

충남 자치분권 포럼

주민자치·자치경찰제 세션

2021.9.13.(월) 10:00

충남내포혁신플랫폼

주최



후원



라운드테이블

10:00-11:30

" 지방자치분권 30년 성과와 한계"

- 좌장 **김순은** (대통령소속 자치분권위원회)
- 토론 **전익현** (충청남도의회) **정병기** (충청남도의회)
김인회 (인하대학교) **이건수** (백석대학교)
박명호 (동국대학교) **이태동** (연세대학교)
송승철 (강원도자치경찰위원회) **박종선** (백석대학교)

제1세션

13:30-15:15

주민자치 세션

- 좌장 **김인회** (인하대학교)
- 발표 **박명호** (동국대학교)
④ 주민자치를 위한 도의회의 역할
-전문성과 입법 생산성 제고의 대안을 중심으로-
이태동 (연세대학교)
④ 주민자치의 성과와 한계: 온라인 주민 자치 방안
- 토론 **양현미** (상명대학교) **김원미** (前선문대학교)
이형용 (거버넌스센터) **김 연** (충청남도의회)

제2세션

15:30-17:10

자치경찰제 세션

- 좌장 **이건수** (백석대학교)
- 발표 **송승철** (강원도자치경찰위원회)
④ 자치경찰제도의 의의: 제도는 예술이다
박종선 (백석대학교)
④ 자치경찰제 성공을 위한 과제
-충남형 자치경찰 모형개발의 필요-
- 토론 **고영구** (극동대학교) **고재종** (선문대학교)
김용현 (충남연구원)

충남자치분권포럼

라운드테이블 및 주민자치·자치경찰제 세션

- ❖ 대통령소속 자치분권위원회, 충청남도, 충청남도의회, 충남연구원 4개 기관이 협력하는 충남지방자치분권포럼의 세 번째 세션으로 주민자치 세션과 자치경찰제 세션을 개최하고자 함

I 충남자치분권포럼 세션 개요

- 명칭: 충남자치분권포럼 라운드테이블 및 주민자치·자치경찰제 세션
- 주최: 충청남도청, 충청남도의회, 충남연구원
- 후원: 대통령 소속 자치분권위원회
- 날짜: 2021년 9월 13일(월) 10:00~17:10
- 장소: 내포혁신플랫폼(충청남도 홍성군 홍북읍 홍해공원로20)
- 참석: 최대 30명 이내(도, 시·군 관계자, 의회 의원, 충남연 연구원 등)
※ 道の 코로나19 방역 지침에 따라 현장 참석 인원을 제한함

II 추진배경 및 필요성

- (지방자치 부활 30주년 기념) 지방자치분권 및 균형발전 심화기조에 대한 체계적인 연구구성사업 통해 관련 연구 촉진
- (지방과 중앙의 협업모델 구축) 연구원이 주도하여 충남과 중앙이 기관 및 연구원 차원에서 협업모델을 구축하는 일환임
- (충남의 자치분권 방향 모색) 충남도정의 큰 축인 자치분권 관련 새로운 패러다임 전환을 모색하는 발판

⇒ 충남자치분권포럼 주민자치·자치경찰제 세션을 통해 충남 지방자치분권의 현실을 진단하고 발전방향을 모색하며 이를 통해 지방과 중앙의 협업모델 구현

Ⅲ 포럼 세션 일정

① 라운드테이블

구 분	주 제
라운드 테이블	<p>지방자치분권 30년 성과와 한계</p> <p>좌 장: 김순은 (대통령소속 자치분권위원회 위원장)</p> <p>토 론: 전익현 (충청남도의회 부의장)</p> <p>정병기 (충청남도의회 행정문화위원장)</p> <p>김인회 (인하대학교 교수)</p> <p>이건수 (백석대학교 교수)</p> <p>박명호 (동국대학교 교수)</p> <p>이태동 (연세대학교 교수)</p> <p>송승철 (강원도자치경찰위원회 위원장)</p> <p>박종선 (백석대학교 교수)</p>

② 주민자치 세션

구 분	주 제	발 표
발제1	주민자치를 위한 도의회의 역할 - 전문성과 입법 생산성 제고의 대안을 중심으로 -	박명호 교수 (동국대학교)
발제2	주민자치의 성과와 한계: 온라인 주민 자치 방안	이태동 교수 (연세대학교)
토론	<ul style="list-style-type: none"> - 양현미 (상명대학교 교수) - 김원미 (前선문대학교 교수) - 이형용 (거버넌스센터 이사장) - 김 연 (충청남도의회 의원) 	좌장: 김인회 교수 (인하대학교)

③ 자치경찰제 세션

구 분	주 제	발 표
발제1	자치경찰제도의 의의: 제도는 예술이다	송승철 위원장 (강원도자치경찰위원회)
발제2	자치경찰제 성공을 위한 과제 - 충남형 자치경찰 모형개발의 필요-	박종선 교수 (백석대학교)
토론	<ul style="list-style-type: none"> - 고영구 (극동대학교 교수) - 고재중 (선문대학교 교수) - 김용현 (충남연구원 연구위원) 	좌장: 이건수 교수 (백석대학교)

④ 행사 일정

시간		세부내용	
1부 라운드테이블 (사회: 김진기 기획경영실장)			
09:30 ~ 10:00	30	현장등록	
10:00 ~ 10:05	5	개회식 및 참석자 소개	사회자
10:05 ~ 10:10	5	인사말씀	윤 황 충남연구원장
10:10 ~ 11:25	75	토론	좌장: 김순은 위원장 (대통령소속 자치분권위원회)
11:25 ~ 11:30	5	사진촬영 및 마무리	
점심 및 휴식			
2부 주민자치 세션 (좌장: 김인회 교수)			
13:30 ~ 13:35	5	개회식 및 참석자 소개	사회자: 김현진 입법정책담당관
13:35 ~ 13:40	5	인사말씀	김명선 의장(충청남도의회)
13:40 ~ 14:05	25	발제1 주민자치를 위한 도의회의 역할	박명호 교수(동국대)
14:05 ~ 14:30	25	발제2 주민자치의 성과와 한계	이태동 교수(연세대)
14:30 ~ 15:00	30	토론	좌장: 김인회 교수(인하대)
15:00 ~ 15:10	10	문답 및 자유토론	
15:10 ~ 15:15	5	사진촬영 및 마무리	
휴식			
3부 자치경찰제 세션 (좌장: 이건수 교수)			
15:30 ~ 15:35	5	개회식 및 참석자 소개	사회자: 김진기 기획경영실장
15:35 ~ 16:00	25	발제1 자치경찰제도의 의의	송승철 위원장(강원도자치경찰위원회)
16:00 ~ 16:25	25	발제2 자치경찰제 성공을 위한 과제	박종선 교수(백석대)
15:25 ~ 16:55	30	토론	좌장: 이건수 교수(백석대)
16:55 ~ 17:05	10	문답 및 자유토론	
17:05 ~ 17:10	5	전체 기념 촬영 및 폐회	

●● 목 차

<라운드테이블> 지방자치분권 30년 성과와 한계

좌 장: 김순은(대통령소속 자치분권위원회)

토 론: 전익현(충청남도의회), 정병기(충청남도의회), 김인회(인하대학교),
이건수(백석대학교), 박명호(동국대학교), 이태동(연세대학교),
송승철(강원도자치경찰위원회), 박종선(백석대학교)

<1세션> 주민자치 세션

좌 장: 김인회(인하대학교)

발표1: 박명호(동국대학교) 11

주민자치를 위한 도의회의 역할 - 전문성과 입법 생산성 제고의 대안을 중심으로 -

발표2: 이태동(연세대학교) 49

주민자치의 성과와 한계: 온라인 주민 자치 방안

토 론: 양현미(상명대학교), 김원미(前선문대학교),
이형용(거버넌스센터), 김연(충청남도의회)

<2세션> 자치경찰제 세션

좌 장: 이견수(백석대학교)

발표1: 송승철(강원도자치경찰위원회) 61

자치경찰제도의 의의: 제도는 예술이다

발표2: 박종선(백석대학교) 79

자치경찰제 성공을 위한 과제 - 충남형 자치경찰 모형개발의 필요 -

토 론: 고영구(극동대학교), 고재중(선문대학교), 김용현(충남연구원)

주민자치를 위한 도의회의 역할

- 전문성과 입법 생산성 제고의 대안을 중심으로 -

박명호 교수
(동국대학교)



주민자치를 위한 도의회의 역할**

- 전문성과 입법 생산성 제고의 대안을 중심으로 -

박 명 호 (동국대학교)

I. 서 론

1991년 지방자치의 재도입 이후 30여 년 동안 한국 지방자치의 발전은 괄목할만하다. 특히 지방의회의 발전에 비해 지방정부의 성장은 매우 가파르게 진행되어 왔다. 중앙행정권한의 상당 부분이 지방으로 이양됨으로써 지방정부의 보다 창의적인 정책개발 활동이 가능해졌으며 지방의 행정권한이 보다 능률적으로 변화되는 계기로 작용하였다 (소순창·서연미, 2019).

공무원 인사통계에 따르면 2006년 약 26만 여명이던 지방자치단체 공무원 수는 2019년 약 34만 여명으로 27%의 증가했다. 지방의회의 경우 2006년 유급화 시행의 효과는 분명하다. 2006년 5,111명이었던 지방의회 소속 공무원 수는 2019년 7,395명으로 44% 증가했다¹⁾.

그러나 전체 지방공무원 대비 지방의회 사무직원의 수는 약 2.2% 수준에 머물고 있다. 물론 업무의 특성상 집행기관의 직원 수가 압도적으로 많을 수밖에 없다는 점을 고려하더라도 현 지방의회 직원 수는 매우 적은 편이다. 사실상 지방정치에서 지방의회는 중심이 아닌 종속적 혹은 부차적 역할 정도에 머물러왔다는 뜻이다.

강한 시장-약한 의회의 정치문화는 그동안 의회의 발전을 더디게 한 주요 원인으로 지적된다 (최진혁, 2011). 특히 지방자치 실시 이후 줄곧 지방의회 사무직원에 대한 인사권이 지방자치단체의 장에게 부여되어 왔던 점은 지방정부-의회 간의 불균형적인 발전의 방향을 단적으로 나타내고 있다. 기관분립형 지방정부의 근본취지인 견제와 균

**“광역의회의 전문성과 입법생산성”(의정논총) 논문을 바탕으로 일부 수정/보완하였음.

1) 행정안전부, 지방자치공무원 인사통계 참고. https://www.mois.go.kr/ftr/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000014&nttId=77554 (검색일:2021.05.01.)

형의 원리가 작동하기 힘든 불균형적인 발전상은 그동안 우리나라의 지방자치가 집행부 중심의 사고에 편향되어 왔음을 보여준다.

지방의회 발전의 최우선 과제는 “전문성” 제고이다(박명호 외 2018, 유동상, 강인호, 2016; 최진혁, 2016; 최봉기, 2005). 이를 위해 지방의원의 충원과정의 개선이나, 지방선거제도의 개편, 입법지원조직 신설 및 지방자치법의 개정 등을 주장하고 있으며 이러한 주장의 상당 부분은 2020년 12월 개정된 지방자치법을 통해 제도적 기반은 마련된 것으로 평가할 수 있다.

하지만 기존의 연구는 전문성 부족의 원인을 의원 개개인의 특성에서 찾거나 혹은 전문성 부족 자체를 당연한 것으로 받아들이는 경우가 대부분이다. 즉 지방의회 자체가 전문성이 부족한 기관이기 때문에 전문성 향상이 필요하더라던가 혹은 지방의회의 전문성 향상을 위해서는 전문성이 높은 인재의 양성이 시급하다는 논리이다.

그동안 한국 지방의회 연구에 있어 간과했던 점 중에 하나가 바로 의회 전문성이다. 기존 연구는 ‘기관으로서 의회’와 ‘의회 구성원으로서의 의원’ 간의 전문성을 명확히 구분하지 않았다. 전자는 제도적 관점에서 설명되며 주로 의회의 구조적 속성인 의회의 회기, 보수, 의원 1인당 직원 수 등을 통해서 설명된다 (Squire, 1997). 미국의 의회전문성 논의는 기관으로서 의회전문성이 확보되면 의원 전문성은 자동으로 확보된다고 본다. 즉 의회의 제도적인 부분의 개선만으로도 의회 전체의 전문성을 높일 수 있다는 주장이다 (Squire, 1997, 2017).

한편, 후자는 의회의 구성원인 의원 개개인의 속성이 의회의 전문성에 가장 절대적인 영향을 미친다는 논리이며 기존 연구들의 대부분이 이러한 경향을 따르고 있다. 지방의회 의원들의 전문성 부족이 의회전문성에 절대적인 영향을 미치고 있다는 것이다. 따라서 지방의원들의 자질이나 능력이 지방의회전문성의 가장 중요한 요인이라고 한다 (김정인, 2017; 최봉기, 2005 ; 김순은, 2001).

이러한 배경에서 본 논문은 한국 광역의회의 전문성을 측정하고 향후 주민자치를 위한 광역의회의 역할에 주목하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 미국 주의회 중심의 의회 전문성 연구

미국의 주의회 발전을 중심으로 의회 전문성 관련 연구는 크게 두 가지 형태로 진행되어왔다. 첫째, 1970년대는 미국 주의회 발전에 대한 논의가 막 시작된 시기로 주로 의회 전문성에 대한 개념과 그 측정방법에 대한 논의가 그 주를 이루고 있다. CCSL²⁾이 주장한 3가지(보상, 회기, 직원수) 외에도 의회 예산, 입법안(Grumm, 1971), 의원 1인당 상임위원회 배정 수와 의회 규모(Bowman and Kearney, 1988), 상임위원회 수(Mooney, 1995), 의원 초선의원 비율(Moncrief, 1994) 등도 변수가 의회 전문성 측정에 사용되었으며 거의 대부분의 연구는 미국 주 의회를 대상으로 하고 있다. 의회 전문성 관련 두 번째 연구동향은 의회 전문성 영향에 대한 연구이다. 전문성된 의회가 가져온 주된 결과로 의회의 제도적 발전(Squire, 1992a), 선거의 경쟁성(Squire, 2000), 세분화된 상임위원회 구조(Freeman and Hedlund, 1993), 의정활동의 효율성(Squire, 1998), 분점정부(Fiorina, 1994), 로그롤링(Reed and Schansberg, 1996)³⁾ 등이 제시되었다.

먼저 의회 전문성 측정에 대한 연구를 살펴보면 다음의 <표 2-1>과 같다. 학자들마다 변수의 종류와 사용된 용어가 미세하게 다르지만 몇몇 변수들은 거의 공통적으로 사용되고 있다. 특히 King(2000)을 제외한 나머지 일곱 학자 그룹은 의원들의 보상수준, 회기, 의회 직원 수를 전문성 측정의 공통적인 변수로 사용하고 있으며 보상수준, 의회 회기는 모든 학자들이 공통적으로 사용하고 있다. 그렇다면 왜 세 가지 변수가 의회 전문성 측정에 있어 가장 중요하게 취급되고 있을까? 이 질문에 대한 대답은 의회 현대화 개혁 운동에 참여했던 학자들에게 얻을 수 있다. 의회 개혁에 앞장섰던 학자들, 특히 기관으로서 의회 전문성을 강조했던 Rosenthal(2008)은 의회의 제도적 환경(특히 보수)이 개선될 경우, 새로운 인재들의 영입과 능력있는 현직자들의 유출을 막을 수 있을 것으로 보고 있다. 의회의 업무 환경을 민간 기업 수준으로 올린다면 교육수준이 높고 매력적인 인재가 새로 충원될 가능성이 높으며, 이미 현직자로 있는 경험 많은 의원들의 외부 유출을 최소화할 수 있기 때문에 의회 전문성을 자연스럽게 확보할 수 있다는 것이다.

2) CCSL: Citizens Conference of State Legislature

3) 의원들이 각자가 지지하는 법안이 통과되도록 서로 간에 결탁하는 행위

<표 1> 미국 주의회 전문성 측정에 사용된 변수

연구자	연구기간	측정 변수
Grumm(1971)	1963 - 65	보상, 회기, 사무직원수, 의회예산, 입법발의 건수
CCSL(1971)	1970	의회대상: 회기, 사무직원수, 의회예산, 상임위원회 구조, 의회시설(의원 사무실), 법안처리 규칙, 선거제도 의원대상: 보상, 법안작성 능력, 직업윤리 등 (총 73개)
Morehouse (1983)	1970 - 71	보상, 회기, 사무직원수, 의회예산, 지역구 평균인구
Bowman and Kearney (1988)	1982 - 85	보상, 회기, 사무직원수, 의회예산, 의원 1인당 상임위원회 배정 수, 의회 규모
Squire(1992a)	1986 - 88	보상, 회기, 사무직원수
Moncrief(1994)*	1981 - 92	보상, 회기, 사무직원수, 초선비율(turnover rate)
Mooney(1995)	1963-88	보상, 회기, 사무직원수, 상임위원회 구조 및 수
King(2000)	1963 - 84	보상, 회기, 의회예산(의원1인당)

출처: Yoon & Jeong. (2016). Developing a measure of legislative professionalism for local assemblies in South Korea. *Philippine Political Science Journal*, 37(1), 26-42.

*Moncrief(1994)의 연구는 캐나다 주의회 대상 연구임

앞의 세 가지 의회의 전문성 측정 변수가 특히 중요하게 취급되는 이유를 알아보자. 첫째, 의원들에 대한 보상 수준은 거의 모든 학자들이 공통적으로 적용하고 있는 변수이며, 가장 중요한 변수로 취급되어진다. 높은 수준의 보상은 현직자가 재선에 도전할 확률이 높아지며, 재선의 비율이 높아짐으로써 의회 전체의 경험치를 상승시키는 작용을 하게 된다. 따라서 경험 많은 의원의 비율이 높아지게 되어 전반적인 의회의 효율성을 높이게 되는 결과를 낳게 된다(Squire, 2007). 또한 생계를 위한 겸직의 필요성이 없어지기 때문에 더 많은 시간을 의정활동에 활용할 수 있을 것이라는 추정도 가능하다 (CCSL, 1971). 즉 높은 수준의 보상이 현직자들을 더 오랫동안 의원으로 남아 있을 수 있도록 장려하는 역할을 하게 되면 의회 입장에서는 숙련되고 노련한 의원들을 더 많이 보유함으로써 의회전문성에 기여할 수 있다는 논리이다(Squire and Hamm, 2005). 높은 보상 수준은 후보자에게도 영향을 준다. 여타 민간 기업처럼 공공부문의 경쟁력도 결국 능력에 따른 차별적인 보상이 큰 역할을 하는 것으로 나타나고 있다 (Mooney, 1995). 즉 능력만큼 연봉이 주어진다면 고학력자나 전문직에 종사하고 있

는 유능한 인재의 의회 충원이 가능하다는 것이다. 실제로 가장 많은 연봉을 지급하고 있는 캘리포니아 주의회 의원들의 직업 분포가 다른 의회에 비해서 고학력자와 전문직 비율이 훨씬 높게 나타나고 있다는 연구도 존재한다(NCSL, 2018).

둘째, 의회 회기도 의회전문성 정도에 영향을 미치는 중요한 변수로 상정되고 있다(Bowman and Kearney, 1988; Grumm, 1971; King, 2000). 주장의 핵심은 의원이 의회에 머무르는 시간이 길수록 복잡한 의정활동에 대한 경험과 지식에 노출되는 시간이 길어질 것이고 이는 곧 의원의 전문성으로 연결되며 궁극적으로 의회의 전문성을 가져온다는 것이다(Bell and Price, 1974). 의회 회기 변수는 앞선 연봉 변수와 의회 운영 예산 등과 밀접한 관련이 있다. 의원의 의정활동에 투자하는 시간은 본인의 본래 직업에 투자하는 시간과 반비례한다. 즉 다른 직업과 의원직을 겸직하는 의원보다 의원직만 수행하는 의원의 전문성이 더 높을 것이라는 추정이 가능하다. 1970년 대 초 CCSL의 제안을 받아 들여 의회의 회기를 2년에 한번에서 1년에 한 번으로 바꾼 주들의 경우는 의원의 연봉 또한 대폭 인상한 경우가 대부분이다. 결국 회기일자가 긴 경우, 의원직 수행을 위해서는 본업이 의원직이어야 한다는 것이다. 이는 곧 의원직 자체가 생계를 책임질 수 있어야 한다는 논리와 같다. 따라서 의회의 회기일자를 늘려야 한다는 주장은 의원들이 의정활동에 투자하는 시간을 법적으로 강제하게 되고 자연스럽게 의회의 전문성도 이루어질 수 있다고 본다 (Squire, 1992a).

마지막으로 의원 일인당 직원 수가 의회의 전문성에 영향을 미친다는 주장이다 (Bowman and Kearney, 1988; Grumm, 1971; Morehouse, 1983; Squire, 1992a, 2007). 먼저 Squire(2007)는 의원 1인당 의회 직원의 수가 많을수록 의원들의 입법과정에 도움을 받을 가능성이 높기 때문에 보다 질 높은 정책이 생산되고 이는 유권자들에게 좋은 인상을 주기 때문에 결국 재선에 유리하다고 주장한다. Bowman and Kearney(1988)는 의회 직원이 많을수록 의원들의 의정활동 수행이 효율적이기 때문에 이는 의원들의 직업만족도와 연결된다고 보고 있다. 즉 만족도가 높아질수록 재선에 도전할 확률이 높아지고, 의회 입장에서는 경험 많은 의원들이 의회에 남을 확률이 높아지기 때문에 궁극적으로 의회전문성 향상에 도움이 될 것이라고 주장하고 있다. Morehouse(1983)는 의회 직원의 수는 견제와 균형의 원리에 입각했을 때 매우 중요한 변수라고 주장한다. 즉 계속해서 몸집을 키워가고 있는 주 정부를 동등한 입장에서 상대하기 위해서는 주의회의 규모도 주 정부만큼이나 확대되어야 한다는 논리이다. 다만 규모 면에서 주정부에 버금가는 의회는 현실적으로 불가능하기 때문에 전문직 직원의 수를 늘려 주정부를 상대해야 할 필요가 있음을 제안하고 있다. 즉 동등한 동반자이

면서 강력한 경쟁자로서 의회의 역할을 수행할 수 있을 때 전문성이 극대화될 수 있다고 주장하고 있다. 앞선 논의는 다음의 <표 2-2>로 요약될 수 있다.

<표 2> 의회전문성이 의원 및 의회에 주는 영향(Implications)

전문성 요건	의원	의회
보상 (Salary and Benefits)	<ul style="list-style-type: none"> - 의원직 수행에 대한 동인 - 의정활동에 더 많은 시간 투자 	<ul style="list-style-type: none"> - 의정활동에 대한 유경험자 비율을 상승 시킴으로써 의회 전체의 경험치 상승 - 수준 높은 후보자 유입 가능성
회기일자 (Time demands of service)	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 직업으로의 구직활동에 제약 - 이에 대한 보상으로 높은 연봉요구 - 의정활동에 대한 경험 축적 	<ul style="list-style-type: none"> - 수준 높은 정책수립 및 심의활동
사무직원 수 (Staff and resources)	<ul style="list-style-type: none"> - 정책수립 과정에서의 높은 영향력 - 직업 만족도 상승 - 높은 재선 가능성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 동등한 조건 구비 - 정책에 대한 영향력 행사

출처: Squire, Peverill. 2007. "Measuring state legislative professionalism: The squire index revisited." State Politics & Policy Quarterly 7: 213.

