지방자치 30년,
개혁과 성공의 새 길을 여는 KRILA

자체연구 2025-01

주민 중심의 지방자치 발전 방안 연구

김 필
김건위
전대욱
주희진
안지선

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

참여연구진

저　　자 **김 필, 김건위, 전대욱, 주희진, 안지선**

연 구 진 **연구책임자** 김　필 | 한국지방행정연구원 부연구위원

공동연구원 김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원

전대욱 | 한국지방행정연구원 연구위원

주희진 | 한국지방행정연구원 부연구위원

안지선 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구요약

1. 연구범위 및 방법

□ 연구 범위

❍ 2025년 1월 기준으로 시행 중인 우리나라 지방선거제도, 지방의회제도, 자치경찰제도, 지방자치단체 간 협력제도를 중심으로 주민 참여와 중심성 강화를 위한 제도 개선 방향을 도출하는 데 목적을 둠

□ 연구 방법

❍ 현행 제도에 대한 문헌 검토, 전국 성인 1,010명을 대상으로 한 설문조사, 그리고 제도 정착도가 낮은 자치경찰제와 지자체 간 협력 거버넌스에 대한 전문가 인터뷰를 병행하여 다층적 분석을 수행함

- 설문조사는 성·연령·지역을 고려한 층화표본추출 방식으로 2025년 3월 진행되었으며, 주민 인식과 제도 활용 실태에 대한 정량적 근거를 확보함
- 전문가 인터뷰는 설문 문항의 타당성 확보와 해석의 깊이를 더하기 위해 두 차례 시행하였으며, 실현 가능한 제도 개선 방향에 대하여 논의함

2. 주민 중심 지방자치 개념과 이론적 배경

□ 지방자치 30주년: 주민이 단순한 수혜자가 아닌 지역의 주체로 자리매김

❍ 과거 관 주도의 행정에서 벗어나 헌법상 주권자 원칙이 현실에서 구현되며 지방자치가 중앙의 불안정성 속에서도 지역사회를 안정적으로 이끄는 기제로 기능하게 됨

❍ 주민은 납세자, 소비자, 고객, 정치적 시민 등 다양한 정체성을 지닌 존재로서, 정책 결정과 공공서비스 운영 과정에서 단순한 수요자에 머무르지 않고 능동적 공동 생산자로 참여할 필요성이 존재함

❍ 이를 가능케 하는 주민 중심 접근 방식은 상향식 의사결정, 참여 민주주의, 사회적 자본, 집단 지성 이론을 토대로 하며, 문제 인식부터 정책 실행과 평가에 이르기까지 주민의 자발적 참여와 지역 자원의 활용, 실행체계의 지속 가능성을 핵심으로 함

□ 주민 중심 지방자치의 효과와 제도적 과제

❍ 지역 문제에 대한 실질적 해결력 향상, 자치역량 강화, 지역사회 연대감 증진, 사업의 지속가능성 제고 등 직접적인 효과 존재

❍ 민주시민의식 성장, 지역 리더십 발굴, 사회적 신뢰 구축, 지역 정체성 강화 등 간접적 효과를 동반함

❍ 주민참여를 제도화하는 법적 기반 정비, 행정적 지원 체계 구축, 예산 자율성 확보, 전문가 네트워크 운영 등을 통해 주민 중심 지방자치가 일회성 시도가 아닌 지역 발전의 지속 가능한 기반으로 작동할 수 있도록 하는 제도적 뒷받침이 필요함

□ 주민 중심 접근의 3단계 과정: 문제 인식, 해결방안 모색, 실행 참여

❍ 첫째, 문제 인식 단계에서는 선거를 통한 선호 표출과 데이터 기반의 현황 분석을 통해 지역 문제를 명확히 하고, 주민·행정·전문가 간 협의를 통해 정책 우선순위를 설정하며 이해관계자의 인식 차이를 조율함

❍ 둘째, 해결방안 모색 단계에서는 주민 참여형 제도 운영, 지역 자원 활용, 전문가와 주민 의견의 조화를 통해 실현 가능한 대안을 구체화하며, 단기·중기·장기 목표에 따른 실행 전략을 수립함

❍ 마지막 실행 참여 단계에서는 자치경찰제 등 제도 내 실행위원회 구성과 역할 분담을 통해 정책을 추진하고, 정기적 모니터링과 환류를 통해 정책의 투명성과 지속적 개선을 담보함으로써 주민 중심 정책의 실효성과 지속 가능성을 확보함

3. 주민 중심 지방선거제도 개혁과 대안

□ 대의민주주의의 핵심 기제: 주민 중심 지방선거제도

❍ 주민이 자신을 대신할 지역 대표를 직접 선출하고 정책결정권을 위임하는 과정을 통해 책임성과 민주성을 구현할 수 있음

❍ 그러나 중앙정치의 영향력, 정당공천의 폐쇄성, 교육감 선거의 정보 부족 등은 주민 중심 선거제도의 실효성을 저해하는 요소로 지적됨

□ 우리나라 지방선거제도의 개요 및 쟁점

❍ 소선거구 단순다수대표제를 기본으로 하며, 지방자치단체장과 지방의회의원, 그리고 교육감 선거로 구성됨
- 소선거구 단순다수대표제는 사표 발생과 과반 미달 당선 가능성 등의 구조적 한계를 내포하고 있으며, 이로 인해 주민의 실질적 의사가 제대로 반영되지 못하고 있음

❍ 단체장 및 지방의원 선거의 쟁점: 정당공천제
- 단체장과 의원 선거는 정당공천제를 기반으로 하지만, 과도한 중앙정치 종속성과 정당 내부의 불투명한 후보 선발 과정으로 인해 지역성과 주민 대표성이 약화되고 있음
- 특히, 정당공천 과정의 불투명성과 중앙당 중심의 의사결정 구조는 지역 실정에 부합하지 않는 후보 추천을 초래할 수 있으며, 지방의원들이 국회의원이나 정당에 예속되는 구조적 문제도 존재함

❍ 교육감 선거의 쟁점: 깜깜이 선거
- 우리나라 교육감 직선제는 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」 개정을 통해 도입되었으며, 그전까지는 대통령 임명 및 간선제를 통해 선출하던 교육감을 주민이 직접 선출하는 방식으로 전환됨
- 그러나 제도 시행 이후 교육감 선거는 다른 공직선거에 비해 낮은 유권자 관심과 인지도 부족 문제에 직면하고 있음

□ **설문조사 결과: 단체장 및 지방의원 선거**

❍ 정당공천제 인지도와 한계: 정당공천제가 시행되고 있다는 사실 자체는 응답자의 절반 이상이 인지하고 있으나, 제도의 구체적 내용이나 장단점에 대한 깊이 있는 이해는 부족함

❍ 공천과정 개선에 대한 요구: 응답자 다수는 공천과정의 투명성과 민주성 강화를 가장 시급한 과제로 인식하고 있으며, 정당 외 단체에 후보자 추천권을 개방하자는 의견도 많은 비중을 차지함

❍ 후보자 자격 기준 강화 공감대: 후보자의 공직 경험과 도덕성 검증 기준의 강화 필요성에 응답자의 압도적 다수가 중요함을 피력함

❍ 정당의 책임성 확보에 대한 강한 요구: 정당이 공천한 후보자의 부정부패로 인한 재보궐 선거의 책임을 유권자 심판에 맡기기보다는 정당에 직접적 제재(공천 제한, 비용 부담 등)를 부과해야 한다는 인식이 강하게 나타남

□ **설문조사 결과: 교육감 선거**

❍ 교육감 선거에 대한 인지도: 교육감 선거 제도의 기본 사항은 알고 있으나, 현행 선거 방식의 장단점 등 제도의 깊이 있는 이해는 부족한 상황임

❍ 교육감 선거 개선 방식에 대한 선호도: 현행 주민 직선제 방식을 유지하는 가운데 후보자 검증을 강화하는 개선 방안이 가장 선호됨

❍ 다만, 현행 방식의 제도적 전환(간선제, 러닝메이트제, 임명제로 변경)에 대한 관심도 적지 않은 것으로 나타남

□ **주민중심 지방선거제도를 위한 미래 방향**

❍ 단체장 및 의원 선거는 정당공천제를 유지하며 점진 개선안을 우선 적용하되, 제도 전환 논의를 위한 유권자 이해 제고 및 숙의 기반 확보가 필요함
  - 주민 인식조사에 따르면 정당공천제의 개선 필요성에는 높은 공감대가 형성

되어 있으나, 제도의 폐지보다는 공천 투명성 강화, 감시기구 운영, 후보자 추천권 개방 등 점진적 개선안에 대한 선호가 높음
- 특히 부정부패 공직자를 배출한 정당에게도 책임을 부과하는 사후적인 조치들이 높은 관심과 지지를 얻음

❍ 교육감 선거는 지방자치와 교육자치의 연계 필요성에 대한 사회적 논의를 이끌어 나가면서 점진 개선안을 병행하는 단계적 접근이 요구됨
- 주민 인식조사에 따르면 주민이 직접 교육감을 선출하는 현행 직선제의 유지를 전제로 하는 후보자 검증 강화 등의 제도 보완 선호도가 우세함

4. 주민 중심 지방의회제도 개혁과 대안

□ 지방의회: 주민이 직접 선출한 대표들로 구성된 합의제 의결기관

❍ 지방의회는 높은 민주성과 대표성을 지니나, 실질적인 주민 의견 반영은 간접적으로 이뤄지고 있어 정보 비대칭에 따른 주인-대리인 문제가 제기되고 있음

❍ 최근 지방의회는 주민참여제도 도입을 확대하고 있으나, 주민의 인지도 부족과 무관심으로 인해 저조한 수준의 참여율 답보 상태를 보이고 있음

❍ 지방의회의 책임성과 투명성 강화, 주민을 통한 견제·감시 요구의 확대 등 제도 개선에 대한 사회적 기대가 커지고 있으며, 지방의회에 대한 민주적 통제 수단으로서 주민참여의 활성화가 필요한 시점임

□ 지방의회 주민참여제도

❍ 주민대표 기능에서는 민원 접수, 정책 의제화, 지역현안 공론화 등에 있어 주민의 직접 참여 가능성이 높으며, 토론회나 소통 창구 확대를 통해 적극적인 의견 수렴이 가능함
- 공청회, 지역상담소, 정책토론회, 의회신문고 등이 해당함

❍ 의결 기능에서는 주민의 직접 의사결정 참여는 제한되지만, 조례 입안 전 이해관계자의 의견수렴이나 전문가 검토 등을 통해 간접 참여가 가능함
  - 주민조례발안, 조례안 입법예고 등이 해당함

❍ 감시 기능에서는 행정사무감사 제보, 의견 진술, 정책 환류 과정에서 주민이 감시자로서 참여할 수 있음
  - 행정사무감사 증인·참고인, 윤리심사자문위원회 자문위원, 방청, 의정모니터, 행정사무감사 주민제보 등이 해당함

□ 설문조사 결과: 지방의회 주요 기능 및 주민참여제도 인식

❍ 지방의회 주요 기능(주민대표·의결·감시)에 대한 주민의 수행 인식은 전반적으로 낮은 수준인 반면, 해당 기능을 강화하기 위한 주민참여의 필요성에는 매우 높은 공감대가 형성되어 있음

❍ 지방의회가 운영 중인 다양한 주민참여제도는 인지도와 영향력 측면에서 제도별 편차가 크며, 실효성 확보를 위한 개선 필요성이 제기됨
  - 청원제도는 타 제도에 비해 상대적으로 높은 인지도와 활용 경험을 보이나, 주민이 체감하는 정책 반영력은 여전히 미흡하다는 평가가 지배적임
  - 의회신문고와 의정모니터는 형식적 운영에 대한 지적이 많으며, 주민과 실질적으로 연계되지 못하는 제도로 인식되고 있어 제도 운영 방식 전반의 개선이 요구됨
  - 주민조례청구제도는 법적 효력을 갖춘 강력한 참여수단임에도 불구하고, 제도에 대한 인식 부족과 접근 절차의 복잡성으로 인해 실제 활용률이 낮으며, 접근성 제고 및 절차 간소화가 시급한 과제로 나타남
  - 어린이의회는 전반적으로 제도 인지도가 매우 낮고, 상징적 행사에 그치는 한계가 있으며, 이를 실질적인 아동 참여 제도로 전환하기 위한 전략 마련이 필요한 상황임

○ 온라인 플랫폼 구축 등 일상적인 주민참여가 가능하도록 공식 경로를 확대하는 것이 가장 중요한 과제로 부각됨

○ 주민참여가 단순 의견 제시에 그치지 않고, 정책 결정에 실질적으로 영향을 미치기 위해서는 법적 보완이 필요함

□ 주민중심 지방의회 구현을 위한 미래방향: 4단계 발전모형

○ 주민 인지도 향상
- 주민의 지방의회 기능·역할에 대한 낮은 인지도가 지방의회 불신의 핵심 원인이므로, 의회 기능, 참여 제도에 대한 홍보·교육 강화가 필요함

○ 제도 활용도 제고
- 주민참여제도(조례발안, 의정모니터 등)에 대한 인식과 활용이 저조하므로, 제도 접근성 개선, 의견반영 채널 확대 및 법적 실효성 보완이 필요함

○ 지방의정 체감도 향상
- 주민은 의정 결과(예산, 조례, 감사 등)를 체감하지 못하므로, 정책 성과뿐 아니라 과정 중심의 참여체험 기회 확대가 필요함

○ 지방의회 신뢰도 제고
- 인지·활용·체감을 토대로 형성되는 신뢰가 궁극적 목표이므로, 책임성과 투명성 강화로 제도에 대한 신뢰 회복을 유도할 필요가 있음

5. 주민 중심 자치경찰제도 개선과 대안

□ 자치경찰제도: 주민을 공동생산자로 참여시키는 제도적 기반

○ 국가경찰 중심의 현행 자치경찰제는 전국적 일관성 유지에는 효과적이나, 지역별 다양한 치안 수요에 민감하게 대응하는 데는 한계가 있음
- 치안서비스의 효율성과 민주성을 동시에 제고하기 위한 자치경찰제 이원화 및 지역 밀착형 운영의 필요성이 대두되고 있음

❍ 현행 자치경찰제는 조직 통합형의 일원화 모형으로, 자치경찰 사무만이 분리되어 있어 자치경찰위원회의 실질적 권한이 미약한 상황임

❍ 주민은 치안서비스의 소비자를 넘어, 정책결정 과정에 참여하고 지역사회 안전망을 함께 구축하는 역할(co-producer)을 수행해야 함

□ 자치경찰제 이원화와 주민참여 현황

❍ 자치경찰제는 역대 정부마다 다양한 방식으로 논의되어 왔으나, 2021년 광역단위 자치경찰제가 도입되며 국가경찰 중심의 일원화 모델로 운영됨
- 현행 제도는 자치경찰사무만 분리하고 경찰 조직과 인력은 국가경찰의 체계로 유지되어 지역 밀착형 치안 서비스 제공에 한계가 있음
- 시·도지사의 지휘권과 자치경찰위원회의 권한이 형식적이라는 점, 국가재정지원의 범위가 불명확하다는 점도 문제로 지적됨

❍ 이에 대한 개선방향으로 자치경찰 권한의 실질화, 지방행정과 치안행정의 연계 강화, 국가경찰과 자치경찰의 단계적 이원화 등이 논의되고 있음

❍ 주민참여제도 측면에서는 정책자문단, 시민참여단, 청년 서포터즈, 자율방범대 등 다양한 형태의 참여 모델이 운영되고 있음
- 다만, 법적 기반 미비, 시민 인지도 부족 등의 한계가 존재함
- 이를 보완하기 위해 주민참여 플랫폼화, 주민 밀착형 자치경찰제 운영, 공동체 중심 참여 거버넌스 구축, 주민자치조직과의 연계 확대 등이 주요 개선 방안으로 논의되고 있음

□ 설문조사 결과

❍ 자치경찰제에 대한 인지도는 낮은 수준이며 자치경찰 사무를 국가경찰관이 수행한다는 사실과 자치경찰사무 개선 추진 방향에 대해서도 인지도가 낮은 것으로 나타남

- 제도 시행 여부에 대해 '모른다' 또는 '전혀 모른다'는 응답(53.5%)이 '알고 있다' 또는 '매우 잘 안다'는 응답(46.5%)보다 높음

❍ 자치경찰제의 개선 방향에 대해서는 응답자 다수가 긍정적으로 인식함
- 자치경찰사무를 지방자치단체 소속 경찰관이 수행해야 한다는 데 63.4%, 지방자치단체장에게 권한과 책임을 부여해야 한다는 데 63.8%, 주민 참여와 활동 보장을 확대해야 한다는 데 75.5%가 필요하다고 응답

❍ 주민참여 활성화 방안으로는 '상시적 소통창구 구축 및 운영'이 36.8%로 가장 높게 나타났으며, 이어 '제도 소개·홍보 및 주민교육 강화'(22.1%), '주민참여 조직 확대 및 지원 강화'(20.5%), '성과보고회·설명회 개최'(19.7%) 순으로 나타남

□ 전문가 조사 결과

❍ 전문가들은 자치경찰의 실효성을 위해 자치경찰 사무의 실질적 이관과 자치경찰위원회의 인사권, 교육권 확보가 필요하다고 봄
- 제주·세종·강원·전북 등 특별자치지역에서 이원화 모델을 시범 운영하고, 「지방자치경찰법」 제정과 자치사무 범위 명시 등 법령 정비를 통해 제도 안정화를 먼저 이루어야 할 필요가 있음을 지적함

❍ 제도적 보완 방안: 자문단에 주민조직 대표자 참여, 유니폼 등의 인센티브 제공, 자치조직의 활동 정기평가 등을 통해 참여 지속성과 책임성 확보를 도모할 필요가 있음

❍ 민주적 정당성 확보: 지방의회, 언론, 시민단체 등 외부 감시자 모니터링 체계 구축, 주민 건의 및 보고 시스템 정비, 위원회 구성 방식 다양화, 주민직선제와 소환제 도입 등도 검토 과제로 언급함

❍ 주민 밀착형 치안서비스 핵심 요소: 생활안전, 교통, 사회적 약자 보호 등을 포함하는 자치경찰사무의 특성상, 민·관·경 협력체계를 제도화하고, 지역 단위 협의체를 통한 사전 예방 활동이 중요함

❍ 국외 우수사례: 일본의 농산물 절도 예방 및 사이버 모니터링 활동, 영국의 경찰 자원봉사제와 이웃감시연대, 독일의 시민안전감시원제도, 프랑스의 지역안전 주민대표제도 등 지역 특성을 반영한 주민참여 치안 모델을 참고할 필요가 있음

□ 주민중심 자치경찰제 구현을 위한 미래방향

❍ 기초 지방정부 권한 확대
- 시·군·구청장의 의견수렴 및 소통 강화: 시·도 자치경찰위원회와 기초자치단체 간 상설협의체 구성, 지역치안협의회의 소통 활성화 등이 요구됨
- 조례 제정 시 기초자치단체 의견 반영: 자치경찰 사무 범위 조례 제정 시 기초자치단체 의견수렴 절차를 법적으로 보완할 필요가 있음

❍ 지역별 특화모델 개발 및 협력적 거버넌스 강화
- 지역별 특화모델 유형화: 도시형(인구 50만 이상), 도농복합형(5~50만), 농어촌형(5만 미만) 모델 구분을 제안함
- 지방정부–경찰–시민사회 간 협력: 주민자치회 교육, 정기 간담회, 민관경 협의체 운영 등 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요함

❍ 주민 참여 확대
- 자치경찰제의 주민 주도 전환 및 정보공개 확대: 위원 수 확대, 정보 접근성 향상, 업무보고제도 도입, 발전협의회 활성화
- 주민 참여 기회 확대 및 인센티브 제공: 자율방범대, 생활안전협의체 참여 확대, 모바일 앱을 통한 정보제공, 인센티브 부여
- 주민참여형 치안정책 수립 및 읍면동 중심 자치 강화: 주민자치회의 의견 반영, 읍면동 단위 자치치안계획 수립, 지구대장 추천제 및 읍면동장 권한 위임 추진

6. 주민 중심 지방자치단체 협력 제도 개선과 대안

□ 주민 중심의 지방자치단체 간 연계협력 필요성

○ 수도권-비수도권 간 격차 심화와 지역 소멸 위기 속에서 기존 행정기관 중심의 협력제도 한계가 노정됨
- 비수도권 자치단체는 인구 유출과 세수 감소, 행정서비스 제공의 한계에 직면함에 따라 기초자치단체 간 공동 대응과 광역자치단체와의 협력을 통해 자원의 효율적 공유와 서비스 전달의 최적화가 필요함

○ 정부는「지방자치법」개정과 국정과제, 초광역협력 정책 등을 통해 제도적 기반을 마련했으나, 여전히 행정기관 주도의 협력 구조와 정보 비대칭, 실행력 부족, 협력 경험 부족 등의 문제로 주민 참여는 미미한 수준임

□ 연계 협력 유형 및 협력 영역에 따른 주민 참여

○ 지방자치단체 간 협력 제도는 크게 행정협약, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체의 다섯 가지 유형으로 구분할 수 있음
- 행정협약과 사무위탁은 행정기관 중심의 운영 구조로 주민 참여 기회가 낮으며, 실질적 정책 결정 과정에 참여하기 어려움
- 행정협의회와 자치단체조합은 주민 의견 수렴이 간접적으로 가능하나, 제도적 보완 없이는 실질적 참여로 이어지기 어려움
- 반면, 특별지방자치단체는 집행기관과 의결기관을 통한 공식적인 참여 채널이 비교적 잘 갖춰져 있어 주민 의견 반영 가능성이 가장 높음

○ 지방자치단체 간 연계협력 사업에서 주민 참여는 정책의 수립, 결정, 집행, 환류의 전 단계에 걸쳐 다양하게 이루어질 수 있으며, 참여의 방식은 정책의 성격과 협력 유형에 따라 달라짐
- 정책 수립 단계, 결정 단계, 집행 단계, 환류 단계에 따라 주민참여 방식이 달라질 수 있음
- 협력 영역별로도 주민참여 방식은 차이를 보일 수 있음

□ **실제 연계 협력 사례와 협력적 거버넌스 접근**

○ 특별지방자치단체로 출범한 부울경 특별연합, 충청권 광역연합 및 기초자치단체 중심의 낙동강 협의회 등은 연계협력에서 행정기관 간·행정기관-주민 간 신뢰가 중요하다는 시사점을 줌

○ 협력적 거버넌스는 행정기관과 민간 이해관계자 간의 공동 의사결정과 실행을 통해 복잡한 공공문제에 대응하는 전략적 접근으로 실제 사례에 적용하여 성공 가능성을 높일 수 있음

- 협력적 거버넌스를 설계하고 평가하기 위해서는 실험설계나 준실험설계와 같은 인과추론 기법의 활용이 필요함

□ **설문 조사 결과**

○ 지방정부 간 연계협력 정책에 대한 주민들의 인지도는 전반적으로 낮은 편으로, 정책 시행 여부는 일부 인지되고 있으나 제도적 세부사항이나 지역 내 운영 현황에 대한 이해도는 부족한 것으로 나타남

○ 주민 참여 활성화 방안으로는 공청회·설문조사 등 의견 반영 절차 확대가 가장 높은 선호를 보였고, 정기적 주민 보고 및 피드백 체계 도입, 실천 사례 공개를 통한 이해 제고, 공공기관의 중재자 역할 등의 선호가 높았음

□ **전문가 조사 결과**

○ 지방자치단체 간 협력 과정에서 실질적인 주민 의견 반영을 위해서는 형식적 참여를 넘어서는 제도 설계와 공론화 절차가 필요하며, 주민의 대표성과 전문성을 고려한 추진협의체 구성, 정보 공개 확대, 피드백 체계 정착이 핵심 과제로 지적됨

○ 특히 온라인 플랫폼 기반의 정보공개와 공론장의 병행, 주민참여예산제 연계, 주민평가단 및 180도 피드백 도입 등 다양한 방식의 참여시스템이 제안됨

□ 주민 중심의 지방자치단체 간 협력제도 구축을 위한 미래 방향

❍ 중앙-지방 간 분권협약을 통한 자율 설계 환경 조성 및 정책 단계별·협력영역별 맞춤형 주민참여 전략이 요구됨

❍ 이를 위해 지방의회 중심의 의견 수렴 구조 강화, 추진위원회 기반의 통합 거버넌스 체계 구축, 광역 단위의 정교한 주민참여예산제 설계가 필요하며, 장기적으로는 초광역 협력사업에서도 민주적 정당성과 정책 효과성을 확보하기 위한 주민 참여가 강조됨

❍ 나아가 주민참여 효과를 제도화하고 정량적으로 평가할 수 있는 체계가 마련돼야 하며, 지방의회, 주민, 예산, 추진위원회, 분권체계를 아우르는 종합적인 거버넌스 설계가 정당성과 지속가능성을 뒷받침하는 핵심 조건으로 제시됨

7. 결론 및 제언

❍ 지방선거제도는 정당공천제 투명화, 교육감 선거 보완, 자치역량 교육 강화 등을 통해 주민 주권의 실현을 도모할 것을 제안함

❍ 지방의회는 인지도-활용도-체감도-신뢰도를 높이는 4단계 전략으로 주민의 실질적 참여 확대를 강구할 것을 제안함

❍ 자치경찰제는 기초자치단체 권한 강화, 지역 맞춤형 모델 구축, 주민참여 구조의 제도화를 통해 실효성을 높일 것을 제안함

❍ 지방자치단체 간 협력은 분권협약, 주민참여 설계, 기존 제도 활용, 협력체계 특수성을 반영한 맞춤형 제도 설계와 실증 평가체계 도입을 통해 제도적 내실화를 도모할 것을 제안함

| 요약 그림 1 | 주민 중심의 지방자치 발전 방안: 단계별 정책 과제



출처: 연구진 작성

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 3
1. 연구배경 ····· 3
2. 연구 목적 ····· 4

제2절 연구 범위 및 방법 ····· 5
1. 연구 범위 ····· 5
2. 연구 방법 ····· 5

제 2 장 주민 중심의 지방자치 개념과 이론적 배경

제1절 주민 중심의 지방자치 개념 정의 ····· 11
1. 주민 중심 접근 방법의 필요성 ····· 11
2. 주민 중심 접근 방법의 정의 ····· 15

제2절 주민 중심의 지방자치 효과와 주요 과제 ····· 18
1. 주민 중심의 지방자치 효과 ····· 18
2. 주민 중심의 지방자치 과제와 정비 방향 ····· 19

제3절 주민 중심형 지방자치 시스템 구축 프레임워크 ····· 22
1. 주민 중심 접근의 단계별 과정 ····· 22
2. 주민 중심 지방자치를 위하여 개선이 필요한 주요 제도 ····· 24

목 차

제 3 장 주민 중심 지방선거제도 개혁과 대안

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 29
1. 주민중심 지방선거제도 구현의 필요성 ····· 29
2. 연구의 목적과 주요 범위 ····· 31

제2절 지방선거제도 도입 경로와 주요 쟁점 ····· 32
1. 현행 지방선거제도와 연구의 분석 틀 ····· 32
2. 정당공천제의 도입 경로와 주요 쟁점 ····· 35
3. 교육감 직선제의 도입 경로와 주요 쟁점 ····· 40

제3절 주민 중심의 지방선거제도 전략 ····· 44
1. 단체장 및 지방의원 선거제도 ····· 44
2. 교육감 선거제도 ····· 59

제4절 소결: 주민 중심 지방선거제도를 위한 미래 방향 제시 ····· 67
1. 주민참여의 관점에서 지방선거제도 재구상 ····· 67
2. 자치역량과 자치의식 고양을 위한 노력 경주 ····· 71

제 4 장 주민 중심 지방의회제도 개혁과 대안

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 75
1. 주민중심 지방의회 구현의 필요성 ····· 75
2. 연구의 목적과 주요 범위 ····· 76

제2절 지방의회 주민참여제도 ····· 77
1. 지방의회의 지위 및 기능 ····· 77
2. 지방의회에의 주민참여 필요성 ····· 78
3. 지방의회와 주민참여제도 ····· 80

목 차

제3절 지방의회 주민참여 활성화 인식 분석 ····· 87
1. 지방의회가 수행하는 주요 기능에 대한 인식 ····· 87
2. 지방의회에서 수행하는 주민참여제도에 대한 인식 ····· 92
3. 주민의 참여 방안에 대한 인식 ····· 99

제4절 소결: 주민중심의 지방의회를 위한 미래방향 제시 ····· 101
1. 주민중심의 지방의회 구현을 위한 미래방향 ····· 101
2. 주민중심 지방의회 구현을 위한 전략 ····· 103

제 5 장 주민 중심 자치경찰제도 개선과 대안

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 107
1. 연구 배경 ····· 107
2. 연구 목적 ····· 109

제2절 자치경찰제 이원화와 주민참여 현황 ····· 110
1. 자치경찰제 이원화 ····· 110
2. 문제점 ····· 111
3. 주민참여 제도 ····· 114

제3절 자치경찰제 주민참여 활성화 인식 분석 ····· 118
1. 설문조사 결과 ····· 118
2. 전문가 조사 결과 ····· 123

제4절 소결: 주민 중심형 자치경찰제를 위한 미래 방향 제시 ····· 131
1. 기초 지방정부 권한 확대 ····· 131
2. 지역별 특화모델 개발 및 협력적 거버넌스 강화 ····· 131
3. 주민 참여 확대 ····· 133

목 차

제 6 장 주민 중심 지방자치단체 협력 제도 개선과 대안

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 139
1. 주민중심 지방자치단체 협력 제도 개선의 필요성 ····· 139
2. 연구의 목적과 주요 범위 ····· 141

제2절 협력제도 유형과 주민참여 방안 ····· 142
1. 지방자치단체 협력 제도 ····· 142
2. 지역간 연계협력에 대한 주민의 참여 방법 및 유형 ····· 148
3. 실제 지자체간 협력 사례와 주민 참여 필요성 ····· 154
4. 협력적 거버넌스와 주민 참여 효과 ····· 159

제3절 협력제도에서의 주민참여 활성화 인식 분석 ····· 162
1. 설문조사 결과 ····· 162
2. 전문가 조사 결과 ····· 167

제4절 소결: 협력적 거버넌스 모델 제안 ····· 174
1. 기초 미래 방향 제시 ····· 174
2. 주민 중심형 협력적 거버넌스 구축 방안 ····· 176

제 7 장 결론 및 제언

제1절 요약 및 함의 ····· 185
1. 요약 ····· 185
2. 주민 중심 지방자치 실현을 위한 제도 개선: 3단계 함의 ····· 189

제2절 향후 정책 방향 및 과제 ····· 191
1. 정책 방향 ····· 191
2. 주민 중심 지방자치 실현을 위한 단계별 정책 과제 ····· 196

목 차

참고문헌 ····· 199
부록 ····· 203

표 목차

표 1-1 | 설문조사 표본 성별 및 연령 분포 ····· 6
표 1-2 | 설문조사 표본 지역별 분포 ····· 6

표 3-1 | 우리나라 지방선거제도의 주요 변화 ····· 30
표 3-2 | 현행 지방선거제도와 연구의 분석 틀 ····· 33
표 3-3 | 최근 지방선거의 무소속 당선자 현황 ····· 37
표 3-4 | 최근 지방선거의 무투표 당선자 현황 ····· 38
표 3-5 | 제8회 지방선거 무투표 당선자의 지역별·정당별 현황 ····· 39
표 3-6 | 우리나라 교육감 선거제도의 주요 변화 ····· 41
표 3-7 | 제8회 지방선거에 대한 관심도 ····· 42
표 3-8 | 2024년 기준 일반재정과 교육재정의 세입예산 현황 ····· 43
표 3-9 | 현행 정당공천제 개선안 주요 논의 ····· 44
표 3-10 | 현행 교육감 선거제도 개선안 주요 논의 ····· 59
표 3-11 | 정당공천제 폐지와 유지 비교 ····· 69

표 4-1 | 지방의회 기능별·시기별 적합한 주민참여·소통방식 ····· 81
표 4-2 | 법령 및 조례에 근거한 지방의회 주민참여제도 ····· 86
표 4-3 | 지방의회의 수행 충분성 및 주민참여 필요성 비교 ····· 92
표 4-4 | 주민참여제도 인지도·활용도·영향력 응답 결과 비교 ····· 98

표 5-1 | 국외 자치경찰제 사례 ····· 130
표 5-2 | 자치경찰제 관련 개선 과제 ····· 136

표 6-1 | 지방자치단체 협력 제도 ····· 145
표 6-2 | 지역간 협력 제도와 주민 참여 기회 ····· 147
표 6-3 | 지역간 연계협력 제도에 대한 주민의견 수렴방식 ····· 149
표 6-4 | 특별지방자치단체 협력유형에 따른 주민참여 방안 ····· 154
표 6-5 | 주민 중심형 협력적 거버넌스를 위한 미래 방향 ····· 180

표 7-1 | 각 영역별 주민 중심의 지방자치 발전 방안 ····· 195

그림 목차

그림 1-1 | 연구의 흐름도 ····· 8

그림 2-1 | 주민 중심 접근의 단계별 과정 ····· 24
그림 2-2 | 주민 중심 지방자치를 위해 개선이 필요한 주요 제도 ····· 26

그림 3-1 | 정당공천제의 시행과 내용에 대한 인지도 ····· 50
그림 3-2 | 공천 과정의 투명성 제고 방식에 대한 선호도 ····· 52
그림 3-3 | 후보자의 자격 기준 개선 방식에 대한 중요도 ····· 54
그림 3-4 | 후보자의 공천 방식 개선에 대한 중요도 ····· 56
그림 3-5 | 부정부패로 인한 재보궐 선거 시 정당의 책임성 강화 방안 ····· 58
그림 3-6 | 교육감 선거 시행과 내용에 대한 인지도 ····· 64
그림 3-7 | 교육감 선거 개선 방식에 대한 선호도 ····· 66

그림 4-1 | 지방의회의 수행 충분성 ····· 87
그림 4-2 | 지방의회 주민참여 필요성: 주민대표기능 수행 ····· 89
그림 4-3 | 지방의회 주민참여 필요성: 의결기능 수행 ····· 90
그림 4-4 | 지방의회 주민참여 필요성: 감시기능 수행 ····· 91
그림 4-5 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 청원 ····· 93
그림 4-6 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 의회신문고 ····· 94
그림 4-7 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 의정모니터 ····· 95
그림 4-8 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 주민조례청구 ····· 96
그림 4-9 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 어린이의회 ····· 97
그림 4-10 | 주민이 지방의회에 보다 적극적으로 참여하기 위한 방안 ····· 99
그림 4-11 | 주민중심의 지방의회 구현을 위한 미래 방향 ····· 102

그림 5-1 | 자치경찰제도에 대한 인지도: 현황 ····· 119
그림 5-2 | 자치경찰제도에 대한 인지도: 개선 추진 방향 ····· 119

그림 목차

그림 5-3 | 자치경찰제 개선:자치경찰사무를 지방자치단체 소속의 자치경찰관이 수행 ····· 120
그림 5-4 | 자치경찰제 개선: 지자체장에게 권한과 책임 부여 ····· 121
그림 5-5 | 자치경찰제 개선: 주민의 참여와 활동 보장 및 확대 ····· 121
그림 5-6 | 자치경찰제 운영을 위한 주민참여 활성화 방안 ····· 122

그림 6-1 | 연계협력정책에 대한 인지도: 현황 ····· 162
그림 6-2 | 연계협력제도에 대한 인지도: 자신이 사는 지역 ····· 163
그림 6-3 | 연계협력정책 운영을 위한 주민참여 활성화 방안 ····· 164
그림 6-4 | 주민참여형 연계협력정책 운영을 위한 시스템 개선 사항 ····· 166
그림 6-5 | 주민참여형 협력 거버넌스 구축 프레임워크 ····· 181

그림 7-1 | 주민 중심의 지방자치 발전 방안: 단계별 정책 과제 ····· 198

제 1 장

서 론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 방법 및 범위

Chapter 1

서 론

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구배경

□ **주민 중심의 지방자치 강화를 통한 지방행정 혁신 필요**

○ 지방자치제도는 민주주의의 기반을 강화하고 지역주민의 삶의 질을 향상시키는 데 중요한 역할을 해왔으나, 주민의 신뢰 부족과 참여 저조는 지속적인 과제임
- 주민들이 자치의 주체로서 지역사회 문제와 관련된 의사결정에 영향력을 행사할 때 궁극적으로 지방정부의 민주적 정당성을 강화할 수 있음

○ (지방선거제도의 주민대표성 확대) 최근 지방선거제도의 직접민주주의에 대한 요구가 확대되는 경향성이 나타나고 있어 주민들은 투표 행사 뿐만 아니라 지방선거과정에 다양한 방식의 제도적 참여를 통해 최종적으로 선출된 대표자들이 자신들의 의사를 더 잘 대변한다고 느낄 수 있음

○ (지방의회의 주민참여 제도 강화) 지방의회에 대한 주민참여제도의 강화는 의회 내부의 자정능력 향상, 집행기관에 대한 견지 기능 강화, 의원들에 대한 윤리의식 향상 및 보다 책임 있는 의정활동을 가능하게 하는 장치로 논의되고 있음

○ (주민친화형 자치경찰제 확대) 주민친화형 자치경찰제를 시행하면 경찰행정에 대한 지역주민의 참여와 통제가 강화되어 경찰의 투명성과 책임성이 높아지고 관료제(국가경찰)에서 민주행정 구현(자치경찰)으로 변화함으로써 경찰 운영의 민주성이 강화

○ (지자체 간 연계협력 제도에 대한 주민참여 활성화 지원) 연계협력 제도는 지방행정기관 간 사무의 연계와 협력을 목적으로 설계된 제도로, 지방자치단체 간 협력을 촉진하여 효율성을 증대하고자 하는 데에 초점을 맞추어 옴. 연계협력 제도의 주민 친화적 운영을 제고하여 지방행정의 효율성과 신뢰도를 동시에 향상시킬 수 있음

2. 연구 목적

□ 주민 중심 지방자치와 미래환경 변화에 대응하는 정책적 제언의 도출

○ 본 연구의 목적은 지방선거제도, 지방의회, 자치경찰제, 연계협력 제도 등 주민 중심 지방자치와 미래환경 변화에 대응하는 지방자치의 제도적 강화에 대한 정책적 제언을 도출하고자 함

□ 지방선거제도, 자치경찰제, 지방의회의 주민참여 현황 분석

○ (지방선거) 현행 선거관리 시스템의 문제점과 이를 개선하기 위한 대안에 대한 인식 데이터를 확보

○ (지방의회) 주민참여형 제도에 대한 주민의 인식 파악을 통하여 현행 지방의회의 주민참여 실태를 파악할 수 있고, 주민참여 과정에서의 각종 문제점을 파악할 수 있음

○ (자치경찰제) 실제 주민의 자치경찰제에 대한 인지도 등에 대한 데이터를 확보

□ 지방선거제도, 자치경찰제, 지방의회의 주민참여 발전을 위한 정책 방안 마련

○ (지방선거) 다양한 계층과 지역의 요구를 효과적으로 대변할 수 있는 후보를 선출하기 위한 대안을 제시할 수 있음

○ (지방의회) 주민이 의사결정 과정에 참여하고 의정활동을 감시할 수 있는 주민참여형 지방의회로의 미래방향을 제시함으로써 지방의회에 대한 주민의 신뢰도 및 위상 제고방안을 모색할 수 있음

○ (자치경찰제) 지역 특성을 반영하여 주민이 원하는 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 구체적인 정책 대안을 마련

□ 지자체 간 연계협력 제도의 주민 중심성 강화를 위한 제도 개선 방안 마련

○ 지자체 간 연계협력 제도가 주민 중심성을 확보하기 위하여 정보 비대칭성과 실행 가능성 부족 문제에 대한 해결 방안 모색

○ 사전 공지 및 의견 수렴, 협상 과정에서의 주민 참여, 지속적인 보고 및 재신임 절차 도입, 공공협약 활용과 같은 제도적 개선 방안의 적용 가능성 탐색

제2절 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

□ **(제도 분석) 2025년 1월 기준 시행되고 있는 제도를 대상으로 조사 분석**

○ 지방선거제도, 지방의회제도, 자치경찰제도, 지방자치단체 협력제도는 2025년 1월 기준 국내에서 시행되고 있는 제도를 대상으로 조사함
- 현행 법령 및 기관구성 등을 대상으로 문헌 등을 통한 현황 분석
- 시민 대상 설문조사 역시 2025년 1월 기준 제도에 대한 설명 및 이에 대한 정책 제언을 토대로 실행함

□ **정책 제언 및 미래방향 제시**

○ 자치경찰제도, 지방의회제도, 지방선거제도, 지방자치협력제도에 대한 정책 제언 및 미래방향을 제시함

2. 연구 방법

1) 문헌검토

○ (제도 분석) 온·오프라인 문헌에 대한 검토를 통해 현재 시행되고 있는 자치경찰제도, 지방의회제도, 지방선거제도, 지방자치단체 협력제도를 주민 중심 및 주민 참여의 관점으로 분석함

2) 시민 대상 설문조사

○ 2025년 3월에 전국 시민 1,010명을 대상으로 층화표본추출이 적용된 패널에 대하여 약 3일 간 총 80~90문항 내외로 지방선거제도, 지방의회제도, 자치경찰제도, 지방자치단체 협력제도에 대한 설문 실시함

□ 조사 개요

❍ 조사 주체: 리서치랩

❍ 조사 기간: 2025년 3월 10일 ~ 3월 13일

❍ 조사 방식: 패널 기반 웹 설문

❍ 조사 대상: 전국 거주 성인 남녀 1,010명

❍ 본 조사는 지방자치 관련 주요 제도에 대한 주민 인식을 파악하고, 향후 정책 개선 방향을 모색하기 위해 진행되었음

□ 응답자 인구통계학적 정보

❍ 총 1,010명의 표본을 확보하였으며, 표본 구성은 행정안전부 주민등록 인구통계(2025년 2월 기준)를 바탕으로 성·연령별 비율을 고려하여 할당되었음

❍ 조사는 전국적으로 균형 있게 수행되었으며 지역별 응답자 분포를 고려하였음

| 표 1-1 | 설문조사 표본 성별 및 연령 분포

연령대	남성 응답자 수	여성 응답자 수	전체 응답자 수
19세	6	6	12
20~29세	82	76	158
30~39세	93	85	178
40~49세	106	102	208
50~59세	123	118	241
60~69세	105	108	213
총합	515	495	1010

| 표 1-2 | 설문조사 표본 지역별 분포

지역	표본수
경기도	286
서울특별시	284
인천광역시	73
부산광역시	69
대구광역시	42

지역	표본수
경상남도	34
광주광역시	34
강원특별자치도	30
대전광역시	28
충청북도	23
경상북도	22
충청남도	22
전북특별자치도	21
울산광역시	19
전라남도	11
세종특별자치시	6
제주특별자치도	6

3) 전문가 대상 인터뷰

❍ 2025년 4월에 자치경찰제도 및 지방자치단체 협력제도에 대한 전문가 인터뷰 수행

- 이는 자치경찰제도와 협력 거버넌스 제도가 지방선거제도나 지방의회제도처럼 제도적 안정성과 인지도가 높은 분야와 달리, 제도적 정착 수준이 낮고 주민들의 이해도와 경험이 제한적인 상황이므로, 단순한 설문조사만으로는 실효성 있는 정책 대안을 도출하는 데 한계가 있기 때문
- 자치경찰제도에 대하여 전문가 5인에게 △국가-자치 경찰 이원화 모델 전환 △주민 중심 자치 경찰제로의 진화 방안 △참고할만한 국외 우수 사례 등에 대하여 서면 자문을 실시함
- 지방자치단체 협력 제도에 대하여 전문가 6인에게 △지자체 협력제도에 대한 실효성 있는 주민 참여 방안 △민주적 정당성 확보 방안 △인센티브 설계 방안 등에 대하여 서면 자문을 실시함

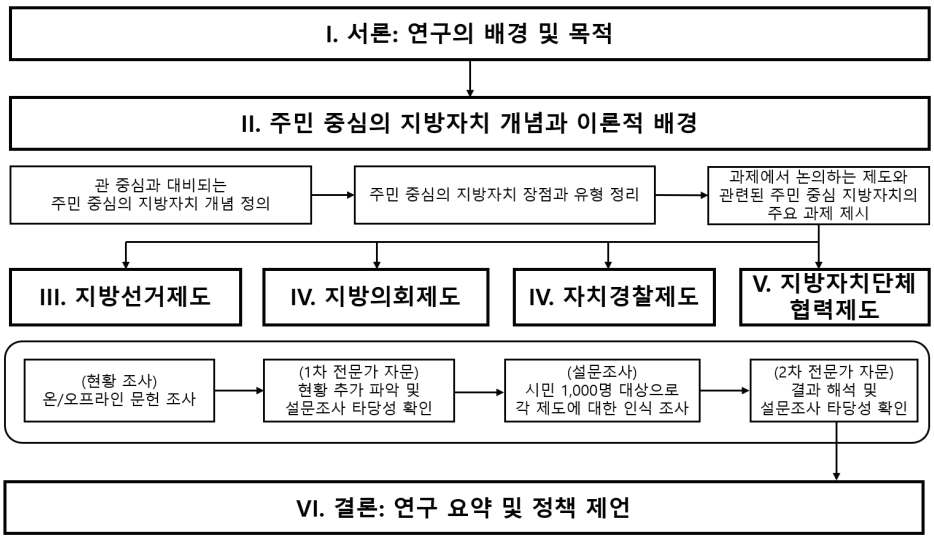
❍ (1차 인터뷰) 주민중심형 제도에 대한 의견 수렴 및 문헌 조사를 바탕으로 한 설문문항 도출의 내적 타당성(internal validity)* 검토

※ 측정의 대표성(속성값 일치), 예측타당성, 개념타당성 등

❍ (2차 인터뷰) 설문조사 결과 정리 후 외적 타당성(external validity)* 검토 및 내용 종합하여 함의 등 도출

※ 연구결과가 실제 상황에서 어느 정도까지 일반화할 수 있는지에 대한 타당성

| 그림 1-1 | 연구의 흐름도



출처: 연구진 작성

제 2 장

주민 중심의 지방자치 개념과 이론적 배경

제1절 주민 중심의 지방자치 개념 정의

제2절 주민 중심의 지방자치 효과와 주요 과제

제3절 주민 중심형 지방자치 시스템 구축 프레임워크

Chapter 2

주민 중심의 지방자치 개념과 이론적 배경

제1절 주민 중심의 지방자치 개념 정의

1. 주민 중심 접근 방법의 필요성

□ **지방자치 30주년의 성과: 주민이 진정한 지역의 주인으로 자리 잡음**

○ 과거 관(官)-민(民) 주종관계에서 벗어나 주민 중심 행정으로 변화하며 주민 만족을 위한 행정이 본격적으로 시작됨

○ 「헌법」 제1조 제2항 '대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다'는 원칙이 지방자치를 통해 현실에서 체감됨

○ 탄핵, 계엄과 같은 위기 상황에서 건실한 지방자치는 중앙정치의 혼란과 불안을 차단하는 역할 수행할 수 있음
- 지방자치로 인해 주민이 선출한 단체장의 임기가 보장되고, 지방의회가 견제 역할 수행함
- 만약 중앙에서 단체장을 임명하는 체제였다면, 대통령 탄핵이나 유고 시 지방 행정도 혼란에 빠질 위험 존재함
- 중앙정치가 불안할 때도 지방정부가 독립적으로 운영되며 지역 발전을 추진할 수 있는 구조가 마련됨

□ **주민의 무관심과 불신 및 제한된 권한의 문제 존재**

○ 지방자치의 핵심은 주민 참여이지만, 낮은 관심과 불신으로 인해 활성화에 어려움 발생

○ 교육·치안·소방 등의 분야에서 주민의 참여와 통제가 제한적임
- 주민이 직접 영향을 미칠 수 없는 구조로 인해 자치에 대한 관심 부족 및 신뢰가 약화됨

- 특히 우리나라는 교육자치, 자치경찰 등의 제도가 분리되어 있어 분산된 형태의 지방자치를 하고 있다고 볼 수 있음

❍ 지방행정체제 개편 역시 전문가의 연구와 주민 공감대를 기반으로 추진되어야 하지만, 현재는 그러한 과정이 미흡한 상태

□ 합리주의적 데이터 중심 정책 접근의 한계

❍ 최근 정책 수단을 체계적으로 분석하여 최적의 정책 조합을 도출하려는 접근 방식의 한계가 나타남
- 기존의 "무엇이 효과적인가"에 대한 선입견에 도전하며, 정책 분석 및 설계에 대한 합리주의적 접근 방식을 교정할 필요성이 대두됨
- 대안을 비교하고 "최상의" 솔루션을 선택하는 비역사적이고 사후적인 방식이 적절하지 않다는 증거가 축적되고 있음

❍ 정책 입안자들은 합리주의적 데이터 중심의 접근 방식이 현실에서 효과적으로 작동하지 않는다는 점을 지속적으로 경험하고 있음
- 지속 가능한 문제 해결을 위해서는 이해관계자 및 시민사회의 폭넓은 지원이 필요

❍ 합리주의적 데이터 중심 정책 접근의 한계를 극복하고자 주민의 정부 정책 과정 참여는 국제적·국가적·지역적 수준에서 점차 활발해지는 추세임(Michels & De Graaf, 2010; Brison et al., 2013)

□ 도구적 참여와 목적적 참여의 통합 필요성

❍ 참여형 정책 설계는 합리성과 민주주의라는 현대 정부의 필수 가치를 동시에 추구할 수 있는 장점이 있지만 전문성과 과학적 정보가 특권화될 경우, 참여의 중요성이 종종 간과됨

❍ (도구적 참여) 참여 설계 기술을 활용하면 정책 설계자가 주민이 원하는 목표를 명확히 표현하고 이를 달성하기 위한 적절한 기술적 수단을 학습할 수 있도록 지원 가능

- 설계자의 역할은 정책 대안(policy alternative)의 전체 세트를 정의하고 최적의 해결책 선택을 지원하는 것
- 전문가 주도 프로세스를 가정하고 외부에서 새로운 지식과 다양한 관심사를 반영할 수 있도록 설계 기법을 활용
- 정책의 합리성과 효과성을 높이고자 하는 설계 논리에 입각함에 따라 정책 실패의 가능성 최소화

❍ (목적적 참여) 시민들이 정책의 효과성을 높이는 암묵적 지식을 보유하고 있다고 가정하고, 정책 설계에서 참여를 단순한 도구적 수단이 아닌 본질적 요소로 평가함

- 설계자의 역할은 “강력한 민주적 담론을 위한 조건과 제도”를 만들고 유지하는 것
- 기술적 전문성과 합리성보다 창의성을 중시하고, 증거와 토론보다 상상력을 중시함
- 참여 그 자체를 목표로 취급함에 따라 특정 정책적 결과로 이어지는지에 대한 관심이 덜하며, 정책 과정의 정치에 대한 순진한 무지함에 대한 비판 존재

❍ 따라서, 참여 정책 설계는 도구적 결과(올바른 목표를 위한 최상의 수단 식별) 적절성 지향(규범적 판단의 집단적·의도적 생성) 두 가지를 통합해야 하며, 이를 위해 문제와 해결책을 구체화하는 심의적 방법을 육성해야 함

- 상호 학습을 통해 이해관계자와 참가자의 가치 및 선호도를 목표와 해결책에 반영할 수 있음

□ 주민의 다층적인 정체성을 반영한 정책 결정의 필요성

❍ 시민은 정부 및 공공 서비스와의 관계에서 다양한 정체성을 가질 수 있으며, 이는 주어진 맥락과 정책 목표에 따라 달라짐

❍ 납세자로서의 시민 (Taxpayer)

- 정부가 제공하는 공공 서비스의 재원을 부담하는 주체로서의 역할
- 세금 부담과 공공 서비스 간의 효율성을 강조하며, 조세 형평성과 비용-편익 분석의 관점에서 정책을 평가하는 입장

- 보수적 정책 논의에서 “작은 정부(small government)”를 지지하는 논리로 사용되기도 함

❍ 소비자로서의 시민 (Consumer)
- 공공 서비스를 선택하고 이용하는 주체로서의 시민.
- 공공 서비스의 품질, 접근성, 효율성을 기준으로 정부의 성과를 평가하는 입장
- 신공공관리(NPM, New Public Management) 이론에서는 시민을 소비자로 간주하고, 민간 부문에서 사용하는 시장 경쟁 원리를 공공부문에 도입하려는 시도가 이루어짐

❍ 고객으로서의 시민 (Customer)
- 소비자 개념과 유사하지만, 보다 개별화된 서비스 제공을 강조하는 개념
- 시민이 행정 서비스 제공자로부터 맞춤형 서비스를 요구할 수 있으며, 공공기관이 고객 중심의 행정을 운영해야 한다는 논리에서 등장
- 공공부문에서 민간 기업의 고객 서비스 모델을 적용하려는 노력과 관련이 있음

❍ 정치적 시민 (Active Citizen)
- 정부의 정책 결정 과정에 참여하고 공공의 이익을 추구하는 능동적인 주체
- 단순한 서비스 수혜자가 아니라, 정책 형성과정에서 의사결정에 영향을 미치고 민주적 거버넌스를 실현하는 역할
- 공공 참여(public participation), 공동 생산(co-production), 시민 민주주의(deliberative democracy) 등의 개념과 연계됨

❍ 정책 결정 과정에서 시민의 역할을 단순한 납세자나 소비자로 한정하는 것은 공공행정의 민주적 정당성을 약화시킬 수 있음

❍ 시민을 능동적 참여자로 인식하고, 공공 서비스의 공동 생산(Co-Production)을 유도하는 방식이 더욱 지속가능한 정책 모델로 평가됨

❍ 신공공관리(NPM)에서 강조한 고객 중심 행정은 효율성을 높일 수 있지만, 지나치게 시장 논리에 의존할 경우 민주적 의사결정과 공공성을 훼손할 우려가 있음

2. 주민 중심 접근 방법의 정의

□ 주민 중심 접근 방법의 이론적 토대

❍ 상향식(Bottom-up) 의사결정 이론
- 정책 결정 과정에서 중앙 정부나 상위 기관이 아닌 현장과 지역 사회의 의견과 요구를 반영하는 접근 방식
- 하위 조직, 개인, 지역 공동체 등이 문제를 제기하고 해결책을 제안하며, 정책 형성 과정에서 적극적인 역할을 수행
- 현장의 실질적인 문제 해결 능력을 높이고, 정책의 수용성과 실행 가능성을 증대시키는 데 기여함

❍ 참여 민주주의 원리
- 시민이 단순한 투표권 행사에 그치지 않고, 정책 결정 과정에 직접 참여하는 민주주의 형태
- 공청회, 시민 배심원제, 주민투표 등 다양한 참여 기제를 통해 공공 정책과 행정에 영향을 미침
- 정부의 투명성과 책임성을 높이고, 정책의 정당성과 실효성을 강화하는 데 기여함

❍ 사회적 자본(Social Capital) 이론
- 사회적 네트워크, 신뢰, 협력 등이 경제적·사회적 발전에 중요한 자원이라는 개념
- 구성원 간의 신뢰와 협력이 증가할수록 정보 공유, 공동 문제 해결, 집단적 행동이 원활하게 이루어짐
- 로버트 퍼트남(Robert Putnam)의 연구에서 지방 정부의 효과성과 시민 사회의 활력을 결정하는 주요 요인으로 강조됨(Putnam, 2000)

❍ 집단 지성(Collective Intelligence)의 활용
- 다수의 사람이나 네트워크가 협력하여 개별 개인보다 더 나은 해결책이나 창의적인 아이디어를 도출하는 개념

- 인터넷, 소셜 미디어, 협업 플랫폼 등을 활용해 분산된 지식을 모으고 최적의 결정을 도출함
- 위키피디아, 오픈소스 프로젝트, 크라우드소싱 등에서 성공적으로 적용되며, 민주적 의사결정과 혁신에 기여함

□ 주민 중심 접근 방법의 핵심 구성 요소

❍ 상향식 의사결정을 기반으로 한 주민의 주도적 참여
- 정책 결정 과정에서 주민이 직접 문제를 제기하고 해결 방안을 제안하는 방식
- 중앙정부나 상위 기관이 아닌 지역사회와 주민이 정책 형성의 중심 역할을 수행
- 주민의 자율성과 책임감을 높이며, 정책의 실행 가능성과 실효성을 증대시킴

❍ 문제 인식부터 해결까지의 전 과정에 걸친 주민 참여
- 주민이 단순한 의견 개진을 넘어 문제 제기, 대안 제시, 의사결정, 실행 및 평가까지 직접 참여
- 주민 주도의 참여 과정이 공공 정책 및 사업의 정당성과 효과성을 높이는 역할을 함
- 행정기관과 협력하면서도 주민의 주체성을 유지할 수 있도록 다양한 참여 기제를 활용함

❍ 지역사회의 자원과 역량을 활용한 자생적 문제 해결
- 외부 지원에 의존하기보다 지역의 인적·물적 자원을 활용해 지속 가능한 해결책을 마련
- 지역 내 네트워크와 공동체 역량을 강화하여 문제 해결의 자립성을 높임
- 공공·민간·시민사회가 협력하여 장기적으로 효과적인 대응체계를 구축함

❍ 지속가능한 발전을 위한 체계적인 실행 구조
- 단기적인 문제 해결을 넘어 장기적으로 유지 가능한 정책 및 사업 구조를 마련
- 법·제도적 기반, 재정적 지원, 주민 역량 강화를 포함하는 종합적 실행 체계 구축

- 정책의 연속성과 효과성을 확보하기 위해 주민 참여를 정례화하고 지속적 피드백을 반영함

□ 주민 중심 접근 방법의 정의

❍ 주민중심 접근 방법(community-centered approach)은 지역 주민이 주체가 되어 문제를 인식하고, 해결 방안을 모색하며, 실행 과정에 적극적으로 참여하는 접근 방식을 의미(정정화 외, 2014; 이정석, 2013; 곽현근, 2017).

