국제심포지엄

포용으로 가는 길, 직접민주주의를 논한다

Conflict to Inclusion : Past, Present and Future of Direct Democracy

일시

2019. 12. 3.(화)

장소

그랜드힐튼 서울 컨벤션센터 3층 (홍은동)

주최

경제·인문사회연구회, 국가균형발전위원회,
한국행정연구원, 충남연구원

주관

한국행정연구원

세부일정

개회식		* 한-영 동시통역
09:30-09:50	개회사	성경륭 이사장 (경제·인문사회연구회)
	환영사	송재호 위원장 (국가균형발전위원회)
09:50-12:00	〈전체세션〉 직접민주주의의 현황과 전망	* 한-영 동시통역
	사 회	이정우 이사장 (한국장학재단)
	발제 1	**"Past, Present and Future of Swiss Direct Democracy"** Prof. Uwe Imre SERDÜLT (Ritsumeikan University)
	발제 2	**"A General Survey of the Direct Democracy"** Prof. Chang-Lin Li (National Chung Hsing University)
	발제 3	**"촛불혁명 이후 직접민주주의의 진화와 한계** **(Evolution and limitations of direct democracy after the Candlelight Revolution)"** 임채원 교수 (경희대학교)
	발제 4	**"민주주의와 공론장, 그리고 숙의** **(Democracy, Public Sphere and Deliberation : Korean Case)"** 은재호 선임연구위원 (한국행정연구원)
	토 론	김영배 전략기획위원장 (국가균형발전위원회) 장준호 교수 (경인교육대학교) 최태욱 교수 (한림국제대학원대학교)
12:00-13:30	오 찬	
13:30-15:20	〈분과세션 1〉 직접민주주의민회운동과 마을공화국, 시민정치	
	사 회	정해랑 부의장 (서울민회)
	발제 1	**"직접민주주의민회운동과 마을공화국, 시민정치"** 임진철 이사장 (청미래재단)
	발제 2	**"브라질 포르투 알레그리의 주민참여예산제와 마을민주주의"** 최상한 부위원장 (자치분권위원회)
	토 론	- 곽노현 이사장/전 서울시교육감 ((사)징검다리교육공동체) - 김성호 이사장 ((사)시민과 미래) - 김진택 사무총장 (서울강북민회) - 김창수 이사장 (광주지혜학교) - 김치국 운영위원장 (김포시 마을공화국박람회) - 박민수 대표 (은혜공동체) - 박 준 부연구위원 (한국행정연구원) - 박홍순 자치협력관 (강남구청) - 변영수 마을공화국분과위원장 (서울민회) - 양홍관 공동의장 (직접민주주의남양주민회원탁회의) - 윤호창 편집인 (직접민주주의 뉴스) - 이민철 집행위원장 (광주시 사회혁신플랫폼) - 임성근 연구위원 (한국행정연구원) - 최자영 전 부산외국어대학교 교수 - 홍승헌 부연구위원 (한국행정연구원) - 황선진 의장 (서울민회)

세부일정

13:30-15:20	〈분과세션 2〉 지방분권 개헌과 직접민주주의	
	사 회	이국운 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의)
	발제 1	**"직접민주주의와 개헌"** 이기우 교수/상임공동대표 (인하대학교/지방분권전국회의)
	발제 2	**"직접민주주의와 명예공직 스위스의 사례 - 왜, 지방분권 개헌인가? -"** 안권욱 교수/공동정책연구위원장 (고신대학교/지방분권전국회의)
	토 론	- 권오성 선임연구위원 (한국행정연구원) - 김성호 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의) - 김종익 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의) - 김택천 상임공동대표 (지방분권전국회의) - 노영권 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의) - 박명흠 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의) - 박병희 교수 (순천대학교) - 박재율 상임공동대표 (지방분권전국회의) - 배준구 교수 (경성대학교) - 안영훈 초청연구위원 (한국행정연구원) - 윤기석 교수 (충남대학교) - 윤영근 부연구위원 (한국행정연구원) - 이원희 교수 (한경대학교) - 이창용 실행위원장 (지방분권전국회의) - 임승빈 교수 (명지대학교) - 조 정 감사 (지방분권전국회의) - 초의수 교수 (신라대학교) - 허 훈 교수 (대진대학교)
15:20-15:30	**휴 식**	
15:30-17:50	〈Round Table〉 포용으로 가는 길 : 직접민주주의를 논한다	* 한-영 동시통역
	사 회	안성호 원장 (한국행정연구원)
	토 론	H.E. Michael REITERER 주한 유럽연합(EU)대사 H.E. Linus Von Castelmur 주한 스위스대사 이상수 전 노동부장관 성경륭 이사장 (경제·인문사회연구회) 안창호 전 헌법재판관 이상민 국회의원 (더불어민주당) 이명수 국회의원 (자유한국당) 이규연 탐사보도국장 (JTBC) Prof. Chang-Lin Li (National Chung Hsing University) 유종일 원장 (KDI국제정책대학원)
17:50-18:00	**기념촬영**	
18:00-20:00	**만 찬**	

CONTENTS

- 개회사 … vi
- 환영사 … vii

- **전체세션**
  직접민주주의의 현황과 전망 … 001

- **분과세션 1**
  직접민주주의민회운동과 마을공화국, 시민정치 … 161

- **분과세션 2**
  지방분권 개헌과 직접민주주의 … 203

- **Round Table**
  포용으로 가는 길 : 직접민주주의를 논한다 … 267

개 회 사

여러분, 안녕하십니까? 경제·인문사회연구회 이사장 성경륭입니다.

오늘 「포용으로 가는 길, 직접민주주의를 논한다」 국제심포지엄에 참석하신 모든 분들을 환영합니다.

특히 바쁘신 와중에도 행사에 참석해주신 송재호 국가균형발전위원회 위원장님, 윤황 충남연구원 원장님을 비롯한 내외 귀빈 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다. 그리고 오늘 발표 세션의 사회를 맡아주신 이정우 한국장학재단 이사장님, 발표를 맡아주신 Uwe Imre SERDÜLT 일본 리츠메이칸 대학 교수님, Chang-Lin Li 대만 국립중흥대학 교수님, 임진철 청미래재단 이사장님, 토론에 참여해주신 Michael Reiterer 주한 EU대사님, Linus Von Castelmur 주한 스위스 대사님, 이상민 더불어민주당 국회의원님, 이명수 자유한국당 국회의원님, 이상수 전 노동부장관님, 안창호 전 헌법재판관님, 곽노현 전 서울시 교육감님, 이규연 JTBC 탐사보도국장님, 이창용 지방분권전국회의 실행위원장님을 비롯하여 발표와 토론에 참여해주시는 각계의 전문가 여러분들께도 감사의 말씀 드립니다.

전국을 가득 채운 촛불의 힘으로, 국민의 뜻으로 출범한 문재인 정부가 벌써 2년 반이라는 반환점을 지나고 있습니다. 최근에는 서초동과 광화문에서 전 법무부 장관과 관련한 국민의 활발한 의사 표현도 있었습니다. 현재의 대의민주주의에는 일정한 한계가 있고, 다양한 매체의 발달과 함께 정치에 대한 국민의 직접 참여라는 시대적 요구는 날이 갈수록 거세지고 있습니다.

오늘 심포지엄은 이와 같은 대의민주주의의 한계를 보완하면서, 혁신적 포용국가의 갈등관리 방안으로 활발하게 활용되어야 할 다양한 직접민주주의 기제를 모색하고 공론화하고자 마련된 자리입니다. 국민이 선거를 통하여 의사결정권을 위임하더라도 직접민주주의를 통해 주권자로서 의사표시의 기회를 충분히 가질 때 국민은 실질적인 주권자로서 지위를 갖는다고 할 수 있습니다.

또한 이 과정에서 지역이 최대한의 자치권을 가질 때 지방자치와 주민참여가 꽃필 수 있을 것입니다. 만약 지역의 자치권이 충분히 보장되지 않고 주민의 직접참여 기회가 제한된다면 그만큼 민주주의가 제한받는다고 보아야 할 것입니다. 따라서 한국사회에는 더 많은 분권과 더 많은 자치, 그리고 국정과 주민생활의 여러 측면에서 더 많은 참여가 필요하다고 생각됩니다.

오늘 심포지엄에서는 직접민주주의가 왜 필요한지, 직접민주주의가 어떻게 작동하고 어떤 효과를 만들어내는지에 대해 활발한 토론이 이루어지길 기대합니다. 나아가 직접민주주의가 혁신적 포용국가를 건설하고 확장하는 왜 필수적인 요소가 되는지에 대해서도 많은 의견교환이 진행되길 기대합니다.

끝으로 이 자리를 마련하기 위해 헌신적으로 애써주신 한국행정연구원 안성호 원장님을 비롯한 관계자 여러분들께 감사드립니다. 그리고 본 행사에 참석하신 모든 분들께도 다시 한 번 고맙다는 말씀을 드립니다. 감사합니다.

성 경 륭 이사장

경제·인문사회연구회

환 영 사

안녕하십니까. 대통령직속 국가균형발전위원장 송재호입니다.

“포용으로 가는길, 직접민주주의를 논하다” 국제심포지엄에 참석하신 모든 분들께 감사를 드리며 또 환영합니다.

먼저 바쁘신 와중에도 참석하시어 이 자리를 빛내주신 경제인문사회연구회 성경륭 이사장님, 한국장학재단 이정우 이사장님, 발표를 맡아주신 Uwe Imre SERDÜLT 교수님, Chang-Lin Li 교수님을 비롯한 여러 교수님들, 또 토론에 참여해 주신 Michael Reiterer 주한 EU대사님, Linus Von Castelmur 주한 스위스 대사님, 이상민 더불어민주당 국회의원님, 이명수 자유한국당 국회의원님, 이상수 전 노동부 장관님, 안창호 전 헌법재판관님께 감사드리며, 그 외 참석하신 너무나도 소중하고 많은 전문가 분들께 직접 인사드리지 못하는 점 양해 부탁드립니다. 특히 이 행사를 개최하는 데에 아낌없이 준비해주신 한국행정연구원의 안성호 원장님과 충남연구원의 윤 황 원장님께도 큰 감사를 드립니다.

3년 전 오늘은 많은 국민들이 촛불을 들고 거리에 나와 스스로 정치적 결정을 했던 시기였습니다. 그때의 촛불은 시민들의 직접행동에 의해 이루어진 국민 주권적 요구였습니다. 대통령께서도 이 정부는 국민들이 직접 염원을 담아 ‘촛불정신’으로 일으켰다고 여러 번 말씀하셨습니다.

우리나라는 정당정치를 기반으로 한 대의민주주의의 발전에도 불구하고, 때로는 정치적인 이해관계로 진정한 민의전달에 한계를 보이도 합니다. 21세기 들어 사회문제에 대한 소통방식은 개개인이 직접 문제를 알리고, 해결할 수 있는 구조로 진화했습니다. 이로 인해 직접민주주의 방식에 대한 시민적 요구가 증가하고 있는 것이 현실입니다.

실제 우리는 2016년의 촛불 이후에도 원전의 건설 중단 여부를 놓고 여러 차례의 공청회를 통해 결론을 끌어낸 적도 있으며, 주민 스스로 충분한 논의를 통해 합의하고 이를 통해 자기 지역의 정책방향을 바꾸거나 집행하는 일에 직접 참여하고 있기도 합니다. 이제 그 열망을 제도적으로 뒷받침하는 첫 걸음에 놓여 있다고 볼 수 있습니다.

그 어느 때보다도 우리는 ‘혁신적 포용국가’의 국정 비전과 함께, 공정한 기회가 보장되고 개인의 노력이 정당하게 보상받는 대한민국을 만들기 위해 정책 전문가의 힘과 지혜가 필요합니다. 이번 심포지엄은 직접민주주의를 실현하고 있는 해외의 여러 사례와 직접민주주의에 대한 우리나라의 현실과 한계 등을 통해 대안적 방법을 논의하고 국민적 요구에 부응하는 방법을 모색하는 뜻깊은 자리가 될 것입니다. 참석해주신 모든 분들의 지혜를 모아주시기 바랍니다. 고맙습니다.

