

분권화와 광역의회의 발전방안

- 일 시 : 2006. 10. 26(목) 15:20~18:10
- 장 소 : 보령 한화콘도
- 주 최 : 충 청 남 도 의 회
- 주 관 : 충남발전연구원

◆ 진행 순서 ◆

□ 전체 세미나

개 회 식 (15:20~15:35)

주제 발표 및 토론 (15:35~16:15)

- 사 회 이 계 회 충남대학교 교수
- 주 제 발 표 분권화와 광역의회의 발전방안
- 정 연 정 배재대학교 교수
- 토 론 전 주 상 배재대학교 교수
- 성 태 규 충남발전연구원 연구위원

자유토론 및 종합정리 (16:15~16:35)

폐회 (16:35)

□ 상임위원회별 세미나

인사 말씀 (17:00~17:05)

주제발표 및 지정토론 (17:05~17:40)

- 행정자치위원회 21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을
통한 의회와 집행부 발전방안
- 발 표 박 제 정 충남대학교 교수
- 토 론 성 태 규 충남발전연구원 연구위원
- 토 론 고 승 회 충남발전연구원 연구원
- 교육사회위원회 도내 저수지 등의 수질개선 대책
- 발 표 이 영 신 한서대학교 교수
- 토 론 차 수 철 천안아산환경운동연합 사무국장
- 토 론 노 현 웅 충남환경보전연구원 부장
- 토 론 이 상 진 충남발전연구원 연구위원
- 농수산경제위원회 한·미 FTA가 우리 농·어업에 미치는 영향
- 발 표 박 경 목원대학교 교수
- 토 론 신 동 호 충남발전연구원 책임연구원
- 토 론 박 광 배 충남발전연구원 연구원
- 건설소방위원회 의용소방대 활성화 방안
- 발 표 최 병 학 충남발전연구원 연구위원
- 토 론 김 학 수 공주대학교 교수/한국응급구조학회 초대회장 역임
- 토 론 김 용 봉 충남의용소방대연합회 부회장

자유토론(17:40~18:00)

종합정리 및 폐회 (18:00~18:10)

목 차

□ 전체 의원세미나 : 분권화와 광역의회의 발전방안

- I. 참여정부의 분권정책과 지방의회 발전
- II. 지방분권의 성공조건과 지방의회 역량(capability)
- III. 지방의회 역량강화 관련 해외사례
- IV. 분권화시대의 충남도 의회의 발전방안
- V. 맺는말

□ 행정자치위원회 세미나 : 21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을 통한 의회와 집행부 발전방안

- I. 21세기의 도전: 글로벌거버넌스, 지방의 세계화(지세화), 민주성의 제고 .. 29
- II. 한국 지방자치의 현실: 민주성의 결핍
- III. 지방의 세계화(locabalisation) 전략과 지방정부의 변화 34
- IV. 실질적인 분권화의 완성
- V. 지방민주화를 제고시키기 위한 방안
- VI. 바람직한 의회와 집행부 관계

□ 교육사회위원회 세미나 : 도내 저수지 등의 수질개선 대책

- I. 서론
- II. 본론
- III. 결론

□ 농수산경제위원회 세미나 : 한·미 FTA가 우리 농·어업에 미치는 영향

- I. 한·미 FTA 협상 경과와 영향에 대한 기존의 연구
- II. 한·미 FTA 협상과 농업
- III. 충남 농업에 대한 영향
- IV. 충남의 대응전략

□ 건설소방위원회 세미나 : 의용소방대 활성화 방안

- I. 머리말
- II. 충청남도 의용소방대의 운영실태
- III. 충청남도 의용소방대의 활성화방안 모색
- IV. 결 론

전체 세미나

분권화와 광역의회의 발전방안

정 연 정
(배재대학교 교수)

분권화와 광역의회의 발전방안

I. 참여정부의 분권정책과 지방의회 발전

- 1995년 민선1기 이후 지방의회의 민주적 기능과 역할은 지역사회에 있어 매우 중요한 문제로 논의되어 왔다. 1990년대의 핵심적인 변화는 세계화, 개방화, 지방화 등의 국제적 경향으로 대변되는데, 이를 지역중심의 ‘자치’조건으로 적용하기 위해 자치단체의 행정적 능력뿐만 아니라 지역의회의 민주적, 전문적 역할 문제 역시 중요한 화두가 될 수 밖에 없었던 것이다. 그러나 이러한 시대적 요구에도 불구하고, 민선자치 이후 지방의회가 지역에서 수행해온 실질적인 기능, 즉 민주적 기능의 실효성(feasibility)에 대해서는 회의적인 의견이 나오고 있는 것도 사실이다. 의회의 지역대표적 기능에 대한 회의적 입장은 광역 및 기초의회의 의원의 조례발의와 행정감사기능이 효과적으로 이루어지지 못하다는 것과 관련성을 갖는다. 한 조사결과에 따르면 민선 3기(2002-2006)년 전국 광역의회 의원들이 재임 4년 동안 발의한 조례 제·개정안은 1인당 평균 건수가 1건도 되지 않는(0.72) 실정이며, 조례 제·개정안 86.3%가 광역단체장인 것과는 매우 대조되는 것이라고 밝힌바 있다.¹⁾ 물론 이러한 조례 발의건수가 지방의회의 전반적인 문제를 논의하는데 핵심적인 부분을 차지하는 것은 아니지만, 지방의회가 수행해야 하는 지역주민의 요구수렴과 대표라는 가치적 관점에서 본다면 의회의 기본적인 기능이 효과적으로 수행되고 있지 못하다는 것을 간접적으로 시사한다고 볼 수 있다.
- 최근 유급제의 도입으로 지방의회 의원들의 연간 의정비는 증가한 반면, 이러한 유급제도가 지방의회의 역량강화에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 것에 대해서는 회의적인 의견이 존재하고 있는 것도 사실이다.²⁾
- 지방의회의 주요 기능들이 효과적으로 실행되지 못하는 이유는 여러 가지로 논의될 수 있는데, 가장 중요한 문제는 의회의 자율성 제한, 의원의 전문성과 책임성 부족, 의정 활동기반의 취약 등을 들 수 있을 것이다. 특히

1) 본조사는 2006년 강창일(열린우리당) 의원이 16개 시도 광역의회 의원들의 조례 제·개정안 발의실적을 분석한 결과임. 이에 대해서는 <http://www.ohmynews.com> (검색일: 2006. 10.03)참조

2) 최근 한국일보 기사에 의하면 유급제가 실시된 민선 4기의 경우 해외연수비 뭉땅쓰기, 관련상임위 배정 관련 로비사건등이 광역의회에서 나타나고 있으며, 의원의 결직비율 역시 실질적으로 줄지 않았다는 사실이 밝혀지고 있다. 이에 대해서는 한국일보, 2004. 10.9일자, <http://news.media.daum.net> 참조(검색일: 2006.10.09).

지방 의원들의 전문성과 책임성 부족의 문제는 의정활동에 필요한 다양한 전문지식 등이 미비한 상태에서 끊임없이 의원의 자질시비를 불러일으키고 있는 것이기도 하다. 최근 분권과 혁신이 지역사회의 핵심 코드(code)가 되면서, 지역 내에는 다양한 요구가 생성되고 있는데, 지방의회의 정책적 식견과 의제형성(agenda setting) 활동의 전문성은 더욱더 중요한 자원(resource)으로 인식되어지고 있다. 결국 지방의회의 제한된 권한과 부족한 전문성 요인들이 이러한 변화에 효과적으로 대응하지 못하도록 하고 있으며, 이에 대한 혁신적인 관리와 변화가 민선 4기 지방의회에도 중요한 정책과제가 될 수밖에 없는 것이다.

- 지방의회의 이러한 두 가지 구조적 문제를 극복하기 위해 참여정부는 분권 로드맵 47개 과제 중 지방의정 활성화 및 선거제도 개선 분야를 중심으로 총 2개 과제-지방의정 활동기반 강화, 지방선거제도 개선-를 제안하였고, 특히 지방의정 활동기반 강화 과제는 지방의회의 역량강화(capability building)를 위해 필수적인 5개의 사업으로 구성하여 발표한 바 있다.

< 표 1 > 참여정부의 분권과제-의정활성화 및 선거제도 개선 분야

대분류	과제명 및 사업코드		추진근거 (특별법)	과제유형	추진기관 (주관부처)	추진 일정
의정활성화 및 선거제도 개선(IV)	IV-1-32	지방의정 활동기반 강화 · 지방의회 의결권 강화 · 보수제계 개편 · 회기, 상임위제도 개선 · 의회소속 직원인사제도 개선 · 지방의원 전문성, 책임성 제고	법 13조	부처주관	행정자치부 자치단체	04-05
	IV-2-33	지방선거제도 개선 · 공영제 강화, 후원회 제도 도입 · 선거구제 합리적 개선 · 정당참여제도 개선 · 임기중 선거출마사퇴 개선선방안 · 지방선거 투표 참여 제고	법 13조	부처주관	행정자치부 중앙선관위	04-06

- 특히 지방의회 활동기반 강화 과제³⁾는 지방의회의 운영의 기본사항을 지

3) 참여정부의 지방의정 활동강화 방안은 16대 대통령 선거 공약사항으로 제기된 “지방의회의 생산성과 전문성강화”로 부터 출발하여 2003년 지방분권 로드맵의 지방의정활동 기반 강화 과제로 발전되었고, 이러한

역 자율로 결정하게 하고, 종전의 통제 및 관여 중심에서 자율과 책임 중심의 패러다임으로 전환할 수 있도록 하는 것이며, 의회의 자율성과 전문성, 책임성이 균형 있게 발전할 수 있도록 도모하는 것을 기본 목표로 삼고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2004).

- 정부혁신지방분권위원회는 지방의정의 활성화를 수행하고자 지방분권특별법 제13조 규정에 근거하여 지방의정 활동기반 강화 프로그램들을 기획하였으며, 이는 지방의회의 의결권 강화, 보수체계의 개편, 회기·상임위원회 제도개선, 의회소속 직원인사제도의 개선, 지방의원 전문성 및 책임성 제고 등을 골자로 하여 행정자치부 주관사업으로 지방자치단체와의 협력체제를 중심으로 추진되어왔다. 이상의 세부과제들은 지방자치법 시행령 개정(상임위 설치 자율화, 회기운영 자율화)과 종합제도 개선 방안 추진 및 개선(경비지급 자율화, 회기자율화, 인사권부여, 연구기능 강화 등)을 중심으로 추진 일정이 마련되었다(<표 2> 참조).

< 표 2 > 지방의정 활동 기반 강화 추진 일정

과제명 (사업명)	2004		2005		2006		2007		2008	
	1/2	2/2	1/2	2/2	1/2	2/2	1/2	2/2	1/2	2/2
지방자치법 시행령 개정 추진										
- 상임위설치 자율화										
- 회기운영 자율화 (총일수내 자율화)										
종합제도개선 방안추진및개선										
- 경비지급 자율화										
- 회기자율화 (회기제한폐지)										
- 인사권부여										
- 연수기능 강화										

1. 보수체계 개편 과제

로드맵과제에 대해 당해년도 대통령과 광역의회의장단의 간담회에서 지방의회 자율성 강화 필요성을 공유하고, 2004년 지방분권특별법에 지방의회 활성화를 명시화하는 단계로 진전되어 가고 있다.

- 분권과제의 일환으로 추진되어온 지방의회 활동기반 강화 과제 중 지방의원의 보수체제 개편과제는 지방의원 지급경비 자율화와 직접적으로 관련된 것이다. 최근까지 지방의원에 대한 지급항목으로는 의정활동비, 여비, 회기수당인데, 지급의 구체적 수준은 시행령에서 정한 상한액의 범위 내에서 조례로 결정하도록 하고 있는 것이었다. 이러한 근거에 의하여 광역의원의 경우 월 230만원을 의정활동비와 회기수당 명목으로 보장받았으며, 기초의원의 경우는 월 157만원의 개인 지급액을 확보할 수 있었다. 지방의회 의원들에게 연간 지급되는 소요액은 총 845억원으로 이중 광역의원 188억원, 기초는 657억원을 지출해온 것이다.
- 이러한 지방의원의 보수체제 개편은 최근 유급제도의 도입으로 개별 의원들에게 보수액을 설정하여 지급하는 규정을 포함하기 위한 지방자치법 개정 근거하여 이루어진 것이라고 볼 수 있다. 지급 추진주체 역시 지역의 재정과 경제적 여건을 고려하여 지역주민으로 구성되는 의정비심사위원회를 통하여 구체적인 보수액이 결정되는 방식으로 변화하였다. 그리하여 서울의 광역의원의 경우 연봉이 6,800만원 대부터(재정자립도 95%), 전남 3,960만원(재정자립도 19.9%)에 이르기까지 다양한 형태의 보수액이 설정된 바 있다.
- 참여정부의 분권과제의 일환으로 추진된 지방의원 보수체제 개편은 지역적 조건에 근거하여 의원의 활동에 대한 적절한 보상범위를 지역 스스로 결정하는 지역 자율화에 기여하는 바가 크다고 볼 수 있으며, 지역실정에 맞는 지방의회 운영의 경제성을 확보하는데 중요한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.

구 분	현 행
지급항목	의정활동비,여비,회기수당
지급기준	대통령령이 정하는 범위
결정절차	안에서 조례로 결정
결정기구	

구 분	개 정
지급항목	의정활동비,여비,월정수당
지급기준	대통령령이 정하는 바에 따라
결정절차	의정비심의위원회에서 결정하는 범위안에서 조례로 결정
결정기구	지자체별 의정비심의위원회

[그림 1] 지방의원 보수체제 변경

2. 회기 · 상임위원회 제도개선 과제

- 지방의회의 활동기반 과제 중 중요한 부분을 차지하는 것은 지방의회의 회기와 상임위원회 설치를 조례로 규정하도록 하여 지방의회의 자율권을 증진하는 내용이다⁴⁾. 지방의회의 회기와 관련하여서는 회기에 대한 제한을 없애고, 조례로 규정하는 방안과 정례회의와 임시회기 제한을 우선적으로 풀어 임시회나 정례회의 정도는 지방의회가 자율적으로 결정할 수 있도록 하는 양 방안이 검토되어 오다가 2006년 1월부터 지방의회의 정기회 및 임시회 회기제한 규정을 지방자치법에서 삭제하고 지방의회가 연간 총 회의일수 범위 안에서 정례회 및 임시회의를 조정하는 방향으로 진전되었다. 이에 개별 지방의회들은 유급제에 적합한 양의 의회 회기일수 조정을 검토하고 있다⁵⁾.
- 지방의회 상임위원회 과제와 관련해서는 상임위원회 설치를 지방자치법에서는 광역의회의 경우 조례로, 기초의회는 지방자치법시행령이 정한 기준에 의하여 설치하도록 규정해왔으나, 설치가능 한 상임위원회 수와 내용을 조례로 규정하도록 하는 내용으로 자치법이 개정된 바 있다. 상임위원회의 종류와 수에 대한 자율적인 결정권이 지방의회에 주어짐으로써 지역의 주요한 정책이슈와 직접적인 관련성이 높으면서 의원의 전문성이 고도화되어야 하는 분야를 중심으로 한 상임위원회 신설 경향이 개별 지역에서 이루어지고 있다.

3. 지방의원 전문성 및 책임성 제고 과제

- 지방의회의 전문성을 직접적으로 증대하기 위해 참여정부가 추진해 온 핵심과제는 지방의원 보좌기능을 강화하는 것이다. 현재 지방의회의 보좌기구로서 의회사무처와 전문위원이 있을 뿐 개별 의원들의 보좌관에 대한 독립규정은 존재하고 있지 않다. 이에 따라 정부혁신위원회는 상임위원회 설치기준을 완화함으로써 전문위원을 추가배치 하는 안과 광역의회에 공동정책전문위원제를 운영하는 양 방안을 집중적으로 검토하고 있다. 하지

4) 지방자치법에서 연간 회의총일수의 상한선을 광역의회는 120일, 기초의회는 80일 이내로 규정하고 있고, 정례회는 연 2회를 합하여 광역은 40일, 기초는 35일 이내에서, 임시회의는 기초·광역의회 모두 15일 이내로 운영하도록 법률로 정하고 있음

5) 전안시 의회의 경우 최근 젊은 시의원들을 주축으로 하여 의회 회기를 대폭 늘리는 방안을 제안할바 있고, 이를 적극 검토중임, 이에 대해서는 「대전일보」 2006. 8.30일자 참조

만 이러한 지방의원 보좌관 제도의 도입은 지역주민의 혈세낭비라고 하는 시민단체의 반대의견에 직면해 있기도 하다. 최근 전국 시도의회 의장협의회에서는 지방의회 의장이 임명하는 방식으로 광역의회 의원을 위한 계약직 보좌관을 1명씩 배치해줄 것을 건의한 바 있어 정부혁신위원회가 검토해오던 두 가지 안과는 상이한 의견이 제안된 바 있기도 하다.

- 지방의회의 전문성 강화 과제 중 의정연수 기능을 강화하는 방안 역시 검토 중이다. 국가전문행정연수원 57개 교육과정 중 지방의회지원과정, 지방의원 정책연수 과정정도로만 지방의회 의원들의 연수를 수행해 왔고, 국회연수국에서 지방의회 교육과정을 개설하여 일부 지방의원과 사무처직원들만이 부분적으로 연수를 받아 왔다. 이러한 제한적인 차원의 지방의원 연수 체계를 변화시키기 위해 지방의정전문연수원을 설치하는 방안과 기존 연수기관에 연수기능을 위탁 실시 하는 방안들이 동시에 검토 중이다. 전자의 방안이 실현될 경우 이와 관련된 지역정부의 예산소요와 부담문제가 제기될 수 있고, 후자의 경우 관련 기관을 확보하는 문제가 제기될 수 있다.

4. 지방의회 직원 인사제도 개선 과제

- 우리의 경우 자치단체의 기관구성 형태가 대립형 구조를 갖추고 있기 때문에 집행부와 의회간의 균형과 견제원리가 적용되어야 하지만, 현재의 지방의회의 사무기구인 인사상 상호간 독립의 원칙이 적용되고 있지 못한 실정이다. 따라서 지방의회의 독립성과 자율성을 위해 지방의회의 관련 직원인사에 대해 의회의장이 인사권을 확보할 수 있도록 함으로써 의회 스스로가 필요로 하는 우수 인력확보 및 인사순환이 가능해져야 한다.
- 현재 지방의회 사무직의 임면권은 지방자치법에서 지방의회 의장의 추천을 받아 단체장이 임명하는 절차로 행사되고 있으며, 의정지원기구로서 광역의회는 사무처를, 기초의회는 사무국과 과를 두도록 지방자치법에 규정하고 있다.

< 표 3 > 지방의회 직원 현황(2005년)

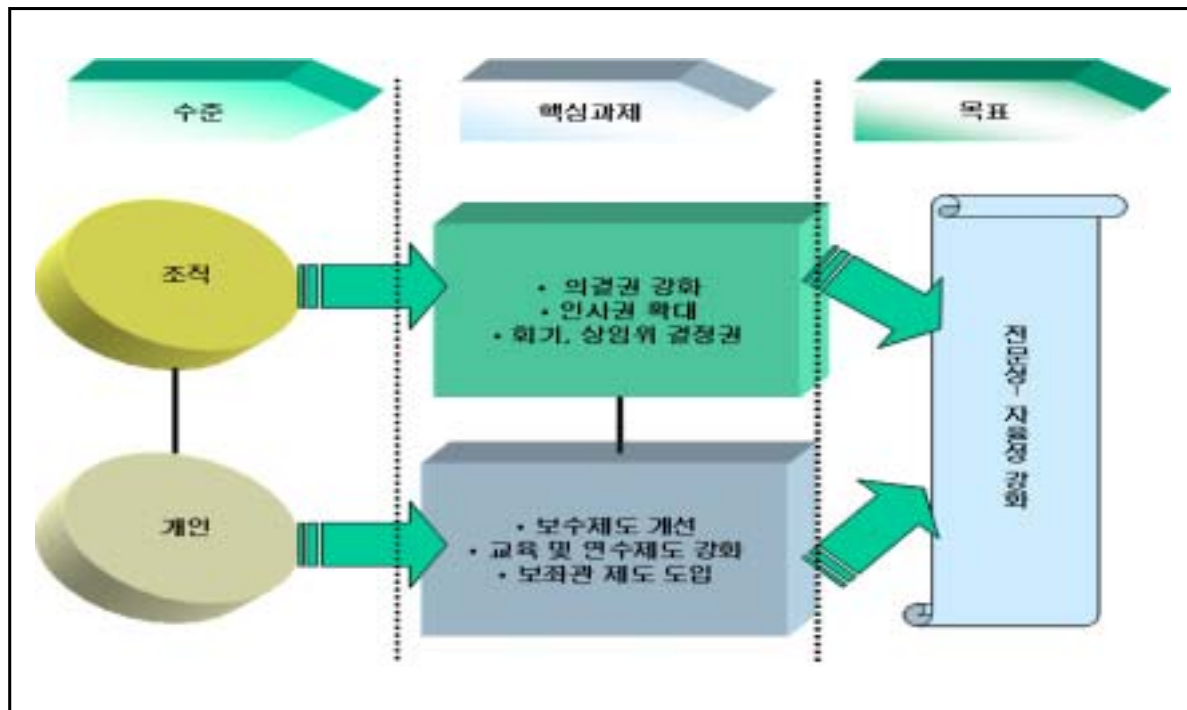
구분		광역(의원수)	기초(의원수)	합계(의원수)
총인원		1,220(682)	3670(3,496)	4,890(4,178)
사무직원	일반	616	1,641	2,257
	별정	45	138	183
	계약	9	0	9
	기능	457	1,414	1,871
전문위원	일반	63	414	477
	별정등	30	63	93

- 위의 <표 3>에서 나타난 바와 같이, 지방의회의 사무직원의 수는 총 4,800여명이 되고, 이중에서 일반직 사무직원이 다수를 차지하고 있고, 특히 의회의 전문성 확대와 관련되는 전문위원의 수는 전체의 10%이하로 나타나고 있다. 즉 의회의 직원들이 일반사무와 기능직 분야에 다수가 배치되어 있어 단순지원 기능만을 수행하고 있으며, 의원의 전문성과 직접적으로 관련되는 전문위원의 경우는 매우 적은 비중을 차지하고 있다. 이러한 불균형의 문제는 직원의 임면권이 실제 수요자인 의회에 있는 것이 아니라 자치단체장의 권한으로 인정되어 있기 때문이며, 의회의 실질적인 업무와 관련성을 갖지 못한 지방행정부가 이에 대한 의사결정권을 갖고 있기 때문이다.
- 이러한 문제를 해결하기 위해 지방자치법의 일부를 개정하는 안이 논의되었고, 지난 7월 지방자치법 제38조(사무직원의 정원과 임명)를 개정하여 의회의 일부공무원에 대한 임용권을 지방의회의 사무처장, 사무국장, 사무과장에게 위임하여 의회의 권한을 확대시키는 방안이 실현된 것이다. 하지만 이러한 개정은 정부혁신위원회가 고려했던 의장이 전체직원 인사를 수행 한다는 원안이 대폭 수정된 것이다. 이를 통해 의회의 사무직원의 임면권은 부분적으로 지방의회가 확보할 수 있게 되었지만, 일반직원의 수준에 한정된 것이기 때문에 완전한 형태의 권한 이양이라고 볼 수는 없다.

5. 분권과제의 성과와 문제

- 참여정부의 분권과제의 일환으로 추진되어온 지방의회의 활동기반 강화를 위해 핵심적으로 검토되어온 6가지 방안들은 크게 개별 의원의 전문성 강화와 의회조직 전체의 자율권 확대를 추구하는 내용으로 진전되어 왔고 이에 필요한 제도개선 및 법률개정 절차들이 병행되고 있다. 의회 전체 조직차원의 자율권을 확대하는 제도 및 법률 개선과제들은 어느 정도 진전을 보이고 있으나, 개별 의원들의 전문성 강화와 관련된 지역 스스로의 프로그램 개발 및 관련 재정 확보는 아직까지 미비한 상태라고 볼 수 있다. 특히 개별 의원들의 전문성 제고와 관련된 방안들은 지역의 재정이 소요되는 것이고, 재정소요 범위에 대해 지역사회내의 다양한 이견이 제시됨으로써, 구체적인 지침들을 마련하기 어려운 상태에 있다고 볼 수 있다. 따라서 지역의회 발전 방안을 논의함에 있어, 지역차원에서 보다 의지적으로 검토되어야 하는 부분은 참여정부의 지방의원 전문성 강화와 관련된 자체 과제 발굴이며, 이를 위해 개별 의원들의 수요(demand)들에 대한 지속적으로 모니터링 해야 하는 상황에 직면하고 있다.
- 참여정부의 지방의회 활동기반 강화 방안들은 기존에 논의되어 온 자치 실현을 위해 필요한 지역 입법기구의 중요한 기반들을 제도적 과제로 흡수함으로써 필요한 법적 규정들을 대폭 수정하여, 지역의 역할과 위상을 확대시키는데 있어 초석을 마련했다는 의미를 갖고 있다. 그러나 지방의회 조직을 구성하는 개별 구성원들(지방의원)의 의식 및 문화, 교육관련 과제들에 있어서는 별다른 성과를 나타내고 있지 못하다. 이것은 지역이 갖고 있는 재정적, 사회적 여건과 직접적으로 관련이 있고, 구체적인 안이 지역 내에서 자생적으로 제안되고 해결될 때 의미를 갖게 될 것이다.
- 또한 참여정부의 지방의회 활동기반 강화 과제들은 의회내부의 혁신적인 변화에는 일정부분 기여하는바가 있으나, 의회의 정책형성기능(policy formation) 또는 의제설정(agenda setting)기능과 관련해서는 별다른 방안을 포함하고 있지 못하다는 한계를 갖고 있다. 특히 지방의회의 대지역민 관계 개선과정에서 요구되는 다양한 프로그램들은 매우 부족한 상태라고 볼 수 있다. 의회는 지역주민의 다양한 의견을 집적하고 대표하는 기능을 수행해야 하고, 이를 위해 필요한 절차와 기능들을 발굴해야 하는 책무를

갖고 있다. 따라서 지방의회의 발전방안은 바로 지방의회의 정책형성 기능의 복원과제들로 확대·발전될 필요성이 있는 것이다.



[그림 2] 참여정부 지방의회 활동 강화 방안

II. 지방분권의 성공조건과 지방의회 역량(capability)

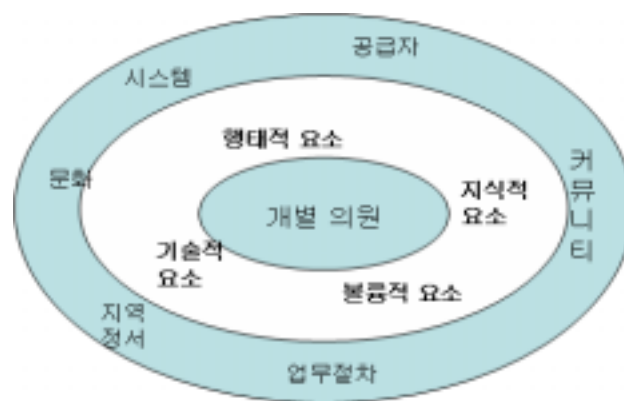
- 참여정부의 지방분권 과제의 일환으로 추진되어온 지방의정 활성화 방안은 장기적인 분권화의 성공을 위해 필수적인 기본조건을 구비하는 내용을 중심으로 구성되었다는 특성을 갖고 있다. UNDES(United Nations Department of Economic and Social Affairs)의 행정국장 이었던 가이도 베투치(Guido Bertucci)에 따르면 분권화의 성공조건은 크게 4가지로 구분될 수 있는데, 입법체계, 적절한 재원, 인적자원 개발, 시민사회와의 관계 정립(거버넌스 형성)이 그것이다(UNDES, 2000). 지방의회 의정 활성화와 관련된 지방자치법의 개정과 관련 제도 도입을 골자로 하는 과제들은 입법체계와 관련 인적자원 개발의 내용을 부분적으로 반영함으로써 향후 지방의회의 역량강화와 관련된 구체적인 발전 지침들로 진전되어야 할 필요성을 갖고 있다. 특히 지방의회 역량강화와 관련하여 인적자원 개발과 시민사회와의 관계 정립을 위한 과제들이 시급하게 필요한데, 인적자원 개발의 경우는 지방의회 의원들의 업무기술, 지식 및 윤리적 가치 강화와 세련화(refinement)를 포함하여 조직 전체의 발전과 변화를 증진하기 위한 조건을 의미한다. 분권과제들은 부분적인 의원 전문성 강화 프로그램을 포함하고 있으나, 과제들이 부분적으로 진행되어 왔을 뿐 실질적인 내용성을 확보하고 있지 못한 상황이다. 따라서 우리는 분권과제의 발전적인 추진을 위해 지방의회의 역량강화의 문제를 인적자원 개발과 지역 거버넌스(governance)의 수준에서 집중적으로 검토해야 할 것이다.

1. 지방의회의 역량강화와 구성원 개발(membership development)

- 지방의회의 역량강화를 보다 효과적으로 추구하기 위해 필요한 인재 개발은 크게 4가지 구성요소를 고려함으로써 가능해질 것이다. 첫 번째는 볼륨(volume)적 요소로서 지방의회를 구성하는 적정인력 공급 과제이다. 직접적인 인력충원이 불가능할 때 외부개방형 충원이나 전략적 파트너십

(strategic partnership)을 형성하는 방안이 바로 이러한 분류적 차원의 방안으로 제시되는 것이기도 하다.

- 두 번째는 지식(knowledge) 관련 요소이다. 이는 지방의회 의원들의 훈련과 개발 수요를 위해 수행되어야 하는 과제들을 포함하는 것이며, 의원들의 활동과 관련되는 지침, 정책, 법적 규정사항, 전문적 지식, 관련 모범사례등에 대한 지식들로 구성되는 것이다.
- 세 번째, 지방의원들이 지역의 입법기능과 대표기능을 수행하는데 필요한 기술(skill)을 의미하는 것으로서 다양한 활동분야에서의 커뮤니케이션, 교섭, 중재, 영향력 행사, 인력 및 자원관리, 정치적 문제인식 및 기획, 성과관리 등의 내용을 포함하는 것이기도 하다.
- 마지막으로 행태적(behavioral) 요소가 고려될 필요가 있을 것이다. 이는 개별 지방의원들이 지식과 기술들을 적용하는 방법에 관한 것으로서 지방의회의 문화나 업무처리 관행에 영향을 미치는 요소라고 할 수 있을 것이다.



[그림 3] 지방의회 역량강화 구성요소

- 따라서 지방의회의 역량강화는 분류적, 지식적, 기술적, 행태적 요소들을 중심으로 구성되어야 하며, 이러한 요소들을 발전시킴으로써 지방의회의 전문성과 자율성은 더욱 더 확대될 수 있다고 볼 수 있다.

2. 지방의회의 역량강화와 거버넌스(governance) 체계 구축

- 지방의회의 역량강화를 위해 필요한 지역 거버넌스 체계 구축은 지방의회의 다양한 정책의제 발굴 및 형성기능을 효과적으로 발전시키는데 영향을 미칠 수 있다. 지방의회의 주요한 고객(customer)은 지역주민이며, 이러한 지역주민의 이해관계를 파악하고 이를 결집하기 위해 필요한 방법과 기술을 발굴하는 것이 바로 지방의회의 중요한 힘(power)의 원천이 될 수 있다. 지역 거버넌스 형성을 위해 지방의회가 수행해야 하는 역할은 바로 지역의 사회자본(social capital)을 강화하기 위해 필요한 지역사회 규범, 네트워크 형성과 관련되는 내용으로 구성될 수 있다. 지역의 다양한 인적 네트워크 활용은 물론, 지역주민의 주요한 정서와 문화적 내용을 파악하고 모니터링 하는 의회의 다양한 노력들이 포함될 수 있을 것이다.
- 이러한 거버넌스 체계 구축을 위해 필요한 지역사회 규범 및 규칙개발, 네트워크 형성과 관리를 위해 필요한 조사와 모니터링 기능을 강화함으로써 지방의회의 민주적 역량(democratic capability)을 강화하고 지역사회내의 파트너십 형성에 주체적 위상을 확보해가야 하는 것이다. 직접적으로 지방의회의 거버넌스 체계 구축관련 역할 문제는 아니지만 해외의 전문 컨설턴트(consultant)들은 지방정부의 역량강화 중 거버넌스 구축 과제와 관련하여 지방정부의 문화적, 제도적 인식제고, 지역사회의 다양성 이해, 청취 및 의사소통 능력 개발, 지역사회 학습 및 개발 등을 제안하고 있다(최영출, 2003:37). 이러한 제안을 지방의회에 적용함으로써 지역 거버넌스 창출과정에서의 지방의회의 역할과 역량을 강화하고 이러한 역할강화는 지역문제에 대한 시민적 관여(citizen involvement)를 증대시키는 제도적 과제들과 직접적으로 관련되어 진행될 필요성이 있다.

