

지방자치시대 충청남도의회역의 역할과 과제

I. 서론

1991년 지방의회가 출범한지 14년이 경과하고 있다. 1991년 지방의회가 출범할 당시에는 임명직 단체장과 선출직 지방의회라는 기형적인 지방자치의 형태이었으나 1995년 선출직 단체장의 출범으로 외형상으로는 민선자치가 이루어지게 되었다.

민선자치는 올해로 10년을 맞이하고 있다. 우리나라의 지방자치가 우여곡절을 거쳐 재개되었음을 감안할 때 민선자치 10년을 맞는 올해는 역사적인 시점이다. 지방의회만을 논의한다면 14년을 맞는 역사적인 해이다. 역사적인 시점을 맞이하여 그 동안 지방의원들이 지속적으로 주장하였던 지방의원의 유급제가 채택되었다.

지난 14년을 뒤돌아보면 지방의회의 활성화를 위하여 지방의회의 유급제를 지지하는 그룹도 있었지만 지방의회를 비판하는 소리도 적지 않았다. 초기에는 의정 경험의 부족으로 적지 않은 시행착오를 거듭하였다. 의사진행의 미숙, 지방의원의 역할에 대한 인지의 부족 등이 대표적인 문제였다. 시간이 거듭할수록 이러한 문제들은 해결되었으나 지방의회의 전문성과 지방의원의 도덕성 및 자질 등은 지속적으로 지적되고 있다.

지방의회가 많은 문제점을 안고 있음에도 불구하고 지방의회가 없던 시대와 비교할 때 적지 않은 성과를 창출한 것도

사실이다. 따라서 본 연구는 14년간의 지방의회의 현황을 분석할 뿐만 아니라 지방의회의 성과를 평가하고 이를 토대로 향후 지방의회의 활동을 활성화하기 위한 대안을 모색하는데 목적이 있다. 민선자치 10년을 즈음하여 지방의회의 새로운 도약을 모색한다는 점에서 의의가 있을 것이다.

지방의회의 현황은 지방의회의 성별 분포, 직업별 분포, 지방의원의 비리건수, 의정운영의 개선상황, 상임위원회 설치여부 등을 중심으로 논의하였다. 지방의회의 성과는 지방의회의 기능을 중심으로 논의하였다. 지방의회의 현황과 성과에 대한 평가는 지방의회의 의정기반을 강화하는 방안을 모색하는데 기초가 되기 때문이다.

II. 지방의회의 현황분석

1991년 출범한 지방의회는 일부는 주민의 선거결과에 의하여 일부는 지방의회의 개별적인 의정노력에 의하여 다양한 형태를 보였다. 지난 14년간의 지방의회의 현황을 분석하면 다음과 같다.

1. 지방의회의 성별 분포

지방의회는 주민의 대표기관이다. 따라서 지방의회는 다양한 직업, 계층을 대표하여야 할 뿐만 아니라 성별로서도 대표성을 가져야 함은 당연하다. 따라서 지방의회의 성별분포는 지방의회의 대표성을 평가하는데 중요한 지표가 된다(강인호 외 3; 김순은, 2005a).

그러나 지방의원 가운데 여성의 비율은 높지 않은 편이나 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 비례대표제 가운데 50%를 여성으로 공천하는 제도가 도입되면서부터 여성의원의 비율이 급격하게 상승하였다.

제2대 때에는 여성의원의 수가 55명이었으며, 제3대에는 97명, 제4대에는 140명으로 증가하였다. 지방의원의 수가 점차 감소한 점을 감안하면 여성의원의 비율은 더욱 증가하였다.

부산광역시의 경우 제2대에는 61명 의원 중 4명으로 6.5%, 제3대에는 49명의 의원 중 1명으로 2%, 제4대에는 44명의 의원 중 5명으로 11.3%를 달하였다. 제4대에는 여성의원 비례대표의 확대로 여성의원의 진출이 증가하였다. 이런 관점에서 볼 때 2005년 6월 공직선거법의 개정으로 기초지방의회에도 비례대표제가 도입됨에 따라 기초지방의회에도 여성의원의 진출이 증가할 것으로 예상된다.

2. 직업별 분포

지방의회에 진출하는 의원들의 직업별 분포를 보면 특정분야의 직업이 두드러짐을 알 수 있다. 제2대 광역의회의 경우 정치인 28%, 상업 14%, 농업 11%, 건설업 7%, 의약사 5%이었으며 제2대 기초의회의 경우 농업 23%, 상업 22%, 건설업 8%, 정치인 8%, 회사원 5%로 나타났다.

제3대 광역의회의 경우 정치인 17%, 상업 13%, 농축산업 8%, 건설업 4%, 회사원 3%였으며, 제3대 기초의회의 경우 공무원 22%, 농축산업 21%, 상업 18%, 건설업 7%, 정치인 4%였다.

제4대 광역의회의 경우 정치인 21%, 광역의원 출신 17%, 상업 10%, 농축산업 7%, 건설업 5%였다. 제4대 기초의회의 경우 기초의원 22%, 농축산업 21%, 상업 15%, 건설업 7%, 회사원 4%로 나타났다.

대체로 광역의 경우 정치인의 참여가 두드러지고 있으며 농업, 상업과 건설업 분야의 종사가 대다수를 이루고 있다. 현재의 다양한 직업군을 고려할 때 전문분야의 종사자 참여가 저조하고, 대체로 직업의 대표성이 떨어진다고 할 수 있다.

3. 상임위원회 활동과 설치여부

상임위원회의 설치가 법령으로 규정되어 있고, 회의일수가 법정으로 제약되다 보니 지방의회의 운영은 적지 않게 제약을 받았다. 이같은 제도가 지방의회의 운영에 효과적이지 못하였다는 비판이 제기되었다(김순은, 2005a).

정례회에 예산심의 및 결산감사 등의 의정업무가 집중되어 내실있는 심의와 논의가 이루어지지 못한다는 것이 지방의원들의 지적이었다. 기초지방의회의 경우에는 100여개의 의회에 상임위원회가 설치되어 있지 않아 심층적인 논의 자체가 어려웠다. 지방의회의 전문성 제고에도 부정적인 영향을 미쳤다.

Ⅲ. 지방의회의 성과와 평가

1. 지방의회의 성과

지방의회의 성과는 다양한 지수로 측정할 수 있다(김순은, 1992, 1993a, 1994, 1997a, 1997b, 2004, 2005a; 송광태, 1999; 강인호 외3, 2002). 이들을 종합하면 지방의회의 성과는 지방의회의 기능과 운영적 측면에 초점을 두고 지방의회의 조례 제·개정 현황, 예산심의 및 결산활동, 행정사무 및 감사활동, 대집행부 견제 및 감시활동, 주민의 의견수렴 및 민원처리 활동, 지방의회의 전문성 및 운영상황, 지방의회와 집행부와의 관계를 중심으로 논의할 수 있다.

1) 지방의회의 조례 제·개정 성과

해가 거듭할수록 지방의회의 조례 제·개정 건수는 증가내지는 발전하였다. 1995년부터 1998년까지의 제2대 지방의회는 90,963건, 1998년부터 2002년까지의 제3대 지방의회는 100,510건, 2002년 이후부터 지금까지 제4대 지방의회는 71,091건으로 조사되었다. 부산광역시의회의 경우 제2대 의회는 290건, 제3대 의회는 342건, 제4대 의회는 150건의 조례를 제·개정하였다.

이 중에서 의원발의의 현황을 보면 제2대 4,165건, 제3대 4,518건으로 나타났다. 부산광역시의 경우 제2대 14건, 제3대 16건, 제4대에는 7건을 의원들이 발의하였다. 부산광역시의 경우 집행부가 발의한 조례안의 수정비율은 제2대 26.6%, 제3대 23.6%, 제4대 16%로 나타났다.

질적인 측면에서 우수한 조례로 평가된 것은 청주시의회가 처음으로 제정한 행정정보 공개에 관한 조례를 비롯하여 전국적으로 제2대에는 312건, 제3대에는 232건, 제4대에는 92건이었다.

지방의원이 발의한 조례한 가운데 광주광역시 장애인 종합복지관 설치운영조례, 태양에너지 도시조례, 건축물 허가 등에 있어서 장애인 등의 편의시설 설치사항 검사에 관한 조례, 성남시 시세조례 중 개정조례(재산세 환급의 건), 원주시 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 조례, 제천시 보행권 확보에 관한 조례 등이 우수조례로 평가되는 것들이다(김순은, 2005b).

2) 지방의회의 예산·결산 성과

지방의회의 중요한 기능 중의 하나로서 예산·결산 활동의 성과도 매우 중요하다. 그러나 전국적인 차원의 자료는 얻기 어렵고 부산광역시의 경우 집행부가 편성한 예산안에 대하여 예산삭감비율은 높지 않은 편이다. 제2대에는 1.14%, 제3대에는 0.72%, 제4대에는 0.51%의 예산삭감에 그쳤다.

3) 행정사무감사 및 조사

해가 거듭될수록 지방의회의 행정사무감사 및 조사 건수도 증가하는 추세를 보였다. 지방의회가 집행부를 견제하고 감시하는 활동 중의 하나가 행정사무감사 및 조사이기 때문이다. 부산광역시의 경우 제2대 때에는 1,126건, 제3대 때에는 1,228건, 제4대 전반기에 575건의 행정사무를 실시하였다.

부산광역시는 사안이 발생할 때마다 조사위원회 또는 특별위원회를 구성하여 조사활동을 전개하였다. 실적을 보면 제3대에는 4회, 제4대에는 6회의 특별위원회를 구성하여 조사활동을 실시하였다.

4) 주민의 의견수렴 및 민원처리 활동

지방의회가 출범한 후 지역의 의견을 수렴하고 민원을 접수·처리한 전국적인 자료는 없는 것으로 보인다. 부산광역시의 경우 시의회 주최 간담회, 토론회, 세미나 등을 중심으로 제2대 3건, 제3대 4건, 제4대 6건의 실적을 달성하였다.

지역주민들이 제기한 민원처리 현황은 제2대 353건, 제3대 425건, 제4대 191건으로 나타났다. 민원처리 건수가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

5) 주민의 대표성

(1) 직업별 및 성별 대표성

지방의회의 주민 대표성은 크게 2차원에서 분석할 수 있다. 첫째는 지방의원의 직업별 분포이며 두 번째는 여성위원의 비율이다. 이에 대해서는 앞 장에서 논의하였다.

이들 자료에 의하면 현재 지방의회를 구성하는 지방의원들의 직업 및 성별을 고려할 때 주민의 대표성이 신장되고 있다고 단정하기가 어렵다. 지방의원들의 직업이 특정 직업군에 집중되어 있을 뿐만 아니라 전문직종 종사자의 참여가 저조하다. 여성위원들의 비율이 비례대표제의 확대에 점차 증가하였고 여성위원들이 지방의회에서 매우 적극적인 활동을 보여 주었다. 그럼에도 불구하고 수적으로는 아직도 크게 미흡하다고 할 수 있다.

(2) 주민자치의 확대에 의한 주민 대표성

지방의원들은 지역주민에 가장 지리적으로 가까운 위치에 있다. 따라서 지방의원들의 지역의 경조사에 참여하는 기회가 많고 그런 기회를 통하여 지역의 여론을 수렴하고 민원을 접수한다. 지방정부와 주민과의 갈등이 지방의회를 통하여 해결되기도 하였다(김순은, 2001a, 2002, 2004).

지방선거에도 대통령 선거와 국회의원 선거와 마찬가지로 지역선거의 특징이 강하였다. 따라서 특정 지역을 특정 정당이 지배하는 구조가 1991년 이후 발생하였다. 그러나 제2대 이후에는 정당비례대표제가 도입되어 지역정치 구조에 야당의 존재가 가능하였다. 정당간 경쟁이 다소나마 가능하게 되었다.

제3대 지방의회는 지역현안에 대한 신속한 대처로 지방의회의 책임성을 보여 주었다. 부산광역시의회의 경우 IMF 영향으로 어려운 경제상황이 지속되자 채용박람회 개최하는 등의 적극적인 활동을 보여 주었다.

6) 지방의회의 전문성 및 운영상황

(1) 전문위원의 직종

지방의회의 전문성 부족이 지난 14년간 의회기능 강화를 위해 지적되었다(김순은, 2005a; 권해수, 2003).

지방의회를 전문적인 관점에서 보좌하기 위하여 의회사무처(국)에 전문위원을 설치하였다. 그런데 대부분의 전문위원들은 그들의 신분이 일반적으로 단체장이 행사하는 인사권의 대상이었기 때문에 단체장과 집행부의 분위기에 민감하게 대응하였으며 지방의회만을 위하여 근무할 수 없다는 것이 일반적 지적이다.

일반직과 별정직으로 구분하여 전문위원의 운영현황을 보면 제4대 지방의회의 경우 일반직 전문위원 대비 별정직 전문위원의 전국적 비율은 477:93으로 일반직 전문위원이 압도적으로 많다.

부산광역시의 경우 일반직 전문위원 대비 별정직 전문위원의 비율이 제2대 경우에는 6:1, 제3대의 경우에는 5:1, 제4대의 경우 5:1로서 일반직의 비율이 압도적으로 높았다.

(2) 지방의회의 운영개선 상황

지방의회는 해가 거듭할수록 의회의 운영에 적지 않은 변화를 시도하였다. 지난 14년간 지방의회의 활동 중에서 가장 개선된 분야가 의회의 운영이라고 할 수 있다 (김순은, 2005a).

30년 만에 처음으로 구성되어 경험이 전무하였던 초기에는 시행착오가 많았다. 회수가 거듭할수록 선수가 높은 의원들의 등장으로 의회운영에 대한 노하우가 축적됨에 따라 주민의 관점에서 다양한 의회운영 방안들이 채택되었다.

제2대 부산광역시의회의회는 5분 자유발언대와 주요현안 보고제를 채택하여 의정의 활성화와 시정의 투명성을 높였다는 평가를 받았다. 제3대에 들어서서는 특정한 사안이 발생할 때마다 특별위원회를 구성하여 지방의회의 차원에서 적극적으로 대처하는 민첩성을 보여 주었다.

단순한 논의의 차원을 넘어 지방의회가 관련된 이슈에 구체적인 대안을 제시하였다. 구체적으로 부산광역시의회의회는 사안에 따라 지역경제특별위원회와 아시안게임 특별위원회를 통하여 문제의 해결에 노력하였다. 특히 향만공사 제도의 도입을 결의함으로써 지방분권에도 기여하였다. 제3대 부산광역시의회의회는 대학생 모의 지방의회 경영대회를 개최함으로써 대학생들의 지방의회에 대한 관심을 고취하였다(김순은, 2005a).

지방의회의 운영에 대한 개선은 제4대에 들어서도 지속적으로 진행되었다. 지방의회의 전문성과 입법활동의 강화를 위하여 광역지방의회가 설치한 입법연구실 등은 지방의회의 전문성을 제고하는데 크게 기여하고 있다. 현재 부산광역시의회의 경우 박사급 10명으로 구성된 정책연구실을 운영함으로써 지방의원의 활동이 질적으로 크게 향상되었다.

사안에 따른 각종 특별위원회 즉 지방분권특별위원회, 재난시설 특별위원회, 지하철 안전특별위원회, APEC 지원특별위원회의 구성을 통하여 현안을 적극적으로 지원하고 있다. 특히 2005년부터 실시한 본회의 인터넷 생중계는 지방의회의 투명성과 책임성을 제고하는데 크게 기여하고 있는 것으로 평가된다.

7) 지방의회와 집행부와의 관계

기관분리형의 구조를 채택하고 있는 우리나라의 지방정부 구조 하에서는 지방의회와 집행부와의 관계는 지역정치와 행정에 있어서 매우 중요한 요인이다(김순은, 1999b). 지방의회와 단체장과의 관계는 모범적인 사례도 있는 반면 갈등의 사례도 발견된다.

부산광역시의회의 경우 제3대 아시안게임특별위원회의 설치, 제4대 지방분권특별위원회의 설치, APEC 지원특별위원회 설치 등이 협치행정의 차원에서 우수 사례로 평가되고 있다.

반면 단체장과 지방의회의 갈등사례는 단체장의 조례안에 대한 재의요구 및 대법원 제소 건수로 확인할 수 있다. 지방의회의 의결에 대한 단체장의 재의요구는 제2대 268건, 제3대에는 156건, 제4대 전반기에는 101건으로 나타났다. 지방의회의 재의결에 대한 대법원 제소건수는 제2대 9건, 제3대 25건, 제4대 전반기에 11건으로 집계되었다.

8) 지방의회 관련제도의 개선성과

1991년 지방의회가 출범한 이후 각종 연구소는 물론 여론조사 기관들이 지방의회의 발전에 관한 설문조사를 실시하여 왔다(김순은 외2, 1996; 한국지방행정연구원, 2002; 동의대학교 지방자치연구소, 2005). 조사결과에 따르면 지방의회의 활성화를 위해서는 지방의회 관련 제도가 개선되어야 한다고 응답하였다.

이러한 조사결과를 토대로 학계 및 시민단체는 제도의 개선에 상당한 노력을 경주하였다. 여기에 부응하여 지방의회도 제도의 개선에 많은 관심과 정성을 보여 꾸준히 성과를 보였다.

1991년 이후 개선된 지방의회의 제도는 지방자치법 제32조의 의정활동비, 제35조 지방의회의 의결사항, 제38조 지방의회의 회기와 지방의회의 회의일수, 제58조 지방의회의 의안발의, 제83조 사무직원의 정원과 임명과 관련된 제도가 개선되었다.

지방의회의 출범 이후 지방의원의 신분이 가장 논란의 대상이 되었다. 반대하는 목소리도 있지만 많은 학자와 실무자들이 지방의회의 유급제를 강력하게 주장하였다(김순은, 2004, 2005a).

이와 관련된 제도가 지난 14년간 꾸준히 개선되어 오다가 2005년 6월 유급제의 도입에 이르렀다. 1988년 개정된 지방자치법은 지방의원을 명예직으로 규정하고 일비와 여비를 대통령령의 범위 안에서 조례로 제정하도록 규정하였다. 1994년 지방자치법의 개정으로 명예직은 유지하되 의정활동비가 신설되었다. 광역지방의회의 경우 의정활동 보조비가 추가되었다.

1999년 회기제의 도입으로 의정활동비 (광역지방의회의 경우 의정활동보조비 추가), 여비, 회기수당을 대통령령의 범위 내에서 결정하게 되었다. 2003년 지방자치법의 개정으로 명예직은 삭제되고, 의정활동비, 여비, 회기수당을 대통령령의 범위 내에서 조례로 결정할 수 있게 되었다.

지방의회의 신분과 관련된 제도의 개선은 2005년 6월 유급제의 도입으로 이어졌다. 지방의원의 회기 중의 활동을 지원하기 위하여 지급하는 회기수당을 지방의회의원의 직무활동에 대하여 지급하는 월정수당으로 개정하였다. 지방의원의 월정수당은 대통령이 정하는 바에 따라 지방정부의 의정비심의위원회에서 결정하는 범위 내에서 조례로 정하게 되었다. 지방의원의 활동에 대한 금전적 보상에 관련된 제도의 변화를 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 의정활동비의 제도 개선 현황

	1991	1994	1999	2003	2005
의정활동비	일비, 여비	의정활동비 의정활동 보조비(광역) 여비 회의수당	의정활동비 의정활동 보조비(광역) 여비 회기수당	의정활동비 여비 회기수당 (2003년"명예 직" 삭제)	월정수당제 도입

지방의회의 의결권은 1999년 지방자치법의 개정으로 외국 지방정부와 교류협력에 관한 사항에 미치게 되었다. 지방의회의 행정사무감사와 조사와 관련해서는 1994년 지방자치법 개정으로 행정사무감사가 매년 1회 보장되었으며 행정사무감사와 조사권의 효과성을 위하여 집행부에 자료제출요구권이 인정되었다. 증언을 거부한 경우에는 과태료를 부과할 권한이 부여되었다. 상위 기관의 위임사무에 대해서도 상위 기관의 감사

가 명시적으로 결정된 것 외에는 해당 지방의회가 감사를 수행할 수 있게 되었다.

지방의회의 효과성을 높이기 위하여 1994년 지방의회의 회의일수를 정기회는 광역지방의회 40일, 기초지방의회는 35일로 각각 5일 연장하였으며 임시회도 10일에서 15일로 연장하였다. 지방의회의 총 회의 일수도 광역지방의회는 100일에서 120일, 기초지방의회는 60일에서 80일로 연장되었다.

매년 1회 개최되던 정기회도 1999년 연 2회의 정례회로 개선되었다. 총 회의 일수에는 변함이 없었다.

1999년 개정된 지방자치법의 중요한 내용 중의 하나는 조례발의권이 상임위원회에도 주어진 점이다. 상임위원회의 활동이 강화된 제도이다.

지방의원들을 사무적으로 보좌하기 위한 의회 사무처(국)의 직원에 대한 인사권도 매우 격론의 대상이었다. 그 동안 지방공무원법의 개정, 의회 사무기구의 규모, 관련 공무원의 반대 등을 내세워 의회사무처(국)의 인사권 독립을 반대하는 그룹과 지방의회의 활성화를 위하여 의회 사무처(국) 직원의 인사권 독립이 필수적이라는 주장이 팽팽하게 맞서 왔다.

특히 어느 당사자보다 지방의회는 의회 사무처(국)의 인사권 독립을 강력하게 요구하였다. 1994년 인사권의 독립에는 이르지 못하였지만 지방의회 의장이 의회 사무처(국) 직원에 대한 추천권을 얻게 되었다.

2. 지방의회의 성과 및 성과영향 평가

1) 지방의회의 모형

지방의회를 평가하기 위해서는 지방의회의 모형에 관한 논의가 전제되어야 한다(김순은, 2001c). 왜냐하면 지방의회의 모형에 따라 평가기준이 달라지기 때문이다.

지방의회의 모형은 전통적인 명예직 시민의회와 전문적 정책의회로 구분할 수 있다(송광태, 1999). 전자는 지방의회의 전통에 따라 무보수 명예직의 원칙을 준수하는 의회이다. 따라서 지방의원들은 생계를 위하여 본업을 유지해야 하며 여가 시간을 활용하여 지방의회의 활동을 수행한다. 생계를 위한 본업을 유지해야 하기 때문에 회의 시간은 주로 야간에 이루어지며 회의 시간도 단시간에 이루어지는 특징을 갖는다(김순은, 2001c).

반면 전문적 정책의회는 명예직 시민의회와는 대조적인 특징을 지닌다. 지방의원들은 상근직의 공무원과 같이 하루의 전 시간을 지방의회 활동에 사용할 것이 요구된다. 이에 상응하여 상근직 보수가 주어진다. 전문성을 지닌 보좌인력의 도움을 받아 정책결정이 과학적이고 합리적으로 이루어지는 특징도 지닌다. 전문적 정책의회는 요구되는 전문성에 따라 상임위원회 중심으로 운영된다.

지방의회의 모형을 상기와 같이 분류할 때 우리 나라의 지방의회는 그 동안 명예직 시민의회로부터 전문적 정책의회로 발전하여 왔다고 보인다. 앞 절에서 논의하였듯이 지방의원의 의정활동비가 계속적으로 개선되었고 광역지방의회의 경우 상임위원회 중심으로 의정활동이 전개되어 왔다. 부족한 상황이지만 전문인력의 보좌도 받아 왔다. 최근에는 광역지방의회를 중심으로 박사급 고급인력을 대폭 보강하여 입법기능을 확대하고 있다(김순은, 2005b).

2) 지방의회의 평가 기준과 대상 및 방식

(1) 평가의 기준

지방의회의 활동을 평가하는 기준은 학자에 따라 다양하게 사용되었다. 입법전문성, 집행부 통제능력, 주민대표성에 따라 평가하기도 하며(강인호 외3, 2002), 주민대표성과 입법전문성에 따라 평가하기도 한다(김순은, 2002a). 여기에 지방의회의 책임성을 추가한 연구도 있다(권혜수, 2003).

본 연구에 있어서는 평가의 기준으로 민주성, 책임성, 효율성, 전문성을 채택하였다. 본 연구는 법 개정 전에 명예직으로 명시되었음으로서 명예직 지방의회에 의한 기준을 사용하였다.

명예직 지방의회의 있어서도 지방자치의 기본적 가치가 지역의 민주주의 활성화에 있음을 감안할 때 민주성이 무엇보다도 중요한 평가의 기준이다. 지방의회의 조례 제·개정활동, 행정사무감사 및 조사, 지방의원의 발의건수 등 지방의회의 대부분의 의정활동이 민주성과 관련되어 있다(김순은, 2005b).

두 번째의 기준은 지방의회의 책임성이다. 비록 명예직 시민의회라 할지라도 지역 주민에 대한 사명감과 도덕성이 무엇보다도 중요한 지방의원의 덕목임을 아무도 부인할 수 없다(권혜수, 2003).

세 번째의 기준은 지방의회의 전문성이다. 명예직 시민의회로 출범하였으나 지방의회가 처리하는 의안들이 전문성을 요구하는 사례가 많아 지방의회의 전문성을 간과할 수 없게 되었다. 지난 10년간의 제도적 개선도 전문적 정책의회로 발전하기 위한 것이었다. 2005년 6월 지방자치법 개정으로 유급직이 도입됨에 따라 전문적 정책의회의 기초를 마련하게 되었다.

네 번째의 기준은 효율성이다. 지방의회의 활동도 조직의 관점에서 효율성을 보여야 한다.

(2) 평가의 대상

본 연구의 평가 대상은 1995년 이후 민선자치 10년의 활동 기간이다. 지방의회의 대부분의 의정활동이 민주성과 관련되어 있음은 주지의 사실이다. 지방의회의 민주성에 대한 평가는 제 3장에서 분석한 지방의회의 조례 제·개정활동, 행정사무감사 및 조사, 지방의원의 발의건수 등을 대상으로 하였다.

지방의원의 책임성은 지방의원의 비리 건수를 중심으로 평가하였다. 지방의원의 전문성은 지방의원의 발의건수, 집행부 발의의 수정비율, 상임위원회 설치여부, 전문위원의 운영현황, 지방의원의 직업별 현황을 대상으로 평가하였다.

지방의회의 효율성은 무엇보다도 지방의회와 대집행부와의 관계가 중요함으로 지방의회와 대집행부와의 관계를 중심으로 평가하였다. 이를 위하여 단체장의 재의요구 및 대법원 제소건수를 지수로 사용하였다.

상기에서 논의한 평가의 대상은 제2장과 3장에서 이미 상세하게 논의하였다.

(3) 평가의 방식

성과평가의 방식은 정량적 자료와 정성적 판단을 동시에 기초하여 운영하였다. 비록 정량적 자료가 있는 경우에도 평가의 기준이 정량적으로 제시되어 있지 않았기 때문에 평가는 주관적일 수밖에 없다.

지방의회의 성과영향 평가는 전국에 소재하는 국가공무원, 지방공무원, 교수, NGO 활동가 등 전문가를 대상으로 한 분석한 자료를 활용하였다. 응답자의 수는 총 707명이었다.

3. 지방의회의 평가기준별 평가

1) 민주성

민선자치 10년간 지방의회의 성과 가운데 가장 두드러진 것은 지방의회의 민주성이 제고되었다는 점이다. 지방의회는 해가 거듭될수록 조례제·개정 활동의 증가, 집행부가 발의한 조례의 수정, 행정사무감사의 지적 건수, 주민의 의견수렴, 민원처리 등을 양적으로 증가시켰다.

뿐만 아니라 광주광역시 장애인 종합복지관 설치운영조례, 태양에너지 도시조례, 건축물 허가 등에 있어서 장애인 등의 편의시설 설치사항 검사에 관한 조례, 성남시 시세조례 중 개정조례(재산세 환급의 건), 원주시 보행권 확보 및 보행환경 개선에 관한 조례, 제천시 보행권 확보에 관한 조례 등을 통하여 알 수 있듯이 주민의 관점에서 지방의원들이 발의한 우수한 조례가 그러한 것을 반증하고 있다.

2) 책임성

지방의회의 최근 운영상황을 보면 CCTV, 인터넷 생중계, 해외연수 후 보고서 제출 등은 지방의회의 투명성과 책임성을 제고하는데 기여하는 것으로 평가되고 있다. 여성의원들의 증가로 여성의회 개발이 촉발되어 주민의 대표성 및 책임성이 제고되고 있다. 그러나 일부 지방의원의 비이성적 행태로 책임성이 훼손되는 경우도 있었다.

3) 전문성

지방의원들의 지속적인 연수와 연찬회, 정책연구실 및 입법정책연구실의 설치는 지방의회의 전문성 제고에 기여하여 왔다. 그러나 지방의원들의 업무를 전문적으로 보좌할 전문위원의 경우 일반직 전문위원의 수가 압도적으로 많음은 제3장에서 분석하였다. 단체장이 일반직 전문위원에 대한 인사권을 갖고 있기 때문에 일반직 전문위원은 별정직에 비하여 지방의회에 대한 충성도가 낮은 것으로 주장되고 있음을 감안할 때 일반직 전문위원은 지방의회에 헌신할 수 없다. 그 결과 지방의회의 전문성 확보에 부정적인 영향을 미쳤다고 판단된다.

4) 효율성

지방의회의 일문일답식 운영, 상임위원회의 단체장 출석요구 등의 운영개선은 지방의회의 효율성 및 집행부와의 관계 개선에 기여하였다고 판단된다. 그러나 지방의회가 해가 거듭함에도 불구하고 단체장의 재의요구, 대법원 제소가 발생하고 있는 것으로 미루어 볼 때 아직 지방의회와 집행부의 관계에 갈등과 마찰의 소지가 있는 것으로 판단된다.

IV. 지방의회의 문제점

1. 지방의회의 평가 기준별 문제점

본 연구에 있어서 지방의회의 평가는 민주성, 책임성, 전문성, 효율성에 기초하였다. 이러한 기준에 따라 지방의회를 평가할 경우 지방의회의 민주성은 신장되었다. 지방의회의 존재만으로 지역의 민주주의가 제고된 것은 확실하고 CCTV, 인터넷 생중계, 해외연수 후 보고서 제출 등 지방의회의 운영개선으로 지방의회의 민주성이 제고되었다.

반면 민선자치 10년 동안 지방의회의 조례 제·개정, 예산심의 및 결산심사, 행정사무감사 및 조사등 대집행부 견제·감시 활동, 주민의 의견수렴 및 민원처리 활동으로 판단해 볼 때 지방의회는 책임성, 전문성, 효율성의 측면에서 개선의 필요성이 있다.

이를 개선하기 위해서는 지방의회가 지역의 사정에 적합한 정책개발, 의원발의 입법, 집행부의 정책에 대한 적절한 평가, 집행부의 행정에 대한 효율적인 성과감사 및 견제·감시 기능이 활성화되어야 한다.

2. 지방의회의 평가 내용별 문제점

1) 지방의회의 권한과 기능상의 문제점

우리나라의 지방의회는 헌법 제12조 1항의 죄형법정주의, 제23조 1항의 재산권제한 법정주의, 제59조 조세법률주의, 지

방자치법 제15조 단서조항, 지방자치법 제20조 1항의 조항으로 지방의회의 조례제정권이 지나치게 제약되어 있다.

지방의회와 단체장과의 관계에 있어서 아직도 지방의회의 무시풍조, 집행부 우위의 행정, 단체장의 자의적인 행정행위가 다발적으로 발생하고 있다.

2) 지방의회의 전문성 부족

지방의회의 전문성 부족은 크게 전문위원제의 문제, 상임위원회의 설치로부터 도출할 수 있다. 서울시의회를 제외한 대부분의 지방의회에 일반직 공무원으로 전문위원을 임명하여 일정기간 후에 집행부로 복귀하여야 하는 전문위원들은 지방의회에 대한 충성도가 낮은 현실이다.

682명의 시도의원(16개 시도의회)에 전문위원의 총수는 93인, 3,496명의 시군구의원(234 시군구의회)에 전문위원은 477인에 불과하여 전문위원의 절대부족으로 충실한 업무보좌가 이루어지지 못하고 있다.

행정기구 및 정원에 관한 규정으로 광역 및 기초의회의 상임위원회의 수를 제한하고 있어 광역의회에는 4-9개, 기초의회에는 0-5개의 상임위원회 설치가 가능하다. 광역의회는 조례로, 기초의회는 법령으로 규제함으로써 법적용의 형평성 및 기초의회 자율성을 침해하고 있다. 그 결과 현재 234개의 기초의회 중에 상임위원회를 설치하지 못하는 의회가 100여개에 달한다(의원정수가 13명 미만이기 때문임). 인구편차에도 불구하고 기초의회 상임위 설치기준에 따라 지역의 실정에 부합되지 못하는 현실도 노정되고 있다.

3) 지방의회 주민대표성의 문제점

지방의원들의 주민대표로서의 활동이 미흡하다. 특히 지방의회가 처리하는 과제 가운데 여성의 시각이 필요한 경우에 많은데 지방의회의 여성의원 부족으로 업무의 전문성은 물론 주민의 대표성이 의문시 되고 있다. 다행히 광역지방의회와 함께 기초지방의회에도 비례대표제가 도입되어 여성의원들의 진출 가능성이 제고된 것은 어떤 면에서는 다행스런 현상이다.

4) 지방의회 운영제도상의 문제점

그 동안 지방의회의 보수제도상의 문제점이 가장 논란이 되었다. 현재 지방의원에게 지급되는 의정활동비의 수준이 낮아 본업의 유지가 요구됨으로써 재력은 없으나 능력있는 인사의 지방의회 진출이 어려운 실정이었다고 본업을 갖는 지방의원의 수가 많아 지방의회 활동의 내실이 떨어졌다.

지방자치법 제41조 제2항의 규정에 의하여 회기와 총 연간 회의일수가 법정화됨으로써 회의의 탄력적 운영이 어렵다. 회의일수의 부족으로 내실있는 의정활동도 어려운 실정이다.

