

# KDF

## 민주주의 리포트

Issue & Review on Democracy

2022년 6월

제73호

# 지방자치의 다양성과 책임성 제고 방안

유 문 종

수원특례시 제2부시장

발행일 2022년 6월 20일  
발행처 민주화운동기념사업회  
한국민주주의연구소  
문의처 [edit@kdemo.or.kr](mailto:edit@kdemo.or.kr)

 민주화운동기념사업회  
Korea Democracy Foundation

한국민주주의연구소  
Institute for Korean Democracy

# 지방자치의 다양성과 책임성 제고 방안

유 문 종

수원특례시 제2부시장. 지속가능한 지역공동체를 위한 주민참여 활성화와 지방정부의 협치역량 강화, 지역정치 전환 등에 관심이 있으며, 전국지속가능발전협의회 사무처장, (사)한국매니페스토 사무총장, (재)수원그린트러스트 이사장으로 활동했다.

1991년에 새로 시작된 지방자치제는 2022년 6월에 제8회 지방선거가 진행되었으며, 당선자통계를 살펴보면 청년과 여성이 과소 대표되고 있으며, 거대 양당이 지방 권력을 독점하고 있어, 지방자치의 다양성이 사라지고 지방선거를 통해 책임성 있는 권한 위임에 실패하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정당법을 개정하여 지역정당 활동을 보장하고, 정당의 구조를 국회 중심에서 벗어나 지역과 균형을 이룰 수 있도록 개혁해야 한다. 또한 지방정부, 언론과 시민사회가 다음세대를 위한 지방자치와 민주주의 교육을 강화하고, 매니페스토 정책선거 정착을 위해 노력해야 한다.

## 1 들어가며

민주주의(Democracy, 民主主義)는 다수의 뜻에 따라 대표자나 위임자를 선출하고, 중요한 사항을 결정하는 정치제도이다. 그동안 민주주의를 지향하는 대부분의 사회에서는 선거를 통해 다수의 뜻을 확인하였으며, 권력을 분산하여 견제와 균형을 통해 소수의 전횡을 막아왔다. 따라서 민주주의 발전은 다수 시민의 뜻을 정확하게 선거 결과에 반영하고 어떻게 권력을 분산하여 사회를 운영하느냐에 달려있다. 권력 분산은 행정부와 입법부, 사법부 등의 국가 권력의 분산과 함께 중앙과 지방 권력의 분산 또한 중요하다. 중앙과 지방의 권력 분산은 지방자치로 나타나며, 우리나라 지방자치의 역사는 민주주의 발전사의 중요한 한 축으로 검토되어야 한다. 이 글에서는 지방자치의 간략한 역사를 살펴보고, 91년 부활 된 지방자치 선거를 중심으로 자료를 분석하여 지방자치 발전 방안을 제안한다.

권력은 분산을 거부하고 기득 권한을 유지하려는 속성이 있으므로 지방자치의 역사는 중앙 권력이 분산되어 민주화되는 과정이며, 중앙집중 세력과 생활 현장에서 민의를 대변하려는 지방자치 세력 사이의 투쟁 과정이다. 불순한 출발부터 부분적 실행, 혁명을 통한 전면 실시와 쿠데타에 의한 중단과 오랜 시간의 암흑기, 그리고 민주화운동으로 부활한 지방자치의 역사는 대한민국 민주화 과정을 그대로 보여주고 있다.

## 2 지방자치, 단절과 부활의 역사

대한민국 지방자치는 1949년 지방자치법이 제정된 후 3년 만인 1952년에 첫 지방의원 선거가 시작되어 올해로 70년의 역사를 가지고 있다. 70년이라는 적지 않은 세월이 지나갔지만 지방자치 선거는 2022년 6월에 열두 번째로 실시되었다. 지방의원이나 단체장의 임기가 4년임을 감안하면 많은 시간이 비어있다. 1961년 5.16쿠데타로 중단되어 제4공화국(박정의 유신체제), 제5공화국(전두환 신군부체제)까지 중단되었기 때문이다. 지방자치의 부활은 87년 6월 민주화운동 성과로 개정된 제10차 개정 헌법과 후속 조치로 진행된 지방자치법의 전면 개정으로 실현되었다.

