

# 지방자치 이슈와 포럼

Vol.  
35

FEBRUARY 2021



ISSN 2671-7352

# 지방자치 이슈와 포럼

2021 FEBRUARY VOL.35

통권 제35호 발행인 한국지방행정연구원 원장 김일재 편집위원장 최인수 위원 김봉균, 김성주, 김정숙, 김지수, 박승규, 박현욱, 윤성일, 이효, 전대욱, 전성만  
간사 김유숙 주소 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) 연락처 전화 033-769-9932 이메일 research@krila.re.kr 홈페이지 www.krila.re.kr 디자인·인쇄 문화공감

- \* 지방자치이슈와포럼은 한국지방행정연구원이 정기 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
- \* 본 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오. (무료) research@krila.re.kr
- \* 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치이슈와포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
- \* 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

## CONTENTS

- 04 **권두언**  
지방의회의 자율성,  
독립성 강화로 진정한 지방자치의 꽃을 피워야!  
김일재 한국지방행정연구원 원장
- 08 **인터뷰**  
지방자치 2.0시대, 기초의회의 위상 강화와  
자치분권의 발전을 위해 앞장서다  
조영훈 現 전국시군자치구의회의장협의회 회장,  
現 서울특별시구의회의장협의회 회장
- 16 **이슈**  
지방자치법 전부개정에 따른  
지방의회 실효성 제고방안  
김건위 한국지방행정연구원 지방의정연구센터장
- 34 **논단**  
지방의회 실효성 제고를 위한 첨언  
전대욱 한국지방행정연구원 부연구위원
- 42 지방의회, 독립성만큼 책임성이 중요하다  
김은경 인천광역시 중앙협력본부장·정치학박사
- 48 **지방의회**  
시민이 시정의 주인되는  
희망 인천을 만들겠습니다  
남궁형 인천광역시의회 의원



04



42



48

- 54 **입법동향**  
지방자치법 개정으로 지방의회의  
입법지원능력 강화될 듯  
이정진 국회입법조사처 입법조사관
- 60 **우수사례**  
주민들의 편익과 복리를 위한  
조례 제정에 힘쓰다  
경만선 서울특별시의회 의원
- 66 경기교육이 차별 없는  
공정한 교육복지 실현에 앞장서다  
조광희 경기도의회 의원
- 74 **지방자치단체 탐방**  
시민과 함께 행복한 도시를 빛다
- 78 2020 이천시민행복 10대 뉴스
- 80 **KRILA 인포그래픽**  
스마트시티 혁신
- 82 **트렌드 카페**  
랜선 타고 가는 봄나들이 어떠세요?
- 84 연구원 동정
- 87 KRILA 보고서



63



68



76

## 지방의회의 자율성, 독립성 강화로 진정한 지방자치의 꽃을 피워야!



**김 일 재**  
한국지방행정연구원 원장

지난 1991년 지방자치 부활 이후 30년간 지방자치단체의 역할과 기능은 변천을 거듭하면서 지역주민의 실생활에 깊이 영향을 미쳐왔다. 특히 최근 지방자치단체는 지방소멸, 저출산·고령화, 주민의 삶의 질 개선, 수도권 집중으로 인한 인구유출 심화, 지역 내 균형발전 등 지역의 여러 현안에 대한 해결책 마련이 시급한 상황에 놓여 있다. 이러한 상황 속에서도 작년과 올해에 걸쳐 지방자치 30년의 성과라고 할 수 있는 지방자치법 전면 개정과 자치경찰제 도입 등을 비롯해 주민참여 관련 법률들의 제·개정 논의가 활발히 진행되는 등 지금 지방자치제도는 자치분권 2.0시대로 들어가는 중대한 전환기에 놓여 있다.

특히 작년 초부터 코로나19의 충격으로 우리는 경제, 사회 모든 분야에서 큰 변화에 직면하게 되었고, 감염병 방역, 침체된 지역경제 활성화 등이 중요한 이슈가 되면서 지방정부의 역할 또한 확대 개편되어야 한다는 요구가 높다.

우리는 오랫동안 지방분권을 추진해 왔다. 그러나 지방정부의 권한이 어디까지 이양되어야 하느냐는 질문에 있어서는 “ 많으면 많을수록 ” 이라고 대답하기는 쉽지 않다. 물론 견해의 차이가 있을 수는 있으나, 지방분권을 더욱 추진하고자 하면 ‘국가 사무(事務)를 지방으로 이전 하고’, 이러한 사무이양에 따라 ‘사무’를 담당할 수 있는 ‘재원(財源)’

**지방자치단체와 지방의회, 양대 축의 자율성과 책임성이 확보되고 상호 견제 균형과 상생협력이 조화될 때 지방자치 발전의 새로운 30년을 써나가는 것이 가능하게 될 것이다.**

이 같이 이양되어야 한다는 당연한 논리에 귀결되게 된다. 그러나 재정 분권의 갈 길은 여전히 멀다.

우리 헌법은 제117조에서 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다’라고 규정함으로써 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권을 명시하고 있으나 이런 권한을 온전하게 행사하기는 쉽지 않다. 기초자치단체뿐만 아니라 광역자치단체조차 중앙정부에 의존하는 재정구조 때문에 자치단체로서 면모를 갖추지 못하는 것이 현실이기 때문이다. 진정한 자치분권이 이루어지기 위해서는 자치행정권, 자치재정권, 자치입법권 확보와 더불어 지방의 책임성 강화를 위해서도 중지를 모아야 한다.

올해는 지방자치의 지나온 30년을 되돌아보고 새로운 30년을 어떻게 준비해야 할 것인지 진지한 고민이 필요한 시점이다. 지방자치가 제대로 정착되기 위해서는 지방자치단체의 권한과 기능의 확대뿐만 아니라 지방의회의 권한과 기능 확대도 병행되어야 한다. 지방자치단체와 지방의회, 양대 축의 자율성과 책임성이 확보되고 상호 견제 균형과 상생협력이 조화될 때 지방자치 발전의 새로운 30년을 써나가는 것이 가능하게 될 것이다.

지방분권 정착을 위해 해결해야 할 수많은 과제가 있으나 본 권두언에서는 범위를 좁혀 지방의회의 정책기능 강화 측면을 강조해 보고자 한다. 요약하면, 자치입법권을 담당하는 지방의회에 감시기능과 정책 입안기능을 충분히 발휘할 수 있는 체제를 구축하여 자율성과 독립성을 강화하는 것이 필요하다는 점이다.

지방의회에는 제도상 크게 2가지의 기능이 기대된다. 하나는 행정 감시기능(행정사무 감사 또는 조사, 질의응답 등을 통해 집행기관의 활동을 감시하는 기능)이고 다른 하나는 정책형성기능(조례제정 등에 의해 의회 스스로 자치단체의 정책을 만드는 역할)이다. 그동안은 여러 가지

의정활동을 위해서는 집행부에서 제공되는 자료 외에 다양한 채널 정보를 취득하여 집행기관의 설명이 적절한지, 대체 안은 없는지 등 충분한 검토가 필요하며, 공청회나 전문가 간담회 등을 활성화하는 것도 필요하다

현실적인 제약으로 인해 지방의원 의정활동의 상당한 부분이 행정 감시기능에 초점을 맞추었다고 볼 수 있으나 유권자들로서는 의회의 정책형성기능에 대해서도 큰 기대를 하고 있을 것이므로 앞으로 정책형성기능도 강화할 필요가 있다. 향후 지자체의 조례 제정권이 확대되면 지방의회의 역할과 책임은 점점 더 커질 것이다.

지방의회의 정책형성 기능을 강화하기 위해 현 단계에서 몇 가지 방안을 생각해 볼 수 있다.

**첫째, 작년 지방자치법 전면개정할 때 반영된 것처럼 지방의원들의 입법 활동을 돕기 위한 정책지원 전문인력을 조속히 보강하여야 한다.** 우선 의회 사무처의 조직과 인력에 대해 현재 인력 상황과 미래 수요 등을 분석하여 단기적, 중장기적으로 구분해 적절한 규모로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 지방의회 의장의 인사권이 독립된다고 하더라도 현재와 같은 의회 사무처의 적은 인력풀로는 인사를 할 수 있는 범위가 한정될 수밖에 없고 의원들의 의정활동을 충분히 지원하기도 어렵다. 의원들의 상임위 활동을 지원하기 위해서는 일차적으로 의회 사무처에 전문인력을 보강하여 집행부의 정책과 예·결산안 등에 대한 분석을 통해 문제점을 도출하고 적절한 개선방안을 마련해 의원들의 의정활동을 지원할 수 있어야 한다.

**둘째, 지역주민과 전문가의 참여를 확대하되 디지털 의회를 활성화 시키려는 노력이 필요하다. 의회가 정책형성 기능을 발휘하기 위해서는 외부의 정보와 지혜를 살리는 것이 중요하다.** 의정활동을 위해서는 집행부에서 제공되는 자료 외에 다양한 채널 정보를 취득하여 집행기관의 설명이 적절한지, 대체 안은 없는지 등 충분한 검토가 필요하며, 공청회나 전문가 간담회 등을 활성화하는 것도 필요하다. 최근 지역현장의 문제해결을 위해 주민참여예산제, 주민자치회 등에 대한 논의가

활발히 진행되고 있는데 이러한 흐름을 집행부 차원뿐 아니라 의회 차원에서도 적극 반영하여 의정활동에 선순환적으로 연계시킬 필요가 있다. 특히, 디지털 시대에 맞게 지방의회 차원에서도 지역주민들의 의정 참여 활성화를 위한 플랫폼 구축 등을 통해 의정활동을 혁신하는 방안도 고민할 필요가 있다고 생각된다.

**셋째, 지방의원들의 의정 역량을 강화하기 위한 전문적인 교육 프로그램의 운영이 필요하다.** 그동안 국회의정연수원 교육, 행정안전부 소속 지방자치인재개발원에서 지방의회의원 대상 특별교육, 지방의회 자체 연찬회 등을 통해 부분적인 교육이 이루어져 왔으나 지방의회의 실질적인 수요에 부응하도록 체계적인 교육 프로그램의 개선이 필요하다. 좋은 교육프로그램을 제공하기 위해서는 지방자치인재개발원, 한국지방재정공제회, 한국지방행정연구원, 한국지방세연구원, 지역정보개발원 등 지방자치단체와 관련된 기관들의 협업을 통해 지역 현장에 적합한 교육 콘텐츠를 개발해 제공하는 것도 대안이 될 것으로 본다. 여건이 허락된다면 향후 국회의정연수원처럼 지방의정연수원을 설립해 의정교육을 체계화할 필요가 있다.

지금은 지방자치의 대전환기이다. 앞으로 지방의회의 자율성과 독립성이 강화되어 지방 집행부-의회의 관계가 건강한 상호 견제와 균형 속에 조화를 이루고, 미래 지방자치 30년의 새로운 이정표가 완성되기를 기대해 본다.

# 지방자치 2.0시대, 기초의회의 위상 강화와 자치분권의 발전을 위해

## 앞장서다

INTERVIEWE : 조영훈 전국시군자치구회의장협의회 회장,  
서울시자치구회의장협의회 회장(서울시 중구의회 의장)

INTERVIEWER : 김필두 한국지방행정연구원 연구위원  
최인수 한국지방행정연구원 연구위원

일 시: 2021년 1월 28일 장 소: 서울특별시 중구의회 의장 집무실



인터뷰

**Q** 안녕하세요? 의장님, 뵙게 되어서 반갑습니다.  
우선, 의장님의 주요 약력과 주요 의정 활동 내용을  
소개해 주시면 감사하겠습니다.

**A** 새마을지도자협의회, 자유총연맹 활동 등 십수 년 간  
지역사회를 위해 봉사하는 모습을 주의 깊게 살펴 본  
주민분들의 권유로 1998년 신당동에서 제3대 서울시  
중구의회 의원으로 정치인으로서의 첫발을 내디  
뒀습니다. 이후 주민들의 지지와 성원에 힘입어 4대·  
6대·8대 중구의회 의원으로 당선되어 어느덧 4선  
의원이 되었습니다.

2020년 7월, 중구의회 최초로 전반기 의장에 이어  
후반기 의장 연임이란 진기록을 세웠습니다. 9명의  
중구의회 의원을 이끄는 후반기 원구성은 이례적으로  
모든 의원이 의장, 부의장 그리고 각 상임위원장으로

선출되어 전국 226개 시군구 기초의회에서 볼 수  
없었던 결실을 거두기도 했습니다. 소속정당이 다른  
의원들로 구성되어 있는 의회 특성상 위와 같은 일은  
유례를 찾아보기가 굉장히 어려워 많은 주목과  
관심을 받았습니다. 이후 서울시 25개 자치구의회  
의장으로 구성된 서울시자치구회의장협의회 의장  
으로 추대되었으며, 9월에는 전국 226개 기초의회,  
2,927명의 기초의원들을 대표하는 15개 시도대표  
회장으로 구성된 전국시군자치구회의장협의회의  
회장으로 당선되었습니다.

2020년도 지난 한 해는 지방자치법 전부개정안  
처리를 위해 전국 226개 의회 2,927명 의원들의  
강력한 의지를 담은 서명부를 국회에 제출하였으며,  
정부와 국회에 끈질긴 설득과 협의 끝에 기존 개정  
안에 사무직원 인사권 독립을 기초의회도 포함시키는



조영훈

- 現 제8대 중구의회 후반기 의장
- 現 서울시자치구회의장협의회 의장

**학력**

·국민대학교 행정대학원 수료

**경력**

- 1998.07~2002.06 3대 중구의회 의원
- 2002.07~2006.06 4대 중구의회 의원
- 2010.07~2014.06 6대 중구의회 의원  
(현)제8대 중구의회 후반기 의장
- 2020. 07~ (현)서울특별시 구의회 의장협의회 회장
- 2020. 09~ (현)전국시군자치구회의장협의회 회장



의정활동

큰 결실을 거두었습니다. 지방자치 2.0시대를 맞이하여 기초의회의 위상 강화와 자치분권의 발전을 위해 앞으로도 최선을 다할 것을 약속드립니다.

**Q** 의장님께서 지난 2020년 10월, 전국시군자치구 의장협의회 제8대 하반기 의장으로 취임하셨습니다. 의장님께서 향후 전국협의회를 어떤 방향으로 이끌 것인지 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

**A** 2020년 12월, 무려 32년 만에 「지방자치법 전부개정안」이 국회를 통과하며 낡은 지방자치의 틀이 획기적으로 바뀌게 되었습니다. 그동안 기초의회는 실질적인 힘이나 정치적인 영향력을 가지지 못하고 형식적으로만 존재해 왔습니다.

자치분권 시대를 맞이하여 기초의회에도 해당 지역의 특성을 반영한 인사권 독립, 정책지원 전문 인력 등이 도입되며 그간 오랜 숙원이었던 실질적 지방자치의 시대를 열게 되었으며, 「지방자치법 전부개정안」의 통과로 첫 단추가 꿰어졌다고 생각합니다. 다음은 법안의 구체적인 내용을 시행령과 시행규칙에 담는 과정이 남아 있습니다. 올해는 지방자치 2.0시대를 본격적으로 열어가는 첫해로 기초의회가 주민을 위하여 제대로 일할 수 있도록 시스템을 만들어야 하는 상당히 중대한 시기입니다. 기초의회 발전에 반드시 필요한 사안들이 고스란히 반영될 수 있도록 전국 15개 시도 대표회장님들을 비롯하여 2,927명 모든 의원님들과 합심하여 꾸준히 기초의회의 목소리를 관철시켜 나갈 것입니다. 또한

민주주의의 요람인 의회의 특성을 살려서 집행부가 독단으로 전국협의회 의사결정을 내리지 않고 전국 기초의원들의 합의된 목소리를 반영하되 소수의 목소리에도 귀를 기울이도록 하겠습니다. 그리하여 지방자치가 바람직한 방향으로 나아가고 주민들의 복리증진과 행복 구현으로 이어지도록 노력하겠습니다.

**Q** 의장님께서 중구 의원으로 활동하시는 동안 가장 기억에 남는 사례(조례제정, 행정감사, 주민숙원사업 해결 등)가 있다면 소개해 주시겠습니까?

**A** 중구의회 의원으로서의 의정활동은 무엇보다 조례 제정에 가장 주안점을 두었습니다. 발의해 통과시킨 조례만 130여 건이 되는데 그중 「공동주택지원조례」가 대표적이라고 할 수 있습니다. 「공동주택지원조례」는 공동주택의 단지 내 공공시설의 설치나 수리비용 등을 지자체에서 지원하는 내용입니다. 일반 주택가의 공공시설과 달리 아파트는 단지 내 가로등이나 놀이터 등 공공시설의 설치가 필요한 경우 온전히 입주민의 부담으로 돌아가 조세 형평성에 위배된 측면이 있었습니다. 조례 개정 결과 쾌적한 주거환경 조성과 관리를 위한 행정지원서비스를 공동주택의 범위까지 확대시켜 주민들에게 큰 호응을 얻었습니다. 이밖에도 생활체육기금조례와 노인복지기금조례를 만들어 주민들의 생활체육을 위한 자원과 어르신들의 복지를 증진하는 데 사용하도록 근거를 마련하였습니다.

**Q** 자치분권과 기초의회 활성화를 위하여 전국협의회가 어떤 역할을 하여야 한다고 생각하십니까?

**A** 평소 의장 모임이나 회의석상에서 “기초의회가 지방 자치라는 거대한 상 위에 손가락 하나 올려놓는 단체가 돼서는 안 되고, 선두에 나서야 한다.”라고 자주 언급하곤 합니다. 지금까지 전국시군자치구의 회장협의회는 지방4대협의체 중에서 존재감이 가장 희미하여 활동력이나 영향력이 미미했습니다. 앞으로는 의원수가 가장 많은 기초의회가 지방4대협의체의 일원으로서 자치분권과 지역발전, 주민의 삶의 질 향상 등 현안 과제에 대하여 공동으로 대응하고 지방4대협의체와 힘을 모아 새로운 도약을 견인하는 능동적인 주체가 되어야 합니다. 또한 전국에 226개 의회, 2,927명의 기초의원이 지역과 주민을 위해 헌신적으로 열심히 활동하고 있으며, 이들의 목소리를 적극 수렴하고 반영하여 풀뿌리 민주주의의 근간인 기초의회와 자치분권의 강화를 위해 모든 역량을 다할 것입니다.

**Q** 자치분권과 중구의 발전을 위하여 중구의회가 어떤 역할을 하여야 한다고 생각하십니까?

**A** 제8대 의회 슬로건이 ‘구민의 눈으로 구민의 마음으로 소통하는 중구의회’입니다. 진정한 지방자치는 구민이 주인이 되어야 합니다. 현장의 생생한 목소리에 경청하여 민의 반성에 힘쓰고, 구민의 대변자로 집행부를 견제 감시하는 본연의 책무에 충실하면 자연스레



지역의 발전과 주민의 복리증진이라는 목적이 달성될 것이라고 생각합니다. 모든 의원님들이 지역의 현안과 숙원사업 해결에 항상 노력하고 구민의 대변자 역할에 최선을 다하고 계십니다. 당정과 무관하게 주민을 위한 마음은 하나인 것처럼 앞으로도 중구의회는 단합하고 상생하며 선진 의정 구현에 더욱 힘쓸 것입니다.

**Q** 지방자치법의 개정에 따라서 지방의회의 위상과 역할이 달라져야 한다고 생각합니다. 현재, 전국협의회가 가지고 있는 시급한 현안 과제 혹은 풀어야 할 숙제를 몇 가지 소개해 주시기 바랍니다.

**A** 무엇보다도 지방자치법 개정으로 기초의회는 확대된 권한만큼 무거운 책무를 지게 됐습니다. 응당 권한에 상응하는 책무를 엄정히 수행하여야 할 것이며 이와 함께 기초의회의 자정기능도 지속적으로 강화해야 합니다. 몇몇 의원들의 불미스러운 일로 기초의회 무용론이 제기되는 실정입니다. 기초의회의 위상 강화와 권한 확대를 천명하기 전에 먼저 철저한 자기반성과 비판의 겸허한 수용이 있어야 그 명분이 생긴다고 봅니다. 주민에게 신뢰받는 의회로의 쇄신을 위해 윤리강령 강화와 위원회 설치 등 의회 차원에서 청렴도를 높이려는 노력을 지속적으로 펼쳐 나갈 것입니다.

**Q** 개정된 지방자치법에 의하면 지방의회의 인사권 독립, 지방의회의 전문성 강화 등과 같은 전국협의회가 풀어야 할 숙제가 있습니다. 이들 과제의 해법에 대하여 몇 가지 소개해 주시기 바랍니다.

**A** 법안 개정 이후에는 의회의 위상이 높아지고 고유 권한이 확대됨에 따라 주민의 대변자로서 역할에 더욱 충실할 수 있고 이로 인해 지방자치의 현실적인 구현에도 상당한 탄력을 받을 것이라고 기대합니다. 또한 정책지원 전문인력 지원제도가 도입됨에 따라 나날이 전문화되고 복합적인 양상으로 변모하는 주민 수요에도 능동적이고 유연하게 대응할 수 있을 것입니다.

조직편성 권한이 제외된 인사권의 제한적 독립은 아쉬운 부분이다. 전국 226개 기초의회 중 절반을 차지하는 의원 수 7명 이상, 10명 미만인 의회의 인사권이 독립되는 만큼 직급 기준 상향이 필요합니다. 의원 수 10명이 넘는 의회의 경우 사무처 책임자를 부이사관급으로, 10명 미만 의회는 서기관급으로 조정하여 권한과 책임을 다할 수 있도록 해야 합니다. 아울러 의회 직원의 임명 방법과 인사 교류와 관련해서도 결국은 지방의회 인사에 있어 숨통을 틔어 줄 수 있는 방향이 되어야 할 것입니다. 지속적인 논의와 의견 수렴을 거쳐 추후 구체적인 단안을 마련할 계획입니다.

이제는 개정된 법안에 우리 기초의회 발전에 반드시 필요한 사안들이 고스란히 반영될 수 있도록 노력하고 제도를 안착시키는 일들이 남아 있습니다. 전국 각 시도대표회장님을 비롯한 모든 의회 의원님들께 적극적인 성원과 협조를 당부드립니다.

**Q** 현재, 중구가 가지고 있는 시급한 현안 과제 혹은 풀어야 할 숙제와 이를 해결하기 위한 지방의회의 역할을 말씀해 주시기 바랍니다.

**A** 지난해 7월 하반기 개원을 통해 새롭게 구성된 중구의회는 민의를 최우선으로 하고 현장에서 소통하는 의정을 부지런히 펼쳐왔습니다. 올해 역시 '민생안정에 중점을 두고 최선의 방안을 마련하고자 항상 촉각을 곤두세우고 고심하고 있습니다.

코로나19의 직격탄을 맞은 영세업체와 소상공인을 비롯하여 위기상황에 더 열악할 수밖에 없는 취약계층 등에 선제적인 대응과 총총한 제도 개선으로 적극 노력할 계획입니다. 지난해 지역경제 활성화를 위한 중소기업 육성자금과 선별진료소 인력 추가 확보를 위한 예산을 증액 발의하며 민생안정과 코로나19 방역에 신속하고 즉각적인 재정 지원을 펼쳐왔습니다.

새해에도 확진자 급증상태와 경기 불안이 가속되고 있어 적극적으로 개선책을 발굴해 나가며 발 빠르게 대응할 수 있는 '생활 밀착형 의정'을 펼쳐나갈 계획입니다.

**Q** 지방의정활동 현장에서 느끼는 애로사항과 중앙정부나 서울시 차원에서 자치분권을 위하여 도와주어야 할 것으로는 무엇이 있습니까?

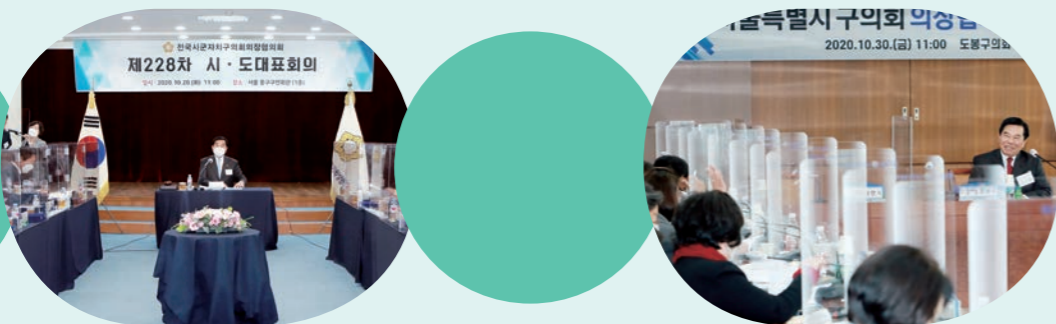
**A** 기초의회는 주민과의 접점에 있습니다. 그렇기에 지역사회와 주민과의 접점을 넓혀 나가면서 현장의 목소리를 전달하고 확대하여 지방자치 발전에 주도적인 역할을 수행할 수 있는 기초의회만의 강점이 있다고 생각합니다. 최대한 민생의 크고 작은 목소리들이 반영될 수 있도록 청와대나 국회, 자치분권



위원회 등에 협의의 자리를 가지려 하니 꾸준하고 지속적인 소통을 통한 많은 협조와 지원을 부탁드립니다. 구체적으로는 청와대-전국기초의회협의회, 국회-전국기초의회협의회, 전국시도의회협의회-전국기초의회협의회 등과 같이 개별적인 정책간담회가 정기적으로 이루어져야 할 것입니다.

