

민주연구원 국정과제 연속토론회

자치분권과 지역상생

- 분권만이 살길이다 -

| 일시 | 2017년 11월 28일(화) 15:00

| 장소 | 국회본관 귀빈식당

국정과제 연속토론회
자치분권과 지역상생
분권만이 살길이다

PROGRAM

■ **일시** : 2017년 11월 28일(화) 15:00~17:00

■ **장소** : 국회본관 귀빈식당

축사 추미애 대표(더불어민주당)

인사말 김민석 원장(민주연구원)

사회 박동욱 연구위원(민주연구원)

좌장 안성호 교수(대전대학교, 행안부 자치분권전략회의 위원장)

발제 **국회 자치분권 개헌 추진**
이상민 국회의원(더불어민주당, 국회 개헌특위 위원)

자치분권을 통한 균형발전
강현수 원장(충남연구원)

지방자치 현황과 과제
하봉운 교수(경기대학교)

토론 이인재 단장(대통령직속 지방자치발전위원회)
전대욱 수석연구원(지방행정연구원)
이경아 연구위원(민주연구원)



■ ■ 축하

추미애 대표(더불어민주당) i

■ ■ 인사말

김민석 원장(민주연구원) ii

■ ■ 발제

국회 자치분권 개헌 추진

이상민 국회의원(더불어민주당, 국회 개헌특위 위원) 1

자치분권을 통한 균형발전

강현수 원장(충남연구원) 13

지방자치 현황과 과제

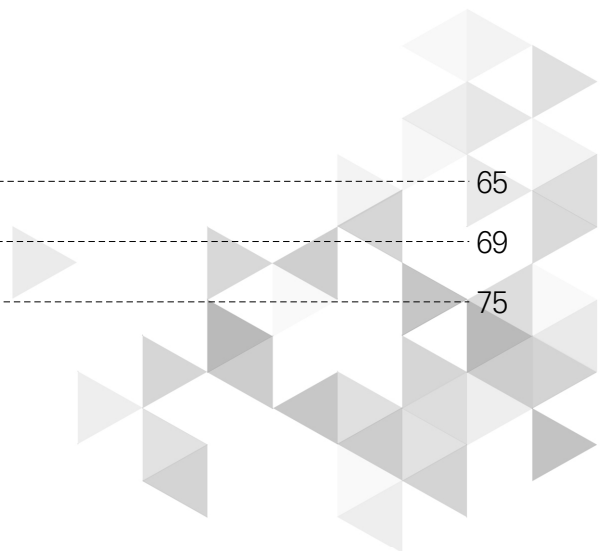
하봉운 교수(경기대학교) 39

■ ■ 토론

이인재 단장(대통령직속 지방자치발전위원회) 65

전대욱 수석연구원(지방행정연구원) 69

이경아 연구위원(민주연구원) 75





축 사



반갑습니다. 더불어민주당 대표 추미애입니다.

「분권만이 살길이다 - 자치분권과 지역상생」토론회 개최를 진심으로 축하드립니다. ‘전 지역이 고르게 잘 사는 국가균형발전’을 위한 뜻 깊은 자리를 마련해주신 김민석 민주연구원장님을 비롯한 관계자 여러분의 열정에 깊은 감사를 드립니다. 아울러 바쁜 일정에도 불구하고 고견을 들려주시고자 참석해주신 발제자, 사회자, 토론자 여러분께도 감사인사를 전합니다.

자치분권은 이제 거스를 수 없는 시대의 흐름이 되었습니다. 지속가능한 번영을 위한 필수적인 선택입니다. 세계적인 경제 분석가들은 중진국이 선진국으로 도약하려면 수도와 지방의 격차를 줄여야 한다고 조언을 합니다. 그런데 지금까지 우리는 국토개발의 효율성을 위해 권력, 사람, 이 모든 것을 수도권에 집중해왔습니다. 전문가들은 경제성장의 과실을 수도 엘리트들이 지나치게 많이 가져가게 되면 지속적인 성장이 어렵다고 전망합니다. 이처럼 자치분권은 지방뿐만 아니라 국가의 지속가능한 발전을 위해서 가장 중요한 과제입니다.

민주정부와 더불어민주당은 시대의 변화를 바로 읽고 자치분권의 길로 나가고 있습니다. 김대중 전 대통령과 국민의 정부에서 ‘지방자치’의 물꼬를 틀었고, 노무현 전 대통령과 참여정부에서 ‘지방분권’으로 승화했습니다. 그 뒤를 잇는 문재인 정부에서는 균형발전과 함께 연방제에 버금가는 강력한 ‘자치분권’을 추진하고 있습니다. 민주당은 30년만의 개헌논의를 수렴하면서 지역의 목소리를 담아 지방분권의 공감대를 넓히겠습니다. 나아가 지방분권의 개헌과 함께 실질적 자치를 견인할 지방자치법 개정안을 마련하겠습니다.

‘서울공화국’ ‘사는 곳이 계급인 나라’에서는 더 이상 희망을 찾을 수 없습니다. 오늘 토론회에서 ‘자치분권’과 ‘지역상생’의 패러다임을 실현하기 위한 방안들이 많이 나와 새로운 자치분권 시대의 토대를 마련해주길 바랍니다.

오늘 소중한 시간을 내어 이 자리에 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사말씀을 전하며, 지방분권과 국토균형발전에 큰 기여를 해줄 것으로 기대하겠습니다. 오늘 토론회의 성공적인 개최를 위해 노력하신 모든 관계자분들께 깊은 감사인사를 드립니다.

2017. 11. 28.

더불어민주당 대표 추미애



인사말



존경하는 내외귀빈 여러분, 안녕하십니까. 민주연구원 원장 김민석입니다.

오늘 국회에서 열리는 「‘민주연구원 국정과제 연속토론회’- 자치분권과 지역상생」에 참석해주신 모든 분들께 감사드립니다. 좌장을 맡아주신 안성호 교수님, 발제를 맡아주신 이상민 의원님, 강현수 원장님, 하봉운 교수님을 비롯해, 토론에 참여하신 이인재 단장님, 전대욱 수석연구원님, 이경아 연구위원님께서도 깊은 감사를 드립니다.

지난 10월 26일 문재인 대통령은 제5회 지방자치의 날 기념식에 참석하여 강력한 지방분권 공화국을 국정목표로 삼고 지방분권 개헌을 추진하겠다고 밝혔습니다. 같은 날 제2회 시도지사 간담회에서 ‘연방제에 버금가는 강력한 지방분권’이 논의되었고, 5대 분야 및 30대 추진과제로 구성된 ‘자치분권 로드맵(안)’이 발표되었습니다.

자치분권 강화는 새로운 시대가 필요로 하는 성장동력입니다. 중앙집권적인 국가운영방식은 개발도상국 시기 불가피한 측면이 있었으나, 우리나라의 경제 및 사회 규모가 커지고 복잡해짐에 따라 한계가 드러났습니다. 그럼에도 우리나라는 그동안 강력한 국가중심, 수도권중심 발전전략에 의해 자치분권과 균형발전의 기반이 조성되지 못했습니다. 이제 국가 경쟁력 및 국민 삶의 질 제고를 위해 성장 거점을 보다 다양화하고, 지방의 자치분권을 강화해야 합니다.

자치분권 시대는 정부, 국회, 지자체 모두의 노력이 필요합니다. 정부는 대통령께서 발언한 바와 같이 시도지사의 의견을 반영하여 자치분권 로드맵(안)을 구체적인 수준에서 만들어야 합니다. 국회는 개헌특위에서 진행하고 있는 내용 중 여야 간 이견이 적은 지방분권 개헌과 국민 기본권 강화에 대한 합의를 도출해야 합니다. 지자체는 기존의 중앙 의존적인 관행에서 탈피하기 위해서 자립적인 역량을 강화하기 위한 노력을 해야 합니다.

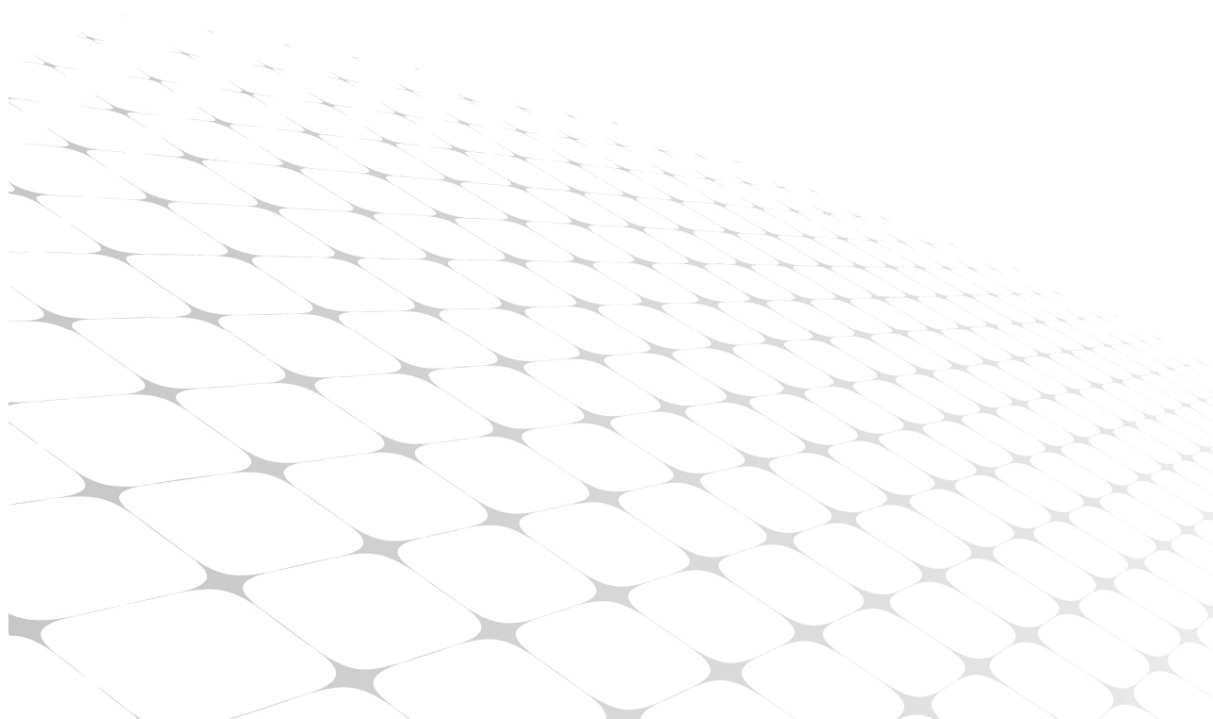
오늘 토론회는 새로운 지역상생의 패러다임을 실현하기 위한, 자치분권의 방안을 모색하는 자리입니다. 오늘 토론회가 자치분권과 균형발전 정책의 좋은 밑거름이 될 수 있도록, 참석하신 모든 분들의 더 큰 관심과 성원을 부탁드립니다. 감사합니다.

2017. 11. 28.

민주연구원장 **김민석**

국회 자치분권 개헌 추진

이상민 국회의원(더불어민주당, 국회 개헌특위 위원)



국회 자치분권 개헌 추진

이상민 국회의원(더불어민주당, 국회 개헌특위 위원)

자치분권과 지방자치는 제헌헌법에서부터 보장하고 있는 민주주의의 기초 가치로, 지역주민의 자율성과 창의성을 최대한 발휘해 균형적인 국가발전을 이뤄낼 수 있도록 하는 중요한 제도다. 그러나 오늘날 우리나라의 현행 지역자치는 재정적, 입법적, 조직적으로 중앙으로부터 독립적이지 못한 상황으로, 그 운영이 실질적으로 많은 제약을 받고 있다. 현재까지 진행 중인 개헌특위의 지방분권 관련 논의 경과와 함께 국회 헌법개정특별위원회 위원으로서 주하는 구체적인 개헌 방향을 설명하고자 한다.

I 개헌특위 논의 경과

1. 지방자치의 확대 여부 및 수준

제8장 지방자치

제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.

②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

현재보다 자치입법권, 자치재정권, 자치행정권 등 지방의 권한을 확대할지 여부 및 확대 시 구체적인 분권수준과 내용이 주요 쟁점사항이다. 아울러 지방의 권한을 확대할 경우 헌법에 이를 구체적으로 규정할지 여부, 지방자치단체 대신 지방정부 또는 지역정부란 용어를 사용할지 여부도 논의 중이다.

지방자치의 확대가 필요하다는 측은 △주민의사에 부합하는 정책을 통해 지역경제 활성화와 주민의 삶의 질 향상을 도모하고 △지방의 자율적인 책임행정이 실현될 수 있으며 △중앙집권으로 인한 비효율성과 불공정 피해를 극복하고 중앙-지방이 핵심역량에 집중할 수 있어 국가경쟁력이 강화된다는 논거를 펴고 있다.

반면 현행을 유지해야 한다는 측은 △현재도 지방자치단체의 역량부족, 선심성 행정, 지역이기주의 등 지방자치의 문제점이 나타나고 있고 △지방자치를 획기적으로 강화하거나 헌법에서 관련 규정을 지나치게 상세화하는 것은 규범적으로나 실질적으로 혼란을 가져올 우려가 존재한다는 문제점을 제기하고 있다.

결과적으로 지방분권 강화에는 특위 내에서도 공감대가 형성되었으나, 구체적인 분권수준과 내용은 논의 중으로, 다수 위원은 지방분권을 강화할 필요가 있다는 의견을 제시했다. 지방분권의 수준과 추진방법 등에 대해서는 준연방제 수준이나 최소 광역지방정부형 수준의 개혁이 필요하다는 의견부터 지방분권은 바람직하나 점진적으로 접근하자거나 헌법보다는 주로 법률을 개정하자는 의견까지 다양하게 개진된 상황이다.

반면, ① 중앙집권의 역사가 길고 지리적으로 협소하며 문화적 동질성을 가진 우리나라 특성과 최근의 교통·통신의 발달에 비추어 볼 때 지방분권의 필요성이 크지 않고 오히려 도시경쟁력 측면에서 세분화보다는 통합·광역화가 더 필요하다는 의견, ② 광역지방정부형 분권은 기초자치단체의 반대가 있을 수 있다는 의견, ③ 지방공무원 부패 등 지방자치의 역량부족을 우려하는 의견도 일부 제기됐다.

이 밖에도 ‘특별자치제도’의 근거를 마련함과 동시에 지방자치·분권에 대한 차등 권한 규정을 마련할 필요가 있다는 의견 개진이 있었으며, 지방분권 관련 조항은 관련 내용과 수준이 다양한데 전체 조문 간 체계적 정합성을 함께 고려하여야 하므로, 자문위에서 작성한 개헌안을 중심으로 논의하기로 한 상황이다.

2. 지방자치단체의 자치입법권 확대 여부

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

※ 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

주요 쟁점사항은 지방자치단체의 자치입법권을 확대할지 여부와 자치입법권을 확대하는 경우 구체적인 수준과 내용 등이다.

확대가 필요하다는 측은 △지역실정에 적합한 조례를 제정하여 지역을 발전시키고 주민의 복지를 향상시킬 수 있으며 △현행 규정은 지방자치단체의 입법권을 지나치게 제약하므로 확대하는 것이 지방자치의 원칙에 부합한다는 주장이다.

현행 유지 측 논거는 △조례로 주민복지 등을 법률과 다르게 규정하는 경우 지방자치단체의 재정수준에 따른 형평성 문제 및 지방자치단체의 선심성 행정으로 인한 지방재정의 악화 가능성이 존재하고 △주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 조례로 규정하는 것은 죄형법정주의와 관련되므로 신중한 접근이 필요하다는 주장을 펴고 있다.

특위에서는 자치입법권을 강화하여야 한다는 의견이 다수이나, 자치입법권을 어느 정도까지 인정할지에 대해서는 다양한 의견이 개진된 상황이다. 실질적인 지방분권을 위해 자치입법권의 범위를 확대하고 효력을 강화해야 한다는 의견도 다수였다.

자치입법권의 범위와 효력을 어디까지 인정할지에 대해서는 ① 연방제 수준의 독자적인 입법권을 인정하자는 의견, ② ‘법령의 범위 안에서’를 ‘법령에 저촉되지 않는 범위 안에서’로 개정하자는 의견, ③ 지방정부의 법률(현행 조례)로 주민의 권리제한, 의무부과 등을 할 수 있도록 하는 문제는 죄형법정주의와 관련되므로 신중히 접근하자는 의견 등 다양한 의견이 나왔다.

그 외에도 ① 자치입법권을 강화할 경우 견제장치가 필요하다는 의견, ② 자치입법권 문제는 법률적 차원에서 처리할 수 있다는 의견 등도 개진됐다.

3. 지방세조례주의 도입 여부

제38조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

※「지방세기본법」제5조(지방세의 부과·징수에 관한 조례) ① 지방자치단체는 지방세의 세목(稅目), 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 지방세의 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 이 법 또는 지방세관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 조례 시행에 따르는 절차와 그 밖에 조례 시행에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다.

현행 헌법은 법률의 근거 없이 세금을 부과·징수할 수 없도록 하는 조세법률주의를 채택하고 있는데, 지방세에 대해서는 예외를 인정하여 조례로 부과·징수할 수 있도록 하는 지방세조례주의 도입 여부가 주요 쟁점이다.

지방세조례주의를 도입하자는 측은 △지방세 납부의무자는 주민이므로 지방세에 관한 주민대표에 의한 승인인 조례로 정하는 것이 타당하고 △지역실정에 맞는 세원 발굴로 지방재정을 확충하여 주민복지 향상 및 지역발전에 기여할 수 있으며△ 지자체의 자주재정권을 보장하는 것이 지방분권 이념에 합당하다는 주장을 펴고 있다.

이와 달리 현행 조세법률주의를 유지하자는 측은 △인구가 많고 부동산 가격이 높은 등 세원이 풍부한 대도시와 농촌지역 간 재정격차가 더욱 심화되어 지역간 부익부빈익빈이 심화될 수 있고 △무분별한 지방세 과세로 주민의 지방세 부담이 높아질 우려가 존재한다는 점을 지적하고 있다.

현재 특위에서는 지방세조례주의를 인정하자는 의견과 조세법률주의를 유지하자는 의견으로 토론 중이며, ① 실질적인 지방분권을 구현하고 자치재정권을 강화하기 위하여 지방자치단체의 과세자치권을 확보하여야 한다는 의견이 있는 반면, ② 지방분권이 오히려 부익부빈익빈을 초래할 수 있다는 의견, ③ 과세자치권을 부여하는 것은 시기상조이고 국세와 지방세 구조를 먼저 개편하자는 의견, ④ 자치재정권 문제는 법률적 차원에서 처리할 수 있다는 의견 등도 개진됐다.

4. 중앙-지방간 사무배분의 보충성의 원칙 규정 여부

지방자치의 범위를 확대하고 이를 헌법적으로 보장하기 위하여 중앙-지방 간 사무배분의 원칙(보충성의 원칙)을 헌법에 직접 규정할지 여부가 쟁점사항이다.

여기서 보충성의 원칙이란 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군·구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다는 원칙을 뜻한다.

헌법에 직접 규정하자는 측은 현재 ‘지방자치법’, ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에 보충성의 취지가 규정되어 있으나, 지금까지 중앙정부가 법령으로 지방자치단체 사무를 선점해 왔음을 고려할 때 중앙-지방간 합리적 역할분담을 위해 개인과 하위 공동체의 자율과 책임을 보장하기 위한 보충성의 원칙을 헌법에 정할 필요가 있다는 주장이다.

현행을 유지하자는 측은 △이미 ‘지방자치법’에 사무배분과 관련하여, 사무처리의 기본 원칙(제8조), 지방자치단체의 사무범위(제9조), 지방자치단체의 종류별 사무배분 기준(제10조) 등이 상세하게 규정되어 있고, △‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제9조제2항에 보충성의 원칙이 규정되어 있으므로 굳이 헌법에 규정할 필요가 없다는 주장을 펴고 있다.

일단 특위에서는 지방분권과 관련하여 헌법 전문에든 지방분권의 장이든 보충성의 원리를 명문화할 필요가 있다는 의견이 개진된 상태다.

5. 총강에 지방분권국가 선언 여부

현행 헌법은 지방분권국가 선언규정을 두지 않았다. 이에 대해 헌법 제1조제3항에 대한민국이 지방분권국가임을 선언하는 조문을 신설할지 여부가 쟁점이다.

지방분권국가 선언 규정 신설이 필요하다는 측은 지방분권을 대한민국의 국가 특성으로

규정함으로써 중앙집권적 경향을 청산하고 지방분권적 국가질서를 정립하도록 방향을 제시하는 조문으로서 상징성이 크다는 주장을 내세우는 반면, 현행 유지 측은 지방분권이 중요한 국가적 방침인 것은 인정하더라도 우리나라가 연방국가인 이상 우리나라가 지방분권국가라는 규정을 두는 것은 적절하지 않다는 의견이다.

다만 특위에서는 대체로 규정 신설에 공감하는 편으로, 지방분권 강화를 위하여 헌법에 지방분권국가를 선언하는 것은 의미 있고 필요하다는 의견이 다수다. 다만, 지방분권선언은 국가전략 결정의 문제이므로 국가 전체적으로 볼 때 전체 국민의 이익에 부합되는지 판단해야 한다는 의견도 제시됐다. 아울러 이번 개헌은 지방분권을 확대·강화하는 원칙을 천명하는 수준에서 선언적 내용만 조문화하고 구체적인 사항은 향후 점진적으로 개정하자는 의견도 나왔다.

6. 지방자치단체의 종류 명시 여부

제117조 ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

현행 헌법은 지방자치단체의 종류를 헌법에 직접 명시하지 않고 법률로 정하도록 하고 있는데, 이를 헌법에서 명시하도록 할지 여부가 논의 중이다.

헌법에 직접 규정해야 한다는 측은 △지방자치단체의 종류는 지방자치의 근간이므로 입법재량에 의한 지나친 정치적 고려를 차단할 필요가 있고, △지역의 의사에 반한 정부의 일방적인 행정구역 개편과 이로 인한 국론분열을 방지하여야 하며, △수도 이전에 대하여 헌법재판소에서 위헌 결정한 것을 고려하면 행정구역 개편은 헌법개정사항이라고 보는 것이 타당하다는 논리다.

현행 유지 측은 헌법에 지방자치단체의 종류를 명시한다면 향후 사회적·경제적 여건의 변화에 따라 행정구역의 신설 또는 개편이 필요한 경우에도 탄력적인 변경이 어려워지는 문제가 있다는 점을 우려했다.

개헌특위에선 지방자치단체 종류는 지방행정체제 개편과 연계된 문제로, 이를 헌법에 명시할 경우 향후 행정구역 개편 논의가 제한될 수 있다는 의견이 개진됐다.

구체적으로는 ① 지방자치단체 종류의 문제는 지방행정체제 개편과 연관된 문제이므로 현실적인 여건을 고려하여 신중하게 접근하여야 한다는 의견, ② 헌법에 ‘도와 시·군·자치구·특별자치시·도’ 등 지방자치단체 종류를 구체적으로 명시할 경우 행정구역개편 논의가 어려워 질 수 있으므로 광역자치정부와 기초자치정부로 둔다는 식으로 규정하자는 의견 등이 개진됐다.

7. 기본권으로서의 주민자치권 신설 여부

현행 헌법에는 주민자치권을 직접 규정하지 않고 있는 상황으로, 기본권으로 주민자치권을 신설할지를 두고 논의 중이다.

개정이 필요하다는 측은 △지방자치가 단순히 제도적으로 보장할 것이 아니라 국민의 기본권 실현이자 보장임을 명확히 하고, △주민이 지역의 문제와 발전에 직접 참여하고 결정하는 자치권을 기본권으로 인정하여 주민자치를 강화할 필요가 있다는 주장이다.

현행 유지 측은 △자치권이 지방자치단체가 아니라 개별 주민에게 인정할 권리인지 논란이 있고, △주민자치는 주민투표 등 제도를 통해 보장하면 되므로 실익이 크지 않다는 논거를 펼치고 있다. 현재 개헌특위에서도 이에 대한 찬반 토론이 이어지고 있다.

Ⅱ 의견 개진

1. 분권국가의 선언

“헌법 제1조 ①대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”

이처럼 현행 헌법은 지방분권국가 선언규정을 두지 않은 상태다. 지방분권을 대한민국의 국가 특성으로 규정함으로써 중앙집권적 경향을 청산하고 지방분권적 국가질서를 정립하도록 방향을 제시하는 헌법 조문의 존재는 상징성이 크다. 그러므로 1조 3항에 대한민국이 지방분권국가임을 선언하는 조문을 신설해야 한다.

구체적으로 “대한민국은 분권과 균형발전을 지향하는 국가다”라는 문구가 적합하다. 아울러 분권과 균형발전은 대한민국의 미래발전전략이고, 그 핵심이 세종특별자치시이기 때문에 “대한민국의 행정수도는 세종시이다”라는 문구도 총강에 명문화해야 한다는 주장이다.

2. 주민자치권이 핵심이다

지방자치는 주민의 기본권을 실현하는 것임을 명확히 하고 주민이 지역의 문제와 발전에 직접 참여하고 결정할 수 있도록 자치권을 기본권으로 인정해야 한다.

이를 위해 주민자치권을 기본권의 하나로 신설해 헌법에 명시해야 한다. 현행 헌법에는 주민자치권을 직접 규정하지 않고 있으므로, “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 주민으로서의 자치권을 가진다”와 같은 조문을 넣어야 할 필요성이 엄존한다.

3. 보충성의 원칙

지방자치의 범위를 확대하고 이를 헌법적으로 보장하기 위해 중앙-지방 간 사무배분의 원칙, 즉 보충성의 원칙을 헌법에 직접 규정할 필요도 있다.

현재 ‘지방자치법’과 ‘지지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에 보충성의 취지가 규정되어 있으나, 지금까지 중앙정부가 법령으로 지방자치단체 사무를 선점해 왔음을 고려할 때 중앙-지방간 합리적 역할분담을 위해 개인과 하위 공동체의 자율과

책임을 보장하기 위한 보충성의 원칙을 헌법에 정해야 한다. 이는 헌법 전문이든, 지방분권의 장이든 명문화가 필요하다.

보충성의 원칙을 헌법에 명시한 사례는 외국에서도 찾아볼 수 있다.

“독일 헌법 제23조 ①유럽 통합을 실현하기 위하여 독일연방공화국은 민주적, 법치국가적, 사회적, 연방주의원칙과 보충성의 원칙을 존중하며, 기본법과 본질적으로 동등한 기본권 보호를 보장하면서 유럽연합의 발전에 기여한다. 연방은 이를 위하여 연방참사원의 동의를 요하는 법률로 주권을 이양할 수 있다. 유럽연합의 창설 및 기본법의 내용을 변경, 보완하거나 이를 가능하게 하는 규정의 변경에는 제79조제2항 및 제3항이 적용된다. 국가 임무는 보충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다.”