III. 지방의회 역량강화 관련 해외사례

- 분권화 시대에 적합한 지방의회의 역량강화 방안을 구체적으로 제시하기에 앞서, 해외 국가의 지역의회 역량강화(capability) 프로그램 사례들을 살펴보는 것은 정책적 함의를 도출함에 있어 중요한 의미를 갖는다. 앞서 논의된 참여정부의 분권정책의 일환으로 추진된 지방의회 역량강화 프로그램이 확보하고 있지 못한 의회 구성원 개발체계 구축과 관련되는 해외 사례들을 살펴보도록 한다.

1. 영국 웨일즈 지방정부의 역량 강화 프로그램-구성원의 기술요소 강화

- 개별 구성원의 개발을 통해 지방의회의 역량을 강화하기 위해서 고려할 수 있는 방법 중에는 특히 앞서 논의한 ‘기술’차원에서 고려될 수 있는 사례들이 존재하고 있다. 물론 해외사례의 경우 지역의회만을 집중적인 대상으로 하는 개발 전략은 아니지만 지역단위에서 의회는 물론 행정조직 구성원들의 개발을 위한 기술 개발 프로그램의 일환으로 전개되고 있는 프로그램들이 존재하고 있다. 그 대표적인 사례가 영국 웨일즈 지방정부의 역량 강화 프로그램이다. 이 프로그램의 운영내용과 방법 등을 지역 의회의 구성원 개발 프로그램과 연계·적용하는 방안을 고려해볼 필요가 있을 것이다.
- 영국의 지방공무원(선거직 공무원 포함)들의 경우 자치단체간의 차이가 있으나 평균 1.6일의 교육을 공통적으로 받고 있는 것으로 나타나며, 이 중 지방의원에 대한 교육비는 1인당 36만원 정도인 것으로 나타나고 있다. 의회 구성원은 물론 지역정부의 관련 공무원들의 교육 및 성과평가 등을 주요한 내용으로 하는 맞춤형 교육훈련을 주무 교육기관인 IDEA가 수행하고 있고, IDEA뿐만 아니라 다양한 민간 컨소시엄(consortium) 업

체들이 교육 프로그램을 제공함으로써 구성원들의 기술적 요소들을 발전 시킴으로써 인적 개발에 성공한 사례로 나타나고 있다.

- 지방의원과 자치단체 공무원들은 크게 6가지 형태의 역량강화 교육 프로그램을 활용하여 자체 역량개발을 시도하고 있는데, 개별 관련 업무영역에서의 기술개발을 다루는 기초교육, 조직적 차원에서의 운영성과를 습득하고 평가하는 조직단위의 교육, 업무과정에서 필요로 하는 리더십 교육, 의회 및 지방자치단체내부 고위직간의 파트너십 형성을 목적으로 하는 특별교육, 그리고 구성원 및 외부 관련 고객들 간의 자유로운 세미나와 의사소통을 주요한 교육 콘텐츠(contents)로 하는 워크샵(workshop) 등으로 구분되어 실시하고 있으며, 여기에 지방공무원은 물론 지방의회 의원들이 참여함으로써 개인의 개발뿐만 아니라 조직 전체의 개발 교육을 받고 있다고 볼 수 있다.
- 영국 웨일즈 지방정부의 선거직 및 행정직 공무원을 대상으로 하는 기술 개발 교육은 행정직과 선거직의 차별화된 업무내용에도 불구하고, 이들 간의 상호교류 및 내부 강화를 위한 다양한 단계로 구성되어 있다는 특성을 갖는다. 독립적인 지방의원의 연수 및 교육기관이 우리정부의 중요한 지방의회 활동기반 강화 프로그램이라면, 영국 지방정부의 지방의원 연수 프로그램은 지방행정직 공무원과 의원 간의 상호소통, 정책공유, 네트워크 형성 기술 뿐만 아니라, 개별 업무영역에서 필요한 리더십 교육, 현장교육 등의 소통적 형태의 프로그램으로 종합적인 내용을 갖고 있다. 이러한 경우에는 별도의 지역 재정을 투입하지 않고서도 지방의원의 기술 역량을 강화시킬 수 있다는 점에서 장점을 시사 하는 바가 크다고 볼 수 있고, 관련 전문기관의 풀(pool)이 협소한 우리의 실정에도 어느 정도 적합한 역량 강화 프로그램이라고 할 수 있을 것이다.

2. 의회의 조직진단-행태적 요소 강화

- 지방의회의 역량개발 관련 요소로 제시된 행태적 요소는 조직의 업무관행과 절차, 문화에 영향을 미치는 역량개발 프로그램을 포함하는 것이라고 볼 수 있다. 이러한 내용은 지방의회에 업무를 수행하는 직원 및 의원들

의 일처리 방식(business process), 이에 근거한 업무구조 등이 조직전체 문화와 구성원의 행태에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이와 관련된 영향 요인들을 개발하는 것과 관련된다.

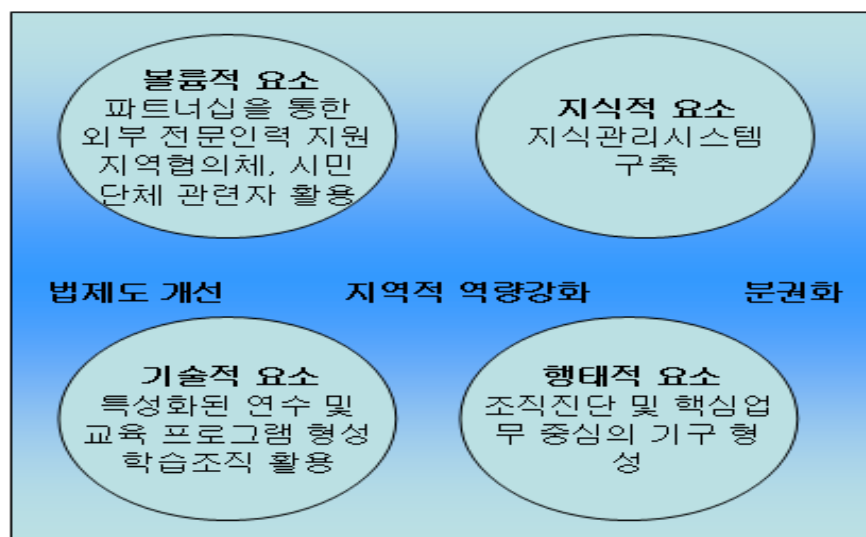
- 지방의회 역량개발과 조직발전은 바로 개별 지방의회내의 다양한 업무내용과 구조를 진단하고 파악함으로써, 불필요한 업무구조를 개선하는 것을 통해 이루어질 수 있는 것이다. 지역议회의 역량 개발 프로그램에 중요한 부분을 차지하는 것은 지방의회 조직을 적절하게 진단하고, 이를 통해 조직구조를 개편하는 방안을 마련하는 것이다.
- 지역议회의 조직진단 사례는 국내외적으로 존재하고 있지 않지만, 중앙 국회의 경우는 몇몇 사례가 존재하고 있다. 특히 미국 의회(U.S. Congress) 조직진단과 결과는 의회 조직의 개발과 역량강화에 중요한 영향을 미친 사례로 볼 수 있을 것이다(함성득, 2005). 조직진단은 의회를 구성하는 의원들의 의정활동의 전문성과 효율성을 제고함으로써 이를 위해 필요한 지원체계를 마련하고, 더 나아가 의회의 권한을 확대하는 중요한 자원으로 활용될 수 있다.
- 미국 의회는 1970년 입법부재조직법(Legislative Reorganization Act of 1970)을 통해 입법의 조사기능을 확대하고, 정책분석 및 연구능력을 확대하고, 의회 구성원의 책임을 확대하기 위해 필요한 완전 독립 연구체계를 강화하기 위해 조직진단을 실시하고, 그 결과 의회조사국(Congressional Research Service: CRS)을 구축한 바 있다. 이를 통해 의회의 핵심업무라고 할 수 있는 행정감사 역량을 확대시키고, 행정조직으로부터의 독립성을 확보할 수 있었다.
- 미국 의회의 CRS는 의회에 대하여 제공하는 서비스의 질을 개선하고, 입법부가 시의적절한 대응을 수행할 수 있는 정확한 내용의 서비스를 제공하는데 기여하고 있으며, 입법지원의 경제성과 효율성을 중심으로 조직의 역량과 책임을 조직하는 방향으로 유지되고 있다(함성득, 2005:40).

3. 지방의회 KMS(Knowledge Management System)- 지식적 요소 강화

- 지방의회 구성원의 '지식'적 수준의 역량을 개발하기 위해서 이루어지고 있는 프로그램 중 대표적인 것이 지방의회의 지식관리시스템(Local Legislative Knowledge Management System)의 구축과 관련된 것이다. 지역정보화의 일환으로 이루어지고 있는 지방의회 지식관리 시스템은 의회내의 문서화된 자료뿐만 아니라 의회 구성원 개인뿐만 아니라 조직내부에 내재해 있는 노하우(know-how), 판단을 조직 차원에서 자산화 하여 업무 수행 등 조직의 성과 향상을 목적으로 하는 것이다. 지역의회의 지식관리 시스템은 지역정보화의 일환으로 이루어지고 있으며, 이러한 지방의회의 지식관리시스템은 의회 내, 의회-행정부, 의회-시민사회간의 다양한 정보공유를 가능토록 하는 중요한 정보 시스템이라고 할 수 있다.
- 지방의회의 지식관리 시스템 활용사례는 일본의 가나가와현 의회가 활용하고 있는 지방의회 웹포털 시스템(web portal system)을 들 수 있다. 본 웹 시스템은 지방의회의 핵심 업무와 관련된 내·외부 DB, 관련 전문가 의견, 시민참여 프로그램 등으로 구성되어 있으며, 본 사이트를 통해 지역정부와 의회간의 필요한 사업정보의 공유는 물론, 법령, 규칙정보 등을 효과적으로 공유하고 있다. 가나가와현 의회뿐만 아니라 도쿄시의 의회 역시 의회 정보화 차원에서 지식관리 시스템의 핵심적인 요소들을 마련해가고 있고, 의회 관련 핵심 정보는 물론 의원들의 다양한 활동, 정책관련 지침 및 법률, 시민사회 단체의 관련 이해관계자들의 동향 등을 다양한 정보양식으로 공유하고 있다.
- 이러한 지식관리 시스템은 의회 구성원들의 활동 노하우에 대한 정보화뿐만 아니라 개별 지역의 다양한 영역과 활동에 대한 정보를 개별 의원들에게 제공함으로써 지역 내의 다양한 정보공유는 물론 지역의회의 역량강화에 중요한 역할을 하고 있다.

IV. 분권화시대의 충남도 의회의 발전방안

- 이 상에서 논의된 참여정부의 지방정부 활동기반 강화 과제와 이를 보충하는 지방의회 역량 강화 관련 해외 사례 등을 통해 충청남도 의회의 발전 방안을 구성하는 정책적 함의를 도출할 수 있을 것이다. 참여정부가 수행하고 있는 제도적 변화과제들은 중앙정부의 분권 방향과 관련하여 지역적으로 수용되고 적용되는 효과적인 과정들이 개발될 필요가 있을 것이며, 이러한 중앙정부의 방향이 지역에 적용되기 위해 필요한 재정적, 문화적 조건들을 생성하고 창출하는 것이 충남도 의회가 수행해야 하는 중요한 역할이라고 볼 수 있다. 본 발표문에서는 참여정부의 이러한 지방의회 기반 강화 프로그램과 별도로 자체 의회역량을 강화하기 위해 고려해야 하는 방안을 제안하고자 한다.
- 이러한 자체 역량강화 방안은 앞서 논의한 4가지 요소- 볼륨적 요소, 지식적 요소, 기술적 요소, 행태적 요소-에 근거하여 가능한 과제를 도출하는 것과 관련된다. 이러한 요소들은 전국단위의 제도적 변화를 상정하지 않고, 충남도 의회 내부의 자체적인 노력으로 수행할 수 있는 과제들로 구성되며, 참여정부의 의회활동기반 강화를 위한 제도적 노력에 조응하는 지역의 자체 노력들의 총합이라고 볼 수 있을 것이다([그림 4] 참조).



[그림 4] 충남도 의회 역량개발 방안

1. 불륨적 요소 관련 역량강화 방안: 파트너십을 활용한 전문성 지원체제 형성

- 자체 역량강화 방안으로 고려되는 불륨적 요소는 충남도 의회의 핵심기능을 수행하는데 있어 필요한 자체 업무역량을 확보할 수 없는 경우 이를 외부에서 확보하거나 특정한 사회단체들과의 파트너십을 형성하는 방식으로 의회의 전문성을 확대해 가는 과제들을 포함하는 것이라고 볼 수 있다. 참여정부는 지방의회 활동기반 강화를 목표로 의회 정책보좌관 제도를 기획하고 있고, 개별 지방의회들은 이러한 정책보좌관의 필요성을 끊임없이 제기해왔다. 하지만 이러한 개별 의원들이 담당 보좌관을 확보하기 위해서는 지역 재정이 투입되어야 하기 때문에 지역정부에 중요한 부담요인으로 작용할 수 있는 것도 사실이다. 지역정부와 중앙 정부 내에서 관련 담당인력을 확보하는 것이 가장 바람직하겠지만 이러한 전문 인력을 확보할 수 없는 경우 실제적으로 개별 의원의 입법 활동을 지원할 수 있는 보완적 장치를 마련해야 할 것이다.
- 현재로서 가장 가능한 방안은 외부 사업관련 기관과의 파트너십에 근거한 사안별 전문성 지원을 받는 방안을 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 현재 충남도내에 존재하는 개별 위원회를 가능한 단위로 설정하여, 상시적 컨설팅을 수행하는 외부 전문가 팀을 구성할 필요가 있을 것이다. 이는 충남도 의회의 위원회 운영비용의 일부로 전문가 집단을 운영하고, 위원회가 다루는 사안별로 전문성 지원을 받는 방법을 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 이러한 자문 집단 구성이 불가능한 경우는 현재 자치단체에서 운영하고 있는 혁신관련전문가 집단의 협조를 받는 것도 필요하다고 볼 수 있다. 현재 충청남도 지방분권연구단에는 지방의회와 자치를 다루는 분과가 존재하고 있고, 이 분과에는 전문가 10인 이상이 포함되어 있다. 이러한 전문가 집단을 충남도 지역정부 차원에서 활용하고, 공유하는 체계가 필요하며, 이들의 업무관련 전문성을 활용하는 것이 필요하다.
- 외부 전문가 집단을 활용하는 방안뿐만 아니라 지역사회 협의회나 사안관련 시민단체들로 구성되는 파트너십 체계를 구성하는 방안도 구상해 볼 필요가 있다. 의원들이 수행하는 충남도의 현안 관련 활동들의 구체적

인 내용을 인식하고, 직접 이해당사자이기도 한 지역사회 협의회나 시민 단체들과의 교류를 확대시킴으로써 정책 거버넌스를 형성함은 물론 이들의 전문성을 의회가 활용하는 방안도 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 지식적 요소 관련 역량강화 방안: 충남도의회 지식관리 및 공유체계 구축

- 충남도 의회 구성원들의 활동을 지식화 하고, 공유하기 위해 필요한 방안은 앞서 논의한 바와 같이 의회 지식관리 시스템을 구축하는 방안이 검토되어질 필요가 있다. 일본의 지방의회는 지방의회 입법 포털 시스템을 구축함으로써 의원들의 활동관련 법령자료, 지역시민과의 커뮤니케이션, 관련 전문가 자료, 의원활동 노하우등을 공유함으로써 활동하는 의원들의 의정활동을 지원함은 물론 지역주민과 의회와의 관계 개선을 위한 기반으로 활용하고 있다. 특히 이러한 지식관리 시스템은 의회 내의 정보나 경험뿐만 아니라 지방자치단체의 행정지침, 사업관련 자료, 담당공무원의 업무내용 등과 연계하여 손쉽게 지역관련 행정자료에 접근하는데도 용이하게 한다는 장점을 갖고 있다.
- 의회 홍보를 위해 단순히 홈페이지 기반에 의존하는 것이 아니라 총체적인 지방의회 관련 지식관리 체계를 확보한다는 차원에서 지방의회 활동관련 정보 포털(portal)체계에 대한 기본 계획과 구축이 이루어질 필요가 있을 것이다. 의회 내의 관련 상임위원회와 특별위원회 활동 노하우등을 자유롭게 공개함으로써 의원들 상호간의 업무에 대한 이해도를 제고하고, 이를 통해 개별 의원의 전문성을 확대함은 물론 전체 지방의회의 조직적인 권한 및 임무 수행을 원활하게 관리할 수 있다는 장점을 갖게 된다.
- 따라서 지금까지 충청남도 지방의회가 수행해온 다양한 활동, 개별 위원들의 위원회 활동, 지역구활동, 행정감사 등의 업무절차에 근거한 정보들을 수집하고 분류하는 작업을 출발로 장기적인 의회 지식관리 체계를 마련하는 방안이 구체적으로 논의되어야 할 것이다.

3. 기술적 요소 관련 역량강화 방안: 연수 및 교육 프로그램, 학습조직

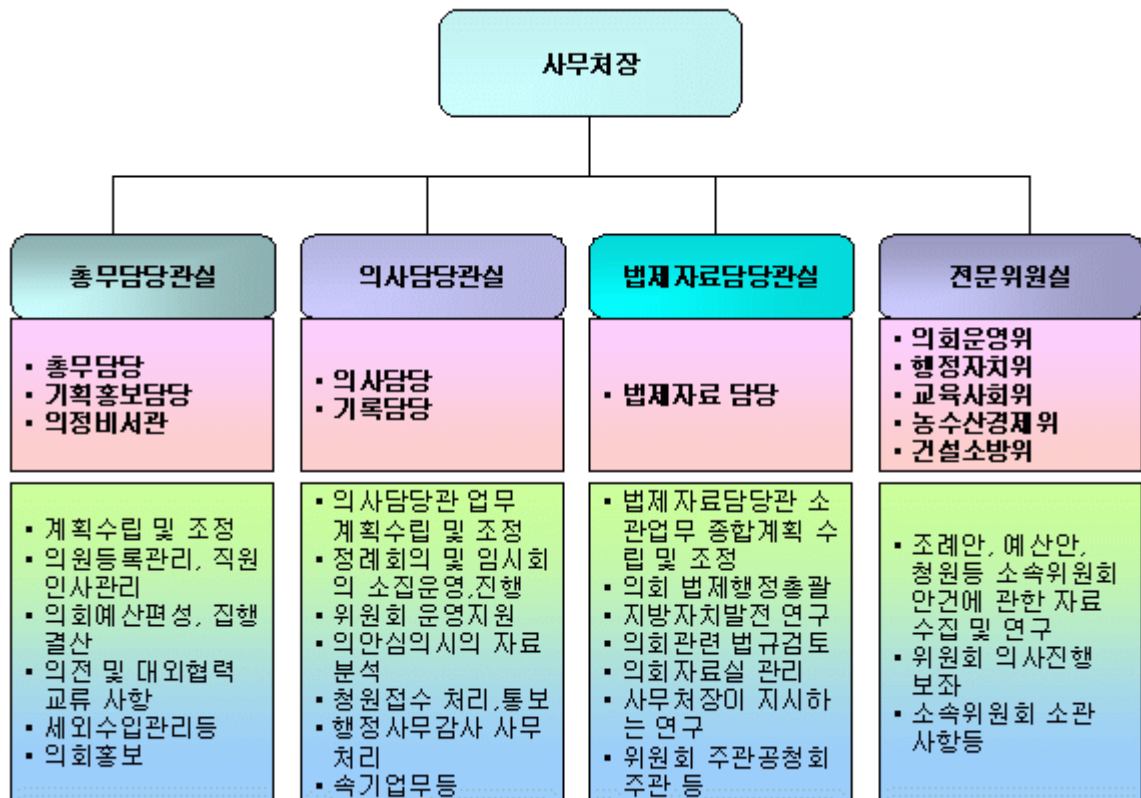
- 충남도 지방의회의 역량을 강화하고 개별 구성원의 개발을 도모하기 위해 고려해야 하는 요소 중의 하나는 기술적 요소로서 구성원들의 학습 및 교육, 연수체계를 강화하는 방안이다. 특성화를 거의 기대할 수 없는 의원들의 교육 및 연수 프로그램을 의회 의원들의 전문성 강화와 관련된 실질적인 교육 체계로 전환하는 것이 가장 시급한 과제라고 할 수 있다. 최근 지방의원들의 무분별한 해외연수 프로그램이 사회적인 문제가 되고 있는 것도 사실이지만 단기적 연수가 아닌 업무와 관련된 장기적이며, 특성적인 교육에 대한 의원들의 접근도(accessibility)를 높일 필요가 있다. 참여정부는 독립적인 지방의원 연수기관을 설립하거나, 외부 전문 업체의 위탁 교육에 대한 중앙정부의 지원체제를 기획하고 있으나, 지역적인 차별성과 지역민의 요구에 근거한 교육체계를 확보하기는 매우 어려운 실정이다. 이러한 점을 감안한다면 지방의회 의원들의 교육 및 연수 네트워크는 우선적으로 지역에 기반하여 구축되는 것이 효과적일 수 있을 것이다.
- 지방의회 의원들의 특성화 교육 및 연수 프로그램을 구성하는 방안이외에도 지방의원들이 관련 업무의 노하우와 문제점을 공유하는 자생적인 학습조직이 필요하다고 볼 수 있다. 상임위원회별 의원들의 학습조직뿐만 아니라 외부 자치단체 공무원 학습조직과 연계하는 연합 학습조직 등을 활성화함으로써 의원들의 전문성을 확대해가는 방안이 모색되어질 필요가 있을 것이다.

4. 행태적 요소 관련 역량강화 방안 : 조직진단과 핵심업무 중심의 기구형성

- 행태적 요소는 조직내부의 업무관행, 구조의 변화를 줌으로써 구성원들의 역량강화에 긍정적으로 영향을 미치는 것을 의미한다. 지방의회의 경우도 의회 조직내부에서 이루어지는 다양한 업무영역과 구조를 효과적으로 관

리함으로써 의회 내 직원은 물론 의원들의 다양한 활동들을 보다 효율적으로 생산할 수 있게 될 것이다. 특히 충남도의 경우 핵심업무에 대한 정의가 필요하고, 이러한 업무중심의 직원배치, 그리고 핵심업무를 중심으로 이루어지는 조직의 비전을 재설정(re-designing)함으로써 다양한 조직기반을 정비해 나갈 필요성을 갖고 있다.

- 이러한 과정에서 필수적으로 수행되어지는 것이 바로 ‘조직진단’이라고 할 수 있다. 대한민국 국회는 이미 조직진단을 통해 국회내부 업무구조의 재설정과 핵심업무중심의 직원배치에 대한 외부 컨설팅을 의뢰한 바 있고, 미국의회는 경우도 이러한 작업을 통해 변화하는 시대적, 사회적 요구에 부응하는 조직을 재창출하려는 노력을 조직진단을 통해 수행한 바 있다. 특히 의회 사무처업무를 전체 의회의 핵심 업무 중심으로 구조변경을 수행하고, 이들의 업무를 지원하는 정보 네트워크로서 의회 도서관을 혁신적으로 변화시키는 안이 제기되고 있다.
- 충남도의 경우 지방의회 사무처는 3개 담당관실, 5개 담당, 5개 전문위원실로 구성되어 있는데 조직의 핵심업무가 무엇인가에 대해 쉽게 판단할 수 없는 조직구조를 갖고 있다. 총무 분야를 제외한 여타 업무를 의회 내·외부 핵심업무 중심으로 재배치하고 전문위원회의 기능을 확대하는 방향으로 조정되어질 필요가 있을 것이다. 그리고 기록관리 분야를 독립적인 담당관실 업무분야로 설정하기 보다는 의회도서관의 핵심 업무로 설정함으로써 도서관의 지식관리적 역할을 강화시켜 나가는 것이 필요할 것이다. 특히 전문위원회의 경우 미국의 의회 조직진단 결과와 마찬가지로 별도의 의회 내 조사 및 전문적 지원 담당관실로 독립적으로 운영되는 방안도 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 그리고 지방의원들의 입법 및 개별 활동에 대한 전문적 지원 기능을 확대함으로써 의원들의 역량 강화에 기여할 수 있도록 하는 방안이 고려되어질 필요가 있을 것이다.
- 이러한 행태적 차원의 변화를 유도하는 조직의 재구조화(re-engineering) 과정은 결국 개별 의원은 물론 충남도내에 존재하는 다양한 위원회 조직들과 연계되어야 하고, 이를 효율적으로 지원하는 방향으로 진전되어야 할 것이다.



[그림 5] 충청도 의회 사무처 조직구조 및 주요 업무

- 결론적으로 충청도 의회의 역량강화를 위해서는 관련 조직업무에 대한 분석과 조사가 우선적으로 필요하며, 이러한 조사와 분석 업무 과정에서 중요한 중복현상, 불필요한 인원배치, 불필요한 기구 및 담당관실 구조 등을 진단함으로써 의회전체의 비효율적 조직관리의 문제점을 파악하고 이를 개선할 수 있는 현실적인 대안을 도출하는 것이 필요하다. 이러한 조직구조는 실질적인 업무중심의 통합과 조정과정을 전제로 하는 것이며, 특히 개별 의원들의 의정활동 지원뿐만 아니라 대외업무(지역주민과의 의사소통)를 효과적으로 수행하기 위한 체제로의 전환을 필요로 하는 것이라고 볼 수 있다.

V. 맺는말

- 이상에서는 참여정부의 분권과제의 일환으로 추진되어온 지방의회 활동기반 강화 과제들을 중심으로 새로운 지방의회의 발전방향을 개괄하고, 중앙의 분권과제가 포함하고 있지 못한 지역실정에 적합한 역량개발의 필요성과 관련 방안에 대한 제안이 이루어졌다. 분권시대의 지방의회는 중앙의 여러가지 관련 과제에 대한 지역적 적용(application)과 타당성(feasibility)을 검토하는 일종의 실험의 장(test-bed)으로서 기능할 수 있지만, 지역 환경에 적합한 고유의 역량개발 프로그램들을 마련해야 할 필요성에 직면해 있다. 지역 환경에 적합한 역량개발 프로그램들이 중앙의 분권정책에 수렴되는 구조야 말로 분권시대의 본래적 의미를 실현하는 것이라고 볼 수 있을 것이다.
- 최근까지 지방의회는 자치단체와 동등한 권한을 부여받고 있으며, 자치단체에 대한 다양한 감시와 견제기능을 수행해야 함에도 불구하고 내부조직의 전문성 미비, 자치단체장과 지방의회간의 정치적 연대관계 등의 제한적 조건으로 인해 권한의 제한을 받아온 것도 사실이다. 이러한 제한을 극복하고 자치구조 형성에 지방의회가 선도적인 역할을 수행하기 위해서 지방의회의 역량강화는 필수적인 것이라고 할 수 있다. 민의의 대표기관으로서의 지방의회의 책임성과 전문성을 확보하기 위해서는 중앙정부가 수행하고 있는 법제도의 개선만으로는 부족하다. 오히려 지역의 특성과 환경에 적합한 의회내부의 자체 역량 강화 방안이 모색되어야 한다. 여기에 지방의회의 자기 혁신의 개념이 필요하게 된다. 따라서 지방의회의 자체 역량강화는 분권화시대에 자기 스스로의 혁신 체계를 어떻게 구상할 것인가의 문제와 직접적으로 관련된다고 볼 수 있다. 이러한 자기 혁신의 관점에서 제시된 4가지 요소에 근거한 6가지 방안에 대한 구체적인 로드맵(road-map)을 형성되어야 하고, 이에 필요한 지역의 인적·물적 자원을 활용하는 전략이 필요하다고 볼 수 있다. 본 문에서 제시된 6가지 방안이 효과적으로 진행되어질 때 중앙정부의 분권 과제로서의 지역의회의에 대한 법제도적 지원들이 더욱더 중요한 영향을 미칠 것이며, 이러한 과정이 배

제될 경우 분권은 진정한 의미의 자치구조를 지향하는 내용으로 진전되지 못할 것이다. 따라서 충남도 의회는 자체 역량개발, 특히 의회 구성원 개인의 역량개발을 통해 전체 조직의 역량을 강화해가는 혁신적인 전환을 추구해야 함은 물론이다.

참 고 문 헌

- 강형기(2003), “지방분권의 의의와 과제”, 「지방행정연구」 17권 1호, pp.3-22
- 국회 지방자치발전연구회(2004), “자치의정활동 강화와 지방의원 유급화”
지방자치법 및 지방공무원법 개정을 위한 대국민 토론회
- 김성호외(2002), 지방의회 의정활동 성과평가 모형 개발과 적용방안, 「지방
행정연구원 연구보고서」
- 소진광(2003), “참여정부의 지방분권 정책의 기초”, 「지방행정연구」, 17권 3호, pp.3-40
- 원유철(2005), “지방의회 제도의 쟁점과 개선과제”
- 이기우(2003), “지방분권 정착을 위한 책임성 확보방안”, 「지방행정연구」 17권 1호, pp.23-44
- 정부혁신지방분권위원회(2004), 「정부혁신로드맵」
- 주재복외(2005), 지방자치단체의 행정혁신추진 전략에 관한 연구, 「지방행
정연구원 연구보고서」
- 최영출(2003), 지방분권화에 따른 지방정부 역량강화 방안, 「지방행정연구」,
17권 2호 pp.27-50
- 최흥석(2003), “지방정부의 책무성과 지방의회”, 「지방행정연구」, 17권 3호 pp. 131-172
- 허태열(2005), “지방의회 제도의 쟁점과 과제”
- UNDES(2000), De-centralizaton": Conditioning for Success, NY: United Nations

행정자치위원회 세미나

21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을 통한 의회와 집행부 발전방안

박 재 정

(충남대학교 교수)

21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와
균형을 통한 의회와 집행부 발전방안

I. 21세기의 도전: 글로벌거버넌스, 지방의 세계화(지세화), 민주성의 제고

- 오늘날 우리사회 변화의 지속적이고 구조적인 상수는 세계화¹⁾이다. 과학기술의 발전 특히 정보화 사회의 도래와 함께 완결성을 높여가고 있는 이 문명사적 변화는 사회의 생산, 조직, 규범은 물론 일상의 사고에까지 깊숙이 영향을 미치고 있다. 그렇다고 해서 세계화가 문화적 동질화를 의미하지는 않으며, 문화적 수렴을 향한 동조화 경향과 지역 또는 집단 간의 차별화 경향이 복합적으로 나타나는 것으로 이해된다.
- 무엇보다도 중요한 변화는 17세기 중반 이후 성립된 영토에 기반한 국가체제와 주권 의미의 변화를 들 수 있다. 세계화가 국가의 소멸을 의미하지는 않을지라도 개발과 인권, 환경 등 초국경 이슈의 등장은 다자간협회의 필요성을 증대시키고 있으며, 이들 문제영역의 해결과정에서 국가는 '위(국제기구)'와 '아래(시민사회)'로부터 위협에 직면하고 있다.
- 사실 20세기 후반 이후 가속화되어 온 세계질서의 변화는 행위주체의 복합화(국제관계에서 배타적 행위자로서의 국가 역할이 퇴색하면서 국가 이외의 기업, 국제기구, NGO, 개인 등의 다양한 행위자의 등장)와 활동영역의 복합화(전통적인 국제관계의 영역인 군사 및 외교 이외에 무역, 금융, 투자, 환경, 과학기술, 문화 등 다양한 영역으로 국제관계의 범위 확장)로 이해(하영선, 2001)되면서 소위 '글로벌 거버넌스'의 개념이 부상되고 있다.
- 물론 글로벌 거버넌스에 대한 정확한 정의가 내려진 것은 아니지만 대체로 그 의미는 탈주권 거버넌스라는 점에 합의가 이루어지고 있으며, 그 내용은 초국가적 글로벌거버넌스, 국가하위 글로벌거버넌스 그리고 시장화된 글로벌거버넌스²⁾로 정리될 수 있음.

1) 세계화는 지구화로 불리어지는데 국가간의 상호작용과 상호의존이 심화되는 국제화, 세계경제의 개방과 통합을 위해 정부의 제한을 철폐해 가는 자유화, 다양한 가치와 경험의 전 세계인에게 확산되어 가는 보편화, 장소, 거리, 국경의 지배력이 상실되는 탈영토화 등을 그 내용으로 한다. 즉 국경없는 단일사회로 변화하는 추세를 의미한다.