**Q** 한국판 뉴딜정책과 4차 산업혁명과 관련하여 전국협의회 의장으로서 추진하시고자 하는 핵심적인 의정활동 방향으로는 무엇이 있을까요?

**A** 4차 산업혁명(인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 로봇기술, 드론, 자율주행차, 가상현실(VR) 등이 주도하는 차세대 산업혁명의 본격적인 시작에 전 세계 유수의 기업들이 시장 선점에 열을 올리고 있습니다. 지난해 초 발발한 코로나19는 변화의 속도를 거세게 촉발시켰습니다. 문재인 대통령도 신년사에서 4차 산업혁명과 함께 한국판 뉴딜정책의 집중적인 추진과 육성을 강조한 바 있습니다. 새로운 시대의 변화는 지역적인 편향 없이 누구나 평등하게 누릴 수 있어야 마땅할 것입니다.





중앙정부의 단일한 방식도 중요하지만 지역사회의 지형·인구적 특색 및 산업구조 등의 면면을 고려한 접근이 반드시 필요하다고 생각합니다.

무엇보다도 4차 산업혁명과 뉴딜정책에 대응하기 위한 지역과 주민 역량 강화가 선행되어야 할 것입니다. 지역균형 발전을 위한 제2차 지방일괄이양법 제정 등 자치분권 법령의 제·개정 작업을 통해 지역이 발전하고 새로운 국가 발전을 모색할 수 있도록 자치분권 강화에 힘을 실어줘야 합니다.

전국시군자치구의회의장협의회에서도 같은 맥락에서 주민이 중심이 되는 지방자치와 지방분권강화를 위해 지속적으로 법안에 현장과 주민들의 목소리를 반영하고자 최선을 다해 노력하고 있습니다.

**Q** 중구가 가지고 있는 보물 혹은 중구의 자랑거리를 몇 가지 소개해 주시기 바랍니다.

**A** 중구는 전통과 현대가 함께 숨 쉬는 600년의 역사를 가진 수도 서울의 중심에 자리 잡은 품격 있는 도시로 행정, 금융, 역사, 문화, 관광, 언론 등 다양한 표정을 품고 있으며, 송례문, 덕수궁 등 우리의 전통문화와 유산을 잘 보존하고 있습니다.

또한, 국내 최대의 재래시장인 남대문시장, 젊음과 열정이 넘치는 동대문 패션타운과 명동 등 대표적인 쇼핑 타운이 있으며 도심을 가로질러 흐르는 청계천은 방문객에게 아름다운 심터를 제공합니다.

서울시청 앞에 있는 서울광장은 타원형으로 조성된

천연 잔디광장으로 2002년 한일 월드컵 당시 붉은 악마 응원의 메카로 부각되었습니다. 이후 시민의 대표적인 집결 및 커뮤니케이션 공간으로 사랑받고 있습니다.

우리나라 최초의 은행인 한국은행을 비롯한 금융의 중심지이며, 많은 백화점과 쇼핑몰이 있어 다양한 쇼핑을 즐길 수 있습니다. 한국 천주교의 상징인 명동 성당은 국내 유일의 순수 고딕양식 건물이자 최초의 벽돌조 교회당입니다. 명동 국립극장을 복원한 명동예술극장은 바로크 양식으로 건축된 극장의 외형이 매우 인상적인 곳입니다. 국내 유일의 섬유 예술 박물관인 초전섬유켄트박물관은 한국의 전통 조각보 기법을 계승하고 있습니다.

도심 한복판에서 만날 수 있는 녹지공간인 남산은 서울을 상징합니다. 남산골 한옥마을은 중구를 대표하는 명소들 중 한 곳입니다.

중구는 우리의 역사를 간직하고 있는 유물과 문화 재가 많습니다. 서울 성곽의 사소문 가운데 하나인 광희문, 조선 시대의 수도인 한양을 에워싸고 있는 서울 성곽, 대한제국의 자주독립을 널리 알리는 상징적 시설인 환구단, 우리나라 최초의 개신교 교회 예배당인 정동교회, 벽돌을 직접 만들어 세운 서양식 교회건축물인 약현성당, 궁중에 지어진 최초의 서양식 건물인 중명전, 명성황후가 시해된 후 고종이 세자와 함께 1년간 머물던 구 러시아 공사관 등이 있습니다. 최첨단의 무대시스템과 최적의 관람환경을 갖춘 충무아트홀, 모든 장르의 공연이 가능한 종합무대 공간인 국립중앙극장, 30년 동안 이화여자고등학교

졸업생들이 모은 기금으로 준공된 이화여고 100주년 기념관, 무용을 중심으로 순수예술을 지향하는 호암아트홀, 뮤지컬과 연극 등 다양한 프로그램이 가능한 명보아트홀, 최대 197명을 한꺼번에 수용할 수 있는 해치홀, 국내·외 공연시장에서 커다란 성과를 올렸던 난타를 관람할 수 있는 명동 난타전용관, 애니메이션과 관련된 다양한 체험과 감상을 할 수 있는 서울 애니메이션센터, 창조적인 문화가들이 색다른 시선으로 세상을 읽어내는 문화 운동의 공간인 여해 문화공간 등이 있습니다.

과거와 현재 그리고 미래가 공존하는 도시, 서로 다른 요소들이 조화롭게 존재하는 매력 있는 도시, 중구는 앞으로도 무한한 성장가능성과 강한 경쟁력으로 미래가 더욱 기대되는 도시로 나아갈 것이라 자부합니다.

**Q** 저희 한국지방행정연구원이 지방의회의 활성화와 관련하여 연구해 주시기를 원하시는 것이 있다면 어떤 것이 있을까요?

**A** 지난해 초 발발한 코로나19가 초래한 가히 혁명적인 변화에서 보이듯이 앞으로도 대내외적으로 예측 불가능한 변수가 더욱 크고 잦아질 것이라고 생각합니다. 주민의 현장과 가장 맞닿아 있는 기초의회는 변화에 더욱 민감하고 빠르게 대응해야 할 것입니다. 대내외 환경변화를 반영할 수 있는 밀도 있는 연구를 통해 지방자치의 올바른 방향 제시와 정책 제안에 필요한 지원과 협조를 당부드립니다.





# 지방자치법 전부개정에 따른 지방의회 실효성 제고방안



김건위  
한국지방행정연구원  
지방의정연구센터장

이슈



## I 서론

2020년 12월 9일에 통과된 지방자치법 전부개정안의 통과 의의는 법률의 기초가 되는 단체자치에서 주민자치로의 지방자치 패러다임 변화추진, 이에 따른 주민 참여의 폭 확대, 지자체와 지방의회의 권한 확대, 그리고 이에 상응하는 책임의 강화로 귀결된다고 할 수 있다.

이러한 지방자치법 개정은 당연히 지방의회에 영향을 미치게 된다. 개정 법률의 영향은 시행시기가 2022년 1월 13일이기 때문에 영향력을 살펴보는 것은 의미가 있다 할 것이다. 단순히 개정된 내용의 파악에만 그칠 것이 아니라, 향후 1년 뒤 시행되게 될 법 내용을 심층분석하여 지금부터 지방의회가 대응을 위한 준비를 하는데 참고가 되어야 할 것이다.

이 글의 목적은 지방의회가 개정된 법률에 대해 실효성 있게 대응하도록 방향과 방안을 제시하는 데 있다. 논의의 전개는 지방자치법 전부개정 내용에 대한 소개, 개정 내용에 대한 향후 전망, 그리고 중점적으로 고려해야 할 부분을 살펴보는 순으로 전개하였다.

## II 지방의회 제도의 연혁

지방의회와 관련하여 그간의 제도변화를 살펴보면, 지방의회는 출범과 해산, 그리고 부활 등 우여곡절이 많았음을 알 수 있다. 이를 통해 우리의 지방의회가 그간 얼마나 역량 등에 있어 취약할 수밖에 없었는지를 알 수 있을 것이다.

〈표 1〉 지방의회 출범 및 해산

연도	이슈	특징
1949년	지방자치법 제정(도·서울특별시/시·읍·면)	- 도지사·서울특별시장은 대통령 임명 - 시·읍·면장은 의회에서 간선 - 지방의회는 주민직선으로 구성
1952년	제1차 지방선거(도의회/시·읍·면의회)	피난으로 서울·경기·강원 제외
1961년	지방자치에 관한 임시조치법 제정(도·서울특별시/시·군)	• 지방자치 중단 - 단체장 임명, 지방의회 해산 - 읍면자치 폐지
1972년	제7차 헌법개정(유신헌법)	지방의회는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 않음
1987년	제9차 헌법개정(직선제 개헌)	지방의회 구성 유보조항 삭제
1991년	지방의회 선거 실시	선거 실시
1995년	제1회 전국동시지방선거 실시	단체장 + 지방의회

우리나라는 1949년에 지방자치법이 제정되고 이 법에 의거하여 1952년에 최초로 지방선거를 실시함으로써 지방의회가 구성되었다. 그러나 1961년 5.16의 발발로 지방의회는 군사혁명위원회포고 제4호에 의하여 해산되었으며, 그 이래 제5공화국

까지 지방의회를 구성하지 못하였다. 다만 제5공화국 헌법은 지방의회의 구성 시기에 관하여 「...지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성시기는 법률로 정한다」(부칙 제10조)고 규정함으로써 「조국통일이 이루어질 때까지」 지방의회를 구성하지 아니한다(부칙 제10조)고 규정했던 제4공화국 헌법에 비하여 지방의회의 구성가능성에 비교적 밝은 전망을 보여주었다. 그동안 지방의회가 구성되지 않았으므로, 지방의회의 의결을 요하는 사항의 처리는 「지방의회의 의결사항의 처리의 건」(1961년 5월 23일 국가재건최고회의포고 제8호), 「지방자치에 관한 임시조치법」, 「서울특별시행정에 관한 특별조치법」, 「부산시정부직할에 관한 법률」, 「대구직할시 및 인천직할시 설치에 관한 법률」, 「교육법」 등에 의하여 서울특별시에서는 일정한 사항에 관해서만 국무총리의, 직할시·도에서는 내무부장관의, 시·군에서는 도지사의, 교육·학예에 관하여는 문교부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 집행기관이 시행하였다.

그러나 제6공화국헌법은 지방의회의 구성시기에 관한 제한을 없앴다. 이에 따라 제7차 지방자치법개정법률(1988. 4. 6)은 최초의 지방의회를 시·군 및 자치구부터 구성하되, 그 선거는 이 법 시행일로부터 1년(1989년 4월 30일) 이내에 실시하고, 최초의 시·도의회는 시·군 및 자치구의회가 구성된 날로부터 2년 이내에 구성한다고 규정하였다(부칙 제2조). 그 후 제8차 개정법률(1989.12.30)은 모든 지방의회선거를 1990년 6월 30일 이내에 실시하도록 규정했으나 실시되지 않았고, 제9차 개정법률(1990.12.31.)에 의하여 1991년 6월 30일 이내에 실시하기로 연기하였다. 이에 따라 기초의회의원선거는 91년 3월에, 광역의회의원선거는 91년 6월에 각각 실시되었다.

〈표 2〉 지방의원의 신분

연도	이슈	특징
1991년	지방의원의 신분을 무보수 명예직으로 규정	의정자료 수집연구 및 그 보조활동을 위한 '의정활동비' 지급
2003년	명예직 규정을 삭제, 유급제 전환의 계기 마련	회기별로 회기수당을 지급
2006년	지방의원의 직무활동에 대한 대가로 월정수당 지급	월정수당을 지급
2008년	월정수당 지급 범위 제한, 의정비심의위원회 구성·운영방법 개선	- 교육·법조계 등으로부터 추천을 받아 단체장이 위촉, 주민 의견수렴 결과 반영 의무화
2018년	월정수당 지급 기준 산식 삭제, 월정수당 결정 자율화	- 자자체 주민수, 재정능력, 지방공무원 보수 인상률, 지방의회 의정활동 실적을 종합적으로 고려하여 자율 결정

지방의회라는 기관을 구성하는 것은 의원이다. 의원이 어느 정도의 역량을 발휘하기 위한 신분상의 상황을 살펴보면 지원에는 상대적으로 미약했다고 할 것이다.

이와 관련해서 그간 지방의원 의원을 명예직으로 할 것인가, 유급직으로 할 것인가의 문제가 있어 왔다.

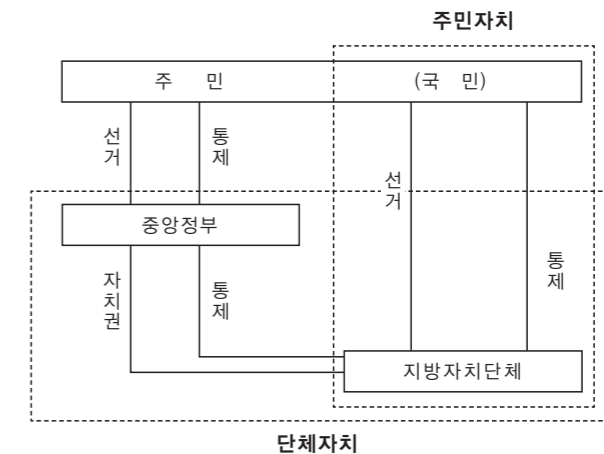
대체로 대의회형을 채택하는 국가에서는 지방의회의원을 명예직으로 하고 있는데 비하여 소의회형을 채택하는 국가에서는 유급직으로 하고 있다. 초기에는 입법론상으로 명예직이 타당하다는 것에서 최근에는 지방행정기능이 전문화·고도화됨에 따라 지방의원직을 수행하려면 많은 시간을 내어 조사·연구활동을 해야 하므로 본직에 종사하면서 의정활동에 할애하라고 하는 것은 사실상 무리였다. 이러한 점을 반영하여 수당 등에 있어서의 자율성이 확대되고 있는 것이고 이번 전부개정에서도 반영되었다고 할 것이다.

### Ⅲ 최근의 큰 변화 : 지방자치법 전부개정

단체자치의 초점이 자치단체와 중앙정부와의 관계에 있다면 주민자치는 지방자치의 중심이 지역주민이다. 주민자치의 틀 아래에서는 지역주민들이 자율적으로 지역의 이슈와 문제를 해결하는 자치가 핵심이라고 할 수 있다.

우리나라는 그간 중앙정부로부터의 권한을 이양받고 자치권을 확보하는데 그 주안을 두고 법률 등이 제·개정되었다. 이번의 지방자치법 전부개정은 그간 상대적으로 미약했던 주민과 지방의회의 권리를 신장시키는 데 있다. 이는 곧 자치제도의 유형변화, 즉 주민자치로의 변화를 꾀했다고 할 것이다. 이러한 주민자치의 본질이 무엇인지를 간략하게 살펴볼 필요가 있다.

#### 1. 이론적 논의 : 주민자치(영미계)와 단체자치(유럽대륙계)



〈그림 1〉 주민자치와 단체자치의 중점의 차이

\* 정세욱(2003 : 18).

지방자치는 정치적으로 민주주의적인 정치적 통일을 이룩하는 중요한 요소로서 가능하다. 다만 그 의미는 근대국가의 정치적 통일과정에서 사회문화적 환경의 차이에 따라 자치제도의 유형이 다르다는 점을 내포하고 있다. 따라서 각국이 채택하는 지방자치의 유형은 그 나라의 사회적 조건의 차이에 따라 각각 상이함으로 유의할 필요가 있다. 일반적으로 자치제도는 크게 2개의 대립적인 계보로 발전해 왔는데, 하나는 영국을 중심으로 하는 주민자치이고, 다른 하나는 프랑스와 독일(프러시아)을 중심으로 하는 단체자치이다. 주민자치와 단체자치의 차이는 결국 자치의 중점이 어디에 있느냐에 따른 것이라 할 수 있다. 주민자치는 자치단체와 주민과의 관계, 즉 지방행정에의 주민참여에 중점을 두고 발전된 자치제도인데 비하여, 단체자치는 지방자치단체와 중앙정부와의 관계 즉, 중앙정부로부터의 자치단체의 독립에 중점을 두고 발전된 자치제도이다.

〈표 3〉 주민자치와 단체자치의 비교

변수	주민자치	단체자치
① 자치의 의미	정치적 의미	법률적 의미
② 자치권을 인정하는 주체	주민	중앙정부(국가)
③ 자치권의 범위	광범	협소
④ 중시하는 권리	주민의 권리(주민참여)	자치단체의 권능(자치권)
⑤ 이념	민주주의	지방분권
⑥ 권한부여방식	개별적 수권형	포괄적 수권형
⑦ 중앙통제·감독 방식(중점)	입법통제, 사법통제	행정통제
⑧ 중앙-지방의 관계	기능적 협력관계	권력적 감독관계
⑨ 지방정부형태	기관통합형(의회제·위원회제)	기관대립형(의결-집행)
우월적 지위	의결기관	집행기관
자치단체의 성격	단일적 성격(자치단체)	이중적 성격(자치단체·국가 하부행정기관)
사무의 구분여부	구분하지 않음	엄격히 구분함
지방세제	독립세주의	부가세주의
발달한 국가	영국	프랑스·독일(프러시아)

\* 정세욱(2003:19).

이 두 가지 모형은 다만 연혁상의 차이에 불과할 뿐 오늘날에는 지방자치의 개념을 파악하고 특정한 국가의 지방자치의 특질을 분석·연구하는 하나의 준거틀로 이용되고 있다. 이 2개의 유형은 양차대전을 거치면서 상호접근하여 왔으며, 모든 국가는 지방자치를 실시함에 있어 그 나라의 특수성과 현실적 필요를 감안하여 2개 유형의 제요소와 특징을 혼합·채택하기에 이르렀다.

이론적 측면에서는 성숙된 지방자치제도를 채택하려면 이 두 가지 유형의 요소를 적절히 배합할 필요가 있다. 역사적으로는 제2차 세계대전 이후 전승국인 영·미 제도를 받아들여 개혁을 실시하면서 상당한 영향을 미치게 되었다. 또한 최근에는 영국에서도

자본주의 고도화에 따른 여러 문제를 중앙정부 차원의 행정적·재정적으로 통제할 필요가 있어서 단체자치적 요소가 가미되게 되었다. 우리는 그간 단체자치 위주의 논의가 진행되었으나, 이제는 주민자치로의 전환이 이루어지는 시기에 다다른 것이다.

## 2. 전부개정 내용<sup>1)</sup>

주민참여 확대, 지방의회 역량 강화와 책임성 확보, 지방자치단체 행정 효율성 강화 등 자치분권 확대를 내용으로 하는 「지방자치법 전부개정법률안」이 2020년 12월 9일(목)에 국회 본회의에서 의결됐다. 이번 지방자치법 전부개정은 민선 지방자치를 본격적으로 실시하는 기반이 된 88년 전부개정 이후 32년 만에 이루어낸 성과로서, 시민의식의 성장과 주민참여 욕구의 증대, 인구감소로 인한 지역소멸 위기 등 그간의 행정환경 변화에 대응하고, 낡은 지방자치 시스템을 새롭게 변화시키기 위해 추진된 것으로 주요내용은 다음과 같다.

### 첫째, 획기적 주민주권 구현이다.

〈표 4〉 주민주권 관련 법개정 내용

분야	현행	개정
목적규정 (제1조)	- 목적규정에 주민참여에 관한 규정 없음	- 목적규정에 '주민의 지방자치행정에 참여에 관한 사항' 추가
주민참여권 강화(제7조)	- 주민 권리 제한적 : ①자치단체 재산과 공공시설 이용권 ②균등한 행정의 혜택을 받을 권리 ③참정권	- 주민 권리 확대 : 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설
주민조례 발안제 도입 (제19조)	- 단체장에게 조례안 제정, 개·폐 청구	- 의회에 조례안을 제정, 개·폐 청구 가능 (별도법 제정)
주민감사 청구인 수 하향조정 (제22조)	- 서명인 수 상한: 시·도 500명 50만 이상 대도시 300명 시·군·구 200명	- 상한 하향조정: 시·도 300명 50만 이상 대도시 200명 시·군·구 150명
청구권 기준 연령 완화 (제23조)	- 19세 이상 주민 청구 가능	- 조례발안, 주민감사, 주민소송 18세 이상 주민 청구 가능
자치단체 기관구성 형태 다양화 (제4조)	- 기관 분리형(단체장-지방의회)	- 주민투표 거쳐 지방의회와 집행기관의 구성 변경 가능(기관분리형·통합형 등) * 추후 여건 성숙도, 주민요구 등을 감안하여 별도법 제정 추진

「지방자치법」의 목적규정에 '주민자치'의 원리를 명시하고, 지방의 정책결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 신설했다.

1) 전부개정의 내용은 행정안전부 보도자료(2020.12.9.; 자치분권제도과)를 참고하였다.

「지방자치법」에 근거를 둔 「주민조례발안법」을 별도로 제정하여, 주민이 단체장이 아닌 의회에 조례안의 제정, 개정, 폐지를 청구할 수 있도록 하며, 주민조례발안·주민감사청구의 인구요건을 완화하고, 참여연령을 19세에서 18세로 하향 조정하는 등 폭넓은 주민참여를 촉진할 예정이다.

지역여건에 따라 주민투표로 단체장의 선임방법 등 자치단체의 기관구성 형태를 선택할 수 있는 근거를 마련하고, 별도 법률로 정할 예정이다. 다만, 당초 정부 안에 포함된 주민자치회 본격실시를 위한 조항은 기존 제도와의 차별성 등 운영방안에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 의견이 제기되어 이번 개정안에서는 제외되었다.

**둘째, 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대이다.**

〈표 5〉 자치권 확대 관련 법개정 내용

분야	현행	개정
사무배분 명확화 (제11조)	- 지방자치법에 국가·지방간 사무배분 원칙 및 준수 의무 등 미규정(지방분권법에서 규정)	- 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 - 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수 의무 부과
국제교류·협력 근거 신설 (제10장)	- 규정없음	- 국제교류 협력 및 국제기구 지원, 해외사무소 운영 근거 마련
자치입법권 보장 강화 (제28조)	- 조례의 제정범위 침해 관련 미규정	- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용·범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
특례시 및 자치단체 특례 부여 (제98조)	- 규정없음	- 100만 이상은 특례시로 하고, 행정수요·균형발전 등을 고려하여 대통령령에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례 부여 가능
지방의회 인사권 독립 (제103조)	- 의회사무처 소속 사무직원 임용권은 단체장 권한 ※ 지방공무원법에 따라 임용권의 일부를 지방의회의 사무처장 등에 위임 가능	- 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여
정책지원 전문인력 도입 (제41조)	- 규정없음 ※ 제주특별법에 따라 제주도만 의원정수 1/2범위에서 정책연구위원 운영(2명)	- 모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능 ※ 단, 2023년까지 단계적 도입
지방의회 운영 자율화 (제5장)	- 회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	- 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

중앙부처의 자의적인 사무배분을 방지하기 위해 지역적인 사무는 지역에 우선 배분하는 보충성의 원칙 등 국가-지방 간 사무배분 원칙과 준수 의무를 규정하고, 자치단체의 국제교류·협력 추진 근거를 마련한다. 또한, 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 하위법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접

규정하지 못하도록 하여 지방자치단체의 자치입법권을 강화한다.

인구 100만 이상 대도시를 특례시로 하고, 행정수요·균형발전·지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례를 부여할 수 있는 근거를 신설한다. 그 중 ‘특례시’는 지방자치단체의 종류가 아닌 행정적인 명칭으로서, 개별법에 의해 지방자치단체의 종류를 명기하도록 하는 ‘주소’나 각종 ‘공적 장부’에는 사용이 제한될 수 있으며, 그간 제기된 재정격차 심화 우려를 감안하여, 특례시에 대해서는 ‘다른 자치단체의 재원 감소를 유발하는 특례를 두어서는 안 된다’는 국회 행안위의 부대의견이 추가되었다.

지방의회 사무직원의 임용권을 의회 의장에게 부여하고, 자치입법·예산심의·행정사무감사 등을 지원할 ‘정책지원 전문인력’을 도입함으로써 지방의회의 독립성과 전문성 강화를 도모한다.

**셋째, 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고이다.**

〈표 6〉 책임성과 투명성 관련 법개정 내용

분야	현행	개정
정보공개 확대(제26조)	- 자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정	- 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보 공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 - 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고
의정활동 투명성 강화 (제74조)	- 지방의회 표결방법의 원칙 관련 근거 미비	- 기록표결제도 원칙 도입
지방의원 겸직금지 명확화 (제43조)	- 겸직금지 대상 개념이 불명확 - 겸직신고 내역 외부 미공개	- 겸직금지 대상 구체화 - 겸직신고 내역 공개 의무화
지방의회 책임성 확보 (제65조)	- 윤리특위 설치 임의규정 - 윤리심사자문위 설치 미규정	- 윤리특위 설치 의무화 - 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견청취 의무화
시·군·구 사무수행 책임성 강화 (제189조)	- 시·군·구의 위법 처분·부작위에 대해 국가가 시정·이행명령 불가	- 국가가 보충적으로(시·도가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 시정·이행명령 가능

지방의회의 투표결과 및 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 지방자치정보를 주민에게 선제적으로 공개하도록 하고, 정보공개시스템을 구축하여 주민의 정보 접근성을 제고한다. 아울러 ‘제 식구 감싸기’식의 솜방망이 징계를 예방하고 지방의회의 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치를 의무화하고, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 의원에 대한 징계 등을 논의 시 의무적으로 의견을 수렴하도록 한다.