지방자치는 1952년 4월(시, 읍, 면의원)과 5월(도의원)에 실시된 첫 지방의원 선거부터 왜곡되기 시작하여 험난한 여정을 시작하였다. 즉 1950년 5월에 실시된 제2대 국회의원 선거와 이후 개헌 정국을 돌파하기 위해 중앙에서 자신의 기반을 구축하는 데 실패한 이승만은 자신의 입장을 지지해줄 전국적인 세력 기반을 확보하는 방법으로 지방의회 구성을 생각해 내었다. 국내외 정세의 불안정과 치안 유지를 이유로 지방의회 구성을 연기해 오던 정부가 전쟁 중에, 그것도 피난에 의한 임시 수도 부산에서 지방의회 구성을 위한 지방 선거 실시를 공포하였던 것이다.<sup>1)</sup>

4년 후인 1956년에는 기초와 광역 지방의원과 시, 읍, 면장 등 기초지방자치단체장 선거를 실시하였으나 시도지사인 광역단체장은 임명제로 묶여 있었다. 1960년 4.19 혁명 이후 기초와 광역 지방의원, 그리고 시, 읍, 면장과 시-도지사를 주민이 직접 선출하는 온전한 지방자치 선거가 실시되었으나 이마저도 1년을 넘기지 못하고 다음에 발생한 5.16쿠데타로 인해 지방자치는 기나긴 암흑기로 들어갔다.

3공화국의 토대가 된 제6차 개정 헌법 본 조항에는 지방자치 관련 내용이 포함되어 있으나 부칙에서 지방의회 구성 시기에 관하여는 법률로 위임하였다. 지방자치법과 별도로 제정된 지방자치에 관한 임시조치법에서는 지방자치 단체와 지방의회 역할을 중앙정부에 종속시켜 지방자치체도를 무력화시켰다. 제8차 개정 헌법(유신헌법, 1972년 12월)에도, 제9차 개정 헌법(제5공화국 헌법, 1980년 10월) 지방자치 관련 조항은 있었으나 부칙에서 각각 ‘조국통일이 이루어질 때까지’, ‘지방자치단체의 재정자립도를 감안하여 순차적으로’ 구성 시기를 규정하며 지방자치 실행을 미루어 왔다. 민주공화국을 표방하는 국가로 지방자치체도를 헌법을 통해 보장하고 지방자치법을 운용하고 있었지만, 실제로는 부칙과 임시법으로 지방자치를 막아왔다. 민주화를 억압하던 중앙집중 세력은 권력 분산과 생활 현장의 민의 수렴을 거부하며 지방자치 실시를 유보했던 것이다.

1) [http://busan.grandculture.net/Contents?local=busan&dataType=01&contents\\_id=GC04213994](http://busan.grandculture.net/Contents?local=busan&dataType=01&contents_id=GC04213994)

1987년 6월 민주화운동은 직선제 개헌과 함께 지방자치 실행을 약속한 제10차 개정 헌법을 탄생시켰다. 이 개정 헌법에는 부칙조항이 삭제되었고, 1988년 개정, 실행되는 지방자치법에 따라 임시조치법도 완전 폐지되어 온전한 지방자치의 길을 열어놓았다. 하지만 지방자치 선거는 90년 김대중 전 대통령의 단식투쟁 등 지난 한 과정을 거쳐 91년 기초(3월)와 광역(6월) 지방의원 선거, 95년 지방의원과 단체장을 동시에 선출하는 제1회 동시지방선거 실시로 비로소 온전하게 실행되었다. 지난 6월 1일에는 제8회 동시지방선거가 실시되었다. 단절과 부활의 지방자치 선거 역사는 표 1로 정리한다.

