

2020.05.01.

# 대안사회의 3% 주민 직접민주주의

대통령소속 자치분권위원회 부위원장

경상대 행정학과

최상한

• 서울 · 중앙 중심병

• 주민주권과 세계 각국 헌법

• 대의민주주의와 직접민주주의

• 혁신가 이론과 3% 주민직접민주주의

• 대안사회 모델과 의사결정 구조

• 혁신적 포용국가를 위한 제도 개혁 과제

# 중앙-지방계서구조 : '地方'을 없애야 '地域'이 산다



## 중 앙

▪ 동명	46
▪ 학교	162
▪ 시장	1,500
▪ 다방	237
▪ 중앙병원	2,300
▪ 서울병원	27,000
▪ 장례식장	610
▪ 중앙교회	3,741

## 지 방

- 지방공무원
- 지방방송
- 지방대 지잡대
- 저지방우유
- 지방간
- 지방의원

- 지자체 공무원 직급·기관명칭에서 '지방' 삭제, 차별적 용어 개선  
(2014 안행부 대통령 업무보고)- 무산

# 서울 · 중앙 중심병의 결과

- 세계 11위 한국의 자화상  
(불평등 · 복지 · 환경 · 행  
복지수 등 만년 하위)

- 서울지향 · 중앙지향병 =  
지방소멸병

- 서울공화국 · 지방식민지

→ 낮은 지역 포용성 · 혁신  
성 · 다양성 · 개방성 · 수용  
성



# 주민주권과 주민자치

- 헌법 제1조 제2항: 대한민국의 주권은 국민(인민, 사람, 주민)에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다(직접민주주의)
- 주민주권: 지역공동체에서 주민의, 주민에 의한 지방자치를 구현하기 위한 사상적 토대이며, 지역주민이 지역의 문제를 스스로 결정할 수 있는 의사결정권(자치적 직접민주주의)
- 헌법 제8장 ‘지방자치’ = ‘local self-government’
- self = 물 = 생명의 근원 = 지역의 근원 = 주민 = 자치
- “인간은 기회가 주어지면 자치할 수 있는 존재다.”  
-Frank Bryan-
- “좋은 정부도 자치정부만 못하다.”  
-Mahatma Gandhi-

# 주민자치의 역설

구분	지방자치법 목적의 변화
제1기(1948~1961) 이승만 · 장면 정부	주민자치 + 민주성
제2기(1961~1988) 지방자치임시조치법 시대	혁명과업 + 능률성
제3기(1988~1989) 노태우정부	민주성 + 능률성
제4기(1990~현재) 노태우정부~현재	자치행정(민주성 + 능률성) + 균형발전 + 민주적 발전



# 세계 각국 헌법 자치분권 조문 비교

		자치행정권	자치재정권	자치입법권	보충성의 원칙 및 분권화
단방국가		X	X	법령 범위 내 조례 제정	X
		X	X	법률 범위 내 조례 제정	X
		지방정부 자치권 (참여적 방식) 보장	광역 지방정부의 조세.재정권	자치분권기본법에 따른 자치권	분권화
		지방정부 조직법	세금 징수권, 과세 기준 및 세율 조정	행정입법권	지방분권화 조직 명문화(제1조)
연방국가		지방정부 자치권 보장	주정부 조세.재정권, 지방정부 조세권	주 헌법 제정, 지방정부 법률 제정	
		지방정부의 행정권(조직권 포함) 보장	지방의회의 주세, 부과금, 공과금, 추징금 재정권	지방정부 입법권	지방정부에 대한 보충성 원칙
		주의 자치권 및 자치기구 존중, 지방정부의 독립성 보장	연방-주-지방정부의 직접세 조화 원칙, 지방정부의 조세권 보장	주 헌법 제정, 주의 연방입법 참여	국가 임무의 보충성의 원칙에 따른 분배 및 수행

# 세계 각국 헌법 자치분권 조문 비교

		지방정부 종류	장 및 의원선출	행정체제 개편	수도 규정
단방국가		X	X	X	X
		X	X	X	X
		주, 지방정부, 원 주민 지역 구성	장과 의원 직접선거 및 주민소환		수도 슈크레
		꼬뮌, 도, 광역지방, 특별지방정부 및 해외 영토 구성	장의 권한, 조직, 제도, 지방의회 선거 제도 등	행정체제 변경시, 법률에 따른 주민 자문	
연방국가		주, 지방정부, 자치구로 구성, 지방정부의 상호협력	장과 지방의회 구성, 인원, 임기, 선출방식 등	주 합병 분할 시 주민투표 및 국회 승인, 지방정부 주민투표	연방 수도 브라질리아
		중앙-주-지방정부로 구성(상호협력정부), 각 주 이름 및 지리 영역	장과 지방의회 구성, 인원, 임기, 권한, 위원회 회의 주민 참여	9개 주 헌법에 명시하여, 주 개편은 개헌사항	국회 케이프 타운
		연방-주로 구성(상호협력)		주의 수 및 지위 변경시 모든 주의 동의 필요	



