June 2019 **Vol.25**

지방자치
이슈와 포럼

생활SOC

지방자치 이슈와 포럼 2019 06

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr

www.krila.re.kr

ISSN 2671-7352

지방자치
이슈와 포럼
June 2019
Vol.25

Part.1
자치분권과사회혁신포럼
- 제1회 자치분권과사회혁신포럼
- 제2회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2
특별대담
- 생활SOC 사업

이슈
- 지속가능한 생활SOC사업을 위한 논의 : 사업개요 소개 및 고려되어야 할 정책사항

논단
- 포용성장을 위한 생활SOC 공급방안
- 생활SOC, 보다 세밀하고 균형있게 추진해야

우수사례
- 지방자치단체 생활SOC, 화성시 학교복합시설 이음터 : 학교가 마을의 중심이 되다.
- OECD 회원국 비교 : 삶의 질 개선 및 포용성장을 위한 보육시설 확대



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치 www.krila.re.kr
이슈와 포럼

CONTENTS

Part.1
04 제1회 자치분권과사회혁신포럼
28 제2회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2
56 특별대담
생활SOC 사업
진승호
대통령직속 국가균형발전위원회 기획단 단장



64 이슈
지속가능한 생활SOC사업을 위한 논의
: 사업개요 소개 및 고려되어야 할 정책사항
전성만
한국지방행정연구원 부연구위원

86 논단
포용성장을 위한 생활SOC 공급방안
장철순
국토연구원 국토계획지역연구 본부장

생활SOC, 보다 세밀하고 균형있게 추진해야
이성재
전북연구원 연구위원

98 우수사례
지방자치단체 생활SOC, 화성시 학교복합시설 이음터
: 학교가 마을의 중심이 되다.
김지수
한국지방행정연구원 부연구위원

OECD 회원국 비교 : 삶의 질 개선 및 포용성장을 위한 보육시설 확대
여효성
한국지방행정연구원 부연구위원

108 지방자치단체 탐방
우리나라 정신문화의 수도 선비의 고장 영주



118 용어해설

123 연구원 동정

130 KRILA 보고서

한국지방행정연구원 「지방자치이슈와포럼」 제 25호

발행일 2019년 6월 21일
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 김현호
위원 서정섭, 조기현, 박승규, 최인수, 김성주, 여효성, 전성만, 김지수
간사 탁영지
연락처 T 033-769-9826 **F** 070-4275-2315
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 세일포커스(주)

※「지방자치이슈와포럼」은 지방자치에 대한 다양한 이슈를 다루는 격월간지 입니다. 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 한국지방행정연구원의 견해와 다를 수 있습니다.
※ 무료로 정기구독이 가능하며 (전화 033-769-9826, 이메일 newsletter@krila.re.kr 신청)원문은 연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.



제1회 자치분권과 사회혁신포럼

-

「자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근 정부업무평가위원장/前) 서울과기대 총장」은 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심을 제고하고 현안과제에 대해 80여명의 전문가가 소통하고 실천적 대안을 모색하는 모임으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

포럼 목적

- 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심 제고
- 중앙정부 및 지방자치단체의 자치분권 및 사회혁신 실천 지원을 위한 과제 발굴 및 논의의 장 마련

※ 2013년 6월부터 운영하고 있는 지방자치실천포럼을 확대·개편 (총 29회 개최)

포럼 구성

- 자치분권 및 사회혁신 관련 학·관·언·민·연 연계를 통한 담론의 장 구축
- 자치분권 민 사회혁신 실천을 위하여 학계(학회장 및 전문가), 관계(중앙 및 지방자치단체 리더), 언론계, 시민사회단체, 연구기관 등이 참여하는 네트워크
- 포럼위원은 80명 내외로 구성

- 포럼대표 : 남궁근(정부업무평가위원장, 전 서울과기대 총장)

기조연설

- 포용국가와 분권발전의 과제 (성경륭 경제인문사회연구회 이사장)

제1회 자치분권과 사회혁신포럼

주제 : 포용국가와 분권발전의 과제
발제 : 성경륭 경제인문사회연구회 이사장
일시 : 2019년 4월 17일(수) 오전 7시 30분
장소 : 한국프레스센터 매화홀(19층)



주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

자치분권과사회혁신포럼 개회식을 시작하겠습니다. 먼저 남궁근 대표님의 개회사가 있겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



개회사 : 남궁근 대표

안녕하세요. 포럼 대표를 맡게 된 남궁근입니다. 이른 아침부터 이렇게 많이 와주셔서 굉장히 감사합니다. 오늘 제가 포럼 대표를 맡게 된 후로 첫 번째 발표를 하게 되는데요, 우리 성경륭 이사장님께서 원고를 굉장히 꼼꼼하게 잘 쓰셨어요. 제가 부탁드리고 싶은 것은 발표를 마치고 자유토론을 하는데요, 지정토론자는 없습니다. 많이들 토론에 참여하셔서 말씀도 하시고 질문도 하시고 그랬으면 좋겠습니다. 감사합니다.

주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

다음은 본 포럼을 주관하는 한국지방행정연구원 윤태범 원장님의 환영사가 있겠습니다.

윤태범 한국지방행정연구원장



환영사 : 윤태범 원장

반갑습니다. 한국지방행정연구원 원장입니다. 아침 시간이 너무 소중하고 귀하고 바쁜데 많은 분이 참석해주셔서 감사하다는 말씀도 드리고 송구하다는 말씀도 드립니다. 저희 연구원 입장에서는 작년도부터 나름대로 준비했습니다. 포럼이 가지고 있는 중요성을 감안해서 준비기간이 조금 길어졌습니다. 오늘을 계기로 해서 자치분권과 사회혁신에 대한 좋은 논의의 장이 이루어질 것이라고 생각합니다. 제 개인적인 소신으로는 사회혁신 없는 자치분권이 가능할까, 혹은 자치분권이 없는 사회혁신이 가능할까 생각이 듭니다. 이 두 가지가 잘 결합이 됨으로써 우리가 추구하는 것들이 잘 이루어 질 것으로 생각합니다. 그래서 저희 포럼의 명칭도 자치분권과사회혁신포럼으로 준비를 했습니다. 남궁근 총장님께서 바쁘신데 저희 대표직을 맡아주셔서 감사드리고요, 오늘 첫 발표자인 성경륭 이사장님께서 굉장히 좋은 옥고를 준비하셨습니다. 많은 분들이 이미 아시겠지만 오늘 이 자리를 통해서 더 많은 공부가 되기를 기대하겠습니다. 일일이 한분 한분과 제가 인사를 드려야 되는데, 그러지 못하는 점 죄송한 마음이고요. 다시 한번 저희 포럼을 위해서 아침 귀한 시간을 내주신 모든 분들에게 정말 감사드립니다. 감사합니다.

주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

다음은 자치분권위원회 위원장 직무대행을 맡고 계시는 김순은 교수님의 축사가 있겠습니다.

김순은 자치분권위원회 위원장 직무대행



축사 : 김순은 위원장 직무대행

저는 제가 준비한 내용을 간략하게 읽는 식으로 시작하겠습니다. 여러분, 안녕하십니까, 방금 소개받은 자치분권위원회 위원장 직무대행 김순은 입니다. 오늘 기조발제를 하시는 성경륭 경제인문사회연구회 이사장님, 윤태범 한국지방행정연구원 원장님, 정부업무평가위원회 위원장 남궁근 대표님, 관계 전문가들이 모이신 이 자리에서 자치분권과사회혁신포럼의 축사를 맡게 되어 개인적으로 커다란 영광이라고 생각합니다.

포럼의 출발을 진심으로 축하합니다. 우리 정부는 혁신적 포용국가를 국정목표로 하고 있습니다. 우리나라가 혁신적 포용국가가 된다는 것은 혁신으로 함께 성장하고 성장의 과실을 모두 함께 누리는 포용적 국가가 된다는 것으로 이해합니다. 자치분권과 사회혁신은 포용국가 대한민국을 만드는데 훌륭한 수단과 방식입니다. 인구가 증가하는 견고한 지역에는 행·재정적 권한을 부여하고, 인구가 감소하고 활력을 잃어가는 농산어촌에는 행·재정적 특례를 부여하는 맞춤형 자치분권을 실현하게 된다면, 도시와 농산어촌이 서로 상생하면서 골고루 나누는 포용국가를 달성 하는데 크게 기여할 것이라고 믿고 있습니다. 자치분권의 논리에는 사회혁신이 선행되어야 더 효과적입니다. 중앙집권체제 개선을 위한 정부혁신, 이를 뒷받침하는 사회혁신은 자치분권의 선행요건이라고 생각합니다. 자치분권과 사회혁신에 관심이 높은 위원을 중심으로 오늘 출범하는 자치분권과사회혁신포럼은 우리나라의 분권국가 달성에 크게 이바지 할 것이라 믿어 의심치 않습니다. 오늘의 포럼이 격의 없는 대화와 토론을 통해 자치분권과 사회혁신을 위한 귀중한 시간이 되기를 진심으로 기원합니다. 오늘의 포럼을 위해 애쓰신 남궁근 대표님과 윤태범 원장님을 비롯한 관계자 모든 분들의 노고를 치하하며, 모두의 건승을 기원 합니다. 감사합니다.

주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

마지막으로 고규창 행정안전부 지방재정경제실장님의 축사가 있겠습니다.

고규창 행정안전부 지방재정경제실장



축사 : 고규창 실장

오늘 존경하는 성경륭 이사장님을 모시고 이 시대



의 큰 정신과 방향인 포용국가와 포용적 혁신성장 강의를 직접 듣게 되어서 영광스럽습니다. 역대 정부에서도 사회통합, 국민대통합을 위해 위원회를 만들고 발표를 했습니다만, 거의 완숙된 어떤 개념과 방향성으로 포용국가 의미가 나왔기 때문에 저희 행정안전부도 열심히 이해하고, 또 지방자치단체와 주민들과 함께 하면서 사회혁신, 지역혁신, 포용국가를 위해 열심히 노력하겠습니다. 오늘 좋은 말씀 잘 듣겠습니다. 감사합니다.

주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

이상으로 개회식을 모두 마치도록 하겠습니다. 이후의 포럼 진행은 포럼 대표님께서 해주시겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

특별히 진행 할 거는 없고요, 원래 20분 정도 발제하고 토론하게 되어있는데 성경륭 이사장님이 준비한 자료가 너무 많아서 30분 정도 발표를 하겠습니다. 그러면 우선 토론하기 전에 발제를 하시고, 아까 부탁드린 것처럼 지정토론자가 정해져 있지 않기 때문에 서로 양보하지 마시고 끝나자마자 활발한 토론을 기대하면서 우리 이사장님의 발표를 듣도록 하겠습니다. 준비가 된 것 같습니다. 나오시죠.

성경륭 경제인문사회연구회 이사장



기조강연 : 성경륭 이사장

네, 여러분 반갑습니다. 성경륭입니다. 자치분권과 사회적혁신포럼을 시작하게 된 것을 축하드리고요. 아까 우리 윤태범 원장님께서 말씀하셨듯이 자치분권 없이 사회혁신이 일어나기는 힘들고, 사회적 혁신 없는 자치분권도 큰 의미가 없다고 생각합니다. 저도 그동안 분권과 균형발전 주제에 관심을 가지고 정부에서 일도하고 학회에서 발표나 토론도 했는데, 이게 굉장히 어려운 것 같습니다. 분권이 제대로 되지 않은 상태에서 지금 자치가 일어나고 있는데, 이렇게 자치 현장에서 일하시는 분들도 계신데, 가만히 지켜보면 대부분의 지방자치 현장에서 일어나는 일은 주민자치 지역 내에 새로운 변화를 모색하는 사회혁신이 진행되어 왔습니다만, 대체로 보면 중앙정부와의 어떤 수직적인 관계에서 권한이나 재원을 어떻게 더 많이 지방으로 이전하게 할 것인가?, 지역 내에서 수평적 관계를 통해서 혹은 주민 지자체와의 수평적인 협력관계를 통해서 어떤 새로운 변화를 새로운 혁신을 지역 내에서 만들 것인가 하는 것에 대해서는 능력이 취약하지 않은가 이렇게 생각합니다.

현재 경남 창원지역의 산업위기 문제에 대해 토론하기 위해서 저희 경제인문사회연구회와 정책기획위원회 합동으로 현장에 모였는데, 지역에서 많은 분들이 오셨는데요, 우리 스스로 어떤 일을 어떻게 하고 있다는 것을 이야기하기 보다는 산업위기지역 지정이 끝나는 5월 말에 그걸 재지정 해주면 좋겠다, 우선 도로를 좀 놔줬으면 좋겠다, 정부에서 재정을 좀 더 많이 투자했으면 좋겠다, 대게 이런 이야기가 90퍼센트 이상 입니다. 현재 구조 속에서는 수직적인 권한 재배분과 재원에 대한 이야기만 할 수 없기 때문에 그렇게 되는 것 같습니다. 이것이 빨리 변화 되어야 곳곳에서 새로운 혁신이 일어나고 지역에서 혁신이 일어나면 중앙정부를 제어하는 하나의 좋은 소재가 될 것입니다. 90년대 미국의 오스본(Osborne) 등이 쓴 'Reinventing Government' 라는 책이 우리나라에 번역되어 있는데, 풍부한 지방정부, 지역사회에서 일어난 혁신을 소재로 해서 쓰여 진 책인데, 그런 날이 우리나라에도 곧 오기를 기대 하면서 발표를 시작하겠습니다.

여기 오신 여러분끼리 수많은 인연이 있으신 것 같고, 저하고도 많은 인연이 있습니다. 남궁근 대표님과 저하고 아주 인연이 깊습니다. 남궁근 총장님은 72학번 저는 73학번인데, 남궁근 총장님 고등학교 동기가 저랑 같은 학과고 같이 하숙을 했습니다. 우리가 74년에 하숙을 같이 했는데요, 하숙집이 연육사라고, 이육사가 아니고 연육사입니다. 연건동 64번지 서울대 앞인데, 골목길에 수많은 하숙집이 많이 있었는데요. 그때 옆방에 남궁근 대표님이 있었습니다. 그런데 하도 이름이 특이해서 기억에 남습니다. 저는 남궁이라는 성을 가진 사람은 영화배우 남궁원만 있는 줄 알았습니다. 그런데 근자가 무슨 근자죠? (남궁근曰: 무궁화 근 자입니다) 그렇죠. 그런데 뿌리 근자라고 놀렸는데, 사실은 제가 좋아한다는 뜻을 담아서 장난삼아 말했었는데요. 안 좋게 생각할 수도 있는데, 한 번도 기분 나쁘게 생각하지 않았습니다. 저도 기분 나쁘게 할 의도는 없었고요. 정치학과에 계셨기 때문에 우리가 비슷한 전공이었고, 앞으로 어느 시기에 나중에 이런 자리에서 만날 수 있을 것이라고 예상 못했는데, 좋은 인연이 있어서 만났습니다. 여러분들도 이번 기회에 좋은 인연을 만드시길 바랍니다.



먼저 우리나라의 과거, 현재, 미래에 대한 이야기를 간략하게 해 보겠습니다. 구한말 내부에 여러 가지 개혁 시도가 있었는데, 이것은 사실은 배링턴 무어(Barrington Moore)라는 대학자가 세계역사를 산업혁명 이후에 근대화되는 과정에서 결과를 보니까 경로가 3가지 경로, 즉 위로부터의 혁명 시도, 중간층의 개혁 시도, 아래로부터의 농민혁명 시도가 있다고

했습니다. 최상층에서 이루어지는 개혁과 중간 또 최하층, 그 당시에는 농민이 중심이기 때문에, 물론 러시아는 일부 산업화된 지역에서 산업 노동자, 프롤레타리아가 혁명을 했는데, 어쨌든 크게 세 가지 시도가 있었는데, 이 시도가 다 실패했습니다. 만약에 일본이나 청나라의 개입이 없었다면, 우리나라는 확률적으로 볼 때 아마 아래로부터의 농민혁명으로 나아가지 않았을까 생각합니다. 그게 중국처럼 공산주의를 지향하는 것은 아니지만 우리는 동학 세계 중심이 되어서 아래로부터 혁명개혁이 되었을 것이라 생각합니다.



그러나 우리 한반도 주변 강대국들이 늘 한반도에 영향을 미쳤기 때문에 우리가 원하는 길을 가지 못하고 청나라와 일본의 전쟁에서 일본이 승리해서 일본이 통치하게 된 것이죠. 그런 가운데 3·1운동이 있었는데, 우리가 최근에 3·1운동 100주년을 기념해서 상해에 가서 당시 상황을 재연하는 의미 있는 행사도 있었는데, 3·1운동의 의미는 작아져 있는 것 같습니다. 이게 식민치하였기 때문에 우리한테 중요하고 의미 있는 일이 별로 없었다고 생각할지 몰라도, 삼일운동이 일어나지 않았더라면 임시정부가 수립되고, 임시헌장이 제정되고, 이런 일련의 과정이 진행되지 않았더라면, 오늘 날 '한국이다'라는 것이 어떤 모습이었을지 그런 면에서 3·1운동이 일어나고, 임시의정원이 만들어 지고, 임시정부가 수립이 되고, 이것이 독립운동의 중심체가 되고, 독립을 준비하는데 있어서 매우 중요한데, 그 중에서도 3·1운동은 이중혁명의 의미가 있는 것 같습니다. 임시정부가 수립이 되어서 구심점 역할을 했고, 특히, 4월 11일 날 발표 된 임시헌장의 10개조의 내용이 대단히 중요하다고 생각합니다. 저는 이 부분을 볼 때 미국에서 영국의 식민지배에 저항해서 13개주가 연합해서 독립전쟁을 하였는데, 13개주가 모여서 만든 회의, 대륙회의가 있습니다. 연합해서 독립한다는 것이고, 대륙회의에서 독립전쟁이 시작되면서 헌법제정이 되고, 헌법제정이 되면서 미국의 민주주의 기초를 세우고, 공화정을 거쳐서 연방제가 채택되었고, 마지막에 양원제까지 가는데요, 이런 미국의 경험을 보더라도 영국의 식민지배를 끝내는 독립전쟁과 헌법제정의 프로세스가 같이 진행되었다는 면에서 대단히 의미가 있는데, 우리도 역사를 매우 소중하게 생각해야 합니다.

임시정부 임시헌장 제1조 대한민국을 민주공화제로 한다는 것은, 원래는 대한제국이라는 이름을 썼었는데, 1897년 그때 개혁을 할 때 이 용어를 썼었는데, 제국이 아니라 민국으로 씀으로써 황제의 나라가 아니라 민의 나라고 따라서 공화제라는 것이 분명히 밝혀졌다는 그죠. 그래서 국호와 민주공화제라는 이 원칙이 해방 이후에 헌법이 제정되고 수 없이 변경되었지만 헌법 제1조는 한 번도 바뀐 적이 없습니다. 만약에 우리가 3·1운동과 그 직후에 일어난 여러 가지 노력들이 선행하지 않았더라면, 우리나라 이름을 무엇으로 해야 할지, 국제정치를 어떻게 해야 할지 많은 논쟁을 했을 가능성이 높은데, 이 부분이 전제가 되었다고 볼 수 있습니다. 위로부터 민주화를 받아드렸으나, 아시다시피 중앙집권적이었고 독재국가였습니다. 60년 이후의 과정은 우리가 행정학, 정치학 분야에서 이미 표준화 된 개념인 발전국가라는 모델인데, 군부세력이 권력을 집중하고 반공과 성장 이 두 가지 목표에 모든 것을 집중해서 국가가 동원하는 자원을 거기에 집중해서 대리를 한 거죠. 수출도 이때 잘되고요, 노동을 통제하고 선(先)성장 후(後)분배해서 분배와 복지를 계속 연기해서 우리가 엄청난 성장을 하게 됩니다. 여기 발전과 성과를 볼 수 있는데요. 이게 약 한 60년 정도 사이에 상전벽해하는 엄청난 변화가 왔습니다. 그래서 산업혁명이 엄청나게 빠른 속도로 일어나고, 도시혁명이 일어나고, 압축적으로 엄청난 변화가 생긴 것이죠. 총량적으로 GDP가 늘어나고, 1인당 GDP는 31,360불로 늘어났습니다. 러시아와 한국이 세계 11위 또는 12위 이렇게 늘 왔다 갔다 합니다. 이게 장기화되면서 어느 시기에 발전국가 모델이 다른 모델로 변화가 되어야하는데, 저는 우리는 발전국가의 기조와 원칙과 사고방식(Mentality)과 정부의 일하는 방식이 여전히 그대로 작동하고 있다고 보는데, 적어도 외형적으로 다른 국가의 모델로 전환될 수 있는 계기가 87년 민주화 시기였다고 생각합니다.

그때 우리가 두 가지 길, 즉, 고(高)진로(High Road)의 길과 저(低)진로(Low Road)의 길 중에서 우리는 낮은 길, 즉, 노동을 생산요소, 생산비용으로 보고 최대한 통제하고 최대한 인건비를 낮추고 그



래서 수출단가에 맞추고 기업들이 수익을 올리려고 하는 이런 식의 저(低)진로 길로 나아 갔습니다. 이걸 박정희 정부 때부터 해왔는데, 이것을 변경할 수 있는 절호의 기회가 이제 민주화인데요. 고(高)진로는 전혀 생각이 다르죠. 노동이라는 것이 가장 중요한 자산이고 여기서 창의혁신이 나오고, 노동을 경영과 분배에 참여시킵니다. 독일은 2차 대전이 끝나고 나서 아데나워를 중심으로 하는 기민당(Christlich-Demokratische Union) 정부가 그것도 보수 세력이 노동자들의 경영참여를 인정하고 분배를 대단히 중시하고 복지를 중시하는 고(高)진로의 길을 갔다고 봅니다. 우리나라는 지금 최저임금 논쟁이나 52시간 논쟁, 탄력근로제 논쟁을 보면, 제가 그 글자 그대로 해석하는 것은 아닙니다만, 이런 논쟁에 대하는 태도를 보면 여전히 우리나라는 저(低)진로의 길로 가야 되고 노동자는 도구처럼 일을 해야 되는 것 같습니다. 이렇게 해서는 절대로 안고 있는 문제를 풀 수 없다고 생각합니다.

김영삼 정부가 세계화를 했긴 했는데, 김영삼 정부가 큰 정치 개혁을 많이 했지만, 경제사회영역에서 한 것은 간단하다고 생각합니다. 이것은 규제가 아닙니다. 세계기준(Global Standard)에 맞춰야하고, 거기에 맞추기 위해서 각 분야의 규제완화를 추구한 것이죠. 규제완화 중에 꼭 필요한 것, 예를 들어 상품시장의 보호 장치를 만들어서 상품이 나가는 것은 막 밀어 보내고 들어오는 것을 막으면 결국 소비자들에게 피해가 가고 우리나라 기업들의 경쟁력이 약화되기 때문에 그런 것은 필요하다고 봅니다만, 금융규제, 노동규제, 교육규제는 너무 빠른 속도로 풀어 나가서 결국 마지막에 외환위기가 왔지 않습니까. 실질적으로 발전국가 모델은 이 시기에서 종말을 고했다고 봅니다만, 내용적으로는 바뀐 게 없습니다. 포스트 발전국가 다음 단계를 어떤 국가로 할 것인지에 대해서 그동안 학회에서는 대개 복지국가로 가자라고 하는데, 복지도 종류가 많은데 복지국가 이외에 내놓은 대안이 없어요. 다음단계가 무엇이냐에 대해서, 이거는 우리 한국사회과학계의 공통의 숙제라고 보는데, 정부도 너무 거칠게 다음 단계의 준비 없이 규제완화방식을 통해서 갔고, 그것이 엄청난 외환위기를 가져왔으나, 그 이후를 어떻게 할 것인가에 대해서 정책적인 고민이 부족했다고 봅니다.

그 다음에 집사람이 제가 작업하는 것을 보고 있다가 왜 비극 같은 험한 말을 쓰느냐고 해서 달리 표현할 말이 없다고 했습니다. 제가 이런 표현을 쓴 이유는 한강의 기적이라는 기적의 측면만을 강조하는

데, 그것을 뛰어넘는 비극적인 현상이 존재하기 때문에 달리 다른 단어는 의미가 없다고 했습니다. 저는 하여간 한국의 비극(Korea tragedy)이라고 했는데, 가장 중요한 것은 성장과 분배가 계속 괴리하기 시작합니다. 성장률도 높았고, 1인당 전체 GDP가 높지만, 분배가 계속해서 악화되고 있습니다. 상위 10%의 소득점유율, 상위 1%의 소득점유율이 계속 높아지고 있습니다. 세계불평등데이터베이스(World Inequality Database)의 세계불평등연구를 보면, 불평등이 가장 심한 나라는 중동이나 공산주의 국가인데요, 이들은 거의 소수계층들이 자산과 부와 소득을 지배해서 상위 10%가 전체 소득의 70%를 차지하고 있고요, 또 인도 같은 나라가 있어요. 이런 나라를 제외하고 OECD와 비교가능한 나라를 보면, 가장 심각한 나라가 미국이고요. 그 다음으로 영국과 한국이 비슷합니다. 전 세계의 소득분배 불평등 정도를 보면, 하나는 자유 시장 경제국가, 하나는 동아시아 국가들이 있습니다. 아마 동아시아 국가들은 선(先)성장, 후(後)분배 기조를 가지고, 이 과정에서 한 번도 정치적으로 수용할 수 있는 기회가 없었기 때문에 이게 반복해서 나타나는 현상이라고 봅니다.

그 다음에 인구위기입니다. 우리가 요새 매일 접하는 것인데, 통계청에서 나온 자료를 한번 보시죠. 생산가능 인구가 계속 줄어들고 아동인구도 줄어들고 있습니다. 오로지 늘어나는 것은 노인인구로 폭발적으로 늘어나고 있습니다. 최근에 발표된 작년 통계를 보면 신생아수는 계속 줄고 사망자 수는 아주 많이 늘어납니다. 지난 몇 년을 보면 매년 신생아가 평균 3만 명 줄고, 노인 사망자는 평균 만 명씩 늘어나고 있습니다. 그래서 2019년 말에는 어떻게 되느냐, 사망자가 신생아를 능가합니다. 어느 정도 능가하느냐하면, 약 만 명 정도 늘어난다고 할 수 있습니다. 이 흐





름을 보면, 평균 연령이 늘어나니까 아마도 2027년까지는 인구가 증가한다고 봅니다만, 이것은 대게 노인 인구 쪽이 늘어나는 것이어서 우리 사회에는 큰 부담이 될 수 있겠죠.

이런 흐름 속에서 올 1월 달 고용통계를 보면, 작년 1월 달과 비교해서 전체 인구는 24만 명 늘어났고, 그 중 경제활동인구에서 늘어난 사람이 22만 명입니다. 취업자가 늘어난 게 1만 9천 명, 실업자가 20만 명 늘었습니다. 이 구조를 보면, 현재 우리나라의 고용, 일자리가 어려운 이유는 은퇴 연령입니다. 은퇴를 시작하는 시기가 평균 52~53세에서 퇴직하기 시작하고, 실제로 노동시장에서 빠져나오는 평균 연령이 70세쯤 되기 때문에 20년 가까이 많은 사람이 늘 직장을 구합니다. 자영업도 구하고요. 이런 와중에 65세 이상이 엄청나게 가세하기 때문이 이 수 만큼 일자리를 필요로 하고 있습니다. 그런데 실제로 얼마나 추가가 됐느냐, 2만 명 정도밖에 되지 않았습니다. 그럼 나머지는 괜찮습니까? 이런 와중에 최저임금을 높인다던지, 여러 가지 어려움이 있습니다. 일부 여론에서는 이렇게 된 것이 몽땅 최저임금인상 때문에 그렇다고 말합니다. 여러분들은 동의 할 수 있습니까?

가장 큰 요인은 인구구조의 변화이고요, 두 번째는 구조조정이 곳곳에서 진행되고, 제조업 쪽에서 연간 20만 명 쯤 됩니다. 그러나 늘어난 쪽도 있는데 제조업 외에 자영업자, 음식, 숙박 같은 약한 쪽이 무너지고 있는데, 아마도 최저임금을 빠르게 올렸기 때문에 취약한 부분에는 분명히 영향을 주었다고 봅니다만, 전체를 놓고 볼 때 큰 문제는 역시 인구구조, 고령화의 급격히 진행, 그 다음에 제조업 분야의 구조조정이 빠르게 진행되는 것 때문이라고 볼 수 있습니다. 앞으로 이 인구구조는 여러 가지 문제를 가져오고, 곳곳에서 문제를 일으킬 가능성이 있습니다. 지금 현재는 아동, 이미 지금도 산부인과, 조산소, 소아과는 거의 잘 안되고요. 초등학교, 유치원, 대학까지 문제가 될 것입니다. 대학도 전문대학을 포함해서 아마 조만간 100개에서 200개 정도 사라질 가능성이 있습니다. 그러면 초등부터 대학부터 사라지는 데 나머지 사회인들 안전하게 있겠습니까? 전체적으로 한국이 위험한 산업화가 되어간다는 것입니다.

교육투자를 많이 합니다만, 교육의 성과가 매우 약합니다. 언어능력을 가지고 연령별 역량수준을 국제적으로 비교한 자료를 보시면, 보통 우리는 앞부분에 있는 중·고등학생들 성적이 세계 최고라고 하는데요, 앞부분은 그렇지만 전 연령대로 넓혀보면 28세 이후부터 OECD 평균 보다 훨씬 낮게 나옵니다. 이러한 현상은 수학, 과학도 그렇고, 그 다음에 평생교육참여율은 더 떨어지고요. 학습의욕부분은 더 떨어집니다. 그러니까 우리가 교육이 한국을 살렸다고 하지만, 이는 매우 평면적인 이야기이고, 지금까지 암기교육, 시험교육 이런 것을 해왔는데, 이것을 고치지 않으면 한국은 전망이 없다고 봐야 됩니다. 노동, 교육에 대한 투입 양도 줄어들고, 노동의 질, 교육을 통한 노동의 질도 매우 낮기 때문에 저는 비전이 없다고 봅니다. 최근에 제가 미국에서 대학교수를 하시는 김정희 교수님이 쓴 미래의 교육이라는 책을 읽고 있습니다. 이 책의 내용이 창의력을 높이는 교육에 관한 아주 뛰어난 책이기 때문에 제가 소개를 드리는데요, 거기에 나오는 여러 내용을 비추어 볼 때도 우리가 더 이상 이



런 식으로 교육을 하면 미래가 없다고 생각합니다. 또 저(低)출산이기 때문에 교육을 전면적으로 바꿀 수 있는 대단히 좋은 시기가 왔다고 생각합니다. 이 시기를 살려야 된다고 봅니다.

한국인의 삶의 질이 소득은 올라가는데 삶의 질은 자살률을 기점으로 역전되고 있고요. 수도권 인구집중도 있고, 경제성장률이 지역별·권역별로 차이가 나는데요. 2016년까지 조사했습니다만, 한국은 전체 인구가 앞으로 줄어드는 것은 물론이고 경제적인 활성도 역시 수도권하고 충청도 쪽에 기업이든 사람이든 다 모일 가능성이 있습니다. 나머지 지역은 물이 급격히 빠진다고 봐야죠. 여기에 KTX같은 초고속 교통수단, 5G 등이 보편화되면, 지금도 지방으로 출퇴근하는 사람이 엄청나게 많고요. 전체적으로 수도권, 충청권이 이것을 다 끌어들이고 있습니다. 이러한 문제를 앞으로 자치분권, 균형발전 관점으로 어떻게 설계할 것인가?, 새로운 정책을 추진하면 이 흐름을 조절 할 수 있을 것인가에 대해서 우려가 많습니다.

한국이 기로에 서 있다고 볼 수 있죠. 경로의존성 문제가 있고, 강력한 기득권 연합, 기득권 구조, 이것이 지금 변화를 막고 있습니다. 미래 100년의 대안이 무엇인가?, 저는 그래서 새로운 국가비전으로서 포용, 혁신, 균형, 평화 이런 논리들이, 다음 시대의 국가모델을 만들고 제도와 정책을 혁신할 때, 중요한 논리라고 보고 있습니다. 대내적으로는 혁신적인 포용국가, 대외적으로도 우리가 한반도를 포용하고 아시아, 또 세계를 포용하는 그런 국가로 나가면 좋겠다는 것입니다.

자연계에 현상을 설명하는 이론 중에 '세포내 공생이론(Endossymbiosis)'이 있습니다. 자연계에 존재하는 모든 생명체가 태어날 때부터 각기 다른 존재로 태어나서 각기 다르게 살아가는 것이 아니고, 서로 간에 끊임없이 포용·융합의 과정이 진행된다는 것입니다. 각각 다르게 존재하는 세포들이 하나의 세포 수에 들어가서 복합적인 구조를 만들고, 이것이 새로운 기관

을 만들고, 새로운 생명체를 만들어 낸다는 것이죠. 새로운 생명이라는 것은 다르게 존재하는 여러 세포들, 즉, 생명체들이 결합되어서 하나의 연합군을 형성해서 생명체를 만들어 내는 것이죠. 우리 인간 유전자하고는 다 공유하고 있고요. 여러분들 쥐를 우습게 보지 마십시오. 우리하고 85% 유전자를 공유하고 있다고 합니다. 우리 몸속에 미생물 수가 세포 수 보다 훨씬 많다고 합니다. 이것은 유익한 균도 있고 위험한 균도 있고, 이것이 균형을 잡아서 소화도 시키고 면역체계를 유지합니다. 자연계의 현상을 보더라도 자연계를 관통하는 원리가 포용과 혁신인데, 그럼 자연이 어떤 의도를 가지고 혁신하겠습니까? 자연이 어떤 의도를 가지고 혁신하는 것은 아니겠죠. 그러나 이러한 유전변이(Genetic Variation)들이 만들어지고, 그것이 환경과의 관계 속에서 새로운 생명체가 나오는데, 이 새로운 생명체는 자연이 만들어 내는 혁신과 창조라고 보아야겠죠. 성경 창세기에 나오는 '하나님이 이렇게 했다'라는 것은 그 시대의 그분들의 인식과 믿음을 반영한 것인데, 실제로 자연계의 창조는 이러한 과정을 통해서 되기 때문에 우리가 기업과 나라를 운영하는 데에 이 원리를 고민해보자는 것이죠. 여기에 있는 견해(Opinion)은 LG인화원에 이병남 원장님이 계시는데, 그 분이 쓴 '경영은 사람이다'라는 책이 있습니다. 거기에 이런 내용이 담겨 있고요. 또 저기 앉아계시는 SK 정현천 전무님은 '포용의 힘'이라는 책을 출판했는데요, 제가 그 책을 읽고 만나지 못했지만 서로 마음으로 통하는 것이 많다 이렇게 생각했습니다. 어쨌든, 이 두 분이 다 고민하는 내용들이 자연계에 이러한 현상이 존재한다는 것입니다.



포용국가를 어떻게 설립하느냐 인데요. 제가 큰 제

목을 말씀 드리겠습니다. '사람을 중심에 두자' 입니다. 사람은 인격과 생명을 가지고 있고, 또 사람이 주권자라는 것이고요. 그리고 요람에서 무덤까지, 각자의 어떤 삶에 관한, 운명에 관한 모든 것을, 국가가 보호해 줄 수 있고 책임 져 줄 수는 없지만, 인격적인 존재로서 가치 있는 삶을 살 수 있도록 태어나서부터 죽는 순간까지 기본적인 생명, 생계를 유지하게 도와주는 국가가 포용국가라고 보고요. 그렇게 하 기 위해서는 적정수준의 사회보장과 복지국가가 필요하고요. 여기서 중요한 것은 우리가 어릴 때 자라면서 국민교육헌장을 낭독하고, 고등학교 때부터 교련생활하고요, 군대생활도 남궁근 총장님과 함께 사관학교에서 일하고요, 42살까지 예비군 훈련받았고요. 제 인생이 거의 다 고등학생 때부터 42세까지 다 군복무와 연결되어 있습니다. 당시에는 국가에 충성하고, 그런 것 아니겠습니까? 국가는 지배하는 저항적 존재고, 우리는 오랜 시간을 국가의 도구로 지내왔습니다. 그런데 발상 자체를 국가야 말로 우리가 다 같이 안전하고 잘 살기 위해서 우리의 결의로 국가를 만들고 국가의 도구가 된다는 것입니다. 사회원리를 말씀드린 거고요.

그 다음에 이제 사회정책인데요, 지역이 마주치는 부분이 발전국가가 불평등을 만들어 낸다는 것입니다. 한편으로는 계층 간의 불평등을, 다른 한편으로는 공간적인·지역적인 불평등을 만들어 내기 때문에, 저는 이 두 가지가 반드시 일치하는 것은 아니지만, 대단히 서로가 묶여있다고 봅니다. 이 불평등 문제를 풀고 갈등을 풀어야 된다는 것이고요. 핵심정책은 포용적 성장을 통한 성장과실의 균등한 분배이고, 이것



을 통해서 성장과 분배가 동행하도록 하는 것입니다. 지금은 성장이 계속되고 분배가 악화되고 있기 때문에 이것 두 가지가 동행해야 된다는 것입니다.

그 다음에 제가 강조하고 싶은 것은 국민의 역량을 키워 역량국가가 되어야하고 지속적인 혁신을 통해서 고용과 소득이 계속 향상되게 하자는 것입니다. 정치경제학이나 사회정치와 복지학 분야에서 유럽을 중심으로 많이 나오는 이론적인 쟁점 중 하나가 자유 시장경제, 조정시장경제에 대한 것입니다. 조정시장경제는 사회혁신적인 환경에 포함될 수가 있겠죠. 우리나라는 흔히 많은 이론가들이 주장하고 있듯이 북유럽의 복지국가를 정책모델로 보고 있어요. 그런데 이 나라들은 소국형 개방경제(Small Open Economy)입니다. 그러나 우리나라는 작지는 않지만, 개방경제(Open Economy)이고 대외 무역의존도가 80% 넘는 엄청난 대외적 제약조건을 갖고 있습니다. 대외적 제약을 받는 나라가 국내에서 불평등, 분열, 대립해서는 절대로 이런 모델로 나갈 수 없습니다. 옛날에는 독재정권이 지배했는데, 민주주의를 하면서 이 문제에 접근하기 위해서는 우리 식의 우리

포용국가를 향한 정책노력과 예상되는 결과

포용국가의 정책실천 과제

- 역량증진을 위한 교육 및 과학기술 투자 확대 : 요람에서 무덤까지 '창의적 학습사회'구축
- 기술혁신을 통한 산업구조전환과 디지털 전환 촉진
- 적극적 노동시장정책(ALMP) 강화 : 현직자/실직자 교육훈련 강화, 고용역량 증진, 노동시장서비스 활성화
- 복지투자 및 삶의 질 증진을 위한 투자 확대 : 실업/질병/노후를 위한 사회안전망 강화
- 조세재정 확대
- 사회적 대화 활성화
- 사회자본 증진
- 포용적 자본주의 구축 : 공정경제, 사회적 시장경제, 대중소 기업간 협동과 동반성장
- 적극적 자치분권과 지역 균형발전

포용국가가 추구하는 정책결과

- 고용안정성 증가
- 질 좋은 일자리 확대
- 스마트형 산업구조 형성
- 소득안정성 증진
- 노사갈등/사회갈등 감소
- 일-생활 균형
- 지역활력 증진
- 행복도 증진
- 출산율 상승
- 자살률 하락

모델로 조정시장경제가 필요하고, 조금 더 노사가 결합하고 더 깊숙하게 복지국가의 조세 방식을 도입해야 한다고 봅니다. 사회적 대화가 필요합니다.

또한 자치분권, 균형발전을 전개해야 합니다. 이것은 양쪽의 특징을 나타내고 있습니다. 포용국가의 위치를 어떻게 잡을 수 있는가의 여러 가지 고민을 하다가 국가의 형태가 있고 국가의 기능이 있는데, 대게 여러분들이 국가론 쪽에서 많이 다루는 국가 기능인 안보, 발전 혹은 분배의 기능이 여기에 들어가고요. 복지와 분배가 연결되어 있는데, 그 동안 역량에 관한 것을 특별히 많이 고민하지 않았습니다. 사회투자국가 모델에서 보면, 복지 지출 중에서도 소비적인 지출을 해서는 안 되고, 예를 들면, 가족과의 기능을 강화한다든지, 노동시장에서의 교육 훈련을 강화한다든지, 이런 투자를 많이 하면 사회투자효과를 가져온다는 것이죠. 생산성을 높일 수 있다는 것이죠. 그런 논의가 있었습니다만 역량 그 자체에 집중을 해서 그 동안 제기된 이론이나 모델은 적었다고 볼 수 있습니다. 저는 위치를 여기에다 두는 게 맞다봅니다.

그 다음에 핵심정책이 무엇이냐, 어떤 좋은 변화를 만들 수 있느냐 인데요, 다음과 같은 핵심정책 리스트를 제시했고요, 이런 의미 있는 변화를 추구해보자는. 저는 왼쪽의 정책패키지가 제대로 설계되고 지금 보다 더 많은 투자가 이루어진다면, 오른쪽과 같은 좋은 결과를 만들어 낼 수 있다고 생각합니다. 저는 그런 확신을 가지고 있습니다.

