

주민중심 지방자치 발전방안

김 필 지방규제연구센터장

주요내용

• 제도 개선의 필요성과 방향

- 주민 중심 지방자치는 지방자치 30년을 맞아 새로운 전환점을 요구받고 있음. 그동안 주민의 위상은 제도적으로 강화되었지만, 실제 정책 결정과정에서의 주민 참여는 여전히 제한적임
 - 주민을 단순한 수혜자가 아닌 납세자이자 정치적 시민으로 인식하고, 공동생산(co-production)을 통해 공공성과 민주성, 효율성을 함께 실현하는 방향으로 제도 개편이 필요함
- 주민 중심의 지방자치제도 의견 조사 결과, 지방선거·지방의회·자치경찰·지자체 협력 등 주요 제도에 대해 주민들은 낮은 인지도를 보이는 반면, 참여 필요성은 매우 높게 인식하고 있었음
 - 특히 정당공천제에 대한 불신, 지방의회의 감시 기능 미흡, 자치경찰에 대한 정보 부족, 지자체 간 협력의 형식성 등은 주민 참여 기반을 약화시키는 주요 요인으로 지적됨

• 단계별 제도 개선 과제

- 문제 인식 단계에서는 대표 선출 제도의 개선이 핵심 과제로 부각됨
 - 정당공천제는 여전히 불투명하게 운영되고 있으며, 교육감 직선제 또한 정보 부족과 유권자의 낮은 관심으로 실효성이 떨어지고 있음
 - 개선과제로 공천 정보의 투명성 강화, 외부 인사 추천제 도입, 유권자 대상 교육과 후보 검증 절차의 제도화가 요구됨. 또한 일상적 자치 참여 기반 확대를 위한 시민교육과 마을 민주주의 체험 프로그램 도입이 필요함
- 해결방안 모색 단계에서는 주민 참여형 제도의 설계 및 운영 개선이 중요함
 - 지방의회는 인지도, 활용도, 체감도, 신뢰도의 단계적 전략을 통해 실질적인 주민 참여를 확대해야 하며, 주민조례발안제는 절차 간소화와 온라인 청구 시스템을 통해 접근성을 높여야 함
 - 자치경찰제는 지역 특성을 반영한 맞춤형 운영모델을 도입하고, 자치단체 및 시민사회와의 협업을 통해 주민참여 기반의 치안 거버넌스를 강화할 필요가 있음
- 실행 참여 단계에서는 협력적 거버넌스 체계 속에서 주민의 책임 있는 참여를 제도적으로 보장해야 함
 - 지자체 간 협력은 행정 중심에서 벗어나 민관 협력 구조를 내실화하고, 주민참여예산제나 온라인 의견수렴 플랫폼을 도입해 주민의 정책 집행 영향력을 높여야 함
 - 자치경찰 운영에 있어서도 경찰발전협의회의 내실화와 생활치안계획 수립 등 실질적 참여가 이루어져야 하며, 중앙정부와의 분권협약을 통해 지역 자율성과 실행권을 보장하는 것도 중요함
- 궁극적으로 지방자치는 '주민을 위한' 수준을 넘어 '주민에 의한' 구조로 전환되어야 함. 이를 위해 대표성 확보, 정책 설계 참여, 실행 감시 및 책임 구조를 유기적으로 연결하고, 실효성과 지속성, 신뢰를 확보하는 참여민주주의의 제도화를 통해 주민 중심 지방자치가 완성될 수 있음