의회전문성과 관련된 두 번째 연구는 의회전문성의 영향에 대한 분석이다. 의회 및 의원에 미치는 영향 뿐만 아니라 주정부 정책을 둘러싼 매우 다양한 분야에서 의회전문성의 영향에 대한 연구가 이루어지고 있다. 기존 연구를 요약하면 첫째, 의회전문성은 의회의 구조적 변화를 가져오는 것으로 보고된다. 의회전문성의 가장 두드러진 영향으로 낮은 초선의원 비율, 즉 높은 재선율을 들고 있다 (Squire, 1988; Berry et al., 2000). 다선의원의 비율이 높아졌다는 것은 의원의 의정활동 능력과 결부되는 중요한 요소로 작동할 가능성이 높다. 따라서 경험 많은 다선 의원들의 증가는 의회의 제도적 발전으로 이어진 것으로 보고 있다. 의회전문성의 또 다른 영향으로 의회 구조의 복잡성 증가를 들고 있다. Freeman and Hedlund(1993)의 연구는 주의회의 전문성 정도를 3단계로 분류하여 상임위원회 변화를 추적하여 가장 전문성 지수가 높은 5개주 주의회의 상임위원회의 변화가 시민의회로 분류된 의회에 비해 그 변화 정도가 심한 것으로 나타났다. 게다가 전문성이 높은 의회의 경우, 상임위원회 개최를 위한 규정들이 보

다 세분화되어 있으며 의원들의 상임위원회 요청 절차 등이 매우 복잡한 형태로 설정되어 있음을 밝히고 있다. 이는 불필요한 공정성 논란을 사전에 차단하고자 한 것으로 평가되고 있다.

둘째, 의회전문성은 의원의 행태에도 영향을 미치는 것으로 평가된다. 특히 전문화된 의회에서의 입법발의가 그렇지 않은 의회에 비해서 높게 나타나고 있다. 특히 전문화된 의회는 법안 작성과 정책 집행에 더 많은 시간을 투자함으로써 의회 회기일수 대비, 더 많은 법안을 생산하는 것으로 보고된다 (Squire, 1998; Thompson, 1986; Rosenthal, 1996). 또한 전문화된 의회의 의원들은 그렇지 않은 의회와 비교했을 때 상위직으로 출마하고자 하는 의지가 더 높은 것으로 나타나고 있다 (Maestas, 2003). 상위직으로의 진출 의도가 높고 이의 실현을 위해 보다 빈번하게 지역구 유권자들과의 만남을 통해 지역구민들의 의사가 법안에 반영될 확률을 높이는 것으로 연결된다. 의회전문성은 의원의 표결행태에도 영향을 미친다. 전문화된 의회의 의원은 의사결정과 정에서 정당의 입장을 중시하는 당파성보다는 의원 자신의 소신에 의한 표결 확률이 높으며(Jenkins, 2010), 법안 발의과정에서도 당파성을 배제한 공동발의 법안을 더 많이 제출하는 것으로 나타났다(Swift and VanderMolen 2016). 이외에도 법안통과율이 비전문 의회에 비해서 높게 나타나는 것도 전문화된 의회의 특징으로 나타난다 (Kousser, 2005)

셋째, 의회전문성 여부에 따른 의회와 행정부와의 관계에 주목한 연구도 존재한다. 연구들은 대체로 전문화된 의회일수록 행정부에 종속되지 않고 서로 대등한 관계의 업무 환경을 구성하고 있다고 보고 있으며 가장 두드러진 특징으로 정부가 입법 발의한 법안이나 프로그램이 의회에 의해서 폐기될 확률이 높게 나타난다는 점을 지적하고 있다 (Boehmke and Shipan, 2015; McGrath, 2013; Nicholson-Crotty and Miller, 2012; Thom and An, 2017). 비슷한 연구로 전문화된 의회의 비토권 사용이 비전문 의회보다 훨씬 높게 나타나고 있으며 주지사의 영향력이 상대적으로 약하게 나타나는 것으로 나타났다(Baker and Hedge, 2013).

넷째, 의회의 전문성은 정책의 성격과도 상관관계가 있다. 전문화된 의회의 법안이 비전문화된 의회와 비교했을 때 개혁적인 성향을 띠거나 규제 위주의 법안들을 생산하는 경우가 많으며 보다 전문적인 지식이 필요한 법안들을 생산하고 있다 (Coggburn, 2003; Miller et al., 2012; Schmeida and McNeal, 2013; Slemrod, 2005). 예를 들면 IT 기술과 같은 신기술의 채택, 재생 에너지와 같은 강력한 환경 법안 등은 시민의 회에서는 찾아보기 힘든 법안들이다.

이외에도 대학교육, 연금 등의 복지 분야에 더 많은 관심을 기울이며 의정활동이나 정책 수립 과정에 있어 이익집단 혹은 로비스트 등의 외부적인 영향력을 효과적으로 차단할 수 있는 능력을 보유하고 있는 것으로 평가되고 있다(Coggburn and Kearney, 2010; Li 2017; McLendon, Hearn, and Mokher, 2009; McLendon, Tandberg, and Hillman, 2014).

2. 한국의 의회전문성 연구

우리나라 지방의회 역사에서 가장 중요한 변환점은 무엇보다도 2006년 4회 지방선거, 즉 모든 지방의회 의원들이 무보수 명예직에서 유급제로 전환된 시기와 2020년 12월 지방자치법 전면 개정안이 통과된 시점으로 볼 수 있다. 이러한 이유로 지방의회 전문성에 대한 연구는 2006년 이전과 이후를 기준으로 상당히 다른 전개를 보이고 있다.(박명호 외, 2018).

2006년 이전의 연구를 보면 대체적으로 매우 포괄적인 접근방식을 취하고 있다. 이는 지방자치 초창기임을 감안하면 거의 모든 부분에서 전문성에 대한 논의가 필요했음으로 보인다. 그 중에서도 가장 대표적인 몇 가지 논의를 소개하면 다음과 같다.

첫째, 의회의 전문성 향상을 위해서 의원들의 보수를 현실화시켜야 한다는 논의들이 다(가상준, 2002; 박종득·임헌만, 2001; 최봉기, 2005). 지방의원은 지방공무원법상 정무직 지방 공무원이기 때문에 적절한 형태의 보상이 지급되어야 한다는 것이 이유다. 또한 경제적 능력과 시간의 여유가 없는 국민들의 참여를 막기 때문에 유급제로 전환해야 한다는 주장이 주를 이루고 있다(가상준, 2002),

둘째, 입법전문성을 높이기 위한 방법으로 보좌인력 확충을 주장하는 연구들도 다수 존재한다. 특히 입법보좌관 제도의 도입(한승환, 2005)이나 의회 사무기구의 확충 및 의회 직렬 전문위원직의 신설(황아란, 2003), 의회 사무처 기능의 강화에 대한 논의도 존재한다(이관행, 2015). 이 외에도 당시 제도적 상황을 고려했을 때 매우 파격적으로 지방의회 사무기구의 인사권 독립을 주장하는 논문들도 있다(김순은, 1995; 김용복, 2006). 이러한 연구 경향은 아무래도 초창기 의회이다 보니 의정활동 지원을 위한 지원 시스템의 부재와 지방의회의 위상 문제 등이 주요 주제로 선정되었을 가능성이 높다.

다음으로 의회전문성 측정에 대한 시도도 존재한다. 김순은·박영강(1993)은 15개 광역의회를 대상으로 여론조사를 실시, 의회회기, 의원들에 대한 보수, 상임위원회 수,

의정보좌인력, 사무처의 규모, 의회가 보유하고 있는 장서와 사무기기(컴퓨터) 등의 평가항목을 통해 구조적 지수와 기능적 지수로 분류하여 평가하고 있다. 의회전문성 지수의 산출 결과, 기능적 순위에서는 서울시가 가장 높은 점수를 받았으며 구조적 지수에서는 제주도 의회가 가장 높은 점수를 받은 것으로 나타났다. 이외 비슷한 시도로 김성호 외(2002)는 지방의회의 의정활동 성과를 측정하고 평가할 수 있는 모형 개발을 시도하였다. 성과평가지표 개발을 위해 의정활동을 총 5개 분야로 세분화하고 세부 측정지표들을 소개하고 있다.⁴⁾ 또한 전문성 제고를 위해 포괄적인 방법들을 제시하고 있다. 유급제 전환의 필요성부터 의회의 인사권 독립, 의정활동 전문성 강화를 위한 전문 연수제도의 도입 등이 대표적이다.

2006년 이전의 연구는 의회 운영의 거의 모든 분야가 관심사항이었다면 2006년 이후, 의회전문성에 대한 연구는 거의 대부분의 연구가 특정 분야로 집중되고 있다. 대다수의 연구는 한국 지방의회의 가장 큰 문제로 의정활동 지원체계의 미비라고 지적하고 있다. 의정활동 지원체계는 입법보좌관이나 전문위원과 같은 인적 지원 요소의 형태와 지방의정센터 혹은 지방의회연구원과 같은 전문기관 등의 형태로 소개된다. 다시 말하면 의회전문성 향상을 위해서는 국회와 같은 제도적 지원체계가 갖추어져야 한다고 보고 있다.

이러한 연구는 2020년 지방자치법 개정으로 인해 그 결실을 보게 되었다. 지방자치법 전면 개정안은 의회 사무직원의 인사권을 의장에게 부여함으로써 의회의 독립성을 강조하고 있으며 점차적으로 의회의 사무인력을 늘리는 방안을 채택, 의회의 제도적 발전을 도모하고 있다.

3. 의회전문성 연구의 논쟁

의회전문성 연구를 둘러싼 가장 논쟁적인 부분은 아마도 의회전문성과 의원 전문성에 대한 경계가 명확하지 못하다는 점에서 기인되는 듯 한다. 좀 더 엄밀히 말하면 의회전문성과 의원 전문성에 대한 구분 자체를 시도하지 않고 있다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적될 수 있다. 전술하였듯이 의회전문성에 대한 논의는 1970년대 미국 주의회를 둘러싼 개혁과정에서 나타났다. CCSL에 의해서 촉발된 주의회 개혁 운동은 주의

4) 성과평가지표로 사용된 항목은 1) 조례제정분야, 2) 예결산 심의분야, 3) 행정사무감사분야, 4) 지방의회 운영분야, 5) 대민활동 분야이다.

회 의원들에 대한 보상 수준의 개선해야된다는 제안에서 시작되었다. 주장의 핵심은, 의회 구조, 즉 파트타임에서 풀 타임 의회로 구조를 개선함으로써 주정부에 대한 효율적인 견제 수단으로 거듭나야 한다는 것이다 (CCSL, 1971).

미국의 의회전문성 논의는 의회전문성과 의원 전문성, 둘 사이의 인과관계를 명확히 설명하고 있다. 간단히 요약하면, 의원들의 보상 수준이 높아지게 되면 의원들은 생계를 위한 겸직이 필요없어지게 되고 자연스럽게 의정활동에 더 많은 시간을 쏟게 되면서 전문성이 향상될 것이라는 논리를 펴고 있다. 또한 의원들에 대한 보상 수준이 다른 민간 기업 수준으로 올라갈 경우, 의원직에 도전하는 후보자들의 전체적인 수준이 상승하게 되고, 이로 인해 의원들의 전문성 수준이 자연스럽게 올라갈 것이라는 논리를 전개하고 있다 (Malhotra, 2006). 다시 말하면 의회전문성, 즉 제도적인 인프라가 구축이 되면 의원의 전문성은 자연스럽게 뒤따라오는 부산물이라고 보고 있다.

반면 국내 연구의 경우, 대체로 의원의 전문성이 우선되어야 한다는 견해가 우세하다. 최봉기(2005)의 경우, 지방의원 선거제도의 개혁을 주장하면서 의원직에 도전하는 후보자의 자격요건을 강화해야 한다는 극단적인 의견도 제시하고 있다. 지방의회 지원 체제를 주장하는 학자들 또한 지방의정센터의 설립(금창호·강신일, 2014), 광역정책지원단 설립(유동상·강인호, 2016), 지방자치의회 전문 교육기관의 설립(김종세, 2019) 등을 통해 의원의 전문성을 확보하는 게 우선이라고 주장하고 있다. 사실상 이와 관련된 논의는 쉽게 결론 내리기는 어려울 것으로 보인다. 다만 둘 사이의 상관관계는 분명 존재하는 것으로 보인다. 위의 학자들도 지방의원의 전문성 제고를 위한 방안으로 의회의 제도적인 개선을 통한 방법을 제시하고 있다는 점을 고려하면 의회전문성과 의원 전문성을 인과관계로 접근하기보다는 상관관계로 접근하는 것 또한 하나의 대안으로 보인다. 즉 각 나라가 처해있는 정치·제도적 환경에 따라 의회의 전문성을 강조하는 국가도 있고 반면 의원의 전문성을 먼저 주장하는 경우가 모두 존재하고 있다는 점, 그리고 이와 관련된 논의가 덜 이루어졌다는 점을 고려하면 추후 관련된 논의가 더 필요할 것으로 보인다.

둘째, 의회전문성 강화를 주장하면서 정작 의회전문성 개념에 대한 고려가 부족하다. 거의 대부분의 논문이 지방의회전문성 부족에 대해 지적하고 있음에도 불구하고 전문성은 어떻게 측정하며 의회전문성을 분석 평가할 수 있는 객관적인 기준은 무엇인가에 대한 고민은 거의 없다. 다시 말하면 기존 연구에서 우리나라 지방의회의 전문성 부족은 기정사실로 고정되어 있는 듯하다. 전문성 평가에 대한 객관적 기준 없이 전문성 제고를 위한 방안을 제시한다는 것은 앞뒤가 맞지 않는 말이다. 따라서 우리나라의 지방

의회가 전반적으로 전문성이 부족한 것인지 아니면 특정 부분의 전문성이 결여된 것인지, 혹은 특정 지방의회의 전문성이 다른 지방의회에 비해 상대적으로 전문성이 부족한 것인지에 대한 고찰을 위해 객관적인 전문성 측정방식이 필요한 시점으로 보여진다.

셋째, 앞서 살펴보았듯이 제한적이지만 지방의회의 전문성 측정을 시도한 국내 연구들도 존재한다 (김순은·박영강, 1993; 박명호 외, 2018, 2020). 대체로 미국 주의회전문성 측정 방법인 Squire Index의 주요 변수에 몇몇 변수들이 추가되는 형태로 연구가 진행되어 왔다. 이러한 이유로 이들은 미국 주의회전문성 측정 방법을 우리나라 의회에 적용하는 것은 무리가 있다고 주장한다 (Yoon and Jeong, 2016; 박명호 외 2020). 가장 큰 이유로 상이한 정치체제를 들고 있다. 미국 주의회의 경우는 완벽한 시민의회부터 연방의회와 견주어도 손색이 없을만큼 고도로 전문화된 의회까지 매우 다양한 형태의 의회가 존재하는 반면, 한국의 경우는 지방자치법이라는 커다란 틀 안에서 미세한 차이만 보이며 거의 비슷한 형태의 발전 모습을 보이고 있다. 예를 들면 의회전문성 측정에 가장 중요한 요소 중 의원들의 보수 수준과 사무직원 수는 의회 운영에 필요한 경비에 영향을 받을 수 밖에 없다. 연방제를 운영하고 있는 미국의 경우는 조세 권한 또한 주정부가 가지고 있어 의회의 운영비 확보를 독립적으로 할 수 있는 반면, 한국의 경우는 몇몇 주요 도시를 제외한 거의 대부분의 지방자치단체는 재정적 자립이 거의 불가능하다. 게다가 지방의회 공무원 보수액 산정도 비록 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하고 있으나 ‘대통령령으로 정하는 기준을 고려하여’라는 단서조항이 있어 각 지방의회별로 큰 차이를 보일 수 없는 구조를 지닌다.

그럼에도 불구하고 Squire Index는 여전히 한국의 지방의회전문성 측정에서 적절성을 지니고 있다고 판단된다. 첫째, Squire Index의 세가지 변수, 즉 회기, 보수, 의원 1인당 사무직원 수는 의회의 제도적인 측면만을 고려하고 있어 정치체제별로 큰 차이점을 내포하고 있지 않다. 둘째, 기존 한국 연구에서 사용된 의원 전문성 변수, 즉 재선율, 의원 1인당 조례발의 건수, 학력 등은 의회 전문화의 결과 변수로 사용되어져 왔다. 예를 들면 의회전문성은 의원들의 직업적 안정성, 즉 재선율을 높이며 (Squire 1988; Berry et al., 2000), 전문화된 의회 의원이 그렇지 않은 의회 의원에 비해 법안 작성과 정책 집행에 더 많은 시간을 투자하는 것으로 나타난다 (Thompson, 1986; Rosenthal, 1996). Wood and Baranowski(2006)은 전문화된 의회의 긍정적인 측면으로 직업적 안정성, 다양성, 정책작성 능력 등을 들고 있으며 제도적인 개선을 통해서 의회의 전문화가 이루어질 경우, 보다 다양하고 교육된 인재들의 유입을 기대할 수 있다고 주장한다.

한국의 기존 연구에서 다루어진 의원 전문성 변수는 거의 대부분 미국 주의회 연구에서 종속변수로 다루어지고 있는 점을 고려, 본 논문은 Squire Index의 주요 변수인 보수, 회기, 의원 1인당 사무직원 수와 제도적 조건 중 하나인 상임위원회 등을 포함한 광역의회전문성의 변수로 설정하여 활용한다.

III. 한국 광역의회의 전문성

1. 전문성 측정

가) 의원 보수

앞선 논의에서와 같이 의원들에게 지급되는 보수는 여러 가지 면에서 의회의 능력에 영향을 미칠 수 있다. 가장 대표적인 영향은 의원들의 겸직이 필요 없어지면서 의정활동에 투자하는 시간이 늘어나게 되고 이는 결국 전문성으로 연결된다는 것이다. 또 다른 영향력으로는 직업으로서의 의회가 매력적이기 때문에 계속해서 의회에 머무르길 원하는 의원들이 늘어나게 되고 결과적으로 의회 내 경험 많은 의원들의 비율을 높여지게 만들어 의회의 효율성을 높여줄 수 있다는 것이다. 게다가 높은 연봉은 유능한 인재들의 의회 유입을 가능하게 하는 충원 경로로 작용하기도 한다. 본 연구에 사용된 의원보수액은 국가법령센터 「각 광역의회 의정활동비 지급에 관한 조례」를 참고하여 작성되었다.

나) 1인당 직원 수

Squire (1992a)는 의회 회기 중에 가용한 총 직원의 수를 전문성 측정지표로 활용하고 있다. 그러나 한국적 상황에서 의회 직원 수를 전문성 측정지표로 활용하는 데는 논란의 여지가 존재한다(박명호 외, 2018; Yoon and Jeong, 2016). 지방자치법 제 90조는 “시·도 의회는 사무를 처리하게 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있다”고 규정하고 있으며 “사무처 직원은 지방 공무원으로 보한다”고 규정하고 있다. 즉 지방의회에서 근무하더라도 임면권은 지방자치 단체의 장이 가지고 있는 것이다. 이러한 이유로 의회는 필요에 의한 인력의 보충이 의회 자체적으로 불가능하다. 또한 광역의회가 아닌 지방의회의 경우, 의정활동을 위해 의원이 활용가능한 직원이 거의 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다(Yoon and Jeong, 2016). 그럼에도 불구하고

직원 수는 전문성 측정에 매우 중요한 변수임이 분명하다. 의정활동을 함에 있어 직원의 도움 여부는 의원의 의정활동 효율성에 지대한 영향을 미친다(Mooney, 1995). 또한 가용한 직원이 많을수록 의원들이 사소하지만 꼭 해야될 업무(e.g., 행정처리 등)에서 벗어날 수 있기 때문에 직업 만족도에 영향을 미친다는 연구도 존재한다(Squire, 2007). 또한 같은 연구는 가용 가능한 직원의 수는 의원의 재선 확률과 비례한다는 사실도 밝히고 있다. 본 연구에 사용된 1인당 직원수는 행정안전부에서 펴낸 지방의회 현황자료와 의회 백서 등을 참고하여 구성하였다.

다) 의회 회기

의회 회기는 의원이 의정활동에 얼마만큼의 시간을 투자하는지에 대한 변수이다. 특히 의회 회기는 의원 연봉 수준과 상호 관련성이 있는데 이는 “per diem”이라고 불리는 미국만의 독특한 보상체계와 연결되어 있다. 거의 모든 주가 per diem의 제도를 채택하고 있다 (NCSL, 2020). 예를 들면 2020년 기준으로 알래스카 주는 일일경비로 \$287를 지불하고 있으며 이들의 회기 기간이 120일임을 감안하면 거의 기본임금의 반 이상을 이런 형태로 지급받게 되는 것이다. 과거 한국의 지방의회도 회기수당을 지급하였으나 현재는 월정수당 제도로 바뀌었다. 의회 회기가 의회전문성에 미치는 영향을 매우 명확하다. 의원이 의정활동을 위해 의회에 머무르는 시간이 길수록 해당 의원의 업무 능력이 향상될 것이라는 가정이다.

전문화 지수 산출을 위한 광역의회의 회기는 다음과 같이 작성되었다. 첫째, 임시회 및 본회의 그리고 상임위원회 회의가 열린 모든 날을 포함시켰다. 자료는 각 광역의회 홈페이지에 있는 회의록을 기준으로 작성하였다. 연구에 따라서 본회의가 열린 일자만 회기에 포함하는 경우도 있으나 임시회와 상임위원회 활동 또한 의정활동의 주요 활동이기 때문에 포함되는 것이 적절할 것으로 판단된다 (정성은, 2020). 둘째, 행정감사 또한 의정활동의 일부이므로 이 또한 포함하였다.

라) 상임위원회

상임위원회 수는 의회 제도화 측정에 사용되는 변수로 알려져 있다. 그러나 몇몇 학자들에 의해서 전문성 측정지표로 활용되기도 하였다. 의원 1인당 상임위원회 배정 수와 의회 규모(Bowman and Kearney, 1988)나 상임위원회 수(Mooney, 1995)가 의회 전문성 측정의 주요 지표로 활용되었다. 국내연구에서도 조경호 외(1995)는 의회에서 상임위원회는 입법 전문성을 측정하는 주요 지표로 보고 있으며 신원득 외(2015)도

상임위원회 수를 전문성 측정지표로 소개하고 있다. 상임위원회의 구조가 의회전문성의 결과로 나타난다는 주장도 제기되었다. Freeman and Hedlund(1993)의 연구는 주 의회의 전문성 정도를 3단계로 분류하여 상임위원회 변화를 추적, 전문성이 높은 의회들의 상임위원회 변화가 매우 빈번하게 이루어지고 있음을 밝히고 있다. 본 연구 또한 상임위원회의 수를 전문성 측정지표로 활용한다.

<표 3> 광역의회전문성 측정을 위한 변수

변수명	내용
의원연봉	각 광역의회 조례
1인당 직원 수	의원 1인당 의회 직원수, 행정안전부 지방의회 현황 자료
의회 회기	실제로 회의가 실시된 일자계산. 회의록 기준
상임위원회 수	의회 내 설치된 상임위원회 수

2. 한국 광역의회의 전문성

위에서 검토한 네 가지 변수를 이용하여 한국 광역의회의 전문성을 측정한 결과는 다음과 같다. 모든 측정 방법은 Squire Index와 동일한 방법을 사용하였으며 기존 Squire Index에 상임위원회 변수만 추가하였다. 즉 개별 의회 4가지 변수의 숫자는 대한민국 국회와 비교했을 때의 상대적 수치이며, 국회를 1로 봤을 때의 광역의회의 수준을 나타내고 있다. 예를 들면 4대 동시지방선거 서울시 광역의원 직원 변수는 0.217로 국회의원 1인당 직원수와 비교했을 때 서울시 광역의회 의원 1인당 사무직원수는 약 21.7% 수준에 머무르고 있다는 의미이다.