그러나 우리나라에서는 긍정적이지 않기 때문에, 포용국가를 향한 정책노력(X)과 예상되는 결과(Y)는 하나의 가설입니다. 이 가설을 실험한 국가들이 대게 노르딕 국가들입니다. 노르딕 국가들의 여러 사례를 보면, 대게 이런 것을 다 하고 있고요. 오른쪽(Y) 효과가 당연히 다릅니다. 출산율도 1.7부터 2까지 높은 수준이고, 세계행복도 연구에서 항상 1등하는 나라들이 노르딕 국가고요. 세계창조성지수(Global Creativity Index)에서 모두 다 1등부터 10등까지 들어가고요. 세계혁신지수(Global Innovation Index), 세계민주화지수(Global Democracy Index), 거의 모든 면에서 최고의 위치를 가지고 있습니다. 우연이 아니겠죠. 여기서 우리가 보태는 나라들이 독일, 네덜란드, 스위스 인데, 이런 나라들도 대단히 양쪽의 좋은 조건을 가지고 있습니다.

우리가 발전국가 다음 단계로 가야될 시기에 어디로 갈 것인가라고 할 때, 만약에 정책을 하시는 분들이 고민을 한다면 새로운 정책패키지를 만들고 그것이 가져올 수 있는 의미 있는 결과가 무엇인가에 대해서 같이 한 번 고민해 봤으면 좋겠습니다. 포용과 혁신과 평화의 원리를 바깥으로 적용하면 북한에 대해서, 또 아시아에 대해서, 전 세계에 대해서, 우리가 같은 원리를 적용할 수 있다고 봅니다. 한반도를 포용하는 한국이 되어야 한다고 생각하고, 아시아와 세계를 포용해야 됩니다. 제가 요새 자료를 하나 구했는데요. 우리나라가 무역의존도가 84%를 넘어섰는데, 전 세계의 몇 개 나라와 교역을 하는가 보니까 229개 국가입니다. 여기에는 나라도 있고 일부는 태평양 지역의 군도, 섬지역도 있는데요. 거의 전 세계와 교류하고 있습니다. 재외동포 분포가 있는데요, 190개 나라에 우리나라 사람들이 분포되어 있다고 합니다. 최근에 외국인학생 통계를 보니까 현재 한국에 14만 명이 들어와 있는데, 이 학생들의 나라 수가 182개라고 합니다. 여러분들 이 현상을 어떻게 봐야겠습니까? 옛날에는 동방의 아주 고립된 작은 반도가 한국인데, 한 100년이 지난 사이에 우리가 세계와 통하고 폭넓게 연결되어 있습니다. BTS(방탄소년단)가 최근에 신곡을 발표했는데, 37시간 만에 1억 뷰(View)가 달성되었고, 오늘 더 올라가겠죠? 놀라운 일이 벌어지고 있습니다.

최근에 우리 경제인문사회연구회에서 국제 협력사업 때문에 해외를 나가보면, 가는 곳마다 케이 팝이 나왔어요. BTS(방탄소년단)는 그 중에 단연 최고이고요. 지난주에 KBS를 봤더니 독일 쾰른에서 한국 케이 팝 부르기 대회를 합니다. 한 200여명 사람들이 광장에 모여서 춤추고 노래 부릅니다. 올해 2019년에 유행하는 노래를 틀어주면 즉시 거기에 있는 사람들이 한국말 노래 따라 부르고 그 춤을 춥니다. 2018년, 쭉 내려와서 1997년까지 내려가는데 수많은 사람들이, 특히 여성이 더 많습니다. 춤추고 노래합니다. 이러한 현상이 쾰른에만 있겠습니까? 저기 이집트, 부에노스아이레스, 전 세계에 있습니다.

질문을 던져야겠죠? 한국의 미래에 대해서 어떤 분은 강소국 모델을 따르자, 어떤 분은 '중견국 모델 따르자' 하는데 저는 생각이 다릅니다. 우리나라는 달리 표현할 길이 없습니다만, "Small Giants" 라는 책이 있는데, 이 책은 기업들이 "Great Vision"을 추구한다는 것입니다. 거기에 나오는 크고 중요한 전 세계 공익과 높은 가치를 추구하는 그런 대국, 그런 강대국이 되어야 한다고 생각합니다. 군사력이 지배하는 강대국이 아닙니다. 우리는 11위~12위 정도의 경제력을 가지고 있습니다. 인구도 그렇고요. 그런데 이제 우리가 어떤 선택을 할 것 인가입니다. "강자의 조건"이라는 책이 있는데, EBS에 나왔던 책입니다. 그 책은 그리스가 선택한 길과 로마가 선택한 길이 다르다고 했습니다. 본래 출발은 둘 다 도시로 출발했는데, 그리스는 혈통주의, 순혈주의로 가서 그리스 사람들만 시민으로 인정했고 나머지는 노예로 생각했

고요. 로마에서는 적들도 같이 가기로 하면 동등한 시민자격을 주어서 나라의 크기가 크게 되었다는 것이죠. 이 책은 대단히 좋은 책인데 꼭 한번 읽어보시고요, 이 책에는 세계 5대 제국에 대한 이야기가 나와 있는데, 이 책을 관통하는 원리가 포용과 혁신입니다. 이런 고민을 해야 하고요, 그런데 우리나라는 인구가 감소하고 규모가 작기 때문에 국민들의 역량을 10배 정도 키워야한다고 생각합니다.

"자치분권은 왜 필요한가?" 여러분들 다 전문가이시니까 간단하게 하겠습니다. 우선 제일 중요한 것은 중앙집권주의를 하면서 지방자치나 이런 것들이 곳곳에서 충돌하게 되어있습니다. 그 이유는 중앙집권을 하면서 지방자치를 하면 충돌하게 되어있습니다. 지방의원은 중앙지배의 도구 비슷하게 말단 정도로 되어있고, 이런 것이 민주주의 원리를 충실하게 실천할 수 없기 때문에 분권자치가 필요한 것이죠. 그 다음에 혁신적인 원리에서는 모든 논리를 통일시키고 표준화하고 획일적으로 하니까, 지역에 새로운 것이 있을 수가 없죠. 1960년대 초반에 일본의 호소카와(細川 護熙) 라는 수상이 있었는데, 그 때 그 양반의 책에 굉장히 재미난 이야기가 나오는데, 이 사람이 지방인 고향을 떠나 동경에 있는 대학을 다니다가 종강이 되어서 기차를 타고 고향을 내려가는데, 불현 듯 무엇을 발견했냐 하면 지나가는 역의 모양이 똑같더라는 거예요. 이 사람이 질문하기 시작했습니다. "왜 역의 역 모양이 똑같은가?, 역을 동네마다 좀 다르게 하고 동네 특색이 맞게 문화가 살아나게 해서 독특하게 만들 수 없는가?, 이것이 왜 이렇게 되었나?, 과도한 중앙집권주의 때문에 문화의 획일화를 가져왔다고 생각한 거죠.

혁신은 권력을 분산하고, 지방자치를 증진하는 혁신을 해야 한다고 생각합니다. 자치분권의 힘을 이야기 할 때 많이 나오는 스위스 아펜젤(Appenzell)이라는 마을이 있는데, 내가 투표하면 나의 의지가 결정에 영향을 미친다는 것을 알고 있기 때문에 이 마을 사람들이 열광하고요. 우리나라에서도 노래를 하고 참여자들이 투표해서 우승자를 가리는 슈스케(Super star K)가 있습니다. 내 판단과 선택이 결과에 영향을 미친다고 확신하면 열광할 수 있습니다. 우리 자치분권에 이러한 동력을 살려내야 한다고 생각합니다.

분권이 진행될 때 어떻게 되느냐하면, 지금 우리나라는 그림에서와 같이 (a)형인 단일국가(Unitary) 형태인데, 우리나라는 (a)에서 (b)로 가도 아주 소폭 이루어져 지고요. 연방국가(Federal)도 집권형, 분권형이 있어요. 우리 대통령이 출범 초기에 연방제에 준하는 분권을 이야기를 하셨는데, 일종의 준연방제 같은 것인데요. 만약에 우리가 (b)에서 (c)로 가면 그렇게 될 수 있겠죠. 통일이 되면 반드시 저는 (d)가 되어야 한다고 생각합니다.

	집권형	분권형
Unitary state	(a) 집권형 일원국가	(b) 분권형 일원국가
Federal state	(c) 낮은 단계의 연방국가 (준 연방국가)	(d) 높은 단계의 연방국가

그런데 지금 고려연방제에서 이야기하는 남한의 지역정부와 북한의 지역정부를 합하는 이런 연방제는 매우 위험한 연방제입니다. 예멘이 지금 분열되고 난리치는 것이 그렇게 했다가 쪼개졌는데요. 연방제가 되려면 적절한 광역 단위를 만들어서 현재 지금 남한이 17개, 북한이 12개인 광역자치단체를 조금 중범위로 통합하는 그런 형태, 예를 들어 연방의 구성단위가 남북 합쳐서 20개가 된다든지, 저는 그렇게 되는 것이 제대로 된 연방제라고 생각합니다.

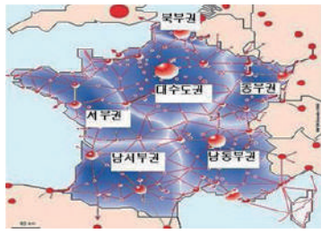
한반도신경제구상에서 나온 그림이 아래 그림인데요, 한반도가 있고 대륙이 있고 바다가 있는데요, 위쪽으로 하자는 신북방주의도 있고, 아래로 하는 신남방주의도 있습니다. 사통팔달로 통하는 한반도를 인식하고 개방된 구조의 가능성을 제대로 실현하려면, 독일과 프랑스를 참고해야 합니다. 독일과 프랑스는 적어도 지역경제권이 5~6개의 강력한 경제권으로 분산되어 있습니다. 그렇기 때문에 유럽연합이라는 큰 맥락 속에서도 유럽을 주도 할 수 있는 것이죠.

우리가 서울 한 지점, 평양 한 지점을 가지고는 절대로 이러한 큰 가능성을 실현할 수 없습니다. 행정수도를 완성해야 하고, 혁신도시를 해야 합니다. 참고로 저는 혁신도시가 현재 10개인데, 나머지 7개 지역에도 혁신도시를 지어야한다고 생각합니다. 충남을 비롯해서 전체 17개 정도 되는 혁신도시를 만들어서 미국의 실리콘밸리 같이 내부에서 혁신이 일어나고 창

국가균형발전의 주요 과제 1 :
한반도신경제구상+초광역경제구상







업이 일어나고 지역경제를 안정시키는 그런 여건을 만들 필요가 있습니다. 전략사업도 끌고 와야겠습니다. 이것은 도농상생, 농촌이 비어가니까 농촌에서 살고 싶어 하는 도시인들이 내려가게 하고, 그냥 내려가지 말고 도시사람과 농촌사람들이 친구가 되어서 각각의 취미나 인연을 통해서 농촌주민과 도시주민들이 연결되고 이렇게 가는 것이 좋다고 생각합니다.

은퇴자 마을이 곡성군에 만들어졌는데요. 이것은 고현석 곡성 군수님과 그 부인되는 김화중 전 장관님이 은퇴하면서 110채 쯤 만들었는데요. 지금 거의 실패하고 있다고 합니다. 이렇게 된 이유는 이것을 만들어 놓고 신문에 광고를 내서 도시인들한테 들어오라고 하니까, 각자가 외지인이고 이방인으로 들어오라고 하니까, 이게 오래가지 못 하는 것이죠. 일본의 가와바 지역이라는 곳이 있는데요. 제가 최근에 소개를 받았습니다. 이 지역의 성공요인은 동경의 세타가야구와 자매 결연을 맺었다고 합니다. 세타가와구는 동경에 있는데, 이 자치구의 고민이 우리 주민들이 건강한 생활을 위해서 농촌, 일종의 건강촌 같은 것을 찾아서 주민들이 쉬게 할 수 있도록 해보자 하는 생각을 하고 있었습니다. 교육 측면에서는 학생들이 한 번도 흙을 만져보지 못하니까, 우리 아이들이 지방에 가서 자연을 체험할 수 있는 그런 곳이 필요하다는 고민을 하고 있었다고 합니다. 그래서 이 두 지자체가 협력해서 손에 물 묻히기도 하고, 그래서 85만 명이 이런 계획을 감행하고 있다고 합니다. 처음 이 사업을 할 때, 시작한 일이 세타가와구 주민들 중에 원하는 사람들은 가와바 지역에 있는 사과나무 한 그루씩을 임대하고, 사과나무를 키우고, 키우고 나서 나중에 사과를 따가고, 사과를 딸 때 와서 같이 어울려서 친구가 되는 것이죠. 이렇게 아주 영리하게 잘했다고 보고요.. 지금도 연간 200만 명이 방문한다고 합니다. 전혀 다른 것이 모델이 되었습니다.

미래 100년에 관한 것인데요. 100년을 이야기 할 때, 민주공화제는 대단한 역사적인 성과인데요. 그 안에서 취업 분야에 대해서 좀 고민을 해보자고 했습니다. 앞으로 포용국가를 되새기는 내용들을 포함하고, 좀 더 수준 높은 단계로 우리 민주공화제를 진화시키는 역량이 필요합니다. 핵심과제는 많은데요, 저는 국민역량을 증진하는 일에 앞으로 국가가 많은 노력을 기울여야한다고 생각합니다. 역량은 두 가지로 볼 수 있습니다. 일반적으로 인적자본이 있고 사회적 자본이 있는데요. 인적자본은 여러분들 아시다시피, 지식, 기술, 기능 대게 이런 것입니다. 도구적 지식이죠. 그 다음에 사회적 자본은 사람들의 관계가 풍부한 것을 말합니다. 사람들의 관계가 서로 신뢰할





수 있고 서로 협력할 수 있는 것이 사회적 자본입니다. 이것을 역량이라는 측면에서 보면, 인적 자본은 우리가 쉽게 학습하고 하는 것이죠. 이것은 혁신역량으로 볼 수 있고요. 사회적 자본은 관계에 관한 것인데, 사람들이 기꺼이 다른 사람과 협력할 줄 알고 다른 사람들을 신뢰할 수 있고, 그래서 좋은 관계를 잘 만들어 내는 그런 마음의 준비, 그런 훈련을 시키는 것이죠. 이 두 가지 능력, 저는 위를 혁신역량, 아래를 포용역량이라고 보는데요, 이 역량은 어릴 때 가정에서부터 학교에서 잘 훈련시키고, 그 사람들이 기업에 나가고 정부에 나가고, 또 시민운동에 나가게 되면, 엄청난 역량을 발휘하겠죠. 제가 예전에 정부에서 일할 때, 늘 고민이, 인사할 때 늘 고민이 '유능한 사람을 어떻게 뽑아야 할까' 인 데요, 인간관계가 좋은 사람을 뽑아야 될 것인가? 사회적관계가 좋은 사람을 뽑아야 될 것인가? 여러분들은 어떤 사람을 뽑아야 되겠습니까? 그런데 능력도 뛰어난 사람이 주변 사람들 잘 챙기고 친하게 지내고하기가 좀 어렵습니다. 실제로 현실적으로 그렇습니다. 참고로 고규창 실장님은 두 가지 역량을 잘 보유하고 계십니다. 현실적으로는 이 두 가지를 잘 가르치지 않기 때문에 굉장히 어렵죠. 저는 가능하면 양쪽 역량을 잘 갖춘 사람들이 같이 섞일 수 있게 했는데요. 어쨌든 이 두 가지 능력을 잘 가진 사람들을 두고 팀을 짜면 천하무적의 팀이 될 수 있다고 생각합니다. 제가 "함께 과일을 먹는 아프리카 어린이들의 정신" 우분투(Ubuntu) 마음을 참고했는데요. 제가 최근에 여기에 하나를 더 보태야겠다고 생각했습니다. 마음자본이라는 것을 고민해보자는 것입니다. 사람들 마다 성격이 좋은 사람, 남을 잘 배려하는 사람, 어려운 일이 생겼을 때 우왕좌왕 하지 않고 침착하게 길을 찾아내는 사람, 남한테 배려하고 좀 챙겨줄 줄 아는 사람, 이런 마음의 상태, 좀 적극적이고 창의적이고요. 제가 오늘 자세한 내용을 공개할 수 없습니다만, 경제인문사회연

구회 산하에 26개의 연구원이 있는데요, 최근에 작년도 연구 성과에 대해서 평가를 했는데요. 초기 단계의 평과 결과가 저한테 보고가 되었습니다. 여러분 어떤 성격을 가진 원장님이 좋은 성과를 냈을까요? 대게 답이 나와 있습니다. 칭찬하고 긍정적이고 적극적이고 관대하고, 이런 태도와 성격을 가진 사람이 확연하게 좋은 성과를 냈다고 합니다. 저는 이것만이 이러한 차이를 설명하는 결정적 요인은 아니라고 봅니다만, 저는 그럴 것이라고 생각했습니다. 지금 결과가 그렇게 나타났기 때문에요. 다음에 혹시 기회가 되고 다 공개가 되면, 다시 한 번 소개하겠습니다.

그 다음에 자치분권인데요. 자치분권은 우리나라의 희망인데요. 각 시·도가 네덜란드, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 이런 좋은 나라를 본받기도 하고, 경험을 활용하여 그림과 같이 구성되는 대한민국을 만들면 어떨까 하는 생각을 했습니다. 앞으로 북한은 또 다른 지역을 포함해서 구성하고요. 그래서



포용국가, 평화국가 등등을 구성하면 어떨까요. 하필이 나라들이 작은 나라들인데요. 이 나라들의 인구를 몽땅 모으면 5,200만 명이 됩니다. 한경호 이사장님은 경남이신데요, 경남을 스웨덴으로 했는데 괜찮습니까?

자 이제 마지막입니다. 포용국가로 어떻게 갈 것인가? 선진국이란 무엇일까?, 선진국은 1인당 GDP가 높은 것이 선진국이 아니고요. 서강대의 어떤 철학하는 교수님이 이렇게 정의했습니다. "가보지 않은 길을 찾아내는 능력, 저 우주에서 빛이 오는데 아직 오지 않은 빛을 찾으며 방향을 정할 수 있는 능력을 가진 나라가 선진국이다"라고 했습니다. 저는 그러한 방향으로 가는데, 우리가 포용국가, 또 자치분권국가이런 고민을 할 필요가 있다고 봅니다.

그 다음에 이것을 이행하려면 리더십이 굉장히 중요한데요. 포용적 리더십, 변혁적 리더십, 변증법적 리더십이 필요합니다. 앞의 두 가지는 다 잘 아는 내용이고요. 세 번째 변증법적 리더십의 관점에서 문제를 풀면 이렇게 정리 할 수 있습니다. 우선 질문 하나 던지겠습니다. 가장 존경받는 사람이 누구라고 생각하십니까? 알 듯 말 듯 답이 쉽게 안 나오기 때문에 제가 말씀 드리겠습니다. 주변사람을 가장 아끼고 사랑하는 사람이 가장 존경받는 사람이라고 합니다. 가장 지혜로운 사람은 누구겠습니까? 주변사람의 이야기를 최대한 많이 듣는 사람이 가장 지혜롭다고 합니다. 이렇게 하지 않는 사람은 자기가 아는 것만 가지고 살지 않겠습니까? 10명하고 대화하는 사람은 내 것을 포함해서 11가지의 생각이 있는 것이고요, 자기 혼자만 사는 사람은 하나의 생각 밖에 없기

때문에 지혜로운 사람은 이야기를 최대한 많이 듣는 사람이라고 볼 수 있습니다. 이것은 관용의 세계에서 가능합니다. 관용이란 다른 사람들의 이야기를 불편하지만 참아내는 것이고, 수용은 적극적으로 받아드리는 것입니다.

마지막 단계는 변용의 단계인데요. 내가 내 마음속에 들어 와 있는 다양성, 이질성, 이 속에서 나타나는 인간관계에서의 갈등을 극복하기 위해서 변증법적 종합이 필요한데요. 변증법은 아시다시피 정반합입니다. 이 합이 종합되는 과정이 굉장히 중요한데요, 두 가지라고 합니다. A의 주장과 B의 주장을 배척하지 말고, A와 B의 주장을 모두 다 포함하고(Include) 허용하고, 그 다음에는 A와 B를 모두 넘어서는, A보다 우월하고 B보다도 우월한, 어떤 C에 도달할 수 있으면 이것을 초월이라고 하는 것이죠. 변증법적 종합은 포용과 초월의 과정을 거쳐서 모든 사람을 포용하되, 모든 사람의 생각을 다 뛰어넘는, 그래서 모든 것을 동의할 수 있고 모든 것을 함께할 수 있는 더 높은 상태에 도달하는 것입니다. 이 초월의 과정을 통해서 혁신을 이룰 수 있고요. 포용의 원리를 이렇게 이해하면, 포용은 상대방을 배제하지 않고 포함함으로써 평화를 만들어 낼 수 있고, 여러 다양한 생각이 결합되어서 모두를 이끌어 낼 수 있는 혁신에 도달 할 수 있기 때문에, 이것은 역동적이고 모두의 발전을 가져올 수 있는 논리가 아닌가 싶습니다.

저는 우리시기가 이제 발전국가 시대를 지나서 다음 단계로 가야 할 중요한 시기인데, 이것이 이행이 잘 되지 않기 때문에 한국의 비극 현상이 지금까지 확산되어 왔다고 생각합니다. 저는 저(低)출산은 결코 우연한 것이 아니라고 생각합니다. 저(低)출산은 페미니즘이 확산되어서 젊은 사람들 간에 페미니즘과 반(反)페미니즘이라는 감정대립 때문에 저(低)출산이 왔다고 생각하지 않습니다. 이것도 하나의 요인이 될 수는 있지만, 보다 근본적으로는 우리나라가 성장과 분배를 동행시키는 적극적인 분배 정책을 했어야했는데, 그것을 안했기 때문이라고 생각합니다. 더 역량을 높여야 하는데 암기교육으로 끝내고, 그래서 제대로 된 포용이 안 되고, 따라서 젊은 사람들의 소득은 절반 정도밖에 안되니까요. 결혼할 수 없는 상태로 몰아넣은 결과가 아니겠습니까. 우리가 우물쭈물 옛날 모델에 집착하는 사이에 이런 일들이 일어나고 있습니다. 이것을 넘어서는 것이 이 시기에 가장 큰 과제라고 생각합니다. 자치분권도 반드시 이 과제에서 이루어야 할 중요한 문제라고 생각합니다. 대단히 감사합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

시간이 좀 지났는데요. 제가 어저께 논문을 받고 너무 방대한 분량에 압도가 되어 가지고 갑자기 성경륭 이사장님과 같이 하던 때가 생각이 났어요. 역사란 무엇인가에 대해서인데, 그때는 금서였습니다. 역사란 역사가와 사실(Fact)의 상호작용 과정이라는 이야기가 앞부분에 있고, 마지막 부분에 진보라는 것이 어떻게 이루어지는가에 대한 이야기가 있는데, 잠재 역량에 대한 확신이 있으면 진보를 할 수 있다고 말씀하셨어요. 우리 자신의 잠재역량을 발전시킬 수 있다는 확신이 있으면, 어떤 장애물도 극복할 수 있다는 이야기가 있습니다. 제가 성경륭 이사장님의 말

씀을 들으면서, 우리가 우리자신의 잠재역량을 발전시키면 지금의 비극적인 상황을 충분히 극복할 수 있다고 저는 생각했습니다. 시간이 좀 지났습니다마는 질문하실 분, 코멘트 하실 분 말씀 좀 해주시죠. 한 두 세 분이면 좋겠는데요.

허 민 문화일보 선임기자

지금 하신 이사장님 말씀, 주제에 대해서는 워낙 오랜 고민 속에서 나온 것이기 때문에 제가 코멘트 하기는 어렵고요. 단지 기자적 관점에서 평소 궁금했던 것 중에 알려지지 않은 것들을 질문하고 싶습니다. 지금 말씀하신 '내적으로는 포용국가, 외적으로는 통합변형국가'를 담은 기구가 이사장님으로 계신 경제인문사회연구소와 정책기획위원회, 미래연구소2040이 함께 연구한 것에서 비롯된 것 같은데요. 발제했던 부분도 물론 이사장님의 여러 가지 철학과 메시지가 많이 반영이 되었다고 봅니다. 균형발전, 분권, 경제 등등 여러 가지 많이 논의가 되는 것으로 알고 있는지요. 그런데 언론에서는 거의 다루지 않았는데, 2040이 최근에 2045로 바뀌었다고 들었는데요, 2045가 굉장히 내용이 많은 것 같아요. 그래서 어디까지 진행되었고, 공개가 될 수 있는 것인지, 대통령에게 보고가 된 것인지, 진행 될 수 있는지, 5월쯤으로 예정된 것 같은데, 대통령 대국민프로젝트에서 발표하실 것인지, 간단하게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

성경륭 경제인문사회연구회 이사장

제가 알고 있는 범위 내에서 알려드리겠습니다. 이 과정을 주관하는 것은 정책기획위원회이고요. 경제인문사회연구소는 연구기관이기 때문에 지원하면서 참여하고 있습니다. 아직은 초기단계이고 적절한 시기에 공식발표가 되지 않겠습니까? 그때 다 담길 것이라고 봅니다. 발단은 작년 9월에 사회정책전략위원회라는 것을 준비하다가 최종적으로는 포용국가전략위원회라고 이름이 바뀌고 내용도 새로 보완되었습니다. 주된 내용은 사회정책 분야였습니다만 경제정책에서 혁신적 포용국가로 방향이 새로 바뀌었죠. 저는 그 과정에 관여하지 않았습니다. 많은 고민 끝에 그렇게 되었고, 그 이후에 여러 분야별로 준비가 되다가 작년 연말 쯤 해서 참여정부 시기에 미래비전 2030이 있었기 때문에 종합적인 계획이 필요하겠다는 논의 끝에 올 초에 구체화 해보자 해서 경제인문사회연구회도 참여하게 되었고요. 최근에 논의는 이름을 미래비전 2040보다는 미래비전 2045가 좋겠다. 왜냐하면, 마침 3·1운동 100주년, 미래 100년을 준비하는 전환기적인 시기가 되기 때문에 2045로 하게 되면 해방 100주년이라는 의미가 있어서 삼일운동과 8·15광복절 두 가지를 염두에 두고 그렇게 이름이 바뀌었고요. 구체적으로 어떤 내용을 담을 것인가는 논의를 해야 합니다.

큰 제목은 아마 제가 발표한 것과 연결이 되겠지만, 여기서 말한 것은 하나의 방향 정도라고 생각합니다. 어떻게 반영 될 지는 저로서는 알 수가 없고요. 그냥 저의 생각을 말씀 드린 것입니다. 저의 생각을 말한 것이고, 저한테 여러 팀이 자문할 것이고, 아마도 그것은 다른 부처에서 국가계획들의 연관성을 고려해서 진행될 계획이기 때문에 특별히 오늘 한 이야기와는 연관성이 없을 것 같습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

아까 보니까, 정책기획위원회에서 두 분 참여하신 것 같은데, 아, 가셨네요. 다른 질문 혹은 코멘트 있으신가요? 김태영 교수님은 하실 말씀이 없으세요? 그러시면 우리 이사장님께서 오늘 스스로 질문을 많이 해주셨습니다. 제가 궁금했던 것들도 스스로 질문을 많이 하시더라고요. 그 만큼 정리를 잘 하셨다는 뜻이겠죠. 마지막으로 윤태범 원장님의 마무리 말씀을 듣고 포럼을 끝내도록 하겠습니다. 이사장님 수고하셨습니다.

윤태범 한국지방행정연구원장

성경륭 이사장님 말씀 감사합니다. 저희가 첫 번째 강연을 어느 분을 모셔야 할지 남궁근 총장님과 협의한 끝에 성경륭 이사장님을 모시게 됐습니다. 오늘 말씀하신 것이 아마도 앞으로도 논의해야 될 모든 주제를 담아 주신 것이라 생각합니다. 그 속에서 우리가 구체적인 것들을 지속적으로 논의하도록 하겠습니다. 우리가 어디 가서 강연을 듣게 되면 전 두 가지를 생각하는데, 머리로 듣는 것이 있고 가슴으로 듣는 것이 있는데요. 오늘 강연은 가슴으로 들은 강연이라는 생각이 들어서 뿌듯하다는 생각이 듭니다. 마무리로 아까 최저임금 얘기가 나와서 하는 얘기인데요. 청계천에 다리가 여러 개가 있습니다. 여기서 걸어가면 얼마 안 걸리는데요. 다리에 사람 이름이 새겨진 다리가 있습니다. 혹시 아십니까? 딱 하나 있습니다. 어디냐 하면 광장시장 바로 뒤에 있습니다. 원래 이름은 버들지역입니다. 그 다리 이름이 50년 전에 세상을 떠난 전태일을 기념하는 다리가 됐습니다. 그리고 그 주변은 여전히 봉제공장이 많죠. 여러분이 잘 아시는 창신동, 수하동, 이화동, 그리고 광장시장, 평화시장 등등이 있는데요. 그 주변에 여전히 존재하고 있습니다. 이사장님 말씀 들으면서 그런 생각이 들었습니다. 누군가의 희생에 근거한 발전보다는 이제는 같이 가는, 우리가 함께 만들어가는 발전이 필요하지 않을까 하는 생각이 들었습니다. 저는 이것이 오늘 말씀하신 포용국가의 핵심이 아닐까 하는 생각이 들었습니다. 오늘 아침 너무 귀하고 바쁜 시간인데, 너무나도 많은 분들이 참여해 주셔서 다시 한 번 감사하다는 말씀을 드리고요. 우리 연구원에서는 앞으로도 좋은 분을 모시고 좋은 주제로 여러분들께 보답하겠습니다. 고맙습니다.





제2회 자치분권과 사회혁신포럼

-

「자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근 정부업무평가위원장/前) 서울과기대 총장」은 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심을 제고하고 현안과제에 대해 80여명의 전문가가 소통하고 실천적 대안을 모색하는 모임으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

포럼 목적

- 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심 제고
- 중앙정부 및 지방자치단체의 자치분권 및 사회혁신 실천 지원을 위한 과제 발굴 및 논의의 장 마련

※ 2013년 6월부터 운영하고 있는 지방자치실천포럼을 확대·개편 (총 29회 개최)

포럼 구성

- 자치분권 및 사회혁신 관련 학·관·언·민·연 연계를 통한 담론의 장 구축
- 자치분권 민 사회혁신 실천을 위하여 학계(학회장 및 전문가), 관계(중앙 및 지방자치단체 리더), 언론계, 시민사회단체, 연구기관 등이 참여하는 네트워크
- 포럼위원은 80명 내외로 구성

- 포럼대표 : 남궁근(정부업무평가위원장, 전 서울과기대 총장)

기조연설

- '대한민국정부의 OS혁신, 어떻게 할 것인가?' (윤종인 행정안전부 차관)

제2회 자치분권과 사회혁신포럼

주제 : '대한민국정부의 OS혁신, 어떻게 할 것인가?'
발제 : 윤종인 행정안전부 차관
일시 : 2019년 5월 15일(수) 오전 7시
장소 : 한국프레스센터 매화홀(19층)



주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

제2회 자치분권과사회혁신포럼 개회식을 시작하겠습니다. 먼저 남궁근 대표님의 개회사가 있겠습니다. 큰 박수로 맞이해 주시길 바랍니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



개회사 : 남궁근 대표

오늘 두 번째 포럼에 윤종인 차관께서 발제해 주시기 위해서 오셨습니다. 발제자인 차관께 감사합니다. 현직에 있는데도 불구하고 지난 1회 포럼처럼 바쁜 아침시간을 내서 참석해 주신 여러분께 감사의 말씀을 전합니다. 제가 사실 어제 밤늦게 하노이에서 귀국을 했습니다. 그곳에서 하노이 정부 사람들과 이야기 해 보니까 우리나라의 발전 전략이나 상황들을 굉장히 궁금해 하고 배우고 싶어 합니다. 이 포럼에서 나온 것들도 잘 맞을 수 있지 않을까요. 어쨌든 오늘 포럼 좀 일찍 시작해서 최소한 8시 50분까지는 끝내는 것을 목표로 하고 있습니다. 그래서 윤종인 차관께서 30분간 발표를 해주시면 토론할 시간이 많이 있을 것 같습니다. 질문을 많이 해주시기를 부탁드리면서 인사 말씀을 대신하겠습니다. 고맙습니다.

주재복 한국지방행정연구원 대외협력단장

다음은 윤종인 차관님의 기조강연이 있겠는데요. 이후 진행은 우리 대표님이 진행하도록 하겠습니다.



기조 강연 : 윤종인 차관

윤종인 행정안전부 차관

안녕하세요, 방금 소개받은 행정안전부 차관입니다. 윤종인 입니다. 다시 한 번 인사드리겠습니다. 아침에 식사는 잘 하셨는지 모르겠습니다. 오늘 제가 설명드릴 것의 제목이 좀 거창합니다. 그런데 제 고민이 이렇습니다. 그래서 여기 적은 것입니다. 사실은 강연 부탁을 우리 윤태범 원장님께 받고, 통상은 저희 부처 업무소개나 정책 소개를 해야 마땅한데, 그렇게 하는 방법도 있겠습니다만, 오늘 모이신 분들이 다 전문가 분들이시고 지방분권과 사회혁신에 대해서 큰 관심을 가지고 있기 때문에 공무원으로서, 현직에 있는 차관이 대체 무슨 고민을 하고 있는지에 대해서 솔직히 말씀드리는 게 더 나을 것 같고, 또 그 말씀을 드리는 과정에서 여러분들과 공감을 나눌 수 있으면 더 좋을 것 같다는 생각에 시작을 하게 되었습니다. 30분이라는 짧은 시간에 많은 말씀을 드리기가 어려워서 그냥 한 가지 주제만 가지고 여러분께 설명을 드릴까 하는데요. 그거는 이제 결국 대한민국의 OS(Operating System)를 어떻게 바꿀 것인가, 그걸 다른 말로 혁신이라고 할 텐데요, 제 고민을 한 번 말씀드려 보겠습니다.

처음에 이런 이야기에서부터 시작이 된 겁니다. 대한민국이 정말로 전 세계 유례가 없는 짧은 시간 안에 엄청난 발전을 이룬 나라입니다. 외국에 나가서 살아 보신 분들은 더 잘 아시겠지만, 대한민국처럼 역동적이고 또 살기 좋은 나라가 없습니다. 사실 뭐 치안 부문도 그렇고요. 여러 가지 측면에서 성적표도 그것을 보여주고 있습니다. GNP, GDP가 됐건, 국민소득이 됐건, 그리고 다양한 정치적인 시민혁명 등등 여러분들이 상상할 수 있는 모든 부문에서 상당한 발전을 이루었고요. 저희가 60년대 태어났습니다만 60년대, 70년대, 80년대를 거치면서 단군 이래 어떤 우리 민족의 한 세대가 이런 정도의 발전을 목도하고 살았겠느냐 라는 생각을 하면 정말로 큰 발전을 이룬 시기에 살았다는 느낌을 받게 됩니다. 이런 좋은 성적표도 있고요. 보시는 것처럼 여러 가지 국제적으로도 좋은 평가를 받고 있는 성적표들이 많이 있습니다. 이거는 여기서 몇 가지 예만 든 것이고요. 그 외에도 많이 있다는 것은 여러분들도 이해를 하실 겁니다.

근데 그에 비해서 또 다른 성적표도 이면에 저희가 갖고 있습니다. 보시는 것처럼 국민 소득 수준이 높아졌지만 행복 지수와 괴리가 계속 발생하고 있어서 UN 조사대상 156개국 중에서 행복지수가 57위쯤 된다는 발표도 있고요. 삶의 질도 4년 째 연속 하락한다는 지표도 있습니다. 그리고 부의 불균형 문제, 불평등 문제는 잘 아시는 것처럼 상위 10%가 부

의 66%, 하위 50%가 부의 2%를 가지고 있다는 그런 통계가 있는 것으로 보아서 저희가 사회 내 부의 불평등에 있어서 다른 어느 나라에 뒤지지 않는 나쁜 성적표를 가지고 있다고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다. 성장률도 예전과 같지 않아서 지금 성장률이 상당히 낮고, 2.7%에서 최근에 2.6%, 또 2.5%까지 전망하는 그런 이야기들도 나와 있고요. 이제는 저성장이라는 것이 우리나라의 새로운 뉴 노말(New Normal)로 정착되어 가는 시기가 아닌가 라는 이야기가 되고 있고요. 양극화 문제는 아까도 말씀드렸습니다.

중앙과 지방의 관계에 있어서, 지방의 현실도, 우리 부는 특히 지방을 다루고 있기 때문에 말씀을 굳이 드리자면 쉽지 않습니다. 인구소멸 위험지역도 89개 정도가 2050년도에 소멸될 것으로 예상이 되고, 초고령사회 문제라든지, 수도권과 지방의 양극화 문제라든지 등등 사회적으로 많은 문제들이 여전히 있고요. 요즘 신문에 난 것처럼 심한 미세먼지가 일주일 동안 반복되면서 굉장히 어려운 환경적 문제에 대한 국민의 경각심을 높이는 계기가 된 것처럼 많은 사회적 문제들이 대두되고 있다고 볼 수 있습니다. 그래서 이렇게 좋은 성적과 나쁜 성적이 대비되는 이유가 무엇인가? 왜 좋은 성적인 소득이 높아지면 사회적 불평등 문제도 같이 해결이 될 수 없는가? 왜 이렇게 극단적인 성적표를 우리 대한민국이라는 나라가 갖게 되었느냐 라는 고민을 하게 된 것입니다. 나름 대로요. 그래서 곰곰이 생각을 해본 것이죠.

우리나라가 어떤 부분에 있어서는 굉장히 어려운 시기를 잘 넘기고 좋은 성적을 냈는데, 어떤 문제를 해결하는 것에 있어서는 불평등 문제가 됐건, 인구감소 문제가 됐건, 이런 문제를 왜 해결하지 못하는가? 정부의 역할이라는 것은 문제 해결에 있거든요. 문제를 해결하지 못하는 정부는 사실은 굉장히 비판의 대상이 되어도 마땅한 것입니다. 문제 해결을 하라고 정부를 만든 것이기 때문에 첫 번째는 아마 이것이라는 생각이 듭니다. 무엇이냐 하면, 현대사회가



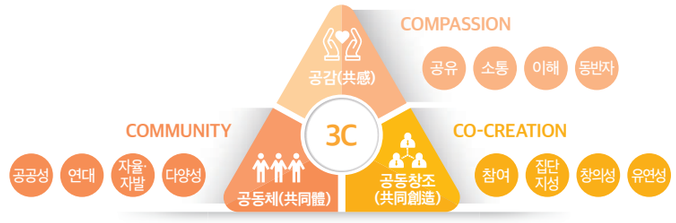
직면한 문제들이 단순한 인과관계(Causal Links)가 아니라는 것이죠, 그래서 만약 A이면 B식의 명확한 문제가 아니고, 인구 자체가 복합적인 문제라는 데에 원인이 있을 수 있다는 생각이 듭니다. 예를 들면 우리가 흔히 이야기 하는 것처럼 최근에 많은 생물학 이론들이 행정학에 도입되고 있습니다만, 예를 들면 나비효과(Butterfly Effect)처럼 작은 날개 짓 하나가 뉴욕에 허리케인을 몰고 올 수 있는 것처럼 생태계 관점에서 놓고 보면 이 문제 자체가 그렇게 단순한 게 사실은 없었다는 주장도 있습니다. 문제가 복잡하고 이 문제 자체의 성격 자체가 단순히 인과관계가 명확하면 A의 투입을 늘리면 B의 산출이 늘어야 되는데, 그런 관계가 이제 거의 아니라는 것이죠.

문제 자체가 잘 해결이 안 되는 Wicked Problem, 소위 난제이고, 문제 자체의 복잡성을 전제로 하는 이 난제에 대한 대응과 해결방법을 너무 단순한 인과관계의 사고방식으로 해결하려고 들었다는 것이죠. 그러면 이것은 해결 방법이 될 수 없습니다. 이런 관점에서 볼 수 있다는 것이죠. 우리가 직면한 문제가 A인데, 그 문제의 해결방식은 상당히 잘못된 것이다. 그런데 이런 관점에서 고민을 하다 보니까 그것도 일견 타당성이 있어요. 예를 들면, 민원실의 여러 가지 대기시간에 발생하는 문제를 해결하는 것은 비교적 단순해요. 그 문제는 민원인의 동선을 분석하고, 거기에 따라 전자정부적 관점에서 해결을 하든지, 투입 인원을 늘리든지, 아니면 조금 더 고차원적으로 동선을 잘 분석해서 레이아웃(Layout)을 좀 바꾸든지 하는 것이죠. 그런데 우리가 당면한 문제는 이러한 민원 문제가 아닌 것이죠. 민원실 개선문제 정도가 아닌 것이죠. 미세먼지 문제도 그 원인이 정확히 무엇인지 우리가 아직도 예단을 할 수 없는 단계입니다. 그래서 이 문제의 해결방식이 예전에 우리가 투입을 많이 해서 문제를 해결했던 시대에는 우리가 강점을 발휘했던 이러한 일들이 이제는 우리 사회 또는 국가가 안고 있는 문제 해결 능력의 저하를 가져오고 있는데, 이것은 이전의 방식에서 벗어나지 못하고 있기 때문이라는 생각까지 제가 하게 된 것입니다.

