

조례제정개폐청구제도에 관한 사례연구: 학교급식 조례제정운동을 중심으로

길종백* · 하정봉**

<目 次>

- I. 머리말
- II. 이론적 논의
- III. 분석 틀
- IV. 사례분석: 전라남도의 학교급식조례제정
- V. 맺음말

<요 약>

최근의 직접민주제 제도인 주민투표제, 주민소송제의 도입으로 지방행정과정에 대한 주민참여 기회가 확대됨으로써 대의민주제의 보완과 함께 지방행정의 투명성과 책임성이 높아질 것으로 기대되어지고 있다. 그런데 제도도입이 기대된 효과를 거두기 위해서는 제도가 작동하는 방식에 대한 이해와 분석이 필수적이다. 본 연구는 1999년 지방자치법 개정으로 도입된 직접민주제 제도의 하나인 주민조례제정개폐청구제를 대상으로 성공적인 제도운용의 조건들을 탐구하였다. 구체적으로는 전라남도의 학교급식조례 제정사례를 분석하였는데 주민, 지방자치단체(장), 지방의회, 중앙정부, 타자치단체, 타제도라는 요소들을 중심으로 어떠한 상호작용을 통해 조례제정이 이루어졌는가를 살펴보았다. 그 결과 성공적인 조례제정을 위해서는 제도에 대한 주민 이해의 제고, 정책이슈의 선점, 참여의 조직화와 함께 지방의회와의 공통인식 형성, 타제도와의 정합성 확보노력 등이 중요함을 알 수 있었다.

【주민참여, 조례제정개폐청구제도, 학교급식조례】

I. 머리말

20세기에 들어서면서 서양의 여러 국가들은 산업사회의 고도화와 대중민주주의의 확산에서 발생한 문제들에 대처하는 과정 속에서 중앙정부의 역할을 강

* 국립순천대학교 법정학부 행정학과 전임강사

** 계명대학교 사회과학대학 행정학과 전임강사

화하였다. 하지만 20세기 후반 재정적자의 확대와 국민들의 정부에 대한 신뢰 상실이라는 상황에서 중앙정부의 변화와 새로운 역할 모형을 추구하고 있다(宮川公男, 2002: 4-6). 거대한 중앙정부의 비효율성에 대한 비판 속에서 중앙정부의 기능은 축소되고, 이와 대조적으로 사회 영역이 확대되고 지방자치단체의 역할은 강화되고 있다¹⁾. 이러한 흐름은 한국에서도 지방분권 추진이라는 움직임에서 발견할 수 있으며, 1995년 지방자치단체장의 선거제 부활 이후 1999년 지방으로의 사무이양에 관한 심의를 목적으로 하는 지방이양추진위원회 설치와 2003년 12월 지방분권특별법의 입법화로 지방자치단체의 권한과 역할은 강화되고 있다²⁾.

그런데 중앙정부로부터 지방자치단체로의 권한 이양은 지역 주민들의 정치적인 참여와 자율권을 어떻게 확보할 것인가의 문제를 발생시킨다. 토크빌(Tocqueville, 1969)에 따르면 지역 주민의 자유와 참여에 근거하고 있는 지역 공동체의 자율적 문제해결이 근대적 민주주의의 핵심적 요소라고 할 수 있는데, 지역 문제에 관한 지역 주민들의 정치적인 참여와 자율적인 문제해결의 방법이 없는 상태에서는 지방자치단체가 부적합한 권한을 행사할 수 있는 위험성이 높아진다. 따라서 지역 주민들의 정치적인 참여와 자율적인 문제해결을 강화하는 것은 지방분권의 추진과 함께 중요하게 해결해야 할 과제의 하나라고 할 수 있다.

이런 점에서 지방분권을 추진하는데 있어 중앙정부가 주민에 의한 다양한 통제장치의 강화와 함께 주민소송제도나 주민투표제도와 같은 직접참여제도의 확충을 통해 지방자치단체의 책임성을 높이고 시민사회의 활성화에 초점을 두고 있다는 것은 당연한 것이라고 할 수 있다³⁾. 그런데 제도라는 것은 사람들의 행위를 규정하지만 동시에 사람들의 행위나 다른 제도적인 요인에 의해 영향을 받을 수 있다. 제도의 도입만으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니라고 할 수 있으며, 제도의 효과를 극대화하기 위해서는 제도가 작동하는 방식에 대한 분석과 이해가 필수적이다. 그런 점에서 본 논문에서는 1999년 지방자치법의 개정으로 도입된 조례제정개폐청구제도에 주목하고자 한다. 조례제정개폐청구제도는 최근에 지방자치단체에서 도입하고 있는 주민소송제⁴⁾나 주민투표제⁵⁾와 유사하

-
- 1) 지역 주민 내지는 지역정부가 지역에서 발생하는 여러 가지 문제들을 자율적으로 선택하고 해결하려는 시도는 민주성의 실현뿐만 아니라 효율성의 추구라는 점에서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다(Osborne and Gaebler, 1994).
 - 2) 한국의 지방분권의 논의는 중앙정부로부터 지방정부에의 권한·재정의 이양뿐만 아니라 국토의 균형발전을 위한 여러 가지 정책과도 연결되어 있으며(河正鳳, 2004: 1-6), 그 논의의 주체가 지방정부 내지는 지역 주민이기보다는 중앙정부라고 하는 특징을 가지고 있다.

3) 정부혁신지방분권위원회, 2003.

4) 주민소송제도의 핵심인 주민소송은 “주민참여를 활성화하여 지방자치단체의 재무·회

게 지방자치단체의 정책형성에 주민들의 참여를 가능하게 하는 제도의 하나라고 할 수 있다. 즉 조례제정개폐청구제도는 주민들의 정치 참여를 촉진하며 단체자치를 보완하기 위한 성격을 가지고 있으며, 주민들이 자신들의 의사를 조례를 통해 정책으로 만들어가는 측면을 가진다.

그런데 조례제정개폐청구제도를 통해 조례를 만들어가는 과정은 지방자치법에서 논의하고 있는 법적인 절차의 준수만으로 이루어지는 것인가? 즉 조례제정개폐청구제도를 통해 조례가 성공적으로 제정되기 위해서 법적인 규정 준수 외에 다른 요인으로 고려되어야 하는 것은 없는가? 또한 지방자치법으로 규정되어 있는 조례제정개폐청구제도에서 주민들이 자발적인 참여를 통해 조례를 만들어가는 과정은 어떤 모습인가? 이러한 의문에 대한 해답을 찾기 위해 본 논문에서는 조례제정개폐청구제도와 관련된 이론적 논의를 검토하고, 조례제정개폐청구제도를 통해 조례가 제정된 사례를 구체적으로 분석하고자 한다. 우선, 제2장에서는 지방자치단체의 수준에서 이루어지는 주민참여와 관련된 논의들을 살펴보고자 한다. 그리고 제3장에서는 조례제정개폐청구제도를 통한 조례형성을 고찰하기 위한 분석 틀을 제시하고자 한다. 제4장에서는 조례제정개폐청구제도의 직접적인 행사를 통해 학교급식조례가 제정된 전라남도의 사례를 분석하고자 한다. 제5장에서는 본 연구에서 밝혀진 점들과 추후 과제를 논의하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 주민참여의 의미와 유형

1) 주민참여의 의의

주민⁶⁾참여는 정부의 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 주민의 행위라고

계 운영과정에서 발생하는 위법한 재정집행을 예방·근절하고 지방재정운영의 적법성과 효율성을 제고하며, 지방행정의 책임성과 민주성을 증진시키기 위한 소송”(선정원, 2004: 32)을 말한다. 2005년 1월 지방자치법의 개정을 통해 주민소송제도의 도입이 이루어졌다.

- 5) 주민투표제도는 “지방자치단체의 중요한 사항이나 의회에서 의결된 입법 또는 중요한 안건을 다시 주민투표에 부쳐 그 채택여부에 대한 최종결정권을 주민에게 유보하는 것”(이달곤, 2004a: 28)을 의미하는데, 2004년 1월 주민투표법이 공포되고 2004년 7월부터 행정자치부의 권고에 의해 지방자치단체에서는 관련 조례를 제정하고 있다.
- 6) 넓은 의미의 주민의 개념에는 당해 지방자치단체에 주민등록을 두고 있는 자(협의의 주민)이외에 그 지역으로 통근 또는 통학을 하는 자, 거주외국인 등이 포함된다(大森

정의할 수 있는데 첫째, 주민참여는 정치전문가가 아닌 아마추어(amateur)로서의 일반 주민에 의한 행위이며 둘째, 주민참여는 공공문제에 관한 영향력 행사를 목적으로 한다(이승종, 2005:156). 참여는 일종의 외부통제(external control)를 행사하는 것으로 특히 지방자치단체에서 주민 참여가 중요한 것은 주민 생활에 영향을 미치는 정책과 프로그램에 대하여 다수 주민들의 직접적인 의사 를 반영할 수 있는 가능성이 중앙정부에 비하여 더 크기 때문이라고 할 수 있다(이달곤, 2004b: 85). 지방자치단체의 경우 개별 정책의 대상 집단을 파악하기 쉽고 지리적 근접성으로 인해 주민간의 연계가 쉽게 이루어질 수 있다.