- 정책이나 사업이 외부에서 일방적으로 주도되는 방식과 대비되며, 주민들의 의견, 요구, 자원, 역량을 중심에 두어 지역사회의 발전을 도모하는 것을 의미함
- 주민중심은 주민의 자발적 참여와 협력을 강조하며, 의사결정 권한과 책임을 주민에게 부여하여 지속 가능한 성과와 지역사회의 주체성을 강화하는 것을 목표로 함

❍ 주민중심의 지방자치는 지역 주민이 지방자치의 주체로서 주요 의사결정 과정과 실행에 적극적으로 참여하며, 지역사회 문제 해결과 발전을 스스로 이끌어가는 지방자치 형태를 의미

- 단순히 주민이 지방자치단체의 정책을 수동적으로 수용하는 것을 넘어, 정책의 기획, 결정, 실행, 평가 전반에 주민이 직접 관여하는 방식까지 포괄하는 개념임
- 주민의 참여 확대, 주민의 의사결정 강화, 책임성과 투명성 제고, 지역 문제 해결의 주체성 강화, 협력과 연대 기반이라는 특성을 가짐

제2절 주민 중심의 지방자치 효과와 주요 과제

1. 주민 중심의 지방자치 효과

□ 주민 중심의 지방자치 직접적 효과

○ 지역 문제에 대한 실질적 해결력 향상
- 주민이 직접 문제를 인식하고 해결 방안을 모색함으로써 실효성 높은 정책 실행 가능
- 행정기관과 주민 간 협력을 통해 현실적인 대안을 마련하고 실행력을 높임
- 지역 특성과 필요를 반영한 맞춤형 해결책을 도출하여 지속적인 문제 해결 구조 형성

○ 주민들의 자치역량 강화
- 정책 결정 과정에 직접 참여함으로써 행정 절차와 문제 해결 능력을 습득
- 주민 스스로 의사결정 및 실행에 대한 경험을 축적하여 자치 역량을 향상
- 자발적 참여가 확대되면서 공동체 내에서 주도적 역할을 수행하는 주민 증가

○ 지역사회 연대감 증진
- 공동의 문제 해결을 위한 협력을 통해 주민 간 신뢰와 결속력이 강화됨
- 다양한 계층과 세대가 협력하는 과정에서 지역 공동체의 소속감이 높아짐
- 갈등을 조정하고 협력적 문화를 정착시켜 지속 가능한 관계망을 구축

○ 사업의 지속가능성 확보
- 주민 주도로 운영되는 사업은 높은 참여율과 지속적인 관심을 유도
- 지역 내 자원과 네트워크를 활용해 외부 지원 없이도 사업의 연속성 유지
- 주민의 주인의식이 강화되면서 정책·사업의 책임감과 실효성이 증가

□ 주민 중심의 지방자치 간접적 효과

○ 민주시민의식의 성장
- 정책 과정에서의 참여 경험을 통해 주민들이 민주적 절차와 가치에 대한 이해를 확대

- 공동체 문제 해결 과정에서 민주적 토론과 합의 형성의 중요성을 체득
- 적극적인 참여가 정치적 관심과 사회적 책임감을 높이는 계기가 됨

❍ 지역사회 리더십 발굴
- 주민 참여 과정에서 지역 내 새로운 리더가 등장하고 역량이 강화됨
- 다양한 의견을 조율하고 실행력을 갖춘 주민들이 지역 발전을 주도하는 역할 수행
- 향후 자치 활동과 공공 정책 형성에서 핵심적 역할을 할 인재 양성 가능

❍ 사회적 신뢰 구축
- 주민 간 협력과 소통을 통해 지역 내 신뢰 관계가 형성됨
- 공공기관과 시민 간의 신뢰가 증대되어 행정의 투명성과 정책 수용성이 향상
- 갈등 조정 및 협력적 문제 해결 경험이 사회적 자본으로 축적됨

❍ 지역 정체성 강화
- 지역 문제 해결을 위한 공동의 노력과 성과가 지역에 대한 소속감을 높임
- 주민들이 지역의 역사와 문화, 공동체 가치를 재발견하고 공유함
- 지속적인 주민 참여가 지역 발전에 대한 자부심과 공동체 의식을 강화

2. 주민 중심의 지방자치 과제와 정비 방향

□ 주민 중심의 지방자치를 위한 도전 과제

❍ 참여 주민의 대표성 확보
- 특정 계층이나 집단의 의견만 반영되지 않도록 다양한 주민의 참여 기회 보장
- 연령, 성별, 사회·경제적 배경을 고려한 포괄적 참여 구조 마련
- 취약계층과 소외된 주민들의 의견이 정책 과정에서 반영될 수 있도록 접근성 강화

❍ 지속적인 참여 동기 유지
- 주민 참여가 일회성 이벤트로 끝나지 않도록 장기적인 인센티브 제공
- 실질적인 정책 반영과 피드백을 통해 주민이 참여 효과를 체감할 수 있도록 함

- 주민 역량 강화 프로그램, 네트워크 활성화, 보상 체계 등을 통해 참여 유지 유도

❍ 전문성과 현장성의 조화
- 정책 과정에서 주민의 생활 경험과 전문가의 기술적 분석 간 균형 유지
- 주민이 정책을 이해하고 참여할 수 있도록 맞춤형 교육 및 정보 제공
- 전문가와 주민 간 협력 모델을 개발하여 실질적이고 실행 가능한 정책 수립 지원

❍ 이해관계자 간 갈등 관리
- 주민, 행정기관, 민간 부문 간 이익 충돌을 조정할 수 있는 협의 기구 운영
- 공정한 의사결정 절차와 투명한 정보 공유를 통해 갈등을 예방하고 해결
- 갈등 해결을 위한 조정자(mediator) 역할을 수행할 중립적 기관이나 전문가 활용

□ 주민 중심의 지방자치를 위한 제도적 정비 방향

❍ 주민참여 보장을 위한 법적 기반
- 주민의 정책 참여를 제도적으로 보장하기 위한 법·조례 마련 및 개정
- 주민자치, 공공 협력, 시민 참여 절차를 명확히 규정하여 실행력을 강화.
- 지방선거, 지방의회 등 민주적 제도에 주민의 참여 기제를 제도화하여 지속적 운영 가능

❍ 행정적 지원 시스템 구축
- 주민이 정책 결정 및 실행 과정에서 원활하게 참여할 수 있도록 공공 행정 내 지원 체계 마련
- 자치경찰제와 같은 주민 자치 제도에 참여 촉진을 위한 시스템을 설계하여 민관 협력 강화
- 행정기관과 주민 간 원활한 소통 채널(온라인 플랫폼, 주민 공청회 등) 구축

❍ 예산 확보와 집행의 자율성
- 주민 주도 사업의 지속성을 위해 안정적인 예산을 배정하고 집행의 자율성 보장
- 지방정부 차원의 지원뿐만 아니라, 민간 협력 및 공공 기금 활용 가능성 확대

❍ 전문가 지원 네트워크 구성

- 정책 설계 및 실행 과정에서 주민들이 실질적인 전문적 조언을 받을 수 있도록 전문가 그룹 운영
- 예를 들어, 지방자치단체 간 협력의 관점에서 광역행정의 도시계획, 사회복지, 환경정책 등 분야별 전문가와 연계하여 주민의 정책 이해 도움
- 민간 연구기관, 대학, 시민단체와 협력하여 주민 참여 정책의 질적 수준을 높이는 체계 마련

제3절 주민 중심형 지방자치 시스템 구축 프레임워크

1. 주민 중심 접근의 단계별 과정

□ 문제 인식 단계

❍ 선거 제도를 통한 주민 선호 표출
- 지역사회 문제에 대한 주민들의 직접적인 의견을 반영하는 투표 및 선거 과정 활용
- 선출된 지방의원들이 주민들의 요구를 정책 의제로 설정하는 기반 마련

❍ 데이터 기반의 객관적 현황 파악
- 지방의원 및 행정기관이 통계·조사 데이터를 활용하여 지역 문제를 체계적으로 분석
- 정책 수립을 위한 근거 중심 접근을 통해 문제 해결 방향 설정

❍ 문제의 우선순위 설정과 합의 도출
- 지역사회 내 다양한 이슈 중 긴급성과 중요도를 고려하여 정책 우선순위 결정
- 주민, 행정기관, 전문가 간 협의를 통해 공감대를 형성하고 실행 가능성을 높임

❍ 이해관계자 간 인식 차이 조율
- 주민, 행정기관, 민간단체 간 입장 차이를 조정하는 협의 과정 운영
- 갈등 예방 및 해결을 위한 중립적 토론 기제와 조정 기구 활용

□ 해결방안 모색 단계

❍ 지방의회 내 주민 참여형 제도 운영
- 주민 의견을 직접 수렴할 수 있는 제도 도입
- 정책 결정 과정에서 주민 의견 반영을 의무화하여 실효성을 높임

❍ 지역사회 자원 조사와 활용 방안 도출
- 지역 내 인적·물적 자원을 체계적으로 분석하여 문제 해결 자원으로 활용
- 공공기관, 민간 부문, 비영리단체와 협력하여 실행 가능한 대안 마련

❍ 전문가 자문과 주민 의견의 조화
- 정책 및 행정 전문가의 분석을 바탕으로 실현 가능한 해결책 도출
- 주민의 현실적 요구를 반영하여 균형 잡힌 정책 설계 추진

❍ 실현 가능한 대안의 단계적 구체화
- 단기·중기·장기 실행 계획을 마련하여 현실적 정책 목표 설정
- 실행 가능성을 검토하면서 단계별 접근 방안을 도출하여 점진적 추진

□ 실행 과정 참여 단계

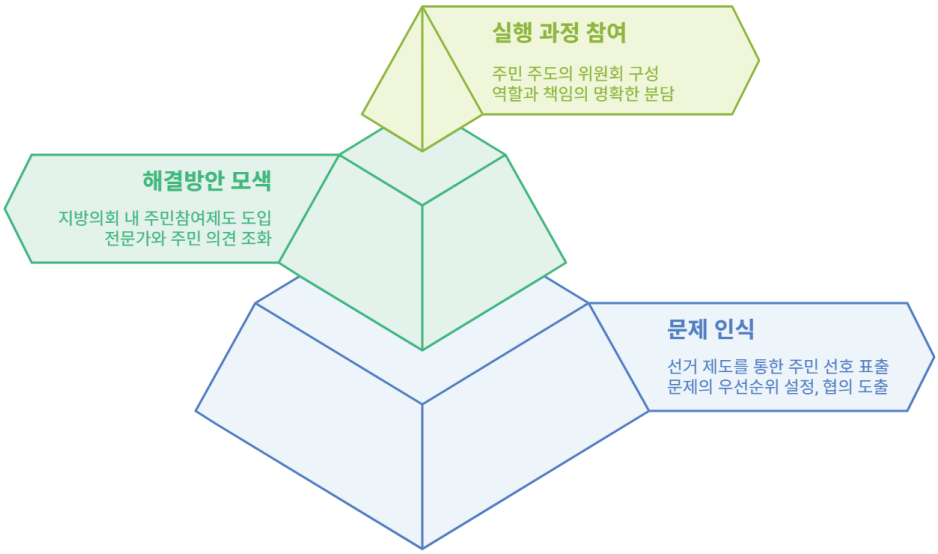
❍ 자치경찰제 등 지방자치 제도 내 주민 주도의 실행위원회 구성
- 주민이 직접 실행 과정에 참여할 수 있도록 행정·치안·환경 등 분야별 위원회 운영
- 정책 집행 과정에서 주민 의견을 반영할 수 있는 실질적 구조 마련

❍ 역할과 책임의 명확한 분담
- 행정기관, 지방의회, 주민, 전문가 간 명확한 역할 정의 및 책임 설정
- 정책 집행 과정에서 책임 소재를 분명히 하여 원활한 협력 체계 구축

❍ 진행 상황의 정기적 모니터링
- 정책 실행 과정의 문제점을 사전에 식별하고 보완하기 위한 지속적 점검.
- 주민과 이해관계자들이 직접 모니터링에 참여하여 정책의 투명성을 강화

❍ 피드백을 통한 지속적 개선
- 실행 과정에서 도출된 문제점과 성과를 평가하여 정책을 지속적으로 개선
- 주민 의견을 반영한 조정과 보완을 통해 실효성 있는 정책 운영 보장

| 그림 2-1 | 주민 중심 접근의 단계별 과정



출처: 연구진 작성

2. 주민 중심 지방자치를 위하여 개선이 필요한 주요 제도

□ 지방선거제도 개혁을 위한 선거관리시스템 구축

❍ 지방자치의 근본적인 출발점은 주민의 대표를 선출하는 선거에서 시작함. 지방선거제도는 주민의 의사를 반영하여 대표를 선출하는 과정으로, 주민주도 지방자치의 기반이 되는 제도임

❍ 대한민국 「헌법」 118조는 지방자치단체의 의회구성과 지방자치단체장 선임에 관함 규정을 제시하고 있음. 「지방자치법」은 주민의 참여권과 선거권에 대하여 상세히 규정하고 있으며, 「공직선거법」은 지방선거의 구체적인 실시방법과 절차에 대하여 규정하고 있음

❍ (공정성과 대표성 확보) 주민이 다양한 목소리를 대변할 수 있도록 비례대표제 및 정당공천제 조정을 통해 지방선거의 대표성을 높여야 함

○ (선거 과정의 주민 참여 강화) 정책 검증 토론회나 주민 공약 평가 등의 방식을 통해 주민이 후보자와 공약에 대해 깊이 이해할 기회를 제공해야 함

□ 지방의회의 책임성 강화와 위상 및 역할 재정립을 위한 주민참여형 의회제도

○ 선거를 통해 선출된 지방의회는 지역 주민의 의견을 대변하고 지방정부를 견제·감독하는 역할을 함. 지방의회의 운영과 제도는 주민주도의 의사결정을 강화하기 위해 필수적임

○ (의회와 주민 간 소통 강화) 지방의회는 의사결정 과정에서 주민의 의견을 청취하고 이를 실질적으로 반영하기 위하여 주민과의 소통 채널을 다양한 방식(예: 공청회, 온라인 플랫폼)으로 확대하고 있음

○ (의원의 책임성과 전문성 강화) 지방의원들이 주민의 요구를 반영하도록 지속적인 전문성 교육과 성과 평가 체계를 구축해야 함

○ (주민 발의권 확대) 주민조례청구(발안)제도 등 주민이 직접 지역에 필요한 조례를 제정·개정·폐지를 청구할 수 있도록 하는 제도가 마련되어 있지만, 활용실적은 아직 저조한 실정이며 제도의 활성화를 위한 방안 모색이 필요함

□ 자치경찰제 이원화 및 지역밀착형 치안서비스 강화

○ 지방자치의 구체적 실행 중 하나로, 주민의 삶과 직결된 치안 문제를 다루는 제도임. 자치경찰제도는 지방자치의 실질적 권한을 보여주는 사례로, 지방의회의 지원과 주민 참여가 중요

○ (주민 요구 반영 강화) 자치경찰의 운영 과정에서 지역 주민의 구체적 요구와 의견을 적극적으로 반영할 수 있는 주민참여 기구 마련이 필요

○ (책임성 확보) 자치경찰의 정책과 집행 결과에 대해 주민이 평가할 수 있는 제도를 도입해 책임성과 투명성을 강화해야 함

○ (지역 맞춤형 치안 강화) 주민과의 협력을 통해 지역 특성에 맞는 치안 서비스 제공과 범죄 예방 프로그램을 확대해야 함

□ 지방자치단체 기능적 연계협력제도의 주민참여 활성화

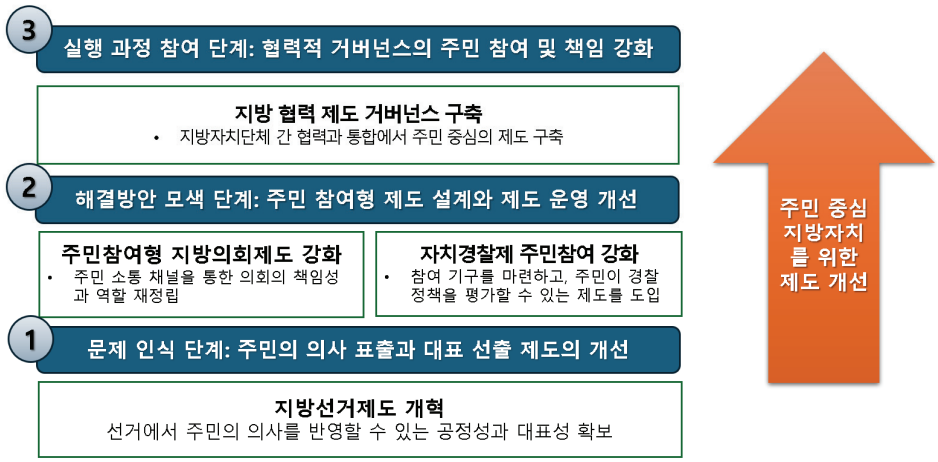
❍ 앞선 제도들이 각각의 지역에서 주민중심의 자치를 강화하는 데 초점을 맞춘다면, 협력제도는 다양한 지방자치단체 간의 공동 문제 해결과 상호 연계를 통해 광역적 관점에서 주민주도성을 확장하는 데 중점

❍ (주민 중심의 협력 기구 구축) 지방자치단체 간 협력 사업에서 주민이 직접 참여하고 의견을 제시할 수 있는 협력 기구나 포럼을 설계

❍ (협력의 투명성 강화) 협력 과정과 결과를 주민에게 공개하고, 주민이 협력 사업의 방향성과 성과를 평가할 수 있는 구조를 마련해야 함

❍ (공동 문제 해결) 인접 자치단체 간 공통 문제(예: 환경, 교통 등)에 대해 주민이 중심이 되어 협력 방안을 모색하는 플랫폼을 활성화

| 그림 2-2 | 주민 중심 지방자치를 위해 개선이 필요한 주요 제도



출처: 연구진 작성

제 3 장

주민 중심 지방선거제도 개혁과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 지방선거제도 도입 경로와 주요 쟁점

제3절 주민 중심의 지방선거제도 전략

제4절 소결: 주민 중심 지방선거제도를 위한 미래 방향 제시

Chapter

3 주민 중심 지방선거제도 개혁과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

1. 주민중심 지방선거제도 구현의 필요성

❍ 선거는 대의민주주의 체제하에서 그 사회의 집합적인 선호를 표출하고 의견을 개진할 수 있는 방식 중 하나에 해당함

❍ 국민(주민)은 선거를 통해 자신을 대신하여 공적 업무를 수행할 대표자를 선출하고 정책의사결정권을 위임하며, 선거주기의 반복 속에서 신임 또는 불신임을 통해 공직자의 책임성 담보를 실현함

❍ 현재 우리나라의 국민(주민)은 「대한민국헌법」 제24조와 「지방자치법」 제17조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 등에 의거하여 주요 공직자 선거에 참여할 수 있는 권리를 가짐

- 다만, 구체적으로는 연령과 선거인명부 등 기준을 충족하여야 선거권을 행사할 수 있음

❍ 1948년 제헌헌법 이후, 우리나라의 주요 공직선거는 그 종류를 막론하고 간선제와 직선제를 거듭한 끝에 현재는 모두 직선제 형태로 전환됨

- 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원, 그리고 교육감이라는 주요 공직자 선거는 현재 모두 주민에 의한 직접 선출방식을 채택 중임

❍ 제헌헌법에도 명시되어 있던 지방자치제 시행의 근거(제96조~제97조)는 이듬해인 1949년 「지방자치법」 제정으로 이어졌으나, 주민을 중심에 둔 지방선거의 본격적 운영은 그보다 45년 이후에서야 시작됨([표 3-1] 참고)

- 1988년 「지방자치법」 전부개정을 통해 광역·기초의회 의원은 1991년부터, 광역·기초자치단체의 장은 1995년부터 주민이 직접 선출하게 됨

- 교육감 선거는 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정 이후 간선제 형태를 이어 오다가 2006년부터 주민 직선제 형태로 개편하게 됨

| 표 3-1 | 우리나라 지방선거제도의 주요 변화

구분		도입기(1948~1960년)	중단기(1961~1990년)	부활·발전기(1991~현재)
자치단체 종류		광역단체: 특별시, 도 기초단체: 시, 읍, 면	광역단체: 특별시, 직할시, 도 기초단체: 시, 군	광역단체: 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
기관구성 형태		기관대립형(집행기관+의결기관)	기관통합형(지방의회 폐지)	기관대립형(집행기관+의결기관)
선출 방식	단체장	1952년: 임명제/간선제 - 특별시·도지사: 대통령 임명 - 시·읍·면장: 의회 간선 1956년: 임명제/직선제 - 특별시·도지사: 대통령 임명 - 시·읍·면장: 주민 직선 1960년: 직선제 - 특별시·도지사: 주민 직선 - 시·읍·면장: 주민 직선	임명제(국가공무원으로 충원) - 시·도지사: 내무부장관 승인 - 시장·군수: 도지사 승인	1995년~현재: 직선제 - 시·도지사: 주민 직선 - 시장·군수·구청장: 주민 직선
	의회의원	1952~1960년: 직선제 - 특별시·도의원: 주민 직선 - 시·읍·면의원: 주민 직선	의회 폐지	1991년~현재: 직선제 - 시·도의원: 주민 직선 - 시·군·구의원: 주민 직선
	교육감	1948~1990년: 임명제 - 교육위원회 추천 → 도지사·문교부장관 승인 → 대통령 임명		1991~1997년: 간선제 - 교육위원회가 투표로 선출 1997~2000년: 간선제 - 학교운영위원회(1교 1인) 및 교원단체 선거인단이 선출 2000~2006년: 간선제 - 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단 선출 2006년~현재: 직선제 - 주민 직선

출처: 국가기록원(https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/process.do), 중앙선거관리위원회 사이버선거역사관(https://museum.nec.go.kr/museum2018/main/main.do) 바탕으로 작성

❍ 여느 공직선거 중에서도 특히 지방자치의 영역에서 주민중심의 선거제도 구현이 중요한 이유는 주민의 일상생활과 직결된 정책의사결정 및 집행에 영향을 미치는 '지역 일꾼'을 뽑는 일이기 때문임

○ 주민에 의한 직접 선거(직선제)는 유권자로서 주민이 행사하는 한 표가 풀뿌리 민주주의 정착에 기여할 수 있는 방향으로 전개될 수 있을 때 비로소 그 의미를 발현할 수 있음

○ 그동안 지방선거제도의 변천 과정에서 우리나라 주민은 관(官)이 제공하는 행정서비스의 소비자(client) 내지 고객(customer)에서 해당 지역의 주인(owner)으로 역할을 정립해 나가고 있음

○ 그러나, 정치 양극화와 지방선거의 중앙정치 종속, 대전환기 산업·경제와 사회·문화 재구조화 등에서 기인하는 지방자치 주요 행위자(주민, 공직자 등)의 자치의식 결여 문제는 현행 지방선거제도의 성찰을 요구하고 있음

2. 연구의 목적과 주요 범위

□ 연구 목적

○ 본 연구는 주민중심의 지방선거제도 구현을 위한 개혁과제와 대안을 탐색하는 데 목적을 둠

- 현행 지방선거제도의 역사적 경로와 주요 쟁점을 살펴보고, 주민중심의 지방선거제도 재설계 방향을 모색함
- 이를 통해 지방선거제도가 본연의 역할을 제고하는 데 기여하고자 함

□ 주요 범위

○ 본 연구는 우리나라 지방자치의 양대축을 이루는 '일반자치'와 '교육자치' 두 부문에서 제기되는 공직선거제도의 주요 쟁점을 연구 범위로 설정함

○ 지역 일꾼을 뽑기 위한 주민중심의 지방선거제도 운영의 저해요인으로써 현재 쟁점화되고 있는 다음의 두 가지 사안에 특히 주목함

- 일반자치를 담당하는 지방자치단체의 장과 지방의회의원 선거는 현행 '정당공천제' 문제에 주목하고, 교육자치를 담당하는 교육감 선거는 일명 '깜깜이 선거'로 불리는 현행 직선제 문제를 중점적으로 다룸

제2절 지방선거제도 도입 경로와 주요 쟁점

1. 현행 지방선거제도와 연구의 분석 틀

□ 현행 지방선거제도 개요

❍ 우리나라의 지방선거제도는 소선거구 단순다수대표제를 기본으로 하고 있으며, 주민이 선출하는 공직 대표자의 유형에 따라 크게 세 가지 - 지방자치단체장, 지방의회의원, 교육감 선거로 구분할 수 있음

- 소선거구제는 한 선거구에서 한 명의 당선자를 선출하는 경우를 일컬음
  - 이와 달리 중대선거구제는 한 선거구에서 복수의 당선자를 선출함
- 단순다수대표제는 후보자 중 최다득표자를 당선자로 결정하는 방식임
  - 단순다수대표제는 최다득표자 선정의 전제조건이 부재하나, 절대다수대표제는 과반수 등 일정수 이상의 득표를 전제로 한다는 차이가 있음
  - 다수대표제와 가장 차이를 보이는 비례대표제는 각 정당의 득표율에 비례하여 당선인 수를 배분하는 방식을 말함

❍ 현재 우리나라는 지방자치단체장과 지방의회의원 선거 시, 정당에 의한 공직선거 후보자 추천제(이하 '정당공천제')를 시행하고 있음(「공직선거법」 제47조 및 「정당법」 제2조 등)

❍ 정당의 당원이 아닌 자로서 지방자치단체장과 지역구 지방의원 선거의 후보자(무소속 후보자) 출마를 희망하는 자는 해당 선거구에 주민등록된 선거권자로부터 일정 수 이상의 추천을 받아야 함(「공직선거법」 제48조)

- 광역자치단체장은 해당 관할구역 내 3/1 이상의 시·군·구에서 최소 50명 이상씩, 총 1,000명 이상 2,000명 이하의 선거권자 추천을 득해야 함
- 기초자치단체장은 해당 시·군·구의 선거권자 300명 이상 500명 이하의 추천이 필요함
- 광역의원은 해당 선거구의 선거권자 100명 이상 200명 이하의 추천을 얻어야 함
- 기초의원은 해당 선거구의 선거권자 50명 이상 100명 이하의 추천을 요하나, 인구 1천명 미만 선거구는 30명 이상 50명 이하 추천도 가능함

❍ 현재 교육감 선거는 교육의 정치적 중립성 확보 목적에서 정당의 후보자 추천뿐만 아니라 관여 자체를 금지하고 있음

❍ 즉, 교육감 선거에 출마하려는 자는 후보자 등록신청 개시일 과거 1년간 정당의 당원이 아니어야 하며, 법이 요구하는 교육경력 등을 갖춘 자로서 일정 수 이상의 선거권자로부터 추천을 받아야 함(「지방교육자치에 관한 법률」 제24조 및 제49조)

- 교육감은 해당 관할구역 내 3/1 이상의 시·군·구에 주민등록된 선거권자 최소 50명 이상씩, 총 1,000명 이상 2,000명 이하의 추천이 필요함

| 표 3-2 | 현행 지방선거제도와 연구의 분석 틀

구분		지방자치단체장		지방의회의원		교육감
		광역	기초	지역구	비례대표	
선거제도	선거구	소선거구	소선거구	소선거구 (일부 중대선거구)	해당 시·도 및 시·군·구	소선거구
	후보자 선출	정당공천 및 무소속 출마	정당공천 및 무소속 출마	정당공천 및 무소속 출마	정당공천	무소속 출마 (정당 배제)
	당선자 결정	단순다수대표제	단순다수대표제	단순다수대표제	비례대표제	단순다수대표제
현행 제도상의 주요 한계		• 소선거구: 전체보다는 특정지역·주민 혜택에 경도되는 문제 등 • 단순다수대표제: 다수의 사표 발생 및 당선자 대표성 문제 등				• 낮은 인지도 • 저조한 관심
주민참여 관점에서 주요 쟁점		정치 양극화 및 지방선거의 중앙정치 예속화에 따른 인물검증 제한, 지역일꾼 정책경쟁의 소실 → 정당공천제 문제				일명 '깜깜이 선거' 문제

주: 1) 지방자치단체장과 지방의회의원 무소속 후보자, 그리고 교육감 후보자는 해당 선거구의 선거권자 일정수 이상의 추천을 받아야 함(공직선거법 제48조, 지방교육자치에 관한 법률 제24조·제49조)
2) 교육감 후보자는 등록 전 1년간 정당의 당원이 아니어야 함(지방교육자치에 관한 법률 제24조)
3) 제8회 지방선거(2022년)에서 지역구 기초의원 선거구 30곳은 1구 1인을 선출하는 소선거구제 방식이 아닌 1구 3~5인을 선출하는 중선거구제를 시범실시함

□ 주민참여 관점에서의 지방선거제도 현안

❍ 현행 지방선거제도는 기본적으로 소선거구 단순다수대표제에서 비롯되는 주요 한계를 내포하고 있으며, 공직 대표자 선거 유형에 따른 개별 문제도 가지고 있음

❍ 소선거구제는 후보자가 특정한 지역 대표성을 가지므로, 사회 전체의 총편익을 증진시킬 수 있는 사안보다 특정지역 또는 주민의 혜택을 우선시할 가능성이 높으며, 지역주의 심화 및 양당제의 고착화를 부추길 수 있음

❍ 단순다수대표제는 유권자 과반수 이상의 득표와 같은 전제조건 없이 최다득표한 후보자를 당선자로 결정하므로, 대량의 사표가 발생할 수 있으며 과반수 이하로 당선된 자의 대표성이 문제될 수 있음

❍ 여기에 나날이 심화되고 있는 정치 양극화와 지방선거의 중앙정치 예속화는 정당공천제를 시행 중인 지방자치단체장과 지방의회의원 선거가 지역일꾼을 뽑기 위한 인물 검증이나 정책경쟁을 하기 어렵게 만들고 있음

❍ 중앙정치의 대리전으로 치러지는 전국동시지방선거의 소용돌이 속에서 교육감 선거는 정당이 배제된 데 따른 후보자들의 낮은 인지도와 난립, 유권자의 저조한 관심 아래 당선자를 배출하고 있음

❍ 본 연구는 주민중심의 지방선거제도 구현을 저해하는 주요 현안으로서, 지방자치단체장과 지방의회의원 선거에 노정된 '정당공천제' 운영 문제와 교육감 선거에 제기되는 '깜깜이 선거' 문제에 주목함
  - 주민참여의 관점에서 작금의 지방선거제도에 제기되는 주요 문제가 상기 두 가지 문제로 귀결된다고 봄
  - 선거를 통한 권한의 위임과 책임성 부여라는 선순환의 고리가 정착되기 위해서는 지방선거제도가 본연의 목적에 맞게 이루어질 수 있어야 함

❍ 이하에서는 단체장 및 지방의원 선거의 정당공천제 도입과 교육감 직선제 시행의 배경을 살펴보고, 주요 쟁점을 검토함

2. 정당공천제의 도입 경로와 주요 쟁점

1) 정당공천제의 개념과 도입배경

○ 정당은 대의민주주의 체제하에서 국민(주민)의 정치적 의사를 형성하고, 그 의사를 정부기관에 전달하는 매개자로서 필수불가결한 존재에 해당함(Sartori, 1976)

- 정당은 선거과정에서 국민(주민)의 수요와 정치적 욕구를 수렴할 수 있는 정책·사업을 공약하고, 국민(주민)을 대표할 공직후보자를 제시함으로써 유권자의 지지와 참여를 이끌어 내는 역할을 함

○ 지방선거에서의 정당공천제 시행은 정당이 수행하는 의사 형성의 기능을 통해 지방정치의 활성화를 이끌고, 정치 신인의 발굴과 양성에 기여하며, 유권자의 후보자 선택 비용을 낮추는 데 일익할 수 있음(황아란, 2010; 정연주, 2013; 유경화, 2014; 주인석, 2015; 권경선, 2021 등)

○ 우리나라 지방선거에서 정당공천제는 1991년 지방자치제도 부활 이후 광역의원 선거에 대해 도입되었다가 1995년 광역·기초자치단체장 선거, 2006년 기초의원 선거로 확대되어 현 체제에 이르게 됨(성기종, 2010)

- 주민이 직접 지방의원을 선출할 수 있게 된 것이 1991년이고, 지방자치단체장을 선출할 수 있게 된 것이 1995년임을 고려해 볼 때, 기초의원에 대한 정당공천제 도입은 가장 신중하게 이루어진 것으로 판단됨

2) 현행 정당공천제 운영의 주요 쟁점

□ 정당공천제 시행에 대한 우려의 시선

○ 지방선거에서의 정당공천제 시행을 반대하는 측은 '공천장사'로 일컬어지는 부정부패와 지역주의 정치 행태가 심화되고, 지방의원이 소속 정당과 지역구 국회의원의 영향력에 예속되는 점을 비판하고 있음(송광운, 2008; 박영강, 2009; 고경훈, 2013; 육동일, 2013; 이기우, 2015; 최영출·이기주, 2015; 안형기, 2016 등)

❍ 「대한민국헌법」 제8조는 정당의 설립 자유와 복수정당제 운영을 보장하고 있으나, 「정당법」상 정당의 구성과 성립에 요구되는 제약들로 인하여 중앙의 거대정당 논리가 우선시되고, 지역특색을 반영한 자치행정이 저해되는 상황을 우려하고 있는 것임

- 현행법상 정당은 수도에 중앙당을 두고, 특별시·광역시 및 도에 소재하는 5개 이상의 시·도당을 설치하여야 하며, 1,000명 이상의 당원을 보유하여야 함(정당법 제3조, 제4조, 제17조, 제18조)

❍ 정당공천제는 가치판단이 요구되는 상황에서 필연적으로 중앙 정당의 이해관계에 중점을 둔 의사결정 및 후보자를 추천할 가능성이 높아 해당 지역의 이해도가 낮은 인물이 후보자로 선정될 가능성이 있음

□ 최근 지방선거에서 포착된 정당공천제 운영 효과

❍ 정당정치가 갖는 이점에도 불구하고, 거대 양당제의 고착화 및 중앙정치 매몰 문제 등으로 인하여 지방선거에서 무소속 후보자가 당선되는 사례는 점진적으로 감소하고 있음

❍ 최근 시행된 네 차례의 지방선거에서 전체 당선자 가운데 무소속 당선자의 비중은 모든 공직선거 유형에서 우하향하는 추세를 보임([표 3-3] 참고)

- 제5회(2010년) 지방선거는 정당 공천을 받지 않은 무소속 당선자 비중이 광역자치단체장 12.5%, 기초자치단체장 15.8%, 지역구 광역의원 5.3%, 지역구 기초의원 12.1%로, 대략 10% 내외를 기록함
- 이와 비교하여 제8회(2022년) 지방선거는 무소속 당선된 자의 비중이 광역자치단체장 0%(없음), 기초자치단체장 7.5%, 지역구 광역의원 0.6%, 지역구 기초의원 5.5%로 크게 하락함

| 표 3-3 | 최근 지방선거의 무소속 당선자 현황

(단위: 명, %)

구분	광역자치단체장			기초자치단체장		
	당선자 총수	무소속 당선자		당선자 총수	무소속 당선자	
		인원	비율		인원	비율
제5회(2010년)	16	2	12.5	228	36	15.8
제6회(2014년)	17	0	0.0	226	29	12.8
제7회(2018년)	17	1	5.9	226	17	7.5
제8회(2022년)	17	0	0.0	226	17	7.5
구분	지역구 광역의원			지역구 기초의원		
	당선자 총수	무소속 당선자		당선자 총수	무소속 당선자	
		인원	비율		인원	비율
제5회(2010년)	680	36	5.3	2,512	305	12.1
제6회(2014년)	705	20	2.8	2,519	277	11.0
제7회(2018년)	737	16	2.2	2,541	172	6.8
제8회(2022년)	779	5	0.6	2,601	144	5.5

출처: 중앙선거관리원회 선거통계시스템 – 당선인 통계자료 취합하여 연구자 작성

❍ 반면, 거대정당의 공천을 받아 단독 후보로서 경쟁 없이 무투표 당선되는 사례는 급증하고 있음

❍ 최근 시행된 네 차례의 지방선거에서 무투표 당선자의 수는 증가 추세를 보이고 있으며, 지역구 지방의원 선거에서 더욱 두드러지는 것으로 나타남([표 3-4] 참고)

❍ 광역자치단체장은 무투표로 당선된 사례가 없었으나, 기초자치단체장과 지역구 기초·광역의원은 단독 후보로 출마하여 당선된 자가 크게 늘어남

- 제5회(2010년) 지방선거 당선자 가운데 투표 없이 당선 처리된 비중은 기초자치단체장 3.5%, 지역구 광역의원 6.5%, 지역구 기초의원 0.6%임
- 이와 비교하여 제8회(2022년) 지방선거의 무투표 당선자 비중은 기초자치단체장의 경우 2.7%로 소폭 하락하였으나, 지역구 광역의원은 13.9%, 지역구 기초의원은 11.3%로, 전체 당선자의 10% 수준을 초과함

○ 무투표 당선된 자들은 모두 정당에 소속되어 공천받은 이들로 확인됨
  - 제5회(2010년)부터 제8회(2022년)에 이르기까지 무소속 후보자로서 무투표 당선된 사례는 부재함

| 표 3-4 | 최근 지방선거의 무투표 당선자 현황

(단위: 명, %)

구분	광역자치단체장			기초자치단체장		
	당선자 총수	무투표 당선자		당선자 총수	무투표 당선자	
		인원	비율		인원	비율
제5회(2010년)	16	0	0.0	228	8	3.5
제6회(2014년)	17	0	0.0	226	4	1.8
제7회(2018년)	17	0	0.0	226	0	0.0
제8회(2022년)	17	0	0.0	226	6	2.7
구분	지역구 광역의원			지역구 기초의원		
	당선자 총수	무투표 당선자		당선자 총수	무투표 당선자	
		인원	비율		인원	비율
제5회(2010년)	680	44	6.5	2,512	16	0.6
제6회(2014년)	705	53	7.5	2,519	66	2.6
제7회(2018년)	737	24	3.3	2,541	30	1.2
제8회(2022년)	779	108	13.9	2,601	294	11.3

주: 무소속 후보자로서 무투표 당선된 사례는 없음
출처: 중앙선거관리원회 선거통계시스템 – 당선인 통계자료 취합하여 연구자 작성

○ 제8회(2022년) 지방선거의 무투표 당선자 세부 현황을 공직선거 유형과 지역 및 정당으로 구분하여 나타낸 것은 다음과 같음([표 3-5] 참고)
  - 광역자치단체장은 무투표 당선 사례가 없어 해당 표에서 수치가 부재함

○ 표기된 두 개의 정당 이외 다른 정당의 후보자가 무투표 당선된 사례는 없는 것을 확인함

| 표 3-5 | 제8회 지방선거 무투표 당선자의 지역별·정당별 현황

(단위: 명)

구분	무투표 당선자 수			기초자치단체장			지역구 광역의원			지역구 기초의원		
	합계	국민의 힘	더불어 민주당	합계	국민의 힘	더불어 민주당	합계	국민의 힘	더불어 민주당	합계	국민의 힘	더불어 민주당
합계	408	182	226	6	3	3	108	47	61	294	132	162
서울	111	58	53				2	2		109	56	53
부산	30	15	15							30	15	15
대구	25	24	1	2	2		20	20		3	2	1
인천	21	11	10				1	1		20	10	10
광주	12		12	1		1	11		11			
대전	6	3	3							6	3	3
울산	5	3	2				1	1		4	2	2
세종												
경기	50	25	25							50	25	25
강원	2	1	1							2	1	1
충북	4	2	2							4	2	2
충남	10	5	5							10	5	5
전북	55		55				22		22	33		33
전남	35		35	2		2	26		26	7		7
경북	26	25	1	1	1		17	17		8	7	1
경남	14	10	4				6	6		8	4	4
제주	2		2				2		2			

출처: 중앙선거관리원회 선거통계시스템 – 당선인 통계자료 취합하여 연구자 작성

❍ 이상의 지방선거 결과는 정당의 공천을 받은 자와 그렇지 않은 출마자 간의 당선 가능성에 현저한 차이가 발생하고 있음을 시사함

❍ 무소속 후보자의 당선이 더욱 어려워지고 있는 동시에 정당의 공천을 받은 무투표 당선 사례가 크게 확대된 점에 주목할 필요가 있음

❍ 어떠한 정당의 입후보자가 되었다는 것 자체가 곧 당선을 의미할 수 있는 현실에서는 '공천장사'로 일컬어지는 부정부패와 비리 등 정당공천제의 문제와 역기능이 심화될 수 있음

3. 교육감 직선제의 도입 경로와 주요 쟁점

1) 교육감 직선제의 개념과 도입배경

❍ 우리나라 교육감 선거는 1991년 제정된 「지방교육자치에 관한 법률」의 시행과 역사를 함께 함
- 이전까지는 대통령이 교육감을 임명해 옴([표 3-1] 참고)

❍ 선거를 통해 교육감을 결정해 온 30여 년 역사의 절반가량은 별도의 선거인단을 통한 선출 즉, 교육감 간선제였음
- 1991년부터 1997년까지는 각 시·도의회에서 선출한 위원들로 구성된 교육위원회가 투표를 통해 교육감을 선출함
- 1997년부터 2006년까지는 각 학교 운영위원회 위원을 중심으로 하는 선거인단이 교육감에 대한 투표 권한을 가짐
  - 1997~2000년은 학교운영위원회 위원(1교당 1명)과 교원단체의 추천 교원(학교운영위원회 선거인 총수의 3% 인원)이 선거인단으로 구성됨
  - 2000~2006년은 학교운영위원회 위원 모두가 선거권을 부여받음

❍ 현재와 같이 주민이 직접 교육감을 선출하는 방식 즉, 교육감 직선제는 2006년 「지방교육자치에 관한 법률」이 개정되면서부터임

❍ 당시의 법률 개정안은 교육감 간선제에 제기되는 문제를 보완하기 위해 주민에 의한 직접선거 방식으로 전환한다는 이유를 밝히고 있음
- 학교운영위원회 위원을 통한 교육감 선출이 소위 '인맥 대결'로 이어져 부정부패가 심화되고 있는 점 등이 문제로 대두됨

❍ 교육자치의 이념상, 주민이 직접 지방교육의 수장을 선출하여야 한다는 당위성이 부각된 영향도 존재함

| 표 3-6 | 우리나라 교육감 선거제도의 주요 변화

구분	선출방식	선거권자	후보자 요건
1991~1995년	간선제	교육위원회	• 학식과 덕망이 높은 자 • 시·도의회의원 피선거권을 지닌 자 • 정당의 당원이 아닌 자 • 교육경력 또는 교육행정경력 20년 이상
1995~1997년			• 학식과 덕망이 높은 자 • 시·도의지사 피선거권을 지닌 자 • 정당의 당원이 아닌 자 • 교육경력 또는 교육행정경력 15년 이상
1997~2000년	간선제	학교운영위원회 (1교 1인) 및 교원단체	• 학식과 덕망이 높은 자 • 시·도지사 피선거권을 지닌 자 • 정당의 당원이 아닌 자 • 교육경력 또는 교육행정경력 5년 이상
2000~2006년	간선제	학교운영위원회 위원 전원	• 학식과 덕망이 높은 자 • 시·도지사 피선거권을 지닌 자 • 후보자등록일부터 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자 • 교육경력 또는 교육행정경력 5년 이상
2006~2010년	직선제	주민	• 시·도지사 피선거권을 지닌 자 • 후보자등록신청개시일부터 과거 2년간 정당의 당원이 아닌 자 • 교육경력 또는 교육행정경력 5년 이상
2010년~현재			• 시·도지사 피선거권을 지닌 자 • 후보자등록신청개시일부터 과거 1년간 정당의 당원이 아닌 자 • 교육경력 또는 교육행정경력 3년 이상

출처: 법제처 국가법령정보센터에서 조회한 「지방교육자치에 관한 법률」 바탕으로 연구자 작성

2) 현행 교육감 직선제의 주요 쟁점

□ 저조한 관심 속에 치러지는 깜깜이 선거

❍ 교육감 선거가 간선제에서 직선제로 전환된 지 10여 년이 지났으나, 유권자의 관심은 다른 유형의 공직선거보다 저조한 상황임

❍ 투표율 자체는 교육감 선거가 전국동시지방선거 대상에 포함되면서 크게 향상되었으나, 함께 치러지는 지방자치단체장 및 지방의원 선거에 비해 적극적인 관심을 이끌어내지 못하고 있음

- 예컨대 서울 교육감 선거는 직선제로 전환된 후 처음 실시된 2008년의 투표율이 15.5%에 불과하였으나, 2010년 제5회 지방선거에 포함되며 투표율 53.9%를 기록하게 됨
  - 이후에도 전국동시지방선거 속에 치러진 서울 교육감 선거는 투표율이 2014년(제6회) 58.6%, 2018년(제7회) 59.9%, 2022년(제8회) 53.2%로 50% 이상을 유지함
  - 반면, 보궐선거로 치러진 2024년 서울 교육감 선거는 투표율 23.5%에 그치며, 직선제 전환 초기 수준으로 회귀함

❍ 유권자는 입시와의 연관성이 줄어들수록 교육감 선거에 대한 관심이 하락할 수밖에 없는데, 여러 유형의 선거가 일시에 치러짐에 따라 유권자의 이목을 사로잡는 데 어려움이 있는 것임

- 더욱이 교육감 선거는 정당 배제의 원칙을 적용하고 있어 입후보자가 정당을 통한 선거운동을 펼칠 수 없는데, 이는 필연적으로 여야 정쟁이 심화되는 다른 공직선거에 비하여 주목받기 어렵게 하고 있음

❍ 중앙선거관리위원회가 2022년 제8회 지방선거의 관심도를 묻는 질문에 응답자의 70% 이상이 지방자치단체장 선거에 관심 있다고 응답한 반면, 교육감 선거는 43.1%만이 관심 있다고 응답함

| 표 3-7 | 제8회 지방선거에 대한 관심도

구분		조사규모	관심 있음			
			광역단체장	기초단체장	지방의원	교육감
선거 전	1차 조사(5/9~5/10)	1,512명	77.9%			
	2차 조사(5/22~5/23)	1,505명	79.6%			
선거 후	3차 조사(6/2~6/22)	1,520명	74.1%	71.3%	53.1%	43.1%

주: 조사대상은 전국에 거주하는 만 18세 이상 국민임. 1·2차 조사의 표본은 성별·연령별·지역별 인구를 비례할당하여 추출함. 3차 조사의 표본은 집계구를 활용하여 층화추출함
출처: 중앙선거관리위원회(2022). 제8회 전국동시지방선거(2022.6.1.)에 관한 유권자 인식조사. 재구성

❍ 비록 유권자의 관심은 저조하나, 교육감이 집행하는 한 해의 예산규모는 지방자치단체장이 다루는 예산의 평균 4분의 1에 해당할 만큼 작지 않음

❍ 그 밖에도 관내 교원의 인사권 등 교육정책에 미치는 교육감의 권한을 고려할 때, 교육감 선거의 관심을 제고하고 입후보자의 인물 검증 및 책임 있는 정책·사업 추진을 독려할 수 있는 제도 개선이 필요함

| 표 3-8 | 2024년 기준 일반재정과 교육재정의 세입예산 현황

(단위: 억원)

구분	일반재정 (A)	교육재정 (B)	B/A ×100	구분	일반재정 (A)	교육재정 (B)	B/A ×100
전국	4,339,014	924,885	21.32	경기	849,688	220,574	25.96
서울	687,359	111,605	16.24	강원	203,311	39,709	19.53
부산	244,663	52,479	21.45	충북	172,510	36,186	20.98
대구	169,292	40,851	24.13	충남	242,623	49,478	20.39
인천	230,749	51,071	22.13	전북	231,174	45,022	19.48
광주	104,464	26,818	25.67	전남	265,480	49,170	18.52
대전	101,933	27,069	26.56	경북	341,621	54,541	15.97
울산	79,872	22,319	27.94	경남	323,114	70,969	21.96
세종	19,060	11,062	58.04	제주	72,104	15,964	22.14

주: 1) 일반재정은 해당 지방자치단체 본청 기준, 교육재정은 교육청 기준
2) 일반재정과 교육재정 모두 당초 세입예산 총계 기준

출처: 행정안전부 지방재정통합공개시스템, 교육부 지방재정알리미 재정공시자료 취합하여 연구자 작성

제3절 주민 중심의 지방선거제도 전략

1. 단체장 및 지방의원 선거제도

1) 현행 정당공천제 개선안 주요 논의

❍ 지방자치단체장과 지방의원 선거의 기저를 이루는 현행 정당공천제를 두고, 학계와 언론 등은 다양한 개선안을 제시하고 있음

❍ 정당공천제 유지를 전제로 하는 점진적인 제도 개선안부터 공천에 제약을 두거나 공천제 자체를 폐지하는 등의 전향적인 체제 전환 방식까지 다양한 논의가 전개되고 있음

| 표 3-9 | 현행 정당공천제 개선안 주요 논의

구분	정당공천제 유지					정당공천제 폐지
	사전적 수단				사후적 수단	
	투명성 강화	감독권 강화	추천 다양화	지역정당제	정당책임제	무소속 출마
주요 특징	• 부적격 심사 예외 기준 최소화 • 평가점수 등 공천심사 자료 공개	• 선거관리위원회에 공천 감독권 강화 • 공천과정 감시기구 등 별도 운영	• 일정수 이상 주민(유권자) 추천 병행 • 정당 외에도 시민단체에 추천권 부여	• 정당의 설립 요건 완화 → 지역정당 도입 • 지역정당이 후보자 추천 또는 선발	• 당선(공직)자 부정부패에 따른 과실을 정당에 부여 • 공천 제한 등 책임 명문화	• 정당공천 없이 출마 • 입후보자의 지지 정당 표출 등 세부화 가능
개선 수준	점진적 ←					→ 전향적