01

주민중심 지방자치의 단계별 제도 개선 필요성



주민 중심 접근의 정의와 효과

- 지방자치 30년을 맞아 주민의 위상은 높아졌지만, 여전히 정책 결정과정에서의 실질적 참여는 부족함. 단순한 수혜자가 아니라 납세자·정치적 시민으로서 주민의 다층적 정체성을 반영한 참여가 필요하며, 공동생산(co-production)을 통해 공공성과 효율성을 함께 추구하는 지방자치가 요구됨
- 주민 중심 접근은 주민이 문제 인식부터 실행·평가까지 참여하는 방식으로, 정책의 정당성과 실효성을 높임. 지역 자원과 역량을 활용한 자생적 해결을 강조하며, 주민의 자치역량 강화, 민주적 시민의식 함양, 지역 공동체 신뢰 형성에 기여함(곽현근, 2015)
- 주민 중심 접근은 ① 문제 인식 단계, ② 해결방안 모색단계, ③ 실행과정 참여 단계로 구분할 수 있음
 - 문제 인식 단계는 주민의 다양한 의사가 선거와 대표 선출 제도에 반영되도록 개선하는 것이고, 해결방안 모색 단계는 주민 참여형 제도 설계와 운영을 강화하는 것이며, 실행 과정 참여 단계는 협력적 거버넌스를 통해 주민 참여를 제도화하고 실질화하는 것임



문제 인식 단계: 주민의 의사 표출과 대표 선출 제도의 개선

- 지방선거제도 개혁을 위해 주민의 다양한 의견이 선거에 반영될 수 있도록 정당공천제 개선, 공약 검증 및 토론회 확대 등이 필요함. 교육감 직선제는 정보 부족 해소와 투명성 강화를 위한 제도 개선 요구가 큼(육동일, 2016)



해결방안 모색 단계: 주민 참여형 제도 설계와 운영 개선

- 주민참여형 지방의회제도 강화를 위한 공청회, 주민조례발안, 정책토론회 등 참여 기제 실효성 제고 및 주민 의견 반영을 위한 정보공개, 의견수렴 채널 확대 필요
- 자치경찰제 주민참여 강화를 위하여 주민 참여 기반의 제도 운영 및 자치경찰사무 이관 및 주민 중심 치안 거버넌스 구축 필요



실행 과정 참여 단계: 협력적 거버넌스의 주민 참여

- 지방 협력 제도 거버넌스 구축을 위해 특별지방자치단체 등 상시 운영 체계에서 주민 의견 반영 절차 마련 및 공론화, 설문, 협의체 구성 등 다양한 주민 참여 방식 필요
- 자치경찰제 집행 거버넌스 구축을 위해 읍면동 단위 치안계획, 경찰발전협의회 등 실질적 참여 확대 및 지역사회 기반 치안서비스 확대를 통한 실행력 강화 필요

02

주민 중심 지방자치 실태

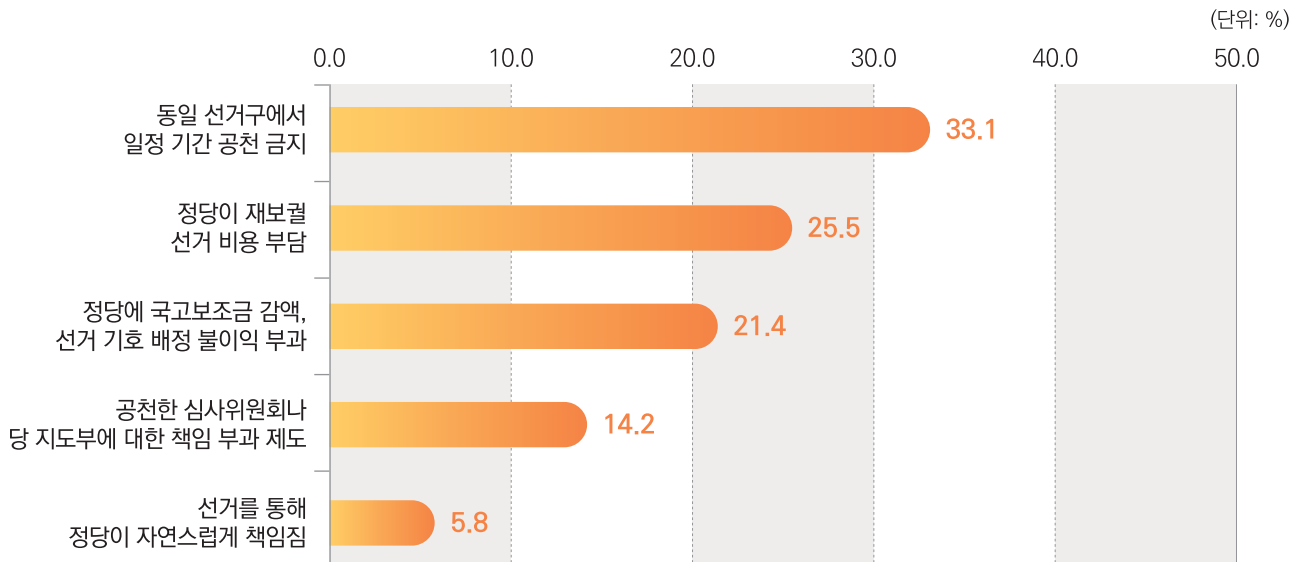
- 2025년 3월 전국 성인 1,010명을 대상으로 설문조사를 실시하고, 자치경찰제·지자체 협력제도 등 주요 영역에 대한 실태와 인식을 파악함. 이어 설문조사 결과를 기반으로 8인을 대상으로 한 전문가 자문조사를 실시하여 정책 개선 방향을 도출함



