참여자치연대 정책자료

발행일 2025. 04. 30.

자치분권 강화를 위한 21대 대선 의제

목차

목차 **3**
자치분권을 위한 **21**대 대선 의제 제안 취지 **4**
방향**1.** 지방 분권과 주민참여 강화 과제 **6**
1. 재정 분권 강화와 자주재원 확대 6
배경 및 현황 6
대안 및 개혁 방향 6
2. 읍·면·동 주민자치 보장과 주민참여 확대 8
배경 및 현황 8
대안 및 개혁 방향 8
3. 지역균형발전을 위한 대통령실과 국회 세종 조기 이전 10
배경 및 현황 10
대안 및 개혁 방향 10
방향**2.** 지방자치 강화를 위한 제도 개혁 과제 **11**
4. 지방자치 다양성과 지방의회 비례성 높이는 선거법 개정 11
배경과 현황 11
대안과 개혁 방안 12
5. 지역정당 도입을 위한 정당법 개정 13
배경과 현안 13
대안과 개혁 방향 13
6. 시민 알권리 보장과 권력기관 견제를 위한 정보공개·기록관리 혁신과제 14
배경 및 현황 14
대안 및 개혁 방향 15
방향**3.** 자치분권 강화를 위한 헌법 개정 **16**
7. 균형발전과 자치분권 강화를 위한 헌법개정 16
배경 및 현황 16
대안과 개혁 방안 16

자치분권을 위한 21대 대선 의제 제안 취지

참여·자치·분권·연대 정신에 바탕을 두고, 권력감시와 주민참여·자치운동을 펼쳐 온 전국 19개 시민사회단체들이 함께하는 참여자치지역운동연대(참여자치연대)는 오는 6월 3일 21대 대통령 선거에 앞서 <자치분권을 위한 21대 대선 의제 제안>을 발표합니다. 이번 대선은 12.3 내란 이후 내란 우두머리의 파면으로 진행되는 선거입니다. 윤석열의 내란은 독재를 꿈꾸고 진행된 친위 쿠데타입니다. 내란의 과정에서 분권과 자치의 가치가 소중하다는 것을 새삼 되새기게 되었습니다.

참여자치연대 회원 단체들은 지방자치의 핵심 가치가 자치분권과 주민자치에 있다고 봅니다. 제정 32년 만에 전면 개정된 지방자치법을 비롯해 지방자치 관련 법제들이 전면 제・개정돼 2022년부터 시행되고 있지만 추가로 추진되어야 할 과제들이 많습니다.

무엇보다 지방자치가 실질적으로 작동하려면 지방정부의 자주재원의 비중이 무엇보다 커져야 합니다. 현행 7대 3인 국세와 지방세의 비율을 6대 4, 5대 5까지 지방세의 비율을 늘려야 합니다. 기초지방자치단체가 규모가 커지면 기초지방자치 단체 단위와 생활단위가 불일치하여 생활속 자치가 제대로 실현되기 어렵습니다. 읍·면장 및 동장 직선제도를 부활시키고 주민자치를 보장할 필요가 있습니다. 잘 작동하지 못하고 있는 주민발안과 주민소환제도도 실질적으로 작동할 수 있도록 해야 합니다. 또 한편으로 지역균형발전을 위해서, 그리고 오랜 논란으로 반쪽만 이전한 행정수도의 완성을 위해서라도 대통령실과 국회의 세종시 조기이전이 필요합니다.

지방자치의 발전을 위해서는 선거제도와 정당제도의 개혁도 필요합니다. 대통령선거, 지방자치단체장 선거에서 결선투표제를 도입해 연합정치가 가능하게 할 필요가 있습니다. 다양한 정치 결사와 참여의 기회를 막는 현행 정당법은 지방자치가 더 높은 수준으로 발전하지 못 하도록 막는 걸림돌이 되어 왔습니다. 정당법을 개정할 필요가 있습니다. 그리고 시민의 알권리 보장을 위한 정보공개 관련 법제도의 개혁도 필요합니다.

2022년의 법 개정으로 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. 중장기적으로 분권국가로의 개헌 등 중대한 결단이 필요합니다.