의회 전문화 지수는 상대적 수치이기 때문에 지속적으로 변화하는 속성을 지니고 있다. 전체적으로 보면 4회 동시지방선거 이후 전체 광역의회의 전문성 수준은 크게 달라지지 않은 것으로 나타나고 있다. 실제로 개별 변수들을 살펴보면 광역의회 전문성 측정 요소들, 즉 사무직원의 수나 보상수준 등은 4회 이후 지속적으로 개선되고 있음을 알 수 있다 그럼에도 불구하고 전문성 정도의 변화가 크지 않는 것은 비교대상인 국회의 보상수준이나 사무직원의 수가 비슷한 형태로 개선되고 있다는 의미이다.

<표 4> 한국 광역의회전문성 측정결과

	지역	직원	회기	보수	상임위원회	전문성 결과	순위
4	서울	0.217	0.490	0.511	0.500	0.430	1
	경기	0.130	0.470	0.454	0.556	0.402	2
	인천	0.216	0.490	0.470	0.278	0.363	5
	대전	0.302	0.410	0.441	0.222	0.344	7
	충남	0.185	0.360	0.384	0.278	0.301	15
	충북	0.223	0.400	0.378	0.278	0.320	12
	강원	0.175	0.400	0.384	0.278	0.309	13
	제주	0.253	0.500	0.375	0.389	0.379	3
	전남	0.134	0.340	0.358	0.333	0.291	16
	전북	0.208	0.420	0.384	0.278	0.322	11
	광주	0.302	0.440	0.375	0.222	0.335	9
	부산	0.206	0.460	0.483	0.333	0.371	4
	울산	0.265	0.440	0.430	0.222	0.339	8
	대구	0.221	0.490	0.440	0.278	0.357	6
경북	0.176	0.340	0.392	0.389	0.324	10	
	경남	0.155	0.340	0.398	0.333	0.306	14
5	서울	0.188	0.450	0.446	0.688	0.443	1
	경기	0.111	0.500	0.414	0.688	0.428	2
	인천	0.221	0.480	0.431	0.375	0.377	4
	대전	0.279	0.420	0.406	0.313	0.354	7
	충남	0.138	0.430	0.387	0.375	0.333	11
	충북	0.175	0.400	0.360	0.375	0.327	14
	강원	0.136	0.440	0.359	0.375	0.328	13
	제주	0.220	0.510	0.364	0.438	0.383	3
	전남	0.102	0.410	0.354	0.438	0.326	15
	전북	0.163	0.460	0.357	0.375	0.339	9
	광주	0.202	0.490	0.360	0.313	0.341	8
	부산	0.173	0.480	0.415	0.438	0.376	5
	울산	0.178	0.460	0.405	0.250	0.323	16
	대구	0.198	0.470	0.397	0.375	0.360	6
경북	0.135	0.370	0.371	0.438	0.328	12	
	경남	0.130	0.400	0.377	0.438	0.336	10
6	서울	0.205	0.410	0.453	0.556	0.406	2
	경기	0.136	0.430	0.452	0.611	0.407	1
	인천	0.224	0.450	0.429	0.333	0.359	4
	대전	0.245	0.430	0.413	0.278	0.341	8
	충남	0.174	0.420	0.398	0.333	0.331	9
	충북	0.157	0.360	0.383	0.333	0.308	16
	강원	0.121	0.420	0.371	0.333	0.311	14
	제주	0.250	0.490	0.394	0.389	0.381	3
	전남	0.120	0.370	0.366	0.389	0.311	13
	전북	0.176	0.430	0.368	0.333	0.327	10
	광주	0.241	0.480	0.384	0.278	0.346	7
	부산	0.154	0.430	0.413	0.389	0.346	6
	울산	0.182	0.420	0.419	0.278	0.325	11
	대구	0.220	0.430	0.409	0.333	0.348	5
경북	0.138	0.330	0.383	0.389	0.310	15	
	경남	0.123	0.350	0.394	0.389	0.314	12
계	0.187	0.429	0.402	0.371	0.347		

전문성 측정을 위한 요소로 선정된 네 가지 변수를 개별적으로 살펴보면 우선 국회 대비 가장 개선되어야 할 부분은 역시 의원 1인당 직원 수로 나타나고 있다. 전체 광역의회 평균을 보면 의원 1인당 직원 수가 국회의원 1인당 직원 수의 20%에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다.

다음의 <표 3-3>를 보면 광역의회 중에서 가장 전문성이 높게 나타난 서울시와 경기도 광역의회마저도 국회의원 1인당 직원 수에 한참 못미치고 있다. 특히 서울시의 회와 경기도 광역의회와 그 규모면에서 비슷한 미국의 펜실베이니아 의회와 비교해도 한국 광역의회의 의원 1인당 직원수는 매우 인색하다. 펜실베이니아 주의회를 비교 대상으로 삼은 이유는 다음의 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 미국은 전문화 의회부터 시민의회까지 다양하게 존재하고 있지만 한국의 경우는 엄밀히 따지자면 모두 전문화 의회로 구분된다. 따라서 적절한 비교대상을 위해서는 미국의 전문화 의회 중 그 대상을 선정할 필요가 있었다. 가장 먼저 고려한 사항은 주의 규모, 즉 인구이다. 2019년 6월 30일 현재 서울시의 인구는 10,041,574명이며 펜실베이니아 주는 12,801,989명으로 그나마 가장 근접한 전문화 의회였다.

다음으로 고려된 사항은 주 정부의 규모, 즉 1년 예산이다. 2019년을 기준으로 서울시 지출 규모가 39조 정도이며 펜실베이니아의 지출규모가 약 42조 정도로 나타나고 있다.⁵⁾ 재정자립도 규모는 서울시가 약 80% 정도로 보고되고⁶⁾ 있으며 펜실베이니아의 경우 약 75% 정도인 것으로 나타났다. 여러 가지 환경 면에서 서울시와 비슷한 펜실베이니아 주와 한국의 서울시의 의회전문성 비교는 여러모로 적절하다고 판단된다.

<표 5> 의원 1인당 직원 수⁷⁾

5) U.S. Census Quick Fact. <https://www.census.gov/quickfacts/PA> (검색일:2021.05.22.)

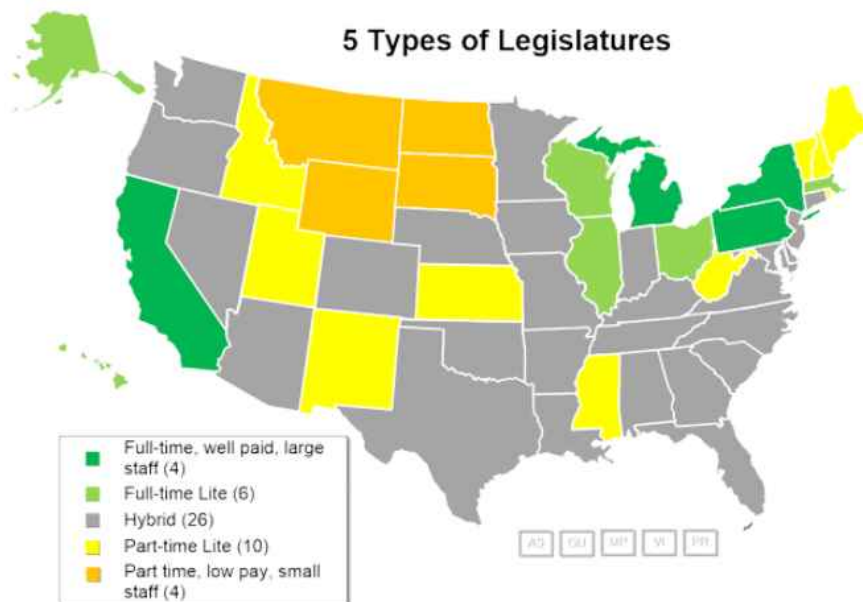
6) 서울의 재정, <https://opengov.seoul.go.kr/clean/1> 참조 (검색일:2020.09.05)

7) 서울시와 경기도 의회 직원수는 행정안전부 「지방의회현황」 자료를 참고하였으며, 국회의원은 국회사무처 공무원 정원표를 통해 확보했다. 펜실베이니아 의회 직원수는 2015년 NCSL 의회 서베이 자료를 참고하였다. <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/staff-change-chart-1979-1988-1996-2003-2009.aspx> (검색일:2021.05.05)

	7대(2006-2010)	8대(2010-2014)	9대(2014-2018)
국회	10.12	11.44	11.49
서울시	2.20	2.15	2.36
경기도	1.31	1.27	1.56
Pennsylvania	11.54	10.89	9.32

엄밀히 따지면 한국 광역의회는 모두 전문화된 의회로 분류할 수 있다. 반면 미국의 주의회는 크게 5가지 의회로 구분되는데 전문화의회부터 명예의회까지 매우 다양하게 분포되어 있다. NCSL(National Conference of State Legislature)에 따르면 <그림 1>에서와 같이 녹색 의회는 가장 전문화된 의회로 구분되며 캘리포니아, 미시간, 뉴욕, 펜실베이니아 등이 여기에 해당된다. 그리고 이보다 좀 못 미치긴 하지만 알래스카, 하와이 등의 주들도 준 전문화, 즉 전문 의회로 가는 과도기에 있는 의회로 구분하여 설명하고 있다.

<그림 1> NCSL의 분류에 따른 5가지 종류의 의회



출처: <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/full-and-part-time-legislatures.aspx> (검색일:2021.05.05.)

한국의 광역의회를 지역별로 살펴보면 서울과 경기도 광역의회가 지속적으로 높은 수준의 전문성을 보여주고 있다. 위의 분석결과에 따르면 서울시 광역의회와 경기도 광역의회는 국회 대비 약 40%를 웃도는 수준의 전문성을 갖추고 있으며, 이를 2017년 Squire Index를 통한 미국의 주의회와 비교하면 다음과 같다. 한국의 전문성지수는 4회 동시지방선거부터 6회까지의 평균을 나타낸 수치이다. 다만 미국 주의회는 미국 연방의회를 기준으로 한 수치이고 한국은 대한민국 국회를 기준으로 한 수치이기 때문에 직접적인 비교는 불가능함을 밝힌다.

<표 6> 미국과 한국 광역의회의 전문성 비교

미국 주	전문성지수 ⁸⁾	한국 광역의회	전문성지수
CA	0.629	서울	0.426
MA	0.431	경기	0.413
NY	0.430	제주	0.381
PA	0.417	인천	0.366
MI	0.401	부산	0.364
OH	0.384	대구	0.355
HI	0.321	대전	0.346
AK	0.296	광주	0.341
IL	0.294	전북	0.329
MD	0.278	울산	0.329
		충남	0.322
		경북	0.321
		경남	0.319
		충북	0.319
		강원	0.316
		전남	0.309
평균	0.389		0.347

본 장은 광역의회의 전문성을 결정하는 요소들이 광역의원의 입법활동에 어떠한 영

8) 미국의 전문성지수는 2015년 기준임. Squire, Peverill. 2017. "A Squire Index Update," State Politics and Policy Quarterly 17(4):361-371.

향을 미치는지 검증한다. 분석의 대상은 제주를 제외한 16개 광역시도를 대상으로 하며 연구 시점은 광역의원 유급제가 시행된 2006년 이후로 한정한다. 이는 2006년 이전의 지방의회의 경우 전문성 수준이 매우 낮음과 동시에 광역의회별로 큰 차이를 보이지 않고 있기에 배제하였다.

2. 변수와 가설

가) 종속변수

본 연구의 종속변수는 광역의회 의원의 입법 생산성이다. 입법생산성에 대한 기존 연구는 크게 의원 1인당 발의건수, 의원발의비율, 가결율 등으로 연구되어왔다(정성은 2020; 윤창근·안진모 2018). 본 연구는 의원 1인당 조례건수와 자치단체장 대비 지방의회의 조례발의비율을 그 종속변수로 설정한다.

자치단체장 대비 지방의회의 조례발의율은 지방의회의 입법량의 절대적 수치보다는 상대적 수치를 측정한다. 즉 조례발의 능력에 의회와 지방정부 간의 상대적 관계를 설명할 수 있으며 이는 의회의 행정부에 대한 견제 능력을 측정하는 지표로 활용 가능할 것으로 판단된다. 의원발의율의 상대적 강도를 측정하기 위해 다음과 같은 계산식을 사용한다.

$$\text{지방의원 조례발의율} = \frac{(\text{의원발의건} - \text{단체장발의건})}{(\text{의원발의건} + \text{단체장발의건})}$$

나) 독립변수

본 연구에서 사용되는 주요 독립변수는 앞선 장에서 광역의회전문성 측정에 사용된 요소, 즉 의원 보수, 회기, 의원 1인당 사무직원 수, 상임위원회 수 등이며 입법생산성에 영향을 미칠 수 있는 의원재선율, 입법과정에서 가장 많은 도움을 주는 전문위원 수 등도 포함되었다.

1) 의원 보수와 입법생산성

기존 연구의 대부분은 의회전문성에 가장 큰 영향을 미치는 요소로 의원들에 대한 보수 수준을 들고 있다(Squire, 1998; Thompson, 1986; Rosenthal, 1996). 의회의 보수수준은 매우 다양한 형태로 의회의 전문성에 영향을 미치는데 대표적으로 겸직이

필요없어지면서 의원들이 의정활동에 참여할 수 있는 시간이 많아지고 이는 자연스럽게 입법생산성으로 연결된다고 본다 (Squire 2007;2017).

가설 1: 의원들에 대한 보수수준이 높을수록 입법생산성은 증가할 것이다.

2) 회기와 입법생산성

광역의회 입법생산성에 영향을 미치는 두 번째 변수로 의회 회기일수이다. Squire(1992a)는 의회가 요구하는 회기일수가 길수록 의원들이 의회에 출근하는 시간이 많아지게 되고 이는 결과적으로 의정활동에 투자하는 시간이 많아지기 때문에 의회 전문성을 높이는 데 기여한다고 본다. 의회의 회기일자를 계산하는 방법은 학자들마다 다양한 형태로 나타난다. 국내연구의 경우, 정성은 (2020)은 본회의가 열린 날만 포함하고 있으며 박명호 외(2018)는 본회의, 임시회의, 그리고 상임위원회 회의 모두를 포함하여 이중 어느 하나라도 열린 날을 회기 일자에 포함시키고 있다. 미국 주의회를 대상으로 한 연구에서 Squire((2007, 2017)는 대부분의 주는 회기일자를 의회법에 정확히 명시하고 있기 때문에 법령에 근거한 날을 회기일자 변수로 사용하고 있으나 몇몇 주들의 경우는 그렇지 않은 경우가 있다. 따라서 이러한 경우는 의사일정을 위해 의원들이 모여야 되는 날짜의 70% 정도를 의회의 회기로 계산하여 적용하고 있다. 그러나 대다수의 주의회는 정확한 회기일자를 명시하고 있기 때문에 이러한 측정 방법을 사용하는 주는 전문화 지표의 안정성 (Reliability)에 큰 영향을 주지 않는다고 주장한다. 드물긴 하나 임시회나 특정 사안과 관련된 모임을 비공개로 하는 모임도 존재하기에 미국의 회기일자 계산은 상당히 복잡한 작업이다.

의원들에 대한 보수만큼이나 의회의 회기 일자는 의회의 전문성이 많은 영향을 미친다. 의원들이 필수로 참여해야 하는 회기 일자가 길수록 다른 직업을 갖기가 힘들기 때문에 의원을 직업으로 삼는 인원이 늘어나게 된다. 일하는 날짜가 많아지기 때문에 자연스럽게 보수의 수준도 높아지게 되면서 직업적 안정성을 확보할 수 있게 된다. 이러한 직업적 안정성은 더 오랜 기간 동안 의회에 머물게 되는 동인을 제공하게 되면서 재선에 도전하는 인원 또한 증가할 것이라는 논리가 가능하다. 이는 전체적인 의회의 경험치를 상승시키면서 의회의 전문성 또한 향상시킨다. 따라서 의회가 요구하는 회기가 길수록 의원들의 입법생산성 또한 증가될 것으로 예상된다.

가설 2: 의원들이 의사일정을 위해 회의에 참석한 날이 많을수록 입법생산성은 증가

할 것이다.

3) 의회직원 수

Tom and An (2017)은 의회 직원수와 의회전문성은 매우 밀접한 상호관련성이 있다고 본다. 우선 많은 직원을 보유하고 있는 의회의 경우, 의원들의 입법활동에 필요한 원활한 정보제공으로 보다 적극적인 의정활동을 가능하게 해준다는 장점이 있다. 또 다른 한편으로 가용할 인원이 많다는 것은 의정활동 이외의 업무, 즉 재선을 위한 지역구 활동에 더 많은 시간을 할애할 수 있다는 의미도 된다. 이는 곧 높은 재선율로 이어지게 되며 경험 많은 의원들이 의회에 남음으로써 의회의 전문성 향상에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 정책 및 의정활동에 있어 많은 수의 의회 직원은 행정부와 동일한 파트너로서 의회 활동에 임할 수 있게 함으로써 의회의 견제활동을 용이하게 해준다. 의회직원은 사무직원수와 전문위원 수를 구분하여 분석을 진행한다. 특히 의회직원수는 1인당 조례발의건수를 높임과 동시에 행정부 조례안 대비 의원조례안의 비율에 더 큰 영향을 주는 변수로 예상된다.

가설 3-1: 의원 1인당 사무직원수가 증가할수록 의회 입법생산성은 증가할 것이다.

가설 3-2: 의회 전문위원수가 증가할수록 의회 입법생산성은 증가할 것이다.

4) 상임위원회

상임위원회 수는 의회 제도화 측정에 주로 사용되는 변수임에도 이를 분석모델에 포함시킨 이유는 다음과 같다. Squire(1992b)는 의회의 제도화와 전문화는 분명히 다른 개념임에도 불구하고 상호보완적인 면이 존재한다고 인정한다. Polsby(1968)의 의회 제도화 이론에 의하면 한국의 광역의회는 여전히 제도화의 과정을 거치고 있는 것으로 평가된다. 예를 들면 광역의회 의원의 초선 의원 비율은 여전히 높게 나타나고 있으며 의회 제도화 과정에서 일어나는 전형적인 현상 중에 하나인 상임위원회의 빈번한 변화는 여전히 제도화가 진행 중에 있다는 점을 내포한다. 의회 제도화 이론은 의회 내부의 조직들 간에 복잡성이 증가하면서 조직들 간의 업무상 경계가 뚜렷해지는 과정이며 의사결정 과정이 시스템의 의해서 이루어지는 과정이라고 정의한다 (Squire 1992b). 반면 전문화 과정은 주의회의 구조가 연방의회를 모방해나가는 과정으로 보고 보상수준, 길어진 회기일자, 늘어난 의회 직원 수 등에 의해서 이루어진다고 주장한다. 이러한 이유로 의회의 제도화와 전문화의 결과는 비슷하게 나타날 수 있다.

따라서 본 연구는 상임위원회의 숫자나 명칭의 변화를 내부 조직간 복잡성이 증가하고 업무상의 경계가 뚜렷해지는 과정이라고 보고 상임위의 변화는 입법생산성과 양의 관계를 가질 것으로 판단된다. 따라서 해당 기간 중 상임위원회의 변화 정도를 측정하여 분석에 사용한다. 만일 분석대상 기간 중 상임위원회의 증감과 더불어 명칭 변경이 있었을 경우는 3, 명칭의 변화만 있을 경우는 2, 변화가 없는 경우는 1로 코딩하여 분석한다.

다음으로는 상임위원회의 숫자가 증가한다는 의미는 곧 상임위 관련 법안의 발의가 증가될 것이라는 추정이 가능하다. 물론 이 과정에서 의원 정수 대비 상임위원회 수가 너무 많을 경우 의원 1인당 소속되어 있는 상임위가 증가하면서 의회 및 의원의 전문성에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 반면 한 상임위원회에 많은 수의 의원이 소속되어 있을 경우, 관련 법안에 대한 보다 폭넓은 논의가 가능하게 되고 전문지식을 쌓을 수 있는 기회도 넓어질 것으로 예상되기 때문에 하나의 상임위에 소속되어 있는 의원의 평균을 도출하여 분석에 활용한다. 즉 상임위 한 개당 소속되어 있는 의원의 수가 증가할수록 입법생산성은 증가할 것으로 예상한다.

가설 4-1: 상임위원회의 구조적 변화가 증가할수록 입법생산성은 증가할 것이다.

가설 4-2: 상임위원회 수 대비 의원정수가 증가할수록 입법생산성도 증가할 것이다.

다음의 <표 7>은 분석에 사용된 변수들의 기초분석결과이다.

<표 7> 변수의 기초분석결과

변수명	평균	표준편차	최솟값	최댓값
보수(천원)	529,633	5,073	457,516	628,899
회기	314.8	34.93	244	376
사무직원수(명)	93.23	48.50	46	250
전문위원수	10.21	6.25	1	29
상임위원회	6.4	1.77	4	11
의원 1인당 조례건	0.28	0.77	0.28	3.56
의회발의건	125.96	48.50	66	264
학력(대졸비율)	0.73	0.12	0.457	0.955

3. 분석결과

광역의회의 전문성 요소들이 의회의 입법생산성이 미치는 영향을 분석한 결과는 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8> 광역의회전문성 요소가 입법생산성에 미치는 영향

	의원 1인당 발의건	의원발의율
의원보수	12.11*** (2.65)	2.635** (1.237)
회기일수	-0.012*** (0.003)	-0.001 (0.001)
사무직원수	-0.003 (0.004)	0.004*** (0.002)
전문위원수	0.048** (0.019)	0.015* (0.008)
상임위원회 변화수준	-0.032 (0.115)	-0.014 (0.049)
상임위원회 소속위원	-0.192** (0.080)	-0.131*** (0.034)
재선율	0.048 (0.172)	-0.080 (0.073)
학력(대졸비율)	0.101 (0.860)	-0.369 (0.366)
(Intercept)	-94.209*** (22.014)	-19.522*** (9.365)
Adjusted R2	0.360	0.376
사례수(N)	48	48

() standard error, 유의수준: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

첫째, 의원 1인당 조례발의 건을 종속변수로 하는 모델 1의 경우, 의원보수, 회기일수, 전문위원수와 상임위원회 당 평균 위원 수 등이 유의한 결과를 나타내고 있다.

둘째, 전체 조례건 중 의원발의 건만을 대상으로 조작화된 의원 발의율을 종속변수로 하는 모델 2의 경우는 의원보수, 사무직원수, 전문위원수와 상임위원회 당 평균 위

원 수 등이 유의한 결과를 보여주고 있다.

위의 결과를 토대로 한 개별적인 분석은 다음과 같다. 첫째, 의원보수 변수는 두 모델 모두에서 유의한 결과를 보여주고 있다. 즉 의원들의 보수 수준이 높아질수록 광역의원 1인당 조례발의건수가 늘어나는 것으로 나타나고 있으며 단체장 대비 의원의 발의율 또한 높아지는 것으로 나타나고 있다. 앞선 논의에서처럼 높은 연봉은 여러 가지 면에서 의회의 능력에 영향을 미칠 수 있으며 그중 대표적인 것이 의원들의 법안생산능력이다. 즉 생계에 대한 불안 요소가 사라질 정도의 보수 지급은 의원들의 의정활동 중 가장 대표적인 업무인 입법활동을 활발하게 하는 데 가장 중요한 요소로 볼 수 있다.