“스위스 헌법 제5a조 국가 임무는 보충성의 원칙에 따라 분배되고 수행되어야 한다.”

선진국이 되기 위해서는 선진국에 적합한 국가운영체제 내지 국가의 제도적 인프라를 정비해야 한다. 중앙정부가 지방의 손발을 묶어 갖고 있는 능력도 발휘하지 못하고, 국가는 기능마비증세에 시달리는 중앙집권적인 체제로는 선진국으로 발돋움할 수 없다. 지방이 할 수 있는 일은 지방에 맡기고, 중앙정부는 지방이 할 수 없는 국가적 과제에 집중해야 한다. 지방은 지방대로, 국가는 국가대로 가진 역량을 충분히 발휘할 수 있도록 국가체제를 근본적으로 바꿔줘야 한다.

4. 자주입법·자주재정·자주행정

지역실정에 적합한 조례를 제정해 지역을 발전시키고 주민의 복지를 향상시킬 수 있으며, 현행 규정은 지방자치단체의 입법권을 지나치게 제약하므로 확대하는 것이 지방자치의 원칙에 부합한다.

실제 헌법 37조 2항이나 헌법 59조 등 여러 조항에서 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에 법률로 하도록 규정하고 있다. 법률에 근거가 없는 한 조례로는 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것을 규정할 수 없다는 결론이 된다.

반면 독일이나 스위스 등 선진국의 지방조직은 지방자치단체에서 자율적으로 조례로 규정한다. 스위스의 지방정부인 칸톤은 인구 규모로 보면 평균 32만명 수준이다. 연방헌법

은 칸톤에게 주권을 보장하고 칸톤마다 독자적인 헌법을 제정할 수 있도록 한다. 연방헌법에서 연방법률로만 규정하도록 한 사항을 제외하고는 칸톤은 모든 분야에서 법률을 제정할 수 있다. 지방정부인 칸톤은 광범위한 법률제정권을 가진다.

실질적인 지방분권을 위해 자치입법권의 범위를 확대하고 효력을 강화해야 한다. 특히 연방제 수준의 독자적인 입법권을 인정할 필요성이 있다.

이와 함께 지방의 재정책임 확보하기 위해 조세법률주의를 규정하고 있는 헌법 59조를 개정해 지방세에 대해서는 그 세목과 세율을 조례로 정할 수 있도록 ‘지방세조례주의’를 헌법에 명시할 필요가 있다. 또 교부세를 헌법적으로 보장해 지방간의 재정 격차를 줄이고, 국가비용의 지방 전가를 방지하는 규정도 필요하다.

현행 헌법에 지방세조례주의 관련 규정은 없고, 납세의무 및 조세법률주의 관련 조항은 각각 제헌헌법 제29조, 제90조에 신설된 이후 그대로 유지되고 있다. 지방세 납부의무자는 주민이므로 지방세에 관한 한 주민대표에 의한 승인인 조례로 정하는 것이 타당하고, 지역실정에 맞는 세원 발굴로 지방재정을 확충해 주민복지 향상 및 지역발전에 기여할 수 있으며, 지자체의 자주재정권을 보장하는 것이 지방분권 이념에 합당하다.

5. 연방국가제(중앙과 지역정부, 지역과 지역정부의 관계)

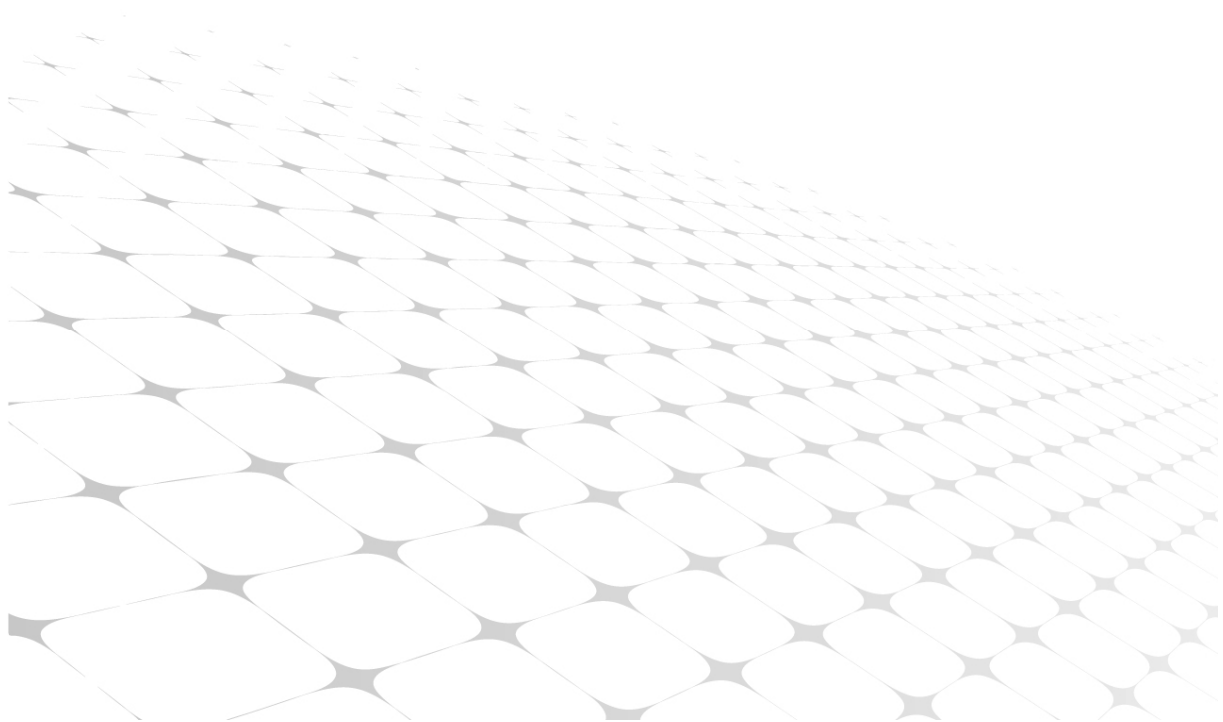
국회 개헌특위에서 지방분권 강화에 대한 공감대는 이미 형성됐지만, 구체적인 분권수준과 내용은 논의 중이다. 이 가운데 연방정부형 지방분권을 주장하는 바다.

연방정부형은 주에 대해 헌법에서 규정하고, 그 외 지방정부의 유형은 법률로 유보하는 유형이다. 연방정부의 사무만을 한정해 열거하는 행정권과 법률 제정권을 부여하고, 정부 간 예산 운용의 상호 독립성을 규정하고 연방과 주의 경비부담 원칙을 제시하는 재정권을 갖는다.

본인은 이번 개헌특위 활동을 통해 불완전한 지역자치를 극복하고 지역주민의 민의가 가장 효과적으로 반영될 수 있는 연방제형 분권을 추진하기 위해 분투하고 있다. 지역정부의 자율성과 책임성을 향상시킬 수 있는 방향이 헌법에 명시돼 반드시 ‘지역분권형 개헌’이 실현되어야 할 것이다.

자치 분권을 통한 균형 발전

강현수 원장(충남연구원)



자치 분권을 통한 균형 발전¹⁾

강현수 원장(충남연구원)

목 차

1. 머리말
2. 문재인 정부 자치분권 균형발전 정책 방향
3. 자치 분권을 통한 균형발전 필요성
4. 자치분권과 균형발전 연계 추진 방안
5. 중앙정부의 새로운 역할
6. 맺음말

1. 머리말

올해 5월 출범한 문재인 정부는 자치분권과 균형발전을 핵심 국정과제로 추진하고 있다. 문재인 정부의 5대 국정목표 중 4번째 국정목표가 “고르게 발전하는 지역”으로 자치분권과 균형발전의 내용으로 구성되어 있으며, 100대 국정과제와 별도로 문재인 정부 국정 비전을 선명하게 부각할 수 있는 4대 복합혁신 과제 중 하나가 “국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전”이다.

이 글에서는 문재인 정부의 자치분권과 균형발전 정책이 성공하기 위해서는, 이 두 가지 정책 과제가 유기적으로 연계 결합되어 추진되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 균형발전을 도외시한 자치분권 정책 추진은, 부익부 빈익빈 현상을 우려하는 상대적 저발전 지역 지자체와 주민들의 반발을 불러일으켜 자치분권 정책이 좌초될 수 있다.

1) 이 글은 강현수 (2013), (2015a) (2015b) (2016) 의 내용을 중심으로 최근 새로 제기된 쟁점과 내용을 수정 보완한 것입니다.

또한 자치분권 없는 중앙정부 주도의 균형발전 정책 추진은 그동안의 경험에서 보듯이 지역 현장과 유리된 정책 추진, 부처간 할거주의에 따른 비효율의 부작용을 낳았다. 이제는 균형발전을 빌미로 자치분권 과제가 후퇴해서는 안된다. 균형발전을 위해서는 자치분권이 더욱 확대 강화되어야 한다. 앞으로 지역의 발전은 중앙정부 주도가 아니라 지역주민과 지방정부가 주도하여 추진해 나가야 하기 때문이다. 중앙정부는 구조적 차원의 지역 격차 요인을 해소하고 저발전 지역에 더 많은 지원을 함으로서 각 지역이 보다 공정한 상황에서 서로 경쟁하고 또 협력하면서 자율적으로 지역발전을 도모할 수 있도록 지원해야 한다.

이 글에서는 문재인 정부 출범 이후 지금까지 진행된 자치분권 및 균형발전 정책 방향을 간단히 소개하고, 주민과 지역이 주도하는 균형발전 정책의 필요성과 핵심 과제, 그리고 이를 위해 중앙정부가 해야 할 역할과 과제를 짚어본다.

2. 문재인 정부 자치분권 균형발전 정책 방향

1) 문재인 정부 국정운영 5개년 계획

2017년 5월 10일 문재인 정부가 출범하고 두 달 여후인 7월 문재인 정부 국가 비전과 국정 목표를 담은 국정운영 5개년 계획이 공표되었다. 문재인 정부 국정운영 5개년 계획은 아래 그림과 같이 “국가 비전 - 5대 국정 목표 - 20대 국정 전략 - 100 대 국정과제”로 이어지는 체계와, 이를 실현하기 위한 자원 투자 및 확보, 입법 추진 계획, 후속 조치 계획으로 구성되어 있다.

〈그림 1〉 문재인 정부 국가 비전과 국정 목표, 국정 전략

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
5대 국정목표	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
20대 국정전략	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국민주권의 쫓붙 민주주의 실현 2. 소통으로 통합하는 광화문 대통령 3. 투명하고 유능한 정부 4. 권력기관의 민주적 개혁 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 소득 주도 성장을 위한 일자리경제 2. 활력이 넘치는 공정경제 3. 서민과 중산층을 위한 민생경제 4. 과학기술 발전이 선도하는 4차 산업혁명 5. 중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 모두가 누리는 포용적 복지국가 2. 국가가 책임지는 보육과 교육 3. 국민 안전과 생명을 지키는 안심사회 4. 노동존중· 성평등을 포함한 차별 없는 공정사회 5. 자유와 창의가 넘치는 문화국가 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 2. 골고루 잘사는 균형발전 3. 사람이 돌아오는 농산어촌 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 강한 안보와 책임국방 2. 남북 간 화해협력과 한반도 비핵화 3. 국제협력을 주도하는 당당한 외교
100대 국정과제 (487개 실천과제)	15개 과제 (71개 실천과제)	26개 과제 (129개 실천과제)	32개 과제 (163개 실천과제)	11개 과제 (53개 실천과제)	16개 과제 (71개 실천과제)

문재인 정부는 시대 규정을 “국민주권 시대”로, 국가 비전을 “국민의 나라 정의로운 대한민국”으로 설정하였다. 자치분권과 균형발전은 문재인 정부 국정과제에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 5대 국정목표 중 4번째 국정목표가 “고르게 발전하는 지역”으로 이 4번째 국정목표는 다음과 같은 세 가지 전략으로 구성되어 있다.

- 전략 1 : 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권
- 전략 2 : 골고루 잘사는 균형발전
- 전략 3 : 사람이 돌아오는 농산어촌

한편 20대 국정전략, 100대 국정과제와 별도로 문재인 정부 국정 비전을 선명하게 부각할 수 있는 4대 복합 혁신 과제를 다음과 같이 선정하였는데 자치분권과 균형발전은 이 4대 복합혁신 과제 중 하나이다.

〈표 1〉 문재인 정부 4대 복합 혁신 과제

- ① 불평등 완화와 소득 주도 성장을 위한 일자리경제
- ② 4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업국가
- ③ 교육·복지·노동 체계 혁신으로 인구절벽 해소
- ④ 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전

지난 10월 26일 여수에서 열린 지방자치의 날 기념식에서 문재인 대통령은 직접 “지방분권, 국가균형발전은 결코 포기할 수 없는 국가발전의 가치이며, 수도권과 지방이 상생과 협력 속에 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 최고의 국가발전 전략” 이므로 “강력한 지방분권, 국가균형발전 정책으로 더 강한 대한민국”을 만들어 가겠다고 선언하였다.

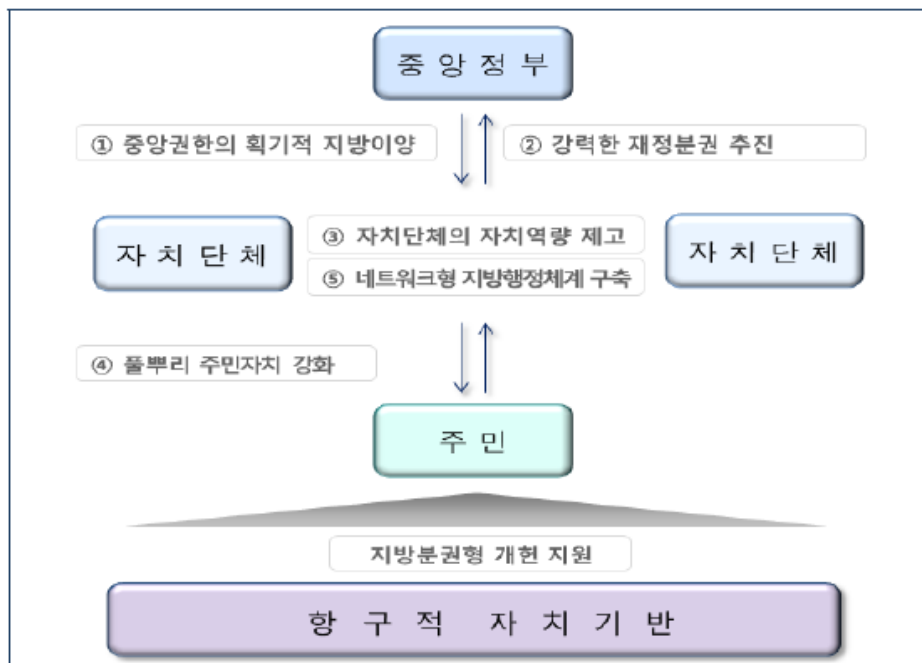
2) 자치분권 로드맵(안)

문재인 정부 초대 지방자치발전위원장으로 정순관 위원장이 임명되었고, 여수 지방자치의 날 행사 때 문재인 정부 자치분권 로드맵(안)이 발표되었다. 이 로드맵(안)에 따르면 문재인 정부 자치분권의 비전은 “내 삶을 바꾸는 자치분권”, 5대 핵심전략으로 (1)중앙 권한의 획기적 지방 이양 (2)강력한 재정 분권 추진 (3)자치단체의 자치역량 제고 (4)풀뿌리

주민자치 강화 (5)네트워크형 지방행정체계 구축을 설정하였다. 여기에 덧붙여 자치분권의 추진기반으로서 국회의 헌법 개정을 지원하는 것을 강조하고 있다. 즉 내년으로 예정된 헌법 개정과 관련하여 지방분권형 개헌을 지원하고, 개헌 내용에 자치입법권 확대, 지방의 독립적 사무수행 보장, 자주재정권의 헌법적 보장 등 추진하겠다는 의지를 밝혔다.

〈그림 2〉 문재인 정부 자치분권 비전 및 5대 핵심전략

비 전	「 내 삶을 바꾸는 자치분권 」
목 표	「 연방제에 버금가는 강력한 지방분권 」
핵심전략	① 중앙권한의 획기적 지방이양 ② 강력한 재정분권 추진 ③ 자치단체의 자치역량 제고 ④ 풀뿌리 주민자치 강화 ⑤ 네트워크형 지방행정체계 구축
추진기반	지방분권형 개헌 지원



출처 : 문재인 정부 자치분권로드맵(안) 2017년 10월

3) 균형발전 정책 방향

한편 문재인 정부 초대 지역발전위원장으로 송재호 위원장이 임명되고 새로운 지역발전위원들이 위촉되고 11월 부산에서 균형발전박람회가 개최되었다. 문재인 정부는 균형발전과 관련하여 참여정부 이후 약화된 지역발전위원회를 개편하여, 참여정부 수준의 균형발전위원회를 복원하고 균형발전 관련 정책 조율 기능 강화, 지역공약을 지역발전정책과 연계하여 추진하겠다는 의지를 보이고 있다.

이를 위해 국회에서 김경수 의원이 주도한 국가균형발전 특별법 개정안이 발의되었다. 이 국가균형발전 특별법 개정안은 지역발전위원회의 명칭을 국가균형발전위원회로, 지역발전특별회계를 국가균형발전특별회계로 변경하는 내용과, 시·도 지역혁신협의회 복원 및 지원단 설치 근거 신설, 지역의 새로운 성장거점으로서 '국가혁신클러스터'를 지정·운영할 수 있도록 하는 근거마련 등의 내용을 담고 있다. 또한 혁신도시특별법을 개정하여 국가차원의 혁신도시 발전전략·계획 수립, 이전 공공기관의 지역산업 육성 등 지역발전 추진계획 수립 추진 등의 내용을 담고자 하고 있다.

또한 지방자치발전위원회와 지역발전위원회 간 지방분권균형발전협의회 신설, 자치분권과 균형발전 간 연계협업을 강화하겠다고 밝히고 있다.

3. 자치 분권을 통한 균형발전 필요성²⁾

1) 서울 및 수도권 집중 현상

한 나라의 경제 발전 수준이 높아질수록 지역 간의 격차는 줄어든다는 것이 일반적인 통념이다. 그렇지만 우리나라의 상황을 보면 그렇지 못하다. 고도 성장을 구가하던 시기에 도, 그리고 저성장 시대라고 하지만 국가 경제가 여전히 성장하고 있는 요즈음에도 지역 간 격차, 특히 수도권과 비수도권 사이의 격차는 줄어들지 않고 있다.

수도권은 수도 서울과 그 주변 경기, 인천 지역이다. 여기에 우리나라 국민 절반이 살고 있다. 고용과 생산과 부가가치 측면에서도 수도권은 전국의 절반을 차지한다. 수도권 이 전체 인구와 생산의 절반 정도를 차지한다는 것은 세계적으로 도시 국가를 제외한 다른 선진국에서 보기 어려운 일극 초집중 현상이다. 그런데 이같은 양적인 측면의 집중도

2) 이하 내용 강현수 (2013) 및 강현수 (2016) 내용 주로 인용

큰 문제지만, 더욱 심각한 것은 수도권 집중의 질적인 측면이다. 전체 일자리 중 좋은 일자리, 전체 산업 중 고부가가치 산업의 수도권 집중도는 50%를 훨씬 초과한다. 지역의 미래를 밝게 해줄 젊은 인력, 고급 인력, 연구개발 인력과, 첨단 산업, 미래 산업의 수도권 집중도 역시 매우 높다.

반면 비수도권에는 수도권에 비해 고용과 생산의 질이 상대적으로 낮다. 생산이 이루어지고 있지만, 의사결정 기능과 연구개발 기능이 취약한 이른바 분공장 (branch plant) 생산에 머무르는 경우가 많다. 원자력발전소나 석탄화력발전소, 산업폐기물 처리시설 등과 같이 환경을 오염시키고 건강과 안전을 위협하는 시설들은 대부분 비수도권, 특히 서울에서 멀리 떨어진 곳이거나 인구 희박 지역에 몰려 있다. 그러다 보니 발전이 뒤쳐진 낙후 지역에 주민들을 불안에 떨게 하는 위험 시설이나 혐오 시설이 집중되고 있다.

물론 그동안 균형발전을 위한 정부 정책이 없었던 것은 아니다. 지역 불균형에 대처하기 위해 역대 정부들은 지역 균형발전을 위한 여러 노력을 기울여왔다. 이미 1970년대부터 중앙정부 차원에서 수도권 집중 억제와 균형발전을 추구하기 위해 많은 제도들을 도입하였고 다양한 정책과 사업들을 시행하였다. 지역 균형발전 정책이 시작된 초창기에는 주로 수도권 규제에만 치중했으나, 점차 비수도권 지역의 발전을 위한 다양한 정책을 시도하였으며 이를 위해 꽤 많은 예산을 사용하고 있다. 특히 참여 정부 시절에는 신행정수도 건설을 추진하는 등 대통령이 직접 앞장서서 균형발전을 국정 과제로 추진하기도 했다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지역 간 격차가 줄어들지 않고 질적인 측면에서는 오히려 더욱 심화되고 있는 이유는 무엇 때문인가?

우리나라 지역 불균형 문제의 핵심은 수도권 집중에 따른 수도권과 비수도권 간의 불균형 문제이며, 수도권 집중 문제의 근원에는 수도 서울이 있다. 수도이기 때문에 우리나라를 움직이는 국가 권력기관과 권력층이 서울에 모여 있다. 행정부와 입법부, 사법부와 같은 정부 권력 뿐만 아니라 기업, 언론, 시민사회 같은 민간 권력도 서울에 모여 있다. 세종시로 중앙부처 다수가 옮겼음에도 불구하고 행정부의 중요한 의사결정은 대통령과 국회가 있는 서울에서 이루어진다. 세종시로 이전한 정부부처 공무원들은 의사결정이 이루어지는 서울과 자신들의 사무실이 있는 세종을 오고가기 바쁘다. 그나마 중앙부처를 이전한 세종시와, 중앙부처 산하 공공기관을 이전한 혁신도시 건설로 인해 공공 권력의 일부는 지방으로 이전되었다. 하지만 민간 권력은 전혀 그렇지 못하다. 우리나라 대기업의 본사는 거의 다 서울에 모여 있다. 지방에 본사가 있는 대기업은 실질적 본사 역할을

하는 서울 사무소를 두고 있다. 권력을 견제하는 역할을 하는 언론 기관과 시민사회단체 역시 마찬가지로 서울에 모여 있다. 한국 경제와 사회의 중요한 결정은 모두 서울에서 이루어지는 셈이다. 결국 수도 서울에 권력이 집중되어 있다는 것이, 수도권 집중의 근본적 원인이다. 따라서 이 문제가 해결되지 않으면 수도권 집중 문제와 이로 인한 지역 불균형 문제를 해소하기는 어렵다.

권력이 있는 곳에 기회가 따른다. ‘말은 제주도로, 사람은 서울로 보내라’ 라는 우리 옛 속담이 있듯이, 과거부터 권력이 있는 서울은 출세의 기회를 제공해 준 곳이다. 조선 시대 최고의 경세가 다산 정약용 선생조차도 서울을 벗어나는 순간 기회는 사라지고 재기하기 어렵기 때문에 무슨 일이 있어도 서울 사대문 밖으로 이사가지 말고 버텨야 한다는 유언을 남겼다고 한다. 인구 이동과 정보 교류가 별로 없던 농경 사회 시대에도 그러하였는데, 지금과 같이 빠르게 정보가 교환되고 교통이 발달한 현대 사회에, 성공의 기회가 많은 서울에 사람들과 기업들이 모이는 것은 너무나 당연하다.

교육과 취업은 사람들에게 미래의 보다 나은 삶의 기회를 제공해 주는 가장 중요한 요소이다. 교육과 취업의 지역간 격차는 삶의 기회의 지역간 격차를 의미한다. 교육과 취업에서 서울과 수도권은 다른 지역보다 훨씬 좋은 기회를 제공하고 있다. 교육과 취업에서 수도권이 우월하다는 것은 앞으로도 지역 불균형이 해소되기는커녕 더 심화되리라는 것을 예견해 준다. 대학의 예를 들어보자. 대학의 지역 간 격차는 양적인 측면이 문제가 아니라 질적인 측면이 문제가 되는 대표적인 예이다. 그동안 대학의 수도권 입지 규제 때문에 수도권에 대학 설립 및 정원 증원이 엄격히 제한된 관계로 양적인 측면에서는 비수도권의 대학들이 크게 성장한 것이 사실이다. 하지만 입학생 학력 수준과 졸업생 취업 진로, 교수들의 연구 실적 등을 포함한 교육의 질적인 측면에서 볼 때 우리나라 대학 서열의 상위권을 차지하는 명문 대학들은 거의 대부분 서울에 집중되어 있으며, 과거 손꼽히는 명문대학에 속했던 지방 국립대학의 위상은 갈수록 낮아지고 있다. 서울-수도권-비수도권으로 내려가는 대학의 공간적 서열화는 이제 누구도 부인할 수 없는 현실이다. 대학의 격차는 대학 졸업생들의 취업 격차로 이어진다. 지방대 졸업생의 취업이 서울 소재 대학 졸업생보다 힘들고, 취업하더라도 평균 임금이 더 낮다. 서울-수도권-비수도권으로 내려가는 대학의 공간적 서열화와 유사한 구조로 일자리의 공간적 서열화가 고착되고 있다. 대학 졸업생들은 이왕이면 서울에서, 그 다음에서 수도권에서, 그래도

안될 때 비수도권에서 취업하려고 한다. 그러다보니 비수도권 기업들은 우수 인력을 구하기 어려운 인력난을 겪게 된다.

의료 영역 역시 양적인 격차보다 질적인 격차가 더 문제되는 영역이다. 병원의 수가 아니라 병원의 질이 중요하기 때문에, 가능한 좋은 치료를 받으려고 서울에 있는 병원에서 진찰받고 입원하고자 한다. 좋은 공연이나 전시 같은 문화 행사의 서울 집중도는 더욱 심하다. 좋은 교육을 받을 수 있는 기회, 좋은 치료를 받을 수 있는 기회, 좋은 문화를 누릴 기회, 그리고 모두 포괄하여 높은 삶의 질을 누릴 수 있는 기회가 서울에 집중되어 있는 것이다.

2) 악화되는 지역 상황과 균형발전의 시급성

지금 국가적으로, 특히 낙후 지역에서 심각하게 나타나고 있는 위기 징후들이 있다. 가장 심각한 위기 징후가 인구 감소와 노령화이다. 통계청 예측에 따르면 지금과 같은 저출산이 계속될 경우 2020년 이후에는 우리나라의 생산가능인구가 감소하게 된다. 인구 감소와 고령화는 농촌 지역일수록 더욱 심각한 상황인데, 현 추세가 지속된다면 조만간 우리나라 농촌 지역 대부분은 지역 자체의 존립이 위태로울 지경에 처하게 될 것이다.

