

1

주민주권 시대 풀뿌리주민자치 방향과 과제

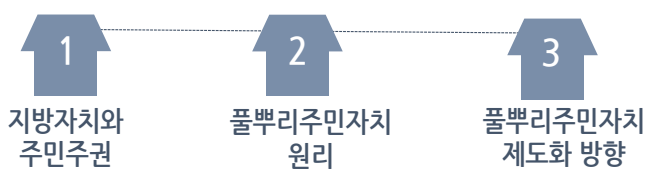


곽현근(대전대 행정학과)

목차



2



1.지방자치와 주민주권

3



지방자치 개념과 원리

• 지방자치의 개념

- ✓ <법률> 지방의 행정을 지방주민이 선출한 기관을 통해 처리하는 제도(네이버)
- ✓ <법률> 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체나 일정한 지역의 주민이 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정 사무를 자치 기관을 통하여 자율적으로 처리하는 활동(다음)

법률적 지방자치가 강조하는 것은?

지방자치정부(local self government)

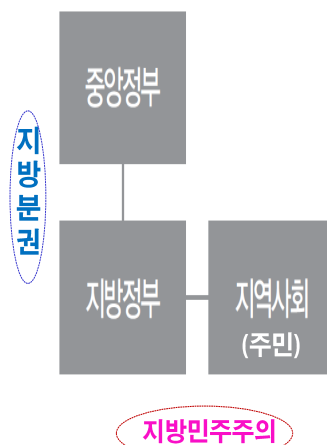
1. 지방자치와 주민주권

4



• 지방자치정부와 지방자치 원리

- ① **지방분권 원리** : 중앙정부와 지방정부의 관계에 초점
 - ✓ 중앙정부로부터의 **독립성** 강조
- ② **지방민주주의 원리** : 지방정부와 주민과의 관계에 초점
 - ✓ 지방정부의 **민주성** 강조
 - 지방정부의 주인은 주민이라는 '주민주권'의 원리
 - 주민의 의사와 통제에 따른 지방정부의 운영



1. 지방자치와 주민주권



5

• 지방분권과 지방민주주의 원리의 분리 필요성

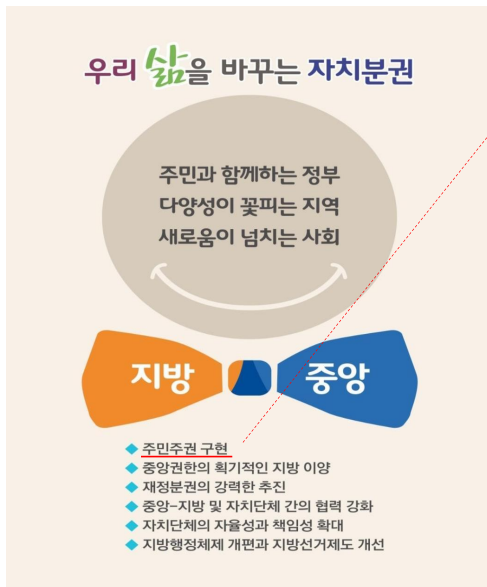
- ✓ 지방분권 → 중앙엘리트와 지방엘리트의 권력 재분배에 그칠 가능성
 - ✓ 지방분권을 위한 노력이 지방의 민주적 실천방식에 전혀 영향을 미치지 않을 수 있음
 - ✓ 지방민주주의 역할은 대의적 지방정부의 역할을 넘어서
- 참여민주주의 관점과 접근은 지방자치의 과정과 결과에 있어 큰 차이를 만들어냄

1. 지방자치와 주민주권



6

자치분권 종합계획(2018. 9)



6대전략 33개 과제

추진전략

1 주민주권 구현

- 과제명**
- ① 주민 참여권 보장
 - ② 속의 기반의 주민참여 방식 도입
 - ③ 주민자치회 대표성 제고 및 활성화
 - ④ 조례 제·개정 주민직접발안제도 도입
 - ⑤ 주민소환 및 주민감사청구 요건의 합리적 완화
 - ⑥ 주민투표 청구대상 확대
 - ⑦ 주민참여예산제도 확대