# 자치분권 실태

## 〈자치분권〉

- 권한이양과 분산이라는 수단을 통해 국가 개혁을 단행하는 정책 과정상의 제도 설계 → **정치분권 · 재정분권 · 행정분권의 동시 단행** 없이는 자치분권 결과 미흡

## 〈세계 각국과 역대 정부별 분권화 유형〉

분류	정치분권	재정분권	행정분권	국가/정부
Type A	◎	◎	-	볼리비아, 인도네시아, 남아공
Type B	◎	△	-	브라질, 인도
Type C	△	○	○	중국, 파키스탄, 우간다
Type D	△	△	△	참여정부
Type F	△	▽	▽	이명박, 박근혜 정부



◎(종합적 빅뱅 분권), ○(상당히 의미 있는 분권), △(제한된 분권), ▽(미약한 분권)

• Type A, Type B, Type C 유형과 국가는 Bardhan & Mookherjee(2006) 자료.  
(참조: 최상한. 2017)

# 일제강점기와 5.16군사쿠데타 잔재 청산

- 지방자치단체 → 지방정부
- 헌법과 지방자치법(주민자치의 부활)의 개정
- 총무처 → 내무부 → 행정자치부 (내무부+총무처) →  
행정안전부(행자부+인사위+정통부 일부) →  
안전행정부 → 행정자치부(인사처, 안전처 분리) →  
행정안전부(국민안전처 통합) →  
“**분권균형부 (행안부 일부 + 분권위 + 균형위)**”

?

# 직접민주주의와 대의민주주의

- 헌법 제1조 제1항: 대한민국은 민주공화국이다.
- 민주공화국
  - 민주(demos): 민중지배 → 직접민주주의 체제
  - 공화국(republic) = *Res publica* = 공공의 일  
→ 선거에 의한 대표 중심의 대의기관 · 대의민주주의
- 헌법 제1조 제2항: 주권은 국민(people, 주민)에 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.
  - 주권: 최고 의사결정권
  - 주민주권(세계 헌법의 보편적 가치) = 직접민주주의
- 헌법 제121조 제1항: 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다(문재인 정부 헌법 개헌안)

# 대의민주주의의 원칙

1. 정기적 대표 선출: 일정한 시간적 간격을 두고 선거를 통해 대표를 선출한다.
2. 대표의 부분적 독립: 대표의 정책결정은 유권자들의 요구로부터 일정 정도 독립성을 가진다.
3. 여론의 자유: 유권자들은 대표들의 통제에 종속되지 않고, 그들의 의사와 정치적 요구들을 표현할 수 있다.
4. 토론에 의한 판단 이후 정책 결정: 공공 결정은 토론을 거친다(유럽 38개 국가 유형)
  - 버나드 마넵, 『선거는 민주적인가』 -

# 대의민주주의와 대안사회 민주주의

- 민주적 절차에 따라 결정된 의사의 공공성과 민주성 결여 (Young, 2002; Nabatchi, 2010)
- 대의민주주의는 비민주적이고 부패(Dahl, 2000)
- 대의민주주의는 증오의 대상(Ranciere, 2012)
- 대의민주주의는 실패(Gastil & Richards, 2013)
- 대안민주주의 등장: 참여민주주의, 숙의민주주의, 포용민주주의, 대리민주주의, 결사체민주주의, 무작위민주주의, 직접민주주의 등
- 대안사회 민주주의  
→ 대의민주주의 + 대안민주주의