송 재 호 위원장

국가균형발전위원회

전체세션

직접민주주의의 현황과 전망

사회 이정우 이사장 (한국장학재단)

발제 1 Past, Present and Future of Swiss Direct Democracy
(3p.) Prof. Uwe Imre SERDÜLT (Ritsumeikan University)

발제 2 A General Survey of the Direct Democracy
(41p.) Prof. Chang-Lin Li (National Chung Hsing University)

발제 3 촛불혁명 이후 직접민주주의의 진화와 한계
(85p.) (Evolution and limitations of direct democracy after the Candlelight Revolution)
임채원 교수 (경희대학교)

발제 4 민주주의와 공론장, 그리고 숙의
(105p.) (Democracy, Public Sphere and Deliberation : Korean Case)
은재호 선임연구위원 (한국행정연구원)

토론 김영배 전략기획위원장 (국가균형발전위원회)
(149p.) 장준호 교수 (경인교육대학교)
최태욱 교수 (한림국제대학원대학교)

발제 1

Past, Present and Future of Swiss Direct Democracy

Prof. Uwe Imre SERDÜLT (Ritsumeikan University)

Past, Present and Future of Swiss Direct Democracy

Prof. Uwe Imre SERDÜLT
(Ritsumeikan University)

1 – Past

Slide 1: Worldwide View

Over the last decades, provisions for direct democracy mechanisms increasingly have been added to new constitutions and more questions have been decided by referendum votes around the world in consolidated, new, or reestablished democracies.

Slides 2-4: Historical Development

To gain a better insight to the development of the Swiss constitutional history we must look into the cantonal histories of the nineteenth century. The situation in general was characterized by an unstable political environment, further exacerbated by an asymmetry among cantons. In the historical development of the Swiss Confederation some cantons gained a certain supremacy over others. Shortly before the revolutionary times the confederation consisted of 13 cantons and nine allied states as well as some subject territories, governed by a complex set of treaties. Cantonal delegates met and voted according to instructions of their respective governments in a Diet. Some allied states were represented in the Diet others not. Religious conflicts between Protestants and Catholics reappeared throughout the time after the Reformation, leading to several civil wars. Conflicts between city dwellers and inhabitants of the countryside further spurred revolts and disturbances throughout the eighteenth century.

During the early part of the nineteenth century the ideas of the French revolution as well as French troops momentarily destroyed the old feudal order through the creation of the unitary Helvetic Republic (from 1802 to 1815). The new republic created national citizenship, representative democracy and freedom of settlement, and

equalized all cantons. Opposition to the new order originated mainly from the smaller, rural cantons of central Switzerland, mainly of the Catholic faith. The new regime suffered four coups in three years. However, the pendulum swung back and in the phase of the Restoration (from 1815 to 1830) when the older order was restored, only to make way for the crucial phase for constitution-making in general and the further development of total revision clauses in Switzerland. The revolutions of the 1830s took root in the form of new cantonal constitutions as well as the 1848 national constitution building the foundations of Swiss modern political history.

The revolutions of 1830 spurred a series of constitutional referendums on the cantonal level. In the nineteenth century, a consensus emerged among members of constitutional assemblies throughout the country that referendums ought to be held to ratify newly drafted constitutions. With the implantation of direct democratic mechanisms into cantonal constitutions the pressure to extend them to the national level increased as well. However, between 1848 and 1873 only mandatory referendums for constitutional changes and citizens' initiatives aiming at a complete revision of the federal constitution were allowed. The optional legislative referendum was introduced later, in 1874 (after a first failed attempt in 1866), and the citizen's initiative for amendments of the Swiss constitution in 1891. Mechanisms of direct citizen participation were advocated by the so-called 'democratic movement' which was very active in the 1860s and stood in opposition to the dominant political party at the time, the Radicals (themselves the former reformers who had managed to overcome the old feudal order in 1848). During the twentieth century, some additional modifications to direct democratic institutions were made. The referendum for international treaties, introduced in 1921 and extended in 1977, provided for an extension of direct democracy in matters of foreign policy. Furthermore, the right of parliament to withdraw its decisions from the referendum procedure through the use of the so-called 'urgency clause' (which was used extensively during the Second World War) was limited in 1949 by the introduction of a mandatory referendum for such cases. Six years after the introduction of women's suffrage at the national level in 1971, the number of required signatures for an optional referendum was raised from 30,000 to 50,000, and for a citizens' initiative from 50,000 to 100,000 (from an electorate of 5.4 million citizens as of February 2019).

Over the centuries Switzerland has gradually expanded the electorate. With the new constitution of 1848 all men, including so far excluded Jews, were given suffrage. Women – and this is probably the darkest stain in Swiss democratic history – had to wait until 1971 for the franchise on the national level. Voting age was lowered from

20 to 18 years in 1991. At the time of writing, a further reduction to 16 years is at debate on the national level and in some cantons. So far only the Canton of Glarus lowered voting age for cantonal and local level votes to the age of 16. In 1992 the Swiss living abroad (roughly 760,000) were granted voting rights. However, barely a quarter of them are registered as potential voters.

Since 1848 all modifications of the Swiss national Constitution need to be approved in a referendum vote. Constitutional change – either in the form of a total or partial revision – can originate either from parliament or the citizens themselves. The Constitution of the Canton Schaffhausen became the first one in Switzerland that could be totally revised at any time by the will of the people. That principle was introduced in the constitution of 1848 for all cantonal constitutions (as an obligation) and the federal one as well. A successful citizens' initiative for a total revision of the constitution automatically triggers the election of a new parliament which then functions as the body that elaborates the draft constitution. Total revisions have, however, become an exceptional undertaking in Switzerland. The constitution is changing on an almost rolling basis via partial revisions. Hence the incentive for a total overhaul is low. After the founding constitution of modern Switzerland in 1848 there was only one substantial additional total revision in 1874 and a more formal one in 1999 which came into force the following year. The total revision of 1999 was announced as a rather technical exercise, attempting to free the 'old lady' of some clumsy and unnecessary baggage she had been carrying through the previous century. The process of total revision was exceptionally long if it was only about tidying up a bit, rephrasing in modern language and getting rid of outdated clauses not being applied anymore. Part of the deadlock during the whole revision process can be explained by the fact that a large part of the political elite either did not see the necessity of a total revision, wanted to pack in too many substantial reforms or was afraid that even a subtle reformulation of constitutional clauses would lead to unwanted consequences.

Owing to the rather restrictive naturalization laws a relatively large part of the adult population in Switzerland is not part of the electorate. With a quarter of the population without voting rights the issues of naturalization and also of political rights for immigrants are two of the hottest potatoes on the political agenda. Voting rights of varying degree are granted for the cantonal (Neuchâtel and Jura) and/or local level (Fribourg, Geneva, Vaud) in all French-speaking cantons. So far only three German-speaking cantons allow their municipalities to decide whether to give voting rights on the local level, Appenzell Ausserrhoden (in 3 municipalities), Basel City

(possible in two municipalities but not implemented) and the Grisons (implemented in a quarter of the communes, typically smaller ones with a lower number of inhabitants). Most of the time voting rights for immigrants were introduced in the form of total revisions of the relevant constitution. However, the Canton of Geneva introduced it via a citizens' initiative. Recent attempts to introduce further voting rights for migrants on the local level elsewhere have failed: Basel-Stadt (2010: 81% No), Bern (2010: 72% No), Luzern (2011: 84% No) and Zürich (2013: 75% No) all rejected respective citizen's initiatives. Political debates on the topic are usually very controversial.

On the cantonal level, direct democratic rights have developed considerably since the nineteenth century and can be regarded to be more diversified than on the national level. Mechanisms of direct democracy include legislative initiatives (which are not possible on the national level despite several attempts to introduce them), referendums on administrative acts, as well as referendums on one-time or recurring financial decisions. The most important direct democratic institutions actually in operation on all state levels are thus the mandatory referendum to sanction constitutional change, the optional referendum to challenge legislation that has already been passed, and the citizen's initiative to totally or partially revise the constitution (or laws in the cantons) from outside of parliament. Cantonal level referendums have to conform to national legislation and are subject to judicial review. For national referendums it is parliament that functions as the guarantor of constitutionality not a court. However, parliament is relatively lax regarding the admission of initiatives. So far only two initiatives were invalidated (in 1977 and 1995, respectively).

2 - Present

Slides 3-4: Instruments of direct democracy

The citizens' initiative allows for any group outside parliament to request a total or a partial revision of the Federal Constitution. The proposal must suggest a constitutional amendment. Changes to laws or any other government regulations cannot be the subject of a popular initiative at the national level. The general principles of the citizen's initiative requesting a partial revision of the Federal Constitution in specific terms are outlined in the Swiss Constitution.

According to Article 139, 100,000 persons eligible to vote may request a partial revision. The signatures have to be collected within 18 months starting with the official

publication of the initiative. A popular initiative for the partial revision of the Federal Constitution may take the form of either a general proposal or a specific draft of the provisions proposed. The initiative in the form of a specific draft will be submitted to a popular vote. The Federal Assembly recommends whether the initiative should be adopted or rejected. It may submit a counter-proposal to the initiative. The function of the counter proposal is usually to decrease the likelihood of an initiative to pass. Often it leads to the withdrawal of the original initiative. To be valid a popular initiative requires a double majority: a majority of the total votes and a majority of the cantons. It means that the proposal for a partial revision must be accepted by the people (the majority of the valid votes cast in the whole country) and by the cantons (voters must accept the proposal in a majority of the cantons).

A referendum is mandatory for all amendments to the federal Constitution and for membership to some international organizations. A popular vote must be held in such cases and a double majority of the citizens and the cantons is required. In the case of a split cantonal vote (11 and a half out of 23 cantonal votes), the bill does not go through.

Citizens can also challenge parliamentary decisions through referendums. Federal laws, generally binding decisions of the Confederation as well as some international treaties are subject to an optional referendum. In these cases, a popular ballot is held if 50,000 citizens or eight cantons request it within 100 days after a decree's publication in the official gazette. It is seen as a veto-instrument against decisions taken by Federal Parliament and dates back to the total revision of the Federal Constitution in 1874. It was introduced to compensate for the stronger federal centralization that came with that revision. Nowadays its impact is mostly indirect: the mere possibility of an optional referendum has a strong influence on Swiss law-making and ensures broadly acceptable solutions in early stages of the process. This direct democratic instrument is thus always looming over legislation like the Sword of Damocles. In order to increase the chances for a law not to be objected by the optional referendum a compromise is often sought already before it enters parliament. The optional referendum can only be used on Federal statutes, decrees and international treaties that are foreseen for this referendum vote by the constitution. The vote is always on the bill itself. A simple majority of the citizens will suffice.

An initiative allows citizens to seek a decision on an amendment they want to make to the federal Constitution. A popular vote takes place if 100,000 signatures are collected in favour of the initiative within the legal timeframe of 18 months. To be valid a vote requires not only the simple majority of all citizens but also the majority

of the 20 full and 6 half cantons (which are the two respective of each of Appenzell, Basle, and Unterwalden). The score could therefore be a draw of 11½ against 11½ cantons, in which case the vote would not go through even if there was a majority of citizens in favour. However, other than the double majority requirement for constitutional changes there are no other thresholds for turnout or the outcome. The citizens' initiative can take two forms: either as a full draft or as a general proposition. The full draft is the more common version; the citizens put forward a full draft of the text of a new article or a new clause. The Federal Assembly cannot change anything in this draft but can put forward an alternative of its own, a counter-proposal. Since 1988 the double-Yes with a tie-break question is applied. Before, one could only give a vote to either the citizens' initiative or the counter proposal which were therefore cannibalising each other's votes. Counter proposals are usually less extreme than citizens' initiatives; however, they tend to incorporate some of the demands by the initiators and thus have, in general, a higher chance of passing.

On the subnational level there is also the option to initiate a recall of either parliament or the government or both. Currently the recall in Switzerland only exists in a minority of 6 out of 26 cantons and does not exist on the national level. However, indirectly a recall of the national parliament and government can be induced by launching the initiative for a total revision of the Constitution. In the case of acceptance new elections would be called. So far there were only a couple of attempts and one successful recall vote, namely in the Canton of Aargau in the year 1862. Because of the high accessibility of direct democratic instruments to influence public policies – with on the local and regional level financial matters included – the recall as a mechanism of direct democracy is not used much and can be considered to be dormant.

