

## 지방자치시대 충청남도의회 의 역할과 과제

□ 충남도의회와 충남발전연구원은 지방분권시대를 맞아 지방의회 기능방안 모색을 위한 세미나를 8월 29일 오전 10시 충청남도의회 의원사무실 및 각 상임위원회 회의실에서 개최했다.



□ 이날 세미나에서는 '지방자치시대 충청남도의회 의 역할과 과제'라는 주제로 김순은교수(동의대) 주제발표와 함께 전체의원 세미나를 벌인 데 이어 상임위원회별로 ▲지방분권에 따른 지방의원의 역할(행정자치위원회) ▲고령화 사회의 노인문제 및 대책(교육사회위원회) ▲중소도시 내 대형할인점 입점시 재래시장 활성화 방안(농수산경제위원회) ▲고도지구 지정에 따른 문제점과 개선방안(건설소방위원회) 등 총 4개의 주제로 나뉘어 진행되었다.

□ 전체세미나에서 김순은 동의대교수는 '지방자치시대 충청남도의회 의 역할과 과제'이라는 주제 발표에서

- 현 지방의회의 문제점을 1)지방의회의 조례제정권 제약 2)지방의회의 전문성 부족 3)지방의회 주민대표성 활동 미흡 4)지방의회 운영제도상의 문제점을 지적했다.
- 이에 대한 향후 제도적 개선방향으로는 1)지방의회의 권한 2)지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립 3)전문위원제의 재검토 4)지방의회의 대집행부 견제기능 및 감사기능 강화 운영 5)상임위원회 설치의 자율화 6)지방의회 회기제 재검토 7)성과감사제도의 도입 8)지방의회 의 책임성 확보방안이 이루어져야 한다고 주장했다.

□ 행정자치위원회 세미나에서 박명흠 부산시의회 정책연구실장은 '지방분권에 따른 지방의원의 역할'이라는 주제발표에서

- 지방분권시대에 지방의원의 역할에 대해 1)지방분권에 대한 의원들의 인식전환 2)지방이양사무에 대한 의원 및 상임위별 전문성 확보 3)집행기관의 지방분권 추진상황에 대한 감시기능 강화 4)국회의원과 지방의원의 역할분담을 강조했다.

□ 교육사회위원회 세미나에서 모선희 교수(공주대)는 '고령화 사회의 노인문제 및 대책'이라는 주제발표에서

- 노인문제의 양상에 대해 1)건강약화 2)수입감소 3)역할상실 4)소외 및 고독 5)부양·보호문제 6)여가활용 문제를 들고, 이에 대한 대책을 국가에서 강구해야 한다고 주장했다.

□ 농수산경제위원회 세미나에서 원종문 교수(남서울대)는 '중소도시내 대형할인점 입점시 재래시장 활성화 방안'이라는 주제발표에서

- 재래시장 생존을 위한 혁신전략으로 1)대형할인점의 벤치마킹을 통한 경쟁력요소 개발 2)재래시장의 생존을 위한 의식혁신 3)재래시장의 혁신기반 구축 4)재래시장의 혁신사업 전개 등을 제시했다.

□ 건설소방위원회 세미나에서 박철희 책임연구원(충남발전연구원)은 '고도지구(공주·부여)지정에 따른 문제점과 개선방향'이라는 주제발표에서

- 고도지구 지정은 긍정적인 면과 부정적인 면이 상존한다며, 이에 대한 개선방향으로는 1)세부적인 실행로드 맵 작성 2)개발보상제도 도입 3)주민참여제도 보장 4)고도지구 외 경관계획 동시 수립 등을 주장하였다.

## 분권화 시대의 지방의회 활성화 방안

김순은 | 동의대학교 행정학과

민선자치는 올해로 10년을 맞이하고 있다. 우리나라의 지방자치가 여여곡절을 거쳐 재개되었음을 감안할 때 민선자치 10년을 맞는 올해는 역사적인 시점이다. 지방의회만을 논의한다면 14년을 맞는 역사적인 해이다. 역사적인 시점을 맞이하여 그동안 지방의원들이 지속적으로 주장하였던 지방의원의 유급제가 채택되었다. 이 외에도 분권화 시대에 지방의회를 활성화시키기 위해서는 다음과 조치가 사후적으로 강화되어야 할 것이다.

### 1) 지방의회의 권한 강화

헌법을 개정하여 지방의회의 권한을 확대하는 것이 최선이지만 헌법 개정의 어려움을 고려할 때 단기적으로 지방자치법의 개정을 통한 제도개선의 작업만이라도 이루어져야 할 것이다. 우선 지방자치법 제15조 및 제20조의 개정이 요구된다.

