, 지역밀착형 과학기술인력 양성과 일자리 창출. 지역대학의 경쟁력 제고 및 특성화를 추진하고 지역 수요에 부합하는 산업 및 장비 인력 양성을 추진하고, 지역 R&D를 통해 일자리를 창출하고 과학기술 인력이 지역

46) 제 4차 지방과학기술진흥종합계획(’ 13~’ 17)

에 정착할 수 있는 기반 확충한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 11,033 억원이다. 일곱째, 인프라 운영 효율화 및 과학기술문화 확산. 지역R&D 거점기관간 연계를 강화하고 기 구축된 연구시설과 장비 활용의 극대화 추진한다. 과학기술문화의 지역 내 공유와 확산을 위한 채널을 다양화하고 과학기술과 인문·사회·예술의 융합콘텐츠 확대한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 99,932 억원이다. 마지막으로, 지역 특성을 반영한 산·학·연 협력 활성화이다. 과기특성화대학을 기술사업화 전진기지의 선도모델로 육성하고 지역대학과 출연(연)의 협력 확대하고, 산학연을 통한 중소기업 기술지원을 강화하고 지역 대학·연구기관 기반 중소벤처기업 설립 지원한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 24,840 억원이다.

기본적으로 국가R&D는 기초 원천, 인프라, 성장동력발굴 등의 사업에 집중하고 지역R&D는 지역경제활성화를 위한 사업화, 시장화에 역점을 두도록 설계되어 있다. 전체적으로 경제적 관점에서 접근을 하여 기초원천기술에 관한 투자적 성격이 상대적으로 약하고 단기간의 성과 위주로 정책이 구상되어 있다. 또한 지방 정책도 그 독립성이 충분히 확보되지 못하였다.

〈표 2〉 17개 시도 과학기술진흥을 위한 중점 전략분야

지역	중점전략분야
서울	R&D중심, 첨단지식산업(IT, BT, CT 등), 지역수요 맞춤형 전문인력 양성
부산	부품소재산업(기계부품소재, 풍력, 해양플랜트 부품), 해양산업(조선해양플랜트, 해양바이오, 항만물류)
대구	메카트로닉스산업(로봇·자동차부품·뿌리), 의료산업
인천	자동차산업, 바이오산업, 녹색산업(Cleantech)
광주	광기반융합산업, 디자인·문화콘텐츠산업
대전	나노융합산업, 정보통신산업
울산	수송 기계산업(자동차 조선해양 전지 뿌리산업), 상시 연구체제 구축을 위한 과학기술인재 육성
세종	과학·비즈니스 인프라 구축, 과학기술인력 양성
경기	전략산업 기업주도 기술개발, 바이오 융합산업
강원	바이오메디컬산업, 기능성 융복합 소재산업
충북	바이오(의약)산업, 태양광산업
충남	전자융합부품소재산업, 차세대에너지산업
전북	친환경 수송·기계산업(탄소소재, 자동차, (농)기계, 조선해양), 녹색산업(태양광, 풍력, 식품생명, LED 등)
전남	라이프케어산업(바이오식품, 바이오활성소재, 생물방제), 친환경 부품소재산업(금속소재, 세라믹, 고분자)
경북	미래 신성장산업 육성을 위한 첨단 과학 인프라 구축, IT융복합 첨단 신산업 창출 기반 확충 및 산학협력 연계 맞춤형 인력 양성
경남	고부가가치 기계·항공산업, 해양조선산업, 바이오산업
제주	녹색산업(신재생에너지산업), 바이오산업(건강·뷰티생물산업) IT산업(스마트IT융합산업)



〈표 3〉 소재 지역별 연구수행 주체별 국가연구개발비 투자 현황

지역	국공립 연구소	출연연 구소	공공 연구 소개	대학	대기업	중소 기업	정부 부처	중견 기업	기타	총합계	
	금액 (억원)	금액 (억원)	비중	금액 (억원)	금액 (억원)	금액 (억원)	금액 (억원)	금액 (억원)	금액 (억원)	금액 (억원)	비중 (%)
서울	1,107	13,472	18.7	13,095	2,575	4,506	26	737	3,058	38,577	22.81
부산	918	285	1.5	2,404	17	1,124		177	246	5,172	3.06
대구	8	874	1.1	1,698	27	1,042		385	675	4,709	2.78
인천	600	1,337	2.5	751	109	793		259	165	4,014	2.37
광주	3	766	1	1,610	13	693		71	569	3,725	2.2
대전	349	39,562	51.1	3,536	1,459	1,666		120	429	47,122	27.86
울산		390	0.5	548	303	209		162	250	1,862	1.1
경기	3,494	6,185	12.4	3,766	2,265	6,306	376	1,520	2,090	26,003	15.37
강원	112	89	0.3	1,326	19	428		21	57	2,052	1.21
충북	642	635	1.6	1,204	52	821	29	224	211	3,818	2.26
충남	151	1,614	2.3	1,382	63	865	0	216	373	4,665	2.76
전북	120	339	0.6	1,559	17	655		136	291	3,117	1.84
전남	87	205	0.4	781	101	407		31	251	1,863	1.1
경북	38	484	0.7	3,461	481	1,039	32	327	586	6,448	3.81
경남	97	2,513	3.3	1,412	870	982		1,808	138	7,820	4.62
제주	111	11	0.2	472		202	0	8	28	833	0.49
해외	6	171	0.2	114		19	3	6	10	329	0.19
세종		2	0	25		9	43	14		93	0.05
기타	354	989	1.7	575	237	159	3,967	386	251	6,917	4.09
합계	8,198	69,923	100	39,718	8,608	21,926	4,477	6,608	9,681	169,139	100

자료: NTIS DB(2015.10.19.)

## 4. 새 정부의 지방과학기술 정책

### 가. 미래창조과학부 개편

미래창조과학부는 과학기술, 정보통신, 방송 등의 기능을 수행하는 정부조직이다. 하지만 ‘창조경제’란 정권 초기부터 논란이 많았던 정책의 주무부서였던 점과, 과학기술의 발전에 대한 성과를 내지 못하고 있다는 점에서 미래창조과학부는 분리 해체 가능성이 많이 거론되고 있다. 문재인 전 민주당 대표는 과학기술부 부활 공약을 내세운 바 있다. 미래창조과학부를 과학기술을 전담하는 ‘과기부’와 ‘정통부’ 기능을 담당하는

부처로 분리하겠다는 의미로 풀이된다. 다른 대선후보들도 과학기술부와 정보통신부의 부활과 방송·통신 규제 기능의 방송통신위원회 이관 의견이 나오고 있다. 또 다른 의견으로는 과학부를 독립하고 정보통신분야는 산업통상자원부로 넘기는 방안도 제시되고 있다. 하지만 산업통상자원부의 통상 기능도 분리하는 방안이 논의되고 있어 진행 과정을 살펴보아야 할 것이다. 이에 대해 정보통신기술 종사자들은 방송통신위원회와 미래부의 정보통신기술 분야를 합쳐 ‘정보통신미래부’를 재탄생시키는 게 좋다는 반응을 나타내고 있다. 결국 과학부와 정보통신부의 재복원이 바람직하다는 견해다. 고려대학교 김성철 교수는 ICT를 관장하는 정보문화부 신설을 주장하면서, “콘텐츠나 소프트웨어가 중심이 되는 ICT 생태계를 구축하고 미디어 산업을 육성하는 동시에 미디어의 공적 가치를 높이는데 우선순위를 뒤야 한다”고 설명했다. 아울러, 방송통신위원회의 기능 일부와 문화체육관광부를 폐지해 콘텐츠 등 문화 기능은 정보문화부로 이관해야 한다는 게 김 교수의 주장이다. 또 산업통상자원부의 ‘창의산업’, 행정자치부의 ‘국가정보화’와 ‘개인정보’, 국무조정실의 ‘주파수’ 유관 기능도 정보문화부로 이관해야 한다고 주장했다.<sup>47)</sup> 여러 전문가들이 각자 다양한 방법으로 미래창조과학부를 포함한 정부부처 개편을 주장하고 있다.

미래부를 산업자원통상부로 편입하는 것을 주장하는 정치인들도 있고 또 5년마다 정부부처를 개편하는 것도 바람직하진 않다는 의견이 있긴 하지만, 과학분야 종사자들은 과학기술행정의 전문성이 부족한 미래부에서 상대적으로 도외시된 기초과학 분야에 대한 중점 투자와 장기적이고 효율적인 정책방향 설정을 통한 과학기술 생태계를 복원하기 위해서는 독일, 일본과 같이 국가미래전략 기능을 수행할 과학기술 전담 부처가 필요하다는 게 일반적인 인식이다.

## 나. 지방정책 제안

### 1) 지방과학기술혁신체계 고도화

지금까지 지방과학기술진흥종합계획을 보면 지역기반의 R&D사업 주도권을 점차 확대하는 방향으로 정책이 시행되어 왔다. 제 3차 종합계획에서는 지역을 중앙정부 과학기술 정책의 실행자라 정의하였으나 제 4차 종합계획에서는 지역은 중앙정부 과학기술정책의 파트너라 정의하고 있다. 이러한 관점에서 지역주도의 R&D 전략을 수립하고 추진체계를 구축하였다. 하지만 이러한 노력이 결실을 거두려면 아직 추가적인 노력이 필요하다는 것이 보편적인 인식이며, 아직까지 지방이 지방 특색에 맞는 완전하고 독자적인 정책을 세우기보다는 중앙정부의 정책을 실현하는 데 더 많은 비중을 두고 있는 것이 현실

47) 김태진, “대선 앞두고 ‘미래부’ 개편 논의 불붙기 시작”, ZDNetKorea, 2017.01.13.

이다. 5년마다 바뀌는 중앙정부의 정책 방향에 지나치게 의존할 것이 아니라 지역 특성에 맞는 정책 수립을 통하여 지속적으로 관리하는 체계가 필요한 것이다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 다음의 정책 등이 요구되어 진다. 우선, 지방의 R&D기능의 자율성을 완전히 보장하는 체계가 필요하다. 중앙정부는 이를 보좌하고 지원하는 형태가 되어야 한다. 제 13차와 제 14차 지방과학기술진흥협의회 관련 보도자료<sup>48)</sup>를 보면 지방의 연구개발 기획·관리기능을 개선하기 위한 여러 가지 정책적 대안이 제시되고 있다. 이 보도자료에 의하면 이전까지 민간 전문가들로만 구성되었던 지방과학기술진흥협의회를 지방 R&D 정책수립단계에서부터 관련 부처들이 참여하는 논의 구조 마련하기 위해 중앙부처 공무원이 참여하는 ‘민관합동위원회’로 개편하고, ‘정부연구개발투자방향 및 예산 배분·조정(안)’에 지방 R&D 투자방향 제시 등 지방 R&D 정책 기획·심의 기능 강화하기로 되어 있다. 하지만 자칫 정부 안만을 확인하는 소극적인 참여를 지양하고 지역적 특색을 보다 적극적으로 반영할 수 있는 방안 마련이 필요하다고 할 수 있다. 따라서 각 지역별로 전담 공무원을 지정하고, 출연연 등 공공연구기관의 인력 1명을 전담인력으로 파견하여 민관합동위원회 위원으로 참여하게 하고, 각 지역의 과학기술위원회에도 참여하게 하여 지방 R&D정책이 유효하게 중앙 정책에 반영되도록 할 필요가 있다.

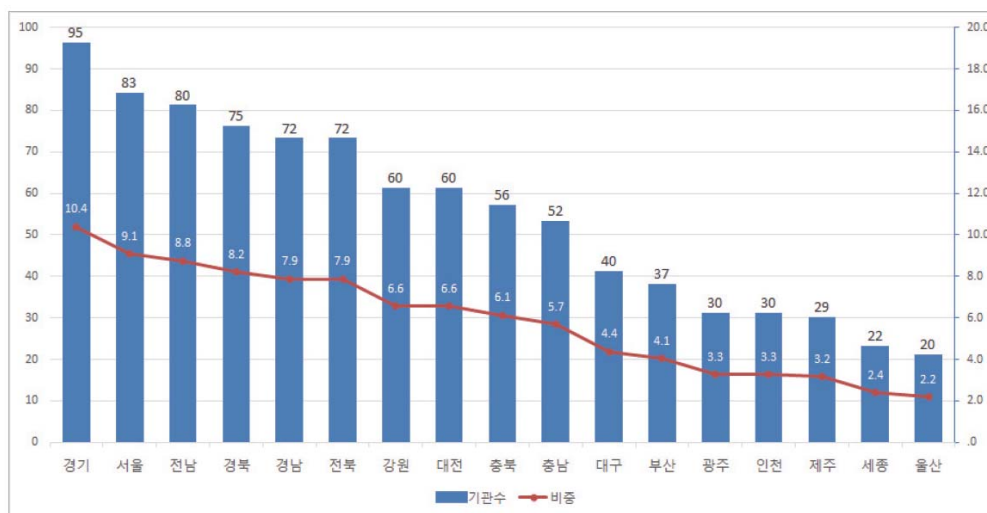
또한 ‘지방과학기술진흥협의회’를 활성화해야 한다. 지역별 맞춤형 R&D 전략과 투자 전략을 수립하고 집행하기 위해서는 실제 R&D에 종사하고 있는 기관의 의견과 투자가 필요한 기관의 의견이 지자체의 상황에 능동적으로 반영되는 체계가 필요하다. 기 작성된 지자체의 과학기술정책안의 검토 차원을 넘어 기획단계에서 직접 참여할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 각 지자체에서 과학기술 R&D를 직접 수행하거나 투자의 대상이 될 기관이 직접 지자체의 과학기술 정책 입안에 기획단계에서부터 능동적 참여를 하여야 하며, 이렇게 마련된 지역 과학기술정책을 또한 중앙의 과학기술정책에 능동적으로 반영하는 체계가 이루어져야 한다. 기존 기획된 안에 지역에서 마련된 안을 포함시키는 데는 한계가 있기 마련이다.

## 2) 지역공공기관의 지자체에서의 역할 개선

현재 정부출연연구기관, 전문생산연구기관, 국립연구기관 등 지역 공공연구기관은 총 정부재원 17조 6,390억원(\* 14년 기준)의 51% 이상을 사용하고 있다. 예산 사용의 관점에서 보았을 때 각각의 공공기관은 지역 발전에 최선을 다해 기여하여야 한다. 물론 출연연 등 각 지역에 있기는 하지만 전 국가적 과제를 다루어야 하는 임무가 있기 때문에 전적으로 지역문제를 다룰 수는 없지만, 지역의 인프라 특성 등을 고려한 임무수행 정책을 수립한다면 지역에 기여할 영역이 한층 넓어질 것이다. 아래 그림에 지역 공공연

48) 미래창조과학부 보도자료. 13차(2016.09.30.), 14차(2016.12.30.)

구기관 소재의 지역별 현황을 나타내었다.<sup>49)</sup> 공공기관이 각 지역에 폭넓게 분포되어 있고, 많은 예산을 사용하고 있는데 비해 지역공공연구기관의 지역사회에 대한 기여 문제는 꾸준히 제기되어왔다. 지역전문가를 대상으로 한 정부출연(연)과 지역발전에 대한 기여에 대한 설문조사를 통해 그러한 문제점은 여실히 드러났다. 응답 가운데 기여에 대해 긍정적인 답변이 36.2%로 나타났으며, 이는 기관의 예산 투자 및 관련 인력 등 전반적인 운영 규모에 비해 지역사회에 대한 기여부분에 있어서는 국민이나 기업의 기대와는 다르다는 것을 알 수 있다. (아래 표 참조)<sup>50)</sup> 지역공공기관이 자체 연구방향의 기획단계에서 각 지역의 인프라를 활용할 방안을 마련하여 지역에 미치는 영향을 극대화할 필요가 있다.



<그림 6> 지역 공공연구기관 소재 지역 현황

<표 4> 지역 내 소재 정부출연연구기관의 지역 기여도

구분	빈도	비율(%)
전혀 기여하지 못했다	2	3.4
기여하지 못한 편이다	14	24.1
보통이다	20	34.5
기여한 편이다	17	29.3
매우 기여하였다	4	6.9
무응답	1	1.7
합계	58	100.0

### 3) 지방과학정책 TF 구성

49) 박동배, 홍사균, 이주량, 심성철, 정선화, 서용석, “지역 공공연구조직 활성화 방안: 국내외 지역 공공연구조직 분포 및 현황 조사연구”, 과학기술정책연구원, 2015.12.30.

50) 윤문섭 외(2012), 「지역이 주도하는 지역 연구개발 활성화 방안」, 『조사연구』, 과학기술정책연구원.

지방과학기술정책을 수립할 전문 TF 구성이 필요하다. 지방 전담 공무원을 포함하여 교수, 연구원, 기업인을 포함하여 전문적인 기획팀을 상설하여 지역 R&D 조사·분석 및 발굴·기획, 과학기술 관련 정책 지원 등 지역 R&D 사업의 효율성을 제고할 수 있도록 준비해야할 것이다.

#### 4) 관리부처의 업무조정

각 부처가 각자 운영하는 테크노파크, 과학연구단지, 창조경제혁신센터, 연구개발특구 등 중복된 업무를 조정하고 연구비를 합리적으로 사용하는데 필요하다.

#### 5) 연구비 재원 사용 합리화

지방정부간의 역할이 제한될 수밖에 없는 이유는 연구비에서 자유로울 수 없기 때문이다. 가까운 일본의 경우 지방정부가 세원의 40%를 관리하고 있으나 우리나라는 중앙정부가 연구비 재원의 80%를 관리하고 있는 실정이다. 지방에서 과학기술 정책을 수립하여도 재원에서 중앙에서 독립적일 수밖에 없으므로 기획기능만으로는 지방이 주도적으로 정책을 수립하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 일본 수준의 재원을 독립적으로 소요할 수 있도록 정책을 수립하는 것이 필요하다.

## 5. 결론

과학기술의 지방정책은 도래하고 있는 4차 산업혁명 사회를 대비하는 핵심적인 지역발전전략이다. 국가가 지속적으로 경쟁력을 유지하면서 발전 및 성장하기 위해서는 각 지역의 성장잠재력을 육성하는 동시에 이를 최대한 활용하는 노력이 필요하다. 4차 산업혁명의 빠르고 다양한 변화에 효과적으로 대비하기 위해서는 인프라 환경이 서로 다른 각 지역의 상대적 경쟁력을 극대화하여 대비하는 것이 필수적이다. 중앙정부의 차원에서 주도되던 과학기술정책은 이러한 환경에서 지자체 주도로 가는 것을 필수적으로 고려해야할 시점이다. 보다 다양한 논의가 이루어지기를 바란다.



새로운 정부 산업통상자원부,  
농림축산식품부의 지방정책

박종찬 (고려대)





# 새로운 정부 산업통상자원부, 농림축산식품부의 지방정책

## I. 산업통상자원부

### 1. 주요 정책

- 산업통상자원부는 상업·무역·공업·통상, 통상교섭 및 통상교섭에 관한 총괄·조정, 외국인 투자, 산업기술 연구개발정책 및 에너지·지하자원에 관한 사무를 관장함
- 산업통상자원부는 2017년 업무보고를 통해 주요 업무 추진계획 및 9대 중점 추진과제를 발표함
  - 2017년 주요 업무 추진계획의 기본방향
    - 수출구조 혁신 가속화, 보호무역 확산 적극 대응 등을 통해 수출을 플러스로 확실히 전환
    - 산업 구조조정을 속도감 있게 추진하고, 12대 신산업의 가시적 성과 창출 등 4차 산업혁명을 산업에 조기 확산
    - 중소·중견기업 성장사다리를 구축하고, 소상공인 활력도 제고
    - 에너지 시설의 안전관리 체계를 대폭 강화하고, 중·장기 에너지 수급의 안정 기반도 마련
  - 9대 중점 추진과제
    - 수출 : ① 수출구조 혁신 가속화, ② 통상환경 급변에 따른 리스크 요인 안정적 관리, ③ 외국인투자 유치의 양적·질적 고도화
    - 산업 : ④ 신속한 구조조정 및 제조혁신, ⑤ 12대 신산업 중심으로 미래 먹거리 창출 가속화
    - 중소기업·소상공인 : ⑥ 중소·중견기업 성장사다리 구축 및 소상공인 활력제고
    - 에너지 : ⑦ 원전 등 에너지시설의 안전수준 대폭 강화, ⑧ 친환경적 에너지 수급 기반 구축 및 제도 개선, ⑨ 에너지복지 확대 및 사각지대 최소화
- 산업통상자원부에서 추진하는 정책은 국내외 산업 전반에 걸쳐 있기 때문에 지방과 관련된 정책을 명확하게 구분하기 어려우므로 여기서는 산업통상자원부의 주요 업무 및 정책과제를 산업·기술, 무역·투자, 통상·FTA, 에너지·자원으로 구분하여 간단히 살펴봄

□ 산업·기술 분야에서는 제조업혁신 3.0, 창조경제 산업엔진 프로젝트, 바이오·나노기술(BT·NT) 산업화 촉진, 사업화연계기술개발사업 등이 시행되고 있음

○ 제조업혁신 3.0

- IT, SW, 사물 인터넷 융합으로 '20년까지 1만개 공장의 스마트화 추진
- 실증 시범특구를 조성하여 무인자동차 등 혁신제품 사업화 촉진
- 엔지니어링, 디자인, 임베디드 SW 등 제조3대 소프트파워 강화
- 민관협동 '제조혁신위원회'구성
- 동북아 공동 R&D 프로그램 신설 등 동북아 R&D 허브 도약 추진

○ 창조경제 산업엔진 프로젝트

- 13개 창조경제 산업엔진 분야에 대한 기술개발과 더불어 국제협력, 인프라 구축, 금융·세제, 사업화, 제도개선 등을 종합적이고 입체적으로 지원
- 산업생태계 구성주체인 산·학·연이 동반성장할 수 있는 선순환적 산업생태계를 조성
- 기존 추진사업을 최대 활용하고 부족 부분에 대해서는 관계부처 협업을 통해 생태계 조성 및 재정 효율화를 추진

○ 바이오·나노기술(BT·NT) 산업화 촉진

- 바이오 : 바이오기술 사업화 촉진을 통한 조기성과 창출, 바이오산업 발전 토양 조성
- 나노 : 산업과 융합·혁신하는 나노, 세계시장을 선도하는 나노, 생활속에 스며드는 나노, 다함께 성장하는 나노

○ 사업화연계기술개발사업

- R&D성과물의 사업화 촉진과 기술혁신형 중소·중견기업을 육성하기 위해 사업화 연계기술개발사업에서는 민간투자연계형(도움닫기 플랫폼·프로젝트 법인)과 BI연계형 두가지 사업을 진행

□ 무역·투자 분야에서는 전자무역 활성화, 중소·중견기업 수출경쟁력 강화, 자유무역 지역 조성 및 활성화, 국내 수출입기업에 무역보험·보증 지원, 전략물자관리제도, 원산지 관리, 외국인투자유치 정책, U턴기업 지원, 개성공단 입주기업 지원, 경제자유구역 외국인 투자유치 본격 추진, 무역조정지원제도 등을 실시함

○ 주요사업을 살펴보면, 중소·중견기업수출경쟁력강화를 위해 중소·중견기업 역량별·성장단계별 맞춤형 지원체계 구축, 신흥시장 마케팅 지원 및 인프라 강화, 무역투자진흥회의 신설 등 총력 수출지원체계 구축 등을 추진함

○ U턴 기업 지원

- 해외진출기업이 국내로 U턴하여 지역일자리 창출을 통해 지역경제활성화에 기여할 수 있도록 세제, 보조금 등 각종 지원혜택을 부여하는 제도임

○ 무역조정지원제도

- 무역조정지원제도는 「자유무역협정 체결에 따른 무역조정 지원에 관한 법률」에 따라, FTA 체결로 인하여 피해를 입었거나 입을 것이 확실한 기업(제조업, 서비스업)의 무역조정을 위해 융자 및 컨설팅 등을 지원하는 제도임

□ 통상·FTA 분야에서는 신통상로드맵 수립, FTA 추진, WTO 협상 적극 대응, 다자통상협력 추진, 정상외교 성과 극대화 등을 추진함

○ 산업통상자원부는 신통상로드맵을 수립하여 국제 통상질서 재편에 선제 대응하는 통상교섭 추진, 산업·자원 협력과 연계한 통상정책 추진, 국내 정책과의 연계 강화로 성과의 국내공유 확대, 소통과 협업을 통해 통상정책 추진기반 확충을 실시함

○ 또한 정상외교 성과 극대화 추진을 위해서 「정상외교 경제활용포털」 (<http://president.globalwindow.org>) 구축 및 운영, 맞춤형 기업 지원체계 구축, 정상외교 경제사절단 지원 등의 활동을 함

□ 에너지·자원 분야에서는 에너지 신산업, 신재생에너지 보급·확대, 안정적이고 효율적인 에너지공급체계 구축을 위한 정책을 시행함

○ 에너지 신산업

- 기후변화대응, 에너지 안보, 수요관리 등 에너지 분야의 주요 현안을 효과적으로 해결하기 위한 ‘문제 해결형 산업’으로서, 시장의 흐름에 맞추어 가용 가능한 신기술, 정보통신기술(ICT) 등을 신속하게 활용하여 사업화 하는 새로운 형태의 비즈니스군을 의미함
- 전력 수요관리 시장 개설, ESS·전기차 등 신산업 맞춤형 전기요금 도입, 저장전력 거래 허용, 전기차서비스 및 유료충전사업, 지능형 전력망 대규모 보급사업 추진, 신산업 기업들의 해외진출 적극 지원, 친환경에너지타운 시범사업 본격 추진

○ 신재생에너지 보급·확대

- 지난 9월 ‘제4차 신·재생에너지 기술개발 및 이용·보급 기본계획’(2014 ~ 2035)을 수립하여 총에너지소비중 신·재생에너지비중을 2035년 11%까지 확대하기 위한 신·재생에너지원별, 기술개발과 보급 세부추진 계획을 수립함
- 수요자 맞춤형 보급·확산정책, 시장친화적 제도운영 및 새로운 신재생에너지 시장 창출, 신재생에너지 해외시장 진출확대, 새로운 신재생에너지 시장창출, 신재생

R&D 역량강화 및 제도적 기반 확충

- 안정적인 에너지 공급기반 확충과 효율적인 에너지 공급시스템 구축을 통해 국민이 공감할 수 있는 에너지시스템 구축 기여하고자 사업을 추진
  - 중장기 수요 예측에 기반한 에너지원별 공급 계획 및 저장시설 확충 등을 통해 안정적 수급관리 실시
  - 동북아오일허브, 스마트그리드 등 에너지산업의 부가가치 제고를 추진하고 에너지 분야 신시장 창출