지방선거제도 개혁

- 주민 중심 지방선거제도 실현을 저해하는 주요 과제로 정당공천제 운영과 교육감 선거의 낮은 정보 접근성이 지적되고 있음. 정당공천제 도입 이후 무소속 후보 당선 비율은 지속적으로 감소하고 있으며, 교육감 직선제 역시 유권자의 낮은 관심과 정보 부족 등으로 구조적 한계를 드러냄(고경훈, 2013)
- 정당공천제에 대한 인지도는 높지만 실제 제도 운영에 대한 이해도는 낮은 편이며, 공천 과정의 불투명성에 대한 불신도 크다고 나타남. 전체 응답자의 43.5%가 투명성 강화를 매우 중요하다고 응답했고, 37.2%는 정보 공개 확대를 가장 시급한 개선 과제로 꼽음
- 후보자의 도덕성과 전문성에 대한 검증 기준 강화에 대한 공감대도 높았음. 특히 부정부패로 인한 재보궐선거 발생 시 해당 정당의 공천 금지(33.1%), 비용 부담(25.5%) 등 책임 강화 조치에 대한 지지가 컸으며, 단순히 유권자 판단에 맡기자는 의견은 낮게 나타남

〈 부정부패로 인한 재보궐 선거 시 정당의 책임성 강화 방안 〉



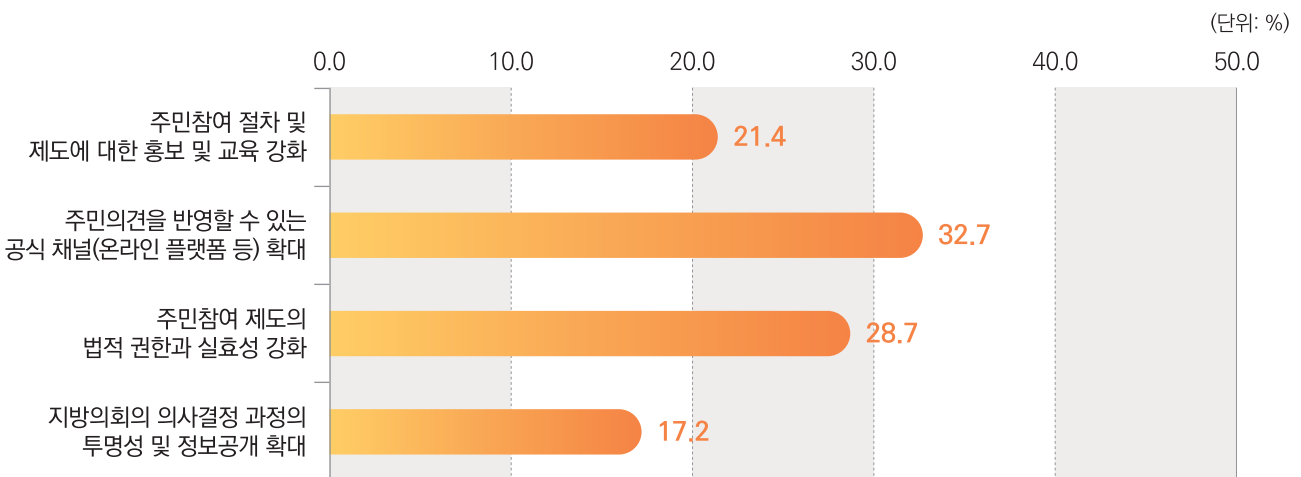
자료: 김필·김건위·전대욱·주희진·안지선(2025)