Instruments specifically designed to target financial decisions are only found on the cantonal and local level, where they play an important role. However, on the national level there is a recent tendency of parliament voluntarily submitting large investments for major national infrastructures or the purchase of new fighter planes to the referendum procedure by including them into a law even if formally it is not necessary. Further sometimes very specific options for finance referendums in some cantons include instruments targeted at expenses for road construction, debt, issuing bonds, taxes, taking a share in private companies, and real estate transactions. As a local level example there is the list of finance referendums which are mandatory in the City of Aarau, capital of the Canton of Aargau, which has a population of 20,000 inhabitants and a budget of 160 million CHF (2014): a mandatory budget referendum held *every*

year on the question: 'Do you want to accept the budget 2014 for Aarau with a tax level of 94%?'); single expenses above 6 million CHF; and recurrent expenditures above 400,000 CHF per year.

Slide 5: Functions of bottom-up referendums

Referendums were classified according to what group initiated the request (political party in government, political party in the opposition, or civil society organizations). The main promoter can usually be identified by looking at the committee created to collect signatures. However, in some cases, it was difficult to categorize the initiator as a political party in the opposition or civil society, given that there were shared efforts between actors from both sides.

Applying a more qualitative approach we can analyze to what extent referendum calls could be linked to the suggested scenarios and even go a bit further to differentiate within those scenarios. In other words, we ask to what extent direct democracy from below is (1) activated by individuals or civil society as a consequence of a crisis of representative democracy and/or by the demands of more participatory forms of democracy; (2) called by opposition parties which activate a referendum as a mechanism to bypass a resolution, placing the decision in the hands of citizenry, or initiated by small, radical and/or single-issue parties, even if they know that their possibilities of winning are low, simply to mobilize and place the issue on the political agenda; or (3) more or less directly promoted by governments for purposes of gaining legitimacy or the enlargement of political power.

We have identified three types of direct democratic experiences and functions: (1) concentration of power, which feeds to critics of mechanisms of direct democracy, (2) party competition, with a predominantly strategic use that reinforces party struggles (on the positive side, it maintains party competition and helps political minorities), and (3) citizen empowerment, overall positive but somewhat eroding the power of political parties. We suspect a sound balance between models two and three to have a beneficial effect on democracies.

Slide 6-12: Frequency and Examples of Referendums

Referendum votes can take place up to four times a year (as a rule of thumb) and are often combined votes on all three state levels (national, cantonal, and municipal). Over time the number of votes on the national level has increased. Since direct

democratic institutions are also a political weapon for parties contesting majorities or in general the political opposition, an increase in the use can be interpreted as a period of intensified political struggles often related to uncertain or unstable economic or social conditions. Such was for example the case during the 1970s with the economic recession and to a lesser degree in the 1980s with cultural unrest and then again during another economic crisis in the 1990s. In these three decades Swiss society and economy underwent major transformations. These phases are usually also marked by an increase in party competition. A further reason for more referendum votes from bottom-up with signature collection involved is the fact that civil society is nowadays better organized than in the past.

The 'participatory age' really started in the 1970s for the national and the cantonal levels (exemplified by the Canton of Aargau). In the addition to elections on all three state levels Swiss citizens are thus coping with roughly ten national, five cantonal and an unknown (due to the lack of data) number of local referendum votes per year.

Slides 13-15: Turnout

Decreasing turnout rates for referendum votes in Switzerland are frequently deplored and debated in the press. While the average turnout was approximately 60 per cent just after World War II, this figure dropped to 40 per cent by the mid-1970s. Turnout for referendum votes in the last few years amounts to 45 per cent on average. Average turnout rates are, however, misleading because they do not measure political participation in an adequate way. Most Swiss citizens do participate occasionally in one or a few referendum votes per year. They might not participate in all the four votes per year but in, let us say, two. In my understanding these citizens had then been politically active in this year and therefore participation in a referendum poll should rather be cumulated over the year and not averaged. Calculated that way the decline in turnout rates would look much less dramatic than they seem and be in addition a better, more valid measurement of political participation.

Take for example the City of St. Gallen. Over the course of 15 consecutive referendum votes, roughly one parliamentary term, the participation of each individual in the electorate was tracked. In the first vote 45 per cent of the electorate participated. Taking the first two votes together we can see that more than 55 per cent of the electorate turned out for either the first or the second referendum or both. Taking this logic to the last vote we can conclude that 80 per cent of the electorate participated at least once in the 15 consecutive referendum votes. Hence, one should

consider them to be politically active albeit in a selective manner. Moreover, it is worth noting that turnout in Switzerland is relatively low on average but fluctuates according to the topic at stake. However, vote registry analyses show that about 80-90% of the voting population take part in at least one of the many referendum votes within a time frame of four years, not even counting for executive and legislative mandate elections on all three state levels.

3 - Future

Slides 16-19: Digital Democracy Goals

Digital democracy, at least in the early stages, has been seen as a beacon of hope. However, the hope that the less powerful or financially less potent actors can have a say in politics with as little as an internet connection did not come true. It might have led to a further disillusionment instead: using the communication tools of the internet seems to require professional solutions, time and money, thus again favoring the larger, well established and well financed organizations. This is not to say that there is not the occasional exception which did not exist before such as a blog entry or a tweet causing a turn of developments or mobilizing the masses for a while. But this is clearly the exception. Also, the more radical approach of trying to circumvent dirty politics with the help of the internet all together, leading to a more direct and at the same time liquid democracy, does currently not seem to be a valuable alternative. Day-to-day politics caught up with such approaches quickly and we cannot see them taking root yet. Granted, more time might be needed but even then the looming question is whether liquid democracy would be capable of producing coherent policy output in the long run. A third option which is currently representing the most common and accepted track, is a digital democracy interpreted in the sense of bringing the citizens closer to the state and public administrations so that more efficient problem solutions can be found. This digital democracy approach currently seems to have the highest potential but also comes with some dangers. The closer citizens interact with the state the higher the danger for data misuse (for example in case of a change of government to one of a different color). In general, elements of digital democracy did not yet seem able to unleash its full constructive power, on the contrary, with micro-targeting of potential electors and increasing tendencies to influence voters on social media, also from abroad, we currently are faced with

fighting the unwanted effects of the digital in politics.

Slides 20-23: Campaigning financing

In particular, a constant concern is the role of money in politics, more specifically, money used for election campaign financing. Frequent scandals are proof of the difficulties encountered with current approaches to tackle the issue. As reported in a comprehensive, systematic and up to date analysis of political finance in comparative perspective by the Electoral Integrity project and partners we are forced to conclude that the de facto situation often does not match with what regulation would prescribe. While a few countries score high on electoral integrity without detailed legal frameworks on how money can be used during election campaigns the opposite is also possible. In the majority of the covered countries the regulation in place does not affect third party actors such as political action committees, unions and certain not for profit organizations. The monitoring for direct and indirect financing of election campaigns furthermore shows that rules are often not very specific, that documentation is incomplete, incomprehensible and delivered late. Furthermore, in most countries public resources are being used for campaigns which makes it more difficult to quantify real costs and to track their use. The report comes to the quite devastating conclusion that the violation of rules is rather the norm. Only in four out of the 54 monitored countries did the authors not find any violations during the most recent elections.

Literature shows that there is a long political struggle to regulate election campaign donations. Typically, legislation would require campaigners, mostly political parties and candidates, to register and disclose donations they receive. However, experience shows the futility of this approach. Having personally being able to check what kind of documentation is routinely handed in under the regime of some of the Swiss cantons with a disclosure rule for political donations it is not surprising to comprehend the conclusions of the upper mentioned international reports. Several contributions for a political party taken down in the name of the treasurer of the respective political party are not conducive to increasing trust in the system. Reporting duties for donations in the official gazette simply being ignored for years demonstrate that controls seem to be lax and the consequences eventually not severe in the case of infringements. The maximum fine could be well beyond the amounts received. The rules are sometimes also relatively easy to circumvent. Larger amounts of money can be split up to go beyond the allowed amount and thus stay under the radar screen.

Contributions can be made to organizations not falling under the legislation. They can also originate from or be channeled to accounts abroad. In case campaign ad space is voluntarily given away for free because of ideological proximity between media owners and political party there is even no money trail at all. Occasionally, campaign financing scandals pop up, but they probably only represent the tip of the iceberg. In sum, current regulation approaches seem to lead to bureaucratic and largely ineffective solutions.

Slides 25-27: Voting Advice Applications

Online voting tools, increasingly known as voting advice applications (VAAs), progressively have been used in numerous European countries with the objective of offering to prospective voters a matching with the candidates/parties, providing clear information regarding the party/candidate agendas and clarifying the positions of candidates/parties on a series of policy issues. Although such tools have been initially used in the Netherlands and Germany, very soon they have penetrated many other national contexts with great success. They have been deployed indifferent types of electoral contests, like national presidential or parliamentary elections as well as less salient elections, like the elections for the European Parliament or regional elections. Despite the claim that such tools are considered especially adapted to multi- party electoral settings rather than to two party systems (e.g. the US with its Republican/Democrat contest), they can still be useful by being candidate instead of party-based. So far many VAAs have been used just once but in many different (small) countries attracting thousands of visitors. Yet there are VAAs, which have been more established and their consecutive use in a single country (like the Netherlands, Switzerland or Germany) has managed to attract a few million of visitors. The reasons regarding their increasing popularity may be attributed to a series of characteristics, such as their user-friendly interfaces and their relatively easy functionality to produce and show to the user the results that manifest the congruence of her/his views with the positions of the candidates/parties. The results are usually presented in interesting graphs, which are supposing to help the user visualise graphically her/his proximity or closeness to the candidates or parties. Although most VAAs are designed by different research teams based on the use of numerous web tools and functions, they all ultimately employ a similar mechanism, which is the following: A research team prepares an online platform that consists of policy statements,(normally 30 to 35 - although there are cases that use 60 or more) which are evaluated a salient for the

electoral contest and can divide the political parties. Subsequently a procedure for coding the parties or candidates' positions on the selected policy statements takes place. The coding of the positions is either done by an analysis of parties' manifestos or other official party-coded documents, experts' surveys, a self- placement procedure by the parties/candidates themselves or by a combination of all these ways. When the positions of the candidates/parties are entered into the system, then the platform is made available to the public at the beginning of the electoral campaign. Once users have provided their opinions on the policy statements, then the system matches their data with all candidates'/parties' data. The result that is produced is basically a ranking of the candidates/parties according to the percentage of matching with the users' preferences.

Slides 28-29: Internet Voting

The formal genesis of e-voting in Switzerland can be traced back to a series of motions deposited by parliamentarians in 2000. At the time the Swiss were not alone in trying to roll out e-voting programmes in the early 2000s. Indeed, a large number of European countries were pursuing similar e-voting policy agendas. A decade later only two European countries can be said to have implemented e-voting. One of these, Estonia, has fully generalised e-voting as a mode of participation for a range of electoral contests. While much has been written about the Estonian case, less is known about the Helvetic route to implementing Internet voting. In this paper we analyse the piecemeal approach to implementing Internet voting in the Swiss case. The fact that the Helvetic route to implementing e-voting involved three competing systems offers a comparative anchor for examining the sustainability of each system. It is in this sense that Switzerland offers a useful political laboratory for analysing the problems of modernising elections in the digital era and provides insights that may be generalisable to other cases.