## 2. 주요 지방정책의 내용 및 평가

- 앞에서 요약해 본 것처럼, 산업통상자원부의 주요 정책은 국가 단위의 사업이 대부분으로 지방산업 육성을 별도의 정책 목표로 설정하여 시행하고 있지 않음
  - 다만, 지방과 관련된 정책으로 볼 수 있는 것은 전통시장지원, 창조경제혁신센터를 통한 제조업 창업 활성화, 지역 거점 산업단지의 스마트화, 산업단지에 청년·인간 친화적인 혁신·생활·문화기반 확충, 지역별 특화 스마트 신산업 육성, 지역별 특화된 스마트화 추진을 위한 기술개발 추진 등을 꼽을 수 있음
- 지방과 관련된 정책으로는 전통시장 지원을 들 수 있음
  - 산업통상자원부는 전통시장 지원을 위해 문화·관광 등과 연계한 시장별 특성화, 편리한 쇼핑 환경조성 등 전통시장 자생력 제고 지원을 확대함
  - 디자인 접목 등을 통한 특성화 시장 96개를 신규 지정·지원하고, 유희점포를 활용하여 문화·체험·쇼핑이 결합된 복합 쇼핑몰을 조성(17개)
    - 문화관광형 시장 31개, 지역선도형 시장 6개, 골목형 시장 59개
  - 시설 현대화(285개 시장) 및 주차환경 개선(110개 시장) 추진
  - 코리아세일페스타에 전통시장 참여 확대 등
- 창조경제혁신센터를 통한 제조업 창업 활성화
  - 창조경제혁신센터를 창업 전주기를 원스톱 지원하고 지역별 특성에 맞는 공장 없는 제조업 창업허브로 구축
  - 창조경제혁신센터를 TP, 전문연·출연연, 생산 네트워크 등과 연계하여 한국판 Makers' Movement의 중심으로 활용
  - TP 등과 연계하여 베타하우스(Beta House)식 창업활성화
    - Beta House식 창업 : 책상단위로 저렴하게 사무공간을 임대하여 사업자등록을 가

능하게 하고, 교육훈련, 시제품 제작 등 창업 지원 프로그램을 제공

○ 창조경제혁신센터의 지역별 특성에 맞는 창업멘토링 지원 강화

- 아이디어 사업화 원스톱 서비스를 위해 혁신센터 내 개방형 협업의장을 마련하고, 기술사업화 등 창업교육 프로그램 제공
- 지역별 특화산업과 참여 대기업의 주력분야가 연계되도록 창업 프로그램 제공
- 예시: 대구센터 - 삼성 : IoT, SW, 3D프린팅, 웨어러블, 패션, 스마트카, 영상, 게임 등 7개 분야 벤처·창업 공모전 실시 등 특화 창업 프로그램 운영

○ 창조경제혁신센터 중심 3D프린팅·SW툴 등 시제품 제작기반 확충

- 전국 17개 창조경제혁신센터에 3D프린터, 시제품 제작도구 등을 집적한 ‘시제품 (프로토타입) 제작공간’ 구축 추진(’ 15)
- ’ 15년까지 대구, 대전 등 지역별 특성에 맞춰 10개 거점에 3D프린팅 제조센터 및 종합지원센터를 집적하고, 향후 단계적 확대 검토
- 제조센터(산업부, 6개) : (’ 14) 수도권(시흥), (’ 15) 충청(대전), 동남(창원), (’ 16) 대경/강원/호남
- 종합지원센터(미래부, 4개) : (’ 15) 의정부, 대구, 포항, 전주
- 혁신센터 미설치 지역 중심으로 지역혁신기관(TP 18개 등)에도 자체사업비로 고도화된 3D프린터, 사이버 설계시스템 등 설치 확대

○ 혁신센터의 창업자와 전문생산자간 위탁생산 매칭 기능 활성화

- 거점 산단 등 전국의 생산 네트워크 DB\*를 토대로 혁신센터내 ‘혁신지원 코디네이터’가 창업자와 생산 네트워크를 매칭
- 생기원에서 제조단계별로 생산위탁이 가능한 전국 생산기업 DB 구축(’ 15)
- 창업자가 소규모 양산에 활용할 수 있는 유연 생산이 가능한 Micro Factory\*를 혁신센터와 연계 설치

□ 지역 거점 산업단지의 스마트화

○ 노후 산업단지를 스마트화하여 지역의 제조업을 혁신 3.0 확산의 핵심거점으로 탈바꿈하고, 인간 친화적이고 문화적 환경을 조성하여 지역산업단지를 우수한 청년인재가 모이는 산업·생활공간으로 업그레이드

○ ’ 16년까지 노후산단 중 지역 혁신거점 역할을 담당할 ‘혁신산단’ 및 ‘재생산단’을 25개 선정하여 민관의 스마트 투자 확대

- 혁신산단/재생산단(’ 14→’ 15→’ 16) : (혁신) 7 → 8 → 2 / (재생) 4 → 9 → 4
- 혁신산단 중심으로 단지 주변 지역별 특화된 스마트화 신속 추진
- 예를 들면, 창원 : 공급사슬 완결형 기계산단 → 기계 기반 스마트 융합생태계 구축

- 생산성 제고 및 에너지 절감을 위해 스마트화 지원기반 구축
  - 산단 입주기업 공장의 스마트화를 소과정에 걸쳐 밀착 지원하기 위해 ' 17년까지 17개 혁신산단에 '스마트공장 지원단 구축
  - ' 15년 반월·시화, 창원, 구미, 대불 등 4개 단지에 우선 설치

□ 산업단지에 청년·인간 친화적인 혁신·생활·문화기반 확충

- 산단내 대학·기업연구소를 유치하여 청년들의 일·학업 병행 및 기업혁신을 통합 지원하는 産學융합 공간 조성(산학융합지구)
  - 산학융합지구 조성 지원내용: 산업단지의 전문업종과 연계된 단과 단위 대학캠퍼스 유치, 기업 연구관 건축 등 산학융합 공간 조성 (현재 구미·오송 등 8개 산단 지원 중)
  - 근로자 先취업-後진학 지원(계약학과), 현장맞춤형 인재양성 교육(마이스터고 학생 취업인턴제), 산학융합 R&D, 기업현장 애로 해소 등 추진
- 11개 광역자치단체 17개 산업단지에 대해 직장어린이집, 근로자건강센터, 행복주택 등 문화·편의시설 확충을 패키지 형태로 통합 지원
  - ' 15년부터 산업부·고용부·국토부 등 3개 부처, 10개 사업 합동 공모를 통해 출퇴근 통근버스 구매, 기숙사 리모델링 등 메뉴판식·맞춤형 지원 추진

□ 지역별 특화 스마트 신산업 육성

- 지역 대표산업의 생산현장을 스마트화하고, 지역특화 신산업 육성을 위한 창의적 R&D 및 지역기업 기술역량 제고 추진
- 광역지자체가 지역별 특성에 맞게 선정한 지역의 대표산업 육성사업\*과 생산현장 스마트화 지원을 연계 추진
  - 63개 주력산업 및 시·도간 연계형 16개 협력산업에 ' 15년 4,361억원 지원
- 매년 마련하는 광역지자체의 지역산업진흥계획에 지역별 특화된 스마트생산 방식 확산 내용을 포함하여 Clustering 촉진
- 既구축된 70여개 산학연 R&D 협력 클러스터를 활용하여 스마트 기술 애로 해결

□ 지역별 특화된 스마트화 촉진을 위한 기술개발 추진

- 지역혁신기관과 연계하여 지역 제조업의 창의성과 새로운 시장창출 역량을 강화하는 “창의융합형 R&D” 추진(' 15, 198억원)
- 융합과제 수요조사, 후보과제 선정 등 공동실시(시·도별 주력산업, 협력 산업별 1개 산업 1개 창의과제 추진, 창의성 지표 평가 강화)

- 사·도 경계를 넘어 산업가치사슬(Supply-Chain)이 형성된 산업에 대해서는 기업군별 통합패키지 R&D 추진('15, 1,691억원)
- 先비즈니스 모델-後기술개발 추진, 사업비 기준 50% 이상경제협력권 내 컨소시엄 구성
- 기술지원 역량을 갖춘 연구기관들이 협력하여 지역기업의 다양한 기술지원 수요를 한번에 해결해 줄 수 있는 플랫폼 구축 추진
  - 현재는 연구기관(출연연, 전문연), 대학, 시험인증기관 등이 전국에 산재되어, 개별적으로 중소기업 기술지원 서비스를 제공 중
  - 생기원, 전문연(전품연·자부연 등), 산기대, KTL 등을 중심으로 ‘(가칭)생산기술혁신 연구조합’을 구성하여 통합 지원서비스 제공
  - 독일의 프라운호퍼 지원방식을 벤치마킹하여 민간수탁을 활성화하고, 기술개발, 인력양성, 시험·인증, 시제품 제작 등 産學研융합모델 제시
- 기타, 지방과 조금이라도 관련이 있는 정책으로는 자유무역지역 조성 및 활성화, 외국인투자유치 정책, U턴기업 지원, 개성공단 입주기업 지원, 경제자유구역 외국인 투자유치 본격 추진 등을 예시할 수 있음
  - U턴 기업 지원
    - 해외진출기업이 국내로 U턴하여 지역일자리 창출을 통해 지역경제활성화에 기여할 수 있도록 세제, 보조금 등 각종 지원혜택을 부여하는 제도임

### 3. 새로운 정부의 지방정책 방향

- 앞에서 정리해 본 것처럼, 산업통상자원부의 정책은 국가단위의 산업통상자원에 관한 정책을 입안하는 기능을 수행하고 있음
  - 다만, 지방과 관련된 정책으로 볼 수 있는 것은 전통시장지원, 창조경제혁신센터를 통한 제조업 창업 활성화, 지역 거점 산업단지의 스마트화, 산업단지에 청년·인간 친화적인 혁신·생활·문화기반 확충, 지역별 특화 스마트 신산업 육성, 지역별 특화된 스마트화 추진을 위한 기술개발 추진 등을 꼽을 수 있음
  - 현 정부의 지방과 관련된 정책은 각 지역에 창조경제혁신센터를 대기업의 지원을 받아 설립하고 이를 기반으로 창업을 활성화 하는 정책과 지방산업단지의 스마트화에 정책의 중심을 두고 있음
- 요약하자면, 현 정부의 지방경제육성과 관련 정책은 “창조경제 육성”이라는 국가

적 경제육성 목표를 각 지역에 대기업의 소규모 지원으로 설립된 창조경제혁신센터에 전적으로 의존하고 있고, 국토의 균형발전이라는 정책이 시급한 현실을 전혀 반영하지 못하고 있음

- 창조경제혁신센터를 통한 지방경제 육성은 그 효과가 나타나 지방경제활성화가 가시화 되는 데 장기간이 소요될 가능성이 크고, 그나마도 박근혜 정부가 정책을 추진하는 데에 있어 여러 가지 문제가 발생함에 따라 박근혜 정부 이후에는 정책의 지속성도 의심받고 있음

□ 정보통신, 교통이 급속도로 발전함에 따라 시장이 넓어지고 있는 상황에서 수도권과 지방의 격차는 점점 더 크게 벌어지고 있는 상황임

- 이러한 현상은 2009년 이후 이명박정부 이래 추진되고 있는 “수도권규제완화”로 인해서 가속화되고 있는 것이 현실임
- 수도권규제완화 정책은 노무현 정부가 추진하던 “국가균형발전” 정책과 “수도권 규제정책”의 결과로 수도권기업의 지방이전으로 국가균형발전이 가시화되는 시점에서 시작되어 그 간의 국가균형발전 정책을 무력화하고, 그나마 있던 지방기업들이 수도권으로 이전하는 현상을 일으키고 있음

□ 따라서 새롭게 출범하는 정부에서는 국가균형발전이라는 확실한 목표를 설정할 필요가 있고, 이러한 목표 아래서 지방경제육성 정책을 체계적으로 입안하고 실행하는 것이 필요함

- 현재 자본주의는 큰 위기를 맞고 있는 데, 그 원인은 자본주의 경제의 “빈익빈부익부” 현상임
- 이러한 현상은 비단 빈부의 격차에서 뿐만 아니라 정보통신 교통이 급속히 발전하면서 시장이 광역화하면서 가속화되고 있어, 이제는 지역간, 계층간, 대중소기업간 등 사회 전반으로 확산되어 나타나고 있고 속도도 가속화하고 있어 자본주의 사회 전반의 심각한 문제로 대두됨
- 또한, 이러한 현상은 경제적 수치에서 뿐만 아니라 국토의 활용이라는 공간적 영역에서도 발생하여 결과적으로는 국토의 불균형 발전으로 지방과 수도권의 경제적 격차가 심해지고 국토가 효율적으로 활용되지 못하는 결과를 초래함
- 따라서 새로운 정부는 “국가균형발전”의 목표 아래 “수도권규제완화정책”의 철회를 포함해 지방산업 및 경제 육성이라는 목표를 명확히 설정하고 체계적으로 추진하여 국토 및 인구의 효율적 활용을 위해 노력해야함
- 현재 수도권과 지방의 불균형은 수도권 과밀화로 인한 주거비용 상승, 지역간 빈부



격차 확대, 그로 인한 사회적 갈등 확산 등 불균형 성장의 비용이 급속히 늘어나는 “시장의 실패” 상황으로 인식하고 정부가 인위적으로 개입하여 시장기능을 좀 더 효율적으로 만들어야하는 상황으로 인식해야함

- 새로운 정부에서는 지방경제육성과 관련된 정책을 현재의 “중소기업청”을 확대 개편하여 “중소기업부”를 신설하고, 중소중견기업과 지방경제육성 정책의 입안 단계와 집행을 담당하게 함으로써 국가균형발전 및 지방경제육성이 체계적으로 이루어져야함
- 현재의 대기업 중심의 산업구조는 일자리 창출의 한계와 독과점적 구조로 인한 갑을관계의 문제 등 여러 가지 문제점을 갖고 있음
  - 따라서 현재의 대기업 중심의 피라미드형 산업구조를 일자리를 증대시키고 기업간 경쟁을 통한 혁신이 가속화할 수 있는 중견기업 중심의 “항아리형” 산업구조로 개편하는 것이 바람직함
  - 이러한 중견기업 중심의 항아리형 산업구조는 일자리창출 뿐만 아니라 지역경제발전으로 지역간, 계층간 격차를 해소시키고 대중소기업간 임금격차해소, 결혼 및 출산 등 현재의 여러 가지 사회문제를 해결하는 데 효과적일 것임
- 남북관계를 개선하여 “개성공단 재가동 및 남북경협 활성화” 등을 통해 해외에서 U턴하는 기업을 유치하고, 북한의 저임금을 활용하여 일자리 창출 및 수출경쟁력을 제고시킬 필요가 있음

## II. 농림축산식품부

### 1. 주요 정책

- 농림축산식품부는 “농산·축산, 식량·농지·수리, 식품산업진흥, 농촌개발 및 농산물 유통에 관한 사무를 관장” 하는 역할을 주요 임무로 하고 있으며, 다음과 같은 업무를 수행함
  - 식량의 안정적 공급과 농산물에 대한 품질관리
  - 농업인의 소득 및 경영안정과 복지증진
  - 농업의 경쟁력 향상과 관련 산업의 육성

- 농촌지역 개발 및 국제 농업 통상협력 등에 관한 사항
  - 식품산업의 진흥 및 농산물의 유통과 가격 안정에 관한 사항
- 농림축산식품부는 창조경제(경쟁력), 유통(효율화), 농가(소득), 농촌주민(복지), 소비자(안심)라는 5가지 비전을 가지고 있으며, 5가지 농정과제를 추진함
- 농정과제로는 농식품 산업의 미래성장산업화, 누구나 살고 싶은 복지 농촌 건설, 농가 소득 증대, 안전한 농식품의 안정적 공급, 농축산물 유통구조 개선이 있음
- 농림축산식품부는 조류 인플루엔자(AI)·쌀 수급 등 당면현안의 근본적인 해결방안을 마련하고 국정 핵심과제를 차질 없이 마무리하여, 농식품 산업을 미래성장산업으로 전환하기 위한 방안을 2017년 업무보고를 통해 발표함
- 농식품부는 AI·쌀 수급 등 당면현안에 적극적으로 대응하여 농업인과 국민의 불편을 최소화하면서, 제도개선을 통해 현안문제에 대한 근본적인 해결방안을 마련하기로 함
  - 또한 수출확대, ICT 융복합 확산, 농업의 6차산업화 등 그동안 국정 핵심과제의 성과를 확산하기로 함
  - 더불어 청년창업 확대, 식품·외식산업 및 농생명 바이오 등 신산업 육성, 농촌개발에 디자인 개념 도입 등을 통해 농식품산업을 미래성장산업으로 전환하겠다고 보고함
- 현재 농림축산식품부에서 추진하고 있는 사업은 농촌·농업·식량·축산분야 등으로 나뉘어 살펴볼 수 있음
- 농촌분야에서는 도농교류활성화지원, 농업인 복지증진, 여성농업인 육성정책, 일반농산어촌개발사업, 경관보전직불제, 농촌자원복합산업화 지원사업, 농업안전보건센터 등의 사업을 시행하고 있음
  - 농업분야에는 농업분야에 속한 일부 사업뿐만 아니라 농촌주택개량, 농촌복합산업화 지원사업 등의 사업을 시행함
  - 식량분야에서는 쌀 목표가격 제도, 공공비축 제도, RPC 유통기능 활성화 및 쌀 브랜드 육성, 농업기계 구입부담 완화, 농업생산기반 정비사업, 다목적 농촌용수개발사업, 수리시설 개보수, 새만금사업, 대단위 농업개발사업, 배수개선사업, 친환경 농업 등의 사업을 시행중임
  - 축산분야로는 송아지 생산 안정사업, 브랜드 경영체 지원, 동물보호 및 복지대책 추진, 산지생태축산 활성화 등의 사업을 시행하고 있음

## 2. 주요 지방정책의 내용 및 평가

- 농림축산식품부에서 추진 및 시행하고 있는 대부분의 사업은 중앙과 지방의 구분 없이 실시되고 있으나 지방을 지원하기 위한 목적을 가진 사업 등 지방 관련 정책이라고 판단되는 사업은 다음과 같이 분류해 볼 수 있음
  - 분야별로 살펴보면 농촌분야에서는 도농교류활성화 지원, 일반농산어촌개발사업, 경관보전직불제, 농촌자원복합산업화 지원사업 등이 해당될 수 있음
  - 농업분야에서는 농촌주택개량 사업이 있음
  - 축산분야에는 산지생태축산 활성화 사업 등이 있음
  - 이하에서는 지방과 관련된 사업들에 세부내역을 분야별로 구분해 살펴봄

### 가. 농촌분야

#### 1) 도농교류활성화지원

- 추진배경 및 목적과 지원대상
  - 추진배경 : 농업농촌은 농촌인구의 과소화, 고령화로 농촌 활력이 저하되고, 도시는 주5일제 실시로 인해 여가시간 증대, 웰빙과 건강 및 복지에 대한 관심이 증대함에 따라 도농교류가 농촌사회에 활력을 제공하고 도시 농촌의 문제 해결 및 도농 상호간 다양한 이익을 제공하는 등 전략적 대안으로서 대두됨
  - 사업목적 : 농촌 지역의 활력 회복 및 도 · 농간의 균형발전을 위해 도시와 농촌간 인적 물적 문화적 자원의 원활한 교류 촉진 도모
  - 지원대상 : 농업인 및 민간단체
- 사업 세부 내용
  - 도농교류활성화를 위해 다양한 시책 추진
  - 페스티벌, 마을경진대회 등 다양한 도농교류 활성화 시책을 통해 농촌에 대한 국민적 이해와 관심도 제고 및 도/농상생의 분위기 조성
  - 농촌체험관광, 1사1촌운동 등 도농교류를 통한 물적 / 인적교류 증가로 농가 소득증대 및 농촌 활력 회복전기 마련
  - 녹색농촌체험마을 지원 등 도시민 농촌유치를 위한 도 / 농교류 기반 조성에 기여
    - 체험마을사무장제 도입, 1인1촌 전문가 자문지원, 마을보험 상품 개발 등 농촌체험마을 활성화를 위한 다양한 신규제도 마련을 통해 지속적인 사후관리 지원
  - 농촌체험관광 등 농촌지역개발 교육프로그램 시행을 통해 마을주민 지자체공무원 등의 긍정적인 인식 변화, 인적자원 육성의 중요성에 대한 인식확산 및 지역의 인적역량 강화 도모

## 2) 일반농산어촌개발사업

### □ 주요정책대상 및 목적

- 주요정책대상 : 일반농산어촌 122개 시장·군수
- 농산어촌지역 주민의 소득과 기초생활수준을 높이고, 농촌의 어메니티 증진 및 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화 발전 도모

### □ 주요내용

- 농촌중심지활성화 : 농촌 중심지를 지역의 잠재력과 고유의 테마를 살려 특성과 경쟁력을 갖춘 농촌 발전거점으로 육성하고, 배후마을과 도시를 연결하는 연결 거점으로서 지역생활권 구현의 중심 역할 수행
- 창조적마을만들기 : 마을 역량에 맞는 단계별 지원을 통해 예산은 합리적으로 사용하고 마을은 체계적으로 발전시켜 누구나 살고 싶어하는 농어촌 마을 조성
- 시·군역량 : 창의적인 S/W 중심 사업추진을 통한 문화적, 공익적, 경제적 부가가치 창출 등 사업효과의 시·군 전체 파급과 시·군 자체의 역량강화
- 기초생활인프라정비 : 농촌생활환경정비, 농촌빈집정비, 기계화경작로 확·포장, 소규모농촌용수개발, 지표수보강개발

## 3) 경관보전직불제

### □ 사업목적 및 지원대상

- 사업목적 : 지역별 특색있는 경관작물을 재배하여 농촌경관을 아름답게 가꾸고 공익적 기능을 증진함으로써 도농교류 및 지역경제의 활성화 도모
- 지원대상 : 경관작물 식재면적이 마을단위(지구) 및 필지별로 집단화 된 농지(경관작물 2ha이상, 준경관작물 10ha이상 집단화)

### □ 주요내용

- 시·군과 마을간 협약체결 후 경관작물 재배 농업인에게 직불금 지급
- 지원기준 : 경관작물 170만원, 준경관작물 100만원/ha(국고 70%, 지방비 30) 마을경관보전 활동비\* : 15만원/ha

## 4) 농촌자원복합산업화 지원사업

### □ 정책대상 및 목적

- 주요 정책대상: 시·도, 시·군 및 농촌 주민

- 정책목적: 농촌의 다양한 자원을 기반으로 1차-2차-3차 복합산업화를 촉진하고 창업 및 기업유치를 활성화함으로써 지역의 경제활동 다각화와 소득·고용기회 증대를 도모

#### □ 주요 내용

- 농촌자원복합산업화를 위한 중장기 목표 및 중장기 계획에 따라 연도별 추진계획을 수립하는 등 전략적 추진체계 구축
- 지역주민 소득 및 고용기회 증대 효과가 큰 분야에 선택과 집중
- 산업역량 S/W강화 및 인프라 구축 등 정책수단을 효과적으로 연계(생산-가공, 가공-체험 전시 판매 등 연계)

### 나. 농업분야

#### 1) 농촌주택개량

##### □ 정책대상 및 추진배경과 목적

- 주요정책대상
  - 농촌지역에서 노후·불량주택을 개량하고자 하는 농촌 주민(무주택자 포함)
  - 농촌지역으로 이주하고자 하는 자 중 시장·군수·구청장이 추천한 자
- 정책추진배경 : 농촌 주거환경개선 및 귀농·귀촌 활성화
- 정책목적
  - 낡고 불량한 농촌주택개량을 통해 농촌지역의 주거문화 향상 및 주거복지를 실현하고 농촌 정주의욕을 고취
  - 농촌주택개량자금 지원을 통해 귀농·귀촌 촉진 및 농촌 활성화

### 다. 축산분야

#### 1) 산지생태축산 활성화 사업

##### □ 주요정책 대상

- 산지생태축산농장으로서 아래와 같이 자격 및 요건을 적용
  - 산지생태축산농가 : 축산업등록농가
  - 농업경영체 : 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 따라 설립된 영농조합법인, 농업회사법인 등
  - 생산자단체 : 「농업협동조합법」에 따라 설립된 지역 농·축·낙협 등
- 기존의 산지생태축산농가(농업경영체, 생산자단체, 시·군)는 우선 지원

☐ 정책추진 배경

- 부존자원인 산지를 활용하여 사료자급률 제고, 친환경 동물복지, 관광, 힐링, 농가의 소득증대 등을 도모하는 산지생태축산의 육성이 필요함에 따라 산지생태축산 시범사업 추진

### 3. 새로운 정부의 지방정책 방향

☐ 농림축산식품부에서 추진 및 시행하고 있는 대부분의 사업은 중앙과 지방의 구분 없이 실시되고 있으나 지방을 지원하기 위한 목적을 가진 사업 등 지방 관련 정책이라고 판단되는 사업은 다음과 같이 분류해 볼 수 있음

- 분야별로 살펴보면 농촌분야에서는 도농교류활성화 지원, 일반농산어촌개발사업, 경관보전직불제, 농촌자원복합산업화 지원사업 등이 해당될 수 있음
- 농업분야에서는 농촌주택개량 사업이 있음
- 축산분야에는 산지생태축산 활성화 사업 등이 있음
- 이하에서는 지방과 관련된 사업들에 세부내역을 분야별로 구분해 살펴봄

☐ 농림축산식품부에서 추진 및 시행하고 있는 사업은 지방정부가 실태파악 및 집행 측면에서 더 효율적인 것이 대부분임

- 따라서 새로운 정부에서는 지방분권이라는 틀에서 정책의 입안 및 집행 측면에서 농림축산식품부보다는 지방정부가 더 효율적인 사업은 과감하게 예산 및 정책입안과 집행을 지방정부로 이양해주고 농림축산식품부는 농축산식품산업의 경쟁력 강화 및 수출증대에 역량을 집중하는 것이 바람직함

## 참고문헌

- ☐ 산업통상자원부 홈페이지 및 보도자료
- ☐ 농림축산식품부 홈페이지 및 보도자료

# 새로운 정부 국토교통부, 해양수산부의 지방정책

임윤택 (한밭대)







# 2017 새로운 정부의 지방정책

(국토교통부, 해양수산부)

임 윤 택

Urban Engineering  
Hanbat National University, Korea



## Contents.

### 1. 국토교통부

- 1.1 일반현황
- 1.2 국토교통부의 정책목표와 국정과제
- 1.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가
- 1.4 국토교통 관련 주요 변화와 새 정부의 대응방향

### 2. 해양수산부

- 2.1 일반현황
- 2.2 해양수산부의 정책목표와 국정과제
- 2.3 해양수산부의 부문별 주요 정책과 평가
- 2.4 해양수산 관련 주요 변화와 새 정부의 대응방향

## 01.1 일반현황

### ❖ 국토교통분야의 중요성

- 국토는 국가를 형성하는 공간적 범위인 동시에 국가를 유지하는 자원  
⇒ 국토자원의 경쟁력은 국가발전의 핵심요소임
- 교통, 수자원 등 인프라는 국가 경제성장의 기반, 주택 및 토지는 발전의 성과 배분정책의 핵심

### ❖ 국토교통부의 기능(역할)

- 국가를 형성하는 도로, 철도, 항공 등의 교통인프라 관련 정책
- 수량의 확보와 관리 등 수자원정책
- 도시와 주변지역의 효율적 토지이용과 성장관리 정책
- 국토의 총체적 발전을 기획하는 국토 및 지역개발정책
- 주거환경과 이를 위한 토지공급정책