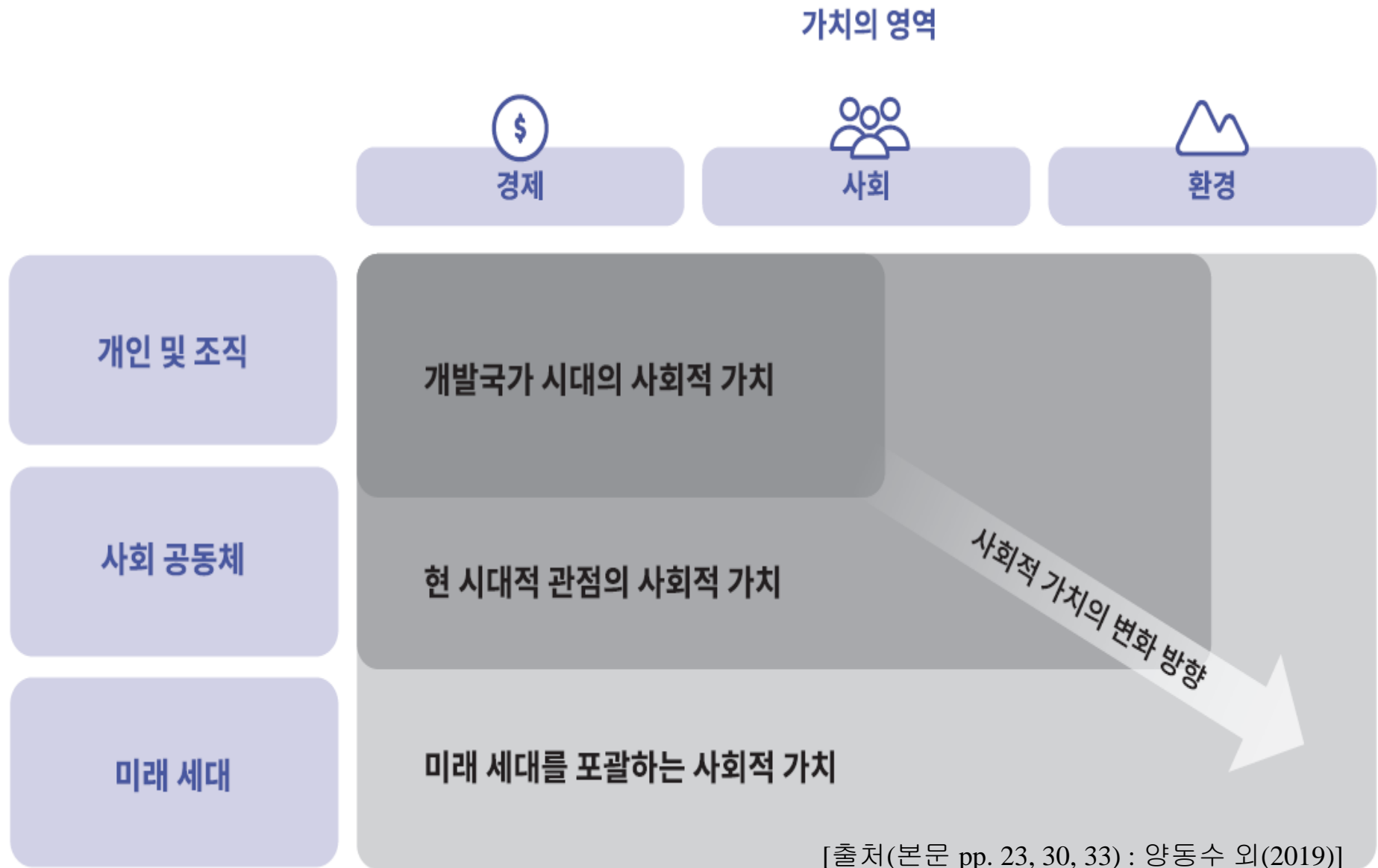
# 민주주의 제도 개혁의 필요성



[출처: 국가공무원인재개발원, 2019]