그래서 이런 말이 있는 것입니다. 큰 문제의 해결에는 실패한 정부라는 평가가 있는데, 그 이유는 아인슈타인의 말처럼 우리가 갖고 있는 문제해결방식이 너무 종전방식에 의한 것이 아닌가, 그래서 그 종전의 해결방법방식을 바꿔야 될 것 같다는 것이죠. 우리가 개발시대에 요소 투입을 늘려서 해결할 수 있는 시대를 지났다고 한다면, 어떤 방법이 우리 대한민국 정부의 소위 Operating System이 되어야 하는가? 이것이 문제를 제기를 하게 된 이유입니다. 그래서 어떻게 할 것인가? 그러니까 이런 거예요. 얼마 전



OS혁신의 3요소



에 제가 모 신문사하고 인터뷰를 할 때 저도 모르게 나왔던 표현이 우리나라 대한민국의 하드웨어는 정말로 잘 발전되어 있는데, Operating System이 좀 밑에 있는 것 같다.

예를 들면, 컴퓨터는 최신 기종인데, 아직도 OS는 DOS쓰는 것 같다. 그런 표현을 한번 한 적 있는데요, 그런 관점이 제가 설명 드리는 내용이 되겠습니다. 그래서 제가 좋아하는 Emerson의 시인데요. 이런 겁니다. 종전의 방식에서 좀 벗어나서 새로운 시도를 해 볼 수 있었으면 좋겠다. 그러면 OS를 혁신하는 데에 있어서 새로운 시도란 무엇이냐? 이것을 여러분들에게 설명하는 것입니다. 제 생각이고요. 그래서 기본방향은 이것입니다. 국민하고 정부 간의 벽을 없애는 것. 정부가 따로 있고 국민이 따로 있고 정부는 정책을 만들고 국민은 그 정책의 수혜 대상이 되는 이런 생각 자체를 없애자는 관점에서 "정부와 국민 간의 벽을 없애자" 라고 주장했습니다. 2017년 2월에 나온 OECD 정부혁신 글로벌 보고서에서도 똑같은 이야기를 하고 있는 것을 제가 발견을 해서 여기에 언급을 해놨습니다. 세부적인 내용, 그러니까 벽을 없애는 방법은 무엇이냐? 세 가지 정도를 여러분들에게 설명을 드리고자 합니다. 그리고 벽을 없애는 것이 OS혁신의 첫 출발점이고, 이 세 가지 요소를 잘 활용하면, 그 요소가 OS혁신에 굉장히 중요한 역할을 할 것입니다. 그런데 이 세 요소는 낯선 것이 아닙니다. 원래부터 있었던 것인데, 우리가 잘 인지를 하지 못했거나, 잘 활용을 하지 못했거나, 아니면 잘 활용을 하고 있더라도 더 잘 활용해야 하는 부분에 관한 세 가지 얘기를 여러분께 드리려고 합니다.

벽을 없애서 OS를 혁신할 수 있는 방법이라고 제가 주장하는 세 가지 요소에 대해서 설명을 드리겠습니다. 이렇게 되어 있습니다. 우연히 다 'C'로 제가 만들었고요. 우연히 다 '공'자로 시작하고 있습니다. 그래서 첫 번째 C는 Compassion이라고 해서 공감이고요. 두 번째는 Community라고 해서 공동체고요, 세 번째는 C는 공동창조라고 해서 Co-Creation이라고 하는데요. 만들다 보니까 이렇게 된 겁니다. 이론이 있는 건 아닌 것 같습니다.

먼저 공감에 대해서 말씀 드리겠습니다. 공감은 영어로 정확하게는 Empathy입니다. Compassion이

라는 말도 씁니다. 그런데 Com은 잘 아시는 것처럼 영어로 Wave이고, Passion은 흔히들 열정이라고 알고 있기도 하십니다만, 뜻을 잘 찾아보면 Passion은 상대방의 어려운 처지라는 뜻이 있습니다. 그래서 상대방의 어려운 처지에 대한 이해로 Compassion 이라는 단어를 제가 쓰고 있고, 그것을 공감이라고 말씀을 드리는데요. 문제는 이 공감이라는 것이 갑자기 'A라는 사람이 B라는 사람에게 나를 좀 공감해주세요' 이렇게 이야기하는 것은 어려운 것입니다. 상당히 심리적인 것이고, 공감 능력에 대해서는 여러분들이 다 이해하시는 바가 큽니다. 사람은 흔히 남과 공감하면서 사는 동물, 존재이거든요. 그래서 공감의 필요성에 대해서는 많이 아시는데, 어떻게 할 것인가에 대해서 걱정하시는 분들이 계셔서 제가 그림을 하나 넣은 것입니다.

공감은 걱정하실 필요가 없습니다. 공감은 자동적으로 되는 것입니다. 공감은 인간의 DNA에 저절로 들어가 있는 것입니다. 그래서 증거의 하나로 많은 책이 나와 있습니다. 공감에 관한 책들이 많습니다. '공감의 시대', '공감능력의 재고' 등 공감이라는 말이 굉장히 큰 화두이고, 실제로 공감을 이용해서 마케팅 활동을 할 때는 공감이 굉장히 중요한 요소입니다. 공감 하나만으로 마케팅에서 굉장한 성공을 거둔 사례들이 많이 있습니다. 최근에 읽은 한 책에서 본 '파타고니아'라는 의류 브랜드에서 소위 공감이라는 것을 전략으로 활용해서 어떻게 레드오션에서 살아남았는지 사례를 보면, 공감은 굉장히 중요합니다. 이게 마케팅이 됐건, 정부가 됐건, 그런데 이게 DNA에 있다는 것입니다. 그림을 보면, 오른 쪽과 왼쪽 두 개의 미소 짓는 사람이 있습니다. 그런데 '이 중에 어느 것이 진짜로 웃는 것입니까?' 라고 물어 봤을 때, 이걸 틀리는 사람이 없습니다. 실험결과가 그렇습니다. 틀릴 확률은 오차범위 내에 있고, 모든 사람들은 당연히 왼쪽에 있는 것이 진짜로 웃는 것이라고 이야기를 하고 있습니다.

진심어린 미소는 어느 쪽?



(A)
Duchenne smile

(B)
Pan Am smile

인간이 사회생활을 시작하면서부터 또는 집단생활을 시작하면서부터 제일 발전시킨 능력은 인지능력입니다. 특히 표정을 읽는 능력, 저 사람이 화가 났는지. 저 사람이 삐쳤는지, 슬픈지 이런 것을 다 알거든요. 그것은 왜냐하면, 내가 살기 위해서 그러는 거거든요. 그래서 왼쪽에 있는 미소가 진짜 미소라는 것을 알게 되는 것입니다. 그리고 이것을 듀센 미소(Duchenne Smile)라고 부르거든요. 오른 쪽은 예의바른 미소입니다. 하지만 실제로 웃고 있지는 않습니다. 저것은 Pan America 항공사의 스튜어디스들이 짓는 미소라고 해서 팬암 미소(Pan AM Smile)라고 부른다고 합니다. 이렇듯 공감의 능력은 DNA에 다 있습니다만, 우리가 실제로는 공감의 능력을 활용하고 있지 못하고 있을 뿐이죠. 그런 측면에서 제가 한 사례를 말씀드린 것이고요. 결국 눈 주위가 웃는 것이 진짜 웃음이라는 것이죠. 눈 주위는 48개 정도의 신경 라인으로 이루어져 있다고 하는데, 그것이 웃는 것을 보고 사람들은 저 사람이 웃는구나, 진심으로 웃는 것이구나, 또는 저건 가짜로 웃는 것이구나! 라고 생각한다고 한답니다. 여러분들 사진 찍을 때 여기 여주시장님이 계십니다만, 진짜로 웃으실 수 있으면 다음에도 여주시장에 반드시 또 당선되실 겁니다. 사진을 웃으면서 찍는데, 사람들은 진심으로 웃는 것인지 안다는 것이죠.





듀센 미소하나 가지고 제가 여주시장님의 재선을 논했는데, 그 다음을 보시면, 이것은 유명한 심리 실험이긴 합니다. 이것은 원숭이 그 자체가 오른 쪽에 있는 먹이가 달려있는 철사로 된 원숭이 모양의 엄마보다 먹이를 주지 않는 털이 많은 왼쪽에 있는 원숭이 엄마한테 가서 엄마라고 생각한다는 것이죠. 그만큼 공감, 돌봄 이런 것에 관한 것은 어느 동물이든지 비슷하고 또 사람에게는 더더군다나 확실하다 그런 이야기인 것 이죠.

하지만 이에 비해서 우리는 공감을 활용한 행정 또는 정부 운영이 상당히 부족하지 않았나, 그런 말씀을 드리는 것입니다. 소통 부족에 따라 정부에 대한 신뢰가 떨어지고, 그런 현상들이 지금 발생하고 있는 게 아닌가 싶고요. 공감(Compassion)을 저희가 정부 안에 도입하기 위한 많은 노력들을, 특히 문재인 정부 들어서 포용국가를 기치로 내걸고 시도를 하고 있습니다. 그 전부터 없지는 않았습니다만, 좀 더 강화되어서 하고 있는 몇 가지 사례들을 제가 발표문에 제시를 하고 있습니다.

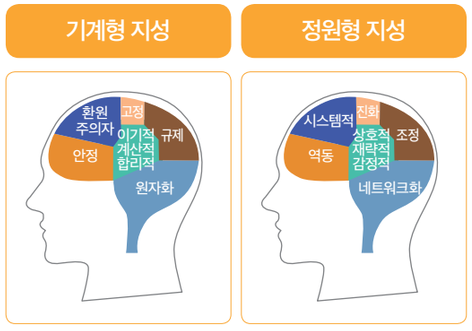
저소득층, 다문화 주민, 사회적 약자, 사각지대 해소를 위한 다양한 공감 정책, 소외 계층을 위한 공공서비스 혁신도 하고 있고요. 그 다음에 예방적 공공서비스 혁신을 위한 각종 사업들도 공감을 기반으로 하고 있습니다. 또 실패 박람회 같은 것들도 동일한 맥락에서 이해할 수 있을 것으로 보이고, 특히 최근에는 적극 행정에 대한 이야기를 많이 하고 있습니다. 이 부분이 어떻게 보면 상징적으로 규정 중심의 행정, 그 다음에 민원인과 나를 구분하는 관료제 운영 방식의 대표라 할 수 있는 민원행정 처리과정에서 어떻게 하면 소위 공감 베이스의 적극 행정을 유도해 낼 것이냐 라는 것이 굉장히 중요한 과제로 보여 지고, 이것만 할 수 있어도 정부가 바뀌었다는 평가를 국민한테 들을 수 있다고 생각합니다. 하지만, 규정에 얽매여서 여러 가지 어려움이 있겠지만, 이 부분을 저희가 적극적으로 추진하려 하고 있다는 말씀을 드립니다.

다음은 공동체입니다. 저희가 흔히 많은 행정학 이론이나 경제학 이론에서 얘기를 해오는 과정에서

사실은 국가가 어떨 때는 중요시하게 생각되고, 경제 활동에서 주요 플레이어(Player) 또는 시장이 강제되고 하는 여러 가지 시기가 있었습니다만, 최근에는 공동체의 역할에 대한 많은 연구들이 나타나고 있습니다. 대표적인 것이 앨리너 오스트롬(Elinor Ostrom))의 공동체에 관한 연구, 공유재에 대한 연구라고 보여 지는데요. 그것처럼 이제는 공동체를 어떻게 하면 다시 한 번 국가 또는 시장 또는 기업이라는 플레이어들 안에 제자리를 잡도록 해 주느냐 하는 것이 OS혁신에 있어서 가장 중요한 포인트가 되지 않을까라는 생각을 개인적으로는 합니다. 아시는 것처럼, 이 부분이 특히 우리나라가 약한 부분이기는 합니다. 통계에서 보시는 것처럼 공동체에 관련된 연대성 지위가 38개국 중 38위입니다. 다른 말로 하면 꼴찌라는 말이거든요. 그래서 저희가 개발연대에 많은 것을 얻었지만, 굳이 한 가지 잃은 것을 꼽자면 저는 당연히 이것을 꼽아야 한다고 생각하거든요.

시장이 할 수 없는 상당부분, 국가가 할 수 없는 상당부분을 공동체라는 영역이 감당을 할 수 있었음에도 불구하고 우리는 그 과정을 애써 무시하면서 지금까지 달려왔는데, 이제 와서 돌아보니 공동체가 할 수 있는 부분들이 우리 사회와 국가 운영에 전체에서 펑크가 난 것입니다. 이 부분을 어떻게 다시 회복시켜 주느냐, 그래서 건강한 삼각관계를 만들어 주느냐가 OS혁신에 있어서 두 번째 키워드가 된다고 보는 것이거든요. 우리는 공동체 또는 작은 규모의 마을 이런 것들이 없었습니다. 원래 국가가 있기 전에 공동체부터 있었던 것이거든요. 개인 다음에 공동체가 먼저 있었습니다. 오히려 개인의 생존을 좌우하는 것은 공동체였습니다. 그런데 이제 이게 없어진 것이죠. 국가가 만들어지고 대규모화 되고, 관료제가 발전을 하면서 소위 공동체는 그냥 단순히 피지배계층

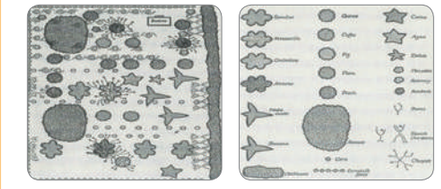




의 하나로 되었습니다.

최근에 소위 지성에 관한 이야기를 할 때, 이런 얘기를 하는 것을 듣고 제가 여기 슬라이드에 하나 넣었는데요. 지금까지 관료제를 운영해 온 가장 기본적인 철학이 무엇이냐 저한테 물어본다면, 아마 효율성, 합리성 중심의 관료제 운영이라고 할 것입니다. 그런데 이게 틀렸다는 얘기는 아니지만, 부족한 부분이 있었다면 그것은 바로 정원형 지성에 대한 부분이 부족하지 않았나 생각합니다. 단순히 이기적이고 계산적이고 합리적인 그런 지성만 보인다는 것이죠. 상호적이고 재략적이고 감정적인 지성에 관한 부분들이 관료제에 부족하지 않았나 생각합니다. 정부운영에 있어서 OS가 부족하다면 이 요소가 부족하지 않나 해서 제가 이 그림을 하나 넣었습니다.

다음은 생물학자 앤더슨이라는 사람이 쓴 책에서 본 그림인데, 과테말라 산타루치아에 있는 과수원 정원을 봤더니 엄청나게 무질서하게 보였다는 것입니다. 이 무질서를 보고 우측에 있는 것이 일종의 표기법입니다. 좌측에 있는 것은 표기법에 따른 정원의 배치도인데요. 정원의 배치도를 보면 굉장히 무질서하게 보입니다. 저 같은 관료라면, 저것을 어떻게 할 것이냐면, 좋은 수종을 골라서 계획적으로 일렬로 심을 것입니다. 이것이 기계적 합리성입니다. 하지만 저것을 분석해보니까 무질서로 보였으나 사실은 효율적이었다는 것이 생물학적인 발견입니다. 오히려 이렇게 혼잡하게 함으로써 토양이 개량이 되고, 병충해의 피해에 훨씬 더 효율적으로 대처가 가능하다는 것이 생물학적인 발견이거든요. 이런 것이 저는 정원형 지성이라고 보는 것입니다. 관료가 흔히 할 수 있는 기계적인 합리성을 벗어나서 정원형 지성에 기반을 둔 새로운 합리성을 추구할 수 있는 것, 그것이 저는 공동체라는 측면에서 굉장히 의미가 있다고 봅니다.



제가 종교에 관한 책을 읽다가 발견한 한 가지 사실이 있습니다. 마태복음도 있고, 아주 오래 된 함무라비 법전도 있고, 유교 경전도 있는데, 이 세 가지가 다 똑같습니다. 그것이 무엇이냐 하면 공동체의 사는 원칙입니다. 첫 번째, 논어에서는 자공이 공자에게 '일상에서 지켜야 할 요소가 있다면 뭡니까?' 라

지방자치법 전부개정안 주요내용

획기적인 주민주권 구현
- 주민조례발안제도 도입
- 주민조례발안제도·주민감사·주민소송 기준연령 하향
- 주민자치회 구성·운영 및 지원근거 마련

실질적 자치권 확대
- 조직운영 자율성 확대(시·도 부단체장 설치 등)
- 지방의회 인사권 독립 및 정책지원 전문인력 도입
- 사무배분 원칙 확립 및 준수의무 부여

1 2 3 4

자치단체 책임성 및 투명성 강화
- 기초자치단체의 책무 미이행 시 국가의 보충적 개입근거 마련
- 지방의회 의정활동 등 주요 지방자치정보 종합 공개

중앙-지방 협력 및 자치단체 사무수행 능률성 강화
- 특별지방자치단체 구체화
- 단체장 인수위 제도화, 중앙지방협력회의 설치
- 인구 100만 대도시 행정적 명칭('특례시') 부여

고 물어봤을 때, 공자께서 저렇게 말씀하십니다. 자신이 원하지 않는 것은 남에게도 행하지 마라. 그 다음에 마태복음에 보면, '남에게 대접받고자 하는 대로 남을 대접하라.' 같은 말이죠? 마지막에 함무라비 법전에는 '눈에 눈, 이에는 이'가 있습니다. 이게 Tit for Tat 전략입니다. 이 세 가지가 모든 종교를 관통해서 공동체에서 살아갈 때, 그 사람이 행할 행동 기준이었습니다. 이것이 공동체 내의 기준인 것이죠. 이 Tit for Tat이라는 전략은 게임이론에서도 굉장히 유명합니다. 게임 이론을 하는 사람들이 어떤 게임이 가장 효율적인지 콘테스트를 했습니다. 그래서 1등부터 뽑는데, Tit for Tat 전략이 계속 1등을 했습니다. 이것은 무엇을 의미하느냐? 이 Tit for Tat 전략, 이러한 원칙의 행동 규칙에 기반을 둔 공동체, 그것이 굉장히 오래 전 부터 유용한 인간 행동의 준거로써 작용을 해왔고, 그것은 여전히 유효하다는 것입니다.

공동체, Community와 관련해서 지금 저희가 하고자 하는 대표적인 것이 지방자치법 개정입니다. 지금까지 지방자치법은 단체자치 위주로만 되어있어서 주민이 또는 공동체가 참여에 기반 해서 지방을 스스로 통치할 수 있는 구조가 되지 못했다는 판단입니다. 이런 것이 오히려 공동체를 육성하지 못했고, 더 억압하는 구조가 되지 않았나 이렇게 생각합니다, 단체자치 위주의 사고방식이 그런 것을 기초로 해서 자치분권이라고 해서 주민주권부터 시작해서 이렇게 다양한 지방자치법 개정안들을 정부개정안으로 31년만에 저희가 냈습니다. 그래서 이를 계기로 공동체가 활성화 될 수 있을 것이라 생각하고, 내용은 이렇게 되어있습니다. 참조하시면 될 것 같습니다.

그 다음에 주민참여 3법이라고 해서 주민이 직접 참여할 수 있는 길을 대폭 열었습니다. 주민소환법, 주민조례 발안법, 주민 투표법 등입니다. 연령도 낮출 수 있는 것은 낮추고, 참여자 수와 요건도 완화시키고, 개표 요건도 폐지하고 해서 주민들이 제도적으로 목소리를 더 낼 수 있도록 했습니다. 그래서 결국 우리 사회 내의 OS의 중요한 두 번째 요소인 공동체를 다시 복원할 수 있는 제도적인 기반을 만들려는 노력을 하고 있습니다. 자치경찰제는 여러분들이 다 잘 아실 것 같아서 제가 설명은 안 드리고요. 지방재정, 재원도 많이 이양을 하고 있습니다. 그 다음에 지역 공동체를 기반으로 균형발전을 추진한다는 측면에서 생활SOC 확대, 인구감소지역 지원과 같은 사업들도 계속 추진하고 있습니다.

다음은 공동창조인데요, 죄송합니다. 공동창조는 낯설은 개념이라고 생각하실 수 있는데, 지금 Off-Line 세계에 또 다른 세계가 있지 않습니까, On-Line 세계에서는 이것이 기본입니다. 아시죠. 대표적인 것이 IKEA(이케아)입니다. 이케아는 Off-Line에서 본인이 DIY(Do It Yourself)를 하는 것인데, On-Line에서는 유튜브가 대표적일 것입니다. 처음에 소위 웹이 개발되고 Hyper-Contest, Hyper-Link로 연결이 될 때, 그렇게 많은 공간을 과연 무엇으로 채울 수 있을까 고민하던 시기가 있었습니다. 케빈 켈리(Kevin Kelly)가 쓴 책을 보면, 80년대 후반 정도에 ABC방송사를 찾아가서 한 이야기를 나옵니다. 인터넷 개발 초기에 제안을 했더니, ABC방송사 사장이 그 제안을 거부합니다. 인터넷 같은 나부랭이들이 어떻게 방송사를 설립하고 그 콘텐츠를 누가 다 채우느냐? 누가 다 만들 것인가? 그 당시 작은 인터넷 세상을 채우는 것에도 막대한 자본이 투입이 되어야 콘텐츠를 만들어서 웹에 올릴 수 있었던 것입니다. 그것이 어떻게 해결 된 것입니까? 결국 이것을 해낸 것입니다. 유튜브 같은 경우를 보면, 2015년 기준으로 하루에 2만 5천개의 동영상이 업로드 되고 있습니다. 그리고 인터넷 상 웹페이지 총 수는 조금 오래된 통계이지만, 60조 개 정도입니다. 그것은 어느 누구 1인이 만든 것은 절대 아니죠.

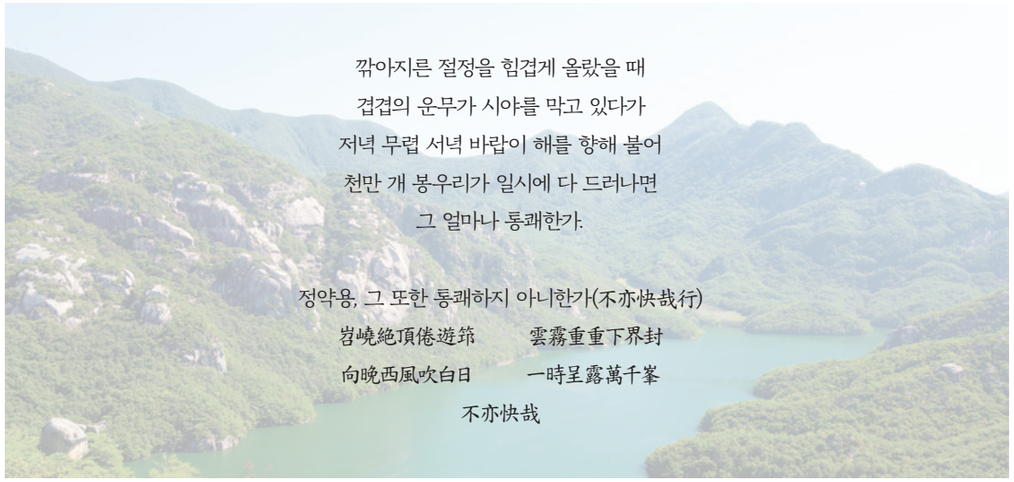
이 세상과 다른 온라인 세상에서는 이제 참여가 또는 공동창조가 기준입니다. 나도 참여하고 다른 사람도 참여해서 같이 만드는 공동창조가 기준입니다. 저의 주장은 "Off-Line이 정부 운영에 있어서도 공동창조가 기준이 되어야 한다"라는 것입니다. 사실 세상은 벌써 그렇게 바뀌었습니다. 우리가 알고 있지 못해서 그렇죠. 유튜브는 판만 깔아주고 돈 벌고 있는 겁니다. 저 안에서 자기가 직접 카메라로 찍고, 음성 따고, 업로드하고 하는 사람들은 ABC 방송사 사장들이 소위 Couch Potato(소파에 앉아 TV만 보며 많은 시간을 보내는 사람)라고 불리는 수동적이고 아무것도 하지 않을 것이라고 예상했던 그 수많은 대중들이 실제로 인터넷 세상을 싹 뒤 바꾼 겁니다. 그



래서 유튜브라는 새로운 콘텐츠를 다 만들어 낸 것이고, 그것은 유튜브에 그치지 않습니다. 사실은 페이스 북도 마찬가지이고, 세상이 이렇게 바뀐 것이거든요. 그 말씀을 제가 드리려고 하는 것입니다.

민관 공동 창조 플랫폼은 그림과 같이 되어야 하는 게 맞을 것이라고 생각을 하고요. 집단지성의 사례는 여러분들이 다 아실 것입니다. 더군다나 미국의 챌린지웹사이트(Challenge.gov.) 같은 것은 굉장히 오래됐음에도 불구하고 여전히 정부에게 시사하는 바가 크다고 생각을 하고요. 실제로 저희도 지금 평화의 길이라고 해서 강화에서부터 고성까지 약 500km 정도 되는 소위 도보길을 만들고 있습니다. 오동호 교수님은 산티아고를 다녀오셨는데, 저는 다음에 산티아고 갈 능력이 안돼서 그곳을 가보려고 합니다. 그런데 500km 되는 길을 만드는 과정에서 얼마 전에 제가 국장님과 이야기를 했을 때, Off-Line이지만 어떻게 하면 국민들이 참여해서 스스로 그 길을 만들 수 있는지에 대해서 고민을 해보자는 이야기를 벌써 하고 있거든요. 그런 것입니다. 예전 같으면 도면 보고, 그림 그리고, 지역주민들의 의견을 대충 들어서 만들어 놓고, 팻말 꽂고, 여기가 평화의 길이니 여러분 여기를 다니세요. 이런 것을 안 하면 됩니다. "한 3km 정도 잘라 드릴 테니 국민들이 3km에 대한 Ownership을 가지고 가서 만드는 과정부터 노선을 정하고 어떻게, 왜 이렇게 스토리를 구성했고 무엇을 발굴했는지 유튜브와 우리 사이트에 올려주시면 그것을 채택하겠습니다." 이렇게 하는 것이 훨씬 빠르거든요. 돈도 덜 듭니다. 훨씬 효율적이에요. 제가 실장을 할 때, 국민 디자인단을 도입을 했는데요. 저는 이게 굉장히 잘 되었다고 봅니다. 아직은 작은 부분이지만, 저분들의 플래카드에 "저는 정책을 만들러 갑니다." 라는 문구가 있습니다. 이제 이 정도 까지 발전을 하고 있고요. 문재인 정부 들어서 광화문 1번가 열린소통포럼을 통해서 많은 제안들도 받고 있고 실제로 실행도 하고 있습니다. 상설 열린소통포럼 공간도 추가로 설치하고 있습니다.





지역 혁신에 있어서도 공동창조가 굉장히 중요한 역할을 할 것이라고 보여 지고요, 지역혁신 포럼이라든지, 협력의 장들이 계속해서 만들어 지고 있고요. 사례들도 많이 나오고 있습니다. 최근에 제가 아직 연구는 좀 못하고 있습니다만, 어떤 분이 제시해 준 모델을 봐도 지역혁신의 모델이 점차 많은 주체들이 참여하는 공동창조로 바뀌고 있다는 것은 점차 명확해 지고 있는 것 같습니다.

마무리 하겠습니다. 이런 생각을 많이 합니다. 항상 그렇지만, 대한민국은 굉장히 큰 변혁의 시기를 맞고 있다고 생각합니다. 아까 말씀드린 사례에서도 보셨겠지만, 특히, 당면하고 있는 4차산업혁명은 대한민국의 OS를 바꿀 수 있는 굉장히 중요한 계기가 될 것이라고 보여 집니다. 제가 말씀드린 세 가지 요소는 지금 사회 내에 다 존재하고 있습니다. 이것을 어떻게 잘 엮어내느냐 하는 것이 굉장히 중요하다고 생각합니다. 그래서 개별 정부가 추진하고 있는 과제를 설명드리기 보다는 이 세 가지 요소가 앞으로 대한민국의 OS혁신의 키(Key)가 되었으면 좋겠다는 제 고민과 제안을 여러분에게 말씀드린 것입니다. 그것을 통해서 조금 더 함께 갈 수 있는 대한민국을 만들 수 있지 않을까 생각합니다. 그것이 정부혁신 또는 지역혁신, 지방분권과 균형발전의 3요소가 되어도 저는 충분하다고 보고 있다는 말씀을 드리겠습니다. 그런 부분들을 정리한 그림이 되겠습니다. 제가 사실 이 자료를 만들게 된 것은 정부혁신을 담당하는 공무원들에게 제 생각을 말씀드리고자 하는 것이 계기였습니다. 정부혁신을 담당하는 차관으로서 제가 고민을 해보니 이분들과 어떤 철학을 공유하면서 정부혁신을 이끌어 나갈 것인지를 말씀드렸습니다. 마지막으로 제가 좋아하는 시를 넣었습니다. 이것은 아마 실제로 정약용 선





생께서 등산을 하다가 경험하신 것을 당신의 시로 적어 놓으신 것 같은데요. '안개가 끼어도 결국 봉우리에 올라서 상쾌함과 좋음을 느낄 수 있도록 같이 노력해보자' 하는 취지로 이 시를 여러분들과 같이 공유하고자 합니다. 지금까지 무거운 이야기였을지도 모르겠습니다만, 경청해 주신 여러분들에게 대단히 감사하다는 말씀 드립니다. 고맙습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

윤종인 차관님께서는 잘 아시겠지만, 공감 능력이 뛰어난 관료분이에요. 그래서 제가 보기에는 이러한 정신을 가지고 본인의 정부혁신의 다짐을 말씀 하신 것 같아요. 앞으로 구체적인 혁신을 이뤄나가야 될 것 같고요. 기조 강연을 들으면서 궁금한 질문이 있으면 좋고요. 여주시장님 경우에는 "내가 이런 관점에서 한 사례가 이런 것이다"라고 말씀해 주셔도 좋고요. 누가 먼저 질문 한 번 해 보시겠습니까? 시장님, 한 번 해 보시겠습니까?

이항진 여주시장



질문자 : 이항진 여주시장

제가 지방에서 온 자치단체장으로서 말씀드리겠습니다. 제가 지금 시장이 된 지 다음 달이 1년 되는 새내기입니다. 새내기면 새롭게 좀 보일 텐데요, 금방 말씀하신 것처럼 공감, 공동체, 공동창조에 대한 개념으로 쉽게 설명해 주셔서 감사한데요. 하나는 이것입니다. 힘의 불균형을 어떻게 극복할 것이냐? 저희 동네 이야기를 해보자면 인구는 7만 5천 명입니다. 저출산, 고령화에 좀 표현이 그렇습니다만, 행정 관료들은 1,500명이에요. 그런데 정규직은 900명인데, 제일 똑똑하고 예산도 제일 많습니다. 가장 강력한 조직이고 가장 큰 기업입니다. 그런데 금방 말씀하신 것은 힘을 시민에게 내줘야 되는데, 내어 주느냐 이것이죠. 또 하나는 처음 하는 사람들은 어떻습니까? 어설퍼요. 어떻게 해야 되는지 모르죠. 실패하죠. 비효율적이죠. 이걸 참고 보느냐? 절대 참고 보지 않습니다. 이 문제가 하나 있고요.

또 하나는 구체적인 예로 제가 학교 복합화를 좀 바꿔보려고 하고 있는데요, 역세권 옆인데 유현준 교수가 쓴 책에 학교와 교도소가 똑같다는 글이 있습니다. 그래서 제가 그것을 바꿔 보려고 했는데요. 그런데 이미 누가 만든 지도 모르는 도시계획 결과 때문에 땅을 전혀 움직일 수가 없어요. 하천 옆 아름다운 환경 쪽으로 학교를 옮겨보려고 했는데, 안 된다는 겁니다. 옮기려면 처음 도시계획 하는 것 보다 더 어렵습니다. 한 4년 걸립니다. 그래서 제도의 장벽, 이런 것들이 있습니다. 제가 말씀드린 것은 힘의 불균형을 어떻게 해결할 것인가 입니다.

또 하나는 처음 시도하는 데에 있어서 나타나는 어설픔, 실패 그것을 어떻게 보장해 줄 것이냐 입니다. 세 번째로는 각자 가지고 있는 자신의 틀에 의해서 막고 있는 이 문제를 어떻게 극복할 것이냐 입니다. 또 하나 더 말씀드리자면, 경계와 경계, 그러니까 칸막이 행정이라고 그러는데, 경계와 경계 사이의 일이 오히려 대부분 문제를 일으키는 것 같아요. 혁신이라는 것은 정말 내면적인 고통을 수반해야 되는데, 어떤 답이 있으신 지를 의문입니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

우리 이항진 시장님이 시장을 하시면서 겪은 어려운 일인데요. 답을 주실 수 있겠어요?

윤종인 행정안전부 차관

답을 줄 수 없죠. 저는 오늘 드린 말씀이 거의 선문답 비슷한 말씀을 드린 거라서, 실제로 행정을 하시면서 우리 시장님께서 당면하신 문제에 대해서 강의 내용을 가지고 견강부회해서 답을 드리기는 어렵지만, 강의 내용을 떠나서 답이라기보다는 몇 가지 말씀을 좀 드리자면, 인구가 감소하는 지역에 전형적으로 나타나는 것이라고 저희는 보고 있어요. 그러니까 사실은 관료들만 남게 되는 거예요. 관료 및 공무원

과 가족, 친척들만 남게 되는 이런 자치단체 형태가 되지 않을까라는 고민을 하고 있고요.

그것과 대응해서는 두 가지를 하고 있는 것입니다. 그것을 힘의 불균형이라고 말씀하셨는데, 힘의 불균형 차원에서라고 볼 수 있지만, 결국, 그 지역에 있는 사람들의 기득권이 보장 되는 그런 것을 말씀하시는 거잖아요. 그런 측면에서 두 가지 인데, 하나는 더 늦기 전에 아까 말씀 드린 것처럼 단체장 중심의 지방자치를 주민중심의 자치로 바꿔주어야 한다는 것입니다. 그래서 주민이 원하는 일을 자치단체에서, 자치단체 공무원들이 할 수 있는 구조로 빨리 만들어 주어야 합니다. 공무원들이 원하는 일만을 하게 해서는 안 됩니다. 특히나 인구가 소멸하고 있는 지역에서는 더 심각해 질 것이라는 것이 첫 번째 입니다. 지방분권이라고 말하지만, 정확하게는 주민분권, 주민을 위한 분권이 저희는 꿈꾸고 있는 것이거든요. 그래서 그 부분이 제일 중요한 것이라고 보고요.

두 번째는 그런 지역, 인구가 급격히 감소하는 지역을 대상으로 인구정책 캠프가 만들어 졌습니다만, 저희가 지금 고민하고 있는 것은 그런 지역의 행정서비스 체제를 어떻게 재구축 할 것이냐 입니다. 예를 들면, 예전처럼 시군구를 통합하는 방식 이전에 인구가 감소하는 지역에 행정서비스를 어떻게 통합적으로 만들고 제공할 수 있느냐라는 문제를 지금 고민하고 있거든요. 힘의 불균형 문제는 주민주권 문제로 해결할 수밖에 없다는 원론적인 대답과 함께 인구감소지역에 대한 문제는 서비스의 통합 모델을 만드는 작업을 행정안전부에서 지금 하고 있고, 장기적으로는 체제개편 논의도 한번은 국민적 합의를 전제로 해볼 필요는 있다고 생각을 하는데요. 그것까지 가면 너무 복잡하니까, 지금은 서비스 개선에 역점을 두고 있다는 말씀을 드립니다.



학교 복합화라는 것이 사실은 도시계획이라는 법적·제도적 장치가 있어서 임의로 하기가 되게 어려워요. 사실은 좀 어렵습니다. 왜 어렵냐 하면, 저희는 지역에 있는 사람이 도시계획을 다 결정할 수 있는 권한을 가지고, 주민이 원하면 수시로 바꿀 수 있는 유연한(Flexible) 체제를 원하기는 하는데, 실제로 지역마다 이해관계가 달라서 이 제도를 어느 한 자치단체로 놓고 도시계획법을 바꿔서 분권을 하기에는 좀 어려운 측면이 있거든요. 반대로 요즘은 지방분권을 해놓고, 또 몇 개 사무에 관한해서는 거꾸로 국가에서 가지고 가야 한다는 논의도 이루어지고 있는 상황이라서 일률적으로 할 수는 없지만, 제 생각에는 이것도 역시 주민들이 도시계획에 일부 개입할 수 있는 제도를 앞으로 주민주권이 활성화 된다면 제도적으로 보장해 줄 필요가 있지 않을까 생각합니다. 왜냐하면, 외국의 경우에는 도시재생이라는 사업도 지금 하지 않습니까? 도시재생 과정에 많은 주민들의 참여가 이루어지고 있거든요. 그래서 이것이 어느 정도 모델로 정립이 되어서 잘 운영이 된다면, 이것을 제도화하는 과정에 주민들의 의견이 신속하고도 정확하게 반영될 수 있는 구조로 가면 개인적으로는 학교 복합화나 이런 과제에는 찬성을 합니다. 네 감사합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

네 감사합니다. 발표를 잘 해주셨네요. 혹시 다른 코멘트나 질문하실 것 있으세요?

허 민 문화일보 선임기자



질문자 : 허민 문화일보 선임기자

저는 차관님을 직접 만나 보지는 못했지만, 차관님의 강의는 천의무봉한 완벽에 가까운 강의여서 제가 거기에 대해서는 질문 드릴게 없을 것 같고요. 굉장히 잘 들었고요. 제가 느낀 것 하나, 그리고 국가적 관점에서 질문 하나 드리겠습니다. 이렇게 좋은 강의 내용을 많은 분들이 아셔야 하는데, 지금 우리나라는 이러한 3C가 작동하는 것 같지 않아서 말씀 드리자면, 결국은 공동창조라고 하셨나요? 공동창조, 협력(Collaboration), 궁극적으로는 국정과제인 국민통합을 솔직히 말씀드리면, 문재인 대통령이 2017년도 1월 달, 대통령 선거 네 달 전에 "대한민국이 묻는다"라는 책이 있는데, 거기서 대통령이 해야 될 과제로 스스로 답한 것이 세 가지예요. 경제, 안보, 통합입니다. 지금 경제 어렵죠. 안보 불투명하죠. 통합 안 되고 있죠. 저는 국민통합이라고 하는 것이 공동창조, 공감, 공동체에 절대적인 궁극적 과제이자 요건이라고 생각하는데요. 지금 전 국민이 촛불과 저 편으로 나눠져 있어요. 지금 제가 볼 때는 45년도, 48년도 정부수립 이후 70년 동안 이렇게 나눠진 적이 없는데, 여기서 무슨 공동체, 공감, 공동창조인가? 물론 그렇

기 때문에 과제일 수도 있는데요. 그게 참 안타깝고요. 대의기구인 국회를 봐도 마찬가지고, 여와 야가 지금 저렇게 길거리에서 하고 있고, 또 안에서는 협치가 안 되고 있고요. 그러면 대통령께서는 대국회 관계도 원활히 풀고 있느냐 하면, 그것도 안 되고 있는데요. 이렇게 통합이 안 되는데, 공동창조, 공감, 공동체라는 것이 지금 이게 어떻게 보면 너무 좋은 이야기이긴 한데, 사실 조금 이루기 어려운 문제 일 것 같다는 생각이 들어서요, 그런 인상을 말씀드리고요. 그래서 이 좋은 강의를 청와대에서 수석들과 비서관들을 불러놓고 강의를 하셔야 되는 게 아닌가? 아니면 여·야 국회의원들을 모아놓고 강의를 하셔서, 그런 초청을 받는 기회들이 많아 져야 그분들에게 깨달음이 전파 되지 않을까 그런 생각을 좀 해봤고요.

질문은 사실은 뜬금없는 질문 일 수도 있는데요. 사실 좀 주저했습니다. 아까 살짝 지나갔어요. 자치경찰제가 나왔어요. 지금 정부의 최대 현안이 공동 수사권 조성입니다. 아시겠지만. 경찰 외청을 끼고 있는 행자부의 차관 이니까 답을 해주실 수 있을 것 같은데요. 수사권 조정에서 가장 큰 쟁점 중 하나가 검찰 비대화를 견제하기 위한 경찰 권한 이양인데, 경찰 비대화를 우려하는 국민들이 많죠. 지금 경찰이 수사권, 물론 일부를 제외한 굉장히 넓은 영역에서 수사권을 갖고 수사 종결권까지 가지면, 그 다음에 국정원이 국내에서 정보 취합을 안 하니까, 밑바닥 정보권까지 가지게 되면, 이러다가 과거에 경찰들의 수사관행이 재현될 경우에는 4·19같은 일도 터질 수 있다고 우려하는 사람들이 있어요. 그래서 나온 것이 혹시 자치경찰제의 확대이고, 거기서 정보권이던지 여러 가지를 권한을 이양하는 것 아니겠습니까? 중앙권한의 지방이양이라는 것이 그런 맥락에서 이해되는 건데요. 그리고 질문이 길어 죄송합니다.