## 01.1 일반현황

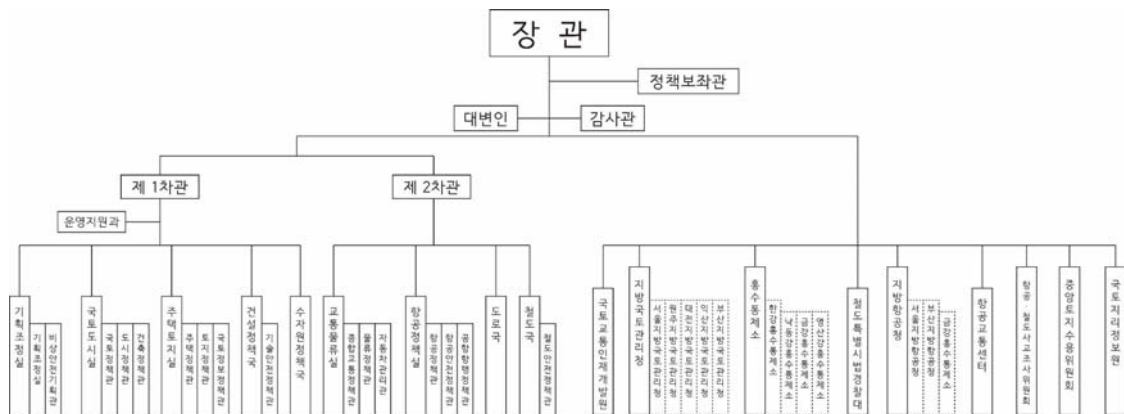
### ❖ 국토교통부의 간략 연혁

- 1948년 정부수립과 동시에 교통부 설치
- 1955년 설립된 부흥부를 모태로 1962년 건설부 신설  
(산업단지, 도시, 주택, 수자원 업무 총괄, 도로에 관한 업무 교통부에서 이관)
- 1994년 건설부와 교통부 통합하여 건설교통부 창설
- 2008년 국토해양부 설립  
(해양수산부의 물류, 항만 및 해양환경, 행정자치부의 지적업무 통합)
- 2013년 해양관련업무 해양수산부 이관 후 국토교통부로 명칭 변경

## 01.1 일반현황

### ❖ 국토교통부의 조직구성

- 2017년 초 기준 정원 3,982명, 2차관 5실 4국 18관
- 소속기관 : 1차 18개, 2차 41개, 3차 28개 기관
- 1차관은 국토·도시, 주택·토지, 건설정책 및 수자원 관련 부서를,  
2차관은 교통물류, 상공, 도로 및 철도 관련 부서를 관장



## 01.2 국토교통부의 정책목표와 국정과제

### ❖ 국토교통부 비전과 목표



### ❖ 박근혜 정부 140대 국정과제 포함항목

- 교통체계·해운 선진화 및 건설·원전사업 해외진출 지원
- 서민 주거안정 추진
- 영세 운송업 등 선진화
- 주택매매시장 정상화
- 항공, 해양 등 교통안전 선진화
- 지역주도 맞춤형 지역균형 발전 추진
- 지역경제 활력 제고
- 생태휴식공간 확대 등 행복한 생활문화공간 조성

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 국토분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 지역균형발전 정책 추진
- ✓ 국토의 과잉·난개발 방지
- ✓ 산업단지를 창조기업의 인큐베이터로 조성

#### ➤ 추진내용

- ✓ 기업도시, 혁신도시 등 지방 중추도시 육성 대상 도시의 성장동력 및 생활인프라 확보 미비
- ✓ '지균법' 등에 산재된 지역개발정책의 통합 이후 효과적 추진, 지원이 이루어지지 못함
- ✓ 글로벌 트렌드에 맞춘 산업단지 지원정책 발굴 미비 : 특정 분야에 특화된 지역의 침체를 주도하였다는 오명(거제, 군산 등)

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 도시 및 건축분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 도시재생을 통한 도시활력 제고
- ✓ 수요자 중심의 토지이용체계 확립 및 살고 싶은 도시공간 구현
- ✓ 미래 수요에 대비한 건축규제 합리화
- ✓ 녹색건축 활성화 및 아름다운 국토경관 조성
- ✓ 재해로부터 안전한 도시 조성

#### ➤ 추진내용

- ✓ 도시의 개발이 아닌 재생으로 패러다임을 변경하는데 성공
- ✓ 각 도시들이 선도사업에만 의존하여 주민주도형 재생 착근에는 한계
- ✓ 토지이용 인허가 절차 간소화 및 녹색건축 보급 등의 성과가 있었으나, 도시계획시설 일몰제 등에 대비하지 못하는 등 지역 차원의 도시계획 제도 운영 지원에 미비

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 주택분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 서민·중산층 주거안정
- ✓ 주택시장 정상화를 위한 지원정책
- ✓ 투명한 공동주택관리 정착

#### ➤ 추진내용

- ✓ 행복주택, 뉴스테이 등 다양한 서민, 중산층 대상 정책 시행에도 주거의 질 악화(도시형 생활주택), 그린벨트 훼손(행복주택) 등 부작용 속출
- ✓ 실수요자가 아닌 주택소유자를 타겟으로 한 정책으로 주택가격 안정화 실패
- ✓ 아파트의 비중이 60%에 육박하는 시점에서 공동주택에 대한 효율적 관리정책 발굴 지연

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 토지 및 국토정보분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 부동산산업을 부가가치가 높은 서비스 산업으로 육성
- ✓ 부동산 가격정보 내실화
- ✓ 합리적 토지이용과 개발을 위한 선진 토지정책 구현
- ✓ 환경변화에 대응하는 부동산 개발
- ✓ 공간정보 융·복합을 통한 정부 3.0달성
- ✓ 공간정보를 활용한 새로운 일자리 창출
- ✓ 협력적 공간정보 생태계 조성을 통한 공간정보산업 육성
- ✓ 지적재조사를 통한 국민 재산권 보호 및 지역경제 활성화

#### ➤ 추진내용

- ✓ ICTs의 발달에 따라 부동산 및 토지정보의 산업자원화는 시의적절함에도 정보의 제공이 연관 산업의 발전을 촉발할 정도로 충분하지 못함
- ✓ 부동산은 금리 및 유가증권 시장과 연관되어 있기 때문에 관련 부서와의 종합적 정책이 이루어져야 함에도 불구하고 신규 택지공급과 같은 기존 정책을 고수하여 부동산가격 안정화에 어려움을 겪고 있음

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 건설 및 해외건설분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 해외건설에서의 '건설 한류' 신화창조
- ✓ 경쟁력 강화를 위한 국내 건설산업 선진화 추진

#### ➤ 추진내용

- ✓ 국가 경제개발과정을 견인한 건설업의 수주절벽을 해외에서 찾으려는 노력은 바람직
- ✓ 정권홍보 등을 위한 악성수주(2010년 12월, UAE 원전 수주, 2016년 이란 52조원 규모 건설 공사 수주 등)를 통해 한국 건설의 잠재력을 오히려 훼손
- ✓ 국내 건설산업의 해외경쟁력 향상을 위한 기술개발, 법률 및 금융지원 등 큰 시각에 기반한 지원 정책 발굴 요구

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 수자원분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 극한 가뭄에도 안정적인 물 공급 능력 강화
- ✓ 홍수로부터 안전한 도시환경 조성
- ✓ 국민이 머물고 싶은 수변공간 조성
- ✓ 물산업 육성을 통해 지속가능한 미래먹거리 확보

#### ➤ 추진내용

- ✓ 수량(국토부)과 수질(환경부)로 구분된 물 관리 정책은 일원화 될 필요성이 있음
- ✓ 이명박 정부의 4대강 사업으로 훼손된 전국 하천의 자연성 확보를 위한 정책을 내놓지 못하고 있으며 특히, 「친수구역 활용에 관한 특별법」등을 남용하여 수변공간에 아파트를 건설하는 등 지자체 단위의 수자원 관리의 난맥상을 보이고 있음

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 대중교통 및 자동차분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 대중교통 인프라 확충
- ✓ 편리하고 안전한 교통서비스 제공
- ✓ 자율주행차 상용화 지원
- ✓ 소비자 권익 강화 및 자동차 신산업 활성화
- ✓ 안전한 선진 교통문화 확산

#### ➤ 추진내용

- ✓ 대중교통은 교통혼잡, 오염물질 배출 등을 줄일 뿐 아니라 저소득층의 교통복지에도 기여
- ✓ 대중교통을 확산시키기 위한 정책에도 불구하고 대중교통 수단분담율이 2008년 42.2%에서 2014년 40.3%로 오히려 감소
- ✓ 대도시권의 트램 등을 도시재생 등의 정책과 연계한 대중교통 활성화 정책 요구
- ✓ 2015년 폭스바겐사태, 자율주행차 및 친환경 차량 등에 대한 선진적 산업발전을 위해 보다 획기적인 정책의 발굴과 시행 요구됨

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 도로 및 물류분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 교통사고 획기적 감소를 통한 위험도로 전면 개선
- ✓ 미래를 준비하는 첨단도로
- ✓ 도로효용 극대화 및 수요자 서비스 제공
- ✓ 물류시장 선진화를 통한 국가경쟁력 강화
- ✓ 물류기업 해외진출 지원
- ✓ 물류거점 활성화 및 물류시스템 운영개선 도모

#### ➤ 추진내용

- ✓ 고속도로 및 국도의 총 연장이 17,790km에 이르는 등 도로의 포화상태에 다다르고 있는 시점에서 서울-세종, 수원-광명 등 수도권외의 수요가 충족되는 구간을 중심으로 한 도로건설에 치중함으로써 지역균형발전을 외면하고 있음
- ✓ 첨단기술을 적용한 안전체계 등을 지자체에 지원(전파)함으로써 고속도로와 국도 뿐 아닌 전체 도로를 대상으로 한 안전하고 효율적인 도로환경 조성 필요

## 01.3 국토교통부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 철도 및 항공분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 전국 주요 거점을 고속철도망으로 연결하여 2시간대 이동 실현
- ✓ 지속적인 도시 및 광역철도 확충으로 대도시권 안팎을 막힘 없이 연결
- ✓ 안전하고 편리한 철도 이용환경 구축
- ✓ 남북관계 개선 및 유라시아 시대 대비
- ✓ 미래 성장동력 창출을 위한 철도산업 육성
- ✓ 편리하고 안전한 항공교통 서비스의 제공
- ✓ 항공 강국으로서의 위상 강화 및 항공 연관산업 육성 기반 마련

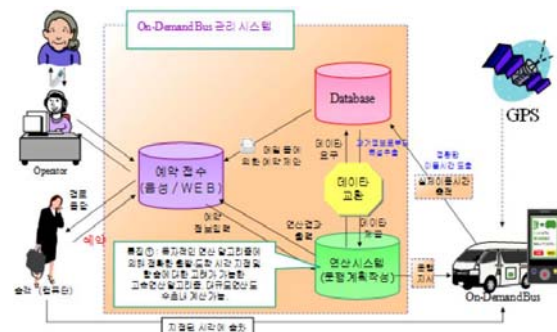
#### ➤ 추진내용

- ✓ 철도는 전통적인 서민 교통수단임에도 고속철도 개통 이후 수익성이 풍부한 고속철도 위주의 정책으로 인하여 철도 이용의 양극화를 가속화
- ✓ 철도정책은 수익성뿐만 아니라 대중교통으로서 공익성, 사회·경제적 기능, 문화적 가치, 지역 균형발전 수단 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려해야 하나, 수익성의 문제에만 매달려 철도의 사회적 기능을 외면(2013년 6월, 철도산업 발전방안, 국토교통부)
- ✓ 철도 및 항공 관련 산업의 육성을 위한 구체적 정책발굴 미흡

## 01.4 국토교통 관련 주요 변화와 정책 대응

### ❖ 인구의 고령화와 1인가구의 증가

- 국토 및 지역정책은 인구의 고령화 및 1인가구 증가현상과 연계하여 수립, 시행되어야 함
- 광역권에 비해서 비광역권에 경우 독거 또는 고령부부가구의 매우 높은 주거비중을 나타낼 것으로 예측되고 있어 이에 따른 낙후된 도시의 관리 및 대중교통의 제공 등 관련정책 입안 필요
- 1인가구의 경우에는 도시의 컴팩트화 등을 적극 추진함으로써 대중교통 이용율을 높이는 등 도시정책과 연계된 교통정책이 요구됨
- 도심형 및 지방형 등 국내 적합 압축도시 모델 개발, 도심소형주택 및 고령자 전용주택 등 '수요자 맞춤형 주택공급', 자동차 공동이용(Car Sharing) 활성화 등 인구구조 변화에 대응한 정책적 노력 요구





## 01.4 국토교통 관련 주요 변화와 정책 대응

### ❖ ICTs의 발달에 대응한 신산업 육성

- 국토 및 지역정책부터 도시정책, 주택정책, 대중교통 등 국토교통부 전 분야에 걸쳐 ICTs의 발전과 연관성이 매우 높음
- 공간정보 등 국토교통 관련 정보를 적극 공개함으로써 산업계에서 활용할 수 있어야 함
- 하나의 공간에서 다양한 분야, 다양한 소스의 공간정보들이 융합되어 서비스를 제공하는 스마트시티 관련 정책을 활성화 함으로써, 국민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 전기가 필요
- 제로에너지 빌딩과 같이 범 지구적인 환경문제에 대응할 수 있는 철학적 정당성을 확보할 수 있는 사업들이 우선적으로 추진되어야 할 것임



## 01.4 국토교통 관련 주요 변화와 정책 대응

### ❖ 지역 및 통일문제에의 대응

- 이명박, 박근혜 정부에서 정책의 효율성을 중요시함으로써 지역의 활력을 제고하고 낙후지역 거주자의 복지와 관련된 정책들이 외면되어 왔음
- 특히, 지방 거점도시(중추도시)와 지역 정주권을 연결하는 행정서비스와 물리적 연결수단을 확충함으로써 지역의 정주여건을 향상시켜야 모든 국민이 잘 사는 국토를 구현할 것임
- 현 정부의 대북정책 기조변화로 인하여 개성공단 등 산업단지는 물론이고 통일에 대비한 철도나 도로와 같은 인프라의 구축계획도 모두 중단된 상태임
- 향후, 통일에 대비하여 사회적 통합 뿐 아니라 물리적 연계를 준비하는 정책이 국토교통부를 중심으로 준비되어야 할 것임

## 02.1 일반현황

### ❖ 해양수산분야의 중요성

- 해양은 국토를 구성하는 또 하나의 영토로써 해양관할권 면적은 육지면적의 약 4.5배인 44.3만km<sup>2</sup>, 도서 수 3,358개(유인도 482개), 해안선 길이 14,962km 그리고 갯벌 면적은 2,487km<sup>2</sup>에 이릅니다
- 바다는 국민의 먹거리를 제공하고(수산) 쉼 곳을 제공하며 (해변) 일자리를 제공하고 있는(항만·물류) 생활의 공간 생산의 공간 그리고 생명의 공간임

### ❖ 해양수산부의 기능(역할)

- 해양과학기술 발전을 통해 해양자원 개발 및 미래 해양신산업을 육성
- 첨단 양식, 유통·가공 혁신, 수출 확대를 통해 수산업을 미래산업화
- 어항개발·어촌관광 확대로 어촌정주여건을 개선하고 어업소득을 증대
- 해운·항만·물류산업의 경쟁력을 강화하고 크루즈·마리나산업을 육성
- 연안을 체계적으로 관리하고 해양환경을 보전
- 해양안전 관리를 강화하여 안전한 바다를 구현

## 02.1 일반현황

### ❖ 해양수산부의 간략 연혁

- 1948년 정부수립과 동시에 교통부 해운국으로 출발
- 1955년 해무청 설립 후 1961년 군사쿠데타로 폐지
- 1966년 수산청, 1976년 항만청 설립
- 1996년 해양수산부 설립  
(해운항만청, 수산청, 건설교통부 수로국, 해난심판원 통합)
- 2008년 해양수산부 폐지  
(해양수산업무를 국토해양부 및 농림수산식품부 분산)
- 2013년 해양수산부 부활



## 02.2 해양수산부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 해양정책 및 해양환경분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 강화된 국제규제 등을 활용한 해양수산 신산업 창출
- ✓ 마리나·크루즈 본격 활성화 및 해양관광 영역 확대
- ✓ 해양생태계 보전과 가치 제고
- ✓ 해양영토의 체계적 관리와 국제협력 확대
- ✓ 대양·극지 연구 및 해양자원 개발 선도

#### ➤ 추진내용

- ✓ 감소하는 어촌인구와 연안환경 관리, 연안재해 대응, 특화어항 육성 등 관광자원화, 항만 친수공간 조성을 통한 시민에의 제공 등 다양한 정책이 시급하나 개별적 추진을 통한 항만 및 연안, 도서의 파편화 심각
- ✓ AI, 수중로봇, 빅데이터 등 다양한 기술 접목을 통해 해양기술이나 물류혁명을 추진할 수 있는 연구개발 동력의 확보와 추진 필요
- ✓ 독도, 극지연구 등 해양공간 관련 전문성에 기반한 외교적 노력과 인력양성 기반 구축

## 02.2 해양수산부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 수산분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 양식산업의 규모화·첨단화 및 내수면 양식 활성화
- ✓ 수산 투자·창업과 해외시장 개척 확대
- ✓ 연근해 어업관리 혁신과 수산물 수급관리 강화
- ✓ 가고싶은 어촌, 스토리가 있는 어항 개발

#### ➤ 추진내용

- ✓ 수산업은 지속적으로 성장하는 산업이며, 수산물에 대한 국내외 수요가 증가하는 상황에서 러시아 등 외국과의 어업쿼터 협상에 의존해야 하는 현실이 지속되고 있음
- ✓ 치어에 대한 남획, 중국 어선에 의한 불법 조업 등 우리나라의 어획량을 감소시키는 주요 원인들에 대해 강력한 조치가 필요하나 그동안 소극적으로 대처 왔음
- ✓ 지구온난화에 따른 수산물의 이동상황, 양식기술의 보급 등 정부의 기술적 지원을 통한 생산 증대 및 안전성 확대

## 02.2 해양수산부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 해운물류분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 국적선사 선대확충 및 선사 경영여건 개선
- ✓ 선·화주 상생을 통한 안정적인 화물수요 창출
- ✓ 선원 근무여건 개선과 우수 선원 육성
- ✓ 환적물동량 증대와 항만물류 서비스 효율화

#### ➤ 추진내용

- ✓ 우리나라의 세계 1위 선사 대비 선박량은 1995년 70.7%에서 2017년 14%까지 하락. 2016년 한진해운 법적관리 및 매각으로 인한 해운업의 쇠퇴에 정부에 큰 책임이 있음
- ✓ 파나마운하 확장 등 인프라는 늘어나는데 반해 중국의 내수확장정책, 트럼프의 보호무역정책 등 물류시장의 전망은 밝지 않음. 따라서 시장 상황 변화와 국적 선사의 신인도 회복을 위한 공공의 역할에 대한 논의가 필요
- ✓ 연안해운산업 육성을 통한 도서지역 교통수단 제공 등 공간적 형평성 확보를 위한 해운산업 분야의 노력이 요구됨

## 02.2 해양수산부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 해사안전분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 해양 공간계획 수립과 오염원의 사전 예방 강화
- ✓ 첨단기술과 결합한 해양안전 관리체계 혁신
- ✓ 재난과 위험으로부터 해양과 연안 보호

#### ➤ 추진내용

- ✓ 2014년 세월호 침몰사고와 정부의 대응과정은 국민들의 가슴에 큰 상처를 남겼으며, 해양안전에 대한 극단적 불신을 초래함
- ✓ 여객과 화물(특히 유류) 관련 사고의 예방, 사고 발생시 조치 그리고 사고 이후 대응에 있어서 즉각적이고 강력한 조치를 취할 수 있는 종합적 원칙이 제시되어야 할 것임

## 02.2 해양수산부의 부문별 주요 정책과 평가

### ❖ 항만분야

#### ➤ 주요 정책

- ✓ 항만의 산업 거점기능 강화 및 민자유치 확대
- ✓ 항만의 지역별 산업 거점 기능 강화
- ✓ 도심과 연계한 항만재개발 본격 추진과 배후단지 민자유치 활성화

#### ➤ 추진내용

- ✓ 그동안 항만은 물류기능 외에도 배후 산업단지가 가지는 경제적 기능을 통해 국가 경제에 기여해 왔으나, 이제는 주요 항만지역이 항구도시의 낙후 쇠퇴지역으로 인식되어 도시성장에 역행하고 있음
- ✓ 국토교통부, 문화체육관광부 등과의 유기적 협력 하에 도시재생, 항만재개발, 해양관광 등을 연계한 종합적 개발을 통해 항만지역의 적주성(livability)을 향상시키는 정책을 추진해야 함
- ✓ 특히, 항만 주변 산업단지와 연계한 항만의 제3자 물류기능, 항만지역의 자연환경을 활용한 연구개발기능의 확충 등 배후부지가 산업을 뒷받침 할 수 있도록 H/W, S/W적 전략개발이 필요함

## 02.4 해양수산 관련 주요 변화와 정책 대응

### ❖ 해양자원 확보와 해양관련 산업의 국가간 경쟁 심화

- 해양에서 에너지와 자원을 찾기 위한 국가간 경쟁이나 인접국간 해양을 둘러싼 패권경쟁 심화
- 선박 대형화 및 선박수요 정체에 의한 조선업, 해운업 등 해양수산 관련 산업의 국가간, 기업간 경쟁이 심화되는 과정에서 중앙정부의 효율적 지원정책 필요
- 해양수산 업무는 특성상 해외 국가들이나 국제기구와의 협상이 매우 중요하기 때문에 이에 대한 협상력을 향상시킬 수 있도록 인적자원의 육성과 관련 자료의 발굴 등 장기적인 안목을 가진 준비와 대응을 해야 할 것임

### ❖ 지구온난화 관련 해양환경의 변화와 해양안전에 대응

- 소득수준이 증가함에 따라 해양공간에 대한 이용수요는 증가하는 반면, 기후변화에 따른 태풍의 대형화, 해수면 상승, 연안침식 등 자연재해 발생빈도 증가
- 선박사고 등 대규모 해양사고의 방지, 사고 발생이 대응방안 마련 및 시행

## 02.4 해양수산 관련 주요 변화와 정책 대응

### ❖ ICTs의 발달과 4차 산업혁명 등 기술발전의 수용과 산업에의 활용

- 첨단화된 항만·물류 관리체계, 선박운항 등에 첨단 GPS 기술을 적용하는 등 IT 기술과 빅데이터 연계기술 등에 대한 투자자원
- 인공지능이나 가상현실 등 해양수산분야에 적용 가능한 첨단기술을 해양레저·관광이나 해양 생태·환경, 수중작업로봇 등에 적용함으로써 신산업 분야를 선도해 나갈 수 있는 기반 제공

### ❖ 해양자원의 이용 등에 관한 부처간 협력

- 건설업을 위한 바다모래 채취허가 등 범 부처간 협력이 필요한 안전에 대해 해양수산부의 정책적 판단력과 협상력을 향상시켜 해양수산 관련 산업에 이익이 될 수 있어야 함
- 첨단기술의 개발(미래부, 산업부), 항만도시공간의 재생과 활용(국토부), 특적도서의 관리(행자부, 환경부) 등 부처간 협력이 필요한 아젠다에 대해 해양환경의 보호와 해양관련 산업의 육성, 연근해 어민의 소득 및 생활여건 개선이라는 원칙에 충실한 대응

## 02.4 해양수산 관련 주요 변화와 정책 대응

### ❖ 항만공간의 특화발전을 통한 신산업 육성 기반 조성

- 배후부지와 연계한 연구개발-생산-가공-물류 일관형 산업클러스터 육성
- 항만 배후도시의 원도심과 쇠퇴한 항만공간(brown field)을 연계한 항만재개발



독일 함부르크항 하펜시티



# Thank you

Correspondency : [ytleem@hanbat.ac.kr](mailto:ytleem@hanbat.ac.kr)



## 새로운 정부의 지방정책 III



# 새로운 정부 고용노동부의 지방정책

최효철 (대전대)



# 새로운 정부 고용노동부의 지방정책

## 1. 머리말

- 고용노동부가 관장하는 사무는 노사관계, 근로기준, 산업안전보건 등의 노동관련 사무와 고용정책, 고용서비스, 직업능력정책, 고용평등 등 고용관련 사무로 대별할 수 있음. 이 중 노동관련 사무는 1953년 근로기준법 제정 이후 전통적으로 국가사무 영역으로 간주되어 왔으며 지방자치단체에게 부여된 노동관련 사무는 노조설립 및 변경 신청 수리, 임단협 신고 접수, 노동쟁의 예방 및 신속 공정한 해결 노력, 노사민정협의회의 설치 구성 업무 정도에 불과함. 노동과 관련한 규범을 정하고 유지 감독하는 주요 기능은 현행대로 중앙에 존치시키는 것이 바람직할 것임
- 정부(지방자치단체 포함)는 공무원이나 공공기관종사자들을 고용하고 있는 사용자이기도 하기 때문에 각종 노동정책에 소위 ‘모범사용자(model employer)’로서 막대한 영향을 미침. 지방자치단체의 경우 고용노동부가 관장하는 중앙정부의 노동관련 사무 자체로 부터는 대부분 배제되어 있지만 ‘모범사용자’로서 노동정책에 결정적 역할을 행사할 수 있음. 직접 고용하고 있는 공무원이나 공공기관 종사자 뿐만 아니라 민간부문에 미치는 영향도 지대함
- 고용관련 사무의 경우 일자리 창출이 민선 지방정부의 가장 큰 과제가 되는 한편으로 일자리정책의 지역특수성이 강조되면서 지자체가 주도하는 지역단위 고용정책도 다양한 단위에서 추진되고 있음. 그러나 고용노동부 본부, 6개 지방고용노동청과 40개 지청, 각 고용센터가 수행하는 국가사무와 지방자치단체의 자치사무, 정책 간의 위상과 역할이 분명히 구분되지 않고 상호연계 및 조정 기능이 부족한 실정임
- 이에 따라 현재 중앙, 지방간 분절적으로 수행되고 있는 지역고용(일자리)정책을 활성화하고 중앙과 지방이 소통하면서 지역 특성에 맞는 일자리 대책을 추진할 수 있도록 중앙부처간, 중앙-지방간 협력과 조정 방안을 마련하고 이를 효과적이고 효율적으로 추진할 수 있도록 고용노동부의 관련 법체계, 행정체계 등의 개편 필요성이 있음.

## 2. ‘모범사용자’로서의 지방자치단체 노동정책

### □ 생활임금제도(living wage)

- 서울시의 일부 기초자치단체(노원구, 성북구 등), 부천시 등에서 공공부문근로자들을 대상으로 실시하기 시작한 생활임금제도는 최저임금제도의 한계를 보완하여 노동자에게 인간다운 삶을 영위할 수 있는 적절한 소득보장을 목적으로 하는 임금제도로써 ‘모범사용자’로서의 지방정부 노동정책의 대표적 사례 중 하나임
- 생활임금은 최저임금 수준보다 높게 설정되며 공공부문에서 우선적으로 적용한 뒤, 공공부문과 협력관계(납품 등)에 있는 민간부문 등으로 적용 범위를 확대해 나가는 방식으로 확산시킬 수 있음
- 2016년 현재 광역자치단체로는 서울, 경기, 인천, 광주, 대전, 강원, 충남, 전남, 전북, 세종 10곳에서 조례를 제정하여 도입하고 있으며 전국 244개 기초지자체 중 65곳에서 생활임금조례가 제정되었음
- 대전시의 경우 시 소속 저임금근로자(기간제 근로자), 출자기관 및 출연기관 기간제 근로자를 대상으로 2017년 기준으로 최저임금(시급 6,470원)보다 18% 높은 7,630원의 생활임금제도를 시행하고 있음

### □ 공공부문 비정규직의 정규직 전환(서울시 사례)

- 서울시는 열악한 노동환경에 있는 비정규직 노동자의 고용안정 및 처우개선을 위해 상시·지속적 업무 종사자의 정규직 전환을 통한 고용개선을 추진하는 한편 채용시에도 ‘상시·지속적인 업무’의 경우 정규직 고용 원칙을 확인함으로써 일회적 전환을 넘어 향후 채용 관행도 개선하였음.
- 청소, 시설, 경비 등 간접고용 용역 비정규직의 경우에도 2017년까지 모두 직접고용 후 단계적으로 정규직 전환 계획
- 이러한 정책을 민간부문으로 확산하기 위해 공공조달 가이드라인을 설정해 시의 입찰 과정에서 고용구조의 개선을 위해 노력한 기업을 우대하는 정책을 시행하고 있음.