현대 민주주의 시스템은 중앙정부와 지방정부를 막론하고 간접민주제를 기본으로 하고 있으나 직접민주제적 요소를 어느 정도 가미하고 있는 것이 일반적이다. 예컨대 중앙정부의 경우 헌법개정에 있어서의 국민투표제가, 지방정부의 경우 주민투표제, 조례제정개폐청구권 제도가 마련되어 있다. 주민 참여에 관해서는 의회 권위의 실추, 선동이나 매수의 만연, 시간과 비용의 비능률, 상위 계층 또는 일부주민의 과도한 영향력 행사로 인한 공정성의 손상 등 부정적 효과가 지적되기도 한다(이승종, 2005: 158). 그러나 주민 참여는 첫째, 의회가 관심을 두지 못했던 사항에 대한 주의를 환기시키며 둘째, 정치과정에 주민 스스로 참여하는 경험을 가짐으로써 정치교육을 촉진하고 셋째, 이해 당사자인 주민이 정치과정에 관여함으로써 특수이익이 아닌 일반이익에 가까운 정책형성이 이루어질 가능성이 크다는 것에서 그 의의를 찾을 수 있다(辻山幸宣編, 1998: 131). 우리나라의 경우 지방선거의 투표율은 국회의원선거에 비해 낮은 수준에 머물고 있는데⁷⁾ 이는 지방의회나 지방자치단체장의 정치적 정당성의 기반이 그 만큼 취약할 수 있음을 의미한다. 주민 참여는 정책과정에서 주민의견을 수렴함으로써 정책의 정당성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 집행과정에 있어서도 주민들의 순응을 이끌어 내는 효과가 있다.

지방분권화라는 관점에서도 주민참여의 중요성이 높아지고 있다. 1990년대 이후 서구 선진국들은 행정개혁의 공통적 요소로서 지방분권을 강조하고 있다(宮川公男, 2002: 20). 지방에 더 많은 자율성을 부여함으로써 지역주민 스스로 결정할 수 있는 범위를 확대시키면서 결정에 따른 책임도 짊어지게 하는 것이다. 복지국가체제에 있어서는 관료가 복지서비스의 내용을 획일적으로 결정하고 주민은 복지서비스의 수혜자에 불과한 존재로 인식되었으나 점차 복지서비스 내용의 결정에 관하여 주민의 적극적 관여를 추진하고 있다. 주민참여는 한정된 재원의 효율적인 사용과 지역특색의 반영이라는 목적이외에 서비스의 공

弥. 1995: 89). 이처럼 광의의 주민개념은 간접적·포괄적 이해당사자를 포함하는 것으로 일반적 의미에서의 시민을 뜻한다.

7) 2002년도 지방선거의 투표율은 48.8%였고 2003년 4월 24일에 치러진 제보선 투표율은 29.5%에 불과하였다. 한편 2004년 4월 총선의 투표율은 60.6%를 기록하였다.

평성과 투명성을 확보하기 위해서도 필요하다는 것이다. 이처럼 지방분권은 선택과 책임의 관계를 명확히 하여 국가전체의 효율화를 꾀하는 것이라고 할 수 있는데 이 과정에서 주민참여의 의미가 재조명 되고 있다고 할 수 있다.

2) 주민참여 유형과 직접민주제도

Zimmerman(1986: 6-13)은 참여가 얼마나 적극적으로 이루어졌는가를 기준으로 수동적 참여와 능동적 참여를 구분한다. 수동적 참여는 정책홍보를 위한 모임에의 참가와 같이 관료들이 자신들이 만든 정책에 대한 동의를 구하고자 하는 경우를, 능동적인 참여는 주민투표, 주민소환과 같이 주민이 스스로의 의견을 정책에 반영시키고자 하는 경우를 각각 가리킨다. Langton(1978)도 같은 취지로 전자를 시민개입으로 후자를 시민운동으로 분류하고 있다. 이 밖에 참여가 법적 근거를 가지고 있는가 여부에 따라 제도적 참여와 비제도적 참여(김병준, 2000; 전영평·최준호·이곤수, 2004)로 구분하기도 한다. 제도적 참여에는 선거, 주민소환, 주민투표, 조례제정개폐청구, 반상회, 공청회, 자문위원회 제 등이 속하고, 비제도적 참여에는 집회 및 시위, 시민불복종 운동, 단체장 및 공무원 면담, 집단 민원 등이 있다.

한편 참여의 영향력을 기준으로 Arnstein(1969: 216-224)은 주민참여를 계도(manipulation), 교정(therapy), 정보제공(information), 상담(consulting), 설득(placation), 공동협력(partnership), 권한이양(delegated power), 시민통제(citizen control)의 8단계를 구분하고 있다. Arnstein과 유사하게 田村明(2000: 127-128)도 주민이 정책과정에 어느 정도 관여하는 가의 정도에 따라 참가의 단계를 9단계로 나누고 있다. 관심(시민들이 정부의 정책이나 행동에 관해서 흥미를 가짐), 의견제출, 의견과 응답, 심의(미리 제출된 안에 대한 검토), 토의(시민간의 토론), 시민입안, 시민운영(유지관리), 시민집행(발주·공사)이 그것인데 의견제출 단계부터는 행정과 시민의 공동 작업이 시작되며 참가의 정도가 높아짐에 따라 정책입안 단계뿐 아니라 실행단계에서도 시민의 책임 하에 관리운영이 이루어지게 된다. 예컨대 시민이 문화센터 등의 시설을 지방자치단체 등으로부터 위탁경영하는 경우가 이에 해당한다.

이와 같이 다양한 참여의 유형이 존재하고 있는데 현재 우리나라에서 채택하고 있는 주민참여제도는 반상회, 행정모니터제도, 각종 위원회, 간담회, 설문조사, 공청회, 민원실, 조례제정개폐청구제도, 주민자치위원회 등이 있다. 그러나 반상회의 경우 중앙정부 또는 지방자치단체의 홍보내지 시책전달의 성격이 강하고 참여가 저조한 점에 한계가 있고(김병준, 2000: 596), 공청회 및 각종 위원회 제도도 대표성 미흡, 운영의 형식화, 참여대상 선정의 공정성문제, 참여율 저조로 인한 문제점이 지적되고 있다(이승종, 2005: 186-187). 이와 같은

한계를 극복하고 주민자치를 강화하기 위해서는 지방자원에서의 직접민주제적 요소의 도입을 확대·강화하는 것이 바람직하다.

직접민주제를 넓게 이해하면 행정과정에 주민의 의사가 반영되는 모든 공적 접촉을 의미하는 것으로 제도적·공식적 참여이외에 비제도적·비공식적 참여까지 포함된다. 이에 반해 협의의 직접민주제는 통치기관 구성 원리의 하나인 대의제를 전제로 한 행정부 견제의 개념으로 파악되며 주민이 지방자치 단체의 공적 업무영역에 대해 직접적·능동적으로 참여하여 직접 결정하거나 통제하는 법적 제도라 할 수 있다(김현조, 2003: 120-121). 이러한 제도에는 주민감사청구제⁸⁾, 주민소송제, 주민투표제, 주민소환제⁹⁾, 조례제정개폐청 구제 등이 있다. 이 가운데 조례제정개폐청구제는 특히 주민의 정책과정에 대한 참여정도가 높은 제도이다. 지역의 주민들이 지방자치단체에 대한 감시 혹은 반대라는 소극적인 역할, 위원회 및 간담회에 출석하여 의견을 반영하는 제한적 역할이 아니라 지방자치단체(지방의회)에 스스로의 대안을 제시하는 것이다. 이는 앞서 언급한 참여의 단계에 있어서 공동협력단계(Arnstein) 또는 시민토론과 시민입안의 중간단계(田村明)에 해당한다고 할 수 있다¹⁰⁾.