지난 해, 2월 달에 이낙연 총리, 조국 민정수석, 박상기 법무부장관, 김부겸 행안부장관 이렇게 네 분이 검경수사권 조정안에 자치경찰제 문제를 주요하게 포함시켜서 발표했거든요. 아시겠지만. 그런데 이게 이번에 패스트트랙에 태워지지 않았어요. 이 문제가 지금 어떻게 진행될 것이라고 보시는지요, 또 어떻게 진행이 잘 할 수 있도록 하실 것인지를 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

남궁근 자지분권과사회혁신포럼 대표

굉장히 어려운 질문인데요.

윤종인 행정안전부 차관

허 민 대기자님이 저를 시험에 들게 하시네요. 대통령께서도 국민통합 노력을 열심히 하시는 것으로 알고 있고요. 제가 지금 말씀드린 이 세 가지 요소도 국민통합과 같이 합쳐질 때 더 좋은 결과가 나올 것이라는 생각이 들기 때문에 제가 특별히 그것에 대해서 말씀드릴 것은 없을 것 같고요. 저는 자치경찰제 도입을 지방자치와 분권이라는 측면에서만 봅니다. 수사권 조정과 밀접하게 연계가 되어서 논의가 되고 있는 것은 국회에서 논의할 일이라고 보고요. 저는 지방분권을 추진하는 담당 차관의 입장에서 지방분권을 하려면 지방자치의 한 요소로 자치경찰제



도가 굉장히 필요하고, 또 자치경찰제의 장점, 특히, 지구대, 파출소에서는 국가 경찰 못지않게 굉장히 중요하다고 보기 때문에, 자치분권 차원에서 수사권 조정과 연계해서 논의가 되고 있습니다만, 저는 그것과 관계없이 꼭 했으면 좋겠다고 생각하고 있다는 말씀을 원론적으로 드리겠습니다.

남궁근 자지분권과사회혁신포럼 대표

자치경찰제를 강력한 의지를 가지고 추진하는 것은 아니고요?

윤종인 행정안전부 차관

아니요, 자치경찰을 강력한 의지를 가지고 추진 중에 있습니다. 당연히 그렇게 해야 한다고 생각하고요. 지금 4만 3천 명 정도가 자치경찰로 넘어가는데요, 저는 오히려 자치경찰제를 도입하면서 했던 고민 중의 하나가, 지금 여기 김승수 단장님도 와있습니다만, 어떻게 하면 자치화된 경찰에 대한 민주적 통제 방안을 잘 디자인 할 것인 가입니다. 그래서 지역주민들의 치안수요, 지금은 사실 경찰에 수사요구를 하면 주민들이 요구하는 수준까지 빠른 시간 안에 원하는 내용의 수사들이 이루어지지 않고 있다는 일부 여론의 비판도 있을 수 있는데, 그런 부분들을 어떻게 하면 좀 더 주민과 가까운 자치경찰이 해결할 수 있는가? 그리고 자치경찰이 어떻게 하면 주민들의 말을 듣게 하느냐가 저는 자치경찰제 디자인에 있어서 굉장히 중요한 포인트라고 생각합니다. 이번 자치경찰제 안에 시·도에 설치하는 자치경찰위원회를 중심으로 민주적 통제방안이 들어가 있다고 보고 있기 때문에 자치경찰제가 통과가 되면, 5개 시·도에 시범실시를 해서 그 수위를 봐가면서 도입을 하게 되면, 저희도 명실상부한 외국에서만 봄직한 그런 자치경찰제를 가질 수 있을 것이라고 생각합니다.

남궁근 자지분권과사회혁신포럼 대표

네, 고맙습니다. 답변 잘 됐습니까? 허 민 기자님?

그럼 다른 코멘트 혹시 질문 있으신가요? 아, 네 김영미 교수님 질문하십시오.

김영미 상명대 공공인재학부 교수



질문자 : 김영미 상명대 공공인재학부 교수

네, 차관님 너무 좋은 강의 잘 들었습니다. OS라는 표현을 통해서 다시 한 번 혁신의 새로운 모델로 방향성을 가지고 가야된다는 취지가 굉장히 신선하고 타이밍으로 봤을 때도 굉장히 적합한 주제가 아니었나, 그런 생각이 들고요.. 굉장히 많은 공감을 했고, 이런 취지에 대해서 상당히 함께 가야된다는 생각을 하게 되었습니다.

아까 말씀하신 것처럼, "주민 중심으로 가야 된다. 특히 인구 소멸로 인해서 지방정부의 고민이 굉장히 큰데, 그런 지역일수록 분권의 방향을 주민 중심의 행정 서비스가 만들어져야 한다." 라고 말씀하셨는데, 상당히 공감이 가는 이야기입니다.

전체적으로 뭐, 다른, 특별한 의견을 드릴만한 그런 부분은 없지만, 최근에 아마존의 제 2사옥을 뉴욕시가 수주를 했는데요. 뉴욕시에서 상당히 많은 좋은 조건들을 내걸고 아마존 유치를 했던 것으로 기억이 됩니다. 그런데 시민들이 반대를 해서 무산이 된 걸로 기사가 나갔었습니다.

그랬을 때 시 정부는 굉장히 나름대로 거는 기대가 있었고, 지역발전에 큰 의미가 있다고 생각을 해서 전문가들 컨설팅을 만들어서 아마존을 유치하려고 했는데, 정작 시민들은 원하지 않았다는 것이 나타났고. 왜냐하면 집값이 너무 올라가고 복잡해지고 그것이 결코 지역주민들의 삶의 질을 올리는 데 영향을 주지 않았다는 판단을 주민들 스스로가 하지 않았나 싶습니다. 이것을 보면서 많은 생각을 하게 되는데, 마침 차관님께서 지역주민들 중심으로 행정 서비스가 재편이 될 필요가 있다는 이런 부분들이 좀 묘하게 교차가 되면서 굉장히 중요한 포인트라는 생각이 들었습니다.

앞으로 이런 부분들에 대한 많은 사례들을 만들어서 그런 부분들을 같이 공유하는 것들도 후속적으로 좀 필요하시 않나, 그리고 정말 지자체 입장에서 지역 주민들이 원하는 것이 무엇인지를 이런 집단지성을 통해서 자발적으로 드러낼 수 있도록 해 주고 그런 플랫폼을 정부 차원에서는 깔아주면서 그 안에서 의견들이 나오고 그것이 정책으로 안건(Agenda)로 설정될 수 있게 해주는 그런 과정적 접근이라는 것이 앞으로 관심을 갖고 중점적으로 해 주어야 되는 일 아닌가, 라는 이런 부분들에 대해서 많은 공감을 가졌습니다. 네, 잘 들었습니다. 감사합니다.

남궁근 자지분권과사회혁신포럼 대표

질문은 없으시고요? 뭐, 사례 같은 것이 하나 있나요? 잘한 사례?

윤종인 행정안전부 차관

김영미 교수님 좋은 말씀 감사드리고요. 지역혁신에 대해서는 사실은 제가 그냥 넘어가고 말았는데, 저희 부 입장에서 상당히 고민하는 부분들이 많습니다. 아까 이항진 시장님 말씀도 사실은 맥락이 다 있는데요, 어떻게 하면 인구가 감소하고 있고, 인구는 노령화 되고 있고, 그 다음에 산업체는 들어오지 않으려고 하고, 학교는 점점 소멸 되고 하는 지역을 어떻게 다시 조금이라도 더 나은 삶의 질 상태로 만들어 나갈 것이냐 라는 고민을 정부도 많이 하고 있습니다.

그 중에 하나가 국토부에서 하고 있는 도시 재생, 생활SOC, 농산어촌 살리기 등 많은 개별 단위 사업들인데요. 행정안전부 차관으로서 저의 고민은 각 부처가 하는 이러한 개별 사업들을 어떻게 하면 잘 네트워킹 또는 조직화(Organizing) 해서 주민 주도형으로 할 수 있도록 바꿀까라는 고민을 하고 있거든요. 그래서 이제는 자치단체가 좀 나서서, 예전처럼 중앙부처가 모든 일의 중심이 되고 자치단체는 국가보조금이나 따러 문턱이 닳도록 다녀야 하는 이런 세상에서 벗어나서, 자치단체가 자신이 어떻게 살아갈 것인가에 대해서 고민을 하고, 그에 따라서 농산어촌살리기사업이 구성이 되고, 도시재생사업도 구성이 되고, 이렇게 했으면 좋겠다는 것입니다. 지금 갑자기 농촌을 살리라고 하니까 각 부처에서 많은 사업들이 산발적으로 예산을 투입해서 벌어지고는 있습니다만, 이게 과연 지역에서 제대로 잘 모여서 작동이 되고 있는 건지, 아니면 사막에 물 뿌리고 있는 건지에 관한 고민들을 하고 있는 거거든요. 그래서 아까 김영미 교수님도 말씀하신 것처럼, 뉴욕시가 아마존의 제2사옥을 수주하는 문제도 주민이 결정할 수 있는 정도의 강력한 지역결정구조, 지역혁신결정구조를 저희가 지방분권이라는 틀에서 만들었으면 좋겠다 싶고요. 그러한 각종 중앙부처 보조사업들이 지역에 잘 보이는 구조로 어떻게 하면 저희가 모델링을 할 것인가? 행정안전부 입장에서는 개별 사업을 한다기보다는 그런 고민을 하고 있다는 말씀을 드리고요.





제 두 번째 고민은 지역에 가보면 모든 지역이 다 첨단산업이 자기 지역에 오기를 바라고, 그 다음에 더 유수의 기업이 오기를 바라고는 해요. 그런데 지역의 자원과 능력은 다 똑같지 않고, 특성들이 다 있거든요. 그래서 제가 얼마 전에 서승우 국장하고 이런 이야기를 했었는데요. 부여에 갔습니다. 부여도 똑같이 많은 기업들이 지역에 와서 지역이 발전하고 부동산 경기도 좀 올라가고 하는 바람이 없지는 않지만, 부여는 부여라는 그 지역이 갖고 있는 백제의 수도로서 문화 자산 하나만으로도 얼마든지 벌어먹을 수 있거든요. 구마모토 현은 '구마몬'이라는 만화 캐릭터 하나로 실제 1조원이 넘는 수익을 만들어 내고 있거든요. 그렇게 지역 특성에 맞는 뭔가를 찾아내서 지역자원의 자산화를 통한 지역혁신 전략의 재구성들이 자치단체별로 있었으면 좋겠다는 것입니다 그래서 다섯 개나 열 개 정도의 시범지역을 만들어서, 그렇다고 농산어촌 살리기 사업을 하지 말라는 말이 아니라, 그것을 잘 조직화(Organizing)해서 지역자원과 연계해서 지역자원에 맞는 혁신 모델을 빨리 몇 가지만이라도 만들어 냈으면 좋겠다는 것이 저의 개인적인 희망이고요. 그것을 토대도 그릇을 잘 만들어서 물을 고이게 하는 것이죠. 그런 것들을 했으면 좋겠는 생각을 합니다. 그것을 고민하고 있습니다.

김동욱 서울대 행정대학원 교수



질문자 : 김동욱 서울대 행정대학원 교수

행정안전부가 세 가지 기능이 있다고 하는데요, 하나는 안전, 또 하나는 지방자치, 마지막 세 번째는 행정입니다. 지금 Compassion, Community, Co-Creation 세 가지 중에서 저는 행정과 관련해서 보면, 차관님이 조금 전에 지방살리기 관련해서 여러 부처 사업들을 전체적으로 보면서 이것이 어떻게 지역에 제대로 된 성장 기반을 마련하느냐 고민하고 계신다고 그러셨는데요, 오히려 차관님이 고민하시기 보다는 실무자들, 각 부처, 국토부, 여성가족부, 행안부 또는 지방자치단체들의 공무원, 실무자들 선에서 협력(Collaboration)과 공동창조(Co-Creation)가 제대로 되면 좋은데, 실제로 이게 잘 안 되는 것 같습니다.

그래서 공무원을 선발할 때 9급, 7급 다 같이 뽑는데, 일단 배치되는 순간부터 거의 어떻게 보면 적까지는 아니더라도 동반자라는 성격보다 경쟁자로서 작용하고 있고요.



대표님이 정부업무평가위원장이신데요, 지금도 부처 단위로 평가를 하는데, 사실은 그 평가가 성격은 절대평가지만, 사실상 상대평가이지 않습니까? 그래서 부처 단위의 협업, 공동창조보다는 오히려 경쟁하고 자기 부처의 입장과 부처의 이해를 최우선으로 하고 있고요. 그게 아마 조직 내에서 생존이나 승진과 직결되는 것 같아요. 그리고 행정안전부가 과거 총무처같이 행정을 총괄하는 입장에서 부처할거주의 내지는 부처 관점에서만 일하는 그런 것들을 극복할 수 있는 방안이 없나요? 국민이 볼 때는 하나의 정부이고, 문재인 정부이고, 시장님의 시정부인데, 실제로 부서단위로 다 일하잖아요. 이걸 좀 극복할 수 있는 방안이 무엇이고 뭐부터 시작해야 될지 한번 이야기해 주시면 고맙겠습니다.

윤종인 행정안전부 차관

행정학과 교수님들 이렇게 좋은 말씀 많이 해주셔서 감사하고요. 아까 말씀드렸는데, 복합문제는 한 부처가 감당할 수 없는 과제라는 것입니다. 그리고 정부로서도 다 감당할 수 없어서 국민과의 벽을 허물어서 '정부가 행정서비스를 독점하던 시대는 끝났다'고 선언을 해야 된다고 생각하고요, 마찬가지로 어느 특정 부처가 어느 특정 대책을 전담할 수 있는 시기는 지났습니다. 왜냐하면 문제가 그만큼 커져 버렸습니다. 문제는 더 복잡해지고 부처는 더 세밀하게 구분되어서 부처 간의 협업, 부처할거주의의 극복이 정부가 당면한 가장 중요한 과제 중의 하나입니다. 그

리고 그것을 해결할 수 있는 방법으로 다양한 시책들이 논의가 되고 있는데요. 그중에 하나가 적극행정에 관한 얘기고, 저의 기준으로는 그게 공감에 관한 얘기고 그렇습니다. 최근에는 정부가 문제를 해결하고 대응하는 모든 회의에 최소한 7~8개 부처가 같이 가는 것 같습니다. 어느 회의를 가도 적으면 3~4개 정도입니다. 정부 회의에 가보면 4~5명의 차관을 만나는데, 최근에 문제가 그래서 그런지 정부도 오히려 학습하는 효과가 있습니다. "아, 이거는 불가피하게 협업을 해야겠다." 협업이 통상적으로 생각하는 것 보다 조금 더 잘 이루어집니다. 저는 행정학을 공부하는 입장에서 선입견을 갖고 있던 것 보다 상위 레벨에서 회복이 잘 된 상태입니다. 거기서 빠졌다가는 자기 부처가 혼자서 덤터기를 다 쓰게 됩니다. 그런 것이 하나 있다는 내부적인 말씀을 드리고요. 협업을 하기 위한 각종 협업 정원이나 시책들은 저희가 하고 있습니다만, 그것이 효과가 있는지는 저도 잘 모르겠습니다. 혹시 가능하시다면, 김동욱 교수님은 정보통신기술에 밝으시니까, 저는 소위 ICT 기술 차원에서의 협업 시스템을 만들고 싶은 생각은 있습니다. 그것은 결국 데이터 공유입니다. 굳이 '협업을 해라' 라고 해서 협업을 하지 않는다면, 협업을 할 수 밖에 없는 정보통신기술을 활용한 각종 시스템 구축이라든가, 데이터 공유를 통해서 기반을 만들어보자는 생각은 있고요. 오히려 제가 차관이 된 이후의 느낌은 민감한 부분 외에는 협업이 중앙부처 단위에서는 잘 되고 있다는 말씀을 드립니다. 앞으로도 계속 고민해야 될 과제라고 말씀드립니다.





남궁근 자지분권과사회혁신포럼 대표

그러면 질문은 그만 받고요. 조금 이따가 윤태범 원장님 말씀 하시고, 협업 이야기가 나왔으니까 한 가지 말씀드리겠습니다. 우리나라가 협업을 중시다 보니까 협업 담당과가 두 개가 있습니다. 행안부에도 하나가 있고, 총리실에도 하나가 있어요. 총리실은 사실은 총리실 전체가 협업 같은 것을 촉진하는 그러한 존재임에도 불구하고 협업 관련 일이 잘 되기도 하고 잘 안되기도 하는 것 같습니다. 국정 과제도 협업을 해야 되는 과제들이 여러 개 있어요. 행안부하고 권익위, 법무부와 권익위 등인데요. 우리나라는 주관부처가 없으면 안 되잖아요. 협업을 하게끔 해놨는데도 주무 부서를 지정하면, 주무부서만 관심이 있고, 부수(Secondary) 부서는 관심이 덜 한 것 같은 느낌이 있어요. 이것도 우리가 해결해야 할 과제이고요. 원장님께서 잠깐 마무리 말씀을 하시겠습니다. 수고하셨습니다.

윤태범 한국지방행정연구원장

먼저 많은 분들께 감사 말씀 드립니다. 오늘 좋은 발제자료 준비해 주시고요. 시간을 내주신 우리 윤종인 차관님께 다시 한 번 감사하다는 말씀 드리겠습니다. 3C 말씀을 해 주셨습니다. 3C와 관련해서 저희 연구원이 무엇을 하고 있는가 생각을 해 봤습니다. 얼추 비슷한 게 있더라고요. 공동체 관련해서는 이제 곧 공고가 나갑니다만 우리 지역의 삶을 바꾸는 '작은 연구'를 시작하려고 합니다. 지원 자격은 학교에 계시는 분만이 아니라 일반 국민도 가능하고, 시민사회단체에 계신 분들도 가능합니다. 모든 분들이 아이디어를 내고 해서 실제로 한번 구현해 보자는 것입니다. 작은 연구라고 하는 것이 공동체 관점에서 해보려고 하는 것이고요.

그 다음에 공감의 관점에서는 저희가 얼마 전부터 대전시 대덕구청과 정책기획위원회와 삼자공동으로 '주민참여의 새로운 모델을 만들자'는 사업을 시작했습니다. 다양한 성과물을 만들어 내려고 하는데요. 그 중에 하나가 이게 있습니다. 주민이 읽는 예산서를 만들자는 것입니다. 주민이 공감하는 예산서를 만들자. 현재 주민이 읽지 못하는 예산서를 어떻게 하면 주민이 읽는 예산서를 만들까? 다행히 대덕구청장님께서 그렇게 하시겠다고 하셔서 그 작업을 저희가 이제 시작하려고 합니다. 이게 주민이 공감하는 부분이고요.

마지막으로 공동창조라고 하는 것도 저희가 지금 생각을 하고 이미 시작을 했습니다. 저희 연구원이

든기에는 좀 생소한 과제를 시작했습니다. 막걸리 연구라는 것을 시작했는데요. 막걸리 자체를 음식으로서 연구하는 게 아니라 저희가 지역을 연구하다 보니까 이 지역을 읽어내는 코드가 여러 가지가 있습니다. 그 코드 중의 하나로 막걸리를 생각한 것입니다. 지역의 오랜 역사를 가진 산업입니다. 그렇죠? 100년 이상, 100년 이상이 아니라 수백 년이죠. 지금 남아 있는 도가 중에 100년 이상 된 것도 남아 있고요. 어떻게 하면 이 막걸리라는 것을 가지고 굉장히 쇠퇴한 지역경제를 조금이라도 살리고, 일자리 하나를 만들 수 있을까하는 고민 속에서 연구를 시작을 했는데요. 연구 과제로서 하면 의미가 없습니다.

그래서 저희가 연구를 어떻게 시작하나 하면, 당연히 저희 연구원의 박사님이 주축이 되고요. 또 외부 전문가들을 통해서 부족한 부분을 보완하려고 합니다. 그리고 막걸리 산업 전체를 보려니까 막걸리협회와 같이 일을 하려고 합니다. 그리고 당연히 몇 군데의 유명한 막걸리 도가를 대상으로 연구 하려고 하고요. 여기서 그치면 안 되기 때문에 저희 연구원 앞에 있는 관광공사 사장님에게 말씀을 드렸어요. "우리 연구해서 활용 합시다. 관광 마케팅으로도 좋지 않겠습니까?" 그랬더니 관광공사 사장님께서 좋다고 하셨어요. 우리 연구 결과물이 나오면 상품으로 한 번 만들어 보자 해서 이야기가 되었고, 이것을 하려면 연구원만 갖고 안 되니까 자치단체와 같이 협력을 해야 합니다. 그래서 막걸리 도가 관련 자치단체와 같이 하려고 합니다. 서울 장수막걸리처럼 큰 곳은 상관없는데, 작은 곳은 경영 능력이 약합니다. 그래서 얼마 전에 생산성본부를 찾아갔습니다. 회장님을 만났어요. 도와달라고, 경영 컨설팅 해달라고 했더니, 회장님께서 무료로 해주겠다고 했습니다. 그래서 몇 군데 선정해서 협업하기로 했습니다. 막걸리 디자인은 굉장히 약합니다. 그래서 막걸리 디자인을 업그레이드 해보자고 해서 디자인 관련 기관과 협업을 해 보려고 합니다. 그 다음에 또 하나는 여러 가지 막걸리 생산시스템과 유통에 문제가 있습니다. 그래서 중소벤처기업도 같이 한번 이야기 해보자라고 해서 9개 기관이 같이 쉽지는 않지만 협력을 해 보려고 시작을 했습니다. 이런 얘기를 여기저기에서 하다 보니까 전혀 예상 못 했던 곳에서 연락이 왔습니다. 모 출판사에서 전화 왔습니다. 우리도 지금 그것을 기획하고 있었는데, 연구결과가 나오면 우리 출판사에 원고를 달라. 그러면 우리가 좋은 책으로 만들어 주겠다는 것입니다. 이렇게 따지니까 협력기관이 10개가 되었습니다. 이것이 차관님이 말씀하신 공동창조(Co-Creation)인 것 같아요. 그래서 이제는 혼자서 하는 것을 여러 군데가 협력을 해서 하게 되면, 우리가 기대 한 것 이상의 성과가 나오지 않을까 생각합니다. 우리 포럼도 그런 의미에서는 3C의 현장인 것 같습니다.

Community, Compassion, Co-Creation 이 세 가지가 합쳐지면 무엇이 될까를 테이블에 앉아서 고민을 했습니다. 그래서 C 하나를 제가 차관님의 허락을 안 받고 추가했습니다. 공진입니다. 함께 진화하는 것입니다. Co-Evolution 입니다. 우리가 지속가능한 발전, 공진(Co-Evolution)을 위해서 이 3C가 필요하지 않는가라는 생각이 들었습니다. 이른 아침 시간에 저희 포럼을 위해서 참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리고요. 6월 달에 저희 포럼에서는 박원순 서울시장님을 모시고 다양한 혁신의 사례를 공유할 수 있는 기회를 준비했습니다. 6월에 또 뵙도록 하겠습니다. 고맙습니다.



생활SOC 사업



대담 진승호
- 現 대통령직속 국가균형발전위원회 기획단 단장
- 現 생활SOC 복합화추진단 단장

일시 : 2019. 5. 21. 14:30~16:00
장소 : 대통령직속 국가균형발전위원회 단장실
대담 : 조기현 한국지방행정연구원 선임연구위원

학력

- 맨체스터대학교 대학원 박사
- 맨체스터대학교 대학원 석사
- 서울대학교 국제경제학과 학사

경력

· 2019 ~ 현재	대통령직속 국가균형발전위원회 기획단장
· 2017 ~ 2019	더불어민주당 기재수석전문위원
· 2016 ~ 2017	기획재정부 대외경제국 국장
· 2016	기획재정부 국제금융협력국 국장
· 2014 ~ 2016	기획재정부 대외경제협력관
· 1989	제33회 행정고시 합격

문재인정부의 국가균형발전정책을 총괄 기획하면서 실무적으로도 차질없는 추진에 여념이 없을텐데, 인터뷰 시간을 내 주셔서 감사드립니다. 정부는 올해 4월 15일 관련부처 합동으로「생활SOC 3개년 계획」을 발표하였는데, 추진하게 된 배경과 그간의 경과를 소개해 주시기 바랍니다.

우리나라의 경제발전과정에서 SOC사업투자는 일인당 국민소득을 높이는데 큰 기여를 했다고 봅니다. 그러면 다음 단계는 일인당 국민소득증대가 과연 삶의 질 향상으로 연계되는지? 된다면, 어떤 방식으로 연계가 되어야 하는지를 고민하게 됩니다. 소득 3만불을 넘어 4만 불을 바라보는 시대에는 국민들이 소득 증대에 따른 개개인의 생활의 질 향상에 관심을 갖게 되고, 정부는 이러한 국민들의 수요를 정책에 반영할 필요가 있습니다. 국민생활의 질 향상은 기본적으로 먹고 자고 여가생활을 즐기며 때로는 지적생활을 영위하면서 행복감을 느끼는데서 출발한다고 봅니다. 생활SOC 논의는 현 정부 출범 이후 지역실정과 지역주민의 선호에 맞는 생활밀착형 공공시설을 공급하는 것이 삶의 질 향상을 위한 정부의 중요한 역할 중 하나라는 점에 착안하게 되면서 시작되었습니다.

생활SOC사업은 '18년 경제장관회의를 거쳐 범부처 차원의 논의가 이루어졌습니다. 국무조정실 내 관계부처합동 「생활SOC추진단」이 설립되어 사업별 이행상황을 정기적으로 점검하면서 사업들을 발굴하였고, '19년 3월에는 지역별 수급현황을 분석한 「생활SOC 중장기 추진계획」이 마련되었습니다. 이 후 생활SOC사업 중 복합화 사업이 국가균형발전위원회(균형위)로 이관되었고, 균형위는 「생활SOC 복합



화추진단(추진단)」을 설치하여 생활SOC 복합화사업 가이드라인 작성 및 배포, 지자체로부터 사업접수와 사업선정을 전반적으로 관리하는 역할을 수행하고 있습니다.

생활SOC사업은 보육·복지·문화·체육시설 등 국민일상생활과 밀접한 생활 인프라로서 삶의 질을 높일 수 있다는 점과 이러한 시설이 국민 전 생애에 걸쳐 행복을 추구하는 기본생활을 뒷받침한다는 점에서 현 정부가 추진하는 혁신적인 포용국가 목표에 부합한다고 봅니다. 문재인 정부의 남은 임기 동안 생활SOC사업이 순조롭게 진행된다면, 생활SOC의 공급과정에서 지역의 창의와 참여를 촉진하고 생활SOC 중심의 자립적 지역공동체가 형성되는 등 지역 활력의 마중물 효과도 크게 있으리라 기대하고 있습니다. 결론적으로 생활SOC사업은 현 정부의 국정철학을 뒷받침하는 주요 정책수단으로서, 혁신적 포용국가로 가는 제도적 계기를 마련해 주는 장치라고 봅니다.

정부가 구상하는「생활SOC 3개년 계획」의 비전과 목표, 정책의 핵심가치는 무엇인지 지면을 통해 설명해 주셨으면 합니다.

생활SOC사업의 핵심가치는 지역이 골고루 잘 사는 균형발전 및 포용입니다. 구체적으로 보면, 국민 누구나 어디에서 태어났던지, 어디에서 살던지 품격있는 삶을 누리게 하자는 것입니다. 영유아, 청소년, 노인, 장애인 등 생활약자들도 최소한의 생활 인프라를 누리게 배려해주는 것입니다. 국민들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고, 쉬는 등 일상생활에 밀접한 생활SOC 건설에 국가가 투자해줌으로써 국민들이 건강하고 사람다운 삶을 영위할 수 있도록 도와주는 것이 생활SOC사업의 비전입니다. 현재 계획에 따르면, `22년까지 국가 최소수준(National Minimum) 이상의 핵심 생활인프라를 구축하는 것이 정책목표입니다. 이러한 목표를 이루기 위해서 2020년에서 2022년까지 국비 30조원, 지방비를 포함하여 48.3조원을 투자할 계획입니다.

생활SOC사업은 지자체의 적극적 참여 및 협조가 전제되어야 정부가 의도한 정책효과를 달성할 수 있다고 봅니다. 국가균형발전특별회계(균특회계)는 한계범위 내에서 지자체가 자율적으로 자원배분을 하는 시스템인데, 지방자치단체 실무자의 입장에서는 생활SOC사업은 어떤 시스템으로 가는지 궁금해 합니다.

균형위가 주도하는 생활SOC 복합화사업과 관련된 균특회계 상황을 우선 말씀드려야 할 것 같습니다. 균특회계는 자율계정과 지원계정으로 되어있는데, 균특회계 자율계정 중 3.5조 원이 지방으로 이양되면, 균특 자율계정에는 약 1조원 조금 넘는 재원이 남게되고 이 재원만으로 생활SOC 복합화사업을 추진할 것인지 여부가 지자체 실무자들이 궁금해하는 사항으로 보여집니다. 앞으로 재정당국과 생활SOC 복합화사업 예산관련 협의를 지속적으로 해나갈 계획입니다. 생활SOC사업이 올해 처음 시행되는 것이라서 현 시점에서 지자체 예산담당자들은 균특 자율계정의 3.5조 원 지방이양에 따라 예산계획을 수립하기에 고충이 있을 거라 판단됩니다. 지자체에 혼돈을 주지 않기 위해 기재부 등 관련부처와 협의할 계획입니다.



국정철학을 뒷받침할 수 있는 사업들이 있을 것 같습니다. 지역사업에 맞는 사업은 지역이 발굴하는 것을 전제로 하지만, 국정철학의 방향에 부합하는 생활SOC사업들이 있다면 어떤 부분에 중점을 두어야 하는지요?

균형위에서 추진하는 생활SOC 복합화사업 대상은 144개의 생활SOC 관련 국비보조사업 중 9종 시설 (공공도서관, 작은도서관, 국민체육센터, 생활문화센터, 국공립어린이집, 주민건강센터, 다함께돌봄센터, 공동육아나눔터, 주거지 주차장)에 대한 단일 혹은 연계시설물입니다. 9종 시설 중 2종 이상의 시설이 포함되면 생활SOC 복합화사업으로 인정되어 추가적인 인센티브가 부여됩니다. 9종 이외의 다른 국비보조사업과 지자체 자체사업을 연계하여 시설물을 건립할 경우에도 생활SOC 복합화사업 대상은 될 수 있으나 이런 경우에는 보조율에 대한 추가적인 인센티브는 없습니다.

지자체에는 균형위가 추진하는 생활SOC 복합화사업을 통해서 두 번의 인센티브가 부여된다고 볼 수 있습니다. 우선 신청한 사업이 선정되면 선정에 따른 국고보조금을 받는 것이 첫 번째 인센티브이고 사업을 신청할 때 9종 시설 중 2종 이상의 연계시설물을 건립하게 되면, 추가적인 보조율 인센티브를 받게 되는 것입니다.



생활SOC 사업 관련 지자체의 수요를 파악해보니, 지자체들은 부지확보문제 해소, 이용의 시너지효과 제고 등을 위해 1개의 건물에 여러 개의 생활SOC 시설들을 설치하는 복합화를 선호합니다. 그러나 현행 공급방식은 생활SOC 복합화에 대한 인센티브가 없고, 중앙부처들은 단일시설을 더 선호하는 부처별 칸막이식 공급체계로 인해 지역 수요에 부응하기 어려운 상황에 놓여있습니다. 균형위는 이러한 문제를 해결하는 방안으로 생활SOC 복합화사업을 추진하게 되었고, 주민들이 필요로 하는 사업에 대해서 적극 지원할 계획입니다 예를 들면, 복합화 대상 시설물과 지자체 자체 예산사업이 결합하는 경우에도 생활SOC 복합화로 인정하는 등 생활SOC 복합화 개념을 확장할 계획입니다. 따라서 지자체가 주도하면서 지역실정에 맞게 자율성·창의성을 발휘하되, 주민들이 편리하게 이용할 수 있도록 건립할 것입니다.

제도와 관련된 질문입니다. 현행 균특 회계사업수행과 비교할 때 이번 생활SOC 복합화사업에서는 어떠한 제도적 개선이 있는지요?

현행 방식은 소위 말하는 부처별 칸막이식 공급방식인데, 대다수 사업들은 중앙부처가 결정하고, 지자체가 매칭하여 수행하는 사업들이 추진되고 있습니다. 이런 사업추진방식으로는 지역수요를 정확하게 파악하지 못하게 되어 시설 간 중복이 되거나 효율성이 떨어지는 사업이 진행되는 경우가 많고 이러한 비효율성이 누적되어 지역 간의 시설 불균형이 발생된다고 볼 수 있습니다.

반면, 이번에 추진하는 생활SOC 복합화사업은 몇 개의 연계된 시설물을 통합 지원하는 방식으로서, 지역발전의 패러다임을 바꾸는 것입니다. 지자체의 입장에서 필요한 사업을 제시하고, 중앙부처는 지자체의 수요를 확인하여 협의된 사업내용을 토대로 다부처 협업을 통해서 사업을 추진해 나가는 것입니다.

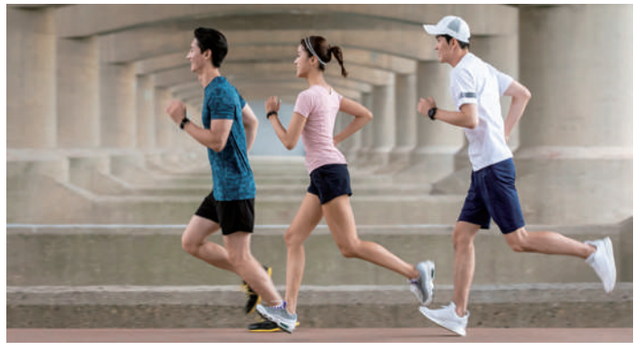
생활SOC 복합화사업이 다부처 협업에 따른 통합지원사업이라고 말씀하셨는데, 균형위에서 추진하는 지역발전투자협약과 어떻게 연계가 되어 있는지요?

우선 현행 방식의 문제점을 예로 들어보겠습니다. 지역 클러스터 사업을 추진하는 상황이라고 가정해 보면, 동일한 지역에 산업자원부 예산사업은 금년도에 투입되고, 농식품부의 사업은 내년에 투입되는 등 부처 간 재정사업의 시기가 통일성 없이 진행되어 시너지효과를 거두지 못하는 경우가 많이 발생하고 있습니다. 이러한 부분이 중앙주도의 부처 간 칸막이식 지원사업의 문제점으로 볼 수 있습니다.

이번 생활SOC 복합화사업은 이러한 비효율적인 방식을 개선하기 위해 지역이 주도하는 통합 패키지 사업으로 추진하는 것입니다. 균특법 제 20조에는 지역발전투자협약제도로 명칭하고 있습니다만, 중앙부처들이 부처별로 칸막이식으로 지원하던 사업들을 지자체가 중심이 되어 다부처, 다년도 사업으로 패키지화하여 포괄 지원하는 사업입니다.

지역발전투자협약제도가 잘 운영되기 위해서는 중앙부처의 협조를 어떻게 이끌어 낼 수 있느냐 하는 것이 중요합니다. 과거에도 지역발전투자협약제도를 시도한 적이 있었지만, 중앙부처의 협조를 이끌어내는 데 한계가 있어 시행되지 못한 것으로 알고 있습니다. 지금은 중앙부처들도 지역발전투자협약에 대한 인식이 어느 정도 무르익었다고 봅니다. 따라서 현 시점에서는 지역발전투자협약의 당위성보다는 구체적인 추진방안 마련이 중요합니다. 지역발전투자협약제도는 균형발전정책을 수행하는 근간이 되는 정책수단입니다. 우선 생활SOC 복합화사업과 지역혁신 거버넌스 체제개편에서 논의되는 지역개발사업에 지역발전투자협약제도를 적용할 계획입니다. 지역발전투자협약제도의 성공사례를 발굴하는 것은 제도를 정착시키는데 중요한 동인이라고 봅니다.

다른 한편으로 지역발전투자협약제도 정착의 걸림돌 중 하나는 중앙과 지방 간 인식의 차이에 있다고 봅니다. 지자체 역량에 대한 중앙정부의 신뢰문제입



니다. 지자체가 중심이 되어 다부처, 다년간 사업을 관리해 나갈 역량이 있느냐에 대한 의구심입니다. 하지만, 중앙부처가 이러한 불신을 빌미로 안된다 안된다 하면 계속 안되는 것이고, 그럼에도 불구하고 해봐라 해봐라 하면 지방도 못 할 이유가 없는 것입니다.

이러한 인식 차를 불식시키기 위해서 균형위는 다양한 장치를 마련하고 있습니다. 일례로 지역혁신협의회를 교두보로 삼아 지역혁신 거버넌스 체제개편을 구상하고 있습니다. 전국 시·도에 설립되어 있는 지역혁신기관이 150여 개가 있는데, 이들 기관들을 지자체 중심의 연계 및 협력 거버넌스체제로 변화시켜 나갈 것입니다. 과거 참여정부에서는 생소한 제도로 여겨졌는데 지금은 시행착오를 겪으면서 분위기가 무르익었고, 지방정부와 중앙정부 간에 협력해야 한다는 인식이 자리잡고 있어서 변화의지가 크다고 판단됩니다.

지자체의 실무자 입장에서는 생활SOC 복합화 사업공모를 적극 활용할 계획이라고 합니다. 앞으로의 공모사업 일정이 어떻게 되는지 궁금합니다.

현재 균형위에서는 6월 12일 생활SOC 복합화사업의 가이드라인 발표를 목표로 준비 중에 있습니다. 가이드라인 발표 이후 바로 사업신청 공고를 낼 계획입니다. 사업신청 접수는 잠정적으로 8월 초까지 2개 월 남짓으로 마감할 계획입니다. 사업신청 접수가 된 이 후에 균형위는 사업계획에 관한 사전검토형식의 적격성 심사를 하게 됩니다. 이는 선정원칙에 대한 체크리스트 형식으로 요건 심사 및 검토의견 보고의 형태입니다. 이 후에 중앙부처에 공유하여 중앙부처의 예산 및 사업계획의 의견을 받을 계획입니다. 관계 중앙부처는 개별사업 선정기준을 통해서 부처별 자율사업평가 및 부처의견을 균형위로 송부합니다. 균형위는 부처의견을 참고하여 사업선정위원회를 개최, 마지막 심의를 하게 됩니다. 이와 같이 균형위와 관계 중앙부처 간의 협력적 선정과정을 통해서 9월 중 최종 사업을 선정하고 발표하는 일정으로 계획하고 있습니다.

현 일정으로 볼 때, 8월 말까지 정부예산안을 국회에 제출해야하는데, 그때까지 사업별 세부예산안이 확정되지 않을 경우 생활SOC 복합화사업 전체예산 규모만 정부예산안에 담고 9월 중 세부내역을 확정할 예정입니다.

지자체의 입장에서는 새로운 생활SOC 복합화사업을 발굴하기 위해서는 주민의견 수렴 등 추진 일정이 빠듯할 것으로 보입니다. 균형위에서는 지자체의 입장에서 생활SOC 복합화사업이 원활히 추진될 수 있도록 가이드라인 발표 직후부터 지자체 설명회를 계획하고 있습니다. 세부적인 내용은 지자체 설명회를 통해서 말씀 드리겠습니다.

지자체의 입장에서는 균형위가 주재하는 사업선정위원회에서 지자체가 신청한 사업의 최종선정에 중요한 역할을 하고 있다고 인식하고 있습니다. 그래서 지자체의 관심이 높다고 판단되는데 생활SOC 복합화사업 단장님의 입장에서 볼 때, 어떻게 쟁점조정위원회를 운영할 계획인지요?

균형위가 지자체로부터 사업신청 접수를 받고, 실수요를 반영한 사업인지 여부를 판단하여 중앙부처에 검토의뢰를 하는 경우 중앙부처의 심사결과, 지자체가 신청한 사업들 중 탈락하는 사업들이 나올 가능성이 있습니다. 사업선정위원회는 이러한 사업들에 대해 전문가 의견을 토대로 재원규모 등을 고려하여 사업선정 여부에 대한 최종 결정을 하는 기관이라고 보시면 되겠습니다.

끝으로 사업선정이나 예산협의, 지역발전투자협약 체결 등 일련의 과정에서 국가균형발전위원회가 중요한 역할을 담당하고 있는데, 위원회의 역할을 소개하여 주시기 바랍니다.