둘째, 회기일수 변수는 유의한 결과를 보여주었으나 예상했던 방향의 결과가 도출되지 않는 않았다. 앞선 가설에는 의회의 회기일자가 늘수록 의원들의 입법 생산성이 증가할 것으로 예상하고 있다. 그러나 모델 1의 결과는 회기일자와 의원 1인당 발의건수는 음의 관계를 보이는 것으로 나타나고 있다. 이는 광역의회의 회기일자 측정이 과대되었을 가능성이 있다. 본 연구는 회기일자 계산에 있어 입법활동과 직접적인 관련이 없는 행정감사 및 의회 운영과 관련된 임시회 등도 모두 포함하고 있다는 점이 이러한 결과를 도출했을 가능성을 배제할 수 없다. 회기 변수는 단체장 대비 의원발의율에는 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 의원발의율 변수는 엄밀히 따지면 입법생산성보다는 단체장 대비 비율이기 때문에 의정활동의 독립성이 가까운 변수라고 볼 수 있다. 따라서 회기일자와는 큰 상관관계를 보이지 않을 가능성이 있다.

셋째, 앞선 변수 설명에서 사무직원 및 전문위원 등 의회 직원 수는 의원들의 의정활동의 효율성을 높이는 데 기여를 할 것으로 예상하였다. 전문위원의 수는 모델 1의 의원 1인당 발의건수에 유의한 영향을 보이고 있다. 입법활동에 있어 사무직원의 수도 중요하지만 전문위원들의 입법에 대한 전문성이 더 중요할 수 있으며 분석결과도 이에 상응하는 형태로 도출되었다. 다만 입법활동에 있어 지방정부 대비 광역의회의 능력을 측정하는 의원발의율에는 두 직원 모두 유의한 결과를 보여주고 있다. 즉 광역의회의 입법활동에 있어 전문위원의 역할 뿐만 아니라 사무직원의 역할 또한 매우 중요한 요소로 볼 수 있다.

넷째, 본 연구는 의회 제도화 변수 중에 하나인 상임위원회 변수 또한 광역의회의 입법활동에 영향을 미칠 것이라고 가정하고 있으며 상임위원회 당 소속위원 수가 두 변수 모두에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 다만 소속위원수가 많아질수록 입법생산성이 높아질 것이라고 가정하였으나 결과는 반대로 나타나고 있다.

즉 상임위원회 당 소속위원수가 많이질수록 의원 1인당 조례발의 건수로 의원발의

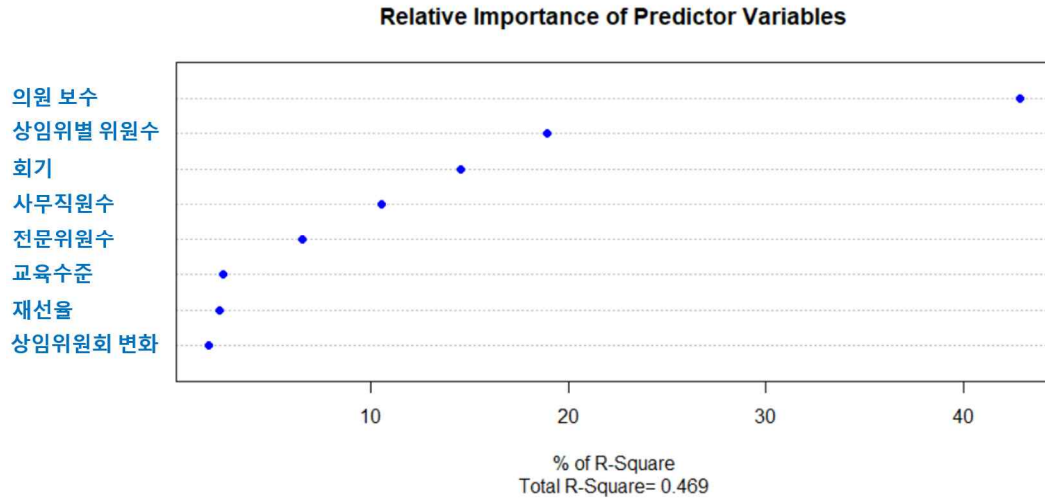
율이 감소하는 것으로 나타났다. 이는 상임위원회당 위원 수가 증가할수록 조례안 발의와 관련된 논의 과정에서 걸러질 가능성이 더 높기 때문에 오히려 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 추론이 가능하다.

다섯째, 재선율은 의회의 안정성과 경험치를 나타내는 지표로 입법생산성이 긍정적인 영향을 미칠 것으로 가정하였으나 본 연구에는 별다른 영향이 없는 것으로 나타나고 있다. 일단 재선율이 변별력을 보일만큼 충분한 연구 대상이 없다는 점이다. 본 연구 연구의 대상은 4회부터 6회 동시지방선거로 총 3회의 지방선거만 분석 대상에 포함하고 있다는 점이 이러한 결과를 도출했을 것으로 예상된다. 게다가 대선이나 국회의원 선거 등 전국적인 선거의 영향에 자유롭지 못한 한국의 지방선거의 특성상 의원들에 대한 교체가 매우 빈번하게 일어난다는 점도 하나의 원인으로 볼 수 있다. 특히 2006년 제 4회 동시지방선거에서 총당선자의 76%를 당시 한나라당이 차지했다가 2010년 지방선거에서 상당부분 민주당에 그 의석수를 내주는 바람에 재선율이 많이 떨어진 것도 하나의 원인으로 지목될 수 있다.

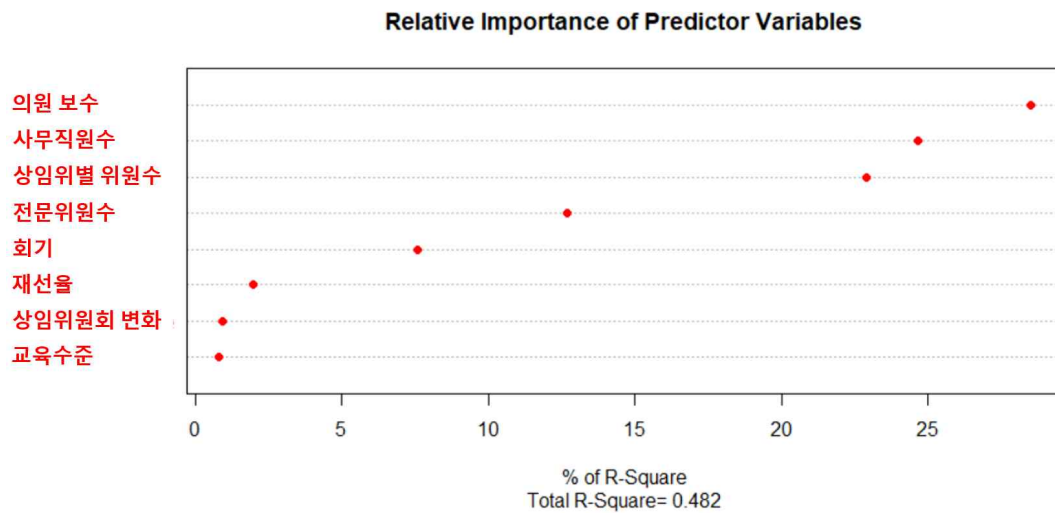
마지막으로 미국 주의회전문성 연구는 의원들의 높은 교육수준이 보다 적극적으로 의정활동에 임하게 한다고 주장하고 있으나 본 연구에서는 유의하지 않은 결과를 도출하고 있다. 실제로 광역의원들의 평균 대졸 비율이 73%에 이르고 각 광역의회별 편차가 크지 않은 점 등으로 유의한 결과를 얻지 못한 것으로 판단된다.

다음은 위의 광역의회전문성에 영향을 미치는 요소 중 상대적 중요성을 나타내고 있다. 다중회귀모형에서 여러 개의 설명변수 중 각 변수들의 상대적인 중요성을 평가하기 위한 방법은 가장 대표적으로 표준화 계수를 통한 방법과 설명변수 하나를 추가하였을 때 R^2 값이 평균적으로 어느 정도 증가하는지 구하는 방법들이 있다 (Kabacoff, 2011). 본 연구는 후자를 이용, 광역의회 입법생산성에 미치는 요소들의 상대적 중요성을 도출하였으며 다음의 <그림 2>, <그림 3>과 같다.

<그림 2> 의원 1인당 조례건수에 미치는 변수별 상대적 영향력



<그림 3> 의원 조례발의율에 미치는 변수별 상대적 영향력



우선 입법생산성에 영향을 미치는 광역의회전문성 지표 중 상대적으로 영향력이 가장 강한 지표는 의원들의 보수로 나타나고 있다. 이는 기존 연구의 주장을 통해 반복적으로 제기된 요소로서 의회전문성에 있어 의원들의 직업적 안정성이 매우 중요함을 또 한번 강조하고 있다. 즉 의원들이 생계를 위한 또 다른 수단을 강구할 필요 없이 의정 활동에만 전념할 수 있는 제도적 환경이 의회전문성 확보에 있어 무엇보다 중요하다는

점을 경험적으로 보여준다.

특히 <그림 3>의 의원 조례발의율에 미치는 변수별 상대적 영향력에서 사무직원수의 영향력이 두 번째를 차지하고 있다는 점은 입법활동에 있어 광역의원들이 지방정부에 비해 상대적 우위를 점하기 위해서는 사무직원 등의 지원이 매우 중요하다는 점을 보여주고 있다. 이외의 변수들은 의원 1인당 조례발의건수와 의원 조례발의율에 서로 차별적인 영향력을 보이고 있으나 대체로 교육수준, 재선율, 상임위원회 변화수준 등은 입법활동에 있어 크게 영향을 주는 요소는 아닌 것으로 나타나고 있다.

V. 결론

최근 지방자치법 중에서 지방의회의 권한 강화와 관련된 사항은 주목된다. 그것은 첫째, 개정 법률에서 는 지방의회 사무직원의 인사권한이 지방의회 의장에게 부여되었다(제103조 제2항). 따라서 제도의 안착을 위해서는 공정하고 투명한 채용절차 등이 사전에 마련되어야 할 것이다.

둘째, 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위해 정책지원 전문 인력(유급 보좌관)을 둘 수 있는 규정이 신설되었다. 개정된 법률에 따르면 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 전문 인력을 둘 수 있도록 하였다(제41조).

그러나 인원 충원 시 일시선발에 따른 재정 및 행정부담 등을 감안하여 인원의 절반은 2022년, 나머지는 2023년에 순차적으로 충원되도록 하였다(부칙 제6조). 이들에 대한 명칭·직무범위·직급·채용절차 등이 포함될 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등으로 구체화될 것이다.

전문 인력제도는 지방의원의 의정활동에 기여할 것으로 보이지만, 예산의 증가와 더불어 정책보좌가 아닌 개인비서로 활용 등에 대한 부정적 우려가 있는 것도 사실이다. 따라서 지방의회 정책지원 전문 인력이 지방의원의 사적 업무에 동원되지 않도록 인사운영 방침이 마련될 필요가 있다.

셋째, 지방의회 회의운영의 자율성을 보다 부여하기 위해 개정된 「지방자치법」 ‘제5장 지방의회’ 관련 일부 규정이 수정되었다. 종전 「지방자치법」에서는 정례회 운영 등 관련 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하

도록 하였다. 그러나 개정 법률에서는 정례회의 집회일, 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다(제53조 제2항).

넷째, 지방의원의 겸직 관련 규제의 강화이다. 현재 지방의원의 겸직제도는 ‘원칙적 허용, 예외적 금지’가 원칙이다. 이번 개정에서도 이 원칙은 유지하되, 겸직금지 대상 관련 규정이 구체적으로 명시되었다.

이와 더불어 겸직이 허용되는 경우라도 의무적으로 겸직내역을 공개하는 규정을 신설되었다. 지방의회 의장은 의원의 겸직신고를 받으면 그 내용을 연 1회 이상 해당 지방의회의 인터넷 홈페이지에 게시하거나 지방자치단체 조례로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다(제43조 제4항).

다섯째, 지방의원의 윤리 심사를 강화하기 위해서 윤리특별위원회와 윤리심사자문위원회 관련 규정이 정비되었다.

참고문헌

- 가상준. 2002. “광역의회 전문화를 통한 지방정치 발전.” 「시민정치학회보」, 5: 269-283.
- 금창호·강신일. 2014. “지방의회 전문성 강화방안: 지방의정센터의 설립을 중심으로.” 「한국거버넌스학회보」, 21(2): 369-386.
- 김성호, 황아란, & 안영훈. 2002. 「지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안」, 한국지방행정연구원 기본연구과제, 2002: 1-235.
- 김순은. 1995. “지방자치 발전을 위한 지방의회의 역할과 과제,” 「한국사회과학연구」, 14: 61-75.
- 김순은, & 박영강. 1993. “광역의회의 지위에 관한 연구 - 광역의회간 전문성 비교를 중심으로” 「한국행정학회 추계학술발표논문집」, 1993: 47-90.
- 김용복. 2006. “5 · 31 지방선거와 지방의회 발전방안 연구.” 「한국지방정치학회」
- 김정인. 2017. “지방의회 의원의 전문성과 다양성과 관계,” 「지방정부연구」, 21(1):169-193.
- 김종세. 2019. “지방자치의회 전문교육기관의 필요성,” 「법학연구」, 22(1):5-27.
- 박명호 외. 2018. “지방선거제도가 지방의회전문성에 미치는 영향 연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역.
- 박명호 외. 2020. “서울시의회 전문성 제고를 위한 개선방안 마련,” 서울특별시의회 연구용역.
- 박종득·임현만. 2001. “기초의회의 의원전문성과 의정활동간 상관관계 연구.” 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 19-36.
- 서울의 재정, <https://opengov.seoul.go.kr/clean/1> 참조 (검색일:2020.09.05)
- 소순창, & 서연미. (2019). “지방정부의 자율성 강화로 ‘지속가능한 자치분권 생태계’를 구축해야 합니다”-소순창 정책기획위원회 분권발전분과 위원장, 건국대학교 인문사회융합대학장. 국토, 49-54.
- 신원득, 문현미, & 백현식. 2015. 「지방의정 전문성 측정지표 개발에 관한 연구」, 경기연구원 정책연구: 1-119.
- 안효중, 박양우 & 박명호. 2021. “광역의회의 전문성과 입법생산성,” 의정논총
- 유동상·강인호. 2016. “광역-협력적 거버넌스 구축을 통한 지방의회 의원의 전문성 강화에 관한 연구.” 「지방정부연구」, 20(1): 457-475.
- 윤창근·안진모. 2018. “국회선진화법의 입법 영향과 발의주체별 입법생산성 분석: 19대 국회를 중심으로,” 「지방정부연구」, 22(1):373-397.

- 이관행. 2013. “지방의원의 유급화에 대한 평가와 과제.” 『選舉研究』, 제4호: 159-187.
- 정성은. 2020. “광역의회 제도화와 입법생산성: 패널데이터 분석,” 『의정연구』, 26(1): 107-145.
- 최봉기. 2005. “한국 지방의회의원의 전문성 제고방안” 『한국지방자치학회보』, 17(1): 5-24.
- 최진혁. 2011. 지방의회 의정활동 전문성 강화방안: 대전광역시의회 입법정책지원제도를 중심으로. 정치정보연구, 14(2), 287-318.
- 최진혁. 2016. “의원보좌관으로 지방의회의 전문성 확보해야.” 『월간 공공정책』, 126: 17-19.
- 한승환. 2005. “지방의회 의정활동의 전문성 강화,” 『자치발전』, 10: 70-78.
- 행정자치부. 2007. 「제 4기 지방의회백서 2002.7-2006.6.」, 행정자치부 선거의회과.
- 행정자치부. 2011. 「제 5기 지방의회백서 2006.7-2010.6.」, 행정자치부 자치분권제도팀.
- 행정자치부. 2015. 「제 6기 지방의회백서 2010.7-2014.6.」, 행정자치부 선거의회과.
- 행정안전부. 2020. 「제 7기 지방의회백서 2014.7-2018.6.」, 행정안전부 선거의회과.
- 행정안전부. 2020. 「제8기 지방의회 현황」 행정안전부 선거의회과.
- Bell, Charles G., and Charles M. Price. (1975), *The First Term*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Berry, William D., Michael B. Berkman, and Stuart Schneiderman. (2000), “Legislative Professionalism and Incumbent Reelection: The Development of Institutional Boundaries.” *American Political Science Review* 94:859 - 74.
- Boehmke, Frederick J., and Charles R. Shipan. (2015), “Oversight Capabilities in the States: Are Professionalized Legislatures Better at Getting What They Want?” *State Politics & Policy Quarterly* 15:366 - 86.
- Bowman, Ann and Kearney. (1988), Dimensions of state government capability. *Western Political Quarterly*, 41(2), 341-362.
- CCSL. (1971), *The Sometime Governments—Critical Study of the 50 American Legislatures*, A Bantam Books.
- Cogburn, Jerrell D. (2003) “Exploring Differences in the American States’ Procurement Practices.” *Journal of Public Procurement* 3:3 - 28.
- Cogburn, Jerrell D., and Richard C. Kearney. (2010), “Trouble Keeping Promises? An Analysis of Underfunding in State Retiree Benefits.” *Public*

- Administration Review* 70:97 - 108.
- Fiorina, Morris P. (1994) "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" *American Political Science Review* 88(2): 304-16.
- Freeman, P. K., & Hedlund, R. D. (1993), "The functions of committee change in state legislatures." *Political Research Quarterly*, 46(4): 911-929.
- Grumm, John G. (1970), "Structural Determinants of Legislative Output," In *Legislatures in Developmental Perspective*, ed. Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf. Durham, NC: Duke University Press.
- Jenkins, Shannon. (2010) "Examining the Influences over Roll Call Voting in Multiple Issue Areas: A Comparative US State Analysis." *Journal of Legislative Studies* 16:14 - 31.
- Kabacoff. (2011), *R in Action*. Shelter Island, NY, USA: Manning publications.
- King, James. 2000. "Changes in Professionalism in U.S. State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 25:327 - 43.
- Kousser, Thad. (2005) *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Amy Yunqi. (2017), "Covet Thy Neighbor or 'Reverse Policy Diffusion'? State Adoption of Performance Funding 2.0." *Research in Higher Education*. Published electronically January 9. doi:10.1007/s11162-016-9444-9.
- Maestas, Cherie. (2003), "The Incentive to Listen: Progressive Ambition, Resources, and Opinion Monitoring among State Legislators." *Journal of Politics* 65:439 - 56.
- Malhotra, Neil. (2006). "Government Growth and Professionalism in U.S. State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 31:563 - 84.
- McGrath, Robert J. (2013) "Legislatures, Courts, and Statutory Control of the Bureaucracy across the U.S. States." *State Politics & Policy Quarterly* 13:373 - 97.
- McLendon, Michael K., James C. Hearn, and Christine G. Mokher. (2009), "Partisans, Professionals, and Power: The Role of Political Factors in State Higher Education Funding." *Journal of Higher Education* 80:686 - 713.
- McLendon, Michael K., David A. Tandberg, and Nicholas W. Hillman. (2014),

- “Financing College Opportunity: Factors Influencing State Spending on Student Financial Aid and Campus Appropriations, 1990 through 2010.” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 655:143 - 62.
- Miller, Edward Alan, Lili Wang, Zhanlian Feng, and Vincent Mor. (2012), “Improving DirectCare Compensation in Nursing Homes: Medicaid Wage Pass-Through Adoption, 1999-2004.” *Journal of Health Politics, Policy and Law* 37:469 - 512.
- Moncrief, G. F. (1994). Professionalization and careerism in Canadian provincial assemblies: Comparison to US state legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 33-48.
- Mooney, Christopher Z. (1995) “Citizens, Structures, and Sister States: Influences on State Legislative Professionalism.” *Legislative Studies Quarterly* 20:47 - 67.
- Morehouse, McCally. 1983. *State Politics, Parties and Policy*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.
- National Conference of State Legislatures, (2020), “2020 Legislator Compensation,” 6/17/2020. retrieved from <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/2020-legislator-compensation.aspx> (검색일: 2021.05.05.)
- National Conference of State Legislatures, (2017), “Full-time and Part-time Legislatures,” 6/14/2017 Retrieved from <https://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/full-and-part-time-legislatures.aspx> (검색일: 2021.05.05.)
- National Conference of State Legislatures. 2014. American Legislator Survey retrieved from <http://www.ncsl.org/legislators-staff/legislators/trust-for-representative-democracy/legislator-survey-2014.aspx> (검색일:2021.05.05.)
- Nicholson-Crotty, Jill, and Susan M. Miller. (2012), “Bureaucratic Effectiveness and Influence in the Legislature.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22:347 - 71.
- Reed, W. R., & Schansberg, D. E. (1996), “Impact of congressional tenure restriction on spending,” In *Legislative term limits: Public choice perspectives* (pp. 101-116). Springer, Dordrecht.
- Rosenthal, A. (2008), *Engines of democracy: Politics and policymaking in state legislatures*. Washington, DC: CQ Press.

- Rosenthal, A. (1996) "State Legislative Development: Observations from Three Perspectives," *Legislative Studies Quarterly* 21: 169–98.
- Schmeida, Mary, and Ramona McNeal. (2013), "Children's Mental–Health Language Access Laws: State Factors Influence Policy Adoption." *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research* 40:364 – 70.
- Slemrod, Joel. (2005), "The Etiology of Tax Complexity: Evidence from U.S. State Income Tax Systems." *Public Finance Review* 33:279 – 99.
- Squire, P. (1988), Career opportunities and membership stability in legislatures. *Legislative Studies Quarterly* 13:65–82.
- Squire, Peverill. (1992a), "Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures." *Legislative Studies Quarterly* 17:69 – 79.
- Squire, Peverill. (1992b), "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly." *Journal of Politics* 54:1026–1054.
- Squire, Peverill. (1997), "Another Look at Legislative Professionalization and Divided Government in the States." *Legislative Studies Quarterly* 22:417–432.
- Squire, Peverill. (1998), "Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation." *Legislative Studies Quarterly* 23:23 – 32.
- Squire, Peverill. (2000), "Uncontested Seats in State Legislative Elections." *Legislative Studies Quarterly* 25:131 – 46.
- Squire, Peverill. (2017), "The Squire Index Update." *State Politics & Policy Quarterly* 17:361 – 371.
- Squire, Peverill, and Hamm. (2005), *101 Chambers: Congress, State Legislatures, and the Future of Legislative Studies*. Columbus: Ohio State University Press.
- Swift, Clint S., and Kathryn A. VanderMolen. (2016), "Term Limits and Collaboration across the Aisle: An Analysis of Bipartisan Cosponsorship in Term Limited and Non–term Limited State Legislatures." *State Politics & Policy Quarterly* 16:198 – 226.
- Thom, Michael, and Brian An. (2017), "Fade to Black? Exploring Policy Enactment and Termination through the Rise and Fall of State Tax

- Incentives for the Motion Picture Industry.” *American Politics Research* 45:85 - 108.
- Thompson, Joel A. (1986), “State Legislative Reform: Another Look, One More Time, Again.” *Polity* 19:27-41.
- U.S. Census Quick Fact. <https://www.census.gov/quickfacts/PA> (검색 일:2021.05.22.)
- Yoon, and Jeong. (2016), Developing a measure of legislative professionalism for local assemblies in South Korea. *Philippine Political Science Journal*, 37(1), 26-42.
- Woods, Neal & Baranowski. (2006), Legislative professionalism and influence on state agencies: The effects of resources and careerism. *Legislative Studies Quarterly*, 31(4), 585-609.

주민자치 세션

주민자치의 성과와 한계 : 온라인 주민 자치 방안

이태동 교수
(연세대학교)



주민 자치의 현황과 한계 : 온라인 주민 자치 방안

2021. 9. 13.

