

시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관
Daejeon Sejong Research Institute

DAEJEON SEJONG FORUM

대전세종포럼

기획특집

새 정부의
대전세종 지방정책

지방과학기술 및 산업정책 컨트롤타워 효율화 방안
새 정부의 대전세종 과학기술지방정책
새 정부의 대전세종 국토교통정책
새 정부의 대전세종 지방정책 : 복지분야
새로운 패러다임을 고려한 대전·세종시 환경정책
새 정부의 대전세종 문화정책
새로운 정부의 지방교육정책
새로운 정부의 출범에 기대하는 지역 성명등 정책

 대전세종연구원
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE

시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관



시민과 함께하는 창의적 연구 수행

DAEJEON
SEJONG
FORUM

글로벌 도시정책 연구

- 지속가능한 스마트 도시모델 창안
- 국제적 지식정보 네트워크 구축
 - 글로벌 연구역량 확보

적실성 높은 시정연구

- 현장중심의 맞춤형 정책개발
- 시민참여의 정책네트워크 구축
- 대전세종 상생발전모델 설계

열정과 창의를 조직 혁신

- 윤리경영 확립
- 신뢰와 소통의 조직 문화 확산
 - 경영관리시스템 혁신

대전세종포럼

통권 제61호

대전세종포럼

제 61호

새 정부의
대전세종 지방정책

Contents

- 07 **지방과학기술 및 산업정책 컨트롤타워 효율화 방안**
조연상 목원대학교 교수
- 23 **새 정부의 대전세종 과학기술지방정책**
김성현 한국전자통신연구원 책임연구원
- 41 **새 정부의 대전세종 국토교통정책**
임윤택 한밭대학교 교수
- 59 **새 정부의 대전세종 지방정책 : 복지분야**
류진석 충남대학교 교수
- 79 **새로운 패러다임을 고려한 대전·세종시 환경정책**
정환도 대전세종연구원 책임연구위원
이재근 대전세종연구원 책임연구위원
이은재 대전세종연구원 책임연구위원
문충만 대전세종연구원 연구위원
- 99 **새 정부의 대전세종 문화정책**
박찬인 충남대학교 교수
- 115 **새로운 정부의 지방교육정책**
박상옥 공주대학교 교수
- 133 **새로운 정부의 출범에 기대하는 지역 성평등 정책**
주혜진 대전세종연구원 책임연구위원

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

지방과학기술 및 1장 산업정책 컨트롤타워 효율화 방안

조연상 목원대학교 교수

지방과학기술 및 산업정책 컨트롤타워 효율화 방안

조연상 목원대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

대한민국은 현재 경제분야 뿐만 아니라 정치, 사회, 제도적 성장 정체기에 머물러 있으며, 이에 대한 많은 해석들과 타개책에 대한 저마다의 논쟁들이 일어나고 있다.

정치권에서도 예외는 아니며, 저성장 시대 국면의 해결책에 대한 다양한 해결책에 대하여 많은 이슈들이 쏟아져 나오고 있다. 혹자는 장밋빛 전망치를 내세우고는 있지만, 대부분의 견해는 여전히 정치적인 공세에 머물고 있다는 비판이 실존하고 있는 것이 사실이다.

지역발전위원회(2015)에 따르면, 현재 대외적으로 글로벌화가 급속히 진행되면서, 국민경제, 지역, 산업의 글로벌 경쟁력 확보가 중요하다고 진단하고 있다. 또한, 급속한 기술변화와 이로 인한 기술과 산업의 융합화 현상이 나타나고 있으며, 이에 맞는 정책 대안들이 필요하다고 보고 있다.

대내 환경적으로는, 저출산과 고령화 속도가 빨라지고 있어 국가 보조금 의존 방식으로서만 지방을 견인하기에는 어려워지고 있고, 저성장 기조가 고착화되어 있어 혁신주도형 경제에서의 개척자형 전략이 필요하다고 진단하고 있다.

이처럼, 본격적인 저성장 시대를 맞이한 현 대한민국에서 다양한 해결책이 나오고 있지만, 본 고에서는 새 정부가 들어서면서 입안하는 효율적인 해결책 가운데에서도, 중앙정부-지방정부 간의 효율적이고도 유기적인 업무 공조를 통해 본격적인 지방분권화 시대를 맞이하기 위한 준비와 지역경제의 활로 모색을 위한 역동성을 위한 필수 조건 등을 논의키로 한다.

Ⅱ. 지방분권 및 지방과학기술, 산업정책 현황

1. 지방분권화 현황

1) 지방분권화 추이

새 정부에서 지방정책으로 내놓을 수 있는 가장 큰 이슈는 ‘지방자치 시대의 본격화’일 것이다. 물론, 대한민국이 지방자치를 실현하고 있지 않다거나 형색만 지방자치를 구현하고 있다고는 하지 못할 것이다.

지방자치단체장과 의원을 시민들이 직접 선출하는 민선지방자치가 부활한 지 이제 20년을 맞이하였고, 주민 투표법 및 자치화, 분권화 의식이 시민 속에 자리매김하고 있음을 감안한다면, 나름의 성과는 있다고 평가받을 수 있다.

하지만, 대부분의 견해는 지방의 중앙 종속현상은 여전히 내실화되지 못하고 있다는 것이며, 특히 재정운영 측면에서의 종속현상은 최근 더욱 더 역진성을 보이고 있다.

아래 표에서 보는 바와 같이, OECD 평균 수준과 종합비교하여 분권수준 추이를 평가하면, 전체적으로 분권지수가 점점 악화되는 것으로 나타났다. 분권수준 자체에 대한 평가에 대하여 낮은 수준임을 감안하면 추이 자체는 강화되어야 하는 것인데, 전반적으로 추이 자체가 악화되고 있는 것으로 보임으로써, 재정운영 측면에서의 중앙 종속현상은 역진성을 보인다고 평가할 수 있다.

〈표 1〉 우리나라 재정분권 수준의 종합평가

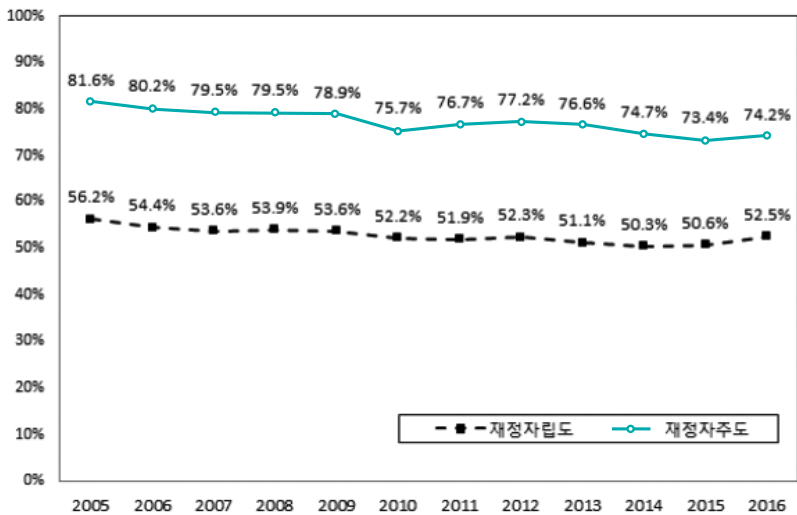
| 분권지표 구분 | 분권수준 평가 | 분권수준 추이 | 비고 |
|------------------|---------|---------|--------------|
| 분권지수 국제비교 | | | |
| - 세입분권 | 낮음 | 악화 | |
| - 세출분권 | 높음 | 강화 | |
| - 수직적 불균형 | 낮음 | 악화 | |
| - 자체세입비중 | 낮음 | 악화 | |
| - 이전재원 | 높음 | 유지 | |
| - 과세자주권 | 중간 | 악화 | |
| 양적 재정자율성 | | | |
| - 재정자립도 | | 악화 | |
| - 재정자주도 | | 악화 | |
| - 자체세입비중 | | | |
| - 사회복지비중 | | 악화 | |
| - 실질재정자립도 | | 악화 | 비지방재원 지방세 제외 |
| - 실질재정자주도 | | 악화 | 비지방재원 지방세 제외 |

| 분권지표 구분 | 분권수준 평가 | 분권수준 추이 | 비고 |
|-----------------|---------|---------|-------------|
| 질적 재정자율성 | | | |
| - 재정운영자율성 | | 강화 | 재정운영 재량성 확대 |
| - 과제자주권 | | 약화 | 배분적 세목 확대 |

주 : 1) 분권수준 평가는 OECD 국가 평균대비로 본 것
 2) 국제비교 지표 중 세입분권, 수직적불균형 및 자체세입비중은 비지방재원 제외 시 분권수준은 더욱 낮아지고 추이도 더욱 악화되는 것으로 평가됨
 자료 : 하능식(2017), pp. 77

국제적인 비교 이외에도 지방자치단체의 재정자립도¹⁾ 및 재정자주도²⁾ 추이를 보면 아래의 그림과 같이, 지난 10년간 꾸준히 하락하고 있는 모습을 볼 수가 있다. 물론 자치단체 유형별로 보게 되면, 조금씩 다른 모습을 보일 수가 있지만, 전체적인 하락 폭은 10년 간 7.4% 포인트 정도 하락한 것으로 나타났음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 재정자립도 및 재정자주도 추이 ('06 ~ '16)



주 : 1) 2014년도 세입과목 개편 전 기준으로 산정한 구 재정자립도 및 구 재정자주도임
 2) 일반회계, 당초예산 기준이며, 순계예산규모로 산출함
 자료 : 하능식(2017), pp. 63

1) 게일 러빈은 '여성 교환'이 어떻게 남성들의 권력관계와 질서를 만들고 유지시키는 데에 기여해 왔는지를 논의한 바 있다. 마리아 미즈(2014/1986)도 생산의 주체인 '여성'이 어떻게 처음에는 폭력적으로, 이후에는 제도적으로 남성의 부를 생산하는 '자산'으로서 '가내화'되게 되었고 이로써 사회적 가치를 생산하는 생산자의 위치를 잃게 되었는지 상세히 규명하였다(2015, 『일탈』, 신혜수 외 역, 현실문화).

2) 재정자주도는 일반회계예산 중 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(지방교부세+재정보전금+조정교부금)을 포함한 일반재원이 차지하는 비중으로서 실질적인 지방자치단체의 재원 활용능력을 표시하기 위한 지표로, 재정자립도와 유사하지만, 재원사용 및 집행 면에서의 자주성 및 재량권을 중시하는 지표

국내 및 국제적으로 비교하더라도, 재정 측면에서의 지방자치가 실질적으로 이루어지고 있지 않으며, 지방자치단체가 결정할 수 있는 권한 자체 즉, 과세자주권이 약화되고 있음을 나타내고 있다.

이는 결국, 최근 10년동안 더욱 더 중앙 집중적인 체제가 고착화되고 있으며, 지방분권화는 역진되고 있음을 시사하고 있는 것이다.

2) 지방분권화의 중요성 및 전망

그동안 중앙정부 중심의 중앙집권체제는 효율성을 근거로 강화되어 왔지만, 결론적으로 국가 경쟁력을 약화시켜왔다고 볼 수 있다. WEF³⁾ 등에서는 우리나라 국가 경쟁력을 26위로 평가했는데, 이는 우리나라의 경제 규모인 11위보다 매우 낮은 순위라고 할 수 있다. 또한, OECD에서도 우리나라 국내총생산 성장률이 2031년부터 주요국 중 최저 수준인 1.0%로 떨어질 것으로 전망하고 있다.⁴⁾

물론, 국가 경쟁력 하락에는 인구수 감소 및 급격한 노령화 등 기타 많은 요인들이 있지만, 중앙 집권적인 효율성을 근거로 해왔던 종래의 입장으로는 설명이 되지 않고, 구조개혁과 재정건전화 등을 염두에 둔 혁신적인 체제 변혁이 불가피함을 의미하고 있다.

새 정부에서도 이를 감안하여, 헌법 개정을 통한 지방 분권화에 대한 준비를 할 것으로 예상하고 있으며, 실질적인 지방 분권화에 대한 준비를 이제 시작하여야 한다.

세종의 경우, 아직 기초지방자치단체를 두지 않는 단층제 광역지방자치단체로서, 공무원들은 기획과 집행을 동시에 수행해야 하는 어려움이 상존하고 있다. 최근, 세종시 유입 인구의 급증⁵⁾으로, 타 지자체와 같은 규모는 아니더라도 1~2개 구(區)를 두는 방안이 대두되고 있으므로, 지방 사무 이전 시 많은 부문에서 고려하여 실질적인 자치 시대를 열어야 한다.

2. 지방 과학기술 체계와 변화

1) 지방 과학기술 체계

(1) 지방 과학기술진흥종합계획 수립 및 시행

우리나라는 1994년 지방 자치 제도 실시 이후, 지방의 과학기술 잠재력을 개발하고 지역 산업

3) WEF(세계경제포럼)에서는 매년 국가경쟁력 평가 순위를 발표, 2007년 11위까지 상승했던 우리나라 국가경쟁력은 2016년 한국은 26위로 평가됨으로써 3년 연속 제자리걸음을 하고 있음

4) OECD(경제협력개발기구)의 장기 세계경제전망보고서 (2012.11)

5) 2012년 11.5만명에서 2017년 4월 말 현재 25만 명을 넘어 연말에는 30만 명에 육박할 것으로 전망됨

발전에 기여할 수 있는 지방과학기술진흥 시책을 마련하여 추진해오고 있다.

그간 4차에 걸친 지방과학기술진흥종합계획 수립 및 시행을 통하여 지역 자원의 과학기술정책 추진이라는 목표를 향하여 추진하였고, 지역혁신거점기관 등의 확충 및 과학문화 인프라 조성 등에는 나름의 성과도 있었지만, 재원의 중앙 의존성 강화, 지역R&D 기획 및 관리 역량 부족과 특히 중앙부처 간 칸막이식 투자로 인한 비효율성은 지속적으로 상존하여 왔으며, 이를 위한 개선의 목소리는 여전하다.

(2) 지방 과학기술 정책의 필요성

〈표 2〉 중앙정부와 지자체의 과학기술 정책 특성 비교

| 구분 | 중앙 과학기술정책 | 지방 과학기술정책 |
|------|---|---|
| 정책목표 | 국가 전체 차원의 경쟁력 및 삶의 질 향상 국가 차원의 공공서, 경제성 고려 | 지역 내 기업지원, 주민의 삶의 질 향상 지역의 여건과 특성에 기초한 특성화된 지역발전 |
| 정책수단 | 국가수준의 진흥 활동 | 지역 산학연 네트워크 형성 |
| 정책자원 | 대규모 연구개발 예산 | 소규모 지역밀착형 연구개발예산 |
| 정책대상 | 중앙, 글로벌, 국가 전체(거시적) 기반기술, 기초·원천 기술 | 지역산업, 지역 과학기술 정보 지자체의 산업기술 혁신활동 |
| 정책효과 | 기초분야는 효과가 높으나 지역산업 진흥은 효과 달성에 애로 | 정책목표, 수단, 대상의 정합성으로 높은 효과 지방분권, 자원을 토대로 한 지역주도의 발전 |

자료 : 임덕순(2010), 지방 과학기술 추진체계 현황 및 발전방안, 경기과학기술진흥원 심포지엄

세종을 포함한 17개 광역자치단체는 과학기술진흥을 통한 지역경제 활성화를 위해 소관 지역의 과학기술진흥정책 업무를 전담하는 부서를 두고 있다.

또한, 지자체별로 과학기술진흥원, 연구개발지원단, 테크노파크 등 과학기술진흥정책 업무를 전담하는 기관을 별도로 두고 있다.⁶⁾ 이는 현재 미래부 및 산업부에서 지방과학기술진흥을 위한 별도의 국비사업을 통하여 전담기관을 두도록 하고 있는 등 제도적인 정착을 위한 노력을 경주한 덕이라고 볼 수 있다.

아래의 표와 같이 2014년 시도별 지자체 총 예산 중 과학기술관련 분야 투자 비중은 2013년도 1.5%와 비교하여 크게 상승한 4.9%를 달성하였다. 이는 지자체의 과학기술투자 필요성에 대한 의식이 증가되었다고도 볼 수 있으며, 자체 투자에 대한 문화 확산을 위한 중앙 정부의 지속적인 노력의 결과이기도 한 것이다.

6) 세종은 2015년에 미니테크노파크인 세종지역산업기획단을 설립하고, 2016년에 세종연구개발지원단을 설립함

〈표 3〉 지방 과학기술 예산

(단위 : 억원)

| 지역 | 2014년 | | | |
|-------|-------------|-------------------|----------------------------|-------|
| | 지방자치단체 총 예산 | 지자체의 자체 과학기술관련 예산 | 지역예산 대비 과학기술 자체투자 예산 비율(%) | 재정자주도 |
| 서울특별시 | 235,986 | 575 | 0.24 | 81.2 |
| 부산광역시 | 94,295 | 872 | 0.92 | 66.0 |
| 대구광역시 | 63,326 | 1,673 | 2.64 | 64.7 |
| 인천광역시 | 84,983 | 338 | 0.40 | 68.5 |
| 광주광역시 | 39,850 | 795 | 1.99 | 58.3 |
| 대전광역시 | 35,797 | 612 | 1.71 | 62.1 |
| 울산광역시 | 31,704 | 767 | 2.42 | 58.9 |
| 세종시 | 7,499 | 39 | 0.52 | 77.3 |
| 경기도 | 293,391 | 1,410 | 0.48 | 51.0 |
| 강원도 | 83,446 | 356 | 0.43 | 37.9 |
| 충청북도 | 66,381 | 812 | 1.22 | 40.7 |
| 충청남도 | 91,304 | 449 | 0.49 | 39.9 |
| 전라북도 | 88,025 | 988 | 1.12 | 34.2 |
| 전라남도 | 111,188 | 631 | 0.57 | 32.2 |
| 경상북도 | 133,378 | 1,072 | 0.80 | 37.6 |
| 경상남도 | 125,659 | 816 | 0.65 | 41.0 |
| 제주도 | 34,450 | 365 | 1.06 | 65.6 |
| 합계 | 1,620,661 | 12,570 | (평균) 0.78 | - |

주 : 1) 총예산 - 2014년 시도별 세출결산 순계 기준

2) 재정자주도 - 본청(총계규모) 기준

자료 : 한국과학기술기획평가원(2016), 2015년도 지방과학기술연감 참조

(3) 지역 R&D 체계 개편 방안

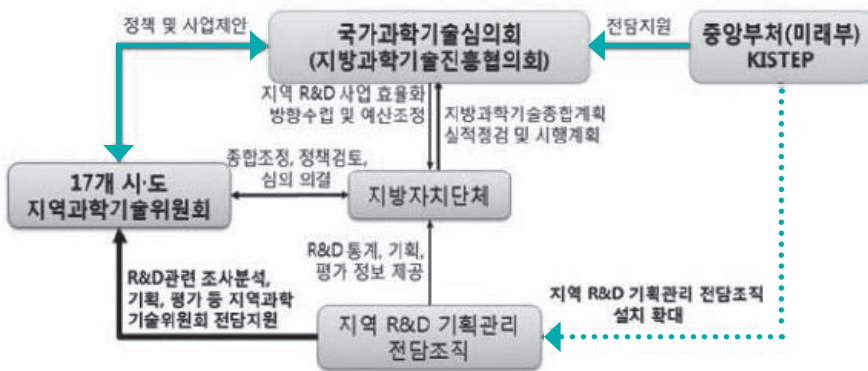
한국과학기술기획평가원(2016)에 따르면, 중앙정부 주도로 이루어져온 지역 R&D가 지속적으로 확대되는 지역 R&D 투자 규모와 다양한 지역 수요를 감당할 수 없는 한계에 직면하고 최근 지역R&D 투자에 대한 지자체의 높은 관심과 노력 등을 고려해 볼 때 지역 주도의 R&D 투자 체제의 패러다임 전환이 필요하다고 주장하고 있다.

또한, 이러한 지역 주도의 R&D 추진을 위해서는 무엇보다도 각 지자체별 지역R&D 기획·관리 전담기관이 설립되어 지역 내 R&D 정책에 지역의 특수성을 반영할 수 있는 종합적인 R&D 관리체계 확립 등 지역R&D 기획·관리 역량 확보가 선결되어야 함을 피력하고 있으며, 현재 조성되고 있는 과학기술진흥원, 연구개발지원단 등을 확대 개편하는 시도도 하고 있다.

하지만, 이는 어디까지나 미래창조과학부라는 중앙부처만의 개편 안이고, 지역R&D를 협소하게 정의하고 있는 등의 문제점이 있고, 광역자치단체별로 재정자주도 등에 따라 전담조직도 부익부 빈익빈 현상을 보이고 있는 실정이다.

결국, 이는 다시 지방자치단체의 예산 상의 문제로 귀결될 수 있으므로, 중앙부처 차원의 지속적인 예산 투입 및 발전에 대한 로드맵 등이 선결되어야 함을 알 수 있다.

〈그림 2〉 지역 R&D 수행 주체별 조직체계(안)



자료 : 한국과학기술기획평가원(2016), 2015년도 과학기술연감

3. 지방 산업정책 체계와 개편 방안

1) 지역산업정책의 추진 과정과 주요 변화

우리나라 지역산업정책은 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 지역산업정책이 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 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.⁷⁾

〈표 4〉 지역산업정책 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

7) 비록 명맥은 유지하였지만, 지역의 경쟁력 강화를 위한 예산은 오히려 정체되거나 삭감되었고, '광역경제권선도산업'처럼 효율화를 앞장 세운 대기업 위주의 지역 R&D 재편이라든가, 수도권을 제외한 지역산업에 대한 철학을 없애고, 균형발전위원회를 지역발전위원회로 이름을 바꾸면서 수도권도 지역산업에 끼워넣는 등의 지역균형발전에 대한 최초의 합의를 퇴색시키고 있다.

2) 지역발전특별회계 자원 추이

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 선화한 것이고, 생활계정은 지역계정이라는 이름으로 이명박 정부 전까지 추진되어 오다가 광역계정에 역전되었다.

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

〈표 5〉 지역발전특별회계 자원규모

(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 : 지역발전위원회(2017), 지역발전특별회계 2016년 운영현황과 평가결과의 특징

새 정부에서는 지역균형발전의 동력이 재추진될 전망으로 추정되며, 실질적으로 줄어들고 있는 지방정부가 컨트롤할 수 있는 지역사업의 예산은 확대되는 것이 전망이 되고 있고, 특히 세종계정은 지속적으로 성장할 것으로 보인다.

따라서, 유명무실화되고 있는 국제과학비즈니스벨트 사업으로 연계되어 있는 거점-기능 지구 사업의 실질적인 연계를 통하여 대전과 세종이 함께 성장할 수 있는 방법이 보다 확대될 것으로 보이며, 지자체에서도 선제적으로 투자할 수 있는 여건이 조성될 것으로 보인다.

Ⅲ. 국가 경쟁력 강화를 위한 지방 컨트롤타워 효율화 방안

1. 지방재정 자원 및 자율성 강화

2005년 균형발전특별회계 도입 이후 지역발전특별회계를 ‘포괄보조금⁸⁾’으로 운영해 왔으나, 실질적인 포괄보조금의 형태가 아니라는 견해가 지배적이다.(송미령 · 권인혜, 2011)

그렇다면, 실제로 지역발전을 매개로 한 국가 경쟁력 강화를 위해서는 국가 재정으로 지방재정의 재원을 마련하고, 이를 위하여 포괄보조금의 실질적인 성과 평가 연동을 통한 책임을 지방정부에 지우되, 그 자율성은 지금보다 더 보장하는 측면으로 발전해 나가야 한다.

이를 위해서는 지방재정사업에 대한 프로그램에 대한 자율성을 보장하여야 하며, 사업별 자율 지표를 통하여 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 하여야 한다.

새 정부에서는 지방분권을 강화하는 측면에서 기초자치단체의 사업 중 중소기업을 지원하는 프로그램 등에 한하여 포괄보조금 형태의 보조금 사업을 시범적으로 시작하는 것도 중요하다고 하겠다.

광역자치단체는 지역산업진흥사업을 통하여 근 20년 동안의 노하우를 나름대로 가지고 있으며, 보다 복잡하고 어려운 사업들도 자율성을 갖길 원하지만, 실제 주민들이 피부에 와 닿을 수 있고, 풀뿌리 민주주의를 실현하는 기초자치단체에서는 많은 어려움이 있는 것이 사실이다.

따라서, 새 정부 초기에는 시범사업을 빠르게 진행하면서, 기초자치단체의 실력을 배양할 수 있도록 배려하여야 하고, 지역 내 전문 전담기관을 통하여 협업할 수 있는 체제 정비도 동시에 필요하다고 하겠다.

2. 지방과학기술 및 산업정책 컨트롤타워 효율화

1) 부처 간 벽을 허물어야 한다

지역발전정책과 지방 과학기술정책은 각론에서는 다르다고 볼 수 있지만, 본질적인 측면, 예산 구조로 보면, R&D예산으로 구성되어 있다. 따라서, 이 두 가지 정책 방향은 보다 큰 틀에서 논의되어야 하고, 일원화해야함에도 부처 간 협의가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문에 정부사업들 간 유사, 중복에 대한 논란이 끊이지 않는 것이다.

8) 포괄보조금은 재원 사용자에게 자율성을 보장하여 지역의 사업 선호를 극대화하고, 불필요한 사업을 수행하지 않도록 예산 편성 권리를 보장하는 것으로 의의를 찾을 수 있음

아래 표에서 보는 바와 같이 지향점이나 중점 영역은 다르지만, 모두 지역 내에 있는 혁신기관 들이며, 지역의 자산들인 것이다. 우리나라의 미래 먹거리를 위한 경쟁력있는 중소기업을 육성 하는 지방정부의 역할이 중요해지고 있는 만큼, 지방정부에서 컨트롤할 수 있는 능력을 배양해 야 하며, 그만큼 전문 기관의 역할이 중요하다고 볼 수 있는 것이다.

〈표 6〉 과학기술 거버넌스와 산업 거버넌스 비교

| 구분 | | 과학기술 거버넌스 | 산업거버넌스 |
|-------|------|----------------------------|-------------------------|
| 상부 | 조직 | 국가과학기술심의회 (지방과학기술진흥협의회) | 지역발전위원회 |
| | 계획 | 과학기술기본계획 지방과학기술진흥종합계획 | 지역발전 5개년 계획 지역산업진흥계획 |
| | 주요부처 | 미래과학창조부 | 산업통상자원부 |
| | 관리기관 | 한국연구재단 | 한국산업기술진흥원 |
| 하부 | 지방정부 | 지자체 | 지자체 |
| | 관리기관 | 대학겸 산학협력단 지역 연구개발지원단 | 테크노파크 지역특화센터 |
| | 정책대상 | 대학, 연구기관 | 기업체, 대학 |
| 지향점 | | 과학점 관점 지역 과학기술역량강화 | 산업적 관점 지역경제 활성화 |
| 중점 영역 | | 기초과학육성과 인력양성 | 응용기술개발 |
| 성과측정 | | 논문, 특허, 인력양성 등 | 특허, 매출액, 기술이전, 고용 등 |

자료 : 차두원(2012), 지역산업육성을 위한 거버넌스 개편방안 참조

대전의 경우에는 미래과학창조부에서 연구개발특구진흥재단, 연구개발지원단 조직이 있으며, 산업통상자원부로부터는 대전테크노파크 및 특화센터 등을 두고 있으며, 세종은 아직 소규모의 연구개발지원단과 미니테크노파크인 세종지역산업기획단을 두고 있다.

특히, 대전은 과학기술 거버넌스만 하더라도 출연연 및 연구개발특구진흥재단, 연구개발지원 단 등이 혼재하고 있으며, 중소기업기술정보진흥원, 경제진흥원 등의 중기청 관련 기관과 함께 테크노파크와의 거버넌스 등 중소기업 입장에서는 복잡한 지원 체계 등으로 인해 중복 지원을 받고 있는 실정이기도 하다. 세종은 아직 중기청 관련 기관도 전무하고, 대전충남중소기업청, 한국무역협회, KOTRA 등 대전에 상주하고 있는 기관이 중소기업 지원 업무를 위임받아 위탁 업무를 수행하고 있어, 비효율성을 야기하고 있는 실정이다.

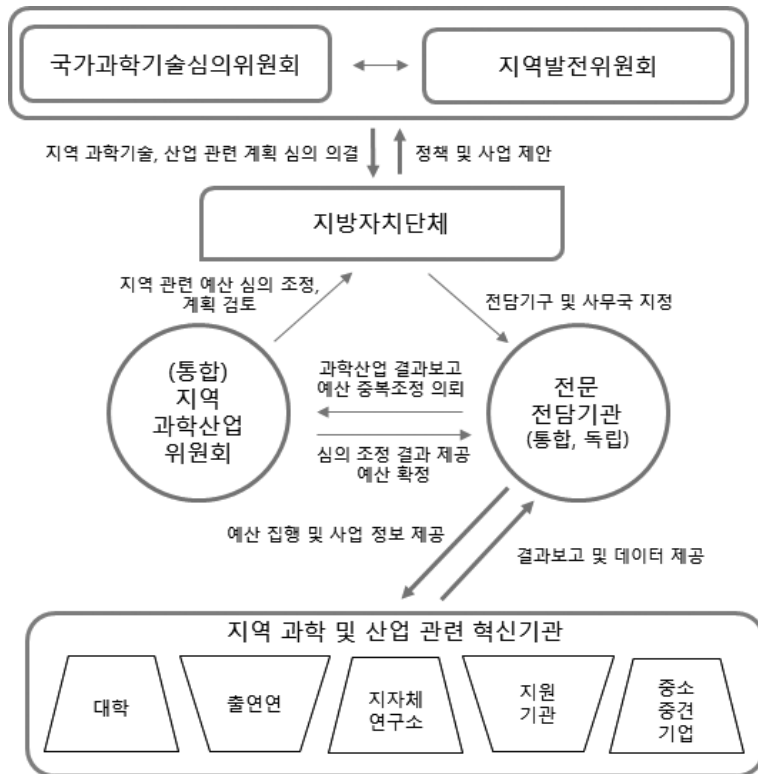
따라서, 아래의 그림처럼 차두원(2012)의 개편방안 중 지역R&D거버넌스 구축을 참조하여 현실에 맞게 수정하여 제시한 것이다.

우선 중앙차원의 협업 체계 및 거버넌스 조정이 필요하다고 볼 수 있다. 미래부의 국과심, 지역발전위원회의 중앙 정부차원의 일원화가 되지 않는다고 가정했을 때에는, 단일 창구로 구성되어 있는 지방자치단체로 하여금 포괄보조금 사업자로서의 기능을 부여하고, 전문 전담기관을 지역 형편에 맞게 각각 독립적으로 하거나, 일원화시키는 방안이 중요하다고 볼 수 있다.

다만, 지자체별로 혼재되어 있는 지역과학기술위원회 및 지역산업발전위원회 등의 기능을 통합하여 일원화하는 등의 비효율성을 제거하고, 전문 전담기관도 지자체 사정에 따라 통합 혹은 독립하도록 조정하는 것이 바람직하다.

지자체에서 중소기업 및 대학, 연구소 등이 융합할 수 있고, 미래 먹거리 사업을 위한 준비를 제대로 할 수 있도록 전담기관의 역할 정립이 중요하며, 이를 컨트롤할 수 있는 (가칭) 지역과학 산업위원회의 전문성 또는 독립성도 보장되어야 할 것이다.

