

# 참여자치연대 정책자료

발행 2022. 02. 24.

## 자치분권을 위한 20대 대선 의제 제안

# 순서

---

순서	2
자치분권을 위한 20대 대선 의제 제안 취지	3
자치분권을 위한 헌법 개정	5
주민자치회 설치·지원 의무 법제화	8
복지분권과 주민(국민)돌봄 기본권 보장	10
지방자치 다양성과 지방의회 비례성 높이는 선거법 개정	13
지역정당 도입을 위한 정당법 개정	17
주민 참여를 통한 자치경찰제의 실질화	19

## 자치분권을 위한 20대 대선 의제 제안 취지

---

참여·자치·분권·연대 정신에 바탕을 두고, 권력감시와 주민참여·자치운동을 펼쳐 온 전국 19개 시민사회단체들이 함께하는 참여자치지역운동연대(참여자치연대)는 20대 대통령 선거에 앞서 <자치분권을 위한 20대 대선 의제 제안>을 발표합니다.

참여자치연대 회원 단체들은 지방자치의 핵심 가치가 자치분권과 주민자치에 있다고 봅니다. 제정 32년 만에 전면 개정된 지방자치법을 비롯해 지방자치 관련 법제들이 전면 제·개정돼 올해부터 시행되고 있지만, 자치 분권과 주민자치 측면에서는 추가로 논의되어야 할 과제들이 산적합니다.

지방자치 관련 법제가 대폭 개정되었지만 지방정부와 지방의회가 조직권과 재정권, 입법권 등에서 중앙정부와 국회로부터 독자성을 확보하지 못 해 중앙정치권력에 종속되어 있는 상황은 크게 바뀌지 않았습니다. 또 지방정부의 역할과 책임이 더 중요해지고 확대되고 있는 사회복지영역만 보더라도 복지예산과 사회서비스체계 모두가 중앙집권적 구조로 되어 있어 지방정부는 중앙정부가 결정한 사항을 대신 집행하는 역할만 주어지고 있습니다. 분권국가로의 개헌과 같은 중대한 결단이 필요합니다.

주민 다수의 지지를 얻지 못 하는 자치단체장, 주민들의 정치적 의사를 제대로 담아내지 못 하는 지방의회, 다양한 정치 결사와 참여의 기회를 막는 현행 정당법은 지방자치가 더 높은 수준으로 발전하지 못 하도록 막는 걸림돌이 되어 왔습니다. 주민자치와 주민주권의 확장을 위해 주민자치회를 의무적으로 설치케 하고 실질적 권한을 부여하자는 입법 논의도 이제는 결론지어져야 합니다. 올해 6월로 시행 1년을 맞는 '자치경찰제'도 국가경찰 중심의 조직, 인사, 권한 등 그대로 유지하는 허울 뿐인 현행 체계를 근본적으로 바꿔서 실질적 권한과 조직을 갖고 주민 참여와 견제를 통해 주민밀착형 자치경찰로 뿌리내릴 수 있도록 관련 법제들을 보완해야 합니다.

참여자치연대는 이같은 인식을 바탕으로 ▲자치 분권을 위한 헌법 개정, ▲주민자치회 설치·지원 의무 법제화, ▲복지분권과 주민(국민)돌봄 기본권 보장, ▲지방자치 다양성과 지방의회 비례성 높이는 선거법 개정, ▲지역정당 도입을 위한 정당법 개정, ▲주민 참여를 통한 자치경찰제의 실질화 등 6가지 정책을 제안합니다. 참여자치연대는 지방자치 발전을 위해 주요 정당과 대선 후보자들에 이 정책들을 채택해 줄 것을 요구합니다.

참여자치연대 회원 단체들은 20대 대선 이후에도 제안한 의제들을 관철하기 위한 활동을 펼칠 것이며, 각 지역에서 지방정부와 지방의회의 정책과 활동을 감시하고 대안을 제시하겠습니다.

## ● 참여자치지역운동연대 소개

참여자치지역운동연대는 중앙과 지역의 권력감시와 주민참여·자치운동을 펼쳐 온 전국 19개 시민사회단체들이 함께하는 연대단체로 1997년 6월 23일에 참여민주주의의 확대와 심화, 지역시민사회 발전의 의제 선도, 시민사회운동의 전국적 역량 결집 등을 목적으로 표방하며 발족했습니다([발족선언문 보기](#)).