끝으로 지방의회 연수 기능의 부족을 들 수 있다. 지방의원 개개인에 대한 체계적인 연수지원 체계가 부족하여 의원들의 전문성 제고에 어려움이 되고 있다.

5) 기초지방의원의 공천제

지방선거에 정당의 역할과 참여에 대하여 그 동안 많은 논란이 있었다. 정당참여가 바람직하다는 주장과 정당참여를 배

제하여야 한다는 주장에는 일리가 있는 것이 사실이다. 그러나 우리나라의 정당정치의 현실을 고려할 때 정당정치가 정상적인 궤도에 오를 때까지 만이라도 유보하는 것이 타당하다고 판단된다.

지역정치의 특성상 특정지역을 특정정당이 지배함으로써 출마희망자들이 선거보다 정당의 공천에 더욱 관심을 가지고 있다. 이러한 구조로 정당공천 과정에 적지 않은 부작용이 있는 것도 사실이다. 이러한 사실 때문에 그 동안 기초단체장의 공천배제가 강력하게 요구되었음에도 오히려 기초지방의회에 까지 정당의 공천이 확대되었다.

추측컨대 비례대표제의 도입을 고려하여 정당의 공천을 도입한 것으로 보인다. 향후 지방정치의 중앙 예측화를 방지하고 공천의 부작용을 해소하는 대안의 마련이 강구되어야 할 것이다.

V. 향후 개선방안

1. 제도적 개선방안

1) 지방의회 의원 권한 강화

헌법을 개정하여 지방의회 의원 권한을 확대하는 것이 최선이지만 헌법 개정의 어려움을 고려할 때 단기적으로 지방자치법의 개정을 통한 제도개선의 작업만이라도 이루어져야 할 것이다. 우선 지방자치법 제15조 및 제20조의 개정이 요구된다. 지방자치법 제15조의 내용 중 “법령의 범위 안에서” 가능하도록 되어 있는 조례제정권을 “법령에 위반되지 않는 범위 내에서”라고 개정하고, 주민의 권리제한이나 의무부과에 대하여 제한적인 조례제정권을 부여할 필요가 있다. 같은 취지에서 지방자치법 제20조에서 벌칙제정권은 행정벌에서 형사벌까지 확대되어야 한다.

2) 지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립

지방의회가 그동안 가장 강력하게 주장한 개선사항 중의 하나가 지방의회 사무처(국) 직원에 대한 인사권의 독립이었다. 지방의회 의회사무처(국)의 직원에 대한 인사권이 단체장에게 귀속되는 까닭에 적지 않은 문제점이 계속적으로 발생하였다.

우선 본청으로 돌아가야 할 공무원들이 지방의회에 충성심을 발휘할 수가 없다는 것이 일반적인 지적사항이었다. 일반적 전문위원의 경우 그들이 지닌 전문성을 충분히 발휘하고 있지 않아 지방의회 전문성 제고에도 큰 도움이 되지 못하고 있다.

지방의원의 의회사무처(국) 직원에 대한 인사권은 지방의회에 귀속하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 이럴 경우 의회 직렬의 신설을 검토할 수 있을 것이다.

3) 전문위원제의 재검토

상기에서 논의하였듯이 지방의회 사무처(국)의 직원에 대한 인사권이 지방의회에 귀속되면 상당부분 해결될 문제이기 때문에 현재와 같은 체제와 개선되었을 경우를 대분하여 논의하여야 할 것이다.

어떠한 체제이든 전문위원의 확대가 요구된다. 현재 일부 광역지방의회에서는 유급보좌관제도를 주장하고 있지만 유급보좌관제도보다는 현재 상임위원회별로 1명씩 되어있는 전문위원을 2-3명씩 증원하여 입법보좌를 강화할 필요가 있다.

앞 장에서 분석하였듯이 현재에는 일반직 공무원인 전문위원의 수가 절대적으로 다수를 차지하고 있다. 현재와 같이 전문위원에 대한 인사권이 단체장에게 귀속될 때에는 일반직보다는 별정직의 수를 증원하는 방안이 타당할 것이다. 각종 조사에서도 별정직 전문위원의 전문성과 지방의회에 대한 열정과 충성심이 높은 것으로 나타났다. 만약 지방의회에 전문위원의 인사권이 귀속될 때에는 지방의회의 결정에 맡기는 안이 타당할 것이다.

4) 지방의회의 대집행부 견제기능 및 감사기능 강화

현재 단체장 우위의 지방자치법을 개정하여 지방의회의 대집행부 권한을 강화하여야 할 필요가 있다. 지방의회가 지역의 최고 정책결정기관으로서 위상을 분명히 하고 깨끗하고 투명

한 지방정부를 만들기 위해서는 행정사무감사 및 조사권한을 강화시킬 필요가 있다.

특히 행정사무감사와 관련하여 성과감사제도의 도입이 요구된다. 현재 세계적으로 성과에 의한 관리가 주류를 이루는 점을 감안할 때 우리도 지방의 레벨에서 성과관리에 의한 감사 및 평가가 이루어져야 할 것이다.

5) 상임위원회 설치의 자율화

지방행정의 전문성을 고려할 때 이에 부응하는 지방의회 의논의 체제가 구축되어야 한다. 주로 상임위원회에서 전문성에 기초하여 심층적인 논의가 이루어지고, 상임위원회가 조례안 발의권을 갖고 있는 점을 감안할 때 상임위원회의 설치를 조례로 자율화할 필요가 있을 것이다.

6) 지방의회의 회기제 재검토

지방의회의 논의가 심층적으로 이루어지고 양질의 산출물을 내기 위해선 지방의회의 회기와 회의일수가 충분하여야 할 것이다. 이미 회기 및 회의일수에 관계없이 월정수당으로 지방의원의 경제적 급부가 결정되었기 때문에 회기 및 회의일수는 지방의회의 조례로 결정하는 것이 타당할 것이다.

7) 성과감사제도의 도입

지방행정의 경제성, 효율성, 효과성의 중요성이 점점증하고 지방의회의 대집행부 견제를 효율적으로 수행하기 위하여 지방행정의 서비스를 계량화하여 성과를 측정하고 평가할 수 있는 성과감사제도의 도입이 절실히 요구된다. 성과감사 제도가

도입되면 지방의회는 성과측정치와 성과목표에 따라 집행부를 평가하면 되기 때문에 제도의 운영도 용이할 것이다. 지방의회가 조례로 성과감사제도의 도입을 추진하는 것도 의미가 있을 것이다.

8) 지방의회의 책임성 확보방안

유급제의 도입으로 지방의회의 지위가 향상되고 지방의회의 정치·행정권한이 강화되는 추세와 부응하여 지방의회의 책임성을 확보하는 방안도 추진되어야 한다.

지방의회의 권한 강화와 함께 지방의회의 책임성 확보방안이 의정평가제도이다. 이를 위하여 지방의회에도 성과감사제도와 같은 의정평가제도가 도입되어야 한다.

의정평가제도는 집행부서에 대한 성과감사와 의정평가결과를 지역 주민에게 공개하는 공시제도의 도입과 동시에 이루어져야 한다. 이들 제도에 대한 전문가 및 주민들의 반응도 매우 호의적이다. 지방의회에 대한 성과평가제도의 도입에 대하여 전문가 및 주민을 대상으로 한 설문조사에서도 압도적으로 지지되고 있다. 전문가의 89.8%, 주민의 83%가 의정평가제도의 도입에 찬성하고 있다.

9) 여성 비례대표제의 확대

지방선거에 있어서 비례대표제의 확대실시로 여성위원이 꾸준히 증가하고 있는 것은 사실이다. 여성위원들의 비율이 증가함에 따라 지방의회의 활성화가 이루어지고 있다(김순은, 2004d).

그러나 지방정부가 처리하는 많은 사무들 가운데 환경, 보건복지, 교육 등의 업무가 여성의 시각에서 파악할 때 보다 생산적임을 감안할 때 여성의원의 비율이 더욱 제고되어야 한다. 향후 여성의원의 비율을 상향조정하는 방향으로 개선되어야 하며 여성의원의 비율이 지방의회 정원의 20-30%에 이르기까지 점진적으로 상향조정할 필요가 있다.

2. 행태적 개선방안

1) 도덕성 및 시명감의 무장

지방의회 출범 제15주년을 맞아 지방의회가 추진하여야 할 과제는 지역주민과의 거리를 좁히고 지역주민들로부터 그들의 대표라는 신뢰감을 확보하는 것이다. 경험을 통하여 얻은 행정 전문성과 의회의 노하우를 지역을 위하여 적극적으로 활용하여야 한다. 현재 지방의원의 유급제가 논의되고 있다. 지방의원이 지역의 대표자, 대변자, 정책결정권자, 옴부즈만으로서의 역할을 충실히 수행하여 주민들로부터 신뢰를 획득하면 유급제에 관한 논의는 쉽게 해결될 수 있을 것이다.

2) 지방의회 지도부의 책임성 제고

지방의회의 운영에 있어서 의장, 부의장 및 상임위원장 등 지방의회의 지도부는 지방의회의 활동에 지대한 영향을 미쳐왔다(김순은, 1997). 의장은 의장에게 주어진 제도적 권한과 리더십을 통하여 지방의회의 운영에 중요한 역할을 담당한다. 지방의회에서의 실질적 정책 토의가 상임위원회에서 이루어지기 때문에 상임위원장의 역할도 매우 중요하다. 아울러 지방의회

의 지도부는 지방의회 내에서의 의견이 대립될 때 이들의 의견을 조정하고 합의를 도출하는 데에도 많은 영향을 미치고 있다.

의장 및 의회 지도부는 지역사회에 대한 투철한 봉사정신으로 무장되지 않으면 안된다. 주지하다시피 지방의회는 다수의 의원으로부터 구성되는 합의체 기구이다. 이들은 경력, 직업, 연령, 성별, 계층, 지역 면에서 매우 다양하다. 따라서 이들이 정책에 대하여 갖는 관점은 매우 다양하다. 이들의 다양한 의견을 조정하고 합의를 도출하는데 의회 지도부의 역할이 중요한데 의회 지도부가 도덕적이고 책임감이 투철하지 않다면 효과적인 회의의 운영이 쉽지 않다.

지방정부마다 산적한 현안으로 갈등이 잦을 날이 없다. 특히 지역발전에 대한 지역주민들의 염원은 지방정부마다 공통적이다. 의회 지도부가 확고한 신념을 토대로 의정방향과 지역의 미래에 대한 비전을 제시하여야 의회에 대한 지역주민의 지지는 높아질 것이다.

지방자치를 실시하는 가장 근본적인 이념은 지역의 민주주의를 활성화하는 것이다. 바로 지역의 민주주의가 실현되는 장이 지방의회이다. 지방의회의 지도부는 지방의회의 민주적 운영을 통하여 지역주민에게 민주주의의 모범을 보여주어야 하는 책무도 있다.

3) 주민참여의 활성화

그 동안 주민소환, 주민투표, 주민발안, 주민소송, 주민옴부즈만, 주민감사청구 등 다양한 형태의 주민직접참정제도가 논의되었다. 지난 15년 사이에 조례의 제정 및 개폐청구제도, 주민감사청구제도, 주민투표제도가 정착되었다. 비록 이들 제도

가 활성화되지는 못하였지만 제도 자체에 대한 지방의원들의 분위기는 매우 소극적이었다(김순은, 1999, 2004). 아마도 주민 직접참정제도의 활성화가 지방의회의 위축을 초래할지도 모른다는 염려가 있기 때문이었다.

주민참여는 지방의회의 고유기능을 저해하는 것이 아니라 오히려 지방의회의 기능을 보완하는 것이다. 대의 민주주의의 문제점을 보완하는 것이 주민직접참정 제도이므로 지방의회는 주민직접참정 제도에 불필요한 오해가 없어야 할 것이다.

4) 집행부와 건전한 정책대결

지난 15년 지방의회와 단체장 및 집행부와의 관계를 보면 지역에 따라 감정적 대립, 상호불신, 상호 힘겨루기, 상호협조적 관계 등 다양하게 나타났다(김순은, 1998; 한국지방행정연구원, 2002). 이러한 관계는 집행부의 단체장과 지방의회의 의장의 개인적 특성 뿐만 아니라 제도적인 내용으로부터 결정된다는 것이 한결같은 주장이었다.

특히 제도적인 관점에서 보면 기관분리형의 형태 속에서 지방의회와 집행부는 다소 긴장된 관계를 유지하는 것이 상식이다. 왜냐하면 제도 내에서 규정된 역할과 기능이 상이하기 때문이다. 지방의회는 다양한 이익을 조정해야 하며, 이를 위하여 민주주의적 가치가 존중되는 기구이다. 반면 집행부는 단체장의 의견이 중시되며, 효율적 가치가 존중되는 조직이다. 서로 다른 기구의 성격과 이념으로부터 양 기관의 대립·긴장 관계는 다소 자연스럽다고 할 것이다.

그런데 간혹 업무의 긴장관계가 감정적인 대립관계로 발전되는 경우도 있는데, 이를 해결하기 위해서는 양 기관의 상호 역할의 존중, 인간적인 신뢰, 상호의 정보 공유 등이 이루어져

야 할 것이다. 특히 그 동안 양 기관간의 정보의 비대칭성은 갈등의 중요한 원인으로 작용하였다. 지방의회는 예산의 집행에 관한 재정적인 정보는 물론 다양한 행정정보들을 집행부와 공유할 수 있는 제도의 마련을 서둘러야 할 것이다. 이런 조치들이 장기적으로 집행부와의 갈등을 사전에 예방하는 조치라고 보인다.

VI. 결 론

2005년은 민선자치가 출범한 지 10년, 지방의회가 출범한지 14년이 되는 역사적인 해이다. 어려운 여건 속에서도 지방의회는 지역의 민주주의는 물론 지방의회의 민주성을 제고하는데 적지 않은 기여를 하였다. 우선 양적으로 조례의 제·개정, 행정사무감사 및 조사, 예산심의 및 결산심사 등을 통하여 지역의 민주주의는 물론 지방의회의 민주성을 제고하였다. 아울러 지역 주민들은 지방의회의 출범으로 관청의 턱이 낮아졌음을 실감하고 있고, 지방행정의 접근에도 종래보다는 수월하다고 느끼고 있다.

긍정적인 효과에도 불구하고 지방의회는 전문성, 책임성, 효율성의 관점에서 개선의 여지를 보이고 있다. 유급제의 실시로 적지 않은 변화가 예상되고 있다. 이와 더불어 지방의회가 지역주민의 진정한 대표기관으로, 지역의 최고 정책결정기관으로 작동하기 위해서는 향후 제도적·행태적 관점에서 적지 않은 개선이 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강인호 외(2002), 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회 (1991-2001)를 중심으로. [한국지방자치학회보], 14(3): 5-19.
- 권해수(2003), 지방분권과 지방의회의 활성화 방안. 한국인문·사회과학 아카데미 편, 「한국의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은(1992), 지방의회의 상임위원회 운영실태 및 개선방안. [지방의회연구], 3: 55-83.
- 김순은(1993a), 지방의회의 예산심의 전략에 관한 연구: 부산광역시의회를 중심으로. [지방의회연구], 4: 5-36.
- 김순은(1993b), 정당간 경쟁률과 지방의회의 활동. [한국지방자치학회보], 9: 7-20.
- 김순은(1994), 개정 지방자치법의 평가와 의미. [지방자치연구], 20: 27-40.
- 김순은(1995), 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로. [한국정책학회보], 4(1): 111-127.
- 김순은(1997a), 부산광역시정부의 정책결정 과정과 구조. [지방정부연구], 1: 99-120.
- 김순은(1997b), 제2기 광역지방의회의 특성과 의정활동. [지방자치연구], 9(3): 49-71.
- 김순은(1999a), 지방의회의 집행기관에 대한 견제·감시기능. [지방의회연구], 9: 107-126.
- 김순은(1999b), 지방의회와 단체장과의 관계분석: 부산광역시의 사례를 중심으로. [지방정부연구], 3(2): 69-82.
- 김순은(1999c), 제3대 지방의회의 발전방향: 지방의회의 정치경제학. [동의논집], 30: 518-533.

- 김순은(1999d), 지방의회의 정책결정과 비정부단체 (NGO). [지방의회 연구], 9: 5-30.
- 김순은(1999e), 지방의회의 개혁에 관한 연구: 비교론적 시각. [21세기 정치학회보], 9(1): 513-534.
- 김순은(2000), 지방의회와 단체장과의 관계 분석: 부산광역시 사례를 중심으로. [지방정부연구], 3(2): 69-82.
- 김순은(2001a), 지역의 민주주의와 지방의회. [지방의회연구], 10: 5-34.
- 김순은(2001b), 지방정부의 기관구성: 영국과 일본의 지방정부를 중심으로. [지방정부연구], 5(1): 9-26.
- 김순은(2001c), 지방의회 의정활동 (1991-2001)의 평가와 과제. [지방정부연구], 5(2): 31-51.
- 김순은(2001d), 영국과 일본의 지방분권 비교분석. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 101-122.
- 김순은(2001e), 우리나라 지방분권의 특징과 과제. 한국사회와 행정연구.
- 김순은(2001f), 지방의회 10년의 평가와 발전방향. (동의대학교 지방자치연구 제12회 학술세미나 발표논문).
- 김순은(2002), 지방의회의 발전현황과 문제점: 부산광역시의 2001년 활동사례를 중심으로. 한국정책학회 기획세미나 발표논문.
- 김순은(2003a), 참여정부 지방분권 로드 맵의 평가와 과제. 「지방정부연구」, 7(2): 113-133.
- 김순은(2003b), 일본 지방분권의 평가와 시사점. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 313-336.
- 김순은(2003c), 지방분권과 지방의회의 역할. 한국인문·사회과학아카데미 편, 「한국의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은(2003d), 지방분권 정책에 대한 평가: 추진 절차 및 과정을 중심으로. 「지방행정연구」, 17(3): 41-72.
- 김순은(2003e), 지방분권의 적정모형. 한국인문·사회과학아카데미 편, 「한국의 지방분권」. 부산: 도서출판 금정.

- 김순은(2003f), 지방정부의 성과제고를 위한 영국과 일본의 개혁 사례 비교분석. 「지방정부연구」, 6(4): 103-122.
- 김순은(2003g), 「지방분권과 지방정부의 혁신」. 부산: 도서출판 금정.
- 김순은(2004a), 일본 지방분권 정책의 집행에 영향을 미친 요인. 「지방정부연구」, 7(4): 7-30.
- 김순은(2004b), 지방분권의 단계별 제도적 이슈. 「한국사회와 행정연구」, 15(1). 게재예정.
- 김순은(2004c), 정부혁신과 지방분권 개혁: 한·일간 비교분석. 「지방정부연구」, 8(1). 게재예정.
- 김순은(2004d), 제4대 지방의회의 전반기 운영의 평가. [자치의정], : 8-19.
- 김순은(2005a), 2005년도 지방의회제도 개혁과 활동방향. [자치행정], 202: 14-18.
- 김순은(2005b), 지방의회 출범 15년의 성과와 과제. 전국시·군·구의회의 장단협의회 주최 발표논문.
- 김순은·박영강(1993), 광역의회의 지위에 관한 연구: 광역의회간 전문성 비교를 중심으로. [한국행정학보], 27(3): 863-882.
- 김순은·이재용·박영강(1993), 지방의회 2주년 평가를 위한 조사연구. [지방의회연구], 4: 119-165.
- 김순은·이재용·박영강(1996), [지방자치법의 개정 방향에 관한 설문조사]. 부산: 동의대학교 지방자치연구소.
- 동의대학교 지방자치연구소(1992), [지방의회 1주년 평가보고서]. 부산: 동의대학교 지방자치연구소.
- 동의대학교 지방자치연구소(2005), [민선자치 10년의 평가와 과제]. 부산: 동의대학교 지방자치연구소.
- 송광태(2005), 지방의회 인턴십의 실태와 발전방안. 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 송광태·김현태(2000), 지방의회 의정활동 평가의 분석 틀과 적용. [도시행정학보], 13(1): 1-26.

- 송광태(1999), 지방의회의 의정활동분석과 의정활성화 방안: 경상남도의회의 안전처리를 중심으로. [중앙행정논집], 13(1): 1-25.
- 송광태(2001), 기초의회의 기관구성상의 쟁점과 개선방안. 한국지방정부학회 동계학술대회 발표 논문.
- 전상경(1993), 지방정부 예산편성 형태와 지방의회 예산심의 행태에 관한 가설적 논의: 부산시를 중심으로. [한국행정학보], 27(4): 1051-1072.
- 정세욱·김순은·안영훈(2003), 지방자치단체의 자치권 보장 및 자율적·민주적 통제에 관한 연구보고서. 서울: 전국시장·군수·구청장협의회.
- 최봉기(1994), 대구직할시의회의 의정활동분석과 의회기능의 강화방안. [한국행정학보], 28(2): 629-648.
- 한국지방행정연구원. (2002). [지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안]. 서울: 한국지방행정연구원.
- 한양대학교 지방자치연구소. (1992). [지방자치의 발전을 위한 국민의견조사]. 서울: 한양대학교 지방자치연구소.

지방분권에 따른 지방의원의 역할

1. 지방분권시대의 도래와 지방의회의 역할 변화¹⁾

1. 지방분권이 대두된 배경

지방분권은 1970년대의 이른바 행정에 대한 시민참여가 본격화되면서 현대사회의 개혁의 한 방법으로 등장하게 되었다. 1960년대 말부터 1970년대에 걸쳐서 서구 선진제국에서는 공해나 지역개발 등을 둘러싸고 수많은 시민운동이 일어났다. 이러한 시민운동은 하나씩의 쟁점별로 이의를 신청하거나 요구를 하는 것뿐만 아니라 시민들이 공공정책을 결정하거나 집행 과정에도 스스로 주체가 되어 참여하기도 한 것이다. 더욱 중요한 것은 시민이 스스로 결정하고 실행도 할 수 있는 시스템 까지도 요구하고 나선 것이다.

아무튼 분권이라는 말의 당초 의미는 시민참여와 불가분의 관계였지만, 이러한 분권의 영역자체가 나중에는 바뀌게 된 것이다. 즉 정부로부터 시민으로의 관민분권에서 중앙정부로부터 지방으로의 관관분권으로 변모한 것이다.

다시 말하면 1970년대에 들어 복지국가가 많은 문제점을 노정하게 되자 시민들은 단순하게 자치행정에 참가하는 것뿐만 아니라 중앙과 지방간의 관계를 개혁하는데 관여하기 시작

1) 박명훈, '분권화시대의 도래와 지방의회의 위상 변화', 『지방분권시대 지방의회의 기능 강화 방안』, pp. 1-36, 부산광역시의회 정책연구소, 2003.

하였다. 이러한 점들을 관철하기 위하여 중앙정부가 가지고 있는 권한이나 재원을 지방에 이양하여 공공부문을 효율화·민주화하는 방향으로 이끌기 위하여 분권이라는 용어를 쓰게 된 것이다.

1980년대에는 경제성장이 눈부신 아시아지역에서 민주화운동이 일어나면서 지방자치제도가 도입이 되었다. 이러한 지자체를 정착·발전시켜 나가기 위해 중앙정부로부터 권한이나 재원의 지방이양에 대한 요구가 나타났고 그 후 지방차원에서 시민에 대한 분권의 움직임이 활발하게 전개된 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 지방분권은 서구형과 아시아형으로 나누어 생각할 수가 있다. 서구에서는 지방정부의 권한에 대하여 시민들의 분권요구로 전개된 이른바 관민분권에서 출발하여 차후에 이것이 중앙정부와 지방정부간의 관관분권이라 할 수 있는 지방분권으로 이어졌다고 볼 수 있다. 아시아에서는 중앙의 권한에 대하여 지방의 분권요구로 전개되는 소위 당초부터 관관분권적인 성격의 지방분권이 추진되고 있다고 볼 수 있고, 앞으로 시민사회의 정착과 더불어 시민참여가 활성화된다면 관민분권으로 이어져야 할 것이다.²⁾

우리나라는 그 동안 지방자치를 실시해 오던 중 지방자치권이 보장 안된 자치의 허구성을 인식하게 되었고, 2000년도에 들어와 부산광역시를 비롯한 일부 자치단체와 시민단체들이 지방분권을 선언하고 나서면서 분권운동에 불을 지피게 된 것이다.

이러한 지방분권의 움직임이 2002년 16대 대선 정국을 맞이하여 커다란 쟁점으로 부각되었고 후보자들은 서로 경쟁이라도 하듯이 파격적인 공약을 내세우기도 하였다. 지방분권에 대한 국민적 열망과 대선 공약의 이행과 맞물리면서 참여정부

2) 박명흠, 「지방분권추진의 실태와 과제」 『부산발전포럼』 (통권75호), p14, 부산발전연구원, 2002. 5. 6.

는 12대 국정과제의 하나로 지방분권과 국가균형발전을 채택하게 된 것이다. 그러나 역대정부에서도 이와 유사한 공약이 제시되었으나 그 실효를 거두지 못한 점을 감안할 때 정부의 보다 적극적이고 과감한 추진이 요구되고 있다.

역대 정부가 추진해 온 지방분권이나 균형발전 정책이 왜 실패를 하였는가를 범국가적 차원에서 심도 깊게 분석해 보아야 한다. 집권초기에 가지고 있던 최고 통치권자 분권의지의 지속성 결여, 중앙부처 이기주의와 관료들의 보이지 않는 저항, 국회의원들의 소극적인 자세, 지역별 지방분권과 균형발전에 대한 시각차, 지방 일선 공무원들의 분권 기피 현상 등 많은 장애 요인이 작용할 수 있는 것이다.

따라서 지방분권의 장애요인을 극복하여 분권추진이 성공을 거두기 위해서는 지방분권이 대두된 시대적 배경과 그 취지에 대한 충분한 이해가 있어야 할 것이다.

2. 지방분권개혁에 따른 지방의회의 역할 변화

1) 지방분권시대의 환경 변화

지방분권시대를 맞이하여 중앙정부의 권한이나 사무가 지방으로 이양됨에 따라 예상되는 환경변화는 다음과 같은 것들을 수 있다.³⁾

첫째 지방자치단체가 스스로 생각하고 스스로 선택하고 또한 스스로 결정해야 하는 분야가 증대할 것이다. 당연히 이에 따라 수반되는 자기책임이 커지기 때문에 지방자치단체의 의사결정을 맡고 있는 지방의회와 자치단체장의 책임은 무거워

3) 富永榮一, 「分權時代と地方議會の課題」, 「地方自治」第600號, pp.3-6, 地方自治制度研究會, 1997.

진다. 더욱이 행정에 대한 감시기능을 담당하고 있는 지방의회의 역할 또한 점점 더 증대되는 것이다.

둘째 지방자치단체의 권한이 확충됨에 따라 행정에 관한 공정성, 효율성, 투명성의 확보에 대한 주민의 요구가 높아질 것이다. 그리고 자치단체행정에 대하여 직접 주민이 감시하고 통제하려는 움직임이 증가할 것이다. 이 때문에 자치단체에 대하여 정보의 제공이나 공개에 관한 주민요구가 높아질 것이다.

셋째 전국적인 행정수준을 보더라도 내셔널 미니멈(national minimum)이 거의 달성되는 가운데 생활개선이나 지역진흥에 관하여는 주민의 만족도가 최대한 반영이 되는 정책의 추진이 요구되어진다. 이 때문에 지방자치단체의 정책입안 능력, 정책과제 처리능력의 향상이 요구되어진다.

이러한 지방분권이 이루어지면 지방정부의 정치적·행정적 권한이 강화될 것이고 지방자치단체의 행정사무가 증가하게 될 것이다. 지방정부가 지역의 사정에 부응하는 정책결정을 함으로써 민주주의의 발전에 크게 기여할 것이며 이것은 지역의 이익과 관심이 전국의 통일적 기준보다 존중되는 정치체제의 발전을 의미한다. 그런데 지방분권은 정치적·행정적 요소를 포함하고 있으므로 이를 추진하는 기관으로써의 지방의회는 그 역할이 대단히 중요하다. 왜냐 하면 지방의회는 정치적, 행정적인 관점에서 지방분권을 요구·관철해 나갈 유리한 위치에 있기 때문이다.⁴⁾

4) 김순은, 「지방분권하에서의 지방의회와 여성」 「여성정책논집」 제1권 제1호(참간호), p.38, 여성정책연구소, 2001./ 「지방분권과 지방의회의 역할제고 방안」 「의정자문위원 정책과제 연구보고서」 p.28, 부산광역시의회, 2000.

2) 지방의회의 역할 강화

지방분권화가 진전되면 기관위임사무가 줄어들게 됨과 동시에 지방자치단체의 사무와 권한이 늘어나면 자치단체의 최고의사결정기관인 지방의회의 역할과 위상이 높아질 것이다. 이렇게 되면 지방의회는 지역정책의 결정과 집행 및 평가의 과정에까지 영향력을 행사하게 될 것이므로, 앞으로는 현재와 같은 단체장 우위의 불균형적인 권한관계가 크게 완화될 것이며, 이에 따라 지방의회의 정책범위도 크게 확대될 것으로 보인다.⁵⁾ 따라서 지방의회도 자치단체의 정책입안 단계부터 결론에 이르기까지의 과정에도 참여할 필요성이 강하게 대두되고 있으며, 이러한 지방의회의 역할과 관련된 제도나 그 운영방법 등에 관한 종합적인 분석·검토 또한 이루어져야 할 것이다.

지방의회가 부활된지 14년을 맞고 있는 현재 지방의회의 활동에 대한 평가는 보는 시각에 따라 다양하다. 물론 이에는 긍정적인 평가가 있는가 하면 미흡했다는 시각이 있는 것도 사실이다. 그러나 세계적인 지방분권화 추세와 더불어 전문가들이 지방의회에 거는 기대는 점점 더 커지고 있다. 또한 지방의회의 개혁이나 활성화에 대한 지역주민들의 요구사항도 많은데 이것은 의회가 민의를 보다 더 충실히 반영해 주기를 원하기 때문일 것이다.

본래 지방의회는 해당 지역주민의 축소판이 되는 것이 가장 이상적이다. 그러나 현실적으로 지방의원 선거에 대한 낮은 투표율, 유권자의 다수를 차지하는 셀러리맨이나 여성들의 의원직 참여율 저조 등의 문제점을 안고 있다.

5) 송광태, 「분권화시대 지방의회의 정책기능 강화방안」, 『지방자치』 (2000·12), p.53, 현대사회연구소

또한 현재의 간접민주제 아래서 의원을 감시하는 역할은 기본적으로 유권자인 주민이 해야 하고, 다음 선거에서 투표로써 의원들을 평가하게 되는 것이다. 따라서 의회의 활성화를 위해서는 주민들에게 열린 의회가 되어야 할 것이며 또한 의회에 관한 정보를 널리 주민들에게 제공하는 것도 중요하다.

현대사회에서는 간접민주주의를 기본으로 하고 있으므로 의회를 통한 민의반영시스템은 앞으로도 지방자치제도의 근간을 이룰 것이다. 그러나 최근에 들어와 주민의 가치관이나 이해가 복잡·다양한 가운데 정치나 행정에 대하여 직접 통제하기를 선호하는 경향이 높다. 따라서 주민참가제도를 적극적으로 정비하여 의회제도 자체를 보완해 나가는 방법을 강구해야 할 것이다.

지방분권시대의 지방의회는 집행기관에 대한 감시와 견제기능의 강화가 요구되고 있다. 지방의회가 행정에 대하여 감시, 견제, 비판의 기능을 발휘하기 위해서는 의회와 단체장사이에는 항상 적당한 긴장관계가 유지될 필요가 있다.

앞으로 전개될 분권시대에 있어서 자기결정권을 확충하고 이를 위한 정책입안을 충실히 하기 위해서는 의회 스스로의 능력개발에도 노력을 경주해야 할 것이다.

또한 지방의회와 관련된 제도나 운영에 관한 기본적인 사항은 지방자치법에 규정되어 있으나 지방의회가 시·도와 시·군·구, 또는 인구규모나 지역경제의 차이 등이 있어서 그 실태는 실로 다양하다. 따라서 개별적인 지방의회가 활성화되기 위해서는 기본적인 틀은 법률로 정하되, 일정한 범위 내에서 의회의 조직이나 운영 등은 제각기의 자기결정과 자기책임에 맡기는 영역을 확대해 갈 필요가 있을 것이다.⁶⁾

6) 박명훈, 「지방분권시대 지방의회의 조례제정권 확대에 관한 연구」, pp.12~14, 부산발전연구원, 2001.

II. 지방분권특별법의 제정과 지방의정의 활성화

1. 지방분권특별법의 제정

참여정부는 역대 어느 정부에도 비교가 안 될 정도로 지방분권에 대한 강력한 의지를 가지고 출범하였다. 2003년 4월 7일 대통령 소속하에 23명으로 구성된 정부혁신·지방분권위원회를 설치하였다. 위원회 안에는 행정혁신, 인사개혁, 지방분권, 재정·세제, 전자정부 등 5개 전문위원회를 두고 있으며 실무기구로 행정자치부에 정부혁신·지방분권추진단을 설치하여 운영하고 있다.

정부혁신·지방분권위원회는 2003년 7월 4일 중앙정부와 지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정 역량 강화, 지방의정의 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회의 활성화, 협력적 정부간 관계의 정립 등 7대 분야에 걸쳐 20대 과제에 대한 지방분권추진 로드맵을 발표하였다. 동 위원회는 지방분권의 추진원칙으로서 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰 구축을 위한 선분권 후보완의 원칙, 주민에 가까운 정부로의 우선 배분한다는 보충성의 원칙, 중·대단위의 사무를 포괄적으로 이양한다는 포괄성의 원칙 등을 내세우고 있다.