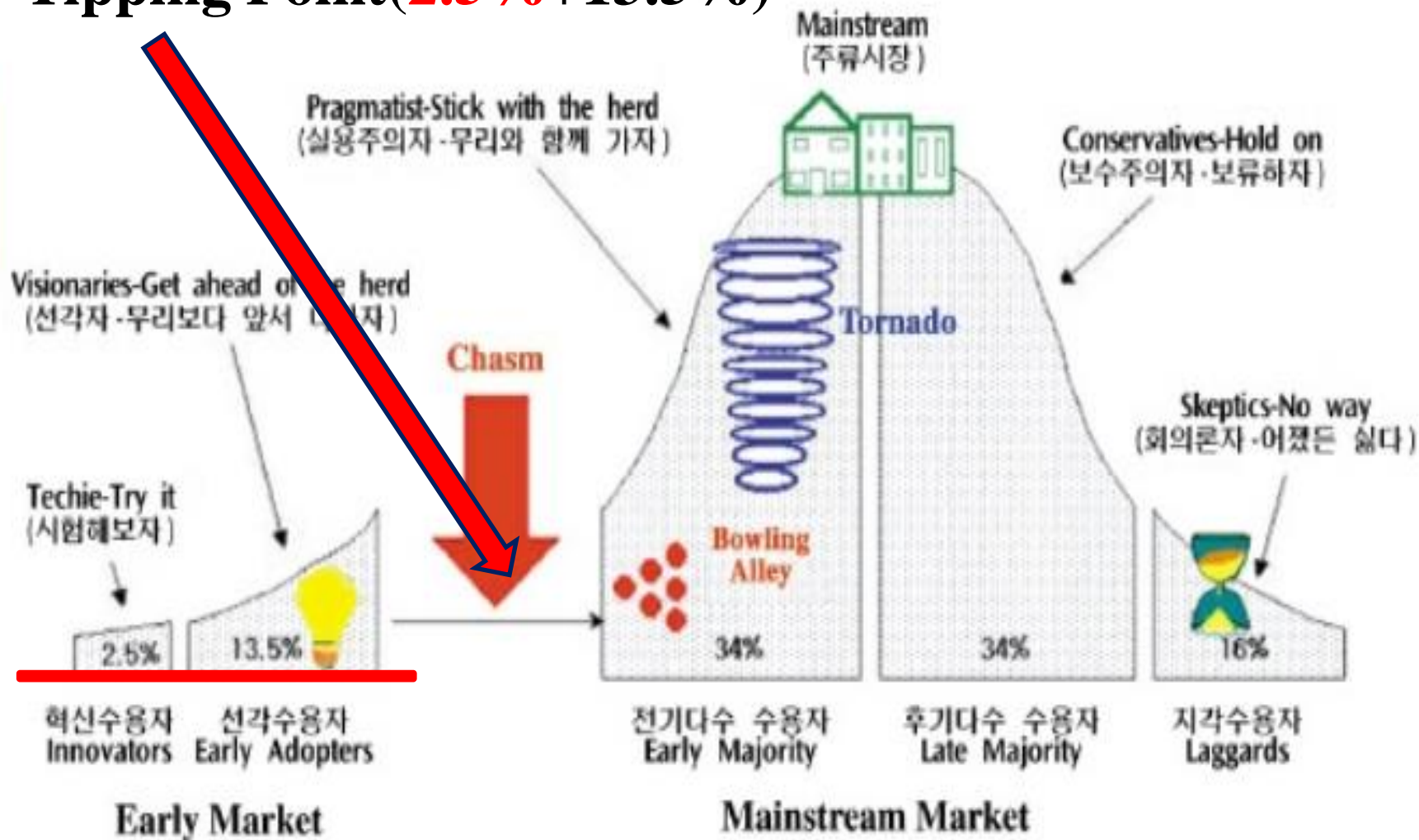


# 사회적 가치의 변화 방향

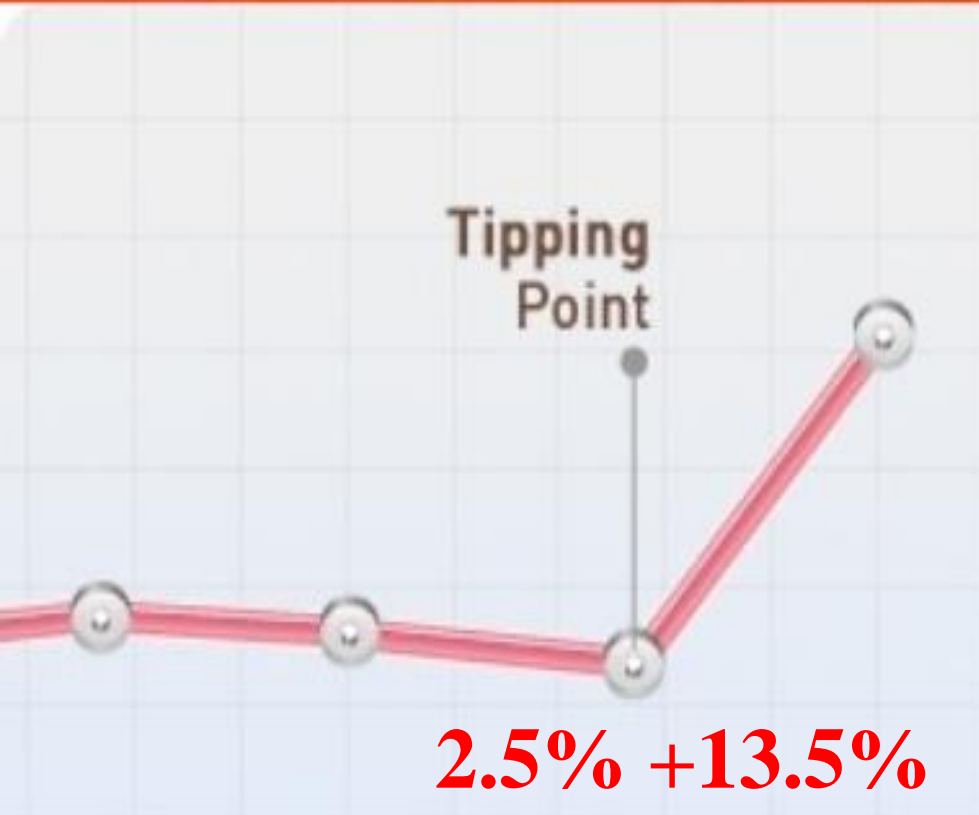


# Innovator Theory(혁신가 이론)

Tipping Point(**2.5%**+**13.5%**)



# Tipping Point



티핑포인트(Tipping Point)

'뜯는 것' 뒤에는 모두  
이 마법같은 순간이 있다?!