2 중앙권한의 획기적인 지방이양

- ① 중앙-자치단체 간 사무 재배분
- ② 중앙권한의 기능 중심 포괄 이양
- ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입
- ④ 특별지방행정기관 정비
- ⑤ 대도시 특례 확대
- ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입
- ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화

3 재정분권의 강력한 추진

- ① 국세-지방세 구조 개선
- ② 지방세입 확충 기반 강화
- ③ 고령자립기부제 도입
- ④ 국고보조사업 개편
- ⑤ 지방교부세 형평 기능 강화
- ⑥ 지역상생발전기금 확대 및 합리적 개편

4 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력 강화

- ① 중앙-지방 협력기구 설치·운영
- ② 자치단체 간 협력 활성화 지원
- ③ 제주-세종형 자치분권 모델 구현

5 자치단체의 자율성과 책임성 확대

- ① 지방의회 인사권 독립 및 의정활동정보 공개
- ② 자치조직권 강화 및 책임성 확보
- ③ 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보
- ④ 지방공무원 전문성 강화
- ⑤ 지방재정 운영의 자율성 제고
- ⑥ 지방재정정보 공개 및 접근성 확대
- ⑦ 자치분권형 평가체계 구축
- ⑧ 자치단체 형태 다양화

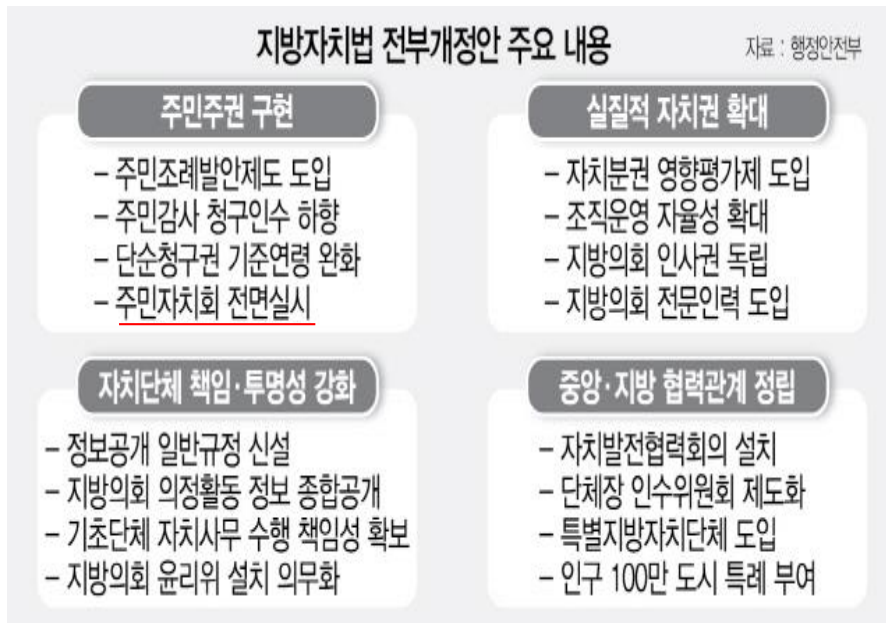
6 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선

- ① 지방행정체제 개편방안 모색
- ② 지방선거제도 개선방안 모색

1. 지방자치와 주민주권



7



7

1. 지방자치와 주민주권



8

• 시민주권의 의미 : 국민주권 → 주민주권

✓ 국민국가 시대의 국민주권론

- 국민(nation)이라는 추상적인 집합체에 주권이 속한다고 주장
- 선거를 통해 국민이 선출한 대의제의 형태로 국가의 구체적 제도와 공권력의 행사가 이루어진다는 주장(엘리트민주주의)

✓ 자본 · 노동 · 정보의 세계화 → 국민국가의 상대적 중요성 약화

- 초국가적 조직 또는 국가보다 작은 지역(locality)의 중요성 부각
- 지방화(localization) : 생생한 현장인 로컬의 관점 강조