\* 회원단체 (2022년 2월 기준 19개 단체, 가나다순)

대구참여연대, 대전참여자치시민연대, 마창진참여자치시민연대, 부산참여연대,  
성남참여자치시민연대, 세종참여자치시민연대, 여수시민협, 울산시민연대, 익산참여연대,  
인천평화복지연대, 제주참여환경연대, 참여연대, 참여와자치를위한춘천시민연대,  
참여자치21(광주), 참여자치전북시민연대, 충남참여자치지역운동연대,  
충북참여자치시민연대, 투명사회를위한정보공개센터, 평택참여자치시민연대

# 자치분권을 위한 헌법 개정

---

## ▣ 제안 배경

- 우리나라의 지방자치제는 대부분 헌법의 바깥에서 결정되어 왔음. 헌법의 기본적 기능이 국가의 구성이라고 한다면, 중앙정부와 지방정부의 권한 분할의 문제는 헌법의 핵심적 규율 사항이어야 했으나, 군사정권 이래 우리 헌법은 지방자치제도의 개폐를 철저히 중앙의 입법부인 국회에 맡겨두었음. 그러다 보니 지방자치는 형식에 그치거나 겨우 외형을 갖추었다 해도 조직권이나 재정권, 입법권 부분에서 독자적 권력을 확보하지 못해서 결국 중앙정부에 종속되어 버리는 한계를 드러내 왔음.
- 자치와 분권에 입각한 개헌이 이루어져야 함. 개헌은 모든 민주주의와 주권실현의 바탕인 자치를 보장하고 확대하는 개헌이 되어야 함. 권력의 중앙집권화와 지역 간 불균형을 해소하며, 권력의 지역 분산 뿐만 아니라 그 주인인 주민의 자치권을 강화하고 실질화하는 개헌이 되어야 함.

## ▣ 제안 사항

### 1. 헌법 전문과 제1조 국가 정체성 조항을 신설해 '분권국가'임을 명시

- 헌법 전문에 '분권을 바탕으로'를 넣음.
- 제1조 제3항에 국가의 정체성에 '분권국가'임을 명시 : 분권국가는 중앙정부와 지방정부간의 권력분립이 중심과제이되, 그에 한정되지 않고 모든 권력은 수직적·수평적 분립을 바탕으로 구성되며 그 권력은 언제나 다른 기관 혹은 국민·주민들에 의해 감시되고 견제되는 국가형태를 의미함.

### 2. 국가에 '지방정부'를 포함하고, 2단계 구조로 함

- 새로 제정되는 헌법에서 "국가"는 정부와 지방정부를 포함하는 개념으로 함.
- 지방정부는 시·군·자치구와 도로 구분해 2단계 구조로 하되, 필요하면 법률로써 그 외의 지방정부를 둘 수 있도록 함.

### 3. 지방정부에 자치입법권과 자치재정권 부여

- 국회의 입법권을 열거하고, 그 외의 사무에 대해서는 국회와 지방정부가 입법권을 공유함.
  - 다만 지방정부는 법률의 정함이 있는 경우에는 그에 위반되지 않는 범위 내에서 입법권을 가짐.
  - 지방정부가 먼저 입법한 경우에는 국회가 당해 지방정부의 동의를 얻거나 국회 재적 3/5 이상의 찬성으로 달리 입법할 수 있음.
- 지방정부의 입법권은 도와 시·군·구가 경합해 행사함.
- 지방정부의 자치재정권을 보장하기 위해 재정조정제도를 도입함.
  - 상호 연대의 원칙에 따라 지방정부의 재정을 위한 공동재정 혹은 공동세제의 도입 가능성이 열림.
- 지방정부의 조직으로 자치의회를 설립을 의무화함.
  - 시·군·구의 경우 주민총회로 대체할 수 있음.
- 주민 또는 자치의회는 법률의 효력을 가지는 자치법률을 정할 수 있도록 함.
  - 다만 광역의 경우 1년 이상의 징역·금고형을 정할 수 없으며 기초의 경우 징역·금고 이상의 형벌을 정할 수 없음.
- 집행기관에 대해서는 자치정부가 자율적으로 정하도록 함.

### 4. 주민자치권을 기본권으로 신설

- 행정 등의 영역에서 국민의 권리와 역량을 강화하기 위해 주민자치권을 기본권으로 신설함.
- 주민자치권의 경우, 헌법재판소가 기본권으로서의 성격을 부정할 적이 있는 만큼 헌법에 명문규정을 두어 기본적 권리로서의 성격을 분명히 함.

### 5. 행정수도 조항 신설

- 행정수도 관련 조항을 별도로 신설해 행정수도의 법적 근거를 확보함.
  - “대한민국의 수도는 세종특별자치시로 한다”라는 규정을 둘 수 있으나, 통일 기타 사정 변경에 의해 또 다시 행정수도의 위치를 조정하는 경우도 예상할 수

있는 만큼 이를 입법재량사항으로 해 필요에 따라 국회가 행정수도를 결정하도록  
"법률로 정한다"고 함.

※ 위 자치분권을 위한 헌법 개정의 주요 내용은 [참여연대가 2018년 2월 27일 국회에  
입법청원한 <대한민국 헌법 개정\(안\)>](#)을 바탕으로 작성함.