〈그림 3〉 지역 과학기술 및 산업정책 컨트롤타워 조정 예시



자료 : 차두원(2012), 지역산업육성을 위한 거버넌스 개편방안 참조 (수정)

3. 중앙-지방 협업 체계 구축

지역의 발전은 곧 국가 경쟁력을 견인하는 시대로 들어왔다. 따라서 국가 경쟁력 강화를 위해서는 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 실질적인 'bottom-up' 체제로 변환되어야 하며, 이를 통한 진정한 지방 분권에 대한 시스템이 필요한 것이다.

헌법 제1조 3항에 '대한민국은 지방분권 국가'임이 명시되어 있으며, 대한민국의 근간인 헌법 정신에 준거하여 실질적인 지방분권 국가로 나아가야 할 것이다.

다만, 현재 지방정부에 따라 실질적인 지방분권이 작동되기 위한 준비도가 사뭇 다르기 때문에 자칫 포괄보조금의 현실화, 컨트롤 타워에 대한 전권을 부여하기에는 그만큼 위험도가 따르기도 하다.

지역산업진흥사업은 20년이 흘렀어도 여전히 많은 지방자치단체에서는 국가 사무의 한 축으로서 인식하고 있으며, 전문적인 지식이 필요함에도 머물다가 가는 자리로만 보여지고 있다. 게다가 이를 위한 많은 공공기관은 지자체장의 정치 이념 및 정치적 자리 나눠주기 식의 재편에 따라 본연의 기능을 상실할 수 있는 바, 이를 위한 제도적 규제 등도 함께 정리가 되어야 한다.

따라서, 중앙에서는 지방과 협업 시스템을 구축하되, 효율적으로 만들어지는 전문기관들이 지자체장 및 지자체 공무원들의 승진 도구로 전락하지 않도록 관리 감독하도록 하며, 지역의 기업 및 주민이 실질적인 도움을 체감할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서 중앙 혹은, 청와대 차원의 지역발전위원회의 실질적인 권한 격상과 함께 지역에 있는 전문기관의 관리 감독 권한을 대폭 강화하는 한편, 지자체가 같이 의사결정을 할 수 있는 협업 체계의 상설화가 필요하다고 판단된다.

참고문헌

- 김영수 · 변창욱(2015), 저성장 추세의 지역경제 영향 분석과 지역산업정책 방향 모색, 한국지역정책학회
- 김현아(2014), 지역발전정책과 재정정책, 한국조세재정연구원
- 김현아(2017), 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석, 한국조세재정연구원
- 박재곤 외(2014), 지역산업정책의 주요 이슈 분석과 개선방향, 한국산업연구원
- 송미령 · 권인혜(2011), 포괄보조금 제도 운영의 실태와 개선 방향, 한국농촌경제연구원
- 육동일(2016), 지방자치와 분권의 현황과 문제점 및 향후 과제, 한국주민자치중앙회
- 지역발전위원회(2015), 저성장 시대의 지역발전정책과 대안적 지역발전 지표 개발의 방향 설정 연구
- 차두원(2012), 지역산업육성을 위한 거버넌스 개편방안, 지역발전위원회
- 하능식(2017), 재정분권 수준의 평가와 정책적 시사점, 한국지방세연구원
- 미래창조과학부(2016), <2015 지방과학기술연감>
- 미래창조과학부(2016), <2015 과학기술연감>
- Bartolini, David, Sibylle Stossberg, Hansjoerg Bloechliger, Fiscal Decentralization and Regional Disparities, OECD Working Paper, No.1330, 2016
- Ben Canada(2002), Federal Grants to State and Local Government: Overview and Characteristics, CRS Report for Congress
- Kim, Lotz and Bloechliger, Measuring Fiscal Decentralization, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD & KIPF, 2013
- 미래창조과학부(2016.12.21.), '17개 지자체, 지역과학기술 거버넌스 고도화 본격 추진'

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새 정부의 대전세종 과학기술 지방정책

2장

김성현 한국전자통신연구원 책임연구원

새 정부의 대전세종 과학기술지방정책

김 성 현 한국전자통신연구원 책임연구원

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 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, 바이오 기술, 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.(금동화, 2016) 과학기술 관점에서 새로운 세상으로 진입하는 이 시기는 국가적으로 아주 중요한 시기이다. 역동적이던 우리나라의 경제성장은 최근 급속히 떨어져 2%대 진입을 걱정해야 하는 상태임에도 경제성장을 이끌 성장동력은 잘 보이지 않는다는데 전국가적 위기감이 팽배해 가고 있다. 이러한 상황에서 제4차 산업혁명은 우리나라 경제 재 도약과 우리 국민의 삶의 질 향상에 새로운 심장이 될 수 있을 것이다. 우리 과학기술계가 정부와 협력하여 적극 기여해야 할 것이다.

제4차 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 '제1차 지방과학기술진흥종합계획'이 수립·시행된 바 있다. 국가과학기술위원회에서 지난 2013년 7월 8일 제출된 '제4차 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 실현의 도구적 성격으로 정의되고 있다. 박근혜 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 혁신역량 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.

II. 미래창조과학부의 탄생 및 과학기술 지방정책

1. 미래창조과학부의 탄생

미래창조과학부는 이전 정부의 과학기술 홀대론이 논란이 되자 2012년 대통령 선거 당시 여당의 박근혜 후보가 국내 과학기술자 및 정보통신기술자들과의 대담에서 과학기술부를 부활

하겠다는 공약을 내걸었고, 이를 기반으로 2013년 박근혜 정부의 출범과 함께 단행된 정부조직 개편을 통해 ‘창조경제’를 모토로 ‘미래창조과학부’라는 명칭으로 탄생하게 되었다. 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.

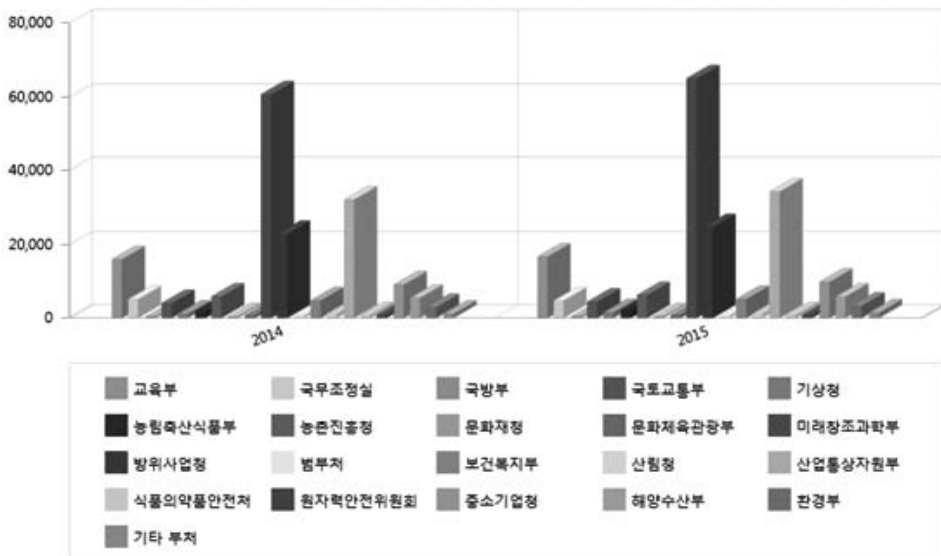
미래창조과학부는 문화부(디지털콘텐츠 및 방송 광고), 지식경제부(우정사업본부, ICT연구개발, 정보통신산업진흥), 교육부(과학기술기능), 국가과학기술위(과학기술기능), 지경부(과학기술기능), 안전행정부(국자정보화, 정보보안, 정보문화), 교과부(산학협력기능, 기초기술연구회), 방송통신위(방송통신융합 진흥 기능), 총리실(지식재산위원회의, 지식재산전략기획단) 등의 기능을 이관 받아 과학기술 및 정보통신, 방송 정책을 총괄하게 되었다.

그림 1에 2014-2015년도 ‘부처별 국가연구개발사업 투자 추이’를 나타내었다.(NTIS 현황.통계, sts.ntis.go.kr/ntisStats.jsp) 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. 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 | | | 교육부 |
| 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)



2. 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.(국가과학기술심의회, www.nstc.go.kr)

3. 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, 산업 간의 벽을 허문 경계선에 창조의 꽃을 피우는 것이다. 기존의 시장을 단순히 확대하는 방식에서 벗어나 융합의 터전 위에 새로운 시장, 새로운 일자리를 만드는 것이다. 창조경제의 중심에

는 제가 핵심적인 가치를 두고 있는 과학기술과 IT산업이 있다."고 정의했다.⁶⁾ 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 2일자 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."(신동희, 2014)라고 말하면서 창조경제의 개념이 여전히 국민들이나 학자들 사이에서 정확히 정립되지 않았음을 말하고 있다. 현재 창조경제 홈페이지에는 "창조경제는 국민 개개인의 창의적 아이디어를 바탕으로 과학기술과 IT를 접목하고, 산업과 산업, 산업과 문화의 융합을 촉진해 새로운 시장과 일자리를 만드는 것입니다."라고 정의하고 있다.

4. 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 2참조) 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. 또한 정부는 "창조경제의 실현을 위하여 정부와 민간의 역량을 결집하고 민관 협력을 촉진하며 범정부적인 창조경제의 추진을 위

하여 창조경제 민관협의회, 창조경제위원회 및 민관합동 창조경제추진단을 설치·운영하려는” 목적으로(창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정, 2013) “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 창조경제 혁신센터가 삼성과 손을 잡고 확대 출범한다. 이 후, 2014년 10월 10일 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 2에 나타낸 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 2〉 전국 창조경제혁신센터 및 대기업 기부금 현황



5. 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 '의원청부 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.

하지만 다양한 논점에 의해 야당과 시민단체들의 반발에 직면하고 있다. 참여연대는 규제프리존법을 박근혜정부가 대기업에 주는 특혜법이라고 규정하고 있다. 정부는 "규제특례는 기업 규모와 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 있었다고 하였다. 경상북도와 삼성의 의료산업, 강원도와 네이버의 빅데이터 관련 사업, 전라남도과 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

는 것이다. 창조경제는 처음부터 재벌과 정권의 유착에서 시작되었고 규제프리존법과 창조경제혁신센터, 재벌과 전경련은 매우 밀접하게 연결되어 있다고 주장하고 있다.(이경민, 2017)

6. 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('05년 제1차 특구육성종합계획, '11년 제2차 특구육성종합계획 수립). 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(제3차 연구개발특구육성종합계획(안)). 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 자원, 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, 광주의 친환경 자동차부품, 대구의 스마트지식서비스, 부산의 조선해양 플랜트, 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.

7. 지방과학기술진흥종합계획(제4차)

‘과학기술기본법’ 제8조, ‘지방과학기술진흥종합계획’에 따라 매 5년마다 수립되는 ‘제 3차 지방과학기술진흥종합계획(‘08~’12)’이 종료됨에 따라 2013년 7월, 제4차 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 40,827억원이다. 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 통합 정보시스템을 구축하고 지자체 예산 체계의 관리·분석을 위해 R&D 코드 도입 추진한다. 소요 예산은 국비, 지방비, 기타 포함 1,489억원이다. 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 촉진한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 25,303억원이다. 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 0억원이다. 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 경

쟁력 제고 및 특성화를 추진하고 지역 수요에 부합하는 산업 및 장비 인력 양성을 추진하고, 지역 R&D를 통해 일자리를 창출하고 과학기술 인력이 지역에 정착할 수 있는 기반 확충한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 11,033억원이다. 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 99,932억원이다. 마지막으로, 지역 특성을 반영한 산·학·연 협력 활성화이다. 과기특성화대학을 기술사업화 전진기지의 선도모델로 육성하고 지역대학과 출연(연)의 협력 확대하고, 산학연을 통한 중소기업 기술 지원을 강화하고 지역 대학·연구기관 기반 중소벤처기업 설립 지원한다. 소요예산은 국비, 지방비, 기타 포함 24,840억원이다.

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.

Ⅲ. 새 정부의 지방과학기술 정책

1. 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 살펴봐야 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 높이는 데 우선순위를 줘야 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.(김태진, 2017) 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.

2. 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 현실이다. 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(미래창조과학부 보도자료 13차, 14차)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.

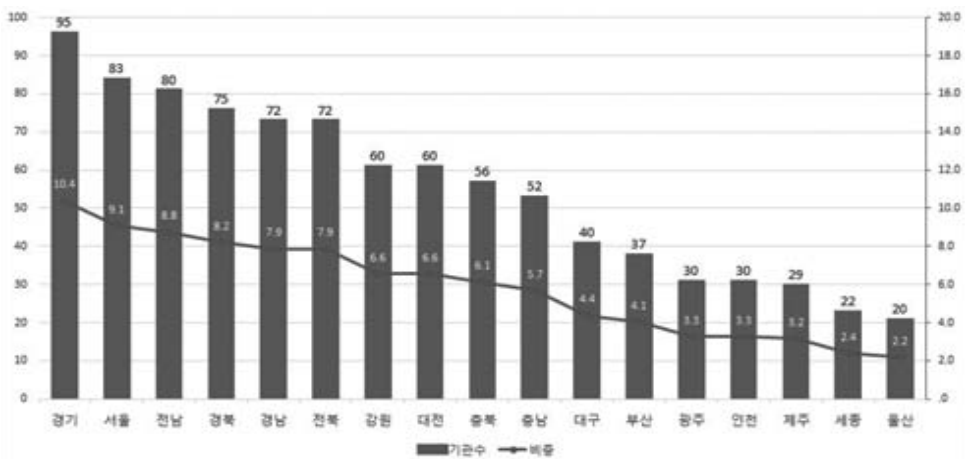
또한 ‘지방과학기술진흥협의회’를 활성화해야 한다. 지역별 맞춤형 R&D 전략과 투자전략을 수립하고 집행하기 위해서는 실제 R&D에 종사하고 있는 기관의 의견과 투자가 필요한 기관의 의견이 지자체의 상황에 능동적으로 반영되는 체계가 필요하다. 기 작성된 지자체의 과학기술정책안의 검토 차원을 넘어 기획단계에서 직접 참여할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. 각 지자체에서 과학기술 R&D를 직접 수행하거나 투자의 대상이 될 기관이 직접 지자체의 과학기술 정책

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 출연 연 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 공공연구기관 소재의 지역별 현황을 나타내었다.(박동배, 2015) 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)(윤문섭, 2012) 지역공공기관이 자체 연구방향의 기획단계에서 각 지역의 인프라를 활용할 방안을 마련하여 지역에 미치는 영향을 극대화할 필요가 있다.

〈그림 3〉 지역 공공연구기관 소재 지역 현황



〈표 2〉 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

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 준비해야 할 것이다.

4) 관리부처의 업무조정

각 부처가 각각 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.

IV. 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.

참고문헌

- 금동화(2016), <다가올 제4차 산업혁명, 과학기술의 새로운 기회>, 과학과 기술
- 이경민(2017), <규제프리존법, 폐기가 답이다>, 월간참여사회
- 김태진(2017), “대선 앞두고 ‘미래부’ 개편 논의 불붙기 시작”, ZDNetKorea
- 박동배, 홍사균, 이주량, 심성철, 정선화, 서용석(2015), 지역 공공연구조직 활성화 방안: 국내외 지역 공공연구 조직 분포 및 현황 조사연구, 과학기술정책연구원
- 윤문섭, 박동배, 신영규, 유하영(2012), 지역이 주도하는 지역 연구개발 활성화 방안, 과학기술정책연구원
- 창조경제 민관협의회 등의 설치 및 운영에 관한 규정(대통령령, 2013.12.30)
- 05년 제1차 특구육성종합계획('06~'10), '11년 제2차 특구육성종합계획('11~'15)
- 제3차 연구개발특구육성종합계획(안)
- 제4차 지방과학기술진흥종합계획('13~'17)
- 미래창조과학부 보도자료 13차(2016.9.30), 14차(2016.12.30)
- NTIS 현황.통계 sts.ntis.go.kr/ntisStats.jsp
- 창조경제 홈페이지 policy.creativekorea.or.kr
- <http://www.etnews.com/20141023000253>

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새 정부의
대전세종
국토교통정책

3장

임윤택 한밭대학교 교수

새 정부의 대전세종 국토교통정책

국토교통분야

임윤택 한밭대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

국토는 국가를 형성하는 공간적 범위인 동시에 국가를 유지하는 자원으로써 국토자원의 경쟁력은 국가발전의 핵심 요소이다. 우리나라의 경제성장기에 교통, 수자원 등 각종 인프라는 국가 경제성장의 기반이었고, 주택 및 토지는 경제발전의 성과를 나누어 주는 배분정책 중 가장 중요한 부분이었다(권도엽 외, 2015).

그러나 최근 들어 국정에서 국토교통분야의 상대적 중요성은 점차 축소되고 있다. SOC 분야 재정규모만 보아도 2010년 25.1 조원 으로서 중앙정부 총지출 대비 8.6%에서 2016년에는 23.7조원, 6.1%로 축소되고 있다(국회예산정책처). 이는 그동안 SOC 확충이라는 국가의 역할이 어느 정도 수준에 올라왔기 때문일 수 있지만, 오히려 복지나 교육 부문 등 타 분야에 대한 예산소요가 확대되어 재원을 조달하기 어려운 측면도 있을 것으로 판단된다. 국토교통분야가 국가 경제성장의 기반인 SOC의 공급 뿐 아니라 국토의 균형발전, 주거환경의 관리 등 경제성장기 이후의 국토와 국민의 삶에 직접적으로 관련되어 있음을 감안한다면 차기 정부에서 반드시 비중있게 정책을 수립하고 실행해야 하는 부문으로 판단된다.

본고에서는 그동안 국토교통 분야의 정책 기능들과 관련하여 차기 정부에서 고려해야 하는 지방정책들을 살펴보고 필요한 제안을 하고자 한다.

II. 중앙정부의 국토교통분야 주요 정책과 비전

1) 국토교통분야 주요 정책과 조직구성

국토교통 분야는 일제로부터의 독립 이후, 남북분단과 한국전쟁을 거치면서 국가의 기반을 갖추기 위해 국가적 역량을 집중하여 육성한 분야이다. 1948년 교통부 설치를 시작으로 1955년 부흥부, 1962년 건설부를 설치하여 산업단지, 도시, 주택, 수자원 및 도로 등 사회간접자본의 개발과 국민들의 생활기반 구축 업무를 담당하였다. 1994년에는 건설부와 교통부가 통합하여 건설교통부를 창설하였고, 2008년에는 해양수산부의 기능 대부분을 이관하여 국토해양부를 설립하여 2013년 해양수산부로 이관시까지 국가가 물리적 기반에 관련된 대부분의 기능을 수행하였다. 국토교통분야 정부조직의 간략한 연혁은 <표 1>에서 보는 바와 같다.

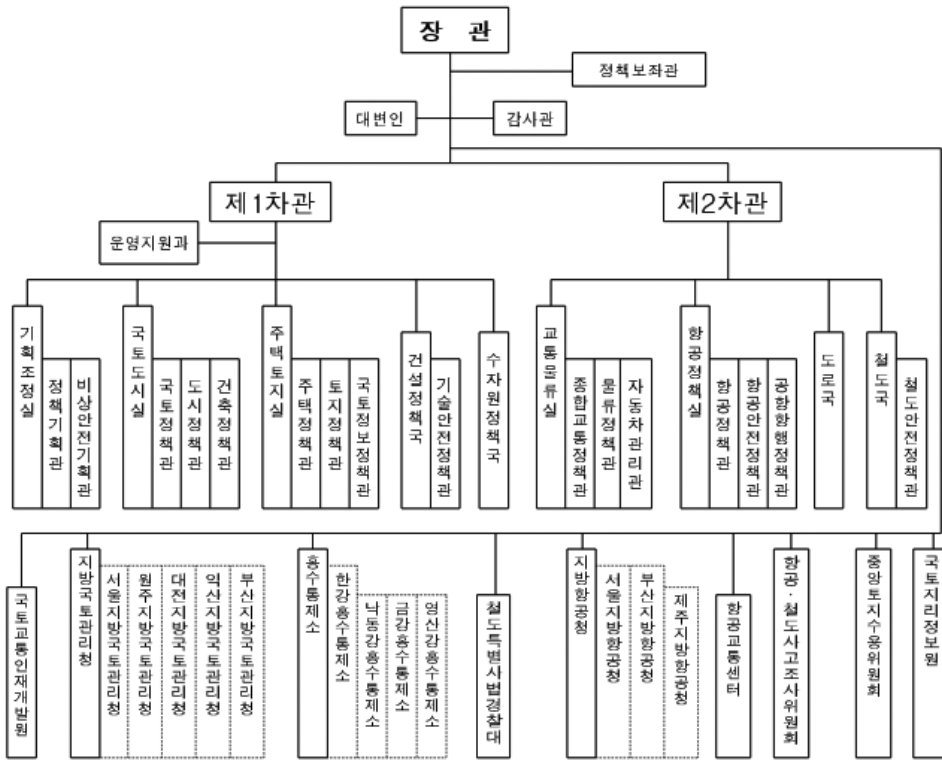
<표 1> 국토교통분야 정부조직의 간략 연혁

| 연도 | 내용 | 비고 |
|-------|-------------|--|
| 1948년 | 교통부 설립 | |
| 1955년 | 부흥부 설립 | |
| 1962년 | 건설부 설립 | 산업단지, 도시, 주택, 수자원업무 총괄 교통부에서 도로 업무 이관 |
| 1994년 | 건설교통부 창설 | 건설부와 교통부 통합 |
| 2008년 | 국토해양부 설립 | 해양수산부의 물류, 항만 및 해양환경 행정자치부의 지적업무 통합 |
| 2013년 | 국토교통부로 명칭변경 | 해양관련 업무 해양수산부 이관 |

현재 국토교통 부문의 업무를 총괄하는 국토교통부는 2017년 기준 정원 3,982명, 2차관 5실 4국 18관으로 구성되어 있으며, 1차 소속기관 18개, 2차 41개 그리고 3차 28개 기관이 소속되어 있다. 1차관은 국토·도시, 주택·토지, 건설정책 및 수자원 관련 부서를, 2차관은 교통물류, 항공, 도로 및 철도 관련 부서를 관장하고 있다.

국토교통부의 주요 정책기능으로는 국토의 총체적 발전을 기획하는 국토 및 지역개발정책, 도시와 주변지역의 효율적 토지이용과 성장관리정책, 주거환경과 이를 위한 토지공급정책, 도로·철도·항공 등의 교통인프라 관련 정책, 수량의 확보와 관리 등 수자원정책 그리고 건설경제 육성을 위한 건설산업정책 등으로 구성되어 있다. 이와 같은 국토교통분야의 정책기능은 해당 중앙부처인 국토교통부의 조직구성(그림 1)과도 밀접하게 관련되어 있다.

〈그림 1〉 2017년 국토교통부 조직구성



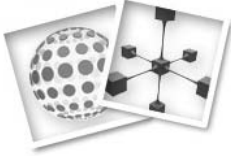
자료 : 2017년 국토교통부 주요정책 추진계획, 2017. 1

2) 국토교통분야의 국가 정책목표와 국정과제

국토교통부가 설정한 국토 및 교통분야의 비전과 목표를 살펴보면 국가의 물리적 기반이 나아가야 할 방향을 알 수 있다. 국토교통부의 비전으로는 ‘살기 좋은 국토, 편리한 교통’으로 설정되어 국가의 물리적 기반이 국민들이 삶에 있어서 가장 근본적인 역할을 하고자 함을 알 수 있다. 또한, 목표로서는 1. 균형있는 국토발전과 환경과 조화되는 국토관리, 2. 보편적 주거복지를 통한 서민 주거안정 실현, 3. 안전하고 편리한 교통서비스 제공 그리고, 4. 효율적인 물류체계 구축과 글로벌 항공강국 실현을 제시함으로써 과거와 같이 경제성장을 견인하는 역할에서 국토의 균형발전과 복지, 편리하고 효율적인 교통서비스를 제공하고자 하는 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 국토교통부 비전과 목표

VISION



살기 좋은 국토, 편리한 교통

MISSION

균형있는 국토발전과
환경과 조화되는 국토관리

보편적 주거복지를 통한
서민 주거안정 실현

안전하고 편리한
교통서비스 제공

효율적인 물류체계 구축과
글로벌 항공강국 실현



자료 : www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_87/DTL.jsp

특히, 2013년에 출범한 박근혜 정부의 140대 국정과제에는 교통체계·해운 선진화 및 건설·원전산업 해외진출 지원, 서민 주거안정 추진, 영세 운송업 등 선진화, 주택매매시장 정상화, 항공, 해양 등 교통안전 선진화, 지역주도 맞춤형 지역균형 발전 추진, 지역경제 활력 제고 그리고 생태휴식공간 확대 등 행복한 생활문화공간 조성 등 총 8개 항목이 포함되어 국가적 과제로 추진된 바 있다.

Ⅲ. 국토교통분야 부문별 주요 정책 평가와 새정부의 방향

본 장에서는 국토교통분야의 9개 세부 분야별로 박근혜 정부의 주요 정책을 표시하고, 이에 대한 차기 정부의 정책방향을 간단히 제시하고자 한다.

1) 국토분야

주요정책

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

노무현 전 대통령의 대선공약으로 추진되었던 세종시 개발사업은 이명박, 박근혜 정부 통치 기간 동안 많은 우여곡절을 거치면서도 빠른 속도로 자리를 잡아가고 있다. 최근에는 청와대, 국회 등의 기관을 이전시켜 명실상부한 행정수도로서 세종시가 기능할 수 있도록 하자는 주장이 제기되고 있다. 서울과 세종시의 행정기능 통합 또는 분담은 보다 심도있는 검토를 통해 결정하는 것이 필요하지만 세종시의 자족성 확보와 구 연기군 지역(읍면지역)과의 통합을 위한 노력은 중앙정부와 지방정부(세종특별자치시)가 합심하여 시급하게 추진해야 할 과제이다. 한편, 세종시와 함께 지방 중추도시권으로 육성하고자 했던 기업도시와 혁신도시 등의 성장동력과 생활인프라 확보는 매우 미비한 것으로 평가되고 있어 지역 균형발전 차원에서 세심한 배려와 지원이 필요한 것으로 판단된다.

박근혜 정부에서는 「지역균형발전 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 규정되어 있던 개발촉진지구, 특정지역, 신발전지역 등의 군소 지역개발 관련 정책을 통합하여 신설된 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 의한 지역개발사업으로 변경하여 추진하고 있다. 그러나 사업의 평가 및 지원 관련 절차가 늦어지면서 특히 낙후된 지역들의 생활인프라를 중앙정부 차원에서 지원하는 각종 지역개발사업들이 추진되지 못하고 있는 실정이다. 그 외에, 그동안 국가 및 지역발전에 큰 기여를 해 왔던 산업단지 조성에 있어서는 글로벌 트렌드에 맞춘 산업단지 지원정책을 발굴하지 못함으로써 조선업(울산, 거제, 군산 등) 등 특정 분야에 특화된 지역의 침체를 주도하였다는 오명을 쓰고 있다. 향후 국가 경제를 이끌 수 있는 첨단분야 특화 산업단지, 지역산업을 글로벌 산업으로 육성할 수 있는 지역특화 산업단지 등을 발굴하고 육성하는 정책을 통해 지속 가능한 지역 경제기반을 구축할 수 있도록 하여야 할 것이다.

2) 도시 및 건축분야

주요정책

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

최근 도시정책의 가장 큰 화두는 ‘도시재생’이다. 그동안 슬럼화된 도심 및 외곽 지역들을 일괄철거방식(clearance type)으로 재개발함으로써 도시용 토지를 공급했던 ‘도시재개발’ 정책은 도시의 외연적 확장을 초래하면서 상대적으로 도심지역의 쇠퇴를 초래하였다. 신도시나 신시가지 위주의 도시확장에 대비하여 기존도시에 새로운 기능을 도입, 창출함으로써 경제적, 사회적, 물리적으로 부흥시키는 도시재생사업은 2013년 6월에 제정된 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 통하여 선도사업을 선정하고 각 도시의 ‘도시재생전략계획’을 수립하도록 하여 도시의 개발이 아닌 도시의 재생으로 패러다임을 변경하는데 성공하였다. 그러나 각 도시들은 중앙정부의 선도사업 지원에만 의존하는 등 주민이 참여하는 진정한 도시재생을 도시공간에 착근시키지 못하고 있는 실정이다. 새 정부에서는 지방정부와 지역 주민이 주도하는 진정한 의미의 커뮤니티 재생으로써의 도시재생이 자리잡을 수 있도록 정책적 방향 설정과 제도적 지원에 집중함으로써 쇠퇴하는 지역을 다시 살리고 주민들이 살고싶은 도시공간을 만들어 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

이명박 정부 이후 토지이용 인허가 절차를 간소화하고 녹색건축물의 보급을 활성화 하는 등의 건축 및 도시계획 관련 성과가 있었으나, 현재 도시계획 현장에서 가장 큰 문제로 대두되고 있는 것은 대부분의 도시에서 2020년부터 도래하는 도시계획시설 일몰제에 대비하지 못하고 있다는 점이다. 그동안 도시의 지속적인 성장을 가정하여 수립된 각급 도시계획은 도시인구 감소, 도시계획시설에 대한 수요 미비 등에 탄력적으로 대응하지 못하고 공원특례사업과 같은 미봉책으로 일시적 방안을 제시하고 있으나 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있다. 새 정부에서는 도시의 트렌트 변화에 대응한 국가적 방향을 제시하고, 지방정부에서 이에 따른 현장 접근형 계획이 수립될 수 있도록 지원하여야 할 것이다.

3) 주택분야

주요정책

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

주택정책은 국토교통분야 정책 가운데에서 가장 국민의 삶과 가까운 부문이다. 최근 정권마다 새로운 형태의 주택정책으로써 도시형 생활주택, 행복주택, 뉴스테이와 같은 다양한 서민·중산층 대상 주택정책을 시행하였으나, 주거의 질 악화(도시형 생활주택), 그린벨트 등 도시자원의 훼손(행복주택), 실질적인 서민지원의 불가(뉴스테이) 등 다양한 부작용이 발생하였다. 이는 실수요자를 타겟으로 하지 않고 주택소유자를 대상으로 한 주택정책은 주택가격을 안정화시키지 못할 뿐 아니라 국민들에게 생활기반으로서의 주택을 공급하기 어렵다는 것을 증명하고 있다. 연령별 인구구조, 1~2인 가구의 비중 그리고 택지공급량 등 주택의 수요와 공급에 대한 지자체별 특징이 있기 때문에 각 지역별 맞춤형 정책이 제시되어야 함에도, 중앙정부는 동일한 정책을 전국에 적용하고 지자체는 해당 지역의 특성에 맞는 주택정책을 시행해 오지 못한 점이 있다. 따라서 새로운 정부에서는 각 지역별 주택시장 특성에 맞는 지자체의 주택정책을 지원하는 한편, 도시재생과 같은 정책과의 연계를 통해 서민과 중산층의 주거안정을 이루어야 할 것으로 판단된다.

특히, 주택에서 아파트의 비중이 59.9%이고, 아파트 거주가구의 비율이 48.1%로 지속적으로 상승하는 상황에서 공동주택에 대한 효율적 관리가 시급함에도 제대로 정착되고 있지 못한 실정이다. 공동주택은 말 그대로 공공재임을 인식하여 주민들과 지자체가 함께 관리하는 정책방향의 제시가 시급한 실정이다.