작년 말 기준 수도권 인구가 49.8%, 금년 가을 쯤에는 50%가 넘을 것이라는 전망이 있습니다. 수도권과 비수도권의 격차가 심화되고 있는 현 시점에서 균형발전의 필요성에 대한 인식은 더욱 절실하다고 봅니다. 국가균형발전위원회는 균형발전정책 의결 및 정책을 수행하는 주체로서 균형발전정책을 강화하고 있고, 정책 수행에 더욱 박차를 가하고 있습니다. 돌이켜 보면, 균형위는 그간 균형발전 비전수립, 균형발전 5개년 계획 수립, 혁신도시 시즌2 등 균형발전 정책 및 제도적 기반을 다져왔습니다. 올 해부터는 균형발전 5개년 계획 중 금년도 시행계획을 수행하는 한편, 생활SOC 복합화사업도 수행하고 있습니다.

특히, 이번 생활SOC 복합화사업과 관련해서 균형위는 자체적으로 생활SOC복합화추진단을 설립했습니다. 균형위는 생활SOC 복합화사업을 통해 지역에서 꼭 필요한 사업이 추진될 수 있도록 지자체의 대변인 역할을 수행하겠습니다.

지속가능한 생활SOC사업을 위한 논의 : 사업소개 및 고려되어야 할 정책사항



전성만
한국지방행정연구원
부연구위원

I. 서론

인프라라는 것은 눈에 보이지 않습니다. 물적인 인프라 뿐만이 아니라 눈에 보이지 않는 논리적인 소프트웨어라고 흔히 얘기하는 인프라가 대단히 중요한데, 5년이라는 세월이 긴 것 같지만 그렇지 않습니다. 긴 호흡으로 멀리 보면서 토대를 만든다는 것이 굉장히 중요합니다.

2007년 2단계 균형발전정책 혁신리더토론회에서 노무현 전 대통령 말씀

66
보육·복지·문화·체육·안전 등의 국민 일상생활의 공공서비스 제공이 생활SOC 사업의 대상이라면, 생활SOC사업은 포용적 국가균형발전 정책 실현이라는 정책소명을 담고 있다.
99

'포용적 성장 (혹은 포용적 경제)'의 개념은 Word Bank, OECD, WEF, UN-HABITAT 등의 국제기구에서 꾸준하게 논의되었다. 양적 경제성장 과정에서 배제된 사회계층의 배려 및 지역의 불균형의 완화를 수단으로 '공공서비스를 제공해온 국가역할에 대한 대안적 정책방향'으로 볼 수 있다. 보육·복지·문화·체육·안전 등의 국민 일상생활의 공공서비스 제공이 생활SOC 사업의 대상이라면, 생활SOC사업은 포용적 국가균형발전정책 실현이라는 정책소명을 담고 있다.

문재인 정부는 생활밀착형 사회기반시설을 확대하는 사업에 3년간 약 50여 조 원(국비와 지방비 포함 48.3조 원 규모)의 국가균형발전 정책사업을 발표하였다. 소득 3만 불의 경제성장에 비해 보육·복지·문화·체육·안전 등의 국민 일상생활과 밀접한 생활의 질이 상대적으로 뒤쳐진 사회현상과 문제인식을 같이한다. 공공서비스 접근성 기준으로 불평등하게 공급된 생활SOC를 서비스 사각지대

와 소외지역으로 구분하여 우선적 공급을 계획하고 있다. 또한, 지속적인 운영을 위해 과거 SOC 공급과 달리, 지역의 수요를 반영한 공급입지 선정, 지역공동체 활성화의 장소활동 및 및 지역주도의 지속적인 운영방식을 꾀하고 있다.

그렇다면 생활SOC사업을 통해 어느 지역에 살든지 모든 국민이 잘사는 국가를 만들기 위해서 고려되어야 할 사항들은 무엇인가? 현 시점에서 생활SOC사업이 왜 중요한 포용정책이 되었는가? 또는 포용적 가치를 실현하기 위한 생활SOC 사업이 어떻게 하면 지속가능한 사업이 될 수 있는가? 등과 관계된 정책질문은 향후 생활SOC사업을 제도화하는 데 필요하다.

본 이슈에서는 이와 같은 질문에 정책 대안을 제시하기보다는 현재 정부에서 계획하는 생활SOC 사업을 소개하고, 현행 제도 내에서 비추어 볼 때 어떤 정책적 고려사항이 있는지 문제제기에 초점을 둔다. 따라서 아래 내용에서는 1) 정부추진의 생활SOC사업의 개요를 통해서 정부에서 추진하는 정책사업을 소개하는 데 목적을 두는 한편, 2) 생활SOC사업의 쟁점과 정책방향성에서는 정책을 집행하는 과정에서 고려되어야 하는 사항에 대해서 쟁점과 방향에 대해 논의하고자 한다. 본 논의는 필자의 개인적인 의견을 바탕으로 제시된 사적인 의견임을 알려둔다.

II. 정부추진의 생활SOC사업의 개요

66
생활SOC 사업은 국민생활의 질(Quality)를 높이기 위한 보육·복지·문화·체육시설 등 일상생활과 밀접한 인프라를 구축하는 것이다.
99

1. 추진 배경

문재인 정부는 생활SOC 사업을 '포용국가'로 가기 위한 브랜드 정책사업으로 출발하고 있다. 생활SOC 사업은 국민생활의 질(Quality)를 높이기 위한 보육·복지·문화·체육시설 등 일상생활과 밀접한 인프라를 구축하는 것이다. 기존의 철도, 도로, 댐 등의 물리적 SOC사업과 차별화되는 부분은 생활SOC 사업의 대상이 '사람중심'과 '지역중심'이 동시에 포함되어 있다는 점이다. 과거의 물리적 SOC 기반구축은 곧 국가의 경제적·산업적 발전을 가져오게 되고, 경제적·산업적 국가발전은 국민소득을 향상시켜 국민 삶의 질과 행복이 당연히 올라갈 것이라는 전제가 있었다. 하지만, 현실은 국민 삶의 질 향상이라는 질적 발전이 국가의 양적 발전에 비해 뒤처져있다는 점이다.

우리나라는 G20 국가들 중 도로부분의 SOC 구축부문에 상위(예, 국토면적

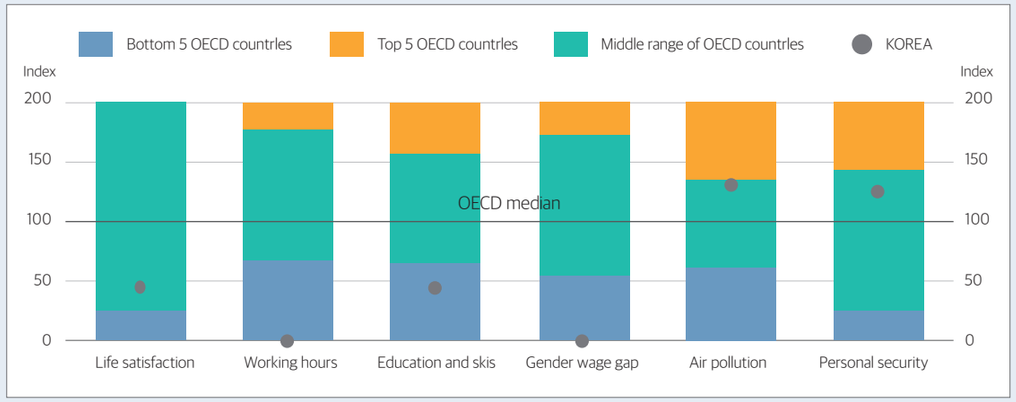
당 고속도로 연장 1위, 국도연장 3위, 철도연장 6위)에 위치하고 있지만, 국민들의 삶의 질은 OECD 국가의 더 나은 삶의 지수 기준 29위, UN행복지수 기준 57위에 머물고 있다(국무조정실, 2019). OECD 국가를 대상으로 한 우리나라 비교를 보면, OECD 더 나은 삶의 지수 6개 항목에서 교육과 안전지수를 제외한 항목은 하위수준으로 측정되고 있다.

66
OECD 국가를 대상으로 한 우리나라 비교를 보면, OECD 더 나은 삶의 지수 6개 항목에서 교육과 안전지수를 제외한 항목은 하위수준으로 측정되고 있다.
99

그동안 지자체에서 제공된 생활SOC 시설은 기초 지자체당 한 개의 보육·복지·문화·체육시설이 설립되어왔다. 그리고 지자체의 재정여건과 행정구역 중심의 행정편의에 따라 배치되어 있어 주민들이 생활하는 거주지 중심의 서비스 수요를 충족시키지 못하는 한편, 지자체 간 또는 지자체 내 격차를 심화시켜왔다. 2017년 기준, 우리나라의 응급의료기관이 없는 지자체의 64.7%가 비수도권에 위치하고 있다. 또한 실내체육시설 1개소당 인구를 보면 지역의 신도시·중심지는 1.3~2.6만 명이 사용할 수 있는 반면 구도심은 4.5~10만 명으로 지역 내 격차가 약 5배에 이르고 있다. 국제비교를 보면, 생활인프라의 격차는 5배에서 12배 이상의 접근성 차이를 보여주고 있다.

생활SOC 추진계획에서는 생활SOC를 '사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 인프라와 삶의 기본 전제

OECD 더 나은 삶의 지수: 비교



주: OECD 중위수준에 대한 한국의 상대적 수준을 나타냄. 지수 중위값 = 100.
출처: OECD 경제보고서 한국(2018)

주요 생활인프라 현황



출처: 국무조정실(2018); 국가균형발전위원회(2018)

가 되는 안전시설[1]"로 한정하였다. 국민 누구나 어디에서 사람다운 삶을 체감할 수 있는 생활SOC시설을 건립하여 서비스 소외지역 중심의 국민의 최소수준 이상의 보육·복지·문화·체육·안전 분야 등의 공공서비스를 제공하는 데 목표를 두고 있다. 이와 같은 정책목표는 성장중심 국가에서 지속가능한 포용국가의 길을 걷기 위한 첫 걸음으로 볼 수 있고, 지역 간(내) 불균형에 기초한 공공서비스를 '사람중심'과 '지역중심'으로 분류하여 수행하는 데 의의가 있다고 판단된다. 또한, 생활SOC와 연계된 사회복지 프로그램은 포용사회, 지역상생, 지속성장, 지역혁신 등의 가치를 구현하는 사회적 자본(Social Capital)의 특성으로 내포하고 있다. 이전 물리적 SOC가 고도성장시기의 경제성장을 뒷받침하는 경제발전의 사회간접자본이었다면, 생활SOC는 지역 내의 사회적 공간을 연결하여 지역공동체를 뒷받침하는 포용사회가치를 실현하는 수단으로써 사회적 자본으로 차별화된다.

66
생활SOC는 지역 내의 사회적 공간을 연결하여 지역공동체를 뒷받침하는 포용사회가치를 실현하는 수단으로써 사회적 자본으로 차별화된다.
99

1) 국무총리 훈령(제2조)에서는 생활밀착형 사회기반시설(생활SOC)을 "보육·의료·복지·교통·문화·체육시설, 공원 등 일상생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설"이라고 정의 (「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」), 넓게 해석할 경우 일상생활의 기본전제가 되는 안전과 기초인프라 시설까지 포괄할 수 있는 열려있는 개념으로 볼 수 있다 (국무조정실, 2018).

생활SOC의 개념 및 특성



출처: 국가균형발전위원회(2018)

66
문재인 정부 임기 내 '국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 살 수 있는 대한민국'이라는 비전을 수립하고 달성하기 위한 3대 분야 8대 핵심과제를 제시하였다.
99

2. 생활SOC사업 3개년 계획

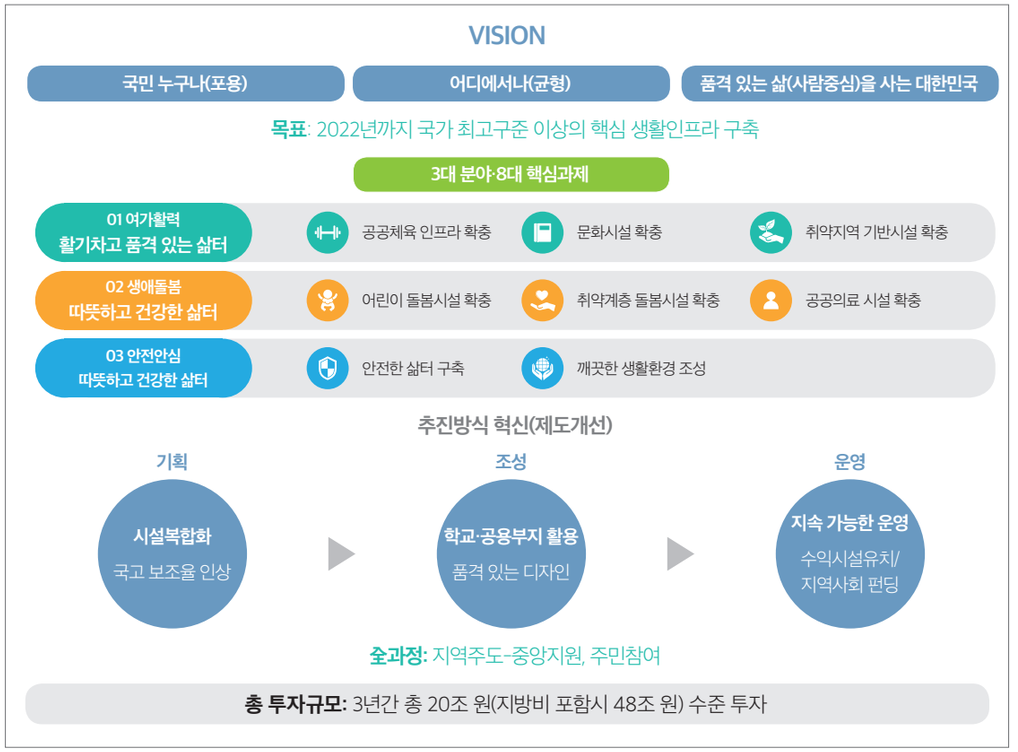
정부는 2018년 4월 15일 생활SOC 3개년 계획을 발표하면서, 향후 3년간 국비 30조 원 (지방비 포함 시 48조 원) 수준의 투자계획을 발표하였다. 계획은 2018년 6월부터 논의를 시작하여 3차례의 생활SOC협의회, 11차례의 자문회의, 5차례에 걸친 중앙부처-지자체 합동영상회의, 대국민공청회 등 범정부차원의 추진체계와 전문가의 다양한 논의와 검토를 거친 문재인 정부의 생활SOC 실천계획이다. 사업 추진을 위해 생활SOC정책협의회와 국가균형발전위원회 내의 생활SOC 복합화 추진단을 설치하여 범정부 차원의 공동지원을 구축하였다.

문재인 정부 임기 내 '국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 살 수 있는 대한민국'이라는 비전을 수립하고 달성하기 위한 3대 분야 8대 핵심과제를 제시하였다. 이를 통해서 정부는 국민들의 삶의 질 향상에 걸맞는 워라밸(Work & Life Balance) 중심의 생활패턴을 정착을 촉진, 지역공동체 형성, 20만 명의 고용유발효과와 운영단계에서 2~3만 명의 일자리 창출을 기대한다고 발표하였다.

생활SOC 3개년 계획의 전 과정은 지방이 주도적으로 주민들과 함께 계획을 수립하고, 중앙은 범정부적으로 지원할 수 있도록 추진방식을 계획이다. 특히, 현행 부처별·사업별 칸막이식 공급방식에서 제기되는 지역 간 시설 불균형, 중복투자를 완화하기 위해 여러 부처의 다양한 시설을 한 공간에 설치하는 생활

SOC 시설복합화 사업을 국가균형발전위원회의 생활SOC복합화 추진단을 통해 적극 추진하되, 정부는 지방참여를 유도하기 위해 향후 3년 간 복합화 시설에 대해서 국고보조율을 10%p 인상할 계획이다. 또한, 지역 내에서 주민들의 접근성이 용이한 학교부지, 공공시설, 유휴 국·공유지 등을 활용하여 지역자원의 효율적으로 이용함도 동시에 지방의 부지확보 부담을 줄이기 위한 제도개선을 지원할 계획이다. 아울러, 생활SOC 시설 건립 이후의 지속적인 운영을 위해 지자체의 지역 주민들의 참여를 확대하여 지자체의 책임운영하에 지자체 수익시설 입점, 공익펀드 조성, 크라우드펀딩 조성 등의 참여를 통한 지역공동체 활성화를 지원할 계획이다.

생활SOC 3개년 계획상 비전과 핵심과제



출처: 국무조정실(2018); 국가균형발전위원회(2018)

66
3개년 계획에서는 8대 핵심과제의 사업에 '기초생활인프라 국가최저기준'을 적용하였다. 우선 생활인프라 수요가 많은 핵심시설에 대해서는 서비스 수요인구, 시설접근성의 국가최소수준의 이상의 사업목표를 수립하였다.
99

3개년 계획에서는 8대 핵심과제의 사업에 '기초생활인프라 국가최저기준[2]'을 적용하였다. 우선 생활인프라 수요가 많은 핵심시설에 대해서는 서비스 수요인구, 시설접근성의 국가최소수준의 이상의 사업목표를 수립하였다. 아울러, 국가최소수준이 못 미치는 서비스 소외지역에서는 우선적으로 생활SOC를 확충하여 지역 간 또는 지역 내 격차를 완화하는 국가균형발전정책과 연계하여 사회적 약자들에게 최소한의 권리를 보장할 계획이다.

분야별로 볼 때, 첫째, 여가활력의 문화·체육시설 확충 및 정주여건 개선을 위한 기초인프라 등에 총 14조 5,000억 원의 국비투자를 계획하고 있다. 10분 내 공공체육관을 이용가능 하도록 1,400여 개의 시설을 설립(기존 포함)하여 34,000명당 1개소 수준으로 확충, 공공도서관의 경우는 10분 내 접근 가능한 1,200여 개 시설을 설립(기존 포함)하여 43,000명당 1개 시설 수준으로 확충 등 주민들의 체육 및 문화욕구충족과 시설의 지역격차를 해소할 계획이다. 지역단위재생사업을 수행하여 사각지대(도시 쇠퇴지역, 농산어촌 등 취약지역)의 주차장, 복합커뮤니티센터 등 기초인프라를 확충하여 정주여건을 개선할 계획이다.

둘째, 생애돌봄분야는 유치원, 어린이집 등 공보육 인프라, 초등학생 돌봄체계 강화, 공공의료시설 확충을 위해 2조 9,000억 원 규모의 국비 투자를 계획하고 있다. 2022년까지 공보육 이용률 40%를 달성, 시군구당 1개소의 공립노인요양시설을 설치, 전국을 70여 개 권역으로 나누고 지역책임의료기관을 지정·육성 및 주민건강센터 110개소로 대폭 확충을 통해 생활권 기반의 건강증진 기반을 마련할 계획이다.

셋째, 안전안심분야는 총 12조 6,000억 원 규모의 국비투자를 계획하여 생활안전에 대한 예방 및 관리를 강화하여 교통사고 사망자수를 낮추는 한편, 화재, 지하매설물, 재난 등의 안전분야에서는 노후시설 교체 및 시설확충을 통해 사고위험의 개선에 초점을 맞추고 있다.

2) 기초생활인프라 국가적 최저기준은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제4조에 따라 10단위(5년마다 재검토)의 도시재생 전략 '국가도시재생기본방침(2014~2023)'에 포함된 내용으로 최저기준은 시설을 이용하는 시간(접근성)으로 측정하였다. 시간접근성을 측정하기 위한 대상선정은 우선적으로 공공시설을 검토하되 필요에 따라 민간시설을 포함하였고, 접근시간의 기초값(Reference point)은 현행 전 국민 90% 이상 향유 가능한 접근거리 수준으로 설정하였다. 이를 토대로 전 국민 설문조사에 기초하여 해당 시설들의 실제 이용자 접근거리, 희망거리, 만족도 등과 시설물 관련 제도 및 법에 기초한 정책목표에 기초하여 최종적으로 최저기준을 도출하였다. 예를 들면, 유치원(국공립·민간)은 도보로 5~10분을 최저기준으로 산출하였고, 공공도서관(국공립 도서관)은 차량으로 10분을 최저기준으로 산출하였다 (김이탁, 2018).

향후 주요 사업별 추진 목표

분야	핵심과제	'18년 (17년도 말 기준)	'19~22년 목표 (22년 착수기준)	목표치 ('18년 ▸ '22년)	국비 지원
여가활력	공공체육관	963개	1,400여 개	*접근성 (13분 ▸ 10분 내)	14.5조 원
	공공수영장	406개	600여 개	*접근성 (22분 ▸ 15분 내)	
	공공도서관	1,042개	1,200여 개	*접근성 (12분 ▸ 10분 내)	
	생활문화센터	141개	300여 개	*지역 (시군구당 0.6개 ▸ 1.3개)	
	LPG 배관망	3개 군 136마을	13개 군 321마을	*세대(12,824세대 ▸ 55,000세대)	
	어울림센터	10개	100개	*도시재생뉴딜사업연계(98개 ▸ 1,100여개)	
	커뮤니티시설	488개	900여 개	*농산어촌개발 연계	
	여객복합시설		100여 개	*어촌뉴딜	
	주차장	(주거지) 1천 면 (전통시장) 74.4%	(주거지) 1.1만여 면 (전통시장) 100%	*(주거지) 1.1만여 면 추가확충 *(전통시장) 1,291곳 대상 확보	
생애돌봄	공공어린이집	6,096개 (35.4만 명)	8,600여 개 (50.2만 명)	*공보육비율 (25.2% ▸ 40%)	2.9조 원
	국공립유치원	10,896학급	12,900여 학급	*취원율 (25.4% ▸ 40%)	
	온종일돌봄	(초등) 1.24만 개 (영유아) 17개 소	(초등) 1.5만 개 소 (영유아) 1,800개소	*수혜아동 (36.2만 명 ▸ 53만 명)	
	고령복지주택	2,426호	4,000여 호	*지역 (20개 시군구 ▸ 40개 시군구)	
	공공요양시설	110개	240여 개	*지역 (78개 시군구 ▸ 226개 시군구)	
	책임의료기관	0개	40여 개	*중진료권 지역의 종합병원 지정	
	주민건강센터	66개	110여 개	*지역 (시군구당 0.3개 ▸ 0.5개)	
안전안심	교통안전		안전시설/도로보소 위험도로/졸음쉼터	*교통사고사망(시3,781명 ▸ 2,000명대)	12.6조 원
	화재	다중시설보강 필요대상조사	720여 개동 보강	*지역 (시군구당 0.3개 ▸ 0.5개)	
	재난	우수저류시설 91개소	우수저류시설 127개소	*첨수우려지역(47.4% ▸ 66.1%)	
	지하매설물	66개	110여 개	*지역 (시군구당 0.3개 ▸ 0.5개)	
	생활SOC복합	시범사업	확대	*균형위-부처-지자체 균형발전사업	

출처: 국무조정실(2018); 국가균형발전위원회(2018) 재구성

66
생활SOC 복합화사업은 국가균형발전위원회에서 균형발전특별회계 자율계정 재원을 수단으로 시행하는 국가균형발전시책의 일환으로 생활SOC 사업 내에서 생활SOC 복합화 설립에 중점을 둘 계획이다.
99

3. 생활SOC 복합화 사업

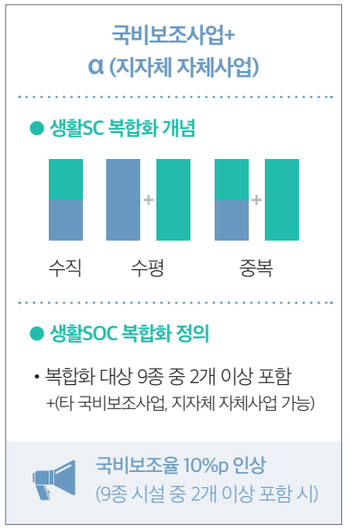
생활SOC 복합화사업은 국가균형발전위원회에서 균형발전특별회계 자율계정 재원을 수단으로 시행하는 국가균형발전시책의 일환으로 생활SOC 사업 내에서 생활SOC 복합화 설립에 중점을 둘 계획이다. 균형위에서 운영하는 생활SOC 복합화 사업은 생활SOC 복합화 시설물을 주민들이 모이고 다양한 활동들을 영위할 수 있는 '생활 혁신공간'으로 조성하여 지역 공동체 리빌딩(Community Re-Building)의 촉매제 역할을 목표로 하고 있다. 정부에서 추진하는 생활SOC 사업에서 특화된 사업의 일환으로 국가균형발전 브랜드 사업의 성격을 지니고 있다. 이에, 균형위에서는 생활SOC 복합화 사업관련 가이드라인을 작성하여, 사업계획을 공모하고 신청된 사업을 선정하는 과정의 중추적인 역할을 수행한다. 따라서, 생활SOC 복합화 사업은 중앙부처 주도로 수행되는 생활SOC 사업과는 차별화된 사업으로 볼 수 있다.

생활SOC 복합화 사업 추진체계



출처: 국가균형발전위원회(2018)

생활SOC (복합화) 9종 시설과 국고보조율



부처	시설(사업)명	회계	국고 보조율	사업추진 방식
문체부	공공도서관	균특(자율)	40%	시도 자율
	작은도서관	균특(자율)	70%	시도 자율
	국민체육센터	체육진흥기금	30억 원	공모 선정
	생활문화센터	균특(자율)	40%	시도 자율
복지부	어린이집(국공립)	일반회계	50%	공모 선정
	주민건강센터	농특회계	66.7%	공모 선정
		건강기금	66.7%	공모 선정
	다함께돌봄센터	일반회계	50%	공모 선정
여가부	공동육아나눔터	양평기금	50% (운영비)	공모 선정
국토부	주거지주차장	균특(자율)	50%	시도 자율

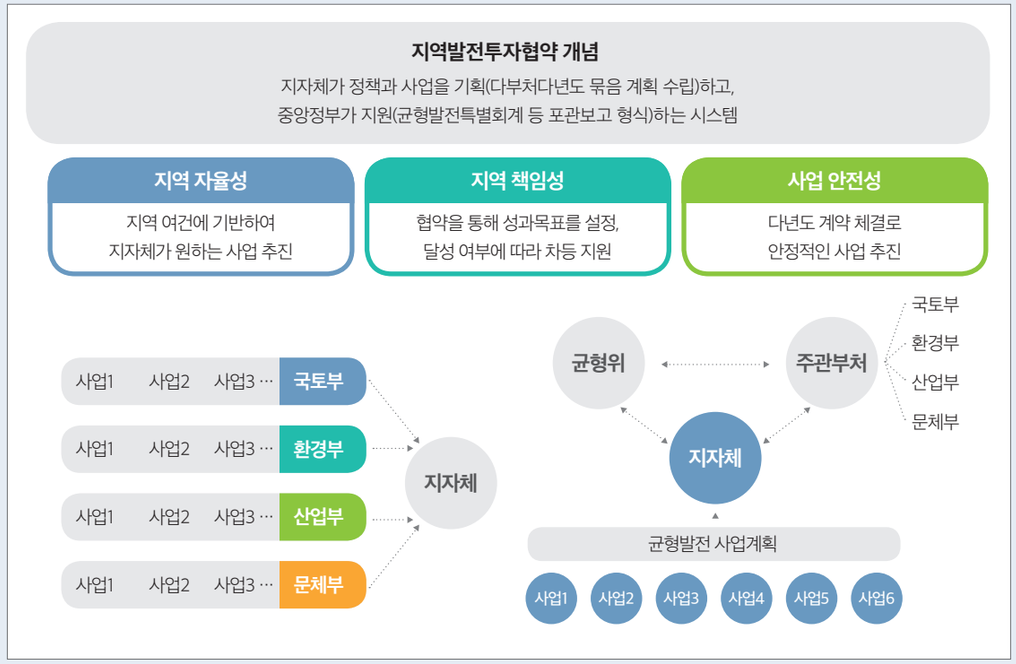
출처: 국가균형발전위원회(2018)

66
생활SOC 복합화 사업은 중앙부처 주도로 수행되는 생활SOC 사업과는 차별화된 사업으로 볼 수 있다.
99

우선, 생활SOC 복합화 사업은 기존의 균형발전정책이 중앙부처별 칸막이식 공급체계의 문제점을 인식하여, 최근 지자체들이 시설건립의 부지선정문제, 공공시설 이용의 효율성을 제고하기 위해 지자체의 복합화 선호를 반영하여 복합화 대상 9개 시설을 선정하고 지자체 자체 예산사업과 결합된 공공시설 건립사업과 연계한 사업까지 포함하여 대상의 폭을 넓혔다.

현행 생활SOC 관련 144개 국비보조사업 중에서 9개의 시설(공공도서관, 작은도서관, 국민체육센터, 생활문화센터, 어린이집, 주민건강센터, 다함께 돌봄센터, 공동육아나눔터, 주거지주차장), 타 국비보조사업, 지자체 자체사업을 연계하여 2종 이상의 대상이 입지한 시설물을 대상으로 한다. 9종 시설물에 대해서는 생활SOC사업의 국고보조율의 기준에 따라 적용을 하되, 복합화 대상 9종 시설물 중 2개 이상의 포함될 경우에는 추가적으로 국비보조율 10%p를 지자체에 인센티브로 적용할 계획이다. 기존 국토부의 도시재생사업, 농림부의 농산어촌사업, 해수부의 어촌뉴딜사업 등의 지역단위 재생사업의 플랫폼을 활용하여 연계가능한 지역발전 지원사업의 특성이 있다.

지역발전투자협약제도의 개념



출처: 국가균형발전위원회(2018)

66
생활SOC 복합화 사업은 다부처 다묶음 계획의 '지역발전투자협약제도'를 수단화하여 중앙-지방 간 실질적 협업 플랫폼을 조성하는 특징이 있다.
99

둘째, 생활SOC 복합화 사업은 기존의 개별 중앙부처에서 지자체에 공급하는 부처별 단일사업공급방식에서 벗어나 다부처 다묶음 계획의 '지역발전투자협약제도'를 수단화하여 중앙-지방 간 실질적 협업 플랫폼을 조성하는 특징이 있다. 지역발전투자협약은 지자체가 정책과 사업을 기획하고, 중앙정부가 균형발전특별회계 등의 포괄보조 형식으로 지원하는 시스템으로, 지자체의 자율성과 책임성을 강화하는 한편, 지역의 재정력을 고려한 차등지원을 통해 안정적이고 예측 가능한 정부정책을 추진하게 하는 장점이 있다. 이를 위해 실무적으로 균형위는 지역발전투자협약이 원활히 수행될 수 있도록 중앙부처의 주관부서와 협업하여 분기별 사업 추진현황 점검의 모니터링 및 컨설팅의 역할, 투자협약 시 애로사항의 문제해결의 소통창구의 역할 및 상시 협약안 변경 수요 발생 시 사업 변경에 따른 변경절차를 지원하는 역할을 수행할 계획이다.

66
균형위는 생활SOC 복합화 사업이 지자체 주민들의 실질적 생활혁신공간으로 운영되어 지역 공동체를 재건하는 매개체의 역할을 기대하고 있다.
99

셋째, 균형위는 생활SOC 복합화 사업이 지자체 주민들의 실질적 생활혁신공간으로 운영되어 지역 공동체를 재건하는 매개체의 역할을 기대하고 있다. 이를 위해서 생활SOC 복합화 시설이 주민들의 수요를 반영할 수 있는 지역혁신 거버넌스 체제를 구축할 계획이다. 균형위는 17개 시·도 20명 위원으로 구성되어 있는 지역혁신협의회 및 지역혁신가 네트워크를 활용하여 중앙-지방 간 균형발전 정책소통의 역할을 강화할 계획이다.

지자체의 생활SOC 복합화 시설이 지역 공동체의 재건의 매개체 역할을 하위해서는 지역혁신가들 중심의 주민들과의 지역사회에 대한 공감대 형성이 우선 필요하다. 생활SOC 복합화 시설이 지속적으로 운영이 되기 위해서는 지역에 필요한 사업대상 및 입지선정 등 아이디어에 기초한 생활SOC 복합화 시설 사업선정 단계에서 지역주민들의 자발적인 참여가 전제되어야 한다. 이를 위해서 행정안전부는 각 부처와 협의를 거쳐 주민참여사업 추진방안을 마련하여 사회적 경제 지역기반 및 정책역량 강화 추진방안을 마련할 계획이다.

생활SOC 복합화 사업의 거버넌스 체제



출처: 국가균형발전위원회(2018)

III. 고려되어야 할 정책 사항들

현재, 생활SOC 사업은 3개년 계획의 시설설립을 위한 실행계획으로 판단된다. 하지만, 3개년 동안 48조 원의 재원이 소요된다는 점을 고려하면 생활SOC 사업은 시설건립 뿐 만 아니라, 시설건립의 운용과 관련된 제도의 정착화 논의가 요구된다. 그래야 생활SOC사업이 포용의 가치를 반영한 지속가능한 정책의 일환이 될 수 있기 때문이다. 따라서 아래는 생활SOC 사업이 제도적 정착을 위한 정책사항들이다.

1. 포용가치 지향의 지역균형발전 정책방향

생활SOC사업은 '사람'과 '공간(지역)'을 축으로 한 시설기반의 공공서비스라는 점이다. 보건·문화·안전 등의 국민생활에 필요한 공공서비스를 중점적으로 지원하되 주민들의 수요에 기반한 서비스 사각지대와 서비스 소외지역에 우선적으로 공급하고자 하는 사업이다. 그리고 더 나아가 이러한 생활SOC시설을 중심으로 퇴색되어가는 지역주민 중심의 지역공동체 형성을 목표로 하고 있다. 따라서, 생활SOC사업은 공간적 토대에 둔 균형발전정책으로 지역(공간)이라는 한정된 자원의 효율적인 이용과 지역 내 거주하는 주민들의 삶의 형평성에 기여할 수 있다라는 목표에서 정책정당성을 찾을 수 있다.

> 66
> 문재인 정부에서 추진하는 생활SOC사업은 궁극적으로 지역의 사회적 자본을 확충하는 매개체이고, 이를 통해서 지역공동체를 형성을 목적으로 하고 있다.
> 99

문재인 정부에서 추진하는 생활SOC사업은 궁극적으로 지역의 사회적 자본을 확충하는 매개체이고, 이를 통해서 지역공동체 형성을 목적으로 하고 있다. 생활SOC는 공공시설을 넘어서, 지역주민들의 참여와 협력의 공공의 장(Public Arena)으로 Ostrom(2007)이 제시하는 지역의 공유자산(Common



생활SOC 사업의 정책적 특성

분류	과거 SOC 사업	공공시설에 기반한 공공서비스	생활SOC 사업
특성	경제적 자산	경제적 자산과 공공서비스	지역의 공유자산
이념적 가치	자본주의 생산성	자본주의 소비성	포용가치의 공간적 정의
정책방향	경제성장을 위한 기반구축 (지역 외생적 발전전략)	행정구역당 공공시설 공급	포용적 성장을 위한 기반구축 (지역 내생적 발전전략)
정책가치	평균적 가치에 기반한 효율성	평균적 가치에 기반한 효율성>형평성	개별성에 기반한 형평성=효율성
정책목표	경제성장 기반 구축	공공서비스 제공	최소수준 생활 인프라 제공
정책대상	공간(지역)	사람	공간(지역 간 또는 지역 내) ,사람
정책추진	국토계획 (공급자 기반)	중앙 및 지자체 지원 (공급자 기반)	거버넌스 체제 (수요자 기반)
단기 산출물	경제성 확보	관리성과 (효율성, 공공성)	접근성 향상 및 시설 확대
장기 정책효과	지역 간 격차 해소	지역 내 격차 해소	지역공동체 형성 → 지역 간 (내) 격차 해소
성과목표	투입 대비 산출 극대화	관리중심 (행정편의)	지속적인 서비스 제공
선정기준	경제성	경제성 및 접근성	접근성/시설공급
성과관리주체	중앙, 지자체 (행정구역)	중앙, 지자체 (행정구역)	중앙, 지자체, 지역사회(근린단위)
서비스전달체계	계층적 행정체계	계층적 행정체계	대안적 전달체계
재정수단	국고보조금	국고보조금, 자체 재원	포괄보조금 (계약; 지역발전협약제도)
평가기준	정량적 평가	정량 및 정성평가	N/A (계약체결 시)
평가유형	경제성 평가	메타평가	N/A (계약체결 시)
성과책임성	-	지자체	N/A (계약체결 시)

> 66
> 생활SOC 설립후 시설 이 안정적으로 운용하기 위해서는 지역 사회의 개인들 간의 연계, 사회적 네트워크, 상호 호혜성(Mutual Reciprocity)에 바탕을 둔 신뢰할 수 있는 제도적 개선이 중요한 과제다.
> 99

Resource)이자 지속가능하게 관리되어야 할 사업대상으로 볼 수 있다. 따라서, 생활SOC 설립후 시설 이 안정적으로 운용하기 위해서는 지역 사회의 개인들 간의 연계, 사회적 네트워크, 상호 호혜성(Mutual Reciprocity)에 바탕을 둔 신뢰할 수 있는 제도적 개선이 중요한 과제다. 공유자원 관리는 정부 간 대립관계를 벗어나 자발적 협력을 통한 관리제도의 설계가 강조되고 협업계약을 통한 당사자들의 자기 규제적 규범 마련이 필요하다. 이렇게 정착화 제도는 정책이 수행되는 과정에서 다양한 행위자들의 정보 및 의사소통의 경로를 통해서 다른 행위 및 대상의 제도를 배우며 동시에 제도가 확산되고 시차적으로 제도 개선 및 혁신의 과정으로 연계된다(Rogers 1983; Berry & Berry 2007). 따라서, 다음의 정책사항이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 지속적인 지역균형발전정책 일환으로 사업이 수행되기 위해서는 누구를 대상으로 어떠한 공공시설을 어느 정책수단으로 제공할 때 주민들의 수요를 반영한 중·장기 로드맵의 수립 여부이다. 즉, 생활SOC 사업의 입지선정 기준, 정책 수혜대상의 범위, 정책수단, 정책추진체계, 예산지원 제도, 성과관리체제, 장·단기 정책효과 등의 내용이 포함되어야 한다. 생활SOC 사업은 서비스 소외지역의 주민들을 지원하는 자원의 재배분적(Redistributive) 속성을 지니고 있다. 생활SOC사업은 사업편익과 비용이 개별적으로 적용되는 것이 아니라 사업대상 그룹에 광범위하게 적용되는 속성이 있다. 분배정책과 같이 사업수혜자에게 개별적편익으로 가시화되지 못하는 특성은 누구 비용으로 누구에게 제공하는가의 문제를 둘러싼 이해관계가 경합될 가능성이 크다. 그 과정에서 누구의 선호가 만족되어야 하는지를 둘러싸고 경합적 경쟁으로 정치적인 논쟁 여지만 높아질 수 있다(Lowi, 1972; Ripley & Franklin, 1976). 예를 들면, 생활SOC 시설은 이미 공공부문과 민간부문이 일정한 역할을 통해 행정구역 단위에서 운영되고 있다. 예산의 제약조건하에, 기존의 시설과 중복을 피하면서 주민의 수요에 기반한 새로운 생활SOC입지조건을 찾는다는 것은 중요한 정책기준이다. 한정된 예산을 통해서 이루어지는 생활SOC 사업의 경우에는 '사람기반'지원으로 해야 하는지, 아니면 '장소기반'으로 해야 하는지 여부[3]에 대한 정책수단의 논의를 좀 더 진행되어야 할 것이다. 개인적 생각에서는, 일정 지역에 다양한 계층 주민들이 거주하는 서비스 부족지역에는 공공시설 설립보다는 약자계층에 직접지원형태의(예, 바우처) 사람기반의 정책수단이 유용할 수 있는 반면, 낙후지역 및 쇠퇴지역에 사회적 약자가 거주하는 서비스 사각지역은 공공시설 설립 및 생활여건 개선사업 등의 생활인프라를 확대함으로써 지역주민의 삶의 질을 향상하고 공동체의 가치를 높여주는 장소기반의 정책수단이 유용할 여지가 크다.

66
생활SOC 사업의 입지선정 기준, 정책 수혜대상의 범위, 정책수단, 정책추진체계, 예산지원 제도, 성과관리체제, 장·단기 정책효과 등의 내용이 포함되어야 한다.
99

둘째, 생활SOC 사업의 입지선정과 관련하여, 향후 인구가 지속적으로 감소하

3) Winnick이 1996년도에 'Place Prosperity vs People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographic Redistribution of Economic Activity'에 발표한 논문 이래 덜 발달된 지역에 대한 정부차원의 경제정책의 주요한 이슈가 되어왔다. 그의 저서에서 장소의 번영(Place Prosperity)에서는 덜 개발된 지역을 대상으로 한다고 전제하고 있다 (Bolton, 1992: 187; Crane & Manville, 2008:4).