지방의회제도 개혁

- 지방의회는 주민이 직접 선출한 대표로 구성되어 있지만, 여전히 주민과의 소통은 제한적이며 간접적 참여에 그치는 경우가 많음. 정보 비대칭과 낮은 인지도로 인해 주민의 의정 참여는 저조한 반면, 투명성과 책임성에 대한 요구는 높아지고 있으며, 이에 따라 직접 참여 확대의 필요성이 제기됨
- 주민참여 제도는 법률과 조례에 따라 다양하게 운영되며, 대표·의결·감시 기능에 대응하는 실천적 기제로 구성됨. 그러나 주민의 제도에 대한 인식은 낮고, 실제 활용도 역시 전반적으로 저조한 실정임. 특히 감시 기능에 대한 긍정 평가가 30.7%로 가장 낮은 반면, 해당 기능에 대한 주민참여 필요성은 86.6%에 달해, 실효성 있는 참여 기반 확대에 대한 사회적 공감대가 확인됨
- 주민참여 제도 중 의회신문고·의정모니터·어린이의회 등은 활용도와 영향력이 매우 낮았으며, 주민조례청구 역시 절차적 장벽으로 실효성이 낮았음. 주민 참여 확대 방안으로는 '주민의견을 반영할 수 있는 공식적인 채널을 확대'(32.7%), '참여 제도 실효성 강화'(28.7%)와 '제도에 대한 홍보와 교육 강화'(21.4%)가 주요 과제로 꼽혔으며, 단순 홍보보다는 실질적 구조 개선에 대한 요구가 더 높게 나타남

〈 주민이 지방의회에 보다 적극적으로 참여하기 위한 방안 〉



자료: 김필·김건위·전대욱·주희진·안지선(2025)