이어서 7월 22일에는 효율적인 행정, 봉사하는 행정, 투명한 행정, 함께하는 행정, 깨끗한 행정 등 5대 목표를 지향하는 행정개혁 로드맵을 발표하였다. 이에 맞추어 10대 아젠다로서 성과중심의 행정시스템의 구축, 정부기능과 조직의 재설계, 행정서비스 전달체계의 개선, 고객지향적 민원제도의 개선, 행정의 개방성 강화, 행정행위의 투명성 제고, 시민사회와 협치행

정 강화, 공익활동의 적극적 지원, 공직부패에 대한 체계적 대응, 공직윤리의식의 함양 등을 내세우고 있다.

정부혁신·지방분권위원회는 같은 해 7월 29일에는 재정·세계개혁 로드맵을 발표하였는데 재정분권의 추진, 세제·세정의 합리화, 지출효율성의 제고, 재정투명성의 제고, 재정건전성의 견지 등 5대 목표와 15개 과제를 제시하고 있다. 또한 8월 14일 발표한 전자정부 로드맵에서는 정부의 일하는 방식의 혁신, 대국민 서비스의 혁신, 정보자원 관리의 혁신, 법제도의 정비 등 4개 분야에 걸쳐 10대 아젠다를 발표하였다.

이와 같이 전문위원회별 로드맵을 작성 발표하여 참여정부의 기간내 연도별 추진계획을 수립해 두고 있다. 다만 각 분야별 추진내용이 대단히 방대할 뿐만 아니라 추진단계별 기간 자체가 너무 단기간이라 그 실효성에 대한 의문은 여전히 많이 남기고 있다고 볼 수 있다.

정부혁신지방분권위원회에서는 이러한 지방분권추진 로드맵을 실현하기 위한 특별법 제정을 추진하였다. 우선 동위원회에서 법안을 마련하여 전국 각지를 순회하면서 수차례의 공청회를 거쳐 최종안을 작성하였다. 이 법안이 2003년 10월 15일 국무회의를 거쳐 같은 해 12월 29일 국회를 통과하여 '지방분권특별법'이 제정되었다.

2. 지방의정의 활성화 관련 규정

지방분권특별법에서는 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선에 관한 규정을 두고 있다. 동법 제13조에서는 '국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 주요 정책사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 노력하여야 한다'(동법 제13조 제1항)고 하고, '국가

및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회의원의 선출 방법을 개선하고, 선거구를 합리적으로 조정하며, 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선을 위하여 노력하여야 한다'(동법 제13조 제2항)고 규정함과 동시에 '국가 및 지방자치단체는 지방의회의원의 전문성을 높이고, 지방의회의 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 노력하여야 한다'(동법 제13조 제3항)는 규정을 두고 있다.

그 동안 지방의회의 권한은 지방자치단체장과 항시 비교되어 왔으며, 지방의회 의원의 전문성을 높이는 것도 중요한 과제로 제기된 것이 사실이다. 따라서 지방자치의 내실있는 정착을 위해 주민의 대표로서 집행부에 대한 견제기능을 수행하는 지방의회의 기능이 활성화되어야 함은 당연하다. 지방선거제도의 경우에도 정당공천제 등으로 인한 중앙정치의 영향, 제한적 선거 공영제로 인한 유능한 인사의 선거 참여기회 부족 등의 문제점에 대한 개선의 필요성도 제기되어 왔다. 따라서 지방분권특별법 제13조는 이러한 지방의회 및 지방선거 제도의 개선이 지방분권에 있어 매우 중요한 과제라는 인식하에 그 추진을 법적으로 의무화하고 있는 것이다.⁷⁾

지방의회의 권한 강화와 관련해서는 1991년 지방의회가 부활한 이후 1994년에 행정사무 감사의 근거를 시행령에서 법률상으로 규정함으로써 감사권을 강화한 바 있고, 감사·조사기간을 광역의회는 5일에서 10일로 하고 기초의회는 3일에서 7일로 연장하기도 하였다. 지방의회 사무직원의 임명권에 대한 관여는 지방의회 의장과 협의하던 것을 추천에 의하여 1994년부터 단체장이 임명하도록 하였고, 상임위원회의 설치요건도 의원정수 15명에서 13명으로 완화하였다. 1999년에는 지방의회 의결권의 범위도 확대하여 공공시설의 설치 및 처분, 외국 지자체와의 교류협력도 추가한 바 있다.

7) 행정자치부 지방분권연구단, 「지방분권특별법-지방의 시대 분권의 길」, p.39, 2004.

그러나 지방의회는 조례의 제정 및 폐지, 예산의 심의·확정 등에 대한 의결권, 의안발의권, 행정사무감사권 및 조사권 등을 행사하고 있으나 지방자치단체의 사무범위, 사무국 직원에 대한 인사권 제약, 상급 기관의 자의적 지도·감독권 인정 등으로 여러 가지의 문제가 제기되고 있고, 다양한 행정수요에 대하여 능동적인 대처역량 및 대집행기관으로서의 기능을 발휘하는데 한계가 있으며, 행정사무 감사·조사시 집행기관과 의회와의 마찰이 지속되는 등 많은 문제점을 안고 있다.

지방선거제도의 개선과 관련해서는 그 동안 끊임없이 제기되어 온 선거공영제 확대방안을 선거관리위원회와 정치권에서 검토하여 왔고, 기초단체장의 정당공천제 등에 대한 제도개선 문제도 제기되어 왔다. 특히 지방선거의 경우 전체 선거비용에 대한 국고보전 비율이 15%내외로 매우 저조하다는 지적과 함께 지방선거에서의 선거구제의 개선 방안 및 이에 따른 의원정수 등 조정에 관한 문제도 제기되어 왔다.

또한 지방의원의 전문성을 강화하기 위하여 2003년 7월 18일 지방자치법 제32조 제1항을 개정하여 지방의원의 명예직 규정을 삭제하였고, 2005년 지방자치법을 또 다시 개정하여 지방의원들에게 매월 일정액의 수당을 지급하도록 하여 사실상 유급제가 도입되게 되었다.

정부는 지방의회의 심의·의결권을 확대하기 위하여 그 개선방안을 2004년에 마련하고 2005년~2006년 사이 법제화하여 실시하며 2006년~2007년 사이에 평가와 보완한다는 계획을 세워두고 있다. 정당참여 문제 등 지방선거제도의 합리적인 개선안도 2006년까지 마련하고 의정활동의 기반강화를 위하여 2004년에 의회사무기구의 인사권 강화와 전문위원회제도의 개선 방안을 제시할 예정이었다.

이러한 지방의정활성화를 위한 개선 방안이 실현된다면 지방의회의 권한이 강화될 뿐만 아니라 지방의원들의 전문성을 높여 지방자치의 중심축으로서의 지방의회 기능을 제고할 수 있게 될 것으로 기대된다. 이와 함께 유능한 인사가 지방자치의 제도권에 진출할 수 있는 기회가 확대되고, 지방정치가 탈중앙정치화할 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 기대를 하고 있다.⁸⁾

Ⅲ. 지방분권시대에 있어서 지방의원의 역할

1. 지방분권에 대한 의원들의 인식 전환

지방분권이 진전됨에 따라 지방의회의 역할은 대단히 중요하다. 지방자치단체의 자기결정과 자기책임이 증대됨으로 의회는 집행기관에 대한 견제와 감시기능을 철저하게 수행해야 할 것이고, 지방자치단체의 정책입안·수립 및 실시 과정에도 적극적인 참여가 요구되고 있다.

이러한 의미에서 지방의회는 지방분권시대를 맞이하여 지금까지보다는 더욱 지방자치를 선도해 나가는 자세를 가져야 할 것이다. 왜냐 하면 지방분권이란 정치적·행정적 요소를 포함하고 있는 것으로, 지방의회는 이러한 두 영역의 관점에서 지방분권을 요구할 유리한 입장에 있기 때문이다.⁹⁾

8) 이상 행정자치부 지방분권연구단, 『전거서』 pp.40-43, 2004.

9) 김순은, 「지방분권과 지방의회의 역할제고 방안」 『의정자문위원 정책과제 연구보고서』 p.28, 부산광역시의회, 2000.

또한 지방분권은 일조일석에 이루어지는 것이 아니라 지방 차원에서 끊임없이 요구하고 이를 관철하기 위하여 꾸준히 노력하지 않으면 좀처럼 그 실현이 어렵다. 지방분권의 문제가 제기되면 권한을 이양 받는 것이 아니라 쟁취해야 한다는 주장들이 나오는 것도 이러한 연유 때문이다. 우리 나라 보다는 일찍이 지방분권을 추진해 온 일본에서도 분권이 아닌 탈권이란 용어가 등장하기도 한 것이다.

따라서 지방의원들은 지방분권시대에 있어서 그 역할을 충실히 수행해 나가기 위해서는 앞으로 분권화에 대한 적극적인 관심을 가져야 될 것이고, 또한 지방의회는 지역주민들의 대의기관으로써 지방분권에 대하여 그 당위성, 관철방법, 향후의 전망과 과제 등을 철저히 분석·검토하여 이를 지역발전 전략에 과감하게 도입해 나가는 자세가 필요한 것이다.

그러므로 지방의원들은 지방분권에 대한 인식을 새롭게 하여 지방분권을 통한 지방자치제도의 이념을 구현하고 지방자치의 발전을 선도해 나가야 할 것이다.¹⁰⁾

2. 지방이양사무에 대한 의원개인 및 상임위원별 전문성 확보

지방분권이 이루어지면 중앙정부에서 처리하던 사무에 대한 전문성을 요구하므로 지방의원들은 이에 대비하여 특정 분야의 전문가가 되기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

따라서 모든 지방의원은 1인당 1분야 이상 전문가가 됨으로써 지방행정전반에 걸쳐 전문가의 입장에서 감시와 견제는 물론 해당 분야의 지방분권도 선도해 나갈 수 있을 것이다.

10) 박명훈, 「전계서」, pp.86-87.

또한 지방의회의 각 상임위원회도 일상적인 활동에 안주할 것이 아니라 지방분권과 연계하여 권한과 책무를 철저히 점검해 나가야 할 것이다. 지방분권이 진전되면 중앙정부의 권한과 사무가 지방으로 이양이 되므로 지방이양사무에 대한 상임위별 대비책이 필요한 것이다. 지방자치단체의 권한뿐만 아니라 책무를 부여하는 경우도 있고, 이들과 관련된 자치단체의 조례도 지방의회 차원에서 적극적으로 정비해 나가야 하는 것이다.

따라서 지방이양이 확정된 권한이나 사무는 물론이고 향후에도 반드시 지방으로 이양되어야 할 것에 대하여 각 상임위 소관별로 파악하여야 하고 그 이양여부를 점검해 가는 자세가 필요할 것이다.

3. 집행기관의 지방분권 추진상황에 대한 감시기능 강화

지방분권을 추진하는 과정에서 분권정책에 대한 지방자치단체의 관심은 높은 편이다. 그런데 지방자치단체의 일부 공무원들은 오히려 지방분권에 대한 소극적 또는 부정적인 시각을 가지고 있는 경우가 많다.

이는 지방분권이 진전되면 지방자치단체의 업무나 사업만 늘어날 뿐 그에 상응한 재원이나 인력의 확충이라는 후속조치가 없기 때문이다.

따라서 지방분권은 우리나라 역사상 중앙집권주의 일색이었던 지방행정을 근본적으로 그 틀을 바꾼다는 차원에서 받아들여져야 한다. 이러한 차원에서 지방분권에 대한 지방공직자들의 자세는 더욱 적극적이어야 한다.

정부에서도 지방분권추진의 대원칙 가운데 선분권 후보완의 원칙이 있다. 우선은 충분한 만족이 안 되더라도 먼저 분권을 추진하고 차후에 보완한다는 것이다.

충분한 조건이 갖추어지지 않은 상태에서의 지방분권은 지방공무원들에게 업무부담만 가중될 뿐이라는 것이다. 지방분권의 최종적인 목표는 지역주민들의 복리와 삶의 질 향상이다. 지방의원들은 시민의 대표기관으로서 일반시민들의 입장에서 지방분권을 추진해야 하는 것이다.

따라서 지방의원들은 집행기관의 공무원들이 솔선하여 지방분권을 추진하고 있는지? 그리고 지방분권의 목적을 달성하고 그 추진과정에서 효율성을 높이도록 얼마나 노력하고 있는지? 이들에 대한 철저한 감시와 견제를 하여야 할 것이다.

4. 국회의원과 지방의원의 역할분담

지방분권이 진전되면 중앙정부의 권한과 사무 가운데 상당부분이 지방으로 이양된다. 그런데 중앙정부에 대한 감시와 견제는 국회에서 수행하는 바, 지방분권 시대에는 중앙정부의 권한이나 사무가 지방자치단체로 이양되므로 이에 대한 지방의회의 감시와 견제 기능이 강화되지 않으면 안된다.

다시 말하면 지방분권이 진행되면 국회의 상당부분의 권한이나 기능이 지방의회로 이양되어야 함은 당연하다. 이 경우 국회의원과 지방의원간에는 보다 적극적인 역할 분담이 이루어져야 한다.

지방분권 시대에는 국가와 지방자치단체의 관계가 새롭게 정립되어야 한다. 일본의 경우 지방분권 추진과정에서 국가와 지방자치단체는 대등협력관계라는 점을 천명한 바 있다. 분권

화와 더불어 지방자치단체의 위상이 높아짐에 따라 지방의회의 역할이 강화되고 그 위상 또한 높아져야 할 것이다.

따라서 지방분권 시대에는 지방의회의 기능과 역할이 강화되어야 하고, 또한 분권화와 더불어 국회의 기능 가운데서도 상당부분 지방의회로 이양되어야 함은 당연하다. 이에 따라 국회의와 지방의회의 역할 분담도 본격적으로 재검토되어야 할 시대가 도래하고 있는 것이다.

이러한 시점을 계기로 지방의원들의 위상도 재정립되어야 할 것이다. 특히 그 동안의 숙원과제였던 지방의원 유급제가 도입되는 내년부터 그에 상응한 역할의 수행이 기대되고 있다.

향후 국회의원과 지방의원의 권한과 책무 등에 관한 비교 분석이 이루어져야 하고, 국회의원과 지방의원간의 합리적인 역할 분담의 길이 강구되어야 한다. 이를 바탕으로 국가적 차원에서 국회의원과 지방의원간의 역할 분담과 관련된 법제 정비가 이루어져야 할 것이다.

IV. 결론

지방분권 시대가 되면 지방자치단체에게 자율성이 주어지는 반면 그에 대한 책임성을 동시에 요구받고 있으므로 이를 적극 수용할 수 있도록 지방자치단체 스스로의 역량을 키워나가야 한다.

지방자치단체의 집행기관을 견제하는 지방의회로서는 지방분권을 전인해 나가면서도 집행기관이 책임행정을 구현해 나갈 수 있도록 시민의 대의기관으로서의 감시와 견제 기능을 효율적으로 수행해 나가야 할 것이다. 지방분권은 시민들의 복리를 증진시키고 삶의 질을 향상시키는 것이 최종 목적이다. 이러한 지방분권을 위하여 지방자치단체는 집행기관으로써 해야 할 일이 무엇인지를 적극 발굴해야 할 것이고, 지방의회 차원에서 그 역할을 수행할 수 있는 분야를 적극적으로 개발하여 이를 집행기관에 독려하고 선도해 나갈 필요도 있다.

더욱이 중앙정부의 권한과 사무 자체가 전문성을 띠는 것이 많으므로 이러한 권한과 사무가 지방자치단체로 이양이 되면 공무원들에게도 많은 전문성을 요구하게 될 것이다. 이러한 취지에서 볼 때 지방의회의 의원들은 물론 각 상임위원회별로도 그에 상응한 전문성이 요구되고 있으므로, 지방의회의 전문성을 향상시키는 방안은 반드시 강구되어야 한다.

특히 지방분권 자체가 강력한 책임성을 요구하고 있으므로 집행기관이 무리한 사업이나 행사 등의 추진은 가능한 한 줄이고, 안정 속에서 내실 있는 사업이나 행사 등을 추진해 나가는 방향으로 지방의회가 이를 유도해 나갈 필요가 있는 것이다.

따라서 지방의원 개인별 또는 상임위원회별로 다음과 같은 역할과 기능을 할 수 있는 방향으로 의회를 운용해 나갈 필요가 있을 것이다.

첫째 지방의원 개인별로는 최소한도 1분야 또는 특정 분야에서는 집행기관의 공무원을 능가할 수 있는 업무파악과 전문성을 갖출 필요가 있다.

둘째 상임위원회별로 집행기관의 실국별 업무파악을 충분히 하여야 한다. 또한 중앙정부에서 지방자치단체로 이미 이양되었거나 앞으로 이양이 예상되는 사무와 권한에 대한 충분한 이해와 의회 차원의 대응 방안 등을 항상 추적해 나갈 필요가 있고, 이에 맞추어 해당 실국으로부터 수시로 분권 관련 업무 보고를 받을 필요가 있을 것이다.

셋째 지방의회는 시민 한 사람 한 사람의 권익을 대변한다는 차원에서 상임위별로 중앙정부로부터 이양을 받아야 할 사무와 권한에 대한 분석 검토 작업이 체계적으로 이루어져야 한다.

넷째 이러한 권한과 사무의 이양에 따른 자치입법권의 확대 차원에서 조례의 제정, 개정과 항상 연계가 되는 방향으로 지방의원들은 입법 마인드를 갖추어 나갈 필요가 있다.

다섯째 이를 위하여 상임위별로 해당 분야 또는 상임위별 조례의 연구 검토가 체계적으로 이루어져야 하며, 해당분야의 관련 전문가들과 함께 조례연구를 하는 등 적극적 활동을 전개해 나갈 필요가 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강재호(2002), 지방의원 선거제도를 둘러싼 논점의 비교론적 고찰, 지방정부연구, 제6권 제3호.
- 김순은(2001), 지방분권하에서의 지방의회와 여성, 여성정책논집(제1권 제1호·참간호), 여성정책연구소.
- 김순은(2000), 지방분권과 지방의회의 역할제고 방안, 의정자문위원 정책과제 연구보고서, 부산광역시의회.
- 김순은(2002), 지방의회의 발전현황과 문제점: 부산광역시의 2001년 활동사례를 중심으로, 한국정책학회 기획세미나 발표논문.
- 김순은(1995), 지방의회의 정책결정 보좌기관 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로, 한국정책학회보, 제4권 1호.
- 박명흠(2002), 지방분권추진의 실태와 과제, 부산발전포럼(통권75호), 부산발전연구원.
- 박명흠(2001), 지방분권시대 지방의회의 조례제정권 확대에 관한 연구, PDI정책연구(부산발전연구원), 제31호.
- 박명흠(2003), 분권화시대의 지방의회 상임위원회 역할 강화, 자치의정(지방의회발전연구원), 제6권 제3호.
- 박명흠(2002), 의회주도형 지방분권운동의 전개방안'연구보고서(부산발전연구원), 제70호.
- 박명흠·손애휘(2003), 지방의회의 정책기능 강화 방안, 자치의정(지방의회발전연구원), 제6권 제6호.
- 손애휘(1999), 부산광역시의회 기능제고와 운영 활성화를 위한 향후 정책과제, 정책연구시리즈7(부산광역시의회).
- 송광태(1995), 지방의회 사무기구의 과제와 개선방안, 중앙행정논집, 제9권, 중앙대학교 국가정책연구소(중앙행정학 연구회).

- 송광태(2001), 지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈, 한국지방자치학회보, 제13권2호.
- 최민수(1999), 행정사무감사 전략과 감사대상사무, 자치발전.
- 최병대(2003), 지방의회의 전문성 제고방안 - 지방의원 유급제와 의회 직렬 신설을 중심으로, 지방정치의 활성화와 지방의회의 책임성 제고, 한국지방자치학회 정책토론회.
- 황아란(1997), 외국 지방자치제도와 기관구성, 한국지방행정연구원 연구보고서 제284권, 한국지방행정연구원.
- 행정자치부 지방분권연구단(2004), 지방분권특별법-지방의 시대 분권의 길.
- 大森 彌 編著, 分權時代の首長と議會: 優勝劣敗の代表機關(2002), ぎょうせい.
- 富永榮一(1997), 分權時代と地方議會の課題, 地方自治, 第600號, 地方自治制度研究會.

고령화 사회의 노인문제 및 대책

I. 고령화 사회¹⁾의 도래

1. 고령화에 대한 국제적 대응

2003년 세계의 60세 이상 노인인구는 6억 500만 명을 넘어섰고, 2025년에는 12억, 2050년에는 20억을 넘을 것으로 전망된다. 1960년 세계의 65세 이상 노인인구 비율은 5.3%였으나 꾸준히 증가하여 2000년에 6.9%로, 2020년에 9.3%로 예상되어 꾸준히 늘어나는 추세이다(U.N., 1998). 이와 같이 전 세계적으로 꾸준히 노인인구가 증가하는 것은 2차 세계대전 이후 출산율의 감소, 보건의료기술의 발달로 질병퇴치와 영양상태 증진으로 인한 사망률 감소, 건강·의료관련 서비스 발달, 교육 및 소득수준의 증가로 인한 생활수준의 향상 등에 기인한다.

국제적으로 노인인구 증가에 대한 관심을 살펴보면 먼저, UN이 1982년을 “세계 노인의 해”로 지정하였고, 같은 해 오스트리아 비엔나에서 “제1차 세계고령화 회의”를 개최하여 「고령화 국제행동계획」(Vienna Plan)을 채택하였다. UN에서는 1991년부터 10월 1일을 세계노인의 날로 지정하였고 우리나라에서는 1997년부터 10월 2일을 노인의 날로 지정하여 왔다. 이후 1991년 UN총회에서 「노인을 위한 유엔원칙」을 채택하였는데 이는 노인에게 우선적 관심을 갖는 것을 목표로 하고 노

1) UN은 전체 인구 중 65세 이상 노인인구가 7%이면 고령화 사회(aging society), 14%이면 고령 사회(aged society), 20%이면 초고령 사회(super aged society)라고 구분하고 있다.

인의 지위와 관련된 독립(Independent), 참여(Participation), 보호(Care), 자아실현(Self-fulfillment), 존엄(Dignity)의 5개 영역 아래 18개 원칙으로 구성되어 있다. 또한 UN은 1999년을 다시 “세계 노인의 해”로 지정하여 세계 노인인구가 평균 7%를 넘어서는 고령화 사회로 접어들면서 당면하게 되는 위기 상황에 대한 경각심을 불러 일으켰다.

2002년 마드리드에서는 세계 158개국과 관련 국제기구 대표가 참석하여 “제2차 세계고령화 회의”를 개최하고 비엔나강령을 일부 수정하여 건강과 영양, 소비자보호, 주택과 환경, 가족, 사회복지, 소득보장과 고용, 교육 분야 등에서의 98개 권고조항으로 구성된 『마드리드 고령화 국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing)』을 채택하였다. 이 회의에서는 21세기의 고령화는 선진국의 문제를 넘어서서 개발도상국을 포함한 전세계적인 문제로 인식하여 각 국가들의 노인의 삶의 질 유지와 개선을 위한 다양한 정책적 방안들이 논의되었다.

이 외에도 OECD, ILO, EU에서의 논의에서도 고령화에 따른 사회적 파장에 대한 우려와 예방 차원의 대책들이 언급되고 있다. 이와 같은 국제기구에서의 고령화와 관련된 논의들은 한국의 노인복지관련 정책 방향 설정에 중요한 영향을 주며 구체적 제도 도입에 근거가 되기도 한다.

2. 우리나라의 고령화 현황

현대 사회는 산업화, 도시화, 현대화되면서 노인인구의 증가로 고령화 사회로 되어가고 있다. 과학발달과 보건, 건강기술이 증진됨에 따라 인간의 평균수명도 연장되었다. 우리나라에서는 1990년대에 들어서면서 노인문제에 대한 사회적 관심

이 높아지기 시작하였다. 노인인구가 급격히 증가하고 있고 특히, 전후 베이비붐 세대(53-65년생)가 노인이 되면서 고령화가 가속화되고 생산연령인구의 감소, 노인을 위한 사회복지비용 지출의 증가, 사회적 부양부담의 증가 등 심각한 사회문제가 예상되면서 요즈음은 고령사회에 대비한 법제정과 정책 마련이 시급하다고 지적되고 있다.

1) 노인인구의 증가 및 평균수명의 연장

현대는 사회가 발전하여 산업화, 도시화, 현대화됨과 동시에 고령화 사회로 되어 가는 추세이다. 과학발달로 건강기술이 증진됨에 따라 유아사망률과 사망률은 저하되고 인간의 평균수명은 연장되었다. 한국인의 평균수명은 1960년에 52.4세, 1970년에 63.2세, 1980년에 66.2세, 1990년에 71.7세, 2000년에 75.9세로 꾸준히 늘어났고, 2020년에는 80.7세로 연장될 것으로 추정되고 있다. 또한 전체 인구 중 65세 이상 노인인구가 차지하는 비율은 1960년에 2.9%, 1970년에 3.1%, 1980년에 3.8%, 1990년에 5.1%, 2000년에 7.2%로 증가하였고(2005년 9.1% 483만명), 2020년에는 15.1%로 급증할 것이 예상되고 있다.<표 1>

<표 1> 노인인구비율과 평균수명 변화추이

년 도	65세 이상 노인인구 비율	평균수명
1960	2.9%	52.4 세
1970	3.1%	63.2 세
1980	3.8%	66.2 세
1990	5.1%	71.7 세
2000	7.2%	75.9 세
2010	10.7%	78.8 세
2020	15.1%	80.7 세
2030	23.1%	81.5 세

자료: 통계청(2001). 장래인구추계.

보건복지부(2005). 노인보건복지사업 안내.

이리하여 우리 사회도 2000년 이후 고령화 사회로 접어들면서 노인문제에 관한 사회적 관심이 고조되고 있고 이에 대한 해결책이 마련되어야 하는 시기이다.

2) 급격한 고령화 속도

우리 나라는 노인인구의 꾸준한 증가 뿐 아니라 노인인구의 증가율인 고령화 속도가 전 세계적으로 유례없이 빠르게 진행되고 있다. <표 2>는 세계 각국의 65세 이상 노인인구 비율이 7%에서 14%로 되는 기간을 비교한 자료이다. 우리 나라는 고령화 속도가 가장 빨랐던 일본의 24년보다 더 단축되어 고령화 사회로 진입한 2000년에서 불과 18년 뒤인 2018년에 고령사회로 될 것으로 전망되며, 일부 학자들은 1-2년 더 빨라질 수도 있다고 예측하고 있다. 이러한 현상은 노인인구 비율이 높은 선진국들이 50년, 100년에 걸쳐 완만하게 노인인구가 증가하였음으로 사회적 파장에 대해 장기적으로 차근차근 대비하였던 것에 비해, 우리나라는 아주 단기간에 인구고령화에 따른 사회 전반에 미치는 영향을 준비하여야 하는 어려움이 있다.

<표 2> 각국의 인구고령화 속도

국가 명	고령화사회 진입년도	고령사회 진입년도	초고령사회 진입년도	7->14 % 소요년수	14->20 % 소요년수
한국	2000년	2018년	2026년	18년	8년
일본	1970년	1994년	2006년	24년	12년
미국	1942년	2014년	2030년	72년	16년
프랑스	1864년	1979년	2019년	115년	40년
영국	1929년	1976년	2020년	47년	44년
이탈리아	1927년	1988년	2008년	61년	20년
독일	1932년	1972년	2010년	40년	38년

자료: 일본 국립사회보장·인구문제연구소 (2003). 인구통계자료집.

3) 노년부양비의 증가

노인인구가 증가되면서 인구구조가 변화되어 노인층을 부양해야 될 젊은이들의 부담이 늘어나고 있다. 인구의 성별·연령별 구성을 나타내는 인구피라미드를 보면, 우리 사회는 1970년에는 출생률이 높고 동시에 사망률도 높은 다산다사(多産多死) 형태인 피라미드형에서 1990년대로 오면서 유년인구(0-14세)는 줄어들고 노인인구(65세 이상)는 늘어나는 종형으로 변화되고 있다. 인구피라미드의 변화추이에서 특히 주목할 것은 생산연령인구 즉, 15-64세의 인구층이 유년인구와 노인인구를 부양하는 부담이다. 이를 각각 유년부양비와 노년부양비라고 일컫는데 우리나라의 노년부양비는 1970년에 5.7%, 1980년에 6.1%, 1990년에 7.4%, 2000년에는 10.1%로 늘어나 일하는 인구 10명이 노인 1명을 부양하는 셈이다. 이러한 노년부양비는 2010년에는 14.8%, 2020년에는 21.3%, 2050년에는 62.5%로 급증할 것으로 예상되고 있다(통계청, 2001).

노년부양비를 유년부양비와 비교해 보면 2000년의 유년부양비는 29.4%로 노년부양비 10.1%의 약 3배에 해당되나, 유년부양비는 점차 줄어드는 반면 노년부양비는 점점 증가하여 고령사회가 예상되는 2020년에는 노년부양비(21.3%)가 유년부양비(19.6%)를 앞지르고 이후에는 노년부양비가 급격히 증가할 것으로 예측된다.<표 3> 이러한 노년부양비의 증가는 노인을 위한 의료 및 사회복지비용의 증대, 사회적 부양 대책 등 여러 가지 사회문제를 초래하며 1990년대 후반부터 미국에서 제기되고 있는 세대간 형평성(generational equity) 문제, 즉 노인과 아이들을 위한 복지정책 중 어디에 투자를 하여야 하는가에 대한 문제도 대두될 것이다.

<표 3> 연도별 유년 및 노년인구 부양비

년 도	전체부양비	유년부양비 ¹⁾	노년부양비 ²⁾
1970	83.9	78.2	5.7
1980	60.7	54.6	6.1
1990	44.3	36.9	7.4
2000	39.5	29.4	10.1
2010	38.8	23.9	14.8
2020	40.9	19.6	21.3
2030	54.9	19.1	35.7
2040	71.2	19.6	51.6
2050	81.6	19.0	62.5

1). 유년부양비=(0-14세 인구/15-64세 인구)×100

2). 노년부양비=(65세 이상 인구/15-64세 인구)×100

자료: 통계청(2001). 장래인구추계.

3. 인구고령화의 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 노인인구의 증가, 평균수명의 연장, 노년부양비의 증가 등 인구의 고령화 현상은 전세계적으로 진행되고 있으며, 인구고령화는 국가경제, 일상생활, 가족, 연금, 의료, 고용정책 등 사회보장제도 등 사회전반에 걸쳐 커다란 파장을 끼칠 것으로 여러 학자들이 전망하고 있다(강연희 역, 2002; 유재천 역, 2001). 인구고령화는 생산연령인구의 상대적 감소로 노동력이 고령화되어 노동생산성이 떨어져서 경제성장이 둔화되고, 노인인구를 위한 연금, 의료, 각종 사회적 서비스를 포함한 국가의 사회복지 재정 지출의 증가를 초래하게 된다.

영국의 폴 윌리스는 고령화라는 지진이 금융, 부동산, 비즈니스, 사회와 문화, 직업, 연금의 6개 분야에 어떤 영향을 미칠지를 분석하였다. 즉, 베이비붐 세대가 저축과 투자를 활발히

하는 시점에는 세계 금융시장이 활기를 띠지만, 이들이 노후생활비 마련을 위해 저축을 현금화하는 시점에서는 금융계는 또 다른 변화를 겪을 것으로 전망한다. 부동산시장도 베이비붐 세대의 연령변화에 따라 그들의 선호에 맞는 새로운 동향을 띠게 되고, 비즈니스도 인구의 연령구조의 변화에 따라 새로운 경향을 보여 제약업, 여가산업 등이 호황일 것으로 예측된다. 인구를 여러 계층으로 구분하는 대신 세대를 구분하는 새로운 기준선이 생겨 일부에서는 베이비붐 세대를 중년 대신 중청년층(Mid-youth)이라고 칭하는 등 문화적 혁명이 나타나고 있다. 또한 고령화 사회에서는 직장에서의 고령자 차별현상이 줄어들 가능성도 높고, 젊은 계층의 영입을 위한 기업간의 경쟁, 고령 근로자의 불안정한 취업 등 직업구조의 다양한 변혁도 예상된다. 무엇보다도 가장 심각한 영향은 재정압박으로 인한 연금제도의 위기로서 이에 대한 대응이 중요한 과제이다(유재천 역, 2001).

우리나라의 압축적 고령화는 2003년 합계출산율 1.17명의(세계 최저) 저출산 현상과 함께 21세기 우리 사회의 최대 위기가 될 것이다. 우리나라는 복지후진국으로 아직까지도 전반적으로 사회복지가 제대로 자리잡지 못한 상황에서 고령사회에 준비할 수 있는 기간 또한 매우 짧다는 불리한 조건으로 고령사회의 충격여파는 경제·사회 제도 전반에 걸쳐 매우 클 것이다. 요즈음 사회적으로 국민연금, 의료보험 등이 최대 관심사로 부각되고 있고, 이들 사회보험의 재정안정을 위한 대책 마련에 관한 논란이 끊이지 않고 있다. 정부는 범정부적 차원에서 노인의 소득 및 고용보장, 건강보장, 노인복지시설 및 사회적 서비스 확충을 위한 종합적이고 체계적인 정책적 대응과 함께 노인복지 재정을 대폭 확충해야 할 것이다.

II. 고령화 사회의 노인문제

1. 노인문제의 등장

노년기는 인생의 황혼기이며 완숙기이다. 전통사회에서는 풍부한 경험과 삶의 지혜를 지닌 노인들이 사회발전을 위하여 절대적으로 중요한 존재였고 연장자로서 존경을 받아 왔다. 그러나 산업사회로 접어들면서 과학기술의 발전으로 노인으로부터 얻던 경험과 지혜는 교육 및 인쇄물 등을 통해 전수되면서 노인의 권위는 위협을 받고 있다. 현대사회에서는 노인인구의 증가 뿐 아니라 산업화되면서 변화된 사회적 환경, 대가족에서 핵가족으로의 가족구조의 변화, 서구사상과 문명의 유입에 따른 새로운 가치관의 등장 등으로 인해 다양한 노인문제가 나타나고 있다.