---

모든 것이 갑자기 변화하고  
전염되는 극적인 순간

















# 3% 주민 직접민주주의(사회 전환점)

- 3% 주민 혁신가 → 사회 전환 원동력

- 브라질 Participatory Budget
  - 마을총회(1.5~3.5%)
  - 마을 공동체 변화

- 6·10 민주항쟁
  - 백만 명(인구대비 3%)
  - 87년 대통령 직선

- 촛불시민혁명(2016~2017)
  - 백오십만 명(인구대비 3%)
  - 대통령 탄핵

- 서초촛불집회(2017.10.5)
  - 3백만 명(인구대비 6%)
  - 공수처법안 · 검찰개혁

3  
%  
가

움  
직  
이  
면

세  
상  
이

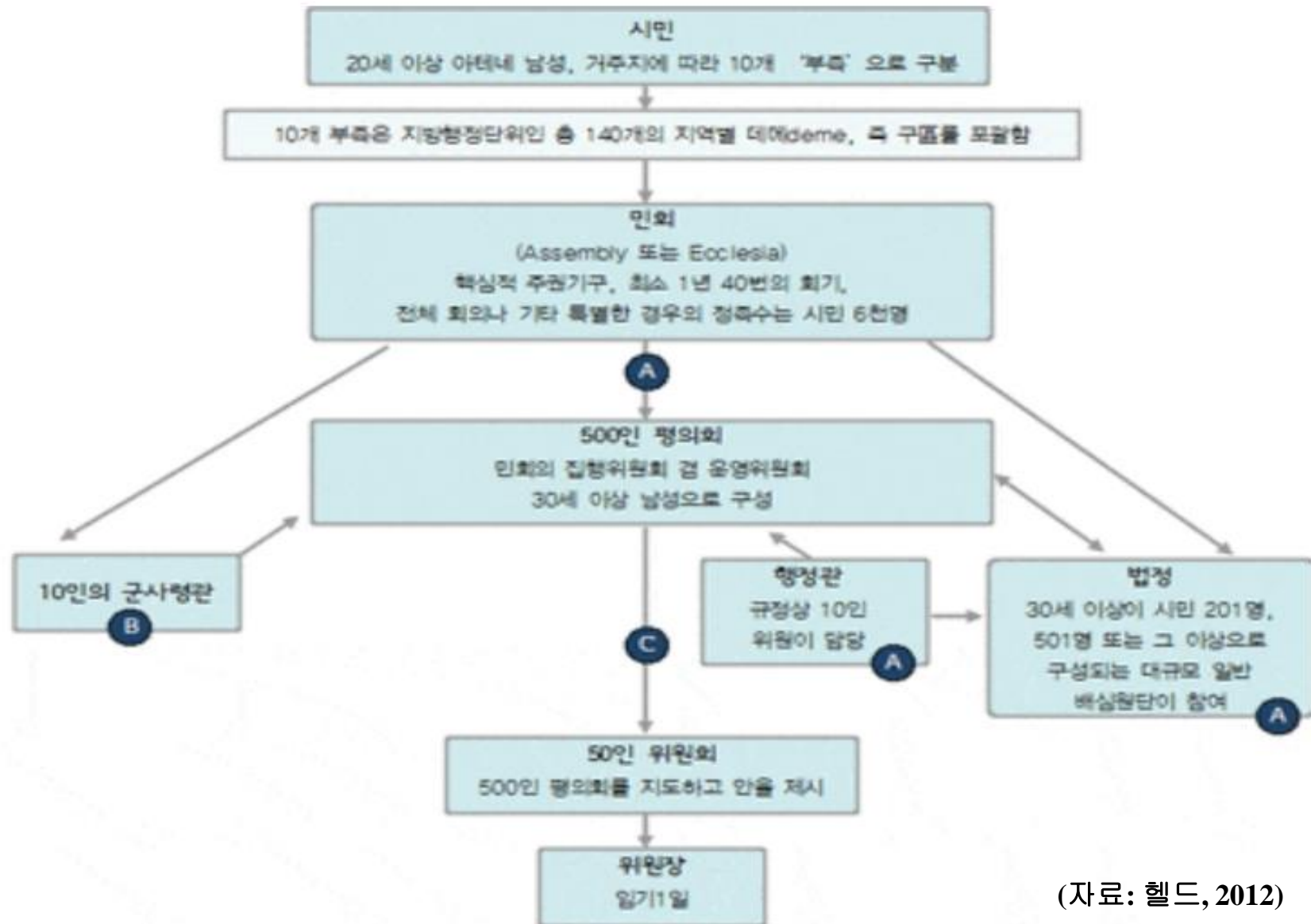
바  
뀐  
다

Social  
Turning  
Point

3% 참여를 위한  
직접민주주의 제도  
개혁 → HOW?



# 직접민주주의의 원형(아테네 민주주의)



(자료: 헬드, 2012)

# 직접민주주의의 원형(파리코뮌)

- 파리코뮌

- 파리코뮌: “인민 대중의 사회적 해방의 정치적 형태”  
(마르크스, 『프랑스내전』 중)

- 파리코뮌의 특징

- ① 코뮌을 기초로 한 3 계층의 피라미드 구조
- ② 기관통합형(의결기능과 집행기능의 통합) 코뮌
- ③ 모든 대표자, 공무원, 판사 등의 선출 및 소환과 이들에 대한 **명령적 위임** → **대안관료**
- ④ 코뮌 중심의 공적 업무 관리와 **대리민주주의**
- ⑤ 완전한 노동자 계급의 자치정부(『프랑스내전』 중)

# 대안사회의 의사결정 기본 원리

- **의사결정 기본 원리**

→ 아테네 민주주의 + 파리코뮌 + Dahl(2000) + Young(2002)