### 2) 지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립

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

### 3) 전문위원제의 재검토

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

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

### 4) 지방의회의 대집행부 견제기능 및 감사기능 강화

현재 단체장 우위의 지방자치법을 개정하여 지방의회의 대집행부 권한을 강화하여야 할 필요가 있다. 지방의회가 지역의 최고 정책결정기관으로서 위상을 분명히 하고 깨끗하고 투명한 지방정부를 만들기 위해서는 행정사무감사 및 조사권한을 강화시킬 필요가 있다.

### 5) 상임위원회 설치의 자율화와 제척요건의 강화

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

이와 관련하여 지방의원을 상임위원회에 배치할 때 일정한 제척요건을 강화할 필요가 있다. 지방의회의 유급제와 권한강화는 반드시 지방의회의 책임성 강화와 동시에 추진되어야 한다. 지방의원들이 의회내의 로비스트라는 비판을 감안할 때 지방의원들에게 일정한 제척요건을 부여하여야 한다.

### 6) 지방의회의 회기제 재검토

지방의회의 논의가 심층적으로 이루어지고 양질의 산출물을 생산하기 위해서는 지방의회의 회기와

회의일수가 충분하여야 할 것이다. 이미 회기 및 회의일수에 관계없이 월정수당으로 지방의원의 경제적 급부가 결정되었기 때문에 회기 및 회의일수는 지방의회의 조례로 결정하는 것이 타당할 것이다.

### 7) 성과감사제도의 도입

지방행정의 경제성, 효율성, 효과성의 중요성이 점증하는 상황에서 지방의회의 대집행부 견제를 효율적으로 수행하기 위하여 지방행정의 서비스를 계량화하여 성과를 측정하고 평가할 수 있는 성과감사제도의 도입이 절실히 요구된다. 성과감사제도가 도입되면 지방의회는 성과측정치와 성과목표에 따라 집행부를 평가하면 되기 때문에 제도의 운영도 용이할 것이다. 지방의회가 조례로 성과감사제도의 도입을 추진하는 것도 의미가 있을 것이다.

### 8) 지방의회의 책임성 확보방안

유급제의 도입으로 지방의회의 지위가 향상되고 지방의회의 정치·행정권한이 강화되는 추세에 부응하여 지방의회의 책임성을 확보하는 방안도 강력하게 추진되어야 한다. 여기에는 지방의원 개인에 대한 방안과 지방의회에 대한 방안이 있다.

지방의원의 개인에 대한 책임성 확보방안은 지방의원에 대해 주민소환제를 도입하는 것이다. 일단

당선되더라도 자격미달의 지방의원은 항상 주민소환의 대상으로 되어야 한다. 전문가를 대상으로 한 설문조사에서 주민소환제의 도입에 대하여 80.9%가 찬성하였고 반대비율은 12.6%였다. 주민들을 대상으로 한 설문조사에서는 주민소환제의 도입에 대하여 77.7%가 찬성하였고 5.3%만이 반대하고 있음은 지방의원 개인에 대한 책임성 확보방안이 절실히 요구됨을 나타낸다.

지방의회의 권한 강화와 함께 지방의회의 책임성을 강화하기 위해서는 지방의회에도 성과감사제도와 같은 의정평가제도가 도입되어야 한다.

### 9) 여성 비례대표제의 확대

지방선거에 있어서 비례대표제의 확대실시로 여성의원 비율이 꾸준히 증가하고 있는 것은 사실이다. 여성의원들의 비율이 증가함에 따라 지방의회의 활성화가 이루어지고 있다.

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

## 지방분권에 따른 지방의원의 역할

박명흠 | 부산시의회 정책연구실장

지방분권 시대를 맞이하는 지방의원들은 어떤 역할을 하여야 하는가? 이를 위해서는 우선 지방분권에 대한 의원들의 인식이 전환되어야 하고, 지방이양사무에 대한 의원 개인 및 상임위원회별 전문성이 확보되어야 하며, 집행기관의 지방분권 추진상황에 대한 감시기능이 강화되어야 한다. 또한 중앙과 지방의 역할분담 차원에서 국회의원과의 지방의원 간에도 역할 분담이 이루어져야 하는 바, 이들을 좀 더 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째 지방분권에 대한 의원들의 인식이 바뀌어야 한다. 지방분권이 진전됨되고 지방자치단체의 자기결정과 자기책임이 증대됨에 따라 지방의회는 이러한 집행기관을 더욱 철저하게 감시하고 견제하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 정책입안·수립 및 실시 과정에도 지방의회의 적극적인 참여가 요구되는 경우도 많다.

이러한 의미에서 지방분권시대를 맞이하여 지방의회는 지금까지보다는 더욱 지방자치를 선도하는

자세를 가져야 할 것이다. 왜냐하면 지방분권이란 정치적·행정적 요소를 포함하고 있는 것으로, 지방의회는 이러한 두 영역의 관점에서 지방분권을 요구할 유리한 입장에 있기 때문이다.