노년학 이론 중에서 현대사회의 노인문제의 등장을 설명하는 이론으로 많이 알려진 것은 Cowgill과 Holmes(1972)의 현대화이론(Modernization theory)이다. 현대화이론은 15개국의 자료를 비교하면서 현대화의 4가지 측면인 보건기술의 발전, 경제적 생산기술의 발전, 도시화의 촉진, 교육의 대중화가 어떻게 노인의 지위하락을 야기하는지를 설명하고 있다. 즉, 이러한 현대화의 네 가지 핵심적인 요인들이 정년퇴직제도, 노인과 젊은 세대의 사회적, 도덕적, 지리적 분리 및 소외 등의 인과적 과정을 거쳐 결과적으로 노인의 지위를 약화시킨다는 주장이다.

현대화이론은 몇 가지 문제점이 있기는 하지만 현대사회의 광범위한 노인문제 발생을 이해하는데 설득력있는 이론으로 실증적 연구들에서 종종 이용되고 있다. 현대화이론은 거시적

맥락에서 사회변화의 큰 틀 안에서 사회구조의 역할과 자원 통제수단이 노인들의 생활에 미치는 영향을 살펴볼 수 있다는 장점이 있다.

2. 노인문제의 양상

흔히 노인문제는 노인의 4고(苦)라고 표현한다. 즉, 현대 사회에서는 퇴직이 제도화되어 노인이 되면 사회적 역할이 상실되고 이로 인한 수입의 감소가 초래된다. 한편 의료 및 보건기술의 발달로 평균수명은 연장되었으나 노화에 따른 건강약화로 유병장수(有病長壽)하고, 노년기의 여러 가지 상황변화로 인해 쉽게 소외와 고독감에 빠지게 된다. 이 외에도 결혼한 자녀와 따로 사는 노부부, 노인독신의 노인단독세대가 증가함에 따라 노인의 부양·보호문제, 늘어난 여가시간을 보람있게 보내는 문제 등도 중요한 이슈로 등장하고 있다(장인협·최성재, 1987).

이러한 현상은 개개인 혹은 사회에 따라 차이는 있지만 누구나 어느 사회에서나 필연적으로 당면하게 되는 문제들이다. 과거에는 노인 개인의 문제, 가족의 문제로 여겨졌던 것이 노인인구의 증가와 더불어 우리 사회가 공동으로 대처해야 되는 사회문제로 등장하게 되었다. 중요한 것은 이런 문제는 각각의 문제이기보다는 서로 복합적으로 연결되어 있다는 점이다. 예를 들면 건강의 약화로 인해 부양, 보호의 문제가 제기되고, 경제적 부담이 되며, 동시에 노인이 고립, 소외감을 느끼게 되는 등 노인은 이중, 삼중의 문제를 안고 있는 경우가 많다.

1) 건강악화

노인의 걱정거리나 관심사로 건강문제는 큰 비중을 차지한다. 일반적으로 노년기로 접어들면 노인들은 신체적 노화로 인하여 한두 가지 이상의 질병을 지니고 생활하게 된다. 노인들은 고령이 되면서 신체적 기능저하로 다른 연령층에 비해 상병률이 높아지며, 노인병은 만성질환이 대부분이고 합병증인 경우가 많다. 그렇기 때문에 장기적인 치료나 의료적 보호가 필요한 경우가 많으며 다른 인구집단에 비해 고액의 진료비를 요하게 되는 것이 일반적인 경향이다.

우리나라도 노인인구의 증가와 평균수명의 연장으로 건강문제를 지닌 노인의 수가 늘어나고 있는데, 한국보건사회연구원의 전국노인조사에 따르면(정경희 외, 2005), 65세 이상 노인의 90.9%가 만성질환을 한 가지 이상 앓고 있으며, 만성질환이 한가지인 경우가 17.1%, 2개 이상인 경우가 73.8%인 것으로 나타났다. 노인에게 가장 유병률이 높은 질환은 관절염(43.1%)이고 이외에도 고혈압, 신경통, 당뇨병 등 장기간 치료나 요양을 필요로 하는 만성퇴행성 질환을 가지고 있다. 2001년 장기요양보호서비스 욕구조사 결과(선우덕 외, 2001)에서는 신체적으로 자립생활이 가능한 노인은 65세 이상 노인의 과반수가 약간 넘는 57.5%이며 나머지 42.6%의 노인들은 일상생활 수행능력(Instrumental Activities of Daily Living)에 제한적이거나(ADL 전부 1.3%, ADL 일부 10.5%) 수단적 일상생활 수행능력(Instrumental Activities of Daily Living)에만 어려움을 느껴서(30.8%) 신체적으로 다른 사람의 도움이 필요한 것으로 나타났다. 이러한 노인의 기능적 건강상태는 나이가 많을수록 더욱 낮아져 신체적 자립생활 불가능의 비율이 높아짐을 알 수 있다.

신체적 건강 뿐 아니라 노년기의 신체적 건강약화로 인한 심리적 부담, 배우자, 친구 등 가까운 사람들의 죽음, 퇴직 및 사회적 역할상실로 인한 소외 및 고독, 이런 부정적 상황들로 인한 스트레스 등으로 정신건강에 장애를 가진 노인들도 증가하는 추세이다. 2001년 현재 치매노인은 전체 노인의 7.6%(14.7%는 치매 의심)이며 치매노인 출현율은 2010년에 8.6%, 2015년에 9.0%로 추정하고 있다(선우덕 외, 2001).

국민건강보험공단 자료에 따르면 65세 이상 노인인구의 의료비는 지난 10년간 9.3배 이상 증가하여 5조 1천억원에 이르러 전체 지출의 22.8%이며, 2010년에는 28.1%(11조 2천억원)로 증가할 것으로 전망한다(국민건강보험공단, 2005). 이와 같이 노인의료비 부담은 가중되고 있으나 노인의 입장에서는 장기간 치료가 필요한 노인성질환으로 소요되는 고액의 진료비를 노인자신이 부담해야 하는 비율이 높은 현재의 의료보험제도에 대한 불만이 많다. 또한 의료시설이 대부분 도시에 편중되어 있어서 농촌노인들은 의료혜택에서 불이익을 받고 있고 진료비 외에도 교통이 불편하여 추가의 비용이 드는 실정이다.

2) 수입감소

현대사회에서 퇴직이 제도화되면서 노인들은 평균적으로 퇴직 전에 비하여 노년기에 줄어드는 소득으로 경제적 어려움을 겪고 있다. 물론 퇴직금, 노후를 대비한 자금을 준비하기도 하지만 우리나라 노인세대의 대부분은 자식들의 교육비, 결혼자금 등의 지원으로 인하여 자신을 위한 노후대비는 미흡한 현실이다. 1988년에 국민연금이 시작된 이후 대상자가 농어민(1995년)과 도시 자영업자(1999년)까지 확대되어 바야흐로 전국민의 기본적인 노후생활이 보장되는 전국민 연금시대가 오기

는 했지만 현 노인세대가 특수직연금과 국민연금의 혜택을 받는 비율은 10% 정도이다. 보건복지부 자료에 의하면 2001년 현재 전체 국민의 3.2%(1,503천 명)가 국민기초생활보장의 혜택을 받는 반면, 65세 이상 노인의 경우에는 10.1%(363천 명)가 기초생활보장수급자이다. 전체 국민기초생활보장법 수급자 중 65세 이상 노인은 약 24%로 나타나 노인의 소득수준이 상대적으로 열악함을 알 수 있다.

노년기로 접어들면서 퇴직에 따른 경제적 수입의 감소는 기본적으로는 노후생활비 부족으로 어려움이 있고 이외에도 친구, 친척관계, 여가활동 등의 장애, 정서·심리적 위축 등 생활 전반에 중요한 영향을 끼칠 수 있다. 퇴직으로 인해 정기적 수입원이 없어지면서 노후생활은 연금, 퇴직금, 저축, 재산수익 등에 의존하게 된다. 사회보장제도가 일찍이 자리잡은 서구사회에서는 대부분의 노후생활비를 연금에 의존하는 반면 우리나라에서는 아직까지 노후생활비를 자녀에게 의존하거나 재취업 등으로 직접 일을 하여 마련하고 있는 비율이 높다.

2001년도 OECD 자료에 의하면 우리나라 65세 이상 노인의 경제활동 참가율은 29.6%로 OECD 국가 중에서 일본(21.8%), 멕시코(30.5%)와 함께 최고 수준이며, 남녀노인이 일을 그만두는 시기도 각각 67.1세, 67.5세(1994~1999년 기준)로 높은 수준으로 나타났다(일본은 남 69.1세, 여 66.0세). 이와 같이 노인의 노동 탈퇴연령이 높음에도 불구하고 대부분 무급 혹은 비정규직 노동에 종사하고 있는데, 통계청의 2002년 경제활동인구 연보에 의하면 60세 이상 취업인구 220만명 중 임금근로자는 71만명에 불과하며 이중 상용근로자는 13만 5천명으로 나타났다.

노인들의 직업으로는 농림어업, 도소매, 음식, 숙박업이 많고 가족이 운영하는 곳에서 무급으로 일하고 있는 경우도 많다. 2004년의 전국노인조사에 따르면 조사대상 노인의 30.8%가 수

일이 되는 일을 하고 있고, 취업노인의 53.9%가 농·어·축산업에 종사하고 있었다. 지역별 취업률은 동부 노인이 21.5%인데 비해 읍·면부 노인은 50.1%로 2배 이상 높았으며 읍·면부 노인은 상당수가(75.4%) 농·어·축산업에 종사하는 반면, 동부 노인의 경우는 단순노무직이 41.2%로 가장 많고 다음으로 농·어·축산업(30.2%)이다(정경희 외, 2005). 농촌노인의 경우는 농업경영에서 기술의 낙후, 생산성의 저하, 경영의 비효율성 등의 문제가 뒤따르게 되므로 젊은 농가 경영주에 비해 소득이 낮고 노년기의 여러 가지 질병에 의한 치료비가 부과되어 농촌노인들은 빈곤상태를 벗어나기 못하는 경우가 많다.

노인들의 취업욕구도 높아서 취업노인의 72.4%가 계속하여 일을 하고 싶어 하고, 일을 하는 이유로는 용돈이나 생활비 등 경제적인 경우가(69.9%) 가장 높게 나타났다. 이와 같이 노인들이 취업을 원하는 비율은 높으나 고령자(55세 이상)의 재취업은 노화에 따른 능력, 생산성의 감퇴, 차별임금, 법적 보호의 미약 등으로 인해 현실적으로 어려운 상황이다.

3) 역할상실

산업화 사회에서는 생산기술의 기계화, 사무자동화 등으로 전반적으로 생산에 필요한 노동력이 감소하게 되었다. 그러므로 젊은 세대와 노인세대간에는 불가분 취업 및 직업역할에서 경쟁이 생기게 되었고 신체적, 정신적 기능이 감퇴되는 노인세대는 젊은이에게 뒤지게 되므로 사회적 역할로부터 물러나는 퇴직이 제도화되었다. 이와 같이 현대 사회의 산물로 생겨난 퇴직제도로 인해 노인은 사회적으로 직업적 역할을 상실하게 되었다. 또한 퇴직으로 가정의 생활비를 제공하던 가장의 역할도 상실하게 되므로 집안 내에서 노인의 권위도 상대적으로 낮아지게 된다.

현대사회에서는 평균수명의 연장으로 퇴직 후에 지내야 하는 기간은 길어진 반면 퇴직 후의 적절한 역할과 규범이 확립되어 있지 못한 실정이다. 과거 전통사회에서 노인들은 가정 내에서 중요한 일의 결정자, 전통의 전수자, 손자녀의 교육자, 집안문제의 조정자, 집안의 주요 행사의 주관자 등 중요한 역할을 해왔다. 그러나 현대사회에서는 가족제도가 대가족에서 핵가족으로 바뀌면서 노부모와 결혼한 자녀는 별거하는 경향이 높아지고 여성의 지위도 향상되어 가정의 대소사도 부부가 중심이 되어 중요한 결정을 하고 있다. 노인과 동거하거나 젊은 세대가 맞벌이부부이거나 나이가 어린 자녀가 있는 때에는 아직까지도 노인들이, 특히 여성노인들이 집안일과 손자·녀 돌보기 등의 역할을 도맡고 있는 경우가 많다. 그러나 집안일도 전자제품의 보급으로 기계화, 간편화되면서 타인의 도움이 덜 필요하게 되어 노인은 가정 내에서도 보조적, 주변적 역할만 담당하게 되는 경향이 있다.

4) 소외 및 고독

고령화 사회에서는 교육의 대중화로 인하여 자녀세대는 부모세대보다 일반적으로 교육수준이 높다. 교육수준에 따른 세대간의 지식수준의 차이와 사고방식의 차이는 세대간의 갈등과 고립의 원인이 된다. 그리하여 자녀 부모세대간의 행동양식, 사고의 차이는 대화의 단절, 노인집단의 소외감을 초래하게 된다. 또한 현대화의 특징 중의 하나인 도시화는 지리적 이동을 유발하여 농촌의 젊은이들이 도시로 유입이 증가됨에 따라 세대간의 공간적 고립을 가져왔다.

한국갤럽의 6개국 비교조사(1990)에 따르면 일상생활 속에서 쓸쓸하거나 외롭다고 느낀 적이 자주 혹은 때때로 있다고

응답한 비율이 한국은 41.7%, 일본은 28.6%, 태국은 40.3%, 미국 34.2%, 덴마크 17.5%, 이태리 47.7%로서 한국노인은 이태리에 이어 두 번째로 고독감의 비율이 높은 것으로 나타났다. 노후생활에서 문제가 되는 것이 무엇인지에 대한 복수응답에서 경제적 빈곤(56.9%), 건강(55.4%)이 높은 비율이었고, 다음으로 가정·사회로부터의 소외(27.6%)가 문제라고 지적되었다(한국노인문제연구소, 1992). 연령별로는 연령이 높을수록 고독감을 많이 느꼈으며 교육정도에 따라서는 교육수준이 낮을수록 고독감을 느끼는 비율이 높게 나타났다. 이런 결과는 일반적으로 연령이 높고 교육수준이 낮은 노인일수록 사회참여의 기회가 적고, 역할상실이 많으며, 자식에게 의존하는 경우가 높기 때문에 무위에서 오는 고통과 경제적 빈곤 등이 노인의 고독감을 증대시키고 있다고 볼 수 있다. 고령화 사회로 접어들면서 국가적인 복지재정의 위기, 급속한 사회변화, 다양한 노인계층의 등장으로 인한 상대적 박탈감 등으로 앞으로도 노인의 외로움, 고독감이 더욱 가중될 것으로 전망된다.

또한 노인의 소외, 고독문제가 심해지면 자살로까지 연결되어 심각한 사회문제로 대두된다. 자살률은 해당인구 10만명당 자살자수로 표시하는데, 2002년의 경우 65세 이상 노인의 자살률은 53.6명으로 다른 연령층의 자살률 30명보다 높은 것으로 나타났다. 또한 노인의 자살률도 65~69세 36.0명, 70~74세 52.5명, 75~79세 71.9명, 80~84세 94.7명, 85세 이상 99.2명으로 고 연령층으로 갈수록 자살률이 증가되고 있다. 전반적으로 남성이 여성보다 자살률이 높으나 노인 자살률은 성별 격차가 더 커서 여자노인 자살률 37.7명에 비해 남자노인 자살률은 78.3명이다(통계청, 2003). 최근에는 노인자살률이 급증하여 경제협력개발기구(OECD) 30개 회원국 중 한국의 자살률이 가장 높아 2003년 10만 명당 71명이며 이는 일본(32명)의 두 배 이상이며 미국, 호주(10명대)에 비해 월등히 높다(2005년 5월 18일 중앙일보).

5) 부양·보호문제

과거 농경사회의 노인은 대가족제도 하에서 결혼한 장남 혹은 아들가족과 살면서 부양과 보호를 받아왔다. 그러나 현대 사회에서는 노인의 거주형태도 변화하여 요즘은 결혼한 아들가족과의 동거 뿐 아니라 결혼한 딸 가족과 동거, 노부부 혹은 노인혼자, 기타 친척과 함께, 양로/요양시설에 거주 등 다양한 양상을 보이고 있다. 대체로 기혼자녀와의 동거는 줄어드는 반면 자녀와 별거하여 노인혼자 또는 노부부끼리만 사는 노인단독세대의 비율은 늘어나는 추세이다. 최근 전국노인조사에서도 3세대 동거는 31.8%인 반면 노인단독세대는 51.2%에 이르는 것으로 나타났다(정경희 외, 2005).

전통적으로 우리나라에서 노인부양의 책임은 전적으로 가정에게 있었으나 고령화 사회에서는 여러 가지 사회적 여건들의 변화로 인해 가족의 노인부양기능이 약화되고 있다. 무엇보다도 현대사회의 핵가족화 현상은 노인이 기혼자녀와 동거할 가능성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 도시화가 진행되면서 농촌의 젊은이들이 직장과 교육 등의 이유로 도시로 유입되면서 농촌에는 노인들만 남게 되어 노인단독세대가 급증하고 있다. 한편 출산율의 감소로 가족 당 평균 자녀수도 1970년 5.2명, 1980년 4.6명, 1990년 3.7명, 2000년 3.1명으로 급격히 줄어드는 반면 노인인구는 증가하고 있어 노인을 부양해야 되는 젊은 세대의 부담이 늘어나 미래의 젊은 세대는 자신의 부모, 조부모를 동시에 부양해야 될 것이다.

한편 현재의 노인세대는 젊었을 때 자녀의 교육비, 결혼비용 등으로 자신의 노후대책이 미흡하여 자녀에게 경제적으로 의존할 뿐 아니라 정서적 부양, 신체적/서비스 부양도 자녀에

게 의존하는 경향이 높다. 그러나 현대사회에서는 여성, 특히 기혼여성의 경제활동 참여율이 증가되면서(1980년 40.0%에서 2000년 47.9%) 집안에서 노인들의 간호와 수발 등을 책임지는 여성인력이 부족하게 되었다.

또한 서구의 개인주의, 자유주의 사상의 영향으로 젊은이들의 노부모 부양의식은 약화되고 있는 현실이다. 경제기획원과 통계청의 사회조사에 따르면 젊은이들의 노부모 부양을 장남이 책임져야 한다는 비율은 1979년 30.6%에서 1994년 19.6%로 줄어든 반면 아들·딸 모두의 책임 비율은 1979년 6.4%에서 1994년 56.3%(능력 있는 자녀 포함)으로 늘어나는 추세이다. 2002년에는 장남 15.1%, 자녀 중 능력 있는 자 21.2%, 아들과 딸들 19.5%이며, 가족, 정부, 사회 공통의 책임 18.2%로 나타나 또 다른 의식의 변화를 보이고 있다(통계청, 2002).

노인들 스스로의 의식도 변화되어 경제적 능력만 있으면 자녀들과 서로 불편하게 지내는 것보다는 자식들과 따로 사는 것을 선호하는 경향이 높아지고 있다(박재간 외, 1996). 농촌지역에서는 자식들의 직장문제로 별거하는 경향이 높지만 도시에서는 마음이 편하기 때문에 자녀와 별거하고 있는 비율이 높다. 특히 노후에 경제적으로 자립할 수 있다면 결혼한 자녀와 따로 사는 것을 희망하는 추세이다.

일반적으로 아직까지 노인들은 노부모의 부양책임을 자식들에게 많이 돌리고 있기는 하지만 예전보다 장남의 책임이라는 의식은 많이 줄어들고 자녀 모두의 책임이라는 의식으로 변화되었으며 또 자식뿐 아니라 국가나 사회의 책임, 자신 스스로 노후를 준비해야 한다는 의식이 많이 증가된 것을 볼 수 있다. 따라서 이제는 노부모부양을 다만 가족부양으로만 돌려서는 안 될 것이며 국가, 사회적 차원에서 부양문제를 같이 해결하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

6) 여가활용문제

고령화 사회에서 의료 및 보건기술의 발전으로 인간의 수명은 연장되었으나 퇴직은 제도화되어 있어 은퇴하고 노년기를 보내야 하는 절대 시간이 길어지고 있다. 이리하여 노년기의 여가시간과 여가활용의 문제가 중요하게 대두되고 있다. 여가(leisure)란 일로부터 해방되어 자유, 휴식, 즐거움 등을 누릴 수 있는 여유로운 시간을 의미한다. 그러나 노년기는 퇴직, 자녀들의 결혼 등으로 사회적, 가정적 책임으로부터 벗어나는 시기라 여가부성의 생활이므로 다른 연령층의 여가와는 의미가 다르다. 노후의 여가생활은 은퇴 후 사회와 가족으로부터의 소외에서 벗어나 자긍심과 자신감을 주고 자아실현을 이룰 수 있는 계기를 마련해 준다. 또한 노인의 적극적인 여가활동은 개인적으로는 신체 및 정신건강, 삶의 만족감, 심리적 안녕 등을 얻을 수 있고, 사회적으로는 노인에 대한 긍정적 이미지 확립, 노인의 지역사회 내 통합 등 긍정적인 결과를 기대할 수 있다.

우리나라 노인들은 대체로 집안 내에서 소극적인 여가생활을 하는 경우가 많으나(김태현, 1994; 원영희, 1999; 이가옥 외, 1994), 원영희(1999)는 요즈음 노인복지관, 노인학교 등 가족 외 활동이 활발해지고 있다고 주장하고 있다. 노인들은 여가시간에 TV 시청, 라디오 청취를 많이 하고 있고, 이 외 취미생활, 친구와의 잡담, 자녀 및 친지 방문 등으로 소일하고 있다. 연령별로 보면 연령이 낮을수록 등산, 낚시, 산책, 봉사활동과 같은 가정 밖의 활동적인 여가활동을 하는 반면 연령이 높을수록 화투, 바둑, 장기 등의 오락적 활동을 하는 비율이 높은 것으로 나타났다.

한국갤럽의 국제비교조사(1990)에 의하면 우리나라 노인들의 TV·라디오·화투·장기 등은 다른 나라에서도 가장 많이 즐기고 있는 여가활동으로 나타나고 있다. 한편 서구노인들은 운동경기 참여 및 관람, 문화 및 예술 활동 참여가 높은 반면 우리나라 노인들의 참여는 5%내외로 저조했고 전체적으로 참여활동 내용이 다양하지 못한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과는 우리나라 노인들은 '일'을 위주로 하여 살아 온 생활 경험 때문에 특별한 취미를 갖고 있지 못하고, 경제적 사정, 건강 등으로 자신의 여가시간을 다양하게 즐기고 있는 비율이 낮은 것으로 추측된다. 또한 여가를 즐길 수 있는 복지시설의 부족, 프로그램의 미흡 등도 문제점으로 지적될 수 있다.

그러나 우리나라의 노년기 여가활동이 가정중심활동에서 가족 외 활동으로 변화되는 추세라는 지적도 있다(원영희, 1999). 즉, 경제성장 및 전반적인 생활수준의 향상, 가족구조의 변화, 가정 내 노인권위의 상실, 가전제품의 생활화, 사회활동 참여 기회 증가 등으로 '노인들로 하여금 가정에서 머무를 수 있는 요소를 감소시켜' 가족중심에서 가정 밖의 여가활동이 활발해졌다는 주장이다. 실제로 요즈음 도심지역을 중심으로 해서는 노인들도 단순한 여가를 소일하는 소극적인 여가활동에서 자아실현을 추구하는 다양한 취미, 자원봉사, 평생교육, 문화활동, 체육활동 등에 적극적으로 참여하는 경향이 나타나고 있으며 앞으로 이런 추세는 점점 높아질 것이다.

III. 노인복지 대책

1. 노인복지정책 방향

21C의 노인복지 방향은 크게 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 지역 사회에서 독립적으로 살아가는데 도움을 줄 수 있는 환경을 만드는 서비스 및 지원을 제공하는 생활복지가 요구된다. 둘째, 문화의 시대인 21C에 최소한의 기본 욕구가 충족된 상태에서 부차적인 건강, 문화, 여가활동 등을 추구하는 복지프로그램인 문화복지가 제공되어야 한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부, 민간과 정부간의 역할분담이 일관성, 연계성 있게 협조적으로 이루어지는 통합복지가 필요하다. 넷째, 공공, 민간, 기업, 종교, 학교 등 지역의 모든 구성원이 참여하는 참여복지가 이루어져야 한다. 마지막으로 소비적이 아닌 투자적 성격을 가진 노인의 취업, 자원봉사, 사회참여 등을 장려하여 노인인력을 활용하는 생산적인 복지가 전개되어야 한다(고양곤, 1999; 현외성, 1998).

1) 제도적 기반 마련

우리나라의 노인복지는 '선가정보호 후사회보장' 원칙 하에 1981년 제정된 노인복지법에 근거하여 정책을 실시하여 왔다. 그 동안 국가에서는 노인과 관련되어 발생하는 문제의 일차적 책임과 해결을 가정에 떠맡겨 왔으나 가족부양의 한계, 사회복지의 발전, 노인욕구의 다양성 등 사회적 환경과 가족의 변화에 따라 노인복지법도 개정을 거듭하고 있다.

주요한 변화 내용을 살펴보면, 1989년, 1993년 개정에서 재가노인을 위한 가정봉사원파견, 주간보호, 단기보호 사업에 대한 법적 근거가 마련되어 주요한 노인복지사업의 일환으로 운영되고 있다. 또한 가족의 역할을 중요시하는 기본 원칙에 어긋난다하여 반대되던 유료노인복지시설의 민간 참여도 1993년부터 허용하였다. 1997년에도 노령수당대신 경로연금이 도입되고, 노인복지시설의 분류를 재정비하였고, 노인의료/보건에 관한 내용이 대폭 추가되는 등 대대적으로 개정되었고 2004년에 추가로 노인학대 예방 및 보호기관에 대한 규정이 신설되었으나, 아직도 노인복지법은 수정, 보완되어야 할 부분이 많아 논의가 계속되고 있다.

한편 2005년 4월 26일 저출산·고령사회 기본법이 국회에서 통과되었다. 이 법에 의하면 국가와 지방자치단체에서 5년마다 저출산·고령사회기본계획을 수립, 추진하여야 한다. 고령사회 정책으로 고용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화, 가족관계와 세대간 이해증진, 고령친화적 산업의 육성 등을 제시하고 있다. 대통령을 위원장으로 하는 저출산·고령사회위원회가 상시기구로 출범하여 저출산 및 고령화와 관련된 다양한 사항을 심의, 조정, 평가하는 역할을 하게 되어 사회적으로 노인복지증진의 새로운 분기점이 될 것으로 기대하고 있다.

노인복지담당 행정체계는 1981년 보건복지부(구 보건사회부)내 가정복지과 노인복지계로 시작하여 1990년에 노인복지과가 신설되었고, 현재 인구가정심의관실 밑에 노인복지정책과, 노인요양보장과, 노인지원과가 있다. 광역자치단체(서울특별시·광역시·도)의 경우 노인복지업무를 담당하는 부서는 노인복지과, 사회복지과, 노인장애인복지과, 가정복지과, 복지정책과

등 다양한 명칭을 사용하고 있고, 기초자치단체(시·군·구)에서의 노인복지업무는 과밀에 노인복지팀, 경로복지담당, 노인복지업무총괄 등이 담당하고 있다. 또한 읍·면·동사무소의 사회복지전담공무원이 직접적으로 노인에게 각종 복지서비스를 제공하고 있다.

2) 정책의 변화추이

1990년 이후 우리나라 노인복지정책의 주요 변화를 살펴보면, 김영삼 대통령은 1995년 3월 ‘삶의 질의 세계화를 위한 대통령의 복지구상’을 발표하였고 이를 위해 ‘국민복지기획단’은 발족하였고, 1996년 2월에는 ‘삶의 질 세계화’를 위한 국민복지의 기본구상’을 발표하였다. 이에 따라 보건사회부는 그해 3월 ‘삶의 질 세계화’를 위한 노인·장애인복지 종합대책을 수립하였다. 노인을 공경하고 더불어 함께 사는 사회구현을 기본 방향으로 설정하고 구체적 정책방향으로 노년생활의 안정을 위한 소득지원과 건강하고, 즐겁고, 보람있는 노후생활 여건 조성을 제시하였다. 첫째, 노년생활의 안정 대책으로 ①연금제도 사각지대 저소득 노인을 위한 특별대책 강구, ②노인의 취업기회 확충을 위한 노인취업알선센터 설치 운영, 고령자 적합 직종 확대 및 우선고용, 고령자 고용 장려금 지급대상 기업 확대, 시범 노인공동작업장 설치 운영을 제시하였다. 둘째, 노인 건강관리 강화를 위하여 치매노인을 위한 특별대책 마련과 질환노인에 대한 의료서비스 강화 및 의료보험 급여 확대를 통해 건강한 노후생활을 도모하기 위해 ①치매노인 10년 대책 추진, ②보건소 내 물리치료실 설치 및 방문서비스 및 주간, 단기보호소 확대 등 노인의료서비스 강화, ③틀니 및 보청기를 의료보험으로 포함 등을 실시한다. 셋째, 즐겁고 보람 있는 노후생활 여건조성을 위해 ①노인종합복지타운 설치 운영, ②유

료노인사업 진흥(설치자금 국민연금기금 용자, 규제완화 등), ③경로당 운영 활성화, ④노인 자원봉사활동 활성화 등의 방안을 제시하였다.

김대중 대통령은 1999년 8월 15일 광복절 경축사에서 '생산적 복지'를 3대 국정과제의 하나로 내세우고 부처별로 생산적 복지정책을 적극 추진하고 조정하기 위해 같은 해 3월 대통령 비서실에 복지노동수석실을 신설하고, 7월에는 '삶의 질 향상 기획단'을 발족시켰다. 이후 고령화 사회에 종합적으로 대응하기 위해 1999년 '노인복지 장기발전계획' 수립, 2000년 2월 '노인 장기 요양보호정책기획단' 발족, 2001년 9월 국무총리를 위원장으로 하는 '노인보건복지대책위원회' 설치, 범정부적인 차원에서 종합적인 대책 마련 등을 추진하였다.

노인보건복지대책위원회는 2002년 7월 고령화 사회에 대비한 '노인보건복지종합대책'을 발표했는데 고령화 사회에서의 '건강하고 활력 있는 노후생활보장'을 기본목표로 설정하고, 이를 위한 정책으로 사회적 통합, 생산적 복지이념의 구현, 자립적·인간적 노후생활보장을 제시하였다. 노인 보건·복지 대책을 주요 노인문제인 빈곤, 질병, 역할상실 등에 초점을 맞추고 ①노인소득보장 및 고용촉진, ②노인건강보장, ③교육 및 문화, 여가기회 확대, ④실버산업 활성화, ⑤노인보건복지 추진체계의 구축 등 5개 분야 57개 과제를 선정하여 2003년부터 2007년까지의 추진계획을 수립 하였다.

참여정부는 2003년 5월 '참여복지기획단'을 발족하고 복지정책의 종합적인 추진 틀로서 '참여복지 5개년 계획'(2004-2008)을 2004년 1월 발표하였는데, 구체적으로 노인보건복지정책에서는 '건강하고 활력 있는 노후생활'을 목표로 하여 사회적 연대를 통한 자립지원을 확대·강화하며, 보람 있는 여생을 보낼 수 있는 환경을 구축하는 것을 정책방향으로 하고 있다. 이와

같은 비전과 방향을 실천하기 위한 정책분야로는 ①노후소득 보장 체계와 개선, ②노인인력운영 활성화, ③공적노인요양보장체계의 구축, ④사회참여의 확대이다.

또한 저출산과 급속한 고령화에 적극적으로 대처하기 위해 2003년 10월 대통령 정책실 고령사회대책 및 사회통합기획단 '인구·고령사회대책팀'이 발족하고, 2004년 1월 '저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략'을 수립, 보고하였으며, 4월 '인구·고령사회대책팀'을 대통령 자문 '고령화및미래사회위원회'로 승격, 운영하고 있다. 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략은 인구·가족, 고용·인력, 보건·복지 및 재정·금융 등 총 4개 영역의 정책과제와 추진방안을 중심으로 제도 및 고용관행 개선, 고용기회 확대 및 능력개발, 안정적인 노후소득보장 체계 구축, 건강한 노후생활보장 체계 구축, 교육·여가·문화향상, 주거환경 개선 및 세대간 이해증진 강화, 실버산업의 육성·발전 및 금융·자본시장 효율화 등의 정책과제를 포함하고 있다.

최근 노인복지에 관한 국가정책의 주요 방향은 크게 장기요양보호와 노인인력활용이다. 노인의 인력활용은 지속적인 저출산 추이와 고령화 사회의 급진전으로 노인부양비의 급증, 생산연령인구의 감소 등으로 사회에서 일할 수 있는 인력부족 문제가 제기되면서 건강하고 직장 경험을 갖춘 노인 인구층을 생산 인력으로 활용하는 대책이 중요하게 대두되고 있다. 2003년 노인인력운영사업단을 발족하여 노인일자리 사업의 연계시스템 구축, 노인일자리 창출, 관련 법규 및 제도적 기반 구축 등을 모색하였고, 2004년에는 노인일자리 사업 추진의 체계적인 기반 마련을 위한 전담기구로 노인인력운영센터가 설치되어 지역의 노인인력지원기관(CSC), 노인복지관을 중심으로 하여 2007년까지 노인일자리 30만개 개발을 추진하고 있다.

한편 노인의 가족부양이 한계를 드러내면서 사회적 부양의 필요성이 사회적 관심거리가 되면서 2003년 공적노인요양보장 추진기획단이(2000년 구성된 노인장기요양보호정책기획단의 연속선상에서) 구성되어 노인부양·보호를 위한 시설, 인력, 정책 방향 등을 검토하여 2005년부터 시범사업을 거쳐 빠르면 2007년부터 일본의 개호보험과 흡사한 노인요양보험 제도의 도입을 계획하고 있다.