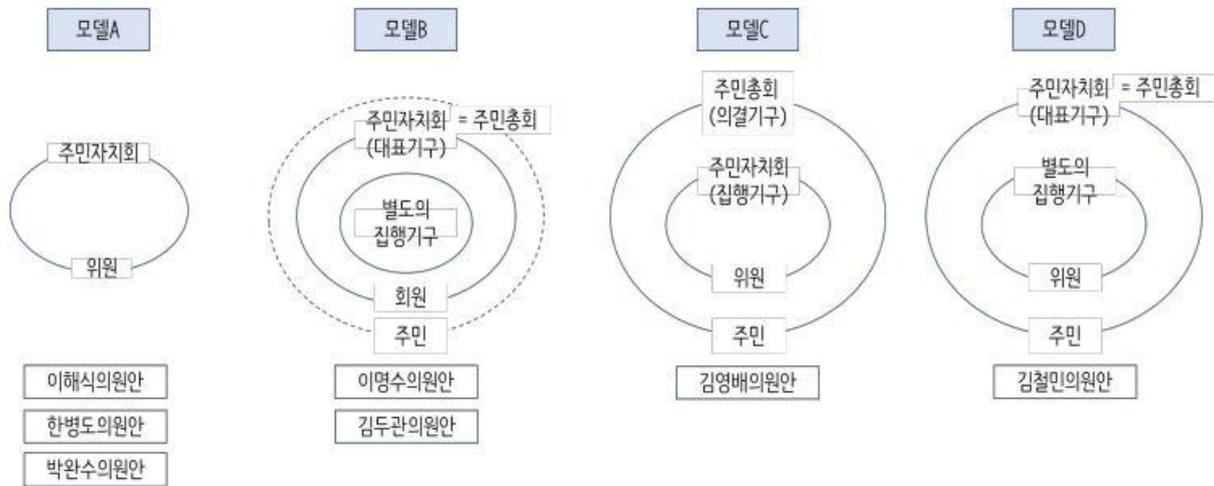
# 주민자치회 설치 · 지원 의무 법제화

## ▣ 제안 배경

- 대의 민주주의에 대한 한계를 극복하는 대안으로 주민자치와 주민주권의 확장 요구가 끊이지 않았음. 각종 위원회를 통한 간접적 방식의 주민 참여 수준을 넘어 주민참여예산, 주민자치회 등 주민들의 직접 참여 방식이 제안되어 옴. 그러나 2021년 「지방자치법」 [전부 개정](#) 과정에서 애초 정부안에 들어있던 주민자치회 관련 내용이 통째로 삭제됨(정부가 제출한 [지방자치법 전부개정법률안\(의안번호 : 2101426\)](#) 참고).
- 21대 국회에 발의된 주민자치회 모델은 아래 그림1 참조

**[그림1] 21대 국회에 발의된 법안별 주민자치회 모델**

자료출처 : 서복경 참여연대 의정감시센터 실행위원, 2022.01.27.



이해식 의원 발의 <a href="#">「지방자치법」안</a>	이명수 의원 발의 <a href="#">「주민자치회법」안</a>	김영배 의원 발의 <a href="#">「주민자치 기본법」안</a>	김철민 의원 발의 <a href="#">「주민자치회법」안</a>
한병도 의원 발의 <a href="#">「지방자치법」안</a>	김두관 의원 발의 <a href="#">「주민자치회법」안</a>		
박완수 의원 발의 <a href="#">「지방자치법」안</a>	* 법안명 중 「주민자치회법」은 「주민자치회 설치 및 운영에 관한 법률」을 말함.		

- 2013년에 제정된 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」(지방분권법)에 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등에 대한 규정은 담겼으나, 의무규정이 아님.  
지방정부들이 시범사업 형태로 주민자치회를 시행하고 있으나 주민자치회가 구성되지 않은 읍·면·동이 훨씬 많음. 주민자치회를 시범사업으로 운영하는 일부 지방정부의 경우도, 자치단체장의 영향력 행사가 문제로 지적되고 있음.

**[표3] 주민자치회 시범실시 현황** ([행정안전부, 2021. 12. 31 발표](#))

시범사업 시행 읍면동 수/광역단체 전체 읍면동 수

전국 읍·면·동 1,013/3,501 (28.9%)	전국 시·군·구 136/228 (59.6%)	전국 광역 시도 16/17	
서울 200/425	경기 90/155	인천 90/155	강원 48/193
대전 48/79	세종 20/20	충남 91/207	충북 11/153
광주 32/96	전남 54/297	전북 5/243	대구 6/141
부산 10/205	울산 7/56	경남 154/305	경북 28/332

## ▣ 제안 사항

### 1. 주민자치회 권한과 설치·지원 의무 담은 「주민자치법」 제정

- 주민자치회의 권한과 지원 근거를 담은 주민자치법을 제정하거나 지방자치법 안에 관련 사항들을 의무조항으로 명문화함으로써 주민자치회를 기반으로 주민들이 직접 참여해 지방정부의 자치행정에 대한 실질적 견제가 가능하도록 해야 함.