이태동 (연세대학교 정치외교학과 교수, ㈜ 우주청 대표)

01

서론

02

03

04

05

06

07

- 서구 민주주의 국가에서는 지방자치가 아래로부터의 끊임없는 정치적 요구와 투쟁에 의해 쟁취
- 그에 반해 우리나라는 서구 민주주의 제도의 도입 과정에서 부수적으로 선물처럼 주어짐
- 제도적 형식에서도 단체자치를 기본원리로 받아들여 중앙집권적 속성을 그대로 반영
- 이러한 배경에서 주민자치를 강화하기 위한 다양한 혁신방안이 요구되며
4차 산업혁명의 발달된 기술 인프라는 이를 가능케 하는 환경적 요소로 작용할 가능성이 높음
- 기술진화가 가져 온 다양한 기술적 수단들을 활용하여 지역주민의 적극적인 참여를 유도해 지방자치제도를 주민자치 중심의 패러다임을 기반으로 혁신해 나갈 필요가 있음

01

우리나라 지방자치의 현실과 한계

02

- 지방자치제 재도입 30년이 경과하였음에도 여전히 불완전한 지방자치 지속
- 정치권의 정치적 지지 동원이라는 특수 목적 실현을 위한 수단으로 오용
- 지방자치단체가 향유해야 할 자치권의 제약
- 단체자치 중심의 지방자치로 주민자치에 대한 낮은 인식 수준

03

04

05

06

07

01

주민 자치란?

02

- 지역사회의 정치와 행정을 주민의 자율적 책임과 의사로 결정되는 시스템으로 주민 스스로가 지역의 문제에 대한 해결에 나서 정책에 대한 결정과 집행을 주도하고, 또 그에 대한 책임을 스스로 지는 제도
- 주민참여를 통해 자치정부를 구성하는 것이 자연법 상의 권리라는 전통을 가진 영국과 미국 등에서 유래된 것으로 상향식 의사결정과 민주적 성격이 강조된 개념
- 자발적 참여와 자치역량의 강화, 주민 간 혹은 주민과 자치단체간의 협력적 거버넌스 구축, 행정의 효율성과 민주성 확대라는 맥락에서 주민자치는 그 필요성이 강조

03

04

05

06

07

01

우리나라 주민자치의 현실과 한계

02

- 제도의 역사적 연원과 특징

03

04

05

06

07

- 본격적인 주민자치 제도는 1999년 주민자치센터의 시범실시
- 그러나 행정기관 주도로 주민자치조직으로서는 한계를 지닌 것으로 평가(최근열 2014)
- 특히 주민자치위원들의 대표성과 역량, 의지 등이 떨어지고 선임방식의 비효율성이 지적
- 2010년 '지방행정체계개편에 관한 특별법' 제정 이후
주민자치의 활성화와 참여의식 고취를 위해 주민자치회 사업이 시범실시
- 여전히 주민의 자치력 향상을 위한 지원체계 마련과 권한과 역할에 대한 명료화 등이
개선점으로 지적(서울특별시 2018).
- 이러한 한계를 벗어나기 위해 광역자치단체 단위에서 주민자치회 개발에 나서
대표성과 민주성 강화를 위한 다양한 방안을 모색
(ex- 자치위원 참여의 기회를 확대, 연령·성별 제한, 추천제 등)
- 주민 총회 개최 명시, 참여예산 사업의 선정권과 자치계획 수립권,
행정사무에 대한 수탁권과 협의권, 동정 평가를 할 수 있도록 규정

01

우리나라 주민자치의 현실과 한계

02

- 주민자치 강화를 위한 패러다임 전환의 필요성

03

04

05

06

07

- 주민자치 중심의 지방자치가 더욱 강화라는 세계적 추세와 지역주민들의 지방자치에
대한 인식과 요구의 제고로 주민자치 중심의 지방자치제도로의 전환에 대한 시대적
요구가 꾸준히 제기
- 주민자치를 강화하기 위한 다양한 혁신방안으로 4차 산업혁명 시대 발달된 기술적
인프라는 주민자치의 실험을 가능하게 하는 환경적 요소로 작용할 가능성이 높음
- 단체자치의 전통적 패러다임에서 주민자치 중심의 새로운 패러다임으로
지방자치체제를 전환해 나갈 필요가 있음

01

02

03

04

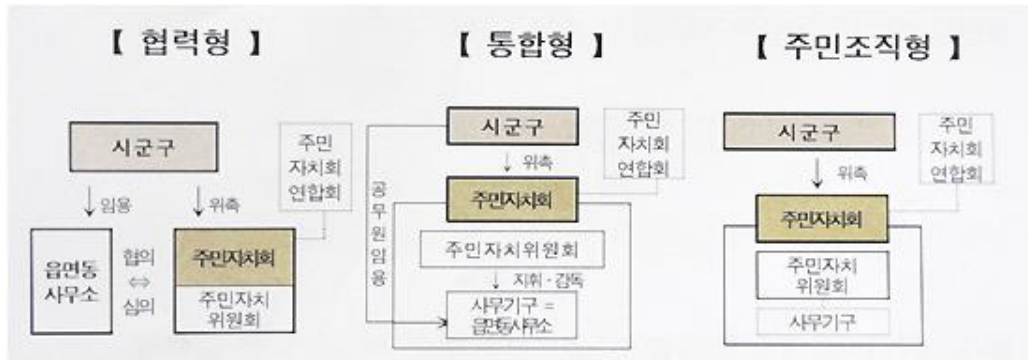
05

06

07

4차 산업혁명 시대 주민자치의 새로운 틀

- 최근 도입되고 있는 새로운 주민자치 모형: 주민자치회



- 주민자치회 주요 기능(표준조례안): 협의업무(행정기능 중 주민생활 연관 업무), 수탁업무(주민자치센터 운영 등), 주민자치업무(주민총회, 마을축제 등)
- 주민자치회의 문제점: 관리 범위의 광역성(읍면동 vs. 통리), 협력형 중심의 실험, 재정과 인력의 실질적 지원체계 미흡, 위원회 구성 과정에서 대표성 확보의 문제

01

02

03

04

05

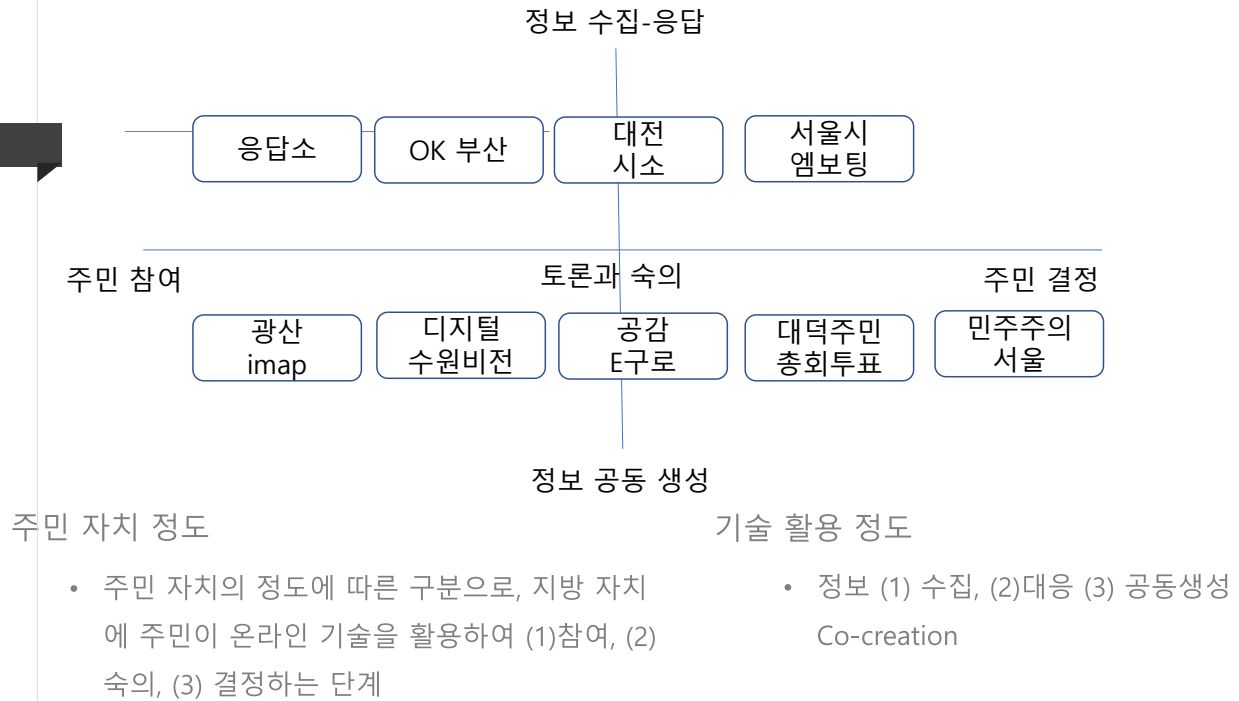
06

07

비대면 온라인 사회와 주민 자치

- 다중사회의 등장과 4차 산업혁명으로 대변되는 정보통신기술의 비약적인 발전은 대의제에 대한 위기의 해법이나 대안으로 작용
- 대의제 민주주의의 대안으로서 참여와 숙의 등이 강조되었고, 이는 시민들의 참여가 무엇보다도 강조
- 디지털크라시(Digitalcracy): 직접민주주의가 모바일 및 디지털과 결합한 의사결정 방식
- 기존의 기득권 거대 정당은 입지를 잃게 되고, 정당은 개별 정책을 중심으로 시민사회와 연대하는 '정책 네트워크' 형태로 진화할 것이라는 전망
- 국회의원들이 정당의 주역이었던 과거와 달리 정당의 주역이 정책전문가 그룹으로 대체되고 시민의 의사를 실시간으로 반영하는 온라인 정당으로의 진화할 가능성

4차 산업혁명 시대 새로운 주민자치 모형의 유형화



정보 수집& 응답-주민 참여

부산시 OK 1번가

의미

- 청와대의 1번가와 유사한 주민 청원을 수집하고 일정 정도 이상의 공감에 있는 청원에 대해 응답하는 플랫폼

특징

- 지방선거 이후 시정 초반 정책 수렴을 위해 진행
- 청원('시민청원 와글와글')과 정책 토론('시민토론 ON AIR')를 포함
- 재보선 이후로 서비스 종료

01

정보 수집& 응답-주민 결정

02

03

서울시 엠보팅

04

의미

05

- 서울시/자치구의 주민 참여 예산/정책에 대한 주민 투표 기능
- 청와대의 1번가와 유사한 주민 청원을 수집하고 일정 정도 이상의 공감에 있는 청원에 대해 응답하는 플랫폼

06

07

특징

- 주민제안사업, 주민참여예산제 투표에 사용하고 있고, 디자인거버넌스 사업 주제 선정 등 각종 정책 및 사업 선호도 조사 및 결정
- 정책투표'로 서울시가 시민 또는 직원에게 물어보는 투표(시→시민·직원)방식이고, 두 번째는 '우리끼리'로 일반시민이 직접투표를 참여하는 투표(시민→시민)방식

01

정보 공동 생성 – 주민 참여

02

03

광주 광산구

04

의미

05

- GS(광산)imap (<https://imap.gwangsan.go.kr/imap/>) 은 온라인을 통한 정보의 공동 생성에 주민 참여를 가능하게 하는 모형

06

07

특징

- 공공데이터와 지방자치 행정을 결합 시도
- 커뮤니티 매핑 사업을 진행: 주민들이 조사한 지역문제 데이터를 5가지(두려운 곳, 보기 안좋은곳, 보행위험, 안전시설, 기타)유형으로 제공

01

정보공동생성 - 주민결정

02

03

04

대전 대덕 - 주민총회 블록체인 투표



의미

- 우리동네 문제를 주민 스스로 해결하고자 주민투표로 우선순위를 결정하는 공론의 장

특징

- 주민자치회의 전환에 따라 시행된 주민총회에 보다 많은 참여를 위하여 도입
- 투표 이외에 의견을 남길 수 있음
- 고령의 주민은 사용이 어려워 자원봉사자의 도움을 받아야 했으나, 개인정보를 침해받지 않고 안전하게 의견을 제시하고 투표할 수 있어 긍정적인 반응을 보임

01

정보공동생성 - 주민결정

02

03

04

대전 대덕 - 주민총회 블록체인 투표

운영절차



출처: 대전광역시 대덕구 홈페이지

결과

- 송촌동은 300명의 주민이 온오프라인 투표 참가, '송촌 주민자치 바로알기'를 1순위 사업으로 선택
- 덕암동의 경우 현장에 참여하지 못한 주민 400여명의 사전투표 포함 1,141명 참가
- 중리동의 경우 8개 의제를 놓고 온오프라인 합계 396명이 투표에 참가, '아름답고 깨끗한 중리동, 우리동네 새동네'를 1순위 사업으로 선정

01

사례의 비교분석과 결과의 종합 정책 제언

02

03

정책적 함의

04

05

- 지향하는 정책목표의 분명한 제시 필요
- 지역 내의 다양한 갈등, 불안을 보다 효과적이고 효율적으로 해소할 수 있는 주민참여 플랫폼에 대한 고려
- 분명한 주민참여 권한과 권위의 제시 필요

06

07

주민참여 혁신 성공을 위한 접근

- 개방적 구조의 유지
- 정보 소외계층에 대한 배려
- 기술에 대한 신뢰 구축

01

사례의 비교분석과 결과의 종합 정책 제언

02

03

주민자치조직의 온라인 플랫폼에서 4차 산업혁명 신기술의 도입 구성

04

05

- 주민 의사수렴통로의 빅데이터 분석 기반의 재설계
- 주민참여를 위한 공론장으로 새로운 플랫폼 설계
- 블록체인 기술 적용
- 주민의 참여와 효능감 향상
- 온라인 주민참여의 확대를 위한 인센티브(incentive) 제도 고려
- 세부적으로 정보공개와 정책 토론 및 결정 과정, 피드백과 인센티브 도입 필요
- 거버넌스 구조적 고민

06

07

사례의 비교분석과 결과의 종합

우주청: 우리들의 주민청원 빅데이터 활용 지역 뉴스, 인물, 민원 분석 예



키워드	연관어	연관기사
코로나19	소상공인	양승조 "충남공비채 공급-중소기업-소상공인 재정지원"
	사회적 거리두기	충남도 4단계 격상 카드 '만지작'...가족·지인 산발적 감염 계속
	계룡시	계룡시, '맞춤형 일자리' 창출 팔 걷어
일자리	지역경제 활성화	SK에코플랜트, 충남 '예산 조곡 그린컴플렉스' 조성사업 추진
	계룡시	계룡시, '맞춤형 일자리' 창출 팔 걷어
	태안	서부발전, 태안군 청년일자리 창출 지원
위원회	산업단지	통제2일반산업단지 조성사업 본격화된다
	주민자치회	서천군, 제1기 화양면 주민자치회 위원 위촉식 개최
	간담회	김홍장 당진시장, 지역건설 대표와 간담회 개최

결언

- 4차 산업혁명 시대의 기술진화는 사회 커뮤니케이션 행위자의 존재양식을 근본적으로 변화시킴
- 또한 전혀 새로운 민주주의의 담론과 함께 다중사회라는 새로운 사회변화를 추동하고 있음
- 주민자치에 블록체인이나 빅데이터와 같은 4차 산업혁명 기술을 적용한 사례는 드문 것이 현실이지만 어렵지 않게 찾아 볼 수 있음
- 향후 면밀한 분석을 통한 기술 수용과 주민 참여 효과성 등의 분석 필요
- 실질적인 주민참여 활성화를 위해서는 전향적인 태도의 수용과 규범적인 발전 모형의 참고가 필요

01

02

03

04

05

06

07

참고문헌

- 이태동. 차재권. 2020.
- 경정익·권대중. 2018. "제4차 산업혁명시대 부동산업의 정보기술 수용의 영향요인에 관한 연구." 『대한부동산학회지』36권 3호, 183-198.
- 김득원 외. 2018. "4차 산업혁명 관련 전파정책 동향 조사·분석 및 발전방안 연구." 한국방송통신전파진흥원 연구보고서.
- 김선혁. 2016. "정보통신기술혁명과 민주주의의 미래." 『국제·지역연구』 25권 3호, 95-124.
- 김희복·김희주. 2019. "4차 산업혁명 시대의 인문성과 인문역량 모색." 『인문사회과학연구』20권 1호, 183-207.
- 박창기. 2016. "거버넌스 디지털 플랫폼. 창조경제연구회 제30차 공개포럼 자료집.
- 서용석. 2016. "첨단기술의 발전과 미래정부의 역할과 형태." 『미래연구 포커스』과학기술정책연구원.
- 원상필. 2019. "4차 산업혁명인식과 기업가 정신이 창업의지와 창업행동에 미치는 영향." 성균관대학교 박사학위논문.
- 윤성이. 2009. "정보사회의 민주주의와 E-거버넌스." 미래전략포럼
- 조화순. 2010. 『디지털 거버넌스 국가·시장·사회의 미래』 서울: 책세상.
- 윤예지 외. 2017. "4차 산업혁명과 지역혁신." 2017년 KCERN 34차 포럼 보고서.
- 조희정·이상돈·류석진. 2016. "디지털 사회혁신의 정당성과 민주주의 발전: 온라인 청원과 공공문제 해결 사례를 중심으로." 『정보화 정책』 23권 2호, 55-72.
- 이민화. 2016. 블록체인과 거버넌스 혁신." 창조경제연구회 제30차 공개포럼 자료집.
- 조권중. 2015. "디지털과 시민의 정치 참여." 『세계와 도시』7권. 서울연구.
- 조성은 외. 2018. "4차 산업혁명 대응 법적 정비 연구." 방송통신정책연구원 연구보고서.
- 하태석. 2018. "적응도시: 4차 산업혁명의 건축과 도시." 『KIBM Magazine』8권 3호, 40-47.
- 한국정보화진흥원. 2018. "4차 산업혁명과 지역혁신을 위한 정책과제 100선." 한국정보화진흥원 정책보고서.
- 허태욱. 2017. "4차 산업혁명시대 블록체인 거버넌스 시스템으로의 전환과 시민사회의 역할에 관한 서설적 연구." 『NGO연구』 12권 2호.
- Castells, Manuel. 2007. "Communication, Power and Counter-Power in the Network Society." International Journal of Communication 1(1):238-266.

감사합니다

자치경찰제도의 의의 : 제도는 예술이다

송승철 위원장
(강원도자치경찰위원회)



“제도는 예술이다”

“K-형 자치경찰제”를 향하여

송승철

(강원도자치경찰위원장)

1.

다섯 달 운영 해 보니:

뉴스로 본 자치경찰



자치경찰제 시대, 치안 공백 '여전'

이청초 입력 2021. 04. 16. 19:53 댓글 3개

[KBS 춘천]

[앵커]

자치경찰제, '주민 밀착 치안서비스'를 핵심으로 내세우고 있습니다.

강원도에서는 이달부터 시범운영에 들어갔는데요.

하지만, 주민 밀착은커녕 경찰서나 지구대가 없어 치안 공백이 우려되는 곳이 있습니다.

이청초 기자입니다.



강원도민일보

“강원경찰청장 후보군 지역 비전 보이지 않는다”

도자치경찰위 후보 결정 불구
경찰청 제시 3명 비판 이어져
적합 여부 판단 근거도 부족
경찰청 고위간부 중 1인 유력

강원형 자치경찰제를 이끌어 나갈 차기 강원청장 후보군을 두고 강원도자치경찰위원회가 “지역을 위한 비전이 보이지 않는다”며 반발. 첫 인사를 앞두고 경찰청과 자치경찰위원회가 불협화음을 내고 있다.

이날 회의에서는 경찰청이 제시한 후보군에 대한 비판이 이어졌다. 전국 최초로 선도모델로 자리매김한 만큼 상징성이 큰 도자치경찰위와 함께 손발을 맞춰야 하는 강원청장 후보군을 판단할 최소한의 자격을 제시할 비전조차 없었기 때문이다. 송승철 위원장은 “강원도를 지원한 이유와 도 자치경찰 위원회와의 비전 등 위원회에서 판단할 부분이 전혀 없었고, 이 부분이 개선돼야 한다는 강력한 요구가 모든 위원들의 의견이었다”고 말했다.

심의만 3개월째 ... 자치경찰위 효율성 논란

6개 안건 중 4개 의결 보류... 합의제 기구 의사결정 지연문제 드러나

강원도자치경찰위원회가 11월에 실시되는 '자치경찰사무 치안종합 성과평가'의 시행 계획을 확정 짓지 못하고 있다.

일반 행정기구가 아닌 합의제 기구가 갖는 '의사 결정 지연 문제'가 드러났다는 평가가 나온다. 도자치경찰위원회는 오는 14일 전후로 임시회의를 열고 자치경찰사무 치안종합 성과평가 시행계획 등에 대한 심의·의결을 추진할 예정이다. 지난달 31일 제15차 정기회의가 열린지 불과 보름 만에 임시회가 소집되는 것이다.

이는 자치경찰위 심의·의결 지연에 대한 내·외부의 우려가 반영된 일정으로 풀이된다. 앞서 도자치경찰위는 지난달 정기회의에서 6개 심의 안건 중 '자치경찰사무 치안종합 성과평가 시행계획'을 비롯한 4개 안건의 의결을 보류했다.

치안종합 성과평가는 자치경찰들의 성과 연봉 지급, 승진 등에 참고자료로 활용된다. 11월 실시되지만 시행계획은 확정되지 않았다. 일부 자치경찰위원이 지역 실정에 맞는 '맞춤형 지표 설계'를 제안했고, 합의점

을 도출하지 못하면서 발생했다. 이 안건은 7월1일 자치경찰제 전면 시행 이후 7, 8월 정기회의에 상정됐지만 의결 보류됐다. 심의에만 3개월째 걸리고 있는 상황이다.

이 같은 의사결정 지연 문제는 소수 의견을 최대한 존중해야 하는 '합의제 행정기구'에서 비롯됐다는 분석이다. 도자치경찰위원회도 특정 세력의 전환을 막기 위해 만장일치의 합의점 도출을 지향하고 있다. 하지만 이로 인해 행정업무의 효율성이 떨어지고 있다는 지적도 나온다. 경찰 등은 "현장의 우려를 감안해 개선이 필요한 부분"이라고 말했다. 신하림기자

2.

자치경찰, “동상이몽”?

두 개의 다른 해석



국정과제협의회 정책기획시리즈 **01**

대통령소속
자치분권위원회



1. 명칭(약칭)의 차이

- 원 명칭: 국가경찰과 자치경찰의 조직과 운영에 관한 법률
- 자분위: "국가 및 자치경찰법"
- 경찰청: "경찰법"

2. 자치사무: 성격과 범위

- 자분위:
 - 성격: '지방자치의 영역'(31)
→ 경찰분야에서 중앙권한의 지방이양
 - 범위: 3조에도 불구하고, 범위 불명확
- 경찰청:
 - 성격: 국가사무-자치사무 분리의 어려움
 - 범위: 3조는 예시적 아닌 열거적 규정

3. 도경찰청의 지위(13조) 해석

제13조(경찰사무의 지역적 분장기관) 경찰의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하게 하기 위하여 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도^에 시·도경찰청을 두고, 시·도경찰청장 소속으로 경찰서를 둔다.