2. 앞으로의 과제

우리 사회는 급속한 고령화에 따른 사회적 대응, 사회 및 복지환경의 변화에 따른 새로운 정책적 접근, 노인인구의 양적 증가 뿐 아니라 질적 변화에 따른 다양한 대책이 절실히 요구되는 바이다. 전후 베이붐 세대와 산업화 시대에 출생한 인구의 고령화가 진행되면서 노인인구의 질적 변화도 함께 나타나면서 노인복지 수요는 더욱 복합적이고 다양하게 나타날 것이다. 미래의 노인계층은 교육수준(현재 노인인구 중 고졸 이상 학력이 14.9%에 불과한 데 비하여 2010년이 되면 27%로 증가할 것으로 전망), 경제수준의 향상, 의료보건 기술의 발전 등으로 건강하면서 활력있게 살기를 희망하는(Active aging) 노인이 증가할 것이다. 노인의 욕구는 건강과 경제력에 따라 다르게 나타날 것이다. 즉, 건강하지 못한 노인은 장기요양보호 욕구가, 건강하고 저소득의 노인은 경제활동 욕구가, 건강하고 경제력이 있는 노인은 여가 및 교육 등 사회참여의 욕구가 높을 것이므로 다각적인 정책적 대응이 필요하다. 이런 맥락에서 볼 때 현재 정부에서 추진하고 있는 노인일자리 사업과 노인요양보험의 추진 및 시설확충, 인프라 구축은 시기적절한 정책이다.

그러나 노인의 경제력과 교육수준의 향상에 따른 노인교육 및 사회참여에 대한 대책은 미온적이며 재정적 뒷받침도 미미한 실정이므로 이에 대한 좀 더 적극적인 정책방안 모색이 요구된다. 이러한 방향은 요즈음 고령화 사회에 알맞은 사회구성원리로 논의되고 있는 연령통합적 사회의 구현(정경희, 2004)과도 연관성이 있다. 인생주기에 따라 교육, 노동, 여가를 구분하는 연령차별적 사회를 지양하고 유연한 연령기준을 가지고 교육, 노동, 여가를 개인의 여건과 의지에 의해 선택하여 일생동안 조정, 배분하는 유연한 삶을 위해서는 평생교육이 더더욱 중요하다. 특히 노년기의 노동시장 진입과 관련된 교육, 훈련 프로그램이 제도화되고 체계적인 노인교육정책이 마련되어야 할 것이다.

아직까지 우리나라의 노인복지정책은 재정, 인력 등의 부족으로 저소득층 노인을 중심으로 실시되고 있다. 2004년 노인복지예산은 5,010억 원으로 정부예산 대비 0.35%정도²⁾이며, 주로 경로연금과 시설보호에 집중되어 있어 일반노인을 위한 사회적 서비스 지원은 미미한 실정인데, 앞으로는 노인전체를 대상으로 하는 서비스로의 확대가 추진되어야 한다.

현대사회에서 노인은 소득감소로 인한 경제적 불안정, 약화된 건강 및 이와 관련된 부양, 보호문제, 가족 내 지위 및 역할상실, 소외 및 고독의 증가, 노인단독가구의 증가 등 많은 변화를 겪고 있다. 이러한 노인문제는 노인자신의 문제일 뿐 아니라 그 가족, 지역사회, 국가가 모두 힘을 합쳐 해결해 나가야 할 것이다. 노인복지를 국가의 책임으로만 돌리지 말고 종교단체, 사회단체 등 지역사회의 민간 비영리 법인이 중심이 되어 정부의 노인복지사업을 일부 담당, 운영하는 적극적인 참

2) 1997년 우리나라의 GNP 대비 노인복지비는 1.1%로 이는 우리나라를 제외한 OECD 회원국의 평균 8.0%(4.6—15.8%)에 비해 현저하게 낮은 수준이다.

여가 바람직하다고 본다. 이런 경향은 서구 사회에서도 나타난 현상으로 노인문제를 사회보장으로 해결하다가 늘어나는 노인 인구 때문에 재정과 인력의 한계를 느껴 새롭게 가족, 지역사회 등 민간의 역할 분담을 강조하고 있다. 즉, 시설보호에서 벗어나 노인의 가족 및 거주하는 지역사회에서 노인을 돌보는 Aging in Place의 개념이 중요시 되고 있다. 우리 사회에서도 재가노인복지사업의 중요성이 점점 더 강조되고 있다. 또한 지역사회에서도 노인에 대한 부정적 편견을 없애고 노인의 사회 참여 및 활동을 지지하여야 한다. 자신의 부모 뿐 아니라 주변의 노인들도 우리의 부모라는 확대된 효 개념으로 생각하여 노인에 대한 관심 및 부양, 보호에 앞장서야 할 것이다.

한편 국가의 노인복지정책도 중앙정부 주도의 정책에서 벗어나 지역노인의 복지욕구를 반영한 제도와 프로그램이 개발되어야 한다. 2005년도부터는 보건복지부의 국고보조사업 중 67개 사업이(노인복지 포함) 지방으로 이양됨으로 노인복지사업에 대한 지역별 복지욕구에 대한 파악과 적극적인 예산배정이 무엇보다 중요한 문제로 대두되고 있다. 일부에서는 지방자치단체에서 사회복지에 대한 인식부족, 단체장의 의지 미약 등으로 투자의 우선순위에서 밀리게 되면 지역별 복지서비스 격차가 더더욱 커질 것으로 우려하면서, 지역복지계획 수립시 노인복지관련 기관 및 학계 전문가가 적극 개입하여야 한다고 주장되고 있다.

또한 노후대책은 국가정책 뿐 아니라 개인차원에서의 노년기에 대한 준비가 중년기 이후부터 서서히 장기적으로 마련되어야 한다. 서구에서는 우리에게 아직 생소한 "은퇴준비교육(pre-retirement planning)"을 통해 노년기의 경제적, 사회·심리적, 의료적 상황에 대한 대비책을 준비하고 있다. 노인들 스스로가 노후를 위해 준비해야 될 대책으로는 크게 노후생활비,

건강 및 부양문제, 주거대책, 여가활용, 심리적 지지기반 구축 등이 있다. 이와 같이 국가차원의 복지정책, 지역사회 단체들의 다양한 지원사업, 개인적 차원의 노후대책 등이 어우러져 고령화 사회의 노년은 준비되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강연희(2002), 노인들의 사회 그 불안한 미래 (피터 G. 피터슨 저). 서울: 에코리브르.
- 고양곤(1999), 21세기 노인복지정책의 과제와 대책. 경기도 지방공무원 교육원 교육교재.
- 국민건강보험공단(2005), 국민건강보험공단 보도자료(2005. 3. 22).
- 김미혜·원영희(1999), 새로운 노인이미지 정립을 위한 노인광고: 신문매체를 중심으로. 한국노년학, 19(2), 193-214.
- 김성순(1994), 생활노년학. 서울: 운산문화.
- 김동선(2004), 특집: 대한노인회를 조명한다. 밝은노후 6호, 8-24.
- 김태현(1994), 노년학. 서울: 교문사.
- 모선희(1994), 노령기 소비성향과 구매능력. 201-253. 유료노인복지시설편람. 서울: 한국노인문제연구소.
- 박동석·김대환·이연선(2003), 고령화쇼크. 서울: 굿인포메이션.
- 박제간·모선희·원영희(1996), 노인생활실태 및 정책방향 - 저소득층 노인을 중심으로-. 노인복지정책연구 4권, 한국노인문제연구소.
- 보건복지부(2005), 노인보건복지사업 안내. 보건복지부.
- 서병숙·김수현(1999), 대학생의 노인에 대한 이미지 연구. 한국노년학, 19(2), 97-111.
- 선우덕 외(2001), 노인장기요양보호 욕구실태조사 및 정책방안. 한국보건사회연구원.
- 엄기욱(2001), 일본의 노인복지행정체계. 21세기 고령화 사회 노인복지행정체계 개선방안 정책토론회. 전국노인복지단체협의회.
- 유재천(2001), 증가하는 고령인구 다시 그리는 경제지도 (폴 윌리스 저). 서울: 시유사.
- 윤진(1985), 성인·노인심리학. 서울: 중앙적성출판사.

- 원영희(1999), 노인과 여가-즐거운 노후, 과연 어려운가? 김익기 외. 한국노인의 삶: 진단과 전망. 서울: 미래인력연구센터.
- 이가옥 외(1994), 노인생활실태 분석 및 정책과제. 서울: 한국보건사회연구원.
- 일본 국립사회보장·인구문제연구소(2003), 인구통계자료집.
- 장인협·최성재(1987), 노인복지론. 서울: 서울대출판부.
- 정경희(2004), 고령화시대가 요구하는 사회구성원리; 사회문화적 지체현상의 극복을 위하여. 한국노년학회 2004년 추계학술대회 자료집.
- 정경희 외(2005), 2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사. 한국보건사회연구원.
- 최성재(1999), 21세기 고령화 사회의 노인소득보장. 1999년 세계 노인의 해 기념 학술세미나 자료집 (13-37).
- 최순남(1999), 현대노인복지론. 법문사.
- 통계청(2003), 사망원인통계결과. 통계청.
- _____ (2002), 사회통계조사보고서. 통계청.
- _____ (2001), 장래인구추이. 서울: 통계청.
- 한국갤럽(1990), 한국노인의 생활과 의식구조:제2차 국제비교. 서울: 한국갤럽조사연구소.
- 한국노인문제연구소(1992), 노인종합주거단지 설치운영에 관한 연구. 서울: 한국노인문제연구소.
- _____ (1991), 노인문헌목록. 서울: 한국노인문제연구소.
- 현외성(1998), 지방화시대의 지역노인복지 발전과제. 한국노인복지학회 학술대회자료집.
- 홍숙자(1999), 노년학개론. 서울: 도서출판 하우.
- Cowgill, D. O. & Holmes, L. D. (eds.)(1972), Aging and Modernization. N.Y.: Meredith Corporation.

중소도시내 대형할인점 입점시 재래시장 활성화 방안

1. 국내 유통산업의 현황

1. 국내 유통산업의 비중

- 국내 유통산업의 비중을 GRDP 수준으로 제조업과 비교해 볼 때 40%의 수준에도 미치지 못하지만, 취업인구 측면에서는 제조업의 비중을 이미 넘어서고 있음.
- 이는 유통산업의 노동생산성이 제조업에 비해 현저히 낮음을 의미할 뿐만 아니라, 미래의 고용창출 가능 영역임을 동시에 나타내고 있음.
- 유통산업의 경우 최근 GRDP 연평균 증가율이 6.3%에 달해 제조업의 증가율4.4% 보다도 1.9% 높게 나타는 것은 대형 유통업체의 확산과 유통산업의 구조적 선진화가 동시에 진행되고 있는 것으로 판단됨.

<표 1-1> 유통산업의 국민경제 비중

구 분 (단위 %)	유통산업 (도소매+음식숙박업)		제 조 업		농림수산업	
	GRDP	취업인구	GRDP	취업인구	GRDP	취업인구
2000	9.4	27.2	25.9	20.3	4.1	10.6
2003	8.9	18.4	23.2	18.1	3.1	8.4
연평균증가율 (2000-2003)	6.3	0.6	4.4	-0.7	-1.2	-4.6

자료 : 통계청.

- 광역지자체별 유통산업이 차지하는 GRDP의 비중을 볼 때, 광역시의 경우 인천(8.0)과 울산(3.7)을 제외하고 모든 지역이 두자리 숫자인 반면에, 도의 경우는 제주도가 유일하게 10.8%를 차지하고 있음.
- 이는 각 지역이 인구밀도와 비례하여 도시화 정도가 큰 지역으로 유통산업이 발달한 경우와 도시화 정도가 낮은 지역일지라도 제조업 부문에 비해 상대적으로 유통산업부분이 큰 경우도 있음.
- 충남의 경우 GRDP 대비 유통산업의 비중이 서울에 비해 11.7% 낮고 울산에 비해 1.3% 높은 것으로 나타나고, 울산, 경기, 충북, 경북보다는 높은 것으로 그리고 여타 지역보다는 낮은 것으로 조사 됨.
- 이는 충남지역의 유통산업중 대형유통기업이 차지하는 비중이 타 지역보다 상대적으로 낮은 것으로 판단됨.

<표 1-2> 유통부문 GRDP 비중 현황

(2002년, %)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
16.7	14.8	14.8	8.0	13.7	14.6	3.7	4.2	9.7	4.9	5.0	8.9	5.7	4.4	6.4	10.8

자료 : 통계청.

2. 도소매업체 및 중소유통업체 현황

- 통계청이 발표한 “2001년 기준 도·소매업 및 서비스업총조사 결과”에 따르면, 국내 도·소매업 총매출액은 1996년에 각각 약 116조와 약 91조에서, 2001년도에는 각각 약 189조(신규 조사업종 제외)와 약 122조로 증가하여, 각각

연평균 10.2%. 6.1%씩 증가한 것으로 조사되 도매업이 소매업보다 상대적으로 빠르게 성장한 것으로 분석됨.

- 도매업 對 소매업의 매출액 비중이 1996년 56:43에서 2001년에는 61:39로 나타나, 미국, 일본 등 선진국 수준인 약 3~4:1에는 미치지 못하지만 2001년도 신규 조사업종까지를 포함하면 67:33으로 거의 2:1 수준으로 도매업의 비중이 커지고 있음을 알 수 있음.
- 한편, 중소유통이 중심인 소매업(자동차 제외)의 사업체수 및 종사자수는 1996년 각각 738,063개, 1,550,296명에서 2001년 각각 627,044개, 1,414,697명으로 연평균 3.2%, 1.8%씩 감소한 것으로 나타났음.

<표 1-3> 도·소매업 사업체수, 종사자수 및 매출액 동향

(단위 : 십억원, 개, 명, %)

구 분		1996년	2001년	연평균 증감율 (1996~2001)
사업체수	도매 및 상품중개업	142,562	176,368 (165,090)	3.0
	소매업(자동차 제외)	738,063	627,044	-3.2
종사자수	도매 및 상품중개업	602,815	746,418 (689,025)	2.7
	소매업(자동차 제외)	1,550,296	1,414,697	-1.8
매출액	도매 및 상품중개업	116,147	248,396 (188,841)	10.2
	소매업(자동차 제외)	90,907	122,429	6.1

주 : ()내는 1996년 기준 총조사와 동일업종 기준(신규 조사업종 제외).

자료 : 통계청, "2001년 기준 도·소매업 및 서비스업총조사 결과", 2003. 6.

- 대형유통과 중소유통의 구성을 사업체수, 종사자수, 그리고 매출액 측면에서 보면 중소유통이 99.4%, 83.5%, 65.5%를 차지하는 반면에 대형유통은 0.6%, 16.5% 그리고 34.4%를 각각에서 차지하고 있음.

- 대형유통에 비해 중소유통이 차지하는 사업체수는 100배 이상, 종사자수는 6배 이상 그 비중이 절대적으로 높음에도 불구하고 매출은 전체의 65.6%에 불과하여 중소유통업의 영세성과 저생산성을 유추해 볼 수 있음.

<표 1-4> 중소유통과 대형유통의 사업체수, 종사자수 및 매출액 동향

구분	중소유통			대형유통		
	사업체수(개)	종사자수(명)	매출액(억원)	사업체수(개)	종사자수(명)	매출액(억원)
개,명,억원	649,603	1,283,081	840,147	4,149	254,072	438,529
비중	99.4	83.5	65.6	0.6	16.5	34.4

- 국내 유통업태별 도·소매업판매액지수를 살펴보면, 유통산업 개방원년 1996년 대비 대형할인점의 판매액은 779.6%, 편의점 192.2% 늘어났고, 무점포판매업 역시 통계조사를 시작한 2000년 대비 70% 증가하였으나, 슈퍼마켓과 구멍가게가 주를 이루는 기타소매업의 경우 각각 19.4%, 12.0% 감소한 것으로 나타남.
- 소매업 전체매출은 증가추세이나 영세소매업(슈퍼마켓, 재래시장, 구멍가게 등)의 매출 비중은 크게 감소하는데, 이는 재래시장의 경우 시설의 낙후성과 대형할인점의 확산이, 그리고 슈퍼 및 기타소매업자의 경우는 주력상품이 대형소매점, SSM, 편의점과 유사하여 직접적인 경쟁 환경에 노출됨이 주 요인임.
- 매출액 측면에서도 개방원년인 1996년 대비 대형할인점의 판매액은 779.6%, 편의점은 197.2% 늘어났으며, 무점포판매업 역시 통계조사를 시작한 2000년 대비 70.0% 증가음. 그러나 슈퍼마켓과 구멍가게 등이 주를 이루는 기타소매업은 각각 19.4%, 12.0% 감소한 것으로 조사됨.

<표 1-5> 유통업태별 '도소매업판매액지수 추이

	백화점	대형할인점	슈퍼마켓	편의점	무점포판매	기타소매업
1996년(지수)	93.3	20.1	111.4	83.3	('00년)100.0	97.9
2000년(지수)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2004년(지수)	95.1	176.8	89.8	247.6	170.0	86.2
증가율	1.9%	779.6%	-19.4%	197.6%	70.0%	-12.0%

자료: 「통계로본 유통개방 10년」, 대한상공회의소, 2005.

주: 2000년을 기준(100)으로 함.

- 유통시장 개방이후 유통업태별 점포수 추이를 살펴보면, 할인점(28개->275개), 편의점(1,885개->8,247개), 무점포판매업(11,579개->15,270개)등은 양적으로 급속한 성장을 이룬 반면, 백화점(109개->96개)과 영세소매업체(706천개->626천개)는 감소경향을 보임.

<표 1-6> 유통업태별 점포 수 추이

(단위 : 개)

	백화점	대형할인점	편의점	무점포판매업	영세 소매업체 (종업원 5인미만)
1996년	109	28	1,885	11,579	705,916
2004년	96	275	8,247	('03년) 15,270	('03년) 625,986

자료 : 통계청, 유통업 관련 각 협회.

- 전국 대형소매점의 2002년도 총매출액은 약 36조원으로 전년도에 비하여 약 5조원이 증가하였는데, 이 매출액 증가액은 충남 전체 매출액의 약 10배에 해당할 뿐만 아니라 거의 소매업 총매출액의 연평균증가액(연평균 6.1% 증가)에 상당하는 수치임.
- 대형할인점의 매출액이 1998년 약 5조원에서 2004년 약 21조원으로 증가(연평균 증가율 27.6%)하여 대형소매점 뿐만

아니라 소매업의 총매출액 증가를 주도하고 있음을 알 수 있음.

- 한편, 2002년도 대형소매점 매출 증가액 약 5조원은 2001년도 중소형소매점 평균 1개소당 매출액을 감안하면 국내 중소형소매점 약 35,100개의 총매출액에 상당하는 금액임.

- 산 출 근 거 -

- ▶ 중소형소매점 매출액(2001년)
= 총소매업(122,429십억원) - 대형소매점(30,969십억원) = 91,469십억원
- ▶ 중소형소매점 1개소당 매출액
= 총매출액(91,460십억원) ÷ 사업체수(약 627,000개) = 약 146백만원
- ▶ 결국, 대형소매점 매출 증가액(5,123,323백만원) ÷ 146백만원 = 약 35,100개

- 충남의 대형소매점 매출액은 1998년 약 1,365억원에서 2004년 약 6,551억원으로 연평균 29.9%의 높은 증가율을 보이고 있으나, 전국대비 충남의 비중은 여전히 2004년도의 경우에도 1.7%에 불과함.
- 전국대비 충남의 대형소매점과 중소형소매점의 총매출액 비중은 각각 1.4%, 3.7%로 중소형소매점의 비중이 상대적으로 더 큰 것으로 나타나 유통산업의 구조적 선진화가 타 지역에 비하여 상대적으로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있음.
- 충남의 경우 소매점 전체 및 중소형소매점의 인구 1인당 매출액은 각각 1,928천원, 1,663천원으로 전국 평균치에 미치지 못하나, 소매업 전체의 인구 1인당 매출액에서 차지하고 있는 중소형소매점의 비중은 86.3에 달하여 전국에서 강원도(91.6%), 전남(89.3%) 다음으로 높게 나타났는데, 이는 충남지역의 현대화된 상업시설 비중이 타 지역에 비하여 낮은 것으로 분석됨.

<표 1-7> 연도별 대형소매점 매출액 추이

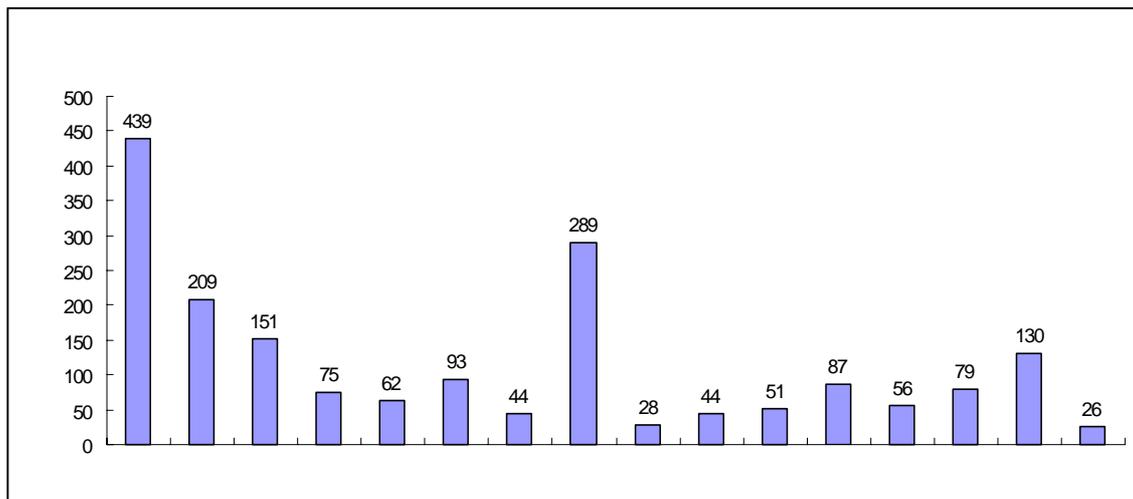
(단위 : 백만원, %)

구 분		1998년	2001년	2002년	2003년	2004년
백 화 점		11,381,154	16,363,761	17,794,771	17,251,786	16,506,748
대형할인점		4,973,869	13,820,994	17,371,234	19,508,563	21,494,300
대형소매점	전 국(A)	16,856,483	30,969,335	36,092,658	37,597,849	38,714,935
	중 남(B)	136,546	454,605	510,602	583,008	655,110
	비중(B/A)	0.8	1.5	1.4	1.6	1.7

자료 : 통계청 홈페이지.

3. 시·도별 유통업체 현황

- 대규모점포의 시·도별 분포를 살펴보면, 서울(439개), 경기(289개) 부산(209개) 대구(161개), 경남(130개), 대전(93개) 순으로 나타났음. 시·도별 대규모점포 분포를 분석한 결과 주요 유통업체가 수도권에 집중되어 있는 것으로 나타났음.



자료 : 산업자원부, 전국유통업체 현황조사 결과, 2003. 9.

<표 1-8> 대규모점포의 수도권(서울, 인천, 경기) 집중도 현황

	계	시장 (재래시장)	백화점	대형할인점	쇼핑센터	도매센터	기타 대규모점포
전체	1,863	1,458 (657)	98	238	46	5	18
수도권 (서울, 인천, 경기)	803	592 (265)	55	109	29	4	14
비율(%)	43.1	40.6 (40.3)	56.1	45.7	63.0	80.0	77.8

자료 : 산업자원부, 전국유통업체 현황조사 결과, 2003. 9.

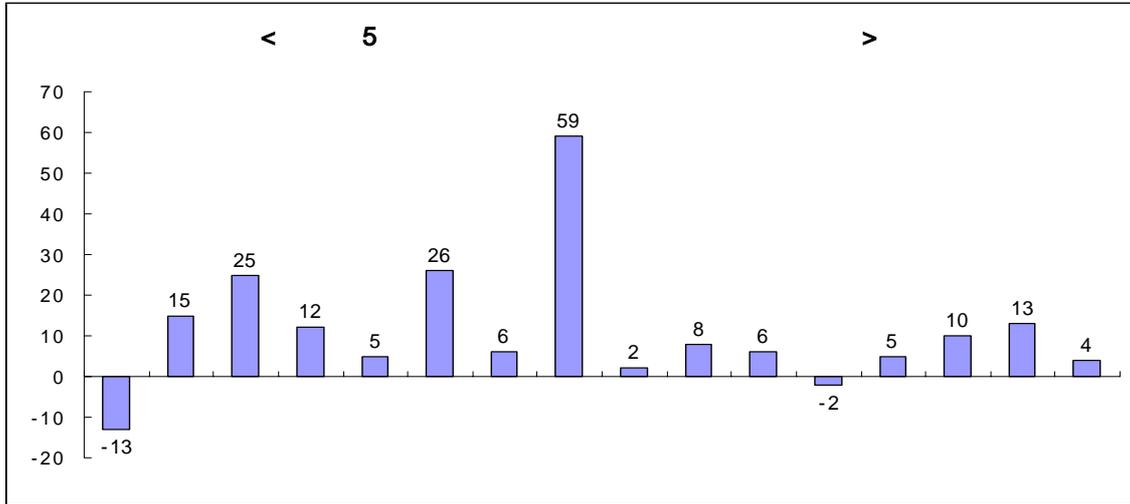
- 한편, 상점가(65.5%), 전문상가단지(71.4%), 지정체인사업자(46.7%)도 수도권에 집중되어 있는 것으로 나타난 반면, 정기시장은 특성상 지방에 편중(90.9%)되어 있는 것으로 조사됨.
- 유통업체 연도별 추이를 보면 대규모점포가 '99년 1,682개에서 '03.6월 현재 1,863개로 181개(10.8%)가 증가함으로 신입태인 대형할인점, 쇼핑센터 등은 꾸준히 늘어난 반면, 전통적인 업태인 시장, 도매센터 등은 업체수가 정체상태를 보임.

<표 1-9> 최근 5년사이 대규모점포 수 증가현황

구분	계	시장 (재래시장)	백화점	대형할인점	쇼핑센터	도매센터	기타 대규모점포
증가수	181	2(12)	7	151	15	1	5
증가율	10.8%	0.1%(1.9%)	7.7%	173.6%	48.4%	25%	38.5%

자료 : 산업자원부, 전국유통업체 현황조사 결과, 2003. 9.

- 한편 시·도별로 보면, 경기(59개), 대전(26개), 대구(25개) 순으로 대규모점포가 늘었으며, 서울(△13개), 전북(△2개)은 오히려 대규모점포수가 줄어든 것으로 나타났음.



자료 : 산업자원부, 전국유통업체 현황조사 결과, 2003. 9.

- 또한, 상점가, 전문상가단지 등도 아직 크게 활성화가 되어 있지는 않지만 꾸준히 늘고 있는 것으로 나타났으며, 지정체인사업자수는 변화가 없었던 것으로 조사되었음.

4. 국내 대형할인점과 SSM의 향후 전망

- 국내 유통시장은 업계의 1,2위를 차지하는 양 기업간의 각축전 상황에서 상위그룹의 할인점들도 확장전략을 세우고 향후에 지속적인 지역상권을 잠식해 갈 예정임.
- 이와 같은 치열한 투자경쟁은 과투자를 유발하여 재원의 비효율적 사용으로 국가적 손실을 초래할 수 있고, 정부의 출점 제한 정책은 향후 대형할인점 시장에서 기업간의 M&A바람이 불것으로 예상됨.
- 대형할인점 시장이 점차 포화상태로 진행되는 상황에서 구

도심을 중심으로 대형할인점용 부지확보가 어려운 지역은 200평에서 1,000평 사이의 대형수퍼마켓(SSM: Super Supermarket)을 입점시켜 대형할인점의 역할뿐만 아니라 동네수퍼마켓 상권을 장악해 갈 것으로 예측됨.

<표 1-10> 국내 주요 대형할인점 현황 및 전망

(2005. 8. 3. 현재)

업 체	점포수	매 출 액	성 장 계 획
E-마트	73	03(5조 4,000억) 04(6조 2,000억)	08(110호점)
홈플러스	36	03(3조 3,000억) 04(3조 8,000억)	08(73점) SSM(200) 08(9조 8,000억) => 1위 목표
롯데마트	40	03(2조 3,000억)	08(75점 7조 5,000억)
까르푸	29	03(1조 4,000억)	08(70점) 2,500억/년, 현재 1조 6000억 투자
월마트	16	-	미정
합 계	194		344 + a(월마트 성장분)

주 : 2008년 까지 매년 약 21% 성장계획(월마트 성장분 제외).

자료 : 각종 인터넷 및 보도자료.

- 그러나 SSM은 수퍼마켓의 특성상 기업형으로 BEP(Break Even Point)를 넘어 흑자경영을 유지하기 위해서는 책임경영을 위한 인센티브제도, 효율적 인력관리체계, 효과적인 매장관리 등 전략적 의사결정이 필요함. 대규모 기업형 수퍼마켓의 경우 수익을 발생시키기에는 여러 가지 제약적인 요소가 있음.
- 국내 SSM의 시장규모는 한국표준산업분류표 상의 52121(수퍼마켓) 중 300~3,000m²으로 구분할 때 약 7조원(2001년 기

준)에 달하는 것으로 분석됨.

<표 1-11> 주요 업체별 SSM사업 현황과 전망

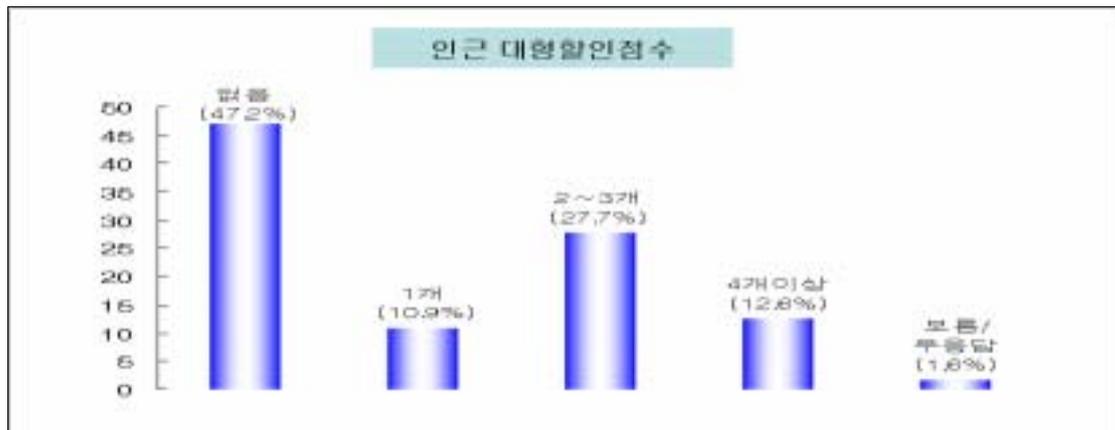
업체명	현황과 전망
LG슈퍼 (LG유통)	<ul style="list-style-type: none"> - LG슈퍼는 2005.1월 현재 전국에 77개를 운영중이며, 올해 10개 개점을 계획하고 있음 - 2004년말 부산 해운대에 일반 할인점과 SSM 중간 형태인 '도시형 할인점'을 열고 차별화 전략을 강화하고 있음
수퍼익스프레스 (삼성홈플러스)	<ul style="list-style-type: none"> - 2005.1월 현재 홈플러스 "수퍼익스프레스" 7호점을 개점하였으며, 올해 말까지 23개, 2008년까지 전국에 130개 점포를 열 계획임
롯데슈퍼 (롯데쇼핑)	<ul style="list-style-type: none"> - 2001년 서울 전농점을 시작으로 2005.1월 현재 41개의 SSM(롯데레몬)을 운영하고 있는 롯데는 연내 15개 점포를 추가로 열 계획이며, 총 200개 이상을 목표로 하고 있음 - 할인점이 진출하기 힘든 지방 중소도시와 아파트 밀집지역 등을 집중 공략하고 있음
에브리데이 (신세계 이마트)	<ul style="list-style-type: none"> - 신세계는 도시형 할인점인 '이마트 에브리데이'를 1999년 900평 규모로 첫 개점 이래, 2001년 수서에 2호점을 냄 - '이마트 에브리데이'는 SSM 진출을 위한 안테나 스텝 역할을 하고 있음
네이버후드마켓 (월마트코리아)	<ul style="list-style-type: none"> - 전 세계적으로 운영하고 있는 네이버후드마켓의 매장면적은 보통 1,000~1,500평 규모임 - 월마트의 SSM인 네이버후드마켓을 도입해 지역 특성에 맞는 다변화된 유통채널을 갖춘 계획이나, 진출 시기는 현재 불투명한 실정임
종합전망	<ul style="list-style-type: none"> - 신세계 유통산업연구소가 집계한 2003년 시장규모는 약 7조원임 - SSM은 대형할인점 출점 포화상태에 따른 대안일 뿐 아니라 대·중형점 동시 운영에 따른 시너지 효과가 큼 - 부지 및 상권확보의 어려움으로 이미 포화상태에 다다른 할인점 시장을 감안할 때 수퍼마켓 시장에서의 경쟁은 한 층 치열해질 전망이다 - 대형유통업체들이 새로운 유통사업으로 부상하고 있는 SSM시장을 장악할 경우 수퍼마켓이나 재래시장 등을 붕괴시킬 것임 - 또한, SSM은 카테고리킬러와 더불어 대형할인점(특히, 이마트)의 급속 성장에 최대 장애요인이 될 전망이다

자료 : 최근 인터넷자료 및 전화문의, 2005.1월 기준.

