京畿開發研究院

KYONGGI FORUM

Vol. 6, No. 2, Summer 2004

Foreword

●New Challenges and Approaches for the educational autonomy system in the era of Decentralization / Hyung Hang Lee

Special Reviews : Educational Autonomy in Local Decentralization Era

●Analysis of the educational autonomy system in Korea / Jeoun Go

●Issues for an operation improvement of the educational autonomy system in Gyeonggi Province / Bong Woon Ha

●Status of higher education institutions and proposition for their promotion in Gyeonggi Province / Seoung Hee Lee

Policy Form :

●The discrepancy between the regional growth and distribution among cities and counties in Gyeonggi Province / Jung Whan Kim

●Application of performance index for local government / Young Kyu Oh · Hyun Mi Jung

KYONGGI RESEARCH INSTITUTE

2004 여름호

京畿論壇

기획특집 / 지방자치시대의 교육자치 발전 방안

京畿開發研究院

ISSN 1229-5876

2004 여름호

제6권제2호(통권19호)

京畿論壇

권두언

●지방자치와교육자치의 새로운접근과대응

기획특집: 지방자치시대의교육자치발전방안

●지방자치와 교육자치의발전·연계방안

●경기도지방자치와 지방교육자치의현황과발전방안

●경기도지역대학 육성및지역인력 확보방안

정책포럼

●市·郡別 地域生産과 地域歸着의乖離: 京畿道를 중심으로

●지방자치단체성과지표의 활용에관한 연구

京畿開發研究院

KYONGGI RESEARCH INSTITUTE

차 례 C O N T E N T S

京畿論壇

2004년 여름호 제6권 제2호(통권 19호)

권 두 언

4 지방자치와 교육자치의 새로운 접근과 대응 / 이형행

기획특집 — 지방자치시대의 교육자치 발전 방안

7 지방자치와 교육자치의 발전 · 연계방안 / 고 전

31 경기도 지방자치와 지방교육자치의 현황과 발전방안 / 하봉운

51 경기도 지역대학 육성 및 지역인력 확보 방안 / 이승희

정책포럼

73 市 · 郡別 地域生産과 地域歸着의 乖離 : 京畿道를 중심으로 / 김정완

93 지방자치단체 성과지표의 활용에 관한 연구 / 오영균 · 정현미

● 권두 언

지방자치와 교육자치의 새로운 접근과 대응

이 형 행
연세대학교명예교수

우리나라 교육자치는 출발에서부터 지방자치와 밀접한 관련을 맺었었다. 1949년과 1952년에 제정·공포된 교육법과 이 법 시행령으로 교육자치를 할 수 있는 법적 근거는 마련되었다. 그러나 교육법보다 수개월 앞서 제정·공포되고, 그 해 8월 15일부터 시행하기로 했던 지방자치는 석연치 않은 이유로 지연되다가 3년이 지난 1952년 그것도 6·25 동란 중에 갑자기 실시되어 시·읍·면의회가 구성되었고, 교육위원회는 지방의회 성립 후 30일 이내에 조직하여야 한다는 구 교육법 167조 규정에 따라 같은 해 5월 24일 시·구교육위원을선거하고 6월4일드디어교육자치제가역사적인 출범을하게되었다.

그러나 당시 교육자치제가 발족되긴 했어도 제도의 파행성과 운영의 맹점 등으로 인하여 교육자치제에 대해 교육계 외부에서는 상당한 비판과 심지어는 폐지하자고까지 하는가 하면 교육계 내부에서는 교육자치제를 확대·개편하여 더욱강화해나가자는 논란중에 5·16 군사정변을맞게 된다. 군사정부가각급의회 기능을 정지시킴에 따라 교육위원회 기능도 정지되면서 교육행정은 일반행정에 흡수·통합되는 비운을맞게된다.

그러나 교육행정이 일반행정에 예속체제로 정비된 후 교육계 및 학계의 교육자치제 부활운동이 지속적으로 전개되자 1964년 1월 1일을 기해 교육자치제가 다시 살아난다. 그러나 부활된 교육자치제는 군사정변 이전의 시·군 단위에서 시·도 단위에 교육위원회를 두는 대교육구제의 형태를 취하게 되었고, 특별시·직할시·도의회가의결기관으로, 교육위원회는합의제집행기관의성격을띠면서재출발하게되었다.

군정에서는 지방자치를 계속 유보해왔고, 심지어 유신헌법에서는 지방의회를 조국통일이 이루어 질때까지 구성하지 아니한다고 했다가, 10·26 이후 신헌법에서는 지방의회는 지방자치단체의 재정자립도에 따라 순차적으로 구성한다고 했지만 정작 지방자치제의 부활은 1991년 3월 26일 시·군·구에서 지방의회 선거가 실시됨으로써 30년만에이루어졌다.

민주주의를 국시로 표방하는 나라 치고 지방자치를 실시하지 않는 국가가 없다. 지방자치가 풀뿌리 민주주의를 착근시키는데 필수적이며 그래서 지방자치를 민주주의의 교실 혹은 훈련장으로 생각되어 왔다. 오늘날 우리나라에서 정치가 다른 어떤 분야보다 낙후된 원인도 지방자치를 실시해오지 않은 것과 무관하지 않을 듯싶다.

지방자치 없는 교육자치는 의결기관 없이 합의제 집행기관으로 교육위원회만이 기형적으로 운영되었다. 교육위원회는 당연직위원2명과 선출직 위원 5명으로 구성되었는데, 선출직 위원은 지방의회가성립될 때까지 과도기 조치로 문교부 장관이 임명하였다. 당연직 위원 중 한 사람은 교육감인데 그의 최종 임명권자는 대통령이었고, 또 한 사람의 당연직 위원은 당해 지방자치단체의 장으로서 그가 교육위원회 의장을 맡으면서그 과도기란 세월이 30년이 흘렀다. 이 긴 기간 동안 진정한 교육자치에 대한 희구조차 없었던 것은 아니었다. 그래서 1988년에는 구 교육법을 개정하여 교육자치제를 시·도와 시·군·구에공히 의결기관으로 교육위원회를 두고, 교육위원은 모두 당해 지방의회에서 선출하고, 독임제 집행기관인 교육장·교육감은 당해 교육위원회에서 선임하도록 하였으나 지방의회가 끝내 구성되지 않아 그 실현의 꿈을 접어야 했었다.

그런데 30년만에 부활된 지방자치는 기초단위와 광역단위를 모두 실시하면서 교육자치는 특히, 재정요소를 들어 광역에만 실시해오고 있다. 자치경비문제 등으로 동시에 실시할 수 없다면 오히려 기초단위인 시·군·구부터 실시하고 다음 단계로 광역단위인 시·도로 확대하는 것이 더 바람직하다. 지방자치는 기초와 광역에 동시에 실시되고 있는데 이와 균형을 맞추기 위해서도 기초단위의 교육자치도 반드시 시행되어야 한다. 현재와 같이 시·도에서 교육자치를 하고 있음에도 정작 교육자치제의 수혜자이어야 할 학교 선생님이나 학생, 학부모가교육자치를하고있는지조차모르는교육자치는할 필요가 없다.

기초나 광역단위 교육위원회 교육위원은 당해 지방의회에서 간선되어야한다. 지방의회 의원은 지역주민의 권익을 대변하는 대표자들이고 따라서 이들의 교육위원을 보는 눈은 주민들보다 한 단계 높다고 해야 할 것이다. 그러나 1991년, 1995년 두 차례에 걸쳐 2중 간선으로 교육위원회를 구성하였으나 교육위원 후보선출 과정에서 많은 부정과 비리로 물의를 빚게 되었다. 그러나 그런 물의는 제도의 잘못이기 보다 30년만에 다시 해보게 되는 지방자치를 잘못 인식하고 있는 일부 의원 때문이라고 볼 수 있다. 그래서 1997년에 관련 교육법규 개정을 통해 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 교육위원 선거인단에서 교육위원을 선출하였고, 그 후 또 다시 관계 규정을 바꾸어 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에서 교육위원을 선출해 오고 있다. 그러나 그때마다 잡음이 끊이지 않았고, 학교운영위원회 위원의 지역주민에 대한 대표성에도 문제가 있다. 그렇다고 주민이 직선할 경우 선거과열과 선거운

동에 막대한 비용도 비용이지만 주민들이 밴드웨곤(band-wagon) 효과에 현혹되어 훨씬 덜 적임자가 교육위원으로 선출될 가능성이 큰 것이 우리 실정이다. 그러니 간선제로 다시 돌아가는것이 최선의 대안이다. 교육위원이 지방의회에서 간선된다고 해서 정치적 영향을 막바로 받게 되는 것도 아니고, 교육행정이 일반행정에예속되는 것은 더욱아니다.

또 교육위원의 일정 수(2분의 1)를교육 또는 교육행정 경력자이어야 한다는 규정도 바뀌어야한다. 교육자치의 원리 중 하나인 민중통제의 원리를 들면서 교육위원의 보다 나은 자격을 현직교사, 교육연구경력자, 교육학박사 학위 소지자를 드는 것은 모순이 아닐 수 없다. 교육자치는 교육전문가들에 의한 자치가 아니고 교육전문가도 포함할 수 있는 주민들에 의한 자치이다. 사립대학의 합법적인 주인인 이사회가 대학의 모든 중요한 교육정책을 결정하면서도 당해 대학 교수가 100% 배제된 것이야말로 교육쪽에서보면 Layman으로 구성되면서도 대학운영은 잘 해온다. 제5공화국부터 대통령 직속으로 교육개혁을 위한 심의기구로 교육개혁위원회를 두면서 이 교육개혁위원회에 극소수의 교육전문가가 참여하게 되는 것도 같은 맥락이다. 미국 50개주 주교육위원회는 한결같이 비교육전문가들로 구성되는데 어떤 주는교육전문가에게교육위원이 되는것을금하지 않고있을뿐이다.

현재 광역단위 교육자치를 하기 위한 교육위원회는 지방자치법 제112조에서 " 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다 "와 지방교육자치에관한법률 제3조에서 " 시·도의 교육·학예에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다 "에 근거하고 있다. 기초나 광역단위에서 최고의 권위를 갖는 의결기관은 지방의회이다. 따라서 지방의회가 당해 지역의 교육·학예에 관한 의결기능을 갖는 것은 당연하지만 교육이라는 특수성을 인정하여 교육·학예에 관한 의결권을 별도의 기관인 교육위원회에 위임한 것은 교육자치의 본래 취지에 부합한다. 그러나 교육위원회가 의결한 조례안이나 예산안의 최종 심의·의결권한을 지방의회가 갖도록 한 조치는 법이론상으로 볼 때는 당연할지 모르지만 교육자치의 이념에 비추어 볼 때 유감스럽지 않을 수 없다. 따라서 교육위원회가 의결한 조례안이 타부문의 조례와 모순되지 않는다면 지방의회의 의결로 간주하도록 관계규정을 개정할 필요가있다.

지방자치와 교육자치의 발전 · 연계 방안

Analysis of the educational autonomy system in Korea

고 전 <대구교육대학교교수>

목 차

Ⅰ. 문제 제기
Ⅱ. 지방교육자치제 법적 기초의 이해와 오해
Ⅲ. 기관간 관계 진단 및 관계자 인식 분석
Ⅳ. 관계 설정에 있어서 대안 논의

● This paper analyzes the present situation and a problem of the educational autonomy system to meet the criteria such as educational autonomy and specialty as well as administrative efficiency and synthesis to provide policy-makers with useful analysis of policy interpretation.

The results of adjusting the issues and making a framework of the education autonomy system in terms of the independence and speciality of education as well as the administrative efficiency and synthesis of the local government are as follows; 1) the education autonomy system must be implemented with a cooperation with local government autonomy, though having an independent education committee and independently elected educational superintendent; 2) education committee members will be elected through the prevailing system or direct election among residents; and 3) autonomous territory must be reconsidered based on the units of current city, county and autonomous district.

As a conclusion, it is time to rethink about the relationship between the current education autonomy system and the local government autonomy.

Ⅰ. 문제 제기

교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살려 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 지방교육자치제도는 지방화 시대를 맞아 지방교육행정 시스템의 혁신 차원에서 또다시 관심 영역으로 떠오르고 있다. 제도 도입 논의는 미군정에서부터 시작되었고, 형식적인 교육위원회 제도 실시가 반세기를 넘기고 있다는 점에서 제도의 정착을 논의할 시점이라고도 할 수 있으나, 사실 1991년에 이르러서야 지방자치를 근간으로 한 지방교육자치제가 구성 · 운영되었으므로 그 역사는 일천하다고 할 수 있다. 또한, 본격 실시된 14년간에 있어서 이 제도의 논의는 제도의 활성화나 학교교육에의 기여 관점 보다는 교육감 및 교육위원 선출방법에 따른 부작용에 대한 개선으로 일관되어 왔다. 이른바 교육자치제도의 체감도에 있어서는 별다른 성과가 없었다고 하는 것이 교육현장의 일반적인 평가이다.

특히, 지방자치단체와의 관계 설정에 있어서 행정자치부와 행정학계를 중심으로 지방교육자치의 일반 행정자치에의 통합 논의 등 지방교육행정에 있어서 교육자치의 분리 · 운영에 따른 비효율성에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔다. 최근 대두된 지방교육자치제도에 있어서의 쟁점은 다음 네 가지로 압축될 수 있다.

○ 일반자치와의 통합 쟁점

행정 효율성 증대 및 지방자치단체장의 책임행정을 내세운 통합론과 교육의 정치적 중립성 및 전문성을 강조한 분리론이 대립하고 있다.

○ 의결기관의 일원화 쟁점

일원화에 대하여는 공감대가 있으나 교육위원회를 폐지하여 그 기능을 시·도의회에 귀속시켜야 한다는 입장과 위임형에서 완전 분리·독립형이어야 한다는 입장이 있다.

○ 교육위원·교육감의 선출방법 쟁점

학운위 선거인단 선출방식보다는 주민직선제로 전환하여야 한다는 의견과 현재의 학교운영위원회 선거인단의 대표성을 강화하자는 개선론이 대립하고 있다.

○ 기초단위 교육자치 확대 및 지역교육청의 통합 쟁점

기초단위 확대론은 교육자치 기본정신에 충실하는 장점이 있으나 재정자립도 및 행정 비효율성 한계로 인해 논의수준에 머물러 있고, 지역교육청의 통·폐합 문제에 관하여도 기초자치단체 통합없는 교육행정기관 통합에 대해서는 반발이 큰 상황이다.

이러한 제도상의 쟁점은 제도 출범 당시부터 지속되어 왔으며 그 핵심은 지방교육자치와 지방자치와의 관계 재설정에 있다 할 수 있다. 논의가 해결되지 못하고 장기화된 원인으로는 지방자치 의존형의 지방교육자치제로 출범하였다는 제도상의 한계와 수차례의 제도 개선에도 불구하고 교육위원 및 교육감의 대표성 확대 등 기능상에는 변화가 없었다는 점, 교육 및 행정분야 전문가들 간에 생산적이지 못한 쟁점 논의와 제도 혁신에 있어서 정치적 결단이 부족했다는 점 등이 지적되고 있다(고전 · 김이경, 2003). 그 결과 지방교육자치제도의 목적 달성이 지연되고, 단위 학교에서의 교육자치력(이른바 학교자치) 신장으로 확산되지 못하고 있는 실정이다. 즉, 학교 현장에서 바라본 지방교육자치제도 논란은 교육행정기관의 구성을 둘러싼 교육계와 일반 행정계의 주도권 싸움으로 비춰지고 있을 뿐, 학교현장의 교육개선과는 무관하게 비춰지고 있다.

지금까지 지방교육자치제도 개선 논의의 출발점은 항상 교육감 및 교육위원 선출을 둘러싼 비리에 관한 언론보도를 통해서 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 최근의 지방교육자치제도의 개선 논의 역시 충남 및 제주 교육감 선거비리 문제를 출발점으로 하고 있다. 동시에 참여정부를 표방한 현 정권이 주민참여를 강조한 지방교육자치제도의 개선을 내걸고 있어 선출방법 및 기관의 위상에 변화가 수반될 예정이다.

현재 정치권이 추진하고 있는 지방분권 추진 정책과 아우러져 기관통합에 무게를 더 두고 진행되고 있는 듯 하며, 주민의 참여를 확대하는 교육자치의 개선 방향의 설정은 교육감 및 교육위원의 주민직선제 도입을 염두에 둔 것으로 해석되는 경향이 있어서 별도의 독립 행정기관을 설치한 입법취지에 대한 반성적 논의가 필요한 때이기도 하다. 이러한 흐름의 증거는 지난 2003년 12월 29일에 제정된 ' 지방분권특별법 ' 에 추진과제로서 제시된 ' 특별지방행정기관의 정비 ' 항목에서 가시화 되었다.

○ " 국가는 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제도를 개선하여야 한다. "**(지방분권특별법 제10조 ②)**

이에 본 연구는 지방교육자치제를 둘러싼 논쟁의 핵심인 지방자치와 교육자치간의 관계설정에 대한 문제를 자치입법의 기본 정신 측면에서 재해석하고, 현재의 관련 기관간의 관계와 관계자들의 인식을 분석하고자 한다. 이를 기초로 두 자치기관간의 관계에 대한 기존 논의를 통합 · 분리 · 중도방안 입장에서 살펴보고 제도 개선의 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 지방교육자치제 법적 기초의 이해와 오해

1. 제도의 이념적·방법적 기초 : 교육자치·지방자치

한국의 교육자치 제도에 관한 명칭이 단순히 교육자치제나 지방교육행정제도가 아닌 ‘ 지방교육자치제도 ’로 명명되고 있는데에는 그 나름의 입법 취지가 있다 할 수 있다.

지방자치란 지방자치단체가 독자적인 자치기구를 설치해서 그 자치단체의 고유사무를 국가기관의 간섭없이 스스로의 책임하에 처리하는 것을 말한다(허영, 1995). 이에 비하여 교육자치는 교육당사자들의 자주적인 의사결정, 자주적인 참여에 의한 교육이 이루어지는 것을 말한다(정재황, 1998)는 점에서 교육활동(직접적으로는 교수 · 학습활동)에 있어서 자치를 지칭한다. 그러나 교육활동이 국가 및 지방자치단체의 공적 영역으로 편입된 오늘날 공교육체제에 있어서 교육자치는 교육내용은 물론 교육내용 행정을 포괄하는 교육의 내 · 외적 사항[1]에 걸친 자치를 의미한다.

지방교육자치에 대한 개념정의는 논자에 따라 달리 정의할 수 있겠으나 그 어의대로 지방자치와 교육자치를 통합시킨 것이라는 견해(신현직, 1990)에 동의한다. 즉, 지역적 자치와 영역적 자치가 내포된 개념으로서 지방분권(단체자치)과 민중통제(주민자치)를 기반으로 한 ‘ 행정자치 ’를 교육의 특수성을 기초로 한‘ 전문자치 ’와 결합시킨 것이다. 이 경우에도 일반 행정권에 대한 직권의 독립을 강조하는 주민 참가적 교육자치라고 할 수 있는 미국형 교육위원회제도가 있는가 하면, 문화적 지역자치 정신에 입각한 전문적 교육자치인 프랑스형의 대학구제도로 나누어 볼 수도 있다(兼子仁, 1978). 어찌되었건 지방교육자치에 관한 논의는 지방자치의 원리 및 영역과 무관하게 다루어질 수 없으며 동시에 전문자치의 영역으로서 교육자치의 이념 및 내용 등과 상호 연계될 수 밖에 없는 개념적 구조를 지니고 있다.

지방교육자치제도에 있어서 이들 개념 요소들 간의 위계를 굳이 논한다면 교육의 특수성에 입각한 교육자치는 이 제도가 지향하는 가장 포괄적인 이념적 가치라 할 수 있고, 지방자치(지방교육행정자치)는 그 구체적 내용이라 할 수 있다. 따라서 지방교육자치는 보다 엄밀한 의미에 있어서는 교육 및 교육행정활동에 있어서의 전문적이고 지역적인 교육자치를 모두 포함하는 개념이라고 볼 수 있다. 그러나 이것은 지방교육자치에 관한 이론상의 구분일뿐 이것의 제도화 단계에 이르러서는 현대 공교육체제의 특성을 반영하듯 행정자치에 보다 초점을 두어 일반 행정에 대비되

---

1) 이른바 교육의 내적 사항(교과교육내용 · 방법 · 교재선정 · 교육평가 등)과 교육의 외적사항(시설설비 · 예산 · 집행 · 재정 · 교원인사 등)의 구별론에 따르면 교육행정의 대상은 외적 사항에 국한된 것이지만 혼합사항(교원연수 등)의 존재와 조건정비적 교육내용 행정(표준교육과정, 학습지도요강 등)의 필요성은 인정되고 있으며 교육의 외적 사항이라하더라도 민주적 의사결정구조와 과정이 강조되고 있다. 교육의 내적 · 외적 사항에 대해서는 日本教育法學會(1993),『教育法學辭典』, 東京:學陽書房, 193-5 및 兼子仁(1978),『教育法』, 東京:有斐閣, 122-5, 216-7, 350-3면참조.

는 조건정비 작용으로서 교육행정의 특수성이 부각되기 마련이다. 이로 인해 지방교육자치제도의 핵심내용은 교육내용에 있어서 자치보다는 지방교육행정자치 중심으로 다루어지는 경향이 있다.

자치제도가 비록 통치권한의 배분과 밀접하게 관련되고 공교육체제의 확립으로 교육행정의 영역이 확대되어감에 따라 교육활동 전반을 포괄한다 하더라도 지방교육자치제도에 있어서 교육자치의 이념적 가치는 여전히 내포되어야 하는 것으로 이해되어야 할 것이다. 결국 교육자치와 지방자치의 관계는 적어도 지방교육자치제도에 있어서는 대립 상충관계가 아니라 이념과 방법적 기초로서 이해되는 것이 바람직하다.

그런데 지금까지 지방교육자치제도에 관한 논의방식은 연구자의 학문적 배경에 따라 교육자치의 한 방편으로서 지방자치(다수의 교육학자)와 행정자치의 일부로서의 교육자치(다수의 행정학자)로 의견대립을 보여 왔다. 지방자치제도 역시 민주주의와 지방분권이라는 이념적 가치를 기초로 시작된 것이지만 지방교육자치제도에 있어서는 교육행정영역의 특수성을 넘어선 교육의 특수성, 이른바 교육의 자주성·전문성·중립성 등에 관한 보장책으로서의 본질적 의미에 무게를 두어야 할 것이다.

2. 지방교육자치제 입법 정신의 해석

1) 헌법상의 교육제도 구성 원리 : 자주성·전문성·정치적 중립성

지방교육자치제를 논함에 있어 헌법 정신을 검토하는 것은 제도화의 기본 원칙이 헌법의 기본 이념에서 비롯되기 때문이다. 헌법조문에 교육자치의 실시를 규정한 직접적인 조항은 없다. 그러나“ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다 ”는 헌법 제31조 제4항에 그 근거를 두는 것이 교육학계 및 공법학계의 통설적 견해이며, 논자에 따라서는 교육의 자주성 및 전문성(신현직, 1995)에, 때로는 교육의 자주성(허종렬, 1998)의 제도보장책으로서 강조하기도 한다. 기본적으로 이 조항은 헌법 제31조 제1항이 규정한 ‘ 능력에 따른 균등한 교육기회의 보장권 ’, 이른바 교육기본권을 보장하기 위해 이루어지는 교육법제화에 있어서 지켜져야 하는 교육법의 기본원리(고전, 1996)이기도 하다는 점에서 관련성을 찾을 수 있다.

2) 헌법 및 지방자치법상의 지방자치와의 관련성

지방교육자치제는 위와 같은 영역적 자치로서는 헌법 제31조 제4항에 근거한 것이지만 행정에 대한 민주적 통제를 기초로 한 자치행정을 지향하는 지역적 자치면에서는 부가적인 헌법정신을 포함하게 된다. 즉, 헌법 제117조 및 118조의 지방자치에 관한 조항이 그것인데 “ 지방자치단체

는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다"(제117조)고 규정하여 지방교육자치의 뜻을 간접적으로 시사하고 있다.

그런데 일부 학자들은 이를 지방교육자치에 대한 보다 직접적인 조항으로 인식하여 이를 근거로 제정된 지방자치법에서 교육 · 체육 · 문화 · 예술의 진흥에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고(이 법 제9조 제2항 제5호) 이 법의 제6장 집행기관부분에 교육 · 과학 및 체육에 관한 별도기관의 설치근거가 규정(이 법 제112조)됨에 따라 제정된 법이' 지방교육자치에관한법률 '이라는 논지를 펴기도 한다. 위의 견해는 지방교육자치제도를 교육자치의 이념에서 출발하지 않고 자치행정의 특수분야로 좁혀 이해할 때는 일견 타당한 면이 없지 않으나, 지방교육자치에 대한 본질적인 이해방식이라고는 할 수 없다. 이는 교육기본법 제17조에 " 국가 및 지방자치단체는 학교 및 사회교육시설을 지도 · 감독한다"고 하여 교육에 대한 사무가 지방자치단체만의 고유사무라 보기 어려운 점이 있고, 지방자치단체의사무범위에관한지방자치법 제9조 제2항의 단서조항(법률에 다른 규정이 있는 경우 예외)의 취지를 볼 때도 그러하다.

종합하면, 지방교육자치제도에 대한 헌법 정신은 제31조 제4항에서 교육자치가 추구하는 핵심가치를 밝히고 있으며, 지방자치에 관한 헌법 규정은 교육자치를 실시하는 하나의 방법적 근거(특히 교육행정영역에 있어서)를 제시한 것으로 특징지을 수 있다. 이는 지방교육자치에관한법률 제1조가 밝히고 있는 목적에서도 드러나는데' 교육의 자주성 및 전문성과(교육자치의 기초 가치) 지방교육의 특수성을 살리기 위하여(지방자치의 기초 가치와 관련)… '라는 진술 방식에서도 확인되고 있다.

3) 교육 관계법상의 지방교육자치 정신

교육기본법 제5조는 " 국가 및 지방자치단체는 교육의 자주성 및 전문성을 보장하여야 하며, 지역의 실정에 맞는 교육의 실시를 위한 시책을 수립·실시하여야 한다"고 하여, 지방교육자치의 존립 근거를 구체화하는 한편 제도보장의 의무 주체를 국가 및 지방교육자치단체로 규정하고 있다.

한편, 교육자치의 제도화에 있어서 그 방법적 원리를 제공하는 지방자치법은 지방자치의 목적을 " 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하며 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 기함 "에 두고 있다. 이를 통해서 볼 때, 지방교육자치제도의 구성 및 운영의 원리에 민주성과 능률성이 요구됨은 상위법이 밝힌 입법목적에 따른 당연한 귀결이라 할 수 있다.

한편, 지방교육자치제도의 직접적인 근거법인 ' 지방교육자치에관한법률 은 제1조에서 입법의 목적을 " 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로서 지방교육의 발전에 이바지함 "으로 규정하였다. 여기서 볼 수 있는 바와 같이

교육의 자주성과 전문성은 헌법 및 교육기본법이 보장한 교육자치의 정신을 반영한 것이고 후반부의 지방교육의 특수성을 살린다 함은 주민통제에 의한 민주성과 지역의 교육특성에 상응한 행정 및 자원배분을 통한 능률을 도모함을 내포한다는 점에서 지방자치법의 기본 정신(교육자치의 방법적 원리)을 수용한 진술로 평가할 수 있다.

3. 핵심 구성 · 원리와 그 보완 : 능률성 도모

지방교육자치제도의 기본 원리는 논자에 따라 다소 차이가 있으나 그 내용은 대체로 지방분권의 원리, 주민통제의 원리, 자주성 존중의 원리, 전문적 관리의 원리로 요약할 수 있다(이형행 · 고전, 1998). 지방분권의 원리와 민중통제의 원리가 지방자치의 이념 및 연원(단체자치와 주민자치)과 관련된 원리라면 자주성 존중의 원리와 전문적 관리의 원리는 교육자치의 이념 및 특수성(교육의 자주성과 전문성)에 바탕을 둔 원리라고 할 수 있다. 그리고 지방분권의 원리와 자주성 존중의 원리가 지방교육자치기관이 국가 및 여타 지방자치단체의 기관에 대하여 갖는 권한의 위임 및 이양의 범위를 설정하는 준거가 되는 원리라면, 민중통제의 원리와 전문적 관리의 원리는 권한 부여의 정당성 및 특수성의 근거가 되는 것이며, 이는 지방교육 자치기관(교육위원회 및 교육감)의 구성원리에 직접적으로 적용된다.

지방교육자치의 원리에 대한 논의는 현행 지방교육자치제도를 판단하는 준거로서 중요한 의미를 지니나 지면관계상 축약하기로 한다. 다만, 교육자치의 이념과 지방자치의 방법적 원리를 수용한 지방교육자치제 역시 교육행정활동 영역에 있어서 민주성 외에도‘ 능률성의 도모 ’라는 보완 원리에 강조점을 두고자 한다. 교육기본법 및 지방교육자치에관한법률이 교육의 자주성, 전문성 외에도 지역교육의 특성을 강조하고 있는 것은 행정관리에 있어서 지방분권을 전제로 교육행정 서비스에 대한 지역주민의 만족도를 높이는데 초점을 맞추고 있다 할 수 있으며, 이는 곧 민주성과 능률성을 동시에 도모할 때 가능할 것이다. 동시에 여기서 고려되어야 할 것은 교육행정의 능률성을 가늠할 때 그것이 투입과 산출의 비율에 초점을 둔 행정의 효과성뿐만 아니라 교육구성원의 만족도를 비롯하여 궁극적으로는 학교교육활동에 대한 조성 · 지원에 도움을 주고 있는지의 여부(교육행정의 실효성)에 보다 초점이 맞추어져야 할 것이다. 이는 한국의 지방자치법 제1조 역시 민주성과 능률성의 도모를 지방자치의 주된 방법적 원리로 채택하고 있음에서도 살펴볼 수 있다.

이점에서 그동안 강조되어온 지방교육자치의 4대 원리에 더하여 능률성의 원리 보완은 중앙집권으로의 희귀를 의미하는 것이 아니라 자치의 본질적 목적을 보다 충실히 달성하기 위한 방법적 보완으로서 이미 새로운 자치제도 보장의 큰 흐름으로 자리하고 있다. 동시에 현재 논의되고 있는 교육자치행정기관과 지방자치행정기관간의 관계모색에 있어서도 중요한 척도로서 작용되어야

할 것이다. 즉, 연계 · 협력의 궁극적인 목적이 기관간의 위상 및 권한배분 자체가 아니라 교육행정 소비자의 만족 및 교육활동에 대한 조성 · 지원을 통한 교육여건의 개선에 있음은 두말할 나위가 없다. 역설적으로 교육행정에 대한 만족도와 교육행정을 통한 개선도(지방교육 발전도)는 현행 지방자치제도의 양호 여부를 가늠하는 중요한 판단 준거가 될 것이다.

III. 기관간 관계 진단 및 관계자 인식 분석

1. 기관간의 관계

우선 교육위원회는 지방의회에 대하여 일정 사안에 대하여 위임을 받은 위임형 의결기관의 성격을 지닌다. 교육위원회가 의결한 것을 지방의회가 의결한 것으로 보는 사항에는 기금의 설치 · 운용, 중요재산의 취득 · 처분, 법령 및 조례 무관 예산의 의무부담 및 권리포기, 청원의 수리 · 처리, 외국 지자체와의 교류협력, 기타 조례 위임사항 등이다. 반면 가장 핵심적인 내용인 교육 · 학예에 관한 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금 · 사용료 · 수수료분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항, 기채안 등에 대하여는 전심만 할뿐 최종 의결권은 지방의회가 행사하고 있어서 지극히 종속적인 관계이다.

한편, 각 시 · 도 교육감은 각 지방자치단체장인 시 · 도 지사(이하 단체장)에 대하여 독립적 지위에선 독임제 집행기관으로서 지위를 갖고 지방의 교육에 관한 대표권을 행사하고 있고, 국가로부터 직접 교육행정사무를 위임받기도 한다. 교육감과 단체장간의 관계를 쌍방의 권한을 중심으로 살펴보면, 먼저 교육감은 교육규칙에 따라 그 권한의 일부를 단체장과 협의해 구 · 출장소 또는 읍 · 면 · 동의 장에게 위임할 수 있으며, 이 경우 교육감은 당해 사무의 집행에 관해 구 · 출장소 또는 읍 · 면 · 동의 장을 지휘 · 감독할 수 있고, 단체장에게 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비 중 각종 전입금(봉급전입금, 시 · 도세전입금, 지방교육세전입금, 담배소비세전입금 등)을 요구할 수 있다. 또한 교육과 관련된 사무에 대하여 단체장과 협의할 수 있는데, 산업체 근로청소년의 교육, 학교시설 안의 도로 · 상수도 · 하수도 설치 및 굴착 · 매립 · 기타 토지형질의 변경, 택지개발사업시 학교용지의 조성 · 개발, 미성년자 대상 사설학원 주변 영업소 설치 인가 · 허가에 관한 협의 등이 있다. 동시에 지자체 개발사업시 학교용지확보 요구권, 학교환경위생정화구역 안의 필요조치 요구권, 공공도서관 운영비 일부부담 요구권, 무료급식 제공 학생의 방학중 급식비 요구권 등도 있다.

단체장이 교육감에게 갖는 권한은 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안이나 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 의안 제출시 사전 협의 요구권, 전입금 충당 세출예산 편성시 사전 협의 요구권, 학교시설사업시행계획을 통보받을 권리, 국 · 공립학교 시설사업시행계획 및

그 계획의 승인과 변경승인에 관한 협의권 등이 있다.

다음으로 교육감과 지방의회와의 관계를 보면, 지방의회는 지출예산 각 항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치할 때 교육감 동의를 얻어야 하고, 의결된 의안을 5일 이내에 교육감에게 이송하고, 교육감은 이의시 20일 이내 재의를 요구할 수 있으며, 교육감의 선결처분에 대한 승인권과 교육청 업무중 특정사안에 대한 감사 · 조사권을 갖는다.

또한, 교육위원회가 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성된 세출예산을 감액하고자 하는 경우에는 미리 당해 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

지방교육자치 관련 기관간의 기본적인 관계 구조를 도표로서 나타내면 다음과 같다.

<표 1> 지방교육자치 관련 기관간의 관계 구조

<table>
<tr><th>영역</th><th>국가통치영역</th><th>일반자치영역</th><th colspan="4">지방교육자치 영역</th><th>학교자치영역</th></tr>
<tr><td rowspan="2">의결 · 심의</td><td>국회

교육위원회</td><td>지방의회

시 · 도의회</td><td>【관계1】
☞
위임관계</td><td colspan="2">시 · 도교육위원회
교육위원</td><td>【관계3】
☞
선출관계
(교육감포함)</td><td>학교운영위원회
학부모 · 교원
· 지역사회인사</td></tr>
<tr><td>정부

교육인적자원부</td><td>지방자치단체

시 · 도지사</td><td>【관계2】
☞
독임관계</td><td>사도교육청
교육감
부교육감</td><td>지역교육청

교육장</td><td>【관계4】
☞
지도 · 감독
관계</td><td>단위학교

교장</td></tr>
</table>

※ 선출직: 교육감, 교육위원, 학교운영위원회 위원, 임명직: 부교육감, 교육장, 교장.
지방교육자치영역은 기존의관련 기관에 더하여다면적 관계를포함한 도색된부분임.

2. 지방교육재정과 지방재정 관계

두 기관이 재정 측면에 있어서는 의무교육 이외의 경비에 대해 확보할 책임을 국가와 함께 지방자치단체가 분담하는 것으로 하며 기본적으로는 분리되어 있다. 이에 따라 지방자치단체는 지방교육세 전입금, 의무교육기관을 제외한 공립 각급 학교 교원에 대한 봉급 전입금(서울 전액, 부산 반액), 담배소비세 전입금(특별시, 광역시 담배소비세액의 45%), 시 · 도세 전입금을 통해 지원하며, 학교용지 확보에 필요한 소요경비를 분담(1/2)하고 있다. 결국, 재정 측면에 있어서 두 기관 간의 관계는 법정 사항을 기초로 시 · 도 교육비특별회계 범위 내에서 운영될 뿐, 지역특수성을 감안한 재정의 적극적인 지원 관계 여지는 대단히 협소하다고 할 수 있다.

3. 문제점

먼저 교육위원회와 지방의회와의 관계에 있어서 대표적인 문제점은, 의안에 대한 중복 의사결정 과정에 따라 행정력의 낭비되고 두 기간관의 관점 차이로 인한 갈등이 증가하고 있으며, 핵심 4개 사안에 대한 최종의결권을 지방의회에 유보함으로서 교육의 전문적 판단 결여 및 교육위원회의 무력화 상황을 연출하고 있다는 점이다. 이외 교육위원회 측이 지적하는 이중 심의 · 의결 체제에 따른 폐단으로는 관련자의 교육 전문성 차이로 인한 교육정책의 적합성 · 효율성 저하, 예산배정과정의 왜곡과 예산 낭비 가능성, 그리고 교육의 정치적 중립성 훼손 가능성 등이 거론되기도 한다. 실제 교육위원회의 역할은 교육감에 대하여는 자문기관 정도의 위상을, 그리고 지방의회에 대하여는 분과위원회에 불과하다고 평가하는 것이 정확하다고도 할 수 있다.

다음으로 앞서 설명한 지방의회가 갖는 교육청에 대한 감사 · 조사권으로 인한 행정업무 과중 문제가 있다. 관계법은 특정 사안으로 한정하고는 있으나 지방의회의 의결이 있을 경우 가능하다는 점에서 남용의 우려가 있고, 집행기구인 교육청의 행정사무 감사 · 조사권은 교육위원회에 있다하겠으나, 원천적으로 지방의회에 지방의 교육 · 과학 및 체육에 관한 기관의 감사 · 조사권을 유지함으로서 이중감사 경향도 나타나고 있다. 실제로 학교 및 교육청은 매년 하반기만 되면 감사자료작성 및 수감준비로 교육활동 및 행정업무에 막대한 지장을 받고 있는 것으로 보고되고 있다(박명기, 2003).

교육위원회와 지방의회의 관계가 지나치게 종속적인 것과는 달리, 교육감과 단체장간의 관계는 지나치게 단절되어 있다는 것이 중론이다. 즉, 교육감은 단체장의 지원 부족을 이유로, 단체장은 교육에 권한이 없다는 이유로 지방교육의 특수성을 살리는데 책임을 다하기 어렵다는 것이다. 이러한 분리 · 독립관계에 대하여 교육계의 중론은 원론적으로 교육의 자주성 및 정치적 중립성 확보를 위하여 바람직하다고 보는 반면, 일반 자치론자들은 주민의 관심과 참여 저하를 낳고(이기우, 2000) 교육자들만의 자치에 머무는 지방교육자치라는 평가를 내리기도 한다. 그러나 행정의 민주성과 능률성을 양대축으로 하는 오늘날의 지방자치에 있어서 이러한 도식은 다소 이분법적 내지는 명분에 가까운 것이라 하겠고, 최근의 논의 방향 역시 지역교육발전에 더 우선순위를 두고 두 기관간의 연계 · 협력의 필요성을 강조하고 있는 것이 대세라 하겠다.