지방의원이 직무를 통해 부당한 이득을 취하는 것을 예방하기 위해 그간 논란이 되어왔던 겸직금지 의무 규정을 보다 구체화하고, 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직내역을 공개하도록 한다. 또한, 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 대해 시·도가 조치하지 않을 경우 국가가 직접 시정·이행명령 할 수 있도록 하여 위법한 행정에 대한 중앙정부의 지도·감독 장치를 보완한다.

**넷째, 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고이다.**

〈표 7〉 중앙-지방 협력관계 관련 법개정 내용

분야	현행	개정
중앙지방 협력회의 (제186조)	- 규정없음 ※ 대통령-시도지사 간담회 운영	- '중앙지방협력회의' 신설 (별도법 제정)
국가-지방간 협력 (제164조)	- 규정없음	- 균형적 공공서비스 제공, 균형발전 등을 위한 국가-자치단체, 자치단체간 협력의무 신설
자치단체 사무에 대한 지도·지원 (제184조)	- 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 관할 지방자치단체의 사무에 대한 조언·권고·지도 가능	- 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 조언·권고·지도에 대한 단체장의 의견제출권 신설
매립지 관할 결정 절차 개선 (제5조)	- 매립지 관할 관련 이견이 없는 경우에도 중분위 절차를 거쳐 결정	- 분쟁 없는 경우 별도 심의의결 절차 생략 등 결정 가능
경계조정 절차 신설 (제6조)	- 규정없음	- 자치단체 간 자율협업체를 통해 경계조정 협의 추진 - 미해결시 중분위 심의를 거쳐 조정 가능
단체장 인수위원회 (제105조)	- 규정없음	- 시·도 20명, 시·군·구 15명 이내에서 임기 시작 후 20일 범위내로 단체장 인수위 자율 구성
행정협의회 활성화 (제169조)	- 설립시 지방의회의 의결 필요 - 자치단체 간 협력에 대한 지원근거 없음	- 설립시 지방의회에 보고로 간소화 - 관계 중앙행정기관의 장은 협력활성화를 위해 필요한 지원 가능
특별지방 자치단체 (제12장)	- 세부사항 미규정 ※ 현행 법 제2조제3·4항에 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정(대통령령 미규정)	- 2개 이상의 자치단체가 공동으로 광역사무 처리를 위해 필요시 특별지방자치단체 설치·운영 근거 규정

지방에 영향을 미치는 국가의 주요 정책결정과정에서 지방의 주요 주체가 참여할 수 있도록 '중앙지방협력회의'를 설치한다. 또한, 행정구역과 생활권이 달라 주민들이 겪는 불편을 신속히 해결할 수 있도록 지방자치단체 간 행정구역 경계에 대해 자율협업체를 구성하여 논의하도록 하고, 합의가 되지 않을 경우 중앙분쟁조정위원회를 통해 조정하는 절차를 마련한다. 자치단체 간 협력을 통해 교통·환경 등 지역의 공동 대응을 위한 특별지방자치단체의 구성근거를 구체화하고, '행정협의회'설립 절차(의회 의결 → 보고)를 간소화하며, 지방자치단체장의 직 인수위원회의 운영근거를 마련한다.

**IV  
전부개정법률의  
미칠 영향 예상**

**1. 개정법률별 개략적 영향 분석**

전부개정 법률의 기초는 조건 없이 지자체 및 지방의회의 권한을 확대해야 하는 것은 아니다. 주민의 세금을 지방의회와 지자체가 낭비하지 않고 제대로 사용할 수 있는 관리 체제를 갖춰야 하는 것이다. 분권이라는 큰 흐름은 당연히 지켜야 하지만, 확대되는 권한만큼 지방의회와 지자체가 책임도 똑바로 져야 한다. 자율성과 동시에 책임성을 담보할 수 있는 시스템 정비가 굉장히 중요한 이슈이며 책임성 분야에 대한 개선을 강구해야 한다. 이를 고려하여 지자체 및 지방의회에 미칠 영향을 복잡성(조직·인사·재무 등 영향), 시기(단·중·장기), 대상(지자체, 중앙정부 등) 등을 고려하여 예상해 보았다.

〈표 8〉 주민주권 관련 법개정의 영향

분야	개정	영향의 예상
목적규정 (제1조)	- 목적규정에 '주민의 지방자치 행정에 참여에 관한 사항' 추가	단체자치는 중앙정부가 지방자치단체에 권한을 인정해주는 개념이며, 주민자치는 지자체와의 관계에서 주민이 권한을 일종에 위임해 준 관계로 본다는 점인, 즉, 지자체 권력의 축이 주민에서 출발한다고 볼 수 있음 이는 곧 기존의 주민참여를 일종의 시혜적 차원으로 여겨졌던 내용들을 당연한 것으로 전환되게 되며 이에 따라 참여에 대한 기존의 제한을 완화하게 하는 근본적 근거가 되게 됨
주민참여권 강화(제17조)	- 주민 권리 확대 : 주민생활에 영향을 미치는 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리 신설	기존의 3개의 부분에서 주민참여가 가능했던 것에서 범위가 넓어짐에 따라 지자체의 경우, 정책결정부터 집행과정에 대한 참여방안, 참여를 조직화할 방안, 이를 정책에 어떻게 반영하고 이에 대한 평가를 어떻게 할 것인가를 구체화 해야 함
주민조례 발안제 도입 (제19조)	- 의회에 조례안을 제정, 개·폐 청구 가능 (별도법 제정)	주민들이 단체장을 경유할 필요 없이 지방의회에 대해 직접 조례안을 제시하는 것이며, 조례안은 지방의회에서 심사하며 절차에 관한 사항(조례에 의해 자율로 결정하는 것임 여기서의 이슈는 단체장의 권위적허 가능성과 그에 따른 주민들과의 갈등 가능성, 다음으로 주민들이 발의한 조례안을 가령, 의회에서 부결시킬 경우 이에 부합하는 절차 및 내용적 정당성을 갖추는 것이 필요할 것임
주민감사 청구인수 하향조정 (제21조)	- 상한 하향조정: 시·도 300명 50만 이상 대도시 200명 시·군·구 150명	시도 및 시군구는 이 기준에 맞도록 조례 개정 필요하며, 청구인수 하향에 따른 추후 지자체에 미칠 영향은 시행 후 추이를 지켜봐야 할 것임, 즉, 기준과 같이 주민감사 청구의 실효성이 있을 것인가를 지켜봐야 함
청구권 기준 연령 완화 (제22조)	- 조례발안, 주민감사, 주민소송 18세 이상 주민 청구 가능	청구인수 하향에 따른 추후 영향은 시행 후 추이를 지켜봐야 할 것임, 가령, 젊은층의 정치에 대한 관심이 높아져야만 실효성이 있을 것임, 여기에 전자민주주의식 방식이 도입된다면 영향을 미칠 정도가 강화될 여지가 있을 것임
자치단체 기관구성 형태 다양화 (제4조)	- 주민투표 거쳐 지방의회와 집행기관의 구성 변경 가능 (기관분리형·통합형 등) ※ 추후 여건 성숙도, 주민요구 등을 감안하여 별도법 제정 추진	현행 단체장 중심형 기관구성엔 주민직선 단체장이 강한 권한을 보유하는 형태를 뜻함, 가령 의회의장이 단체장을 하는 형태가 생길 경우 등 다각적인 측면을 고려하여 별도법이 제정될 예정이라 그 사안을 면밀히 지켜봐야 할 것임 자치단체의 기관구성의 다양화로 전부개정안에서는 주민투표에 의해 자치단체의 의회 및 집행기관의 구성을 달리할 수 있도록 함, 그러나 기관구성 방식은 지방선거, 지방공무원 조직, 인사 등에 큰 영향을 미칠 수 있음, 따라서 기관구성의 유형별로 파급효과를 점검하고, 연계 법률 개정사항 등을 사전에 검토하는 노력이 필요

〈표 9〉 자치권 확대 관련 법개정의 영향

분야	개정	영향의 예상
사무배분 명확화 (제11조)	- 보충성, 중복배제, 포괄적 배분 등 사무배분 원칙 규정 - 사무배분 기준에 대한 국가와 자치단체의 준수 의무 부과	추후 국가사무와 지방사무와의 다툼이 생길 가능성; 즉, 사무배분 기준의 준수 여부를 두고 다툼 가능성이 있음; 중앙-지방; 지방(시도)-지방(기초)간에 갈등 가능성이 있으므로 이에 대한 명확한 기준 등을 중앙정부 차원에서 준비하고 검토해야 할 것임
국제교류·협력 근거 신설 (제10장)	- 국제교류 협력 및 국제기구 지원, 해외사무소 운영 근거 마련	지방자치법 제11조 1항에서 외국, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 등은 지자체에서 처리할 수 없는 것에 대해, 지자체 차원의 교류, 협력, 지원, 사무소 운영 근거가 마련
자치입법권 보장 강화 (제28조)	- 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용·범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정	의회차원에서는 조례제정권의 침해소지가 있을 하위법령과의 해석을 두고 논쟁가능성 있음. 즉, 하위법령의 위반소지 여부를 전문적으로 검토할 인력(정책지원 전문인력) 등 필요
특례시 및 자치단체 특례 부여 (제198조)	- 100만 이상은 특례시로 하고, 행정수요·균형발전 등을 고려하여 대통령령에 따라 행안부장관이 정하는 시·군·구에 특례 부여 가능	재정적 차원에서는 특례에 따른 권한강화로 집행부의 사업 등이 활발해질 가능성과 이에 따른 재정지출 증가가 예상되어 예산 등에 대한 철저한 검토 필요하며, 특례시와 시·간의 갈등소지는 여전하여 중앙정부 차원의 조정역할 강화 필요
지방의회 인사권 독립 (제103조) ※ 직접적	- 지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여	의회 직렬 신설에 대한 사안이 검토되어야 할 것임. 지방의회에서 정책지원 전문 인력에 대한 근거가 마련됨에 따라 향후 각종 기구 설치 필요성에 대한 사전 검토가 요구됨 향후 전문성 및 능률성을 담보할 수 있도록 운영 방안 마련이 필요
정책지원 전문인력 도입 (제41조)	- 모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능 ※ 단, 2023년까지 단계적 도입	기존 안에서는 시도의회에만 해당되었으나, 기초의회까지 넓어짐  정책지원을 위해 개인보좌관의 의미는 아니기 때문에 역할에 대한 불분명을 두고 논란 가능성...명확한 업무 설정 필요(세부운영기준 필요)  도입 후 오남용건이 이슈가 될 경우, 이와 관련된 중앙, 지자체장, 의회의원들간의 갈등이 발생될 소지도 있음
지방의회 운영 자율화 (제5장)	- 조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화	장례회 및 임시회의 운영자율성에 따른 시기 문제 검토 필요 즉, 집행부의 예산이 확정될 시기, 예산이 종결되고 환류되는 시점, 예산이 집행되는 시기 등을 고려하여 적합한 시기를 반영하여 조례에 반영 필요

〈표 10〉 책임성과 투명성 관련 법개정의 영향

분야	개정	영향의 예상
정보공개 확대(제26조)	- 의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보 공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설 - 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고	투명성을 담보할 수 있는 여러 방안들과 그에 따른 즉시적 자료제공이 필요하여 정보플랫폼 필요
의정활동 투명성 강화 (제74조)	- 기록표결제도 원칙 도입	투명성을 담보할 수 있는 구체적 방안 마련이 필요하며 국회의 여러 제도들을 벤치마킹할 필요
지방의원 겸직금지 명확화 (제43조)	- 겸직금지 대상 구체화 - 겸직신고 내역 공개 의무화	실효성을 담보할 수 있도록 하는 조례개정이 필요

분야	개정	영향의 예상
지방의회 책임성 확보 (제65조)	- 윤리특위 설치 의무화 - 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치, 의견청취 의무화	윤리특위 설치 및 윤리심사자문위 설치 및 위촉 절차 등을 담도록 조례 개정 필요  민간위원 위촉의 공정성을 담보할 수 있도록 해야 하며, 의견청취를 한 후 이를 어떻게 심의에 반영했는지를 알 수 있도록 해야 함
시·군·구 사무수행 책임성 강화 (제189조)	- 국가가 보충적으로(시·도가 조치를 취하지 않을 경우) 시·군·구의 위법한 처분·부작위에 시장·이행명령 가능	위법한 처분/부작위에 대해서는 시도 + 중앙정부의 개입 가능 위법여부에 대해 중앙정부의 개입이 가능해져서 기초지자체 입장에서는 위법성에 여부에 대한 검토가 필요해져서 신중한 사업추진 필요 (정책지원 전문인력 역할 증대 필요)

〈표 11〉 중앙-지방협력 관련 법개정의 영향

분야	개정	영향의 예상
중앙지방협력회의 (제186조)	- '중앙지방협력회의' 신설 (별도법 제정)	중앙-지방간 협력 전의 사전 실무논의 등에 대한 가이드 마련 등 필요
국가-지방간 협력 (제164조)	- 균형적 공공서비스 제공, 균형발전 등을 위한 국가-자치단체, 자치단체간 협력의무 신설	협력을 의무하는 것에 대한 실효성을 마련하는 대책 마련 필요
자치단체 사무에 대한 지도·지원 (제184조)	- 중앙행정기관의 장이나 시·도지사의 조언·권고·지도에 대한 단체장의 의견제출권 신설	기존의 하향식 지도지원에 대해, 의견제시에 따른 갈등유발 가능하기 때문에 이에 대한 해결방안 마련 필요
매립지 관할 결정 절차 개선 (제5조)	- 분쟁 없는 경우 별도 심의의결 절차 생략 등 결정 가능	'분쟁이 없을 경우'에 대한 구체적 기준 마련 필요
경계조정 절차 신설 (제6조)	- 자치단체 간 자율협업체를 통해 경계조정 협의 추진 - 미해결시 중분위 심의를 거쳐 조정 가능	자율협업체 운영과 협의의 기준 등을 마련할 필요
단체장 인수위원회 (제105조)	- 시·도 20명, 시·군·구 15명 이내에서 임기 시작 후 20일 범위내로 단체장 인수위 자율 구성	인수위의 운영 기준을 마련할 필요가 있음
행정협의회 활성화 (제169조)	- 설립시 지방의회에 보고로 간소화 - 관계 중앙행정기관의 장은 협력활성화를 위해 필요한 지원 가능	중앙정부 차원의 지원은 요구가 많아질 가능성이 있어 이에 대한 중앙정부차원의 준비 필요
특별지방자치단체 (제12장)	- 2개 이상의 자치단체가 공동으로 광역사무 처리를 위해 필요시 특별지방자치단체 설치·운영 근거 규정	특별자치단체 조직 구성을 어떻게 할 것인지 검토가 필요할 것임 첫째, 특별지방자치단체의 집행 조직을 의결기구인 지방의회에서 선출하는데 따른 검토 필요 둘째, 법의 해석상 집행기관의 장도 포함할 수 있다고 하더라도 특별자치단체의 의회가 다수가 되는 곳에서 장이 선출될 가능성이 높는데 따른 검토도 필요 특별자치단체장을 선출과 관련하여 지역간 합의점을 도출하기도 쉽지 않지만 합의점 도출 전 특별자치단체 구성을 두고 자치단체간 갈등이 오히려 증폭될 가능성이 존재하여 일종의 가이드라인 등을 만들 필요가 있음

## 2. 의회 관련 쟁점이슈의 영향력 분석

### (1) 정책지원 전문인력

기존의 일부 의회에서는 조례·예산을 통해 보좌인력 도입을 시도하였으나 법률에 근거가 없어 무산된 사례도 있었다. 제주특별자치도의 경우 제주특별법 제39조에 따라 정책연구위원(전문인력)을 운영중이다. 제주도의 경우 “정책자문위원”에서 “정책연구위원”으로 명칭을 변경한 것은 개인보좌관이라는 인식을 일신하기 위해서라 할 수 있다.<sup>2)</sup> 개정된 내용을 보면 다음과 같다.

**제41조(의원의 정책지원 전문인력)** ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.  
② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈표 12〉 정책지원 전문인력과 개별보좌관 비교

구분	정책지원 전문인력	개별보좌관
채용	시도의회 및 시군구 인사위원회 일괄채용	의원 개별채용
소속	상임위 전문위원실/의회사무기구(국·과)	해당 의원실에 소속
주요업무	입법, 행정사무감사 등 정책지원에 한정	정책지원 + 정무활동
복무관리	상임위 전문위원/의회사무기구 장	해당 의원

개정 법률 제41조는 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 하고 있고, 동조 제2항은 정책지원 전문인력을 지방공무원으로 보하며 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

정책지원 전문인력의 직무범위와 성격에 있어 정치적 중립성을 요구할 것인지, 정당활동을 가능하게 할 것인지, 의정활동 지원을 위한 직무범위를 어디까지 허용할 것인지 등에 대한 논란이 있을 수 있다. 하지만 상기의 제주특별자치도의 사례와 현 입법취지에 비추어 개별보좌관 형태는 지양해서 적용하는 것이 타당할 수 있을 것이다.

2) 행정안전위원회 수석전문위원, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검토 보고서, p.22.



### (2) 의회의 인사권독립

현 제도상으로는 단체장이 지방의회 사무직원의 임용권 행사(§91), 일부 공무원에 한하여 의회사무처장에게 임용권 위임을 하고 있다. 이에 따라 개정 법률은 소신있는 집행부 감시견제를 위해 의회사무기구 인력운영의 자율성을 제고하는데 있다고 할 것이다.

원래 지방자치법 개정안에는 소규모로 운영되는 기초의회는 제외되는 것이 검토되었고, 시도의회에게만 권한을 주는 것으로 제시되었으나, 최종적으로는 시도뿐만 아니라 기초에도 권한이 주어졌다. 지방의회별 평균 사무기구 인력 규모(정원)은 시·도 106.3명, 시·군·구는 17.9명을 고려했던 것으로 보인다.

**제103조(사무직원의 정원과 임명 등)** ① 지방의회에 두는 사무직원의 수는 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 조례로 정한다.  
② 지방의회의 의장은 지방의회 사무직원을 지휘·감독하고 법령과 조례·의회규칙으로 정하는 바에 따라 그 임면·교육·훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리한다.  
**제104조(사무직원의 직무와 신분보장 등)** ① 사무처장·사무국장 또는 사무과장은 지방의회의 의장의 명을 받아 의회의 사무를 처리한다.  
② 사무직원의 임용·보수·복무·신분보장·징계 등에 관하여는 이 법에서 정한 것 외에는 「지방공무원법」을 적용한다.

의회에 인사권이 독립에 따라 이와 관련되어 관련 제도운영상의 변화가 예상되는 것을 개략적으로 판단하여 보면 다음과 같다. 즉, 충원-능력발전-근무의욕까지의 지방의회 인사를 총괄하게 되는 것이다. 의회 의장이 의회사무처장에 대한 임명권을 갖는 경우 공정한 인사와 정치적 중립을 확보하기 위해서는 의회사무처장 임명과 인사위원회 구성시 본회의의 승인을 받도록 할 필요가 있다는 의견도 있었다는 것을 참고할 필요가 있다.

〈표 13〉 의회 인사권 독립 관련 추후 가능한 내용

구분	내용
인사위원회	별도 인사위원회 설치 (위원장 : 사무처장)
소청심사위원회	집행부 소청심사위원회 공동 활용
채용	공개경쟁→집행부 위탁; 경력경쟁→자체채용
교육훈련	집행부 교육훈련기관 공동 활용
인사교류	집행부와 인사운영협의회 구성

현재의 지자체 최대 관심사는 지방의회의 인사권 독립으로 언론 등에 많이 나타나고 있다. 가령, 단체장이 사실상 도맡아 왔던 의회 사무처 직원 인사권이 시의회 의장으로 바뀌게 된 것으로 의회직렬이 새로 생기는 되는 것이다. 유예기간이 아직 1년 정도 남았지만 인사운영상 변동요인이 생긴 만큼, 준비가 시급한 상황이다.

그간 의회 사무처는 선호부서로 인식되어 온 측면이 있다 그 이유는 업무량으로 판단할 수 있는데, 국정·행정감사, 업무보고 등에서 제외되고, 상대적으로 각종 자료제출 업무 부담이 적기 때문이다. 또한 의회 의장이 단체장과 협의해서 정하는 게 관례화 된 곳도 적지 않으며, 통상적으로 지자체-의회 인사교류는 승진 때 가장 많은 것으로 알려져 있다. 기존 의회 사무처에 있는 직원들은 본청으로의 전보도 가능하지만 개정법률이 시행될 경우 쉽지 않게 된다. 의회→지자체 또는 지자체→의회로 가려면 1대1 인사교류를 통해 가는 길밖에 없으며 인력수급상황이 정확하기 쉽지 않아서 교류 폭이 좁을 수밖에 없게 된다.

광역의회는 직원이 많아 어느 정도 자체 인사가 가능하지만 일선 기초의회는 직원이 20~30명밖에 되지 않아 자체 인사 폭이 좁아진다. 광역의회-기초의회간 인사교류가 가능하도록 문호를 개방하자는 의견도 있지만 별개 의회인데 자칫 상하·예속관계로 비쳐질 수 있다는 우려가 있다. 집행부와 지방의회간 교류 의견도 나오지만 이는 일대일 전입·전출이 전제되어야 하는데 교류폭이 제한적이다. 초기 조직 안정화를 위해선 의회 사정을 능통한 유능한 집행부 인력이 많이 전입되어야 한다는 의견도 있을 수 있다.

### (3) 의회운영 자율화

기존의 제도는 지방자치법 제5장 지방의회(§30~§92)에서 지방의회의 권한, 지방의원의 권리·의무·징계, 위원회 및 회의운영, 사무기구까지 상세하게 규정되어 있다. 대표적 자치영역인 지방의회 운영 관련 사항이 법률에 상세하게 규정됨에 따라 지역 특성에 맞는 지방의회 운영의 자율성을 제약되었다. 따라서 이번 개정법률은 획일적인 방식을 유연한 방식으로 전환시켰다고 할 수 있으며, 이와 관련된 주요 개정내용은 다음과 같다.

법률에 규정된 5개 사항을 조려 등에 위임
- 의정비심의위원회 심의 대상에서 예비 제외(§40)
- 비회기 중 상해·사망보장금 지급기준 완화(§42)
- 정례회 운영 자율화(§53)
- 임시회 운영의 자율성 확대(§54)
- 의안 발의 요건 자율성 강화(§76)

### (4) 지방의회의 책임성·투명성 제고

기존 제도상으로는 회의공개원칙만 규정(§65), 의회와 의정활동 공개 규정이 없으며, 윤리특위 설치의 재량(§57) 및 윤리심사자문위 근거규정이 없었다. 일부 지방의회에서 정당간 대립, 제식구 감싸기 등으로 위법행위를 저지른 의원에 대해 징계수준이 미흡하다는 문제가 그간 꾸준히 제기되었고, 지방의회의 권한 확대와 병행하여 지방의회 및 의원 의정활동의 폭넓은 공개를 통해 투명성과 신뢰성 확보가 필요했기 때문에 개정법률에 담겼다고 할 수 있다.

윤리특위 및 윤리심사자문위 설치 및 의정활동 공개
• 윤리특위 및 윤리심사자문위 설치 의무화
- 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하고, 징계심사 전에 윤리심사자문위원회의 의견을 청취(준중의무)
• 지방의회 의정활동 공개 확대
- 회의록 작성·공개 의무 신설로 주민들의 알권리 보장

이와 관련하여 운영은 다음의 국회 사전 정보공개 대상 확대 내용과 국회 윤리심사자문위원회의 내용을 참고할 필요가 있다.

국회 사전 정보공개 대상 확대(19. 4. 1)
• '열린국회정보포털'을 통해 정보를 체계화, 통합 공개
※ 주요 공개 대상정보
- 법률안 심사 및 처리현황
- 국회의원의 입법 및 정책개발현황(세미나, 토론회 내역, 연구용역 결과보고서 등)
- 국회의원 직무상 국외활동
- 국회의원 수당과 지급예산



#### 국회 윤리심사자문위원회

- 의원의 겸직 및 영리업무 종사와 관련된 의장의 자문, 의원 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문에 응하기 위해 구성(국회법 §46의 2)
  - 위원장 1명을 포함한 8명의 자문위원(교섭단체 대표의원의 추천에 따라 의장이 위촉)으로 구성
  - ※ 자문위원의 요건은 국회규칙으로 규정

#### (5) 겸직금지 명확화

기존 제도를 보면 지방의원의 영리목적 거래금지 대상 및 겸직금지 대상 규정, 지방의회 의원이 부적절한 자리에 겸직한 경우 의장이 사임권고 가능, 겸직시 지방의회 의장에게 의무적으로 겸직신고 하도록 규정되어 있다. 이에 따라 겸직금지 대상으로 규정된 '공공단체', '관리인'등의 개념이 불명확하여 별도 유권해석에 의존하고 있으며, 불명확성을 이유로 사퇴를 거부하는 사례가 발생하였다. 겸직신고 및 사임권고 제도가 도입(09)되었으나, 신고 내역이 외부에 미공개되고 사임권고가 재량사항이어서, 신고를 누락하는 등 실효성이 부족하였다.