Switzerland is characterised by two distinctive political institutions that have affected experimentation with e-voting. First, its extremely decentralised system of *federalism* and, second, a special tradition of *direct democracy* in which citizens are called to vote very frequently, in the region 3-4 times a year on federal, cantonal and communal issues. The interaction of these two formal institutions played an important role in shaping the approach to e-voting. With regard to federalism, the division of competencies between distinct territorial units - there are three tiers of government, federal, cantonal and municipal each with significant competencies - has ensured that

elections and referendums are a decentralised affair that poses significant constraints on the ability of central government to step in and offer Internet voting solutions. First, although there is an overarching umbrella legislation on the national level to guarantee political rights, the cantons are within certain boundaries in charge of legislating, implementing and administering elections as well as referendum votes. They are free to choose whether or not to implement Internet voting. Second, a crucial element for the administrative and technical implementation of Internet voting solutions are the voter registries. Depending on the canton they are harmonised across all municipalities or organised in a decentralised way on the level of the commune. Because of Switzerland's strong tradition of direct democracy and the fact that a referendum vote involves only a binary yes/no vote (which is easier to implement than an e-election), experimentation was first started with the much more frequent referendum votes and not elections.

So far we can identify three phases of Internet voting implementation in Switzerland: 1) an initial phase (2000-2007) with the setup of three distinct pilot systems and some trial and error corrections in the process, 2) a phase (2008-2015) in which Swiss Internet voting was extended to the Swiss living abroad and enhanced to handle elections, and 3) a third phase (2015-2019), with the announcement of second generation verifiable Internet voting systems and the planned but currently abandoned generalisation of Internet voting, first for the Swiss abroad and then also for Swiss residents.

Originally, it was only possible to cast one's ballot at the polling station. Between 1978 and 2005 postal voting was introduced step by step in all cantons. Data from vote registries and polls alike now show that between 80 and 90 percent of the electorate cast their ballot by mail. The postal ballot has hence firmly established itself, but that was not always the case. Also, the postal ballot was confronted with mistrust, especially in the beginning. And the new voting channel had effects on the public's behavior, the opinion-forming process and the turnout. However, also the strategies and processes of the campaign managers and the authorities were mistrusted in the beginning. The electronic ballot today stands in the same position where the postal ballot was about 40 years ago. Unsurprisingly we find similar questions as we did then: What do the people think of E-Voting and what expectations do they have from the electronic ballot.

The trust in the different modalities of voting varies considerably. The most trusted form of voting is the personal casting of one's ballot in the booth (mean = 8.5). This form of voting has the explicit advantage that the ballot is consigned in front of the

voter's eyes (and hence is personally verifiable), which increase the trust that one's vote is registered and counted. Furthermore, it is the oldest and «classic» form of voting. This is also why older voters have a high trust in this form of voting11, especially since they will possibly still recall when this was the only form of voting.

Significantly lower is the trust in the electronic ballot (6.6). However, it should be noted that about 70 percent stated a value of trust, which was above the center of the scale (5). We hence cannot talk of open distrust. However, the other two modes of voting are more trusted than the electronic mode. One must bear in mind that this manner of voting is a terra incognita for most voters. In other words: They have never used it and hence lack the experience that would enhance trust. This statement is supported by values given by those interviewed who stated to have already used E-Voting. Their number is small (n=30), however their trust in E-voting (8.0) is just as high as their trust in the postal ballot (8.0). For those who never had the possibility to vote electronically, the value is much more sceptic thereof (6.6).

Slides 30-32: E-Collecting

In most advanced democracies there are a host of ancillary participatory instruments that operate "between elections". The aim of such participatory instruments is to allow citizens to put new issues on the policy agenda. Not surprisingly, these instruments will vary in terms of their scope, their potential policy impact and the degree to which they are institutionalised. Such instruments have been the focus of increased academic interest around the topic of "democratic innovations". Yet, there is nothing inherently novel about such instruments. Indeed, such instruments have been used for centuries in some countries. What is novel is that with the advent of new technologies there has been a greater willingness to experiment by adding an "e" dimension to the functionality of these instruments.

The range of so-called "between election" participatory instruments that are the focus of this paper can be grouped around three basic categories, the petition, the agenda initiative and the citizen initiative. All three instruments share two important features. First, these instruments aim to provide a channel for citizens to raise issues on the political agenda. Second, all three instruments derive their legitimacy from an endorsement mechanism whereby citizens signal their approval of the issue through their signatures. This paper deals mostly with the second aspect, the extent to which new technologies are used to enhance the functioning of the endorsement mechanism, so called e-collecting. Online technologies can dramatically enhance the scope for

drawing attention to new policy issues by expanding the availability and diffusion of information. To this extent, they can surely help to raise citizens' awareness of issues that may concern them. But to what extent is the potential of web technologies used with regard to the endorsement function? After all, in most cases, this is the principal legitimating feature of the various instruments. Our core argument is that harnessing the full potential of the "e" dimension, especially the e-collecting aspect, will be conditional on two factors: (1) the specificity of the participatory instrument and (2) the institutionalisation of the instrument, namely whether it is a well established instrument or whether it is a recently introduced democratic innovation.

We begin by noting some of the distinctions between the three instruments. One of the main differences is how they are procedurally regulated and their potential policy impact. These two aspects are linked such that the greater the potential policy impact the more likely a particular instrument will be more tightly regulated. This, in turn, is likely to condition the scope for e-collecting. In terms of potential direct policy impact, the three instruments can be placed on a continuum ranging from the weakest, a petition, to the less weaker agenda initiative, and through to the strongest instrument, the citizen initiated referendum. In the case of the citizen initiated referendum, it is the people that decide whether a particular policy proposal is implemented or not. In the case of the petition and the agenda initiatives, political elites have much greater discretion to decide upon whether to act or not. Petitions are usually very non-committal in terms of obligations and actions required from political elites. With an agenda initiative, if the process has been deemed valid, the successful proposal is mediated by a representative body, such as a parliament or the executive, that decides whether or not to implement the initiative. The potential policy impact seems to play a role on the procedural regulation of a particular instrument. Generally, petitions typically involve few formal requirements for submitting and endorsing a proposal whereas citizens initiated referendums have rather strict criteria. The agenda initiative is more blurred, typically having quite strict criteria similar to the citizen initiated referendum even though its policy impact is in many cases quite limited.

Having distinguished between the various generic forms of participatory instruments, we now focus on the 'e' aspect. In what ways can web technologies enhance the legitimacy of a participatory instrument. Participatory institutions can be evaluated in terms of three dimensions of legitimacy: what is known as input, throughput and output legitimacy. Broadly speaking, input legitimacy refers to the participatory quality of policy-making, whereas output legitimacy focusses on the problem-solving quality of the laws and rules. Throughput legitimacy concentrates on the space between the

input and the policy output stages by focusing on the quality and transparency of the governance processes. We can look at each in turn:

The input procedures we are concerned with are the rules governing two central aspects of participatory instruments. First how can issues be put on the agenda and second how can citizens endorse proposals that have been accepted as valid. Legitimacy can be enhanced to the extent that citizens become increasingly aware of the existence of the participatory instrument and are able to easily express their endorsement of a proposal. Procedural requirements can make a participatory tool more or less burdensome to the citizenry in terms of the ease with which they can put issues on the agenda and endorse them. These include questions such as who can submit a proposal and how. More importantly, the rules governing citizens' endorsement of an issue vary greatly. Allowing for e-collecting can dramatically increase the scope for signature gathering compared to offline versions requiring signatures and additional personal data such as national ID numbers.

Throughput procedures relate what occurs 'behind the scenes' once a proposal is submitted. Legitimacy can be enhanced to the extent that throughput procedures are perceived as fair and transparent. These include questions such as the grounds for acceptance or refusal of a proposal and how consistently those rules are applied. Whether decisions to refuse or remove proposals can be challenged. It also includes issues related to how endorsements or signatures are validated and tallied. As a general rule, the greater the potential policy impact the more likely there will be stringent rules, which may for instance lead to higher numbers of invalidated signatures. A relatively new feature that has accompanied some participatory instruments includes interactive mechanisms such as forums and crowd sourced expertise, for instance for legislation drafting. In short, behind the scenes governance can be a 'black box' where decisions are taken by closed committees of politicians or fully transparent including input mechanisms for citizens and experts to influence proposals through online platforms.

The output side relates to the policy impact of participatory institutions. Legitimacy is enhanced to the extent that a particular instrument is perceived as opening new channels of effective and responsive policy. Here the main question is what happens to proposals that satisfy the procedural criteria. To what extent can they lead to policy change. The most direct instrument is, of course, the citizen initiated referendum which leads to a popular vote in which the citizens themselves decide upon a proposed policy measure. However, it may be unfair to use such a benchmark, i.e. direct policy impact, where a particular institution has not been designed for such

purposes. In this case, it is much more insightful to think of indirect effects, such as raising awareness of issues, public debate and potential media follow-up rather than an explicit policy change.

The 'e' component can evidently impact on the three dimensions of legitimacy. For instance, input legitimacy can be enhanced by making the whole process more open for public endorsement through e-collecting platforms; throughput can be improved with an online presence, more transparent publishing of rejections, forums, and where e-collecting is used usually a lower number of invalidated signatures; lastly output legitimacy could be enhanced through indirect mechanisms such as the greater scope for mobilisation and media attention afforded by the new web technologies. Whether this happens, and the full 'e' potential is utilised, is likely to be contingent on two factors. Our core argument is that there is a classic (organizational) efficiency versus (institutional) legitimacy trade-off in relation to certain types of democratic institutions. This central mechanism can be stated as follows: enhancing the ‘e’ dimension leads to greater legitimacy but at the cost of less (organizational) efficiency. However, this effect is conditional on (1) the type of participatory instrument at stake and (2) its institutional legacy. This can be framed in terms of two framing hypotheses.

1a) The institutional absorption hypothesis: The greater the direct policy impact of an instrument, the less likely authorities will facilitate e-collecting mechanisms. The implication here is that citizen initiated referendums are less likely to be e-collecting friendly precisely because of their potential un-mediated policy impact. By contrast, participatory instruments that are mediated by authorities, as is the case with agenda initiative and petitions, are more likely to be 'e' friendly.

1b) The institutional legacy hypothesis: The potential for enhancing the 'e' dimension is likely to be conditioned by institutional legacies. Where participatory instruments are introduced in the context of recent democratic innovation, these are more likely to be e-collecting friendly notwithstanding the potential policy impact of the instrument. In contexts where there is limited use of an instrument or it does not exist, and there are attempts to experiment with new forms of democratic innovation, there will be more possibilities for e-collection.

Conclusion

In Switzerland we find a very, and for some already too frequent use of referendum votes coupled with a political elite knowing how to cope and make use of the

instruments at hand. Direct democracy is not the enemy of political parties, it fulfills – in a balanced way – the functions of power maintenance, power competition and power control at the same time, in Switzerland by providing for initiatives as political accelerators and referendums as political brakes.

The reason why referendum results do not lead to increased political conflict in Switzerland are twofold. On one hand the political elites have learned, maybe ironically had to learn, how to lose a vote and then to make peace again with their political opponents because they might need them for the next referendum vote which might be only three months away. Due to the high frequency of referendums a political party usually wins and loses several times a year or even on the same weekend when topics on the ballot are bundled.

To the standard answers on why direct democracy works in Switzerland we might add one which is usually omitted: the success of direct democracy in Switzerland should rather be attributed to chance than ingenuity. The Swiss are lucky to live in a political landscape characterized by cross-cutting cleavages. Political conflict does thus not divide the country in two opposing sides but cuts across several large societal divides such as religion (admittedly, less important today but not in the 19th century), language, urban-rural, class, international openness and so forth. What we sometimes overlook in our Cartesian quest of finding a logical cause for an effect is that history is contingent. In that sense, the relative success of direct democracy in the Swiss case should rather be understood as a historical coincidence, so to speak a seed that fell on the right soil to grow and could easily be doomed in different, more muddy or arid terrain.

Uwe Serdült – Selected Works

Garcia, David; Abisheva, Adiya; Schweighofer, Simon; Serdült, Uwe; Schweitzer, Frank (2015) Ideological and Temporal Components of Network Polarization in Online Political Participatory Media, *Policy & Internet* 7 (1), 46-79.