4) 토지 및 국토정보분야

주요정책

- 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 3.0 달성
- 공간정보를 활용한 새로운 일자리 창출
- 협력적 공간정보 생태계 조성을 통한 공간정보산업 육성
- 지적재조사를 통한 국민 재산권 보호 및 지역경제 활성화

최근 ICTs의 발전에 따라 부동산 및 토지정보를 일반에 공개하고 산업자원화 하는 정책이 시행되고 있으며, 이러한 과정은 시의적절하고 필수적인 과정으로 평가되고 있다. 그러나, 국토지리정보원의 지도 무상공급 정책 등이 아직 시작 단계이고 적극적이지 못해서 과거 IMF 직후 GIS 지도를 차량용 내비게이션 업체에 제공했을 때와 같은 관련 산업의 활성화 효과를 보지 못하고 있다.

향후 광역 및 기초지자체의 ICTs 연계 정책은 스마트시티로 귀결될 것으로 판단된다. 이를 위해서는 각 도시들이 가지고 있는 행정정보와 공간정보 그리고 도시 내 각종 디바이스들로부터의 센싱정보를 연계하여 시민들의 삶의 질을 향상시키는 지역맞춤형 공간기반 서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 시민들의 수요로부터 시작되어 도시민의 삶과 직접적으로 연관된 ICTs 기반 도시서비스가 향후 스마트시티 시장으로 연계되어 4차 산업혁명 시대의 국가경제를 견인할 수 있을 것이다.

부동산의 경우에는 금리 및 유가증권 시장과 연관되어 있기 때문에 관련 부서와의 종합적 정책이 이루어져야 함에도 불구하고 신규 택지공급(2기 신도시)과 같은 기존의 정책을 고수함으로써 특정 지역의 부동산가격 불안을 초래한 측면이 있으므로 지역의 상황에 기반한 세밀한 정책조율 과정을 수립하는 것이 필요하다고 판단된다.

5) 해외건설분야

주요정책

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

그동안 국가 경제개발과정을 견인한 건설산업은 국내의 SOC 공급이 한계에 도달하였다는 인식 하에 수주원을 해외에서 찾으려는 노력을 지속해 왔다. 그러나 이와 같은 노력이 정권홍보 등을 위한 악성수주(2010년 12월, UAE 원전 수주, 2016년 이란 52조원 규모 건설공사 수주 등)와 연계되면서 한국 건설의 잠재력을 오히려 훼손하는 결과를 가져오기도 하였다. 향후 국내 건설산업의 해외경쟁력 향상을 위해서는 기술개발, 법률 및 금융지원 등 큰 시각에 기반한 지원정책이 필요하다. 반면, 지역의 건설업도 해외경쟁력을 확보할 수 있는 방향과 지역 내의 수요에 대응할 수 있는 업종간의 조정 등 자체경쟁력 확보 방향 등 양방향성 정책을 통해 지역 내에서의 역할을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

6) 수자원분야

주요정책

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

우리나라의 수자원정책은 수량(국토부)과 수질(환경부)로 이원화 되어 있다. 최근 발전하고 있는 ICTs 기술들은 수질과 수량을 동시에 센싱하고 상호 연계하여 관리가 가능하기 때문에 수자원 관련 정책이 일원화 될 필요성이 있다.

중앙정부는 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 있어 지역 수자원에 대해 수량을 확보하고 수질을 유지할 수 있는 중장기적 방안을 제시하여야 할 것으로 판단된다. 수자원 분야의 경우는 중앙정부와 지자체가 긴밀히 협조함으로써 생활기반(생활용수), 경제기반(공업 및 농업용수) 그리고 생태기반(수변공간 및 수질)으로서의 수자원의 역할을 수행해 나갈 수 있을 것으로 판단된다.

7) 대중교통 및 자동차분야

주요정책

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

대중교통은 교통혼잡, 에너지소비, 오염물질 배출 등의 부정적인 영향을 줄일 뿐 아니라 개인 교통수단보다 비용이 적게 소요되기 때문에 저소득층의 복지에도 기여하고 있다. 대중교통을 확산시키기 위한 정책에도 불구하고 대중교통의 수단분담율은 2008년의 42.2%에서 2014년에는 40.3%로 감소하는 추세이므로 대도시권의 트램 등 도시재생 등의 정책과 연계한 대중교통 활성화 정책이 요구된다. 특히 대중교통이 더 많이 필요한 소도시나 농어촌 지역일수록 인구감소로 인하여 수요가 급감하는 실정이기 때문에 교통약자에 대한 복지 차원의 지방정부의 대중

교통 지원정책이 요구된다.

그 외에도 차기 정부는 2015년 미국 환경부(EPA)가 제기한 폭스바겐 사태에의 대응, 자율주행차 및 친환경 차량 등 선진적 자동차산업을 위해 보다 획기적인 정책의 발굴과 시행이 요구되는 시점이다.

8) 도로 및 물류분야

주요정책

- 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

우리나라는 고속도로 및 국도의 총 연장이 17,790km에 이르는 등 도로의 포화상태에 다다르고 있는 시점에서 서울-세종, 수원-광명 등 수도권외 수요가 충족되는 구간을 중심으로 한 도로건설에 치중함으로써 지역균형발전을 외면하고 있다. 현 시점에서 도로 및 물류분야의 정책방향은 양적인 공급 위주에서 사고의 감소나 도로의 첨단화 등 질적인 향상을 지향해야 한다. 지역의 정보를 도로에 연계함으로써 사고를 감소시키고 주행성능을 향상시키는 지역맞춤형 첨단도로를 구축할 수 있도록 지원하는 체계가 구축되어야 한다. 즉, 첨단기술을 적용한 안전체계 등을 지자체에 지원(전파)함으로써 고속도로와 국도 뿐 아닌 전체 도로를 대상으로 한 안전하고 효율적인 도로환경이 조성되어야 한다.

9) 철도 및 항공분야

주요정책

- 전국 주요 거점을 고속철도망으로 연결하여 2시간대 이동 실현
- 지속적인 도시 및 광역철도 확충으로 대도시권 안팎을 막힘없이 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 육성기반 마련

철도는 전통적인 서민 교통수단임에도 고속철도 개통 이후 수익성이 풍부한 고속철도 위주의 정책으로 인하여 철도 이용의 양극화를 가속화하였다. 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 외면해 왔다 (2013년 6월, 철도산업 발전방안, 국토교통부). 국가의 철도정책은 지역간 간선교통망으로써의 고속철도에 집중하되, 지역의 대중교통수단으로서의 일반철도에 대한 정책적 지원이 시급한 실정이다. 철도 외에 항공산업과 관련해서는 그동안 소홀했었던 지방공항 활성화를 위한 구체적인 정책발굴이 요구되는 시점이다.

IV. 국토교통 관련 주요 변화와 정책적 대응

1) 국토교통분야 주요 변화와 대응방안

국토교통분야의 가장 큰 특징은 경제성장기 주요 역할이었던 국가 성장 인프라의 공급이 어느 정도 포화상태에 다다르면서 이들에 대한 관리로 정책기조가 바뀌고 있다는 점이다. 이와 같은 과정에서 행자부(도시안전 등), 산업부(스마트시티 등), 환경부(수자원의 관리) 등 타 부처와 업무의 중복에 따른 갈등이 끊이지 않고 있다. 따라서 차기 정부에서는 국민 생활의 물리적 기반이 되는 국토교통분야의 업무에 대한 부처간 조정이 우선되어야 할 것이다.

광역이나 기초지자체 단위의 지역 차원에서 살펴볼 때, 국토부의 역할 중 하나는 낙후지역에 대한 지원을 통한 공간적 형평성을 추구하는 것이다. 그러나 도시재생이나 지역개발사업 등 현재의 정책수단으로는 지역균형발전에 대한 추진동력이 매우 약한 실정이다. 특히, 박근혜 정부에서 추진했던 대표적 지역정책인 지역행복생활권 정책도 존재감이 미미하여 국토균형발전이라는 지방에 주안점을 둔 정책목표 달성에 성공적이지 못한 것으로 평가되고 있어 지방의 정주여건 개선을 위한 보다 체계적인 정책제시가 요구된다.

〈그림 3〉 중추도시형 지역행복생활권 선도사업 지정현황



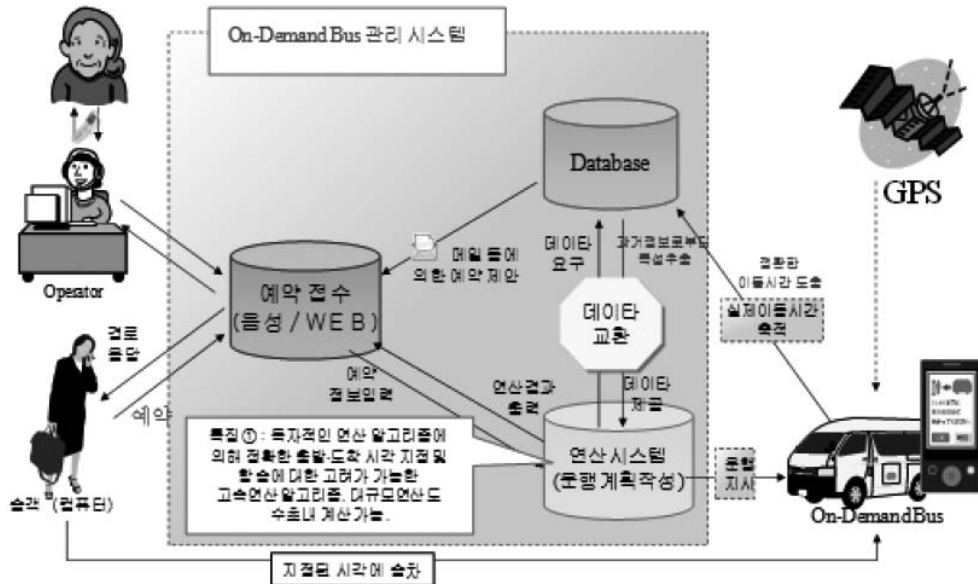
자료 : 농림축산식품부·지역발전위원회(2014), 보도자료(2014. 6. 18)

2) 인구의 고령화와 1인 가구의 증가

국토 및 지역정책은 인구의 고령화 및 1인 가구 증가현상과 연계하여 수립, 시행되어야 한다. 광역권에 비해서 비광역권에 경우 독거 또는 고령부부 가구의 비중이 매우 높아질 것으로 예측되고 있어 이에 따른 낙후된 도시의 관리 및 대중교통의 제공 등 정책이 입안되어야 할 필요가 있다.

최근 1인 가구가 증가하고 있는 상황에 대응하여 도시의 콤팩트화 등을 적극 추진함으로써 대중교통이용율을 높이는 등 도시정책과 연계된 교통정책의 수립과 시행이 필요한 것으로 판단된다. 도심형 및 지방형 등 국내에 적합한 압축도시 모델의 개발, 도심형 소형주택 및 고령자 전용주택 등 '수요자 맞춤형 주택공급', 자동차 공유이용(Car Sharing) 활성화 등 인구구조 변화에 대응한 정책적 노력이 중앙정부와 지자체의 협력을 기반으로 시행되어야 할 것이다.

〈그림 4〉 수요자 대응형 교통서비스 구상도



자료 : 김희경(2012), 가족변화관련 국토교통정책의 향후과제, 경제·인문사회연구회

3) ICTs의 발달에 대응한 신산업 육성

국토 및 지역정책부터 도시정책, 주택정책, 대중교통 등 국토교통부 전 분야에 걸쳐 ICTs의 발전과 연관성이 매우 높으며, 공간정보 등 국토교통 관련 정보를 적극 공개함으로써 산업계에 활용될 수 있어야 한다. 하나의 공간에서 다양한 분야, 다양한 소스의 공간정보들이 융합되어 서비스를 제공하는 스마트시티 관련 정책을 활성화 함으로써 국민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 전기가 필요하다.

〈그림 5〉에서 보는 바와 같이 국토교통부에서는 드론, 자율주행차, 공간정보, 해수담수화, 스마트시티, 제로에너지 빌딩, 리츠 등 7개 분야를 7대 신산업으로 선정하여 육성하고 있으나 타 부서와의 업무내용 중복, 개발된 기술의 국제표준화 추진 등 해결해야 할 과제가 있다. 향후 국가 경제를 견인할 수 있는 기술개발도 필요하지만 제로에너지 빌딩과 같이 범 지구적인 환경문제에 대응하는 등 기술개발의 철학적 정당성을 확보할 수 있는 사업들이 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

〈그림 5〉 국토교통부의 7대 신산업 육성



자료 : <https://www.molit.go.kr/7works/content/main.jsp>

4) 지역 및 통일문제에의 대응

이명박, 박근혜 정부에서는 정책의 효율성을 중요시함으로써 지역의 활력을 제고하고 낙후 지역 거주자의 복지와 관련된 정책들이 외면되어 왔다. 차기 정부에서는 지방 거점도시(중추도시)와 지역 정주권을 연결하는 행정서비스와 물리적 연결수단을 확충함으로써 지역의 정주여건을 향상시킴으로써 모든 국민이 잘 사는 국토를 구현하여야 할 것이다.

새 정부의 국토교통분야 정책은 타 분야보다 우선해서 지방분권을 실행해 나가야 할 것으로 판단된다. 산업기반, 교통, 주택 등 공간에 기반한 많은 정책들은 지역사회의 필요성과 맞물려 있음에도 불구하고 그동안 대부분의 정책들이 국가적으로 수립, 시행됨으로써 지역의 특성이나 수요를 반영하지 못하는 문제가 있었다. 같은 재원이라 할지라도 투자될 분야가 지역별로 다를 수 있으며, 같은 분야라 할지라도 시설의 입지나 규모 등이 지역별로 상이할 수 있기 때문이다. 따라서 국가적 SOC 공급 정책이 포화에 다다른 지금은 지역의 필요에 따른 분야별 국토교통정책의 수립과 시행이 요구되는 시점이다.

박근혜 정부에서는 '통일대박론'을 통하여 통일의 필요성을 인식하는 듯 하였으나, 대북정책 기조변화로 인하여 개성공단 등 산업단지는 물론이고 통일에 대비한 철도나 도로와 같은 인프라의 구축계획도 모두 중단된 상태이다. 향후, 통일에 대비하여 사회적 통합 뿐 아니라 물리적 연계를 준비하는 정책이 국토교통부를 중심으로 준비되어야 할 필요가 있다. 이는 우리나라 건설산업이 국가경제에 기여하는 또 한번의 기회이기도 하면서 통일 이후 남북한 주민들이 살아갈 수 있는 터전을 마련하는 민족적 사명을 수행하는 과정이기도 하기 때문이다.

참고문헌

- 관계부처 합동(2017), 〈박근혜정부 국정과제〉
- 국토교통부(2016), 〈2016년 국토교통부 주요정책 추진계획〉
- 국토교통부(2017), 〈2017년 국토교통부 주요정책 추진계획〉
- 국토교통부(2009), 〈주요국의 국토해양 정책동향 분석 연구〉
- 국토교통부(2013), 〈철도산업 발전방안〉
- 권도엽, 김명수, 김한영, 남인희, 박기풍, 서태성, 장낙형, 정상호, 정일영, 홍영표(2015), 〈국토교통정책의 역사적 변동과 전망〉, 문우사
- 김광석(2013), SOC 과소투자 우려된다 – SOC 스톡과 투자계획 평가, 경제주평 13-19, 현대경제연구원
- 김종학 · 고용석 · 김준기(2015), 모바일 빅데이터의 국토교통 분야 활용 및 시사점, 국토정책 Brief, No. 499, 국토연구원
- 김희경(2012), 가족변화관련 국토교통정책의 향후과제, 경제 · 인문사회연구회
- 농림축산식품부 · 지역발전위원회(2014), 보도자료(2014. 6. 18) – 지역위 · 농식품부, 36개 신규 지역행복생활권 선도사업 선정
- 비르기트 글록 저, 박문숙 역(2013), 쇠퇴하는 도시들의 도시정책; 뒤스부르크와 라이프치히 비교, 국토연구원
- 이상호 · 임윤택 · 안세윤(2017), 〈스마트시티〉, 커뮤니케이션북스
- 임윤택(2015), 〈정보화의 새로운 진화 U-City: 도시의 미래, 미래의 도시〉, 경실련 도시개혁센터, 도시계획의 위기와 새로운 도전, 보성각
- 지역발전위원회(2013), 지역행복생활권 가이드라인 해설집
- 국토교통부 홈페이지, www.molit.go.kr
- 국회예산정책처 홈페이지, <http://stat.nabo.go.kr/in03-119.jsp>
- 도시재생 종합정보체계, <http://www.city.go.kr/portal/info/policy/3/link.do>
- 피엘의 디자인 연구소, <http://dtong.tistory.com/>

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새 정부의
대전세종 지방정책
: 복지분야

4장

류진석 충남대학교 교수

새 정부의 대전세종 지방정책 : 복지분야

류진석 충남대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

제19대 대통령선거가 끝났고, 이제 새로운 정부가 출범하였다. 새 정부는 과거 우리사회의 다양한 분야에서 관행처럼 이루어져왔던 불공정하고 정의롭지 못한 제도적 요소들을 과감하게 해소하고 새로운 대한민국을 건설할 시대적 과제에 직면하고 있다. 특히 우리 사회는 저출산·고령사회로 빠르게 진전하고 있고, 고용없는 성장으로 소득양극화가 심화되면서 평등한 기회보장이 제대로 실현되지 않고 있으며, 여전히 복지사각지대가 해소되지 않음으로서 사회적 결속력이 저하되고 있다. 새 정부는 이러한 문제를 해결하고 보다 공정하고 정의로운 사회로 발전하기 위한 노력뿐만 아니라 국민들의 삶의 질에 대한 개선과 복지의 질적 수준을 향상시킬 필요가 있다.

그동안 영유아보육료 확대(2013), 기초연금 시행(2014), 맞춤형 복지급여의 추진(2015) 등 새로운 복지제도의 도입 및 급여수준의 인상으로 2017년 현재 중앙정부의 총 복지지출은 130조로 증가하였다. 또한 지방자치단체의 자체 복지사업 시행여부, 복지누수현상 및 부정수급, 누리과정예산 편성을 둘러싼 첨예한 대립, 읍면동 복지허브화 추진 등이 쟁점이 되고 있다. 이제 복지재정의 조달방법 및 관리 적절성, 복지재정 효율화 문제, 복지수요증가에 따른 복지수준의 질적 개선, 복지에 대한 국민체감도 증진 등은 정책관심사로 부각되었으며, 새 정부에서도 우선적

으로 고려해야할 정책과제가 되고 있다.

특히 복지재정의 문제는 대전, 세종을 비롯한 지방정부도 예외가 아니다. 2017년 현재 지방정부의 사회복지예산(보건예산포함)은 52.5조원으로 전체 지방정부 예산의 약 27.2%이며, 복지예산의 증가율이 전체 예산의 증가율보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 지방정부는 중앙정부의 새로운 복지제도의 도입 및 재정분담에 대한 결정권한이 거의 없으며, 일정률의 지방비를 의무적으로 부담하고 있다. 그리고 지방정부는 세입권한과 세출권한의 비대칭성 문제 또는 정부간 재정관계에서의 중앙의 재정통제권으로 자율성을 발휘하기가 어렵고, 의무적인 법정 지출에 따른 지방복지재정의 부담으로 다양한 지역문제해결을 위한 재량재원이 제한적이다.

더구나 새 정부는 시대적 가치로 부상하고 있는 자치분권의 강화를 복지분야에서 어떻게 구현할 것인가라는 과제에 직면할 수 있다. 지방정부 차원에서 찾아가는 복지서비스 제공으로 복지사각지대 최소화 및 복지체감도 증진, 맞춤형 복지서비스 내실화를 위한 전문적인 인력 확보와 전달체계 구축, 지역특성을 반영한 복지서비스 제공체계에 대한 요구가 점증할 것이다. 이러한 인식에 기초하여 이 글에서는 복지와 관련된 중앙정부차원의 지방정책을 중앙-지방정부간 복지재정분담, 공공복지전달체계, 지방정부의 지역중심 복지서비스 개발 및 제공에 관한 중앙정부와의 협의조정문제 등의 쟁점으로 분류하여, 대전, 세종을 비롯한 지방정부의 차원에서 새 정부의 복지정책과제에 대해 살펴보기로 한다.

II. 새 정부의 복지정책 방향 및 지방정부 복지정책 추진과정에서의 쟁점

새 정부의 복지정책은 경제여건 변화에 대응하고 수요자중심의 보건복지서비스로 국민체감도를 실현하기 위해 장기적으로 '중부담·중복지'체제를 지향하고 있으며, 세출예산조정 및 증세를 통해 복지의 질적 수준을 향상하는데 목표를 두고 있다. 특히 소득주도성장과 일자리 지

원강화, 인구위기에 따른 저출산 추세 극복 및 고령사회에 대비한 제도적 개선 등을 중점적으로 추진할 전망이다. 이와 관련된 새 정부의 주요 복지공약은 아동수당의 도입, 국공립보육시설 이용률 강화, 일가정 양립지원정책 내실화, 육아휴직제도 개선, 기초연금 인상, 치매국가 책임제, 아동·장애인·노인 등 권익증진, 청년구직촉진수당 신설, 국민연금 소득대체율 인상, 건강보험 의료비 부담 경감 등을 내용으로 하고 있으며, 복지에 대한 국가의 역할강화를 강조하고 있다.

이와 같은 새 정부의 복지정책은 주로 중앙정부 차원에서 다양한 분야에서 추진될 것으로 예상된다. 세부 추진내용은 중앙정부의 주도하에 지방정부 시행과 맞물려 있어 일률적으로 살펴보기란 한계가 있으며, 대전시 및 세종시에 국한하지 않고 지방정부 전체에 해당된다. 여기에서는 새 정부의 복지정책추진과 관련하여 대전시 및 세종시를 비롯한 지방정부 차원에서 쟁점이 되는 주요 사항을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 중앙정부 주도의 복지사업추진 및 복지재정분담으로 인한 지방정부의 자율성 제약

중앙부처의 사회보장사업은 286개 사업(2017. 1. 1 기준)이다. 이 중 보건복지부의 사회보장사업은 98개로 주요 사회보장사업은 보건복지부를 중심으로 운영되고 있다. 보건복지부가 주요 복지정책을 기획하고 시행은 지방정부가 추진하고 있는데, 지방정부의 자체사업은 단위사업으로는 다양하나 그 비중은 대단히 제한적일 수밖에 없다.

중앙정부의 복지정책과 관련된 주요 사업들은 대부분은 지방정부에 의해 시행되고 있으며, 그 결과 지방정부의 복지사업은 크게 국고보조사업, 사회복지 지방이양사업, 자체사업으로 구분할 수 있다. 그러나 재정측면에서 보면, 중앙정부의 재정지원을 통해서 이루어지는 국고보조사업이 거의 절대적 비중을 차지하고 있고, 자체사업은 극히 미미한 수준에 불과하다. 특히 국고보조사업에 대한 지방비 매칭으로 인해 복지재정분담을 둘러싼 갈등은 구조적으로 고착되어 있는 실정이다.

2. 공공복지전달체계개편: 지방정부의 복지행정체계의 변화

공공복지전달체계의 개편은 역대 정부에서 지속적으로 추진한 과제였으며, 사회복지행정에

서의 핵심적 정책관심사였다. 대다수 복지사업의 최일선 창구는 지방자치단체의 읍면동에서 이루어지고 있다. 그 결과, 읍면동으로 업무집중화 현상이 가중됨에 따라 복지수요자 발굴의 어려움으로 복지사각지대의 상존, 복지제도의 확대에도 불구하고 복지체감도 제고의 한계, 지역 사회 민간협력의 기반조성의 어려움, 사회복지직의 업무부담 증대 및 사기저하 등의 문제점을 초래하였다.

중앙정부에서는 이러한 문제를 인식하여 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편을 국정과제로 선정하였다(2013년). 2013년 이후 인력확충 및 시범사업의 추진, 민간협력기반 확충 등 다양한 노력을 하였으며, 2016년 현재 복지체감도 확대 및 복지사각지대 해소를 위해 읍면동을 복지거점으로 개편하는 '읍면동 복지허브화'를 추진 중에 있다(사회보장위원회, 2016).

읍면동 복지허브화는 2015년의 시범사업의 결과를 기초로, 2016년에 맞춤형 복지팀을 설치할 624개 읍면동을 확정하고, 933개 읍면동(140개 읍면동은 권역형 모델로 일반읍면동 2-3개소를 관할해 맞춤형 복지서비스 제공)을 시작으로 2017년에는 2,100개소, 2018년에 3,496개 전국 읍면동으로 확대할 계획이다. 이러한 동 복지허브화 추진은 '수요자 중심의 복지전달체계 구축방안'으로서 지역주민의 접근성과 통합적 서비스 제공을 목적으로 하고 있다.

3. 사회보장제도의 신설·변경 협의 강화로 지역중심의 복지발전 약화

지방정부의 독자적이고 실험적인 복지사업을 신설하거나 변경하기 위해서는 사회보장기본법에 의해 보건복지부와 협의조정과정을 통한 동의를 전제로 하고 있다. 물론 지역간 복지발전의 균형추구, 복지사업의 무분별한 난립을 방지하고 유사중복 또는 지방정부의 선심성 공약에 따른 자원낭비를 예방한다는 점에서는 타당할 수 있다. 그러나 자치분권을 강조하는 시대흐름에 부응하기 위해서는 이러한 중앙정부의 협의조정이라는 법적 강제화의 시행은 지역의 자율성을 제고하는 방향으로의 정책적 전환이 요구되고 있다.

Ⅲ. 새 정부의 지방정부 복지정책 강화 및 과제

1. 지방복지재정압박의 제도적 개선

: 국가보조사업의 개편 및 포괄보조금의 확대

1) 지방복지재정의 현황 및 문제¹⁾

지방정부의 사회복지·보건예산은 매년 꾸준히 증가하여 2017년 전체 지방예산(193.1조원)의 약 27.2%인 52.5조원(사회복지예산 49.4조원, 보건예산 3.1조원)이다. 지방정부의 복지재정은 2013년에 전체예산의 23.8%에서 2017년에 27.2%로 증가하는 등 지방재정을 압박하는 주요 원인이라 할 수 있다.

대전시 및 세종시의 경우, 전체예산(일반회계)에서 복지재정의 비중은 2017년에 각각 37.6%, 24.5%로 높은 비율을 보여주고 있다. 이와 같은 복지재정의 급증은 사회경제적 여건변화에 따른 복지수요증가를 반영한 결과이지만, 복지재정의 대부분이 법정무지출이기 때문에 지방재정의 경직성을 더욱 심화시킬 수 있다.

〈표 1〉 지방자치단체의 사회복지예산 추이

(단위: 천억원, %)

| 구분 | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 지자체예산(A) | | 1,569 | 1,636 | 1,733 | 1,846 | 1,931 |
| 사회복지·보건 예산(B) | | 373 | 425 | 468 | 495 | 525 |
| 비중(B/A) | | 23.8 | 26.0 | 27.0 | 26.8 | 27.2 |
| 대전 | 전체예산(일반회계, C) | 24.26 | 25.52 | 26.12 | 28.00 | 29.97 |
| | 사회복지·보건예산(D) | 8.66 | 10.26 | 10.76 | 10.73 | 11.26 |
| | 비중(D/C) | 35.7 | 40.2 | 41.2 | 38.3 | 37.6 |
| 세종 | 전체예산(일반회계, E) | 4.144 | 5.354 | 6.950 | 8.000 | 9.840 |
| | 사회복지·보건예산(F) | 1.03 | 1.32 | 1.67 | 1.95 | 2.40 |
| | 비중(F/E) | 24.9 | 24.7 | 24.1 | 24.4 | 24.5 |

주: 1) 사회복지예산 = 사회복지예산 + 보건예산

2) 지자체예산은 당초예산(순계)기준이며 일반회계+특별회계

3) 대전시 및 세종시의 전체예산은 당초예산(총계)기준이며, 일반회계임

자료: 보건복지부(2016a), 통계로 보는 사회보장 2016; 행정자치부(2017), 2017년도 지방자치단체 통합재정 개요(상), 대전광역시 및 세종특별자치시, 내부자료.

1) 지방복지재정에 관한 논의는 류진석(2016a)의 내용을 최신자료로 일부 수정하여 재정리하였다.

한편, 지방복지재정의 변화추이 및 비중을 통해 나타난 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회복지 국고보조사업의 지방비 매칭으로 지방정부의 재정부담이 증대하고 있다는 점이다. 지방정부의 복지사업은 자체사업의 비중이 낮고 대부분 중앙정부의 재정지원에 의한 보조사업으로 이루어져 있다. 사회복지 국고보조사업이 정률보조금방식으로 추진되고 있어, 지방정부는 의무적으로 지방비를 부담해야한다. 이러한 방식 때문에 국고보조사업의 확대는 지방재정에 부담으로 작용하고 있다. 따라서 지방비 의무부담은 지방재정의 자율성을 제약하고, 지방비 부담의 증대는 지방재정의 경직성을 초래할 수 있다.

둘째, 사회복지 지방이양사업에 따른 지방비 부담 증가율이 지방교부세(2014년까지는 분권교부세로 교부함) 증가율보다 높아, 재정부담이 가중될 뿐 아니라 재정경직성을 초래하고 있다. 사회복지 지방이양사업은 2005년에 국고보조사업 중 67개 사업을 지방으로 이양한 사업이며, 재원지원을 위해 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세를 신설하였다. 그러나 분권교부세사업의 재원부족, 지방비 부담증대 등의 문제로 2011년에 복지분야 지방이양사업을 구조조정하여 52개 사업으로 개편하였다. 또한 2013년 지방-중앙간 기능 및 자원 조정방안에 따라 2015년부터 정신요양, 장애인생활, 노인양로시설은 국고보조사업으로 환원되었고, 한시적인 분권교부세도 보통교부세로 통합하였다. 그리고 2014년 12월에는 아동보호전문기관 운영사업이 추가로 국고보조사업으로 환원되었다(보건복지부, 2016b).

셋째, 지방복지재정의 불균형 현상이 시·군보다 사회복지비 비중이 높은 자치구와 특별·광역시간의 관계에서 심화되고 있으며, 사회복지지출 증가로 자치구가 가장 심각한 재정압박에 직면하고 있다는 점이다.

2) 지방복지재정의 분담효율화를 위한 개선방안

중앙정부와 지방정부간 갈등문제는 주로 중앙정부 복지지출을 둘러싼 지방비 부담과 관련된 것으로, 중앙과 지방의 복지재정부담에 관한 문제이다. 이 문제는 중앙정부 복지재정의 규모, 정부 간 복지재정의 관계, 지방의 분야별 재정과의 관계 등을 함께 고려하면서 논의할 필요가 있지만, 지방비 부담의 완화에 초점을 두고 살펴보고자 한다.²⁾

2) 정부간 복지재정 분담에 대해서는 다양한 연구결과들이 제시되었다. 여기에서 제시한 개선방안의 내용은 그동안의 연구성과(고제이 외, 2014; 광채기, 2014; 박지현, 2014a, 2014b; 배인명, 2014; 이상범, 2015; 이상호 외, 2015; 이재원, 2015; 임성일, 2015; 최병호, 2015a, 2015b; 허능식, 2013)를 바탕으로 하고 있다.