## 3. 지역고용정책(일자리정책)의 현황

### 3-1. 중앙부처 일자리정책

□ 고용노동부 등 중앙부처의 고용정책 예산의 총규모는 2016년에는 196개 사업에 15조 7,796억원, 2017년에는 총 185개 사업에 17조 846억원에 달하고 있음

<표 1> 2017년 정부 일자리 예산 (자치단체 예산 제외)

(단위: 조원)

구분		'16년(본예산)	'17년(안)	증 감(%)
<b>총 계</b>		<b>15.8</b>	<b>17.1</b>	<b>8.0</b>
•직접일자리		2.6	2.7	3.1
☞ 문화, 예술 등 청년선호 분야 및 사회서비스 일자리 확대				
•직업훈련		2.1	2.3	7.5
☞ 재학단계 일경험, 사회수요 맞춤형 훈련, 일학습병행제 지원 확대				
•고용서비스		0.7	0.8	17.3
☞ 고용복지+센터 확충 및 일자리포털 구축				
•고용장려금		2.8	3.2	12.0
☞ 청년내일채움공제 신설 등 구직자 지원 강화				
•창업지원		1.9	2.2	17.0
☞ 창업 쏠 단계를 원스톱 지원하는 창업성공패키지 신설				
•실업소득 유지 및 지원		5.7	5.9	4.3
☞ 실업급여 및 산재보험급여 보장성 강화				

(자료: 고용노동부, '17년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침)

<표 2> 중앙부처 일자리정책 관련 사업현황 (2017)

부처명	계	직접 일자리	직업능력 개발훈련	고용 서비스	고용장려금	창업지원	실업소득 유지 및 지원
<b>계</b>	<b>185</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>21</b>	<b>10</b>
경찰청	1	1	-	-	-	-	-
고용노동부	73	4	19	24	15	2	9
교육부	3	1	-	-	1	1	-
국방부	1	-	-	1	-	-	-
국토교통부	2	2	-	-	-	-	-
농림축산식품부	8	2	3	1	-	2	-
농촌진흥청	4	2	2	-	-	-	-
문화체육부	16	9	6	-	-	1	-
문화재청	1	1	-	-	-	-	-
미래창조과학부	8	1	5	-	-	2	-
국가보훈처	4	1	1	2	-	-	-
법무부	2	-	2	-	-	-	-
보건복지부	13	10	-	2	-	-	1
산림청	4	4	-	-	-	-	-
산업통산자원부	4	-	4	-	-	-	-
국민안전처	1	-	1	-	-	-	-
여성가족부	8	5	2	1	-	-	-
외교부	1	1	-	-	-	-	-
중소기업청	14	-	1	1	2	10	-
통일부	2	-	1	-	1	-	-
특허청	2	-	1	-	-	1	-
해양수산부	3	-	1	-	-	2	-
행정자치부	4	3	1	-	-	-	-
환경부	6	3	3	-	-	-	-

(자료: 고용노동부, '17년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침)

○ 중앙정부가 추진하는 다양한 일자리 관련 사업에 대해서는 그동안 부처간 사업의 중복성 및 정체성 등에 있어 논란이 있어 왔음. 특히 17개 부처가 2,977개 수행기관을 통해 수행하는 50개에 달하는 직접일자리 사업의 경우 효율적 관리, 운영이 미흡하다는 지적이 끊이지 않고 있음. 이러한 일자리사업의 유사 중복문제를 개선하기 위해 그동안 사업정비 및 효율화 작업이 추진되어 왔음( '09년 136개 → ' 12년 70개 → '15년 67개 → ' 16년 63개 → '17년 50개).



#### □ 중앙정부 지역일자리정책의 문제점 및 개선과제

- 사업간 중복을 조정할 수 있는 장치가 미흡하며 이에 따라 사업간 연계가 부족하여 시너지 효과를 내기 어렵다는 점. 연계시스템의 부재로 인해 각 중앙부처 사이 중복된 사업이 개별적으로 지방정부로 위임되면서 비효율성 및 예산손실이 초래됨. 중앙부처 사이의 정책을 조율할 수 있는 거버넌스 필요.
- 중앙정부 조정시스템의 부재와 마찬가지로 지방자치단체 수준에서 각 부처별로 위임된 유사·중복 사업을 조정하고 통합하는 시스템이 부재. 각 중앙 정부 부처가 지방자치단체에 대하여 위임 사업을 심의하는 기구를 지정하고 지방자치단체가 이에 따라 다양한 심의 기구를 설치하여 운영하고 있음. 결국 중앙정부의 지역고용정책사업에서 나타났던 중복 현상이 지방정부에서도 답습되는 경향이 있음. 지역차원에서 통합적인 지역고용거버넌스의 구축을 통해 이를 조정할 필요성을 보여줌.
- 중앙정부가 산하기관이나 지방사무소를 통해 지역고용정책을 수행할 때 지역노동시장의 특성이 반영된 정책이라기보다는 여전히 획일적인 사업수행이 이루어지는 경향이 있음. 이는 지역고용정책을 수행할 때 중앙정부 산하기구나 지방사무소에 보다 지역의 특성을 반영할 수 있는 권한을 부여할 필요성을 제기함. 즉 행정적 분권화의 필요성이 제기됨.

### 3-2. 지방자치단체의 지역일자리정책현황

□ 지방정부의 일자리정책은 중앙정부의 재정지원 일자리정책을 위임받아 지방정부가 사업을 수행하는 경우와 지방정부가 독자적으로 정책을 수립하여 실시하는 일자리정책으로 구분할 수 있음.

○ 지방자치단체가 수행하는 지역고용 및 인적자원개발 사업을 보면 중앙정부에 비해 예산의 규모나 비중이 낮고 지방자치단체 정책담당자의 전문성이 높지 않은 실정임. 일자리사업의 내용은 직접일자리창출에 집중되는 경향(특히 기초자치단체의 경우)이 있음

○ 광역자치단체(대전시)의 일자리정책 현황

<표 3> 대전시 2016년 일자리목표 공시제 세부 계획

(단위: 명, 건)

구 분		'16년 목표	예 산(백만원)				
			국비	시비	구비	합계	
총 계		54,922	157,043	184,881	4,754	346,677	
정부 부분	소계		48,741	148,996	178,516	4,731	332,243
	직접일자리창출		27,146	63,272	83,537	3,428	155,238
	직업능력개발훈련		1,183	9,150	2,442	-	11,592
	고용서비스		7,079	1,672	1,697	-	3,369
	고용장려금		760	-	539	-	539
	창업지원		458	7,232	5,909	43	13,184
	일자리 인프라 구축		10개 시책사업 추진				
	기타	산업	2,087	28,273	9,160	657	38,090
		문화	1,735	5,468	13,709	603	19,780
		국토, 환경	7,361	33,929	60,690	-	94,619
민간 부분	소계		6,181	8,047	6,245	22	14,314
	기업 유치 등		4,490	7,587	5,165	-	12,752
	기타		1,691	460	1,200	22	1,682

<표 4> 대전시 2016년 일자리예산

(단위: 백만원, %)

구 분	'16년	'15년	'15년 대비 증감(률)
대전시 총예산(a)	3,854,686	3,508,414	△346,272(9.9%)
일자리사업예산(b)	346,677	469,597	▽122,920(26.1%)
국비 일자리사업예산(c)	157,043	270,467	▽113,424(41.9%)
지방비 일자리사업예산(d)	189,635	199,130	▽ 9,495(4.8%)
총예산 대비 일자리사업예산 비중 (b/a)	9.0%	13.4%	
일자리사업예산 대비 지방비 일자리 사업 예산 비중(d/b)	54.7%	42.4%	

○ 기초자치단체(대전시 동구)의 일자리정책 현황

<표 5> 대전시 동구 2016년 일자리목표 공시제 세부 계획

(단위: 명, 건)

구분		'16년 목표 (사업량)	예산(백만원)				
			국비	시비	구비	합계	
정부 부문	소계		4,004	9,008	5,666	3,125	17,799
	직접일자리창출		3,715	8,834	5,611	3,063	17,508
	직업능력개발훈련		15	154	39	17	210
	고용서비스		200	20	16	20	56
	창업지원		60개소	-	-	25	25
	일자리 인프라 구축		14회	-	-	-	-
	소계			3,400	3,019	3,003	9,422
	기타	복지 (장애인종합복지관 건립)	준공	3,370	2,598	2,986	8,954
		문화 (대동 하늘마을 만들기)	준공	30	421	17	468
민간 부문	소계			-	-	-	-
	남대전 물류단지		100% 분양	-	-	-	-
	하소친환경 산업단지		80% 분양	-	-	-	-

<표 6> 대전시 동구 2016년 일자리예산

(단위: 백만원, %)

구분	'15년	'16년	증감(률)
자치단체 총예산(a)	328,151	358,203	30,052
일자리사업예산(b)	16,138	17,799	1,661
국비 일자리사업예산(c)	8,035	9,008	973
지방비 일자리사업예산(d)	8,103	8,791	608
총예산 대비 일자리사업예산 비중 (b/a)	4.9	5.0	1.0
일자리사업예산 대비 지방비 비중 (d/b)	50.2	49.3	0.9

## □ 지방정부 지역일자리정책의 문제점 및 개선과제

### ○ 중앙정부 사업과 지방정부사업과의 중복성 문제

- 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할과 책임이 불분명하여 각 지자체별로 중앙부처 사업과의 조율이 없이 유사한 사업을 추진하면서 중복과 비효율을 가중시키고 있음.
- 예컨대 고용노동부의 ‘청년취업인턴제’와 유사한 사업이 대구광역시의 ‘기업인턴사업’, 대전광역시의 ‘굿잡 청년인턴십지원 사업’, 울산광역시의 ‘일자리 창출기업 청년인턴 사업’, 전라북도의 ‘청년취업지원 사업’, 경상북도의 ‘중소기업인턴 사업’, 제주특별자치도의 ‘기업체인턴 사업’ 등 6개 광역자치단체에서 시행 중임
- 현재 정부부처는 128개, 자치단체는 115개 등 모두 243개의 청년일자리 사업을 운영하고 있음. 정부부처별로는 고용부가 27개로 가장 많았고 중소기업청(21개), 교육부(16개)가 뒤를 이었다. 자치단체는 부산시와 경기도(각 22개), 경상남도(9개) 순
- 정부부처 간 사업보다는 중앙정부·자치단체 사업 간, 사업 유형별로는 ‘취업성공패키지’ 등 교육훈련지원 사업과 청년취업인턴제 등 지원·보조금 사업의 유사·중복 빈도가 높았음. 취업성공패키지의 경우 유사 사업으로는 대전의 ‘일취월장 123 청년인력양성 사업’이 있음. 이를 비롯해 자치단체에서 운영 중인 교육훈련지원 사업과 지원·보조금 사업은 각각 47개, 29개나 됨.
- 중앙정부·자치단체 간 사업이 겹치면 정책의 통일·연계성이 저하돼 효과가 반감되는 문제가 발생함. 특히 중앙정부의 일자리정책은 대부분 고용보험기금으로 집행되는 데 반해, 자치단체의 정책은 일반회계로 집행돼 불필요하게 예산이 낭비될 우려가 큼
- 일자리정책의 유사·중복은 지방고용노동관서와 자치단체 간 소통 부족에서 기인한 면이 큼. 효율적인 정책 집행을 위해서는 각 지역의 중앙정부부처 소속기관과 자치단체 간 소통과 협조가 필요함.
- 고용서비스 사업의 경우에도 고용노동부는 각 지역의 고용센터를 중심으로 국가고용서비스 전달체계를 구축하고 있으면서 장애인 대상의 서비스는 장애인고용공단을 통하는 별개의 전달체계를 가지고 있으며 중장년층을 위한 노사발전재단 중장년일자리희망센터도 별도로 운영하고 있음. 여성가족부는 경력단절여성 등을 대상으로 하는 여성인력개발센터와 여성새로일하기센터를 운영하고, 국방부는 전역예정장교를 대상으로 국방취업지원센터를, 국가보훈처는 제대군인을 대상으로 제대군인지원센터를 각각 별도로 운영하고 있음. 한편 각 시·도는 일자리센터 등 취업알선기관을 별도로 설치·운영하고 있으며(예컨대 대전시의 청년인력관리센터), 각 시·군·구청도 취업알선창구를 별도로 설치·운영하고 있음. 중앙부처간의 복잡한 사업구조에 더해 지방정부사업까지 더해지면서 일자리사업의 예산 낭비와 비효율을 키울 우려가 높음.
- 중앙정부의 재정지원 일자리정책간의 조정이 필요한 것은 앞서서도 언급하였음. 향후 중요한 과제 중 하나는 과연 지방정부 주도로 하는 지역일자리정책이 어떠한 정책범주로 초점을 두는 것이 필요한 지 파악하는 것. 즉 중앙정부의 지역일자리정책과 차별성을 갖는 지방정부의 고유한 지역일자리정책의 범주를 찾아내는 것이 과제임.

- 향후 중앙정부와 지방정부 정책의 조율을 위한 거버넌스가 확보되어져 할 것으로 보임. 다만 중앙정부와 지방정부의 역할 분담에 있어서 기본적인 방향은 지자체의 일자리 사업은 중앙정부의 고용지원서비스가 미치지 못하는 지역의 취약계층과 지역의 영세중소 기업들을 대상으로 하는 것이 적절할 것임.

#### ○ 지역전문가의 전문성 및 역량문제

- OECD 선진국 사례를 보면 지역고용정책의 분권화가 효율적으로 전개되고 있는 나라는 대부분 지방자치제도의 역사가 오래된 나라임. 우리나라의 경우에는 아직까지 지방자치제도의 역사가 깊지 않으며, 지역주체들의 정책역량도 높지 않은 상태. 앞의 현황에서도 나타났듯이 지역의 자체예산에서 고용관련예산은 비중이 높지 않으며 그만큼 중앙정부와 비교해 볼 때 지자체가 자체적으로 지역고용정책을 수립하고 집행한 경험과 정책역량이 부족하다고 볼 수 있음.
- 최근 활발하게 전개되고 있는 지역고용정책 분권화가 실효성을 갖기 위해서는 지역의 고용거버넌스 구축과 함께 이 틀을 운영할 지역주체들의 정책역량 및 책무성 제고를 위한 방안이 필요함.

## 4. 지역노동정책의 개선 방향

### 4-1. 중앙정부-지방자치단체간 연계강화

- 그 동안 지역고용정책은 고용노동부를 비롯한 여러 중앙부처가 정책을 수립한 후 독자적 전달체계를 통해 지역에서 집행해왔음.
- 지자체가 지역고용정책에 참여하는 방식은 주로 중앙부처에서 위임받은 사업을 전달하는 수동적 역할에 머물렀음
- 지자체 및 지역의 고용관련 주체들이 보다 적극적으로 지역고용정책의 수립 및 집행에 참여할 수 있는 시스템 구축 필요.

#### ○ 중앙부처간 지역고용사업의 조정 시스템 구축 필요.

- 중앙부처간의 사업간 중복을 조정할 수 있는 장치가 미흡하며 이에 따라 사업간 연계가 부족하여 시너지 효과를 내기 어렵다는 문제가 있음. 연계시스템의 부재로 인해 중앙부처 간 중복된 사업이 개별적으로 지방정부로 위임되면서 비효율성 및 예산손실이 초래되는 것임.
- 중앙 부처간 조정이 되지 않은 사업을 지역차원에서 일정 정도 조율함으로써 종합적인 지역고용사업을 전개할 필요도 있음. 지자체 수준에서 고용정책의 컨트롤타워를 구축하는 것임. 예컨대 고용노동부의 사업(또는 타 부처의 사업도 포함)과 지자체의 사업을

고용노동부의 통합고용거버넌스인 지역노사민정파트너쉽협의체를 통해 조율함으로써 일자리창출을 위한 민관연계 강화를 제고할 수 있음.

○ 지역주체들의 정책역량 강화

- 현재 우리나라에서 지역고용정책이 활성화되기 위해서는 위에서 제시한 지역고용거버넌스라는 형식적 구조의 구축뿐 아니라 보다 더 중요한 것은 이를 운영하는 정책주체들의 역량이라고 볼 수 있음.
- 효율적인 지역고용정책의 분권화를 위해 지역 노사민정주체들의 정책역량강화에 정책적 우선순위를 두어야 함.
- 지역고용정책의 분권화가 효율적으로 전개되고 있는 나라는 대부분 지방자치제도의 역사가 깊은 나라임. 우리나라의 경우에는 오래되지 않은 지방자치제도의 역사와 지자체의 낮은 재정자립도, 높지 않은 지역주체들의 정책역량에 반해 지역고용분권화논의는 활발하게 전개되고 있는 상황임. 따라서 무엇보다 지역의 고용정책수행 역량제고를 위해서는 중앙정부의 지원이 필요하며 이와 함께 일정정도 경험 축적의 시간도 요구됨. 따라서 점진적인 방식으로 지역고용정책의 분권화를 이행하는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 현재 지역주체들의 정책역량 제고를 위해 고용노동부에서 실시하고 있는 주요 프로그램은 지역고용아카데미나 지역고용정책협의회 등을 통해 지역의 고용정책담당자들이나 민간기구의 담당자들에게 정책설명의 기회를 갖는 것임. 그러나 앞으로 고용정책의 분권화가 본격적으로 진행되면 고용노동부의 역할은 이 보다는 더욱 체계적이고 종합적인 틀에서 조정과 지원역할을 수행해야 하리라고 봄.

## 4-2. 지역고용정책 거버넌스의 확립

○ 고용정책은 중앙수준에서도 지역수준에서도 통합 조정되고 있지 못함.

- 이러한 통합조정지 부재는 지역 주체들 사이의 파트너십을 제고하지 못하며 고용정책의 성공적인 집행에 매우 부정적으로 작용함.
- 고용정책의 분권화 경향성이 강화됨에 따라 고용정책 전달체계에 있어서 지방자치단체와 중앙정부 지방사무기관의 역할과 기능에 대한 혼선이 발생하고 있음.

○ 여전히 지방자치단체 주도의 고용정책거버넌스가 형성되어야 할 지 혹은 중앙정부 지방사무기관이 중심적인 고용정책거버넌스 주체로 활동하여야 할지 논쟁 중임.

- 지역수준에서 one-stop 고용서비스 제공 필요성에 대한 공감대가 확산되면서 이 one-stop 고용서비스기관을 지방자치단체 소속으로 할지 혹은 중앙정부 지방사무기관 소속으로 할지 (지자체의 고용정책 전문성이 낮다는 이유)에 대한 논쟁도 치열해지고 있음.
- 향후 이러한 논쟁은 더욱 강화될 것으로 예견되며 고용부는 이 논쟁의 주요 당사자로서 자신의 입장을 분명히 해야할 것임.

○ 지역고용활성화와 지역고용거버넌스 확립을 위한 제도(법) 개선 방안

- 최근 몇 년 이루어진 법 개정을 보면(2005년, 2009년, 2011년 개정) 지역고용정책의 수립과 추진에 있어서 지방자치단체의 역할이 대폭적으로 강화되어 왔음. 지방자치단체의 역할이 강화되는 것과 함께 지방자치단체의 고용정책과 국가의 고용정책 간의 조화도 문제될 수 있는바, 현행 ‘고용정책기본법’은 고용노동부장관의 의견제출 등에 대해서 규정하여 국가가 지방자치단체의 고용정책에 개입할 수 있는 가능성을 규정하고 있지만 원칙적으로 지방자치단체와의 병렬적 협력관계라는 지방자치의 대원칙이 기본적 전제로 되어 있음.
- 이상과 같이 최근 수년 간 수차례의 법개정을 통하여 지역고용정책의 수립과 추진체계가 정비되어 왔음에도 불구하고 전술한 바와 같이 여러 중앙부처와 각급 지방자치단체간 고용정책의 중복성과 연계성 부족 등의 문제점이 지적되어 왔음.
- 이상과 같은 문제점을 개선하기 위해서 이미 2011년 법개정에 의해서 재정지원 일자리사업의 효율화를 위한 법규정이 신설되어 고용노동부장관에게 재정지원 일자리사업 간 중복 조정기준의 마련하고 이에 따른 조정을 할 수 있는 권한이 부여됨에 따라 중앙행정기관 상호 간의 일자리 사업의 중복과 연계성 부족에 따른 문제점은 일정 정도 해결될 수 있을 것으로 기대되고 있으나 지역차원에서의 중복성과 연계성의 부족의 문제를 해결하기 위한 지역고용정책을 통합적으로 조정하는 거버넌스 구축은 여전히 부재한 상황임.
- 이를 위해서 지역고용심의회의 기능을 강화하여 지역차원에서의 통합조정을 위한 기구의 역할을 부여하는 방안을 생각하여 볼 수 있음. 현행 ‘고용정책기본법’은 지역고용심의회의의 구성 및 기능에 관해서는 고용정책기본법 시행령에서 규정하고 있으나 지역고용심의회의의 위상을 강화하기 위하여 고용정책기본법 본문에 지역고용심의회의가 지역고용정책의 컨트롤타워가 될 수 있도록 구성과 기능을 규정하는 방안을 고려할 수 있음.

## <참고 문헌>

- 고용노동부(2016), 2017년 직접일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침
- 권순원(2013), “생활임금 확산 전략과 방법: 임금 수준과 조례”, 『생활임금 활성화 및 확산전략』, 참여연대 노동사회위원회
- 김철(2016), “박원순 시장 취임 5년 서울시 노동정책의 성과와 한계”, 사회공공연구원
- 노광표(2014), “지방정부 노동정책의 평가와 과제”, 한국노동사회연구소
- 정재현·이상호(2016), “일자리사업에서 중앙부처와 자치단체의 역할”, 2016 사회정책연합 공동학술대회
- 주무현(2015), “지방자치단체 일자리사업의 현황과 과제”, Seoul Economic Bulletin





# 새로운 정부 보건복지부의 지방정책

류진석 (충남대)



## 새로운 정부 보건복지부의 지방정책

### 1) 들어가며



# 새로운 정부 문화체육관광부의 지방정책

박찬인 (충남대)



# 새로운 정부 문화체육관광부의 지방정책

## 1. 들어가면서

주지하다시피 지난 수 십 년간 우리의 지역개발 정책은 한 마디로 말해 요소 투입형 ‘불균형 발전정책’<sup>51)</sup>이었다. 다시 말하면 체계적인 지역 황폐화 정책이었다. 그것은 끊임없이 지역의 ‘지속가능한 발전(sustainable development)’을 외치면서 오히려 ‘지속 불가능’한 발전을 가져온 정책이었다. 또한 주민들의 적극적인 참여를 통해 이루어지는 ‘아래로부터의 성장’이 아니라 주민들의 참여가 배제된 ‘위로부터의 성장’ 정책이었다. 그러니까 그것은 지역과 지역이 함께 성장하는 균형성장이 아니라 지역 간의 격차가 양극으로 치닫는 불균형 성장 정책이었다.

지역정책에서 문화가 새로이 주목되는 이유는 이러한 배경에서이다. 즉 지역의 내발적 발전의 구체적인 수단이자 목표로서, 그리고 무엇보다도 그것의 토대로서 문화가 주목되는 것이다.<sup>52)</sup> 좀 더 구체적으로 그 이유를 든다면 다음과 같다. 첫째, 문화적 삶의 증진이야말로 지역에 기반하고 있는 삶의 질을 보장하는 궁극적 목표라는 점이다. 둘째, 지역 간 차이의 근거, 혹은 한 지역이 특성화된 발전을 도모할 수 있는 핵심 자원은 다른 아닌 내부의 문화자원이라는 점이다. 셋째, 21세기 지역의 경쟁에서 가장 중요한 요소로 등장하는 것이 창의성이라면 지역의 문화 혹은 문화적 삶의 고양은 이 창의성을 담보하는 핵심요인이라는 점이다. 넷째, ‘신경제’ 아래서 가장 중시되는 것이 지식산업, 문화산업이며, 이 점에서도 지역의 문화는 경제적으로 가장 중요한 자원일 수밖에 없다. 다섯째, 각 지역 문화의 고양은 지역민의 문화증진 → 창의성 고양 → 관련 산업 발전 → 결과적 산물로서 재화를 문화에 재투자한다는 내발적 발전을 위한 선순환 구조를 정착시킬 수 있다. 4차 산업혁명의 진행과정 속에서도 상상력과 창의성에 기반하고 있는 문화산업은 면면히 중요성이 유지될 것이다.

이제 지역의 문화정책은 진정한 지역 발전의 필수적인 부분으로 인식되어야 한다. 아니 그 정도를 넘어서 모든 지역의 정책을 포괄하고 그 방향을 지시하는 일종의 선도적인 위상을 가져야 할 것이다. 이 연구는 ‘2017 새로운 정부의 지방정책’이라는 큰 틀 안에서 ‘문화체육관광부’에 관련된 정책들 중 문화정책이 어떠한 좋을까에 관한 고민의 흔적이다. 대전을 비롯한 지역 살리기라는 흐름 속에서 ‘문화’<sup>53)</sup>가 차지하는 비중

51) 그동안의 정책은 지역의 ‘내생적 발전(endogenous development)’과는 거리가 먼 ‘외생적 성장’정책이었다.

52) 1982년 유네스코에서 있었던 문화정책 포럼에서 프랑스 문화부장관 자크 랑은 “경제와 문화는 같은 투쟁 Economie et culture, même combat”란 슬로건으로 연설한 바 있다.

53) 흔히 21세기를 문화의 세기라고 말한다. 이것은 사회에서 그만큼 문화가 차지하는 비중과 역할에 무게를 두는 것이다.

에 주목하고, 지역 관련 문화정책이 어떤 방향과 관점을 가지고 이루어져야 하는가를 제시해 보려는 것이다.<sup>54)</sup>

## 2. 문화와 문화정책의 새로운 개념

이제 문화는 문학이나 미술, 음악, 연극, 무용 등 장르로 한정되는 협의의 예술 개념이 아니라, 사람들 삶의 질을 제고하고 한 사회의 창조적 생산력을 증대시키는 원천적인 요소로 이해되고 있다. 나아가 예술의 창의성과 이를 기반으로 한 문화적 가치들이 사회의 여러 문제를 해결하고 통합할 수 있는 사회적 원리로서 제안될 수 있다는 것이다.

문화 개념은 고정된 것이 아니다. 그것은 사회 변화와 함께 늘 변화를 거듭하는 현상이다. 따라서 문화의 변화가 사회 변화를 주도할 수 있다. 최근 문화산업의 발달은 매체의 발달과 세계화의 흐름 속에서 문화 영역 안에서 가장 큰 변화로 인식된다. 그에 따라 문화에 대한 새로운 사회적, 경제적 가치가 높게 평가받게 되었다. 또한 IT 기술혁명이 문화를 소비적 개념에서 생산적 개념으로 바꾸어 가는 측면에 주목해야 한다.