• 지방화 시대의 주민주권론

- ✓ 세계화 → 지방화 → 생활세계의 중요성 부각
- ✓ 새로운 정치공동체 단위로 지방(정부)의 역할 강화
- ✓ 지방정부 주인으로서 ‘주민’에 주목
- ✓ 주민주권 원리는 대의민주제를 넘어서 다양한 유형의 지방민주주의 제도를 통해 구현 가능



대의적 지방정부의 민주성 결함

- 현재 우리나라 지방자치는 지방민주주의 원리를 반영하고 있는가?

반영한다면 어떤 제도적 형태인가?

**대의적 지방민주주의
(representative local democracy)**

- 현재 지방민주주의의 문제점은 무엇인가?

- 대의민주제의 ‘민주성 결함’(democratic deficit) → 대의민주적 정부에 대한 시민통제력의 단절
- 자기들만의 게임에 몰두하는 엘리트 중심의 정치행정 → 시민의 정치과정에 대한 소외 및 좌절감 → 정부기관 불신 → ‘축소된’(diminished) 민주주의 → 정부정당성 위기

1. 지방자치와 주민주권

11



대의제의 민주성 결함 극복을 위한 처방: 주민주권 강화

① 직접민주제

- 주민투표제, 주민발안제, 주민소환제, 주민감사제, 주민소송제

② 숙의민주제

- 상식적 사고를 가진 주민대표들을 무작위로 선발하고, 심층 토의과정을 거쳐 공공문제 해결방안을 도출하거나 갈등을 조정해나가는 제도
- 시민배심원제, 공론적 여론조사, 합의제도 등

③ 결사체(풀뿌리)민주제

- 주민(시민)의 결사체형성을 통한 자치활동과 주민대표를 통한 행정과정의 참여를 촉진하는 제도

④ 고객(시장)민주제

- 주민을 고객으로 바라보고, 고객수요와 만족도 조사의 대상으로서 소극적 수준의 주민참여를 유도
- 고객만족도 조사, 서비스현장 등

11

2. 풀뿌리주민자치 원리

12



풀뿌리민주주의 (grassroot democracy)

- 1935년 미국 공화당 전당대회에서 처음으로 사용
- 의회제 간접민주주의에 대한 반대
- 시민운동, 주민운동 등을 통해 직접 정치에 참여하는 참여민주주의 관점
- 평범한 시민 또는 민초에 의해 동력을 가지는 정치과정 강조
- 동네자치, 마을자치 또는 생활자치(정치) 등으로 불리기도 함



12



풀뿌리민주주의와 사회적 자본

13

하버드대 정치학자 R. Putnam 교수

「민주주의를 작동시키는 것」 (1993)

- 사회적 자본의 정의: “조정된 행위를 가능하게 함으로써 사회의 효율성을 증가시킬 수 있는 **신뢰, 규범 및 네트워크** 같은 사회조직의 특징들”
- ‘민주주의를 작동시키는 것이 사회적 자본’ 이라는 결론을 내림

200여 년 간 이탈리아 북부, 남부 지방정부의 성과 비교연구를 통해



사회적 자본과 지역공동체

14

- Putnam(1995): 사회적 자본의 사촌 개념 → ‘**지역공동체**’