단체장의 교육에 관한 권한이 없으므로 투자를 할 수 없다는 형식논리도 재검토 되어야 하겠으나, 더욱 문제스러운 상황은 지방자치단체로부터 지원이 극히 제한적인 상황에서 교육자치기관(교육위원회)이 지방의회에 포괄적으로 예속되어 있다는 점이다.

이러한 재정과 관련한 문제에 있어서 두 기관간의 연계가 지극히 형식적인 것은 법정 전입금 등 법제화된 사항 이외의 지원근거가 마련되어 있지 못해 교육비특별회계를 보조하기 어렵다는 한계에서 비롯된 것이나, 근거를 둔다 하더라도 지방재정 자립도 수준의 차이로 말미암아 교육여

건의 차이를 더욱 조장할 수 있는 여지는 여전하다.

이러한 재정 운영방식으로 인해 재원을 조달하는 중앙정부가 집행을 담당하는 교육자치단체의 행 · 재정 운영성과에 대해 관리할 수 있는 수단이 결여되어 있어 부득이 투입관리에 치중할 수밖에 없게 된다. 그 결과 교육의 획일성이 초래되고, 성과관리가 어려운 상황에서 지방교육의 다양성 확보를 위해 교육자치단체의 자율성을 과다하게 부여한 경우 도덕적 해이를 유발할 수 있으며, 지방교육재정의 책임소재를 불투명하게 하여 궁극적으로 지방교육자치단체의 자율성을 제한하는 결과를 초래하고, 그리고 재원을 조달하는 중앙정부와 지방자치단체가 교육비를 집행하는 기관 구성(교육위원 및 교육감 선거)에 영향력을 발휘할 수 없다는 점 등이 문제점으로 지적되기도 한다(김신복 외, 2000).

4. 관계자 인식분석

지방교육자치제도의 관계자에 대한 인식 분석은 한국교육개발원이 2003년 6월에 교육위원(146명), 지방의원(682명), 그리고 학교운영위원회 위원장(9,610명)을 모집단으로 실시한 설문조사[2] 결과 보고서(고전 · 김이경 2003)의 내용 중 기간관의 관계에 대한 부분을 중심으로 소개한다.

1) 독임제 집행기구의 문제점에 대한 의견

독임제 집행기구상의 문제점에 대한 인식을 알아보기 위하여 세 집단에게 "현행 지방교육자치제도는 일반자치와 분리 운영됨으로써 교육문제에 대한 책임을 지방자치단체와 교육 당국이 서로에게 전가하고 있으며, 주민들의 지방교육행정에 대한 관심과 참여가 저하된다"는 주장에 대해 동의하는지 질문하였다. 결과는 전체응답 중 동의한다(69.6%)는 의견이 더 높았다. 동의 정도는 예상대로 지방의원이 가장 높았고(83.1%), 학교운영위원회 위원장의 경우도 상당히 높았다(73.2%). 교육위원의 상대적으로 낮은 동의에는 통합에 대한 우려 내지 반대의견이 내포된 것으로 해석할 수 있다.

2) 교육위원과 지방의원은 전수조사를, 학교운영위원회 위원장은 학교급 및 시 · 도별로 무선 표집하여 추출한 후 1,507명을 대상으로 실시하였다. 회수율은 교육위원이 42.47%로 가장 높은 반면, 지방의원은 9.09%로서 낮게 나타났다. 통계처리는 교육위원 62건, 지방의원 60건, 학교운영위원회 위원장 205건에대하여 실시하였다.

<표 2> 독임제 집행기구의 문제점에 대한 동의도조사결과

설문대상	동의함	동의하지않음	계	유의도(x^2)
교육위원	45.2	54.8	100.0	가) 23.795***
지방의원	83.1	16.9	100.0	
학운위위원장	73.2	26.8	100.0	
계	69.6	30.4	100.0	

※주 : 단위는 %임, 이하표동일.

2) 기관구성 및 재정 분리운영 문제의 해결 방향에 대한 의견

일반행정과 교육행정의 기관구성 및 재정의 분리 운영의 문제점 해결 방향에 대하여 설문조사한 결과는 아래 문항 3), 2), 1), 4)의 순으로 나타나, 기관은 분리하되 일반자치와 지방교육자치 연계·강화에 상대적으로 높게 동의하였다. 그러나 교육위원은 교육행정기관의 권한 강화방향에 집중(79.0%)되었고, 지방의원은 통합 방안에(56.7%), 학교운영위원회 위원장은 연계를 강화하는 방향에 집중(54.1%)되어 세 집단이 모두 다른 입장을 견지하는 특징을 보였다.

<표 3> 기관구성및 재정 분리운영 문제의 해결 방향에 대한 인식 조사결과

1) 지방자치단체를중심으로기관구성및 재정운영을통합한다.
2) 교육감및교육위원회의권한을더욱강화한다.
3) 기관은분리하되일반자치와 지방교육자치의연계를강화한다.
4) 기타

설문대상	1)	2)	3)	4)	계	유의도(x^2)
교육위원	0.0	79.0	21.0	0.0	100.0	나) 118.623***
지방의원	56.7	6.7	36.7	0.0	100.0	
학운위위원장	18.5	25.9	54.1	1.5	100.0	
계	22.0	32.4	44.6	0.9	100.0	

3) 시 · 도지사에 의한 교육감 임명방안에 대한 의견

분리운영의 단점에 대한 대안으로서 단체장이 교육감을 임명하는 방안에 대한 의견조사를 하였는데, 반대하는 의견이 80%로 지배적이었다. 역시 예상대로 교육위원은 98.4%로 가장 강하게 반대했는데, 다수 찬성이 예상되었던 지방의원의 경우 52.5%만이 찬성하여 완전 하급 행정기관으로 되는 것에 대하여는 부정적인 일면을 보였다.

<표 4> 시 · 도지사에 의한 교육감 임명방안에 대한 동의 여부 조사결과

설문대상	찬성	반대	계	유의도(x^2)
교육위원	1.6	98.4	100.0	다) 53.855***
지방의원	52.5	47.5	100.0	
학운위위원장	16.1	83.9	100.0	
계	20.0	80.0	100.0	

4) 교육재정의 이전·통합방안에 대한 의견

지방자치단체에 교육재정을 부담시키기 위해 현재 중앙에서 관리하는 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 국고보조금 등을 지방자치단체에 이전 · 통합하는 방안에 대하여는 찬성(51.2%)과 반대(48.8%)로 양분되었다. 그러나 교육위원은 반대가 67.7%로 높은 반면 지방의원은 78.0%로 통합에 적극인 의견으로 대조를 보였다.

<표 5> 교육재정의 이전 · 통합방안에 대한 동의 여부 조사결과

설문대상	찬성	반대	계	유의도(x^2)
교육위원	32.3	67.7	100.0	라) 26.127***
지방의원	78.0	22.0	100.0	
학운위위원장	49.3	50.7	100.0	
계	51.2	48.8	100.0	

5) 지방의회의 최종의결권 행사에 대한 의견

예산안 등의 특정 사안에 대한 최종의결권을 지방의회가 갖고 있어 결국 교육위원회가 위임형 내지 전심기관에 머물러 있는 상황에 대하여 의견조사를 했다. 전체적으로는 교육위원회가 모든 사안에 최종의결권을 갖도록 법이 개정되어야 한다(65.3%)고 응답했으나 집단별로 의견차이는 두드러졌다. 즉, 교육위원들은 100%가 이 의견을 지지하였지만, 지방의원들은 16.9%만이 이에 동조하였다. 반면 지방의원들은 83.0%가 최종의결권을 갖는 것이 마땅하다고 응답(61.1%)하거나 문제가 있으나 주민통제를 위해 불가피하다고 하여 지방의원의 83.0%가 이를 당연시 한 것으로 나타나 아주 대조적이었다. 한편, 학교운영위원회 위원장들은 68.8%가 교육위원회가 최종의결권을 가져야 한다고 보아 교육위원회의 입장에 동조하는 입장으로 해석할 수 있다.

<표 6> 지방의회의 최종의결권 행사에 대한 의견 조사 결과

1) 지방의회가 최종의결권을갖는 것이 마땅하다.
2) 지방의회가 최종의결권을갖는 것은 문제가 있으나주민통제를 위해불가피하다.
3) 교육위원회가 모든 사안에 대한최종의결권을 갖도록 법이개정되어야 한다.

설문대상	1)	2)	3)	계	유의도(x^2)
교육위원	0.0	0.0	100.0	100.0	마) 121.244***
지방의원	61.0	22.0	16.9	100.0	
학운위위원장	11.4	19.8	68.8	100.0	
계	18.3	16.4	65.3	100.0	

6) 의결기구 일원화 방향에 대한 의견

교육위원회와 지방의회로 이원화되어 있는 의결기구를 일원화 시키는 방향에 대한 의견조사 결과 전체적으로는 교육위원회를 중심으로 하는 일원화 의견(74.8%)이 지방의회 중심(25.2%)보다 훨씬 많았으나, 지방의원이 자신들을 중심으로 일원화를 희망할 것은 예상되었으나 교육위원회 중심의 일원화에 대하여도 약 1/4이 동의한 것은 상당히 의외의 결과라고 할 수 있다.

<표7> 의결기구 일원화 방향에 대한 인식 조사결과

설문대상	교육위원회중심	지방의회중심	계	유의도(x^2)
교육위원	100.0	0.0	100.0	바) 99.077***
지방의원	26.7	73.3	100.0	
학운위위원장	81.3	18.7	100.0	
계	74.8	25.2	100.0	

부연하여 교육위원회 중심의 의결기구 일원화를 지지하는 이유에 대하여도 질문하였는데 전체 의견은“ 시 · 도 의회는 비전문가로 구성되어 있어서 교육의 전문성을 보장할 수 없으므로 ”에 집중되어(40.7%) 있고“ 정치적 배경을 지닌 지방의회의 교육활동 통제로 인해 교육의 정치적 중립성이 훼손되므로 ,“ 최종의결권이 지방의회에 귀속됨으로 인해 교육위원회의 기능이 유명무실화되므로 ”의 순으로 반응을 나타냈다.

7) 의결기구 분리조건부 연계 재조정 방안에 대한 의견

제3의 대안으로서 의결기구는 분리시키되 기구간 연계를 재조정하는 방안에 대하여 의견조사를 실시하였다. 즉, 최종의결권을 교육위원회에 부여하되 주민의 재정적 부담사항이나 의무부과

와 관련된 사항에 국한하여 지방의회에 최종의결권을 부여하자는 방안에 대한 의견조사 결과 전체적으로 동의한다(55.7%)는 의견이 반대(44.3%)의견보다 다소 높게 나타났다. 특히 교육위원과 학교운영위원회 위원장은 동의의 의견이 다소 높은 반면 지방의원들은 동의하지 않는 의견이 상대적으로 높게 나타나 대조를 보였다.

<표 8> 의결기구 분리조건부 연계 재조정 방안에의 동의도 조사결과

설문대상	동의함	동의하지않음	계	유의도(x^2)
교육위원	56.7	43.3	100.0	사) 1.601
지방의원	48.3	51.7	100.0	
학운위위원장	57.6	42.4	100.0	
계	55.7	44.3	100.0	

Ⅳ. 관계 설정에 있어서 대안 논의

교육위원회 · 교육감과 지방의회 · 시도지사간의 관계설정에 대한 논의는 위임형 의결기구로서 교육위원회의 위상을 어떻게 변화시킬 것인가 하는 문제, 그리고 독임제 집행기구인 교육감의 위상을 시도지사와 어떻게 연결시킬 것인가 하는 문제로 압축된다. 구체적으로는 교육위원회를 지방의회와 통합시킬지 것인지의 여부, 교육감의 선임에 시도지사의 기능을 어떻게 설정할 것인가와 직결된다. 또한 학운위를 통해 간접 선출되는 교육위원 및 교육감의 선출방식의 변화는 그 대표성에 따라 기관의 권한 및 위상이 달라질 수 있다는 점에서 맞물려 있다.

그동안 교육위원 및 교육계의 의견으로 대표되는 분리 · 독립방안은 교육의 자주성 및 정치적 중립성의 확보를 들어 교육위원회를 지방의회로 완전 분리시킬 것을 주장하면서 주민직선제로의 개편에도 긍정적 입장이다. 반면 통합론을 지속적으로 주장해온 행정자치부 및 행정학계의 의견은 행정의 효율성 및 책임행정 구현을 이유로 교육감을 시도지사의 선임과 연계(임명제 및 교육부시장제 등)시키기를 강조하고, 교육위원회 역시 지방의회내의 기구로 통합(상임위원회 및 특별위원회화 등)하기를 주장한다. 이들 관계에 대한 문제점, 대안 그리고 재반론을 표로서 정리하면 다음과 같다.

<표 9> 교육자치 · 지방자치기관 관계상 문제점 · 대안 · 재반론의 요지

구분 / 쟁점	현제도의문제점	대안	재반론
일반자치와의 통합문제	- 일반 · 교육자치분리운영 : 교육문제에 대한 정치적 책임자 없이 교육관료들의관리로일관 : 주민들의 지방교육행정에 대한 관심과참여저하 : 일반행정과 교육행정간의 연계를 단절하여 일반행정의 행 · 재정적 지원노력을 원천적으로봉쇄 : 일반자치와 교육자치의 유사기능의 중복으로행 · 재정적자원 낭비 : 교육재정 재원에 대한 교육자치단체의 관리권 결여로 투입관리에 치중하여교육의획일성초래 : 교육투자의효율성저하원인	- 일반 · 교육자치통합찬성 : 자치단체장 및 지방의회에 교육기관 구성 권한(임명권)을 부여하여 책임과관심을같도록함 : 지방의회에 교육위원회를 통합하여 두 자치간에 수평적 연계를강화하고, 행 · 재정 · 인력자원의 효율적 운용하며, 자치단체장의 교육에 대한 관심과 지원노력 유도하고 주민통제를 강화토록함 : 지방교육재정과 지방재정을 통합하여 초 · 중등교육은 지방이 재정을 책임지도록하고, 재정배분의 효율을기함	- 일반 · 교육자치 통합반대 : 통합은 지방행정의 종합성 · 일관성만 강조할 뿐, 교육 · 학예의 특수성과 전문성을경시하는것임 : 교육정책의 결정 및 교육투자가 교육적 관점보다는 선심성 교육투자의 수단으로전락할우려 : 대부분의 지방자치단체의 재정자립도가 40%도 안되는 실정에서 교육재정의지방이양은불가능함 : 재정 통합론은 행 · 재정 운영과정상 양 재정의 협조체제 미비의 문제를 현제도의문제로오인함
의결기관의 일원화문제	- 의결권 이원화(지방의회와 교육위원회)에따른부작용 : 교육행정력의 낭비(지방교육청은 중복감사등으로 업무과중) : 교육위원회 결정의 무의미와 재심의에따른효율성저하 : 관점 차이에 따른 예산 배정과정의 왜곡과 예산의 낭비초래 : 교육위원회의 전문성 훼손, 위상과 사기저하, 교육행정의지도력 저하 : 지방의회의 지방교육 통제로 인한 교육의 정치적 중립성위협 : 헌법 제31조에 보장된 교육의 정치적 중립성 보장정신과배치	- 교육위원회 중심 일원화 : 지방의회 의원의 교육전문성 부족 및 교육위원회의 지방의회로의 예속화 방지 : 완전독립형의결기구화 : 독립형으로 하되 주민의 재정적 부담사항이나 의무부과 사항 및 지방자치단체의 일반회계에 관련 사항은 지방의회동의요건 : 위임형으로 하되 교육위원회의 의결을 거친 조례안이나 예산안등은 지방의회의 상임위원회를 거치지 않고 본회로 바로 상정토록 함(지방의회의의결권형식화)	- 독립형의결기구화 반대 : 지방예산은 시 · 도의 소유이기 때문에 교육특별비회계에 대한 지방의회가 심의 · 의결은 정당 : 교육의 전문성 · 특수성 · 정치적 중립성은집행과정에서 요구되는 것 : 교육의결과정은 오히려 정치과정이어야함 : 교육사무에 있어 관리행정과 학무행정의 차이를 간과함(관리행정은 일반행정기관의 관여불가피) : 헌법상 지방자치정신이 별도의 교육자치보장에 있는것은아님 : 교육행정의 분리는 다른 행정의 분리의촉발하여행정 편린화 됨

1. 통합 방안

대표적으로 시 · 도지사에 의한 교육감의 임명 방안, 지방교육행정기관을 지방자치단체장의 보조기관으로 설치하는 방안, 지방교육행정기관을 합의제집행기관으로 설치하는 방안, 그리고 교육

감을 지방자치단체장과 공동 출마하게 하는 방안 등이 있다.

통합론의 논거는 교육이 지방자치단체의 고유사무이므로 이의 정치적 책임소재를 단체장에게 묻는다는 것이며 단체장 선거를 통해 주민 참여와 통제 목적을 달성한다는 것이고 교육의 자주성 · 중립성 훼손과는 무관하다는데 둔다(이기우, 2000, 하연섭 1998등). 교육감을 자치단체의 보조기관화하는 방안은 교육부시장(지사) 혹은 교육국장으로 하는 방식으로서 완전한 지방자치 행정내의 흡수통합을 의미하는 것으로 교육계에서 가장 반발하는 방안의 하나이다. 그리고 교육감과 교육위원회를 통합하여 합의제집행기관으로 설치하는 방안이 있는데, 현재의 일본이나 1991년 이전 한국의 방식이다. 이는 지방의회를 의결기관으로 상정하는 것으로 단체장과의 유기적인 관계 형성에는 도움이 되나 정치적 영향으로부터 자유스러울 수 없고 독임제에 비하여 효율성이 떨어진다는 단점이 있다. 한편, 기관간의 통합보다는 정치적 공동책임의 형태로서 단체장과 교육감선거를 런닝메이트로 하여 선출하는 방식이 제시되기도 하나 교육감 선거가 정치적 영향하에 들어가는 문제나 기관의 분리에 따른 한계는 여전히 남게 된다.

다음으로 교육위원회에 대하여 지방의회화의 통합론의 논거는 헌법에 근거한 지방의회의 최고의결기관 성격(제118조①)과 지방자치법에 근거한 교육행정기관의 집행기관 성격(제112조)에 근거하고 있으며, 의결기구 일원화를 통해 자원을 효율적으로 운용할 수 있고, 단체장으로 하여금 교육에 대한 관심과 지원노력을 유도할 수 있으며, 주민통제를 강화함으로서 교육활동의 책임을 확보할 수 있다고 주장한다. 구체적인 방안은 지방의회의 분과위원회로 교육위원회를 설치하되 지방의원과 별도로 학운위 등에서 선출한 교육전문가를 교육분과위원회를 두도록 하여 전문적 관리를 보완하는 것을 주요 골자로 한다. 기관통합에서 있어서도 기초와 광역단위로 차별화하는 방안과 직무에 따라 선택적으로 통합하는 방안이 제기되기도 했다. 즉, 광역단위에서는 지방의회를 의결기관으로 교육위원회를 합의제 집행기관(학운위 전원선거인단)으로 설치하고, 시 · 군 · 구 기초단위에서는 교육특별지방자치단체(60여개)별로 의결기관을 교육위원회(주민직선)로 하고 교육감은 독임제 집행기구로 하자(하연섭, 1998)는 것이고, 선택적 통합론의 경우는 일반 행정업무는 지방행정기관으로 이관하고 교육지원기능만 교육감 전속으로 하자는 방안이다(이승종, 1999).

한편, 기관 통합 이외 재정통합에 관한 논의도 전개되고 있는데, 그 논지는 교육이 지자체의 고유사무인한 지방재정의 책임주체는 지자체라는 점을 들고 있으며, 지방교육비 특별회계와 지방일반회계를 통합하는 방안이 소개되기도 했다(김신복 외, 2000).

앞에서 살펴본 통합론의 논거는 근본적으로 교육 · 학예사무의 지자체 고유업무 성격 규정에 근거한 것으로서 다분히 형식 논리적이라고 할 수 있다. 헌법과 교육기본법이 지방 행정자치 외에 교육영역에 있어서 자치를 예정하고 있는 기본정신을 간과해서는 안되며 이는 곧 별도 기관의 설치를 전제로 하는 것이어야 한다. 다만 방법에 있어서 지방자치의 틀을 빌린다는 점에서 지자체

의 기관(단체장과 지방의회)과의 관계가 설정된다고 할 수 있는데, 교육위원 및 교육감의 대표성이 지방의원 및 단체장이 대표성에 못 미칠 경우에는 이들과의 연계를 고려하여야 함은 통치구조의 구성 논리상 당연한 귀결이다. 이점에서 학운위를 통한 간접선출 방식의 교육위원회에 대하여 위임형을 설정하고 있는 것은 정도의 문제는 있으나 정당하다고 할 수 있으며, 독임제라고는 하나 지방의회의 최종의결에 의하여 집행권이 어느 정도 제한받는 교육감의 위상 역시 타당성을 인정받는다 하겠다. 그리고 교육감의 제한적 대표성에도 불구하고 교육행정기관이 별도로 설치될 당위성은 지방자치법이 이미 선언하고 있기 때문에 업무효율성을 이유로 종속적인 교육위원회 틀 안에서 집행기구마저 단체장의 하급기관으로 편입한다는 것은 별도의 교육행정 집행기구의 설치를 명시한 지방자치법의 정신에도 맞지 않는다고 할 수 있다. 그리고 교육위원과 교육감이 주민직선에 의하여 선출될 경우 그 대표성은 지방의원 및 단체장과 동등하다는 점에서 두 기관간의 분리 · 독립은 당연한 귀결이 될 것이므로 주민직선을 전제로 기관 통합을 동시에 논하는 것은 문제가 있다.

2. 분리방안

분리방안이 논거는 앞서 설명한 통합론과는 반대로 지방교육자치의 근거를 헌법과 교육기본법에서 찾으려하며, 그 기본정신은 교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성에 관한 제도보장으로서 인식한다. 이들은 통합론자들이 주장하는 업무의 효율적 추진을 위한 연계나 협력이 기관간의 통합이나 하부기관화를 통하여 가능하다고 보는 시각을 경계한다. 즉, 의결기관 및 의결기관의 별도 설치를 지방교육자치제의 기본전제로 하고 있으며 이것이 연계체제 구축을 불가능하게 하는 원인이 아니라고 본다. 따라서 이 입장에서 연계의 필요성이 있다면 ' 지방교육행정협의회 ' 를 통해서도 가능한 것으로 본다.

분리의 정도에 있어서도 교육감을 단체장으로부터 분리하는 것에는 일치된 견해를 보이고 있으나, 교육위원회에 대하여는 의결권을 완전히 교육위원회로 귀속시키는 독립형이나, 지방의회에게 최종의결권을 주되 교육위원회의 의결 결과를 지방의회 상임위원회 전심으로 간주하여 본회의에 바로 상정함으로써 교육위원회가 실질적으로는 최종 의결권을 행사하는 결과가 되도록 운영한다는 방안도 여기에 속한다.

한편, 재정에 대하여 분리론자들은 통합론이 지방정부에 대해 교육비 조달의 책임을 부과하려 방안에 대하여 재원의 확보없는 역할 재정립은 현실성이 없다는 인식(재정자립도가 낮다면 현재의 국세를 통한 교육비 조달이 효과적이고 안정적이라는 인식으로 재해석됨)이며, 오히려 재정의 통합 이전에 현재의 지자체의 교육위원회에 갖는 통제가 설득력을 갖으려면 전입금의 규모에 상응한 통제에 한정하여야 함을 강조하기도 한다.

이러한 분리론자의 주장에 대하여 통합론자들은 지자체 관할의 교육비특별회계를 교육위원회에 위임할 근거가 없고, 분리론자가 주장하는 교육의 전문성 및 특수성은 집행과정보다 의결과정에서 요구되는 것이며, 교육의 정치적 중립성 또한 교수활동에 있어서 중립이지 정책의 중립을 의미하지 않으며, 헌법이 지방자치와 별도로 교육자치를 보장하거나 교육의회의 설치를 예견하고 있지 않다는 점을 지적(정세욱, 1996)한다.

현재의 지방교육자치기관이 처해 있는 상황을 직시할 때, 교육감은 지방의회의 최종의결에 의하여 통제 받기는 하지만 그 대표성에 비하여 단체장과 단절되어 있다는 점에서 주민통제 원리에 다소간의 문제가 있다고 할 수 있다. 그러나 의결기구인 교육위원회의 경우에는 핵심 권한에 있어서 지방의회에 예속되어 있다는 점을 들어 독립형 의결기구를 구성하여야 한다고 주장하는 것은 그 대표성에 비추어 볼 때 과도한 주장이라고 할 수 있다. 즉, 교육위원회의 완전 독립형 의결기구의 전제는 지방의원과 동일한 교육위원의 대표성을 전제로 한 것이며 그것은 주민직선을 의미한다. 그러나 교육위원회의 이러한 제한적 대표성(간접선거)이 통합론자들이 주장하듯 주민통제를 이유로 지방의회에 교육위원회를 편입하여야 하는 논리를 정당화 할 수 없음은 물론이다. 지방교육자치제도를 상정한(지방교육자치에관한법률 을 존속하려는) 이상 의결기관과 집행기구 별도 설치는 제도의 존립 기반이기 때문이다. 다만 분리의 정도, 곧 통치권능은 그 대표 기관성과 자치행정력 및 재정자립도에 의하여 조절될 수 있는 문제이다.

3. 중도적 방안으로서 연계방안

그동안 대립되어온 통합론과 분리론의 한계를 극복하기 위해서 또 다른 대안으로서 중도적인 방안이 제안되고 있기도 하다. 이러한 중도적인 방안의 주요 논거는 현재의 체제 위에서 교육자치의 기본 정신을 유지하면서, 지방자치가 추구하는 민주성과 능률성의 원리를 접목하고자 두 기관간의 연계 및 협조체제를 재구축하려는 관점이라고 할 수 있다.

우선 교육위원회를 지방의회 내 상임위원회(교육인적자원 상임위원회 등)의 하나로 독립분과로 설치하되 교육 · 학예에 관한 교육의원만(혹은 지방의원과 교육의원)으로 구성하는데, 교육의원은 비정당인으로 하며, 정수의 1/2이상은 교육 및 교육행정경력자로 구성하며 주민직선으로 한다는 방안이다(김흥주, 2001). 이 방안은 교육의 특수성을 담보하면서도 독립형 의결기능을 추구할 수 있어 이원화에 따른 문제를 해결하고 지자체의 협력을 얻어낼 수 있다는 장점도 있는 반면, 지방의회 내에서 다른 상임위와의 연계 단절 등 상호협력 약화가 유발될 우려가 있고, 교육의원만으로 할 경우 지방의회의 반발을, 일반 지방의원을 포함할 경우 교육계 반발을 초래할 가능성이 있다.

한편, 중복심의 및 교육위원회 의결의 무력화를 해결하는 방안으로서 교육위원회와 지방의회

가 의결권 및 승인권을 분담하는 제안이 있다. 즉, 우선 교육위원회와 지방의회의 권한 관계를 지방교육자치에관한법률에 자세히 규정하는 것을 전제로 교육조례에 대하여는 교육위원회에 최종 의결권을, 주민 재정부담 및 의무부과 사항 및 일반회계 관련사항에 대하여는 지방의회에 동의권을, 그 외 교육위원회의 재정지출 의결에 대해서는 지방의회의 승인권을 인정하는 방안이 제안(허종렬[3], 2003)되기도 했다.

앞의 두 중도적 방안들은 나름대로 의미를 지닌 현실적인 대안이라고 생각된다. 전자는 교육위원 및 교육감 주민직선을 전제로 한 것으로 이해되며, 후자는 주민직선이 아닌 경우에도 도입될 수 있는 방안이다. 그러나 주민직선으로 할 경우 지방의원과 대표성에 차이가 없음에도 하나의 지방의회 내에 법적지위가 다른 의원 유형을 두는 것이 통치기구 구성에 있어서 논리적으로 타당하고 정당한 것인지의 문제가 있고, 후자의 경우에는 대표의결기구인 지방의회의 고유권한인 자치입법권을 완전히 이양하는 것이어서 지방자치의 기본 정신에 부합될 수 있을지 의문이며, 최종 의결권의 소재 논란(동의 거부 및 승인거부에 대한 교육위원회의 재의결시)문제도 여전히 남게 될 것이다.

4. 종합 및 제언

1) 관계 설정의 기본 방향 : 연계 강화≠기관 통합 의미

앞서 제기한 독임제 집행기관으로서 교육감의 위상과 위임형 의결기구로서 교육위원회의 위상 재정립 쟁점은 그동안 분리론과 통합론의 오랜 논쟁거리였고 타협의 실마리를 찾지 못한채 교육감 및 교육위원 선출방법만을 바꿔가면서 논의를 반복하여 왔다. 더불어 이들의 선거방식의 변동에 따라 나타난 대표성의 변화에 걸맞는 통치권한의 변동없이 지방교육자치제도가 유지되고 있는 모순도 지적한 바 있다. 그런데 최근 제기되고 있는 지방교육자치제도 개선방안에 대한 논의의 핵심은 과거 전통적인 분리·통합 방식에서 연계강화라는 쪽으로 상당한 합의를 이끌어 가고 있는 것으로 보인다. 이것은 현재의 운영방식에 따라 드러나고 있는 문제점을 직시한 결과라고 할 수 있다. 연계 강화의 필요성은 통합·분리 주창자들 뿐만 아니라, 지방교육자치 당사자인 교육위원, 지방의원, 학교운영위원회 위원장 등을 대상으로 한 이번 연구의 요구조사 결과를 통해서도 모두가 공감하는 사안으로서 확인된 바 있다.

3) 허종렬은현재의지방교육자치에관한법률이지방교육행정에국한되어있어서교육자치에관한헌법정신을담기에부적합하므로 ‘ 교육자치법 ’으로개정하거나, 지방교육자치의경우종국적으로는국가수준의법률보다는지역의실정에맞는조례의수준에서다루어져야함을지적했는데, 균등한교육기회의조성책무를지닌국가의책무범위외의경우에관하여는타당한지적이라고생각한다.

2) 교육위원회와 지방의회와의 관계 : 기관 분리≠기능 독립 보장

연계 강화에 합의하고 그 방안을 모색하는데 앞서서 직시해야 할 상황이 있다. 연계를 강조하면서도 양측의 근본적 차이는 분리와 통합의 명분에서 출발되고 있고 이것이 기관의 연계 방안에 이르러서는 결국 수평선을 긋고 있는 형국이다. 즉, 통합론자의 주장에 의하면 분리되어 있음으로 인하여 지방자치 본연의 정신에 위배되고 교육자치가 아닌 교육자(敎育者) 자치로 전락하고 있어서 통합형을 주장하고 있고, 분리론자는 교육의 자주성 · 전문성 보장의 당위성을 내세워 기관 독립을 전제로 한 분리형을 여전히 내세우고 있는 것이다.

그러나 여기에서 지적되어야 할 간과된 부분은, 지금의 체제가 과연 기관의 분리와 권한의 분리가 병행되고 있는 것이냐 하는 것이다. 이 점에서 살펴보면, 현재의 교육위원회는 지방의회에 지나치게 예속되어 있어 그 존재 의미를 확고히 하고 있지 못하다는 점을 직시해야 한다. 더구나 과거와 같이 합의제 집행기구로서 교육위원회가 교육감 선출권을 보유하고 있었던 경우보다도 낮은 권한을 지닌 상태라고 할 수 있다. 동시에 지방의회의 교육위원회에 대한 지배적 위치는 과연 정당한 것인가. 이른바 주민대표성을 근거로 지방자치단체의 의결기관으로서 교육에 대한 최종적인 의사결정권을 보유하고 있고, 그것은 지방재정에 대한 주민통제라는 명분에서는‘ 합법성 ’을 갖는다.

그러나 잘 알려진 바와 같이 지방자치단체로부터의 교육분야의 전입금은 미미한 것임에도 이를 근거로 예산 · 결산을 비롯한 자치재정 및 입법권을 행사하고 있는 것은 ‘ 합리성 ’을 결한 부분이다. 즉, 지방자치단체와 교육자치기관과의 연계 논의는 지방자치단체의 교육에 대한 재정책임을 전제되어야 하여야 한다. 이점에서 재정분야에 있어서 중앙정부로부터 지방분권 논의는 지방교육자치의 활성화에 긴요한 동시에 교육위원회와 지방의회간의 관계 재설정 논의에 전제조건이 되어야 할 필요가 있다. 또한, 현재의 지방교육자치 수준은 중앙으로부터의 분권 수준에서도 미흡하다는 점에서 ‘ 지방자치의 원리 에도 충실하지 못하며, 교육위원회라는 특별한 교육자치기관을 두는 것 이외에는 지방의회에 종속되어 있다는 점에서 ‘ 교육자치의 원리 에도 충실치 못한 상황이라고 할 수 있다. 다시 말해 연계의 추진 이전에 현재의 역할분담의 정당성을 확인해 보아야 한다는 것이다. 의안을 둘러싼 중복심의에서 대두되는 자치입법권 및 자치재정권의 문제와 교육기관의 입장에서 볼 때 두 기관이 갖는 이중감사의 문제는 시급히 해결해야 할 역할 분담의 문제라고 하겠다.

생각컨대, 현재의 권한에 머무르는 교육위원회라고 한다면 굳이 학교자치기구인 학교운영위원회를 연계한 선출방식을 통한 대표성까지 확보할 필요는 없으며, 오히려 지방의회 내에서 지방의원들로 상임위원회를 구성하여 운영하는 것이 행정효율을 달성하는 것이라고 본다. 역설적으로 말하면 현재의 대표성에 상응한 교육위원회의 권한에 변화가 필요하며, 이것이 주민직선으로까지 확대된다고 한다면 지방의원과의 대등한 대표성 논리에 따라 교육위원회를 최종 의결기구화하는

것은 통치기관의 구성논리상 당연한 귀결이라 하겠다. 이 점에서 교육위원의 주민직선제 방안은 지방의회와의 연계설정에 어려움을 당초부터 안고 출발하는 것이라고 할 수 있고, 중도적인 방안으로서 제안된 주민직선을 기본으로 한 지방의회 내의 상임위원회 구성방안(연계형이 되었건 독립형이 되었건) 역시 동일 대표성에도 불구하고 여타 상임위원회 소속 지방의원과의 차별이라는 점에서 문제가 있다 하겠다.

결국, 주민대표성에 근거한 독립된 형태의 의결형 교육위원회를 상정할 수 없고 지방자치단체의 교육에 관한 재정자립도를 보장할 수 없는 정도의 지방분권 상황하에서는, 현행 학교운영위원회 선거인단의 대표성을 강화하고, 이에 걸맞도록 점차 교육관련 자치입법 및 자치재정에 관한 교육위원회의 권한을 확대해 가는 것이 바람직하며 현실적인 대안이라고 본다. 학교운영위원회를 통한 교육자치기관의 구성은 지방교육자치제도가 체감자치가 되기 위해서 궁극적으로 도달하여야 할‘ 학교자치 와 연계된다는 점에서도 학교운영위원회의 대표성을 강화하여 활성화 시킬 필요가 있다고 본다. 한마디로 말하면, 지방자치와의 연계도 중요하지만 학교자치와의 연계가 보다 본질적이고 시급한 과제라고 할 수 있다(고전, 2003).

3) 교육감과 지방자치단체장과의 관계 : 권한 부재≠관심 부재 원인

시 · 도교육감과 시 · 도지사가 교육행정에 관하여 협력관계를 유지하는 것은 지방행정의 주체로서 당연히 기대되는 부분임에도 밀접한 관계보다는 오히려 적대적 관계에 놓여왔다. 그것은 오랜 중앙집권적인 교육행정의 틀 속에서 지방자치단체장이 추천권의 행사를 통하여 교육감의 임명을 좌우하는 위치에 놓여온 역사와 무관하지 않다.

현행법상으로도 두 기관간에는 적지않은 협력관계가 설정되어 있다. 비록 교육감이 시 · 도 지사로부터 비교적 독립적인 지위를 보장받고 있다고는 하나 각종 사무에 대하여 협의하도록 되어 있다. 시 · 도지사의 교육감에 대한 권한 역시 적어 보이나 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안 및 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항을 교육감이 교육위원회에 의안으로 제출할 때 사전에 협의를 요구할 수 있는 등의 협력관계를 상정하고 있다. 단지 그 협력 의무의 강제성이 약하고 범위가 협소하다는 점이 문제점으로 지적될 수 있겠다.

특히, 지방자치단체장에 의하여 교육감을 임명하자는 측의 주장은 그렇게 하여야 지방자치단체장의 교육투자를 담보할 수 있다는 논리를 펴는데, 정치적 배경을 지닌 시 · 도지사에게 안정적인 교육재원의 확보와 투자를 약속받는다는 것은 기대에 불과하다. 즉, 임명권의 행사가 지방교육 재정의 확충을 담보한다는 논리는 다소 과장된 것이다. 직시해야 하는 부분은 오히려 현행 제도 하에서도 지방자치단체장이 교육에 관심과 의지만 있다고 한다면 지방세 부과를 통해서 교육투자를 할 수 있다는 점이다. 이 점에서 교육위원회의 맏형 노릇을 하고 있는 지방의회가 얼마나 집행기구인 시 · 도지사의 교육 발전에 대한 노력 검증에 견제 역할을 충실히 해왔는지 반성해야

할 대목이다.

따라서, 교육감의 임명방식은 지방자치단체장의 교육에 대한 투자 담보의 전제조건으로서 거론될 수 있는 성질이 아니라고 할 수 있고, 주민직선제 도입 역시 같은 맥락에서 해석될 수 있다. 선거부조리 방지를 내세운 주민직선제 방식을 따른다 하더라도 그것은 지방자치단체와의 관계 재정립의 문제가 아니라 확대된 대표성에 상응하여 중앙 정부로부터 교육감으로의 권한 이양이 수반되어야 하는 문제로 귀착된다 할 수 있다. 즉, 교육에 관한 권한의 지방이양을 전제로 하지 않은 교육감 주민직선제 논의는 명분론에 얽매인 고비용 지방교육자치에 불과하다. 더구나 주민직선에 의한 교육감의 대표성은 시 · 도지사의 대표성과 동일하게 된다는 점에서 견제관계는 진전이 있을 수 있으나 협력은 더 어려워질 수도 있다고 봄이 타당하다 할 것이다.

● 參考文獻

고 전(2003),“ 교육위원 선출방법의 적합성분석 ”,『교육행정학연구(21권4호)』, 한국교육행정학회.

고 전 · 김이경(2003),『지방교육자치제도 진단 연구』, 한국교육개발원.

고 전(2002),『일본교육개혁 흑 · 백서』, 학지사.

_____(1998),“ 교육위원회 구성의 원리 탐구와 실제 분석 : 민주성과 전문성 면에서 본 제1 · 2 · 3기 교육위원회 ”,『교육정치학연구(5권2호)』, 한국교육정치학회.

_____(1996),『교사의 법적지위에 관한 연구』, 연세대 박사학위 청구논문.

교육인적자원부(2002),『지방교육행정의 성과와 전망』, 교육인적자원부.

김신복(2001),“ 21세기 지방교육자치제 전망 및 대응전략 ”,『교육행정학연구(19권3호)』, 한국교육행정학회.

김신복 외(2000),『지방교육재정지원제도 연구』, 교육부정책과제보고서.

김용일(2000),『지방교육자치의 현실과 이상』, 문음사.

김태완(2003),“ 교육자치제의 과제와 방향 ”, 한국교육학회 학술대회(2003.5.30) 자료집.