우리보다 먼저 저출산 고령화 시대에 접어든 일본은, 이 문제에 대한 고민과 대책도 우리보다 앞서 있다. 일본은 이미 총 인구가 몇 년 전부터 감소 추세로 접어들었는데, 앞으로 지금 같은 저출산 추세가 지속된다면 일본 지방자치단체의 절반 가량이 소멸한다는 내용을 담은 책 『지방소멸』이 2014년 출간되어 베스트셀러에 오를 정도로 일본 사회 전체가 인구 감소와 이에 따른 지역의 위기를 심각하게 여기고 있다.³⁾ 일본 정부도 총인구 1억명 유지를 목표로 하는 이른바 ‘1억 총활약 사회’를 주창하면서 총리 직속의 ‘마을·사람·일자리창생본부’를 신설하는 등 범정부 차원의 인구 감소 대응 정책을 실행하고 있다.

국가 전체적으로는 저출산 고령화가 문제지만 지역 입장에서 본다면 젊은 인구의 유출이 더 큰 문제이다. 저출산보다 청년 인구의 유출이 지역의 활력을 떨어뜨리는 더 큰 원인이기 때문이다. 청년 인구 유출 → 이로 인한 지역 인구 감소 및 고령화 가속화 → 지역 활력 감소 → 더 많은 청년 인구 유출로 이어지는 악순환이 지역을 위기에 빠

3) 이 책의 저자 마스다 히로아는 일본 중앙정부 관료 및 지방정부 수장을 역임했다. 마스다 히로아 지음, 김정환 옮김, 2015 『지방 소멸 - 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략』, 와이즈베리

뜨린다(김준영, 2016). 『지방소멸』의 저자인 마스다 히로야가 지역 내 고령 인구 대비 가입 여성인구 비율로 측정한 지표를 우리나라에 적용한 이상호(2016)에 따르면 우리나라 228개 시군구 중 79개 지역이 ‘소멸’될 위험에 처해있다.

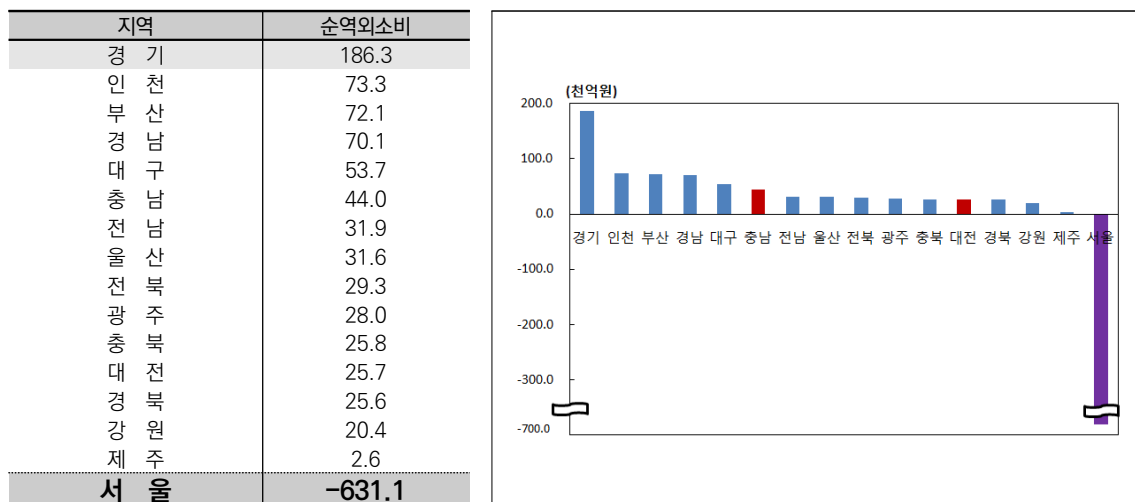
또 하나의 위기 징후는 국가 재정 및 지방 재정의 위기이다. 우리 경제는 2000년대 이후 저성장 단계에 접어들었고 이제 과거와 같은 고도성장을 다시 기대하긴 어렵다. 한편 노령화 추세와 함께 베이비부머 집단이 은퇴를 앞두고 있어서 노인 복지 지출 규모가 앞으로 급증할 것으로 예상된다. 따라서 균형발전을 위해 중앙정부와 지방정부가 투입할 자원 조달이 지금보다 훨씬 어려워질 전망이다. 국가 재정도 문제지만 지방 재정이 더 큰 문제이다. 각 지역의 사회복지 사업 대부분이 국고보조금 사업으로 이루어지고 있지만, 지방비 부담액이 더 크게 증가하고 있기 때문이다. 현재와 같은 복지 지출 구조 속에서 고령화 추세가 지속된다면 지방재정은 머지않아 바닥을 드러낼 것으로 예측된다 (박지현 2015).

물론 지역 경제가 성장한다면, 지역의 인구와 소득이 늘어나고 지방재정도 튼튼해질 것이다. 문제는 나라 전체 경제 전망도 어둡지만, 수도권에 비해 비수도권 지역 경제의 미래 전망이 더욱 어둡다는 데 있다. 1차산업의 비중이 높은 농어촌 지역의 경우 이미 ‘지방소멸’을 우려할 정도로 쇠퇴해 있다. 1차산업을 제외하면 비수도권 지역의 주요 경제 기반이자 성장 동력은 제조업이다. 수도권의 경우 고부가가치 서비스업의 경제성장 기여도가 높은데 비해, 비수도권은 이른바 굴뚝산업으로 분류되는 제조업의 경제성장 기여도가 높다(설영훈 2016). 그런데 세계 경제의 저성장 추세, 중국 제조업의 경쟁력 강화, 4차 산업혁명으로 상징되는 기술 변화 추세 등으로, 비수도권 경제의 중심인 현재 주력 제조업의 미래가 그리 밝지 않다. 4차 산업혁명의 여파로 인간이 할 일을 기계가 대신하게 될 업종에서는 일자리 수가 감소하게 될 터인데, 이렇게 기계로 대체되는 업종이 입지한 지역은 일자리 감소가 나타날 가능성이 높다. 마강래(2017) 분석에 따르면, 서울, 경기과 광역시를 제외한 나머지 지역은 4차 산업혁명으로 인해 일자리가 줄어들 것으로 예측된다.

이미 최근 조선 해운업의 위기로 이들 산업이 집중된 영남 남동해안 지역 경제가 큰 어려움을 겪고 있다. 유사한 사례가 다른 주력 제조업 입지 지역에서도 발생할 수 있다. 우리보다 앞서 제조업이 쇠퇴한 영국과 미국에서 보았던 제조업 중심 도시들의 몰락 현상이 우리나라에서도 일어날 가능성이 있다.

설령 비수도권 경제가 위기를 극복하고 성장을 지속한다 할지라도, 지역 소득의 역외 유출로 인하여 지역의 실질 소득 수준이 그만큼 올라가지 못한다는 것이 비수도권 경제가 안고 있는 또 하나의 구조적 문제이다. 소득의 역외 유출 원인은 크게 두 가지다. 첫째는 기업의 영업 잉여 유출로, 기업의 생산 공장이 있는 지역에서 기업의 본사가 있는 지역(주로 서울)으로 기업 잉여가 유출된다. 둘째는 역외 소비로, 근로자가 일자리 소재 지역에서 소득을 얻지만, 소비는 주거 지역이나 유통 서비스업 발달 지역 (주로 서울과 도시)에서 하기 때문에 발생한다. 아래 표에서 보듯이 한 해 동안 63조원 (2014년 기준)에 달하는 역외 소비를 유입한 서울을 제외하고는 다른 모든 시도에서 소비의 순역외유출을 보이고 있다(한국은행 대전충남본부, 2016). 다른 지역에서 일해서 번 돈을 유통업과 문화 교육 의료 등 고급 서비스업이 발달한 서울에 와서 소비하기 때문이다. 이러한 역외 유출 결과 기업들의 영업잉여와 개인들의 소득은 인구나 산업 비율보다 훨씬 더 높은 비율로 서울과 수도권에 집중되지만(정준호 2013, 2016), 잉여와 소득이 유출되는 비수도권은 지역 경제의 선순환 토대가 무너지고 있다.

〈표 2〉 지역별 순역외소비 규모 (단위 천억원, 2014년 기준)⁴⁾



출처 : 한국은행 대전충남본부 (2016)

전반적으로 세계화와 정보화 시대를 맞이하여 우리나라 뿐만 아니라 전세계 공히 대도시로의 집중 현상이 심해지고 있다. 에드워드 글레이저 교수는 이를 ‘도시의 승리’라고

4) 순역외소비는 지역민의 역외소비에서 타 지역민의 지역내 소비유입을 뺀 수치이다.

명명하고 있다. 이러한 시대적 흐름 속에서 대도시가 아닌 지역의 발전을 도모하는 것은 갈수록 어려워지고 있다.

3) 중앙정부 주도 균형발전 정책의 한계

우리나라 역대 정부들이 지역 균형 발전에 관심이 없었던 것은 아니다. 1970년대 이후부터 중앙정부 차원에서 수도권 집중 억제를 막고 균형 발전을 추구하기 위해 많은 제도들을 도입하였고 다양한 정책과 사업들을 시행하였다. 지역 균형 발전 정책이 시작된 초창기에는 주로 수도권 규제에만 치중했으나, 점차 비수도권 지역의 발전을 위한 다양한 정책을 시도하였으며 이를 위해 많은 예산을 사용하였다. 특히 참여 정부 시절에는 노무현 대통령이 직접 앞장서서 균형 발전을 위해 신행정수도 건설을 추진하는 등 여러 획기적인 정책들을 추진한 바 있다. 이렇게 역대 정부들이 균형발전 정책을 추진하는 과정에서, 기존 정책들의 문제점들이 조금씩 개선되었으며 시대적 상황에 맞는 새로운 정책들이 개발되었고, 외국에서 시행하고 있는 좋은 제도와 정책들도 도입되었다. 이러한 정책 개선에도 불구하고 그동안 우리나라 지역 균형 정책의 고질적 문제점으로 지적되고 있는 다음과 같은 사항들은 별로 개선되지 못하고 여전히 이어져 오고 있다.

첫째, 중앙정부가 모든 것을 주도하려는 중앙정부 중심적 정책 관행이다. 전문가들은 물론, 참여 정부와 이명박 정부가 가장 강조했던 지역 정책 개혁 과제가 바로 중앙정부가 주도하는 지역 정책을 지역이 주도하는 지역 정책으로 전환하는 것이었다. 하지만 이러한 개혁 노력에도 불구하고 여전히 중앙정부가 주도하는 정책 관행이 지속되고 있다. 이는 참여정부와 이명박 정부가 공언했던 지방분권의 부재에 기인한 것이기도 하다. 중앙정부가 지역 정책을 주도하다 보니 지역마다 처한 상황이 다름에도 불구하고 전국적으로 중앙정부가 제시한 획일적인 지원 방식이 모든 지역에 적용되고 있어서 지역이 처한 상황과 실정에 맞는 지역 맞춤형 정책을 수행하지 못하고 있다.⁵⁾ 경제 발전 초기 단계에는 강력한 중앙정부가 주도하는 일사불란한 명령과 통제가 효과를 발휘할 수 있었겠지만, 산업 구조가 고도화되고 개방화된 지금 과거와 같은 중앙집권적 방식은 더 이상 효과적이지 않다.

둘째, 지역간 협력의 부재이다. 참여정부는 수도권과 비수도권 간의 상생 발전을 강조했고, 이명박 정부에 들어와서는 시도 간의 갈등을 극복하기 위해 광역경제권 단위로 지역

5) 중앙정부가 지역 정책 전체를 관장하다 보면, 서로 다른 상황에 놓여 있는 여러 지역에 똑같이 일률적인 접근(One-size-fits-all approach)을 할 가능성이 높다. 이러한 획일적, 일률적 접근의 문제점에 대해서는 Tödtling and Tripl (2005) 참조

정책 공간 단위를 확대하면서 지역간 협력을 새삼 강조한 바 있다. 하지만 여전히 수도권 규제 완화를 둘러싸고 수도권과 비수도권 간의 대립이 지속되고 있고, 행정구역을 초월한 지역간 협력보다는 행정구역 단위에 매몰된 제로섬 경쟁 관행이 지속되고 있다. 지역간 협력을 이루기 위해서는 무조건 지역간 협력을 강요하기보다, 지역간 협력이 잘 안 되는 근본 원인을 살펴보고 지역간 협력을 할 수 있는 조건을 만들어 주어야 한다. 우리나라에서 지역간 협력이 잘 안 되는 첫 번째 원인은 상존하는 지역간 불균형이다. 수도권 집중이 계속되는 상황에서 수도권 규제 문제에 대해 비수도권 지방정부들은 비타협적인 태도를 보일 수 밖에 없다. 지방정부간 지방재정 격차가 큰 상황에서 열악한 재정을 가진 지방정부가 상대적으로 부유한 지방정부에게 양보나 타협을 하기가 어렵다. 또 하나의 원인은 지방 분권의 부재이다. 중앙정부가 지역 발전과 관련된 권한과 재정을 모두 독점하고 있는 상황에서 지방정부는 스스로의 재원과 아이디어로 지역 발전을 위해 노력하기보다는, 중앙정부로부터 가능한 많은 지원을 받기에 몰두할 수 밖에 없으며, 한정된 중앙정부의 지원을 얻기 위해 다른 지역과 제로섬(zero-sum) 경쟁에 나서게 되는데, 이런 구조가 지역간 협력보다 갈등을 부추이게 되는 것이다.

셋째, 각 부문별, 주체별로 상호 조율 없이 개별 분산적으로 추진되는 정책 관행이다. 각 부문을 담당하는 정부 부처별로, 각 정부 부처 산하 기관별로, 각 지자체별로 다양한 지역 발전 정책을 수행하고 있지만, 이런 정책들이 서로간에 조율과 연계가 잘 안되어 정책의 시너지 효과를 감소시키고 있다. 참여정부는 이를 가장 중요한 개혁 과제로 삼고, 대통령 직속의 국가균형발전위원회, 국가균형발전특별회계를 새로 만드는 등의 노력을 기울였지만, 여전히 각 부처의 칸막이식 행정 관행은 여전하다. 지역 발전을 위해서는 그 지역 내에서 산업, 교육, 복지 등의 정책이 서로 유기적으로 연계하여 지역 내의 선순환 구조가 이루어지도록 해야 하는데, 각 부문별 정책 협력이 제대로 이루어지지 않는다면 지역 내 선순환 구조에 도움이 되는 정책을 만들 수가 없다.

균형 발전을 위한 정부 내부의 정책 협력도 만족스럽지 못하지만, 정부와 민간 사이, 민간과 민간 사이의 협력 역시 원활히 이루어지지 않고 있다. 균형 발전의 성과를 내기 위해서는 낙후 지역에서 민간 기업들이 많이 유입되고 성장해야 한다. 그래서 현재 중앙정부와 지방정부, 이들의 산하 기관. 그리고 지역 대학들이 지역 기업을 지원하기 위해 많은 다양한 사업들을 시행하고 있다. 어떤 기관은 자금을, 어떤 기관은 연구개발과 기술을, 어떤 기관은 인력 양성을 지원한다. 하지만 이러한 다양한 기업 지원 기관들 사이의 협력

체계가 제대로 작동하지 않아서 기업 지원의 실질적 성과를 내지 못하고 있다.

이러한 세 가지 문제점들은 이미 오래 전부터 여러 곳에서 많이 지적되어 왔던 문제점들이다. 그러나 지금까지 상대적으로 덜 지적되었던 문제점이 하나 있다. 바로 균형 발전 정책이나 사업들의 투입 예산 대비 산출의 실질적 성과가 미비하다는 것이다. 그동안 상당한 예산을 투입하고도 그다지 효과를 보지 못했던 것이 바로 우리나라 균형 발전 정책과 사업들의 큰 문제점이었다. 22조원 이상을 투입하고도 지역의 안정적 일자리 창출 효과나 지역 관광산업 발전에 거의 기여하지 못한 4대강 사업, 역시 수 조원 대의 예산을 투자하고도 별 효과를 보지 못하고 있는 지방공항 건설 사업 등이 비효과적인 지역 사업의 대표적인 예가 될 것이다.

지금까지 살펴본 우리나라 균형발전 정책 관행의 네 가지 문제점에 대한 공통적인 원인이 바로 지방 분권의 부재이다. 지방 분권이 취약하기 때문에 지역 정책이 중앙정부 주도로 이루어지며, 중앙정부의 지원을 더 많이 받기 위해 지역간 경쟁과 갈등이 나타나며, 해당 지역 사업의 필요성과 미래 효과를 과장하려는 경향이 나타난다. 중앙정부 각 부처별로 서로 조율이 잘 안된 상태에서 지방정부로 전달되는 부문별 정책은 정책의 효과를 떨어뜨린다.

따라서 균형발전 정책의 가장 첫 번째 필요한 개혁 과제는 중앙정부 주도의 정책 관행을 개혁하여 지방정부가 지역 정책을 주도하도록 하는 것이다. 지역 정책의 주도권을 지방정부가 행사할 때, 그 지역의 실정과 당면 요구에 맞는 지역 맞춤형 정책이 가능해진다.

이를 위해 가장 선행되어야 할 것은 지방분권이다. 앞에서 살펴본 네 가지 문제점의 공통 원인이 지방분권의 부재에 있기 때문에 지방분권은 우리나라 균형 발전 정책의 문제점을 해결하는데 있어서 가장 중요하고도 시급한 과제가 된다. 역사적으로 볼 때도 중앙집권이 바로 우리나라 지역 불균형의 근본 원인이었다. 따라서 균형을 위한 가장 중요한 전제 조건은 지방 분권이다. 이는 균형을 중앙집권적으로 추진하는 것이 아니라 분권을 통해 지역 주도적으로 추진하는 것을 의미한다.

역대 정부들도 이러한 당위성을 정확히 인식하고 중앙정부에 의한 하향식 지역발전 정책에서 지역 주도의 상향식 지역발전 정책을 펼쳐나가겠다고 표방했었다. 그렇지만 여전히 우리나라 지역 발전을 위한 사업들의 대부분은 중앙부처의 주도적으로 시행되고 있다. 중앙부처는 정책기획, 전략수립, 자원조달 등에 이르는 모든 정책 권한을 보유하고 있으며, 산하의 지역 특별행정기관을 통해 사업을 집행하고 있다. 이로 인해 중앙정부가

주도하는 사업은 사업기획 및 선정단계에서 지역의 특성이나 요구를 반영하는데 매우 제한적이다.

중앙정부보다 지방정부가 주도하는 균형발전 정책이 필요한 이유는 지역 문제를 다루는데 있어서 각 지역별로 차별적인 정책이 필요하기 때문이다. 각 지역마다 필요로 하는 혁신 전략이 다른데, 이처럼 서로 직면한 상황이 같지 않은 지역을 획일적으로 다루는 것은 지역 불균형 문제에 대처하는 올바른 방법이 아니기 때문이다.⁶⁾

4) 자치분권과 균형발전 관계

재삼 강조하지만 우리나라 지역 불균형 문제의 핵심에는 서울이 있고, 서울 집중의 근본 원인은 중앙집권형 국가 구조에 있다. 따라서 균형발전을 위한 전제 조건은 중앙집권 구조를 자치분권 구조로 전환하는 것이다.

혹자는 중앙집권 구조에서 중앙정부가 주도하는 강력하고 일사불란한 균형발전 정책을 추진하기 용이하다고 할 수 있지만, 그런 균형발전 정책은 지역간 차이와 현장의 실정을 무시한 획일적이고 탁상공론적인 정책이 될 가능성이 높다. 또 필연적으로 중앙이 지방에 일방적으로 나누어주는 시혜적 방식의 정책일 수밖에 없다. 중앙정부가 주도하는 시혜적 방식의 정책이 계속되면 지방정부와 지역주민은 자기 지역 발전에 대한 책임성이 약화되고 중앙정부 의존성만 높아진다. 또 중앙집권적 국가일수록 수도에 대한 집중도가 높고 지역 불균형도 심하다. 중앙집권형 국가는 대부분 권력이 집중된 수도에 파워엘리트와 좋은 일자리가 집중된다. 북한의 평양이 전형적인 예이다. 개미들이 소풍 장소에 몰리듯이 사람들도 권력이 있는데로 몰리기 때문이다. 반대로 지방분권 수준이 높은 연방제 국가의 경우 대체로 지역 간 격차가 적다. 연방 국가인 독일이 대표적인 지역 균형 국가이다.⁷⁾

요약하자면 중앙 집권이 지역 불균형의 근본적 원인이며, 지방분권은 균형발전과 대치되는 개념이 아니다. 지방분권은 균형발전의 전제 조건이다.

6) 이와 관련하여 Kevin Morgan (2002)은 "Treating unequals equally is hardly a recipe for promoting equality." 라고 간결하게 말하고 있다.

7) Alberto F. Ades, and Edward L. Glaeser 1995, "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants" The Quarterly Journal of Economics, Volume 110, Issue 1 Ades and Glaeser 의 분석에 따르면 독재국가에서 최대도시 (거의 예외 없이 수도일 때가 많다) 에는 평균 국가 전체 도시 인구의 35%가 모여산다. 안정적인 민주국가의 최대도시에는 전체 도시 인구의 23% 정도만 산다.

4. 자치분권과 균형발전 연계 추진 방안

물론 그동안 중앙정부 주도의 균형발전 정책에 대한 반성이 없었던 것은 아니다. 참여정부를 비롯해 이명박 박근혜 정부도 중앙정부 주도의 하향식 방식에서 벗어나 지역이 주도하는 상향식 방식의 균형발전 정책을 펼치겠다고 공언했다. 하지만 중앙정부가 가진 권한과 재원을 지방정부에 이양하려고 하지 않았기 때문에 실천 없는 공염불에 그쳤다. 균형발전과 지방분권을 하나의 통합된 과제로 보지 못하고 균형발전 정책 따로, 지방분권 정책 따로 추진한 것도 참여정부를 포함한 역대 정부의 한계이다. 지방분권과 균형발전 정책이 서로 분리되어 있으니, 균형발전 정책은 중앙정부가 주도하는 정책이라는 암묵적 전제가 변하지 않았다.

하지만 지역이 처한 문제의 해법은 지역 현장에서 나올 수밖에 없다. 그런데 정작 현장에서는 문제 해결을 위한 권한이나 재원이 없다. 균형발전의 성공을 위해서는 발전 지역을 억누르는 것이 아니라 낙후 지역을 발전시켜야 하고, 낙후 지역 발전의 해법은 낙후 지역 스스로 찾아 실천하도록 해야 한다. 이를 가능하게 하기 위해 중앙정부가 가지고 있는 권한과 재원, 조직과 인력을 낙후 지역 지방정부와 주민들에게 넘겨주어야 한다.

현재 우리나라 법제도상 자치분권을 제대로 하려면 개헌이 필요하다. 현재의 중앙집권형 헌법 구조를 자치분권형 헌법으로 바꾸어야 제대로 된 자치분권이 가능해진다. 그렇지만 자치분권 개헌 이전이라도 균형발전을 위하여 다음의 자치분권 과제들은 우선적으로 실행되어야 한다.

첫째, 지금 중앙정부가 가지고 있는 지역 발전 관련 권한과 기능을 최대한 많이 지방정부에 넘겨야 한다. 한 예로 대학은 중요한 지역 발전 촉진 기관이다. 그렇다면 대학을 육성하고 지원하는 기능은 지방정부로 넘겨야 한다. 창업이나 중소기업 지원도 중요한 지역 발전 수단이므로 지방정부에 넘겨야 한다.

특히 무엇보다도 우선 역대 정부가 이미 약속했지만 지키지 않고 있는 특별지방행정기관 지방 이양 역시 조속히 실현되어야 한다. 지방정부가 할 수 있고 또 해야 하는데도 불구하고 굳이 중앙정부 산하 특별지방행정기관으로 존재하는 지방중소기업청, 지방노동사무소, 지방국토관리청 같은 기관들이 지방정부로 이양되어야 지역이 책임지고 지역 중소기업 육성, 고용 촉진, 사회간접자본 확충 같은 지역 발전에 꼭 필요한 업무들을 수행할 수 있다.

그런데 역대 정부가 지방분권 및 특별지방행정기관 지방 이양을 국정 목표로 지속적으로 추진했음에도 불구하고, 특별지방행정기관의 규모는 줄어들지 않고 있다. 2017년 1월 현재 우리나라 특별행정기관의 수는 무려 5,182개에 달한다.⁸⁾ 지금까지 지지부진하게 진행되어온 특별지방행정기관 지방 이양을 위해서는 대통령과 관련 중앙부처, 그리고 국회 차원의 강력한 의지가 필요하다. 대통령이 앞장서고, 해당 중앙부서의 장관이 책임지고 이행하여야 한다. 국회는 입법을 통하여 이 어려운 작업을 지원하고 독려해야 한다. 또한 이양시에는 기능 뿐만 아니라 인력과 예산을 동시에 이양해야 한다. 이렇게 해야 이양받는 지방자치단체의 부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 인력의 전문성과 예산의 안전성이 유지된다. 무엇보다도 중요한 것은 이양 방식에 있어서 부분적, 점진적으로 이양하기보다는, 전면적, 일괄적으로 이양하여야 한다. 부작용과 갈등을 최소화하기 위해서 우선 가능한 것부터 점진적 순차적으로 진행해야 한다는 주장도 설득력이 있지만, 김대중 정부 이래 지금까지 20 여년의 경험을 되돌아 본다면 특별지방행정기관 수행 사무 하나하나에 대한 검토와 의견 수렴과정을 거치는 방식으로는 항상 제 자리 걸음을 할 뿐이다. 따라서 어느 정도 부작용을 감수할 각오를 하고 특별지방행정기관을 폐지한 후 그 기능과 인력과 예산을 지방자치단체에 한꺼번에 일괄 이양해야 한다. 반드시 중앙정부가 해야 하는 업무가 혹시 있다면, 이런 업무는 특별지방행정기관을 존속시키지 말고 중앙부처가 직접 수행하면 된다. 마찬가지로 지역경제와 지역산업을 지원하기 위해 아래 표와 같이 각 지역에 설립된 각종 중앙정부 산하 지역혁신지원기관들도 지방정부 산하로 이양되어 지역 중소기업 지원의 중심 플랫폼 역할을 해 주어야 한다. 또한 수자원공사, 농어촌공사 등 지역의 환경과 자원 관리 업무를 담당하고 있는 국가 공기업들의 분권화와 지방 이양도 필요하다.

〈표 3〉 지방이양 해야 할 특별지방행정기관 현황⁹⁾

분야	기관수	1차 기관명(수)	2·3차 기관명(수)
합계	183	51	132
중소기업	14	지방중소기업청(11)	사무소(3)
국토관리	32	지방국토관리청(5)	국토관리사무소(18) 국토관리사무소 출장소(9)

8) 대통령 소속 지방자치발전위원회 2017 지방자치발전백서 128쪽

9) 한국지방행정연구원 (2016) 이 연구에서는 중소기업, 국토관리, 해양항만, 노동, 환경, 보훈, 산림 등 7대 분야에서 지방이양 대상 특별지방행정기관의 현황을 파악하였고 총 183개 기관을 이양대상 기관으로 선정하였다.

