

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 지방의원 의정비 실태와 문제점
- (일본) 요코하마시의 코로나19 대책과 재난 커뮤니케이션

지방재정

- (미국) 미네소타 트윈시티 대도시권 (Twin Cities metropolitan area)의 지방세 공동세원(Tax-base sharing) 프로그램



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방의원 의정비 실태와 문제점

1) 제도적 문제점

의정비 심의위원회 운영의 문제

- 지방자치법 제33조에서는 “의정비의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정한다.”고 규정
- 위원회는 10명의 위원으로 구성하되, 교육계·법조계·언론계·시민사회단체, 통·리의 장 및 지방의회 의장 등으로부터 추천을 받아 자치단체의 장이 위촉하게 함으로써 최종의 권한을 지방자치단체의 장에 위임하고 있음
- 집행부의 장인 단체장의 의회 의정비 심의위원회 구성의 최종권한을 갖게 됨으로써 의정비 결정에 단체장의 실질적 영향력이 미칠 수 있어 견제와 균형 원리를 침해할 수 있음
- 의정비심의위원회는 위원회가 구성된 해의 10월 말까지 다음 임기만료에 의한 지방선거가 있는 해까지 적용할 금액을 결정하므로 의정비의 예측성을 도외시하고 있음
- 금액을 결정하려고 할 때에는 공청회나 객관적이고 공정한 여론조사기관을 통해 지역주민의 의견을 수렴할 수 있는 절차를 거쳐야 하며, 그 결과를 반영하여야 한다고 하여 여론심의 과정을 거치게 하고 있음

지역적 편차에 의한 의정비 격차 문제

- 실제 지방자치단체의 수준별, 지역별 의정비의 편차가 크게 존재하고 있으며, 이러한 편차는 월정수당의 차이에 기인하기 때문에 이에 대한 보완이 필요함
- 현재 지방의회의원의 의정비의 성격에 대한 합의가 이루어지지 않고 있음
- 지방의회의원의 활발한 의정활동을 보장하는 의정비 현실화의 방안이 모색되어야 함
- 지방의회의원의 의정비 수준의 지역적 격차를 살펴보면 서울시의원은 6,438만원, 경기도의원 6,402만원, 서울 강남구의원은 5,044만원 등 광역의원 간 차이뿐만 아니라 광역의원과 기초

의원 사이에서도 불균형 초래

- 세종시 광역의원들의 의정비는 전국 시·도의원 평균 5,837만원에 훨씬 밑도는 연 5,197만원으로, 광역의원 중 최하위이자 서울·경기 지역 등 다수의 기초의원 보다 적음
- 현행제도를 계속 운용할 경우 의정비의 과소여부를 떠나 수도권 의원과 비수도권 의원간의 의정비 격차는 더욱 커질 것으로 예상
- 의정활동의 가장 중요한 기준인 면적과 도서 등이 반영되지 못하고 있음

2) 운영상의 문제점

겸직제도의 모호성 문제

- 현재 원칙적으로 지방의원의 겸직을 허용하고 있으나 의정비 현실화와 관련하여 의원의 의정활동에 전념할 것을 의무화하는 원칙적 겸직금지제도에 대한 고려가 필요함
- 겸직금지의 여부, 범위에 대한 모호성으로 인해 논란의 소지가 있으며, 구체적인 겸직금지 규정과 운영의 명확성을 확보할 필요가 있음

의정비와 보수 개념과의 연계성 미흡

- “보수라 함은 봉급과 기타 각종 수당을 합산한 액”을 의미함(공무원보수규정 제3 조)
- 특정 직위와 계급을 가지고 있는 공무원의 보수는 직무의 성격과 책임의 정도에 따라 지급되는 생계보장형 기본급여인 봉급과 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여인 수당으로 구성됨
- 현행 지방의원에게 지급되는 월정수당과 의정활동비 등의 의정비는 보수체계 상에 규정되어 있는 생계보장형 기본급여와 부가급여형 수당과 명확히 대응되지 못함
- 지방자치법 제33조에서 규정하고 있는 “월정수당”은 의원의 직무활동에 대하여 지급하는 비용, “의정활동비”는 의정 자료를 수집하고 연구하거나 이를 위한 보조 활동에 사용되는 보전 비용”으로 규정하고 있는바, 용어 내용 측면에서 의정비가 ‘생계보장형 기본급여’의 성격과는 차이가 있음