66
생활SOC 사업의 입지선정과 관련하여, 향후 인구가 지속적으로 감소하는 지역, 인구가 지속적으로 유지되어야 하는 지역, 인구가 과밀되어 생활SOC 시설의 입지가 부족한 지역 등의 지역입지 고려가 구체화되어야 한다.
99

는 지역, 인구가 지속적으로 유지되어야 하는 지역, 인구가 과밀되어 생활SOC 시설의 입지가 부족한 지역 등의 지역입지 고려가 구체화되어야 한다. 예를 들면, 인구가 지속적으로 감소하는 군지역에서 생활SOC 입지지역이 접근성으로 선정될 경우에는 향후 시설의 지역주민의 낮은 활용, 인구주거 변화에 따른 접근성의 기준이 변화될 우려가 있다. 이렇게 볼 때, 지역의 지리적 특성이 반영된 생활SOC 입지선정이 중요한 요건이 된다. 일본의 경우 지역의 인구가 감소함에 따라 주거밀집 지역에 컴팩트 시티(Compact City)의 설립, 배후지역의 활성화를 통해 접근성을 높이는 계획은 지리적 특성이 반영된 예로 볼 수 있다.

셋째, 협력적 거버넌스 체제의 추진체계 내에서 3년 후 생활SOC가 설립된 이후의 지속적인 운영에 대한 논의와 방향이 구체화 되어야 한다. 생활SOC 사업은 장기적 관점에서 볼 때 외생적 지역발전(Exogenous Local Development)에서 내생적 지역발전(Endogenous Local Development)으로의 패러다임의 전환이다. 국가 및 중앙부처 주도하에 서비스 사각지대와 소외지역에 중앙의 재원을 투입하여 지역발전 및 성장을 추구하는 중앙주도의 공급자 주도방식을 탈피하여, 지자체 및 지역사회가 주도하여 지역의 역량을 발굴 또는 강화함으로써 지역공동체 형성을 통한 지역발전을 추구하는 방식이다. 따라서 궁극적으로 생활SOC 사업에 대한 국가보조금 등 이전재원(Transfer Funds)에 대한 의존도를 낮추고 지역의 잠재적 자원 및 자산개발을 통해서 생활SOC의 지속적인 서비스를 운영할 수 있을지에 대한 방향성의 구체적 계획이 수립되어야 한다. 국고보조금을 받는 지역들은 언제 국고보조금이 끊길지 모르는 불확실성 때문에 지자체의 역량 확대보다는 지속적인 사업을 위한 중앙부처의 의존도를 높이는 행태를 보여왔다.

2. 지속가능한 생활SOC 사업 성과관리체계

효율성(Efficiency)과 형평성(Equity)은 주요 정책목표이자 가치이다. 지속가능 측면에서 보면, 단기적으로 효율가치 제도와 형평가치 제도는 상충관계(Trade-Off) 관계이지만 장기적으로 보면 공정한 분배제도기반이 설계되면 '포용적 성장'으로 갈 수 있는 양립가능한 정책목표이자 가치이다. 공정한 배분의 제도개선을 위해서는 생활SOC사업의 추진체계, 성과계약 및 차별적 성과관리

66
공정한 배분의 제도개선을 위해서, 생활SOC사업의 추진체계, 성과계약 및 차별적 성과관리체계에 대한 논의가 선행되어야 한다.
99

체계에 대한 논의가 선행되어야 한다.

첫째, 중앙부처-지자체-지역주민의 협업적 거버넌스체체를 총괄, 조정할 수 있는 범부처의 추진계계에 대해서 고민해야 한다. 이론적으로 서비스 전달체계 과정에서 참여하는 부처 및 관계자가 늘어날수록 거래비용(Transfer Cost) 증가에 따른 비효율성은 증가한다. 거래비용의 증가는 중앙부처의 예산에 근거한 권한에서 비롯되는데, 이는 근본적으로 정책성과 유형에 따른 정부정책의 가치(Value to Government)와 부처들의 통제권(Controllability to Department)의 상충관계에서 발생[4]한다. 보육·복지·문화·체육·안전 분야는 복잡한 정책수요에 통합적으로 대응할 필요가 있는 정책분야이다. 생활SOC 설립에 따른 정책사업은 단기적인 산출물(Output)보다는 주민들의 일상생활의 질을 높이는 정책효과(Outcome)가 더 가치있는 목표사업이다. 따라서, 현행 개별 중앙부처의 예산보조사업으로 진행될 경우 정책집행과정상에서 단기적인 산출이 정책목표화될 여지가 있다. 기존 개발단위 부처체제하에서 할거주의로 인한 부처간 정책 조정기능이 어려운 점을 고려할 때, 생활SOC 사업 정부조직의 유사업무 및 생활SOC 사업과 관계된 서비스 업무를 통·폐합하여 정부조직의 효율성을 증진시키는 추진체계 개선논의가 선행되어야 한다. 도시재생사업단(2013)은 OECD(2006)의 범국가 수준의 행정체계를 분류하여 장소중심(Place-Based)에 기반한 정책들 간의 다양성을 고려할 때 범부처적인 협력과 연대의 중요성을 감안할 때, 조화형(Concerted Action Type)의 한국 국가균형발전위원회 같이 행정을 주도하는 부처의 상위 조정기구로서 관리 체계의 필요성을 제시[5]

4) OECD(1996)에서는 정책의 '정책산출-정책효과'의 논쟁에서 정부는 정책산출(Output)과 정책효과(Outcome) 중에 어느 쪽에 중점을 두는지에 대한 질문에 정부에서 추진하는 정책의 가치는 장기적으로 정책효과에 중점을 두는 반면, 정부부처의 통제권은 단기적인 정책산출에 중점을 두는 인식적 차이를 지적하고 있다(p.19-20).

5) 도시재생사업단(2013)에서는 정부부처 조직에 의해 추진되는 국가보조금 사업이 정책설계와 집행에 있어 책임과 신뢰를 갖춘 통합적 협력체계를 갖추기 위해 1) 정책을 추진할 수 있는 제3의 조정주체, 2) 대통령 직할, 3) 정책조정을 위한 국가차원의 규칙과 지침, 4) 실질적 부처 간 조정을 위한 예산 심의 및 예산 편성 권한의 부여를 제시하였다(p.168-170). 이에 대한 국외사례로 일본의 마을·사람·일자리 창생본부(당시, 지역활성화통합본부)의 내각관방 내 직속기관의 예산편성지원의 위원회 조직을 예로 들었고, 미국에서 2009년 오바마 대통령에 의해서 제기된 지역공동 재생계획(Neighborhood Revitalization Initiative)에 대한 5개 연방부처의 보조금 통합에 따른 통합지원체계를 제시하였다.

OECD 공공서비스 개혁의 주요 내용

구분	주요특징	고려사항
공공서비스 전달체계 개혁	-정책환경 변화에 따른 개혁 필요성 · 공공서비스 수요 확대 및 국민참여의 확대 · 예산 제약에 따른 서비스 효율성 강조 · 인구변화 및 사회·경제 변화에 따른 대응성 - 표준화된 서비스에서 벗어나 수요자가 서비스 직접 선택 및 설계	- 현행 제도 및 법적 개선 여부 사업에 적용되는 기술개발 및 투명성 향상에 관한 전달체계 개선여부 공무원의 사업집행의 전문성 보유 서비스 제공의 접근성, 서비스 질 보장 여부 및 문화적 변화 가능성 고려
Good governance를 위한 개혁설계 및 이행	개혁의 효과성과 사회파급 효과를 증진할 수 있는 공공정책 계획 마련 정책수행의 촉진요소 및 방해요인 분석 개혁의 이해관계자 참여 유도	개혁 이해관계자 참여접근법 적용 공공부문 내 개혁 촉진위한 인센티브 제공 범정부접근(A-Whole-Government Approach)을 통한 소통 전략

출처: OECD 대한민국 정책센터(2008); 도시재생사업단(2013) 재인용

66
생활SOC복합화 사업을 지속적으로 운영하기 위해 중앙-지자체 간 지역발전협약제도의 추진을 계획하고 있다.
99

하였다(p.150-153). 따라서 우선순위가 높은 정책은 통합추진체계로 개편하여 정부중심의 조정능력을 강화하는 방안의 모색이 요구된다.

둘째 생활SOC 설립에 따른 지속적인 운영을 위해서는 성과계약에 따른 관리체계의 제도설계 관련 논의가 필요하다. 생활SOC복합화 사업을 지속적으로 운영하기 위해 중앙-지자체 간 지역발전협약제도[6]의 추진을 계획하고 있다.

성과계약은 효율성, 효과성, 서비스 질의 가치를 기반한 결과적 성과를 중시한다. 또한 과거 공공분야의 성과관리가 중앙집권화된 관료구조에서 관리자들의 관리가 분권화된 관리환경으로 변화(OECD, 2002: 117)하고 있다는 점은 지역발전협약제도를 수행할 수 있는 좋은 여건으로 보여진다. 성과계약은 공공-민간-비영리기관의 협업체제에서 공공정책의 효과성과 효율성을 높이면서

6) 생활SOC사업은 과거 SOC사업과 공공시설에 기반한 서비스와 달리 주민들의 자발적인 참여에 따른 지속적인 서비스 제공을 한다는 점에서 차별화되고, 초기에는 중앙정부와 지자체의 재정협력을 통해서 이루어지지만 궁극적으로는 지역중심의 운영으로 이행해야 한다는 점에서 성과관리체계의 설계는 중요한 의의를 지니고 있다. 참여정부 시절 국가균형발전위원회를 설립하여 지역특성을 고려한 예산집행을 위해 균형발전특별회계(균특회계)를 신설하여 지역정책을 효율적으로 추진하고자 하였다. 당시, 중앙부처의 개별 지역발전 사업의 지원체제하에 균특회계로 통합하여 장기적으로 포괄보조금의 형태로 나아가고자하였으나, 아직까지 포괄적 지원제도는 진행 중에 있다. 포괄적 지원제도로 이행되지 않은 채 진행되고 있는 부처별 개별 사업과 균특회계의 성과관리체계는 생활SOC 특성을 고려한 성과관리체제로 변화가 요구된다. 국가균형발전위원회에서 계획하는 생활SOC복합화사업은 중앙-지자체 간의 지역발전협약제도라는 '성과계약(Performance contracting)'의 방식으로 추진을 계획하고 있다.

66
생활SOC 속성을 고려한 차별적 성과관리체계의 적용 논의가 필요하다.
99

계약당사자들의 책임성을 높이는 운영방식을 목표로 하고 있다. 이런 점을 고려할 때, 지역발전협약제도는 중립성의 원칙[7](Arm's length principle)에 기초한 준거기준으로 지원하되 간섭하지 않는다는 원칙에 입각하여 지방의 자율성을 최대한 보장하는 방향이 제고될 필요가 있다.

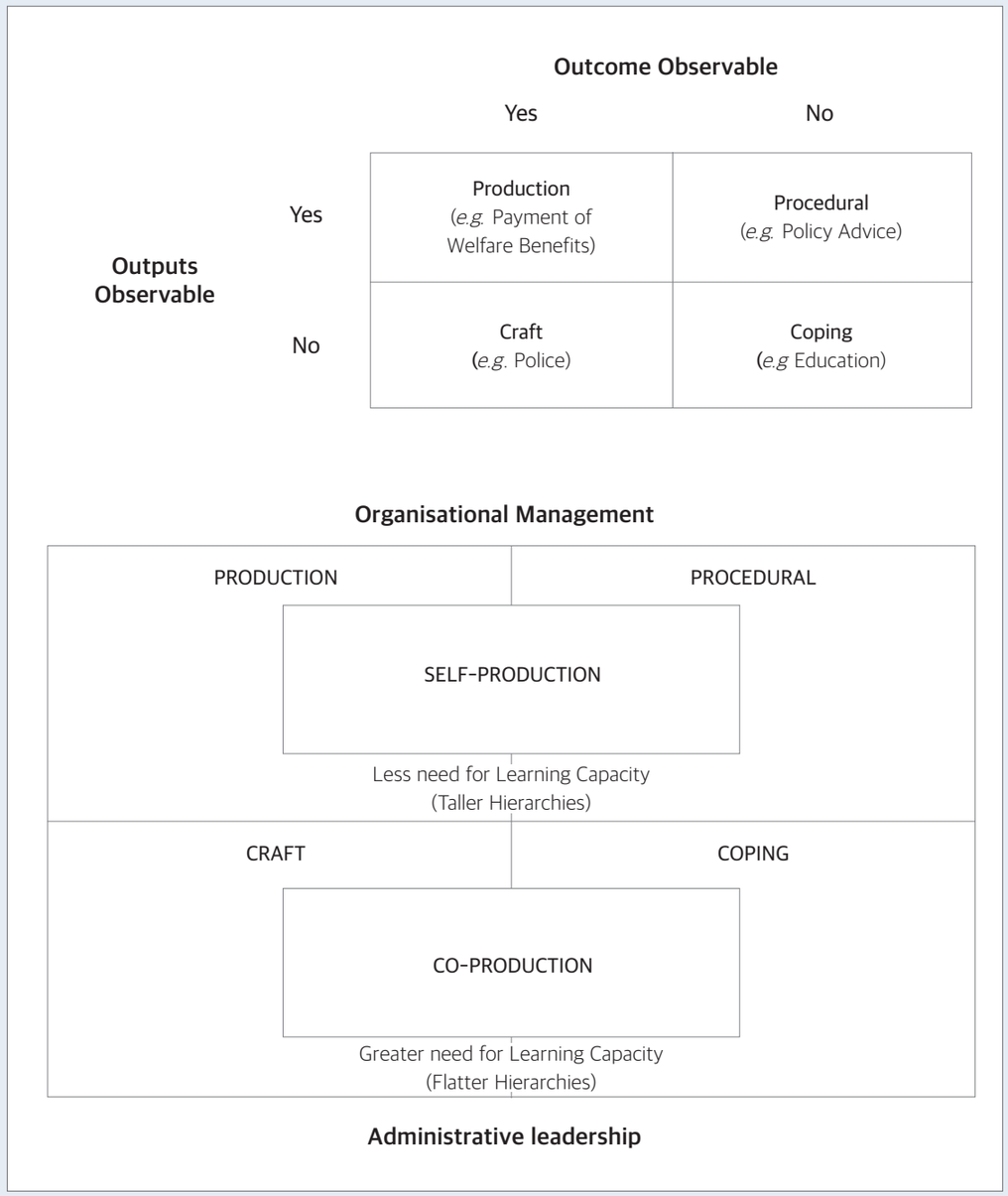
셋째, 생활SOC 속성을 고려한 차별적 성과관리체계의 적용 논의가 필요하다. 생활SOC 사업은 현재 체제로 볼 때, 개별 부처에서 제공하는 보조금의 성과평가방식과 복합화 사업의 경우에는 성과계약에 따른 성가평가방식으로 이원화되어 있다. 전통적인 정책업무분장체계에서는 엄격한 법규에 기반한 계층제적 기능분담에 따라 성과평가는 정책단위별 합목적성까지 책임이 확대되고 있어 다양한 수직적 계층제가 개입될 때 집행주체의 일관적 성과관리가 문제가 된다. 반면, 성과계약에 따를 때는 구체적인 성과책임이 계약에 명시되어 계약한 성과에 대해 책임을 지되, 책임에 대한 인센티브와 벌칙의 규정이 준용된다. 이렇게 볼 때, 성과규정에 대한 재량확대, 구체적 성과와 업무기준 등이 쟁점화될 여지가 크다. 앞에서 논의된 보육·복지·문화·체육·안전 분야의 정책결과는 가시화되는 부분과 그렇치 않은 부분이 있을 수 있다. 예를 들면 안전 및 보육 분야의 경우 단기적으로 수행되는 활동이 나타나기보다는 장기적인 활동의 결과로 나타날 여지가 크다. 그렇다면 향후 생활SOC사업은 지속적인 운영을 위한 추가적인 지원에 대한 정책결정 및 운영에 대한 효율적인 성과기준이 중요한 이슈가 될 것이다. 이런 측면에서 정책결과를 정책산출과 정책효과의 가시화될 수 있는 속성(Observable Characteristic)으로 구분하여 성과관리를 유형화한 Wilson(1989)과 Gregory(1995)의 유형화는 차별화된 성과관리체계 구축의 근거로 활용할 의미가 크다. Wilson(1989)은 정책결과의 속성에 따라, 산출 가능한 업무(Production Task)와 관리 지향적 과정업무(Procedure Task), 전문분야의 업무(Craft Task), 설득의 과정에 따른 수요 지향적 대응업무(Coping Task)로 분류하여 차별적인 관리의 유형을 제시하였다. 특히, Gregory(1995)는 Wilson's Managerial Matrix를 업무의 속성에 따라 공공기관 산출영역(Self-Production)과 공공-민간 협력적 산출영역(Co-Production)으로 유형화하였다. 공공기관 산출영역에서는 정부부처와 공기업(State Owned Enterprise)의 협업에 따른 공공서비스 성과관리 영역으로 공공부문내의 사업관리를 강화하는 시스템을 구축하는 한편, 공공-민간 협력적 산출영역에서는 정책수혜 대상자 그룹 기관(예, 주민자치회, 협동조합, 사회적 기업 등)과 협력적 관계를 통한 사업관리 강화 시스템 구축을 제시하였다. 공공기관 산출 영역은 정책대상의 수요를 반영하되, 결과에 대한 책임을 중앙부처의 의사결정 시스템으로 내재화하여 관료의 위험회피적(Risk-Averse) 행태를 줄여서 효율성을 높이는 유형에 속한다. 공공-민간 협력적 산출영역은 정책대상자들이 지역기반의 공동체를 구축하는 과정으로 스스로 책임에 따른 지속가능한 지역발전의 기반의 사업활동으로 지원하는 역할이 큰 유형이다.

넷째, 장기적으로 지자체 및 지역중심의 생활SOC사업이 운용되기 위해서는 생활SOC사업운영에 대한 중앙정부의 운영비 지원 및 운영관리 예산제도의 개선에 대한 논의가 필요하다. 현재 시설건립의 국고보조금 사업은 시설건립에 대한 보조이기 때문에 향후 운영비는 지자체의 운영비로 감당해야 한다. 지자체의 재정여건에 따라서는 생활SOC사업이 향후 재정부담이 되는 지자체가 다수 발생할 수 있다. 선출직 지자체장은 국고보조사업 선정 (특히, 생활SOC사업과 같이 가시적인 시설건립)은 재임기간 중 큰 인센티브가 되기 때문에, 중장기적 지자체의 재정여건의 고려가 부차적인 고려사항이 된다. 따라서, 중앙부처의 입장에서는 지자체의 재정여건을 감안한 지원에 대한 고려가 필요하고, 이를 효율적으로 운영하기 위해서는 지자체가 운영하는 시설물에 대한 자본예산제도(Capital Budget System)의 도입에 대한 고려가 필요한 시점이다. 2007년 이후로 지자체는 복식부기 발생주의 회계에 기초한 예산결산 보고가 이루어지고 있기 때문에, 자본예산제도를 도입할 수 있는 기반여건이 조성되어 있다고 판단된다.

66
장기적으로 지자체 및 지역중심의 생활SOC사업이 운용되기 위해서는 생활SOC사업운영에 대한 중앙정부의 운영비 지원 및 운영관리 예산제도의 개선에 대한 논의가 필요하다.
99

7) 아무런 관계가 없는 사람과 사람 사이에는 항상 팔길이 만큼의 거리가 존재해 거래당사자들이 서로 독립적이고 동등한 입지를 가지는 조건과 사실관계에 입각한 계약을 말한다.

정책영역별 차별화된 성과관리체계 유형



출처: OECD(2002) A Framework for Public Sector Performance Contracting
Gregory(1995) The Peculiar of Public Management: Toward Conceptual Discrimination

참고문헌

- 국가균형발전위원회. (2019). 생활SOC 복합화 사업 가이드라인(안).
- 국무조정실 생활SOC 추진단. (2019). 생활SOC 3개년 계획(안) (2020~2022).
- 도시재생사업단. (2013). 지역맞춤형 도시재생의 통합저 추진을 위한 도시재생의 실효성 제고 방안.
- Berry, S. Frances & Berry, William. (2007). Innovation and Diffusion Models in Policy Research, In Paul Sabatier, ed., Theories of the Policy Process, pp. 223-260. Boulder, CO: Westview Press.
- Bolton, R. (1992). 'Place Prosperity vs People Prosperity' Revisited: An Old Issue with a New Angle. Urban Studies, 29(2): 185-203.
- Crane, R. and Manville, M. (2008). People or Place? Revisiting the Who versus the Where of Urban Development. Lincoln Institute of Land Policy (July), p.2-7.
- Gregory, R. (1995). The Peculiar Tasks of Public Management: Toward Conceptual Discrimination. Australian Journal of Public Administration, 54(2): 171-183.
- OECD. (1996). Performance Management in Government.
- OECD. (2002). A Framework for Public Sector Performance Contracting.
- Ostrom, E., Cox, M. & Schlager. (2007). An Assessment of the Institutional Analysis and Devleopment Framework, In Paul Sabatier, ed., Theories of the Policy Process, pp. 223-260. Boulder, CO: Westview Press.
- Rogers, M. Everertt. (1983). Diffusion of Innovations. NY: The Free Press.



포용성장을 위한 생활SOC 공급방안

장철순
국토연구원
국토계획지역연구 본부장



1. 서론

일반적으로 사회간접자본(SOC : Social Overhead Capital)은 "생산활동과 소비활동을 직·간접적으로 지원해 주는 자본의 하나로서, 도로·항만·공항·철도 등 교통시설과 전기·통신, 상하수도, 댐, 산업단지 등을 포함하고, 그 범위를 더 넓히면 대기, 하천, 해수 등의 자연과 사법이나 교육 등의 사회제도까지를 포함한다[1]"라고 규정하고 있다.

우리나라는 국가의 경제성장을 위한 생산기반 마련과 국토의 균형발전을 위하여 공공이 주도적으로 사회간접자본을 공급하였다. 그러나 그 동안 공급되었던 SOC 스톡이 국가적으로 상당 수준 축적되었다는 판단 하에 대형 SOC분야의 예산이 2015년 26.1조 원에서 2019년 19조 원으로 지속적으로 축소돼 왔으며, 2022년에는 17.5조 원으로 감축될 예정이다[2].

66
우리나라는 국가의 경제성장을 위한 생산기반 마련과 국토의 균형발전을 위하여 공공이 주도적으로 사회간접자본을 공급하였다.
99

한편 그 동안 지역단위, 공급자 중심으로 공급되었던 대규모 기반시설 위주의 SOC공급 정책이 사람중심, 이용중심으로 이동하려는 움직임이 세계적으로 뿐만 아니라 국내적으로도 나타나고 있다. OECD, World Bank, UN Habitat 등의 국제기구에서 포용성장 및 포용도시 조성을 위해 기초 생활서비스에 대한

1) 서울특별시 도시계획국, 서울특별시 알기 쉬운 도시계획 용어, 2016. 12.
2) 남지현외, 일상에서 누리는 최소한의 복지, 생활SOC, 경기연구원, 이슈&진단, No. 362, 2019. 3. 13.

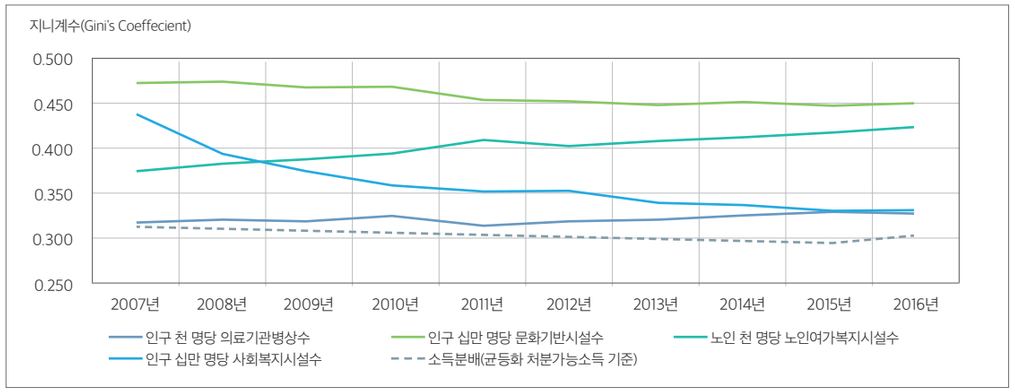
66
사람중심·이용중심의 SOC 공급은 여전히 미진하여 개인 간 소득 불평등보다 지역 간 생활SOC의 불평등이 더 심각한 상황이다.
99

보편적 접근권 보장을 강조하고 있으며, 우리나라도 전반적인 생활서비스 최저수준 보장에 대한 당위성을 대한민국 헌법과 특정 법률(대중교통 서비스(대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률), 교육서비스(교육기본법), 의료서비스(보건의료기본법), 복지서비스(사회보장기본법), 문화서비스(문화기본법), 체육서비스(생활체육진흥법)) 등에서 제시하고 있다.

그러나 사람중심·이용중심의 SOC공급은 여전히 미진하여 개인 간 소득 불평등보다 지역 간 생활SOC의 불평등이 더 심각한 상황이다. 구형수[3]의 연구에 의하면 소득분배(균등화 처분가능 소득 기준)에 대한 지니계수(GiNi's Coefficient)는 최근 10년(2007~2016년)간 0.295~0.314 수준에 머문 반면, 생활SOC 공급에 대한 지니계수는 대부분 그 이상의 수치를 보여 불평등 수준이 더 심각한 것으로 나타났다. 특히 생활SOC 중에서 문화기반시설의 지역 간 불평등 수준이 가장 심각한 상황이며, 노인여가복지시설의 지역 간 불평등 수준은 2007년 이후 계속 증가하고 있다.

앞으로 국가의 역할이 국민들의 기본생활권을 보장해야 한다는 당위성이 더욱 커지고 있으며, 이를 위해서는 국민들의 기초생활에 기반이 되는 대중교통, 교육, 의료, 복지, 문화, 체육서비스 등을 전국에 어디에 살든 누구나 편리하게 이용할 수 있는 국민최소생활보장 차원의 대책이 마련되어야 한다.

생활SOC 공급의 공간적 불평등 수준 변화(2007~2016)



자료 : 구형수, 생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향, 국토정책 브리프 696호(2018. 12. 31)

3) 구형수, 생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향, 국토정책 브리프 696호(2018. 12. 31)

2. 정부의 생활SOC 공급계획

포용성장과 국민 모두의 생활 안녕을 지원하기 위하여 정부에서는 국민들의 생활안전과 복지·문화시설 확보를 위해 정부부처 합동으로 생활SOC 3개년 계획(안)을 발표하였다(2019. 4. 15). 생활SOC 3개년 계획에서는 생활SOC의 개념을 "사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 인프라와 삶의 기본 전제가 되는 안전시설을 의미[4]"한다, 라고 규정하고 있다.

사회기반시설(사회간접자본): SOC(Social Overhead Capital)



출처 : 국무조정실·국무총리비서실, 생활SOC 3개년 계획, 보도자료, 2019. 4. 15.

정부는 생활SOC 확충을 위해 향후 3년간 총 30조 원 이상의 국비를 3대 분야 8개 핵심과제를 중심으로 집중 투자할 계획이며, 기초생활시설의 기준을 규정하고 협의회 구성 등을 통해 사업을 효율적으로 추진할 예정이다.

정부는 생활SOC 사업으로 첫째, 문화·체육시설 및 정주여건 개선에 필요한 기초인프라 확충을 위해 총 14.5조 원 이상을 투자할 예정이다. 특히 공공체육인프라 확충(체육관 등), 생활문화공간(공공도서관 등), 기초인프라(도시재생뉴딜사업 등) 등을 확충하는 데 투자할 예정이다.

둘째, 돌봄과 공공의료시설 확충을 위해 총 2.9조 원 이상을 투자할 예정이다. 집중 투자사업으로 어린이 돌봄(온종일 돌봄체계 등), 취약계층 돌봄(공립노인요양시설 등), 공공의료시설(주민건강센터 등) 등을 공급할 계획이다.

4) 국무조정실·국무총리비서실, 생활SOC 3개년 계획, 보도자료, 2019. 4. 15.

셋째, 안전하고 깨끗한 생활환경 조성을 위해 총 12.6조 원을 투자할 예정이다. 향후 안전시설(지하공간통합지도, 다중이용시설 화재안전 성능 보강 등), 깨끗한 환경(석면슬레이트 철거, 휴양림 등) 등에 집중 투자할 예정이다.

또한 사업 추진방식도 중앙정부 주도가 아닌 지역주도-중앙지원, 디자인 강화, 지속가능한 운영 등에 역점을 두고 이를 지원하기 위해 기재부 등 14개 부처, 문화재청이 참여하는 '생활SOC 정책협의회', 정책협의회를 지원하는 '생활SOC 추진단'을 설치 운영하며, 문화시설과 체육시설을 복합시설로 추진할 경우 국고보조율을 기존 보조율(문화 30%, 체육 40%) 보다 높은 50%로 인상하고, 지자체별로 구성된 생활SOC 추진단이 주도하도록 유도할 계획이다.

정부는 국민의 삶의 질 개선과 행복한 생활이 가능하도록 생활SOC공급에 막대한 예산을 투자할 계획이다. 그 동안 이와 유사한 정책을 추진하였던 정부로서는 미흡했던 부분에 대한 반성과 함께 생활SOC사업의 성공적인 추진을 위해서는 근본적인 정책방향 전환이 필요하며, 또한 지자체도 생활SOC사업 추진 방안에 대해서 진지한 고민이 필요한 시점이다.

> 66
> 생활SOC사업의 성공적인 추진을 위해서 근본적인 정책방향 전환이 필요하며, 또한 지자체도 생활SOC사업 추진 방안에 대해서 진지한 고민이 필요한 시점이다.
> 99

3. 효율적인 생활SOC 공급 및 운영방안

생활SOC사업은 기존의 대규모 기반시설 공급과는 다른 차원에서 접근해야 할 것이다. 특히 각 부처에서 추진하고 있는 다양한 지역개발사업 등과 연계 및 차별화된 전략이 마련되어야 한다. 생활SOC사업의 기본방향은 현재 살고 있는 사람을 위한 사업과 함께 인구이동을 억제하는 사업이 추진되어야 한다. 이를 위해 국민의 출산율을 높이고, 지방 젊은이가 대도시로 빠지지 않도록 하며, 젊은이가 매력을 느낄 수 있는 지역을 조성하는 사업들을 집중적으로 추진해야 한다.

사업을 효율적으로 추진하기 위한 방안으로 첫째, 중앙부처의 칸막이 구조에 의한 사업의 단편화를 극복하고 통합적인 사업 추진방안을 마련할 필요가 있다. 현재 지방재정분권과 함께 균특회계사업의 지방이양이 구체적으로 검토되고 있다. 지방이양에서의 기본방향은 지자체 주도의 사업 추진방식을 도입하는 것이며, 이를 위

해서는 지자체의 자율적인 의사결정체계를 기반으로 지역의 특성화·차별화된 사업 추진 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 지자체의 의사결정체계를 부서별 협력에 기반한 협력적 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 그리고 사업을 지역 간 균형발전에 기초한 분산적인 사업추진이 아니라 장소통합적인 추진방식이 도입되어야 한다.

둘째, 지역 특성 무시한 전국 일률적인 방법이 아닌 지역이 발굴하고 집행하는 자발적인 사업 추진체계를 구축해야 한다. 지역이 자체적인 사업발굴과 사업추진을 주도해야 하며, 이를 위해서는 사업 발굴 및 추진에 지역주민이 참여하고 시군의회가 주도하는 사업추진방안이 마련되어야 한다.

셋째, 효과 검증 없는 선심성 사업이 아닌 성과위주의 사업이 추진되어야 한다. 그 동안 추진되었던 사업들 중 사용되지 않고 방치된 사업들이 부지기수로 많다. 수요가 없거나 사업성 부족으로 시설만 설치하고 운영이 안 되는 사업은 더 이상 추진되지 말아야 한다. 사업 착수부터 사업 완료 후 운영까지 감안한 사업이 선정·추진되어야 한다.

넷째, 지역에 침투하지 않는 표면적 정책이 아닌 사람이 체감하는 사업이 추진되어야 한다. 생활SOC사업은 사람을 위한 사업이다. 이를 위해서는 전시행정의 사업이 아닌 주민 체감형의 사업이 추진되어야 한다.

다섯째, 단기적 성과에 집착하는 정책이 아닌 장기적인 관점에서 사업이 발굴되고 추진되어야 한다. 장기적인 관점에서 주민들이 떠나지 않고 현재 살고 있는 지역에서 계속 살 수 있도록 지원하는 사업이 추진되어야 한다.

여섯째, 생활SOC사업은 모든 지역에 고르게 사업을 추진하기 보다는 특정 공간에 사업을 집중하는 공간 재편전략으로 추진되어야 한다. 그 핵심은 일본에서 지방창생사업으로 추진하고 있는 압축(COMPACT)과 네트워크다. 지방에 흩어져 있는 공공시설과 의료·복지, 상업시설 등을 측정지역에 모으고 연계 교통망을 재구축하는 사업이 필요한 시점이다. 이는 인구 감소로 텅 비어가는 지방을 되살리는 방안이다. 이를 위해서는 지자체의 행정구역을 뛰어 넘는 스마트리전(Smart Region)의 개념을 도입할 필요가 있다.

일곱째, 지속적인 운영관리방안이 마련되어야 한다. 생활SOC사업은 주로 H/W사업이 주가 될 가능성이 있다. 이들 시설은 공급만해서는 효과가 없다. 지속적으로 유지관리를 해야 하며, 그래야만 목표했던 사업의 효과가 지속적으로 나타날 수 있다.

> 66
> 지역의 특성을 무시한 전국 일률적인 방법이 아닌, 지역이 발굴하고 집행하는 자발적인 사업 추진체계를 구축해야 한다.
> 99



그 동안의 SOC 공급과 지역개발사업이 지역 중심으로 국가 균형차원에서 지자체의 행정단위 위주로 공급하였던 것이 사실이다. 그러다 보니 공급된 SOC시설의 활용도가 낮거나 방치되는 시설들이 증가하면서 재정투자의 효과가 반감되는 경우가 나타나기도 하였다. 이제는 지역 중심에서 사람 중심으로 전환되어야 한다. 이는 일방적인 지역별 공급이 아닌 생활SOC를 이용하는 사람이 중심이 되는 포용성장을 주도하는 정책으로의 전환이 필요한 시점이다.

> 66
> 이제는 지역 중심에서 사람 중심으로 전환되어야 한다. 이는 일방적인 지역별 공급이 아닌 생활SOC를 이용하는 사람이 중심이 되는 포용성장을 주도하는 정책으로의 전환이 필요한 시점이다.
> 99

참고자료

- 구형수, 생활SOC 정책의 주요 이슈와 전략적 추진방향, 국토정책 브리프 696호(2018. 12. 31)
- 국무조정실·국무총리비서실, 생활SOC 3개년계획, 보도자료, 2019. 4. 15.
- 서울특별시 도시계획국, 서울특별시 알기 쉬운 도시계획 용어, 2016. 12.
- 남지현외, 일상에서 누리는 최소한의 복지, 생활SOC, 경기연구원, 이슈&진단, No. 362, 2019. 3. 13.

생활SOC, 보다 세밀하고 균형있게 추진해야



이성재
전북연구원
연구위원

66
개개인의 생각과 의견 을 하나하나 살펴보면 그들이 지니고 있는 다양한 의견을 알 수 있고, 전체로 모 아보면 다수의 수요를 반영할 수 있는 정책 도출이 가능하다.
99

학창시절에 배웠던 미적분을 기억하고 있지만 많은 사람들은 그다지 친숙하지도 않고 솔직히 조금은 불편한 내용이기도 하다. 하지만 미적분의 개념은 오늘날 우리의 삶 속에서 구석구석 자리하고 있다. 의학 기기 중 CT 촬영, 즉 단층촬영이 대표적인 예이다. CT 촬영은 우리 몸을 부분으로 나누어 단층을 촬영한 후 촬영된 데이터를 모아 하나의 입체영상으로 보여주는 것이다. 나누어 촬영하는 것은 미분이고 하나로 모아 보여주는 것은 적분이다. 우리가 많이 사용하고 있는 소셜미디어도 미적분의 또 다른 사회현상이다. 소셜미디어에 참여하는 개개인의 의견과 생각을 분석하는 것이 미분이고, 참여자들이 생각하는 다양한 의견을 종합하여 전체적인 흐름과 맥락을 살펴보는 것은 적분이다. 즉 개개인의 생각과 의견을 하나하나 살펴보면 그들이 지니고 있는 다양한 의견을 알 수 있고, 전체로 모아보면 다수의 수요를 반영할 수 있는 정책 도출이 가능하다.

정책 패러다임도 미적분의 개념으로 설명될 수 있다. 이명박 정부의 지역발전 정책은 5+2 광역경제권으로 대표되는 몇 개의 시도가 공간적 단위였지만, 박근혜 정부부터는 시군 단위로 추진되는 기초생활권 정책이 중심을 이루었다. 또한 예전에는 국가차원의 국토종합계획이 수립되고 나면, 광역자치단체에서는 시도종합발전계획을 수립하고, 국토종합계획과 시도종합계획의 정책방향을 참고하여 기초자치단체에서는 시군종합발전계획을 수립했었다. 하지만 최근 많은 기초자치단체에서는 시군단위의 계획도 중요하지만 읍면단위 발전계획을 주민 스스로 수립하고 실행하는 프로세스를 더 중요시하고 있다. 계획의 공간적 단위가 점점 세분화됨에 따라 읍면단위의 계획들을 하나로 모아 지역민들이 원하는 공통분모의 수요를 추출하는 거시적 정책수립과 다시 지역을 위한 미시적 정책을 수립하는 과정으로 정책프로세스가 전환되었다.

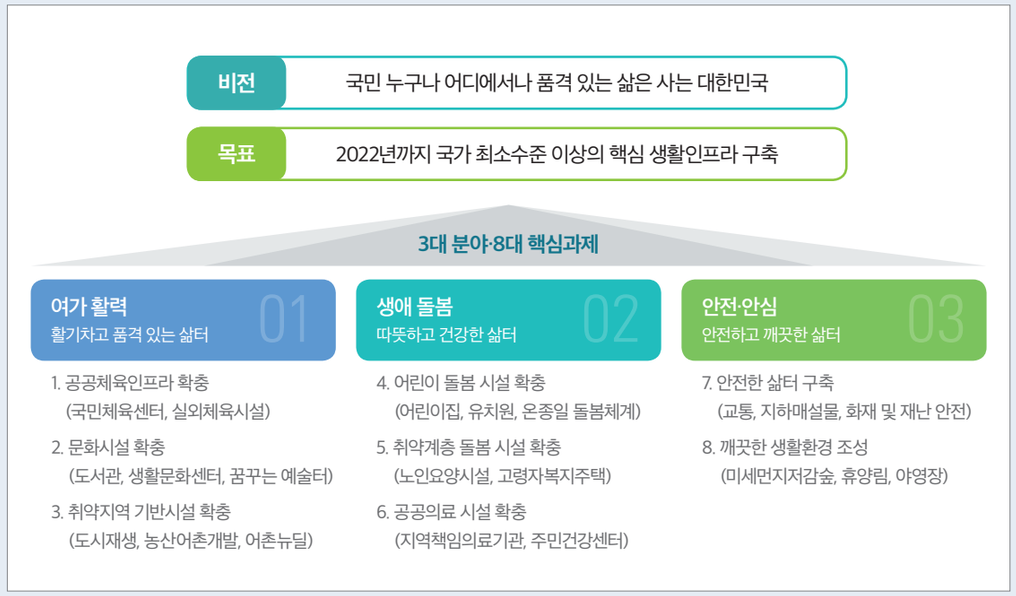
66
생활SOC 또한 이러한 정책단위의 세분화와 주민체감형 정책의 중요성이 강조되는 사회현상의 결과이며, 정부는 2018년 8월 처음으로 '지역밀착형 생활SOC' 개념을 도입하였다.
99

생활SOC 또한 이러한 정책단위의 세분화와 주민체감형 정책의 중요성이 강조되는 사회현상의 결과이며, 정부는 2018년 8월 처음으로 '지역밀착형 생활SOC' 개념을 도입하였다. 2017년 기준 우리 국민 삶의 질은 OECD 국가 중 29위에 그쳤는데, 최근 들어 국민소득 증대, 소확행 등 삶의 질 중시, 주 52시간 노동제 도입에 따른 여가시간 확대는 보다 나은 삶에 대한 요구를 증가시키고, 정부는 국민적 수요에 기반한 생활밀착형 환경을 조성하기 위해 생활SOC를 추진하고 있다.

SOC(Social Overhead Capital)는 '사회간접자본'으로 경제 활동이나 일상생활을 원활히 하기 위해 간접적으로 필요한 시설이며, 일반적으로 도로, 항만, 철도 등을 지칭한다. 반면 생활SOC는 '생활 사회간접자본'으로 공간·개발 중심의 대규모 SOC와는 다른 개념이다. 국민 생활의 편익을 증진하기 위한 시설로 삶의 기본 전제가 되는 시설이며, 상하수도, 가스, 전기, 문화·체육, 보육, 의료·복지, 공원시설 등을 지칭한다. 다시 말해 전통적인 SOC는 토목사업 중심의 대규모 인프라 구축을 말한다면, 생활SOC는 사람·이용 중심의 생활환경을 조성하는 것이다.