#### 지방의원 겸직금지 규정 명확화 및 실효성 확보

- '공공단체'와 '관리인'의 개념 구체화
  - 법제처 및 행안부의 해석과 공직자윤리법 등 관련 법령규정을 참고하여 공공단체와 관리인의 개념을 명확히 규정
- 겸직신고 공개 의무화 및 의무 위반시 사임권고 의무 부과
  - 겸직신고 내역을 외부에 공개하고, 지방의원 겸직금지 의무 위반시 의장에게 사임권고 의무 부과



#### (6) 지방자치단체 기관구성의 다양화 : 상당한 파급효과 (별도법)

- 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)** ① 지방자치단체의 의회(이하 "지방의회"라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

개정법률 제4조 제1항과 제2항은 지방자치단체의 기관구성을 지역 실정에 맞게 다양화할 수 있도록 별도 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 의회와 집행기관의 구성을 주민투표를 통해 달리 정할 수 있도록 하고 있다. 이에 대해 자치단체 기관구성의 변화는 지방선거, 지방공무원의 조직·인사에 큰 영향을 미치므로 지방자치단체가 선택할 수 있는 다양한 기관구성 형태에 대한 보다 심층적인 연구와 다양한 기관구성 형태별로 연계된 법률 개정사항을 면밀히 점검할 필요가 있다. 기관구성의 다양성의 구체적인 내용을 별도 법률이 아니라 조례로 정하는 것이 지방자치에 더 부합한다는 의견도 있다.

#### 참고문헌

- 김건위(2020). 지방의회와 지방의정연구센터의 역할과 책무. 지방의정브리프 1호. 한국지방행정연구원.
- 김순은(2021). 지방자치법 전부개정 의의. 지방자치정책브리프 100호. 한국지방행정연구원.
- 김순은(2022). 전부개정 지방자치법의 의의. 지방의정브리프 5호. 한국지방행정연구원.
- 정세욱(2003). 『지방자치학』. 법문사.
- 한치홍(2021). 지방자치법 전부개정의 주요내용과 기대효과. 지방자치정책브리프 100호. 한국지방행정연구원.
- 홍준현(2021). 지방자치법 전부개정법률안의 주요쟁점. 지방자치정책브리프 100호. 한국지방행정연구원.

# 지방의회 실효성 제고를 위한 첨언



전대욱  
한국지방행정연구원  
부연구위원



지난 2020년 12월 9일 국회 본회의 의결을 통해 1988년 이후 무려 32년 만에 전부개정이 이루어진 『지방자치법』은 2021년 말 시행을 앞두고 주민참여의 욕구확대, 인구감소와 지방소멸 등 새로운 지방행정 환경에 대응하고 기존의 지방자치 시스템을 고도화시키려는 의도를 담고 있다. 그 주요 내용은 ① 획기적인 주민주권 구현, ② 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대, ③ 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고, ④ 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고의 4가지 범주로 설명될 수 있으며, 이 중 상당부분에 있어서 지방자치단체와 아울러 지방자치에서 가장 중요한 헌법사상의 하나인 지방의회의 독립성, 책임성, 실효성 강화에 관한 직·간접적 제도개선 노력이 반영되어 있다고 할 수 있다. 구체적으로 지방의회와 관련된 직·간접적 노력은 다음과 같다.

범주	분야	현행	개정내용
① 획기적인 주민주권 구현	주민조례 발안제 도입 (제19조)	단체장에게 조례안 제정, 개·폐 청구	의회에 조례안을 제정, 개·폐 청구 가능(별도법 제정)
	자치단체 기관구성 형태 다양화(제4조)	기관 분리형 (단체장-지방의회)	주민투표 거쳐 지방의회와 집행기관의 구성 변경 가능(기관분리형·통합형 등, 추후 여건 성숙도, 주민요구 등을 감안하여 별도법 제정 추진)
② 자치단체 역량 강화 및 자치권 확대	자치입법권 보장 강화 (제28조)	조례의 제정범위 침해 관련 미규정	법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 법령의 하위법령에서 위임내용·범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 규정
	지방의회 인사권 독립 (제103조)	의회 사무처 소속 사무직원임용권은 단체장 권한임. 단, 지방공무원법에 따라 임용권의 일부를 지방의회의 사무처장 등에 위임 가능	지방의회 소속 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여
	정책지원 전문인력 도입 (제41조)	규정 없음. 단, 제주특별법에 따라 제주도민 의원정수 1/2범위에서 정책연구위원 운영(21명)	모든 지방의회에서 의원정수 1/2 범위에서 정책지원전문인력 운영 가능. 단, 2023년까지 단계적 도입
	지방의회 운영 자율화 (제5장)	회의 운영 방식 등 지방의회 관련 사항이 법률에 상세 규정	조례에 위임하여 지역 특성에 맞게 정하도록 자율화

범주	분야	현행	개정내용
③ 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고	정보공개 확대 (제26조)	자치단체 정보공개 의무·방법 등 미규정	의회 의정활동, 집행부 조직·재무 등 정보공개 의무·방법 등에 관한 일반규정 신설, 정보플랫폼 마련으로 접근성 제고
	의정활동 투명성 강화 (제74조)	지방의회 표결방법의 원칙 관련 근거 미비	기록표결제도 원칙 도입
	지방인원 겸직금지 명확화 (제43조)	겸직금지 대상 개념이 불명확, 겸직신고 내역 외부 미공개	겸직금지 대상 구체화, 겸직신고 내역 공개 의무화
	지방의회 책임성 확보 (제65조)	윤리특위 설치 임의 규정, 윤리심사자문위 설치 미규정	윤리특위 설치 의무화, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위 설치 및 의견청취 의무화
④ 중앙-지방 협력관계 정립 및 행정 능률성 제고	자치단체간 행정협의회 활성화 (제169조)	설립시 지방의회의 의결 필요, 자치단체간 협력에 대한 지원근거 없음	설립시 지방의회에 보고로 간소화, 관계 중앙행정기관의 장은 협력활성화를 위해 필요한 지원 가능

출처: 행정안전부(자치분권제도과) 보도자료, 2020년 12월 9일자, "지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련"으로부터 필자가 재구성

한마디로 전부개정된 지방자치법은 기존의 단체장 혹은 위임된 집행부를 중심으로 한 지방자치에 있어서 주민들을 지방자치의 주체로 좀 더 전면에 드러내고, 지방의회 역시 지방자치단체만큼 중요한 지방자치의 축으로서 주민들의 역할을 보다 강화시키기 위한 실효적인 기관으로 자리매김을 시도하고 있다. 이렇게 지방의회의 실효성 제고를 위하여 금번 제도개선 사항은 지방의회에 관해 직접적으로는, 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항에 대해 하위법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 하여 각 지역마다의 특성과 자율성이 반영되도록 지방자치단체의 자치입법권을 강화하는 것을 필두로, 부여된 자율성 강화에 상응하는 책임성과 투명성 제고를 위한 일련의 제도적 준비를 추진하였다.

구체적으로 그간 꾸준히 논의되었던 바와 같이 지방의회 사무직원의 임용권을 의회 의장에게 부여하고, 자치입법과 예산심의, 행정사무 감사 등을 지원할 '정책지원 전문인력'을 도입함으로써 지방의회의 독립성과 전문성 강화를 도모한다. 또한 지방의회의 투표결과 및 의정활동,



집행기관의 조직·재무 등 지방자치 정보를 주민에게 선제적으로 공개하도록 하고, 지방의회의 윤리성과 책임성을 제고할 수 있도록 윤리특별위원회 설치를 의무화하며, 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 설치하여 의견을 수렴하는 것은 물론, 지방의원의 겸직금지 의무 규정을 보다 구체화하고 그 내역을 공개한다. 아울러 지방의회 실효성 제고를 위한 간접적인 제도개선 사항은 주민조례 발안 및 주민감사 청구에 있어서 보다 폭넓은 주민참여의 보장, 지역여건에 따른 자치단체의 기관구성 선택, 자치단체 간 행정협의회 구성의 의결이 아닌 보고로 간소화 등 실효적인 조치들을 포함하고 있다.

이러한 지방의회 실효성 제고를 위하여 지방의회와 관련된 직·간접적 제도개선 노력은 그간 지방의회를 운영하면서 미진했던 부문들에 대한 현장의 요구사항을 중앙부처인 행정안전부 차원에서 적극적으로 수용한 것이라 볼 수 있다. 이런 점에서 금번 제도개선 노력은 작게는

그간 지방의회 현장의 각종 문제점을 해소하여, 크게는 지방자치 및 분권정책을 중요한 국정기조로 드라이브를 걸고 있는 현 정부의 국정 운영 방향과 일치한다는 점에서 매우 고무적이며 바람직한 조치라고 이해할 수 있다. 특히 지방의회 인사권의 독립은 무엇보다 자치단체장 으로부터 보다 독립적이고 전문적인 정책활동 강화로 인해 실효적인 지방의회가 되도록 하는 제도적인 디딤돌이 될 것으로 기대한다. 실제 적으로는 정책지원 전문인력 등이 의정과 정책에 대한 보좌 보다는 지방의원의 개인적 인력으로 기능할 것인가에 대한 논란의 여지는 존재 해 왔지만, 이와 같은 문제점이 발생하지 않도록 행정안전부 차원에서 시행령이나 하위법규를 통한 보다 명확한 제도도입이 이루어질 것으 로 기대한다.

물론 지방의회의 전문성 등 역량의 제고와 인사권의 독립 등이 실효적 이 되기 위해서는 단순한 제도개선 노력만으로 충분하다고는 말하기 어려울 것이다. 제도는 실제적인 시스템을 이끌기 위한 일종의 기본 원 칩과 같을 뿐이다. 즉 제도만 개선된다고 지방의회의 실효성이 담보된 다고 보긴 어렵고, 실제로 현장의 주체들이 이러한 제도의 취지를 잘 이해하고 실제적으로 이렇게 되도록 노력하는 행태적인 변화가 수반되 지 않는다면 이러한 노력은 반감될 수 있음을 명심해야 한다. 이러한 점에서 금번의 제도개선 노력은 하나의 시도이며 첫 출발로 이해해야 한다. 지방의원 개인별 보좌인력 제도보다 어찌면 상임위원회별 전문인 력 제도나 혹은 여타의 다른 형태의 전문인력 제도가 더 바람직하다는 가능성도 있으며, 또는 전문인력 제도의 운영에 따른 정책환류를 통한 보완과정이 수반될 필요가 있다. 이러한 점들을 감안하여 그간 논의되 어 왔던 방안을 보다 지속적으로 추진하고 관찰하는 행태적인 노력이 수반되어야 한다.

아울러 지방의회 의원들의 성찰과 자정을 촉구하는 다양한 제도적인 노력들은, 지방의회의 의원들에게 부여된 자율성에 따른 스스로의 윤 리성과 책임성의 강화를 통해 나아진 지방의회에 대한 국민들과 주민

들의 믿음을 회복시키고 보다 강화된 소통과 협력을 이끌 것으로 기대 한다. 물론 지방의회에 있어서는 보다 강화된 위상과 자치입법권을 보 장하는 제도개선, 그리고 인사권과 전문성 확보 등이 보다 시급한 과 제일 수 있으나 한편 '지방의회 무용론'이 제기되는 현실에서 볼 때에는 이러한 윤리성과 책임성 강화를 통한 소통과 신뢰의 회복이 더 중요한 과제라고 볼 수도 있다. 즉 주민의 기대에 부응하는 의정활동이 되기 위해서는 지방의원 개개인의 윤리성과 책임성이야말로 가장 기본이 되 는 필요조건임은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이러한 점에서 지방 의정 활동에 대한 정보공개 및 투명성 강화, 겸직금지 및 윤리강화 등 을 골자로 하는 제도개선 내용은 지방의회의 실효성 확보를 위해 매우 중요한 조치라고 볼 수 있다. 물론 이러한 제도개선이 만병통치약이 될 수 없음은 다시 한 번 강조해도 지나침이 없다. 이러한 작은 제도적인 조치들은 행태적인 노력과 함께 이제 막 시작했다는 출발점으로 인식 해야 하며, 지속적인 정책환류와 함께 실질적인 개선을 위한 지속적인 제도개선 노력이 병행되어야 한다.

**지방의정 활동에 대한 정보공개 및 투명성 강화, 겸직금지 및 윤리강화 등을 골자로 하는 제도개선 내용은 지방의회의 실효성 확보를 위해 매우 중요한 조치라고 볼 수 있다.**

마지막으로 지방의회의 실효성 제고와 관련된 금번 지방자치법의 전부 개정안과 관련하여, 주민자치의 원리를 보다 명확히 하고 지방의 정책 결정 및 집행과정에 대한 주민의 참여권을 강화한다는 그 취지와는 약 간 벗어난 한 가지 사항은 유감스럽지 않을 수 없다. 당초 정부가 제시 한 개정안에 포함된 '주민자치회' 본격실시를 위한 조항은 기존 제도와 의 차별성 등 운영방안에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 의견으로 인해 삭제된 점은 다소 유감스러운 점이라고 볼 수 있다. 물론 지방자 치법의 개정 등 주민자치와 지방의회의 제도적인 개선 노력이 이번 한 번에 그치지 않고 지속될 것이라는 전망은 "첫 술에 배부르랴"라는 속 담과 같이 주민자치의 강화와 지방의회의 실효성 제고를 위한 지속적



인 노력이 이루어질 것이라 예상되기에 이 유감의 정도가 크지는 않지만, 아무튼 주민자치의 활성화를 저변에 두지 않는 지방의회의 활성화란 요원하기에 보다 넓은 시각에서 볼 필요가 있다.

현실적으로 주민자치의 활성화되는 경우 지방의회가 다소 축소될 수 있다는 우려가 있기 때문에, 지방의회 인사권의 독립 등 다른 제도개선 사항과 달리 주민자치의 강화는 지방의회에서 실제적으로 환영받지 못할 수도 있으나, 장기적으로는 지방의회와 주민자치의 상보적이며 상호 시너지를 일으킬 수 있는 관계임이 자명하다. 왜냐하면 지방의회와 지방자치의 기반은 주민에게 있기 때문이다. 즉, 주민자치 제도가 확립되고 그 관행이 자리를 잡는 경우 지방의회에 대한 주민들의 관심과 실효성은 극대화 될 수 있기 때문이다. 그리고 주민자치회는 해외의 사례에서 볼 수 있듯이 '소의회(Council)'의 의미를 지니고 있다고 하더라도 행정적이라고 볼 수 있어 결코 지방의회를 대체하거나 축소시키지 않는

다고 볼 수 있다.

오히려 주민자치의 활성화될 때 지방의회가 더욱 활기를 띠는 사실을 주지해야 한다. 예컨대 현재의 간접민주주의는 주민들로 하여금 자신의 이해득실과 관련이 있을때만 참여의 원동력이 있고, 자치단체의 행정사무 감사를 할 때에도 자신의 이해득실과 관련이 없는 경우 주민의 관심이 매우 떨어진다. 따라서 주민자치를 활성화시키는 경우 자신들에게 보다 피부에 와 닿는 지방자치로의 참여가 늘어난다. 지방자치와 지방의회의 실효성 제고를 위한 제도개선 노력이 중앙의 권한을 지방에 이양하는 것에만 머무르지 않고 주민의 직접참여를 지향한다는 점에서 지방의회에 대한 제도 개선의 방향은 맞게 추진되고 있다고 말할 수 있다. 물론 조례제정의 범위와 권한을 지속적으로 확대해야 한다는 점은 우리가 주지해야 할 점이나, 또한 지방의회의 실질적인 활력 제고를 위해서는 동시에 주민자치를 강화시키는 방향으로 제도개선의 노력이 지속되어야 할 것이다.

# 지방의회, 독립성만큼 책임성이 중요하다



김은경  
인천광역시  
중앙협력본부장  
정치학박사



지방의회가 지방자치를 위한 제 역할을 하고 있는가. 중앙이 가진 권한과 책임을 합리적으로 지방에 배분했는지, 지방의회와 지방정부 간의 견제와 균형을 꾀할 수 있는 관계가 충분히 형성되어 있는지, 먼저 물어야 한다.

이번 지방자치법 전부개정법률안(이하 개정안)은 지방자치의 법적 근거를 마련해 자치분권에 한 발짝 다가갔다는 차원에서 유의미하다. 선언이 아닌 실질적인 지방자치를 구현하겠다는 의지가 담겨 있기 때문이다. 개정안에서 강조한 것은 “주민 참여”이다. 지방자치의 주체는 주민이고 그 주민의 참여폭을 넓히려는 것이다. 지역의 정책 및 집행 과정에서 주민참여를 신설했고, “주민조례발안법”을 별도로 제정해 주민이 의회에 조례안의 제·개정과 폐지를 청구할 수 있도록 했다. 또한 조례발안, 주민감사, 주민소송 청구권 기준을 19세에서 18세 이상으로 연령을 완화하는 등 주민참여권을 확대했다. 물론, 좀 더 본격적인 주민참여와 민주적인 지방자치행정을 추진함에는 다소 부족할 수 있겠으나(주민자치회 설치 및 운영에 대한 근거조항 등), 그럼에도 불구하고 이번 개정안은 주민중심의 지방자치 실현을 최우선에 두었다.

핵심은 주민참여지만, 이번 개정안에 관심이 쏠린 이유는 “지방의회의 독립성과 책임성 강화”에 있다. 그 내용으로 ▲시·군·구의회 의장에게 의회사무처 직원 인사권한 부여, ▲지방의회의원 의정활동을 지원하는 정책지원 전문인력 운영, ▲조례결정으로 위임한 사항의 제한 금지, ▲정보공개 의무화 및 확대, ▲의회의원 겸직신고 공개 및 겸임 제한, 그리고 ▲윤리특위 및 윤리심사자문위 설치 의무화를 꼽을 수 있겠다. 이 내용들이 이번 개정안에 반영되었다는 것은 우선 반길 일이다. 제도의 개선은 분명, 지방의회의 실효성을 제고하는 계기가 될 것이기 때문이다. 하지만 제도개선은 시작일 뿐이다. 제도 자체가 갖는 한계와, 그 제도를 운영하는 행위자의 역할이 남아 있다.

## 지방의회, 자율성과 독립성을 확보하다

지방의회가 주민의 대리인으로서 역할에 충실하기 위해 자율성과

독립성을 확보하고, 이를 통해 지방자치의 균형을 찾아야 한다. 지방의회의 인사권 독립, 정책지원 전문인력 도입, 자치입법권 침해 방지 등이 그 개정안이다.

〈표 1〉 지방의회의 자율성과 독립성 강화

조항	현행	개정
자치입법권 강화 (제28조)	• 조례 제정범위 침해 관련 미규정	• 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항을 하위 행정입법에서 제한하는 것 금지
정책지원 전문인력제 운영 (제41조)	• 규정없음	• 지방의회에서 의정수 1/2범위에서 운영 가능
인사권 독립 (제103조)	• 단체장 권한	• 지방의회 의장 권한

우선 조례로 정하도록 위임한 사항을, 하위법령에서 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정하지 못하도록 했다. 지방의회 입법사항은 전적으로 지방의회에 일임해야 한다는 의미로, 개정안에 담긴 만큼 자치입법권은 침해받지 않고 보장되는 길이 열렸다.

인사권 독립과 전문인력 도입은, 지난 2014년에 지방의회 차원에서 공식적으로 요청하며 꾸준히 추진을 촉구해 왔다. 그간 지방의회에 인사권이 없는 탓에 행정부의 감시·견제기능을 제대로 수행하기 어려운 측면은 있었다. 다만, 인사권이 단체장에서 지방의회 의장의 권한이 된다고 곧바로 의회 본연의 역할을 하게 되는 것은 아니다. 독립적으로 이루어지는 인사가, 집행부를 견제하고 지방의회 사무직원이 업무에 충실할 수 있는 민주적인 인사여야 할 것이다. 그동안 인사권의 부재가 지방의회의 독립성을 훼손하는 결정적 이유는 아니었기 때문이다. 권한이 누구에게 있느냐 보다 더 중요한 것은, 어떻게 인사를 할 것인가이다.

정책지원 전문인력 도입도 지방의원이 전문화·특성화 된 의정활동을 수행할 수 있는데 역할을 할 것으로 기대된다. 국회의원의 경우, 개인 보좌관, 전문위원, 입법조사처, 예산정책처 등 각종 지원시스템이 갖춰져 있는 것에 비하면, 지방의회는 의원 혼자 대부분을 감당해 왔다

는 점에서 좀 더 빨리 도입되어야 했다. 국회 수준의 보좌관 규모로 채용하기는 현실적인 한계가 있으므로 2022년까지 의원 정수의 1/4, 2023년까지 1/2까지 보좌인력을 운영케 했다. 인력의 규모를 점진적으로 늘려감과 동시에, 전문인력의 역할을 좀 더 분명히 해야 할 필요가 있다. 개정안에도 담았듯이 “입법 등 정책을 지원하는 전문인력”의 역할이다. 전문인력 도입이 지방의회의 정책 능력을 높이는 제도로 자리매김하길 바란다.

**독립성 강화만큼 책임성 제고가 필요하다**

이번 개정안에서는 독립성 강화만큼이나 지방의회의 책임성도 부여했다. 제도적으로 강화한 지방의회의 독립성은 책임성과 투명성이 뒷받침되지 않는다면 오히려 지방자치의 독이 될 수도 있기 때문이다.

〈표 2〉 지방의회의 책임성 제고

조항	현행	개정
정보공개 강화 및 확대 (제26조)	• 정보공개 미규정	• 정보공개 의무 및 방법 등에 관한 일반규정 신설
검직 금지 규정 강화 (제43조)	• 검직금지 대상 모호 • 검직신고 내역 비공개	• 검직금지 대상 구체 • 검직신고 내역 공개 의무
윤리특별위원회 설치 의무 (제66조)	• 윤리특위 설치 임의규정 • 윤리심사자문위 설치 미규정	• 윤리특위 설치 의무 • 윤리심사자문위 설치 의무

개정안에는 정보공개를 통한 투명성 확보를 담았다. 지방의회의 투표결과, 의정활동 등의 정보공개를 의무화 했고, 정보에 대한 주민접근성을 높이기 위해 정보공개시스템도 마련토록 했다. 주민자치를 위해 지방의회가 필요한 것이기에 의회 운영과 관련한 정보는 따로 공개를 요구하지 않더라도 공시해야 한다. 이제 와서 법적으로 의무화했다는 것은 다소 늦은 감이 있다. 또한 지방의원이 겸직할 수 없는 기관·단체의 범위와 의미를 명확하게 구체화하며 겸직이 허용되는 경우라 할지라도 연1회 이상 겸직내용을 공개하도록 했으며, 겸직행위가 지방의회회원의 의무를 위반한다고 인정될 때에는 그 겸한 직의 사임을 권고토록 했다.

지방의원이 자신의 직무를 이용해 부당한 이득을 취하지 못하도록 하는 예방책인 것이다.

지방의회의 책임성을 강화하기 위해 윤리특별위원회 설치를 의무화했다. 지방의회의 윤리성과 책임성을 높이겠다는 것이다. 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 의장의 자문과 지방의회의원 징계에 대한 윤리특별위원회의 자문 등에 응하기 위해 윤리심사자문위원회를 두도록 하고 그 위원은 민간전문가 중에서 위촉토록 했다. 그간 사실상 제식구 감싸기, 솜방망이 징계에 그쳤던 그간 행태를 반복하지 않도록 장치를 강화한 것이다. 하지만 민간전문가를 의장이 위촉하기 때문에 객관적 인사를 중용하는 것도, 평가하는 것도 충분히 담보될 수 없다는 우려도 있다. 즉, 조항으로 그 책임성이 확보되지는 않을 것이다.

**이번 개정안이 분명 지방의회의 역할과 위상을 제고해 시대에 맞는 지방자치 구현하는 계기가 될 것은 분명하다. 하지만 지방의회의 자율성과 독립성을 강화한 만큼, 그에 따른 책임은 법조항에 명시하는 것에서 나아가 그 제도를 운영하는 지방의회 의원들의 자정노력도 수반되어야 한다.**

**제도보완과 함께 지방의회의 자정노력이 중요하다**

지방의회의 한계가 단지 제도적 차원의 문제만일까. 제도가 마련되었다고 해서 지방의회가 제역할을 하게 되고 지방자치를 실현할 수 있는 것은 아님을 이미 충분히 경험했다. 이번 개정안이 분명 지방의회의 역할과 위상을 제고해 시대에 맞는 지방자치를 구현하는 계기가 될 것은 분명하다. 하지만 지방의회의 자율성과 독립성을 강화한 만큼, 그에 따른 책임은 법조항에 명시하는 것에서 나아가 그 제도를 운영하는 지방의회 의원들의 자정노력도 수반되어야 한다. 인천광역시의회는 이미 지난 2019년부터 입법발의와 정책개발 등의 의정활동을 보좌하는 전문인력 제도를 시행중에 있으며, “인천내항재생뉴딜정책연구회”, “공항경제권 정책연구회” 등 20여개의 연구회를 운영하며 지방의회의 역량을 강화하고 있다. 또한 의회사무처의 인사권은 단체장에게 있으나, 실제는 의



회와의 충분한 논의를 통해 인사가 이뤄지고 있다. 제도적인 강제성은 없었으나 자발적으로 지방의회의 본연의 역할에 충실하기 위한 노력을 기울이며 “강한 행정과 약한 의회”가 아닌 지방의회의 견제와 비판기능을 할 수 있도록 균형을 맞춰가고 있다.