김흥주(2001),“ 교육위원회의 위상 정립과 일반자치와의 연계방안 ”, 한국교육행정학회 제121차 학술대회 자료집.

노종희(2002),“ 지방교육자치제 운영의 개선방안 ”,『교육행정학연구(20권2호)』, 한국교육행정학회.

박명기(2003),“ 교육위원회 독립형 의결기구화를 통한 교육자치 활성화 방안 ”, 전국교육위원세미나자료집(2003.5.16), 전국교육위원협의회.

송기창(2001),“ 지방교육자치제와 지방교육재정 확충 방안 ”,『교육행정학연구(19권3호)』, 한국교육행정학회.

신현직(1995),“ 지방교육자치 합리화를 위한법제정비방안 ”,『법제연구(9호)』, 한국법제연구원.

_____(1990),『교육기본권에 관한 연구』, 서울대박사학위논문, 서울대학교.

이기우(2002),“ 교육위원 및 교육감 선거방식에 관한 헌법재판소결정의 문제점과 해결방안 ”,『한국지방자치연구(4권1호)』, 한국지방자치연구원.

_____(2001),“ 지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토 ”,『한국지방자치학회보(13권2호)』, 한국지방자치학회.

_____(2000),“ 교육감 선거과정의 문제점과제도개선의 과제 ”,『지방자치연구』, 지방자치법학연구회.
이승종(1999),“ 지방교육자치제의 발전 방안 ”,『지방행정연구(13권1호)』, 한국지방행정연구원.
이차영(1997),“ 지방교육자치제도의 기본원리와 운영구조 ”,『교육정치학연구(4권1호)』, 한국교육정치학회.
이형행 · 고 전(1998),『교육행정론』, 양서원.
정세욱(1996),“ 지방자치의일환으로서의 교육자치 ”, 지방교육자치제도 개선방안(학술대회 자료집), 한국지방자치학회.
정재황(1998),“ 교육권과 교육자치의 공법(헌법 · 행정법)적 보장에 관한 연구 ”,『교육행정학연구(16권2호)』, 한국교육행정학회.
하연섭(1998),“ 지방교육자치제도의 개선방안 ”, 지방교육자치제도개선 특별위원회토론회 자료집.
허 영(1995),『한국헌법론』, 박영사.
허종렬(1998),“ 교육자치제 정착을 위한 입법과제 ”, 교육현안에 대한 토론회 자료집, 국회 교육개혁발전연구모임.
_____(2003),“ 분권화 시대 시 · 도 교육위원회의 법적 위상 검토 ”, 전국교육위원협의회 정책토론회 자료집.
兼子仁(1978),『教育法』, 東京, 有斐閣.
日本教育法學會(1993),『教育法學辭典』, 東京, 學陽書房.
日本教育法學會(2000),『教育改革と地方分權』(日本教育法學會年報29), 東京, 有斐閣.
日本教育法學會(2001),『自治 · 分權と教育法』(講座 現代教育法3), 東京, 三省堂.

경기도 지방자치와 지방교육자치의 현황과 발전방안

Issues for an operation improvement of the educational autonomy system in Gyeonggi Province

하 봉 운 <경기개발연구원책임연구원>

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 경기도 초·중등 교육여건 현황과 문제점
Ⅲ. 경기도 지방교육자치제의 발전방안
Ⅳ. 결론

● This study reviews the status of educational autonomy in Gyeonggi Province and suggests the proposition for its promotion. First of all, the factors, problems, strengths and weakness regarding Gyeonggi Province 's educational autonomy are analyzed, and then solutions are suggested.

This study proposes, first of all, that the education autonomy system should be implemented and work together with the cooperation of local government(current city, county and autonomous district), though having an independent education committee and independently elected educational superintendent. Secondly, educational budget should be collected and distributed enough to provide quality education for all children in the level of central or local government. Thirdly, any level of the local government, or residents should have the process and procedures to take part in the decision-making process on education regarding budget, schooling, curriculum, staff, facilities, etc.

Under the local participatory democracy, though the elected education committee and superintendent are responsible for the delegate in the way of the regional policy-making processes, the education system should be open to the public, be closely related to regional communities, and encourage the public to participate in education issues.

Ⅰ. 서론

지방분권과 지역균형발전을 핵심적 국정개혁과제로 제시한 참여정부의 분권추진은 2004년 6월 현재 지방분권의 기본적 이념 및 방향, 지방분권개혁을 추진할 지방분권추진위원회의 설치 및 국가균형발전을 주요내용으로 하는 3대 관련 특별법(지방분권특별법, 지역균형발전특별법, 신행정수도건설특별법 등)안이 제정됨으로써 법적 기반을 갖추게 되었다.

이와 때를 같이하여 현재 독자적으로 운영되고 있는 지방교육행정에 대한 개선의 목소리 또한 더욱 높아지고 있다. 즉, 현행 지방교육자치법에 따라 지방교육행정을 수행하기 위한 기구로서 별도의 의결기관인 교육위원회와 별도의 집행기관인 교육감을 두어 왔지만, 이러한 지방교육자치제의 시행과정에 있어 교육감 및 교육위원의 선출과정에서의 잡음, 일반지방자치와 지방교육자치와의 연계부족에 따른 비능률 등 많은 문제점이 노출되면서 지방교육자치제에 대한 개선요구가 높은 실정이다. 이와 관련하여 지금까지 교육위원회의 위상과 구성, 교육감의 선출, 지방교육자치제의 시행 단위, 지방교육행정기관의 구조, 지방교육재정, 학교운영위원회 등의 문제를 중심으로 지방교육자치제의 개선을 위한 다양한 논의와 주장이 제기되어 왔다(국중호, 1998; 박정수, 1999; 하연섭, 1999; 김흥주, 2001; 허종렬, 2003; 이승종, 1999; 최준렬, 2003).

이런 논의와 주장에 더하여 대통령 직속 정부혁신지방분권위원회는 지역밀착형 교육자치를 위해 지방 교육행정을 일반행정과 일원화하는 내용의 ‘ 교육자치개선안 을 마련해 올해 안에 입법화를 추진키로 했다. 이에 따라 교사와 학부모 대표들로 구성된 학교운영위원회에서 선출해온 시 · 도 교육감을 시 · 도지사(광역단체장)가 임명하게 되며, 시 · 도지사 선거 출마자가 교육부시장(현재의 교육감)이나 교육 부도지사를 ‘ 러닝메이트 ’로 해 지역주민의 선택받도록 함으로써 교육과 일반행정의 연계성을 높이는 방안도 추진될 예정이다.

이러한 계획이 차질없이 진행된다면 우리나라의 중앙집권적 행정이 보다 분권화됨으로써 지방교육자치의 수준을 한 단계 높여줄 것으로 기대되며 지역의 인재를 육성하고 관리하는 일이 지역의 자치행정에서 중요한 과제로 부상할 것으로 보인다.

이러한 배경에서 본 연구는 지방분권시대를 맞아 경기도 지방교육발전을 위한 지방교육자치제의 방향은 어디로 설정해야 할 것인가를 그동안 실시된 교육자치제의 현황, 문제점, 정책대안 등을 다각도로 분석하고 현 제도하에서 실행중인 우수사례를 중심으로 경기도의 나아갈 방향을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 경기도 초·중등 교육여건 현황과 문제점

1. 학급당 학생수

최근 학급규모를 축소하기 위한 중앙정부의 집중적인 교육투자계획이 추진되면서 경기도 도시지역의 초등학교 학급당 학생수는 계속 낮아지는 추세이다. 그러나 초,중학교의 학급당 학생수는 지역마다 큰 편차를 보이고 있다. 초등학교의 학급당 학생수를 지역간에 비교 했을때 최고 16.8명까지 차이가 나는 것으로 집계됐다. 연천(26.0), 양평(26.4), 가평(27.6), 여주(28.5) 등 농촌지역은 도내 학급당 평균 학생수인 35.9명에 크게 못미치는 반면에, 시흥(42.8), 과천(42.3), 안산(42.1), 의정부(42.1), 고양(41.9), 부천 · 안양(41.7) 등 주로 신도시를 끼고 있는 지역과 대도시에서는 학급당 학생수가 여전히 40명선을 웃돌고 있다. 특히 시흥의 학급당 학생수는 경제협력개발기구(OECD) 가입국 기준인 35명보다 7.8명이 많은 것으로 나타났다. 중학교의 경우도 도시와 농촌지역간에 상당한 차이가 존재하고 있으며, 대부분의 도시지역에선 학급당 40명선을 넘어서고 있다.

그렇지만, 고등학교의 학급당 학생수는 지난 3년간 집중적인 교실증축이 이루어짐으로써 크게 축소되었다. 즉, 평균 학급당 학생수는 2000년 45명에서 2002년에는 32.8명으로 현저히 축소되었고 35명을 초과하는 지역은 안양(37.2), 과천(36.8), 의정부(35.7), 그리고 남양주(35.4) 등 4곳밖에 되지 않았다. 그 과정에서 지역간 평균 학급당 학생수의 격차도 상당히 많이 완화되었다. 구체적으로 살펴보면, 2000년 시 · 군별 평균 학급당 학생수가 최소 33.3명(양평군)에서 최대 50.5명(구리시)까지 분포되었지만, 2002년의 경우, 최소 26명(양평군)에서 최대 37.2명(안양시)으로 크게 개선되었다.

<표 1> 경기도초 · 중 · 고등학교학급당 학생수

(단위 : 명)

구분	계			공 립			사립		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
초등학교	37.9	37.9	35.9	38.1	38.2	36.2	34.9	33.8	32.1
중학교	42.8	40.2	39.3	43.9	39.9	39.2	41.7	40.4	39.5
고등학교	45.0	40.9	32.8	44.4	40.0	32.1	44.5	43.3	34.1

자료: 경기도 교육청(2000, 2001, 2002),「경기교육통계연보」.

<표2> 경기도지역별 초·중·고등학교 학급당 학생수 및 학교당 학급수

(단위 : 명, 개)

지역	초등학교		중학교		고등학교	
	학급당학생수	학교당 학급수	학급당 학생수	학교당학급수	학급당학생수	학교당학급수
총계	35.9	24.7	39.3	20.4	32.8	28.8
수원시	36.5	27.8	43.7	25.1	33.9	38.7
성남시	41.6	35.5	43.5	25.5	32.9	42.9
의정부시	42.1	36.4	42.4	22.9	35.7	40.2
안양시	41.7	37.6	43.6	27.2	37.2	39.0
부천시	41.7	37.4	42.3	27.8	32.9	46.1
광명시	42.2	36.2	42.4	30.3	34.3	27.2
평택시	37.3	21.4	40.0	18.9	33.5	23.7
동두천시	37.5	21.3	22.0	46.8	31.9	18.5
안산시	42.1	37.3	38.6	21.1	34.4	32.9
고양시	41.9	32.9	43.0	21.1	32.9	30.1
과천시	42.3	42.0	43.2	37.0	36.8	39.0
구리시	41.8	32.4	40.4	25.3	34.1	28.5
남양주시	36.1	21.4	41.4	19.4	35.4	31.3
오산시	40.1	27.4	41.0	24.0	31.5	30.3
시흥시	42.8	38.7	27.0	14.5	33.9	26.8
군포시	41.4	31.7	43.5	29.7	34.1	39.9
의왕시	42.1	33.8	40.6	21.6	33.0	44.5
하남시	39.0	25.8	40.0	25.0	34.0	29.5
용인시	37.3	24.8	41.2	16.9	33.1	27.9
파주시	34.1	14.9	37.6	11.0	26.0	47.6
이천시	35.5	16.1	44.4	19.9	33.5	25.7
양주군	34.4	16.9	38.9	14.8	32.4	21.0
여주군	28.5	11.1	37.4	7.7	30.0	13.2
화성시	32.6	13.0	36.7	8.4	27.9	14.6
광주시	37.4	19.4	43.3	20.8	34.2	20.8
연천군	26.0	9.3	34.3	8.8	29.9	23.5
포천군	33.1	14.0	40.1	15.8	33.5	21.9
가평군	27.6	9.6	34.3	10.4	31.9	12.2
양평군	26.4	8.2	32.6	6.9	26.0	10.5
안성시	29.8	10.9	40.6	14.8	32.8	19.8
김포시	37.3	21.0	40.7	13.0	32.3	24.8

자료: 경기도교육청(2002),「경기교육통계연보」.

2. 학교당 학급수

중앙정부의 집중적인 교육투자계획에 따라 경기도 지역의 초·중·고등학교 학급당 학생수는 계속 낮아지는 추세이지만, 이에 대한 반사 작용으로 학교당 학급수는 개선되지 못하고, 초·중·고 모두 악화된 곳이 많다.

<표 3> 경기도초·중·고등학교학교당 학급수

(단위 : 학급수)

구분	계			공립			사립		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002	2000	2001	2002
초등학교	24.2	24.5	24.7	24.6	25.0	25.1	-	-	-
중학교	18.9	20.4	20.4	20.2	22.5	22.5	15.6	16.4	16.5
고등학교	22.5	22.6	28.8	21.9	22.7	28.5	24.4	23.9	30.2

자료: 경기도 교육청(2000, 2001, 2002),「경기교육통계연보」.

이를 지역별로 살펴보면, 가평군, 양평군, 여주군 등의 농촌지역은 전체적으로 초·중·고등학교 모든 단계에서 평균 학교당 학급수가 10여개인 반면에, 부천시, 과천시 등의 서울 인근 도시의 경우 초등학교당 40여개 학급, 중·고등학교당 30여개 학급에 이르는 등 지역간 격차가 심하게 나타나고 있다(<표 2> 참조).

학교당 학급수를 학교급별로 세분화해 보면, 초등학교의 경우 양평군, 연천군, 가평군, 안성시, 여주군 등은 경기도 전체 초등학교 평균 학교당 학급수인 24.7개 보다 훨씬 적은 10개 학급 내외인 반면에 과천시, 시흥시, 안양시, 부천시, 안산시 등은 이보다 무려 10여개 이상 많은 35개 학급 이상이다.

중학교의 경우 양평군, 여주군, 화성시, 연천군, 가평군 등은 경기도 전체 중학교 평균 학교당 학급수인 20.4개 보다 훨씬 적은 10개 학급 미만인 반면에 동두천시, 과천시, 광명시, 군포시, 부천시, 안양시 등은 이보다 무려 10여개 이상 많은 실정이다.

고등학교의 경우 또한 양평군, 가평군, 여주군, 화성시, 안성시 등은 경기도 전체 고등학교 평균 학교당 학급수인 28.8개 보다 훨씬 적은 10여개 학급인 반면에 파주시, 부천시, 의왕시, 성남시, 의정부시 등은 이보다 무려 20여개 이상 많은 실정이다.

3. 지역간 교육지원 격차

지방자치단체의 교육투자가 미흡하며, 지역간 교육지원예산의 격차로 시·도별, 기초자치단체별로 교육재정의 불균형이 발생되고 있다.

지방교육재정의 대부분을 부담하는 국가(중앙정부)에서 광역시·도교육청으로 교부하는 지방교육재정교부금법(제5조)에서는 보통교부금을 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우에 그 미달액을 기준으로 하여 교부하도록 되어 있어 중앙정부에서 지원하는 교육재정은 1인당 교육비 측면에서 지역간에 현격한 차이를 보일 가능성이 적다[1]. 그렇지만, 지방자치단체 수준에서는 「시·군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정」에 의거하여 중앙정부에서 지원하는 지방교육재정교부금과는 별도로 교육경비 보조금을 지원할 수 있도록 되어 있는데 교육경비 보조금 지원이 재정여건과 정책결정자에 따라 시·군별로 현격한 차이를 보일 수 있다.

경기도 31개 시·군의 현실은 이러한 주장을 뒷받침하고 있다. 2001년 이후, 경기도 31개 시·군 자치단체가 지원한 교육관련 경비 보조금 규모는 2001년 265억, 2002년 533억, 2003년 570억원으로 계속 증가해 오고 있다. 그러나 시·군 자치단체별로 2003년 지원 현황을 살펴보면, 부천시, 안양시, 안산시 등은 50억원 이상을 지원하지만 양평군, 여주군, 동두천시, 이천시, 구리시 등은 보조금을 전혀 편성하지 못하고 있다(<표 4 참조>).

이처럼 교육경비 보조금 지원 규모는 자치단체에 따라 편차가 크게 나타나고 있다. 이런 현상은 기본적으로 자치단체의 재정부담 능력의 차이를 반영한 것이라고 볼 수도 있지만, 일부 자치단체는 재정부담 능력이 있는 경우에도 보조금을 적정하게 지원하지 않은 경우가 있는데 이는 해당 자치단체의 지역 교육에 대한 관심도를 반영한 것이라 볼 수 있다. 특히 자치단체의 교육경비 보조금 지원 규모가 교육조건이 양호한 지역에서는 많고, 교육조건이 열악한 지역에서는 적어서 지역간 교육격차를 더욱 심화시키고 있다.

이러한 교육경비 지원의 불균형은 지역주민의 교육에 대한 관심도와 교육격차 의식을 심화시켜 지역주민간의 위화감을 조성할 수도 있다는 측면에서 그 심각성이 우려된다.

1) 2003년 현재지방재정자립도는전국 평균 56.2%에 불과하며, 지방교육재정의72.2% 가량을국가가 부담하고있음.

<표 4> 경기도 시·군 교육관련경비 보조실적(연도별)

(단위 : 백만원)

구분 / 시·군명	합계	2003년	2002년	2001년
계	136,978	57,055	53,389	26,534
수원시	7,905	3,468	3,252	1,185
성남시	6,733	270	6,037	426
의정부시	1,575	834	418	323
안양시	12,897	5,236	5,598	2,063
부천시	17,586	5,934	5,740	5,912
광명시	5,782	1,921	2,144	1,717
평택시	4,707	1,337	2,900	470
동두천시	393	-	200	193
안산시	15,001	5,000	7,127	2,874
고양시	9,846	3,745	6,051	50
과천시	5,662	1,684	1,322	2,656
구리시	967	-	217	750
남양주시	4,364	4,097	92	175
오산시	320	250	-	70
시흥시	4,171	1,800	1,790	581
군포시	3,860	539	1,840	1,481
의왕시	2,839	1,245	1,020	574
하남시	3,244	1,229	1,260	755
용인시	11,086	7,710	1,051	2,325
파주시	3,399	3,097	302	-
이천시	1,170	-	560	610
양주군	240	170	70	-
여주군	-	-	-	-
화성시	2,845	1,280	1,565	-
광주시	1,694	1,212	482	-
연천군	1,084	1,084	-	-
포천군	1,548	466	834	248
가평군	-	-	-	-
양평군	504	504	-	-
안성시	1,415	230	984	201
김포시	4,141	2,713	533	895

자료: 경기도 내부자료(2003. 1. 31 기준).

Ⅲ. 경기도 지방교육자치제의 발전방안

실제로 교육자치와 지방자치의 재구조화문제는 이론적인 논거가 명쾌하고 한쪽(지방자치와 교육자치의 일원화론)이 옳고 다른쪽(지방자치와 교육자치의 분리·독립론)이 그르다는 이야기를 할 수 있는 사안이 아니다. 이는 정책적인 선택의 문제이며 역사적이고 문화적인 배경을 가진 복잡한 주제임에 틀림없다. 현재 교육자치제의 발전방안은 교육인적자원부와 정부혁신 및 지방분권위원회에서 연구 진행중인 사안으로 향후 방향을 섣불리 예단할 수는 없다. 그러나 ' 지방분권특별법 에 포함된 지방교육자치제도 관련 내용은 지방교육에 대한 지방자치단체의 권한과 책임을 강화하고, 지방교육에 대한 주민참여를 확대하는 등 교육자치제를 개선한다는 것이다(지방분권특별법 제10조 2항).

따라서 지방분권시대의 교육자치제 발전방안에 대한 본 연구자의 의견으로서 교육재정확보방안과 지방자치단체들의 다양한 교육지원 사례들을 소개함으로써 앞으로의 경기도 교육자치제의 방향성을 탐색하고자 한다.

1. 지방정부와 시·도교육청간 연계·협력 방안

현재 경기도와 경기도 교육청은 전국 최초로 지난 2003년부터 교육협력관제를 도입하여 시행중에 있다.

<표 5>에서 볼 수 있듯이, 교육협력관은 경기도교육청 소속으로 경기도에 파견되어 기존 도청조직(문화관광국 교육지원계)과 팀을 구성하여 1)교육 및 인적자원정책관련 도, 교육청, 중앙정부간의 조정자 역할, 2)교육 및 인적자원정책관련 도지사 자문(실국장회의 참석), 3)교육청과의 교육협력사업(연간 1,700억원) 기획 및 집행, 4)지방교육재정 지원업무 수행(법정 교부금 등), 그리고 5)경인교대 설치, 공공도서관 확충 등 기존 경기도 교육관련 업무 총괄 등을 수행하고 있다.

교육협력관 제도를 통하여 경기도와 경기도교육청은 유기적인 협조체제를 구축하여 상호 이해와 협조하에 지역주민의 교육수요에 능동적으로 대처하고 있다. 또한 경기도교육청의 업무관할 영역외의 고등교육(대학), 평생교육 등 전 분야에 지방자치단체의 역할 증진을 도모함으로써 지역혁신과 인재개발에 깊숙이 관여하고 있다.

이러한 교육협력관 제도는 정부혁신 및 지방분권위의 올해의 역점과제인 현재 구분돼 있는 자치단체의 일반자치와 교육자치간의 연계성을 강화해 교육행정을 시·군·구 등 기초자치단체 중심으로 펴는 방안과 그 궤를 같이하는 선도적인 방안임에 틀림없다(정부혁신 및 지방분권위,

2004). 그러나 앞으로, 빠르면 내년(2005년)부터, 시 · 군 · 구 자치단체가 고교평준화 실시 여부를 결정할 수 있게 되고, 초· 중등 교육과정 등도 자율적으로 결정할 수 있게 되는 정부혁신위의 지방교육자치법 등 관련법 개정 작업에 발맞춰 지방정부와 시 · 도교육청간의 교육협력관제도와 같은 기초자치단체와 일선 시 · 군교육청간의 유기적인 협력방안이 마련되어야 할 것이다.

<표 5> 경기도 · 도교육청의 교육협력관 운영 사례(2003년)

▶조직구성
- · 교육청으로부터 교육협력관(4급) 외1명(6급) 파견
- · 기존도청 조직(교육지원계)과 팀구성(사무관2명, 6급2명, 7급 1명, 기능직1명)

▶교육협력관 기능
- · 교육및 인적자원정책관련도, 교육청, 중앙정부간의조정자역할
- · 교육및 인적자원정책관련도지사자문(실국장회의참석)
- · 교육청과의교육협력사업(연간 1,700억원) 기획, 집행
- · 지방교육재정 지원업무 수행(법정교부금등)
- · 경인교대설치, 공공도서관 확충등기존 도교육관련 업무총괄등

▶업무추진 방식

《교육청에서의 역할》

- 공식직책: 교육협력담당관
- 도청협력업무기획
  - 주요간부회의및기획회의참석
  - 협력분야: 초중등 · 평생
- 도청 협력업무 창구
  - 각 실국→교육협력관의뢰

《도청에서의역할》

- 공식직책: 교육협력관
- 교육관련정책기획
  - 주요간부회의참석
  - 협력분야 : 초, 중등, 고등, 평생 전 분야(교육청 이외 중앙정부, 대학등 대상)
- 교육청협력업무기획 · 집행
  - 각실 · 국→ 교육협력관 의뢰

《교육협력관업무조정절차》

- 수요파악(양기관간 회의 참석등)
- ↓
- 도지사, 교육감기본방향합의 유도 (개별면담)
- ↓
- 분야별 교육청, 도청 공동 추진체 구성(간사 역할수행)

2. 중앙정부 및 지방정부의 교육재정확보 방안 강구

<표 6>에 나타난 것처럼 지방자치단체의 열악한 재정능력을 고려해 볼 때 교육재정의 확대는 기대하기 어렵다. 시· 도 지자체의 평균 재정자립도는 54.6%에 불과하고 8개 도 지역의 경우는 20~30%에 불과하다. 따라서 지방자치단체의 재정확보에 대한 뚜렷한 대안제시가 선행되지 않는 한, 현재 논의되고 있는 지방자치와 교육자치의 통합은 그 실효성을 보장할 수 없다.

<표 6> 각 시 · 도별재정자립도 현황

시 · 도별	시 · 도별평균	특별시 · 광역시	도	시	군	자치구
	(순계규모)	(총계규모)	(총계규모)	(총계규모)	(총계규모)	(총계규모)
단체별 평균	56.2	82.2	39.4	46.8	18.8	43.2
서울	95.9	95.1				50.6
부산	74.8	71.6			39.6	37.1
대구	76.3	74.4			43.1	37.8
인천	74.4	73.8			20.2	39.9
광주	62.8	58.1				29.1
대전	73.5	69.3				32.3
울산	71.6	67.5			57.0	41.9
경기	77.8		75.8	69.1	33.7	
강원	26.2		21.7	29.2	17.3	
충북	31.4		25.6	41.4	20.8	
충남	29.2		24.3	29.7	19.4	
전북	25.6		18.0	30.6	14.8	
전남	20.6		14.0	31.0	12.5	
경북	29.2		22.0	33.5	16.3	
경남	37.1		33.4	40.9	15.7	
제주	36.0		33.1	34.3	22.7	

주: 1. 시 · 도별 전국평균 재정자립도는 순계규모로 산출됨에 따라 단체별보다 다소 높게 나타남(의존재원인 국고보조금 등 중복계상분을 공제).

2. 특별시, 광역시, 도, 시, 군 자치구의단체별 재정자립도는 순계규모로 산출이곤란함에 따라총계규모로 산출.

자료: 행정자치부 내부자료(2003).

한편 <표 7>의 경기도 지역별 재정자립도를 살펴보면, 전체적으로 경기도의 재정자립도는 78%를 나타내고 있다. 각 지역별로 살펴보면, 정부종합청사가 있는 과천시의 경우, 95.8%로 경기도뿐만 아니라 전국적으로 재정자립도가 가장 높은 자치단체로 나타났다. 과천의 경우, 경제활동이 활발히 이루어지는 지역은 아니지만, 고위 공직자가 주로 거주하고 있어 거주민의 소득 수준이 높을 뿐만 아니라, 경마장, 놀이시설 등 대규모 지방세 부과대상인 업종들을 보유하고 있는 현상을 반영하고 있다. 이밖에 경기도의 대표적인 도시인 수원시, 성남시, 안산시, 부천시, 고양시, 안양시, 용인시 등도 80% 이상의 높은 재정자립도를 보이고 있다. 반면에 가평군, 연천군, 포천군과 같은 미개발 지역의 경우 재정 규모는 물론 재정자립도 역시 매우 낮은 실정이다. 이러한 지역들은 지방재정이 열악하고 따라서 자치단체의 교육재정 지원 역시 다른 지역에 비해 현격한 차이를 보이고 있으며, 중앙정부의 보조 없이는 적절한 공교육여건을 형성하는데 어려움이 많다.

<표 7> 경기도재정자립도

(단위 : %)

지역	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전국평균	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2
경기도평균	83.9	79.1	77.5	78.0	76.5	77.8
수원시	91.0	88.7	89.0	86.0	86.3	74.4
성남시	90.5	88.3	83.9	89.7	88.7	84.8
의정부시	69.3	70.1	65.8	72.7	65.4	63.1
안양시	92.6	91.3	87.1	86.4	83.0	83.5
부천시	85.8	82.6	78.3	80.6	84.7	81.4
광명시	69.8	63.4	68.8	72.1	67.6	66.3
평택시	58.8	53.2	56.6	58.6	53.3	47.7
동두천시	43.0	46.5	46.5	49.2	40.8	29.7
안산시	93.6	86.6	85.3	81.6	76.9	73.4
고양시	94.1	83.5	81.6	87.8	90.0	84.8
과천시	96.3	97.1	95.2	96.3	94.8	95.8
구리시	71.0	67.0	61.3	56.0	59.9	65.9
남양주시	50.2	60.2	62.4	63.8	65.9	55.0
오산시	46.1	46.1	49.3	45.1	53.9	50.1
시흥시	78.9	75.6	79.0	72.6	66.3	59.4
군포시	82.4	84.7	77.5	77.7	74.2	71.2
의왕시	60.6	56.8	59.9	62.1	60.0	55.3
하남시	59.9	66.9	57.0	49.0	53.5	46.4
용인시	87.8	87.3	83.8	88.7	79.1	79.0
파주시	51.5	49.7	51.0	53.2	52.5	53.1
이천시	44.6	49.8	54.9	55.8	59.7	53.0
양주군	43.4	42.3	54.2	54.2	47.3	49.4
여주군	32.5	33.5	35.6	33.8	41.5	36.1
화성시	56.6	59.2	63.7	69.8	64.2	63.8
광주시	59.9	57.2	64.7	65.6	69.3	58.4
연천군	25.8	22.5	26.2	25.1	30.4	22.7
포천군	43.4	50.0	43.6	46.3	42.2	37.5
가평군	31.0	33.8	26.7	32.8	29.2	26.2
양평군	28.6	27.4	31.0	31.4	23.5	25.4
안성시	33.8	35.4	33.1	36.2	39.8	36.2
김포시	60.2	61.6	65.2	64.2	55.6	52.5

주 : 산출식= (지방세 + 세외수입 + 재정보전금)/일반회계 총계예산규모×100

1. 전국 및도 평균을산출하는 경우: 일반회계순계예산규모로산출.

2. 자치단체별로산출하는 경우: 일반회계 총계예산규모로 산출.

3. 지방세중 지방교육세는 제외하며, 자립도가높을수록 세입징수기반이 좋음.

자료 : 경기도청(2003) 경기도예산개요 2003.

<표 8>에 나타난 경기도 지역별 재정력 지수 또한, 전체적으로 경기도의 재정력 지수는 그 기준선인 1을 넘어 1.02에 이르고 있지만 지역간 격차는 상당히 크다. 각 지역별로 살펴보면, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 안산시, 용인시, 과천시, 고양시 등은 지수가 1이상이어서 보통교부세를 교부받지 못하는 불교부단체에 속해 있는 반면에 가평군, 양평군, 연천군, 포천군, 여주시 등 경기도 북부와 남부의 수도권 외곽 지역은 재정력 지수가 0.3에도 미치지 못하고 있다.

교육재정적인 면에서 교육에 직접적으로 들어오는 세금원이 없다는 것은 교육의 자주성에 많은 영향을 준다. 즉, 자립적인 재정능력이 없다면 당연히 재정을 부담하는 쪽에 많이 의지할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 제반 법·규정으로 교육재정의 일부분을 중앙이나 지방에서 부담하도록 제도화해야 한다. 특히 지방세의 일정부분을 명시하거나, 지방세 세원의 일부분을 규정해야 지방 정부의 교육재정에 대한 책무성을 높일 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 안정적으로 교육부분의 재정이 확보되고, 교육재정확보를 위해서 다른 행정기관에 의지하지 않을 수 있을 것이다.

<표 8> 경기도 재정력 지수

(단위 : %)

지역	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전국평균	0.76	0.79	0.76	0.63	0.61	0.63
경기도 평균	1.18	1.14	1.04	0.99	0.98	1.02
수원시	1.41	1.38	1.20	1.34	1.32	1.48
성남시	1.56	1.52	1.06	1.14	1.38	1.41
의정부시	0.89	0.90	0.84	0.79	0.79	0.80
안양시	1.14	1.20	1.06	1.02	1.11	1.07
부천시	1.15	1.12	1.00	1.04	1.09	1.09
광명시	0.77	0.79	0.77	0.67	0.68	0.70
평택시	0.71	0.75	0.72	0.55	0.56	0.54
동두천시	0.41	0.43	0.40	0.38	0.39	0.44
안산시	1.44	1.45	1.02	1.03	1.04	1.31
고양시	1.97	1.56	1.02	1.14	1.28	1.26
과천시	2.68	2.68	1.11	1.04	1.25	1.22
구리시	0.83	0.85	0.75	0.66	0.68	0.70
남양주시	0.66	0.69	0.67	0.57	0.60	0.61
오산시	0.61	0.64	0.62	0.56	0.57	0.61
시흥시	0.84	1.19	0.93	0.91	0.92	0.92
군포시	1.03	1.02	0.88	0.80	0.81	0.80
의왕시	0.67	0.73	0.71	0.59	0.60	0.62
하남시	0.69	0.74	0.61	0.50	0.45	0.47
용인시	1.71	1.67	1.12	1.36	1.54	1.91

지역	1998	1999	2000	2001	2002	2003
파주시	0.62	0.65	0.66	0.57	0.57	0.62
이천시	0.81	0.82	0.83	0.72	0.65	0.65
양주군	0.66	0.67	0.63	0.57	0.51	0.49
여주군	0.55	0.51	0.52	0.44	0.39	0.38
화성시	0.81	0.82	0.80	0.75	0.71	0.70
광주시	0.83	0.89	0.87	0.82	0.75	0.76
연천군	0.23	0.22	0.24	0.24	0.23	0.27
포천군	0.60	0.62	0.56	0.47	0.48	0.49
가평군	0.35	0.38	0.31	0.26	0.26	0.25
양평군	0.31	0.30	0.32	0.28	0.28	0.26
안성시	0.48	0.51	0.51	0.46	0.45	0.47
김포시	0.77	0.85	0.84	0.81	0.72	0.71

주 : 산출식 = 기준재정수입액/기준재정수요액.
1. 지방교부세법에서정한 기준과방법에 의거기준재정수입및 수요액산출함.
2. 지수가 1이상이면 보통교부세불교부단체, 1미만이면교부단체.
(불교부단체: 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 안산시, 용인시, 과천시, 고양시)
자료 : 경기도청(2003) 경기도예산개요 2003.

3. 지방자치단체의 교육환경개선사업 적극적 참여 유도

1) 광역자치단체(경기도)

광역자치단체의 교육환경개선사업으로는 경기도의 교육지원사업이 좋은 모델이 될 수 있다. 경기도는 교육비특별회계전출금 중 법정부담금인 지방교육세, 교원봉급부담금 등을 제외하고 추가적으로 교육지원사업계획에 따라 2003년부터 교육비특별회계전출금을 지원하고 있으며, 또한 자치단체자본보조와 자치단체경상보조를 통해 추가적인 교육지원사업(공공 및 정보과학도서관 육성 · 확충)을 전개하고 있다.

교육지원사업은 경기도 4대 도정 목표[2] 중의 「선진교육 · 문화」실현을 위한 일환으로 2003년부터 추진하는 사업으로 경기도청과 경기도교육청의 교육협력관제도를 통한 긴밀한 협력 하에 진행중이다. 이를 세부적으로 살펴보면, <표 9>에서 볼 수 있듯이, 첫째,“ 학교 중심의 지역교육공동체 구축 ”을 위해 농어촌 · 중소도시 좋은 학교 육성과 소규모학교 살리기 사업을 진행하고 있다.

2) 민선 3기 손학규 경기지사의 「세계 속의 경기도」건설을 위한 4대 도정 목표는 「동북아 경제중심」, 「통일의 전진 기지」, 「쾌적한 삶의 환경」, 그리고 「선진교육 · 문화」이다.

둘째,“ 지식사회에 적합한 우수 인생의 양성 ”을 위해 과학교육 · 외국어교육 활성화 지원, 산업수요에 맞는 전문인력 양성체제 구축 및 공공도서관 등 지역사회 학습기반 확충사업을 진행하고 있다. 또한“ 사회통합을 위한 교육복지의 강화 ”를 위해 특수교육 내실화와 유치원 종일반 운영 등을 지원하고 있다.

특히 경기도와 경기도교육청은 경제논리만으로 통폐합을 유도하여 학교 하나가 없어지면 청장년층이 모두 떠나버려 결국 마을 자체가 사라지는 폐단이 속출했던 농어촌 소규모학교 통폐합 정책을 바꾸어 2003년부터 경기도, 경기도교육청, 그리고 각 지자체와 공동으로 지원대상학교를 선정, 소규모 학교 살리기에 나서 실제로 올해 지원을 받은 25개 학교 가운데 13개 학교의 학생수가 늘어났고 나머지 학교도 학생수 감소율이 현저히 감소하였다.

따라서 경기도 교육청은 시골학교가 살아나면서 인구가 늘고 도심학교의 과밀화 현상도 해소되는 등 상호 보완효과가 커 지원대상을 중학교까지 확대키로 했다. 경기도와 도교육청은 과거 통폐합 대상이던 6학급 이하 소규모 초 · 중교 267개교 중 앞으로 4년동안 매년 25개 학교를 선정, 지원할 계획이다.

그러나 교육재정적인 면에서 교육지원사업에 관한 직접적인 세금원과 경기도조례가 없다는 것은 이 사업의 자주성과 계속성에 많은 영향을 준다. 따라서 경기도조례제정을 통하여 지방세의 일정부분을 명시하거나, 지방세 세원의 일부분을 규정하여 지방 정부의 교육지원사업에 대한 의지를 보여줘야 할 뿐 아니라, 이렇게 함으로써 안정적으로 교육지원부분의 재정이 확보되고 그 계속성을 보장할 수 있을 것이다.

<표 9> 2004년 경기도교육지원사업 현황

(단위 : 백만원)

사 업 명		사업량	계	교육비 특별	경상 보조	자본 보조	민간 위탁 등	비 고
계			64,917	38,818	4,719	21,230	150	
【지 속 사 업 】			56,617	30,568	4,719	21,230	100	
1. 농어촌 · 중소도시 좋은학교 육성	· 좋은학교만들기	23개교	4,448	4,448				교특
	· 소규모 학교 살리기	50개교	8,673	8,673				교특
2. 과학선도학교운영		20개교	750	750				교특
3. 외국어교육기반조성지원		59개교	5,736	5,736				교특
4. 실업계 · 특성화 고육성지원	· 공동실습소지원	공업계	498	498				교특
		농업계	500	500				교특
	· 특성화고지원	5개교	1,800	1,800				교특
5. 초등학교 병설유치원 지원		602개교	1,200	1,200				교특
6. 공공도서관	· 공공도서관	24관	14,330	2,000		12,330		자본보조, 교특
	· 어린이도서관	16관	7,900			7,900		자본보조
	· 첨단과학실습실	4관	1,000			1,000		자본보조
	· 테마정보실	3관	75		75			경상보조
	· 공공도서관자료지원	69관	4,564		4,564			경상보조
	· 공공도서관평가	69관	100				100	민간위탁
	· 점자도서관운영지원	2관	80		80			경상보조
7. 학교도서관 설치	· 사서지원	230개교	2,963	2,963				교특
	· 도서지원	400개교	2,000	2,000				교특
【신 규 사 업 】			8,300	8,250			50	
1.「과학교육활성화 중장기계획 수립」 추진		1개단	50				50	학술용역비
2. 실업계 · 특성화 고육성지원	· 실업계고개편 지원	10개교	1,500	1,500				교특
	· 특성화고산학협력지원	3개교	150	150				교특
3. 영어교육활성화지원	· 원어민교사지원	100개교	4,800	4,800				교특
	· 중등 영어교사 연수	500명	1,250	1,250				교특
4. 특수교육 지원		120개교	550	550				교특
5.「교육지원사업 지원단」 구성 · 운영		1개단	0	0				도교육청

주 : 교특 : 교육비특별회계, 민간: 민간위탁금.
자본보조 : 자치단체자본보조, 경상보조 : 자치단체경상보조.
예산규모: 도비 · 시군비 · 교육청 예산임(국비는제외).