둘째는 지방이양사무에 대한 의원 개인 및 상임위별 전문성이 확보되어야 할 것이다. 지방분권이 이루어지면 중앙정부에서 처리하던 사무에 대한 전문성을 요구하므로 지방의원들은 이에 대비하여 특정 분야의 전문가가 되기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

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

셋째는 집행기관의 지방분권 추진상황에 대한 감시기능도 강화되어야 한다. 지방분권을 추진하는 과정에서 분권정책에 대한 지방자치단체의 관심은

높은 편이다. 그런데 지방자치단체의 일부 공무원 들은 오히려 지방분권에 대한 소극적 또는 부정적 인 시각을 가지고 있는 경우가 많다. 이는 지방분권 이 진전되면 지방자치단체의 업무나 사업만 늘어날 뿐 그에 상응한 재원이나 인력의 확충이라는 후속 조치 가 없기 때문이다.

넷째는 국회의원과 지방의원간의 합리적인 역할 분담이 필요하다. 지방분권이 진전되면 중앙정부의 권한과 사무 가운데 상당부분이 지방으로 이양된 다. 그런데 중앙정부에 대한 감시와 견제는 국회에 서 수행하는 바, 지방분권 시대에는 중앙정부의 권 한이나 사무가 지방자치단체로 이양되므로 이에 대 한 지방의회의 감시와 견제 기능이 강화되지 않으면 안된다.

다시 말하면 지방분권이 진행되면 국회의 상당부 분의 권한이나 기능이 지방의회로 이양되어야 한 다. 이 경우 국회의원과 지방의원간에는 보다 적극 적인 역할 분담이 이루어져야 한다.

이러한 지방의원들의 역할을 수행하기 위한 의회 차원의 몇 가지 방안으로 우선 지방의원 개인별로 는 최소한도 1분야 이상의 전문성을 갖출 필요가 있 고, 상임위원로는 집행기관의 실국별 지방분권 관

련 업무파악을 충분히 하여야 하며, 지방의회가 시 민 한 사람 한 사람의 권익을 대변한다는 차원에서 상임위원별 중양정부로부터 이양을 받아야 할 권한 과 사무에 대한 분석 검토 작업이 체계적으로 이루 어져야 한다.

또한 이러한 권한과 사무의 이양에 따른 자치입 법권의 확대 차원에서 조례의 제정·개정과 항상 연계가 되는 방향으로 지방의원들은 입법 마인드를 갖추어 나갈 필요가 있다. 이를 위하여 상임위원별 해당 분야의 조례연구 및 검토가 체계적으로 이루 어져야 할 것이다.

## 고령화 사회의 노인문제 및 대책

모선희 | 공주대학교 사회복지학과 교수

우리나라는 '선가정보호 후사회보장'원칙 하에 1981년 제정된 노인복지법에 근거하여 노인복지정 책을 실시하여 왔다. 그러나 가족부양의 한계, 사회 복지의 발전, 노인육구의 다양성 등 사회적 환경과 가족의 변화에 따라 노인복지법도 여러 차례 개정 되었다.

2005년 4월 26일에는 저출산·고령사회 기본법 이 국회에서 통과되었는데, 고령사회 정책으로 고 용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교 육과 정보화, 가족관계와 세대간 이해증진, 고령친 화적 산업의 육성 등을 제시하고 있다.

① 최근 노인복지에 관한 국가정책의 주요 방향 은 크게 장기요양보호와 노인인력활용이다.

지속적인 저출산 추이와 고령화 사회의 급진전으 로 노인부양비의 급증, 생산연령인구의 감소 등으 로 사회에서 일할 수 있는 인력부족문제가 제기되 면서 건강하고 직장 경험을 갖춘 노인 인구층을 생 산 인력으로 활용하는 대책이 중요하게 대두되고

있다. 2003년 노인인력운영사업단을 발족하여 노 인일자리 사업의 연계시스템 구축, 노인일자리 창 출, 관련 법규 및 제도적 기반 구축 등을 모색하였 고, 2004년에는 노인일자리 사업 추진의 체계적인 기반 마련을 위한 전담기구로 노인인력운영센터가 설치되어 지역의 노인인력지원기관(CSC), 노인복 지관을 중심으로 하여 2007년까지 노인일자리 30 만개 개발을 추진하고 있다.

② 한편 노인의 가족부양이 한계를 드러내면서 사회적 부양의 필요성이 사회적 관심거리가 되면서 2003년 공적노인요양보장추진기획단이 구성되어 노인부양·보호를 위한 시설, 인력, 정책방향 등을 검토하여 2005년부터 시범사업을 거쳐 빠르면 2007년부터 일본의 개호보험과 흡사한 노인요양보 험 제도의 도입을 계획하고 있다.