- 자분위: 半국가-半지방 조직
 - 국가-지방 협력모형: 협력적 거버넌스 모형!
 - 국가와 지방의 공동책임: 상호양보의 결과
 - 국가: 특별지방행정기관의 지위를 양보
 - 지방: 전속 조직의 권한을 일부 양보
 - 시도경찰청 신설에서 상당 권한을 경찰청에 위임
- 경찰청: 지방행정기관이 아니라, 경찰청 소속의 국정행정기관
 - "시도지사 소속"을 "시도에"로 수정

4. 자치경찰제의 목적: 우선순위

- 자분위:
 - (1) 자치분권
 - (2) 경찰권의 민주적 통제
 - (3) 주민밀착 치안력 제고
- 경찰청: 주민친화적 맞춤형 치안서비스

3.

모순된 평가: 과도기적 모델?

Sorry, But...

- **김순은**: 과도기적 모델인데, 그러나
→ 적실성과 발전가능성을 지닌 모델
- **양영철**: 종속적 모델, 그러나
→ 지금 실시하는 정책이 좋은 정책
→ 모호한 규정 너무 많아, 성찰과 협력 필요
- **박준휘**(한국형사정책연구원), 2020
 - '서울시안' 자치수준은 100, 2원화 모델' 50,
1원화 모델은 10 정도
 - 현 모델은 교육지책이자, 자치경찰제 도입 전제할 때
최선의 모델

“과도기” 규정의 원인

- 자치경찰위원회: (“자치”에 못 미치는) 실질적 권한 부재
 - 도경찰청 지휘권: 추동장치 부재
 - 인사권: 도경찰청장의 추천 후 심의권
 - 현장과 유리: 지구대, 파출소는 자경위의 영역 밖
 - 비상임위원 대우 부족(양영철)
 - 사무국의 역량 한계: 규정제정권의 실질화 난관
- 독자적 예산 부재: 자치경찰법에서 “본문” 아닌 “보칙”에 위치
 - 자경위 심의 거쳐 지사 수립: 국고예산은 도를 거쳐 다시 경찰청으로 복귀
- 도지사: 부담만 지고, 실질적 역할 부재

“과도기” 규정의 원인

- 지역주민과 기초지자체 참여 문제
 - 기초지자체: 실질적 역할 하나, 법적, 제도적 참여 배제
 - 지역주민: 직접 참여 통로가 부재
 - * 이상훈: 민간 참여는 자치경찰제의 성공적 정착에 중요한 요소인 만큼 “입법불비”
- 경찰청 우위의 구조
 - 인사 추천권 등 실질적 인사권 보유
 - 경찰청이 전문성 가지고 요청 → 자경위는 심의, 의결
 - * 일선 경찰: 명령통일의 원칙 위배에 대한 불만(인사지연 등)

4. 그런데, K-형 모델이 될 수 있을까?

1. 몇 가지 사례: 주민밀착 이미 시작

충남도, 주취자는 ‘응급의료센터’에서 보호 한다

충남자치경찰위원회 제1호 사업으로 채택
‘도-충남경찰청-4개 공공의료원’ 업무협약



제4회 충청남도 자치경찰위원회 정기회의 모습 (충남도 제공)

[대전 충남 / 장철 기자] 충남도는 21일 열린 제4회 ‘충남자치경찰위원회 정기회의’에서 ‘주취자응급의료센터 개설’안이 결의되었다고 밝혔다. 응급의료센터는 오는 7월 서산의료원에서 시범 운영하고 코로나19 지정병원이 해제될 시 천안의료원에서도 운영된다. 응급의료센터는 주취자 전용 병상 2개와 경찰관 사무 공간 및 장비 등을 구축할 예정이다.

강원도자치경찰위원회 1호 안건 ‘교통사고 다발구역 개선’

11차 정기회의 6개 안건 심의·의결
현장근무 계획 확정, 내일부터 시작

강원도자치경찰위원회가 도민 안전 1호 안건으로 ‘교통사고 다발구역 개선대책 마련’을 강원경찰청에 주문했다.도자치경찰위(위원장 송승철)는 27일 동해안권경제자유구역청에서 제11차 정기회의를 갖고 주요 6개 안건에 대해 심의·의결했다.이날 회의에서는 자치경찰사무에 대한 평가를 위한 치안종합성과평가 시행계획과 휴·복직자에 대한 인사발령에 대해 심의했다.

2. “제도는 예술이다”

- 일원적 자치경찰제도 장점 있다.
 - 정치적 중립성 + 비용절감 + 사무중복 방지
- 그보다 여기서 우리가 생각해야 할 것은,
 1. “모든 제도는 완성”된 것이 아니고, 진행 중이며,
→ “제도운영도 하나의 예술이다”라는 관점 필요
 2. 일단, 현 상태를 “K-형 자치경찰제”로 명명하고,
→ (법안 개정 등) 미래의 일은 미래에 맡기고,
→ 현 상태에서 최대한 실효성을 향해 나아가자

2-1. 현단계 자치경찰제(계속)

- 그러나, “반” 이상 될 수 있다!
가. 경찰 자체의 변모: 정권안보에서 민생치안으로 이미 선회
나. 일원화 모델의 이점도 있다
- **현장성**(지방행정)과 **효율성**(국가경찰)의 결합 가능성!
- 여기서 우리가 생각해야 할 것은,
 1. “모든 제도는 완성”된 것이 아니고, 진행 중이며,
→ “제도운영도 하나의 예술이다”라는 관점 필요
 2. 현 상태를 “K-형 자치경찰제”로 명명하고,
→ 주어진 여건 속에서 최대의 실효성을 지향하자

4. K-형 모델의 현단계 과제

위원회의 목표

- **목표**

- 경찰에 대한 민주적 통제: 주민자치 개념 도입
- 치안복지의 질적 제고

- **운영:** 권한행사 및 시책발굴

→ 따라서, 경찰사무와 자치행정 간의 연계가 중요

- 1) 적절한 목표와 시책 수립
- 2) 섬세한 감독
- 3) 사후적 평가

과제1: “주민자치” 원칙 확장

1. 정치적 중립성 vs 대의성

→ 일반적으로 정치적 중립성을 질문하지만, 크게 문제 되지 않아

→ 정치적 중립성은 이원화 모델일 때 심각

2. 진짜 문제는 ‘대의성’과 ‘주민자치’ 이념의 제약

가. 현재 7명은 모두 기관 추천으로 현장과 거리감

나. 기초지자체 배제

다. 정당인 배제: 책임정치의 문제가 대두

☞ 과거 기초의원 선출, 현재 교육감 선출과 유사

☞ 런던자치경찰위원회

- 총 23 명(11명은 런던시 의회 의원 겸직)
- 위원회 산하에 다양한 소위원회

3. 강원도의 실험: "주민자치제"의 활용

- 주민자치회에 지역 경찰서 차원에서 참가 독려
- 치안수요의 정의 단계부터 주민의 시각으로

☞ Broken Windows Theory

과제 2: 인사권의 실질화

1. 위원회의 임용권 행사방식

- 위원회의 심의/의결 통해 도경청장 대상으로 지휘/ 감독
 - 현장 근무자에게 직접적 지시·명령은 불가

2. 현재의 위원회 임용권은 형식적: 정책추진의 동력이 없어

- 관서장의 추천에 따라 심의
- 인사자료에 대한 접근 불가: 실질적 논의 불가

- 그러나, 현단계에서
(법 개정 없이도) 실질적 권한 강화 가능!

과제 2: 인사권의 실질화

3. 방법

가. "도경청장"의 "협의" 방식 변경 필요

1. 현재의 도경청장과 경찰서장: 모두 1년 재임

→ 국가사무 중심이며, 주민밀착이 힘들어

☞ 경찰서 예산구조

2. 도경청장 임명 협의 때 3가지를 요구해야

지원동기 + 사업계획서 + 자기소개 (임기 2년 갱신)

나. 경찰서장 평가의 실질화

→ 현장을 직접 지휘할 수 있는 중간책임자

→ 위원회의 평가 비중을 지금보다 강화해야

비고 1: 위원회의 임용권

임용구분	경정	경감·경위	경사 이하
신규채용	대통령	경찰청장	
승진		도지사	자치경찰위원회
전보	자치경찰위원회		
파견			
휴직			
복직			
직위해제			
면직	대통령	경찰청장	
중징계 (강등, 정직, 해임, 파면)	대통령, 또는 경찰청장	자치경찰위원회	

비고 2: 위원회의 서장 평가

1. 치안종합성과평가(관서 평가)

* 관서평가 중 자치사무 비율 = 14.4%

점수	80점(사무별 비중)			10점	10점
분류	국가사무 (42%)	수사사무 (40%)	자치사무 (18%)	치안만족도	인권수준향상 도
환산 점수	33.6	32	14.4	10	10

2. 경찰서장 평가

* 경찰서장 평가 중 자치사무 비율: 13 + 2 = 15%

대 분 류	관서평가 90점					경찰서장 책임지휘 역량평가 10점			가점	
소분류	국가 사무	수사 사무	자치 사무	치안만 족도	인권 수준 향상도	도경 위원회 40%	만족도조 사 40%	자치 사무 수행 평가 20%	정원조정 노력	
	33.6	32	14.4	10	10	4	4	2		
환산 공식	항목당 배점 X 0.9					항목당 배점 X 0.1				
최종 점수	30	29	13 (12.96)	9	9	4	4	2		

과제 3: 위원회 전문성 함양

- 권한은 쓰는 것보다, 잘 쓰는 것이 더 중요
 - 외부 위원회가 내부평가 하는 문민통제의 구조문제
 - 1) 특히, 위원회 차원에서 치안평가의 전문성 심화 필요
 - 2) 사무국 역량 강화
 - 무엇보다, 도경찰청과 위원회 간 상호이해와 협력이 관건적
- 이를 해결하기 위해서는
 - 가. 정보 공유체계 정비
 - 나. 시도자치경찰위원장연합회: 법적 기구화 통해 사무국 보강

과제 4: 기타

- 꼼꼼한 예산편성 작업: 내년부터 실질적 심의 필요
 - 국가사무 중심에서 주민복지 중심으로
 - ☞ (예) 보이스-피싱 예산: 경찰청 전체 예산에 대한 이해 필요
- 경찰청-위원회-자치단체 간 소통체계 구축
- 경찰의 역할 변화에 대한 활발한 논의 필요
 - Q. 새로운 사회의 출현에 따른 경찰의 역할 변화는 무엇인가?
 - (예) 보이스 피싱

자치경찰제 성공을 위한 과제

- 충남형 자치경찰 모형개발의 필요 -

박종선 교수
(백석대학교)



자치경찰제 성공을 위한 과제

- 충남형 자치경찰 모형개발의 필요 -

백석대학교 박 종 선

I. 문제의 제기

진정한 지방자치를 위해 경찰권한의 분권화와 함께 지역특성에 적합한 치안서비스의 제공이 필요하다는 점에서 자치경찰제 전면 시행의 필요성이 꾸준히 제기되고 있었으며, 더욱이 수사권 조정 시행과 함께 자치경찰제의 도입을 통해 비대해진 경찰권을 효율적으로 분산하여야 한다는 의견이 제기됨에 따라 자치경찰제 도입으로 경찰행정의 분권과 민주성에 대한 요구를 반영함과 동시에 국민 안전에 공백이 없도록 국가 전체의 치안 총량과 현재의 안정적 경찰활동 체계가 흔들리지 않도록 유지할 필요성에 의해 2022. 12. 11.(법률 제 17689 호) 기존의 경찰법이 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률로 전부개정되어 2021. 1. 1 부터 시행되었다.

법률의 개정으로 경찰사무를 국가경찰사무와 자치경찰사무로 나누고 각 사무별 지휘·감독권자를 분산하며, 시·도자치경찰위원회가 자치경찰사무를 지휘·감독하도록 하는 등 자치경찰제 도입의 법적 근거를 마련함으로써, 경찰권 비대화의 우려를 해소하면서 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하여 주민 수요에 적합한 다양한 양질의 치안서비스를 제공하는 한편 국가전체의 치안역량을 효율적으로 강화하도록 하고자 하는 것이 이번 법률 개정의 이유이다¹⁾.

이와 같이 자치경찰제 전면 시행으로 지방정부의 책임이 강화됨을 물론, 지역 밀착형 치안서비스 제공을 위해 지자체와 경찰 간 협업을 통한 제도의 마련이 필요하며 더 나아가 다양한 치안요구를 파악하고 현실을 진단하여 중·단기적인 대책에 활용하기 위한 충남형 자치경찰의 모형을 개발하는 것을 자치경찰제도의 성공을 위한 첫걸음이라 생각된다.

따라서 본 연구에서는 충남형 자치경찰모형을 간략하게 제시하면서, 현재 충남의 여건과 추진 방향을 살펴본 후 이에 대한 문제점과 향후의 방향설정을 고민함으로써 충남형 자치경찰제의 성공적인 안착을 바라는 마음으로 시작하고자 한다.

II. 충남형 자치경찰 모형 개발을 위한 요인 탐색

자치경찰제도가 성공적으로 안착하기 위해서는 반드시 지역 맞춤형 자치경찰모형과 주민 밀착, 치안에 대한 효율적인 서비스가 동반되어야 한다. 그러기 위해서는 지역에서 발생하는 범죄의 유형을 파악하고 적용하는 단계는 필수적이다. 이러한 맥락에서 충청남도의 지역적 특성과 인구분포, 외국인 근로자 등 다양한 요인을 고려해 적합한 도입모델을 준비하는 것은 매우 필요하다고 생각된다. 따라서 충남형 자치경찰제도의 도입모델 개발을 위해 먼저 큰 틀 안에서 세부적인 요인별 논의점을 사전에 살펴보고 그에 맞는 모델을 도입하는 것이 바람직할 것이다.

1) 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률, 2020. 12. 22, 법률 제17689호, 전부개정이유 참고.

1. 충남의 특성과 치안문제

(1) 지리적 특성

충청남도의 지리적 특성으로는 서해를 경계로 둔 해안지역과 교통의 중심이 될 수 있는 대전광역시와의 접근성 그리고 광역시와 세종특별자치시와의 접근성이라는 지리적 특성이 있다. 행정 구조는 8 개 시와 7 개 군으로 이루어져 있다. 충남 면적은 전국 100,377Km² 대비 8.2%의 비율은 8,229Km²의 수준이다. 특히 지리적 특성에서 주목할 점은 해양수산관련 발전계획과 연관 지어 볼 수 있다. 민선 7기 충남해양수산발전계획은 2022년까지 4조 6,904억원(114개 사업)을 투입해 해양관광객 1,820만 명, 항만물동량 1억 9,200만톤을 목표로 하는 비전을 제시하고 있다²⁾.

충청남도 마리나항만 지정현황을 보면, 무려 7개 항만으로 그 규모는 2018년 기준 1400척에 육박한다. 이러한 항만계획은 다양한 자치경찰전략 모델의 도입과 반드시 연계되어야 한다. 항만 예정구역의 발전계획이 수행되는 것은 항만자체로 지역개발과 해양발전 전략으로 끝나는 것이 아니라 다양한 축제와 지역사회 인구유입 등의 부수적인 변화를 이끌어내기 때문이다. 따라서 해양경찰에 대한 특수한 영역의 자치경찰제도를 수립할 필요성이 있음은 자명한 일이다. 관련 마리나항만 예정구역 지정 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 충청남도 마리나항만 예정구역 지정 현황(2018년 기준)

명 칭	위 치	개발현황		
		구역	단계	규모
홍원 마리나항만	서천군 서면 도둔리 1222-6번지 일원	국가어항	계획	100척
창리 마리나항만	서산시 부석면 창리 295-1번지 일원	기타연안	계획	300척
왜목 마리나항만	당진시 석문면 교로리 844-74번지 일원	기타연안	계획	300척
안흥 마리나항만	태안군 근흥면 신진도리 182-3번지 일원	기타연안	계획	200척
무창포 마리나항만	보령시 웅천읍 고나당리 654-9번지 일원	국가어항	계획	100척
장고항 마리나항만	당진시 석문면 장고항리 615-11번지 일원	국가어항	계획	200척
원산도 마리나항만	보령시 오천면 원산도리 461-5번지 일원	기타연안	계획	200척

* 출처: 2019 충남도정백서, 충청남도 마리나항만 예정구역 지정 현황, 1146면.

항만개발과 그에 따른 관광 및 인구유입 등에서 비롯된 치안수요 역시 준비해야 하지만 이미 고질적으로 존재하고 있는 문제에 대한 새로운 자치경찰제도에 입각한 대응이 필요한 시점이기도 하다. 불법어업은 2018년 기준 53,432건으로 그 실태가 심각하다고 할 수 있다³⁾. 어업인들이 조직화 또는 기능화된 어업스킬을 통해 취약시간대라고 할 수 있는 휴일이나 기상 악화시의 불법 조업을 시도하기 때문에 단속의 한계에 부딪히고 있는 실정이며, 현재 어업질서 확립을 위해 유관기관과 공조하여 우심 해역 및 항·포구에 대한 합동단속을 강화하는 등의 노력을 이어가고 있다. 이런 상황에서 어업지도선(총 9선)을 통해 불법어업을 단속한다는 점에 있어서 자치경찰제도가 도입되는 정국에 반드시 경찰조직에서 담당 및 연계되어야 할 필수적인 영역이라고 볼 수 있다. 불법어업에는 중국어선의 침범도 해당이 되기 때문에 해당 부분에 대한 자치경찰의 역할에 대해 고민이 필요한 시점이다.

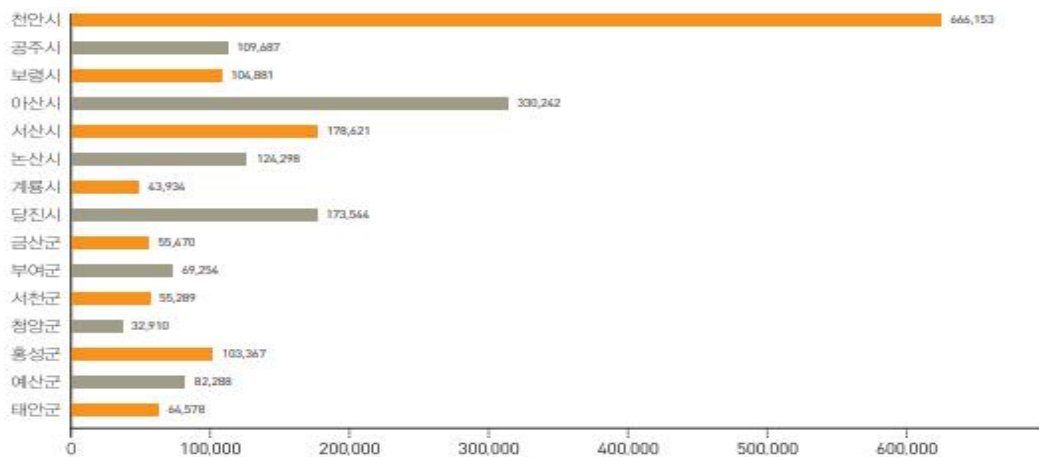
2) 충남도정백서, 2019, 1143면.

3) 충남도정백서, 2019, 1168면.

(2) 인구분포

충청남도의 인구는 점차 증가추세에 있다. 소폭이지만 지속적인 증가에 대해서 자치경찰의 운영에 있어서 인력충원 등의 사전적인 계획은 어느 정도 요구된다고 하겠다. 지역별 인구의 비율을 살펴보면, 천안시가 70 만 명에 육박하는 독보적인 인구밀도를 보이고 있고 인접 도시인 아산시가 약 50 만 명으로 그 뒤를 잇고 있다. 인구밀도에 굉장히 큰 차이를 보이고 있기 때문에 인구분포에 따른 전략적 대응 역시 필요해 보인다.

〈그림 1〉 충청남도 인구 세대 추이



* 출처: 2019 충남통계연보. 인구 세대 추이

(3) 독거노인

충청남도의 독거노인 인구는 여성노인이 모든 지역에서 약 70%를 차지하며 남성노인은 약 30%의 비율로 분포되어 있다. 여성노인에 대한 자치경찰의 치안서비스 수요가 요구된다는 대목이다. 또한 전체 인구대비 독거노인 인구비율을 살펴보았을 때, 앞서 충청남도 인구분포와 반대로 인구밀도가 낮은 지역이 독거노인의 분포 비율이 높게 나타나는 현상을 보였다. 특히, 2017년 기준 금산군, 부여군, 서천군, 청양군은 8.5%의 독거노인 인구비율을 보이고 있었다. 독거노인 시·군별 인구분포는 〈그림 2〉와 같다.

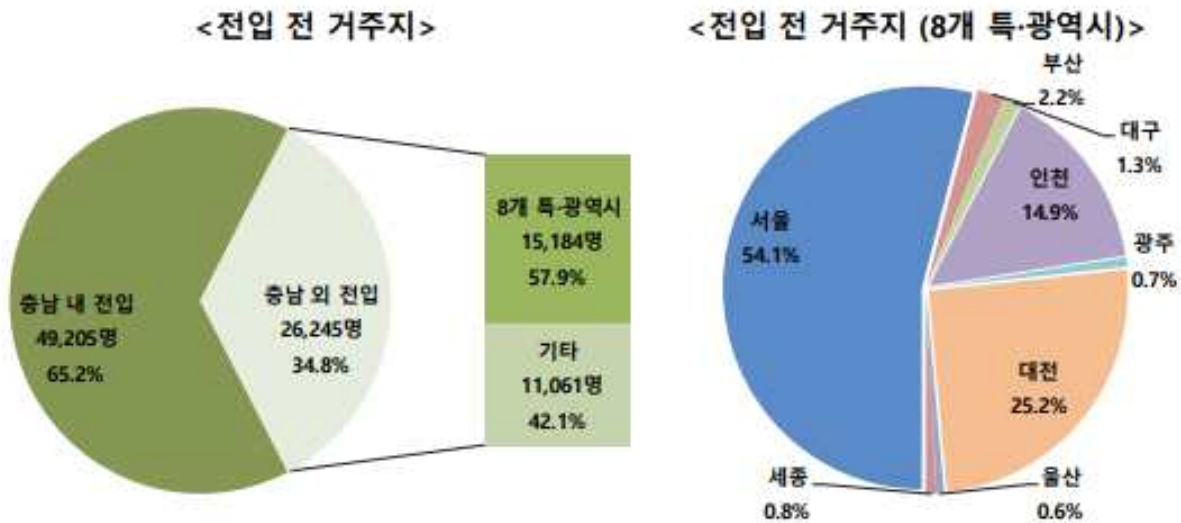
〈그림 2〉 충청남도 독거노인 시·군별 인구 분포



* 출처: 2017 충남 독거노인 통계. 13 만.

앞서 인구의 분포와 독거노인 분포를 종합적으로 살펴보았을 때, 인구밀도가 높은 지역은 상대적으로 독거노인의 비율이 낮았고, 인구밀도가 낮은 지역은 독거노인 인구비율이 높은 것을 확인할 수 있었다. 따라서 지역별 독거노인의 치안 및 안전에 대한 경찰활동에는 명확하게 전략적 계획이 필요한 지역이 존재함을 알 수 있었다. 자치경찰제도의 모델을 도입시키는데 있어서 구체적으로 해당 지역에 어떠한 경찰인력과 전략을 통해 운영해야 할지 그 원인을 명확히 파악할 필요가 있을 것이다. 관련해서 전입 전 거주지에 대한 내용을 살펴보면 <그림 2>와 같다.

<그림 3> 충청남도 독거노인 전입 전 거주지 및 유입경로



* 출처: 2017 충남 독거노인 통계, 15 면.