〈표 1. 지방자치 선거 현황〉

선거횟수	선거일	법적근거	선거구분		비고
			지방의원	단체장	
1952년 (제1차)	4월 25일	지방자치법 (국회의원선거 준용)	시·읍·면 의원	(기초 : 간선제)	선거가능 지역 실시 (서울, 경기, 강원 제외)
	5월 10일		도의원	(광역 : 임명제)	
1956년 (제2차)	8월 8일	지방자치법 (국회의원선거 준용)	시·읍·면 의원	시·읍·면장	6.25 전쟁 종료 후 (이승만 정부)
	8월 13일		시·도의원	(광역 : 임명제)	
1960년 (제3차)	12월 12일	지방자치법 (국회의원선거 준용)	시·도의원	-	4.19. 이후 (장면 정부)
	12월 19일		시·읍·면 의원	-	
	12월 26일		-	시·읍·면장	
	12월 29일		-	시·도지사	
1991년 (제4차)	3월 26일	지방의회의원 선거법	기초의원	(기초 : 임명제)	30년 만의 지방의회 구성 (노태우 정부)
	6월 20일		광역의원	(광역 : 임명제)	
1995년 (제5차)	6월 27일	공직선거 및 선거부정 방지법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장	제1회 동시선거 (김영삼 정부)
1998년 (제6차)	6월 4일	공직선거 및 선거부정 방지법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장	제2회 동시선거 (김대중 정부)
2002년 (제7차)	6월 13일	공직선거 및 선거부정 방지법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장	제3회 동시선거 (김대중 정부)
2006년 (제8차)	5월 31일	공직선거법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장	제4회 동시선거 (노무현 정부)
2010년 (제9차)	6월 2일	공직선거법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장/ 교육감	제5회 동시선거 (이명박 정부)
2014년 (제10차)	7월 4일	공직선거법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장/ 교육감	제6회 동시선거 (박근혜 정부)
2018년 (제11차)	6월 13일	공직선거법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장/ 교육감	제7회 동시선거 (문재인 정부)
2022년 (제12차)	6월 1일	공직선거법	기초/광역 의원	기초/광역 단체장/ 교육감	제8회 동시선거 (윤석열 정부)

※ 출처 : [네이버 지식백과] 지방선거(국가기록원-기록으로 보는 지방자치의 발자취) 자료 보완

### 3 지방자치의 다양성과 책임성 현황과 과제

지방의원과 단체장을 함께 선출하는 동시선거가 8회차를 거듭하며 지방자치제도가 정착되는 듯 보이지만 몇몇 선거 자료만 살펴봐도 산적한 과제를 확인할 수 있다. 이 글에서는 지방권력의 다양성 문제와 유권자 구성에 따른 민의 수렴 문제, 선거 과정에서의 후보자 검증 문제를 집중검토한다. 다양성의 문제는 분산을 통한 견제와 균형이라는 민주적 원리를 실현하는 과정이면서 생활 현장의 문제를 해결해야 하는 지방자치 본래의 목적을 달성하기 위해서는 매우 중요하다. 거대 양당에 갇힌 지방자치 현실을 극복하지 못하면 중앙 권력 분산을 통한 민주주의의 성숙도, 다양한 주민의 목소리를 반영해야 하는 지방자치의 목적도 달성할 수 없다. 즉 다양한 구성원들의 요구를 반영할 수 있으려면 지역마다 중앙정치로부터 자유로운 다양한 정치세력이 필요하며 이들이 지방정부와 지방의회에서 활동할 수 있어야 한다. 나아가 정당 또한 중앙집중 방식의 구조에서 벗어나 지역현장을 중심으로 활동해야 한다. 또한 성별, 세대별 요구내용이 다를 수밖에 없는 지방자치 현장에서 성별, 세대별 권력 불균형은 대의 과정을 왜곡시킨다. 이러한 대의 과정의 왜곡은 선거를 통해 유권자의 요구를 반영하려는 선거의 책임성을 약화시킨다. 여성과 청년세대가 그 수적 규모에 맞게 권력을 행사할 수 있을 때라야 유권자의 민의를 제대로 반영하는 민주주의라고 할 수 있으며 지방자치의 책임성도 실현될 수 있다. 다른 한편으로 검증과정이 부실한 선거는 부실한 선택을 낳고, 그 선택의 피해는 유권자에게 되돌아온다. 즉 다수 시민의 지배가 민주주의의 출발이라고 하지만 다수 시민의 민의를 모으는 과정이나 방식에 따라 모여지는 민의는 달라질 수 있다. 오답이나 오답에 가까운 선택지만을 받으면 어떤 선택을 해도 유권자는 만족할 수 없다. 선택의 과정에서도 후보자에 대한 정확한 정보와 능력을 검증하지 못한다면 이 역시 유권자는 후회할 것이다. 유권자가 더 만족하고 덜 후회할 수 있는 길은 더 많은 선택지를 제안하고, 검증과정을 강화해야 한다. 선거과정에서 약속한 공약들이 제대로 지켜질 때만이 선거과정을 통해 기대하는 책임성이 담보될 수 있을 것이다.