- ① **비배제의 원리**

- 극소수를 위한 민주주의, 부자들을 위한 민주주의, 인민의 제한과 배제가 없는 민주주의(레닌, 2015)
- 토의와 결정이 국가사무에 영향을 미치는 행위이므로 국가사무를 토론하거나 결정하는 것에 모든 인민이 참여해야 함(Marx, 1975)

- ② **정치적 평등의 원리**

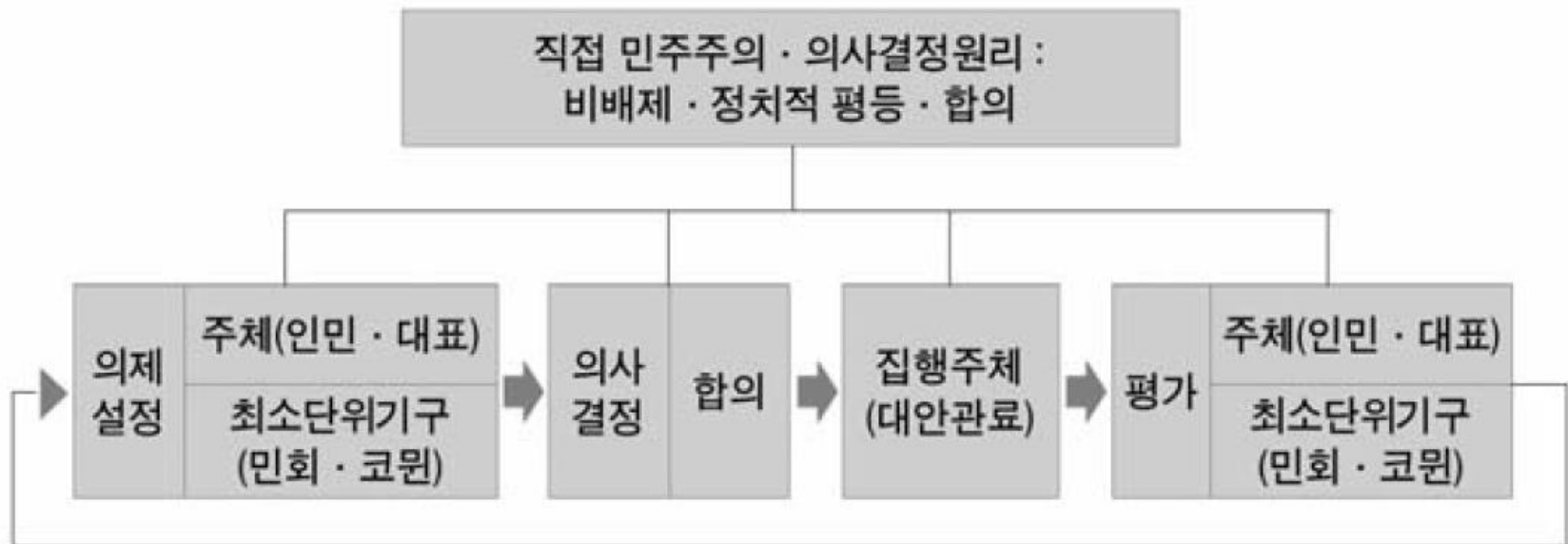
- 모든 참여자는 의사결정 과정상의 토론, 대안제시, 영향력 행사 등에서 정치적 · 경제적 동등한 권리 행사

# 대안사회의 의사결정 원리

## ③ 합의의 원리

- 다수결은 인민의 배제와 다수에 의한 소수의 독재 → 정치적 불평등 양산(Young, 2002)
- 집합 토의와 공동합의로 정치적 불평등 해소

### 〈대안사회에서 실현 가능한 의사결정 구조〉





# 대안사회의 모델

- 대안사회란?

- 자본주의 사회가 잉태하고 있는 새로운 사회의 싹(김수행, 2014)
- Another world is possible
- 대안세계(Another world)의 구현을 위한 대항 헤게모니(counter-hegemony)의 구축을 지향하고, 아래로부터 세계화와 다양한 정치적 경향을 포괄하는 운동들의 운동

## 1. 대안세계화운동

- 신자유주의적 세계화에 대한 지구상의 총체적 반대운동
- 부르주아적 반자본주의, 지역주의 · 생태주의, 개혁주의, 글로벌 케인스주의, 자율주의, 사회운동 노조주의 등
- 시민지원을 위한 국제금융거래 과세 연합(ATTAC)

# 대안사회의 모델

## 2. 리얼 유토피아(Real Utopia, Wright 2012)

- 자본주의의 권력, 특권, 불평등 등의 사회구조를 완화시키는 대안과 변혁으로써 해방적 사회과학 → 리얼 유토피아
- **권력 강화된 참여적 통치(empowered participatory governance, EPG) → 포르투 알레그리의 주민참여예산**
- **사회권력 강화를 위한 통합된 모형** → 국가사회주의, 사회민주주의적 국가주의 시장경제, 결사체민주주의, 사회적 자본주의, 핵심 사회적 경제, 협동조합적 시장경제, 참여사회주의 등을 통합
- 해방적 사회과학의 기본과제 : ① 현존 세계에 대한 체계적 진단, ② 실행 가능한 대안 구상, ③ **변혁의 장애 · 가능성 · 딜레마 이해**