3) 선행연구의 검토

참여에 관한 연구들이 본격화되기 시작한 것은 1990년대 들어 지방자치가 부활한 이후라고 할 수 있는데 최근까지 다양한 연구경향이 존재한다. 지방자치 단체 개별정책과정에 대한 시민참여에 관한 연구(김정훈, 1993; 정희성·김미숙, 2000; 정준금, 2001), 주민참여의 수준¹¹⁾과 참여 활성화에 관한 연구(김태룡·안희정, 2003; 유재원, 2003), 전반적인 참여 제도의 도입에 관한 연구(이승종, 1997; 한상일, 2003; 최미옥·이재성, 2005), 직접민주제적 참여제도에 관한 연구(김인·류춘호, 2001; 류호상, 2001; 김현조, 2003; 홍일표·하승수, 2003; 백승주, 2004) 등이 있다.

-
- 8) 주민감사청구제는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익에 현저히 해한다고 인정되는 경우 시·도에 있어서는 주무 장관에게 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 당해 주민들이 감사를 청구할 수 있는 제도이다(지방자치법 제13조 4).
 - 9) 해직 또는 해산청구라 부르기도 하는 주민소환은 선거에 의해 공직에 취임한 자에 대한 해직을 청구하거나 의회의 해산을 청구하는 행위를 포함하는 제도로서 가장 유력한 직접민주주의 제도이다(이승종, 2005: 192). 2000년 이후 제도도입에 대한 논의가 본격적으로 이루어지고 있다.
 - 10) 최종결정권이 의회에 유보되어 있으므로 시민토론과 시민입안의 중간단계라고 보는 것이 적절할 것이다.
 - 11) 김태룡·안희정(2003)의 연구는 전국 8개 지역을 대상으로 한 주민참여도 조사에서 주민의 가입단체 수가 증가할수록 주민참여도가 높아지는 관계를 확인하였다.

구체적으로 살펴보면 정준금(2001)의 연구는 울산시의 환경정책 분석을 통해 외형적인 시민참가는 증대하고 있으나 많은 경우 지방자치단체에 의해서 결정된 정책을 추인하고 정당화하는 역할에 머물고 있다고 분석하고 행정정보의 공개, 관료들의 시민참가에 대한 인식전환 등을 통한 시민참여의 확대를 제언하고 있다. 참여제도의 도입과 관련해서 최미옥·이재성(2005)은 주민참여제도에 관한 지방정부 정책행위자의 인식 분석을 통해 단체장의 혁신의지가 혁신적 참여제도 채택에 가장 큰 영향을 미치고 있으며 지방의회는 조례제정개폐청구제, 주민소환제, 주민소송제와 같이 지방의회가 권한 행사를 할 수 있는 제도에 대해 높은 지지율을 나타내고 있음을 밝히고 있다.

직접민주제적 참여제도에 대하여 김인·류춘호(2001)는 주민감사청구제도의 운영실태와 개선방안을 제시하였고 류호상(2001)은 각국의 주민투표제를 살펴보고 바람직한 주민투표제도의 도입방향을 논하였다. 김현조(2003)는 직접 민주제 전반의 소개와 함께 개선방안을 논하였으며 홍일표·하승수(2003)는 한일간의 참여제도 비교를 통해 지방차원에서 직접민주제적 참여제도를 확충할 것을 제안하고 있다. 이 가운데 주민조례제정개폐에 관해서는 백승주(2004)가 일본과의 제도비교를 통해 주민조례청구제도의 개선방안을 제시하고 있고 김성호(2004)는 조례제정개폐청구제도의 전반적인 운용상황과 제도보완 방안을 제시하고 있다. 그러나 다양한 행위자들 간의 동태적인 상호작용을 통해 이루어지는 조례제정개폐청구 과정에 대한 구체적인 사례연구는 거의 전무한 실정이다. 따라서 조례제정개폐청구제도의 구체적 활용사례연구를 통해 주민의 입장에서 법적규칙이외에 어떠한 요소가 조례제정개폐청구제도 활용에 중요한 요소인가를 분석하는 것은 조례제정개폐청구제도의 정착 및 활용에 의미 있는 연구가 될 것으로 판단된다.

2. 조례제정개폐청구제도

1) 조례제정개폐청구제도의 절차와 의의

조례제정개폐청구제도는 지방자치단체 정책결정과정에 주민의 주체성이 인정되는 제도라 할 수 있다. 지방의회가 주민의 의사를 충분하게 반영하지 못하였을 경우나 주민이 직접 조례안을 발의하거나 청구하고자 하는 경우 이를 허용하는 제도로서, 단체장 통제를 위한 수단¹²⁾으로써 의의를 가질 뿐만 아니라 의회의 민의대변능력에 대한 보완장치로써의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 구체적으로 지

12) 우리나라의 자치단체장은 지방자치단체 구성원들에 대한 인사권과 의회의 결정에 대하여 재의를 요구할 수 있는 권한을 가지며 실제운영에 있어서도 강한 영향력을 행사하고 있다(최홍석, 1999). 최근의 직접민주제 제도의 도입은 지방분권으로 권한이 더욱 커질 것으로 예상되는 자치단체장의 영향력을 견제(책임성 확보)하려는 목적도 있다.

방자치단체의 20세 이상의 주민 총수의 20분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 주민수 이상의 연서를 통해 지방자치단체장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있도록 하고 있다. 자치단체장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정 또는 개폐안을 작성하여 지방의회에 부의하고, 지방의회는 이를 심의·확정하는 방식으로 운영하고 있다(김성호, 2004; 지방자치법 제13조의 3).

한편, 자치입법 활동으로서 조례제정은 첫째, 법률은 전국적인 단위를 대상으로 하고 있는데 반해 자치법규는 지역주민이 그 지역 실정에 관한 정보와 지식을 충분히 가지고 있기 때문에 지역적 특색을 반영하기 쉽다는 것, 둘째, 지방정부가 자신의 업무를 처리하는데 있어서 반드시 조례나 규칙을 제정할 필요는 없지만 정책이 입법화과정을 거치면 그와 관련된 업무를 지속적이고 체계적으로 수행해 나아갈 수 있다는 것(이광희, 2003: 238), 셋째 혁신적인 정책은 타지방자치단체의 조례로서 뿐만 아니라 중앙정부의 법률로 확산될 가능성을 내포하고 있다는 것에서 그 의의를 찾을 수 있다.

2) 조례제정개폐청구제도의 활용실태

1999년 지방자치법의 개정으로 조례제정개폐청구제도가 도입된 이후 이 제도를 활용하여 조례가 제정되거나 개폐가 이루어지는 경우는 제한적이었다고 할 수 있다. 2000년부터 2002년까지의 조례제정개폐청구사례를 분석한 김성호(2004)에 따르면 조례제정개폐청구제도가 활성화되어 있지 않음을 알 수 있다. <표1>에서 나타나듯이 조례제정개폐청구건수는 많지 않으며, 또한 청구건수 대비 의결건수의 비율은 16.7%에 머물고 있다¹³⁾. 그리고 대부분 기초자치단체수

13) 일본의 조례제정개폐청구제도는 1947년에 도입되어 반세기에 걸쳐 운용되고 있는데 <표2>에서 알 수 있듯이 청구건수대비 평균 가결비율이 9.8%로 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 이는 대부분의 조례제정개폐청구가 의회와의 합의형성이 이루어지지 않는 상태에서 의회에 대한 항의수단으로 청구가 남발되는 경우가 많기 때문이다. 그 외에 자치단체 유권자의 1/50의 서명만으로도 청구가 가능해 밤의요건이 엄격하지 않다는 점도 낮은 가결율의 원인으로 생각된다. 그러나 동경 나카노(中野) 구의 교육위원회公選조례제정(1979), 오사카 사카이(堺) 시의 정치윤리조례제정(1983) 등의 조례제정운동은 전국적인 반향을 불러일으켰으며 조례제정청구(練馬区의 区長準公選운동)를 계기로 지방자치법이 개정(1974)된 사례도 있다.

<표2> 일본의 조례제정개폐청구의 현황(1947년 5월-1999년 3월)

구분	청구총수	내역		
조례제정 개폐청구	도도부현	127	가결: 3	부결: 100
	시정촌	1,227	가결: 130	부결: 960
	계	1,354	가결: 133	부결: 1,060
				기타: 161

자료: (財)社会経済生産性本部. (2001). 「地方分権と住民参加を考える: 住民参加有識者会議報告書」.

주: 기타는 증명서 교부만으로 종결된 경우, 기각된 경우, 계속 심의인 경우.

준에서 이루어졌다는 특성을 보이고 있다. 조례제정개폐청구제를 이용하여 조례가 개정된 대표적인 예로서 경기도 광명시의 도시계획에 관한 조례개정¹⁴⁾(2001)과 경기도 파천시의 영유아 및 아동보육에 관한 조례개정¹⁵⁾(2002)을 들 수 있다.