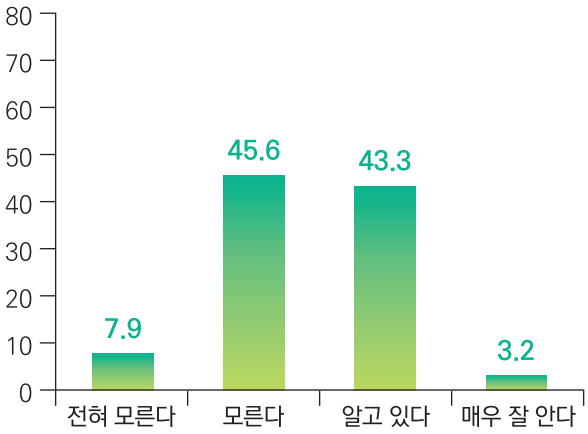


자치경찰제도 개선

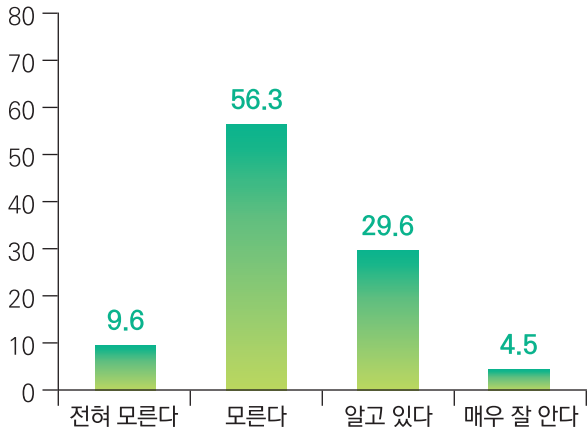
- 현행 자치경찰제는 주민 특성과 지역 수요를 충분히 반영하지 못해 이원화 체계 도입과 지역밀착형 치안서비스 강화를 위한 제도 개선이 필요함. 법령 정비, 재정 확보 외에도 주민참여 플랫폼 구축과 민주적 통제 기반 마련이 중요함
- 제도 인식도는 낮은 편으로, 전체 응답자의 53.5%가 자치경찰제에 대해 '모른다'고 답했으며, 자치경찰 사무가 국가경찰에 의해 수행된다는 사실도 다수가 인지하지 못하고 있음
- 응답자의 63% 이상은 자치경찰사무를 지방자치단체 경찰관이 수행하고 지자체장이 책임을 져야 한다고 보며, 75.5%는 주민 참여 보장이 필요하다고 응답함. 소통 플랫폼 구축과 제도 홍보·교육이 주요 과제로 제시됨
- 전문가들은 자치경찰사무 이관, 인사·교육 권한 확보, 법령 정비 등을 통한 제도 실질화가 필요하며, 제주·세종의 이원화 모델 확산이 요구된다고 봄. 더불어 지방행정과 치안의 연계, 주민조직과의 협력, AI·RPA 등 신기술 활용도 제안됨

〈 자치경찰제도에 대한 인지도: 현황 〉

(단위: %)



자치경찰제 시행 여부에 대한 인식



자치경찰사무의 국가경찰관 수행에 대한 인식

자료: 김필·김건위·전대욱·주희진·안지선(2025)

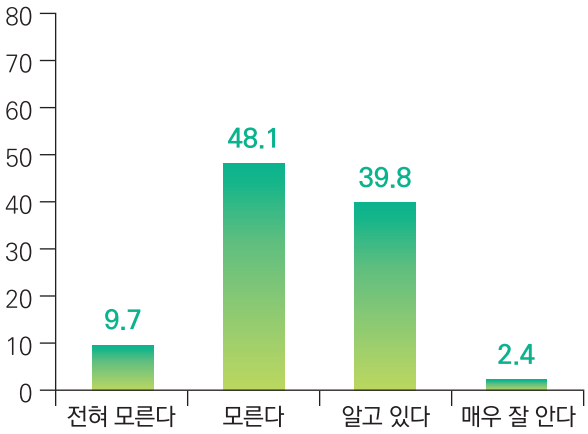


지자체 협력 제도 개선

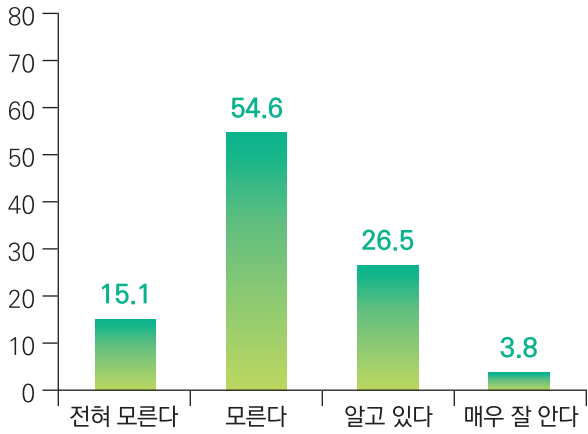
- 수도권 집중과 인구 유출로 인해 지역 간 행정 역량 격차가 심화되며, 단일 자치단체만으로는 복합 행정수요를 감당하기 어려운 상황임. 이에 따라 지자체 간 연계·협력의 중요성이 커지고 있으나, 기존 협력제도는 행정 중심 운영으로 주민 참여와 제도적 유연성이 부족함
- 협력 방식에 따라 주민 참여 수준은 다르며, 대부분의 방식에서 의견 수렴과 정보 공개, 자문기구 도입 등 제도 보완이 필요함. 특별지방자치단체가 상대적으로 주민 의견 반영 가능성이 높지만, 전체적으로 정책 인지도는 낮고 정보 부족이 뚜렷함
- 주민참여 활성화를 위한 주요 방안으로는 의견 수렴 절차 확대(33.2%), 피드백 체계 구축(26%) 등이 제시됨. 전문가들은 공론화 절차와 협의체 법제화, 기존 주민조직 활용 등을 통한 실질적 참여 설계를 강조함. 또한 온라인 플랫폼, 옴부즈만, 주민참여예산제 연계 등 다양한 제도화 방안이 필요하다는 의견이 제시됨