이번 개정안은 2022년 1월부터 시행된다. 시행을 위한 많은 준비가 필요할 것이다. 그 과정에서 지방의회가 주민의 대리인으로서, 진정한 지방분권의 마중물로서의 역할을 해주길 바란다.



# 시민이 시정의 주인되는 희망 인천을 만들겠습니다

인천광역시의회 남궁형 의원

• INTERVIEWER

최인수 한국지방행정연구원 연구위원



안녕하세요, 반갑습니다. 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. 수도권에 위치하는 인구 300만 명의 도시 인천광역시입니다. 인천광역시 의회와 의원님의 주요 활동들을 간략히 소개해 주시기를 부탁드립니다.

\_\_\_\_\_ 더불어민주당 동구 출신 남궁형의원입니다. 요즘 유례없는 코로나19로 인해 경제적, 정신적으로 많은 시민들이 어려운 상황에 있는데요. 먼저 인천광역시의회는 코로나19로 어려워진 인천의 경제적 상황을 극복하기 위해 인천시와 협력하여 주민생활 지원과 경제 활성화 대책을 마련하기 위해 최선의 노력을 다하고 있다는 말씀을 드립니다. 저는 제8대 시의원으로서 활동하면서 행정안전위원회 부위원장, 의회운영위원회 활동을 통해 집행부 견제와 시민 중심의 의정활동을 하고 있는데요. 시민 중심의 정책개발을 위한 토론회 개최와 시민복지 및 편의증진을 위한 조례 제정에도 활발히 활동하고 있습니다. 또한, 풀뿌리 민주주의의 실현을 위해 인천광역시의회 자치분권특별위원회 위원장 및 인천형 자치분권연구회 대표의원으로 활동하며, 각종 토론회, 세미나, 강연회 등을 통해 인천형 자치분권의 모델 개발 및 지방자치 발전을 위해 열심히 노력하고 있으며 지역의 숙원사업과 민원해결을 위한 다양한 활동도 하고 있습니다.

의원님께서 인천광역시의회에서 지난 1월중순경부터는 인천시의회 더불어민주당 원내대변인을 맡고 계시는데요.

대변인은 어찌 보면 정치활동의 꽃 같은 위치라고도 하는데요. 어떻게 활동하고 계시는지요.

\_\_\_\_\_ 그 어느 때보다 엄중한 시기에 중책을 맡게 되어 어깨가 무겁습니다. 현재 자치분권 특별위원회의 위원장을 맡으면서 지방 의회의 발전 방향을 위한 다양한 방안을 고민하고 있으며, 코로나19로 인해 얼어붙은 지역 상권을 살리기 위해 최선을 다하고 있는데요. 앞으로 원내대변인으로서 언론과 시민들에게 당의 입장을 명쾌하게 전달할 수 있도록 더욱 노력하겠습니다.

정부에서는 자치분권 정책과 아울러 주민자치에 대한 정책도 강하게 추진하고 있습니다. 의원님께서 인천광역시의회 자치분권 특별위원회 위원장을 맡고 계시는데요. 일반 상임위와도 다를 것 같습니다. 자치분권 특별위원회는 어떤 일을 하는 위원회인가요?

\_\_\_\_\_ 인천시의회는 지난 2019년 지방자치단체의 자치권 향상과 자치 역량을 강화하여 내실 있는 자치분권 체제를 확립하고자 '자치분권 특별위원회'를 구성하였는데요.

특별위원회에서는 인천형 자치분권 모델을 마련하고 지방의회 역량 강화, 책임성 확보 등의 과제를 논의하고 있습니다. 당초 2021년 1월 30일까지인 1년의 활동기간을 가지고 운영을 했는데요. 인천형 자치분권 실현방안을 마련하기 위해 지속적인 활동이 필요하다고 판단되어



활동기간을 제8대 의회가 끝날 때까지인 오는 2022년 6월까지로 연장하여 사실상 전국 처음으로 상임위원회 형식으로 전환하기도 하였습니다.

특위 활동을 통해서 주민중심 자치분권 운영체제를 확립하고 중앙정부의 지방자치제도 개편과 연계한 인천형 자치분권 모델을 마련하는데 최선을 다할 생각입니다.

**한국의 지방자치를 총괄하는 법률이라고 할 수 있는 지방자치법 전부개정안이 지난해 12월, 32년 만에 국회를 통과했습니다. 특례시, 주민감사 청구권 완화 및 지방의회의 인사권 독립이라던가, 기초 시군구의회 전문보좌관제 도입 등의 내용이 담겼는데요. 어떻게 보시는지요.**

\_\_\_\_\_ 지방자치법이 개정됨에 따라, 자치분권의 새로운 시대가 개막했다고 생각합니다. 인구수 100만 명이 넘는 지자체에 보다 많은 권한을 주는 특례시 도입과 더불어, 시민의 뜻에 따라 지자체 구성을 바꾸거나 주민 감사 청구를 할 수 있는 요건 등도 함께 완화되었습니다. 지방의회에는 의정활동을 지원하는 전문 인력을 둘 수 있게 됐고 인력 운용은 전적으로 지방의회 의장이 담당하게 됩니다. 「지방자치법」이 새로운 옷을 입은 셈입니다. 이러한 상황 속에서 주민중심의 자치분권을 향한 시민들의 바람을 실제 정책으로 어떻게 담아내야 할 것인가에 대하여 저를 비롯한 인천시의회 의원님들이 많은 고민을 하고 있습니다.

‘자치분권’의 핵심은 단순한 ‘중앙정부’와 ‘지방자치단체’의

관계 변화, 주민참여 강화라는 용어적 개념의 명문화에 만족해서는 안 된다고 생각합니다. 이를 통해 ‘모든 지역이 균형 있는 발전’을 통해 ‘주민의 삶의 질을 향상시키는데 최종적인 목적이 있기 때문입니다.

다만, 이번에 주민자치회 근거조항 등이 제외되어 아쉬움이 남지만, 미진한 부분에 대해서는 제도적 근거가 마련될 수 있도록 최선을 다할 예정입니다. 더불어 자치의 진짜 주체인 주민의 적극적인 참여와 목소리를 현장에 잘 반영할 수 있도록 더욱 노력하겠습니다.

**말씀하셨듯이 이번 지방자치법 개정의 국회의의과정에서 아쉽게도 읍면동 단위에서 대표적 주민조직으로서의 주민자치회와 관련한 조항이 삭제되어 통과되었습니다. 어떻게 생각하시는지요.**

\_\_\_\_\_ 매우 안타까운 일입니다. 당초 정부안대로 법안에 그대로 포함되었다면 현재 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따라 ‘시범사업’이라는 꼬리표를 달고 있는 반쪽짜리 주민자치회가 완전한 주민자치회로 거듭날 수 있었다고 생각합니다. 이번에 동 조항이 삭제됨으로써 주민들이 진정 바라던 주민자치회의 실질적 운영을 어렵게 만들었습니다.

기본적으로 주민자치 없는 지방자치와 자치분권, 균형 발전은 생각할 수가 없는 불가분의 관계이며 주민참여 활성화 없이는 현재 중앙에 종속되어 있는 지방정부의 역할과 위상 강화를 통한 시민의 삶의 질 향상을 생각

할 수 없다고 봅니다. 그래서 국회가 코로나19로 인해 어려움을 겪고 있는 상황에서 ‘주민자치회 근거조항’을 되살려 국민에게 조금이나마 희망을 드릴 수 있기를 기대하고 있으며 저 역시도 힘을 보태겠습니다.

**의원님께서도 그동안 인천 지역에서 주민자치 확대를 위해 다양한 노력을 해 오신 것으로 알고 있습니다. 인천시의 주민자치 활성화와 관련된 정책 노력을 소개해 주시면 좋겠습니다.**

\_\_\_\_\_ 주민자치는 주민이 주체가 되어 지역의 공공 사무를 결정하고 처리하는 ‘주민 참여’에 중점을 두고 있습니다.

주민자치를 활성화하고자 인천시와 협력하여 주민참여 예산의 확대, 주민자치센터 운영지원 및 마을공동체 지원 강화, 주민자치회 시범운영 확대 등 지속적으로 노력하고 있습니다. 그 밖에도 저는 ‘개방형 동장’에 관해서도 관심을 가지고 있는데요. 현재까지는 군수·구청장이 동장을 임명하고 있으며, 순환 보직처럼 1~2년 정도 근무하는 형식입니다. 시범적으로라도 지역에 필요한 현안사항이 무엇인지를 찾아내고, 이 문제에 대한 최선의 방안을 제시하고 해결할 수 있는 인물을 주민들이 참여하여 동장으로 채용하고, 예산 등 적극적 지원을 통해 지역의 현안사항을 해결해 나가는 제도도 필요하다고 생각합니다. 인천시도 하루빨리 ‘개방형 동장’ 제도 시범실시가 진행되길 희망합니다. 이러한 과정에서

주민들의 참여를 더 많이 이끌어 낼 수 있다고 봅니다.

**민선 7기 인천시에서 직접민주주의가 활발히 이루어지는 사례로 주민참여예산제도가 잘 알려져 있습니다. 주민참여예산을 넘어 마을기금을 운용하는 수준까지 넓혀가야 한다고 이야기하시는데요. 자세히 소개해 주시면 좋겠습니다.**

\_\_\_\_\_ 갈수록 서울로 집중되는 지방소멸시대에 대응하기 위해 지역주민들의 정치 참여를 높여야 한다고 생각합니다. 지방소멸시대는 정치인들이 주민보다 각자 입지만을 중요시하여 만들어진 것이므로 혁신적으로 주민들이 머무는 인천을 만들기 위해 마을 정부에 기반 한 주민들이 체감할 수 있는 정책적 변화를 만들어가야 합니다. 무엇보다도 시민이 주인 되는 ‘마을공동체’ 실현이 매우 중요하고 그 대표적인 사례로 마을기금을 운용하는 것인데요. 마을에서 필요한 사업의제를 스스로 발굴하고 마을기금을 통해 사업의제를 수행하는 형식의 마을기금 운용은 시민이 주인이 되는 마을 공동체의 진정한 모습이라 생각하고 있습니다. 앞으로 마을기금 조성을 위한 공감대 형성 및 조례 등 입법 지원 강화를 위한 노력을 지속해 마을정부 동정부 마을사업을 확대해 나갈 계획입니다.

**이제 지역 이야기를 나눠보도록 하겠습니다. 인천 동구를 지역구로 하고 계신 것으로 알고 있습니다. 인천광역시 동구 지역 소개와 지역 현안에 대해서 말씀해 주십시오.**



저는 동구의 유일한 광역의원입니다. 아마도 구 단위 중 광역의원이 한 명인 곳도 전국적으로 거의 없을 것입니다. 이러한 현상은 인구 감소로 인한 문제로 현재 인천시 동구는 과거의 인천의 중심도시로서의 명성을 되찾기 위해 새로운 미래를 준비해야 하는 시기입니다. 저는 동구를 새롭게 할 수 있는 중심에 자치분권이 있다고 말씀드리고 싶습니다. 주민중심의 과감한 혁신적 행정을 통해 어른들은 외롭지 않고 아이들은 행복한 작지만 강한 동구, 다음 미래를 준비하는 새로운 벡스트 동구를 준비하겠습니다.

**코로나19 감염병 사태가 1년을 넘어가고 있는데요. 코로나19 위기를 맞으면서 여러 가지 어려움이 많으실 것으로 생각합니다. 의원님께서도 천 마스크 사용에 대해서도 캠페인을 하신 것으로 알고 있습니다. 특히 지난해 11월경부터 시작된 3차 대유행은 인천, 서울, 경기를 포함 하는 수도권을 중심으로 확산되었는데요. 코로나19 방역을 위하여 어떻게 대응하고 계시며, 어떠한 정책적 노력을 기울이고 있는지 등을 간략히 말씀해 주십시오.**

\_\_\_\_\_코로나19 여파로 생명과 생계에 위협을 받고 있는 인천시민들의 고통과 아픔은 어떠한 말로도 표현할 수 없을 것입니다. 인천시의회에서는 시민들의 어려움을 조금이라도 줄이고자 하는 마음에서 작년 9월부터 연구용역을 통해 코로나19 위험도를 골목까지 세분화해 발생규모를 예측한

방역 지도를 전국 의회 최초로 만들었습니다. 코로나19 발생 취약 계층인 여성과 20대 및 50대를 중점 타깃으로 한 맞춤형 생활방역 시스템을 발굴하여 선제적으로 대응할 수 있는 시스템을 갖추는 방안 등이 담겨 있는데요. 최근에는 용역결과를 바탕으로 더욱 강화된 인천형 방역시스템을 구축하고자 인천시와 간담회를 개최하기도 했습니다. 가령, 코로나19 발생 위험지역 순으로 보건소 차량을 이용하여 가칭 '찾아가는 보건소'를 운영하도록 하여 코로나19 방역을 위한 무료검진, 방역용품 전달, 면역력 제품 지원, 코로나19에 대한 정보제공 등을 통한 예방 활동을 강화한다거나, 코로나19 발생 취약 계층인 20대 및 50대를 중점 타깃으로 한 맞춤형 생활방역 시스템을 발굴하여 선제적으로 대응할 수 있는 시스템을 갖추는 방안을 논의했는데요. 앞으로도, 코로나19로 인해 피해 받는 시민들의 고통을 줄이고 지역경제를 활성화 할 수 있는 다양한 시민체 감형 방안을 고민하여 더욱 활발한 의정활동을 하겠습니다.

**대한민국은 수도권과 비수도권의 격차가 날로 심화되고 있습니다. 이렇게 말씀드리는 것이 타당할지는 모르겠지만, 서울과 경기도 그리고 인천광역시 간에도 상대적 지역 간 격차도 있는 것으로 파악되고 있습니다. 인천광역시의 발전방향이랄까요, 인천광역시의 미래 비전은 무엇이 되어야 하는지 큰 그림을 말씀해 주시면 어떨까 싶습니다.**

\_\_\_\_\_기본적으로 수도권과 비수도권, 그리고 수도권 내에서 발생하는 지역 간 격차는 인구, 경제, 문화, 교육, 교통 및 건설인프라 등 여러 분야에 걸쳐 있는데요. 인천시의회와 인천시는 분야별 지역 간 격차를 줄이기 위해 시민의견 수렴과 공청회·토론회 등을 통해 다양한 정책을 마련하고 추진하고 있다는 말씀을 드립니다. 저는 인천시의 미래 비전을 자치분권 측면에서 말씀을 드리고 싶은데요.

32년 만에 지방자치법이 전부개정 되어서 주민참여 확대, 지방의회 역량 강화와 책임성 확보, 지방자치단체 행정 효율성 강화 등 자치분권이 확대되었는데요. 이에 따른 지방의회와 지자체의 노력여부에 따라 자치분권의 격차가 생길 수 있다고 생각하고 있습니다. 또한, 자치분권의 성패여부가 장기적으로는 앞서 말씀드린 다양한 분야에 영향을 끼칠 것으로 보고 있습니다. 그래서, 자치분권을 강화할 수 있는 다양한 방안과 제도적 기반 마련을 위해 시민들과 더 많이 소통하고 협의해 나갈 생각입니다.

**천천히 인터뷰를 마무리 할까합니다. 인천광역시의회 시의원으로서 또는 자치분권 특별위원회 위원장으로서의 의정활동에서 하신 일 중에 의미 있다고 생각하시는 정책이나 조례가 있으시면 소개해 주십시오.**

\_\_\_\_\_주민을 대표한 시의원으로서 시민과 소통하고 시민을 위한 의정활동 하나하나가 저에게 소중한 의미 있는 일이었다고 생각합니다. 다만, 제가 그동안 많은 입법 활동을 해왔지만 최근에 더불어민주당에서 주최한 전국 우수 조례 경진대회에서 포상을 받았던 기억이 생각이 나서 잠깐 소개를 드리고자 합니다. 「인천광역시 일본제국주의 상징물의 공공사용 제한 조례안」을 작년 3월에 제정을 했는데, 인천시와 산하기관, 시 주관 행사 참여단체 등의 일제 상징물과 디자인의 공공사용을 제한하는 조례입니다. 예전에 2020도쿄올림픽·패럴림픽 조직위원회가 옥일기 사용을 사실상 허용하는 등 일본제국주의와 관련하여

민감한 상황들이 있었는데요. 그 당시 저는 올바른 역사관 형성이 정말 중요하다는 것을 많이 느꼈습니다. 그래서, 일제 강점하 강제징용 피해자, 일본군 '위안부' 등의 명예 실추, 국민감정 자극 행위 등을 사전에 방지하고 특히 지역사회의 공공질서와 청소년 등 시민들에게 왜곡된 역사인식을 올바르게 인식할 수 있도록 하는데 꼭 필요하다고 생각해서 조례를 제정하게 되었습니다.

**장시간 인터뷰에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다. 마지막으로 우리나라의 지방자치와 지방의회의 발전을 위해서 의원님께서 평소에 생각하고 계신 소신을 여쭙면서 인터뷰를 마치도록 하겠습니다.**

\_\_\_\_\_지방자치란 일정한 지역의 주민이 자치 단체를 구성하여 그 지역의 사무를 자율적으로 처리하는 제도이고 지방자치의 유형은 '주민자치'와 '단체자치'가 있는데요. 지방자치에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 주민들이 자체적으로 조직한 조직에서 지역사회의 각종 사무를 공식적으로 처리하는 것을 말하는 '주민자치'의 실현이라고 생각합니다. 시민이 주인이 되는 지방자치를 발전시키는 것이 필요하다는 뜻인데요. 인천시의회가 인천시와 협력하여 '주민 참여'를 이끌어 낼 수 있는 다양한 제도적 기반을 마련하고 인천시가 그 역할을 소홀히 하지 않도록 감시와 견제 기능 역할에 최선을 다하겠습니다. 마지막으로, 코로나19가 어서 빨리 종식 되어서 시민들의 경제적·정신적 어려움이 해소되기를 바라며, 시민들과의 현장소통도 더욱 활발히 할 수 있는 그날을 기대합니다.

# 지방자치법 개정으로 지방의회의 입법지원능력 강화될 듯



이정진  
국회입법조사처  
입법조사관



## I 들어가며

2020년 12월 지방자치법 전부개정안이 국회를 통과하면서 지방의회의 숙원사업이었던 의정지원인력 강화와 인사권 독립이 이루어졌다. 그간 서울특별시의회와 경기도의회, 부산광역시의회 등을 중심으로 광역의회의 업무가 확대되면서 의회 업무를 지원하기 위한 전문 지원인력의 필요성이 지속적으로 요구되었으며, 제18대 국회 이후 관련 법률 개정안이 수차례 발의되었지만 국회를 통과하지 못했다. 이번에 통과된 전부개정안은 그간 지방의회와 지방자치단체의 역할과 권한이 확대되면서 기존의 지방자치법이 시대의 변화와 지역 주민들의 참여 요구, 지방의회의 권한 강화 필요성을 반영하지 못하고 있다는 지적을 반영한 것이다.

하지만 개정 지방자치법은 인사권 독립과 정책 전문 인력의 설치라는 큰 틀만을 제시한 것이어서 구체적인 운용 방안에 대해서는 지방자치단체별로 고민이 필요하다. 특히 광역의회와 기초의회의 규모가 다르고 재정이나 인력 운용에서 지자체별로 차이가 크다는 점에서 일차적으로 광역의회의 인사권과 의정지원 문제를 우선 해결한 뒤 기초의회는 추후 논의하는 단계적 방안이 입법 과정에서 지속적으로 검토되었던 만큼 개별 자치단체의 인력 운용 방안에 대해서는 구체적인 검토가 필요하다.

## II 지방자치법 개정과 지방의회의 권한 강화: 의미와 한계

지방자치의 부활과 더불어 1988년 지방자치법 전부 개정을 통해 지방의회의 조직과 권한, 지방의회의원의 역할, 지방의회의 운영 등을 규정한 이후 30여 년이 지났다. 개정 지방자치법은 지방의회와 지방자치단체의 권한과 역할을 확대하고, 주민투표·주민발안·주민소환 등 지역주민들의 참여 요구를 반영하고 있다. 특히 지방의회의 경우 지방의회에서 요구되었던 인사권 독립과 입법 지원조직의 확대 등의 내용이 담겨 있어 향후 지방의회의 역할과 권한이 강화될 것으로 예상된다.

그간 지방의회의 권한 강화와 관련되어 주장되었던 것은 크게 다음 세 가지였다.

첫째, 지방의회의 자치입법권 강화가 필요하다는 점이다. 현행 지방자치법은 지방의회의 조례 제정 범위를 법률로 규정된 것으로 제한함으로써 지방의회의 입법권한을 제한하고 있다. 자치입법권은 “지방자치에 필요한 법규를 스스로 정립하는 권능”<sup>1)</sup>이라는 점에서 조례 제정 범위를 법률로 제한한 것은 지방의회의 자치입법권에 대한 제한이라고 볼 수 있다.

둘째, 지방의회의 인사권 독립이다. 그간 지방의회의 인사권은 의장이 아닌 자치단체장에게 부여되었다.<sup>2)</sup> 의정활동을 지원하는 사무직원의 인사권이 지방의회의 감시와 견제 대상인 자치단체장에게 부여됨으로써 행정사무감사 등 지방정부에 대한 감시 활동이 제대로 이루어지기 어려웠다. 또한 지방의회 사무직원 중 다수는 집행부 소속으로 순환보직 형태로 지방의회에서 근무하였기에 업무의 연속성이나 전문성, 소속감 등이 결여될 수밖에 없었다.

셋째, 지방의회의 의정활동을 전문적으로 보좌·지원하는 전문 보좌 인력의 필요성이다. 현재 지방의회는 사무처에 설치된 정책지원기구와 전문위원제도를 통해 의정활동을 지원하고 있다. 하지만 광역의회나 규모가 큰 대도시 기초의회의 경우 정책 마련과 예산안 검토 등 개별 의원의 의정활동을 지원하기 위한 보좌 인력의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 경기도와 서울특별시의 경우 조례를 통해 유급 보좌관제도의 도입을 추진하였으나 대법원에서 무효판결이 남으로써 법률의 개정 없이는 보좌관제도를 도입할 수 없었다.

이번의 지방자치법 전부 개정으로 이러한 요구들 중 일부는 개선이 되었으나 여전히 논의가 되는 부분도 있다.

첫째, 지방의회의 인사권 독립을 이번 개정 과정에서 반영되었다.

둘째, 지방의회의 자치입법권 강화와 관련된 주장은 이번 개정에 포함

1) 류춘호, 2014, “지방의회의 자치입법 역량강화와 입법정책 착안기법에 관한 연구”, 한국지방정부학회 국제학술대회 자료집, p.570.  
 2) 별정직·기능직·계약직 직원의 경우 지방의회의 사무처장 등에게 인사권을 위임하였지만 그 비율이 낮고 의회의 고유사무를 담당하지 않는 경우가 많아 사실상 지방의회의 인사권은 자치단체장에게 있었다고 볼 수 있다.



되지 않았다. 제21대 국회에서 기동민 의원은 자치입법권의 실질적 보장을 위해 “법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라는 규정을 “법령을 위반하지 아니하는 한도에서 자치사무에 관한 조례를 제정”할 수 있도록 개정할 것을 주장하였다.<sup>3)</sup>

이와 관련하여 대법원은 판결(2000추29 판결)을 통해 ‘법령의 범위 안’을 ‘법령을 위반하지 않는 한도 안’이라고 해석한 사례가 있다. 한국지방자치학회에서도 자치입법권의 실질적 보장을 위해 해당 조문을 ‘법령을 위반하지 않는 한도 안에서 자치사무에 관한 조례를 제정할 수 있다’로 개정할 것을 건의하고 있다. 이는 실질적으로 지방의회의 조례 제정 권한이 법령을 위반하지 않는 범위에서 가능하다는 점을 보여주고 있으며, 이에 맞추어 법률을 개정하는 것이 중앙정부나 집행부와의

3) 기동민 의원은 지방자치법 일부개정법률안(의안번호: 2100761, 2020.6.19.)을 대표발의하였으나 대안반영폐기되었다.

갈등의 소지를 없앨 수 있다는 점에서 재논의가 필요하다.

셋째, 의정활동 지원을 위한 전문 보좌인력의 도입은 절반의 성공이라고 할 수 있다. 이번 법률 개정을 통해 지방자치법에 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 규정함으로써 지방의회에도 보좌인력을 둘 수 있는 제도적 기반이 마련되었다. 다만 정책 지원인력의 규모를 지방의회의원 정수의 2분의 1로 제한한 것은 한계라고 할 수 있다. 국회에서도 지방의회의 유급 보좌관제도 신설은 이미 여러 차례 제안되었으며, 제21대 국회에서도 관련 개정안이 발의되었다.