분야	기관수	1차 기관명(수)	2·3차 기관명(수)
해양항만	25	지방해양항만청(11)	해양사무소(9) 해양사무소 출장소(5)
노동	47	지방고용노동청(6)	지방고용노동지청, 출장소(41)
환경	9	지방유역환경청, 대기환경청(8)	출장소(1)
보훈	24	지방보훈청(5)	보훈지청(19)
산림	32	지방산림청(5)	국유림관리소(27)

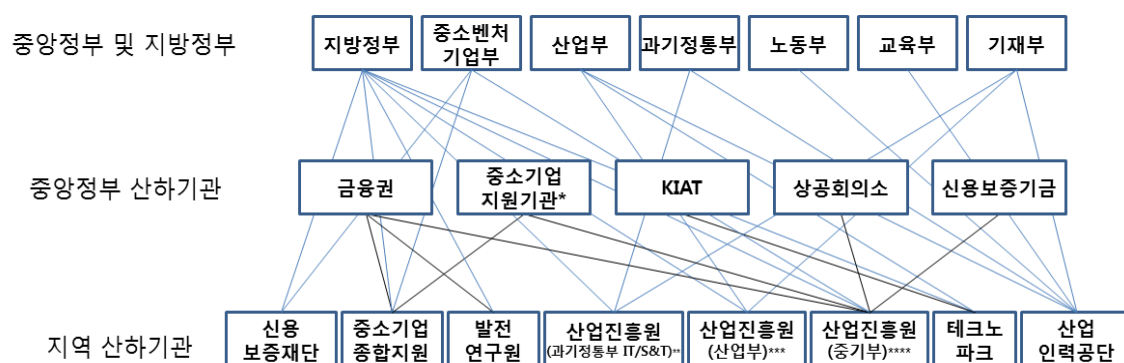
출처 : 한국지방행정연구원 (2016)

〈표 4〉 주요 지역혁신기관 현황

	개수	주요 업무
테크노파크(TP)	18	지역정책·사업 기획, 기업지원 서비스, 기술지원 등
창조경제혁신센터	19	창업기업 육성(대기업 연계), 혁신기관 연계 플랫폼
출연연 분원	55	R&D, 산학연 네트워크 구축, 인력·시험·인증 등 지원
전문연	15	기업지원(인력, 시험·인증 등), 산학연 네트워크, R&D 지원
지자체연구소(RRI)	19	지역 중심의 거점 연구소를 설립하고 공동 R&D 수행
R&D 특구	5	특구별 특화분야 원천기술 사업화, 연구·사업화 인프라 확충
지역특화센터	41	지역내 특화산업 기업지원(마케팅, 장비, 시제품 등)
지역연구지원단	17	지역별 R&D전담기구 설치, 성과분석 통해 효율성 제고

출처 : 산업통상자원부 내부자료 (2017)

〈그림 3〉 현행 지역 R&D사업의 거버넌스 구조 - 당연직 이사 구조



* 중소기업 지원기관 : 중소기업진흥공단, 중소기업중앙회, 중소기업협회
 ** 산업진흥원(과기정통부 IT/S&T) : 연구개발진흥재단, 정보통신산업진흥원, 한국방송통신전파진흥원 등
 *** 산업진흥원(산업부) : 대한무역투자진흥공사, 한국로봇산업진흥원, 충청북도지식산업진흥원 등
 **** 산업진흥원(중기부) : 울산경제진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업진흥공단 등

출처: 김성진(2015)

둘째, 재정의 분권이다. 지방정부가 중앙정부의 간섭 없이 지역 발전에 필요한 사업을 스스로 책임지면서 할 수 있도록 지방재정의 확충과 재정 운영 자율성을 보장해야 한다. 현재 우리나라의 전체 세입에서 국세와 지방세의 비율이 약 8:2, 세출에서 중앙정부 세출과 지방정부 세출이 약 4:6 구조이다. 얼핏 보면 지방정부가 더 많은 돈을 쓸 수 있는 것 같지만, 이 중 상당부분이 중앙정부의 지침대로 사용하여야 하는 국고보조금 및 그에 대응하는 지방비 매칭에 묶여 있기 때문에, 막상 지방정부가 자신의 의도대로 자율적으로 쓸 수 있는 돈은 매우 제약된 실정이다. 따라서 지방 정부가 지역 발전을 위해 중앙정부의 간섭 없이 보다 자율적으로 사용할 수 있는 재원이 확대되어야 한다. 문재인 정부의 재정 분권 목표인 국세 지방세 비중 6:4를 이번 정부에서는 기필코 달성해야 한다.

아울러 현재의 국고보조금과, 균형발전을 위한 특별회계인 ‘지역발전특별회계’를 지방 정부가 필요한 곳에 가장 효과적으로 쓸 수 있도록 ‘포괄 보조금(block grants)’ 방식으로 운영해야 한다. 현재의 국고보조금은, 그리고 지역발전특별회계조차도 중앙정부의 각 부처가 세세한 지침을 통해 예산의 용도를 일일이 규정하고 있어서 (속칭 꼬리표 예산) 지방정부의 선택권과 자율성이 거의 없는 실정이다. 지방정부가 자기 책임을 가지고 현장의 실정에 맞게 예산을 쓸 수 있도록 해서, 각 지역 간에 예산 사용의 성과를 놓고 선의의 경쟁을 할 수 있어야 한다.

셋째, 현재 서울과 수도권에 비해 비수도권 지역의 삶의 만족도를 떨어트리는 중요한 요인 중 하나가 바로 교육이다. 앞에서 살펴본 것 처럼 좋은 명문대학이 서울 한 곳에 집중되어 있는 구조 속에서 지방대학의 기능과 역할을 강화시키지 않으면 안된다. 대학 교육 뿐 아니라 초중고 교육도 중요하다. 우리나라 국민들의 높은 교육열을 감안한다면 교육은 매우 중요한 정주요건 구성요소이다. 따라서 지역의 초중고 교육여건을 개선하고, 지역 혁신의 거점으로 지역 대학을 육성할 필요가 있다. 지방 대학의 수준을 높이기 위해서 중앙정부의 역할이 중요하다면, 지방 초중고 교육의 질을 높이기 위해서는 지방정부의 역할이 중요하다. 그런데 현재 지방정부는 지역 교육에 개입할 수단이 별로 없다. 교육자치와 일반자치가 분리되어 있기 때문이다. 또한 초중고 교육은 기초자치단체 수준에서 관심이 큰데 현재의 교육자치는 일반자치와 분리되어 있을뿐만 아니라 교육자치에서도 광역 단위 자치에 머물고 있다. 우선 현행 교육자치 틀 내에서는 지역 단위 초중고 운영 자율성을 확대 강화하고, 교육장 및 교장 공모제를 확대하여 일선 현장에 자율과

책임을 더 많이 주어야 한다. 장기적으로는 교육자치를 기초 단위에서 시행하고, 일반자치와 교육자치를 결합해야 한다.

넷째, 가장 중요한 것은 균형발전을 위한 지역 주체 역량 강화이다. 결국 중요한 것은 사람이다. 지역발전을 이끄는 것은 그 지역의 인재들이다. 지역 균형 발전을 위한 지역의 자생적 발전 역량은 지역 주체들 사이의 오랜 기간 동안의 네트워크 구축 과정 및 상호 학습 과정을 통해 이루어지는 것으로서 상당한 시간을 필요로 한다. 이를 간과하고 단기적, 가시적 성과에만 급급하게 보면 당장은 성과를 내지는 못하지만 장기적으로 지역의 잠재 역량을 높이는 사업들이 배제되는 우를 범할 수 있다. 비록 단기적 성과를 낼 수 없을지라도, 장기적 관점을 가지고 지방정부의 정책개발 역량, 지역경제의 혁신 역량, 지역 주민들의 참여 역량, 지역 전체의 인적 자본 및 사회적 자본 수준을 높일 수 있는 다양한 정책과 사업들이 추진될 필요가 있다.

중앙정부가 가지고 있는 권한을 지방정부에 이양하는 것과 마찬가지로, 지방정부의 권한도 지역 주민에게 이양하는 것이 자치분권이다. 지방정부가 원하는 정책이 아니라 주민을 위한 정책, 주민이 함께 기획하고 함께 실행하고 함께 평가하는 주민 참여 정책이 되어야 주민이 만족하는 성공적인 균형발전 정책이 될 수 있다.

그렇지만 지방분권이 국민적 동의를 받으면서 제대로 추진되기 위해서는 두 가지 전제 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 지방분권으로 인해 확대될 각 지방의 정치·행정 행위자들의 권력을 감시 통제 전제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 그렇지 않은 상태에서 지방분권이 진행된다면 자칫 지방분권이 소수 지방엘리트 혹은 토호들의 권력만 강화시켜 권한 남용과 부패를 야기시킬 우려가 있다. 분권과 동시에 자치와 책임이 강조되어야 하는 이유다.

둘째, 지방분권으로 초래될 수 있는 지역 간 불균형을 교정할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 우리나라 각 지역간의 발전 격차에 따른 재정력 격차를 고려할 때, 분권과 동시에 지역간 재정력 격차를 완화시켜 줄 조치가 없을 경우 분권은 지방정부 간의 부익부 빈익빈 현상을 강화시켜 불균형을 오히려 심화시키게 된다. 따라서중앙정부가 적절히 개입하여 낙후된 지역에 좀 더 많은 재정을 지원해 줄 필요가 있다. 하지만 이렇게 낙후 정도에 따라 차등적으로 재정을 지원하더라도 그 방식은 재정의 구체적인 사용과 집행의 권한을 지방정부가 행사하도록 하는 이른바 ‘포괄보조 방식으로 지원하여야 한다.

5. 중앙정부의 새로운 역할

지방정부가 균형발전 정책과 사업을 주도한다고 해서, 균형발전을 위해 중앙정부가 할 일이 없어지는 것은 아니다. 중앙정부가 해야 할 중요한 역할은 균형발전을 위한 재원을 지역별로 공정하게, 그리고 객관적이고 투명하게 배분하는 일이다. 공정하게 배분 하자는 것이 지역별로 똑같은 액수로 균등 지원을 하자는 것은 아니다. 중앙정부의 자의적 판단이 아니라, 객관적이고 투명한 지표에 의해 지역의 낙후 수준을 측정하고, 이에 근거하여 지역별로 차등적인 재정 지원 및 조세 감면이 이루어져야 한다.¹⁰⁾ 지역의 낙후 수준 측정은 누구나 이해할 수 있게 단순하지만 객관성과 측정 편의성이 높은 지표 (대표적으로 인구 지표)로 하는 것이 좋다. 발전 지역과 낙후 지역간 지방세수 격차를 교정하기 위해 지역간 ‘수평적 지방재정조정제도’를 확대해 주는 것도 중앙정부가 해야 할 조정과 중재 역할이다¹¹⁾

또한 지역간 사회적 편익과 비용을 공정하게 부담케 하는 것도 그동안 간과해 왔던 중앙정부의 역할이다. 편익 시설은 인구가 많은 발전 지역에, 혐오 시설은 인구가 적은 낙후 지역에 입지하는 것이 너무나 당연한 것처럼 여겨져 왔다. 하지만 지역이 발전할 수 있는 기회를 공정하게 주는 것이 균형발전 정책의 철학이라고 한다면, 지역 발전을 가로막고 지역 주민에게 피해를 주는 시설들의 입지는 지역 발전을 촉진하는 시설들과 마찬가지로 지역 간에 공평하게 입지되어야 한다.

이를 위해 원자력발전소나 석탄화력발전소 등 국가 전체에 필요하지만 입지 지역에는 피해를 주는 시설에 대해 부가하는 ‘지역자원시설세’의 확대, 국가와 국민 전체에 생태계 서비스를 제공하는 편익을 주지만, 이로 인해 개발의 제한을 받는 지역에 보상을 하는 ‘생태계 서비스 보상제’, 특정 지역에 혐오시설 총량이 일정 수준을 넘지 않도록 하는 ‘혐오 시설 입지총량제’등을 도입할 수 있다. 또한 원자력발전소나 석탄화력발전소 입지 지역에는 여기서 생산한 전기 요금을 할인해 주는 ‘지역 차등 전기요금제’를 실시할 수 있다.

중앙정부는 분권으로 인해 자칫 기존의 발전 지역과 저발전 지역의 부익부 빈익빈 현상이 심화되지 않도록, 출발선부터 뒤처져 있어 불리한 조건인 저발전 지역이 좀 더

10) 예를 들어 지역별로 법인세율을 차등 적용할 수 있다. 지역별 법인세율 차등 인하 방안은 참여정부 후반기때 2단계 국가균형발전 정책으로 제안되었으나 입법화 되지 못했다. 만약 지역별 차등 지원을 한다면, 그 공간 단위는 강역 시도 단위와 기초 시군구 단위로 이원화하여 운영하는 것이 바람직하다. 그래야 광역 단위 지역 불균형과 기초 단위 지역 불균형을 함께 다룰 수 있다.

11) 현재 상대적으로 부유한 수도권 지방자치단체의 지방소비세 일정분을 ‘지역상생발전기금’으로 조성하여 비수도권 지방자치단체에 배분하는 수평적 지방재정조정제도가 운영 중이다.

공정한 구조에서 지역간 발전 경쟁을 할 수 있도록 해주는 역할을 해야 한다. 분권이 이루어졌을 때, 중앙정부가 해야 할 또 하나의 역할은 균형발전 정책의 기획과 집행을 지방정부가 스스로 잘 할 수 있도록 도와주는 일이다. 지방정부가 하는 일들을 모니터링, 컨설팅하면서 성공 사례를 발굴하고, 성공 지역에 인센티브를 주고 이 사례를 타 지역에 전파하는 역할을 해야 한다.

6. 맺음말

충청남도의 사례를 몇 가지 들어보자 충청남도 아산에 본사가 있는 유성기업과 갑을오토텍에서 심각한 노사 분규가 일어났다. 그런데 충청남도나 아산시에는 지역 경제에 큰 영향을 미치는 노사 분규를 중재하고 관리할 권한이 별로 없다. 실질적인 권한은 고용노동부 산하 특별지방행정기관인 대전고용노동청 소속 천안지청과, 경찰청 산하 충남지방경찰청이 가지고 있기 때문이다.

충청남도 홍성과 보령에 걸쳐 홍보지구 방조제가 있다. 방조제로 인해 물의 순환이 막히면서, 인근 어족자원이 고갈되고 방조제 안에 고여 있는 물의 수질이 나빠지고 있다. 방조제 수문을 열어 물을 순환시키는 관리 권한은 농식품부 산하 농어촌공사가 가지고 있다.

지방정부 주도의 균형발전 정책이 성공하기 위해서는 이처럼 중앙정부가 가진 행정적 재정적 권한을 지방정부에 이양하는데서 출발해야 할 것이다.

그런데 여기에서 제시한 자치분권을 통한 균형발전 정책 방향과 과제들이 결코 새로운 것들은 아니다. 국제기구들에서 적극 권장하고 있는 것이기도 하고, 우리나라 이전 정부에서도 이미 그 필요성을 인식하고 적극 추진하겠다고 공언해 왔던 것들이다. 특히 자치분권은 역대 정부 모두 말로는 공언했으나, 실제적 성과를 거의 거두지 못한 과제이다. 자치분권의 총론에 대해 거부하는 집단이나 세력이 없는데도 실제 추진된 것은 미미한 정도이다. 앞으로 필요한 것은 자치분권을 현실에서 실현하기 위한 구체적이고 상세한 방법론이다. 신과 악마는 디테일에 있는 것이다.

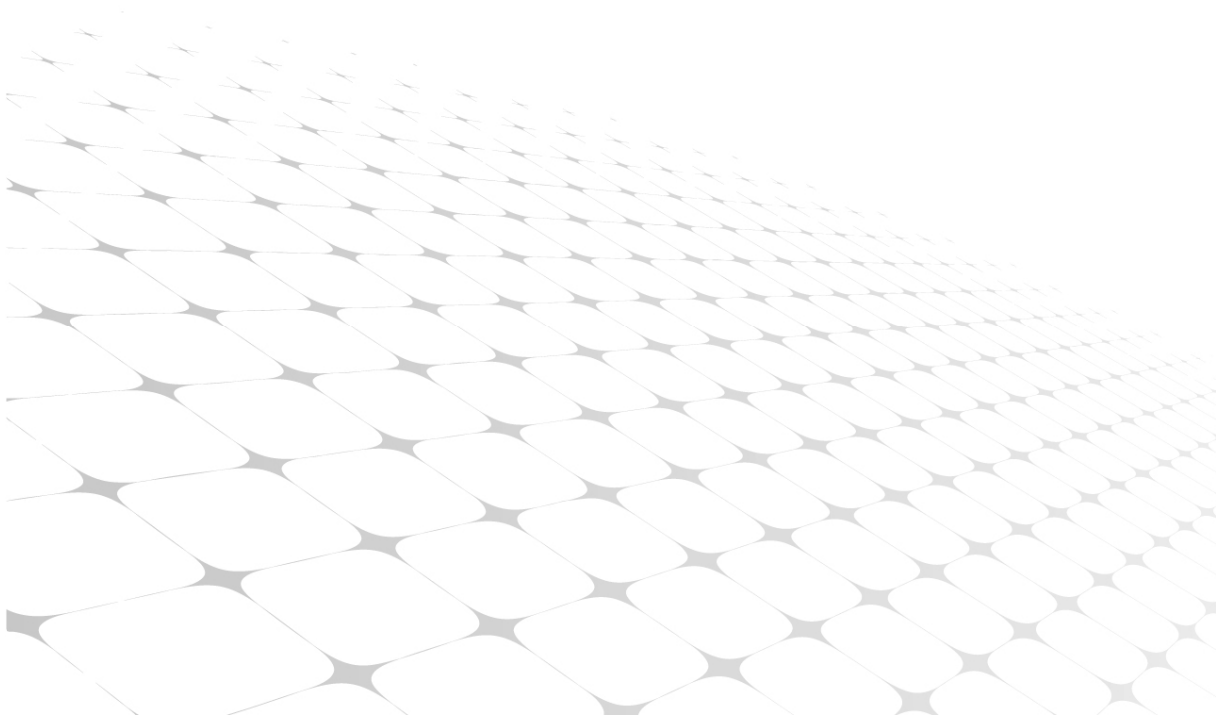
〈 참고문헌 〉

- 강현수 2011 “참여정부 지역균형발전 정책의 성과와 한계” 서울대학교 사회과학연구원 기획, 『노무현 정부의 실험 - 미완의 개혁』
- 강현수 2015a “수도권 집중을 막기 위한 새로운 균형발전 담론과 실천 과제”. 충남발전연구원 발간 충남리포트 2015-13
- 강현수 2015b “현 시기 균형발전 정책의 과제: 이어갈 과제와 새로운 과제” 국가균형발전 선언 11주년 기념 심포지움 자료집
- 강현수 2016 “균형발전 정책- 저출산 저성장 시대 균형발전 정책 개혁 과제” 충청남도 정책자문위원회, 충남연구원 엮음 『지역의 비전 국가의 미래』
- 강현수 외 2013 『지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색』 사회평론
- 강현수, 2012 “지방분권이 예산 낭비를 막을 수 있다” 강원도민일보 2012년 11월 8일 분권칼럼 기고문
- 국가균형발전위원회 2003 『국가균형발전의 비전과 과제』
- 국정기획자문위원회 2017 문재인정부 국정운영 5개년 계획 2017.7.
- 김성진 (2015), 「2015년 지방 R&D실태조사」, KISTEP 연구보고 2016-81
- 김성진 (2016a), 「지역 R&D사업의 정책 수립, 실행, 평가 단계별 효율화 방안 연구」, KISTEP·미래창조과학부
- 김성진 (2016b), 「2016년 지방 R&D체계 발전 방향에 관한 연구」
- 김영수 (2017), “4차 산업혁명과 지역산업 육성 방향”, 「월간 KIET 산업경제」, 2017년 2월호
- 김영수·김선배·김현우·최남희 (2015), 「지역의 산업기술 혁신생태계 구축 방안」
- 김용웅 2013 “새 정부의 지역정책 개선과제와 전략”, 국토연구원 발간 『국토』 2013년 2월호
- 김준영, 2016, “청년인구의 지방 유출과 수도권 집중: 5가지 특징” 한국고용정보원 발간 지역고용동향브리프 2016년 가을호
- 마강래 2017, 『지방도시 살생부: 압축도시만이 살길이다』, 개마고원
- 마스다 히로야 지음, 김정환 옮김, 2015 『지방 소멸 - 인구감소로 연쇄붕괴하는 도시와 지방의 생존전략』, 와이즈베리

- 박지현 2015 『장래인구변화와 지방재정의 지속가능성에 관한 연구』, 한국지방세연구원
- 설영훈 2016, “최근의 수도권 집중실태와 시사점” 『수도권 규제완화 대응 충청권 정책토론회 자료집』
- 성경룡 2013 『균형사회와 분권국가의 전망』 한울
- 이상호 2016 “한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석” 한국고용정보원 발간 지역고용동향브리프 2016년 봄호
- 정준호 2013 “지역간 경제적 격차의 실상과 원인”, 강현수 외 2013 『지역균형발전론의 재구성: 성찰과 대안 모색』 사회평론
- 정준호 2016 “지역불평등” 전병유 엮음 『한국의 불평등 2016』. 페이퍼로드
- 지역균형발전협의회 2014. 『박근혜 정부의 수도권 규제완화 정책 관련 정부 과제 대응방안 연구』
- 한국은행 대전충남본부 2016 대전·충남지역의 역내외 소비현황 및 시사점
- 한국지방행정연구원 2016, 특별지방행정기관 지방이양 대상 사무 발굴 및 추진전략 - 충청남도를 중심으로
- 행정안전부 2017 문재인 정부 자치분권로드맵(안) 2017. 10
- Glaeser E. 2011, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Penguin Press <국역> 에드워드 글레이저, 이진원 역, 2011 『도시의 승리』 해냄출판사

지방자치 현황과 과제

하봉운 교수(경기대학교)



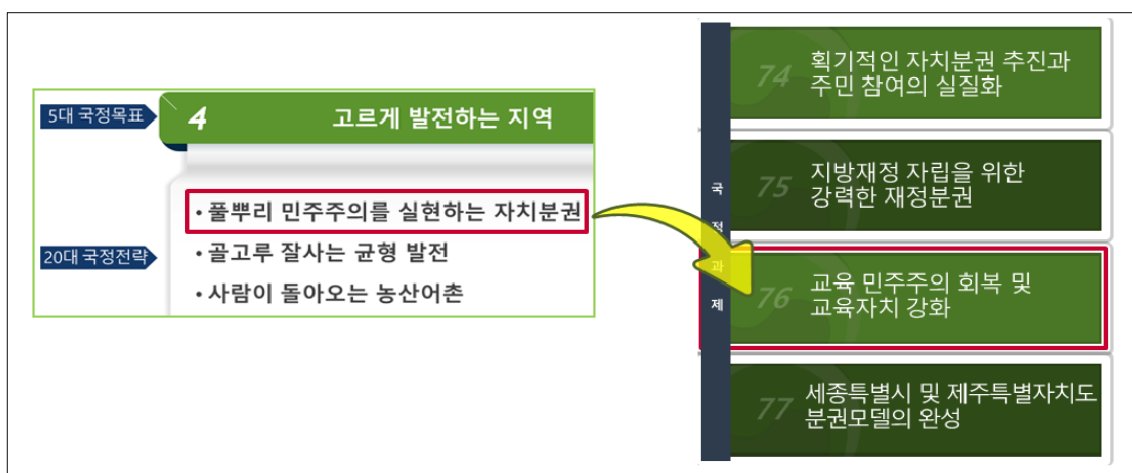
지방교육자치 사무이양의 현황과 과제

하봉운 교수(경기대학교)

I 서론

그동안 새 정부가 출범할 때마다 ‘작고 효율적인 정부구현’이라는 기치 아래 중앙권한의 지방이양에 대한 논의가 주요 쟁점으로 등장하였다. ‘작고 효율적인 정부’는 과도하게 집중되어 있었던 중앙권한에 대한 지역의 자율성 등을 고려한 분권화 정책을 통해서만 실현될 수 있기 때문이다.

문재인 정부 또한 100대 국정과제로 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화’, ‘교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화’ 등을 천명한 바 그 동안 중앙권한에 속하였던 사무에 대한 지방정부로의 이양은 불가피하다고 볼 수 있다. 특히 『교육자치 강화』는 문재인 정부 5년 간, 민주주의를 실현하는 자치분권의 국정운영 계획으로 제시됨에 따라 장기적 관점에서 교육정책을 마련하고 현장의 자율성이 강화되도록 교육 거버넌스를 개편할 필요가 있으며, 향후 국가교육회의 및 국가교육위원회 구성 등 중앙정부 차원에서의 권한이양 계획이 구체적으로 추진될 것으로 예상된다.



[문재인 정부의 교육자치 강화의 국정과제 체계도]

특히 현 정부에서 강력하게 추진하고자 하는 지방분권촉진 정책은 지방교육자치제도와는 또 다른 각도에서 교육행정권한 배분 정책의 변화, 특히 지방으로의 권한 이양의 강력한 동인이 되고 있다. 즉, 지방분권촉진 정책은 그동안 지방교육자치제도 개선에 대한 논의가 주로 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 기반한 현행 이중의 자치구조(지역자치와 교육자치) 내에서 학생의 교육권 보장이라는 공교육의 이념을 추구하면서 신중하게 논의되던 것과 달리 정권차원에서 다소 정치적이며 경제적인 시각에 입각하여 추진되는 것이 사실이다.

따라서 향후 주요 교육정책들이 모두 지방분권촉진이라는 틀에서 상당한 변화가 요구되고 있으며, 그 동안 중앙권한에 속하였던 사무에 대한 지방정부로의 이양은 불가피하다고 볼 수 있다. 중앙권한의 지방 이양은 지방정부의 책임성과 밀접한 관련을 지니고 있기 때문에 신중한 과정을 경유하여 진행되어야 한다. 즉, 구체적인 사무가 국가나 시·도교육청 중 어디의 소관인지, 그 권한과 책임은 어디에 있는지를 명확하게 하여 권한과 책임을 일치시키기 위한 노력을 경주하여야 한다.

지방분권촉진위원회에 따르면, 1999년부터 2012년까지 지방이양을 완료하였거나, 지방분권촉진위원회 등이 의결하여 이양이 확정된 교육부 소관 사무는 총 141개로 집계되었다. 김대중 정부(지방이양추진위원회)에서 11개 사무, 노무현 정부(정부혁신지방분권위원회)에서 29개 사무를 이양하였고, 나머지 101개 사무는 지방분권촉진위원회가 이양을 결정하여 실제로 지방이양이 완료되었거나, 이양이 결정된 채로 박근혜 정부의 추진 과제로 넘겨졌었다. 현 문재인 정부 또한 중·장기적 관점에서 교육정책을 마련하기 위해 국가교육회의를 구성하고 중앙정부 차원에서 유·초·중등교육에 대한 지방정부로의 권한 이양이 추진되고 있다.