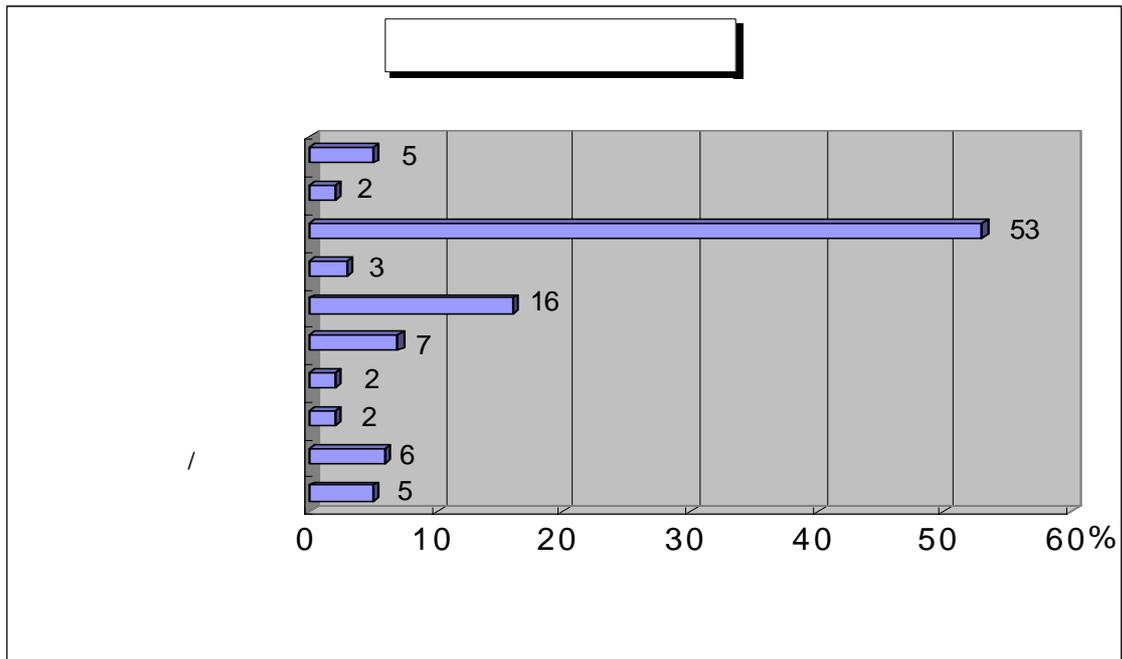
II. 중소유통산업의 실태조사

1. 대형할인점 입점이 상권변화에 미치는 영향

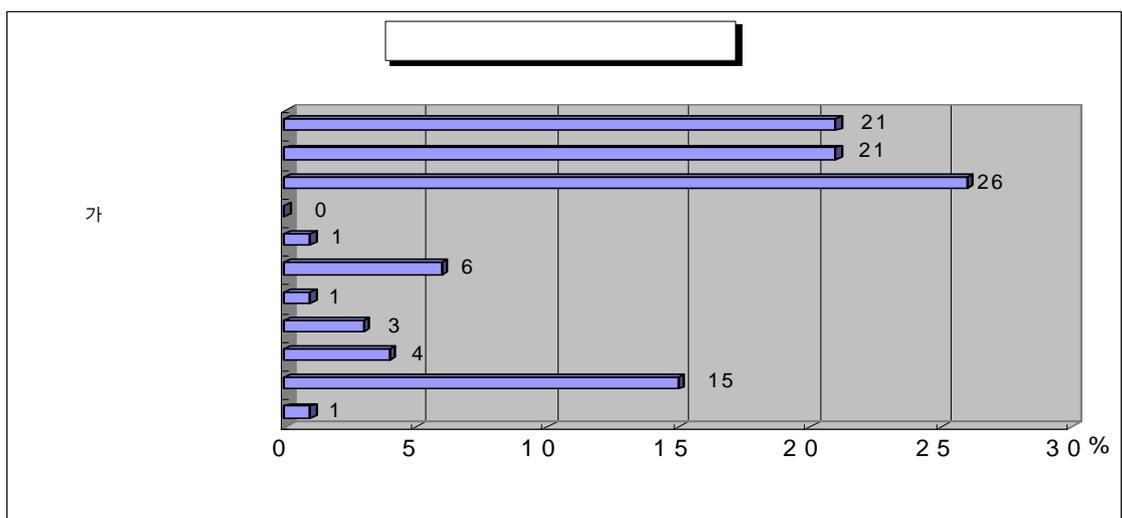
- 산업자원부와 한국유통물류진흥원이 실시한 중소유통산업 실태조사 (2005.08.03)에 의하면
- 유통시장 개방이후 외국유통업체의 유입과 대기업의 할인점·편의점의 진출 등으로 대형 판매시설과 대기업 주도형 소매점포가 확산됨에 따라 중소유통업의 상권이 위축되고 있음.
- 최근 3년동안 오픈한 대형할인점, 백화점, 쇼핑센터와 같은 대형할인점으로 인하여 점포에 영향을 미치는 대형할인점의 유무의 조사결과 '없음'이 47.2%, '있음'이 51.1%로 나타났으며, 점포에 직접적인 영향을 미치는 대형할인점의 평균 갯수는 1.5개로 조사됨.
- 중소유통 점포를 기준으로 자동차를 이용하여 40분 이내의 거리권 내에 최근 3년 이내에 개설된 대형할인점이 있는 경우가 94.1%에 달함. 중소유통 점포 주변에는 적어도 2~3개의 대형할인점이 입지하고 있어 중소유통은 입지 상으로 대형할인점과 직접 경합상태에 있음.



- 더불어 1km 이내를 주 상권(1차상권)으로 하는 SSM의 성장은 동네 슈퍼마켓에 큰 타격을 입히고 있는 실정임. 개방원년('96년) 70만6천개 정도로 추산되던 종업원 4인 이하 영세 소매상 가운데 8만개 점포는 사라짐.
- 한편, 남서울대학교 동아시아유통정보센터(유통산업 실태조사, 2005.8.11)에서 천안시 도심상점가를 중심으로 설문분석한 결과를 보면, 경기침체를 점포운영상 가장 큰 애로사항으로, 그 다음으로 도심상권 공동화 및 대형할인점 출점이 라고 응답하고 있어 도심상점가는 대형할인점과의 경쟁정도가 상대적으로 적은 것으로 분석됨.

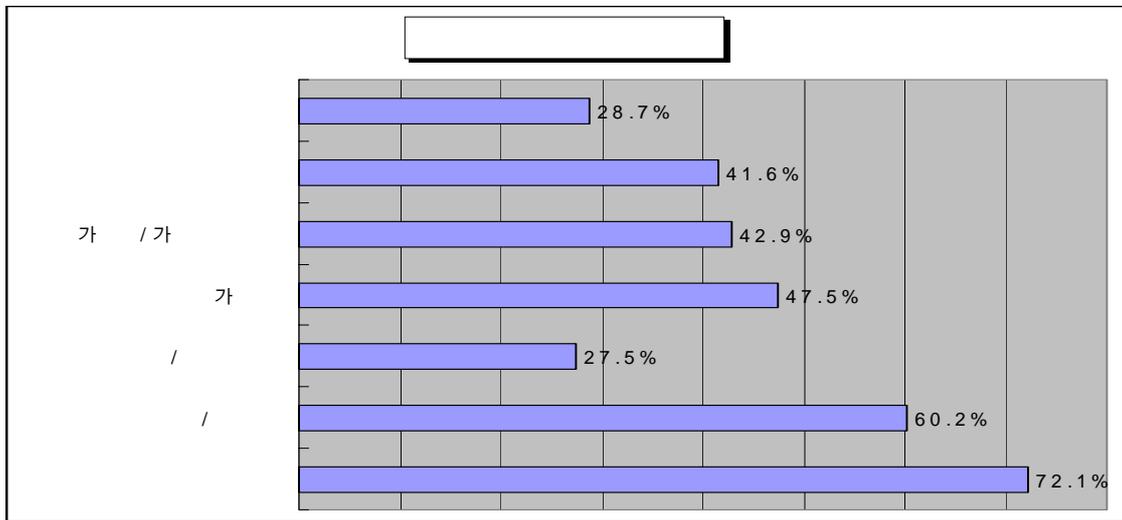


○ 그리고 천안시 도심상점가 내 재래시장을 대상으로 설문조사한 결과에 의하면, 영업부진의 가장 큰 원인으로 대형유통업체 출현이라고 응답하여, 대형할인점은 도심상점가에 대한 영향보다 재래시장에 크게 영향을 미치고 있는데, 이는 재래시장과 대형할인점이 대규모 집적화된 점포라는 점과 업종들이 상당부분 유사하기 때문임.



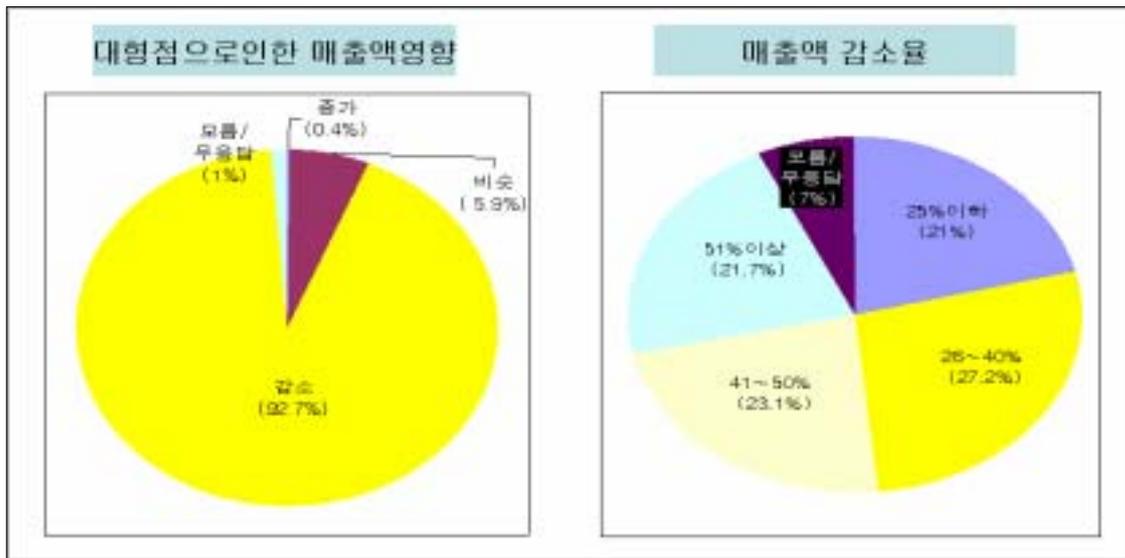
2. 대형할인점 입점이 업종에 미치는 영향

- 대형할인점의 영향을 업종별로 구분하여 보면, 전문점 보다는 대형할인점과 동일 품목을 주로 취급하는 종합소매업이 72.1%로 가장 크게 영향을 받고 있으며, 그 다음으로 음식료품·담배, 섬유·의복·신발·가죽 등의 순이고 의약품·화장품 업종이 가장 영향을 덜 받는 것으로 나타남.
- 종합소매업과 음식료품·담배업이 가장 영향을 크게 받는 것은 대형할인점과 주요 취급상품군이 비슷하기 때문임.



3. 대형할인점 입점이 매출액 변화에 미치는 영향

- 최근 설문분석 결과(자료: 산업자원부·한국유통물류진흥원, 중소유통실태조사, 2005.8.3)에 따르면, 설문응답자의 92.7%가 대형할인점으로 인한 매출감소를 겪었다고 응답했으며, 이 중 50% 이상이 26%이상의 매출액이 감소했다고 응답함.
- 또한 매출액 감소비율에서는 평균 43%로 나타나 중소유통업체에 상당한 영향을 미치는 것으로 조사됨.



- 대형할인점이 개설된 후, 첫 1개월부터 6개월까지의 중소유통 매출액 변화 정도를 보면 중소유통의 62.2%에서 매출액이 감소한 것으로 나타났으며, 매출이 감소한 중소유통업체의 평균 매출 감소비율은 35.8%로 경영에 치명적 타격을 입고 있음.

<표 2-1> 대형할인점 개설후 1~6개월 업종별 매출감소 사업체 비율

종합소매업	음식료품 담배	의약 화장품	의류/신발	가전/가구	기타 상품	중고품
77.3%	71.0%	49.6%	60.5%	55.4%	57.0%	53.8%

- 대형할인점 개설 6개월 이후 시점에서 대형할인점 개설 전과 비교하여 중소유통의 59.9%에서 매출액이 감소하였으며, 38.6%는 매출액 변화가 없는 것으로 나타났음. 업종별로는 종합소매업과 음식료품·담배소매업 등 식생활업종에서 매출 감소가 많았음. 매출이 감소한 업체의 매출은 37.3% 감소하였으며, 매출 증가업체의 매출은 28.8% 증가하였음.

<표 2-2> 대형할인점 개설 6개월 후, 업종별 매출 변화

	종합소매업	음식료품·담배	의약·화장품	의류·신발	가전·가구	기타 상품	중고품
변화 없음	23.7%	29.5%	55.6%	38.9%	43.5%	44.7%	38.5%
매출감소	74.7%	69.8%	43.6%	58.5%	55.2%	54.2%	61.5%
매출증가	1.6%	0.7%	0.9%	2.6%	1.3%	1.1%	-

- 대형할인점의 개설 직후와 개설 6개월 이후의 매출액 감소 비중을 비교하여 볼 때 감소비중이 업종별로 약간씩 다르기는 하나, 중소유통 매출은 지속적으로 대형할인점에 의해 많은 영향을 받으며 감소하는 것으로 나타났음. 이는 대형할인점이 개설된 이후 중소유통이 대형할인점 개설 전의 매출을 회복하기에는 어렵다는 것을 보여 줌.

<표 2-3> 대형할인점 개설 후와 6개월 후, 업종별 매출감소 사업체 비중 차이

	종합 소매업	음식료품 ·담배	의약· 화장품	의류· 신발	가전· 가구	기타 상품	중고품	합계
차이	-2.6%	-1.2%	-6.0%	-2.0%	-0.2%	-2.8%	7.7%	-2.3%

- 이러한 매출 감소는 중소유통의 이익률에도 영향을 주어 중소유통의 수익기반을 악화시키고 있음. 대형할인점 개설 6개월 이후 대형할인점 매출을 개설 전과 비교하면, 중소유통의 60.4%에서 이익률이 감소하였으며, 38.7%는 이익률 변화가 없는 것으로 나타났음. 업종별로는 종합소매업과 음식료품·담배 소매업 등 식생활 업종에서 이익률 감소가 많았음.

<표 2-4 > 대형할인점 개설 6개월 후 업종별 이익률 변화

	종합소매업	음식료품·담배	의약·화장품	의류·신발	가전·가구	기타 상품	중고품
변화 없음	25.8%	28.9%	57.8%	37.5%	45.1%	44.6%	46.2%
이익률감소	73.8%	70.7%	41.4%	61.1%	52.9%	54.7%	53.8%
이익률증가	0.4%	0.4%	0.9%	1.4%	2.0%	0.8%	-

- 또한, 종업원이 20인 이상 중대형 소매업체의 경우 1인당 매출액이 개방 직후 1997년 7,600만원에서 2003년 1억 8,300만으로 급상승, 노동생산성의 급격한 향상을 보였으나 4인 이하 영세 소매업체는 같은 기간 5,700만원에서 5,900만원으로 큰 변화가 없음.
- 사업체당 매출액을 보면 같은 기간 20인 이상의 경우 6.5배 이상의 실적향상을 보이고 있으나 4인 이하의 경우 20% 정도의 상승에 불과하여 상대적으로 영세성이 심화되고 있음.
- 동 기간 매장면적당 매출액을 보면 4인 이하의 경우 약간 상승하였으나 20인 이상의 경우 감소하고 있는데, 이는 대형유통업체간의 치열한 대형상업시설에 대한 경쟁이 투입된 자본의 생산성을 도리어 하락하게 하는데, 과잉투자의 결과로 볼 수도 있음.

<표 2-5> 규모별 소매업 매출관련 통계

(단위 : 백만원, 백만원/㎡)

	1인당매출액		사업체당 매출액		매장면적당 매출액	
	종업원 4인 이하	종업원 20인이상	종업원 4인 이하	종업원 20인이상	종업원 4인 이하	종업원 20인이상
1997년	57	76	84	1,636	1.70	4.05
2003년	59	183	103	10,634	2.08	2.72

자료 : 통계청.

4. 대형할인점과의 경쟁요소에 대한 실태조사

- 대형할인점과의 경쟁에서 중소유통 점포가 취약한 부분은 쾌적한 쇼핑환경, 가격수준, 상품구색, 주차시설 등으로 나타났다.
- 업종별로는 종합소매업은 가격 측면과 상품구색을, 음식료품·담배소매업과 의약·화장품업종과 가전·가구업종 등은 쾌적한 쇼핑환경과 가격수준을, 의류·신발업종은 쾌적한 쇼핑환경과 상품구색을 대형할인점에 비해 경쟁력이 취약한 부분으로 선택하였음.
- 대형유통업체의 경우 강력한 바이파워(Buy Power)에 의한 규모의 경제를 통해 시장 확대와 성장을 지속하는 반면에, 중소유통업자들은 규모의 영세성과 전근대적인 경영방식으로 인해 점차 경쟁력을 잃어가고 있으며 이로 인해 양극화 현상이 점차 심해지고 있는 실정임.

<표 2-6>대형할인점대비 업종별 경쟁열위 부분

업종	가격수준	쾌적한 쇼핑환경	주차시설	상품구색	상품품질	서비스 수준	기타	별도없음
종합소매업	36.8%	18.8%	6.1%	30.0%	3.0%	1.1%	1.3%	3.0%
음식료품·담배	22.3%	29.6%	14.0%	17.4%	4.9%	5.1%	0.8%	5.9%
의약·화장품	22.4%	24.3%	14.0%	21.0%	0.9%	5.1%	0.5%	11.7%
의류·신발	17.1%	28.8%	19.3%	20.7%	4.4%	3.0%	0.8%	6.2%
가전·가구	22.4%	17.8%	19.5%	15.9%	3.6%	2.9%	0.7%	7.2%
기타상품	23.9%	24.6%	16.4%	20.5%	3.3%	2.8%	0.7%	7.8%
중고품소매업	31.8%	18.2%	13.6%	18.2%				18.2%

자료 : 「중소유통의 혁신과 지방중소유통업 활성화 방안」, 중소기업협동조합중앙회, 2003.

Ⅲ. 대형할인점의 입점과 지역상권의 대응

1. 대형할인점 지역입점의 음과 양

- 대형할인점이 지역에 입점함으로써 얻어지는 긍정적인 효과는 무엇보다도 현대화된 쇼핑공간이 소비자에게 주어짐으로 쇼핑문화와 삶의 질적 향상을 가져오고, 소비자의 유통업체에 대한 다양한 선택권에 따른 서비스의 질적 향상, 지역물가 안정에 기여, 상호 경쟁을 통한 효율적 경영으로 유통산업 발전에 기여, 튼튼한 내수기반의 유통기업들의 향후 다국적 기업으로의 발전을 통한 새로운 고용창출과 국가경쟁력 향상에 대한 기대 등이 있음.
- 반면에 부정적인 면은 중소유통 중심의 지역 상권을 몰락하게 하고, 대부분 지역법인이 아니므로 지역의 부를 유출하고, 중앙에서 일괄적으로 구매를 담당함으로써 지역생산자의 소외가 더욱 심화되고, 과소비를 조장할 수 있고, 대형할인점간의 과다투자와 출혈경쟁으로 국가적 재원의 낭비와 궁극적 소비자의 부담으로 전가될 가능성이 있음.

2. 대형할인점 출점이 재래상권에 미치는 영향

입지유형	긍정적 측면	부정적 측면
상권체계의 변화요인	<ul style="list-style-type: none"> - 도심교통난 완화 - 점포 인근지역 경제 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 도심 상업기능 침체 - 도심 공동화 - 도심활력 및 정체성 약화 - 중소유통업(특히 재래시장) 쇠퇴 - 자가용 비이용자 불편
재래상권 중심지 (도심, 부도심)	<ul style="list-style-type: none"> - 해당지역 전체의 사업 중심지로서의 매력도 향상 - 재래시장 중심지의 활력재생 - 도심공동화 방지 	<ul style="list-style-type: none"> - 해당지역 내 경쟁업체들의 위축 및 경쟁업체와 마찰 - 특히 동종품목 취급점에 직접적인 타격 - 주말 나들이고객 흡수를 위한 교외화 추세에 정면대치 - 도심 교통정체 유발
신흥상권 중심지 (신도시, 대규모 택지개발지구)	<ul style="list-style-type: none"> - 재래시장 잠식이 아닌 신규 상업서비스 수용충족 - 지역상권에 대한 파급효과 측면에서 문제발생소지 적음 	<ul style="list-style-type: none"> - 동종 대형유통업체들 간의 경쟁격화
도시외곽 (도시외연부, 자연녹지지역)	<ul style="list-style-type: none"> - 주력상권 지역내 적정부지 확보가 어려워 차선택으로 접근성이 양허한 간선도로 인근에 입지한 경우가 많음 	<ul style="list-style-type: none"> - 광역상권의 중소도시 외곽입지형의 경우 지역간 상권체계의 균형이 재편됨에 따른 갈등과 마찰 예상 - 이용자 접근시간과 비용 증가 - 자동차 이용증가에 따른 에너지 절약과 환경보호 측면에서 문제소지
농촌중심도시	<ul style="list-style-type: none"> - 교외입지형은 기존 도심상권과의 마찰 최소화 - 도심입지의 경우 인접지역 상권의 활성화를 통한 도심기능강화 수반 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> - 인접 시군 상권포섭에 따른 지역간 소득유출 확대 문제 - 인접 시군의 소득유출 확대는 해당 지역 중소유통업 전반에 영향 - 기존 상업기능들의 질적 저하와 양적 위축이라는 부정적인 결과 수반

자료 : 경기개발연구원(신기동), 2002에서 요약정리.

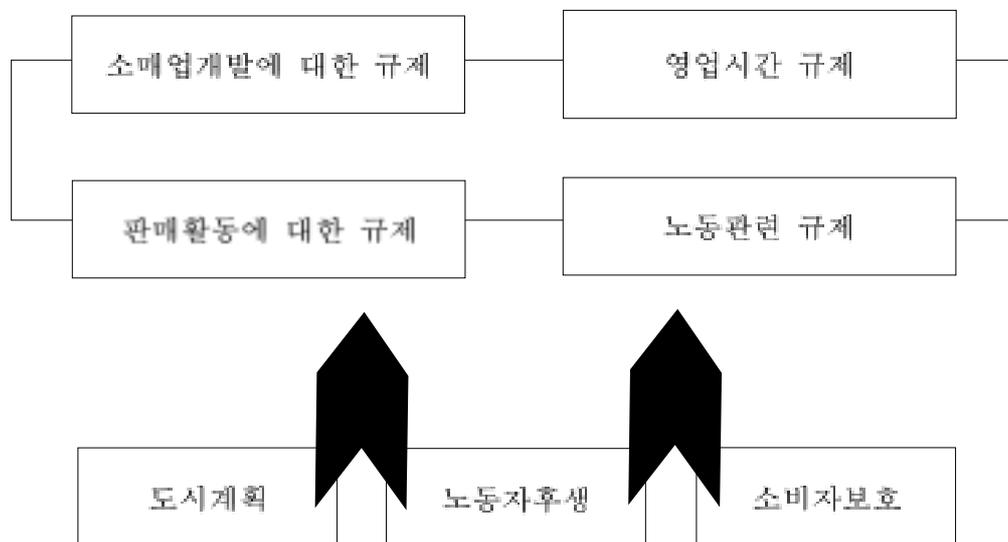
3. 대형할인점 출점에 따른 갈등의 유형 및 해소방안

갈등의 유형	갈등 사례 및 해소방안
인허가상 지자체의 무리한 요구	<ul style="list-style-type: none"> * 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 지역상인들이 대형할인점내 입점 요구 - 교통영향평가와는 무관하게 교차로에 횡단보도와 신호등 설치요구 - 도로확장 위해 토지 기부채납 요구 - 재래시장 보호차원에서 시장발전기금 요구 등 * 해소방안 <ul style="list-style-type: none"> - 시장논리와 정치논리와의 마찰은 유통업체와 소비자에게 피해 줌 - 각 지자체별 합리적인 대형판매시설 입지허용 범위 설정하여 객관적인 기준 하에 인허가 결정
지역 중소 유통업과의 마찰	<ul style="list-style-type: none"> * 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 지역 중소유통업자들의 조직적인 입점반대운동 전개 및 실행행사 - 유통업체 간의 인력 스카웃 경쟁 - 대형할인점 출점(인구 10~15만명당 1개) 및 영업시간 제한 요구 * 해소방안 <ul style="list-style-type: none"> - 시기적으로 뒤늦은 규제 및 유통업체 간의 형평성 문제 발생 - 지역 소비자들의 소비후생 제고 차원에서 설득력 약함 - 중소유통업 경쟁력 강화를 통한 소비자들의 인식전환 유도
점포주변의 교통혼잡 유발	<ul style="list-style-type: none"> * 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 주말 및 잦은 이벤트로 교통혼잡 유발 - 교통영향 제평가 논란 - 교통유발부담금의 결정기준 비현실적 * 해소방안 <ul style="list-style-type: none"> - 상업시설의 입지에 대한 계획적 조절기능의 고도화 필요 - 교통영향평가제도(현재 입지규제의 가장 강력한 수단)가 교통문제를 충분히 예측하고 대응할 수 있는 시스템 보완이 필요
소비자 피해의 문제	<ul style="list-style-type: none"> * 사례 <ul style="list-style-type: none"> - 소비자를 현혹시키는 이중가격제도 및 고마진 상품위주 취급 - 고객편의시설 관리소홀 * 해소방안 <ul style="list-style-type: none"> - 독과점적 지위를 활용한 가격인상에 대한 감시장치 강화 필요 - 납품업체에 유통비용 부담 전가 방지 - 관리감독 강화 및 소비자 권익향상

IV. 외국의 대규모점포 규제현황

1. 유럽의 유통산업 규제

- 유럽 유통산업에서도 대형할인점의 영향력은 날로 커지고 부정적인 외부효과가 발생하고 있어 대형할인점 출점과 영업행위를 규제하기 위한 다양한 방안이 강구되고 있음.
- 유럽에서의 대형할인점 규제는 유통산업 혹은 대형할인점 업체만을 대상으로 한 산업정책적 규제가 아닌 도시계획, 노동자 후생, 소비자 보호를 위한 사회, 그리고 환경적 규제의 일부가로 적용함.



자료 : 대한상공회의소, 대형할인점의 지방진출과 지역경제, 2002.

[그림 4-1] 유럽에서의 대형할인점에 대한 규제

2. 외국의 대규모점포 규제현황 비교

구 분	설 립 규 제	영 업 활 동 규 제	비 고
일 본	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대규모 소매점포 신설신고 - 대상: 매장 1,000㎡ 이상 • 대규모 소매점 설립절차 ①계획공표→②계획설명→③공청회→④지방정부 견해설명→⑤필요시 계획자체 조정(2개월간 주민의견 및 지방정부 권고) 	<ul style="list-style-type: none"> •경제적 수요심사 등 과거 '대규모소매점포의소매업 활동조정에관한법률'상의 영업활동규제(폐점시간, 휴무일수) 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> •“대규모소매점포입지법” 시행(2000.6.30)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> •전용면적 1,000㎡혹은 연면적 2,000㎡ 이상의 시설은 허가시설 •지역계획위원회, 지역 대표자, 지역 소비자연합회로 구성된 심의회를 통과해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> •일요일 영업금지 (특수 관광지역 제외) •주중영업: 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> •Loi Royer법 •실업정책에중점
이태리	<ul style="list-style-type: none"> •1,500㎡이상 점포 지방정부 허가제 운영 - 유통개발 계획서 제출 - 상업능력 테스트 시험 통과자에 한해 허가 	<ul style="list-style-type: none"> •일요일 영업 불허 (관광도시 제외) •주중영업: 오전9시~오후8시 (하절기 오후 9시) 	<ul style="list-style-type: none"> •Law 426
영 국	<ul style="list-style-type: none"> •소매시설의 규모면 규제 없음 - 사회적 효용성 지자체 설득필요 - 도시계획 관련 다양한 시설규제 	<ul style="list-style-type: none"> •일요일: 오전 10~오후 8시 •주중영업: 제한 없음 	<ul style="list-style-type: none"> •환경정책중점
미 국	<ul style="list-style-type: none"> •규제 없음(자유방임형) - 일부 주에서 도시 계획 차원에서 설립 규제 	<ul style="list-style-type: none"> •배타적 거래, 판매지역 제한 등 경쟁제한행위 규제 •소비자 보호관련 규제 	<ul style="list-style-type: none"> •독점금지법
한 국	<ul style="list-style-type: none"> •3,000㎡이상 점포 지방자치단체 등록제 운영 - 건축법, 도시계획법에서 입지관련 규제 	<ul style="list-style-type: none"> •분쟁 조정권고제도(시도) - 중소점포와 영업활동에 관한 분쟁조정 •불공정 거래행위, 과다광고 행위 규제 	<ul style="list-style-type: none"> •유통산업발전법 •독점규제 및공정거래에관한 법률

자료 : 경기개발연구원(신기동), 2002.

3. 대형판매시설 입지규제 관련 외국사례의 시사점

구 분	정책논리의 성숙 차원	객관적, 합리적 근거확보 차원
외국사례	<ul style="list-style-type: none"> 지역경제 차원 - 지역내 구매력이 외부지역으로의 유출 개선 추구 중소유통업 차원 - 기존 유통구조에의 파괴적 영향을 예상하여 규제 (도심상권의 유지) 서민생활 차원 - 주거지 근린상권의 존재가치 인식 및 그 보호를 위한 대형할인점 영업내용 개입 	<ul style="list-style-type: none"> 지역내 상권현황에 대한 과학적 조사·분석으로 합리적 규제근거 마련 인허가 기준 또는 사업시설배치계획 등이 객관적, 합리적 근거 확보로 개발업자 설득 지역내 전담부서와 전문인력 확보로 유통산업 및 제도환경 변화에 신속히 대응
국내사례	<ul style="list-style-type: none"> 지역내 중소상인들의 생존권 보장 차원에서만 접근 유통산업의 시장논리에 정면 대응 	<ul style="list-style-type: none"> 대형할인점에 대한 무조건적인 입점 규제 주장 객관적, 합리적 근거 미약
외국사례로부터의 시사점	<ul style="list-style-type: none"> 대형판매시설 입지에 대한 계획적 조절장치 마련으로 지속가능한 상업공간체계의 형성 대형판매시설에 대한 규제의 정당성 제고 - 지역경제의 자족성, 중소상인의 생존권 보호, 상권체계의 안정적 발전 및 지역사회의 삶의 질 제고라는 계획논리의 세련화와 그 객관적 근거 확보 	

자료 : 경기개발연구원(신기동), 2002에서 요약정리.

4. 대형판매시설 입지정책의 개선방안

- 동종업태간 과도한 경쟁과 과부자를 방지하기 위하여 다양한 유통업태의 총량제를 실시하여 소비자 선택권의 질적 향상을 추구하고 지역의 유통산업 및 상권의 활성화에 기여토록 함.
- 도시계획시설 중 ‘유통 및 공급시설’ 및 ‘시장’에 해당하는 대형판매시설의 도시계획적 적합성 검토장치를 필수적으로 거치도록 제도화 하여 운영토록 함.

- 도시계획적 심의 강화의 전제로서 대규모점포의 범위(현행 3,000㎡ 이상)가 다소 과대하므로 이 기준을 하향조정(1,500㎡ 이상)하여 계획적 조절의 대상을 확대할 필요가 있음.
- 사회적 합의와 조정과정 활성화를 위하여 지역 중소기업자, 지역주민, 시민단체 등이 의사결정 과정에 참여확대를 통한 대형판매시설 출점규제 방식의 제도화(일본사례)함.
- 광역 및 시군단위 상업시설기본계획의 수립으로 대형판매시설의 적정 입지 유도과 상업공간체계에 대한 정책지향과 적극적 대안 제시(도시기능 활성화, 도보상권의 보호, 대형할인점의 외곽입지 유도 및 대규모 계획입지 개발, 주거환경의 질 보호, 대중교통 접근성 확보 등 정책이념 실현 추구가 필요함.
- 지역내 상업시설분포 및 상권구조에 관한 기초 자료를 구축하여 지역단위 사업시설기본계획의 수립, 개별상업시설의 신규 출점, 점포확장 등 인허가 관련 의사결정의 합리성을 뒷받침 함.
- 근린상권의 적정한 역할이 지역주민의 쇼핑편의성 차원에서 필요한 것으로 인식되고 있고, 설문조사에서 재래시장 등 중소기업의 소멸을 수반하는 형태의 대형할인점 출점에 대해 과반수가 반대의사를 표명하므로 대형소매점에 의한 지나친 상권독점에 대한 합리적 규제의 방법론 개발이 필요함.
- 지역유통분쟁조정위원회 역할 강화를 통한 대형판매시설 입지갈등 조절기능을 활성화하고 지역내 중소기업들에 한정되었던 조정신청 대상자 범위가 생활환경 침해와 관련된 지역주민으로까지 확대함.