우선 현황을 통해 문제점부터 살펴보자. 지난 1회 선거부터 최근 실시 된 8회 선거까지 당선자 통계와 무투표 당선자 통계, 그리고 선거공약서 발간 현황이다.

먼저 표 2는 지난 95년 1회 동시지방선거부터 8회 선거까지 성별 당선자 현황이다. 2002년 4회 선거부터 여성 당선자의 비율이 증가하고 있으나 여전히 30%를 조금 넘어서고 있는 실정이다. 이마저도 가장 숫자가 많은 기초의원(8회 선거 2,601명 중 650명, 25%), 기초의원 비례(8회 선거 386명 중 348명, 90%)에 집중되어 있고, 광역단체장(17명 중 0명), 기초단체장(226명 중 7명, 3%)으로 가면 심각한 불균형을 확인할 수 있다. 비례대표 1번을 여성으로 정하고 출수 순번에는 반드시 여성을 넣어야 한다는 의무 규정(짝수는 여성, 남성을 자유롭게 함. 공직선거법 제47조)으로 비례대표 후보중 여성 당선자의 비율은 90%에 이르지만 지역구 의원의 경우에는 30%에 못 미치고 있는 실정이다.

〈표 2. 지방선거 성별 당선자 현황〉

회수	당선인수	성별			
		남		여	
1회	5,756	5,629	97.8%	127	2.2%
2회	4,427	4,330	97.8%	97	2.2%
3회	4,415	4,273	96.8%	142	3.2%
4회	3,867	3,338	86.3%	529	13.7%
5회	3,893	3,148	80.9%	745	19.1%
6회	3,930	3,076	78.3%	854	21.7%
7회	3,993	2,925	73.3%	1,068	26.7%
8회	4,102	2,924	71.3%	1,178	28.7%
계	34,383	29,643	86.2%	4,740	13.8%

※ 중앙선거관리위원회(<https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do>) 지방선거 당선자통계 참조

※ 광역 및 기초자치단체장, 지방의원(비례포함, 단 1,2,3회는 기초의원 비례는 없음)

청년에 대한 연령 규정은 관련 법이나 조례, 각 정당 내규 등에 따라 통일되어 있지 않다. 중앙선거관리위원회 당선자 통계는 20세 미만부터 시작하여 10세 단위로 연령별 통계를 제공하고 있다. 청년층의 지방자치 참여 현황을 살펴보기 위해 20세 미만과 20세 이상 30세 미만 두 구간 통계를 합산하여 정리하였다. 지난 7회 선거 때까지 1%에도 못 미치다가 이번 8회 선거에서 겨우 2%에 이르고 있다. 최근 청년층에 대한 관심이 높아지면서 각 정당마다 청년후보자 공천을 강조하면서 나타난 변화이지만 여전히 청년 유권자에 비해 당선자의 비율은 매우 낮은 실정이다. 2022년 5월 현재 18세 이상 30세 미만 청년 유권자는 전체 인구의 14.60%를 차지하고 있음을 감안하면 청년층의 지방정치 참여는 매우 낮다. 60세 이상 노년층의 당선자 비율은 1회 11.5%에서 매회 증가하면서 8회 선거에서는 30%에 육박하고 있다. 총인구의 25.60%보다 상회하는 비율이다.

〈표 3. 지방선거 연령별 당선자 현황〉

회수	당선인수	연령			
		30세 미만		60세 이상	
1회	5,756	26	0.5%	663	11.5%
2회	4,427	6	0.1%	598	13.5%
3회	4,415	5	0.1%	705	16.0%
4회	3,867	12	0.3%	516	13.3%
5회	3,893	10	0.3%	588	15.1%
6회	3,930	9	0.2%	742	18.9%
7회	3,993	31	0.8%	884	22.1%
8회	4,102	82	2.0%	1,210	29.5%
계	34,383	181	0.5%	5,906	17.2%
인구통계	51,583,722	7,536,754	14.60%	13,207,836	25.60%

※ 중앙선거관리위원회(<https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do>) 지방선거 당선자통계 참조

※ 광역 및 기초자치단체장, 지방의원(비례포함, 단 1,2,3회는 기초의원 비례는 없음)

※ 인구통계는 행정안전부 주민등록 인구통계 홈페이지 5월 현황(<https://jumin.mois.go.kr/index.jsp>)