이중에서 주의 깊게 살펴볼 점은 지방분권촉진위원회(이명박 정부 시기 활동)가 이양을 확정된 과제들 중 어떤 사무들은 실제로 이양이 완료된 반면에 다른 사무들은 아직 미이양인 상태로 남아있다는 점이다. 또, 지방자치발전위원회(박근혜 정부 활동)가 새롭게 지방이양 사무로 제시한 사무들에는 어떤 것들이 있는가 하는 점이다.

Ⅱ 지방교육사무이양 현황

1. 이양이 결정된 사무

김대중 정부에서부터 지난 이명박 정부시기까지 지방이양이 결정된 사무는 총 141개이다. 주요 영역은 교사자격, 영재교육, 자율학교, 교원배치, 폐교재산, 학교급식, 학교환경위생정화구역, 학력인정, 학생 및 기관평가, 지방공무원정원, 특성화중고등학교, 초·중등교육과정, 고교입학전형, 학교폭력, 인정도서, 외국교육기관설립관련, 학점인정, 학교시설, 산학협력, 교육정보공개, 교원자격 수여, 학교운영위원회 등의 사무들이라고 할 수 있다.

김대중 정부 출범과 함께 중앙행정권한의 지방이양이 국정개혁 100대과제로 선정되어 법적·제도적 장치가 마련되었다. 그 동안 비법정기구인 지방이양합동심의회가 지니고 있는 한계를 극복하기 위하여 1999년 1월 29일 「지방이양촉진법」이 제정되어 동법 시행령과 함께 1999년 7월 30일부터 시행되었다. 이 법률은 중앙행정기관의 권한 중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지 할 수 있는 권한을 지방자치단체에 최대한 이양함과 아울러 지방자치단체 간에 사무를 합리적으로 배분하여 지방자치단체의 자율성을 제고하고 국민생활의 편익을 도모할 목적으로 제정되었으며, 이 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 대통령 소속하에 ‘지방이양추진위원회’¹⁾를 설치하도록 규정하고 있다.²⁾ 동 법령에는 지방이양과 사무배분의 기본원칙을 정하고 특히 중앙행정기관의 장에게 행정권한의 지방이양시 최단 시일 내에 행·재정지원도 확실히 하도록 의무화하고 있으며, 지방이양추진위원회에 이양대상사무의 심의·확정에 대한 의결기능을 부여하는 한편, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령에게 보고하고 해당 중앙부처와 시·도에 통보하도록 하였다.

또한, 이 위원회는 지방자치단체의 규모와 능력 또는 개별적인 특성을 고려하여 지방자치단체 간의 지방이양 및 사무배분 시 차등을 둘 수 있으며, 이양된 사무에 대하여 사무의 성격과 사회일반에 미치는 영향, 자치단체의 사무 수행능력 등을 고려하여 이양사무의 환원결정도 할 수 있게 하였다. 그 결과 교육인적자원부 소관 교(원)장 자격인가 추천검정, 교사자격증 박탈, 교사자격증 재교부 및 정정, 특수목적고등학교 지정고시 등 18개 사무를

1) 지방이양추진위원회(공동위원장: 국무총리, 김안제 서울대 교수)는 학계·경제계·사회단체·연구단체 등 각계각층의 민간전문가 12명과 관계부처장관, 자치단체장 등 총 20명과 실무위원회(행정분과, 산업건설분과, 농수산분과) 25명으로 구성되어 1999년 8월 30일에 발족되었다.

2) 지방이양촉진법이 제정되어 지방이양추진위원회가 출범하기 전에는 지방이양합동심의회를 통하여 국가와 지방간의 권한과 기능을 배분하고 지방이양사무를 발굴하여 시행하였다.

이양하였다(지방이양추진위원회, 2003).

노무현 정부의 지방이양추진위원회에서는 중앙행정권한의 지방이양 및 지방자치단체 간 획기적 지방이양을 추진하기 위하여 지방이양추진 기본목표와 장기적 구상을 담은 지방이양추진 기본계획을 2년마다 수립하여 지방이양을 추진하였으며, 매년 중앙행정기관 및 지방자치단체를 대상으로 지방이양대상 사무조사, 지방이양 추진실태 점검을 통해 나타난 문제점을 개선하고 이양결정사무에 대한 관계법령 개정촉구 등 후속조치를 강구하는 등 다각적인 노력을 기울였다. 즉, 지방이양의 실효성 강화를 위해 위원회 운영을 개선하여 심의단계를 축소(3단계→2단계)하고 지방4대 협의체의 안전상정을 허용하였으며, 「지방일괄이양법(안)」을 분법화하여 개별입법으로 추진하였다(행정자치부, 2008: 444). 그 결과 교육인적자원부 소관 자율학교지정, 중·고교 보직교사 정원승인 등의 17개 사무를 이양하였다(행정자치부, 2008: 445).

2. 미이양 사무

지방분권촉진위원회와 지방자치발전위원회에 따르면 정부 관련 위원회의 지방이양 결정에 불구하고 아직(2016.6.30.기준) 지방이양이 완료되지 아니한 사무의 목록은 다음 <표 1>과 같다. 그렇다면 교육부가 이상의 사무에 대하여 이양을 하지 못한 사유를 살펴보면, 첫째, 산업교육진흥과 관련한 대학의 업무, 둘째, 전국적 영향력이 큰 영재학교에 관한 사무, 셋째, 인정도서의 관한 사무, 넷째, 학교 폭력 예방과 같이 타 부처와의 협력이 필요한 사무, 다섯째, 국가수준의 학업성취도의 파악이 필요한 사무 등이라고 할 수 있다.

〈표 1〉 미이양 사무 목록 및 사유

연번	기능명	단위사무	근거법령	조항	원처리권자	이양방향
1	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	계약에 의한 직업교육훈련과정 등의 설치 운영	산업교육진흥및산학협력촉진에관한 법률	제8조	산업교육기관	국가→국가,시도
2	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	산업자문	"	제9조	산업교육기관의 장	국가→국가,시도
3	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	산업교육기관의 특별과정 설치 운영	"	제7조	산업교육기관의 장	국가→국가,시도
4	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	산업교직원의 겸직 및 휴직 허용	"	제36조의6	소속 기관의장	국가→국가,시도
5	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	산학협력 실적 등의 평가 반영	"	제12조의2	산업교육기관의 장	국가→국가,시도
6	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	실험 실습 시설의 확보	"	제10조	산업교육기관	국가→국가,시도
7	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	학교기업	"	제36조	산업교육기관	국가→국가,시도
8	산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 기능	학자금 융자계약의 지원 허가	"	제40조	산업교육기관	국가→국가,시도
9	영재교육 진흥에 관한 사무	영재학교의 설립·운영	영재교육진흥법	제6조	교육인적자원부장관	국가→국가,교육청
10	영재교육 진흥에 관한 사무	영재학교의 지정	영재교육진흥법시행령	제19조 제1항	교육인적자원부장관	국가→국가,교육청
11	영재교육 진흥에 관한 사무	영재학교의 지정 취소	"	제23조 제1항	교육인적자원부장관	국가→국가,교육청
12	영재교육 진흥에 관한 사무	영재학교의 지정신청에 대한 심의 및 결과 통보	"	제19조 제3항	교육인적자원부장관	국가→국가,교육청
13	인정도서의 인정 등에 관한 사무	가격사정	교과용도서에관한 규정	제32조 제3항	교육과학기술부장관	국가→교육청
14	인정도서의 인정 등에 관한 사무	각급 학교에서 사용할 인정도서의 인정 등	"	제14조 제1항, 제3항, 제16조	교육과학기술부장관	국가→교육청
15	인정도서의 인정 등에 관한 사무	내용수정의 요청	"	제26조 제2항	교육과학기술부장관	국가→교육청
16	인정도서의 인정 등에 관한 사무	인정기준의 결정	"	제15조	교육과학기술부장관	국가→교육청
17	인정도서의 인정 등에 관한 사무	인정의 취소처분	"	제17조 제3항	교육과학기술부장관	국가→교육청
18	인정도서의 인정 등에 관한 사무	청문	"	제39조 제1호	교육과학기술부장관	국가→교육청
19	학교폭력예방 기능	학교폭력 예방 기본계획 수립	학교폭력예방및대책에관한법률	제6조 제1항, 제2항	교육과학기술부장관	국가→교육청
20	학교폭력예방 기능	학교폭력대책기획위원회의 설치	"	제7조	교육과학기술부장관	국가→교육청
21	학생 및 기관평가에 관한 사무	학생의 학업성취도 평가	초중등교육법	제9조 제1항	교육인적자원부장관	국가→국가,교육청
22	환경위생 유지 관리 기능	학교의 환경위생 유지 관리 점검	학교보건법	제4조 제5항	교육과학기술부장관	국가,교육청→국가,교육청,교육지원청

3. 박근혜정부 지방자치발전위원회 발굴 이양 대상 사무

한편, 박근혜 정부의 지방자치발전위원회가 자체적으로 지방이양 대상 사무로 발굴한 사무의 목록은 다음과 같다. 6개의 대상 사무의 지방이양 요청에 대하여 교육부는 모두 거부 의사를 제시한 바 있는데, 그 대체적 사유는 다음과 같다. 첫째, 교원양성에 관련된 업무는 국가가 관리해야 한다는 점, 둘째, 교장 및 원장의 전보 및 임용권은 신분이 국가직 공무원이므로 지방이양이 불가하다는 점, 셋째, 사학분쟁은 전국적 차원에서 일관되게 국가가 담당해야 하며, 넷째, 보건에 관한 국가적 차원의 책무성 확보가 필요하며, 다섯째, 학교급식에 관한 국가차원의 과학적 기준이 필요하다는 점이다.

〈표 2〉 지방자치발전위원회 발굴 지방이양 대상 사무

연번	기능명	단위사무	근거법령	조항	원처리권자	이양방향
1	임시교원 양성기관 등의 설치·인가 기능	임시교원양성기관 및 임시교원연수기관 설치의 인가	고등교육법	제46조	교육부장관	국가 → 시·도교육청
2	교장 등의 임용 및 전보에 관한 기능	1. 교장 및 원장의 전보 2. 교장 및 원장의 임용	교육공무원법	제29조의 2(교장 및 원장의 전보) 제29조의 3(“임용”)	교육부장관	국가 → 시·도교육청
3	사학분쟁조정위원회 설치 기능	사학분쟁조정위원회 설치	사립학교법	제24조의2	교육부장관	국가 → 시·도교육청
4	학교 보건교육 등에 관한 기능	「초·중등교육법」제2조에 따른 학교에 대한 보건교육 실시 및 필요사항 결정	학교보건법	제9조의2	교육부장관	국가 → 시·도교육청
5	학교용지부담금에 관한 기능	1. 학교용지부담금 부과 및 징수 2. 학교용지부담금 독촉장 발급·가산금 부과 및 강제 징수	학교용지 확보등에 관한 특례법	제5조, 제5조의 3	시도지사	시·도 → 시·군·구
6	학교급식 관리·운영 기능	학교급식의 위생·안전관리기준 준수 및 향상을 위한 지침 결정	학교급식법	제12조	교육부장관	국가 → 시도교육청

교육부가 지방이양이 결정되었거나, 또는 관련 위원회가 지방이양을 요청한 사무에 대하여 지방이양을 거부하고 있는 사유를 살펴보면 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있다.

첫째, 지방이양으로 인해 해당 사무가 사회적 쟁점으로 부상하거나 상당한 갈등의 소지가 있을 것으로 예상되는 경우에는 원천적으로 사무의 지방이양을 거부하고 있다는

점이다. 예를 들어, 인정도서의 인정 등에 관한 사무는 표면적으로는 시·도별 담당자들의 잦은 교체에 따른 전문성 부족 등 안정적 인정도서 개발을 위한 여건 미비함을 내세우고는 있으나, 역사교과서 국정화 등에 따라 일부 시·도차원에서 인정도서로 대체하려는 움직임에 대해서 권한의 선취를 확보하고자 하는 노력의 일환으로 볼 수도 있다.

둘째, 시·도의 핵심적 인사권 행사에 대해서는 여전히 확고한 권한을 행사하겠다는 의지가 곳곳에 읽혀진다는 점이다. 예를 들어, 학교장·원장 임용 및 전보 권한의 시·도 이양 요구에 대하여 학교장 및 원장이 지방공무원이 아닌 국가직 공무원이므로 국가직 공무원의 임용권을 지방에 이양하는 것은 타당하지 않다고 밝히고는 있으나, 교육부 스스로 밝히고 있듯이 국가직 공무원인 교감, 원감, 수석교사, 교사의 임용권이 이미 시·도교육감에게 위임되어 있는 현실을 고려할 때 전혀 이양이 불가능한 사항이라고 보기가 어렵다. 이는 결국 교육부가 여전히 고위교육행정직 인사에 대한 국가적 통제권 행사를 하기 위한 의도로 읽혀진다.

셋째, 지방교육자치제도의 정신과는 어긋나게 국가적 차원에서의 교육사무에 대한 총괄적 추진기구, 즉 대부(god father)로서의 위상을 스스로 확보하고자하는 의도가 스며져 있다. 예를 들어, 학교 폭력 예방 기본 계획 수립에 있어서 법무부, 여성가족부, 경찰청 등과의 유기적인 협력의 형성과 관련 법제도의 개선을 위해 관련 사무의 교육부 존치입장을 유지하고 있는데, 17개 시·도교육청과 동등한 교육사무 추진에 관한 파트너로서의 역할보다는 시·도교육청들을 대표하는 위상을 유지하고자 하는 노력의 소산으로 보여진다.

넷째, 국가적 차원의 통일적 업무 추진에 대한 지나친 강조 경향이 있다는 점이다. 예를 들어, 임시교원양성기관 인가, 사학분쟁조정위원회 설치에 관해서 국가적 차원의 통일적 사무의 추진 필요성을 요구하고 있다. 그러나 실제에서는 교육부의 희망대로 이러한 전국적 차원의 통일적 기준이 제대로 적용되고 있지 않은 현실(사학분쟁이 여전히 끊이지 않는 사항 등을 볼 때)을 고려할 때, 이러한 입장이 타당한 지 의문이다.

다섯째, 지방이양으로 인한 행정의 혼란 및 혼선을 지나치게 우려하고 있다는 점이다. 예를 들어, 학교급식위생 기준 향상을 위한 지침 결정 사무에 대해 이 사무가 지방 이양되면 시·도교육청이 제 각각의 학교급식 위생 기준을 적용할 것임을 전제로 지방이양 반대 입장을 표명하고 있는데, 이는 시·도교육청의 공동 사무 추진 노력이 없을 것이라는 사고에서 나온 것으로 보인다.

Ⅲ 교육자치 및 분권의 한계

1991년 지방교육자치제가 시행되면서 교육분권화와 자율화의 토대가 마련되었고, 1995년 5·31교육개혁 이후 수요자 중심의 교육이 강조되고 지방과 단위학교의 자율성이 주장되어 왔으나 우리나라의 교육정책 내지 행정은 아직도 ‘중앙정부 주도의 교육행정’ 관행이 여전하며 지방교육자치와 단위학교 자율성은 낮은 수준이다.

1999년 「중앙행정권한의 지방이양촉진 등에 관한 법률」이 제정된 이후 지방분권을 위한 정부 차원의 노력은 김대중 정부에서 ‘지방이양추진위원회’, 노무현 정부에서 「지방분권특별법」(‘04. 1)에 의거한 ‘정부혁신지방분권위원회’, 이명박 정부에서 「지방분권촉진에 관한 특별법」(‘08. 2)에 의거한 ‘지방분권촉진위원회’, 그리고 현 박근혜 정부에서 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」(‘13. 5)에 의거한 ‘지방자치발전위원회’를 거치면서 지속적으로 이루어져 왔으며, 특히 2008년 4월 15일 교육과학기술부(현 교육부)는 “학교자율화 추진계획”을 발표하여 초·중등 교육분야는 학업성취도 최저기준과 같은 국가기준설정 등 계획·조정 기능을 제외하고는 원칙적으로 시·도로 이양한다고 하였으나 아직 그 실적은 미흡한 상태이다.

오히려 2007년 교육감 주민 직선제 이후 학업성취도 평가, 체벌금지정책 시행, 교원징계 등의 영역에서 국가와 지방자치단체 간의 권한행사 갈등은 증가하고 있는 실정이다.

1. 행정권한 중첩 및 충돌의 문제: 중앙과 지방의 공동사무로 규정한 관계법령 태도

우리나라는 사무 이양이 있어서 중요사무에 한하여 예시적으로 열거하는 것 이외에는 「지방자치법」 및 「지방교육자치에 관한 법률」 등을 통한 일괄 배분 방식을 활용하는 절충식 방식을 채택함으로써 중앙과 지방 각각의 정부 기능이 명확하게 분리되지 않은 지방자치제도와 중앙 및 지방의 공동사무를 많이 규정해 온 관계법령의 태도로 인하여 중앙과 지방 사이의 행정권한 중첩 및 충돌의 문제를 양산하고 있다. 특히, 지방교육행정기관의 수장인 교육감이 주민 직선에 의하여 선출됨에 따라 그동안의 다소 수직적이며 협력적인 관계에 변화가 생기면서 교육행정권한의 충돌 문제가 적지 않게 발생하고 있으며, 단순한 교육의 문제를 떠나 중요한 사회적 갈등의 문제로까지 확대되고 있는 상황이다(황준성, 2015).

또한, 그동안 법·제도적인 개선과 추진체계의 개편을 통해 기존에 문제점을 개선하였으나, 이양과정에서 인력과 재원을 동시 이관하는 점과 관련된 사항은 현재에도 명확하게 그 해결책이 제시되지 못하고 있으며, 지방자치단체의 권한을 실질적으로 강화할 수 있도록 핵심적인 권한을 발굴 및 이양하기 위한 체계적 노력은 여전히 부족한 실정이다.

기존의 국가 혹은 정부 독점 권한을 이양 및 분산하는 과정에서 학교자율화 정책 및 지방교육행정 분권화를 위해 국가의 권한이 위임되었으나, 배분 방식은 각 교육청 및 단위학교의 필요에 의해 요구되어진 것이 아니라, 국가 주도로 정부의 로드 맵에 의해 이뤄져 왔다. 교육자치를 위해 정책이 추진되고 있으나 결코 자율적이지 않는 방식이 문제가 될 수 있으며, 준비가 안 된 상태에서의 권한의 위임은 권한의 오용이나 권한 사용의 왜곡을 가져 올 수 있기 때문에 배분 방식 및 속도의 문제는 심사숙고해 볼 필요가 있다.

무엇보다도 국가와 지방자치단체의 공동사무³⁾, 공동권한으로 규정하고 있는 현행법들의 입법태도에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 사실, 이와 같은 지적은 오래 전부터 지속되었던 것으로 이러한 차원에서 2012년 3월의 「초·중등교육법」 개정 당시에 「초·중등교육법」 제7조 상의 장학지도권한의 주체가 「교육과학기술부장관 및 교육감」에서 「교육감」으로 정리되기도 하였다(황준성, 2015).

그러나 입법실무상으로 “국가와 지방자치단체는 …를 한다.” 등과 같이 규정하는 경우가 많아 불경합성 원칙이 잘 지켜지지 않고 있다는 비판이 여전하다. 아직도 「유아교육법」, 「평생교육법」, 「학교급식법」, 「장애인에 대한 특수교육법」, 「통일교육 지원법」 등에서의 많은 법조항들이 ‘국가와 지방자치단체’, ‘국가 및 지방자치단체’, ‘국가 또는 지방자치단체’ 또는 ‘교육부장관 및 교육감’을 해당 교육행정권한의 공동주체로 규정하고 있다.

이를 실무상 ‘공동사무’라고 부르고 있으나 개념상 공동사무는 서로 협조하여 공동으로 수행하는 사무인데 비해, 이 경우는 각각의 행정주체가 독립적으로 수행하기 때문에 단독사무이지 공동사무가 아니라는 것이다. 이 경우는 오히려 중복사무라고 부르는 것이 더 타당하다는 것이다. 물론 이러한 경우에도 보충성의 원칙에 따라 지방자치단체의 우선적인 관할을 존중하여야 한다.

3) 공동사무는 법령상에 공식적으로 인정된 사무의 종류는 아니지만 하나의 법률에서 동일한 사무에 대하여 국가기관과 지방자치단체의 기관에게 사무를 처리하는 권한을 모두 규정한 경우 등에 인정되는 실무상 개념이다. 즉, 법률에서 복수의 사무처리 혹은 권한주체를 규정한 경우에 인정되는 것이다. 이는 다시 동일기능을 동시에 수행하는 경우(동일기능의 동시 수행, “공관(Kondominium)사무”로 지칭)와 동일 기능을 각 기관이 함께 수행하지만 세부기능은 계속별로 분리하여 수행하는 경우(공유하지만 분리 수행, 좁은 의미의 “공동사무”에 해당)로 구분할 수 있다고 한다(홍준현·이기우·권영주, 2002).

반면, 법령이 개별 사무의 처리자를 단순히 국가기관과 지방자치단체의 장으로 중복하여 규정하고 있는 경우에는 지방자치단체의 장이 처리하는 사무에 대해 법령상 구체적인 위임형식을 정하는 규정이 없더라도 국가는 원칙적으로 해당 사무에 대하여 감독권한의 행사 등을 통하여 개입할 수 있게 되는 경우가 많으므로 일반적으로는 기관위임사무로 파악될 가능성이 높을 것이다.

따라서 이러한 규정들과 관련된 교육행정사무 및 권한의 실태를 보다 면밀하게 분석하여 합리적이며 타당한 방향으로 특히, 교육행정사무 및 권한 배분의 중요 원칙인 불경합성의 원칙⁴⁾과 보충성의 원칙⁵⁾에 부응할 수 있도록 재배분하는 노력이 보다 적극적으로 이루어져야 할 것이다.

그러나 우리나라 지방자치제도의 가장 큰 특징 중 하나는 ‘지방자치선진국들처럼 중앙정부와 지방정부의 기능이 분리되어 있지 않고 서로의 기능이 융합된 구조를 가지고 있다’(심익섭, 2009)는 것이다. 또한, 이론적으로는 주민의 공공복리에 관한 것으로서 이해관계가 해당 구역 안에 한정된 사무를 자치사무로 분류하고 있으나, 현실적으로는 중앙정부의 적극적인 감독을 받는 경우가 빈번하여 내용면에서의 분류를 어렵게 하고 있다(김익식, 1998). 즉 우리나라 행정권한의 배분방식은 절충식으로서 예시적 사무들을 열거하고 있지만 기본적으로는 포괄위임방식을 채택하고 있기 때문에 중앙과 지방 사이의 권한배분이 불명확하여 관련 권한의 충돌 우려가 크고, 상급기관의 과도한 통제·감독을 초래하기 쉬운 문제점을 내포하고 있다(황준성, 2015).

4) 「지방자치법」 제10조 제3항에서 “시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 하여야 한다.”라고 규정해 사무배분시에 불경합성 원칙을 규정하고 있다. 지방분권특별법 제9조 제1항에서도 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편의증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.”라고 하여 불경합성의 원칙을 사무배분의 원칙으로 정하고 있다. 이는 사무의 귀속과 권한, 책임의 소재 등을 명확하게 하고 중복행정을 피하기 위한 것으로 이에 따라 시·도와 시·군·자치구가 공동으로 관할권을 가지는 경합사무가 인정되지 않게 된다. 이러한 불경합성의 원칙은 구체적인 개별사무가 경합적으로 귀속될 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 동일한 경우가 아니면 시·도와 시·군·자치구에 동시에 귀속될 수 있다. 예를 들면 일정 규모 이상의 개발사업은 도에, 그 이하 규모의 개발사업은 시·군에 귀속하게 할 수 있다.

5) 법률용어로서의 보충성의 원리는 대한민국 헌법의 기본원리로서 보충의 원리(영문 principle of subsidiarity) 또는 보충의 원칙이라고도 한다. 보충성의 원리에 따르면 행동의 우선권은 언제나 ‘소단위’에게 있는 것이고, ‘소단위’의 힘만으로 처리될 수 없는 사항에 한해서 ‘차상급단위’가 보충적으로 개입할 수 있다는 것이다. 보충성의 원칙은 국가의 사무를 우선적으로 확정하고 그 나머지를 지방자치단체의 사무로 배분하며, 다시 광역지방자치단체의 사무를 먼저 선정하고 그 나머지를 기초지방자치단체의 사무로 배정하는 하향식 사무배분방식으로 인해, 국가의 사무가 지나치게 비대해지고 광역지방자치단체의 사무와 기초지방자치단체의 사무가 빈약해지는 문제점을 미연에 방지하기 위해 적용되는 원칙이다. 보충성의 원칙은 지방자치가 분절적 국가구조 하에서 단계화된 민주주의 실천을 내용으로 하며, 헌법상의 기본원리인 민주주의 및 수직적 권력분립의 실현에 그 가치를 두고 있다는 점에서 「헌법」에서부터 비롯되는 당위적 원리라고 할 것이며, 이로부터 국가의 기능은 지방자치단체의 기능을 뒷받침해 주는데 그쳐야지, 지방자치단체의 기능을 무시하고 이를 자신의 기능으로 흡수하는 것은 허용하지 않는다. 따라서 국가가 영토고권을 가지는 이상 지역의 사무는 국가사무로서의 성격과 중첩될 수밖에 없음에도 불구하고 모든 관할 지역마다 지방자치단체의 권한이 추정된다는 것을 의미한다.