V. 재래시장 생존을 위한 혁신전략

1. 대형할인점의 벤치마킹을 통한 경쟁력요소 개발

- 대형할인점의 경쟁요소는 접근성이 양호한 입지, 대량구매에 의한 물류비 절감, 쾌적한 쇼핑공간, 가격경쟁력(ELDP), 글로벌소싱이 가능한 상품정보력, 효율적인 인력관리, 고객관리 및 고객서비스, 그리고 다양한 판매촉진 수단 등에 있음.
- 재래시장은 대형할인점이 보유하고 있는 핵심역량을 벤치마킹하여 간판과 출입구 정비를 통해 접근성을 개선하고, 공동도매물류센터에 가입하여 가격경쟁력 확보, 점포공간의 효율적 상품재배치와 청결성 유지, 팔리는 상품 정보를 통한 차별적 상품구성, 점주와 판매원의 서비스 정신교육, 지역주민과의 유대관계 강화를 통한 고객관리, 고약과 대화를 통한 구매성향 파악과 서비스 제공, 공용쿠폰과 공동상품권 발행을 통한 판매촉진 등을 시도할 필요가 있음.
- 국내 대형할인점의 성공사례는 보면 국내 토종 이마트와 가치점을 지향하는 홈플러스가 그 대표적인 경우임.
- 이마트는 최대의 점포점을 구성하고 입지선점의 우위를 점하고 있으며, 의류와 PB비중을 확대하여 MD의 차별화를 시도하고, 매장 인테리어와 다양한 고객편의시설을 통한 최고의 고객서비스를 제공하고 있으며, 선진화된 정보망과 표준화된 건축을 통하여 판매관리비를 최소화하여 효율적인 경영을 통해 업계 최고의 위치를 확보하고 있음.
- 반면에 홈플러스는 Glocal Standard라는 경영철학을 가지고 최적의 파트너(삼성과 테스코)를 확보하여 철저한 현지화

경영을 시도하고 있으며, 한국(신바람문화)과 영국(신바람문화)를 결합하여 새로운 문화를 창출하여 홈플러스는 할인점이 아닌 가치점으로서 매장을 운영하고 있으며, 지역상권의 1번지에 입점함으로써 지역의 커뮤니티센터의 역할도 담당하여 철저히 고객중심의 경영을 시도하고 있음.

2. 재래시장의 생존을 위한 의식혁신

- 시장 상인간의 협력을 통해 상인들의 이기주의와 투자의 불확실성에 대한 두려움을 제거할 수 있는 강력한 혁신조직을 구성하는 일임. 혁신조직은 외부 전문가로부터의 멘토링이 필요하고 지속적으로 재래시장을 구조적으로 혁신할 수 있는 새로운 지식의 도입 창구로 활용될 수 있는 탄력적인 열린 조직으로 운영해야 함.
- 상인 개별적인 이익보다는 시장 전체의 이익을 우선으로 확보된 이익을 합리적으로 분배할 수 있는 공동창조의 혁신적 발상이 필요하고 새로운 업태로서 재래시장의 가치창출을 극대화 할 수 있는 방향으로 시장컨셉설정, 업종존설정, 업종구성, 공동사업전개, 시장운영규칙제정 등에 있어 자체 구조조정이 필요함.
- 시장은 패러다임의 변화를 수용하고 소비자 중심의 새로운 업태로의 혁신적 변화를 요구되고 있으므로 재래시장의 생존방안 도출에 있어서도 소비자 지향적인 신업태들의 경쟁우위 요소를 분석하여 수용하는 것은 필수임.
- 재래시장의 경쟁력을 지속적으로 유지하기 위해선 시장 내에 혁신인력을 유입시켜야 함. 20%에 육박하는 공점포율을 시장의 재개발 컨셉과 상응하는 특성화점포로 전환하여 운영할 수 있는 청년 유통전문가를 지원하고, 이들을 통하여 기존 상인들과 함께 시장 전체의 혁신운동을 주도해 갈 수 있도록 해야 함.

- 「재래시장육성특별법」에 의한 지원사업을 통해 경쟁우위 요소를 발굴하여 경쟁력을 스스로 개발하고 강화할 수 있는 마지막 혁신의 기회로 생각해야 하며, 금번 정부의 지원 정책을 잘 활용하여 열린혁신을 통한 각고의 구조조정을 시행할 때에 경쟁업체로부터 스스로를 지켜낼 수 있는 새로운 업체로 거듭날 수 있을 것임.

3. 재래시장의 혁신기반 구축

- 현대화방향 설정에 있어서, 상인들의 이익 증대와 더불어 유통서비스 개선을 통한 지역주민의 후생증진을 도모하고, 타 업체와의 생산적 경쟁관계를 형성하고, 지역경제 및 지역상권의 활성화방안을 고려해야 함.
- 재래시장의 생존을 위하여 산(시장)학(대학)관(지자체)의 유기적인 협력체제를 구축하여 중장기적 지원정책을 수립하고, 상인의 교육, 점포의 경영진단 및 행·재정적 지원을 경쟁력을 확보할 때까지 체계적이고 지속적으로 유지해야 함.
- 권역내 재래시장간의 네트워크를 구축하여 재래시장이 새로운 업체로서의 이미지, 점포이미지 그리고 특산품에 대한 공동물류와 공동브랜드를 통하여 브랜드 이미지를 격상할 수 있도록 함.
- 도착유통업체로서의 기존고객을 지속적으로 관리하면서 신업체와 차별화하여 서비스 강화를 통한 점포의 이미지를 격상하고 새로운 고객을 개발해야 함.
- 신업체와의 경쟁보다는 틈새시장을 공략하고 상호 공존할 수 있도록 표적시장을 설정해야함.

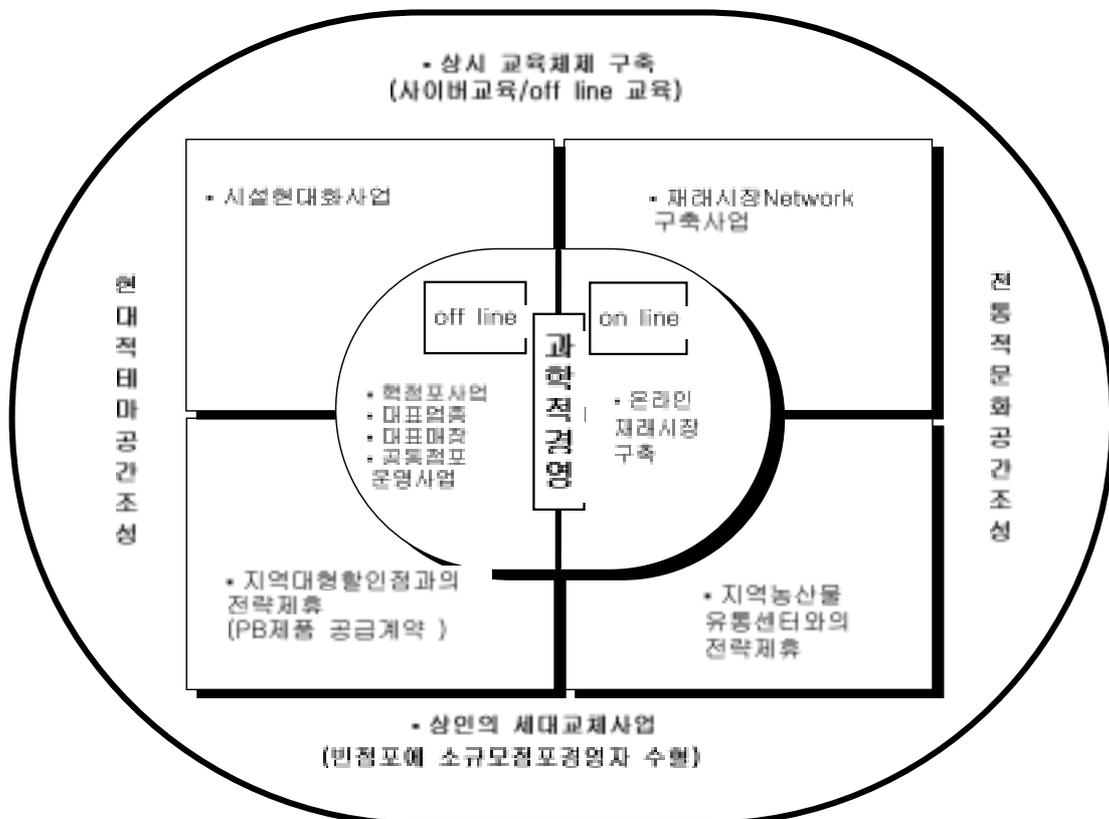
4. 재래시장의 혁신사업 전개

- 재래시장은 경영진단 후 중·단기 발전계획수립과 점포구성 재조정을 포함한 재래시장의 경영컨셉의 재정립이 필요하고, 이는 강력한 시장의 상인조직과 전문가 조직이 함께 재래시장의 혁신을 위해 공동창조해야 함.
- 재래시장의 컨셉은 특화시장, 전문시장, 향토시장 등 여러 형태로 조정이 가능하므로 지역특성에 맞게 탄력적으로 설정해야 함.
- 핵점포, 공동물류, 사이버유통을 포함한 공동사업을 전개하여 상인들 간의 결속력을 강화하고 고객을 유인할 수 있는 핵심역량을 배양해야 함.
- 재래시장의 대표업종과 업종별 대표매장을 선정하여 집중적으로 관리·육성하여 타 업종 및 매장으로 혁신운동을 확산하여야 함. 재래시장 전체 차원의 시설현대화 사업(비가림시설, 주차장, 화장실, 시장상징물 등)과 더불어 업종별 매장별 차별성과 통일성을 부각할 수 있는 상업공간의 ZONING설정과 점포의 간판과 판매대 정리 및 통일이 필요함.
- 또한, 재래시장과 주변지역을 연계하여 전통적 문화와 새로운 테마가 공존하는 쇼핑공간으로 연출함으로 시설현대화 사업의 효과를 배가할 수 있음.
- 지역의 농산물유통센터 혹은 농산물도매시장과 연계하여 신선도가 중요시되는 1차 신선식품, 기능성 및 건강식품 원재료 등의 소매기능 비중을 강화하고, 전국 재래시장연합회의 구성을 통한 일원화된 창구역할 및 실행중심의 지원체계 구축과 정보네트워크를 형성하여 네트워크 효과를 창출해야 함.

- 또한 재래시장 활성화를 위해 다음과 같은 공동사업을 전개해 볼 필요가 있음.

<표 5-1> 재래시장의 활성화를 위한 공동사업

유동환경 변화에 대한 대응책	개별대응	<ul style="list-style-type: none"> • 상품구색 갖추기 • 인적서비스 향상 • 제품의 신선도 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 일관성 있는 상품진열 • 상점의 청결유지 • 철저한 고객관리
	공동대응	<ul style="list-style-type: none"> • 공동구매/공동배송 • 시장브랜드개발 • 공동점포화 • 핵점포운영 • 협업화된 슈퍼마켓 • 이벤트홀 설치 • 사이버쇼핑몰구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 가격표시제실시 • 공동AS센터운영 • 점포재배치 • 영업시간연장 • 주차장확보 • 서비스공간 설치/운영 • 공동지배송/공동물류



[그림 5-1] 재래시장 경쟁력강화 개념도

古都地區(공주, 부여) 지정에 따른 문제점과 개선방안¹⁾

1. 序

급격한 도시화의 진전속에서 백제의 고도로 대표되는 부여와 공주도 그 역사적인 경관을 상실위기에 놓여있다.

도시 내적으로는 거주인구의 수는 정체되어 있거나 줄어가고 있는데 비하여 도심집중화 현상으로 건축밀도와 지가는 상승하고 있다. 또한, 문화재 주변 토지소유자들은 문화재 영향권 밖에 토지를 소유하고 있는 소유주에 비해 상대적으로 불이익을 당하고 있다고 생각하고 있으며, 이러한 불이익에 대한 거부감이 크게 나타나고 있다. 따라서 문화재 주변 토지소유자는 그렇지 못한 지역 토지소유자와 동등한 경제적 이득을 바라고 있다. 이들의 요구는 토지개발의 차별을 없애든가 아니면 토지가를 일반지역과 동등하게 인정해 주기를 바라고 있다.

역사도시는 인간의 역사적 체험이 수대에 걸쳐 한 곳에 쌓이면서 형성되어 온 삶의 흔적이다. 이러한 역사적 삶의 흔적이 유형, 무형적인 형식으로 우리에게 귀중한 문화유산으로 전해져 오고 있다. 특히 오래된 역사도시에는 도시경관 뿐만 아니라 지표면 하에도 역사적 흔적과 유물이 남아있기에 무분별한 도시개발을 방치해서는 안 된다. 현재 부분적으로 이루어지

1) 본 논문은 김상철(한국전통문화학교)교수의 미발표 논문 「고도보존법 시행에 따른 古都(공주·부여)의 발전방향」을 참고하여 작성한 것이다.

고 있는 문화재 심의로는 광범위한 도시경관을 합리적으로 관리할 수가 없다. 체계적이고 광범위한 도시경관 보존에 연구의 목적을 두어야 하고 이렇게 보존된 역사도시 공주와 부여의 역사경관을 후손에게 물려주어야 한다.

기존 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 기본범으로는 '문화재보호법'이 있다. 문화재보호법은 1962년 제정된 이래로 지정문화재제도, 즉 '지정제도'를 중심으로 하는 문화재보호제도를 채택하고 있다. 이 제도는 개인의 사유물일 지라도 그것이 문화재로 지정되면, 그 목적달성에 필요한 한도에서 소유자는 자신의 재산권행사에 있어서 일정한 규제와 제한을 받게 된다는 것을 말한다. 특히 문화재 분포지역이 넓고, 매장문화재가 있을 가능성이 높은 옛 도시(古都) 지역에 살고 있는 주민의 경우, 장기간 다른 지역의 주민의 비하여 사유재산권의 행사에 있어서 훨씬 강한 규제와 제한을 받을 수밖에 없어 왔다. 이러한 고도의 장기간에 걸친 사유권 행사 제한은 지역주민의 생활불편과 지역경제발전의 저해를 초래하였고, 더 나아가 국가의 예산부족에 따른 사적지의 정비 지연은 '역사적 문화환경의 파괴와 '역사도시'로서의 정체성'을 제대로 살리지 못하는 현상을 초래하였다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 2004년 3월 5일 법률 제7178호로 「고도보존에 관한 특별법」이 공포되었다.

부여·공주지역은 '고도보존법'의 시행과 더불어 역사적 문화환경의 보존과 관련한 새로운 변화가 초래될 것이다. 고도보존법은 동법의 적용대상인 '고도'를 일정한 절차를 거쳐 지정하도록 규정하고 있음에도 불구하고 "정주·부여·공주·익산"에 대해서는 지정절차 없이 '고도'로 정의하고 있기 때문이다. 따라서 공주·부여지역의 주민들과 지방자치단체는 먼저 고도보존법의 내용을 정확히 파악하고, 이해하는 것이 필요하

다. 이를 바탕으로 고도보존사업시행 이전에 각 지역의 발전을 도모할 수 있는 미래상을 설계하여야 한다. 이와 더불어 부여·공주에 소재하고 있는 문화재의 적절한 보존과 활용방안 즉 고도보존사업을 장구하여야 한다. 아직까지 기초조사단계에 있는 고도보존법의 문제점과 개선방안을 논의하는 것은 시기상조라 볼 수 있다. 그러므로 본고에서는 먼저, 고도보존법의 시행을 맞이하여 고도보존법의 면면을 살펴보고 두 번째 외국의 사례와 비교함으로써 보완될 사항을 제시하고 마지막으로 충청남도 내에 고도로 지정된 공주시와 부여군이 어떠한 자세로 임할 것인가와 그에 대한 대비사항을 제안하고자 한다.

II. 고도보존의 이해

1. 고도보존법의 제정경위

고도(古都)보존에 관한 특별법(고도보존법)은 법률 제7178호로 제정·공포되어 2005년 3월 5일자로 시행되었고, 동법시행령(대통령령 제18730호) 및 시행규칙(문화관광부령 제106호)도 마련되었다. 이 법의 목적으로는 “민족의 문화적 자산인 고도(古都)의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 정함으로써 전통문화유산을 전승함을 목적으로 한다”라고 되어있다

1) 고도(古都)에 관한 기존 제도의 한계

고도보존법의 제정이유로는 기존 문화재보호법 등 기존 문화재관련제도가 가지고 있었던 역사문화환경보전의 한계점을 들 수 있다 고도보존법의 제정 이전 우리나라 기존제도의 문제점으로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

(1) 보전대상의 제한

현재의 법 제도 하에서는 보호대상이 주로 문화재 및 전통 건조물 등에만 국한되어 있다.

(2) 대상이 보호에만 치중되고 생활환경이라는 현실적인 요구를 무시하고 있다. 특히 4종 미관지구의 경우 보전이 넓은 공간을 대상으로 이루어진다 하여도 실제 계획적인 입장에서 보면 지구 전체의 전반적인 생활환경의 보전이나 조성에 대한 계획기능은 없고 단지 각 건물의 규제만이 가능하게 되어 있다.

(3) 획일적인 보호

지정문화재 보호구역의 경우 건축제한 범위를 각각의 상황을 고려하지 않고 획일적으로 보호경계로 부터 100m 이내로 규정하고 있다. 이와 관련하여 역사경관의 Skyline을 보호하기 위해서는 최고고도지구의 부분으로 이에 대한 조정의 필요성이 있다.

(4) 용도지역지구의 지정 체계상의 문제점

도시계획법에 의한 보존지구 주변의 전이지역 지정이 결여되어 있어 지구지정 시 도시계획과의 관계설정이 미흡하여 다른 용도지역지구나 계획과의 총괄적인 고려가 적다.

(5) 사유재산권의 침해

지구지정과 보호구역의 확대는 사유재산권 침해를 수반하나 이에 대한 보상을 위한 제도적인 장치가 미흡하다.

(6) 재정적인 지원의 미흡

역사경관의 보호를 위해서는 당해 지역주민의 실제생활이 제약을 받게 되나 이에 대한 재정적인 지원이 미흡하여 특히 제4종 미관지구의 경우는 용도지구의 지정으로는 환경정비나 전통적인 환경의 조성이 불가능하다.

(7) 전통적인 모습을 지향한 역사경관(건물형태)에 대한 심의 기준 미비

제 4종 미관지구의 경우 변용을 허용하되 그 변용의 정도를 건축심의에 맡기는데 이때 심의기준이 대부분 한옥의 모습을 유지하도록 하고 있는데서 적용상의 문제점이 있다.

이상과 같은 문제점을 해결하고자 한 것이 고도보존법의 제정이라고 할 수 있다. 법 조문에 나와 있듯이 고도보존법을 제정한 목적은 우리나라 문화재의 “점적인 보존에서 면적보호”, “면의 보호를 위한 법제도”, “문화재보존을 위한 사업의 활성화 및 구체화”로 요약된다.

2) 용어의 정의

고도와 관련된 유사 용어로 「고도보존에 관한 특별법」에는 역사적 문화환경, 고도보존사업, 특별보존지구, 역사문화환경지구 등이 있다. 이러한 용어를 전체적인 내용의 이해를 돕기 위해 간략히 정의하면 아래와 같다.

(1) 고도(古都)

역사도시를 말하며 “과거 우리민족의 정치·문화의 중심지로서 역사상 중요한 지위를 가진 경주·부여·공주·익산 그 밖에 대통령령이 정하는 지역을 말한다”고 하였다. 이것은 법률적으로 정한 내용이다. 일반적 정의로 고도는 역사적으로 유래가 깊고, 인간의 삶의 흔적이 유형적으로 많이 남아 있거나 전통적인 도시경관이 비교적 잘 보존되어 있는 역사도시를 말한다.

(2) 역사적 문화환경

역사적 의의를 갖는 전통 및 문화를 구현·형성하고 있는 건조물·유적 등과 주위의 자연환경이 일체를 이루고 있는 것을 말한다. 이와 같은 건조물·유적 등은 주변의 경관을 제외할 경우 존재의 의미를 상실하기 때문에 공예·회화 등과 같은 동산문화재와는 다른 개념으로 역사적 문화환경이라 한다.

(3) 고도보존사업

고도의 역사적 문화환경을 보존하기 위하여 보존계획에 따라 시행되는 관련사업을 말한다. 법률적으로는 부여, 공주, 경주, 익산이 해당지역이지만 역사적 문화환경이 잘 남아있는 기타 지역도 앞으로 고도보존사업 지역에 포함될 수 있다.

(4) 특별보존지구

고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구이다. 이 지구는 국가적 차원에서 체계적이고 합리적인 관리가 필요하며 고도의 경관보존을 위한 핵심이다.

(5) 역사문화환경지구

특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구이다. 특별보존지구의 경관을 보존하기 위해서는 주변경관 역시 한정된 범위 내에서 경관보존의 필요성이 있다.

2. 고도보존법의 주요내용

공주·부여지역은 ‘고도보존법’의 시행과 더불어 역사적 문화환경의 보존과 관련된 새로운 변화가 초래되어 부여군에서는 역사문화환경에 대한 종합적인 계획의 수립이 요구된다.

1) 고도보존법의 주요내용

- (1) 고도보존심의위원회(동법 제 5조)
- (2) 기초조사(동법 제 6조)
- (3) 고도의 지정(동법 제 7조)
- (4) 지구의 지정·해제·변경(동법 제8조)
- (5) 고도보존의 수립 및 승인(동법 제9조 및 제 10조)
- (6) 지정지구내 행위제한(동법 제 11조)
- (7) 보존사업의 시행 및 주민의 재산권보호
 - ① 보존사업의 시행 및 비용부담(법 제 15조 내지 17조)
 - ② 이주대책의 수립 및 보상(동법 제 18조)
 - ③ 토지·건물등의 매수청구권(동법 제 19조)

2) 고도보존계획의 개요

고도보존법 시행에 따른 법적절차는 지구지정을 위한 기초조사(공주시·부여군)→ 지구의 지정(문화관광부)→ 지구지정의 고시(문화관광부)→ 관계서류의 공람(공주시·부여군)→ 도시기

본계획 및 도시관리계획에의 반영(공주시·부여군)→ 계획안의 수립(공주시·부여군)→ 고도보존계획안의 승인(문화관광부)→ 고도보존계획의 공고 및 공람(공주시·부여군)→ 보존사업시행자의 지정(공주시·부여군)→ 보존사업자의 시행(공주시·부여군 또는 시행자)→ 이주대책 등의 협의(공주시·부여군)의 절차를 거친다.

(1) 기초조사

- ① 기초조사에 관한 계획의 수립과 조사방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ② 법 제6조제1항의 규정에 의한 기초조사에는 고도 또는 특별보존지구·역사문화환경지구(이하 “지구”라 한다) 지정 예정지에 대한 다음 각호에 해당하는 사항이 포함되어야 한다.
 - 문화재(보호구역을 포함한다)의 현황
 - 문화재의 분포예상지역 현황
 - 제1호 및 제2호의 규정에 의한 문화재 및 문화재의 분포예상지역 주변 토지의 이용 현황 및 계획
 - 지질, 환경 및 경관 등에 관한 사항
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호 및 제4호의 규정에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획에 관한 사항과 동조 제6호의 규정에 의한 기반시설의 현황·계획

(2) 지구의 지정

고도보존계획은 특별보존지구와 역사문화환경지구의 지정으로 시작된다.

- ① 특별보존지구 : 고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구
- ② 역사문화환경지구 : 특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구

지구의 지정기준(시행규칙 제4조 법 8조 제 1항 제1호와 제 2호 및 영 제 17조 규정에 의한 지구지정기준)은 다음과 같다.

지정지구	지구의 정의	지구지정의 기준
특별보존지구	· 고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구	· 고도지역의 역사 · 문화를 상징적으로 보여줄 수 있는 역사적·학술적 경관적 가치가 큰 건조물이나 유적 등이 지상에 고정되어 점유하는 지역 등 역사적 유적 · 유물이 일체를 이루는 지역으로서 고도의 역사 · 문화환경의 보존상 그 원형의 보존이 필요한 지역
역사문화환경지구	· 특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구	· 특별보존지구의 유지·보존에 영향을 미칠 우려가 있는 특별보존지구의 주변지역으로서 현상변경의 제한을 통하여 특별보존지구의 역사 문화환경을 보존할 필요가 있는 지역

(3) 보존계획

보존계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 지정지구안에서의 역사적 문화환경의 보존에 관한 사항
- ② 지정지구안에서의 토지 및 건물 등의 보상에 관한 사항
- ③ 지정지구안에서의 시설의 정비에 관한 사항
- ④ 보존사업을 위한 재원확보에 관한 사항
- ⑤ 그 밖에 보존사업에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

(4) 보존사업

① 보존사업의 시행 및 비용부담

보존사업은 보존계획의 승인을 받은 지방자치단체의 장 또는 당해 지방자치단체의 장이 문화관광부장관과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 사업시행자로 지정하는 자(사업시행자)가 시행. 국가는 예산의 범위 내에서 보존사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.

② 이주대책의 수립 및 보상

사업시행자는 보존사업으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자가 있는 경우에는 이주대책을 수립·시행하여야 한다(이주자 위치, 토지 등의 매입, 이주정착지의 생활기본시설의 설치이주보상금, 이주방법 및 이주시기 등을 시행령안에서 예시).

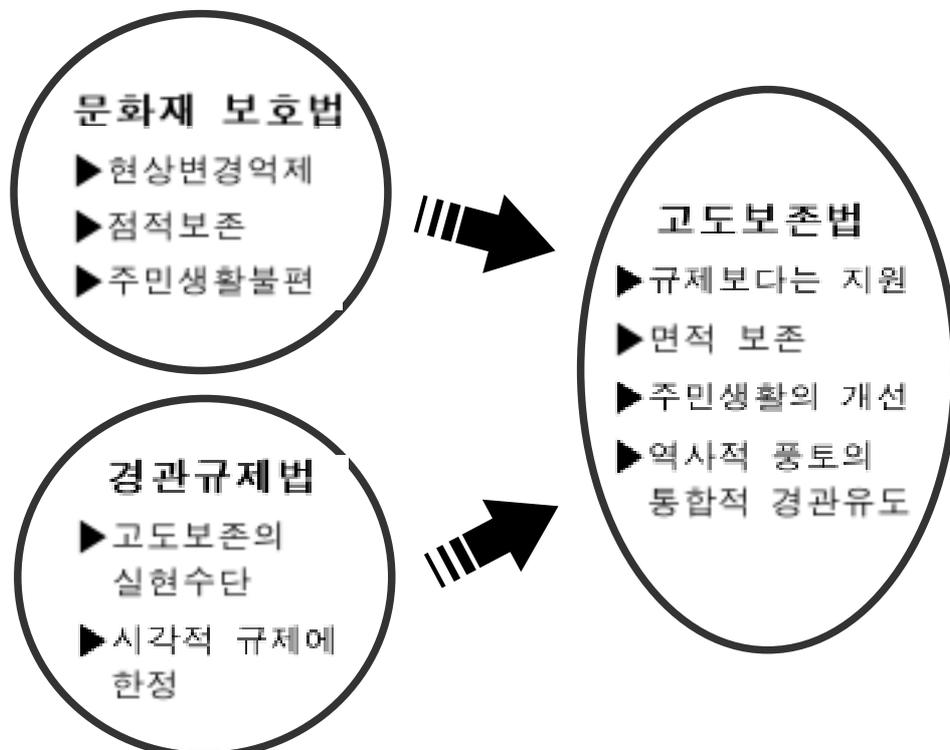
③ 토지·건물 등의 매수청구권

사업시행자는 매수청구를 받은 토지·건물 등을 매수하여야 한다(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 준용).

3) 관련 법제도와와의 관계

고도보존법과 관련된 법으로는 기존의 문화재보호법, 도시계획법, 건축법 등을 들 수 있다. 고도보존법이 기존 문화재관련법규와 다른 점은 고도보존법 역시 문화재보존을 위한 규제사항을 두고 있으나 기존 문화재 보존제도가 점적인 보호에 중점을 두고 있는데 비해 면적인 보호를 위해 만들어진 법이라는 성격이 강하다.

사업의 시행 역시 기존의 관련법규가 규제차원이고 지원이 소규모인데 비해 고도보존법은 해당 지자체가 사업을 구상, 시행할 수 있고 국가의 지원을 받을 수 있다. 고도보존법은 기존의 문화재보호법에 의해 적용받는 사항에 우선한다고 보여진다. 이러한 법들은 각각 따로 작용되는 것이 아니라 서로 보완적으로 적용되어진다. 고도보존법으로 지정되는 지구지정은 지정면적에 한계가 있을 수 있으므로 도시전반적으로는 도시계획법상의 도시계획결정지구인 역사문화미관지구, 문화자원보존지구, 생태보존지구 등의 지정을 통해 상호보완적으로 역사문화환경을 보존하여야 한다. 고도보존법상으로는 사업시행시 세세한 지침을 제공해주지 못하므로 도시계획법상의 조례를 지정하여 유도하고 제시하여야 한다.



[그림 1] 고도보존법과 관련법제도의 관계설정

<표 1> 고도보존법과 관련 법제도와와의 비교

관련법	제 목	내 용	비 고
고도보존법	제8조 지구의 지정 등	①문화관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장,관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 고도안에 다음 각호의 지구(이하 “지정지구”라 한다)를 지정할 수 있다. 1. 특별보존지구 2. 역사문화환경지구	
	제9조 고도보존계획	①특별보존지구와 역사문화환경지구의 지정이 있는 때에는 당해 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하여 당해 지구에 관한 고도보존계획(이하 “보존계획”이라 한다)을 수립한 후 시·도지사를 경유하여 문화관광부장관에게 제출하고 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다. ②문화관광부장관은 제1항의 규정에 의한 보존계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐야 하며, 필요한 경우 주민의견을 수렴할 수 있다. ③보존계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.	
	제11조 지정지구내 행위의 제한	①특별보존지구안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 문화관광부장관의 허가를 받은 행위는 그러하지 아니하다. 1. 건축물 또는 각종 시설물의 신축·개축·증축·이축 및 용도변경 2. 백지의 조성, 토지의 개간 또는 토지의 형질변경 3. 수목을 심거나 벌채 또는 토석류의 채취·적치 4. 도로의 신설·확장 및 포장 5. 그 밖에 역사적 문화환경의 보존에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령령이 정하는 행위	
	제16조 보존사업 비용	①국가는 예산의 범위 내에서 보존사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다. ②국가 및 지방자치단체는 보존사업을 위하여 제9조제3항제4호의 규정에 따른 재원을 확보하도록 노력하여야 한다.	
	제19조 토지·건물 등에 관한 매수청구	①지정지구 안의 토지·건물 등의 소유자가 역사적 문화환경의 보존을 이유로 제11조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가를 받지 못함으로써 인하여 본래의 용도에 이용할 수 없게 된 경우로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 사업시행자에게 토지·건물 등의 매수를 청구할 수 있다.	

관련법	제 목	내 용	비 고
고도보존법 시행령	제2조 고도보존계획 우선하는 계획	· 「고도(古郡) 보존에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제4조 단서에서 “대통령령이 정하는 계획”이라 함은 「국토기본법」 제6조제2항제1호의 규정에 의한 국토종합계획을 말한다.	
	제11조 기초조사	①법 제6조제1항의 규정에 의한 기초조사에는 고도 또는 특별보존지구·역사문화환경지구(이하 “지구”라 한다) 지정 예정지에 대한 다음 각호에 해당하는 사항이 포함되어야 한다. 1. 문화재(보호구역을 포함한다)의 현황 2. 문화재의 분포예상지역 현황 3. 제1호 및 제2호의 규정에 의한 문화재 및 문화재의 분포예상지역 주변 토지의 이용 현황 및 계획 4. 지질, 환경 및 경관 등에 관한 사항 5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호 및 제4호의 규정에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획에 관한 사항과 동조제6호의 규정에 의한 기반시설의 현황·계획.	
	제14조 고도보존계획의 수립 등	①시장·군수·구청장은 법 제9조제1항의 규정에 의하여 고도보존계획(이하 “보존계획”이라 한다)을 수립함에 있어서는 10년간의 보존계획을 수립하여야 하고, 5년마다 사회적·경제적 여건 변화 등을 고려하여 보존계획을 재검토하여야 한다.	
	제18조 역사적문화환경 의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위	· 법 제11조제1항제5호에서 “대통령령이 정하는 행위”라 함은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 1. 토지 및 수면의 배립·절토(切土)·성토(盛土)·굴착·천공(穿孔) 등 지형의 변경을 가져오는 행위 2. 수로·수질 및 수량에 변경을 가져오는 행위 3. 소음·진동을 유발하거나, 대기오염물질·화학물질·먼지·열 등을 방출하는 행위 4. 오수·분뇨·폐수 등을 살포·배출·투기하는 행위 5. 「옥외광고물 등 관리법 시행령」 제4조제1항 각호의 광고물 의 설치·부착 행위	
	제30조 이주대책의 수립·시행	· 사업시행자가 법 제18조제1항의 규정에 의하여 수립하는 이주대책에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 이주지의 위치 2. 이주대책에 필요한 토지 등의 매입 3. 택지조성 및 주택의 건설 4. 이주정착지의 생활기본시설의 설치 5. 이주보상액, 보상시기, 보상방법 및 보상기준 6. 이주방법 및 이주시기 7. 그 밖에 이주에 필요한 사항	

관련법	제 목	내 용	비 고
문화재 보호법 (2002.12.30 개정)	보호구역의 정의 (법 2조 ③)	· 보호구역이라 함은 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우 당해 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다.	
	보호물 또는 보호구역지정 (법 8조)	①문화재의 보호를 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할수 있다. ②보호물 또는 보호구역을 지정한 경우에는 일정한 기간을 두고 그 지정의 적정성 여부를 검토하여야 한다.	
	행정명령 (법 25조)	· 국가지정문화재(보호물과 보호구역을 포함)의 관리·보호 상 필요하다고 인정되는 경우 소유자·보유자·관리자 또는 관리단체에 대한 일정 행위 금지 또는 제한	
	건설공사시의 문화재보호 (법 74조)	②행정기관은 문화재의 외곽경계의 외부지역에서 시행하고자 하는 건설공사로서 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역안의 건설공사에 대하여는 그 건설공사의 시행이 문화재보존에 영향을 미치는지의 여부를 검토하여야 한다.	
	토지의 수용 또는 사용 (법 75조 ①)	· 문화재의 보존·관리를 위하여 필요한 때에는 국유 또는 공유의 지정문화재의 보호구역 안에 있는 토지·건물·입목·죽 기타 공작물을 수용하거나 사용할 수 있다.	
문화재 보호법 (2002.12.30 개정)	지정 등의 기준 (시행령 1조)	· 문화재보호법 제 4조 내지 제8조의 규정에 의하여 국가지정문화재와 그 보호물 또는 보호구역을 지정하거나 중요문화재의 보유자 또는 보유단체를 인정하고자 할 때에는 문화관광부령이 정하는 기준 및 절차에 의하여야 한다.	
	건설 공사 시 문화재보호 (시행령 43조의 2 ①)	· 법 제74조 제 2항의 규정에 의하여 건설공사로부터 문화재를 보호하기 위하여 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역의 범위는 당해 문화재의 역사적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 기타 문화재보호에 필요한 사항 등을 고려하여 당해 문화재의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 외곽경계를 말한다)로부터 500m 이내로 한다.	
문화재 보호법 (2002.12.30 개정)	보호물 또는 보호구역의 적정성 검토(시행규칙 3조의 2 ①)	· 국가지정문화재의 보호물 또는 보호구역의 지정에 관한 적정성 여부를 검토함에 있어서는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 당해 문화재의 보존가치 2. 보호물 또는 보호구역의 지정이 재산권 행사에 미치는 영향 3. 보호물 또는 보호구역의 주변여건	

관련법	제 목	내 용	비 고
도시계획법 (2000.1.28.전 문개정)	지구지정 (법 33조)	① 공공의 안녕질서와 도시기능의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 다음 각 호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. - 경관지구 - 미관지구 - 고도지구(최저고도지구·최고고도지구) - 보존지구	
	지구 안에서의 건축제한 (법53조)	② 제 33조의 규정에 의하여 지정된 지구에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 정할 수 있다.	
도시계획법 (2000.1.28.전 문개정)	지구 안에서의 건축제한 (법53조)	③ 제 1항 및 제 2항의 규정에 의한 건축물의 용도 및 종류 및 규모 등의 제한은 당해 지역 및 지구의 지정목적에 적합하여야 한다.	
	지구의 지정세분 (시행령 30조 ②)	· 건설교통부장관 또는 시·도지사는 법제33조 제2항의 규정에 의하여 도시계획결정으로 미관지구·고도지구·보존지구...를 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다. 1.미관지구 나. 역사문화미관지구: 사적지·전통건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구 3. 보존지구 가. 문화자원보존지구: 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 위하여 필요한 지구 다. 생태보존지구:	
	경관지구 안에서의 건축제한 (시행령 52조 ①)	· 경관지구 안에서는 그 지구의 경관의 보호·형성에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.	
	미관지구 안에서의 건축제한 (시행령 53조 ①)	· 미관지구 안에서는 그 지구의 위치·환경 기타 특성에 따른 미관의 유지에 장애가 된다고 인정하여 계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.	
	고도 지구 안에서의 건축제한 (시행령 54조)	· 고도지구 안에서는 도시계획으로 정하는 높이를 초과하거나 미달하는 건축물을 건축할 수 없다.	