〈표 1〉 연도별 조례제정개폐청구결과

연도별	청구건수	청구결과			
		의결		부결	기타
		원안의결	수정의결		
2000	4	—	—	2	2
2001	12	1	2	2	7
2002	2	—	—	—	2
계	18	1	2	4	11

자료: 김성호(2004: 41)의 〈표1〉을 간략화.

주: 기타는 각하(반려), 철회, 폐기, 진행중인 건수를 포함.

그런데, 2003년 이후 학교급식조례제정 운동이 활발히 벌어지면서 조례제정개폐청구제 활용에 변화가 일어나고 있다. 2005년 7월말 현재 전국 234개 기초자치단체 가운데 72곳이 학교급식조례를 제정하고 있고 이 중 주민발의로 제정된 곳은 37곳에 이르고 있다¹⁶⁾. 또한 광역자치단체 가운데 8곳이 학교급식조례를 제정하였으며, 이 중 3곳은 주민발의로 제정되었다. 학교급식조례제정으로 조례제정개폐청구제도에 대한 주민들의 관심과 이해가 높아지고 있으며, 주민들이 정책과정에 직접적으로 참여할 수 있는 가능성이 확대되었다는 점에서 주민발의에 의해 제정된 학교급식조례는 주민참여와 조례제정개폐청구제도의 연구에 있어 적지 않은 의미를 가지는 것이라고 할 수 있다.

특히, 2003년 전라남도의 학교급식재료사용 및 지원에 관한 조례 제정(2003)은 조례제정개폐청구제도에 대한 관심과 주민참여를 증가시키는 기폭제의 하나였다고 할 수 있다. 첫째, 기초자치단체와 달리 광역자치단체수준에서

14) 상업지역 내의 일반숙박시설 및 위락시설이 공원·녹지 또는 지형지물에 의하여 주거지역과 차단되지 아니하는 경우 주거지역으로부터 50m 이내에 있는 대지에 일반숙박시설 및 위락시설을 건축할 수 없도록 하는 내용(기존 조례에는 30m 이내 금지)의 조례개정안을 광명시민단체협의회가 발의하였다.

15) 보육위원회에 공무원이나 보육시설장의 참여인원을 기존의 1/3에서 1/5로 제한하고 학부모, 전문가, 교사 등을 3인 이상 참여토록 하였으며 자치단체장 임의로 민간위원을 선임하던 방식을 바꿔 공모하도록 하는 등의 개정이 이루어졌다.

16) 학교급식전국네트워크(www.schoolbob.org).

조례제정개폐청구제도에 의한 조례제정이 이루어짐으로써 전라남도 기초자치단체의 조례제정에 적지 않은 영향을 주었기 때문이다. 예를 들어 주민발의로 학교급식이 제정된 37곳의 기초자치단체 중에서 10곳이 전라남도의 기초자치단체라는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 2003년 광역자치단체로서는 가장 먼저 주민발의에 의한 학교급식조례가 성공적으로 제정됨으로써 다른 광역자치단체 및 기초자치단체에서도 주민발의에 의한 조례제정의 가능성을 보여주었다. 이런 점에서 2003년 전라남도의 학교급식재료사용 및 지원에 관한 조례 제정은 조례제정개폐청구제도를 연구하는데 있어서 적지 않은 의미를 가지는 사례라고 할 수 있다.

III. 분석 틀

지방자치제 부활 이후 정책과정에 주민참여가 늘고 있으나 여전히 단체장과 의회가 정책결정과정의 근간을 담당하고 있다. 의회는 정책결정과정에 있어서 제도적으로 최종적인 결정권을 보유¹⁷⁾하고 있으며, 단체장은 정책조정과 총괄의 권한을 보유하고 있다. 하지만 각 지역에서 주민은 다양한 형태의 참여를 통해 지방자치단체의 정책과정에 자신들의 의사를 표명하고 있다. 그중에서 조례제정개폐청구제도는 주민 주도를 통한 조례제정개폐가 제도적으로 보장되어 있다고 하는 점에서, 단체장의 일방적인 결정보다는 주민, 단체장, 의회의 상호작용에 의한 정책형성이 이루어질 가능성이 높다고 할 수 있다. 즉, 조례제정개폐청구제도에 의해 조례가 형성되는 것을 분석하기 위해서는 주민¹⁸⁾, 자치단체(장), 의회를 기본적인 주요 행위자로 고려해야 할 것이다.

한편 이러한 행위자들의 상호작용을 통한 조례형성에 영향을 미치는 환경적인 요인으로써 중앙정부, 타제도(지방자치단체를 구속하는 법제도적 제약), 타자치단체를 상정할 수 있다. 이중에서 지방자치단체가 제정하는 조례는 법령의 범위 안에서만 정당성을 가진다는 점에서 조례개폐청구제도에 의한 조례제정은 법령을 포함한 다른 제도와의 정합성에 적지 않은 영향을 받을 것으로 판단된다. 그리고 중앙정부의 정책형성이 다른 국가의 정책에 영향을 받는 것과 유사하게, 지방자치단체의 정책은 다른 자치단체에 영향을 받을 것으로 추론할 수

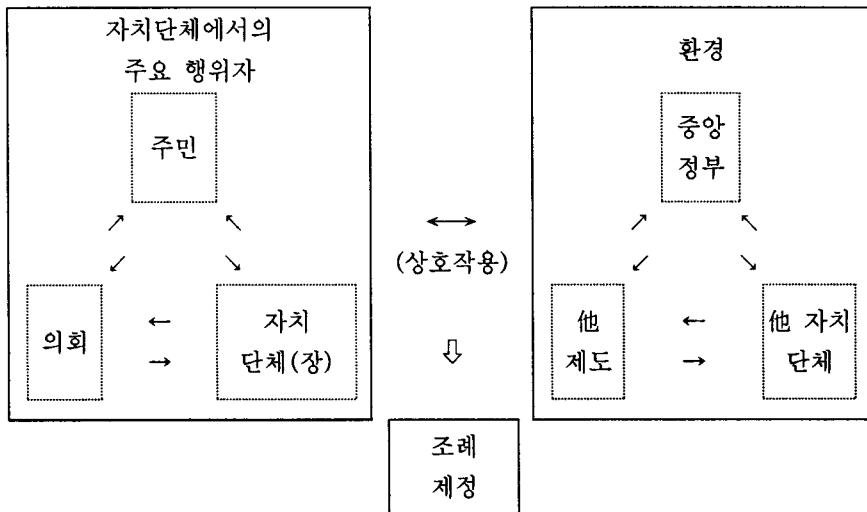
17) 지방의회는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 청원의 수리와 처리, 기금의 설치·운용, 공공시설의 설치·관리 및 처분 등에 관한 의결권을 가진다(지방자치법 제35조).

18) 주민을 지방자치단체 정책결정에 있어서 외부 환경적 변수로 보는 견해도 있으나 조례제정개폐청구제도를 통한 주민참가가 주민이 정책의 주체로서 정책과정에 관여한다는 점을 고려해 본 논문에서는 자치단체내의 행위자로 간주한다.

있다.

<그림1>은 조례제정개폐청구제도를 통한 조례형성을 분석하는데 있어 고려해야 할 요소를 나타낸 것이다. 다음 장에서는 이러한 자치단체에서의 행위자의 상호작용 및 환경적인 요소와의 상호작용의 모습을 살펴보고자 한다.

<그림1> 조례제정개폐청구제도의 조례형성 분석 틀



IV. 사례분석: 전라남도의 학교급식조례제정

1. 전라남도의 학교급식¹⁹⁾ 조례제정운동의 전개과정

전라남도는 2003년 10월 20일 ‘전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례(이하 학교급식조례)’를 공포하였고, 2004년 4월 1일 ‘전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례시행 규칙’을 제정하였다. 이를 통해 전라남도 내에 학교급식을 실시하고 있는 초·중·고등학교 및 교육인적자원부와 보건복지부 관할하의 유아교육기관에 대해서 전라남도의 재정지원 하에 학교급식의 재료로써 우수농산물이 사용될 수 있게 되었다.

19) 학교급식은 1953년 캐나다 정부가 원조한 분유를 결식아동들에게 제공함으로써 시작된 이후, 1981년에 학교급식법 제정, 1995년부터 중·고등학교 급식의 부분적 실시, 1996년 고등학교 급식 확대 정책에 의한 위탁급식제도 도입, 2003년 중학교까지 전면 급식 실시 등으로 확대되었다.