다음으로 지방자치의 다양한 세력의 참여와 의견 반영을 가능해볼 수 있는 정당과 정치 세력별 당선자 현황을 살펴본다(표 3). 중앙 권력뿐만이 아니라 지방 권력도 공고하게 양분하고 있는 거대 양당인 국민의 힘과 더불어민주당, 양당을 제외한 소수정당, 그리고 무소속으로 분류하였다. 1회부터 8회까지 지방선거를 통해 당선된 22,868명 중 국민의 힘(10,616명, 46%)과 더불어민주당(9,072명, 40%) 소속이 84%를 분점하며, 소수정당이나 무소속 등 다양한 정치세력과의 공생을 막아오고 있다. 소수정당과 무소속 비율이 가장 높았던 4회 지방선거 이후 지방 권력의 양당 집중화 현상 계속 강화되어왔다.

〈표 4. 지방선거 정치세력별 당선자 현황〉

회수	당선자수(A)	국민의힘	더불어민주당	소수정당(B)	무소속(C)	소수정당·무소속 비율 (B+C)/A
1회	1,215	410	478	121	206	27%
2회	938	333	393	129	83	23%
3회	930	618	191	56	65	13%
4회	3,867	2,345	702	548	272	21%
5회	3,893	1,623	1,484	407	379	20%
6회	3,930	1,954	1,595	55	326	10%
7회	3,993	1,201	2,455	131	206	8%
8회	4,102	2,132	1,774	30	166	5%
계	22,868	10,616	9,072	1,477	1,703	-
		46%	40%	6%	7%	13%

※ 중앙선거관리위원회(<https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do>) 지방선거 당선자통계 참조

※ 광역 및 기초자치단체장, 지방의원(비례포함, 단 1,2,3회는 기초의원 비례는 없음)

\* 국민의 힘(민주자유당-1회, 한나라당-2-5회, 새누리당-6회, 자유한국당-7회 당명으로 선거 참여)과 더불어민주당(민주당-1, 5회, 새정치국민회의-2회, 새천년민주당-3회, 열린우리당-4회, 새정치민주연합-6회, 더불어민주당-7, 8회 당명으로 선거 참여)을 합산함.

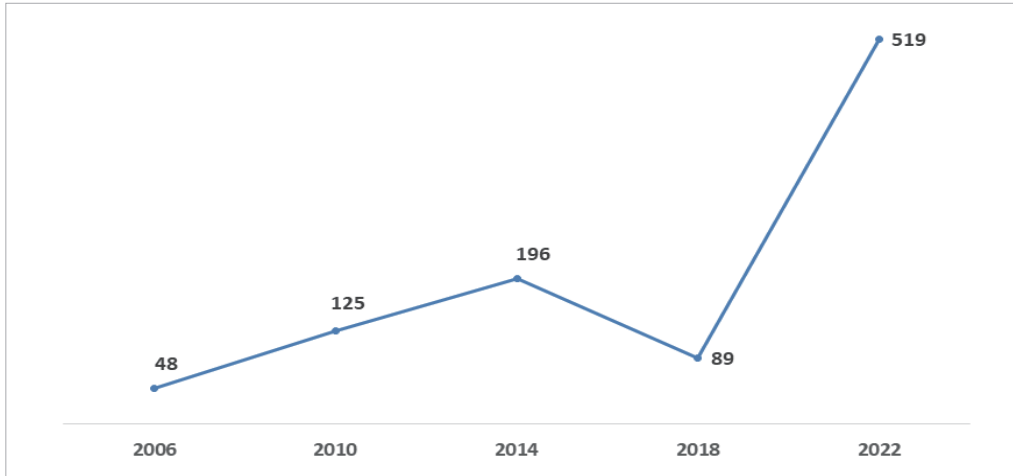
• 1-3회 지방선거에서 기초의원의 경우에는 정당 비공천으로 실시되어 기초의원 당선자 전원이 무소속이었다. 비록 무소속이었지만 대부분 정당 내천 형식으로 선거가 진행되어 통계 결과를 왜곡시킬 수 있어 1-3회 지방선거 통계에서는 기초의원 당선자 수를 제외하였다.

지방 권력을 분점하고 있는 거대 양당의 문제점을 보다 선명하게 보여주는 통계는 8회 지방선거에서 무투표 당선자의 급증이다. 기초의원까지 정당 공천제를 실행한 4회 지방선거부터 꾸준히 무투표 당선자가 나오긴 했지만 이번 8회 선거에서 수치가 급격하게 증가하였다(그림 1).