우리 사회는 급속한 고령화에 따른 사회적 대응, 사회 및 복지환경의 변화에 따른 새로운 정책적 접근, 노인인구의 양적 증가 뿐 아니라 질적 변화에

따른 다양한 대책이 절실히 요구된다. 미래의 노인 계층은 교육 및 경제수준의 향상, 의료보건 기술의 발전 등으로 건강하면서 활력있게 살기를 희망하는 (Active aging) 노인이 증가할 것이다.

노인의 욕구는 건강과 경제력에 따라 다르게 나타날 것이다. 즉, 건강하지 못한 노인은 장기요양보호 욕구가, 건강하고 저소득의 노인은 경제활동 욕구가, 건강하고 경제력이 있는 노인은 여가 및 교육 등 사회참여의 욕구가 높을 것이므로 다각적인 정책적 대응이 필요하다. 아직까지 우리나라의 노인 복지정책은 재정, 인력 등의 부족으로 저소득층 노인을 중심으로 실시되고 있는데(주로 경로연금과 시설보호에 집중), 앞으로는 노인전체를 대상으로 하는 서비스로의 확대가 추진되어야 한다.

노인문제는 노인자신의 문제일 뿐 아니라 그 가족, 지역사회, 국가가 모두 힘을 합쳐 해결해 나가야 할 것이다. 국가의 노인복지정책의 재정과 인력 한계를 지원하기 위해서는 가족, 지역사회 등 민간의 역할 분담이 필요하다. 시설보호에서 벗어나 노인의 가족 및 거주하는 지역사회에서 노인을 돌보는 Aging in Place의 개념이 중요시 되면서, 우리 사회에서도 재가노인복지사업의 중요성이 점점 더 강조되고 있다. 한편 국가의 노인복지정책도 중앙정부 주도의 정책에서 벗어나 지역노인의 복지욕구

를 반영한 제도와 프로그램이 개발되어야 한다. 2005년도부터는 보건복지부의 국고보조사업 중 67개 사업이(노인복지 포함) 지방으로 이양되어 됨으로써 지방자치단체의 사회복지에 대한 인식, 단체장의 의지 등에 따라 노인복지사업 지원의 차별화 현상이 사회문제로 나타나고 있다.

## 중소도시 내 대형할인점 입점시 재래시장 활성화 방안

원종문 | 남서울대학교 국제경영학부 교수

중소도시 대형할인점 입점 시 재래시장을 활성화하기 위해서는 대형점 입점을 규제하고 재래시장을 활성화 할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

대형점 입점을 규제하기 위한 방안은 다음과 같다.

1) 동종업태 간 과도한 경쟁과 과투자를 방지하기 위한 다양한 유통업태의 총량제 실시 2) 대형판매시설의 도시계획적 적합성을 필수적으로 거치도록 제도화 3) 도시계획 심의를 필요로 하는 대규모 점포의 기준(현행 3,000㎡ 이상)을 하향조정(1,500㎡ 이상)하여 계획적 조절의 대상을 확대 4) 지역 중소유통업자, 지역주민, 시민단체 등이 의사결정과정에 참여하여 사회적 합의와 조정을 통한 대형판매시설 출점 규제 방식의 제도화(일본사례) 5) 대형판매시설의 적정 입지 유도과 상업공간체계에 대한 정책지향과 적극적 대안 제시(도시기능 활성화, 도보상권의 보호, 대형점의 외곽입지 유도 및 대규모 계획입지 개발, 대중교통 접근성 확보 등) 6) 지역단위 상업시설 기본계획 수립을 통하여 신규 출점, 점포확장 등 인허가 관련 의사결정의 합리성을 뒷

받침 7) 대형소매점에 의한 지나친 상권독점에 대한 합리적 규제의 방법론 개발 8) 지역유통분쟁조정위원회 역할 강화하여 대형판매시설 입지갈등 조절기능 활성화하고 지역 중소상인뿐만 아니라 생활환경 침해와 관련된 지역주민으로 확대.

재래시장을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 방안을 모색되어야 한다.

대형할인점의 경쟁요소는 접근성이 양호한 입지, 대량구매에 의한 물류비 절감, 쾌적한 쇼핑 공간, 가격경쟁력(ELDP), 글로벌 소싱이 가능한 상품정보력, 효율적인 인력관리, 고객관리 및 고객서비스, 그리고 다양한 판매촉진 수단 등에 있음. 그러므로 재래시장은 대형할인점이 보유하고 있는 핵심역량을 벤치마킹하여 간판과 출입구 정비를 통해 접근성을 개선하고, 공동도매물류센터에 가입하여 가격경쟁력 확보, 점포공간의 효율적 상품재배치와 청결성 유지, 지역주민과의 유대관계 강화를 통한 고객관리, 고객과 대화를 통한 구매성향 파악과 서비스 제공, 공용쿠폰과 공동상품권 발행을 통한 판매촉진.