참여자치연대는 지방자치의 발전과 민주주의 발전을 위해 주요 정당과 대선 후보자들에게 위와 같은 취지를 담아 아래의 정책들을 채택해 줄 것을 요구하고 요청합니다.
참여자치연대 회원 단체들은 21대 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 18개 시민사회단체들이 함께하는 연대단체로 1997년 6월 23일에 참여민주주의의 확대와 심화, 지역시민사회 발전의 의제 선도, 시민사회운동의 전국적 역량 결집 등을 목적으로 표방하며 발족했습니다(발족선언문 보기).

* 회원단체 (2025년 4월 기준 **18**개 단체, 가나다순)

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

방향1. 지방 분권과 주민참여 강화 과제

1. 재정 분권 강화와 자주재원 확대

배경 및 현황

- 지방자치제가 시작된 지 30년이 넘었으나 재정 권한은 여전히 중앙정부가 지니고 있음. 지방자치단체서 지방정부로의 제대로 모습을 갖추기 위해 우선 해결돼야 할 문제는 지방자치단체의 자주재원 확보임. 지자체는 중앙정부의 지방교부세에 의존해 중앙정부에 예속되어 있음.

- 인구소멸은 지방소멸로 이어지고, 이에 더해 서울 집중화는 지방소멸을 더 가속화하고 있음. 각 지자체는 지방소멸 대응을 위한 다양한 정책을 쏟아내고 있으나 각 지자체의 지방소멸 해결과 중앙정부의 실효성 있는 정책을 위해서는 지속적이어야 하며, 이를 위해서는 안정적 재정 마련이 필수적임.

- 2023년 예산 기준으로 우리나라의 조세수입을 국세와 지방세의 비중으로 구분해 보면 77.6대 22.4인데 중앙정부와 지방자치단체의 최종 재정사용액의 비중을 보면 35.1대 64.9로 큰 차이를 보임. 이는 수입과 지출의 불균형한 구조를 보여주며, 지방자치단체의 과세 권한과 행정 업무의 비대칭으로 인해 중앙정부와 지방자치단체 간에 재정격차가 발생한다는 점을 보여줌.

- 지방세 비율을 늘려 지방정부의 재정 권한을 확대해야 함.

대안 및 개혁 방향

- 지방세 비율을 확대
- 지방 자주 재정 확대를 위해 현행 7 대 3 인 국세 : 지방세의 비율을 6 대 4, 5대 5까지 지방세 비율을 확대
- 지역균형발전세 신설

- 2004년 국가균형발전특별법을 제정해 지역균형발전 특별회계를 통해 재정적 지원을 하고 있으나 수도권과 비수도권의 격차를 줄이지 못함.

- 균형발전에 있어 보조금의 성격이 아닌 안정적인 재원확보 방법인 지역균형발제세 신설로 보다 실효적으로 지역소멸에 대응하여야 함.

● 지방교부세의 안정성과 투명성 강화

- 내국세 감소 등의 영향으로 지방의 기준재정수요를 충족하지 못한 경우에도 지방재정부족액의 일정부분을 안정적으로 보장하도록 지방교부세(보통교부세) 산정방식을 투명하고 예측 가능하게 해야 함.

2. 읍·면·동 주민자치 보장과 주민참여 확대

배경 및 현황

- 대한민국 수립 직후 1949. 8. 15 시행된 지방자치법에서는 읍·면도 지방자치단체로 규정했었음. 주민들은 읍,면 의원을 직접 선출할 수 있었고 1956년부터는 읍장, 면장, 동장도 직접 선출할 수 있게 되었음.

- 그러나 이승만 대통령이 독재체제를 강화하면서 읍·면장 및 동장 직선제는 중단되었고, 4.19 이후 읍·면장 및 동장 직선제가 부활했지만 5.16 쿠데타 이후 지방자치에 관한 임시조치법에 따라 읍·면 대신 군이 지방자치단체가 되었음. 읍·면장 및 동장 직선제도 폐지되고 임명직이 되었음.

- 기초지방자치단체가 규모가 커지면 기초지방자치 단체 단위와 생활단위가 불일치하여 생활속 자치가 제대로 실현되기 어렵게됨. 주민들, 특히 농촌같이 인규규모는 작고 지역은 광대한 지역에서 주민들은 돌봄 위기, 난개발, 환경오염 등 자신의 삶과 밀접한 현안에 개입하기 어렵게 됨.