Germann, Micha; Mendez, Fernando; Wheatley, Jonathan and Serdült, Uwe (2015) Spatial Maps in Voting Advice Applications: The Case for Dynamic Scale Validation, *Acta Politica* 50 (2), 214-228. doi:10.1057/ap.2014.3

Germann, Micha and Serdült, Uwe (2017) Internet Voting and Turnout: Evidence from Switzerland, *Electoral Studies* 47, 1-12. doi: 10.1016/j.electstud.2017.03.001

Mendez, Fernando and Serdült, Uwe (2014) From initial idea to piecemeal

implementation: Switzerland's first decade of Internet voting reviewed, in: Zissis, Dimitrios and Lekkas, Dimitrios (Eds.) Design, Development, and Use of Secure Electronic Voting Systems. Hershey PA: IGI Global, 115-127.

Milic, Thomas; McArdle, Michele; Serdült, Uwe (2016) Attitudes of Swiss citizens towards the generalisation of e-voting. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau Nr. 9 und 10. Aarau: ZDA. Doi: https://doi.org/10.5167/uzh-127938

Serdült, Uwe (2019) Reconnecting Citizens to Politics via Blockchain – Starting the Debate, EGOV-CeDEM-ePart 2019, IFIP WG8.5, 2-4 September 2019, University of Camerino, San Benedetto Del Tronto, Italy, 185-190.

Serdült, Uwe (2015) A dormant institution – history, legal norms and practice of the recall in Switzerland, *Representation – Journal of Representative Democracy*, 51 (2), 161-172. doi:10.1080/00344893.2015.1056219

Serdült, Uwe (2018) Switzerland, in: Qvortrup, Matt (Ed.) *Referendums Around the World*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 47-108. doi: 10.1007/978-3-319-57798-2

Serdült, Uwe (2010) Referendum Campaign Regulations in Switzerland, in: Gilland Lutz, Karin and Hug, Simon (Eds.) *Financing Referendum Campaigns*. New York, Palgrave/MacMillan, 165-179.

Serdült, Uwe; Micha Germann; Fernando Mendez; Alicia Portenier and Christoph Wellig (2015) Fifteen Years of Internet Voting in Switzerland: History, Governance and Use, in: Terán, Luis and Andreas Meier, *ICEDEG 2015: Second International Conference on eDemocracy & eGovernment*, Quito, Ecuador, 8-10 April 2015, IEEE Xplore CFP1527Y-PRT, 126-132. http://dx.doi.org/10.1109/ICEDEG.2015.7114482

Serdült, Uwe; Fernando Mendez; Maja Harris and Hyeon Su Seo (2016) Scaling Up Democracy with E-Collection?, in: Edelmann, Noella and Peter Parycek (eds.) *CeDem 2016 Conference for E-Democracy and Open Government 2015*, 18-20 May 2016, Danube University Krems, Austria, 25-31. doi=10.1109/CeDEM.2016.13

Serdült, Uwe and Welp, Yanina (2012) Direct Democracy Upside Down, *Taiwan Journal of Democracy* 8 (1), 69-92.

Serdült, Uwe and Welp, Yanina (2017) The leveling up of a political institution: Perspectives on the recall referendum, in: Ruth, Saskia; Welp, Yanina and Whitehead, Laurence (Eds.) *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. ECPR Press, 137-154.

Wheatley, Jonathan; Mendez, Fernando and Serdült, Uwe (2019) What Voting Advice Applications Can Tell Us About Voters: A brief look at data from Ecuador, in: Meier, Andreas and Terán, Luis (Eds.) *eDemocracy & e-Government: Stages of a Democratic Knowledge Society*. Zug, Springer, 175-182.

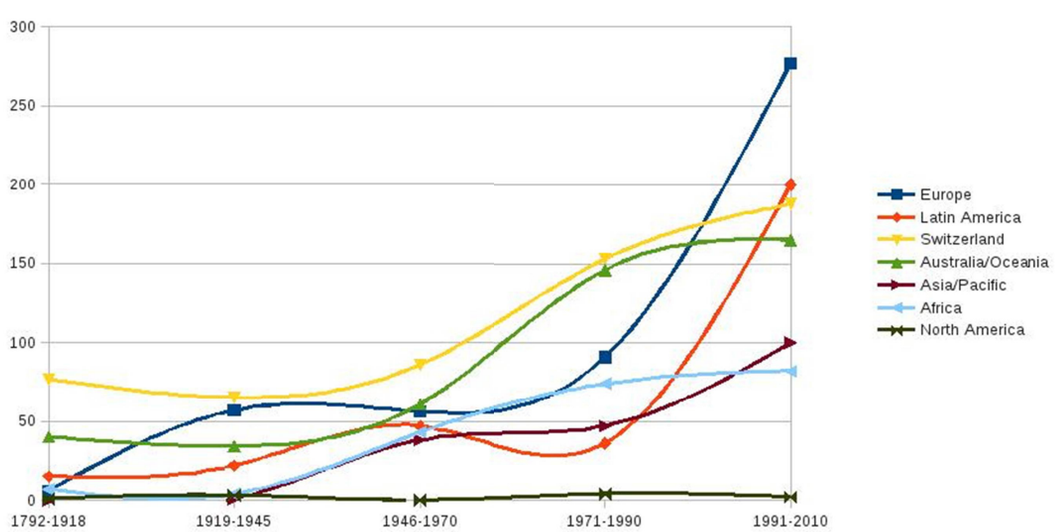
zda Zentrum für Demokratie Aarau

Past, Present and Future of Swiss Direct Democracy

Uwe Serdült

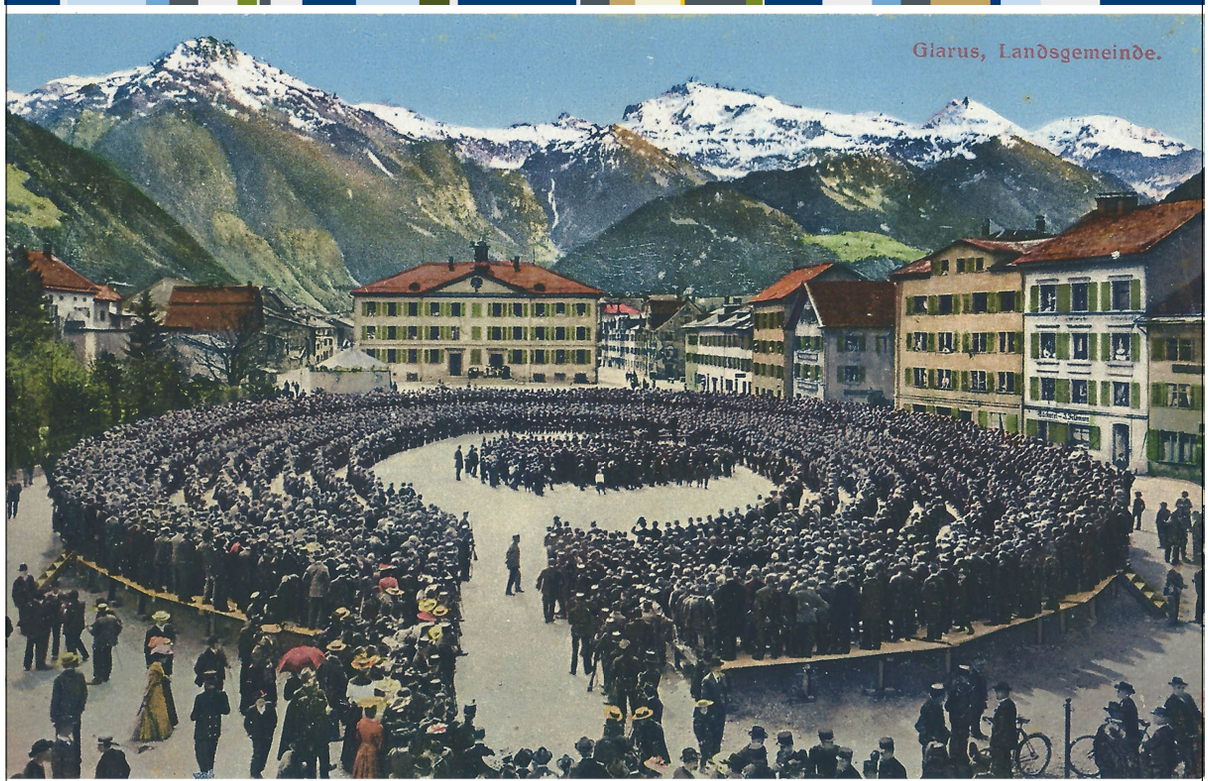
zda Zentrum für Demokratie Aarau

Referendums as a Worldwide Trend



Source: c2d.ch

1



2

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Institutional history of DD

Cantons: 1830s

Federal: 1848 – 1874 – 1891– 1921 – 1977 – 2003

Expansion of the electorate

1848: all men, including Jews
1971: women
1991: voting age from 20 to 18 years
1992: Swiss living abroad
2000: on local & cantonal level, partly, non-Swiss

3

zda Zentrum für Demokratie Aarau

The Citizen's Initiative to Change the Constitution

100'000 signatures in 18 months (1.9 % of electorate)

trigger a binding vote

on the constitutional level

without participation quorum

but with double majority of citizens and cantons

4

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Direct democracy from bottom up
Who is using these instruments?
What is their function?

Period	Initiator (%)			Total N
	Parties in Government	Parties in Opposition	Civil Society	
1874-1919	4,9%	68,3%	26,8%	**41**
1920-1959	4,3%	39,1%	56,5%	**69**
1960-2009	15%	16,9%	68,1%	**213**

Power maintenance

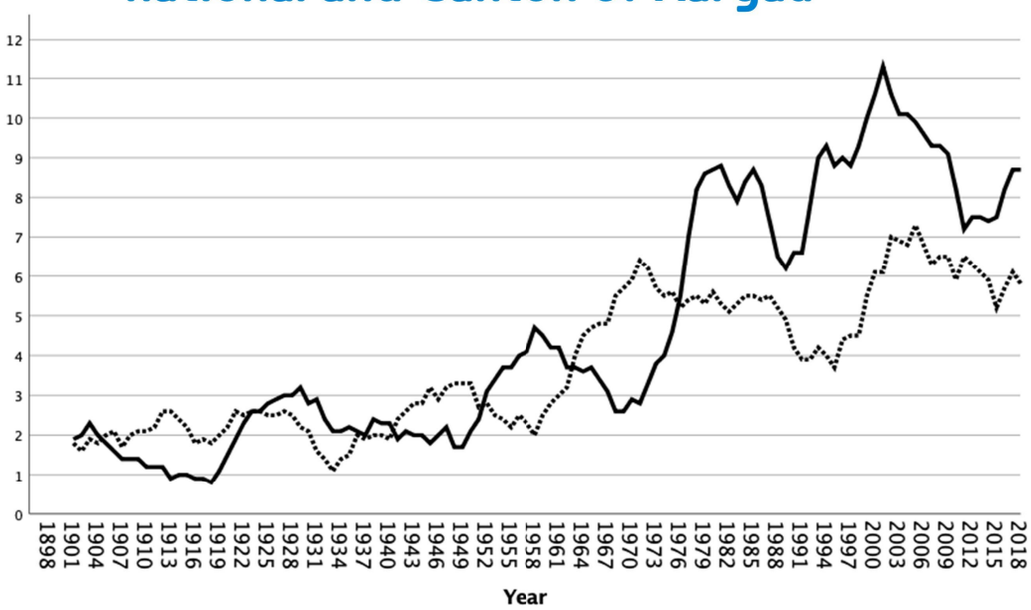
Power competition

Power control

5

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Swiss referendum frequency over time, national and Canton of Aargau