# 복지분권과 주민(국민)돌봄 기본권 보장

## ▣ 제안 배경

### 1. 중유럽 수준의 사회서비스 지출에 비해 주민의 복지 경험은 매우 열악

- 우리나라 사회복지의 2000년대 중반 이전에는 4대 사회보험과 국민기초생활보장제도 등 소득보장 중심으로 발전되어 왔다면 2007년 사회서비스 전자바우처 2008년 장기요양보험 도입 이후 사회서비스 중심으로 확대됨. 이제는 장기요양보험만 7조 이상, 그 대체수단으로 폭증한 요양보험에 대한 건강보험 급여가 7조에 육박하는 등 노인, 장애인 대상 성인돌봄 예산만 GDP 1%에 가까운 수준으로 1% 내외의 독일, 프랑스, 스위스 등 중유럽에 비견되는 지출 수준임. 그러나 주민의 복지경험은 매우 열악한 수준. 전체 사회복지 지출은 OECD 평균의 절반 수준으로 최하위권으로 재정지출 수준이 열악한 복지의 주 원인으로 지목되지만 사회서비스 영역에서는 그렇게 평가하기는 어려움.
- 모든 인간은 태어날 때부터, 그리고 마지막 노쇠로 인해 돌봄을 필요로 하게 되며, 전반에 걸쳐 항상 질병, 사고, 장애로 인해서 돌봄을 필요로 하거나 또는 돌봄을 제공해야 하기 때문에 돌봄은 삶의 핵심적인 문제가 됨. 하지만 돌봄문제를 경험하는 주민들은 여전히 막막한 상황에 직면하며 독박육아, 독박간병의 고통을 겪게 되고, 간병살인, 간병자살이나 방임으로 인한 고독사 등 극단적 비극이 반복되고 있음.

### 2. 중앙정부의 행정집행기구 역할 못 벗어나는 지방정부

- 사회복지영역에서 다양하고 복합적인 개별적 욕구에 적절하게 대응해야 하는 사회서비스는 지역과 밀착된 지방정부의 책임과 역할이 핵심적이며, 그 중 성장, 노쇠, 질병, 장애 등으로 인해 누구나 직면할 수밖에 없는 돌봄문제가 중심이 됨.
- 하지만 우리나라는 매우 중앙집권적인 구조로 사회서비스의 종류만 18개 부처에 260여 가지에 달하고, 사회보장급여의 70%가 지방정부를 통해 전달이 되지만 예산의 90%가량이 보조금에 의해서 이루어지면서 사실상 지방정부는 중앙정부의 행정집행기구 역할을 크게 벗어나지 못함. 장기요양보험이나 장애인활동지원(장애인서비스지원 종합조사)은 국민건강보험공단과 국민연금공단 등 중앙화된 공공기관에 의해 운영이

되어 지방정부와 분리되어 있거나 분절되어 있는 상황임. 그러다 보니 중앙정부는 지역의 구체적인 주민의 돌봄문제를 알 수도 없고, 책임질 수도 없고, 정작 지방정부는 중앙의 지침에 의해서만 집행을 하기 때문에 구체적인 역할이나 책임도 부재해 결국 주민은 스스로의 능력으로 서비스를 획득해야 하는 실정임.

- 주민은 기본적으로 복지급여를 스스로 획득해야 하기 때문에 상황이 위급하고, 더 배제되고 소외된 사람일수록 지원을 받기 어려운 역진적 구조를 가지고 있어 아무리 발골을 강조해도 사각지대가 지속적으로 발생할 수밖에 없음. 이와 같은 구조는 중앙정부도, 지방정부도, 공공기관도 주민의 돌봄문제를 책임질 수도 없고, 책임질 필요도 없어, 책임성 자체를 인식하지도 않게 만들고 있음.