- 자치의 본질을 회복하고 대의민주주의의 한계를 극복하는 대안으로 주민자치와 주민주권의 확장 요구가 끊이지 않았음. 각종 위원회를 통한 간접적 방식의 주민참여 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. 읍·면장 및 동장 직선제 역시 부활되지 않은 상태임.

- 현재 주민발안제, 주민소환제, 주민투표제가 실행되고 있으나 그 성립요건이 지나치게 까다롭고 문턱이 높아 실효성이 의심받고 있음. 특히 2007년 주민소환제 도입 뒤 추진된 주민소환 147건 가운데, 일정 수준 이상 서명을 받아 투표가 진행된 사례는 11건뿐이며, 개표까지 이뤄져 주민소환 성사로 이어진 경우는 기초의회 의원 관련 2건에 불과함.

대안 및 개혁 방향

- 읍·면·동장 직선제 도입

- 읍·면·장을 주민이 직접 선출하도록 지방자치법을 개정

- 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.

- 주민자치학교 설립 및 운영

- 주민들이 풀뿌리 자치에 보다 용이하게 참여하고 자치역량을 스스로 개발하는 것을 돕기 위해 주민자치단체 및 주민자치회가 주민자치학교를 설립, 운영해야 함.

- 주민발안, 주민소환, 주민투표의 요건 완화

- 주민투표의 대상과 범위를 국책사업까지 확대해야 함.

- 주민발안 요건을 주민의 정책 참여를 촉진하는 차원에서 현행보다 대폭 낮추어야 함.

- 주민소환 발의 요건과 개표 하한선을 대폭 낮추어야 함.

3. 지역균형발전을 위한 대통령실과 국회 세종 조기 이전

배경 및 현황

- 수도 기능 분산 및 국가 균형발전을 위한 핵심 과제로 행정수도 이전 논의가 지속되어 왔음. '행정수도 이전'을 공약으로 내건 노무현 정부는 충청권(공주·연기·청원) 지역에 신행정수도 건설을 추진하며 '신행정수도의 건설을 위한 특별조치법'을 국회에 제출·제정함. 그러나 2004년10월, "수도는 서울"이라는 관습헌법에 위배된다는 헌법재판소의 위헌결정으로 좌초됨.

- 이후 노무현 정부는 수도 이전이 아닌 행정기능 이전으로 방향을 전환하여, 2005년 「행정중심복합도시건설특별법」제정함. 이에 따라 2012.7월 세종특별자치시가 공식 출범하고 중앙행정기관 일부가 세종시로 이전함.

- 문재인 정부는 2017년 출범 이후 균형발전 정책을 강화하며 국회 분원 설치 논의를 본격화함. 2021년 9월 더불어민주당은 제21대 국회에서 「국회법」 개정을 통해 세종시에 국회 분원 설치를 명문화함. 현재 국회 세종의사당은 2027년 개원을 목표로 설계 및 준비 중에 있음.
- 윤석열 정부는 대통령 집무실과 관저를 각각 용산과 한남동으로 이전하면서, 2027년 완공을 목표로 세종시에 대통령 제2집무실을 건설하는 계획을 수립하기로 함.

- 현재 대부분의 중앙행정기관은 세종시로 대부분 이전이 완료되었으나, 국회와 대통령 집무실이 여전히 서울에 위치하고 있어, 정치·행정의 이원화로 비효율성이 야기되고 있음.
- 행정 비효율성 해소 및 지방분권·균형발전 실현을 위해 대통령 세종 집무실 설치를 조속히 확정하고, 국회 세종의사당과 함께 조기 이전이 필요함.
- 개헌이 추진될 경우 행정수도 규정을 두어 논란의 여지를 없애야 함.