〈표〉 지방의회 유급 보좌관제도 관련 제21대 국회 개정 법률안

법률명	대표발의	발의연월일	주요내용	비고
지방자치법 일부개정법률안	전혜숙 의원	2020.7.8.	시·도의회위원의 의정활동 지원을 위해 의원 1인당 1명 이상의 정책지원관을 둬	대안반영 폐기
지방자치법 일부개정법률안	임종성 의원	2020.6.8.	시·도의회위원의 의정활동 지원을 위해 의원당 1명의 정책지원 전문인력을 둬	대안반영 폐기
지방자치법 일부개정법률안	민형배 의원	2021.1.27.	시·도의회위원의 의정활동 지원을 위해 의원당 1명의 정책보좌직원을 둬	계류 중

출처: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

전혜숙 의원과 임종성 의원은 시·도의회에 의원 1인당 1명 이상의 정책 지원인력을 배치하도록 하는 개정 법률안을 발의하였으나 모두 대안반영 폐기되었다. 지방자치법 전부개정안이 통과된 이후에도 시·도의회에 의원당 1명의 보좌직원을 두도록 하는 내용의 개정 법률안이 발의되어 논의 중이다. 이는 광역자치단체인 특별시, 광역시, 도, 특별자치시, 특별자치도의 경우 조직과 예산의 규모가 커서 의원의 의정활동을 전문적으로 지원하는 보좌인력이 없다면 충실한 의정활동이 어렵다는 인식을 공유하기 때문이다.

일부에서는 유급 보좌직원이 배치될 경우 정책 지원 외에 선거 관련 업무 등 의원의 개인적 필요에 의해 활용될 수 있으며, 의회의 규모에 따라 보좌 인력의 필요성이 다르다는 지적도 있다. 그럼에도 지방자치와 지방분권의 확대에 따라 규모가 큰 지방의회의 경우 정책 보좌관의

### Ⅲ 나가며

필요성은 높다. 이번 지방자치법 개정 과정에서 비록 전체 의원수의 절반으로 제한된 규모라도 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 한 것은 이러한 필요성을 인식해서일 것이다. 또한 법률 개정 과정에서 기초의회는 제외하는 방안도 논의되었으나 광역과 기초 구별 없이 전문 보좌인력을 둘 수 있도록 한 것은 기초의회 간에도 규모의 차이가 있으며, 지방자치단체의 역량에 맞도록 운영할 수 있도록 함이다.

지방자치법 전부개정안이 통과되면서 2022년부터는 지방의회의 권한과 역할이 강화될 것으로 예상된다. 다만 자치입법권이 여전히 제한적으로 남아있다는 점, 정책전문 지원인력의 규모가 제한적이며, 지방자치단체의 역량에 따라 구체적인 운영 방안을 마련해야 하는 등 아직 과제로 남은 부분들이 있다. 또한 지방의회의 권한이 확대되는 만큼 투명하고 공정한 인사관리 제도를 마련하기 위한 논의도 좀 더 심도 있게 논의되어야 할 것이다.

개정 지방자치법은 2022년 1월부터 시행될 예정이다. 1년이라는 기간 동안 지방자치단체와 지방의회는 지자체의 예산과 사무인력 규모를 검토하여 지자체 실정에 맞는 의정 지원인력 운용 계획을 수립할 필요가 있다.

#### 참고문헌

김형철·이정진, 2016. "지방의회와 지방자치단체장간 입법 불균형의 해결방안." 『한국지방정치학회보』 제6집 1호.  
 류춘호, 2014. "지방의회의 자치입법 역량강화와 입법정책 착안기법에 관한 연구." 한국지방정부학회 춘계학술대회 자료집.  
 하혜영, 2018. "지방의회 의정지원 강화방안: 직원인사권 및 정책지원인력을 중심으로" 『NARS 현안분석』 제5호.  
 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)  
 자치분권위원회([https://pcad.go.kr/section/board/bbs\\_view.html?PID=notice&seq=6658](https://pcad.go.kr/section/board/bbs_view.html?PID=notice&seq=6658))

## 지방분권의 실효성 제고를 위한 적극적 노력을 기울이다

서울특별시의회 경만선 의원  
경기도의회 조광희 의원

• INTERVIEWER

한부영 한국지방행정연구원 초빙연구위원

### 들어가며

자치분권시대에 지방자치단체의 집행기관과 지방의회 간의 권한 관계가 변화하면서 보다 협력적이고 주민복리를 위한 생산적 관계가 요구되고 있다. 또한 지방분권의 추진 과정에서 집행기관 권한이 비대화되는 현상이 발생됨에 따라 권한 관계에서 견제와 균형을 위한 자치분권의 혁신이 필요하다. 권한의 균형은 지방의회의 권한을 강화함으로써 이루어질 수 있을 것으로 보인다. 지방자치단체 집행기관과 지방의회와의 법적 지위에 따른 기관구성의 권한 관계는 제도적 균형이 요구된다. 제도적 실효성을 제고하기 위한 방안과 함께 지방의회의 역량 제고를 통한 지방의회의 실효성을 제고하는 방안이 제시될 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 지방의회의 주민대표성을 강화하여 주민 주권을 실현하고, 지방의원의 전문성 제고 및 정책역량의 고도화를 통한 지방의회의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

제35호 「지방자치 이슈와 포럼」에서는 전국의 지방의원들이 지역을 위해, 지방 정치를 위해 우수한 역량을 발휘하고 있지만, 보다 적극적으로 지방분권의 실효성을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있는 서울특별시 경만선 의원과 경기도 조광희 의원의 우수사례를 제시하고자 한다.

두 의원은 각자 소속 지방의회에서 활발한 의정활동 통해 조례를 제안하고 제정하여 주민의 복리증진에 특별한 역량을 발휘하였으며, 주민소통을 위한 창구로서 주민과 교호하고 있다. 또한 행정학 석사과정을 이수하여 석사학위 취득을 목전에 두고 있을 정도로 자기계발을 위한 노력도 아끼지 않고 있어 높게 평가받고 있다.

우수사례 1

## 주민들의 편익과 복리를 위한 조례 제정에 힘쓰다

서울특별시의회 경만선 의원(강서3·더불어민주당)



**한부영** 안녕하세요? 서울특별시의회에서 가장 열정적으로 주민을 위한 활동을 펼치고 계신 경만선 의원님과 인터뷰를 할 수 있게 되어서 영광입니다. 먼저 지방의원으로서 신념과 정치적 포부가 무엇인지 말씀해 주십시오.

**경만선** 저는 '언행일치(言行一致)'가 좌우명입니다. 이를 실천하기 위해 서울시와 강서구 주민들에게 말했던 약속들을 행동으로 옮기며 의정활동을 펼치고 있습니다. 「서울특별시 김포공항 활성화 지원 조례안」 제정과 '김포공항 활성화 특별위원회' 구성을 통해 서울의 유일한 공항인 김포공항의 새로운 도약에 앞장서는 것은 물론, 강서구 노후 저층주거지 생활SOC 확충, 송정중학교 존치 등에 앞장서며 강서의 진정한 일꾼으로 인정받고자 노력하고 있습니다. 또한 시민의 목소리에 귀 기울이고, 주민 한 분이 라도 더 행복할 수 있는 서울시와 강서구를 만드는 것이 꿈입니다. 이를 위해 강서구의 전통시장인 방신시장을 자주 방문하고 주민의 어려움을 함께 나누고 있습니다.

**한부영** ● 의원님이 서울특별시 발전과 주민자치 발전을 위해 특히 관심을 가지고 계신 정책분야나 의원님의 비전과 역할 그리고 과제에 대해서 말씀해 주신다면 무엇이 있을까요?

**경만선** ● 주민자치 발전을 위해 코로나19의 위기 속에 중심을 잡고, 위기 속에 기회를 찾으며 서울의 희망을 되찾는데 앞장서고자 합니다. 그리고 시민의 안전과 행복을 위해 매일 달리기를 이어갈 것입니다. 특히 서울 곳곳의 현장을 찾아 문제점을 바로 짚고, 다각도로 해결책을 모색하는 역할을 수행하겠습니다. 코로나19등 많은 현안을 마주한 서울이 다시 안정을 되찾는 날까지 분주히 움직일 것입니다. 천만 시민의 대표 일꾼인 서울시의회의 역할을 늘 기억하면서 서울의 주인은 언제나 시민이라는 것을 잊지 않고 기대만큼 보답해드리기 위해서 끊임없이 노력하는 의원이 되겠습니다.



강서구 방신전통 시장 시찰중

**한부영** ● 의원님의 의정활동 가운데 다른 지방자치단체나 지방의원님들께 소개해 주실 우수성과 사례가 있으시면 말씀해 주십시오.

**경만선** ● 우선적으로 노약자 등 교통약자를 비롯한 누구나 소외됨이 없이 공공자전거를 이용할 수 있도록 전기자전거 등 관련 장비를 확충하고, 공공자전거 사업소 인근 영세자전거 점포 자영업자에게는 일부 경정비 업무를 맡기는 「서울특별시 자전거이용 활성화에 관한 조례」개정안을 발의한 것이 보람 있었다고 생각합니다. 2015년 시작한 공공자전거 '따릉이' 사업은 이용건수가 지속적으로 늘어나는 등 서울시 자전거 이용활성화 정책에 대한 가시적 효과가 점점 나타나고 있는 것에 반해, 노약자 등 교통약자의 자전거 이용 실적은 상대적으로 미미한 실정이었습니다. 조례개정을 통하여 공공자전거 고장 수리 및 부품 교체 업무와 같은 경정비 업무를 영세점포 자영업자에게 맡김으로써 이용 시민의 편의성 제고와 지역경제 활성화에도 기여하게 되었습니다.



경만선 서울시의원

따릉이 수리업무 민간위탁 검토 제안



김포공항 시찰모습

**한부영** ● 지역경제에도 도움이 되었을 것이고 주민에게도 편리한 행정서비스가 되었을 것으로 생각합니다.

**경만선** ● 두 번째로 지역문제라고 생각한 것은 서울 서남부의 지역 쇠퇴입니다. 김포공항이 위치한 서울 서남권은 상대적으로 생활기반 시설이 타지역에 비해 상대적으로 발전되지 못하고 있어 다양한 기반시설과 경제활성화를 위한 노력이 필요합니다. 제가 서울시의회에서 김포국제공항 발전 조례를 지정한 만큼 서남권 경제발전 계획에 발맞춰 지역발전을 위해 적극적인 지원을 진행하도록 노력하고 있습니다.

**한부영** ● 전통시장의 활성화 문제는 지방자치단체의 오래된 숙제이기도 합니다.

**경만선** ● 예 맞습니다. 그래서 저는 모토를 “방화동 방신전통시장, 시장경제 활성화에 숨을 불어 넣자”라고 정하고 정책개발을 추진하였습니다. 강서 방신전통시장에서 장을 보며 시장 상인들과의 돈독한 관계를 유지하고 있습니다. 특히 조상현 상인회장과 자주 만나며 시장 활성화에 대한 고민과 논의를 끊임없이 하는 중입니다. 코로나19 지원금으로 시장에서 사용할 수 있는 쿠폰 시스템을 운영할 뿐만 아니라 주민들이 보다 편리하게 시장을 이용할 수 있는 방안을 모색하고 있습니다. 아울러 코로나19로 인해 배달 수요가 높아져 방신전통시장 전용 시장 배달 앱 운영과 전통시장 주차환경 개선 등을 통해 더 많은 사람들이 찾는 시장을 만드는 데 앞장설 계획입니다.



**한부영** ● 서울특별시의회는 지방의회의 만형으로서 자치분권의 효과적 추진을 위한 선도적 역할을 수행하여야 한다고 생각합니다. 자치분권 발전을 위해 지방의회 의원들이 대외적으로 집행부, 국회, 학계, 시민단체, 그리고 국책연구기관인 한국지방행정연구원과 같은 기관과의 협력관계를 촉진하고, 소통해야 한다고 생각합니다. 의원님의 견해는 어떠하신지요.

**경만선** ● 포스트 코로나 시대 지방자치 및 행정패러다임 전환의 관점에서 서울시 지방자치관련 의회와 집행부 그리고 한국지방행정연구원의 역할이 중요해졌다고 생각합니다. 지방자치관련 집행부와 의회 그리고 각 학계의 주민자치회 현장의 목소리로 지방자치의 실행력 강화와 지원시스템 유지방안을 모색해야 한다고 생각합니다. 특히 서울시의회는 지방의회의 만형으로서, 지방자치단체와 지방의회의 견해를 학계와 정책형성의 관계자들과 상호 소통과 사회적 합의를 도출해가는 노력을 견지해야 할 것입니다.

또한 이러한 정책이슈를 구체화하는데 있어서 국회와 행정부, 그리고 지방행정의 이론적 지원을 견인하고 있는 한국지방행정연구원과의 협력방안의 모색이 더욱 필요해졌습니다. 자치분권의 흐름과 시민주권이 강화되는 시점에서 주민참여형 정책이 필요하다고 생각합니다.

**한부영** ● 대한민국 수도 서울의 미래 비전을 위한 서울특별시의회가 시민주권을 달성하기 위한 실효성 제고 방안이 있으시면 말씀해 주십시오.

**경만선** ● 올해 서울시의회의 최우선 과제는 완전한 방역입니다. 지난 한 해 시민의 안전과 생명을 위협하며 사회 전 분야에 큰 타격을 입혔던 코로나19가 더 이상은 우리 일상을 헤집지 못하도록, 서울시·서울시교육청과 힘을 모아 대대적인 정책적 노력을 기울일 것입니다.

시민이 주축이 되어 방역에 성공한다면, 그다음은 경제 회복입니다. 그러나 여기에서도 우리는 희망을 만들어가는 중입니다. 비대면 온라인 시장으로의 급속한 전환에 기업들은 발 빠르게 변신을 시도하고 있습니다. 시장의 변화 속도에 맞춰 산업구조가 개편되고 디지털 중심의 신사업이 몸집을 키워가는 동안, 시민을 위한 디지털 재교육도 다방면에서 이뤄지는 중입니다.



**한부영** ● 끝으로 의원님이 생각하시는 지방의원의 자세, 중앙정부와 협력, 지역개발 등에 대한 말씀을 부탁드립니다.

**경만선** ● 우선 주민들을 위한 조례를 제정하는 일에 힘을 쏟겠습니다. 현재 저는 서울특별시의회 문화체육관광위원회에서 활동 중입니다. 이곳에서 서울시와 강서지역을 위하여 다양한 문화정책뿐만 아니라 주민들의 편익과 복리를 위한 조례를 제정하고자 합니다. 아울러 항상 힘이 약해서 목소리를 내지 못하는 이웃들을 살피려고 노력하며 의정활동을 해 왔고 앞으로도 남은 임기 동안에도 변함없는 모습을 보이도록 노력하겠습니다. 서울에서 두 번째로 많은 인구가 살고 있는 강서. 그만큼 지역 현안 문제도 다양합니다. 강서의 발전이 서울시의 균형 있는 발전을 이루는 것이라고 생각합니다. 시민의 목소리 하나하나에 귀 기울이고 그들의 목소리를 대변하며 활발한 의정활동을 펼치겠습니다.

우수사례 1

# 경기교육이 차별 없는 공정한 교육복지 실현에 앞장서다

경기도의회 조광희 의원(안양시 동안구·더불어민주당)



**한부영** - 안녕하세요? 경기도의회에서 교육행정위원장으로서 경기도 도민을 위한 활동을 펼치시는 조광희 의원님과 인터뷰를 할 수 있게 되어서 영광입니다. 먼저 지방의원으로서 신념과 정치적 포부가 무엇인지 말씀해 주십시오.

**조광희** - 저는 안양시 토박이 출신 정치인입니다. 제게 있어 지역구는 제가 자라고, 성장해 온 곳이며, 지역주민은 저와 함께 오랜 시간을 생활해 온 이웃이자 동반자입니다. 처음 지방의원에 나서면서 저는 주민의 소소한 일상을 바꾸고, 또 주민의 불편을 개선하는 생활정치를 꿈꾸었고, 그 꿈을 실현해 나가고 있습니다. 거창한 거대담론이나 이념논쟁이 아닌 지역의 발전과 구체적인 주민의 삶의 질 개선이 제겐 더 소중합니다.

어찌 보면 코로나19는 지방정부의 역할이 얼마나 중요한지를 역설적으로 극명하게 보여 주었다고 생각합니다. 위기의 시대, 주민과 가장 가까운 곳에서 주민을 지키는 파수꾼으로써 지방정부는 제 역할을 충실히 해나갈 것이며, 저 역시 생활정치를 지향하는 정치인으로서 도민이 위임해 준 신성한 권한이행에 최선을 다하겠습니다.

**한부영** - 의원님께서 경기도와 안양시 발전과, 그리고 주민자치 발전을 위해 특히 관심을 가지고 계신 정책분야, 비전과 역할 그리고 과제에 대해서 말씀해 주신다면 무엇이 있을까요?

**조광희** - 사실 경기도는 작은 대한민국이라고 해도 과언이 아닙니다. 우리나라 5,180만 명의 인구 중 4분의 1이 넘는 1,370만 명의 인구가 경기도에 거주하고 있으며, 경기도의 31개 시·군에는 100만 명이 넘는 인구가 거주하는 대도시도 존재하는 반면, 농산어촌의 특성을 갖고 있는 시·군까지 도시의 형태도 다양하게 존재하고 있습니다. 또한 경기도는 서울과 한강이라는 지리적 단절로 인해 경기남부와 경기북부로 분절되어 있어 문화적 형태도 다양하게 나타나고 있는 반면, 경기도 대부분이 개발제한구역과 각종 수도권 규제에 묶여 있어 이로 인한 주민 불편은 공통으로 겪고 있는 상황입니다.



이처럼 복합적인 요소를 가지고 있는 경기도이기에 그동안 경기도의회는 경기도의 균형 발전을 위해 노력해 왔습니다. 특히 광역자치사무인 교육분야에 있어 많은 성과를 거두었는데요.

저는 제10대 경기도의회 교육행정위원장을 맡으며, 경기교육이 차별 없는 공정한 교육복지를 실현할 수 있도록 노력해 왔습니다. 그 성과가 바로 무상교복, 무상급식, 무상교육의 조기 실현이었으며, 아울러 전국에서는 유일하게 지자체와 함께하는 미세먼지 대응 학교실내체육관 건립이었다고 생각합니다.

더욱이 얼마 전 경기도의회는 코로나19 위기 극복을 위해 광역자치단체로는 처음으로 제2차 재난기본소득 지급을 의결한 바 있습니다. 주민의 고단한 삶을 조금이라도 위로하고, 지원하고자 내린 선제적 대응이었는데 이 같은 노력들이 바로 주민의 요구에 기민하게 대응하는 지방자치의 성과라고 평가하고 있습니다.

**한부영** ● 도의원으로서 의정활동과정에서 자랑스러운 성과라고 말씀하실 수 있는 것이 있다면 소개해 주십시오.

**조광희** ● 무엇보다 전국 광역지자체 최초로 실시한 무상교복 지원과 기초지자체와 함께 협력한 학교 실내체육관 확충 및 지방공무원 적극행정 운영 조례, 지진재해 예방 및 대책에 관한 조례 등 4건을 대표발의하고 제정되었던 것을 들 수 있을 것 같습니다.

무상교복 지원의 경우 제9대 경기도의회에서 연정사업으로 처음 논의를 시작하였고, 2018년 지방선거를 통해 이제 학교가 무상교복을 지원 해주어야 한다는 민심을 확인한 후 제10대 경기도의회에서 첫 사업으로 추진하였습니다. 하지만 무상교복 지원의 큰 틀에는 합의가 있었지만 정작 구체적인 지원방식을 둘러싸고는 학생과 학부모, 시민단체, 교복업체 등이 현금지원과 현물지원으로 나뉘어져 극한 대립을 보였습니다. 현금지급 방식은 학생의 교복 선택권 존중과 원활한 AS가 가능하다는 등의 장점이 있었지만, 그동안 고질적으로 제기된 메이저 교복사의 시장지배와 학생들의 교복브랜드 선호에서 오는 학생 간의 갈등과 불편한 교복디자인을 막을 수



없다는 단점이 있었습니다. 저는 교육행정위원장으로 전국 최초로 시작하는 무상교복 지원이 단순히 국민 세금으로 교복 값을 대납하는 것에 그쳐서는 안된다고 보고 보편적 교육복지의 하나로 나아가기 위해서는 학교가 직접 교복을 학생에게 지원하는 것이 필요하다고 생각했습니다. 교육적으로 어떤 결정을 하는 것이 바람직한 것인가를 두고 수차례 간담회를 개최하였고, 참여하게 갈등을 빚고 있는 모든 이해관계인이 참여한 공청회도 열었습니다. 이와 함께 실제 수혜 대상인 경기도 내 31개 시·군의 초등학교와 중학생 및 학부모 2만 명을 대상으로 여론조사를 실시·공표함으로써 공감대를 형성했고, 학교가 직접 교복을 지원하는 방식을 채택했습니다. 의회가 진정 공론장으로서 충실히 역할을 해낸 것입니다. 이후 경기도의회가 결정한 무상교복 지원 방식은 전국으로 확대되었고, 현물지원이 보편화되었으며, 1,000억 원 대에 달하는 학교 교복시장을 재편하는 새로운 계기를 만들어냈습니다. 또한 미세먼지로부터 안전한 학교를 만들기 위해 경기도교육청과 경기도, 31개 시·군이 함께 추진하는 실내체육관 건립에 나섰습니다. 이 역시 전국 최초의 시도로 관례대로라면 교육청이 교육부 예산을 받아 학교 실내체육관을 지어야 하겠지만 이 경우 수십 년이 지나도 다 못 짓게 된다는 현실인식에서 미세먼지로

부터 학생 건강을 지키기 위해 지자체와 함께 나선 것입니다.

경기도의 경우 2018년 기준 2,447개의 초·중·고교 중 500교 이상이 체육관이 없는 상태였기에, 2019년도엔 136교 3,400억 원을 지원했고, 2020년도엔 150교 4,200억 원을 지원해서 실내 체육관 건립을 지원했습니다. 도교육청, 도, 시·군이 50:35:15로 재원을 분담하였고, 이는 새로운 교육협력 모델을 만들어 냈다는 점에서 뿌듯한 기억으로 남아있습니다. 2021년도에도 83교를 선정했으며, 2,200억 원을 지원할 예정입니다. 지난 1년간 「지방공무원 적극행정 운영 조례」, 「지진재해 예방 및 대책에 관한 조례」, 「안전한 학교급식 운영에 관한 조례」 등 4건을 대표발 의했고, 모두 제정되었습니다.

현장에 답이 있다는 신조로 의정활동을 하고 있어 자주 학교에 가다보니 피부로 느꼈던 점들이 조례 발의로 이어졌습니다. 특히 「지방공무원 적극행정 운영 조례」나 「지진재해 예방 및 대책에 관한 조례」 등은 모두 전국 최초 조례였습니다.

**한부영** ● 경기도는 우리나라에서 면적과 인구가 가장 큰 규모를 가지고 있습니다. 지방 의회의 모범으로서 자치분권의 효과적 추진을 위한 선도적 역할을 수행하여야 한다고 생각합니다. 의원님께서 자치분권 발전을 위해 대외적으로 집행부, 국회, 학계, 시민단체, 그리고 한국지방행정연구원과 같은 기관과 협력관계를 촉진하고, 소통하는 역할을 수행하여야 한다고 생각합니다. 의원님의 견해는 어떠 하신지요.

**조광희** ● 코로나19는 우리 사회의 모든 것들을 뒤바꾸어 놓았습니다. 일하는 방식에서부터 각종 모임과 경제활동, 교육방법, 여가활동과 우리 삶의 근간인 문화활동에 이르기까지 이제는 기존의 패러다임에서 완전히 벗어날 것을 요구하고 있습니다. 하지만 역설적이게도 이러한 혼돈이 어찌 보면 왜 이 시점에 자치분권이 필요한지, 그리고 4차 산업혁명 시대를 맞아 우리가 한층 더 성장하기 위해서는 왜 자치분권을 이루어야만 하는지 많은 국민들께서 몸소 경험하시는 계기를 코로나19가 만들어 주진 않았을까 하는 생각도 하게 됩니다. 그만큼 감염병에 대처하는 최일선의 행정조직이 바로 지방자치단체이며, 이제는 중앙에서 모든 것을 통제하는 방식으로는 이 사태를 해결할 수 없다는 현실인식을 많은 국민들께서 하시게 되었다고 생각합니다.