〈표 3〉 교육기본법 중 사무 관할에 관한 규정 내용

조항	관할주체	관할 사무내용
제4조 제2항	국가, 지방자치단체	지역 간의 교원 수급 등 교육여건 격차해소
제5조 제1항	국가, 지방자치단체	교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육 실시
제7조 제1항	국가, 지방자치단체	교육재정 확보
제7조 제2항	국가	지방교육재정교부금에 관한 사항(법률로 정함)
제9조 제4항	국가	학교교육에 관한 기본적인 사항(법률로 정함)
제10조 제3항	국가	사회교육에 관한 기본적인 사항(법률로 정함)
제11조 제1항	국가, 지방자치단체	학교와 사회교육시설 설립·경영
제14조 제6항	국가	교원의 임용·복무·보수 및 연금(법률로 정함)
제15조 제2항	국가	교원단체 조직(대통령령으로 정함)
제16조 제1항	국가	교육을 위한 시설·설비·재정 및 교원 등의 확보기준(법령으로 정함)
제17조	국가, 지방자치단체	학교와 사회교육시설 지도·감독
제17조의2 제1항	국가, 지방자치단체	남녀평등정신 실현
제17조의3	국가, 지방자치단체	학업·연구·시험 등 교육의 모든 과정에 요구되는 윤리의식을 확립
제17조의4 제1항	국가, 지방자치단체	학생의 존엄한 성을 보호하고 학생에게 성에 대한 선량한 정서를 함양
제18조	국가, 지방자치단체	특수교육
제19조	국가, 지방자치단체	영재교육
제20조	국가, 지방자치단체	유아교육
제21조	국가, 지방자치단체	직업교육
제22조	국가, 지방자치단체	과학·기술교육
제22조의2	국가, 지방자치단체	학교체육
제23조	국가, 지방자치단체	교육의 정보화
제23조의2	국가, 지방자치단체	학교 및 교육행정기관 업무의 전자화
제24조	국가, 지방자치단체	학술문화의 진흥
제25조	국가, 지방자치단체	사립학교의 육성
제26조	국가	학력평가와 능력인증에 관한 제도
제26조의2	국가, 지방자치단체	교육관련 정보의 공개
제27조 제1항과 제2항	국가, 지방자치단체	학생·교직원의 건강·복지, 학생복지주택의 건설
제28조 제1항	국가, 지방자치단체	장학제도와 학비보조제도
제29조	국가	국제화교육, 재외동포교육, 국외유학, 국제교류협력

특히, 교육행정권한 배분과 관련하여서는 현재 고등학교 이하 학교 교육에 관한 사무의 경우, 중앙의 사무임과 동시에 지방의 사무로 규정되어 있다. 즉 「정부조직법」에서는 중앙정부에, 「지방자치법」 내지 「지방교육자치에 관한 법률」에서는 지방자치단체와 교육감에게 부여하고 있어 중복적인 규정을 하고 있다. 교육에 관한 권한이 본질적으로 누구의 권한인지 명확하게 규정하고 있지 않은 입법태도는 중앙과 지방간의 권한 충돌을 야기하는 중요한 원인으로 지적되고 있다.

「교육기본법」에서도 아래 표에서 알 수 있듯이 많은 관할사무에서 국가와 지방자치단체를 공동책임 주체로 설정하고 있다(박재운, 2004; 조석훈, 2010).

이러한 문제점으로 인하여 일부 교육정책에 관하여 교육부와 교육감 간의 갈등이 야기되기도 한다. 최근에 각종 지침은 축소되었으나 중앙정부는 특별교부금과 연계하여 실질적으로 교육정책을 여전히 주도하고 있다고 볼 수 있다. 특히, 학교평가를 통하여 지방자치단체에 대한 국가의 권한 영역이 확대되는 경향이다.

2. 기관위임 중심의 행정권한 배분방식

중앙과 지방 행정권한 배분에 있어서 위임⁶⁾ 중심 특히 기관위임 중심의 배분방식에 일대 변화가 필요하다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 제11조 제1항에서 “국가는 제9조에 따른 사무배분의 원칙에 따라 그 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양⁷⁾하여야 하며, 그 과정에서 국가사무 또는 시·도의 사무로서 시·도 또는 시·군·구의 장에게 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무와 국가사무로 이분화하여야 한다.”고 규정하고 있다. 즉, 원칙적으로 기관위임사무를 폐지하도록 하고 있는 것이다.

이러한 내용은 이미 2009년 11월 행정안전부는 현재 기존의 기관위임사무를 폐지하고 이를 대체할 새로운 사무구분인 가칭 ‘법정수임사무’ 도입방안에 대해 토론회를 개최하면서 ‘법정수임사무’의 본격적인 논의와 의견수렴 절차에 돌입하였다. 이는 자치단체가 실제업무

6) 위임(delegation)이란 “법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것”(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조 제1호)을 말한다.

7) 이양(devolution)은 해당 행정권한 자체를 지방자치단체 등 다른 행정기관에 완전히 이관하는 것으로 이양된 사무에 대해서는 국가는 더 이상 어떠한 권한도 갖지 아니하게 되며 이양받은 지방자치단체의 입장에서는 자치사무(고유사무)가 된다. 권한의 이양은 권한 자체가 법률상 이전되는 것으로 수권규범의 변경이 발생하기 때문에 위임과 달리 사무처리에 대한 기준설정권도 이관되며, 법률 개정이 없는 한 이양된 권한은 회수될 수도 없다.

를 수행하면서 조례제정의 제한⁸⁾, 중앙정부의 포괄적 감독 등으로 자율성을 침해받는 요인이 되어온 기관위임사무 등의 국가위임사무를 전격 폐지하고, 사무구분을 국가사무와 자치사무로 명확하게 개선한다는 것을 의미한다(행정안전부, 2009). 이를 위해 ‘법정수임사무’를 정확하게 설정하기 위하여 현행 법령상 규정되어 있는 자치단체의 사무를 모두 조사하기 위하여 ‘법령상 사무총조사’를 2009년 12월까지 완료할 예정이었다.

이러한 움직임은 지방분권의 활성화를 추진하는데 있어 가장 큰 문제로 지적되던 기관위임사무를 폐지하고, 법률로써 국가전체의 사무를 중앙사무·법정위임사무(가칭)·자치사무로 체계적 구분한다는 측면에서 매우 고무적인 활동임에 틀림없다.

그럼에도 불구하고 아직도 지방자치단체 특히 지방교육행정기관이 수행하는 대다수의 교육행정권한들이 조례 제정 등 지방의회의 관여가 불가능한 기관위임⁹⁾ 방식에 의하고 있다. 아울러 ‘국가사무의 위임’에 관하여 규정하고 있는 「지방자치법」 제102조(국가사무의 위임) 역시 “시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다¹⁰⁾.”고 규정함으로써 국가사무의 위임을 기본적으로 기관위임 방법으로 하도록 하고 있는바 이에 대한 개정과 함께 전반적인 검토가 필요하다.

3. 개별 법령 중심의 권한 이양 추진 방식 한계

현행 중앙권한의 지방 이양은 개별 법령으로 추진되고 있기 때문에 이러한 일련의

8) 대법원은 조례제정권의 범위와 관련하여 사무의 종류를 3가지로 구분하고 있다. 즉, 「지방자치법」 제9조가 “지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.”고 규정한 것을 기준으로 하여, 여기서의 자치사무는 지방자치단체의 고유사무로, 개별법령에 의하여 자치단체에 위임된 것을 단체위임사무로 파악하여, 이 두 가지 사무만 조례제정이 가능한 것으로 본다. 그러나 국가사무로서 지방자치단체의장에게 위임된 기관위임사무의 경우는 조례제정의 범위 밖이라고 파악하고 있다(대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결; 1994. 5. 10. 선고 93추144 판결; 2001. 11. 27. 선고 2001추57 판결 등 참조)

9) 기관위임사무란 국가의 사무를 지방자치단체가 아닌 지방자치단체장에게 위임하여 처리하는 임무수행의 형태로서, 기관위임사무의 처리에 있어 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 대표가 아닌 국가의 하부행정기관으로서의 지위를 갖는다. 따라서 기관위임사무는 지방자치단체의 사무가 아니다. 실정법제 역시 「지방자치법」에서는 기관위임사무에 대해 “법령에 따라 그 지방자치단체의 장에게 위임된 사무”(「지방자치법」 제103조 참조), “지방자치단체의 장이 위임받아 처리하는 국가사무”라고 표현하고 있다(같은 법 제167조 참조).

다만 권한의 위임은 법령상 권한의 이전을 본질로 하는 점에서, 기관위임사무는 위임자인 국가 등의 감독 하에서 수임자인 지방자치단체장 자신의 이름과 책임으로 수행한다. 즉, 기관위임사무를 수행하는 지방자치단체의 장은 국가의 대리인으로서 행하는 것이 아니며, 따라서 소송상 피고적격도 수임자가 갖는다.

10) 물론 동 조항에 대해서는 단체장에게 대한 위임이 반드시 기관위임의 근거가 아니며, 지방자치단체의 대표로서 단체장을 의미한다는 비판이 가능하다.

움직임이 진행되기 위해서는 법률의 제·개정이 선행되어야 한다. 다만, 이로 인해 중앙권한 이양정책 관련 법률의 제·개정이 급격하게 증가할 우려가 있으며, 중앙권한 지방이양 정책의 추진이 이러한 절차상의 문제로 인해 비효율적으로 추진될 우려가 있다.

따라서 앞서 지방분권을 효과적으로 추진하기 위해서 장기적인 관점에서 「지방일괄이양법」의 제정을 위한 노력이 요구된다. 국회에 특별상임위원회로 ‘지방분권촉진특별위원회’를 설치하여 프랑스나 일본과 같은 포괄적인 「지방일괄이양법」의 제정이 최선책이라 할 수 있지만, 과거 「지방일괄이양법」 추진에 있어 소관위원회의 불명확으로 인해 좌절된 경험이 있는 바, 「기능별 지방일괄이양법(안)」을 제정하여 중앙권한을 기능별로 포괄적 이양해 나가는 방향도 고려될 수 있다.

이러한 측면에서 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제11조 제2항은 “국가는 권한 및 사무를 지방자치단체에 포괄적·일괄적으로 이양하기 위하여 필요한 법적 조치를 마련하여야 한다.”라고 규정하고 있는바, 이와 같은 맥락에서 가칭 「교육행정 권한 이양에 관한 법률」의 제정을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이는 지방교육자치라는 헌법적 가치에도 불구하고 그 어떤 분야보다도 국가와 지방자치단체 사이에 권한의 중첩과 다툼이 큰 현실의 문제를 타결함에 있어 매우 중요한 돌파구가 될 수 있을 것이다. 그리고 이와 같은 유사 입법례는 일본과 프랑스에서도 찾아볼 수 있다(황준성, 2015).

먼저, 우리와 같이 중앙집권적 성격이 강했던 일본은 이미 1995년 「지방분권추진법」을 제정한데 이어 1999년도에는 약칭 ‘지방분권일괄법’(「지방분권 추진을 위한 관계 법률의 정비에 관한 법률」)의 제정을 통하여 지방이양 과정에서 필요한 475개의 법률들에 대한 조치를 일괄적으로 처리한 바 있다. 아울러 프랑스는 이보다도 빠른 1983년에 「사무배분기본법」을 제정함에 이어 영역별 일괄 이양법을 제정해 나갔는데 1985년도에 다른 영역에 앞서 「교육분야의 권한이양에 관한 법」을 제정하고 교육 영역에서의 행정권한의 일괄이양을 전격 추진하였었다.

4. 지방교육재정 확보의 자주성 미흡 및 경직성 경비 과다

현행 지방교육재정은 중앙정부 의존도가 심하고 지자체의 지원이 법적 기준을 넘어서지 못하는 불안정한 세입구조가 지속되고 있다.

2014년 기준으로 지방교육재정의 세입은 지방교육재정교부금 67.5%, 지자체전입금

16.9%, 지방교육채 6.3%로 외부 의존수입이 90.7%에 달하며 이는 대부분의 재원을 외부에 의존한다는 것을 알 수 있다.

그리고 지방교육재정의 세출측면을 살펴보면, 인건비(57%)가 가장 큰 비중을 차지하며, 인건비 등 경직성 경비가 78.4% 수준으로 매우 경직적 구조이다. 여기에 누리과정(2.7조), 돌봄교실(0.3조) 등 국정과제를 포함시키면 경직성 경비 비중은 85% 수준으로 더 높아진다. 특히 지방교육재정 세출측면에서 인건비가 차지하는 비중이 조금씩 감소하는 경향을 보여주고 있긴 하지만 경직성 경비가 많다는 것은 세출구조조정에 한계가 있을 수 있음을 시사한다(임병인, 2014).

〈표 4〉 지방교육재정의 세입과 세출 현황('14년 기준)

(조원, %)

구분	세입				세출				
	교부금	지자체 전입금	기타 수입	계	인건비	운영비	시설비 및 채무상환	사업비	계
금액	40.9	10.2	9.3	60.5	32.4	4.5	7.6	12.3	56.8
(%)	(67.5)	(16.9)	(15.6)	(100)	(57.0)	(8.0)	(13.4)	(21.6)	(100)

※ 기타수입(9.3조) : 국고보조금(1,046억), 지방교육채(38,022억), 수업료 등 자체수입(54,473억)

※ 시설비 및 채무상환(7.6조) : 시설비 48,351억, 지방교육채상환 27,948억

출처: 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)

5. 재원부담자(국가 및 지방자치단체)와 재원사용자(교육감)의 상이성에 따른 재정 운영의 비효율 논란

한편에선 지방교육재정에서 자체재원의 비중은 2015년 기준 8.2% 수준에 불과한 반면에 의무교육 경비에 대한 국가부담 원칙에 따른 지방교육재정교부금과 지방자치단체의 책임 확대에 따른 지방세의 의무적인 지방교육 지원이 법정화되어 있어 수입과 지출 주체의 괴리가 발생하고 있으며, 이에 따른 교육자치단체의 도덕적 해이 문제가 발생할 가능성이 높다는 논란이 제기되고 있다.¹¹⁾

또한 시·도교육비특별회계의 세출에서 국가공무원인 교사의 급여 비중 등이 큰 인건비가 2015년 전체 62% 정도를 차지하며 최근 전체에서 차지하는 비중이 증가하는 추세에

11) 또한 2015년도의 자체수입 총액은 1조 4,045억원으로 2014년의 1조 4,881억원에 비해서 감소하였다.

있다. 이와 같이 세출구조에서 지방교육세를 비롯한 지방세일부가 의무적으로 지방교육재정에 배분되고 있어 중앙정부의 재정목적으로 지방재원이 징발되는 특성이 있다는 지적이다(이재원, 2015).

〈표 5〉 지방교육재정의 세출 현황('15년 기준)

(단위: 억원, %)

구 분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
세출결산액	468,141	504,339	532,958	567,894	565,979
인건비	280,909 (60.01)	299,150 (59.32)	316,725 (59.43)	331,238 (58.33)	352,174 (62.22)
물건비	19,375 (4.14)	21,360 (4.24)	21,711 (4.07)	19,844 (3.49)	19,444 (3.44)
이전지출	6,236 (1.33)	11,696 (2.32)	19,228 (3.61)	25,148 (4.43)	30,834 (5.45)
자본지출	50,883 (10.87)	52,411 (10.39)	50,155 (9.41)	49,055 (8.64)	45,418 (8.02)
상환지출	8,427 (1.80)	160 (0.03)	305 (0.06)	19,941 (3.51)	1,151 (0.20)
전출금 등	101,540 (21.69)	119,484 (23.69)	124,714 (23.40)	122,573 (21.58)	116,792 (20.64)
예비비 및 기타	770 (0.16)	78 (0.02)	119 (0.02)	95 (0.02)	166 (0.03)

출처: 지방교육재정알리미

지방교육재정이 특별회계방식으로 일반회계와 독립적으로 운영되고 있고, 법·제도적으로 교육에 대한 책임과 권한이 교육감에게 주어져 있기 때문에 시·도지사는 교육·학예에 관련된 사무를 집행할 여지가 없는 반면에 교육감은 교육비특별회계를 집행할 권한은 있으나, 세금을 거둘 수 없기 때문에 자주재원을 확보하는 것이 불가능하다는 논란 또한 제기되고 있다.

한편 일각에선 지방자치단체는 「지방교육재정교부금법」제11조제4항에서 시·도의 교육행정기관의 장은 지자체의 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성하는 때에는 해당 지자체와 협의하도록 규정하고 있음에도 불구하고 지방교육재정의 운영과정에 의미 있는 수준에서 참여하지 못하고 있으며 이에 따라 주민의 지방세부담과 재정지출(지방교육서비스를 포함한 행정서비스 수준(질·양, 주민혜택 및 만족 등))을 상호 연계시키는 장치와 유인을 갖고 있지 못하고 지방교육재정의 정부 간 재정관계에서 세입과 지출권한

의 괴리가 발생한다고 주장하고 있다. 이러한 논란은 지자체의 재정 악화, 지방교육관련 중장기 사업계획 부재, 양 기관의 교육에 대한 인식과 철학의 차이 등에 의해 만성화되는 경향이 있다(이재원, 2015).

6. 기초단위의 교육자치 미실시에 따른 기초지방자치단체와의 연계성 문제 발생

우리나라의 지방교육행정은 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조가 규정하고 있는 바와 같이 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도의 기능으로 되어 있다. 따라서 광역중심의 교육행정체제로 인하여 지역의 특성에 부합한 지방교육을 활성화하려는 교육의 지방자치가 실현되기 어렵다. 동일한 광역지방자치단체 내부에서도 주어진 여건과 지역의 교육에 대한 수요가 동일하지 아니하며, 주민들의 교육에 대한 욕구도 같지 않다. 그럼에도 불구하고 광역단위에서만 교육행정이 실시되도록 함으로써 지역실정과 주민의 욕구에 부합하는 교육행정을 실시하려는 교육의 지방자치는 실현되기 어렵다. 결정단위가 주민에서 멀어질수록 결정은 추상화되기 쉬우며 구체적인 현실을 반영하기가 어려워지며, 개개의 주민은 다양한 욕구를 가진 구체적인 인간으로 취급받기 보다는 관리의 대상으로 취급되기 쉽고, 이로 인하여 교육은 관료적 획일주의에 빠지기 쉽고 다양하고 창의적인 교육발전이 이루어지기 어렵다(이기우 외, 2007).

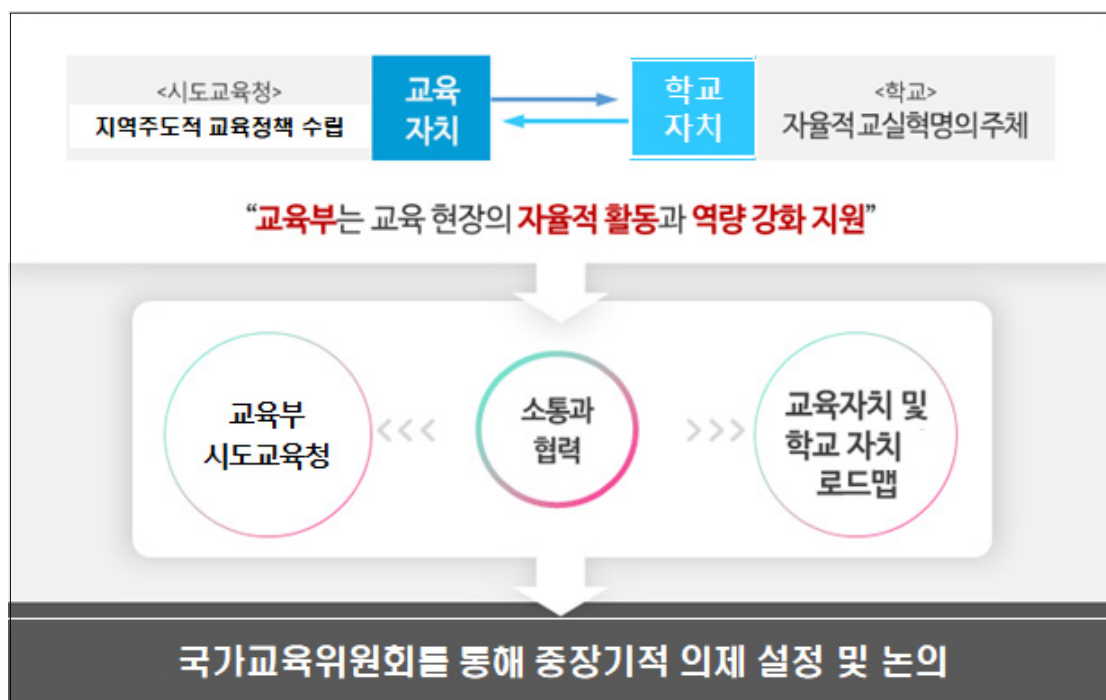
또한 광역단위의 교육행정으로 인하여 지방교육문제에 대한 책임이 불분명하게 된다. 지역의 교육이 낙후되어 자녀교육을 위해 주민들이 떠나는 사태가 발생하여도 아무도 책임지는 자가 없는 실정이다. 한국의 현실에서 교육여건이 주거를 결정하는 가장 중요한 요건의 하나라면 교육적으로 매력있는 지역으로 가꾸어 나가는 것이 주민의 현재주거를 정착시키고, 다른 지역의 주민을 흡수하기 위한 전략으로 구상될 수 있음에도 광역단위의 교육행정 실시로 인하여 그러한 발전에너지는 사장되고 아무도 책임지지 않게 되었다. 즉, 지방교육에 대한 정치적인 무책임상태가 나타나게 된다(이기우 외, 2007).

또한 기초자치단체로서는 독자적으로 주민의 교육복지를 향상시키기 위한 사업을 하려고 해도 권한상의 문제로 어렵게 되어 있다. 그렇다고 지역교육지원청과 협력해서 교육사업을 전개하려고 해도 지역교육지원청이 시·도교육청의 하급행정기관에 불과하여 독자적인 의사결정권이 없어 곤란하다. 또한 지역교육지원청의 장인 교육장은 주민의 교육복지에 대해서 직접 책임을 지는 것도 아니고 시·도교육감에게 책임을 지므로 주민의 교육복지향상에 직접적인 동기를 갖기 힘들다(이기우 외, 2007).

Ⅳ 교육자치 및 분권의 방향

중앙권한의 지방이양은 2007년 교육감 주민 직선제 이후 학업성취도 평가, 체벌금지정책 시행, 교원징계 등의 제반 영역에서 국가와 교육감 간 권한행사 갈등 사례처럼 지방정부의 책무성과 밀접한 관련을 지니고 있기 때문에 신중한 과정을 경유하여 진행되어야 한다.

무엇보다 교육자치와 분권, 자율, 지역의 가치 중심의 교육시스템 개편을 위하여 유·초·중등교육에 대한 국가의 위임사무를 교육청과 단위학교로 이양하고, 국가교육위원회를 통해 중장기 국가교육정책 수립하고, 교육부는 플랫폼(platform)¹²⁾ 제공을 통해 궁극적으로 단위학교 자치를 지원토록 한다. 즉 교육목표 설정 및 달성 여부에 대한 책무 검토, 예산 지원, 교원양성 및 연수제도 운영, 정보시스템의 관리 등이 국가 수준 플랫폼의 핵심으로 지자체와 단위학교는 중앙정부가 제공하는 플랫폼의 기반위에 지역이나 학교 상황에 맞는 교육혁신을 설계할 수 있도록 자율성을 강화하되 그 책무성도 명확하게 부과하여, 국가책임교육의 실현은 국가의 책무성 강화로 제시할 필요가 있다.



[국가교육위원회, 교육부, 시도교육청, 학교의 역할 설정]

12) 플랫폼이란 단위학교가 자유롭게 교육과정을 구성하고, 운영할 수 있는 제반 시설과 각종 자원을 지원하는 시스템을 말함

1. 사무배분의 기본 원칙

지방자치론에 있어서 지방행정권한의 배분 원칙은 불경합·현지성·종합성·경제성·지역총합성·주민참여·효율성의 원칙 등이 주로 논의되고 있으며, 이들의 주요 내용은 아래와 같다.

- **불경합의 원칙**: 국가와 각급 지방자치단체가 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 아니하도록 사무의 소속과 그 처리의 권한 및 책임을 명백히 하여야 한다는 원칙이다.
- **현지성의 원칙(기초자치단체 우선의 원칙)**: 지방행정을 민주적으로 수행하기 위하여 주민통제가 용이한 기초자치단체에 가능한 한 많은 권한을 배분하여야 한다는 원칙이다.
- **종합성의 원칙**: 행정을 종합적으로 추진하기 위하여 권한을 국가의 특별지방관서보다도 지방자치단체에 집중적으로 배분하여야 한다는 원칙이다.
- **경제성의 원칙**: 행정의 능률적 집행을 위하여 권한을 각 단체의 규모, 행·재정 능력, 인구수 등을 고려하여 최소의 비용으로 최대의 효과를 도모할 수 있는 단체에 배분하여야 한다는 원칙이다.¹³⁾
- **행정의 지역총합성 원칙**: 국민의 편리를 위하여 또는 능률적인 처리를 위하여 총합적으로 행해져야 한다는 것으로서, 행정기획단계에서 실시단계에까지 총합적인 처리가 바람직하다는 원칙이다.
- **주민의 행정참여의 원칙**: 입법단계뿐 아니라 행정집행의 단계에서도 주민들이 지방행정사무집행의 제반 과정에 참여할 수 있는 원칙이 보증되어야 한다는 원칙이다.
- **행정의 효율적 집행의 원칙**: 행정기술적 관점에서 합리적, 능률적으로 집행되어야 한다는 원칙으로 앞선 경제성의 원칙과 유사하다.¹⁴⁾

13) 이상의 4개 원칙은 최창호, 지방자치제도론(서울: 삼영사, 1988), 304면의 내용을 김흥주, “교육행정권한 배분에 관한 연구”, 한국교육 26(1)(한국교육개발원, 1999), 287면에서 재인용함.

14) 이상의 3개 원칙은 이계탁, 지방행정론(서울: 고려원, 1992), 359-360면의 내용을 김흥주, 전개 논문, 288면에서 재인용함.

2. 사무배분의 기본 방향

향후 지방분권의 방향을 제시하면 다음과 같다.

우선 특정사무가 국가나 시·도교육청 중 어디의 소관인지, 그 권한과 책임은 어디에 있는지를 명확하게 구분하여 권한과 책임을 일치시키기 위한 노력을 기울여야 한다. 그동안 각 정부마다 대통령 소속 지방분권위원회 등이 의결하여 이양이 확정된 교육부 소관 사무 중 실제로 상당한 사무가 아직 미이양인 상태로 남아있다는 점을 고려할 때 우선적으로 국가나 시·도교육청의 소관 사무를 구분하는 것이 중요하다.

* **국가사무구분 판단기준**(대법원 2013.5.23. 선고 2011추56판결) : ① **법령의 규정 형식과 취지**를 우선 고려하되, ② **전국적으로 통일적인 처리가 요구**되는 사무인지 여부, ③ **경비부담**과 ④ **최종적인 책임귀속의 주체** 등도 아울러 고려

둘째, 국가나 시·도교육청의 소관 사무가 구분되면 사무이양 추진을 위한 향후 입법방안 측면에 대한 논의가 중요하다. 우리나라는 사무 이양이 있어서 중요사무에 한하여 예시적으로 열거하거나 「지방자치법」 및 「지방교육자치에 관한 법률」 등을 통한 일괄 배분 방식을 활용하는 절충식 방식을 채택함으로써 중앙과 지방 각각의 정부 기능이 명확하게 분리되지 않고 있다. 즉, 입법실무상으로 「유아교육법」, 「평생교육법」, 「학교급식법」, 「장애인에 대한 특수교육법」, 「통일교육 지원법」 등에서의 많은 법조항들이 ‘국가와 지방자치단체’, ‘국가 및 지방자치단체’, ‘국가 또는 지방자치단체’ 또는 ‘교육부장관 및 교육감’을 해당 교육행정권한의 공동주체(중앙 및 지방의 공동사무)로 규정해 온 관계법령의 태도로 인하여 중앙과 지방 사이의 행정권한 중첩 및 충돌의 문제를 양산하고 있다. 따라서 국가와 지방자치단체의 공동사무, 공동권한으로 규정하고 있는 현행법들의 입법태도에 대한 전면적인 재검토가 필요하다.