〈 연계협력제도에 대한 인지도: 현황 〉

(단위: %)



연계협력정책 시행 여부에 대한 인식



자신이 사는 지역의 연계협력제도 현황에 대한 인식

자료: 김필·김건위·전대욱·주희진·안지선(2025)

03

주민중심 지방자치 전략



1단계: 문제 인식 - 대표 선출 제도 개선

- 정당공천제의 불투명성은 주민의 선택권을 제약하고 있어 정보공개와 외부 추천 시스템 등 개편이 필요함
- 교육감 선거는 직선제를 유지하되, 정보 부족 문제를 해결하기 위한 후보 검증과 유권자 교육이 병행되어야 함
- 일상적 자치 참여 기반 확대를 위한 시민 교육 및 마을 민주주의 체험 프로그램도 요구됨



2단계: 해결방안 모색 - 주민참여 제도 설계·운영 개선

- 지방의회는 '인지도-활용도-체감도-신뢰도' 제고 순으로 단계별 전략이 필요하며, 정보공개와 주민의 직접 참여 채널 확충이 필수적임
- 주민조례발안제는 절차 간소화와 온라인 시스템 도입 등을 통해 실효성을 높여야 함
- 자치경찰제는 지역 특성에 따른 운영모델 차별화와 자치단체·시민사회와의 협업, 주민 참여형 치안계획 수립 등이 병행되어야 함



3단계: 실행 참여 - 협력적 거버넌스와 주민책임 강화

- 주민참여형 지역간 협력을 위해 민관협력 구조 내 주민참여예산제 도입, 온라인 의견수렴 플랫폼 등 실질적 참여 채널을 확대해야 함
- 또한 자치경찰위원 구성의 다양화, 정책 정보의 공개 확대, 경찰발전협의회 운영 내실화, 참여 인센티브 부여 등을 제도화할 필요가 있음



총괄적 과제

- 지방자치는 '주민을 위한' 수준을 넘어 '주민에 의한' 구조로 전환되어야 하며, 이를 위해 대표성, 정책 설계 참여, 실행 감시 구조가 유기적으로 연결된 제도 설계가 필요함
- 실효성과 지속성, 신뢰를 확보하는 지방자치는 주민 역량에 기반한 참여민주주의의 제도화로 완성될 수 있음

참고문헌

- 김필·김건위·전대욱·주희진·안지선(2025) 「주민 중심의 지방자치 발전 방안 연구」 한국지방행정연구원 정책연구과제.
- 곽현근(2015) 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 한국행정학보. 49(3), 279-302.
- 고경훈(2013) 한국지방선거의 정당공천제의 문제점 및 개선방안 연구. 한국지방자치학회보, 27(3), 387-413.
- 육동일(2016) 6·4 지방선거의 평가와 과제에 관한 연구: 정당공천제를 중심으로. 현대사회와 행정, 26(3), 35-58.

내용문의

- 김 필 한국지방행정연구원 자치분권제도실 부연구위원(033-769-9890, kimfeel@krila.re.kr)