의정비의 현실화 문제

- 의정비의 비현실화로 인해 지방의원의 비위행위의 원인이 되고 있으며, 이에 대한 처벌 역시 실효성을 상실하고 있음
- 현재의 의정비 제도 하에서는 현실적으로 생계를 이어가는 것이 불가능하며, 의원 역시 생활인으로서 생계를 꾸려가야 하는 데 의정비 만으로는 불가능하므로 다른 일을 할 수 밖에 없는 실정임
- 국회의원의 경우 유급 보좌관을 채용할 수 있으나 광역이나 기초의회의원의 경우 의정활동의 질을 담보하기 위한 유급보좌관의 채용을 사비를 들여 채용해야 함. 의정활동비로 광역의회 의원이 기초의회의원보다 100만원 더 받는데 이는 유급보좌관을 채용할 경우 거의 차별화되지 못하는 결과

경비항목의 제약

- 행정안전부에서는 의정활동비 안에 통신비, 교통비 등이 포함되어 있어 별도 지급할 수 없다고 유권해석을 하고 있음
- 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 의회비는 12가지¹⁾ 경비 외에 새로운 비목을 설정할 수 없도록 함으로서, 통신비·교통비 등의 지급을 금지하고 있음
- 의정활동의 질적 측면을 담보하기 위해서라도 활동비용이나 교통비 등을 별도 지급하는 방안을 고려해 볼 수 있으며 새로운 비목을 추가할 수 있도록 규제를 완화해야 할 것임

1) 의정활동비, 월정수당, 의원국내여비, 의원국외여비, 의정운영공동경비, 의회운영업무추진비, 의원역량개발비(공공위탁, 자체 교육), 의원역량개발비(민간위탁), 의원정책개발비, 의장단협의체 부담금, 의원 국민연금 부담금, 의원 국민건강 부담금

고경훈

(한국지방행정연구원 부연구위원)

요코하마시의 코로나19 대책과 재난 커뮤니케이션

개요

- 일본은 「신종 플루등 대책 정부행동계획」에 따라 중앙정부, 지방자치단체, 사업자 등이 연계·협력을 실천하고 있음
- 요코하마시는 예방, 감염의심 상황, 진료등에 관해 홈페이지를 통해 간단명료화하면서 알기 쉽도록 홍보물 등을 이용하여 지역주민과의 재난 커뮤니케이션을 실천하고 있음

일본의 코로나19 감염 현황과 대처

- 중국 후베이성 우한시 보건위원회에 따르면 2019년 12월 이후, 우한시에서 원인 불명의 폐렴 환자가 발생하고 있으며 2020년 1월 7일 중국당국이 코로나19를 검출했다고 세계보건기구(WHO)가 발표했다
- NHK에 따르면 2020년 2월 13일 현재, 중국 이외의 27개 국가와 지역에서 코로나19 감염이 확인되고 감염자는 총 522명에 달하고 있음
- 일본에서 2020년 2월 13일까지 확인 된 감염자 수는 유람선 승객·승무원 174명과 선내에서 검역을 실시했던 검역관 1명, 전세기 12명, 그외 관광객 등 16명을 포함 총 203명임

| 표 1 | 일본정부의 대응

일시	일본정부의 대응
2020년 1월 21일	중국 전역에 감염 위험 정보 레벨 1 (주의 환기)를 발동 코로나19 관련 감염증 대책에 관한 관계 각료회의
2020년 1월 24일	후베이 성 감염 위험 정보 레벨 3 (여행 중지 권고)를 발동. 기타 중국 전역 레벨 1
2020년 1월 28일	현지 체류 일본인중 귀국 희망자를 위한 전세기 우한으로 출발
2020년 1월 30일	코로나19대책 본부 설치 WHO "국제적으로 우려되는 공중 보건 비상사태 (PHEIC)" 선언
2020년 1월 31일	「코로나19를 지정 감염증으로 지정하는 등의 정령등 일부 개정」 「코로나19 확대 방지에 관한 엄격한 상륙 심사」내각양해
2020년 2월 1일	코로나19 「지정 감염증」시행령 시행
2020년 2월 3일	요코하마항에 도착한 유람선 「다이아몬드 프린세스호」 해상 검역
2020년 2월 6일	유람선 「다이아몬드 프린세스호」 요코하마항에 접안
2020년 2월 12일	저장성에 체류 경력이 있는 외국인과 당해지역에서 발행 된 여권을 소지 한 외국인의 입국 금지. 일본으로 일시 귀국이나 중국으로의 여행 연기를 시급히 검토 요망

일본의 「신종 플루등 대책 정부행동계획」과 지방자치단체

- 2017년 9월 12일, 일본정부는 감염증 확대를 가능한 한 억제하고, 국민의 생명과 건강을 보호, 국민 생활·경제에 미치는 영향이 최소화 되도록 「신종 플루등 대책 정부행동계획」을 마련하였음
- 정부행동계획에 따라 중앙정부, 지방자치단체, 사업자 등이 연계·협력하여 발생 단계에 맞는 종합적인 대책을 추진한다. 한편, 기본적 인권의 존중, 위기 관리에 따른 특별조치법의 성격, 관계 기관의 상호 연계협력의 확보, 기록의 작성·보존등을 실시상의 주의점으로 들고 있음
- 발생단계별 대책에 따르면 해외발생시에는 중앙정부, 지방자치단체, 지정 공공기관 등이 횡단적 체제를 강화하며 국내 발생초기에는 필요에 따라 비상 사태 선언(시정촌 대책 본부의 설치), 지방자치단체와의 정보 공유 강화 및 국민에게 정보 발신을 강화함
- 지방 자치 단체는 신종 플루 등이 발생했을 때, 기본적 대처 방침에 따라 관할 지역의 신종 플루 등 대책을 정확하고 신속하게 실시하며, 지역의 관계 기관이 실시하는 신종 플루 등 대책을 종합적으로 추진하는 책무를 가짐
- 도도부현은 특별조치법 및 감염증법에 근거하는 조치의 실시 주체로서 중추적인 역할을 담당하고 있으며, 기본적인 대처 방침에 따라 지역 의료 체제의 확보와 확산 방지에 관하여 정확한 판단과 대응이 요구됨
- 시정촌은 주민에게 가장 가까운 행정 단위로서, 지역 주민에 대한 백신 접종과 주민 생활 지원, 신종 플루 등 발생시 지원대상자에게 지원에 관해 기본적인 대처 방침에 따라 적절하게 조치를 실시할 것이 요구된다. 대책의 실시에 있어 도도부현이나 인근 시정촌과 긴밀한 협력을 도모함
- 보건소를 설치하고 있는 시 및 특별구는 감염증법에 따라 지역 의료 체제의 확보와 확산 방지에 관하여 도도부현에 준하는 역할이 요구되며 도도부현 및 보건소를 설치하고 있는 시 및 특별구는 지역 의료 체제의 확보 등에 관한 협의를 하고, 발생 전부터 연계함
- 신종 플루 등으로 인한 건강 피해를 최소화한다는 관점에서 의료기관은 신종 플루 등의 발생 전부터 지역 의료 체제의 확보를 위해 신종 플루 등 환자를 진료하는 병원 감염 대책이나 필요한 의료 기자재의 확보 등을 추진하는 것이 요구된다. 그리고, 지정(지방) 공공 기관은 신종 플루 등이 발생한 경우에는 특별 조치법에 따라 신종 플루 등 대책을 실시 할 책무가 있음



요코하마시의 홈페이지를 통한 재난 커뮤니케이션

- 2020년 1월 31일 코로나19에 관한 하야시 후미코 요코하마시장의 코멘트 발표
코로나19에 대해 국내에서 사람에서 사람으로의 감염이 확인 된 1월 30일, WHO에서 '국제적으로 우려되는 공중 보건 비상사태'를 선언했습니다.
요코하마시는 최신 정보를 신속하게 공유하고 시민 여러분이 불안하지 않도록 만전의 체제로 대응하겠습니다.
시민의 여러분께는, 자주 손 씻기, 마스크 착용 등의 예방 대책을 부탁드립니다.
- 예방대책의 상세 설명 및 홍보물
감염을 막기 위해서는 자주 손 씻기, 손의 알코올 소독, 기침 에티켓 등이 기본적인 예방 대책으로 유효함
 - 손의 알코올 소독: 소독용 에탄올이 유효함
 - 기침 에티켓: 기침이나 재채기 등의 증상이 있을 때 마스크를 착용하거나 손수건 등으로 입과 코를 막는 것으로, 주위의 사람에게 비말 감염을 예방함
- 2월 10일부터 「요코하마시 코로나19 콜센터」를 개설
감염의 특징, 예방 방법, 유증상시의 대응 등 코로나19에 관한 전반적인 상담
감염 의심과 밀접접촉에 대해 예시하며 대처사항 등을 전반적으로 설명.
감염 및 밀접접촉의 의심시 가까운 구청 복지보건센터 복지보건과 건강증진계로 연락
중국 후베이성 이외에도 해외 방문 후 증상이 있는 등, 걱정이 있다면 상담할 수 있음



| 그림 3 | 코로나19포스터

• 마스크의 착용법과 손 씻는 법의 홍보

マスクのつけ方



マスクの外し方



| 그림 4 | 마스크 착용법

手洗い方法

石けんを塗立て手のひら、手の甲、指の節、指先をこすり洗います。



指をねじるように洗います。手首も洗います。きれいに洗い流し、拭き取ります。



エタノールで指先、手の甲、手のひら、手首まで消毒します。



| 그림 5 | 손 씻는 법

• 신종 코로나 바이러스 감염 귀국자·접촉자 상담 센터의 설치

국내에서의 코로나19의 발생 상황에 따라 코로나19의 유행 지역에서 귀국한자, 코로나19환자와의 접촉 경력이있는 자 등의 상담, 감염 의심 해당자를 진료 체제가 갖추어진 의료기관으로 연결함

시사점

- 「신종 플루등 대책 정부행동계획」에 따라 중앙정부, 지방자치단체, 사업자 등이 연계·협력을 꾀하고 있음
- 지방자치단체장의 코멘트를 통해 당해 지역주민의 동요를 최소화 하고 있음
- 홈페이지를 통해 알기 쉬운 홍보물을 활요하여 예방과 진료절차를 전달하고 있음
- 감염증에 관한 전반적인 상담이 가능한 콜센터의 설치와 의심의 경우, 접촉, 위험지역외의 귀국자등에 관한 대처를 위해 상담센터의 설치를 통해 의료기관과의 연계를 실천함
- 요코하마시는 중앙정부의 지시 및 「신종 플루등 대책 정부행동계획」에 준하여 대처함과 동시에 지역주민을 위해 홈페이지를 통해 적극적으로 재난 커뮤니케이션을 실천하고 있음

자료출처

- 내각관방(2017)「신종 플루등 대책 정부행동계획」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/keikaku/pdf/h29_koudou.pdf
- 내각관방「신종 플루 등 대책 정부 행동 계획의 개요」
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/ful/keikaku/pdf/h29_koudou.pdf
- 로이타 <https://jp.reuters.com/>
- 수상관저 신종 코로나 바이러스 감염증대책본부
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/novel_coronavirus/taisaku_honbu.html
- 요코하마시 <https://www.city.yokohama.lg.jp/>
- 일본 국립 감염증 연구소 감염증 역학 센터
<https://www.niid.go.jp/niid/ja/from-idsc.html>
- NHK <https://www3.nhk.or.jp/news/>
- 히라카와 사치코 (2016) 「지방자치단체의 대규모 감염증에 대한 건강 위기 관리 체제의 현황과 과제」『公共政策志林』法政大学大学院 公共政策研究科.

배 윤 통신원

(게이오대학교 종합정책학부 강사)

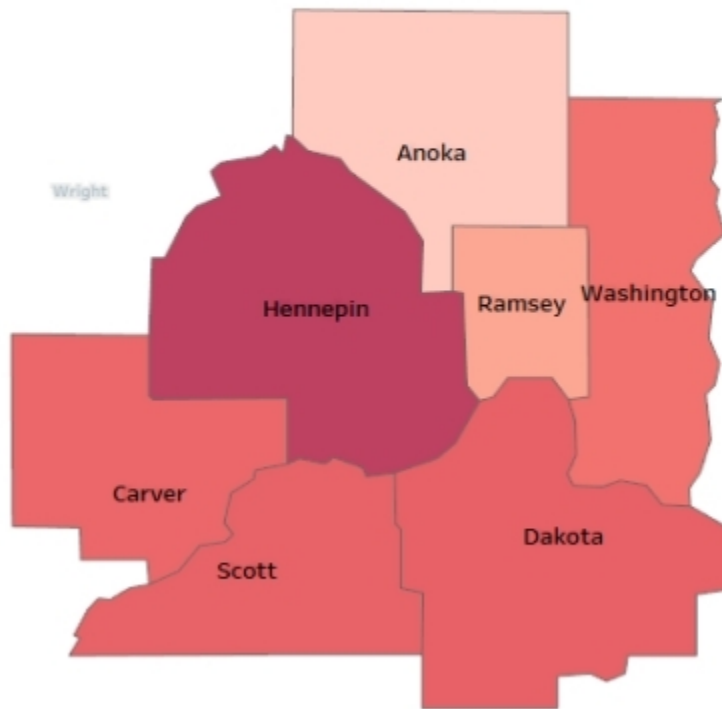
미네소타 트윈시티 대도시권(Twin Cities metropolitan area)의 지방세 공동세원(Tax-base sharing) 프로그램

개요 및 추진 배경

- 지방세 공동세원 프로그램은 흔히 '재정격차 프로그램(Fiscal Disparities Program)'으로 불리며, 미네소타 주의 트윈시티 대도시권역에서 권역 내 지역별 재정격차를 해소하기 위해 1971년 도입되었음
- 지역 간 지방세원의 불균형은 지역의 서비스 수요와 필요한 서비스 제공을 위한 지역의 재정적 역량 사이에 불일치를 발생시킴
- 지역의 발전 수준에 따라 가용한 자원 및 주민과 사업체 유치 능력에 차이가 있음
- 따라서 지역개발에 필요한 자원의 차이는 재정상의 부익부 빈익빈 현상을 야기하게 되며, 이러한 불균형은 권역 전반의 질서 있는 발전을 저해할 수 있음
- 공동 세원 프로그램은 이러한 불균등한 조세자원의 분포를 완화하고 권역 전반의 균형 잡힌 발전을 위해 도입됨

지방세 공동세원 프로그램의 범위 및 목적

- 트윈시티 권역 지방세 공동세원(Tax-base sharing) 프로그램은 미네소타 주 미니애폴리스(Minneapolis)와 세인트폴(Saint Paul)에 걸친 7개 카운티를 포함함
- 공동세원 프로그램(Tax-base sharing)은 6가지 주요 목표를 가짐
 - ① 대도시 권역의 성장으로부터 발생한 자원의 공유
 - ② 질서 있는 개발의 실현
 - ③ 현행 지방정부 시스템과 지역의 의사결정 시스템 내에서 운영될 것
 - ④ 모든 지자체에게 권역 전체의 발전을 위해 노력할 유인을 제공
 - ⑤ 상이한 개발 혹은 재개발 단계에 있는 지역사회에 도움을 제공
 - ⑥ 환경보호를 장려