### 3. 중앙정부도 지방정부도 책임지지 못 하고 있는 주민의 돌봄복지

- 우리나라는 1990년대 말 참여연대 국민복지기본선 확보운동 이후 사회복지 아젠다가 부상하면서 주요한 제도개혁이 이루어지고, 이제야 핵심적 정치 쟁점이 되었지만 여전히 소득보장 중심이거나 중앙제도 중심인 한계가 있음. 문재인 정부에서 사회서비스원이 국정과제로 추진이 되었지만 여전히 중앙 주도의 사회서비스원 설립사업으로 추진되면서 서울 이외 지역에서 유의미한 변화까지는 나타나지는 못함. 정부의 지역사회 통합돌봄 선도사업, 서울시의 돌봄SOS 등 의미있는 시도들이 이루어지고 있지만 일부 자치단체장의 의지나 공무원의 역량에만 의존하고 있어 전체적인 변화로 확산되기에는 한계가 있음.
- 돌봄서비스의 분절적 한계로 인한 문제를 해결하기 위해 도입된 지역사회통합돌봄도 중앙정부의 정책 추진 의지와 역량 부족으로 제대로 추진되지 못하고 있음.
- 더구나 코로나19가 지속되면서 돌봄공백 문제가 심각한 상황에 직면했지만, 정부 정책은 일시적인 가족돌봄휴가 등 불안정 노동자들에게 실질적으로 작동하기 어려운 대책만 내놓음. 돌봄에 대한 국가와 지방정부의 책임이 강조되고 사회적 공감대가 높아졌으나 여전히 돌봄에 대한 책임은 가족, 특히 여성에게 전가되고, 관련 정책이 후순위로 밀리고 있음.
- 돌봄의 문제는 개별적인 특수성이 큰 만큼 일괄적인 중앙제도에 의해서만이 아니라 구체적인 지방정부의 책임과 역할을 통해서 제대로 보장받을 수 있으므로 지역에서 생활하는 주민의 기본권으로서 의미를 가짐. 자신과 가족 등의 성장과 발달, 질병과

장애로 인해 일상생활을 영위하기 어려운 상황에 대한 돌봄보장 역시 모든 주민(국민)의 기본권이 되어야 함.

## ▣ 제안 사항

### 1. 복지분권과 주민(국민)돌봄 기본권 보장 위한 「국민돌봄 기본법」 제정

- 주민돌봄기본권은 모든 주민(국민)이 연령이나 장애, 질병 등으로 돌봄이 필요할 때 최대한 지역사회 안에서 일상적인 생활을 자율적이고 주도적으로 영위하고 건강하고 안전한 성장과 발달을 보장받아야 하는 권리를 의미함.
- 따라서 주민들이 지역사회 내에서 필요한 사회서비스를 제공받을 수 있도록 지역사회통합돌봄을 전국적으로 제대로 시행해야 함. 이를 위해 중앙정부와 지방정부는 시설과 인력 등 인프라 확충 계획을 제시해야 함.
- 돌봄기본권의 내용과 중앙정부와 광역·기초자치단체의 역할과 책임, 구체적 돌봄보장을 위한 절차 등을 담은 「국민돌봄 기본법」(가칭) 제정과 그에 따른 관련법들을 일괄 개정해 지방정부가 책임과 역할 수행할 수 있도록 중앙 중심의 법제도를 개혁하고 사회보험, 각종 정부 보조금으로 쪼개진 재정을 통합하는 등 재정체계를 개편해야 함.

### 2. 사회서비스 분야 국공립 시설과 서비스 대폭 확충 ([참여연대의 20대 대선 정책 제안](#) 참고)

- 공공요양(시설, 재가) 기본공급률제 도입해 공공비율의 최저 기준을 마련하고, 국고보조율을 50%에서 80%로 확대함.
- 장기요양 1, 2등급 재가요양서비스를 시설서비스의 1/3 수준으로 늘리고 급여량을 확대하며, 하루 8시간 수준으로 함. 야간서비스를 제공해 충분한 돌봄이 실현되게 함.
- 영유아 국공립어린이집 이용률을 50%까지 확대하고 어린이집 교사 1명당 아동 비율을 축소. 초등돌봄 이용률을 40%까지 확대하고, 다함께돌봄센터, 지역아동센터, 초등돌봄교실을 아동돌봄센터(안)으로 통합 지방정부 책임 온종일돌봄체계를 구축.
- 아동학대 예방과 방지를 위해 지방정부 중심의 체계적인 아동학대 보호체계를 구축함. 학대 피해 아동 보호체계 및 심리상담을 확대하고, 해외입양과 대규모 양육시설에 대해 일몰제를 도입함.

# 지방자치 다양성과 지방의회 비례성 높이는 선거법 개정

## ▣ 제안 배경

### 1. 국민·주민 다수의 지지를 얻지 못해 민주적 정당성이 취약한 대통령과 자치단체장

- 우리 사회는 대통령 및 자치단체장 선거제도에서 후보자 가운데 득표수에서 1위를 한 자가 당선인으로 결정되는 상대다수대표제를 채택하고 있음. 그러나 이에 대해서는 국민 또는 주민 다수의 지지를 얻지 못해 민주적 정당성이 취약한 대통령과 자치단체장을 출현시킨다는 비판이 오랫동안 있었음.
- 상대다수대표제로 인해 적지 않은 선거에서는 정책경쟁보다는 선거공학적 '단일화' 이슈가 더 중요하게 여겨지는 경우를 흔히 볼 수 있음. 1987년 대선 이후 단일화 의제는 끊임없이 비생산적 방식으로 재현되어 옴.
- 21대 국회에서는 이은주 의원이 [공직선거법 일부개정법률안\(의안번호 : 2113325\)](#)을 통해 결선투표제를 대표발의한 상황이나, 국회에서 심사가 되지 않고 있음.