생활SOC 3개년 계획: 비전과 분야



66
생활SOC 사업은 주민들이 현장에서 체감할 수 있는 사업이기 때문에 민선 자치단체 체계에서 그 효과를 톡톡히 보고 있으며, 정부의 계획에 부응하여 기초자치단체의 적극적인 참여가 이루어지고 있다.
99

2019년에는 10대 지역밀착형 생활SOC 확충에 집중 투자키로 하고, 예산안(470조) 중 8조 7천억 원을 생활SOC에 반영하여 2018년(5조 8천 억) 대비 50.1% 증액시켰다. 그리고 2019년 4월에는 국무조정실 생활SOC추진단에서 생활SOC 3개년 계획(2020~2022)을 발표하였다. '국민 누구나 어디에서나 품격있는 삶을 사는 대한민국'을 비전으로 설정하고, 3개 분야(활기차고 품격있는 삶터: 여가활력, 따뜻하고 건강한 삶터: 생애돌봄, 안전하고 깨끗한 삶터: 안전·안심) 8대 핵심과제를 추진하기 위해 향후 3년간 총 30조원(지방비 포함 시 48조원)을 투자할 계획이다.

생활SOC 사업은 주민들이 현장에서 체감할 수 있는 사업이기 때문에 민선자치단체 체계에서 그 효과를 톡톡히 보고 있으며, 정부의 계획에 부응하여 기초자치단체의 적극적인 참여가 이루어지고 있다. 요즘 시군 청사 건물에는 너나할 것 없이 생활SOC 사업으로 확보한 사업명과 예산을 명시하여 현수막을 걸어놓는가 하면, 사람의 왕래가 잦은 사거리에도 국회의원 명의로 된 현수막이 자주

보인다. 사실 생활SOC 정책이 도입되기 이전에도 상당수의 사업이 균특 또는 지특 사업으로 꾸준히 추진되어온 사업인데도 말이다. 여하튼 생활SOC 정책으로 인해 지역민들의 자기 지역에 대한 관심이 높아지고, 생활SOC의 수요를 해결하기 위한 지역민과 행정의 소통 증가 등은 바람직한 현상이다. 그렇지만 생활SOC 정책 추진 2년차를 맞이하는 시점에서 정책의 효율성을 제고시키고, 파급효과를 확대하는 전략이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

66
여하튼 생활SOC 정책으로 인해 지역민들의 자기 지역에 대한 관심이 높아지고, 생활SOC의 수요를 해결하기 위한 지역민과 행정의 소통 증가 등은 바람직한 현상이다.
99

먼저 생활SOC 정책에 대해 자치단체는 균형발전 측면에서 접근해야 한다. 광역자치단체 내에 발전 수준에 따라 기초생활 인프라, 여가·문화 인프라, 의료·복지 인프라 등 지역 간 격차가 발생할 수밖에 없다. 기초자치단체 또한 상황은 비슷하다. 이러한 상황에서 지역 내 균형발전을 도모하기 위한 생활SOC 정책 추진은 중요한 전략이다.

국가 차원에서는 공공체육관, 공공도서관, 생활문화센터, 공공어린이집, 공공요양시설 등의 전국적인 인구 당 지표가 중요하지만, 정책이 실행되는 자치단체 현장에서는 공간적·부문별 부족한 시설을 채워나가고 주요 지표별 지역 간 격차를 해소하는 전략이 중요하다. 타 자치단체의 수준과 비교해서 시군 내 인구 당 부족한 분야와 주민의 수요를 조사해서 필요한 분야를 촘촘히 분석하는 작업이 선행되어야 한다. 분석된 결과를 토대로 정부의 계획에 맞추어 3개년 계획을 마련하고 필요한 곳에 필요한 시설을 지원해야 균형발전에 이를 것이다.


버스정류장 쿨링포그(예)

66
여가·문화 향유 기회 확대를 위해 규모가 큰 시설도 필요하겠지만, 사업의 규모는 작지만 보다 많은 사람들이 정책 수혜 대상이 되고, 파급효과가 큰 사업들을 확대 추진해야 한다.
99

둘째, 규모와 내용은 더 작지만 체감도는 더 큰 사업을 확대해야 한다. 생활SOC 사업 중 비교적 수요가 높은 공공체육관, 공공도서관은 30~40억 원 이상이 소요된다. 인구가 적은 지역의 균특예산 규모 고려 시 결코 적은 예산이 아니다. 여가·문화 향유 기회 확대를 위해 규모가 큰 시설도 필요하겠지만, 사업의 규모는 작지만 보다 많은 사람들이 정책 수혜 대상이 되고, 파급효과가 큰 사업들을 확대 추진해야 한다. 예를 들면 전통시장 화재알림 시설 및 스프링클러 설비, 폭염대비 쿨링포그 시스템, 도심 동네 숲 쉼터 등이다. 최근 6년간 전통시장 화재 피해액은 500억 원이 넘는다고 한다. 조기에 발화요인을 감지해서 소방서와 상인에게 통보를 통한 화재 초기 진압 등 신속한 대응체계는 긴요한 생활SOC이다. 기후변화로 지구의 온도가 올라가고 폭염일수가 증가하는 상황에서 미세먼지까지 국민의 생활안전을 위협하고 있다. 따라서 도심 내 버스승강장, 공원 등에서 무더위를 피할 수 있는 풀링포그 시스템은 건강하고 안전한 삶터 조성에 크게 기여할 것이다.

체육관, 도서관, 수영장 등은 삶을 풍요롭게 할 수 있는 시설이지만 조금 부족하다고 해서 지금 당장 삶이 어려워지거나 곤란에 직면하지는 않는다. 반면, 화재알림 시설, 스프링클러, 쿨링포그 등은 지역민의 안전과 생명에 직결되는 것으로 반드시 필요한 시설이다.

셋째, 지역현안과 연계된 생활SOC 사업을 추진해야 한다. 주거취약계층은 도심이 지니고 있는 대표적인 사례이다. 물론 토지주택공사나 지자체의 도시공사 또는 개발공사에서 주거취약계층을 위한 사업을 추진하고는 있다. 그러나 공기업의 구조상 경제성을 고려하여 사업을 추진할 수밖에 없기 때문에 토지주택공사나 지자체의 개발공사 등에만 의존할 수는 없다. 청년과 노인 등 주거 취약계층에게 주변 시세보다 저렴한 임대료로 주택을 공급하는 사회주택 공급 확대에 생활SOC 정책을 적극 활용해야 한다. 지자체가 민간소유의 토지나 건물을 매입하거나 공공부지를 활용한 리모델링 또는 건물 신축을 통해 지역 내 사회적경제 조직과 연계한 운영관리 시스템을 마련해야 한다.

넷째, 사업 간·부처 간 협업을 통해 사업의 시너지를 제고시켜야 한다. 최근 해

양수산부는 어촌뉴딜 브랜드 육성을 위해 어촌뉴딜 300사업 대상지 중 자연경관이 우수하고 사업규모가 크며, 개발에 따른 마중물 효과가 클 것으로 기대되는 지역을 '8대 선도사업' 대상지로 선정하였는데, 대합실, 선착장, 안전시설 등 생활밀착형 SOC를 선제적으로 구축할 예정이다. 또한 부처 협업사업도 적극 반영하여 추진할 예정이다. 이를 위해 공공부문 건축 디자인 개선 방안을 8대 선도사업에 시범 적용한 결과 등을 토대로 '어촌뉴딜형 디자인 가이드라인'을 2019년 말까지 마련하고, 2020년도 사업부터 확대 적용할 계획이다. 사업 간·부처 간 협업의 좋은 사례라 할 수 있다.

문화체육 시설 조성 시 디자인 품격 향상을 위한 공공디자이너 또는 공공건축가 제도를 활용하는 방안도 검토할 필요가 있다. 일정규모 이상의 생활SOC 사업 추진 시 무미건조한 건물 조성을 지양하고, 도심과 가로경관에 스토리를 부여하고 지역의 정체성을 나타낼 수 있는 디자인을 적용하기 위해서는 국토부, 문화부 등의 협업체계가 요구된다.

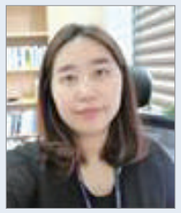
66
생활SOC 정책이 지역의 수요를 적극적으로 반영하고, 효율성과 파급효과를 동시에 제고시킬 수 있는 정책으로 자리잡기 위해서는 자치단체의 역할이 중요하다.
99

다섯째, 하드웨어적 생활SOC 외에 소프트웨어적 생활SOC 사업을 발굴하고 확대해야 한다. 정책 집행 단위가 행정구역을 기초로 이루어지기 때문에 행정구역 내 접경지역에 거주하고 있는 주민들은 상하수도, 문화시설 등 인접 시군의 기초생활인프라 이용에 어려움이 발생하는 경우가 있다. 실제 거주하고 있는 지역의 생활권을 고려하여 인접한 시군의 시설물을 이용하고 프로그램 운영에 생활SOC 정책을 지원하여 거주지에서 실질적으로 필요한 생활밀착형 사업의 혜택을 누릴 수 있도록 해야 한다.

생활SOC 정책이 지역밀착형, 생활체감형으로 추진될 수 있도록 더욱 세밀하게 설계되어 지역의 수요를 적극적으로 반영하고, 효율성과 파급효과를 동시에 제고시킬 수 있는 정책으로 자리잡기 위해서는 자치단체의 역할이 중요하다. 지역 수요에 대한 미시적·거시적 분석과 균형발전을 고려한 사업 추진에 노력을 기울여야 할 것이다.

지방자치단체 생활SOC, 화성시 학교복합시설 이음터 : 학교가 마을의 중심이 되다.

김지수
한국지방행정연구원
부연구위원



1. 들어가며

66
정부는 소득격차와 생활환경 양극화 등의 난제를 해결하기 위해 생활SOC 3개년 계획을 발표하였다.
99

최근 대한민국은 국민소득 3만 달러 국가의 반열에 올랐다. 그러나 국민소득 3만 달러 시대에 진입에도 불구하고 국민의 삶의 질과 행복 지수는 여전히 개선이 필요한 상황이다(Rudolf, 2019). 이와 같은 연구결과는 대부분의 국민들이 생활 속에서 체감하고 있던 소득과 생활환경의 양극화 문제 등을 그대로 반영한 것이라 할 수 있다.[1)]

그러나 정부가 이러한 문제를 해결하는 것은 그동안 대한민국의 오랜 숙제였던 경제성장보다 한 차원 더 난이도 높은 문제이다. 고심 끝에 정부는 최근 이와 같은 난제를 개선하기 위해 생활SOC[2)] 사업 투자를 통해 주민의 생활환경

1) 통계청은 소득 상위 10% 인구와 하위 40% 인구의 소득 점유율을 토대로 소득 양극화를 측정하는 팔마비율 분석결과 2017년 기준 36개 OECD 회원국 중 6번째로 소득격차가 심하게 나타났다고 밝혔다(SBS, 2019). 또한 시설 면에서도 응급의료기관이 없는 지자체의 64.7%는 비수도권이며, 실내체육시설 1개소당 인구의 경우 신도시·중심지 1.3~2.6만 명인 데 비해 구도심에서는 4.5~10만 명으로 나타났다(국무조정실 생활SOC추진단, 2019).

2) 생활SOC의 개념은 "보육·의료·복지·교통·문화·체육시설, 공원 등 생활에서 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설(생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정 제2조)"로 정의된다. 이와 같은 생활SOC의 개념정의는 종래 사회기반시설(SOC, Social Overhead Capital)과 명백한 차이가 있다. 종래 SOC는 생산(경제)활동의 기반이 되는 시설(예: 댐, 도로, 교량, 철도 등) 및 그 시설의 효용을 증진하기 위한 이용자 편의시설(예: 복합터미널 등)이 중심이 된다. 그에 비해 생활SOC는 사회서비스 또는 생활환경과 보다 밀접하게 연계되는 시설(예: 체육시설, 문화시설, 복지시설, 의료시설 등)로, 생산(경제) 활동 보다 생활수준과 웰빙(well-being) 등 삶의 질과 연계된다. 특히 생활SOC 개념은 열려있어, 광의로 해석할 경우 일상생활의 기본전제가 되는 안전과 기타 기초인프라 시설까지 포괄할 수 있다.

66
기존의 SOC사업과 달리, 각 자치단체가 계획을 수립하고 중앙정부는 지원하는 역할을 하며, 범부처 통합적 추진을 통해 지역이 원하는 다양한 시설을 공급하게 된다.
99

차이를 개선하고, 칸막이식 공급체계를 개선해 복합화 수요에 부응하기 위한 정책방안을 담아 '생활SOC 3개년 계획(2019. 04. 15.)'을 발표했다.[3)]

'생활SOC 3개년 계획(2019. 04. 15.)'은 '국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 사는 대한민국'을 비전으로 삼아 3대 분야 8대 핵심과제를 중심으로, 지방자치단체의 생활 인프라를 구축을 정부가 지원하는 것으로 한다. 기존의 SOC사업에 대한 국가지원 방식과 달리 각 자치단체가 계획을 수립하고, 중앙정부는 지원하는 역할을 수행하며, 범부처 통합적 추진을 통해 지역이 원하는 다양한 시설을 공급하고자 한다. 따라서 각 자치단체는 해당 지역의 상황에 맞는 생활SOC 계획을 수립해 채택될 경우, 국비를 지원받아 사업을 추진할 수 있게 된다.

따라서 정부의 이와 같은 발표 이후 각 지방자치단체는 적극적으로 생활SOC 사업계획을 수립하고 있다. 그러나 어떤 방식으로 지역의 상황에 맞는 생활SOC 사업을 개발·채택·추진할 것인지에 대한 아이디어의 모색을 위해 고군분투하는 상황이다. 화성시의 학교복합시설 '이음터'는 특히 시설의 복합화를 통해 사업기간 단축, 예산절감 등 효율성측면 뿐만 아니라, 주민이용의 편의성까지 담보할 수 있는 선도 사례로 주목받고 있다.

이하에서는 화성시 학교복합시설 이음터 사례를 소개하고, 사례를 통해 각 지방자치단체의 생활SOC 계획수립의 시사점을 제시하고자 한다.

2. 선도사례 : 화성시 학교복합시설 이음터

화성시 이음터는 위와 같이 학교와 복합문화시설(이음터) 간 물리적 연결통로(Bridge)를 통해 학교와 마을, 주민을 서로 연결하는 학교복합시설이다.

일반적인 행정현장에서, 학교는 교육청의 관리·감독을 받는 기관이기 때문에 인근에 위치해 있다고 하더라도 지방자치단체와 연계·협력하여 사업을 수행하는 예는 매우 드물다. 학교와 복합문화시설을 결합한 설계는 교육청과 화성시

3) 대부분의 생활SCO 사업이 매칭 공모방식으로 진행되고 국고 보조율이 낮아 재정이 열악한 지방자치단체의 참여가 어렵고, 부지문제해소 및 이용 시너지효과 제고를 위해 1개 건물에 여러 생활SOC 시설을 설치하는 복합화 방식으로 선호한다(국무조정실 생활SOC추진단, 2019).

이음터의 구조 및 시설소개





옥상 옥상조경, 태양광집열판

5F ICT프로그램실, 요리스튜디오, 다목적강당

3F 어린이자료실, 휴게실, 종합자료실(1), 도서관사무실

4F 디지털자료실, 노트북실, 종합자료실(2), 열람실

2F 마을교육공동체프로그램실, 동아리실, 공동육아공간, GX실

1F 안내데스크, 이음터마을카페, 이음터운영사무실, 시립동탄어린이집

B1~B2 지하주차장

시설명 동탄중앙이음터

위치 경기도 화성시 동탄대로 시범길 115

사업기간 2011. 10. 24.~2016. 8. 10.

총사업비 214억 원

건물용도 교육연구시설

대지면적 2,701m²(817.99평)

건축면적 1,647.59m²(498.97평)

연면적 10,392.92m²

운영기관 - 화성시인재육성재단(이음터운영센터)
- 화성시문화재단(도서관)
- 함께자람사회적협동조합
(시립동탄어린이집)

자료: 화성시 교육협력과 내부자료

66
화성시 이음터는 학교와 복합문화시설(이음터) 간 물리적 연결통로(Bridge)를 통해 학교와 마을, 주민을 서로 연결하는 학교복합시설이다.
99

간 그 필요성에 대한 깊은 공감대 형성으로 인해 가능했다. 그렇다면 이와 같은 공감대 형성의 배경은 무엇인가?

본래 이음터 부지는 동탄중앙초등학교의 운동장이 들어설 예정이었다. 그러나 동탄2신도시 건설로 2015년 대규모 아파트 단지 입주가 시작되면서 교육청과 화성시는 넓은 학교 운동장, 도서관, 공원, 체육시설 등 다양한 시설들을 지어야 했지만, 두 기관이 각각 가지고 있는 부지와 예산은 한정적이었다(동아일보, 2017). 또한 교육청 역시 학부모와 학생이 요구하는 다양한 프로그램과 학습 공간 등 높은 수준의 교육환경을 독자적으로 제공하는 데에는 한계가 있었다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해 교육청과 화성시는 학교시설 복합화 필요성을 공감했고, 건립비용 214억 전액을 화성시가 부담해 이음터를 건립하기에 이르렀다.

66
2016년 이음터 완공 이후, 지역사회와 학교는 이음터가 시설측면에서는 물론 운영측면에서도 유기적으로 연계될 수 있도록 구체적인 운영방안을 함께 개발해 나갔다
99

2016년 이음터 완공 이후, 지역사회와 학교는 이음터가 시설측면에서는 물론 운영측면에서도 유기적으로 연계될 수 있도록 구체적인 운영방안을 함께 개발해 나갔다. 이음터 운영방안에 대해 약 3개월 동안 주민설명회 및 주민과의 회의를 개최하였고, 이음터 활성화를 위해 학부모와의 대화도 진행하였다. 2016년 말 학생·학부모·교사·마을주민이 운영 주체가 되는 이음터 운영협의회가 구성되고, 2017년에는 학부모와 마을주민을 마을활동가로 양성하여 학생 대상 교육을 추진하였다. 그 결과 시설의 운영은 화성시인재육성재단이 위탁운영하고 있지만, 운영의 방향을 결정하고, 세부 프로그램을 운영하는 과정에서 적극적인 주민과 학교의 역할을 할 수 있었다.

이음터 운영협의회는 강의실 및 모임공간 등을 시민들이 신청을 통해 활용할 수 있는 시설대관사업을 운영하고 있으며, 그밖에 마을교육공동체 활동과 인근 학교와 연계해 ICT 교육 프로그램을 참여하도록 함으로써 교육차원의 기능과 지역사회의 사랑방 역할을 모두 수행할 수 있는 복합공간으로 자리매김 하고 있다.

마을공동체와 주민참여의 공간 활용









- **따뜻한 정과 나눔이 공존하는 마을 공동체 복원과 소통문화 조성**
- **지역사회 교육 문제를 함께 고민하고 해결 방안 모색**

이음터 마을축제
유아부터 성인까지 함께하는 마을 축제

마을협동조합 육성
이음터 마을카페 중심으로 사회적(교육)협동조합 추진

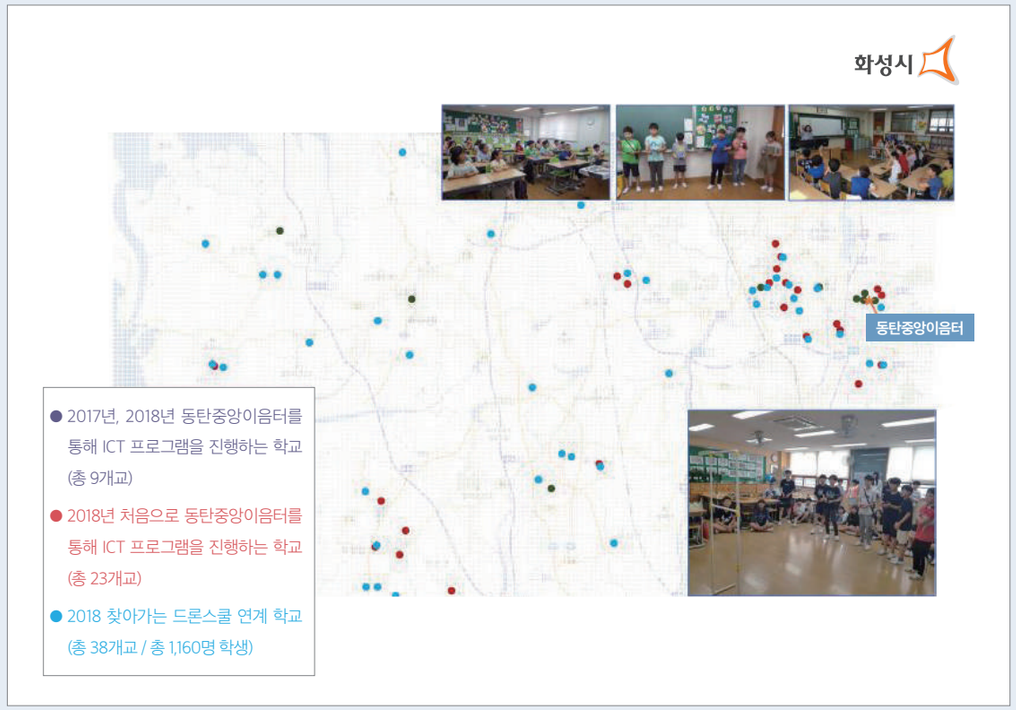
마을교육공동체 워크숍 및 학부모 특강

잡담 콘서트
청소년들이 제안하고 주민들이 함께 추진하는 행사

- **잡담(JOB談) 콘서트 총 4회 운영(총 500명 참가)**
  - 사회분야 : 청소년을 위한 사회참여, 대외활동(120명 참가)
  - 예술분야 : 대중음악의 꿈과 현장(60명 참가)
  - 공학분야 : 마이랩에서 만난 4차산업혁명과 ICT(150명 참가)
  - 인문분야 : 말과 글로 성장하는 삶(180명 참가)
- **이음터 마을장터 총 3회 운영(총 290개 팀 참가)**
  - 공연 22팀, 전시 24팀, 판매 210팀, 체험 34팀 참여
- **이음터 마을카페 운영을 위한 '협동조합'추진 실무 회의**
  - TF회의 및 자율 학습 진행 등 총 15회 운영
  - 마을 주민과 학생 주도로 2017. 12.부터 시범 운영 중
  - 수익금은 마을공동체에 100% 기부

자료: 화성시 교육협력과 내부자료

ICT분야 연계 학교 분포도



자료: 화성시 교육협력과 내부자료

66
이음터는 마을축제, 마을협동조합, 잡담콘서트 등을 통해 지역사회의 교육문제를 함께 고민하고 해결할 수 있는 공간을 자리매김하였다.
99

그 결과 마을교육공동체 및 ICT 프로그램 이용객 수가 2017년 대비 2018년 159% 증가하였으며, 청소년들이 스스로 제안·기획·운영하는 교육프로그램을 통해 학교교육을 보완했다. 학생들은 ICT 소프트웨어 실습실, GX실, 방과후활동 등 학교에서 제공하기 어려운 수준 높은 학습공간을 활용할 수 있게 되었으며, 학부모의 활발한 마을활동가 참여 등으로 통학안전도 역시 높아졌다.

동시에 이음터는 마을축제, 마을협동조합, 잡담콘서트 등을 통해 지역사회의 교육문제를 함께 고민하고 해결할 수 있는 공간을 자리매김하였다. 특히 ICT 분야의 교육의 경우, 초·중·고 64개 학교가 정규교과는 물론 방과후학교 등 다양한 목적으로 공간과 교육콘텐츠를 활용하게 되었다.

3. 생활SOC 계획수립을 위한 시사점

66
이처럼 복합시설 방식의 생활SOC 사업 구상에 있어 지역의 상황에 맞는 문제해결의 방안을 모색한 것으로 향후 지역 맞춤형 계획을 수립하는 다른 자치단체에게 좋은 모델이 될 수 있을 것이다.
99

사례에서 살펴본 바와 같이 화성시의 동탄중앙 이음터는 학교와 지역사회를 연결하는 학교복합시설로서 의미를 가진다. 특히 다양한 생활SOC 시설사업 계획의 수립과정에서 한정된 부지의 문제와 관리운영과정에서 투입되는 비용부담의 문제를 복합시설건설을 통해 해소할 수 있다. 또한 다양한 시설이 학교와 연결되 하나의 공간 안에 집합적으로 설치됨으로써, 마을공동체, 주민자치회, 주민, 학생, 학부모 등 다양한 지역사회 구성원들이 자연스럽게 함께 교류할 수 있는 공간이 제공될 수 있다.

본 사례는 이처럼 복합시설 방식의 생활SOC 사업 구상에 있어 지역의 상황에 맞는 문제해결의 방안을 모색한 것으로 향후 지역 맞춤형 계획을 수립하는 다른 자치단체에게 좋은 모델이 될 수 있을 것이다. 특히 생활SOC 시설의 건설과정에서 의료·복지 시설 등의 경우 시설입지에 대한 지역주민과의 갈등이 발생될 수 있는데, 이와 같은 문제를 사전에 예방할 수 있는 대안으로서도 의미있는 사례라고 볼 수 있다.

<참고문헌>

- 국무조정실 생활SOC추진단. (2019). 생활SOC 3개년계획(안)(2020-2022). 관계부처합동. 2019. 04. 15.
- Rudolf, R. (2019). Changing Paradigms in Measuring National Well-being: How Does Korea Rank 'Beyond GDP'?. KU-GSIS Policy Brief. 6.
- 동아일보. (2018). 백발 어르신부터 영유아까지.. "학교가 마을공동체로 변했다". 2018. 10. 16.
- SBS. (2019). 새 지표로 봤더니...韓 소득 양극화 'OECD 하위권'. SBS CNBC. 2019. 04. 11.
- 화성시 교육협력과 내부자료. 한국 최초 학교복합시설 동탄중앙이음터.
- 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정(국무총리 훈령)」「사회기반시설에 대한 민간투자법」

OECD 회원국 비교 : 삶의 질 개선 및 포용성장을 위한 보육시설 확대

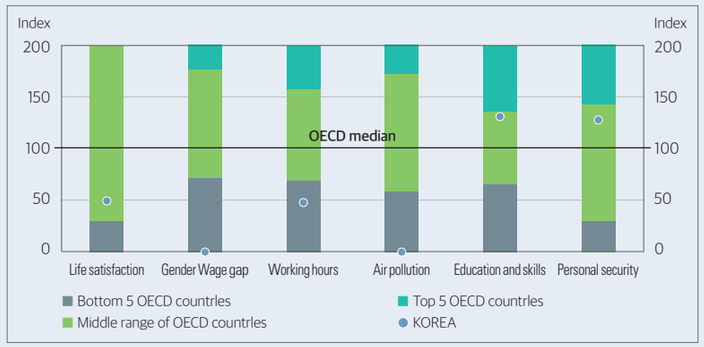
여효성
한국지방행정연구원
부연구위원



OECD 평균보다 낮은 한국의 삶의 만족도 (Life Satisfaction)

OECD에서 발표하는 삶의 질 지수(Better Life Index)에 따르면 2018년 한국인의 주관적 삶의 질(Life Satisfaction)은 OECD 평균보다 낮은 수준에 머물고 있다. 5개 분야에 걸쳐 한국의 삶의 만족도를 OECD회원국 중간값과 비교하고 있다. 비교분석 결과 한국은 교육 및 기술수준(Education and Skills)과 안전 부문(Personal Security)에서는 상위 5개국 수준에 근접해 있는 반면, 성별 임금격차(Gender Wage Gap), 근로시간(Working Hours), 대기오염도(Air Pollution) 부문에서 하위 5개국 수준에 그치는 것을 볼 수 있다.

한국의 삶의 질 비교



주: OECD 중위수준에 대한 한국의 상대적 수준을 나타냄. 지수 중위값 = 100.
출처: OECD 더 나은 삶 지수, www.oecdbetterlifeindex.org

긴 근로시간과 성별 임금 격차로 저해되는 여성의 사회적 진출

삶의 질 지수에서 확인된 긴 근로시간과 성별 임금 격차는 여성의 고용을 저해하고 있다. 여성의 평균임금이 남성과 유의미한 격차를 보이는 것은 비교적 고학력임에 불구하고 여성의 고용이 주로 저임금-비정규직에 편중되어 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다. 여성의 경우 이러한 저임금과 불안한 고용상태에 시달리는 것 뿐만 아니라, 취업의 기회마저 적다.

한국의 고용률 비교

	한국	OECD
전체	66.1	67.0
여성	56.1	59.4
청년(15-29)	41.7	51.4
성인(30-54)	77.2	76.9
노년(55-64)	66.2	59.2

주: 생산가능인구 대비 비율, 기준연도 2016년.
출처: OECD 고용 및 노동 시장 통계 (데이터베이스).

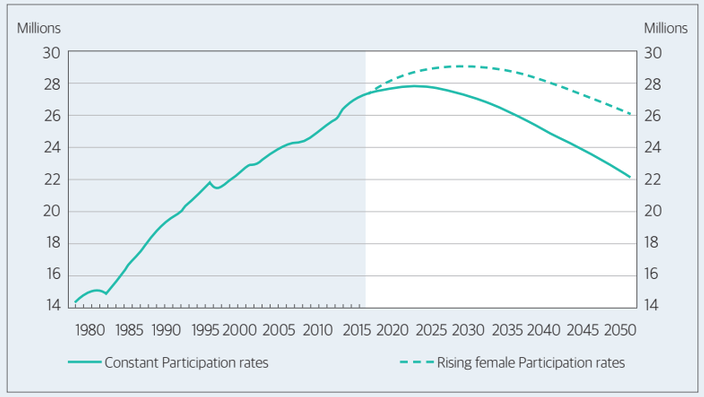
위는 2016년 한국의 고용률(66.1%)이 OECD 평균(67.0%)을 하회하고 있는 것을 보여주는데, 이러한 차이는 주로 여성과 청년 취업률 격차에서 벌어지고 있다. 성인(30-54세)과 노년(55-64세) 층은 평균 이상인 반면, 여성과 청년(15-29세)은 OECD 회원국 평균과 상당한 격차를 보이고 있다. 여성 고용률이 OECD 평균보다 낮은 이유는 여성들이 출산 후 노동시장을 이탈하는 경향이 있기 때문으로 이는 부분적으로 양질의 육아 및 보육시설이 부족하기 때문이다.

육아 및 보육시설에 대한 투자는 포용적 성장의 핵심

남녀 임금격차 축소, 근로시간 단축, 모든 여성의 출산휴직 사용 및 부부 육아휴직 사용 보장이 포용적 성장의 핵심이다. 여성 고용률 제고는 극단적으로 낮은 출산율과 길어진 수명을 감안해 OECD에서 가장 빠른 속도로 진행될 것으로 보이는 인구 고령화의 영향을 상쇄하는 데 도움이 될 것이다. 각 연령집단 및 남녀의 노동시장 참여율이 현재 수준으로 유지되면 한국의 경제활동 인구는 2022년에 2,790만 명으로 정점을 찍고 2050년까지 20% 감소해 2,220만 명으로 줄어든다. 반면, 2050년까지 여성의 연령집단별 노동시장 참여율이 남

성 참여율 수준으로 높아지면, 노동력이 2,600만 명으로 줄어들어 참여율 변화가 없는 경우에 비해 노동력이 17% 늘어난다. 여성과 노인의 노동력 참여 확대가 성장 잠재력 지원에 도움이 되는 것이다.

고령화로 인한 인구변화의 충격을 완화시키는 여성의 사회적 참여



출처: 통계청, 한국의 장래인구추계(2015) 및 경제활동인구조사, OECD 인구 변동과 인구 (데이터베이스)

66
고령화로 인한 급격한 인구구조 변화의 충격을 흡수하기 위해서는 여성의 사회적 진출을 돕기 위한 육아 및 보육시설의 확충이 무엇보다 시급하다고 할 수 있다.
99

낮은 수준에 머무르고 있는 국민들의 삶의 만족도를 개선하기 위해서는 경로당, 어린이집, 보건소, 도서관, 체육관 같은 시설이 반드시 필요하다. 그중에서도 고령화로 인한 급격한 인구구조 변화의 충격을 흡수하기 위해서는 여성의 사회적 진출을 돕기 위한 육아 및 보육시설의 확충이 무엇보다 시급하다고 할 수 있다. 정부에서 추진하고 있는 지역 밀착형 생활SOC(사회간접자본)는 도로와 철도 등을 짓는 전통적인 SOC와 다른 개념으로 지역의 문화, 체육, 보육 시설 등 편의 시설 등을 확충하는 일종의 복지사업이다. 중앙정부 예산 8조 7,000억 원과 지방자치단체 매칭사업까지 포함하여 올해 약 12조 원의 예산이 투입될 예정이다.

현재 민간보다 질 높은 보육 서비스를 제공하는 국공립 어린이 집은 부모의 높은 선호도에도 불구하고 공급은 턱없이 부족한 형편으로, 국공립 어린이집의 정원대비 평균 대기자(32.7만 명) 비율은 141%에 달하고 있다. 미국의 경우

66
보육과 관련한 시설은 지역 사회에서 필수적인 부분이며, 부모가 노동에 참여하고 경제 성장을 지원할 수 있도록 한다.
99

미취학 아동을 위한 보육시설 노후화에 따른 투자증대에 대한 논의가 진행 중이다. 미국 보건복지부(Department of Health and Human Services, HHS)가 2013년과 2014년에 실시한 일련의 조사에서 점검된 보육시설의 96%가 시설 노후화로 인한 안전문제에 취약점이 노출된 바 있다. 보육시설의 문제점이 파악되기 시작하면서 보육시설 투자 증대에 대한 연방 정부와 주 정부의 인식이 마련되고 있으며, 2019년 알래스카, 코네티컷, 델라웨어, 하와이, 몬타나, 뉴햄프셔, 뉴욕, 오레곤 등 8개 주는 보육시설 개선사업에 필요한 투자수요 조사 및 기금 조성에 나사고 있다.

보육과 관련한 시설은 지역 사회에서 필수적인 부분이며, 부모가 노동력에 참여하고 경제 성장을 지원할 수 있도록 한다. 2016년 미국 경제 개발위원회 자료에 따르면 보육 산업은 미국내에서 472억 달러의 매출을 올렸으며 다른 산업 분야에서도 521 억 달러의 추가적인 파급 효과를 창출했다. 국내에서도 현재 추진 중에 있는 생활SOC 복합시설 내 공간 확보 등과 예산투입을 통해 국공립 어린이집 확충, 맞벌이 가정의 수요를 고려한 초등 돌봄교실의 확대 및 운영시간 연장 추진을 통해 국민이 체감하는 삶의 질 개선에 가시적인 성과가 있기를 기대해 본다.



문과 급제자수 전국 4위,
지역규모로 따지면 전국 최고 수준인 명실상부한 선비의 고장

榮州 영주

우리나라 정신문화의 수도
선비의 고장

영주는 사람을 살리는 산이라고 일컬어진 소백산의 기운을 받아 번성해 온 곳으로 조선시대 예언서인 정감록이 일컫는 사람이 가장 살기 좋은 땅 십승지 가운데 1승지로 손꼽히며 수려한 자연과 인문지리적 환경의 이상적인 조화 속에 대대로 우수한 인재를 배출하며 올곧은 선비정신을 꽃피워 낸 한국 정신문화의 뿌리로 자리매김하고 있습니다.

의상대사와 선묘낭자의 사랑이야기가 전해지는 부석사는 지난 6월 유네스코 세계유산으로 등재되었으며, 소수서원은 조선시대를 이끈 수많은 인재를 배출한 선비의 도량이자 우리나라에 근대교육이 들어오기 전까지 큰 역할을 담당한 전통 학문 기관으로, 유네스코 지정 문화유산 등재를 눈앞에 두고 있을 만큼 세계적으로 가치를 인정받고 있습니다.

역사적인 전통과 더불어 아름다운 자연과 우수한 문화를 간직한 영주는 2014년 전국 최초의 힐링특구로 지정된 데 이어 지난 2017년 우리나라 최초의 국립산림치유원인 국립산림치유원 다스림을 개원하는 등 천혜의 자연환경과 지역의 전통문화를 결합해 몸과 마음을 치유하는 세계적인 힐링 중심도시로 발전해 나가고 있습니다.

사람을 살리는 산 “소백산”

- **우리나라 12대 명산 가운데 하나**
- **소백산 경치를 주제로 하는 詩가 전해지는 등 선비들이 사랑한 산으로 유명**

소백산은 소백이라는 이름 때문에 작은 산이라 생각되지만 실제로는 큰 명산이며, 역사적으로도 영남의 관문 역할을 한 곳으로 청운의 뜻을 품고 과거를 보러가는 선비들이 넘던 과거길, 장사꾼들이 넘나들던 길 등으로 활용되어 왔습니다. 죽령옛길은 선비들의 과거길로 주로 이용되었으며 국망봉에서 시작되는 죽계구곡은 고려 경기체가의 대표적인 작품으로 알려진 죽계별곡의 배경이 되기도 했습니다.

배점리에서 초암사에 이르는 죽계구곡은 옛날 퇴계 이황선생이 계곡의 물 흐르는 소리가 노래소리같다 하여 각 계곡마다 걸맞는 이름을 지어주며 죽계구곡이라 불렀다는 이야기가 전해지고 있습니다. 계곡 밑바닥이 훤히 들여다보이는 맑은 물, 울창한 숲, 그 사이로 보이는 하얀 바위들이 모여 빚어놓은 죽계구곡은 무더운 여름 휴가철을 맞아 전국에서 많은 사람들이 찾고 있는 계곡으로 손꼽힙니다.

소백산이 간직한 대표적인 사찰로는 신라 문무왕 16년(서기676)에 의상조사가 왕명을 받들어 창건한 화엄 사찰이며 우리나라의 목조건물을 대표하는 무량수전을 간직하고 있는 부석사, 643년(신라 선덕여왕 12년) 호랑이에게 물려가 죽은 줄만 알았던 자신의 딸을 구해준 두운스님의 은혜에 보답하기 위해, 스님이 공부하던 소백산에 절을 지어 주었다는 유래가 전해지는 희방사, 전통 꽃살 창호로 다른 곳에서는 찾아보기 힘든 아름다움을 간직하고 있는 성혈사, 이밖에도 비로사, 초암사, 흑석사 등이 있습니다.



대한민국 국보 0호 “부석사”

- **우리나라 10대 사찰 중 하나로, 2018년 6월 유네스코 세계유산 등재**
- **우리나라 국보 0호라는 별명이 있음**
- **우리나라 최고(最高)의 목조건물인 무량수전(국보 제18호)과 조사당(국보 제19호), 석등(국보 제17호)를 비롯한 국보 5점, 보물 6점, 도유형문화재 2점 등 문화재를 보유**

화엄의 종찰인 부석사는 방랑시인 김삿갓이 “인간 백세에 몇 번이나 이런 경관을 볼까?”라고 극찬한데 이어 「나의 문화유산 답사기」 저자 유홍준의 말을 그대로 옮기면, “건축의 위대함을 보여준 부석사의 경치는 국보 0호다.”, “미켈란젤로도 따라했을 법한 하늘로 향하는 계단!” “태백산맥 전체가 무량수전의 앞마당” 이라고 감탄사를 쏟아냈을 정도.

부석사는 아름다움뿐만아니라 역사성으로도 손꼽히고 있습니다. 우리나라 10대 사찰 중 하나로 우리나라에서 가장 오래된 목조건물인 무량수전(국보 제18호)을 비롯해 조사당(국보 제19호), 소조여래좌상(국보 제45호), 조사당 벽화(국보 제46호), 무량수전 앞 석등(국보 제17호) 등 국보 5점, 보물 6점, 도 유형문화재 2점 등 많은 문화유산을 보유하고 있는 것은 물론, 높은 연대적 의미와 가치를 지니고 있습니다.

부석사라는 이름의 유래는 무량수전 서쪽에 큰 바위가 있는데, 아래의 바위와 서로 붙지 않고 떠 있어 뜬 돌이라 부른 데서 연유하였습니다. 뜬 돌에는 의상대사와 선묘낭자의 사랑이야기가 전해져 내려오고 있습니다.

부석사가 가장 크게 사랑받는 시기는 단연 가을로 부석사 경내에 들어서면 일주문을 지나 펼쳐지는 은행나무길이 탄성을 자아내는 것을 시작으로 무량수전이 보여주는 한국 건축미의 아름다움이 시선을 압도합니다. 바라보이는 기둥, 문지방, 문창살 하나하나에도 천년의 세월이 고스란히 담겨 우아한 자태를 뽐내는 부석사는 아름다운 일출과 일몰, 무량수전 앞에서 바라보이는 경치의 장관만으로도 감탄을 자아내기에 충분합니다. 유네스코 세계문화유산으로 등재되어 역사유적으로서 특별한 가치를 인정받았습니다.

오랜 시간을 지나왔지만 본래의 모습과 기능을 잘 유지하고 있어 우리나라 불교 전통의 문화유산으로 인정받아왔으며, 사찰의 종교적 기능과 건축 요소를 진정성 있게 유지하고 있다고 평가받았습니다.