출처: 고경훈(2013), 양삼석·장병연(2013), 육동일(2016), 권경선(2021) 등 종합하여 연구자 작성

□ (투명성 강화) 공천과정 공개 및 정보제공 강화

❍ 「대한민국헌법」 제8조제2항은 정당 활동의 민주성을 강조하고 있으므로, 정당의 후보자 공천은 명확성과 투명성, 공정성 등을 갖춘 민주적 절차를 통해 이루어질 필요가 있음

○ 현재 주요 정당은 공직후보자 추천 규정을 마련하고 그 내용 중 일부를 공개하고 있으나, 부적격 심사 기준이 엄격하지 못하여 공천 배제 요건이 제대로 작동하고 있지 못한 형국임

- 최근 실시된 공직선거를 앞두고 경제정의실천시민연합이 주요 정당의 공천 부적격 심사 기준 적용 실태를 조사한 결과에 비추어 보면, 지방선거의 후보자 공천은 심사자료 공개 등의 강화가 더욱 필요할 것으로 판단됨
  - 제22대 국회의원 선거에 앞서 경제정의실천시민연합(이하 '경실련')은 양대정당의 당규와 공천관리위원회 자료 등을 검토함
  - 경실련 발표에 따르면, 양대정당은 부적격 심사 기준의 상당 부문에 '적용 조건'을 두고 있어 관대한 심사가 이루어지고 있음(경제정의실천시민연합, 2024.03.07)

○ 각 정당은 부적격 심사 기준의 예외 사항을 최소화하고, 평가점수 등 공천심사 자료를 공개함으로써, 공천과정에 대한 주민 이해와 신뢰도를 제고하고 정당에 의한 인물 검증이 기능할 수 있도록 할 필요가 있음

□ (감독권 강화) 공천과정 감시기구의 역할 강화

○ 현재 선거관리위원회는 「공직선거법」, 「선거관리위원회법」, 「정당법」 등에 근거하여 공정한 선거관리와 정당에 관한 사무를 관장하고 있음

○ 공영선거의 차원에서 정당의 후보자 공천과정에 대한 선거관리위원회의 감독권을 강화하거나, 별도의 감시기구 등을 설치·운영하여 공천과정의 부정부패를 감사하고 엄단할 필요성이 대두되고 있음

○ 다만, 선거관리위원회의 권한과 소요비용 등의 측면에서 정당의 후보자 공천과정에 선거관리위원회가 관여하는 것이 타당한지, 만약 타당하다면 어느 수준까지 관여해야 하는지 등에 대한 심층 논의가 필요함

□ **(추천 다양화) 주민과 시민단체 등에 후보자 추천권 부여**

○ 정당공천제를 기본으로 하는 현행 공직선거 후보자의 추천 권한을 주민과 시민단체 등으로 확대 부여하자는 제안이 오랜 기간 제기되어 옴

○ 예컨대 정당의 후보자 공천과정에 해당 선거구 일정 수 이상의 유권자 추천을 받도록 하는 주민추천제의 병행을 명문화하거나, 시민단체 등에 후보자 추천권을 부여하는 방안이 대안으로 제시되고 있음

- 주민추천제는 현재 「공직선거법」상 무소속 후보자에게 요구되는 유권자 추천 요건을 적용하는 방안 등이 고려됨(공직선거법 제48조)

○ 상향식의 다양한 추천 방식을 동원한다는 점에서는 긍정적으로 평가되고 있으나, 소요비용과 시간, 시민단체의 범위와 후보자 추천 수 등의 합의가 원활하지 않을 경우, 제도 도입에 난관이 예상됨

- 가장 포괄적인 형태로 제도가 도입될 경우, 후보자 난립 등의 우려도 있음

□ **(지역정당제) 지역정당의 도입 및 후보자 추천·선발권 부여**

○ 중앙의 정치 논리에 매몰되기 쉬운 지방선거가 주민생활과 직결된 지역 현안과 문제 해결의 논의로 옮겨갈 수 있도록 지역정당제를 도입해야 한다는 목소리가 확대되고 있음

- 현행 「정당법」은 수도의 중앙당과 5개 이상의 시·도당 설치, 그리고 1,000명 이상의 당원 보유를 설립 요건을 하고 있어(정당법 제3조, 제4조, 제17조, 제18조) 특정지역을 기반으로 하는 정당의 출현이 어려움

○ 현재의 정당 설립 요건을 완화하여 특정지역의 활동을 기반으로 하는 지역정당을 허용하고, 지방선거는 지역정당에 의한 후보자 추천 또는 선발로 전환하자는 것이 주요 골자임

- 중앙당이 수도에 소재하여야 한다는 규정을 삭제하거나, 시·도당의 수를 현행 5개에서 1개로 축소하고, 보유 당원 수를 지역별 인구 규모에 맞게 유연화하자는 「정당법」 개정 논의가 꾸준히 제기됨[1)]

1) 2014년 8월 27일 주승용의원 등 10인 제안한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 1911485), 2014년

- 제19대~제21대 국회에서 발의된 개정안은 모두 임기만료로 폐기됨
- 제22대 국회에서 남인순의원 등 11인(의안번호 2200715) 및 민형배 의원 등 10인(의안번호 2206673)이 발의한 개정안은 2025년 3월초 현재 소관위원회(행정안전위원회) 계류 중인 것으로 조회됨

❍ 지역정당의 도입으로 풀뿌리 민주주의가 활성화될 것이라는 기대도 존재하나, 특정지역의 정치적 의사 형성에 기여하는 결사체가 전국적 사안에 영향을 미쳐서는 안 된다는 반감도 존재함

- 대안으로 지역정당은 지방선거 참여만 허용하는 형태가 논의되고 있음

□ (정당책임제) 당선자 부정부패에 대한 정당책임을 명문화

❍ 정당공천제의 본질은 정당을 통한 후보자 인물 검증과 정책 경쟁이라는 책임정치의 실현에 있으므로, 정당공천의 책임관리제(이하 '정당책임제') 도입을 명문화하자는 논의가 제기되고 있음

❍ 정당의 공천을 받아 당선에 이르게 된 공직자가 부정부패나 비리를 저질러 재·보궐선거를 치러야 하는 경우, 해당 선거의 소요비용을 원인자 부담의 측면에서 정당이 부담하도록 하거나 후보자 공천을 제한하는 방식 등임

- 현행법상 당선무효형 확정에 따른 재·보궐선거일지라도 그 지방선거의 비용은 지방자치단체가 부담하여야 함
- 투명사회를 위한 정보공개센터가 2023년 7월 중앙선거관리위원회 정보공개 청구를 통해 입수한 2019~2021년 지방선거 재·보궐 경비 내역을 살펴보면, 3년간 총 90개 선거구에 약 818억원이 소요된 것으로 집계됨
- 비위로 인한 재·보궐선거의 원인 제공자는 물론 해당인을 추천한 정당에 공천 실패의 책임을 물어 선거 비용을 부담토록 하는 방안이 제안됨

11월 3일 황주홍의원 등 12인이 제안한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 1912244), 2015년 3월 20일 원혜영의원 등 10인이 제안한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 1914390), 2017년 11월 29일 천정배의원 등 11인이 제안한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 2010467), 2021년 10월 7일 민형배의원 등 11인이 제안한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 2112802), 2024년 6월 20일 남인순의원 등 11인이 제안한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 2200715), 2024년 12월 18일 민형배의원 등 10인이 제안한 「정당법 일부개정법률안」(의안번호 2206673)

- 후보자 공천 제한의 경우에는 정당의 귀책사유로 인한 재·보궐 선거구에 후보자 공천을 아예 하지 않는 방안에서부터 전체 선거구 대비 일정률을 적용하는 방식 등이 대안으로 논의되고 있음

□ (정당공천제 폐지) 모든 후보가 무소속으로 출마

❍ 정당공천제 폐지는 글자 그대로 정당에 의한 공직 후보자 추천 일체를 폐지하고 모든 후보자가 무소속으로 출마하는 방식을 말함
- 공직선거의 후보로 출마를 희망하는 자는 현행 「공직선거법」상 무소속 후보자에게 요구되는 해당 선거구 일정 수 이상의 유권자 추천 요건 등을 충족하는 방안이 적용될 수 있을 것임(공직선거법 제48조)

❍ 입후보자가 자신의 지지 정당을 표출할 수 있도록 하는 '정당표방제' 등의 추가 고려도 세부적인 실행 방안으로 모색되고 있음

❍ 한편, 정당공천제는 폐지 대상과 범위를 제한하는 방안에 대해서도 논의되고 있는데, 주로 기초자치단체장과 기초의원 선거에 대하여 정당공천제 폐지를 한시 적용하는 방안이 제기되고 있음

❍ 일종의 시범제 도입을 통해 정당공천제의 운영 효과를 점검해 보고, 적용 대상과 범위 조정 등 중장기적인 측면에서 제도 개선점을 찾자는 것임

□ 소결: 현행 정당공천제 개선안 논의 동향

❍ 우리나라 중앙정부와 지방자치단체 간의 불균형적 자원(재원, 인력, 사무·권한 등) 배분 구조상, 지역 현안의 해결을 위해서는 때때로 해당 사안을 공론화하고 쟁점화하는 정당의 역할이 필수불가결한 형국임

❍ 주민생활과 직결된 지역의 정치가 필연적으로 중앙정치와 연계·협력할 수밖에 없는 현실을 고려하여 정당공천제의 폐지보다는 현행 제도의 건전한 운영을 도모해 나가는 데 초점이 맞춰지고 있는 양상임
- 현행 제도 개선을 위해 정당공천제를 일시에 폐지해야 한다는 이분법적 시각이나 급격한 제도 변화는 또 다른 문제를 양산할 수 있으므로, 점진적 제도 개선안에 의견이 모아지고 있음

○ 제한된 합리성(bounded rationality)을 지닌 주민은 취득가능한 정보와 선택 가능한 후보자들 속에서 공직 대표자를 선출할 수밖에 없음

○ 지방선거가 지역 일꾼을 뽑기 위한 본연의 역할을 제고하기 위해서는 정당에 의한 후보자 선출과 공천 과정을 보완할 수 있는 장치로써 앞서 살펴본 수단들의 시행을 적극 검토할 필요가 있음

2) 개선안에 대한 주민 인식과 선호도

○ 정당공천제를 통한 지방자치단체장 및 지방의원 선거에 대한 주민 인식과 개선 방식의 선호도 조사 결과는 다음과 같음

(1) 정당공천제에 대한 인지도

정당공천제에 대한 인지도

Q1. 현재 우리나라는 지방자치단체장과 지방의원 선거 시, 정당에 의한 공직선거 후보자 추천제(정당공천제)를 시행하고 있습니다. 귀하의 정당공천제에 대한 인식은 어떠하십니까?

[정당공천제 시행에 대한 인식] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘 안다
[장단점 및 세부제도에 대한 인식] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘 안다

※ 이후 설문에 답할 때 정당공천제에 대한 이해를 돕기 위해 정당공천제에 대한 간략한 설명문을 문항 밑에 함께 보일 수 있도록 배치함

□ 정당공천제 시행에 대한 인식

○ 정당공천제 시행을 '알고 있다'는 57.1%로 가장 많은 비중을 차지함
- 정당공천제 자체에 대한 인지도는 비교적 높은 편임
- 제도에 대한 기본적인 정보는 비교적 널리 퍼져 있는 것으로 볼 수 있음

○ '매우 잘 안다'는 응답은 7.3%에 불과함
- 정당공천제를 깊이 있게 이해하고 있다고 응답한 비율은 비교적 저조함
- 제도의 구조와 세부 운영 방식에 대한 체계적인 홍보와 교육이 요구됨

○ ‘모른다’(27.4%) 및 ‘전혀 모른다’(8.0%) 응답도 적지 않은 편임
- 전체 응답자 3명 중 1명가량은 정당공천제가 시행되고 있음을 인지하고 있지 못한 것으로 보임
- 제도에 대한 지속적인 정보 제공과 이해도 제고가 필요함을 시사함

□ 정당공천제의 장단점 및 세부 제도에 대한 인식

○ ‘모른다’는 응답이 47%로 가장 많은 비중을 차지함
- 응답자의 절반가량은 정당공천제의 구체적인 장단점이나 세부 내용을 잘 모르는 것으로 답함
- 제도에 대한 정책 논의가 시민사회에 충분히 전달되지 않았음을 함의함

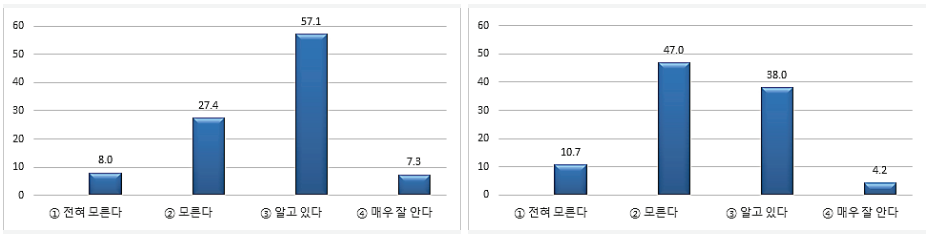
○ ‘전혀 모른다’는 응답도 10.7%로 비교적 높은 편임
- 제도의 내용을 전혀 인지하고 있지 못한 경우도 적지 않은 것으로 나타남
- 제도에 대한 정보 접근성이나 충분한 설명 자료가 부족함을 시사함

○ ‘알고 있다’는 응답은 38.0%로 차순위 비중에 해당함
- 일정 비율의 응답자는 제도의 주요 내용과 쟁점을 인지하고 있는 것으로 보이나, 여전히 피상적인 수준에 머물러 있는 것으로 보임

○ ‘매우 잘 안다’는 응답은 4.2%로 가장 낮은 비중을 차지
- 제도를 깊이 이해하고 있는 주민은 소수에 불과한 것으로 집계됨
- 정당공천제의 장단점과 세부 내용에 대한 이해도 제고가 필요한 상황임

| 그림 3-1 | 정당공천제의 시행과 내용에 대한 인지도

(단위: %)



정당공천제 시행 | 정당공천제 장단점 및 세부 제도

출처 : 연구진 작성

❍ 응답자 인식 결과를 종합하면, 정당공천제 시행에 대해 인지하고 있으나, 제도에 대한 깊이 있는 이해도를 가진 응답자는 제한적인 것으로 판단됨
- 정당공천제 시행을 인지하고 있다는 응답률에 비하여 장단점과 세부 제도에 대해서도 알고 있다는 응답률은 낮은 편
- 정당공천제 시행을 알고 있지 못하다는 응답률보다 제도의 장단점 및 세부 내용을 알고 있지 못하다는 응답률이 더 높은 편

❍ 정당공천제에 대한 적극적인 정보 제공과 정책 홍보, 교육 등으로 제도에 대한 이해도를 제고시킬 필요가 있음

(2) 공천 과정의 투명성 제고를 위한 조치

공천 과정의 투명성을 높이기 위한 조치

Q2. 공천 과정의 투명성을 높이기 위하여 다음의 조치 중 가장 필요한 조치를 선택해 주십시오.

① 주민이 정당의 공천 과정에 참여할 수 있는 제도 마련 (예: 주민추천제)
② 공천 과정의 공개 및 정보 제공 강화
③ 공천 과정에서의 부패나 금권선거 감시기구 운영
④ 정당공천을 폐지하고 무소속 출마를 활성화
⑤ 지역 특성을 반영한 지역정당 도입
⑥ 현행 정당공천제 방식의 유지로 충분하다

□ 공천 과정의 투명성 제고 방식에 대한 선호도

❍ 공천 과정의 공개 및 정보 제공 강화(37.2%)
- 가장 많은 응답자가 공천 과정의 전반적 절차와 내용을 투명하게 공개하고, 관련 정보를 제공하는 것을 핵심적인 개선 방안으로 선택함
- 유권자의 입장에서 현행 공천 기준과 방식이 명확하지 않고 정보 접근성이 부족하다는 문제의식이 반영된 것으로 해석해 볼 수 있음

❍ 주민이 공천 과정에 참여할 수 있는 제도 마련(27.0%)
- 주민이 직접 공천에 참여할 수 있는 방안에 대한 요구도 차순위로 도출됨
- 정당의 폐쇄적인 결정 구조에서 벗어나 공천의 민주성과 대표성을 확보하고자 하는 유권자들의 의지가 높은 것으로 판단됨

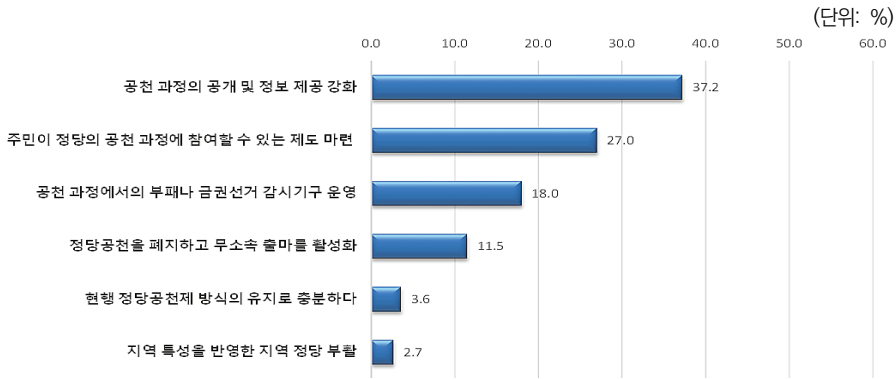
❍ 공천 과정에서의 부패 및 금권선거 감시기구 운영(18.0%)
- 공천 과정의 부정부패와 금권선거를 방지할 수 있는 감시기구의 설치 필요성에 공감하는 응답자가 적지 않은 것으로 나타남
- 신뢰할 수 있는 제3자를 통한 정당공천 과정의 감시와 통제가 필요하다는 인식이 확산되어 있음을 보여줌

❍ 정당공천제 폐지 및 무소속 출마 활성화(11.5%)
- 현행 정당공천제를 폐지하고 후보자 전원의 무소속 출마 방식으로 변경하는 방식은 상대적으로 지지도가 낮은 편이나, 의미 있는 비율을 차지함
- 제도에 대한 구조적 회의와 대안 모색에 대한 긍정적 인식이 일부 반영된 결과로 볼 수 있음

❍ 현행 정당공천제 방식 유지(3.6%)
- 현재의 정당공천제 방식을 유지해도 충분하는 응답자는 소수에 불과함
- 대부분의 응답자는 제도 개선의 필요성에 공감하고 있음을 반증함

❍ 지역정당 부활(2.7%)
- 지역특성을 반영한 지역정당의 도입을 선호하는 응답자는 매우 과소함
- 현행 정당 체제하에서 지역정당의 역할이 두드러지지 않을 것으로 보는 주민 인식이 반영된 것으로 추측됨
- 현재는 전국 정당 중심 구조에 대한 변화 요구가 제한적인 것으로 판단됨

| 그림 3-2 | 공천 과정의 투명성 제고 방식에 대한 선호도



출처 : 연구진 작성

(3) 후보자의 자격 기준과 공천 방식 개선에 대한 중요도

후보자의 자격 기준과 공천 방식 개선에 대한 중요도

Q5. 지방선거 후보자의 자격 기준과 공천 방식을 개선하기 위한 다음의 항목이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

[후보자의 공직 경험 기준 강화]	① 전혀 중요하지 않다 ~ ⑦ 매우 중요하다
[후보자의 도덕성 검증 기준 강화]	① 전혀 중요하지 않다 ~ ⑦ 매우 중요하다
[정당 외 다양한 단체에서도 후보자를 추천하도록 개방]	① 전혀 중요하지 않다 ~ ⑦ 매우 중요하다
[공천 과정의 투명성 및 민주적 절차 강화]	① 전혀 중요하지 않다 ~ ⑦ 매우 중요하다

□ 후보자의 자격 기준 개선 방식에 대한 중요도

❍ 후보자의 공직 경험 기준 강화

- 중요하다는 응답률은 76.9%로, 전체 응답자의 2/3 이상을 차지함
  - '매우 중요하다' 13.1%, '중요하다' 28.6% '중요한 편이다' 35.2%로, 공직 경험이 중요한 기준임을 시사함
  - 공직자의 전문성과 책임성 강화에 대한 사회적 공감이 상당함을 의미
- 반면, 중요하지 않다는 응답률은 6.3%로 소수에 불과함
  - '전혀 중요하지 않다'는 0.6%, '중요하지 않다'는 1.5%, '중요하지 않은 편이다'는 4.2%로 낮게 도출됨
  - 후보자의 공직 경험 기준 강화가 오히려 새로운 인물의 진입을 막고, 기득권을 고착화시킬 수 있다는 우려를 반영하는 것으로 보임
  - 기준 강화에 부정적 의견은 일부에 그친 것으로 나타나 공직 경험이 일정 수준 이상 필요하다는 사회적 인식이 우세한 것으로 추정됨
  - 공직 후보자의 요건으로 공직 경험 기준을 더욱 강화할 필요가 있다는 데 상당한 공감대가 형성되어 있는 것으로 판단됨
- 중립에 해당하는 '보통이다' 응답률은 16.8%로 집계됨
  - 후보자의 공직 경험 기준 강화에 대해 명확한 입장을 유보한 응답자도 일정 비율 존재함
  - 기준 강화에 따른 득실이 상황에 따라 달라질 수 있다는 인식이 반영된 결과로 해석해 볼 수 있음

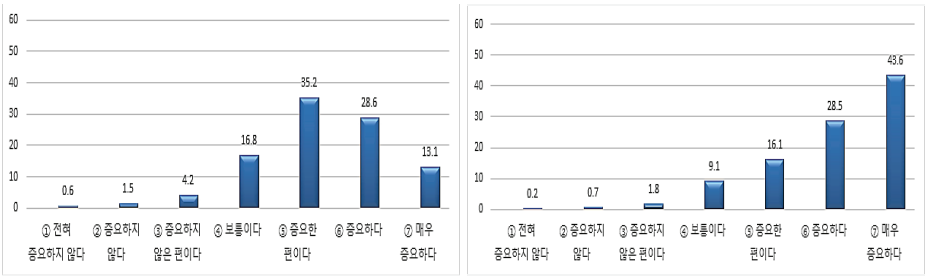
❍ 후보자의 도덕성 검증 기준 강화

- 중요하다는 응답률은 88.2%로, 전체 응답자의 90%가량을 차지함
  - '매우 중요하다' 43.6%, '중요하다' 28.5%, '중요한 편이다' 16.1%로, 도덕성 검증 기준의 강화 필요성을 강력하게 피력함
  - 전체 응답자의 압도적 다수가 후보자의 도덕성과 윤리적 자질에 대한 철저한 검증에 공감하고 있음을 시사함
  - 강도 높은 제도 개선에 대한 민의로 해석할 수 있으며, 공직 후보자의 신뢰 회복과 공공성 강화에 대한 기대가 크다는 것을 보여줌
- 반면, 중요하지 않다는 응답률은 2.7%로, 극소수에 불과함
  - '전혀 중요하지 않다'는 0.2%, '중요하지 않다'는 0.7%, '중요하지 않은 편이다'는 1.8%로, 매우 과소한 수준임
  - 공직 후보자의 도덕성 검증 강화에 부정적 의견은 사실상 미미하며, 엄격한 기준을 요구하는 사회 분위기가 형성되어 있음을 함의함
- 중립에 해당하는 '보통이다' 응답률은 9.1로 집계됨
  - 도덕성 검증 강화에 대해 명확한 입장을 유보한 응답이 일부 존재함

❍ 후보자 자격 기준에 대한 인식 결과를 종합하면, 후보자의 공직 경험(중요하다: 76.9%) 이나 도덕성 검증 기준(중요하다: 88.2%) 등 요건을 강화하는 방식으로 현행 정당공천제를 개선할 필요성이 높은 공감대를 사고 있음

| 그림 3-3 | 후보자의 자격 기준 개선 방식에 대한 중요도

(단위: %)



후보자의 공직 경험 기준 강화 | 후보자의 도덕성 검증 기준 강화

출처 : 연구진 작성

□ 후보자 공천 방식 개선에 대한 중요도

❍ 정당 외 단체에게 후보자 추천권 개방

- 중요하다는 응답률은 75.5%로, 전체 응답자의 2/3 이상을 차지함
  - '매우 중요하다' 12.7%, '중요하다' 30.4%, '중요한 편이다' 32.4%로, 정당 외 단체에게 공직후보자의 추천권을 강화할 필요성이 중요하게 인식되고 있음
  - 공천 후보자의 결정 구조가 정당 내부에 집중되기보다는 개방성을 확대하여 시민사회의 참여나 정당 외부 인사의 시선 등이 반영되기를 바라는 요구가 높은 것으로 판단됨
- 반면, 중요하지 않다는 응답률은 4.7%로 매우 저조한 것으로 나타남
  - '전혀 중요하지 않다'는 0.9%, '중요하지 않다'는 0.7%, '중요하지 않은 편이다'는 3.1%로 낮게 도출됨
  - 후보자 추천권의 개방 확대에 대한 부정적 의견은 과소한 것으로 보임
  - 정당 외 단체에 대한 후보자 추천권의 개방은 사회적 공감대가 형성된 것으로 해석해 볼 수 있음
- 중립에 해당하는 '보통이다'로 응답한 비율은 19.8%로 확인됨

❍ 공천과정의 투명성 및 민주적 절차 강화

- 중요하다는 응답률은 90.8%로, 전체 응답자의 대다수를 차지함
  - '매우 중요하다' 43.5%, '중요하다' 30.3%, '중요한 편이다' 17.0%로, 공천 과정의 투명성과 민주적 절차 강화가 비중 있게 다루어져야 할 필요성을 시사함
  - 공천 과정의 불공정, 불투명, 밀실 결정에 대한 문제의식이 강하게 작용하고 있음을 보여줌
- 반면, 중요하지 않다는 응답률은 1.4%로 극소수에 해당함
  - '전혀 중요하지 않다'는 0.1%, '중요하지 않다'는 0.1%, '중요하지 않은 편이다'는 1.2%로 매우 과소하게 도출됨
  - 절대 다수가 공천 방식의 절차적 개선을 요구하고 있음을 함의함
- 중립에 해당하는 '보통이다' 응답비율은 7.7%로 집계됨

❍ 후보자 공천 방식에 대한 인식 결과를 종합하면, 후보자 추천권을 정당 외 단체에도 확대 개방하고, 공천 과정의 투명성과 민주적 절차를 강화하는 방안이 현행 정당공천제를 개선의 핵심요소로 인식되고 있음

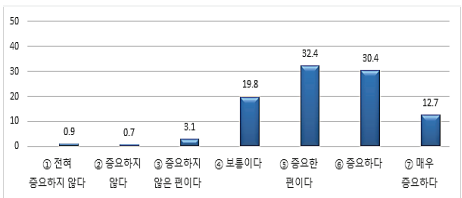
- ‘매우 중요하다’, ‘중요하다’ 및 ‘중요한 편이다’ 응답률
  - 공천 과정의 투명성 및 민주적 절차 강화: 90.8%
  - 정당 외 단체에게 후보자 추천권 개방: 75.5%
- 공직 후보자 추천권의 개방성도 중요한 개선사항이나, 현행 공천 절차를 더욱 투명하고 공정하게 만드는 것이 더욱 시급한 과제로 간주되고 있음

❍ 이는 앞서 살펴본 정당 중심의 폐쇄적 공천 구조에 대한 비판과 더불어 시민의 참여와 감시가 반영된 공천 구조로의 전환 필요성을 뒷받침함

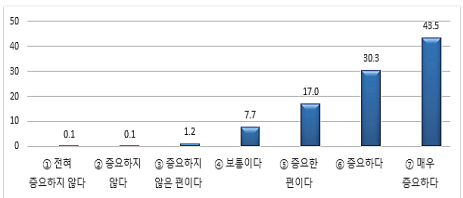
❍ 제도 설계 시 공정성과 투명성, 개방성 확보 등을 염두에 둔 외부 참여기제 마련이 핵심 과제로 제시될 필요가 있음

| 그림 3-4 | 후보자의 공천 방식 개선에 대한 중요도

(단위: %)



정당 외 단체에게 후보자 추천권 개방



공천 과정의 투명성 및 민주적 절차 강화

출처 : 연구진 작성

(4) 부정부패로 인한 재보궐 선거 시 정당의 책임성 강화 방안

부정부패로 인한 재보궐 선거 시 정당의 책임 강화 방안

Q6. 정당이 공천한 후보가 부정부패로 인해 재보궐 선거가 발생할 경우, 정당의 책임을 강화하는 방식으로 무엇이 가장 적절하다고 생각하십니까?

① 해당 정당이 동일 선거구에서 일정 기간 동안 후보를 공천할 수 없도록 제한
② 해당 정당이 재보궐 선거 비용의 일부 또는 전부를 부담하도록 하는 방안
③ 정당이 일정 기간 동안 국고보조금 감액, 선거 기호 배정 불이익 등의 제재를 받도록 하는 방안
④ 해당 후보를 공천한 심사위원회나 당 지도부에 대한 책임을 묻는 제도적 장치를 마련
⑤ 시민들이 선거를 통해 해당 정당을 심판할 것이므로 별도의 제재 조치 없이도 정당이 자연스럽게 책임을 지게 될 것임

❍ 동일 선거구에서 일정 기간 공천 금지(33.1%)
- 부정부패로 물러난 공직자의 배출 정당은 동일한 선거구에서 일정 기간 동안 후보자 공천을 제한하도록 하는 조치가 가장 높은 지지를 획득함
- 선거구 공천권의 상실 위험을 둠으로써, 정당의 책임 있는 공천을 압박하려는 강력한 조치로 해석됨

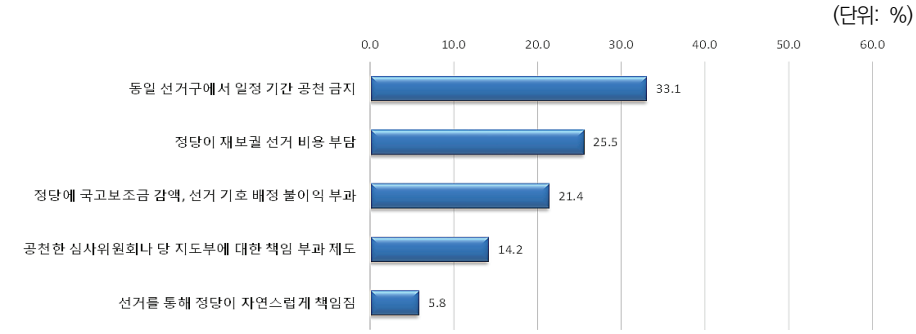
❍ 정당이 재보궐 선거 비용 부담(25.5%)
- 바람직한 후보자 공천에 실패한 정당은 재보궐 선거 비용을 일부 또는 전액 부담토록 해야 한다는 의견이 차순위를 차지함
- 부실 공천이나 윤리 검증 실패에 따른 재보궐 선거 실시의 금전적 책임을 명확히 하자는 인식이 반영된 결과로 보임
- 공적 재원의 낭비를 막고 책임 있는 공천을 강화할 수 있을 것으로 예상됨

❍ 정당에 국고보조금 감액 및 선거 기호 불이익 부과(21.4%)
- 정당의 주요 재원을 감액하거나 선거 기호 배정에 불이익을 주는 방안도 많은 지지를 획득함
- 재정 불이익을 통해 후보 공천의 신중함을 유도할 수 있을 것으로 판단됨
- 선거 기호 불이익은 국비 감액에 비해 간접적인 제재 수단으로 볼 수 있겠으나, 후보자 홍보와 선거 성패에 타격을 줄 수 있는 방안으로 평가됨

❍ 공천 심사위 또는 당 지도부에 책임 부과 제도 마련(14.2%)
- 공천 심사기구와 핵심 관계자에게 책임을 묻는 방안도 일부 지지를 받음
- 검증 구조의 실질적 강화와 연대 책임을 요구하는 목소리로 볼 수 있음

❍ 별도 제재 조치 없이 선거를 통한 정당의 책임 부여(5.8%)
- 정당의 공천 책임을 유권자 심판에 맡기는 방식은 가장 낮은 지지를 받음
- 추가적인 제재 수단의 필요성에 절대 다수가 공감하고 있음을 시사함
- 제도적 장치 없이 선거 결과만으로 공천 실패의 책임을 묻기에는 부족하다는 인식이 우세함을 엿볼 수 있음

| 그림 3-5 | 부정부패로 인한 재보궐 선거 시 정당의 책임성 강화 방안



출처 : 연구진 작성

❍ 응답자 인식 결과를 종합하면, 정당의 공직 후보자 추천 책임을 강화하는 방안으로 '동일 선거구에서 일정 기간 동안 후보자 공천을 금지하는 것'과 '재보궐 선거 비용을 정당이 부담하는 것'이 가장 선호됨

❍ 반면, 별도 제재 조치 없이 '유권자 심판을 통해 정당이 책임을 지는 것'은 가장 선호되지 않는 방안으로 도출됨

❍ 정당에게 직접적인 제재를 부과함으로써, 후보자 공천의 강력한 책임을 지울 필요가 있다는 인식이 반영된 것으로 해석됨

2. 교육감 선거제도

1) 현행 교육감 선거제도 개선안 주요 논의

❍ 현재 우리나라는 일반행정(지방자치단체장)과 교육행정(교육감)의 정책 총괄자를 주민이 직접 선출하고 있으며, 교육의 정치적 중립성 확보 목적에서 교육감 후보자에게는 정당 배제의 원칙을 적용하고 있음

- 교육감 선거에는 정당추천제를 실시하고 있지 않으며, 교육감 후보자는 후보자 등록개시일로부터 1년간 당원 경력을 보유하고 있지 아니하여야 하며, 지지 정당을 표출하는 것도 허용되지 않고 있음

❍ 교육감 선거가 2010년부터 지방자치단체장과 지방의회의원을 선출하는 전국동시지방선거에 포함되며 투표율 자체는 향상되었으나, 일반행정과 교육행정의 이원화, 정당 배제에 따른 저조한 관심 등이 문제로 제기됨

❍ 학계와 교육현장, 언론 등은 현행 교육감 직전제의 유지를 전제로 하는 보완책에서부터 직선제 폐지 등 다양한 개선방안을 논의 중에 있음

| 표 3-10 | 현행 교육감 선거제도 개선안 주요 논의

구분	6직선제 유지					직선제 폐지
	정당표방제	정당공천제	제한적 직선제	시·도지사 러닝메이트제	시·도지사 공동등록제	시·도지사 임명제
주요 특징	• 입후보자의 지지 정당 표출 허용	• 각 정당이 후보자 공천	• 학부모 등 관련자만 투표 참여	• 시·도지사와 동반 입후보 • 함께 투표	• 시·도지사와 동반 입후보 • 각자 투표	• 의회 추천자 중 시·도지사 선택 임명

출처: 최영출 외(2011), 육동일(2012), 곽창신(2013), 송기창(2017), 고전(2024) 등 종합하여 연구자 작성

□ (직선제 유지) 정당표방제 및 정당공천제

❍ 「대한민국헌법」 제31조에서 규정하는 교육의 정치적 중립성 보장을 위해 우리나라의 교육감이나 교육감 후보자는 당적을 가질 수 없음

- 과거에는 정당의 당원 경력이 전무하여야 교육감 후보자가 될 수 있었으나, 요건이 완화되며 현재는 후보자등록개시일로부터 과거 1년간 당원 이력이 부재하면 후보자 등록이 가능함([표 3-6] 참고)

○ 그러나 교육의 본질이 그 사회의 질서와 가치판단에 연계될 수밖에 없고, 선거 때마다 불거지는 '정치적 편향 드러내기'의 세태 속에서 외관상의 정치적 중립성을 유지하는 것이 바람직한가에 대한 논란이 제기되고 있음

○ 유명무실한 정치적 중립성을 유지하기보다는 정당표방제를 채택하여 교육감 후보자가 특정정당의 지지 또는 추천받고 있음을 표출할 수 있도록 허용하자는 방안이 대안으로 거론되고 있음

○ 여기에 한 걸음 더 나아가 교육감 선거에도 정당에 의한 후보자 추천제를 도입하자는 논의도 대두되고 있음

○ 단체장과 지방의원 선거에 노정된 정당공천제의 폐해도 분명하나, 정당의 공식적 추천 없이 '범진보' 혹은 '범보수'를 표방하는 교육감 후보자의 난립이 유권자의 혼란을 가중시키고 있다는 점을 사유로 하고 있음

○ 정당표방제와 정당공천제는 후보자의 정책 선명도를 높이고, 각 정당의 정책 연계성 파악이 용이하여 유권자의 관심 제고에 기여할 수 있음

○ 그러나, 교육의 정치적 중립성을 침해하고 자주성을 훼손시킬 수 있다는 우려의 목소리도 존재함

□ (직선제 유지) 제한적 직선제

○ 제한적 직선제는 교육감 선거권자를 현재와 같은 전체 주민 대상이 아니라 학부모와 교직원, 학교운영위원회 위원 등 교육 관련자들로 제한하자는 대안적 방식을 말함

○ 교육정책의 특성상, 입시와의 연관성이 줄어들수록 교육감 선거에 대한 유권자의 관심은 크게 하락할 수밖에 없으므로, 교육 현장과 밀접한 관련이 있는 자들에게만 선거권을 부여하자는 주장임

○ 제한적 직선제는 선거권자의 범위를 더욱 특정하는 만큼, 교육감 선거가 교육에 헌신해 온 자들의 정책 경쟁의 장이자, 교육 현장에 놓인 학생과 학부모, 교직원 등을 위한 선거로 자리잡을 수 있다는 이점을 제공함

❍ 다만, 현행 교육감 직선제의 도입 배경에는 교육계 기득권자에게 유리한 선거판의 형성 등 제한된 선거권자로 인한 간선제의 폐단을 시정하기 위한 데 있었다는 점에서 제도 전환에 유의할 필요도 제기됨

□ (직선제 유지) 시·도지사 러닝메이트제 및 공동등록제

❍ 시·도지사 러닝메이트제와 공동등록제는 일반행정과 교육행정의 이원화 문제를 보완하고, 교육감 선거에 대한 유권자 관심을 환기하기 위한 대안 중 하나로 논의되고 있음

❍ 두 제도는 시·도지사와 교육감 후보가 동반 입후보한다는 점은 동일하나, 유권자로부터 투표를 받는 방식에 차이가 있음

❍ 러닝메이트제는 시·도지사와 교육감 후보가 한 조를 이루어 선거를 치르고 공통된 결과를 받아보게 되지만, 공동등록제는 시·도지사와 교육감 후보가 한 조를 표방하되 선거 결과는 따로 받아본다는 점이 상이함

❍ 전자는 교육감 후보자의 선거비용을 낮추고, 단체장과 교육감 간의 정책 갈등을 줄일 수 있다는 이점을 지니나, 교육감의 정치적 중립성을 확보할 수 없고 학교 현장을 정쟁의 장으로 만들 수 있다는 우려가 존재함
  - 러닝메이트제 역시 일종의 정당공천제에 해당하므로, 교육 현장이 아닌 정당에 충성할 수 있는 사람이 교육감 후보자로 출마할 수 있음
  - 따라서 러닝메이트제 도입 시, 각 정당의 교육감 후보자 선출 방식은 현행 시·도지사 선출 방식 등과 크게 달라져야 한다는 지적이 제기됨
    • 예컨대 당내 경선과정에 학생과 학부모, 교직원 등을 포함

❍ 후자는 교육감 후보자에게 요구되는 정치적 중립성 논란을 일부 완화할 수 있고 교육의 자주성을 확보할 수 있을 것이라는 기대를 받고 있으나, 투표 결과가 서로 엇갈릴 경우 혼란이 가중되고 갈등이 심화될 우려가 있음

□ (직선제 폐지) 시·도지사 임명제

❍ 주민에 의한 교육감 직선제의 폐지 대안으로써, 대표적으로 논의되고 있는 대안은 시·도지사에 의한 교육감 임명제(이하 '시·도지사 임명제')임
- 대통령이 국회 또는 시·도의회의 동의를 얻어 교육감을 임명하는 '대통령 임명제'도 거론되고 있으나, 「지방교육자치에 관한 법률」의 제정 취지에 부합하지 않는다는 점에서 중론으로 논의되고 있진 않음

❍ 시·도지사 임명제는 시·도의회로부터 복수의 교육감 후보자를 추천받아 시·도지사가 교육감을 최종 선택하여 임명하는 방식을 취함

❍ 이원화된 일반행정과 교육행정을 일원화하여 정책의 일관성을 제고하고 집행의 효율성을 제고할 수 있다는 이점을 지니나, 시·도지사의 권한이 강화되어 교육의 정치 예속성이 심화될 것이라는 비판이 제기되고 있음

2) 개선안에 대한 주민 인식과 선호도

❍ 현행 교육감 선거제도의 주민 인식과 개선 방식에 대한 선호도 조사 결과는 다음과 같음

(1) 현행 교육감 선거에 대한 인지도

현행 교육감 선거에 대한 인지도

Q3. 귀하의 현재와 같은 교육감 선거 방식(시·도지사와 교육감 선거의 분리)에 대한 인식은 어떠하십니까?

[교육감 선거 시행에 대한 인식] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘 안다
[장단점 및 세부 제도에 대한 인식] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘 안다

※ 이후 설문에 답할 때 교육감 선거 대한 이해를 돕기 위해 교육감 선거에 대한 간략한 설명문을 문항 밑에 함께 보일 수 있도록 배치함

□ 교육감 선거 시행에 대한 인식

○ 교육감 선거가 시행되고 있음을 '알고 있다' 59.2%, '매우 잘 안다' 6.3% 응답율로 나타나 교육감 선거 자체에 대한 인지도는 비교적 높은 편임
- 전체 응답자의 2/3이 교육감 선거 시행을 인지하고 있음

○ 그러나, '모른다'는 응답 28.9%, '전혀 모른다'는 응답 5.5%로 집계되어 선거 시행 여부를 인지하고 있지 못한 응답자가 상당수 존재함
- 전체 응답자의 1/3은 교육감 선거 정보가 부족한 상황으로 판단됨
- 지속적이고 충분한 정보 제공 및 이해도 제고가 필요함을 시사함

□ 교육감 선거 장단점 및 세부 제도에 대한 인식

○ 현행 교육감 선거 제도의 장단점과 세부 내용을 알고 있는지 묻는 질문에 '알고 있다'는 응답은 37.5%, '매우 잘 안다'는 응답은 5.3%로 확인됨
- 앞서 살펴본 교육감 선거 제도의 시행 여부에 대한 인식 수준보다 낮음

○ '모른다'는 응답은 49.5%로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타나며, '전혀 모른다'는 응답 7.6%와 합산해 본다면, 응답자의 1/2 이상은 교육감 선거 제도에 대한 이해가 부족한 것으로 볼 수 있음
- 제도의 깊이 있는 내용이 대중에게 충분히 전달되고 있지 않음을 함의함

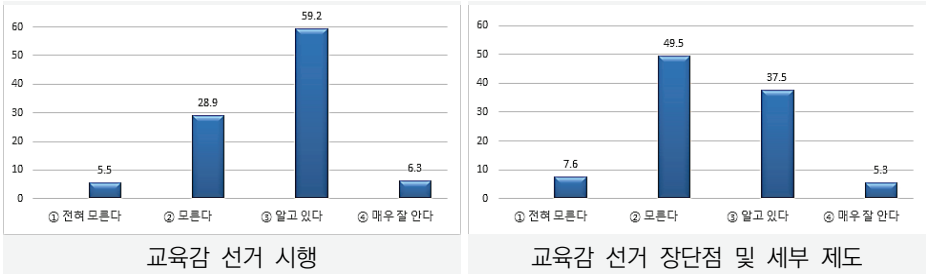
○ 응답자 인식 결과를 종합하면, 교육감 선거 시행에 대해 인지하고 있으나 세부 제도에 대한 이해도는 낮은 것으로 판단됨
- 교육감 선거 시행을 인지하고 있다는 응답률에 비해 선거 방식의 장단점과 세부 제도에 대해서도 알고 있다는 응답률은 낮은 편임
- 교육감 선거 시행을 알고 있지 못하다는 응답률보다 선거 방식의 장단점과 세부 제도를 알고 있지 못하다는 응답률이 더 높은 편임
  • 제도에 대한 이해도 부족이 두드러지는 양상을 확인할 수 있음

○ 선거권자인 주민의 상당수는 교육감 선거의 존재를 알고 있으나, 제도의 장단점과 운영 방식에 대한 구체적인 정보 파악은 부족한 상황임

○ 교육감 선거 제도에 대한 정책 홍보와 교육 등으로 이해도를 높이기 위한 노력이 필요해 보임

| 그림 3-6 | 교육감 선거 시행과 내용에 대한 인지도

(단위: %)



출처 : 연구진 작성

(2) 교육감 선거 개선 방식에 대한 선호도

교육감 선거 개선 방식에 대한 선호도

Q4. 현재와 같은 교육감 선거 방식(시·도지사와 교육감 선거의 분리)에 개선이 필요하다고 생각하신다면, 다음의 방식 중 가장 찬성하는 개선 방안을 선택해 주십시오.

① 후보자 검증 강화
② 후보자 자격 요건 조정
③ 간선제(학부모 등이 참여하는 각 학교운영위원회 위원들이 선거인단으로 구성되어 교육감을 선출하는 제도)로 변경
④ 러닝메이트제(시·도지사 후보와 교육감 후보가 한 조를 이루어 입후보하고 선거를 치르는 제도)로 변경
⑤ 임명제로 전환(지방자치와 교육자치를 연결하기 위해 교육감을 선거로 뽑는 대신에 지방자치단체장이 직접 임명하는 방식으로 바꿈)
⑥ 개선이 필요하지 않다

❍ 후보자 검증 강화(44.7%)
- 가장 많은 응답자가 찬성한 방안으로써, 교육감 후보자의 자질과 능력을 더욱 철저히 검증해야 한다는 의견을 강하게 피력함
- 이는 교육감의 역할이 교육 정책과 직접 연관되므로 후보자의 전문성과 도덕성을 엄격하게 평가해야 한다는 인식이 반영된 것으로 보임

❍ 간선제로 변경(19.1%)
- 주민이 직접 교육감을 선출하는 현행 직선제 대신에 별도의 선거인단이 교육감을 뽑는 간선제 방식으로의 전환은 차순위 선호도를 기록함

- 교육 전문가나 일정한 자격을 갖춘 선출단에 의하여 교육감을 선출하는 것이 더욱 적절하다는 인식이 반영된 것으로 추측됨
- 정치적 중립성과 행정 안정성 확보를 위한 제도 개선 요구일 수도 있음

❍ 후보자 자격 요건 조정(14.2%)
- 교육감 후보의 자격 요건을 조정하는 방안도 중요한 개선점으로 제시됨
- 교육 경력 및 정책 운영 경험 등의 전문성이나 도덕성 등에 대한 엄격한 설정 요구가 포함된 결과일 수 있음

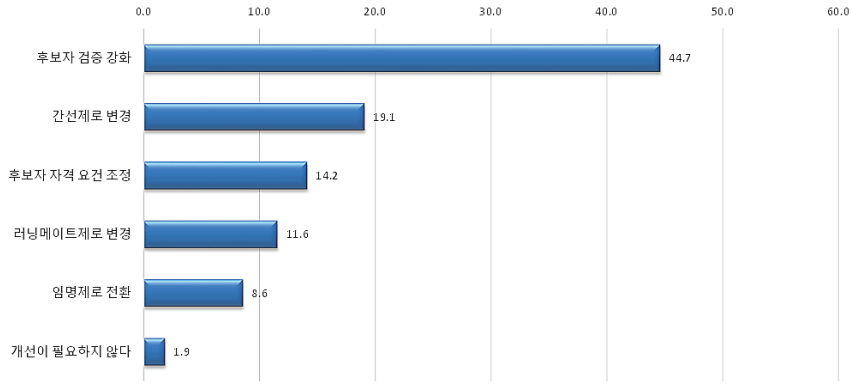
❍ 러닝메이트제로 변경(11.6%)
- 시·도지사와 교육감 후보가 한 조를 이루어 입후보하고 선거를 치르는 방식의 러닝메이트제로의 변경에 대한 찬성하는 의견도 적지 않음
- 단체장과 교육감 간의 정책 연계성 및 협력 강화, 교육정책의 일관성 및 효율성 제고 등의 측면에서 개선 방식으로 선택되었을 가능성이 있음

❍ 임명제로 전환(8.6%)
- 교육감을 현재와 같은 주민 직접 선출 방식이 아닌 시·도지사 임명제 방식으로 전환하자는 의견도 일부 존재함
- 교육감의 정치적 중립성 훼손이나 교육 분야 전문가가 아닌 자의 교육감 임명 등에 대한 우려가 담긴 결과로 추측됨

❍ 개선이 필요하지 않음(1.9%)
- 현행 교육감 선거 방식이 적절하다고 보는 응답자는 극소수에 불과함
- 응답자 대다수는 현재의 교육감 선거 제도에 변화가 필요하다는 인식을 갖고 있음을 시사함

| 그림 3-7 | 교육감 선거 개선 방식에 대한 선호도

(단위: %)



출처 : 연구진 작성

❍ 교육감 선거 제도 개선에 대한 응답자 인식 결과를 종합해 보면, 현재의 직선제를 유지하면서 점진적인 개선을 꾀하는 방식이 가장 선호됨

- 현행 직선제 유지를 전제로 하는 교육감 선거 개선 방식의 찬성 비율은 58.9%로, 전체 응답자의 약 60%에 해당함
  - 후보자 검증 강화 44.7% 및 후보자 자격 요건 조정 14.2%

❍ 다만, 현행 제도의 근본적인 개편을 요구하는 목소리도 적지 않은 편임

- 주민이 직접 교육감을 선출하지 않는 개선 방식으로의 전환을 선호하는 비율은 39.2%로, 전체 응답자의 40%가량을 차지함
  - 간선제로 변경 19.1%, 러닝메이트제로 변경 11.6%, 임명제로 전환 8.5%

❍ 사실 교육감 후보자의 자격 요건이나 검증을 강화하는 등의 개선 노력은 교육감 선거제도의 전향적인 개편 과정에서도 요구되는 기본 사항임

❍ 현행 제도의 개선을 도모하는 가운데 다른 유형의 선거 방식으로 전환할 필요성 등에 대해서도 사회적 논의가 이루어질 수 있는 공론장 조성 등을 검토할 필요가 있음

제4절 소결: 주민 중심 지방선거제도를 위한 미래 방향 제시

1. 주민참여의 관점에서 지방선거제도 재구상

□ 주민중심 지방선거제도 구현의 중요성

○ 선거는 대의민주주의하에서 국민(주민)의 대표자를 선출하는 도구이자, 그 대표자에게 민주적 정당성을 부여하는 수단에 해당함

○ 국민(주민)은 선거를 통해 자신의 정치적 의사를 표출하고 대표자를 통제하거나 정책 경쟁을 독려함으로써 정치인재 육성 등에 기여할 수 있음

○ 이처럼 선거제도는 국가의 통치질서를 형성하는 핵심 기제로써, 주요한 정책·사업 추진의 향방을 좌우하며, 그 성과의 크기나 효과에 영향을 미침

○ 선출직 공직자는 유권자의 집합적 선호와 의사를 대표하는 자이나, 정책의사결정 및 집행 과정에서 필연적으로 자신의 철학을 투영하게 되므로(안지선·장용석, 2022), 선거제도가 제 기능을 수행할 수 있도록 성찰해 나가는 노력이 중요함

○ 특히 지방선거제도는 주민생활과 직결된 정책·사업의 추진을 이끌 '지역 일꾼' 선발 제도에 해당하므로, 선거제도가 현안 해결을 위한 정책 경쟁의 활성화 및 입후보자 인물 검증에 기여하는 방향으로 운영될 필요가 있음
  - 제한된 합리성(bounded rationality)을 지닌 유권자는 자신의 한 표를 행사하는 과정에서도 선택권의 제약을 받을 수밖에 없음
    • 해당 선거에 출마한 후보자들 중에서만 투표할 수 있기 때문
  - 후보자의 자격 기준 강화와 철저한 검증이 요구되는 이유가 여기에 있음

□ 단체장 및 지방의원 선거제도 개선방향

○ 본 연구는 주민중심의 지방선거제도 구현을 저해하는 요인 중 하나로써, 단체장 및 지방의원 선거제도에 노정된 '정당공천제' 문제를 검토함

○ 나날이 심화되는 정치 양극화 속에서 지방선거가 중앙정치에 예속되고, 특정 정당의 입후보 자격을 얻는 것이 당선으로 귀결되는 현상이 반복됨에 따라 지방선거의 패권을 주민이 아닌 정당이 지니는 문제가 나타나고 있음

❍ 정당공천제 운영에 따른 폐해를 시정하고자 학계와 시민단체, 언론 등은 현행 정당공천제 유지를 전제로 하는 개선안에서부터 정당공천제 폐지에 이르기까지 다양한 논의를 전개하고 있음

❍ 본 연구가 진행한 인식조사 결과에 근거해 볼 때, 현행 정당공천제 운영 방식의 개선 필요성은 주민의 절대 다수가 공감하고 있는 것으로 판단됨

❍ 다만, 정당공천제 폐지와 같은 전향적인 체제 개편 방식에는 신중한 모습을 확인할 수 있으며, 정당공천제 본연의 기능을 강화하는 수준의 점진적 개선안의 선호도가 높은 편임

- [표 3-9]의 분류상, 정당공천제 유지를 전제로 하는 사전적 수단으로서 공천 과정의 공개 및 정보제공 강화로 투명성을 제고하고, 공천 과정 감시기구의 감독권을 강화하는 개선안이 우선적으로 고려되고 있음
  - 후보자 추천권을 주민과 시민단체 등 정당 외 단체에게 개방하는 추천 다양화 방식도 중요성이 높은 개선안으로 인식되고 있음
  - 그러나 지역정당제 도입을 통한 후보자 추천·선발권 부여, 정당공천제 폐지 등 현행 제도의 적극적인 전환 형태는 저조한 선택을 받음
- 정당공천제 유지에 기반을 둔 사후적 개선 수단으로서, 부정부패 공직자를 배출한 정당에게 책임을 부과하는 조치들은 높은 관심과 지지를 얻음