### 2. 주민들의 정치적 의사를 제대로 반영하지 못 하는 지방의회 구성

- 현행 지방의회 선거제도는 국회의원 선거제도보다 더 심각하게 비례성에 어긋난 의회 구성으로 이어지고 있음. 2018년 지방선거 결과를 보면 각 정당의 지지율에 비해서 시·도의회에서는 1당이 압도적으로 많은 의석을, 시·군·구의회 선거에서는 거대 양당이 과도하게 많은 의석을 차지함. 이같은 지방의회 구성의 불비례성은 지방의회의 질적 저하로 이어지면서 지방자치제도 자체에 대한 시민들의 불신을 키우고 있음.

[표1] 2018년 지방선거 정당별 의석 점유율

	광역 시도 의원(명)	점유율 (%)
더불어민주당	652	79.1
자유한국당	137	16.6
정의당	11	1.3

	시·군·구 의원(명)	점유율 (%)
더불어민주당	1,638	56.0
자유한국당	1,009	34.5
민주평화당	49	1.7

바른미래당	5	0.6
민주평화당	3	0.4
무소속	16	2.0

정의당	26	0.9
바른미래당	21	0.7
민중당	11	0.4
무소속	172	5.8

- 20대 국회에서는 지방의회 선거제도의 비례성을 개선하기 위한 다양한 법안들이 발의됨. 대표적으로 천정배 의원, 유성엽 의원, 이용호 의원 등이 각각 지방의회 선거에서 연동형 비례대표제를 도입하는 법안을 발의함. 21대 국회의 경우도 이은주 의원이 유사한 법안(광역의회 연동형 비례제)을 발의한 바 있음.
- 또 지방의회의 경우, 대부분 전체 의석수의 10% 수준에서 비례대표를 두도록 규정하고 있는데, 국회의원 300명 중 47명(15% 이상)을 비례대표로 두는 국회와 비교해도 지방의회 비례대표 비율은 너무 낮음.
- 현재 지방의회 선거구 획정의 경우도 국회에서 광역의회 선거구를 정하면서 광역의회에는 별도의 선거구획정위원회조차 마련하고 있지 않음. 기초의회의 경우 광역의회에서 자의적으로 획정하고 있음.

### 3. 여전히 여성이 소수인 지방정부와 지방의회

- 지방의회는 국회에 비해서는 여성의 비율이 더 높아서 2018년 지방선거 때 당선자의 28.3%를 차지하고 있음(광역의회 19.4%, 기초의회 30.8%). 비례대표 지방의회의원 선거와 지역구 지방의회의원 선거에 순차적으로 여성 할당 의무규정이 도입됨에 따라 여성 대표성이 확대됨.
- 그러나 2018년 지방의회 여성의원 당선자 1,060명 가운데 비례대표 비율을 제외하면 여성 비율은 여전히 낮음. 광역의회 선거의 경우, 지역구 당선자 737명 중 여성은 98명에 불과하며, 기초의회 선거의 경우에 지역구 당선자 2,541명 중에 여성 당선자는 526명에 불과함. 또 자치단체장의 경우 광역자치단체장은 17명이 모두 남성이며, 기초자치단체장의 경우도 226명 중에 여성 자치단체장은 8명에 불과한 실정임. 지방의회 지역구 공천에서도 여성할당제가 도입되어야 함.

- [현행 공직선거법은 제47조 제3항](#)에서 지역구 후보자의 경우 30% 이상을 여성으로 추천하는 노력규정을 두고 있음. 이에 대해 오랫동안 해당 조항을 노력규정이 아닌 의무규정으로 바꾸는 법안 발의가 있었음. 21대 국회에서도 [송옥주 의원\(의안번호 : 2113851\)](#), [남인순 의원\(의안번호 : 2108432\)](#), [김영배 의원\(의안번호 : 2107633\)](#), [정춘숙 의원\(의안번호 : 2105739\)](#) 등이 국회의원 또는 지방의회의원의 여성할당제 규정이 담긴 법안을 발의한 만큼 21대 국회와 새 정부가 제도 도입에 힘을 모아야 함.

## ▣ 제안 사항

### 1. 대통령 및 자치단체장 결선투표제 도입

- 선출공직자의 민주적 정당성을 확대하고, 민의를 더욱 다양한 방식으로 수렴하는 결선투표제, 선호투표제 등의 도입이 오랫동안 검토·논의되어 옴. 선거의 민주적 정당성을 확대하기 위해 공직선거법을 개정해 대통령 선거와 자치단체장 선거에서 결선투표제를 적극 도입해야 함.