(1) 국고보조금 기준보조율의 체계 개선 및 차등보조율의 실효성 제고

국고보조사업의 보조율 문제는 지방정부의 지방비 부담 문제와 직접적으로 연계되어 있어, 정부간 재정분담의 갈등요인이며 핵심쟁점이라 할 수 있다. 국고보조사업의 보조율과 관련된 개선내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 기준보조율의 인상 및 체계 정비이다. 사회복지 국고보조사업의 기준보조율체계는 1986년에 설정된 이후 2014년 영유아보육료지원 및 가정양육수당의 기준보조율이 15%p 상향조정된 경우를 제외하고는 거의 변화하지 않고 현재에 이르고 있다. 현행 정부간 재정관계를 유지할 경우, 사회복지 국고보조사업의 확대에 따른 지방비 매칭부담을 완화하기 위해 기준보조율을 단계적으로 인상해야 할 것이다. 기준보조율의 인상은 중앙과 지방의 재정책임 분담을 합리적으로 조정한다는 점에서 중요하다. 그러나 중앙정부의 재정압박요인이 될 수 있기 때문에 사업특성별, 보조율의 적정성 등을 종합적으로 검토한 후 단계적으로 접근해야 할 것이다. 그리고 서울과 지방으로 구분하여 기준보조율을 차등화한 점, 사업별 차등보조율의 실효성 문제, 복지부문별 기준보조율의 차이 등을 고려하여 기준보조율 체계를 합리적으로 정비할 필요가 있다.

둘째, 지방재정의 세입여건을 반영할 수 있는 기준보조율의 인상 및 인하가 자동적으로 연계될 수 있는 조정률제도를 도입할 필요가 있다. 이재원(2015)은 국고보조사업의 기준보조율을 매년 적용할 때 연도별로 지방재정의 세입 여건변화를 자동적으로 반영할 수 있게 (가칭) '기준보조율 조정률' 장치를 마련할 것을 주장하고 있다.

셋째, 차등보조율의 개선이다. 차등보조율은 지자체간 재정불균형을 완화하는 목적으로 도입하였으며, 재정형평화 기능을 수행하고 있다. 그러나 복지사업의 차등보조율에 관한 연구결과에 따르면(김현아, 2013; 하능식, 2013; 박지현, 2014b; 이재원, 2015), 차등화 지표산식의 타당성, 차등보조율 적용·미적용 단체 간 형평성의 문제, 차등화 결과의 타당성, 유관 사업들간의 일관성 등에서 차등보조율제도 자체의 근본적인 한계를 지적하고 있다.

따라서 현행 차등보조율제도를 계속 운영하기 위해서는 차등화 지표 산식의 개선, 실질적 차등화가 이루어질 수 있도록 차등화 구간의 다양화가 이루어져야 할 것이다. 그러나 차등보조율의 실효성 문제, 차등보조율 적용에 따른 추가재원의 규모가 크지 않다는 점, 지역복지수요의 반영미흡 등을 고려할 경우, 차등보조율을 폐지할 필요가 있다. 이를 기준보조율 체계로 반영하고, 보통교부세 및 조정교부금제도의 개편을 통해 재정형평화 기능을 수행하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 재원분담기준에 따른 국고보조사업의 유형개편

: 전액국고보조금과 포괄보조금으로 전환

사회복지 국고보조사업의 관리체계는 중앙-광역-기초라는 중층적 체계로 이루어지고 있다. 정부간 복지재정분담 체계가 매우 비체계적이고 배분기준의 원칙없이 임의적으로 운영되고 있어 기준보조율체계의 합리적인 개편이 요구되고 있다. 국고보조사업의 세부사업별로 명시된 기준보조율제도는 복지수요의 변화와 새로운 사회적 위험에 효과적으로 대처하기에 한계가 있으며, 중앙정부와 지방정부의 복지분담에 관한 새로운 체계를 모색할 시점이다. 현재와 같은 중앙과 지방 공동책임방식의 기준보조율체제를 복지사업의 특성별로 중앙과 지방의 책임을 전담하는 구조로 전환할 필요가 있다(이재원, 2015).

이러한 필요성에 대한 인식과 함께 정부간 복지국고사업의 재원분담기준에 따른 기준보조율 개편 논의는 다양하게 이루어져왔다. 기준보조율을 재산정하는 지표 또는 기준에 따라 기준보조율의 분포유형(예, 전액국고보조: 국고보조율 100%, 높은 보조율: 70-80%, 동등 보조율: 40-60%)을 다양하게 제시하고 있다.

그러나 복지사업의 특성별 정부 간 책임전담방식이 현실화되기 위해서는 복지사업의 성격, 즉 국가사무인지, 자치사무인지를 명확하게 구분하는 것이 선행되어야 할 것이다. 더욱 중요한 문제는 복지사업별 보조율 수준의 적정성 및 복지사업의 재정분담정도에 대해 중앙정부와 지방정부의 관점에 따라 인식차이가 크기 때문에, 우선적으로 이에 대한 정부 간 상호합의가 전제되어야 한다. 이와 같은 여건이 충족된다면, 현행 사회복지 국고보조사업을 전액 국고보조사업과 포괄보조사업으로 전환하는 방법을 모색할 필요가 있다.

(3) 보통교부세의 개선: 교부율의 인상 및 교부세 산정기준의 현실화

보통교부세는 자주재원으로 복지재정에 특정화되지 않은 재원이지만, 대체로 지방정부가 사회복지 국고보조사업의 지방비 대응비로 사용하고 있다. 복지지출 증가에 따른 지방재정 문제를 해결하기 위해서는 현행 내국세의 19.24%인 지방교부세의 법정 교부율을 장기적으로 22% 수준정도로 인상할 필요가 있다. 그러나 법정 교부율 인상과 관련하여 지방정부의 책임성에 대한 우려가 존재한다. 이러한 우려를 불식시키기 위해 법정 교부율로 인상된 재원을 사회복지분야 국고보조사업 대응비에 연계하는 방안을 강구하여 인상여부를 검토해야 할 것이다.

보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부하고 있다. 기준재정수요액을 산정하는 방식에서 사회복지수요를 실질적으로 반영할 필요가 있다. 2016년부터는 보통교부세 산정 시 노인, 장애인, 아동, 기초생활수급권

자 등 4개 수요의 추가 반영비율을 20%에서 23%로 확대하여 저출산·고령화에 따른 사회복지 증가 수요를 반영하고 있으며, 인건비 및 행사·축제성 경비절감 등 세출절감하거나 지방세 징수율 제고, 체납액 축소 등 세입확충 시 교부세 지원을 하고 있다.

(4) 특·광역시-자치구간 자원배분의 적정성 확보

: 조정교부율의 인상 및 자치구에 보통교부세 직접 교부

조정교부금은 특별·광역시와 자치구간의 재정조정제도로서 지방교부세와 유사한 방법으로 교부되는 보조금으로, 자치구에 대한 재정지원 기능과 자치구간에 존재하는 재정불균형을 완화하는 기능을 동시에 수행하고 있다. 이러한 조정교부금과 관련된 제도적 개선내용은 다음과 같다(이상범, 2015; 최병호, 2015b).

첫째, 복지비중이 높은 자치구 재정지원을 위해 조정교부금의 교부율을 인상할 필요가 있다. 최근 행정자치부는 조정교부율 인상을 권고하고 있어, 자치구의 재정난을 일부 완화할 수 있을 것이다. 예를 들어 서울의 경우 21%에서 22.78%(2016년 결정), 부산 19.8%에서 22%로 인상(2015년 11월 결정)을 확정하였다. 한편, 이상범(2015)은 특별·광역시의 조례로 규정되어 있는 자치구 조정교부금의 교부율을 법적으로 명문화할 필요성을 주장하고 있다. 광역시의 재정 상황에 따라 조정교부율을 인하한 과거 경험, 시·군 조정교부금은 지방재정법 제29조 1항에 명시된 점 등을 들어 지방자치단체의 조례가 아닌 법률에 규정할 것을 제안하고 있다.

둘째, 조정교부금만으로 현행 자치구의 복지대응비를 감당하기에는 한계가 있기 때문에 자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방안을 검토해야 할 것이다. 현행 보통교부세는 자치구를 교부대상에서 제외하고 특별·광역시에 전액 교부하고 있어, 시·군(보통교부세 직접교부)과는 차이가 있다. 자치구의 재정난 완화 및 재정형평화 효과를 위해 자치구의 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하여 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법 제6조 1항³⁾의 단서조항을 삭제할 필요가 있다.

3) 지방교부세법 제6조(보통교부세의 교부) ① 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다.

2. 체감도 높은 복지전달체계개편 : 읍면동 복지허브화의 실효성 제고

1) 읍면동 복지허브화의 추진배경 및 내용⁴⁾

읍면동 복지허브화란 “읍면동에서 전문복지인력이 사회보장정보시스템과 주민 네트워크를 기반으로 복지대상자와 공적제도, 민간 복지기관, 지역복지자원 간 연계체계 구축, 촘촘한 사회 안전망을 구현 하는 것”을 의미하며, 읍면동을 공공부조 집행기관에서 자립지원까지 가능한 종합상담 기관으로 개편하여 복지사각지대 해소 및 복지체감도 제고를 목적으로 하고 있다(보건복지부, 2016c).

읍면동 복지허브화의 추진목표는 첫째, 수요자 맞춤형의 복지체감도 제고이다. 찾아오는 민원인의 신청·접수를 처리하는데 그치지 않고 먼저 찾아가 복지대상 발굴 및 심층상담을 하며, 가구별 욕구에 따른 맞춤형 통합서비스 제공으로 위기상황의 근본적 해결을 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 둘째, 맞춤형 복지 전담팀 운영 및 복지업무 전문성 강화이다. 지자체 여건, 복지수요 등을 고려한 읍면동 맞춤형 복지 전담팀 설치로 통합서비스 활성화하는데 있으며, 읍면동장 복지경력 강화, 전문직위제 활용 등 복지인력 전문성 제고를 목표로 한다. 셋째, 민관협력을 통한 지역사회 복지지원 총량 극대화를 목표로 한다. 지역주민과 협력하여 사각지대 발굴 및 취약계층 모니터링 강화하고, 지역사회 민간 복지기관과 협력 강화로 복지자원 활용의 효율성을 제고하는데 있다.

2) 읍면동 복지허브화의 추진현황 및 문제

읍면동 복지허브화의 추진지역 현황을 <표 2>에서 보면, 2016년에 1,094개 읍면동에 이미 추진되었으며, 2017년에는 1,152개 읍면동이 최종 복지허브화 추진 지역으로 선정되었다. 2017년에 추진되는 1,152개 읍면동 중 618개 읍면동은 ‘기본형’ 복지허브 모델로 그동안 신청·접수 위주의 기존 복지 외에 찾아가는 맞춤형 복지서비스를 담당할 전담팀을 신설하게 된다. 534개 읍면동은 ‘권역형’ 모델로서 180개 중심읍면동에 맞춤형복지팀이 설치되어 인근 일반읍면동 354개까지 찾아가는 맞춤형 복지 서비스를 제공한다. 이에 따라 2017년 12월이면 총 2,246개 읍면동 주민들이 찾아가는 상담, 맞춤형 통합 지원 등 복지허브화 서비스를 받게 될 전망이다.

4) 읍면동 복지허브화에 관한 논의는 류진석(2016b)를 일부 수정하여 재정리하였다.

〈표 2〉 2016~2017년 복지허브화 추진 읍면동 현황

(단위 : 개소)

| 구분 | 복지허브화 적용 읍면동 계(A)* | 맞춤형복지팀 설치 읍면동(B)** | 기본형(C) | 권역형 | | |
|-------|-----------------------|-----------------------|--------|-------|--------|--------|
| | | | | 계 | 중심동(D) | 일반동(E) |
| 2017년 | 1,152 | 798 | 618 | 534 | 180 | 354 |
| 2016년 | 1,094 | 738 | 576 | 518 | 162 | 356 |
| 누계 | 2,246 | 1,536 | 1,194 | 1,052 | 342 | 710 |

주 : 1) A=C+D+E

2) B=C+D (맞춤형 복지팀 설치 읍면동)

3) 2015년 12월 말 전국 읍면동사무소 수 : 3,502개소

자료 : 보건복지부(2017a), 읍면동 복지허브화 보도자료(2017.2.15).

대전시의 경우 복지허브화를 위한 맞춤형복지팀을 2017년에 36개로 확대하고 2018년까지 대전시 전역에 확대설치할 예정이다. 세종시도 2016년에 책임읍동(조치원읍, 아름동)에 맞춤형 복지 전담팀을 설치하고 현장을 찾아가는 읍면동 복지허브화를 시행하고 있다.

그러나, 읍면동 복지허브화의 기대효과와는 다르게 추진과정에서 나타난 문제는 일부 지자체의 장 및 담당부서, 동장의 읍면동 복지허브화 사업의 의미 등에 대한 이해도가 높은 편은 아니며, 지자체 장 및 담당부서, 동장의 사업추진의지가 미흡한 경우도 나타나고 있다. 또한 조직 구성의 전문성과 민간복지서비스 관련기관과의 유기적 협력이 체계적으로 이루어지지 않은 경우도 존재한다. 그리고 신규복지직 인건비 지원기간의 지속성 문제, 통합사례관리사의 계약직 고용에 따른 고용불안의 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 이의 해결을 위한 노력이 요구되고 있다.

3) 읍면동 복지허브화의 실효성 제고방안

(1) 읍면동 복지허브화의 추진에 대한 지자체 장의 정책의지와 이행력 확보

읍면동 복지허브화의 추진에 대한 지자체 장의 정책의지가 뒷받침되지 않고서는 안정적인 정착이 될지 의문이다. 왜냐하면, 복지허브화의 내용 중 복지전담팀 구성이라는 조직구조의 변화 및 인력배치와 연관되어 있어, 인사부서의 사업이해 및 적극적인 협조 없이는 실효성이 약화될 수 있기 때문이다. 당초의 추진계획대로 이행되기 위해서는 읍면동 복지허브화에 대한 지자체 장의 정책의지가 명확해야 한다. 예컨대 ‘돌려막기식 인력배치’, ‘복지전담역량보다 근속경험과 연수에 기초한 인력배치’ 등에 기초하여 신규로 확충되는 복지직을 추가하는 방식으로 조직구성이 이루어진다면, 당초 기대하는 효과를 발휘하기가 쉽지 않기 때문이다.

(2) 사업추진에 대한 지속적인 모니터링 및 전문역량 강화

중앙정부 뿐만 아니라, 시도 및 기초자치단체에서도 사업추진에 대한 지속적인 모니터링을 강화하고, 복지전문역량을 강화하기 위한 교육프로그램을 마련해야 할 것이다. 일부이지만, 통합사례관리사업 실시과정에서 보여주었던 것처럼 기초자치단체의 책임자 또는 읍면동장이 과거의 행정편의주의에 입각하여 읍면동 복지허브화를 복지담당의 몫으로 돌리고 책임행정을 소홀히 한다면, 사업성과를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 읍면동 복지허브화에 대한 체계적인 이해를 제고시키고, 책임행정을 실현하기 위해서는 관련 담당자까지도 복지전문역량을 강화할 수 있는 자체 교육프로그램을 개발하고 강화할 필요가 있다.

(3) 과도한 실적주의의 탈피 및 동네복지 내실화로 지역복지역량 강화

읍면동 복지허브화의 추진 성과를 높이기 위해서는 정부 합동평가와 연동하겠다는 점은 이해가 되지만, 오히려 과도한 실적주의에 대해 경계할 필요가 있다. 실적위주의 접근방식에서 벗어나 읍면동 복지허브화의 접근을 단계적으로 설정하여 시행초기에는 기반조성의 방식이나 지역복지역량강화 방식 등 방법론적 관점에 집중하여 동네복지를 내실화하도록 유도할 필요가 있다.

(4) 운영여건의 개선 및 복지전담인력의 책임성 제고를 위해 인력충원 및

인력운영의 안정성 확보, 인건비 지원기간의 연장

중앙정부의 2014-2017년간 사회복지인력 6,000명 확충계획은 2017년에 완료될 예정이다. 2018년까지 전국 읍면동을 복지허브화를 추진하기 위해서는 추가 인력을 확보해야 할 것이다. 이를 위해 업무간 기능조정, 시군구-읍면동간 기능조정 등을 인력충원방안으로 제시하고 있지만, 날로 증가하는 복지업무 등을 고려할 경우 예측가능한 복지행정이 이루어질 수 있도록 인력충원 및 인력운영의 안정성을 확보하는 것이 필요하다.

읍면동 행정은 종합행정이 이루어지는 최일선 창구이다. 예를 들어 총무팀, 복지행정팀, 맞춤형 복지전담팀의 역할이 구분되지만, 수요자의 입장에서 이러한 분류의 의미보다는 원스톱 서비스 여부가 더욱 중요할 수 있다. 따라서 조정 및 관리업무 등을 담당하는 동장의 역할이 강화되어야 할 것이며, 동 복지허브화를 주도적으로 추진하기 위해서는 위계 및 전문역량 등에서 각 팀장의 배치에도 세심한 배려와 각 팀간의 유기적 협력이 이루어지도록 노력해야 할 것이다. 그리고 복지직의 전문성 발휘와 책임성 제고노력이 강화되어야 할 뿐만 아니라, 현재 신규 사회복지인력에 대한 인건비 지원기간을 중앙부처의 협의하에 연장하는 방안을 강구하여, 지자체의 재정부담을 완화해야 할 것이다.

(5) 보건과 복지의 연계 강화

읍면동 복지허브화의 실효성을 높이기 위해서는 보건과 복지의 연계강화가 필수적이라 할 수 있다. 예를 들어 현재 방문간호사가 읍면동 복지허브화에 투입되더라도 협업형태로 운영되고 있다. 이는 행정조직상 지휘, 명령체계상의 비효율은 물론 책임행정을 실현하기가 쉽지 않기 때문에, 보건소의 기능검토와 함께 방문간호사의 읍면동 소속으로 배치하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 사회보장제도의 신설·변경 협의 개선 및 중앙-지방정부간 협의기능 강화

1) 사회보장제도의 신설·변경 협의의 내용 및 의의

사회보장기본법 제26조에 따라 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설하거나 변경하는 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부 장관과 협의하는 것을 의미한다(보건복지부, 2017b).

사회보장제도의 신설·변경 협의 및 조정제도는 국가 전체적인 사회보장제도의 정합성을 유지하고, 중앙과 지자체의 사회보장제도간 연계를 통한 조화로운 복지체계 구축 목적으로 하고 있다. 사회보장 급여나 서비스의 중복, 편중, 누락 등을 방지하여 사회보장사업의 효과성 제고, 복지 사각지대 해소, 기존 사회보장제도에 부정적인 영향을 주는 제도 등의 신설·확대 억제 등 국가와 지자체의 합리적 역할분담을 도모하는데 있다. 그리고 사회보장 업무 담당자가 제도의 내용과 제도 운영방안을 폭넓게 검토·분석하여 국가·해당 지자체의 실정에 맞는 최선의 대안을 선택·제시하도록 합리적인 의사결정 추구하는데 의의를 두고 있다.

중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 사회보장제도 신설·변경 시 보건복지부장관에게 협의를 요청하여야 하며, 광역자치단체와 기초자치단체가 재원을 분담하는 경우에는 협의 요청서 제출 시 자치단체간의 협의결과나 의견을 첨부하여야 한다.

사회보장기본법 제26조제2항에 따라 사회보장제도의 신설·변경 협의는 첫째, 사업추진근거 및 지역의 시급성, 공공재원투입 필요성 등 신설·변경사업의 타당성 여부, 둘째, 사회보장제도 중장기 발전전략과의 부합여부, 지원대상자에 대한 유사급여·서비스 여부, 사업시행에 따른 중복 및 편중 효과 등의 기존 제도와의 관계, 셋째, 전달체계의 과부하, 분절성 심화에 따

른 비효율 여부, 수혜자 접근성, 급여제공의 적시성 등 전달체계에 미치는 영향, 넷째, 자원조달 계획 및 자원조달의 지속성 등의 재정에 미치는 영향 등을 종합적으로 검토하여 협의를 진행하는 것을 원칙으로 하고 있다(보건복지부, 2017b).

2) 사회보장제도 신설·변경 협의 실적 및 문제

사회보장제도 신설·변경 협의 및 조정제도의 도입 이후에 매년 협의건수가 증가하는 추세이다. 2013년에 58건, 2014년 75건, 2015년 291건, 2016년 10월말 현재 706건 등으로 지속적으로 증가하고 있다. 협의 안건 수 및 관련 사례의 누적, 협의·조정 안건 유형의 다양화 등으로 협의·조정제도가 활성화되어야 할 것이다.

사회보장제도의 신설·변경 협의 및 조정제도가 원래의 목적에 따라 이루어지고 있으나, 서울시 청년활동지원사업을 둘러싼 논란에서 알 수 있듯이 정치적 이해관계에서 벗어나지 못한 채 조정의 진통을 경험한 경우도 존재한다. 특히 지방교부세법 시행령 개정('16.1.1 시행)에 따라 신설·변경 협의 절차를 거치지 않거나, 협의·조정 결과와 다르게 사업을 추진한 경우 지방교부세를 감액하거나, 기획재정부 예산집행지침 개정(16.1.1 시행)에 따라 법령에서 정한 협의 의무 위반 지자체에 대해 공모사업에서 배제하는 등 지방정부의 창의적인 제도시행을 재정적 수단을 통해 제재할 수 있도록 하고 있다.

사회보장제도의 신설·변경 협의 및 조정제도는 중앙정부와 지방정부의 합리적 역할분담 또는 지방정부의 자율성 제약 등 양면적 성격이 있기 때문에, 정부간 상호신뢰를 바탕으로 주민 복지책임을 강화하는 방향으로 공정하고 투명하게 운용될 필요가 있다.

3) 사회보장제도의 신설·변경협약에 대한 지방의 자율성 제고와 지방재정부담에 대한 중앙-지방정부간 협의기능의 강화

(1) 사회보장제도의 신설·변경협약에 대한 정부 간 상호신뢰와 지방정부의 자율성 제고

사회보장제도의 신설·변경 협의 제도는 지방정부의 무분별한 사업시행을 방지하고 균형있는 발전추구, 복지자원의 낭비예방 등의 목적과는 다르게 적용될 수 있다는 점을 경계해야 할 것이다. 다른 한편으로 이러한 제도는 지역복지에 관한 지방자치단체의 자율성을 제약하고, 지역특성에 기초한 지방정부의 복지확대에 대한 노력을 약화시키는 등 자치분권에 역행할 수 있

다는 것이다. 왜냐하면, 대부분의 지방자치단체의 독자적이고 자체적인 사업은 중앙정부 사업의 보충 사업으로 시행되는 경우가 많으며, 지역현실에 기반하여 사각지대를 해소하는 사업이고 틈새를 채우는 사업이다. 이는 지역 주민의 욕구에 대응하는 지방정부의 역할이기 때문이다.

따라서 사회보장제도의 신설·변경 협의 대상사업에 대한 지침을 명확히 하고, 정파적 이해관계에서 탈피하여 안건 처리의 객관성과 공정성 제고, 협의·조정으로 야기되는 갈등 관리 등의 중요성이 커지고 있다. 신설·변경사업 협의에 따른 지방정부와의 정책협약 활성화, 협의지원단의 기능 강화 등 중앙정부와 지방정부간 상호신뢰가 더욱 요구되고 있다.

(2) 지방복지재정부담에 대한 협의기능 강화 : 지방재정부담심의위원회의 지방위원 확대

지방재정부담에 대한 협의기능은 지방재정법 제27조의 2에 명시되어 있다. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항 등을 심의하기 위해 지방재정부담심의위원회가 국무총리 소속으로 설치되어 있다. 지방재정부담심의위원회에서 지방정부의 의견이 효과적으로 반영되기 위해서는 현행 지자체 추천위원 4명(위원회의 위원은 15명 이내로 구성)에서 중앙정부 추천위원과 비슷한 수준으로 추천위원을 증원(예, 7명 정도)할 필요가 있으며, 실행력 강화를 위한 실질적인 조치가 이루어져야 한다.

(3) 사회복지 국고보조사업의 비용부담에 대한 사전 협의조정의 법적 명문화

사회보장제도의 신설 및 변경과 관련하여 정부간 대응방식을 보면, 대조적이다. 예를 들어 지방정부가 자체사업으로 새로운 복지제도를 신설 및 변경할 경우에, 보건복지부장관과 협의를 의무화하고 있다(사회보장기본법 제26조). 이는 지방정부의 자체복지사업에 대한 중앙정부의 관여이며, 만약 협의조정결과를 불수용할 경우(보건복지부장관과 협의를 이루어지지 않을 경우, 최종적으로는 사회보장위원회에 상정하여 결정)에는 지방교부세를 감액할 수 있다. 중앙정부는 법적 조항 및 사실상의 강제력 수단을 통해 지방정부 자체복지사업의 신설 및 변경에 관여할 수 있다.

반면에 중앙정부가 지방정부의 비용부담을 의무화하는 사회복지 국고보조제도를 법적으로 도입할 경우, 지방정부는 제도의 내용 및 부담수준 등에 대한 의사결정권한이 없으며 비용부담과 사무집행을 수행해야 한다. 이처럼 일방적인 중앙집권적 의사결정구조로는 정책성과를 기대할 수 없을 뿐 아니라 변화하는 현실과의 정합성도 떨어질 것이다. 보다 효율적인 정책추진을 위해서 중앙정부와 지방정부간 상호 소통과 협력이 더욱 요구되고 있다.

향후에는 지방비 의무매칭으로 이루어지는 사회복지 국고보조사업을 설계하는 단계부터 집

행 및 평가에 이르는 전 단계에 걸쳐 중앙정부와 지방정부간 협의·조정과정으로 운영하는 새로운 정부간 관계를 구축할 필요가 있다. 특히 사회복지 국고보조사업의 도입 또는 확대에 앞서 사업의 범위 및 비용부담을 반드시 지방과 협의·조정을 한 다음에 확정하는 절차 등 강제력이 담보된 제도적 장치를 법적으로 명문화할 필요가 있다.

IV. 결론

새로운 정부의 출범으로 복지확대 및 지속가능한 복지체제의 구축에 대한 논의가 활성화될 것으로 기대하고 있다. 복지정책과 관련되어 기존의 중앙정부 중심의 정책주도보다는 자치분권을 전제로 중앙정부와 지방정부간의 상호협력하에 주민의 복지욕구에 부응하는 방향으로 정책추진을 모색해야 하며, 일선의 복지집행주체로서 지방정부의 역할을 강화할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 새로운 정부의 지방에 대한 복지정책방향을 지방복지재정압박의 개선, 체감도 높은 복지전달체계 구축을 위한 지원강화, 지역중심의 틈새복지 및 사각지대해소를 위한 지방정부의 자율성 제고라는 측면에서 살펴보았다.

복지정책은 시대와 상황, 이해관계자의 특성 등에 의해 가변적이며, 통섭을 전제로 한다. 복지정책이 시행되는 한 복지재정의 지속가능성 및 복지전달체계는 언제나 정책의 주된 관심사가 될 뿐만 아니라, 지속적으로 변화될 수밖에 없는 과제이다. 왜냐하면, 복지수요에 대한 효과적인 대응은 재정적 뒷받침이 되지 않고서는 실현되기 어려우며, 복지전달체계는 정책환경에 의해 탄력적으로 대응해야할 조직구조 및 운영과 관련되어 있고 정책성과와 직결되어 있기 때문이다.

특히 복지재정분담을 둘러싼 논란은 현행 정부간 재정관계에서는 복지재정수요의 변화에 따라 언제든지 반복적으로 발생할 수 있다. 지금까지의 중앙과 지방간 복지재정분담은 지방정부가 과도한 지방비 부담에 반발하면, 중앙정부는 배분을 및 산정기준의 변경 등으로 추가적인 재원을 임시방편적인 방법으로 지원하면서 갈등을 해결해왔다. 그러나 복지재정의 규모가 확

대될수록 정부간 자원분담 문제를 과거의 방식으로 해결하기는 한계가 있다.

각종 복지제도의 도입 및 복지서비스의 체감으로 국민의 삶과 복지는 불가분의 관계가 되고 있다. 복지수준의 질적 향상은 복지재정과 직결된 문제이며, 복지재정의 안정적인 확보가 이루어져야 용이할 것이다. 현행 복지제도를 축소하거나 폐지하지 않고 유지하더라도 저성장의 장기화, 연금제도의 성숙, 급속한 고령화 등 복지여건의 변화는 복지재정 증가를 초래할 것이다. 그렇다면, 향후 복지재정의 지속성은 증세 없이 가능할 것인가라는 질문에 대한 해답은 명확하며, 그것은 바로 증세가 불가피하다는 점이다. 증세의 내용 및 방법에 대해 정파적 또는 정치공학적 관점에서 벗어나 국가의 중장기적 발전방향, 국민들의 삶의 관점에서 접근할 필요가 있으며, 사회적 공론화를 통해 사회적 합의를 유도해야 할 것이다.

우리사회가 어떤 사회로 나아가야 할 것인가? 보다 성숙된 사회, 평등한 기회가 보장된 사회를 이룩하기 위한 미래복지비전의 실현가능성은 구체적인 재정조달방안 및 체감도 높은 복지 전달체계 구축에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 복지재정의 규모 및 지속성을 위한 사회적 합의를 어떻게 도출할 것인가, 복지체감도를 증진시킬 수 있는 방안이 무엇인가를 적극적으로 강구해야 할 것이다. 이러한 과제는 단순히 중앙정부의 역할에 그치지 않고, 중앙정부와 지방정부간 상호협력을 통해 함께 노력해야 할 것이며, 새로운 정부에 대해 이러한 역할을 요청하고 있다.

참고문헌

- 고제이 외(2014). 중앙-지방 사회복지 재정책임 정립방안 연구. 한국보건사회연구원.
- 곽채기(2014). 정부간 재정관계에 영향을 미치는 환경변화와 지방재정의 실태 및 과제. 지방재정. 제13호, 12-36.
- 김현아(2013). 중앙 지방간 복지재정 부담 개편 방향. 지방재정 위기극복을 위한 개선방안 세미나 자료집. 한국지방재정학회 · 한국조세연구원 공동 정책세미나, 93-122.
- 류진석(2016a). 중앙-지방정부간 복지재정 부담 효율화를 위한 개선 방안. 선진복지연구회 발표문.
- 류진석(2016b). 동 복지허브화의 추진현황 및 발전방향 - 대전광역시의 '희망티움센터'를 중심으로 - 대전광역시 사회복지행정연구회 토론회 발표문.
- 박지현(2014a). 중앙과 지방간 사회복지 재정분담에 관한 연구. 한국지방세연구원.
- 박지현(2014b). 사회복지분야 국고보조사업 차등보조율 도입이 지방재정에 미친 영향. 한국지방세연구원.
- 배인명(2014). 중앙 · 지방 간 복지 국고보조사업비의 합리적 분담방안: 기준보조율 조정을 중심으로. 한국지방자치학회 동계 학술대회 자료집, 269-288.
- 보건복지부(2016a). 통계로 보는 사회보장 2016.
- 보건복지부(2016b). 2015 보건복지백서.
- 보건복지부(2016c). 국민 중심 맞춤형 복지를 위한 읍면동 맞춤형 복지팀 업무 매뉴얼.
- 보건복지부(2017a). 읍면동 복지허브화 보도자료(2017.2.15).
- 보건복지부(2017b). 2017 사회보장제도 신설 · 변경 협의 운용지침.
- 사회보장위원회(2016). 국민중심 맞춤형 복지를 위한 읍면동 복지허브화 추진계획.
- 이상범(2015). 광역과 기초간 재정관계: 사회복지비 증가에 따른 자치구 자원배분 적정성과 재정확충. 지방재정. 제2호 통권 제20호, 72-92.
- 이상호 외(2015). 국가와 지방의 복지지출 실태와 전망. 국회예산정책처.
- 이재원(2015). 사회복지분야 국고보조금제도 개편방안. 한국지방세연구원.
- 임성일(2015). 사회복지재정의 중앙 · 지방간 재정관계 재정립과 지속가능성 모색. 복지사업과 지방재정 정책토론회 자료집, 41-75.
- 최병호(2015a). 고령화에 따른 광역-기초단체 간 재정관계 개편과제: 특별 · 광역시와 자치구 간 관계를 중심으로. 지방재정. 제5호 통권 제23호, 122-137.
- 최병호(2015b). 복지재원 확충을 위한 지방복지세 도입방안. 한국지방세연구원.
- 하능식(2013). 지방사회복지 보조금제도 개편과제: 국고보조율 제도개선을 중심으로. 한국지방자치학회보. 제25권 제3호 통권83호, 9-35.
- 행정자치부(2017). 2017년도 지방자치단체 통합재정개요(상).