이와 같은 문화 개념의 변화를 두고 보면, 결국 문화가 어떻게 사회적 가치를 구현하는가의 문제로 이어지게 되는데, 이는 곧 문화를 사회 공공재로 인식하게 만든다. 나아가 문화란 사람과 사람 사이의 고유한 차이를 인지하고 이를 존중하는 행위이기도 한다. 자신에 대한 존중은 자신의 판단과 가치관에 대한 존중으로 이어져, 수동적인 방식으로 사고하거나 집단주의적 동화를 거부하게 되는 실천력으로 확장된다. 이렇게 자율성을 갖는 개인이 모여 사회를 형성하는 것이 곧 ‘문화사회’의 근간이 되는 것이다. 그러면 문화를 통해 각종 사회문제와 모순이 해결될 수 있는 사회치유의 가능성도 열릴 수 있다.<sup>55)</sup>

그러나 현재 우리의 문화정책은 예술을 예술로만, 문화복지는 복지로만, 그리고 문화산업은 산업으로만 이해하는 좁은 시야에 갇혀져 있다. 나아가 문화관광체육부의 정책이 여타 부처의 정책영역과 연계성을 갖지 못하고, 내용적 결합의 가능성도 없을 뿐만 아니라, 별개 단위로 진행되고 있다<sup>56)</sup>. 이는 기본적으로 행정 편의주의적인 관점에서 문화와 예술을 대하고 있기 때문이다. 또한 예술이 갖는 문화적 가치와 실체가 사회 전반으로 연결되는 통합적 관계에 대한 인식이 부족하기 때문이다. 그런 점에서 문화정책에 대한 새로운 접근이 필요하다. 다시 말하면 개별 정책대상을 세분화된 항목으로 분류하는 것이 아니라, 새로운 문화의 개념을 사회적 관계 속에서 통합적인 관점으로 실현해 나갈 수 있는 정책이 요구된다.

다른 한편으로 문화정책 수립에서, 사회적 원리로서의 문화를 실현하기 위한 민·관 협치 형식의 행정체계 구축을 같은 맥락에서 제안할 수도 있겠다. 예술의 창의성을 토대로

54) 필자의 한계로 인하여 체육과 관광분야에 관한 고민을 아우를 수 없었음을 밝히지 않을 수 없다.

55) 2016년 11월부터 현재까지도 계속되는 촛불집회 혹은 촛불문화제가 좋은 예라고 볼 수 있다.

56) 최순실의 국정문란과 이에 관련한 문화관광체육부 장, 차관 등 행정관들의 처사를 언급하고 싶지도 않다.



한 문화적 힘을 신뢰하는 체계로서, 민간전문인의 행정참여를 다양한 형식으로 제공하는 것이다. 물론 더 절실한 것은, 문화정책 일반에서 요구되는 문화거버넌스의 행정체계 구축이 중앙에서만 아니라 지역에서, 각 자치구에서 실현되는 일이다.

### 3. 문화의 민주화와 문화민주주의

문화에서의 민주주의 논의는 크게 ‘문화의 민주화(démocratisation de la culture)’와 ‘문화민주주의(démocratie culturelle)’ 개념을 중심으로 이루어진다. ‘문화의 민주화’가 ‘모든 사람을 위한 문화(culture for everybody)’라고 한다면, ‘문화민주주의’는 ‘모든 사람에 의한 문화(culture by everybody)’로 정의된다. 후자는 문화수용자의 주체적 측면을 강조하고 있는 것이다.

문화의 민주화는 고급문화(high culture)<sup>57)</sup>에 해당되는 오페라, 발레, 연극, 클래식 음악 등 협의적 개념의 예술에 대한 접근성을 높이는 것으로, 2차 세계대전 이후 문화정책의 주된 목적이었다. 문화의 민주화 논리는 모두에게 특정한 문화를 누리도록 하자는 것이다. 모든 사람이 고급문화를 누리지 못하는 것은 경제적인 이유나 교육적인 이유가 많으니 국가나 정부에 책임이 있다는 것이다. 즉 국가는 모든 사람이 고급한 예술을 향유할 수 있도록 접근성을 높여야 할 책임이 있다.

‘문화민주주의’는 미국 중심의 문화적 동화전략에 대응하여 등장한 이데올로기이다. ‘문화의 민주화’가 주류문화 외의 문화에 대해서는 무시하면서 예술엘리트주의로 변질되었다는 자성이 1970년대 유럽에서 일기 시작한다. 이것은 문화다원주의(cultural pluralism)와 다문화주의(multiculturalism)와 자연스럽게 손을 잡는다. 이후 ‘문화의 민주화’보다 덜 제약적이고, 덜 엘리트적이고, 덜 계층적인 ‘문화민주주의’는 문화정책의 대안이 된다. 따라서 문화민주주의는 ‘문화의 민주화’보다 훨씬 진보적이며 포괄적인 개념으로 진화한다. 여기에서 예술은 고급예술만이 아니라 아마추어예술, 지방예술, 실험예술, 대중예술까지를 포함하는 광의의 예술이다.<sup>58)</sup>

문화민주주의는 미에 대한 주관성과 문화의 다양성을 강조한다. 사회에는 다양한 문화가 존재하며, 문화정책의 목표는 중앙과 지역에 관계없이 여러 인구집단의 다양한 하위 문화에게 비옥한 양분을 제공해야 한다. 사람들이 문화의 수동적 수용자가 아니라 적극적인 참여자가 될 수 있는 여건을 제공하자는 것이다. 따라서 문화민주주의는 공연장 아닌

57) 문화의 민주화라는 말을 사용할 때는, 흔히 협의적 개념의 예술, 즉 기존의 비평가나 학자, 예술가들에게 이미이정을 받았거나 받고 있는 전통적인 형식의 고급예술만을 예술 개념의 범주에 포함시킨다. 상류문화, 협의의 문화, 주류문화 등으로 지칭된다.

58) 더 나아가 문화민주주의에 입각해서 보면, 사람들이 좋아하는 예술이면 그것이 고급예술이든 대중예술이든 관계없이 이러한 예술을 즐길 권리가 있다고 본다. 또한 예술가만이 문화 생산 활동을 할 수 있는 것이 아니라, 누구나 문화, 예술 활동에 참여할 수 있고, 문화예술 생산 활동을 할 수 있는 잠재력과 창의성을 지니는 것이다.

곳의 예술활동, 비전문가의 문화예술 활동도 중요시 한다. 여기에서는 예술의 질이라는 개념보다 정치적, 성적, 만족적, 사회적 형평성(social equality) 등을 우선적으로 고려한다. 바로 이 지점에서 문화의 적극적인 향유의 개념과 만나게 되는 것이다.<sup>59)</sup>

〈표 1〉 ‘문화의 민주화’와 ‘문화민주주의’의 비교

문화의 민주화	문화민주주의
문화의 단일성(monoculture)	문화의 다양성(plurality of culture)
예술기관 중심(institutions)	비공식 집단( informal group)
기존의 기획(ready-made opportunities)	역동성(animation)
구조 만들기(create framework)	창조적 활동(creative activities)
전문가 중심(professional)	아마추어 중심(amateur)
미적 질(aesthetic quality)	사회적 동등성(social equality)
보존(preservation)	변화(change)
전통(tradition)	발전, 역동성(development, dynamics)
장려(promotion)	개별 활동(personal activity)
생산물(products)	과정(processes)

출처: Langsted(1990: 58)

## 4. 프랑스의 문화 정책

문화민주주의는 문화 활동의 상대적인 평등을 추구한다. 노동자 혹은 농촌문화와 같은 소수문화, 민족문화, 젊은이 문화 등의 정체성을 확립하는 것이다. 1981년 사회당의 등장은 문화정책의 개혁 면에서 의미가 크다. 프랑수아 미테랑 대통령은 우선적인 정책이 문화임을 천명하고 문화부의 역할을 확대한다. 물론 문화부 예산도 기존 정부의 그것보다 두 배로 늘린다.<sup>60)</sup>

“문화란 특권적 소비계층의 향유물로 제한될 수 있는 것이 아니다. 그것은 ‘삶의 차원’을 구성하는 총체적인 것이다. 사회당의 문화정책의 특징은 문화의 창조와 확산을 위해 더 많은 프랑스인들이 참여할 수 있도록 문화행위의 영역을 다시 정의하고자 하는 의지이다.”<sup>61)</sup>

59) 문화민주주의가 문화 향유 개념과 만나는 데에는 유네스코에서 인정하는 문화민주주의 개념과 일맥상통한다. “모든 문화정책의 궁극적 목적은 표현의 가능성을 개발하고 표현의 자유를 보장할 수 있는 모든 수단을 실현하는 것이다. 즉, 모든 사람이 자신에게 의미 있는 삶의 방식이나 사회적 활동의 창조자가 될 권리가 있음을 인정하는 것이다. [...] 문화는 정복해야 할 대상이 아니라 그 자체로서 주변과, 자연과 더불어 생성되는 것이다. 문화는 민주화해야 할 영역일 뿐만 아니라 추진해야 할 민주주의가 되었다.” UNESCO 1972.

60) 그 결과 굵직한 문화공간, 문화적 건축물들이 완성된다. Grand Louvre, Opéra Bastille, Bibliothèque de France, Cité de la Musique, etc.

61) 사회당 정부의 문화정책 핵심.(Cahiers français, 1993: 44)

사회당 정부의 문화정책은 첫째, 시민들의 능동적 참여를 유도하는 문화적 주도권을 통해 프랑스인을 동원하고, 둘째, 자유로운 문화적 표현과 대화를 복돋움으로써 국민들의 결집을 이끌어내며, 셋째, 당파적 논리를 배제하고 모든 사람들의 문화적 능력을 자극하는 정책으로 특징지어진다. 사회당 정부의 문화부장관이었던 자크 랑은 1982년 7월 27일 유네스코에서 행한 연설에서 사회당 정부의 문화적 이념을 다음과 같이 정의 하였다.<sup>62)</sup>

“비주류 예술과 주류 예술, 고급 예술과 대중 예술 사이에 위계가 존재해서는 안 됩니다. 아름다움을 추구할 권리가 사회적, 시민적 삶의 영역 속에도 존재한다고 말한다면 삶의 형태, 살아가는 방식, 사랑하는 방식, 옷 입는 방식, 거주하는 방식을 포함하는 모든 형태의 예술과 문화에는 그러한 권리가 존재하고 있는 것입니다.”

자크 랑은 문화민주주의를 위하여 우선적으로 엘리트문화와 대중문화 사이의 구획을 철폐하는 정책을 추구하였다. 그것은 문화에 대한 전문주의적인 태도가 배격되고 보다 개방적인 문화를 지향하는 것이다. 이로 인해 만화, 패션, 대중음악, 비디오, 서커스, 요리 등이 오페라, 문학, 고전 음악 등과 같은 수준에서 문화부의 지원을 받을 수 있었다.<sup>63)</sup>

이때 프랑스 문화부의 임무는 첫째, 모든 프랑스인들이 창작하고, 창조하고, 자유롭게 자신들의 재능을 표현할 수 있는 능력을 키워나갈 수 있도록 해 주는 것, 둘째, 국가적 문화재를 보존할 뿐만 아니라, 지방 문화재와 여러 사회단체들이 지닌 문화재를 국민 전체가 함께 누릴 수 있도록 보존하는 것, 셋째, 예술창작과 예술정신을 지원해 주고, 이것을 최대 다수의 청중과 연결시켜 주는 것, 넷째, 세계의 문화들과 자유로운 소통 안에서 프랑스 예술과 문화를 영예롭게 하는 것이었다.<sup>64)</sup>

1982년 프랑스는 개헌을 통하여 프랑스는 분권국가임을 헌법 1조에 천명한다.<sup>65)</sup> 이에 따라 문화의 지방분권도 이루어진다. 즉 벌써 40년 가까이 중앙정부와 지역 자치단체들 간의 파트너십 협력과 계약체결 방식으로 문화정책이나 문화행정이 이루어졌다. 이러한 지역문화정책은 1980년대 말을 지나면서 “경제효과, 지방 선호, 국가의 영예”가 문화분야의 새로운 슬로건이 된다. 또한 문화가 점점 더 사회계층 간, 도시들 간의 차별을 해소하는데 사용되기 시작한다. 따라서 문화의 다양성을 겨냥한 프로젝트들과 지역주민들의 참여가 거주지역의 사회적 발전을 이끌어 나간다. 결국 프랑스는 “다함께 살아가는

62) Poirrier, 2002: 394-395

63) 앙굴렘에 건립된 만화박물관(Musée de bande dessinée), 샤롱에 설립된 서커스 학교 등이 바로 이러한 문화민주주의 정책의 결과이다.

64) 1982년 5월 10일 문화부 법령.

65) 프랑스 헌법 1조 “[.....]Son organisation est décentralisée. [.....]” “프랑스는 지방분권으로 이루어진다.”

방식”을 외치게 된다. 프랑스의 문화부 공식명칭이 1997년 이래로 ‘문화커뮤니케이션부 Ministère de la Culture et de la Communication’인 것을 보더라도 프랑스가 얼마나 격차 해소와 공동체 사회 유지에 노력하는지 알 수 있다.

기본적으로 프랑스 문화정책은 문화부 자체만의 사업으로 인식하지 않는다. 늘 다른 부처와의 협력체계 속에서 이루어진다. 예산을 보아도, 문화커뮤니케이션부 예산은 정부 전체 예산의 2% 남짓하지만,<sup>66)</sup> 교육부와 국방부, 외무부 등 타 부처의 문화 관련 예산도 전체 예산의 약 2% 안팎이며, 각 지자체의 문화부문 예산이 전체 예산의 약 4~5%가 된다. 그리고 민간 차원의 문화지원도 10억 유로를 넘긴다. 그리고 보면 예산에서의 파트너십<sup>67)</sup>이 이루어지고 있는 가운데 정부 전체 예산의 약 10% 정도가 문화관련 예산이다.

프랑스 정부는 문화예술교육이 사회적 불평등을 해소하는 사회 통합 기능을 수행할 수 있다고 본다. 이민자 가정의 아이, 문화 시각지대 아이들, 장애아 등이 평등한 문화적 혜택을 누릴 수 있도록 장려하는 정책을 추진한다. 그것은 문화의 나라 프랑스를 다지고 있고, 문화적 다양성을 강화하는 계기로도 작용한다.

다른 한편 문화커뮤니케이션부 내 예술진흥과 관련한 부서에는 이 분야의 실제 현장에서 일하는 민간 전문 인력이 행정을 맡는 체계가 있다. 공연국과 조형예술국의 경우와 함께 정부 산하 공공기관의 인력들이 대부분 공무원이 아니라 해당 예술 전문분야의 민간인이 행정체계 속에서 정책수립을 담당하는 것이다. 이에 따라 프랑스는 문화정책 수립과 실행에서 강력한 국가주도형이지만 문화거버넌스의 실천은 매우 실질적으로 이루어지고 있다. 통합적 문화정책과 문화거버넌스 체계에 대한 고민이 같은 지점에 있음을 보여주는 것이기도 하다.

## 5. 지역 문화정책 제안

문화정책과 지방문화정책의 대변혁을 위하여 무엇보다 먼저, 2장에서 잠깐 언급한 것처럼, 통합적 문화정책과 문화거버넌스 체계를 갖추어야 한다. 정부 각 부처에 문화적 접근의 원리를 제시하고 그를 현실화하는 것과 그 과정에 있어 문화거버넌스를 통해 공공과 민간의 역량을 결집하는 것이 통일된 맥락에서 이루어져야 한다는 것이다. 그렇다면 이제는 각 부처 간 그리고 문화거버넌스의 각 주체 간 신뢰와 협력을 바탕으로 하는 파트너십을 형성하고 네트워크의 기본구조를 갖추는 것이 무엇보다 시급한 문제라 할 것이다.

지방문화정책의 방향성은 다음과 같다. 첫째, 시민 개개인의 삶의 차원에서 제기되는 문제들, 즉 예술 관람이나 활동, 문화기술의 함양, 경제적·사회적·문화적 장애 없이 누구

66) 2011년 프랑스 정부 전체 예산은 3,685유로인데 문화부 예산은 2% 정도인 75억 유로이다.  
([fra.mofat.go.kr/webmodule/common/download.jsp?boardid=8876...TYPE...](http://fra.mofat.go.kr/webmodule/common/download.jsp?boardid=8876...TYPE...))

67) 문화부와 교육부가 2000년 12월 공동으로 수립한 프랑스 문화예술교육 5개년계획(PAC, Projet Artistique et Culturel)을 보면 예술의 사회적 통합 기능 수행을 위한 부처 간 협력, 민간 협치를 잘 알 수 있다.

나 문화를 표출하고 즐길 수 있는 권리를 보장해야 한다. 둘째, 각 개인과 개인을 둘러싸고 있는 문제로서 문화적인 공동체와 다양한 공동체 활동, 공유문화, 소수자의 문제, 집단 간 갈등과 대립, 사회적 소통의 문제 등을 해결하는 정책이 구현되어야 한다. 셋째, 각 개인이 살아가는 삶의 터전과 일상적 공간의 문제로서 지역의 문제를 고민하여야 한다. 일상적인 삶의 공간으로서 지역, 마을과 마을공동체, 다양한 유형의 문화특화지역, 각 지역과 지역을 잇는 네트워크 형성 등 지역의 문화적 발전과 재생의 문제를 폭넓게 다루어야 할 것이다. 넷째, 개인과 공동체, 지역을 잇는 통합적 단위로서 도시도 늘 염두에 두어야 할 것이다. 도시의 경쟁력, 창조도시의 문제, 도시의 역사와 문화, 관광 등 도시전체를 둘러싼 포괄적 문화정책으로의 전환이 필요하다. 끝으로 행정기관은 계획의 실행과 집행을 함께 있어 민관 협치를 원칙으로 삼아야 한다. 계획수립과 운영주체, 계획수립 및 집행을 위한 기반, 계획의 예산 등 행정 제반의 사항에 대하여 이른바 ‘거버넌스’적 시각이 요구된다. 뿐만 아니라 지방정부 부처 간, 중앙정부와 지방정부 간 협치도 당연히 요구된다 하겠다.

많은 연구와 자료들은 지금과 같은 파편화 되고 소외 된 문화적 상태를 서둘러 치유해야 한다고 경고하고 있다. 건강한 이웃과 함께 공동체의 문화를 가꿔가야만 한다고 진단하고 있다. 시민 개개인의 삶의 열망과 문화적 욕구가, 서로를 밀쳐내는 압력이 아니라, 각자의 얼굴을 마주 보며 공존을 모색하는 상상력이 되어야만 한다. 문화 정책이 주목해야 하는 지점이 바로 거기이다.

함께 즐기는 공동체이면서 동시에 함께 나누는 공동체로 나아가기 위해서는 어떻게 해야 할까? 첫째, 문화공동체 활동을 활성화 하여야 한다.<sup>68)</sup> 둘째, 생활 속 공유모델 발굴·확산, 문화자원을 공유하는 다양한 문화예술장터 운영, 문화공유를 위한 ‘통합문화자원 공유 지원센터’ 설치 운영, 문화공유기반 사회적 경제 육성 등을 통하여 함께 나누는 공유문화를 확산시켜야 한다. 끝으로 배타적 공동체에서 벗어나 포용적 공동체로 나아가야 한다. 이를 위하여, ‘문화다양성조례’ 제정, 문화다양성 실태조사 및 보호·육성을 위한 ‘문화다양성 종합계획’ 수립, 문화다양성 이해를 위한 기반 조성, 문화다양성 예술 활동 보호·육성 등을 구현하여야 한다. 또한 소통과 공감의 공동체 문화를 조성하기 위하여, 권역별 예술치유센터 설치·운영, 다양한 유형의 문화치유 프로그램 운영, 경청창구 확대 조성으로 시민소통 및 공감능력 확대, 공동체 문화를 해결하는 공동체 예술 (community art) 확대, 범죄예방, 인지건강 디자인 등 사회적 디자인 확대에 관련한 인적 네트워크나 자문단 등을 발족시켜 진정으로 행복한 지역민, 행복한 문화국민을 만드는 토대를 마련해야 한다.

우리나라의 문화정책이 문화예술인의 문화예술 진흥에 그치지 않고, 국민 모두의 삶의 질을 고양시키는 쪽으로 방향 선회를 한 것이 이미 이십년 전이다.<sup>69)</sup> 이때 누구나의 문

68) 장르기반 문화공동체 활동 활성화, 지역기반 마을공동체 문화활동 지원, 세계인이 찾는 생활문화예술 축제 개최로 동호회 축제 메가 도시화, 3년 단위 시민문화활동실태 및 종합지원계획 수립 등이 있겠다.

69) 1996년 후반기 문화복지기획단 주최, “21세기 문화복지대토론회”

화적 권리를 보장하자는 ‘문화권’ 논의도 있었다. 이에 발맞추어 문화향유, 문화복지라는 개념과 정책이 싹튼다. 그러나 문화정책이 국민 모두의 삶의 질을 향상시키는 문화복지의 개념을 수용하긴 하였지만 구체적인 실질적인 문화정책으로 수립되고 적용되는 과정에서는 아직도 혼선을 거듭하고 있는 실정이다. 특히 박근혜 정부에 들어와서 문화체육관광부는 이른바 최순실의 국정농단 게이트로 인하여 허울 좋은 문화융성과 창조경제가 엉망진창이 되어 버렸다.

지자체가 나름의 문화정책을 추진해 나가야 할 배경은 다음과 같다. 첫째, 지역문화진흥법 제정으로 지역문화의 새로운 패러다임 도래하였다. 둘째, 예술가 재정지원에 집중되어 있던 문화재단 역할이 시민을 중심으로 하는 생활밀착형 문화창조와 문화복지로 확대되었다. 셋째, 지자체는 지역민의 문화권 수호와 증진에 앞장서야 한다. 따라서 선도적으로 지역민의 보편적 권리로서 문화권선언을 할 필요도 있다. 이를 뒷받침하는 법으로 문화기본법<sup>70)</sup>이 있다.

구체적인 추진과제로는 우선, 예술 창작 환경조성이다. 재원 중심 예술가 지원 방식에서 탈피하고 컨설팅 · 교류 협력 등 간접지원 확대해야 한다. 둘째, 시민 문화접근성 향상을 위해 노력해야 한다. 공연, 전시 시설 가동률 제고 및 일상 공간에서의 시민 문화 향유 기회 확대해야 한다. 문화향유 장애요인 해소책으로 차별 없는 문화 참여 기회를 제공해야 할 것이다. 아울러 지역별 지역민 문화향유실태조사<sup>71)</sup>를 실시하여 다양한 사회경제적 환경에 따른 문화향유 변인 분석으로 맞춤형 정책 개발 토대 마련하여야 할 것이다. 생활예술 공동체를 만들어나가는 것이 좋다. 생활예술지원의 면에서 생활예술 기반시설 확충 및 생활예술공동체 형성지원에 앞장서야 한다. 일상의 예술화 능력 증진과 시민의 문화 향유 · 창작 능력 제고로 문화주체로서의 적극적 태도 배양해야 한다. 지속가능한 문화예술교육을 위하여 교육수혜자와 지역특성을 반영한 문화예술 평생교육 활성화도 도모할 필요가 있다.

70) 문화기본법 제2조(기본이념) 이 법은 문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, 문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다.

문화기본법 제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 "문화권"이라 한다)를 가진다.

제5조(국가와 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 국민의 문화권을 보장하기 위하여 문화진흥에 관한 정책을 수립·시행하고, 이를 위한 재원(財源)의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 국가는 지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 경제적·사회적·지리적 제약 등으로 문화를 향유하지 못하는 문화소외 계층의 문화 향유 기회를 확대하고 문화 활동을 장려하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.
- ④ 국가와 지방자치단체는 각종 계획과 정책을 수립할 때에 문화적 관점에서 국민의 삶의 질에 미치는 영향을 평가(이하 이 조에서 "문화영향평가"라 한다)하여 문화적 가치가 사회적으로 확산될 수 있도록 하여야 한다.

71) <지역문화실태조사>

지역문화진흥법 제11조 1항 문화체육관광부장관은 제6조제1항에 따른 기본계획 수립 등을 위하여 지역 간의 문화격차 현황 등 지역문화진흥에 필요한 사항을 5년마다 조사하여야 한다.

지역문화진흥법 제11조 2항 문화체육관광부장관은 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 조사에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

문화산업의 성장과 문화의 국제교류, 문화의 세계화를 고려한다면 지방자치단체의 문화 경쟁력 확보를 위하여 문화예술의 국제교류에도 보다 능동적으로 나설 필요가 있다. 교류의 관점을 통일과 연결시켜 확장하여 생각할 필요도 있다.

## 참고문헌

- 강내희(2003), 『한국의 문화변동과 문화정치』, 문화과학사  
문화도시네트워크(2010), 『우리가 만드는 문화도시』, 산지니  
오세정(2003), “프랑스 문화의 정체성과 문화정책”, 『프랑스문화예술연구』, 9호  
임재해(2000), 『지역문화와 문화산업』, 지식산업사  
임학순(2003), 『창의적 문화사회와 문화정책』, 진한도서  
장세길(2015), “문화민주주의를 넘어-전라북도 사례로 살펴본 새로운 문화전략 모색”, 『지역사회연구』 23권 2호, PP 45-63  
하상복(2005), 프랑스 사회당정부의 문화정책-군주제와 공화제 원리의 공존, 『문화정책논총』 17호  
한상헌·송기한(2015), “낙후지역 및 저소득층에 대한 문화 향유 확대 방안”, 대전발전연구원 보고서  
홍종열(2012), 『유럽연합(EU)의 문화산업과 문화정책』, 한국외국어대학교 출판부

- Cahiers français(1993), *Culture et société*, La documentation française, Paris  
Langsted, J.(1990), “Double Strategies in A Modern Cultural Policy“, *The Journal of Arts Management, Law And Society*, 19(4) PP 53-71.  
Mollard, Cl.(1999), *Le 5e pouvoir: la culture et l'Etat de Malraux à Lang*, Armand Colin, Paris  
Poirrier, P.(2002), *Les politiques culturelles en France*, La documentation française, Paris  
\_\_\_\_\_ (2013), *La politique culturelle en débat*, La documentation française, Paris

## 웹사이트

- 구글(google)  
국가통계포럼([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr))  
대전광역시([www.dj.go.kr](http://www.dj.go.kr))  
주한 프랑스대사관([fra.mofat.go.kr/webmodule/common/download.jsp?boardid=8876](http://fra.mofat.go.kr/webmodule/common/download.jsp?boardid=8876)  
...TYPE...)