전라남도의 학교급식조례는 2002년 11월 ‘급식개혁과 우리 농산물을 사용한 학교급식 조례제정 전남운동본부(이하 전남운동본부)’가 발족하면서 지역사회에서 논의가 본격화되었다²⁰⁾. 전남운동본부는 2003년 3월 조례제정 주민발의를 위한 대표청구인을 신청하고, 4월 8일에는 주민들의 서명을 받아 우리 농산물 이용을 위한 학교급식조례 제정을 주민 발의로 추진할 것을 결정하였다. 전남운동본부는 4월 24일 학교급식 지원조례제정 주민청원서(49,549명)와 전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례(안)를 전라남도(농정국)에 제출하였고, 7월 18일에 조례(안)는 도의회에 제출되었다. 전라남도 의회는 9월 5일에 광역자치단체로는 처음으로 ‘전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례’를 통과시킴으로써, 학교 급식에 질 좋은 우수 농산물을 사용하며 그 비용의 일부를 자치단체가 지원할 수 있는 가능성이 열리게 되었다.

그런데 전라남도는 학교급식조례(안)를 바로 공포하지 못하였다. 그것은 행정자치부가 전라남도 의회에 대하여 9월 26일에 학교급식조례(안)의 재의를 요구하였기 때문이다. 행정자치부가 재의를 요구하게 된 것은 학교급식조례(안)가 도지사의 소관업무가 아닌 교육·학예에 관한 사무라는 점에서 개별법령의 근거 없이 전라남도가 경비를 지출하는 것은 조례의 제정 범위를 벗어나는 위법이라는 것이었다(당시 의회 근무자와의 전화인터뷰, 2005/05/12). 하지만 전라남도 의회는 행정자치부의 요구에 대하여 10월 14일 원안을 재심사하고 원안대로 재의결하는 결정을 내렸다. 의회의 재의결에 따라 전라남도는 10월 20일에 ‘전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례’를 공포하고, 2004년 4월 1일에 학교급식조례에 관련된 시행규칙을 공포하였다.

20) 2002년 10월 민주노동당 전남도의원인 전종덕은 도정 질문에서 우리 농산물을 사용한 학교급식조례제정운동을 제의하였다. 그 제의는 조례제정으로 연결되지는 못하였으며, 주민들에 의한 조례제정 청원을 통해서 조례제정이 추진되었다.

〈표3〉 전라남도 학교급식 조례 개정 주요 일지

일 시		내 용
2002	10	전종덕 도의원(민주노동당) 도정 질문: 학교급식 조례제정 급식개혁과 우리농산물이용을 위한 학교급식 조례제정 전남운 동본부 발족
	11	
2003	1	학교급식 조례제정을 기원하는 학생 남도순례 대행진
	3	조례제정 주민발의를 위한 대표자 청구인 신청
	4	주민발의 청구인 명부제출(49,549) 및 전라남도 학교급식 사 용 및 지원에 관한 조례(안)제출
	5	주민발의 전라남도 학교급식조례제정 청구 수리
	7	나주시 학교급식비 지원조례 제정
	9	전라남도, 학교급식조례안 도의회 제출 조례안 본회의 통과, 조례제정(국내산 농산물 → 우수 농산물) 나주시 학교급식비 지원조례 재의결
	10	행정자치부 재의요구 전라남도의회 원안의결
	11	전라남도지사 조례 제정 공포 국무조정실 주관 교육인적자원부, 행정자치부, 법제처 대책회 의: 학교급식법 시행령 개정 합의
	4	전라남도 학교급식재료 사용 및 지원조례 시행규칙 확정

2. 사례분석

1) 자치단체에서의 주요 행위자

① 주민: 전남운동본부

전라남도의 학교급식조례 제정에 있어서 가장 주요한 역할을 담당하였던 것은 전남운동본부였다²¹⁾. 전남운동본부는 조례제정 운동과 관련하여 다양한 활동을 전개하였고, 학교급식에 직접적인 이해관계를 가진 주민들의 참여를 적극적으로 유도하였다²²⁾. 전남지역의 22개 시·군에 있는 다양한 단체들이 참여하

21) 전남운동본부는 2002년 11월 6일 발족식 당시 총 175개 단체가 참가하였으며, 2003년 3월경에는 총 226개 단체가 참가하기에 이르렀다. 참가하고 있는 단체들 중에는 민주노총 광주전남지역본부, 민주노동당 전남도지부(준), 전교조 전남지부, 전국농민회총연맹 광주전남연맹, 전남시민단체협의회 등이 있었다(전남운동본부 홈페이지 참조).

22) 전남운동본부는 운영위원회의(3차례)의 개최, 조례소위원회의 개최(3차례)와 조례안 작성, 학교급식과 관련된 설문조사(2차례)의 실시, 남도 순례대행진(10일간)의 실시, 홈페이지 개설, 학교급식조례제정 전남도민 대토론회의 개최, 행정자치부의 재의요구에 대한 항의집회 등 적극적인 활동을 전개하였다.

였음에도, 중심적인 행위자들의 상호 역할분담을 통해 조례제정 운동은 효과적으로 전개될 수 있었다.

가) 주민참여의 확대: 직접적인 이해관계자의 참여

전남운동본부에는 학부모, 교사, 농민 등 다양한 행위자들이 참여하였다. 이들 행위자들의 참여 동기는 개별적으로 조금씩 차이가 있었지만, 행위자들에게 모두 이익이 된다는 점에서 조례제정은 공통된 관심사항이었고, 행위자들의 적극적인 참여가 가능할 수 있었다. 학교급식 조례제정으로 직접적인 혜택을 기대 할 수 있는 이해관계자들이 전남운동본부에 참여함으로써 전남운동본부는 조례 제정을 전개하는 과정에서 폭넓은 지지를 획득하고 효과적인 활동을 펼칠 수 있었던 것이다.

첫째, 학부모들은 학교급식조례제정을 통해 자녀들의 건강을 확보하고자 하였다. 학교 급식 재료로 수입농산물 대신에 국내농산물(의회에 제출된 후 수정안에서 우수 농산물로 바뀜)이 사용된다면, 자녀들은 학교에서 안전한 식생활을 영위할 수 있다는 점에서 학부모들은 학교급식조례 제정에 대한 강한 동기를 가지고 있었다.

둘째, 교사들은 학교 급식의 전면적인 실시와 동반되어 나타나고 있는 문제 점에 대한 해결책으로서 학교급식조례 제정을 지지하였다. 수익자 부담원칙을 따르고 있는 학교급식에서는 질 낮은 값싼 식재료의 사용이 빈번하게 발생하였고 이는 학생들의 건강을 해롭게 하고 있었다. 또한, 학교급식업체 선정을 둘러싼 학교와 관련업체 사이에 음성적인 부정적 거래의 가능성성이 존재하고 있었다. 교사들은 지방자치단체(전라남도)의 학교급식 식재료비 지원을 통해 학생들의 건강을 보장하고, 학교급식지원심의위원회 설치를 통해 학교급식 판매업자 선정에서 공정성을 확보하고자 하였다.

셋째, 농민들은 안정적인 수요자와 수입원의 확보에 대한 강한 기대를 가지고 있었다. 최초의 학교급식조례(안)에서는 식재료에 국산 농·수·축산물을 사용하도록 하였으며, 특히 전라남도 내의 농산물을 우선적으로 사용할 수 있게 하는 조항을 포함시켰었다. 수입 농산물의 소비와 수입 증가로 생활이 위협받고 있는 상황에서 학교급식에 전남지역의 농산물을 강제적으로 사용하게 한다는 규정은 농민들로 하여금 보다 적극적인 참여와 지지를 유도하였다.

나) 중심적인 행위자들의 활동과 연합

전남운동본부에는 다양한 행위자들이 참여하였는데, 그중에서도 민주노동당, 농민단체, 전교조가 중심적인 역할을 수행하였다. 이들은 학교급식조례와 조례제정개폐청구제도에 대한 주민들의 관심과 이해를 높이기 위한 다양한 활동을 전개

함으로써 주민들의 적극적인 참여를 유도하였다. 그리고 조례제정 운동에 있어 느슨한 형태의 역할 분담을 통해 전남운동본부의 활동을 극대화하려고 하였다.

첫째, 민주노동당은 학교급식조례 제정의 필요성을 공론화하고 행위자들을 조직화하는 역할을 담당하였다. 민주노동당 소속 전남도의원은 의회에서 학교급식조례 제정의 필요성을 제기함으로써 학교급식조례에 대한 논의를 공론의 장으로 이끌어내었다. 또한 학교급식에 대해 강한 관심 및 이해관계를 가지고 있는 전교조 및 농민단체에게 조례제정의 필요성을 제기하고, 조례를 함께 만들어 갈 것을 제안함으로써, 조례제정과 관련하여 조직적인 운동을 가능하게 하였다 고 할 수 있다²³⁾.