〈그림 1. 역대 지방선거 무투표 당선자 수〉

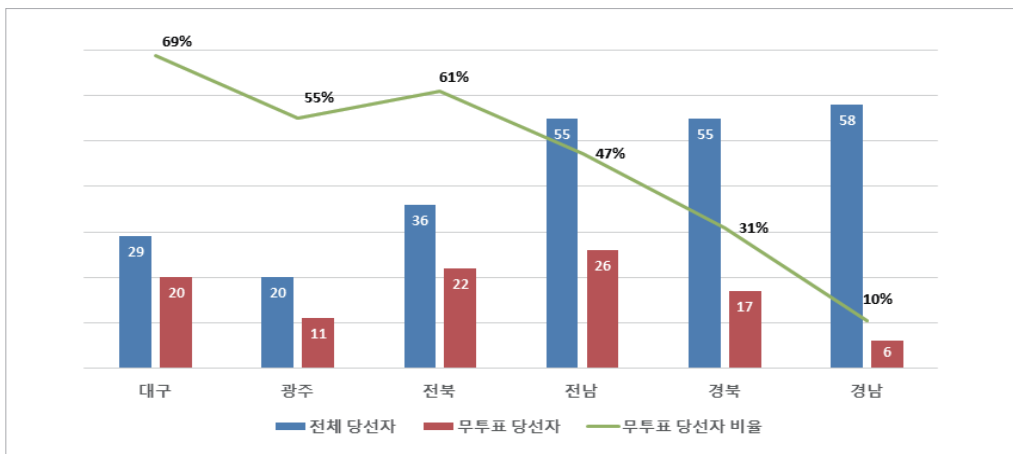
\*5월 23일 집계 (단위: 명)



※ 출처: 2022년 6월 2일 시사IN 기사 참조( <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=47642>)

무투표 당선자는 선출 인원 만큼 만 후보자가 등록하여 선거운동 과정이 없이 당선된다. 후보자에 대한 찬반 투표도 없어 지역 유권자는 누가 출마했는지도 모르는 상태로 자신의 권한을 위임하게 된다. 8회 선거에서 무투표 당선자는 2인 이상 복수 후보자를 선출하는 기초의원 선거에서 뿐만이 아니라 1인을 선출하는 기초단체장(6명)과 광역의원(100명)에서도 속출하였다. 특히 광역의원 무투표 당선자는 대구(29명 중 20명), 전북(36명 중 22명), 광주(20명 중 11명), 전남(55명 중 26명), 경북(55명 중 17명), 경남(58명 중 6명) 등 특정 정당에 독점하고 있는 지역에 집중되어 나타난다(그림 2 참조).

〈그림 2. 8회 지방선거 광역의원 무투표 당선자 현황〉



※ 중앙선거관리위원회 8회 지방선거 당선자 통계 재구성

정책공약은 후보자가 유권자에게 제안하는 구체적 약속 내용이다. 정책공약이 없거나 부실하면 선거를 통한 유권자의 권한 위임 내용도 의미를 상실하게 된다. 민주주의 국가에서 선거는 그 사회가 당면한 문제들의 해결 방안과 미래비전을 만들어가는 과정이 되어야 하며, 지방선거에서는 지역마다 고유한 과제들이 의제화되고, 서로 다른 판단과 견해가 동등한 무게로 다뤄져야만 지방자치가 살아나고, 선거 또한 그 역할을 하게 된다. 광역과 기초단체장, 교육감 후보자는 자신의 정책공약을 알리기 위해 책자형 선거공약서를 발행, 배포할 수 있다. 표 4는 지난 세 차례 지방선거에서 선거공약서를 발행한 당선자 통계이다. 이번 8회 지방선거가 정책공약없이 얼마나 허술하게 진행되었는지 쉽게 확인할 수 있다.