❍ 호응도가 높은 점진적 개선안의 요소들을 우선적으로 검토하여 적용하는 가운데, 다양한 제도 개선 방식들의 유권자 이해도를 높이는 노력을 병행함으로써 전향적인 개편 방식에 대한 선택지도 열어둘 것을 제안함

❍ 합리적인 의사결정을 위해서는 충분한 정보와 이해가 뒷받침되어야 하는데, 현행 제도의 세부 내용이나 쟁점에 대한 정보 부족, 의제 형성(agenda setting)의 불충분성 등으로 숙고하지 못한 응답 결과일 수 있기 때문임

❍ 본 연구가 실시한 인식조사에서 응답자의 과반 이상이 정당공천제 시행을 인지하고는 있으나, 제도의 장단점이나 구체적인 운영 사항은 알고 있지 못한 것으로 나타난 결과에 주목할 필요가 있음

| 표 3-11 | 정당공천제 폐지와 유지 비교

구분	정당공천제 폐지	정당공천제 유지
주민 인식	- 체제 개편에 대해 신중한 태도	- 절대다수가 개선 필요성에 공감
선호도	- 폐지보다 점진적 개선 선호	- 유지 전제로 한 개선안 선호
주요 개선안	- 지역정당제 도입 - 정당공천제 폐지	- 공천 과정 공개 및 정보제공 강화 - 공천 감시기구의 감독권 강화 - 정당 외 단체(주민, 시민단체 등)에 후보자 추천권 개방
사후적 개선 수단	-	- 부정부패 공직자 배출 시 정당에 책임 부과 → 보궐선거 발생 시 정당에 선거 비용 부담 등 제재 조치 부과
제도적 전제 및 필요사항	- 헌법 개정 또는 공직선거법 개정 필요 - 정당의 후보자 추천 권한 구조 전면 재조정	- 현행 제도 틀 내에서 법령 또는 조례 수준의 개선 가능 - 공천 감시제도와 책임 제도 마련 필요

□ 교육감 선거제도 개선방향

❍ 본 연구는 주민참여의 관점에서 현행 교육감 선거제도에 제기되는 일명 '깜깜이 선거' 문제를 검토함

❍ 우리나라의 교육감 선거제도는 단체장 및 지방의원 선거제도와 동일하게 임명제와 간선제를 거쳐 직선제 방식으로 전환되어 옴([표 3-1] 참고)

❍ 교육감 선거가 주민에 의한 직접선거 방식으로 개편된 지 올해로 10년차에 해당되나, 다른 유형의 공직선거보다 유권자의 관심이 크게 저조하여 후보자의 정책 경쟁 등이 제대로 이루어지지 못한 점이 문제로 지적됨

- 사실 교육정책에 대한 관심은 학령기 자녀를 둔 학부모 시기에 주효하게 작용하므로, 현행 주민 직선제 유지에 고민이 필요하다는 의견이 존재함

❍ 선거권자인 일반주민의 무관심은 본질적으로 지방자치와 교육자치 간의 연계가 미흡한 데서 기인함

❍ 현재 우리나라는 지방자치와 교육자치가 이원화되어 운영 중에 있는데, 교육 관련 법 개정의 변화와 인구구조 변화에 따른 정책 대응 수요가 확증하면서 두 제도의 통합 필요성을 제기하는 목소리가 확대되고 있음

- 예컨대 과거에는 평생학습이나 도서관 업무가 모두 교육청 소관이었으나, 「법교육지원법」 제정 등으로 지방자치단체에도 해당 역할이 부여됨
  - 그러나 기존 법 체계하에서의 기관들은 여전히 교육청 소관이므로, 지방자치단체장이 유관시설을 연계하여 관리하는 과정에 어려움이 있음
- 인구구조의 변화로 폐교가 다수 발생하고 있어 지역자원으로서의 유용한 활용이 필요하나, 학교는 교육청 재산에 해당하므로 지방자치단체의 자원으로 활용하는 데 어려움이 있음

❍ 그러나 본 연구가 진행한 인식조사 결과에 근거해 볼 때, 주민의 상당수는 지방자치단체장 선거와는 별개의 교육감 선거를 현재와 같이 주민이 직접 선출하는 방식에 대한 선호도가 높은 것으로 판단됨
- 현행 교육감 직선제를 유지하면서 후보자 검증을 강화하는 등의 점진적 개선안의 호응도가 더욱 높게 나타남
  - 주민이 직접 교육감을 선출하지 않고 특정 선거인단이 선출하는 방안이나 지방자치단체장 선거와 통합하는 방안, 지방자치단체장이 교육감을 임명하는 방안 등은 상대적으로 낮은 지지를 받음
- 교육감 선거제도가 오랜 기간 임명제와 간선제로 운영되어 오다가 주민직선제로 전환되며, 지방교육정책의 최고 의사결정권자를 주민이 직접 선출한다는 상징성이 부각된 영향일 수 있음

❍ 각 지역의 자립적 발전과 지역주도의 균형발전을 위해 제정된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제35조는 국가가 지방자치와 교육자치의 통합을 위해 노력해야 함을 명시하고 있음

❍ 단기적으로는 현행 교육감 제도의 점진적 개선을 도모하는 가운데 충분한 시간을 두고, 유권자들과 함께 정책환경의 변화 등을 고려한 교육감 선거제도 개편에 대해 논의할 것을 제안함

❍ 지방자치와 교육자치의 연계 등을 고려한 전향적 개편이 필요한 것인지, 문제적 상황을 타개하기 위한 적절한 방법은 무엇인지 등의 숙의가 필요함

❍ 지방자치의 본질은 지역의 사무와 문제를 스스로 처리하고 해결하는 데 있으므로, 지역의 특성과 주민의 집합적 선호를 반영할 수 있는 다양한 선택지의 존재와 그 의미를 이해할 수 있는 충분한 정보 접근성이 요구됨

○ 본 연구가 실시한 인식조사에서 응답자의 과반 이상이 교육감 선거제도의 시행을 인지하고는 있으나, 제도의 장단점이나 구체적인 사항은 알고 있지 못한 것으로 나타난 결과에 유의할 필요가 있음

2. 자치역량과 자치의식 고양을 위한 노력 경주

○ 민주주의의 꽃이라 불리는 '지방자치'와 '선거'는 그것의 제도적 외형을 갖추는 노력만으로 온전히 기능할 수 없음

○ 지방자치제도와 선거제도가 제 기능을 다하기 위해서는 해당 제도의 모든 운영 과정에 참여하는 이들의 자치역량과 자치의식 제고가 중요함

○ 자치역량과 자치의식은 지속적인 교육과 경험이 뒷받침되어야만 고양될 수 있으며, 주민뿐만 아니라 지방공무원과 단체장, 지방의원 등의 공직자 모두에게 요구됨

○ 민주주의 사회의 구성원으로서 그 권리와 의무를 수행할 수 있는 역량을 배양하고, 국제사회의 일원으로서 인류의 보편적 가치를 이해하고 실천하는 데 도움 줄 수 있는 교육과 경험을 제공할 수 있는 정책 지원이 필요함
  - 건강한 토론과 성숙한 회의 진행법, 지역과 공동체에 대한 이해, 문화적 다양성의 존중, 집행기관과 의결기관의 역할 등의 학습이 고려될 수 있음

○ 학령기의 정규학습 과정은 물론 평생학습 차원에서 생애주기별·상황별 교육 프로그램 등을 다양화하고, 전문 강사의 육성과 정책 홍보 노력 등도 경주하여야 함

○ 국민이 어디서나 살기 좋은 지방시대의 구현을 위해 제정된 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 지방자치분권을 위한 추진과제로 국가와 지방자치단체에게 다음의 사항에 대한 방안 마련을 주문하고 있음
  - 주민의 참여의식 고취 방안(법 제39조제2항), 지방의원과 지방공무원의 전문성 제고 방안(법 제38조제3항 및 제41조제3항) 등

○ 해당 법률에 담긴 주요 과제들의 의미를 되새겨 보아야 할 시점임

제 4 장

주민 중심 지방의회제도 개혁과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 지방의회 주민참여제도

제3절 지방의회 주민참여 활성화 인식 분석

제4절 소결: 주민중심의 지방의회를 위한 미래방향 제시

Chapter 4

주민 중심 지방의회제도 개혁과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

1. 주민중심 지방의회 구현의 필요성

□ **지방의회는 주민을 대표하는 합의제 의결기관임**

○ 지방의회는 주민이 직접 선출한 다수의 주민대표로 구성되기 때문에 높은 다양성과 민주성을 특징으로 함

○ 반면, 지방의회는 주민의 대표로 구성되는 대의제 기구이기 때문에 주민의 의견은 지방의회 의원을 통해 간접적으로 전달되는 것이 원칙임
- 따라서 다양한 시도에도 불구하고, 여전히 주민과 지방의회 사이의 커뮤니케이션은 지방의회의 정보를 일방적으로 전달하는 방식을 취하고 있는 경우가 많음

□ **지방의회는 주민-의원 간 정보 비대칭에 따른 주인-대리인 문제 발생 가능성이 높다고 인식될 수 있음(김지수 외, 2022)**

○ 지방자치단체가 주민참여 확대를 위해 지속적으로 노력해 온 것과 달리, 여전히 지방의회는 어떤 일을 하고 있고 주민의 목소리가 어떻게 의회에 전달되는 것인지에 대해 알 수 없다는 인식이 강하기 때문임

□ **최근 많은 지방의회에서 의정과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 다양한 장치를 마련하고 있음**

○ 지방의회를 통한 간접적인 의사결정의 다양한 문제점을 해결하기 위하여 최근 많은 지방의회에서 주민이 직접 의정활동에 참여할 수 있는 장치를 도입하고 있음

○ 그러나 이러한 장치들에 대한 주민들의 인지 부족, 의정활동에 대한 무관심 등으로 인하여 참여율은 저조한 실정임

□ **지방의회에 대한 투명성과 책임성에 대한 요구가 높아지고 있으며, 주민을 통한 지방의회에의 견제·감시의 필요성 역시 확대되고 있음**

○ 지방자치법 전부개정으로 지방의회에 대한 책임성과 투명성을 강화하고자 하는 움직임이 본격화되고 있음

○ 지방의회에 의하여 견제·감시를 받는 집행기관과 달리 지방의회에 대한 견제·감시는 주민 혹은 언론 등을 통하여 이루어지고 있음

○ 지방의회에 대한 건강한 견제와 감시, 지역에 대한 주민의 자기결정권 향상 등 지방의회의 의정활동에 대한 주민참여의 요구가 증대되고 있음

2. 연구의 목적과 주요 범위

□ **연구 목적**

○ 본 연구는 주민중심의 지방의회제도 구현을 위한 개혁과제와 대안을 탐색하는 데 목적을 둠

- 현행 지방의회의 주민참여제도 현황을 살펴보고, 주민중심의 지방의회제도 재설계 방향을 모색함

□ **주요 범위**

○ (내용범위) 본 연구의 주민참여제도는 크게 법률상 제도와 각 지역에서 운영되고 있는 주민참여 프로그램을 대상으로 함

○ (대상범위) 각 지역에서 운영되고 있는 주민참여 프로그램은 광역의회를 대상으로 분석을 실시함

제2절 지방의회 주민참여제도

1. 지방의회의 지위 및 기능

□ 지방의회의 법적 근거 및 지위

○ 지방의회는 다음과 같은 지위를 가짐
- (헌법상 기관) 지방의회의 지위와 권한은 헌법에서 보장하는 헌법적 기관임(「헌법」 제118조, 「지방자치법」 제37조)
- (주민대표 기관) 지방의회는 선거를 통해 선출된 지역주민 대표자로서의 지위를 가짐(「지방자치법」 제38조)
- (입법기관) 조례를 제정하고 이를 개정 및 폐지할 수 있는 권한을 가짐(「헌법」 제117조, 「지방자치법」 제47조)
- (통제기관) 집행기관인 단체장과 견제와 균형의 관계를 유지하며 집행기관을 견제·감시함(「지방자치법」 제48조~제51조)

□ 지방의회의 기능 및 역할

○ 지방의회의 주요 기능은 주민대표기능, 의결기능, 감시기능 등으로 구분할 수 있음

○ 주민대표기능은 주민의 대표자로서 주민에 대하여 당연한 책임을 지는 기능임
- 지역 내 각종 분쟁을 조정하고 민원 해결 등의 기능을 수행하며, 지역사회의 주요 쟁점과 문제의 정책의제화 기능을 수행함
- 민원, 청원수리 및 처리권 등이 이에 속함

○ 의결기능은 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 기능임
- 의결기능의 주요 권한으로는 조례 제정·개폐권, 예산의 심의·확정권, 결산승인권 등이 있음

○ 감시기능은 정책결정과 집행에 대한 비판과 감시기능을 통하여 바람직한 정책을 도모하는 기능임

- 감시기능의 주요 권한으로는 행정사무감사·조사권, 서류제출요구권, 출석요구권, 행정사무 처리상황 보고 및 질문응답 요구권 등이 있음

2. 지방의회에의 주민참여 필요성

□ 주민참여란 지방자치단체에 영향을 미치는 모든 주민의 활동을 의미함

○ 구체적으로 주민참여를 정의하면 '지방자치단체의 활동에 대한 주민의 통제(관여)기능을 하는 직접 참여'라고 정의할 수 있음(최봉석, 2002)
- 헌법에서 보장하는 국민의 지위가 주민의 지위로 옮겨지면서 지방자치법과 선거법을 통해 주민은 지방자치의 주체로서 참여하게 되는 것임(최봉석, 2002)

○ 주민의 참여는 대의민주주의의 한계를 보완하기 위해 직접 주민의 참여 형태를 보장하는 형태로 변화하고 있음
- 주민참여는 ① 주민-지방자치에 대한 민주화 기능, ② 주권보장의 기능, ③ 지방자치 운영의 합리성·정당성을 확보하는 기능을 가짐(이유나, 2021: 131)

□ 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방의회의 의사결정은 주민의 의사결정으로 직결되어 주민에게 참여의 통로를 제공하는 역할을 수행함

○ 그간의 경험에 의하면 우리나라 지방의회는 그 역량을 충분히 발휘하지 못하는 것으로 나타남

○ 지방의회의 역량 강화의 핵심은 주민의 지지와 동의임
- 따라서 지방의회 역량 강화를 위해서는 주민의 참여를 통한 지지 확보가 중요하며, 주민과 지방의회는 서로 대립의 관계가 아닌 협력의 관계로써 함께 논의해야 할 주축임(송광태, 2003)

□ **진정한 지방자치 실현을 위해 주민의 역할·참여의 중요성에도 불구하고, 그동안 우리나라의 주민참여는 소극적인 수준이 불과함**

○ 그동안 우리나라에서 유지하였던 소극적 차원의 주민참여란 투표를 통하여 대리인을 선출하는 방식임

- 지방의회가 주민의 의견을 수렴하는 가장 기본적인 방법은 선거와 법적인 책무를 수행하는 과정에서 확인할 수 있음
  - 지방의회는 선거라는 과정을 통해 다양한 분야에서의 정책 공약을 제시하고 유권자들의 평가를 받게 되며, 이들 공약의 이행사항 등은 정당과 후보자들의 책임성 차원에서 다시 평가받는 과정을 이행하게 됨(최준규, 2023)
- 하지만 우리나라 지방의회에의 주민참여는 대부분 회의를 영상이나 방청의 형태로 '보는' 것에 불과하여 주민의 의회에 대한 참여 정도는 낮다고 볼 수 있음

○ 하지만 최근에는 주민이 협력하고 참여하여 직접 목소리를 내는 주민 통제와 관여의 방식으로 주민 참여가 이루어지고 있음

- 최근 지방의회는 주민의견 수렴 등을 위한 각종 토론회 등 다양한 방식으로 주민의견 수렴 창구를 확장해가고 있음

□ **지방자치의 본질적인 이념을 실현하기 위해서는 지방의회가 주민의 대표기관으로서 지방정부의 중심역할을 담당해야 함**

○ 주민과의 관계 속에서 주민의 다양한 의견을 수용하여 대응하기 위한 의제형성 기능은 최근 더욱 강조되는 지방의회의 역할로 강조되고 있음(최준규, 2023: 65)

- 의결기관인 지방의회는 주민자치를 실현하는 과정에서 그 역할이 매우 중요한데, 지방의회의 목적은 대의기관으로서 해당 자치구역의 주민생활·경제·복지 등에서 주민 의견을 수렴하여 이를 정책화하는데 목적이 있음(송광태, 2003; 이유나, 2021)

○ 따라서 지방의회는 지방정부와 주민 간 연결고리 역할을 하고 있으며, 이러한 지방의회의 본질적 제 기능을 다하기 위해서는 주민의 참여가 적극적으로 활성화되어야 한다는 것임

○ 특히 우리나라와 같이 지방자치단체의 권한이 강한 강시장-약의회 형태의 경우는 주민의 참여기제가 지방의회의 최고 협력자로서 기능을 하게 되며, 주민참여 활성화는 지방의회의 활성화와 필연적으로 연계될 수밖에 없음(최봉석, 2002)

3. 지방의회와 주민참여제도

1) 지방의회의 주민참여 가능 영역 논의

□ 주민의 대표인 지방의회 의원을 통하여 간접적 의사과정 참여가 원칙인 지방의회

○ 앞서 살펴본 바와 같이 지방의회의 주요 기능의 수행과정에서 지방의회 의원은 주민의 대표이기 때문에 지방의원을 통한 간접적 의사전달이 원칙임
- 심의·의결 등 대부분의 의정활동 과정은 지방의회 의원의 고유한 권한이므로 일반주민이 직접적인 의사결정권을 가지지 못함

○ 주민은 참여는 대체로 의사결정이 이루어지기 전 단계인 '의견수렴과정'에서 이루어지고 있었음

□ 지방의회 기능별·시기별 주민참여 가능여부(김지수 외, 2022)

○ 이상의 논의를 통하여 의정활동에 대한 주민의 직접적인 참여는 제한적이지만 구체적인 과정을 구분하여 살펴보면 주민의 직접 참여 가능 여부는 달라질 수 있음

○ 주민대표기능은 지역사회의 주요 쟁점과 문제에 대한 정책의제화가 이루어지는 단계이므로, 이 과정에서 주민의 의견을 수렴하는 과정이 활발하게 이루어짐
- 주민의견수렴이 활발하게 이루어지는 주민대표기능에서는 상대적으로 주민이 직접 참여할 수 있는 여지가 많음
- 기존에는 지역의 주요 현안에 대하여 주민이 지방의회 의원을 통하여 문제를 제기하고, 지방의회 의원이 이를 공론화하는 방식으로 주로 이루어지고 있었음
- 따라서 지방의회 의원을 통하지 않고 직접 주민이 문제를 제기할 수 있는 소통창구가 있다면 주민의 직접참여의 가능성이 매우 높아질 수 있음

❍ 의결기능은 지방자치단체의 의사와 정책을 결정하는 단계로서 지방의회 의원의 고유한 권한의 영역이 높은 기능임
- 조례의 제·개정이나 예·결산의 심의·의결과 같은 구체적인 의결과정은 지방의회 의원의 고유한 권한이기 때문에 주민이 직접 참여할 수 있는 여지는 크지 않음
- 다만, 조례를 입안하고 예·결산의 검토하는 과정에서 해당 사안에 대한 주민 또는 전문가·이해관계자의 의견수렴 및 조정과정을 통한 주민참여는 가능할 수 있음
- 최종적인 의결기능을 수행하기 위해서는 다양한 의견을 수렴하고 조율하는 과정을 필수적으로 거쳐야 하기 때문임

❍ 감시기능은 정책결정과 집행에 대한 비판 등을 통하여 바람직한 정책을 도모하는 기능임
- 이는 정책의 평가 및 환류단계에 해당하는 단계로서, 각 지방자치단체의 활동에 대한 감시자로서 주민이 직접 참여할 수 있는 여지가 있음
- 최근 많은 지방의회에서 행정사무감사를 수행하기 위하여 주민제보를 받는 장치 역시 이와 같은 맥락에서 추진되는 것으로 볼 수 있음
- 한편, 감시기능에서 주민은 지방의회를 감시하는 주체로서 보다 적극적으로 개입·참여할 필요가 있음

| 표 4-1 | 지방의회 기능별·시기별 적합한 주민참여·소통방식

지방의회 기능	지방의회 주요활동	주민의 직접참여 가능 여부	시기별 주민참여·소통방식
주민대표기능	민원접수/처리	○ (주민의견수렴)	**의제형성단계** : 상대적으로 더 적극적·직접적 주민참여·소통 방식 활용이 적절
	청원수리/처리	○ (주민의견수렴)	
	주민소통/홍보	○ (주민의견수렴)	
	지역현안의 정책화	○ (주민의견수렴)	

지방의회 기능		지방의회 주요활동		주민의 직접참여 가능 여부	시기별 주민참여·소통방식
		지방자치단체 간 분쟁조정		○ (주민의견수렴)	
의결 기능	입법 (조례 제·개정)	사전 단계	정책/사업 문제파악	○ (주민의견수렴)	**정책결정단계** : 가장 제한적 형태의 주민참여·소통 방식 활용이 적절
			조례제·개정 대상여부 검토	×	
			자료수집	○ (전문가 및 이해관계인 의견청취)	
			조례안 입안 및 검토	○ (이해관계인/단체의견 수렴·조정)	
			조례안초안작성	○ (전문가중심)	
		의안제출·제안·발의		×	
		입법예고		×	
		심의·의결		×	
		이송·보고		×	
		재의요구시 본회의처리 /공포		×	
	예산	본회의		×	
		상임위심의		×	
		예산·결산특별위원회		×	
		본회의		×	
감시 기능	행정사무 감사	현지 확인 및 서류제출 요구		○ (주민의견수렴)	**정책평가/환류단계** : 상대적으로 제한적 형태의 주민참여·소통 방식 활용이 적절
		참고인 의견진술요구		○ (전문가 및 이해관계인 의견청취)	
	행정사무 조사	특정사안에 대한 조사		○ (전문가 및 이해관계인 의견청취)	
	선결처분 후 사후승인	본회의 의결/승인		×	

출처: 김지수 외(2022), p. 51.

2) 지방의회의 주민참여제도

(1) 법률에 근거한 지방의회 주민참여 제도

□ 주민대표기능

❍ 공청회

- 「행정절차법」 제3절의 공청회 내용을 준용한 것이나, 지방의회가 적용의 대상기관으로 명시적인 언급이 되어 있는 것은 아님
- 많은 지방의회에서 지역주민의 의견을 수렴하고, 지역현안에 대한 논의를 위하여 공청회를 수행하고 있음
- 그러나 공청회는 의정과정에 주민이 직접 참여한다기 보다는 주민의 의견을 제시하는 하나의 수단으로 활용될 뿐, 의사결정에 직접적으로 참여하는 것은 아님

□ 의결기능

❍ 주민조례발안

- 주민조례발안은 「지방자치법」 제19조 및 「주민조례발안에 관한 법률」에 의하여 명시되어 있으며, 대표적인 주민참여제도라고 할 수 있음
- 주민조례발안은 주민이 조례를 제안하고 이에 대하여 지방의회가 심의·의결하도록 하는 제도임
- 이는 주민이 직접 조례를 제정할 수 있도록 참여할 수 있다는 점에서 직접적인 참여를 보장하는 제도라고 할 수 있음

❍ 조례안 예고, 행정상 입법예고

- 행정상 입법예고인 조례안 예고는 지방의회 의원이 발의한 조례안에 대하여 주민들의 의견을 청취하는 제도임
- 입법예고란, 주민의 입법참여 기회를 확대하기 위하여 자치법규(조례)의 제정·개정안 또는 폐지안의 입법취지와 주요 내용을 미리 일정 기간에 걸쳐 주민에게 알리는 것을 말함
- 입법예고를 통하여 주민의 발의된 조례안에 대하여 의견을 제시할 수 있으며, 해당 의견을 반영한 최종적인 조례안이 지방의회에 접수됨

- 하지만 입법예고 된 조례안에 대하여 주민이 의견을 제시한다 하여도, 해당 의견의 반영 여부는 조례안을 발의한 지방의회 의원이 전적으로 결정하기 때문에 입법예고에 대한 주민의 의견은 참고용으로 활용될 뿐이라는 한계가 있음

□ 감시기능

❍ 행정사무감사 및 조사의 증인 및 참고인
- 「지방자치법」에 의해 주민은 행정사무감사 및 조사에서 증인 및 참고인으로서 참여할 수 있음
- 그러나 이는 해당 사안에 대하여 지방의회에서 참석을 요청할 경우에만 참석이 가능하기 때문에 일반적인 주민참여제도로 보기에는 어려움

❍ 윤리심사자문위원회의 민간자문위원
- 지방의회에 대한 책임성을 강화하기 위하여 지방자치법 전부개정을 통하여 윤리특별위원회가 상설화되었음
- 이 과정에서 윤리특별위원회는 윤리심사자문위원회를 두도록 하여 의견을 듣고 그 의견을 존중하도록 명시하고 있음(지방자치법 제65조 제2항)
- 윤리심사자문위원회의 민간자문위원은 주민이 지방의회 의원에 대한 직접적인 감시자로서 역할을 수행할 수 있도록 제도적으로 보장하였다는 점에서 의미가 있지만, 자문위원으로 위촉된 사람만이 참여가 가능하다는 점에서 모든 주민이 활용할 수 있는 참여제도로 보기에는 어려움

❍ 방청
- 방청은 가장 기초적인 형태의 주민참여로서, 「지방자치법」 제69조에 의거 의원이 아닌 자가 위원장의 허가를 받아 위원회의 활동에 대해 방청 가능하도록 하고 있음
- 하지만 방청은 단순 회의의 과정을 볼 수 있다는 것일 뿐 적극적으로 발언 등 의사를 제시할 수는 없기 때문에 적극적인 주민참여제도로 보기는 어려움

(2) 조례에 근거한 지방의회 주민참여 제도 (지방의회 운영 프로그램)

□ 주민대표기능

❍ 지역상담소

- 지역상담소는 경기도, 충청남도 등에서 설치되어 운영하고 있으며, 지역민원상담소의 역할을 수행하고 있음
- 지역상담소는 지방의회 의원이 지역주민과의 대면소통을 통하여 주민의 의견을 전달하는 공간으로 활용하고 있음
- 이는 지방의회에 직접 방문하지 않아도 지방의회 의원과 주민과의 소통이 가능하게 한다는 장점이 있음

❍ 정책토론회

- 기존의 정책현안에 대한 주민의 의견청취는 간담회 등의 방식을 활용하였지만, 지역의 주요 아젠다를 발굴하거나 다양한 주민의 의견을 수렴하는데 한계가 제기됨
- 이러한 한계를 극복하고 주민이 직접 의정활동에 참여 혹은 적극적인 의견제시를 위한 방안을 마련하기 위하여 최근 지방의회에서는 토론회 등을 통하여 주민의 참여를 확대하고 있음
- 정책토론회는 특히 정책의 형성단계에서 지방의회와 집행부, 주민과 전문가 등이 폭넓게 참여하여 함께 논의할 수 있는 장을 만든다는 점에서 특히 정책의 형성단계에서 중요한 역할을 수행하는 것으로 나타남

❍ 의회신문고

- 민원과 관련한 제도 중 하나로서 시정 등에 관한 주민의 원활한 의견제출을 위해 홈페이지를 통해 운영되는 의회신문고 등이 있음
- 이는 홈페이지 내에서 기본적으로 제공되는 '자유게시판'과는 별개로 운영되는 제도로서, 주민과의 소통을 강화하고 시정에 대한 다양한 의견을 수렴하기 위한 장치로서 서울, 경기도 등에서 운영하고 있음
- 의회신문고는 단순히 의견을 제시하는 것 뿐만 아니라 구체적인 처리과정과 절차를 명시함으로써 주민의 제시한 의견에 지방의회가 적극적으로 대응하도록 하며, 이러한 과정을 다시 주민이 알 수 있도록 하고 있음

□ 감시기능

❍ 의정모니터

- 의정모니터는 사실상 의결기능 및 감시기능과도 연계되는 가장 폭넓은 주민참여제도임
- 의정모니터는 민원제기, 정책제안, 불편사항 건의, 자치입법 및 예산집행 개선건의, 행정사무감사 및 조사와 관련된 신고 등 포괄적인 주민의견수렴 기능을 수행하고 있음
- 최근 많은 지방의회에서 주민들의 의정활동에의 직접 참여를 보장하고 독려하기 위하여 의정모니터와 같은 장치를 마련하여 운영하고 있음

❍ 행정사무감사 주민제보

- 행정사무감사 주민제보는 주민이 직접 제보한 사항을 지방의회의원이 행정사무감사에서 지적할 수 있도록 한 제도임
- 제보내용은 도정 및 교육행정 전반에 관한 사항으로 행정의 위법·부당한 사항, 주요시책과 사업에 대한 개선 및 건의사항, 예산낭비 사례, 기타 주민이 불편을 느끼는 사항 등을 제보할 수 있도록 하고 있음

| 표 4-2 | 법령 및 조례에 근거한 지방의회 주민참여제도

구 분		법률 및 시행령 근거	조례근거
주민대표기능	지역현안 청취	-	• 지역상담소
	지역현안 정책화	• 공청회(행정절차법 제3절, 준용)	• 의정모니터 • 정책토론회 • 의회신문고
의결기능	입법	-	• 의정모니터
		• 주민조례발안(주민조례발안에 관한 법률) • 조례의 제정과 개정·폐지 청구(지방자치법 제19조)	
		• 조례안 예고(지방자치법 제77조) • 행정상 입법예고(행정절차법 제4장, 준용)	
	예산		• 의정모니터
감시기능	행정사무감사 및 조사	• 행정사무 감사권 및 조사의 증인 및 참고인(지방자치법 제49조)	• 의정모니터 • 행정사무감사 주민제보
	윤리특위	• 윤리심사자문위원회에 민간전문가 자문위원(지방자치법 제66조)	
	방청	• 방청(지방자치법 제69조)	

출처: 김지수 외(2022)를 토대로 저자 수정

제3절 지방의회 주민참여 활성화 인식 분석

1. 지방의회가 수행하는 주요 기능에 대한 인식

지방의회의 수행충분성 및 주민참여 필요성

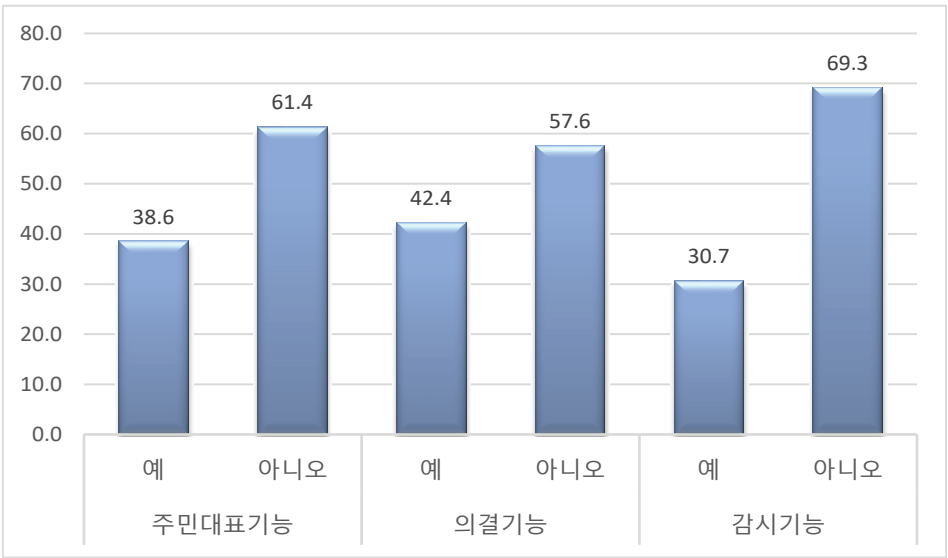
Q7. 지방의회의 기능은 이론적으로 다음과 같이 3가지 기능으로 구성됩니다.
[지방의회의 수행충분성] (① 예~② 아니오(보완이 필요하다)
[주민참여 필요성] ① 전혀 필요하지 않다 ~ ⑦ 매우 필요하다

지방의회 기능	지방의회 주요 활동
주민대표기능	민원, 청원, 주민소통, 지역현안의 정책화, 지방자치단체 간 분쟁조정 등
의결기능	입법(조례 제·개정), 예·결산 심의·의결 등
감시기능	행정사무감사·조사, 선결처분 후 사후승인 등

□ 지방의회의 수행충분성

| 그림 4-1 | 지방의회의 수행 충분성

(단위: %)



출처: 연구진 작성

❍ 지방의회의 주민대표 기능 수행에 대한 인식은 낮은 편임(38.6% ‘예’, 61.4% ‘아니오’)
- 지방의회가 주민을 대표하는 기능을 충분히 수행하고 있다는 응답은 38.6%로 과반 이상이 ‘그렇지 않다’고 인식하고 있는 것으로 나타남
- 이는 지방의회가 주민의 의사를 제대로 대변하지 못하고 있다는 불신이 존재함을 보여줌

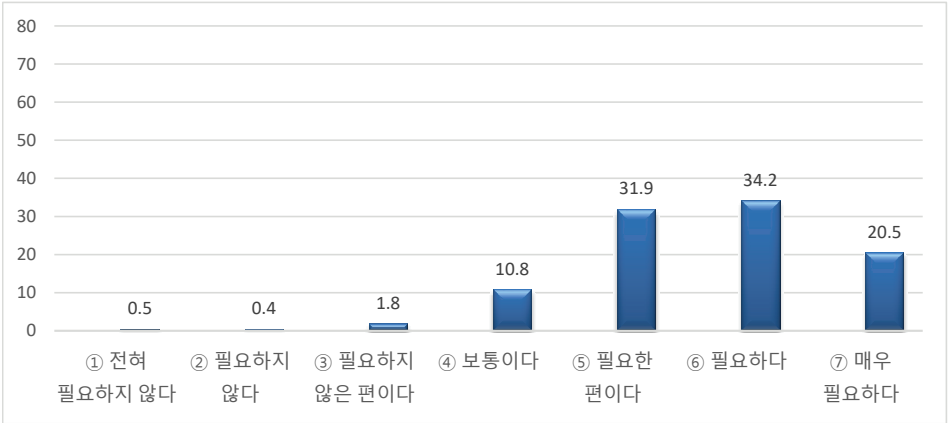
❍ 의결기능에 대한 수행 인식도 과반에 못 미침(42.4% ‘예’, 57.6% ‘아니오’)
- 설문조사 결과, 조례 제정 등 의결기능을 충분히 수행하고 있다는 응답은 절반 이하로 나타남
- 지방의회의 핵심 권한 중 하나인 의결기능의 실효성이 낮게 평가되고 있는 것으로 해석 가능

❍ 감사기능 수행에 대한 인식이 가장 낮음 (30.7% ‘예’, 69.3% ‘아니오’)
- 지방의회가 집행부를 견제·감시하는 기능을 충분히 수행하고 있다고 응답한 비율은 30.7%에 불과한 것으로 나타나 지방의회의 주요 기능 중 가장 낮은 비율로 긍정적 답변이 나타남
- 이는 지방의회의 감사 및 견제기능이 제대로 작동하지 않고 있다는 주민 인식이 강하다는 점을 시사함

□ 지방의회 주민참여 필요성

| 그림 4-2 | 지방의회 주민참여 필요성: 주민대표기능 수행

(단위: %)



❍ 지방의회의 주민대표기능 강화를 위한 주민참여 필요성에 높은 공감하는 것으로 나타남(총 86.6% '필요' 이상 응답)

- '필요한 편이다'(31.9%), '필요하다'(34.2%), '매우 필요하다'(20.5%)를 합산하면 전체 응답자의 약 87%가 주민참여의 필요성에 긍정적으로 응답
- 이는 지방의회가 주민을 실질적으로 대표하기 위해서는 주민의 적극적인 참여가 필수적이라는 인식이 강하게 나타난 결과로 볼 수 있음

❍ 부정적 응답은 극히 소수 (전혀 필요하지 않다 0.5%, 필요하지 않다 0.4%, 필요하지 않은 편이다 1.8%)

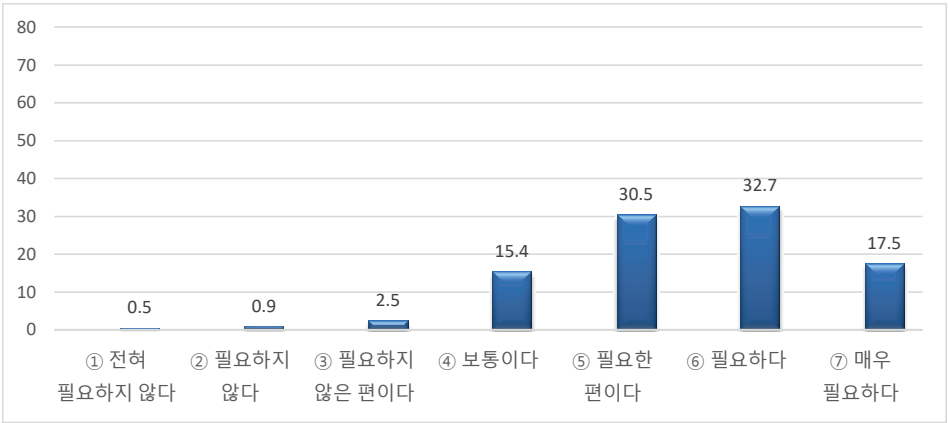
- 주민참여가 불필요하다고 보는 응답은 3%도 되지 않아, 사실상 주민참여의 필요성에 대한 사회적 합의 수준이 높은 것으로 보임

❍ "보통이다"(10.8%) 응답도 일부 존재

- 다만 약 11%는 주민참여의 필요성에 대해 중립적 입장을 보여, 주민참여 방식이나 범위에 따라 차별적 접근이 필요함을 시사

| 그림 4-3 | 지방의회 주민참여 필요성: 의결기능 수행

(단위: %)



❍ 의결기능 수행에 있어 주민참여 필요성에 대한 긍정적 인식이 다수인 것으로 나타남(총 80.7% '필요' 이상 응답)

- '필요한 편이다'(30.5%), '필요하다'(32.7%), '매우 필요하다'(17.5%)로 나타나, 응답자의 10명 중 8명 이상이 지방의회 의결기능의 실효성 제고를 위해 주민참여가 필요하다고 인식하는 것으로 나타남
- 이는 주민의견을 수렴하고 이를 의결 과정에 반영함으로써 정책의 정당성과 수용성을 높여야 한다는 사회적 요구를 반영한 것으로 해석됨

❍ '보통이다' 응답도 15.4%로 적지 않음

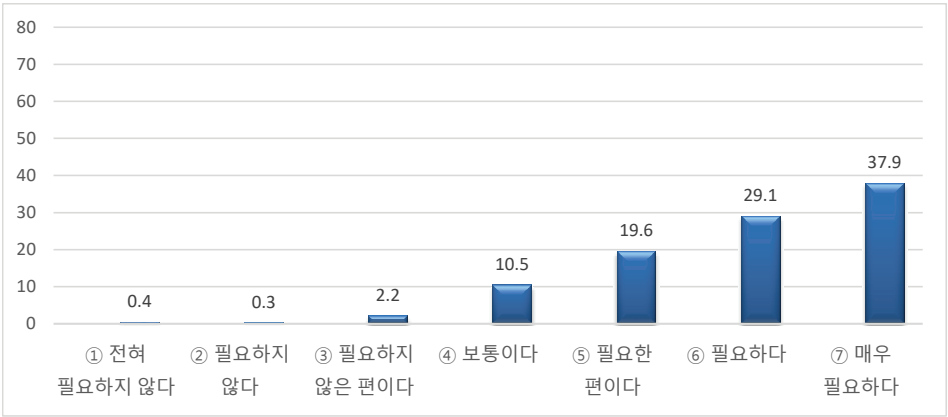
- 주민참여의 구체적 방식이나 범위에 따라 인식이 달라질 수 있음을 시사하며, 참여 수준별 차별화된 제도 설계 필요함

❍ 부정 응답은 소수에 그침 (합산 3.9%)

- '필요하지 않은 편이다'(2.5%), '필요하지 않다'(0.9%), '전혀 필요하지 않다'(0.5%)의 비율은 매우 낮아, 주민참여 필요성에 대한 사회적 공감대가 상당 수준 형성되어 있음

| 그림 4-4 | 지방의회 주민참여 필요성: 감시기능 수행

(단위: %)



❍ 지방의회의 감시기능 수행을 위한 주민참여 필요성에 매우 높게 공감하는 것으로 나타남(86.6% '필요' 이상 응답)

- '필요한 편이다'(19.6%), '필요하다'(29.1%), '매우 필요하다'(37.9%)로 나타나, 응답자의 86.6%가 감시기능 강화를 위해 주민참여가 필요하다고 응답하였음
- 특히 '매우 필요하다' 응답이 가장 높게 나타난 점은 지방의회의 견제·감시 역할에 대한 주민의 기대가 크다는 점을 보여줌

❍ 중립 응답 '보통이다' 10.5%, 부정 응답은 3% 이하

- 일부 응답자는 주민참여 필요성에 대해 유보적인 입장을 보였으며(10.5%), 부정적 응답은 3% 이하로 매우 낮은 수준으로 나타남
- 이는 감시기능 수행에 있어 주민의 직접 참여 또는 의견 반영이 제도적으로 더욱 강화되어야 함을 시사함

| 표 4-3 | 지방의회의 수행 충분성 및 주민참여 필요성 비교

항목	수행충분성 (예%)	주민참여 필요성 (필요한편 이상%)	시사점
주민대표기능	38.6%	86.6%	• 지방의회가 주민을 제대로 대변하지 못하고 있다는 인식이 강함 • 주민 참여 확대를 통해 대표성 회복 필요성 제기됨
의결기능	42.4%	80,7%	• 핵심 권한인 의결기능에 대해서도 과반 이상이 실효성 부족을 지적 • 정책결정에 주민 의견이 반영될 수 있도록 제도 개선 요구됨
감시기능	30.7%	86.6%	• 가장 낮은 수행평가를 받은 영역 • 감시와 견제 기능이 미흡하다는 인식이 강하며, 주민의 감시 참여 확대 요구가 매우 높음

2. 지방의회에서 수행하는 주민참여제도에 대한 인식

지방의회 주민참여 제도의 인지도·활용도·영향력

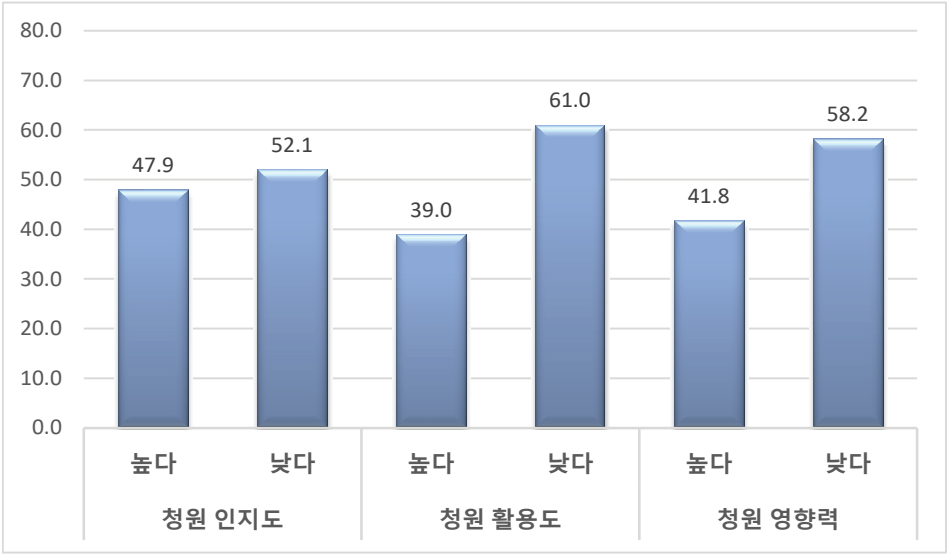
Q8. 현재 지방의회에서 수행하고 있는 다양한 주민참여/소통제도의 인지도, 활용도, 영향력에 대하여 어느 정도라고 생각하십니까?
[청원] 인지도: ①높다~②낮다 / 활용도: ①높다~②낮다 / 영향력: ①높다~②낮다
[의회신문고] 인지도: ①높다~②낮다 / 활용도: ①높다~②낮다 / 영향력: ①높다~②낮다
[의정모니터] 인지도: ①높다~②낮다 / 활용도: ①높다~②낮다 / 영향력: ①높다~②낮다
[주민조례청구] 인지도: ①높다~②낮다 / 활용도: ①높다~②낮다 / 영향력: ①높다~②낮다
[어린이의회] 인지도: ①높다~②낮다 / 활용도: ①높다~②낮다 / 영향력: ①높다~②낮다

구 분	개념 정의
인지도	귀하는 해당 제도를 얼마나 알고 계십니까?
활용도	해당 제도가 현재의 지방의회에서 얼마나 활용된다고 생각하십니까?
영향력	주민이 지방의회에 참여할 수 있는 해당 제도가 얼마나 의정과정에 영향을 미친다고 생각하십니까?

□ 청원

| 그림 4-5 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 청원

(단위: %)



❍ 청원제도에 대한 인지도는 절반 수준으로 엇갈리게 나타남(47.9% '높다', 52.1% '낮다')

- 이는 청원제도가 주민참여 수단으로 제도화되어 있음에도 불구하고, 여전히 많은 주민에게 낯설거나 알려지지 않았다는 점을 보여줌

❍ 청원제도의 활용도는 낮음(39.0% '높다', 61.0% '낮다')

- 청원을 실제로 활용하거나 주변에서 활용된 사례를 인지하는 비율은 낮은 수준임
- 이는 청원제도의 절차, 접근성, 실효성 등에 있어 제도 개선이 필요하다는 것을 시사함

❍ 또한 청원이 정책에 미치는 영향력도 낮게 평가됨(41.8% '높다', 58.2% '낮다')

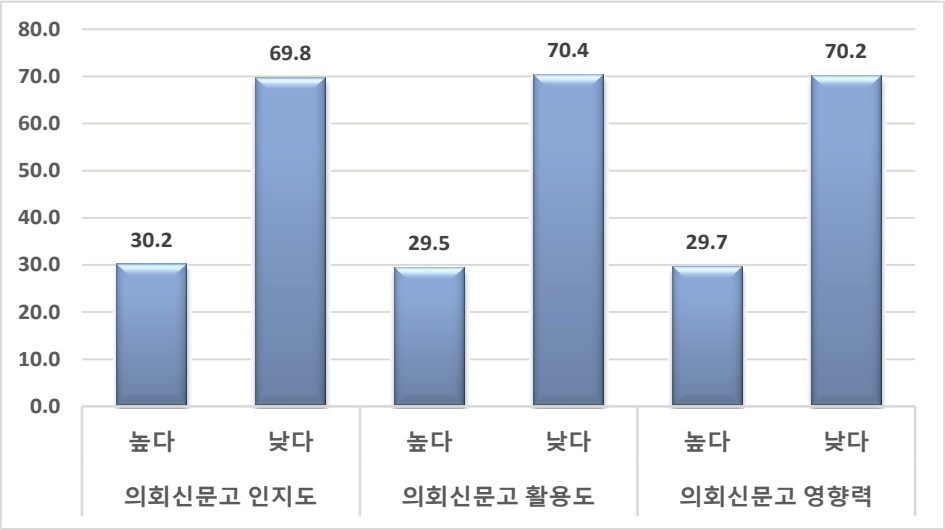
- 청원을 통해 정책 변화나 의제화가 이루어졌다고 인식하는 비율은 절반 이하로 나타남

- 이는 청원이 형식적인 절차로 머물고 있다는 인식이 여전히 존재하며, 제도의 실효성 강화가 요구된다고 할 수 있음

□ 의회신문고

| 그림 4-6 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 의회신문고

(단위: %)



❍ 의회신문고의 인지도 낮음(30.2% '높다', 69.8% '낮다')
- 응답자의 약 70%가 의회신문고 제도를 잘 모르고 있다고 답변
- 이는 해당 제도가 주민에게 충분히 홍보되지 않았으며, 인식 확산을 위한 전략 마련이 필요함을 시사
- 다만, 지역에 따라서 지방의회 내 '의회신문고'라는 이름 외에 다른 이름으로 제도가 운영되는 경우 혹은 해당 제도가 없는 경우도 있을 수 있기 때문에 추후 지역에 따른 면밀한 비교가 필요함

❍ 의회신문고의 활용도 역시 저조 (29.5% '높다', 70.4% '낮다')
- 제도를 인지하고 있다 하더라도 실제로 활용하거나 주변에서 활용된 경험은 낮은 수준으로 나타남

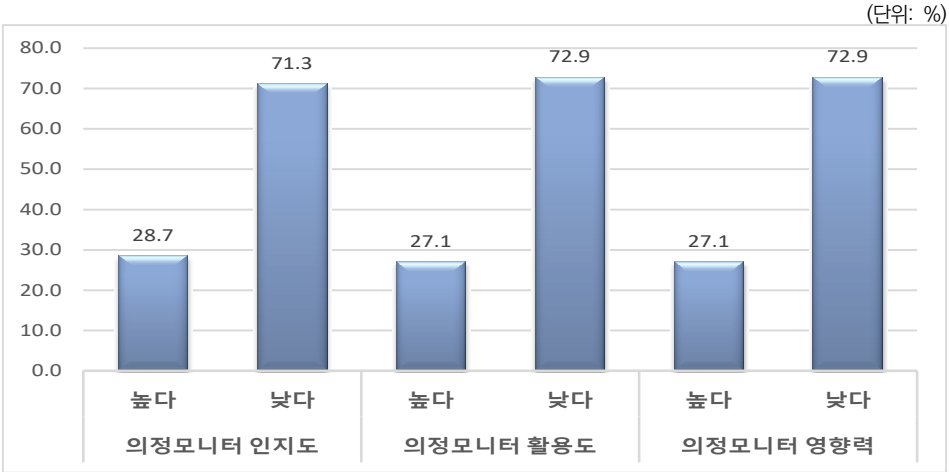
- 이는 절차의 복잡성, 접근성 부족, 피드백 부재 등이 원인일 수 있으므로 제도 운영 방식의 개선이 필요함

❍ 의회신문고의 영향력에 대한 평가는 부정적으로 나타남 (29.7% '높다', 70.2% '낮다')
- 의회신문고를 통해 정책 변화나 의회 대응이 이루어진다고 보는 응답은 30% 미만으로 나타남
- 이는 제도의 실효성이 부족하다는 인식이 강하게 반영된 결과로, 응답자들이 이 제도를 형식적인 수단으로 여기고 있음을 보여줌

□ 의정모니터

| 그림 4-7 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 의정모니터

(단위: %)



❍ 의정모니터 제도에 대한 인지도 매우 낮음(28.7% '높다', 71.3% '낮다')
- 응답자의 70% 이상이 의정모니터 제도를 잘 모른다고 응답함
- 이는 제도의 존재와 기능에 대한 홍보 부족을 시사하며, 인지도를 높이기 위한 적극적인 정보 제공이 필요한 상황임
- 다만, 지역에 따라서 지방의회 내 '의정모니터'라는 이름 외에 다른 이름으로 제도가 운영되는 경우 혹은 해당 제도가 없는 경우도 있을 수 있기 때문에 추후 지역에 따른 면밀한 비교가 필요함

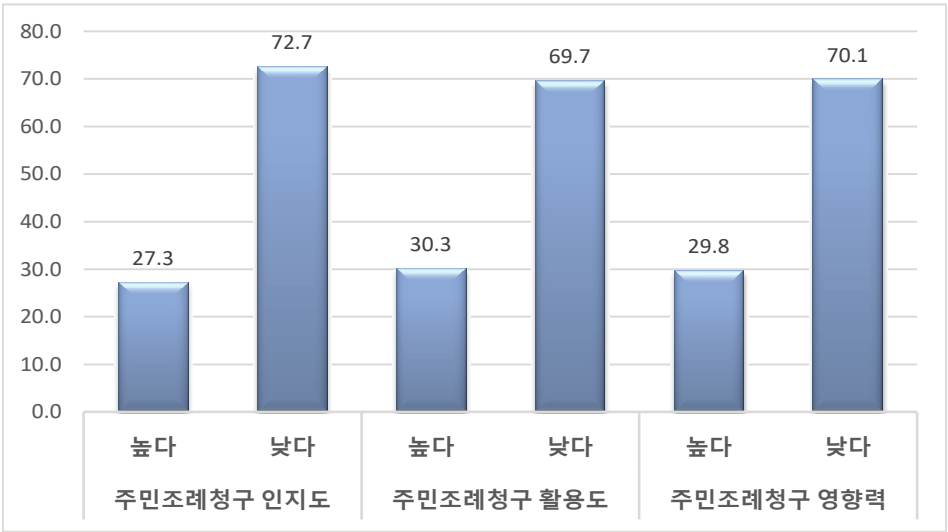
❍ 활용도 가장 낮은 수준으로 나타남(27.1% ‘높다’, 72.9% ‘낮다’)
- 실제 참여하거나 관련 사례를 접한 경험이 적다는 응답이 대다수로 나타남
- 제도 참여 기회 부족, 제한적인 운영 방식, 접근 장벽 등이 주요 원인일 수 있으므로 이에 대한 대응방안의 모색이 필요함

❍ 의정모니터의 정책 영향력에 대한 인식도도 낮게 나타남(27.1% ‘높다’, 72.9% ‘낮다’)
- 정책 결정이나 의정 활동에 영향을 미친다고 보는 응답자는 30% 미만으로 나타남
- 이는 의정모니터 활동이 형식적 절차에 그치며 실질적 반영 및 피드백 체계가 부족하다는 인식이 강하게 반영된 결과로 해석됨

□ 주민조례청구

| 그림 4-8 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 주민조례청구

(단위: %)



❍ 주민조례청구제도에 대한 인지도 낮음 (27.3% ‘높다’, 72.7% ‘낮다’)
- 응답자의 약 73%가 주민조례청구제도를 잘 모르고 있다고 응답하였음