소백산

우리나라 최초의 사액서원, 소수서원

- **하버드 대학보다도 100년 이상 앞선, 우리나라 최초의 사립 고등교육기관**
- **임금으로부터 최초로 사액 현판을 받음**

“불의에 굴하지 않고 학문과 덕을 쌓아 자신에게 부끄럽지 않은 올바른 길만을 걸어가겠노라.” 학식과 인품이 있고 재물을 탐하지 않으며 원칙을 지키는 삶을 살아 온 선비. 우리나라 우리민족을 대표하는 정신문화라고 한다면, 단연코 ‘선비정신’이 꼽힙니다.

선비정신은 학문은 물론 생활전반에서 도달하고자 하는 이상향이라고도 할 수 있습니다. 그런 선비를 길러내는 역할을 하던 곳이 바로 '서원'이었습니다. 우리나라를 대표하는 서원 가운데서도 많은 사람들이 단연 으뜸으로 꼽는 곳은 영주 소수서원(紹修書院)입니다. 많은 이들이 우리나라를 대표하는 서원으로 도산서원을 떠올리지만, 소수서원은 도산서원보다 앞선 시기에 만들어진 우리나라 최초의 사액서원이자 사립고등교육기관입니다. 미국 하버드 대학보다 100년 이상이 앞선 역사를 가지고 있으며 실제로 조선을 이끈 선비 4,300여명을 배출하는 등 오랜 기간 동안 인재의 요람으로서 큰 기능을 담당했습니다.

소수서원 곁에는 선비정신과 문화를 보존하고 알리기 위한 공간인 소수박물관이 자리하고 있습니다. 소수서원에 이어져 온 유물의 유출을 방지하고, 보다 체계적인 보존과 관리에 심혈을 기울여 후손들에게 소수서원의 선비정신이 현대에도 이어져 갈 수 있도록 노력하고 있습니다. 이와 함께 소수서원 인근에 선비들의 생활상을 체험할 수 있는 선비촌과 선비정신을 배우고 익히는 공간인 한국선비문화수련원을 건립해 교육의 기능을 담당하게 함으로써 우리나라를 대표하는 정신문화이자 인성을 올바르게 이끄는 가치관이 되어주는 선비정신을 계승해 나가고 있습니다.

선비정신은 과거의 유물이 아니라, 우리의 마음속에 이어져 내려오는 귀중한 유산입니다. 소수서원은 박제된 유물이 아니라 현재까지도 선비정신을 계승, 교육하는 기능을 담당하고 있는 공간이자, 현재까지 이어져 내려오고 있는 '선비정신'의 장으로서 우리의 귀중한 유산의 지킴이 노릇을 하고 있는 살아있는 역사 그 자체라고 할 수 있습니다. 2019년 7월 제43차 세계유산위원회 회의에서 소수서원(紹修書院) 등재여부가 됩니다. 우리나라의 보물이 세계의 보물로 인정받는 때가 멀지 않았습니다.


소수서원

다리 건너 만나는 물 위의 연꽃, 무섬마을

- **아름다운 고가(古家)가 그대로 보존되어 있는 우리나라 대표 물돌이 마을**
- **시집올 때 가마타고 한 번, 죽어서 상여타고 한 번 나간다는 애환이 깃든 곳**
- **세상과 통하는 유일한 수단이었던 '외나무다리'**
- **드라마 사랑비(장근석, 윤아), 농협 CF(손예진), 영화 우아한 거짓말(김희애) 등 촬영**

영주 무섬마을은 옛 모습을 고스란히 간직한 고택의 고즈넉한 풍경이 이색적인 곳으로, 마을을 휘감으며 유유히 흐르는 강물과 그 위를 가로지르는 외나무다리를 통해 힐링의 장소로 각광받고 있습니다. 이곳에서는 과거와 현재, 그리고 세상과 통하는 유일한 통로가 있었습니다. 꽃가마 타고 시집올 때 한 번, 상여로 나갈 때 한 번, 딱 두 번만 건널 수 있다던 외나무다리입니다. 아름다운 자연과 어우러져 드라마와 광고에서도 종종 등장하곤 하는 영주 문수면 수도리 무섬마을 이야기입니다.

무섬마을은 물 위에 떠있는 섬을 뜻하는 말로 약 345년동안의 옛 문화를 고스란히 간직하고 있어 마을 전체가 국가지정 중요민속문화재 제278호로 지정되었으며, 국토해양부가 선정한 한국의 아름다운 길 100선에 선정되기도 했습니다. 무섬마을의 상징이기도 한 외나무다리는 콘크리트 다리가 놓이기 전까지 30년동안 마을과 세상을 연결하는 유일한 수단이자 통로로 이용되어 왔습니다.

물 위에 떠있는 섬이라하여 수도리, 무섬마을이라 이름 붙은 이곳의 고택들은 경북 북부지역의 전형적인 양반집 구조인 ㅁ자형으로 옛 선조들의 숨결을 느낄 수 있습니다. 안동 하회마을과 예천 회룡포 마을과 더불어 낙동강 지류가 부채꼴 모양으로 감싸 도는 대표적인 수도리 지역으로 반남박씨와 선성김씨 집성촌으로 마을이 이루어져왔습니다. 외나무다리를 건너 마을에 들어서면 만나볼 수 있는 해우당 고택(海愚堂古宅, 경상북도 민속문화재 제92호) 등을 비롯해 역사가 100년이 넘는 가옥도 16채나 남아있어 마을 전체가 전통 주거 민속 연구의 귀중한 자료로서 가치를 높이 평가받고 있습니다. 몇 집을 빼면 옛 모습 그대로를 간직하고 있는 것은 물론, 비어진 문화재가 아니라 사람들이 살아가고 있는 삶의 터전이라 활기가 넘치고 생동감을 안겨줍니다.

마을을 에워싼 둑을 내려가 다리를 건너면, 너른 백사장과 얕은 강물을 가로지르는 외나무 다리를 만날 수 있다. 무섬마을의 외나무다리는 드라마와 영화, 광고 속 아름다운 배경지로 선택되어 많은 이들이 찾는 명소가 되었습니다. 외나무다리를 건너 마을에 들어서면 부지런한 손길로 다듬어놓은 소담스런 꽃 정원과 고색창연 전통가옥이 어우러지며 고즈넉한 마을 풍경을 그려내고 있습니다.


무섬마을

영주시의 숨은 맛집

별미 중에 별미_순흥전통묵집

'다리 밑에서 주워왔다'는 말을 탄생시킨 순흥 청다리와 충절의 역사가 어린 피끝마을 등 많은 이야기가 서린 순흥면에 위치한 순흥 전통묵집은 말 그대로 영주의 전통적인 음식, 반가의 음식 중 하나였던 메밀묵을 잘 만들어내는 집이다. 반가에서 주로 먹던 메밀묵을 주재료로 발전된 음식으로는 묵밥과 영주에만 있다는 묵 돼지고기 김치 등을 넣은 태평초가 있다.

순흥전통묵집에는 메뉴가 딱하나, 묵밥뿐이다. 묵밥 하나만으로 오롯이 승부를 낼 만큼 자신이 있다. 고르게 썬 메밀묵에 깨, 육수, 간장, 김치, 구운 김 등으로 고명을 올렸으며, 조밥과 함께 나오는 명태무침, 깍두기, 김치, 양념간장은 구수한 시골의 정치를 물씬 풍기게 하는 곳이다.

순흥전통묵집 : 순흥면 읍내리 309

문의전화 : 054)634-4614


순흥전통묵집



순흥전통묵집

건강한 먹거리_산채락

영주 산채락은 말 그대로 지역에서 생산된 산채만을 사용해 산나물 버섯 두부전골, 곰취 수육 말이 보쌈, 버섯 약고추장떡, 산채 비빔밥 등 단품 메뉴 4종과 세트 메뉴 산채 정식을 개발 2곳의 민간 업체에 기술 이양을 했다. 소백산 기슭에서 생산된 곰취, 곤드레, 취나물, 고사리, 표고버섯, 느타리버섯, 부석태, 인삼, 시래기 등 산나물을 이용해 20종류의 다양한 산채 밑반찬이 만들어진다. 천연의 참기름, 깨 소금을 듬뿍 넣어 무친 나물은 향이 강해 입맛을 돋운다.

산채락(부석사식당) : 부석면 북지리 287-5

문의전화 : 054)639-7368

요즘 가장 핫한 여행 트랜드는 단연 "맛집"이다. 힐링과 치유의 도시라 불리는 영주는 먹거리도 풍부해서 봄나들이를 나선 이들의 입맛을 돋우는 식도락 여행지로도 손색이 없다.

북한식 냉면의 성지_서부냉면

'서부냉면'은 반가의 음식인 '국수'가 냉면의 형태로 등장한 것이라고 할 수 있다. 밀가루를 원료로 하는 것이 아니라 메밀을 원료로 하는 북한식 냉면으로 서부냉면은 북한에서 월남한 할머니가 옛 맛을 보존해 내어놓은 음식이다. 냉면과 찰떡 궁합을 이루는 고기도 함께 판매해 입맛을 돋운다. 국물로는 진한 닭 육수를 사용한다. 다른 지역의 쇠고기, 돼지고기와는 다르며 막국수의 동치미와도 다르다. 메밀을 직접 빻아 면을 만드는 정성어린 맛으로 전국 맛집투어 마니아들에게는 이미 성지라고 소문이 났을 정도. "제분소에 맡기면 맛이 안 난다"며 아직도 직접 빻아 냉면을 만드는 전통을 이어가고 있다.

서부냉면 : 풍기읍 인삼로3번길 26

문의전화 : 054)636-2457

#일품 영주한우_영신숯불

영주는 숯불거리를 따로 조성할 정도로 한우사랑이 대단한 곳이다. 영주한우를 판매하는 곳이라면 어디를 가든 맛이 보장되지만, 그 가운데서도 영신숯불은 영주동 중심부 숯불구이 거리에 위치하고 있어 시내에서 접근성이 좋다. 1~2층의 넓은 공간을 사용하고 있으며 객실마다 칸막이가 되어 있어 가족모임 뿐만 아니라 단체손님들까지 다양한 분류의 손님이 이용가능해 대가족은 물론 동창 모임도 거뜬할 정도다. 갈비살 숯불구이 메뉴는 이 골목의 특징으로 등급 좋은 쇠고기의 갈비살을 사용하고 있어 믿음직하다. 고소한 영주한우가 젓가락을 절로 부른다.

영신숯불회관 : 번영로173번길 5

문의전화 : ☎ 054)634-4589




서부냉면


영신숯불


중앙분식



너른마당

#여고시절의 추억_중앙분식 & 랜떡

영주에서 나고 자란 여고생 가운데 중앙분식을 모르는 이 있을까. 33년 동안 영주지역에서 쫄면 단품 메뉴로 지역에서 많은 사랑을 받고 있는 전통의 원조 쫄면집으로 쫄면하면 '중앙분식'이라고 할 정도로 영주의 명물인 곳이다. 영주는 이른바 분식천국! 쫄면도 대표적이지만 분식이라고 하면 뭐니뭐니해도 떡볶이가 첫 번째로 손꼽힌다. 영주시민들 사이에서도 유명한 떡볶이 성지로 '랜드로바 떡볶이'가 있다. 분식을 좋아하는 사람이라면 발품을 조금 팔아 찾아보기를 추천한다. 상가가 아니기에 정확한 주소는 없지만, 그렇다고 걱정할 건 없다. 지나가는 영주시민 누구라도 붙잡고 "랜떡이 어디에요?" 라고 묻는다면 모르는 사람이 없을 정도니 백발백중.

중앙분식 : 중앙로 123-1

문의전화 : 054)635-7367

#약이되는 음식_너른마당 삼계탕

영주하면 풍기인삼이 자연스럽게 떠오른다. 그리고 인삼하면 삼계탕이 자연스럽게 떠오르기 마련. 싱싱한 채소가 자라나는 마당을 자랑하는 '너른마당'에는 약이되는 음식, 약선요리와 삼계탕, 영주 고유의 콩인 부석태 청국장 등 건강한 먹거리가 총 망라되어 있다. 정성이 많이 들어가는 음식이기에 조리시간이 길어 예약손님이 90%를 이룬다. 너른마당의 대표메뉴는 약선 궁중 백숙과 부석태 청국장으로 뽕잎과 엄나무 등 한약재가 들어가 활력을 주는 건강식이다. 주 메뉴도 추천할만하지만 철마다 산채나물을 엄선해 담근 장아찌로 구성된 밑반찬이 일품이다. 특히 영주에서 만들어지는 모든 삼계탕에는 영주 풍기인삼이 들어가니 일석이조의 건강식이 아닐 수 없다. 풍기인삼은 소백산 청정자연이 길러낸 영주지역을 대표하는 특산물 중 하나다.

너른마당 : 구성로 117

문의전화 : 054)634-0606

#특별한 맛_정도너츠

영주는 풍기인삼의 고장으로 인삼을 넣은 도너츠는 인삼이 대량 생산되는 곳이 아니면 만나기 힘든 먹거리다. 모든 사람들이 부담 없이 즐겨먹을 수 있는 도너츠로 특히 영주 지방의 특산물인 생강, 인삼을 재료로 사용하여 만든 웰빙 식품으로서 30년 전통을 자랑한다. 100% 찹쌀로 만들어 쫄깃함과 생강의 향을 그대로 즐길 수 있는 생강 도너츠를 비롯하여 인삼 도너츠, 허브 도너츠, 커피 도너츠 등 다양한 맛을 취향에 따라 골라가며 맛볼 수 있다.

정도너츠 : 풍기읍 소백로 2000

문의전화 : 054)636-0071

#사과와 커피의 만남_애플빈

젊은이들의 취향저격, 영주 디저트 카페의 핫 플레이스를 꼽으라면 '애플빈'이 단연 으뜸이다. 부석사 방향으로 달리다보면 주변 풍경과는 사뭇 다른 노란색 간판이 눈에 띈다. 시내 중심가가 아닌 부석사로 향하는 길목에 덩그러니 위치해 있음에도 많은 이들의 발길이 이어지고 있다. 가게 곳곳에는 건강한 먹거리를 만들어 내고 싶다는 젊은 부부의 정성이 녹아있다. 이곳의 가장 큰 특징은 부모님이 직접 재배한 사과를 사용해 파이를 만들고, 직접 로스팅한 커피와 함께 판매한다는 점이다. 사과도 직접 기른 것이고, 커피도 직접 로스팅한 것이고 모든 베이킹도 직접 만들고 있다. 특히 사과파이는 이곳의 시그니쳐 메뉴로, 사과를 잼 형태로 첨가하는 일반 사과파이와는 달리 사과를 큼직하게 썰어 식감이 느껴지도록 만들었다.

애플빈 : 부석면 부석사로 1

문의전화 : 054)632-4013





정도너츠


애플빈

용어해설

지방의제 21

지방의제 21은 지속가능한 발전을 위해 지방정부 단위에서 설립된 행동계획으로, 지방정부와 지역주민들이 관련 계획에 대한 구체적인 협의를 거쳐 마련되었다.

지속가능한 발전은 1992년 6월 UNCED(환경과 개발에 관한 유엔회의)에서 채택된 의제로서, 물, 대기, 토양, 해양, 산림, 생물종 등 자연자원의 보전과 관리를 위한 지침뿐만 아니라 빈곤퇴치, 건강, 인간정주, 소비행태의 변화 등 사회경제적 이슈까지 폭넓게 포괄하고 있다.

이를 실현하기 위해 UN은 각국에 지속가능발전기구(CSD: Committee of Sustainable Development)의 설치와 추진을 권고하였고, 이에 따라 한국은 1996년 'UNCED 의제21 국가실천계획'을 발표하고 UN에 제출하였다. 이러한 흐름은 2004년 6월 '지방의제21추진기구 설치 운영 및 지원조례 표준준칙'이 발표된 후 지방정부 단위까지 적용되었다. 각 지방정부들은 광역지자체는 물론 기초지자체까지 지방의제 21 관련 조례들을 제정하여 대응하고 있다.

지방의제 21은 지방정부의 글로벌화와 참여 민주주의의 핵심 운영 원칙에 기반하여 현재 각 지방정부마다 지속가능협의회를 구축하여 운영되고 있으며, 거버넌스 기구의 네트워크 조직 특성을 갖는다.

- 윤경준. (2003). 지방의제 21 에 있어 주요집단의 참여유형에 관한 비교연구. 한국행정학보, 37(2), 169-188.
- 지속가능발전포털 홈페이지(http://ncsd.go.kr/app/index.do) 참고.

특별지방행정기관

특별지방행정기관은 특정한 중앙행정기관의 업무 중 지역적 업무를 당해 관할 구역 내에서 처리할 수 있도록 해당지역에 설치한 중앙행정기관 소속 행정기관을 말한다. 특별지방행정기관 설치의 법적 근거는 정부조직법, 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙, 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 등이 있다. 정부조직법 제3조 제1항에서는 '중앙행정기관에는 소관 사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다'고 명시하여 특별지방행정기관을 둘 수 있는 근거를 마련하고 있다. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조 제1항에서는 '특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에는 이를 둘 수 있다'고 하여 특별지방행정기관의 설치 논거를 명시하고 있다. 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조는 '국가는 정부조직법 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다'고 하여 특별지방행정기관 설치에 대한 제한 조건을 마련하고 있다. 특별지방행정기관으로 대표적인 것은 국세청 소속의 세무서, 관세청 소속의 세관, 법무부 소속의 교정청, 교도소, 구치소, 지소, 경찰청 소속의 지방경찰청 및 경찰서, 보건복지부 소속의 검역소, 법무부 소속의 출입국관리사무소 등이 있다.

- 정부조직법 제3조
- 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제12조
- 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조

임시조직

임시조직은 일시적 과제 수행을 위해 법령(직제 및 직제시행규칙)에 직접 근거하지 않고 설치· 운영하는 조직을 의미한다. 임시조직은 하부조직형 임시조직과 다수부처 협업형 임시조직으로 구분할 수 있다. 하부조직형 임시조직은 각 기관이 자체적으로 일시적 과제·사업 등 수행을 위해 하부조직(보조·보좌기관) 형태로 운영하는 임시조직이다. 원칙적으로 실·국 등 특정 상급 부서장 소속으로 하되 업무 성격 상 특정 부서장 소속이 곤란하거나, 메트릭스형 조직으로 운영하는 경우 기관장 직속 형태로도 운영이 가능하다. 다수부처 협업형 임시조직은 전 정부적 차원의 국정과제·사업 또는 부처 간 협업이 필요한 과제 등을 수행하기 위해 다수 부처의 인력으로 구성하여 운영하는 임시조직이다. 원칙적으로 주관 부처 장·차관/ 청·차장 등의 직속 기구 형태로 운영된다. 임시조직은 기관장 결재 이상을 근거로 설치하며, 특별한 경우를 제외하고는 행정안전부와 사전협의 없이 자율적으로 설치 운영할 수 있다. 임시조직의 존속기간은 3년 이내로 설정하여 설치 근거에 명시하도록 한다. 존속기간 경과 시에는 임시조직을 폐지하고 해당 수행기능을 종료시키거나 기존 정규조직으로 이관함을 원칙으로 하나, 불가피한 경우 2년의 기간 내에서 연장 가능하다. 행정안전부는 각 부처 임시조직 운영 및 관리 현황을 주기적으로 점검하며, 각 부처는 기존 직제·직제시행규칙상의 상시적 업무를 별도로 분리하여 임시조직을 운영하거나, 임시조직을 사실상 상설화하여 지속적으로 운영하는 경우가 없도록 유의하여야 한다.

• 행정안전부(2018) 2018년도 정부조직관리지침

발에 의한 투표

티부(Tiebout)는 1956년 “A Pure Theory of Local Expenditures”라는 저서에서 발에 의한 투표(또는 티부 모형)라 불리는 긍정적 정책이론(Positive Political Theory)을 제시한다. 티부 모형의 핵심 내용은 주민이 상품을 선택하는 소비자처럼 선호도를 반영하여 원하는 공공서비스의 생산이 이루어지는 지방정부를 스스로 선택할 수 있고, 이의 결과로 공공 부문의 효율성이 높아진다는 것이다. 주민들이 공공서비스 수준에 따라 거주하는 지방정부를 선택할 수 있다는 의미에서 발에 의한 투표로 명명된다.

발에 의한 투표에는 세 가지 가정이 전제된다. 첫째, 다수의 소규모 지방정부들이 다양한 형태의 공공서비스를 제공한다. 둘째, 주민들은 어떤 지방정부로도 이동할 수 있다. 셋째, 주민들은 지방정부가 제공하는 공공서비스 및 세금 정책에 대한 완전한 정보를 얻을 수 있다. 티부는 이러한 가정이 충족될 때, 준시장적 매커니즘이 작동하여 공공서비스의 효율성이 높아진다고 보았다.

발에 의한 투표는 중앙집권적 공공서비스 제공보다는 지방정부 차원에서 적정 규모가 결정될 수 있다는 점을 강조하여 지방자치제의 효율성을 뒷받침하는 이론이라 할 수 있다. 다만, 이 모형에서 제시하는 가정들이 비현실적이라는 점에서 현실에 적용하기 어렵다는 비판을 받는다.

• Tiebout, C. (1956), “A Pure Theory of Local Expenditures”, 《Journal of Political Economy》 64 (5), 416–424

• 석호원. (2012). 고령집단의 인구이동 요인에 관한 연구: 티부의 가설을 중심으로. 지방행정연구, 26(2), 273-311.

Hirschman의 EVLN(이탈, 항의, 충성, 무관심 Exit, Voice, Loyalty and Neglect) 모형

Hirschman은 1970년 "Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States." 라는 저서에서 이탈, 항의, 충성의 세 가지 행태에 관한 선택 행위에 관한 모형을 발표한다. 이후로 Hirschman 본인뿐만 아니라 다양한 학자들이 EVLN 모형을 발전시켰고, 향후 경제학에 기반하여 소비자의 제품에 대한 불만, 조직의 쇠퇴기에 일어나는 구성원들의 이탈 등과 같은 행태를 연구하는 과정에서 자주 활용되었다.

EVLN 모형에 따르면 소비자나 조직 구성원은 이탈(Exit), 항의(Voice), 충성(Loyalty), 태만(Neglect) 중 하나의 행동을 선택한다. 이탈은 현재의 조직이나 상품이 아닌 다른 대안을 선택하는 행위를 뜻하고, 항의는 현재의 조직이나 상품에 대한 불만을 적극적으로 피력하거나 행동하는 것을 의미한다. 충성은 현재의 조직이나 상품에 대한 인내심을 갖고 개선을 기다리는 행위를 뜻하고, 태만은 현재의 조직에서 이탈하지는 않으나, 조직에 위해를 가하거나 비용을 부담시키는 등 부정적인 행위를 취하는 것을 의미한다.

이 모형은 '왜 어떤 이는 떠나고, 어떤 이는 남는가?'라는 질문을 설명할 수 있는 주요 이론으로서, 정부나 민간과 같은 조직 단위에서 구성원의 행태연구에 자주 활용되고 있다. 또한 이 모형은 발에 의한 투표와 함께 시민들이 정부에 대해 취하는 선택 행위를 설명할 수 있는 주요 이론으로 기능한다.

- Hirschman, A. (1970). Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organization and States. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
  <강명구. (역). (2005). 떠날 것인가 남을 것인가 : 기업, 조직 및 국가의 퇴보에 대한 반응. 서울: 나남.>
- 김서용, & 박원수. (2005). EVLN (Exit, Voice, Loyalty and Neglect) 의 문화적 기반에 대한 연구. 한국행정연구, 14(3): 73-102.

연구원 동정

■ 제1회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 4월 17일 07:30~08:55
장소 한국프레스센터
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 4월 17일 수요일에 한국프레스센터 매화홀에서 '제1회 자치분권과사회혁신포럼'을 개최했다. 자치분권과사회혁신포럼에는 정부업무평가위원장 남궁근님 (現 자치분권과사회혁신포럼 대표)을 비롯한 학계·정부·언론·시민단체 등 자치분권과 사회혁신 포럼 전문가 80여 명이 참석했다. 이날 열린포럼은 자치분권위원회 부위원장 김순은님의 축사를 시작으로 제1회 포럼 발제자인 경제사회연구회 이사장 성경륭님의 '포용국가와 분권발전의 과제'를 주제로 한 강연과 종합토론으로 진행되었다.

■ 2019년도 제12차 연구심의위원회 개최

일시 2019년 4월 17일 10:00~12:00
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 4월 17일 수요일 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 '제12차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 정책연구과제 착수보고에 대한 심의를 진행하였다.



연구원 동정

■ 한국지방행정연구원-대덕구-대통령직속 정책기획위원회 정책개발 및 실행을 위한 협약 체결

일시 2019년 4월 22일 17:00~17:50
장소 대덕구청 중회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 대덕구, 대통령직속 정책기획위원회와 22일 월요일, 대덕구청 중회의실에서 「주민주도 참여예산제」 공동 연구·확산 및 주요 정책과제 컨설팅을 통한 3개 기관의 공동 발전 도모 주제로 한 공동세미나를 개최하였다.

이번 협약은 '주민 주도 참여예산제 모델 공동 개발, 주민참여예산제 정책개발 연구·교육 및 컨설팅, 주민참여예산제 발전을 위한 공동 세미나, 타 지자체 확산·홍보' 등의 내용을 담았다.

■ 2019년 제4차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 4월 24일 10:00
장소 지방공기업평가원 M층 대회의실
주최 지방투자사업관리센터



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 4월 24일 수요일 오전 10시부터 지방공기업평가원 대회의실에서 제4차 ERC·LIMAC Seminar 를 개최하였다.

❖ 발제자 : 서울연구원 공공투자관리센터 김동근 부연구위원
❖ 주 제 : 국가연구개발사업 예비타당성조사 방법론

■ 지방자치법 및 주민참여3법 심포지엄 개최

일시 2019년 5월 9일 13:30~17:40
장소 창원컨벤션센터 600B
주최 한국지방행정연구원, 전국시도연구원협의회



한국지방행정연구원은 전국시도연구원협의회와 공동으로 '지방자치법 및 주민참여3법 심포지엄'을 개최하였다. 이날 열린 심포지엄은 행정안전부와 경상남도 후원으로 지방자치법 및 주민참여3법(주민조례발안법, 주민투표법, 주민소환법) 제개정안에 대한 발표 및 토론으로 진행되었다.

■ 제2회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 5월 15일 07:00~09:00
장소 한국프레스센터
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원(원장 윤태범)은 15일 한국프레스센터 매화홀에서 '대한민국 정부 OS혁신, 어떻게 할 것인가'라는 주제로 제2회 자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근, 정부업무평가위원장, 전 서울과기대 총장)을 개최했다. 이날 토론회에는 학계·정부·언론·시민단체 등 자치분권과사회혁신포럼* 전문가들 80여 명이 참석했다. 기조발표는 '대한민국정부 OS혁신, 어떻게 할 것인가'를 주제로 행정안전부 윤종인 차관이 발표하였다.

연구원 동정

■ 2019년 제5차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 5월 22일 14:00
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
주최 지방투자사업관리센터



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 5월 22일 수요일 오후 2시부터 외교센터 8층 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제5차 LIMAC·ERC Seminar 를 개최하였다.

❖ 발제자 : 한국국제협력단(KOICA), 국민소통센터 최영미 차장
❖ 주 제 : 한국의 국제개발협력



■ 2019년 제2차 타당성 조사 의뢰사업 설명회 개최

일시 2019년 5월 27일 ~ 2019년 5월 28일
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 5월 27일(월)~28일(화) 양일간 외교센터 8층 대회의실에서 2019년 제2차 타당성 조사 의뢰사업 설명회를 개최하였다. 참석한 지자체는 총 17곳으로(서울 은평, 대구 본청, 인천 본청, 경기 부천, 경기 안산, 경기 과천, 경기 용인, 경기 화성, 경기 광주, 충북 청주, 충남 아산, 전북 본청, 전북 군산, 전남 본청, 전남 여수, 경남 진주, 경남 창원) 각자 의뢰한 사업에 대해 설명하고 질의응답하는 시간을 가졌다.

■ 지방자치법 및 주민참여3법 심포지엄 개최

일시 2019년 5월 29일 ~ 2019년 5월 31일 14:00 ~ 19:30
장소 일본 정책연구대학원대학
주최 한국지방행정연구원(KRILA), 일본정책연구대학원대학(GRIPS)



한국지방행정연구원은 5월 29일 수요일 오후 2시에 일본정책연구대학원대학(GRIPS) 회의실 3C에서 한국지방행정연구원·일본정책연구대학원대학과 공동으로 제19회 한일 지역정책연구회를 개최하였다.

❖ 발제자 : 김필두 한국지방행정연구원 자치분권연구센터 소장
최지민, 김지수 한국지방행정연구원 부연구위원
다카다 히로후미 일본정책연구대학원대학 교수
❖ 주 제 : '한·일 지역거버넌스와 자치분권 발전의 노력과 성과'

■ 제2회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 6월 3일 11:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 6월 3일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제3차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다.

❖ 발제자 : 배득종 연세대학교 글로벌행정학과 교수
❖ 주 제 : '일본 : 바람직한 한일관계와 지방자치단체 비교연구'



연구원 동정

■ 제4차 KRILA 월례포럼 개최

일시 2019년 6월 3일 13:30~15:00
장소 한국지방행정연구원 대강당
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 6월 3일 월요일, 연구원 2층 대강당에서 '제4차 KRILA 월례포럼'을 개최하였다. 이날 열린 포럼에서는 김지수 한국지방행정연구원 부연구위원과 전성만 한국지방행정연구원 부연구위원이 '원전지역 주민의 갈등 프레임 분석', '지방공기업의 성과에 관한 연구 : 임명유형, 리더십, 관리역량 중심으로'를 주제로 각각 발표하였다.

■ 포용국가 실현을 위한 '자치분권과 지역혁신' 토론회 (자치분권·균형발전 '실현' 대토론회 II) 개최

일시 2019년 6월 5일 14:00 ~ 17:30
장소 국제의원회관 제8간담회실
주최 한국지방행정연구원, 대통령소속 자치분권위원회, 대통령직속 국가균형발전위원회, 더불어민주당 참좋은지방정부위원회, 민주연구원, 국회의원 김두관



한국지방행정연구원은 대통령소속 자치분권위원회·대통령직속 국가균형발전위원회·더불어민주당 참좋은지방정부위원회·민주연구원·국회 김두관 의원실과 공동으로 포용국가 실현을 위한 '자치분권과 지역혁신' 토론회(자치분권·균형발전 '실현' 대토론회 II)를 개최하였다.

KRILA 보고서

광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구

한국지방행정연구원
금창호 선임연구위원

광역행정 수요에 효과적으로 대처하기 위한 수단의 하나로 특별지방자치단체의 도입에 관한 검토는 역대정부에서 지속적으로 논의되어 왔다. 구체적으로는 이명박 정부에서 특별지방자치단체의 도입을 분권과제의 하나로 포함시켰고, 현재 정부에서 당초의 분권로드맵에 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 제시하였다.

외국의 사례에 따르면, 광역행정의 수요에 대응하기 위한 특별지방자치단체의 종류는 관장사무의 특성과 규모를 기준으로 다양한 유형으로 분류되고 있다. 관장사무의 특성이 특수적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형과 관장사무의 특성이 특수적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형, 관장사무의 특성이 일반적이면서 단일의 사무를 처리하는 유형, 관장사무의 특성이 일반적이면서 다수의 사무를 처리하는 유형으로 구분하는 것이다. 이러한 유형구분을 고려하면, 광역연합형 특별지방자치단체는 일반적 사무이되 다수 또는 단일의 사무규모는 고려치 않은 특별지방자치단체로 규정할 수 있다.

광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위해서는 크게 근거법령과 운영요소 등이 검토되어야 한다. 우선, 광역연합형 특별지방자치단체의 도입을 위한 근거법령은 다음과 같이 제시할 수 있다. 근거규정은 현행의「지방자치법」을 개정하여 관련내용을 규정하고, 설치 및 운영규정은 현행의「대통령령」을 폐기하고「지방자치법」에 관련조항을 신설하며, 종류규정은 단기적으로 폐쇄형을 활용하되 중장기적으로 개방형을 적용하는 것이 타당하다. 또한 운영요소는 원칙적으로 설립주체는 일반지방자치단체이고, 설립절차는 규약제정과 의회의결 및 주무부처 승인을 거치며, 관할구역은 설립기관의 구역이며, 사무관리는 설립기관의 모든 사무가 대상이되 지역고권이 적용되고, 내부규약은 필수규정을 중심으로 하며, 기관구성은 기관대립형으로 의결기관과 집행기관 공히 간선저제를 적용하고, 인력관리는 파견인력과 고유인력으로 구성하되 파견인력에 대한 근평권을 부여하고, 재원관리는 분담금과 사용료 및 수수료를 기본으로 하되 기채 등의 예외적 조치를 검토하고, 규약변경 및 해산은 설립절차를 준용하는 것이 필요하다.

KRILA 보고서

지방보조금의 관리체계 개선방안

한국지방행정연구원

김성주 부연구위원
윤태섭 부연구위원

지방자치단체가 각자의 지역환경과 여건, 특히 지역 주민들이 무엇을 원하고, 지역 주민들에게 시급한 정책은 무엇이며, 지역 주민들에게 수혜가 골고루 돌아갈 수 있는 사업이 무엇인지 주민의 의견들을 자주 경청하고 고민한 끝에 사업을 기획하고 집행하는 것은 매우 중요하며, 이러한 지역의 사업들 중 실질적으로 주민을 지원하기 위해 투입되는 것이 지방보조금이다.

그러나 2015년 1월에야 행정 안전부 예규로서 지방보조금 관리기준이 제정되었고, 2016년부터 성과평가가 의무화 되었음을 통해 알 수 있듯이 지방보조금은 지금까지 관리의 사각지대에 놓여 있었다. 특히 지방보조사업의 경우 단체장이 임의로 사업을 신설할 수 있고 그 대상 또한 관할 지역주민이라는 점에서 지역을 위한 사업이 아닌 자칫 다음 선거를 의식한 사업, 사적인 의도가 담긴 사업 등이 기획될 개연성이 높다는 점에서 자치단체의 책임감 있는 재정운영을 위협하는 요소가 될 수 있다. 더욱이 2018년도 초에 발생한 이영학 사건(일명 어금니 아빠)으로 인해 보조금에 대한 관심이 증폭되면서 국고보조금과 더불어 지방보조금의 관리에 대한 필요성 역시 크게 대두되고 있다. 특히나 국가보조금과 달리 지방보조금의 경우 사업 당 금액이 적은 반면 사업의 수가 방대하여 관리에 있어 많은 허점이 발생하고 있으며, 금액에 관계없이 관리체계가 일률적으로 적용되고 있어 관리에 있어 비효율이 다수 발생하고 있다.

이에 본 연구는 지방보조금 관리에 있어 지방보조사업들이 모든 단계의 관리 절차를 밟는 것과 같은 일률적 관리에 따른 비효율성 극복에 대한 개선안을 제시하는 동시에 국가보조금 관리체계에 준하는 수준의 지방보조금의 관리체계 방안 제시하였다. 구체적 방안은 다음과 같다.

첫째, 지방보조사업을 유형화하는 것이다. 지방보조사업들을 유형화해서 유형별로 사전심의 단계에서 집중적으로 살펴보아야 할 것과 사후평가 단계에서 성과평가를 면밀히 해서 다음 해 예산에 반영해야 할 사업들을 분류하는 유형화 방안을 모색하였다. 둘째, 문제점들이 지적되어오고 있는 광역지자체부터 기초지자체의 보조사업자에게 이르기까지의 전달체계를 분석해보고 좀 더 간단하고 부정수급 등이 감소될 수 있는 전달체계 방안을 제시 하였다. 셋째, 행안부 예규(지방보조금 관리기준) 제정 3년차를 맞으면서 그간 지적되어오고 있던 지방보조금심의위원회의 심의 전, 사전심의에 대한 도입 필요성과 3년 유지필요성 평가 존치 여부 대해 검토한 후 대안을 제시하였다.



지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로

한국지방행정연구원

박진경 연구위원
이제연 부연구위원

본 연구는 국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전정책이 균특회계의 틀 안에서 실제로 연착륙할 수 있도록 실질적인 지방분권형 균형발전 추진시스템을 도출하고자 하였다. 지방분권형 균형발전이란 균특회계 균형발전사업의 내용이나 컨텐츠보다는 추진시스템, 즉 추진체계에 방점이 있기 때문이다.

'지방분권형 균형발전'이란 균형발전 정책추진시스템의 실질적 분권화·지방화를 통한 지방정부 주도의 지역균형발전을 의미하는데, 2004년 제정된 균특법 하에서 추진되고 있는 그간의 국가균형발전정책은 2010년 포괄보조금제도를 도입했지만 형식적인 포괄보조금 제도일 뿐 실질적으로는 지자체의 포괄적인 자율성을 제약하고 있으며, 사업선정, 예산신청, 예산편성, 사업평가 등 회계 운용방식은 여전히 하향식을 벗어나지 못하고 있었다. 지금까지 우리나라 균형발전정책은 중앙정부를 균형발전의 주체로 인식해왔으나 지역발전의 메가트렌드 변화 속에서 지역 간 불균형, 계층 간 불균형, 부문 간 불균형 등 '불균형'의 영역이 점점 더 넓어지고 있어 국가가 추진하는 보다 광역적인 '국가'균형발전정책과 지방이 추진하는 보다 특화된 '지역'균형발전정책을 다층적으로 추진해야 하는 시기가 도래했다. 우리나라 일부 광역자치단체는 이미 국가균형발전정책과 별도로 각 시·군의 균형발전을 위한 조례를 제정하고 지방재정법 제9조에 의거 자체 지역균형발전특별회계를 설치·운용 중이다.

균특회계 사업을 추진하고 있는 광역자치단체 공무원들의 인식 및 의견조사를 비롯하여 심층적으로 전북과 충북을 대상으로 지방분권형 균형발전의 주요 정책분석요소인 추진주체 및 역할분담체계, 자율성과 책임성 및 권한 등을 포괄하는 정책의사결정체계, 참여와 상호협력, 추진역량 및 지역특성의 4가지 요소를 분석한 결과 단기적으로는 광역자치단체가 주도하는 지역균형발전정책 추진시스템을 구축하고, 장기적으로는 균특회계 지역자율계정 시도자율편성사업에 대한 추진시스템을 광역주도로 재편하는 방안을 제안하였다. 광역이 주도하는 지역균형발전정책 추진전략은 구체적으로 협의가능한 지원대상지역 선정기준 마련, 지역균형발전 기본계획 수립, 포괄지원방식의 특화된 지역균형발전사업 추진, 합리적·탄력적인 재원배분방식 마련, 자체성과평가·환류시스템 운영방안과 협력적 추진체계 구축, 그리고 지역균형발전 제도기반 마련 등의 방안을 제시하였다. 또한 광역자치단체가 지역균형발전정책 지원사업을 추진함에 있어 자율성을 침해당하지 않도록 중앙부처의 개입을 배제시키는 제도적인 조치방안을 제안하였다.

논문모집 안내

『지방행정연구』지의 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 『지방행정연구』는 2007년도에 등재학술지로 선정되었고 그간 지방자치, 지방행정 분야의 독보적인 저명 학술지로 자리매김하여 왔습니다.
이에 한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정 분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고 바랍니다.

● **논문주제 :** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정 관련 모든 분야

● **원고분량 :** A4 25매 이내

● **원고마감 및 발간일정**

구분	제1호	제2호	제3호	제4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 30일

* 마감일 이후에도 수시접수합니다.

● **원고 제출 :** 논문투고심사시스템(JAMS)를 통해 회원가입 투고.

● **원고 제출 및 문의처 :** **Tel** 033-769-9825 **Fax** 070-4275-2317 **E-mail** local@krila.re.kr

● **게재비용 :** 원고료 및 게재료는 없음

※ 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 '지방행정연구' 코너를 참고하여 주시기 바랍니다.

우리 지역의 삶을 내가 바꾼다

한국지방행정연구원

국민체감형 작은연구 정책제안 공모전

자치분권 및 지역사회 혁신을 위한 연구주제 발굴	참신한 지역정책 발굴 및 방향성 제시	지역사회의 실천 가능 및 문제 해결형 연구 발굴

공모 주제

자치분권 및 지역사회 혁신 정책 아이디어

지원 분야

일반분야	지역발전에 관심 있는 모든 국민
특별분야	박사학위 논문을 준비하는 대학원 박사과정 수료생

※ 특별분야 중 일부는 강원지역 소재 대학교 박사과정 수료생 선발 예정



지원 규모

총 10과제 내외 선정 (과제당 2백만원 내외)

접수 기간

2019. 6. 20.(목) ~ 7. 10.(수)

접수 방법

이메일을 통한 온라인 접수 (plan@krila.re.kr)

· 제출 서류 : 참가신청서 및 연구 제안서, 개인정보 제공동의서, 특별분야는 세부 공고문 참조

※자세한 내용은 연구원 홈페이지(www.krila.re.kr) 참조

문 의 처

한국지방행정연구원 연구기획실 ✆ 033-769-9822 ✉ plan@krila.re.kr

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration