지방자치

이슈와 포럼

2022 OCTOBER Vol.45

「민선 8기 지방의회」

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **www.krila.re.kr** ISSN 2671-7352

ISSN 2671-7352

Vol.45

2022 October

지방자치

이슈와 포럼

「민선 8기 지방의회」



인터뷰
- '원칙과 상식'에 입각하여 의회를 올바로 세우다

이슈
- 지방의회 30년 평가를 통해 본 지방의회의 나아갈 방향

집중조명
- '지방시대'에 있어서 민선 8기 지방의회의 위상 정립 방안 : 예산편성 및 조직권의 독립을 중심으로
- 지방의회 예산편성권 확보의 의의 : 뉴욕(New York)시의 사례 검토
- 민선 8기 기초의회의 현실과 과제
- 민선 8기 지방의회에 대한 주민참여에 대한 시사점 : 일본 지방의회에 대한 주민참가를 중심으로
- 프랑스 지방의회의 조직과 권한안

입법동향
- 국내외 식량 이슈 동향과 민선 8기 지방의회의 역할



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치
이슈와 포럼
2022 OCTOBER Vol.45

통권 제45호 **발행인** 한국지방행정연구원 원장 김일재 **편집위원장** 김현호 **위원** 김성주, 김지훈, 박진경, 송지영, 안혜경, 유란희, 이병기, 심대용, 황해동 **간사** 이연인 **주소** 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **연락처** 전화 033-769-9904, 이메일 research@krila.re.kr
홈페이지 www.krila.re.kr **디자인·인쇄** 문화공감

※ 본 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오(무료). research@krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS


04


62


84


88

04 **인터뷰**

‘원칙과 상식’에 입각하여
의회를 올바로 세우다
김현기 대한민국시도의회의장협의회 회장
서울특별시의회 회장

12 **이슈**

지방의회 30년 평가를 통해
본 지방의회의 나아갈 방향
김건위 한국지방행정연구원 연구위원

집중조명

28 ‘지방시대’에 있어서 민선 8기 지방의회의 위상 정립 방안
: 예산편성 및 조직권의 독립을 중심으로
박노수 서울시립대 연구교수

40 지방의회 예산편성권 확보의 의의
: 뉴욕(New York)시의 사례 검토
송영헌 서울시립대 교수

46 민선 8기 기초의회의 현실과 과제
윤소은 대한민국시군자치구의회의장협의회 전문위원

52 민선8기 지방의회에 대한 주민참여에 대한 시사점
: 일본 지방의회에 대한 주민참가를 중심으로
김찬동 충남대학교 교수

62 프랑스 지방의회의 조직과 권한안
최진혁 충남대학교 교수

70 **입법동향**

국내외 식량 이슈 동향과 민선 8기 지방의회의 역할
김규호 국회입법조사처 입법조사관

78 **대한민국을 읽다**

제9기 지방의회 주요 제도 변화와 관련 쟁점
이용일 행정안전부 선거의회자치법규과 과장

84 **지방자치단체 탐방**

도시브랜드 높이고, 시민 삶 풍요롭게
시흥시

88 **두 도시 이야기**

첨단 과학의 미래를 이끌다
대전광역시 VS 대만 신주

KRILA 인포그래픽

92 국책 공모사업 체계의 합리적 개선 방안

96 연구원 소식

99 KRILA 보고서

‘원칙과 상식’에 입각하여 의회를 올바로 세우다

김 현 기

대한민국시도의회의장협의회 회장
서울특별시의회 회장

학력

- 동국대학교 대학원 졸업(행정학 박사)

경력

- 서울시의회 7·8·9·11대 의원 (4선)
- 서울시의회 문화체육관광위원장
- 서울시립대학교 행정학과 겸임교수
- 국회의원 입법보좌관
- 여의도연구원 정책자문위원
- 새누리당·자유한국당 중앙연수원 교수
- 국민의힘 서울시당 대변인
- 국민통합시민운동 민생경제위원장
- 한국건강관리협회 서울서부지부장(현)
- 포럼 강남민생함께 대표(현)
- 제11대 서울특별시의회 의장(현)
- 제18대 대한민국시도의회의장협의회 회장(현)

서울특별시의회 의장에 이어, 시도의회의장협의회 회장으로 선출되심을 축하드립니다. 협의회 회장으로서의 소감 한마디와 함께 자치분권의 발전을 위한 포부도 말씀해주십시오.

이번에 맡게 된 대한민국 시 · 도의회 의장협의회장은 지방의회의 조직권과 예산권 보강 등 숙원과제 해결을 추진해나가야 합니다. 믿고 맡겨주신 만큼, 4선의 경험과 의회주의자로서의 열정으로 중앙과의 소통창구이자 지역 간 협력의 구심점이 되는 대한민국 시 · 도의회의장협의회를 만들어가겠습니다.

국회 차원의 입법을 포함한 제도적 기반 마련이 절실한 만큼, 지방자치법 개정작업에 그치지 않고, '지방의회기본법 제정'을 위한 활동을 적극적으로 전개하겠습니다. 지방시대위원회에 대한민국 시 · 도의회의장협의회장과 시군구자치구의회의장협의회장도 당연직 위원 참가와 위촉위원을 추천함으로써 '대표성 확보'가 절실한 상황입니다. 공공감사법 개정을 통해, 지방의회도 조직 투명성 확보를 위해 자체적으로 감사기구와 감사기구의 장을 임명할 수 있도록 환경을 바꾸겠습니다.

자치분권과 지역균형발전이 함께 가는 '지방시대'의 중요성과 이를 위한 협의회의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

우리나라는 현재 '인구절벽'과 '지방소멸'의 위기에 처해있습니다. 우리나라의 생산연령인구(15~64세)는 1960년 1,370만 명에서 2020년 3,738만 명으로 증가했지만, 2020년을 기점으로 줄어들며 2030년 3,381만 명, 2070년에는 1,737만 명 수준으로 감소를 예상합니다. 특히 통계청이 지난 8월 24일 발표한 '2021년 출생통계'에 따르면, 우리나라의 지난해 합계 출산율은 0.81명으로 OECD 꼴찌를 기록하며, 가파른 인구절벽을 실감케 했습니다.

지역 소멸위기는 저출생 고령화, 청년인구 유출 가속화와 맞물려 더욱 빠르게 진행되고 있습니다. 전국 228개 시 · 군 · 구의 절반인 116곳(50.9%)의 자치단체가 '인구소멸 위험지역(소멸위험지역+소멸고위험지역)'으로 지정되었으며, 이중 강원도 횡성 · 평창 · 정선, 충북 괴산 · 단양, 충남 부여 · 서천 등 49개 기초자치단체는 소멸고위험으로 분류되었습니다.

지난 10월 7일, 저는 제2회 중앙지방협력회의에 참석해 대통령 직속 지방시대위원회에 시도의회의장협의회장과 시군구자치구의회의장도 당연직위원으로 포함되어야 하고, 위촉위원 추천권 또한 부여되어야 한다고 건의했습니다. 확실한 지방시대를 열기 위해 대표성 확보를 최우선으로 삼고 있으며, 이를 통해 중앙과의 소통을 확연히 늘려가겠습니다.

※ 지난 9월 27일 국무회의 당시 윤석열 대통령 말씀
"저출산 고령화 문제를 보다 근본적으로 풀어가기 위해서는 지역이 스스로 동력을 찾고 발전해야 한다."
"중앙지방협력회의, 이른바 제2국무회의로 각 지자체를 돌며 정례화해서 진정한 지방시대를 열어가는 길을 모색하겠다."

의장님 스스로를 의회주의자라고 말씀하셨는데, 그 의미는 무엇입니까?

의회주의자로서 '원칙과 상식'에 입각한 의정활동을 수행하겠다는 의미입니다. 정책의 최종 결정권자는 집행기관이 아닌 '의회'입니다. 의회는 '감시와 견제'라는 본연의 기능으로 집행기관의 예산과 사업을 면밀히 검토 · 심의하며 정책을 완성하고 확정 짓는 곳입니다.



시의원으로 13년, 지역구를 위해 17년을 일하면서 시정을 감시하는 '의회의 기능'이 매우 중요하다고 생각합니다. 의회의 여과기능, 숙의기능을 통해 시민혈세를 아끼고, 합리적이고 상식적인 정책방향을 만들 수 있습니다. 의회주의자로서 올바로 선 의회의 모습을 보여드리겠습니다.

시민의 대표기관으로서 지방의회의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

지방의회의 역할과 기능을 4가지로 정리할 수 있습니다.

첫째, 주민대표기능으로 선거를 통해 대표자를 선출하는 대의제의회로서 그 자체로 의미와 지위를 가집니다.

둘째, 의사결정기능으로 조례의 제 · 개정 및 폐지, 예산의 심의 · 확정, 결산의 승인, 기금의 설치 · 운용 등의 책임이 있습니다.

셋째, 자치입법기능으로 헌법 제117조, 지방자치법 제28조 제1항 등 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있으며, 기존에 가결된 조례를 수정가결하며 조례 정비를 할 수 있습니다.

넷째, 행정통제기능으로 행정사무감사와 행정사무조사, 예산 심의 · 의결 권한을 갖고 있습니다.

서울시의회의 실제 역할을 예로 들면, 지난 7월 서울시교육청 2차 추경 심의 과정에서 예산의 70% 이상을 기금적립용으로 편성한 추경안을 보류하고 수정을 요구하였으며, 의회의 요구사항을 반영한 수정안을 8월 29일에 가결하였습니다. 오는 11월 1일부터 진행되는 행정사무감사와 뒤이어 진행될 2023년 예산심의 등은 의회의 가장 중요한 역할을 수행하며, 한 해의 끝에서 전체적인 시정방향을 만들어가는 시기입니다. 주민의 대의기관으로서 서울시의회는 시민 삶의 질 향상을 위한 의무와 역할에 충실하겠습니다.

지방의회의 위상 정립을 위한 선결 과제는 무엇이라고 생각하십니까?

지방자치법 개정안이 지난 2020년 국회를 통과했음에도 입법기관인 국회와 비교할 때, 지방의회는 △자치조직권 미비 △예산운영의 자율성 결여 △자치입법권 제한 △인사청문회 실효성 한계 등의 문제가 여전히 남아있습니다.

균형발전 · 자치분권 강화를 통해 확실한 지방시대를 열어가려면, 지방자치단체에 관한 법률인 지방자치법에 지방의회가 같이 묶인 형태가 아니라, 입법기관으로서의 독립적인 권한과 위상을 확실하게 보장할 수 있는 지방의회기본법 제정이 필요합니다.

관련 법안 제정을 통해, 지방의회를 지방자치단체의 하위기관으로 종속시켜 의회의 역할과 기능을 한정해 온 현재 지방자치법의 모순을 개선하고, 자치입법권 및 자치조직권, 예산독립, 정례적이고 실효성 있는 인사청문회 등 남은 숙원과제를 해결해나가야 하겠습니다.

양질의 의정지원을 위하여 정책지원관이 새롭게 도입되었습니다. 하지만 각 지방의회에서 정책지원관의 운영과 관련하여 여전히 많은 혼란과 갈등이 있는 것으로 알고 있습니다. 서울시의회의 정책지원관은 어떻게 운영되고 있습니까?

서울시의회는 지난 9월 5일 정책지원관 28명을 임용하였습니다. 정책지원관은 교섭단체별 의원정수(국민 76명, 민주 36명)에 비례해 국민의힘 18명, 민주 10명으로 배치하였습니다. 또한, 9월 6~7일 양일간 신규정책지원관에 대해 △지방의회의 역할과 과제 △행정사무감사 · 조사 실무의 이해 △공직선거법의 이해 등을 주제로 직무교육을 실시하였습니다.

정책지원관의 비서화 등 여러 논란이 있으나, 서울시의회는 지방자치법 개정안의 규정대로 정책지원관 제도를 운영하고자 하며, 이에 따라 지방자치법 시행령 제36조에 따라 제정된 서울시의회 조례에는, 정책지원관의 '지방의원들의 의정활동 지원'과 관련한 업무범위가 명확히 기재돼있습니다.

※ 정책지원관 직무
(서울특별시의회의원 정책지원관 운영에 관한 규칙 제13조)
- 조례 제정·개폐, 예산·결산 심의 등 의결사항과 관련된 의정활동 및 자료 수집·조사·분석 지원
- 자치법규 자료조사 및 입 등 의원의 입법활동 지원
- 행정사무 감사 및 조사 및 서류제출 요구서 작성 및 관련 자료 취합·분석
- 의원의 시정 질의서 작성 및 관련 자료 취합·분석 지원
- 의원의 공청회·세미나·토론회 등

지방의회 정책지원관의 실효성을 확보하고 안정적으로 정착하기 위하여 어떤 점이 보완돼야 한다고 보십니까?

지방자치법 전부개정안에 따라 처음 도입된 정책지원관은 올해 의원 4명당 1명, 내년은 시의원 2명당 1명으로 배정되었으나, 보다 효율적이고 전문적인 의정활동과 예산심의 및 입법역량 강화를 위해 '1대1정책지원관(보좌관)'이 필요하다고 봅니다.

올해 서울시 예산(본예산+추경)을 놓고 설명하면, 서울시의원의 역할이 결코 작지 않다는 것을 알 수 있습니다. 국회의원 300명이 약 680조의 예산을 맡아 의원 1인당 약 2조 3천억 원의 예산을 심의하는데 9명의 보좌인력이 지원되는 데 반해 서울시의원 112명이 약 67조의 서울시 예산을 심의하여 의원 1인당 약 5천9백억 원을 심의하는데 단 1명의 보좌진도 온전하게 지원되지 않는 상황입니다.



지방의원들은 자치법규 발의 및 심사, 예산심의, 행정사무감사, 민원처리, 지역관리 등 다양한 의정활동을 수행하며, 시민과 가장 가까이에서 세분된 요구를 맞춰가고 있는 상황으로 의원 1명에게만 따라붙는 지원인력이 반드시 필요하다고 봅니다.

제11대 전반기 서울시의회 의장으로서, 향후 2년간 의정을 어떻게 이끌어 갈 계획이십니까?

지난 선거에서 시민들이 일러주신 서울시정 개선 방안을 서울시의회가 주도적으로 이끌어나가는 2년을 보낼 예정입니다. 서울시에 누적되어온 '비정상의 정상화'를 위해 시정개혁, 교육행정개혁, 의회개혁을 단호히 전개하겠습니다.

첫째, 1조 원 규모의 민간보조금 민간위탁금 등 혈세 유출을 막고, 다시는 이 같은 예산 낭비가 반복되지 않도록 근거가 된 조례를 전면 재검토하고 있습니다.

둘째, '기초학력 저하' 문제를 해결하기 위해 서울시교육청과 교육개혁을 단행할 예정입니다.

셋째, 서울시와 교육청의 선택에 무분별하게 동승했던 시의회도 개혁하여 '시정을 주도하는 의회' 되겠습니다.

나아가, '현장형 의회'를 만들기 위해 노력하겠습니다. '현장 속으로, 시민 곁으로'는 오랜 의정활동의 지침이자 이번 시의회의 슬로건입니다. 현장에 답이 있다고 생각하는 '현장주의



자'로서, 의장 개인으로서는 물론이고 의회 전체 차원에서도 현장 방문과 시민 소통 빈도를 늘릴 생각입니다.

의장님으로서 가장 역점을 두고 추진하시고 있는 것은 무엇입니까?

'의회 바로 세우기'에 착수하여 지난 시의회 하에 쌓여온 관행을 바꿔나가겠습니다. 먼저 지난 10여 년간 서울시의회가 통과시킨 서울시 조례를 전면 재검토하는 것부터 착수했습니다. 그간 중복적으로 과도하게 편성되고 낭비된 예산지출의 근거가 된 조례를 찾아 개정 · 폐지하려고 합니다. 최근 꾸려진 TF의 조사 결과, 문제 있는 조례의 개수는 291개로 추려졌으며, 앞으로 면밀히 조사해 고칠 예정으로, '통과 의회'가 아닌 '일 잘하는 의회'로 발돋움하겠습니다.

이를 위해, 의회 조직개편도 단행하였습니다. 먼저, 사무처 5급 이상 일반직 공무원에 대한 전보 시행으로 23명 간부를 적재적소에 재배치하여 성과 중심의 일하는 분위기로 전환하였습니다. 또한, 사무처 조직 직무분석 용역도 실시중으로, 그 결과에 따라 조직 및 직무를 전면 개편하여 보다 적극적인 의정활동 지원 체계 구축할 것입니다.

마지막으로 4선의 경험과 연륜을 가진 의장으로서, 서울시의원의 역량을 높이기 위해 어떤 계획을 갖고 계십니까?

11대 시의회의 2~30대 의원은 16명(14%), 초선의원은 82명(73%)에 달합니다. 역대 의회보다 2~30대 젊은 의원과 초선 의원이 많아 역동성 높은 의회를 기대하고 있습니다. 의원들의 열의를 뒷받침하고, 의정역량을 강화하기 위해 의원 연수 및 교육 확대하겠습니다.

지난 10월에는 '교육연수위원회' 위원을 위촉하였고, 국회의정연수원 및 지방자치인재개발원, 전직 지방의원 및 학계 전문가 등으로 위원 위촉해 전문성있고 체계적인 의원연수 구성하였습니다. 이번 하반기에도 자체 연수 및 민간위탁 프로그램으로, 정책 · 직무 교육인 의원「Match-making 프로그램」, 이화여대와 함께 여는「여성의원 리더십역량 워크숍」, 의원 스피치 코칭 교육 등이 진행될 예정입니다.

국회의정연수원 · 지방자치인재개발원을 통해서도 부지런히 지방의원의 역량 및 덕목을 쌓아가고 있습니다.

나아가, 연구모임 활성화로 정책을 주도하는 의회를 만들겠습니다. 현재 과학기술과 미래도시 연구회, 청년과 공존하는 서울, 서울의 미래를 여는 모임, 흙사랑상생연구회, 도시문화연구포럼, 재개발 · 재건축 활성화연구모임, 기후변화 대응을 위한 환경정책 연구회 등 17개의 연구모임이 꾸려졌는데, 모임을 통해 선제적으로 서울에 필요한 정책을 고민해나갈 예정입니다.



"의회의 여과기능, 숙의기능을 통해 시민혈세를 아끼고, 합리적이고 상식적인 정책방향을 만들 수 있습니다. 의회주의자로서 올바로 선 의회의 모습을 보여드리겠습니다."

ISSUE

지방의회 30년 평가를 통해 본 지방의회의 나아갈 방향



김건위
한국지방행정연구원 연구위원



2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정안의 의의는 법률기조가 단체자치에서 주민자치로의 지방자치 패러다임의 변화(단체자치는 중앙정부가 지방자치단체에 권한을 인정해주는 개념이며, 주민자치는 지자체와의 관계에서 주민이 권한을 일종에 위임해 준 관계로 본다)이다.

이는 지자체 권력의 축이 주민에서 출발한다고 볼 수 있으며, 이에 따라 주민참여의 폭 확대, 지자체 집행부와 지방의회의 권한 확대, 그리고 이에 상응하는 책임성 강화로 귀결된다. 이러한 지방자치법 개정은 당연히 지방의회에 영향을 미치게 된다. 개정된 법률의 영향은 시행이 2022년 1월 13일이기 때문에 현 시점에서 민선 9기 지방의회의 나아갈 방향을 제시할 필요가 생긴다.

Ⅰ 성과평가의 필요성 : 사실과 인식간의 괴리 파악

지방의회와 관련하여 그간의 제도변화를 살펴보면, 지방의회는 출범과 해산, 그리고 부활 등 우여곡절이 많았다. 이를 통해 우리는 지방의회가 그간 얼마나 제도적 뒷받침이나 역량 등에 있어 취약할 수밖에 없었는지를 짐작할 수 있을 것이다.

우리나라는 1949년에 지방자치법이 제정되고 이 법에 의하여 1952년에 최초로 지방선거를 실시함으로써 지방의회가 구성되었다. 그러나 1961년 5·16의 발발로 지방의회는 군사혁명위원포고 제4호에 의하여 해산되었으며, 그 이래 제5공화국까지 지방의회를 구성하지 못하였다가 제6공화국 헌법에서 지방의회 구성시기에 관한 제한을 없애게 된다. 이후 기초의회 의원선거는 91년 3월에, 광역의회 의원선거는 91년 6월에 각각 실시되었고, 그 해를 기준으로 보면 작년은 지방의회 출범 30년이 되는 시점이 된다.

이 글에서는 지방의회 부활 이후, 현재까지의 지방의회 성과를 살펴보고 민선 9기 지방의회에서 관심있게 살펴보고 염두해 두어야 할 사항을 제시하고자 한다. 이를 위해 지방의회 30년의 정량 데이터를 통해 성과를 평가하고자 한다. 성과평가는 노력평가와는 달리 노력 그 자체를 측정하는 것이 아니라, 노력의 결과를 측정하는 것이다.

그간의 지방의회 활동에 대해 언론이나 여러 경로를 통해 우리가 인식했었던 내용과 지방의회백서 데이터를 통해 나타난 사실(fact)을 통해 그 괴리를 확인하고자 한다. 이를 통해 지방의회 의정활동 내용과 결과를 통해 현재에 대한

개선 및 객관적 준거로서 성과평가의 결과를 활용할 수 있다고 할 것이다. 지방의회 성과평가는 의정활동 기능을 적절히 수행하고 있는가 하는 진단이며, 이를 통해 의정기능의 책임성을 확보하기 위한 방법이기도 하다.

이 글에서는 지방의회 부활 이후 30여년의 활동에 대해 정량자료를 바탕으로 성과를 분석한다. 이를 통해 우리나라 지방의회가 당면한 현실을 진단하고, 향후 의정활동의 성과를 제고할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

연구대상은 1991년 이후의 시도의회와 기초의회를 포함한 지방의회 전체이며, 시간적 범위는 제1기(1991년 7월)부터 제7기(2018년 6월)까지 총 28년간으로 한다.[1] 지방의원 임기를 기준으로 제1기 `91년 7월 1일~`95년 6월 30일, 제2기 `95년 7월 1일~`98년 6월 30일, 제3기 `98년 7월 1일~`02년 6월 30일 , 제4기 `02년 7월~`06년 6월 6월, 제5기 `06년 7월 1일~`10년 6월 30일, 제6기 `10년 7월 1일~`14년 6월 30일, 그리고 제7기 `14년 7월~`18년 6월까지로 구분된다.

내용적 범위로는 선행연구 분석결과 등을 참고하여 이 연구에서는 의정활동의 성과평가 요소로서 ① 입법 활동, ② 견제 · 감시 활동, ③ 주민대표 활동, ④ 역량강화 활동 등으로 구분해서 분석했다.

분석에 필요한 자료는 행정안전부가 지방의원 임기(1991년 7월 1일 ~ 2018년 6월 30일) 종료 시 마다 발간 · 배포하는 지방의회 백서를 통해 자료를 분석하였다.

지방의회 성과평가를 위한 변수[2]

평가항목	변수
입법 활동	– 의안처리 실적 – 조례제정 및 개폐처리 실적 • 의원발의 조례 실적 • 조례정비 실적 – 질문내용 실적
견제 · 감시 활동	– 예산안 심의 · 의결 실적 – 행정사무감사
지역주민 대표 활동	– 청원 접수 및 처리 – 공청회, 간담회 등
역량강화 활동	– 연찬회 · 세미나 실적

1) 지방의회백서가 7기까지 발간되어서 28년간의 자료만을 분석한다.
2) 이외에도 다른 변수가 있지만 핵심적이고 나름 시사점을 줄 수 있는 변수를 선택하여 분석하였다.

Ⅱ 지방의회 30년 데이터를 통해 본 성과[3]

1. 입법활동

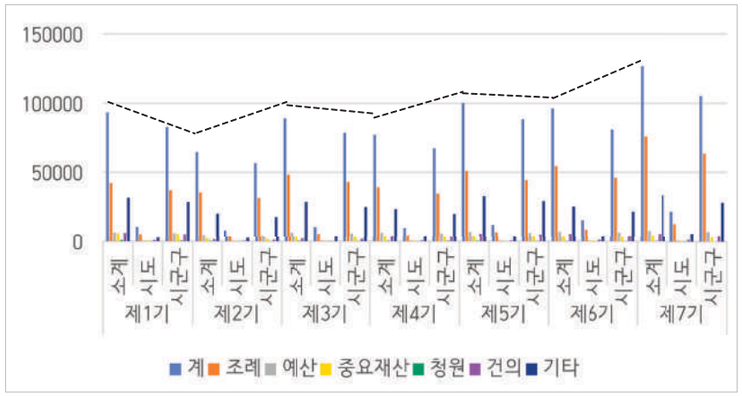
1) 의안처리 실적: 증가되는 집행부 업무량 대비 지방의회 기능 확대 필요성

의안이라 함은 의회에서 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적 요건을 구비하여 의원이나 지방자치단체장이 제출하는 것을 말한다(행정자치부, 2011). 일반적인 의안처리절차를 보면 의장은 의안이 발의 또는 제출된 때에는 이를 인쇄하여 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며 소관위원회에 회부한다.

근래의 제7기 처리실적에서, 총 처리건수는 126,774건으로서 시도의회가 21,459건으로 의회당 평균 1,262건, 시군구의회가 105,315건으로 의회당 평균 466건이었다.

유형별로 보면 조례안이 75,912건으로 총의안의 59.9%로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 그 외 예산 · 결산이 7,685건, 중요재산 취득처분 4,142건, 청원심사 362건, 건의 · 결의 5,378건, 기타 33,295건 등의 순으로 처리하고 있음을 볼 수 있다.

의안처리 실적량 총괄



3) 빠른 이해를 돕기 위해 구체적인 수치보다는 그래프를 통해 내용을 적시하고자 하며, 그 이유에는 한정된 지면의 한계도 있음을 밝힌다.

임기가 상대적으로 짧았던 제2기(3년)를 제외하면 제4기의 실적이 적고, 가장 최근인 제7기가 가장 많았을 뿐만 아니라 앞선 기수 보다 큰 폭으로 증가하였다. 대체적으로 볼 때 최근으로 올수록 지방의회의 각종 의안처리 건수가 증가하고 있다는 점에서 의정활동의 범위와 폭도 증가하고 있다고 할 수 있다. 이를 통해 지방자치단체 집행부의 업무량이 점점 많아지고 있음을 확인할 수 있으며, 이에 대한 견제와 감시를 위한 지방의회의 기능과 역할 역시 증가할 필요가 있음을 또한 짐작할 수 있다.

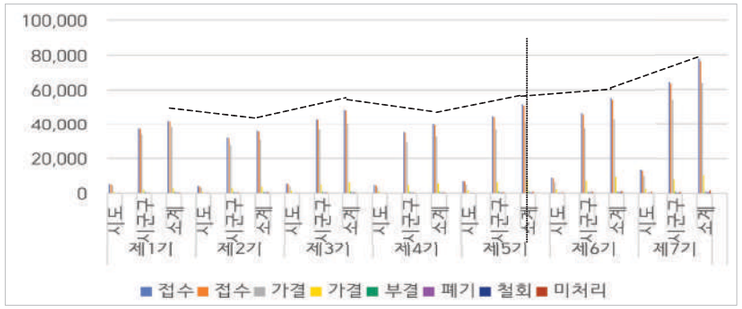
2) 조례 제정 및 개폐 실적: 증가되는 지방의회 업무량

(1) 조례 정비 실적

지방의회에 제출된 조례안은 지방의회의 심의과정에서 일부 수정되거나 원안 그대로 통과될 수 있다. 조례안이 접수된 후 지방의회에서 처리된 조례안 중 수정가결된 비율을 살펴보면, 제1기 6.9%, 제4기 14.9%, 제6기 17.8%로 증가하다가 제7기에는 14.0%로 다소 감소하고 있다.

조례 정비실적을 유형별로 보면 근래 7기의 경우 총 76,285건중 사회환경복지분야 18,422건(24.1%), 행정조직운영분야 13,070건(17.1%), 도시건설주택분야 11,464건(15.1%), 지역경제농수산분야 10,163건(13.3%), 세무·회계분야 6,346건(8.3%), 교육자치분야 4,981건(6.5%), 의회분야4,157건(5.4%), 기타 7,682건(10.1%) 등의 순으로 정비하였다. 조례정비실적 유형별은 4기(2기는 임기 3년)를 제외하고는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

조례제정 및 개폐처리량



(2) 의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율: 유급제 이후의 증가추세 가속

조례 제·개정 등 입법 활동은 지방자치단체의 자치법규의 핵심적인 요소로 그 중요도가 매우 높다고 할 수 있다. 총 조례안 발의건수는 제2기와 제4기를 제외하면 최근으로 올수록 증가하고 있으며(제1기 42,154건→제3기 48,186건→제5기 51,689건→제7기 77,785건), 제7기가 가장 높았다.

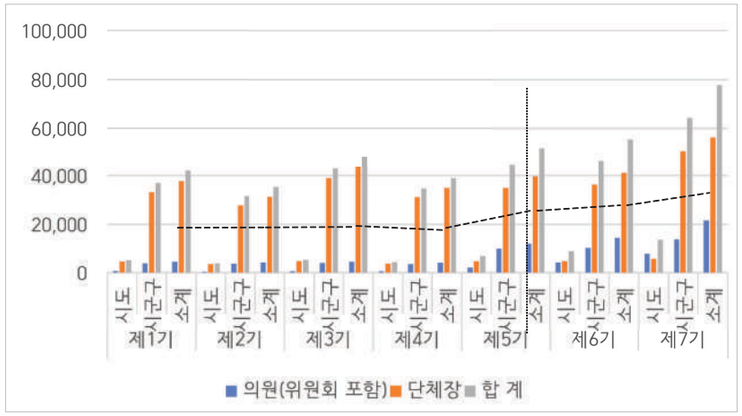
조례안의 의원 발의 건수는 제4기가 4,101건으로 가장 적고, 제7기가 21,561건으로 가장 많은 것으로 분석되었다.

단체장 대비 의원 발의 비율은 제3기가 9.4%로 가장 낮고, 제7기가 27.7%로 가장 높게 나타났다.

발의건수 중 의원발의 비율을 살펴보면, 제1기(10.6%)부터 제4기(10.5%)까지는 약 10% 내외의 점유율을 보이고 있으나, 제5기(23.3%)부터는 약 23%~28%의 비율로 조사되었고 그 비중이 최근으로 올수록 높아지고 있음을 알 수 있다.

정리하면 제5기(유급제)부터 의원발의 건수와 점유율이 높아지고 있는데, 특히 시도의회는 단체장의 발의건수 보다 오히려 높게 나타났다. 제5기 이후가 이전시기보다 더 활발한 의정활동을 해 온 것은 유급제 도입 시행에 따른 것으로 유추해 볼 수 있고, 의회사무기구 내에 의원의 입법 활동을 전문적으로 지원해 주는 지원 조직과 관련 인력이 증가하면서 발생한 결과로도 판단된다.

의원(위원회) 발의 조례안 건수 및 비율

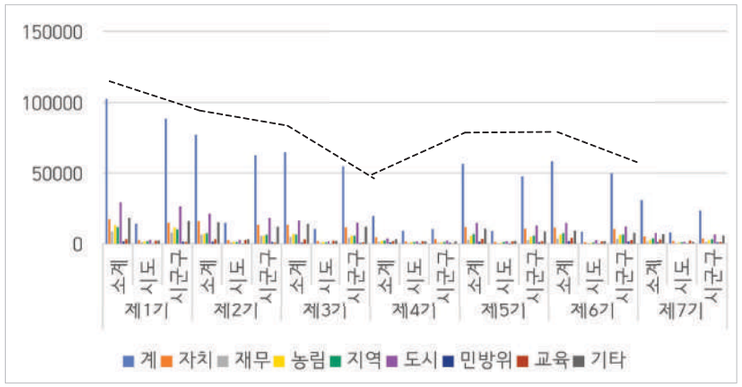


(3) 질문내용 분석: 대 집행부 질적 대응의 한계

지방의원은 본회의에서 단체장이나 관계 공무원으로 하여금 출석을 요구하여 주요 현안에 대한 시 · 도(시 · 군 · 구)정 질문을 할 수 있으며, 이는 잘못된 정책의 시정을 촉구함과 동시에 향후 정책운영의 방향을 제시하는 방법 중 하나이다.

지방의회의 질문 현황을 살펴보면, 그 실적이 감소하고 있음을 볼 수 있다. 앞서 살펴본 의안처리 실적 등을 통해 업무는 그만큼 늘어난 만큼, 지방의회에서 질적으로 대응하기에는 한계가 있는 것으로 판단할 수 있다. 그나마 5기(유급제)부터 전문위원 등의 인력 증가가 하락추세를 그나마 저지하고 있는 것으로 판단된다.

질문내용의 건수



근래 7기에서의 질문내용 비중을 보면 건설도시 24.4%, 기타 20.7%, 자치행정 16.5%, 지역경제 12.1%, 농림수산 9.2%, 교육 9.2%, 재무 4.3%, 소방민방위 2.6%를 차지하고 있다.

양적으로 증가하는 의안을 처리하기에도 만만치 않은 상태에서 상대적으로 질문을 준비하거나 할 수 있는 역량발휘가 쉽지 않음을 유추할 수 있다. 또한 상기의 현상을 통해 보면 예 · 결산과 관련되어 좀 더 많은 노력이 경주될 필요가 있음을 알 수 있다.

7기 지방의회 질문내용 분석



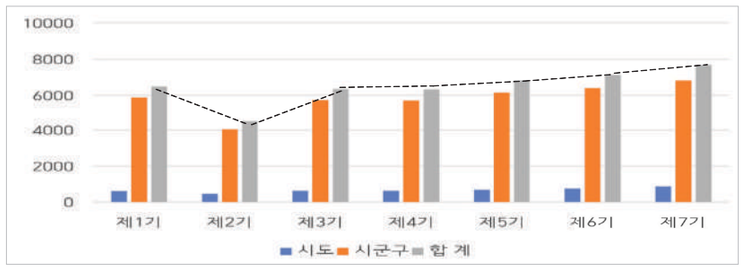
2. 견제활동

1) 예산안 심의 · 의결 실적: 기능 확대 필요성

지방의회는 매년 예산안을 심의하고 의결하며, 당초 예산의 변경이 필요한 일정한 사유가 발생한 경우 회계연도 중에 추가경정예산을 심의 · 의결하게 된다.

그래프를 보면 제2기(임기 3년)를 제외하고는 제5기(유급제)부터 증가 추세를 나타내고 있다. 전반적으로 지방의회의 예산안 처리 건수가 증가하고 있다는 자료를 보았을 때 지방의원의 예산활동이 보다 활발해지고 있음을 알 수 있다. 다만, 다른 그래프와 달리 기울기 상으로 큰 변화가 없고 약간의 상승세만 보여주고 있음을 볼 수 있다. 앞서 7기 지방의회 질문내용 분석에서 나타나듯이 타 분야보다 재무 분야에 대한 질문이 적은 것을 견주어 볼 때, 예결산 및 재무 분야에 대한 기능강화 조치가 필요할 것으로 보인다.

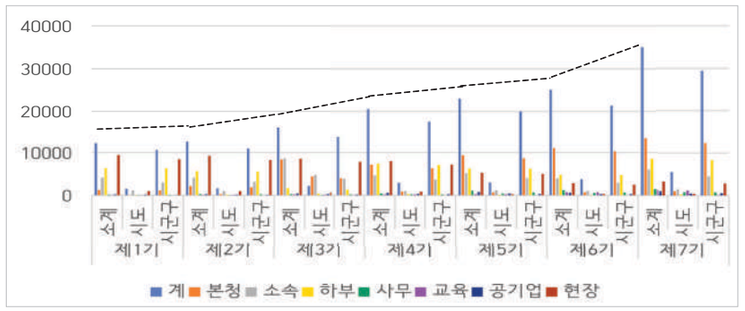
예산안 심의 · 의결 건수



2) 행정사무감사 실적: 집행부 규모 확대에 따른 업무량 증가추세

지방의회는 매년 지방자치법령에서 정한 방법과 절차에 따라 연 1회씩 행정사무감사를 실시하고 있다. 행정사무감사 수감기관을 보면, 전반적으로 증가하고 있다. 이는 행정사무감사의 대상기관으로 본청, 소속행정기관, 하부 행정기관, 사무위탁법인, 교육행정기관, 공기업, 공사 · 공단 등 지방자치단체의 조직규모가 점차 커지고 있다는 점을 나타내 주는 결과이다. 의외로 현장 확인은 감소하는 추세를 보이다 제7기에 다시 증가 추세를 보여주고 있다. 현장 확인에 대해서는 실효성에 대한 논쟁이 있기 때문에, 해당 지자체 상황에 맞춰 적의 판단해야 할 것이다.

행정사무감사 수감기관 현황

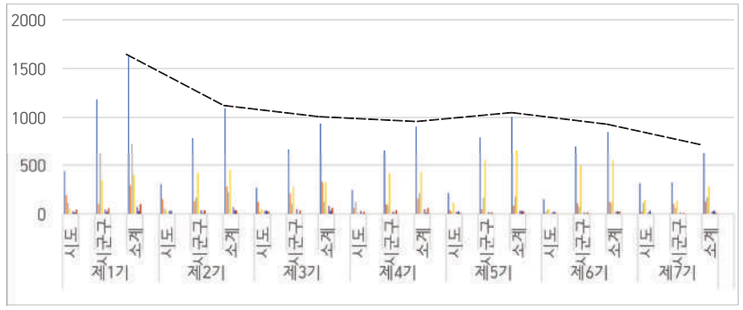


3. 지역주민 대표활동

1) 청원 접수 및 처리 건수: 주민참여 활성화 방안 모색 필요

지방의회에 제출하는 청원은 의원의 소개를 얻어야 하며, 재판 관여 등 일부 제한사항을 제외하고는 권익침해와 구제를 위해 광범위하게 활용될 수 있는 제도이다. 지방의회의 전반적인 청원 접수 현황을 보면 건수가 감소추세에 있음을 볼 수 있다. 청원제도를 활성화하기 위한 다각적인 방안 마련이 필요해 보인다.

청원 실적

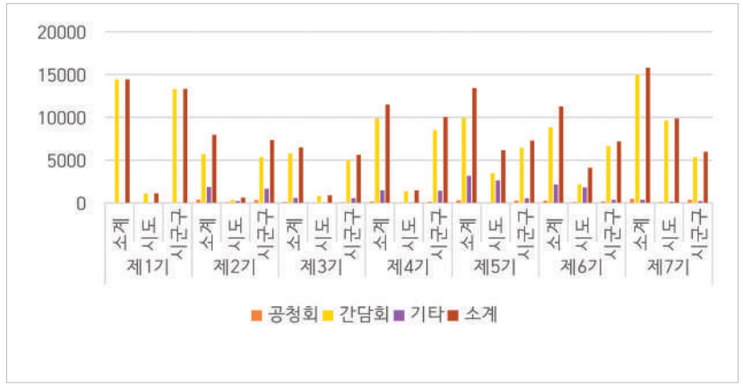


2) 공청회 · 간담회 실적: 다양한 주민참여 방안 모색 필요

지방의회의 주민들의 의견수렴 및 청취는 주로 공청회와 간담회 등을 통해 이뤄진다고 볼 수 있다. 제3기에는 감소했으나, 제5기까지는 증가, 제6기는 다소 감소 후 다시 제7기 들어서서 증가 추세를 보이는 것으로 나타나고 있다.

또한 공청회보다는 간담회를 통한 방법이 많이 활용되고 있는 것으로 나타났다. 근래 7기를 보면, 시도의회는 공청회 1.1%, 간담회 97.6%, 시군구의회는 공청회 2.8%, 간담회 90.5%를 보이고 있다.

공청회 · 간담회 실적



4. 의정역량 등

1) 연찬회 · 세미나 실적: 예산편성기준 자율성 부여에 따른 증가

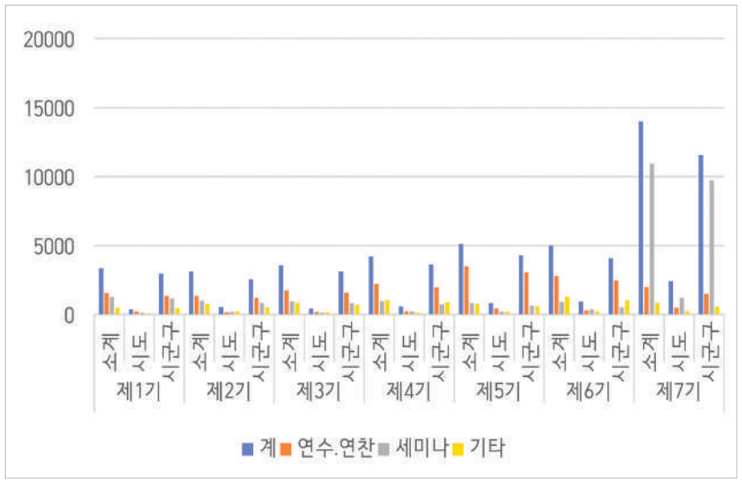
지방의회 임기동안, 대부분의 지방의회는 자치제도, 재정 확충, 민원불편 등 지역사항 대응능력 향상을 위해 연찬회 · 세미나 등을 개최하고 있다.

6기를 제외한 연수 · 연찬 및 세미나 실적은 증가추세를 보이고 있으며, 특히 7기 때 실적이 상당한 것으로 나타나고 있다. 또한 근래 7기 때의 연수 · 연찬은 비율이 14.3%, 세미나 비율은 78.3%를 나타내고 있다.

행정안전부의 예산편성기준이 2018년부터 바뀌어 의회비 중 일부 통계목에 대한 예산편성과 운영의 자율성을 부여한 것이 7기 때의 역량강화 실적이 괄목하게 높아진 이유로 판단된다.

구체적으로 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 지방의원 국외여비 등 3개의 통계목을 통합해 총액한도를 산정하고, 그 범위에서 지방의회에서 자율적으로 통계목간 금액을 조정해 예산을 집행할 수 있게 된 것이 원인으로 판단된다.

연찬회 · 세미나 등 개최 실적



Ⅲ 나아갈 방향

1. 양적 확대에 따른 질적 대응역량 제고 필요

지방의원 수의 변화를 보면, 제1기 때보다 제7기 의원 수가 28.7% 감소한 것으로 나타나고 있다. 특히, 유급제가 시행된 5기때 의원수가 줄어들게 되고, 동시에 전문위원수는 증가하였다. 앞서 실적을 통해 나타난 바로는 5기때의 유급제 및 전문위원 수 등의 증가가 실적 상승에 영향을 미치고 있음을 보여주는 형태를 보았다. 그만큼 지원인력의 영향력이 크다고 할 것이다. 최근 시행에 들어간 지방자치법 전부개정 내용 가운데 정책지원전문인력을 선발할 수 있도록 한 것은 향후 지방의회 역량에 큰 도움이 될 것으로 기대할 수 있는 대목이다.

지방의원 수의 변화

구분	총계	시도의원			시군구의원		
		계	지역구	비례대표	계	지역구	비례대표
제1기	5,170	866	866	-	4,304	4,304	-
제2기	5,513	972	875	97	4,541	4,541	-
제3기	4,180	690	616	74	3,490	3,490	-
제4기	4,167	682	609	73	3,485	3,485	-
제5기	3,626	738	660	78	2,888	2,513	375
제6기	3,731	843	762	81	2,888	2,512	376
제7기	3,692	794	710	84	2,898	2,519	379
제8기	3,751	824	737	87	2,927	2,541	386

출처: 1~7기는 행정안전부, 제7기 지방의회백서; 8기는 중앙선거관리위원회(2018), 제7회 전국동시지방선거 선거구 및 의원정수 현황.

시 · 도의회와 시 · 군 · 구의회의 사무기구내에 두는 공무원의 직급기준과 정원은「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 구체적으로 규정하고 있다. 시 · 도의회는 사무처를 두고 그 아래 업무별 담당관, 전문위원 등을 두고 있고, 시 · 군 · 구의회의 경우 지방자치단체의 규모에 따라 사무국 또는 사무과를 설치하고, 그 아래 업무별 담당 및 전문위원 등을 배치하고 있다. 이에 따른 시 · 도 의회사무처와 시 · 군 · 구 의회사무국, 의회사무과의 각 회기별 사무기구 공무원 총수변화는 아래와 같다.

의회사무기구 공무원 정원변화

구분	기구								정원			
	사무처			사무국		사무과			계	사무처	사무국	사무과
	과	계	전문위원	계	전문위원	과	계	전문위원	계			
1기	31	65	97	81	72	14	228	228	4202	870	840	2492

시도의회 사무기구							
구분	계	처장	담당관	전문위원	담당	정책자문위원	사무직원
2기	1,299	16	34	107	126		1,016
3기	1,183	16	31	94	101		941
4기	1,218	16	32	94	104		972
5기	1,503	16	38	161	141	–	1,147
6기	1,543	16	46	152	149	14	1,166
7기	1,731	17	51	152	167	22	1,322
8기	1,954	17	56	156	195	22	1,508

시군구의회 사무기구							
구분	계	사무국장	사무과장	전문위원	담당관	담당	직원
2기	3,983	133	103	556	–	385	2,806
3기	3,559	112	120	478	–	381	2,468
4기	3,672	112	124	490	–	393	2,553
5기	3,997	118	123	619	–	442	2,695
6기	3,994	108	119	654	–	430	2,683
7기	3,998	111	115	657	3	449	2,653
8기	4,144	117	109	664	4	481	2,769

출처: 내무부, 지방행정기구(1992.4.1. 기준), 행정안전부(구 행정자치부), 지방행정기구, 지방행정조직편람(제1기 1992.4.1. 기준, 제2기 1997.7.15. 기준, 제3기 1999.12.31. 기준, 제4기 2004.1.1. 기준, 제5기 2008.1.1. 기준, 제6기 2012.1.1. 기준, 제7기 2015.12.31. 기준, 제8기 2019.12.31. 기준).

주 : 시도의회 사무기구의 담당수에서 공보담당이 있는 경우 공보담당 포함.

주 : 시도의회 전문위원은 5급 이상만 포함(기타는 사무직원에 포함).

주 : 시도의회 정책자문위원의 경우 6기는 제주도 14인, 7기와 8기는 서울 1인, 제주 21인임.

다만, 앞서 지방의회의 안건처리가 증가하고 있는 상황은 결국 집행부의 업무량이 점점 증가하고 있다는 것을 반증하는 것이다. 따라서 이에 대한 지방의회의 대응은 절대수치의 증가보다는 이에 대한 심도있고 깊이 있는 견제가 필요하다고 할 것이다. 하지만 앞부분의 질문 건수 등을 볼 때, 질적 역량 향상을 위해 무엇이 필요한지를 고민해야 할 시점이라고 본다.

2. 예 · 결산 등 재정 관련 지원기능 강화 및 전문역량 확대

앞서 예결산 등 재정관련 기능이 타 기능에 비해 강화될 필요를 보여주는 질문내용을 분석하였다. 이를 위해서는 사무기구 등 의정활동 지원시스템의 확대 · 강화가 필요하다고 할 것이다.

의회사무기구는 부족한 의원의 전문성을 보좌하는 기능이 주가 되어야 하나 현재의 의정지원기능은 주로 사무관리 차원에 머물러 있어 양질의 의정활동 지원을 기대하기에 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 지방의회의 사무기구가 지방의회의 권한과 책임하에 제대로 운영될 수 있도록 지방의회에 자율운영권을 대폭 확대하여 지방의원의 의정활동을 실질적으로 보좌할 수 있는 체제로의 개편이 필요하다. 이를 위해 구체적으로 지방의회 사무기구의 조직권을 부여하는 방안을 검토해야 할 것이다.

3. 전문위원 등에 대한 지원 및 역량 강화

지방의회 30년 평가결과를 보면, 유급제 도입에 따른 의원수 감소와 병행하여 전문위원 수의 증가는 지방의회의 전문성 강화를 이끌어내는 결과를 낳았다고 볼 수 있다. 이러한 지원체계가 좀 더 강화되어 보완된다면 그 효과를 기대하기에 충분하다고 할 것이다. 최근 정책지원관 제도가 도입되어 시행되고 있기 때문에 이에 대한 충분한 교육과 배치, 인사체계 설계를 착실히 준비하고 시행한다면 시행착오를 줄이면서 효과를 기대할 수 있으리라 본다.

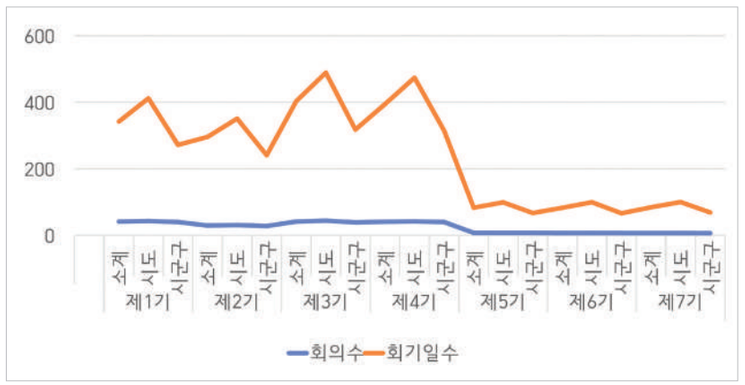
한편으로는 전문위원은 너무 다양하고 많은 업무가 부과되고 인력도 제한되어 전문역량을 발휘하기 쉽지 않은 것이 현실이기도 하다. 전문위원의 임용은 대부분 임기제 공무원, 2년 계약을 기준으로 채용하고 있으며, 근무실적에 따라 5년의 범위 내에서 연장이 가능하기 때문에 신분이 불안정한 상태에서 근무하고 있어 업무의 계속성을 확보하기 어려운 것도 현실이다. 또한 전문위원의 직급은 집행기관 실무부서의 장보다 그 직급이 낮기 때문에 대등한 지위에서 업무협의가 이루어지지 않는 실정이다.

전체 지방의회 비용대비 효과를 놓고 보았을 때 전문위원 지원에 대한 충분한 검토가 필요하리라 본다.

4. 자율적 규제형태로의 제도설계

앞서 법령에서 지방의회에 대해 구체적으로 일일이 행동을 규제하는 일종의 가이드라인을 주다가, 일종에 자율적으로 지방의회가 어느 정도의 선을 지키고 그 외의 부분에서 폭넓게 자율성을 줄 경우, 효과가 있을 수 있다는 것을 앞선 그래프를 통해 보았다. 대표적으로 유급제의 시행과 구체적으로 여기서는 다루지 않았으나 일종의 관리차원에서 지방의회 의원들에게 회의출석을 한 경운에만 회의수당을 주다가 이를 없애고 일률적으로 국회처럼 수당을 신설해서 의회비를 지급하였을 경우, 무리한 회기운영과 회의가 안정세(5기)에 접어들었음을 확인할 수 있다.

지방의회 평균 회기운영 그래프



지자체당 평균 회의수와 평균 회기일수를 그래프를 통해 보면, 평균 회의수와 회기일수는 5기부터 안정적인 추세를 유지하고 있다.

이는 2006년 4월 28일 개정된 지방자치법에서 연간 총 회의일수에 대해 시도의회 120일, 시군구의회는 80일을 초과할 수 없도록 하는 규정을 조례로 정하도록 하여 회의 운영의 자율성 부여한 결과라 할 수 있다. 즉, 지방의회에 대해 자율적 운영 제도를 만든 결과, 그간 문제시 되어 왔던 수당을 위한 회기개최라는 문제가 어느 정도 안정화되었다고 볼 수 있다. 2005년 6월에 지방의원에게 회기에 따라 출석일수만큼 지급하던 '회기수당'을 폐지하고, 국회의원처럼 특정한 직무활동에 대해 매월 일정액을 지급하는 '월정수당'으로 전환하는 지방자치법을 개정한 영향이라 할 수 있는 것이다.

지방의회에 대한 불신을 없애고 신뢰를 주는 제도개선이 이루어진 경우, 이에 대한 일종의 도덕적 해이보다는 긍정적 결과가 나타날 수 있음을 보여주는 것이라 판단한다. 지면상 여기서 다루지 않은 국외여행의 경우, 의회 내의 자율적 규제인식으로 일정한 실적을 유지하고 있다. 이러한 논의의 배경에는 지방의회의 자율성과 중앙정부와 지자체 집행부 간의 긴장을 완화할 수 있다는 측면 역시 고려해야 할 사안이라 본다.

참고문헌

김건위. (2021). 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 실효성 제고방안. 지방자치이슈와 포럼, 35호. 한국지방행정연구원.

김건위. (2021). 미완의 지방의회 인사권 독립과 과제. 전문가기고, 자치분권위원회.

김건위 외. (2021). 지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고방안. 한국지방행정연구원.

김건위. (2021). 지방의회 인사권 독립에 따른 횡성군 의회의 대응방안. 지방의회 30년, 지방자치 역량강화 및 주민자치 활성화 방안 세미나. 한국지방자치학회.

김건위. (2022). 지방의회 30년 평가와 미래방향. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집.

김건위. (2022). 새 정부의 국정과제와 지방의회 발전과의 연계 분석. 지방의정브리프 21호. 한국지방행정연구원.

김건위. (2022). 지방의회 효율성 강화방안 : 사무기구 및 직급체계를 중심으로. 지방의회 역량강화 과제발굴 · 논의 운영결과 보고서. 자치분권위원회.

김건위. (2020). 지방의회와 지방의정연구센터의 역할과 책무. 지방의정브리프 1호. 한국지방행정연구원.

김순은. (2021). 지방자치법 전부개정의 의의. 지방자치정책정브리프 100호. 한국지방행정연구원.

김순은. (2022). 전부개정 지방자치법의 의의. 지방의정브리프 5호. 한국지방행정연구원.

정세욱. (2003). 『지방자치학』. 법문사.

홍준현. (2021). 지방자치법 전부개정법률안의 주요쟁점. 지방자치정책정브리프 100호. 한국지방행정연구원.

내무부. (1996). 지방의회 백서(1991.7~1995.6).

행정안전부. (1999). 지방의회 백서(1995.7~1998.6).

행정안전부. (2003). 지방의회 백서(1998.7~2002.6).

행정안전부. (2007). 지방의회 백서(2002.7~2006.6).

행정안전부. (2011). 지방의회 백서(2006.7~2010.6).

행정안전부. (2015). 지방의회 백서(2010.7~2014.6).

행정안전부. (2019). 지방의회 백서(2014.7~2018.6).

01

‘지방시대’에 있어서 민선 8기 지방의회의 위상 정립 방안

: 예산편성 및 조직권의 독립을 중심으로



박노수
서울시립대 연구교수



Ⅰ. ‘어디서나 살기 좋은 지방시대’와 지방의회

지방자치단체의 기관구성은 1949년 지방자치법 제정 이후 현재까지 기관분립형 제도가 도입되어 적용되고 있으나 올해부터 시행된 지방자치법은 지방자치단체의 기관구성을 다양화할 수 있도록 개정한 바 있다. 이와 아울러 지방의회의 자율성을 강화하는 조항들이 채택됨으로써 지방의회 사무기구 공무원에 대한 인사권이 독립되고 지방의회 의원의 의정활동을 지원할 수 있도록 정책지원 전문인력 제도가 도입되는 등 지방의회 위상 정립을 위한 다양한 제도들이 새롭게 도입되었다.

하지만 지방의회의 인사권 독립이나 의회 의원들의 의정활동 지원을 위한 지원인력 제도의 도입만으로는 지방자치단체의 집행기관과 의회가 견제와 균형의 원리를 제대로 작동시키는 데 아직도 한계를 노정하고 있으며 현재보다도 더욱 강력한 법과 제도적 개선을 통해 지방자치단체 기관구성의 체질 개선이 기관분립형 기관구성 시스템인 현재의 비대칭 구조를 바로잡을 수 있을 것이다.

우리 정부는 국정 추진과제 목표인 ‘지방시대 실현을 위한 지방분권 강화’를 실현 수단으로 자치입법권 확대 및 자치조직 · 인사제도 개선, 계획수립 권한을 지방이양하고 지방자치단체의 기관구성 형태를 자율적으로 선택할 수 있도록 개선하기 위해 시범실시를 하겠다고 하였다.

자치입법권의 확대, 자치조직권 지방 인사제도의 개선은 지방정부 및 의회 오랫동안 숙원해 온 일이다. 특히 지방의회에서는 인사권이 독립되면서 이에 대한 기대가 충천돼 있다. 이와 더불어 지방자치단체 기관구성이 획일적으로 기관분립형을 지방자치법 제정 이후 견지해 오면서 이에 대한 다양화 방안에 대한 기대도 오랫동안 논의해온 바이다.

다음으로 ‘지방자치단체의 자치역량 · 소통 · 협력 강화’를 위해 지방자치단체가 주도적으로 일할 수 있도록 자치역량을 강화하고자 하는바, 인적 역량 및 경쟁력 제고를 위해 지방연구원 설립을 확대하고 지방규제혁신을 강화하며 주민의 조례발안, 주민투표, 주민소환의 실효성이 제고되도록 하겠다는 것이다.

중앙–지방간 수평적 협력관계 구축에 있어서는 중앙–지방간 소통 · 협력 강화를 위해 중앙지방협력회의, 중앙 · 지방정책협의회, 시 · 도지사 간담회, 현장방문 국정설명회 등 다양한 협력 · 소통 기제 운영하겠다고 하였다. 이와 같은 정책 실현을 통해 지방행정 서비스의 질을 개선하며 지방자치단체 상호 간, 중앙–지방 간 협력 확대로 인한 시너지효과를 제고시키겠다는 것이다.

특히 지방의회 분야에 있어서는 의회의 자율성과 투명성을 강화하고 집행기관에

대한 견제 역량 제고를 위해 노력하고 주민의 신뢰 확보를 위해 의정활동 정보공개를 강화할 수 있도록 하며 의정활동 지원제도의 개선 및 활성화 조치를 천명하였다.

지난 정부에서 지방자치법을 전부개정하여 지방의회와 관련된 해묵은 사안의 일부를 반영한 바 있다. 대표적인 것이 지바의회 사무기구의 인사권 독립과 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위한 정책지원전문인력 제도의 도입이 대표적인 것이라 할 수 있을 것이다.

지방의회가 사무기구 인사권이 독립되었다는 것은 사실적으로 지방자치단체가 집행기관과 의회라는이원적 구조를 가진 형태로 기관구성이 변했고 이는 중앙정부 구조에서 볼 수 있듯이 지방정부에서 의회가 중앙정부의 입법부, 사법부와 같이 사실상 독립기관화 되었다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 기관분립형 기관구성 형태를 취하고 있는 현행의 상태에서 의회가 인사권만이 독립되어서는 집행기관과 의회 간의 '견제와 균형의 원리'가 완전하게 작동되기에는 미완의 개선이라고 할 수 있겠다. 인사권의 독립과 아울러 중앙정부의 독립기관과 같이 조직권, 예산권 등이 독립되어져야 진정한 견제와 균형의 원리가 작동될 수 있을 것이다. 아울러 지방의회 의원들의 다양한 의정활동을 현실적으로 지원하기 위해서는 지방의회 의원 2명당 1명의 정책지원전문인력의 도입만 가지고는 감당하기 어려우며 의정활동 비용의 일부 도울 수 있도록 하는 의정활동 비용 공영제를 도입하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 현행 중앙정부의 지방자치단체 예산지침 등을 대폭 개선해야 할 것이며 조직권의 확립을 위해서는 관련 법령들의 개정이나 조례로의 위임을 통한 방법들을 강구해야 할 것으로 본다. 본 고에서는 지방의회의 자율성 강화 차원에서 지방의회가 아직까지 도입하지 못하고 있는 지방의회 예산편성의 독립을 위한 예산요구권과 자치조직권 확보방안을 찾아보고자 한다.

II. 지방의회의 예산편성 독립의 필요성 논의

1. 지방의회 의원의 의정활동의 현실적 지원의 차원

지방의회 의원의 활동을 대별 한다면 의회 내 활동과 지역 활동으로 나눌 수 있다. 이는 또 공식적 활동과 비공식적 활동으로 구분해 볼 수 있다. 〈표-1〉에서 볼 수 있는 바와 같이 다양한 활동을 통해 집행기관과의 관계를 형성하고 지역 주민을 비롯한 지방정부 내의 주민들의 삶의 질 향상을 위해 동분서주할 수밖에 없는 실정이다.

〈표-1〉 지방의회 의원의 의정활동 영역

구분	의회 내 의정활동	개인적 의정활동
공식적 의정활동	① 자치법규 제 · 개정 · 폐지 ② 행정사무감사 및 조사 ③ 예산 및 결산의 심의 · 의결 ④ 행정 집행 상황의 점검 (보고 청취, 현장 시찰 등) ⑤ 집행기관에 대한 질문 ⑥ 본회의 자유발언 – 의회 소속 상임위원회 활동 – 의회 내 특별위원회 활동 – 의회 교섭단체 활동 – 의회 내 소속 연구단체, TF 등의 활동 – 결의, 동의, 승인, 의견청취 등의 처리 – 청원(진정, 탄원) 등의 처리 – 공청회, 토론회, 세미나 등의 개최 – 국제교류(의원외교)활동 – 의정 홍보 – 서류제출요구 및 자료요구	– 의회 내 보직 활동의 수행 – 입법안 발의 – 정책 대안의 제시 – 회의 출석(본회의, 위원회 등) – 협의 · 조정 · 중재 – 질문 · 질의 · 발언 · 서류제출 요구 – 제안 · 동의 · 보고 – 청원의 소개 – 집행기관 등에 추천된 법령 · 조례위원회 위원직수행 – 의회 내 소속 상임위원회 및 특별위원회, 교섭단체, 연구단체, 태스크 포스(TF), 프로젝트팀 등 공식조직 활동 – 공청 · 토론회, 세미나 등 참여 – 의정보고(선거구) 개최 – 주민 의견수렴간담회 개최
비공식적 의정활동	–의정활동 관련 현장 확인 –발의할 의안의 개인적 자료수집, 연구 –각종 질문의 준비 –정책대안 자료의 수집 및 작성 –집행기관 제출 안건 자료¿ 등의 검토 –요구하거나 요구할 자료의 분석, 연구 –의회 내 의정활동 지원 자료 등의 검토	–의정활동 관련 현장 확인 –주민 요청 사항 처리를 위한 활동 –지역사회 활동 –시민사회단체 등의 의견수렴 활동 –SNS 등 가상공간에서의 활동

출처: 저자가 구성

〈표-1〉에서 알 수 있는 바와 같이 지방의회 의원의 의정활동 영역은 국회의원 못지않게 다양하다. 비록 명예직으로 제도가 시작되었지만 최근 분권국가를 지향하는 각종의 법령들이 제 · 개정되고 있고 심지어 지방의회만을 규정하는 지방의회법이 국회에 상정되는 등 다양한 변화가 나타나고 있는 상황이다.

이러한 현실을 감안할 때 지방의회 의원에게는 고도화된 역량이 요청되며 지방의회 의원의 의정활동을 지원하는 사무기구는 인사의 권한이 독립된 만큼 여기에 같이 필요한 예산이 독립되어야 할 것이며 이와 더불어 지방의회가 지방정부의 독립기관으로서 예산의 독립적 운용 즉 예산편성의 독립이 필요할 뿐만 아니라 지방의회 의원의 의정활동이 다양화되어지고 있고 늘어나는 주민들의 의정수요에 적절하게 응대하고 창도적인 의정서비스 개발을 통한 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 질 높은 의정서비스를 수행하기 위해서는 의정활동 비용의 일부 공영제제가 필요하다 할 것이다.

현행 지방자치단체예산편성 지침에 의한 의회비 편성목(205)에 의하면 12가지로 한정되어 있다. 예산편성지침에 의한 의회비 설정 안내에 의하면 다음과 같다.

1. 의회비는 의정활동에 필요한 소요경비를 다음 12가지 경비로 유형화하여 예산을 편성하도록 한 것이므로 다음 통계목의 범위 내에서 예산을 편성하여야 하며 의정운영과 관련한 새로운 비목을 설정할 수 없음
2. 의회비는 지방의회의원과 관련한 경비이므로 집행부 예산에는 이를 계상할 수 없음
3. 예산 · 결산특별위원회의 『의정운영공통경비』 및 『의회운영업무추진비』 집행은 지방자치법 제56조(위원회의설치) 및 동법시행령 제56조(특별위원회의설치)의 규정에 따라 본 회의의 의결로 설치되고 그 활동기간을 정한 범위 내에서 집행할 수 있음
4. 예산편성 : 관계법령 및 지방자치단체 예산편성기준에서 정한 금액

의회의 내용을 구체적으로 살펴보면 첫째, 의정활동비 1991년부터 의원들에게 일비와 여비 명목으로 실비가 지급되기 시작했으며 1995년부터 광역지방의회의원에게는 의정자료수집 · 연구비 50만원(이내)과 보조활동비 10만원(이내), 기초지방의회의원에게는 의정자료수집 · 연구비 35만원으로 시작되었던 것이 2003년에 이르러 시도의회 의원에게 150만원 이내의 의정활동비를 그리고 시군자치구의원에게 110만원 이내의 의정활동비를 제공한 이후로 20년 동안 변치 않고 같은 금액의 활동비를 예산으로 상정하게 하고 있다. 이는 현실을 너무나 도외시한 정책으로 판단할 수밖에 없다.

둘째, 월정수당은 인사혁신처가 정의하고 있는 공무원의 보수체계 개념에 의하면 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여를 말한다. 월정수당은 의원의 직무활동에 대하여 지급하는 수당으로서 광의의 의미로는 급여라고 의미를 부여할 수도 있을지 모르나 이것은 엄연히 수당이며 일에 대한 댓가가 아니라 직무여건 및 생활여건 등에 따라 지급되는 부가급여이다. 그러나 이 또한 지역에 따라 다르긴 하지만 지방의회 의원들의 의정활동 및 생활급여로서는 턱없이 부족하다 할 수 있다. 이 또한 현실화 방안을 찾아야 할 것이다.

셋째, 의정운영공통경비는 의정활동을 수행하는데 제약이 존재한다. 앞에서 제시한 지방의회 의원의 의정활동 영역에 의정운영공통경비를 적용 하는데는 한계가 있다. 우선 의회 또는 상임위원회 명의의 공적인 의정활동 수행에 소요되는 경비로 제한하는 것은 의원의 다양한 형태의 의정활동 중 '공적인 의정활동'의 정의가 무엇인지 애매하다. 또한 현금집행이 가능한 경우에 있어서도 현실과 괴리가 있다. 아울러 특별위원회 활동지원도 다양한 분야의 많은 특위에 대한 지원은 현실적일 수가 없으며 전문분야별 연구활동 지원경비는 의원연구단체 예산이 따로 있고, 연구용역에 대한 일반예산이 있으며, 각종 자문위원회 연구지원 예산이 따로 있기도 해 이와 구별하기가 어렵다.

넷째, 의원역량개발비는 현재 상태로선 많을수록 좋을 것이나 의회에 따라서



예산 자체를 만들지 않은 경우도 있으므로 지침을 운용하는 측면에서라면 일종의 강제적 지침을 활용할 필요도 있을 것이다. 다섯째, 의원정책개발비를 의원 스스로 정책개발을 할 수 없도록 만든 예산 구조를 이해하기 어렵다. 물론 저간의 뜻을 생각할 수 있으나 현실적으로 예산이 의도와 다르게 활용되는 경우가 많으므로 예산의 사용 방법을 개선해야 할 것이다. 여섯째, 의장협의체 분담금 관 관련하여 의장협의체에대한 분담금을 내도록 하는 점은 일견 이해할 수 있으나 실질적으로 의장협의체가 각 의회가 분담한 예산을 가지고 제대로 사용하는지에 대한 검토분석 채널이 애매하다. 한편 의장협의체가 법정단체인 점을 감안하면 중앙정부 예산으로 지원하고 예산 사용에 대한 결산 등도 중앙정부가 담당할 필요도 있다.

종합하자면 지방의회 의원들의 의정활동 현실과 괴리가 많은 현재의 의회비 예산지침 체계를 현실에 맞게 개선해야 할 것이며 현행의 12항목 이외에도 지역적 특색과 의정활동 현실에 적합한 예산편성의 범주를 늘여 나가야 할 것이다.

참고로 국회의원실 지원경비 종류는 〈표-2〉와 같은바 지방의회의원의 활동이 국회의원의 규모와 같지는 않지만 지역적 형편과 상황에 따라 지방자치단체 예산에 반영할 수 있도록 제도적인 개선이 필요하다.

〈표-2〉 국회의원 의원실 지원경비 종류

1. 사무실 운영비: 의원사무실 운영에 드는 소액 경비
2. 공공요금: 의원사무실의 전화요금, 우편요금 등 공공요금
3. 사무실 소모품: 의원사무실에서 사용하는 사무용품과 전산 소모품비
4. 의원차량 유류비: 의원차량 운행에 드는 유류비
5. 의원차량 유지비: 의원차량의 유지 · 관리에 드는 경비
6. 공무수행 출장비: 의원의 공무수행 출장 시 이용하는 교통비
7. 입법 및 정책개발비: 의원입법의 내실화와 입법정책개발역량 강화를 위한 세미나, 토론회, 공청회, 간담회, 소규모용역 등을 개최 · 발주하는 경비
8. 정책자료 발송료: 의정활동 관련 정책자료의 발송비
9. 정책자료발간비 및 홍보물 유인비: 의정활동 관련 간행물 발간, 의원홈페이지 제작 · 관리, 홍보자료전자발송 관련 경비
10. 보좌직원 매식비: 정규근무시간 외 2시간 이상 근무하는 보좌직원의 식비
11. 입법활동지원 정책현안 현지 출장비: 보좌직원의 의정활동 관련 자료조사, 관계인과 기관 방문을 위한 출장비
12. 의원실 업무용 택시: 의원사무실 직원의 공무수행 시 업무용 택시 이용 경비

출처: 국회홈페이지, 2020

2. 지방의회 인사권 독립으로 인한 예산 운용의 자율성 요청

지방의회의 인사권이 독립되어 있지만 조직운용(확대), 인력운용 및 독자적 의회의정 관련 사업운영을 위한 예산 활용을 위한 예산편성권한이 필요하다. 앞에서 제기한 것과 같이 현행 '지방자치단체 예산편성 운영기준'에 의한 편성 205항목만으로는 의원의 다양한 의정활동을 지원하는 데는 한계가 있다.

더군다나 의회의 조직이 커져야만 할 상황이고 이에 따른 사무기구 중심의 다양한 지원행정 및 사업들이 이루어져야 하고 인사권 독립과 관련한 위원회 운용 및 인사시스템, 공무원 교육훈련, 채용 등 새로운 집행들이 이루어져야할 현실에서 의회의 독립적 예산편성이 필요할 것으로 본다.

현행 지방자치단체의 일반회계 세출예산 중 의회비가 차지하는 비중의 자치단체별 분포현황은 〈표-3〉과 같다. 또한 전국의 지방자치단체별 의회비 비중의 최고와 최저 자치단체별 현황은 〈표-4〉와 같다.

〈표-3〉 지방자치단체 일반회계 세출예산 중 의회비 비중 분포현황

단위 : 단체수, %

구분	합계	구성비	시 · 도	시	군	자치구
합계	243	100.0	17	75	82	69
0.4%미만	187	77.0	15	66	69	37
0.4%-0.8%미만	54	22.2	2	9	13	30
0.8%-1.2%미만	2	.8	0	0	0	2

출처: 지방재정365, 2021

〈표-4〉 전국 단체별 최고 · 최저

단위 : %

구분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4
최고 (단체명)	0.1 서울본청	0.5 세종본청	0.4 제주본청	0.5 충남논산시	0.5 경북울릉군	0.9 서울종로구
최저 (단체명)	-	0.1 부산본청	0.1 경기본청	0.1 경기용인시	0.1 충남태안군	0.1 인천서구

- 최고 : 0.9% (서울종로구), - 최저 : 0.1% (경기본청)

출처: 지방재정365, 2021

〈표-3〉과 〈표-4〉에서 볼 수 있는 것처럼 현재 지방의회의 의회비 비중은 일반회계 세출예산 중 최고 0.9%에서 최저 0.1% 정도이며 1%에도 미치지 못하는 실정이다. 또한 전국 243개 자치단체 중 의회비 비중이 0.4% 미만인 곳이 187개 의회이며 77%에 달하고 있다. 이는 의회비가 어느 정도 증가하더라도 지방자치단체의 예산 운용에 크게 영향을 미치지는 않을 것이라는 점을 시사해 준다. 따라서 지방자치단체별로 일반회계 세출예산의 1% 범위 내에서 자율적인 예산편성이 가능하게 하여도 크게 문제를 야기할 것으로 보지 않는다.

한편 지방자치단체가 의회의 인사권 독립으로 중앙정부의 3권 분립에 의한 국회나 법원처럼 사실상 독립기관화 되어간다고 볼 수 있다. 이는 예산 편성에 있어서도 중앙정부의 독립기관 처럼거시적 예산편성 방법인 Top-Down 방식을 지방의회에도 적용할 필요가 있음을 시사하고 있다고 보여 진다.

여기에서 고려할 수 있는 점은 의회가 독립적인 예산편성을 위해 중앙정부의 독립기관 예산편성 요구권과 달리 저자가 제시한대로 일반회계 세출예산의 1% 범주 내에서 마음껏 편성하도록 방치할 수는 없을 것이다. 이는 중앙정부의 예산편성부처에서 독립기관에 의견을 제시할 수 있는 것과 같은 방식이나 제3의 협의체(예를 들면 중앙정부의 국가재정전략회의)를 구성하거나 현재 의정비심의회 등을 활용하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 지방의회 사무기구의 조직권 독립 필요성 논의

1. 지방의회 사무기구의 의정활동 지원조직의 현실

광역의회의 경우 일부 의회를 제외하고는 사무기구(처) 의회의 기능유지(총무, 의사, 공보 등) 기능만 보유하고 있을 뿐 의원들의 의정활동을 직접적으로 지원할 수 있는 기능은 최소한에 그치거나 거의 없는 실정이다.

<표-5> 광역 지방의회 사무처 조직 구성

(2021년 3월 현재)

의회	사무처장	담당관(실)						전문위원	교섭단체 지원	의원정수
서울	1급	6	언론홍보	의정	의사	시민권익	입법	예산정책	11	운영	110
부산	2급	4	총무	의사	홍보	입법정책			7		47
대구	2급	3	의정정책관	홍보	입법				7		30
인천	2급	3	총무	의사	입법정책				7		37
광주	2급	3	의정	홍보소통	입법정책				6		23
대전	2급	3	총무	의사	입법정책실				6		22
울산	2급	2	의정	입법정책					5		22
세종	2급	2	의정	의사입법					4		18
경기	2급	7	총무	언론홍보	의사	도민권익	의정기획	입법정책	예산정책	13	협치	142
강원	2급	4	의정관	의사관	홍보	입법정책				7		46
충북	2급	3	총무	의사	입법정책					6		32
충남	2급	5	총무	홍보	의사	입법정책	예산정책			7		42
전북	2급	3	총무	의사	입법정책					6		39
전남	2급	3	총무	의사	정책					8		58
경북	2급	3	총무	의사	입법정책					8		50
경남	2급	3	총무	의사	입법					8		58
제주	2급	4	총무	의사	정책입법	공보관				8		38

자료 : 전국시 · 도의회의장협의회(2020)을 참조하여 재구성

전국 226개 기초의회 사무기구의 직원 숫자는 총 5,623명(2021년 12.31)이며 이는 의회 사무기구 근무자는 평균 약 25명이며 구체적인 상황은 <표-6>와 같다.

<표-6> 기초의회 사무기구 조직구성

공무원 수	10명 미만	10명~20명 미만	20명~30명 미만	30명~40명 미만	40명 이상
의회수	2 의회	123 의회	73 의회	18 의회	10 의회

자료 : 전국시 · 군 · 자치구의회의장협의회(2020)을 참조하여 재구성

기초의회 공무원 수가 적은 인원으로 인사관리 운영에 있어 완전한 인사권 독립 체계를 유지하기에는 제도적 한계의 어려움이 발생하고 있으므로 집행기관과 의회 간 인사관리(채용, 인사교류, 연금, 전산 등)의 탄력적 운영을 위해서는 사무기구 인력의 확대가 절실한 실정이다.

현행의 조직권 체제에서 광역의회나 기초의회 사무기구의 직급 및 정원은 지방의회 인사권이 독립된 이후에도 집행기관과 같이 운용하고 있으며 각 지방자치단체의 '공무원 정원조례'와 '공무원정원조례시행규칙'에서 의회사무기구의 직급별 정원이 켜켜이 정해져 있으므로 이에 대한 개선이 시급하며 이 문제는 각 지방자치단체에 있어서 집행기관과 의회 간의 협상의 문제인 바 지방자치단체별로 해결해 나가야 할 과제라 할 수 있다.

2. 지방의회 사무기구 조직에 대한 법령에 의한 규제

≪지방자치법≫에서 지방의회 사무기구 조직 및 인력과 관련되는 조항은 제41조(의원의 정책지원 전문인력), 제68조(전문위원), 제102조(사무처 등의 설치), 제125조(행정기구와 공무원)이며 이에 따라 ≪지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정≫에서 지방자치단체별 실 · 국의 숫자를 정하고 있고 지방의회 사무기구의 사무기구 장의 직급, 전문위원의 직급 및 공무원의 수, 정책지원전문인력에 대한 규정까지 구체적으로 정하고 있다.

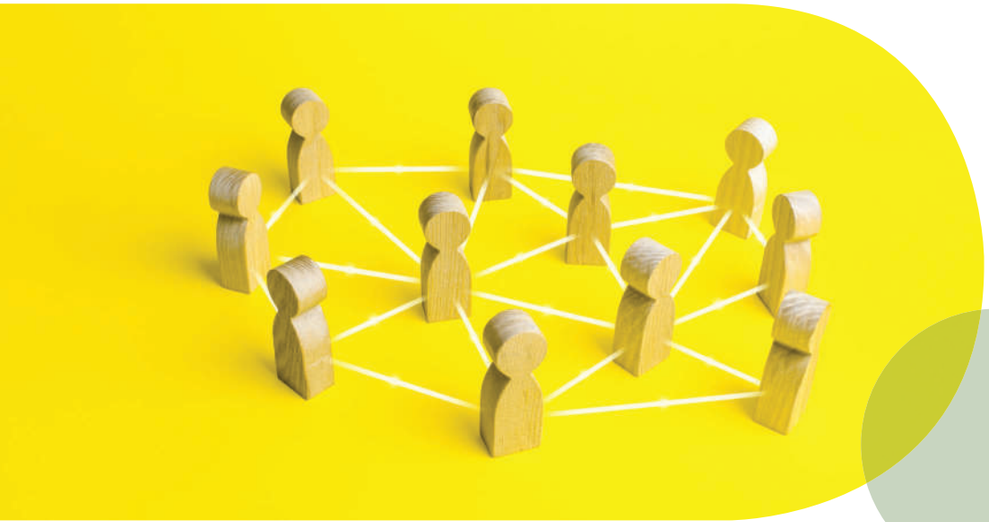
현재 시행되고 있는 전부개정 지방자치법에서는 지방자치단체의 기관구성에 대한 특례를 규정하고 있으며 향후 ≪기관구성다양화에 관한 법률≫이 제정될 것으로 예정되는 상황에서 지방자치단체의 행정기구와 정원을 시행령 등으로 규제하는 것은 바람직하지 않은 것으로 생각되며 만약 그야말로 지방정부 행정기구나 인력 등의「기준」을 제시하는 차원이라면 현실에 맞게 대폭 개정해야 할 것이며, 아예 폐지를 하고 지방자치단체의 조례로 정하도록 해야 할 것이며 이와 관련하여 지방의회 사무기구의 조직권도 독립적으로 운용할 수 있도록 해야 할 것이다.

Ⅵ. 대안 및 결론

1. 지방의회 예산편성 독립 방안

지방의회 예산은 앞에서 논의한 바와 같이 자치단체 일반회계 세출예산의 범위 내에서 중앙정부 독립기관 예산편성과 같이 법률에 명시하여 정할 수 있도록 한다. 이는 현행의 지방자치법의 개정을 통해 가능할 것이며 이미 국회에 발의된 지방의회법에서는 발의안 모두에 지방의회의 독립된 예산편성이 규정되어 있다.

예산편성의 절차는 중앙정부의 방법처럼 '총액배분자율편성제도'를 도입하는 것을 고려할 수 있을 것이며 방만한 예산편성의 방지를 위해서는 앞에서 논의



한 것처럼 지방자치단체 예산편성권자인 집행기관장이 의회에 의견을 제시할 수 있는 것과 같은 방식이나 제3의 협의체(예를 들면 중앙정부의 국가재정전략회의)를 구성하거나 현재 의정비심의회 등을 활용하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

다음으로 현행의 《지방자치단체 예산편성 운영기준》의 개선을 고려할 수 있는 바, 예산편성운영기준을 완화하여 의회비 항목을 늘여주는 방안으로 현행 12개 항목 이외에 지방의회에서 늘여서 예산을 편성할 수 있도록 할 수도 있을 것이며 예산편성기준에서 대강을 정하고 지방정부 조례로 정할 수 있도록 해주는 방안(예산조례주의)이나 의회비가 아닌 지방의회 운영경비에 일반예산으로 편성할 수 있도록 해주는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

예를 들면 지방의회의정활동공영제를 표방한다는 차원에서 고려해 의정보고회 비(의정활동보고서 제작 및 배포 비용 포함), 의원실 운영비(의정활동 통신비, 교통비, 자료구입비, 도서구입비 의정활동수행비, 의원 체력단련비, 의원연구실 사무용품비), 의회 내 교섭단체 운영비용(교섭단체별 지원비 포함), 정책지원전문인력 의정활동지원비용 등을 의회경비 일반예산에 편성할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

2. 지방의회 자치조직권 확보방안

지방의회의 인사권이 독립된 상황에서도 현실적으로 인사와 관련된 승진, 후생복리, 교육, 감사 및 조사 등의 사무들이 독립적으로 이루어지지 못하고 있는 상황을 감안하면 무엇보다도 지방의회의원들의 의정활동 지원 및 주민에게 의회의 질 높은 의정서비스를 제공하기 위해서는 사무기구 인력의 대폭적 확충이 필요하며 주민의 의정수요에 부응할 수 있는 조직으로의 개편이 절대적으로 필요하므로 지방의회의 조직과 인사를 현행의 시행령을 현실에 맞게 대폭 개선하거나 아예 폐지하고 조례로 규정할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

지방자치 역사가 일천하고 지방분권보다는 중앙집권화 경향이 강한 우리나라 정부구조의 맥락에서 생각해보면 지방의회제가 어느 정도 정착되어가고 있다고도 볼 수 있으나 전 세계가 지구촌화 되어가고 경제적으로 무국경화 되어가고 있는 상황에서 지방분권, 지방의 세계화나 국제화는 거스를 수 없는 대세이므로 이에 능동적으로 대처하고 살아남기 위해서는 지방자치가 시급히 더욱 활성화돼야 할 것이다.

특히 현 정부는 '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 구상하고 추진할 것을 국정과제로 삼고 있으며 지방의회와 관련해서는 의회의 자율성과 투명성을 강화하고 집행기관에 대한 견제 역량 제고 및 주민의 신뢰 확보를 위해 의정활동 정보공개를 강화하고 의정활동 지원제도의 개선 및 활성화 조치를 추진할 예정이므로 정부의 지방의회 위상정립 방안에도 부응할 것으로 생각한다.

지방의회는 지방자치제의 근간을 이루는 한 축으로써 지방의회의 책임성과 자율성을 담보한 활성화가 곧 지방의 선진화를 이루는 지름길이 될 것이라 생각하며 우리 정부의 지방의회제도에 대한 혁신적 변혁이 조속히 이루어질 수 있을 것이라 기대한다.

02

지방의회 예산편성권 확보의 의의 : 뉴욕(New York)시의 사례 검토



송영현
서울시립대 교수



Ⅰ. 들어가며

전면 개정된 지방자치법이 올해부터 시행된 이후, 주민주권 구현을 비롯한 주민자치 수준 제고, 지방의회의 독립성 확보와 책임성 강화, 특례시 지정을 포함한 지방행정의 능률성 확보 등을 보다 적극적으로 도모할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 이 중 가장 각광을 받은 것은 특례시 지정과 인사권 독립으로 대표되는 지방의회의 독립성 확보에 대한 것이었다. 우선 고양, 수원, 창원, 용인 등 도시가 특례시로 제정되며 도시의 지위를 한 단계 높일 수 있는 계기를 마련하였다. 또한 전국의 광역, 기초지자체 의회가 소속 사무직원의 임용권을 확보하게 되었고, 의원 의정활동을 지원하는 정책지원 전문인력제도를 도입하게 되었다. 즉, 인사적 측면의 독립성을 어느 정도 확보하게 된 것이다. 최근 30여 년의 우리나라 지방자치 역사를 되돌아 볼 때, 이 두 가지 변화는 분명 상당한 성과로 분류할 수 있다. 그러나 좀 더 견고하고 성숙한 지방자치를 실현하기 위해서는 여전히 가야할 길이 멀다. 특히 단체자치를 구성하는 두 축 중 하나인 지방의회의 진정한 발전을 도모하기에는 채워야 할 중요한 부분이 있으며, 재정적 독립이 그 중 하나라 할 것이다. 지방의회의 예산편성권 독립과 관련된 목소리가 곳곳에서 나오고 있는 이유도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.[1] 그러나 우리의 현실을 냉정히 따져볼 때 아직 가야할 길이 멀다. 지방의회의 예산편성권 독립이 이뤄져야 할 방향성에 대한 탐구가 많지 않으며 여전히 초보적 단계에 머무르고 있다. 명확한 방향성 확립을 위한 조치 중 하나로 다른 나라의 현실은 어떠한 가를 살펴볼 필요가 있다. 특히 우리와 같은 기관대립형 구조의 지방의회가 독립된 형태의 예산편성을 하고 있는 사례를 살펴보는 것은 우리에게 주는 시사점이 크다. 미국 뉴욕시 의회운영 사례가 바로 그것이다.

Ⅱ. 예산편성권 독립의 배경

뉴욕주(New York State)의 산하 도시인 뉴욕시(New York City)는 시장-의회형의 기관대립형 구조를 가진 도시정부 형태를 가지고 있는 곳이다.[2]

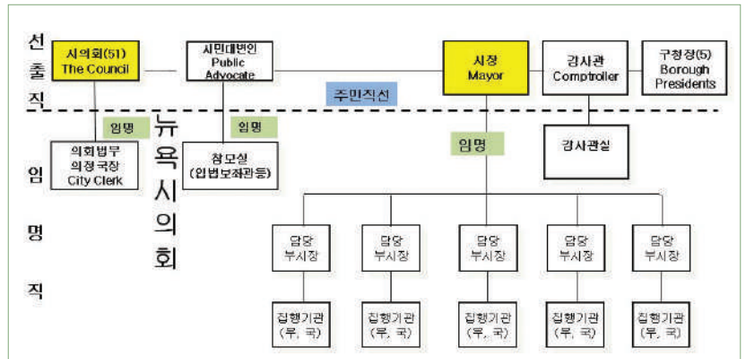
1) 서울시, 경기도, 인천시, 세종시 등 다수의 지방의회가 지방의회의 독립성 강화와 자치분권 실현을 위한 법률 제정을 꾸준히 건의해오고 있다.
2) 자세한 구조는 아래의 〈그림1〉을 통해 확인할 수 있다.



2020년을 기준으로 약 880만 명의 시민들이 뉴욕시에 거주하고 있으며 매년 수백만 명의 관광객이 뉴욕시를 찾는다. 뉴욕시는 다양성 있는 수백만의 시민들이 공존하는 '세계를 대표하는 글로벌 대도시'이기도 하지만, 그만큼 많은 도시문제를 안고 있는 도시이기도 하다. 산적한 도시문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 도시문제를 해결하기 위한 행정수요를 정확히 파악할 필요가 있으며, 누가 그 행정수요에 대해 대응하고 책임을 질 것인지에 대한 획정도 필요하다. 1990년 이전까지의 뉴욕시는 시장을 비롯한 집행부와 관련 위원회가 시민들의 행정수요의 파악과 그에 대한 대응, 책임짐의 주체였다. 그러나 과연 시장과 집행부, 관련 위원회에 의한 도시문제 해결이 효과적이었고 그들은 책임을 다 하였는가라는 질문에는 다소 부정적인 평가가 나타났다. 평가 결과에 대응하여 뉴욕시는 1990년 도시정부의 기본원칙을 담은 헌장(charter)을 변화시키며 새로운 길을 도모하기 시작했다. 시민들의 행정수요를 발굴하고, 대응하며, 책임을 짐에 있어 시의회가 보다 많은 역할을 해야 한다고 결정한 것이다.[3] 이 결정으로 인해 시의회는 기존보다 16명 많은 51명의 의원수를 추가 확보하게 되었으며, 시의회 고유의 권한인 조례제정권과 더불어 정부 예산안의 승인권, 그리

3) 뉴욕시는 1989년 시민투표에 의해 개정되고 1990년부터 발효된 시 헌장을 큰 변화 없이 지금까지 고수해오고 있다. 시에 거주하는 다양한 인종집단에 대한 공정성 · 대표성 · 대응성 확보, 집행기구에 대한 견제와 균형체계 확립, 주민참여의 증대 등을 기준으로 한 개정이 이뤄졌다.

〈그림1〉 뉴욕시 정부체계



출처 : 안영훈(2013), 지방의회 의정활동 역량강화 방안, p.68

고 의회운영을 위한 예산편성권을 확보하게 되었다.[4] 이 중 의회운영을 위한 예산편성권을 확보하게 됨으로써 의회는 의정활동을 추진함에 있어 필요한 인력지원과 부대 서비스를 충분히, 그리고 자율적으로 확보할 수 있게 되었다.

Ⅲ. 예산편성권 독립에 관한 규정

시의회의 예산편성권에 대한 규정은 시 헌장 제10장 제243조에서 찾아볼 수 있다. 주요 내용은 다음과 같다. 시의회는 다음 회계 연도의 의회 재정수요, 부대 서비스에 대한 세출예산안을 당해년도 3월 10일까지 제출하여야 한다. 이 예산안에는 의회의 상임위원회, 연구 · 보안 · 입법 등 분야의 지원조직에 대한 인적 서비스, 인적 서비스를 제외한 기타서비스의 세출예산안이 들어가 있다.

이 때 중요한 점은 시장은 제출된 세출예산안에 대하여 수정 없이 집행 예산에 포함하여야 한다는 것이다. 물론 시장이 필요하다고 느낄 경우 세출예산안을 검토하고 의견을 제시할 수 있다. 그러나 시의회는 그 의견에 대해 검토를 할 뿐이며 세출예산에 대한 결정권은 여전히 시의회의 권한사항이다. 이 조

4) 예산편성과 승인의 권한은 본래 시장(mayor), 시의회 의장(president of council), 구청장(president of borough), 시감사관(comptroller)으로 구성되어 강력한 권한을 행사하던 예산위원회가 가지고 있었다. 그러나 1990년 발효된 새 헌장에 의해서 예산위원회 폐지가 결정되고 많은 권한들이 시의회로 이전되었다.

항을 통해 뉴욕시 의회가 시의회의 예산편성에 있어 상당히 큰 권한을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 뉴욕시 의회는 시의회 운영과 관련된 예산(operating budget) 편성과 관련하여 거의 전적인 권한을 가지고 있는 것이다.

> Not later than the tenth day of March, the council shall approve and submit to the mayor detailed itemized estimates of the financial needs of the council for the ensuing fiscal year. Such estimates shall be comprised of at least one personal service unit of appropriation and at least one other than personal service unit of appropriation for each standing committee of the council and for each organizational unit established pursuant to section forty–five of this charter. The mayor shall include such estimates in the executive budget without revision, but with such recommendations as the mayor may deem proper.

출처 : 지방정부 헌장 검색 사이트 American Legal Publishing : https://codelibrary.amlegal.com/codes/newyorkcity/latest/NYCcharter/0-0-0-5715

Ⅳ. 의회에 의해 자체 편성된 예산규모와 특징

뉴욕시의회는 의회의 주요 지원조직과 인력 서비스를 고용하고, 운영에 필요한 물품과 부대서비스를 조달하는데 있어 아래와 같은 예산상의 재량을 가지고 있다. 2022년 세출예산을 기준으로 볼 때, 뉴욕시의회는 시의회 운영에 필요한 400여 명의 인력과 부대 서비스에 대한 예산을 자체적으로 편성하였음을 확인할 수 있다. 총 편성예산은 미화 약 5,500만 달러 수준이다. 인력 활용과 관련된 예산은 전체 예산의 약 68%이며, 물품과 부대서비스 관련 예산은 약 32%이다. 구체적인 편성내용은 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

우선 시대변인(public advocate)의 보좌진을 고용하고 고용에 수반된 조직운영을 위해 56명의 인력에 대한 미화 약 453만 달러의 예산을 책정하였다. 또한 시대변인에 대한 인력 서비스 외 기타 서비스 지원을 위해 약 36만 달러의 예산을 편성하였다. 이 뿐만이 아니다. 의회 산하의 각종 위원회를 지원하는 전문 인력 208명을 고용하기 위해 약 1,956만 달러의 예산을 편성하였다.

입법을 지원하기 위한 법률 분야를 비롯하여 행 · 재정 분야, 토지사용 분야 등의 전문 지원인력을 고용하는데 사용될 2,000만 달러 가까운 예산을 자유롭게 편성한 것이다. 한편, 지역사회 봉사(community outreach), 소수자 리더 사무실(office of the minority leader), 소통(communication) 분야의 지원인력을 확보하기 위한 예산도 편성하였다. 시의회에 의해 결정된 위 분야에 대한 155명의 지원인력 예산규모는 약 1,346만 달러에 이른다. 마지막으로 의회 운영과 관련된 물품과 부대 서비스에 대한 예산을 각각 620만 달러, 1,130만 달러 규모로 편성하였다.

종합해볼 때, 뉴욕시 의회는 의정활동과 관련된 예산편성의 자유를 확보함으로써 수백 명의 전문 인력으로부터 나오는 인적 서비스, 기타 물품 및 부대서비스를 자유롭게 활용할 수 있게 되었다. 구성비로 볼 때, 의회의 지원인력 활용에 대한 예산의 비중이 큰 편이었다. 시의회가 시민들의 행정수요를 확인하고 수요에 맞추어 의정활동을 펼쳐 나가기 위해서는 여러 분야 전문 인력들의 지원이 필수적이다. 예산편성의 자유를 통해 전문 인력을 적극적으로 활용하기 위한 재정적 발판을 충분히 마련함으로써 뉴욕시 의회는 시민들에 대한 대응성과 책임성을 보다 견고히 확보할 수 있었다.

Ⅴ. 나오며

시의회가 예산편성권을 확보한다는 것은 시의회가 의회 인력과 조직 운영에 있어 자율적인 의사결정을 할 수 있다는 것을 의미한다. 앞서 살펴보았듯이 뉴욕시는 예산편성권의 독립이라는 재정적인 자율성 확보를 통해 시민들을 위한 의정활동을 적극적으로 추진할 수 있는 강한 발판을 얻었다. 뉴욕시와의 비교를 통해 우리나라 지방의회의 현실이 어떠한 지 파악할 수 있다.

현재 우리나라의 지방의회는 뉴욕시와 달리 시민의 의사를 확인하고 그 의사에 기초한 의정활동을 자유롭게 펼치는 데 있어 여러 가지 제약이 있으며, 그 중 재정적 제약이 차지하는 비중이 상당히 크다. 우리나라의 지방의회가 적극적인 의정활동을 통해 지방의회 본연의 책무를 다하고 시민들에 대한 책임감을 가질 수 있도록 뉴욕시 의회의 사례를 다각도로 검토해 볼 필요가 있다.

특히 진정한 인사권 독립은 재정권 독립을 전제로 한다는 시사점을 깊이 고민하여야 한다. 서두에서 살펴보았듯이 지방자치법의 전면 개정을 통해 우리의 지방의회는 인사권의 독립을 얻었다. 그러나 뉴욕시의 사례를 통해 진정한 인사권의 독립은 예산편성권의 독립과 같은 재정적 독립과 함께 할 때 완성된다는 것을 알 수 있었다. 우리나라 지방의회의 예산편성권 독립에 대한 진지한 논의가 필요한 이유이다.

03

민선 8기 기초의회의 현실과 과제



윤소은
대한민국시군자치구의회의장협의회 전문위원



Ⅰ. 서론

지난 6월 1일 실시된 제8회 전국동시지방선거가 끝나고, 7월 1일 새로운 지방의회가 공식적으로 출범하였다. 특히 1월 13일 지방자치법 전부개정안이 시행되면서 지방의회 사무직원의 인사권이 지방의회 의장에게 환원되고 정책지원 전문인력을 채용할 수 있게 되는 등, 지방의회의 권한이 강화되면서 지방의회와 의장의 역할이 어느 때보다 부각되었다.

그러나 실질적으로 지난 3개월 간 의회 운영의 실태를 살펴보면, 지방자치법 전부개정에도 불구하고 의회 조직의 구조적, 제도적, 법적 문제가 존재하고 있어 후속 법령의 정비가 시급하다. 특히 의회와 사무기구의 규모가 작은 기초의회의 경우, 인사권이 독립되었음에도 지방자치단체장이 직 · 간접적으로 인사에 관여하고 있어, 의회 사무직원 추천권이 보장되었던 인사권 독립 이전보다 못하다는 목소리도 들리고 있다.

기초의회는 지방자치의 최일선에서 주민들과 함께 동고동락하며 지역 발전과 진정한 풀뿌리 민주주의 실현을 위하여 노력해 왔음에도 불구하고, 제도적 환경이 나아지지 않고 있어 대의기관으로서의 역할과 기능을 수행하는데 많은 어려움이 있다. 지방자치가 부활하고 30년이 지나는 동안 지방자치단체의 예산과 조직, 업무 범위는 대폭 증가하였음에도 불구하고, 지방자치단체에 대한 견제 · 감시 기능을 수행해야 하는 지방의회는 열악한 환경을 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 민선 8기 기초의회가 지방자치법 전부개정의 취지에 맞게 독립적으로 운영되고 그 기능을 제대로 수행하기 위해서 몇 가지 개선되어야 할 부분을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 본론

기초의회가 제대로 그 역할과 기능을 수행하기 위해서는, 지방자치법 전부개정의 취지에 부합하는 후속 법령의 개정이 반드시 필요하다. 지방의회의 업무량, 집행부와 의회 사무기구 간 조직의 균형도 고려해야 한다. 전국 226개 기초의회가 자율성과 독립성을 확보하여 집행부에 대한 견제와 감시 기능을 제대로 수행하기 위해서는, 각 기초의회가 지역의 실정에 맞게 조직을 구성하고 예산을 편성하여 운영할 수 있도록 조직권과 예산편성권, 요구권이 반드시 부

여되어야 한다. 또한 경제적 제약 때문에 의정활동에 차질을 빚지 않도록 의정활동비의 현실화도 반드시 필요하다.

1. 기초의회 사무기구 조직 구성의 실태 및 개선방안

기초의회 사무기구는 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」에 따라 설치 기준과 직급 기준이 결정되어 있다.

다음 〈표 1〉은 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 [별표 4]의 〈1. 의회사무기구의 설치기준〉으로, 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도는 의원 정수나 인구에 관계없이 의회사무처를 설치할 수 있으나 시 · 군 · 자치구는 의원 정수와 인구에 따라 의회사무국이나 의회사무과를 차별적으로 설치하도록 규정되어 있다.

의회사무기구명	설치대상
의회사무처	특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도
의회사무국	지방의원의 정수가 10명 이상인 시 · 자치구, 지방의원의 정수가 10명 이상이고 별표 3 제1호 실 · 국의 설치기준에서 "인구 10만 미만"구간의 기준을 적용받지 아니하는 군
의회사무과	지방의원의 정수가 10명 미만인 시 · 군 · 구, 별표 3 제1호 실 · 국의 설치기준에서 "인구 10만 미만"구간의 기준을 적용받는 군

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 [별표 4]

또한, 〈표 2〉에서 볼 수 있듯이, 의원 정수 10명 이상 및 인구 10만 이상 시 · 군 · 자치구의회 사무기구의 경우 사무국장(4급)과 팀장(6급) 사이에 5급 과장(담당관)을 설치할 수 없고, 의원 정수 10명 미만 및 인구 10만 미만의 시 · 군 · 자치구의회의 경우 국장 없이 사무과장(5급) 단위의 조직만 설치가 가능하다.

이러한 조직 구조상의 문제점은 사무기구 운영의 문제점을 불러온다. 의원 정수 10명 이상 및 인구 10만 이상의 시 · 군 · 자치구의회 사무기구의 경우 실무에 대한 책임을 지고 조정자 역할을 해야 하는 중간관리자(5급 과장)가 없고, 의원정수 10명 미만 및 인구 10만 미만의 시 · 군 · 자치구의회의 경우 5급 과장만 있어 4급 국장이 다수 있는 집행부와 최고 직급의 차이로 인하여 의회의 고유 기능인 견제와 감시 기능을 수행하는데 한계가 발생한다.

또한 의원 정수 10인 이상 및 인구 10만 미만인 시 · 군 · 자치구의 경우 시와 군에 실 · 국의 설치 기준을 차별적으로 적용하여 시는 사무국 설치가 가능하지만 군은 사무국 설치가 불가능한 상황이다.

구분 / 합계	의원정수 10명 미만, 인구 10만 명 미만	의원정수 10명 이상, 인구 10만 명 이상	인구 100만 명 이상
226 의회	91 의회	131 의회	4 의회
의회 최고직급	사무과장(5급)	사무국장(4급)	사무국장(3급)
비고	사무국장 없음	사무과장 없음	–

자료 : 협의회 내부자료

다음 〈표 3〉은 기초의회의 전문위원 직급 및 정수를 규정한 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」 [별표 5]로, 상임위원회 업무를 수행하고 있는 전문위원이 5급과 6급으로 직급이 나누어져 있다.

지방의원의 정수	전문위원		
	총 정수	5급	6급 이하
7명	2명 이내	1명	1명
9명 이하	2명 이내	2명	
15명 이하	3명 이내	2명	1명
20명 이하	4명 이내	2명	2명
25명 이하	5명 이내	3명	2명
30명 이하	6명 이내	3명	3명
35명 이하	7명 이내	4명	3명
40명 이하	8명 이내	4명	4명
45명 이하	9명 이내	5명	4명
50명 이하	10명 이내	5명	5명
51명 이상	11명 이내	6명	5명

자료 : 지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정 [별표 5]

이러한 문제점들은 지방의회 인사권 독립 이후 인사순환의 폭, 승진의 한계 등으로 이어져 의회 사무기구 근무를 기피하게 만들고, 결국 의회 직원들의 전문성 결여와 사기 저하 등의 문제를 발생시키게 된다. 따라서 의회 사무기구의 조직구조에 대한 문제점을 다음과 같이 개선할 필요가 있다.

먼저 전국 226개 기초의회 사무기구를 사무국으로 통일하고, 사무국장의 직급을 상향 조정해야 한다. 인구 50만 이상의 특례시(14곳) 및 자치구(8곳)의 경우, 특례시 사무에 부합하는 조직 및 인구 50만 이상 부단체장의 직급이 2급임을 감안하여 현재 3급 또는 4급으로 규정되어 있는 사무국장의 직급을 3급으로 상향 조정해야 한다. 또한, 인구 50만 이하 204개 의회 중 91개 의회의 경우 5급 사무과장을 4급 사무국장으로 직급을 상향 조정 할 필요가 있다.

전문위원 직급의 경우에도, 현재 전문위원 정수를 5급과 6급으로 1/2씩 나누어 배치하고 있는데, 전문위원의 경우 조례 제 · 개정, 예산안 심의, 행정사무감사 등 다양한 상임위원회의 업무를 수행하고 있음에도 직급이 나누어져 있어

사기 및 업무수행능력이 저하되고 있어, 5급으로 일원화하는 것이 바람직하다.

2. 지방자치법 전부개정안 관련 후속 법률 개정

금년 개정된 지방자치법 전부개정안의 시행으로 지방의회의 인사권 독립과 정책지원 전문인력 도입이 가능해 졌지만, 지방자치법 전부개정의 취지에 어긋나는 후속 법령의 개정은 아직 이루어지지 않고 있다. 지방자치법 전부개정안의 취지에 어긋나는 후속 법령 개정을 통하여 지방의회 사무기구를 합리적으로 운영할 수 있도록 해야 한다. 먼저, 지방의회 정책지원 전문인력 정수의 산정 기준과 관련하여 보완이 필요하다. 정책지원 전문인력의 경우 지방자치법 제41조에 의하여 의원 정수의 1/2 범위에서 둘 수 있도록 규정되어 있는데, 의원정수가 홀수인 지방의회의 경우 소수점을 절사하게 되어 있어, 소수점을 절상하도록 단서조항을 신설하거나 별도의 규정을 마련할 필요가 있다.

둘째, 현재 지방자치법은 제142조 제1항에 의하여 지방자치단체의 장에게 예산편성권을 부여하고 있다. 예산과 관련하여 지방자치단체의 장과 의견이 다를 경우 의회에 압력을 행사하는 문제가 있을 수 있고, 의회의 예산은 '지방자치단체 예산편성 운영기준'에 의하여 통제되기 때문에 지역의 실정에 맞는 의정활동을 수행하기가 곤란하다. 따라서 국회와 대법원처럼 지방의회가 예산편성권과 요구권을 가질 수 있도록 법령을 개정해야 한다.

셋째, 지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정 제15조 및 제36조에는 지방자치단체의 장에게만 조직권을 부여하고 있다. 또한 규정 제4조에 의하여 지방자치단체의 기준인건비를 지방자치단체에 일괄하여 부여하고 있다. 지방의회 조직의 자율성을 강화하고 사무기구 직원의 직급 및 정원을 자율적으로 결정할 수 있도록 의장에게 조직권을 부여하고, 지방의회에 독립적인 기준인건비를 신설해야 한다.

넷째, 위의 규정 제15조 제4항은 "의회 사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항을 해당 지방자치단체의 규칙으로" 정하도록 규정하고 있다. 이는 지방의회 인사권 독립에 따른 불필요한 조항으로 관련 조항 삭제하는 방식의 개선이 필요하다.

3. 지방의원 의정활동비 현실화

무엇보다 기초의회 의원들에게 가장 절실한 문제는 의정활동비의 현실화이다. 지방자치단체의 업무 범위가 다양해지고 지방분권이 확대되면서 지방자치단체를 견제하고 감시해야 하는 지방의회 의원들의 업무도 광범위하게 늘어났다. 기초의회가 전문성을 가지고 그 역할을 제대로 수행하기 위해서는 의정자료의 수집이나 연구 등 다양한 활동이 뒷받침 되어야 함에도 불구하고, 2003년 110만원으로 책정된 의정활동비는 약 20년째 동결되고 있다.

지방의회가 전문화된 지방의 행정을 제대로 견제 · 감시하기를 원하는 주민들의 욕구를 충족시키기 위해서는 의정활동비의 현실화가 반드시 필요한 시점이다.

구분		현행	조정요구안
시·군·자치구의회 의정활동비 지급범위	의정자료 수집·연구비	월 900,000원 이내	월 1,200,000원 이내
	보조활동비	월 200,000원 이내	월 300,000원 이내

자료 : 지방자치법 시행령 제33조제1항제1호 [별표 5]를 참고하여 재구성

Ⅲ. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 지방의회가 자율성과 책임성을 가지고 의회의 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 반드시 해결되어야 할 문제점들이 존재하고 있다. 자치분권 2.0 시대를 맞이하여 더욱 확대되고 있는 지방자치단체장의 권한에 대한 충실한 견제와 감시를 위해서는, 지방의회가 자치입법기관으로서, 주민의 대표기관으로서 역할이 반드시 강화되어야 하며, 제도적 뒷받침이 반드시 필요하다.

윤석열 정부는 국정과제의 하나로 "대한민국 어디서나 살기좋은 지방시대"를 만들 것을 국민들에게 약속했다. 지방이 더 살기 좋아지기 위해서는 주민들과 가장 가까운 곳에서 동고동락하며 진정한 풀뿌리 민주주의의 실현을 위하여 애쓰고 있는 기초의회 의원들에게 더 나은 제도적 환경을 제공하여, 진정한 주민들의 대표로서 자긍심을 가지고 그 역할을 충실하게 수행할 수 있게 하는 것이 중요하다.

기초의회가 사무기구 조직 · 정원에 대하여 스스로 독립적인 권한을 행사할 수 있도록 조직권을 부여하고 관련 예산을 스스로 편성하여 운영할 수 있도록 한다면, 그리고 기초의회 의원들이 열악한 조건을 벗어나 의정활동을 할 수 있도록 의정활동비가 현실화된다면, 기초의회 의원들은 좀 더 책임감을 가지고 대의기관으로서의 역할을 제대로 수행할 수 있을 것이다.

04

민선8기 지방의회에 대한 주민참여에 대한 시사점 : 일본 지방의회에 대한 주민참가를 중심으로



김찬동
충남대학교 교수



Ⅰ. 2022년 시행 지방자치법과 지방의회를 바라보는 관점 변화

지방자치법이 2021년 1월 12일부터 전부개정 되었고 시행은 2022년 1월부터다. 이는 민선지방자치가 출범한 이후 지방행정환경의 변화를 반영하여 주민중심의 지방자치를 구현하고, 지방자치단체의 자율성을 강화하고, 투명성과 책임성을 확보할 수 있는 지방자치단체의 기관구성을 다양화하는 내용을 담고 있다.

또 지방자치단체에 대하여 주민에 대한 정보공개의무를 부여하고, 주민이 조례에 대한 개정과 개폐청구를 지방의회에 할 수 있도록 한다든지, 지방자치단체의 중앙정부에 대한 참여를 제도화하는 중앙지방협력회의의 설치, 특별지방자치단체의 설치 등을 주된 내용으로 하고 있다.

이렇게 지방자치법이 전부 개정되면서, 지방의회를 바라보는 관점도 변화가 되었다고 할 수 있다. 지방의회의 역량을 강화하기 위하여 인사권독립에 대한 규정을 신설하여, 지방의회 사무기구의 인력운영에 대한 자율성을 제고하도록, 지방의회 사무직원에 대한 임면, 교육, 훈련, 복무, 징계 등을 지방의회의장이 처리하도록 하였다(법제103조제2항). 또 지방의회의원들의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 정책지원전문인력을 둘 수 있도록 하였다(법제41조).

그리고 지방의회의 의정활동에 대한 정보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부 장관은 공개된 지방자치정보를 체계적으로 수집하고, 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축 운영할 수 있도록 하고 있다(법제26조).

이외에도 지방의회의원들의 겸직금지조항을 정비하여, 지방자치단체가 출자 출연한 기관이나 단체, 혹은 사무를 위탁받아 수행하는 기관이나 단체에 지방의원이 겸직할 수 없도록 그 범위와 의미를 명확히 하였고, 지방의회 의장은 지방의원의 겸직신고 내용을 연 1회 이상 공개하도록 하여, 위반 시에는 그 겸한 직을 사임하도록 하고 있다.

이러한 변화를 법률 조문에 반영한 것은 지방자치를 주민주권 구현이라고 하는 자치분권종합계획상의 비전을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 주민자치원리를 법 제1조에 규정하여, 지방자치행정에 대한 참여를 명시하였고, 주민조례 발안제를 도입하여, 주민이 지방의회에 직접 조례의 제정 개폐청구가 가능하도록 하였고, '주민조례발안에 관한 법률'이 제정되어 2022년 1월부터 시행되고 있다.

또 주민의 생활에 영향을 미치는 정책결정이나 집행과정에 참여할 권리를 법 제17조에 신설하고 있다. 이러한 조문들은 주민중심의 지방자치를 하도록 한 것이고, 주민주권의 구현을 실현하는 수단으로 볼 수 있다.

이처럼 주민주권의 실현이라고 하는 관점에서 보면, 지방의회에 대한 주민참여가 실질화되어야 할 것이다. 지방자치를 단체자치의 패러다임으로 볼 때 지방의회는 주민의 참여보다는 국가나 중앙정부로부터 자치권이나 자치사무를 어느 정도 위임받을 것인가가 중요하였지만, 주민자치의 패러다임으로 지방자치를 설계하기 위해서는 주민들이 4년마다 참여하는 선거에 대한 참여만을 지방의회에 대한 참여가 되어서는 주민주권의 구현이라고 하기 어렵다.

이 점에서 2022년 시행의 지방자치법에서는 지방의회를 주민주권의 관점에서 어떻게 바라보아야 하고, 주민이 주권자로서 참여하는 지방의회의 비전이 구현되어야 할 것이다. 아직 주민들이 지방의회에 대한 참여가 현실적으로 쉽지 않은 상태에서 이를 구체화하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 이웃나라 일본의 지방의회에 대한 주민참여의 현황과 개혁사례를 보면서, 민선8기 한국의 지방의회에 대한 주민참여에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

II. 일본의 자치분권개혁과 지방의회에 대한 주민참가의 활성화

일본에서 시민참가[1]는 주로 단체장과 지방자치단체행정에 대한 시민참가의 기법들이 다양하게 도입되었던 것이고, 지방의회가 단체장과 자치행정을 감시하고, 조례와 예산결정을 하는데 있어 시민참가의 가능성은 그다지 생각하지 않았었다고 할 수 있다.

그런데 일본에서 2000년대 이후 자치분권개혁의 내용 중에 하나로서 지방의회를 입법기관으로서의 정체성보다는 대표기관으로서 '시민들의 광장'으로서의 본질을 회복하는 것을 통해 지방자치가 활성화되고 개혁되기를 기대하는 흐름이 있었다. 이전에는 의회개혁이라고 하면, 주로 의원의 인원감축이나 비용절감에 초점을 둔 것이었다고 한다면, 기본조례이후의 의회에 대한 개혁은 지방의회에 대한 시민참여를 어떻게 활성화시키는 것인가가 주된 논점이 되었다.

이러한 주제는 '지방의회에 대한 시민참가'를 활성화시키는 것과 관련되는 것이고, 본회의나 전원협의회, 위원회나 협의회 등의 주관으로 '시민의회'를 개최하는 것을 통해 나타난다. 그래서 시민참가가 단지 위원회의 공청회나 참고인

1) 일본에서는 주민참가라는 용어보다는 시민참가라는 용어를 사용하는데, 이 글에서는 양자를 혼용하여 사용하지만, 동일 개념으로 간주함



으로서 참여하는 것을 넘어서, 의회토의 자체에 시민이 실질적으로 참가하는 것을 통해 구현된다는 것이다.(広瀬,2017:120)

1. 역사

일본에서 지방의회에 대한 주민참가를 활성화한다는 것은 의회제도와 모순되는 것은 아닌가라는 인식을 가진 시기가 있었다. 즉 주민의 대표로서 선출되어져 일정기간 지방자치에 대한 의사결정권을 위탁받았는데, 굳이 주민들의 의회참가를 제고해야 할 이유는 없다고 생각하였던 것이다.

그러나 단체장은 1970년대 혁신자치의 시대에, 주민들의 참가를 활성화하여, 점점 그 행정과 정책에 대한 영향력을 확대해 온 것에 비해, 지방의회는 점점 그 역할이 약화되어가는 현실에 직면하게 되었다. 또 행정자체가 전문화되고, 복잡화되었으며, 거대화되면서, 약체화된 지방의회를 어떻게 활성화시킬 것인가를 논의하는 와중에, 지방의회에 대한 주민참가를 제고하는 방안을 일부 지방자치단체의회에서 모색하게 된 것이다.

1980년대에 지방자치의 본체는 지방의회라는 인식이 나타나고, 주민참가는 지방자치단체의 지방의회정치에서도 중요하다는 논의가 제기되었다(兼子、1984:109).

물론 1990년대 일본의 지방의회는 주민들이 직접 조례제정을 직접 청구하더라도 지방의회가 조례안을 부결시켜 버리는 경우가 많았다. 즉 대의제 민주주의이기에 직접 민주주의방식에 대한 우위의 위상을 가지고 있다는 의미이기도 하였다.

그러나 1990년대 후반 원자력발전소건설이나 산업폐기물처분장건설 등을 둘러싸고 몇몇 지방자치단체에서 주민들의 직접청구에 의한 주민투표조례제정 운동이 나타났고, 조례에 의한 주민투표가 실시되기도 하였다. 이것은 대의제 민주주의와 직접 민주주의를 연계한 방식이라고 할 수 있다.

2000년대 이후 자치분권개혁의 시기에 의회라는 제도로서의 시민참가의 통로를 준비하고, 활용해야 한다는 논의가 제기되었다. 즉 이전에는 의원 개인이 일상활동을 통해 주민의 의사를 지방자치단체의 활동에 반영하는 노력을 하였던 것이지만, 개인단위를 넘어 지방의회라는 조직단위에서 시민참가를 활성화하는 방법으로서 '위원회심의의 공개', '의회의 정보공개', '주민과 대화집회' 등을 대안으로 제시하기 시작한 것이다. 이러한 대안들을 통해, 주민의 의사를 반영하는 것이 가능해지고, 단체장이나 집행부와의 시민참가의 경쟁을 하는 것이 필요하다는 분위기가 조성되게 된 것이다.

대표적인 사례가 2006년 홋가이도 쿠리야마정(栗山町)에서 의회기본조례가 제정되어, 의회개혁의 실천모델이 되었다. 지방자치단체의회에 대한 시민참가의 활성화로서 '의회보고회', '시민과 의회와의 의견교환회', '광보광청기능의 강화' 등이 개혁의 대안으로 제시되었다.

그러다가 2010년대에 들어오면서, 주민자치의 근간으로서의 지방의회에 대한 인식전환이 나타나면서, 주민참여의 사각지대에 있던 지방의회도 적극적으로 주민참여를 활성화하는 노력을 하기 시작한 것이다(神原,2017:15).

2. 방법

의회에 대한 주민참가의 전통적인 방식은 지방의회가 주최하는 공청회에 주민이 참여하거나, 참고인으로서 의회에 참여하는 것이다. 그리고 지방자치단체의 각종 단체와의 의견교환회를 가지는 것도 전통적인 주민참여의 방식이었다.

그러다가 1990년대에 의회개혁의 일환으로서 의회를 의사당에서만 개최하는 것이 아니라, 주민의 거주현장으로 나가서 회의를 개최하는 '출장의회[2]'가 나타났다. 즉 초등학교구마다 현장에 나가서 의회를 개최하여, 의회활동을 보고하거나, 의회토의를 이어가는 것이다. 그리하여 주민들의 의견을 듣는 '의회보고회'를 가지는 것이다. 예를 들면 미야기현 모토요시정에서는 3일간, 야간 19시30분부터 2시간정도 '의회'보고회를 가진 것이다. 이것은 정당차원의 보고회가 아니라, 의회차원의 보고회라는 점이 중요하다.

또 의회기본조례가 제정되면서, '시민과의 의견 교환회'라고 하는 제도를 운영하기도 한다. 이것은 단지 의회가 보고만하는 것이 아니라, 시민의 의견이나 요망을 듣고, 의회내의 논의나 정책형성에 연결시키려는 제도이다. 2008년 후쿠시마현 아이츠와카마츠시에서 시민과의 의견교환회를 통해 294인이 참여하고 215개의 의견이 제시되었다고 한다. 그래서 이런 의견 교환회를 지방자치정책이 형성되는 시발점으로 삼아서 정책과정의 PDA의 사이클에 의회가 역할을 하여야 한다는 것이다(江藤.2016:29).

이외에도 상임위원회별로 시민과의 의견교환회를 개최하여 분야별로 논의를 심화하는 경우도 있다.

또 의회보고회를 결산심사의 보고와 연계시켜서, 여기서 나온 주민들의 의견을 차년도의 예산심의에 활용하는 방식도 있다. 이 경우 지방의회의 경우도 주민들의 의견을 염두에 두면서, 예산심의를 하게 되므로, 주민의 의사를 반영한 예산심의가 가능하게 되는 것이다. 이것은 나가노현의 이이다시에서 활용한 사례이다.

이외에도 동경도와 같이 대규모의 지방자치단체에서 도의회예산중에 일부에 시민제안형의 예산제도를 운영하기도 한다. 즉 2017년 동경도의회의 '정당부활예산'이라고 하는 예산의 일부재원을 가지고, 도민에 의한 사업제안을 제도화하였던 적이 있다. 예산의 일부에 대해 주민이 제안하는 것이어서 자문적 성격이지만, 도의회가 예산결정권을 가지고 수용하면 반영되는 것이다.

이처럼 사업제안과 예산을 연동시키는 '참가형 예산'제도는 '지방의회에 대한 시민참가의 실질화'로 이어질 수 있는 제도적 방법이다. 즉 시민들의 자문적 성격을 갖는 예산제안을 지방의회의 예산심의결과정에 반영하고, 이것을 집행부를 통해 사업집행하게 하는 절차는 주민이 주권성을 가지고 지방의회에 참여할 수 있는 '시민예산'제도가 될 수 있는 것이다.

한편, 이러한 지방의회에 대한 시민참여는 소규모의 지방자치단체에서는 효과적으로 기능할 수 있지만, 대규모의 지방자치단체에서는 시민이 직접 의회에 참여하기가 어렵기에, 인터넷이나 SNS등을 통하여 투표하는 등의 방식을 통해 '시민예산'제도를 운영하기도 한다. 이 점에서 보다 주민들이 지방의회에 참여가 실질화되는 것은 직접 의회심의과정에 참여하는 주민총회형 의회에서 효과적일 수 있다.

2) 일본어 용어대로 한다면 '배달(出前)의회'라고 해야 할 듯하나, 한국어의 문맥에서 출장의회로 번역함.



3. 풀뿌리의회로서의 주민총회

인구가 적은 지역에서는 대의제 의회가 굳이 필요하지 않을 수 있다. 소규모 지방자치단체나 정촌총회에서는 주민총회적 방식을 통하여 지방의회를 운영하는 것이 바람직하다. 이러한 논의는 일본에서 2017년 총무성의 '지방의회의 존재양식에 대한 연구회'에서 논의된 것이기도 하다.

주민총회방식이 대의제 방식보다 효과적이라는 논의는 1998년 니이가타현의 요시가와정 등에서 인구가 적은 정촌에서는 의회가 필요없다고 하면서, 주민총회방식이 낫다는 주장이 나타났다. 이것은 의회나 의원에 대한 경비를 줄일 수 있고, 주민의 목소리를 직접 반영할 수 있다는 논리가 설득력을 가지게 된 것이다.

2005년 야마나시현이나 나가노현 등에서 '촌(村)총회' 혹은 '촌민(村民)총회'에 대한 가능성을 검토한 적이 있다. 이것은 당시 지방자치단체의 재정력의 악화나 의원이 될 수 있는 후보자 부족 등의 위기적 상황에 처한 지방자치단체의 의회에서 '정촌(町村)총회설치'의 제안이 있었고, '촌민총회설치운영기본조례(안)'이 제출되기도 하였다.

물론 일본에서 촌민총회라는 하는 제도가 지방자치법상에 규정되어 있지만, 실제에 이런 제도를 운영하는 것은 곤란하다는 것이 총무성의 의견이다. 즉 일본의 지방자치단체의 사무량이나 정무량의 과다로 인하여, 의결기관에 공무원이 포함되게 되는 촌민총회의 경우, 총회의 흐름을 공무원들이 주도해서 행정의 독주나 단체장이 주도해버릴 가능성이 있는 것이다. 그래서 현실적으로 촌민총회라는 제도가 쉽지 않다는 것이다(神原,2018:86).

그렇다고 하면, 기존의 대의제로서의 지방의회를 견지하면서도 연 1회 결산의 보고를 하는 자문적 성격의 '주민총회'를 개최하면, 현실에 부합하지 않겠느냐는 제안이 있다. 즉 의회보고회나 의견교환회와 같은 '지방의회에 대한 주민참가' 제도의 연장선상에서 자문적 성격의 '주민총회'를 조례로 제정하는 것이다.

이리하여 연1회 지방의회가 결산의 내용에 대해서 설명하고, 이에 대한 주민들의 의견을 표명하는 '주민총회'를 지방의회가 주도하여 운영하는 것이다. 이를 통해 지방의회의 의사결정에 대한 영향력을 증대하게 되는 것이고, 주민들의 예산에 대한 의견을 수렴하여, 행정의 예산편성에 대하여 의견서를 제출할 수 있게 된다. 이를 통해, 단체장도 회파의 의견이 아니라, 의회로서의 주민참가를 반영한 의견에 대해서는 경시할 수 없게 되는 것이다(磯崎, 2017:23).

Ⅲ. 한국 민선8기 지방의회에 대한 시사점

민선 8기의 한국 지방의회는 이전보다 그 위상이나 역량이 제고되었다고 할 수 있다. 즉 지방의회의 사무국에 대한 인사권을 의회의장이 가지도록 그 위상이 제고되었고(법제103조), 지방의원들의 정책전문성을 제고하기 위하여, 정책지원전문인력을 채용할 수 있는 제도도 도입되었다(법제41조). 그리고 지방의회의 운영 투명성을 제고하기 위하여 주민에 대한 의정활동의 정보공개(법제26조)와 지방의원의 겸직 금지가 강화되었다(법제43조).

주민주권의 구현이라고 하는 관점에서 보면, 주민이 주권자로서 지방의회에 참여를 활성화할 수 있는 제도적 수단은 아직 구체적으로 논의되지 않았다고 할 수 있다. 단지 주민자치원리의 강화(법제1조)와 주민조례발안제 도입(법제19조)와, 주민생활에 영향을 미치는 정책결정이나 집행과정에 참여할 권리를 규정한 지방자치법 제17조 정도라고 할 수 있을 것이나, 여전히 추상적이다.

이 점에서 일본의 2000년대 이후의 자치분권개혁 이후에 지방의회에 대한 주민참여활성화를 위한 혁신적 노력은 한국의 미래 지방의회 개혁방향에 시사

하는 바가 크다. 즉 주민참여를 행정의 영역에 한정하지 않고, 의회 영역에 대한 주민참여를 구체적으로 시도하고, 대안을 제시하고 있는 점이다. 즉 소규모의 지방자치단체에서는 지방의회 대신에 '주민총회'를 운영하는 방식이나, 대의제에 의한 지방의회가 결산보고와 겸하여, 연 1회 주민총회를 개최하여 주민참가 활성화의 제도적 장치로 활용하는 것이다.

이를 통해 대의제 지방의회로 인하여 선거 때만 주민들이 지방의회에 참여하는 '일임(一任)해 버리는 민주주의'에서 의정에 대한 주민들의 참여를 활성화하는 '주민에게 맡기는 민주주의'로의 패러다임 전환이 가능할 수 있다.

즉 한국과 같이 시군구 지방자치만 하더라도 일본의 시정촌 자치제도에 비하여 지방자치단체의 규모가 월등히 크다. 이것을 감안한다면, 한국에 주민총회형의 지방자치제도를 도입하는 것은 현실적으로 어렵고, 대의제 지방의회에 연1회의 주민총회를 결산심의를 하기 전에 개최하여, 주민들의 의회참여를 직접 할 수 있도록 하는 방법은 민선8기의 지방의회에 채택해 볼 수 있는 대안의 하나가 될 수 있다.

또 한국의 지방자치법 전부개정을 통하여, 자치단체 기관구성 다양화가 가능하도록 하는 조문(법제4조)과 별도의 법률제정이 예정되어 있는데, 이 때 통합형이나 의회-매니저형, 기관대립형과 같이 이것아니면 저것이라고 하는 대안선택보다는 기존의 기관대립형을 유지하면서도 '주민총회'형과 같은 직접민주주의의 제도적 장치를 융합적으로 결합시키는 기관구성방식도 검토해 볼 필요가 있다. 지방의회의 입장에서도 풀뿌리 민주주의를 구현할 수 있는 제도적 장치를 탐색하는데 노력해서, 지방의회로서의 주민주권구현에 기여할 수 있어야 할 것이다. 이것이 가능할 때, 지방의회는 단체장이나 집행부에 대하여, 그 위상이나 영향력을 현재보다는 제고할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결어

한국의 지방자치법 전부개정을 통하여 지방의회의 독립성을 강화하거나, 책임성을 강화하는 제도적 장치가 새롭게 도입되어 있다. 그러나 새로운 제도라는 것은 그 운영을 합리적이고 효과적으로 잘 운영하면, 그 성과가 확인되고, 주권자인 주민들로부터 신뢰를 얻을 수 있는 제도가 되는 것이지만, 그 운영에서 문제점이 나타나고, 언론에서 제도운영의 불합리와 부조리를 집중 보도하게 되면, 모처럼 새로운 제도를 도입하였지만, 오히려 지방의회에 대한 불신이 가중될 수 있는 위험성도 있다.

이점에서 지방의회는 제도개혁에 의한 새로운 제도들이 주권자인 주민들과 지역사회의 신뢰를 얻을 수 있는 구체적인 노력을 해야 한다.

통상적으로는 지방자치의 기관구성형태로서의 대의제와 주민총회가 서로 별개의 제도로서 각각 독립적으로 인식되고 있지만, 사실 그리스 아테네의 민회나 미국 뉴잉글랜드의 타운총회의 제도운영을 면밀히 살펴보면, 직접민주주의 제도라고 하는 민회나 타운총회도 집행위원회를 선출하여, 민회나 타운총회의 의사결정한 것을 위탁하고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 민회나 타운총회도 일종의 대의제적 요소를 가지고 있다는 점이다. 단지 그 위탁의 기간이 1년 이내이고, 주민들이 집행과정에 직접 참여하기도 하였다는 점이 다를 뿐이다. 그렇다고 하면, 사실 주민들의 지방자치에 대한 참여의 원류는 의회에 대한 참여였던 것이고, 의회가 지방자치의 본질적 기관이었던 것이다. 집행 관련조직은 민회나 타운총회가 결정한 것을 위탁하기 위하여 위원회조직으로 하거나, 타운매니저와 같이 일정한 부분의 집행을 전담시키기 위하여 임명하는 구조를 취하였던 것이다.

요컨대, 주민참여는 행정에 대한 참여가 본질이라기 보다는 주권자로서 지방의회에 대한 참여가 본질이고, 그 점에서 지방의회는 그 토론이나 논의를 공개된 장에서 해야 하고, 시민과 의회는 지속적인 의견교환의 과정을 가질 수 있는 제도적 대안을 구비하도록 해야 할 것이다. 이것이 지방의회에 대한 주민참가의 활성화이고, 이것은 미래의 한국 지방자치에서 의회의 역량강화를 위하여 검토되어야 할 부분이다.

참고문헌

磯崎初仁、2017、「政策に強い議会をつくる－議会基本条例のその先へ」『ガバナンス』第193号、2017年5月、22－24
江藤俊昭、2016、『議会改革の第２ステージ－信頼される議会づくりへ』ぎょうせい
神原勝、2017、「自治体議会改革の到達点と課題」『ガバナンス』第193号、2017年5月、14－17
神原勝、2018、「小規模自治体の議会はどうあるべきか」『都市問題』第109券１号、2018年1月、81－90
広瀬克哉、2018、自治体議会改革の固有性と普遍性、法政大学出版部。

05

프랑스 지방의회의 조직과 권한



최진혁
충남대학교 교수



Ⅰ. 서론

프랑스 지방자치단체의 권력구조(기관구성형태)와 관련하여 1958년 헌법 제72조 제2항은 “지방자치단체는 법률에 규정된 조건 내에서 선출된 지방의회의원에 의해 자유로이 관리한다(les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus dans les conditions prévues par la loi)”라고 밝히고 있다. 즉, 프랑스 지방자치단체는 합의제 기관(organes collégiaux)으로서 지방의회(assemblées délibérantes locales)를 두어 지방적 이해를 관리하는 지방민주주의(la démocratie locale)를 구체화하고자 하였는데, 이는 근본적으로 대표제도 내에서 구현되는 것으로 보고 있다. 이렇듯 지방민주주의의 핵심적 기관으로 간주되는 프랑스의 지방의회에 대해 그 조직원리와 권한(기능)에 대해 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 지방의회의 조직과 권한(기능)

1. 지방의회의 조직원리

프랑스의 지방의회는 하나의 합의제 기관(lorgane collégial)으로 이루어지는 단원제(monocaméralisme)를 그 조직(구성)원리로 한다.[1] 보통 지방단위에서 이루어지는 이 단원제는 두 개의 원(chambre) 사이에서 비롯되어질 수 있는 의사결정의 지연을 방지하고 법안의 빠른 처리를 행할 수 있다는 잇점을 지니나 하나의 원(院)으로 견제받을 수 있는 또 다른 원(院)이 없기 때문에 어떤 전제주의의 두려움에 노출될 수 있다는 약점을 갖는다(Philippe, 1989 : 49). 이를 기초로 프랑스 지방자치단체는 기관통합형(Le type d'unification d'un organe délibérant et d'un organe exécutif)을 기본으로 하면서 그 안에서 권력을 분립하는, 따라서 또 다른 면에서 보면 연한 권력분립형태(La séparation ‘souple’ du pouvoir)하에 지방의회가 가동되는 것으로 볼 수 있다.[2] 여기에 시읍면의회(conseil municipal)는 소수당에 처한 시읍면장

1) 국회의 경우 두 개의 독립된 합의체 기관의 양원제(bicaméralisme)형식을 채택하였다. 제5공화국 헌법에 의하면 국회구성은 파리 Palais-Bourbon에 위치한 하원(Assemblée Nationale)과 Palais du Luxembourg에 위치한 상원(Sénat)의 양원제(兩院制)를 채택하고 있다(Ziller, 1993 : 99).



(maire)을 자동적으로 면직시킬 수 없고, 시읍면장도 시읍면의회를 해산할 수 없는 연유이다(Lachaume, 1994 : 181-182).

2. 지방의회의 사무권한

1) 개관

프랑스 지방의회는 그들의 의결에 의해 그들의 사무를 처리하고 의사를 개진한다. 따라서 자치단체의 이해에 관련된 사항이라면 모두 지방의회의 의결사항으로 간주된다. 또한 인사관리와 관련하여 기관구성원의 임명권을 행사한다(특히 데파르트망(도)의회, 레지옹(지역)의회). 그리고 지방재정에 관련된 권한을 행사한다. 그러나 자치단체장에 대한 불신임의결권과 주민청원권은 인정하지 않고 있다. 여기에서는 주민에 가장 밀접하여 그 권한이 넓은 코뮨지방의회(시읍면의회)의 권한을 일별하고자 한다.

2) 우리나라는 권력분립(la séparation du pouvoir)의 원칙에 입각하여 지방자치단체의 의결기능과 집행기능을 각각 다른 기관에 분담시켜 기관간에 견제와 균형(contre-pouvoir ; checks and balances)의 논리를 추구하고자 하였기에 프랑스와 비교해보면 권한의 경직된 분립(La séparation 'rigide' du pouvoir)형으로 설명할 수 있다(최진혁, 1999 : 58 ; 최진혁외, 2019 : 47).

2) 시읍면의회의 권한(Les attributions du conseil municipal)(2022.6.14)

시읍면의회는 지방자치단체총괄법규(CGCT) 제L. 2121-29조의 조문에 의거 시읍면업무(les affaires de la commune)를 심의함으로 규제하기 위한 공통법규(droit commun)의 일반적인 권한(une compétence générale)을 갖는다(Articles L. 2121-29 à L. 2121-34 du CGCT)(www.collectivitelocale.gouv.fr) 시읍면의회는 그들의 의결에 의해 시읍면사무를 규정하는데, 사전적 토의로서 위원회활동이 있고, 다음으로 의결확정준비를 하고 의결한다. 시읍면의회가 행할 수 있는 의결사항으로서의 시읍면사무는 다음과 같다.

① 시읍면장이 준비한 예산의결 및 승인, 지방세율의 결정(4가지 지방세: 주거세(la taxe d'habitation), 사업세(la taxe professionnelle), 건축물토지세(les taxes foncières sur les propriétés bâties), 미건축물토지세(les taxes foncières sur les propriétés non bâties)), 서비스 제공에 따른 각종 공과금(사용료) 결정, 지방채의 승인결정, 수정예산의 확정, 시읍면장의 행정계정(회계)[3](시읍면장의 부재에 따른)과 시읍면공공회계원의 관리회계를 승인한다.[4]

② 시읍면공공서비스를 조직하고 창설(organisation et création de services publics communaux)할 수 있는데, 이와 관련하여 직무(emploi)를 개설할 수 있다.

③ 공영물 및 공공사업의 관리(gestion du domaine public et des travaux publics)를 행하는데, 집합적 설비(équipements collectifs)를 창설할 수 있다. 예를 들면 공영물관리라는 차원에서 시읍면의회는 시읍면도로를 관리한다.[5] 또한 시읍면의회는 새로운 건축, 대규모 수리, 관리유지공사 등에 대해 사업계획을 승인한다.

④ 시읍면의 사적영역의 자산(공공사용자에게나 공공서비스에게도 할당되지 않은 모든 재산을 의미하는 것으로 토지, 숲, 목장이 그 예임)을 관리한다. 그런 측면에서 시읍면의회는 부동산을 취득하고, 유산의 취득인수와 시읍면 재산을 양도(예: 토지매각)한다. 또한 시읍면의 사적인 부동산을 공공서비스 사용에 할당하기도 한다.

3) 시장이 매년 제출하는 행정계정을 승인한다(arrête le compte administratif qui lui est annuellement présenté par le maire).
4) 확정적인 규정(règlement définitif)을 제외하고 시읍면세입징수관(receveur municipal)의 계정을 청문, 토론 및 승인한다.
5) 통행에 개방된 민간도로(les voies privées ouvertes à la circulation)를 포함하여 도로 및 지역의 이름을 지명(la dénomination des voies et lieux-dits)한다.

⑤ 시읍면자치단체간의 헌장(les chartes intercommunales)을 승인한다. 그런 측면에서 토지장악계획안(POS : plan d'occupation des sols)을 승인하거나 시읍면자치단체가 경제발전을 추구한다거나 혹은 농촌에서 기초행정서비스를 유지하기 위해 직 · 간접적 지원을 결정한다.

⑥ 다양한 기관 내에서 대표역할을 행한다. 즉, 시읍면 공공기관, 시읍면간 공공기관, 병원, 시읍면조합 등이 그것이다.

⑦ 게다가 시읍면의회는 다음의 기능을 수행한다. 법률(les lois)이나 규정(règlements)에 따르거나 도에 있는 국가대표(le représentant de l'Etat dans le département)에게 요구를 받았을 때(특히 지방자치단체총괄법규(CGCT) 제L. 2122-34조 적용에 있어)마다 의견을 제시한다.

- 지역의 관심(이해) 대상(des objets d'intérêt local)에 대한 소원을 피력하며(émet des vœux),
- 도 국가대표의 공지 후(après avis du représentant de l'Etat dans le département) 공교육의 초등학교와 초등반, 유치반 설립 및 배치를 결정하고,
- 매년 시읍면 직접세 위원회(la commission communale des impôts directs) 위원과 같이 임명될 가능성이 있는 납세자 목록(la liste des contribuables)을 매년 작성한다.

3) 시읍면사무의 해석

그런데, 시읍면업무와 관련하여 이의 개념에 대해서는 구체적이고 제한적인 어떤 정의도 존재하지 않는다. 시읍면업무는 확정된 활동영역에 해당되지 않지만 시읍면의회가 개입하기로 결정함에 따라 추구하는 시읍면의 공공이익의 목적(le but d'intérêt public communal)에 의해 특징지워진다는 사실이다. 예를 들어, 시읍면 영토에 위치한 재산 및 토지에 대한 유해한 결과를 방지하기 위한 빗물 배수(déversement d'eaux pluviales) 작업은 설사 그 작업이 도단위 도로의 토지수용(l'emprise d'une voirie départementale)에 해당된다하더라도 시읍면 이해의 성격(un caractère d'intérêt communal)을 나타내는 것으로 본다는 것이다(국사원CE 판결 1986 7월 25일). 이에 더해 행정판사(Le juge administratif)는 예를 들어 자치단체가 이 권한을 규정하는 문서(EC 6 June 1986)에 의해 정의된 민간인(단체)(des personnes privées) 이외의 수익성 있는 이익(un intérêt lucratif)을 추구하는 민간단체에게 도움을 줄 수 없다는 점을 고려하여 시읍면업무 개념에 대한 몇 가지 구체적 설명과 제한을 지



적하였다(국사원 판결 1986년 6월 6일). 즉, '시읍면업무' 개념의 한계와 해석에 관한 행정 판례법(La jurisprudence administrative)은 방대하고 구체적인데, 일반적으로 국사원(le Conseil d'Etat)은 지방자치단체총괄법규(CGCT) 제L. 2121-29조에 다음과 같이 명확하게 규명할 기회를 제공하고 있는 것이다. 즉, "그 시읍면 공공이익에 대한 모든 문제가 국가 혹은 다른 공공단체의 법률에 귀속되지 않는 조건, 시읍면장에 위임된 권한에 침범하지 않는 조건 하에 시읍면의회가 시읍면 공공이익에 관한 모든 문제에 대해 입법화할 수 있는 능력을 부여하였다"(2001년 6월 29일 국사원판결; Commune de Mons-en-Barœul, n° 193716)[6]는 것이다. 이렇듯 시읍면의회는 시읍면 업무를 심의함에 있어 이를 규제하기 위한 완전한 권한을 행사하지만 그럼에도 불구하고 시의회는 법률에 의해 시장에게 이전된 권한(les compétences transférées par la loi au maire), 특히 시장만이 행사할 수 있는 경찰업무(en matière de police où seul celui-ci est compétent)는 존중해야 한다는 사실이다. 그러나 시읍면의회는 시읍면장이 행사한 시읍면행정에 대해 영속적인 통제권한(un pouvoir de contrôle permanent)을 행사하도록 하였다.

6) ≪habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiétement sur les attributions conférées au maire.≫.



4) 의회운영 및 제한

이렇듯 프랑스 지방민주주의의 근간이 되는 시읍면의회(Le conseil municipal)는 주민을 대표하고, 시읍면사무를 심의 의결하는(délibérations) 업무를 수행하며, 예산을 심의 · 의결(vote)하고, 행정회계(계정)(le compte administratif)를 승인하며, 시읍면공공서비스를 새로 만들거나 폐기할 수 있으며, 또한 공사업무(travaux)를 결정하고, 시읍면의 유산자산(le patrimoine communal)을 관리하며, 경제발전에 도움이 되는 지원을 제공할 수 있다. 이들 권한을 행사하기 위해서 시읍면의회는 심의과정을 밟게 되는데, 필요에 따라서 자료를 검토할 수 있는 위원회(commissions)를 구성할 수 있게 하고 있으며(www.collectivitelocales. gouv.fr, 2022.10), 지방자치단체총괄법규(CGCT) 제L.2122-22조는 시읍면의회가 시장에게 위임할 가능성이 있는 임무의 제한된 목록을 제공하고 있다. 그리고 의정활동과정에서 모든 시읍면의원은 시읍면 인구규모의 중요성에 상관없이 자신의 기능 영역(범위) 내에서 심의대상인 시읍면 업무에 대해 정보를 제공받아야 함은 물론이다. 여기에 다원주의(pluralisme)에 따른 표현을 보장하고 대중에게 시읍면사무에 대해 의원들의 다양한 관점을 알 수 있게 하기 위해서 입법자는 시읍면의회 내에서 야당의원(élus de l'opposition)에게 일정한 권리를 승인하였던 것이다. 시읍면의회는 적어도 분기(3개월)(trimestre)에 한번은 회합하는 것으로 하고 있는데, 시장은 회의 시작 전에 전달해야만 하는 의사일정(l'ordre du jour)을 설정하고, 이것이 의회가 비공개(le huis clos)로 결정하거나 시장이 특히 소요이 있는 경우에 '경찰서비스를 받는 회의(police des séances)'를 제공하게 하는 권한을 행사하고, 특별히 토론에 대중의 접근을 제한하지 않는 한 일반대중에게 공개되는 것으로 하고 있다. 그리고 시읍면의회가 제 기능을 할 수 없는 심각한 부작용(dysfonctionnement grave) 상황에 처했을 경우, 시읍면의회는 국무회의(Conseil des ministres) 정령(décret)으로 해산될 수 있게 하였다(www:collectivitelocale.gouv.fr/2022.10).

Ⅲ. 결론

프랑스 지방의회는 주민들과 가까이 주민들의 일상생활에 관련되는 지방이해사항을 다룬다는 점에서 주민의 일상생활과 복지, 지역경제에 관련된 주민의 의사를 민주적인 장(대의제 민주정치)에서 해결하는 데에 그 존재가치를 찾을 수 있다. 따라서 지방의회는 지방민주주의의 근원적인 기관으로 해당 자치단체의 공공이익의 목적에 의거 지방주민의 이해에 관계된 것이라면 해당 지역사무로 인식하여 의정활동을 수행하게 된다. 그동안 1982년 이후 40년에 걸쳐 이루어진 자치분권정책이 보수 · 진보정부를 막론하고 강화됨에 따라 더욱 지방의회의 역할이 강조되고 있고, 이는 그들이 추구하는 분산화된 행정(Administration déconcentrée / 행정분권)을 분권화된 행정(Administration décentralisée / 자치분권)으로 전환시켜 지방의회가 자치분권의 주체가 되어 자기지역의 사무를 자율과 책임 하에 처리하도록 한 것이었다. 따라서 자치분권정책을 추구하는데 지방의회를 부정하는 것은 마치 '날개없이 날고자하는 새'에 비유되고 있는 것이다.

참고문헌

최진혁. 1999. 지방의회의 비교연구 : 한국과 프랑스 모델을 중심으로. 한국지방자치학회보 11(2).
최진혁외. 2019. 신지방의회론. 박영사.
George, Philipe. 1989. Droit public. Paris : Sirey.
Lachaume, Jean-François. 1994. L'administration communale. Paris : L.G.D.J.
Ziller, Jacques. 1993. Administrations comparees. Paris : Monchrestien.
le Conseil d'Etat, Commune de Mons-en-Barœul, n° 193716.
Code général des collectivités territoriales, Articles L. 2121-29 à L. 2121-34
www:collectivitelocale.gouv.fr/2022.10

국내외 식량 이슈 동향과 민선 8기 지방의회의 역할



김규호
국회입법조사처 입법조사관



1. 글로벌 식량위기론의 부상

올해 들어 국내외 주요 언론 등이 이른바 글로벌 식량위기의 가능성을 거론하는 횟수가 부쩍 잦아졌다. 과거 전통적인 식량위기는 주로 가뭄이나 홍수와 같은 자연재해에 따른 생산 · 재고 감소 등으로 촉발되곤 하였으나, 이번 경우에는 지정학적 이슈 등에 의한 것으로 그 영향력과 지속성을 예측하기가 쉽지 않다. 코로나19 팬데믹 탓에 식량 물류망이 취약해진 상황에서 벌어진 러시아의 우크라이나 침공에 따른 영향뿐만 아니라, 환경적P경제적 요인 등의 영향도 가중되고 있는 모양새이기 때문이다. 유엔 식량농업기구(FAO)가 매달 24개 주요 농산물의 국제가격 동향을 조사하여 공표하는 세계 식량가격지수[1]의 최근(2022.10.7.) 발표치는 2022년 9월 기준 136.3포인트로 나타난다. 올 상반기보다는 진정된 수준이라 하더라도 여전히 이는 기준연도인 2014~2016년 평균(=100)보다 가격이 36.3%나 올랐다는 뜻이며, 특히 곡물 가격은 47.8%나 상승한 데 문제의 심각성이 있다.

〈표1〉 세계 식량가격지수 추이

구분	식량	곡물	육류	유제품	유지류	설탕
2017년	98.0	91.0	97.7	108.0	101.9	99.1
2019년	95.1	96.6	100.0	102.8	83.2	78.6
2021년	125.7	131.2	107.7	119.1	164.9	109.3
2022.1월	135.6	140.6	112.1	132.6	185.9	112.7
2022.3월	159.7	170.1	119.3	145.8	251.8	117.9
2022.5월	157.4	173.4	122.0	141.6	229.3	120.3
2022.7월	140.6	147.3	124.1	146.5	168.8	112.8
2022.9월	136.3	147.8	121.4	142.5	152.6	109.7

자료:FAO, FAO Food Price Index(최종 검색일: 2022.10.19.)

식량의 필수품적 성격과 국제 곡물 시장이 세계 총생산량의 극히 일부만 거래되는 '얇은 시장(thin market)'이라는 사실은 언제라도 세계 시장을 불안정하게 만들 수 있는 구조적이고 사회심리적인 기반이 된다. 가령 식량파동의 미미한 조짐도, 여기에 상황이 악화되기 전에 선제적으로 적정 수입량을 확보하려는 수입국의 초조함과 국내 시장의 동요 및 글로벌 곡물가의 상승 수준을 예의주시하며 수출량을 조절하려는 수출국의 셈법이 더해지게 되면, 국제 곡물

1) 5개 품목군(곡물, 육류, 유제품, 유지류, 설탕) 23개 품목의 가격 정보를 세계 교역량으로 가중평균하여 산출한다.

시장에서 실제 이상의 '초과수요'를 낳아 자칫 가격폭등으로 이어질 수 있다. 지난 6월 폐막한 WTO 각료회의에서 채택된 '식량안보 각료선언(Emergency Response to Food Insecurity)'[2]의 골자가 농산물의 불필요한 수출제한 · 금지 조치의 자제인 이유도 여기에 있다. 물론 지난 7월 유엔, 튀르키예, 우크라이나, 러시아가 합의한 '흑해 곡물 수출협정'이나 세계적인 인플레이션 충격에 따른 수요 조정 등이 식량 가격을 어느 정도 안정시킬 가능성도 점쳐지지만, 11월 말 만료 예정인 이 협정의 연장 가능성이 아직 불투명하고 세계적인 공급망 균열의 여파가 농약 · 비료와 같은 농자재 부문에도 미치고 있는 만큼 글로벌 식량 시장의 불확실성은 여전히 그 어느 때보다 높은 상황이다.

2. 국내 양곡 수급과 농가소득 안정 정책의 연관 관계

국제적 상황이 이처럼 불안정하게 전개되고 있지만 정작 우리나라는 이를 크게 실감하지 못하고 있는 형국이다. 2020년 기준 우리나라의 곡물자급률(사료 포함)이 20.2%에 불과하여 외부 변동에 취약한 구조임에도 주곡(쌀)의 '과잉생산'이 오히려 사회문제가 될 만큼 쌀 공급량과 재고가 충분한 상황이고, GDP 기준 세계 10위권의 경제력도 상황이 더욱 나쁜 나라들에 비하면 대한민국이 국제 시장에 안정적으로 접근할 수 있게 해주는 힘이 되기 때문이다.

그러나 이른바 '식량안보'의 문제는 열 한 달을 풍족한들 단 한 달간의 수급 차질만으로도 걷잡을 수 없는 사회적 혼란을 초래할 수 있는 사안이라 할 것이다. 이런 점에서 쌀의 구조적인 과잉 및 이와 결부된 불안정한 농가소득의 문제가 우리 농정에 드리우고 있는 그림자를 간과하기란 어렵다. 주지하다시피 올해 쌀값은 1월 이후 계속 하락하다 지난 9월 말 정부가 햅쌀 출하기에 맞춰 2005년 공공비축제 도입 이후 수확기 시장격리 물량으로는 최대인 45만 톤의 쌀의 대규모 시장격리 계획을 발표한 이후에야 소폭의 반등세를 보이고 있다. 이 계획이 발표되기 이전 2021년산 쌀값의 하락 폭과 기간은 유례를 찾기 힘들 정도였는데, 〈표 2〉에서 보듯 '단경기'[3]에도 아랑곳하지 않고 매달 가격이 떨어졌을 뿐만 아니라, 전년 동월 대비 하락폭 또한 매달 증가해온 것으로 나타난다.

2) 외교부 보도자료, 「제12차 WTO 각료회의 폐막」, 2022.6.17.
3) 묵은쌀은 떨어지고 햅쌀은 나오기 이전이라 쌀 공급량이 수요량보다 훨씬 적어지는(따라서 흔히 쌀 가격이 오르는) 시기로 보통 7~9월을 가리킨다.

〈표 2〉 2022년 월평균 쌀값 추이(도매 20kg, 上品 기준)

(단위: 원, %)

구분	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
2021년	56,584	57,430	58,051	58,523	58,706	58,889	59,102	59,012	56,917
2022년	52,378	52,231	51,996	50,426	48,821	47,921	47,354	46,667	45,037
전년 동월 대비 하락폭	△ 7.4	△ 9.1	△ 10.4	△ 13.8	△ 16.8	△ 18.6	△ 19.9	△ 20.9	△ 20.9

자료: aT 한국농수산식품유통공사의 농산물 유통정보(KAMIS) 게시자료를 바탕으로 필자 작성

일차적으로 이는 쌀 소비량은 꾸준히 감소하는 가운데 2021년 쌀 생산량이 6년 만에 전년에 비하여 증가한 사실[4]에 기인하나, 좀 더 깊이 들여다보면 이는 다시 농업 · 농촌 공익기능 증진 직접지불제(이하 '공익직불제') 도입에 따른 쌀 변동직불금의 폐지와 쌀 생산조정제(논 타 작물 재배지원 사업)의 종료라는 정책 변화와 깊이 관련된 결과임을 알 수 있다. 이 중 '쌀 변동직불금'은 2005년 이른바 '양정대전환'의 일환으로 도입된 '쌀 소득보전 직불제'의 한 축을 이루던 제도로 '고정직불금'과 함께 「쌀 소득 등의 보전에 관한 법률」을 근거로 시행되었다.

쌀 소득보전 직불제는 쌀 농가의 소득과 경영안정을 도모할 수 있는 수준의 목표가격을 설정한 후 이러한 목표가격과 당년도 쌀 가격 간 차액의 85%를 고정직불금과 변동직불금으로 구분하여 지급하는 제도였는데, WTO 허용보조 요건을 충족하였던 고정직불금과 달리 변동직불금은 감축대상보조(Aggregate Measurement of Support, AMS)[5]에 해당하여 재정적 부담이 컸다. 이에 2019년 12월 27일, 「농업소득의 보전에 관한 법률 전부개정안」이 국회 본회의를 통과하면서 이 법률의 명칭이 「농업 · 농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률(이하 '농업농촌공익직불법')」로 변경되고 다수 직불금 제도를 통 · 폐합한 공익직불제가 도입되기에 이르렀다.

쌀 변동직불금을 폐지하는 대신 쌀 가격 변동에 따른 농가소득의 감소 위험을 줄이기 위하여 「양곡관리법」을 개정함으로써 '쌀 시장격리제'를 도입한 것도 이때의 일이다. 한편 '논 타 작물 재배지원 사업'은 연이은 풍작으로 산지 쌀

4) 2021년 1인당 연간 쌀 소비량은 56.9kg으로 전년(57.7kg) 대비 1.4%가 감소하였으나, 2021년 쌀 생산량은 388.2만 톤으로 전년(350.7만 톤) 대비 10.7%가 증가하였다.
5) WTO는 가격지지와 생산량에 영향을 미치는 보조금의 감축 의무를 회원국들에 부여하고 있는데, 이에 따라 우리나라의 쌀 변동직불금도 (시장가격과 무관하게 지급되는 '고정직불금'과 달리) 가격 하락분을 메워주고 또 그만큼 생산의 지속 및 수량 증대에 영향을 미치는 보조로 평가되어 WTO 산식에 의한 한도(1조 4,900억 원) 내에서만 집행될 수 있었다.



가격이 크게 하락하면서 쌀 변동직불금 지급액이 증가하고 정부의 재정 부담이 심화되는 상황을 타개하고자 2018~2020년간 논에 쌀이 아닌 타 작물(조사료, 일반 · 풋거름작물, 두류 등)을 재배할 시 일정액의 인센티브를 제공한 정책이다. 당초 3년간 목표하였던 벼 재배 감축면적(125,000ha)의 61.4%인 76,710ha의 실적을 달성하고 종료되었다. 문제는 2021년이 '논 타 작물 재배 지원 사업'이 종료된 바로 다음 해였다는 것이다.

인센티브가 사라지자 타 작물을 재배하던 일부 농가가 다시 쌀농사로 회귀하였고, 여기에 양호한 기상 상황까지 겹쳐 쌀 생산량이 크게 늘면서 전술한 쌀값 폭락 사태가 발생하게 된 것이다. '쌀 시장격리제'가 뒤늦게 세 차례(2월, 5월, 7월)에 걸쳐 시행되어 총 37만 톤의 쌀이 격리되었지만 이미 가속이 붙은 폭락 추세를 막기에는 역부족이었다.

앞으로 더 지켜보아야 하겠지만, 주곡 자급을 목표로 국가 차원에서 오랜 기간 정비해온 경지와 농수로 등의 논농사 기반이나 높은 기계화율의 이점 등을 감안할 때 현재 공동화(空洞化) 현상이 심화되고 있는 농촌에서 경영주 평균 연령이 67.2세에 달할 만큼 고령화된 농가가 쌀이 아닌 다른 작물로 선뜻 재배 품목을 전환할 수 있으리라고 믿기는 어렵다. 힘을 그나마 덜 들이고도 '주곡'의 상징성에 기대어 비교적 안정적인 소득을 기약할 수 있는 작물이 쌀이기 때문이다.

3. 공익직불제 관련 법규 개정 동향 및 양곡 정책의 새로운 기조

이제까지의 논의에서 드러나듯 국내에서 양곡 정책과 농가소득의 안정 대책을 따로 떼어서 다루기는 어렵다. 이런 맥락에서 지난 9월 27일 국회 본회의를 통과한 농업농촌공익직불법 개정법률안은 주목을 요한다. 내년 4월 19일 시행 예정인 이 법률의 핵심 내용은 기본형 공익직불제[6] 농지요건에서 "2017~2019년 중 1회 이상 직불금을 지급받은 실적이 있는 농지" 요건을 삭제한 것이다. 이는 2020년 이후 직불금 제도를 큰 폭으로 손 보고 시행하는 과정에서 실제 농사를 짓고 있음에도 2017~2019년에 직불금 수령실적이 없다는 이유로 직불금 지급의 사각지대에 놓인 농업인들의 민원이 지속적으로 제기되어 왔기 때문으로, 국회에서도 이 같은 현장 의견을 수렴하여 관련 요건을 완화하는 내용의 법률 개정안이 9건이나 발의된 바 있다. 농림축산식품부는 이번 법 개정으로 농지 17.4만ha, 농업인 56.2만 명이 새롭게 직불금 지급대상에 포함될 것[7]으로 예상하고 있어 특히 영세농 · 소농의 경영 여건 개선에 도움이 될 것으로 보인다.

또한 기본형 공익직불제와 함께 공익직불제도의 주요한 축이 되는 선택형 공익직불제[8]에도 중요한 변화가 있는데, 바로 기존 '논활용직불제'를 이른바 '전략작물직불제'로 확대 · 개편한 것이다. '전략작물'은 최초 지난 5월에 발표된 『윤석열 정부 110대 국정과제』에서 처음 언급되었으며, 이후 가공 전용 쌀인 '가루쌀(분질미)' 활용 대책 발표 시[9] 한 번 더 강조된 데 이어 지난 8월 농림축산식품부의 2023년 예산안에 720억 원 규모의 구체적인 시행안이 포함[10]되기에 이르렀다. 그 내용을 살펴보면 밀 · 콩의 생산 확대와 쌀 수급 문제의 완화에 초점이 맞춰져 있는 것으로 파악된다. 구체적으로 이모작인 경우에는 동계작물(밀 · 조사료)+하계작물 재배에 ha당 250만 원을, 단작인 경우 동계작물은 ha당 50만 원, 콩과 가루쌀은 ha당 100만 원의 직불금을 지급할 계획이다. 이는 정부가 제공하는 인센티브에 작기와 이모작 품목 조합

6) '소규모 농가직불금'과 '면적직불금'으로 구분되는데, '소규모 농가직불금'은 지급대상 농지 등의 면적 합이 0.5ha 이하이면서 일정 요건을 충족하는 경우 120만 원의 정액을 농가에 지급하며, '면적직불금'은 농지 등의 규모 구간에 따라 차등화된 직불금을 지급한다.(농업농촌공익직불법 제3장)
7) 농림축산식품부 보도자료, 「기본형 공익직불제 사각지대 해소」, 2022.9.27.
8) 선택형 공익직불제는 친환경농업 실천 농가에 지급하는 '친환경농업/안전축산직불금', 경관작물을 재배하는 경우 지급하는 '경관보전직불금', 논에 밭작물을 재배하는 경우 지급하는 '논활용직불금'으로 나뉜다.
9) 농림축산식품부 보도자료, 「분질 쌀가루를 활용한 쌀 가공산업 활성화로 '식량안보 강화, 쌀 수급균형 달성', 두 마리 토끼 잡는다!」, 2022.6.8..
10) 농림축산식품부 보도자료, 「농림축산식품부, '23년 예산안 17조 2,785억 원 편성」, 2022.8.30.

등의 요소도 포함됨을 의미한다. 즉 기존의 '논활용직불제'는 논에 동계작물을 재배함으로써 논을 활용하는 행위만 정책 대상으로 삼고 그 논에 어떤 하계작물을 심는지는 상관하지 않았다면, 이제는 하계에 주식용 쌀이 아닌 콩이나 가루쌀을 논에 심는 행위도 장려하거나, 동계와 하계 모두 논을 활용하되 주식용 쌀은 재배하지 않는 행위를 가장 장려하는 형태로 제도가 설계되어 있는 것이다. 타 작물의 자급률을 높이면서 주식용 쌀의 생산을 어느 정도 줄이려는 정부의 기조가 읽힌다.

4. 민선 8기 지방의회의 역할

전술한 내용을 바탕으로 앞으로 민선 8기 지방의회가 관심을 기울여야 할 지방 농정 차원의 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 근래에 직불제도에 많은 변화가 생겼지만 아직 농가소득의 안정까지는 요원한 실정이다. 이럴 때 전국 9개 도와 울산, 인천 등 2개 광역시에서 도입한 '농민수당'[11] 제도가 적잖은 도움이 될 것으로 보인다. 이 제도는 국내에서는 보기 드물게 지방자치단체가 먼저 조례화를 통해 시작 · 확대한 의미가 있으며, 지방자치단체별로 지급액은 다르나 주로 지역화폐(지역상품권) 형태로 지급한다는 점에서도 지역경제의 안정에 일정하게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 다만 코로나19 팬데믹 시기를 지나며 예산이 집행되지 못한 사례나 기초자치단체의 재정 여건에 따라 부담을 느끼는 사례도 있으므로 지역 특성에 맞는 긍정적 효과를 극대화할 수 있도록 예산 편성 및 집행, 환류 등의 과정에 지방의회의 세심한 관심이 필요할 것이다.

둘째, 정부가 가루쌀, 밀, 콩 등의 생산 유도에 점차 주력할 분위기이나, 직불금의 액수 못지 않게 현장의 농가 입장에서 중요한 문제가 기술과 판로에 대한 지원이라 할 수 있다. 각 지자체의 농업기술센터나 농협 등에서 실시하는 농기계 임대사업의 내용을 정부의 양곡 정책 기조에 맞게 재구성하거나, 관내에서 재배된 보리로 맥아를 가공하여 수제맥주 양조장에 공급하는 군산시와 같은 사례를 벤치마킹하는 일 등이 시급해 보인다. 관련 조례의 제 · 개

11) 이 수당의 실제 명칭은 '농(어)민수당', '농어민 공익수당', '농어업인 수당', '농업인 경영안정자금', '농민기본소득' 등 지역에 따라 다양하게 불리고 있다.



정, 지자체 운영 사항에 대한 심층 검토와 과제 제시 등이 지방의회의 역할이 될 것이다.

셋째, 일선 농가가 쌀농사에 치중할 수밖에 없는 데는 논에 비하여 상대적으로 밭기반이 불비한 사정이 있는데, 설상가상으로 과거 중앙정부에서 추진하던 '밭기반정비 사업'이 자치분권 · 재정분권 차원에서 2020년 지방으로 이양되어 지금에 이르고 있다. 이에 따라 농림축산식품부는 정책적 지원에 한계가 있고, 지방자치단체도 예산이나 전담인력 확보의 어려움 등에 대한 고충을 토로하고 있는 실정이다. 양곡정책의 새로운 기조가 진정성을 갖고 현장에 탄탄히 뿌리를 내리는 동시에 쌀 이외 작물의 식량자급률을 제고하기 위해서는 정부도 묘안을 찾아야 하겠으나, 지방자치단체와 지방의회 차원에서도 관내 밭기반의 효율적 정비를 위한 비상한 관심과 노력을 기울여야 할 것이다.

제9기 지방의회 주요 제도 변화와 관련 쟁점





이용일
행정안전부 선거의회자치법규과 과장

Ⅰ. 들어가며

지난 6월 1일 치러진 제8회 전국 동시지방선거를 통해 새로운 지방의회가 출범했다. 이번에 출범한 제9기 지방의회는 22년 7월부터 26년 6월까지 4년간 지역의 대표로서 주민과 동고동락하며 지역의 중요한 의사를 결정하고 지방행정을 감시 · 견제하는 역할을 수행하게 된다.

지방의회는 1961년 지방자치가 중단된 이후 약 30년만인 1991년에 다시 출범했다. 지방자치단체장은 1995년 제2기 지방의회와 함께 처음 선출되었다. 지방자치의 중단과 재출발의 역사가 지방의회와 함께했다는 사실에 비추어보면, 주민의 대표가 모여 지역의 일을 스스로 결정하도록 하는 지방의회 제도가 지방자치의 본질이라고 할 수 있다.

지방의회의 재출발로 지난 30여 년간 우리나라의 민주주의는 더욱 성숙해졌다. 오늘날 당연하게 여겨지는 공공기관의 정보공개 의무는 1991년 청주시의회의 의원발의 조례로 먼저 시작되었고, 전국에서 실시되고 있는 학교 무상급식은 2004년 경남 거창군의회의 학교급식 지원 조례가 그 시초였다. 서울 성동구의회는 전국 최초로 의료인, 택배업종사자 등 필수노동자의 권익 보호를 위한 조례(2020년)를 제정했으며, 부산광역시의회는 개인형 이동수단 안전 조례(2019년)를 제정해 시민 안전을 증진했다. 지방의회가 30여 년간 일구어낸 성과는 그밖에도 모두 열거할 수 없을 정도로 많다. 주민 가까이서 주민의 목소리를 대변해주는 지방의회를 통해 지방행정이 투명해지고 나아가 주민의 일상이 변화하고 있다.

그럼에도 단체장이 중심이 되는 과거 우리나라 지방자치 구조 하에서는 지방의회의 인사권이 단체장에게 부여되어있는 등 지방의회가 제 역할을 다 하는데 일정한 한계가 있었다. 다행히 작년 1월 전부개정된 지방자치법 전부개정안이 올해 1월부터 시행되며, 지방의회가 한층 더 도약하고 성숙할 수 있는 좋은 기회가 되었다. 하지만 일각에서는 이번 전부개정이 다소 아쉽다고 평가하기도 한다. 현재에 비해 지방의회의 권한과 자율성이 더욱 강화될 필요가 있다는 것이다. 지방자치법 전부개정으로 인한 주요 제도 변화와 함께, 이와 관련해 현재 해결되지 않은 쟁점을 검토해본다.

Ⅱ. 제9기 지방의회 주요 제도 변화와 관련 쟁점

1. 인사권 독립과 조직 · 예산권 독립 요구

2021년 1월 지방자치법 전부개정으로 인한 가장 큰 변화는 지방의회의 인사권 독립이다. 그간에는 지방의회 사무직원의 인사권이 의장이 아닌 단체장에게 부여되어, 지방의회의 자율적인 인사운영이 제약되었다. 이제 새롭게 시작된 제9기 지방의회에서는 지방의회의장이 직접 의회 사무직원의 인사를 운영할 수 있게 되었다. 지방의회에도 독립적인 인사위원회를 두어 사무직원의 승진, 채용 등 임용을 직접 결정할 수 있다.

하지만, 인사권 독립에도 불구하고 의회사무기구에 대한 조직권, 예산편성권이 여전히 단체장에게 부여되어 있어, 의장에게 부여된 인사권을 제대로 활용할 수 없다는 비판이 있다. 현재 행정조직의 개편은 단체장의 권한에 속하는 사항으로 지방의회에서는 행정기구와 정원에 관한 조례를 발의하거나 수정할 수 없으며(대법원 2005추48), 의회 사무기구의 정원을 증원하거나 조직을 개편하는 경우에도 단체장과 협의해야 한다. 또한 예산편성권은 단체장에게, 심의 · 확정권은 지방의회에 부여되어 있어, 지방의회 사무기구의 예산 편성도 집행기관에서 이루어지고 있다.

지방의회 관점에서는 지방의회의 실질적인 인사권 독립을 보장하기 위해 의회 사무기구에서 입법 · 예산 등 의정활동 지원을 위한 여러 조직을 둘 수 있도록 지방의회에 독립적 · 자율적인 조직운영 권한을 부여해야 한다는 요구가 있다. 또한 의회 사무기구 예산을 편성하는 경우, 지방의회에 단체장에 대한 '예산요구권'을 부여해 지방의회의 예산 상 자율성을 보장해야 한다고 본다. 현재 국회 · 헌재 · 대법원 등 기관의 예산도 정부에서 편성하고는 있으나, 국가재정법에서는 이들 기관을 '독립기관'으로 규정하고, '예산요구권'을 명시해 독립성을 보장하고 있다. 정부가 독립기관의 예산을 편성하는 경우에는 그 의견을 최대한 존중하고, 감액 시 국무회의에서 해당 기관장의 의견을 들어야 하며, 감액에 대한 해당 기관장의 의견을 국회에 제출해야 한다.

지방의회의 자율성과 독립성을 확대하자는 주장은 기울어진 권한관계를 대등한 관계로 전환하자는 의미로 이해된다. 하지만 하나의 법인격을 가진 지방자치단체의 조직권을 단체장과 의장으로 분할하는 것은 조직 운영의 합리성 · 효율성, 정원 · 조직의 통합적 관리 필요성도 함께 고려해 신중하게 검토될 필요가 있다.

또한 지방의회에 국회 · 헌재 · 대법원 등과 같이 예산요구권을 부여하는 것에 대해서도 보다 신중한 검토가 필요하다. 지방의회와 단체장은 하나의 법인인 지방자치단체를 구성하고 있으므로, 국회-정부의 관계와는 차이가 있다. 국회 · 법원 · 헌재 등 독립기관은 정부와 별개의 기관이므로 정부에 대해 예산을 요구할 수 있는 예산요구권을 별도로 법률에 규정하고 있다. 그러나 지방의회는 단체장과 함께 하나의 법인격인 지방자치단체를 구성하므로, 예산요구권에 관한 별도의 법적 근거가 없어도 단체장에 대해 당연히 예산요구권을 가진다. 현재도 지자체 예산 편성 단계에서 실무적으로 지방의회의 예산

요구와 의견 수렴 절차를 거치고 있다. 더불어 지방의회 예산에 대한 최종적인 심의 · 확정권은 여전히 지방의회에 있음을 고려할 필요도 있다. 지방의회 예산 · 조직권 확대는 향후 기관구성 다양화 등 지방자치 제도 변화에 따라 지속적으로 논의되고 검토되어야 할 과제이다.

2. 정책지원 전문인력 도입과 도입 규모 확대 요구

지방의회의원에 대한 보좌관 도입은 지방의회 출범 이래 지속적으로 이슈화되었다. 과거 조례로 지방의회에 의원 보좌 인력을 두려는 시도가 있었으나, 대법원은 "지방의회의원에 대하여 유급 보좌 인력을 두는 것은 지방의원의 신분 · 지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로서, 이는 개별 지방의회의 조례로써 규정할 사항이 아니라 국회의 법률로써 규정하여야 할 입법사항"(2011추49, 2017추5046 등)이라고 보아, 법률에 근거 없이 조례로 지방의회에 유급 보좌 인력을 두는 것은 위법하다고 보았다.

2021년 1월 전부개정된 지방자치법에 '정책지원 전문인력'을 둘 수 있는 법적 근거가 마련됨으로써, 드디어 지방의회에 의원의 의정활동을 지원하는 인력을 둘 수 있게 되었다. 현재 지방자치법은 의원 정수 1/2 범위에서 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 규정하고 있으며, 정책지원 전문인력 제도의 운영에 필요한 직급, 직무 등 세부 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 이로 인해 오는 2023년까지 전국 지방의회에 최대 1,843명의 정책지원 전문인력이 지방의회에서 의원의 의정활동을 지원할 수 있게 된다.

정책지원 전문인력 제도의 도입으로 지방의회의 전문성과 정책 역량이 이전에 비해 크게 제고될 것으로 기대된다. 하지만, 현재 의원 정수 1/2로 제한된 정책지원 전문인력 도입 규모를 의원 정수 범위(1:1)까지 확대해 제도 운영 상 편의성을 높이고 지방의회의원의 의정활동을 더 두텁게 지원해야 한다는 의견도 있다.

지방의회의원에 대한 정책 지원 인력 확대는 점차 복잡해지는 지역 문제를 해결하는데 긍정적인 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 다만, 정책지원 전문인력의 도입 규모를 의원 정수범위로 확대하기 위해서는 지방의회의원의 보좌 형태에 대해 더 많은 논의가 필요하다. 지방의회의원에 대한 1대1 개인보좌는 지방의회의원에 대한 보다 적시성 있는 보좌가 가능하다는 장점도 있지만, 정책지원 전문인력이 의원의 소속 정당 관련 업무, 지역구 민원 처리, 개인 비서 역할을 수행하게 되는 등 본래 입법 취지와 다르게 운영될 가능성도 배제할 수 없다. 또한 이 경우 지방공무원 신분인 정책지원 전문인력이 정치적 중립 의무를 위반하게 될 우려도 있다.

국회의원 보좌 인력의 경우, 국가공무원법, 공직선거법, 정당법 등 관계 법령에 따라 선거운동, 정당 가입이 허용되는 등 공무원의 정치적 중립 의무가 일부 배제된다. 하지만 지방의회의 정책지원 전문인력은 법령에 규정된 정치적 중립 의무를 준수해야 한다. 향후 정책지원 전문인력을 개인보좌 형태로 전환하려는 경우에는 관련 법령의 개정이 종합적으로 검토되어야 할 것이다.

무엇보다 정책지원 전문인력의 확대는 인건비 등 막대한 지방재정이 소요되는 사안이다. 의원 정수 1/2에서 의원 정수 범위까지 도입 규모를 확대하는 경우, 1,843명인 정책지원 전문인력의 수는 3,820명으로 약 2,000여명 증가할 것이다. 이들 인력을 현행과 같이 시 · 도는 6급, 시 · 군 · 구는 7급으로 채용한다고 가정할 경우, 인건비와 연금 · 건보료 등 기관 부담 법정 경비 등을 포함해 매년 적게는 1,200억에서 많게는 1,800억까지 예산이 추가로 필요할 것으로 예측된다. 막대한 지방재정 부담이 예상되는 만큼 이에 대한 국민적 공감대 형성도 필요하다.

3. 지방의회 책임성 · 투명성 강화

지방자치법 전부개정으로 지방의회의 자율성과 권한뿐 아니라, 책임성을 강화하기 위한 제도 개선도 이루어졌다. 책임성 강화의 두 축은 사전적으로 지방의회의 정보공개를 강화하고, 사후적으로 지방의회의원의 비위나 일탈행위에 대한 의회의 내부적 통제 절차를 강화하는 것이다.

사전적인 투명성 제고를 위해 우선 본회의 표결 시 찬/반의원의 성명을 회의록에 기록하는 기록표결제도를 도입하고, 회의록에 대한 주민 공개 의무를 규정했다. 또한 지방의회 의정활동에 대한 정보 공개 원칙을 명시적으로 규정했다. 또한 정부는 지방의회 의정활동 정보공개를 활성화하기 위해 2022년 지방의회 관련 정보의 공개 범위, 방법 등을 규정한 '지방의회 정보공개 가이드라인'을 배포했다. 해당 가이드라인은 지방의회 운영/의원 활동/의회 사무로 3가지 분야를 대상으로 총 23개 정보공개 항목과 내용, 공개 방법, 공개 주기 등을 규정하고 있다.

사후적 통제 강화를 위해서는 윤리특별위원회의 윤리심사자문위원회 설치를 의무화했다. 이제 지방의회는 지방의원의 비위, 일탈행위 등 발생 시, 반드시 민간 전문가로 구성된 윤리심사자문위원회의 의견을 들어 징계 여부를 결정해야 한다. '제 식구 감싸기', '셀프 징계' 등 그간 지방의회의 미흡한 내부 통제를 둘러싼 비판도 줄어들 것이다.

과거에 비해 지방의회의 정보공개 의무가 강화되고 징계 절차도 강화되기는 했지만, 여전히 부족하다는 비판도 있다. 법률에는 추상적인 정보공개 원칙만 규정되어 있고, 구체적인 공개 항목, 방법 등은 강제성이 없는 가이드라인으로만 규정되어, 공개 여부가 지방의회의 자율적 판단에 맡겨져 있기 때문이다. 또한 현재 법률에 규정된 지방의회 징계 종류가 한정적이어서, 실효적인 징계가 이루어지기 어렵다는 의견도 있다. 현재 지방자치법에는 규정된 징계는 공개회의에서의 경고/사과/30일 이내 출석정지/제명 4가지 종류뿐이다. 징계 사유에 따라 90일 이내의 출석정지, 수당 감액까지 규정하고 있는 국회법과는 대조적이다. 지방의회 책임성 강화를 위해 향후 개선을 검토해야 하는 과제이다.

Ⅲ. 마치며

과거 단체장 중심의 지방자치 구조 하에서 지방의회의 자율성, 전문성에 대한 제도적인 뒷받침이 미미하였던 것이 사실이다. 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회의 권한과 자율성이 상당히 제고되었지만, 지방의회 발전을 위해 해결하여야 할 과제가 아직도 많이 남아있다.

우리나라 선출직 공무원 4,426명 중 지방의회의원은 3,865명으로 전체의 87.3%를 차지하고 있다. 지방의회의원 숫자에서 보듯, 지방의회는 지방자치의 핵심이다. 지방의회의 한 걸음 한 걸음이 지역과 국가의 발전을 이끌고 나아가 대한민국의 미래를 선도하는 든든한 주춧돌이 될 것이다. 새롭게 출범한 제9기 지방의회가 지역 실정에 맞는 전문적 의정활동으로 주민의 생활을 섬세하게 살펴주시기를 기대한다. 행정안전부도 지방의회의 발전이 지속적으로 이루어질 수 있도록 지방의회와 함께 끊임없이 고민할 것이다.



도시브랜드 높이고,
시민 삶 풍요롭게

시흥시
SIHEUNG

SIHEUNG 01 대한민국 대표도시 'K-시흥시' 도약

시흥시가 대한민국 대표도시에 출사표를 던졌다. 그 첫 번째 작업은 서해안을 따라 시가 조성하고 있는 K-골든코스트를 따라 미래비전을 채워 넣는 것이다.

서울대와 서울대병원, 서울대치과병원을 중심으로 의료 · 바이오 클러스터가 들어서고, 배곧경제자유구역, 시흥스마트허브는 첨단산업의 전초기지로서 역할한다. 세계최대 인공서핑장을 포함한 해양레저클러스터는 우리나라를 넘어 동아시아의 해양레저 관광수요를 품어낼 것으로 기대된다.

시민 삶의 질도 높인다. 교육시스템을 혁신해 누구나 언제, 어디서나 교육을 누릴 수 있는 교육도시를 만들고, 아동 · 장애인 · 어르신 돌봄도 지역이 책임진다. 지역 곳곳에 공원을 조성해 쉼이 있는 시민의 삶을 응원한다. 사람이 있고, 미래가 있는 대한민국 대표도시 K-시흥시의 청사진을 미리 들여다봤다.



◀ 시흥배곧서울대병원 조감도



▼ 돌봄시설



◀ 시흥웨이브파크

▼ 오이도



SIHEUNG 02

의료·바이오 클러스터 'K-바이오 대표'

시흥시는 서울대-서울대병원-서울대치과병원을 축으로 하는 의료바이오 클러스터를 조성한다는 계획이다. 지난 9월 경기도와 시흥시, 서울대가 함께 '경기 서부권 글로벌 의료 · 바이오 산업 혁신 생태계 조성 및 산업 육성을 위한 업무협약'을 체결한 것도 그 일환이다.

이번 협약은 경기 서부권 중심의 기술 기반 의료 · 바이오 전략 거점 조성 및 WHO 글로벌 바이오 인력양성 캠퍼스 유치를 통한 바이오 전문 인력 양성, 국내 · 외 의료 바이오 기업 유치 및 혁신 스타트업 육성 사업 추진 등의 내용을 담았다.

특히 시흥시로서는 시흥배곧서울대병원이 해당 프로젝트의 핵심이 된다는 점에서 큰 의미다. 시흥시는 인천공항, 인천항, 광명KTX 등 글로벌 광역 교통망과 배곧지구 경제자유구역 및 풍부한 개발 가용지를 보유한 경기 서부권의 거점도시로서 바이오 임상 연구 사업화 지원 등 첨단 바이오산업의 중추적인 역할을 맡게 될 것으로 기대된다.

이에 더해 시흥시는 세계보건기구(WHO) 글로벌 바이오 인력 양성 캠퍼스 유치에도 적극 나서고 있다. 경기도의 K-바이오밸리 계획의 중심에 서서 시흥시가 가지고 있는 무한한 자원과 잠재력을 통해 새로운 기회의 도시로 도약한다는 계획이다.

SIHEUNG 03

교육으로 삶의 질 쑥↑ 'K-교육 대표'

시민 삶의 질을 높이는 것은 모든 지자체에게 숙제다. 민선8기 시흥시는 그 답을 교육에서 찾는다. 누구나 공평하게 교육을 누릴 수 있는 기반을 만들고 사람과 지역을 살리는 교육시스템을 구축한다는 것이다.

이미 시흥시가 역점을 둔 온라인 · 스마트폰 학습 공간 쏙(SSOC)이 운영 중이다. 시흥 곳곳의 다양한 온 · 오프라인 교육자원과 정보를 한 곳에 모았다. 누구나 언제, 어디서든 학습할 수 있는 보편적 평생교육을 위해 경기도 평생학습포털 지식(GSEEK)과 연계 개발했다.

일상에서 또는 긴급한 상황에서 돌봄이 필요한 시민에게 맞춤형 돌봄서비스를 제공하는 통합창구인 돌봄SOS센터도 최근 문을 열었다. 관내 19개 동 마을교육자치회와 공교육, 서울대를 비롯한 지역 유수 대학과의 교육협력체계를 강화하고, 특히 기적의 호수 시화호를 비롯해 지역의 자연 생태자원, 무인이동체연구소 등 다양한 교육콘텐츠를 적극 활용해 미래산업체험교육, 환경생태교육, 예술문화교육 등 특화교육도 개발할 계획이다.

SIHEUNG 04

황금빛 바다 'K-해양레저 대표'

시화호는 바다를 막아 만든 거대 인공 호수다. 1994년에 농업용수 공급을 위한 담수호로 조성됐으나, 이후 무단 방류된 생활하수와 공장 폐수 등으로 심각한 오염을 겪었다. 지자체와 시민이 힘을 합해 현재는 99% 수질개선이 이뤄진 상태다.

시흥시는 시화호의 기적을 시민의 삶으로, 그리고 시흥시의 미래로 잇기 위한 작업을 진행하고 있다. 귀여운 거북이 모양으로 조성된 시화MTV 거북섬에는 지난 2020년 세계 최대 규모 인공서핑



▲시흥시 캐릭터인 해로와 토로

장 '시흥웨이브파크'가 문을 열었고, 아쿠아펫랜드도 이달 운영을 시작했다.

현재 2천 실 규모의 호텔과 상업시설을 비롯해 해양생태계를 보존할 해양생태과학관도 조성작업이 한창이다. 오는 2025년까지 전체적인 거북섬 개발이 완료되면 시화호는 새로운 해양레저 관광 중심지로 도약할 것으로 기대된다.

전철타고 갈 수 있는 가장 가까운 바다, 월곶과 오이도도 수도권 거점어항으로 거듭나기 위한 작업을 진행 중이다. 월곶은 총 사업비 749억 원을 투입해 기존 어항기능을 강화하고 관광어항의 역할을 확충하기 위한 국가어항사업을 진행하고 있다. 2024년 준공 목표다.

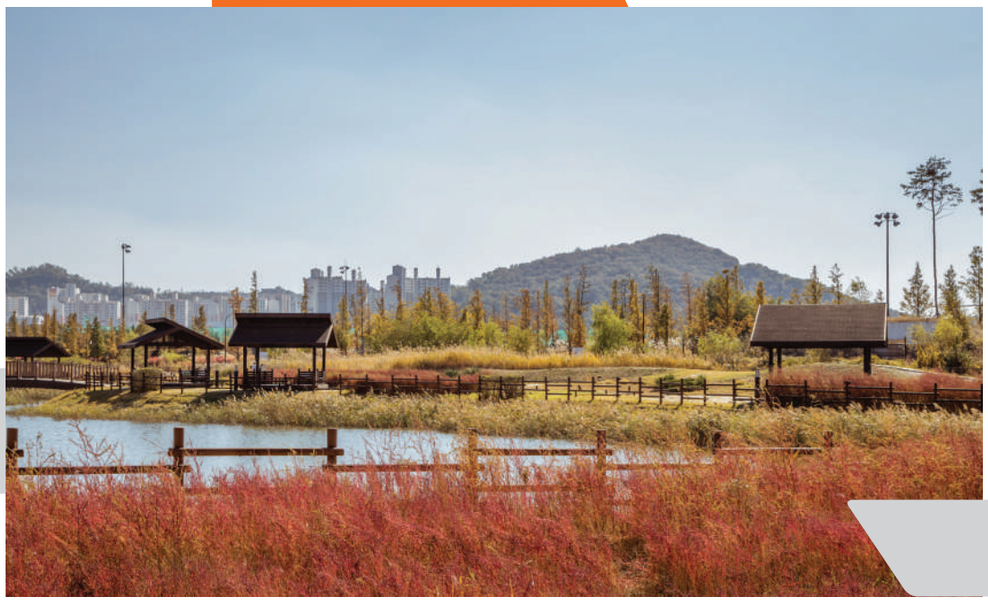
오이도항은 2020년 지방어항으로 지정 · 고시되면서 지속가능한 도시어촌의 토대를 마련 중이다. '지방어항 개발사업'과 '어촌뉴딜 300'을 추진하며 신성장 동력 창출에 집중하고 있다.

SIHEUNG 05 내 집 앞 센트럴파크 'K-생태 대표'

자연은 시흥의 가장 큰 가치 중 하나이고, 비전의 보고이다. 황금빛 해안, 200년 역사의 호조벌, 경기도 유일의 내만형 갯골, 소래산 등 그 자체가 시흥의 브랜드이다. 시는 이러한 생태자원을 가꿔 시민 삶의 질을 높여낸다.

물왕호수와 지역 곳곳에 퍼져있는 하천, 그리고 저수지는 수변공원화하고 갯골생태공원, 연꽃테마파크, 옥구공원 등은 수도권 대표 도시공원으로 조성한다. 도시 곳곳에 농업과 공원을 연계한 쉼터를 제공하고, 늠내길을 추가 조성해 깨끗하고 안전한 산책길을 시흥 전역으로 연결해 낸다.

더불어 생태자원을 활용한 자연숲학교를 조성해 교육과 휴양 체험이 한 곳에서 이뤄질 수 있는 생태교육 인프라를 확보할 계획이다.



◀▼갯골생태공원





DAEJEON METROPOLITAN CITY

VS

TAIWAN HSINCHU



첨단 과학의 미래를 이끌다

대전광역시 VS 대만 신주

2016년 세계 경제 포럼(WEF: World Economic Forum)에서 '제4차 산업혁명'이 처음 언급된 이후 첨단정보통신기술과 기존 산업이 융합되면서 혁신적인 변화가 나타나고 있다. 첨단 과학이 나라의 운명을 결정짓는다고 해도 과언이 아닌 요즘, 한국과 대만을 대표하는 과학도시 대전과 신주를 함께 조망한다.



TSMC 본사



대전 엑스포다리 야경

대전을 과학도시로 만든 '대덕연구개발특구'

대한민국은 한국전쟁 이후 최빈국에서 선진국까지 쉼 없이 달려 350배 이상 성장했다. 세계 성장률이 평균 6.6배인 것을 고려하면, 한국의 발전은 파죽지세라고 부를 만큼 맹렬했다. 그리고 그 성장의 원천에는 '과학기술'이 있었다. 그중에서도 대전시의 대덕연구개발특구는 한국 과학 발전의 중심에 서서 성장을 견인해왔다. 집적된 과학 인프라를 바탕으로 대전은 이제 '과학도시'를 넘어 '4차산업혁명 특별시'로 진화해 거듭 발전하고 있다.

눈부신 성장을 보인 과학도시 대전의 시작은 1970년대 초반으로 거슬러 올라간다. 서울 홍릉 연구단지를 대신할 제2의 연구단지 조성을 계획하던 정부는 대덕 일대를 연구단지로 선정했다. 복숭아와 배를 기르던 밭에 들어선 대덕연구개발특구는 1978년 한국표준연구소 입소를 시작으로 눈부신 발전을 이루고, 이윽고 대전도 과학도시로서의 명분을 갖추게 되었다.

현재 대덕연구개발특구에는 15개 정부출연연구기관과 8개 민간연구소를 포함하여 33개의 기관이 입주해 있으며, 우리나라 총연구개발비 15%, 이공계 박사 11%가 이곳에 밀집되어 국내 최고의 R&D 역량을 보유하



대전광역시(Daejeon Metropolitan City)

인구 1,446,602명(2022년 9월 기준)

면적 539.5㎢

인구밀도 2,681.38명/㎢

◀ 대전 엑스포 과학공원 한빛탑
▼ 대전 한밭수목원



고 있다. 또한, 한국조폐공사, 연구개발특구진흥재단, 한전원자력연료 같은 공공기관 본사와 한국과학기술원과 충남대학교, 각종 민간기업연구소 등도 이곳에 자리 잡고 있다.

위기를 기회로 변화시켜 만든 '4차산업혁명특별시'

내년에 50주년을 맞는 대덕연구개발특구에도 위기는 있었다. 1997년 외환위기 당시 모든 연구기관의 기구와 인력을 최소한으로 줄이면서, 7천여 명의 연구자가 단지를 떠났다. 그러나 기회는 항상 위기와 맞물려 찾아온다.

연구단지를 떠난 연구자들이 창업을 선택하면서, 대덕연구개발특구 내에 벤처기업 창립 붐이 일어난다. 이에 정부는 2000년 미국의 실리콘밸리를 모델로 삼은 대덕밸리 선포식을 했고, 국내 최대 연구개발형 기술벤처의 메카로 거듭났다. 2005년 대덕연구개발특구가 지정된 후 지역 내 입주기업은 687개에서 2019년 기준 6,782개로 늘어났다.

현재 대전은 '4차 산업혁명특별시 대전' 육성계획을 세우고, '시민과 함께하는 행복한 지능형 도시 대전'을 내세우며 새로운 미래를 준비하고 있다. 이에 대덕연구개발특구는 첨단융복합의 연구개발 역량, 일류대학의 우수 인재, 첨단기업의 성장 등을 통해 글로벌 기술사업화의 허브로 나아가고 있다.

첨단 신기술을 개발하여 대한민국 경제성장의 중심축을 담당해온 대덕연구개발특구는 앞으로 다방면의 국제 협력 활동과 실질적인 글로벌 프로젝트 추진을 통해 연구개발특구의 세계화를 선도해 나갈 것이다.



신주시 ▶

대만 신주 (Taiwan Hsinchu)

인구 445,990명

면적 104.1526㎢

인구밀도 4,282.08명/㎢



▲ 국립 칭화대학교

'대만의 실리콘밸리' 신주 과학산업단지

신주는 수도인 타이페이에서 남쪽으로 70km 떨어져 있다. 신주가 명성을 얻은 것은 1980년대 대만 정부 주도하에 긴밀한 산학연 협력을 통해 반도체를 중심으로 한 첨단 산업단지인 '신주 과학산업단지' 덕분이다. 대만은 전 세계적으로 중소 IT 기업이 강한 나라로 인정받고 있으며, 컴퓨터와 반도체, 디스플레이 등을 비롯한 각종 IT 부품의 최대 생산단지가 신주에 집중되어 있다.

1990년대 이후 신주는 '대만의 실리콘밸리'라는 별칭을 얻게 되었고, 대만 IT 산업의 심장이라고 불리고 있다. 대만산업 전반의 고도화를 주도하고 있는 신주 과학산업단지는 현재 세계적인 컴퓨터 산업의 중심단지로 부상했을 뿐 아니라, 대만 고도성장의 원동력이기도 하다. 이곳에는 최근 삼성전자를 제치고 세계 1위 매출을 차지한 TMSC를 비롯해 중소기업을 출발해 세계적인 컴퓨터 업체로 성장한 에이서 등 유수의 기업들이 자리 잡고 있다.

신주 과학산업단지가 급성장할 수 있었던 이유

신주 과학산업단지에는 세계적인 IT기업과 대만 기업 등 390개 내외의 업체가 입주해 있으며, 근무 인원만 12만 명에 달한다. 이처럼 신주 과학산업단지가 급성장할 수 있었던 이유는 대만 정부의 노력에서 비롯된다. 일류기업과 우수인력 유치를 위해 정부는 각종 혜택과 지원을 아끼지 않았고, 각종 조세지원과 금융지원, 연구개발 활동 지원, 외국인 투자기업 특별지원 등 다양한 혜택을 주고 있다.

신주 과학산업단지의 총아는 바로 TSMC이다. 2022년 파운드리 산업 시장 1위를 달성한 TSMC는 현재 세계 시장 점유율 53%를 장악하고 있으며, 2020년 기준 300mm 웨이퍼 환산 연간 1,300만 장 규모를 달성했다. 대만은 물론 동아시아 증시에서 시가 총액이 가장 높은 기업으로 평가받고 있다. 국책 사업으로 시작해 가장 빠르게 성장하여 세계 시장 1위를 차지한 신주 과학산업단지의 노력은 지금도 진행 중이다.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

국 책 공모사업 체 계 의 합리적 개선방안



1 국책 공모사업이란 ?

지역의 특성을 고려하여 지역발전에 기여할 수 있는 사업을 지원하는 국고보조사업

2 국책 공모사업 운영상 문제점

구분	문제점
공모사업 선정	지방자치단체 재정 부담 가중
인프라 및 재정력 차이	지역 간 불균형 초래 및 수도권 집중화 심화
불규칙한 추진	지방자치단체 재정 안정성 및 예측가능성 저해

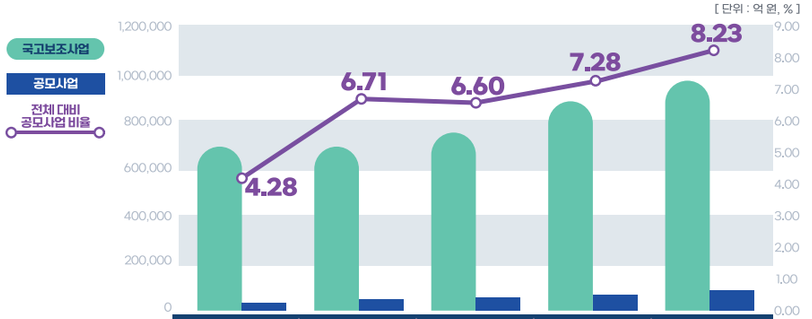
국책 공모사업 운영체계 개선 필요성

전반적인 실태 분석(선정 기준, 지방자치단체 특성, 사업의 규모 등) **기반**
국책 공모사업 개선방안 필요

3 국책 공모사업 현황

국고보조사업 대비 공모사업 비율

[단위 : 억 원, %]



	2016	2017	2018	2019	2020
국고보조사업	698,496	698,690	758,371	883,293	977,153
공모사업	29,897	46,909	50,040	64,265	80,455
전체 대비 공모사업 비율	4.28	6.71	6.60	7.28	8.23

[출처 : 행정안전부, 각 년도 지방자치단체 통합재정개요]

구분	내용
규모	• 국고보조사업(92조 7,153억 원) 중 8.28%(8조 455억 원)이 공모사업으로 운영 (2020년 기준)
구성	• 지방자치단체 수 고려 시, 공모사업이 비수도권(88개)에 비해 수도권(73개)에 집중 (2019년 기준)
국고 보조율	• 전체 국고보조사업(67.1%), 공모 사업(53.1%)로 공고 사업이 전체적으로 낮은 수준 (2020년 기준)
심사기준	• 사업의 목적성, 계획성, 전문성, 지방자치단체의 재원조달 및 추진의지 등 • 기준 혹은 평가항목 제시 하지 않은 경우도 존재 (44개 중 4개, 15.9%)

대형 공모사업 평가기준(예시)

대형 공모사업 / 평가기준	도시형 자기부상 열차 시범도시 (2007년)	첨단의료 복합단지 (2009년)	국방 신뢰성 시험센터 (2015년)	소방복합 치유센터 (2018년)	광소형 연구개발 특구 (2018년)	공공 어린이 재활병원 (2018년)	스타트업 파크조성 (2019~2020년)	방산혁신 클러스터 (2020년)	K-바이오 랩허브 (2021년)	다목적 방사광 가속기 (2021년)
사업목적 달성 (적정성) 및 계획성	✓			✓		✓	✓	✓	✓	
입지여건 적합성		✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
과제 수행 역량 (사업계획서 내용 충실도 평가)				✓						
재원조달의 용이성	✓							✓		
경제적 파급효과 (지역발전)	✓	✓	✓		✓	✓			✓	
개발 용이성, 부지 확정성	✓								✓	✓
접근성		✓	✓			✓	✓		✓	
정주여건			✓		✓				✓	
수행 인력의 전문성, 협업 역량		✓	✓	✓	✓	✓				
신청기관 추진의지, 지자체 지원	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
환경영향	✓								✓	
지속가능성, 발전가능성							✓	✓		✓
주민 수용성			✓						✓	
선정 지역	인천	대구·경북, 충북	대전	충북	경북	대전	인천, 대전	경남	인천	충북

[출처 : 각 공모사업 신청 공고안 참조]

4 국책 공모사업 운영체계 합리적 개선방안

1. 지방비 부담 완화

- 대형 공모사업 중심 지방비 부담 및 재원분담 불균형 행태 완화를 위한 합리적 수준의 지방비 부담 개선 방안 마련

2. 평가기준 및 항목 개선

- 선정 기준 및 절차의 객관성 확보 및 투명한 공개
- 사업선정 시 지역 균형을 위한 고려사항 포함
- 비수도권 및 낙후지역 실정에 맞는 평가항목 구체화 및 가점 부여 방식 도입

3. 충분한 사전 준비기간 제공

- 지방자치단체가 공모사업 신청에 필요한 사전 준비기간을 충분히 제공하여 기존 인프라와 재정력이 우수한 지방자치단체와의 불균형 완화

5 한국지방행정연구원 관련 연구 현황

2021년

- 공모형 국고보조사업의 운영체계 개선 방안
- 균형발전을 위한 정부 국책사업 공모체계의 합리적 개선방안 모색

2022년

- 지자체 공모사업 조사 및 주소정보 적용 방안 연구(진행중)

#국책 공모사업 #국고보조사업
#지방비 부담 #지역균형발전 #지방재정

[참고문헌]

홍근석·이서희(2021), 균형발전을 위한 정부 국책사업 공모체계의 합리적 개선방안 모색

[내용문의]

이서희 (한국지방행정연구원, 부연구위원, 033-769-9873, seotae10@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



제2회 지역사회혁신과 지역경제활성화포럼

한국지방행정연구원은 지난 9월 27일, 충남대학교 정심화국제문화회관에서 충북연구원, 충남연구원, 충북바이오헬스산업혁신센터, 대전세종충남지역혁신플랫폼과 공동으로 온 · 오프라인 하이브리드 방식의 「지역사회혁신과 지역경제활성화포럼」을 개최하였다.

본 포럼은 주제발표와 토론세션으로 구성되어 있으며, 각 세션을 염명배 충남대학교 명예교수가 주재하였으며, 주제발표로는 먼저 김학민 대전세종충남지역혁신플랫폼 총괄운영센터장이 "지역혁신 플랫폼 사업의 운영 사례"를 발표하고, 정성훈 지리교육과 · 지역산합협력학과 교수가 "충청권의 지역산학협력 활성화 방안", 한상배 충북바이오헬스산업혁신센터 바이오헬스산업혁신본부장이 "충북지역혁신플랫폼 운영사례"를 발표하였다.

이어 발표 내용에 대해 남윤명 충북연구원 연구위원, 신동호 충남연구원 선임연구위원, 김태중 충남대학교 대학교육혁신본부 미래리빙랩센터장, 길병성 충남도청 교육법무담당관, 이소영 한국지방행정연구원 선임연구위원, 윤창수 서울신문 공공정책연구소 사무국장, 윤충희 ㈜엠비프라텍 대표가 토론에 참석하여 지자체와 대학 및 기업 간 연계 · 협력을 통한 지역경제활성화 방안에 대한 의견을 교환하며 마무리되었다.

일시: 2022년 9월 17일
장소: 충남대학교 정심화국제문화회관 대덕홀
주최: 한국지방행정연구원, 충북연구원, 충남연구원, 충북바이오헬스산업혁신센터, 대전세종충남지역혁신플랫폼

Korea Research Institute for Local Admistration

연구원 소식



한국지방행정연구원-용인시정연구원 업무협약 체결

한국지방행정연구원과 용인시정연구원이 지난 9월 22일, '지역 정책발전 및 연구교류 활성화'를 위한 업무협약을 체결하였다. 한국지방행정연구원 다산홀에서 진행된 본 협약식에는 한국지방행정연구원 김일재 원장과 용인시정연구원 정원영 원장을 비롯한 양 기관의 임직원들이 참석하였다.

협업에 관한 주요 내용은 ▲100만 대도시 특례 등 공통 관심 분야에 대한 공동 연구 및 조사, ▲학술활동에 필요한 시설의 공동 활용 및 정보자료의 상호 공유, ▲학술회의, 세미나, 포럼, 워크숍 등 학술행사의 공동 개최, ▲연구과제의 자문 · 심의 및 연구자의 인적교류로, 양 기관은 이번 업무협약에 따라 지방행정, 지방재정 및 지역발전 분야 공동연구 및 학술행사 공동 개최 등 상호교류를 본격화할 예정이다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "이번 업무협약을 통해 용인시정연구원과 협력체계를 돈독히 구축함으로써 상호발전과 동반 성장에 밑거름이 될 것"이라며, "지역발전과 자치분권 확대를 위해 다양한 상호교류 협력체계 구축에 최선을 다하겠다."라고 말했다.

일시: 2022년 9월 22일
장소: 한국지방행정연구원 다산홀
주최: 한국지방행정연구원, 용인시정연구원



기회발전특구(ODZ) 작은 토론회 개최

한국지방행정연구원은 지난 10월 11일에 국토연구원(원장 강현수)과 「기회발전특구(ODZ) 작은 토론회」을 개최하였다. 본 토론회는 윤석열 정부의 기회발전특구 정책의 조기정착과 추진방향을 논의하고 기관별 대응현황을 공유하고 제도개선 방향 제시를 위해 발표와 토론이 진행되었다.

발표는 ▲ 기회발전특구 조기 추진을 위한 추진전략(이서희 부연구위원, 한국지방행정연구원), ▲ 미국의 기회특구, 미국의 경험과 우리에게 주는 시사점(이윤석 부연구위원, 국토연구원), ▲ 기회발전특구 조세지원 방향(박상수 실장, 한국지방세연구원), ▲ 새정부 지역균형발전과 교육자유특구의 과제(前대통령직인수위 박기관 교수, 상지대), ▲ 국가균형발전을 위한 기회발전특구의 활용방안(이상호 실장, 산업연구원)을 발표하였다.

토론은 한양대 오문성 교수의 사회로, ▲ 김민석 정책실장(경상북도 정책실), ▲ 김석기 과장(국토교통부 국토정책과), ▲ 서두원 사무관(산업통상자원부 지역경제진흥과), ▲ 김효정 실장(한국교육개발원 연구기획실), ▲ 장형석 사무관(행정안전부 지방규제혁신과), ▲ 문정희 사무관(기획재정부 지출혁신과), ▲ 조희평 부연구위원(한국조세재정연구원), ▲ 황선희 서기관(중소벤처기업부 지역혁신정책과), ▲ 허문구 센터장(산업연구원 국가균형발전연구센터) 이 토론에 참석하여 기회발전특구 제도개선을 위한 방안 등에 대해 토론하였다.

일시: 2022년 10월 11일
장소: 정부세종컨벤션센터 소회의실
주최: 한국지방행정연구원 / 후원 : 국토연구원



지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진 토론회

한국지방행정연구원은 10월 26일(수) 오후 3시, 더케이호텔 가야금홀A에서 행정안전부, 전국시도연구원협의회, 대구경북연구원과 공동으로 온 · 오프라인 하이브리드 방식의 「지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진 토론회」를 개최하였다. 토론회는 "지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진"을 주제로 지방분권에 의한 진정한 지역주도의 균형발전 달성을 위해 시도연구원 등이 협력하여 담론을 형성하고자 하였으며, 행정안전부의 "지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제정"에 관한 취지소개와 이어서 관련 주제발표 세션, 토론세션으로 구성되었다. 먼저 행정안전부 김상진 자치분권제도과장이 "지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제정(안)"의 취지와 향후 추진계획에 대하여 설명하였으며, 이어서 주제발표 세션과 토론세션은 오정근 한국금융ICT융합학회장(前 대통령직 인수위원회 지역균형발전특위 간사)의 주재 하에 진행되었다.

제1세션은 "지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진"과 관련하여 발표가 진행되었다. 먼저 조성호 경기연구원 선임연구위원이 "분권을 통한 지역주도의 균형발전 전략"을 발표하고, 이어서 김현호 한국지방행정연구원 선임연구위원이 "지방분권과 지역균형발전의 통합적 추진"을 주제로 발표를 진행하였다. 제2세션은 토론세션으로 김광석 대구경북연구원 도청센터장, 오영환 중앙일보 대구지사장, 이상범 대한민국시장군수구청장협의회 정책연구실장, 이정철 인천연구원 연구위원, 전지훈 충남연구원 초빙책임연구원이 발표 내용을 중심으로 지방분권과 지역균형발전에 대한 의견을 교환하였다.

한국지방행정연구원 김일재 원장은 "자치분권위원회와 국가균형발전위원회가 각각 별도로 분리되어 있다 보니 상호 간의 시너지 효과를 창출하지 못했다"라고 하며, "이번 토론회를 기회로 지방분권과 지역균형발전이 권한의 이양뿐 아니라 사업과 시책, 재원의 이양이 패키지로 추진되어 지역혁신을 창출할 수 있는 대안이 마련되기를 바란다"고 전했다. 충남연구원 유동훈 원장(전국시도연구원협의회장)은 "진정한 지방시대를 열어가기 위해서는 그간 분리되어 있던 지방자치분권과 지역균형발전의 계획과 시책을 통합해서 추진하는 것이 필요하다"며, "충남연구원을 비롯한 전국 16개 연구기관이 모여있는 전국시도연구원협의회 역시 지역이 주도하는 맞춤형 정책들을 역제안하는 등 변화하는 환경에 발맞춰 나갈 것"이라고 말했다.

일시: 2022년 10월 26일
장소: 더케이호텔 가야금홀
주최: 한국지방행정연구원, 행정안전부, 전국시도연구원협의회, 대구경북연구원

지역 공연시설의 영향권 설정 연구

황재민 전 부연구위원

국민소득 증가에 따른 공연문화 향유 수요가 증가함에 따라 각 지방정부는 다양한 규모와 형태의 공연시설을 건립하고자 하고 있다. 공연시설은 서비스의 공급과 소비가 한 장소에서 실시간으로 발생하며 시설 내에서 다양한 유형의 서비스를 제공하므로 공연시설의 타당성조사 수행 시 수요 및 편익 추정을 위한 첫 단계인 영향권 설정이 중요하다. 하지만, 현재 영향권 설정에 대한 일반적인 원칙 부재로 공연시설의 서비스에 대한 다양성과 방문객의 수요를 고려하지 못하고 있으며 전문가의 판단으로 영향권을 설정하는 한계점이 있다. 따라서 본 연구는 지역 공연시설 타당성조사 결과의 합리성 및 정확도 제고를 위해 공연시설 수요자의 공간적 범위인 영향권에 대한 유형을 분류하고, 각 유형별 실증데이터 분석을 통하여 영향권 설정 방식에 관한 고찰을 해보고자 한다.

이를 위해 본 연구는 자치단체별 공공 공연시설의 지역적 분포 및 운영현황 분석, 설문조사를 통해 공연시설 이용행태 확인하였다. 또한 운영현황 데이터 및 입지정보 등을 가공 후 요인분석 및 군집분석 등의 데이터 분석 통한 문화시설 세부 유형화, 그리고 통신사 빅데이터 분석을 활용한 세부 유형 별 공연시설 영향권을 규명하는 방법론을 적용하였다.

설문 결과에 따르면, 시민들의 공연시설 선택에 있어 공연 프로그램을 가장 중요하게 고려하고 있고 장거리 이동이 필요한 지역의 공연장도 이용하고 있는 것으로 확인되었다. 이는 공연시설의 영향권 설정 시 시설의 규모 및 공연시설이 제공하는 콘텐츠에 따라 수요 영향권에 차이가 존재할 수 있으므로 이를 고려해 분석할 필요가 있음을 의미한다.

공연시설의 영향권 설정을 위한 첫 번째 단계로 유형화 기준을 정립하고자 하였다. 이를 위해 문예회관별 운영현황 특성, 입지적 특성, 시설 특성, 운영특성에 대한 자료를 구축하였다. 해당 요인들을 바탕으로 '주성분분석(Principal Component Analysis: PCA)'을 수행하여 주요요인 3가지를 도출하였고, 각 요인이 공연시설의 도심화지역 여부, 차별화 된 컨텐츠(기획공연 수) 제공여부, 시설규모 측면 등을 함의함을 확인하였다. 이후 군집분석을 수행하였고, 분류된 공연시설들의 군집별 차이를 검토하여 유형분류 기준을 정립하였다. 최종 유형분류 기준은 공연장 수, 객석 수, 주변인구 수, 공연장 종사자 수 변수를 활용한 의사결정나무 형태로 도출하였다.

마지막 단계로 유형별 영향권 도출을 위해 SKT통신 빅데이터를 가공 및 활용하여 공연시설 관람객들의 출발지 분포를 검토하였다. 세부 유형 내 대표시설을 선정한 후 분석을 수행하였다. 이동거리에 따른 누적비율을 고려한 영향권 설정 기준 제시함으로써 광역권 및 전국권 공연시설의 영향권을 규명해 보았다.

본 연구는 공연시설의 영향권 설정에 대한 일반적인 원칙이 부재한 상황에서 지역 공연시설 타당성조사 결과의 합리성 및 정확성을 제고하기 위해 수행되었다. 이를 위해 공연시설의 유형 분류 기준을 정립하였고, 공연시설 유형별 영향권 범위를 실증 데이터를 바탕으로 제시하였다. 본 연구는 공연시설의 영향권 설정에 관한 새로운 방향성을 제시한 점에서 의의가 있다.

지역균형발전을 고려한 도시개발사업 평가지표 연구

송지영 연구위원

2020년도 연구에서 균형발전에의 기여도가 큰 사업으로 선정된 산업단지와 도로 부문에 대해 지역별 수준 차이를 측정할 수 있는 지표를 개발하고 종합화하여 해당 사업에 대한 타당성 조사 수행 시 별도의 균형발전 가치를 반영할 수 있는 방안을 제안하였다면 금년도 연구에서는 그 대상이 도시개발사업이다. 도시개발사업은 도로나 산업단지와 달리 지역간 균형보다는 지역 내 균형이 보다 중요하고 사업 추진 목적이 다양하여 분석의 대상과 목적, 범위를 명확하게 설정하는 데에 많은 노력이 필요하였다. 특히 이번 연구에서는 사업 시행으로 인해 미리 선정한 평가지표가 어떻게 변화하는지를 분석하여 정책결정가가 해당 도시개발사업의 시행으로 해당 지역의 난개발이 완화되는지, 주거수준이 나아지는지 등을 판단하는데 정량적인 도움을 주기 위한 새로운 균형발전분석 방법을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 LIMAC의 도시개발사업 타당성 조사의 분석과정에서 기반시설용지가 제외됨에 따라 기반시설을 많이 공급할수록 경제성과 재무성 결과가 오히려 낮아지는 문제점을 완화하는데 기여하게 될 것이다.

구체적으로 본 연구에서는 난개발에 대한 조작적 정의를 "기반시설을 충분히 확충하지 않고 시가지면적(가구수)이 증가되는 것"으로 내리고, 분석의 대상을 '기반시설을 포함한 주거 위주의 도시개발사업'을 대상으로 하였다. 따라서 도시개발사업의 평가지표로 기반시설의 과부족을 판단하기 위한 난개발 지표와 주거수준 지표를 선정하되, 각 지표는 선행연구 등에서 논의되었던 지표들을 대상으로 본 연구에 적정하도록 조정하였다.

난개발 지표는 ① 가구수 증가 대비 기반시설 면적 증가율, ② 시가지면적 증가 대비 기반시설 면적 증가율을 지표로 선정하였다. 주거수준 지표는 양적지표로 ① 주택보급률, ② 인구천명당 주택수를 선정하였고 질적지표로 ③ 노후주택비율, ④ 1인당주거면적을 선정하였다. 그리고 주거수준과 연계된 지표는 아니지만 주거형 도시개발사업의 분양 리스크를 고려하기 위하여 주택도시보증공사의 미분양관리지역 지정 빈도를 부가지표로 선정하였다.

다음으로 지표별 분석을 통해 지역의 난개발 및 주거수준 유형화, 그리고 종합지수화를 통한 순위를 분석하였다. 난개발의 유형은 지표가 2개이므로 4개의 유형으로 구분되며, 이때 기반시설 확충을 통한 난개발의 개선이 필요한 유형은 2개의 지표가 모두 양호한 A유형을 제외한 나머지 B, C, D 유형이 된다. 주거수준 유형은 지표가 4개이므로 모두 16개의 유형으로 구분된다. 16개의 유형은 다시 양호 등급과 보통 등급, 불량 등급으로 구분하고 불량 등급이 본 연구에서 관심을 두는 주거수준의 개선이 필요한 대상이다.

종합지수는 난개발의 경우 동일가중치를 적용하였으며, 주거수준의 경우 시군구 별로 지표의 격차가 크게 나타나 도시지역 특성을 갖는 '시', '구'와 비도시지역 특성을 갖는 '군'을 구분하여 가중치를 차별화하였다. 도시지역 특성을 갖는 시와 구는 양적지표가 열악하므로 양적지표에 보다 큰 가중치를 두고 비도시지역 특성을 갖는 군은 질적지표가 열악하므로 질적지표에 보다 큰 가중치를 둔다. 다음으로 난개발 및 주거수준 유형화, 종합지수에 따른 순위 검토 등을 통해 '주거형 도시개발사업 필요지역'을 선정하였으며, 이때 동종자치단체별로 선정하여 각 지역의 고유특성을 고려하였다.

본 연구는 '균형발전'이라는 포괄적인 정책적 아젠다 아래에서 지방투자사업, 그중에서도 '타당성 조사에서 어떻게 균형발전을 반영할 것인가'라는 한정적인 영역에 초점을 두고 있음을 밝힌다. 본 연구는 타당성 조사의 정책적 분석에서 정량적으로 사회적 가치를 반영하기 위한 연구로서, 앞으로도 지방투자사업의 사회적 가치에 해당하는 평가항목 및 평가방법을 개발하는 노력이 필요할 것이다.

❸ KRILA 보고서

공공도서관의 수요추정 모형 개발

김제국, 함윤주 재정투자평가부장

오늘날 공공도서관은 전통적인 기능인 도서관 자료를 중심으로 한 지식정보 제공 및 학습의 기능뿐만 아니라 지역사회 구성원을 위한 문화공간으로서 역할도 수행하고 있다. 이러한 수행 역할과 기능의 확장에 따라 국민의 삶의 질 향상을 높이기 위한 국민기초시설인 생활 SOC의 한 축으로 자리매김하게 되었다. 그 결과 2020년 기준, 생활 SOC 사업에 선정된 289개 사업 중 160개 사업이 공공도서관 및 작은 도서관 사업이 포함된 사업이었다. 특히 공공도서관이 포함된 사업은 73개이며, 국비지원 규모는 2,031억 원에 달하였다.

최근에는 생활 SOC뿐 아니라 기존 도서관의 노후화 및 리모델링, 신도시 건설에 따른 도서관 신규 건립 등에 따라 지방자치단체에서 공공도서관 추진 사업 건수가 증가하였다. 이에 따라 지방자치단체가 추진하는 대규모 사업에 대해 투자심사 전에 이행해야 하는 「지방재정법」 제37조에 의한 타당성 조사 의뢰 건수도 증가하고 있다. 따라서 타당성 조사의 핵심이 되는 도서관 수요 추정에 대한 신뢰성과 정확성을 높이기 위한 적절한 방법론 개발이 필요하다. 공공도서관 수요추정 방법론과 관련해서는 『문화체육관광 타당성 조사를 위한 지침 연구』(한국지방행정연구원, 2016)에 제시된 다양한 방법을 참고할 수 있으나, 공공도서관의 특성을 고려한 방법론에 대한 가이드라인은 부재한 상황이다. 함윤주 외(2019)에서는 중력 모형으로 안양시에 위치한 공공도서관을 대상으로 실증분석을 실시하였으나, 공공도서관 관련 수요 추정에 대한 기초연구는 상당히 부족한 실정이다. 특히 도서관의 경우 국가공공도서관통계에서 운영실적과 관련한 방대한 양의 시계열 데이터를 제공하고 있으므로 해당 데이터를 활용한 수요추정 방법 방안을 검토할 필요가 있다.

따라서 본 연구의 첫 번째 목적은 국가공공도서관 통계를 활용하여 도서관 운영 시 다양한 특성들이 이용수요에 미치는 영향을 고려하기 위해 Microeconometrics(Program evaluation) 접근법과 Data science 접근법에 기반한 수요예측 모형 구현에 있다. 분석 대상은 전국 공공도서관 자료 지역별 특성을 감안하되 충분한 시계열 및 횡단면자료를 확보할 수 있는 서울시내 25개 자치구에 위치한 공공도서관으로 2008~2018년 데이터를 활용하였다. 분석 방법은 의사결정나무(decision tree), 배깅(bagging), 랜덤 포레스트(random forest), XGboosting 등 다양한 기계학습을 활용한 수요예측 모형을 구축하여 예측값을 비교검토하여 최적의 모형을 선정하였다. 또한 구축된 모형으로 예측된 이용수요에 영향을 미치는 각 요인의 중요도를 분석하였다.

본 연구의 두 번째 목적은 방문자 수를 공공도서관 제공의 충격을 나타내는 지표로 보아 공공도서관 건립의 정책 충격을 측정하는데 있다. 이를 위해서 본 연구에서는 패널분석을 통해 개별 도서관 단위 및 자치구별 도서관 공급 단위 기준으로 각각 도서관 수요 영향요인을 분석하였다. 분석결과 현재 서울에서는 도서관 방문자 수 증가를 목표로 할 때 신규 도서관 제공보다는 먼저 기존 도서관의 좌석 수와 장서 수를 늘리는 것을 고려할 필요가 있음을 시사하였다. 다만 현재 해당 구 내 도서관 여건 상 좌석이나 장서 수를 늘리는 것이 어려울 경우 신규 도서관 건립을 고려해야 한다는 결론이 도출되었다. 이러한 결과를 모든 도서관 신규건립사업에 일반화하기는 어려우나, 도서관의 입지나 경쟁관계에 있는 기 운영 중인 도서관의 운영상황 등을 우선적으로 고려할 필요가 있음을 시사한다.



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도부터 현재까지 등재학술지로 선정·유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지입니다.

한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

- **논문주제** : 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량** : A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구 분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	12월 31일

* 마감일 이후에도 수시 접수합니다.



- **제출방법** : 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 https://krila.jams.or.kr
- **문 의 처** : Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 심사료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 "지방행정연구" 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201) 를 참고하여 주세요.

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration
(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
© 2017 KRILA. All rights reserved