관련법	제 목	내 용	비 고
도시계획법 (2000.1.28.전 문개정)	보존지구 안에서의 건축제한 (시행령 56조)	· 보존지구 안 에서는 다음 각 호의 구분에 따른 건축물에 한하여 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위태되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 문화자원보존지구: 문화재보호법의 적용을 받는 문화재를 직접 관리·보호하기 위한 건축물과 문화적으로 보전가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시계획조례가 정하는 건축물 3. 생태보존지구	도시계획조례로 정함
건축법 (2000.1.28.개 정)	적 용 제 외 (법 3조①)	· 이 법의 규정은 문화재보호법에 의한 지정문화재 및 가지정문화재에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.	
	지역 및 지구 안에서의 건축 (법 45조 ②)	· 도시계획법에 의하여 지정된 지구 안에서의 건축물의 건축에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.	조례로 정함

3. 일본의 고도보존사례

1) 일본의 고도보존과 「고도에 있어서의 역사적 풍토보존에 관한 특별조치법」(고도보존법)

(1) 고도와 역사적 풍토

■고도■란, 고대 정치, 문화의 중심 등 역사상 중요한 지위에 있던 시정촌(市町村)을 말하며, 고도보존법에 의해 그 시정촌을 정하고 있다. 현재, 교토시(京都市), 나라시(奈良市), 가마쿠라시(鎌倉市) 이외에 덴리시(天理市), 가시하라시(橿原市), 사쿠라이시(櫻井市), 나라현 이쿠노군 이카루가쵸(奈良縣生野郡奈良市), 나라현 다카이치군 아스카무라(奈良縣高市郡明日香

村), 즈시시(逗子市) 및 오오츠시(大津市), 합계 8시 1정 1촌이 ■고도■로 지정되어 있다.

■역사적 풍토■란 고도보존법에 있어서 ■역사상 의의를 갖는 건조물, 유적 등이 주위의 자연적 환경과 일체를 이루며 고도에 전통과 문화를 구현, 형성된 토지의 상황■이라 정의된다. 역사적 건조물이나 유적을 예외한 수림 등 자연적 환경이 하나가 되어 고도다운 모습을 갖추고 있는 토지상황 즉 역사 경관을 말한다.

(2) 일본 고도보존법 제정의 경위

일본의 고도보존법은 우리나라와는 달리 시민들의 자발적 참여로 만들어졌다. 이를 요약하면 아래의 표와 같다.

1963	鎌倉풍치보존연맹 결성	- 시민운동(일본 최초의 NPO) - 택지조성계획에 반대
1964	(재)鎌倉풍치보존회 설립	- 입법운동: 주민, 학자, 행정 - 모금+시비로 토지매입
1966	고도보존법 제정	- 총리부→국토교통성(2001)
	5개도시(지역) 고도 지정	- 鎌倉市, 京都市, 奈良市 - 奈良市, 明日香村
1967	3개도시(지역) 추가 지정	- 天理市, 櫻井市, 橿原市
1980	明日香村특별조치법 제정	- 특수여건(촌락, 거주지) 고려
2000	1개도시(지역) 추가 지정	- 逗子市
2004	1개도시(지역) 추가 예정	- 大津市

(3) 고도보존법에 의한 역사적 풍토보존

일본 고도보존법의 특징을 들자면 첫째로 역사적, 문화적 자원과 주변의 자연적 환경을 일체적으로 보존하는 것을 목적으로 하고 있고 둘째, 보존의 대상이 되는 도시별로 역사적 풍토보존을 위한 통합적인 계획을 입안하며 셋째, 건축물의 신축 등의 행위를 규제함에 있어 귀중한 역사적 풍토를 보존하고 넷째, 손실보상, 토지매입에 있어서 토지소유자 등에 대한 대상처리를 한다는 것과 마지막으로 역사적 풍토보존구역의 지정 등 중요한 사항을 심의하기 위하여 전문가 등으로 구성된 사회자본정비심의회가 정부에 설치되어 있는 것을 들 수 있다.

국토교통장관은 역사적 풍토를 보존하기 위해 필요한 토지구역을 「역사적 풍토특별보존지구」와 「역사적 풍토보존구역」으로 지정하며 역사적 풍토특별보존구역 내에서 다음과 같은 행위를 할 경우 사전에 부현(府縣)의 지사(또는 시장)의 허가가 필요하다.

- ① 건축물 또는 공작물의 신축, 개축 또는 증축
- ② 택지조성, 토지의 개간 그 밖의 토지형질의 변경
- ③ 목죽(木竹)의 벌채
- ④ 토석류의 채취
- ⑤ 건축물 또는 공작물의 색채변경
- ⑥ 야외광고물의 표시 또는 게시
- ⑦ 수면의 매립 또는 간척
- ⑧ 야외에의 토석, 폐기물, 재생자원의 퇴적

허가를 위반한 경우에 부현지사(또는 시장)은 현황의 회복 등을 명할 수 있으며 허가를 받지 못하여 손실을 입은 경우에는 부현(또는 시)는 통상 발생할 손실을 보상하게 되어있다.

① 역사적 풍토보존 계획

국토교통장관은 역사적 풍토보존구역을 지정하였을 경우에는 역사적 풍토의 보존에 관한 계획(역사적 풍토보존계획)을 결정하게 되어 있다. 이러한 역사적 풍토보존계획에는 아래의 사항을 정하게 되어 있다.

- ① 행위의 규제, 그 밖의 역사적 풍토유지보존에 관한 사항
- ② 역사적 풍토보존에 관련하여 필요한 시설의 정비에 관한 사항
- ③ 역사적 풍토보존지구의 지정기준에 관한 사항
- ④ 행위제한에 반하는 토지의 매입에 관한 사항

② 토지의 매입 등

역사적 풍토특별보존지구 내에는 행위의 허가를 받지 못하기 때문에 토지의 이용에 현저한 지장을 초래한다고 보고, 토지소유자로부터 그 토지를 매입시키려는 신청이 있을 경우, 부현(또는 시)는 그 토지를 시가로 매입하게 되어있다. 또한 국가는 부현의 토지매입에 필요한 비용의 일부를 부담하게 되어있다.(보조율 7/10)

역사적 풍토특별보존지구의 지정 시 토지소유자에게는 다음과 같은 장점이 있다.

(가) 우대세제에 의해 토지의 소유비용을 경감할 수 있다.

- 상속세는 행위제한의 내용에 입각한 평가가 내려진다.
- 고정자산세는 각 시정촌(市町村)의 조례에 의해 감액 또는 면제된다.

(나) 부현에 의해 토지매입이 된 경우, 양도소득에 2000만원(약 2억원)의 공제가 적용된다.

(4) 고도지정도시의 사례

① 교토시(京都市)

(가) 고도보존법의 지정현황

소화41년(1966년)에 7지구, 소화44년(1969년)에 1지구를 역사적 풍토보존지역으로 지정하는 등 순차적으로 지구를 확대하여 현재 14지구 8,513 ha에 이르는 면적이 역사적 풍토지구로서 보존되고 있다. 그 중 중요한 지구로서 소화42년(1967년)에 10지구, 소화44년(69년)에 1지구를 추가하여 현재 24지구 2,861 ha가 특별지구로 지정되어 있다.

(나) 역사적 풍토보존의 시행

기요미즈테라(清水寺), 킨가쿠지(金閣寺), 긴가쿠지(銀閣寺) 등 역사적 건조물과 그 배경이 되는 산들은 고도보존법에 의한 지정에 따라 사찰 등의 노력과 더불어 현재도 4계절 아름다운 경관을 제공하고 있다. 또한 매메지의 일부는 시민의 산책로로서 이용되고 있다. 이처럼 교토시에서는 시민, 지역과 행정이 일체가 되어 특색 있는 역사적 풍토보존을 추진하고 있다.

② 나라시(奈良市)

(가) 고도보존법의 지정 현황

소화41년(1966년) 이래 역사적 풍토보존구역 3지구 2,776 ha를 지정하였고, 그 중 중요한 지구로서 카스가야마(春日山)지구, 헤이쵸(平城)궁 유적지구, 산릉(山陵)지구, 쇼무(聖武)천황릉지구, 토쇼다이(唐招提寺)지구, 야쿠시지(藥師寺)지구 등 합계 6지구 1,809 ha가 특별보존지구로 지정되었다.

(나) 역사적 풍토보존의 시행

카스가야마(春日山)와 야쿠시지(藥師寺)등으로 대표되는 나라시의 역사적 자산의 대부분은 동, 서, 북쪽의 온화한 구릉지를 배경으로 자연환경과 일체를 이루며 특색 있는 역사적 풍토를 형성하고 있다. 이 역사적 풍토를 보존하기 위하여 행정, 시민이 하나가 되어 다양한 노력을 기울이고 있다.

③ 가마쿠라시(鎌倉市) 및 즈시시(逗子市)

(가) 고도보존법의 지정현황

소화41년(1966년)에 가마쿠라 역사적 풍토보존구역 5지구 695헥타가 지정되었고, 소화 42년(1967년)에는 죠묘지(淨妙寺)지구, 즈이센지(端泉寺)지구 등 합계 9지구 220.2헥타가 역사적 풍토특별보존지구로 지정되었다. 그 후 지정지구는 순차적으로 확대되어 평성12년(2000년)에 즈이센지(端泉寺)지구, 슈후쿠지(壽福寺)지구, 묘혼지나가타니간온(妙本寺長谷觀音)지구 등을 추가하여 특별보존지구는 현재 13지구 573.6 ha에 이른다. 또한 평성12년 3월에 즈시시를 역사적 풍토보존지구에 추가하여 5지구 5지구 989 ha가 역사적 풍토지구에 지정되었다.

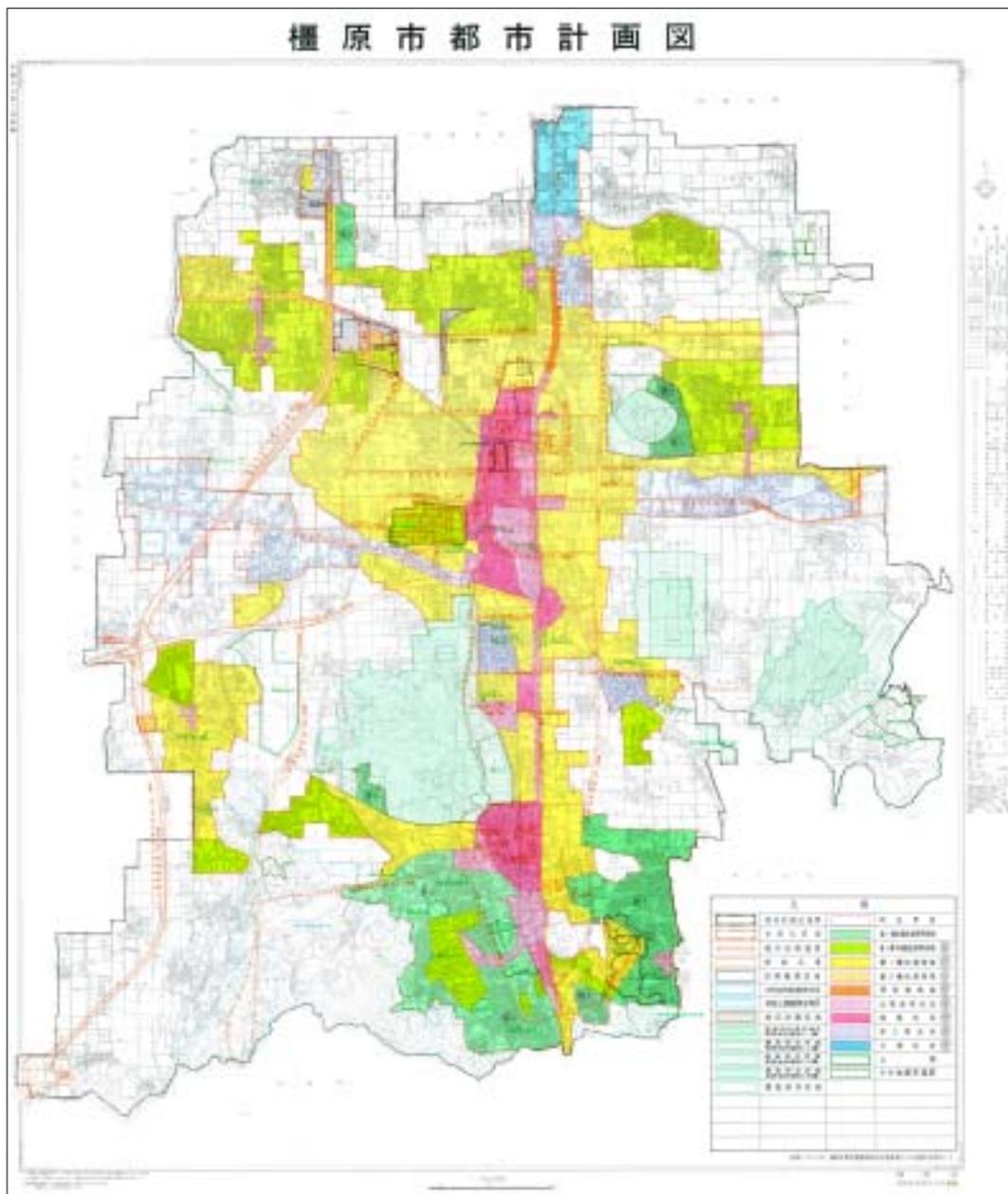
(나) 역사적 풍토보존의 시행

가마쿠라시에서는 예부터 시민단체에 의해 토지의 매매와 그 관리 등을 적극적으로 행하여 왔다. 또한 시민들은 고도마을만들기에 적극적으로 참가하고 있다. 시민과 정치가 하나가 되어 역사적 풍토보존과 더불어 고도 가마쿠라의 정관정비를 진행하고 있다.

④ 덴리시(天理市), 카시하라시(橿原市), 사쿠라이시(櫻井市)

(가) 고도보존법의 지정현황과 역사적 풍토보존의 시행

소화42년(1967년)에 4지구 2,712헥타가 역사적 풍토보존구역으로 지정되어 이 중 특히 중요한 지구로 이시가미(石上)신궁지구, 수진(崇神)·케이코(景行)천황릉지구, 산린야마(三輪山)지구, 우네비야마(叡傍山)지구, 미미나시아마(耳成山)지구, 카구야마(香具山)지구, 후지하라(藤原)궁 유적지구 등 합계 598.2 ha가 특별보존지구로 지정되었다.



[그림 2] 카시하라시의 고도보존지구

⑤ 아스카무라의 고도보존사업 시행사례 - 아스카법에 의한 고도보존사업

(가) 아스카무라의 역사적 풍토의 특징

나라현 다카이치군 아스카무라에는 중요한 역사적, 문화적 자산이 마을 전체에 걸쳐 다수 집적되어 있으며 이들이 산림, 전답 등 주위의 환경과 일체가 되어 다른 지역에서는 볼 수 없는 귀중한 역사적 풍토가 있다. 이를 위해 고도보존법의 특례로서 소화55년(1980년) 「아스카무라의 역사적 풍토보존 및 생활환경정비 등에 관한 특별조치법」(아스카법)을 제정하여 아스카무라의 귀중한 역사적 풍토의 보존 등을 도모하고 있다.

(나) 아스카법 제정

다카마츠즈카 고분의 발견 등에 의해 아스카무라의 역사적 풍토보존에 관한 국민의 인식이 고조되었다. 한편 역사적 보존 대상이 되는 구역과 주민생활의 장이 중시되기 때문에 주민들로부터 세세한 대책을 요구하는 목소리가 커지게 되었다. 이에 국가적 견지에서 아스카무라의 전역에 걸쳐 지역주민의 생활과 조화를 꾀함과 동시에 역사적 풍토를 보존하기 위한 조치를 정한 아스카법이 소화55년(1980년)에 제정되었다.

(다) 아스카법에 의한 역사적 풍토보존과 도시계획

아스카무라 전역을 고도보존법의 역사적 풍토보존지구에 상당하는 지구로 정하고, 현재 상황으로부터의 변경을 엄하게 규제하는 제1종 역사적 풍토보존지구와, 현 상황의 현저한 변경을 억제하는 제2종 역사적 풍토보존지구로 지정하여 각각을 현(縣)지사의 허가제에 의해 개발행위 등을 체크하게 함으로써 역사적 풍토보존을 도모하고 있다. 또한 역사적 풍토보존에 맞춰 주민생활과의 조화를 도모하고자 아스카무라 정비계획을

책정하고 있다. 또한 아스카무라 정비계획에 준하는 사업은 국고보조율의 특례가 인정된다.

아스카무라 정비계획에서는 공공시설의 정비에 관한 사항, 문화재보호에 관한 사항 및 지역진흥에 관한 사항을 정하여 역사적 풍토보존과 주민생활의 조화를 꾀하고 있다.

(라) 아스카무라 정비기금에 의한 보존사업

■ 재정상의 배려

아스카무라가 국가에서 보조금을 교부받는 특정사업(도로, 하수도, 도시공원 등에서 아스카무라 정비계획에 의거하여 행하는 사업)에 필요한 경비는, 통상의 보조율보다 높은 보조(비율인상조치)를 받게 되어있다.

■ 아스카무라 정비기금

아스카무라 정비기금은 역사적 풍토보존을 도모하기 위해 행하는 사업의 재원을 충당하기 위하여 아스카무라가 마련한 것이다. 소화55년(1980년)부터 소화59년(1984년) 사이에 국가와 현의 보조를 받아 총액 31억엔의 기금을 조성하여, 그 운용이 익금으로 아스카무라 경관보전과 생활환경을 개선하기 위하여 다이지(大字)관리조합을 지원하고 디자인 조성, 소규모 농도 정비 등 주민생활과 밀접한 세세한 사업을 행하고 있다.

■ 아스카무라 정비계획의 시행년도 및 사업비

아스카무라 정비계획은, 1980년도에 시작되어 제 3차 정비계획에 이르고 있다

- 제1차 정비계획 소화55년도(1980년)~평성원년도(1987년)
- 계획액 ; 약 133억엔 실적액 ; 약 84억엔
- 제2차 정비계획 평성2년도(1989년)~평성11년도(1999년)

- 계획액 ; 약 208억엔 실적액 ; 약 198억엔
- 제3차 정비계획 평성12년도(2000년)~평성21년도(2009년)
- 계획액 ; 약 331억엔

(마) 아스카법에 의거한 고도보존사업

■ 디자인 조성사업

디자인 사업은 기금사업중의 하나로 건축물·공작물 등의 의장형태를 역사적 풍토와 조화시키기 위하여 행해지는 사업이다.

- 건축물 등의 디자인 규제 및 조성지원
- 경관유지를 위한 택지 등의 축조지원
- 발굴에 대한 기초비 지원
- 건축 상담원의 무료상담

이 이외에도 역사적 풍토보존과 주민생활 안정향상·편리증진을 위한 사업이 행해지고 있다.

(바) 아스카무라 정비계획의 기본이념

아스카무라 정비계획의 기본이념은 다음과 같다.

- 아스카다운 경관 만들기
- 아름다운 아스카가와(飛鳥川)와 천혜지자
- 아스카의 역사를 좀더 가까이
- 주유(周遊)와 관광에 편리하고 알기 쉬운 길 만들기
- 농업을 번창시켜 건강한 마을 만들기
- 임업을 번창시켜 건강한 마을 만들기
- 농·상·공업이 하나가 되어 아스카 부활을
- 쾌적하고 살기 좋은 생활환경 만들기
- 후생교육시설의 충실화
- 역사적 유산의 활용의 적극적 추진

(사) 아스카법 시행 20년 동안의 사업성과

아스카의 고도보존사업의 성과를 들자면

- 유적범위확인조사 (키토라(キトラ)고분·사카부네이시(酒船石)유적·이시카미(石神)유적 아스카쿄(飛鳥京)유적 등)
- 사적지 환경정비(마루코야마(マルコ山)고분·아스카미즈오치(飛鳥水落)유적·아스카노이타 부키노미야(飛鳥板蓋宮)유적·가와하라데라(川原寺)유적 등)
- 관광안내관 등 각종 관광시설의 정비
- 아스카주유(周遊)보도 정비
- 논두렁과 택지의 석축, 지붕기와, 외벽, 담장 등에 대한 디자인 조성
- 주민 자주 활동사업, 개발사업.
 - 마을 만들기 워크샵
 - 마을 만들기 연구회 조성
 - 도로·하천의 정비,상·하수도 정비, 공원 정비, 청소봉사 등 마을생활환경 조성사업
- 매력적인 아스카 조성 사업
 - 취락환경 정비(돌계단, 칼라포장)
 - 전선의 지중화
 - 다카마츠즈카(高松塚)주변 지구 등 국영아스카역사공원 정비 ... 등
- 활기 넘치는 마을 만들기
 - 농로, 농업용 용배수로, 임도 등의 정비등 시설설비 정리사업
- 도시와 농촌의 교류사업
- 아스카다운 풍경을 지키기

4. 고도지구 지정에 따른 문제점

고도보존법에 의한 고도지구 지정은 법적인 측면에서 기존의 문화재 보호법보다 문화재 보존, 역사경관 형성, 주민생활 개선 등에 진일보하고 있다. 그러나, 다른 한편으로 세부적인 실행로드맵이 작성되지 않는다면 문화재 보호법과 같이 사유재산을 제한함으로써 개인의 경제활동과 회생을 강요하는 결과를 초래할 수 있는 양면적인 문제를 지니고 있다.

이에 본고에서는 고도보존법 제정으로 인해 예견되는 긍정적인 측면과 함께 부정적인 측면을 살펴보고 개선방안을 무엇인가를 생각해 보고자 한다. 먼저 법제정의 긍정적인 측면을 살펴보면 다음과 같은 것을 들 수 있을 것이다.

- ① 점적인 차원을 넘어 면적인 차원에서 무분별한 도시개발로 인해 훼손될 수 있는 백제의 귀중한 전통문화유산을 보호할 수 있다.
- ② 규제 및 제한으로 인해 입었던 상대적 피해를 법적으로 보상받을 수 있는 근거가 마련되었다.
 - 지금까지 문화재 주변의 토지(건물) 소유주는 다른 지역의 토지 소유주에 비해 상대적으로 불평등한 평가를 받아왔다. 고도보존에 관한 특별법은 이러한 상대적 피해를 어느 정도 보정해 줄 수 있는 근거가 되었다.
- ③ 특별보존지구와 같은 지구지정인 경우 국가로부터 보존사업에 소요되는 비용을 지원받을 수 있다.
 - 고도보존에 관한 특별법에 의거하여 특별보존지구로 지정될 경우 국가에서 보존사업을 시행하게 되며, 사업비의 일부를 국가에서 부담할 수 있게 된다.
- ④ 고도의 도시경관이 친환경적으로 보존되어 무분별한 도시개발로부터 역사 및 정주환경을 보호할 수 있다.

- 도시의 건축밀도가 낮아지고 도시내 녹지공간과 같은 공공 공간이 확보됨으로써 쾌적한 도시공간을 조성할 수 있는 기반이 조성된다. 문화재 주변경관을 훼손하는 가장 큰 요인은 건축물과 같은 인공건조물의 규모와 높이이다. 문화재와 고도경관을 보존하기 위해서는 규모와 높이를 적당한 한도 내에서 제어하고, 필요하다면 열려진 공공 공간(Open Space)을 확보하는 것이 좋다.
- ⑤ 도시내 건축물의 규모와 형태를 규제함으로써 아름다운 도시경관을 조성할 수 있다.
- 현 문화재보호법은 개별문화재에 대한 보호조치에 대처하기에는 적당할지 모르지만 도시 전체의 경관을 보존하기에는 부족한 점이 많다. 따라서 고도보존법에 의거하여 도시경관을 제어할 수 있다면 쾌적하고 친환경적인 역사 및 정주도시경관을 조성할 수가 있다.
 - 고도보존에 관한 특별법은 지정된 특별 지역에 대해 강력한 규제를 할 수 있다. 그 규제에는 토지이용에서부터 건축물의 형태에 이르기까지 모든 내용을 포함시킬 수 있다. 아름다운 도시경관을 위해 합리적인 대안을 마련하고, 이에 따라 도시경관을 조성할 수 있다.
- ⑥ 문화유산 보존과 도시경관 보존은 지역주민들에게 역사도시로서의 자긍심을 심어줄 수 있다.
- 건축물을 고층화 함으로써 얻어지는 경제적 이득은 단기적으로는 특정 지역의 한정된 소수에게 돌아가지만 장기적으로 보면 문화유산과 경관보존으로 인한 경제적 파급효과가 지속적이고 확산적일 수가 있다.
- ⑦ 역사도시의 이미지와 보존된 문화재를 관광자원으로 활용함으로써 지역 경제를 활성화 시킬 수 있다.
- 역사문화환경은 그 어떤 관광자원보다 관광객을 끌어들이는 효과가 크다. 따라서 역사문화환경은 보존되어야 하고 나아가 그 주변까지도 관광자원화 할 수가 있다.

반면, 고도보존에 관한 특별법 제정으로 부정적인 측면도 예견되는 바 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 고도보존에 관한 특별법에 따라 보존사업이 시행될 경우 그 사업에 투자되는 재원확보가 마련되지 않을 경우, 법 취지와는 반대로 더욱 강력한 규제법으로 전락할 수 있다.

- 우리나라의 지방정부 재정능력상 재원을 부담할 수 있는 여력이 한계가 있는 점을 감안할 때, 대부분의 재원은 국가에서 부담해야 되는 것이 현실이다.
- 따라서, 4개의 고도에 대한 국가의 경제적 부담이 클 것으로 예상되며 재원확보가 되지 않은 상태에서 보존사업은 지역규제요소로서의 기능적 한계가 노정된다.

② 고도의 문화유산과 경관을 보존하기 위해서는 지구뿐만이 아니라 주변지역까지 건축밀도 규제가 필요한데 이에 대한 대책이 없어 개발권에 침해가 우려된다.

- 낮은 건축밀도로 반드시 좋은 경관을 형성한다고 할 수는 없지만 경관의 성격상 역사경관을 회복하기 위해서 건축밀도(층수)의 제한은 반영될 것이다.
- 이로인해 도시·경제적 차원에서는 문화재 주변지역의 상권침체와 개발제한으로 인한 지역낙후와 주민들의 경제적 피해가 예상된다.

③ 세부적인 시행세칙이 제정되지 않아 계획수립, 사업시행에 있어 지역주민 참여가 전제되지 않으면 사업추진에 많은 어려움이 예상된다.

- 고도보존에 관한 특별법이 제정되었지만 아직 세부적인 시행세칙이 만들어지지 않았다. 앞으로 이 법의 효력이 발생하고 사업이 구체화 될 경우 지역 주민들의 적극적인 참여와 이해가 따라야 한다.
- 주민의 이해가 뒤따르지 않을 경우 토지수용 및 보상과정, 형평성과 공정성 등 많은 문제가 발생할 수 있다.

④ 고도보존법 외 지역에 대한 경관 및 관리에 대한 필요하며 이에 대한 행정체계구축이 필요하다.

- 고도경관은 단위 문화재의 정비만으로 이루어지는 것이 아니라 도시전체의 질서에 의해 형성되는 것이다. 이러한 점에서 고도보존법은 면적인 관리를 도입함으로써 진일보한 면이 있으나 지구 지정 밖에 대한 대책이 필요하다.

Ⅲ. 결론 및 제안

우리나라의 고도보존은 일본과 같이 시민들의 자발적 건의가 아닌 정부의 주도로 수립되어진 법이다. 이런 이유로 고도보존사업 시행시 발생하는 주민들의 불만사항은 고도라는 자긍심만으로 해결되기에는 어렵다고 볼 수 있다. 일본의 사례에서 볼수 있듯이 수십 년에 걸쳐 끊임없이 민의를 수렴하고 주민들의 자발적 참여를 유도하여야만 진정한 법 취지를 살릴 수 있다. 계획의 수립과 시행 시에 지속적으로 주민들을 설득하여야 하고 자발적인 참여를 유도하는 과정도 필요하다.

고도보존사업이 우리나라에서 처음 시행되는 만큼 사업계획의 수행과정 역시 지역특성에 맞는 절차를 수립하여야 할 것이며 이에 맞는 지구지정과 사업을 결정하여야 한다. 고도보존계획을 시행하는 데는 선행사례를 검토하여 이의 분석을 토대로 수행하는 방법이 가장 이상적이라 할 수 있으나, 우리나라에 있어서 외국의 사례를 그대로 적용하기에는 나라마다의 특성이 다르며, 또한 국내에서도 공주·부여라는 대상지역이 경주 등 여타지역과는 다른 역사문화환경적 특성을 가지고 있으므로 사업계획의 수립 역시 공주시와 부여군의 특성에 맞추어

수립되어야 한다.

이를 전제로 앞에서 논의되었던 예상되는 문제점을 바탕으로 개선방안을 제안해 보고자 한다.

첫째, 계획수립 전에 좀더 세부적인 실행로드맵의 작성과 함께 선재정보, 계획수립, 사업시행의 방법을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 문화유산과 문화재는 그 자체로서 가치가 있는 것이나, 현실상황에서는 경제적 이해관계 설정이 명확하지 않으면 이상에 불과할 수 있다. 재정여력에 맞지 않은 과도한 계획의 수립으로 인한 지구지정은 자칫 지역주민들의 삶의 더욱 압박할 수 있을 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 개발권보상제도 등을 도입하는 등의 적극적인 개발보상제도의 검토가 필요하다. 즉, 미국과 유럽 등에서 도입하고 있는 개발권을 인정하고 개발권 이양제도를 통하여 국가가 보상해 줌으로써 정부에서는 합리적인 경관관리를 위한 터전마련과 함께 주민들에게는 경제적 손실을 최소화하는 대안이 마련되어야 할 것이다. 또한, 주민들도 토지소유에 대한 책임과 공공성을 인식하여 추후 이행해야될 의무를 충실히 이행할 필요가 있다.

셋째, 세부적인 시행세칙이 제정되지 않아 계획수립과 시행에 어려움이 있을 것이므로, 계획기간을 최대한 충분히 할 필요가 있으며 계획수립과 사업시행에는 일본과 같이 주민참여의 제도적인 참여를 보장할 필요가 있다.

넷째, 고도보존지구 외에 도시전체에 대한 체계적이며, 입체적인 경관계획이 동시에 수반되어야 할 것이다. 부정적인 측면도 있지만 고도보존법에 의해 공주와 부여가 고도로 지정된 것은 도시를 한 단계 Up Grade 시킬 수 있는 중요한 기회인 것은 사실이다.

이를 위해서는 계획에서 지구 내부 뿐만이 아니라 도시전체에 대한 입체적인 조망이 필요하며 하드웨어적인 측면과 함께 고도보존사업을 통해 공주와 부여의 이미지를 이용한 도시마케팅전략을 세우고, 역사와 전통의 복원을 통해 도시브랜드를 높이기 위해 최선을 다할 때 진정한 고도만들기가 될 것이라 생각한다.