둘째, 농민단체는 전라남도 의회 및 단체장에 대한 정치적인 영향력 행사를 주도하였다. 예컨대 의원들에게 학교급식조례(안)를 지지한다는 내용의 서약서를 요구하거나, 농민대회에 참석한 단체장에게 학교급식조례(안)에 대한 입장 표명과 통과를 요구하는 등의 활동을 전개하였다. 이러한 활동은 의회와 단체장으로 하여금 학교급식조례(안)에 대하여 거부권 행사를 망설이게 하였을 것으로 보인다.

셋째, 전교조는 학부모 및 학생들에게 조례제정개폐청구제도와 학교급식조례(안)의 의미와 필요성을 이해시키는 활동에 중점을 두었다. 이를 통해 조례제정의 가능성과 정당성이 폭넓게 전파될 수 있었으며, 학부모를 포함한 많은 주민들의 참여를 촉진할 수 있었다고 할 수 있다.

② 의회

전라남도의회는 주민들이 발의한 학교급식조례(안)에 대해 9월 본회의에서 수정 통과시킴으로써 학교급식조례(안)에 대해 찬성 입장을 보여주었다. 그리고 2003년 9월에 통과된 조례(안)에 대한 행정자치부의 재의 요구에 직면하였을 때, 전남도의회는 원안대로 통과시켜 기존의 찬성 입장을 재확인하였고, 광역자치단체에서는 처음으로 학교급식조례가 공포될 수 있었다. 특히 전남도의회는 2003년 7월 나주시의회에서 통과된 학교급식비 지원 조례에 급식 식재료로 ‘국내산 농산물’의 사용을 규정한 문항이 문제가 되어 행정자치부로부터의 재의 요구가 있었다는 점을 고려하여, 조례(안)에 국내산 농산물이라는 용어 대신에 ‘우수 농수산물’이라는 표현을 사용하는 유연함을 보였다²⁴⁾. 이것으로

23) 당시 전남운동본부에서 활동한 교사와의 전화인터뷰에서, 2005/05/031.

24) 조례가 의회에 제출된 후 전남운동본부, 전라남도 농업정책과 담당자, 전라남도 농수산 상임위원회 의원, 전라남도 교육청 급식 담당자 등이 참여한 회의가 개최되었으며, 국내산 농산물이라는 표현 대신 친환경의 우수 농산물이라는 표현으로의 수정에 대한 동의가 이루어졌다(당시 전남운동본부에서 활동한 교사와의 전화인터뷰에서, 2005/05/031.)

조례(안)가 내용적으로 논란이 될 수 있는 여지는 크게 줄었다. 전남도의회가 학교급식조례에 대해서 긍정적으로 행동한 것에는 조례(안)가 그 성격에 있어서 전남도의원들에게 손해가 되는 것이 아니었다는 점, 나주시의회에서 유사한 조례가 통과되었다고 하는 점, 전남운동본부의 적극적인 활동이 있었다는 점 등이 영향을 주었다고 할 수 있다.

③ 자치단체(장)

자치단체(전라남도)는 학교급식조례에 대해 이중적인 행동을 보였다. 전남 운동본부를 중심으로 학교급식조례(안) 제정 운동이 진행되고 있던 2003년 7 월 나주시가 학교급식비 지원 조례를 공포하자 전라남도는 2003년 8월 재의를 요구하였다. 재의 요구의 공식적인 이유는 나주시의 조례(안)의 내용에 포함되어 있는 국내산 농산물 사용이라는 문구가 세계무역기구(WTO) 규정의 내국민 우대에 해당할 수 있다는 것이었다. 하지만 이러한 공식적인 이유 외에 자치단체장이 학교급식의 재료 구입비의 일부를 지원하는 것이 적법한 것이 아닐 수 있다는 점과 기초자치단체의 빈약한 재정 상황에서의 예산상의 추가적인 부담도 고려되었다고 할 수 있다(당시 의회 근무자와의 전화 인터뷰, 2005/05/12). 나주시의 조례(안)에 대해 보여준 전라남도의 행동을 통해 학교급식조례 자체에 대해서 전라남도가 긍정적인 입장을 가진 것은 아니었다는 것으로 판단할 수 있다.

하지만 전라남도는 전남운동본부가 학교급식조례 제정 운동을 전개하고, 전남도의회가 학교급식조례(안)를 통과시켰을 때 나주시의 조례(안)에 대하여 보여주었던 부정적인 입장과는 다르게 행동하였다. 여기에는 학교급식조례(안)가 절차적 정당성과 내용적 정당성을 갖추었다는 것이 크게 작용하였다고 할 수 있다. 전라남도의회는 조례(안)에 ‘국내 농산물’이라는 문구 대신 ‘우수 농산물’이라는 용어를 사용하였는데, 외교통상부와 농림부는 이 표현이 세계무역기구의 규정에 저촉되지 않는다는 의견을 표명하였다. 즉, 전라남도 의회를 통과한 조례(안)는 나주시의 조례(안)와 달리 내용적인 면에서 법적인 문제가 없는 것이었다. 또한 제도적으로 규정되어 있는 정당한 절차에 의해 주민발의와 의회통과가 이루어졌다는 점에서 절차상으로도 문제가 없었다고 할 수 있다.

물론 소요경비의 일부를 자치단체장이 지원하는 것이 적법한 것인가와 학교급식 지원에 따른 예산의 과중한 부담 가능성이라는 문제는 여전히 존재하고 있었기에, 의회에서 통과된 조례(안)를 쉽게 공포하기는 어려웠을 것이다. 하지만, 전라남도가 이것을 근거로 조례(안) 자체를 폐기시키는 것도 쉽지 않았다고 할 수 있다. 왜냐하면 조례(안)가 절차적·내용적 정당성을 가지고 있었을 뿐만 아니라, 조례(안) 공포가 거부되었을 때 파생할 수 있는 문제점을 무시하기 어

려웠기 때문이다. 우선, 전라남도와 근접해 있는 지역의 자치단체들이 의원발의에 의해서 학교급식조례를 제정하려고 하고 있는 상황에서 주민발의를 통해 전남의회에서 통과된 조례(안)를 거부한다는 것은 주민들과 전남의회의 강한 반발을 직면할 위험성이 있었다. 또한 직선제를 통해 선출되는 단체장의 입장에서는 농민들의 이해관계가 포함되어 있는 조례(안)를 반대하는 것이 선거에 있어 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 전남의회가 통과시킨 조례(안)를 거부하기 어려웠다고 볼 수 있다.

2) 환경

① 중앙정부와의 갈등

중앙정부는 전라남도를 포함하여 지방자치단체에서 학교급식 조례를 제정하려는 움직임에 대하여 부서별로 조금씩 입장의 차이를 보였다. 우선 조례에 포함된 ‘우리 농산물’ 의무적인 사용에 대하여 관련하여 외교부와 농림수산부는 ‘우리 농산물’ 을 ‘우수 농산물’로 하는 경우 외교상의 문제가 발생하지 않을 것이라는 점을 분명히 함으로써 소극적인 찬성의 입장을 보였다고 할 수 있다(한겨레신문, 2003.9.25). 반면 행정자치부는 반대의 입장을 견지하였는데, 주된 이유는 소관업무의 적법성과 관련된 것이었다. 즉, 전라남도 의회가 제정한 학교급식조례(안)는 전라남도의 소관업무에 해당하지 않으며, 따라서 전라남도가 학교급식에 대하여 식재료비를 지원하는 것은 위법이라고 하는 것이다²⁵⁾. 전라남도가 학교급식조례(안)를 공포하자 행정자치부는 대법원에 제소하려는 움직임을 보였다²⁶⁾. 행정자치부의 강한 반대에 대하여 전남운동본부도 항의 집회 개최 및 항의 방문 등을 통해 자신들의 의사를 명백하게 함으로써 학교급식 조례(안)를 둘러싼 양자간의 갈등이 심화되어갔다.

25) 행정자치부는 소관업무의 적법성과 관련하여 다음과 같은 논거를 제시하였다. 학교급식과 관련된 조례에서 자치단체장이 경비를 지출하도록 하고 있는데, 학교급식은 자치단체장의 소관업무가 아닌 교육·학예에 관한 사무이기 때문에 개별법령의 근거 없이 자치단체가 경비를 지출하는 것은 조례의 제정 범위를 벗어나는 위법이라는 것이다. 하지만 학교급식은 교육청의 소관이지만 학교급식 지원에 관한 사무는 자치사무라는 주장이 제기되었다(동아일보, 2003.10.20). 이에 대해 행정자치부는 다른 근거를 제시하였는데, 학교급식 지원에 관한 것은 자치단체의 사무이지만, 그것은 광역자치단체의 사무가 아닌 기초자치단체의 사무이며, 따라서 전라남도의 조례제정은 위법이라고 하는 것이었다(행정자치부 담당자와의 전화인터뷰에서, 2005/05/31).