〈 표 5. 제 6, 7, 8회 전국동시지방선거 당선자 선거공약서 발행 현황 〉

구 분	2014년(제6회)	2018년(제7회)	2022년(제8회)
시도지사	12명(70.59%)	11명(64.71%)	4명(7.27%)
교육감	15명(88.24%)	12명(70.59%)	15명(25.86%)
시군구청장	84명(37.17%)	52명(23.01%)	39명(6.83%)

※ 2022년 5월 24일 한국매니페스토실천본부 보도자료(<https://jumin.mois.go.kr/index.jsp>)

## 4 지방자치 제도 개선방안

지난 1회부터 8회까지 진행된 선거 관련 통계자료 분석을 통해 청년과 여성 유권자의 주권이 과소 대표되고 있으며 거대 양당이 지방 권력을 과점하고 있어 지방자치가 죽어가고 있음을 확인하였다. 또한 정책공약의 실종으로 지방선거가 지역의 미래 비전과 좋은 정책이 경쟁하는 축제가 아닌 정치적 갈등만 확대하는 정쟁(政爭)판이 되었다. 이러한 문제들을 해결하기 위한 대안을 법률개정과 정당의 변화, 지방자치 활동에 참여하는 여러 주체들의 역할로 나누어 제안한다.

먼저 선거법과 정당법의 개정이 필요하다. 선거법은 선거연령 16세로의 확대(선거법 제 15조), 선거비용 보전(제122조 2)을 기초의원처럼 2인 이상을 선출하는 경우에는 1인을 선출하는 다른 선거와 구분하여 대폭 낮추어야 한다. 현행 100분의 15% 이상을 득표하면 전액 보전하는 규정을 7.5%로 바꾸어야 한다. 거대 양당과 함께 다양한 정치세력이 공생하려면 지역에 기반하는 지역정당이 있어야 한다. 정당법 제17조(정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.)를 삭제하여

지역정당이 활동할 수 있도록 개정해야 한다.

지방 권력을 양분하고 있는 국민의힘과 더불어민주당의 변화가 시급하다. 국회 중심의 정당 활동을 넘어 지방정부와 지방의원들의 권한을 강화하고, 생활 현장의 목소리가 당의 중요 정책 과정에 충분히 반영될 수 있도록 정당 구조를 개혁해야 한다. 청년과 여성의 지방정치 참여를 확대하기 위해 정기적인 교육, 연수사업이 강화되어야 한다. 선거를 앞두고 영입 경쟁으로 청년과 여성 유권자에게 호소라는 행태를 버리고 꾸준히 청년과 여성 정치지도력을 육성해야 한다.

지방자치 발전을 위해 지방정부가 적극 나서야 한다. 청소년과 청년들이 지역 정책을 발굴하고, 관련 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 제도를 확대해야 한다. 각종 위원회에 청소년과 청년들의 참여를 제도화하고, 이들의 활동을 지원해야 한다. 수원시 주민참여예산위원회에는 청소년위원회가 구성되어 활동하고 있다(수원시 주민참여예산제운영조례 제23,24,25조). 생활 현장에서 청소년과 청년들이 불편하거나 불합리한 문제들을 정책으로 제안하고 해결해나가는 경험을 통해 지방자치제도를 이해하고, 민주주의에 대한 이해를 높여나가 미래의 정치 지도자로 성장할 것이다.

학교에서는 초중고 학년별로 민주주의와 지방자치에 대한 교육을 강화하고, 학생 자치활동을 적극 지원해야 한다. 체계적인 교과 과정을 설계하여 실행하면서 다양한 자치활동 경험을 통해 민주주의와 지방자치를 배워가야 한다. 빠르게 변화하는 미래 환경에 적응하며 살아가야 하는 청소년들이 자립과 자치를 배우고 성장할 수 있는 다양한 활동을 학교와 지역사회가 긴밀히 협력하며 제공해주어야 한다.

마지막으로 선거 과정에서 후보자의 정책공약과 자질을 충분히 검증할 수 있는 선거문화를 만들기 위해 언론과 시민사회의 역할이 가장 중요하다. 언론은 정당과 후보자의 정책에 집중하여 기사를 생산하고, 정당과 후보자가 약속하는 정책 내용의 차이점을 중심으로 보도해야 한다. 시민사회는 언론과 협력하여 후보자와의 정책 간담회, 토론회를 열어 유권자와 대표자와의 소통을 활성화하며 지방자치의 미래를 함께 만들어가야 한다. 선거는 후보자가 아니라 유권자가 주인이고 중심이다.<sup>2)</sup>

2) 유문종·이청언·김성균 공저, 『시민과의 약속』, 매니페스토. 이학사, 2011년, 183쪽-193쪽 참조.

## 지방자치의 다양성과 책임성 제고 방안

**발행일** 2022년 6월 20일

**발행처** 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)  
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)  
edit@kdemo.or.kr  
경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