대안 및 개혁 방향

- 지방분권과 지역균형발전 차원에서 행정수도 이전 접근
- 사회적 합의를 통한 대통령 세종 집무실과 국회 세종의사당 조기 이전 추진

방향2. 지방자치 강화를 위한 제도 개혁 과제

4. 지방자치 다양성과 지방의회 비례성 높이는 선거법 개정

배경과 현황

- 대통령선거와 지방자치단체장 선거는 다수의 후보자 가운데 한 표라도 많은 득표를 한 후보가 당선되는 방식을 택하고 있음. 이에 대해 국민 과반 이상의 지지를 얻지 못해 민주적 정당성이 취약한 대통령과 단체장을 출현시킨다는 비판이 꾸준히 제기되었고, 대안으로 더 많은 민의를 반영하고 대표성을 높이는 결선투표제 도입이 제안되었음.
- 결선투표제를 통해 1차 투표에서는 당선 가능성에 구애받지 않고 자유로운 후보 선택을 할 수 있고, 2차 투표에서는 정당 간 연합을 가능토록 해 연합정치의 토대를 만들 수 있음.
- 현재의 선거제도는 승자독식 선거제로 사표가 많고 정당 득표와 의석이 비례하지 않아 유권자의 의사가 온전히 의석에 반영되지 않고 있음. 이러한 불비례성은 국회의원 선거보다 지방의회 선거에서 더 심각하게 나타나고 있음.
- 2022년 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.

[표2] 2022년 제8대 지방선거 정당별 의석 점유율

	시·도의회		구·시·군의회	
	의원수	점유율(%)	의원수	점유율(%)
더불어민주당	322	36.9	1,384	46.3
국민의힘	540	61.9	1,435	48.0
진보당	3	0.3	17	0.6
정의당	2	0.2	7	0.2

무소속	5	0.6	144	4.8
합계	872	100.0	2,987	100

출처: 중앙선거관리위원회

- 이러한 불비례성을 개선하기 위해서는 지방선거에서 연동형 비례대표제 도입을 검토해야 함. 또한 지방의회의 경우, 대부분 전체 의석수의 10% 수준에서 비례대표를 두도록 규정하고 있는데, 국회의원 300명 중 47명(15% 이상)을 비례대표로 두는 국회와 비교해도 지방의회 비례대표 비율은이 너무 낮은 만큼 비례대표 비율을 확대해야 함.

- 2022년 지방선거 공천 결과, 지역구 지방의회 후보자 총 5,963명 중 여성 후보자는 1,273명으로 전체의 21.3%에 불과함. 시도의회(광역)는 전체 1,539명 중 259명(16.8%), 구·시·군의회(기초)는 4,424명 중 1,014명(22.9%)이 여성 후보자였음. 이는 비례대표의 경우 여성 후보자 추천 비율이 50%로 의무화된 반면, 지역구 후보자 추천에서 여성 비율 30%는 권고사항에 불과하기 때문임.
- 또한 2022년 지방선거 결과, 광역자치단체장 17명은 모두 남성이었으며, 기초자치단체장 226명 중 여성은 단 7명(3.1%)에 그쳤음.
- 지방정부와 지방의회에서 여성의 정치참여와 대표성을 강화하기 위해서는 지역구 지방의회 공천에서도 여성할당제를 의무화할 필요가 있음.

대안과 개혁 방안

- 대통령 및 자치단체장 결선투표제 도입

- 대통령, 지방자치단체장 선거에서 1차 투표 과반 이상의 득표한 후보자가 없는 경우 다수득표순으로 1위와 2위 후보자를 대상으로 2차 투표를 실시하는 결선투표제 도입

- 지방의회의 비례성 확보 위한 공직선거법 개정
- 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.

- 성평등 지방정부와 지방의회 구성
- 지역구 후보자의 경우 30% 이상 여성 추천을 의무화하도록 공직선거법을 개정해야 함

5. 지역정당 도입을 위한 정당법 개정

배경과 현안

- 정당은 국민이 정치적 의사 형성에 참여하는 것을 목적으로 하는 자발적인 조직으로, 정당이 민주적이고 자율적인 운영을 통해 국민의 의사를 제대로 반영하기 위해서는 누구나 정치 결사체를 결성하고 가입할 수 있는 자유가 전제되어야 함.

- 현행 정당법은 정당을 설립하기 위해서는 수도에 소재한 중앙당을 포함해 각 5개 시.도당에 1천 명씩 법정 당원 수를 갖출 것을 요구하고 있음. 이는 다른 민주주의 국가에서 좀처럼 찾기 힘든 엄격한 요건으로 시민들의 정치적 결사와 정치 참여의 기회를 제약하는 장벽이 되고 있음.