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새로운 패러다임을 5장 고려한 대전·세종시 환경정책

정 환 도 대전세종연구원 책임연구위원
이 재 근 대전세종연구원 책임연구위원
이 은 재 대전세종연구원 책임연구위원
문 충 만 대전세종연구원 연구위원

새로운 패러다임을 고려한 대전·세종시 환경정책

정 환 도 대전세종연구원 책임연구위원
이 재 근 대전세종연구원 책임연구위원
이 은 재 대전세종연구원 책임연구위원
문 총 만 대전세종연구원 연구위원

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

과거 많은 환경정책들은 개발을 보조할 수 있는 수단으로 환경에의 영향을 최소화하기 위한 규제 및 법률을 진행하여 왔다. 그러한 이유로 많은 환경정책들이 환경부에서 사전 예방적으로 관리할 수 있는 경우가 적고 문제 발생 시 사후처리가 이루어지는 경향이 많았다. 일반적인 환경정책은 과거의 오염물질 배출에 대한 관리를 탈피하여 보다 과학적이고 안전을 포괄하는 정책으로 변화하고 있다. 예로 과거에는 덜 민감하였던 미세먼지, 생활화학제품 및 자연환경과 같은 정책의 영향이 국민들에게 커지고 있다.

1. 환경부의 중점 추진과제

국내·외적인 여건 변화 및 국민들의 요구에 의한 환경부의 2017년 주요 정책추진 여건을 보면 다음과 같다.(이윤섭, 2017)

- ① 환경위해에 대한 국민불안이 계속되어 ⇨ 국민들은 미세먼지, 유해화학물질로부터 안전이 가장 중요하다고 평가하고 있다

- ② 환경관리여건은 녹록치 않을 전망으로 ⇨ 평년대비 강수량 부족, 기온 상승 전망 등으로 미세먼지·녹조 등 관리에 어려움이 예상되고 있다
- ③ 개발과 보전에 대한 사회적 갈등 심화가 우려되어 ⇨ 불확실한 정치상황에서 경쟁적 개발 공약의 제기가 예상된다
- ④ 기후변화·생물다양성 등 국제사회 논의에 전략적 대응이 시급하여 ⇨ 신기후체제 후속 협상 착수, 나고야의정서 비준확대 등 새로운 국제 환경규제 논의 가속화가 예상된다.

환경부는 환경문제 해결을 위하여 아래의 <그림 1>과 같은 주요과제를 진행하고 있지만, 국민 기대수준이 높아짐에 따라 미세먼지 저감방안 미흡, 가슴기살균제에 대한 안일한 대응, 환경 피해 보상·책임의 미흡, 부진한 환경질 지수, 물산업 육성 및 인프라 미비 등에 대한 환경정책 개정의 요구가 커지고 있다.

<그림 1> 환경부의 환경정책 추진방향 및 주요과제(환경부 홈페이지)

| | |
|---|---|
| <p>1 환경 위해로부터 국민 안전을 확실히 지키겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 미세먼지 감축 2 생활화학제품 안전관리 3 선제적 녹조 대응 4 지진 및 기상 예·경보 고도화  | <p>2 환경 서비스 확대로 정책 성과 체감도를 높이겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 소음·악취·석면 등 생활환경 개선 2 도심 속 생태공간 조성 3 친환경에너지타운 확산 4 친환경 소비·생활기반 구축  |
|---|---|

4대 분야 16개 중점 추진과제

| | |
|---|---|
| <p>3 미래 환경 수요에 적극 대응하겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 신기후체제 출범 대응기반 구축 2 환경 신산업 발굴·육성 3 환경산업 해외진출 지원 4 노후 환경 인프라 현대화  | <p>4 새로운 제도를 조기 정착시켜 환경질을 개선하겠습니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 환경오염 피해구제제도 정착 2 통합환경관리제도 본격 시행 3 「자원순환기본법」 시행 준비 마무리 4 사업장 화학물질 안전관리 강화  |
|---|---|

2. 지난 정부의 환경정책

최근의 지난 정부에서 관심 깊게 이루어진 주요 환경이슈 및 정책은 다음과 같다.

- ① 녹색성장을 목적으로 국가의 산업발전 및 해외 개발도상국에 우리나라의 노하우를 전달하려 했으며, 특히 기후변화에 대응하고 적응하기 위한 투자로 산업을 발전시키기 위한 노력을 해 왔다.
- ② 녹색성장에 초점을 맞추어 왔지만 산업에 치중이 많이 되어서 환경규제 및 관리 측면에서는 부족한 점이 있었다. 오염배출물질에 대한 피해자가 국민임에 불구하고, 일반 국민을 대변할 통로가 별로 없었다. 기업에 대한 오염물질 규제 완화로 기업의 수익성 개선 및 일자리 창출을 기대했지만, 이로 인한 피해가 불특정 다수에게로 가며 기업이윤의 재분배가 어려운 문제가 발생하였다.
- ③ 유해물질 관리 또한 예방이 아닌 사후처리 위주로 진행이 되었다. 가슴기 살균제 피해 또한 사전 예방이 이루어지지 못한 것을 사후 처리한 것이며, 이미 만들어진 법률 등을 시행하고 모니터링 할 예산 및 인력이 부족한 상황이다.

II. 환경에 대한 패러다임의 변화 및 주요 환경현안

1. 환경정책 패러다임 변화

환경을 비롯한 대부분의 정책은 해당하는 시대상의 패러다임을 적용하게 된다. 산업혁명 시에는 환경이 아닌 무조건적인 개발을 추구하였으며, 근래에는 국민들의 환경질에 대한 요구가 높아지면서 환경으로부터 도출되는 행복권에 대한 우선권이 높아지고 있다. 이에 국내외적으로 환경에 대한 패러다임은 다음과 같이 변화하고 있다.(MOWAT,2012)

- ① 국내외 주요 트렌드의 변화
 - 고령화 및 저출산 등 인구구조의 변화로 복지수요가 증대됨
- ② 개인화/지역화사회로의 변화에 따른 개인권한 증대 및 지방자치 확대, 4차 산업혁명에 따른 기술혁신 가능성
 - 중산층의 교육수준 성장 및 발달된 ICT 기술활용 참여기회가 확대될 것임
- ③ 도시화에 따른 도시기반시설 및 자원의 증대, 물/에너지/식량/생물종 등 자원고갈의 위기
 - 2030년까지 전세계적으로 10억 인구가 물 공급부족을 느끼게 됨. 에너지는 약 40% 증가, 생물종 다양성 약 4% 감소
- ④ 국제권력의 이동 및 저성장
 - 전 세계적으로 경제통합이 강화되는 추세이지만 자국 우선주의와 보호무역의 증가. 영국의 브렉시트, 이탈리아 등의 유로존 탈퇴 주장, 아베노믹스, 트럼프 미국 우선주의 등

2. 주요 환경현안

위와 같은 패러다임의 변화로 차기정부에 대한 환경부문에 대한 관심이 높아지고 있으며, 이에 환경관련 학회의 공동 심포지엄에서는 다음의 내용을 다음과 같이 제안하였다.(한국환경정책평가연구원, 2017)

- ① 환경관리 지속가능성과 실효성 제고
 - 환경관련 조세재정 기본방향 : 교통·에너지·환경세 및 환경관련 부담금
 - 환경행정 거버넌스 개편방향
 - 환경영향평가제도 발전방향
- ② 생활환경과 환경서비스 개선전략
 - 대기질 현안과 정책 과제
 - 지속가능한 에너지믹스
 - 건강한 물환경 조성을 위한 물순환과 통합물관리 방향
 - 국민 만족도 향상을 위한 상하수도 및 물산업 현안과 정책 방향
- ③ 환경자원 통합관리
 - 다가올 여건의 변화와 자원순환분야의 과제
 - 살아 숨쉬는 토양, 안전하고 깨끗한 지하수
 - 신정부의 자연환경정책 추진 방향

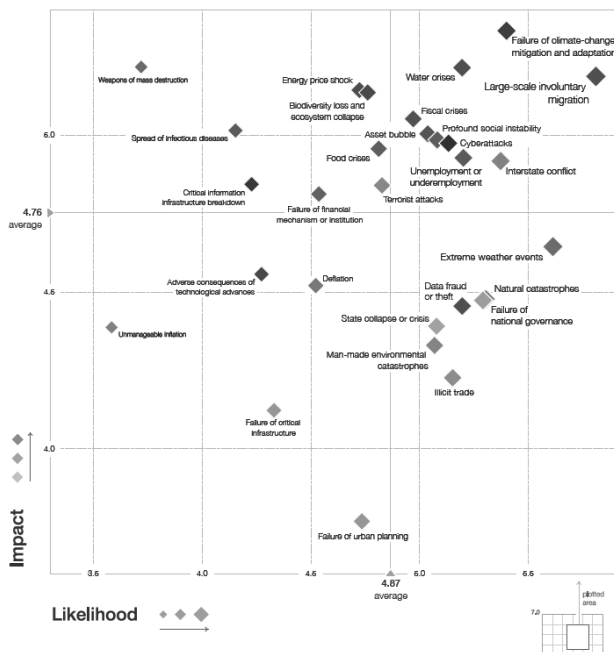
④ 미래 환경위험사회 응복합 대응

- 온실가스 감축 관련 주요이슈
- 기후변화 적응부문의 현안과 향후 정책과제
- 차기정부 환경보전 이슈와 과제
- 제4차 산업혁명과 환경

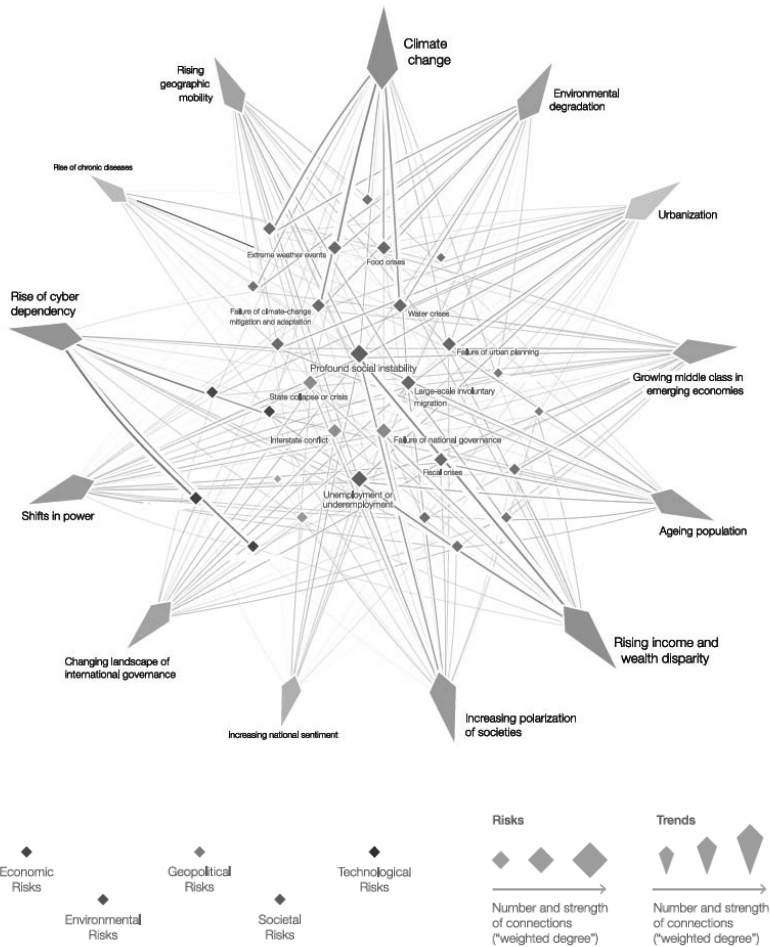
Ⅲ. 환경에 대한 새 정부에서의 대전·세종시 지방정책

대전·세종의 지방 환경정책은 상기에 나타난 바와 같이 다양하며, 변화하는 패러다임에 대응할 필요가 있다. 이에, 아래와 같이 지방의 정책에 적용할 수 있고 아래의 <그림 2> 및 <그림 3>과 같이 중요한 환경정책 이슈가 될 수 있는 세 가지 정책에 대해서 기술하고자 한다.(World Economic Forum,2016)

<그림 2> 임팩트-가능성간의 상관관계도(2016)



〈그림 3〉 위험-트렌드간의 상관관계도(2016)



1. 환경변화에 적응하는 물순환 정책

1) 물순환의 필요성

상기 〈그림 2〉 및 〈그림 3〉에 나타나듯이 기후변화, 날씨의 변화, 대규모 사업 등은 물 문제와의 관련성을 가지고 있다. 또한 이는 물의 위기를 만들고 있는 것이다. 대전시와 세종시는 도시화, 산업화 및 행정구역의 확대에 따른 불투수면적의 증가와 주거, 업무, 영업 등의 다양한 토지 이용으로 인해 강우시 유출량과 비점오염 발생량이 증가되고 있다. 대전시의 갑천은 금강으로 흐르는 수계이며 비점오염원에 대한 집중적인 오염부하량 삭감이 요구되는 지역이다. 특히 기후변화에 따른 집중호우와 가뭄으로 하천수질 관리가 어려운 실정이다. 또한 세종시는 우리나라

라 역사 이래 가장 급격하게 도시화되고 있으며, 그에 의한 물순환이 왜곡될 수 있는 곳으로 오염배출의 큰 증가가 우려되는 곳이다.

특히, 세종시는 2015년 행복도시 LID기법 도입을 위한 업무협약을 대전시는 2016년에 물순환선도도시로 지정되는 등 물순환을 위한 기반이 마련되어 있다. 이에 건전한 물순환체계의 확보, 비점오염물질의 저감 및 주민친화공간 조성을 위해서 강우(降雨) 유출수 저감을 통한 저영향 개발을 확대하여 물순환에 대하여 우리나라를 대표할 수 있는 기반을 확보할 필요가 있다. 더불어, 물순환 촉진 및 저영향개발 관련 조례를 제정 및 교육·홍보시스템을 구축하는 등 물순환 대표도시로 조성하여야 할 것이다.

2) 물순환 선도도시의 파급효과 증대

대전시는 금강수계 전체인구의 45.7%를 차지하지만 배출부하량은 15.9%를 그치는 만큼 체계적인 관리를 통해 오염물질 저감에 앞장서고 있다.(이재근, 2014)

- 더불어 물순환 선도도시를 대전·세종으로 확대 진행할 경우 '건전한 물순환체계의 확보', '비점오염물질의 저감', '주민친화공간 조성' 등에 대해서 타 지역보다 크게 효과를 나타낼 수 있을 것임
- 대전시에서 현재 계획·진행 중인 '대전광역시 비점오염관리지역', '대전시 물환경선도도시' 및 세종시의 '산울리(6-3생활권, 합강리(5-1생활권) 저영향개발기법 도입', '세종시 6-4 생활권 녹색도시' 등을 통한 친환경 생태도시 조성 등을 연계 추진하면 물순환 회복의 목적 달성 뿐만 아니라 타 지자체에 모범적인 사례로 전파될 수 있음
- 특히, 대전시와 세종시는 지리·교통적으로 타 도시와의 연결이 우수하므로 타 도시로의 우수사례 전파 효과가 용이할 것으로 판단됨

〈그림 4〉 대전시 비점오염원 관리지역



〈그림 5〉 세종시 6-4생활권 녹색도시



3) 물순환 선도도시를 위한 체계의 마련

대전시 및 세종시가 타 지방자치단체에 비교하여 보다 유리한 도심 물순환 조건을 가지고 있지만, 기술적으로 완벽하지 않은 LID 시스템 등을 도입함에 있어서 완벽한 상황은 아니다. 이에, 다음의 인자들을 고려하여 완벽한 물순환체계를 제시하여야 할 것이다.(대전세종연구원,2016)

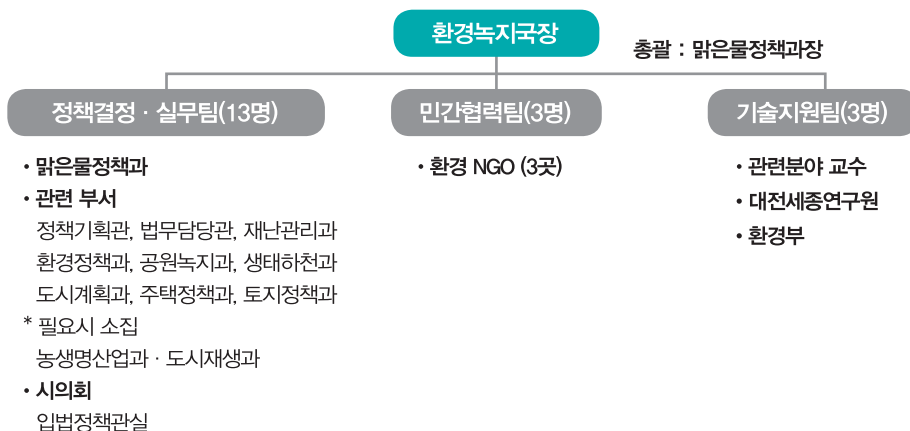
① 관련사업 및 계획 추진 및 제도의 개선

- 저영향개발 기법 도입 근거인 '물순환 촉진 및 저영향개발 조례'의 제정
- 대전·세종시 개발사업시 '빗물분담량' 설정 및 '사전협의제' 운영
- 공공기관 차도·보도·주차장 등 도로 투수포장 확대 및 관리실명제 도입
- 빗물관리시설 민간보조금 지원 확대
- 물순환 통합관리시스템 구축을 위한 체계적 자료수집 (물재이용시설, 빗물침투시설, 빗물저류시설 대상)
- 물순환체계 재정립을 위한 중수도 및 빗물이용체계 마련
- 주요 하천의 적정 하천유지유량 검토
- LID 시설 설치에 의한 빗물유출 및 배출부하량 저감효과
- 물순환 촉진 및 저영향개발기법 도입 타당성 연구

② 부서간 협업체계 마련

- 환경전문가, 시민단체, 공무원 합동 '의견수렴 TF팀' 구성 및 운영

〈그림 6〉 물순환 협업 TF팀 구성(예시)



③ 교육, 홍보체계 마련

- 대전/세종 상생 '어린이 물순환 체험교실' 운영
- 찾아가는 '그린빗물 이동 교육프로그램' 운영
- 물순환 동영상 및 저영향개발(LID) 기술요소 가이드라인 책자 보급
- 시티 그린투어 시행 및 홍보
- 빗물관리 우수시책 시민공모제 운영
- 저영향개발기법 적용 시설물에 대한 안내표지판 및 관리실명제 도입

2. 체계적인 자연환경 관리기반 마련

지금까지 우리나라의 자연환경 정책은 관련된 여러 정부기관과 각 지자체간의 협업보다는 주로 정부 주도적이거나 지자체 개별적으로 이루어져 왔다. 이로 인해 각 정부 기관과 지자체 간 중복된 연구 및 관리가 이루어지거나, 지자체별 환경에 대한 관심의 정도에 따라 해당 지역의 환경 관리 수준이 크게 차이를 보였다. 그러나 최근 국가 정책들은 정부주도형 혹은 지자체 자율형 보다는 환경거버넌스 강화 및 정부와 지자체간 협업을 중요시하고 있다.

세종시는 연기군 일원과 공주시 일부, 충북 청원군 일부를 통합하여 2012년 7월 1일에 출범하였다. 전체 면적 중 산림과 농경지가 70% 이상을 차지하고 있으며, 국가하천 2개소, 지방하천 43개소, 소하천 204개소를 보유하는 등 수공간도 풍부하다. 여러 우수한 자연환경 내에서 다양한 동식물이 서식하고 있으며, 특히 삶과 수달, 흰꼬리수리, 금개구리, 맹꽁이 등 법정보호종이 다수 분포하고 있다(세종특별자치시 2013). 그러나 최근 급격한 인구 증가와 이에 따른 토지이용 변화가 진행되고 있다. 또한 잠재적 개발 수요 증대가 예상되기 때문에, 자연환경의 지속가능한 보전 및 효율적 이용 방안이 필요하다. 특히 대전세종연구원이 출범하면서 대전·세종의 자연환경을 통합 관리할 수 있는 기반이 마련될 것으로 기대하고 있다.

1) 정부-지자체간 자연환경부문 협업체계 구축

자연환경 분야와 관련하여 국가환경종합계획, 환경보전종합계획, 산림기본계획, 산지관리기본계획, 야생생물보호기본계획, 야생동물질병관리기본계획 등 국토교통부와 환경부, 산림청 등

다양한 정부기관의 법정계획이 있으며, 이를 바탕으로 수행하는 여러 지역계획이 혼재되어 있다. 그러나 자연환경분야와 관련한 각 정부기관 간 소통과 협업은 거의 이루어지지 않아, 행정적으로 중복되거나 효율적인 관리가 이루어지지 않고 있다. 환경성과지수(EPI, Environmental Performance Index) 순위가 높은 일부 선진국(프랑스, 독일, 이탈리아, 영국 등)의 경우 환경 유관 기능의 통합 정도가 높게 나타나고 있는 점을 고려할 때(한국환경정책평가연구원 2017), 우리나라의 환경행정도 보다 효율적으로 개편될 필요가 있을 것으로 판단된다. 최근 환경부·국토부·산림청 합동 ‘한반도 핵심 생태축 연결·복원계획 수립·추진’과 같은 정부기관 간 협업과 소통 노력이 보다 필요할 때이다.

〈그림 7〉 세계의 환경성과지수 및 한반도 생태축 관련 지도



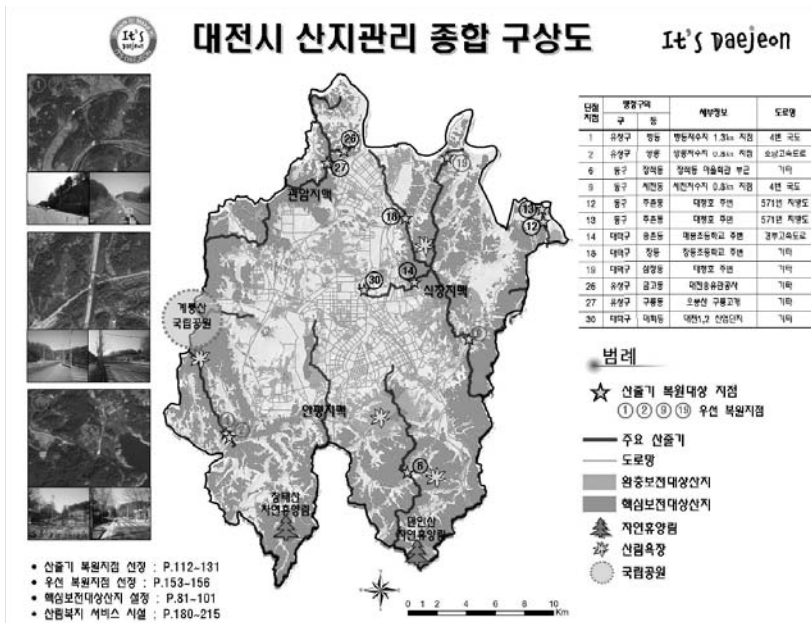
자료 : <http://epiyale.edu>, <http://www.me.go.kr>

또한, 현재까지 국가계획에 준해서 의무적으로 수행해야 하는 각 지자체별 지역계획의 경우 정부-지자체간 소통부족, 예산지원 부족 등으로 인해 대부분 계획의 양적·질적 수준이 떨어지고 실용성이 낮다는 의견이 지배적이었다. 최근에는 정부-지자체간 협업을 통해 계획의 효용성을 높이고, 보다 체계적인 관리기반을 구축해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

최근 산림청에서는 제1차 산지관리기본계획(‘13~’17)을 수립하였으며, 각 지자체 담당자와 전문가 등이 참여한 워크숍을 지속적으로 개최하였으며, 정부의 예산지원을 통해 각 지자체별 제1차 산지관리지역계획을 수립하였다(그림 8). 이를 통해 각 지자체 공무원 및 지역전문가의 이해도를 높이고 예산지원을 통해 지자체의 부담을 덜어주는 동시에 계획의 질적 수준이 높아졌다고 평가받고 있다.

〈그림 8〉 산지관리계획체계 간의 연계 및 대전시 산지관리종합구상도(대전광역시 2014)

| | | |
|------------------|--|--|
| 수립주체 | 계 획 | |
| 산림청장 (전국) | 제 4 차 국토종합계획('11~'20) | |
| | 국가환경종합계획('06~'15) 국가기후변화종합계획('08~'12) | 제5차 산림기본계획('08~'17) 제1차 산지관리기본계획('13~'17) |
| | | |
| 시,도지사, 지방산림청장 | 광역시 및 도 종합계획 | |
| | 제3차 환경보전종합계획('08~'15) 기후변화 대응 종합계획('11~'20) | 제5차 지역산림계획('08~'17) 제1차 산지관리지역계획('13~'17) |
| | | |



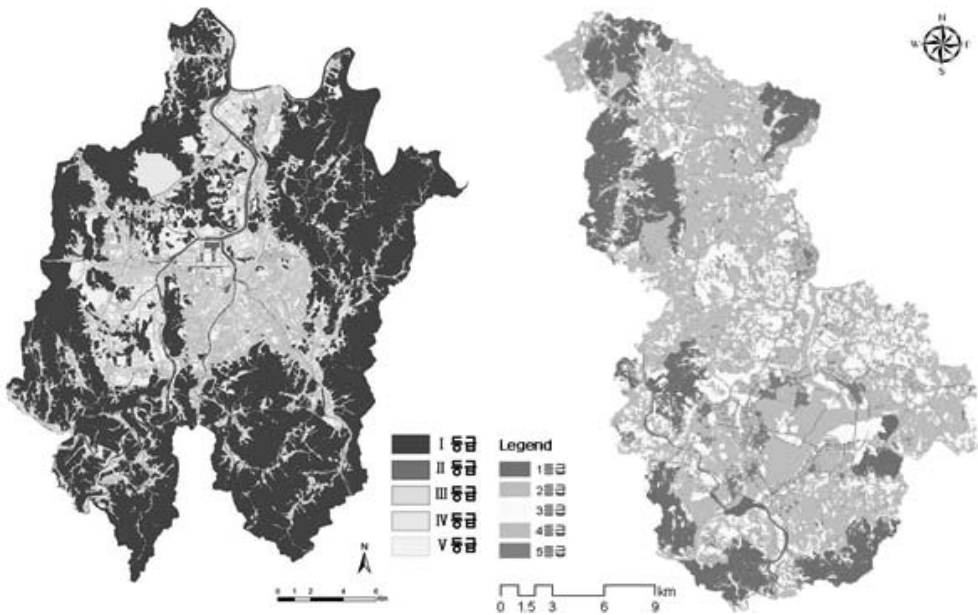
환경부에서도 도시생태현황도 구축 및 한반도 생태축 보전·복원 등에 있어서 지자체와의 협업을 통한 자연환경 관리기반 구축을 계획하고 있다. 도시생태현황도(비오톱지도)는 지역의 환경 및 생태적 특성과 가치를 반영한 정밀공간생태정보를 한눈에 볼 수 있는 지도로서, 환경 친화적이고 지속가능한 도시 관리의 기초자료로 활용성이 높다고 평가받고 있다. 국내에서 도시생태현황도는 2000년대 이후 개발위주의 도시계획과 난개발 방지를 목적으로 서울시(2000), 성남시(2004), 충남 15개 시·군(2009~2014) 등 일부 지역에 국한하여 구축된 바 있다. 그러나 최근 도시생태현황도의 중요성에 대한 인식이 확산되면서, 정부에서는 국토계획과 환경계

획의 연동제를 추진하고 있으며, 지자체 조례 개정을 통해 2020년까지 각 지자체별 바이오튿지도 작성의 의무화 및 인센티브 제공 등의 중·장기 추진계획을 제시하고 있다.

2) 대전·세종의 자연환경 통합관리 기반 마련

대전세종연구원이 출범하면서 자연환경과 관련한 대전·세종의 통합된 기초자료 수집·분석과 이를 통한 관리 기반 마련이 효율적일 수 있다. 이를 위해서는 대전과 세종 모두 조례에 명시되어 있는 자연환경조사를 정기적으로 수행할 필요가 있다. 대전에서는 2002년부터 10년 단위로 자연환경조사를 수행하고 있으며, 2022년 3차 자연환경조사가 계획되어 있는 만큼 이에 맞추어 대전·세종의 자연환경조사 동시수행을 고려할 필요가 있다. 이러한 기초자료를 토대로 광역단위의 대전·세종 바이오튿지도 구축·갱신이 필요하다. 대전은 2차 자연환경조사에서 중분류 수준의 바이오튿지도를 구축하였으나 활용성이 낮으며, 세종의 경우 충남 연기군 바이오튿지도를 지속적으로 갱신할 필요가 있기 때문에, 국가 계획을 고려하여 대전·세종의 바이오튿지도의 지속적 갱신 및 제도화 방안을 마련할 필요가 있다(대전광역시 2014, 연기군 2011).

〈그림 9〉 대전시와 세종시의 바이오튿 최종등급 결과도(대전광역시 2014, 연기군 2011)



대전·세종의 광역생태네트워크 구축 연구도 수행되어야 한다. 환경부와 산림청에서 계획하고 있는 한반도 생태축 및 산줄기연결망 구축 계획과 연계하여 대전·세종 내의 산줄기 현황과 단절지점을 파악해야 한다. 그리고 단절지점 인근의 기초자료(로드킬 현황, 생물다양성 현황 등)를 수집하여 단절지점 우선복원지점을 선정하고, 생태경관보전지역을 설정·관리하는 등의 노력이 필요하다. 이 외에도 대전·세종에 서식하는 멸종위기종 및 주요종에 대한 보전복원 방안 마련, 외래종 및 생태교란종 관리, 멧돼지와 백로 등 최근 문제가 발생하고 있는 유해야생동물과 주민피해유발 야생동식물 관리 등에 대한 연구가 필요하다.

〈그림 10〉 대표적 유해야생동물과 주민피해 유발동물인 멧돼지와 백로



대전과 세종은 자연환경조사와 깃대종 정밀모니터링, 산림과 하천 생태축, 비오톱지도 구축 등을 통해 야생생물분포와 현존식생분포, 토지이용현황 등의 자료가 이미 구축되어 있다. 대전과 세종이 기초자료의 양적·질적·공간적 범위가 유사하고 공간적으로도 경계를 접하고 있기 때문에 자연환경 기초자료를 상호 활용하기에 유리하다. 기초자료의 통합관리는 유동적인 자연환경 및 공간계획의 기본 접근방법임을 고려할 때 향후 대전·세종의 지속적인 자연환경자료 통합·관리를 고려해야 할 때이다.