# 새로운 정부 환경부의 지방정책

김선태(대전대)



# 새로운 정부 환경부의 지방정책

## 1. 환경부 일반현황

### 1) 환경부 주요 연혁

1967년 : 보건사회부 환경위생과에 공해계 설치(4명)

1973년 : 위생국내에 공해과 신설(9명)

1978년 : 국립환경연구소 신설(1과·5연구담당관, 44명)

1980년 : **환경청발족**(기획관리관·계획조정국·대기보전국·수질보전국)

국립환경연구소의 소속을 보건사회부에서 환경청으로 변경

**지방에 환경측정관리사무소(6개소) 신설**

1990년 : **환경처 발족**(1,216명)

1991년 : 중앙환경분쟁조정위원회 사무국 신설, 환경공무원교육원 신설(3과)

1994년 : **환경부 발족**(1,364명), 정부의 물관리기능체계 조정에 따라 건설부 및 보건사회부가 관장하던 수질관련 기능이 환경부로 일원화되어 상하수도국 및 상수원관리과 설치 **6개 지방환경청을 4대강 환경관리청으로 개편**

1996년 : 국민정부 출범에 따른 정부조직 개편(1,320명) 해양수산부 신설에 따라 해양보전과, 국립환경연구원의 해양환경과가 해양부로 이관

1999년 : 05월24일 21세기 신지식·정보화시대에 대비한 정부조직 개편

산림청에서 수행하던 야생조수의 보호 및 수렵에 관한 업무를 자연보전국 및 국립환경연구원에 그 기능을 추가

한강수계의 수질을 효율적으로 관리하기 위하여 전담기구인 환경유역환경관리청을 신설하고, 한강환경관리청의 업무를 경인지방환경관리청으로 이관

2002년 : 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률 등 3대강법 제정에 따른 유역환경 관리업무 수행, 환경성검토의 사전협의, 자동차공해의 연구, 환경생태계의 조사 등 새로운 환경 행정수요에 효율적으로 대처하기 위하여 필요한 인력을 증원(133명)하고, 환경부가 수행하여 오던 **산업단지내 대기·수질오염 물질 배출업체의 관리 및 유독물영업자의 관리에 관한 업무를 시·도로 위임**

2005년 : **수질총량제도와 수도권대기환경청 신설에 따른 조직개편**

2007년 : 국립생물자원관 신설 등 '07년도 소요정원 관련 직제령 및 규칙개정

2010년 : 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」이 개정됨에 따라 소속기관 중

국립생물자원관을 책임운영기관으로 전환

2012년 : '수질관리과' 신설, 전주지방환경청을 '새만금지방환경청'으로 개편

2014년 : 미세먼지예보정확성 향상을 위해 국립환경과학원에 대기질통합예보센터 신설

2015년 : 배출권거래제도 시행을 위해 '기후변화대응과' 신설,

## 2) 환경부 조직체계



<그림 1> 환경부 조직체계

### 3) 환경부 예산안 개요

환경부 소관 예산안은 일반회계, 환경개선특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 에너지 및 자원사업특별회계, 지역발전특별회계 및 5개 기금(한강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 금강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 석면피해구제기금)으로 구성됨 2017년도 세입 및 기금수입(총계 기준)은 2016년 추경예산 대비 2,087억원(3.4%) 감액된 5조 8,609억원임.

환경개선특별회계가 2016년 5조 350억원에서 2017년 4조 8,477억원으로 3.7% 그리고 5개 기금에서 2016년 1조 364억원에서 2016년 1조 107억원으로 2.1% 감소하였음.

<표 1> 환경부 소관 세입·수입 현황

(단위 : 억 원)

구 분	2015 결산	2016 본예산	2016 추경(A)	2017 예산안(B)	증 감	
					B-A	(B-A)/A
예 산	54,692	49,618	50,375	48,502	-1,873	-3.7
일반회계	8	2	2	2	-	-
환경개선특별회계	54,632	49,592	50,350	48,477	-1,873	-3.7
농어촌구조개선특별회계	22	5	5	5	-	-
에너지 및 자원 사업특별회계	31	18	18	18	-	-
기 금	9,635	10,364	10,364	10,107	-214	-2.1
한강수계관리기금	5,419	5,268	5,268	5,134	-92	-1.8
낙동강수계관리기금	2,466	2,405	2,405	2,421	16	0.7
금강수계관리기금	1,222	1,248	1,248	1,159	-89	-7.2
영산강·섬진강수계관리기금	929	967	967	894	-71	-7.4
석면피해구제기금	528	476	476	499	22	4.7
총 계	64,327	59,982	60,739	58,609	-2,087	-3.4

2017년도 세출 및 기금지출(총계 기준)은 2016년 추경예산 대비 3,997억 원(3.6%) 감액된 10조 6,687억 원이다. 일반회계가 2016년 3조 8,183억 원에서 2017년 3조 5,422억 원으로 7.2% 감소하였으며, 환경개선특별회계가 5조 350억 원에서 4조 8,477억 원으로 3.7% 감소하였음

반면, 농어촌구조개선특별회계는 2016년 1,015억 원에서 2017년 1,081억 원으로 6.5% 증가하였고, 지역발전특별회계는 7,732억 원에서 8,087억 원으로 4.6% 증가하였으며, 에너지 및 자원 개발사업특별회계는 3,081억 원에서 3,513억 원으로 14% 증가하였음

<표 2> 환경부 소관 세출·지출 현황

(단위 : 억 원)

구 분	2015 결산	2016 본예산	2016 추경(A)	2017 예산안(B)	증 감	
					B-A	(B-A)/A
예 산	99,696	98,203	100,361	96,580	-3,781	-3.8
일반회계	39,133	37,426	38,183	35,422	-2,761	-7.2
환경개선특별회계	50,412	49,593	50,350	48,477	-1,873	-3.7
농어촌구조개선특별회계	823	1,015	1,015	1,081	66	6.5
지역발전특별회계	7,884	7,732	7,732	8,087	355	4.6
에너지 및 자원 사업특별회계	1,444	2,437	3,081	3,513	432	14.0
기 금	9,635	10,323	10,322	10,107	-216	-2.1
한강수계관리기금	5,419	5,227	5,227	5,134	-93	-1.8
낙동강수계관리기금	2,466	2,405	2,405	2,421	16	0.7
금강수계관리기금	1,222	1,248	1,248	1,159	-89	-7.2
영산강·섬진강수계관리기금	929	967	966	894	-72	-7.4
석면피해구제기금	528	476	476	499	22	4.7
총 계	109,331	108,526	110,683	106,687	-3,997	-3.6

2017년도 예산안의 총지출은 6조 6,159억 원으로 2016년 6조 7,774억 원 대비 1,615억 원(2.4%) 감소하였음

**회계별로는 환경개선특별회계 4조 4,146억 원, 농어촌구조개선특별회계 1,081억 원, 지역발전특별회계 8,087억 원, 에너지 및 자원사업특별회계 3,513억 원**임

**기금별로는 한강수계관리기금 4,742억 원, 낙동강수계관리기금 2,416억 원, 금강수계관리기금 1,151억 원, 영산강·섬진강수계관리기금 875억 원, 석면피해구제기금 148억 원**임

회계·기금 간 재원이전을 살펴보면, 일반회계에 형식적으로 설치된 세출예산 3조 5,422억 원은 환경개선특별회계 세입으로 전액 전출됨. 이에 따라 환경부의 재정운용은 주로 환경개선특별회계를 중심으로 운용되는데, 동 회계에서 지역발전특별회계로 3,738억 원 그리고 석면피해구제기금으로 5억 원이 각각 전출됨

## 2. 박근혜 정부의 주요 환경정책에 대한 평가

### 1) 박근혜 정부 환경정책에 대한 일반적 인식

90년대 이후 환경부의 위상이 격상되었으나, 현 정부는 2008년 MB정권 하에서 추진하던 규제 중심의 환경정책 합리화 방침을 이어받아 **규제 중심의 환경정책을 실효성에 근거하여 완화하는 방향으로 추진해 왔음**. 환경을 보전하면서 불필요한 행정을 개혁하겠다는 의지는 긍정적으로 평가되나, 이와 무관하게 **국민들이 체감하는 환경의 질은 저하되고 있음**

2016년 6월 5일 발표된 OECD 국가 ‘더 나은 삶의 지수(Better Life Index)’에서 **환경분야는 2.7점으로 38개국 중 37위를 차지함**으로써 국민들이 체감하는 환경의 질 저하는 실제로 발생하고 있는 것으로 판단됨

2013년에 발표된 OECD 국가 ‘더 나은 삶의 지수’에서 환경 분야는 5.3점을 기록한 바 있으므로 이는 다른 국가들에 비해 환경의 질이 더 낮아지고 있음을 보여줌. **지난 3년간 더 나빠진 환경지수는 대기과 수질오염에 근거한 것인데, 한국의 초미세먼지 농도(PM2.5 이하)는  $29.1(\mu\text{g}/\text{m}^3)$ 으로 OECD평균인  $14.5\mu\text{g}/\text{m}^3$ 를 초과해** 경제적으로 부유한 곳 중에서 가장 오염이 심한 것으로 평가됨. 미세먼지(PM10)의 경우에도  $49\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에 이르는 등 개선이 거의 이루어지고 있지 않음

전체적인 환경의 질 저하는 수질에서도 감지되고 있음. 특히 4대강 사업 이후 하천의 수질을 개선하기 위해 폐수처리장과 상수원의 비점오염 관리를 위하여 많은 예산을 투입했음에도 불구하고 여전히 하천의 주요지점에서 수질은 전혀 개선되지 않고 있음

국민 전체의 환경의 질도 중요하지만, 지난 4년간 경제 양극화 못지않게 환경권도 사회계층에 따라 불균형을 보이고 있는 것으로 판단됨

### 2) 환경부(박근혜정부)의 환경정책에 대한 자체 평가

#### (1) 현안 환경문제 해결을 위한 노력

가습기살균제 피해자 의료·장례비→생활·간병비까지 지원 확대

미세먼지 관리 특별대책 수립 시행 중

수도권매립지 사용기한 연장합의

#### (2) 대국민 환경서비스의 확대

노후 상수도 정비 국고지원 결정

홍천 친환경에너지타운 완공, '17년 5개소 완공, 5개소 추가 선정

생태관광지역 확대 및 성공 모델화 12개소→20개소(누적)

### (3) 선진적 환경제도의 마련

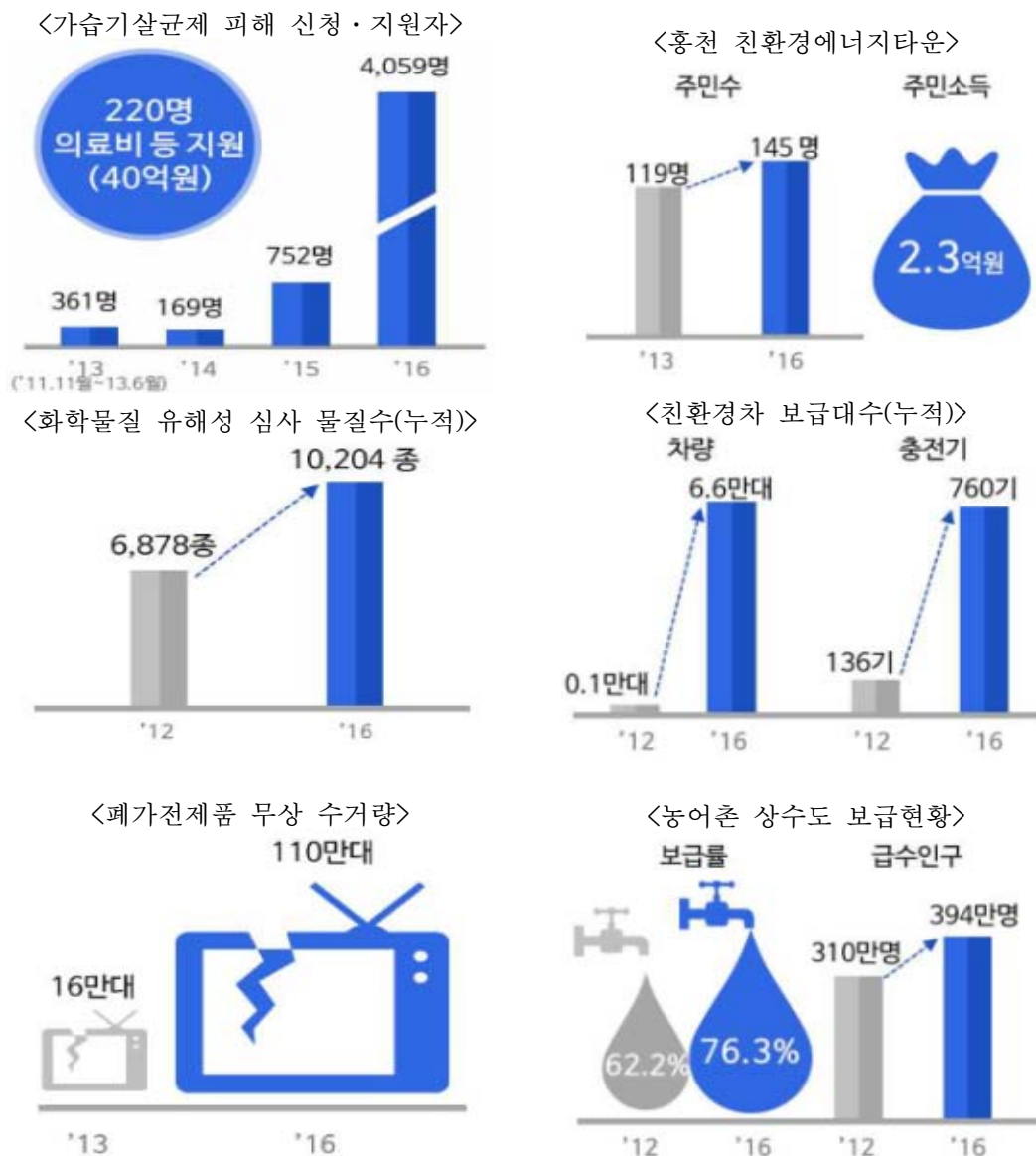
화학물질 안전관리제도 시행, 화학사고 사상자수 : ('13) 934명→('16) 742명

환경오염 피해 구제제도 시행, 환경책임보험 가입 98%('16.12월)

통합환경관리법('17년 시행), 자원순환법('18년 시행) 제정

국정과제 입법현황('16.12월), 환경부 100%(19건)

이러한 성과를 바탕으로 환경정책에 대한 국민의 체감 만족도를 높이기 위한 노력과 새로 도입된 선진 환경제도에 대한 현장 이행 기반을 구축



<그림 2> 환경부의 주요 환경정책에 대한 자체 평가.



### 3) 박근혜 정부의 주요 환경정책 분야별, 사례별 평가

박근혜정부는 2013년 2월 “국민행복, 희망의 새 시대” 라는 국정비전을 제시하면서 출범하였음

‘쾌적하고 지속가능한 환경조성’ 이라는 전략으로 **안전과 통합사회를 선언함**

이에 적합한 8대 환경국정과제가 제시되었고, 지난 4년간 규제합리화와 환경산업을 중심으로 환경정책을 주도하였음

그러나 유독 **환경분야의 재난재해가 많이 발생**하였던 정부로 평가됨

#### (1) 환경유해물질 관리 및 환경 피해구제 강화 정책

##### 가. ㈜휴브글로벌 불산 누출사고 사례

재난발생의 원인

- 부실운영과 업무의 비체계성
- 정기검사 등 담당 행정 미비로 인한 집행격차
- 지역주민을 고려하지 않은 무사 안일한 태도
- 보호장비 규율 어긋난 돌발적 사고

재난대응의 문제점

- 구체적 성분에 대한 정보가 부재, 화학물질 위해 요소 홍보 부족
- 불산 사고로 인한 주변영향평가 및 조사의 미비
- 재난극복을 위한 지자체 및 군부대의 협조 한계

후속조치의 문제점

- 개인의 책임을 넘어서 손실에 대한 보상에서도 근거를 축소
- 안전에 대한 총괄책임자가 사업장 작업자에게 책임을 전가
- 객관적 원인규명과 대응방안보다는 선언적 행위로 그침

##### 나. 가습기살균제 사례와 평가

재난발생의 원인

- 살생물제에 대한 규제제도 미비
- 공업용 항균제를 인체용으로 사용하도록 하는 과정에서 집행격차
- 정보차단을 통한 유해성 무시
- 다수의 환경취약계층이 주요 고객

### 재난대응의 문제점

- 2008년 의료계의 문제 제기에도 불구하고 질병관리본부 역학조사 미실시, 2011년 임신부 환자의 증가로 낙장 조사
- 2012년 질병관리본부는 CMIT/MIT와 폐질환의 관계에서 유해성 부인, PHMG-인산염은 2000년 국립환경과학원이 고시에서 유독물에 해당하지 않는 것으로 처리
- 추가적 조사 미실시 및 위험에 대한 대국민 소통 실패

### 후속조치의 문제점

- 가습기 살균제의 위해성에 대해 축소
- 의약외품 처리. 보건복지부의 질병관리본부에서 살생물제를 관리하는 데 한계가 있으므로 환경부의 화학물질 총괄부서에서 담당하는 게 적함
- 화학물질 안전사고 문제는 국정과제로서 정부의 탐다운 방식으로 집행하여 지방자치단체 등 현장 중심의 이해관계자 의견수렴 절차 미비

## (2) 온실가스 감축 등 기후변화 대응 정책

### 가. 온실가스 감축목표

2009년 제시한 2020 BAU 대비 30% 감축목표 → 2030 BAU 대비 37% 목표 설정의 문제점

- 수치가상 증가에도 불구하고 시나리오 상에서 국내 25.7% 감축, 해외 11.3% 감축 목표를 제시하여 ‘후퇴금지의 원칙’ 위배
- 국책연구기관의 모델 변수 입력 값에 대한 에너지 및 경제, 경영 분야의 의견이 상이하고 BAU 사용방식에 대한 비판 존재
- BAU 대비 37% 감축 목표관리제 이후 에너지 절약과 효율화 실시하고 있으나 업계에서는 정부의 전폭적 지원 없이는 실현이 어려울 것으로 판단

1차-2차 감축목표의 수립과정(2013~2014)의 문제점

- 지역실정에 고려한 목표 설정보다는 정부의 탐다운 방식으로 수립
- 국무조정실 주관 관계부처 합동이나 이해관계자 수용성 저하
- 산업계의 압박으로 로드맵 전환부문(발전소) 감축목표 산정 오류
- 온실가스 배출비중에 비해 과도한 감축목표 설정

### 나. 배출권 거래제도

목표관리제에 비해 국가 총 온실가스 감축비용을 44~68% 절감 예상

- MB정부의 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에 근거, 할당위원회와 녹색성장위원회를 중심으로 계획안 작성

- 초기계획인 총 15억 9,800만 KAU(Korean Allowance Unit) → 총 16억8,700만 톤으로 2.8% 증가
- 허용량 증가로 2020년 7억7,600만 톤 배출목표 달성이 어려운 상황

#### 소통의 문제

- 산업계와 재계의 의사 미반영
- 민관상설협의체 참가자들 사이의 의견 차가 큼(상호성/호혜성 위배)
- 의사결정과정에서의 불공정
- 배출권거래제에 대한 언론분석에서 주요 정보원은 정부 관료와 관련 전문가에 의해 주도됨

### (3) 환경서비스 품질수준 제고, 미세먼지 정책

#### 가. 부서간 정책충돌의 문제

- 미세먼지에 대한 대책 중 경유차와 화력발전소 배출가스를 규제하는 반면 산업부서에서는 클린디젤 정책과 화력발전소 추가 건설 등 오염원을 증가시키는 계획 수립
- 2013년과 2016년 미세먼지 종합대책이 매우 비슷함. 초기 계획이 실패 했음에도 불구하고 그 정책들에 대한 제대로 된 효과검증 없이 재활용

#### 나. 정책과정에서의 소통의 부재

- 미세먼지로 피해 받는 대상은 지역주민, 지역주민의 이해와 요구를 반영하고 있는 지방자치단체와 긴밀한 협조체계 부족
- 미세먼지 원인에 대한 충분한 검토와 전문가, 환경단체들과의 충분한 토론 없이 졸속적인 정책 발표로 신뢰 추락, 산업계의 반발도 초래함
- 정책효과에 대한 평가 부재
- 미세먼지의 가장 큰 피해자는 노약자와 어린이, 저소득층. 대기오염의 피해를 줄이기 위해 자동차를 더 타야하는 모순정책이 발생
- 작업환경(교차로, 지하철, 지하상가, 톨게이트)이 열악한 노동자들에 대한 안전교육이나 설비개선 미비

#### 다. 미세먼지 개선정책

- 재생에너지로의 전환 촉진정책 수립
- 총량관리 중심으로 정보공개, 영업비밀보다 국민건강을 중시하는 풍토
- 미세먼지 환경기준 강화(WHO기준에 준거)

- 미세먼지 감소를 위한 탑-다운 방식의 정책수립보다는 지방정부의 의견을 수렴한 실현 가능한 정책의 수립

#### (4) 환경서비스 품질수준 제고, 4대강 수질정책

##### 가. 수질개선을 위한 물환경관리기본계획

2006년 수립된 ‘제1차 물환경관리기본계획’의 수립

- 건강한 하천을 목표로 하여 2015년 종료됨
- 4대강 사업의 여파로 목표(상수원 1급수) 미달성 구간이 증가하고 4대강 곳곳에 녹조가 심각하게 발생함

2016년 ‘제2차 물환경관리기본계획’의 수립

- 유역별 종합관리 시스템-지표수-지하수 연계 관리, 하천생태계서비스 개념 반영(부처 간 협력 및 거버넌스 강화)
- 불투수면 높은 도시 대상 투수면 관리
- 녹조와 관련된 총인 등 BOD 외 1급수 요건 강화
- 물 클러스터 산업 등 성장용 정책 반영

##### 나. 현정부의 수질 및 수자원관리 정책의 문제점

###### 다양한 이해당사자 참여 미흡

- 실질적인 물 관리의 주체인 지방자치단체와 협조체계 미흡
- 소수의 관료와 전문가에 의한 계획, 유역관리와 갈등해결에만 소극적 거버넌스 적용
- 갈등문제 해결을 위한 협력에서 현장의 목소리 미반영(4대강 피해 어민, 농민들의 발언에서 녹조 및 침수 문제 확인)

###### 통합적 물관리 부재에 의해 개발부처 및 국토계획 변경에 따른 수질문제

- 지방자치단체와 협조체계 부족
- 상수원 규제완화 및 친수구역 개발
- 4대강 사업으로 수자원 환경의 변화에 적응 어려움
- 수계관리기금의 상수원 지원방식 한계, 여건 변화로 상하류 갈등
- 수계관리기금(물이용부담금)의 효과성 및 효용성 검증 필요

##### 다. 수질 개선정책

- 「물관리기본법」 제정을 통한 국토-하천-지하수를 유역별로 통합적으로 운영하되

- 지역 지속가능발전 거버넌스와의 협력(제20대 국회 현재 6개 유사법안 계류 중)
- 10년간 이뤄지는 물환경관리 기본계획을 5년 단위로 수정 모색
- 기후변화 및 하천복원에 따른 수자원과 하천 생태계의 변화를 지속적으로 모니터링 하여 적응기제를 만들어야 함

## (5) 환경과 조화되는 국토개발 정책

### 가. 개발제한구역(그린벨트) 해제 과정의 문제점

- 그린벨트 기 해제구역의 실태를 보면 택지개발지구로 지정되거나 도시계획에 따른 변경이 가장 많음
- 원소유주의 재산권 환원보다 건설관련 사업이 주목적이며 개발을 주도하는 부처가 해제권한도 가지고 있음
- 90년대 정해진 6개 환경평가 항목 중 식물에 의존적인 방식(식물1, 2급의 경우 경관 보전이나 녹지로 유지하도록 권고하나, 수리적·생태적·동태적 환경 분석의 부재로 문제 발생
- 종합적인 평가가 나오기 전 개발을 주도하는 소유주 및 지자체에게만 정보를 전달 함으로써 정보독점 문제 발생

### 나. 개발제한구역(그린벨트) 해제로 인한 문제점

- 국토의 불균형적 이용.
- 더 많은 인구를 수도권으로 이동하여 균형적 지방발전에 저해
- 교통난을 해결하기 위해 더 많은 도로를 양산하는 방식 → 도시의 불투수성 증가로 침수피해와 환경권 침해 증가
- 대기 및 지하수 변화로 주민들의 환경권 침해

### 다. 그린벨트 관리 개선정책

- 그린벨트에 대한 환경서비스 전수 평가 실시
- 그린벨트 해제 등 도시생태에 대한 평가위원회(거버넌스)를 통해 의사 결정

## (6) 자원순환 사회 실현 정책

### 가. 자원순환 사회를 위한 국정과제

- 「자원순환사회전환 촉진법」
- 순환자원 거래소와 유통 지원센터의 설립

- 폐기물 매립·소각처리 부담제 도입
- 폐자원 회수 및 재활용의무 이행체계 구축
- 폐자원 에너지화 대상 확대 및 시설 확충
- 기타 자원순환 정책
- 네거티브 리스트 방식 도입
- 생산자 책임 재활용 제도 틀 개선  
(포장재 재활용통합 공제조합과 순환자원 유통지원 센터의 설립 운영)

#### 나. 폐기물 재활용허가 네거티브 리스트 방식

- 재활용해서는 안 되는 것의 리스트를 목록화해서 그 외의 것들은 재활용을 자유롭게 하도록 허용
- 환경부령 별표에 따라 재활용 기준 및 범위를 규정함으로써 모순 발생
- 규제자와 피규제자의 관계에서 불필요하고 복잡하고, 엄격한 규칙을 만들어서 사고 시 책임회피 기제 발생

#### 다. 자원순환기본법 (2018년 시행)의 문제점

- 폐기물과 순환자원에 대한 개념 충돌 -정부의 허가를 받아야 폐기물에서 벗어남(유럽의 경우, 허가 아닌 신고 제도일 뿐)
- 인허가와 감독 관행이 사업자들을 타율적 행위자로 양산
- 의무 생산자들과 재활용업체 간에 직접 대면하던 재질별 공제조합만 생산자 공제조합과 유통지원센터로 이원화 되어 당사자 간 거리가 멀어지게 되고 관료 행정기구 개입으로 관료기구가 비대화해짐

#### 라. 개선정책 제언

- 규제개혁은 규제철폐가 아니라 경직적 규제를 효과적인 감독 방식으로 변화시키는 것으로 인적 역량과 예산 확충이 필연적임
- 전 과정 분석과 비용-편익 분석으로 의사결정에서 반영
- 환경부의 자원순환 정책에 대한 견제와 관료적 규제를 방지하기 위한 정책심의위원회(거버넌스) 필요

### 4) 박근혜 정부의 환경정책 과정의 문제점

#### (1) 이해관계자의 참여 배제

환경문제의 특성상 문제의 발생은 현장에 있는 반면, 문제를 해결하는 쪽은 관료의

역할임. 규제와 피규제자의 관계로 묶인 규제정책이 환경정책의 특징. 오염을 유발하는 오염자로서 산업계는 규제의 대상이며, 폐기물을 배출하는 일반 시민들도 규제의 대상. 반면 국가는 개발정책을 진행하면서 특별법을 만들거나 규제완화를 통해 개발을 통한 이익을 기업과 나누기 쉬움. 각종 개발과 관련된 환경정의의 문제는 이미 오랜 시간 지적되어 왔음. 하지만 공유자원의 이해 당사자로서 비판자들의 의견은 무시되기 쉽고, 전문가들보다 더 현장 전문가들인 사람들은 모니터링과 조사에도 참여할 기회를 갖지 못하고 있음. 현장 중심의 문제원인 분석과 이해관계자들의 참여는 환경서비스의 질을 제고할 수 있는 기회가 될 것임

## **(2) 전문지식과 정보공유의 한계**

환경정책에 직접적인 영향을 미치는 사람들은 전문가들임. 전문지식은 의사결정에 결정적인 역할을 수행. 그러나 이들이 유통하는 정보의 양과 대상은 한정되어 있음. 정책 연구기관은 연구결과를 공개하지 않는 비밀유지 각서를 작성 함. 그러나 공개되는 정보가 줄어들수록 의심과 의혹이 난무함. 대표적으로 미세먼지의 경우나 4대강 수질에 대한 투명하지 않은 정보가 그러한 불신을 양산하였음. 조급한 연구기간이나 부족한 예산의 편성도 과학적 불확실성을 높이고 있음. 박근혜 정부의 환경정책 분야의 문제점 중의 하나는 다양한 연구기법 및 결과에 대한 공유가 되지 않는 것으로 볼 수 있음

## **(3) 불균형에 따른 지역적 편차**

환경권은 사회적 취약계층에서 가장 많은 피해를 입을 때 드러남. 서울의 공장이 지방이나 수도권 외곽의 산업단지로 이전되었을 때 국토의 환경 불균형성이 예견됨. 도시 중심은 사무직이나 서비스직의 직업군이 많아졌고 지방은 공단에서 일하는 노동자들을 중심으로 인구이동이 동반됨. 수도권 중심으로 집중되어 있는 환경정책은 지방 공단에서 발생하는 위해물질에 대해 상대적으로 덜 관심을 갖게 되며, 그 피해는 지방에서 근무하는 노동자나 지역민이 되고 있음

## **(4) 사회적 약자층에 대한 관심 부족**

에너지 빈곤층, 생물학적 약자층인 노인과 어린이, 임산부 등 사회적 약자 층에 대한 관심이 부족. 가습기 살균제나 각종 유해화학 물질 사고, 각종 대기오염 물질은 사회적 약자층에 집중적으로 발생하였음. 현 정부의 환경정책은 기업중심, 화이트 칼라 중심으로 무게가 실려 있어 우리사회의 소외계층에 대한 세심한 배려가 필요함. 이를 위해 제도적 개선이 필요함

#### (5) 지방정부와의 협조체계 한계

정부의 환경정책은 국가 연구기관에서 용역을 수행하고 이를 정부정책으로 제시하는 경우가 많음. 그러나 실제 환경문제를 체감하고 해결해야하는 주체는 지방정부임. 정부의 4대강사업이나 미세먼지 대책, 각종 사업단지 관리 정책이 몇몇 연구자 및 국가공무원이 국내외 사례를 근거로 탁상에서 수립하는 한계를 벗어나지 못함. 실질적인 환경관리 주체인 지방정부와 다양한 이해당사자들의 실현 가능한 의견을 수렴하여 환경정책을 수립해야 함.