- 대부분 민주주의 국가들은 정당의 설립이 자유로우며 특히 법률에서 정당의 당원 숫자를 특정 숫자 이상으로 요구하는 사례도 찾기 어려움. 일본의 경우에도 정당법이 아예 없으며, 독일의 경우에도 정당을 설립할 때 특정한 당원 숫자를 요구하지 않음.

- 지방선거의 경우 굳이 수도에 소재지를 두고 전국적으로 활동하는 정당의 존재가 전제되어야 할 필요가 없음에도 전국정당만을 허용하는 현행 정당법이 지역정당의 출현과 지방정치 활성화를 가로막고 있음.

대안과 개혁 방향

- 정당 설립 요건 완화

- 수도에 중앙당을 두도록 하는 요건 삭제함.
- ‘1개 시·도당 및 시·도당별 당원 500인 이상’으로 정당설립 요건을 대폭 완화함.
- 정당 간 선거연합을 통해 함께 후보자를 선출하고 선거운동을 할 수 있도록 제도함.

- 지역정당 도입

- 각 지역의 지방선거에만 출마할 수 있도록 하되 전국정당과의 이중 당적을 허용함.

6. 시민 알권리 보장과 권력기관 견제를 위한 정보공개·기록관리 혁신과제

배경 및 현황

- 정보공개와 기록관리는 국가권력에 대한 시민의 감시와 견제를 가능하게 하고, 행정의 투명성과 책임성을 보장하는 민주적 정부 운영의 근간임.

- 특히 대통령실과 같이 강력한 권한을 행사하는 기관을 시민이 감시하고 견제할 수 있는 유일한 제도적 수단임.

- 이러한 견제 장치가 제대로 작동하지 않으면 권력 남용으로 인한 시민의 피해와 이를 회복하기 위한 사회적 비용이 막대해짐.

- 현재 한국의 정보 공개·기록관리 제도는 심각하게 후퇴하고 있음.

- 권력기관의 조직적 정보은폐로 인한 시민의 감시·견제권 무력화
- 대통령실과 권력 기관들은 법원의 공개 판결에도 불구하고 상고 등을 통한 공개 지연 전략을 취하고 있으며(대통령실 직원명단, 업무추진비, 특수활동비 등) 특히 대통령실은 대통령기록물이라는 논리로 정보공개청구 자체를 무력화하려 시도하고 있고, 파면된 대통령의 기록도 지정기록으로 봉인돼 기록을 통한 진상규명이 원천 차단되는 실정임.

- 정보은폐 수법도 더욱 교묘해지고 있음 : 논란이 될 수 있는 정보는 비공개로 전환하거나(대통령실 이전 수의계약, 대왕고래 프로젝트 등), 정보가 존재함에도 없다고 허위로 답변하다가 번복하는 사례가 증가하고 있음(대통령 취임식 초청자 명단, 의대 정원 회의록 등)

- 정보공개제도의 후퇴와 시민 알권리 침해
- 현 정부는 이러한 정보은폐 관행을 제도화하기 위해 "부당하거나 사회 통념상 과도한 정보공개 청구" 종결처리 조항 신설을 추진하며, 시민들의 지속적인 권력 감시를 무력화하고 모든 행정기관의 정보공개 거부 근거를 확대하려 하고 있음.

- 기록관리체계 부실로 인한 행정 책임성 공백
- 최근 불법 비상계엄 문건 관련 회의록 부재 사태에서 드러났듯이, 대통령실을 비롯한 국가기관의 기록관리가 심각하게 부실한 상황임.

- 특히 대통령 직무 정지 및 궐위 시 대통령기록물의 이관과 지정에 관한 법 제도가 미비하여 기록 유실 및 봉인 우려가 큼.

- 주요 정책 결정 과정의 회의록이 작성되지 않거나 공개되지 않아 국가기관의 책임성을 검증할 수 없는 상황이 반복되고 있음.
- 권력기관의 기록 생산·관리를 감독해야 할 국가기록원은 행정안전부 소속 기관으로서 독립성과 권한이 미약하여 제 역할을 하지 못하고 있음.