3. 기후변화 대응과 온실가스 감축

1) 기후변화와 온실가스 감축

전 지구적인 기후가 변화하는 현상인 기후변화는 기상이변이나 대기오염 등의 환경문제뿐만 아니라 정치, 경제 및 사회적 손실의 문제도 심각해지고 있다. 따라서 국제사회는 2009년 코펜

하겐 기후변화총회에서는 산업혁명 이전과 대비해 지구평균기온 상승을 2°C이하로 제한하는 기후변화 목표치를 공식 설정한 바 있다. 또한, 2015년 12월 열린 제21차 기후변화 협약 당사국총회(COP21)에서 전 세계 기후변화 대응에 한계점이 노출된 선진국 중심의 현행 교토의정서를 대체하고 선진국과 개도국 모두가 책임을 분담하는 새로운 기후체제 합의(신기후체제)가 이루어졌다. 이 때 주요국이 제출한 2020년 이후 온실가스 감축 목표를 담은 자발적 기여방안(Intended Nationally Determined Commitment, INDC)은 여타 국가들의 목표설정 가이드라인 역할을 수행하는 핵심열쇠가 되고 있다. 구속력을 가지는 이 협정 내용은 온실가스 감축 수준을 스스로 정하지만 2100년까지 지구평균기온 상승을 2°C 이내로 제한하되 1.5°C까지 억제하기로 합의하고 목표 달성을 위해 각국의 감축 분담 방안을 마련하고 2023년부터 매 5년마다 '전 지구적 이행점검(Global Stocktake)'을 통해 당사국이 탄소 감축 의무를 지키는지 등의 이행점검을 진행하는 것으로 되어 있다.

우리나라도 당사국총회(COP21)에서 온실가스 감축목표를 2030년 BAU대비 37%를 줄이겠다는 자발적 감축목표 안을 UN에 제시하였고 이에 대한 온실가스 감축로드맵을 마련하였다. 우리나라는 주요국 대비 제조업의 비중이 높고 에너지 다소비업종의 에너지 효율은 OECD 최고수준으로 현실적으로 기존의 목표 및 INDC 목표 달성에는 어려움이 따를 것이라 예상된다(KEMRI 전력경제 REVIEW).

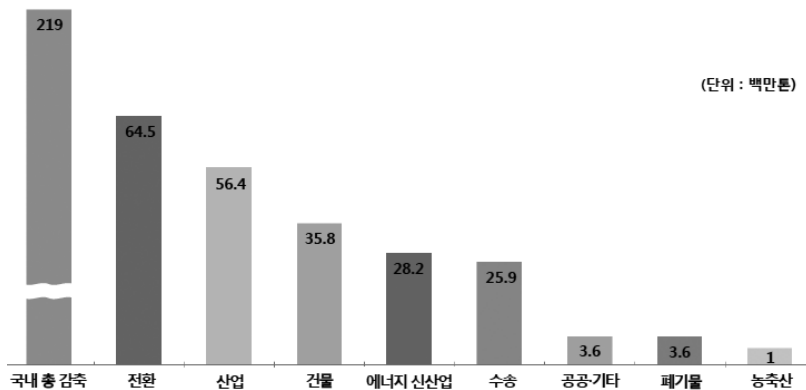
〈그림 11〉 각국의 2030년 온실가스 감축목표(국회기후변화포럼)



2) 대전시 온실가스 배출권거래제

우리나라는 2030년 온실가스 배출전망치(BAU) 851백만 톤 대비 37%인 315백만톤을 감축하는 것을 목표로 하고 있다. 그 중 11.3%인 96백만 톤은 국제 탄소시장 매커니즘을 활용하여 국외 감축으로 달성할 계획이며 나머지 25.7%인 219백만 톤은 산업, 건물, 폐기물, 농축산 등의 부문별 감축목표를 통하여 달성할 계획이다. 이 중 하수처리장, 매립장 등의 환경사업소를 포함하는 폐기물부문에서는 폐기물 감량화·재활용·에너지화 등으로 2030년까지 3.6백만 톤을 감축하는 것을 목표로 하고 있으며 대전시도 ‘온실가스 배출권거래제’라는 제도를 통해 폐기물부문 온실가스 감축에 참여하고 있다.

〈그림 12〉 2030년 부문별 목표 감축량(제1차 기후변화 대응 기본계획)



온실가스 배출권거래제는 2012년 5월 “온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률”을 제정하고 2014년 로드맵을 확정하면서 당해 9월에 업종별 배출권할당량을 확정하고 2015년 1월부터 본격적으로 시행하였다. 배출권거래제도는 크게 전환(에너지)부문, 사업부문, 건설부문, 수송부문, 공공·폐기물부문 등 5개 부문으로 나뉘며, 발전·에너지, 광업, 음식료품, 섬유, 목재, 제지, 정유, 석유 화학, 유리·요업, 시멘트, 철강, 비철금속, 기계, 반도체, 디스플레이, 전기전자, 자동차, 조선, 건물, 통신, 항공, 수도, 폐기물 등 23개 업종이 해당되며 각 부문별 해당업체는 탄소배출에 대한 감축의무를 부담하게 된다.

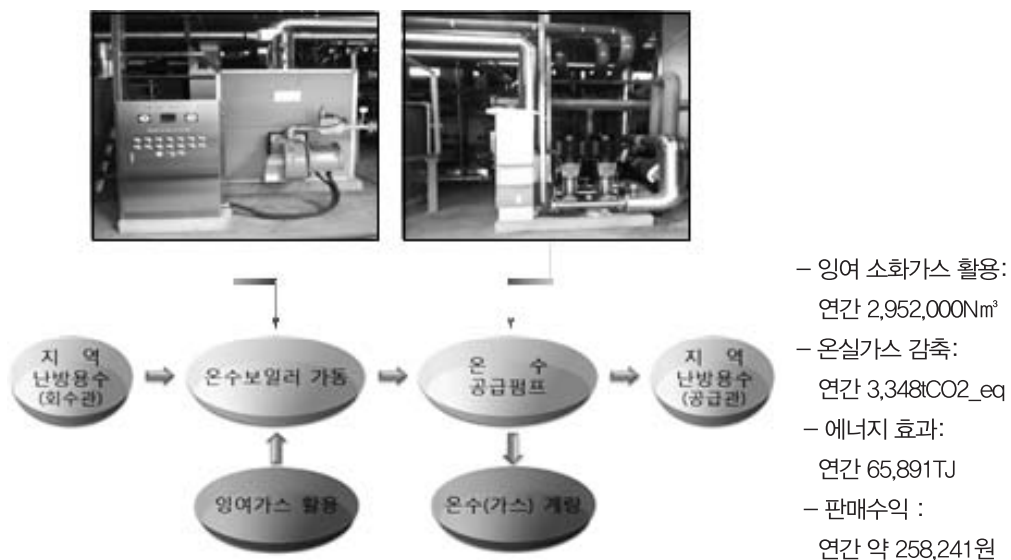
대전시는 온실가스 배출권거래제 할당업체로 대전시 내에 있는 금고동 환경자원사업소, 신일동 환경에너지사업소, 음식물쓰레기광역자원화시설, 수도시설관리사업소, 신탄진정수사업소, 대전하수처리장, 대덕산단 폐수종말처리장, 송촌정수사업소, 월평정수사업소, 대전위생처리

장, 흑석하수처리장의 11개 환경사업소가 할당대상 사업장으로 분류되어 있다. 대전시는 11개 환경사업소의 배출권거래제 1차 계획기간(2015-2017)의 예상되는 온실가스 배출권 인정량은 803,040 tCO²eq으로 이중 약 87%에 해당되는 698,449 tCO²eq을 할당받았으며 나머지 13%에 해당되는 104,591 tCO²eq을 1차 계획기간 동안에 감축하여야 한다.

3) 온실가스 감축을 위한 정부-지자체 노력 방안

정부는 폐기물부문 온실가스 감축 가이드라인 등을 통해 배출시설별 적용 가능한 온실가스 감축기술 제시하여 지자체의 온실가스 감축을 도와왔다. 하지만 아무리 우수한 감축기술이라도 현장 여건에 따라 적용여부 및 동일한 온실가스 감축 효과를 기대하기는 어렵고, 기존 온실가스 배출 흐름도에서 정량적인 양만 감축할 경우 기술도입의 한계 및 시설 변경의 한계에 부딪힐 수밖에 없으며 기존 단기적 감축기술 이외에 추가적인 감축 전략을 수립하여 현장 여건 및 투자비용 대비 저감효과가 좋은 기술을 중심으로 온실가스 감축에 대한 중장기적인 계획을 마련하여 대전시를 비롯한 지방자치단체에서 폐기물부문 환경사업소의 온실가스 감축을 위한 지원이 필요하다.

〈그림 13〉 대전시 온실가스 감축 사례(환경부 2013년 온실가스 저감 최우수상)



대전시와 같이 폐기물부문 온실가스 배출권거래제 대상업체는 전력 사용과 같은 직접적인 배출 이외에도 각 사업소에 유입되는 폐기물, 하·폐수 등에 의한 간접적인 배출이 있다. 간접 배출의 경우 에너지 사용 등에 의한 직접배출보다 온실가스 배출량이 많으며 이러한 간접배출은 유입되는 폐기물이나 하·폐수에 의해 배출량이 산정되기 때문에 사업소의 노력으로 배출량을 줄이는 것은 거의 불가능하다. 또한 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위해 설치된 환경 사업소의 경우, 환경영향 최소화와 온실가스 감축을 동시에 달성하기는 매우 어렵다. 예를 들면, 하수처리장의 경우를 살펴보면 높아지는 방류수 수질 기준을 만족하기 위해 유입되는 하수를 처리하기 위하여 많은 에너지를 소비하게 되어 온실가스 배출량이 높아지고, 방류되는 수질이 낮을수록 간접배출량이 증가하게 된다. 따라서 대전시에서는 정부의 온실가스 감축기술 지원 등을 통해 각 환경사업소에 직접적인 온실가스 감축 노력뿐만 아니라 시민들의 자발적인 참여를 유도하여 폐기물 배출과 물 사용량 저감 등을 통하여 온실가스 배출을 감소시킬 수 있는 정책마련도 필요하다.

참고문헌

- 관계부처 합동(2016) 제1차 기후변화 대응 기본계획
- 대전광역시(2014) 제1차 대전광역시 산지관리지역계획
- 대전광역시(2014) 대전광역시 자연환경조사 연구용역
- 대전세종연구원(2016) 대전시 물순환도시 신청서
- 세종특별자치시(2013) 세종특별자치시 자연환경보전 실천계획
- 연기군(2011) 연기군 바이오타운 지도
- 이윤섭(2017) 제25회 세계 물의날 특집 2017년 환경정책 추진방향 특별강의
- 이재근(2014) 금강유역의 오염원 특성과 할당부하량 비교연구
- 한국환경정책평가연구원(2017) 차기정부 환경부문 현안과 정책과제 공동심포지엄
- MOWAT(2012) Future State 2030, The global megatrends shaping government
- World Economic Forum(2016) The global risks report 2016, 11th edition
- 환경부 홈페이지, <http://www.me.go.kr>
- Environmentl Performance Index, <http://epi.yale.edu>
- KEMRI, 전력경제 REVIEW

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새 정부의 대전세종 문화정책

6장

박찬인 충남대학교 교수

새 정부의 대전세종 문화정책

박찬인 충남대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 들어가면서

20세기에 생기기 시작한 한국의 도시(town, city)들이 대도시(big city, metro-politan)화 되는 과정을 거치면서 이제 몇몇 도시들은 거대도시(megalopolitan)화하는 경향이 벌어진 지 이미 오래이다. 거대도시화는 필수적으로 신도심과 구도심을 구별 지을 수밖에 없다. 도시개발을 계속 하면서 지역의 몰락을 가속화하고 또 지금도 그것을 반복하며 재생산하고 있다는 사실이 도시 개발의 아이러니이고 역설이 아닐 수 없다. 이에 따라 지역혁신에 관한 담론들이 유행처럼 번지고 '지역 살리기'를 해야 한다는 당위성이 민간 차원에서 뿐만 아니라 행정 당국 차원에서도 부각된 것도 오래이다.

그러나 우리 사회의 구조와 문제점, 그 관성 등을 생각해보면 지역혁신이나 지역 살리기 운동이 얼마만큼 기대하는 효과를 거둘 수 있을지 의구심이 가는 것 또한 사실이다. 참여정부의 지역혁신 정책은 논란만 가속화되다가 엉망진창으로 표류하거나 폐지되었던 것을 우리는 기억한다. 그 이후의 이명박정부나 박근혜정부에서는 '지역'이 관심의 대상이나 되었을까 의심스러운 지경이 되었다. 사실 지역혁신이나 지역 살리기라는 문제가 녹록한 문제는 아니다. 특히 주

체나 '거버넌스'의 문제들, 방향의 문제, 자원의 문제 등 그야말로 켜켜이 중첩된 문제들이 장벽처럼 버티고 있기에 더욱 그러하다.

지역정책에서 문화가 새로이 주목되는 이유는 이러한 배경에서이다. 즉 지역의 내발적 발전의 구체적인 수단이자 목표로서, 그리고 무엇보다도 그것의 토대로서 문화가 주목되는 것이다.¹⁾ 좀 더 구체적으로 그 이유를 든다면 다음과 같다. 첫째, 문화적 삶의 증진이야말로 지역에 기반하고 있는 삶의 질을 보장하는 궁극적 목표라는 점이다. 둘째, 지역간 차이의 근거, 혹은 한 지역이 특성화된 발전을 도모할 수 있는 핵심 자원은 다름 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, 기존의 '신경제' 아래서 가장 중시되는 것이 지식산업, 문화산업이었기에, 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. 여섯째, 지역의 문화자원에 토대를 두고 지역의 문화적 성장을 기초로 한 발전은 지역민으로 하여금 상대적인 피해의식으로부터 벗어나 지역에 대한 자부심을 고양시키고 시민들의 참여를 유발하며, 특성화된 발전을 통하여 산출되는 부를 지역민들에게 귀속시키는 체계를 만들어 낼 것이다. 끝으로 문화 자원을 통한 발전은 자연자원을 통한 발전과는 달리 자원 고갈과 자연파괴를 방지하고, 자원사용을 통제할 수 있는 시민들의 문화적 능력을 키움으로써 지속가능한 발전으로 이어질 것이다.

이 연구는 '2017 새로운 정부의 지방 문화정책'이라는 큰 틀 안에서 대전 혹은 세종시와 관련된 문화정책이 어떠하면 좋을가에 관한 고민의 흔적이다. 대전을 비롯한 지역 살리기라는 흐름 속에서 '문화'²⁾가 차지하는 비중이 주목하고, 지역 관련 문화정책이 어떤 방향과 관점을 가지고 이루어져야 하는가를 제시해 보려는 것이다.

1) 1982년 유네스코에서 있었던 문화정책 포럼에서 프랑스 문화부장관 자크 랑은 "경제와 문화는 같은 투쟁 Economie et culture, même combat"란 슬로건으로 연설한 바 있다.

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

II. 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.

오늘날 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. 예를 들어 한류와 이에 대응하는 접근은 한편으로 문화산업적 가치를 근거로 실행되지만, 사실 다른 한편으로는 문화 개념의 변화와 가치관의 변화가 복잡하게 얽혀 있는 것이다.

이와 같은 문화 개념의 변화를 두고 보면, 결국 문화가 어떻게 사회적 가치를 구현하는가의 문제로 이어지게 되는데, 이는 곧 문화를 사회 공공재로 인식하게 만든다. 무엇보다도 대중의 문화향수 기회를 확대함으로써 삶의 질이 향상되고, 이를 통해 문화사회의 기반을 형성하는 논리를 전개할 수 있다. 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.³⁾

그런 점에서 문화 개념의 변화는 여러 차원에서 벌어지는 현상이라 할 수 있다. 무엇보다 문화는 이전처럼 여가선용이나 취미활동의 맥락에서 이해되거나, 예술 활동의 감상과 같은 수동적인 향유 차원을 말하지 않는다. 다시 말하면 문화란 여러 사회, 경제, 정치 활동과는 별개의 다른 성격을 갖는 일종의 장르 개념이 아니라, 인간 삶의 양식에 근거하면서 인간의 모든 활동과 인식, 판단과 행동에 바탕이 되는 인식론적 개념으로 이해되어야 한다는 점이다.

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.⁴⁾ 이는 기본적으로 행정 편의주의적인 관점에서 문화와 예술을 대하고 있기 때문

이다. 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 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. 지역균형발전이라는 목표를 실제로 문화적 접근을 통해 이룰 수 있다고 가정할 때, 그 가능성은 바로 문화거버넌스의 실천에 따른 것이고, 그것이 지역 문화정책의 출발점과 무관하지 않기 때문이다.

Ⅲ. 문화의 민주화와 문화민주주의

애당초 민주주의라는 용어가 지닌 함의가 다양하긴 하지만⁵⁾, 문화에서의 민주주의도 역시 다양한 의미 스펙트럼을 가지고 있다. 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.

3) 2016년 11월부터 2017년 봄까지 계속된 촛불집회 혹은 촛불문화제가 좋은 예라고 볼 수 있다.

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

5) 민주주의라는 용어는 보편적 개념이지만 맥락에 따라 다양한 함의를 지닌다. 때로는 정치 구호로 때로는 현실을 파악하는 잣대로, 또 때로는 현실 비판의 도구로 다양한 사람의 다양한 의지와 신념, 생각들이 이 용어에 담기다보니 때로는 그 의미가 혼란스럽기까지 한 것이 민주주의이다. 장세길(2015) 참조.

문화의 민주화는 고급문화(high culture)⁶⁾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. 따라서 문화의 민주화 전략에 입각한 문화정책은 이러한 고급예술이 주로 생산 소비되는 대형 예술기관을 중심으로 삼는다. 동시에 관객보다는 예술가, 아마추어 예술가 보다는 전문 예술가 중심으로 방향을 설정한다.

‘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.⁷⁾

문화민주주의는 미에 대한 주관성과 문화의 다양성을 강조한다. 사회에는 다양한 문화가 존재하며, 문화정책의 목표는 중앙과 지역에 관계없이 여러 인구집단의 다양한 하위문화에게 비옥한 양분을 제공해야 한다. 사람들이 문화의 수동적 수용자가 아니라 적극적 참여자가 될 수 있는 여건을 제공하자는 것이다. 따라서 문화민주주의는 공연장 아닌 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.⁸⁾

6) 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.

7) 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, 문화 예술 생산 활동을 할 수 있는 잠재력과 창의성을 지니는 것이다.

8) 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.

IV. 프랑스의 문화 정책

프랑스에서는 1959년 문화부가 창설되고 앙드레 말로가 초대 문화부 장관이 된다. 문화부의 임무는 법령에 명시⁹⁾되어 있었으나, 초기에는 문화를 통한 국가 소속감 혹은 자부심 고취가 중요한 목표였기 때문에 이데올로기로서의 문화 개념이 없지 않았다. 그러나 이때는 모든 국민들에게 동등하게 문화자산을 접할 기회를 제공하려 노력했다는 점에서 문화의 민주화 정책이라 할 수 있고, 이미 복지국가의 논리와 맞닿아 있다. 문화의 민주화 정책은, 모든 국민이 문화예술 작품에 접근할 수 있게 하는 정책과 예술가들에 대한 사회보장 혜택을 신장하는 정책이 있다. 프랑스 문화부는 문화를 접할 수 있는 비용, 시간, 공간의 측면에 대한 정책적 지원을 통해서 문화에 대한 대중의 접근가능성을 확대시켰다.

문화민주주의는 문화 활동의 상대적인 평등을 추구한다. 노동자 혹은 농촌문화와 같은 소수 문화, 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.¹⁰⁾

“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.”¹¹⁾

사회당 정부의 문화정책은 첫째, 시민들의 능동적 참여를 유도하는 문화적 주도권을 통해 프랑스인을 동원하고, 둘째, 자유로운 문화적 표현과 대화를 북돋움으로써 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.(Poirier, 2002: 394-395)

9) “문화부는 인류의 문화예술 자산에 대한 국민들의 접근성을 향상시키는 임무를 지닌다. 즉, 문화부는 가능한 한 많은 국민들에게 프랑스의 문화유산을 접할 기회를 제공하고, 문화예술과 이를 풍요롭게 하는 정신의 창조를 촉진하는 임무를 지닌다.” 1959년 7월 법령.

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

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

“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.¹²⁾

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.¹³⁾

1982년 프랑스는 개헌을 통하여 프랑스는 분권국가임을 헌법 1조에 천명한다.¹⁴⁾ 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 문화 분야의 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 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.

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

13) 1982년 5월 10일 문화부 법령.

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

기본적으로 프랑스 문화정책은 문화부 자체만의 사업으로 인식하지 않는다. 늘 다른 부처와의 협력체계 속에서 이루어진다. 예산을 보아도, 문화커뮤니케이션부 예산은 정부 전체 예산의 2% 남짓하지만,¹⁵⁾ 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 파트너십¹⁶⁾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. 중앙 부처와 지자체간의 유기적인 협력을 강화하기 위하여 '문화협력을 위한 공공 기구(EPCC)¹⁷⁾'도 만든다. 부처 간 파트너십은 특히 문화예술 분야의 교류행사에서 크게 드러난다. 문화커뮤니케이션부는 국제교류를 위해 외무부와 많은 부분을 역할 분담한다. 주로 프랑스 예술의 해외홍보를 목적으로 하는 모든 사업을 협력한다. 이를 담당하는 부서는 외무부내 '프랑스예술진흥협회(AFAA)¹⁸⁾'로서 외국에서 문화 활동에 참여하는 예술가, 극단, 문화 활동 조직자들을 지원한다.

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.

15) 2011년 프랑스 정부 전체 예산은 3,685유로인데 문화부 예산은 2% 정도인 75억 유로이다.

(fra.mofat.go.kr/webmodule/common/download.jsp?boardid=8876...TYPE...)

16) 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.

17) EPCC, Etablissements Publics de Coopération Culturelle

18) AFAA, Association Française d'Action Artistique

IV. 지역 문화정책 제안

미래에는 소득이 증가하고, 사회 이념 자체가 자기를 중심으로 건강한 삶과 가족중심으로 전 환함에 따라 점차 가치 있는 삶과 건강한 삶, 여가가 있는 여유로운 삶이 중시될 전망이다. 특히 디지털 기술이 발전하고 네트워크가 활성화됨에 따라 다양한 사람들이 자유롭게 자기를 표출 하며, 세계와 소통할 날이 목전으로 다가온 상황이다. 4차 산업혁명이 진행되면서 더욱 중요시 되는 것은 상상력이고 창의력이고 독창성일 것이다. 인공지능과 로봇이 발달할수록 인간 본연 의 감성을 나눌 수 있는 방법과 장치가 요구된다면 다가오는 미래는 더욱더 문화의 시대가 될 것이다. 따라서 문화적인 삶의 기술이 중요해질 것으로 예상된다.

그러나 다양한 사회분화와 양극화에 따른 사회적 갈등과 대립 또한 극심할 전망이다. 한편으 로, 경제 양극화와 1인 가족 증가, 고령인구 급증 등 여러 가지 요인으로 사회취약계층이 양산 되는 분위기가 있는 것 또한 사실이다. 여기에 다양한 소수그룹의 형성과 사회분화와 갈등으로 나 타나는 사회병리학까지, 사회는 대단히 혼란스러운 방향으로 나아갈 것도 예상된다. 노후화된 지 역의 도시재생, 특화지역의 출몰과 젠트리피케이션(gentrification)¹⁹⁾도 주목해야 할 현상이다.

문화정책과 지방문화정책의 대변혁을 위하여 무엇보다 먼저, 2장에서 잠깐 언급한 것처럼, 통합 적 문화정책과 문화거버넌스 체계를 갖추어야 한다. 정부 각 부처에 문화적 접근의 원리를 제시하 고 그를 현실화하는 것과 그 과정에 있어 문화거버넌스를 통해 공공과 민간의 역량을 결집하는 것 이 통일된 맥락에서 이루어져야 한다는 것이다. 그렇다면 이제는 각 부처 간 그리고 문화거버넌스 의 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 누구나 문화를 표출하 고 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 문 제로서 지역의 문제를 고민하여야 한다. 일상적인 삶의 공간으로서 지역, 마을과 마을공동체, 다양

19) 젠트리피케이션(Gentrification)은 도시에서 비교적 빈곤 계층이 많이 사는 정체 지역(도심 부근의 주거 지역)에 저렴한 임대료를 찾는 예술가들이 몰리게 되고, 그에 따라 이 지역에 문화적/예술적 분위기가 생기게 되자 도심의 중상층/상류층들이 유입되는 인구 이동 현상이다. 따라서 빈곤 지역의 임대료 시세가 올라 지금까지 살고 있던 사람들(특히 예술가들)이 살 수 없어 쫓겨나가거나, 지금까지의 지역 특성이 손실되는 경우를 일컫는다.

한 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 함에 있어 민관 협치를 원칙으로 삼아야 한다. 계획수립과 운영주체, 계획수립 및 집행의 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.

또한 문화 정책의 기본 출발은 다양한 문화가 공존하는, 문화적 향수의 차원에서 불평등이 없는, 문화주권이 실제로 구현되는 일일 것이다. 그러나 예를 들어, 2016년 대전은 문화 향유의 면에서 지역 간 격차가 극심하다. 아래 표에서 보듯 대덕구에는 영화관이 한 군데도 없으며, 미술관이나 공연장, 화랑 등도 일부 지역에 몰려있다.

〈표 1〉 행정구역(자치구)별문화공간 시설 수, 2014

| 행정구역(자치구)별 | | 합계 | 동구 | 중구 | 서구 | 유성구 | 대덕구 |
|------------|--------|----|----|----|----|-----|-----|
| 공연 시설 | 공공 공연장 | 28 | 4 | 3 | 10 | 4 | 7 |
| | 민간 공연장 | 25 | 2 | 9 | 8 | 3 | 3 |
| | 영화상영관 | 10 | 4 | 1 | 3 | 2 | 0 |
| 전시실 | 미술관 | 5 | 0 | 0 | 3 | 2 | 0 |
| | 화랑 | 34 | 1 | 12 | 12 | 6 | 3 |
| 문화복지 시설 | 문예회관 | 3 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| | 종합복지회관 | 21 | 5 | 4 | 6 | 2 | 4 |
| | 청소년수련관 | 4 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| 기타 시설 | 문화원 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 국악원 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| | 전수회관 | 4 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 |

출처 : 국가통계포털/ 지역통계/ 기관별 통계(www.kosis.kr) 행정구역(자치구)별문화공간 시설 수, 2014에서 내용 재구성

대한민국의 5대도시 중 하나인 대전은 ‘사이언스 시티’로 특화되어 있다. 그러나 세종시의 건설 이후 그 배후도시로서, 이제는 5대도시를 넘어 명실상부한 국제 도시, 그야말로 글로벌 시티로 발전하고 있다. 20세기에 비하여 그 물리적 공간과 각종 행정 지수는 나날이 커지고 있으며 이 대도시 안에서 이뤄지는 사회적 행위 또한 넘쳐나는 왕성한 에너지로 가득차고 있다. 그러나 대부분의 대도시가 그렇듯 낮의 대전에는 팽팽한 긴장이 흐르고 밤의 유성에는 공허한 불빛이 일렁거린다.

함께 살아가는 우애와 공존의 도시라기보다는 어떻게든 살아남아야만 하는 경쟁의 도시가 되는 듯하다.

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.

물론 '건강한 공동체 문화'를 형성하지는 말은, 그 문장의 깔끔한 순도에도 불구하고, 집단주의의 강요가 있을 수도 있다. 그러므로 기본적으로 선행할 것은 개인의 문화적 주권, 즉 시민 각자의 문화적 감수성과 취향이다. 그것은 거의 절대적인 차원에서 존중하고 배려해야 할 덕목이다. 문화적 소수자, 다문화, 소외 지역 혹은 나름의 독특한 취향과 가치를 지닌 개인들을 '선한 공동체'라는 이름으로 제압하는 일을 반드시 경계해야만 할 것이다.

함께 즐기는 공동체이면서 동시에 함께 나누는 공동체로 나아가기 위해서는 어떻게 해야 할까? 첫째, 문화공동체 활동을 활성화 하여야 한다.²⁰⁾ 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.

우리나라의 문화정책이 문화예술인의 문화예술 진흥에 그치지 않고, 국민 모두의 삶의 질을 고양시키는 쪽으로 방향 선회를 한 것이 이미 이십년 전이다.²¹⁾ 이때 누구나의 문화적 권리를 보장 하지는 '문화권' 논의도 있었다. 이에 발맞추어 문화향유, 문화복지라는 개념과 정책이 싹튼다. 그러나 문화정책이 국민 모두의 삶의 질을 향상시키는 문화복지의 개념을 수용하긴 하였지만 구체적이고 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 지

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

21) 1996년 후반기 문화복지기획단 주최, "21세기 문화복지대토론회"

역민의 문화권 수호와 증진에 앞장서야 한다. 따라서 선도적으로 지역민의 보편적 권리로서 문화권선언을 할 필요도 있다. 이를 뒷받침하는 법으로 문화기본법²²⁾이 있다.

구체적인 추진과제로는 우선, 예술 창작 환경조성이다. 재원 중심의 예술가 지원 방식에서 탈피하고 컨설팅 · 교류 협력 등 간접지원을 확대해야 한다. 둘째, 시민 문화접근성 향상을 위해 노력해야 한다. 공연, 전시시설 가동률 제고 및 일상 공간에서의 시민 문화향유 기회를 확대해야 한다. 문화향유 장애요인 해소책으로 차별 없는 문화 참여기회를 제공해야 할 것이다. 아울러 지역별 지역민 문화향유실태조사²³⁾를 실시하여 다양한 사회경제적 환경에 따른 문화향유 원인 분석으로 맞춤형 정책 개발의 토대를 마련하여야 할 것이다. 생활예술 공동체를 만들어나가는 것이 좋다. 생활예술지원의 면에서 생활예술 기반시설 확충 및 생활예술공동체의 형성지원에 앞장서야 한다. 일상의 예술화 능력 증진과 시민의 문화 향유 · 창작 능력 제고로 문화주체로서의 적극적 태도를 배양해야 한다. 지속가능한 문화예술교육을 위하여 교육수혜자와 지역특성을 반영한 문화예술 평생교육 활성화도 도모할 필요가 있다.

이러한 생각은 2015년 7월 1일 선포한 대전 문화재단의 “대전문화비전 2030”에도 잘 드러난다.

22) 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.

23) <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.

“문화는 대전 시민 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나이며, 문화의 가치는 대전 사회 영역 전반에 확산되어야 한다. 우리는 대전 시민 문화의 견인체로서 문화의 창조와 참여, 문화다양성 존중, 문화 재생 등을 통하여 대전 문화의 품격을 높임으로써 궁극적으로 시민의 행복에 기여하고자 다음과 같은 비전을 선언한다.

1. 모든 대전시민의 문화적 권리를 보장하고 시민문화 역량강화를 도모한다.
1. 모든 시민의 문화 창조와 참여, 향유 기회를 증진한다.
1. 문화다양성을 존중하여 소통과 공감으로써 함께하는 열린 문화 공동체 대전을 만든다.
1. 대전의 정체성과 지역의 특성을 기반으로 한 도시문화 재생을 실천한다.
1. 시민 누구나 문화로 행복한 도시 대전을 추구한다.