- 관련 법률에 따라 도입된 제도임에도 불구하고 제도에 대한 정보 부족과 접근성 한계가 있음을 시사함

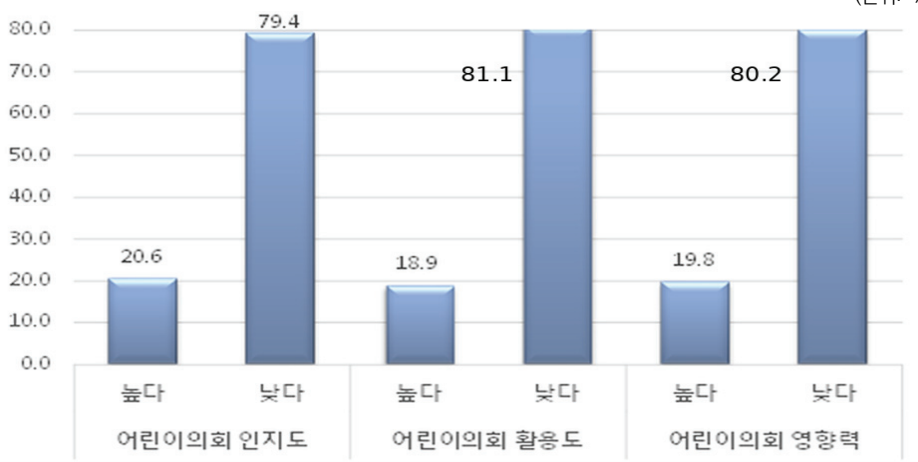
❍ 실제 활용도 역시 낮은 수준 (30.3% '높다', 69.7% '낮다')
- 주민들이 제도를 인지하고 있더라도 실제로 청구를 시도하거나 사례를 접한 경험은 부족한 것으로 나타남
- 제도에 대한 인지 부족, 복잡한 요건(서명 요건, 절차 등) 등의 행정적 장벽이 활용 저해 요인으로 작용했을 가능성이 큼

❍ 정책 영향력에 대한 인식도 부정적 (29.8% '높다', 70.1% '낮다')
- 주민조례청구가 정책에 실질적인 변화를 유도한다고 느끼는 응답은 30% 미만으로 나타남
- 이는 청구가 실제 조례 제정으로 이어지는 비율이 낮거나, 제도 운영이 형식에 그치고 있다는 인식이 반영된 것으로 해석할 수 있음

□ 어린이의회

| 그림 4-9 | 주민참여제도의 인지도·활용도·영향력: 어린이의회

(단위: %)



❍ 어린이의회에 대한 인지도 극히 낮음 (20.6% '높다', 79.4% '낮다')
- 응답자의 80% 가까이가 어린이의회 제도에 대해 잘 모르고 있다고 응답하였음

- 이는 제도의 존재 자체가 일반 주민들에게 널리 알려져 있지 않음을 보여주며, 적극적인 홍보와 교육이 필요한 상황임

❍ 활용도도 매우 낮은 수준임(18.9% '높다', 81.1% '낮다')
- 어린이의회가 실제 운영되거나 참여 경험이 있는 사례가 극히 드물다는 점을 반영함
- 제도의 실효적 운영 여부와 함께, 성인 주민들이 체감할 수 있는 방식의 운영과 연계 필요함

❍ 영향력에 대한 인식 역시 낮음 (19.8% '높다', 80.2% '낮다')
- 정책 결정이나 의제 반영에 있어 어린이의회의 실질적 영향력이 거의 없다고 인식하는 것으로 나타남
- 이는 단순 체험형 운영에 그치는 것이 아닌, 실질적인 의견 반영 절차와 피드백 체계의 마련이 필요함을 시사함

| 표 4-4 | 주민참여제도 인지도·활용도·영향력 응답 결과 비교

제도	인지도 (높다%)	활용도 (높다%)	영향력 (높다%)	주요 특징 및 시사점
청원	47.9%	39.0%	41.8%	• 상대적으로 인지도와 활용도 높음 • 제도 인식은 있으나 실효성은 다소 낮게 평가됨
의회신문고	30.2%	29.5%	29.7%	• 인지도·활용도·영향력 모두 낮음 • 주민 접점이 부족하고 피드백 체계 미흡 가능성
의정모니터	28.7%	27.1%	27.1%	• 가장 낮은 활용성과 영향력 • 형식적 운영에 머물고 있다는 인식 강함
주민조례청구	27.3%	30.3%	29.8%	• 법적 권한 있는 제도임에도 불구하고 낮은 인지도와 실질 활용도 • 절차적 장벽 해소 필요
어린이의회	20.6%	18.9%	19.8%	• 모든 항목에서 최하위 • 존재조차 잘 알려지지 않으며, 상징적 제도로 머물고 있음

❍ 청원제도는 다른 제도에 비해 상대적으로 잘 알려져 있으며 활용 경험도 높지만, 정책에 대한 영향력은 여전히 부족하다는 인식이 존재함

❍ 의회신문고와 의정모니터는 모두 인지도와 영향력에서 낮은 평가를 받고 있으며, 주민과의 실질적 연계가 약한 형식적 제도로 인식되고 있음

❍ 주민조례청구제도는 법적 효력이 있음에도 불구하고 인지와 실천 간의 간극이 커서, 제도 접근성 개선 및 절차 간소화가 필요함

❍ 어린이의회는 전반적으로 제도 자체가 거의 알려지지 않은 상태이며, 상징적 활동을 넘는 실질적 참여 제도로 발전시키기 위한 전략이 필요함

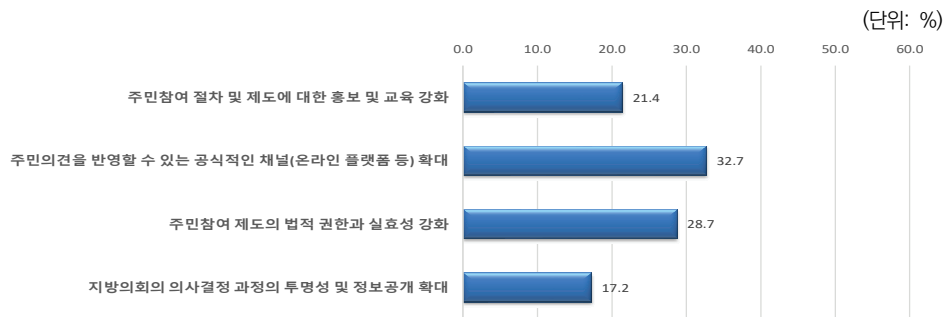
3. 주민의 참여 방안에 대한 인식

주민이 지방의회에 보다 적극적으로 참여하기 위한 방안

Q9. 주민이 지방의회 활동에 보다 적극적으로 참여하기 위해 다음 각 항목 중 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

① 주민참여 절차 및 제도에 대한 홍보 및 교육 강화
② 주민의견을 반영할 수 있는 공식적인 채널(온라인 플랫폼 등) 확대
③ 주민참여 제도의 법적 권한과 실효성 강화
④ 지방의회의 의사결정 과정의 투명성 및 정보공개 확대

| 그림 4-10 | 주민이 지방의회에 보다 적극적으로 참여하기 위한 방안



출처: 연구진 작성

❍ 주민이 지방의회에 보다 적극적으로 참여하기 위해서는 주민의견을 반영할 수 있는 공식적인 채널을 확대하는 것이 가장 필요한 것으로 나타남(32.7%)

- 지방자치와 발전과 시민의식의 성숙 등으로 의정활동에 대한 주민의 참여 요구가 높아지고 있고 있음
- 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라의 지방의정과정에의 주민의 참여는 매우 제한적이며, 이로 인하여 주민들의 실질적인 참여는 매우 저조한 실정임
- 이에 따라 온라인 플랫폼 등 주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 다양한 방안을 도입하여 주민의 참여를 확대할 수 있음

❍ 주민참여 제도의 법적 권한과 실효성 강화도 필요한 것으로 나타남(28.7%)
- 주민참여가 형식에 그치지 않고 실제 정책 결정에 영향을 미치기 위해서는 법적 제도 보완이 필요하다는 인식이 강하게 나타남
- 이는 실질적인 정책 반영 구조와 책임 있는 피드백 체계가 마련되어야 함을 시사함

❍ 주민참여 제도에 대한 홍보와 교육 강화는 세 번째 순위로 나타남(21.4%)
- 제도 자체에 대한 인지나 이해도 제고도 여전히 중요한 과제지만, 제도 인식보다는 실질적 참여기회 확대와 제도 운영 개선에 대한 요구가 더 큰 것으로 분석됨
- 다만, 현재 운영되고 있는 다양한 주민참여제도에 대한 주민들의 인식도가 높지 않은 현재에서 이에 대한 홍보 및 교육은 여전히 중요한 과업으로 볼 수 있음

❍ 마지막으로 지방의회 의사결정 과정의 투명성 및 정보공개 확대의 필요성은 상대적으로 가장 낮은 비율로 나타남(17.2%)
- 지방자치법 전부개정으로 인한 투명성 강화 노력, 각 지방의회의 홈페이지 및 SNS를 통한 실시간 소통 채널의 다양화 등은 과거에 비하여 지방의정과정에 대한 투명성과 정보공개의 기회를 확대하고 있음
- 이러한 제도적·운영적 노력으로 어느 정도 의정활동에 대한 정보 요구 수요는 충족되고 있는 것으로 해석할 수 있음
- 하지만 여전히 약 20%에 가까운 응답이 나타나고 있으므로 보다 많은 주민이 사각지대 없이 원하는 정보를 얻을 수 있도록 하는 방안의 모색이 필요할 것임

제4절 소결: 주민중심의 지방의회를 위한 미래방향 제시

1. 주민중심의 지방의회 구현을 위한 미래방향

❍ 주민중심의 지방의회 구현을 위하여 인지도, 활용도, 체감도 및 신뢰도 향상의 4단계를 거쳐야 함

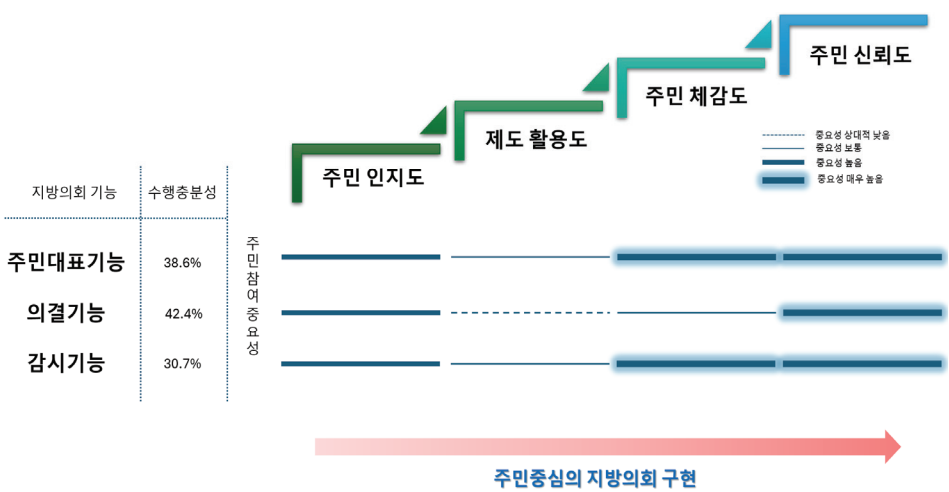
❍ 주민 인지도란, 주민이 지방의회 및 지방의정의 내용과 과정, 역할과 기능 등을 인지하여 지방의회에 대한 중요성과 필요성을 인지하는 과정임
- 설문조사 및 많은 선행연구에서 지적된 바와 같이, 우리나라 지방의회에 대한 불신은 지방의회의 역할과 기능에 대한 낮은 인지도에 비롯함
- 특히 지방의회의 기능과 이를 위한 각종 제도에 대한 인지도 부족은 이후의 단계에서도 큰 영향을 미치기 때문에 무엇보다 주민들에 대한 인지도 향상이 매우 중요함
- 따라서 주민중심의 지방의회를 구현하기 위해서는 우선 지방의회에 대한 주민들의 인지도를 향상시킬 필요가 있음

❍ 제도 활용도란, 지방의회의 다양한 기능을 원활하게 수행하기 위하여 도입된 제도를 구체적으로 활용하는 과정을 의미함
- 설문조사 결과, 지방의회에서 운영하고 있는 각종 제도에 대한 인지도 및 활용도에 대한 인식은 매우 낮은 것으로 나타나고 있음
- 또한 지방의정 과정에서의 주민의 참여에 대한 인식이 낮은 것 역시 주민이 직접 참여할 수 있는 다양한 제도를 활용하지 못하고 있다는 점에서 기인할 수 있음
- 따라서 1단계의 각종 제도에 대한 인지도를 기반으로 2단계에서는 해당 제도를 인지하는 수준을 넘어서 제도를 활용할 수 있는 다양한 방안을 모색할 필요가 있음
- 다만 의결기능의 경우, 지방의회의원의 고유한 권한의 영역이기 때문에 주민이 참여할 수 있는 영역은 타 기능에 비하여 상대적으로 낮다고 볼 수 있음

❍ 주민 체감도란, 지방의정의 과정과 결과를 주민이 직접 체감하는 과정을 의미함
- 현재 우리나라의 경우 지방의회 및 의정과정에 대한 낮은 인지도와 활용도로 인하여 지방의정에 대한 결과를 체감하지 못하는 문제에 직면하고 있음
- 이러한 낮은 체감도는 궁극적으로 지방의회에 대한 불만과 불신으로 이어질 수 있기 때문에 무엇보다 지방의회의 신뢰도를 높이기 위해서는 지방의정에 대한 주민 체감도를 높일 필요가 있음
- 특히 지방의정의 결과(조례, 예산심의, 행정사무감사 등)뿐만 아니라 의정과정에 대한 체감도를 높일 수 있는 방안의 모색도 필요함

❍ 주민 신뢰도란, 지방의정에 대한 높은 인지도와 활용도, 체감도를 기반으로 지방의회에 대여 근본적으로 신뢰하는 과정을 의미함
- 주민중심 지방의회의 궁극적인 목적은 결국 지방의회에 대한 주민의 신뢰도를 높이는 것임
- 지방의회에 대한 주민 신뢰도는 지방의회에 대한 높은 인지도와 주민이 참여할 수 있는 각종 제도에 대한 높은 활용도, 이를 기반으로 한 긍정적 체감도를 토대로 이루어질 수 있음

| 그림 4-11 | 주민중심의 지방의회 구현을 위한 미래 방향



출처: 연구진 작성

2. 주민중심 지방의회 구현을 위한 전략

❍ 주민 인지도 제고

- 주민의 인지도를 높이기 위해서는 지방의회의 기능과 역할, 의정과정에서의 주민참여의 중요성과 방법 등에 대한 홍보와 교육이 필수적임
- 최근 많은 지방의회에서 홈페이지나 SNS 등을 통하여 홍보를 위한 많은 노력을 기울이고 있음에도 불구하고, 본 연구에서 수행한 설문조사 결과 인지도 수준은 매우 낮은 것으로 나타나 주민의 인지도 제고를 위해서는 매우 중요한 과정이라고 볼 수 있음
- 주민들로 하여금 지역의 중요한 의사결정권한이 주체가 주민 스스로에게 있다는 것에 대한 지속적인 교육이 필요하며, 이를 위하여 지방의회뿐만 아니라 지역사회의 다양한 유관기관과의 협력방안 모색도 필요할 것임
- 또한 지방의정에 참여할 수 있는 각종 제도 및 지역에서 활용하고 있는 다양한 주민참여 프로그램에 대한 홍보 및 교육도 필요할 것임

❍ 제도 활용도 제고

- 그동안 지방의정 과정에서 주민이 참여할 수 있는 방안은 방청과 같은 소극적·일방향적 수단이 유일하였음
  - 이러한 소극적·일방향적인 주민참여 수단은 오히려 주민들의 지방의정 과정에 대한 관심을 줄이며 참여하고자 하는 의지를 감소시킬 수 있다는 문제가 있음
- 제도의 활용도를 높이기 위해서는 무엇보다 주민의 의견을 반영할 수 있는 다양한 채널을 확대할 필요가 있음
  - 본 연구의 조사 결과에서도 주민의견을 수렴할 수 있는 채널 확대가 주민의 적극적 참여를 위한 가장 중요한 방안으로 뽑힌 만큼, 주민이 직접 참여할 수 있는 다양한 방안을 마련할 필요가 있음
  - 최근 많은 지방의회에서 의정모니터, 의회신문고 등 주민이 직접 의정과정에 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 운영하는 것 역시 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있음

- 아울러 주민참여제도의 법적 권한과 실효성을 강화할 수 있는 법·제도적 개선이 필요함
  - 지방자치법 등을 통하여 주민조례발안제도가 도입되었지만, 여전히 제도의 활용도는 매우 낮은 수준임
  - 그 이유는 여러 가지로 논의할 수 있지만, 많은 선행연구에서 해당 제도를 주민이 제대로 알지 못하며, 청구하기 위한 절차가 여전히 어렵다는 문제점이 지적되고 있음
  - 따라서 주민들이 쉽게 지역의 현안에 대한 문제를 해결하기 위한 조례를 제안할 수 있도록 하는 제도의 개선이 필요할 것임

❍ 주민 체감도 및 신뢰도 향상
- 주민중심의 지방의회 구현을 위한 주민의 체감도 및 신뢰도를 높이기 위해서는 무엇보다 지방의회에 대한 투명성과 책임성을 확보해야 함
  - 최근 이루어진 전부개정된 지방자치법에서 지방의회에 대한 신뢰도를 높이기 위하여 지방의회에 대한 투명성과 책임성을 강화하기 위한 다양한 제도를 도입한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있음
- 이를 위해서는 무엇보다 지방의회 스스로 투명하고 책임성 있는 의정활동 수행을 위하여 노력할 필요가 있음
  - 현재 지방의회 및 지방의회의원의 활동에 대한 다양한 정보를 제공하도록 하는 제도가 도입되어 있으며, 보다 많은 정보가 주민들에게 제공될 수 있도록 중앙정부 및 지방자치단체 차원에서 노력하고 있음
  - 예컨대, 의정활동의 구체적 내용(회의일수, 회의당 참석율, 조례 건수, 예·결산 내역, 행정사무감사 내용 등)을 홈페이지 등을 통하여 공개하도록 하고 있으며, 지방의회의원의 겸직활동 현황 및 비위활동에 대한 내용 공개를 위한 제도가 개선되고 있음

제 5 장

주민 중심 자치경찰제도 개선과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 자치경찰제 이원화와 주민참여 현황

제3절 자치경찰제 주민참여 활성화 인식 분석

제4절 소결: 주민 중심형 자치경찰제를 위한 미래 방향 제시

Chapter

5 주민 중심 자치경찰제도 개선과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

□ **주민 중심 치안서비스 강화 필요**

❍ 현재 시행되고 있는 국가경찰 중심의 자치경찰제가 치안 서비스의 효율성과 민주성을 제고하는 방향으로 진화해 가기 위해서는 자치경찰제 이원화 및 지역 밀착형 치안서비스 강화 필요

- 중앙정부 주도의 국가경찰 체계는 전국적 일관성을 유지하는 데 장점이 있으나, 지역별 치안 수요에 민감하게 대응하기 어렵고, 주민 체감과 밀접한 치안 서비스를 제공하는 데 한계
- 최근 연구에서는 복잡하고 다원화된 사회 환경 속에서 지역별로 상이한 치안 수요에 대응하기 위해 중앙집권적 경찰제도의 한계를 지적하고 있으며, 검찰과 경찰의 수사권 조정에 따른 경찰권 비대화에 대한 견제, 지역 종합행정과의 연계 강화 차원에서도 자치경찰제도의 필요성이 부각(김흥주·홍성표·장일식, 2025)
- 자치경찰제는 지방분권 이념에 따라 지방자치단체가 지역치안에 대한 책임을 지고, 주민의 의사와 지역 특성을 반영하여 자주적으로 경찰활동을 수행하는 제도로 “주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 경찰행정”을 지향

❍ 현행 한국의 자치경찰제는 국가경찰과 자치경찰의 조직을 분리하지 않고 사무만 구분하는 일원화 모형으로 운영

- 자치경찰사무를 담당하는 경찰관의 신분도 국가경찰로 유지되는 특징
- 국가경찰사무는 중앙의 경찰청이, 자치경찰사무는 시·도 단위 광역자치단체장 소속의 자치경찰위원회가 지휘·감독하는 형태

□ 자치경찰제 이원화 방안 논의

○ 자치경찰 관련 법령 정비, 자치경찰 사업비 확보, 자치경찰사무 정비 등이 논의
- (자치경찰 관련 법령 정비) 지방교육자치에 관한 법률의 제정과 균형을 이루는 (가칭) 자치경찰에 관한 법률의 제정 등을 통해 시도자치경찰위원회의 형해화된 권한을 실질화하는 작업 필요
- (자치경찰 사업비 확보) 지역 주민에 특화된 치안 시책이 집행되기 위해서는 충분한 자치경찰 사업비가 확보되어야 하며, 자치경찰교부세 등 안정적인 재정지원 방안 설계 필요
- (자치경찰 사무 정비) 주민중심의 치안서비스가 제공될 수 있는 사무를 정비하고 국가 및 지방행정의 업무를 자치경찰에 전가한다는 우려 불식

□ 주민참여 연계 전략 구상

○ 자치경찰제도는 주민참여의 제도적 기반을 강화하는 수단이기도 함
- 주민은 단순히 치안 서비스의 소비자 역할에 머무는 것이 아니라, 치안 관련 의사결정 과정에 직접 참여하고, 지역사회의 안전 의제를 함께 설정하고 해결해 나가는 공동생산자(Co-producer)로서 중요한 역할을 수행
- 이러한 참여는 지역 맞춤형 치안정책 수립뿐만 아니라, 경찰 활동에 대한 투명성과 신뢰를 제고하는 데에도 기여

○ 주민 관점을 치안 정책의 의사결정 및 집행과정에 반영한다는 차원에서 주민참여 연계 전략으로 주민참여 플랫폼 구상, 주민참여 조직 활용, 주민참여 유인 정책 설계, 민주적 통제의 구체적인 방안들을 논의

○ (주민참여 플랫폼 구상) 주민참여 관점 반영, 주민 밀착형 자치경찰 운영, 마을안전 공동체 허브 활용

○ (주민참여 조직 활용) 주민자치(위원)회를 비롯한 다양한 주민단체 등과의 연계를 통한 지역사회 안전망 확보, 주민참여조직(자율방범대, 의용소방대 등)과 주민참여 기반 협력사업 추진

○ (주민참여 유인정책 설계) 전문가 자문단에 주민자치조직 대표자 포함, 자치경찰

우수사례 발굴 및 포상 등을 통한 지속가능성 강화, 주민자치조직 활동에 대한 정기적인 평가

❍ (민주적 통제) 지역 시민단체, 지방의회 등 외부 감시자의 모니터링을 통한 정치적 편향성 방지, 지역주민의 자치경찰 시책 건의 및 자치경찰 사무에 대한 정기적인 보고 시스템 구축

2. 연구 목적

❍ 자치경찰제는 지방행정과 경찰행정 간의 긴밀한 연계를 통해 시민이 직접 참여하고 통제하는 치안 시스템을 구축함으로써, 지역적 특성을 고려한 창의적이고 능동적인 치안 대응 체계를 가능하게 하는 핵심 제도

❍ 현재 국가경찰 중심 일원화 자치경찰제를 진단하고 주민중심의 자치경찰제로 진화해 가기 위한 방향과 제도 개선안을 제안하는 것을 목적으로 함

- 주민 중심의 자치경찰제를 통해 주민친화형 자치경찰 서비스의 제공을 기대할 수 있음

제2절 자치경찰제 이원화와 주민참여 현황

1. 자치경찰제 이원화

1) 현황

□ **역대 정부의 자치경찰제**

○ (김대중 정부) ① 광역단위 절충형, ② 총리 산하 '국가경찰위원회'를 두고 집행기관으로 경찰청 설치

○ (노무현 정부) 자치경찰 실무추진단안(2005.11.)과 시·도지사 협의회안(2005.12.) 제시
- (자치경찰 실무 추진단안) ① 기초(시·군·구) 단위 선택적 도입, ② 기초단위 자치경찰대(직속기관) 설치, 주민참여기구 운영
- (시·도지사 협의회안) ① 광역 및 기초, 의무적 실시, ② 시·도에 자치경찰본부, 시·군·구에 자치경찰대 설치

○ (이명박 정부·박근혜 정부) ① 기초 단위 선택적 도입, ② 기초 단위 자치경찰대(직속기관) 설치, 주민참여기구 운영
- 시·도 치안행정위원회(심의·의결)
- 시·군·구 지역치안협의회(협의·자문)

○ (문재인 정부) ① 광역단위, ② 시·도 단위에 자치경찰본부 및 시·군·구 단위 자치경찰대 설치
- 지구대·파출소는 사무 배분에 따라 자치경찰로 이관

□ **중앙·지방 절충 모델**

○ 「경찰법」 제2조에 따르면 치안 기능은 중앙정부와 지방정부의 공동책임으로 국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 필요한 시책을 수립·시행하여야 함
- 중앙정부는 지방이라는 용어를 삭제하여 특별지방행정기관의 지위를 양보하고 지방정부는 상당한 권한을 경찰청에 위임한 결과임

□ 광역단위 자치경찰제 도입

❍ 중앙 집권화된 국가경찰의 지역 분산, 제주 자치경찰제의 한계 극복, 국가사무와 지방사무를 융합한 치안 서비스 제공으로 요약할 수 있음
- 광역단위 자치경찰제 도입은 2021년 7월 1일부터 전면 시행되었고, 전면 시행에 앞서 시·도경찰청장과 시·도자치경찰위원회가 협의하여 준비를 완료한 시·도부터 순차적으로 자치경찰제를 시범 운영

□ 국가경찰 중심의 일원화 모델

❍ 지방정부 단위의 별도 경찰기관의 설치나 중앙정부에서 지방정부로의 인력 이관 없이 국가직 경찰공무원이 국가경찰사무와 자치경찰사무를 수행함
- 자치경찰 사무 관장기관으로 시·도자치경찰위원회 설치
- 코로나19에 따른 국가재정 부담으로 인하여 소요재정 극소화 방안으로 모형 수정
- ’22년 기준 전국 18개 시·도자치경찰위원회 예산은 약 1,935억원이며, 중앙정부의 재정지원금이 약 1,450억원(약 75%), 시·도 자체 예산이 약 486억원(약 25%)이며, 실제 자치경찰 사업비는 약 116억 원(약 6%)에 불과(윤태웅, 2022)

2. 문제점

□ 국가경찰이 국가사무와 자치사무를 모두 수행

❍ 국가경찰의 조직·신분은 그대로 유지된 채 사무만 분리하여 수행하는 형태로 국가직 경찰관이 자치경찰 사무를 수행
- 실무적으로 50% 이상 자치경찰사무 담당 시 자치경찰 사무 담당 공무원으로 분류

❍ 지구대·파출소가 국가경찰 소속으로 실질적이고 원활한 지역 치안서비스 제공에 한계가 있으며 주민 체감 효과 미흡함

□ **지역 주민대표인 시·도지사 권한의 과도한 제약으로 지방의 자율성 및 책임성 약화**

○ 자치경찰사무에 대한 시·도자치경찰위원회의 지휘·감독 권한의 미작동

○ 시·도지사 및 시·도자치경찰위원회의 형식적 임용권에 따른 지휘·감독권 한계

○ 자치경찰 위원회가 심의의결기관이기 때문에 경찰 공무원들의 지휘·감독권이 없어 할 수 있는 부분이 제한적

- 현행 제도에서 자치경찰위원회는 자치경찰사무에 대한 정책을 심의·의결하는 기능을 가지고 있지만, 실질적인 조직·인사권·예산권이 없어 그 한계가 명확

□ **국가 재정지원 범위·규모 등 불명확**

○ 사무이양 과정에서 국가 재정지원에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않았고 자치경찰 사무는 국가위임사무로 인식되어 시·도의 업무 추진 예산 지원 한계

○ 국고보조금 형식의 국비 지원은 예산의 규모와 사용처의 제한으로 지역 맞춤형 신규 사업 추진 난항

○ 이원화 모델로 전환 시 시·도의 재정부담 가중

2) 현재 논의되는 개선 방향

□ **자치경찰 권한의 실질화**

○ 시·도지사 및 시·도자치경찰위원회의 권한을 실질화하여 자치경찰권을 강화

- 자치경찰사무에 대한 시·도 자율권 확대
- 시·도지사 및 자치경찰위원회 지휘·감독권 강화
- 자치경찰위원회가 단순한 심의·의결 기구를 넘어, 실질적인 정책 결정과 집행을 주도할 수 있는 위상을 갖추는 것이 중요

○ 자치경찰 이원화 전면 시행 대비 자치경찰 인력·재원조달 방안 마련

- 제주도의 경우, 도내 지구대와 파출소를 자치경찰단이 운영하기 위해서는 연간 1,000억원의 인건비와 운영비가 필요한 것으로 분석
- 2026년 이후부터는 광역자치단체의 예산으로 자치경찰제도가 운영되어야 하므로, 자치경찰사무와 지방자치사무 간 긴밀한 연계가 더욱 중요

○ 현재 자치경찰은 소관 사무 범죄와 관련해 현행범을 체포할 수 있지만, 긴급 체포권과 수배자 체포권은 허용되지 않는 한계
  - 자치경찰이 현장에서 대응하기 위해서는 긴급 체포권 등 현장 조치권이 부여되어야 함

□ 지방행정과 치안행정의 연계강화

○ 자치경찰과 지역사회경찰활동의 예방 중심적 전환
  - 기존의 경찰 활동은 주로 범죄 발생 이후의 대응, 즉 범죄자의 검거와 재범 방지, 사후 처벌에 중점을 두고 운영되어 옴
  - 그러나 자치경찰제도의 도입은 이러한 흐름에 변화의 계기를 마련
  - 자치경찰의 핵심 목표는 사전 예방 중심의 치안활동으로, 범죄 발생을 미연에 방지하고 지역 주민의 안전을 실질적으로 확보하는 데에 중점

○ 지방정부와의 협력에 기반한 치안 안전망 구축
  - 지역 특성에 따른 자치경찰 시책 발굴
  - 우수 자치경찰시책의 전국 확산 도모
  - 시·도별 다양한 치안 수요에 대응하여 지역맞춤형 치안 서비스 제공 가능
  - 지구대 파출소를 재편해서 주민 체감형 치안 모델을 만들고 커뮤니티경찰센터를 조성하여 공동체와 협력하는 경찰 지구대 파출소를 개편

○ 지역 주민의 참여 및 통제 강화
  - 지역 주민의 참여를 유인하는 제도 및 프로그램 설계
  - 자치경찰에 대한 민주적 통제 방안 마련

□ 자치경찰의 단계적 이원화 추진

○ 국가경찰-자치경찰 이원화 모형으로 단계적 전환을 추진
  - 시·도경찰청의 자치경찰 조직·인력·예산을 지자체로 단계적으로 이양
  - (조직) 시·도경찰청 내 자치경찰 사무 담당 부서를 이관하여 시·도에 자치경찰본부, 시·군에 자치경찰대(단)를 설치·운영

- (인력) 자치경찰사무 담당 공무원은 자치경찰로 전환하여 시·도 경찰청, 경찰서의 생활안전·교통·경비·수사, 112치안종합상황실, 지구대·파출소 인력, 경무·홍보·청문감사부서 등 자치경찰 사무 지원인력 이관
- (예산) 재원확보를 위한 과태료·범칙금 이관, 중앙정부의 적극적인 지원 및 협력체계 필요

3. 주민참여 제도

1) 자치경찰제 주민 참여 제도의 유형과 운영 현황

□ 정책자문단 및 시민참여단 운영

❍ 부산시는 2025년 3월 '부산 자치경찰 정책자문단'을 출범시켜 치안 정책 수립 시 현장의 목소리를 반영

❍ 광주자치경찰위원회는 활동가와 전문가로 구성된 자문단을 통해 시민 체감형 치안시책을 발굴

❍ 서울시는 2021년부터 운영한 '시민정책자문단'을 2024년 4월 '시민참여단'으로 개편하여 일반 시민의 참여 기회를 확대
- 참여단은 범죄예방, 사회적 약자 보호, 교통안전, 지역경비 등의 분야에서 치안 정책 제안에 직접 참여하며, 시민 역량 강화를 위한 체계적인 지원도 병행

❍ 전북특별자치도 자치경찰위원회는 2025년 "함께하는 자치경찰, 안전한 전북특별자치도"라는 비전 아래, "지역과 함께 참여 협력하는 공동체 안전망 운영"을 핵심 추진전략으로 설정
- 자치경찰 정책과 제도 전반에 대한 자문을 제공하는 "정책자문협의회"를 재구성하고, IT·치안분야 전문가로 구성된 "과학치안 자문단"을 운영

□ 청년 서포터즈 운영

❍ 광주자치경찰위원회는 '청년 서포터즈 112'를 구성하여 자치경찰 정책 홍보와 아이디어 제안, 콘텐츠 제작 등에 시민이 참여하도록 함

- 3개월 단위로 운영되는 이 프로그램은 2023년 11월 기준 5기까지 진행되었으며, 시민의 자발적인 참여를 유도

□ 협력적 거버넌스 구조 운영

❍ 지역치안협의회는 지방행정과 경찰 간의 유기적 협력체계를 구축하는 핵심 기구

- 2011년 기준으로 전국 238개 협의회와 699개의 분과위가 구성되어 있으며, 4천여 개의 기관 및 단체가 참여

❍ 충북도는 '자치경찰 치안협의체'를 통해 주민 의견을 수렴하고, 2023년까지 총 41회의 회의를 통해 생활밀착형 안건을 논의

❍ 광주자치경찰위원회는 시청, 경찰청, 교육청 등 유관기관 과장급 인력이 참여하는 실무협의회를 운영하여 생활안전, 여성청소년 보호, 교통안전 등 분야에서 실질적 협력사업을 발굴

□ 주민 자율 방범 활동

❍ 2024년 4월 법정단체 지위를 확보한 자율방범대는 전국적으로 4천 개 이상의 조직과 약 10만 명의 인력이 활동 중

❍ 야간 순찰, 범죄신고 등의 활동을 통해 지역 사회의 범죄 예방을 자발적으로 실천하고 있으며, 자율적 주민 방범활동의 대표적 모델로 주목

❍ 서울시자치경찰위원회는 반려견과 함께 순찰에 참여하는 '반려견순찰대'를 운영하는 등 지역 특성과 생활환경에 기반한 창의적 참여 프로그램도 다양하게 확산

□ **성과와 한계**

○ 자치경찰제도는 도입 2년차를 맞이하며 '국가에 의한 경찰'에서 '주민에 의한 치안서비스'로의 전환을 모색

○ 현행 「경찰법」은 주민참여를 직접 규정하고 있지 않아 법적 기반이 부족

○ 자치경찰에 대한 시민 인지도가 낮아 자발적 참여 유도가 쉽지 않음

2) 현재 논의되는 개선 방안

(1) 자치경찰제의 주민참여 플랫폼화

□ **주민참여 관점 반영**

○ 자치경찰제의 시행은 주민참여 관점에서 '우리 동네 치안은 우리가 책임진다'는 주민자치를 실현할 수 있는 기회(박재희, 2021)
- 지역 경찰 입장에서는 주민수요와 선호에 부합한 지역 맞춤형 자치경찰 사무의 발굴이 중요(전대욱, 2023)
- 주민과의 협력을 통한 지역의 안전 취약요인을 사전에 제거하여 치안 서비스 효과를 강화할 수 있는 기회(박재희, 2021)

□ **지역 맞춤형·주민 밀착형 자치경찰 운영**

○ 지역 맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위해서는 주민이 직접 생활 속 치안 문제를 발굴하여 대안을 제시할 수 있는 주민 밀착형 자치경찰 운영의 중요성 강조
- 이를 위해서는 주민들이 치안 정책을 제안하고 의견을 투영할 수 있는 주민치안 플랫폼 마련 필요

○ 주민의 수요에 맞춰 각 지역의 특성에 맞는 자치경찰 서비스를 제공
- 예를 들어, 관광지에는 기마경찰대를 설치하여 관광지 질서유지와 관람객 안전 보호를, 농촌지역에서는 농산물 절도 예방과 치매노인 실종예방 및 보호를, 외국인 밀집지역에서는 외국인 자율방범대 운영과 외국인 운전면허 교실 운영 등 지역 특성에 맞는 서비스를 제공

□ **마을 안전 공동체 허브로 활용**

○ 주민참여 플랫폼은 자율방범대, 의용소방대 등 기존 주민참여조직들이 안전취약계층 및 지역에 대한 정보를 자치경찰과 공유하고 학습하는 공간으로 활용

○ 주민들이 지역 경찰과 함께 지역 치안정책을 기획하고 위협 요소에 협력적으로 대응하는 민관 거버넌스 활동 배양

(2) 주민참여 조직 활용

□ **주민자치(위원)회와의 연계·협력**

○ 읍·면·동 근린 단위에서 주민자치(위원)회는 지역공동체의 앵커 조직이자 다양한 주민조직에 대한 우산 조직으로서 주민의 안전과 복지 등 가장 중요한 영역으로 자리매김

- 주민참여와 연계하는 사무 발굴에 있어서 주민자치(위원)회를 비롯한 다양한 주민 모임과 단체 등과의 연계를 통한 읍·면·동 지역사회 안전망 확보를 핵심적인 추진과제로 설정

□ **주민참여 조직과의 연계 확대**

○ 지역주민 협의체, 아동·청소년 협의체, 마을 공동체 협의체, 자원봉사 단체 등 기존 주민참여 조직과의 연계 확대

- 주민참여예산제도 활동 단체, 시민 중심 네트워크 협의체, 지역별 주민자치 조직, 치안실무협의회 등 주민참여 네트워크를 통해 정기적으로 의견 수렴 및 소통 필요

□ **주민참여 기반 협력사업 추진**

○ 자율방범대, 의용소방대 등 주민참여 조직이 자율방범활동, 지역안전 순찰활동을 통해 지역주민 스스로 범죄예방 등 치안활동을 수행할 수 있도록 주민참여 기반 협력사업 추진

- 자치경찰 캠페인을 공동으로 실시하고 시책을 개발하는 등 정책 시행 전 과정에서 정보 및 어려움을 공유

제3절 자치경찰제 주민참여 활성화 인식 분석

1. 설문조사 결과

□ 자치경찰제에 대한 인지도

❍ 자치경찰제 시행 여부에 대한 인식
- 자치경찰제 시행 여부에 대한 인식에서 전혀 모른다(7.9%) 또는 모른다(45.6%)는 응답 비율이 알고 있다(43.3%) 또는 매우 잘 안다(3.2%)는 응답 비율보다 높음

❍ 자치경찰 사무의 국가경찰관 수행 여부에 대한 인식
- 자치경찰 사무를 국가경찰이 수행 여부에 대한 인식에서 전혀 모른다(9.6%) 또는 모른다(56.3%)는 응답 비율이 알고 있다(29.6%) 또는 매우 잘 안다(4.5%)는 응답 비율보다 높음

❍ 자치경찰사무의 개선 추진 방향과 관련하여 전혀 모른다(10.5%) 또는 모른다(56.6%)의 응답 비율이 알고 있다(28.9) 또는 매우 잘 안다(4.0%)의 응답 비율보다 높음

❍ 자치경찰제도 자체는 비교적 알려져 있지만, 국가경찰관이 자치경찰 사무를 수행하고 있다는 사실과 자치경찰사무의 개선 추진 방향에 대해서는 아직 잘 모르고 있는 것으로 나타남

자치경찰제에 대한 인지도

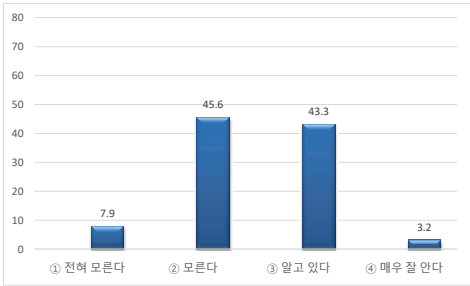
Q10. 귀하는 자치경찰제도를 얼마나 알고 계십니까?

[자치경찰제 시행 여부에 대한 인식] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘안다
[자치경찰사무를 국가경찰관이 수행하고 있음] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘안다
[자치경찰사무의 개선 추진 방향] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘안다

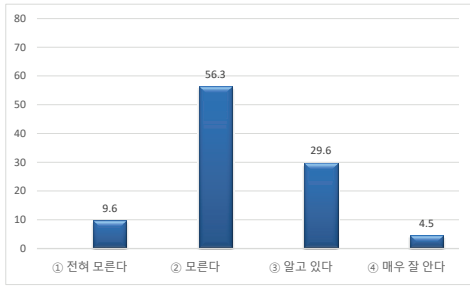
※ 이후 설문에 답할 때 자치경찰제에 대한 이해를 돕기 위해 자치경찰제에 대한 간략한 설명문을 문항 밑에 함께 보일 수 있도록 배치함

| 그림 5-1 | 자치경찰제도에 대한 인지도: 현황

(단위: %)



자치경찰제 시행 여부에 대한 인식

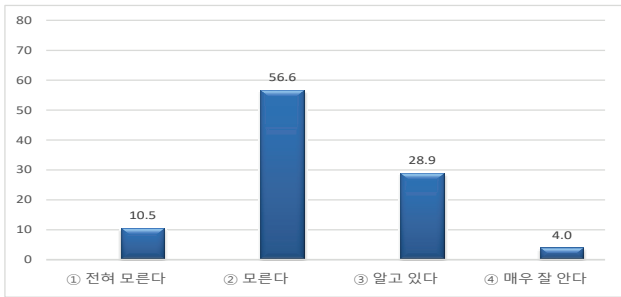


자치경찰사무의 국가경찰관 수행에 대한 인식

출처 : 연구진 작성

| 그림 5-2 | 자치경찰제도에 대한 인지도: 개선 추진 방향

(단위: %)



출처: 연구진 작성

□ 자치경찰제 개선 추진 방향과 관련한 인식

❍ 자치경찰사무를 지방자치단체 소속 자치경찰관이 수행하는 것에 대한 인식

- 자치경찰사무를 지방자치단체 소속 자치경찰관이 수행하는 것이 필요하다는 응답 비율(63.4%)이 필요하지 않다는 응답 비율(9.7%)보다 훨씬 높은 것으로 나타남

❍ 지방자치단체장에게 충분한 권한과 책임을 부여하는 것에 대한 인식

- 지방자치단체장에게 충분한 권한과 책임을 부여하는 것이 필요하다는 응답 비율(63.8%)이 필요하지 않다는 응답 비율(12.1%)보다 훨씬 높은 것으로 나타남

❍ 자치경찰제 운영에 대한 주민 참여와 활동 보장 및 확대에 대한 인식
- 자치경찰제 운영에 있어 주민의 참여와 활동 보장 및 확대와 관련하여 필요하다는 응답 비율(75.5%)이 필요하지 않다는 응답 비율(6.4%)보다 훨씬 높은 것으로 나타남

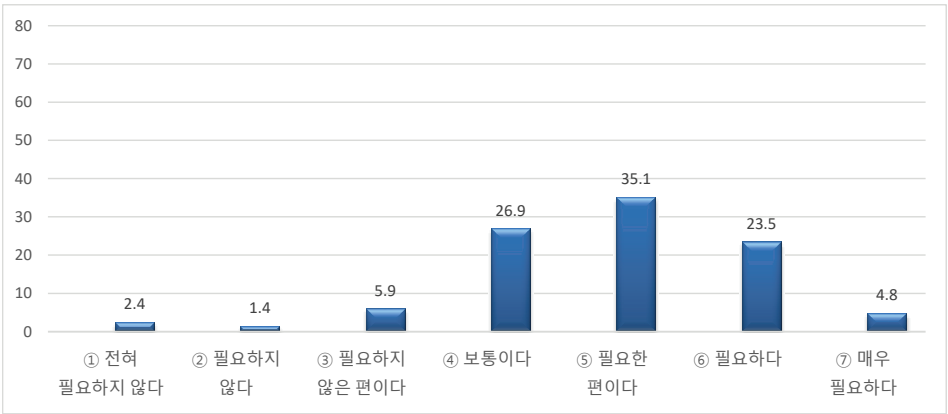
자치경찰제의 개선 추진과 관련한 의견

Q11. 자치경찰제의 개선 추진과 관련하여 귀하의 의견은 어떠합니까?

[자치경찰사무를 지방자치단체 소속의 자치경찰관이 수행]
① 전혀 필요하지 않다 ~ ⑦ 매우 필요하다
[주민의 대표인 지방자치단체장에게 자치경찰에 대한 충분한 권한과 책임을 부여]
① 전혀 필요하지 않다 ~ ⑦ 매우 필요하다
[자치경찰제 운영에 대한 주민의 참여와 활동이 보장 및 확대]
① 전혀 필요하지 않다 ~ ⑦ 매우 필요하다

| 그림 5-3 | 자치경찰제 개선:자치경찰사무를 지방자치단체 소속의 자치경찰관이 수행

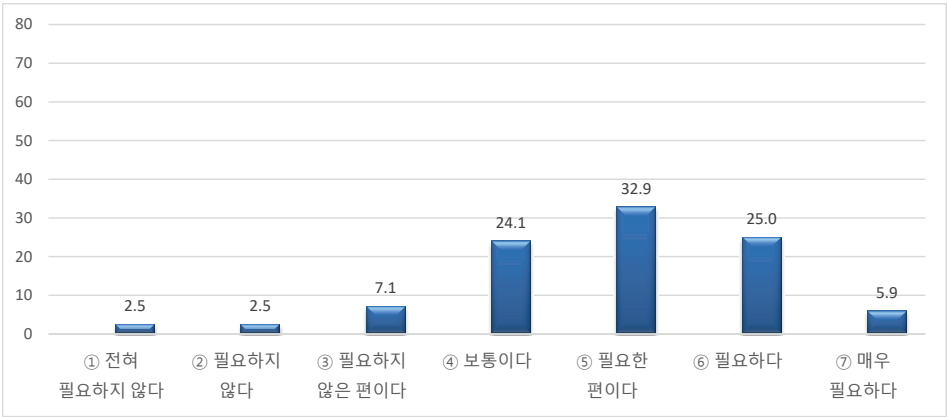
(단위: %)



출처: 연구진 작성

| 그림 5-4 | 자치경찰제 개선: 지자체장에게 권한과 책임 부여

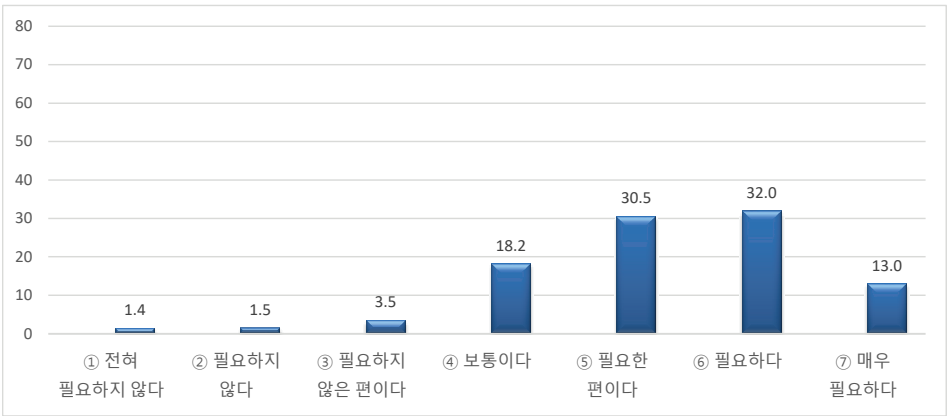
(단위: %)



출처: 연구진 작성

| 그림 5-5 | 자치경찰제 개선: 주민의 참여와 활동 보장 및 확대

(단위: %)



출처: 연구진 작성

□ 자치경찰제 운영을 위한 주민참여 활성화 방안에 대한 의견

❍ 주민참여 활성화를 위해 필요한 방안

- 주민참여 활성화를 위해 대안들의 필요성은 주민 의견수렴 및 정책제안 등을 위한 상시적 소통창구(플랫폼) 구축·운영(36.8%), 자치경찰제에 대한 소개·홍보 및 주민교육 강화(22.1%), 주민참여 조직(주민자치회, 자율방범대 등) 확대 및 지원(포상 등) 강화(20.5%), 주민 대상 온·오프라인 방식의 성과 보고회·설명회 개최(19.7%) 순으로 나타남

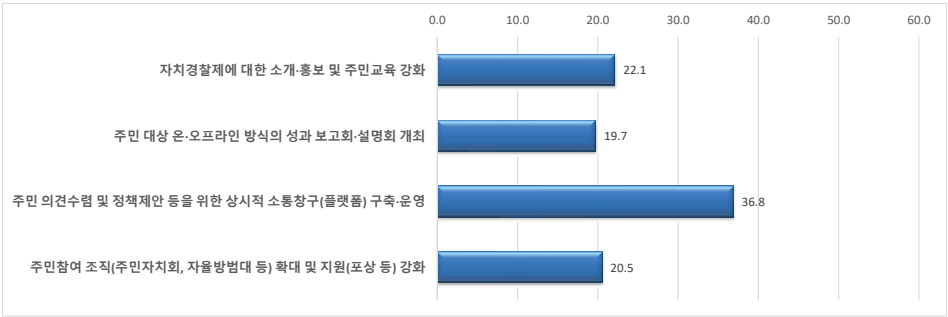
자치경찰제 운영을 위한 주민참여 활성화 방안

Q12. 실질적 자치경찰제 운영을 위한 주민참여를 활성화하기 위하여 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

① 자치경찰제에 대한 소개·홍보 및 주민교육 강화
② 주민 대상 온·오프라인 방식의 성과 보고회·설명회 개최
③ 주민 의견수렴 및 정책제안 등을 위한 상시적 소통창구(플랫폼) 구축·운영
④ 주민참여 조직(주민자치회, 자율방범대 등) 확대 및 지원(포상 등) 강화
⑤ 기타

| 그림 5-6 | 자치경찰제 운영을 위한 주민참여 활성화 방안

(단위: %)



출처: 연구진 작성

2. 전문가 조사 결과

1) 국가-자치 경찰 이원화 모델로 전환

□ 자치경찰 권한의 실질화

○ 자치경찰제도의 실효성을 높이기 위해서는 자치경찰 권한의 실질화가 필수적임

○ 자치경찰사무를 형식적인 수준이 아닌 실질적으로 이관함으로써 지방정부의 자율적 치안 역량을 강화해야 함

○ 자치경찰위원회가 경찰공무원에 대한 임용권을 보장받을 수 있도록 제도적 기반을 마련할 수 있음

○ 자치경찰위원회가 자치경찰 사무를 담당하는 경찰공무원에 대해 교육을 실시할 수 있는 권한을 보유함으로써 지역 특성에 맞는 치안 서비스를 구현해야 함

□ 제도의 안정적 확대를 위해 이원화 자치경찰 모델 시범 운영

○ 제주·세종·강원·전북 특별법 개정을 통해 특별자치시·도에 이원화된 자치경찰 모델 시범 실시

- 이 과정에서 도출된 성과와 과제에 대한 분석을 통해 제도 보완방안을 마련

□ 자치경찰제 이원화의 전국적 확대 시행을 대비한 법령 정비

○ 「지방자치경찰법」의 제정과 함께, 「지방자치법」 내에 자치사무의 범위에 자치경찰 사무를 명시하는 등 법제적 기반을 정비함으로써 제도의 안정성과 지속가능성을 확보

2) 주민 중심의 자치경찰제로 진화

(1) 자치경찰제 운영에서 주민이 실질적으로 참여할 수 있는 영역

□ 주민자치회를 통한 참여

○ 현재 대부분의 지방자치단체는 읍·면·동 단위에 주민자치회를 구성하고 있으며, 이를 활용한 주민참여형 치안정책 수립체계가 필요

❍ 이를 위해서는 각 지자체의 조례를 개정하여 주민자치회 회의나 주민총회에서 다음과 같은 치안 관련 지역 현안을 논의할 수 있도록 해야 함
- 범죄나 범죄에 대한 두려움
- 지역사회의 질서를 저해하는 무질서 행위
- 교통안전 및 단속
- 사회적 약자 보호 등

❍ 이러한 논의 결과를 토대로 해당 읍·면·동 단위에서 자치 치안 계획을 수립하고, 이를 관할 경찰서장 또는 지역 경찰관서장과 정기적으로 협의할 수 있는 제도적 연결 구조를 마련

❍ 주민자치회 내 안전 분과 설치를 통해 자율방범대 등 주민참여 치안 조직과 연계한 활동을 추진

❍ 주민 교육 및 캠페인, 범죄예방 홍보 활동 등 주민생활 밀착형 자치경찰 활동 촉진

□ 읍·면·동장에게 행정권한 위임을 통한 참여

❍ 주민참여형 치안정책의 실질화를 위해서는 읍·면·동장에게 관련 행정권한을 위임하는 것이 중요

❍ 제주특별자치도처럼 「사무위임조례」에 자율방범대 등 주민자치조직에 대한 예산 지원과 지도·감독 권한을 명시하고, 이를 읍·면·동장이 직접 행사할 수 있도록 해야함

❍ 자율방범대 설치 및 운영과 관련한 조례(예: 「자율방범대 설치 및 지원에 관한 조례」)를 개정하여, 현재 시·군·구청장에게 집중된 설립·등록 신고, 예산지원, 교육 및 포상 권한을 읍·면·동장에게 분산 위임함으로써, 지역 밀착형 치안 거버넌스를 구현

□ **현재 국가경찰이 운영주체인 주민참여형 기구를 자치경찰이 관리하도록 전환**

❍ 현재 국가경찰이 실질적으로 운영 주체인 자율방범대, 경찰발전협의회, 생활안전협의체뿐만 아니라, 지자체가 주도하는 지역치안협의회 등 다양한 주민참여형 기구에 대해 주민참여 기회의 확대와 대표성 확보가 필요