흔히 중앙정치에 익숙한 국민들께서는 자치분권이 강화되면 아직 경험이 없는 지방자치단체들이 제대로 일을 수행하지 못하지는 않을까, 또 일부 지방의원의 일탈을 통해서 지방의원들의 수준을 지나치게 낮게 보고 폄하하는 경향도 있습니다. 하지만 자치분권이 강화되면 실제로는 시민의 힘이 강해지는 것이고, 시민이 직접 정책결정에 참여할 수 있는 폭이 커지는 것이기 때문에 더 민주적이고, 지역에 맞는 방법으로 문제를 해결할 수 있는 길이 열리게 되는 것입니다. 따라서 이제는 자치분권이 구호에만 그칠 것이 아니라 과감히 중앙이 통제해온 많은 권한을 지방에 이양하여 지방 스스로 정책을 결정하고, 추진할 수 있는 길을 열어 주어야 합니다. 그리고 이제는 실제 자치분권시대를 열어나가기 위한 많은 노력들을 병행해 나가야 합니다. 먼저 집행부 공무원들이 명확한 자치분권 의식을 가지고, 적극적으로 업무에 임해야 합니다. 과거처럼 중앙부처에서 지시하고 내려보내는 사업만을 기계적으로 되풀이해서는 아무런 발전이 없습니다. 우리 지역에는 무엇이 필요한지, 지방의원과 시민들의 목소리에 귀를 기울여서 적극적으로 사업을 발굴하고 업무에 임해야 합니다. 지방의원도 더 많이 공부하고, 다양한 시민들의 의견을 시정에 반영하도록 노력해야 합니다. 그러기 위해서는 지방의원이 정책을 분석하고, 연구할 수 있는

기반을 만들어 주어야 하며, 지방의회 자체가 거대한 시민 의견의 공론장이 될 수 있도록 다양한 영역의 전문가가 지방의회에서 함께 정책분석을 할 수 있는 환경도 만들어야 합니다. 지금까지는 지방자치단체가 스스로 할 수 있는 역할 자체가 주어지지 않았기 때문에 연구원이나 학계의 전문가들, 그리고 언론의 역할이 제한될 수밖에 없었습니다. 하지만 자치분권이 확대되고, 다양한 정책을 논의하는 공론의 장으로서 지방의회가 그 역할을 수행하는 환경이 조성된다면 지역의 다양한 이슈에서 시민들의 여론을 수렴하고, 정책을 분석하여 하나의 정책을 함께 만들어 나가는 큰 역할이 기대된다고 봅니다. 특히 한국지방행정연구원은 이러한 과정에서 조사와 연구로서 자치분권을 실현하는 데 크게 기여하였다고 생각합니다. 저와 경기도의회도 한국지방행정연구원과 함께 자치분권의 실효성을 제고하는 데, 협력적 파트너로서 역할을 수행할 것입니다. 또한 이러한 노력이 자치분권과 주민주권의 실효성을 효과적으로 실현할 수 있을 것이라 생각합니다.

**한부영** ● 자치분권이 강화되면서 경기도의 역할이 증대되었다고 생각합니다. 미래 비전을 위해 경기도의회가 해야 할 과제가 양적으로 질적으로 확대되었습니다. 이러한 자치분권의 실효성을 제고하기 위한 방안이 무엇이 있을까요.

**조광희** ● 작년 12월 「지방자치법」이 전부개정 되었습니다. 30년 만의 개정이기 때문에 분명 환영할 만한 일이지만, 지방의회 의장에게 인사권만 넘어왔을 뿐 인사권에 걸맞은 조직과 인사를 갖추지는 못했다는 점에서 아쉬움이 크기 때문에, 조속히 다시 개정을 위한 논의가 추진되어야 할 것으로 보고 있습니다.

경기도의회에서는 생산적인 후속 논의를 위해 작년 10월 경기도의회에 ‘자치분권 발전위원회’를 구성해서 실질적인 자치분권 실현을 위한 논의기구를 설치했고, 앞으로도 ▲지방자치 관련 법 제·개정 ▲지방의회 독립성 강화 ▲지방의원 관련 제도 개선 ▲지방재정의 자율성·책임성 강화 등을 주요 의제로 논의를 이어나가고 있습니다.

이와 함께 경기도의회의 정책지원기능을 강화하고자 조직을 정비하고, 인력을 확충하는 노력을 병행하고 있습니다. 이미 지난 12월 경기도의회의 12개 상임위원회 중 절반인 6개 위원회에 입법전문위원을 임기제공무원으로 충원하여 전문성을

배가시켰으며, 현재 12개 상임위원회에 3명씩의 입법조사관을 배치하여 의원의 입법활동과 의정활동을 지원하는 시스템을 갖추어 놓았습니다.

지방의회가 탄탄한 정책분석 역량을 갖추어 지방의원의 역할도 질적 상승을 기대할 수 있습니다. 경기도의회는 전국 최대 자치단체로서 자치분권시대의 모델을 만들어가는데 최선의 노력을 다할 것입니다.

**한부영** ● 마지막으로 의원님의 다짐이 될 수도 있고, 새로운 각오가 될 수 있는 의원으로서의 자세, 중앙정부와 협력, 지역개발 등에 대해 말씀해 주십시오.

**조광희** ● 이제는 정치에 대한 패러다임이 바뀔 때가 되었다고 봅니다. 지금까지 우리나라 정치는 중앙정치에만 함몰되어 지나치게 정쟁에만 의존하여 정책결정이 이루어진 측면이 너무나 많습니다.

가령 세상 어떤 정책도 완벽할 수 없음은 당연한 일인데, 우리는 정책을 통해 구현될 장점에 견주어 단점은 보완할 생각을 하지 않고, 정책 자체를 하니 마니를 놓고 정쟁의 도구로 삼는 경향이 강했습니다. 또 이러한 정치권을 언론이 감시하고 비판해야 하건만 오히려 편들고, 부채질하여 정치를 극한으로 몰고 가는 경향마저 보여 왔습니다.

자치분권을 통한 지방정치는 본질적으로 달라져야 합니다. 권력다툼에 함몰된 중앙정치가 아닌 소소한 민생정치가 자리잡아야 합니다. 담론이 아닌 실제 내 주위를 바꾸는 생활정치가 이루어져야 합니다. 이를 위해선 지방의회가 거대한 공론의 장으로서 시민의 열린 목소리를 자유롭게 경청할 수 있는 시스템을 만들고, 주민참여방안을 보장하도록 제도화해야 합니다. 또 지방의회 스스로가 정책 분석역량을 갖추어 현안에 대한 냉철하고도 객관적 분석기능이 기저에서 작동되어야 하며, 광역자치단체인 경기도의 경우엔 31개 시·군과의 정례적인 협력기구도 상시 가동되도록 해야 합니다.

하지만 그 무엇보다 더 중요한 것은 깨어있는 시민들의 정치에 대한 관심입니다. 정치의 왜곡과 부조리는 대부분 시민들의 무관심에서 비롯되기 때문입니다. 정치는 한정된 자원을 어떻게 효과적으로 배분할 것인가를 고민하는 영역입니다. 시민들께서 다양한 관심과 지혜를 주실 때 우리 정치와 자치분권은 한층 더 성장할 수 있습니다.



반도체 도시 이천, 성장의 발판을 마련하다

민선 7기 이천시는 시민의 더 큰 행복을 향한 걸음 한 걸음 나아가고 있다. 이천시는 수도권 정비계획에서 100% 자연보전권역 묶여 지난 20년 간 지역발전에 규제가 많았다. 새로운 기업은 들어올 수도 없었고, 지역을 떠난 향토기업도 있다. 그렇게 특별한 희생을 감내하던 이천시에 지난 연말 아주 기쁜 소식이 들려왔다. 자연보전권역 시군 중에서 유일하게 용인-화성-평택과 함께 스마트반도체벨트에 지정된 것이다. 이천시는 중장기적으로 SK하이닉스반도체를 중심으로 하는 지역의 4차산업 발전에 중요한 전기를 마련하였고, 자연보전권역의 획일적인 철용성 규제에서 조금은 숨통을 틔우는, 지역특성을 고려한 탄력적인 규제로 전환될 가능성이 높아졌다.

시민이 중심되는 소통이천 실현

민선 7기 이천시는 '시민불편 해소와 시민행복 증진'을 시정목표로 삼고 시민생활 중심의 시정을 펼치고 있다. 먼저, 참여와 소통, 현장중심의 행정으로 이천시민의 행복공동체 만들기 에 주력하고 있다. '현장시장실 파라솔톡', '이천은 화목해요', '마을마다 동네한바퀴' 등을 운영, 소규모 공감 미팅을 강화하여 시민의 생활현장 구석구석을 찾아 애로사항을 듣고 시민불편 해소와 시민행복증진을 위해 최선을 다하고 있다. 또한 페이스북, 카카오톡채널 등 온라인 소셜네트워크 서비스(SNS)를 활성화해 자유로운 쌍방향 소통을 통해 다양한 시정정보를 공유하고 있다. 특히, 엄태준 이천시장은 취임 이후 하루도 거르지 않고, 소셜네트워크(SNS)를 통해 시민들에게 일일 보고를 하고 있다. 그 결과, 국민행복민원실 운영과 재난관리평가, 민방위업무분야에서 각각 최고의 영예의 대통령표창을 수상하였다.



시민과 함께 행복한 도시를 빛다



### 함께 나누고 누리는 감동 복지

감동 복지 실현을 강조하고 있는 이천시는 소중한 출생부터 편안한 노후가 되도록 지역사회보장계획을 중심으로 복지안전망을 강화하는 동시에, 취약계층이 체감할 수 있는 맞춤형 복지를 지원하여 사각지대가 없도록 세심하게 살피고 있다.

보육인프라를 강화하고 세살양육의 기적, 유니세프 아동친화도시 조성을 적극 추진하여 부모와 아이 모두 행복한 미래를 꿈꿀 수 있는 환경을 마련하고 있다.

또한 청소년생활문화센터 건립, 혁신교육지구사업 등 배움의 공간을 확장하고 여성비전센터 건립을 본격적으로 추진하여 여성의 능력개발과 양성평등사회를 실현하고자 한다. 더불어, 맞춤형 돌봄서비스와 노인일자리사업을 확대하여 일하기를 희망하는 어르신들에게 소득창출과 사회 참여의 기쁨을 제공하고, 읍면동에 간호인력을 배치해 보건서비스를 강화하는 한편, 건강한 노후생활을 누릴 수 있도록 든든하게 지원하고 있다.

그뿐만 아니라 호흡기 전담클리닉 설치, 보건소를 확장하여 시민의 생명과 건강을 지키기 위해 총력을 기울이고 있다.

### 균형잡힌 발전으로 다함께 잘사는 이천

지속되는 코로나19로 지역 경제는 물론 이천시민의 살림살이도 어렵다. 이천시는 위기 속 해법 찾기로 수요자 중심의 맞춤형 일자리 정책을 강화하고, 중소기업 경영환경 개선, 해외 판로 개척 지원 등 중소기업이 경기침체의 위기를 돌파할 수 있도록 온 힘을 기울이고 있다.

도시와 농촌 그리고 북부권과 남부권의 균형있는 발전을 통해 지역경제에 활력을 불어넣기 위해서 다양한 정책도 시행했다. 시장직속 일자리위원회를 설치하여 일자리 정책을 효율적으로 일원화하고, 비정규직에 대한 처우 개선에도 앞장섰다. 또한 정기적으로 취업박람회를 개최하여 기업체 및 구직자의 현황을 체계적으로 관리함으로써 경기도 내 고용률 1위를 달성하는 성과도 얻었다.

‘세라믹 도시’다운 정책도 추진하고 있다. 세라믹 경쟁력 강화를 위해 세라믹종합솔루션센터 건립을 추진하고, 소규모 산업단지 조성을 통해 양질의 기업이 유치되도록 힘쓰고 있다.

농업분야에서도 대한민국 최초로 우리나라 고유 품종인 ‘해들’과 ‘알찬미’를 개발해서 보급함으로써 벼 품종의 국산화를 달성하고, 나아가 홍콩에까지 수출함으로써 그 경쟁력을 입증했다. 또한 ‘이천시 먹거리종합계획

(푸드플랜)’을 마련하고, 푸드통합지원센터 건립을 통해 농업인들의 안정적인 소득증대와 시민들의 안전한 먹거리 공급에 총력을 다하고 있다. 이 밖에도 백사지구 농업기반시설 구축 등으로 기후변화에 대비하고, 가뭄피해가 큰 지역에 안정적인 농업용수가 공급되도록 기반을 정비하는 한편, 이천사랑 지역화폐를 올해보다 3배 늘어난 300억 원을 목표로 발행하여 골목상권의 미세혈관까지 온기가 돌고 소상공인이 자생력을 키워나갈 수 있도록 안전을 기하고 있다.

### 이천형 뉴딜, 시민행복에 디딤돌 되다

이천시는 한국판 뉴딜 정책에 발맞춰 ‘이천형 시민행복 뉴딜’을 추진하여 포스트 코로나 대비 지역경제 활력과 그린성장동력을 확보하고, 생활밀착형 복지증진과 사회안전망을 강화해 나갈 예정이다. 신규 SOC사업은 가급적 친환경 신재생에너지 활용계획을 단계적으로 반영해 투자하고, 에너지저장마를 조성, 미세먼지 감축, 저탄소 녹색도시 생태계 구축과 문화·체육·관광분야 인프라 확충, 도시재생사업 등 생활밀착형 복지사업을 중심으로 지역경제가 활성화되도록 향후 투자를 늘려 나갈 계획이다.

### 안전하고 쾌적한 환경으로 살기 좋은 이천

이천시는 시민들이 더 나은 삶을 누릴 수 있는 행복한 이천 만들기에 앞장서고 있다.

자연재해저감 종합계획을 수립하여 자연재해위험지구를 개선 정비하고, 재난취약지역은 체계적인 안전점검과 선제적 대응이 이루어지도록 하겠으며, 범죄예방 도시환경디자인사업을 추진함은 물론, 방범용 CCTV를 우범지역과 범죄예방이 필요한 지역에 추가로 설치하여 시민들의 불안감을 해소에 적극적으로 나서고 있다.

또한 미세먼지 종합대책을 세우고 친환경자동차 보급을 지원하여 대기오염물질 저감대책을 추진해 나가는 한편, 모니터링 시스템과 간이측정망을 구축해 미세먼지 정보를 실시간 안내하는 서비스도 시행하고 있다.

이천시는 시민들에게 깨끗하고 건강한 환경을 되돌려주기 위해 스마트 지방상수도 관망관리 인프라를 구축하고, 깨끗한 수돗물을 안정적으로 공급하고 있으며, 신도심과 역세권 개발에 대비해 공공하수처리시설을 확충하여 지속가능한 성장기반을 구축해 나가고 있다.


이천시는 앞으로도 복지, 일자리 그리고 사회적 안전망을 두루 갖춘 시민이 행복한 이천을 아름답게 빛어나갈 것이다.

· 2020 이천시민행복 10대 뉴스 ·

민선7기 이천시는 2020년 주요사업에 대해 시민 2,513명을 대상으로 들이 가장 만족해하는 '2020 이천 시민행복 10대 뉴스'를 선정해 발표했다. 2020년 주요정책 17개를 대상으로 온라인투표 방식으로 진행되었으며, 경기도의료원 이천병원 신축 개원과 이천-잠실 간 광역버스 G2100 개통, SK하이닉스 M16 공장 준공 등이 최다 득표 시민행복뉴스로 꼽혔다.

지방자치단체 탐방

#1  
#튼튼한  
#이천의  
#보건



**경기도의료원 이천병원 종합병원 신축개원으로 의료서비스 개선**

2020년 1월 개원한 경기도의료원 산하 이천병원은 2017년부터 2년여 동안 539억 원의 사업비를 투입하여 지하 3층, 지상 5층, 연면적 3만 560㎡ 규모로 건립하였다. 기존 116병상에서 300병상으로 확대하였고, 순환기내과 및 재활의학과 등을 신설해 총 16개 과목의 진료 중이다.


#2  
#빠르고  
#편리한  
#교통



**이천-잠실 간 광역버스 개통**

2월 광역버스(G2100) 개통으로 환승 없이 1시간 10분 내외로 잠실에 접근이 가능해졌다. 운행구간은 이천상공회의소~잠실광역환승센터로 1일 42회, 15~25분 간격으로 배차된다.

#3  
#지역경제  
#활성화  
#청신호



**SK하이닉스 이천공장 M16준공**

2018년부터 SK하이닉스에서 15조 원을 투입 한 M16이 2021년 2월 1일 준공했다. M16은 차세대 D램 생산공장으로, 부지는 5만 3,000㎡, 축구장 8.5개 규모로 근무자 2,100명 이상과 연구개발 인력도 추가로 지역경제활성화에 기여할 것으로 예상된다.

#4  
#시민이  
#보다  
#편리하게!



**고질적인 주차문제 해결을 위해 공영주차장 조성 총력**

민선 7기의 역점사업인 공영주차장 조성이 올해 본격도에 올랐다. 완료 또는 계획 중인 공영주차장은 총 11개소, 1,820면으로 역대 최대 규모이다. 공설운동장 주차장 457면 착공(9월)을 비롯하여 남천공원 220면, 서희청소년문화센터 220면, 택시센터 230면 등이며, 시내를 포함하여 장호원, 신둔, 설성 등 권역별로 균형 있게 조성되어 주차난 해결에 기여할 것으로 보인다.

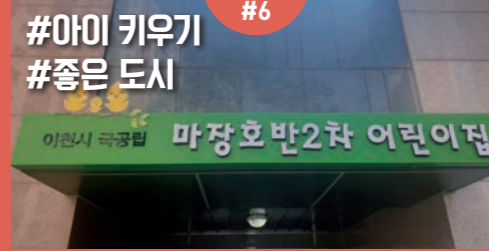
#5  
#대한 품종  
#만세!  
#쌀 품종  
#독립 이룬다



**임금님표 이천쌀 품종독립! 국산 고유품종 개발 보급**

2017년 95% 이상 점유하고 있는 일본품종 고시히카리, 히토메보레, 아카바레를 대체하기 위해 2018년부터 임금님표 이천쌀 해들미와 알찬미를 연차적으로 품종 등록했고 올해 본격적인 보급에 나섰다. 2020년에는 해들미 1,020ha 알찬미 952ha을 각각 재배하였다. 이는 이천쌀 계약재배면적 26%이다.


#6  
#아이 키우기  
#좋은 도시



**국공립어린이집 확대**

이천시는 보육의 질 향상을 위해, 2020년 4개소 신규 국공립어린이집을 개원했다. 130명의 영유아가 신규 국공립어린이집을 이용할 수 있게 됐고, 동시에 보육교직원 43명의 고용창출도 이루어졌다.


#7  
#마을이 함께  
#키우는 아이!



**다함께돌봄센터 확충**

2020년에 신설된 3개소 다함께 돌봄센터는 초등학생을 대상으로 방과 후 돌봄서비스를 제공하는 기관으로 이용 아동수(20년 11월 기준)는 5,021명이다. 이천시는 앞으로도 보육의 공공성 강화를 통해 아이의 미래가 행복한 보육도시 이천을 만들 예정이다.

#8  
#도로교통도  
#막힐없이!



**성남~장호원간 자동차전용도로(6-1공구) 장평교차로 신설 반영**

국토교통부 서울지방국토관리청은 대월면 기관사회단을 주축으로 지역주민들의 1천여 명의 서명부 제출 등의 적극적인 건의를 수용하여 성남~장호원 간 자동차전용도로(6-1공구)에 대한 장평교차로를 추가 반영하였다.


#9  
#신나는  
#하천관광



**신둔천-북하천 자전거대여소 구축**

이천시는 지난해 7월 신둔천과 북하천에 자전거 대여소를 구축하였다. 1~2인용 자전거, 가족형자전거, 트레일러 등을 대여할 수 있으며, 관리운영은 이천시장에인자립생활센터가 맡았다. 이용 실적은 11월 기준 7,991건이며, 7월 대비 10월 매출액은 146% 증가했다. 한편, 지난 11월 북한천 고병원성 시 발생으로 운영이 잠정 중단 중이다.

#10  
#소상공인을  
#응원해!



**소상공인 불편개선! 080 전화출입관리시스템**

코로나19 이후 감염접촉자에 대한 신속·정확한 역학조사를 위해 출입관리대상 작성 및 QR코드방식을 사용하였다. 이러한 방식의 불편함을 해소하고자 080 전화출입관리시스템을 음식점, 구위험시설 등 총 5,388회선을 부여하였다. 전국최초로 소상공인에 제공하였으며, 남녀노소 누구나 쉽게 이용이 가능하다.



# 스마트 시 혁 신

## 우리가 이루어 봅시다!

### 스마트시티란?

우리가 살고 있는 도시나 지역의 문제점을 효율적으로 해결하고 이를 통해 실질적인 삶의 질 개선이나 환경적 지속가능성, 그리고 경제적 효율성을 증진하고자 하는 도시의 비전

우리나라 스마트도시법 ▶ 건설·정보통신기술을 융·복합하여 건설된 도시인프라를 바탕으로 도시의 삶의 질과 환경적 향상을 위해 다양한 서비스를 제공하는 지속가능한 도시·인프라 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률

전세계 116개 스마트시티 개념 중 핵심 키워드

ICT, 통신, 지능, 정보	26
환경과 지속가능성	17
인프라와 서비스	17
사람, 시민, 사회	12
거버넌스, 관리와 행정	10
경제와 재정	8
삶의 질	6
이동성	4

출처: ITA (2014)

### 스마트시티의 도시문제 해결 방식

기존 도시기반시설의 확대를 통한 도시문제 해결

스마트시티 | 스마트한 도시 서비스 제공을 통한 시민 삶의 질 증진

기존도시	구분	스마트시티
도시기반시설 확대 (1.방식) 예) 교통차량 ▶ 도로건설	문제해결방식	스마트 서비스 제공 (1.동행) 예) 교통차량 ▶ 주차, 대중교통 중심
공공의 중심 장부, 건설업, 기업 중심	대상	시민 중심 이용자의 수요에 맞는 서비스 제공
인프라 중심 예) 도로, 방한, 건물, 밀집도	구축 대상	서비스 중심 예) service phone, smartcar
물리적인 공간 중심 공리적(시간적 제약 존재)	중심 공간	서비스 공간도 포함 공간적, 시간적 제약에서 탈피 예) smart government, smart work, smart shopping
지리적 위치, 물리적 기반	도시의 질적 요소	스마트 서비스

자료: 황용상·지재필(2013)을 바탕으로 일부 수정

### 우리나라 스마트시티 사례와 문제점

국가시범도시로 육성중인 부산 에코델타 스마트시티와 세종 5-1 생활권이 대표적 사례

중앙정부 주도(top-down), 새로운 부지 내 인프라 및 공간조성에 초점

지방자치단체 단위, 시민참여, 민간과의 적극적 협력 필요 ▶ 혁신성 강화

부산 에코델타 스마트시티

세종 5-1 생활권

출처: 스마트시티포럼(www.smartcityforum.com)

### 유럽의 '사람중심 스마트시티'

기술혁신 보다는 '사람'이 중심이 되는 개념으로 전환

시민 주도형 스마트시티, 스마트 시민의 참여를 위한 스마트 거버넌스, 사람중심 스마트시티 구축을 위한 제도적 장치 강조

스마트시티의 성공요소

자료: EUM(2016)

### 지자체의 스마트시티 혁신을 위하여

#### 기본 방향

##### 스마트시티 혁신의 방향

- 지향성**: 사람중심, 다양한 주체가 참여하는 공동생산 과정으로서의 스마트시티
- 목표**: 플랫폼으로서의 도시 실현, 혁신 문화 조성 및 지속성 강화
- 공간적 대상**: 다양한 공간 스케일 (도시 및 지역 단위)
- 주요 부문**: 사회문제와 관련된 포괄적 부문, 스마트 기술을 활용한 더 나은 도시 의사결정 시스템
- 추진 방식**: 지방정부 및 시민 중심의 상향식 추진방식, 다양한 주체의 협력과 네트워킹, 중앙정부-지방정부 간 협력체계 구축
- 참여 대상**: 노인, 장애인 등 사회적 취약계층을 포함하는 포용적 스마트시티 추진
- 지방정부 역할**: 정부, 기업, 시민을 포함한 도시 생태계 혁신주체 육성 위한 환경 조성, 스마트도시 혁신추진을 위한 거버넌스 구조 구축

#### 스마트시티 혁신을 위한 3대 영역 및 세부전략

3대 영역	기술·데이터-인프라의 효율화	혁신성 강화	제도기반 조성
세부 전략	도시공간 및 시설의 스마트화, 스마트시티 통합 플랫폼 구축	혁신공간의 조성, 민간 혁신 네트워크 구축 및 활성화, 지역사회 문제해결형 리빙랩 발굴 및 추진, 공공서비스 제공의 스마트화, 스마트 시민 육성 및 역량강화	법적기반 마련, 조례제정, 스마트시티 혁신 기본계획 수립, 스마트시티 거버넌스 구축, 시민참여 활성화 제도 마련
지원 체계	스마트시티 혁신 기획단 (법역) 구축 및 운영, 민·관 협력 증진을 위한 중간지원조직 설립 (또는 관련조직 재 정비), 행정부문의 전문성 및 역량 강화, 재원조달		

#스마트시티 #혁신 #지방자치단체 #협력

#도시문제 #스마트시티\_성공요소 #사람중심

[ 자료출처 ]  
 김상민·임태경(2020), 지방자치단체 스마트시티 혁신 정책 추진 방향, 한국지방행정연구원

[ 내용문의 ]  
 김상민 ( 한국지방행정연구원 부연구위원, 033-769-9893, sangminkim@krila.re.kr )

# 랜선 타고 가는 봄나들이 어떠세요?

열게 부는 보드라운 봄바람에 어디론가 훌쩍 떠나고 싶지만, 여전히 바깥나들이가 쉽지 않다. 랜선 여행으로 헛헛한 마음을 달래보는 건 어떨까? 광활한 바다부터 도시의 야경까지 방구석에서 전 세계를 누비는 새로운 여행 형태, 랜선 여행을 소개한다.