### 3. 차기 정부의 환경정책 수립에 대한 제언

#### 1) 정책과정의 개선을 위한 제언

우리나라의 환경정책은 지속가능발전 이념을 중심으로 세대간, 지역간, 계층간의 환경담론으로 논의되어 왔고, 정책효과보다는 절차적 민주주의에 기초한 이해관계자 참여가 그나마 「환경영향평가법」을 통해 이루어짐. 그러나 환경영향평가 과정에 참여하는 방법론에 대한 정립이 마련되어 있지 않아 실질적인 참여는 쉽지 않은 실정임. 따라서 환경영향평가를 민주적으로 추진하기 위해서는 환경문제 발생에서 가장 큰 피해를 입거나 입을 것으로 예상되는 집단에 대한 구체적인 조사와 이들의 참여를 제도적으로 마련해야 함. 「환경영향평가법」에서 정한 것과 같은 주민들의 의사를 묻는 과정을 도입하거나 이해관계자가 참여하는 위원회를 운영하고, 공청회를 통해 소수의 참여자가 아닌 대상 전체에 투명하고 공개된 의사수렴절차를 마련해야 함. 미세먼지와 같이 불특정다수에 대한 피해가 예상되는 의제를 논의할 때에는 환경단체를 주요한 이해관계자로 포함시켜야 함. 이미 상당수의 환경관련 협의회나 위원회에 환경단체 활동가가 참여하고 있지만 의사결정과정에서 상당부분 배제가 되고 있음. 이들에 대한 참여를 제도적으로 보장하는 방안을 모색해야 함

#### 2) 법과 제도의 개선

2012년 「환경정책기본법」의 개정법에서, “지역간, 계층간, 집단 간의 형평성”을 마련하고 「환경보건법」은 어린이를 환경취약계층으로 상정하여 어린이 활동공간에 대한 환경안전관리기준을 도입하였음. 환경적 약자를 위한 다양한 법과 제도개선이 필요하고 환경문제 및 갈등을 근원적으로 해결할 수 있는 법이 제정되어야 함



#### 가. 살생물제법 제정

보건상 취약계층인 어린이와 임산부, 노약자 등이 가장 많은 피해를 입었던 가슴기 살균제 문제를 원천적으로 예방하기 위해서는 통합적이고 장기적으로 누적되는 영향을 평가할수 있는 「살생물제법」을 제정하여 살생물제 활성특성에 맞는 위해성 평가체계를 구축해야 함

#### 나. 화학안전 및 위험조사위원회 설치

화관법이 제정되어 화학사고와 안전문제가 사회적으로 많이 강조되고 있으나 이를 총괄하는 컨트롤타워의 부재로 한계가 있음이 지적되었음. 「화학안전기본법」에서 화학안전 및 위험조사위원회를 설치하도록 규정하여, 각 부처에 혼재된 기능을 통합하고 합리적으로 운영할 수 있도록 해야 함

#### 다. 지속가능발전기본법 체계 마련

「저탄소녹색성장기본법」 체제 하에서 기후변화는 온실가스 감축과 기후변화 적응 정책에 준함. 오히려 박근혜정부 하에서 추진된 많은 경제성장용 녹색기술과 사업들은 자본주의의 근본적인 체질 변화를 막고 있음. 따라서 우리 사회의 경제성장의 토대를 전환하고 에너지 분산 및 신재생에너지 정책, 국토정책, 일자리 문제 등을 다룰 수 있는 「지속가능발전기본법」체계를 마련하는 일이 필요함

#### 라. 물관리기본법의 조속한 제정

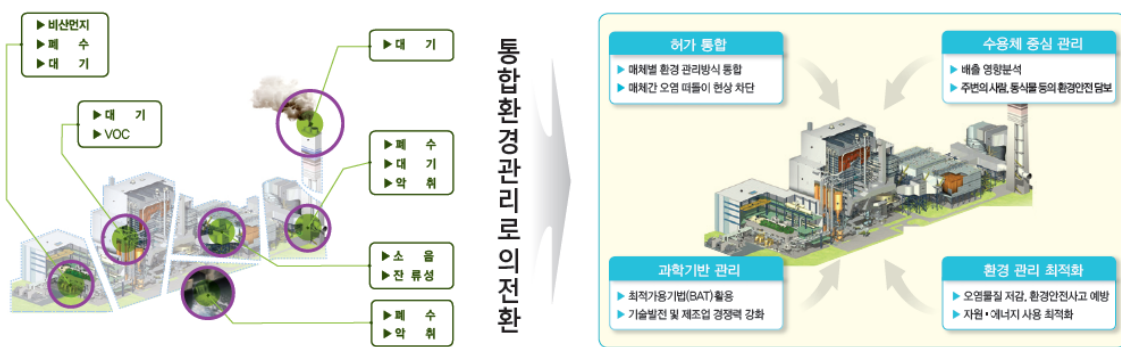
지난 20년간 계류 중인 「물관리기본법」에 대한 결론을 이끌어내야 함. 부처 간 이기주의를 극복하기 위해 새로운 정부가 출범하면 반드시 제정해야 함. 유역관리의 개념이 국토 정책이나 수자원관리, 수계관리기금의 운용 등 다양한 영역에서 적용되고 통합될 수 있음. 또한, 수년간 논란이 되고 있는 4대강 사업에 대한 검증과 평가, 대안마련도 물관리기본법이 제정되고 국가물관리위원회가 신설되면 가능할 것으로 판단됨

#### 마. 지방정부 조례의 지원

지방정부의 의견을 수렴한 환경정책은 법과 제도로 만들어지고 이에 따라 환경정책이 국가 전체적으로 집행되어야 함. 그러나 환경정책이 합리적으로 집행되기 위해서는 지방정부의 조례를 제·개정하는 것이 필요함. 차기 정부에서는 소외 지역에서 다양한 환경사고로 피해 받는 일이 발생하거나 제도를 이해하지 못해 권리를 행사하지 못하는 없도록 환경정책 및 제도에 대해 지방정부에 충분히 설명하고, 실현 가능한 조례를 제정하여 실질적인 정책이 시행될 수 있도록 지원해야 함

### 3) ‘통합환경관리제도’의 실효적인 수행

산업구조가 고도화되고, 환경오염특성이 다양하고 복잡해지면서 지난 40여년 간 유지되던 환경오염물질 배출시설 허가제도에 의한 환경관리의 한계가 드러남. 통합환경관리제도는 1971년에 도입된 환경오염물질 배출시설 허가제도를 전면 개편한 것으로 전문기관과 학계의 연구, 산업계 등 모든 이해관계자와의 합의, 지역별·산업별 광범위한 의견 수렴과 정부내 관계부처간 소통과 협업을 통해 최적가용기법을 유연하게 적용하여 총체적이고 합리적인 관리를 가능하게 하는 선진화된 환경관리제도임. 시행 초기 단계임으로 기존 제도와의 혼선, 국내 실정과 기술 수준에 맞는 최적가용기술에 대한 정보 미흡, 산업계와의 마찰 등 다양한 문제점이 나타날 수도 있으므로 단기적인 성과보다는 장기적인 관점에서 단계별로 접근할 필요가 있음. 능동적이고 실질적인 수행을 위해서는 모든 정보에 대한 투명성과 개방성이 기본 바탕으로 이해관계자간의 자율적인 소통이 이루어질 필요가 있음



사전 준비	· 공식절차 없음	➡ · 공식 사전협의 · 기술정보 사전 제공
허가 신청	· 10개 허가 복수신청 * 허가서류 : 시설별 최대 73종 * 허가권자 : 법령별로 다양 (환경청, 시·도, 시·군·구) * 제출방식 : 서면 제출	➡ · 1개 통합허가 신청 * 허가서류 : 사업장당 1종 * 허가권자 : 1개 기관(환경부장관) * 제출방식 : 온라인 제출 (통합환경허가시스템)
검토 결정	· 서류확인 위주 · 일방적 통보	➡ · 전문적 검토(환경전문심사원 지원) · 사업자 · 기관 상호 소통
설치 운영	· 획일적 배출기준 · 비효율적 운영 · 기술정보 부재	➡ · 맞춤형 기준 설정 · 최적가용기법 기준서(BREF) 기반 관리 * 기업 · 전문가 · 정부 협업으로 기준서 마련
사후 관리	· 허가사항 불변 · 매체별 일회성 · 적발식 단속	➡ · 주기적(5~8년) 허가검토, 기술지원 · 통합지도 · 점검 및 기술진단

## 참고문헌

- 환경부, 2014, 온실가스 배출권거래제 제1차 계획기간(2015-2017) 국가배출권 할당계획(발표자료).
- 환경부, 환경백서 2012부터 2016까지
- 2017, 환경부 업무계획
- 2017, 예산안 위원회별 분석(국회환경노동위원회)
- 2016, 국회환경노동위원회, 환경정의의 관점에 기반한 박근혜정부 환경정책평가 연구
- 송미영, 연운정, 2016, “물이용부담금 갈등과 해법”, 경기연구원.
- 이상엽, 김이진, 2014, 기후변화정책포럼, 환경정책평가연구원 정책자료집2014-01.
- 정남순, 2013, “가습기 살균제를 통해 본 화학물질관리제도의 현황과 문제점에 대한 고찰”, 환경법과 정책
- 현준원, 2015, 미세먼지오염 저감을 위한 대기관리법제 개선방안 연구, 한국법제연구원 연구보고서 2015-03.
- 통합환경허가시스템, <http://ieps.nier.go.kr>
- 최광립, 2014, 산업계 시각에서 바라본 통합환경관리제도의 나아갈 방향



# 새로운 정부 여성가족부의 지방정책

김경희(대전세종여성정책포럼 공동대표)



# 새로운 정부 여성가족부의 지방정책

## I. 들어가며

- \* 지난 20년 동안 여성운동은 여성지위 향상 및 성평등국가 실현을 위해 다양한 법·제도 개선운동과 여성정책 추진기구를 마련하는데 주력하였으며, 이후 젠더-거버넌스를 통해 국가정책을 바람직한 방향으로 견제하는데 노력해옴.
- 그러나 최근 다양한 영역에서 불평등과 불균형의 문제가 더욱 심화되고, 성평등의 진전을 위해 협력하였던 다양한 사회적 관계가 붕괴됨에 따라 여성정책의 영역에서 형성되었던 거버넌스가 균열되고 있음. 성평등 의제는 국가적 의제에서 주변부화 되는 현상.
- 특히 최근 여성정책은 성평등의 가치와 철학이 사라지고, 성차별에 대한 사회적 담론은 ‘여성혐오’ 현상에 묻혀 여성의제가 우리 사회의 주요 개혁 과제로서의 위치를 상실하고 있음.
- \* 정부는 성인지적인 정책개입을 통해 양성평등한 방향으로 정책개선을 추진하며 성평등 사회를 구현하기 위한 노력을 기울이고 있으나, 속도는 더딤.
- \* 성인지 정책을 통해 정책개입이 필요한 분야와 대상을 알려주는 중요한 기초자료로 국내외 성평등 지표가 활용되고 있고, 국가수준에서 측정되고 있는 성평등지표는 성인지 정책의 방향성을 제시해주는 기준이 될 뿐 아니라, 성인지 정책의 효과성을 평가하는 척도로 활용됨<sup>72)</sup>
- \* 우리나라의 경우 국가차원의 성평등 수준을 측정하기 위해 ‘국가성평등지수’를 개발하여 2010년부터 측정하고 있음. 2015년 기준으로 성평등한 사회참여, 여성의 인권 및 복지, 성평등 의식 및 문화 등 3개의 영역에서 경제활동 참여, 정치 및 사회참여(의사결정), 교육 및 직업훈련, 복지, 보건, 안전, 가족, 문화 및 정보 등 8개 분야 23개 지표가 측정되고 있음
- \* 본 발제는 2017년 대통령선거, 2018년 지방선거를 앞두고 ‘성평등한 사회구현’이라는 비전과 정책 방향을 제시하기 위해 여성가족부와 지방정부 젠더-거버넌스 추진체계의 안정적 추진과 성평등 의제를 국가정책의 주요의제로 부각시키기 위한 성주류화 전략을 모색해보려 함.
- \* 성평등 지표는 현재의 성평등 수준을 탐색하고 향상시키기 위해 정책개입의 우선순위를 결정하고 예산을 투여하는 정책결정 과정에 영향을 미침. 국가성평등지표와 양성평등기본계획, 국정과제와 성과계획서상의 핵심과제와 연관하여 박근혜정부 여성가족부가 추진한 성평등정책과 민선6기 대전시 여성정책 담당부서의 성평등정책을 ‘사업’ 중심으로 비교하고 성주류화<sup>73)</sup>를 위한 성평등정

72) 주재선 외, 2015, ‘2015년 한국의 성평등보고서’, 한국여성정책연구원

## II. 성주류화 전략과 성평등정책 추진체계

### 1) 성주류화 전략의 개념

- \* 1995년 세계여성대회에서 공식적으로 채택된 성주류화는 사회 전 분야에서 여성들의 참여를 확대하고 정책 전 과정에 걸쳐 젠더관점을 통합하여 결과적으로 남성 지배적인 주류 조직을 변화시키는 것을 목적으로 하는 여성정책의 핵심전략임.
- \* 여성에 대한 직접적 차별과 불평등의 문제를 개선하고자 접근하였던 여성 중심의 정책적 전략은 최근 국제사회의 흐름과 더불어 모든 사회정책에 성평등관점을 반영하여 불평등한 젠더관계를 변화시키려는 성주류화 전략으로 이동하였음.
- \* 실제로 여성정책의 범주는 적극적 조치 등과 같이 역사적으로 누적된 성차별 시정정책, 사회적으로 취약한 여성의 지위를 개선하는 정책, 남성과 여성의 동등한 기회를 보장하는 정책, 불평등한 젠더관계에 주목하여 여성의 역할 뿐 아니라 남성의 역할을 전환시키는 것을 목적으로 하는 정책 등 매우 다양하게 추진돼 옴.
- \* 성주류화는 성차별적 원인을 사회구조적으로 탐색하고, 정책개입을 통해 양성평등한 방향으로 정책개선을 추진하며 궁극적으로 성평등 사회를 지향하는 데 목적이 있음
- \* 1985년 제정된 여성발전기본법이 양성평등기본법으로 전면 개정. 2015년 7월부터 본격 시행되면서 성별영향분석평가, 성인지예산, 성인지통계, 성인지교육 등 국가와 지방자치단체의 정책결정 및 집행에 있어서 실질적인 양성평등의 구현을 목적으로 다양한 성주류화 도구들이 명문화 되었음
- \* 그러나 성주류화 도구의 실행과 성평등정책 수립이 상호 결합되지 못하고, 여성업무를 담당하는 부서의 사업이라는 인식에 머물면서 그 실효성이 미흡한 실정임
- 성주류화 도구는 전반적인 정책과정에서 하나의 시스템으로 작동하는데 성공하지 못한 채 여성

73) 여기서의 성주류화 의미는 성평등관점에서 행정을 개혁하는 것을 의미함. 양성평등기본법 제14조(성주류화 조치)에서는 “국가와 지방자치단체는 법령의 제정·개정 및 적용·해석, 정책의 기획, 예산편성 및 집행, 그 밖에 법령에 따라 직무를 수행하는 과정에서 성평등 관점을 통합하는 성주류화조치를 취하여야 한다”고 명시하고 있음

74) 대체로 여성의 낮은 지위를 개선하기 위한 특별한 정책에 주목하고, 성평등정책 전담부서가 문제해결의 주체가 되는 “전통적 성평등 정책”과 기존의 주류정책을 대상으로 모든 정부부처와 공무원이 정책의 주체가 되는 성주류화 전략을 포괄함.



부서의 세부사업처럼 실행하여 전반적인 정책영역에 성평등(여성)정책을 결합해내는 실질적인 시도를 하는데 소극적이었음

- 중앙정부나 지방정부에서 ‘여성발전계획’이라는 이름으로 수립해온 여성정책의 비전과 전략들이 ‘여성’을 주요 정책대상으로 하고, 아동·노인·장애인 등과 함께 ‘보호’해야 할 정책 대상으로 포함시키면서, ‘여성’들을 위한 정책들을 다른 주류의 정책으로부터 분리해 내는 형태를 취하였음

\* 성주류화는 two-track전략을 추구해야 함

- 전통적 성평등 정책 : 여성의 낮은 지위를 개선하기 위한 특별한 정책, 성평등 정책 전담부서(여성가족부, 보건복지여성국, 여성가족청소년과....)담당. 여성가족부는 성불평등과 여성 이슈에 대한 독자적인 전문성을 가진 유일한 정부기구로서 새로운 정책이슈를 발굴하고 정책을 개발하여 관련 부처에 전달하는 매개자 역할

- 성주류화 전략 : 기존 주류 정책, 모든 정부부처와 공무원이 정책 주체. 여성가족부는 모든 부처의 정책에 영향을 미칠 수 있는 재정적, 인적자원이 주어져야 함. 부처들의 성평등 업무를 총괄하고 조정할 수 있는 기능과 권한을 가질 수 있어야 함. 모든 정부 부처에 성평등 업무 담당자 지정되어야 하고, 이들이 부처내에서 성주류화 업무를 지원하고 총괄하면서 여성가족부와 지속적인 협력관계 구축하도록 해야 함

\* 성평등정책은 ‘성평등’의 가치와 철학을 국가의 법률과 제도화, 정책으로 구체화시켜나가는 것이라고 정의할 수 있음. 성평등의 가치와 철학을 되살리고 여성의제를 우리 사회의 주요 개혁과제로 다시 부각시키기 위해 이를 수행할 주체인 추진기구와 추진체계의 위상과 역할이 무엇보다 중요한 시점임.

## 2) 성평등기구의 역할 및 한계

\* 그간 여성정책 전담부처로서의 여성부 혹은 여성가족부는 독립된 부처가 아니면 달성하기 어려웠을 여성정책의 성과들을 축적해냈으며, 이는 전근대적인 사회문화적 구조가 온존한 한국사회에서 일정한 변화를 추동해내는 핵심적 역할을 담당해옴.

- 1995년 여성발전기본법의 제정을 시작으로 1999년에는 남녀차별금지 및 구제에 관한 법률을 제정했고 2005년에는 오랜 숙원이었던 호주제 폐지를 내용으로 한 민법 개정을 이끌어냄.

- 성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력 예방과 금지 및 처벌에 대한 정부 정책의 강화를 위해 관련 법률과 서비스를 체계화했으며, 2004년에는 성매매방지법을 제정하여 성매매를 여성인권의 관점에서 접근하여 법 체계안에서 성매매 근절을 제도화시킴.

- 정책과 예산을 통한 성평등의 확대를 위해 2004년에 성별영향평가를 2006년에 성인지예산제도

를 도입했으며 결과적으로 이의 확대집행을 위해 2011년 성별영향평가법을 제정함.

- 성인지예산제도의 시행을 위해서는 국가재정법과 지방재정법의 규정을 신설하는데도 여성부처의 역할이 있어왔기에 여성정책 전달기구의 존재와 필요성은 이론의 여지가 없음.

\* 다만 성주류화 전략을 추진하는 역할에 있어 한계를 드러내고 있음.

- 대통령 직속 여성특별위원회로부터 이명박 정부의 여성가족부까지 여성정책 추진기구는 끊임없는 변신을 거듭해옴. 최근까지 여성부의 축소와 확대는 특정 업무의 이관과정을 통해 반복되어 왔으며 이러한 변화가 여성정책을 더욱 실질적으로 발전시키기 위한 것이라기보다는 정치적 배경이나 주변 정책환경의 변화로 인한 것이었음.

- 여성정책의 추진은 추진기구의 위상과 역할에 따라 부침이 심함. 정권이 바뀔 때마다 확대/축소, 또는 존폐 논란의 대상이 되었음. 조직이 불안정했기 때문에 여성정책 본연의 역할과 정책을 추진하기 어려웠고, 국가 정책 전반에 성평등 관점을 반영하기 위한 총괄 조정기능을 획득하는데 한계를 가질 수밖에 없었음.

\* 여성정책 추진기구의 한계로 인해 지난 10여년간 여성정책추진기구가 성평등이라는 가치와 철학을 지향하는 정체성 있는 부처로서의 역할과 정책 추진을 꾸준히 실행해왔는지 그리고 그로인해 여성들의 현실적인 삶이 변화되었는지에 관해 많은 논란이 있음

### Ⅲ. 여성가족부의 성평등정책 추진 현황<sup>75)</sup>

#### 1. 성평등한 사회참여

##### 1) 경제활동 참여

\* 다양한 분야의 일자리 확대, 일자리에서 성차별 개선, 생애주기별 고용 활성화(양성평등기본계획)

\* 여성인력개발 및 인권보호(성인지 예산서)

- 대상별 특성에 맞는 역량강화 지원
- 재직여성 역량강화 및 경력단절 예방기반 조성
- 경력단절여성 취업지원서비스 제공으로 경제활동 참여제고

\* 여성고용 활성화 및 양성평등 확산(국정과제)

---

75) 국가 성평등지표에 따라, 여성가족부의 성평등과제와 사업을 양성평등기본계획, 성인지예산서의 성평등 목표, 국정과제, 성과계획서 핵심과제를 참고하여 정리함

\* 양성평등정책 추진기반을 강화하고 여성의 사회·경제활동 참여를 확대(성과계획서)

\* 핵심사업

- 여성새로일하기센터 운영
- 여성인재활용과 양성평등 실천 태스크포스(기업, 공공기관, 민간단체 등 민간부문과 정부부처가 협업하여 구성한 민·관 협의체, '17년 상반기까지 3년간 한시적으로 운영)
- 가족친화인증제 운영
- 워킹맘·워킹대디 지원사업
- 공동육아나눔터 운영
- 아이돌봄 지원사업

## 2) 정치 및 사회참여

- 성별영향분석평가 운영
- 공공부문 여성대표성 제고
- 여성인재DB 운영
- 정부위원회 위촉직 여성위원 확대
- 여성친화도시 운영

## 3) 교육 및 직업훈련

\* 교육에서 양성평등문화(양성평등기본계획)

\* 청소년의 건전한 육성 및 보호(성인지예산서)

- 유해환경 개선을 통한 건전한 청소년 문화조성
- 유해매체물, 유해약물, 인터넷 중독 등의 위기청소년에게 맞춤형 서비스 지원
- 청소년 시설 확충을 통한 청소년 역량개발 및 성장지원
- 청소년 수련시설의 확충 및 체계적인 관리로 성장기반 확보
- 국립청소년수련원의 다양한 체험활동 프로그램 확대로 창의적 역량개발 지원 및 글로벌 역량강화

\* 청소년 역량 개발 및 건강한 성장지원(국정과제)

\* 청소년의 역량을 강화하고 건강한 성장환경을 조성(성과계획서)

\* 핵심사업

- 여성인재 아카데미 운영

## 2. 여성의 인권과 복지

### 1) 복지

- \* 맞춤형 복지지원 강화(양성평등기본계획)
- \* 다양한 가족지원 확대(성인지예산서)
  - 저소득 한부모가족에 대한 양육비 지원 및 자립기반 조성
  - 다문화가족 정착단계 및 생애주기에 따른 맞춤형 종합서비스 제공
  - 다문화가족의 사회통합 및 일반국민의 다문화수용성 제고
- \* 가족가치 확산과 취약가정 지원 강화(국정과제)
- \* 다문화가족 적응지원 강화(국정과제)
- \* 다양한 모습의 가족이 있는 그대로 행복한 사회를 구현(성과계획서)
- \* 핵심사업
  - 위기가족 지원
  - 한부모가족 자녀 양육비 지원
  - 청소년한부모 자립지원
  - 한부모가족복지시설 지원
  - 양육비이행지원제도

### 2) 안전

- \* 우월적 지위를 이용한 성폭력 근절, 성폭력·가정폭력·성매매 피해자 지원 내실화, 가해자 처벌과 재범방지의 실효성 제고, 안전한 사회환경 조성(양성평등기본계획)
- \* 성폭력, 가정폭력 예방체계 구축을 통한 안전한 환경조성(성인지예산서)
  - 성범죄자의 관리 및 성폭력 예방체계 강화
  - 공공기관 폭력 예방교육 및 지방자치단체 중심의 아동과 여성에 대한 폭력 예방체계 구축
  - 가정폭력 및 성폭력에 대한 사회적 인식 제고
  - 성매매피해 여성 및 청소년 지원
- \* 가정폭력 방지 및 피해자보호 강화(국정과제)
- \* 성폭력으로부터 안전한 사회(국정과제)
- \* 여성·아동에 대한 폭력에 적극 대처하고 여성·아동인권의 보호·지원체계를 구축
- \* 핵심사업
  - 여성친화도시 운영
  - 폭력예방교육 점검 및 지원

- 여성긴급전화(1366) 운영 지원
- 성폭력 방지 및 피해자 지원
- 가정폭력 방지 및 피해자 지원
- 성매매 방지 및 피해자 지원
- 성범죄자의 신상정보 공개 및 고지 제도
- 성범죄자의 아동·청소년 관련기관 취업제한제도
- 아동·청소년대상 성범죄 신고포상금 제도

### 3. 성평등 의식 및 문화

#### 1) 인구/가족

- \* 일·가정 양립지원 강화, 일·가정 양립제도의 실효성 제고, 자녀 돌봄에 대한 지원강화(양성평등기본계획)
- \* 일·가정 양립기반 구축 및 가족친화적 가치 확산(성인지예산서)
  - 일·가정 양립기반 강화 및 가족가치 확산을 통한 삶의 질 향상
  - 가족친화제도의 내실화를 통한 가족친화경영 확산 유도
  - 혼례문화 개선을 통해 성별에 따른 결혼비용 부담완화
  - 한부모 가족의 안정적인 양육환경 조성
- \* 핵심사업
  - 부모교육
  - 워킹맘·워킹대디 지원사업
  - 공동육아나눔터 운영
  - 건강가정·다문화가족지원센터 운영
  - 아이돌봄 지원사업
  - 다누리 콜센터(1577-1366) 운영