2) 기초지방자치단체 교육지원 활성화

지역 교육환경 개선을 위하여 기초지방자치단체가 적극적으로 나서야 한다. 특히 전국적으로 활발하게 전개되고 있는 기초지방자치단체의 인문계고등학교, 특수목적고, 자립형사립고 설립 및 유치 움직임은 지역주민의 교육수요에 대한 기초자치단체의 능동적 대응의 일례라 할 수 있다.

경기도 용인시의 경우, 2003년 11월 ' 한국외국어대학교 부속 외국어고등학교(가칭) ' 기공식을 갖고 지자체로서는 처음으로 특수목적고 설립의 ' 첫 삽 '을 들었다. 특히 용인거주 학생 30%를 입학정원에 포함시켜야 한다는 규정을 둠으로써 우수인재를 지역인재로 키우기 위한 용인시의 치밀한 교육정책을 엿볼 수 있다. 대학과 자치단체가 공동으로 설립하는 이 학교는 한국외국어대학교가 부지를 제공하고 용인시가 사업비 전액(198억원)을 부담해 오는 2005년 3월에 건립 예정이다[3].

또한 경기도 화성시의 경우, 태안지역에 이렇다 할 고등학교가 없어 교육환경이 극히 열악하여 교육문제 때문에 타지역으로 이주하는 현상이 빈번하였다. 이것을 막기위해 ' 병점고 유치대책위원회 '를 구성하여 지난해 병점고 입학생의 50%이상에게 장학금을 지급하고, 입학생 전원이 한 번 이상 외국경험을 쌓을 수 있도록 5 ~ 10일의 단기 해외연수를 지원한다는 방침을 세워 입학생을 모집하여 2004년 3월 개교하였다.

경기도 고양 등의 지역에서도 관할지역내 인문계고등학교 부족으로 기존학교의 과대화, 과밀화, 원거리 통학, 학생 외지유학 등 주민의 교육비 부담과 불편의 문제가 심화되자 인문계 고교의 신설 등을 추진하고 있다.

그러나 이러한 지방자치단체들의 활동에 대한 우려의 목소리 또한 만만치 않다. 지방자치단체들은 " 시, 군 및 자치구의 교육경비보조에 관한 규정 " 등에 따라 교육경비를 지원할 수 있음에도 불구하고 세수감소를 이유로 교육재정교부금 지원에는 소극적인 자세로 일관하면서도 너나할 것 없이 특수목적고 설립, 자립형사립고 설립 확대, 유명강사초빙 인터넷 강의 추진 등에 투자를 널리면서 생색을 내고 있다. 지방자치단체가 특정계층을 위해 존재하는 것이 아니라면 일부 주민에게만 혜택이 돌아가는 이런 방식의 교육투자가 아니라 모든 지역주민이 골고루 수준 높은 교육을 받을 수 있도록 지역교육의 환경개선에 과감하게 지방정부의 예산을 투자하여 학부모의 부담을 줄여주는 것이 옳을 것이다.

대안으로 용인시의 공공도서관 건립 사업이 좋은 본보기가 될 수 있다. 용인시는 2004년 4월 수지공공도서관 개관을 필두로 기흥, 포곡, 구성 등 3곳에 600 ~ 1,400억에 달하는 공공도서관을 2006년 9월에 동시에 개관할 예정이며 어린이 전용도서관 건립도 추진 중에 있다. 이러한 모든

3) 총 10학급에 학급당 35명이 정원이며 영어와 중국어, 불어, 독어, 서반아어과가 각각 2학급씩 운영되며, 입학생 전원이 기숙사 생활을하며 박사급이상 교수진이수업을 진행할 계획임.

활동들이 지역내 교육관계자인 초·중·고 교장단과 시·도 행정 관계자간의 간담회 등을 통한 정보교류, 홍보, 의견조율 및 협력을 바탕으로 진행되고 있다는 측면에서 지방교육자치와 지방자치의 좋은 협력사례라 할 수 있다[4].

4. 주민발의운동 활성화 - 학교급식지원조례제정

서울, 경기, 인천, 전남, 전북 등에서 활발하게 추진 중인 학교급식조례청구 활동은 교육에 대한 주민참여의 좋은 사례라 할 수 있다. 이것은 우리 아이들의 건강을 지킨다는 점에서 큰 의의가 있을 뿐만 아니라, 나아가서는 시민들이 조례하고 참여하는 참여민주주의가 실현된다는 측면에서 중요한 의미를 가진다.

중앙정부는 전국적으로 전개된 학교급식조례재정운동에 따라 지난 2003년 학교급식법을 개정해 지방자치단체의 장이 학교급식에 품질이 우수한 농산물이 사용될 수 있도록 식품비를 지원할 수 있는 법적근거를 마련했다.

전국 최초로 '학교급식식재료사용및지원에관한조례'를 제정해 공포한 전라남도는 올 하반기부터 전남도내 총 1,957개 학교급식소에 총 124억3천여만원의 재원을 마련해 식재료비를 지원하기로 했다. 전남도가 30%, 도내 시·군이 70%를 충당하는 급식 식재료비는 8,200억원으로 추산되는 총액대비 15%에 불과하다. 따라서 전남도는 물론 도내 기초자치단체들이 전국 지방자치단체 중 재정자립도가 하위권에 속하는 등 예산 부족으로 지원 규모에 한계가 있으므로 중앙정부의 예산지원이 필요하다는 지적이다.

경기도 또한 조례가 제정, 공포되면 교육청, 시민단체대표, 관련전문가 등과 '학교급식지원심의위원회'를 구성하여 우수농산물공급에 총 1천억원을 지원키로 하는 조례(안)을 도의회에 상정하였다. 특히 전국 최초로 학교급식조례(안)에 급식재료의 국내산 사용을 명문화해 질 좋은 국내 농산물의 소비가 촉진될 수 있게 됐다.

본격적인 지방자치의 시대를 맞이하여 급식개선운동처럼 지역주민과 지역사회가 교육 공동체를 실천하는데 앞장설 수 있도록 지방정부 차원에서 적극적인 지원과 협력이 요청된다.

4) 용인시는 학교장단의 교육지원경비 개선 요구사항과 관련하여 용인지방공사의 수익금이 교육경비로 사용될 수 있도록 하는 시스템을 만들고있으며, 2005년까지시민장학회 기금을 48억원에서 100억원으로 증액할것을 약속하였음.

Ⅳ. 결 론

이제 우리는 지방교육자치와 일반자치와의 발전방안 논의에 있어서 이원화, 통합, 혹은 연계 · 협력 방안 등 기관간의 위상 및 권한배분 자체에 그 관심을 매몰시킬 것이 아니라 교육행정 소비자의 만족 및 교육활동에 대한 조성 · 지원을 통한 교육여건의 개선에 초점을 두어야 한다. 지방자치제도 역시 민주주의와 지방분권이라는 이념적 가치를 기초로 시작된 것이지만 지방교육자치제도에 있어서는 교육행정영역의 특수성을 넘어선 교육의 특수성, 이른바 교육의 자주성 · 전문성 · 정치적 중립성 등에 관한 보장책으로서의 본질직 의미 또한 간과될 수 없다.

교육부 지방교육자치제도 개선특별위원회가 제시한 합의제 집행기관안과 대통령 직속 정부혁신지방분권위원회의 지방 교육행정을 일반행정과 일원화하는 내용의 ' 교육자치개선안 '은 기본적으로 일반지방행정기관과 지방교육행정기관과의 연계성을 증대시키면서도 지방교육행정기관의 독립성을 보장하려는 입장을 취하고 있다.

즉, 지방교육자치와 일반자치의 통합은 지방정치인들이 교육에 개입할 수 있는 합법적인 장치를 제공함으로써 지방교육에 대한 관심과 정치적 책무성의 증대를 도모하고자 할 뿐만 아니라, 교육의 정치적 중립성과 전문성 · 자주성 보장을 위한 지방교육행정기관의 독립성 또한 보장하려는 것이다.

무엇보다도 교육의 기본 단위는 " 학생 "이여야 한다. 교육부도, 교육청도, 자치단체도 그 누구도 학생들을 위한 양질의 교육기회 제공에 우선할 수 없다. 실제로 교육자치와 지방자치의 재구조화문제는 이론적인 논거가 명쾌하고 한쪽이 옳고 다른쪽이 그러다는 이야기를 할 수 있는 사안이 아니다. 이는 정책적인 선택의 문제이며 역사적이고 문화적인 배경을 가진 복잡한 주제임에 틀림없다. 따라서 우리는 질 좋은 교육이 가능한 조건이 무엇인가에 초점을 맞추어야 한다. 우리 모두 자라나는 세대의 학습권 보호에 관심을 기울이고 모든 학생들이 자신이 속한 지역과 계층에 상관없이 양질의 교육을 제공받을 수 있도록 균형 있는 지역 · 교육발전에 관심을 가져야 한다.

● 參考文獻

고 전 · 김이경(2003),『지방교육자치제도 진단 연구』, 한국교육개발원.
김용일(2000),『지방교육자치의 현실과 이상』, 문음사.
김흥주(2001)," 교육위원회의 위상 정립과 일반자치와의 연계방안 ", 한국교육행정학회 제121차 학술대회 자료집.
노종희 외(2001),『지방교육자치제도개선방안 연구』, 교육인적자원부.
노종희(2002)," 지방교육자치제 운영의 개선방안 ",『교육행정학연구 제20권 제2호』, 한국교육행정학회.

송기창(2002),“ 지방교육자치단체와 교육부 및 지방자치단체의 관계: 지방교육자치제의 발전방향 ”,『교육진흥 제15권 제1호(2002년가을호)』, 중앙교육진흥연구소.
우천식(2002),“ 지방교육자치제도의 개편 ”,『자율과 책무의 학교개혁』, 한국교육개발원.
이승종(1999),“ 지방교육자치제의 발전 방안 ”,『지방행정연구 제13권 제1호』, 한국지방행정연구원.
_____(2003),『지방자치론』, 박영사.
최준렬(2003),“ 지방교육행정체제의 지원기능 강화 방안 ”, 제4회 한국교육개발원 교육연구개발 연계체제 세미나 자료집. 한국교육개발원.
하봉운 · 김영철(2003),『경기도 지역간 교육격차 해소방안 연구』, 경기개발연구원.
하연섭(1999),“ 지방교육자치제도 개선방안 ”, 교육부 지방교육자치제도개선 특별위원회.
허종렬(2003),“ 분권화 시대 시 · 도교육위원회의 법적위상 검토 ”, 전국교육위원협의회 정책토론회 자료집, 전국교육위원협의회.
정부혁신 및 지방분권위원회(2004),“ 참여정부 국정과제 추진현황 ”, 열린우리당 일하는 국회 자료집, 신행정수도건설추진기획단.
경기도(2002),『경기사회지표』.
_____(2002),『경기통계연보』.
_____(2003),『경기교육통계연보』.
_____(2003),『알기쉬운 경기도 경제지표』.
_____(2003),『지표로 보는 경기도』.
교육인적자원부, 한국교육개발원(2003), 교육통계연보.
_____ (2003), 2003 교육통계분석자료집.
_____ (2003), OECD 교육지표.
통계청(2003), 한국의 사회지표.

경기도 지역대학 육성 및 지역인력 확보 방안

Status of higher education institutions and proposition for their promotion in Gyeonggi Province

이 승 희 <나사렛대학교교수>

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 일반현황
Ⅲ. 경기도의 고등교육기관 현황
Ⅳ. 경기도의 고등교육기관 육성의 제약요인
Ⅴ. 경기도의 고등교육기관 및 인적자원 육성 방안
Ⅵ. 결론

● This paper reviewed the status of higher education institutions in Gyeonggi Province and suggested the proposition for their promotion. Gyeonggi Province has the second rank in the aspect of population and economic size, particularly gross regional domestic product, in Korea. According to the demographic and economic position, the number of college students in this province is following that in Seoul which has the first rank in Korea.

In relation to these positions, however, the qualitative indicators show discouraged results. Out of 16 major cities and provinces, for examples, Gyeonggi Province is ranking the 13th in the number of college students per 10,000 persons in population and having the severely biased distribution of population regarding location. The southern region in Gyeonggi Province has 74.6% of the population and 85.7% of the higher education institutions. This status might be caused due to the national policy to restrict the expansion of the metropolitan centering Seoul. As a result, the competitive power of Gyeonggi Province is decreasing in the view of quality.

The higher education institutions with high quality can contribute to the promotion of the general sectors including human resources and high value-added industry when they are closely related to regional communities. Of course, the regional features in culture and industry should be reflected.

Ⅰ. 서 론

21세기는 흔히 지식기반사회로서 무한경쟁의 사회로 특징지워지고 있다. 이러한 사회는 과학기술, 정치, 경제, 문화 등 모든 분야에서 다양한 정보를 수집하고, 조합하며, 해석하는 능력을 요구하고 있다. 특히, 지식기반사회에서 요구하는 것은 개개의 분야별 정보 활용 뿐만 아니라 서로 다른 분야에서 획득한 정보들의 융합 단계를 필요로 하고 있으며, 이러한 과정은 궁극적으로 인적자원에 의해 이루어진다. 결국, 21세기 사회의 특징에 따라 지역 또는 국가 경쟁력을 제고하기 위해 능력 있는 인적자원을 확보하는 것이 지상과제가될 것이다.

우리나라의 높은 교육열은 일부 부작용을 초래하고 있기는 하지만 대외 경쟁력 확보의 요인이 되고 있음은 부인할 수 없다. 고급 인적자원을 확보하는데 있어 핵심 교육기관의 하나는 대학이며, 최근 국내외에서 대학의 경쟁력 강화를위해끝없는노력을기울이고 있다.

한편, 21세기 사회에서 경쟁력 있는 과학기술은 과거의 단독 기술보다는 융합기술을 지향하고 있다. 이러한 추세는 당연히 최고의 고급 인적자원을 요구하게 되며, 대학의 역할은 더욱 커지고 있다. 더욱이 지방자치의 역할이 점점 강조되고 있는 상황에서 지역 내 대학의 위상과 역할을 살펴보는 것은 시의적절하다 할것이다.

따라서, 본고에서는 경기도 소재의고등교육기관의 현황을파악해 보고, 경기도의 고등교육기관을 육성함에있어제약요인이무엇인지파악해보며, 경기도의지역대학육성방안에대해서살펴보고자한다.

Ⅱ. 일반 현황

1. 경기도의 위상

경기도는 우리나라의 시도별 광역 자치단체 중에서 최대 자치단체로 알려져 있다. 여기서는 시도별 인구, 경제 규모, 고등교육기관 및 학생 규모에 대해서 양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면을 고려하여 살펴봄으로써경기도의 위상을파악해보고자하였다.

<표 1>은 시도별 인구(2003년 현재) 및 경제 규모(2001년 현재)의 현황을 나타낸 것이다. 2003년 현재, 전국의 추계 인구는 47,924천명이며, 서울이 10,024천명으로서 20.9%의 구성비를 가지고 있어 시도별 인구 구성 면에서1위를 차지한 것으로 나타났고, 경기도는 전국의 20.4%에해당하는 9,847천명의 인구를 가지고 있어 2위를 차지한 것으로 나타났다. 최근 2004년도에는 경기도의 인구가 시도별 최고의 구성비를 가지는 것으로 언론에 보도된 바 있다. 시도별 경제 규모를 지역내 총생산 측면에서 살펴보더라도 경기도의 지역내 총생산은 인구수에 걸맞게 전국 총액인 534,711십억원의 20.9%에 해당하는 111,679십억원으로 나타나 서울에 이어 전국 2위를 차지한 것으로 나타났다. 이와 같이 경기도의 인구 및 경제규모는양적인 면에서 거의전국최고의수준을보이고있다. 그러나 질적인 지표의 하나인 1인당 지역내 총생산을 살펴보면, 전국 7위에 해당하는 11,886천원으로 나타나 전국 평균인 11,533천원을 약간 상회하는수준에불과한것으로 나타났다.

<표 1> 시도별 인구(2003년 현재) 및 경제 규모(2001년 현재) 현황

시도명	인구규모		지역내총생산		1인당지역내총 생산	
	추계인구수(천명)	구성비(%)	금액(십억원)	구성비(%)	금액(천원)	순 위
서울	10,024	20.9	114,362	21.4	11,367	8
부산	3,685	7.7	32,751	6.1	8,811	14
대구	2,547	5.3	18,374	3.4	7,246	16
인천	2,615	5.5	25,547	4.8	9,990	9
광주	1,429	3.0	12,277	2.3	8,778	15
대전	1,463	3.1	12,750	2.4	8,981	13
울산	1,066	2.2	27,076	5.1	25,871	1
경기	9,847	20.4	111,679	20.9	11,886	7
강원	1,523	3.2	13,738	2.6	9,043	12
충북	1,520	3.2	18,950	3.5	12,603	5
충남	1,908	4.0	25,758	4.8	13,626	2
전북	1,913	4.0	17,700	3.3	9,205	10
전남	1,995	4.2	26,116	4.9	12,918	3
경북	2,775	5.8	35,514	6.6	12,794	4
경남	3,079	6.4	37,261	7.0	12,210	6
제주	535	1.1	4,858	0.9	9,205	11
계/평균	47,924	100	534,711	100	11,533	-

자료: 한국의 사회지표(2003), 통계청 : 자료를재구성한 것임.

<표 2>는 시도별 고등교육기관 및 학생의 규모를 나타낸 것이다. 2003년 현재, 전국의 대학생수(대학원 및 전문대학 포함)는 2,994,912명이며, 이 중에서 경기도 소재의 대학생수는 472,895명으로 나타나, 총량 규모면에서 640,786명인 서울에 이어 시도별로 전국 2위에 해당하는 규모이다. 그러나 인구 1만명당 경기도의 대학생수는 480명에 불과하여 전국 평균인 679명에도 크게 미치지 못하는 수준으로 시도별 순위에서 전국 13위에 위치하고 있다. 결국 고등교육기관의 학생수 현황에서경기도의 질적인 수준은 매우 낮은 상태임을 알 수 있으며, 이러한 수준은 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 경제규모의 질적인 수준을 나타내는1인당지역내총생산이 7위라는지표보다 더욱저조한 상태임을알 수있다.

한편, 시도별 4년제 및 전문대학의 교원수 및 학교수를 살펴보면, 경기도의 4년제 대학의 교원수 및 학교수는 각각 4,320명 및 163개교로서전국의 9.5%와 13.8%를 차지하고있다. 반면에, 경기도의 전문대학의 교원수및 학교수는 각각 2,910명 및 35개교로서 전국의 24.8%와 22.6%를차지하고 있다. 이러한 현황을 볼 때, 경기도의 고등교육기관은 4년제 대학에 비해 전문대학의 비중이 더 큰 것을 알 수 있으며, 결국 경기도는지역내고급인적자원의 양성 측면에서유리하지 못한 구조를 가지고있음을알 수있다.

<표 2> 시도별 고등교육기관 및 학생 규모 현황(2003년 현재)

시도명	대학교(원) 학생규모			4년제 대학및 대학원[1]		전문대학	
	학생수(명)	인구 1만명당규모		교원수	학교수	교원수	학교수
		학생수(명)	순위				
서울	640,786	639	10	12,832	393	897	12
부산	274,424	745	8	4,291	74	885	10
대구	138,068	542	11	1,651	37	788	7
인천	86,007	329	15	1,168	27	515	5
광주	125,242	876	4	1,917	47	555	7
대전	137,865	942	2	1,967	54	462	5
울산	34,028	319	16	762	7	151	2
경기	472,895	480	13	4,320	163	2,910	35
강원	126,186	828	6	2,634	41	511	10
충북	125,875	828	5	1,907	38	508	6
충남	203,375	1,066	1	3,464	85	555	8
전북	145,750	762	7	2,534	53	551	10
전남	97,577	489	12	1,188	40	726	11
경북	251,621	907	3	3,112	79	1,150	18
경남	135,213	439	14	1,768	40	566	9
제주	35,473	663	9	497	12	244	3
계/평균	2,994,912	679	-	45,515	1,178	11,730	155

주: 1) 한국의 사회지표(2003)에 수록되어 있는원자료이며, 대학내 설치된대학원을 독립된학교수로간주하여 집계한결과임.
자료: 한국의 사회지표(2003), 통계청 : 자료를재구성한 것임.

2. 경기도의 시군별 현황

경기도는 다른 도에 비해 몇 가지 지역적 특징을 가지고있다. 즉, 경기도는 서울을 중심으로 남부와 북부로 양분되어 있고, 북부는 대부분 군사분계선을 두고 있는 접경 지역으로 구성되어 있다. 이러한 특징은 서울의 위성도시로서의 기능을 가지는 도시의 경우 독립적 역할을 제약하는 요인으로 작용하고 있으며, 접경 지역의경우 특수한사정으로 인하여 제약 요인으로작용하고 있다.

<표 3>은 2001년현재, 경기도 시군별 면적및 인구 현황을 나타낸것이다. 경기도의 31개시군 중에서 서울의 남쪽이라고 할 수 있는 남부 지역은 수원시를 비롯하여 21개 시군이 포함되어 있으며, 북부 지역은 고양시 등 10개 시군이 포함되어 있다. 경기도 남부 지역과 북부 지역의 면적은 각각 5,895.28㎢, 4,295.28㎢로서경기도전체의 57.8%와 42.2%를 차지하고있다. 남부 지역과 북부지역의인구는각각 7,169,068명과 2,442,975명으로서 그 구성비는 각각 74.6%와 25.4%에 해당한다. 이와 같이 경기도 남부 지역과 북부 지역은 면적 측면에서는 크게 차이가 없음에도 불구하고 인구면에서는 큰 차이를 보여 양 지역간 불균형이매우큼을시사하고있다.

<표 3> 경기도 시군별 면적 및 인구 현황(2001년 현재)

시군 명	면 적		인구수	
	면적(㎢)	구성비(%)	면적(㎢)	구성비(%)
수원시	121.10	1.2	978,698	10.2
성남시	141.83	1.4	937,780	9.6
부천시	53.44	0.5	785,754	8.2
안양시	58.52	0.6	593,967	6.2
안산시	145.92	1.4	598,560	6.2
용인시	591.52	5.8	455,118	4.7
평택시	452.19	4.4	361,992	3.8
광명시	38.50	0.4	337,175	3.5
시흥시	132.62	1.3	342,351	3.6
군포시	36.35	0.4	270,326	2.8
화성시	687.65	6.7	214,729	2.2
이천시	461.16	4.5	188,367	2.0
김포시	276.54	2.7	183,156	1.9
광주시	431.84	4.2	154,808	1.6
안성시	554.19	5.4	142,799	1.5
하남시	93.08	0.9	124,018	1.3
의왕시	53.96	0.5	124,772	1.3

시군명	면 적		인구수	
	면적(㎢)	구성비(%)	면적(㎢)	구성비(%)
오산시	42.76	0.4	115,161	1.2
여주군	607.97	6.0	105,084	1.1
양평군	878.28	8.6	82,921	0.9
과천시	35.86	0.4	71,525	0.7
남부소계	5,895.29	57.8	7,169,061	74.6
고양시	267.25	2.6	814,493	8.5
의정부시	81.60	0.8	368,887	3.8
남양주시	459.98	4.5	376,231	3.9
파주시	682.70	6.7	226,858	2.4
구리시	33.29	0.3	185,494	1.9
포천군	826.42	8.1	148,452	1.5
양주군	310.18	3.0	138,748	1.4
동두천시	95.68	0.9	75,699	0.8
가평군	843.27	8.3	56,211	0.6
연천군	695.21	6.8	51,902	0.5
북부소계	4,295.28	42.2	2,442,975	25.4
계	10,190.57	100	9,612,036	100

자료: 경기통계연보(2002), 경기도 : 자료를재구성한 것임.

<표 4>는 경기도의시군별 평균 소득(2002년 현재) 및 학교 용지(2001년 현재)에 대한 현황을 나타낸 것이다. 경기도 남부 지역의 21개 시군의 가구당 월평균 소득은 2002년 현재 2,284천원이며, 북부 지역의 10개시군의 가구당 월평균 소득은 2,059천원으로서 남부 지역의 평균 소득은 북부 지역의 1.11배 높은 수준이다. 그러나, 교육 여건을 학교 용지 측면에서 비교해 보면, 양 지역간 소득 수준의 차이에 비해 학교 용지로의 활용 수준은 더 많은 격차를 보이고 있으며, 특히 4년제 대학의 학교 용지 비율을 보면 북부 지역은 남부 지역에 비해 월등히 낮은 수준을 보이고 있다. 즉, 각 시군별로 전체 면적 대비 전 교육기관의 학교 용지의 비율을 산출해 보면, 남부 지역의 평균은 0.85%이며, 북부 지역의 평균은 0.33%로서 남부 지역이 0.52% 더 높게 나타났다. 더구나, 각 시군별로 전 교육기관의 학교 용지 중에서 4년제 대학의 교지가 차지하는 비율을 산출하였을때, 남부 지역의 평균은 31%인 데 반해, 북부 지역의 평균은 12%에불과하여 남부 지역은 19% 더높은것으로나타났다.

<표 4> 경기도 시군별 평균 소득(2002년 현재) 및 학교 용지(2001년 현재) 현황

시도명	가구당 월평균소득 (천원)	전체교육기관[1]		4년제대학	
		학교용지 (1,000㎡)	비율[2] (%)	학교용지 (1,000㎡)	비율[3] (%)
수원시	2,556	3,520	2.907	716	20.33
성남시	2,349	1,819	1.283	214	11.76
부천시	2,515	1,367	2.559	384	28.08
안양시	2,635	1,038	1.775	478	46.01
안산시	2,257	2,555	1.751	1,314	51.42
용인시	2,359	1,567	0.265	621	39.61
평택시	2,137	1,423	0.315	105	7.38
광명시	2,337	530	1.377	-	-
시흥시	2,104	722	0.545	74	10.24
군포시	2,481	457	1.259	90	19.66
화성시	2,031	1,118	0.163	969	86.67
이천시	2,102	1,005	0.218	-	-
김포시	2,611	752	0.272	174	23.12
광주시	2,396	514	0.119	66	12.82
안성시	1,700	2,034	0.367	876	43.05
하남시	2,606	229	0.247	-	-
의왕시	2,418	195	0.363	-	-
오산시	1,977	594	1.391	298	50.09
여주군	1,708	934	0.154	-	-
양평군	1,750	759	0.086	146	19.23
과천시	2,938	132	0.370	-	-
남부평균	2,284	1,107	0.850	435	31.30
고양시	2,832	1,570	0.588	179	11.40
의정부시	2,112	692	0.848	-	-
남양주시	2,226	498	0.108	-	-
파주시	2,085	821	0.120	-	-
구리시	2,085	320	0.963	-	-
포천군	1,906	1,534	0.186	198	12.93
양주군	2,058	386	0.124	-	-
동두천시	1,968	175	0.184	-	-
가평군	1,482	479	0.057	-	-
연천군	1,837	498	0.072	-	-
북부평균	2,059	697	0.330	189	12.16
전체평균	2,172	902	0.590	312	21.73

주 : 1) 전체 교육기관: 초, 중, 고등교육기관.
2) 비율 = 전교육기관 용지/시군별 면적×100%.
3) 비율 = 4년제대학 용지/전 교육기관용지×100%.

자료 : 경기통계연보(2002), 경기도: 경기사회지표(2002), 경기도: 자료를재구성한 것임.

III. 경기도의 고등교육기관 현황

1. 수도권 대학 및 지방 대학의 일반 지표

경기도는 광역 지방자치단체 중에서 많은 고등교육기관이 설치되어 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 경기도 지역을 포함하는 소위 수도권 대학은 수도권 개발 억제 정책에 의해 그동안 고등교육기관을 육성하는 데 있어 많은 제약을 받아왔다.

<표 5>는 수도권 대학 및 지방 대학의 설립주체별 대학수, 입학정원, 전임교원수를 나타낸 것이다. 수도권의 인구 구성비(<표 1> 참조)는 46.8%에 이르고 있는 것에 반해, 수도권에는 전국 188개교 중 69개교의 대학이 있어 전국 대학수의 36.7%에 불과한 실정이다. 더구나, 고등교육에 대한 정부의 투자 지표 중의 하나로 볼 수 있는 국공립 대학수는 수도권에 6개교에 불과하여 전국 34개교 대비 17.6%밖에 되지 못하는 형편이다. 결국, 수도권에는 인구 규모에 비해 대학수가 적은 편이며, 그나마 사립 대학의 비중이 큰 편임을 알 수 있다. 이러한 현상은 지난 20여년 동안 정부의 수도권 인구집중 억제책으로 인하여 수도권 대학에 대한 대학정원의 증원이 억제된 반면에 대학의 신설이나 학생수의 증원은 지방대학 위주로 이루어진 탓으로 볼 수 있다.

<표 5> 권역별 대학의 일반 현황(2003년 현재)

초등학교	수도권대학[3]		지방대학		합 계	
대학수[1]	국공립	6	국공립	28	국공립	34
	사립	63	사립	91	사립	154
	소계	69	소계	119	소계	188
입학정원(명)	국공립	11,970	국공립	70,551	국공립	82,341
	사립	108,303	사립	172,289	사립	280,592
	소계	120,093	소계	242,840	소계	362,933
전임교원수[2](명)	20,876		26,194		47,070	

주: 1) 대학수는 일반대학 169개교와 산업대학 19개교(국립 8개교, 사립 11개교)를 의미함.
2) 2002년 4월 현재.
3) 서울, 인천, 경기지역 대학.
자료: 교육통계연보(2003), 교육인적자원부 · 한국교육개발원: 자료를 재구성한 것임.

<표 6>은 2002년 현재, 경기도의 남부 지역과 북부 지역에 소재하고 있는 고등교육기관의 현황을 나타낸 것이다. 경기도에는 4년제 대학, 전문대학, 대학원대학교, 각종학교 등 모두 77개교의 고등교육기관이 소재하고 있는데, 대부분 경기도의 남부 지역에 위치하고 있어 그 수는 66개교이며, 그 비율은 85.7%나 된다.

<표 6> 경기도의 권역별 고등교육기관 현황(2002년 현재)

대학유형	대학수			학생수(명)
	경기남부	경기북부	계	
4년제[1]	29	3	32	220,798
전문대학	29	6	35	241,577
대학원대학교[2]	6	2	8	728
각종학교[3]	2	-	2	215
계	66	11	77	463,318

주 : 1) 경찰대학포함.
2) 신학관련7개교와 법률관련1개교.
3) 신학교.
자료 : 경기교육통계연보(2003), 경기도.

2. 시군별 현황

경기도는 서울 지역의 서울시립대학교, 인천 지역의 인천대학교 등과 같은 자체 소유의 도립대학이 없는 실정이며, 경기대학교와 같이 도명을 사용하고 있는 대학마저도 사립대학이다. 더구나 수도권정비계획법에 따라 각종 규제가 널려 있어 경기 지역내에서 조차도 고등교육기관은 시군별 지역에 따라 편차가 심한 편이다.

<표 7>은 경기도의 시군별 4년제 대학 및 전문대학의 분포를 나타낸 것이다. 21개 시군으로 분류되고 있는 경기 남부 지역에는 4년제 대학이 15개 시군에 소재하고 있어 71.4%의 시군이 4년제 대학을 유치한 상태이고, 전문대학은 16개 시군에 위치하고 있어 76.2%의 시군이 1개 이상의 전문대학을 가지고 있다. 반면에, 10개의 시군이 포함되어 있는 경기 북부 지역에는 4년제 대학이 2개 시군에만 위치하고 있어 4년제 대학을 가지고 있는 북부 지역 시군은 20%에 불과하며, 전문대학조차도 5개 시군에만 설립되어 있어 전문대학을 유치한 북부 지역 시군은 50%에 머무르고 있다. 이러한 수치를 보더라도, 경기도는 시군별 지역간 고등교육기관수의 편차가 매우 심한 것을 알 수 있다. 즉, 경기도 북부 지역의 의정부시, 동두천시, 파주시등 대부분의시군에서는 4년제 대학이 전무한 실정인데, 이러한원인은수도권정비계획법에 의한각종규제로 인하여 수도권내 다른지역보다낙후되어있기때문이다.

경기도에 소재한 4년제 대학도 대부분 학부 중심의 체제가 유지되고 있어 강의 위주의 교육 중심 대학으로 기능을 하고 있으며, 이로 인해 연구 환경이 매우 열악하여 교수들의 수준 높은 연구 성과를 기대하기도 어려울뿐만아니라고급인적자원을 양성하기도 어려운 구조를가지고있다.

더구나, 경기도는 고등교육기관 중에서 학교수나 학생수 양 측면 모두 전문대학의 비중이 4년제 대학보다 더 큰 실정이다. 특히, 고급 인적자원을 양성하는 대학원 중심의 대학은 규모도 왜소할 뿐만 아니라

신학 분야에 치우쳐 있어 경기도지역에서의 인재양성에큰도움이되지못하고있다(<표 6> 참조).

그러므로, 경기도 도민들에게 저렴한 교육비 부담으로 양질의 교육 기회를 제공하기 위해서는 국공립 대학의 설립 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 특히, 경기 북부 지역은 지역 주민에게 균등한 고등교육의 기회를 제공하고 지역간 균형 발전을 위한 교육 및 연구 인프라를 구축하기 위하여 4년제 종합대학의 신설이 시급히 요청되고있다.

<표 7> 경기도의 시군별 4년제 대학 및 전문대학 분포

시군명	4년제[1]		전문대학	
	대학수[2]	학생수	대학수[2]	학생수
수원시	3	36,176	2	10,853
성남시	1	10,068	4	42,578
안양시	2	13,110	2	23,445
부천시	2	10,429	2	19,473
광명시	-	-	-	-
평택시	1	4,394	2(1)	7,344
안산시	1	13,791	3	16,924
과천시	-	-	-	-
오산시	1	6,998	1	9,841
시흥시	1	4,187	1	4,232
군포시	1	3,061	-	-
의왕시	-	-	2(1)	4,677
하남시	-	-	-	-
용인시	8(1)	57,938	1	8,075
이천시	-	-	2	7,595
여주군	-	-	1	10,585
화성시	3	20,608	2	19,704
광주시	1	637	1	5,948
양평군	1	1,109	-	-
안성시	2(1)	21,459	2	13,167
김포시	1	262	1	6,147
남부소계	29	204,227	29	210,588
의정부시	-	-	2	17,962
동두천시	-	-	-	-
고양시	1	5,510	1	305
구리시	-	-	-	-
남양주시	-	-	1	3,841

시군명	면 적		인구수	
	면적(㎢)	구성비(%)	면적(㎢)	구성비(%)
파주시	-	-	-	-
양주군	-	-	1	470
연천군	-	-	-	-
포천군	2	11,061	1	8,411
가평군	-	-	-	-
북부 소계	3	16,571	6	30,989
계	32	220,798	35	241,577

주 : 1) 경찰대학포함.
2) ( ) 속의 수치는 국립대학수를표시함.
자료 : 경기교육통계연보(2003), 경기도.

<표 8>은 경기도의시군별고등교육기관소재현황을나타낸것이다. 앞에서이미살펴본바와같이, 경기도에 소재한 고등교육기관은 경기도의 인구 및 경제 규모에 비하여 매우 부족한 설정임을 알 수 있다. 최근 고등교육기관의 국내외 경쟁력 제고를 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 그 결과에 대해서 많은 종류의 대학평가가 이루어지고 있다. 특히, 중앙일보에서 매년 실시하고 있는 대학평가는 언론에 대학평가의 결과가 상세히 소개되고 있어 경쟁력 있는 대학을 일반인들도 쉽게 인지할 수 있게 되었다. 그런데, 경기도에 소재한 대학은 극소수의 대학을 제외하고는 대부분 종합평가는 물론이고 각 부문별 평가에서조차도 상위 대학으로 평가되지 못하고 있는 실정이다. 결국 경기도 소재의 고등교육기관은 양적인 부족 뿐만 아니라 질적인측면에서도 크게 미흡한 수준에머물고있는실정이다.

<표 8> 경기도 시군별 고등교육기관 소재 현황

시군명	4년제대학	전문대학	대학원대학	각종학교
수원시	경기대학교, 아주대학교, 성균관대학교	동남보건대학, 수원여자대학	합동신학대학원대학교	
성남시	경원대학교	경원전문대학, 동서울대학, 서울보건대학, 신구대학		
부천시	가톨릭대학교, 서울신학대학교	부천대학, 유한대학		
안양시	성결대학교, 안양대학교	대림대학, 안양과학대학	대한신학대학원대학교	
안산시	한양대학교	서울예술대학, 안산공과대학, 안산1대학		
용인시	강남대학교, 경희대학교, 경찰대학, 루터신학대학교, 명지대학교, 용인대학교, 칼빈대학교, 한국외국어대학교	용인송담대학	중앙신학대학원대학교	
평택시	평택대학교	경문대학, 한국재활복지대학		

시군명	4년제 대학	전문대학	대학원대학	각종학교
시흥시	한국산업기술대학교	경기공업대학		
군포시	한세대학교			
화성시	수원가톨릭대학교, 수원대학교, 협성대학교	수원과학대학, 장안대학	예일신학대학원대학교	
이천시		청강문화산업대학, 한국관광대학	성서침례대학원대학교	
김포시	중앙승가대학교	김포대학		
광주시	서울장신대학교	동원대학	계약신학대학원대학교	
안성시	중앙대학교, 한경대학교	동아방송대학, 두원공과대학		수도침례신학교
의왕시		계원조형예술대학, 한국철도대학		
오산시	한신대학교	오산대학		
여주군		여주대학		
양평군	아세아연합신학대학교			
과천시				구세군사관학교
남부소계	29	29	6	2
고양시	한국항공대학교	농협대학	국제법률경영대학원대학교, 에스라성경대학원대학교	
의정부시		경민대학, 신흥대학		
남양주시		삼육의명대학		
포천군	대진대학교, 포천중문의과대학교	경복대학		
양주군		서정대학		
북부소계	3	6	2	-
계	32	35	8	2

자료: 경기교육통계연보(2003), 경기도.

Ⅳ. 경기도의 고등교육기관 육성의 제약 요인

1. 수도권정비계획법에 따른 대학관련 규제

경기도 지역에서 고등교육기관을 육성함에 있어 가장 큰 제약 요인 중의 하나는 수도권정비계획법이다. 이 법률은 서울, 인천, 경기 등 수도권에 대해서 종합적으로 질서 있는 정비와 국토의 균형 있는 발전을 목적으로 1982년 12월 31일 법률 제3600호로 제정되었다. 이후 몇 차례 개정을 통해 2002년 12월 30일 현재, 법률 제6852호의 개정법을 가지게 되었다. 이 법률에 의거하여 수도권정비계획의 내용, 권역의지정, 이전자에대한 지원내역, 수도권정비심의위원회 등이 규정되어있다.

<표 9>는수도권정비계획법에따른수도권지역의 대학관련규제 내용을요약한것이다. 수도권 대학에 대한 규제는 수도권 내 대학의 입지규제와 입학정원의 총량규제로 나눌 수 있다. 권역별 대학의 입지규제는 <표 9>에서 보는 바와 같이, 수도권 내에서 4년제 대학의 신설 금지가 대표적이다. 다만, 개방대, 전문대 및소규모대학(입학정원 50인 이하)은권역에 따라그입지가허용되고 있다.