26) “행정자치부 관계자는 20일 ‘전남도의회가 제정한 조례에 대해 재의를 요구했으나 전남도의회가 이 조례를 원안대로 다시 통과시키고 전남도가 이를 공포함에 따라 전남도지사가 직접 이 조례를 대법원에 제소하지 않을 경우 정보가 제소할 수밖에 없다’고 밝혔다” (동아일보, 2003.10.20).

② 타제도와의 정합성: 법령의 개편

학교급식조례(안)를 둘러싼 행정자치부와 전남운동본부의 갈등은 자치입법권의 범위와 관련되기도 하는데²⁷⁾, 양자 사이의 갈등에 대한 해결책으로 고려될 수 있는 것은 학교급식조례(안)를 폐지하거나 법령을 개편하는 것이었다. 행정자치부는 학교급식조례(안)를 대법원에 제소하려고 하였으며, 이는 전자에 해당하는 방안을 선택하려고 하였음을 의미한다. 그런데 행정자치부의 선택은 중간에 포기되었으며, 법령 개편을 통한 갈등 조정이 이루어졌다. 국무조정실은 교육인적자원부, 행정자치부, 법제처 등이 참여하는 대책회의를 개최하였고, 학교급식법 시행령을 개정하는 결정이 내려졌다.²⁸⁾ 학교급식법 시행령의 개정으로 자치단체장이 학교급식의 식재료를 지원할 수 있는 근거가 마련되었다²⁹⁾. 이러한 결정은 우선 학교급식조례(안)가 달성하려고 하는 목적, 즉 학교급식의 질을 향상시켜 학생들의 건강을 확보하고자 하는 취지가 정당하다는 점, 그리고 전라남도뿐만 아니라 전국적으로 많은 자치단체가 학교급식과 관련된 유사한 조례(안)를 제정할 움직임을 보이는 속에서 지방자치단체와 중앙정부와의 갈등을 확산시키는 것은 적절한 선택이 아니라는 판단이 작용한 결과였다고 할 수 있다. 결국 행정자치부는 전라남도의 학교급식조례(안)에 대한 대법원 제소방침을 철회하기에 이르렀다.

③ 타자치단체의 움직임: 나주시의 조례제정

주민들의 발의에 의하여 전라남도의 학교급식조례(안)가 의회에 제출되어 있는 사이에, 전라남도 나주시의회가 2003년 7월에 ‘학교급식비 지원 조례’를 의결하였다³⁰⁾. 조례의 주요 내용으로는 학교급식에 친환경농산물을 사용하

27) 기본적으로 조례제정권과 관련하여 그 범위를 ‘법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다’고 규정하고 있는데, 이것을 ‘법령에 근거하여’, ‘법령의 위임 하에서’, ‘법령에 위반하지 않는 한도 내에서’ 등으로 다양하게 해석할 있다(최창호, 2002: 213).

28) 학교급식조례(안)의 적법성을 둘러싼 지방자치단체와 행정자치부의 대립, 그리고 행정자치부와 교육부의 입장 차이로 조례(안)에 대한 명확한 해결책이 제시되지 않고 갈등이 증폭될 것이 우려되었다. 이에 국무조정실은 조정의 필요성을 인지하였고, 관련 당사자들이 참석하는 회의를 개최하였다(국무조정실 소속 공무원과의 전화인터뷰에서, 2005/05/31).

29) 교육인적자원부는 학교급식법시행령 제7조 제5항에 ‘특별시장·광역시장·도시자 및 시장·군수 및 자치구의 구청장은 학교급식에 품질이 우수한 농산물이 사용될 수 있도록 식품비를 지원할 수 있다’(학교급식법시행령, 2003.12.30)는 조항을 신설하여 자치단체가 학교 급식을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

30) 나주시의회는 조례의 목적으로 “학생의 발육과 건강에 필요한 영양을 충족할 수 있도록 나주시 지역에 대한 학교급식을 지원함으로써 학교급식을 통해 성장기 학생의 건전한 심신의 발달을 도모하고 국산 농산물의 소비촉진을 통하여 국민 식생활 개선

며, 국내생산이 불가능한 품목을 제외하고는 국내산농산물을 사용하도록 지도·감독 할 수 있으며(제6조 제1항)³¹⁾, 시장은 학교급식에 필요한 경비 중 친환경·국내산 식재료 구입비의 일부를 3억원의 예산 범위 내에서 지원할 수 있다(제4조 제2항)는 것이었다. 이 조례안에 따르면 지방자치단체로서는 전국에서 처음으로 나주시 의회가 초·중·고 학교급식에 우리 농·수·축산물만을 식재료로 사용하며, 그 비용의 일부를 자치단체가 지원할 수 있게 되는 것이었다. 전라남도는 나주시의회가 통과시킨 조례(안)에 대해 재의를 요구하였고, 나주시의회는 재의결을 통해 학교급식조례를 통과시켰다. 하지만 나주시의회가 재의결을 통해서도 학교급식과 관련된 조례를 제정하고자 하는 움직임은 전라남도의회의 결정에 긍정적으로 작용하였을 것으로 판단된다.

V. 맷음말

본 연구에서는 정책결정에 주민의 주체적인 참여가 제도적으로 보장되어 있는 조례제정개폐청구제도에 근거하여 조례가 형성되는 과정을 살펴보았다. 사례 분석을 통해 다음과 같은 사실을 발견할 수 있었다.

첫째, 조례제정개폐청구제도를 활용한 정책형성과정에서 주민의 영향력이 상당히 컸다고 하는 점을 지적할 수 있다. 일반적으로 강시장하에서 지방자치단체의 정책형성과정에서는 단체장의 강한 영향력이 발견되었으며, 또한 이것이 문제점으로 제기되기도 하였다. 하지만 조례제정개폐청구제도를 통해 주민의 의사가 직접적으로 정책에 반영될 수 있으며, 정책내용이 주민 의사에 좀 더 가까운 내용이 될 가능성이 크다는 점을 발견할 수 있었다. 이는 분권화에 따른 단체장의 권한강화 및 남용가능성에 대한 통제장치로써 조례제정개폐청구제도가 유효하게 작동할 수 있음을 시사하는 것이며, 동시에 큰 의의라고 할 수 있다. 또한, 조례제정개폐청구제도의 경우 정책형성과정에 주민의 능동적인 참여를 제도적으로 보장하고 있는 제도라는 점에서, 유사한 제도의 도입으로 주민참여가 늘어나고 자치단체의 책임성이 향상될 것으로 기대된다.

둘째, 조례제정개폐청구제도와 같이 주민의 참여가 제도적으로 보장되어 있는 경우, 제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 주민들의 적극적인 참여가 필수적이며, 이를 위해서는 제도에 대한 이해력 증진, 정책이슈의 선점, 참여의 조직

에 이바지” 하는 것으로 표명하고 있다(나주시 학교급식 지원조례(제1조), 2003. 7. 16.).

31) 현재는 최초의 조례(안) 내용에 대한 개정을 통해 ‘국내산 농산물’이라는 표현 대신 ‘우수 농산물’이라는 표현으로 바뀌었다.

화가 요구된다고 할 수 있다. 우선, 주민들의 참여를 높이기 위해서는 제도에 대한 주민들의 이해력을 확보하고, 동시에 제도의 효과에 대해 긍정적인 인식을 강화시킬 필요가 있다³²⁾. 예컨대 학교급식조례(안)의 제정에 있어 전남운동본부는 주민들의 이해력과 관심을 확보하기 위해 다양한 활동이 전개되었으며, 이를 통해 주민들의 참여가 확대되었다고 할 수 있다. 다음으로, 주민의 참여를 유도하기 위해서는 정책이슈를 선정하는 것이 중요하다. 학교급식조례제정 사례에서 나타난 것과 같이 사회성원들에게 유익한 것으로 판단되는 정책이슈를 선점하는 경우 주민들의 참여를 확보할 수 있으며, 동시에 환경과의 상호작용 속에서 유리한 입장을 차지한다고 할 수 있다. 마지막으로 주민참여를 효과적으로 진행하기 위해서는 주민참여의 조직화가 필수적이다. 주민참여가 개별화되었을 때 큰 힘을 발휘하지 못한다는 점을 상기하면, 주민이 효과적으로 조직화되었을 때 주민의 영향력은 극대화될 수 있다. 그리고 주민의 효과적인 조직화와 활동을 위해서는 구심점의 역할을 할 수 있는 핵심적인 행위자가 필요하다는 점을 지적할 수 있다. 여기에는 시민단체의 적극적이며 연계된 활동이 중요하다고 할 수 있다.