– 사회적 자본 = 구성원 사이의 네트워크,
신뢰, 호혜의식 = **사회적·심리적 유대**

- **지역공동체**: 일정한 지역에 살면서 살고 있는 장소와 사람들에 대해

사회적·심리적 유대를 가진 사람들

사회적 자본의 유형과 지역공동체

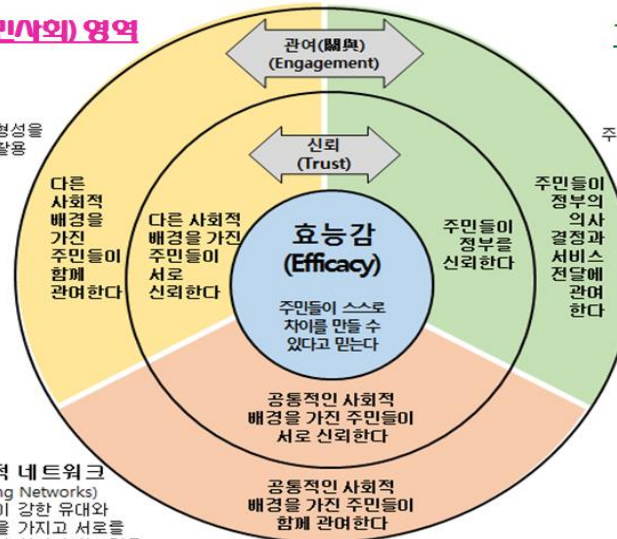
15

지역공동체(시민사회) 영역

가교적 네트워크
(Bridging Networks)
주민들이 폭넓은 관계를 형성
통하여 자원 접근성과 활용
기회를 확대한다.

수평적 참여
(민초의 공간)

결속적 네트워크
(Bonding Networks)
주민들이 강한 유대와
소속감을 가지고 서로를
의지하며 살아가는 것을
좋는다



거버넌스 영역

연계적 네트워크
(Linking Networks)
주민들이 정부와의 연계를
통하여 자원을 획득하고
변화를 주도한다.

수직적 참여
(초대된 공간)

자료: University of Minnesota(2008: 7)의 사회적 자본 그림을 수정 · 보완함

주민참여를 위한 공간 (민초의 공간 vs. 초대된 공간)

16

① 민초의 공간(popular space)

- 주민들만의 활동 무대
- 수평적 참여의 공간
- 정부와는 독립적 활동
- 주민의 연대형성을 통한 정부정책에의 항의, 자급자족적 서비스 생산

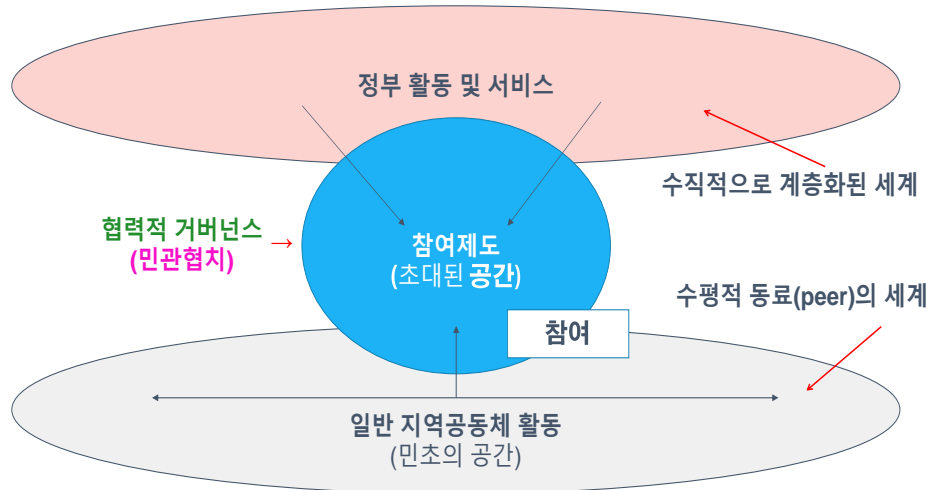
② 초대된 공간(invited space)

- 정부가 주민에게 제공하는 참여제도
- 열린 공간을 마련하려는 정부정책의 변화 반영
- 수직적 참여의 공간
- 초대된 공간의 참여자 구성과 권한배분 및 의제는 정부에 의해 정해짐

주민참여의 공간

17

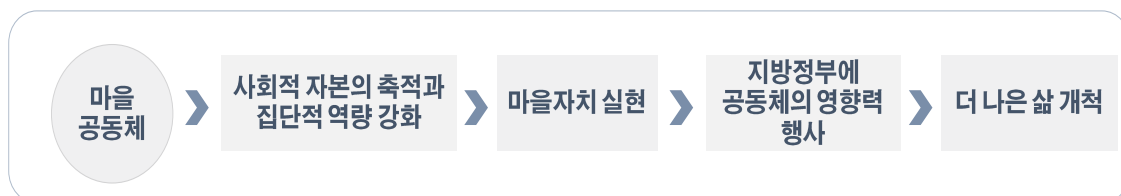
(민초의 공간 vs. 초대된 공간)



18

풀뿌리주민자치란?