대학의입학정원 총량규제는 수도권 내에서입학가능한대학생의 총수를 규제하는 제도로서 1994년에 도입되었다. 대학, 교육대학, 소규모 대학 등의 입학정원 총 증가수는 매년 건설교통부장관이 수도권정비심의위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 되어 있다. 산업대학 및 전문대학의 입학정원 총 증가수는 전년도 전국의 입학정원 총 증가수의 10%이내에서 교육부장관이 결정하도록 하고 있으며, 10%를 초과하는 경우에는 건설교통부장관이 수도권정비심의위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 되어 있다. 다만, 첨단 분야의 대학원대학은 수도권 입학정원 총량규제 대상에서 제외되어 있다. 그리고 일반대학원대학의 입학정원 증가수는매년 300인을 초과할 수없도록 규제하고있다.

한편, 연구시설에 대한 규제는 다른 방법에 의해 이루어지고 있다. 수도권 지역의 연구시설에 대해서는 별도의 규제는 형식상 없다. 그럼에도 불구하고, 공공 법인 연구소가 입지하는 경우, 공공 청사에 대한 규제가 적용되고, 대규모 민간 건축물인 경우에는 업무용 건축물로 분류되어 과밀부담금의 부과대상이 되게 함으로써간접적으로 규제하고있다.

<표 9> 수도권정비계획법에 따른 수도권 지역의 대학관련 규제 내용

규제목표		내용
권역별규제	과밀억제권역	- 총량규제의범위안에서의산업대학, 전문대학, 대학원대학의신설(단, 산업대학과 전문대학은 서울특별시안신설불가) - 총량규제의범위안에서의입학정원의증원 - 수도권정비위원회의 심의를 거친 과밀억제권역 안에서의학교의 이전(단, 서울특별시안에서의 이전과 서울특별시안으로의이전은제외)
	성장관리권역	- 총량규제의범위안에서의산업대학 · 전문대학 · 대학원대학 또는 입학정원 50인이내대학의 신설(단, 컴퓨터, 통신, 디자인, 영상, 신소재, 생명공학등첨단전문분야의대학으로서 교육인적자원부장관이 정하여고시하는 대학의경우, 입학정원 100인이내) - 총량규제의범위 안에서의 입학정원의증원 - 수도권 안에서의 학교 이전
	자연보전권역	- 총량규제의범위안에서의산업대학, 전문대학, 대학원대학또는입학정원 50인이내의대학으로서 수도권정비위원회의 심의를 거쳐신설(단, 컴퓨터, 통신, 디자인, 영상, 신소재, 생명공학 등 첨단전문 분야의 대학으로서 교육인적자원부장관이 정하여 고시하는 대학의 경우, 입학정원 100인 이내) - 총량규제의범위 안에서의 입학정원의증원

규제목표	내용
총량규제	- 대학및교육대학의입학정원의증원및 입학정원이 50인이내인대학의설과증원은 건설교통부장관이 수도권정비위원회의 심의를거쳐정함. - 입학정원 총증가수는산업대학, 전문대학은전년도전국 입학정원 총증가수의 100분의 10, 대학원대학의경우 매년 300인을초과할수없음(단, 컴퓨터, 통신, 디자인, 영상, 신소재, 생명공학등첨단 전문분야의대학원대학으로서 교육인적자원부장관이 건설교통부장관과협의하여 고시하는 대학원대학의입학정원증가수는입학정원총증가수 산정에서 제외, 건설교통부장관이국민경제의발전과공공복리의 증진을 위하여부득이하다고 인정하여 수도권정비위원회의 심의를 거쳐정함

근거: 수도권정비계획법 법률 제6852호(2002. 12. 30).

2. 규제의 영향

수도권정비계획법에 의거하여 수도권에서 대학의 신설 또는 증설에 관련된 규제가 실시된 결과, 대학의 입학정원의 증가는 억제되었으나 대학원, 대학원대학, 사이버대학 등 새로운 유형의 대학들이 신설되거나 증설되어대학의또 다른 양적 규모가 팽창되고있다.

대학원대학의 경우, 대부분 신학대학원대학들이 경기도 지역에 신설된 반면에, 산업경쟁력 확보와 밀접한 관련이 있는 첨단기술을다루는 대학원대학들의 설립은전무한실정이다.

또한, 수도권 지역에서는 외국대학의 설립도 실질적으로 규제되고 있다. 이미, 학원교육은 전면적으로 개방이 이루어졌고, 고등교육 부문에서도 국내대학은 외국대학과의 교육과정을 공동으로 운영하는 것이 가능하게 되었으며, 사립학교법의 개정으로 외국대학의 국내 설립요건이 완화되었다. 이와 같이 제도적으로는 외국대학의 국내진입이 허용되었으나, 현재까지 외국대학의 설립 실적은 아직 없는 실정이다. 이러한 현상은 외국대학의 설립이 학교법인의 형식으로만 가능하고, 수업료 등 수익금의 목적 외의 사용(예, 본국으로의 과실송금)이 불가능하며, 수도권에 대한 개발 규제 정책에 묶여 수도권 내에서는 대학을 설립하기가매우어렵게되어있기때문인것으로 판단된다.

결국, 중앙정부에서는 지방대학을 육성하려는 노력에 집중한 반면, 수도권 대학의 지원책 마련에 대해서는 소홀히 하거나 배제하게 되었다. 2001년 현재, 전국의 대학에 대한 정부의 재정지원은 10여개의 사업을 통하여이루어지고 있는데, 총 지원규모 중에서 수도권 대학대 지방대학의지원비율을 32 : 68로 하여 지방 대학에 대한 지원 비중을 월등히 높게 책정한 것으로 나타나고 있으며, 수도권 대학에 대한 지원 배분에서도 대체적으로 서울 소재의 대학에 치중하고 있어 경기도 소재 대학들은 실제적으로 중앙정부의 재정지원을거의받지못하는형편을보이고 있다.

중앙정부가 지방대학에대해서 실시하고있는대표적인지원사례를 요약하여열거하면다음과 같다.

① 특성화공대 육성지원사업
- 지방특성화공대6개교대상
- 선진국의 우수교수초빙지원등
- 사업기간 : 1978~1994년

② 공과대학중점육성 사업
- 수도권을 제외한 우수 지방 공과대학8개교대상
- 사업기간 : 1994~1998년(대학교당연 50억원 지원 등 총 2000억원지원)

③ 지방대특성화사업
- 분야별지방대학의특성화집중육성
- 사업기간 : 1994~1998 (78억원지원)

④ 공·사립대학특성화우수대학 사업
- 인센티브 제공을 통한 특성화 노력 적극 유도
- 사업기간 : 1995~2005 (현재까지 1,150억원 지원)

⑤ 지역우수대학육성사업(BK21사업)
- 지역산업수요에부합하는 인력양성및지역대학의 교육 및연구내실화목적
- 사업기간 : 1999~2005 (3,208억원지원)

⑥ 지방대학육성사업
- 지방대학이 지역발전의 중심체로서역할을 하도록 자체 발전계획에따른특성화사업지원
- 사업기간 : 2002~2006 (현재까지 500억원지원)

⑦ 지방대학혁신역량강화사업
- 지역혁신체계(RIS) 구축토대마련및우수한인적자원 개발
- 사업기간 : 2004~ (현재 2,200억원지원예상)

Ⅴ. 경기도의 고등교육기관 및 인적자원 육성 방안

1. 경기도 지역내 대학 육성 및 인적자원 확보

오늘날 대학은 글로벌 경쟁 시대를 맞이하여 국내외적으로 도전을 받고있다. 이러한 도전은 대학이소재하고 있는 위치가 수도권이냐 아니냐에 따라 차등적으로 대학의 위기를초래하는 것이 아니다. 대학 자체가 가지는 본질적 경쟁력을확보하지 않으면심각한위기에봉착하게 될지도모른다.

<표 10>은 경기도 지역 대학의 특성화 및 산·학·관 네트워킹 활성화 사업의 개요를 나타낸 것이다. 대학의 경쟁력을 확보하기 위한 대학의 특성화 사업이 활발히 강구되고 있다. 이러한 사업은 산·학·관의 네트워킹을 통해서 시너지 효과를 지향하고 있다. 경기도에서는 차세대 성장 동력 과제에 겨냥하여 각 대학별 자체 발전계획을 연계한 대학 경쟁력 강화를 위해 지원책을 마련하고 있다. 지역별로 비교우위를 확보할 수 있는 산업과 문화를 고려하여 그것과 연계된 특성화 분야를 선정하고 중점적으로 지원사업을 실시하고자 함이다. 이러한 사업은 지역 대학 및 전문대학 특성화 지원사업, 지역우수대학 육성사업, 지방대학 혁신역량 강화사업, 공과대학 중점지원사업 등과 같은 사업을 포함하고 있으며, 지역 대학이 지역발전의 중심체로서 역할을 하도록 대학 자체 발전계획에 따른 특성화 사업을 지원하기 위한 다각적인 협력 체제를 구축하는 것을 목표로 하고 있다. 나아가서, 산 · 학 · 관 교육공동체를 구축하여 지역 교육 문제를 공동으로 해결하고자 지방교육기관, 산업체 및 지방자치단체가 공동으로 참여하는‘ 지역인재양성협의회 를 구성하여 운영하는 방안을 마련하고 있으며, 협력 연구소 운영, 연구단지 조성 등 산업체 및 지역사회와의산 · 학 · 연 협력 관계를구축하는것을목표로하고있다.

경기도에 소재하고 있는 지역대학 졸업자의 고용을 촉진하는 몇 가지 방안들도 마련되어 있다. 지역사회와 밀착된 인적자원을 개발하기 위해서지역사회와 밀착된 교육과정을 개발하고 직업현장 지향의 실용교육을 강화하는 사업을 강구하고 있으며, 지역기업들과 대학이 협약하여 설치 · 운영하는 소위‘ 특약학과 에 대한 지원을 확대하며, 지역대학을 지원하는 지역기업에 대해서는 특별지원을 실시하고자 하고 있다. 예를 들면, 지역내 대학 졸업자에 대해서 일정비율을 채용하는 기업에 대한 특별지원 프로그램이 있고, 기업들이 지역대학 발전을 위해 기부하는 경우 지자체에서 지방세 감면 등의 지원체제를 강화하려고 하고 있다.

또한, 지역대학이 그 지역 출신 학생을 임용후보 장학생으로 추천하여 해당 지방자치단체의 심사를 거쳐선발하여졸업 후공무원으로이용하도록권장하는‘ 임용후보제도 를실시하고자 하며, 우수학생을유인하는 체제를 구축하는 있어 기숙사의 신 · 증축을 지원하고, 동일지역 고교출신 수험생에 대해서는 입학시, 등록금 감면, 장학금 지급, 학자금 융자 등을 우선적으로 지원하는 프로그램을 강구하고 있다. 해외유학 및연수기회를확대지원하는 방안도 포함되어있다.

이러한 대학 특성화 사업과 지역 인재 육성 사업은 정보체계의 인프라 구축을 통해 효율적으로 이루어

질 수 있다. 21세기는 지식기반사회로서정보를 효율적으로 수집하고 활용할 수 있는 체계를구축하는 것은 필수적으로 요구되고 있기 때문이다. 지역과학기술정보체계를 효과적으로 구축하는 여러 가지 방안이 있을 수 있다. 예를 들면, 대학의 학술정보유통체제 조기 구축(도서관 자료의 DB화, 학술정보의 연계시스템 강화) 사업, 대학간 교수 교류, 협동 프로그램 개발 · 운영, 도서 · 실험실습기자재 공동사용 지원 사업, 지역 주민에 대한 시설 개방 및 지역 주민을 위한 평생교육 프로그램 제공, 대학 전산망을 통한 지역사회 정보화 지원 활동 강화, 지역 내 우수 고등학생의 대학 수강 허용(추후 대학 학점으로 인정) 등을 통한 지역 내의 고교와 대학간 연계교육 프로그램 운용, 지역대학 학생의 지역 내 초 · 중 · 고 보조교사 활용 등지역교육기관에 대한사회봉사활동강화등이있다.

<표 10> 경기도 지역 대학의 특성화 및 산 · 학 · 관 네트워킹 활성화 사업

시군명	사업명	대학및센터
수원시	지역기술혁신센터(TIC)	성균관대학교(전자통신부품 핵심소재 기술)
	지역협력연구센터(RRC)	성균관대학교(정보통신용신기능성소재및 공정연구센터)
	경기지역협력연구센터(KRRC)	성균관대학교(경기의약연구센터)
	인간기능생활지원지능로봇연구센터	성균관대학교(제2종합연구동, 핵심연구센터)
	경기지역협력연구센터(KRRC)	경원대학교(신소재및 응용 기술연구센터)
성남시	창업보육센터 설립운영 지원	동서울대학(정보처리및컴퓨터운영),
		서울보건대학(의료정밀광학), 신구대학(생물, 미생물),
		성남기능대학(기계및 장비제품)
고양시	지역협력연구센터(RRC)	한국항공대학교(인터넷정보검색연구센터)
부천시	부천만화산업네트워크	카톨릭대학교(디지털미디어학과),
		부천대학(캐릭터애니메이션과), 한대학(만화애니메이션과)
안양시	IT관련과학기술연구개발지원	안양대학교(원격검침및집중감시제어시스템 개발)
안산시	지역협력연구센터(RRC)	한양대학교(전자재료및부품연구센터)
	경기TP활성화	한양대학교, 한국산업대학교(정밀기기)
용인시	지역협력연구센터(RRC)	명지대학교(천연신기능성소재개발연구센터)
	경기지역협력연구센터(KRRC)	경희대학교(영상정보소재기술연구센터)
	IT관련과학기술연구개발지원	강남대학교(레이저를이용한 30인치 박막웨이퍼 아이싱기계의연구, 개발및 제품화)
평택시	항만클러스터 구축	평택대학교(국제물류, 유통, 운송, 세제등)
화성시	지역기술혁신센터(TIC)	수원대학교(전자통부품 핵심소재 기술)
	지역협력연구센터(RRC)	수원대학교(환경청정기술연구센터)
	IT관련과학기술연구개발지원	수원대학교(미래의약산업개발 및시험평가 사업)
이천시	도자문화산업 클러스터	청강문화산업대학, 한국관광대학
안성시	경기지역협력연구센터(KRRC)	한경대학교(고품질 친환경 농축산물 생산기술연구센터)
	IT관련과학기술연구개발지원	중앙대학교(생물자원안전성연구센터)
양주시	경기북부섬유산업육성	섬유관련교육기관및 섬유관련학과유치

주 : 지역기술혁신센터: 산업자원부, 경기도, 해당대학에서 사업주관.
지역협력연구센터: 과학기술부, 경기도, 해당대학, 산업체에서 사업주관.
경기지역협력연구센터: 경기도 해당대학, 산업체가사업 주관.

2. 경기도 권역별 발전 전략과 대학 연계 방안

최근, 권역별로 산업발전 전략을 수립하고 대학의 교육과 연구를 연계하는 산업클러스터 구축 방안에 대해서 많은 관심이 집중되고 있다. 경기도에서도 이러한 산업클러스터 구축 방안을 마련하여 산업 경쟁력을 확보하고, 그와연계하여 지역대학을육성하는방안에지대한관심을쏟고있다(<표 11> 참조).

<표 11>과같은 산업 클러스터는 지역대학의 특성화 사업에도 지대한 영향을 미칠 수 있다. 경기도에서 강구하고있는권역별발전전략과지역대학의연계방안을살펴보면 다음과 같다.

① 지식기반서비스 권역

부천시의 만화 밸리를 활성화하기 위하여 카톨릭대학교의 디지털미디어학과, 부천대학의 캐릭터애니메이션과, 유한대학의 만화애니메이션과 등의 대학특성화 사업을 지원하고자 한다. 또한, 이천시의 도자문화 클러스터 구축을 위하여 청강문화산업대학과 한국관광대학 등의 대학특성화 사업을 지원하고자 하고있다.

② 지식기반제조업 권역

시흥, 안산, 화성, 평택 등 경기 서부 지역은 정밀기계, 화학, 메카트로닉스 등의 분야에서 권역을 형성하고 교육 및 연구 부문에서 한양대학교의 전자재료 및 부품연구센터가 그 역할을 담당하게 한다. 또한, 안산공과대학, 안산1대학 등은4년제대학과의연계를통해협력방안을 강구한다.

한편, 용인, 이천의 경우, 반도체, 바이오, 정보통신기기 등 신기술 관련 제조업 집적을 위하여 명지대학교의 천연신기능소재개발연구센터, 경희대학교의 영상정보 소재기술 연구센터, 강남대학교의 레이저를 이용한 30인치박막 웨이퍼아이싱 기계의 연구, 개발 및 제품화 사업센터 등을 통해 연구지원 및 산·학협력확대를도모하고자한다.

③ 서해안 국제물류권역

평택, 화성 등의 서해안 지역은 대중국과의 교류 활성화에 따라 생산 및 물류거점 지역으로서 최근 급부상하고 있다. 이 지역에서는 항만관련 국제물류단지, 자동차 부품·소재 전문물류단지 등의 조성을 통하여 전략업종인 국제물류업의 중심 역할을 하게하고, 자동차, 전자부품업, 신소재 등과 같은 부품소재산업을 집중적으로 육성하고자 한다. 이와 같은 권역별 산업발전 전략과의 연계를 위하여 평택대학교와 경문대학의특성화를 지원한다.

④ 대북교류권역

경기 북부 지역은 수도권에 입지해 있으면서도 수도권 규제는 물론 군사시설관련 규제로 많은 제약을

받아온 지역이다. 그러나 최근 남북교류확대, 경제특구 개발에 따라 발전 가능성이 크게 높아지고 있는 것도 사실이다.

인천, 김포 등의 경제특구 개발에 따라 인근 김포, 파주 지역 산업입지 여건이 개선되고 있으며, 2003년 2월에 LG-필립스의 세계 최대규모의 LCD 공장을 파주에 입지하는 사업을 확정하고, 고양에서의 KINTEX(한국종합전시관) 설립등의결과로주변여건이 크게개선되고있다.

그러나, 김포시, 파주시, 고양시, 동두천시, 연천군, 포천시, 양주군등은 수도권 정비계획법에 의한 각종 규제로 인하여4년제종합대학과 연구능력을갖춘전문대학이아직은거의전무한실정이다.

따라서, 지역균형발전과 지역주민의 교육수요에 부응하는 4년제 종합대학의 신설 및 연구역량 강화가 절실히요구되고 있다.

<표 11> 경기도 지역의 권역별 지식기반 산업클러스터 기본 구상

권역 성격	권역중심	영향권역	전략업종 · 기술
연구개발 종합중심	수원 용인 이천	경기도전역	• 연구개발업 • 바이오/나노기술 • 전시 및컨벤션
지식기반 서비스권역	성남 (관교)	용인, 이천	• IT 서비스, 소프트웨어, 과학기술서비스 • 산업디자인, 반도체설계등 생산자 지원서비스 육성 • 국제업무단지(다국적기업 연구개발센터)
	안양 부천 과천	해당 도시	• 부천 만화밸리(디지털아트하이브) • 안양 소프트웨어산업(경기지식산업센터) • 과천 지식정보타운
	고양	파주, 양주, 동두천	• 영상산업 • 전자컨벤션산업(한국종합전시장운영) • 바이오(농업)
지식기반 제조업권역	안산	시흥, 김포, 화성, 평택	• 메카트로닉스, 부품소재, 정밀화학, 바이오(의약), 정보통신기기 • 혁신플랫폼으로서 안산테크노파크
	의정부	양주, 의정부등 경기북부	• 정밀기계, 정보통신기기, 전자부품(테크노파크조성, 중소기업 종합지원센터)
서해안 국제물류권역	평택	화성, 평택등 서해안지역	· 국제물류, 자동차부품 및소재 · 다국적물류기업유치
대북교류권역	파주 고양	경기접경지역	· 개성공단과결합국제생산거점 · 남북교류협력단지(물류) - TCR·TSR연계 · 친환경관광클러스터

VI. 결 론

경기도 지역은 서울을 둘러싸고 있으면서 서울이 가지는 역할에 대해서 보완적 역할과 견인적 역할을 동시에 수행하면서 발전하여 왔다. 2004년에 들어서서는 인구 면에서 서울을 능가하는 국내최대의 광역 지방자치단체로서의 위치를 차지하기에이르렀다.

이와 같은 경기도는 서울의 집중화를 분산하는 정책하에서 인구와 산업을 분산 수용하는 주체로서 역할을 하게 되었고, 그 역할은 결과적으로 경기도 자체의 균형발전전략을 수립하는 데 있어 걸림돌로 작용하게 되었다. 더구나 경기 북부 지역은 남북한의 대치 상태라는 특수 상황 아래에서 심각한 제약 요인을 안을 수밖에 없는 지역으로다루어져 왔다.

인구, 산업 등 경기도가 가지고 있는 자원들의 양적인 규모는 전국 최고의 수준이라고 평가를 받고 있지만, 질적인 측면에서도 최고의 수준이라고 평가하기에는 부족한 면이 많이 있다. 그 중에서도 21세기 지식기반사회의 중추적 역할을 담당할 고급 인적자원을 양성하는 고등교육기관의 형편은 가히 염려할 수준에 이르렀다.

지방대학육성이라는 국가적인 차원에서 수도권 대학들에 대한 상대적인 재정지원 부족도 경기도 대학들이경쟁력이낮고대학교육에대한학생및지역사회의만족도가낮게되는한원인이된것도사실이다.

오늘날 경쟁력 있는 대학을 가지기 위해서는 대학 단독으로는 불가능한 실정이다. 세계 유수의 경쟁력 있는 대학들은 대부분 지역 사회와 긴밀한 연계를 유지하고 있다. 특히, 지역의 산업 클러스터 형성에 있어대학이가지는 견인적 역할은지대한것으로평가받고 있다.

경기도의 고등교육기관을 효과적으로 육성하기 위해서는 경기도의 지역별 특성을 잘 파악하고, 그에 따른 대학 육성 방안을 시행해야 할 것이다. 이러한 시도는 각 지역별로 이미 형성된산업적 및 문화적 특성을 반영하게 마련인데 지금까지 여러 가지 요인으로 인하여 규제를 강하게 받아온 연유로 과거 또는 현재의 상황이 열악한 지역에 대한 육성 방안 마련이 매우 어렵게 될 수 있다. 결국, 전 지역을 균형있게 조망하는 안목으로 접근해야 하는 노력이 필요하게 된다. 지역혁신을 위해서 높은 수준의 지식과 인력을 배출할 수 있는 대학의 역할 및 기능이 강조된다. 결국 지역발전이 국가발전의 핵심이라는 인식하에 효율적이며 형평성에 맞는 투자가 이루어져야하며, 지역간 균형은 하향적 조절 방법보다는 상향적 제고 노력에 의해 보다바람직한 형태로이루어져야 할것이다.

參考文獻

경기도(2002),『경기사회지표』, 경기도.
_____(2002),『경기통계연보』, 경기도.
_____(2003),『경기교육통계연보』, 경기도.
_____(2003),『알기쉬운경기도경제지표』, 경기도.
_____(2003),『지표로보는경기도』, 경기도.
교육인적자원부(2002), 2002년도대학재정지원을위한통합평가계획(사업계획서).
_____(2003), 2003년도대학평가및재정지원기본계획(사업계획서).
교육인적자원부, 한국교육개발원(2003),『교육통계연보』
_____(2003), 2003 교육통계분석자료집.
_____(2003), OECD 교육지표.
통계청(2003),『한국의사회지표』.
한국교육개발원(2003),『고등교육기관체제의수행지표개발연구』
_____(2004),『대학교육의국제화 · 선진화방안연구』

市·郡別 地域生産과 地域歸着의 乖離 : 京畿道를 중심으로

The discrepancy between the regional growth and distribution among cities and counties in Gyeonggi Province

김 정 완 <대진대학교행정학과교수>

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 선행연구의 검토
Ⅲ. 경기도의 지역생산과 지역귀착의 현황
Ⅳ. 시·군별 지역생산과 지역귀착의 상합성
Ⅴ. 정책제언

● There is not always harmony between the regional growth and distribution in the reality because the residential place and working site are largely different in Korea. In reality values added are tended to be translated from the provincial areas to the capital area, from the adjacent province to the metropolitan city, and from the contiguous regions to Seoul. Especially Gyeonggi Province is suffering from the most amount of the regional growth efflux in Korea. Around forty percent of it moves out. And most of cites and counties of Gyeonggi Province experience the efflux of GRDP because they are located near Seoul and developed as new industrial areas.

Though such phenomena might be considered fair and natural in private sector searching for the self-interest, they occur inefficiency of resource allocation among the local governments. Thus the government policies are needed to compensate such discrepancy among the local government. First the central government should adjust the discrepancy among cities and provinces through the grant distribution, Gyeonggi Province should do it among cities and counties through the provincial grant.

Ⅰ. 서론

지역내총생산(GRDP)은 우리나라 산업입지 선정과 지역균형 개발에 있어 기준지표로 활용되어 왔다. 1960년대 이후 근대화 초기에는 불균형성장모델을 추구한 결과 지역간 불균형이 심화되었다. 1980년대 이후 불균형을 시정하기 위한 균형개발정책으로 전환함에따라 지역내총생산을 기준으로 할 때 지역균형을 어느 정도 달성했다고 평가할수 있다. 그러나 이는 생산측면에만 중점을 둔 것에 불과하다. 실제로 지역생산이 해당 지역에 귀착되어 지역주민의 소득과 생활수준의 향상에 기여했는지에대해서는 관심을 갖지 않았었다. 특히 우리나라와 같이 교육을 비롯한 생활기반시설에 대도시에 집중된 곳에서는 職住分離 현상이 광범위하게 나타나기 때문에 지역생산과 지역귀착이 괴리될 개연성이 높다. 실제로 선행연구(김정완, 2003)에의하면 우리나라에 있어지역생산은 시·도간 균형을 이루고 있으나 역외유출입이 심하다는점을보여주고 있다.

이와 같이 지역생산의 역외 유출입이 심한 경우 지역생산의 유출지역은 성장에 따른 과실을 향유하지 못하면서 외부불경제만을 떠맡게 되어 지역간 자원배분의 비효율성을 초래하게 된다. 직주분리에 의한 이러한 지역생산과 지역귀착의 불일치는 효용을 극대화하고자 하는 개인에 있어서는 합리적인 선택이 될 수 있으나 지방자치단체 수준에서는 지역간 경제적 정의를 훼손시킨다. 따라서 정부는 조정자로서 이를 보완하기위한정책수단을 강구할필요가있게된다.

본 연구는선행연구를 기초로 해서 경기도의 지역생산 역외유출규모를 시·군별 분석하여 이를 조정하기 위한 경기도 차원의 재정적 조정방안을 마련하기 위한 含意(implication)를 도출하는 데 목적이 있다. 경기도는 전국에 있어 가장 많은 인구와 지방재정 규모를 보유하고 있으며 31개 시·군으로 이루어져 있기 때문에 도내 시·군별 다양성이 높은 편이다. 그 동안 경기도는 시·군 간의 형평성을 도모하고 급증하는 행정수요를 해결하기 위해 도비보조금과 재정보전금을운용하고 있다. 시·군별 지역생산의 역외 유출규모는 이러한조정재원의 배분에있어 새로운기준으로활용될 수있을것으로기대한다.

시·군별 지역생산의 역외 유출입 규모를 추정함에 있어 지역생산에 관한 지표로는 지역내총생산 통계를 활용한다. 지역귀착은 지역소득으로 표현될 수 있으나 지역소득에 관한 통계가 없기 때문에 자료 접근이 가능한 후보지표로서 예금액·지방세수(시·군세)를 제시한다. 예금액은 개인소득 중에서 부채나 생계지출을 제외한 실질적인 가처분소득으로 소득수준을 나타내는 유용한 지표가 될 수 있다. 또한 시·군세는 국세나 시·도세에 비해 局地性과 歸着性을 강하다. 실제로 시·군세는 주로 개인의 주소지별로 부과되기때문에지역귀착을비교적정확히 반영할 수있을것이다.

이와 같이 본 연구는 지역생산에 있어 지역내총생산, 지역귀착에 있어 예금액·시군세수 등 총 3 가지 지표를 선정한다. 먼저 각 지표의 지역적 분포 현황을 파악한다. 이를 위해 각 지표의 지니계수(Gini Coefficient)와 각지표의 시·군별 절대액·점유율·입지상(Location Quotient)을활용한다.

그 다음 지역생산과 지역귀착의 상합성 여부를 상관관계 분석을 통해서 평가하고 이를 보다 구체적으로 규명하기 위해 시·군별로 지역생산의 역외 유출입 규모는 추정한다. 시·군별 규모 추정에 앞서 경기도 전체의 역외유출 규모가 선행되어야 하기 때문에 전국적인 분석을 병행한다. 더 나아가 시·군별 역외 유출입 규모를 지방재정자립도와의 상관관계를 분석함으로써 유출입의의 역진성 여부를 측정할 수 있게 된다.

이와 같이 지역별로 분석함에 있어 시·군별 비교와 아울러 남부와 북부의 비교를 통해서 도내의 지역간 불균형의현황을정도를파악하여 향후 지역균형개발에관한지표로활용하고자한다.

이러한분석에 있어 2002년을 기준년도로 설정하고 지역생산과 지역귀착 지표들간의 상관관계분석 및 회귀분석을 할 때는 2001-2002년이라는 시계열 자료와 시·군이라는 횡단자료를 결합한 집적시계열 자료(pooled time-series analysis)를활용한다.

Ⅱ. 선행연구의 검토

지역경제는 지역성장과 지역분배로 이루어져 있다. 성장의 과실이 지역에 귀착되어 지역주민의 소득수준과 복지수준을 향상시킬 때 진정한 지역경제 발전을 도모할 수 있다. 지역생산에 있어 균형을 이루고 있으나 생산과실의 역외 유출입이 심하면 해당 지역의 복지에 기여하지 못하기 때문이다. 그러나 그동안 지역개발에 관한 정부정책은 주로 지역생산 측면에만 관심을 두었고 생산에 따른 분배는 자연적으로 수반하는 것으로 간주해 왔다. 그러나 우리나라는 직주분리 현상이 심하기 때문에 양자간의 괴리 가능성이 상존해 왔다. 그럼에도 불구하고 학계는 양자가 일치한다는 암묵적인 가정하에서 지역경제에 대한 분석을 시도해 왔다.

대표적으로 박병희(1996)는 지역내총생산을 기준으로 한 지방교부세의 형평화 효과, 박정수(1998)는 1인당 예산규모와 지역내총생산의 관계, 박병희(2002)는 지방세수입과 지역내총생산의 관계를 분석한 바 있다. 그러나 만약에 지역내총생산의 역외 유출입이 심하다면 지역내총생산은 지역경제 지표로서 의미가 약화되고 지역내총생산을 기준으로 한 연구는 의미있는 결론을 추론하지 못하게 되었을 것이다. 실제로 박병희(2002)는 지역내총생산과 지방세수입간 상관관계가 점점 약해지다가 1990년대 후반에 접어들면서역의상관관계를 나타내고있다는점을보여주고 있다.

더 나아가 김정완(2003)은 지역경제를 지역생산과 지역귀착으로 구분하여 양자간의 관계를 분석한 바 있다. 기본적으로 우리나라는 직주분리 형상이 심하기 때문에 양자간의 괴리가 심할 수 있다는 전제하에서 출발하고 있다. 지역생산은 지역내총생산, 지역귀착은 예금액·가계소비액·지방세수로 操作的으로 定義(operational definition)하여 양자간의 상관관계를 파악한 결과 이들 변수들간 의미있는 관계를 추론

할 수 없다는 점을 보여 주었다. 이는 지역생산의 역외 유출입이 심하여 해당 지역에 귀착되지 않는다는 점을 보여 준다. 시·도별로 지역생산의 지역간 역외 유출입의 규모를 추계하여 양자간의 괴리현상을 지역별로 구체화하고 있다. 전국적인 지역생산의 역외 유출은 지방에서 수도권으로, 지방에서는 인접도에서광역시로, 수도권에서는인접시도에서서울시로 이루어지고있다는 점을보여주고있다.

박병희(2002)와 김정완(2003)의 연구는 광역자치단체를 기준으로 한 분석이었다. 본 연구는 16개 시·도 중에서 지역생산의 역외유출 규모가 가장 큰 경기도[1]를 대상으로 시·군별로 지역생산과 지역귀착간의 상합성을파악하고난후에시·군별지역생산의역외유출입규모를추정하고자한다.

지역생산과 지역귀착의 지표의 활용에 있어 박병희(2002)는 일인당 규모, 김정완(2003)은 입지상을 기준으로 하고 있다. 양자 모두 인구규모를 반영한 지표만를 활용하고 있다. 그러나 본 연구는 인구규모 또한 지역경제력의 구성요소로 보고 이를 중화시키지 않고 지역생산과 지역귀착의 절대액 규모 분석을 병행하고자한다.

III. 경기도의 지역생산과 지역귀착의 현황

1. 지역생산과 지역귀착의 지표

1) 지역생산

지역생산을 나타내는 대표적인 지표는 지역내총생산(GRDP)이다. 지역내총생산[2]은 지역경제의 실태를 파악할 수 있는 유일한 지표로 매년 통계청이 발표하는 시·도별 지역내총생산과 경기도를 비롯한 일부의 시·도가 발표하는 시·군단위 지역내총생산이 있다. 지역내총생산은 각 지역의 경제규모·생산수준·산업구조 등을 나타냄으로써 지역경제 분석 및 지역균형개발 정책수립에 있어 기초자료로 활용되고 있다. 지역내총생산은지역별국내총생산(Gross Domestic Product)이라고할수도있다.

그러나 지역내총생산은 국내총생산을 단순히 지역별로 배분한것은 아니다. 이용하는 기초자료와 접근방법의 차이로 인하여 지역내총생산의 합계와 국내총생산은 반드시 일치하지 않는다. 실제로 지역내총생산은 지역배분이 곤란한 국방부문 생산액과 수입관세 등은 포함되지 않는다. 또한 지역내총생산은 지역

1) 2000년기준경기도는 106,902억의지역생산 중에서 39.96%에해당되는 42,723억이역외로유출되고 있다. 반면에서서울시의경우지역생산은 108,524억에불과하지만 140.54%에해당되는 152,519억이추가로유입되어지역소득은 262,043십억에달하고있다(김정완,2003:69).

2) 1960년대부터 1980년대까지의국토개발에있어불균형성장전략을채택한결과지역간격차가심했다. 지역간위화감조성을우려하여지역내총생산자료를공개하지않을정도였다. 1990년대접어들면서지역균형개발을국토개발의기본전략으로채택한결과상당한수준의균형개발이이루어졌다. 실제로지역생산측면을나타내는지역내총생산은지역귀착을나타내는다른지표들보다균형을확보하고있는것으로나타나고있다. 1996~2000 기간동안의평균지니계수를기준으로할때다른경제지표에비해 균형을보이고있다(지역내총생산: 0.1001, 가계소비: 0.1752, 예금액: 0.3436, 지방세수: 0.1269)(김정완, 2003: 67).

주민의 거주지나 생활근거지와 관계없이 해당 지역에서 발생한 부가가치만을 계상한다. 따라서 발생된 부가가치가 지역간 이동을 통해 최종적으로 어느 지역에 귀착되는가를 나타내는 지역분배 측면과는 차이가 있다[3]. 본 연구는 통계청의 「시·도별 지역내총생산 및 지출」, 경기도의 「시·군단위 지역내총생산」의 자료를활용한다.

2) 지역귀착

지역귀착을 지역소득으로 나타나지만 이에 대한 공식적인 지표가 없는 실정이다. 국민소득의 3면 등가법칙에 의하면 한 국가에 있어 생산·소득·지출이 같게 된다. 그러나 지역간의 관계에 있어서는 생산과 지출이 유동적이기 때문에 정확한 통계가 부재하다. 귀착측면에 있어 지역소득을 반영하는 다양한 후보지표 중에서 생산지가 아닌 생활의 근거지(주소지)에서 이루어지는 경제활동에 관한 지표로서 타당하고 계량가능한 경제지표를 대상으로 한다. 선행연구(김정완, 2003:60-62)에 의하면 예금액·지방세·소비액 등이지역귀착지표로서유용성을 내포하고있다.

이와관련하여 가계소비액은 지역귀착에 관한 유용한대체지표로 이용되고 있다. 그러나시·도 단위의 자료에 국한하고 시·군 자료는 공표되지 않고 있다. 따라서 시·군별 예금액과 지방세를 지역귀착의 지표로 선정하고자한다.

예금액은 소득에서 조세와 소비지출을 제외한 금액으로서 잉여 가처분소득에 해당된다. 또한 소득 중에서 필요한 경비를 제외한다는 의미에서 순수한 소득수준을 나타낸다. 실제로 예금계좌의 관리는 근무지보다는 가계 운영자를 비롯한 가족의 거주지를 중심으로 이루어지고 있다. 비록 입출금은 전국 어디서든지 가능하지만 계좌의 개설은 거주지에서 하는 경우가 일반적이기 때문에 예금통계는 계좌 개설 지역인 거주지를 중심으로 산정되고 있다[4]. 이러한맥락에서예금액은 지역소득 수준의반영에 있어 지역여건을 보다 비교적 정확히 반영한다는 점이 실증적으로 증명된 바 있다(김정완, 2003:58 ; 박완규, 1997:48). 예금액은 예금은행의 저축성 예금만을 대상으로 한다. 구체적인 자료는 한국은행 경기 지역본부 내부자료를활용한다.

지방세는 국세에 비해 지역귀착성이 강한 세원을 과세대상으로 한다. 지방세는 재산과세 위주로 이루

3) 이에 반해 국내총생산은국적을 불문하고 한 국가 내에서이루어지는 모든 생산을의미하며외국인을제외한 자국민들의국제적 직주분리현상은미미하기때문에국내총생산은국민소득으로간주될수있다. 또한국민총생산(GNP)은거주지여부를불문하고 자국민들에의한생산을의미하는것으로서자국민들은통상국내에거주하기때문에국민소득으로볼수있다(통계청, 「지역내총생산및소비」, 2001).

4) 기업의경우는기업소재지에서예금계좌를가설하는경우가있을수있다. 그러나기업의매출액은대부분이인건비와원부자재의 구입으로충당되기때문에예금액의비율이극히낮은편이며일부를예금하는경우도대부분요구불예금형태로운영하고있다고 보아야함. 2002년기준경기도의 요구불예금은전체예금액의 10%수준에불과하다. 또한경기도소재기업의경우본사를 서울등지에소재시키고있는경우가많으며예금을비롯한재무관리가역외에서이루어지는경우가많다고보아야할것이다. 개인의경우근무지에서예금계좌를개설하는경우도있으나예금은가계운용의중요한요소로서거주지개설이더일반적이라고보아야할것이다. 수익성에기초한가계운영의관점에서파악하는경우에도생활의근거지소재은행중에서유리한은행을선택할 것으로판단된다.

어져 있으며 주로 주소지별 지방자치단체가 징수한다. 건물·토지·자동차 등 재산은 경제수준과 밀접한 관계가 있기 때문에 지역소득의 대리지표로서 유용성을 내포하고 있다. 지방세는 주민세 등 10개의 시·군세를 대상으로하고구체적인 통계자료는행정자치부의「지방세정연감」을 참고로한다.