❍ 각 기구에 대한 참여 문턱을 낮추고, 지역 대표성을 갖춘 주민이 폭넓게 참여할 수 있도록 규정 개선

❍ 지자체와 시·도자치경찰위원회가 국가경찰 운영 기구와 상호 협력하도록 제도화

(2) 주민 참여 활성화를 위한 제도적 보완

□ **전문가 자문단에 주민자치조직 대표자 포함**

❍ 자치경찰 정책의 전 과정에 주민참여를 유도하기 위해서는 주민들이 지역 치안활동에 소명 의식을 가지고 참여할 수 있도록 정책 설계

❍ 자율방범대, 모범운전자회 등 주민 참여 조직은 주민들의 자발성에 기초하기 때문에 이들의 자발성을 이끌어 내기 위해 시·도자치경찰위원회 전문가 자문단에 주민자치 조직의 대표자 포함

□ **인센티브를 통한 참여의 지속가능성 강화**

❍ 유니폼 지급을 통해 정체성을 강화하고 감사패 및 상장, 우수사례 발굴 및 포상을 통해 참여 주민들의 소속감을 고취하여 참여의 지속가능성 강화

❍ 자치경찰 정책 공모사업, 주민자치조직 지원 조례 제정, 시·도자치경찰위원회와 주민자치 조직 간 협력 MOU 체결, 정기적인 간담회 등 제도적 지원 마련

□ **주민자치조직 활동에 대한 정기적인 평가**

❍ 자율방범대, 생활안전협의체 등 주민참여조직에 대한 지원을 통해 치안활동 참여를 촉진시키는 동시에 주민참여조직의 책임성 및 투명성을 강화하기 위해 주민자치조직 활동에 대한 정기적인 평가 필요

(3) 자치경찰제의 민주적 정당성 확보 방안

□ 외부 감시자의 모니터링을 통한 정치적 편향성 방지

○ 지역시민단체, 지역 언론, 지방의회의 모니터링, 정치적 편향성을 방지하기 위한 법령 개정 등 외부적 통제 방안

□ 주민 건의 및 보고 시스템 구축

○ 지역주민들이 자치경찰 시책을 건의할 수 있는 시스템을 마련하고 자치경찰 사무에 대하여 주민들에게 정기적으로 보고할 수 있는 체계 구축

□ 정책집행의 정당성 및 민주성 확보

○ 정책집행의 정당성 및 민주성을 확보하기 위해 시·도자치경찰위원회 선정 방식을 다각화하고 자치경찰위원장의 주민 직선제도와 주민 소환제 입법화 등도 고려

(4) 주민 밀착형 치안 서비스 발굴 및 운영을 위한 핵심 요소

□ 민·관·경 협의체의 제도적 구축과 운영 활성화

○ 현행 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제4조는 자치경찰의 사무를 △생활안전 활동 △교통안전 및 단속 △다중운집 행사 안전관리 △학교폭력·가정폭력·성범죄 등 예방 △경범죄 및 질서유지 등으로 규정

○ 이는 단순한 일선 치안업무를 넘어 사회적 약자 보호와 지역안전망 구축을 포괄하는 광범위한 역할을 부여

○ 특히 아동·청소년·여성·노인·장애인 등 보호 대상자에 대한 선제적 대응과 지역사회 내 위기 징후의 조기 인지를 위해서는 경찰뿐만 아니라 지역주민, 행정기관, 복지기관 등이 연계된 협력체계가 필요
- 지역 안전 위협 요인의 공동 발굴 및 대응
- 위기 아동·청소년·여성 등 조기 발견과 보호 활동
- 생활안전 캠페인, 순찰 활동, 사전 예방사업 공동 추진

❍ 예를 들어, 아동학대와 같은 사건에 신속히 대응하기 위해서는 시·군·구청보다 읍·면·동 행정복지센터의 담당 공무원, 지역아동센터 종사자, 전담 경찰관이 함께 참여하는 현장 기반 협의체 운영이 효과적

❍ 고령자·위기 가정·취약계층의 문제도 경찰 단독으로는 파악이 어려운 만큼, 민간 복지기관과의 합동 순찰, 사례관리 연계가 실질적 안전망을 구축하는 데 기여

❍ 지방자치단체는 지역의 특성과 주민 수요를 가장 잘 파악할 수 있는 주체인 만큼, 자치경찰위원회, 시·도경찰청, 경찰서, 자율방범대, 녹색어머니회, 모범운전자회 등과 함께 정기적인 간담회 및 공청회를 개최하여 다음의 기능을 수행
- 자치경찰 관련 성과 및 정보 공유
- 현장 건의사항 청취 및 정책 반영
- 지역 특화 치안정책 발굴 및 공동 실행

(5) 한국의 자치경찰제에 적용할 수 있는 주민 밀착형 국외 우수 사례

❍ 현재 국내 자치경찰제도는 국가경찰에 의해 사실상 운영되고 있는 일원화 모델이기 때문에 성공적인 주민참여형 치안사례가 충분히 축적되지 못한 상황

❍ 따라서 해외 선진국의 지역 맞춤형 치안서비스 사례에 대한 심층적 연구와 분석, 정책 벤치마킹이 필요

□ 일본

❍ 기후현 경찰본부의 ‘수확철 절도 예방활동’
- 기후현 경찰본부의 수확철 절도 예방활동은 지역 경찰, 주민, 지방자치단체, 농협 등 다양한 주체가 협력하여 농산물 절도를 예방하는 모델을 제시
- 특히 순찰차뿐만 아니라 헬리콥터, 드론 등 첨단 장비를 활용한 종합적인 대응은 넓은 농경지를 효과적으로 감시할 수 있는 방법을 보여줌
- 이는 지역 특성에 맞는 치안 서비스를 제공한다는 자치경찰제도의 장점을 잘 살린 사례로 평가됨

❍ 오카야마현 경찰본부의 '사이버 패트롤 모니터링'
- 지역 내 300 여명의 시민·대학생들로 구성된 '사이버 패트롤 모니터 자원봉사단' 운영(경찰서장 위촉장 발급)
- 사이버 패트롤 모니터단은 해킹 등 부정 행위에 관한 정보를 발신하는 사이트 모니터링, 가짜 브랜드 판매 사이트 등 불법 쇼핑몰 발견 및 신고, 악의적인 SMS나 피싱 사이트 등 발견 시 경찰에 통보, 인터넷 상의 유해 정보 모니터링 및 신고와 같은 활동을 수행함
- 자신들이 이용하는 인터넷의 안전은 자신들이 지킨다는 개념 아래, 시민 참여를 통한 사이버 공간의 안전을 확보하는 모델을 제시
- 특히 디지털 환경에 익숙한 대학생들을 중심으로 구성함으로써, 사이버 범죄에 대한 효과적인 대응뿐만 아니라 젊은 세대의 시민 의식 함양과 경찰과의 협력 관계 구축에도 기여

□ 영국

❍ 경찰자원 봉사대 (Accredited Police Volunteer Scheme)
- 2017년 Policing and Crime Act 제정 이후 도입된 제도로, 경찰청장이 특정 경찰 권한을 자원봉사자에게 위임할 수 있도록 허용
- 지역주민이 지역경찰 활동에 자원봉사자로 참여하여 각종 경찰 사무·업무 보조
- (지역사회 안전 증진) 자원봉사자는 유니폼을 착용하고 지역사회에서 가시적인 존재감을 드러내며, 저수준 범죄와 무질서를 억제하는 역할
- (취약 계층 보호) 가장 취약한 지역 주민을 보호하기 위해 파트너십 활동을 지원
- (특화된 역할 수행) 자원봉사자는 기존 경찰 직원의 역할을 대체하지 않고, 보완하며 특정한 필요를 충족시키는 역할 프로파일에 따라 활동

❍ 이웃감시연대 (Neighbourhood Watch)
- 영국에서 가장 큰 범죄 예방 운동으로, 1982년 체셔주 몰링턴에서 처음 시작됨. 현재 약 230만 가구가 참여하고 있으며, 지역 주민들이 자발적으로 조직하여 범죄를 예방하고 지역사회 안전을 증진

- (범죄 감시 및 신고) 주민들이 서로 협력하여 의심스러운 행동이나 사건을 신고하고, 경찰과 정보를 공유
- (범죄 예방 교육) 참가자들에게 집 보안, 재산 표시 등 범죄 예방 방법을 교육하며, 사이버 범죄 등 새로운 유형의 범죄에도 대응
- (커뮤니티 강화) 이웃 간의 유대감을 강화하고 공동체 의식을 고취시키는 활동을 통해 범죄 발생 가능성을 줄임
- 이웃감시연대가 활성화된 지역은 범죄율이 낮고, 주민들이 더 안전하다고 느끼는 경향이 있으며, 사이버 범죄와 같은 현대적 문제에도 대응할 수 있는 유연성을 보여줌

□ 독일

❍ 바이에른주 시민안전감시원제도

- 가두범죄 예방활동을 하는 자원봉사자로서 무전기를 통해 지역경찰과 실시간 연락 및 공조·대응
- (자원봉사자 모집 및 훈련) 시민안전감시원이 되기 위해서는 기본적인 교육과 훈련을 받아야 하며, 훈련 과정에서는 범죄 예방, 신고 절차, 그리고 긴급 상황 대처 방법 등이 포함됨
- (무기 비사용 원칙) 감시원들은 무기를 소지하지 않으며, 비폭력적인 방식으로 치안을 유지함
- (지역사회 기반 운영) 감시 활동은 특정 지역을 중심으로 이루어지며, 지역 주민들과의 협력을 통해 효과를 극대화
- 시민안전감시원의 활동은 공공장소에서의 가시성을 높여 범죄 억제 효과를 가져왔으며, 주민들이 직접 치안 활동에 참여함으로써 경찰과 지역사회 간의 신뢰가 강화됨. 경찰력이 부족한 지역에서 감시원이 보조 역할을 수행함으로써 치안 유지에 필요한 자원을 효율적으로 활용할 수 있었음

□ 프랑스

❍ 지역 안전 주민대표 참여제도

- 프랑스 서부지역 일부 도시에서 주민 중 자원봉사자를 모집하여 '지역안전 주민대표'로 임명하여 지역안전 관련 주민의견을 수렴하고 주민의 요구사항을 경찰과 시에 전달
- (범죄 예방 활동 지원) 주민대표는 경찰과 협력하여 범죄 예방 캠페인이나 지역사회 안전 프로그램을 기획하고 실행
- (실질적 소통 구조) 경찰 및 지방자치단체와의 정기적인 회의를 통해 소통이 이루어짐. 공동체 의식이 강화됨
- (지역 맞춤형 접근) 각 도시나 마을의 특성에 맞게 활동이 조정됨. 주민들의 의견이 정책에 반영됨으로써 치안 서비스의 효과성과 적합성이 높아짐

| 표 5-1 | 국외 자치경찰제 사례

국가	사례명	주요내용
일본	기후현 수확철 절도 예방활동	• 경찰·지자체·주민·농협 협력 • 드론·헬기 활용 농산물 절도 방지
	오카야마현 사이버 패트롤 모니터링	• 대학생 중심 자원봉사단이 불법사이트, 유해정보 모니터링 및 신고
영국	경찰자원 봉사대	• 일부 경찰권한을 자원봉사자에게 위임 • 취약계층 보호·지역 안전 활동 수행
	이웃감시연대	• 자발적 주민 조직 • 범죄신고·예방교육·커뮤니티 강화 활동 수행
독일	바이에른주 시민안전 감시원제도	• 무전기 사용 비무장 감시원 • 경찰과 실시간 공조로 가시적 치안 활동
프랑스	지역 안전 주민대표 참여제도	• 자원봉사 주민대표가 범죄예방 캠페인 • 경찰·지자체와 정기 회의 운영

제4절 소결: 주민 중심형 자치경찰제를 위한 미래 방향 제시

1. 기초 지방정부 권한 확대

□ 시·군·구청장의 의견 수렴 장치 마련

○ 사무 범위에 관한 조례 제정 시 시군구청장의 의견 반영

- 현재 「경찰법」4조에 의하면, 경찰 사무는 국가경찰 사무와 자치경찰 사무로 구분되는 가운데 자치경찰 사무에 관한 구체적인 사항 및 범위 등은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도 조례로 정하도록 하고 있음
- 시·도 조례를 정할 때 현장에서 주민 생활과 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 기초 지방정부의 의견을 수렴하도록 하는 법률적 보완이 필요함(이상훈·남재성, 2021)

○ 시도자치경찰위원회와 시군구청장 간의 소통 강화

- 시군구 단위 기초자치단체 지역 주민이 체감할 수 있는 치안 정책을 발굴하여 경찰 활동을 수행함과 동시에 지방자치행정과 연계 방안 등 필요 사항을 협의하기 위해서는 일종의 상설 협의체를 구성하여 원활한 협의 창구로 활용해야 함(이상훈·남재성, 2021)
- 현재 각 자치단체별로 조례에 근거하여 운영하고 있는 지역치안협의회와의 정례적인 감담회 등 소통을 활발하게 하는 것도 고려해 볼 수 있음

2. 지역별 특화모델 개발 및 협력적 거버넌스 강화

□ 기초 지방정부 단위 지역별 특화모델 설정

○ 지역별 특화모델 구분 기준 설정

- (도시 중심형 특화모델) 도시 중심형 특화모델은 산업구조가 2, 3차 산업 중심으로 인구밀도가 매우 높은 특별시와 광역시의 자치구 및 인구 50만 명 이상의 시에 설치된 자치구가 아닌 구 등에 설치된 경찰서 단위를 중심으로 실시할 수 있는 특화 모델

- (도농 복합형 특화 모델) 도농 복합형 특화모델은 2,3차 산업의 비율과 인구밀도가 중간 단계에 해당하는 인구 5~50만명 미만 도농복합 형태 시에 설치된 경찰서 단위에 적합한 특화 모델
- (농·어촌형 특화모델) 인구 5만 미만의 군 단위와 같이 1차 산업이 중심이 되고 인구밀도가 낮은 지역에 설치된 경찰서 단위를 중심으로 실시할 수 있는 특화 모델

□ 지방정부·자치경찰위원회·시민사회 간 협력적 거버넌스 강화

❍ 지방정부와 시·도자치경찰위원회가 주도하고 시·도경찰청 및 경찰서, 자율방범대, 지역 치안 관련 시민사회 등 다양한 주체가 참여하는 간담회 또는 공청회를 정기적으로 개최
- 자치경찰제 성과 및 정보를 공유하고 발전 방안 논의
- 찾아가는 방식의 간담회, 정책 제안 등 정책적 건의 사항 수렴·반영
- 지방정부에서 시행하고 있는 주민자치회 회장(단) 또는 위원장(단) 교육시간을 활용하여 지역치안활동에 관한 각종 성과·정보를 알리고 현장에서 불편·건의사항을 청취

❍ 지역 주민과 최일선에서 접촉하는 지역경찰, 읍·면·동 행정복지센터, 그리고 지역주민 간 민관경 협의체 운영
- 다양한 안전 위협 요인을 식별하여 다양한 위기상황에 직면한 지역주민을 위한 효과적인 논의기구로 발전
- 예를 들면, 아동학대 사건을 신속히 발견하고 적극적으로 개입하기 위해서는 시·군·구청의 아동학대 담당 공무원보다는 읍·면·동 행정복지센터의 담당 공무원과 관계기관 종사자, 그리고 아동학대 전담 경찰관의 협업을 통한 조기 개입이 효과적

3. 주민 참여 확대

□ 주민 중심의 자치경찰제로 전환

❍ 자치경찰제는 '지역주민이 참여하는 자치경찰제'가 아니라 '지역주민이 주도하는 자치경찰제'로 패러다임을 전환하고 지역주민의 적극적 참여와 의사결정 권한의 확대 필요

- 시도자치경찰위원회 위원의 자격 요건을 완화하여 주민들의 다양한 가치가 반영될 수 있도록 함
- 지역주민의 참여 확대와 위원회 대표성 강화를 위해 시·도자치경찰위원회 구성을 12~13명 내외로 확대하여 현재 7명 위원 외에 총 5~6명 선, 각각 3명 내외의 기초 및 광역의회 의원을 지방의회 정당분포에 따라 위원으로 위촉

❍ 경찰활동에 대한 지역주민의 정보접근 권한 확대

- 주민 중심의 자치경찰제 시행을 위한 필수적 요소는 지역주민에 대한 정보접근 권한의 확대임. 지역 주민의 정보 접근 권리 보장을 위한 대표적인 방안으로 자치경찰활동에 대한 대 주민 업무 보고, 정보공개제도, 그리고 주민평가 등의 방안 제시
- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」의 보완을 통해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개 청구나 정보공개 소송과는 별도로 지방의회와 지역주민을 대상으로 하는 정기적 업무보고를 실시하도록 하여 기존의 정보공개 청구제도와는 달리 경찰조직이 선제적으로 정례적인 정보를 제공할 수 있는 제도를 마련함

❍ 경찰서 단위 경찰발전협의회 운영의 내실화

- 지역주민 공모제를 통해 누구든지 경찰발전협의회에 참여할 수 있도록 하고, 모든 회의에 대한 회의록을 공개하여 지역주민들에 의한 활동 평가가 이루어질 수 있도록 함
- 경찰발전협의회 평가 및 자문 내용을 경찰서 뿐만아니라 지구대나 파출소의 경찰활동에도 적극적으로 반영할 수 있는 제도적 장치 마련

- 관련예산의 확보를 통해 위원에 대한 적정 보수를 지급함과 더불어 위원으로부터 운영비 또는 회비 정수의 관행을 개선하여 친목 단체에 불과하다는 일각의 비판으로부터 벗어나야 할 것임

□ 주민 참여 기회 및 지원 확대

❍ 실질적인 주민 참여 활성화를 위해 주민들이 직접 체험할 수 있는 기회를 적극적으로 부여
- 소수 주택군(아파트 단지 또는 1개 동) 단위로 자원봉사 참여 방식의 자치경찰 활동단을 운영하여 우범지역 신고, 단지 내 자율순찰, 아동·학생 보호(등·하교 시간 보호 활동 지원 등), 안심벨 설치 장소 건의, 동네길 조도 개선 건의, 단지 또는 주택 앞 위험 요인 개선 등의 활동 수행
- 반기별 또는 분기별로 장이나 임원을 담당하도록 함으로써 주민의 자치경찰에 대한 실질적 관심과 참여 도모

❍ 자율방범대, 경찰발전협의회, 생활안전협의체, 지역치안협의회 등에 대한 주민 참여 확대
- 국가경찰 운영의 자율방범대·경찰발전협의회·생활안전협의체 등에 대한 주민 참여 및 협력을 제도화
- 참여 주민에 대한 각종 지원(피복, 장비, 장구, 활동비 등) 확대

❍ 현재 자치경찰활동에 대한 주민참여가 제한적으로 규정되어 있는 바, 주민의 다양하고 폭넓은 자치경찰 활동 참여와 지원을 보장하기 위한 관계 법령 및 제도 개선
- 「경찰법」, ‘자치경찰사무와 시·도자치경찰위원회의 조직 및 운영 등에 관한 규정’, ‘경찰발전협의회 운영규칙’, 「자율방범대법」, 시·도 및 시·군·구 ‘지역치안협의회 설치 및 운영 조례’, ‘자치경찰사무 지원 조례’ 등
- 시·도자치경찰위원회를 중심으로 관내 시·도경찰청, 경찰서 등에서 운영하는 모바일 앱을 개발·보급하여, 주민에 대한 자치경찰 활동 정보·성과 등 실시간 제공

❍ 현재보다 자치경찰 활동에 대한 주민 참여의 진입 문턱을 대폭 완화하고 참여에 대한 인센티브 부여
- 가능한 범위 내 정보 공개, 단장·대장 등 직함의 폭넓은 부여, 명예 (자치)경찰관 임명
- 참여 주민에 대한 인센티브(민원 서류 발급 시 수수료 면제, 지자체 운영 공공시설 이용료 완화·면제, 교통 벌점 감면, 학생의 경우 봉사 시간(점수) 인정, 우수 활동 주민에 대한 표창 및 보상(공무원·경찰 채용시험 가산점 부여, 자율방범대장 등 長으로 일정 기간 활동 등) 부여
- 지역주민 자문단 평성 및 운영 확대를 통해 지역사회 다양한 주민들의 의견이 자치경찰 활동에 반영될 수 있는 제도적 장치 (예: 주민 제안제도 코너 상시 운영 및 아이디어 선정 시 보상)

□ 주민참여형 치안 정책 수립

❍ 주민자치회(주민자치위원회) 및 지방의회를 통한 지역 주민 의견 청취·수렴
- 주민 활동이 이루어지는 주민자치회를 통한 주민의견을 수렴하고 지방의회에 자치경찰 관련 상임위원회를 두도록 하여 관련 조례의 제·개정 추진
- 주민자치회 분과 조직에 안전 관련 분과를 설치하여 자율방범대 등 주민참여형 자치 치안 조직의 운영과 지역사회의 범죄예방과 안전을 위한 주민 의식 전환 교육과 캠페인 등 주민생활과 밀접한 다양한 자치경찰 활동이 이루어질 수 있도록 함

❍ 읍면동 자치치안 계획 수립
- 각 지역의 조례 개정을 통해 주민자치회 또는 주민자치위원회를 통해 범죄나 범죄에 대한 두려움, 지역사회의 삶의 질을 저해하는 다양한 무질서 행위, 교통안전 및 단속, 사회적 약자에 대한 보호 등 범죄 예방이나 기타 경찰활동과 관련한 다양한 지역 현안과 의제가 논의될 수 있도록 해야 함
- 이를 통해 해당 읍·면·동의 자치 치안계획을 수립할 수 있도록 하고 관할 경찰서 및 지역경찰관서장과도 정기적으로 협의할 수 있는 시스템을 마련

❍ 지구대장 및 파출소장 임명에 관한 주민추천제 확대
- 지구대장과 파출소장 임명에 대한 자치경찰위원회의 의견제시권한을 보다 확대하여 관할 구역의 주민들이 추천할 수 있도록 하는 규정 마련
- 주민자치회 등을 통해 지역 주민의 의견을 청취하고 이를 통해 지역주민의 주권을 강화함과 동시에 지역주민을 위한 치안 서비스 창출
- 경찰서 및 지구대·파출소 등에 민원함을 설치하거나 담당공무원을 배치하여 주민의 의견을 수렴

❍ 읍면동장에 대한 권한 위임 확대를 통한 지역 맞춤형 범죄예방 활동 실시
- 제주특별자치도와 같이 지방자치단체의 사무위임조례 안에 자율방범대 등 주민자치조직에 대한 예산 지원 및 지도·감독에 관한 내용을 구체적으로 적시
- 자율방범대의 설립·등록 신고, 예산 등 지원, 지도·감독, 교육, 포상 등의 권한과 예산지원과 지도·감독의 권한을 읍·면·동장에게 위임
- 권한의 위임을 받은 읍면동장이 지역경찰관서장 및 지역주민과 함께 유기적 협력관계를 구축하여 범죄예방을 위한 다양한 주민자치조직이 운영될 수 있도록 해야 할 것임

| 표 5-2 | 자치경찰제 관련 개선 과제

구분	세부영역	주요 내용
기초 지방정부 권한 확대	시·군·구청장의 의견수렴 및 소통 강화	• 시도자치경찰위원회와 기초자치단체 간 상설협의체 구성 및 지역치안협의회 소통 강화
	조례 제정 시 기초지자체 의견 반영	• 자치경찰 사무 범위 조례 제정 시 기초지자체 의견수렴 법적 보완 필요
지역별 특화모델 개발 및 협력적 거버넌스 강화	지역별 특화모델 유형화 (도시형, 도농형, 농어촌형)	• 도시형(인구 50만 이상), 도농형(5~50만), 농어촌형(5만 미만) 모델 구분 제안
	지방정부-경찰-시민사회 간 협력 거버넌스 운영	• 정기 간담회·공청회, 주민자치회 교육활용, 민관경 협의체 운영
주민 참여 확대	자치경찰제의 주민 주도 전환 및 정보공개 확대	• 위원 확대, 정보접근 확대, 업무보고제도 도입, 발전협의회 내실화
	주민 참여 기회 확대 및 인센티브 제공	• 자율방범대·생활안전협의체 참여 확대, 모바일 앱 정보 제공, 인센티브 강화
	주민참여형 치안정책 수립 및 읍면동 중심 자치강화	• 주민자치회 의견수렴, 읍면동 자치치안계획 수립, 지구대장 추천제, 읍면동장 권한 위임

제 6 장

주민 중심 지방자치단체 협력 제도 개선과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 협력제도 유형과 주민참여 방안

제3절 협력제도에서의 주민참여 활성화 인식 분석

제4절 소결: 협력적 거버넌스 모델 제안

Chapter 6

주민 중심 지방자치단체 협력 제도 개선과 대안

제1절 연구 배경 및 목적

1. 주민중심 지방자치단체 협력 제도 개선의 필요성

□ **수도권-비수도권 격차 심화와 비수도권 자치단체의 위기**

○ 지식기반산업의 수도권 집중으로 인해 비수도권 인구유출 가속화

○ 세수 불균형 심화 및 도시 간 빈부격차 확대로 인한 비수도권 자치단체의 행정서비스 제공 역량 약화

○ 개별 자치단체만으로는 행정서비스 수요를 충족하기 어려운 한계 발생
- 과소지역(인구 및 재정이 부족한 시·군)의 행정서비스 제공 어려움
- 기존의 시·도-시·군·구 간 분절적 기능 배분 구조 탈피하여 지역 주민이 원하는 서비스에 대한 효과적인 전달 체계 구축

□ **지방재정 확대와 행정수요 증가**

○ 다양한 행정수요와 이에 따른 지자체 재정 부담이 커지면서, 중복투자 방지와 규모의 경제 효과 확보를 위해 연계·협력이 더욱 중요

○ 인접 지자체 간 공동 대응을 통해 효율적인 행정서비스 제공 및 지역경쟁력 강화 가능

○ 기초자치단체 간 연계 및 광역자치단체와의 협력을 통해 자원 공유 및 서비스 제공의 최적화 필요

□ **제도적 지원과 정부 정책**

○ 개정 「지방자치법」(2020.12.)에서 지자체 간 협력 지원 규정을 신설하고, 특별지방자치단체·행정협의회 등 협력형 거버넌스 체계 마련

○ 윤석열 정부의 국정과제(‘지방자치단체 간 협력 기반 강화’) 및 「초광역협력 지원전략」 등에서 지역 간 연계·협력 실적을 평가·지원하는 정책 추진

□ **주민 참여 필요성**

○ 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 등 다양한 협력 메커니즘에서 주민들의 참여는 제한적인 수준

○ 행정기관 중심으로 운영되어 주민이 주도적으로 참여하기 어려운 구조적 한계 존재
- 정보 비대칭성: 행정 사무의 구체적 내용을 주민이 충분히 알기 어려워, 협력 필요성 자체를 판단하기 곤란
- 실행 가능성 부족: 사무의 전문적 이해가 부족한 주민 입장에서 실질적 주도권을 행사하기 힘듦

○ 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등 법적 근거가 있으나, 협력제도 운영 경험과 구체적 실행체계가 부족

○ 협력사업 추진기구나 특별지방자치단체 설립 등의 하드(硬) 방식은 행정 부담 및 조정 과정이 복잡해 실제 적용이 제한적

○ 중앙집권적·성장중심 정책 기조가 완전히 전환되지 않아, 지자체 간 자율적 협력을 충분히 유도하기 어려움

□ **주민중심 협력제도로의 전환 필요성**

○ 기존 협력제도의 한계를 보완하여 지방자치의 민주성과 효율성을 함께 제고할 필요성 대두

○ 주민이 협력 과정에 적극적으로 참여함으로써 정책에 대한 수용성과 책임성을 높일 수 있음

- 주민 동의 부족, 이해관계자 간 갈등 조정 미흡 등으로 추진 과정에서 어려움 빈번

❍ 지역 간 이해관계 조정 시 행정기관뿐 아니라 주민의 직접적 의견 반영이 장기적 정책 안정성에 기여
- 지방의회가 갈등 조정 및 주민 대변 기능을 수행해야 함에도, 현실적으로 그 역할이 제한적이라는 문제 제기

2. 연구의 목적과 주요 범위

□ 연구 목적

❍ 주민중심의 연계협력제도 구현을 위한 개혁과제와 대안을 탐색하는 데 목적을 둠
- 현행연계협력제도의 형성과 발전 과정을 살펴보고, 주민이 주도적으로 참여할 수 있는 제도 설계 방향을 모색
- 이를 통해 지방자치단체 간 연계협력이 본연의 역할을 충실히 수행하며, 지역 간 상생 발전과 주민 편익 증진에 기여하고자 함

□ 주요 범위

❍ 광역행정과 연계협력이 필요한 다양한 지방행정 영역을 폭넓게 다루되, 아래의 핵심 쟁점을 중심으로 고찰

❍ 특히 주민 중심의 연계협력제도 운영을 저해하는 주요 이슈에 주목
- 행정기관 중심의 협력체계: 지방자치단체 간 칸막이 행정 및 정보 비대칭성 등으로 주민 참여가 어렵고, 협력 효율성이 떨어지는 문제
- 제도 운영상의 경직성: 현 제도의 경직성이 주민 의견 반영을 제한하고, 신속·유연한 협력을 저해하는 문제

제2절 협력제도 유형과 주민참여 방안

1. 지방자치단체 협력 제도

1) 지자체 간 협력제도의 유형

□ **행정협약**

○ 법률에 기초하지 않고, 정부 또는 정부 기관의 내부 조직 및 행정절차와 관련된 사항을 규정하는 협력 방식
- 행정업무의 광역성으로 지자체가 단독으로 처리하기 어렵거나 인적·물적 자원이 부족하거나 중복투자가 예상되는 경우 다른 지자체와 협력하여 처리

○ 지역 간 공동 관심사에 대한 연구, 산업단지 조성, 기업투자 설명회 개최 등이 포함됨
- (주요 운영 사례) 장애인 평생학습도시 활성화 협약(광주 동구, 광주 남구), 광주광역시 지역거점 스마트시티 조성사업 추진을 위한 협약(광주, 광주동구, 광주광역시 도시공사등)

○ 사업별 유연한 협력 가능하지만 구속력이 약함

□ **사무위탁**

○ 지방정부 또는 그 장이 소관 사무의 일부를 다른 지방정부 또는 그 장에게 위탁하여 처리하도록 하는 방식

○ 업무의 중복 방지 등 예산 절감 효과를 위해 진행되는 경우가 많으며, 상·하수도, 쓰레기 처리 등 환경시설의 인근 지자체와 공동이용이 가능한 분야, 인근 지자체와 공동사용을 위한 각종 공공시설물 설치 등 포함됨
- (주요 운영 사례) 하수처리(남양주시(위탁)-구리시(수탁), 쓰레기소각장 사용(의왕시(위탁)-과천시(수탁) 등

○ 새로운 권리주체를 만들지 않아 비용 절감 가능하고 당사자의 의사에 따라 구체적인 내용 결정이 가능하여 융통성과 적응성 확보

○ 협력 경험 부족 및 협상문화 미발달로 인해 융통성이 적극적으로 활용되지 못하는 한계

□ 행정협의회

○ 2개 이상의 지방정부가 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하는 협력 방식

○ 광역계획 및 집행, 특수행정수요의 충족, 공공시설의 공동설치, 행정정보의 교환, 행·재정업무 조정 등의 필요를 고려하여 관계 지자체 간 구성
- (광역지자체 포함하는 행정협의회 사례) 동남권관광협의회(부산, 울산, 경남), 해오름동맹 상생협의회(울산, 포항, 경주)
- (기초지자체 간 행정협의회 사례) 동북4구 행정협의회(성북구, 강북구, 도봉구, 노원구), 경기중부권행정협의회(안양시, 안산시, 광명시, 시흥시, 군포시, 과천시, 의왕시) 등

○ 느슨한 협력 방식으로 유연성 확보 가능하고 협력 대상에 제한이 없음

○ 별도 조직을 설치하지 않는 비상설 기구로 집행력이 미흡하고 추가적인 실무위원회 등이 없어 운영의 지속성이 낮음

□ 지방자치단체조합

○ 2개 이상의 지방정부가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리하는 협력 방식
- (주요 운영 사례) 지리산권 관광개발조합(남원, 장수, 구례, 곡성, 함양, 산청, 하동), 대전환경사업지방자치단체조합(동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구)

○ 집행력이 뛰어나 협력사업의 효율적 추진 가능하며 종국적 사무처리에 유용

○ 조합 설립·운영 과정에서 자치단체의 자율성이 제약될 수 있음

□ 특별지방자치단체

○ 2개 이상의 지자체가 특정한 목적을 위해 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 구성하는 지자체

❍ 규약으로 정하는 사무를 처리하기 위한 범위 내에서 자치권을 보유하고 조례·규칙 제정권, 공무원 임용권, 국가사무 위임 요청 등 가능함

❍ 상시적 집행체계 유지 가능하며 협의 결과에 대한 구속력이 높음

❍ 집행기관 및 의결기관을 구성해야 하므로 행정적 부담이 큼

❍ 메가시티형 초광역 특별지방자치단체의 기능(최지민 외, 2024)
- 교통·통신·환경·주거 등 대도시 인프라 관리 중심
- 첨단산업, 금융, 물류, 에너지, 관광개발 등 초광역 투자 필요
- 산업구조 변화에 대응하여 인력양성, 기술개발, 산업생태계 조성 추진
- 초광역권 중심 산업정책을 통해 지역경쟁력 강화

❍ 자연자원 및 시설 공동관리 및 기회창출 특별지방자치단체의 기능
- 교통·통신·환경·물류 등 자연자원·시설 공동관리 및 가치창출
- 배후단지 조성, 주거환경 개선, 평생교육 확대 등 인구유입 지원
- 해상물류(부·울·경), 에너지벨트(울산·포항·경주) 등 협력사업 참고

❍ 행정·공공서비스의 효율성 제고 특별지방자치단체의 기능
- 고령화·인구감소 대응을 위한 보건·의료, 교통, 도시개발, 문화체육, 안전 등 협력 추진
- 전주-완주 상생협력 등 복지·농업·환경 분야에서 공동수행 모델 활용

❍ 생활권·경제권 확대에 따른 주민 편의 및 갈등 방지 특별지방자치단체의 기능
- 행정구역 불일치로 인한 공공서비스 요금·질적 차이 해소
- 산업·상업·도시개발, 교통·환경 등 주민밀착형 공공서비스 조정 및 통합

| 표 6-1 | 지방자치단체 협력 제도

구분		협력사업	사무위탁	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체
법적근거		지방자치법 제164조	지방자치법 제168조	지방자치법 제169~제175조	지방자치법 제176조~제181조	지방자치법 제199조~제211조
설립절차	지방의회 의결	불필요	불필요	불필요 (사후보고 필요)	필요	필요
	타기관 보고	불필요	불필요	보고	승인	승인
조직구성		불필요	불필요	필요	필요	필요
법인격		없음	없음	없음	있음(공법인)	있음(지방자치단체)
사무범위		관할 사무	관할 사무	관할 사무	관할 사무	관할 사무 + 수임사무
의회설치 및 조례 제정권		없음	없음	없음	없음	있음

출처: 전대욱·주희진(2021)

2) 협력사업별 주민참여

□ 행정협약

❍ (주민참여 수준) 낮음 (사업별 협력에 초점, 주민의 직접적 개입 어려움)
- 현행 협력사업에서의 주민참여는 주로 사업 제안 단계에 국한되는 경우가 많으며, 사업의 실질적인 계획 수립, 집행, 평가 과정에서 주민들의 참여는 제한적인 수준

❍ (주민참여 기회) 행정기관 내부 절차 중심으로 운영되어 주민 의견을 반영할 공식 절차 부족

❍ (보완 필요 사항) 협약 체결 전 주민 의견 수렴 절차 마련, 협약 진행 사항에 대한 공개 필요
- 특히 지방자치단체 간 경계를 넘나드는 사업의 경우, 어느 지역 주민의 의견을 반영할 것인지에 대한 명확한 기준이 없어 주민참여의 대표성 문제가 발생

□ **사무위탁**

○ (주민참여 수준) 제한적 (행정기관 간 위탁 방식이므로 주민이 직접 개입하기 어려움)
- 다만 주민자치회에 대한 사무위탁은 주민참여의 관점에서 중요한 의미
- 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제27조에 따르면, 주민자치회는 행정사무를 위탁받아 수행할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있음
- 주민자치회로 하여금 위탁사무를 수행하도록 한 사례는 아직까지 거의 없음

○ (주민참여 기회) 지자체 의사결정 과정에서 주민 의견을 반영할 가능성 있음

○ (보완 필요 사항) 주민이 위탁 내용 및 수행 결과를 모니터링할 수 있는 제도적 장치 마련
- 혹은 주민자치회에 단기적으로 위탁이 가능한 사무로는 "주민자치센터 프로그램 운영·관리, 주민자치회 운영·관리" 등이 제시

□ **행정협의회**

○ (주민참여 수준) 제한적 (비상설 기구이므로 주민의 지속적 참여 어려움)
- 행정협의회는 주로 지방자치단체장 중심으로 구성되어 운영되며, 주민들의 직접 참여가 보장되는 구조는 아님

○ (주민참여 기회)협의회 구성 과정에서 주민의견을 간접적으로 반영할 수 있는 기회 존재

○ (보완 필요 사항) 협의회 운영 시 주민 대상 설명회 및 의견 수렴 절차 포함 필요
- 행정협의회에서의 주민참여는 제도적으로 보장되어 있지 않으며, 협의회의 의사결정 과정에서 주민들의 의견을 수렴하는 절차도 명확히 규정되어 있지 않음

□ **지방자치단체 조합**

○ (주민참여 수준) 중간 (조합 설립 시 행정적 절차가 명확하므로 주민참여 가능성 존재)

- 조합의 구성 및 운영은 관련 지방자치단체장 및 의회 중심으로 이루어짐
- 조합의 운영과 성과에 대한 주민들의 평가와 피드백도 제한적으로 이루어짐

❍ (주민참여 기회) 조합 설립 및 운영 과정에서 주민 의견 반영 가능하지만, 실질적 영향력은 제한적

❍ (보완 필요 사항) 조합 운영에 주민협의체 또는 자문기구 포함, 주민 의견 반영 절차 마련

□ 특별지방자치단체

❍ (주민참여 수준) 높음 (상시적 집행체계로 인해 주민 의견 반영 가능성이 비교적 높음)

❍ (주민참여 기회) 집행기관 및 의결기관을 통해 주민 의견 반영 가능

❍ (보완 필요 사항) 의결 과정에서 주민 의견을 반영할 공식적 메커니즘 강화, 주민 참여 확대를 위한 정보 공개 및 모니터링 체계 구축

- 특별지방자치단체의 구성과 운영 과정에서 주민들의 의견을 수렴하는 체계적인 절차가 마련되어 있지 않으며, 특별지방자치단체의 의사결정에 주민들이 직접 참여할 수 있는 공식적인 채널도 부족한 상황

| 표 6-2 | 지역간 협력 제도와 주민 참여 기회

구분	협력 유형	주민 참여 기회
주민참여가 가장 낮은 형태	• 행정협약 • 사무위탁	• 행정기관 중심으로 운영
주민참여 가능성이 있는 형태	• 행정협의회 • 지방자치단체 조합	• 제도적으로 보완할 경우 가능
주민참여가 비교적 높은 형태	• 특별지방자치단체	• 집행기관과 의결기관을 통해 참여 가능

2. 지역간 연계협력에 대한 주민의 참여 방법 및 유형

1) 정책 단계에 따른 주민 참여 방법

□ 정책 수립 단계

○ (주민 의견 수렴 방식) 연계협력 사업 추진 전 주민 의견을 청취하는 방식 (공청회, 설문조사, 주민 간담회 등)
- 주민의 요구를 반영하여 정책 수용성 및 만족도 증가시킬 수 있으며 정책 결정의 투명성 및 민주적 정당성 확보
- 의견 수렴 과정이 형식적 절차로 끝날 가능성 있으며 주민들의 낮은 관심과 참여율로 실질적인 영향력 제한

○ 공청회
- 지방자치단체가 연계협력 사업을 추진하기 전에 주민을 대상으로 설명하고 의견을 듣는 공식적인 공개 회의로 전문가, 행정 담당자, 주민이 함께 참여하여 다양한 의견을 교환할 수 있음
- (장점) 직접적인 대면 토론이 가능하여 주민 의견을 심층적으로 수렴할 수 있음. 다양한 이해관계자가 한자리에 모여 논의할 수 있어 정책 결정 과정의 투명성 강화
- (단점) 특정 집단의 의견이 과도하게 반영될 가능성이 있음. 참여율이 낮을 경우, 실제 주민들의 전반적인 의견을 반영하기 어려움. 시간과 장소에 제한이 있어 일부 주민은 참석하기 어려울 수 있음

○ 설문조사
- 연계협력 사업과 관련된 주민 의견을 체계적으로 수집하기 위해 진행하는 조사. 온라인 또는 오프라인 설문지를 통해 다수의 주민 의견을 손쉽게 파악 가능
- (장점) 시간과 장소에 구애받지 않고 많은 주민의 의견을 수집할 수 있음. 정량적 분석이 가능하여 정책 결정 시 객관적 자료로 활용 가능
- (단점) 응답률이 낮을 경우 대표성이 부족할 수 있음. 질문이 모호하거나 응답자의 관심이 낮으면 신뢰도 있는 데이터 확보가 어려움. 깊이 있는 논의가 어렵고, 단순한 의견 수집에 그칠 가능성이 있음

○ 주민 간담회

- 특정 지역 주민들이 모여 행정기관과 자유롭게 대화를 나누며 의견을 교환하는 비공식적인 회의. 비교적 소규모로 운영되며, 일상적인 문제나 연계협력 사업에 대한 실질적인 주민 의견을 듣는 자리
- (장점) 주민이 편안한 분위기에서 자유롭게 의견을 개진할 수 있어 실질적인 요구 사항을 반영하기 용이함. 직접적인 행정기관과의 소통으로 신뢰도를 높일 수 있음
- (단점) 참여하는 주민의 수가 제한적이라 전체 주민 의견을 대표하기 어려움. 비공식적인 성격으로 인해 제안된 의견이 정책에 반영되지 않을 가능성 존재. 논의가 구체적이지 않거나 감정적인 갈등으로 흐를 우려가 있음

| 표 6-3 | 지역간 연계협력 제도에 대한 주민의견 수렴방식

구분	공청회	설문조사	주민간담회
설명	• 공식 회의에서 다양한 이해관계자 의견 수렴	• 다수 주민 의견을 체계적으로 조사	• 소규모 비공식 회의에서 자유로운 논의
장점	• 심층 논의 가능, 정책 투명성 강화	• 많은 의견을 쉽게 수집 가능, 정량적 분석 가능	• 편안한 분위기에서 실질적 의견 개진 가능, 행정기관과 직접 소통
단점	• 특정 집단 의견 편중 가능, 참석률 저조 우려	• 응답률 저조 가능, 깊이 있는 논의 어려움	• 대표성 부족 가능, 정책 반영 여부 불확실

□ 정책 결정 단계

○ (주민대표(위원회) 참여 방식) 연계협력 관련 협의회 또는 추진기구에 주민대표가 참여하여 의사결정 과정에 영향력을 행사

- 주민 의견이 공식적으로 반영될 기회 제공하며 정책 결정 과정에서 주민의 실질적 참여 가능
- 주민대표는 주민협의체, 지역위원회, 공공협약 체결 기구 등의 형태로 구성될 수 있음
- 대표성이 부족할 경우 특정 계층의 의견만 반영될 위험이 존재하며 주민위원회의 권한이 제한적일 경우 실질적 영향력 미미

❍ (주민투표 및 재신임 절차) 주요 연계협력 사업에 대한 주민투표 실시 또는 사업 지속 여부에 대한 주민 재신임 절차 운영
- 주민의 직접적인 의사 반영 가능하며 정책 추진의 민주적 정당성 강화
- 정책결정 속도가 느려질 수 있으며 주민들이 정책의 복잡성을 충분히 이해하지 못할 가능성 있음

□ 정책 집행 단계

❍ 주민 주도형 거버넌스 구축: 주민이 직접 연계협력 사업 기획 및 운영에 참여하는 방식 (마을공동체, 주민협의체 등)
- 주민이 주도적으로 참여하여 정책 실행의 지속 가능성 확보 가능하며 지역 특성을 반영한 맞춤형 협력 사업 가능
- 초기 조직화 및 운영 비용 발생하며 주민 간 이해관계 조정이 필요하여 갈등 가능성 존재

□ 정책 환류 단계

❍ 정보 공개 및 모니터링 시스템 도입: 연계협력 사업과 관련된 정보(예산, 추진 과정, 성과 등)를 주민에게 공개하고, 주민이 직접 감시·평가하는 방식
- 행정의 투명성 강화 및 부정·비효율 방지하며 지속적인 주민 피드백을 통해 사업 개선 가능
- 정보 접근성이 낮거나 이해하기 어려울 경우 실질적 활용도 저하될 수 있고, 주민의 감시 역할이 소극적일 경우 효과 제한

□ 지역간 연계협력에 대한 주민참여 방식의 방향

❍ 정책 수립 단계(의견 수렴, 대표 참여), 결정 단계(주민투표), 실행 및 평가 단계(모니터링) 등 다양한 방식으로 이루어질 수 있음

❍ 효과적인 주민참여를 위해서는 형식적 절차가 아닌 실질적 의견 반영 구조 마련이 중요하며, 정보 접근성과 대표성 강화가 필요

❍ 참여 방식은 개별 지역 및 협력 사업의 특성에 따라 혼합적 접근(예: 의견 수렴 + 모니터링) 이 바람직함

2) 협력 영역에 따른 주민 참여 방법

□ 행정관리 효율화 유형에 따른 주민 참여 방식 (박해육·주재복, 2015)

❍ 주재복·박해육(2015)은 인구과소군의 행정관리 효율화를 위해 구조적 효율화와 기능적 효율화를 구분

❍ 구조적 효율화 (행정구조 개편을 통한 효율성 강화)
- (인구 과소지역과의 통합) 통합 대상 지역 주민 대상 설명회 및 공청회 개최, 통합에 따른 행정서비스 변화에 대한 주민 의견 조사, 행정통합 추진 과정에서 주민대표 협의체 구성
- (행정 기능 재편성) 행정기능 조정 시 주민 설문조사 및 지역별 차등 운영 논의, 공공서비스 축소 또는 조정 시 대체 서비스 의견 수렴, 소규모 지역 맞춤형 행정서비스 시범 운영 후 주민 피드백 반영

❍ 기능적 효율화 (행정업무 분담 및 민간 협력 확대)
- (행정협의회를 통한 협력 강화) 행정협의회 구성 시 주민대표 참여 보장, 협의회 운영 사항에 대한 주민공개회의 및 모니터링 시스템 구축, 주민이 직접 행정협의회에 제안할 수 있는 의견수렴 창구 마련
- (사무위탁을 통한 행정 서비스 운영) 사무위탁 여부 결정 시 주민 공청회 및 만족도 조사 시행, 위탁 서비스의 질을 점검하기 위한 주민 모니터링단 운영, 위탁기관 선정 시 주민대표 참여를 통한 투명성 확보

□ 위탁 사무 대상 부문 분류에 따른 주민 참여 방식(권오철·강영주, 2015)

❍ 권오철·강영주(2015)는 인구감소를 주요 환경적 변화 중 하나로 꼽으며, 공공위탁 대상사무의 추출은 대상부문의 확정, 위탁여부의 결정, 위탁방식의 결정 단계를 거쳐 결정된다고 봄

❍ 상황대응적 계획기능 (대외협력, 홍보계획, 국제마케팅, 재난대응계획 등)

- (주민참여 방식) 재난대응계획 수립 시 주민 대상 시뮬레이션 및 교육 실시, 국제 마케팅 및 대외협력 사업에 대한 주민 의견조사 진행, 지역 홍보 전략 수립 시 주민 공모제 운영

❍ 상황대응적 집행기능 (복지사각지대 해소, 방문보건, 환경관리, 재난지원 등)
- (주민참여 방식) 복지사각지대 발굴을 위한 주민신고제 운영, 방문보건 서비스 모니터링을 위한 지역주민 평가단 운영, 환경관리 및 재난지원 시 주민 자원봉사 프로그램 운영

❍ 시스템대응적 계획기능 (기획, 조직, 인사, 예산, 감사 등)
- (주민참여 방식) 주민참여 예산제 운영, 인사 및 조직 개편 관련 주민 제안제도 도입, 행정 감사를 위한 주민감사청구제 활성화

❍ 시스템대응적 집행기능 (복지조사, 복지수당 지급, 공무원교육, 상하수도 관리 등)
- (주민참여 방식) 복지 수당 지급 관련 부정수급 감시를 위한 주민신고제 도입, 공무원교육 과정에 주민 요구 반영, 상하수도 및 청소 관리 모니터링을 위한 주민 감시단 운영

□ 상호 협력 사무의 성격에 따른 주민 참여 방식

❍ 주변요소 의존형 (하수도, 저수지, 유수지)
- (주민참여 방식) 하수도 및 저수지 운영과 관련된 주민감시단 운영, 환경영향평가 과정에서 주민 의견 반영, 저수지 및 유수지 관리 개선을 위한 주민 워크숍 개최

❍ 지역연결형 (도로, 철도, 하천, 가스·전기·유류 공급시설 등)
- (주민참여 방식) 대규모 기반시설 개발 시 주민 공청회 및 설명회 개최, 교통·에너지 공급 관련 주민 요구사항 반영을 위한 지역 협의체 구성, 시설 건설 및 유지보수 과정에서 주민 참여 모니터링

❍ 기능의 지역연결형 (공항, 항만, 시장, 유통업무설비 등)
- (주민참여 방식) 공항·항만·시장 건설 및 운영 관련 주민 의견 수렴 절차 마련, 상권 활성화 및 유통시설 운영 시 주민 주도 협력사업 추진, 항만 및 공항 확장 시 환경영향을 고려한 주민 환경감시단 운영

❍ 입지제한형 (공동묘지, 화장장, 쓰레기처리장, 유원지 등)
- (주민참여 방식) 환경기초시설 건설 시 지역주민 의견 수렴 및 보상 협의, 시설 운영 시 주민위원회를 통한 시설 운영 감시 및 평가, 입지선정 과정에서 주민 공청회 및 주민투표 시행

❍ 기반규모 의존형 (운동장, 대학교, 공용청사, 도서관, 연구시설, 의료시설 등)
- (주민참여 방식) 교육·문화시설 건립 시 주민의견 반영을 위한 시민협의체 운영, 공공의료 및 복지시설 이용 만족도 조사 및 개선 의견 수렴, 연구·산업시설과 지역사회 연계를 위한 주민참여 프로그램 운영

❍ 시설 유형별 주민참여 방식 차별화 필요
- 환경·교통·에너지 기반시설 → 환경영향평가 및 주민감시단 운영
- 경제·유통·공공서비스 기반시설 → 주민협의체 및 의견수렴 강화
- 입지민감시설(쓰레기처리장, 화장장 등) → 입지선정 과정에서 주민참여 확대

□ 특별지방자치단체 협력분야에 따른 주민 참여 방식(최지민 외, 2024)

❍ 메가시티형 초광역 특별지방자치단체의 기능
- 교통·통신·환경·주거 등 대도시 인프라 관리 중심
- 첨단산업, 금융, 물류, 에너지, 관광개발 등 초광역 투자 필요
- 산업구조 변화에 대응하여 인력양성, 기술개발, 산업생태계 조성 추진
- 초광역권 중심 산업정책을 통해 지역경쟁력 강화
- (주민참여 방식) 사전공청회, 주민위원회

❍ 자연자원 및 시설 공동관리 및 기회창출 특별지방자치단체의 기능
- 교통·통신·환경·물류 등 자연자원·시설 공동관리 및 가치창출
- 배후단지 조성, 주거환경 개선, 평생교육 확대 등 인구유입 지원
- 해상물류(부·울·경), 에너지벨트(울산·포항·경주) 등 협력사업 참고
- (주민참여 방식) 주민 모니터링단, 주민참여 거버넌스

❍ 행정·공공서비스의 효율성 제고 특별지방자치단체의 기능
- 고령화·인구감소 대응을 위한 보건·의료, 교통, 도시개발, 문화체육, 안전 등 협력 추진

- 전주-완주 상생협력 등 복지·농업·환경 분야에서 공동수행 모델 활용
- (주민참여 방식) 주민투표, 설문조사

❍ 생활권·경제권 확대에 따른 주민 편의 및 갈등 방지 특별지방자치단체의 기능
- 행정구역 불일치로 인한 공공서비스 요금·질적 차이 해소
- (주민참여 방식) 간담회, 청원제도

| 표 6-4 | 특별지방자치단체 협력유형에 따른 주민참여 방안

특별지방자치단체 협력분야	주요 내용	주민참여방안
초광역형 메가시티 협력	교통, 통신, 환경, 주거 등 대도시 기반시설	• 초광역 프로젝트 사전 공청회 개최 • 주민위원회 구성하여 인프라 사업 평가
초광역형 메가시티 협력	물류, 에너지, 관광개발, 주거환경 개선	• 환경 및 시설 운영 관련 주민 모니터링단 운영 • 공동 거버넌스를 통한 주민참여 플랫폼 구축
행정·공공서비스 협력	의료, 복지, 농업, 교통 등 주민 밀착형 서비스	• 주민투표를 통해 협력사업 우선순위 결정 • 주민이 직접 평가하는 공공서비스 만족도 조사
생활권·경제권 불일치 해소	행정구역 간 공공서비스 차이 조정	• 지역 간 공공서비스 요금 및 질 차이 해소를 위한 주민참여 간담회 • 주민청원제도를 통한 불균형 해소 요구 가능

3. 실제 지자체간 협력 사례와 주민 참여 필요성

□ 주민참여 수준별 제도 유형 분류를 기준으로 대표 사례 선정

❍ [표 6-2]는 협력 유형을 기준으로 주민참여의 제도적 가능성과 실현 수준에 따라 세 가지 유형(낮음–중간–높음)으로 나누고 있음.