6

zda Zentrum für Demokratie Aarau

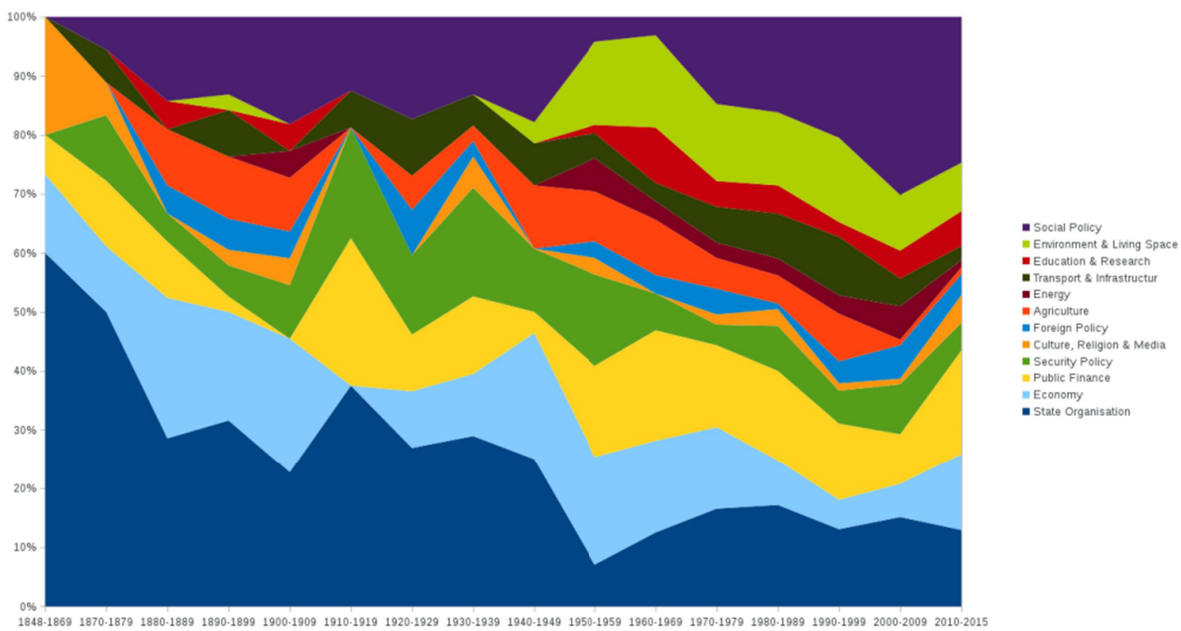
Swiss national referendum topics in the year 2018 as an illustration

2018	4 March	Radio & TV licence	Initiative	No
		Financial Regulation	Mandatory ref	Yes
	10 June	Crisis-Proof Money	Initiative	No
		Gambling Law	Optional ref	Yes
	23 Sept	Food Sovereignty	Initiative	No
		Fair Food	Initiative	No
		Cycle and Hiking Trails	Counter prop	Yes
	25 Nov	Dignity of Farm Animals	Initiative	No
		Swiss Before International Law	Initiative	No
		Surveillance of insured persons	Optional ref	Yes

7

zda Zentrum für Demokratie Aarau

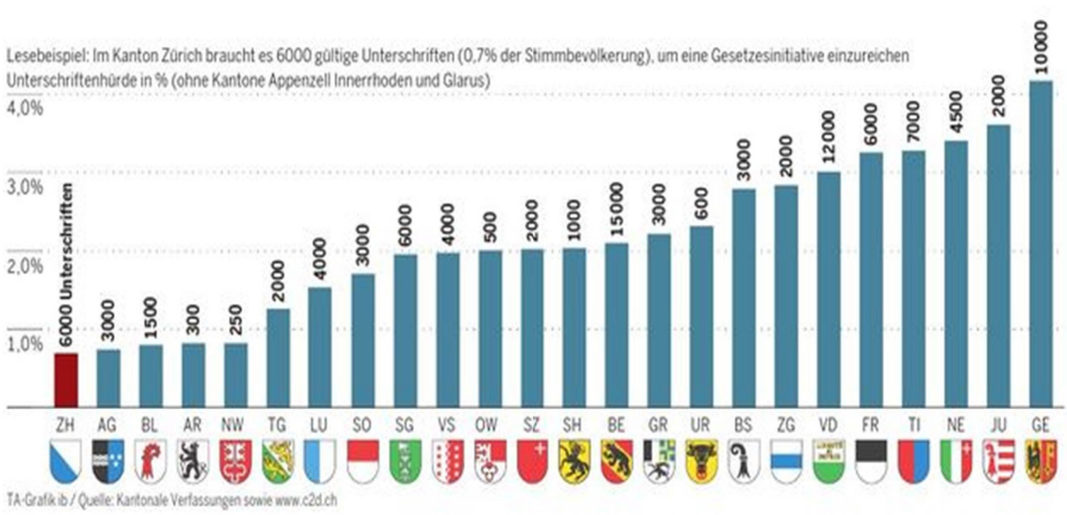
Swiss referendum topics over time



8

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Signature thresholds for citizens' initiative to change a law, cantonal

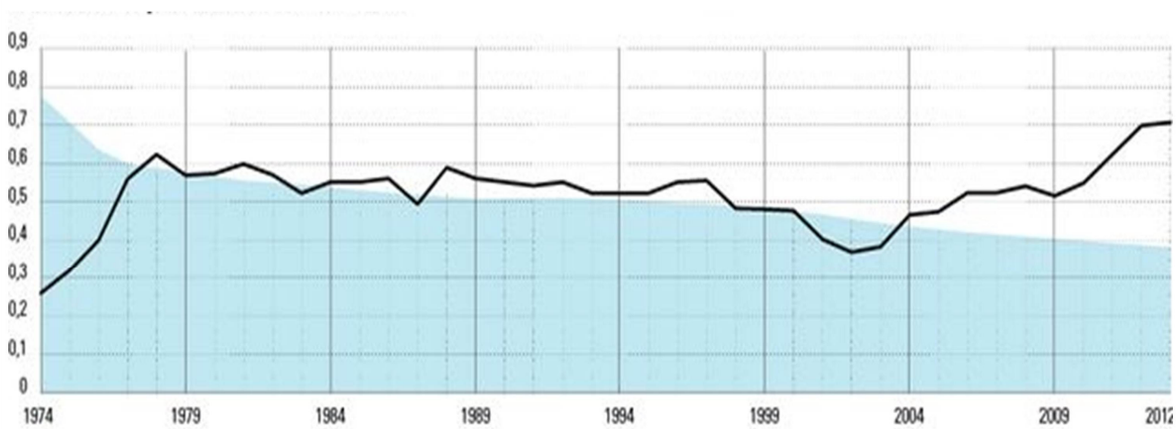


9

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Practice (black) and legal constraints (blue) to trigger an initiative

5-year-moving-average of all cantons (1970-2012)



10

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Aarau, Canton of Argovia

Population: ~20'000
Budget 2014: 160 Mio CH

- **Mandatory referendum** (municipal charter, city borders, budget, accession of special purpose association, foundation of new municipal organisation, single expense above 6 mio CHF, or new recurrent expense above 400'000 CHF.
- **Optional referendum** (parliamentary decisions opposed by 10% of electorate within 30 days, or upon parliamentary decision)
- **Citizen's initiative** (10% of electorate)

11

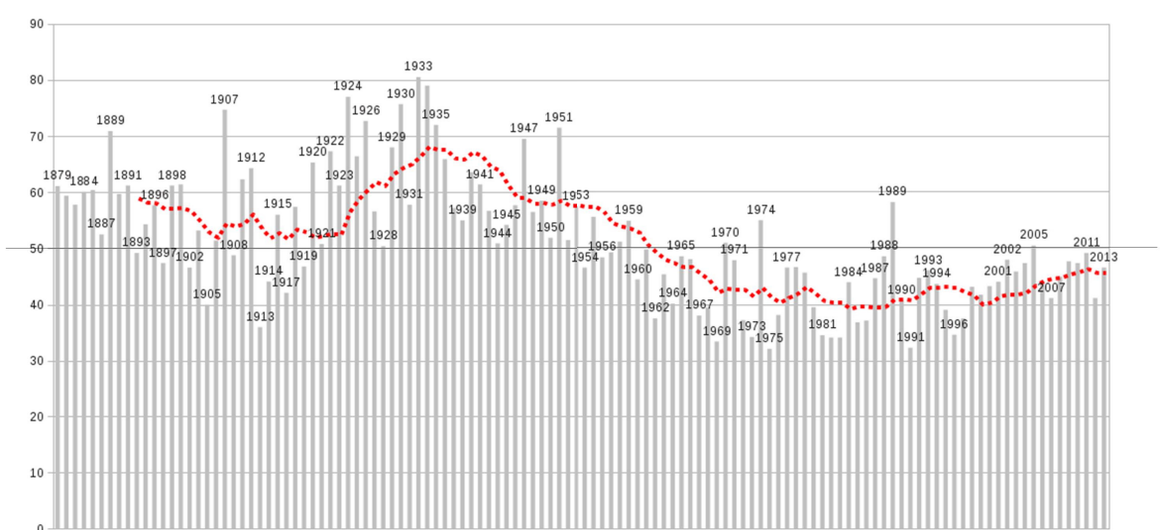
zda Zentrum für Demokratie Aarau

Aarau, mandatory tax referendum

12

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Average Turnout Rates for National Referendum Votes per Year (grey) and 10-Year Moving Average (red), 1879-2013

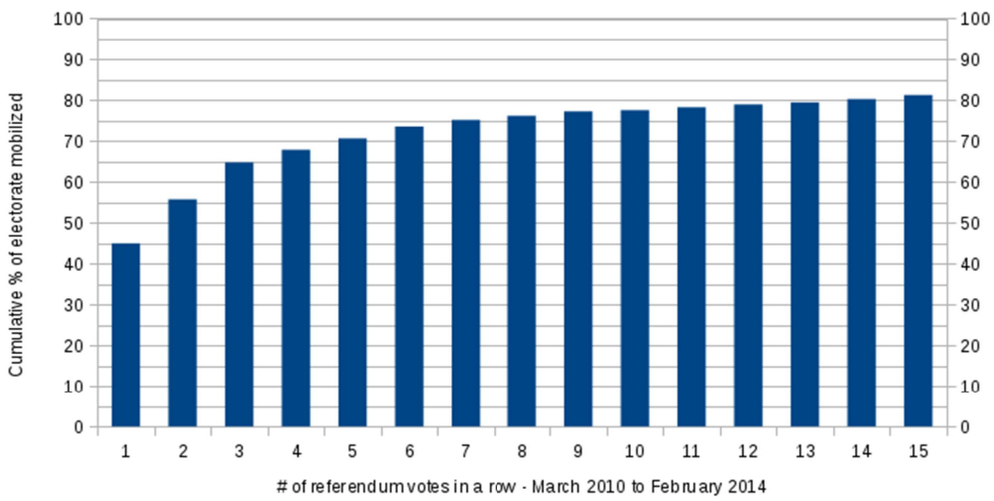


Quellen: www.c2d.ch, www.admin.ch

13

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Cumulative Turnout in the City of St. Gallen for 14 Consecutive Votes, 2010-2013 (max = 80.3%)

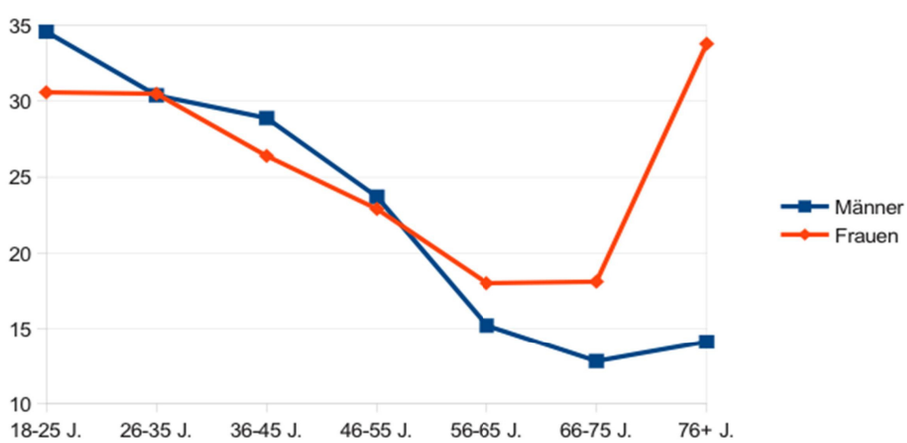


Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen, Statistikdaten Stimmbeteiligte Stadt St. Gallen. Eigene Berechnungen.

14

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Never participated in seven consecutive votes, City of St. Gallen (2010-2012)



15

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Digital Democracy …

16

zda Zentrum für Demokratie Aarau

… a new challenge for democracy?