# 대안사회의 모델

## 3. 자유로운 개인들의 연합(association of free men)

- 마르크스가 가장 많이 사용한 새로운 사회의 명칭  
→ 어소시에이션(association)
- 마르크스의 새로운 사회란 자유로운 노동을 하는 개인들이 자발성과 목적의식으로 연합한 사회(大谷禎之介, 2011; 김수행, 2012) → **자개연**
- “공동의 생산수단으로 일하며 다양한 개인들의 노동력을 하나의 사회적 노동력으로 사용하는 **자유로운 개인들의 연합(association of free men)**을 생각해보기로 하자… 자유인들의 연합의 총 생산물은 사회적 생산물이다.”  
(『자본론 I』 중)
- 자본주의 이후의 대안사회 → 자개연

# 대안사회의 모델

- 자개연의 자유 · 개인 · 연합
  - ① 자유: 노동 그 자체를 목적으로 활동하는 자유
  - ② 개인: 사회적 관계 속에서 능동적인 활동을 보장받는 사회적 개인
    - \* **사회적 개인**: 사회와 개인이 분리되지 않고, 자본주의의 사적 소유에 의한 부속물이 아닌 이로부터 해방되는 인간
  - ③ 연합: 자본주의 재생산과정에 포섭되지 않는 연합의 자발적 네트워크(박지웅, 2013)
- **자유롭고 연합한 사회적 개인**: 사회적 관계를 자신들의 통제 하에 두면서 자신들의 사회운동을 위한 주인이 되는 것 (Chattopadhyay, 2006)
- 자개연의 원형: **자발적 결사체로서의 협동조합**

# 대안사회의 모델

## 4. 참여계획경제론

- 분류: 참여경제, 참여계획경제, 협상조절참여계획, 노동시간 계산 모델 → 아래로부터의 참여를 강조하는 계획경제
- 참여경제: **파레콘(participatory economics)**
- 경제 생활의 다양성을 촉진시키는 과정에서 경제 효율성을 희생하지 않고 경제정의, 경제 민주주의, 연대를 증대시키기 위해 고안된 모델(Albert & Hahnel, 2002)
- 경제정의: 희생 또는 노력에 비례하는 경제적 보상
- 경제 민주주의 혹은 자율관리(self-management): 개인이 의사결정에 영향 받는 정도에 비례해서 의사결정권을 지님(특정 정책에 반대한 집단이 있을 경우 합의 도출 불가능 → **비례적 결정권**)
- 민주적 노동자 평의회 운동

# 대안사회 모델별 의사결정구조 비교

의사결정요소		대안세계화운동 (ATTAC)	리얼 유토피아 (EPG 모델)	자개연	참여계획경제론 (파레콘 모델)
대안사회 단계		이행기 모델	이행기 모델	공산주의의 낮은 단계	공산주의의 낮은 단계
의사결정 단위	최소단위	지역 및 국가 조직	평의회	협동조합	노동자·소비자 평의회
	상급단위	이사회 혹은 창립자모임	지역·광역·전국 평의회	지역·광역·전국 협동조합	지역·광역·전국 평의회
민주주의 유형	최소단위	직접민주주의	하이브리드 민주주의	강한 직접민주주의	직접민주주의
	상급단위	대의민주주의	하이브리드 민주주의	대의민주주의	대의민주주의
의사결정 원리	비배제	○	○	○	○
	정치적 등	○	○	○	○
	합의	○	○	○	비례적 결정권
의사결정 구조주체*	의제설정	회원	인민	노동자	노동자·소비자
	의사결정	회원	인민	노동자	노동자·소비자
	의사집행	회원·사무국직원	인민·무작위 추천인민	노동자	노동자·소비자
	정책평가	회원·사무국직원	인민·무작위 추천인민	노동자	노동자·소비자