2. 시·군별 지역생산과 지역귀착 분포 현황

1) 지역생산: 지역내총생산

2002년 기준 경기도의 지역내총생산은 122조189억원으로 서울시 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 이 중에서 남부가 84.43%, 북부가 15.57%를 각각 나타내고 있어 절대규모를 기준할 때 경기도내에 있어 지역내총생산은 남부가 대부분을 차지하고 있다는 점을 보여주고 있다. 시·군별로 살펴보면 용인시(15조, 12.30%), 수원시(12조, 9.67%), 안산시(10조, 8.44%), 부천시(8조, 6.38%), 화성시(8조, 6.26%), 성남시(7조, 5.90%) 등이비교적높은 비율을 차지하고있는 반면에 연천군(4천억, 0.37%), 가평군(5천억, 0.43%), 양평군(6천억, 0.52%), 동두천시(7천억, 0.61%) 등이낮은점유율을 보이고있다.

시·군별 지역내총생산은 인구점유율을 기준으로 한 입지상[5]에 의한 경우 남부는 1.1309이고 북부는 0.6159이다. 이는 남부는 인구점유율에 비해 더 많은 지역내총생산을 보이는 반면에 북부는 인구점유율에 미치는 못한다는 점을 나타내고 있다. 실제로남부에 속하는 화성시(2.7166), 용인시(2.3246), 이천시(2.2822), 평택시(1.5820), 안성시(1.4417), 안산시(1.3239), 김포시(1.3126) 등 남부 지역들이 인구점유율을 상회하는 지역총생산의 점유율을 보이고 있다. 북부지역의 경우 포천시(1.0434)를 제외하고 모두 1미만이고 특히 남양주시(0.4603), 고양시(0.4796), 의정부시(0.5289), 구리시(0.5628) 등은 도내에서 최하위를수준에머무르고 있다.

5) 입지상은인구점유율을기준으로한특정지표의점유율을나타낸다. 지역내총생산의입지상=(지역GRDP/전국GRDP)/(지역인구수/전국인구수). 입지상이 1(unity)이면인구점유율과지역내총생산점유율이같다. 1 이상이면의인구점유율보다높은지역내총생산점유율을나타내는반면에1이하이면인구점유율보다낮은점유율을보여준다.

<표 1> 시·군별 지역생산과 지역귀착의 규모(2002)

(단위 : 명, 백만원)

구 분	인구수	지역내총생산	지방세	예금액
경기도	10,000,047	122,188,683	2,462,479	63,047,441
남부 소계	7,471,424	103,160,891	1,919,916	51,876,559
수원시	1,023,875	11,811,844	254,259	9,687,946
성남시	946,445	7,210,969	254,502	10,553,977
부천시	821,081	7,794,376	164,074	5,193,992
안양시	597,656	5,851,311	140,688	5,307,803
안산시	637,660	10,315,425	167,014	4,400,443
용인시	529,300	15,034,231	190,006	2,838,938
평택시	362,507	7,007,451	97,962	1,836,953
광명시	341,617	2,806,943	60,064	2,085,855
시흥시	359,072	5,368,317	84,722	1,577,649
군포시	269,889	2,684,420	61,744	1,537,642
화성시	231,347	7,679,342	89,392	281,239
이천시	190,641	5,316,067	55,371	876,552
김포시	196,193	3,146,536	47,005	697,358
광주시	177,593	2,397,850	53,918	475,882
안성시	149,233	2,628,828	40,047	375,574
하남시	127,935	838,141	29,250	604,226
의왕시	133,967	1,187,931	28,801	806,456
오산시	116,624	1,478,411	26,178	572,580
여주군	104,881	1,157,655	30,620	263,021
양평군	83,192	640,212	16,842	119,897
과천시	70,716	804,631	27,456	1,782,576
북부 소계	2,528,623	19,027,792	542,563	11,170,882
고양시	840,345	4,924,115	194,652	5,355,374
의정부시	380,521	2,458,924	71,694	1,855,852
남양주시	394,202	2,217,058	71,511	948,733
파주시	237,341	2,659,111	50,988	596,584
구리시	193,850	1,333,000	36,781	1,231,483
포천군	154,710	1,972,436	41,997	483,141
양주군	146,535	1,748,518	31,958	223,007
동두천시	74,739	746,569	16,023	307,598
가평군	55,725	520,015	15,405	51,682
연천군	50,655	448,046	11,554	117,428

<표 2> 시 · 군별 지역생산과 지역귀착의 비율(2002)

(단위 : %)

구 분	인 구	지역내총생산	지방세	예금액
경기도	100.00	100.00	100.00	100.00
남부소계	74.71	84.43	77.97	82.28
수원시	10.24	9.67	10.33	15.37
성남시	9.46	5.90	10.34	16.74
부천시	8.21	6.38	6.66	8.24
안양시	5.98	4.79	5.71	8.42
안산시	6.38	8.44	6.78	6.98
용인시	5.29	12.30	7.72	4.50
평택시	3.63	5.73	3.98	2.91
광명시	3.42	2.30	2.44	3.31
시흥시	3.59	4.39	3.44	2.50
군포시	2.70	2.20	2.51	2.44
화성시	2.31	6.28	3.63	0.45
이천시	1.91	4.35	2.25	1.39
김포시	1.96	2.58	1.91	1.11
광주시	1.78	1.96	2.19	0.75
안성시	1.49	2.15	1.63	0.60
하남시	1.28	0.69	1.19	0.96
의왕시	1.34	0.97	1.17	1.28
오산시	1.17	1.21	1.06	0.91
여주군	1.05	0.95	1.24	0.42
양평군	0.83	0.52	0.68	0.19
과천시	0.71	0.66	1.11	2.83
북부소계	25.29	15.57	22.03	17.72
고양시	8.40	4.03	7.90	8.49
의정부시	3.81	2.01	2.91	2.94
남양주시	3.94	1.81	2.90	1.50
파주시	2.37	2.18	2.07	0.95
구리시	1.94	1.09	1.49	1.95
포천군	1.55	1.61	1.71	0.77
양주군	1.47	1.43	1.30	0.35
동두천시	0.75	0.61	0.65	0.49
가평군	0.56	0.43	0.63	0.08
연천군	0.51	0.37	0.47	0.19

<표 3> 시·군별 지역생산과 지역귀착의 입지상(2002)

구 분	지역내총생산	지방세	예금액
남부소계	1.1300	1.0435	1.1013
수원시	0.9442	1.0085	1.5008
성남시	0.6235	1.0920	1.7687
부천시	0.7769	0.8115	1.0033
안양시	0.8013	0.9560	1.4086
안산시	1.3239	1.0636	1.0946
용인시	2.3246	1.4578	0.8507
평택시	1.5820	1.0974	0.8037
광명시	0.6725	0.7140	0.9685
시흥시	1.2236	0.9582	0.6969
군포시	0.8140	0.9291	0.9037
화성시	2.7166	1.5692	0.1928
이천시	2.2822	1.1795	0.7293
김포시	1.3126	0.9730	0.5638
광주시	1.1050	1.2329	0.4250
안성시	1.4417	1.0898	0.3992
하남시	0.5362	0.9285	0.7491
의왕시	0.7257	0.8730	0.9548
오산시	1.0375	0.9115	0.7787
여주군	0.9033	1.1856	0.3978
양평군	0.6298	0.8221	0.2286
과천시	0.9312	1.5767	3.9982
북부소계	0.6159	0.8714	0.7007
고양시	0.4796	0.9407	1.0108
의정부시	0.5289	0.7651	0.7736
남양주시	0.4603	0.7367	0.3817
파주시	0.9169	0.8724	0.3987
구리시	0.5628	0.7705	1.0076
포천군	1.0434	1.1024	0.4953
양주군	0.9766	0.8857	0.2414
동두천시	0.8175	0.8706	0.6528
가평군	0.7637	1.1227	0.1471
연천군	0.7239	0.9263	0.3677

2) 지역귀착

(1) 지방세

2002년 기준 경기도의 시·군세 총액은 2조 4,625억이다. 이중에서 남부가 77.97%, 북부가 22.03%를 각각 나타내고 있다. 지역내총생산에 비해 남부와 북부의 차이가 적지만 절대액을 기준으로 할 때 남부 많은 비율을 차지하고 있다. 시·군별로 살펴보면 성남시(2,545억, 10.34%), 수원시(2,543억, 10.33%), 용인시(1,906억, 7.72%), 안산시(1,670억, 6.78%), 부천시(1,642억, 6.66%), 안양시(1,407억, 5.71%) 등 남부지역이 높은 비율을 차지하고 있는 반면에 연천군(116억, 0.47%), 가평군(154억, 0.63%), 동두천시(160억, 0.65%), 양평군(168억, 0.68%) 등이 낮은 점유율을보이고있다.

시·군별 지방세를 인구점유율을 기준으로 한 입지상에 의한 경우 남부는 1.0435이고 북부는 0.8714이다. 이는 남부는 인구점유율에 비해 더 많은 지방세 점유율을 반면에 북부는 인구점유율에 미치는 못한다는 점을나타내고 있다. 다만지역내총생산(1.1300 : 0.6159)에 비해 그격차는크지않을뿐이다. 실제로 남부에 속하는 과천시(1.5767), 화성시(1.5692), 용인시(1.4578), 광주시(1.2329), 여주군(1.1856), 이천시(1.1795) 등 대부분의 남부 지역들이 인구점유율을 상회하는 지방세의 점유율을 보이고 있다. 북부지역의 경우 가평군(1.1227)과 포천시(1.1024)를 제외하고 모두1미만이고 특히 남양주시(0.7361), 의정부시(0.7651)는남부의광명시(0.7174)를제외하고는도내에서 최하위를수준에머무르고 있다.

(2) 예금액

2002년 기준 경기도의 시·군별 예금액의 총액은 63조 474억이다. 이중에서 남부가 82.28%, 북부가 17.72%를 각각 나타내고 있다. 시·군별로 살펴보면 성남시(11조, 16.74%), 수원시(10조, 15.37%), 안양시(5조 8.42%), 부천시(5조, 8.24%), 용인시(3조, 4.5%) 등 남부지역들이 높은 비율을 차지하고 있는 반면에 가평군(517억, 0.08%), 연천군(1,174억, 0.19%), 양평군(1,199억, 0.83%), 양주군(2,230억, 0.35%) 등이낮은점유율을 보이고 있다.

시·군별 예금액을 인구점유율을 기준으로 한 입지상에 의한 경우 남부는 1.1019이고 북부는 0.7007이다. 이는 남부는 인구점유율에 비해 더 많은 지방세 점유율을 반면에 북부는 인구점유율에 미치는 못한다는 점을 나타내고 있다. 다만 지역내총생산(1.1300 : 0.6159)에 비해 그 격차는 크지 않지만 지방세(1.0435 : 0.8714)에 비해 격차가 크다. 실제로 남부에 속하는과천시(3.9982), 성남시(1.7687), 수원시(1.5008), 안양시(1.4086) 등 인구점유율을 상회하는 지역은 대부분 남부에 속하고 있다. 북부지역의 경우 고양시(1.0108)와 구리시(1.0076)를 제외하고 모두 1미만이고 특히 가평군(0.1271), 양주군(0.2414), 연천군(0.3677), 남양주시(0.3817), 파주시(0.3987) 등 대부분 0.5 이하로 인구점율의 절반에못 미치는수준이다.

3. 시·군간 지역생산과 지역귀착의 불균형도

경기도의 지역분포를 살펴보면 시·군간 격차가 클 뿐만 아니라 남부와 북부간의 격차 또한 크다. 남부와 북부간의 격차는 절대액에서 뿐만 아니라 인구 점유율을 기준으로 할 때 더 벌어진다. 남부의 인구 점유비율은 74.71%임에도 불구하고 지역내총생산(84.42%), 지방세(77.97%), 예금액(82.28%)은 더 높은 점유율을 나타내고 있다. 입지상을 기준으로 한 경우에도 남부는 지역내총생산(1.130), 지방세(1.0435), 예금액(1.1013) 모두 1 이상으로써인구점유율을 상회하는 점유율을 보이고 있고 북부는1 이하이다.

이와같이 시·군 간, 남·북부 간의격차로말미암아경기도 전체적으로불균형이 심한편이다. 먼저절대액을 기준으로 한 경우 인구의 변이계수는 0.8576인데 반해 지역내총생산(0.9250), 지방세(0.8793), 예금액(1.3125) 모두 더높게 나타나 인구분포보다 더 불균형하다는 점을 나타내고 있다. 이중에서지방세는 인구 점유율에가까운분포를 보이는 반면에예금액은격차가 심하다.

그 다음 인구점유율을 기준으로 한 불균형도를 살펴보면 지니계수가 지역내총생산(0.2603), 지방세(0.2730), 예금액(0.1035) 모두 0 이상으로 남부를 중심으로 인구가많은 지역이 더 높은 점유율을 차지함으로써 불균형이 발생하고 있다는 점을 보여주고 있다. 이중에서 예금액은 비교적 균형에 가까운 반면에 지방세는불균형이 가장심하다는 점을 발견할수 있다.

<표 4> 시·군간 지역생산과 지역귀착의 불균형도

(단위 : 명, 백만원)

구분	인구수	지역내총생산	지방세	예금액
평 균	322,582	3,941,570	79,435	2,033,788
표준편차	276,659	3,646,279	69,844	2,669,373
변이계수[6]	0.8576	0.9250	0.8793	1.3125
지니계수[7]	-	0.2603	0.2730	0.1035

6) 변이계수 = 표준편차/평균×100. 표준편차는평균으로부터의분산의정도를나타낸다. 표준편차는변수들의분포에따라큰차이를보이고있다. 따라서변수들의표준편차를평균으로나눔으로써변수들의분포에따른차이를중화시킬수있다. 이러한의미에서변이계수는각변수들간의상대적분산정도를파악하는데유용한지표로활용될수있다.

7) 변이계수는절대규모의상대적분산을나타내는반면에지니계수(Gini Coefficient)는인구를기준으로한각변수들의분산정도를나타낸다.
지니계수(Gini) = 1-1/0.5Σ(½){Tr(i) + Tr(i-1)}{Pr(i)-Pr(i-1)}. 여기서P =특정지역의 인구수, Pr=특정지역의 전체 대비 인구비율, Pr(i) = 특정지역까지의인구비율의누적(i의순서는입지계수오림차순), T = 특정지역의지표수치, Tr = 특정지역의전체대비지표의비율, Tr(i) = 특정지역까지의지표의비율의누적을각각나타낸다.
이러한지니계수의값은 -1≤Gini≥1의값을갖는다. 지니계수는0에가까울수록인구점유율과같은특정변수의지역간점유율을보여주고 -1에가까울수록인구점유율이낮은지역이특정변수를독점하는역진성을, 1에가까울수록인구점유율이높은지역이특정변수를독점하는누진성을나타낸다.
상관계수는양변수간의상호관련성정도를나타낸다. -1≤r≤1의값을갖는다. 음(-)값은반대방향의관련성, 양(+)값은정방향의관련성을각각나타낸다. 정방향의관계를기준으로할때 0.0≤r≤0.2 : 거의무시할정도의상관관계, 0.2≤r≤0.4 : 낮은상관관계, 0.4≤r≤0.7 비교적높은상관관계, 0.7≤r≤1.0 : 매우높은상관관계를각각보여준다.

Ⅳ. 시·군별 지역생산과 지역귀착의 상합성

1. 지역생산과 지역귀착 간의 상관관계

지역생산의 과실이 해당 지역에 귀착되는 정도를 살펴보기 위해 2001-2002 기간동안의 시 · 군별 지역내총생산과 지방세 및 예금액 간의 상관관계를 분석한다. 먼저 절대규모를 기준으로 한 경우 지역총생산과 지방세 간의 상관계수는 0.8409로 매우 높은 상관관계를 보이고 있다. 이러한 현상은 시 · 군세의 대부분이 재산과세로 이루어져 있고 재산의 소재지별로 징수된다는 점에서 비롯된다. 그러나 지역생산의 결과가 곧바로 지방세와 직결되지는 않는다는 점을 발견할 수 있다. 또한 지역소득의 대리변수로서 지역귀착의 핵심적인 지표인 예금액과의 상관계수는 0.6342로 비교적 높은 상관관계를 보이기는 하지만 생산의 37%가량이 역외로 유출입된다는 사실을알 수 있다. 이러한 현상들은 각지표의구성비를기준으로하는경우에도나타나고있다.

그 다음 인구점유율 대비 각 지표의 점유율을 나타내는입지상에 의한 경우 지역생산과 지역귀착 간의 상관관계는 더 희박해진다. 지역내총생산과 지방세의 상관계수는 0.6928로 비교적 높은 상관관계를 보이지만예금액과는 0.4326으로낮은상관관계를나타내고있다.

이상을 종합할 때 지역생산과 지역귀착의 관계에 있어 절대규모를 기준으로 하는 경우 비교적 높은 상관관계를 보이지만 인구점유율을 기준으로 하는 경우 현저하게 떨어진다는 점을 발견할 수 있다. 그리고 지방세보다는 예금액과의 관계가 더 약하다는 점을 알 수 있다. 이는 지역생산은 지방세수에 기여하지만 지역생산의상당부분이역외로유출입되어지역소득에는별로도움을주지못한다는점을내포하고있다.

<표 5> 지역내총생산과지역귀착 지표 간의 상관관계

구 분	GRDP 절대규모	GRDP 구성비	GRDP 입지상
지방세	0.8409 (<.0001)	0.8416 (<.0001)	0.6928 (<.0001)
예금액	0.6342 (<.0001)	0.6329 (<.0001)	0.4326 (p = 0.004)

2. 지역생산의 역외 유출입 규모 추정

1) 지역소득의 추계방법

국민소득의 삼면등가법칙에의해 한 국가경제에 있어 생산(지역생산), 분배(지역소득), 소비(지역소비)는 동일한 규모이다. 따라서 지역별로 지역생산과 지역귀착 지표인 지역소득 혹은 지역소비와 비교함으

로써 부가가치의 지역간 역외 유출입 현황을추정할수 있게 된다.

여기서 지역생산은 지역내총생산을 활용하고, 지역소득은 지역귀착 지표들 중에서 대표지표로 검증된 바 있는지역별 예금액을기준으로 추계한다(김정완, 2003; 박완규, 1997).

<표 6> 지역소득의 추계방법

- 전국 지역내총생산 = 전국 소득액 = 전국 예금액×보정률,
- 보정률 = 전국지역내총생산(581,516십억) ÷전국예금액(456,983십억) = 1.2725
- 지역별소득액 = 지역별예금액×1.2725

주: 예금액은요구불예금을제외한저축성예금에한정함.

2) 경기도의 지역생산의 역외 유출입 규모

경기도의 시·군별 지역생산의 역외 유출입 규모를 추정하기에 앞서 경기도를 중심으로 한 전국 시·도별 현황을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 지역별 예금액에의해 추계된 지역소득과 지역내총생산을 비교한 결과 지역생산의 성과인 부가가치의 역외 유출입이 심하다는 점을 발견할 수 있다. 부가가치가 전국적으로는 지방에서 수도권으로, 지방에서는 도에서 광역시로, 수도권에서는 인접 시도에서 특별시로 유입되고 있다.

실제로 특별시와 광역시는 부가가치의 유입이발생한 반면에 道는 유출을 보이고 있다. 특히 서울시는 지역내총생산의 134.32%에 달하는 170,826조원의 부가가치 추가유입을 나타내고 있다. 6개의 광역시 중에서 인천시(-6.726조)와 울산시(-21.208조)만이 유출을 보이고 있다. 인천시는 서울시과 근접해 있어 근로자들이 서울에 거주지를 두고 있기 때문이다. 울산시는 생산시설에 비해 거주환경이 열악하기 때문에 직주분리 현상이 심하여 부가가치의 74.97%가 유출되고 있으며 이는 전국에 있어 가장 높은 유출률이다. 이밖에도 9개의 전국 모든 도는 부가가치의 역외 유출을 경험하고 있다. 특히 서울시와의 접근도가 높고 광역시와 인접한 道일수록 유출이 심하다. 유출액을 기준으로 할 때 경기도(-41.968조), 경북도(-24.442조), 경남도(-18.573조), 전남도(-19.433조), 충남도(-18.726조), 충북도(-12.844조), 전북도(-7.792조), 강원도(-6.900조), 제주도(-1.158조)의 순이고, 유출률을 기준으로 할 때는 전남도(-72.49%), 충남도(-67.12%), 충북도(-63.33%), 경북도(-62.82%) 등의 순서이다.

<표7> 전국 시·도별 지역생산의역외유출입 규모(2002)

(단위 : 십억, %)

구 분	지역내총생산	지역예금액	지역소득액	순유출입액[1]	순유출입률[2]
서울시	127,175	234,183	298,001	170,826	134.32
부산시	35,335	30,868	39,279	3,945	11.16
대구시	20,337	19,219	24,456	4,119	20.25
인천시	28,254	16,923	21,535	-6,720	-23.78
광주시	13,166	10,501	13,363	197	1.50
대전시	14,098	11,606	14,769	671	4.76
울산시	28,290	5,566	7,082	-21,208	-74.97
경기도	122,189	63,047	80,229	-41,960	-34.34
강원도	14,598	6,050	7,699	-6,900	-47.26
충청북도	20,280	5,844	7,436	-12,844	-63.33
충청남도	27,897	7,207	9,171	-18,726	-67.12
전라북도	18,673	8,551	10,881	-7,792	-41.73
전라남도	26,813	5,796	7,375	-19,437	-72.49
경상북도	38,909	11,369	14,467	-24,442	-62.82
경상남도	40,129	16,941	21,557	-18,572	-46.28
제주도	5,374	3,313	4,216	-1,158	-21.55
합 계	581,516	456,983	581,516	-	-

주: 1. 순유출입액 = 지역소득- 지역생산.
2. 순유출입률 = 순유출입액/지역생산×100.

이와 같이 전국 시·도간 부가가치의 역외 유출입이 심한 관계로 지역생산과 지역소득의 괴리가 큰 편이다. 그 동안 지역경제를 지역생산에 중점을 두고 지역생산의 과실이 해당 지역에 귀착되는 것으로 간주해 왔으나 양자간의 상관관계는 완벽한 수준이 아니고(0.8256), 지역생산과 지방재정자립도의 상관관계는 이보다 더 낮은 0.5450에 불과하다. 반대로 지역간 부가가치의 유출입 현황 분석에 의하면 지역경제력이 강한 지역은 유입, 약한 지역은 유출이라는 빈익빈 부익부 현상을 초래하고 있다. 실제로 지역별 재정자립도와 순유출입률 간, 재정자립도와 순유출입액 간의 상관관계 분석 결과 상관계수의 값이 0.7229와 0.508를 나타내고 있어 재정자립도가 높은 지역은 유입, 낮은 지역은 유출이라는 지역균형개발의 역진현상을보이고있다.

<표8> 전국 시·도별 지역생산과 지역귀착간의상관관계

구 분	재정자립도	지역생산	지역소득	순유출입액 *	순유출입률 *
재정자립도	1	-	-	-	-
지역생산	0.5450 (0.0290)	1	-	-	-
지역소득	0.6023 (0.0135)	0.8256 (<.0001)	1	-	-
순유출입액	0.5081 (0.0445)	0.5046 (0.0462)	0.9038 (<.0001)	1	-
순유출입률	0.7229 (0.0016)	0.4963 (0.0505)	0.8251 (<.0001)	0.8859 (<.0001)	1

특히 경기도(122.18조)는 전국에 있어 서울시(127.17조) 다음으로 많은 부가가치를 생산하지만 가장 많은규모(41.96조)가 역외로 유출되고있다. 이를연차별로 살펴보면역외 유출율은감소하고 있으나 2000~2002 기간동안 연평균 37.06%가 서울시를 비롯한 다른 지역으로 유출되고 있으며 그 규모는 41,561십억에달하고있다.

<표 9> 연차별 경기도의 지역생산의 역외 유출 추이

(단위 : 10억, %)

구분	지역생산	지역소득	순유출액	순유출률
2000	106,903	64,180	42,723	39.96
2001	107,361	67,363	39,998	37.26
2002	122,189	80,229	41,960	34.34
합 계	112,151	70,591	41,561	37.06

3) 경기도 시·군별 지역생산의 역외 유출입의 규모

경기도는 2002년 기준 전체적으로지역생산의 34.34%에해당되는 41,960십억이 역외로 유출되고있다. 이중에서 남부는 36.01%인 37,14십억, 북부는 25.29%인 4,813십억이 역외로 유출되고 있다. 남부가 북부에 비해 더 많은 비율의 역외 유출을 나타내고 있다. 이는 대부분의 남부지역이 경기도 전체의 부가가치를 생산하고있으며서울시에 더근접해 있다는 점에서비롯된다.

이를 시·군별로 살펴 보면 유입지역은 과천시(181.91%), 성남시(86.24%), 고양시(38.40%), 구리시(17.56%), 수원시(4.37%)에 불과하고 대부분이 심각한 역외 유출을 경험하고 있다. 특히 화성시(-95.34%), 가평시(-87.35%), 양주군(-83.77%), 안성시(-81.82%), 이천시(-79.02%), 양평군(-76.17%), 용인시(-75.97%) 등이 높은 비율을 나타내고있다.

<표 10> 경기도 시 · 군별 지역생산의 역외 유출입규모

(단위 : 백만원, %)

구 분	재정자립도	지역내총산	지역예금액	지역소득액	순유출입액	순유출입률
경기도	59.65	122,188,683	63,047,441	80,228,618	-41,960,065	-34.34
남부소계	60.43	103,160,891	51,876,559	66,013,538	-37,147,353	-36.01
수원시	64.59	11,811,844	9,687,946	12,328,026	516,182	4.37
성남시	71.91	7,210,969	10,553,977	13,430,061	6,219,092	86.24
부천시	67.23	7,794,376	5,193,992	6,609,417	-1,184,959	-15.20
안양시	72.74	5,851,311	5,307,803	6,754,242	902,931	15.43
안산시	66.81	10,315,425	4,400,443	5,599,616	-4,715,809	-45.72
용인시	64.95	15,034,231	2,838,938	3,612,582	-11,421,649	-75.97
평택시	49.83	7,007,451	1,836,953	2,337,545	-4,669,906	-66.64
광명시	62.93	2,806,943	2,085,855	2,654,275	-152,668	-5.44
시흥시	66.49	5,368,317	1,577,649	2,007,577	-3,360,740	-62.60
군포시	63.70	2,684,420	1,537,642	1,956,668	-727,752	-27.11
화성시	59.83	7,679,342	281,239	357,880	-7,321,462	-95.34
이천시	48.68	5,316,067	876,552	1,115,423	-4,200,644	-79.02
김포시	51.81	3,146,536	697,358	887,396	-2,259,140	-71.80
광주시	58.84	2,397,850	475,882	605,565	-1,792,285	-74.75
안성시	44.71	2,628,828	375,574	477,922	-2,150,906	-81.82
하남시	50.51	838,141	604,226	768,885	-69,256	-8.26
의왕시	57.23	1,187,931	806,456	1,026,225	-161,706	-13.61
오산시	53.33	1,478,411	572,580	728,615	-749,796	-50.72
여주군	40.74	1,157,655	263,021	334,697	-822,958	-71.09
양평군	29.66	640,212	119,897	152,570	-487,642	-76.17
과천시	52.82	804,631	1,782,576	2,268,349	1,463,718	181.91
북부소계	57.55	19,027,792	11,170,882	14,215,080	-4,812,712	-25.29
고양시	71.65	4,924,115	5,355,374	6,814,777	1,890,662	38.40
의정부시	59.46	2,458,924	1,855,852	2,361,594	-97,330	-3.96
남양주시	59.48	2,217,058	948,733	1,207,274	-1,009,784	-45.55
파주시	56.12	2,659,111	596,584	759,160	-1,899,951	-71.45
구리시	57.29	1,333,000	1,231,483	1,567,077	234,077	17.56
포천군	50.39	1,972,436	483,141	614,803	-1,357,633	-68.83
양주군	46.31	1,748,518	223,007	283,779	-1,464,739	-83.77
동두천시	39.06	746,569	307,598	391,422	-355,147	-47.57
가평군	45.63	520,015	51,682	65,766	-454,249	-87.35
연천군	36.75	448,046	117,428	149,429	-298,617	-66.65

이와 같이 경기도 시·군별로 지역생산의 역외 유출입 규모가 크기 때문에 지역생산과 지역소득 간의 상관관계는 0.6374에 머물고 지역생산과 지방재정자립도의 관계도 0.5970에 지나지 않아 부가가치의 지역귀착도가 높지 않은 편이다. 특히 지역생산과 순유출액 간의 상관계수는 -0.4925로 생산규모가 많은 지역에서 역외유출이 심한 편이다. 또한 지방재정자립도와 순유출율간의 상관계수가 0.4111로 부가가치의 역외유출율은재정자립도가낮은 지역이높다는점을알 수있다.

<표 11> 경기도 시·군별 지역생산과 지역귀착간의 상관관계

구 분	재정자립도	지역생산	지역소득	순유출입액	순유출입률
재정자립도	1	-	-	-	-
지역생산	0.5970	1	-	-	-
	(0.0004)				
지역소득	0.6740	0.6357	1	-	-
	(<.0001)	(0.0001)			
순유출입액	0.0385	-0.4925	0.3566	1	-
	(0.8373)	(0.0049)	(0.0489)		
순유출입률	0.4111	-0.0074	0.5306	0.6083	1
	(0.0216)	(0.9685)	(0.0021)	(0.0003)	

Ⅴ. 정책제언

우리나라는 職住分離 현상이 심하기 때문에 지역경제의 역외 유출입이 심하다는 점에 착안하여 본 연구가 이루어졌다. 선행연구(김정완, 2003)에 의하면 전국적으로는 지방에서 수도권으로, 지방에서는 인접도에서 광역시로, 수도권에서는 인접시도에서 서울시로 역외 유출되고 있다는 점을 알 수 있었다. 경기도는 전국 시·도 중에서 가장 큰 규모의 부가가치의 역외 유출을 경험하고 있다. 이는 경제적 블랙홀에 해당되는서울시와 인접해 있기때문이다. 31개 시·군 중에서 성남시, 고양시, 안양시등 5개지역을제외하고 지역별로 연평균 35%라는 심각한 역외유출을나타내고 있다. 특히 서울과의접근도가높으면서 새로운 산업시설이 입지한 지역일수록 유출율이 높다. 실제로 경기 남부와 북부를비교할 때 남부가 인구점유율에비해높은지역생산점유율을 보이면서동시에높은역외유출율을 나타내고있다.

이러한 지역생산의 역외 유출입은 개별 경제주체 차원에 있어서는 자신의 효용을 극대화하기 위한 합리적인 선택으로 간주될 수 있다. 그러나 지방자치단체라는 공공부문에 있어서는 지역간 자원배분의 공평성을 왜곡시키게 된다. 산업지역은 환경오염·교통혼잡 등 지역생산에 따른 불경제는 떠안으면서 성장의 과실을 향유하지못하게되는결과를초래하게된다.

따라서 이를 조정하고 보완하기 위한 다양한 정책이 요구된다. 이를 위해서는 무엇보다도 민간부문의 협조와 장기적인 균형개발 전략에 의해 지역생산시설 확충에 걸맞게 교육·의료 등 생활여건을 정비하여 직주분리현상을극복해야 할것이다.

이와 더불어 정부부문의 단기적이고 재량적인 재정정책에 의해 지역생산과 지역귀착 간의 불균형을보완하기 위한 수단을 운용할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 지방자치단체가 지역생산을 지방세수로 연결시킬 수 있도록 조세법률주의를 완화하여 법정외세를 인정해줄 필요가 있다. 또한 중앙정부가 지방재정조정재원을 활용하여 지역생산의 역외 유출입을 보완해 주여야 할 것이다. 예를 들어 보통교부세 산정에 있어 역외유출정도를기준재정수요액에 반영할필요가있다.

이러한 중앙정부 차원의 재정정책과 더불어 시·군 간의 지역생산과 지역귀착의 괴리를 조정하기 위한 지방정부 차원의 노력이 요구되고 있다. 재정보전금·도비보조금 등 광역자치단체의 지방재정조정재원의 운용에 있어 지역생산의역외유출입 규모를 새로운기준으로반영할 필요가 있다.

參考文獻

곽채기(2001),“ 지역에서창출 · 생성된세원의지방세화방안 ”,『지방세』2001년3호, 통권 65호, 한국지방재정공제회

김정완(2003),“ 지역생산의역외유출입에관한연구 ”,『재정연구』제9권제2호, 한국조세연구원

_____(1997),“ 지방양여금제도의정책효과와발전방안 ”,『공공행정연구』창간호, 대전 · 충남행정학회

박병희(1996),“ 지방재정조정제도의균등화및역진화효과분석 ”,『공공경제』, 창간호

_____(2002),“ 지역경제력과지방세수수입간의관계에관한연구 ”,『재정논집』제16집제2호. 한국재정 · 공공경제학회

박병희 · 이재기(1993),『지방세출예산운영과지역균형발전』, 지방재정발전을위한세미나, 강원도

박완규(1996),“ 지방자치단체의재정변수에대한실증분석 ”,『재정논집』제11집제2호, 한국재정학회

_____(1997),“ 지역경제활성화와지방재정의관계 ”,『지방재정』통권85호, 한국지방재정공제회

박정수(1990),“ 한국의지역별재정귀착 ”,『재정논집』제4집, 한국재정학회

_____(1998),“ 광역과기초자치단체간재원배분의향후정책과제 ”,『지방재정학보』제3권제2호. 한국지방재정학회

박정수 · 안종석(1996),『중앙정부와지방자치단체간재원배분에관한연구』, 한국조세연구원

이삼주(2001),“ 지방소비세 확대 방안 ”,『21세기 지방행정의 과제와 비젼』, 한국행정학회 · 강원행정학회2001년 학술세미나발표논문집, 한국행정학회

이영희(2001),“ 부가가치세일부의지방이양을통한지방소비세도입방안 ”,『지방세』제61호, 한국지방재정공제회

유태현(1996),“ 한국지방재정조정제도정책방향전환에관한연구 ”, 고려대학교박사학위청구논문

조연상(1998),“ 지방재정의효율적운영방안에관한연구 ”,『지방재정연구』제2호, 한국지방정학회

차미숙(1998),“ 지역산업구조변화의지방재정효과분석 ”,『지방재정학보』제3권제1호, 한국지방재정학회

경기도, 경기통계연보, 각연도

통계청(2001a), 지역내총생산및지출

_____(2001b), 지역통계연보
행정자치부. 지방재정연감, 각연도
행정자치부. 지방자치단체예산개요, 각연도

지방자치단체 성과지표의 활용에 관한 연구

Application of Performance index for local govemment

오 영 균 <경기개발연구원책임연구원>
정 현 미 <경기개발연구원위촉연구원>

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 지방자치단체의 성과관리의 현황
Ⅳ. 성과지표의 활용방안
Ⅴ. 결론

● This study attempts to provide some applications for local government performance evaluation index under the circumstance of public reform. Traditionally the innovation of government focused on to develop some new technique and criteria but it is more important thing to prepare the applications for the developed methods in both central and local government in reality.

The need for reengineering of government had prevailed in Korea for long time, we are witness of the unchanged public sectors. In spite of its desirability of rationalization of structure, staffing etc., changing itself is not easy. Lots of articles studied the reason why the performance management is so difficult.

However, even though, to promote it results, we surely continue to evaluate the outputs and outcomes of governments. moreover, we have to prepare the applications for the developed performance evaluation index at same time, for it is essential to realize evaluation value. This study strongly recommends that as a leading local government, first, Gyeonggi province willingly coordinate the goal management, service charter, ISO in one performance system by using common index. Second, a step to reform administration system to fit for new change be taken as soon as possible.

Ⅰ. 서론

최근까지 선진각국의 행정개혁은 공공부문의 효율성 또는 생산성을 제고하는데 목적을 두고 있으며결과 또는 성과가 특별히 강조되는 특징을 보이고 있다. 공공부문에서의 성과에 대한 강조는 성과주의예산을 비롯하여 PPBS, 목표관리제 등 지속적인 제도화로 이어져왔다. 또한 신공공관리의 배경아래 투입중심에서 결과중심으로 행정관리의 패러다임이 전환되면서 다양한 논의가 전개되었고 구체적인 방법론, 기법 등이 개발되어왔다. 우리나라의 공공부문에서도 기획예산처와 행정자치부를 중심으로 성과관리를 확립하기 위한 다양한 노력이 전개되었고 점차 지방자치단체에서도 목표관리, ISO, 자체평가, 행정서비스헌장, 심사평가등의다양한제도가 도입되고있다.

지방자치단체에서는 성과중심예산개혁 프로세스를 위한 첫단계로써 성과지표체계 구축을 위해 성과지표의 의미와 용도와 기능, 유형 및 성과지표체계의 기본구조 등 기본 개념을 정립하고, 효과적인 성과지표를 개발하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 지표개발은 성과관리의 기본원칙, 기관성과지표개발을 위한 구조적인 틀, 효과적인 성과지표 개발방법이 핵심적 내용이 되겠지만 개발한 성과지표체계를 어떻게 활용할 것인지에 대한 구상이 뒷받침되지 않는다면 현실과 동떨어진, 효과적이지 못한 지표의 나열에 불과할 수 있다. 따라서 활용방향과 방안에 대해 고찰하는 것은 중요한 의의가 있다고 하겠다. 그렇다면 과연‘ 이러한현상이실제로발생하고있는가? ’,‘ 어떻게 지방자치단체의성과관리를 실효화할수 있을까? ’이러한 문제의식에서 경기도를 사례로선정하여 성과지표를 활용할 수 있는 방안을 모색함으로써 지표개발 및 적용의 효과성을 확보하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다. 연구의 범위는 경기도에서 도입한 여러 성과관리제도 중에서 대표적인 목표관리제, 서비스헌장제, ISO로 한정하며, 국내외 관련 선행연구를고찰하고, 문제점및 애로사항을청취하기위해 관계공무원과의인터뷰를 실시하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

성과관리에 대한서구의 연구들은 분석대상을 기준으로 세가지 방향으로 전개되었고 이후 실천대상을 중심으로 서로 통합하고 있다. 먼저, 기업주의 정부개혁을 위해 조직과 인사부문에서 개혁이 강조되었다(Osborne & Gaebler, 1992). 즉 행정부문에서의 관례답습적인 관행이 국가경쟁력을 저해하는 주요 요인으로 인식되었고 이를 극복하기 위한 방법으로 민간부문의 경영방식을 적극 도입하기 위한 조직과 인사개혁이 추진되었다. 둘째, 예산부문에서도 성과지향적 개혁에 대한 논리가 개발되고 이를 실천하는 방안들이 제시되었다. 통제지향적인 재정운영 체제를 결과지향적인 체제로 전환하기 위해 1950년대 이후부터 전개되었던 성과주의 예산개혁이 새롭게 부각된 것이다. 성과에 초점을 맞추어 기존의 재정운영체계를 전면 재검토하고 새로운 체계를 위한 이론적 논리개발과 실천력을 강화시킬 수 있는 정책들이 추진

되었다(GAO, 1996; OECD, 1994). 셋째, 부문별로전개되었던 논의들이 통합되어 공공부문 전체 개혁에 초점을 맞추면서 실천력을 강화하는 성과관리에 대한 논의가 제기되었다(OECD, 1994; Peters, 1999; Popovich, 1996; Schick, 1990). 여기에서는전략적 기획과 집행과정에서의 자율, 그리고 성과 혹은 결과에 대한 책임이라는 세가지 흐름으로 성과주의 개혁의 핵심이 정리되었다. 또한 실천력을 강화하기 위한 구체적인 지표개발과 평가방식, 그리고 성과정보의 공개와 성과관리를 위한 시민사회 파트너십 구축을 포함한사회개혁으로까지 확대되었다.