2) 초국가적 지구거버넌스는 초국가적 규제 및 활동의 필요성에 따라 범세계적 기구의 활동범위와 권한 확대를 의미하며, 국가하위 지구거버넌스는 국가하위 권위체계(주, 지방, 성 등)들이 서로 연계하여 조직화되는

- 좀 더 구체적으로 국가 차원에서는 기업과 NGO들이 거버넌스의 파트너로서 동참하여 중앙정부의 정책결정의 권리와 의무를 공유하고 있으며, 국제적 차원에서는 초국적기업과 정부간기구 및 국제NGO가 중앙정부의 독점적 지위를 위협하고 있다. 또 지방차원에서는 지방자치와 분권화의 영향으로 지방기업과 자치단체 및 지방주민단체들이 중앙거버넌스의 파워를 위협하는 추세로 나아가고 있다.
- 이러한 세계질서의 변화와 도전은 우리로 하여금 세 가지 도전에 직면하게 하고 있다.
- 우선, 세계화의 본질이 세방화(glocalization)라는 기존의 소극적인 이해로부터 벗어나 좀 더 적극적으로, 글로벌 스탠다드(global standard)를 갖춘 지방이 세계화의 기본 단위가 되면서 세계 수준에서 경쟁력을 가지는 지방의 세계화 즉, 지세화(locabalisation) 전략을 추구³⁾할 것을 요구하고 있다.
- 각각의 지방이 세계적인 수준에서 경쟁해 나가는 지세화 시대에 지방은 지방의 산업과 문화를 세계적인 수준으로 발전시키기 위해서 실질적인 지방분권을 통하여 지방의 역량을 최대한 동원할 수 있어야 한다. 이제 지역의 창의력과 지역발전의 의지를 질식시킬 수 있는 중앙집권적인 통제와 경직성의 시대를 마감하고 비집중성, 유연성, 다양한 네트워크를 특징으로 하는 중앙-지방관계를 만들어 가야한다.
- 또 다른 도전은 초국가적 글로벌거버넌스의 등장은 우리로 하여금 기존의 민주주의의 개념을 전반적으로 보완할 것을 요구하고 있다. 초국가적 글로벌거버넌스는 정책의 세계화로 나타나고 있지만 이들 세계화된 정책에 민주적 정당성을 부여해야 할 정치는 여전히 국민국가의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 결국 정책과 정치의 괴리 현상이 나타나고 있으며, 이를 보완할 민주적 통제메카니즘을 창출시켜야 할 것이다.
- 마지막으로 글로벌거버넌스의 또 다른 중요 차원으로서의 국가하위 글로벌거버넌스 역시 확대일로에 있으나 민주적 정당성의 담지자로서의 지방 정치의 민주적 작동이 아래와 같은 한계를 노출함에 따라 민주성의 이중적 결핍 현상, 즉 정치와 정책의 이중적 괴리 현상이 나타나고 있다.

현상을 의미한다. 마지막으로 시장화된 지구거버넌스는 생산, 유통, 금융 등의 영역에서 시장기구들이 공적 부분인 지구거버넌스에서 중요한 역할을 담당함을 말한다.

3) 이러한 입장에서 한국정치학회는 2005년 12월의 연례학술회의에서 “글로벌시대 지역거버넌스와 지세화”라는 주제의 세미나를 개최한 바 있음.

II. 한국 지방자치의 현실: 민주성의 결핍

- 현대민주주의는 중앙정부이건 지방정부이건 정당민주주의와 대의민주주의를 택하고 있다. 따라서 현대민주주의의 성패는 선거, 의회, 정당을 통한 민주적 통제 메카니즘이 존재하는가의 문제로 귀결될 수 있다. 대의제는 시민이 자신들의 대표를 선출하고 이들 선출된 대표가 국정을 운영한 다음 일정한 기간이 종료된 후 시민들이 선거를 통하여 국정운영에 대한 평가를 내리는 메카니즘을 말한다. 한편 시민들은 대표를 선출함에 있어 정당에 의하여 공천된 후보에게 투표하거나 정당에 투표하기 때문에 정당민주주의로 불리어진다.
- 따라서 건강한 민주주의는 의회를 통한 집행부에 대한 민주적 통제 메카니즘이 효율적으로 작동되어야 하는 동시에 의회를 구성하는 선거가 정상적으로 작동되어야 함은 물론 정당정치가 굳건하게 뿌리를 내려 시민사회의 요구와 의사가 국정에 반영될 수 있어야 한다.
- 그럼에도 불구하고 우리의 경우, 의회, 정당, 선거라는 민주주의의 3두마차가 지방자치의 운영에 있어 정상적으로 작동하지 못함으로써 민주적 통제는 허울뿐이고 지방자치에 있어 단체장과 관료의 헤게모니가 고착화되고 있는 실정임을 부인할 수 없다.

1. 지방선거

- 전면적인 지방자치가 실시된 이래 지금까지 4차례의 지방선거가 이루어져 왔으나 지방선거는 여전히 부차적 선거(second-order election)⁴⁾에 머물고 있음. 지난 5.31지방선거의 경우 국내 최초로 마니페스토선거운동에 대한

4) 부차적 선거는 특정선거가 당해선거의 이슈나 쟁점에 의하여 치러지는 것이 아니라 다른 수준의 선거 이슈나 쟁점 등에 의해 지배되는 선거를 말한다. 대체로 부차적선거는 일차적선거에 비하여 투표율이 낮고, 군소정당의 득표율이 높은 경향을 가진다.

기대가 높았지만 결과는 중앙정치의 파도가 지방선거를 압도해 버림으로써 진정한 의미의 지방선거가 되지 못한 바 있다. 결국 지방적 이슈나 정책이 실종되면서 지방선거가 중앙정치에 예속화되는 결과를 낳게 되었고 이는 선거를 통한 지방정부 평가라는 책임정치의 의미를 무색하게 함은 물론 일차적선거(first-order election)인 대통령선거나 국회의원 선거에 비하여 낮은 투표율을 기록함으로써 민주적 대표성이라는 면에서도 문제의 소지를 남겨둔 것으로 보인다.

- 특히 지난 5.31지방선거의 경우 지역간에 정도의 차이는 있지만 단체장과 의회위원의 구성에 있어서 일당독주체제가 확립됨으로써 선거의 의미가 상당부분 왜곡되었음을 부인할 수없게 되었다.

2. 지방의회

- 이미 알려진 바와 같이 우리나라 지방자치단체는 기관분립형을 채택하고 있으며, 기관분립형 가운데서도 집행기관우위형이라 할 수 있다. 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체를 대표하고 그 사무를 통괄하며, 법령에 의하여 자치단체의 장에게 위임된 사무를 관리하고 집행함으로써 막중한 권한을 가진다. 또한 자치단체의 장에게는 의회를 견제할 수 있는 재의요구권 및 제소권, 그리고 선결처분권 등이 부여되어 있다. 이에 반하여 지방의회는 인사에 관한 통제권이 전혀 없으며, 조직에 관한 통제권도 부분적이고 극히 미약하다.
- 지방의회와 집행부 사이의 효율적인 견제관계가 형성되기 위해서는 양기관간에 균등한 권한 배분이 확보되어야 함에도 불구하고 이러한 비대칭적 권한 관계로 인하여 집행부에 대한 의회의 민주적 통제가 거의 불가능함은 물론 심지어는 단체장과 지방의회 의원 개인간에 고객-후원관계(clientelism)가 형성됨으로써 지방민주주의의 발전을 저해하고 있다.

3. 지방정당

- 일찌기 바커(E. Barker)가 주장한 바와 같이 “정당은 한쪽 끝을 시민사회에, 다른 한쪽 끝을 국가에 걸치고 있는 다리이다. 달리 말하면, 시민사회의 사고나 토론의 흐름을 정치기구라는 수차에까지 끌어넣고 그것을 회전시키는 통로이자 수문이다.” 즉 정당은 시민사회의 요구실현을 위해 국가의 행위에 영향을 미치는 동시에, 거꾸로 국가에 의해서 만들어진 생활의 조직과 신념을 사회에 부과하는 매개자라고 할 수 있다.
- 그럼에도 불구하고 정당의 성격은 시민사회와 국가의 스펙트럼에서 상에서 끊임없이 국가 쪽으로 이동하여 왔다는 것이 정당연구자들의 공통된 지적이다. 초기의 대중정당/간부정당에서 포괄정당으로 그리고 최근의 선거전문가정당으로 변화되면서 정당은 시민사회로부터 유리되면서 점차 높은 국가지향성을 가지게 되었다는 것이다. 특히 지역주의적 동원체제에 기반하고 있는 한국정당의 경우, 지역에 기초한 정당간의 카르텔화는 대안정당의 등장에 대하여 진입장벽을 높임으로써 시민사회의 새로운 요구나 이익으로부터 유리되어 왔음은 주지의 사실이다. 또한 고비용정치로부터 탈피하기 위하여 채택한 지구당의 폐지는 정당을 시민사회의 요구로부터 유리시키는데 일조하였음을 부인할 수 없다.
- 요컨대 전반적인 정당의 성격변화, 특정지역에 기반한 정당과 카르텔정당 체계는 지방정당을 시민사회로부터 유리시키면서 건강한 대의체제를 형성하는데 있어 장애요인으로 지적되고 있는 실정이다.
- 결과적으로 글로벌거버넌스의 중요한 내용인 초국가적 글로벌거버넌스와 국가하위 글로벌거버넌스의 확대에 의하여 우리생활에 영향을 미치는 정책은 지속적으로 세계화되고 지방화되고 있는 데 반하여 민주적 통제메커니즘으로서의 정치는 여전히 국민국가 수준에서 작동됨으로써 정치와 정책의 괴리 현상이 심화되고 있다. 특히 한국의 경우 1995년 지방자치의 전면적 실시에도 불구하고 지방정치는 중앙정치의 포획으로부터 벗어나지 못하고 있는 실정이며, 선거, 지방의회, 정당이라는 민주정치의 세 가지 장치가 건강하게 작동되지 못함으로써 지방 수준에서의 민주주의의 결핍 현상이 심화되고 있는 실정이다.
- 이제 21세기 지방화 시대는 지방의 세계화 즉 지세화 전략을 지속적으로 추진하는 동시에 정책과 정치의 이중적 괴리 현상을 해소함으로써 세계화되고 지방화된 정책에 민주적 정당성을 확보하여 줄 수 있는 장치를

창출할 것을 요구받고 있다.

III. 지방의 세계화(locabalisation) 전략과 지방정부의 변화

- 앞에서 살펴 본 바와 같이 세계화는 우선적으로 생산, 유통, 투자의 세계화를 의미하며, 이와 더불어 그 영향력이 정치, 사회의 조직 및 문화 등 모든 영역에 파급되어 가고 있다. 세계화 시대의 국가간의 경쟁의 격화는 지역 간의 경쟁으로 나타나고 있다. 모든 지방이 자주적이고 능동적으로 세계화를 수용하고 지역이 세계와 경쟁함으로써 지역의 경쟁력을 강화할 수 있도록 지역의 전략을 수립하여야 할 것이다.
- 그러나 지방의 세계화에는 몇 가지 전제조건이 해결되어야 할 것이다. 지역의 경쟁력 강화와 기업친화적인 환경의 조성은 지역 내의 격차와 불균형을 야기할 가능성이 높으며, 세계화 추진의 막대한 재원을 놓고 사회적 갈등의 소지 또한 높은 것이 사실이다. 이러한 갈등이 지방정부의 정당성의 문제로 비화되는 것을 막기 위한 정치적, 제도적 장치의 마련 또한 염두에 두어야 할 것이다.

1. 자치단체 집행부와 초국가적 글로벌거버넌스

- 지방의 세계화 전략을 통하여 지방의 세계적 경쟁력을 강화하고 지방의 수준을 글로벌스탠다드에 맞추어 끌어올리며, 지방의 생산품과 문화를 세계적인 것으로 만들기 위해서는 지방자치단체의 집행부는 초국가적 글로벌거버넌스 형성의 주체적 역할을 담당하여야 한다.
- 다시 말해서 지방정부는 끊임없이 변화하는 지방-국가-세계의 구성요소들

의 사회, 정치적 연합이 다중적으로 연계되는 국가기구로 구성되어야 하며, 관료적 경직성을 극복하고 자기 조직적 네트워크와 협상, 소극적 통합에 기반한 유연한 정부로 변화되어야 한다. 즉 전문성이 리드하는 혁신 네트워크와 국제경쟁력을 확보하기 위한 유연한 정부를 중심으로 생산과 혁신을 양성하고 국내기술과 국제기술의 사업네트워크를 경제발전에 연결시키는 새로운 국가능력을 추구⁵⁾해야 한다.

- 세계화시대의 지방정부는 국가-자본 간 과거의 단순한 네트워크를 뛰어넘어 다양한 네트워크와 상호의존성에 기반한 공생적이며 협조적인 관계를 구축하는 동시에 자국기업이 세계시장에서 경쟁력을 유지할 수 있도록 지방정부정책을 “어떻게” 변화시켜 나가느냐에 따라 ‘제도적 경쟁우위’를 창출하는 경쟁국가로서의 역할을 수행해야 한다.
- 첫째, 세계화와 관련하여 지방정부는 생산과 혁신 그리고 자본의 국제네트워크를 생성시키고 증진시키며, 외국인 직접투자를 유치하여 이미 존재하는 자본의 흐름에 연결하고 이러한 산업조직의 주위에 하부공급인 지역의 생산과 혁신을 집적화하는 역할을 담당해야 한다.
- 둘째, 기존의 관료적 지방정부가 “밀접하게 연결된” 통일성 있는 관료조직을 가지는 반면, 세계화 시대의 유연한 지방정부는 “느슨하게 연결된” 유연성 있는 관료조직을 가짐으로써 차별성을 보인다. 이러한 비집중화는 이전의 집중화된 조직보다 변화에 쉽게 적응할 수 있는 장점을 가지며, 지방정부는 다양한 사회조직에 연계될 수 있고, 외국자본과 국내의 전문적이고 혁신적인 네트워크 내의 이중연계(double embeddedness)를 기반으로 할 수도 있으며 “더 나은” 네트워크를 형성하는 데 핵심 역할을 한다. 이제 “네트워크 정치조직” 안에 깊게 연계된 정부기구로 구성됨으로써 꾸준히 변하는 지방, 국가, 그리고 세계구조로부터 사회정치적 연합을 꾸준히 구축시킨다. 또한 국지적 그리고 국제적으로 네트워크된 경제와 정치구조 안에서 작동할 수 있도록 자신을 변화시키는데 있어서, 정부통치 자체가 이전의 특권적 역할에서 “글로컬(Glocal)” 국가형태로 변하도록 규모를 재조정한다.
- 마지막으로 세계화시대의 지방정부는 과학기술체제를 구성하고 있는 다양

5) Sean O'riain, "The Flexible Developmental State : Globalization, Information, Technology and the Celtic Tiger," *Politics and Society*, Vol. 28 No. 2, June 2000, pp. 157.

한 주체들 사이에 지식과 기술이 확산될 수 있도록 하는데 정책의 초점을 두어야 한다. 대기업과 중소기업, 대학과 기업, 대학과 공공 연구기관 사이의 연계를 강화하는 데 주력하며, 다양한 정책 수단의 수립과 집행에 있어서 중앙정부와 지방정부의 정책수단 사이의 연계가 유지시켜야 한다.

- 요컨대 세계화시대의 지방정부는 산·학·연·관 협동연구체제, 그리고 지방-지역-국가-세계를 연결하는 다층적 네트워크의 창출함으로써 초국가적 글로벌거버넌스 형성의 주체가 되어야 한다.

2. 지방의회와 로컬거버넌스

- 이미 앞에서 언급한 바와 같이 지방이 세계화전략을 추구해 나가기 위해서는 만만치 않은 도전을 극복야만 한다. 무엇보다도 중요한 것은 세계화전략을 구체적으로 실현시키는 과정에서 나타날 수 있는 불균형의 문제와 이에 따른 수혜자와 피해자 간의 갈등의 문제를 어떻게 해결할 것인가의 문제가 대두된다. 이러한 도전을 극복하지 못하면 지방정부의 세계화전략과 세계화된 정책은 민주적 정당성을 상실하게 되어 추진 동력을 상실할 수밖에 없다. 따라서 지방정부가 추진하는 정책에 대하여 민주적 통제메커니즘이 작동되어야 하고 그 몫은 고스란히 지방의회에 떨어질 수밖에 없다.
- 왜냐하면 지방의회는 단체장의 행정집행권한을 비판, 감시하고 지방행정의 민주성과 효율성을 감독하는 의무를 가지기 때문이다. 또한 현대산업사회의 성립은 사회 각 분야의 이해를 다원적으로 분화, 대립시키게 되고 이러한 이해의 분화, 대립을 통합시키는 과제가 의회의 중요한 기능이라는 점에서 그러하다.
- 이제 지방의회는 지방정부가 추진하는 세계화 전략의 또 다른 한 축으로써 지역사회 내의 이해 당사자들의 전략적 목표와 이해관계를 반영, 조정, 통합함으로써 로컬거버넌스 형성의 주체가 되어야 한다. 기존의 공식적이고 제도적인 관계보다는 공공기관, 기업, 시민단체, 이익집단 등의 주요 사회 행위자들이 협력과 참여라는 동반자관계를 통하여 지역사회의 공공문제를 해결해나가는 로컬거버넌스의 중심에 지방의회가 있어야 한다.

IV. 실질적인 분권화의 완성

- 한국의 중앙-지방관계에서 중앙집중화는 60년대 이후 급속한 산업화 과정을 주도해 온 발전국가의 부정적인 산물이었다. 서구의 선진 자본주의 국가와는 달리, 한국을 포함한 동아시아에서의 '성장엔진'은 후발산업화 과정에서 시야가 넓은 조타수 역할을 담당한 '발전국가'였다.
- 발전국가는 "국가가 직접적으로 경제성장의 조건과 방향을 세우고 추진하거나, 국가가 경제성장의 방식을 다양하게 결합시킴으로써, 명확한 발전 목표를 구체화시키고 장려하기 위하여 국가자율성과 국가능력을 중심에 집중시키는 국가"⁶⁾이다.
- 이러한 발전국가에서는 급속한 산업화를 성취하기 위해서는 분권적 체제보다는 중앙집권적 체제가 선호되었다. 전략산업을 집중 육성하기 위한 인적, 물적 자원의 동원을 위해서 국가는 집중적이고 효과적인 중앙독점적 행정체제를 형성하였다. 중앙정부의 전국적 업무 뿐만 아니라 거의 모든 분야에서 특별지방행정기관을 설치하여 지방행정을 통제하고 집행업무를 수행하는 체제로 전환하였다.⁷⁾
- 행정분야 뿐만 아니라 물적자원을 동원하고 배분하는 개발기구 관료권력을 고도로 집중화시켰다. 경제기획원, 재무부, 상공부를 상층으로 하고 건설부, 교통부 등을 하위체제로 하는 개발관료기구의 집권, 집중체제를 완비하여 유기적 일원체제를 완성하였다.⁸⁾
- 그러나 80년대 중반 이후 권위주의 정권의 몰락과 함께 발전국가의 고도로 중앙집권적인 제도적 장치는 민주주의적 절차라고 하는 새로운 제약

6) 국가자율성이란 "국가가 단순히 사회집단, 계급, 사회의 수요나 이해를 반영하는 것이 아닌 독자적인 국가 목표를 정식화할 수 있는 역량"을 의미하며, 국가능력이란 "그 같은 공식적인 국가목표를 수행할 수 있는 능력, 특히 강력한 사회집단들의 실질적 또는 잠재적 반대와 불리한 사회경제적 환경에도 불구하고 이를 추진할 수 있는 정책적 능력"을 의미한다. A. Leftwich, "Bringing Politics Back in: Towards a Model of the Developmental State," *Journal of Development Studies*, 31(3), 1995, p. 401; Theda Skocpol, "Bring the States Back in: Strategies of Analysis in Current Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschmeyer & Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back in* (Cambridge Univ. Press, 1985), pp. 9.

7) 성경룡, "지방자치와 지방정치," 강원발전연구원 편, 「지방분권과 국가개혁」 2002, pp. 5-6.

8) 장수찬, "한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부실패," 「한국정치학회보」, 제36집 1호, 2002.

요인과 강화된 시민사회의 행위자들과 직면하게 되면서 변화의 길을 밟게 되었다. 특히 90년대 초반의 전면적 지방자치의 실시는 집권화된 국가 구조를 변화시키는 계기가 되었다.

- 그러나 전면적 지방자치 실시 이후 10여년이 경과하였음에도 불구하고 권력의 국가집중 내지 독점으로 국가는 비만에 의해 기능이 마비되어 가고 있으며 국가의 효율성은 떨어지고 권력남용과 그로 인한 권력형부패가 늘어나고 있는 반면, 지방정부는 권한, 재정, 인물의 빈곤으로 빈혈증을 면치 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 국가의 기능회복을 위해 중앙은 감량화를, 지방은 보강을 통해 상생적으로 기능을 회복해야 하며, 이는 단순한 권한재배분의 차원을 넘어 국가의 기능회복을 위한 국가의 재구조화 차원에서 접근되어야 한다는 것⁹⁾이다.
- 게다가 세계화라는 문명사적 변화는 중앙-지방관계의 일대 혁신을 요구하고 있다. 좀 더 적극적으로 말하면 지방이 세계화의 기본단위가 되고 세계 수준 경쟁의 주체가 되는 시대에서 지방에 대한 중앙정부의 통제는 그 의미를 상실하고 있다.
- 실제로 지세화의 전략에 따라 분권화를 추진하는 과정에 있어서 관료정치에서 파생되는 저항과 기득권 수호가 일차적인 장애요인으로 대두할 가능성이 있으며, 결국 분권화를 성공적으로 이행하기 위해서는 기존의 집권적 정치구조 하에서는 기득권을 향유하던 계층과 집단의 저항이 끊임없이 제기된다는 점을 감안할 때, 능률성과 효율성을 제고시키기 위한 국가기구의 수직적 재구조화의 문제는 해결해야 할 과제로 남아있다.
- 결국 지방의 세계화라는 과제를 실천해나가기 위해서는 ‘준연방국가’¹⁰⁾ 수준의 분권화를 통한 국가의 재구조화가 요구되는 시점이다.
- 이러한 점에서 중앙과 지방의 권한배분의 원칙으로서의 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)을 원용할 필요성이 대두된다.
- 보충성¹¹⁾의 개념은 사회조직 내부에서의 개인주권의 일반원칙과 밀접히

9) 이기우, “연방주의적 국가재구조화,” 한국지방자치학회, 『한국지방자치학회보』 14권 4호, 2002, p. 276.

10) 연방제가 분권화된 구성단위에게 국가성을 인정하여 ‘국가 속의 국가’를 인정하는 제도인데 만하여 지방자치제도는 국가의 한 구성부분으로써 국가가 아닌 자치단위를 인정하는 제도이다. 준연방국가는 단일국가이지만 지방의 정치적인 독립성이 연방국가의 주와 같은 정도로 강하게 보장되는 국가로서 이탈리아, 스페인 등이 이에 속한다. 이기우(2002), pp. 268-9.

11) 보충성의 개념은 가톨릭교회의 회칙에서 사회조직의 원리로서 수용된 바 있다. 교황 비오11세는 1931년 회칙 Quadragesimo Anno를 통하여 “하위수준의 집단에게서 그들이 개인적으로 행사할 수 있는 기능을, 좀 더 광범위하고 높은 수준의 집단에게 이전하기 위하여, 없앤다는 것은 불의를 범하는 것이고 사회질서를 어지럽히는 것”이며 “사회문제에 있어서의 모든 개입의 자연적 목적은 사회구성원을 돕는 것이지 그

관련된 것으로서, “하위체에 의해 만족할만하게 추구될 수 있는 기능의 수행을 상위체가 담당해서는 안되며, 반면에 하위체는 그가 충분히 만족시킬 수 없는 기능의 수행에 있어 상위체의 도움을 받는다”¹²⁾는 것이다.

- 같은 관점에서 독일 기본법 제30조는 “공권력의 행사와 국가적 과제의 수행은 이 기본법이 달리 규정하거나 허용하지 않는 한, 주(Länder)에 속한다”라고 규정하여 각 주의 영토관할권 내에서의 권한은 별도의 입증을 요구하지 않고 있는 반면, 연방정부의 권한과 권력은 주정부의 그것이 충분하지 않은 경우에 한하여 존재의 정당성이 인정된다. 따라서 연방정부는 주정부로부터 위임되고 필요에 따라 부여된 권한만을 가진다. 이러한 관점에서 독일기본법은 연방에 입법권을 부여하지 않은 경우 주의 입법권을 인정한다.
- 중앙-지방의 관계에서 중앙정부의 권한 행사의 조건을 엄격히 함으로써 더 많은지방정부의 권한을 유지하기 위하여 도입된 보충성의 원칙은 필요성의 원칙과 비례성의 원칙에 따른다.
- 첫째, 해당 이슈가 지방정부들의 행위에 의해 충분히 달성될 수 없는 초국가적 양상을 가져야 한다.
- 둘째, 지방정부가 개별적으로 행위하거나 중앙정부가 행위하지 않을 경우 국가전체의 이익이 중대하게 침해되어야 한다.
- 셋째, 중앙정부 수준의 행위가 지방정부 수준의 행위와 비교하여 그 규모와 효과에 있어 명백하게 이익이 될 것이라는 확신을 가져야한다.
- 넷째, 중앙정부의 개입은 지방정부의 입법, 규율 그리고 기준에 있어서의 조화에 그친다.
- 다섯째, 국가의 목표가 지방정부에 의해 충분히 달성될 수 없고 중앙정부에 의해 더 잘 달성될 수 있다는 결론에 대하여 질적인 지수 또는 가능하면 양적인 지수에 의해 확증되어야 한다.¹³⁾
- 다른 한편, 보충성 원칙은 중앙정부의 행위는 필요한 것을 초과하지 않음

들을 파괴하거나 그들을 흡수하는 것이 아님”을 분명히 선언하였다.”

12) E. Gazzo, “Lever le voile de la subsidiarité pour ne pas tomber dans les pièges...” *Revue du marché unique européen*(April, 1992), p.222.

13) Onno W. Brouwer, “Subsidiarity as a General Legal Principle.” in Dubrulle Mark (ed.), *Future European Environmental Policy and Subsidiarity*(Brussels: European Interuniversity Press, 1994), p.36.

으로써비례성의 원칙에 충실해야 한다. 즉, 지방의 다양성과 자율성을 간직하기 위해서 중앙정부 행위는 추구되는 목표에 비하여 과도하게 확장되어서는 안되며, 중앙정부의 개입은 그 목표가 달성된 곳에서 그쳐야한다는 것이다.

- 첫째, 중앙정부의 개입은 목표달성에 필요한 최소한에 그쳐서 지방정부에게 가능한 한 많은 결정권한을 남겨두어야 한다.
- 둘째, 중앙정부 수준에서 어떤 기준을 정하는 것이 필요할 경우에는 지방정부가 더 엄격한 기준을 정할 수 있도록 최소한의 낮은 기준을 선택하여야한다.

V. 지방민주화를 제고시키기 위한 방안

- 한국의 지방자치제도는 선거제도의 부활을 통한 지방정치의 활성화라는 긍정적인 평가에도 불구하고 아직까지 많은 문제점을 노출하고 있는 것이 사실이다. 정치권력 및 경제적 사회문화적 자원이 여전히 중앙에 집중되어 있는 상황 하에서 지방정치는 주민에 대한 책임성과 반응성을 나타내기보다는 중앙권력에 더욱 민감한 대응을 보이고 있어 여전히 중앙정치의 지배구조를 탈피하지 못하고 있다.¹⁴⁾
- 이렇듯 전면적 지방자치의 실시에도 불구하고 중앙-지방 관계는 여전히 비대칭성을 면치 못하고 있다. 한국에서의 지방자치는 절차적민주주의의 완성으로 일컬어지면서 정치적 민주화의 상징인 것처럼 보여졌으나, 지방자치의 전격적인 실시는 자치분권 세력의 압력이나 민주화 투쟁의 결과로 획득된 것이 아니라 중앙의 지방에 대한 통치 전략의 일환으로 선택되었다는 점에서 시민주권과 민주적 참여의 기제화는 애당초부터 상당한 거리가 있었다고 해도 과언은 아니다. 즉 성공적인 경제발전 이후 “민주화를 지향하는 대중의 열망이 파워블록의 일정세력에 의해 지방자치로 유도”¹⁵⁾되었다는 점에서 한국지방자치의 한계점을 노출한다. 따라서 15년

14) 김만홍, “지방정치론과 한국 지방정치의 과제,” 『한국정치학회보』, 제32집 4호, 1998, pp. 167-183.

15) 이종수, 『지방정부이론』 (서울 : 박영사, 2002), p. 75.

역사에도 불구하고 우리의 지방자치는 중앙-지방정부간의 수권과 권한의 위임에 초점을 맞춘 단체자치의 성격이 강한 반면 지역민-지방정부 관계에 초점을 두는 주민자치로서의 성격은 상대적으로 약한 것이 사실이다. 지방자치의 성격은 역대정부를 거치면서 크게 변하지 않고 있으며, 아래의 <표 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 참여정부의 분권 주요과제 역시 주민자치의 강화라는 면에서는 한계를 보이고 있다.

<표 1> 참여정부 지방분권의 주요과제

과 제	주 요 내 용
1. 중앙-지방간 권한 재배분	
가. 중앙권한의 지방 이양	· 기능중심으로 일괄 이양 · 권한 이양과 재정이양을 연계
나. 특별지방행정기관 정비	· 유사 중복기능 일원화 · 현지성이 강한 집행기능 지방이관
다. 교육자치제도 개선	· 단위학교의 자율적 운영 시스템 구축 · 일반자치와 교육자치간 연계성 강화
라. 자치경찰제도 도입	· 지역특성에 부합하는 치안행정 실현 · 주민친화적 지역치안시스템 구축
2. 획기적 재정분권의 추진	· 권한 이양과 연계한 관련 재원 지방이양 · 교부세 배분방식 단순화로 지방재정 운용 투명성 제고
3. 지방의 자치행정 역량 강화	· 자치조직·인사권 확대 · 정부간, 민관간 인사교류 활성화
4. 중앙-지방간 협력체제 강화	· 분쟁조정 기능 강화 · 지역발전 투자협약제도 활성화

출처: 대통령자문 행정중심복합도시건설추진위원회.

- 선거, 정당 역할의 정상화를 통한 민주적 통제메카니즘의 재구축
- 의회-집행부의 관계 정립(의회의 권한 강화)
- 지방의 세계화전략을 적극적으로 추진하기 위해서는 지역사회 내 민주적 통제메카니즘을 작동시키기 위한 다양한 장치를 마련해야 할 시점이다. 지역사회 내에서 지방의 세계화와 관련된 공공영역의 활성화야말로 정책을 추진하고 실행해 나가는데 있어 정당성과 동력을 제공해 줄 수 있기 때문이며, 이러한 공공영역 활성화는 일차적으로 선거, 정당, 의회라는 민주주의적 장치의 원활한 작동을 전제로 하기 때문이다.

1. 지방선거와 지방정당

- 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 지방선거는 부차적 선거의 성격을 띤다. 이는 지방선거가 지방적 이슈나 현안에 의해 결정되지 않고 중앙정치와 현안에 의해 결정되는 것을 의미한다. 정치이슈의 중앙지배, 중앙정치의 과도한 지방침투로 특징지어 지는¹⁶⁾ 부차적 선거는 상대적으로 낮은 투표율과 높은 선거 무관심층, 지역주의적 동원 등의 특징을 가진다.
- 지방선거가 지방화되기 위해서는 정당의 지방화가 이루어져야 한다. 정당의 지방화는 조직상의 분권화와 지방의 특성을 고려한 지역주체적인 정책의 개발을 의미한다.
- 상술한 바와 같이 분권화를 통한 민주주의의 완성이라는 과제에도 불구하고 우리의 현실은 여전히 중앙집중적, 관료중심적, 1인권력 집중적 현상이 심각하여 국가발전의 장애로 지적되고 있다. 또한 한국의 대의체제는 이념적 협애성과 이에 따른 정책정당으로서의 차별성의 부재, 지역주의적 정치동원, 보수독점적 엘리트과두체제 등으로 인하여 대표성과 책임성의 한계를 드러내면서 대의체제의 피로 현상이 두드러지게 나타나고 있으며,
- 민주주의가 기본적으로 권력과 권위의 분산을 전제로 하여 개인과 집단의 자율성을 제고시키는 데 목적이 있다면 이제 분권화를 통한 민주화라는 가치를 중심으로 이를 실현해 나가기 위한 정당의 분권화가 시급한 실정이다. 중앙집권적 체제를 지방분권적 참여민주국가로 국가경영의 패러다임을 바꿔나가기 위한 ‘정당의 분권화’는 21세기 선진민주주의 진입을 위한 필요조건이다.
- 분권화된 정당은 권력의 분립과 분산의 철학을 정당 내에서 관철시킬 수 있어야 한다. 정당의 권력이 중앙당과 소수의 엘리트 지도자에게 집중되는 것을 막고, 생활정치의 현장에 있는 지역정당과 당원에게 권력을 되돌려줌으로써 이제까지 당무에서 소외되고 동원의 대상에 머물던 당원을 정치의 주체로 인정함을 의미한다.
- 우선 분권화된 정당은 중앙당과 지역정당의 관계가 기존 정당의 본사-지사 개념이 아니라 지역정당이 지역의 특성과 여건에 따라 자율적으로 조직되고 운영되는 주체로서의 정당이 되어야 한다. 따라서 분권화된 정당은 피라미드식, 상명하달식의 정당이 아니라 지역정당이 제도적으로 독립성을 확보하여 지역주민의 생활에 밀착된 정치를 주도해야 한다.

16) 성대규, “분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구,” 충남발전연구원, 기본연구과제 2003-06, p. 32.