### 2. 지방의회의 비례성 확보 위한 공직선거법 개정

- 심각한 불비례성을 보이고 있는 지방의회 선거제도 개혁은 풀뿌리 민주주의 실현을 위해 반드시 필요함. 광역의회 연동형 비례제 도입과 함께 기초의회의 경우도 2~4인 선거구를 3인 이상 선거구로 바꾸거나, 대선거구제(정당명부제)를 도입하는 방안 등 다양한 제도 개선을 검토할 필요가 있음. 또 지방의회들에 공통적으로 지나치게 적은 비례대표 의석을 확대하는 방안도 함께 추진되어야 함.
- 현재 지방의회 선거구 획정을 중립적이고 독립적인 기관에서 수행해 거리멘더링을 방지함으로써 선거구 획정의 자의성과 투명성, 중립성을 확보하기 위한 개혁 입법이 이루어져야 함.

### 3. 성평등 지방정부와 지방의회 구성

- 지역구 후보자의 경우 30% 이상을 여성으로 추천토록 하는 현행 공직선거법에서 노력 규정을 의무규정으로 개정해야 함.

※ 위 공직선거법 개정의 주요 내용은 정치개혁공동행동에서 [2022년 2월 23일에 발표한 <정치개혁 10대 과제>](#)를 바탕으로 작성함.

# 지역정당 도입을 위한 정당법 개정

## ▣ 제안 배경

### 1. 지나친 규제로 다양한 정치 결사와 참여의 기회를 막는 현행 정당법

- 정당은 현대 대의민주주의 체제가 실질적으로 작동하기 위해 필요한 정치 조직이며, 국민들의 자발적 정치결사체인 정당의 본래 의미와 기능을 다할 수 있도록 제도적 지원이 필요함. 그러나 현행 정당법은 지나친 규제를 둠으로서 오히려 정치 결사와 정치 참여의 기회를 가로막는 장벽이 되고 있음. 현행 정당법의 기본 체계가 군사정권과 권위주의 정부 때 유산에서 여전히 자유롭지 않은 탓에 학계와 시민사회에서는 오랫동안 정당법의 정비를 요구해 옴.
- 현행 정당법의 가장 큰 독소조항은 정당의 중앙당은 반드시 수도에 두도록 하고 있으며, 5개 이상의 시·도당에서 각 1천 명 이상의 당원을 두도록 하는 것임. 이러한 장벽으로 다양한 정치 결사체의 구성이 가로막혀 있음. 현재 21대 국회에서는 정당법 제3조에서 중앙당을 수도에 두도록 한 규정과 시·도당 당원 숫자를 각 지역의 인구 수준에 맞게 유연하게 적용하는 내용으로 민형배 의원이 [정당법 일부개정법률안\(의안번호 : 2112802\)](#)을 대표발의한 상황임.
- 현행 정당법은 정당은 반드시 중앙당은 수도에 두도록 하고 있으며, 5개 이상의 시·도당으로 구성하도록 함. 그러나 이러한 중앙·서울 중심적 사고로 인해 각 지역의 다양한 이해관계를 대변하는 정치결사체의 등장이 어려운 실정임.
- 풀뿌리 민주주의와 분권의 역사가 깊은 영국, 일본, 독일 등의 경우, 전국 정당 외에 지방선거 참여만을 전제로 하는 지역정당 설립이 가능함. 이에 현행법상의 정당과는 별개로 지역밀착형 주장이나 정책을 추진하고, 해당 지역의 정치적 의사결정에 지역 주민들의 적극 참여를 제고하는 '지역정당제'를 도입하는 방안은 국회에서 지속적으로 법안으로 발의되어 왔음([19대 국회 원혜영 의원 대표발의 정당법 일부개정법률안](#), [20대 국회 천정배 의원 대표발의 정당법 일부개정법률안](#) 등). 법제화되지는 않았으나 현재도 전국 각지에서 상징적으로 '지역정당' 실험을 모색하는 정치결사체들도 적지 않음.

## ▣ 제안 사항

### 1. 정당 설립 요건 완화

- [현행 정당법 제3조](#)에 중앙당을 수도에 두도록 하는 규정의 폐지와 시·도당의 기본 요건 축소([현행 정당법 제17조](#), 현행 5개 → 3개), 시·도당별 법정당원 숫자 축소([현행 정당법 제18조](#), 1천인 → 5백인)를 제안함.

### 2. 지역정당 도입

- 지방자치법 전면 개정 이후, 다양한 기관 구성이 가능해지는 상황에서 지방분권과 풀뿌리 민주주의 실험의 확대를 위한 전제조건인 지역정당 도입은 반드시 필요함.

※ 위 공직선거법 개정의 주요 내용은 정치개혁공동행동에서 [2022년 2월 23일에 발표한 <정치개혁 10대 과제>](#)를 바탕으로 작성함.