국내의 주요 선행연구를 살펴보면, 먼저 1990년대 초반부터 성과주의 예산개혁과 관련된 서구 논의들을 정리한논문들이발표되었고(김동건, 1997; 오연천, 1995; 윤성식, 1997; 윤성채, 1994; 이계식 · 문형표, 1995; 이재원, 1999), 재정·조직·인사·행정서비스 등 다양한 분야에 중점을 두어 정부개혁 전반에 대한 분석과 정책적 시사점 등을 도출하는 연구도 있다(양기용, 1999; 하혜수, 1999). 최근에는성과를 보다 정교하게 측정하고 평가하는 다양한 기법들에 대한 연구(박종구, 1999; 제갈돈 · 이환범 · 송건섭, 2000)가 있다. 이들연구에서는 주로성과평가에 대한이론을 정리하고, 성과측정체계와 성과측정 결과의 활용방안과 성공요인을 밝히고 있다. 또한 성과 평가영역과 평가지표를 선택하는 방법론을 개발 · 제시하고 있다. 한편 금창호외(2002에서는 충청남도를 사례로 하여 지방자치단체의 성과관리제도를 비교분석하고 정책적 시사점을 도출하고 있다. 또한 재정과 정책 및 사업의 관리가 하나로 통합될 수 있는 통합성과관리 방안을 지방자치단체에 적용하고자 하는 연구(이재원, 2001; 이재원, 2002; 이세구, 2001) 등이전개되고 있다.

이외에도 성과와 정부부문의 예산 및 회계를 연계시키는 연구(이효 외, 2002; 윤성채 1999; 김혁 · 이수로, 2000)가있다. 이들의 연구에서는선진 각국의 회계제도 개선사례를 소개하고, 재무제표와 성과평가를 연계하고, 정부예산과 성과관리 기법들을 연계시키는 방안을 제시하고 있다. 총체적으로 성과관리에 대한 초기의 논의는 주로선진 국가의 사례나 이론을 소개하는데 그치고 있으나, 최근에는 중앙정부의 성과관리 시범사업이 완료됨에 따라 지방자치단체에 적용할 수 있는 실천방안에 대한 구체적인 논의가 이루어지고 있다고이해할수 있다.

III. 지방자치단체 성과관리의 현황

1. 성과관리를 위한 주요제도

1) 목표관리제

목표관리는 일반적으로 참여과정을 통하여 조직구성원들의 활동목표를 명확히 설정하고 설정된 목표에 따라 임무를 수행하며 결과를 평가하여 환류하는 일련의 과정으로 인식되어진다. 경기도의 목표관리

제도는 시행을 위한 기본계획의 수립에서 시작하여 목표설정, 임무수행, 평가 그리고 평가결과의 활용으로 운용되고 있다. 평가에 있어 주요 평가요소는 평가자가 실시하는 목표의 성격평가, 동직위간 실시하는 목표추진의 다면평가, 평가자 및 확인자가 평가하는 업무달성도 평가이다. 이러한 목표관리제를 실시하는 목적은 행정내부에 경쟁의 도입을 통해 책임감과 업무성과를 제고시키기 위한 것이며 특별히 관리직 공무원들에대해개인별로 실시하는평가시스템으로써의의의를지니고있다.

2) 행정서비스헌장제

행정서비스헌장제는 고객에 대하여 분명한 서비스기준을 제시함으로써 공공서비스제공의 수준을 사전에 예측할 수 있도록 하여 행정의 고객지향성을 확립하고, 추후 서비스 제공기관의 성과를 측정할 수 있게 하는 제도라고 할 수 있다. 행정서비스헌장제는 심의위원회와 담당자 그리고 실행부서로 구성되었으며 운영과정은 1년 단위로 이루어지는데, 일반적인 운영과정은 헌장 제·개정을 위한 기초자료의 수집(행정서비스헌장의 필요성 검토, 고객의 규정, 이해관계자 의견수렴 등), 헌장의 제정 및 공포, 헌장실천, 운영평가 및 사후조치(인센티브의 제공, 헌장의 수정·보완 등) 등으로 이루어진다. 평가요소로 서비스기준이 되며 서비스절차를 체계화하는 관리를 중시한다. 실제적 평가와 관련하여서는 주민만족도 평가를 하고 결과에 따라 시정 또는 보상하는 사후관리가 이루어지게 설계되었다. 이러한 서비스헌장제를 통하여 의도하였던 효과는 종래의 공무원·행정기관 중심의 행태에서 탈피하여 고객중심적인 행정을 만들어 가려는 것과 변화하는 행정환경 속에서 다양한 요구에 대응하고, 보다고품질의 서비스 제공을 위하여 서비스의 기준을 상향조정하기 위한 다양한 노력과 개선시책을 발굴하는 등 공무원의 행태를 보다 창의적이고적극적으로변화시키고자하는것이었다.

3) ISO

ISO 인증제도는 본래 민간부문 경영혁신방안의 일환으로 물자의 국제적 교환을 촉진하기 위하여 제품에 대한국제규격을 정한데서 시작되었으며, 이후 제품 및 서비스의 생산과정 자체에대한 국제적인 규격으로 확대 · 발전되었다. ISO의 경우도 우선적으로 정책기획관실을 중심으로 추진체계가 구축되었으며 업무표준화와 업무프로세스의 개선을 통해 ISO 9001 인증을 받는 것으로 진행되었다. 인증기관과 담당자 그리고 시행부서의 운영구조를 가지고 있다. 최초인증과정은 인증기관에서는 심사팀을 구성하고 품질메뉴얼에의한 심사와 현장심사를 받고 한번 인증을 받은 경우에는 운영시스템의 품질기준이 지속적으로 유지되고 있는가에 대하여 6개월 단위로 재인증을 받도록 하고 있다. ISO 운영요소는 첫째, 목표수립 및 정책결정과 관련하여 정책이 얼마나 체계적으로 기획되고, 관련 법체계가 정비되어 있는가, 고객의 요구가 체계적으로 파악되고 있는가의 문제가 중점적으로 관리되어지며 집행관리에 있어서 문서 및 자료관리가 체계적으로 이루어지고 있는가, 물자/용역조달은 합리적으로 운영되고 있는가, 고객서비스는 체계적으로 관리되고 있는가, 정책조정·집행관리·집행점검 등은 효율적으로 관리되고 있는가를주요 대상으로

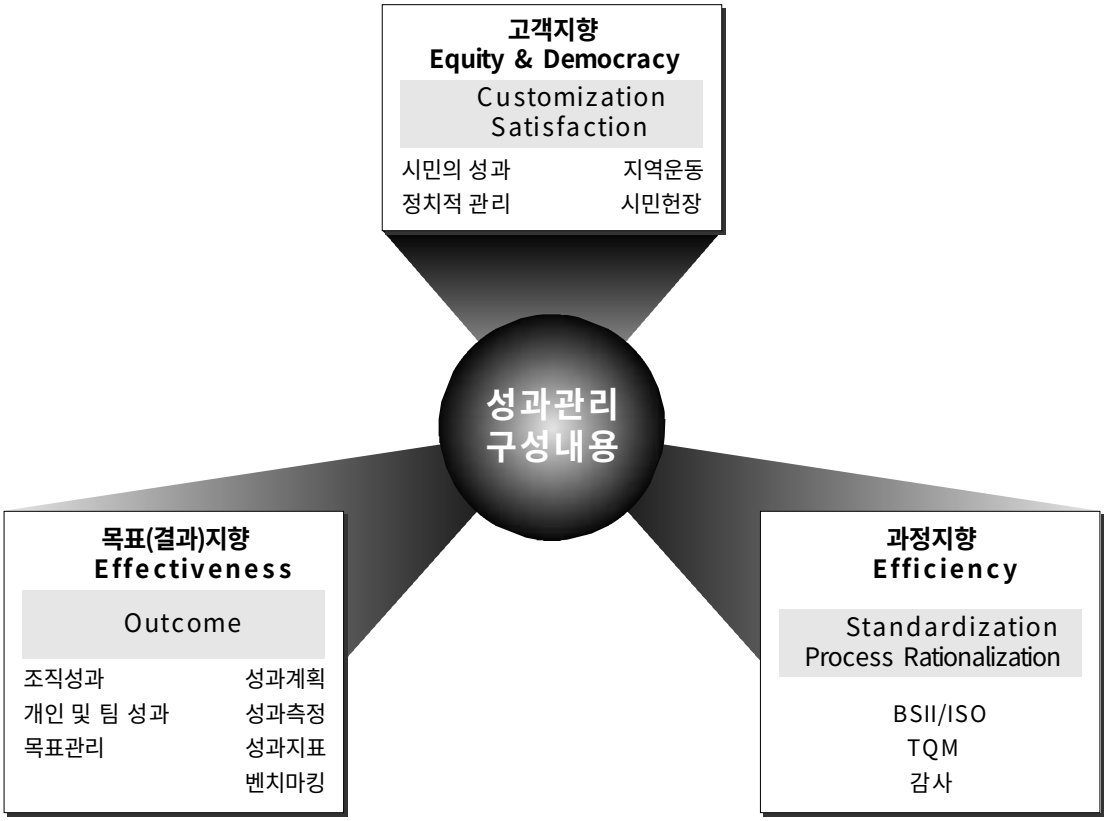
한다. 평가와 관련하여 정책이나 사업의 평가가 체계적인지, 그리고 그러한 평가의 관리가 적정한가의 여부에 초점을 두고 사후관리단계에서는 민원·진정·고발처리에 얼마나 체계적으로 대응하며, 그에 대한 시정 및 예방조치는 적정한가의 여부가 중점적으로 관리되어진다. 기타사항으로 물자관리, 행정시스템관리, 자체감사, 훈련, 부대서비스, 통계관리, 최고책임자 역할이 체계적인가의 여부가포함되어진다.

2. 경기도 성과관리의 평가

1) 평가를 위한 성과관리제도의 분류

Noorzaman Rashid(2000)는 성과관리를 크게 시민리더십과 민주주의, 전략기획, 결과지향적 인력관리 및 운영통제 등으로 나누고 있다[1]. 여기서 첫째, 시민리더십과 민주주의는 고객인 시민들과의 관계에 관한 것으로 서비스의 우선순위 결정과 성과측정에 시민들과 서비스 이용자들을 참여시키는 방법에 초점을 두는 것이며 의회가 내·외부적으로 그들의 역할과 책임을 수행하는 방법에 역점을 두고 있다. 둘째, 전략기획은 단기, 중기 및 장기계획간 연계에 관한 것으로 전반적인 성과관리 시스템에 필요한 관련정보를 제공하고, 다른 기관의 성과에 비추어 해당기관의 성과를 측정하는 방법에 관한 것이다. 셋째, 결과지향적 인력관리는 조직, 개인 및 팀의 역량을 개발하는 방법에 관한 것으로 개인과 팀을 운영하는 방법과 그들의 목표와 우선순위를 시민수요와 조직의 우선순위에 연계하는 방법에 역점을 두고 있다. 넷째, 운영통제는 구체적인 표준을 보장하기 위한 시스템과 절차에 관한 것으로 서비스의 구체적 질을 담보하기 위한 시스템과 절차를 마련하는 방법과 조직이제공하는 서비스의 성과와 질을 관리하는 내·외부적 통제장치의 마련에 주안점을 두고 있다. 또한 조직관리개선 유형, 내부책임강화 유형 및 예산절감 유형 등으로 나누어볼 수도 있다[2].

1) Noorzaman Rashid(2000), ibrd., pp.42-47.
2) OECD(1998), *In Search of Results Performance Management Practices*, pp.26-27.



<그림 1> 성과관리의 지향

그런데 우리나라 지방자치단체의 성과관리를 분석하기 위해서는 고객지향, 목표중심, 운영중심의 성과관리로 유형화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이렇게 나눌 경우 첫째, 고객중심 성과관리의 기본원리는 형평성과 민주성이 되며 산출과 서비스가 얼마나 고객을 만족시키고 있느냐를 기준으로 성과를 판단할 수 있게 된다. 둘째, 목표 또는 결과지향은 기본원리를 효과성에 두고 있으며 산출의 목표달성도를 통하여 성과를 평가할 수 있다. 셋째, 과정중심은 기본원리를 효율성으로 이해할 수 있으며 업무의 표준화, 처리절차의합리화를 통하여효율성을극대화하고자 하는것이다.

2) 평가

(1) 성과제도간의비교

경기도에서 채택한 세 관리기법 모두 궁극적으로는 행정성과를 제고시키고 서비스의 질을 높이는데

목표를 두고 있으며 이러한 목표를 실현하는 수단을 제시하고 있다. 다만, 행정서비스헌장과ISO의 경우에는 유사하게 하위목표 또는 성과목표로 서비스의 기준과 절차의 구체화 또는 업무의 표준화, 프로세스의 합리화를 강조하고 있어 이러한 매뉴얼화에 대한 강조가 없는 목표관리와 차이를 보이고 있다. 행정서비스헌장, 목표관리, ISO 모두 정책기획관실 담당자가 총괄적인 기획수립과 함께 전체 과정을 관리하여 왔으나 업무담당 인원이 1인이고 또 다른 업무와 함께 임무를 수행하고 있어 충분한 지원 및 관리가불가능하였다.

<표 1> 성과관리기법간 비교

구분	행정서비스헌장제	목표관리제	ISO	비교(ISO를중심)
목표수립·정책결정	• 구체적 서비스 기준 설정 • 최대한의 서비스 기준 설정 • 내부의견수렴 • 외부의견수렴	• 성과목표의설정 • 성과지표의설정 • 성과추진전략 및 계획 수립	• 정책기획/법체계 • 고객요구파악 • 정책개발의체계성	• 정책기획의 체계성 (목표관리와 ISO 일부 유사) • 고객요구 파악 (행정서비스헌장과 ISO 유사)
집행관리	• 서비스절차의 체계화		• 문서 및자료관리 • 물자/용역조달 • 고객서비스관리 • 정책조정체계성 • 집행관리체계성 • 집행점검체계성	• 집행관리의 체계성 (행정서비스헌장과 ISO 일부 유사)
평가	• 주민만족도 평가	• 업무달성도평가	• 정책/사업평가관리 • 정책/사업평가의체계성	• 정책/사업평가 (목표관리제와 ISO 연계)
사후관리	• 시정/보상조치	• 평가결과의반영	• 민원, 진정, 고발처리의 체계성 • 시정 및예방조치의 체계성	• 시정/예방조치 (행정서비스헌장과 ISO 유사)
기타	• 최고관리자의 의지	• 최고관리자의의지	• 물자관리의체계성 • 행정시스템관리의 체계성 • 자체감사의체계성 • 훈련의체계성 • 부대서비스의체계성 • 통계관리의체계성 • 최고책임자역할의체계성	• 최고책임자 역할의 체계성 (3개기법 동일) • 자체감사의 체계성 (목표관리와 일부관련)

자료: 금창호 · 조석주 · 권오철(2002)

한편 각 성과관리기법의 운영요소를 비교하여 보면, 첫째 목표수립과 정책결정단계에서는 정책기획을

체계화한다는 측면에서 목표관리와 ISO가 부분적으로 유사한 면을 보여주고, 고객요구의 파악에서는 행정서비스헌장과 ISO가 유사한 요소를 내용으로 하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 집행관리단계에서는 집행관리의 체계적 운영이라는 면에서 행정서비스헌장과 ISO가 부분적으로 유사한 측면을보여준다. 이는인증을 위한 행정메뉴얼화 방법으로 행정서비스헌장제도를 활용한데서도 잘 알 수 있다. 셋째, 평가단계에서는 목표관리제와 ISO 모두 정책이나 사업평가에 초점을 두고 있다. 넷째, 사후관리단계에서는 시정 및 예방조치에초점을 두고 있는바, 이점은행정서비스헌장이나 ISO에서쉽게 발견할 수 있다. 그리고 이외에 3가지 기법 모두 최고책임자 역할의 체계성을 강조하고 있는 공통점이 있다. 위에서 분류한 3가지 성과관리의 지향을 기준으로 판단할때 시민헌장제는 고객지향성을, 목표관리제는 결과지향성을 그리고 ISO는 과정지향성을 철저히 관철시킬 때 바람직한 성과관리의 의미를 살릴 수 있게 된다. 그러나 경기도 성과관리의 운영은 핵심요소가 강조되지 못하고 있어 제도화에 실패하고 있는 것으로 판단된다. 또 <표 1>에서 볼 수 있듯이 세 제도는 목표를 중심으로 일정한 공통점을 가지는 한편, 세부운영에 있어서의 구체적인 차이점을 보이고 있는데, 제도간 연계성을 살리지 못하고 통합관리에 실패함으로써 담당공무원들의 부담을 2중, 3중으로 가중시키고 있다는 점이다. 마지막으로 <표 1>에서 강조하고 있듯이 제도운영의 사령탑 또는 에너지원으로써 최고관리자의 리더십으로 표현되는 강력한 의지와 관리능력이 필수적인데 민선단체장의 경우 선거주기에 따라 교체되어 리더십의 일관성을 기대하기 어려울 뿐 아니라 단체장의 스타일과퍼스낼리티에따라크게좌우되고있어제도적약점이 되고 있다.

(2) 제도운영의성과평가와통합관리의필요성

제도 도입의 초기에 서비스헌장제의 경우 대주민관계에서 나름대로 의미있는 개선이 나타나는 것으로 평가되었다. 특히 공무원들의 친절도 향상과 민원처리의 시간단축 등에 상당한 진전이 있었던 것으로 판단된다. 또 목표관리제는 인사관리의 효율화부문과 정책평가의 합리화부문에서, ISO의 경우 업무편람의 작성을 통해 업무표준화와 절차의 합리화에 성과를 나타내는 것으로 이해되었다. 그러나 최근 이러한 성과관리기법은 더 이상 작동되지 못하고 있으며 인력관리 혹은 자원관리의 효율화 그리고 업무표준화와 프로세스합리화에기여하지 못하고 있는것으로판단된다. 즉, 시행초기의1회성과업으로 작동하였다는 것이다. 이것을 보다 구체적으로 살펴보면 서비스헌장제의 경우 주민의 만족도조사에 의하여 성과가 지속적으로 평가되고 이것이 환류되어야 함에도 불구하고 주민만족도조사결과에 대한 정치적 이해관계 문제로 인해 주민수요조사 결과가 공개되어 행정현상의 개선에 투입되지 못하였고 목표관리제 또한 목표및성과에 대한 평가그리고 인센티브가 활용되지 않고있다. ISO의경우는 더욱 문제가심각하여 업무의 표준화를 위해 상당한 부담을 감수하고 작성된 업무편람이 활용되지 않고 있으며 재인증과정을 통하여 품질의 지속적인 개선이 이루어져야 함에도 불구하고 재인증자체가 추진되지 않고 있다. 기본적으로 경기도의 경우 정책관리부문에서‘ 성과 에 대한 일부 고려가 있어, 심사분석, 감사, 업무보고, 의회보고, 정보공개 등의 장치를 통해 쟁점별로 개별적 성과를 강조하는 양상을 보이고 있으며 도정관리 차원에서의

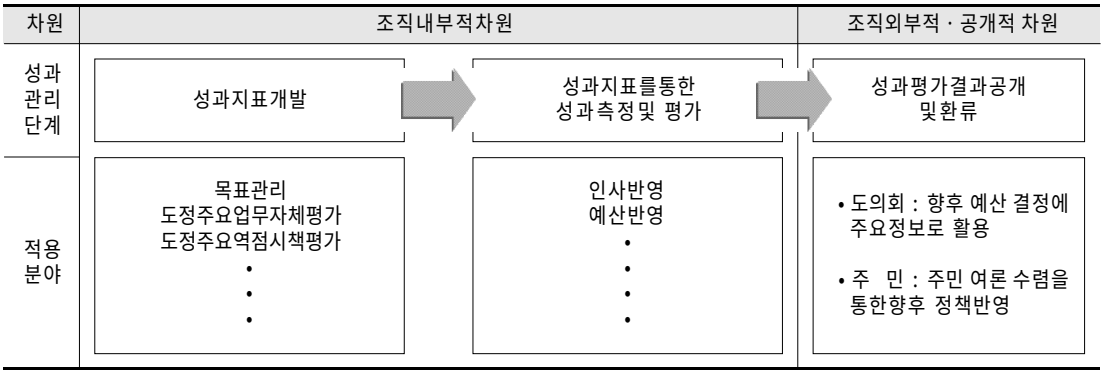
제도적 성과관리에 대한 관심과 추진은 미약하였다고 평가할 수 있다[3]. 지방자치단체에서 성과관리가 형식화되는원인은 충청남도 사례를분석한금창호외(2002)에의하면다음과같다. 우선성과관리기법들이 가지는 문제점으로써 행정서비스헌장제의 경우 행정서비스기준의 구체성 확보 어려움, 전담조직과 인력의 미비, 헌장운용과정(특히 고객만족도조사 등 구체적 운영방법)에 대한 이해부족, 공무원 보상제도 기피 등, 목표관리제의 경우 성과목표 및 지표개발의 어려움, 평가대상의 이해 및 참여의지 미흡, 평가의 공정성확보 어려움, 마지막으로 ISO의 경우 ISO가 추구하는 목표와 공무원의 일상적 업무가 하나가 되지 못하고 별개의 업무로 인식되는 경우가 많으며, 품질관리 조직이나 인력의 부족, 시간경과에 다른 혁신적 분위기의 침체, 반복적 재인증에 따른 행정력의 과부하 등이 문제점으로 지적되고 있다(금창호 외, 2003).

경기도의 경우, 제도에 대한 이해가부족한 부분은 상대적으로 덜한 것으로 판단되며 중요한 요인은 첫째, 시작단계에서부터 업무수행방식을 새로 정립하는 근본적인 개혁조치로 수행하지 않고 기존의 방식과 업무범위에 덧붙여지는 부가적 업무부담으로 추진되었다는 것이며 제도를 강력히 추진할 리더십이 부재하였다는 점이다. 리더십의 부재를 논외로 하면 향후 성과관리제도가 성공적으로 추진되려면 현재의 업무추진과 통합적으로 추진되고 구체적인 효용성이 구성원에게 인식되어야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 둘째, 성과관리자체가 안고 있는 본질적인 문제를 간과할 수 없다. 이것은 행정서비스헌장제의 서비스 기준문제, 목표관리제의 성과목표와 지표개발문제, 결과의 공정성확보문제, ISO의 목표괴리문제, 반복적 재인증에 따른 행정력의 과부하 등을 해결해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 문제는 기법에 대한 이해와 전문성 제고를 통하여 해결하기 어려운 본질적인 문제로써 성과관리가 목표 또는 특정한 서비스 기준을 고수할 때 필연적으로 발생하는 문제라고 할 수 있다. 각종 성과관리기법은 목표가 유사함에도 불구하고 진행절차가 복잡하여 이를 종합적인 관점에서 통합할 필요가 있다. 특히 정보통신기술을 활용하게 됨에 따라 과거 Black Box로 여겨졌던 정책집행과정에 대한 투명성이 증가함에 따라 과정에 대한 철저한 분석을 통해 불필요한 절차를 간소화하고, 행정의 이념(효율성, 민주성, 형평성)을 효과적으로 실현할 수 있는 업무과정을설계하는것이 가능해지고 있으므로 각종성과관리 절차를 BPR을 통해 통합할수 있을 것으로판단된다[4].

3) 이재원(1999),“ 성과지향적지방재정운영을위한예산과정개혁, ”『한국행정학회보』, 제33권1호.
4) 성과관리의통합체계의구성에관한기존의연구는재정관리와정책성과관리체제의통합을강조하는것이었다. 이때의통합운영이란성과측정체제를개발하고여기에근거하여사업의계획, 집행, 평가와예산을연계시키는것을의미한다. 성과측정시스템의 개발과집행은정책의결과에초점을맞추는것이며재원배정과정과결합되어다양한서비스영역의관리자들로하여금의사결정 관점을통합시키는데기여하게한다는것이다(OECD, 1999).

Ⅳ. 성과지표의 활용방안

성과지표의 활용 유형은 국가적 차원과 지역적 차원으로 구분할 수 있는데 지역적 차원에서의 공개적 차원의 활용은 ' 책임감 제고와 지역주민에 대한 정보제공을 목적으로 한 지방정부 성과표준 및 목표 발표 에 있고, 내부적 차원의 활용은' 지방정부 관리프로세스의 일부로써 성과지표사용, 지방의정치적목표 달성도 모니터 에 활용하는 것으로 규정짓고 있다. 이러한 맥락을 기본으로 하여 본 연구의 분석대상은 경기도를 대상으로 하고 있으므로 국가적 차원은 논외로하고, 경기도를 대상으로 한 지역적 차원에서의 구체적인 활용 방안에 대해서 논의하기로 한다. 성과지표를 설정하여 지표별 점수를 측정하여 성과평가를 하는 등의 정부성과 측정에 대한 노력은 다양하게 시도되고 있으나, 성과관리가 성숙하게 실시되는 단계가 아니라 시행착오를 겪어나가는 시기이므로 성과지표체계를 현실에 적용하기 위한 구체적인 방안에대한연구및 평가결과를활용하는 방안에대한연구나실례는미진하다.



<그림 2> 성과지표의 활용

따라서 성과지표를 업무에 적용할 수 있는 접근방법을 제시하는 것은 지방정부 성과평가에 대한 실천적 의미를 부여한다는 차원에서 의의를 둘 수 있다. 성과관리를 위한 단계를 성과지표 개발, 성과측정 및 평가, 성과평가 결과 공개 및 환류의 단계로 크게 나누었을 때, 지표 개발의 단계에서는 성과관리 관련 시책 및 제도에 적용할 수 있을 것으로 판단되고, 측정 및 평가 단계에서는 인사 및 예산에 반영하는 방안을 제시할 수 있다. 또한 성과평가의 결과를 공개하는 단계에서는 조직 외부적·공개적 차원에서 도의회에 대해서는 예산의 심의·의결 장치로써 주민에 대해서는 여론 수렴을 통한 향후 정책 반영의 장치로 적용할 수 있을 것이다.

1. 개발된 성과지표와 기존 제도와의 통합 활용

경기도에서는 현재 성과관리를 위한 시책으로 주요업무평가, 도정주요역점시책평가, 품질행정 ISO, 도 직속기관·사업소 평가, 목표관리, 행정서비스헌장, 실·국간 경쟁력평가 등 다양하게 운영되고 있는데, 그 중에서도 경기도 내부적으로 주요한 시책으로써 시행하고 있는 목표관리(MBO)와 도정주요업무자체평가, 도정주요역점시책평가에개발된성과지표와연계하여 적용하는방안을제시하고자한다.

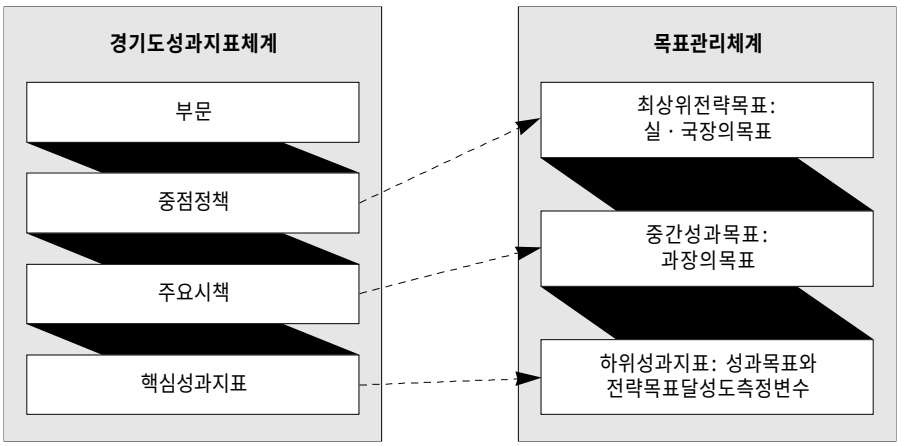
1) 목표관리에 대한 통합 적용

우리나라의 경우목표관리는 민간기업에서 1960년대후반부터사용되기시작하였으나, 공공부문의 경우 1997년부터 충청남도를 중심으로 주요 지방정부에서 시행되어 왔다. 중앙정부 전체 차원에서 본격적으로 시행된 것은 1999년부터이다[5]. 목표관리(Management by objectives)란 연초에 공무원 개개인의 성과목표를 조직 전체목표와 연계하여 미리 설정한 뒤, 이의 체계적인 관리를 통하여 목표를 최대한 달성하고 연말에 업무추진실적을 성과목표와 대비하여 평가하는 제도를 의미한다. 즉, 목표관리제는 상급자와 부하 직원이 협의를 통하여 조직 전체의 목표와 연계하여 개개인의 성과목표를 명확히 설정하고, 일정기간 후에 상급자(평정자)와 부하 직원(업무수행자)이 목표달성에 관한 의견교환을 통하여 목표달성도를 평가한 후, 그 결과를 다음 목표설정에 환류하고, 보상체제에 반영하는 제도이다. 목표관리는 성과목표와 평정기준을 명백히 하고 평정과정에서 평정자와 피평정자의 참여를 극대화함으로써 근무성적평정의 효과를 높일 수 있다. 이를 통해궁극적으로 조직구성원의 목표지향적 업무행태와 일하는 방식의 개선을 유도하고, 개인의 실적에 대하여 조직목표 달성에 대한 기여도에 따라 보상함으로써 궁극적으로 행정의 생산성과 효율성을 높이기 위함이다[6]. 목표관리는 과정보다는 결과를 중시하는 기법인데 경기도의 경우 결과를 피드백하기 보다 운영 자체로써의 의미만 가지고 있어 제도의 실효성을 찾기에는 미흡하다고 할 수 있다. 따라서 행정내부의 경쟁을 통해 책임감과 업무성과를 제고시키고, 목표 수립과정에서 구성원의 자율성과 참여를 강조하여 조직 구성원 업무의 방향과 목적을 상기시켜 주고자 하는 의의가 제대로 실현되지 못하고 있으므로 목표관리 본래의 의의를 살릴 수 있도록 성과지표와 목표관리 대상 지표간의 연계를 통해 가능성을 모색할 수 있을 것이다. 첫째는 중점정책으로 목표관리의 최상위 전략목표에 적용하는 것이다. 최상위전략목표이므로 연도별로 목표관리를 실시·평가하는 목표관리의 대상으로 설정하기에는 지나치게 추상적이다. 그러나 중점정책의 경우 전략으로써 활용하기에 충분하므로 중점정책을 목표관리하의 최상위 전략목표로 활용할 필요가 있으며 실제적인 적용에 있어서는, 실·국별 업무활동의 목표로 구

5) 정광호 · 조경호(2003),“ 목표관리제의주요쟁점과과제: Robert Dahl의공공관리주요질문들을중심으로, ”『행정논총』41권 3호, p. 163.
6) 행정자치부(2003),『2003년도목표관리제운영지침』.

분될 수 있으므로 성과지표체계상의 중점정책이 실·국장이 추진할 목표가 되도록 한다. 단, 중점정책은 도정의 중점정책이자 실·국의 활동 목표가 되며, 목표관리 대상자 개인의 최상위 목표가 되므로, 해당 실·국 구성원들전체의충분한합의를 거쳐 도출하여야한다.

둘째는 주요시책으로 목표관리의 중간 성과목표에 적용하는 것이다. 경기도 성과지표체계에서는 중점정책을 구체적으로 달성하기 위한 주요사업을 포괄하는주요시책을 설정하고 있는데, 주요시책은 부서별 구성원의 활동 기준이 되므로 목표관리의 중간 성과목표로 설정하는 것이 가능하다. 따라서 주요시책을 목표관리의 중간 성과목표로 활용할 수 있다. 구체적인 적용에 있어서는, 성과지표체계상의 주요시책은 과별 주요사업과 관련한 시책목표가 되므로 목표관리상의 과장급 공무원의 개인의 업무기능에 따라 추진할 목표가 되도록 한다. 다만, 주요시책과 핵심성과지표에는 여러 부서가 함께 추진하는 사업이 존재할 수 있는데, 이러한 경우 해당 업무를 총괄하는 부서의 목표로 설정하거나, 부서의 협의를 거쳐 공동 목표로 설정하는 방안을 제시할 수 있다. 셋째는 핵심성과지표로 목표관리의 하위 성과지표에 적용하는 것이다. 주요시책을 달성하기 위한구체적인 핵심성과지표를 설정하고 있는데, 실 · 국장 및 과장의 목표의 달성 정도를 핵심성과지표의 측정을 통하여 평가하도록 한다. 즉 평가지표로써의 활용이 가능하고 바람직하다.



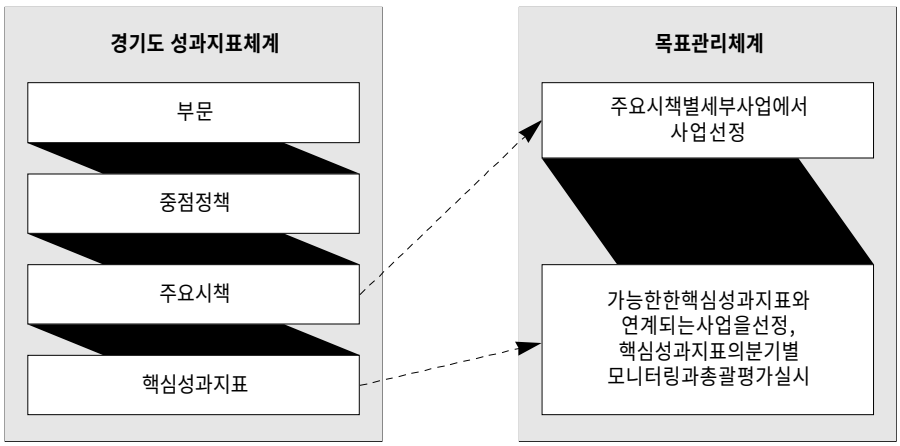
<그림 3> 경기도 성과지표체계의 목표관리체계에의 적용

성과관리체계상의 목표와 지표가 개개인의 업무정도를 모두 평가할 수있는 것은 아니다. 최적의 측정방법을 통해 지표의 측정을 통한 달성점수를 계량화할 경우 객관성은 확보할 수 있으나, 계량화하는 과정에서 누락된 제반 활동 영역 요소들이 존재할 수 있다. 따라서 이를 보완하기 위해지표 측정을 통한 목표달성도를 측정한 후, 최종 목표달성도를 산출하고, 목표수행자의 목표수행 태도, 목표수행과정상에서의 장애요인, 목표달성에 있어목표 초과달성도, 목표달성 과정에서의 외부적 요인의 영향도, 목표의 과소설

정 정도 등을 반영하여야 한다. 또한 가감점을 부여할 경우 기준과 배점을 정하고 미리 공표하여 개인 목표 평가에 있어 객관성과공정성을 기하여야한다.

2) 도정주요업무자체평가에 적용

도정주요업무자체평가는 기존에 당해연도 업무 중 중요도가 높고 사회적으로 주민관심도가 높은 사안을 중심으로 주요업무 심사분석 평가를 실시하였으며, 심도있고 다양한 업무의 자체평가를 통해 발전된 경기도정을 구현하고자 하는 목적으로 시행되고 있는 제도이다. 평가대상으로는 200개 주요사업을 대상으로 실시하고 있으며, 해당 실·과에서 자체평가를 하고 있고, 정책기획관이 평가서를 검토하여 평가보고서를 작성하면, 경기도주요업무평가위원회의 심의를 거쳐 도지사의 확정으로써 실시된다. 또한 주요업무평가를 위한 지표는 산출지표와 성과지표로 나뉘는데, 산출지표의 경우 사업달성도를 측정하고 성과지표로는 사업의 성과, 혜택을 측정하도록 하고 있다. 도정주요업무자체평가는 해당 실·과에서 자체적으로 평가를 수행함으로써 내부적인 문제점을 고민하고 개선방안을 모색할 수 있도록 기여한다는 차원에서 의미를 찾을 수 있다. 그러나 주요사업을 선정하고 지표를 도출하는 작업이 경기도 성과지표체계를 구성하는 작업과 자칫 중복되어 업무부담을 가중시키고 있다. 따라서 현행 도정주요업무자체평가를 운영하되, 경기도 성과지표체계상의 주요시책과 직접 관련되는 사업을 대상으로 평가대상을 선정하고, 가능한 한 핵심성과지표로관리되는 사업을선정하도록 한다.



<그림 4> 경기도 성과지표체계의 도정 주요업무 자체평가에의 이용

현재 200여개의 사업을 평가 대상으로 선정하고 있는데, 관련 업무를 담당하는 인력과 시간적 부담이 막대하므로 성과지표체계상의주요시책에서 필요에 따라 몇 개의 사업을 선정하여 총 100여개 내외의 사업을 대상으로 함으로써 업무부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 도정주요업무자체평가의 내실을 기할 수

있도록 한다. 도정주요업무자체평가는 연 2회, 반기별 평가를 실시하고 있는데, 상반기에는 중간평가 형태로 각 실·국에서 자체평가를 실시하여 정책기획관실로 제출하고, 하반기에는 연도별 평가를 사후평가 형태로 각 실·국에서 제출한 평가결과를 토대로 주요업무평가위원회가 수행하도록 하고 있다. 자체평가는 사업을 성공적으로 수행할 수 있도록 꾸준히 점검함으로써 부진사항이나 문제점을 발견하고 이를 개선하도록 하는데 의의가있다. 따라서 성과관리체계상의 주요시책과 핵심성과지표를 통해 사업의 진행상태를 점검하고 문제점을 개선하기 위해서는 현재의 반기별 평가는 평가 기간 간격이 크다고 판단된다. 따라서 분기별 평가를 하되, 1/4, 2/4, 3/4분기는 핵심성과지표를 통한 사업의 모니터링에 중점을 두고, 4/4분기평가는당해연도 사업의총괄평가에 중점을두도록한다.

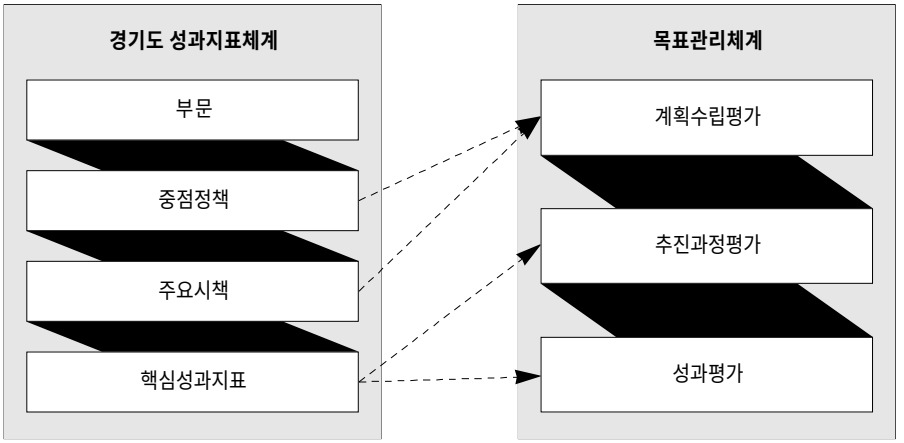
3) 도정주요역점시책평가에 적용

경기도 도정주요역점시책평가는 도정의 주요시책이 일선현장에서 실현되는 상황을 평가하여 문제점과 장애요인을 도출하고 개선방안을 마련함으로써 도정운영의 효율성을 극대화시키고자 하는 것으로서 도, 시·군에서 역점적으로 추진하고 있는 주요시책에 대해 추진성과를 평가하고 환류기능을 강화하며, 평가결과에 따라 우수사례를 발굴하고 유공공무원에게는 인센티브를 부여하고 있다. 도정주요역점시책 평가를 위해 주요시책별 계획수립, 추진과정, 성과 등시책의 적정성과 효과성을 평가하도록 평가체계를 구성하고 있다.