- 분권화된 정당의 전체적인 일관성은 지역정당 대표의 협의체를 통하여 이끌어 내고 중앙당과 지역정당과의 권한 배분은 보충성의 원칙에 따른다.
- 분권화된 정당에서 당원은 단순한 추종자나 동원대상이 아니라 실질적인 의사결정권자가 되기 때문에 당원에 대한 정치교육과 당원의 정치참여 및 실천은 우리사회에 참여적 정치문화를 확산시키고 실질적민주주의를 정착시킬 수 있는 기제로 활용된다.
- 정당의 분권화는 정당의 조직체계 뿐만 아니라 중요한 정책의 결정과 공직후보의 결정에 있어서의 분권화를 포함하여야 한다.
- 주요한 정책에 대하여 국회의원과 소수의 당 권력자들이 일방적으로 행사하는 권한을 제한하고 당원들이 참여하는 “정책심의제”가 실현되어야 한다. 물론 모든 정책의 심의를 의미하는 것은 아니며, 당 정책심의위원회에서 정책심의 상정 안건을 분류하여 필요하다고 판단할 경우, 전면적으로 또는 제한적으로 당원 또는 대의원들이 참여하는 공개 정책심의 투표를 통해 당의 주요 정책을 결정하는 것이다.
- 이를 통해 당원은 당원으로서의 책임과 권리를 행사하고 정치로부터 소외현상을 극복할 수 있으며 국회의원과 중앙당 당직자들은 민주주의적인 정당운동을 통해 보다 더 국민을 위한 정책개발에 헌신하게 한다.
- 마지막으로 국회의원을 비롯한 공직후보자 결정권도 중앙이 아니라 당원 전체가 함께 행사해야 한다. 공직후보 결정과정을 공개하고 단계별로 공직후보 결정에 당원이 직접 참여할 수 있어야 한다는 것이다. 더불어서 선출한 공직후보가 당론을 위반하거나 당의 이미지를 심각히 실추시켰을 경우 소환 및 사퇴를 추진할 수 있어야 한다.
- 이렇게 정당의 분권화가 이루어지면 정당 운영에 있어서의 권한과 책임이 증대됨은 물론 당의 중요한 정책 결정에까지 당원이 참여하게 됨으로써 선거는 자연스럽게 정책선거의 양상을 띌 수 있게 되며, 부차적 선거의 성격을 띠었던 지방선거가 일차적 선거로 전환하게 됨으로써 지방선거의 ‘지방화’가 가능해 질 수 있을 것으로 보인다.

2. 지방의회의 권한 강화

- 우리나라의 지방자치제는 기관분립형 모델을 택하고 있기 때문에 집행부와 지방의회의 권력기반 및 선출과정이 분리되어 있다. 즉 단체장과 의회는 각 각 별도의 주민선거에 의해서 선출되며, 단체장과 지방의회의 임기는 고정되어 있고 상호불신임할 수 없다.
- 그런데 우리의 지방자치제는 기관분립형 중에서도 집행기관 우위형으로서 강한 집행부 권한과 약한 지방의회 권한으로 특징지어진다. 따라서 지방수준에서 견제와 균형을 내용으로 하는 권력분립의 원칙은 규범 수준에 머물고 있으며, 양자간의 상호작용에 입각한 협력은 더더욱 요원한 실정이다.
- 지방의회는 단체장의 행정집행권한을 비판, 감시하고 지방행정의 민주성과 효율성을 감독하는 의무를 가지며, 분화, 대립된 사회 각 분야의 다원적인 이해관계를 통합시키는 기능을 담당한다. 그러나 다원적 사회관계의 대표성에 기초한 지방의회가 단체장을 견제·비판하는 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 지방의회 의원의 전문성 강화가 선행되어야 할 것으로 보인다. 지방의원의 전문성 강화를 위하여서는 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다.
 - 상임위원회별 전문위원 배치
 - 입법보좌관계의 도입
 - 지방의원 대상의 전문교육 확대 및 전문교육 프로그램 개발

Ⅵ. 바람직한 의회와 집행부 관계

- 이러한 두 부처의 권력의 분리는 동시에 양자간의 권력의 공유 및 상호작용을 내포한다. 견제와 균형을 내용으로 하는 권력분립 원칙은 두 부처가 분리된 채로 독립적으로 운영되는 것을 의미하지는 않는다. 즉 견제와 균형은 두 부처간의 권력의 공유와 상호작용을 전제로 하는 것으로 이해되어야 한다.
- 이처럼 구조적으로 분리되어 있으면서 상호작용해야 하는 집행부와 지방

의회 관계에서 긴장과 갈등은 필연적일 수밖에 없다. 따라서 기관분립형 모델의 성패는 이러한 구조적 갈등의 바탕 위에서 어떻게 양자간의 협력을 도출해 낼 수 있을 것인가 하는 문제¹⁷⁾로 귀결된다. 아래¹⁸⁾에서는 갈등의 요인을 살펴보고 의회와 집행기관 간의 바람직한 관계정립 방안을 살펴보고자 한다.

- 지방의회로부터의 갈등의 요인은 의원의 전문성과 정치력 부족, 의원직에 대한 사명감결여, 이권 개입 등의 도덕성 결여, 선거구 이익에 집착한 지역이기주의, 집행기관에 대한 불신, 권위주의적 태도와 의원신분의 남용 등을 들 수 있다.
- 한편 집행기관으로부터 제공되는 갈등의 요인으로서는 공무원의 비민주적이고 권위주의적 의식, 지방자치 및 의회주이에 대한 인식부족, 중앙정부에 대한 의존성, 의원의 전문성 및 도덕성에 대한 불신, 비밀주의와 비협조적 태도, 등을 들 수 있다. 이러한 갈등 요인을 극복하고 양 기관 간의 협력을 이끌어 내기 위해서는 제도의 개선은 물론 집행기관과 지방의회의 변화가 요구된다.
- 제도적인 문제와 개선방안
 - 지방의회와 집행부 사이의 효율적인 견제관계가 형성되도록 하기 위하여 양 기관에 균등한 권한배분이 확보되어야 하고 권한의 한계가 분명하여야 한다.
 - 지방의회가 감시, 비판 기능을 수행하는 과정에서 양 기관 사이에 갈등이 발생할 수 있기 때문에 지방의회의 이들 기능에 대한 법률상의 범위와 한계를 명확히 입법화하여야 한다.
 - 양 기관 사이의 갈등이 장기간 지속되는 경우 법적인 장치만으로는 해결의 한계가 있기 때문에 주민의 직접 참정제도 도입
- 집행부의 변화
 - 기관분립형에 있어서 양기관간의 긴장 관계는 본질적이라 할 수 있기 때문에 집행부는 지방의회로부터 비판·감시·견제를 받는 것이라는 인식을 가져야 한다.

17) 김육, “대통령제 하에서 대통령-의회 관계에 대한 연구,” 2006년 한국정치학회 춘계학술회의 발표 논문.

18) 김동훈, 「지방의회론」(서울, 박영사, 1995), pp. 454-9.

- 지방의회의 기능을 과소평가하거나 의원의 전문성을 무시하지 않아야 하며, 의회주의에 대한 올바른 인식의 필요.
 - 행정편의주의, 비밀주의, 자기방어적 태도에서 벗어나 행정을 공개하고 지방의회로부터 견제와 협조를 받아야 한다는 의식의 변화
 - 특히 단체장은 지역의 정치지도자로서 지방의회와의 관계에서 대화와 타협능력을 갖추어야 한다.
- 지방의회 의원의 변화
- 주민대표를 앞세운 권위주의, 의원신분 남용, 집행부에 대한 고압적인 행태에서 벗어나 대화와 타협할 수 있어야 한다.
 - 지방자치에 대한 전문성을 높여 높은 정책개발 능력을 갖추는 동시에 집행부에 대한 감시, 견제 능력을 갖추어야 한다.
 - 집행부를 불신하는 자세에서 벗어나 집행부로 하여금 주민을 위한 행정을 할 수 있도록 민주적 통제자의 역할을 수행해야 한다.
 - 공인으로서의 인격과 도덕성을 갖추어야 한다.

교육사회위원회 세미나

도내 저수지 등의 수질개선 대책

이 영 신
(한서대학교 교수)

도내 저수지 등의 수질개선 대책

I. 서론

- 현재 우리나라의 대부분의 저수지는 생활용수, 공업용수, 농업용수의 저장 기능을 위하여 인공적으로 조성되었으며, 가정하수, 산업폐수에 포함된 영양염의 유입과 비점오염원으로 부터의 오염물질의 유입으로 각종 플랑크톤이 대량 번식하여 부영양화 되었거나, 부영양화 발생가능성이 높은

것으로 지적되고 있을 뿐만 아니라 저수지의 자정작용의 한계를 초과하고 실정이다. 또한, 안정된 용수공급과 홍수조절을 위해 흐르는 하천의 흐름을 막아 조성된 저수지로 인하여 정체 수역이 형성됨으로서 저수지의 수질을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다. 또한, 유입수계의 수질악화는 유역에서 저수지에 유입되는 오염물질에 의해 발생되며, 우천시의 유입이 상당한 영향을 미치는 것으로 지적되고 이에 대한 대책이 요구되고 있다.

- 충청남도의 저수지는 2006년 현재 우리나라 총 18,092개 중 대전지역을 포함하여 5.6%인 1,009개의 저수지가 속해 있다. 이중 한국농촌공사 관할 저수지는 233개소, 시군관할 저수지는 776개소이다.

<표 1> 충청남도 저수지현황

구분	합계	대전	천안	공주	보령	아산	서산	논산	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진
공사관할	233	3	21	12	31	18	18	31	8	1	8	7	24	10	12	16	13
시군관할	776	17	58	82	77	34	39	56	83	29	102	13	64	36	20	30	36

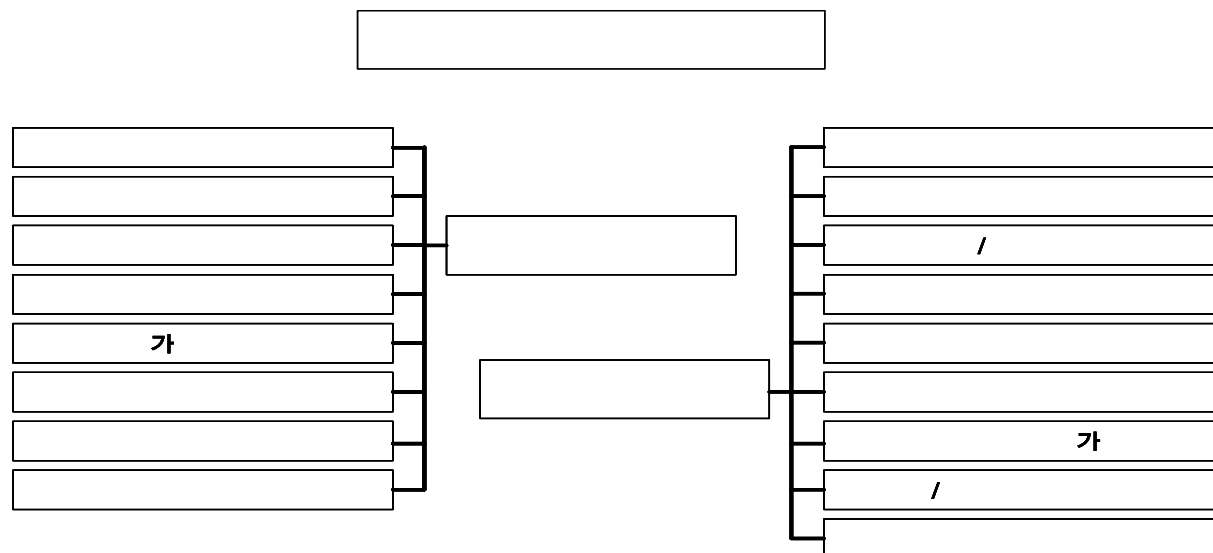
주: 물관리정보종합시스템, <http://nwis.ekr.or.kr/>, 한국농촌공사

- 대전·충남지역의 저수지는 주 용수목적인 농업용수로 이용되어지는데, 농업용수 수준이하의 수질등급을 나타내고 있다. 대전·충남지역의 저수지 COD 농도는 평균 7.5mg/L로 전국 평균 5.5mg/L 를 상회하고 있으며 수질등급상 4등급으로 보고되고 있다. 농림부의 2004년 농업용수 수질측정망 조사 보고서에 따르면 대전·충남의 경우 저수지 62개소, 담수호 4개소 등 총 66개소에 대한 수질조사 결과 2등급이 2개소, 3등급이 23개소, 4등급이 17개소, 5등급이 8개소, 등급외가 15개소로 전체의 34.8%인 23개소가 수질기준을 상회하여 용수목적에 따른 이용을 위한 저수지의 수질개선대책 마련이 시급하다.

II. 본론

1. 저수지의 수질개선방법

- 우리나라 중소형 호소들은 대부분 초봄에 동식물로부터 다량의 부영양화 현상으로 조류가 왕성하게 생기기 시작하여 여름 중순경에 어둡고 킬킬한 색으로 물빛이 변해간다. 또한 썩은 악취가 발생하기 시작하며 이러한 열악한 환경이 반복되어 결국 이러한 DO의 부족과 결합은 호수를 점진적으로 악화시켜 물 속에서만 살 수 있는 수중생물체가 살 수 있는 터전을 잃게 된다. 이러한 부영양화 과정은 영양염류 통제에 의해서만 감소될 수 있으며 이러한 호소의 수질 개선을 위해서는 오염물을 유입하는 유입하천의 유역관리를 위한 외부대책(external measures)과 호소내부의 수질을 개선하기 위한 내부대책(internal measures)으로 크게 나누어 대책을 수립한다.



[그림 1] 수질개선방안 모식도

- 수질개선방안별 경험, 효과, 비용별로 호소외부대책, 호소내부대책, 생태계 인위적 조작 등으로 구분하였다.

<표 2> 수질개선방안 검토

No.	수질개선방안	경험	효과	비용
	오염물질 전도현상(turnover)의 감소(호소외부대책)			
1	점오염원의 배출 억제	+	+	±
2	폐수유출 억제	+	+	+
3	유입수의 수질개선			
	- 침전	±	±	±
	- 인산염의 화학적 처리	+	+	±
	- 여과	+	-	±
4	점오염원의 배출수의 유로 변경			
5	농경지역에 산재된 오염물질 제거	±	-	★
6	가정하수의 유입억제	+	-	+
	호소내 오염물질의 감소(호소내부대책)			
7	회석	+	+	★
8	수심의 증가	±	-	+
9	준설	+	±	+
10	생물의 기계적 제거	+	+	+
	호소내 오염물질의 유용성 감소(호소내부대책)			
11	호소물의 배수	-	-	-
12	심층 폭기	±	+	-
13	수온약층의 인위적 파괴	±	±	-
14	퇴적층의 표면피복	-	-	★
15	퇴적물로부터의 인의 불활성화	±	±	-
16	수체 내에서의 인의 불활성화	±	+	-
	생태계의 인위적 조작			
17	서식지 조작	±	-	+
18	저니 조작	±	-	-
19	조류의 화학적 제거	±	-	±
20	조류의 생물학적 제거	+	±	-
21	적극적인 생물학적 관리	+	+	-

주: +: 많음, ±: 적당함, -: 적음, ★: 지역환경에 크게 영향을 받음

1) 호소외부대책

(1) 개 요

- 호소 외부 대책은 호내수질개선을 위한 전제조건으로 유역의 오염원이 호내로 유입되는 것을 최대한 차단하기 위한 방법으로, 하수의 분리배제 등 하·폐수처리(wastewater treatment)와 오염된 하천수의 처리(treatment of polluted streamwater)로 수생식물 식재, 하천정비, 자연형하천공법과 비점오염원의 저감 (reducing non-point sources) 등이 있다.

<표 3> 호소외부대책에 관한 SWOT분석

<ul style="list-style-type: none"> • 호내 수질향상 • 수변공간 증가 • 비점오염원 감소 • 우수재이용에 따른 농업용수 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 설치장소 지정의 어려움 • 퇴비로 이용시 악취로 인한 민원유발
<ul style="list-style-type: none"> • 지역개발효과 • 생태관광지 조성 • 고용기회 증가 • 생태계내의 동식물 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산확보의 어려움

(2) 호소외부대책 방안별 검토

(가) 하폐수처리

- 생활하수 관리방안은 대규모일 경우, 하수처리장 적용 및 고도처리시설 도입, 소규모일 경우는 마을단위 하수처리시설 도입, 산업폐수 관리방안은 유해물질 배출시설 관리 및 완충저류조 설치와 재이용으로, 축산폐수는 퇴비화 및 공동처리장 도입 및 수거체계개선등을 개선하여야 한다.

(나) 오염된 하천수의 처리

- 오염된 하천수의 처리를 위해 하천정비와 자연형하천공법을 실시하도록 한다. 하천정비는 자연생태계의 기능을 회복하여 건강한 환경을 조성해야 하며, 하천지형의 다양성을 유지하면서 생물 서식처를 제공함으로써 자연

과 도시가 조화되는 경관을 마련할 수 있다. 도시노면 배수, 사업장 야적 물질, 축산분뇨유출, 농경배수를 통한 비료, 농약 유입 등 광범위한 지역에 걸쳐 여름철 강우기에 집중적으로 유출이 일어나는 것을 방지 하기위해 하천수질에 영향이 큰 하천 인접 지역에 우수지 저류지 조성하기도 한다.

- 자연형 하천공법은 생태공법으로써 식물재료와 보조재료를 이용하여 하천 정비를 함으로서 하천의 생태구조를 탄탄하게 유지하고 하천에 정화기능을 할 수 있는 정수식물 군으로 구성되어 하천수질을 향상시킬 수 있는 역할을 할 수 있다.

(다) 비점오염원의 저감

- 비점오염원의 저감을 위해 유역내 농약/비료사용량을 관리하도록 하며, 강우시 오염의 직접적인 유입을 막기 위해 전저수지(침강지) 및 인공습지를 설치하도록 한다.

2) 호소내부대책

(1) 개 요

- 호소의 내부 대책은 호소외부대책으로 오염원 삭감 후 호내의 수질을 적극적으로 개선하기 위한 방안으로 물리/화학적 대책, 생물학적 대책 등이 있다. 물리화학적 대책으로 강우시 부유 쓰레기 제거, 퇴적토 제거, 수중 포기기술, 조류제거, 심층수 인발 등이 있으며, 생물학적 대책으로 수생식물식재, 연못-습지시스템, 인공식물섬 조성 등의 방법이 있다.

<표 4> 호소내부대책에 관한 SWOT분석

- 호내 수질향상
- 부영양화 현상 감소
- 양질의 수자원 확보
- 호소자체 오염정화능력 향상

- 퇴적폐기물 처리
- 수중생태계 파괴

- 지역개발효과
- 생태관광지 조성
- 고용기회 증가
- 농산물 부가가치 향상

- 예산확보의 어려움

(2) 호소내부대책 방안별 검토

(가) 물리/화학적 수질개선대책

① 강우시 부유 쓰레기 제거

- 우리나라의 모든 호소에서 여름마다 반복되는 것이 강우시에 유입되는 부유쓰레기의 수거작업이다. 하천의 호소유입부에 Rope 댐과 같은 부유쓰레기 차단시설을 설치하거나 호소내로 유입된 부유쓰레기는 선박을 이용하여 수거하도록 한다.

② 퇴적토 제거

- 퇴적토의 제거를 위해, 퇴적물의 준설 및 퇴적토 Covering 기술을 이용하는 방법이 있다. 퇴적토에는 유기물과 영양염류 농도가 높으며, 혐기성 상태에서는 영양염류와 철, 망간 등이 용출되고, 이것이 전도현상으로 수표면에 도달하게 되면 영양염류는 조류의 과잉 번식을 촉진한다. 퇴적토를 준설은 퇴적토에서 영양염류의 용출을 방지하고, 중금속 등에 오염된 저질을 처분함과 동시에 호수의 용량을 확보하는데 있다. 준설을 하는 경우에는 퇴적토의 제거뿐만 아니라, 제거한 퇴적토의 운반과 처리, 그리고 퇴적토에서 용출되는 폐수의 처리를 함께 고려해야 한다. 퇴적토의 토양적

용이 기술적으로는 가능한 것으로 판단되나, 작물에 미치는 장기적인 영향이나 구체적인 수질개선 효과 등은 별도의 현장 실험을 통해 검증하는 것이 필요하다.

- 퇴적토의 Covering 기술은 퇴적토로부터 인 용출을 방지하기 위해 Fly ash, 모래와 점토를 투여하거나 플라스틱으로 퇴적토를 덮는 것이다. Fly ash 투입에 따른 pH 상승, DO 소비, 중금속 용출에 따른 호소 생태계에 대한 독성 등에 주의하도록 하며, 모래와 점토 투여에 의한 퇴적토 Covering은 바닥층에 수 cm 에 걸쳐 모래 또는 점토를 깔아 퇴적토로부터의 인 용출을 방지하지하고, 플라스틱 시트를 호소바닥에 깔아 퇴적토를 덮어 퇴적토로부터 인 용출을 방지할 수 있다.

② 수중포기기술

- 여름철에 성층화된 호소에 강제로 공기를 주입하여 호소를 전체적으로 혼합시켜주는 기술로 이를 통해서 조류 발생에 의한 부영양화 정도를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 악취 문제를 해결해 준다. 호소를 강제포기에 의해 순환시켜 주면 부영양화로 인해 표층에 다량 발생된 조류는 순환작용에 의해 호소 심층부에 들어가는데 이곳에는 조류 성장에 필수적인 빛이 없는 관계로 조류의 성장이 상당한 저해를 받는다. 이 같은 저해작용은 호소 전체적인 조류생산성에 큰 영향을 주어 부영양화 방지를 도모 할 수 있다. 또한 강제 포기를 통해서 호소 심층부가 혐기성 상태가 되는 것을 방지 할수 있어 저니로부터의 영양염류 용출을 방지 할 수 있다. 수중포기 방법에는 목적 기능에 따라 호소 전체를 포기 시키는 전포기법, 성층대를 파괴하지 않기 위해 심층부만 포기시키는 심층 포기법이 있다.

③ 조류제거

- 조류제거는 영양염류 농도와 생체량을 호소 내부에서 지속적으로 감소시키기 위한 노력이 필요하고, 이러한 방안으로서 저니 준설과 함께 별도의 조류 제거용 설비를 도입하여 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다. 현재 기술적으로 이용 가능한 조류제거 방법은 황산동 살포, 마이크로 스트레이너를 탑재한 조류 제거선의 운용, 그리고 용존 공기부상(DAF, dissolved air flotation)원리를 이용한 조류제거 장비 등이 있다.

④ 심층수 인발

- 성층화 된 호소의 심층부의 물을 인발함으로써 심층부에 다량 함유하고 있는 인을 외부로 유출시켜 호소의 인 내부 부하를 감소시키기 위한 공법이다. 이 공법은 성층화 된 심층부가 혐기성이 되어 어류가 살수 없고 인, 중금속, 암모니아 그리고 H₂S가 퇴적물로부터 발생하는 경우에 사용된다.

(나) 생물학적 수질개선대책

① 수생식물 식재

- 수생식물의 식재는 호내로 유입되는 수로에 오염물질의 직접적인 유입을 막고 친수기능 등의 기능을 할 수 있도록 수로변과 호수변에 식재하도록 한다.

② 연못-습지 시스템

- 습지는 수체로부터 오염물질을 분해 및 제거하여 비점오염원을 처리하는데 유용하게 이용될 수 있는 수질 개선 능력을 가지고 있으며, 서식 환경을 제공하고, 토양침식을 방지하는 등 수문학적 기능을 수행한다. 현재 전 세계적으로 약 1000여개 이상의 습지가 수처리 및 수질 개선에 이용되고 있으며 이러한 수처리 방식은 크게 자연 습지를 이용하는 방식과 인공 습지를 이용하는 방식으로 구분된다.

③ 인공식물섬 조성

- 인공식물섬의 조성으로의 영양염류 섭취를 통해 호소의 수질을 개선하며 수생 식물이 가지고 있는 다면적인 기능을 이용하여 아름다운 수변 경관을 만들고, 생태계의 유지와 균형을 도모할 수 있다. 이것은 식물의 생리, 즉 생육정도와 생육기간에 의해 정화능이 좌우되며 수면위에 뜬 상태로 존재하므로 물의 흐름에 큰 지장을 초래하지 않는다. 인공 식물섬과 같은 부유 수생식물대가 조성됨으로서 물고기의 서식처, 산란장의 제공은 물론 백로나 왜가리 등 조류의 휴식장소로도 이용될 수 있고 환경 친화적인 경관조성도 도모할 수 있다.

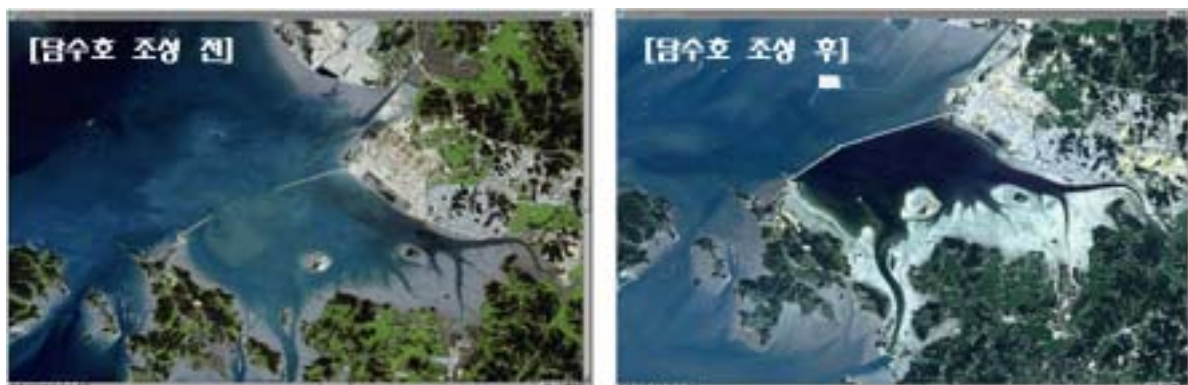
2. 국내·외 저수지 수질개선대책 사례

1) 국내 저수지 수질개선대책 사례

(1) 타지역 저수지 수질개선대책 사례

(가) 시화호

- 시화호는 경기도 안산시, 시흥시, 화성군 일원에 수도권개발을 위한 대규모 국토확장의 일환으로 조성되었으며, 조성규모는 토지 11,000ha, 담수호 5,650ha로 총 16,650ha이다. 시화호는 심각한 수질오염으로 담수호로서의 기능을 상실하여 해수호로 이용계획을 변경하여 수질개선대책을 마련하였다.
- 담수호에서 해수호로 이용계획변경에 따른 시화호의 수질개선대책으로 첫째, 조력발전소 건설 및 배수갑문 추가설치로 해수유통량을 증대시켰으며, 하수처리장 확장 및 보완, 하수관거 정비, 인공습지조성, 산화지설치, 하천정비사업, 비점오염원처리시설 설치, 오염우수차집수로 건설 등 육상기인 오염저감대책을 마련하였으며, 저질환경개선사업 추진, 오염총량관리제 도입 검토 및 정기적인 오염실태 및 오염부하량을 조사하고 자동측정장치를 통해 실시간으로 오염을 측정하여 모니터링체제를 구축하고 있다.



[그림 2] 시화호 조성전후 오염실태

(나) 새만금호

- 새만금호는 식량의 안정적 확보정책의 일환으로 전북 군산시, 김제시, 부안군 일원에 1991년부터 2011년까지 조성하고 있다. 조성규모는 총

40,100ha이며 이중 토지는 우리나라 전체 논·밭의 2.5%인 28,300ha이고, 담수호면적은 11,800ha이다.

- 새만금호의 수질개선을 위해 확실한 책임주체 설정 및 수질개선대책 마련으로 시·도 선례에 대비하여 호소 내는 농림부(한국농촌공사), 만경강, 동진강유역은 전라북도(기초 지자체 포함) 책임 하에 실효성 있는 대책을 마련하고자 하였다.

<표 5> 새만금호 수질개선대책

구 분		사업내용
환경기초시설	-하수처리시설	신설:23개소(213천㎥/일), 고도:6개소(665천㎥/일)
	-하수관거정비	전주, 익산등 2,820km
축산폐수 관리대책		개별축산 분뇨처리 315개소, 퇴비사 662개소, 왕궁지역대책
-만경강물 외해배제수로		28km(최대 30㎥/초)
-동진강연결수로		3km(동진수역-만경수역)
-인공습지		5개소(1,090ha)
-인공수초섬		0.4ha
-침전지		2개소(동진, 만경수역 유입부)
-금강희석수 도입		14km(금강호→만경수역)
-저층수배제 시설		2개소(가력, 신시)
-인처리시설		1개소(30만㎥/일)

주: 새만금호 수질보전대책, 환경부, 2001.



[그림 3] 새만금호

(다) 주암호

- 주암호는 전라남도 순천시 주암면 대광리와 구산리간의 협곡에 위치하고

있다. 주암호는 광주시를 비롯한 인근도시 및 공단 지역의 생활용수와 공업용수로 주로 사용되고 있으며, 이밖에도 농업용수로 일부분이 이용되고 있다. 주암호 자체의 유역면적은 548km²이고, 상사호의 경우에는 134.6km²이다. 주암호의 유효저수량용량은 412백만m³이고 홍수조절용량은 60백만m³이며, 상사호의 경우에는 암호에 년평균 유입량은 393.9백만m³이다. 상사호의 년평균 유입량은 주암호로부터 도수터널을 통해 유입되는 양을 포함하여 306.2백만m³으로서 상사호 자체 유역의 유입량은 많지 않은 편이다. 주암호의 년평균 방류량은 도수터널을 통해 방류되는 것을 합쳐 418백만m³이고, 상사호의 년평균 방류량은 285.5백만m³이다.

<표 6> 주암호 수질개선대책

수질개선방안	수질개선대책
점오염원제거대책	생활하수처리: 대규모하수처리장 건설 마을단위 하수처리시설 설치 축산폐수처리: 생활하수와 함께 마을단위 하수처리장 합병처리 위생업소 배출수처리: 단독시설 처리
비점오염원제거대책	도시지역 빗물관리: 초기우수처리 농경지관리: 비료투여량 조절, 유기비료 촉진 전저수지 및 도랑설치 인공습지에 의한 자연정화
호소 내 오염물질제거대책	강우시 부유쓰레기 제거: 부유쓰레기 차단시설, 선박수거처리 호소 내 조류증식 억제: 수중포기 순환법, 수표면 햇빛차단법 저니제거: 준설, 저니 Covering, 저니건조 호소중의 영양염류 불활성화 기술: 화학약품 투여

주: 주암호 수질관리전략개발에 관한 연구, 1998

(라) 화옹호

- 화옹호는 2002년 농지조성 및 수자원 확보를 위해 매립면적 총 6,212 ha (간척지 4,482ha, 담수호 1,730ha)로 화성시에 조성된 호소로 2007년 이후 담수화 되어 안정적인 농업용수를 공급하는 관개용수원으로 사용되어질 것이다.
- 화옹호의 수질보전을 위해 환경기초시설 설치, 비점오염원 저감시설, 축산

폐수처리용 저장액비탱크 설치 등 상류유역대책과 하류대책인 호내 수질정화 대책(인공습지, 수초저류지, 호소유입부 침강지, 인공식물섬)으로 구분하여 추진하며, 수질개선대책의 이행상황을 점검 평가하기 위하여 경인 지방환경관리청이 주관하여 평가토록 하였다.

<표 7> 화옹호 수질개선대책

구분	사업주체	수질개선시설	설치규모
상류유역대책	화성시	하수처리장	15천톤/일, 16천톤/일, 하수관거 67km
		마을하수도	15개소
		축산폐수처리용 저장액비 탱크	200톤 × 119개소
		비점오염원 저감대책	1개소
호내대책	한국농촌공사	인공습지	3개소(116ha)
		수초저류지	10개소(49.1ha)
		호소유입부침강지	3개소(95ha)
		인공식물섬	5개소

주: 화옹호 수질보전대책, 2002, 한국농촌공사



[그림 4] 화옹호

(2) 도내 저수지 수질개선대책 사례

(가) 부남호

- 부남호는 대규모 간척농지개발사업의 일환으로 간척농지 조성을 위한 국토연장, 수자원보호에 의한 식량증산과 목초지 개발, 생활용수 확보와 배후농지 개발사업으로 영농의 근대화 및 농가소득 증대, 그리고 육상운송의 개선의 목적으로 조성된 서산AB지구 조성으로 만들어진 인공담수호(1,704ha)이다. 최근 5년간 호내수질은 농업용수로서 이용이 곤란할 정도로 오염되어 있고, 부남호 유역내 태안기업도시 및 서산특구 등 개발계획이 진행 및 추진중에 있다.



[그림 5] 부남호

- 부남호의 수질개선을 위해, 호내외 대책으로 인공습지, 하수관거정비, 퇴적물 준설 등이 제안되어 왔지만, 시행주체의 부재 및 예산 등의 문제로 시행되지 않는 실정이다. 하지만, 태안기업도시 개발로 시행주체인 현대건설과 태안군은 퇴적물 준설 및 인공습지, 조류제거 등을 통해 호내수질을 개선하고자 계획, 시행예정이며, 태안하수처리장의 증설, 기업도시내 하수처리장 신설 등을 통해 호내로 유입하는 오염원을 차단하는 계획을 마련하고 있다.