❍ 이에 따라 실제 국내 협력 사례 중, 각 유형의 특징을 가장 명확히 보여줄 수 있는 대표 사례를 선별하여 배치함으로써 비교 가능성과 설명력을 높임
- 부울경 특별연합: 법률적 근거와 독립된 집행·의결기관을 갖춘 특별지방자치단체로, 향후 조례 제정, 참여예산제 등 제도적 장치를 통해 실질적 주민참여가 가능한 구조를 내포하였으나 현재 조기 해산의 형태임

- 충청권 광역연합: 현재는 광역 간 정책협의 중심이지만, 제도적 보완(공론화, 위원회 구성 등)을 통해 주민참여가 제도화될 가능성이 높은 형태
- 낙동강협의회: 행정협약 및 협의체 중심으로, 구성 주체는 대부분 행정기관이며, 주민이나 시민사회와의 직접적인 소통이나 참여 구조는 미흡. 대부분 행정기관 주도의 협력이므로 주민참여가 실질적으로 이뤄지기 어려운 구조

1) 부울경특별연합 사례

□ 배경과 추진 과정

❍ 부울경 특별연합은 수도권 집중 현상에 대응하고 동남권 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 목적으로 2022년 공식 출범

❍ 부산광역시, 울산광역시, 경상남도 등 세 광역자치단체가 초광역 협력을 통해 하나의 생활권·경제권을 구축하고자 추진한 것으로, 전국 최초의 특별지방자치단체 설립 사례라는 점에서 주목

❍ 이 특별연합은 각 시·도의회의 의결을 거친 뒤 행정안전부의 규약 승인을 받아 설치되었으며, 부산·울산·경남 각각 9명으로 구성된 총 27명의 지방의회와 별도의 단체장을 갖추어 독립적인 의사결정이 가능하도록 설계

□ 협력 사업 내용

❍ 부울경 특별연합은 다양한 분야에서 초광역적 협력사업을 추진
- 교통 분야에서는 시·도 경계를 초월한 광역철도 및 대중교통망 등의 인프라를 공동 구축함으로써 권역 전체의 접근성과 경제활동 기반을 강화
- 산업 분야에서는 울산의 조선업, 부산의 항만물류, 경남의 기계산업 등 각 지역이 보유한 산업 기반을 연계하고 공동 활용함으로써 산업 역량의 극대화를 도모
- 인재 양성 측면에서는 지역 내 대학 간 협력을 통해 4차 산업혁명, 미래차, 친환경 선박, 항공우주산업 등 미래 전략산업에 필요한 인재를 공동으로 육성
- 탄소중립 실현과 수소경제권 구축을 위한 협력도 활발히 이루어지고 있으며, 친환경 산업 기반 조성과 수소 기반 조선산업 육성 등이 주요 과제로 추진

□ 제도적 기반과 추진 과제

❍ 특별지방자치단체는 기존의 행정협의회나 지방자치단체조합과 달리, 인사 및 조직에 대한 권한은 물론 조례와 규칙 제정권까지 갖춘 독립된 법적 지위를 보유

❍ 이를 통해 보다 안정적이고 지속적인 초광역 협력이 가능해졌으며, 정부와 부울경은 분권협약과 공동협력 양해각서를 체결함으로써 지역 주도의 협력 체계와 정부 지원이 결합된 새로운 균형발전 모델을 만듦

□ 조기 해산의 배경

❍ 지방선거 이후의 정치 환경 변화와 리더십 교체
- 기존 특별연합 구상을 주도했던 김경수 전 경남지사와 같은 정치인이 물러나고, 새로운 지방자치단체장들이 선출되면서 정책에 대한 기조가 급격히 변화
- 울산과 경남의 신임 단체장들은 '경남 서부지역 소외' 및 '부산 쏠림 현상(빨대효과)'에 대한 우려를 표하며 특별연합에 반대 입장을 취했고, 결국 경남도의회와 울산시의회가 규약 폐지를 결의하면서 연합은 사실상 해산 수순

❍ 지역 간 이해관계 충돌과 신뢰 부족
- 부울경 특별연합은 초광역 차원의 상생을 목표로 했지만, 실제로는 지역 간 이해관계가 첨예하게 충돌
- 특히 부산의 주도권 강화에 대한 울산과 경남 일부 지역의 경계심이 고조되었고, 연합이 '부산에만 유리한 구조'라는 인식이 퍼지면서 협력에 대한 신뢰가 급속히 약화

❍ 시민 및 지역사회의 공감대 형성과 소통 부족
- 여론조사에서 시도민 다수가 특별연합에 찬성 의사를 밝히기도 했으나, 연합의 추진 및 해산 과정에서 시민들과의 소통과 참여는 충분히 이뤄지지 않음
- 해산 결정은 행정 내부의 판단에 의해 일방적으로 이루어졌다는 비판이 제기

❍ 중앙정부의 지원 한계와 제도적 미비
- 부울경 특별연합은 지역 주도로 추진된 사례였으나, 실질적인 성공을 위해

요구되었던 중앙정부 차원의 적극적인 지원과 권한 이양은 충분하지 않았다는 지적도 존재

2) 충청광역연합 사례

□ 배경과 추진 과정

○ 충청광역연합은 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도, 충청남도 등 충청권 4개 광역자치단체가 참여해 2024년 12월 18일 공식 출범한 전국 최초의 특별지방자치단체

○ 이 연합은 수도권 집중 현상에 대응하고, 충청권의 공동 발전과 초광역 경제권 형성을 통해 지역균형발전을 실현하기 위한 목적으로 설립

○ 수도권 일극체제의 한계를 극복하고자, 충청권 4개 시도는 공동의 교통·경제·생활권 조성을 통해 “충청 메가시티”를 구축하겠다는 비전을 수립

□ 주요 협력 사업

○ 교통 인프라 측면에서는 광역 도로 및 철도망을 공동으로 구축해 지역 간 접근성을 높이고, 경제활동 기반을 강화하는 데 중점을 둠. 광역간선급행버스체계(BRT)를 국가 위임사무로 공동 운영하면서, 대중교통 체계 통합을 시도

○ 산업 측면에서는 충청권의 산업경제 및 사회문화 분야를 연계해 시너지 효과를 창출하고자 하며, 관광 분야에서는 2025년 7월 충청권 광역 시티투어 운영과 함께 해외 사무소 개설을 통한 국제 교류 확대가 추진 중

○ 청주공항 민간 활주로 신설을 위한 특별법 제정 건의 등 공항 인프라 확충도 연합의 주요 의제

□ 제도적 기반과 추진 과제

○ 각종 사업 추진에 앞서 필요한 계획 수립과 예산 확보 과정에서 상당한 권한이 중앙정부에 집중

○ 연합이 추진하는 각종 협력 사업들이 주민들의 일상 속에서 체감될 수 있도록 지속적인 성과 창출과 소통 노력이 병행되어야 함

3) 낙동강협의회 사례

□ 배경과 추진 과정

○ 낙동강협의회는 경남 양산시와 김해시, 부산 북구·강서구·사상구·사하구 등 낙동강 유역 6개 기초자치단체가 참여하여 2022년 10월 출범한 협의체

○ 낙동강권역의 공동 번영과 지속가능한 발전을 목표로, 관광, 환경, 교통, 문화 등 다양한 분야에서 협력사업을 추진

○ 협의회는 문화·관광 등 낙동강권의 공동 현안을 해결하고자 MOU 체결을 통해 시작되었으며, 이후 전담 인력과 예산을 확보한 법정 행정협의회로 전환

○ 각 시장·구청장이 참여하는 구조로, 정기적인 컨퍼런스와 간담회를 통해 주요 사안을 논의

□ 주요 협력 사업

○ 협의회는 지역 특성을 살린 관광·문화 인프라 개발, 생태하천 복원과 수질 개선 등의 환경사업, 광역교통망 확충, 생활체육·여가공간 확대 등 주민 삶의 질 향상을 위한 사업을 다양하게 추진

○ 매년 컨퍼런스를 통해 지속가능 발전을 논의하고, 뉴욕 하이라인 등 해외 사례를 벤치마킹하여 지역 특화 전략을 모색

□ 제도적 기반과 추진 과제

○ 법정 협의회로 제도적 기반은 마련되었으나, 실질적인 대규모 성과 창출까지는 시간이 필요한 상황. 지역 간 이해관계 조율, 규제 개선, 주민 체감도 제고 등이 앞으로 풀어야 할 핵심 과제로 지적

○ 낙동강협의회는 기초자치단체 간의 자율적이고 실질적인 초광역 협력 사례로, 지속가능 발전과 주민 삶의 질 향상을 위한 전략적 협업의 모범으로 평가

4) 지자체 간 협력 사례에서 주민 참여의 필요성

❍ (신뢰 구축의 중요성) 협력은 참여자 간 신뢰를 기반으로 성과를 만들어가는 과정이며, 정직한 소통, 약속 이행, 책임 있는 태도가 신뢰 형성의 핵심

❍ (공동 목표 설정과 역할의 명확화) 참여자 모두가 이해할 수 있는 분명한 목표를 설정하고, 각 주체의 역할과 책임을 명확히 구분함으로써 협력의 효율성을 높일 수 있음

❍ (효과적인 소통과 피드백 체계의 구축) 정기적인 소통과 피드백은 협력 과정에서 발생할 수 있는 문제를 신속히 해결하고, 성과 달성에 필요한 정보를 공유하는 데 필수적

❍ (공동체적 가치와 사회적 유대의 강화) 협력은 단순한 이해관계 조정을 넘어, 공동체의 이타적 가치와 사회적 유대를 심화시키는 기제로 작용하며, 지속가능한 사회 기반을 형성하는 데 기여

4. 협력적 거버넌스와 주민 참여 효과

□ 협력적 거버넌스 의의

❍ 협력적 거버넌스는 지방정부가 주민 권한을 강화하고 역량을 배양하는 시민적 지원자로 기능하는 정책디자인임(Sirianni, 2009)

❍ 공공기관과 민간 이해관계자가 공동 의사결정과 집행에 참여하는 공식적이고 의도적인 협력과정으로 정의(Ansell & Gash, 2007)

❍ 주요 구성요소는 초기조건, 제도적 디자인, 촉진적 리더십, 협력과정 (신뢰, 대면 대화, 공유된 이해 등)

□ 협력적 거버넌스 설계와 평가를 위한 방법론

❍ 실험설계: 무작위 할당과 통제집단을 활용한 인과관계 추론 방식. 높은 내적 타당도 보유

- 유형: 사전/사후검사 통제집단설계, 솔로몬 4집단설계 등

❍ 준실험설계: 무작위 배정이 어려운 현실에서 정책 효과를 측정하는 실용적 접근
- 유형: 단일집단 사전/사후측정, 비동질적 통제집단설계, 시계열설계 등
- 적용 필요성: 주민참여 정책 및 지방정부 협력사업의 효과성을 과학적으로 평가하기 위한 핵심 도구로 기능

□ 주민참여의 의의와 실험적 접근

❍ 주민은 정책의 수혜자가 아닌 공동생산자 역할을 수행해야 하며, 참여는 개방성과 자발성을 기반으로 해야 함

❍ 완전한 실험설계 적용은 어려우나, 회귀단절모형, 이중차분법 등 양적 분석 기법을 활용한 인과 추론이 가능함

❍ 준실험설계는 지역 특성과 제약 속에서도 현실적으로 정책 효과를 측정하는 데 적합함

□ 협력적 거버넌스에서의 주민참여 사례 분석을 통한 시사점

❍ 대전 대도시권 협력사업 사례 (구교준·김성배·기정훈, 2013)
- Ansell과 Gash(2007)의 협력적 거버넌스 모델을 기반으로 한 사례 분석
- 단절적 시계열설계(interrupted time-series design)를 활용해 협력 사업 전후의 변화를 추적
- 4개 기초자치단체(대전·세종·공주·논산)가 공동으로 추진한 교통망 개선 사업을 대상으로, 사업 시행 전후 5년간의 교통량·이용자 만족도 데이터를 비교
- 협력 메커니즘으로 공동 예산 편성, 주민 참여형 의사결정 구조가 효과적이었으나, 장기적 유지를 위해 법적 제도화가 필요하다는 결론을 도출

❍ 서울 염리동 CPTED 사례 (안나연·최유진, 2021)
- 협력적 거버넌스의 대표적 모형인 Ansell과 Gash(2007)의 모형을 활용하여, CPTED 사례에서 나타나는 협력관계와 그 효과에 대한 분석 연구가 수행

- 서울시에서 진행한 마포구 염리동 CPTED 사례를 대상으로, 사례에서 나타난 거버넌스 구조와 효과를 협력적 거버넌스 분석틀에 기반하여 논의한 결과, 이 사례는 협력적 거버넌스 모형이 제시한 초기조건을 충족
- 제도적 설계와 촉진적 리더십, 협력과정을 통해 긍정적 결과를 도출
- 그러나 단기적 성과에도 불구하고, 이러한 효과가 중·장기적으로 지속되지 못했다는 한계

□ 정책적 함의 및 제언

❍ (지방정부 리더십 강화) 협력적 거버넌스 추진에 있어 자치단체장의 의지와 추진력이 핵심

❍ (실질적 권한 부여를 위한 제도 설계) 형식적 참여를 넘어서 실질적 의사결정 참여 보장

❍ (장기적 관점의 정책 추진) 단기성과에 치우치지 않고 지속 가능한 협력체계 구축

❍ (과학적 평가체계 도입) 실험설계/준실험설계를 활용한 평가체계 구축으로 정책 효과의 객관적 측정

❍ (참여 기반 평가 확대) 평가 과정에도 다양한 이해관계자 참여 보장

□ 결론

❍ 협력적 거버넌스는 지방정부 간 협력과 주민참여를 기반으로 복잡한 사회문제를 해결할 수 있는 핵심 전략임

❍ 실험설계 기반의 평가모형과 제도 설계, 리더십, 주민 주도 참여가 결합될 때 정책의 민주성과 효과성 제고 가능

제3절 협력제도에서의 주민참여 활성화 인식 분석

1. 설문조사 결과

연계협력정책에 대한 인지도

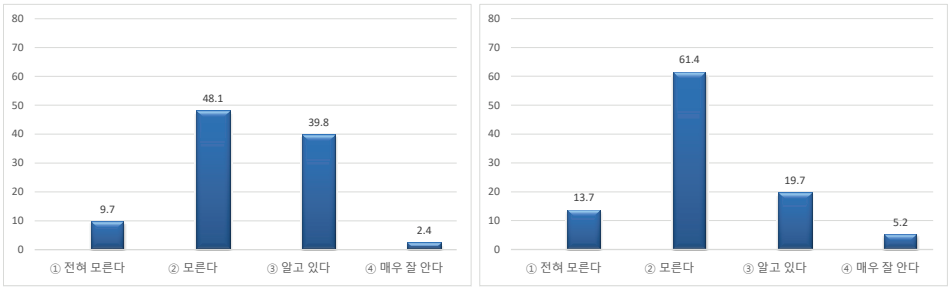
Q13. 귀하는 지방정부 간 연계협력 정책에 대해 얼마나 알고 계십니까?

[연계협력 정책 시행에 대한 일반적 인지] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘안다
[연계협력 제도의 세부 사항에 대한 인지] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘안다
[응답자가 살고 있는 지역의 연계협력제도 현황에 대한 인지] ① 전혀 모른다~② 모른다~③ 알고 있다~④ 매우 잘안다

※ 이후 설문에 답할 때 연계협력정책에 대한 이해를 돕기 위해 연계협력정책에 대한 간략한 설명문을 문항 밑에 함께 보일 수 있도록 배치함

| 그림 6-1 | 연계협력정책에 대한 인지도: 현황

(단위: %)



연계협력정책 시행 여부에 대한 인식 | 연계협력정책 세부사항에 대한 인식

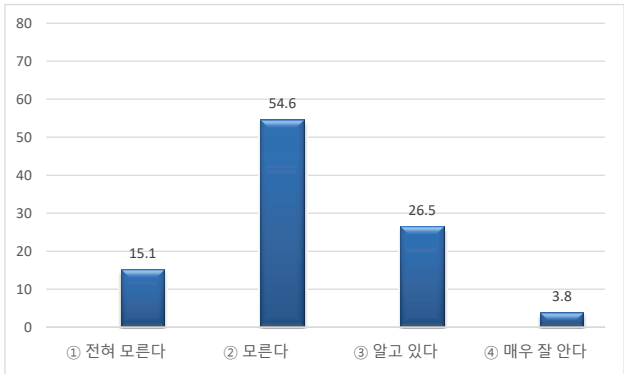
출처 : 연구진 작성

❍ 연계협력 정책 시행 여부에 대한 인식
- “모른다” 48.1%로 가장 많아 정책 시행 여부 자체에 대한 인지도가 낮음
- “알고 있다” 39.8%로 일부 응답자는 정책 시행 사실을 인지함
- “전혀 모른다” 9.7%, “매우 잘 안다” 2.4%로 극단적인 응답 비율은 낮음

❍ 연계협력 제도의 세부 사항에 대한 인식
- “모른다” 61.4%로 가장 많아 제도의 구체적인 내용에 대한 이해도가 부족함
- “알고 있다” 19.7%로 낮은 수준
- “전혀 모른다” 13.7% 로 세부 제도에 대한 인식은 낮음

| 그림 6-2 | 연계협력제도에 대한 인지도: 자신이 사는 지역

(단위: %)



출처: 연구진 작성

❍ 자신이 거주하는 지역의 연계협력제도 현황에 대한 인식
- “모른다” 54.5%로 거주 지역의 연계협력제도 현황을 모르는 응답자가 많음
- “알고 있다” 26.5%로 일부 응답자는 지역 내 운영을 인지함
- “전혀 모른다” 15.1%로 정보 부족이 두드러짐

❍ 연계협력정책 시행 여부는 일부 인지되지만, 세부 사항 및 지역별 운영에 대한 이해도는 낮음
- “알고 있다” 응답 비율이 정책 시행 여부(39.8%)에서 지역별 운영(26.5%)으로 감소
- 반대로 “모른다” 응답 비율이 정책 시행 여부(48.1%)보다 지역별 운영(54.5%)에서 증가

❍ 연계협력정책 존재는 일부 인지되지만, 운영 방식에 대한 정보 부족
- 정책 자체보다는 운영 방식과 효과에 대한 정보 부족이 문제로 나타남

- 연계협력정책의 필요성과 효과를 강조하는 홍보 및 교육 강화 필요

❍ 주민 대상 정책 홍보 및 연계협력제도 이해도 제고 필요
- 정책 시행 여부는 비교적 알려졌으나 구체적인 내용과 제도에 대한 교육 부족
- 연계협력정책의 목적과 효과를 알리고 주민 참여를 유도할 홍보 전략 필요

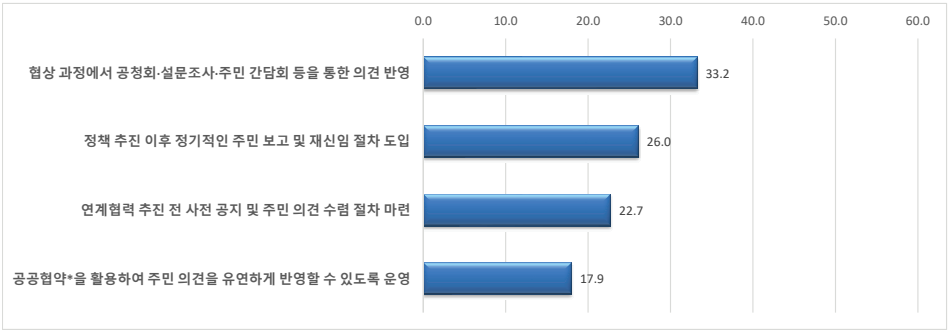
연계협력정책 운영을 위한 주민참여 활성화 방안

Q14. 실질적 자치경찰제 운영을 위한 주민참여를 활성화하기 위하여 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

① 연계협력 추진 전 사전 공지 및 주민 의견 수렴 절차 마련
② 협상 과정에서 공청회·설문조사·주민 간담회 등을 통한 의견 반영
③ 정책 추진 이후 정기적인 주민 보고 및 재신임 절차 도입
④ 공공협약*을 활용하여 주민 의견을 유연하게 반영할 수 있도록 운영
⑤ 기타

| 그림 6-3 | 연계협력정책 운영을 위한 주민참여 활성화 방안

(단위: %)



출처: 연구진 작성

❍ 공청회·설문조사 등 주민 의견 반영 절차 확대 (33.2%)
- 주민 의견을 직접 반영할 수 있는 공청회, 설문조사 등의 절차를 활성화해야 한다는 의견이 가장 많음
- 이는 정책 결정 과정에서 주민 참여 기회를 보장해야 한다는 인식이 반영된 것으로 보임

❍ 정책 추진 이후 정기적 주민 보고회 및 피드백 절차 도입 (26.0%)
- 정책 시행 후에도 주민과의 소통을 지속하며 정기적인 보고회 및 피드백 절차를 마련해야 한다는 의견이 많음
- 정책 결과를 주민과 공유하고 의견을 반영하는 방식이 필요하다는 점을 시사

❍ 연계협력 정책 실천사례 공개 및 주민 의견수렴 절차 마련 (22.7%)
- 실제 연계협력 정책이 어떻게 실행되고 있는지 사례를 공개하고, 주민 의견을 지속적으로 수렴해야 한다는 요구가 있음
- 정책의 투명성을 높이고 주민들의 정책 이해도를 높이는 데 기여할 것으로 예상

❍ 공공기관을 활용하여 주민 의견을 유익하게 반영할 수 있도록 운영 (17.9%)
- 주민 의견을 정책에 반영하기 위해 공공기관을 적극 활용하는 방안도 제안됨
- 공공기관이 중재자 역할을 하며 주민 참여를 촉진할 수 있는 시스템 마련 필요

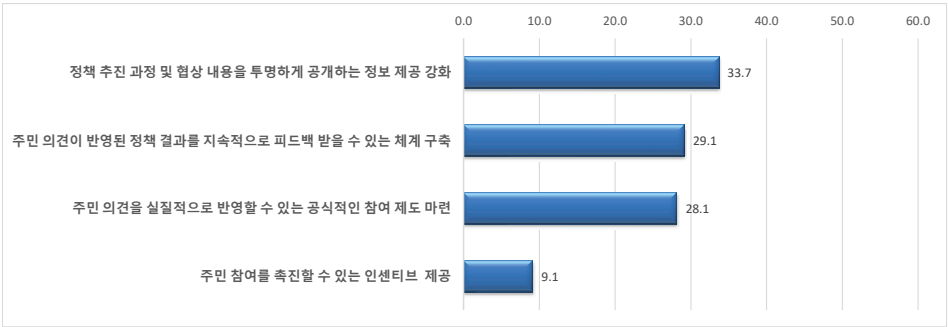
주민참여형 연계협력정책 운영을 위한 시스템 개선 사항

Q15. 주민이 지방정부 간 연계협력 정책에 보다 적극적으로 참여하도록 하기 위해 필요한 개선 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

① 주민 의견을 실질적으로 반영할 수 있는 공식적인 참여 제도 마련
② 정책 추진 과정 및 협상 내용을 투명하게 공개하는 정보 제공 강화
③ 주민 의견이 반영된 정책 결과를 지속적으로 피드백 받을 수 있는 체계 구축
④ 주민 참여를 촉진할 수 있는 인센티브(예: 참여 보상, 공공 서비스 혜택 등) 제공

| 그림 6-4 | 주민참여형 연계협력정책 운영을 위한 시스템 개선 사항

(단위: %)



출처: 연구진 작성

❍ 정책 추진 과정 및 핵심 내용을 투명하게 공개하는 정보 제공 강화 (33.7%)
- 주민이 정책 과정을 명확히 이해할 수 있도록 정보 공개를 강화해야 한다는 의견이 가장 많음
- 정책 투명성을 높이고 주민 신뢰도를 확보하는 것이 중요한 과제로 인식됨

❍ 주민 의견이 반영된 정책 결과를 지속적으로 피드백 받을 수 있는 체계 구축 (29.1%)
- 정책 시행 후에도 주민 의견을 지속적으로 수렴하고 피드백 받을 수 있는 시스템이 필요하다는 의견이 많음
- 주민이 정책 변화를 실질적으로 체감할 수 있도록 하는 것이 핵심

❍ 주민 의견을 실질적으로 반영할 수 있는 공식적인 참여제도 마련 (28.1%)
- 주민의 의견을 단순한 참고 수준이 아닌 정책 결정 과정에 직접 반영할 수 있는 제도적 장치 마련 필요
- 주민참여형 거버넌스 확대가 중요한 개선 방향으로 제시됨

❍ 주민 참여를 적극적으로 유도할 수 있는 인센티브 제공 (9.1%)
- 주민들이 정책 결정 과정에 적극적으로 참여하도록 하기 위해 인센티브를 제공해야 한다는 의견도 존재
- 단순한 정보 제공을 넘어 실질적인 참여 유인을 강화할 필요가 있음

2. 전문가 조사 결과

1) 지방자치단체 협력 과정에서 주민 의견 수렴 및 반영 방안

□ 주민 의견의 반영을 보장하기 위한 제도적 장치

○ 직·간접적 주민 참여 구조 마련 필요
- 사업 규모와 성격에 따라 주민 동의서 징구 또는 이통장협의회·주민자치회 등을 활용한 추진협의체 구성 필요
- 이를 통해 주민들이 사업 내용과 효과를 이해하고, 의사를 조정·반영할 수 있는 구조 마련 가능

○ 공론화의 제도화 필요, 단 의무화보다는 '노력의무' 중심으로
- 협력사업의 지속 가능성과 제도 정착을 위해 주민공론화 기구 설치 및 운영이 필요
- 다만 강제 규정보다는 단체장이 주민 의견 수렴과 공론화 과정을 거치도록 노력하도록 명시하는 정도로도 충분하다는 견해

○ 기존 제도를 활용한 간접적 참여 방식 제안
- 광역 생활권 내 불편 해소 과제를 중심으로 참여예산제, 공통의 주민 수요를 활용한 협력사업 선정 방식 제안
- 추가적인 법 제정 없이도 주민 의견 반영 가능, 직접 참여보다는 자치단체 간 수렴된 주민 의견을 중시해야 함

○ 공론장 형성과 절차적 정당성 확보 강조
- 행정과정에서 주민 의견 반영은 단순한 찬반을 넘는 상호소통의 제도화된 과정이어야 함
- 연계협력 유형별로 의견 수렴 방식에 강제성·구속력의 수준을 차등 적용
- 예: '공람' → '설명회' → '설문조사' → '청취의무' → '주민협정' → '주민투표' 등
- 프랑스 공공토론위원회(CNDP) 기준에 따른 형평성, 투명성, 근거기반, 중립성 원칙 도입 제안

□ **협력 과정에서 주민 의견과 정책 방향의 괴리를 해소하기 위한 제도적 방안**

❍ 추진협의체의 제도적 설치 및 구성 다양화 필요
- 기존 농촌활성화사업 등에서 활용된 협의체 사례를 참고해, 협력사업도 사업 시행주체, 행정기관, 기초의원, 지역 대표 주민(이통장, 자치위원), 전문가 등으로 구성된 협의체 운영 필요
- 의결 및 심의 기능을 가진 추진협의체를 법적으로 필수화하는 규정 마련 요구

❍ 주민참여 거버넌스 확대의 현실적 고려 필요
- 광역 간 협력사업의 대표성 확보 방식(예: 숙의제, 주민투표 등)에 제한점과 대표성 문제 존재
- 주민자치회 등 공동체 기반 조직 대표자 중심의 협의 방식이 대안 가능
- 다만, 주민 참여만큼이나 협력제도가 실질적으로 지역발전 기제로 자리잡도록 제도화하는 것 자체가 더 중요하다는 시각도 병존

❍ 전문성을 반영한 주민 대표 선발 방식 도입 제안
- 협력사업 성격(예: 광역교통, 산업단지 등)을 고려할 때 일반 주민의 참여 한계 존재
- 기존 주민참여예산제보다 차별화된 방식으로 전문성을 고려한 주민 대표를 분과별로 선발하는 구조 필요
- 형식적 참여를 방지하고 실질적인 영향력을 확보하기 위한 기획된 제도 설계 강조

❍ 제도적·비제도적 주민참여 채널 병행 필요
- 제도적 참여:
  - 지자체 간 공공협약 체결 시 '주민 옴부즈만' 제도 포함
  - 협치조직 구성: 예를 들어 '지자체 연합 정책 100인 위원회' 설치
- 비제도적 참여:
  - 사업별 '주민공론화위원회' 운영
  - 민관협의체, 지자체 간 주민 원탁토론회 구성 등 다양한 공론의 장 마련

□ 주민 대상 정보 공개 및 피드백 체계 강화 방안

❍ 지속적이고 체감 가능한 정보 제공 및 정례적 소통 필요
- SNS, 유튜브, 지역 소식지, 행정기관 홈페이지 등을 통해 사업 추진 경과 및 결과를 정기적·다각도로 공유
- 지역을 대표하는 이통장협의회, 주민자치회 등 주민대표 기구를 통해 월례회의 등 소통 채널 운영
- 주민이 '수요자'로서 사업에 관심을 갖고, 행정은 '공급자'로서 정보를 투명하게 제공하는 쌍방향 정보 흐름 구조 정착 강조

❍ 지방의회 역할 강화와 참여제도의 보완 필요
- 사업 실효성과 구조의 명확성이 주민 참여 이전에 전제되어야 함
- 지방의회가 의사결정과 감시 역할을 충분히 수행할 수 있도록 의회의 기능 강화 필요
- 기존 대의민주주의의 한계를 보완하는 차원에서 주민참여제도는 의회를 대체하기보단 보완하는 형태로 접근해야 함

❍ 온라인 기반 정보공개 및 주민의견 수렴 시스템 구축
- 연계협력사업 전용 온라인 플랫폼 구축을 통해
- 사업 정보 안내, 주민 의견 수렴, 민원 접수 및 처리과정 공개 등 투명한 피드백 구조 마련
- 자치단체 간 협력 특성상 주관 부서 불분명 문제 해결을 위한 접근 창구 일원화 필요

❍ 소통·참여 성과의 평가 및 180도 피드백 제도 도입
- 연계협력 사업의 소통 성과를 평가할 수 있는 주민소통 평가시스템 도입 및 성과관리 체계 연계
- 180도 피드백 제도 도입
  - '긍정 피드백': 주민·이해관계자의 격려·지지 표현
  - '발전 피드백': 정책 중단, 개선 제안, 모니터링 요구 등
  - 해당 피드백을 정책 실행 과정에 실질적으로 반영하여 정책 소통과 신뢰 제고

2) 지방자치단체의 책임성 강화와 주민 선호 반영 방안

□ 정책 추진 이후 정기적인 주민 보고 및 피드백 절차 도입[2]을 위한 구체적 방안

❍ 추진위원회 기반의 개방형 소통 체계 구축
- 협력사업 추진위원회를 중심으로 정기 주민설명회 개최 및 회의 전면 공개
- 유튜브 등을 통한 온라인 생중계 또는 녹화 영상 제공, 시민 댓글을 통한 의견 제시 방식 병행
- 정보 공유를 전제로 주민이 협력사업을 이해하고 실제 평가나 만족도에 근거한 의견 제시가 가능하도록 지원

❍ 실효성 높은 핵심사업 중심의 참여 유도 필요
- 주민이 실제 체감할 수 있는 사업이 아니면 행정이 주민참여를 소극적으로 받아들일 우려 있음
- 주민 피드백이 사업에 실질적 영향을 줄 수 있도록 핵심과제 중심의 설계 필요

❍ 만족도 반영 및 효과 중심의 피드백 구조 정착
- 협력사업은 광역 생활권 불편 해소를 위한 공공사업 성격을 띠므로 주민 만족도 반영이 중요
- 사업 성과를 가시적으로 홍보하고 결과를 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 시각화하여 제공

❍ 시민참여 기반의 피드백 장치 제도화 제안
- 시민단체 사례를 참고해 다층적 피드백 체계 도입 필요
  - 주민평가단(또는 시민평가단) 운영 → 직접 평가 및 제언
  - 우수 정책 컨테스트 → 정기적인 평가 및 피드백 공유
  - 모바일 기반 PD(performance development) 앱 → 실시간 모니터링 및 개선 의견 수렴 도구 운영

2) 설문조사 결과 가장 중요한 개선점(26.0%)로 꼽힘

□ 주민 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 하기 위한 제도적 장치

❍ 조례 제정·개정을 통한 주민의견 반영제도 명문화
- 협력사업 추진 시 주민 의견 수렴 절차를 조례에 명시하여 법적 동력 확보 필요
  - 예: 주요 사업에 대해 심의·의결 전 사전 정보공개 및 주민·시민단체 의견 제출 의무화
- 운영 수단: 공청회, 타운홀미팅, 사업평가위원회 등 다양한 의견 수렴 방식 포함
- 조례 구성 요소: 주민 권리와 의무, 지자체 책무, 민관협치 활성화 등 포함 가능

❍ 주민위원 포함 추진위원회 구성 및 온·오프라인 참여 확대
- 협력사업 추진위원회에 주민 위원 직접 포함
- 참여가 어려운 주민을 위한 공청회, 설명회, 회의 녹화영상 공개 등 정보 접근성 확대
- 주민자치회 총회와 연계한 온·오프라인 주민투표제 도입을 통해 실질적 참여 보장

❍ 기존 주민참여예산제도와의 연계 활용
- 별도 조직 신설보다는 주민참여예산제도를 협력사업 영역까지 확대·연계하는 방안 제시
- 광역적 차원에서 협력사업을 연계하여 시행할 경우 기존 예산제도와의 차별성 및 실효성 강화 가능

❍ 협력 유형별 주민 참여 구조 차별화 필요
- (광역 간 협력) 추진위원회 등 공식 기구를 통한 의견 수렴
- (기초 간 협력) 읍면동 주민자치회 등 공동체 기반 조직 중심의 의견 수렴체계 마련
- 유형별 특성을 반영한 맞춤형 참여 시스템 설계 필요

3) 협력 과정의 투명성 확보 및 주민과의 소통 강화

□ 연계협력사업의 투명성을 확보하기 위한 가장 효과적인 방식

○ 온라인 플랫폼 기반 정보공개가 가장 효과적이라는 견해
- 온라인 플랫폼 내에 지자체 간 협의 내용 공개 + 주민 의견 수렴 기능을 탑재하면, 제시된 모든 방안을 통합적으로 실행할 수 있음

○ 주민참여 보장형 협의회 모델을 중심으로 한 접근이 필요하다는 견해
- 민관협치 협의체를 통해 주민이 중심이 되는 구조 구축이 핵심
- 단, 협의체가 형식적 거수기가 되지 않도록 견제 장치 마련이 병행돼야 함

○ 주민참여가 실효성과 체감도 제고에 가장 기여한다는 견해
- 연계협력사업의 정보공개보다는 주민 참여를 통한 실효성과 주민 효능감 제고가 더 중요하며
- 사업 규모와 중요도에 따라 적절한 방식이 달라질 수 있음

○ 주민참여 협의체와 온라인 공개의 병행이 바람직하다는 절충형 견해
- 협의회에는 주민 대표자 필수 참여
- 온라인 플랫폼은 영상 등 다양한 방식으로 실시간 정보 접근을 가능하게 해야 함

○ 시사점
- 주민 참여 중심 구조가 실효성과 체감도 제고에 핵심적이라는 점에 대부분의 전문가가 공감
- 정보공개와 참여보장 방식은 상호 보완적으로 작동할 수 있으며, 특히 온라인 플랫폼은 통합적 수단으로 유효
- 다만, 참여 구조의 실질성과 공정성 확보를 위한 제도적 장치 마련도 함께 논의되어야 함

□ 주민과의 직접적인 소통을 강화하기 위해 추가적으로 고려할 사항

○ 주민 간 이해관계 갈등에 대비한 제도적 장치 마련 필요
- 단순히 정보 부족이 아닌, 지역 간 또는 주민 간 이해관계 충돌로 인한 갈등 발생 가능성이 큼

- 이에 따라 갈등 예방 교육, 갈등조정위원회 설치, 협업 경험을 제공하는 소규모 프로그램 운영 등 상시 갈등 대응체계를 갖출 필요가 있음
- 도시재생 사업 사례처럼, 주민 간 신뢰 형성과 협업의 필요성을 자연스럽게 체감할 수 있는 현장 중심의 참여 기획이 중요하다는 의견도 제시됨

❍ 지자체 차원의 분권과 주민참여가 연계되어야 실효성 확보 가능
- 주민과의 소통이 단발성으로 그치지 않기 위해서는 지방정부가 실질적 권한과 자율성을 보장받아야 함
- 분권된 권한 위에서 주민참여가 이뤄질 때 정책 참여의 영향력과 실효성도 함께 높아질 수 있음

❍ 주민 역량강화와 숙의기반 참여지원이 병행되어야 함
- 주민들이 협력사업에 대해 이해하고, 정책과정에 효과적으로 참여할 수 있도록 정책 퍼실리테이션 기법이나 숙의형 공론장을 확대할 필요 있음
- 특히 지역 정치적 편견이나 선입견에 좌우되지 않는 평가와 참여를 위해 주민 대상 사전 교육과 지속적 역량지원이 필수적이라는 의견도 제시됨

제4절 소결: 협력적 거버넌스 모델 제안

1. 기초 미래 방향 제시

□ 중앙-지방 간 분권협약과 지역 자율권 기반의 유연한 제도설계 필요

❍ 협력적 거버넌스 모델이 실제로 작동하기 위해서는 지방 간 연계협력의 전제조건으로 중앙과의 분권협약 체결이 우선되어야 함

❍ 중앙정부가 정책 틀을 설계하고 재정권과 행정권을 일정 수준 이전해야만,지방정부가 자율적으로 자신들의 필요에 맞게 거버넌스를 설계할 수 있는 환경이 마련될 수 있음

❍ 분권형 도시 설계를 통해 주민·시민사회·의회·전문가 등이 자발적으로 참여할 수 있는 제도 기반을 마련해야 하며, 이는 장기적으로 자치단체 간 연계협력의 실행력을 강화하고, 협력사업이 실질적 성과로 이어지는 구조로 정착될 수 있게 할 것임

□ 정책단계별·협력영역별 전략적 접근 필요

❍ 연계협력사업에서 주민참여를 실질화하기 위해서는 정책 추진의 각 단계별로 주민이 개입할 수 있는 방식에 대한 전략적 접근이 필요. 단순히 형식적 절차를 반복하기보다, 수립-결정-집행-환류 단계 전반에 걸쳐 주민의 목소리가 정책에 반영될 수 있는 구조를 마련해야 하며, 이를 협력영역별 특성과 연계해 설계하는 것이 중요

❍ 정책 수립단계에서는 공청회, 설문조사, 주민 간담회 등을 통해 주민 의견을 수렴할 수 있음. 이 단계는 주민이 정책의 초기 방향 설정에 영향을 미칠 수 있는 중요한 시기이지만, 의견 수렴이 절차적으로만 운영될 경우 실질적 반영력이 떨어질 수 있다는 우려도 존재. 따라서 이 단계에서는 수렴된 의견이 실제 기획과정에 반영되는 체계를 명확히 제도화하는 것이 중요

❍ 결정단계에서는 주민대표가 위원회에 참여하거나 주민투표를 통해 직접적으로

정책에 영향을 미치는 방식이 가능함. 이는 주민의 정치적 대표성을 실현할 수 있는 방식이지만, 대표성의 확보와 주민위원회의 실질적 권한 부여가 함께 보장되어야 참여의 효과가 극대화될 수 있음

❍ 집행단계에서는 주민협의체나 마을조직 등을 통해 주민이 직접 사업 운영에 참여하는 '주민 주도형 거버넌스'가 효과적임. 이 방식은 지역의 특성과 수요를 반영한 사업 집행을 가능하게 하며, 정책의 지속가능성 확보에도 기여할 수 있음. 다만, 주민 간 이해관계 조정 및 역량 편차로 인한 초기 갈등 발생 가능성이 있으므로, 이를 조정하고 지원하는 체계적 기반이 필요

❍ 정책 환류단계에서는 정보공개와 주민 모니터링 체계를 통해 사업 결과를 주민과 공유하고 피드백을 수렴하는 과정이 요구. 이는 정책의 투명성과 신뢰도를 높일 수 있는 핵심 요소이지만, 주민의 정보 접근성과 감시역량이 낮을 경우 효과가 제한될 수 있으므로 이를 보완할 지원장치 마련이 필요

❍ 정책단계별 접근과 함께, 협력사업의 영역별 특성에 따른 주민참여 방식도 전략적으로 차별화할 필요가 있음. 예를 들어, 행정관리 효율화 영역(행정통합, 기능조정 등)에서는 공청회, 주민 의견조사, 협의체 운영 등이 효과적이며, 사무위탁 영역에서는 만족도 조사, 위탁기관 평가단 운영, 위탁여부 결정 시 주민 참여 절차 확보가 바람직함

❍ 또한, 상황·시스템 대응 기능(복지, 재난대응, 인사, 예산 등)에 있어서는 주민신고제, 정책 제안제도, 주민평가단, 감사청구제 등 다양한 방식으로 다층적 주민참여를 설계해야 함

❍ 아울러 시설유형별 대응 방식으로는 환경·교통 기반시설은 주민감시단 중심의 참여, 복지·유통시설은 주민협의체 중심, 입지 갈등이 수반되는 민감시설은 공청회 및 주민투표 방식이 적합하다는 점에서 유형별 참여 방식을 세분화하여 대응할 필요가

❍ 결과적으로, 주민참여는 특정 방식의 도입만으로 실현되지 않으며, 정책 단계별 실질적 참여 구조를 마련하고, 사업 성격에 따라 적합한 참여 방식을 설계하는 맞춤형 주민참여 전략이 지역 간 협력사업의 실효성과 정당성을 동시에 제고 가능

2. 주민 중심형 협력적 거버넌스 구축 방안

1) 기존 제도의 활용

□ 지방의회 기반 의견 수렴과 주민참여 제도화 필요

○ 협력적 거버넌스가 실효성 있게 작동하기 위해서는 대의민주주의 원칙에 기반한 지방의회의 기능 강화가 선결 과제로 제시됨

○ 지방의회는 지역주민이 선출한 공식적인 대표기관으로서 주민의 다양한 목소리를 수렴하고 이를 정책으로 연결시키는 핵심 축임

○ 협력사업 전반에 걸쳐 심의·감시 역할과 함께 제도적 의견 반영 통로로서 책임을 다해야 함

○ 더불어, 주민참여 역시 단발성 이벤트가 아니라 사업의 초기계획 수립부터 실행, 사후평가까지 전 과정에 걸쳐 통합적으로 제도화되어야 함

○ 공청회, 설명회, 지역 토론회, 정책포럼 등 정보공유의 장을 반복적이고 지속적으로 마련하여 시민단체나 일부 NGO뿐 아니라 일반 시민들의 일상적이고 자연스러운 참여 유도가 가능하도록 해야 함

□ 추진위원회 중심 협력 거버넌스 체계 구체화

○ 주민 참여가 실질적으로 보장되기 위해서는 협력사업 추진위원회를 중심으로 민·관이 협력하는 구조의 내실화가 필요함

○ 위원회는 행정 중심이 아닌 주민을 대표하는 민간위원장이 공동위원장을 맡고, 실무는 부단체장이 함께 책임지는 공동책임 체계로 구성되어야 함

○ 위원회는 단순히 의견수렴 수준을 넘어서, 전문가, 지방의원, 용역사, 주민대표 등이 함께 사업계획 수립 및 실행 단계에 적극적으로 관여하는 구조를 갖추는 것이 중요함

○ 갈등 조정이 필요한 경우를 대비해 갈등조정위원회나 자문위원회 같은 보완적 협의체도 병행 구성할 수 있으며, 지역 오피니언리더들이 참여하는 자문위원회

는 지역의 현황에 대한 자문뿐 아니라 사업 진행 상황 공유와 주민 설명의 창구로도 활용 가능

○ 특히 정보 접근성 확대를 위해 온라인 플랫폼, 마을회보, 지역소식지, QR코드, 문자 링크 등 디지털 수단을 적극 활용해 누구나 협력사업의 주요 정보에 쉽게 접근하고 피드백을 제시할 수 있는 환경 조성이 필요

□ 특별지방자치단체 차원의 주민참여예산제도 도입 및 설계 정교화

○ 현재 연계협력사업은 대부분 특별지방자치단체에서 추진되고 있으며, 사업의 계획 수립과 예산 심의 과정도 해당 단체에 집중되어 있기 때문에,이 단위에서의 주민참여예산제도 도입이 핵심 제도적 장치로 기능할 수 있음.

○ 기존 기초단위의 참여예산제도와 달리, 광역 차원에서는 주민 대표성·전문성·지역 간 형평성을 종합적으로 고려한 제도 설계가 필요함

○ 예산 편성과정에서 지역 간 이견이나 갈등이 발생할 수 있으므로, 이해조정과 상호 설득을 위한 소프트 거버넌스 구조(의제조정, 공론화 프레임 등)의 정교한 설계가 필요

○ 이는 단순한 의견 수렴을 넘어 지역 간 공동 과제에 대해 합리적인 의사결정과 조정을 이끌어내는 통합형 참여제도로 진화해야 함

2) 장기적 방향

□ 초광역 협력의 지속 가능성을 위한 주민참여의 조건 충족

○ 지방자치단체 간 협력은 단순한 행정 효율성 제고를 넘어 지역 간 불균형 해소와 주민 삶의 질 향상을 위한 중요한 전략

○ 협력 유형에 따른 주민참여 수준을 기준으로 부울경 특별연합, 충청권 광역연합, 낙동강협의회 사례 간단히 살펴봄

○ 특별지방자치단체로 출범한 부울경 특별연합은 제도적으로 가장 높은 수준의 주민참여 구조를 갖추고 있었으나, 실질적인 성과 도출 이전에 정치 환경 변화와 지역 간 불균형 인식, 주민 소통 부재 등으로 인해 조기 해산되는 한계

- 제도적 기반만으로는 협력의 지속 가능성을 담보할 수 없으며, 주민과의 신뢰 형성과 지속적인 소통 구조가 병행되어야 함

❍ 충청권 광역연합은 다양한 생활권 협력사업을 통해 주민체감도 향상과 제도적 참여 기반 확장의 가능성
- 주민참여가 제도화되지 않은 상태에서도 협력사업의 내실화와 성과 기반 확산을 통해 점진적으로 참여 기반을 확대할 수 있음

❍ 낙동강협의회는 기초자치단체 중심의 자율적 협력 모델로, 행정협의회의 한계를 보완하고자 지속가능한 발전을 위한 전략적 사업을 추진 중
- 주민참여 구조는 아직 제도화되지 않았으며 성과의 지속성 확보를 위해서는 참여 주체의 다원화와 제도적 정비가 필요

❍ 신뢰 기반의 협력은 공통 목표 설정과 명확한 역할 분담, 정기적 소통과 피드백 체계를 통해 촉진될 수 있으며, 이는 주민을 단순한 수혜자가 아닌 정책의 공동 설계자이자 실행 파트너로 인정하는 거버넌스 전환이 수반될 때 가능

❍ 초광역 협력체계는 광역지자체 간의 대규모 결합이라는 구조적 특성상, 주민 개개인이 정책의 성과를 직접 체감하기 어려운 한계
- 이러한 구조는 주민참여를 실질적으로 유도하기 어려운 현실적 제약으로 작용하며, 일부에서는 이러한 협력체계를 정치인의 대선 행보나 정치적 포석의 연장선으로 인식하는 경우도 존재
- 그럼에도 불구하고, 주민참여는 협력체계의 민주적 정당성을 확보하는 핵심 기반이며, 특히 대규모 예산과 정책 방향이 결정되는 과정에서 주민의 견제와 감시는 협력의 투명성과 수용성을 높이는 데 기여

❍ 정책 집행의 전 과정에서 주민참여가 항상 필수적인 것은 아니며, 일부 전문적이고 기술적인 사안이나 초기 기획 단계에서는 정책 효율성을 높이기 위해 전문가 중심의 의사결정이 선행될 필요 존재
- 그러나 이러한 경우에도 주민의 정보 접근권과 사후적 의견 개진 통로는 보장되어야 하며, 특히 협력체가 지역 주민의 삶에 장기적으로 영향을 미치는 정책을 다룰 때는 사전적 참여와 숙의 과정이 제도적으로 설계되어야 함

□ 협력적 거버넌스의 효과성 극대화를 위한 정책 실험 설계

❍ 대전권 교통 협력사업 사례처럼, 다자간 협력 구조 속에서 주민참여형 의사결정과 공동예산 편성은 이용자 만족도와 정책 효과를 동시에 제고
- 특히 단절적 시계열설계를 통해 확인된 정량적 변화는 주민참여가 협력정책의 성과에 실질적으로 기여함을 보여줌
- 협력적 거버넌스 효과의 지속 가능성을 위해 주민참여의 법제화 및 제도화가 필요함

❍ 마포 염리동 CPTED 사례에서 단기 성과는 있었으나, 주민참여 구조가 제도화되지 못해 중장기적 유지에는 실패
- 지역 간 협력 사업에서도 주민참여가 일시적 이벤트에 그치지 않도록 지속적 참여를 가능케 하는 법적 기반과 운영 매뉴얼 확보가 필수적

❍ 주민참여 효과는 실증 기반의 준실험설계를 통해 구조화된 데이터로 확인할 수 있음
- 대전, 서울 사례 모두 효과 측정을 위해 시계열 설계나 협력 모형 분석틀을 활용하고 있으며, 이는 협력 거버넌스의 타당성 검증에 기여
- 향후 지역 간 협력 정책에서는 주민참여의 결과를 정량적으로 축적하고 비교할 수 있는 데이터 기반 평가체계가 유용하게 작동할 수 있음

□ 종합

❍ 협력적 거버넌스를 실현하기 위해서는 단순한 형식적 거버넌스 구성이 아니라, 지방의회 기능 강화, 주민참여 제도화, 추진위원회 구조 정비, 참여예산제 확대, 분권협약 기반의 자율 설계가 유기적으로 병행되어야 함

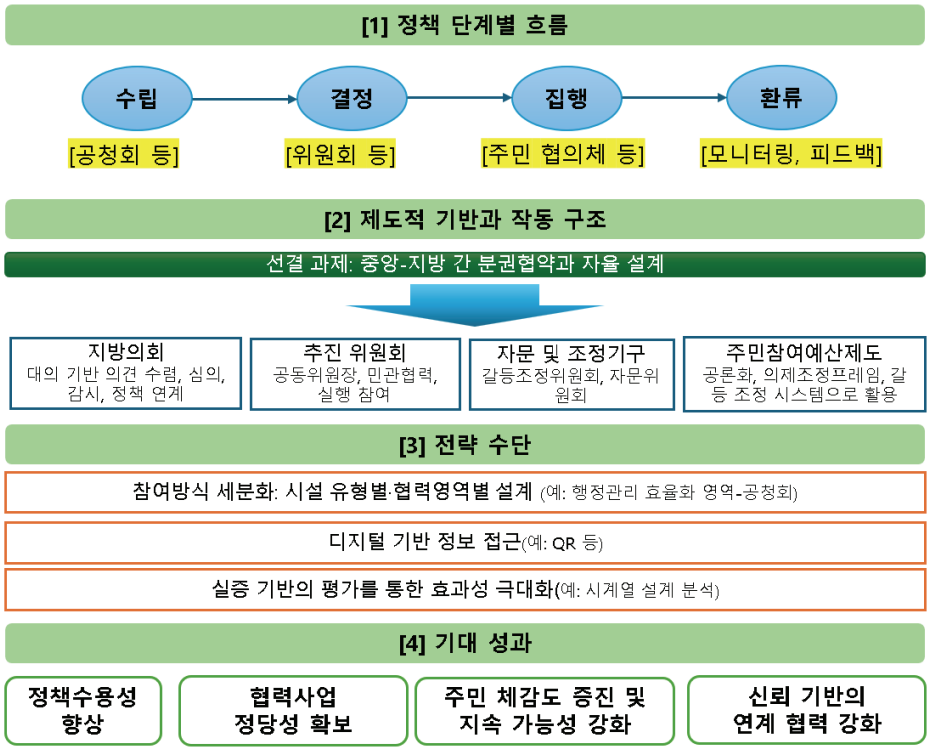
❍ 거버넌스는 단순히 행정 효율성만을 추구하는 도구가 아니라 정책의 정당성과 수용성, 그리고 지속가능성을 확보하는 핵심 장치임

❍ 특히 정보공개 방식의 디지털화, 다층적 주민 접점 확보, 광역 수준의 조정역량 강화, 이해관계자 간 갈등관리 시스템 구축 등 정책 전 주기적 관점에서 제도 설계를 정교화해야 협력적 거버넌스가 실질적으로 작동할 수 있음

| 표 6-5 | 주민 중심형 협력적 거버넌스를 위한 미래 방향

추진 과제	세부 전략		설명
기초 미래 방향	중앙-지방 분권협약 및 자율 설계		• 중앙 권한 이양 및 분권협약 선결 과제. 지방이 자율적으로 거버넌스를 설계할 수 있는 환경 마련 필요
	정책단계별·협력영역별 전략 설계		• 수립-결정-집행-환류 전 과정에서 주민참여 설계 필요. 협력 영역별 맞춤형 전략 설계 강조
주민 중심형 협력적 거버넌스 구축 방안	기존 제도의 활용	지방의회 기반 주민참여 제도화	• 지방의회의 의견 수렴 기능 강화 필요. 공청회, 설명회 등 주민 의견 통로 제도화. 정책 전 과정에서 주민참여 보장
		추진위원회 기반 거버넌스 체계화	• 민간 공동위원장 제도, 전문가·지방의원·주민대표 참여. 갈등조정위, 자문위, 디지털 수단 활용 필요
		주민참여예산제도 정교화	• 광역 단위 주민참여예산제 설계 필요. 전문성, 형평성 고려한 구조로 진화. 공론화·의제조정 장치 마련
	장기적 방향	초광역 협력에서 주민참여 필요성	• 주민 체감 어려움에도 민주적 정당성 확보를 위해 참여 필수. 정책 효율성과 정보공개의 균형 필요
		주민참여형 거버넌스 효과성 극대화	• 주민참여가 정책 성과에 실질적으로 기여함. 법제화 및 정량적 평가체계 도입 필요
		거버넌스 종합 설계 조건	• 지방의회·주민참여·추진위·예산·분권 등 복합 연계 필요. 정당성과 수용성, 지속가능성 확보의 핵심 조건

| 그림 6-5 | 주민참여형 협력 거버넌스 구축 프레임워크



출처: 연구진 작성

제 7 장

결론 및 제언

제1절 요약 및 함의

제2절 향후 정책 방향 및 과제

Chapter

7 결론 및 제언

제1절 요약 및 함의

1. 요약

□ **지방자치 30년, 제도적 성숙은 이루었지만 실질적 주민 참여는 여전히 제한적**

❍ 지방자치 제도의 도입과 제도 운영의 축적은 일정 성과를 거두었으나, 주민이 주체로 참여하는 실질적 구조는 아직 미비한 상태임

❍ 특히 교육, 치안, 광역 협력 등 주민 삶에 밀접한 분야에서 주민의 영향력은 여전히 낮으며, 공공의사결정은 관 중심으로 이뤄지는 경향이 강함

❍ 민주주의가 일상에서 체감되는 경향은 확대되고 있으나, 그 체감은 주로 상징적이거나 제한적 참여에서 기인하며, 주민이 정책을 실질적으로 변화시키는 구조는 부족함