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. 최근 10년간은 '남북문화교류'가 끊기고 막힌 답답한 시기였다. 새로운 정부도 교류와 화해를 위하여 나름대로의 정책을 세울 것이다. 그러나 지방자치단체는 민간교류 차원이든, 문화 교류차원이든 경쟁적으로 남북 교류의 물꼬를 틀 수 있도록 준비하는 것도 좋겠다.

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
- Poirier, P.(2002), Les politiques culturelles en France, La documentation française, Paris
- Poirier, P.(2013), La politique culturelle en débat, La documentation française, Paris
- 구글(google)
- 국가통계포럼(www.kosis.kr)
- 대전광역시(www.dj.go.kr)
- 주한 프랑스대사관(fra.mofat.go.kr/webmodule/common/download.jsp?boardid=8876...TYPE...)

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새로운 정부의 지방교육정책

7장

박 상 옥 공주대학교 교수

새로운 정부의 지방교육정책

박 상 옥 공주대학교 교수

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 서론

최근 미래 사회 전망과 관련하여 4차 산업혁명에 대한 관심이 많다. 4차 산업혁명은 인공지능, 로봇공학, 사물 인터넷, 무인 운송 수단, 3차원 인쇄, 나노 기술과 같은 6대 분야에서의 새로운 기술 혁신이 핵심이다.¹⁾ 이러한 기술혁신에 따른 사회경제적 변화에 대한 예측과 변화에 대비한 준비를 강조하고 있다. 교육 분야, 특히 학교교육에 있어서도 큰 변화가 예상되고 있어, 새로운 정부에서도 4차 산업혁명 시대에 맞는 미래교육, 미래학교 정책 마련이 중요한 과제로 부각되었다.

미래 사회에 대비한 새로운 정부의 교육정책, 특히 지방교육정책은 무엇이 되어야 할 것인가? 물론 새로운 정부에서 추진하게 될 대부분의 교육정책은 모든 지역에 영향을 미치기 때문에 국가의 교육정책이자 지방교육정책이라고 볼 수 있다. 그러나 이 글은 지방교육정책에 초점을 두고 있기에 지역사회 기반의 교육(학교)을 만들기 위한 '마을교육공동체' 사업과 이러한 정책을 각 지역이 상황과 특성에 맞게 교육정책을 수행할 수 있도록 지원하기 위한 정책을 중심으로 논의하고자 한다.

1) 위키피디아, <https://ko.wikipedia.org>

II. 마을교육공동체 활성화

미래 사회에 대비하여 새로운 정부는 학교가 지역사회를 기반으로 하며, 지역사회에 열려 있는 학습공간이 될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 근대 합리주의적 사고방식에 영향을 받은 학교는 학생들의 삶과 공동체적 삶이 통합되도록 하는 데 기여하지 못했고, 여러 가지 교육문제들에 직면하게 되었다. 후기산업사회 그리고 최근 4차 산업혁명 시대라는 사회변화에 맞추어 학교교육이 변화하지 못한 결과이다. 특히 교육이 한 개인이나 가정, 학교만의 과제가 아니라 사회의 모든 영역이 함께 해결해야 할 과제라는 사실을 간과하고 있기 때문이다. 이러한 문제 인식을 바탕으로 최근 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·박상욱, 2016). 이 중 대표적인 것이 몇몇 지역에서 추진하고 있는 '마을교육공동체' 사업인데, 새로운 정부에서 이 정책을 더욱 활성화할 것을 제안하고자 한다.

현재의 학교는 지역사회와의 구분이 뚜렷하고 담장이 높게 쳐져있다. 학교와 지역사회와의 담장은 두 가지 종류의 구분과 단절을 의미하는데, 하나는 사람 간의 단절이고 나머지 하나는 교육 또는 학습경험의 구분이다. 전통적인 학교는 지역사회 주민과 학교구성원을 구분하고 단절시켜왔다. 지역주민이 학교에 자유롭게 넘나들거나 학교구성원과 교류하기 쉽지 않았다. 그러나 미래학교는 지역사회와 관계를 맺고 소통이 이루어지는 열린 공간이 될 필요가 있다. 학부모들은 자녀들의 학교에 더 참여하고, 학교 내에서 지역사회 구성원들의 존재감과 목소리가 높아지며, 일반 대중은 전달된 교육 서비스를 단순히 소비하기보다는 교육의 목표를 논의하는 의사결정에 함께 참여하게 된다(Hargreaves & Shirley, 2015: 174). 또한 미래교육은 학교에서의 경험과 학교 밖의 경험이 연결되어, 학교 안과 밖 경험의 구분 없이 일상의 삶과 경험이 교육과 학습으로 활용되고 인정받을 필요가 있다. 그 동안 전통적인 학교는 학교 안에서 이루어지는 경험과 학교 밖에서의 경험을 분리하고, '학교 안 경험'은 가치 있는 것인 반면, '학교 밖 경험'은 가급적 억제되어야 하는 몰가치한 것으로 여기는 이중 잣대를 가져왔다(한승희, 2009: 126). 그러나 학생에게 이 두 경험들은 분리되지 않고 그들의 삶 속에서 통합된다. 그럼에도 불구하고 이러한 구분으로 인해 실제로 그 두 가지 경험을 모두 담아내야 하는 학습자에게 경험의 내적 불일치를 조장해 왔다. 미래학교는 '학교 안 경험'과 '학교 밖 경험'을 구분하지 않고 학습자의 교육과 학습으로 통합되도록 할 것이다.

〈표 1〉 OECD의 미래학교 시나리오

| ‘현상유지’ 시나리오 (Maintain the Status Quo) | ‘재구조화’ 시나리오 (Re-schooling) | ‘학교해체’ 시나리오 (De-schooling) |
|---|--|---|
| 시나리오 1 강력한 관료제적 학교체제 - 위계적 관료체제, 기관 중심 학교 - 근본적 혁신 불가능 - 끊임없는 공교육 붕괴 현상 | 시나리오 3 핵심 사회센터로서의 학교 - 학교에 대한 공적 신뢰와 공공재정의 확보 - 지역공동체 중심 - 사회적 자본이 이끄는 학교 - 교육에 의한 사회평등화 고조 | 시나리오 5 학습자 네트워크 및 네트워크 사회 - 학교에 대한 불신 - ICT 이용한 비형식 학습 일반화 - 관심 커뮤니티가 학습의 중심 - 교육 불평등 문제 심각할 가능성 |
| 시나리오 2 교사 이직 - ‘해체’ 시나리오 - 심각한 교사 공급 부족, 교육정책 기반 붕괴 - 예산 감축, 갈등, 학업성취 수준 저하 - 학교 붕괴 혹은 급속한 개혁(불안한 미래) | 시나리오 4 핵심 학습조직으로서의 학교 - 시나리오 3과 마찬가지로 학교에 대한 공적 신뢰와 재정 확보 - 광범위한 학습조직 네트워크 구축 - 수월성과 평등성 동시 담보 | 시나리오 6 시장 모형의 확장 - 학교에 대한 공공재정 민간에 위탁 - 교육에 대한 수요자 중심 모형의 급격한 성장 - 교육모형, 교육제공자, 전문성 등에 있어서 다양성 - 교육 불평등 심화 |

* 출처 : OECD(2003), *Schooling for tomorrow: OECD Scenarios*, 한승희(2009: 180)에서 재인용.

이런 교육의 모습은 OECD가 제시한 ‘미래 학교 시나리오’에서 학교개혁형의 모습과 관련이 깊다. OECD 교육연구혁신센터에서는 2020년경의 미래교육의 모습을 상상해보기 위해 ‘미래 학교’란 연구 프로젝트를 수행하여, 『*Schooling for tomorrow: OECD Scenarios*』(2003)라는 보고서를 통해 미래학교 시나리오 6가지를 제시하고 있다. 이 프로젝트는 향후 학교개혁의 방향에 관해서 크게 ① 학교의 현상 유지, ② 학교개혁(re-schooling), 그리고 ③ 탈학교(de-schooling)로 구분하고, 총 6가지 포괄적 변화의 시나리오를 창출해 내었다. 여기에서 우리는 미래학교가 지역사회학교로서 변모해야 할 필요성을 인식할 수 있다. 학습조직 및 학습공동체로서 미래의 학교는 ‘지역사회 중핵 센터²⁾’가 되어야 한다.

2) 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. 따라서 학교 스스로 학생기 청소년만을 위한 역할에서 탈피해, 지역사회의 모든 주민이 함께 학습할 수 있는 열린 평생교육기관으로 역할을 할 수 있도록 인식의 변화가 필요함. 또한 평생교육이 학교의 부수적 기능이 아닌 본질적 기능의 하나로 자리매김할 수 있도록 학교를 지역사회교육센터로 발전시킬 필요가 있음.

마을교육공동체는 미래교육 및 미래학교를 준비하기 위한 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 혁신교육지구 사업을 시작하였다(이윤미 외, 2015: 15). 또한 경기도교육청의 마을교육공동체사업 역시 경기 혁신교육의 미래 방향으로 제시되었고, 폐쇄적이고 관료적인 형태를 띠어온 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. 일반행정과 교육행정의 협력 거버넌스는 지역과 학교의 적극적인 소통과 협력을 기반으로 미래사회의 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 지역 인재 양성을 위함이다.

교육자치와 지방자치는 제도상 분권화되어 독립적으로 운영되어 왔기 때문에 지방자치단체와 교육청간 철학이 일치하지 않을 경우 갈등을 야기할 수 있다. 그러나 교육자치와 지방자치 간 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 서

로 만나는 구조를 의미한다. 지역의 '교육력'을 회복하기 위해서 학교와 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 지역사회의 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.

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 지역사회 발전의 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.

위에서 마을교육공동체의 세 가지 실천 유형으로 '마을이 아이들을 함께 키우는 것', '마을이 아이들의 배움터가 되는 것' 그리고 '아이들을 마을의 주인(시민)으로 키우는 것'을 제시하였는데, 여기에 '마을 주민에 의한 교육(learning of community)'이 추가될 필요가 있다. 즉 마을교육공동체의 주체에 관한 것이다. 누가 마을교육에 대한 의사 결정을 하고 이를 추진할 것인가? 학교인가? 아니면 마을 주민인가? 마을교육공동체 사업이나 운동에서 주체에 대한 논의가 중요하다. 마을교육공동체는 학교와 마을의 주체인 학생과 교사, 학부모와 마을주민, 마을의 결사체들이 공동의 정체성을 가지고 교육적 목적, 교육적 내용, 교육적 방법에 기초하여 만들어 가는 마을공동체이기 때문이다.

Ⅲ. 실질적 지방교육자치 실현 및 지방교육재정의 확대

미래 사회에 대비한 미래교육(학교)을 위해서 각 지역이 마을교육공동체와 같은 정책을 자율적이고 주체적으로 추진하기 위해서는 실질적인 지방교육자치의 실현이 무엇보다 필요하다. 또한 19대 대선에서 여러 후보들이 교육부 폐지 또는 교육부 축소와 교육위원회 설립 등을 주장하며 장기적인 국가교육 설계와 정치적인 영향력을 배제하고자 했는데, 이는 유·초·중등 교육권한의 지방 이양, 중앙과 지방의 역할 분담 등의 실질적 지방교육자치의 실현이 전제되어야 이룰 수 있는 공약이다.

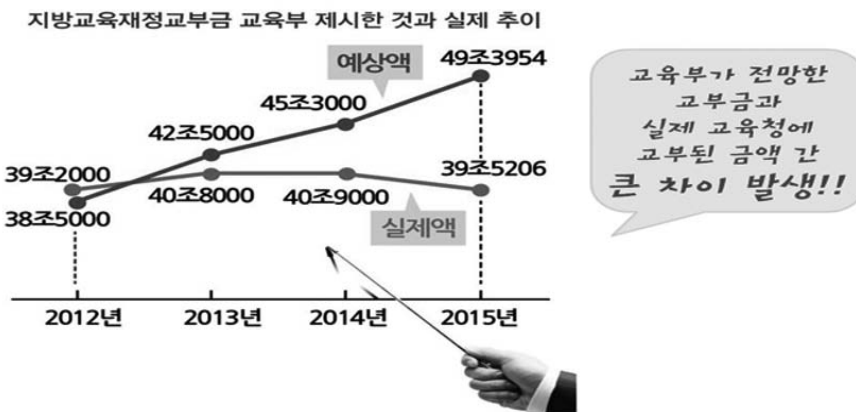
우리나라는 『헌법』 제31조 제4항에 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 등의 규정을 근거로 『지방교육자치에 관한 법률』을 비롯한 『지방공무원법』과 『지방교육재정교부금법』 등에 의거하여 지방교육자치가 시행되고 있다. 우리나라의 지방교육자치는 『교육법』이 시행된 1952년부터 실시되기 시작하여, 1961년 5.16군사쿠데타로 폐지되었다가 다시 부활하였으나 지방의회가 폐쇄됨에 따라 중앙에서 교육위원을 임명하는 명목상의 교육자치가 30년 남짓 운영되었다(박수정, 2013). 지방자치가 부활되고 『지방교육자치에 관한 법률』이 1991년에 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. 특히 2010년과 2014년 선거에서 소위 '진보 성향'의 교육감들이 대거 선출됨에 따라 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 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%³⁾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 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.



〈그림 1〉 지방교육재정교부금의 예상액과 실제액 차이(반상진, 2016: 150)

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

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). 따라서 증액교부금제도를 부활하는 방안과 ‘(가칭)지방교육재정안정화기금’을 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다(오범호, 2016). 2004년 폐지된 증액교부금제도는 경기변동이나 정책적 요인 때문에 경상교부금이 줄어들면 이를 통해 보전하는 기능을 수행했다. 누리과정 지원에 필요한 재정 확보를 위해서 폐지한 증액교부금을 부활하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 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.

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 기준재정 수요액의 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 요구된다.

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. 이와 함께 기준재정수요액의 측정항목, 측정단위를 설정함에 있어 시·도교육감협의회와 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. 결국 시·도교육청이 예산을 자율적으로 운용하고, 지역의 특성과 상황을 반영한 교육정책을 추진할 수 있도록 해야 한다.

교육재정 확보는 국가적 차원에서 투자우선순위에 대한 결단의 문제이지 자원 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.

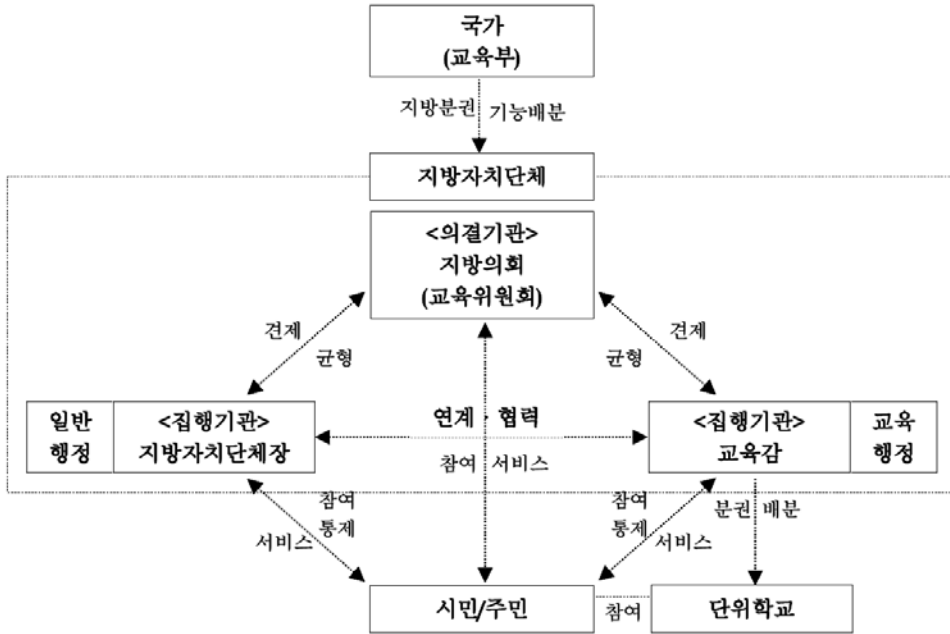
Ⅳ. 교육자치와 일반자치의 연계협력 강화

교육자치와 일반자치의 관계는 오랫동안 뜨거운 감자와 같은 중요하면서도 민감한 쟁점이었다. 일반행정과의 분리·독립의 원리에 충실한 '분리론'과 이를 배격하는 '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).

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 구분하고 있다(신현석, 2014). 법 규정과 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.

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 구성·운영한다. 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, 교육자원에 관한 조례를 제정하여 지방자치단체가 교육협력사업의 근거를 마련하고 사업을 추진한다. 넷째, 교육위원회가 일반의회 상

임위원회의 하나로 통합되면서 교육위원회의 제반 사무를 지원하기 위해 교육청에서 파견·전출하는 공무원과 사무직원으로 구성되는 지원조직을 제도적으로 설치하고 있다.



〈그림 2〉 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 교육 지원을 위해 2005년 경기도가 처음으로 교육지원 조례를 제정한 이후 2012년에는 전국의 9개 시·도에서 교육지원 조례를 제정하여 운영하였다(이선호 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 있

다고 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 '충남교육발전협의회 설치 및 운영에 관한 조례'와 교육여건 개선, 인력양성 및 교육협력을 위한 '충청남도교육행정협의회 구성운영에 관한 조례'를 제정운영하고 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 운영하고 있다. 따라서 각 시도에서 『지방교육재정교부금법』 제11조에 따른 교육비특별회계로의 진출에 관한 사항과 교육환경개선, 창의인재 양성, 공교육내실화 등을 통합하여 "○○시·도 교육재정 지원 및 협력 조례"를 제정함으로써 지방교육재정을 안정적으로 확보하고 일반자치기구가 교육에 대한 보다 주도적인 역할을 분명히 하도록 할 필요가 있다.

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 인색하다. 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 법정 전입금이 상향조정될 수 있도록 해야 한다. 개별법령에 규정되어 있는 비법정전입금 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.

셋째, 지방교육행정협의회의 기능을 활성화할 필요가 있다. 『지방교육자치에 관한 법률』 제 41조(지방교육행정협의회의 설치)에는 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하기 위해 지방교육행정협의회를 두도록 규정하고 있으며, 구성운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 하고 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 교육협력은 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·도지사과 교육감이 교육협력에 대한 인식전환이 요

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

V. 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.

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(박상

옥 외, 2016). 공교육 혁신은 혁신학교의 구현을 통해 학교의 혁신을 이루어가고자 하는 의지와 연계되어 있다. 그런데 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 지역 주민의 평생학습 참여 활성화와 지역사회의 교육 역량 향상이 필요하다. 이러한 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.

마을교육공동체와 같은 미래교육을 각 지역이 준비할 수 있도록 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 박근혜 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. 그리고 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.

참고문헌

- 김신일(1998). “교육공동체 형성과 사회교육.” 한국지역사회교육협의회. 「교육공동체 형성과 사회교육」 제16차 사회교육심포지움 자료집. 7-16.
- 김창수(2015). 지방교육재정 확보를 위한 법제 개선방안. 창원대학교 대학원 박사학위논문.
- 박상옥 · 양병찬 · 이영재 · 송두범 · 지희숙 · 박혜원(2016). 충청남도 마을교육공동체 형성 및 운영방안 연구. 충청남도교육청.
- 박수정(2013). 지방교육자치. 한국 교육행정학 연구 핸드북. 한국교육행정학회 편. 397-416.
- 반상진(2016). 지방교육재정 확보 제도의 실태 및 개선 방안 토론편. 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(2014). 지자체 마을만들기사업에서 ‘마을학교’의 평생교육적 의미 : 서울시 마을공동체 만들기 사업을 중심으로. 국가평생교육진흥원. 한국평생교육. 2(1). 1-25.
- 양승실 · 한국교육행정학회연구팀 · 한국교육재정경제학회연구팀(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 · 이해진 · 강민정 · 양영식(2015). 2015 서울형혁신교육지구 사업의 현황 분석 및 발전 방안 연구. 서울특별시교육연구정보원.
- 한승희(2009). 학습사회를 위한 평생교육론 3판. 학지사.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2015). 학교교육 제4의 길[The Fourth Way]. 이찬승 · 김은영 옮김. 21세기교육연구소.[원전은 2009년 출판]

대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM

새로운 정부의 출범에 기대하는 지역 성평등 정책

8장

주혜진 대전세종연구원 책임연구위원

새로운 정부의 출범에 기대하는 지역 성평등 정책

주혜진 대전세종연구원 책임연구위원

DAEJEON
SEJONG
FORUM

I. 성평등 정책 패러다임의 변화

2015년 7월 「양성평등기본법」이 시행되면서 성별에 따른 불평등을 해소하고자 제정·시행돼 왔던 ‘여성정책’은 「여성발전기본법」이 아닌 「양성평등기본법」에 근거하게 되었다. 「여성발전기본법」에서 「양성평등기본법」으로의 개정은 여성을 보호받거나 시혜의 대상으로만 여기는 정책 관점에서 벗어나 양성 간 평등한 관계를 지향한다는 새로운 패러다임에 근거한다고 알려져 있다. 「양성평등기본법」이 과연 누구도 소외되지 않는 양성 간 평등한 관계를 지향하는가에 대해 여러 논쟁이 있었음에도 불구하고(배은경, 2016), 이 법의 제정에 이르기까지의 과정을 살펴보는 것은 한국 성평등 정책의 패러다임 변화를 살펴볼 수 있다는 점에서 필요하다.

1. ‘여성 발전’에서 ‘성 주류화’로

초기의 여성정책은, 그것이 본질적으로는 양 성의 평등한 관계를 지향함에도 불구하고, 그 대상을 여성으로 한정해 왔던 것이 사실이다. 빈곤하고 배우지 못했으며, 폭력 피해 상황에 처한 여성들을 보호하기 위한 취지에서 여성정책 사업들이 기획되었고, 지원법이 제정되었다. 서구 사회든 한국사회든 남성들이 참정권과 경제권을 우선 가지고 사회를 구성·운영해 왔기에, 이

로부터 소외된 여성들의 권익과 역량을 신장시켜야 양 성간에 평등이 실현될 수 있다고 보았기 때문이다. 이러한 관점을 ‘여성 발전(Women in Development, WID)’ 관점으로 분류할 수 있으며, 이러한 관점에 기초해 기획·추진된 정책이 여성을 대상으로 한 정책, 즉 ‘여성정책’으로 분류됐다. 초기 한국의 여성정책도 근대 산업화 과정에서 소외된 여성들이 교육과 훈련을 통해 남성과 동등한 자격을 갖춘 노동자원으로 성장할 수 있는 기회 부여에 많은 초점을 두고 있었다. 여성을 대상으로 한 많은 교육과 훈련 정책, 제도 및 기관 신설이 이러한 관점에서 추진됐다.

‘여성 발전(WID)’관점은 90년대를 지나면서 ‘젠더와 발전(Gender and Development, GAD)’ 관점으로 그리고 ‘성 주류화(Gender-Mainstreaming)’ 관점으로 다양화 혹은 다변화되었다(마경희, 2007; 이재경·김경희, 2012; 배은경, 2016). 젠더 관점의 등장이 여성정책의 패러다임 변화에 크게 영향을 주었지만, 그렇다고 해서 ‘여성 발전’ 관점이 여성정책에서 완전히 사라진 것은 아니었다. 마찬가지로 ‘성 주류화’ 관점이 도입되고 이에 근거한 제도-성별영향분석평가 및 성인지 예·결산 제도가 확산되었지만, 여전히 ‘여성 발전’ 관점에 근거한 제도와 정책 사업은 여성정책의 주요 사업들 중 한 부분을 차지하고 있다.

‘젠더’라는 개념과 ‘젠더 관점’의 등장은 여성을 개발의 대상, 혹은 발전시켜야 할 대상, 보호해야 할 대상으로 보는 WID 관점의 한계에 대한 인식에서 출발했다. 교육을 통한 자기계발과 경제활동에의 동등한 참여를 이룬 여성들이 노동의 현장에서 가정에서 삶에서 평등함을 경험한 것은 아니었다. 여성들은 발전했지만, 그것은 남성이 이미 구성해 놓은 일과 생활의 영역에 이제 겨우 진입했음을 의미하는 것이었고, 진입 이후에 경험하는 성 불평등의 경험은 여전했기 때문이다. ‘남성처럼’ 일하고 경쟁에서 살아남아야 한다는 주장이 과연 여성을 위한, 성평등의 구호인가에 대한 질문이 거세게 일면서, 문제는 (남성처럼) 발전하지 못한 여성의 문제가 아니라 발전 이후, 남성 세계로의 진입 이후에 경험하는 분배의 불평등함이 양 성간에 오랫동안 쌓여온 사회적 관계의 문제임이 지적되었다(배은경, 2016). 교육과 훈련을 통한 발전과 그를 바탕으로 한 노동시장에의 참여에서 여성의 특성과 경험이 의사결정과 정치에 반영되어 제도와 관계 자체를 평등하게 바꾸어야 한다는 정책 패러다임이 강하게 대두된 것이다. 이것이 WID 관점에서 젠더 특수성을 함께 고려해야 성평등할 수 있다는 GAD 관점으로의 전환이다.

WID 관점에 의한 여성정책 사업이 요보호 여성에 대한 복지, 임신과 출산을 비롯한 건강관리, 직업교육과 평생교육, 일자리 알선 등에 중점을 두었다면, 여성과 남성의 불평등한 관계와 그로 인한 불평등한 사회구조에 주목한 GAD 관점은 여성의 특수한 요구가 정책에 어떻게 반영되어야 하는가를 강조하는 정책 사업에 중점을 두었다. 여성의 정치적 대표성 제고, 실질적 의사결정 지위와 역할에 여성을 안배하는 제도 등이 GAD 관점에 의해 적극적으로 추진되었고,

GAD 관점은 자연스럽게 '모든 삶의 영역에서 여성과 남성의 특성 혹은 관점이 얼마나 평등하게 반영되어 운영되고 있는가'에 주목하는 'GM(성 주류화)'관점과 연계되었다.

1995년 베이징 UN 제4차 세계여성대회에서 본격적으로 논의되기 시작한 GM(성 주류화) 관점은, 이 개념이 의미하는 바가 분명하지 않다는 비판(마경희, 2007; 배은경, 2016)에도 불구하고 한국사회에 적극적으로 수용되어 각종 법과 제도로 발전·확산되어 갔다. GM 관점에서 여성정책은 '여성을 대상으로 하는 정책'이나 '여성을 위한 정책'으로 한정되는 한계를 벗어나게 됐다고 평가할 수 있다. 모든 정책에서 젠더 관계의 불평등함을 고민하는 문제의식을 가지자는 주장에 근거한 GM 관점은 성별영향분석평가나 성인지 예·결산 제도를 통해 거의 모든 법과 정책 사업을 성 인지적(Gender Sensitive) 관점에서 검토하고, 보다 평등한 상태를 추구하는 개선안을 도출하는 구체적 행위를 이끄는 데 기여했다. 젠더나 젠더 관계 개념이 전혀 없던, 마치 '물성적(Gender Neutral)'인 법과 정책이 평등인 듯 여겨지던 관행에 새로운 관심과 문제의식을 도입해 구체적인 개선책을 모색하도록 한 것이 GM 패러다임인 것이다. 이런 맥락에서 GM 관점은 GAD 관점의 연장선장에 있으면서 보다 실천적 측면이 강조된 일종의 '행위 전략' 혹은 '실천 도구'(주혜진, 2013)로 볼 수 있다.

2. 성평등 패러다임 실현전략: 추진 기구, 법령과 조례, 성 주류화 제도

여성 발전(WID)을 정책 방향으로 하는 여성정책 근거 법과 제도는 80년~90년대에 주로 제정·추진되었다. 1987년에 제정된 「남녀고용평등법」은 여성의 동등한 노동시장 진입과 노동자로서의 교육 기회 확보를 보장한 것이라 할 수 있으며, 1994년에 제정된 「성폭력특별법」은 범죄, 특히 여성이라는 특수성이 가장 명확히 드러나는 성범죄 피해에 대응하고 이로부터 여성을 보호하기 위해 제정됐다. (남성과 같은) 산업사회의 한 구성원으로서의 성장과 발전을 비전으로 한 WID 관점이 종합적 여성정책의 이름으로 공식화된 것은 「여성발전기본법」이라 할 수 있다. 1995년 12월에 제정된 「여성발전기본법」은 여성도 남성과 똑같이 권리와 지위를 보장받아야 한다는 성평등 관점을 가지고 있는 동시에, 여전히 여성은 약자이며 시혜의 대상이고, 발전되어야 할 존재라는 접근 또한 담고 있었다. 「여성발전기본법」은 여성에 대한 잠정적 우대 조치, 일명 적극적 조치의 도입 근거를 제공했고, 여성에 대한 차별을 시정하기 위한 '성차별개선위원회'의 설치 및 운영을 명시했다. 「여성발전기본법」은 또한 '여성발전기금'의 설치 및 운영을 명시했는데, 여성의 권익증진을 위한 사업, 여성단체지원 사업, 여성관련 시설의 설치와 운영, 여성 능력 개발 등의 사업에 이 기금을 사용할 수 있도록 했다. 「여성발전기본법」에 근거해 수립

된 정책종합계획이 ‘여성발전기본계획’이며, 이 계획은 5년 단위로 수립돼 국가 및 지방정부의 시행계획 사업 발굴과 추진에 근거가 되어 왔다.

여성정책이 적극적 조치 등과 같은 성별에 따른 불평등 시정 정책, 사회적으로 취약한 여성을 지원하고 보호하는 정책 등에서 불평등을 야기하는 젠더 관계에 주목하고 보다 폭넓게 여성정책을 바라보기 시작한 것은 참여정부 이후라 할 수 있다. 2003년 참여정부가 출범하면서 한국 여성정책의 패러다임이 GAD 관점으로 변화했고, 그 추진 전략으로 성 주류화가 채택되었다. 여성정책을 추진했던 중앙행정기구의 편제를 살펴보면, 참여정부 이전과 이후의 차이를 좀더 구체적으로 확인할 수 있다.

배은경(2016)은 김대중 정부 시절 처음으로 신설된 여성부를 90년대 말 경제위기 시 여성들이 가장 먼저 노동시장에서 퇴출되면서 사회, 즉 공적 영역에서의 여성의 지위와 불평등한 처우에 대한 문제의식이 공론화된 결과로 평가하고 있다. 2003년 참여정부의 출범 이후 여성정책은 ‘성 주류화 전략’을 분명하게 명시하고 여성정책기본계획과 성별영향분석평가 및 성인지예산 등 성 주류화 도구를 구체적으로 실행하기 시작했다. <표 1>은 처음으로 여성부가 신설된 김대중 정부와 GAD 관점의 확산을 실행한 참여정부의 여성정책 추진체계와 주요 내용을 설명하고 있다.

<표 1> 여성정책 중앙행정기구의 편제와 여성정책의 변화(1998~2007)

| 시기 | 직제 | 업무 내용 | 비고 |
|----------------------------------|--|---|---|
| 김대중 정부 1998. 2. ~ 2003. 2. | (1) 정무장관 제2실 폐지 →대통령직속 여성특별위원회 신설 (‘98. 2.) →여성부 신설 (‘01. 3.) (2) 공조체계: 행정자치부, 교육부, 법무부, 농림부, 보건복지부, 노동부 여성정책담당관실(‘98) | 여성부 mission -여성정책기획, 남녀차별금지 -여성인력 강화, 여성정보화 | ‘99. 「남녀차별금지 및 구제에 관한 법률」 제정 ‘01. 11. 모성보호 3법 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」, 「공용보험법」개정 ‘02. 2. 「여성발전기본법」 개정 - 성별영향평가 추진 근거 마련 |

| 시기 | 직제 | 업무 내용 | 비고 |
|---------------------------------|--|---|---|
| 노무현 정부 2003. 2. ~2008. 2. | <p>(1)공조체계 : 기존의 여성정책담당관실 체제에 더하여, 여성정책조정회의('03. 3.) + 여성정책책임관제 신설('03.3.), 45개 중앙행정기관의 기획관리실장 등을 지정, 책임관 회의는 여성부장관이 주재</p> <ul style="list-style-type: none"> • 여성정책담당관실은 기존 6개 부처에 국방부('06. 1.)가 포함되고, 양인사위원회(균형인사과), 학기술부(인력기획조정과) 등도 유사한 기능을 하게 됨. • 국무조정실에 여성사회문화과를 신설, 과장을 외부전문가로 영입하여 여성정책 총괄업무를 담당하게 함 <p>(2)여성부 : 보건복지부로부터 영유아보육업무 이관('04. 6.) → 여성가족부('05. 6.) : 남녀차별개선위원회의 기능이 국가인권위원회로 이관('05. 6.)</p> | <p>여성부 mission</p> <ul style="list-style-type: none"> -여성정책기획, 남녀차별금지 -여성인력 강화, 여성정보화 | <p>'99. 「남녀차별금지 및 구제에 관한 법률」 제정 '01. 11. 모성보호 3법 「근로기준법」, 「남녀고용평등법」, 「공용보험법」개정 '02. 2. 「여성발전기본법」 개정 - 성별영향평가 추진 근거 마련</p> |

출처: 배은경(2016), pp.28-29.

참여정부 이후 등장한 이명박 정부의 성평등, 여성정책의 조정 및 기획 기능은 “이전보다 더욱 약화”되었다(배은경, 2016: 32). 각 부처의 여성정책담당관실이 흡수·통폐합되어 없어지거나 부처 내 집행부서로 축소된 상태에 머물렀다. 아래 <표 2>는 이명박 정부의 여성정책 주요 추진 체계와 업무 내용을 보여준다.

〈표 2〉 여성정책 중앙행정기구의 편제와 여성정책의 변화(2008~2013)

| 시기 | 직제 | 업무 내용 | 비고 |
|----------------------------------|--|--|--|
| 이명박 정부 2008. 2. ~ 2013. 1. | (1)여성가족부→ 여성부('08. 2.) : 보육정책 보건복지부로 이관('08. 2.) →여성가족부('10. 3) : 보건복지부로부터 청소년 및 다문화가족 업무 이관('10. 1.) : 다문화가족지원과 신설('12. 1.) (2)공조체계: 기존의 여성정책 조정회의와 여성정책책임관제는 유지되고 있으나, 대부분 서면회의 등으로 이루어지고 있음. | 여성부 mission - 여성정책 기획, 여성인권 증진 - 경력단절 여성 지원 강화 여성가족부 mission - 여성정책, 가족정책, 청소년정책 - 건강가정 사업을 위한 아동 업무 | '07. 12. 3차 여성정책기본계획 수립(2008~2012) '08. 12. 3차 여성정책기본계획 수정 |

출처: 배은경(2016), pp.31.

이명박 정부에서 여성가족부의 업무가 가족업무와 청소년업무까지 포함한 다소 포괄적인 내용으로 결합되면서, 오히려 성평등이라는 정책적 지향성은 희석되었다. 특히 2014년 제정된 「양성평등기본법」은 여전히 '여성정책의 새로운 패러다임'인지 '성 주류화 추진을 위한 근거'인지, 아니면 '젠더 관계에 대한 문제의식을 오히려 희석한 오류'를 범했는지에 대한 논란이 뜨겁다(대신경아, 2016; 차인순, 2015). 배은경(2016)은 참여정부 이후 성별에 따른 불평등을 해소하고자 하는 문제의식이 가족과 청소년 문제(게임 설타운제 등), 보육 등의 정책 화두를 끌어안느라 위축된 측면이 크다고 비판하고, 최근 10년 간 GM 전략인 성별영향분석평가 등이 확산, 성장했으나 과연 그 '성 주류화'의 취지를 제대로 수행할 수 있었는지는 의문이라고 했다. 그럼에도 불구하고, 특히 지방자치단체를 중심으로, 성 주류화 제도-성인지 통계, 성별영향분석평가와 성인지 예·결산 제도는 지난 10년 간 상당한 양적 성장을 보였다. 세 가지 성 주류화 제도의 근거 법과 목적 등을 정리하면 다음 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 성 주류화 제도 개요

| 제도 | 근거 법 | 목적과 주요 내용 |
|----------|--|--|
| 성인지 통계 | 양성평등기본법 제17조 | 개별차원(individual level)의 통계 생산에서 성별에 따라 분리된 통계 자료의 생산과 분석 |
| 성별영향분석평가 | 성별영향분석평가법 및 시행령 양성평등기본법 제 15조 | - 모든 정부 정책이 성별에 미치는 영향을 체계적이고 종합적으로 분석·평가 - 실질적인 성평등을 위한 개선안을 모색 |
| 성인지 예·결산 | 국가재정법 제16조 제5호 지방재정법 제36조의 2: 제53조의 2 | - 예산이 성별에 미칠 영향을 미리 분석하여 이를 차년도 예산 편성에 반영 - 국가 재원이 보다 성평등한 방식으로 사용될 수 있도록 예산의 배분구조와 규칙을 변화시키는 재원의 배분 과정 |

여성가족부는 성 주류화 제도 추진의 추진체계를 강화하고 공무원들이 정책 사업을 대상으로 성별영향분석평가와 성인지 예·결산서를 작성할 수 있도록 전문기관을 모든 광역지방자치단체에 설치했다. 2011년 9월 제정된 성별영향분석평가법에 근거하여, 대전광역시에도 2012년 4월에 대전성별영향분석평가센터가 개소했다. 센터는 대전지역의 모든 법령의 제·개정, 3년 이상의 기간을 대상으로 하는 계획, 그리고 모든 단위사업이 성평등하게 수립·추진될 수 있도록 지원한다.

대전광역시와 5개 기초자치단체의 성 주류화 제도 추진 실적을 살펴보면 양적으로 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 법령 제·개정 시 실시된 성별영향분석평가는 2012년 173건에서 2015년 352건으로 크게 증가했으며, 연간 1~2건에 불과하지만 계획에 대한 성별영향분석평가도 꾸준히 시행되고 있다. 사업에 대한 성별영향분석평가의 증가는 가장 괄목할 만하다. 〈표 4〉에 나타나듯이, 2005년 4건에서 출발한 대전지역의 성별영향분석평가는 2015년 605건에 달해, 전체 단위사업 대비 60% 안팎의 평가율을 보인다.

〈표 4〉 대전지역 성별영향분석평가 과제수의 변화(사업기준, 2005~2015)

| 연도 | 과제 수 | | |
|------|------|-------|----------|
| | 전체 | 대전광역시 | 5개 기초자치구 |
| 2005 | 4 | 4 | - |
| 2006 | 14 | 9 | 5 |
| 2007 | 23 | 8 | 15 |
| 2008 | 66 | 16 | 50 |
| 2009 | 141 | 19 | 122 |
| 2010 | 106 | 12 | 94 |
| 2011 | 99 | 14 | 85 |
| 2012 | 363 | 92 | 271 |
| 2013 | 499 | 113 | 386 |
| 2014 | 560 | 110 | 450 |
| 2015 | 605 | 122 | 483 |

출처: 여성가족부(2016b), pp.78.

성인지 예산서 작성의 경우에도 대전광역시와 5개 자치구가 2013회계년도에 성인지 예산서를 모두 189건 작성한 데 비해, 2016회계년도에는 광역시가 총 106건, 5개 기초자치구가 총 147건으로 특히 광역시에서의 양적 성장이 두드러진다.

성 주류화의 대표적 도구인 성별영향분석평가와 성인지 예산서의 작성은 양적으로 꾸준히, 그리고 상당히 성장했다. 그러나, 성 주류화 제도의 추진이 실질적인 성평등을 견인했는가에 대해서는 여전히 의문이 남아있다(신경아, 2016). 모든 법률, 계획, 정책 사업에 대하여 성평등의 가치가 실현될 수 있도록 고민하고 개선안을 도출해 내는 것인 성 주류화 제도이지만, 분석평가의 결과물이라 할 수 있는 성인지 예산이 그저 ‘편성안’에만 그치고 있는 한계가 있어, 도구적 수준을 넘어 정부의 정책 방향을 바꾸었다고 평가하기는 미약하다. 분석평가가 문제제기를 했다면, 성인지 예산서는 그 문제제기에 응답하기 위한 예산을 실질적으로 마련할 수 있는 근거를 제공해야 하는데, 새로운 예산 없이 기존 예산의 편성에만 머무르고 있어 성평등 실효성을 확보하기 어려운 구조다. 새로운 정부는 성 주류와 제도의 양적 확산에 부합하는 실질적인 성평등한 변화를 견인하는 제도 추진의 개선을 모색해야 할 필요가 있다.

II. 대전지역 성평등 정책 환경의 변화

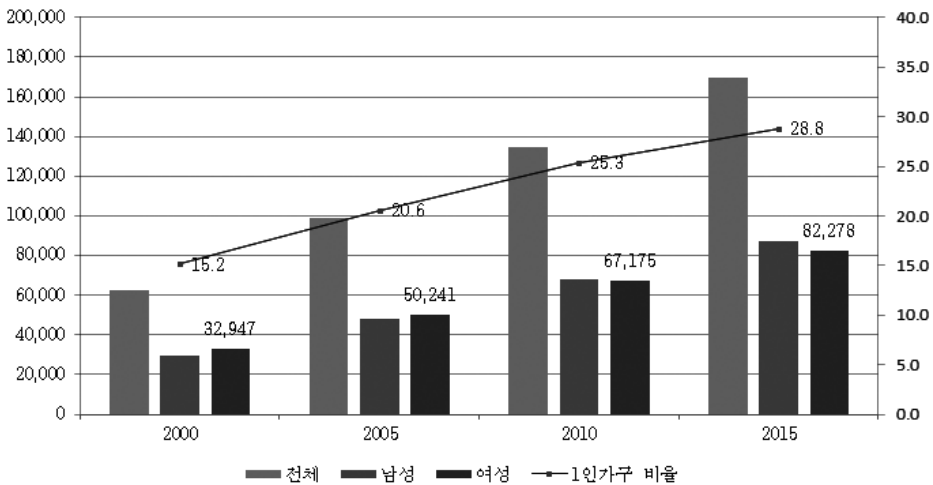
우리사회의 사회적 환경은 빠르게 변하고 있다. 노동시장, 인구, 가족 형태의 변화는 새로운 성평등 정책 방향과 추진 전략을 요구하고 있다. 몇 가지 정책 환경의 변화를 살펴보고 이러한 변화에 부응하는 성평등 정책의 비전과 과제를 모색할 필요가 있다.

1. 인구구조와 가족형태의 변화

대전지역도 고령화가 진행 중이다. 매년 인구조사가 진행될수록 65세 이상 인구가 증가하고 있으며, 고령 인구 중 여성이 차지하는 비율도 높다. 고령화화 더불어 가장 주목할 만한 변화는 가족구성의 단순화와 가족 형태의 다양화라 할 수 있다. 부부와 자녀로 이루어진 핵가족 외에 1인 가구가 크게 증가했고, 다문화 가족, 이혼 및 재혼 가족 등 다양한 가족의 형태가 증가하고 있다.

〈그림 1〉 대전지역 1인 가구 및 성별 1인 가구 현황

(단위 : %, 명)



자료 : 통계청, 「인구총조사」(각 연도)

〈그림 1〉에 나타난 것처럼, 2015년 통계청 인구총조사에서 대전시 1인 가구의 비율은 전체 가구의 28.8%로 전국 평균인 27.2%보다 높다. 증가 추세에 있는 1인 가구는 대전시의 경우 여성보다 남성의 비율이 다소 높게 나타나는 특징을 보이고 있고, 20대 젊은 연령의 1인 가구 비율이 높아(전체 1인 가구의 26.7%), 앞으로 젊은 비혼 1인 가구에 대한 정책적 관심이 요구된다.

2. 여성 경제활동 여건의 악화

대전지역 여성의 경제활동참가율은 2017년 4월 기준 51.6%로 2011년 48.1%, 2014년 50.1% 등에 비해 약간 상승되었다. 남성의 경제활동 참가율이 72.5%인 것에 비하면 여전히 매우 낮은 경제활동 비율이며, 특정 직업군과 고용상태(비정규직 및 임시직)에 여성들이 집중되어 있는 현실을 감안하면 크게 개선될 필요가 있다.

여성의 경제활동 참여를 촉진하는 가장 중요한 요인은 '일과 가정생활 간 균형'이라 할 수 있다. 여성가족부가 발표한 〈2015년 가족실태조사〉결과에 따르면 일과 가정생활의 양립에 따른 어려움이 다소 감소한 것으로 나타나고 있으나, 여가시간을 묻는 응답 결과를 살펴보면, 일 때문에 시간을 내기 어려워 가족과 여가를 즐기기 어려운 비율이 전체의 31%를 차지하고 있어, 남성의 가정일 참여가 활발해진 이후에도 여가 시간의 확보는 중요한 정책적 과제가 될 전망이다.

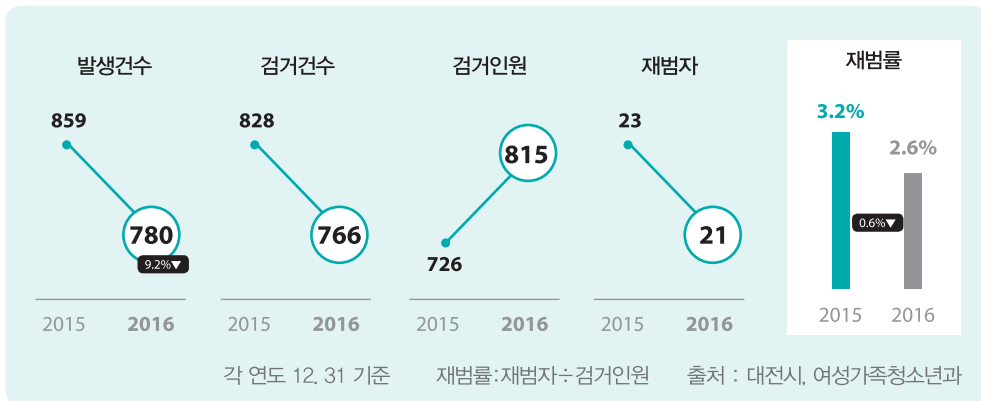
특히 일과 가정의 양립에서 핵심적인 문제라 할 수 있는 보육과 돌봄이 여전히 가정 내에서만 이루어지고 있는 것으로 파악돼, 앞으로도 돌봄의 문제는 성평등 정책의 핵심 과제가 될 것으로 보인다. 여성가족부의 〈2015년 가족실태조사〉결과에 따르면, 긴급돌봄이 필요할 경우, 도움을 줄 수 있는 사람으로는 아동의 '부모'(37.3%)와 '조부모'(33.4%)가 대부분을 차지하며, 그 다음으로 '조부모 이외의 친인척'(9.1%)으로 급할 경우 도움을 받을 수 있는 사람들은 대부분 친인척으로 나타나 친인척 네트워크가 충분치 않은 경우, 돌봄 공백이 발생할 것으로 조사되었다. 이웃(1.6%)이나, 공공 돌봄서비스라 할 수 있는 아이돌보미(0.5%) 및 기타 사적 도움(도우미 등 0.4%)이 크게 낮게 나타나는 결과는, 돌봄의 공공성 강화와 서비스 질 개선이 일 가정의 양립을 위한 최우선 과제임을 보여준다.

3. 여성 안전에 대한 요구 증대

최근 여성정책에서 가장 중요하게 논의되는 분야가 바로 안전이다. 여성을 대상으로 한 강력 범죄(성범죄 포함)는 계속 증가 추세에 있고, ‘여성 혐오’에 근거한 범죄가 불특정 여성에게 자행되는 사례가 자주 나타나고 있어 여성들의 안전 불안은 계속 커지고 있다.

〈그림 2〉 대전시 성폭력 발생 및 검거 현황

단위 : 건, 명



그림출처: 대전여성가족정책센터 BRIEF 제64호(2017. 4. 30.)

〈그림 2〉는 대전지역에서 성폭력 발생이 2015년에 비해 줄어든 경향을 보이고 있지만, 범죄자 검거 인원은 늘었음을 보여준다. 성폭력 발생이 줄어든 경향을 보인 반면, 가정폭력 발생은 늘어났다. 2016년 기준으로 가정폭력 발생 건수는 1,760건으로 전년 대비 445건이 증가했다. 가정폭력의 증가는 여러 원인이 있을 수 있으나, 젠더관계의 가장 미시적 재현이 가정에서 이루어진다는 점을 생각하면, 성평등 현황을 드러내는 한 지표라 할 수 있다.

〈그림 3〉 대전시 가정폭력 발생 및 검거 현황

단위 : 건, 명

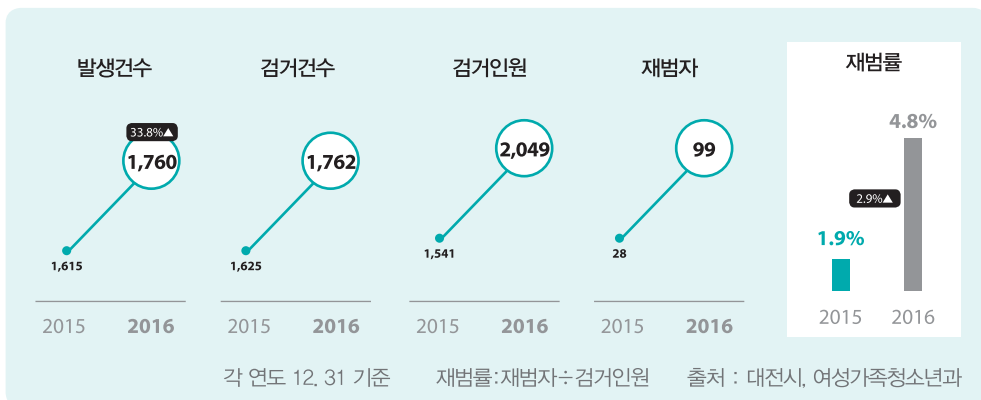


그림 출처: 대전여성가족정책센터 BRIEF 제64호(2017. 4. 30.)

여성가족부가 발표해 온 성평등 지수 결과도 대전지역의 안전 문제가 성평등 실현에 걸림돌이 될 우려가 있음을 드러내고 있다. 대전지역은 강원, 서울, 제주지역과 함께 성평등 상위 지역으로 선정됐으나(여성가족부, 2016c), 안전분야 점수가 전년도 대비 하락한 것으로 나타났다.

〈그림 4〉는 2014년과 2015년 성평등 지수 결과를 비교한 결과다. 경제활동과 가족분야, 의사결정과 복지 분야에서의 성평등 지수는 향상됐으나, 안전 분야 점수가 전년 대비 다소 하락한 것을 알 수 있다.

〈그림 4〉 대전시 지역 성평등지수 분야별 현황

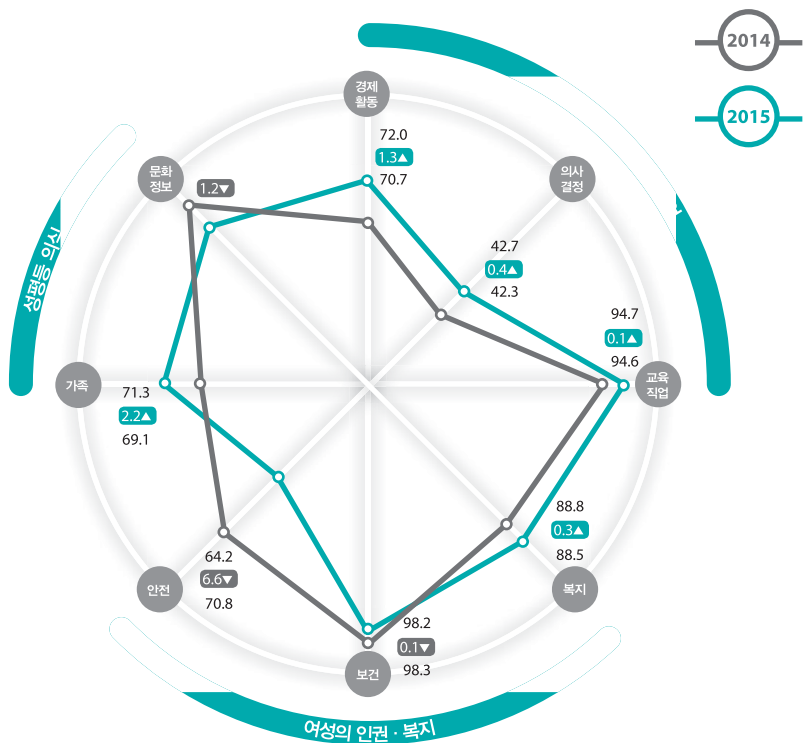


그림 출처: 대전여성가족정책센터 BRIEF 제63호(2017. 3. 31.)

꾸준하게 성평등 지수가 상승하고 있는 경제활동 분야와 의사결정 분야, 그리고 복지 분야의 지표는 지속적인 관리가 요구되며, 안전 분야 지표는 개선의 노력이 적극적으로 요구된다. 안전 분야 지표가 사회 안전에 대한 전반적 인식과 장력범외 피해자 성비 등으로 이루어진 점을 감안하여, 안전감을 느낄 수 있는 사회 환경 조성(안전성을 감안한 도시 설계 등)과 범죄 예방을 위한 노력에 초점을 두어야 한다.

III. 성평등 정책의 새로운 비전과 미래과제

대전지역 및 한국사회의 다양한 변화, 성평등 지수 등으로 나타나는 여성의 삶과 성 격차 현황을 감안하여, 이번에 출범하는 새로운 정부가 추진해야할 성평등 정책의 주요 의제는 크게 세 가지로 압축될 수 있다. 첫째, 일과 가정의 양립 지원을 포함한 노동시장 내 성별 격차 해소, 둘째, 보다 적극적인 여성의 의사결정 과정 참여를 통한 젠더 거버넌스의 실현, 셋째, 여성 혐오 등 여성과 약자에 대한 범죄 및 폭력 근절이다.

지난 5월 대통령 선거에서 여러 후보들이 제안한 여성 및 성평등 정책 공약을 살펴보면, 육아휴직과 자녀 양육 부담 경감 등 일과 가정의 양립을 지원하기 위한 공약들이 주요 후보의 공약에 두루 포함됐음을 알 수 있다. 남성의 육아를 독려하는 정책적 지원과 일하는 여성의 육아 부담을 경감하는 '돌봄 교실 확대' '국공립 어린이집 이용자 확대' '유연근무제 (10 to 4 더불어 돌봄 제도) 도입' 등이 일과 가정의 양립을 지원하는 공약을 제시했다. 여성 노동의 양질화 혹은 성차별적 노동시장 구조의 개선을 위해서는 '동일임금 동일노동' 원칙의 법제화를 비롯해, '비정규직 여성의 임신·출산 휴가 보장,' '여성관리자 비율을 확대'하는 공약이 주요하게 언급됐다.

여성의 대표성을 강화하는 방안으로 당선자는 '남녀동수 내각' 구성을 임기 내 실현하겠다고 밝히고 있고, 이는 다른 주요 후보들도 찬성한 부분이다. 여성의 대표성 강화를 통한 여성 의사결정 영향력 강화가 젠더 거버넌스 형성의 출발점이라고 볼 때, 이러한 공약은 여성계가 주력해 모니터링할 부분이다.

여성을 대상으로 한 폭력 방지와 안전 사회 구현을 위한 노력에는 주요 후보들이 모두 찬성하는 입장을 보였다. 당선자의 경우 「(가칭)젠더폭력방지기본법」 제정을 추진하고 전담기구를 설치해 여성에 대한 폭력을 근절하겠다고 밝혔고, 다른 후보들의 경우에도 「여성안전기본법」 등 특별법을 제정해 젠더관계에서 비롯한 사회적, 물리적 폭력을 근절하는 데 노력하겠다고 밝혔다. 여성을 비롯한 사회적 소수자의 안전이 이번 대선 기간 동안 주요한 의제로 논의된 만큼, 앞으로 새 정부는 안전 정책 과제를 주요 화두로 삼지 않을 수 없다.

여성정책 추진 기구의 권한 강화가 당선자의 공약에 포함되어 있는데, 여성가족부의 기능을 강화하고 대통령 직속으로 '성평등 위원회'를 설치해 성평등 정책의 추진 동력을 강화하겠다는 계획을 밝히고 있어, 앞으로 성평등 정책의 실질적 확산과 강화가 기대된다.

앞서 논의한 새 정부의 주요 젠더 의제와 성평등 정책 추진 과제의 함의에 근거해 대전광역

시가 앞으로 모색해야 할 주요 젠더 의제와 성평등 정책 추진 과제를 표로 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 새 정부의 출범에 따른 대전시 주요 젠더 의제와 성평등 정책 추진과제

| 구분 | 주요 이슈 | 정책 과제 |
|---------------------|---|---|
| 목표 | 구조화된 성불평등 해소를 위한 정책 강화와 양성평등 문화 확산 | |
| 노동시장 내 성별 격차 해소 | <ul style="list-style-type: none"> • 성별 임금 격차 해소 • 여성 고용의 양질화 • 새로운 여성 일자리 창출 | <ul style="list-style-type: none"> • 경력단절 예방 및 고용 유지 지원의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 돌봄 공공성 강화 - 휴직자 대체 인력 확보 • 노동시장 성차별 개선 • 여성 일자리 발굴 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 사회서비스 일자리 발굴 - 지역사회 밀착형 일자리 발굴 - 4차 산업혁명 대응 일자리 |
| 젠더 거버넌스의 실현 | <ul style="list-style-type: none"> • 여성 관리직 비율 제고 • 의사결정참여 과정 참여자 구성의 다양화 | <ul style="list-style-type: none"> • 공무원 및 공공기관 여성 관리직 비율 제고 노력 • 각종 정부위원회 여성 참여 확대 지속 • 각종 정부위원회 구성의 다양성 증진 방안 모색 • 여성 및 소수자의 의사결정참여를 위한 역량 강화 지원 |
| 여성과 약자에 대한 폭력 근절 | <ul style="list-style-type: none"> • 안전한 도시 설계, 사회 전반의 안전성 강화 • 안전 교육 방법과 콘텐츠 개발·보급 • 젠더폭력 방지를 위한 성평등 교육과 문화의 확산 | <ul style="list-style-type: none"> • 여성 1인 가구 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 주거 약자를 위한 공공임대주택의 확대 - 여성 안심 주택 및 방법 서비스 강화 • 성폭력과 가정폭력, 데이트폭력과 디지털 폭력 예방과 처벌 강화 방안 강구 • 유아부터 성인까지 성평등 교육 실시 |

여성을 단순히 복지정책의 수혜 대상으로만 여겼던 정책 패러다임(WD)에서, 젠더가 가지는 사회적 특성과 차별성을 강조한 정책(GAD) 그리고 모든 정책 영역과 사업에서 젠더관계의 문제를 고려하는 성 주류화(GM) 패러다임까지 한국사회 그리고 지방정부의 여성정책은 변화해

왔다. 그러나 이러한 시각들이 상호배타적인 것은 아니다. 여성 내부의 다양성, 여러 사회적 지위 및 관계와 교차하는 여성의 삶은 다양한 정책적 수요를 만들어내고 있다. 여전히 여성복지의 필요하고, 여성의 대표성 제고를 통한 젠더 거버넌스 구축도 필요하다.

여성 대표적 젠더 의제 세 가지와 그에 따르는 이슈와 과제를 위 <표 5>를 통해 간략히 제시했다. 새 정부는 ‘여성이 행복한 대한민국’을 이루겠다는 큰 목표를 제시했고, 대전광역시는 지역 의제를 고려하여 새 정부의 성평등 정책 추진과 보조를 맞출 필요가 있다. 우선한 위 세 가지 정책 이슈 외 많은 여성 정책 과제가 산재해 있지만, 새 정부와 대전시가 성평등한 문화를 구축해 성평등한 노동, 대표성, 안전한 지역사회를 함께 이루길 기대한다.

참고문헌

- 김경희(2017), 새로운 정부 여성가족부의 지방정책, 정책엑스포 2017-새로운 정부의 지방정책 자료집 199-216, 대전세종연구원.
- 마경희(2007), 성 주류화에 대한 비판적 성찰: 여성정책의 새로운 패러다임인가? 함정인가?, 한국여성학 23(1): 39-67.
- 이재경 · 김경희(2012), 여성주의 정책 패러다임 모색과 '성평등', 한국여성학 28(3): 1-33.
- 김형준(2017), 양성평등 정책의 새로운 비전, 개원34주년 기념세미나-양성평등 정책의 비전과 방향 자료집 15-33, 한국여성정책연구원.
- 배은경(2016), 젠더관점과 여성정책 패러다임: 해방 이후 한국 여성정책의 역사에 대한 이론적 접근, 한국여성학 32(1): 1-45.
- 신경아(2016), 여성정책에서 성평등정책으로?-젠더정책의 오해와 이해, 한국여성학 32(4): 1-36.
- 여성가족부(2016a), <보도자료: 2015 가족실태조사 결과발표>.
- 여성가족부(2016b), <2016년 대전성별영향분석평가센터 운영사업 결과보고서>.
- 여성가족부(2016c), <2016년 지역별 성평등 수준 분석 연구>.
- 주혜진(2013), "성 주류화 하기(Doing Gender-Mainstreaming)"의 가능성 탐색: 시민 성별영향 분석평가단 활동을 통한 젠더 지식과 입장의 형성, 한국여성학 29(4): 1-40.
- 주혜진(2016), <대전시 양성평등정책 현황 및 효과 분석>, 대전발전연구원.
- 차인순(2015), 「양성평등기본법」의 의미와 과제, <한국행정학회 학술발표논문집>, 한국행정학회.
- 홍승아(2017), 양성평등 정책의 성과와 미래과제, 개원34주년 기념세미나-양성평등 정책의 비전과 방향 자료집 35-64, 한국여성정책연구원.

편집위원

위원장 박종찬(고려대학교 경영학부 교수)

위원 김기희(대전세종연구원 기획조정실장)

김용동(대전세종연구원 선임연구위원)

문충만(대전세종연구원 연구위원)

송양현(목원대학교 생의학화학과 교수)

윤자영(충남대학교 경제학과 교수)

이형복(대전세종연구원 책임연구위원)

이진선(우송대학교 교통공학과 교수)

조윤철(대전대학교 환경공학과 교수)

주혜진(대전세종연구원 책임연구위원)

지남석(대전세종연구원 연구위원)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제61호

발행일 2017년 6월 2일

발행인 유재일

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전 바01040

주소 34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

전화 042-530-3500

팩스 042-530-3508

제작 (주)봄인터랙티브미디어 (Tel.042-633-7800)

© 본지에 게재된 내용은 본 연구원의 공식견해와 일치하는 것은 아닙니다.

연구과제 제안 안내



DAEJEON
SEJONG
FORUM

대전세종연구원은 대전시 각계각층의 연구요구를 수용하고
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적절하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면
대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민참여로
신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON
SEJONG
FORUM

www.dsi.re.kr