- **주민의 수평적 참여:** 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 지역의제를 발굴하고 해결해나가는 과정에서 지역의 공동체역량(사회적 자본)을 키우는 것
- **주민의 수직적 참여:** 주민의 공동체역량의 토대 위에 지역공동체 조직 또는 대표가 정부의 공식제도에 참여하면서 정부 또는 다른 지역공동체와 함께 지역의 삶의 질 향상을 위한 의사결정과 생산행위에 관여하는 것



18

마을(동네)규모와 특징

동네규모	정체성(identity)	주민 수
1	모여 사는 작은 집단(예: 거리 / 블록)	500미만
2	다른 지역과 대조되는 지명이 붙여진 작은 단위 거주지	500-3,000
3	최소단위 정부가 관할하는 거주지	3,000-15/20,000
4	도시 규모 거주지	20,000이상

자료: Somerville(2011)

동네규모	주민 수
1	<ul style="list-style-type: none"> - 부모 감시 없이 취학 전 아동이 놀 수 있는 구역 - 이웃과 일상적 접촉을 통해 정감과 호혜의식 등 형성 - 주민조직화를 통해 동네를 대표하는 경우는 거의 없음
2	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 계층, 이민 집단 같은 정체성에 기초 - 다른 지역과 구별되는 최소지역 - 주민조직, 소규모 스포츠 동아리 같은 조직화 동인 - 동네를 대표하는 주민조직 구성 가능
3	<ul style="list-style-type: none"> - 정부서비스가 공식적으로 시작되는 규모 - 정부와 주민조직 사이에 제도화된 상호작용 가능 - 민관협치(거버넌스)에 관여하는 주민조직 증가추세
4	<ul style="list-style-type: none"> - 동네라기보다 도시 전체를 의미 - 직장, 대학교, 프로스포츠 등을 포함 - 경제적 차원이 강조됨

자료: Somerville(2011)

인구에 기초한 우리나라 행정구역 마을(동네)규모

	읍	면	동	리(읍)	리(면)	통(동)
평균 인구	21,523 (규모 4)	4,128 (규모 3)	20,115 (규모 3)	561 (규모 2)	179 (규모 1)	732 (규모 2)
자료: 행정안전부(2016. 12)						

- 읍과 행정동의 경우 '규모 3'과 '규모 4'의 경계에 위치
- 읍과 행정동은 마을(동네)라고 하기에는 지나치게 큰 규모임

사회적 자본 형성의 매개체: 지역공동체조직

- 지역공동체조직(communitary organizations)
 - ✓ 지역공동체 구성원의 조직화 노력의 산물
 - ✓ 지역공동체구성원 한 사람 또는 상대적으로 작은 집단에 의해 시작되어, 지역주민들을 하나의 구조화된 형태로 결집해가면서 결사(結社)형태의 조직을 이루고, 때로는 공공기관과 협력해가며 지역의 삶의 질 향상을 위한 의도된 공동행위를 지속적으로 수행하는 비영리 집단
- 지역공동체주축조직(communitary anchor organization)
 - ✓ 지역의 다양한 문제를 해결하는데 관여하는 정부로부터 독립적이고 다목적의 가진 통솔적(umbrella) 성격의 주민조직