(A) 퇴적물 준설



(B) 인공습지 조성



(C) 조류제거

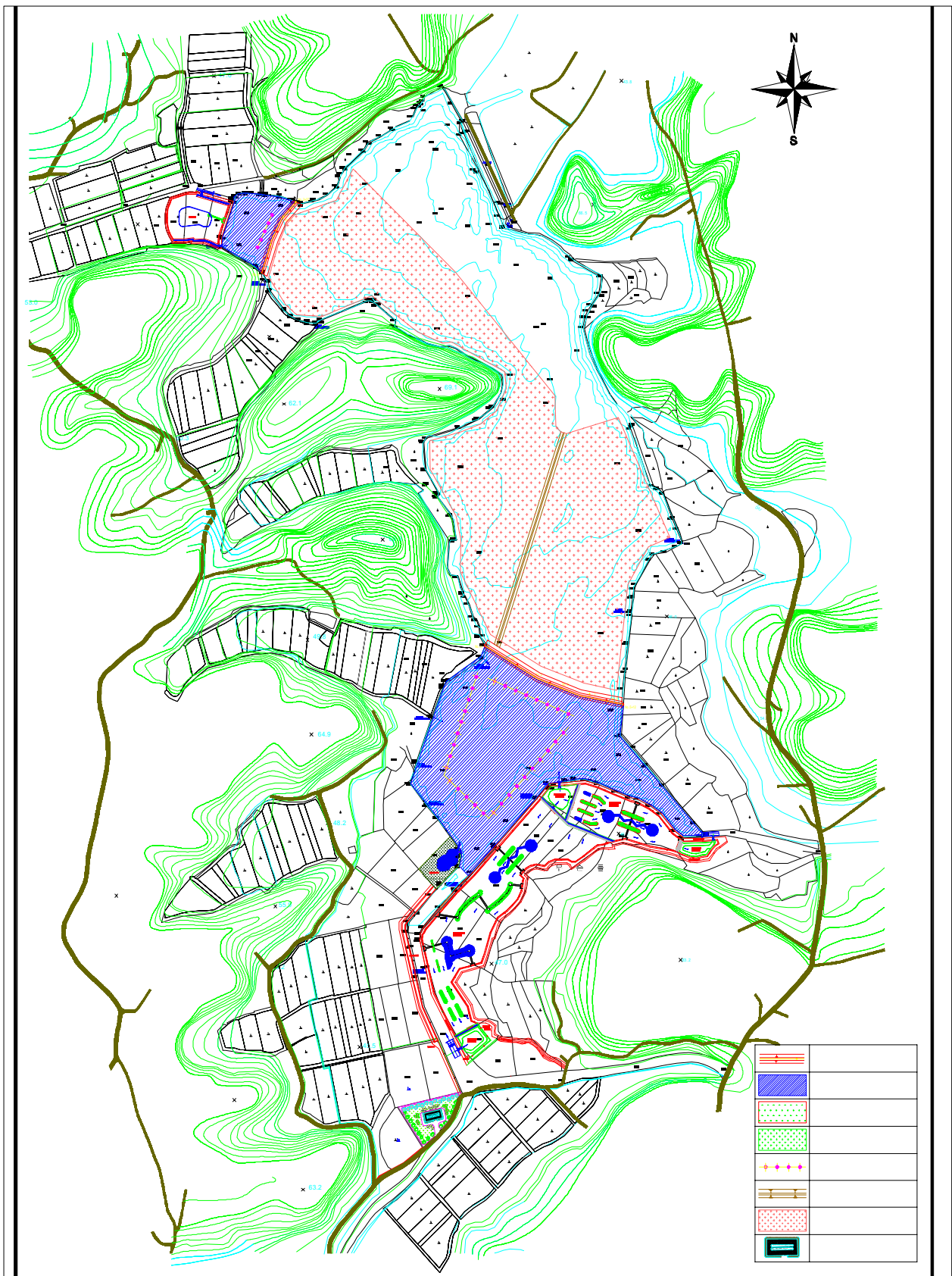
[그림 6] 부남호 수질개선대책

(나) 홍동저수지

- 충남 홍성군의 홍동저수지는 충남 홍성군 장곡면 지정리에 위치하고 있으며 유역면적이 1,480ha로 수해면적 232ha, 만수면적 48ha로 유역 근교에서 축산농가와 오리농법을 이용한 환경농업을 실시하고 있다.
- 홍동저수지내 수질개선을 위해, 농촌공사는 농업용수 수질개선사업을 실시하고자 침강지 및 부댐, 인공습지 조성, 인공습지 운영, 호내 퇴적물 준설, 수질측정자동시스템 설치, 마을하수도 설치등을 검토하고 있다.
- 저수지 상류유역에 강우시 유입된 토사와 흙착된 인의 축진을 위해 침강지 및 부댐을 2개소 설치하고, 호내 유입전 영양염류의 유입을 방지하기 위해 인공습지를 3개소 조성하고, 정체수역내 오염물질의 침전가능성이 있는 지역에 인공식물섬을 설치하도록 하였다. 또한, 호내 내용적의 확보와 장기간 퇴적된 저니를 호소밖으로 배출시키기 위해 퇴적물을 준설하며, 호소내 수질측정 모니터링을 실시하여 용수 목적에 맞는 수질을 유지하도록 하였으며, 홍동저수지 상류부의 생활오수를 처리하기 위해 마을하수도시설을 설치하여 저수지 유역의 수질을 개선하도록 계획하였다.



[그림 7] 홍동저수지 수질개선대책 중 침강지



[그림 8] 홍동저수지 수질개선대책

2) 국외 저수지 수질개선대책 사례

(1) 가스미가우라호

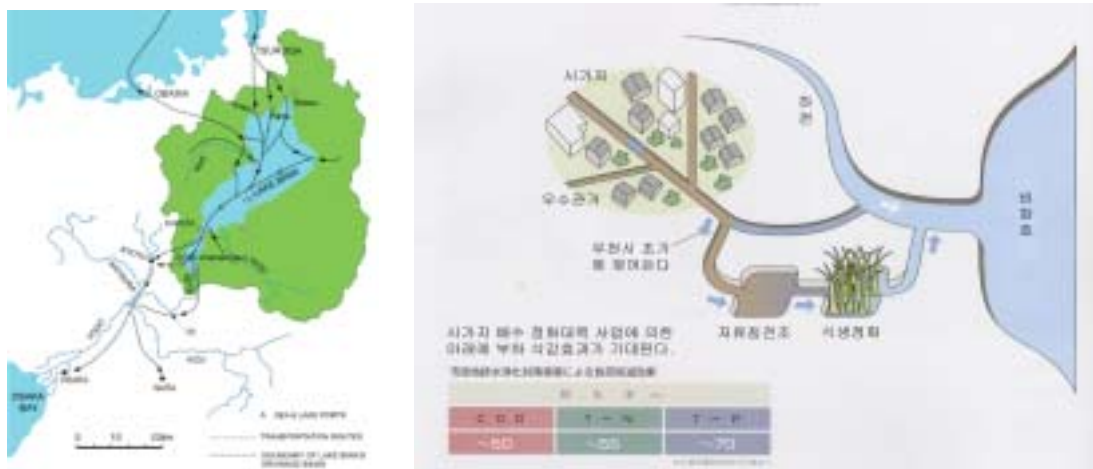
- 가스미가우라호는 일본 토네가와와 저지역을 따라 깊숙이 들어간 하천의 일부였으나, 약 600년전 해저유기와 토사의 퇴적으로 해적호로 지형이 변하였으며, 300년 전인 에도시대 중기에 완전히 호수화 된 지역이다. 가스미가우라호는 유역면적이 넓고 수심이 얕기 때문에 원래 자연적인 부영양화가 진행한 호이며, 더욱이 유역의 생활활동이 증대됨에 따라 인위적인 부영양화로 오염이 가속화되었다. 가스미가우라는 호수 면적에 비해 수심이 얕고 정화시일도 오래 걸리는 정체수역이다.
- 가스미가우라호의 수질개선대책은 △유역의 자치체 주민에 의한 하수도 등의 생활 배수대책, 농지·축산·수계의 대책 및 공장·사무소의 배수대책 등 유역의 종합적인 수질정화 대책 △하천 관리자가 실시하고 있는 호내바닥 준설, 식생에 의한 정화 △가스미가우라의 정화용수 도입 등 3가지의 방향으로 진행되고 있다. 게다가 수질 자동 감시소를 마련해 COD등 9개 항목에 걸쳐 상시 수질 감시를 실시하고 있다.



[그림 9] 가스미가우라호의 식생정화시설

(2) 비와호

- 비와호는 일본에서 가장 큰 호수로 약 460개 의 하천으로부터 물을 공급 받으며 비와호는 Kinki 지역 내 1400만 주민의 상수원이며 또한 이 지역에 산업 및 농업용수를 제공하고 있다. 수질의 악화 및 부영양화조류의 다량증식으로 인해 호수내의 수질개선이 필요하고 있다.
- 비와호의 수질을 개선하기 위해 하수처리장 건설, 축산폐수처리시설 건설, 수생식물 제거나 퇴적물 제거, 소규모 공장의 산업폐수의 수질에 대한 규제, 호안에 대한 환경보호, 지속적 감시 및 연구 등을 통해 비와호 수질개선계획을 마련하고 있다.
- 주요 비와호내 수질개선계획으로, 첫째, 비특정오염원에 대한 부하삭감대책의 하나로 시가지의 빗물에 의해 유출하는 오염부하량을 삭감하는 사업인 시가지배수정화대책사업을 시행하도록 하였다. 주요내용으로, 하천정비사업과 기설 우수관리에 하류부에 의하여 초기우수를 모아둔 저류조 또는 침전조 등에 식생정화장치를 설치하였다. 둘째, 농업계에 의한 특정오염원의 삭감을 위해 정화지나 내호, 정화용수로, 수생식물대등을 활용한 부하삭감(정화대책)을 위해 수질정화시설이나 유지관리 시설에 정비등을 실시하였다. 셋째, 호수내 유입하는 하천의 오염물질 유입부하를 방지하기 위해 하천정화사업을 1급하천 또는 지류에서 하천부하대책을 실시하였다.



[그림 10] 비와호와 시가지배수정화대책사업 모식도

III. 결론

- 저수지의 수질 개선에 앞서 저수지의 수질보전의 기본방향을 설정하는데, 목표를 어떻게 설정하는가는 사람의 건강, 생활환경의 보전, 부영양화 정도, 생태계보전등 목표에 따라 다르다. 따라서 저수지와 인간 활동과의 관련정도 및 이수 목적에 부합될수 있도록 목표수질을 설정하여야 한다. 저수지외부대책과 저수지내부대책으로 구분하여 중장기 목표연도의 목표수질을 설정하고, 수질보전대책 협의체 설치 및 운영, 저수지내 및 유입하천 모니터링구축 및 연동대책 수립 및 추진등을 수행한다. 이를 위한 중장기 단계별 시행을 위해서는 투자계획 및 재원확보방안이 동반되어야 할 것이며, 국고보조금과 지방 충당금(도비,시비, 군비)을 통하여 충당이 가능 할 것이다.
- 끝으로, 저수지에 대한 수자원으로써의 질적가치를 도모하는 종합적인 수질보전개념을 도입, 지속가능한 자연생태형 개념으로 환경친화적이 종합계획의 MASTER PLAN을 수립하여 21세기지구촌의 최대과제인 수환경 보전에 노력함으로써 체계적인 관리의 기초가 되는 바깥으로 나가면서 저수지의 수질개선의 기본방향을 세워야 한다.

참 고 문 헌

- 한국농촌공사(2006) ,물관리정보종합시스템, <http://rwis.ekr.or.kr/>
환경부(2001), 새만금호 수질보전대책
(1998), 주암호 수질관리전략개발에 관한 연구
한국농촌공사(2002), 화옹호 수질보전대책
현대건설(2005), 부남호 수질개선대책
한국농촌공사(2005), 홍동지구 농업용수 수질개선사업 기본계획기술검토(안)

농수산경제위원회 세미나

**한·미 FTA가 우리 농·어업에
미치는 영향**

박 경
(목원대학교 교수)

한·미 FTA가 우리 농·어업에 미치는 영향

I. 한·미 FTA 협상 경과와 영향에 대한 기존의 연구

1. 협상의 경과

- 우리나라는 지난 2006년 2월 한·미 FTA 추진 발표를 시작으로 미국(워싱턴)과 한국(서울)에서 3차까지 협상이 진행되었으며, 1차 협상에서는 정부 조달 분과 및 무역관련 기술 장벽 부문을 제외한 15개 부문(농업, 섬유, 원산지 및 통관, 무역구제, 위생검역, 투자, 서비스, 금융서비스, 통신 및 전자상거래, 경쟁, 지적재산권, 노동, 환경, 총칙, 상품무역)에 대해 논의하였고 2차, 3차 협상에서는 전체 17개 분과에 대한 논의가 진행됨과 동시에 양국의 상품의 개방단계, 신 금융서비스 진출, 서비스 개방 유보안 및 섬유, 농수산물 분야 유보안 등에 대한 구체적인 논의가 진행되었다.
- 지금까지 협상결과를 보면 한·미 양국은 상품의 개방단계, 금융감독 당국의 허가를 전제로 한 신금융 서비스 진출 등에서는 합의에 도달하였으나, 쌀 등 농산물, 섬유, 의약품, 자동차, 개성공단 물품의 한국산 인정 등의 핵심 쟁점에 대한 이견이 존재하고 있다.
- 2차 협상 최종결과 상품 분야의 양허(개방) 단계를 '5단계'로 세분화하기로 합의하였다. 한·미 양국은 1만여 개에 달하는 상품에 대해 관세 즉시철폐, 3년 내 철폐, 5년 내 철폐, 10년 내 철폐, 기타(민감품목 등) 등의 방식으로 5단계로 세분화해 양허 협상을 할 것에 동의하였다. '기타'에는 민감품목 양허 제외 혹은 10년 이후 관세 감축 및 철폐 등의 방식을 적용하기로 합의하였다.
- 그러나 섬유와 농업부문 개방기간은 합의점을 도출하지 못하였으며, 양국은 8월말에 섬유와 농업 분야에 대해 양허안을 각각 동시에 교환하고 3차 협상 이후 수정안을 놓고 타협을 모색하고 있다.
- 3차 협상까지가 각자의 카드를 보여주는 협상이었다면 향후 4차부터의 협상은 내 놓은 카드를 거두어드리거나 바꾸는 협상, 즉 주고받기 타협이 본격적으로 이루어 질 전망이다.

- 3차 까지 협상에서 한국은 최대한 보수적인 협상안을 제시하고 있으며, 미국은 농산물, 서비스업 등의 부문에서 거의 예외 없는 대폭의 개방을 요구하고 있다.
- 즉, 서비스업의 경우 한국은 총 100여개 부문의 유보를 주장한 반면에 미국은 20여개 부문만 유보안에 넣었으며, 농산물의 경우 한국은 약 280여개에 달하는 유보를 제시한 반면에 미국은 쌀을 제외한 예외 없는 관세 철폐를 주장하고 있다.

<표 1> 한미 FTA 협상의 주요 쟁점

분야	협상결과	쟁점
상품무역	양허안 틀 5단계	합의(농산물, 섬유 제외)
자동차	제3국 우회수출 금지합의	미국, 배기량 기준으로 세제 개편 요구
의약품	협상결렬	미국, 약가적정화 방안 철회 요구
농산물	개방안 틀 마련하지 못하고, 8월 개방안 교환	미국, 예외 없는 개방요구 농산물 세이프가드와 저율관세할당 제도 반대
섬유	각기 개방안 제출	한국, 5년 내 관세철폐 요구 미국, 세이프가드 도입 요구
서비스	서비스 유보안 교환	미국, 19개 분야만 유보(통신 시장 개방 요구) 한국, 100여개 분야 유보
원산지	진전 없음	개성공단 제품의 한국산 인정
수입검역	통합협정문 작성 현행 검역수준 유지기로 합의	미국, 분쟁 해결을 위한 위원회 설치 요구 한국, 접촉선 지정
금융	국경간 거래에서 소매금융 제외 신금융서비스는 제한적 개방	미국, 한국의 우체국 보험 특혜 철폐 요구 한국, 미국 주정부의 금융관련 규제 철폐 요구

2. 한미 FTA 영향에 대한 기존의 연구

- 한·미 FTA가 한국경제에 미칠 효과에 있어 매우 다양한 시각이 존재한다.

극단적으로 보면 한 시각은 한·미 FTA는 한국경제의 재도약 기반으로 보는 시각이고 다른 하나는 미국식의 FTA를 한국이 체결하면 한·미 FTA는 한국경제가 미국경제에 종속되는 결과를 초래할 것이라는 시각이다.

- 한·미 FTA에 대한 긍정적인 시각은 주로 정부나 정부출연 연구기관에서 많이 제기되고 다른 부정적인 측면을 강조하는 시각은 시민단체를 중심으로 제기되고 있다.
- 국책연구기관인 대외경제정책연구원(KIEP)의 연구결과에 따르면, 한·미 FTA 체결 시 우리나라의 GDP가 전체적으로 1.99%~7.75% 증가하는 것으로 추정하고 있다. 또한 자본소득증가는 3.23%~10.21% 증가하고 후생증가효과는 68억 달러~281억 달러로 추정되고 있다.
- CGE 모형에 따른 한·미 FTA에 따른 산업별 효과를 살펴보면, 산업별로 매우 큰 차이를 보이는 것으로 나타나고 있으며 제조업이나 서비스업의 생산은 증가하고 반면 농업의 생산은 감소하는 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 한·미 FTA의 파급효과(KIEP)

	시나리오 I(생산성 효과 고려 안함)	시나리오 II(생산성 1% 증가)
GDP 증가	1.99%	7.75%
자본소득 증가	3.23%	10.21%
후생증가	68억 달러	281억 달러

자료 : 이경태(2006), 「한·미 FTA효과와 부작용」, 한국국제경제학회 하계정책세미나

- 한편 반대 측에서는 한·미 FTA의 체결에 따른 부작용이 크고 CGE모형에 따른 효과가 실제로 나타나지 않을 것이라는 지적을 강하게 제기하고 있다.
- 양국의 평균관세율은 한국의 경우 11.9%이고 미국은 4.9%로 미국의 관세율이 한국에 비해 월등히 낮으며, 따라서 미국은 FTA를 체결하더라도 관세를 낮출 수 있는 여지가 상대적으로 적고 한국은 관세율을 내릴 여지가 그만큼 많이 됨에 따라 전반적으로 한·미 FTA에 따른 관세율 인하는 수출을 늘리기 보다는 수입을 증가시키는 효과가 클 것이라고 주장한다.

II. 한·미 FTA 협상과 농업

1. 대미 농산물 수입 추이

- 우리나라의 대미 농산물 수입은 2005년 기준으로 약 22억 달러로서 전체 농수산물 수입의 약 19%를 차지한다. 대미 농산물 수입은 1990년도에 전체의 41%에 달하였으나, 2000년도에는 29%, 2005년에는 19%로 비중이 감소하는 추세이다.
- 품목별로는 농산물이 전체의 71%(16억 달러)를 차지하며, 축산물은 2003년 까지 증가하다가 2005년은 광우병으로 2003년에 비해 65%나 감소하였다.
- 주요 품목별로는 옥수수(313백만 달러), 밀(226백만 달러), 대두(235백만 달러), 돼지고기(141백만 달러), 오렌지(126백만 달러), 사료용 근채류(112백만 달러) 등의 순으로, 최근에 돼지고기, 오렌지, 사료용 근채류의 수입이 증가추세이며 옥수수, 밀 대두 등 곡물류의 수입은 정제 내지 감소 추세에 있는데, 이는 중국, 캐나다, 호주 등 여타 국으로 수입이 전환되어 나타나는 현상이다(한두봉, 2006, p.9).

<표 3> 대미 농산물 수입 추이

(단위: 천 달러)

구분		2000	2003	2004	2005
농림축산물	합계	2,433,717	2,739,639	2,744,756	2,198,549
농산물	소계	1,429,659	1,391,501	2,196,506	1,553,621
	곡류	481,163	312,660	1,091,293	591,223
	두류	294,599	325,205	376,925	237,577
	과일류	116,393	189,337	207,182	193,043
	사료	89,074	131,740	128,680	145,470
	기타	448,429	432,559	392,426	386,309
축산물	소계	808,898	1,164,863	337,606	412,281
	포유육류	550,299	904,523	146,760	144,929
	기타축산물	87,121	88,745	93,494	103,976
	낙농품	34,094	38,764	42,162	58,778
	가금육류	48,184	36,048	4,867	33,660
	기타	89,200	96,783	50,323	70,939
임산물	소계	195,160	183,274	210,645	232,647
	원목	77,208	94,499	109,619	119,798
	건과류	18,462	32,099	41,462	54,187
	제재목	43,695	25,414	20,238	20,973
	기타	55,795	31,262	39,326	37,689

자료: 농수산물유통공사, 농수산물무역정보(KATI)

- 우리나라의 농축산물 관세는 식용 콩, 참깨, 고구마, 감자 등 식용곡물은 관세율이 높고, 채소, 축산물, 과일 등은 비교적 관세율이 낮다(45% 이하). 그러나 농축산물 전체의 관세율은 한국이 46.2%인 반면에 미국은

9.8%로 관세 철폐가 초래하는 영향은 한국이 훨씬 크다.

<표 4> 주요 품목의 국내외 가격차와 양허관세 비교

(단위: %)

품목	(국내가격-국제가격)/국제가격■100	2004년 양허관세율
콩	974	487
미곡	497	관세화 유예
인삼	372	222.8
고추	270~367 (318.5)	270
낙농품	260	176
마늘	209	360
사과	185~227 (206)	45
쇠고기	122~273 (197.5)	40
복숭아	145~188 (166.5)	45
천연꿀	136	243
닭고기	63~120 (91.5)	18
고구마	80	385
딸기	69	45
배추	59~70 (64.5)	27
감자	55	304
감귤	47	144
포도	17~55 (36)	45
돼지고기	17~30 (23.5)	22.5

자료: 최세균(2006)

2. 농산물 부문의 주요 이슈와 그간의 파급영향 연구

1) 주요 이슈

○ 민감품목의 확대

- 미국은 쌀을 포함하여 예외 없는 관세 철폐를 요구하는 반면에 한국은 쌀은 반드시 예외품목으로 하고 나머지 284개의 민감품목도 예외적 취급품목 대상으로 취급해 줄 것을 요망하고 있다.
- 미국은 호주와의 협상에서 자국의 농산물을 보호하기 위하여 총 농산물 1,799개 품목 중 총 19% 해당하는 342개 품목을 관세화 유예 품목으로 하였으며, 멕시코와의 협상에서는 자국의 농산물 시장은 완전 개방하였지만 멕시코의 농산물 74개 품목을 예외로 인정하였다.
- 한국은 민감품목에서 제외된 나머지 농산물에 대해서도 최대한 TRQ(저율관세할당) 방식을 적용한다는 것이다.

○ SSG(특별긴급관세)의 도입 여부

- 한국은 SSG를 도입해야 한다는 입장인 반면에 미국은 이를 수용하지 않고 있다.
- 그러나 미국은 농업 강국인 호주·칠레·중남미국가 등과 FTA를 체결하면서 상대적으로 경쟁력이 약한 자국의 농산물에 대해 SSG를 발동할 수 있는 규정을 두고 있다.

○ SPS(위생 및 검역조치)

- 농산물 관세가 철폐되더라도 사실상 수입규제를 할 수 있는 수단이 위생 및 검역조치이나 미국은 SPS 기준의 자의적 적용을 규제할 것과 쇠고기를 포함한 사과, 배, 복숭아, 딸기 등의 현재 식물검역 상 수입금지 품목으로 되어 있는 품목들을 해제해 줄 것을 요구하고 있다.

2) 그간의 파급영향 연구

- 한·미 FTA의 농업부문 파급영향은 협상결과인 협정문과 양허조건에 좌우되나 협정이 진행 중이고 아직 협상 결과가 확정되지 않아서 사전에 협상 결과에 따른 파급영향을 전망하기가 쉽지 않다. 따라서 지금까지의 연구는 가상 시나리오를 작성하여 파급영향을 연구하는 방식으로 진행되어 왔으며 크게 일반균형모델에 의한 분석방법과 부분균형모델에 의한 분석방법 두 가지로 연구되어 왔다.
- CGE(연산가능일반 균형모형)방법으로 추정한 연구로서 대외경제정책연구원(KIEP)은 서비스업 개방으로 인한 생산성 증대 효과가 농업부문에 반영된다고 상정하고 쌀을 제외한 농산물을 5개 대분류하여 사용하였다. 한국농촌경제연구원(KREI)은 9개 품목군으로 나누어 쌀을 제외한 곡물과 유지작물의 관세를 50%로 인하하고 나머지 품목은 즉시 관세를 철폐하는 것으로 가정하고 추계하였다. 한편 미국 국제무역위원회(USITC)는 쌀을 포함하여 모든 품목의 관세를 철폐하였을 때 FTA 발표 후 농업생산 감소액을 추정하였다.
- 부분균형으로 추정한 연구로서는 최세균(2006)이 있다. 최세균(2006)은 관세 철폐로 인한 품목별 영향을 부분균형 모델로 계측한 결과 예상피해액 상위 20개 품목의 전체 피해액은 쌀을 제외하더라도 1조2천억~2조원에 이르는 것으로 집계하고 있다.

<표 5> 한·미 FTA가 농업생산에 미치는 파급영향

시나리오	시장개방 내용	농업생산액 감소액(억원)
KIEP	쌀을 제외한 전 품목의 관세 80% 감축	9,000
KREI	쌀을 제외한 곡물과 유지작물은 관세 50% 감축, 나머지 관세철폐	22,830
USITC	전 품목 관세 철폐	88,000
최세균 (2006)	쌀을 제외한 전 품목 관세철폐, 부분균형모형 사용	12,000~20,000

자료: 한두봉(2006) 및 최세균(2006)

○ 수입 증대 우려 품목

- 국내외 가격차가 크거나 미국의 비교우위가 큰 부문인 식용 콩, 쇠고기,

돼지고기, 닭 등 축산물, 그리고 고부가가치 농산물인 오렌지, 포도 등 과실류와 과실조제품, 탈지분유, 치즈, 유장 등 유제품 및 이들 가공/조제품, 양파, 인삼, 꿀 등에서 수입증대가 예상되고 있다.

- 사과, 배, 복숭아, 딸기 등은 현재 식물검역 상 수입금지 품목이나 향후 협상에 따라 수입금지 품목에서 제외되면 이들 품목의 관세가 45% 수준으로 높은 편인데다가 미국산 수출가격이 국내가격의 30%에 불과하여 수입이 급증할 것으로 예상되고 있다.
- 개별 품목별 피해액을 보면(최세균, 2006), 최대 피해액이 1천억 원이 넘을 것으로 예상되는 품목은 쌀, 쇠고기, 대두(콩), 돼지고기, 사과, 닭고기, 포도 등 6개 품목이며, 예상피해액 상위 20개 품목의 전체 피해액은 쌀을 제외하더라도 1조2천억~2조원에 이르는 것으로 전망된다(아래 표 참조). 또 국내 농산물 생산액 순위 상위 20개 품목 중 한·미 FTA가 체결되더라도 경쟁력을 유지할 수 있는 품목은 배추, 수박, 오이, 무, 참외, 파 등 6개 품목에 불과한 것으로 예상된다.
- 생산 감소비율로 볼 때 미국산 대두에 비해 국내산 대두의 가격이 약 8배나 높은 대두(식용 콩)는 국내산 대두의 값이 미국산 대두의 값에 수렴하는 경우 대두의 생산이 약 85%가 감소될 것으로 추산되고 있다.
- 사과의 경우 대미 수입이 동식물방역법상 금지되어 있으나, 수입이 허용되고 관세가 철폐된다고 가정할 경우 미국산 갈라, 후지 계통의 사과는 국내산 품종과 대체가능성이 높아 생산 감소비율은 약 25%나 될 것으로 예측되고 있다. 다음으로 포도도 국내산 대체가능성이 크기 때문에 약 17%의 생산 감축이 예상된다. 그러나 배나 복숭아의 경우 대체가능성이 크지 않을 것으로 예상되기 때문에 생산감소율은 약 12% 정도 수준에 그칠 것으로 추정된다.
- 쇠고기는 가격차이도 크고(약 2.6배) 관세율도 높기 때문에(40%) 적지 않은 피해가 예상되며(약 12% 생산 감축), 닭고기는 현행 관세율수준이 낮으나(20%) 수입 닭고기 시장에서 미국산이 차지하는 비중이 높아(68%, 2000~02년 평균) 역시 약 12%의 생산 감축이 예상된다. 돼지고기의 경우 관세율이 상대적으로 낮고(22.5~25%) 미국산 국내 수입시장 점유율이 낮기 때문에 6.8%정도의 생산 감소에 그칠 것으로 전망된다.

<표 6> 관세철폐에 따른 생산액 감소 순위 (전국) (2001 ~ 2003년 평균)

(단위: 억원, %)

순위	품목	'01 ~ '03 평균농업생산액	감소비율 (%)	생산감소액	비 고
1	미곡	97,047	-	-	관세 유예 가정
2	쇠고기	20,998	12.5	3,600	높은 국제가격차 및 관세율 격차
3	대두	2,749	84.8	2,713	국내산 식용콩 생산 거의 중단 예상
4	돼지고기	27,639	6.8	2,300	상대적으로 낮은 생산 감소율
5	사과	4,970	24.9	1,264	미국산 대체 가능성 고
6	닭고기	7,446	12.8	1,200	미국산 수입 증가 예상
7	포도	4,797	17.3	1,135	미국산 대체 가능성 고
8	감귤	3,972	19.0	793	미국산 대체가능성 고
9	낙농품	5,228	5.0	602	신선제품 수입 곤란
10	고추	15,001	5.4	516	국내산 차별화 경쟁력 보유
11	배	3,544	12.6	434	국내산 경쟁력 보유
12	인삼	5,023	5.6	309	가공품에 화기삼 수입증대
13	감자	5,550	4.5	250	신선제품 수입 곤란, 영향미미
14	마늘	1,832	4.0	225	건조마늘 중심 수입, 영향미미
15	복숭아	1,721	12.0	221	국내산 차별화 경쟁력 보유
16	양파	2,748	7.1	184	미국산 저장성 우수, 중국산 대체
17	토마토	2,671	3.0	172	국내산 차별화 경쟁력 보유
18	딸기	6,189	2.5	160	미국산 가격경쟁력 고
19	천연꿀	1,333	-	-	-
20	연초	2,946	-	-	-

자료: 최세균(2006)

III. 충남 농업에 대한 영향

1. 충남의 산업구조와 농업비중

- 충남의 산업구조에서 농림어업이 차지하는 비중은 8.3%(2004년)로 전국의 평균인 3.6%보다 약 2.5배나 높으며, 농림어업 취업자 비중도 2004년에 충남의 총 취업자의 24.1%를 차지하여 전국 농림어업 취업자 비중의 8.1%보다 약 3배나 높은 수준을 보이고 있다.
- 충남의 발전은 광공업이 주도하더라도 농림어업 의존 인구가 약 4분의 1이나 되기 때문에 한·미 FTA 협상이 충남의 경제와 농업에 부문에 미치는 영향은 다른 지역에 비하여 클 것으로 예상된다.

<표 7> 충남의 산업구조(부가가치 기준)와 부문별 성장률

(단위: %)

	2000(충남)	2004(충남)	2004(전국)	부문별 연평균 성장률(2000~2003,충남)
농 립 어 업	12.2	8.9	3.6	-0.1
광 공 업	39.1	41.9	28.7	10.2
제조업	38.6	41.6	28.4	10.3
전기, 가스, 수도	5.0	4.7	2.4	15.5
건설업	9.5	10.9	9.4	8.6
서비스업 및 기타	34.2	33.6	56.0	5.3

자료 : 통계청, 지역내총생산, 각년도

2. 충남의 농업생산 및 수출구조

- 지역내 총생산(GRDP)을 기준으로 전국 대비 충남의 농수산업 비중은 13.3%에 달하며(2004년), 생산면적 기준으로는 13.7%에 이른다.
- 작목별로 보면 미곡, 채소, 시설작물 등의 순으로 생산면적이 크며, 전국 대비로는 미곡, 특용작물, 시설작물의 순으로 경작면적의 비중이 상대적으로 높다.

<표 8> 전국 및 충남의 농수산부문 GRDP(2004년 경상가격)

	전국(백만원)	충남(백만원)	충남/전국(%)
농수산업	25,087,845	3,331,644	13.3
작물재배업	16,478,926	2,247,643	13.6
축산업	3,514,197	529,753	15.1
농업서비스	937,138	126,653	13.5
임업	1,821,148	265,241	14.6
어업	2,336,436	162,354	6.9

자료 : 농림부, 농림통계연보, 2005

<표 9> 작물별 재배면적(2004년 기준)

구분		전국		충남		전국대비 점유비중
		면적(천ha)	%	면적(천ha)	%	%
계		3,172.08	100.00	435.44	100.00	13.73
식량 작물	소계	1,230.94	38.81	181.42	41.66	14.74
	미곡	1,001.16	31.56	168.34	38.66	16.81
	맥류	63.24	1.99	0.41	0.09	0.64
	잡곡	27.05	0.85	0.89	0.20	3.29
	두류	99.74	3.14	8.21	1.89	8.23
	서류	39.76	1.25	3.58	0.82	9.00
채 소		255.35	8.05	23.13	5.31	9.06
특용작물		63.18	1.99	8.02	1.84	12.69
과 수		152.65	4.81	10.59	2.43	6.93
빵 발		0.57	0.02	0.05	0.01	8.27
기타 수원지		29.62	0.93	3.74	0.86	12.64
시설작물		104.40	3.29	13.95	3.20	13.36
기타작물		104.43	3.29	13.12	3.01	12.56

자료 : 농림부, 농림통계연보, 2005.