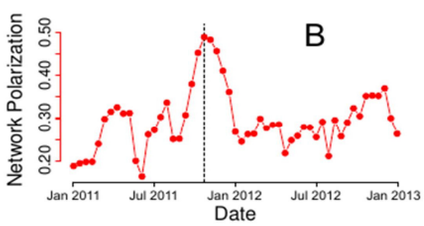
17

zda Zentrum für Demokratie Aarau

facebook

YouTube

(a) Supports layer,
$|V| = 2,740$, $|E| = 16,657$



18

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Digital Democracy Goals

- **Increasing Fairness – less powerful or financially potent actors can have the same presence on the Internet as large political parties and lobbies.**
- **Avoiding Intermediaries – the Internet allows to circumvent «dirty» party politics («more direct democracy»).**
- **Supporting the State – bringing citizens closer to the state so that better and more efficient solutions can be found.**

19

zda Zentrum für Demokratie Aarau

YouTube

Digital Campaigning

- **Not regulated yet – regulation lagging behind (example: getting interrupted by campaign ad video while watching movie on YouTube)**
- **Influence from abroad – while the Internet is in principle borderless, elections are not**
- **Micro Targeting – combination of large data sets and establishment of shadow profiles used for personalised political ads (standard in marketing)**

facebook

21

zda Zentrum für Demokratie Aarau

How much money are we talking about?

- In Switzerland, elections 2015: ~50 mio CHF
- In Germany, elections 2017: ~70 mio EUR
- In the USA, presidential elections 2016: ~1,000 mio USD

22

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Swiss referendum campaign spending

European Economic Space 1992:	20 mio CHF each side
Gen Protection Initiative 1998:	3 mio CHF YES – 35 mio CHF NO
Tax Reform II 2008:	6.8 mio CHF YES – 25 mio CHF NO
Minarett Initiative 2009:	1.8 mio CHF YES – 0.3 mio CHF NO
Anti-Immigration Initiative 2014:	2.9 mio CHF YES – 7.1 mio CHF NO

Sources: Milic et al. 2014: 312; MediaFocus

23

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Looking at combination of two pairs

Online VAAs – Internet-Voting

E-Petition – E-Collecting

What is the effect in a direct democracy?

24

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Design of Online VAAs

- **Which and how many questions? Do the questions cover the whole political spectrum?**
- **Which algorithms are being used to calculate the degree of matching?**

25

zda Zentrum für Demokratie Aarau

smartvote

Home | Nationalratswahlen - 18.10.2015

Start | **Wahlempfehlung** | Kandidierende | Listen | smartmap

Unterstützen Sie die Weiterentwicklung von smartvote!

Eigene Mittel/Spenden | Ungedeckte Kosten | SPENDEN

Fragebogen > Wahlempfehlung anpassen > **Wahlempfehlung**

smartvote Wahlempfehlung | Print | PDF | smartspider

Kandidierende	Übereinstimmung
1. Sven Strebel 1991, JCVP	**62.4%**
2. Maya Siegrist 1957, BDP	**60.7%**
3. Ruth Jo. Scheier 1976, glp	**60.5%**

Quelle: www.smartvote.ch

26

zda Zentrum für Demokratie Aarau

14. Jonas Häberling 1990, JBDP	**57.2%**
15. Kim Wiklund 1995, JG	**56.9%**
16. Lukas Baumann 1982, jglp	**56.7%**
17. Andreas Leuppi 1990, JG	56.2%
18. Joel Blunier 1974, EVP	56.0%
19. Oliver Maurer 1984, jevp	56.0%

Quelle: www.smartvote.ch

27

zda Zentrum für Demokratie Aarau

28

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Trust in the voting channel on a scale from 0 to 10

- ❑ **ballot box**: 8.5.
- ❑ **mail**: 8.2
- ❑ **internet voting**: 6.6

Source: Milic, T.; McArdle, M.; Serdült, U. (2016)

29

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Democracy OS – democracyos.org - ARG

Propose

Debate

Vote

30

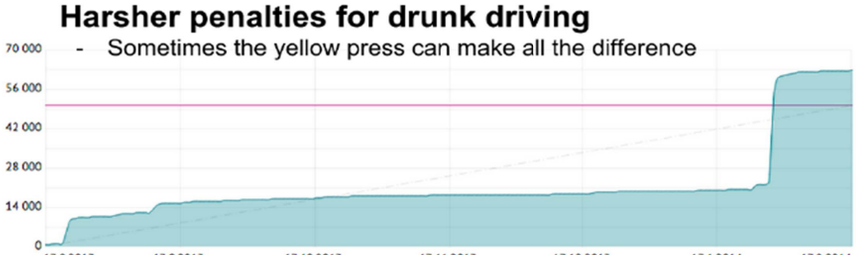
zda Zentrum für Demokratie Aarau

Electronic signature collection in Finland and Latvia

AVOIN MINISTERIÖ

Harsher penalties for drunk driving

- Sometimes the yellow press can make all the difference



ALL YEAR SUMMER TIME WITHOUT THE TRANSITION TO WINTER

Clockwise cutting hours back and forth removal of spring and autumn and the simultaneous Latvian changing the time zone to UTC + 3

10'000

I WOULD LIKE TO

10'951

ALREADY SIGNED 10'951

HELP COLLECT YET

mana balss.lv

31

zda Zentrum für Demokratie Aarau

Example Netherlands, April 2016, referendum on EU-Ukraine association agreement

- ❑ **From 300’000 required signatures in 6 weeks, 30’000 in the first 24 h, 80’000 in the first week.**
- ❑ **Final Email campaign during last weekend: 150’000; Total: 451’666 signatures.**
- ❑ **Almost all signatures digitally via app.**

Literature: Bisaz/Serdült, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie in der Schweiz, LeGes 28 (2017) 3.

32

zda Zentrum für Demokratie Aarau

For references see:

http://uweserdult.wordpress.com/publications

발제 2

A General Survey of the Direct Democracy

Prof. Chang-Lin Li (National Chung Hsing University)

A General Survey of the Direct Democracy

Prof. Chang-Lin Li[1)]
(National Chung Hsing University)

Abstract

The political system of the direct democracy has become the core solutions of a traditional representative democracy. This paper focuses on a general survey of the direct democracy, divided essentially into three parts:

A. **Governance model on direct democracy** : Zogg and Hamon (2006) made a classification and comparison for 19 countries in West Europe, based on the examinations of the seven standards of initiative and referendum : national referendum into the Constitution, obligatory constitutional referendum, popular initiative, ordinary facultative referendum, extraordinary facultative referendum, democratic system typology, national referendum volume etc. Author would like to do some further revisions and innovations on that classification considering the new changing century with the practice of initiative and referendum.

B. **Comparison on the global national referendums** : Wili divided into 6 voting systems (2007) such as : Demark system, French system, Italy system, Switzerland system, British mixed system, Latin America system. Author will follow and do a pragmatic world survey for innovating more global voting systems like : East Europe system, North and Central America system, South America system, Australia New Zealand and Oceania system, Middle East System, Asia system, Africa system etc.

C **Global survey** : Make one global survey for 131 countries on their regulations and national referendum volumes, and recount national referendums worldwide etc.

Keywords

Global Direct Democracy, World Initiative and Referendum, Global National Referendums, Global direct democracy survey.

---

1) Chang-Lin Li, Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, Director of Initiative & Referendum Research Center, National Chung Hsing University, Taiwan.
Email: lichow168@gmail.com

Introduction

This paper is based on a general survey of the direct democracy, divided totally into three parts: A. Governance model on direct democracy. B. Comparison on the global national referendums. C. Global survey etc.

Governance model on direct democracy

Zogg and Hamon (2006) made a classification and comparison for 19 countries in West Europe, based on the examinations of the seven standards of initiative and referendum : national referendum into the Constitution, obligatory constitutional referendum, popular initiative, ordinary facultative referendum, extraordinary facultative referendum, democratic system typology, national referendum volume etc. (see Table1)

Table 1. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 Countries in West Europe

Countries	National referendum into Const-itution	Obligatory constitutional referendum	Popular initiative	Ordinary facultative referendum	Extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	National referendum volume until 2006
Switzerland	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	531
Liechtenstein	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	85
Italy	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	62
Ireland	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	29
Denmark	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	12
France	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	9
Austria	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3
Spain	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3
Sweden	Y	N	N	N	Y	semi-representative	7
Norway	N	N	N	N	Y	semi-representative	6
Luxembourg	Y	N	N	N	Y	semi-representative	4
Finland	Y	N	N	N	Y	semi-representative	3
Iceland	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	0
Greece	Y	N	N	N	Y	semi-representative	0
Portugal	Y	N	N	N	Y	semi-representative	0
Belgium	N	N	N	N	Y	representative	1
United Kingdom	N	N	N	N	Y	representative	1
Germany	N	N	N	N	N	representative	0
Netherlands	N	N	N	N	Y	representative	1

Source: Zogg and Hamon, 2006

Comparison on Table 1

We can compare on table 1 that Zogg and Hamon classified three degrees of countries among 19 countries in West Europe. That means each first to third degree practices different level on democracy.

First degree countries: belong to semi-direct democracy countries, such as Switzerland, Liechtenstein, Italy, Ireland, and Denmark. They had outstanding performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: belong to semi-representative democracy countries, such as France, Austria, Spain, Sweden, Norway, Luxembourg, Finland, Iceland, Greece, and Portugal. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: belong to representative democracy countries, such as Belgium, United Kingdom, Germany, and Netherlands. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and in the future to become semi-direct democracy countries.

Revision by Author

Author made some further revisions and innovations on the classification of Zogg and Hamon on 19 countries in West Europe considering the new changing century with the practice of initiative and referendum. (see Table 2)

Table 2. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 Countries in West Europe

Countries	National referendum into Const-itution	Obligatory constitutional referendum	Popular initiative	Ordinary facultative referendum	Extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	National referendum volume until 2018
Switzerland	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	631
Liechtenstein	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	99
Italy	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	72
Ireland	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	34
Denmark	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	22
France	Y	Y	Y	N	Y	semi-direct	10
Austria	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3
Spain	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3

Countries	National referendum into Const-itution	Obligatory constitutional referendum	Popular initiative	Ordinary facultative referendum	Extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	National referendum volume until 2018
Sweden	Y	N	N	N	Y	semi-representative	15
Norway	N	N	N	N	Y	semi-representative	6
Luxembourg	Y	N	N	N	Y	semi-representative	8
Finland	Y	N	N	N	Y	semi-representative	4
Iceland	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	10
Greece	Y	N	N	N	Y	semi-representative	9
Portugal	Y	N	N	N	Y	semi-representative	4
Belgium	N	N	N	N	Y	representative	1
United Kingdom	N	N	N	N	Y	semi-representative	3
Germany	N	N	N	N	N	representative	0
Netherlands	N	N	N	N	Y	representative	1

Source: Author's collection

On Table 2 Author made some revisions firstly on national referendum volume until 2018 for totally 19 countries in West Europe, each country got the referendums more and more, especially like Switzerland, Liechtenstein, Italy, Ireland, Denmark, Sweden and Iceland etc. Secondly Author revised yes from no to the category popular initiative for France, because France got important constitutional revision in 2008 putting popular initiative regulation into the French Fifth Republic Constitution, that's a big step for the progress of direct democracy in France. Thirdly France got the promotion from semi-representative to semi-direct country because his new constitutional regulation on popular initiative, and France already practices referendums over 10 times. As to Iceland, already practicing referendums over 10 times as well, Iceland got the promotion from semi-representative to semi-direct country. Fourthly the most important to mention that United Kingdom got also the promotion from representative to semi-representative country, due to his referendum's effort over 3 times, one was the referendum left out of EU June 13, 2016 (Geddes, 2013).

Comparison on the global national referendums

The following improved models on the National referendum by Wili (2007), based on the direct democracy to divide into six voting system (see Table 3) :

A Denmark system. In some countries, they imitated Demark system when initiating the referendum. The referendum may be initiated by the minority party of the parliament.

B French system. In some countries, they imitated French system. Referendum becomes the political instrument of the President's power.

C Italy system. In some countries, they imitated Italy system. Referendum may be initiated with limit by the citizen group outside parliament.