셋째, 주민을 포함한 주요 행위자들 간의 협력과 함께 주요 행위자들이 조례에 대해 우호적인 환경을 조성하도록 노력하는 것이 중요하다는 점이다. 먼저, 주민과 지방의회와의 공통인식을 형성하는 것의 중요성을 지적할 수 있는데, 주민의 직접참가제도는 의회로 대표되는 대의민주주의를 보완하려는 제도라는 점에서 주민과 의회와의 협력관계가 필요하다. 또한 다른 정책 내지는 제도와 충돌하는 경우에 이를 완화하기 위한 노력이 요구된다고 할 수 있다. 예를 들어 전라남도는 나주시의 조례제정에서 나타났던 곤란을 회피하기 위해 ‘우리 농산물’이라는 표현 대신에 ‘우수 농산물’이라는 표현을 사용하는 유연함은 그러한 노력의 하나였다고 할 수 있다.

넷째, 조례제정과 관련하여 중앙정부 및 다른 제도와의 정합성이 낮은 경우에 조례성립의 가능성이 낮아질 수 있다는 것이다. 학교급식조례(안)를 둘러싼 주민과 중앙정부의 갈등은 학교급식조례의 성립을 불투명하게 하였다는 것이다. 특히 조례(안)와 법령사이의 적법성의 여부는 양자사이의 갈등의 주요한 요인이었다고 할 수 있다. 조례개폐청구제도를 통한 조례형성에 있어 환경(중앙정부나 다른 제도와의 정합성)과의 정합성을 확보할 수 있도록 노력하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

32) 전영평 외(2003)에 따르면, 조례제정개폐청구제도에 대한 주민들의 이해는 상당히 낮으며(7.7%), 그 효과에 대해서도 주민들은 부정적으로 인식하는 것으로 나타났다(5점 척도에서 평균 2.14). 하지만 공무원(평균 2.99), 시민단체(평균 2.87), 국민운동단체(2.78)는 주민보다 조례제정개폐청구제도의 효과에 대해서 긍정적으로 평가하고 있다.

한편 본 연구는 우선 전라남도의 학교급식조례(안)에 대한 개별적인 사례연구라는 점에서 사례연구가 가지고 있는 일반화의 어려움을 극복해야 하는 과제가 남아 있다. 또한 학교급식조례와 관련하여 여러 조직들이 전국적으로 네트워크를 형성하였는데, 이들이 어떤 역할을 하였는지에 대한 고찰이 부족하였으며, 이에 초점을 둔 추가적인 연구가 요구된다. 그리고 전라남도의 학교급식조례(안)가 주민발의에 의해 제정되었다고 하는 것이 다른 자치단체의 조례형성에 어떤 영향을 주었는가에 대한 심층적인 연구가 추가되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병준,(2000). 「한국지방자치론(제2판)」, 서울: 법문사.
- 김성호,(2004). 조례제정개폐청구제도 운용실태와 발전방안. 「지방행정」, 3월호: 38-44.
- 김인·류춘호,(2001). 지방정부의 주민감사청구제도 운영실태와 개선방안. 「지방정부연구」, 5(4): 31-54.
- 김정훈,(1993). 서울시 쓰레기 관리체계에서의 협동생산: 공공서비스 생산 자로서의 주민참여 활동을 중심으로. 「한국행정학보」, 27(4): 1159-1183.
- 김태룡·안희정,(2003). 지역사회의 주민참여: 전주, 수원 및 춘천시의 비교. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문」, 1-17.
- 김현조,(2003). 한국지방정부 직접민주제의 현황과 개선방안. 「지방정부연구」, 7(1): 119-136.
- 류호상,(2001). 지방행정에 있어 주민참여활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안 연구. 「지방정부연구」, 5(2): 135-150.
- 백승주,(2004). 주민조례청구제도에 대한 소고: 일본제도와의 비교검토를 중심으로. 「토지공법연구」, 22: 195-221.
- 선정원,(2004). 주민소송제도의 도입과 과제. 「지방행정」, 3월호: 31-37.
- 유재원,(2003). 시민참여의 확대방안: 참여민주주의의 시작에서. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」, 1-18.
- 이광희,(2003). 지방자치단체의 주민참여입법. 「한국정치연구」, 12(1): 235-263.
- 이달곤,(2004a). 지방행정의 책임성확보 「지방행정」, 1월호: 23 - 32.
- 이달곤,(2004b). 「지방정부론」, 서울: 박영사.
- 이승종,(1997). 지역주민참여의 활성화 방안. 「한국지방자치학회보」, 19:

1-20.

- 이승종,(2005). 「지방자치론(제2판)」, 서울: 박영사.
- 전영평·최준호·이곤수,(2003). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로. 「행정논총」, 41(2): 53-83.
- 정준금,(2001). 환경행정에서의 시민참여: 울산시를 중심으로. 「사회과학논집」, 11(1): 29-48.
- 정희성·김미숙,(2000). 환경정책과정에의 주민참여 유형화와 촉진방안. 「환경정책」, 8(2): 159-180.
- 최미옥·이재성,(2005). 지방정부의 혁신역량과 주민참여제도. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문」, 1-20.
- 최창호,(2002). 「제4판 지방자치학」. 서울: 삼영사.
- 최홍석,(1999). 강한 제도하의 많은 정치: 부천시 사례를 중심으로 본 지방 정부의 정책형성. 「정부학연구」, 5(1): 80-108.
- 한상일,(2003). 미국 근린참여제도의 유형별 분석과 한국의 주민참여에 대한 함의. 「한국행정학보」, 37(3): 159-180.
- 홍일표·하승수,(2003). 시민참여의 한일비교: 제도와 운동의 동학. 「시민 사회와 NGO」, 1(2): 155-188.
- 「동아일보」 (2003.10.20).
- 「한겨레신문」 (2003.9.25).
- 정부혁신지방분권위원회 (2003). 참여정부 지방분권 추진 로드맵. 정부혁신지방분권위원회 홈페이지 (<http://www.innovation.go.kr>).
- 학교급식전국네트워크 홈페이지 (<http://www.schoolbob.org>).
- 학교급식전남운동본부 홈페이지 (<http://www.schoolfood.net>).
- Arnstein, Sharry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4): 216-224.
- Langton, Stuart. (1978), *Citizen Participation in America*. Lexington, Ma: Health.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Books.
- Tocqueville, Alexis D. (1969). *Democracy in America*. 井伊玄太郎 譯. (1987). アメリカの民主政治. 東京: 講談社.
- Zimmerman, Joseph F. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revisited*. New York: Praeger.
- 今井照 編.(2004). 「自治体政策のイノベーション」. 東京 : ぎょうせい.

- 大森弥.(1995). 「現代日本の地方自治」 . 東京：放送大学教育振興会.
- 小林良彰 編.(1998). 「地方自治の実証分析：日米韓3カ国の比較研究」 . 東京：慶應義塾大学出版会.
- (財) 社会経済生産性本部.(2001). 「地方分権と住民参加を考える： 住民参加有識者会議報告書」 .
- 田村明.(2000). 「自治体学入門」 . 東京：岩波書店.
- 辻山幸宣 編.(1998) . 「住民・行政の協働」 . 東京：ぎょうせい.
- 西尾勝.(1990). 「行政學の基礎概念」 . 東京: 東京大學出版會.
- 宮川公男.(2002). ガバナンスとは. 1-26. 宮川公男・山本清 編著. 「パブリック・ガバナンス」 . 東京: 日本經濟評論社
- 河正鳳.(2004). 「日韓の地方分権政策に関する比較研究」 . 筑波大學博士論文.

Abstract

A case study on inhabitant's demand for enacting, amending a by-law: focusing on enactment of school meals program

Jongbaik Kil, Jungbong Ha

In recent years, direct democracy system such as local referendum, inhabitant's lawsuit are enacted. Those institutions are expected to enhance transparency and accountability in local administration by promoting citizen's participation. To actualize those expectations, we are in need of figure out how these institutions work in practice. This study is to explicate interaction among the main factors that are inhabitant, mayor, local assembly, central government, other local governments, superior laws and rules with focusing on inhabitant's demand for enacting, amending a by-law which was enacted in 1999 as a kind of resident proposal system, also as a kind of direct democracy system. We analyse the process of Jeonnam's enactment by-law on school meals program to confirm critical points for inhabitants to get to enact the by-law. The results of the analysis emphasize that inhabitant's good grasp of institution, the preempt of policy issue, consensus building between inhabitant and local assembly, organizing of civic movement, securing consistency with superior laws and rules can be important.

[Key words: citizen's participation, habitant's demand for enacting, amending a by-law, by-law on school meals program]