- 축산의 경우 한육우에 약 2만 1천 농가, 닭이 1만 2천 농가, 돼지에 2천 농가가 종사하며, 전국 대비로는 돼지, 젓소의 비중이 높다.

<표 10> 축산가구 및 가축수(2004) 전국 대비 충남 비중

(단위: 호, 마리, %)

구분	전국		충남		전국대비 비중(%)	
	가구 수	가축 수	가구 수	가축 수	가구 수	가축 수
한·육우	188,948	1,665,704	21,631	214,748	11.45	12.89
젖소	9,612	497,261	1,524	79,990	15.86	16.09
돼지	13,268	8,908,456	2,095	1,587,561	15.79	17.82
닭	131,288	106,736,000	12,540	15,524,573	9.55	14.54
사슴	10,874	138,302	2,219	22,505	20.41	16.27

자료: 충남도, 통계연보, 2005

- 2005년 충남 농산물(축산 제외)의 수출액은 1억 2천만 달러로서 품목별로 보면 인삼이 6천만 달러로 가장 많고, 다음이 과일로서 1천 7백만 달러였다. 과일 중에는 사과가 동남아로 일부 수출되는 것을 제외하고는 거의 전부가 배이다.
- 국별로는 동남아시아에 대한 수출이 4천 6백만 달러로 가장 많고 다음으로 일본이 2천 4백만 달러, 미국이 2천 2백만 달러였다.
- 특히 미국에 대한 수출품은 인삼이 1천 2백만 달러로 1위를 차지하고, 다음으로 배가 약 7백만 달러를 차지하여 이 두 품목은 대미 수출경쟁력을 어느 정도 가지고 있는 것으로 판단된다. 향후 한·미 FTA가 체결되면 충남 농업의 대응여부에 따라서는 이 두 품목의 수출이 늘어날 것으로 기대할 수 있을 것이다.
- 전체적으로 보면 충남의 대미 수출은 불과 2천만달러(한화 약 190억 원)에 그쳐 충남 농업부문(작물재배업) 총생산액 3조2천억(2004년 기준)에 비하면 매우 미미한 수준으로 한·미 FTA 체결이 충남 농업에 미칠 영향은 플러스 보다는 마이너스 효과가 더 클 것으로 판단된다.
- 축산의 경우 충남의 수출실적은 거의 미미하다 해도 과언이 아니다. 2005년도 충남의 수출실적은 삼계닭 1만 4천3백달러에 그쳐 농산물의 수출 규모와 비교할 때 무시해도 좋을 수준이다. 전국적으로도 축산물은 수출 가격경쟁력이 낮기 때문에 북한(금강산 관광)이나 이라크(파병 군납용)를 제외하고는 수출실적이 거의 없다.

<표 11> 충남 농산물 수출 현황

(단위: 천불)

	2004년	2005년도 종류별·품목별 수출실적					
		계	일본	미국	중국	동남 아시아	기타 (유럽 등)
농산물	97,035	102,901	23,993	22,407	9,606	45,846	1,050
채소	2,600	2,720	1,851	167	0	697	6
김치	5,208	4,345	3,645	439	0	70	191
과일	17,949	20,670	34	7,191	242	13,128	75
화훼	7,820	7,724	1,830	2,103	3,722	69	0
인삼	63,459	67,443	16,633	12,508	5,642	31,882	778

자료: 충남도

3. 충남의 품목별 피해액 추계

- 한국농촌경제연구원(KREI)는 CGE 모형을 가지고 농업생산액 감소 규모를 추산하고 있는데, 이 추산 결과를 인용하여 충남 농업에 미치는 영향을 단순 추계하면, 전국적으로 농업생산 감소액이 총 2조 2천8백30억 원이기 때문에 전국 대비 충남의 농업생산 비중을 감안할 때 충남 농업의 생산 감소액은 약 3천1백33억 원으로 추산된다.

<표 12> 충남의 농업생산감소액

	전국 농업생산감소액	전국 농업생산액 중 충남의 비중*	충남의 농업 생산감소액	비고
한국농촌경제연구 원(KREI)연산가능 일반균형모형 결과	22,830억 원	13.7%	3,133억 원	쌀을 제외한 곡물과 유지작물은 관세 50% 감축, 나머지 관세철폐

* 주 : (충남 작물재배업 총산출 + 충남 축산업)/(전국 작물재배업 총산출 + 전국 축산업 총산출)%

- 그러나 이 방법은 분석에 이용된 자료가 2001년 기준이기 때문에 최근의 상황을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있으며, 농산물을 9개의 품목군별로만 분석하였기 때문에 개별 품목의 영향을 파악하기 어렵다. 특히 쌀을 분석대상에서 제외하였기 때문에 만약 쌀이 협상에서 포함된다면 예견될 수 있는 결과를 분석할 수 없는 한계가 있다.
- 따라서 이 연구에서는 최세균(2006)의 부분균형 모델을 사용한 품목별 피해

액 추정 결과를 활용하여 충남 농업의 영향을 파악한다. 다만 최세균(2006)의 연구도 쌀을 분석대상에서 제외하고 있어 한·미 FTA 협상의 모든 가능한 상황을 예측할 수 없게 하고 있다. 따라서 이 연구에서는 쌀에 양허관세를 50%가 적용되고 나머지 품목은 전부 관세가 폐지된다고 가정하는 경우(시나리오 1)와 쌀을 제외하고 나머지 모든 품목에 대해 관세가 철폐된다고 가정하는 경우(시나리오 2)로 나누어 예상 피해액을 추산해 본다.

- 품목별 영향은 관세가 철폐될 경우 수입산 가격의 하락이 수입산 수요의 증가를 초래하여 국내산 수요 대체 → 국내산 가격하락 → 국내 생산감소를 초래하므로 수입산 가격하락의 국산 수요 교차탄성치를 구하여 생산감소액을 추정할 수 있다.
- 충남의 농산물 품목별 예상 생산감소액을 추정하기 위해서는 수입산 가격하락의 충남 농산물 수요 교차탄성치를 구해야 하나, 통계자료의 제약으로 충남만 별도로 계산이 어려울 뿐만 아니라 분석상의 실익도 크지 않으므로 최세균(2006)의 연구에서 제시된 품목별 피해액을 충남의 각 품목별 생산비중으로 곱하여 충남의 품목별 예상 피해액을 추산하기로 한다.
- 먼저 품목별 생산액 순으로 본 충남의 주요 농축산 생산 품목은 <표 13>과 같은 데, 미곡이 전체 농축산물 총 생산액 중에 37.2%를 차지하고 있다. 다음으로 돼지, 우유, 수박, 딸기, 닭, 한우, 인삼, 토마토 등의 순으로 충남의 총 농산물 생산액에서 차지하는 비중이 높다. 그러나 쌀을 제외하고는 이들 품목의 비중은 가장 큰 경우(돼지)라도 7%를 넘지 않기 때문에 한·미 FTA에서 쌀이 포함되는가 안되는가 여부가 충남 농업에 미치는 피해에 결정적인 요인이 된다.
 - 이들 주요 30개 품목이 2004년 충남의 농산물 총 생산액 중에 차지하는 비중은 약 81%이다.
- 상기 주요 품목을 대상으로 상위 20대 피해 품목과 생산감소액을 추산해 본 결과(<표 14> 참조), 쌀에 양허관세를 50% 적용되고 나머지 품목은 전부 관세가 폐지된다고 가정하는 경우 총 연간 피해액은 9,901억 원에 이르며(시나리오 1), 쌀을 제외하고 나머지 품목만 관세가 철폐된다고 가정하는 경우 상위 20개 품목의 전체 예상 피해액은 약 1,425억 원으로 추정된다(시나리오 2).
 - 가장 피해가 클 것으로 예상되는 품목은 역시 미곡으로 연간 약 8천 5백

억 원의 생산감소가 예상되며, 다음은 식용 콩으로 연간 293억 원의 피해가 발생할 전망이다, 돼지, 닭, 한우, 포도, 사과 등도 피해액이 100억 원이 넘을 것으로 예상된다.

<표 13> 충남의 품목별 생산액 순위(2004)

순위	품목	생산액(억원)	비중(%)	누적비율(%)
1	미곡	17,922	37.2	37.2
2	돼지*	3,154	6.5	43.8
3	시유	2,487	5.2	48.9
4	수박	2,002	4.2	53.1
5	딸기	1,610	3.3	56.4
6	닭*	1,411	2.9	59.4
7	한우*	1,262	2.6	62.0
8	인삼	1,254	2.6	64.6
9	토마토	922	1.9	66.5
10	고추(건고추)	916	1.9	68.4
11	포도	911	1.9	70.3
12	배	870	1.8	72.1
13	배추	671	1.4	73.5
14	오이	558	1.2	74.7
15	마늘	508	1.1	75.7
16	사과	474	1.0	76.7
17	과	395	0.8	77.5
18	콩	346	0.7	78.2
19	무	340	0.7	78.9
20	호박	225	0.5	79.4
21	고구마	205	0.4	79.8
22	참깨	144	0.3	80.1
23	복숭아	130	0.3	80.4
24	단감	109	0.2	80.6
25	양파	33	0.1	80.7
26	상추	31	0.1	80.8
27	참외	21	0.0	80.8
28	감자	18	0.0	80.8
29	느타리버섯	6	0.0	80.9
30	감귤	0	0.0	80.9
충남 농산물 총생산액**		48,150	100.0	

주: * 축산(한우, 돼지, 닭) 생산량은 도축마리수를 기준으로 계산

** 제비업 및 축산업 생산총액(농업서비스, 임업, 수산업 제외)

자료: 농림부, 「농업통계연보」, 2005 및 충남도, 「통계연보」, 2005

<표 14> 한·미 FTA 관세철폐에 따른 충남의 농산물 생산 감소액

(단위: 억원, %)

순위	품목	연간 생산액(2004년)	생산감소액	감소비율(%)
1	미곡	17,922	8,476	47.3
2	콩	346	293	84.8
3	돼지	3,154	197	6.2
4	닭	1,411	180	12.8
5	한우	1,262	158	12.5
6	포도	762	132	17.3
7	사과	510	127	24.9
8	배	769	97	12.6
9	인삼	1,254	70	5.6
10	고추	916	50	5.5
11	딸기	1,605	40	2.5
12	토마토	908	27	3.0
13	마늘	508	20	3.9
14	복숭아	125	15	12.0
15	팥	9	7	77.8
16	녹두	5	4	80.0
17	양파	33	2	6.1
18	땅콩	25	3	12.0
19	메밀	1	1	100.0
20	감자	13	2	15.4
총 생산 감소액 1(미곡 포함)			9,901	
총 생산 감소액 2(미곡 제외)			1,425	

* 생산액은 2004년 기준, 미국의 생산 감소율은 한두봉 교수(2006)가 추계한 자료에 기초

4. 시군별 피해액

- 시군별로 피해액 규모를 보면, 쌀을 포함할 경우 당진이 1천 3백 억원으로 가장 크고, 다음이 서산 1천 1백억원, 예산 780억원, 아산 750억원 등의 순으로 피해액이 큰 것으로 나타났다.
- 쌀을 포함할 경우 당진, 서산의 피해가 큰 것으로 나타나는 것은 이 지역의 논 농사 경작면적이 충남 시군에서 가장 넓고, 미국의 지역 내 농산물 생산액에서 차지하는 비중이 각각 79% 및 71%를 차지하기 때문이다.

<표 15> 충남의 시군별 농산물 생산 감소액

(단위: 억원)

순위	시군	쌀 포함 시	순위	시군	쌀 제외 시
1	당진군	1,301.5	1	천안시	183.9
2	서산시	1,114.0	2	예산군	156.1
3	예산군	783.0	3	홍성군	122.6
4	아산시	754.2	4	아산시	121.7
5	연기군	730.1	5	공주시	115.1
6	부여군	710.4	6	논산시	113.9
7	서천군	630.7	7	당진군	114.4
8	홍성군	622.2	8	부여군	83.2
9	천안시	607.4	9	서산시	79.7
10	공주시	605.7	10	보령시	68.9
11	보령시	593.8	11	연기군	64.1
12	태안군	541.5	12	금산군	60.2
13	청양군	370.6	13	청양군	57.6
14	금산군	294.7	14	태안군	56.2
15	논산시	242.4	15	서천군	28.5
	전 체	9,902.1		전 체	1,426.0

○ 한편 쌀을 제외할 경우 천안시가 가장 피해액이 크고 다음이 예산, 홍성, 아산 순으로 피해액이 클 것으로 예상된다.

- 이들 지역의 피해액이 큰 것은 포도와 배 등 과수(천안이나 아산), 그리고 축산(예산, 홍성 등)과 같이 한·미 FTA로 농축산물 관세가 철폐될 경우 피해가 클 것으로 예상되는 품목의 생산 비중이 크기 때문이다.
- 한편 전통적인 충남의 농업지역으로 알려진 논산, 공주, 부여, 금산 등에서 피해액이 천안, 예산, 홍성 등 북부지역에 비해 상대적으로 적게 나타나는 이유는 이들 지역의 농축산 생산규모나 경작면적이 북부지역에 비해 작고, 주요 피해 예상품목인 축산 및 과수의 생산비중도 낮기 때문이다.
- 그러나 피해액이 적다고 해서 논산, 공주, 부여, 금산 등의 지역에서 피해가 결코 적다는 것은 아니다. 북부 지역과 마찬가지로 이들 지역에서 도 지역 농업총생산의 약 4~5% 규모에 해당하는 생산 감소가 나타날 것으로 예상된다.

<표 16> 쌀 제외 시 시군별 생산감소 비중과 주요 피해 품목

	총생산액 [*]	생산 감소액	생산감소 비중(%)	비 고
천안시	2293.1	183.9	8.0	포도(78억), 배(39억)
예산군	2443.0	156.1	6.4	돼지(16억), 사과(68억), 한육우(21억)
홍성군	2547.3	122.6	4.8	돼지(45억), 한육우(25억)
아산시	2301.2	121.7	5.3	포도(24억), 닭(20억), 배(20억)
공주시	2076.6	115.1	5.5	콩(42억), 한육우(19억), 닭(13억)
논산시	2151.9	114.4	5.3	딸기(23억), 돼지(19억), 인삼(13억)
당진군	3564.4	113.9	3.2	돼지(25억), 닭(20억), 콩(19억)
부여군	2429.2	83.2	3.4	콩(22억), 닭(16억), 토마토(11억)
서산시	2767.6	79.7	2.9	콩(32억), 한육우(14억)
보령시	1770.4	68.9	3.9	돼지(18억), 닭(18억)
연기군	1968.5	64.1	3.3	콩(15억), 닭(10억)
금산군	1120.4	60.2	5.4	인삼(22억), 콩(14억)
청양군	1095.8	57.6	5.3	콩(24억), 닭(10억), 한육우(9억)
태안군	1496.0	56.2	3.8	콩(29억), 마늘(8억)
서천군	1511.4	28.5	1.9	닭(7억), 콩(6억)

* 주: 시군별 농축산물 총 생산액을 추정할 통계가 없기 때문에 주요 30개 농축산물 품목의 시군별 생산액(2004년)을 합계하여 계산하였다. 충남 전체의 경우 주요 30개 품목의 생산 합계는 총 농축산물 생산액의 약 80%에 해당한다.

5. 충남 농업에 대한 영향 종합

- 충남 농축산부분의 지역내총생산(부가가치)은 쌀을 포함할 경우 20.5%가 감소할 것이며 쌀을 제외할 경우 3.0%가 감소할 것으로 예상되므로¹⁾ 만약 한·미 FTA 협상에서 미국이 포함될 경우 충남 농업은 막대한 피해를 입을 것으로 예상되기 때문에, 이번 협상과정에서 미국을 협상대상에서 반드시 제외되도록 해야 할 것이다.

1) 한편 농축산 부문이 충남산업에서 차지하는 비중을 감안할 때 충남 전체 지역내 총생산에는 약 0.2%(시나리오 2)에서 1.3%(시나리오 1) 정도의 영향을 미칠 것으로 예상된다. 충남산업에서 농림수산부문의 비중은 7.7%이나 임업, 수산업은 제외한 농축산 부문만의 비중은 6.4%이다(2004년 기준).

- 그 외에도 피해액 규모가 큰 콩, 돼지, 닭, 한우, 포도, 사과 등을 민감품목에 포함시키도록 해야 한다. 그리고 상대적으로 피해액이 충남 전체 농축산 생산 비중에서 크지 않더라도 지역집중도가 높아 해당지역 농가의 피해가 클 것으로 예상되는 인삼(금산), 딸기(논산) 등도 협상과정에 민감품목으로 반영토록 노력이 필요하다.
- 특히 인삼은 전국을 대상으로 추정할 경우 피해대상 우선순위가 12위에 해당하나, 충남의 경우 9위의 피해품목이며 특정지역(금산 등)의 농가가 집중적으로 영향을 받을 것으로 우려되기 때문에 민감품목에 반드시 반영토록 노력해야 할 것이다.
- 미곡을 제외할 경우 농축산부문에서 차지하는 예상피해액의 비중은 3.0%로 작기 때문에 만약 상위 피해 품목 5~10개를 민감품목으로 지정할 수 있다면 실제 한·미 FTA 협상이 미치는 충남 농업에 대한 영향은 예상과 달리 크지 않을 것이라고 상정할 수 있다.
- 전국의 경우도 2004년 총 농축산부문 생산액은 약 35조원으로, 이 중에서 약 2조원의 생산피해(20대 품목합계 혹은 KREI 추계 등)가 예상된다면 감소비중은 약 5.7%에 불과하여 마찬가지로 논란이 가능하며, 그동안 한국 농촌경제연구원이나 대외정책연구원 등에서 한·미 FTA의 농산물 부문에 대한 우려가 사실보다 과장되어 있다고 주장해 온 근거가 되어 왔다.

<표 17> 시나리오별 충남 농축산부문의 지역내 총생산(부가가치) 감소 비율

	충남 농축산부문 지역내 총생산(부가가치 기준)	시나리오 1 (쌀 포함)	시나리오 2 (쌀 제외)	비중 ①	비중②
2004년 기준(억원)	21,849.8	5,711.1	822.0	20.5	3.0

주 1 : 2004년 재배업 및 축산업의 부가가치율 57.7%(경상가격)을 감안하여 각 시나리오별 생산감소액을 부가가치액으로 환산

주 2 : 비중①은 시나리오 1의 경우 충남 농축산부문의 지역내총생산 감소비율, 비중 ②는 시나리오 2의 감소비율

- 그러나 영향 추정의 결과를 해석할 경우 추정방식의 한계도 고려해야 한다. 예상 생산감소액을 일반균형 혹은 부문균형 방식으로 추정하는 경우에 공급곡선이 생산중단점(평균가변비용 최소점)이하에서도 계속 생산이 일어난다고 가정하고 있다. 그러나 수입개방으로 가격이 평균가변비용 이

하로 떨어지면 해당 품목의 국내생산이 전면적으로 중단될 가능성이 있다. 즉 실제 해당품목의 국내생산은 제로로까지 떨어질 수도 있기 때문에 실제 생산감소는 추정한 것보다 훨씬 심각할 수 있다.

- 그럼에도 불구하고 그간 예상 피해액의 추정 결과 예상보다 한·미 FTA가 미치는 농축산부문에 대한 영향이 작고, 쌀을 제외한 몇 가지 주요 민감품목만 성공적으로 협상에서 방어한다면 한·미 FTA가 크게 우려되지 않는다는 생각은 지나치게 낙관적인 견해이다.
- 이명현(2006)은 이러한 피해 추정방식이 가진 한계점을 보완하기 위하여 한·미 FTA로 관세가 철폐되면 농가소득이 얼마나 감소할 것인가를 중심으로 품목별 충격의 정도를 추정하고 있는데, 미국의 경우 관세가 완전 철폐된다고 가정할 경우 총 농가의 73%가 농가소득의 5%이상 수입의 감소를 경험할 것으로 예상한다.
- 한편 고추의 경우는 농가의 약 17%가, 대동물은 농가의 약 11%가 농가소득의 5%이상 감소를 경험할 것으로 추정된다. 또 마늘, 귤, 포도, 감자, 보리, 사과, 배, 담배, 콩 등의 경우 농가의 약 2~5%가 소득의 5%이상 감소를 경험할 것으로 예상된다.
- 따라서 쌀을 제외하더라도 고추, 대동물, 마늘, 귤, 포도, 감자 등 주요 민감품목이 일시에 모두 관세가 철폐되면 농가 소득의 5%이상의 감소를 경험하는 농가 비중은 전체 농가의 최소 20~30% 이상이 될 것으로 예상할 수 있다.
- 한·미 FTA 협상의 결과가 어떻게 귀결되는가에 따라 충남 농업이 받는 피해는 클 수도 있고 작을 수도 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 만약 쌀을 포함하여 주요 민감품목을 관세철폐 대상에서 제외하거나 장기간에 유예기간을 둔다면 충격이 예상보다 작을 수 있다. 그러나 쌀을 포함하여 미국의 핵심 관심 품목인 농산물을 미국의 반대에도 불구하고 협상과정에서 지켜낼 수 있을 것인가는 회의적이며, 관세 철폐 대상에서 제외하더라도 2004년 한미 쌀 협상에서 보는 것처럼 그 대가로 일정량의 수입쿼터를 할애할 가능성이 적지 않다.
- 이런 점들을 고려할 때, 현재에도 농업의 채산성이 낮아 매년 농업인구의 급감과 농가 부채의 급증을 경험하고 있는 상황에서 한·미 FTA의 체결은 충남 농업의 쇠퇴를 더욱 급속히 촉진할 가능성이 농후하다고 판단된다.

IV. 충남의 대응전략

1. 대 정부 건의사항 : 충남의 이해관계를 반영한 협상전략

- 충남의 입장에서 한·미 FTA의 이해득실은 가) 한미 협상에 있어서 충남의 이해관계를 충분히 반영할 수 있는가, 나) 대내적으로 충남 농업의 경쟁력 강화와 원활한 구조조정을 성공해 나갈 수 있는가, 그리고 피해가 예상되는 부문에 대한 적절한 보상과 설득, 이해조정이 가능한가에 달려있다.
- 협상에 있어서 충남의 이해관계와 중앙정부의 이해관계가 다를 수 있기 때문에 충남의 입장을 반영한 협상전략을 요구할 필요가 있다. 그간 우리나라의 대외 협정 추진 경험을 보면 중앙정부가 일방적으로 협상을 체결하고 지방정부는 여기에 따라가는 것이 관례였다. 그러나 지방분권이 진전된 나라일수록 대외 협상에 앞서 중앙정부가 지방정부의 이해관계를 충분히 수렴하여 협상에 반영해 왔다. 호주·미국 간의 FTA과정에서도 호주 정부는 미리 FTA의 협상시작과 연방정부의 협상방향을 주정부에게 통보하고 주정부별로 이해관계의 의견 수렴을 거쳐 미국과 협상에 임하였다.
- 물론 개별지역의 이해관계와 국가 전체의 이해관계가 충돌할 때 국가 전체의 이해관계가 우선되어야 하지만 지역의 이해관계도 수렴하는 노력이 있을 때 협상에 대한 지역의 지지와 이해도가 높아질 것이다.
- 농업은 국가 전체로 볼 때 약 4%미만의 중요도만을 가지나 충남에서는 중심 산업의 하나이므로 3차 협상과정에서 미국 측이 자국의 섬유분야와 한국의 농업분야를 맞바꿀 것을 제안했다는 일부 보도에 대해서 충남은 분명히 반대 의견을 정부 협상팀에 전달할 필요가 있다.
- 쌀의 경우 충남은 미작농가의 비율이 높기 때문에 반드시 협상에서 제외되도록 촉구해야 하며, 그 외에도 피해액 규모가 큰 콩, 돼지, 닭, 한우, 포도, 사과 등은 민감품목에 포함시키고, 전국적인 관점에서 상대적으로 피해액이 크지 않더라도 충남 특정지역에 집중도가 높아 해당지역 농가의 피해가 클 것으로 예상되는 인삼(금산), 딸기(논산) 등도 협상과정에서 민감품목으로 반영토록 건의할 필요가 있다.

2. 충남의 내부적 대응

○ 농업에 대한 인식 제고와 충남 농어업·농촌종합대책 재검토

- 충남은 북부지역을 중심으로 제조업이 빠른 속도로 발전하고 있으나 농업비중이 여전히 전국 평균보다 높고 농림어업 취업자 수도 총 취업자의 약 4분의 1에 달한다.
- 농업은 안전한 먹거리, 여가와 휴식의 장 제공, 전통과 문화, 국토환경보전이라는 다면적 기능을 가지고 있으며, 공주, 부여, 논산, 금산 등 농업을 주산업으로 하는 지역의 인구 유지를 위해서도 필수적인 산업이다.
- 한·미 FTA의 결과를 예단하기는 어렵지만 몇 개 민감품목에서 양허배제를 얻어낸다고 하더라도 관세쿼터제와 연계될 가능성이 높기 때문에 장기적으로 농업의 개방이 불가피하여 충남의 농업 쇠퇴를 가속화시킬 것이다. 농업의 특성상 단기간에 구조조정이 용이하지 않으므로 중기적인 관점에서 지원이 필요하나 그간 충남도정에서 농업은 제조업에 밀려 부차적인 산업으로 취급되어 왔다. 도민의 안전한 먹거리 생산과 환경 생명산업으로서 농업을 보전하기 위해서는 도정 최고 관리자의 관심과 도민의 애정이 절대적으로 필요하다.
- 충남도는 민선 4기 농어업 농어촌 종합대책을 금년 말까지 수립 확정할 예정이나 현재 나온 시안으로 판단하건데 가장 시급한 과제인 한·미 FTA 체결에 따른 대응책이 빠져있는 것으로 보인다. 그동안 농민단체나 관련 당사자들은 ‘선 대책, 후 협상’을 꾸준히 요구해 왔지만 이번 한·미 FTA 협상도 ‘선 협상, 후 대책’의 전례를 답습할 우려가 크다. 따라서 도 차원에서 피해가 클 것으로 예상되는 품목별, 시군별 이해당사자들과 협의기구나 대책반을 마련하여 충남의 이해를 반영한 협상의제 설정을 중앙당국에게 요구하고, 도내 피해 최소화와 구조조정의 대책 마련을 서둘러야 할 것이다.

○ 과수, 축산 등 피해부문의 지원

- 한·미 FTA가 체결되면 중앙정부 차원에서 피해가 큰 부문에 대하여 지원책이 마련될 전망이지만 충남도 차원에서도 지역 농업의 특성을 고려

하여 홍성, 예산의 축산, 천안, 아산의 과수, 논산 딸기, 금산 인삼 등의 특히 피해가 클 것으로 예상되는 지역과 품목에 대해서 독자적인 대책을 강구해 둘 필요가 있다.

- 한·칠레 FTA 체결이후 과수부문은 피해구제와 지원책이 마련되어 있으나(FTA 이행특별법 및 FTA 특별 기금) 콩 등 식량작물이나 축산부문에 대해서는 피해구제와 지원 대책이 없다.
- 이와 관련하여 그간 중앙정부 지원은 품목중심의 개별적, 임시방편적 피해 지원이므로 도 차원에서 포괄적이고 체계적인 농업구조조정 체계의 도입을 중앙정부에게 건의할 필요가 있다. 2007년부터 시행되는 ‘무역구조조정지원법’은 제조업에 국한하여 지원하는 것으로 되어 있어 농업부문의 피해보상을 위해 실질적이고 포괄적인 지원체계가 마련되어야 한다.

○ 농업 경쟁력 강화와 농업 구조조정

- 콩, 보리, 포도 등 경쟁력이 낮은 품목은 유채, 메실 등의 대체작목으로 전환하고, 적지 않은 피해가 예상되는 예산, 홍성 등의 축산부문에 대해서도 품질고급화, 차별화로 안정적인 국내산 존립기반을 마련하는 방안을 강구해야 한다.
- 인삼의 경우 미국산 화기삼(花旗蔘)과 품질차이 때문에 수입이 급증할 우려는 적으나 가공원료, 인삼엑기스 형태로 수입증가가 예상되므로 생산, 유통계열 확대, 지리적 표시제 도입, 안전성 확보 등을 통해 국내수요기반을 확충할 필요가 있다.

○ 농산물 수출의 확대

- 현재 충남의 농산물 수출은 약 1억 달러수준으로 충남 전체 농산물 생산량에 비하여 미미한 수준이다. 충남 농산물 수출 1위인 인삼의 경쟁력을 강화하여 수출주력 상품화하고, 이미 낮은 관세로 개방되어 있고 전업화로 경쟁력을 어느 정도 갖춘 화훼, 시설채소, 김치 등도 수출 상품화 하는 노력이 필요하다. 김치, 화훼 등의 수출은 각각 4백만 달러, 7백만 달러 규모에 불과하기 때문에 물류비, 신선도 유지 등의 제한요인 극복을 통해 수출증대를 꾀해야 한다.

- 다만 멕시코, 칠레와 FTA가 기 체결되어 있는 미국시장으로의 수출확대는 쉽지 않은 전망이므로 동남아와 일본 시장을 겨냥하여 수출확대를 꾀하는 전략이 필요하다.
- 개방에 적응이 어려운 고령·중소농 대책 마련
 - 농외 취업이 어렵고, 시장개방 적응이 어려운 고령·중소농에 대한 특별 대책이 요망된다.
 - 중앙정부 차원의 기 시행중인 경영이양직불제, 도입 검토 중인 고령·중소농에 대한 농촌형 특별소득보전, 농촌형 역모기지 도입 등과 아울러 도 차원에서도 산불감시요원, 하천지킴이, 꽃길 가꾸기 등 고령 농업인의 일자리 창출과 농촌 관광 활성화를 통한 농외소득 증대 대책을 강구할 필요가 있다.

< 부록 > 시군별 품목별 농축산물 생산감소액

(단위: 억원)

	충남전체	천안시	공주시	보령시	아산시	서산시	논산시
미곡	8476.1	423.6	490.5	524.8	632.5	1034.3	128.5
콩	293.0	16.4	42.4	12.2	14.1	31.9	15.9
돼지	197.0	17.4	10.6	18.1	15.2	6.0	19.0
닭	180.0	17.9	13.0	17.7	20.4	7.7	11.4
포도	132.0	77.9	0.7	4.2	24.3	1.3	3.5
사과	127.0	1.7	3.9	0.9	11.9	3.2	4.7
한육우	158.0	4.8	19.2	9.1	7.0	14.4	7.8
배	97.0	38.5	4.3	0.4	20.2	2.1	8.3
인삼	70.0	5.5	2.7	2.0	2.7	2.9	12.9
고추	50.0	2.6	5.1	1.8	2.1	2.0	1.2
딸기	40.0	0.0	2.1	0.5	0.0	0.2	23.0
토마토	27.0	0.1	7.6	0.5	0.5	0.3	2.6
마늘	20.0	0.2	0.5	0.3	0.8	4.2	0.6
복숭아	15.0	0.5	1.8	0.0	1.6	0.2	1.5
팥	7.0	0.2	0.6	0.2	0.5	0.9	0.6
녹두	4.0	0.1	0.3	0.5	0.2	0.7	0.1
양파	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.2
땅콩	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.3
메밀	1.0	0.0	0.1	0.6	0.0	0.1	0.0
감자	2.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4	0.0
보리	1.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
합계	9,902.1	607.4	605.6	593.9	754.2	1,114	242.1

	금산군	연기군	부여군	서천군	청양군	홍성군	예산군	태안군	당진군
미곡	234.5	666.0	627.2	602.1	313.1	499.6	626.9	485.3	1187.1
콩	13.7	14.8	22.1	6.2	23.8	13.4	17.6	29.1	19.4
돼지	3.0	8.1	6.8	2.0	3.9	44.7	15.6	1.2	25.5
닭	2.7	10.4	16.0	7.4	9.7	14.9	11.2	0.2	19.5
포도	5.8	4.5	2.1	2.8	0.0	0.2	0.8	1.4	2.4
사과	3.3	0.3	1.2	1.3	0.5	5.7	68.3	1.5	18.5
한옥우	3.4	8.4	9.0	4.3	9.1	24.8	21.1	3.7	12.0
배	3.8	4.5	1.1	0.1	1.2	2.1	8.0	0.4	2.1
인삼	21.5	3.5	2.0	0.3	0.2	3.0	5.1	2.9	2.7
고추	0.7	1.2	2.4	1.5	6.1	5.7	2.9	5.1	9.6
딸기	0.6	1.1	6.6	0.1	0.2	4.7	0.8	0.0	0.1
토마토	0.1	0.5	10.9	0.3	1.4	0.7	1.0	0.2	0.3
마늘	0.0	0.1	1.0	1.3	0.4	1.1	0.9	7.6	0.9
복숭아	0.8	6.2	0.6	0.1	0.1	0.7	0.7	0.0	0.2
팔	0.5	0.2	0.7	0.5	0.4	0.5	0.7	0.3	0.3
녹두	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3
양파	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.8	0.1
땅콩	0.0	0.0	0.1	0.0	0.4	0.0	0.8	0.8	0.0
메밀	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
감자	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.6
보리	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.4	0.0
합계	294.7	730.1	710.4	630.7	370.6	622.2	783.0	541.5	1,301.5

참 고 문 헌

- 김홍중·이창수·김균태·강준구·박순찬(2005), 『한·EU FTA의 경제적 효과 분석과 정책적 대응방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 농림부(2005), 『농림통계연보』.
- 왕윤중·정인교(1998), 「한미 자유무역지대 설립의 경제적 효과」, 『한국 경제의 분석과 전망』. 제 4권 제2호, pp. 135~188.
- 이명현(2006), 「농가소득에 미치는 영향으로 평가한 민감품목」, 미발표 논문.
- 이준규(2006), 「미국이 맺은 FTA분석」, 대외경제정책연구원.
- 이홍식·이창수·이경희(2006. 01), 「한·미 FTA의 필요성과 경제적 효과」, 『KIEP 오늘의 세계경제』. 제06-01. 대외경제정책연구원.
- 외교통상부(2006), 「한·미 FTA 국회 통외통위 보고자료」.
- 충청남도(2005), 『충남도정백서』
- 충청남도(2005), 『통계연보』 및 시군별, 2005, 『통계연보』.
- 최세균(2006), 「주요 농산물별 파급영향 및 민감품목 선정 방향」, 한·미 FTA 농업계 대 토론회, 한국농촌경제연구원, 한·미 FTA 특별대책연구단.
- 통계청, 『지역내총생산』, 각 년도.
- 한두봉(2006), 「한·미 FTA의 농업부문 파급영향과 추진전략」, 한·미 FTA와 한국경제 세미나, 한·미 FTA 민간대책위원회(2006. 5. 17).
- 한·미 FTA저지 범국민운동본부 정책기획연구단(2006), 『한·미FTA국민보고서』. 서울: 그린비
- World Bank(2003), Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings.
- Weisbrot, Mark; Rosnick, David; Baker, Dean(2004), "NAFTA at Ten", The Center for Economic and Policy Research(Cepr). March 1, 2004.