독거노인과 관련해 장기적인 자치경찰의 지역특성에 맞춘 모델을 기획하기 위해서 전입 전 거주지에 대한 구체적인 분석도 추가되어야 한다. 독거노인의 전입 전 거주지에 대해서 충남 내 전입을 제외한 충남 외 전입의 비율은 34.8%이며, 이 중 이전 거주지가 대도시였다고 응답한 비율이 대다수에 속한다고 밝혀졌다⁴⁾. 이는 광역시의 자치경찰의 전략과 충청남도과 같은 도 단위 자치경찰의 전략이 노인의 치안서비스 부분에서 다르게 접근되어야 한다는 점을 말한다. 장기적으로 봤을 때 대도시에서 전입되는 독거노인의 비율이 증가한다고 가정했을 때, 반드시 이에 대한 전문치안서비스 인력의 충원과 경찰활동의 전략적 움직임이 요구되기 때문이다.

(4) 외국인근로자

충청남도는 외국인 비율이 매우 높은 상태다. 2019 년 기준 충청남도는 경기도와 서울특별시를 제외하고 전국에서 127,057 명으로 3 번째로 외국인 비율이 높은 지역이다. 외국인 근로자는 경기도와 서울특별시를 제외하고 34,757 명으로 2 번째로 높은 비율을 차지하고 있다. 결혼 이민자 역시 경기도와 서울특별시를 제외하고 9,089 명으로 3 번째로 높은 비율이다. 자세한 내용은 <표 2>와 같다.

4) 충청남도 독거노인, 2017. 15면.

〈표 2〉 전국 외국인주민 현황

구 분	총 외국인	외국인근로자	결혼이민자	유학생	외국국적동포	기타외국인
합계	2,216,612	515,051	173,882	160,610	303,245	626,130
서울특별시	465,885	75,322	33,281	54,647	91,166	135,761
부산광역시	77,968	13,855	7,257	12,475	3,815	23,100
대구광역시	53,023	9,358	5,382	5,960	3,212	16,180
인천광역시	130,292	25,209	11,545	6,068	18,942	38,410
광주광역시	43,053	7,312	3,635	6,156	2,944	13,239
대전광역시	34,148	2,879	3,457	7,009	1,798	10,004
울산광역시	37,284	8,338	3,503	1,704	4,830	10,229
세종특별자치시	9,814	2,117	824	1,437	832	2,619
경기도	720,090	199,634	52,697	21,200	124,647	196,617
강원도	38,504	6,550	3,873	4,406	1,854	10,325
충청북도	74,880	20,077	5,601	4,408	9,342	20,355
충청남도	127,057	34,757	9,089	7,662	17,827	34,683
전라북도	62,151	11,096	6,000	8,234	2,177	16,453
전라남도	68,719	18,839	6,684	2,197	2,274	17,784
경상북도	104,596	26,483	8,007	11,117	6,085	30,148
경상남도	134,675	43,162	10,305	3,640	9,413	39,388
제주특별자치도	34,473	10,063	2,742	2,290	2,087	10,835

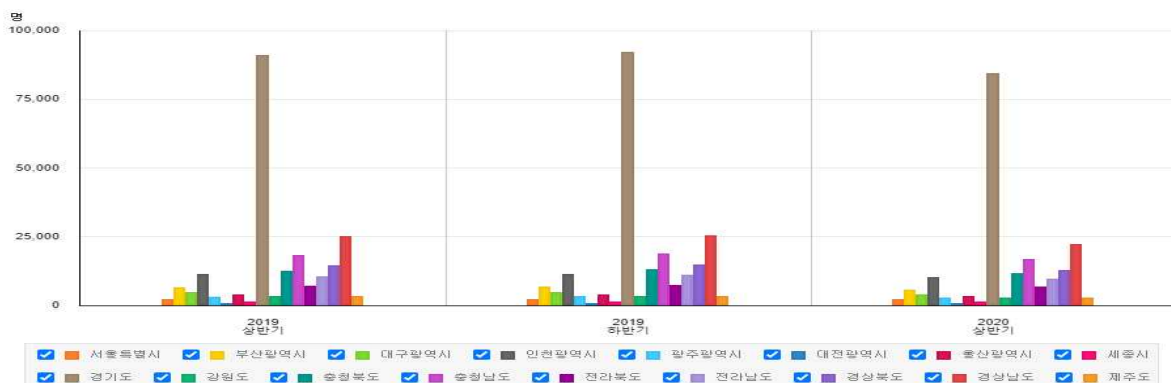
* 출처: 통계청(KOSIS). 행정안전부 지방자치단체 외국인주민현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A001_A 에서 2021 년 9 월 6 일 인출 및 재구성

유학생 등 다른 지표에서와는 달리 외국인 근로자와 결혼 이민자가 전국대비 높은 인구수를 차지한다는 것은 그만큼 충청남도가 외국인 근로자 대상 치안서비스 제공 및 외국인 근로자 범죄에 노출되어 있다는 상황이기도 하다. 따라서 충청남도의 자치경찰제도의 도입모델의 개발에 있어서 외국인 근로자에 대한 문제 역시 중요하게 고려할 변수임에 틀림없다.

중요한 것은 그럼에도 불구하고 최근까지 외국인 고용동향이 경기도를 제외하고 경남에 이어 두 번째로 높은 고용동향을 보이고 있었다는 점이다. 전국대비 외국인 근로자를 계속해서 모집하는 동향을 보이기 때문에 다양한 측면의 치안수요와 연관지어 생각해 볼 필요성이 있다.

최근 외국인 근로자 혐오와 관련해 혐오범죄 및 그로인한 2 차 범죄의 발생 등이 이슈가 되는 가운데 이러한 동향에 대해서 자치경찰제도의 모델도입에 있어서 중요한 핵심전략이 필요한 영역으로 삼아야 할 것이다. 관련 지표는 〈그림 3〉과 같다.

〈그림 4〉 고용허가제 고용동향(외국인근로자 수)



* 출처: E 나라지표. 한국고용정보원. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1501 에서 2021 년 09 월 6 일 인출.

(5) 특별사법경찰 운영

충청남도는 미국산 쇠고기 불신의 이슈로 먹거리 신뢰회복이라는 축산농가 보호의 목적을 가지고 전국 최초로 대전지방검찰청과 MOU를 체결하고 특별사법경찰지원단을 설치했다. 특별사법경찰지원단의 주요 단속사항으로는 원산지, 축산물 위생, 환경, 공중위생, 청소년보호 등의 단속이 포함되어 있으며, 분야별 단속 내역에 전체 증가율이 감소추세를 보이는 성과를 이루고 있다⁵⁾. 특별사법경찰 운영 분야별 단속내역은 <표 3>과 같다.

<표 3> 특별사법경찰 분야별 단속내역

구 분	분야별 단속업소 수						증가율(%)
	원산지표시	식품위생	공중위생	청소년보호	환경	축산물위생	
2014년	4,667	8,714	2,440	1,871	5,293	1,668	108.6
2015년	4,082	6,686	1,736	2,399	3,385	2,011	108.9
2016년	3,187	7,287	1,943	2,996	3,218	1,860	130.8
2017년	2,628	8,188	2,419	3,755	2,596	2,517	100.7
2018년	2,177	7,528	2,448	3,544	2,996	3,337	70.7

* 출처: 2019 충청남도정백서, 특별사법경찰 분야별 단속내역, 158면, 재구성

충청남도 특별사법경찰은 축산위생으로 출발된 사법경찰이지만 최근 동향을 파악해보면 식품 위생이나 원산지표시에 대한 단속의 필요성보다 공중위생, 청소년보호의 단속의 필요성이 높아짐을 알 수 있다. 따라서 자치경찰제도의 도입에 있어서 이러한 부분에 대해서도 충분히 고려해야 하며, 실질적인 데이터변화의 원인을 확인할 필요성이 있다.

또한 구급대원 폭행 등 소방활동 방해 사범의 대응을 위한 2016년 신설된 소방특별사법경찰팀 역시 논의되어야 할 영역중 하나이다. 최근 소방사범 처리현황을 보면 소방시설법에 대한 위반 건수가 증가되는 것으로 보인다. 따라서 특별사법경찰의 임무 중에서도 특수한 전문역량이 요구되는 영역이라고 볼 수 있을 것이다. 왜냐면 위반법률이 굉장히 포괄적으로 「위험물안전관리법」, 「소방시설법」, 「소방기본법」, 「소방시설 공사업법」, 「구조·구급법」 등이 모두 해당되기 때문이다. 충청남도 소방사범 처리 현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 충청남도 소방사범 처리 현황

구 분	위반법률				
	위험물 안전관리법	소방시설법	소방시설공사업법	소방기본법	구조·구급법
2018년	48	42	11	12	1
2017년	56	29	10	12	-
2016년	44	50	20	5	-

* 출처: 2019 충청남도정백서, 충청남도 소방사범 처리 현황, 1223면, 재구성

5) 충청남도정백서, 2019, 156-160면.

소방사범의 경우 수사의 전문성 역시 확보해야하기 때문에 전문적인 교육을 제공하고 교육을 통해 직무의 소양을 증진시킬 목적 또한 분명하다. 따라서 도내 소방특별사법경찰의 수사능력 향상을 위해 지속되고 있는 노력들이 자치경찰제에 맞도록 더 개선된 역량강화 전략을 강구할 필요성이 있다.

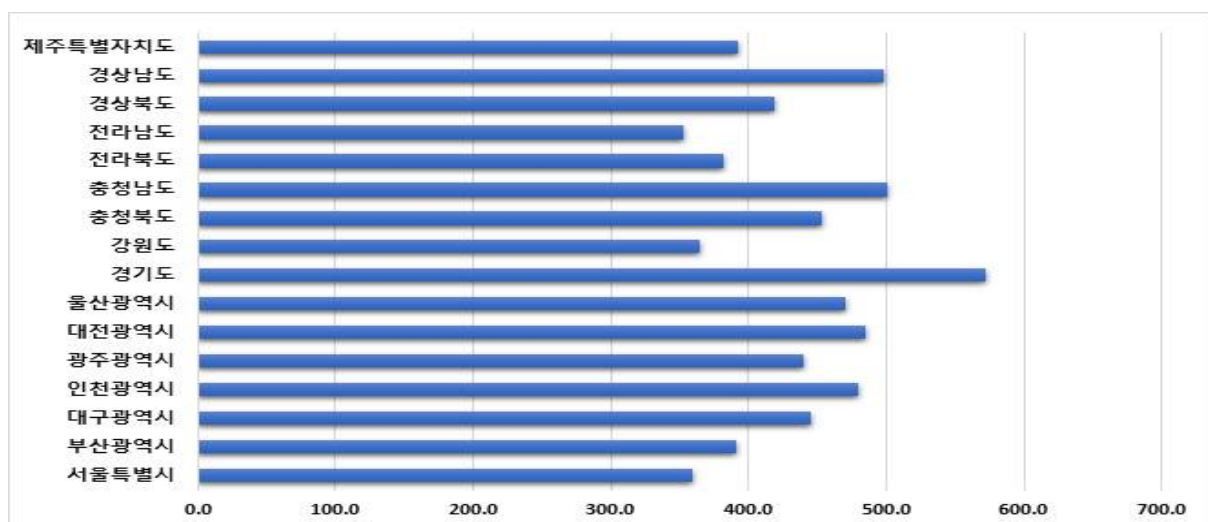
2. 충청남도 범죄관련 특징

(1) 범죄관련 특징

1) 강력범죄 관련 쟁점

충청남도의 강력범죄 관련 동향은 그 발생 건수에 있어서 감소했지만, 특정 대상 그리고 특정 지역의 범죄가 오히려 증가하면서 지역에 대한 편중 양상을 보이는 것으로 확인되었으며, 세부적으로 살펴보면 살인, 강도 등의 강력범죄 건수가 2019 년 기준 6.4% 줄었지만, 여성 피해자 비율과 노인 대상 범죄, 학교 폭력이 증가한 것으로 알려졌다.⁶⁾ 이는 앞서 언급되었던 충남형 자치경찰제도의 도입모델에 있어서 요구되는 노인대상 범죄와도 밀접한 관련이 있다. 범죄에 있어서 그 유형과 대상별 자치경찰제도 운영의 전략적 모델이 필요하다는 것이다. 특정 지역의 강력범죄 건수가 증가된 것에는 인력과도 직결될 수 있는 부분이다. 충청남도는 전국에서 2018 년 기준 경찰 1 인당 담당시민수가 501.0 명으로 전국에서 두 번째로 높은 비율을 보이고 있다. 자세한 내용은 <그림 5>와 같다.

<그림 5> 전국 경찰 1 인당 담당시민 수



* 출처: E 나라지표. 통계청 지역통계 총괄 전국지표현황. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL0000&vw_cd=M_T_GTITLE02&list_id=101_27_1&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1 에서 2021 년 9 월 6 일 인출 및 재구성

6) 글로벌뉴스통신(2019.10.15.). 충남, 강력범죄 특정대상 지역 편중 양상보여. <http://www.globalnewsagency.kr/news/articleView.html?idxno=129946>에서 2021년 9월 6일 인출.

2) 범죄발생 비율 관련 쟁점

구체적으로 충남형 자치경찰제도 모델을 위해 주목할 범죄유형 및 그 실태를 확인하기 위해 범죄의 유형별 발생현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지역의 인구대비 범죄발생건수를 확인하기 위해 인구대비 범죄발생 건수의 비율(범죄발생총건수/인구)을 확인한 결과 3,475.9의 비율로 전국에서 5번째로 발생비율이 높았다. 자세한 내용은 <표 6>과 같다.

<표 5> 2019 전국 범죄발생 및 인구 10 만명당 발생 비율

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
범죄발생건수(A)	340,504	128,725	82,905	101,289	52,827	47,929	25,814	6,300	433,498
인구(B)	9,729,107	3,413,841	2,438,031	2,957,026	1,456,468	1,474,870	1,148,019	340,575	13,239,666
A/B × 100,000	3,499.8	3,770.7	3,400.5	3,425.4	3,627.1	3,249.7	2,248.6	1,849.8	3,274.2
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
범죄발생건수(A)	53,289	53,801	73,817	58,012	68,566	88,098	123,992	28,318	
인구(B)	1,541,502	1,600,007	2,123,709	1,818,917	1,868,745	2,665,836	3,362,553	670,989	
A/B × 100,000	3,457	3,362.5	3,475.9	3,189.4	3,669.1	3,304.7	3,687.4	4,220.3	

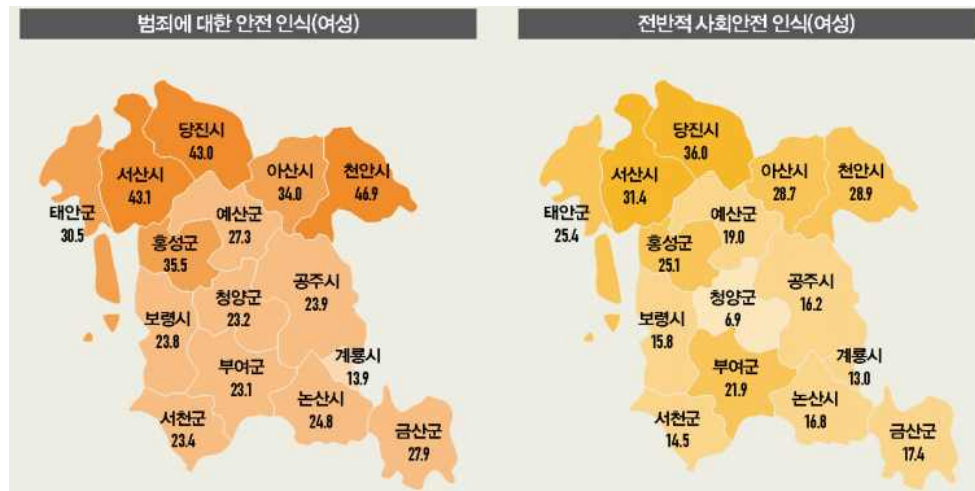
* 출처: E 나라지표. 2019 검찰청 범죄분석통계. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=135&tblId=DT_13501N_A120&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=135_13501_2&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1 에서 2021년 01월 16일 인출 및 재구성

3) 범죄유형(폭력범죄와 젠더폭력)관련 쟁점

충남지역의 범죄의 유형 별 발생빈도를 살펴본 결과 폭력, 절도, 강간·유사강간·추행, 살인, 강도 중 폭력이 인구 10 만명당 506.62의 비율로 가장 높은 비율을 차지했다. 2017년 기준이기는 하지만 범죄 유형에 대한 전략적 접근이 필요한 대목으로 확인할 수 있음을 알 수 있는 대목이다. 특히, 젠더폭력과 관련해서 지역별 굉장히 격차가 크게 나타났으며, 2017년 기준 인구 10만명당 서산시가 83.3건의 비율을 보이면서 50.1건의 비율로 4번째로 비율이 높은 금산군과 비교해도 그 격차가 심각함을 알 수 있었다⁷⁾. 주목할 점은 전체적인 사회안전 인식과 비교했을 때, 충청남도 북부지역이 범죄에 대한 여성의 불안감 비율이 압도적으로 높다는 점이다. 여성의 범죄에 대한 안전인식은 2017년 기준 천안이 46.9%, 서산시가 43.1%, 당진이 43.0%로 40%가 넘는 여성이 불안하다고 느꼈다. 반면 그 외 지역은 30% 미만의 비율을 보이고 있다. 따라서 범죄 유형에 있어서 폭력과 관련된 범죄 그리고 젠더폭력과 관련해 충청남도의 특정 지역(천안, 서산, 당진, 아산, 태안, 홍성 등)에 전략적인 자치경찰모델이 개입될 수 있도록 구체적인 조사가 필요하다고 본다. 세부적인 내용은 <그림 6>과 같다.

7) 김영주, 젠더폭력으로부터 안전한 충남지역, 충청남도여성정책개발원, 여성정책연구브리프, 2018.

〈그림 6〉 충청남도 시·군별 범죄 및 전반적 사회안전관련 인식(여성 불안 비율)



* 출처: 김영주, 젠더폭력으로부터 안전한 충남지역. 충청남도 여성정책개발원 여성정책 연구브리프, 2018.

(2) 교통관련 쟁점

충청남도는 도내 고속도로로 경부고속도로, 호남고속도로, 서해안고속도로 등 7개 노선이 개통되어 있다. 그렇다보니 교통관련 사고와 이에 따른 안전관련 자치경찰운용에 대해서도 빼놓을 수 없는 지자체중 하나일 것이다. 교통사고 현황을 살펴보면, 전국대비 충남의 교통사고 발생건수는 2019년 기준 사망자 수치를 제외하고 부상자와 발생건수가 모두 5%p 이상 증가해 있었다. 자세한 내용은 <표 6>과 같다.

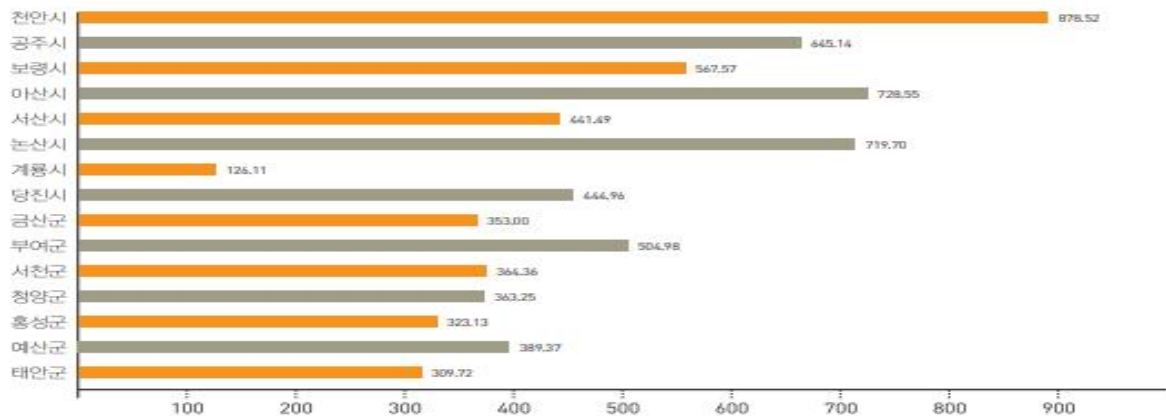
〈표 6〉 2018 충청남도 교통사고통계

구 분		2015	2016	2017	2018	전년대비(%)
발생건수	충남	9,121	8,722	9,241	8,807	△5.0
	전국	232,035	220,917	216,335	217,148	0.4
부상자	충남	13,727	12,759	14,158	13,283	△6.2
	전국	350,400	331,720	322,829	323,037	0.1
사망자	충남	385	363	351	354	0.9
	전국	4,762	4,292	4,185	3,781	△9.7

* 출처: 2019 충남도정백서. 교통사고 현황. 1058 면.

교통의 요지인 도시와 인접해 있거나 고속도로 인접 도시가 많기 때문에 교통관련 안전에 특히 보완이 필요한 지자체중 하나가 바로 충청남도다. 전국대비 발생건수나 부상자 수에 대해서 그 비율의 차이와 타 지자체 데이터를 비교해 그 원인에 기반한 자치경찰의 운영 역시 요구되는 항목중 하나라고 할 수 있을 것이다. 자세한 내용은 <그림 7>과 같다.

〈그림 7〉 충청남도 시·군별 도로현황



* 출처: 2019 충남통계연보. 시·군별 도로현황

충청남도의 도로현황을 지역별로 살펴보면, 높은 비율을 보이는 5개 도시(천안시, 공주시, 보령시, 아산시, 논산시)와 그 외의 도시로 구분할 수 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 지역별 차등적인 자치경찰제 운영 또한 고려해야 한다고 본다. 특히 가장 높은 비율의 도로현황수치를 가지고 있는 천안시에는 그에 맞는 교통예방 전략이 투입될 수 있도록 구체적인 자치경찰 모델의 도입이 필요하다.

3. 주민친화 및 지역특화 경찰활동 전략

(1) 주민친화 및 지역특화 경찰활동의 필요성

자치경찰제도의 도입에 있어서 가장 중요한 것 중 하나는 지역주민의 인식과 믿음이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이런 점에서 범죄예방활동과 관련해 범죄위험요소를 미리 파악하는 주민밀착형 범죄예방활동은 매우 중요하며, 경찰이 주된 예방활동의 주체가 되는 것이 아니라 지역 주민이 참여함으로써 범죄예방의 효과를 높이는 시스템이 정착되어야 한다⁸⁾. 이런 점에서 자치경찰제도는 지역 주민이 참여해 범죄예방의 효과를 높이는데 굉장히 큰 장점이 있다. 지역주민들은 자신들의 지역에 대한 범죄예방에 대한 사명감을 조금 더 쉽게 고양시킬 수 있을 것이며, 다양한 교육이나 정보제공, 연계, 교류 등의 다양한 접근방식에 있어서 자치경찰은 우리 지역 안에서 활동한다는 믿음이 신뢰로 변화될 가능성을 내포하고 있기 때문이다.

주민친화 경찰활동은 국가통제가 아닌 지역사회가 주도하는 관점에서 지역주민의 문제에 대해서 더 구체적으로 접근하기 쉽고 그렇기 때문에 문제를 해결함에 있어서도 효율적이라고 볼 수 있다⁹⁾. 역설적으로 자치경찰은 지역사회의 구체적인 치안수요를 파악하고 그 문제를 해결함에 있어서도 주민친화적인 방식으로 접근해야 할 사명을 내포한다고 볼 수 있음이다. 이런 요지에 대

8) 박동균,이행준, 한국자치경찰제도 정착을 위한 광역자치단체의 과제 - 경기도 사례를 중심으로 -, 경찰학논총, 제15권 제1호, 2020. 280면.

9) 김진혁, 지역친화적 자치경찰 도입모델과 나아갈 방향 - 경남지역을 중심으로 -, 한국공안행정학회보, 2018. 259-259.