❍ 제도 개편의 핵심은 '형식적 참여'를 넘어서 실질적인 권한과 영향력을 부여하는 것으로, 이는 향후 지방자치가 풀어야 할 본질적 과제임

□ **주민은 수혜자가 아닌 지역의 공동생산자로 전환되어야 함**

❍ 행정 서비스의 소비자나 감시자로서의 역할을 넘어, 주민이 문제 정의, 대안 마련, 정책 실행 및 평가 전 과정에 관여하는 구조가 요구됨

❍ 이를 통해 단순 민원 해결이 아닌, 지역의 복잡한 문제를 함께 해결하는 주체로 성장할 수 있으며, 이는 공공의 책임과 역할을 분산하고 강화하는 효과도 있음

❍ 납세자, 소비자, 정치적 시민 등 다층적인 시민 정체성을 제도에 반영함으로써, 주민의 자율성과 공동체 기반의 정책 거버넌스가 가능해짐

○ 공동생산(co-production)은 단순 참여가 아닌, 정책 설계 및 집행의 전면적 재구조화를 의미하며, 주민과 지방정부의 수평적 협력을 기반으로 민주성, 공공성, 효율성을 함께 달성할 수 있음

□ 주민 중심 접근은 지방자치의 전략적 전환 모델로 기능할 수 있음

○ 이 접근은 상향식 의사결정, 사회적 자본 축적, 집단지성 활용을 토대로 정책의 정당성과 실행 가능성을 동시에 확보하는 방법임

○ 주민이 문제를 인식하고 대안을 제시하며 실행과 평가까지 주도적으로 참여함으로써, 지역 자치역량과 행정 신뢰가 동반 제고됨

○ 이는 단기적 성과에 그치지 않고 장기적으로 지속 가능한 거버넌스를 위한 제도적 기반으로 작동하며, 지역사회의 자생성과 회복탄력성을 키우는 데 기여함

○ 주민 중심 지방자치는 단순히 정책 대상자를 참여자로 전환하는 수준을 넘어, 지역을 스스로 설계하고 운영하는 구조로 진화해 가는 것을 의미함

□ 주요 제도별로는 참여 기반은 존재하나 실효성 확보에는 실패

○ 주요 제도에 대한 인지도는 높지 않은 수준으로 나타남
- (지방선거제도) “매우 잘안다”와 “알고 있다”의 비중이 정당공천제(64.4%), 정당공천제의 세부 제도(42.2%)로 나타남
- (지방의회제도) 인지도가 “높다”고 응답한 비중이 청원(47.9%), 의회신문고(30.2%), 의정모니터(28.7%), 주민조례청구(27.3%), 어린이의회(20.6%)로 나타남
- (자치경찰제) “매우 잘안다”와 “알고 있다”의 비중이 자치경찰제 시행 여부(46.5%), 자치경찰 사무의 국가경찰관 수행 여부(34.1%), 자치경찰제의 개선 추진 방향(32.9%)로 나타남
- (연계협력정책) “매우 잘안다”와 “알고 있다”의 비중이 연계협력정책(42.2%), 연계협력 정책 세부 제도(24.9%), 자신이 사는 지역의 연계협력 정책(30.3%)로 나타남

○ 제도에 대한 낮은 이해도와 정보 비대칭, 제도 참여의 장벽이 실질적 참여를 저해하고 있음을 보여주며, 형식적 장치만으로는 실질적 주민 참여를 담보할 수 없음을 시사함

□ 지방선거는 대표성과 책임성 모두에서 제도적 신뢰 회복이 시급

○ 정당공천제는 유권자의 선택권을 제한하고 후보 다양성을 축소시키며, 제도에 대한 불신을 증폭시키는 요인으로 작용

○ 실제로 74.0%가 공천의 투명성과 민주적 절차 강화를 매우 중요하다고 응답했으며, 37.2%는 정보공개 확대를 가장 시급한 개선 과제로 꼽음

○ 교육감 선거도 마찬가지로 낮은 이해도와 정보 부족 문제가 심각하며, 유권자의 44.7%는 정당 공개를 선호하는 등, 제도 개선을 통한 투명성 확보에 대한 요구가 강하게 나타남

○ 선거는 단순한 참여 절차를 넘어서, 주민이 대표를 통해 권한을 위임하고 책임을 물을 수 있는 구조로 작동해야 함

□ 지방의회는 법적 권한과 주민 기대 간의 간극을 해소할 필요

○ 지방의회는 주민이 직접 선출한 민주적 대표기관임에도, 주민참여 기반은 형식적이며, 제도에 대한 주민의 신뢰는 낮음

○ 공청회, 정책토론회, 의회신문고 등 다양한 제도가 조례로 마련되어 있지만, 인지도·활용도·실효성 모두 낮아 제도의 실질 작동에 한계가 있음

○ 주민이 원하는 것은 단순한 정보 제공이 아니라, 참여 과정이 정책 결정에 실질적 영향을 미치고 있다는 확신임

○ 주민이 지방의회에 참여하도록 유도하기 위해서는 참여 채널 확대보다 먼저 제도 신뢰 회복과 영향력 있는 참여 구조 마련이 선행되어야 함

□ 자치경찰제는 제도 운영 주체에 대한 기본적 인식조차 부족한 수준

❍ 자치경찰사무를 지자체 소속 경찰관이 수행해야 한다는 응답이 63.4%, 지자체장에게 충분한 권한과 책임이 부여되어야 한다는 응답도 63.8%로 높음

❍ 주민 참여를 보장해야 한다는 응답은 75.5%에 달해 제도의 방향성에 대한 사회적 공감대는 존재하지만, 이를 수용할 제도적 장치는 미흡함

❍ 전문가들은 이원화 모델의 전국 확산과 자치경찰위원회의 인사·교육 권한 강화, 주민 참여 플랫폼 구축 등을 실질적 자치경찰제로 가기 위한 핵심 조건으로 제시함

□ 지자체 간 협력제도는 주민에게 '보이지 않는 행정'으로 작동

❍ 특별지방자치단체를 제외하면 대부분의 협력 방식에서 주민 참여는 간접적이며, 공식적인 의견 반영 절차는 미흡

❍ 공청회·설문조사·피드백 체계 등은 주민 참여 확대 방안으로 제시되었으며, 정책 투명성과 신뢰 확보를 위한 정보 제공 강화가 중요한 과제로 부각됨

❍ 연계협력이 실질적 정책 성과로 이어지기 위해서는 주민이 과정에 참여하고 결과를 공유받을 수 있는 양방향 소통 구조의 제도화가 필요함

□ 전반적으로, 주민 참여는 공감대를 넘어 실질적 제도 설계로 이어져야 함

❍ 설문조사 결과에서 공통적으로 확인된 것은 주민들이 '참여의 필요성'에 대한 인식은 높지만, '참여의 실효성'에 대해서는 낮게 평가하고 있다는 점임

❍ 이는 주민이 정책의 대상에서 주체로 전환되기 위해, 제도의 실효성을 보완하고 정보 비대칭을 해소하며, 책임과 권한의 균형을 갖춘 거버넌스 체계를 마련해야 함을 의미함

❍ 지방자치는 더 이상 지방정부의 효율성만을 추구하는 기술적 운영이 아니라, 주민의 정치적 역량과 공동체 자산을 강화하는 과정이 되어야 하며, 이러한 전환이야말로 성숙한 민주주의로 가는 지름길임

2. 주민 중심 지방자치 실현을 위한 제도 개선: 3단계 함의

□ 1단계: 문제 인식 – 주민의 의사 표출과 대표 선출 제도의 개선 필요

❍ 지방자치 30년이 지난 현재, 제도적 기반은 정착되었으나 여전히 주민의 정치적 대표성과 참여 영향력은 제한적임

❍ 지방선거제도는 주민의 의사를 반영할 수 있는 대표 선출 메커니즘으로서 핵심적이지만, 정당공천제 운영의 불투명성과 교육감 직선제의 낮은 정보 접근성 등 구조적 한계를 안고 있음

❍ 실제 설문조사 결과, 정당공천제의 이해도는 낮은 편이며 공천 과정에 대한 불신도 매우 높음. 교육감 선거도 후보에 대한 정보 부족과 낮은 주목도로 인해 실질적인 대표성 실현에 실패하고 있음

- 선거제도의 공정성과 대표성을 제고하기 위한 구조적 개선이 선행되어야 하며, 주민 스스로가 정치적 주체임을 자각할 수 있는 교육과 정보 제공 체계 강화가 필요함

□ 2단계: 해결방안 모색 – 주민 참여형 제도 설계와 제도 운영 개선

❍ 주민 참여의 실효성을 확보하기 위해서는 단순한 참여 수단 제시를 넘어서, 실제 활용 가능한 제도 설계와 운영 방식 개선이 병행되어야 함

❍ 설문조사 결과, 지방의회 기능에 대한 주민 인식과 실질적 제도 활용도는 모두 낮은 수준이며, 주민의견 반영을 위한 구조적 개선에 대한 요구가 매우 큼

❍ 주민조례발안제, 정책토론회, 의정모니터 등 제도가 존재하나 인지도와 접근성이 낮아 실효성이 떨어짐. 특히 청구 절차의 복잡성과 법적 제약은 제도 활용의 큰 장애 요인으로 작용함

- 주민이 직접 참여할 수 있는 구조적 통로 확대, 절차 간소화, 홍보·교육의 병행을 통해 참여 제도의 실질적 접근성과 영향력을 높여야 함
- 자치경찰제도 역시 주민 참여 기반이 미흡한 상태로, 지역 맞춤형 운영모델과 주민 의견 수렴체계가 제도적으로 보완되어야 함

□ 3단계: 실행 과정 참여 – 협력적 거버넌스의 주민 참여 및 책임 강화

❍ 제도 설계 이후 가장 중요한 것은 실제 정책 집행 과정에서의 주민 참여 보장과 책임성 강화임

❍ 지방협력체계와 자치경찰 집행 거버넌스에서 주민 참여가 제도적으로 배제되어 있거나 제한적인 구조가 여전히 유지되고 있음

❍ 협력적 거버넌스를 실현하기 위해서는 정책기획부터 실행, 평가에 이르는 전 과정에 주민이 참여할 수 있는 다층적 플랫폼이 구축되어야 하며, 디지털 기반의 정보공개와 피드백 체계도 함께 강화되어야 함

- 지방의회의 감시 기능, 자치경찰 운영, 지자체 간 협력 사업 추진 등 정책 실행 단계에서 주민의 의견이 반영되고, 그 과정과 결과가 주민에게 투명하게 공유되어야 진정한 주민 중심 지방자치가 실현됨

□ 종합적 함의: 인식의 확산, 제도의 실효성 확보, 책임 있는 실행이 유기적으로 연결될 때 비로소 주민 중심 지방자치가 완성됨

❍ 주민이 단순한 수혜자를 넘어 정책 공동 생산자로 전환되기 위해서는 각 단계에서 인지도, 활용도, 체감도, 신뢰도가 단계적으로 축적되어야 하며

❍ 이는 지방정부의 제도적 설계뿐 아니라 지방의회, 자치경찰, 협력조직 등 지방자치 전반의 구조를 '주민 참여 중심'으로 전환하는 종합적 전략이 요구됨

❍ 제도 정비는 기술적 효율성 향상이 아닌, 민주주의의 품질 향상과 공동체 회복이라는 궁극적 목표와 맞닿아야 하며,

❍ 이를 위한 단계별 전략 수립과 정책 연계는 향후 지방분권과 지속가능한 지역 발전의 핵심 기반이 될 것임

제2절 향후 정책 방향 및 과제

1. 정책 방향

□ 지방선거 제도 개혁을 통한 주민 주권 실현 구조 재설계

❍ 지방선거제도는 대표성을 실현하는 대의민주주의의 핵심 장치로, 그 본래 기능을 회복하고 주민의 실질적 선택권을 보장하기 위한 제도 개편이 시급함

❍ 첫째, 정당공천제는 후보 다양성의 축소와 투명성 부족 문제로 비판받고 있으며, 공천 과정의 외부 개방, 지역공천심사제 도입, 정보공개 확대 등의 점진적 개선 방안이 필요함

❍ 둘째, 교육감 선거는 현행 직선제 유지에 대한 공감대가 높지만, 낮은 관심도와 정보 부족 문제를 해소하기 위한 유권자 교육, 후보자 검증 절차의 제도화가 병행되어야 함

❍ 셋째, 아울러 자치역량과 자치의식 고양을 위한 지방자치 교육 강화, 정책공약 공개 플랫폼 확대 등도 주민 참여 기반 확대에 실질적으로 기여할 수 있음

❍ 이러한 변화는 단순 제도 개선을 넘어 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 실효적 이행과 연계되어야 하며, 주민참여 확대 및 공직자의 전문성 제고와 같은 분권의 하위과제를 뒷받침하는 체계적 개편으로 이어져야 함

□ 주민 중심 지방의회 구현을 위한 단계별 전략: 인지도, 활용도, 체감도, 신뢰도

❍ 주민 중심 지방의회를 실현하기 위해서는 단편적인 기능 개선을 넘어서, 주민의 인식과 참여 수준을 단계적으로 심화시켜 나가는 전략이 필요함

- 인지도 제고, 제도 활용도 강화, 체감도 향상, 신뢰도 구축이라는 4단계 구조가 유기적으로 작동해야 실질적인 변화가 가능함

❍ 첫째, 주민 인지도 제고는 지방의회 제도 전반에 대한 이해 확산을 통해 지방의회의 필요성과 역할에 대한 공감대를 형성하는 출발점임

- 설문조사 결과 및 선행연구들은 지방의회에 대한 불신의 주요 원인이 지방의회의 기능과 과정에 대한 낮은 인지도에 있음을 지적하고 있음
- 홈페이지, SNS, 지역 언론을 통한 단편적 홍보를 넘어, 지역 교육청·시민단체·마을 공동체와 연계한 주민 대상 교육 프로그램 및 토론회 등 상설적 시민교육 체계 구축이 필요함
- 특히 지역 의제와 조례, 예산심의와 같은 실질적 의정활동에 대한 사례 중심 홍보가 병행될 때, 주민의 인식 전환에 효과적일 수 있음

❍ 둘째, 제도 활용도 강화는 지방의회가 마련한 다양한 주민 참여 제도가 실질적으로 작동하고, 주민이 이를 적극 활용할 수 있도록 제도적 기반을 정비하는 과정임
- 현재 많은 지방의회에서 의회신문고, 의정모니터, 주민조례청구제 등을 운영 중이나, 낮은 활용도와 절차적 장벽으로 인해 제도 활성화에 한계가 있음
- 방청과 같은 일방적·소극적 참여를 넘어서, 숙의형 공론장, 사전의견 수렴 절차, 청원 참여시스템 등 주민 의견을 반영할 수 있는 양방향 채널을 확충해야 함
- 특히 주민조례발안제의 경우 제도는 도입되었으나 청구 절차의 복잡성과 정보 부족으로 인해 실질적 활용이 저조함
- 청구요건 완화, 온라인 제출 도입, 주민 설명회 및 사례 공유 등 절차적 접근성 개선과 함께, 법·제도 차원의 실효성 확보 방안이 병행되어야 함

❍ 셋째, 주민 체감도 향상은 지방의정 과정과 결과가 주민 삶에 영향을 미치고 있다는 것을 직접 체감할 수 있도록 만드는 전략임
- 조례 제·개정, 예산안 심의, 행정사무감사 등 정책결정 결과뿐 아니라 그 과정에서도 주민이 정보에 접근하고 참여하며 결과를 확인할 수 있어야 함
- 의정활동 내용(출석률, 표결 내역, 조례 건수, 예산 심의 내역 등)을 주민에게 쉽게 전달할 수 있도록 시각화한 정보제공 방식 도입이 요구됨
- 회의 영상 공개, 의안별 시민의견 수렴 창구 개설, 지역 현안별 참여형 보고서 발간 등도 주민 체감도를 높이는 실천 방안이 될 수 있음

❍ 넷째, 주민 신뢰도 구축은 앞선 세 단계가 충실히 이행될 때 가능하며, 궁극적으로 주민 중심 지방의회의 실현 여부를 가르는 핵심 지표임

- 신뢰 형성을 위해서는 단순한 이미지 개선이 아닌, 정보공개·책임성·윤리성 확보 등 제도적 투명성 강화가 병행되어야 함
- 예를 들어, 회의록·예결산 내역·윤리위 활동 공개, 의원 겸직·비위 현황의 주기적 공시 등은 지방의회가 책임 있는 조직으로 자리매김하는 데 필수적인 조치임
- 또한 의정활동에 대한 주민 피드백 절차를 제도화함으로써, 주민이 감시자이자 공동운영자임을 경험할 수 있는 구조를 형성해야 함

□ 자치경찰제 실효성 제고와 주민 중심 치안 체계 구축

❍ 자치경찰제의 실질화를 위해서는 기초자치단체의 역할 강화, 지역 특화모델 구축, 주민 참여 확대라는 세 가지 축을 중심으로 제도 설계가 이뤄져야 함

❍ 첫째, 기초자치단체의 현실적 권한 확대를 위해 시군구청장의 의견이 자치경찰 사무 조례에 반영되도록 법적 근거를 마련하고, 시도자치경찰위원회와 기초단체 간 상설 협의체를 제도화해 소통 구조를 강화해야 함

❍ 둘째, 도시형·도농복합형·농어촌형 등 지역 특성을 반영한 자치경찰 운영 모델을 구분하고, 주민자치회, 자율방범대, 시민사회단체 등과의 연계 거버넌스를 강화함으로써 지역맞춤형 치안 서비스를 실현해야 함

❍ 셋째, 주민 참여를 제도적으로 확대하기 위해 자치경찰위원 구성의 다양화, 정책 정보의 공개 확대, 경찰발전협의회 운영 내실화, 참여 인센티브 부여 등을 제도화하고, 읍면동 단위의 생활치안계획 수립을 통해 주민 주도형 치안 거버넌스를 제도적으로 완성해 나가야 함

□ 지자체 간 협력 제도 개선과 참여형 연계 거버넌스 구현

❍ 수도권 집중과 복합 행정수요 증가에 따라 지자체 간 협력은 선택이 아닌 필수적 전략으로 자리잡았으며, 이에 걸맞는 참여 기반의 협력 구조가 요구됨

❍ 첫째, 지방자치단체 간 협력체계가 실효성을 갖추기 위해서는 중앙과의 분권협약 체결을 통해 재정·행정 권한을 일정 부분 이양받고, 자율적인 제도 설계를 가능케 하는 기반 조성이 필수적

- 주민·시민사회·의회·전문가 등이 자발적으로 참여할 수 있는 제도 기반을 마련함으로써, 연계협력사업의 실행력을 높이고 실질적 성과로 이어지도록 해야 함

❍ 둘째, 주민참여는 단순히 형식적 절차로 머물러서는 안 되며, 정책 수립, 결정, 집행, 환류 등 전 단계에 걸쳐 전략적으로 설계되어야 함
- 각 단계마다 공청회, 위원회 참여, 협의체 구성, 정보공개 및 피드백 수렴 등 다양한 참여방식을 마련하고, 행정관리·사무위탁·복지 등 영역별 특성과 시설유형별 민감도에 따라 맞춤형 전략이 병행되어야 함

❍ 셋째, 이를 뒷받침할 수 있는 기존 제도로는 지방의회를 중심으로 한 의견 수렴 구조와 협력사업 추진위원회의 정비가 있으며, 민간위원장과 부단체장의 공동책임 체계 구축, 주민대표 및 전문가의 참여 보장, 자문위원회와 디지털 소통수단 확대 등이 중요
- 특히 특별지방자치단체 단위에서는 주민참여예산제도를 정교화하여 예산 결정 과정에서 주민의 의견이 실질적으로 반영될 수 있도록 하고, 지역 간 갈등 조정을 위한 공론화 체계도 필요
- 장기적으로는 부울경 특별연합, 충청권 광역연합, 낙동강협의회와 같은 실제 사례를 통해 확인되듯, 제도적 기반만으로는 한계가 있으며, 신뢰와 지속적인 소통이 동반되어야 주민참여가 작동할 수 있음

❍ 넷째, 특히 초광역 협력체계는 구조상 주민이 성과를 체감하기 어려운 측면이 있지만, 그렇기 때문에 더욱 민주적 정당성 확보를 위한 주민참여의 제도화가 중요
- 모든 단계에서 주민참여가 필수는 아니며, 일부 기술적 사안은 전문가 중심으로 결정될 수 있으나, 정보 접근권과 사후 참여 구조는 반드시 보장되어야 함
- 실효성 있는 협력 거버넌스를 위해서는 단절적 시계열 설계, 협력모형 분석 등 실증 기반 평가체계 도입도 병행되어야 하며, 궁극적으로는 정당성, 수용성, 지속가능성을 모두 갖춘 거버넌스를 위해 전 주기적 제도 정비가 이뤄져야 함

| 표 7-1 | 각 영역별 주민 중심의 지방자치 발전 방안

추진 과제	세부 전략	설명
지방선거제도 개혁을 통한 주민 주권 실현	정당공천제 개선	• 공천 과정 투명화, 지역공천심사제 도입, 정보공개 확대
	교육감 선거 보완	• 직선제 유지 + 유권자 교육, 후보 검증 절차 제도화
	자치역량 제고 기반	• 지방자치 교육 강화, 공약 플랫폼 확대
	연계 법적 기반	• 『지방자치분권 및 지역균형발전 특별법』 실효적 이행
주민 중심 지방의회 구현을 위한 4단계 전략	인지도	• 지방의회 이해 확산 / 교육청, 시민단체 협력 교육 체계 구축
	활용도	• 주민조례청구, 모니터, 숙의공론장 등 제도 활성화 및 절차 간소화
	체감도	• 정책 결과 공유, 의정 정보 시각화, 회의 영상 및 의안 피드백 채널
	신뢰도	• 정보공개, 책임성 강화, 윤리위 활동 공개 등 제도적 투명성 확보
자치경찰제 실효성 제고	기초단체 권한 강화	• 시군구청장 조례 반영, 시도-기초 협의체 제도화
	지역맞춤형 모델	• 도시형/농촌형 구분, 주민조직 및 시민사회 연계 강화
	주민참여 제도화	• 위원 구성 다양화, 정보공개, 인센티브, 생활치안 계획 수립
자치체 간 협력 제도 개선	분권 협약 체결	• 중앙의 권한 이양 기반 마련
	주민 참여 설계	• 정책 전 단계 공청회, 위원회, 정보공개 및 맞춤형 참여 방식
	기존 제도 활용	• 지방의회 의견 수렴, 추진위원회 정비, 디지털 소통 수단 강화
	협력체계 특수 고려	• 특별지방자치단체 주민참여예산제, 공론화, 갈등 조정 체계
	실증 기반 보완	• 시계열 설계, 협력모형 분석 등 데이터 기반 평가체계 구축

2. 주민 중심 지방자치 실현을 위한 단계별 정책 과제

□ 1단계: 문제 인식 – 주민의 의사 표출과 대표 선출 제도의 개선

❍ 주민 중심 지방자치의 출발점은 주민이 스스로 대표를 선출하고, 정책 과정에 참여할 수 있는 선거제도의 개선임

❍ 단체장 및 지방의원 선거에서 정당공천제 운영의 불투명성은 주민의 선택권을 제약하고 있으며, 공천 정보의 비공개와 중앙당 중심의 공천 구조에 대한 주민 불신이 높음

- 점진적인 정당공천제 개편, 공천 과정의 정보공개 확대, 외부 인사 추천 시스템 도입 등을 통해 공정성과 대표성을 회복해야 함

❍ 교육감 직선제 역시 유지 필요성에 대한 공감은 있으나, 후보자에 대한 정보 부족과 정책 검증 부재는 제도의 실효성을 약화시키고 있음

- 후보 정보제공, 정책 공약 검증제, 유권자 교육 강화 등 정보 기반 투표 환경 조성이 필요함

❍ 나아가 자치역량과 자치의식 고양을 위한 시민 교육, 학교 및 마을 단위 민주주의 체험 프로그램 등과 같은 일상적 참여 기반의 확대가 병행되어야 함

□ 2단계: 해결방안 모색 – 주민 참여형 제도 설계 및 제도 운영 개선

❍ 지방의회와 자치경찰제도는 제도 자체는 존재하지만, 주민의 실질적 참여가 보장되지 못한 구조적 한계를 지님

❍ 지방의회 제도 개혁을 위해서는 인지도–활용도–체감도–신뢰도로 이어지는 단계별 접근이 필요함

- 의정 모니터링, 주민조례청구제, 공청회 및 정책토론회 확대를 통해 주민의 직접적 의견 반영 기회를 보장해야 하며, 의정 활동에 대한 정보공개 의무화, 회의영상 공유, 조례별 처리 현황 공개 등 투명성을 강화해야 함
- 특히 주민조례발안제의 실질화를 위해 청구요건 완화, 절차 간소화, 온라인 시스템 구축 등 제도 접근성을 개선하는 법·제도적 보완이 필요함

❍ 자치경찰제도는 주민 참여 기반의 지역 맞춤형 치안 시스템으로 전환되어야 하며, 이를 위해 기초자치단체와의 협력, 상설 협의체 운영, 지역 유형별 특화 모델 도입이 요구됨
- 도시형·농어촌형·도농복합형 등 지역 특성에 따라 자치경찰 운영을 차별화하고, 자율방범대, 시민사회와의 협업체계를 제도화해야 함
- 자치경찰위원회의 구성 다양화, 경찰발전협의회 내실화, 주민 치안계획 수립 참여 제도화 등을 통해 치안 거버넌스 내 주민의 실질적 위치 강화가 필요함

□ 3단계: 실행 과정 참여 – 협력적 거버넌스 내 주민 참여 및 책임 강화

❍ 제도의 효과는 운영 단계에서의 실질적 참여 보장과 실행 피드백 체계에 의해 좌우됨

❍ 지자체 간 협력 제도는 행정 효율성 제고와 광역 문제 해결에 기여할 수 있으나, 대부분 행정기관 중심으로 운영되어 주민 참여는 형식적으로 이뤄지고 있음
- 추진위원회 중심의 민·관 협력체계를 내실화하고, 특별지방자치단체 단위의 주민참여예산제 도입, 온라인 의견 수렴 플랫폼 구축 등을 통해 주민 의견이 정책 집행에 영향을 미칠 수 있도록 구조 개선이 필요함

❍ 중앙정부와의 분권협약을 통해 지역 스스로 협력사업을 설계하고 운영할 수 있는 자율권을 확보해야 하며, 정보공개·갈등관리 시스템을 포함한 다층적 거버넌스 설계가 병행되어야 함

❍ 실행 과정에서 주민의 역할은 단순 의견 제시에 그치지 않고, 책임 있는 파트너로서 사업에 참여하고 결과를 점검하는 제도적 권한 부여로 확대되어야 함

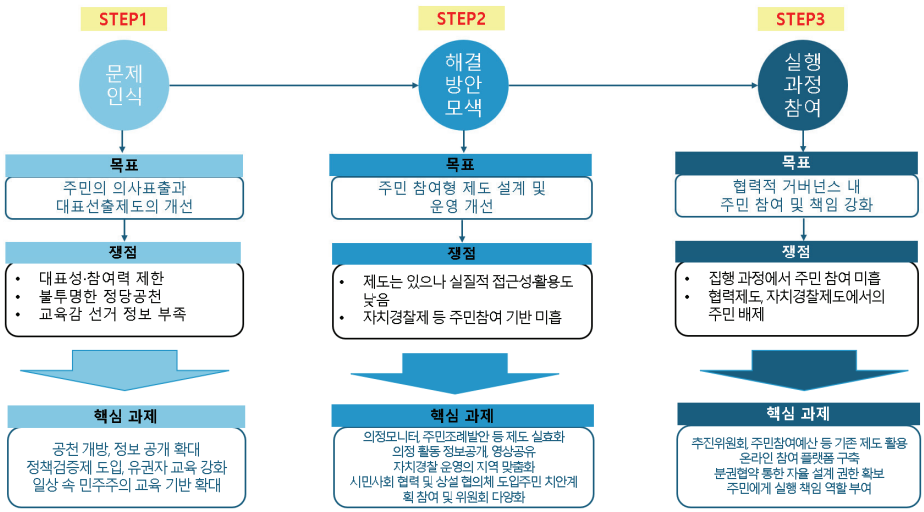
□ 총괄적 과제: 주민을 위한 것이 아닌, 주민에 의한 지방자치 실현

❍ 향후 정책 방향은 '주민을 위한 지방자치'에서 '주민에 의한 지방자치'로 전환되는 것을 핵심으로 삼아야 함

❍ 이를 위해 주민의 정치적 대표성, 정책 설계 참여, 실행 과정 감시·책임 구조를 통합적으로 설계하고, 각 단계별로 제도와 실천을 연결하는 유기적 전략 수립이 필요함

❍ 제도의 실효성, 참여의 지속성, 신뢰의 형성을 확보할 수 있는 지방자치 구조는 결국 주민 역량에 기반한 참여 민주주의의 확산과 제도화를 통해 완성될 수 있음

| 그림 7-1 | 주민 중심의 지방자치 발전 방안: 단계별 정책 과제



출처: 연구진 작성

참고문헌

[국내 및 해외 문헌]

경제정의실천시민연합. (2024.3.7.) 양대정당 공천 부적격 심사기준 관련 실태발표 기자회견 보도자료.

고경훈. (2013). 한국지방선거의 정당공천제의 문제점 및 개선방안 연구. 한국지방자치학회보, 27(3), 387-413.

고전. (2024). 교육감 주민직선제(2007-2022) 결과 진단과 대안 논의. 교육법학연구, 36(1), 1-25.

곽창신. (2013). 시·도 교육감 선출제도 개선방안 탐색. 지방행정연구, 27(3), 263-288.

곽현근. (2017). 지방자치 원리로서의 "주민자치" 재해석을 통한 생활자치 개념화와 제도모형 구성. 현대사회와 행정, 27(2), 1-29.

구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로. 지방정부연구, 17(3), 23-46.

권경선. (2021). 지방선거에서의 정당공천제에 관한 법적 과제에 관한 연구. 지방자치법연구, 21(1), 3-33.

권오철·강영주. (2015). 지방자치단체의 공공위탁 운영실태 및 발전방안. 한국지방자치학회보, 27(3), 169-192.

김순은. (2014). 기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안. 공공정책연구, 31(1), 1-32.

김지수·고경훈·김건위·주희진. (2022).「지방의회 주민참여 모델 개발 및 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.

김해원. (2023).「지방자치의 이념과 지방자치권의 헌법적 근거 및 내용: 지방자치의 실질적 구현을 위한 제도와 현실에 대한 성찰」. 한국법제연구원.

박재희. (2020). 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 지방행정 및 주민참여와의 연계방안. 지방자치이슈와 포럼, 34. 한국지방행정연구원.

박재희·전대욱·최인수. (2021). 성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제. 연구보고서 2021-03. 한국지방행정연구원.

박해육·주재복. (2015). 과소군 기준 설정에 관한 연구 -효율성을 중심으로-. 한국자치행정학보, 29(4), 1-22.

성기중. (2010). 지방선거에서의 정당공천제 문제의 개선방안. 대한정치학회보, 18(1),

273-292.
송광태. (2003). 행정논단: 지방의회의 역량강화와 주민참여. 국가정책연구, 17(2): 97-119.
송의창. (2017). 교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안. 교육정치학연구, 24(2), 1-27.
안나연·최유진. (2021). 협력적 거버넌스 모형을 통한 셉테드 (CPTED) 사례분석. 한국셉테드학회지, 12(3), 89-126.
안형기. (2016). 국회의원과 지방자치단체장의 관계 조명: 정당공천제 개선의 필요성. 지방행정, 65(3), 32-35.
양삼석·장병연. (2013). 지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선 방안. 대한정치학회보, 21(3), 193-216.
유경화. (2014). 지방선거와 정당공천제에 관한 연구: 정당공천의 한계와 개선방안. 현대사회과학연구, 18, 109-131.
육동일. (2012). 지방자치와 교육자치의 연계를 위한 교육감 선거제도 개선에 관한 연구. 한국지방자치연구, 14(2), 129-159.
육동일. (2013). 기초지방선거 정당공천제 폐지 찬성: 정당공천제 폐지가 지방자치를 살리는 길. 계간 민주, 9: 134-144.
육동일. (2016). 6·4 지방선거의 평가와 과제에 관한 연구: 정당공천제를 중심으로. 현대사회와 행정, 26(3), 35-58.
이기우. (2015). 지방정치의 사활이 걸린 정당공천제 폐지. 자치발전, 2015(9), 40-47.
이상묵·박신영. (2010). 정당공천제와 지방의 정당정치발전: 기초지방선거를 중심으로. 글로벌정치연구, 3(1), 37-66.
이유나. (2021). 자치분권 2.0 시대의 주민참여예산제 운영 방향: 지방의회 주도 주민참여예산제 활성화. 한국지방재정학회 세미나 자료집, 127-141.
이정석. (2013). 주민주도 지역혁신의 필요성과 성공조건. BDI 정책포커스, (192), 1-12.
전대욱. (2023). 성공적인 자치경찰제를 위한 민관협력 활성화 방안.
정승윤. (2017). 현행 주민 직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 법학연구, 58(1), 33-78.
정연주. (2013). 기초지방선거 정당공천제 폐지 반대: 정당 공천, 폐지 아니라 정당 민주화가 대안. 계간 민주, 9, 145-155.
정정화·은재호·남재걸. (2014). 한국행정의 주민참여 정책과정 연구: 참여의 정도와 내용을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 24(4), 161-185.

중앙선거관리위원회. (2022).「제8회 전국동시지방선거(2022.6.1.)에 관한 유권자 인식조사」. 중앙선거관리위원회.

지방시대위원회. (2024). 지방분권형 국가경영시스템 구축에 관한 연구.

최봉석. (2002). 주민참여의 고양과 지방의회의 활성화. 한림법학 FORUM, 110, 23-61.

최용환·이행준·박재희. (2023). 일반행정과 자치경찰제의 협력을 통한 안전기반 강화. 기획과제 2023-16. 한국지방행정연구원.

최준규. (2023) 정책제안: 주민참여를 통한 민주주의의 실현과 지방의회의 새로운 역할. 월간 공공정책, 64-663

최지민·최인수·전대욱·강영주·김지수·주희진. (2024). 행정환경 변화에 대응하기 위한 행정체제개편 방안 연구. 연구보고서 2024-10. 한국지방행정연구원.

황아란. (2010). 지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화. 21세기정치학회보, 20(2), 31-53.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571.

Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. Public Administration Review, 73(1), 23–34.

Michels, A., & De Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. Local Government Studies, 36(4), 477–491.

Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.

Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and Party Systems: A framework for analysis.* New York, NY: Cambridge University Press.

Sirianni, C. (2009). Investing in democracy: Engaging citizens in collaborative governance. Brookings Institution Press.

[법령 및 관련 규정]

「경찰법」(법률 19023호, 2022. 11. 15., 일부개정)

「공직선거법」(법률 제20660호, 2025. 1. 7., 일부개정)
「대한민국헌법」(헌법 제1호, 1948. 7. 17., 제정)
「대한민국헌법」(헌법 제10호, 1987. 10. 29., 전부개정)
「정당법」(법률 제19922호, 2024. 1. 2., 일부개정)
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(법률 제19514호, 2023. 7. 4., 타법개정)
「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제4347호, 1991. 3. 8., 제정)
「지방교육자치에 관한 법률」(법률 제19343호, 2023. 4. 18., 일부개정)
「지방자치법」(법률 제32호, 1949. 7. 4., 제정)
「지방자치법」(법률 제4004호, 1988. 4. 6., 전부개정)
「지방자치법」(법률 제19951호, 2024. 1. 9., 타법개정)

[웹사이트]

교육부 지방재정교육알리미 https://eduinfo.go.kr/portal/main.do
국회 의안정보시스템 https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do
법제처 국가법령정보센터 https://www.law.go.kr/
중앙선거관리위원회 사이버선거역사관
https://museum.nec.go.kr/museum2018/main/main.do
투명사회를 위한 정보공개센터 https://cfoi.or.kr/
행정안전부 국가기록원 '기록으로 보는 지방자치의 발자취'
https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/viewMain.do
행정안전부 지방재정통합공개시스템 https://www.lofin365.go.kr/

부 록

□ 부록: 자치분권제도 관련 인식조사 설문지

자치분권제도 관련 인식조사

본 설문지는 한국지방행정연구원에서 수행하는 자치분권제도 관련 기초자료를 수집하기 위한 것입니다.

설문을 통한 면접결과는 주민의 대략적인 인식조사를 파악하기 위해 통계만으로 처리될 것이므로 본 설문 참여에 따른 부작용이나 위험요소는 없습니다. 귀하가 본 설문에 참여하는데 있어 직접적으로 받는 이득도 없습니다.
귀하는 본 설문에 참여하지 않아도 어떠한 불이익을 받지 않을 것이며, 참여 도중 철회의사를 밝힐 때에도 어떤 불이익을 받지 않습니다. 이 경우 즉시 설문면접이 종료되고 해당 설문지는 즉각 파기됩니다.

귀하가 작성해주신 이 설문정보는 연구책임자인 한국지방행정연구원 김필 연구원에 의해 사용될 것입니다. 한국지방행정연구원 외부의 어떤 연구자에게도 개인 식별이 가능한 자료는 제공되지 않습니다. 내부 공동연구자에게 자료가 제공되는 경우에도 귀하의 개인정보는 통계법 제33조에 의거하여 외부에 공개되지 않습니다.

※ 통계법 제33조(비밀의 보호 등)
① 통계작성과정에서 알려진 사항으로서 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.
② 통계작성을 위하여 수집된 개인 또는 법인이나 단체의 비밀에 속하는 기초자료는 통계작성의 목적 외에 사용하여서는 아니된다.

SQ 1) 귀하의 주소지는 어디입니까?

광역(예: 서울특별시)		기초(예: 종로구)	

문 1) 현재 우리나라는 지방자치단체장과 지방의원 선거 시, 정당에 의한 공직선거 후보자 추천제(정당공천제)를 시행하고 있습니다. 귀하의 정당공천제에 대한 인식은 어떠하십니까?

문항	전혀 모른다	모른다	알고 있다	매우 잘안다
1-1. 정당공천제의 시행여부에 대해 알고 있다	①	②	③	④
1-2. 정당공천제의 장단점 및 세부 제도에 대해 알고 있다	①	②	③	④

정당공천제 : 정당공천제는 정당이 선거에 나설 후보를 직접 선택하는 제도이다. 이 제도에는 장점과 단점이 모두 있다. 장점으로는 정당이 후보자의 능력을 검증하고 공약 실현을 지원하면서 책임 있는 정치를 가능하게 한다는 점이 있다. 또한, 후보자가 너무 많아지는 것을 막아 선거 비용을 줄이고, 유권자가 보다 검증된 후보를 선택할 수 있도록 돕는 역할도 한다. 단점으로는 지방선거에서는 후보자들이 지역 문제보다 정당의 입장을 더 중요하게 여길 가능성이 있어 지방자치가 약해질 수 있다. 또, 공천 과정이 불투명하게 운영되면 부패가 발생할 위험이 커지고, 지방자치단체장과 지방의원들이 공천권을 가진 국회의원에게 영향을 받아 지방의회의 독립성이 약해질 수도 있다.

문 2) 공천 과정의 투명성을 높이기 위하여 다음의 조치 중 가장 필요한 조치를 선택해 주십시오.

문항	가장 필요하다
2-1. 주민이 정당의 공천 과정에 참여할 수 있는 제도 마련 (예: 주민추천제)	①
2-2. 공천 과정의 공개 및 정보 제공 강화	②
2-3. 공천 과정에서의 부패나 금권선거 감시기구 운영	③
2-4. 정당공천을 폐지하고 무소속 출마를 활성화	④
2-5. 지역 특성을 반영한 지역 정당 부활	⑤
2-6. 현행 정당공천제 방식의 유지로 충분하다	⑥

문 3) 귀하의 현재와 같은 교육감 선거 방식(시·도지사와 교육감 선거의 분리)에 대한 인식은 어떠하십니까?

문항	전혀 모른다	모른다	알고 있다	매우 잘안다
3-1. 교육감 선거 방식에 대해 대해 알고 있다	①	②	③	④
3-2. 현행 교육감 선거 방식의 장단점 및 세부 제도에 대해 알고 있다	①	②	③	④

교육감 선거 : 현재 교육감 선거는 만 18세 이상 주민이 직접 투표하는 방식으로 진행되며, 2010년부터 지방선거와 함께 실시되어 시·도지사와 교육감을 각각 선출하고 있다. 정당 공천은 금지되지만, 후보자들은 4년 임기의 교육감직을 놓고 경쟁한다. 현행 제도에 대한 찬성 측은 주민 참여를 통한 대표성 강화와 교육의 자율성을 강조하는 반면, 반대 측은 높은 선거 비용, 낮은 후보 인지도, 정치적 중립성 훼손 등을 문제점으로 지적한다. 이에 따라 교육감 선거 제도를 개선하기 위한 방안으로 러닝메이트제 도입, 간선제 전환, 선거 연령 하향 등의 논의가 이루어지고 있다.

문 4) 교육감 선거 방식 중 가장 찬성하는 방안을 선택해주십시오.

문항	가장 찬성한다
4-1. 후보자 검증 강화	①
4-2. 후보자 자격 요건 조정	②
4-3. 간선제(학부모 등이 참여하는 각 학교운영위원회 위원들이 선거인단으로 구성되어 교육감을 선출하는 제도)로 변경	③
4-4. 러닝메이트제(시·도지사 후보와 교육감 후보가 한 조를 이루어 입후보하고 선거를 치르는 제도)로 변경	④
4-5. 임명제로 전환(지방자치와 교육자치를 연결하기 위해 교육감을 선거로 뽑는 대신, 지자체장이 직접 임명하는 방식으로 바꿈)	⑤
4-6. 개선이 필요하지 않다	⑥

문 5) 지방선거 후보자의 자격 기준과 공천 방식을 개선하기 위한 다음의 항목들이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

문항	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	중요하지 않은 편이다	보통이다	중요한 편이다	중요하다	매우 중요하다
5-1. 후보자의 공직 경험 기준 강화	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5-2. 후보자의 도덕적 검증 기준 강화	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5-3. 정당 외 다양한 단체에서도 후보자를 추천할 수 있도록 개방	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5-4. 공천 과정의 투명성 및 민주적 절차 강화	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문 6) 정당이 공천한 후보가 부정부패로 인해 재보궐 선거가 발생할 경우, 정당의 책임을 강화하는 방식으로 무엇이 가장 적절하다고 생각하십니까?

문항	가장 적절하다
6-1. 해당 정당이 동일 선거구에서 일정 기간 동안 후보를 공천할 수 없도록 제한	①
6-2. 해당 정당이 재보궐 선거 비용의 일부 또는 전부를 부담하도록 하는 방안	②
6-3. 정당이 일정 기간 동안 국고보조금 감액, 선거 기호 배정 불이익 등의 제재를 받도록 하는 방안	③
6-4. 해당 후보를 공천한 심사위원회나 당 지도부에 대한 책임을 묻는 제도적 장치를 마련	④
6-5. 시민들이 선거를 통해 해당 정당을 심판할 것이므로 별도의 제재 조치 없이도 정당이 자연스럽게 책임을 지게 될 것임	⑤

문 7) 지방의회가 수행하는 주요 기능을 수행하는 과정에 대한 현재 지방의회의 수행 충분성 및 주민참여 필요성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

※ 지방의회의 기능은 이론적으로 다음과 같이 3가지 기능으로 구성됩니다.

지방의회 기능	지방의회 주요 활동
주민대표기능	민원, 청원, 주민소통, 지역현안의 정책화, 지방자치단체 간 분쟁조정 등
의결기능	입법(조례 제·개정), 예·결산 심의·의결 등
감시기능	행정사무감사·조사, 선결처분 후 사후승인 등

지방의회의 기능	현재 지방의회가 해당기능을 충분히 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?		지방의회가 해당 기능을 수행하는 과정에서 주민들이 적극적으로 참여할 필요가 있다고 생각하십니까?						
			전혀 필요하지 않다 〈----------〉 매우 필요하다						
7-1. 주민대표기능	① 예	② 아니오 (보완이 필요하다)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7-2. 의결기능	① 예	② 아니오 (보완이 필요하다)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7-3. 감시기능	① 예	② 아니오 (보완이 필요하다)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문 8) 현재 지방의회에서 수행하고 있는 다양한 주민참여/소통제도의 인지도, 활용도, 영향력에 대하여 어느 정도라고 생각하십니까?

※ 인지도, 활용도, 영향력은 다음과 같이 이해하시면 됩니다.

구 분	개념 정의
인지도	귀하는 해당 제도를 **얼마나 알고** 계십니까?
활용도	해당 제도가 **현재의 지방의회에서 얼마나 활용**된다고 생각하십니까?
영향력	주민이 지방의회에 참여할 수 있는 **해당 제도가 얼마나 의정과정에 영향을 미친다**고 생각하십니까?

주요 제도	인지도	활용도	영향력
8-1. 청원	□높다 □낮다	□높다 □낮다	□높다 □낮다
8-2. 의회신문고	□높다 □낮다	□높다 □낮다	□높다 □낮다
8-3. 의정모니터	□높다 □낮다	□높다 □낮다	□높다 □낮다
8-4. 주민조례청구	□높다 □낮다	□높다 □낮다	□높다 □낮다
8-5. 어린이의회	□높다 □낮다	□높다 □낮다	□높다 □낮다

문 9) 주민이 지방의회 활동에 보다 적극적으로 참여하기 위해 다음 각 항목 중 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

문항	가장 필요하다
9-1. 주민참여 절차 및 제도에 대한 홍보 및 교육 강화	①
9-2. 주민의견을 반영할 수 있는 공식적인 채널(온라인 플랫폼 등) 확대	②
9-3. 주민참여 제도의 법적 권한과 실효성 강화	③
9-4. 지방의회의 의사결정 과정의 투명성 및 정보공개 확대	④

문 10) 귀하는 자치경찰제도를 얼마나 알고 계십니까?

문항	전혀 모른다	모른다	알고 있다	매우 잘안다
10-1. 자치경찰제도 시행 여부에 대해 알고 있다.	①	②	③	④
10-2. 자치경찰사무를 국가경찰관이 수행하고 있음을 알고 있다.	①	②	③	④
10-3. 자치경찰사무를 지방자치단체 소속의 자치경찰관이 수행하고, 주민의 참여를 강화하는 방향으로 개선이 추진되고 있음을 알고 있다.	①	②	③	④

자치경찰제도 : 자치경찰제도는 지방자치단체가 국가경찰과는 별도로 직접 경찰에 관한 사무·인력 등을 운영하여, 지역적 특성에 적합한 치안서비스를 제공하는 제도이다. 주민의 의견수렴과 참여를 기반으로 함에 따라 지역의 치안 수준과 주민의 치안 만족도가 제고될 수 있다.

우리나라는 2021년 7월부터 시·도 단위로 자치경찰제를 시행하고 있으나, 현재는 자치경찰에 관한 사무를 경찰청 소속의 국가경찰관이 수행하도록 하고 있다. 이에 따라, 향후 자치경찰에 관한 사무를 지방자치단체 소속의 자치경찰관이 수행하고, 주민의 참여를 강화하는 방향으로의 개선이 추진되고 있다.

- 자치경찰사무: 지역 내 생활안전, 여성·청소년보호, 교통단속·관리, 경비 및 일부 수사 사무
- 국가경찰사무: 자치경찰사무를 제외한 모든 경찰사무

문 11) 자치경찰제의 개선 추진'과 관련하여, 귀하의 의견은 어떠합니까?

문항	전혀 필요하지 않다	필요하지 않다	필요하지 않은 편이다	보통이다	필요한 편이다	필요하다	매우 필요하다
11-1. 자치경찰사무를 지방자치단체 소속의 자치경찰관이 수행해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
11-2. 주민의 대표인 지방자치단체장에게 자치경찰에 대한 충분한 권한과 책임을 부여해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
11-3. 자치경찰제 운영에 대한 주민의 참여와 활동이 보장 및 확대되어야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

문 12) 실질적 자치경찰제 운영을 위한 주민참여를 활성화하기 위하여 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

문항	가장 필요하다
12-1. 자치경찰제에 대한 소개·홍보 및 주민교육 강화	①
12-2. 주민 대상 온·오프라인 방식의 성과 보고회·설명회 개최	②
12-3. 주민 의견수렴 및 정책제안 등을 위한 상시적 소통창구(플랫폼) 구축·운영	③
12-4. 주민참여 조직(주민자치회, 자율방범대 등) 확대 및 지원(포상 등) 강화	④
12-5. 기타	(직접 작성)

지방정부 간 연계협력 정책은 지방자치단체들이 행정구역을 초월하여 공동의 목표를 달성하고 지역 문제를 해결하기 위해 협력하는 제도입니다. 이는 자원의 효율적 활용, 중복투자 방지, 규모의 경제 실현 등을 통해 지역 발전을 도모하는 것을 목적으로 합니다.

찬성 측은 비용 절감, 시너지 효과 창출, 지역 간 균형발전 촉진 등의 장점을 강조하는 반면, 반대 측은 지역 간 이해관계 충돌, 자치권 침해 우려, 책임 소재의 불명확성 등을 지적합니다. 정책의 실효성을 높이기 위해서는 지방정부 간 신뢰 구축과 제도적 지원이 필요하다는 의견이 제시되고 있습니다.

※ 연계협력정책의 예시

사례	설명
낙동강협의회	부산, 경남의 6개 자치단체가 낙동강권역의 문화·관광 발전과 환경보호를 위해 구성한 협의체
충남혁신도시 조합	충남도, 홍성군, 예산군이 공동으로 설립하여 쓰레기 자동집하시설 운영 문제를 해결
특별지방자치단체 설립	대구-경북, 부울경, 충청권초광역, 광주-전남 등 2개 이상의 지자체가 특정 목적을 공동으로 처리하기 위해 법인 설립하여 초광역권 협력

문 13) 귀하는 지방정부 간 연계협력 정책에 대해 얼마나 알고 계십니까?

문항	전혀 모른다	모른다	알고 있다	매우 잘안다
13-1. 지방정부간 연계협력 정책에 대해 알고 있다.	①	②	③	④
13-2. 연계협력 제도의 세부 사항 및 향후 계획에 대해 알고 있다.	①	②	③	④
13-3. 내가 사는 지역의 지방정부가 다른 지방정부와 하려는 연계협력정책에 대해 알고 있다.	①	②	③	④

문 14) 지방정부 간 연계협력 정책(예: 인접 지자체 간 공공서비스 공동 운영, 인프라 공유 등)에 주민 의견을 반영하기 위한 다음 각 항목 중 가장 효과적일 것으로 예상되는 대안은 무엇입니까?

문항	가장 효과적일 것으로 예상된다
14-1. 연계협력 추진 전 사전 공지 및 주민 의견 수렴 절차 마련	①
14-2. 협상 과정에서 공청회·설문조사·주민 간담회 등을 통한 의견 반영	②
14-3. 정책 추진 이후 정기적인 주민 보고 및 재신임 절차 도입	③
14-4. 공공협약*을 활용하여 주민 의견을 유연하게 반영할 수 있도록 운영	④
14-5. 기타	(직접 작성)

※ 공공협약: 자치단체장 변경 등으로 공동이용 합의가 지켜지지 않는 사례 등을 방지하고 합의의 지속성을 보장하기 위해 2023년 [지방자치법] 일부 개정을 통해 국가와 지방자치단체 간 또는 지자체 간 구속력 있는 협약을 규정함

문 15) 주민이 지방정부 간 연계협력 정책에 보다 적극적으로 참여하도록 하기 위해 필요한 개선 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

문항	가장 필요하다
15-1. 주민 의견을 실질적으로 반영할 수 있는 공식적인 참여 제도 마련	①
15-2. 정책 추진 과정 및 협상 내용을 투명하게 공개하는 정보 제공 강화	②
15-3. 주민 의견이 반영된 정책 결과를 지속적으로 피드백 받을 수 있는 체계 구축	③
15-4. 주민 참여를 촉진할 수 있는 인센티브(예: 참여 보상, 공공 서비스 혜택 등) 제공	④

자체연구 2025-01

주민 중심의 지방자치 발전 방안 연구

저 자	**김 필** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **김건위** | 한국지방행정연구원 연구위원 **전대욱** | 한국지방행정연구원 연구위원 **주희진** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **안지선** | 한국지방행정연구원 부연구위원

발 행 일	2025년 4월 30일
발 행 처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화	033-769-9999
홈 페 이 지	http://www.krila.re.kr
인 쇄 처	세일포커스(주) 02-2275-6894

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지 공공누리 공공저작물 자유이용허락