건설소방위원회 세미나
의용소방대 활성화 방안

최 병 학

(충남발전연구원 연구위원)

의용소방대 활성화 방안

I. 머리말

- 효율적인 소방활동을 위해서는 지역사회에서의 자율적인 재난예방 및 적극적인 방재조직으로서의 충청남도 의용소방대는 화재예방과 화재의 초기 발견시 지역사회 내에서 신속한 조치로 초기 진화활동이 이루어지도록 평소에 노력하고 있으며, 이러한 취지에서 그 지역에 거주하는 주민으로서 봉사정신을 지닌 희망자로 조직된 단체가 민간소방조직의 대명사라고 할 수 있는 의용소방대라 할 수 있다.¹⁾
- 기본적으로 의용소방대는 소방홍보를 비롯하여 소방업무에 협력하고, 소방관서가 설치되지 않은 읍·면지역에 대한 소방업무의 상당부분을 담당하고 지역사회의 발전과 주민들을 위한 자율적 봉사활동으로 소방의 중요한 민간봉사단체로서 소방활동과 소방발전에 공헌하고 있음에도 불구하고, 여러 사정상 급변하는 소방환경과 사회발전에 적절하게 대응하지 못하는 한계성도 일부 안고 있다.²⁾
- 한편, 경제성장을 통한 물질적 풍요와 급격한 사회변화는 사회적 병폐와 부작용을 잉태하면서 우리의 삶은 황폐하게 변화(cyborg)되어 간다.³⁾ 이를 반증이라도 하듯이 연이은 대형참사는 국민을 불안하게 만들고 정부의 안전관리능력과 국정운영 전반에 대한 불신을 낳게 하였다.
- 현재 민간소방조직은 「의용소방대」를 비롯하여, 초등학교 학생들로 구성되어 있는 「119소년단」, 1997년 소방법 개정으로 폐지된 「청원소방원」, 직장단위 「자위소방대」 등을 들 수 있는데, 119소년단은 어려서부터 화재와 소방에 대한 인식을 심어 주어 어른이 되어서까지 재난·위험대비와

1) 의용소방대의 명문 명칭은 현재 미국에서는 'Volunteer Fire Department', 일본에서는 'Volunteer Fire Corps', 우리나라에서는 'Volunteer Fire Brigade'로 사용하고 있다.

2) 최병학, “의용소방대연합회의 조직구성 및 기능확대방안 연구,” 주제발표논문, 「의용 소방대 중장기 발전방안 세미나」, 소방방재청(방호과) 주최 (2005. 3. 30).

3) 홍성태 (2000), 「위험사회를 넘어서 : 개발과 파괴의 사회학」, (서울: 새길출판사), 54쪽.

안전의식의 생활화를 기하고 주변의 이웃과 친구에게 홍보요원으로서의 역할을 기대하고 있다.⁴⁾

- 여기에서는 충청남도 의용소방대 조직의 운영실태와 함께 향후 활성화방안을 다루어 보고자 한다. 앞으로 의용소방대가 「안전한 충남」을 이룩하는데 견인차 역할을 주문하면서, 이를 위한 일련의 조건과 방법을 탐색해 보고자 한다.

II. 충청남도 의용소방대의 운영실태

1. 의용소방대 조직의 연혁과 변천

1) 의용소방대의 역사적 변천과 조직활동

- 우리나라 의용소방대에 대한 역사를 살펴보면 다음과 같다.⁵⁾
- 조선시대 세종 때인 1437년 1월 주민자위활동의 의용금화(義勇禁火)조직을 공인하여 현재의 의용소방대의 기원으로 기록되어 있으며, 이는 지역에 재난이 있을 때 청장년들이 자력으로 방재활동을 수행하였다.
- 구한말 각 개항지에서 거류민들이 자신들 재산을 보호하기 위한 민간조직이 자생하여 1889년 2월 소방펌프 1대를 비치한 것이 소방조의 효시였으며, 이를 제도화하기 위해 1900년대 초반 각 개항지 영사관규칙으로 소방조 규칙을 제정·시행하였고, 1915년 조선총독부령으로 시행하여 소방조직을 설치하였다.
- 즉, 일제치하에서 일본은 소방조를 설치하였고, 중일전쟁의 개시와 함께 소방조와 경방단을 통합하였으며, 제2차 세계대전의 종전과 함께 경방단은 해체되고 다시 소방대가 조직되었다.

4) 다만 1~2급 방화관리 선임대상인 자위소방대는 소방대상물의 전구성원을 대상으로 하는 민간소방조직으로서 분류하기에는 무리가 있다.

5) 행정자치부 소방국 (1999), 『소방행정사』, 의용소방대 및 외국의 의용소방대 편 참조.

- 일제·전쟁기의 소방활동은 경방단, 소방대, 방공단 등으로 통폐합·재조직의 과정을 거치면서 일제강점기 및 전쟁기의 중심적 소방활동 담당하였으며, 관설소방조직 설치강화와 의용소방대의 조직화는 관설소방조직을 점진적으로 설치하면서 부족한 소방력을 보강하기 위하여 1954년 의용소방대를 전국적으로 조직화하였다.
- 1958년 소방법 제정시 설치 및 운영근거를 마련하고, 1970년에는 지역별 의용소방대 설치규정을 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다.
- 정부수립 후 소방대는 소방업무 뿐만 아니라 전후 복구사업 등 정부시책에 적극 협조하여 활동을 벌여 왔으나, 1952년 8월에는 방공단 규칙제정을 계기로 소방대는 방공단에 흡수되었다.
- 1953년 7월에는 민병대를 조직하게 됨으로써 방공단을 포함한 각종 청년단체가 해체되어 잠시동안 민간 자체의 소방조직이 전무하였다. 그러나 전후의 혼란 속에서 화재가 빈발해지자 의용소방대의 필요성이 재인식되어 1954년 1월에는 전국적으로 의용소방대를 재조직하기에 이르렀다.
- 1958년 소방법 제정시 소방법에 의용소방대 설치규정을 마련한 것을 계기로 계속 발전되어 1975년 12월 29일 의용소방대 설치 등에 관한 법적 근거를 제정함으로써 국가소방조직의 민간보조기관으로 제정립되었다.
- 1991년 소방업무가 광역소방체제로 전환되면서 시·군의 조례준칙을 의용소방대의 조직을 시·도 의용소방대 설치조례로 통합 제정되어 오늘에 이르렀다.
- 특히, 의용소방대는 지역사회에서 발생하는 화재 등 각종 재난에 대비하여 관설 소방조직 이외에 그 지역의 주민 중에서 희망하는 자로 자신의 생업에 종사하면서 화재예방·진압·경계활동, 불조심 캠페인을 통한 예방홍보 및 지역봉사활동의 전개 등 소방발전에 크게 기여하고 있다.
- 그러나 선진국에서는 NGO 또는 NPO 등의 비영리·비정부기구에 의해서 정부나 시장이 아닌 제3의 역할을 수행하며, 대다수 국민이 봉사활동을 생활의 일부로 인식하고 있어 사회봉사의 보편화가 자리하고 있으나, 우리나라의 생활수준은 선진국 못지 않게 풍요로워졌지만 대부분의 사람들이 사회봉사에 인식하고 봉사를 하더라도 사회적인 반대급부를 요구하는 경향인 것이 우리의 현실이다.⁶⁾

- 국가별 전통과 문화적 차이에서의 민간소방대의 발전을 보면, 영미국가는 전통적으로 지방자치를 실시해 온 역사적 전통에 따라 “모든 시민은 화재, 범죄, 불법으로부터 지역사회를 보호할 책임이 있다”라는 자구적 책임의 전통이 강한 문화적 특성이 있는 반면, 우리나라와 비슷한 대륙법제 국가는 중앙집권적 정치체제의 전통에 따라 “화재와 범죄는 국가에서 책임지는 것”이라는 의식이 강한 문화적 차이를 느끼게 되는 것이다. 이러한 경향으로 주민스스로에 의한 민주적이고 자율적인 의용소방대 운영에는 한계가 있다.

2) 의용소방대의 역할과 조직기반

- 유명한 물리학자이며 성공적인 조직가이자 혁신적인 개혁가인 벤자민 프랭클린은 미국의 의용소방대가 창설된 보스톤에서 태어났는데, 필라델피아까지 의용소방대를 확산 창설토록 하여 소방대의 활동에 적극적으로 참여한 것으로 알려지고 있다.⁶⁾
- 우리나라는 소방법 제86조의 규정에 의하여 소방본부장 또는 소방서장은 소방업무를 보조하기 위하여 서울특별시, 광역시와 시·읍·면에 의용소방대를 두고 그 설치·명칭·구역·조직·정원·임면·훈련·점열·복제 및 복무 등 운영에 관한 규정은 시·도의 조례로 정하고 있다.
- 의용소방대원은 비상근으로 화재예방활동 및 진압활동의 소방업무를 보조하며, 화재를 인지, 통보 받은 때에는 즉시 출동하여 임무를 수행한다. 소방감사의 명령을 받고 감사에 임할 때에는 소방공무원의 신분제 준해서 임무를 수행하고, 지역사회의 선도자로서 지역사회의 발전과 봉사활동 등의 역할을 담당하고 있다.
- 의용소방대는 소방서별로 의용소방대와 부녀대를 두되 대장 1명과 부대장 1명, 지역대장 각 1명 및 기타 부장과 대원 등을 두도록 하고, 대장은 서장의 추천에 의해 시·도지사가 임명토록 하며, 의용소방대장의 임기는 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다.

6) 정원택 (2001), “민간 소방조직관리와 자율,” 『테마소방학 강해』, (천안: 중앙소방학교), 441-445쪽.

7) 프랭클린은 피뢰침, 향전기와 음전기, 벡난로 등을 발명한 발명가임은 물론 그는 처음으로 의용소방대를 조직하고, 처음으로 화재보험을 설립했다. 행정자치부 소방국 (1999), 앞의 책, 외국의 의용소방제도 편 참조.

- 어떤든 의용소방대는 오늘날 복잡화, 다양화되는 각종 재난·재해에 대하여 소방공무원을 대신하거나 보조하여 지역주민을 보호하고 있으며, 임무수행 중에는 소방공무원과 같은 엄정한 자세를 견지하여 지역주민으로부터 존경과 칭송을 받고 있다.
- 한편, 의용소방대 조직의 특성을 보면, 대원의 형성이 도시나 농촌이 획일화되어 있는 隊長 중심으로 구성되어 있으며 부대장, 부장, 반장, 고문의 직제를 두는 계선조직이다.⁸⁾ 그러나 집단의 형성이 상호공동의 협조를 전제로 하는 공동체로서, 운영의 필요성이 도시형과 농촌형으로 구분된다. 이러한 주요 이유는 대부분 농촌의 경우는 장비인 소방차량에 소방관 혹은 운전요원인 기능직 1명에 의용소방대원의 인력이 없이는 소방활동이 거의 불가능한 실정이기 때문이다.

2. 의용소방대의 근거법령과 운영실적 현황

1) 의용소방대의 근거법령

- 의용소방대의 설치 근거법령은 먼저 소방기본법에서는 의용소방대의 설치 목적, 설치주체, 대원요건, 운영비용부담주체 및 근무방법 등에 대하여 규정하고 있으며, 지방정부 차원에서는 시·도 의용소방대설치조례에서 설치 단위·명칭·임용기준 등 세부사항 등을 규정하고 있다.⁹⁾
- 현재 의용소방대의 조직특성은 그 지역주민으로서 본인의 자원에 의한 조직, 전통적인 지역방재조직, 무보수 자발적인 민간봉사단체이며, 임무는 비상근으로 근무하며 소집명령에 따라 출동하며, 화재발생을 인지 또는 통보를 받은 때에는 출동하여 화재진압 및 구조·구급활동 보조 임무수행, 그리고 민방위기본법의 규정에 의한 민방위업무를 수행하고 있다.
- 한편, 대원자격요건 및 근무방식은 지역주민 중 희망자로 구성하여 비상근 조직으로 소방서장의 소집명령에 의해 소방서장의 지휘감독을 받아 소방업무를 보조하고 있다. 이를 지역별 설치기준으로 보면 다음과 같다.

8) 다만 여성대와 지역대를 구분하고는 있으나, 원칙적으로 조직의 형태는 계선조직이다.

9) 소방방재청 방호과 (2005), 『21세기 의용소방대 중장기 발전계획』, 2쪽.

〈표 1〉 의용소방대의 지역별 설치기준

구 분		시지역과 소방서가 설치된 군지역	기타 군지역
설치단위		■■■관할구역별로 소방서장이 설치	■■■읍·면별로 군수가 설치
		■■■소방서와 읍에는 여성대 설치. 단, 면지역은 필요시 설치	
명 칭		■■■○○소방서 의용소방대	■■■○○군○○읍·면 의용소방대
임용	대원	■■■대장추천, 소방서장 임용	■■■대장추천, 군수 임용
	대장	■■■소방서장 추천, 시·도지사 임용	■■■읍·면장 추천, 군수 임용
복무감독		■■■소방서장	■■■군수
예산편성		■■■시·도(소방서)	■■■군수

- 편성권자는 군지역에서는 읍·면별로 군수가 설치하고, 시지역에서는 소방서 관할구역별로 소방서장이 설치한다.
- 그리고 의용소방대원의 임용기준은 관할구역 내에 거주하는 지역주민 중 지원자로서 안정된 직업을 가진 주민, 건강상태가 양호하고 협동심이 강한 주민, 신망이 두터우며 의용봉공(義勇奉公)정신이 강하고 투철한 주민을 대상으로 한다.

2) 의용소방대의 조직운영 현황실태

- 충청남도 의용소방대의 일반현황을 보면 2006년도 9월말 현재, 전국적으로 총 316개대(시지역 140개대, 군지역 176개대)로서 9,120명 인원(시지역 4,159명, 군지역 4,961명)으로 구성되어 있다.¹⁰⁾

〈표 2〉 충청남도 의용소방대의 설치현황

(단위 : 개 / 명)

구 분	대 수				대 원 수			
	계	본 대	여성대	지역대	계	본 대	여성대	지역대
계	316	175	89	52	9,120	5,978	2,115	1,027
시지역	140	75	41	24	4,159	2,578	1,104	468
군지역	176	100	48	28	4,961	3,391	1,011	559

10) 충청남도 소방안전본부 방호구조과 (2005. 9), 『업무자료』.

- 또한 충청남도 의용소방대의 2006년도 예산현황은 42억 1,690만원으로서 2005년의 35억 5,317만원에 비해서는 소폭 증가한 상태이다.¹¹⁾ 이를 예산 내역으로 살펴보면 이 중에서 출동수당이 가장 비중이 높은 69%를 비롯하여 자녀장학금 10%, 피복비 10% 순으로 되어 있다.

〈표 3〉 충청남도 의용소방대의 예산내역현황

(단위 : 천원)

구 분	출동수당	자녀장학금	피복비	재해보상비	체육대회 등 지원	기타
4,221,907	2,916,162	423,258	412,878	61,816	90,000	317,798
비율(%)	69.1%	10.0%	9.8%	1.5%	3%	7.5%

- 충청남도 의용소방대의 출동 및 활동현황을 보면, 2005년도를 기준으로 출동실적은 총 20,140회, 연인원 약 28만명이 대거 참여하였으며, 이 중에는 가장 비율이 높은 화재경계근무(38.3%)를 비롯하여 교육훈련(36.1%), 화재진압(12.3%) 순으로 나타나고 있다.¹²⁾

〈표 4〉 충청남도 의용소방대의 출동실적현황

(단위 : 회 / 명)

구 분	화재진압	인명구조 및 구급	화재 경계근무	교육훈련	화재홍보 등	기타
회 수	2,479	150	7,706	7,263	1,107	1,435
비율(%)	12.3%	7.4%	38.3%	36.1%	5.5%	7.1%
인 원	278,940	671	41,952	175,036	23,520	6,320

- 또한 충청남도 의용소방대의 2005년도 활동실적은 총 2,244회, 인원 3만 3,190명이 참가하여 가장 비율이 높은 기타활동 31.1%를 비롯하여 자연보호(22.1%), 청소년선도(18.7%), 교통질서(14.2%) 등 다양한 활동을 수행하였다.¹³⁾

〈표-5〉 의용소방대의 활동실적현황

(단위 : 회 / 명)

구 분	자연보호	교통질서	청소년선도	불우이웃위문	기타
회 수	495	319	419	170	698
비율(%)	22.1%	14.2%	18.7%	7.6%	31.1%
인 원	10,690	5,489	2,465	2,216	10,263

11) 충청남도 소방안전본부 방호구조과 (2006), 「충청남도의회 질의답변자료」.

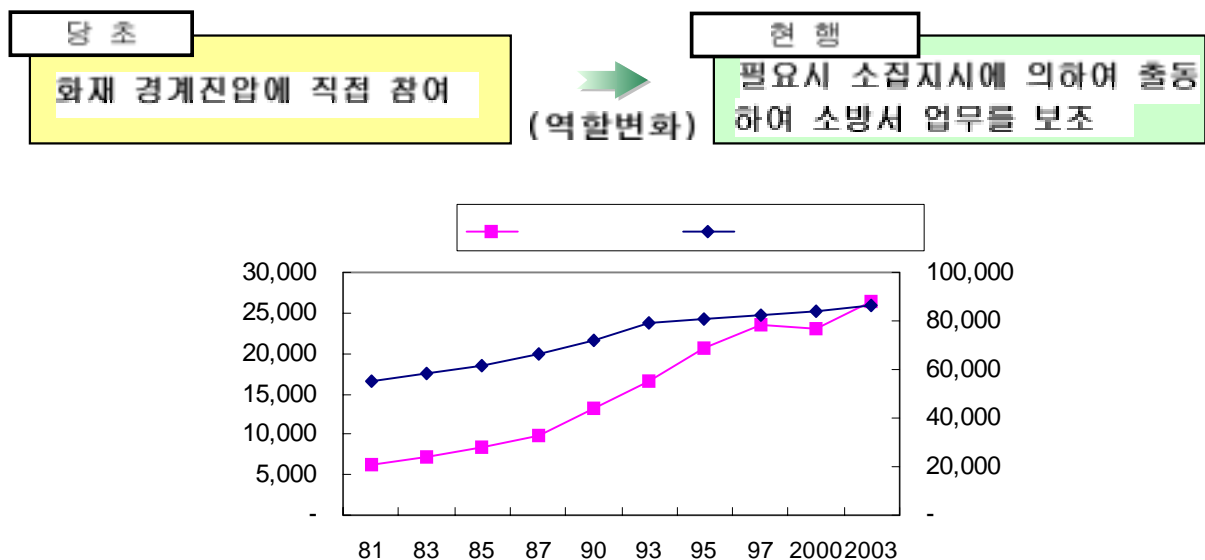
12) 충청남도 소방안전본부(2005), 「충청남도 소방안전통계」.

13) 충청남도 소방안전본부(2005), 「충청남도 소방안전통계」.

3. 의용소방대 활동여건의 변화

1) 사회환경 변화와 의용소방대의 역할

- 소방수요 증가에 따라 산업 및 취업구조의 변화와 사회활동의 제한은 의용소방대의 역할변화 요인이 되고 있는데, 임금근로자 비율의 증가와 임금근로자의 사회활동 제약에 따라 적지 않은 어려움이 발생하고 있고, 노인인구비율의 증가 및 농어촌인구의 감소 등 인구구조의 변화 및 지역공동체 의식의 약화 등이 크게 문제시되고 있다.



[그림 1] 소방공무원과 의용소방대원의 증가추이 비교

2) 의용소방대의 제도 및 운영상의 문제점

- 현재 의용소방대는 다대한 지역사회 봉사활동 등 많은 기여에도 불구하고 제도 및 운영상의 문제점이 드러나고 있다.
- 첫째, 조직활동의 기본이념의 불명확성인데, 이는 소방기본법상 의용소방대 설치목적으로 “소방업무를 보조하게 하기 위하여 시읍면에 의용소방대를 설치한다”고 규정하고 있어, 현대의 사회활동을 포괄하고 지역 소방

안전환경에 따른 탄력성 있는 활동을 위한 기본이념의 제시가 미흡하다는 점이며, 이에 따라 지역방재 중심조직 및 민간 안전문화운동 리더로서 책임감이 결여 등이 일부 나타나고 있다.

- 둘째, 이미지제고 수단이 미흡하다는 점으로서 현장활동 팀웍 강화 및 일체감 조성을 위한 상징적 캐릭터, 표지장, 노랫말 보급이 미흡하다. 특히 동·하복 구분없는 현장활동 작업복 착용으로 제복조직 이미지 형성과 사기진작 저해와 의용소방대의 존재와 활동내용의 주민동참을 위한 홍보활동이 미흡하다는 점이다.
- 셋째, 조직편성의 문제점으로는 의용소방대 임용권 등의 다원성에 있어서 시지역과 소방서가 설치된 군지역은 관할구역별로 소방서장이 설치하고, 기타 군지역은 읍·면별로 군수가 설치하도록 하며, 대장과 대원의 임명도 시·도지사, 군수, 소방서장으로 다원화되어 있어 현장 지휘체계의 혼란을 초래하여 조직운영상 비효율성이 드러나고 있다.

〈표 6〉 의용소방대의 지역별 추천 및 임용기준

구 분		대장·부대장·여성대장·지대장	대 원
시 지역	추 천	소 방 서 장	의용소방대장
	임 용	시·도 지 사	소 방 서 장
군 지역	추 천	읍·면 장	의용소방대장
	임 용	군 수	군 수

- 넷째, 중앙단위의 협조지원체제가 미흡하다는 점으로서 시·도단위의 협의체는 시·도의 조례에 의해 시·도 의용소방대연합회가 조직되어 의용대간 협력을 도모하고 있으나, 조직활동과 관련한 홍보·조사·연구 등 중앙단위에서 일괄적으로 추진하여야 할 필요성이 있는 사업을 담당할 중앙조직 필요한 바, 현행 전국의용소방대연합회는 설립 근거 없이 구성된 임의단체로 전국의용소방대의 지원협조 및 독자적인 사업추진력이 미흡하다는 점이다. 특히 현재의 전국의용소방대연합회는 법인격이 부여되지 않은 단체로서 각 지역(시·군연합회; 해당지역 대장, 시·도연합회; 시·군연합회장) 대표로 구성되어 있어 문제가 되고 있다.¹⁴⁾

14) 현재 시·군 의용소방대 연합회(256개회), 시·도 의용소방대 연합회(16개회)이며, 전국연합회는 1984년부터 자율적으로 결성, 운영되어 오고 있다.

- 다섯째, 관리·운영상의 문제점으로는 정규 소방력 부족에 따른 의용소방대 활용대책이 미흡하여 급속한 소방수요 증가 및 의무소방원 감축에 따라 정규 소방력을 대체할 의용소방대의 활성화방안이 시급하다는 점이다. 특히, 다음과 같이 비전문적 단순업무에 편중된 활동은 참여자들의 창의력 개발과 전문성 확대에 한계가 있고 참여동기의 위축요인이 되고 있음을 볼 수 있다.¹⁵⁾

〈표 7〉 충청남도 의용소방대원의 직업별 분포현황

구 분	계	농 업	어 업	상 업	건축토목	축산업	주 부	기 타
인원(명)	9,120	3,354	65	2,586	172	204	1,359	1,380
비율(%)	100	36.8	7.1	28.4	1.9	2.2	14.9	15.1

- 여섯째, 획일적인 조직운영으로 지역적 활동수요·특성의 고려 없이 획일적으로 조직구성이 이루어져 소방서장 보조업무 수행으로 타율적 조직활동에 머무르는 측면이 나타나고 있다.
- 일곱째, 예산운용과 교육훈련 주체의 이원화 문제로 기본경비는 임용권자 소속기관에 편성되어 재정여건이 좋은 시지역은 광역자치단체 예산으로 운영되고, 재정여건이 어려운 군지역은 군수가 예산을 편성·운영되고 있다. 또한 복무감독·검열·교육훈련의 점검도 시·도지사, 소방서장 또는 군수 등으로 다원화되어 있어, 예산운용권의 이원화 및 복무감독, 검열, 교육훈련의 이원화에 따른 조직관리의 비효율성이 초래되고 있다.
- 특히, 지금까지의 의소대활동은 어디까지나 소방업무 보조자 역할에 그쳐 화재진압, 예방, 캠페인, 새마을 청소나 명절시 불우이웃방문 등에 국한되어 왔다. 그러나 사회생활 불편사항 해소에 도움이 될 수 있는 봉사영역은 사회가 깨어있는 낮이 아니라 심야에 더욱 필요하며, 모든 사람의 손길이 미치는 곳이 아니라 기피하고 외면하는 그늘진 곳에 있다.
- 현대에 이르러 도시지역 의용소방대는 소방서의 보조활동만 하게 됨으로써 그 기능이나 활동사항, 신뢰 등 조직의 역할이 오히려 저하되었다고

15) 최병학, “의용소방대연합회의 조직구성 및 기능확대방안 연구,” 주제발표논문, 『의용 소방대 중장기 발전 방안 세미나』, 소방방재청(방호과) 주최 (2005. 3. 30), 6쪽.

해도 과언이 아니다.¹⁶⁾ 그러나 지역주민을 위하여 지방에 거주하는 지역주민이 의용봉공(義勇奉公)하는 것이므로 이 체제에 대하여는 의용소방대의 제반경비를 ‘道費化’하기는 어렵다 해도 도에서도 읍(면)지역의 의용소방대에 관심을 가지고 관청에서 못하는 일을 지역주민 스스로가 처리할 수 있는 의용소방대체제를 활성화시키도록 일부 재정지원 등을 추진할 수 있도록 적극적으로 개선해야 한다.

Ⅲ. 충청남도 의용소방대의 활성화방안 모색

1. 자주 소방·방재조직으로서의 중추적 역할

1) 의용소방대의 활동영역 확대

- 의용소방대는 소방의 유일한 자생조직으로서 오랜 역사와 더불어 현재까지 소방조직을 발전시켜온 원동력이었음을 부인할 수 없다. 도시화된 지역에서는 화재진압은 물론 지역방재(풍·수·설해 등)에 있어 소방공무원을 보조하는 역할을 담당해 왔고, 도시화가 덜된 지역에서는 소방공무원들을 대신하여 지역사회의 소방안전을 지키는 주역으로서 역할을 담당해 왔다.
- 특히, 소방조직의 많은 변화 속에서 의용소방대는 희생과 봉사정신으로 지역주민을 위해 변함 없는 열과 성으로 소방공무원의 동반자적인 역할을 해오다 1970년 이후 급속히 전개되기 시작한 산업화의 영향으로 도시지역부터 점차적으로 소방관서로 소방활동 임무를 이양하지 않을 수 없게 되었다. 즉, 관설 소방서가 설치되기 전 지역별 의용소방대의 활동은 지금보다 훨씬 어려운 여건임에도 불구하고 다양하고 헌신적이어서 지역주민으로부터 높은 신망을 받았던 것이다.

16) 현행 소방체제는 광역체제이므로 소방행정이 시·도지사 책임하에 수행하도록 되어 있음에도 소방서가 설치되지 않은 읍(면)지역의 경우에는 의용소방대의 제반경비를 군으로부터 지급 받도록 하고 있다. 이로써 소방서장은 교육훈련에만 의용소방대원을 관리할 수 있을 뿐 재정에 관하여는 관여할 수 없어 의용소방대 관리에 상당한 어려움이 있다.

- 오늘날 소방수요는 확대되어 모든 어려운 일을 해결해 주는 만능해결사로 인식할 정도로 다양화, 고도화되고 있는데, 소도시와 농촌지역에서는 소방력이 절대적으로 부족하고, 기타지역에서도 의용소방대의 역할분담이 필요한데 소방업무의 특성에 따른 주민의 협조사항 및 화재예방에 대한 홍보와 긴급성이 덜 요구되는 주민에 대한 봉사활동은 의용소방대에서 분담, 평소 지역주민과의 유대를 강화하고, 지역사회에 어려운 문제를 소방행정관서에서만 일방적으로 처리할 것이 아니라 소방관서와 민간소방조직인 의용소방대가 같이 참여하여 상호 유기적으로 협조하면서 행정관서와 시민이 자바적으로 참여하는 협력적 사회안전관리의 필요성을 실천하는 것도 중요한 의용소방대 조직관리의 요체가 될 것이다.¹⁷⁾
- 또한 누구나 기피하는 장애인시설, 무의탁 고령자시설을 정기방문하여 노력봉사(청소, 세탁, 목욕, 식사 등)를 하거나 독거노인이나 소년소녀가장의 생활보호를 위한 결연, 환경보호운동에 참여하는 등 여러가지 의용소방대가 적극적으로 담당할 수 있는 봉사영역을 확보, 실천하도록 노력해야 한다.

2) 지역사회의 ‘생명지킴이’—‘안전파수꾼’ 역할 기대

- 시민사회로부터 도움과 필요를 느끼지 않고 사랑과 신뢰를 받지 못하는 단체나 조직은 발전할 수 없다. 따라서 의용소방대의 활동도 향후 시민들이 진심으로 바라고 있는 생활불편사항, 환경문제 해결 등 다방면으로 연구, 개선되어야 할 것이며, 아울러 이들의 사기진작방안도 획기적으로 향상되도록 하여야 한다.¹⁸⁾
- 지역사회의 안전과 지역경제 활성화를 위한 업무영역 확대를 통하여 지역을 대표하는 민간조직체로서의 지위를 강화하고, 현재 시행하고 있는 산불화재의 예방과 진압을 한 차원 확대하여 산불감시업무를 추진하여 산불

17) 예전대 가정에서 자정이 넘어 어린아이가 토사·광탄으로 고생하고 있고, 병원에 가기보다는 필요한 약을 복용하기 원할 때, 같은 시간대에 가전제품(TV, 가스렌지 등)의 고장으로 꼭 수리하여 사용해야 할 때, 운행중인 자동차가 고장이 났다면, 문이 잠겼을 때 관청이나 전문수리센터가 아닌 순수한 봉사단체가 신속히 나타나 무료로 해결해 준다면 주민은 상당히 고마워 할 것이다. 의용소방대원은 다양한 직업과 기술을 가지고 생업에 종사하며 봉사하는 봉사단체이다. 그렇다면 중기면허기술자, 차량정비, 가전제품수리, 약국경영자, 전기·보일러기술자 등으로 기술지원반을 편성 후 비상연락망을 확보하여 재난발생시나 심야 요청시 즉시 동원해 봉사하는 체제를 갖춘다면 의용소방대의 발전은 물론 봉사하는 의용소방대상 정립에도 크게 기여할 것이다.

18) 정진우 (2003. 5. 20), “의용소방대 운영의 제고,” 『소방정책토론회』, 제21기 고급관리자반(방호행정분야), 중앙소방학교.