<표2> 경기도도정주요역점시책평가 항목

평가항목	평가내용
계획수립	계획수립의합리성및 실현가능성
추진과정	능률성, 각종 제약 · 장애요인에 대한대응노력, 특수시책의발굴 등
성 과	목표달성도, 행정서비스 규모, 전년도와의변화(대비), 추이, 주민만족도등

도정주요역점시책은 경기도 성과지표체계와 연계하여 운영될 수 있는 방안은 다음과 같이 고려할 수 있다. 즉, 현행 평가항목이 계획수립→추진과정→성과로 단계별로 구분되어 있는데, 이 가운데 계획수립에 대한 평가는 중점정책 및 주요시책을 기준으로 계획이 합리적이고 실현가능성이 있는지 평가하도록 하고, 추진과정및성과평가는 핵심성과지표의평가로대신할수있도록한다.



<그림5> 경기도성과지표체계의 도정주요역점시책평가에의 적용

향후 경기도 성과지표체계와 연계하였을때, 도정주요역점시책평가의 운영에 대해 두가지 방안을 제시할 수 있는데 우선 성과지표체계에서 관리되는 대상과 도정주요역점시책평가 및 도정주요업무자체평가의 관리대상이 중복되므로 업무의 효율화와 업무분담을 위해서는 도정주요역점시책평가와 도정주요업무자체평가를 통합하여 운영할 수 있을것이다. 또한 도정주요역점시책평가는 계획수립평가에 대한 평가항목을 제외한 추진과정평가나 성과평가는 과정평가의 역할을 수행하게 될 도정주요업무자체평가에서 관리할 수 있으므로 경기도 성과지표체계의 측정 및 평가방법이 체계화되고 성과관리가 성숙해지면 폐지하는 방안을 고려해볼 수있다.

4) 성과측정 결과의 내부 관리 정보로 활용

핵심성과지표를 측정한 결과인 성과평가결과는 일반적으로 내부관리정보로써 활용할 수 있다. OECD 국가의 경우 성과측정 결과의 예산과정 반영, 성과급 지급 등 유인장치와 연계하는 경향이 강화되고 있다. 예컨대, 성과목표를 달성하고 불용액이 있으면 이의 일부 또는 전부를 반납하지 않고 당해 부서가 보유하도록허용한다는 것이다[7]. 성과평가 결과를 경기도내부관리정보로 활용하기 위한 방안으로 예산, 조직, 인사고과, 감사자료 등에 적용하는 방안을 제시할 수 있는데, 내부관리정보로 활용하기 위해서는 조직 구성원들의 동의와 협조를 통해 실효성을 획득하여야 하므로, 실제 업무를 담당하여야 하고 있는 내부조직 구성원들의 의견을 반영할 필요가 있다. 경기도 공무원을 대상으로 실시한 성과평가 결과 활용에 대한 설문조사 결과[8], 전반적으로 예산, 조직의 규모및 기능등의 축소에 대한부정적인센티브로 활용하는

7) 박재완(1997),“ 정부성과 측정과활용: 개념틀을중심으로 ”,『2000년대를대비한 정부조직의혁신방안』, 한국행정학회, 1997년하계학술대회논문집, pp. 4 ~ 6.

경우에 대해서는 반대하는 것으로 나타났다. 그러나 예산을 증액, 예산집행의 자율권을 확대, 조직규모나 기능을 확대하는 등 긍정적 인센티브로 활용함에 대해서는 반대보다는 찬성의 의견이 높게 나타났다. 또한 개인의 인사고과에 활용하는 것에 대해서는 뚜렷한 의견이 두드러지지 않고 비율이 고르게 분포되었으며, 감사 근거자료로 활용되는 방안에 대해서는 반대의 의견이 높았다. 따라서 성과결과의 적용방안에 있어 인사, 예산, 조직이라는 문제보다는 결과를 긍정적인 용도로 활용하느냐, 부정적으로 활용하느냐에 따라 의견이달라짐을확인할수있다.

<표 3> 성과결과적용에 관한 의견

성과평가결과의적용방안	설문조사결과
예산증액에사용	46% 찬성, 35% 보통, 19% 반대
예산집행의자율권확대에사용	52% 찬성, 36% 보통, 12% 반대
예산감축에사용	34% 찬성, 35% 보통, 31% 반대
조직규모의확장에사용	47% 찬성, 28% 보통, 25% 반대
조직기능의확대에사용	43% 찬성, 32% 보통, 25% 반대
조직규모의축소및 폐지	24% 찬성, 42% 보통, 34% 반대
조직기능의축소및 외부위탁	21% 찬성, 36% 보통, 43% 반대
개인인사고과에반영	34% 찬성, 33% 보통, 33% 반대
감사근거자료로활용	19% 찬성, 35% 보통, 45% 반대

성과달성에 대한 보상 형태는 인사고과 반영, 성과급평가에 반영, 인센티브 지급, 비금전적인 보상, 부서 및 조직 기능의 축소·확대에 적용하는 방안을 고려할 수 있는데, 경기도 공무원들은 인사고과에 반영하는 것(36.4%)과인센티브로지급하는 방안(20%)이가장바람직한 형태라고응답하였다.

<표 4> 보상형태에 대한 의견

성과달성에 대한보상형태	응답자수	응답비율
인사고과에반영	40	36.4%
성과급평가에반영	17	15.5%
인센티브지급	22	20.0%
비금전적보상	17	15.5%
부서 및조직기능축소및 확대	14	12.7%
합 계	110	100%

8) 오영균(2003),『지방자치단체성과관리를위한BPR 모델의설계에관한연구』, 경기개발연구원.

이 외에도 다음과같은 활용방안을제시해 볼 수 있다. 첫째, 성과측정결과의 보고서 혹은 백서의발간으로서 성과측정결과를 보고서나 백서로 발간하여, 우수하거나 모범 사례를 파급할 수 있도록 하여 성과가 취약한 부서의 분발을 촉구하도록 하는 것이다. 둘째, 성과감사의 기초자료로 활용하는 것으로 측정결과를 성과감사의 기초자료로 활용하도록 하고, 성과가 우수할 경우 차기 정기감사를 생략하는 등의 조치를 취할 수 있도록 한다. 셋째는 성과배당제에 활용[9]하는 것으로 성과가 우수한 기관과 사업에 대하여는 예산을 늘려주고 그렇지 못한 기관과 사업은 예산을 삭감하는 등의 예산 조치에 반영할 수 있지만, 당장 시행하기에는 많은 반발이 뒤따를 수 있으므로 우선적으로 성과배당에 있어 책임추궁 등의 부정적인 조치보다는 보상에 중점을 두도록 한다. 넷째는 인사·훈련 자료 및 조직관리의 기초자료로 활용으로써 부서차원에서는 성과가 좋은 부서에는 조직 및 정원을 늘리는 등 직무분석과 조직관리에 대한 기초자료로 활용할 수 있을 것이고, 성과가 좋지 않은 부서에는 성과향상을 위한 교육을 실시하는 등 인사훈련의 근거 자료로도 활용할 수 있다. 또한 개인적인 차원에서 성과가 좋은 개인에게는 근무성적평정에 가점을 주는 등 긍정적 조치를, 전보시 희망 우선 순위 대상으로 배려해 주며, 해외연수나 시찰 등에 우선 대상자로 선정하는 등 인사자료로 활용하여 공무원들의 사기를 진작할 수 있는 활용방안을 제시해 볼 수 있다. 또한 성과급 기준으로 활용할 경우, 1970년대부터 시정성과를 측정한 미국 캘리포니아주 Sunnyvale의 사례에서와 같이, 성과에 따라 연봉의 10%를 상한적으로 일시 성과급을 지급하거나, 5%를 상한으로 연봉을 삭감하는등의기준을두어성과급을 지급할수 있도록 한다[10].

이상과 같이 성과측정 결과를 결과로써의 의미가 아니라 활용에 의미를 둠으로써 업무를 수행하는 조직구성원에 대해서는동기부여를 할 수 있을 것이고, 정책 과정에서 차후 시책방향을 결정하기 위한기초자료 활용도를 제고할 수 있다. 평가결과를 부서배치나 인사자료, 성과배당 및 성과급 지급 기준, 성과감사의 근거자료로 활용함으로써 조직구성원들에게는 성과를 제고하고자 하는 동기부여에 기여하고, 근무의욕을 고취시켜 행정서비스에 대한 책임성을 제고할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 뿐만 아니라 당해연도 성과측정의 결과를 지속되는 정책과 사업에 대해서는 다음연도 및 중장기 정책 방향을 설정하고 절차를 선정하는데 의사결정 정보로 활용할 수 있고, 새로운 신규사업을 선정할 경우에는 사업 추진계획을 세우는데 있어 내부적으로 분석하고 정리할 수 있는 중요한 자료로 참고할 수 있어 향후 성공적인 정책개발 및사업시행에기여할수 있을 것이다.

---

9) • 호주: 효율성배당(efficiency dividend)을초과하는예산절감분을당해부서가성과배당으로활용.
• 캐나다: 성과협정(performance agreements) 달성후예산절감분과수수료수입을당해부서가성과배당으로활용.
• 덴마크: 목표의초과달성분을각각당해부서가사용할수있다. 나아가덴마크는‘ 성과배당에관한약정이체결되어있고, 성과가 측정가능하며 상당한 규모에 달하고, 성과가 피보상자의 노력과 직접 관련이 있으며, 당해 부서가 예산한도를 준수하는 등 ’(Schick, 1990: 30)의부서구성원에게도몇가지조건이충족된다면성과과실(果實)의배분을허용한다. 이것은성과향상유인뿐만아니라성과측정에필요한관리자의협력을증진시키는의미도지닌다.

10) 박재완(1997),“ 정부성과측정과활용: 개념틀을중심으로 ”,『2000년대를대비한정부조직의혁신방안』, 한국행정학회, 1997년하계학술대회논문집, pp. 4 ~ 6.

5) 성과측정 결과의 대외적 공개 활용

성과측정 결과를 내부적 관리 정보로 활용함으로써 조직 내부 업무 프로세스를 개선시키고 인적, 시간적 물적 자본을 효율적으로 이용하도록 함으로써 효율성과 효과성을 기대할 수 있다. 또한 성과측정 결과를 대외적으로 공개함으로써 대 의회관계와 대 주민관계에 있어 공개성과 민주성을 기대할 수 있다. 측정된 결과는 보고서 및 백서 등의 문서로 발간하거나 경기도청 홈페이지에 게재함으로써 결과에 대해 도민 누구나 접근이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 반드시 주민공청회를 통해 성과 측정 결과에 대한 의견을 듣는 기회를 확보하고 제시된 의견들을 향후 도정계획의 운영에 반영할 수 있도록 함으로써 주민의 도정 운영에 대한 참여를 제고시킬 수 있다. 도의회에서는 공개된 측정결과를 예산편성 심의 및 의결을 위한 의사결정의 기준 자료로써 활용하여, 의사결정에 중요한정보로 활용할 수 있을 것이다. 성과측정 결과를 조직 내부의 관리 수단으로서만 활용하는 것이 아니라 대외적으로 공개함으로써 해당 정책과 사업의 개선과발전을 도모하고열린도정, 민주도정을실현할 수있게된다.

Ⅴ. 결론

지방자치단체의 성과 측정 결과를 적용하는 데에는 한계가 있음을 지적할 수 있다[11]. 우선 지방정부의 성과로 간주하여 직접 활용하고자 할 경우는 신중할 필요가있다. 왜냐하면 산출된 수치는 엄밀히 말해서 지방정부만의 성과라기보다는 중앙정부가 관여한 지방정부의 성과를 포함하기 때문이다. 이는 근본적으로 우리나라 지방자치사무의 범위가 포괄적 예시주의와 개별 법률의 유보조항에 의해 극히 협소할 뿐만 아니라 그나마도 단순 집행업무가 대부분이라는 실정에 기인한다. 따라서 당초 성과지표의 개념화에 있어서 지방정부가 결정하고 자기능력으로 처리하는 투입 또는 활동의 성과라기보다는 단지 목표로써만 인식하거나 또는 시행하는 것이 바람직하다는 규범적 입장에서 출발할 수밖에 없다는 한계를 염두에 둘 필요가 있다. 둘째, 행정관리부문의 평가기준 혹은 평가지표수준을 지방정부 성과관리에 있어 효율성측면에서만 접근하는 것은 경계되어야 한다. 왜냐하면 예컨대, 넓은 면적에 과소한 인구가 분산되어 있는 지역에 대해서 공공서비스 배분의 최소한의 형평성 유지를 위해서 어느 정도 관리의 비효율은 용인되어야 하는 경우와 같이 다른 기준과의 조화로운 적용이 필요하기 때문이다. 셋째는 산출된 지방정부 성과의 종합수준 또는 부문별 순위를 운용의효율성이나 경쟁력의 순위로 평가하여 상급자치단체가 인센티브를 부여하는기준으로 삼는 경우, 성과에 기여하였지만 분명하게 드러나지는 않는 숨은 공로자 등에 대해 주의를 기울여야 된다. 특히 사업부서 및 주무부서와 지원부서와의 관계에서 최종 성과물의 산출이 이루어지

11) 김명환 · 송낙헌(2000),“ 지방정부의 성과지표 개발과 적용-강원도 시 · 군의 예- ”,『한국지방자치학회보』, 제12권 제1호(통권 29호), pp. 23~25.

기 전 단계에서 이루어진 기여가 결정적인 경우가 많음을 유의하여야 한다. 시계열적 비교가 불가능한 특정 시점의 통계데이터와 주민의식을 기초로 산출된 성과수준을 가지고 특정 자치단체장의 능력을 평가하는데 이용할 경우는 제약이 따른다. 정책효과가 실현되는 장기적 관점에서 고려하지 않으면 피평가자는 단기간에 가시적인 성과가 산출되는 업무에 역량을 집중할 수 있기 때문이다. 넷째, 또한 일단 산출된 각 시·군의 부문별 수준치는 당해 지방정부는 물론 상급자치단체가 부문별 성과의 보완을 위한 재원배분의 우선순위를 결정하는데 중요한 참고자료가 될 수 있다. 예를 들어 도시지역 지방정부는 불의의 재난이나 사고로부터 주민의 생명과 재산의 보호에 대한 우선적 배려가 필요할 것이고, 지역개발수준이 저급한 지역의 자치단체는 물리적 기반시설의 확충과 토지이용의 합리화 등에 대한 재원배분의 우선순위를 둘 필요가 있다. 또 측정을 위한 각종 데이터가 현재 지방정부에 의해 편성한 예산집행의 결과에 바탕을 두고 있기 때문에 동일한 방법과 절차를 통해 차기 향후 민선 지방정부의 성과를 평가할 경우 시계열적 비교를 위한 기초자료로서의 활용가치는 부여할 수 있을 것이다. 경기도의 주요 정책과 주요사업에 대한 성과를 측정하기 위해 합리적인 성과지표체계를 설정하고 그에 따른 적절한 핵심성과지표를 개발하였다 하더라도, 이것이 도정업무와 연계되어 적용되지 않으면 개발의 의미가 퇴색된다. 향후에는 성과지표체계가 보다 개선되고체계화됨으로써보다많은분야에걸쳐성과지표체계를 적용해 볼수있을것이다.

參考文獻

■국내문헌

금창호 · 조석주 · 권오철(2002),『지방자치단체성과관리기법의효율화방안』, 한국지방행정연구원.

김동건(1997),“ 성과중심예산제도의도입과재정개혁 ”,『행정논총』, 서울대학교행정대학원한국행정연구소, 제35권제2호, pp. 95 ~ 124

김명환 · 송낙헌(2000),“ 지방정부의 성과지표개발과적용-강원도 시 · 군의 예- ”,『한국지방자치학회보』, 제12권 제1호(통권 29호), pp. 5 ~ 28.

김혁 · 이수로(2000),“ 지방정부 회계체제의 혁신-재무제표의 구성과 성과평가의 연계방안 ”,『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, 48권, pp.53-72

박재완(1997),“ 정부성과 측정과 활용 : 개념틀을 중심으로 ”,『2000년대를 대비한 정부조직의 혁신 방안』, 한국행정학회, 1997년하계학술대회논문집

박종구(1999),“ 성과관리체계상의성과측정에관한연구 ”,『인문사회과학논문집』, 제28권, pp. 127 ~ 141, 광운대학교인문사회과학연구소.

양기용(1999),『효율적인책임경영제도입에관한연구』, 경기개발연구원.

오연천(1995),“ 예산편성과운영방식의개편방향 ”,『행정논총』, 서울대학교행정대학원, 제33권제1호, pp. 1239 ~ 1261.

윤성식(1997),“ 최근 선진국예산개혁의 교훈 : 대리인이론의 관점 ”,『한국행정학보』, 한국행정학회, 제31권, 제2호, pp. 2111 ~ 2125.

윤성채(1999),“ 예산결정과정에있어서의회와행정부의역할변화에대한연구-미국의예산과정을중심으로-,『한국행정논집』, 한국정부학회, 제9권, 제2호, pp. 209~230.
_____(1994),“ 정부예산의단계적관리방향 ”,『한국행정학보』, 한국행정학회, 제28권, 제3호, pp. 809~825.
이계식 · 문형표공편(1995),『정부혁신: 선진국의전략과교훈』, 한국개발연구원.
이세구(2001),『서울시통합성과관리방안에관한연구』, 서울시정개발연구원.
이재원(1999),『지방정부의성과주의예산제도도입방안』, 경기개발연구원.
_____(2002),『성과계약과결과지향적재정운영』, 한국행정연구원.
_____(2003),『성과계약기반하에책임운영기관확대방안에관한연구』, 한국행정연구원.
이효 · 이상용 · 이삼주(2002),“ 복식연계방안 ”,『지방행정연구』, 제16권제1호, 통권51호, 한국지방행정연구원, pp. 69-95.
정광호 · 조경호(2003),“ 목표관리제의주요쟁점과과제: Robert Dahl의공공관리주요질문들을중심으로 ”,『행정논총』41권3호, p. 163.
제갈돈 · 이환범 · 송건섭(2000),“ 정부 성과관리와 평가방법론에 관한 고찰 ”,『정책분석평가학회보』, 제10권 2호, 한국정책분석평가학회, pp. 283-303
하혜수(1999),『고객지향적행정서비스를위한시민헌장제도에관한연구』, 경기개발연구원.

■국외문헌
GAO(1996), *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*, Washington DC: The Congress of the United States.
Noorzaman Rashid(2000),*Managing Performance in Local Government*, Kogan Page, 2000, p. 19.
GAO(1993), *Performance Budgeting : State Experiences and Implications for the Federal Government*, Washington DC: GAO.
GAO(1995),*“ Managing for Results : State Experiences Provide Insights for Federal Management Reform ”*
GAO(1996), *Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*, Washington DC: The Congress of the United States.
GAO(1997),*“ Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, ” Report to Congressional Committee.
OECD(1998),*“ In Search of Results Performance Management Practices*, ” pp. 26-27.
Osborne, David & Gaebler, Ted(1992), *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Perseus Books Group.
Peter R. Scholtes, et al.(1988),*The Team Handbook*, Madison, Wisconsin: Joiner Associates, Inc..
Popovich, M. G.(1996),*Creating High-Performance Government Organizations : A Practical Guide for Public Managers*, Jossey-Bass Publishers.
Schick, A.(1990),*“ Budgeting for Results: Recent Development in five Industrialized Countries*, ” Public Administration Review, 50(1).

『京畿論壇』 투고 안내

■ 『京畿論壇』의 성격과 구성

1. 『경기논단』은 KRI가 발간하는 계간지로, 경기도의 주요 현안에 관하여 학술적인 분석과 정책대안을 제시하는 데 목적이 있습니다.
2. 『경기논단』에 수록할 논문의 범위는 지방행정, 도시계획, 교통계획, 지역경제, 문화관광, 사회복지, 환경문제, 수도권정책 등 도정과 관련된 모든 연구분야를 포괄합니다.
3. 『경기논단』의 내용은 <기획특집>과 <정책포럼>의 두 부분으로 크게 구분된다. <기획특집>은 본지 편집위원회에서 주제와 필진을 선정하여 집필의뢰가 이루어지며, <정책포럼>은 자유투고 논문을 선별하여 게재하게 됩니다.
4. 이하의 내용은 <정책포럼>에 게재할 논문의 투고절차 및 원고작성 요령을 설명하고 있으며, 원고작성 요령은 <기획특집>에 게재될 논문에도 동일하게 적용됩니다.

■ 논문투고 및 게재절차

1. 『경기논단』에서는 <정책포럼>에 게재할 논문에 대하여 문호를 개방하고 있습니다.
2. 정책포럼 투고자는 본지의 논문작성 요령에 따라 작성된 원고 4부와 그것을 수록한 디스켓을 아래 주소로 제출해 주십시오.
   <주소> (440-290) 경기도 수원시 장안구 파장동 179-26 경기개발연구원 기획조정실 편집담당자 앞 (e-mail : kevin@kri.re.kr)
3. 투고원고는 다른 간행물에 발표되지 않은 것이어야 하며, 접수된 원고는 본원 편집위원회의 심사를 거쳐 게재여부가 결정됩니다.
4. 편집위원회로부터 게재확정 통보를 받은 때에는 수정원고 1부와 그 내용을 담은 디스켓을 즉시 상기 주소로 제출하여 주십시오.
5. 본지 편집위원회에서 채택된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급합니다.

■ 논문의 기본요건

1. 원고의 표지에는 논문제목(한문 · 영문), 필자명(국문 · 한문 · 영문), 소속기관과 직위, 주소(자택 및 직장), 전화 및 팩스번호(E-메일 주소 포함), 은행계좌번호, 주민등록번호 등을 기재해 주십시오.
2. 논문의 내용은 제목(한문 및 영문), 요약문, 본문, 참고문헌 등의 순으로 구성됩니다.
3. 본문의 원고분량은 도표를 포함하여 200자 원고지 80매 이내로 한정합니다. (단, B5용지(81Columns×27Lines 기준) 1매는 원고지 6매에 해당)
4. 요약문은 B5용지 15행 내외의 분량으로 작성하며, 국문논문은 영문으로, 외국어논문은 국문으로 요약문을 작성해 주십시오.
5. 모든 원고는 한글 프로그램을 사용하여 아래의 편집체제를 따라 작성해 주십시오.

편 집 용 지	문 단 모 양	글 자 모 양
용지B5, 단면, 좁게 상/하 여백 15 좌/우 여백 20 머리말 15 꼬리말 15 제본 0	좌/우 여백 0 상/하 여백 0 줄간격 180 들여쓰기 2 양쪽혼합 낱말간격 0	글꼴신명조 크기 10 장평 100 자간 0 각주크기 9

6. 편집위원회는 다음의 기준으로 논문을 심사합니다.
   (1) 주제의 독창성
   (2) 경기도와의 관련성
   (3) 논리 및 체제의 일관성
   (4) 선행연구의 검토
   (5) 활용 및 기여도

■ 본문 및 참고문헌 작성요령

1. 내용목차의 번호는 Ⅰ. 1. 1) (1) ①의 순서를 따라 주십시오.
2. 표와 그림에는 <표 1>, <그림 1> 등과 같이 일련번호를 부여해 주십시오. 표 제목은 해당표의 상단에 중앙에 맞추기로, 그림제목은 해당그림 하단에 중앙 맞추기로 표기해 주십시오.
3. 본문 주는 내용 주와 참고문헌의 주로 구분됩니다.

(1) 내용 주(content notes)는 본문의 내용을 부연 설명하기 위한 것으로 해당부분의 오른쪽 위에 논문 전체에 걸쳐서 일련번호를 매기고 본문 하단에 각주로 처리해 주십시오.

(2) 참고문헌 주(references)는 인용 또는 참고한 자료를 밝히기 위한 것으로서, 본문 중에는 괄호 안에 저자의 이름, 출간 년도, 인용한 쪽을 제시하며 그 자료에 대한 완전한 문헌정보는 논문의 말미에 첨부해 주십시오.

4. 참고문헌의 작성양식

(1) 참고문헌은 한글문헌, 동양문헌, 서양문헌으로 구분하며, 저자의 성에 따라 한글 및 동양문헌은 가나다순으로, 서양문헌은 알파벳순으로 배열해 주십시오.

(2) 참고문헌에 포함되어야 할 사항들을 순서대로 나열하면 저자, 출판 연도, 제목, 권, 호, 쪽, 출판장소와 출판사명 등입니다.
예) 경기개발연구원(1998), 경기연구, 제3호.

(3) 서명은 한글 및 동양문헌은 『 』로 묶고, 서양문헌은 이탤릭체로 표기해 주십시오. 논문(학위논문, 기사포함)은 출판 연도 다음에 해당 논문 명을“ ”로 묶어 표기해 주십시오.

(4) 참고문헌 속의 모든 외국 journal은 약어대신 풀어서 써 주십시오.

■ 기타 사항

1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때 해당 용어를 처음 사용할 땐 풀어쓰고 그 다음 번부터는 약어를 사용하셔도 됩니다.
2. 필자 자신의 논문이나 저술을 지칭할 때 ‘ 졸고 ’라는 용어를 사용하지 말고 반드시 필자의 이름을 적어 밝혀 주십시오.
3. 국문원고의 경우 한글사용을 원칙으로 하며 필요한 경우 한자와 외국어는 괄호 안에 표기해 주십시오.

■『경기논단』2004년 가을호 원고제출 마감 : 2004년 8월 31일

2001/2002/2003년 판매 간행물

종 류	번 호	서 명	저자/책임	판 매 가격(원)
연구 보고서	2001-01	경기도 폐기물관리계획 수립을위한 기초연구	이정임	10,000
	2001-02	팔당상류지역의 환경친화적 청정사업:한강수계관리기금의 효과적이용 모색	유영성	8,000
	2001-03	경기도내지하수관리 및 이용방안에 관한 연구	이기영	10,000
	2001-04	아동학대예방사업의 효율적인추진방안	이현기	10,000
	2001-05	경기북부지역의 군부대 환경관리 실태및 정책방향	강철구	8,000
	2001-06	경기도 벤처기업유치 촉진방안	김군수	10,000
	2001-07	택지개발사업지 유입인구의 유출지및 이동요인에 관한 연구	이외희	8,000
	2001-08	도로유지관리비의합리적인 배분방안	지우석 · 조응래	8,000
	2001-09	경기도 버스전용차로제 운영개선 방안	송제룡	10,000
	2001-10	주한미군과 지역사회 통합에 관한 연구	김동성 외	10,000
	2001-11	교통에너지절약형도시성장 패턴구축을위한 토지이용 전략	황금희	8,000
	2001-12	광역도시계획 수립에 따른 수도권정비계획의 위상재정립 및 개선방안 연구	김제국 · 이상대	7,000
	2001-13	경기도 관광 종합개발계획:경기도 관광진흥기본구상	김흥식 · 박구원	10,000
	2001-14	경기도 강변지역 경관관리방안	이성룡	10,000
	2001-15	지방정부의 정책주도권에관한연구	신원득 · 김종성	8,000
	2001-16	경기도내가로수 현황조사및 현황도 작성	성현찬 · 이양주	25,000
	2001-17	대련시 세계 유수투자가 유치 벤치마킹연구	이기영	7,000
	2001-18	녹조제어사례에 기초한 녹조방지사업의 적용 방안	송미영	8,000
	2001-19	경기도 실업대책 개선방안연구	신기동	10,000
	2001-20	경기도 기초자치단체 재정운용특성 연구	이용환	7,000
	2001-21	도시개발사업의 과제 및 효율적 추진방안 연구	강 식	7,000
	2001-22	경기도 지역대기배출 허용기준설정 방안	김동영	10,000
	2002-01	재활용품순환시스템 활성화 방안	이정임	9,000
	2002-02	지방의회의 산출성 제고방안 연구	신윤득	11,000
	2002-03	경기도 대기오염물질 배출목록시스템 구축방안	김동영	11,000
	2002-04	경기도 가로수의 식재및 관리개선방향	성현찬	16,000
	2002-05	경기도 교통안전 기본방향연구	지우석	9,000
	2002-06	경기도 하천경관의 조사와분석	이양주	25,000
	2002-07	농촌지역의 하천오염도 특성에관한 연구	송미영	9,000
	2002-08	육로광광을 통한 남북한 관광협력 활성화 방안	김흥식	9,000
	2002-09	도로정비기본계획수립지침 연구	조응래	8,000
	2002-10	주택순환과정에 따른인구이동특성 연구	이외희	11,000
	2002-11	신도시 대중교통체계 개선방안	송제룡	11,000

종 류	번 호	서 명	저자/책임	판 매 가격(원)
	2002-12	하천환경용량의 도시계획 반영에 관한 연구	이기영	9,000
	2002-13	가정폭력 피해자 보호시설의 기능강화 방안	이선주	11,000
	2002-14	환경정비구역 지정제도의 합리적 적용	유영성	11,000
	2002-15	아리랑1호(KOMPSAT-1)위성영상 자료체계 구축 및활용방안	옥진아	9,000
	2002-16	경기도 교통투자재원 조달 방안에 관한 연구	류시균	9,000
	2002-17	경기도 지구단위계획 운영방안	이성룡	9,000
	2002-18	경기도 시군 도시기본계획의 운용실태와실효성 평가	김제국	9,000
	2002-19	성장관리 프로그램구축과 수도권계획 합리화방안	황금회	8,000
	2002-20	경기도 전략산업 클러스터 육성방안	김군수	9,000
	2002-21	중국연안지역과 경기도의 경제교류 활성화방안	이수행	9,000
	2002-22	수도권의 계획적 개발·관리를 위한 기본계획 및 개발계획의 정합성 확보방안	이상대	8,000
	2002-23	경기도 바이오산업육성방안	이상훈	9,000
	2002-24	경기도 지식기반서비스산업육성방안	문미성	8,000
	2002-25	NGO의 자율성확보를위한지원체제 확립방안	박충훈	9,000
	2002-27	경기도 부패방지시스템구축방안	김동성	16,000
	2002-29	대형판매시설의 입지 및 경쟁실태와규제정책	신기동	11,000
	2003-01	생물서식공간 조사및 조성지침연구	이양주	9,000
	2003-02	소각시설의 위탁관리실태 및 운영효율화방안	이정임	11,000
	2003-03	경기지역 기혼여성취업에 관한연구	이선주	9,000
	2003-04	경기북부 10개관광지 정비 및 운영개선방안	김흥식	9,000
	2003-05	경기도 하천관리를위한 하천분류체계 도입방안	송미영	8,000
	2003-06	경기도 주거실태분석을통한 주택종합계획 수립방안 연구	봉인식	8,000
	2003-07	경기도 개발밀도 관리방안	이성룡	9,000
	2003-08	버스노선 공영화 방안에 관한 연구	송제룡	11,000
	2003-09	경기도 지역경쟁력제고를 위한대도시권비교연구	이외희	9,000
	2003-10	경기도 기성시가지내 주거지 정비방안 연구	장윤배	8,000
	2003-11	고령자 운전특성에관한 연구	지우석	9,000
	2003-12	경기도내 하천의 건천화 방지에관한연구	이기영	9,000
	2003-13	경기도 종합교통정보센터 구축 방안연구	빈미영	9,000
	2003-14	성장관리 프로그램구축을 위한기반시설투자지역 도입연구	황금회	9,000
	2003-15	지방소비세 제도의도입 방안	박충훈	8,000
	2003-20	팔당상수원관리지역주민지원사업 기금지원 개선방안에관한 연구	유영성	11,000
	2003-21	도시기본계획수립 지침의 운용실태와 개선방안 연구	김제국	8,000
	2003-24	수도권 대기질모델링체계 구축방안	김동영	9,000

종 류	번 호	서 명	저자/책임	판 매 가격(원)
위탁연구	2001-02	수도권집중으로 인한 외부효과추정분석에 관한연구	경기개발연구원	9,000
	2001-03	경기도내 광역시설의 입지가 환경에 미치는 영향의 경제적 가치평가	경기개발연구원	13,000
	2001-04	경기도내 지역 산업브랜드재고를 통한 특화산업 육성방안 기초연구	경기개발연구원	11,000
	2001-05	지역경쟁력 강화를 위한 동아시아 대도시권계획연구	경기개발연구원	18,000
	2001-06	수도권 도시개발 평가및 향후경기도 정책 방향연구	경기개발연구원	19,000
	2001-07	수도권과비수도권의 공동발전을 위한 전략수립연구	경기개발연구원	12,000
	2001-08	수도권 교통시설이 지역경제에미치는 파급효과에 관한 연구	경기개발연구원	13,000
	2002-01	경기도 신호교차로 운영현황 및 개선방안 연구	경기개발연구원	10,000
	2002-02	경기도 농촌마을의 환경관리 방안연구	경기개발연구원	17,000
	2002-03	수도권 자동차 대기오염물질 배출량 추성 및 대기오염 저감정책 방안연구	경기개발연구원	10,000
	2002-04	광역자치단체주요시책사업의성과평가기법 개발	경기개발연구원	17,000
	2002-05	경기도 택지개발 기본계획구상을 위한기초연구	경기개발연구원	7,000
	2002-06	웹을기반으로 한경기도 지역복지네트워크구축방안	경기개발연구원	15,000
	2002-07	경기도 지역을 중심으로 한 가뭄의재현및 지속특성분석	경기개발연구원	9,000
	2002-08	경기도 장기요양 보호체계구축에 관한연구	경기개발연구원	11,000
	2002-09	경기도 재개발 · 재건축 정책 수립방향 연구	경기개발연구원	13,000
	2002-10	지방정부의 혁신패턴분석과 성공전략에관한 연구	경기개발연구원	12,000
	2002-11	경기도 외국인 노동자의 노동환경 개선방안	경기개발연구원	12,000
	2002-12	Central-Local Relations and Local Government Reform in Korea	경기개발연구원	18,000
	2003-01	경기도 부품 · 소재제조업체 수출증진전략방안 연구	경기개발연구원	12,000
	2003-02	경기도지역대기오염의 사회적 비용추정및 적정수준달성방안	서울대학교/유영성	15,000
	2003-03	수도권 철도 도심통과구간개선방안 연구	대진대학교/지우석	12,000
	2003-04	경기도내세계도시의 발전전략에 관한 연구	건국대학교/이외희	15,000
	2003-05	WTO/DDA 농업협상전망과경기도 농업의 대응방안	협성대학교/이수행	12,000
	2003-06	경기도 5개신도시 하천관리실태조사	한경대학교/이기영	12,000
	2003-07	국가경쟁력강화및 국가균형 발전을 위한 수도권의 역할과 과제	한국행정학회/오영균	12,000
지역연구	07	평택지역연구	지우석 외	7,000
	08	가평지역연구	김군수 외	7,000
	09	연천지역연구	이외희 외	7,000
	10	남양주지역연구	성현찬 외	7,000
	11	시흥지역연구	송제룡 외	7,000
	12	양평지역연구	이양주 외	7,000
	14	의왕지역연구	이기영	7,000

2004년도 간행물

1. 2004년도연회비

구 분	특 별 회 원	일 반 회 원
연회비	150,000원	50,000원
제공자료	• 연구보고서 (전부) • 지역연구 (년2회) • 번역서 (년2회) • 경기논단 (계간지) • 경기도 경제동향과 전망 (월간) • 뉴스레터 (월간)	• 연구보고서, 번역서, 위탁과제 중 7종 선택 • 경기논단(계간지) • 경기도 경제동향과 전망 (월간) • 뉴스레터 (월간)

2. 회원갱신및회비납부

- 홈페이지에서 간행물회원 등록 또는 회원가입신청서를 팩스송부
- 회비납부 (온라인입금) : 한미은행 321-50750-243 (예금주) 경기개발연구원

3. 회원가입기간

- 연회원기간은 2004년 1월 1일 ~ 12월 31일까지 입니다.

※ 가입시기와 관계없이 2004년도에 발행하는 모든 자료를 제공
(가입일 이전 발간물은 소급발송하며 출판지연으로 익년에 발행되는 자료도 포함)

4. 문의처

- 경기개발연구원 지식정보팀 : ☎ 031) 250-3262
- E-mail : gold@kri.re.kr
- FAX : (031)250-3111
- 주소 : 경기도 수원시 장안구 파장동 179-26 (우)440-290

5. 판매처

- 정부간행물판매센터(서울프레스센타 지하1F) ☎734-6818 ※총판 : 우편판매
- 교보문고(광화문) ☎397-3628
- 서울문고(삼성역) ☎6002-6071
- 영풍문고(종각) ☎399-5632
- 영풍문고(강남) ☎6282-1353
- 리브로을지(을지로입구) ☎757-8991
- 진솔문고(강남역) ☎3466-2543
- 영광도서(부산) ☎051-816-9500
- 삼복서점(광주) ☎062-222-0258

위원명단

편집위원장

조 응 래 (경기개발연구원 기획조정실장)

편집위원

박 충 훈 (경기개발연구원 책임연구원)
이 상 규 (경기개발연구원 책임연구원)
빈 미 영 (경기개발연구원 책임연구원)
김 상 단 (경기개발연구원 책임연구원)
이 정 훈 (경기개발연구원 책임연구원)
라 휘 문 (성결대학교 행정학과 교수)
이 희 원 (선문대학교 건축학과 교수)
이 상 수 (아주대학교 환경도시공학부 교수)
장 영 기 (수원대학교 환경공학부 교수)
김 인 중 (한국산업단지공단 통계사무소장)

경기개발연구원 설립목적

경기개발연구원(KRI)은 경기도와 시 · 군의 정책현안과 제도 개선 등에 대한 전문적이고 체계적인 연구와 조사분석을 통하여 지역단위의 정책을 개발 · 제시함으로써 경기도와 시 · 군이 지향하는 지역경쟁력 및 주민의 삶의 질 제고에 기여함을 목적으로 설립되었다.

주요연구분야

- 지방자치 · 행재정 연구와 자치단체의 전략기획 및 평가
- 수도권 정책과지역개발 및 도시관리를 위한 조사 및 정책수립지원
- 도로, 교통, 대중교통 등 교통환경개선을 위한 조사분석 및 정책수립
- 대기, 수질, 폐기물, 자연환경 등 환경기초조사 및 환경정책수립
- 지역경제 분석및 지역산업 육성정책수립
- 사회복지 향상과 문화관광산업 진흥을 위한 조사분석 및 정책수립

조 직

KR는 이사회와 연구자문위원회를 비롯하여 원장, 기획조정실, 5개 연구부서, 사무처로 구성되어 있다. 연구부서에는 자치행정연구부, 도시 · 지역계획연구부, 교통정책연구부, 환경정책연구부, 경제사회연구부가 있다.

題字 : 恒山 金裕赫

京畿開發研究院
KYONGGI RESEARCH INSTITUTE

京畿論壇

2004년 여름호
제6권 제2호(통권19호)
등록번호 경기바00068
2004년 6월 31일 발행
발행인 이 수 영
발행처 경기개발연구원
경기도 수원시 장안구 파장동 179-26
E-Mail:kevin@kri.re.kr