지역공동체주축조직의 역할

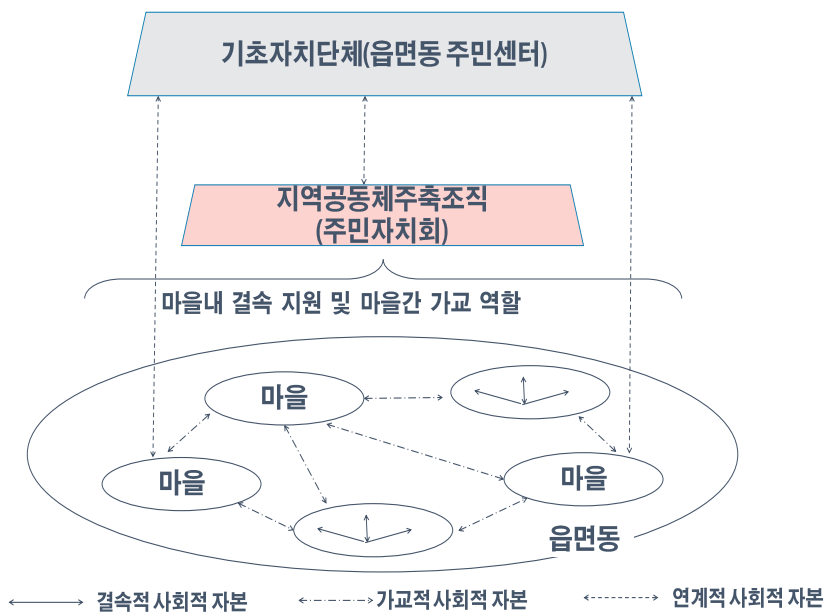


자료: CLES(2009)