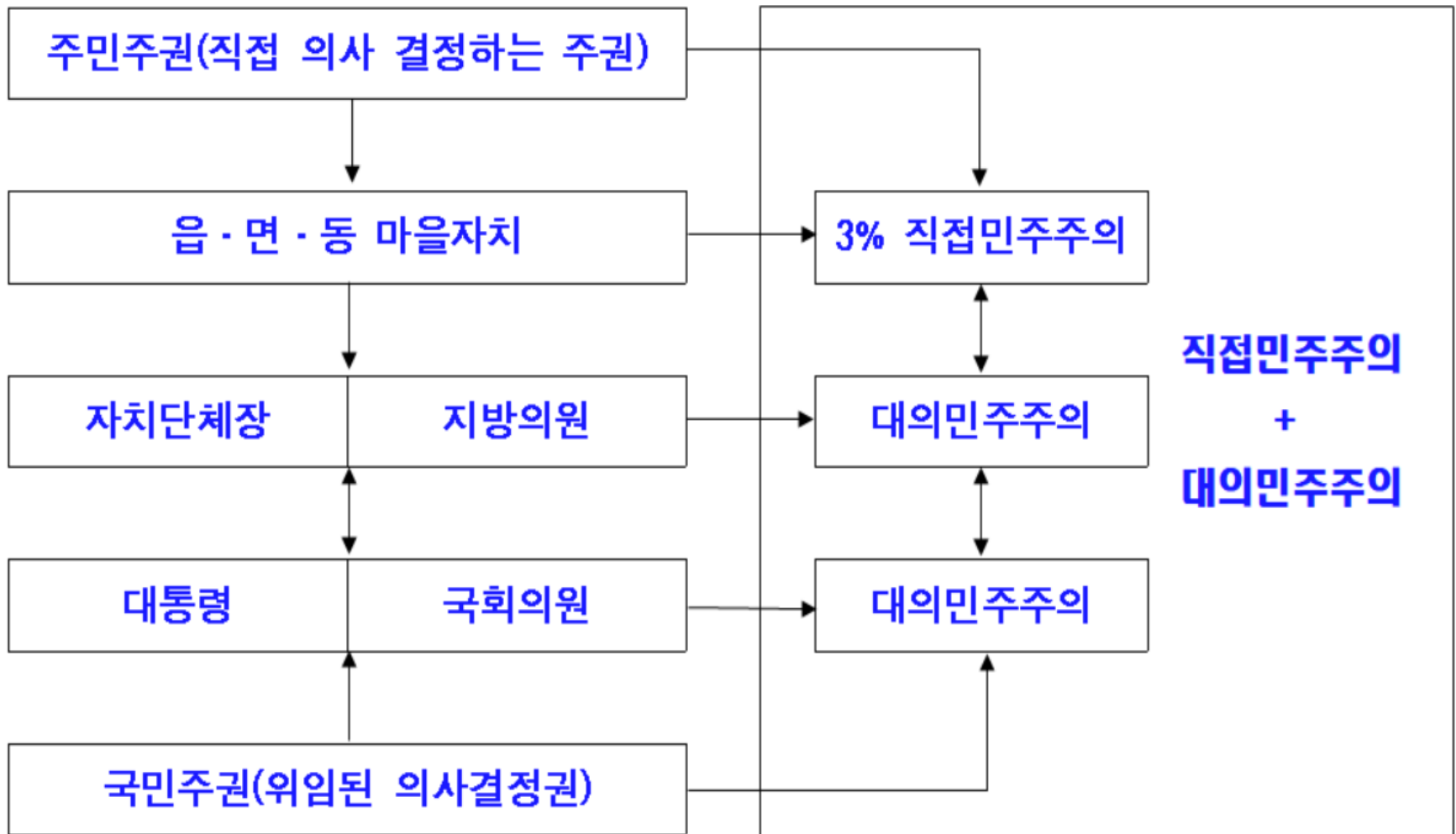
\* 기호 '○'은 의사결정원리인 비배제, 정치적 평등, 합의의 원리가 적용되는 것을 뜻한다. 참여계획경제론의 파레콘 모델만이 의사결정원리로 합의를 적용하지 않고, 비례적 결정권을 적용하고 있다. 의사결정구조에 직접 참여하는 주체는 최소단위의 경우만 상정한 것이다. 상급단위의 경우, 리얼 유토피아만 제외하고 대의민주주의에 의한 대리인 혹은 대표가 의사결정구조 전 과정에 참여한다고 볼 수 있다.



# 3% 주민 직접민주주의 방향

- 촛불시민혁명의 정신 → 주민주권 시대의 지역화
- 3% 주민 직접민주주의 강화 → 읍·면·동(3,499개) 평균 12000명 x 3% (360명 마을혁신가) 주민자치회(마을총회)
- 읍·면·동 주민자치회 방안
  - 1안: 주민 읍·면·동장 선출(의회 구성 x)
  - 2안: 주민 읍·면·동 의원 선출(읍면동 의회에서 장 호선 또는 선출)※ 1안 및 2안 선출직의 무보수원칙(회의수당 등 실비 지급)
- 주민참여예산 + 정책제안제 실현
  - 대의민주주의 보완: 직접민주주의 + 참여민주주의 + 숙의민주주의 (비배제 · 정치적 평등 · 합의 · 비례적 결정권)
  - 주민자치회: 예산편성 · 집행 · 평가 → 차기연도 예산편성

# 3% 주민 직접민주주의의 실현 구조



# 혁신적 포용국가를 위한 제도개혁 과제

- 사회적 목표
  - 자치분권형 개헌: 자치행정권 · 인사권 · 재정권
  - 대의민주주의와 직접민주주의 : 주민주권 실현
  - 비배제 · 평등 · 합의 · 비례적 결정권 문화 조성
- 사회적 목표를 충족시키는 3% 주민 직접민주주의
  - 읍면동 3%(마을혁신가) 주민자치회  
(주민참여예산제+주민참여정책제안제)
- 3% 주민 직접민주주의의의를 위한 조건 형성
  - 자치형 주민 · 조직화된 공동체 · 깨어있는 지방정부
  - 단체장과 정당의 강력한 의지