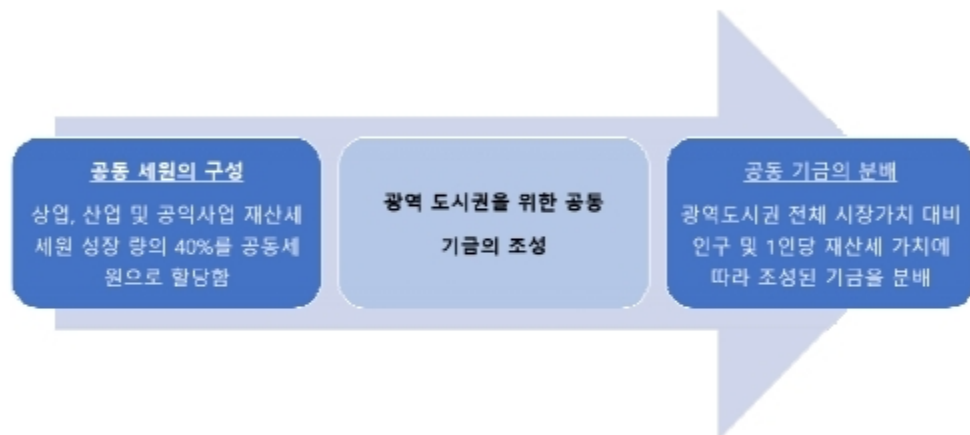


| 그림 1 | 트윈시티 대도시권 지방세 공동세원 프로그램 대상지역

지방세 공동세원 프로그램의 운영 원리

- 공동세원 프로그램은의 기본 프로세스는 그림2와 같음
- 지방세 과세 권한을 가진 각 지역은 1971년 이후 해당 지역 내의 상업, 산업, 그리고 공익사업 (수도, 전기 등) 영역의 재산세 세원 성장분의 40%를 지역 공동기금에 기여함
- 공동세원 출자 대상은 사업체, 사무실, 점포, 창고, 공장 등의 시설에 대한 과세분을 포함하며, 개인 자산은 프로그램의 세원 대상에서 제외됨
- 지방세 관리관(Local property tax administrator)는 조성된 공동기금을 분배함
- 1인당 재산세 가치가 평균 이하인 지역은 공동 세원의 더 많은 비율을 배분받으며, 평균 이상인 지역은 더 적은 비율을 배분받음
- 구체적인 분배는 지역의 인구와 재정적 능력을 바탕으로 한 분배지표(distribution index)를 기반으로 함

$$\text{분배지표} = \frac{\text{평균 재정 능력}}{\text{해당 시/군의 재정능력}} * \text{시/군의 인구}$$



| 그림 2 | 공동세원 프로그램의 운영 프로세스

지방세 공동세원 프로그램의 효과

- 공동세원 프로그램은 2019년 기준 약 447만 달러의 세원을 확보하고 있음
- 공동세원은 전체 상업, 산업, 공익사업 재산세 세원의 약 33%를 차지하며, 대상지역인 7개 카운티 전체 세원의 약 10%를 차지함
- 공동기금의 분배로 인해 각 지자체에서 확보한 과세 소득은 2019년 기준 약 643만 달러에 이름
- 프로그램 도입 이전에는 가장 많은 세원을 보유한 지역과 가장 적은 세원을 보유한 지역 간에 1에서 11정도의 격차를 보였으나, 프로그램 도입 이후 1에서 4 범위로 도시들 간의 격차가 줄어들
- 전체 대상 과세지역(taxing jurisdiction) 중 105개 지역이 공동기금에 대한 기여분보다 많은 분배를 할당받으며(net recipients), 74개 지역은 공동기금에 대한 기여분이 분배량보다 적음(net contributor)
- 순 기여자(net contributor)의 상위 20개 지역은 대부분 고속도로나 직업센터 근처에 위치하고 있음

지방세 공동세원 프로그램의 함의

- 트윈시티의 공동세원 프로그램은 기본적으로 현재 각 자치단체가 가지고 있는 시스템 및 보유하고 있는 세원을 저해 하지 않는데 그 의의가 있음
- 기존의 시스템에 대한 개입을 최소화 할 수 있기 때문에 프로그램 대상 지역 자치단체들의 반발을 줄일 수 있음
- 따라서 특정 권역 내의 균형적인 발전 방안을 모색하고자 하는 경우 유용한 수단으로 활용될 수 있을 것임
- 다만 공동 세원에 포함할 재산 유형의 범위, 분배기준의 설정, 예외지역의 설정 등에 대한 논의가 지속적으로 이루어져야 함

자료 출처

- Hinze, S., & Baker, K. (2000). *Minnesota's Fiscal Disparities Programs: Twin Cities Metropolitan Area and Iron Range*. Research Department, Minnesota House of Representatives.
- Metropolitan Council 홈페이지
(<https://metro council.org/About-Us/The-Council-Who-We-Are.aspx>)
- Wychen (2017) Metro Tax Base Sharing: Net Contributors, Recipients. *North Star Policy Institute*. January 25, 2017
- 2019 Minnesota Statutes, Chapter 473F 'Metropolitan Revenue Distribution'



김진탁 통신원

(University of North Texas 행정학과 박사과정)
kjtstar6@gmail.com