예방과 초기진화에 효과적으로 대처하고, 지방자치단체 재정을 효율적으로 활용토록 하며, 산불감시 인건비를 의용소방대원의 사기진작 예산으로 운영, 이들의 업무영역 확대를 도모하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

- 그리고 의용소방대원의 단합과 사기진작을 위해서는 의용소방대 운영경비 지급, 정기산업시찰, 출동비 현실화 및 더 나아가 선진국에서처럼 후생복지제도가 확대되어야 하고 21세기 정보화에 걸맞게 국내 중소도시나 외국과의 교류, 우수기업체 연수, 저명인사 초빙강연 등 의용소방대원으로서의 사회적 참여에 자부심을 갖도록 해야 한다.
- 특히, 의용소방대는 “민간소방조직론”의 측면에서 학문적으로, 체계적으로 접근하는 것이 바람직하며, 여기에는 리더십, 조직관리, 갈등조정, 정책과제, 국내외 비교평가 등에 중점을 두는 것이 필요하다.¹⁹⁾

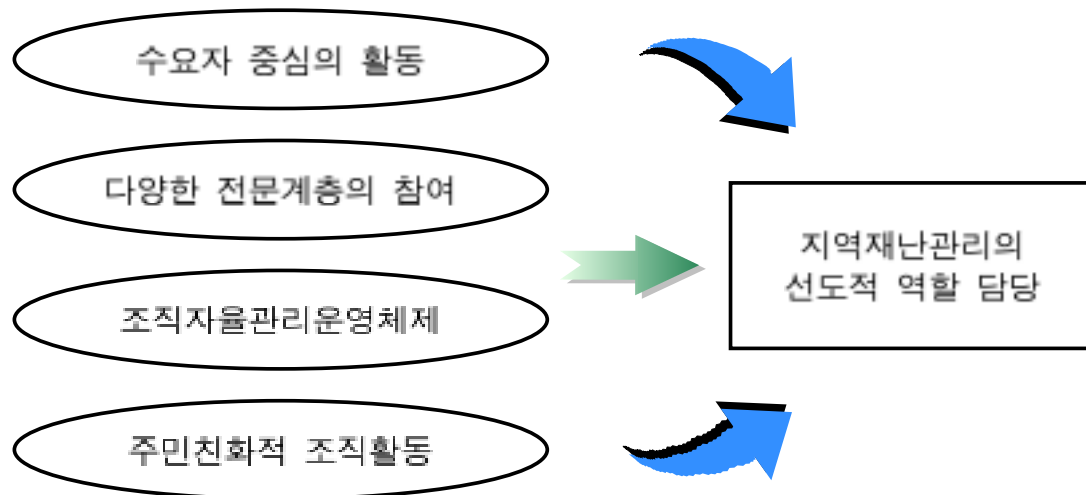
2. 중장기 발전구도와 조직이념의 혁신

1) 의용소방대의 중장기 발전구도 설정

- 사회가 고도화되어 감에 따라 신뢰가 보장되지 않았을 때 막대한 인명손실은 물론 재산피해를 야기한다. 이러한 2차적 손실은 사회가 발전할수록 초대형화 되어가고 그 피해의 속도도 빨라질 뿐만 아니라 가속화된다.
- 고도 산업사회에서 복지국가로 가는 길은 안전사고를 줄여야만 가능하다. 안전사고를 예방하기 위해 시민 개개인의 노력이 요구되지만 동시에 전문적이고 계열화된 대응방식이 필요하다. 한국사회가 현재와 같은 고도화된 사회에 적절히 적응하기 위해서 전문적인 대응체계를 구축할 때 사회발전이 가능해질 것이며, 안전한 사회가 실현될 것이다.
- 이러한 점을 염두에 두면서 한국 의용소방대의 중장기 발전구도를 예시적으로 살펴보면 다음과 같다.

19) 최성룡 (2001), 『소방학총론』 (서울: 도서출판 덕유), 211-213쪽.

의용소방대는 지역주민 중심의 재난안전관리활동의 선도적 역할을 담당하는 조직으로서 자율적·진취적 조직운영시스템을 기본바탕으로 지역주민의 생활의식과 깊이 공감할 수 있는 수요자 중심적, 지역친화적 조직활동의 적극적 전개를 기대



[그림 2] 충청남도 의용소방대의 중장기 발전구도

- 이에 따라 충청남도 의용소방대의 중·장기 발전전략의 개요를 보면 다음과 같다.²⁰⁾
- 첫째, 설치목적 및 조직이념의 재설정으로서 민간자율 재난관리·안전문화운동 주체로서의 조직이념의 정립이 요구되며, 21세기의 다양한 사회활동 이미지를 표상할 수 있는 다양한 장치도 필요하다.
- 둘째, 장치 의무소방원 감축에 따른 의용소방대 활용대책으로서 소방력 확보가 어려운 농어촌 지역에 의용소방대 상주근무제도 도입 및 재난현장활동의 실질적 역할분담을 위한 신속한 동원체계 확립이 요구된다.
- 셋째, 조직운영의 합리성 제고로서 의용소방대 연합회의 본연의 업무에 충실할 수 있도록 선출방법 등을 개선하는 것이 필요하다.
- 넷째, 조직역할 및 편성의 효율화로서 지역특성에 따른 조직역할 및 편성방향의 재설계는 소방활동단위와 생활권을 고려한 조직편성이 되어야 하고, 의용소방대 설치권자와 예산부담자의 재설정으로 시·도지사가 설치 및 소속대원을 임명하고 필요예산을 부담토록 해야 하며, 다만 광역단체

20) 최명학, 앞의 주제발표논문, 7쪽.

의 재정상 예산부담이 어려운 경우에는 예외를 인정해야 할 것이다.²¹⁾ 아울러 조직규모 확대 및 성별구성의 유연성 도모 등 조직구성체계의 개선이 요구된다.

- 다섯째, 조직활동 전문역량 강화로서 청년층의 참가확대방안 강구가 절실하며 지역 외 거주자 및 비자영업자 참가유도가 확대되어야 한다. 또한 분야별 전문인력의 참가를 확대하고 교육훈련이 활성화되어야 한다.
- 여섯째, 자율조직운영관리체계의 확립으로서 지역실정에 맞는 조직관리운영체계의 구축 및 지도부 구성의 합리화가 요구되며, 지역사회환경을 고려한 독자적 사업추진의 강화가 뒤따라야 한다.
- 일곱째, 주민친화적 이미지의 강화를 위해 CI의 도입추진 등 이미지 통일 작업 및 주민친화적 복제의 개선은 물론, 의용소방대 조직의 존재와 활동내용의 적극적 홍보가 필요하다.

2) 의용소방대 조직이념의 혁신

- 지역의 자주 소방·방재조직으로서의 의용소방대는 수백년의 역사를 가지고 119소방의 정신적 지주가 되어 왔으며, 지역사회 수준에서 의용소방대를 통한 자율소방체제를 통해 각종 재난현장에서 뛰어난 활동과 적극적인 구조구급업무 수행으로 국민에게 신뢰와 봉사의 조직으로 부각되고 있음은 매우 고무적이라 아니할 수 없다. 그런 점에서 앞으로 의용소방대가 「안전한 나라」, 「안전한 지역사회」를 만드는데 더욱 기여할 것이 기대되고 있다.
- 따라서 앞으로 의용소방대는 그 활동범위를 더욱 확대, 고도화하기 위하여 지역 민간재난안전 관리활동 담당기관으로 설치목적은 명시할 필요가 있다. 현행법의 설치목적 규정은 소방업무의 보조활동만 강조하여 의용소방대의 활동범위는 명시되지 못하고 있다. 따라서 재난관리 및 안전문화활동 관련내용을 설치목적에 포함시켜 설치목적은 명시하는 것이 바람직하다.²²⁾

21) 소방방재청 방호과 (2005), 「21세기 의용소방대 중장기 발전계획」, 11쪽.

22) 119소방을 능동적으로 암시하고 봉사이미지를 제고하며 대원의 자부심을 불러일으킬 수 있는 새로운 명칭의 검토 필요가 제기된다는 일부의 주장도 있으나, 그 핵심은 주민에게 잘 인식된 119를 포함시켜 브랜드화가 가능한 “119 소방봉사대”, “민간 119봉사대”와 연계한 것이다. 물론 이는 현상공모를 통한 다양한 의견수렴으로서 대원·공무원 및 일반인들의 의견을 수렴절차가 필요할 것이나, 필자의 개인적 소견으로는 600년 역사를 지닌 한국 의용소방대 명칭은 그대로 살려두면서 기능과 역할을 특화하고 경쟁력을 확보할 수 있는 역량강화 방안을 심도 있게 연구개발해야 한다는 입장이다.

- 첫째, 지역주민 친화적 조직으로서 지역주민 또는 지역에 근무하는 주민 등 지역 재난안전에 직·간접적으로 관련되는 사람들로 조직을 구성하고, 지역 안전환경에 맞는 사업추진과 적극적인 홍보활동으로 지역주민으로부터 호감을 받고 친밀감 있는 조직이미지를 형성하는 것이 필요하다.
- 둘째, 재난안전관리활동 선도조직으로서 기존의 화재현장 소방업무 보조 활동에 국한하지 않고 재난관리의 예방·대응 및 복구단계 활동의 선도적 역할을 담당하고 독거노인, 소년소녀가장 등 소외계층에 대한 복지활동으로 지역사회에서의 사회안전 네트워크의 구축활동에 주도적으로 참여해야 한다.
- 셋째, 조직운영의 민주성·자율성 확보로 일반대원의 의사가 반영되는 절차에 의해 지도부를 구성, 민주적 방식에 의한 의사결정이 가능한 자치운영시스템 구축이 요건하다.
- 넷째, 의용소방대 조직의 담당역할 재설정으로서, 민간자율의 지역재난관리 및 안전문화활동 담당 지역단체, 지역에 거주 또는 근무하는 민간인에 의한 자율적 봉사활동단체, 재난관리의 예방·대응·복구단계에서의 능동적 참여단체, 지역소방기관의 소방행정업무를 보완할 수 있는 지원단체, 지역주민의 안전관리능력 향상을 위한 생활안전문화운동 단체, 지역사회환경을 고려한 복지사회활동 단체라는 측면에 중점을 두어야 할 것이다.
- 다섯째, 의용소방대 활동범위(내용)의 재설정으로서 지역 소방관서의 소방업무의 보조를 비롯하여 소방관서장의 소집시시에 의해 출동하여 화재예방·경계·진압·구조구급활동 등 소방업무보조 및 정규소방력 부족지역의 소방업무 직접담당, 농어촌지역의 파전소 등에서 대기 및 출동근무 등으로 비도시지역의 소방력을 효율적으로 보강토록 하는 것이 중요하다.
- 여섯째, 재난예방·대응·복구단계의 관리활동의 중심역할 담당으로서 지역 재난취약요소에 대한 안전환경을 강화하기 위한 점검·예방홍보·순찰경계 활동과 함께 재난초기 신고, 주민대피, 초기대응활동 및 복구활동등으로 주민중심의 대응체계상 구심점으로서의 역할을 강화해야 한다.
- 일곱째, 생활안전 대시민 홍보·교육활동으로서 생활안전문화 정착을 위한 다양한 홍보방법 강구(안전홍보신문 발간, 홈페이지 운영, 팸플렛 제작 등), 시민 안전관리 능력 배양을 위한 대시민 교육활동(대시민 응급처치

강습교육, 의료전문대원 활용), 안전관리 체험교육 운영 등의 활성화가 필요하다.

- 여덟째, 지역사회의 화합·안정활동의 매개체 역할 담당으로서 핵가족화에 따른 노인계층 봉사활동 전개, 음악회·영화제, 기타 축제개최 등 지역사회 화합 및 안정화 도모에 이바지해야 한다.

〈표 8〉 의용소방대 활동내용의 재설정(안)

구 분		주 요 내 용 (예 시)	비 고
재난 현장 대응 활동	대기중출동	■■■지역소방과전소에 상근대기 중 현장출동	■■■면단위 지역에서 필수적 고려
	생업중출동	■■■자가대기 또는 생업종사 중에 재난발생시 현장출동	■■■읍·면 단위지역 및 자연재해우려지역에서 필수적 고려
시민안전관리 능력강화운동		■■■대시민 응급처치 교육 ■■■가정별 방화안전 교육	■■■도시지역에서 고려
사회소외계층 복지증진운동		■■■독거노인·소년소녀가장가정 방문활동 등 - 급식, 이발, 청소, 방화점검 등	■■■도시지역에서 고려
안전문화정착 시민홍보활동		■■■홍보를 전달, 안전관련 전시회, 체육대회 등 행사주관	■■■도시지역에서 고려

2. 제도화된 조직으로서 의용소방대의 운영 활성화

1) 의용소방대의 역할 고도화 및 편성의 효율화

- 도시화정도에 따른 지역특성을 분석하여 대도시 도심, 도심외곽, 중소도시, 농어촌지역 등 4가지로 지역을 구분하고, 각 지역별 지역특성·소방력 확충실태 및 주민특성을 분석하여 조직편성의 기준으로 활용하는 것이 필요하다.
- 따라서 지역 재난환경의 특성 및 소방여건에 따라 조직의 역할을 탄력적으로 설정하고 그에 맞도록 조직을 편성하며, 도심지역은 안전홍보교육운동 등 재난관리의 간접적 역할을 담당하고 농어촌지역은 부족한 소방력을 직접 담당토록 한다.

〈표 9〉 도시화 정도에 따른 지역별 조직역할 및 편성방향

구 분	조 직 의 역 할	조 직 의 편 성 방 향
대 도시 도심지역	<p>■■■재난관리의 간접·보조적 역할을 주로 담당(대규모 재난 불가피한 경우 제외)</p> <p>■■■안전홍보교육, 사회복지활동, 재난현장 질서유지활동 등</p>	<p>■■■홍보교육, 복지활동 중심으로 조직편성 및 인원배치</p> <p>■■■지역주민, 지역 내 사업장 근무자, 가정주부 등 다양한 계층이 참가토록 편성</p>
도심외곽 지 역	<p>■■■재난관리의 간접적·보조적 역할 주로 담당</p> <p>■■■안전문화운동 및 지역사회 화합운동의 구심적 역할</p>	<p>■■■홍보교육·사회활동 중심으로 조직편성하되 재난현장 출동임무 수행가능하도록 편성</p>
중소도시 지 역	<p>■■■재난관리의 간접적 역할과 직접적 병행 담당</p> <p>■■■안전문화운동 및 지역사회 화합운동의 구심점 역할</p>	<p>■■■비상근의 출동대기조를 편성하되 홍보교육·안전문화운동을 병행할 수 있도록 조직편성</p>
농 어 촌 지 역	<p>■■■재난관리의 직접적 활동 담당</p> <p>■■■화재현장의 진압활동, 인명구조 등으로 부족한 소방력 보강</p>	<p>■■■소방대기소의 출동대기를 위한 상근조직 편성, 운영</p> <p>■■■홍보·복지활동조직 부수적 편성</p>

- 따라서 조직편성과 소방활동영역의 연계를 위해 소방활동단위와 연계할 수 있는 조직편성은 조직의 설치와 편성은 소방서 업무와 연계될 수 있도록 소방서단위로 설치하는 것이 바람직하며, 2개 이상의 시·군을 관할하는 소방서의 경우 그 시·군간에는 업무단위의 동일성이 낮기 때문에 생활권의 동질성을 충분히 고려하며, 읍·면별 또는 구(區)단위로 설치하는 것이 바람직하다.
- 특히, 소방조직과 연계할 수 있는 예산편성과 관리운영은 조직운영에 필요한 예산편성은 편성단위와 조화될 수 있도록 광역자치단체(소방서)에서 편성하고, 대원임면은 편성주체(설치주체)에서 담당토록 하여 광역단체장(소방서장)이 임면권을 행사하는 것이 필요하다.
- 한편, 조직활동에 대한 관리감독은 소방서장이 담당토록 하여 소방업무와 연계를 도모하는 것이 바람직하다.

〈표 10〉 지역별 의용소방대의 조직편성 개요

구 분	특별시·광역시 (현행과 동일)	도(道)	
		현 행	개 선
편성단위	소방서단위	소방서·읍·면 단위	시·구(일반시의 구)·읍·면 단위
예산편성	광역단체(소방서)	광역단체·기초단체	광역단체
대원임면	광역단체장(소방서장)	광역단체장·기초단체장	광역단체장
조직감독	소방서장	소방서장·군수	소방서장

- 따라서 조직구성체계의 개선은 조직규모의 확대 및 성별구성 유연성 도모하며, 이를 위해 시·도별 조례로 규정된 정위규정을 폐지하여 조직운영에 필요한 적정규모의 조직편성을 하는 것이 필요하다.²³⁾
- 지역별 여성 확보비율 기준을 마련하여 계층간의 차별요소를 제거하기 위하여 여성조직원은 지역특성에 따라 의무적 확보비율을 규정하되, 도심지역은 35% 이상, 농촌지역은 25% 이상 등으로 구분하여 규정하는 것이다. 또한 지역내 사업장 단위의 조직편성은 지역내 근무자 지역재난관리활동 참여기회 부여에 중점을 두며, 전문가·직능단체 중심단위의 조직편성은 다양한 사회단체의 참여기회를 부여하는 것이 필요하다.
- 이렇게 할 때 의용소방대의 위상·역할은 지방자치라는 틀 속에서 주민생활안전의 확보를 위한 생활소방서비스로 구체화되면서 주민의 “안전파수꾼”의 모습으로 나타날 것이며, 더욱이 「생활 속의 119」라는 인식이 주민 뇌리 속에 깊숙이 각인되어 의용소방대의 역할과 기능이 주민생활에 착근(着根)될 것이다.

2) 의용소방대 조직에 대한 참여확대

- 그 동안 우리는 대형사고가 발생하면 여러 대책을 급조하여 시행하는 것을 수없이 지켜왔고 그 효과가 미미했다는 것도 잘 알고 있다. 이는 원인에 대한 체계적이고도 심도 있는 진단과 분석이 없이 급하게 대책을 수립, 실질적인 해결방안을 제시하지 못한데 그 근본적인 원인이 있다. 더

23) 참고로 일본의 인구당 소방단원수 비율은 시·정·촌(1만명 미만)은 약 3.6%, 정령시는 약 0.2% 선이다.

육이 사고예방 및 사고수습에 자발적으로 참여하는 봉사집단이나 시민단체들에 대한 지원체제도 매우 미흡하였으며, 民—官—産—學—研—言이 함께 하는 유기적이고 협력적인 통합시스템이 구축되지 못하였다.

- 그러나 정부가 이러한 위험요소들을 발벗고 나서서 해결하기에는 우리의 사회구조가 너무 고도화되었고 다양해졌다. 결국 의식 있는 시민 한 사람 한 사람이 스스로 이러한 위험요소를 제거하는데 앞장서야 한다. 특히 중앙정부와 지방자치단체 그리고 기업과 시민 모두의 노력을 결집하여 협력해야 만이 오늘날 우리가 처한 안전불감증을 효과적으로, 그리고 신속하게 개선할 수 있다.²⁴⁾
- 고도산업 사회는 안전문화가 지탱해야 하나 서로 믿지 못하는 불신풍조가 안전문화 발전을 저해하고 있다. 이같은 시민의 정서를 개선할 수 있는 대책마련이 시급하며, 그 바탕 위에서 안전관리 제도의 개선대책을 실행하여야 안전사고를 줄일 수 있다. 따라서 자주적 소방·방재거버넌스로서의 의용소방대의 역할은 매우 중요하다.
- 이러한 측면에서 볼 때, 의용소방대 조직에 대한 청년층 참가확대 방안을 위해서는 지역내 비거주자의 참가확대가 필요하며, 직장인·공무원 등 비자영업자(샐러리맨) 참여유도가 요긴하다. 비자영업자의 참여를 용이하게 할 수 있도록 직장 또는 고용주의 이해와 협조를 구하기 위한 다각적인 대책을 추진할 필요가 있으며, 일본의 경우 샐러리맨 단위 비율이 약 40%선으로 알려지고 있다.
- 특히, 여성·대학생 등 참여계층의 다양화를 위해 노인봉사활동 등 봉사내용에 따라 다양한 계층의 참여가 필요하며, 참여계층의 특성 및 역할에 따라 대원을 등급화 방안 강구가 요구된다.

3) 전문의용소방대 운영방안

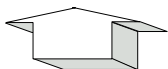
- 특히, 충청남도에서는 급속한 재난환경 변화에 따른 의용소방대의 역할 및 기능 확대, 지역민과 친화적인 지역 안전지킴이로 이미지 변신, 지역 특성에 맞는 맞춤형 인적자원 및 조직 육성 등의 필요성을 감안하여, 관

24) 황용주 (2002), 「국민과 정부가 함께 하는 안전한 나라 만들기」 (서울: 경운출판사), 48-50쪽 참조.

설 소방력 증가로 대원의 봉사의식과 책임감 미흡하여 지역 민간자율봉사 주체로서 새로운 역할 부여가 필요하다.

- 또한 구조·구급 등 전문성 확보로 활동범위 확대로 의용소방대원의 전문성 확보로 활동범위 확대되고 있고, 도시·농촌 특성을 도외시한 획일적 조직운영으로 도·농간 의용소방대 운영 차별화로 기능 확대가 필요하며, 주민의 안전욕구 증가로 의용소방대 대응능력 한계 봉착으로 전문의용소방대 운영을 통한 대응능력 강화가 필요하다는 입장을 밝힌 바 있다.²⁵⁾
- 이에 대한 운영방향을 살펴보면 다음의 표와 같다.

〈표 11〉 전문의용소방대 운영방향

<p>민간전문자원을 적극 영입, 소방업무 보조자에서 전문 정예조직으로 육성, 의용소방대 활동 기능 강화</p>	
	
설치	소방서 업무와 연계 → 시·군 단위로 설치
자격	변호사, 의사, 간호사, 응급구조사 등 전문자격 소지자
업무	재난현장 구조활동, 응급의료서비스 제공, 사회봉사활동 등
활용	소방공무원 대체자원으로 활용 → 격무 해소

- 그 자격기준은 ①의사, 간호사, 응급구조사 등 응급처치 관련 자격증 소지자, ②화학, 산악, 수상전문 자격증 소지자나 군 전역자, ③통신기기 기능사 등 정보통신 관련 자격증 소지자, ④사회복지사 등 사회복지관련 자격증 소지자, ⑤전·현직 교수, 교사, 공무원, 한의사, 변호사, 예술가, ⑥일반 의용소방대원 중 소정의 교육훈련 과정을 이수한 자, ⑦기타 활동내용에 따르는 특수 자격증 보유자 등이다.
- 지역별 역할은, 먼저 대도시 지역에 있어서 주요활동으로는 소방관서 구급대원 구급지도의, 119 구급차 동승 응급의료, 기타, 무선페이징 점검 및 소의 계층 안전봉사 등 다양한 사회복지활동 등이다.

25) 충청남도 소방안전본부, “전문의용소방대 운영계획(안),” 소방방재청 소방정책본부 (2006. 9), 『의용소방대 혁신과제연구 중간보고서』, 83쪽.

- 그 조직편성은 비상근 체제로 상황 발생시 비상소집 역할 부여, 의사, 간호사, 전직 공직자, 교사 등 다양한 계층 영입, 사회복지, 소방업무, 경감 활동 중심으로 조직편성 등이다.
- 한편 농촌지역에서는 화재현장 투입 화재진압 및 인명구조, 구급차 동승 응급처치 및 소방력이 미치기 어려운 군 지역 소방대기소 보장 등이다.
- 그 조직편성은 간호사, 응급구조사 등으로 소방대기소 출동대기를 위한 시간제 근무조직 편성 운영, 기존 일반대원 중 대형면허 소지자 등 교육·훈련 후 영입, 현장활동 임무수행 전담, 사회복지활동 부수적 편성 등이다.
- 한편, 특수지역은 여름철 해안가 등 수난사고 다발지역 수상인명구조, 산악 및 오지 인명사고 발생시 지역 지리에 밝은 대원 활용, 화학공장 및 위험물 시설 밀집지역 화재 인명사고 발생시 전문대원 편성 신속한 진압 및 인명구조 활동 등이다.
- 그 조직편성은 잠수 자격증 소지자, 잠수 장비보유업체, 선박 또는 제트스키 등 수난사고 활용 가능한 장비 보유자, 위험물 안전관리자 등 위험물 분야 전문가 및 화학·석유공장 등 위험물 시설 근무 유경험자, 대형면허 소지한 전직 공무원 등의 화재진압 전문가 등이다.
- 따라서 이들의 조직체계상으로 볼 때, 먼저 1단계(도입단계)는 기존 의용소대장 밑으로 시범 편제(시·군별 적정 인원·수의 의용소방대 선택, 대별 약 20명 구성)시켜 기존 대와 협력체제 유지, 특화된 전문의용팀 신설, 지역별 특성에 맞는 전문활동 부편성·운영, 대원은 소방서장이 자격심사 후 임용, 해안지역, 산악지역, 화학공장 밀집지역, 주요 관광지, 도서·벽지 등 지역별 특성에 맞게 탄력적 조직편성 및 운영 등이다.
- 다음으로 2단계(확대시행)는 시범운영 성과분석 후 중·장기적으로 전문의용소방대를 분리·독립 및 확대 시행하고, 소방서 소재 시·군지역은 각 소방서별(서별 1개대)로 흡수, 전문대원을 소방서장이 자격심사 후 임용 편제하여 중장기적 추진이 필요하다.

IV. 결 론

- 크고 작은 재난·재해사고 그치지 않는 “사고공화국”이라는 오명을 버리지 못하고 있어 「안전한 나라」, 「안전한 지역사회」를 만드는 것이 시대적 요청명제이며, 이러한 점에서 지역주민과 함께 하는 충청남도 의용소방대의 역할과 기능은 매우 중요하다.
- 앞서 살펴본 대로 지역사회 수준에서 그 지역에 거주하는 주민으로서 봉사정신을 지닌 자발적 민간소방조직이 바로 전국적으로 8만 8,924명에 육박하고 있으며, 충청남도 의용소방대는 9,120명으로 10.6%를 차지하고 있다. 이는 자주적인 소방·방재조직으로서 정규 소방업무를 시민사회 차원에서 지원·협력하는 자발적인 지역봉사조직으로 그 역할을 담당하고 있다.
- 한편, 자주 소방·방재조직으로서의 의용소방대는 어디까지나 자주적인 민간단체이기는 하나 정규 소방조직에 대한 보조역할이 중심이 되고 있으며, 자발적 봉사활동에 대한 참여나 지원을 받고 있다는 측면에서 일정한 한계가 있는 것 또한 사실이다. 그러나 현장출동, 화재진압, 현장수습 등 의용소방대의 역할과 기능의 특수성에 비추어 완전한 자율성 확보는 비현실적이라는 측면도 있다.
- 그렇지만 ‘소방·방재 거버넌스’ 체제를 구성하는 의용소방대는 수백년의 역사를 가지고 119소방의 정신적 지주가 되어 왔으며, 지역사회 수준에서 의용소방대를 통한 자율소방체제를 통해 각종 재난현장에서 뛰어난 활동과 적극적인 구조구급업무 수행으로 국민에게 신뢰와 봉사의 조직으로 부각되고 있음은 매우 고무적이라 아니할 수 없다. 앞으로 의용소방대의 적극적인 활동을 통하여 「안전한 나라」, 「안전한 지역사회」를 만드는데 더욱 기여할 것이 기대된다.
- 특히, 「안전한 나라 만들기」, 「안전한 지역사회 만들기」는 결코 중앙정부나 지방정부만의 몫이 될 수 없으며, 자발적인 시민사회의 아낌없는 동참으로 이루어진다는 점에서, ‘소방·방재거버넌스’로서 의용소방대를 비롯하여 119소년단 등과 함께 적지 않은 소방·방재 관련 기관, 협회, 대학,

연구소, 학회, 산업체, 언론은 물론 각종 동호회, 매니어그룹 등에 이르기까지 폭넓은 활동과 건실한 결집이 필요한 때이다.

- 그러한 맥락에서 충청남도 의용소방대는 “안전문화의 전도사”가 되어야만 한다. 안전문화는 현대 산업사회에서 복지수준을 가늠하는 가장 중요한 척도이며, 이것이 안전사회의 「틀」이 되어야 하기 때문이다.

참 고 문 헌

- 국무총리 안전관리대책기획단 (2000. 9), 「안전한 나라 만들기 안전관리종합대책」.
- 김태윤·윤명오·최병학·이상팔 (2002), 「국가 소방방재체제 발전방안 연구」, 한국행정학회.
- 노현송·양형일 의원 (2005. 9), 「국가통합 위기관리시스템 전문가그룹 간담회 자료집」.
- 대통령자문정책기획위원회 (2002), 「21세기 선진안전사회 건설을 위한 새로운 패러다임의 구축방안」, 2002년도 정책기획과제.
- 소방방재청 (2005. 10), 「안전한국 만들기 1년, 튼튼하고 안전한 나라를 만들겠습니다」.
- _____ (2005. 10), 「소방방재청 발전방안 모색을 위한 정책간담회 자료집」.
- 소방방재청 방호과 (2005), 「21세기 의용소방대 중장기 발전계획」.
- _____ (2005. 10), 「내부 업무자료」.
- 소방방재청 소방정책본부 (2006. 9), 「의용소방대 혁신과제연구 중간보고서」.
- 정완택 (2001), “민간 소방조직관리와 자율,” 「테마소방학 강해」, (천안: 중앙소방학교).
- 정요안 (1998), 「119구조정책의 효율화 방안」, 경기도 소방본부.
- 정진우 (2003. 5. 20), “의용소방대 운영의 재고,” 「소방정책토론회」, 제21기 고급관리자반(방호행정분야), 중앙소방학교.
- 최병학 (2002), “통합적 안전관리시스템 구축방안 연구,” 「민선3기 지방정부 행정의 발전방향 모색」, 한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문.
- _____ (2004. 12), “전환기 소방·방재거버넌스의 발전방향,” 「한국소방정책학회보」, 제3권 1호, 한국소방정책학회.
- _____ (2005. 3), 「자치소방행정론」, 기본교육과정(중견간부반), 중앙소방학교.
- _____ (2005. 3. 30), “의용소방대연합회의 조직구성 및 기능확대방안 연구,” 주제발표논문, 「의용 소방대 중장기 발전방안 세미나」, 소방방재청(방호과) 주최.
- _____ (2006. 10. 27), “한국 의용소방대의 운영실태와 활성화방안 연구,” 주제발표논문, 「119 의용소방대 활성화 및 발전방안에 관한 세미나」, 박기춘 국회의원실 주최.
- 최병학 외 (2002), 「안전문화 정착을 위한 안전의식 조사연구」, 국무총리실 안전관리개선기획단.
- 충청남도 소방안전본부 (2005), 「소방안전통계」.
- 충청남도 소방안전본부 방호구조과 (2006), 「내부 업무자료」.
- 충청남도 소방안전본부 방호구조과 (2006), 「충청남도의회 질의답변자료」.
- 충청남도·충남발전연구원 (2002), 「21세기 충청남도 소방안전행정체제 구축방안」.

- 한국의용소방 편집부 (2005. 10), “‘소방죽이기’인가, ‘소방도우미’인가,” 『한국의용소방』, 창간호, 한국의용소방대연합회.
- 한국행정학회 · 한국소방안전협회 (2002. 6), 「국가 소방방재체계 구축방안 연구」.
- 행정자치부 (1999), 「소방행정사」(의용소방대 및 외국의 의용소방대 편).
- _____ (2005), 「소방행정자료 및 통계」.
- _____ (2005), 「재난관리백서」.
- _____ (2005). 「재난연감」.
- 홍성태 (2000), 「위협사회를 넘어서 : 개발과 파괴의 사회학」 (서울: 셋길출판사).
- 황용주 (2002), 「국민과 정부가 함께 하는 안전한 나라 만들기」 (서울: 경운출판사).
- Department of Homeland Security (Feb. 24, 2004), *Securing Our Homeland: The DHS Strategic Plan*.
- Federal Emergency Management Agency (1985), *Hazard Identification, Capability Assessment, and Multi-Year Development Plan: Overview* (CPG 1-35), Washington D.C. January.
- FEMA (1995). *The Federal Response Plan*.
- _____ (1998). *Disaster Levels, Classification and Conditions*. 9310.1-JA. June.
- _____ (1998), *The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, As Amended*, 42 U.S.C. 5121 et seq.
- FIRESCOPE Program (1985). Riverside, CA.
- K., Comfort, Louis (1988), "Designing Policy for Action: The Emergency Management System," L. K. Comfort (ed.), *Managing Disaster*, Dorham, North Carolina : Duke Univ. Press.
- Lagadec, Patrick (1997), "Learning Process for Crisis Management in Complex Organization," *Journal of Contingencies and Crisis Management* 5.
- MACS Procedures Guide (1987), MACS 410-1, Multy-agency Coordination System : Oprations Coordination Center, FIRESCOPE Program, Riverside, CA.
- McLaughlin, David (1985), "A Framework for Integrated Emergency Management," *Public Administration Review*, 45.
- Paul, A. Ericson (1999), *Emergency Response Planing*. California: Academic Press.
- Petak, W. J. (1985), "Emergency Management: A Challenge for Public Administration : Special Issue," *Public Admin. Rev.* 45 : 3, Jan.

- Quarantelli, E. L. (1985), *Organizational Behavior in Disaster and Implications for Disaster Planing*, Report Series 18, Disaster Research Center, University of Delaware, New York.
- U.S. National Fire Academy (1998), *Command and Control of Fire Department in Man-made and Natural Disater*.
- 防災行政研究會 (2002), 「災害大冊基本法」, 東京: ぎょうせい.
- 日本 消防廳 (2002), 「消防白書」.
- 防災行政研究會 (2002), 「災害大冊基本法」, 東京: ぎょうせい.
- 内閣府 (2003), 「わが國の災害對策」.
- 岡本誠司 (2003), “最近の中央防災會議の動向について,” 「消防防災」, 2号, 東京: 法令出版社.
- 消防審議會 (2002), 「國・地方適切な役割分担による消防防災・救急体制の充實政策に関する答申」, 平成 14年 12月 24日.