#### 2) 문화 및 정보

- \* 미디어와 문화·예술분야 양성평등 환경조성, 생활 속 양성평등 실천(양성평등기본계획)
- \* 양성평등 및 여성정책에 대한 국민적 관심 도모(성인지예산서)
  - 국민수요에 부합하는 양성평등 정책발굴로 성평등의식 제고
  - 다양한 행사 및 전시 진행으로 양성평등 문화 확산

## IV. 지방정부 성평등정책 추진현황<sup>76)</sup>

### 1. 성평등한 사회참여

#### 1) 경제활동 참여 : 다양한 여성의 일자리 및 취업역량 강화

- \* 여대생 커리어개발센터 운영을 통한 청년취업 지원
  - 여대생 진로와 능력개발 프로그램 운영
- \* 경력단절여성의 취업지원 및 교육훈련 실시로 조기복귀 지원
  - 여성새로일하기 센터와 여성인력개발센터 운영
  - 체계적인 직업교육 추진, 취업 현장관리, 훈련과정 관리
  - 여성 취·창업 박람회 개최
  - 경력단절여성과 취업준비생을 위한 「여자,날아오르다」 토크콘서트 개최
- \* 여성가족원의 취·창업 교육연계 강화
  - 여성의 능력개발을 위한 취·창업 교육 운영
- \* 북부여성가족원 개관
  - 위치:유성구 송강동, 규모 : 연면적 7,173㎡(지하1층~지상 5층)
  - 특화된 창업보육실 및 코워킹 공간 설치로 여성의 사회참여 확대
  - 여성창업지원시설(14개) : 창업보육실(4개), 창업준비실(10개)  
코워킹공간 (1실 : 미팅룸 3개, 좌석36개)
- \* 특성에 맞는 여성고용 활성화 지원
  - 지역아동센터 교사, 아이돌봄사업 아이돌보미 등 일자리 창출
- \* 여성장애인 자립 지원과 장애인 일자리 창출
  - 행정도우미, 장애인 복지일자리, 안마사업단, 기타
- \* 여성농업인 대상 소득화 및 리더십 함양 지원
  - 농산물 가공 상품화, 소득활동 지원, 경영실천 및 리더십 배양 등

#### 2) 정치 및 사회참여 : 여성친화도시 조성 및 양성평등정책 강화

##### (1) 남성·여성이 모두 행복한 여성친화 도시 조성

- \* 여성친화도시 추진 근거 마련 및 민·관 협력체계 강화

---

76) 대전시 민선6기 양성평등위원회 회의자료 참조

- 대전광역시여성친화도시조성 및 지원조례 제정
- 여성친화서포터즈단 운영 : 교육, 모니터링, 선진지 견학
- 시·구간 여성친화도시 추진 현황 및 발전방안에 대한 포럼 실시

\* 자치구 여성친화도시 조성 지원

- 여성친화도시 지정(4개구) : 동구, 대덕구, 서구, 유성구
- 여성친화도시 지원(3.5억원) : 동구(1억), 대덕구(1억), 서구(0.5억), 유성구(1억)
  - 한샘근린공원의 여성친화 도시공간 조성 사업(유성구)
  - 유성구여성친화도시 지정 연구용역 등 지원(여성가족정책센터)

(2) 양성평등정책 추진 강화 및 성인지역량 제고

\* 양성평등 문화 확산을 위한 사회 실현 노력

- 여성의 권익증진과 사회참여 확대를 위한 양성평등기금운용
- 양성평등주간 기념행사(7월): 대전시민걷기한마당, 여성상 시상, 포럼 등

\* 정책결정을 위한 여성의 참여 확대

- 여성위원 참여율 0.8%증가(시본청 122개 위원회 ‘16년 39.2%, ‘15년 38.4% )
- 특광역시자치체중 대전 1위(39.6%) 서울2위(37.5%) 등 : 여성가족부 발표( ‘16.6월)
- 4급이상 여성공무원 비율 1.9% 증가( ‘16년 7.4%, 15년 5.5%)

\* 성인지 역량 제고를 위한 교육 등 양성평등 인식 제고

- 간부공무원 성인지 교육, 성별영향분석평가대상자교육, 성별영향분석평가 공무원 교육, 인재개발원 성인지교육
- 시민대상 찾아가는 양성평등 교육(연중): 학생 및 민간기관 대상

(3) 성주류화제도 운영의 내실화

\* 성별영향분석평가 및 성인지 예산 제도 운영의 내실화

- 성별영향분석평가 실시
- 성별영향분석평가사업과 성인지예산 연계
- 성주류화제도 이행점검 모니터링 및 워크숍

\* 지역 성인지 통계 작성과 웹서비스 제공

3) 교육 및 직업훈련 : 여성의 역량강화와 사회참여 확대

\* 여성역량 강화 및 사회참여를 위한 프로그램 운영

- 「미래인재 여성아카데미」 운영, 성평등정책가족공동체 포럼 실시
- 양성평등강사 양성, 대전·세종 여성정책전문가(리더)포럼

- \* 여성분야의 교육, 돌봄, 사회복지서비스 등을 제공하는 협동조합 지원
  - 여성친화적 협동조합 설립을 위한 홍보 및 컨설팅·교육 지원
  - 설립 희망자 교육, 컨설팅 및 받기인 교육, 아카데미
  - 협동조합 설립 지원

## 2. 여성의 인권과 복지 : 여성에 대한 폭력근절 및 안전도시 조성

### 1) 여성인권보호 및 여성안전도시 조성

- \* 지역사회 여성폭력방지 및 대응 위한 지역연대 활성화
  - 아동·여성 안전병원 업무협약, 아동·여성안전 지역연대 운영
- \* 폭력예방 및 인권감수성 제고를 위한 홍보 및 교육 실시
  - 보라데이 운영, 성폭력·성매매 추방주간 활용 캠페인, 지원기관 안내 등 홍보
  - 시 및 공직유관기관 교육, 찾아가는 폭력예방 교육
- \* 여성·아동 등 모두가 안전한 도시 환경 조성
  - CCTV 영상활용 확대로 시민안전 강화 / 유시티통합센터+112·119간 영상지원
    - 유시티통합센터 활용 안전 강화 : CCTV 설치
  - 지역안전관리계획, 시민안전종합대책 추진, 기관+현장 협업 등 안전관리 체계 구축
- \* 안전하고 매력 있는 범죄예방 도시환경 디자인(CPTED)사업 추진
  - 범죄예방 도시환경디자인(CPTED) 기본계획 수립 및 시범사업 추진
  - 2개소(둔산동 윗둔지미 어린이공원, 대화동 주거지역) : CCTV·안심벨 설치등
  - 범죄예방 설계 기본계획 및 가이드라인 수립

### 2) 폭력피해 여성지원 내실화

- \* 성폭력 피해 대응 위한 지원체계 및 서비스 확충
  - 여성긴급전화1366 : 상담 / 대전해바라기센터 지원
  - 장애인, 미성년자, 외국인 등 성폭력 피해자 특성에 맞는 보호시설 운영
- \* 가정폭력 피해자 보호 및 자립지원 강화
  - 가정폭력 피해자 보호시설과 가정폭력 상담소 운영
  - 자립지원 및 주거지원 사업(공동생활가정) 운영
- \* 성매매 피해자에 대한 보호강화 및 자립지원
  - 성매매 피해자 상담소 운영, 공동생활가정 운영



- 우리청소년 쉼자리 등 성매매피해자보호시설 운영
- \* 국제결혼중개업소에 대한 단속 실시
  - 국제결혼중개업소의 불법행위 지도·점검으로 인권침해 예방
- \* 폭력피해 이주여성에 대한 보호·지원
  - 피해 이주여성 지원(치료, 자립지원 등), 이주여성쉼터 운영

### 3) 여성의 복지서비스 확대

- \* 여성장애인 생활지원 및 장애유형별 맞춤형 지원
  - 여성장애인 가사도우미 지원, 여성장애인 출산비용 지원
  - 교육지원사업, 자립지원센터 운영, 사회참여 확대 지원
- \* 북한이탈 여성의 정착 지원프로그램 운영
  - 간담회(분기별), 가족캠프, 사랑의 김장담그기 등 부모교육·상담 등 실시
- \* 다문화 가족 화합한마당·Walk Together 행사 개최
  - 다문화가족에 대한 차별적 인식을 개선하고 어울려 소통하는 화합의 장
  - 다문화 공연 및 문화체험, 먹거리 및 걷기축제 등
- \* 저소득 한부모가족의 경제적 부담 경감을 위한 지원
  - 저소득 한부모가족의 양육 및 자립 지원
    - 아동양육비 지원, 청소년 한부모 자립지원, 월동비·고등학생교육비 등
  - 한부모가족 지원
    - 양성평등기금 지원 : 직업훈련중 생계비, 질병치료비
- \* 독거노인에 대한 종합적인 사회안전망 구축
  - 독거노인 돌봄서비스 지원, 노인돌봄종합서비스 지원, 단기가사서비스 제공, 친구맺기사업, 응급안전알림서비스 등
- \* 노인 일자리 및 사회참여 활동 지원
  - 노인의 능력과 적성에 맞는 노인일자리 사업 지원
    - 국시비노인일자리사업, 시 자체 특수시책 노인일자리사업, 꿈나무지킴이 사업, 시니어클럽)

### 4) 여성의 건강지원 강화

- \* 청소년 산모 등 건강한 임신·출산에 대한 지원
  - 산모신생아도우미 지원, 청소년산모 지원
  - 난임부부 시술비 지원(체외수정, 인공수정)

- \* 산후조리원 관리 강화
  - 민간 산후조리원 안전사고와 감염 예방 등 정기적 점검 실시

### 3. 성평등 의식 및 문화 : 일·가정 양립을 위한 안심보육 환경조성

#### 1) 일·가정양립 제도의 실효성 제고 및 사회환경 조성

- \* 남성의 육아휴직 참여 활성화 및 제도적 지원
  - 탄력근무제(유연), 시간선택제 전환, 가족사랑의 날 운영
  - 육아휴직 대체인력 지원, 배우자 출산휴가 확대
- \* 제23차 세계 가정학대회 총회 개최
- \* 일·가정양립 실천선포식 개최
  - 일·가정양립 실천 공동선언문 발표 및 여성가족부 정책 설명
  - 일·가정양립 포럼, 공공기관과 기업의 일·가정양립 정책홍보부스 운영
- \* 여성친화기업 협약과 가족친화기업 인증제 운영.
  - 여성친화기업 협약, 가족친화기업 인증과 인센티브 확대

#### 2) 다양한 수요를 충족하는 맞춤형 돌봄지원

- \* 아이돌봄 서비스 지원으로 취업 부모들의 양육부담 경감
  - 시간제 돌봄 서비스, 영아종일제 돌봄서비스
- \* 지역사회 상호 신뢰 및 연계를 통한 방과후 돌봄 제공
  - 지역아동센터 운영 지원, 청소년방과후아카데미 운영 지원
- \* 양육친화 환경 조성을 위한 공동육아 나눔터 운영
  - 시와 서구 건가다가센터 공동육아나눔터 운영, 장난감도서관(여성가족원)

#### 3) 믿고 맡길 수 있는 보육환경 조성

- \* 보육료·가정양육수당 확대 지원 (만0~5세)으로 부모의 비용 부담 완화
  - 0~2세 무상보육과 3~5세 누리과정을 통한 전 계층 무상보육지원
  - 만 5세까지 연령별 10~20만원 가정양육수당 확대 지원
- \* 어린이집 보육서비스 품질 향상을 통한 보육의 공공성·신뢰성 강화
  - 어린이집평가인증: 전체의 71%, 어린이집 부모 모니터링단(5개소)
- \* 부모의 다양한 보육수요에 부응하는 맞춤형 시간제보육 운영(21개소)

- \* 보육교직원의 처우개선비 지원으로 보육서비스 향상
  - 처우개선비 지원

## V. 새로운 정부의 “성평등 정책” 을 위한 제언

### 1. 추진체계 관련

#### 1) 여성가족부의 위상 및 역할 제고

- \* 성평등정책이 여성을 대상으로 여성의 지위를 개선하기 위한 정책에 머물지 않고 보다 적극적으로 노동, 복지, 인권, 주거, 환경, 교육, 국방 등 모든 분야를 성인지적 관점으로 개입하여 여성과 남성의 삶에 영향을 미치는 요소들을 중심으로 정책의 조정과 통합을 통해 성평등을 추진할 것을 요구함
- 이를 위해 여성가족부는 성평등정책전담기구로서 역할을 충실히 해야 함. 여성특정적 정책은 물론 젠더관계의 변화를 추동할 수 있는 성주류화를 추진할 수 있는 조직과 기구로서의 위상을 필요로 함.
- \* 성평등정책 추진기구는 성주류화의 실질적인 확대를 위해 범부처 차원의 총괄 조정기능이 가능한 수준으로 통합적 성주류화 정책을 추진하고, 조직 규모와 상관없이 성평등정책을 추진하는 기구로서의 정체성을 확보하는 것이 무엇보다 중요함

#### 2) 지자체 여성정책담당기구의 전문성과 통합 조정기능 강화

- \* 성주류화를 위한 타부서의 업무 조정 및 통합 기능은 여성관련 부서가 갖는 존재의 이유임과 동시에 성주류화에 필수적 기능임. 그러나 예산권이나, 조직과 인사에 대한 권한을 가지고 있지 않은 상황에서 타 부처의 정책을 성평등 관점에서 조정해 내기란 쉽지 않음. 단체장의 관심과 지원이 있어야 부서내 위상의 확보와 이를 통한 통합조정 역할 가능해짐.
- \* 여성정책 전문가나 여성계와의 환류 역할이 가능한 외부의 인적 자원의 발굴과 영입을 위해 개방형 직위를 확보하여 담당기구의 전문성 강화하도록 여성가족부가 견인해야 함

#### 3) 관리직 공무원 여성참여 확대

- \* 일반적으로 성주류화를 위한 대표적 정책 중 하나로 각종 위원회의 여성참여비율 및 관리직 공무원의 여성비율을 통해 그 성과를 측정함. 남성중심의 관료사회에서 성별 불균형은 정책에 대

한 이해 부족은 물론 여성의 낮은 지위의 개선에도 부정적 영향을 미치기 때문에 이를 개선하기 위해 여성의 대표성 제고는 여성정책의 가장 핵심적 과제로 존재하여 읍. 5급 이상 관리직 여성 공무원 증가를 목표로 여성참여 확대를 현실화해야 함

- \* 자연증가분에 의존하고 있는 관리직 여성공무원 증가에 관해 목표를 새롭게 정하고 여성공무원의 인사 및 승진시 적극적 조치를 동반함.

#### 4) 양성평등위원회의 성주류화 전략 추진 역할 제고

- \* 조례에 자문기구로 명시되어 있고, 시장이 위원장으로 되어 있어 다른 위원회에 비해 위상은 강화되었음. 그러나 회의개최가 연 2회 정도에 그쳐, 보고 중심의 형식적 회의에 머물고 성주류화 전략을 추진하는 실질적 자문활동 어려움. 사업 추진현황을 보고하고 사업방향과 계획을 검토하는 형식적 회의보다 여성 지위향상과 사회참여, 복지증진 등 산적한 여성과제에 대한 자문과 성평등 사회를 구현해 가는 자문위원회의 역할을 실질화 할 수 있도록 운영해야 함.

## 2. 성주류화 전략 실현 관련

### 1) 여성특정정책과의 상호보완성 회복

- \* 성평등정책은 평등대우, 적극적 조치, 성주류화의 역할을 서로 상호보완적으로 수행했을 때 성평등 가치와 철학에 접근할 수 있음.
- \* 여성정책기구가 그 본연의 역할이자 정체성을 명확히 하는 여성특정정책의 전문성을 강화하고, 동시에 성주류화 전략을 실천하는데 주력해야함.

### 2) 제도화된 성주류화 대상 협소화 해소

- \* 유럽연합의 국가에서 성별영향평가가 전문가의 영역으로 인식되고 있는 반면, 우리나라는 평가의 주체가 담당공무원이며, 표준화된 양식에 따라 수행할 수 있게 만들어져서 양적 측면의 확대에만 치중하고 있는 특징을 보임.
- \* 또한, 우리보다 앞서 성주류화 전략을 시행하고 있는 유럽은 성주류화에 대한 평가 영역으로 고용이나 공공서비스에 초점을 두고 있는데, 이는 유럽의 중장기적인 사회 경제적인 전망 속에서 주요 의제로 설정되었기 때문임.

- \* 그러나 우리는 한정된 공공서비스에 집중되어 실제적 여성의 삶의 변화를 미칠 수 있는 고용 등 경제활동에서의 참여, 일자리 분야에 성주류화 의제는 찾아보기 어려움
- \* 국정과제나 주요 사회정책에 대한 젠더관점의 개입을 통해 여성과 남성의 삶을 변화시키고, 불평등한 젠더관계의 시정을 목표로 하는 것이라는 성주류화의 본래의 취지에 맞게 운영되도록 성별영향평가 수행과정 및 추진기반을 점검함.
- \* 경제위기 속에 특히 남녀격차가 심각해지고 있는 노동 및 고용문제를 핵심적인 의제로 선정하여 관리해 나가야 함.

### 3) 젠더-거버넌스의 회복과 민간영역으로의 확대

- \* 정부 산하의 연구기관인 성별영향분석평가센터를 중심으로 ‘정부-전문가 주도형’의 민관협력 유형의 성 주류화 실행 네트워크를 구성하여 젠더거버넌스를 되살리고 성주류화의 내실화를 도모해야함.
- \* 성별영향분석평가센터 젠더거버넌스 포럼을 통해 공무원과 전문가, 의회의원, 시민단체 활동가, 언론인 등과 함께 성별영향분석평가 결과에 관해 토론하고 정책개선안을 환류로 연결하기 위해 노력함.
- \* 기획예산부서 내에 성주류화전담팀(가칭)을 두고 제도의 운영을 위해 여러 부서를 강제하고 통합 조정 할 수 있는 추진기반을 조성할 필요가 있음.
- \* 민간기업의 여성고용 확대와 일과 가정의 양립 지원 등의 영역에 지자체의 적극적 개입이 요구되어지며, 이때 인센티브 방식이 효과적임.

## 3. 성평등 정책, 과제 관련 제언

### 1) 지역여성정책 방향에 대하여

- \* 지역 여성들의 정책욕구 조사에 기반하여 분야별로 정책 과제를 정리하는 작업은 향후 성평등 지역정치를 현실화하는데 매우 중요하고 필요한 작업임. 지역적 현실이 조금씩 다르고, 그에 따른 지역 여성의 욕구가 차이가 나므로 지역 간 차이를 고려한 세부적인 정책 과제가 추진되어야 함.
- \* 성평등 정책과제가 기존의 전통적 ‘여성정책 틀’에서 벗어나지 않고, 성주류화 전략의 내용을 충분하게 담아내지 못함. 지역/계층/출신국가 · · 민족/장애여부/연령(세대)의 차이를 고려하여 상

호연계 되면서도 통합적으로 고려될 필요가 있음

- \* 성평등한 지역사회 만들기는 성평등한 지역정치를 실현해 나가는 과정임. 성평등 정책은 여성의 시민적 권리와 사회적 권리(안전권, 건강권, 주거권, 교육의 권리, 일할 수 있는 권리 등)를 확장시켜 가는 정책 지향성을 가져야 함. 예) 이주여성의 문제 : 이주여성의 안전권, 건강권, 주거권, 교육의 권리, 일할 수 있는 권리 등 성평등한 시민적 권리 확보라는 통합적인 틀에서 접근해야 함.

## 2) 분야별 정책 과제에 대한 의견

### (1) 경제활동 분야에 대하여<sup>77)</sup>

- \* 지방자치단체나 산하기관에서는 ‘지자체 예산구조와 규모의 열악함’을 이유로, 정규직 고용 전환에 관심을 보이지 않고 있음. 단순히 조례 제정을 요구한다고 해서 지자체가 의지를 보이기를 기대하는 것은 무리라고 생각됨. 정규직 고용 전환은 우선 중앙정부 차원에서 의지를 가지고 추진하도록 압력을 가해야 하고(특히 공공부문), 이러한 기조 안에서 지방자치단체가 공공부문의 정규직 고용 전환을 할 수 있도록 유도하는 정책이 같이 추진되어야 함.
- \* 중앙부처가 지원·관리하는 공공복지시설에 비정규직(계약직)을 인력 배치하는 현실임. 중앙정부의 예산의 지원(공공부문, 즉, 지방자치단체 본청 및 산하기관, 국비 지원이 이루어지는 지역 내 공공시설의 비정규직 인력에 대한 정규직 전환 비용 혹은 고용 지원금)과 지방자치단체 평가(지방자치단체합동평가) 시 반영이 동시에 필요

### (2) 경력단절 예방 및 일-가정 양립 지원 체계 구축 및 ‘보육분야’의 정책 과제에 대하여

- \* 출산장려 정책 중심이 아닌 일-가정양립 지원정책이 중심이 되어야 함. 이를 위해서는 보육의 공공성, 즉, 보육의 사회화가 대폭 확대되어야 하고, 보육의 사각지대 해소, 보육시설 서비스의 질적 수준을 높여야 함.
- 보육시설의 종일반 운영이 실제로는 직장여성의 근무시간과 맞지 않게 운영되는 경우가 있고, 야간 보육시설 이용 등 추가 비용 필요함. 소득수준에 따라 보육료 지원이 이루어지지만, 맞벌이 부부의 경우 보육료 혜택이 거의 없어 실제 보육료 부담은 높은 편임.
- 보육시설 관리, 감독 강화 필요
- 보육교사 양성과정의 전문성 강화 및 보육교사 처우개선 강화되어야 함
- 농촌 지역 등 국/공립 보육시설 설치 확충 필요

77) “여성이 바라는 지역여성정책 토론회” 자료집, 한국여성단체연합( 2011. 11. 16)

- \* 일-가정 양립의 어려움, 경력단절 여성의 양산, 경력단절 여성의 비정규직화, 여성 비정규직화 현상은 서로 맞물려 있음.
- 경력단절 여성(특히 40대)의 경우 여전히 자녀 양육을 이유로 파트타임 일자리를 선호 함. 따라서 경력단절 여성의 재취업 교육 및 취업연계 사업을 하고 있는 현장에서는 파트타임 중심의 일자리 개발, 교육에 치중하는 현실.

### 3) 여성폭력과 안전분야에 대하여

- \* 통합적 예방 교육 확대 및 내실화가 보다 강화되어야 하고, 성폭력 예방 교육에서 ‘피해 예방’ 교육만이 아니라 ‘가해 예방’ 교육도 병행되어야 함.
- 유아, 초등학생, 청소년 성교육 혹은 성폭력 예방 교육은 누구나 잠재적 가해자, 피해자가 될 수 있다는 관점에서 인권 교육의 틀에서 이루어져야 함
- \* 예방교육 확대 및 시민 대상 인권감수성을 높이기 위해서, 지방자치단체 차원에서 ‘인권 조례’ 안에 여성인권의 내용을 포함시키고, 여성폭력 근절 및 여성폭력 예방과 결부된 인권 통합 교육을 강화해야 함
- 인권조례 안에서 인권교육, 여성폭력예방교육을 위한 체계적 계획수립과 수행 방식을 명시하고, 지역 단위의 인권실태 조사 등 실시
- 성희롱, 성폭력, 가정폭력, 성매매 등 여성폭력예방 관련 교육과 인권 감수성, 젠더 감수성 함양
- 다문화 감수성(이주여성 인권 문제 등)
- 공무원, 경찰, 교사, 복지시설 종사자 등 공공기관 종사자에 대한 여성폭력 예방 및 인권교육 강화
- \* 여성폭력 피해자 지원의 현실화 시급

### 4) 여성건강 관련 분야에 대하여

- \* ‘생애주기별 여성건강 지원체계 구축’ 이 필요하나 현재 지방자치단체의 여성건강 사업이 출산 장려정책 일환으로 대부분 임신부 지원이나 불임부부 지원과 같은 출산 지원에 집중되어 있는 정책 방향은 문제임

### 5) 여성문화정책에 대하여

- \* 여성의 문화 향유권 문제는 여성 내부에서의 지역적, 계층적 격차가 클 것으로 예상되며, 지역에서의 문화 인프라 확충도 필요하지만, 지역 내에서 여성 문화생산자 지원과 지역 주민의 문화향유 사업에 여성 문화생산자들이 적극적으로 참여할 수 있도록 지원해야 함.

- \* 지역 내 여성들이 주도적으로 참여할 수 있는 생활 문화향유 사업을 확충하면서, 이러한 문화 사업들이 성 인지적으로 추진될 수 있도록 지방자치단체는 지원, 관리해야 함.
- 지역 마을도서관의 프로그램, 마을 문화공동체 활성화 등
- 문화관광체육부(혹은 문화예술교육진흥원 등)의 국비와 기금을 통하여 진행되는 사업들이 있으며, 지방자치단체에서는 지방비 일부를 매칭하여 수행하거나 기금 등을 지원받아 수행하고 있는데, 이러한 문화예술 관련 사업들이 성 인지적으로 수행될 수 있도록 해야 함

## 6) 이주여성 정책에 대하여

- \* 이주여성과 관련한 정책과제가 경제적 지원에 한정되어 있음.
- \* 이주여성의 차별문제, 불안정한 체류 등 문제 여전히 남아 있으며, 이에 대한 지원이 필요함. 자녀가 없는 이주여성의 이혼 후 체류, 생활 지원 등 문제(귀책사유 분명하지 않은 경우 어려움)
- \* 지방자치단체에서 ‘거주 외국인 지원 조례’ 나 ‘다문화가족 지원 조례’ 가 있는 경우에도 대부분 소위 ‘합법적’ 체류자에게만 지원으로 한정하여, 긴급 상황 시 모든 이주민(이주노동자, 결혼 이주여성 등)에 대한 지원 근거가 없는 한계가 있음.
- \* 여성이주노동자의 지원 문제는 직장 내에서의 인권 보호와 더불어 모성보호도 중요한 문제임
- 여성이주노동자의 임신, 출산 사례가 증가하고 있으나 이에 대한 고용주 관리, 이주여성 지원(특히 미등록자인 경우)이 없으며, NGO를 통하여 의료 지원, 출산지원이 이루어지고 있음. ‘거주 외국인지원 조례’ 나 ‘다문화가족 지원 조례’ 에 관련 상황에 대한 지원 근거 명시 필요
- \* 이주여성 지원의 방향 설정의 문제
  - 지방자치단체의 이주여성(다문화가족) 지원이 집중적으로 이루어지고는 있으나 지원의 방향과 목표가 이주여성의 실질적인 자립과 단계적인 지원이 아닌 시혜적 지원 중심
  - “취약집단” 으로서만 설정하여 접근하는 정책적인 문제와 한계가 있음
  - 이주여성의 경제적 자립, 사회적 참여, 지역 사회에서의 다문화 환경 조성 등의 과제와 연계하여 이주여성의 사회, 정치적 권리 확대가 이루어질 수 있도록 해야 함
- 이주여성의 사회참여 확대를 위해서 정책결정 과정에서의 참여를 보장해야 하고, 지방자치단체의 관련 위원회 등에서의 참여 비율 목표 제시 필요

## 7) 미혼모 정책에 대하여

- \* 지방자치단체에서 미혼모 관련 통계 생산 및 조사에 기반한 정책 수립과 예산이 필요함. 교육청과 연계하여 청소년 미혼모의 학업 지원 확대 필요
  - 대안학교 설치(학력 인정) 지방자치단체에 확대 필요
- \* 시설 수용 미혼모 외에 다수인 비시설 양육미혼모에 대한 정책 강화 필요
- 시설 지원으로는 한계.