# 주민 참여를 통한 자치경찰제의 실질화

## ▣ 제안 배경

- 국가경찰 중심의 조직, 인사, 권한 등 그대로 유지하는 허울 뿐인 현행 자치경찰제에 대한 근본적 고민이 필요함. 현재는 자치경찰사무를 담당하는 경찰공무원도 인사명령에 따라 바로 국가경찰사무를 담당하는 경찰공무원이 되는 구조로 시·도자치경찰위원회의 지휘·명령이 제대로 작동하는 명실상부한 자치경찰제 정착을 기대하기 어려움. 2018년 11월, 자치분권위원회에서도 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 이원화 모형에 기반한 '광역단위 자치경찰제 도입방안'을 발표한 바 있음.
- 경찰법의 전면 개정 이유에서 '지역주민의 의사에 따라', '지역주민의 요구에 적합한', '주민밀착형' 자치경찰제를 천명하고 있으나, 실제로 개정된 현행 경찰법에서는 지역주민 내지 시민의 의견 개진이나 의사결정 참여를 이끌어 낼 수 있는 조항이 거의 없는 실정임.
- 현행 경찰법에서 자치경찰위원 자격 요건으로 이른바 법률전문가나 연구자, 그 밖에 관할 지역주민 중에서도 지방자치행정 또는 경찰행정 등의 분야에 경험이 풍부하고 학식과 덕망을 갖춘 자일 것을 요구하고 있음.
- 국가경찰 지붕 아래 있다 보니 자치경찰의 풀뿌리 민주적 요소가 제약될 수 있는 한계가 있고, 범죄신고 출동 이전의 범죄 예방 부분에서 치명적 문제가 나타날 수 있음. 특히 시도자치경찰위원장을 호선이 아니라, 시도지사가 직접 지명토록 해 민주성 측면에서도 문제가 있음. 자치경찰위원장이 일방적 방향으로 몰고 간다면 위원회를 시도지사의 거수기로 만들 우려가 있음.

## ▣ 제안 사항

### 1. 실질적 권한과 조직을 가진 자치경찰제 추진

- 현재의 무늬만 자치경찰제를 실질적 권한과 조직을 가진 자치경찰제로 실질화해야 함.
- 다양한 경찰사무중 국가경찰은 광역수사, 외사, 대테러 등 일부 사무로 최소화하고, 그

외 모든 업무는 자치경찰의 사무로 넘기고 국가경찰과 자치경찰의 조직을 분리함.

- 자치경찰제의 안정적 정착을 가능케 하고, 지방정부의 재정 역량 차이가 치안서비스의 차이로 나타나는 것을 막기 위해 '(가칭)치안교부금' 신설 등 중앙정부가 자치경찰의 지출을 전액 교부하는 방향으로 추진되어야 함.

## 2. 자치경찰위원 자격 요건 완화와 구성의 다양화

- 주민 주도·주민밀착형 자치경찰제를 위해 자치경찰위원 자격 요건을 완화해야 함. 일본 경찰법과 같이 시민의 목소리를 대변할 수 있는 지역주민이라면 누구나 정해진 절차에 따라 위원이 될 수 있도록 해야 함.
- 자치경찰위원회 구성을 다양화할 수 있도록 경찰 출신 자치경찰위원 숫자와 역할을 제한하고, 여성 및 인권 전문가 할당 등을 제도화해야 함.

## 3. 자치경찰위원장 후보자 인사청문회·시민추천제 도입

- 자치경찰위원장 후보자도 현행 대법관 후보자 추천 방식과 같이 시민들이 추천할 수 있도록 하고, 추천된 자치경찰위원들의 호선으로 뽑히 지방의회의 인사청문회를 거치도록 해야 함.

## 4. 자치경찰에 대한 주민의 민주적 통제 제도화

- 옴부즈만 제도와 비전문가인 지역주민 참여를 50% 이상 보장하는 자치경찰사무 평가위원회를 통해 자치경찰에 대한 주민의 민주적 통제가 가능하도록 해야 함.
- 자치경찰위원회가 자치단체장에 관련 조례 발의를 요청할 수 있도록 해야 함.

## 5. 자치경찰에 대한 지방의회의 통제 강화

- 자치경찰사무에 관해 연간 또는 반기별로 지방의회 등을 통해 업무 보고토록 하고, 지방의회의 행정감사 시 자치경찰 담당 경무관(서울의 경우 치안감), 경찰서장에 대한 지방의회의 출석 및 답변 요구권 등을 도입해야 함.

참여자치지역운동연대 정책자료  
자치분권을 위한 20대 대선 의제 제안

발행일 2022. 02. 24.

발행처 참여자치지역운동연대

담당 장동엽 사무국장 02-723-5302 local@pspd.org

※ 본 자료는 [참여자치지역운동연대 사이트](#)에서 볼 수 있습니다.

참여자치연대는 권력감시와 주민참여·자치운동을 펼쳐 온 전국 19개 시민사회단체들이 함께하고 있습니다.

주소 03036 서울 종로구 자하문로9길16 (통인동)

홈페이지 [www.peoplepower21.org/Local](http://www.peoplepower21.org/Local)