해서 프랑스, 스페인 등 국가경찰의 성향으로 경찰활동이 이루어지는 국가들의 자치경찰전략이 시민지향적으로 발전되고 있음을 인지해야 할 것이다. 따라서 자치경찰제도의 도입모델을 개발하고 보완하는 단계에서 반드시 주민친화적 전략과 지역특화 요인을 고려한 경찰활동이 필수적이라 하겠다.

(2) 주민친화 경찰활동 전략

주민친화를 위한 자치경찰의 모델 도입은 단계적으로 달성될 필요가 있다. 그만큼 철저한 준비를 통해 지역사회에서 자생할 수 있도록 다양한 지역연대와 전문가 연계를 통해 전문인력을 양성하고 지역에서 필요로 하는 치안서비스에 맞는 체계를 갖추어야 하기 때문이다. 그러지 위해서 자치경찰이 주민친화적으로 가기 위해 지속화되어야 할 영역은 경찰의 육성에 있다고 본다. 따라서 이 연구에서 강조하는 구체적인 지역특성의 파악과 그에 따른 자치경찰제도의 모델 도입은 지역의 특징에 따른 경찰역량강화 전략으로 이어져야 한다는 또 다른 목적이 있다고 하겠다. 앞서 언급된 선행연구들과 충청남도의 다양한 지표들로 미뤄보아 매우 다양한 영역에서 경찰인력의 양성전략이 가능할 것으로 보인다. 해양경찰, 노인과 여성범죄의 지역적 차별화, 젠더폭력관련 전문가 양성, 교통범죄 등 범죄의 유형과 범죄 피해 대상 그리고 지리적 특성에 맞는 지역맞춤형 경찰인재 육성 전략이 지속될 필요가 있다. 이러한 육성전략은 주민친화로 직결될 수 있으며, 또한 육성과정안에서 지역주민과 연계할 수 있는 다양한 요소들이 많기 때문에 지역주민으로 하여금 육성전략 자체가 신뢰의 상징이 될 수 있을 것이다.

지역에 해당이 되겠지만 4차 산업시대 치안환경에 대한 대응능력을 앞서 언급한 충남지역의 다양한 문제들과 접목하는 시대의 변화에 대한 대응능력에 대해서도 제고해 볼 필요도 있다. 일선 경찰관의 활용능력이 가능하도록 IT 환경을 경찰업무에 접목해 활용해야 한다. 이러한 노력들이 주민친화 경찰활동 전략과 밀접한 관련이 있는 점은 접근성을 높일 수 있는 기술의 활용에 있으며, 피해자에 대한 지원과 관련해 오프라인에서 범죄에 대한 거부감을 배제하고 효율적으로 치안서비스 및 범죄에 대한 두려움을 해소시키는 전략으로도 활용이 가능하기 때문에 관련 전략역시 주민친화에 있어서 장기적으로 반드시 전략적으로 대응능력을 향상시킬 필요가 있다고 본다.

(3) 지역특화 경찰활동 전략

충청남도는 타 지역에 비해서 외국인 근로자가 많고, 해안과 접해있는 지역 그리고 인구의 격차 독거노인의 비율에 대한 격차 등 지역별 격차가 높은 지역에 속한다고 볼 수 있다. 때문에 이러한 문제들에 대해서 치안환경에 대한 자치경찰제도에 맞는 변화가 있어야 한다. 외국인 근로자가 많아지는 상황에서 그들만의 문화가 계속해서 전이되고, 이러한 문화는 사회적으로 많은 혼란을 가져올 여지가 있다. 때문에 관련 영역에 대해서 문화에 대한 이해에 앞장서는 반면 혼란 속에서 발생될 범죄를 항시 주시해야하는 태도가 필요하다. 특히 외국인 근로자는 노동자의 신분으로 특정지역에 거주하는 특성을 가지고 있기 때문에 이에 대한 지역주민의 치안불안요소로 작용할 수 있다¹⁰⁾. 따라서 외국인근로자의 지역특화전략으로 갈등과 혐오가 발생되지 않도록 외국인 노동자에 대한 포용력에 대한 전략적 접근이 요구된다고 본다.

10) 김진혁, 지역친화적 자치경찰 도입모델과 나아갈 방향 - 경남지역을 중심으로 -, 한국공안행정학회보 제73권, 2018. 270면.

인구의 고령화뿐만 아니라 독거노인의 비율이 증가하고 있고 충청남도는 그 격차 또한 매우 높은 차이를 보인다. 이런 현상은 앞으로도 지속될 전망이다기 때문에 독거노인의 거주비율이 높은 지역에 대해서는 그 지역에 대한 특성에 맞게 경찰활동 전략을 수립해야 할 것이다. 더욱이 관리가 잘 되지 않는 낙후된 시설에 거주하는 독거노인이나 물리적 거리의 문제가 있을 수 있는 농촌에서 거주하는 독거노인 등 지리적 여건에 따른 자치경찰모델의 도입을 강구해야 한다.

해안에 인접한 지역에 대해서 어업 및 관광 등 다양한 측면에서 타 지역과 다른 경찰활동 전략을 구사해야 할 것이다. 관련 전문영역에 대한 역량을 강화하고 특히 관광이나 조업시에 발생할 수 있는 특수한 범죄발생에 대해서 확인하고 해당 범죄해결을 위해 조직의 유연성에 대해 반드시 제고할 필요가 있다. 충청남도의 지역특화 전략에 대해서 구체적으로 실태조사와 데이터 수집을 통해 명확한 원인과 효율적인 경찰활동 전략을 통해 충청남도형 자치경찰제도가 수립될 수 있도록 해야 한다.

Ⅲ. 충청남도의 자치경찰제도에 대한 추진방향과 시책

충청남도는 전국 최초로 자치경찰위원회를 출범하였으며 2021.3.31.자로 사무국을 구성하여 국가경찰-자치경찰 사무 간 협력 및 조정체계를 구축하였으며 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 추진방향

충남도는 국민의 관심이 집중되는 아동학대 사건·사고가 지속적으로 증가하는가 하면 교통사망 사고로 인한 발생자 중 노인과 어린이가 차지하는 비율이 높은 도내 치안의 상황 등을 감안하여 자치경찰의 업무를 추진하기로 하였다. 구체적인 업무의 추진방향을 두고 온라인으로 도민의 의견을 수렴한 결과 방법시설물 설치와 교통시설물 개선 및 아동청소년범죄에 대하여 엄정하게 대응 할 것과 같은 요구가 많은 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 범죄예방과 관련하여서는 방법시설물 설치, 순찰강화, 협력치안, 홍보, 환경조성의 순으로 요구하였으며, 사회적약자 보호와 관련하여서는 범죄엄정대응, 피해자보호, 홍보 및 교육, 교정프로그램, 정책추진의 순으로 요구하였다.交通安全과 관련하여서는 단속, 시설개선, 교통서비스, 교육 및 홍보, 무인단속장비의 순으로 요구하였다.

〈그림 8〉 자치경찰에 대한 도민 의견(도민 4,467 명 참여)



출처: 충청남도 자치경찰에게 바란다. 온라인 도민의견 수렴, 2021. 3. 자치경찰위원회 자료 참조.

이러한 도민의 의견을 수렴한 충남도는 양질의 치안서비스를 제공하고 치안역량을 강화하기 위하여 첫째, 사회적으로 보호의 필요성이 있는 계층에게 맞춤형 치안서비스를 우선 제공할 것 둘째, 충남 권역별·지역별 특색을 고려한 혁신적이고 지속가능한 시책발굴을 추진할 것 셋째, 사후 수습보다 사전예방에 중점을 두고 도민안전에 민감하게 선제 대응 할 것 넷째, 자치경찰 사무 담당 경찰공무원의 사기진작으로 치안서비스의 질을 향상시킬 것과 같은 선제적 과제를 통해 지방과 치안행정의 연계성을 확보하고자 계획하고 있다¹¹⁾.

2. 지방 - 치안행정간 연계를 위한 구체적 추진시책

(1) 도민에게 더 든든하고 안전한 생활환경 제공

가. 범죄예방 환경개선 사업

지역 치안실정에 밝은 지자체와 경찰 간 협업을 통한 주민 생활 안전 인프라 보강사업 추진으로 범죄를 유발시킬 수 있는 요인을 제거하기 위한 사업이다.

첫째, CCTV 설치가 곤란한 지역에 스마트 보안등을 설치하고 원룸단지와 가로등 부족 지역에 벽부등(원룸건물 외벽 LED 등 부착) 설치의 확대를 보행 환경을 개선해 나간다.

둘째, 충남도내 빈집 5,532 개소를 진단하고 이를 범죄 데이터 분석으로 환경개선의 여부에 있어 우선순위를 결정하고, 방범시설물 등을 설치하여 범죄피해자 임시 숙소로 제공한다.

셋째, CPTED(범죄예방환경설계) 사업과 관련하여 조건부 허가조건을 부여하여 민간 사업주체의 간접적 범죄예방 환경개선에 참여할 수 있도록 유도한다.

나. 주민과 함께하는 우리동네 진단팀 운영

가스검침원을 연계하여 기초수급자 또는 조손가정에 도어락을 설치할 수 있도록 지원하며, 취약지역과 개별세대의 치안문제를 파악하여 이를 진단하는 진단팀을 구성하고 SNS를 통해 상시 상황을 공유한다. 이러한 진단결과를 가지고 경찰은 범죄예방을 진단하거나 해결방안을 모색하여 환경을 개선할 수 있도록 한다.

다. 시·군간 24시간 현장대응팀 운영

야간과 공휴일은 물론 25시간 현장대응팀을 지자체와 경찰이 연계하여 협업체계를 구축하고 신속하게 발생된 민원을 처리한다.

라. 민간화장실 불법촬영 예방시설 설치 지원

카메라를 이용한 불법촬영 범죄가 최근 3년간 증가(11.8%), 노상(10%), 숙박업소(1.3%), 대합실(0.6%)순으로 발생하여 사회적 불안감을 가중시키고 있으며 특히 불법촬영 예방시설 설치가 충분하지 못한 민간화장실에 대한 안전성 확보가 시급하여 이에 대한 대책을 마련하고자 하였다.

경찰은 성범죄 위험도를 분석하고 범죄취약지역 중 설치가능 장소를 추천하면, 지자체는 불법촬영 감지장치를 도입하고 비상벨 또는 가림막 등의 시설을 설치하고 관리한다.

11) 2022년 시책구상보고회, 자치경찰위원회 자료 참조.

2. 사회적 약자 보호를 위한 치안안전망 구축

가. 아동·가족·여성 모두 행복한 충남형 치안시책\

지자체와 경찰이 서로 협력하여 24 시간 아동학대 대응센터를 운영하여 경찰은 정보를 공유하고, 합동조사와 사후관리에 대한 대안 및 학대대응센터와 협력하고, 지자체는 동행출동과 응급조치, 아동학대조사 및 사례판단, 사례를 종결한다.

나. 가정폭력 재발방지 통합지원체계 확대

경찰은 피해자를 월 2 회 지역상담소(지역활동가)와 동행하여 방문하고, 주 1 회 통화로 피해자를 모니터링하는 역할을 하며, 가해자에 대해서는 기관간 정보를 공유하며 엄정하게 대응 관리한다.

지자체는 피해자 회복을 위한 보호와 지원을 상담소와 연계하고 상담소는 피해자 심리상담과 사후관리를 담당한다.

다. 여성안심 귀갓길 설치

경찰은 여성안심 귀갓길과 안심구역에 대해 방법시설의 필요성과 취약지역을 분석하여 범죄위험도를 예측분석 후 선정한다.

지자체는 방법시설의 예산을 지원한다.

라. 치매환자 실종예방 CCTV 화상 순찰

치매환자 주거지를 1 일 2 회이상 집중 화상순찰하며, 경찰과 시군 보건소 및 CCTV 통합관제센터가 연계하여 화상순찰한다.

마. 노인층 보이스피싱 피해예방 활동

노인층 주 이용시설을 활용하여 전화금융사기 피해예방 영상을 통해 홍보를 실시한다.

3. 도로 위 안전한 충남, 사람중심 교통문화 조성

가. 스마트폰 활용 어린이 교통안전 교육

경찰은 웹툰이나 동영상 등 다양한 콘텐츠를 제작하여 학부모와 아동을 대상으로 비대면 교통안전 교육을 실시하여 어린이 교통사고를 예방한다.

나. 긴급차량 우선신호시스템 구축

긴급차량 운전자의 안전 및 응급환자의 골든타임 확보를 위해 충남형 광역교통정보센터를 구축하여 지역특성을 고려한 제어방식을 채택한다.

다. 선제적 교통안전환경 조성 활동 강화

지자체와 경찰이 합동하여 주요 관광지 내 교통시설을 점검하고 개선하여 이동인구가 많은 지역의 교통사고 발생요인을 사전에 제거한다.

IV. 결론 및 제언

1. 지역친화 경찰활동의 적용을 통한 치안만족도 증가

충남형 자치경찰위원회의 항해는 시작되었다. 그러나 바닷물의 색깔을 정확히 알 수는 없다. 더 나아가 수평선 너머에 무엇이 있는지 더더욱 모른다. 왜? 아직 넓은 바다는 항해하지 않았기 때문이다.

충남형 자치경찰제가 조기에 정착하기 위한 기반을 확립하기 위해 전국 최초로 자치경찰위원회를 출범시키고, 4대 기관인 위원회와 도·도경·도교육청과의 실무협의회를 구성하고 운영하여 국가경찰과 자치경찰 사무 간 협력 및 조정체계를 구축하여 지역 맞춤형 목표수립 및 치안 전문성을 강화하고자 하였으며, 이를 바탕으로 충남도의 자치경찰제를 위한 정책여건과 추진방향을 매우 자세하게 여러 방향으로 설정하였다.

전국최초로 출범한 충남의 자치경찰위원회의 성공적 항해를 위해 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 지역친화 경찰활동을 적용하여 치안만족도를 증가시키는 것이다.

이를 위해 충남의 8개 시 7개 군의 지역에서 발생빈도가 높거나 특수한 상황이나 원인에 의해서 증가되는 범죄를 분석하여 그 분야에 대한 전문적인 인력의 양성계획과 함께 지역사회와 연계하여 문제해결의 실마리를 찾을 수 있는 체계적인 운영이 필요하다. 주민이 요구하는 치안수요를 아주 밀접하게 접근하면 그만큼 치안만족도를 높일 수 있다. 그렇게 되면 지역주민들은 전담경찰관과의 유대가 형성됨으로 인해 추후 발생될 지역사회문제를 해결하는데 조력자가 될 수 있으며 이는 치안만족도의 지속적인 증가로 이어질 수 있기 때문이다.

둘째, 지리적 특성을 파악한 시책이 필요하다.

충남은 해안가와 마주한 지역에 대해서 특별히 해당 지역에 대한 자치경찰의 추가적인 전략이 필요하다는 것을 알 수 있다. 충청남도 발전계획에 의해서 앞으로 항구에서의 무역과 조업에서 발생되는 불법조업 및 중국어선의 관리 그리고 해안가 개발을 통한 관광지 유입에 따른 치안수요 증가 등 자치경찰제도의 도입과 함께 관리되어야 할 영역과 전략적 접근이 반드시 필요한 요인으로 확인할 수 있었다. 따라서 서와 동으로는 내륙과 해안의 지리적 특성을 기준으로 파생될 수 있는 치안수요에 대한 대응모델을 수립해야할 것이다. 또한 남과 북을 기준으로 북쪽 지역은 높은 인구밀도 및 여성의 범죄 두려움 해소전략을 시도하고 남쪽 지역은 낮은 인구밀도에서 파생되는 범죄와 독거노인의 거주비율의 격차에서 발생될 수 있는 특수한 치안수요에 대한 미래전략을 키워야할 것이다.

셋째, 외국인에 대한 전략적 접근이 필요하다.

전체적으로는 충청남도가 외국인 근로자에 대한 비중이 높기 때문에 관련 갈등 및 혐오에 대한 완화전략과 외국인 근로자의 범죄 등 다각적인 전략을 수립해야 한다.

외국인근로자에 대해서 전국에서 서울과 경기도를 제외하고 외국인관련 통계치가 모두 2-3 번째로 높은 수준으로 확인 되었다. 외국인 근로자의 다양한 특성에 대비해서 경찰전략을 수립해야 할 것이다. 외국인 근로자로 인해 발생할 수 있는 사회적으로 갈등이나 혐오라는 파장을 일으킬 수 있다는 점 그리고 외국인 근로자 범죄 등 자치경찰의 도입과 함께 외국인 근로자에 대한 관리와 관심 모두 적용할 수 있는 전략적 접근이 필요하다.

넷째, 범죄율의 원인에 대한 전략적 접근이 필요하다.

충청남도는 전국에서 인구대비 높은 범죄율을 가지고 있는 지역으로 확인되었다. 높은 범죄율의 원인에 대해서 명확히 파악하고 해당 범죄에 대한 전략적 접근이 반드시 요구되는 자명한 사실이다. 구체적으로 살펴봤을 때, 강력범죄는 전체적으로 심각하다는 수준의 수치는 아닌 반면, 인구대비 폭력범죄의 비율이 높았으며, 특히 젠더폭력에 대해 지역간의 격차가 매우 높은 것을 확인할 수 있었다. 특히 충청남도 전 지역을 놓고 봤을 때, 북부지역의 5-6 개 도시는 여성의 범죄에 대한 안전인식이 매우 불안하게 나타난 것으로 보아 젠더폭력과 관련성 및 관련 범죄영역에 대한 전략적 접근이 요구된다.

다섯째, 독거노인에 대한 전략적 접근이다.

앞에서 이미 언급했던 것처럼 독거노인의 거주비율의 격차가 존재한다는 점이다. 따라서 독거노인에 대한 치안서비스 및 노인범죄 피해 등의 전략적 모델수립이 요구된다.

마지막으로 인구분포에 대한 전략적 접근이다.

인구가 특정 지역에 몰려있는 동향을 보이고 있었기 때문에 여기서 파생되는 범죄현상에 대해 간과하고 넘어갈 것이 아니라 인과관계에 대한 정확한 파악이 필요해 보였다. 이러한 인구 동향은 젠더폭력 및 여성의 범죄에 대한 안전인식의 격차 그리고 독거노인의 거주비율과도 밀접한 관련이 있을 것으로 보인다. 인구가 밀집된 곳이 젠더 폭력 및 여성의 범죄에 대한 안전인식이 낮았으며, 반대로 인구가 밀집되지 않은 곳에 독거노인의 거주비율이 높았다. 어찌보면 당연한 현상일 수 있겠지만 그 이면에 자치경찰제도의 모델도입을 통해서 개선할 수 있는 여지가 있을지도 모른다.

첫 항해를 시작한 충남의 자치경찰제의 추진방향과 구체적 추진시책은 타 시·도의 자치경찰위원회에서 제시하는 방향과 크게 차이가 없는 것으로 보인다. 따라서 위에서 제시한 충남형 자치경찰의 모형을 먼저 개발하고 그 모형위에 각 특성별 자치경찰제도를 운영하여야 할 것으로 생각한다.

그러기 위해서는 먼저 충청남도의 다양한 중요 요인들에 대해서 각종 데이터와 연구들 그리고 기관의 보고서 등에서 담고 있는 자료들을 빅데이터로 분석하여 이를 토대로 충남형 자치경찰의 모형을 제시하고 그 모형위에 위원회에서 추진하고 있는 시책들을 하나씩 담아 항해한다면 더 넓은 바다를 항해할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 강용길·장일식·박준휘. 제주자치경찰 현장 대응 실태 및 개선방안에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 제22권 제3호, 2020, 87-102.
- 김남옥. 지방자치 발전을 위한 자치경찰의 법적과제. 「지방자치법연구」, 제18권 제3호, 2018, 3-39.
- 김영주. 젠더폭력으로부터 안전한 충남지역. 「충청남도여성정책개발원」, 여성정책연구브리프, 2018.
- 김용태·유근환. 자치분권 강화를 위한 자치경찰제 발전 방향에 관한 연구. 「사회융합연구」, 제4권 제1호, 2020, 81-90.
- 김원중. 자치경찰제도 도입 방안 전면적 재검토 방향 제시. 「토지공법연구」, 제90호, 2020, 231-250.
- _____. 일원제 자치경찰제도 도입 모델에 대한 자치성 검토. 「지방자치법연구」, 제20권 제3호, 2020, 311-336.
- 김진혁. 지역친화적 자치경찰 도입모델과 나아갈 방향 - 경남지역을 중심으로 -. 「한국공안행정학회보」, 제73권, 2018, 249-278.
- 대통령소속 자치분권위원회. 「문재인정부 자치경찰제 도입초안 공개」 보도자료. 2018.
- 라광현·정재훈·정의롭. 자치경찰제 도입에 따른 시민들의 인식과 기대: 서울, 세종, 제주를 중심으로. 「한국범죄학」, 제14권 제2호, 2020, 169-192.
- 박동균·이행준. 한국자치경찰제도 정착을 위한 광역자치단체의 과제 - 경기도 사례를 중심으로. 「경찰학논총」, 제15권 제1호, 2020, 267-301.
- 박병욱. 자치경찰의 민주적 통제를 위한 시도경찰위원회 구성 및 운영방안에 대한 제언. 「경찰법연구」, 제18권 제2호, 2020, 3-53.
- 박재희. 부산형 자치경찰제 모형에 관한 연구. 「지방정부연구」, 제23권 제4호, 2020, 1-25.
- 박중승. 전라북도형 자치경찰 도입방안에 관한 연구 - 이원화 모델을 중심으로. 「한국경찰학회보」, 제22권 제4호, 2020, 287-320.
- 송무빈. 문재인 정부 자치경찰제안에 대한 평가와 개선방안. 「한양법학」, 제30권 제4호, 2019, 67-93.
- 신원부. . 자치경찰 합리적 인력운영방안에 관한 연구 - 경기도 경찰서, 지구대 및 파출소 실태분석을 중심으로. 「한국경찰학회보」, 제22권 제1호, 2020, 179-198.
- 조성제·승재현. 자치경찰제의 논의의 검토와 향후 과제. 「한국치안행정논집」, 제17권 제2호, 2020, 229-248.
- 충청남도. 자치경찰위원회 주요업무 추진상황, 2021. 7. 29.
- _____. 충남통계연보. 2019.
- _____. 충남도정백서. 2019.

- _____. 충청남도 독거노인통계 보고서. 2017.
- 황문규. 광역단위 자치경찰제의 기대역할과 한계 및 과제. 「한국공안행정학회보」, 제75권, 2019, 297-328.
- _____. 자치경찰제 도입 추진상의 문제점과 대응 전략. 「경찰법연구」, 제18권 제1호, 2020a, 35-68.
- _____. 자치경찰제 설계 모델 검토 - 자치경찰의 수사를 중심으로. 「형사정책」, 제32권 제1호, 2020b, 7-33.
- _____. 자치경찰에 대한 민주적 통제 방안. 「한국경찰학회보」, 제22권 제3호, 2020c, 261-295.

[기타자료]

- 머니투데이(2020.07.30.). https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020073013484037823&VNC_T에서 2021년 9월 6일 인출.
- 나무위키. <https://namu.wiki/w/%EC%9E%90%EC%B9%98%EA%B2%BD%EC%B0%B0%EC%A0%9C>에서 2021년 9월 6일 인출.
- 충청남도 홈페이지. <http://www.chungnam.go.kr>
- 충남 통합복지 홈페이지. http://www.chungnam.go.kr/orga/content.do?mnu_cd=CPWMENU00235
- 통계청(KOSIS) 홈페이지. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=110&tblId=TX_11025_A001_A
- E 나라지표 홈페이지. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1501

[illegible]

Blank lined paper for writing.

[illegible]