셋째, 사무이양은 기본적으로 철저하게 차분히 진행되어야 한다. 기존의 국가 혹은 정부 독점 권한을 이양 및 분산하는 과정에서 학교자율화 정책 및 지방교육행정 분권화를 위해 국가의 권한이 위임되었으나, 배분 방식은 각 교육청 및 단위학교의 필요에 의해 요구되어진 것이 아니라, 국가 주도로 정부의 로드맵에 의해 이뤄져 왔다. 교육자치를 위해 정책이 추진되고 있으나 결코 자율적이지 않는 방식이 문제가 될 수 있으며, 준비가 안 된 상태에서의 권한의 위임은 권한의 오용이나 권한 사용의 왜곡을 가져 올 수 있기

때문에 배분 방식 및 속도의 문제는 신중에 신중을 기해야 한다.

넷째, 단계적으로 이관되는 권한 및 행정사무의 수행에 드는 경비 부담에 대한 지원 방안이 마련되어야 한다. 그동안 사무이양과 관련하여 발생하는 법·제도적인 개선과 추진체계의 개편을 통해 기존 문제점이 일부 개선되었으나, 이양과정에서 인력과 재원을 동시 이관하는 점과 관련된 사항은 현재에도 명확하게 그 해결책이 제시되지 못하고 있어 향후 중앙정부의 권한과 행정사무 이양이 증가할수록 시·도교육청의 재정부담도 더욱 가중될 것으로 우려되고 있다. 향후 지방자치단체의 권한을 실질적으로 강화할 수 있도록 권한 및 사무 이양에 따른 처리 비용을 지원하기 위한 행정적·재정적 지원 방안도 함께 강구되어야 한다.

다섯째, 교육행정권한 배분과 관련된 논의의 본질적 의미는 잊어버리고 권한 및 사무 배분 그 자체에만 논의와 정책이 경도되는 우를 범하지 않도록 하여야 한다. 최근의 행정은 중앙집권의 효율성과 지방분권의 민주성을 모두 달성하는 것을 기본으로 하고 있다. 이른바 행정 능률성의 도모 차원에서도 전면적 지방분권보다는 적도집권(適度集權; optimal balance)의 재조정이 강조되고 있는 추세이다. 무엇보다 교육행정의 능률성은 궁극적으로 학교교육활동에 대한 조성지원에 도움을 주고 있는지의 여부와 직결되는 문제이고 교육구성원의 만족도로서 가시적으로 나타난다고 할 수 있다. 따라서 교육에 관한 권한 및 사무 배분의 판단 여부는 그 배분이 종국적으로 교육 수요자인 학생과 학부모의 교육만족도를 향상시키고, 나아가 교육의 기회균등을 보장하는데 기여할 수 있겠는가에 기반하여야 한다. 즉, 지방교육자치제도 활성화, 지방분권 강화 등을 비롯한 교육행정권한 및 사무 배분의 논의는 교육행정권한을 중앙에서 시·도교육청으로, 시·도교육청에서 지역교육지원청, 단위학교로 이양(위임)하는 것이 본질이 아니라, 궁극적으로 단위학교의 자율성 강화를 통해 지역주민들이 필요로 하는 교육의 다양성을 제고함과 동시에 교육기회의 실질적 균등 등 국민의 교육기본권을 보다 충실히 보장하고 실현시켜주기 위한 것임을 잊어서는 아니 될 것이다.

참고문헌

- 김기옥, 지방자치행정론, 서울: 법영사, 1994.
- 공은배 외, 지방교육사업 투자구조 개선방안 연구, 서울: 한국교육개발원, 2012.
- 김병국, “2015년도 지방자치의 쟁점과 방향”, 지방자치 Focus, 제91호, 서울: 한국지방행정연구원, 2015.
- 김성기 외, 학교자율화 정책의 단위학교 정착방안 연구, 서울: 한국교원단체총연합회, 2009.
- 김익식, “중앙과 지방정부간 기능재배분 방안: 「중앙행정권한의 지방이양촉진에 관한 법률(안)」의 보완을 중심으로”, 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 1-20, 1998.
- 김홍주 외, 학교중심 지원체제 구축을 위한 교육행정체제 혁신방안 연구, 서울: 한국교육개발원, 2005.
- _____, 중앙과 지방 간 교육정책 갈등 해소 방안 연구, 서울: 한국교육개발원, 2013.
- 김홍주, “교육행정권한 배분에 관한 연구”, 한국교육 26(1), 273-329. 1999.
- _____, “초·중학교 자율화 방향과 과제”, 학교자율화-성공적 정착을 위한 과제: 한국교육개발원 창립 36주년 기념학술세미나자료집, 2008.
- 박재윤 외, 교육부문 행정권한 위임 및 이양실태 조사연구, 서울: 한국교육개발원, 2004.
- _____, 교육 분야 쟁점 관련 법령 분석 연구: 교육행정권한 쟁점 관련 법령을 중심으로, 서울: 한국교육개발원, 2005.
- 박준철·유상덕, 교육 지방분권·자치에 관한 연구, 서울: 교육혁신위원회, 2003.
- 심익섭, “중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구”, 사회과학연구 16(2)(동국대학교 지역정책연구소, 2009.
- 이기우·하승우, 「지방자치법」
- 이원근, “초·중등교육에 있어 중앙권한의 지방 이양과 역할 관계”, 2007 교육현안대응 TF 팀 편, 교육정책 쟁점과 과제, 서울: 한국교육개발원, 2007.
- 이재원(2015). 지방재정운용의 효율화 방안. 지방재정전략회의 발표문(2015.4.29). 행정자치부.
- 이주호 외, “학교교육 개혁의 청사진-현장의 자율과 책무의 제고를 위한 정책·제도개혁-”, 박세일 외 편, 자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서, 서울: 한국개발연구원,

2002.

임병인, 지방교육재정 운영 실태 및 개선 방안. 2014년도 지방교육재정 정책 포럼, 한국교육개발원 지방교육재정연구센터. 2014.

정부혁신지방분권위원회, 참여정부지방분권추진 로드맵, 2003.

정부혁신지방분권위원회, 참여정부의 지방분권, 2005.

정부혁신지방분권위원회, 2007 참여정부의 혁신과 분권, 2007.

정영수 외, “중앙과 지방정부의 교육에 관한 권한 배분 및 법제화 방안”, 교육행정학연구 27(1), 1-23, 2009.

조석훈, 지방교육행정체제의 관계구조분석. 지방교육행정체제 선진화 방안. 한국교육행정학회 학술세미나, 2010.8.19.

홍준현·이기우·권영주, “공동사무의 법적 성격 및 운용실태에 관한 연구”, 한국행정학회 2002년도 하계학술대회 발표논문집, 2002.6.

황준성 외, 고교평준화 실시 지역 결정권 연구, 서울: 한국교육개발원, 2010.

황준성, 지방교육자치법규 입법현황 및 개선방안 연구, 서울: 한국교육개발원, 2014.

황준성, “교육행정권한의 분권적 관점에서 살펴본 학교자율화 정책”, 학교자율화 정책의 법제적 논거와 법정비 동향: 대한교육법학회 학술대회 자료집(2010.4.17. 한국교육개발원). 53-77.

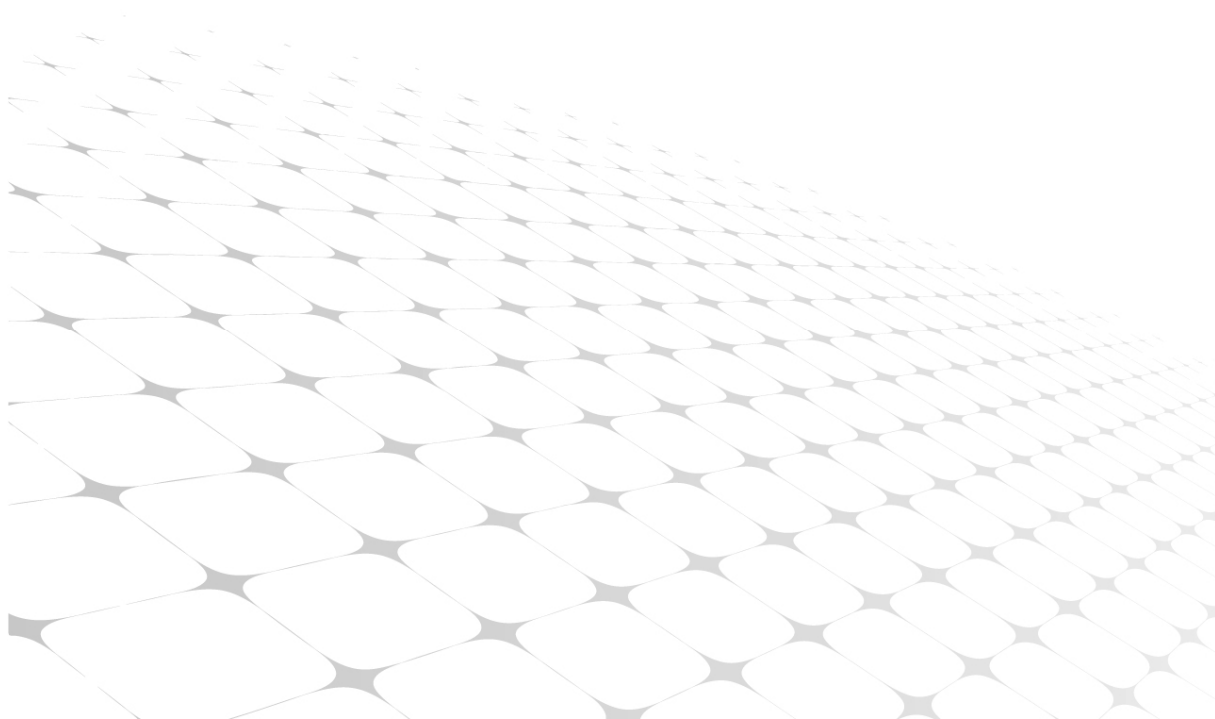
황준성, “중앙과 지방의 교육행정권한 배분에 관한 연구”, 교육법학연구 27(1), 1-23, 2015

행정자치부·정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원. 민선 지방자치 10년 평가 (1995~2005). 2006.

행정자치부. 희망대한민국 행정자치부정책백서. 2008.

자치분권과 지역상생 토론문

이인재 단장(대통령직속 지방자치발전위원회)



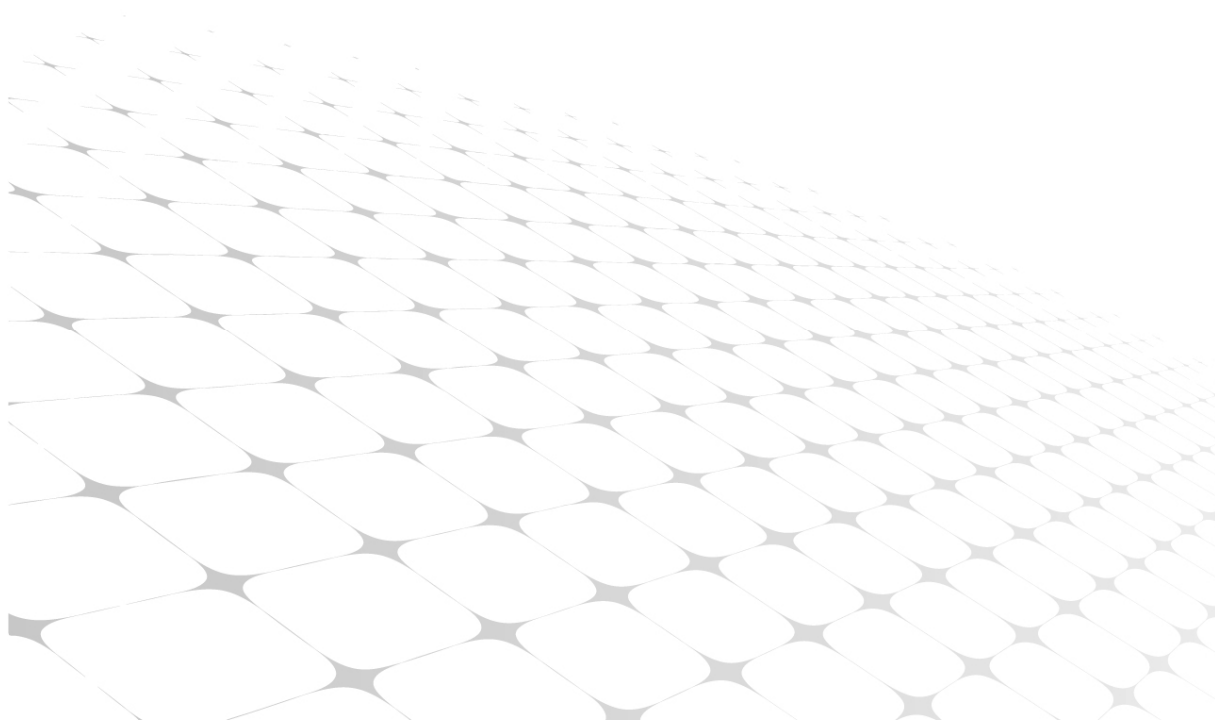
자치분권과 지역상생 토론회

이인재 단장(대통령직속 지방자치발전위원회)

[illegible]

자치분권과 지역상생 토론요지

전대욱 수석연구원(한국지방행정연구원)



자치분권과 지역상생 토론요지

전대욱 수석연구원(한국지방행정연구원)

● 자치분권과 국가균형발전을 위한 법과 제도의 전환 필요

- 저성장과 산업공동화, 양극화와 계층간·세대간 불평등, 위험사회와 사회적 고립, 저출산·고령화와 지방소멸 등의 거시적 환경변화 속에서, 한없이 작아지는 개인은 거대사회의 큰 흐름에 휩쓸려 개인이 아무리 노력을 해도 스스로의 삶과 생활을 자신의 의지대로 만들어 나가지 못하는 불행의 시대를 살고 있음
- 이러한 일련의 문제는 명백히 “시장의 실패”와 “정부의 실패”로 볼 수 있으며, A. Giddens가 주창했던 “제3의 길”과 같이 우리는 새로운 정책으로의 전환을 통해, 시민과 지역주민들의 자기결정권을 회복시켜 스스로의 의지대로 삶을 영위하고 지역과 국가를 경영하는 주인공이 될 수 있는 국가를 만들 필요가 있음
- 특히 지금의 우리 사회는 경제성장 초기와 달리 사회구성원들의 이질성이 증가하였으며, 깨어있고 역량있는 시민·주민들이 정부와 기업 등 다양한 민관의 이해당사자들과 상호작용하는 성숙하고 고도화된 사회생태계로 구성되어 있어, 어느 일방에 의한 통치나 일률적으로 부여된 질서가 결코 효율적일 수 없음
- 이렇게 역량있고 독립적인 개체들의 유기적 관계망에 기반한 사회생태계에서는, 분권과 자치를 통해 다양성이 존중되며 수평적인 협력과 사회적 연대에 기반한 협치가 작동할 때, 내부의 창조적 역량이 극대화되고 외부 환경변화에 대한 유연하고 능동적인 대처가 가능하다고 볼 수 있음
- 결국 자치와 분권이라는 가치는 성숙하고 고도화된 사회생태계의 작동원리로서 2017년의 한국사회가 가야 할 방향이자 국정 의 기조가 되어야 함은 명백하며, 이러한 방향에 맞도록 사회생태계의 작동원리 혹은 레짐(regime)이 될 수 있는 헌법과 법제의 적절한 변화가 필요한 시점임에 틀림없기에 자치분권과 균형발전에 관한 세 분의 발제에 대해 깊이 공감하고 환영하고자 함

● 주민자치 활성화와 주민주도의 지역발전 전략을 위한 법과 제도적 개선

- 다만 구체적으로 헌법과 법률을 개정하는 데에 있어서 자치와 분권의 수준을 어느 정도의 수준으로 답을 것인가에 관해서는, 이상민 의원님의 발제에서 잘 정리된 “개헌특위의 논의의 7가지 쟁점”과 강현수 원장님의 발제에서 논의된 “자치분권과 균형발전의 연계방안”에서 나타나는 바와 같이, 보다 적극적인 수준에서 개헌을 주장하는 입장과 현실을 고려한 신중한 입장으로 구분됨
- 보다 적극적인 입장은 분권과 자치의 강화 필요성에 따라 비록 선언적이라고 하더라도 헌법으로서의 위상을 고려하여 그 가치를 국가운영의 기본원리로 천명하고 이를 기반으로 법제의 개선을 도모하자는 것으로 볼 수 있으며, 보다 신중한 입장은 지방자치단체와 지역의 자치역량과 현행 법제의 현실, 지역간 불균형의 교정 필요성 등을 감안하여 점진적으로 접근하자는 의견으로 요약될 수 있음
- 본 토론자는 이러한 두 입장이 모두 충분한 논리적으로 타당하며 실제적인 견지에서 일리가 있음에 동의하고, 그 선택에 있어서 개별 쟁점에 대한 논의보다는 자치와 분권의 근간이 되는 주민자치 활성화와 주민공동체 주도의 지역발전 전략에 관련하여 본 토론자가 중요하다고 생각하는 몇 가지 제언을 감히 드리고자 함
- 첫째, “주민자치”에 관한 사항은 헌법에 반드시 명기될 필요가 있음. 현재 7가지 쟁점에서의 주요 논지는 분권의 수준, 즉 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할과 권한의 배분에 관한 논의로 귀결되는데, 지역으로의 권한을 확대시키고 정책의 자기결정권과 지역적 다양성을 확보하는 분권의 수준에 대한 논의가 불가피하나, 앞서 논의한 현실의 문제들이 “정부의 실패”와 “대의민주주의의 한계”에 기인한다면 지방자치단체를 지방정부로 격상¹⁾시키는 수준을 넘어서, 작은 마을이나 주거단지, 읍·면·동과 같은 근린생활권 등의 소지역에서 숙의·결사체·직접 민주주의를 통한 실질적인 주민참여가 활성화²⁾되고, 이러한 생활자치의 역량이 모여져 상향식

1) 통상적으로 지방정부와 지방자치단체를 구분하는 기준은, 입법이나 조세징수에 관한 권한을 갖는 경우를 지방정부로 칭하기 때문에 비록 제한적이지만 우리나라의 지방자치단체의 경우 충분히 지방정부의 수준으로 볼 수 있으나 아직까지는 지방자치단체로 규정되어 있는 등 자치분권의 확대가 필요함.

2) 자치분권의 관점에서 지방자치에 대한 직접적인 주민참여 장치로서 주민투표권, 조례개·폐 청구권, 주민소송권, 주민소환권, 주민참여예산제 등의 제도들이 도입되어 있으나, 이러한 참여제도가 활성화되기 위해서는 마을공동체와 주민들의 자생적인 결사체들이 활성화되고 이에 기반하여 주민자치회를 통해 주민들의 의견과 참여가 촉진되는 것과 같은 풀뿌리 주민참여가 활성화될 필요가 있음.

지방정부가 구성되는 것이 진정한 자치로 갈 수 있는 길이기 때문임. 즉, 실효적인 지방자치를 위해서는 중앙-지방의 정부간 분권의 수준을 논하는 것도 중요하지만 실효적인 분권과 자치를 위해서는 “단체자치”에 머무르는 현재의 수준을 “주민자치”로 전환시킬 필요가 있음

- 둘째, 주민자치 혹은 주민공동체 주도의 지역발전 전략을 논함에 있어서 주민들과 지역의 역량과 수준을 믿을 필요가 있음. 지역과 주민의 현황은 물론 보다 적극적인 자치분권의 개헌논의 수준에 미치지 못할 수 있지만, 이러한 선언과 적극적인 권한의 부여가 오히려 지역과 주민의 역량을 견인하고 지방자치를 촉진시키는 효과가 있음을 견지할 필요가 있음. 즉, 권한부여와 자치역량은 증장기적으로 서로를 견인하고 상승작용하는 동태적인 과정으로 이해되어야 하며, 따라서 현실적 제약이나 비효율성을 전제로 미래지향적인 전략과 가치가 유보되어서는 곤란하고 개헌과 함께 발생할 수 있는 보완적인 조치들 역시 향후 법률의 개정과 함께 점진적이며 긴 호흡으로 볼 필요가 있음
- 셋째, 지역과 주민들 역시 정부에 못지않은 공공성과 공익성을 지니고 있으며, 주민자치기구나 조직에 대한 헌법 상의 근거를 만들 필요가 있음. 현재 주민자치와 마을공동체, 시민사회 활성화 등의 정책에 있어서 가장 큰 문제점은, 이러한 주민 혹은 시민공동체 모임들이 법률에 의한 근거가 대부분 없고 비법인사단 혹은 임의단체, 사적단체에 머물러 있다는 점임. 즉 주민자치회나 여타의 주민공동체 모임 등은 일부 법적근거를 갖거나 혹은 주민대표성을 지니고 있다고는 하지만, 그것은 행정기관의 입장에서 주민과 접촉의 창구일 뿐 주민들로부터 인정받는 자치조직으로 보기 어렵고, 단지 헌법상 사적 결사체에 불과하므로 정부와 협력이나 협치를 통해 생활자치를 도모하기에는 많은 어려움이 존재³⁾함. 따라서 헌법에서 주민이나 시민사회 등을 “공공기관”이나 혹은 이에 준하는 공공성 혹은 공익성을 띤 주민대표조직으로 규정함에 따라 지방자치의 근간이 되는 주민자치를 활성화시키고 상향식 지방자치의 실효성을 제고시킬 필요가 있음

3) 예컨대 지역사회 등을 위탁받아서 관리하거나 민관협력 방식으로 지역발전 사업을 추진하는 데에 있어서, 비법인사단으로서 정부와의 계약이 어렵거나 혹은 법인이라고 하더라도 사적 단체에 불과하여 특혜시비 등이 상존함. 마찬가지로 보조금 등 정부지원에 있어서도 행정기관으로부터 항상 규제와 관리감독의 대상으로서 갑을 관계로부터 자유롭지 못하는 등 주민자치조직은 사적결사체로서의 한계를 벗어나기 어려움. 향후 사회적경제의 확대, 도시 및 지역재생, 저출산·고령화 및 인구감소대응 등 다양한 정책환경의 변화를 감안할 때 공공서비스와 사회서비스의 제공에 있어서 주민자치조직과 행정기관의 협력이 매우 중요하지만, 현재의 제도적 틀 하에서는 주민자치조직이 활성화되지 않아 항상 행정기관의 주도 하에 주민들은 동원되는 관행에서 벗어나기 어려움

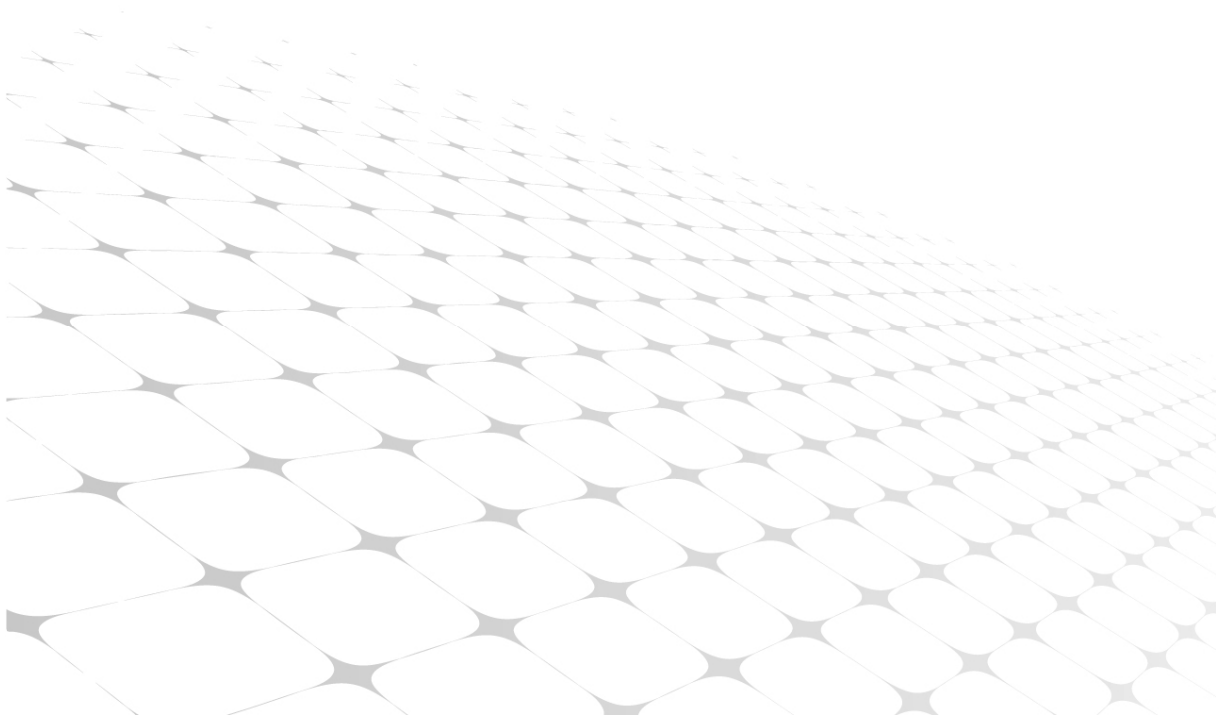
- 넷째, 주민자치조직과 마을공동체 등의 주민자치활동에 있어서도 자주재정권의 확보가 필요함. 현재 주민자치 활동은 주민들의 자원봉사에 기반하여 운영되고 있으며 정부의 보조금 등에 의존하는 현실을 벗어나지 못하고 있으며, 현장에서는 주민자치와 마을공동체 활성화를 위한 재원확보와 재정적 안정성 제고⁴⁾를 주요한 정책건의로 전달하고 있음. 다만 지방세수의 일부를 주민자치 활동에 활용하거나 혹은 정부보조금을 지급하는 방안 등은 여전히 다양한 논의 속에서 신중한 접근을 요구하고 있으며 개헌과정에서 자주재정권의 논의와 함께 논의가 필요하다고 볼 수 있음. 본 토론자는 이러한 재원에 있어서 단순한 재원마련을 넘어서, 향후 인구감소와 저성장 시대를 맞이하여 공공과 민간의 유희자산들이 확대되고 있으므로, 영국 등 선진국의 사례⁵⁾에서와 같이 지역과 주민들이 이들을 재생하고 이러한 지역공동체의 공유자산에 기반하여 지역과 주민자치를 활성화시키는 역할을 자주재정권의 확충과 연계하여 논의할 필요가 있다고 생각함
- 이상민 의원님의 개헌논의에 관한 발제에서 “주민자치권이 핵심이다”라는 명제는 대단히 중요하며, 특히 개헌과 관련법률의 개정에서 “주민으로서의 자치권”의 규정과 함께 이상과 같은 주민자치에 대한 보다 명확한 규정이나 미래지향적인 가치를 반영하는 것에 대한 적극적인 검토가 필요하다고 생각함. 특히 주민자치와 지역공동체를 자치의 주체로 규정하는 법제의 마련을 통해 강현수 원장님이 제안하신 지역의 역량강화와 권한이양·재정분권의 축진이 가속화 될 수 있을 것으로 기대하며 토론을 마치고자 함

4) 최근 청와대 사회혁신수석실과 행정안전부는 혁신읍면동 추진방안을 마련하면서 주민자치 활성화를 위해 주민세를 그 재원으로 한다는 내용을 발표한 바 있으며, 시민사회와 지역공동체가 정부보조금에서 탈피하여 자생력을 갖추기 위한 방안으로 사회혁신기금과 시민자산화 등 다양한 재정·금융 지원방안 등을 준비 중에 있음

5) 2011년 제정된 영국 “지역주의법(Localism Act)”을 통해 지역공동체 가치자산(시장가치와 무관하게 지역공동체가 중요하다고 생각하는 자산, Assets of Community Value)에 대한 지역공동체의 우선활용권 등의 보장은 물론, 주민자치조직의 근린개발권, 유희 공공자산에 대한 지역공동체 활용신청권 등의 제도를 도입하여 지역자산들에 대한 지역공동체의 관리와 활용을 촉진시키고 있음. 마찬가지로 미국의 도시재생이나 일본의 빈집은행을 활용한 지역활성화 정책 등에서도 지역공동체와 주민자치조직의 지역자산 관리를 중요한 정책방향으로 제시하고 있음. 이러한 접근방법은 지역공동체와 주민자치 활성화를 위한 자산기반 접근법(Asset-Based Community Development)으로서, 주민들의 결집과 니즈에 기반한 공동체 활성화의 한계를 극복하기 위해 지역자산의 공동체 자산화 혹은 시민자산화를 통한 유기적 주민관계망의 강화와 지속가능성의 제고를 견지하고 있음

교육자치제도의 주요 쟁점

이경아 연구위원(민주연구원)



교육자치제도의 주요 쟁점

이경아 연구위원(민주연구원)

1. 교육자치의 개념 및 현황

일반적으로 교육자치는 지방자치와 교육자치가 포함된 개념이다. 중앙 정부로부터의 자치와 일반행정으로부터의 자치, 두 가지의 개념 모두가 포함되어 있다. 이는 지방자치가 추구하고자 하는 것과 교육자치가 추구하고자 하는 것이 결합되어야 한다는 것을 의미한다.