트렌드 키워드



## 코로나 시대, 여행이 달라졌어요

일상생활까지 규제된 요즘 여행이나 관광은 먼 세상의 이야기가 됐다. 하늘길은 닫혔고, 각자 소망한 여행 계획은 물거품이 됐다. 장기화된 집콕 생활은 새로운 여행의 필요성을 모색하게 만들었고, 여행에 대한 갈증은 이제껏 없었던 여행 유형을 만들어냈다.

그 시작은 랜선 여행이었다. 지난해 전 세계를 관통한 키워드이기도 한 '랜선(LAN선)'은 본래 인터넷 연결 선을 의미하는 단어이지만, 최근에는 온라인상의 모든 활동에 붙이는 수식어로 사용되고 있다. 즉, 랜선 여행은 온라인으로 즐기는 여행을 말한다.

초창기 랜선 여행은 유튜브나 구글 애드 컬처 플랫

폼을 통해 미술관이나 여행지 등을 전달하는 것에서 시작했다. 이후 여행 예약 플랫폼에서 랜선 투어 상품을 출시하면서 여행객들은 단돈 1만 원으로 집에서 해외여행을 즐길 수 있게 됐다. '이런 것도 여행이 될 수 있을까?' 하는 것들이 관광이 되고, 산업으로까지 발전한 것이다.

콧바람을 쐬며 숨겨진 명소를 제 발로 찾아가는 맛이 있어야 비로소 여행이라고 주장하는 이들은 이러한 랜선 여행에 흥미가 없을지도 모른다. 비록 '찐 여행'이 주는 감동만큼은 아니더라도 랜선 여행이 주는 '눈호강'은 떠나지 못하는 자들에게 또 하나의 색다른 경험이 될 것이라는 것만은 확실하다.

## 전 세계를 감상할 수 있는 중계 콘텐츠 인기

어느 날 갑자기 지구 반대편으로 훌쩍 떠나고 싶다면? 이제는 컴퓨터 앞에 앉아 마우스 클릭 한번이면 된다. 여러 시공간을 날것으로 감상할 수 있는 '중계' 콘텐츠가 온라인상에서 넘쳐나고 있기 때문이다. 세계 곳곳의 거주민이 집 창밖 풍경을 공유하는 사이트 '윈도 스와프(window-swap.com)'가 대표적이다. 윈도 스와프 홈페이지에 들어가면 영국 런던, 캐나다 밴쿠버, 인도 캘커타 등 세계 도시의 낭만적인 창문 밖 풍경과 도시의 소음을 간접 체험해볼 수 있다. 또 감상하는 사람도 사이트 하단의 버튼을 통해 자신의 창밖 영상을 공유할 수 있다는 점도 매력 포인트다. 최근에는 LA, 런던, 로마, 니스 등 53개 주요 도시의 드라이브를 즐길 수 있는 '드라이브앤리슨(driveandlisten.herokuapp.com)' 웹사이트가 등장해 화제다. 뭉헨에 거주하는 터키인 유학생이 만든 이 사이트에 접속하면 해당 도시의 라디오를 들을 수 있을뿐더러 실감나는 가상 드라이브를 방구석에서 떠날 수 있다. 뉴욕 타임스퀘어 거리를 실시간으로 보여주는 유튜브 채널도 있다. '어스캠(Earthcam)'이 바로 그것. 이 채널은 특별한 이벤트 없이 거리를 비추는 영상만으로 2월 기준 약 27만 구독자들을 모았다. 이밖에도 유튜브에 'world live camera'라는 단어를 검색하면 다양한 중계 콘텐츠를 골라 볼 수 있다.

## 랜선 여행 진화는 어디까지? 실시간 현지 투어

여행의 묘미는 낯선 세계의 풍경이 주는 생경함을 제 몸으로 직접 체험하는 것이 아닐까. 인터넷 서핑 통해 간접 체험하는 것을 넘어 이제는 집 안에서 진짜 여행을 하는 것도 가능해졌다. 여행상품 중개 플랫폼을 운영하는 스타트업 '마이리얼트립(myrealtrip.com)'은 지난해 전 세계 베테랑 가이드가 직접 여행지를 소개하는 실시간 체험형 프로그램 '진짜 랜선투어'를 선보였다. 소설가, 화가, 뮤지컬 배우 등 각 분야의 베테랑



으로 구성된 가이드들은 실시간으로 관광지로 찾아다니며 이용자들에게 생동감 넘치는 가이드를 제공하는 것이 특징이다. 스페인의 소도시 세고비아의 골목을 구경하는 여행부터 로마 바티칸 투어, 홍콩 야경 투어 등 콘셉트가 다양하다.

공유 숙박 플랫폼 '에어비엔비(airbnb.co.kr)'도 지난 4월 랜선 체험을 선보였다. 여행뿐 아니라 요리·미술·운동 등 라이프스타일 전반을 다룬다. 할머니의 파스타 레시피(이탈리아), 체르노빌의 건공들(우크라이나), 모로코 가족과 함께 즐기는 요리(모로코), 세프의 타코 수업(멕시코) 등 원하는 체험을 선택하면 현지인과 생생하게 교류할 수 있다.

이 모든 프로그램의 최대 장점은? 100% 비대면 방식이라 감염병 걱정 없이 안전하게 여행할 수 있다는 것이다. 인터넷 접속이 가능한 기기와 언제든 여행을 즐길 마음만 있으면 모든 여행 준비는 끝난다.

### 알아두면 쓸데 있는 랜선 국내여행 사이트

- 
**KBS 랜선 힐링 여행**  
 (program.kbs.co.kr/special/culture/onlinetrip/)  
 VOD 4천 2백여 개와 클립 2만여 개의 영상을 지역별로 큐레이션해 시청자가 선호하는 여행지를 쉽게 찾을 수 있도록 했다. 국내의 경우 서울/경기/인천·강원도·전라도·경상도·충청도·제주도의 볼거리, 먹을거리, 이야기거리를 영상으로 여행할 수 있다.
- 
**대한민국 구석구석(korean.visitkorea.or.kr)**  
 10여 년간 국내 여행 전문가들이 직접 답사하며 기록한 취재기사로 아름다운 국내 관광지를 소개해주는 여행 웹사이트다. VR·ASMR을 활용한 다양한 콘텐츠를 선보이고 있어 집에서 안전한 여행을 떠나볼 수 있다.

## 한국지방행정연구원-일본자치체국제화협회, '한·일 공동세미나' 개최



한국지방행정연구원은 2월 5일 금요일, 한국지방행정연구원 대강당에서 일본자치체국제화협회(CLAIR)와 공동으로 '코로나19 경험을 통한 지속가능한 지역 활성화 방안'이라는 주제로 '한·일 공동세미나'를 개최하였다.

이날 세미나는 수도권 2.5단계 사회적 거리두기로 인해 웨비나로 개최되었고, 유튜브(한국어, 일본어 채널)로 생중계되었다. 현장에는 김일재(한국지방행정연구원장), 박해욱(한국지방행정연구원 부원장), 신두섭(한국지방행정연구원 기획조정본부장), 여효성

(한국지방행정연구원 부연구위원, 배득중(연세대학교 글로벌행정학과 교수)가 참석하였고, 오일만(서울신문 논설위원), 이원희(한경대 행정학과 교수), 문정희(경기도 기획담당관) 외 일본 측 발표자, 토론자 전원 화상으로 참여하였다. 한편, 이번 세미나는 포스트 코로나19 상황을 대응하기 위한 지역 활성화 방안에 대한 양국의 경험과 노력을 온라인 생중계로 공유하고 적실성 있는 대안의 개발을 위한 의미 있는 담론의 장이 되었다.

- 일시 : 2021년 2월 5일
- 장소 : 한국지방행정연구원 다산홀
- 주최 : 한국지방행정연구원, 일본자치체국제화협회(CLAIR)

## 국회 행정안전위 서영교 위원장 방문



한국지방행정연구원 김일재 원장은 1월 27일 수요일, 국회 행정안전위원회 서영교 위원장을 방문하였다. 김일재 원장과 서영교 위원장은 최근 지방행정과 관련하여 지방자치법 전부 개정에 따른 후속 조치, 자치경찰제 도입, 주민참여 3법, 지방의회 인사권 도입 등 주요 현안 및 시급한 연구 분야에 대한 내용들을 공유하였다.

- 일시 : 2021년 1월 27일
- 장소 : 국회 행정안전위원회

## 2021년 한국지방자치학회 공동 동계학술대회



한국지방행정연구원(원장 김일재)은 한국지방자치학회와 공동으로 2021년 2월 18일 목요일부터 이틀간 원주 오크밸리에서 2021년 동계학술대회를 개최하였다. 이번 학술대회에서는 '지방자치 30년 성과와 과제: 주민주권과 자치분권의 실현'을 주제로 약 70개의 세션에서 150여 편의 논문이 발표되었다.

- 일시 : 2021년 2월 18~19일
- 장소 : 원주 오크밸리(온·오프라인 병행)
- 주최 : 한국지방행정연구원, 한국지방자치학회

지방투자사업관리센터  
사업설명회 개최



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2020년 2월 24일(수)부터 25일(목)까지 양일간 서울 서초동 파크빌딩 2층 대회의실에서 2021년 제1차 타당성 조사 의뢰사업 설명회를 개최하였다. 이날 의뢰사업 설명회에 참석한 지자체는 서울 분청, 충남 천안 등이며 의뢰한 사업에 대해 설명하고 질의응답하는 시간을 가졌다.

- 일시 : 2021년 2월 24일(수)~25일(목)
- 장소 : 서초동 파크빌딩 2층 LIMAC 대회의실
- 내용 : 2021년 1차 타당성조사 의뢰사업에 대한 사업설명회 개최
- 주최 : 한국지방행정연구원

제2차 원주미래발전포럼  
개최



지난해 11월 발족 이후 두 번째로 마련된 이번 제2차 원주미래발전포럼은 이광재·송기현 국회의원, 강원혁신도시 13개 공공기관장, 학계, 기업 등 전문가 30여 명이 참석한 가운데 행사가 진행되었다. 이날 토론회는 장석영 과학기술정보통신부 제2차 관의 '위기를 기회로 바꾸는 디지털 뉴딜'을 주제로 한 기초발제와 함께 김정홍 산업연구원 연구위원의 '혁신도시 입주기업의 성과분석 및 산업생태계 구축방안' 주제발표가 이어졌으며 종합토론 시간에는 참석자들 간의 의견교환을 통해 혁신벤처 생태계 조성, 의료보건기술의 혁신 및 융복합 기술 혁신, 강원혁신도시 13개 공공기관의 역할과 함께 원주시 발전을 위한 논의의 장이 펼쳐졌다.

- 일시 : 2021년 2월 25일
- 장소 : 호텔인터불고원주 다이아몬드홀
- 주관 : 강원혁신도시 13개 공공 기관

01

지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한  
읍면동 사회복지기능 수행실태분석

한국지방행정연구원 최지민 부연구위원 | 강영주 부연구위원

본 연구는 읍면동 사회복지서비스의 효과적인 제공을 위한 제도분석과 실증자료 분석을 통해 다음의 연구문제를 규명하고자 한다.

첫째, 개념에 대한 이해를 담고 있다. 이는 다음의 두 가지 연구 질문으로 구체화될 수 있다. “읍면동이 어떤 특징을 가지고 있으며 얼마나 이질적인가?”와 “읍면동에 부여된 역할은 어떠한 이론적 토대에서 출발하고 있으며 어떻게 변해왔는가?”이다. 이와 관련하여 본 연구에서는 국가주도의 복지사업설계·집행체계의 도입으로 인해 지역의 격차가 반영되지 않아 사업의 성과를 거두기 어려운지 여부를 살펴 보았다. 아울러 읍면동 기능재편 논의의 전개과정을 살펴봄으로써 사회복지사업이 전달되는 읍면동의 구조적 특성을 확인하였다.

둘째, 사회복지사업의 집행과정을 살펴보았다. 읍면동에서 전달되는 사회복지사업은 어떠한 특징이 있는지를 확인하였다. 사회복지사업에서 유발되는 특성과 행정수요의 편차에서 읍면동의 사회복지사업의 전달기능이 차별화되는 경로를 상세하게 살펴보았다. 셋째, 읍면동 맥락에서 집행내용에 대해 실증적으로 확인하였다. 본 연구에서는 이와 같은 구조적 요인에

의해 실제 읍면동의 업무수행 양상이 어떻게 달라지고 있는지를 실제 업무특성을 확인할 수 있는 정량자료(결재문서, 결재의 문서특성)를 통해 살펴 보았다. 이는 주민생활에 밀접한 서비스 제공을 위해 기존의 읍면사무(산업, 민원발급)에 추가하여 주민자치, 사회복지, 향후 보건기능이 강화되었으나 현장에서는 여전히 준비가 되어 있지 않아 서비스 제공의 어려움이 존재하고 있다는 점을 구체적으로 확인하기 위함이다. 비교를 위해 읍면동의 사업수행의 특성을 지역유형별, 동일 행정구역 행정수요별, 읍면동별의 특성을 고려하였다.

넷째, 이상의 분석을 통해 읍면동 사회복지전달체계의 어떠한 점이 고려되어야 하는지에 대한 정책적 제언을 담고 있다. 지금까지의 분석 내용을 토대로 지역의 맞춤형 복지전달체계로서 읍면동 기능의 재정비를 위해 어떠한 제도적 정비와 필요한 지를 개괄적으로 제안하였다. 특히 사회복지기능에만 집중하는 것이 아니라, 읍면동 제반의 수행기능을 종합적으로 검토한 지역맞춤형 사회복지서비스 전달체계 구축이 필요하다는 점을 제안하였다.

02

## 지방의회의 정책역량 제고방안

한국지방행정연구원 금창호 선임연구위원 | 권오철 선임연구위원

본 연구는 지방의회의 역할수행 제고를 위한 다양한 전략 중에서 지방의회의 정책역량에 초점을 맞추어 대안을 모색하는 것에 목적을 두고 있다. 특히, 지방의회의 정책역량을 구성하는 요소 가운데 개인적 요소를 제외한 기반적 요소와 조직적 요소에 초점을 두고 있다. 지방의회의 정책역량을 지방의회에 부여된 권한을 적정 수준으로 처리하는 것으로 간주하면, 이를 가능하게 하는 것은 기반적, 개인적 및 조직적 요소가 충분히 구비되어야 한다. 그러나 지방의회의 개인적 능력과 자질 등으로 구성되는 개인적 요소는 현실적으로 측정이 용이하지 않아서 분석대상에서 제외하고 기반적 요소와 조직적 요소를 중심으로 지방의회의 정책역량을 측정하고, 개선대안을 모색하고 있다. 현재의 광역의회를 대상으로 정책역량을 측정하면, 다음과 같이 나타나고 있다. 기반적 요소에 해당되는 기관구성은 획일적인 기관 대립형을 채택하고 있고, 입법범위는 법령의 범위 안에서 가능하도록 하고 있으며, 충원방법은 정당공천과 더불어 중앙정당에 의한 하향식 후보선출이 그리고 부여권한은 단체장의 재의요구권과 선결처분권을 부여함에도 지방의회에는 상응하는 불신임권 등이 부여되지 못하고 있으며, 낮은 수준을 나타내고 있다. 조직적 요소에 해당되는 지원제도와 지원기구 및 지원인력 등에서도 지방의회의 역할수행을 위한 지원시스템이 충분히 수반되지 못하고 있다.

지방의회의 정책역량을 제고하기 위해서는 상기의 문제들이 적절하게 해소될 필요가 있으나, 「지방자치법」 전부개정에서 일부의 요소에 대해서는 개정대안이 반영되었다. 기관구성은 주민투표 등을 통해서 구성 다양화를 보장하였고, 지원기구는 의회사무기구의 인사권 독립성을 보장하고 있으며, 지원인력은 정책지원 전문인력의 활용을 가능하게 하였다. 따라서 개정법률에 반영되지 않은 사안들에 대한 개정대안을 제시하고 있다. 입법범위는 “법률에 위반되지 않은 범위”로 확대하고, 충원방법은 정당공천제를 유지하되, 정당별 상향식 공천절차를 확립할 필요가 있으며, 부여권한은 조례의 제소권을 폐지하거나 단체장 불신임권을 부여하며, 지원제도에서는 (가칭)지방의정센터를 설립하여 체계적 지원이 이루어질 수 있도록 하는 정책대응이 필요하다.



03

## 지방자치단체의 불용액 실태 분석 및 관리체계 개선 연구

한국지방행정연구원 김성주 부연구위원 | 전성만 부연구위원

재정분권이 확대되면서 지방자치단체의 예산규모 또한 매년 증가하고 있다. 그러나 이처럼 점증하고 있는 예산이 비효율적으로 집행되고 있다는 지적은 계속되어 왔는데, 최근에는 이 비효율적 운영에 자주 거론되는 사례가 불용액이다. 이에 본 연구에서는 불용액의 발생원인을 요인별로, 예산편성단계별로 분석한 후 불용액을 감소시킬 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 불용액 발생원인을 요인별로 살펴보면 지자체의 내부 요인은 47가지로 정리할 수 있다. 첫 번째는 사업부서의 무리한 예산확보 관행으로서 국비나 내부예산을 확보해야 하고 많이 확보해야 한다는 무리함에서 비롯된다. 둘째, 관행적인 예산편성 때문인데 다음 해의 수요예측 등이 없이 인원과 숫자에 맞추어 예산을 편성하는 관행 때문이다. 셋째, 지방의회의 쪽지예산에 따른 불용인데 사업에 대한 준비과정 없이 예산심의 시 무리하게 밀어 넣는 사업들 때문이다. 넷째, 순환보직에 따른 예산부서 담당자의 전문성 부족인데 세출예산 과다 편성 사업의 사전절차 이행 미숙으로 인한 보조금이나 교부금 반납, 지출하지 못한 예산의 예비비 편성 등으로 불용액이 증가하기 때문이다. 불용액 발생의 외부요인은 먼저 법정 특별회계로 인한 불용인데 법정 특별회계의 경우 사업범위나 사업내용이 법적으로 규정되어 있어서 다년간 사업이 추진되어서 사업 발굴이 힘들거나 사업 추진에 있어서도 민간자본보조사업이 대부분이어서 진도를 저조로 인한 불용액이 발생하고 있다. 두 번째는 중앙부처의 행위적 관례에 따른 불용인데 중앙에서 국고보조금을 내려보내는 과정에서 지자체의 차별화된 여건을 고려하지 않고 국고보조금을 먼저 보내면 지자체에서는 사업 속도상 현실적으로 집행하기 어려운

경우가 종종 발생한다. 또한 공모사업시기도 불용액 발생의 큰 원인인데 지자체에서 실제로 집행할 수 있는 기간이 짧아 전액 집행하지 못하는 사례가 다수 있다. 예산편성 단계별로는 예산의 기획편성단계에서는 다음 해 세출예산의 과다 편성, 집행단계에서는 세출예산의 계획 수립이 구체화되지 않아서 발생하는 사전행정절차의 지연에 따른 불용으로 정리할 수 있다. 본 연구에서는 이상의 원인으로 인한 불용액 감소를 위해 크게 37가지의 대안을 제시하였다. 먼저 내부요인에 대한 개선방안으로서 무리한 예산확보 관행이나 관행적 당초예산 편성을 지양하고 예산부서의 불용액 관리기능을 강화시키며 전년대비 무조건 예산을 확대 편성해야 한다는 인식의 개선이 필요하다는 것이다. 또한 외부요인에 대한 개선요구 사항으로서 먼저 본 연구의 분석결과 제시하고 있는 불용율이 높은 특별회계의 사업 범위 재검검, 실질적 일몰여부의 검토가 필요하다. 또한 불용액을 유형화시켜서 예산절감이나 적극행정 등에 따른 좋은 불용액과 관리소홀 등으로 인한 나쁜 불용액을 나누어서 관리하는 방안을 제시하였다. 공모사업의 공고시기를 당기고 지자체별로 보조금 지원규모를 달리하는 개선방안도 제시하고 있다. 마지막으로 예산편성단계별로는 기획·편성단계에서는 실질적인 성과계획서 작성을 통해 이전 연도의 사업분석결과를 다음 해의 사업계획에 반영하는 안을 제시하고 있다. 예산의 집행·성과단계에서는 연중 모니터링을 의무화하여 사업추진에 바로 반영하고 사업 종료 후 성과평가 결과 또한 다음 해의 예산에 반영하는 안을 제시하고 있다. 이를 위해서는 기 실시하고 있는 주요 재정사업 성과평가제도를 적극적이고 실질적으로 활용하는 안을 제시하고 있다.

## 지방자치단체의 스마트시티 혁신 정책 추진 방향: 스마트시티와 사회혁신의 융합적 접근 모색

한국지방행정연구원 김상민 부연구위원 | 임태경 부연구위원

본 연구는 지방자치단체 단위 스마트시티 혁신 정책 수립을 위한 방향을 구상하고, 주요 구성 요소 및 세부 전략 등 지자체 차원의 발전 전략을 모색하는 것을 주요 목적으로 한다. 특히 교통이나 물리적 환경 측면의 스마트화에서 한걸음 더 나아가 새로운 기술을 활용한 서비스나 생산품, 지방자치단체의 열린 조직 구조, 민-관의 협력적 네트워크, 지역사회 문제해결형 실험 등의 혁신적 요소가 적극적으로 고려된 스마트시티 혁신의 개념을 정교화 하고, 이러한 개념을 바탕으로 지자체 차원에서 추진할 수 있는 스마트시티 혁신 정책의 기본방향과 세부전략을 모색하는데 초점을 두었다. 이에 제2장에서는 스마트시티와 사회혁신과 관련된 기존 논의를 개괄하고, 스마트시티와 사회혁신의 접점을 모색한다. 특히 지자체 단위에서 스마트시티와 사회혁신의 융합적 접근 필요성을 강조하면서, 지자체 차원의 스마트시티 혁신을 위한 주요 요소로 ① 기술·데이터·인프라 측면, ② 혁신성 측면, ③ 제도기반 측면으로 구성된 연구 분석틀을 설정하였다. 제3장에서는 스마트 시티와 사회혁신 정책 추진현황을 간략히 검토하고, 스마트시티와 사회혁신을 둘러싼 우리사회의 인식변화 과정을 살펴보기 위해 트렌드 분석을 실시하였다. 또한 제4장에서는 현재까지 추진되고 있는 국내 스마트 시티의 추진 실태를 비판적 관점에서 분석하였다. 사례분석의 대상은 스마트시티 정책을 선도하고 있다고 평가되는 부산시와 세종시, 그리고 기초 지자체 차원에서 최근 스마트도시 정책 추진에 박차를 가하고 있는 부천시를 대상으로 선정하고, 사례분석을 통해 현재

지자체에서 추진하고 있는 스마트시티 정책의 특성이나 한계점을 분석하였다. 국내 사례분석과 함께 제5장에서는 핀란드 헬싱키와 스페인 바르셀로나를 유럽의 대표적 스마트시티 사례로 선정하고, 국내 사례분석에서 적용한 연구분석틀을 바탕으로 사례분석을 실시하였다. 국내외 사례분석을 바탕으로 본 연구는 지자체 차원에서 스마트시티 혁신정책의 추진을 위해 모색할 수 있는 기본방향과 세부전략을 제시하였다. 우선 정책 기본 방향에 있어서는 우선 '사람중심, 새로운 기술을 활용한 '삶의 질' 증진이라는 지향점을 설정하고, 사람중심 스마트시티의 지속적 혁신을 주요 목표로 설정할 필요가 있다. 그 대상에 있어서는 기존의 물리적 공간이나 생활안전, 환경문제 해결에서 한걸음 더 나아가 포괄적인 사회문제로 그 영역을 확장하고, 시민참여를 통한 공동생산 과정으로서의 '스마트한 도시 만들기'가 지속적으로 이루어질 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 상향식 추진방식에 기반한 '스마트 거버넌스'를 구축하고, 이를 통해 스마트시티 혁신이 지속적으로 이루어질 수 있도록 도시를 운영하는 지방정부의 역할을 재정립할 필요가 있다. 이러한 기본방향 하에서 본 연구는 지자체 단위 세부 전략을 ①기술·데이터·인프라 측면, ②혁신성 측면, ③제도 기반 측면으로 나누어 제시하고, 각 지자체가 고려할 수 있는 핵심 정책과제를 정책 단계별로 구분하여 제안하였다.

# 「지방행정연구」 논문모집



## 「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 여러 내외 선생님들의 따뜻한 지도와 편달로 2007년도에 등재학술지로 선정되어 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리 매김하여 왔습니다.

이에 저희 연구원은 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**

구분	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>

▶ **문의처** : Tel\_ 033-769-9825 | E-mail\_ local@krila.re.kr

▶ **기고논문**은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.

▶ **심사료 및 게재료**는 없습니다.

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



2021 FEBRUARY Vol.35  
「지방의회 실효성 제고」

지방자치  
이슈와 포럼