마을공동체 기반의 풀뿌리주민자치의 가능성

사회적 가치와 개인의 자유

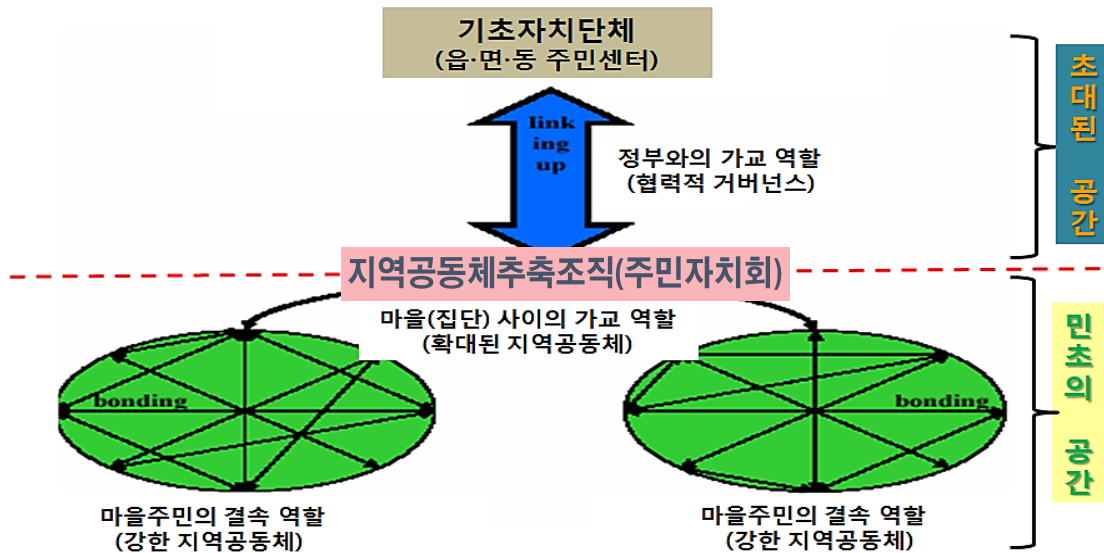
지역공동체주축조직으로서의 주민자치회



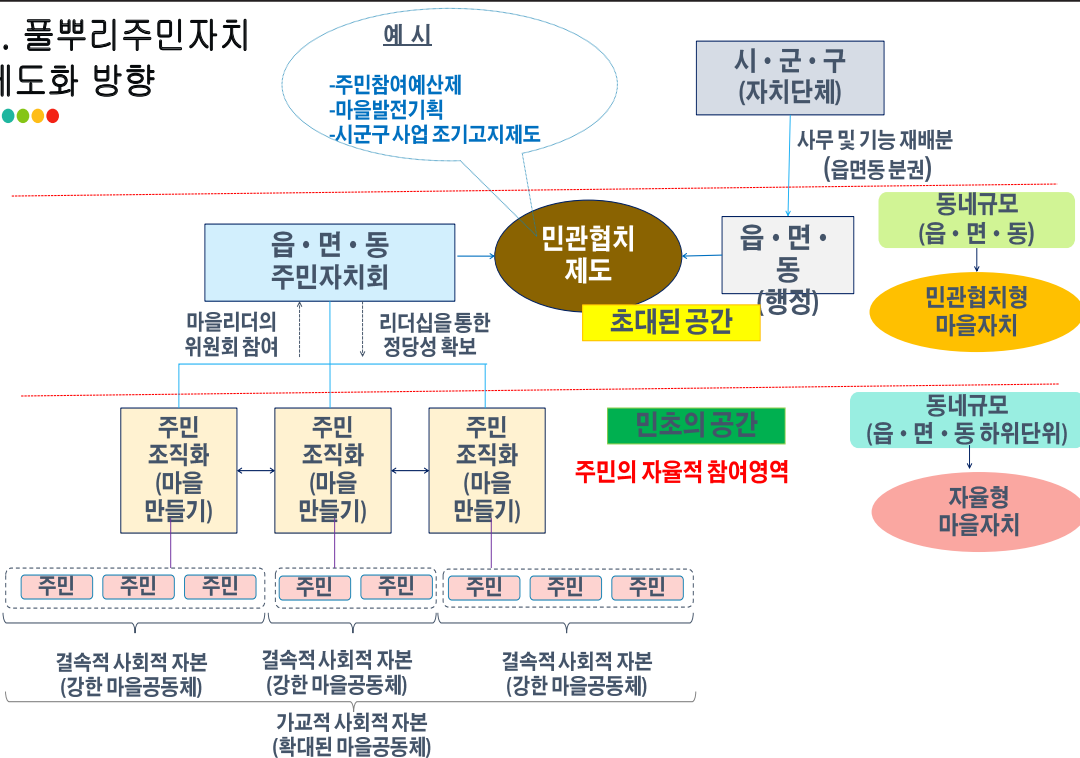
2. 풀뿌리주민자치 원리



사회적 자본 관점의 지역공동체추축조직의 역할



3. 풀뿌리주민자치 제도화 방향



26



풀뿌리주민자치 제도화의 기본방향

- 중앙정부 정책중심의 파편화된 하향식 접근 지양
- 주민주권과 지방민주주의 관점 → 주민 관심사와 문제의식에서 출발해야 함
- 때로는 정부에 대한 비판의식을 키울 수 있는 주민들만의 참여 공간 형성을 촉진하고 존중하는 상향식 접근이 요구됨
- 무엇보다 정부정책의 대리인(agent) 또는 자원이 아니라 민주주의가 요구하는 주권자이자 적극적 시민의 관점에서 주민과 지역공동체를 바라보는 인식의 전환이 요구됨

27



풀뿌리주민자치 제도화 과제

- 풀뿌리주민자치 생태계 조성 → 현존하는 다양한 제도의 연계와 실효성 강화
 - 마을만들기, 주민자치회, 주민세, 주민참여예산제 등
- 중앙부처 마을만들기 예산통합 및 주민참여예산제와의 연계 운영
- 읍면동 기능 강화를 통한 주민의 공동생산 및 공동결정의 기회 확대
- 지역공동체주축조직으로서의 주민자치회의 사명 및 역할 재정립
- 지역공동체와 공무원의 역량강화 교육시스템 구축
- 읍·면·동 자생단체의 자율적 연계 노력
- 중간지원조직의 자율성 보장, 통합화 및 지원강화

28