지방교육자치에 대한 개념 정의는 교육의 자주성, 전문성 및 정치적 중립성을 보장하여 지역의 특성과 주민의 요구에 따르는 교육을 구현하는 것을 의미한다. 교육자치의 본질은 지방자치와 교육자치의 조화로운 결합이다. 교육자치는 중앙정부와 달리 독자적으로 지방교육의 특수성을 살리기 위해 지역주민의 참여와 통제가 허락되는 독자적 기관에서 자율적, 전문적으로 교육을 관리해야 하는 제도라 할 수 있다.

2. 교육자치제의 유형

1) 분리형 : 교육청을 일반자치단체와 분리하여 운영하는 형태

분리형은 교육의 전문성과 정치적 중립성을 높일 수 있다. 특히 교육위원 등을 주민 직선에 의해 선출하는 경우 교육에 주민의 의사가 충분히 반영될 수 있는 장점이 있다. 그러나 중앙정부에서는 교육부가 행정부에 소속되어 운영되는데 지방에서는 일반집행기관과 별도의 조직으로 운영되어 예산의 낭비와 행정상의 혼란이 야기될 우려가 있다.

2) 통합형 : 지방교육 조직을 일반자치단체에 통합하여 운영하는 형태

일반행정과 교육행정이 밀접한 연계를 가지고 수행되는 형태를 통합형이라고 한다. 영국에서는 지방의회의 한 분과위원회로서 교육위원회를 두고 교육기능을 수행하고 있다.

교육위원회의 구성은 지방의원과 지방의회가 선출하는 교육 전문가가 절반 정도를 차지하여 교육의 전문성을 보장하고 있다.

3) 절충형 : 교육청을 일반자치단체에 통합하되 부분적으로 통합

절충적인 형태로 지방교육조직을 일반자치단체에 통합하되 부분적으로 통합하는 절충적 형태로 일본이 이러한 예에 해당한다. 절충형은 분리형에서 발생할 수 있는 행·재정적 낭비와 업무 중복의 문제와 통합형에서 발생할 수 있는 교육의 전문성 상실을 방지하려는 취지에서 등장한 제도이다.

3. 우리나라의 교육자치제도

1) 교육자치의 단위

교육자치는 일반자치와 달리 기초단위 없이 광역단위를 대상으로 실시¹⁾되고 있다. 이에 따라 17개 광역자치단체를 기준으로 각각의 시도교육청이 설치되어 있고, 그 아래에 하부행정기구로 교육지원청이 설치되어 있다. 교육지원청 직제에 단위학교가 있으며, 단위학교는 시도교육청과 교육지원청의 직·간접적인 관리를 받고 있다.

교육자치는 전체의 행정은 일반자치에 준하여 시도교육청과 교육지원청의 복층제로 구성되어 있으나, 실제 자치단위는 단층인 시도교육청을 대상으로 실시되고 있다.

2) 교육자치의 기관구성 : 기관분리형 방식

교육자치는 일반자치와 마찬가지로 의결기관과 집행기관을 분리하여 설치하는 기관분리형 방식을 취하고 있다.

의결기관으로는 지방의회에 교육위원회가 설치되어 있고, 집행기관으로는 교육감이 있다. 이들 간에 상호 견제와 균형을 통해서 지역교육의 효율적 집행을 담보하고자 한다.

반면에 일반자치가 집행기관의 분야별로 상임위원회가 설치되어 있는 것과 달리 교육자치의 의결기관은 지방의회에 단일의 상임위원회가 설치²⁾되어 있다. 집행기관은 일반행정

1) 「지방자치법」 제9조에 따르면, 교육은 지방자치단체의 사무이나, 동법 제121조에 교육사무의 처리를 위하여 별도의 기구를 설치토록 하고 있으며, 「지방교육자치에관한법률」 제2조에 따라 교육사무는 광역자치단체의 사무로 하고 있다.

기관과 교육행정기관이 분리되어 있지만, 의결기관은 시도 의회로 통합된 절충형에 해당한다.

■ 시도교육청의 구성

교육감은 각 시도 교육사무의 집행기관으로서, 교육·학예에 관한 사무를 총괄하며, 소속 공무원을 지휘·감독한다. 시·도지사과 별도로 주민직선으로 선출하며, 정당공천은 배제한다. 임기는 4년이고, 계속 재임은 3기에 한하여 허용한다.

보조기관인 부교육감은 당해 교육감이 추천한 자를 교육부 장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 하급 교육행정기관으로 시·군·구를 관할로 하는 교육지원청과 교육지원청에 교육장을 둔다.

3) 재정구조

지방교육회계는 일반지방자치단체 회계와 독립된 특별회계로 구성된다. 교육자치의 재정구조는 수입측면에서 크게 보면, 중앙정부의 지원금과 지방자치단체의 일반회계 전입금 및 자체수입 등으로 구성되어 있다. 중앙정부의 지원금은 전체 수입의 50% 이상을 차지하는 지방교육재정교부금과 국고보조금이고, 지방자치단체 일반회계 전입금은 시도 세 전입금과 담배소비세 전입금, 지방교육세, 학교용지 부담금 등으로 구성되어 있다. 그리고 납입금과 재산수입, 사용료 및 잡수입 등으로 구성되는 자체수입은 전체의 수입에서 차지하는 비중이 매우 낮다.

4. 교육자치제도의 주요 쟁점

첫째, 현재 우리나라 지방교육자치제도는 광역단위로 실시되고 있어 실제 학교 현장 및 주민의 교육수요를 교육행정에 효율적으로 반영하지 못하여 국민이 체감할 만한 변화가 더디다는 지적을 받는다.

둘째, 지방자치단체는 실질적으로 교육재정의 상당 부분을 부담하고 있는데도 교육에 관한 권한 행사를 할 수 없어 교육자치와 일반자치 간 갈등이 심화되고 있다. 누리과정 예산 편성에 관한 시·도지사와 교육감의 갈등이 대표적 예다.

2) 「지방교육자치에 관한 법률」에서 2014년 7월 1일부터 특수한 지위의 (지방) 교육위원회를 폐지하고 교육위원 선거제도로 폐지하여, 지방교육 자치사무의 의결기관을 지방의회로 일원화하고, 교육위원 없이 지방의회 의원으로 구성하도록 하였다

셋째, 교육자치와 일반자치가 분리되어 있고 지방자치단체장은 교육·학예에 관한 사무에서 배제돼 지역의 인재를 육성하고 교육하는데 책임 있는 역할을 수행하기가 곤란하다. 일반자치와 교육자치의 분리구조로 인해서 다음과 같은 문제들이 발생하고 있다.

• 지방교육에 대한 종합적 접근 부족

집행기관의 분리 운영으로 지역단위의 교육계획 수립에서 지역특성이 반영된 종합적이고 거시적인 관점의 반영이 곤란

• 일반자치와 교육자치의 협력 부족

집행기관의 분리운영에 따라 지역단위 학교운영에서 요청되는 학교부지 확보, 유해환경 규제, 급식 등에 대한 지방자치단체의 적극적인 협력이 부족

• 지역교육의 책무성 분산

일반행정과 교육행정의 분리운영으로 실제 지방선거에서 교육문제가 정치적 관심사로 대두되지 못할 뿐더러 교육행정에 대한 책임이 분산되어 명확한 책임 소재 파악이 곤란

• 일부 행정기능의 중복현상 발생

일반행정과 교육행정에 공통적으로 적용되는 인력, 예산 및 시설관리 등의 분야에서는 기능적 중복현상의 초래로 행정비용의 낭비 발생

• 연계·협력의 제도화 미흡

일부 연계·협력 조치가 실시되고 있으나, 대부분 특정사업 중심의 임시적 협력에 불과하고 지속성이 확보되지 못함

■ **갈등 사례1. (재정 책임성 모호로 인한 갈등 : 법정전입금 전입 문제)**

- 2004년 당시, 이명박 서울시장은 법정전입금을 교육특별회계로 전입을 미루고 2004년 11월22일 서울시의 법정전입금 지급의무가 없다는 내용의 권한쟁의심판을 헌법재판소에 제출했다가 각하됨 (2005. 12. 22. 2004헌라3)
- 이에 서울시는 2005년 12월에 전입금을 지급함. 지방교육재정교부금법 제11조³⁾에 따르면, 현재 지방교육재정은 교육기관 자체수입과, 지방교육재정교부금, 해당 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금으로 이루어짐.
- 지방교육재정수입의 대부분은 중앙정부로부터 이전재원인 지방교육재정교부금이 차지함. 일반지방자치단체로부터 전입한 법정전입금과 비법정전입금이 다음을 차지하고, 지방교육청의 자체수입은

10%에도 미치지 못하는 상황임.

- 지방교육청이 중앙정부에 대한 교육의존도가 지나치게 높은 것도 문제이지만, 지방자치단체 내부에서도 시·도로부터 전입금에 의존하는 비중이 높은 편이다보니 교육청에서는 지방자치단체로부터 전입금이 충분하지 않아 지방교육의 발전을 도모하기 어렵다고 하고, 시청과 도청의 입장에서는 교육에 대한 권한은 없으면서 돈만 낸다는 생각을 가지게 됨
- 지방교육청은 대부분의 예산을 중앙정부와 일반지방자치단체에 의존한다고 볼 수 있으며, 이는 결국 지방자치단체장과 교육감 사이에 지방교육재정책임을 서로 떠넘기는 무책임성을 야기, 재정 책무성의 부재로 예산절감을 어렵게 함

■ 갈등 사례2. (기능중복과 책임소재의 모호성으로 인한 갈등 : 경기도 교육국 설치 논란)

- 2009년 당시, 김문수 경기도지사는 광역자치단체로는 처음으로 교육국 설치를 위한 '경기도 행정기구 및 정원조례 일부 개정안'을 경기도의회에 제출. 경기도의회는 경기도 산하 교육국을 신설하는 내용이 담긴 '경기도 행정기구 및 정원조례 일부 개정조례안'을 의결함
- 이에 김상곤 교육감과 교육단체들은 교육자치를 침해하는 것이라며 반발하였고 교육감은 조례에 대해 대법원에 제소함
- 경기도는 교육국을 평생교육국으로 명칭을 변경하는 조례안을 도의회에 제출하고 도의회에서는 이를 수용하여 조례안을 통과시킴. 이에 교육감은 대법원에 제소를 취함
- 논란의 원인은 교육사무의 상당한 부분(특히 평생교육이나 교육지원 사업)이 도지사의 권한으로 되어 있기 때문임. 예를 들어 문화재나 박물관과 관련된 청소년 및 성인에 대한 교육, 농업과 관련된 청소년의 체험학습은 학교교육의 연장으로서 실시할 수도 있지만 농업진흥이나 도농간의 주민교류 차원에서 실시될 수 있음. 시민체육대회, 도민체육 대회도 지방자치법이나 지방교육자치에 관한 법률에 따르면 교육청 소관사무로 볼 수도 있게 되는 등 관할이 불분명하여 혼선이 발생할 우려가 있음
- 주민의 입장에서 보면 지역의 교육문제를 해결하는 것이 중요한 것이지 어느 행정기관이 이를 해결하는지가 중요한 것은 아님. 지방교육문제에 관한 관할이 중복되다보니 일부사무는 경쟁적으로 수행하게 되고 일부사무에 대해서는 서로 처리를 미루는 경우도 있음

3) 지방교육재정교부금법 제11조(지방자치단체의 부담)

- ① 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되, 의무교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원 중 교부금과 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금으로 충당하고, 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원 중 교부금, 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다.
- ② 공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 각각 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 추가경정예산에 의하여 증감이 있는 경우에도 또한 같다.
 1. 지방세법 제260조의3의 규정에 의한 지방교육세에 해당하는 금액
 2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다)
 3. 서울특별시 특별시세 총액(지방세법 제6조 제1항 제2호의 규정에 의한 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액(지방세법 제6조 제2항 제2호의 규정에 의한 목적세에 해당하는 금액을 제외한다)의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도는 도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액

■ 갈등 사례3. (기능중복과 책임소재의 모호성으로 인한 갈등 : 서울시 무상급식 논란)

- 2011년 당시, 박노현 서울시교육감이 전면적인 무상급식을 주장하고, 오세훈 서울시장은 선별적 무상급식을 주장하는 가운데 민주당이 다수당 이었던 서울시 의회가 중학생까지 전면 무상급식을 내용으로 하는 조례안을 심의 의결. 시장이 재의를 요구하자 시의회는 이를 재의결함. 시장은 해당 조례가 법률에 위반된다는 이유로 대법원에 제소
- 이와 별도로 시민들은 서명을 통하여 주민투표를 청구하였고, 서울시장은 주민투표를 발의⁴⁾함. 서울시 교육감은 주민의 청구에 의한 주민투표발의가 교육감의 관할을 침해하는 것이라고 하여 헌법 재판소에 권한쟁의심판을 제기.
- 학교급식에 대한 지원업무는 교육감과 시·도지사에게 중복적으로 부여되어 있음. 이는 서울시장과 서울시의회간의 갈등으로 볼 수도 있으나 서울시장과 교육감간의 갈등에서 비롯된 것이라도 볼 수 있어서 매우 복잡한 갈등 양상을 초래하게 됨

5. 교육자치제 통합을 둘러싼 찬반 논쟁(= 교육감 직선제에 대한 찬반)

현행 교육자치제는 그 운영과정에서 법률 해석상의 오해와 시행상의 문제로 정치권에서도 논쟁이 계속되고 있다. 학계에서도 교육자치에 대한 상당히 많은 논의가 있어 왔다. 광역단위의 교육감 선출방식과 교육위원의 성격 규정, 광역단위와 기초단위와의 관계, 각 단위에서의 교육자치와 일반자치와의 관계, 기초단위의 구역설정 방법, 중앙과 지방간 그리고 광역과 기초간의 권한배분에 대해서는 다양한 의견들이 있다.

기초자치단체 수준까지 교육자치를 확대하는 원칙에 대해서도 교육의 특수성을 강조하는 교육계와 경제학자 및 행정학자를 중심으로 한 효율성과 책임성을 강조하는 전문가의 견해가 첨예하게 대립되고 있다.

1) 일반자치와 교육자치 일원화(통합)의 논거

교육학계는 대체로 헌법 제31조 4항이 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하기 위하여 지방자치단체의 교육사무를 지방자치단체의 일반행정기관으로

4) 2011년 8월 24일 주민투표에서 최종투표율 25.7%로 투표함을 개봉할 수 있는 투표율 33.3%를 달성하지 못해, 투표함이 폐기됨과 동시에 개표 득표율 33.3%에 미치지 못하여 1안과 2안 모두 부결 처리되었다. 2011년 8월 24일 주민투표에서 패배할 경우 시장직에서 사퇴하겠다고 밝힌 오세훈은 8월 26일 시장직을 사퇴했다. 이에 따라 서울시는 10월 재보선까지 부시장이 시장직을 대행하게 되었다. 서울시의회와 서울시교육청은 투표 개표 무산을 오세훈 패배로 규정하고 그동안 추진해오던 전면 무상급식을 추진하겠다는 입장을 보였으나, 서울시는 2011년 2학기 초등학교 5·6학년 무상급식 예산집행을 거부했다. 재보선에서 오세훈의 후임자로 당선된 박원순 시장의 뜻에 따라 초등학교 전체 무상급식이 실시되게 되었다.

부터 분리·독립된 별개의 교육행정기관이 처리해야 한다고 주장하면서 지방교육행정기구의 독립성을 더욱 강화하고자 한다. 그러나 비교육계 특히 일반자치단체와 행정학계의 시각은 다르다.

교육자치를 일반자치에 통합하여 일원화하자는 주장은 대체로 다음과 같다.

첫째, 일반행정으로부터 분리·독립되어 양자 간 연계성이 상실되었다. 현행교육자치제에서는 지방자치단체장이 교육행정에서 배제되고 있어 단체장이 교육에 관한 책임 있는 역할을 수행하기 곤란하며, 지방자치단체장의 협조와 지원이 필요한 학교부지 확보, 학교 급식 제공, 기타 교육환경개선을 위해 적극적으로 예산을 지원할 유인이 감소하고 있다.

둘째, 주민참여가 제한된 불완전 교육자치이다. 현재의 교육자치는 광역자치단체 수준에만 한정하여 실시하고 있어 주민의 참여가 추상화되고 있으며 학교현장 및 주민의 교육수요를 교육행정에 즉각 반영하지 못하고 있는 실정이다. 교육감 및 교육위원 선거제도는 주민의 대표성에 관한 문제를 내포하고 있다. 일반자치는 기초단위로 시행되고 있음에도 불구하고 지방교육자치는 광역단위로 시행함으로써 기초단위에서의 일반행정과의 업무연계를 방해하고 있다.

셋째, 재정운영의 비효율이 나타나고 있다. 현행 교육자치제도는 재원동원 및 배분과정에서 지방자치단체의 일반재정과 연계되지 않아 재정운영의 비효율성을 초래하고 있다. 교육자치조직은 일반행정과 유사한 기능을 분리·수행함으로써 업무상 중복 또는 이중적인 의사결정 과정에 따른 자원의 낭비를 초래하고 있는 실정이다. 교육투자에 대한 유인력이 없는 실정에서 지방자치단체의 교육투자는 미약할 수밖에 없다.

2) 일반자치와 교육자치 이원화(분리)의 논거

일반자치와 달리 왜 교육자치가 별도로 필요한가에 대한 논거는 교육행정의 특성에 나타나는 전문성과 자주성에서 찾는다. 교육행정은 일반 행정가들이 이해하기 어려운 부분, 교육에 대한 많은 경험과 전문성을 가진 자만이 이해하고 파악할 수 있는 전문적 영역이 존재하기 때문이다. 또한 교육의 자주성이 확보되지 못하면 교육에서의 획일성이 만연되고 개인의 자유스러운 학습활동에 침해를 받게 될 가능성이 많고, 개인차에 대응하는 교육본연의 논리보다는 국가적 통일성 유지를 위한 정치나 경제 논리에 의해 교육이 운영됨으로써 결국 교육을 통한 개인의 성장·발달을 통한 자아실현이 곤란해지게 된다.

교육자치를 지방자치로부터 독립시켜 교육의 전문성, 자주성을 확보하자는 이원화의 근거를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교육자치를 지방자치에 통합하려는 주장은 교육적 특수성과 교육자치의 본질적 가치에 대한 초점을 흐리게 한다. 교육자치와 일반자치를 통합하여야만 지방자치단체의 교육에 대한 투자와 지원이 보다 효율적이라는 논리는 교육자치의 본질적 가치인 교육의 자주성, 전문성, 중립성을 저해하게 된다. 현재 지방자치단체가 교육에 대한 투자와 지원을 게을리 하는 것은 본질적으로 지방자치단체의 재정능력이 부족하고 관련자들의 인식이 부족할 뿐더러 관련법규의 규정이 미비되어 있는데 원인이 있다.

둘째, 교육자치는 주민 통제의 원리에도 부합되어야 하지만, 정치적 중립성도 보장받을 수 있어야 한다. 교육자치는 교육의 자주성과 특수성을 존중하되 그 실시에 있어 전문성의 원리가 중요하다. 그런데 정치적 이해관계에 있는 지방자치단체의 장이 교육행정에 관한 전권을 행사한다면, 교육자치는 근본적으로 훼손될 가능성이 높다. 따라서 자치능력의 함양이나 민주주의의 정신인 분권화의 차원에서 현재의 교육자치의 구조적 체계는 그대로 유지되어야 한다.

셋째, 현재 광역단위로 시행하고 있는 교육자치를 기초단위까지 확대하자는 주장에는 대체적으로 동의하는 편이다. 이는 기초단위의 교육자치를 실시하지 않은 것은 일반행정과 의 형평성에도 맞지 않을뿐더러 광역단위의 교육자치는 지역 주민의 의사를 직접적으로 반영할 수 없다는 이유에 근거한다. 다만 기초단위의 교육자치제를 실시할 경우 소요되는 재정문제는 이의 제한점으로 지적되고 있다. 현재 모든 행정제조(조세체계 등)가 하나의 시·군단위로 되어 있는 상황에서 여러 문제점이 선결되어야 하겠지만, 이러한 방안은 재정소요나 행정경비 등의 문제를 완화시키면서 교육자치의 본질을 살리는 유연한 사고가 될 수 있을 것이다.

3) 여론 추이

2013년 6·4 지방선거 후 새누리당(現, 자유한국당)은 교육감 직선제 폐지를 추진하였으나, 국민 여론은 교육감을 '선거로 선출해야 한다'를 더욱 선호하는 것으로 나타났다.

- 교육감을 선거로 선출하는 것(직선제)과 다른 방식으로 임명하는 것(임명제) 중 어느 것이 좋은지 물은 결과, 직선제 선호가 63%로 임명제 선호 30%보다 많았고 8%는

의견을 유보했다.⁵⁾

- 한국교육개발원은 2013년부터 매년 해당 항목을 조사하고 있다.⁶⁾

시도교육감 직선제	2016년		2015년	2014년	2013년
	전체	학부모			
찬성(%)	43.8	57.1	47.3	54.9	49.9
반대(%)	29.4	27.2	35.0	32.8	34.4
잘 모르겠다(%)	23.9	15.7	17.8	12.3	15.8

- 특히 초중고생 학부모들은 절반 이상이 긍정적으로 응답하였다. 현행 제도에 대한 충분한 개선·보완 노력 없이 바로 직선제를 폐지하자는 주장은 광범위한 공감대를 형성하기 어려울 것으로 보인다.

6. 지방자치단체의 일반자치와 교육자치의 개선 방안

지방행정기관과 지방교육행정기관과의 관계를 어떻게 형성할 것인지에 대해서는 여러 가지 해결방식이 있을 수 있다. 독일이나 영국, 프랑스 등은 지방교육행정기관을 지방행정기관의 한 부분으로 보고 지방교육기관의 수장을 지방자치단체장의 보조기관으로 하고 있다. 이렇게 하면 관할의 중복으로 인한 문제나 교육역량의 분산문제, 책무성에 대한 문제를 상당한 수준 극복할 수 있다. 미국이나 스위스 등은 우리나라처럼 지방교육행정기관을 일반행정기관으로부터 완전히 독립시켜 지방교육행정기관이 교육사무만 전담하도록 하고 있다. 결국 지방교육행정기관을 어떻게 구성할 것인지는 입법정책의 문제이다.

현행 지방자치법에 따라 지방의회가 주민의 대표기관이며 그 자치 구역 내의 유일한 최고 의사결정기관으로서 교육학예에 관한 사항까지도 관장하도록 되어 있다는 사실을 부인할 수 없다.

교육자치구를 현재처럼 지방자치단체로부터 위임하는 형태로 구성·운영하지 않고 자치 구역을 달리하는 특별지방자치단체로 위상을 인정받는 경우는 명실상부하게 교육자치단체로서 독립성을 확보하여야 한다.

이상적인 교육자치가 실현되려면 독자적인 재원이 확보되고 재정운용의 자주성이 확보

5) 2013년, 2014년 한국갤럽 조사.(해당 자료는 2014년 10월 조사 자료)

6) KEDI POLL 2013~2016 자료

되어야 한다. 그러나 국세의 비중이 80%에 달하고 세원이 지역 간에 편차가 심한 상황에서 가까운 장래에 지방단위로 교육재원의 대부분을 조달하기는 어려울 것으로 전망된다. 지방정부의 중장기 재정전망에 비추어 지방자치단체가 교육비 지원을 확대할 것이라고 기대하기는 어려우며 두 단체의 재원을 통합하는 경우에 가시적인 성과가 나타나지 않은 교육부문의 투자우선순위가 오히려 낮아져 현재보다 교육재원이 줄어들 우려조차 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 교육자치와 일반자치는 지방의 교육 및 학예에 대한 업무를 처리함에 있어 교육재정 지원과 학교용지 확보 및 시설 지원 분야 등에서 확실한 인과관계가 있다고 판단됨으로 양 단체가 상호 협력함으로써 업무 처리에 있어 효율성과 합리성을 제고할 수 있는 여지가 있을 것이다. 교육자치와 일반자치간의 협력적 연계방안 모색은 교육발전에 필요한 다양한 자원을 효과적으로 확보하고, 일반자치단체의 교육에 대한 관심을 제고시키는데 기여할 수 있다고 판단된다. 그리고 지방의 교육발전이라는 책무성을 공유하는데도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

민주연구원 국정과제 연속토론회

자치분권과 지역상생

- 분권만이 살길이다 -