대안 및 개혁 방향

- 알권리 중심의 정보공개법의 전면 개정
- 공공정보의 사전정보공개 의무 확대와 공개 원칙에 기반한 비공개 사유 구체화
- 정보공개 의무위반에 대한 처벌규정 도입
- 정보공개 심판원 설치
- 정보공개 공익소송 비용 감면 제도 도입
- 정보공개위원회 상설화: 정보공개 의무 위반 등에 대한 조사 및 징계권고 등 정보공개제도에 대한 정책기능 강화 및 실질적 감독권한 부여
- 공공기관 정보공개 전담 조직 설치: 중앙행정기관 및 지방자치단체 정보공개정책과 신설 의무화, 정보공개 전담 인력 및 인원기준 수립

- 회의공개법 제정
- 주요 정책결정 회의 공개 의무화(ex. 최저임금위원회, 중앙생활보장위원회)
- 회의록 작성 및 공개 기준 법제화
- 회의 실시간 중계 근거 마련

- 대통령기록물 무단 훼손과 은닉에 대한 법적 규제 강화
- 대통령기록물관리법 개정
- 대통령 궐위시 지정권한 행사에 대한 명확한 규정 마련
- 헌정질서를 위반한 행위에 대한 기록은 어떠한 경우에도 지정기록으로 분류될 수 없음을 명시
- 대통령기록물의 무단 훼손과 은닉에 대한 처벌을 강화하여 기록보존의 실효성 확보
- 대통령지정기록의 목록까지를 지정하는 행위의 금지

방향3. 자치분권 강화를 위한 헌법 개정

---

7. 균형발전과 자치분권 강화를 위한 헌법개정

배경 및 현황

- 우리나라의 지방자치제도는 대부분 헌법의 밖에서 결정되어 왔음. 헌법이 국가 권력의 기본 구조를 규정하는 최고 규범이라면, 중앙정부와 지방정부 간 권한 분배는 헌법이 직접 다뤄야 할 핵심적인 사안임. 그러나 군사정권 시기 이후, 우리 헌법은 지방자치제도의 개폐를 전적으로 중앙의 입법기관인 국회에 맡겨왔음. 그 결과 지방자치는 제도적으로 외형만 갖췄을 뿐, 조직권·재정권·입법권 등 실질적인 권한을 확보하지 못한 채 중앙정부에 종속된 형태로 유지되어 왔음.

- 지방자치의 본질은 이러한 종속 구조를 해체하고, 주민자치의 원리에 따라 지역 문제를 지역 주민이 자율적으로 결정하며, 그에 대한 책임도 스스로 지는 체제를 구축하는 데 있음. 진정한 지방자치는 중앙의 하위 행정 단위가 아니라, 독립성과 책임성을 갖춘 자율적인 정치 주체로서 기능해야 함.

- 현재 우리는 지방소멸이 가속화되고, 중앙과 지방, 지방 간의 격차가 날로 심화되는 위기에 직면해 있음. 지역 균형발전과 주민의 자치권 강화를 위한 제도적 대책 마련이 그 어느 때보다 절실한 시점임.

- 따라서 지금 필요한 것은 자치와 분권의 원칙에 입각한 헌법 개정임. 새로운 개헌은 권력의 중앙집중을 완화하고, 지방에 권한을 실질적으로 분산시키며, 그 주체인 주민의 자치권을 제도적으로 보장하고 강화하는 방향으로 이루어져야 함. 이는 단지 권력 구조의 개편을 넘어, 모든 민주주의와 주권 실현의 토대인 '자치'의 본질을 되살리는 것임.

대안과 개혁 방안

- 지역 균형발전과 지방 자치권 확대

- 지방정부에 자치입법권·자치행정권·자치재정권·자치복지권 보장(법률에 위배되지 않는 범위 내)

- 지방자치와 균형발전을 위한 심의 의결기구 신설
  *대통령과 시도지사가 참여하는 재정조정기구(제2국무회의)의 신설

- 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.

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

- 직접민주주의 제도 신설
- 국민발안·국민소환·국민투표 보장

- 헌법 개정에 관한 국민발안 절차의 명시

참여자치지역운동연대 정책자료

자치분권 강화를 위한 **21**대 대선 의제

발행일 2025. 04. 30

발행처 참여자치지역운동연대

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

※ 본 자료는 참여자치지역운동연대 사이트에서 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