D Switzerland system. In some countries, they imitated Switzerland system. Referendum may be initiated without limit by the citizen group outside the parliament. In other words, referendum belongs to the right of the people.

E British mixed system. In some countries, such as 23 countries of the Commonwealth, they initiated referendum in specific issues to vote.

F Latin America system. Thirteen countries in Latin America initiated referendum in mixed system.

Table 3. Global Category of Voting Systems

Characteristics	Influence in the world	Applications from 1971 to 2005	Appreciation
Denmark system: Minority right for parliamentary and representative opposition (art. 42 Denmark Constitution)	5 practicing countries limited: (as Denmark and Ireland)	35 times (very limited application)	Protection of important minorities in parliament
France system: Presidential prerogative (art. 3,11 and 89 France Constitution)	35 almost alike, 14 very close (like ancient colonies in Africa, ex-Soviet Union, Arabian Turkish countries)	98 times (limited application)	Centralization vote
Italy system: Minority right for extra parliamentary opposition: abrogation referendum (art.75 Italy Constitution). Limits: (1) quorum achievement; (2) material control by constitutional court; (3) quorum participation. Four domains none approved to referendum: finances, penal law, and amnesty, international asylum treaties.	12 very close East European countries with none abrogation referendum	128 times (impressive application)	Minority right for extra parliamentary opposition soften by parliamentary majority hard power
Switzerland system: Minority right for none parliamentary Opposition (art. 138-142, 163-165 and 192-194 Switzerland Constitution).	5 partially alike: New Zealand, Australia, Liechtenstein, Micronesia and Uruguay	395 times (very impressive application)	The minority decide for voting the law or popular initiative
British mixed system: Limitation to small amount of concrete questions	23 countries of British Commonwealth	15 times (very limited application)	Referendum in specific issues to vote
Latin America system: Multiple combination systems.	13 Latin America countries	102 (spontaneous but none systematic application)	Incoherence created by combination of incompatible systems results in low effectiveness of voting

Source: Authors' collection

Global survey

On this part, author will follow the Zogg and Hamon models and do a pragmatic world survey for innovating more global voting systems such as : East Europe system, North and Central America system, South America system, Australia New Zealand and Oceania system, Middle East system, Asia system, Africa system[2] etc.

East Europe system

Author discovered for the first time on world scientific papers from his research that each of 19 East European countries have already become strong democracy country like West Europe countries from the 21st century (see Table 4).

First degree countries: Lithuania, Slovakia, Latvian, Hungary, Byelorussia , Slovenia and Poland belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Romania, Ukraine, Russia, Croatia, Moldova, Estonia, Bulgaria, Macedonia, Albania, belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Serbia, Czech, and Bosnia belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 4. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 Countries in East Europe.

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	Extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	national referendum volume until 2018
Lithuania	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	21
Slovakia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	18
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	14
Hungary	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	12
Byelorussia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	12

2) Refer to Centre for Research on Direct Democracy; C2D, and World Constitutions.

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	Extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	national referendum volume until 2018
Slovenia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	22
Poland	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	15
Romania	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	8
Ukraine	Y	Y	Y	Y	N	semi-representative	6
Russia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	6
Croatia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	4
Moldova	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	3
Estonia	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	4
Bulgaria	Y	N	N	Y	Y	semi-representative	5
Macedonia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	2
Albania	Y	N	Y	Y	Y	semi-representative	2
Serbia	Y	Y	N	N	N	representative	1
Czech	Y	Y	N	N	Y	representative	1
Bosnia	N	N	N	N	Y	representative	1

Source: Author's collection.

North and Central America system

For the use of same model, we can also classify and compare on regulation and practice of direct democracy USA, Canada, with totally 15 countries in North and Central America. (see Table 5)

First degree countries: Puerto Rico and Haiti belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Mexico, Guatemala, Panama, Costa Rica, Canada, Dominica, Bellis, and Honduras belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Jamaica, USA, Salvador, Nicaragua, and Bahamas belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 5. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 15 Countries in North and Central America

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Puerto Rico	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	30
Haiti	N	Y	N	Y	Y	semi-direct	21
Mexico	N	N	N	Y	Y	semi-representative	16
Guatemala	N	Y	N	N	N	semi-representative	7
Panama	N	Y	N	N	N	semi-representative	6
Costa Rica	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	3
Canada	Y	Y	Y	N	N	semi-representative	3
Dominica	N	N	N	N	Y	semi-representative	2
Bellis	N	N	N	N	Y	semi-representative	2
Honduras	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	1
Jamaica	N	N	N	N	Y	semi-representative	1
USA	N	N	N	N	N	representative	0
Salvador	N	N	N	N	N	representative	0
Nicaragua	N	N	N	N	N	representative	0
Bahamas	N	N	N	N	N	representative	0

Source: Author's collection.

South America system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 12 countries in South America. (see Table 6)

First degree countries: Ecuador, Uruguay, Bolivia, Colombia and Chile belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Venezuela, Brazil, Peru, Paraguay and Argentina belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Suriname and Guyana belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 6. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 12 Countries in South America

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Ecuador	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	55
Uruguay	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	34
Bolivia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	20
Columbia	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	20
Chile	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	14
Venezuela	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	9
Brazil	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	9
Peru	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	5
Paraguay	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	3
Argentina	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	1
Suriname	N	N	N	N	Y	representative	1
Guyana	N	N	N	N	Y	representative	1

Source: Author's collection.

Asia system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 16 countries in Asia. (see Table 7)

First degree countries: Azerbaijan and Philippines belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Taiwan, South Korea, Armenia, Thailand, East Timor, Sri Lanka, Bhutan and Japan belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Pakistan, Nepal, Myanmar, Singapore, Outer Mongolia and India belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 7. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 16 Countries in Asia

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Azerbaijan	N	Y	Y	N	Y	semi-direct	40
Philippines	N	Y	Y	N	Y	semi-direct	22
Taiwan	N	Y	Y	N	Y	semi-direct	16
South Korea	Y	Y	Y	N	N	semi-representative	6
Armenia	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	5
Thailand	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	1
East Timor	N	Y	N	N	Y	semi-representative	1
Sri Lanka	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	1
Bhutan	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	0
Japan	Y	Y	Y	N	N	semi-representative	0
Pakistan	N	Y	N	N	N	representative	2
Nepal	N	Y	N	N	N	representative	2
Myanmar	N	Y	N	N	N	representative	2
Singapore	N	Y	N	N	N	representative	1
Mongolia	N	Y	N	N	N	representative	1
India	N	N	N	N	N	representative	0

Source: Author's collection.

Australia New Zealand and Oceania system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, like Australia, New Zealand, with totally 13 countries in Oceania. (see Table 8)

First degree countries: Australia, New Zealand, Micronesia, Marshall Islands and Palau belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Samoa and Tuvalu belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Noruu, Giribas, Papua New Guinea, Fiji, Solomon Islands and Van Nadu belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 8. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 13 Countries in Australia New Zealand and Oceania

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Australia	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	51
New Zealand	N	N	N	Y	Y	semi-direct	107
Micronesia	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	57
Marshall Islands	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	39
Palau	Y	Y	Y	N	Y	semi-direct	32
Samoa	N	Y	N	N	Y	semi-representative	4
Tuvalu	N	N	N	N	Y	semi-representative	3
Noruu	Y	Y	N	N	Y	representative	1
Giribas	Y	Y	N	N	Y	representative	1
Papua New Guinea	N	N	N	N	N	representative	0
Fiji	N	N	N	N	N	representative	0
Solomon Islands	N	N	N	N	N	representative	0
Van Nadu	N	N	N	N	N	representative	0

Source: Author's collection.

Middle East system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 18 countries in Middle East. (see Table 9)

First degree countries: Egypt and Syria belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Turkey, Iraq, Iran and Bahrain belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Pakistan, Ye door, Kada, Cypress, Afghanistan, Lebanon, Jordan, Kuwait, United Arab Emirates, Oman, Israel and Saudi Arabia belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 9. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 18 Countries in Middle East

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Egypt	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	29
Syria	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	16
Turkey	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	7
Iraq	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	3
Iran	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	3
Bahrain	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	2
Pakistan	Y	Y	N	N	Y	representative	2
Ye door	N	N	N	N	Y	representative	2
Kada	N	N	N	N	Y	representative	1
Cypress	N	N	N	N	N	representative	0
Afghanistan	N	N	N	N	N	representative	0
Lebanon	N	N	N	N	N	representative	0
Jordan	N	N	N	N	N	representative	0
Kuwait	N	N	N	N	N	representative	0
United Arab Emirates	N	N	N	N	N	representative	0
Oman	N	N	N	N	N	representative	0
Israel	Y	Y	N	N	N	representative	0
Saudi Arabia	N	N	N	N	N	representative	0

Source: Author's collection.

Africa system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 19 countries in Africa. (see Table 10)

First degree countries: Botswana and Algeria belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Morocco, Comoros, Benin, Congo Republic, Central African Republic, Burkina Faso, Ghana, Burundi, Senegal, Sudan and Chad belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: South Africa, Uganda, Ivory Coast, Cameroon, Kenya and Tunisia belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after

to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 10. Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 Countries in Africa

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Botswana	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	12
Algeria	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	11
Morocco	N	N	N	Y	Y	semi-representative	11
Comoros	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	9
Benin	N	N	Y	Y	Y	semi-representative	7
Congo Republic	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	7
Central African Republic	N	N	N	Y	Y	semi-representative	5
Burkina Faso	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	5
Ghana	N	N	N	Y	Y	semi-representative	4
Burundi	Y	N	Y	Y	Y	semi-representative	4
Senegal	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	4
Sudan	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	4
South Africa	N	N	N	Y	Y	representative	3
Chad	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	3
Uganda	Y	Y	N	Y	N	representative	3
Ivory Coast	N	N	N	Y	Y	representative	2
Cameroon	N	N	N	Y	Y	representative	2
Kenya	Y	Y	N	Y	Y	representative	2
Tunisia	N	N	N	Y	Y	representative	1

Source: Author's collection.

Conclusion

This paper uses the points of view of famous scholars Zogg and Hamon on their governance of direct democracy, author continues doing the global survey of the classification and comparison on regulation and practice of direct democracy totally 131 countries from all over the world. His research got a concrete conclusion : Among the 131 countries, 32 countries practice their own semi-direct system, 56 countries practice semi-representative systems, and 43 countries practice representative systems.

The achievement for this research offers a brand new vison and value of study for direct democracy, it's valuable for research reference.

References

Altman, D. (2011) *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Geddes, A. (2013) *Britain and the European Union.* Palgrave.

Hamon, F. (2006) *Le Référendum en Europe.* Paris : L'Harmattan.

IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2008). Direct Democracy. Stockholm: International IDEA

Kaufmann, Bruno, Rolf Büchi, et al. (2010). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond.* Malberg: Initiative and Referendum Institute Europe.

Kaufmann, B. Pichler, JW. (2010) *The European Citizens' Initiatives*. Wien: European Academic Press.

Li, CL. (2014) *Comparative Systems on the Referendums,* Taipei: Wu Nan Editions.

Li, CL. (2015) "The Rising of Initiative and Referendum for the Replacement of the Decline of Parliaments", International relations and Diplomacy, Volume 3, Number3, March, pp.220-228.

Li, CL. (2018) *Political Science of Referendum & Direct Democracy*, Taipei: Wu Nan Editions.

Serdűlt, Uwe. and Welp, Y. (2012) Direct Democracy Upside Down. Taiwan Journal of Democracy, 8 (1) pp.69-92.

Serdült Uwe, Referendums in Switzerland, Referendums around the World, edited by Qvotrup Matt, 2014

Wili, H-U. (2006) *Droits populaires à la Chancellerie fédérale de la Confédération helvétique.* Berne Suisse.

Zogg, Serge. (1996). *La démocratie directe en Europe de l'Ouest*. Centre européen de la culture et Actes Sud.

Zogg, Serge. (2007). « Démocratie représentative et démocratie directe : Typologie des systèmes démocratiques », Documents d'études, 1 (21) : 1-2.

Author biography

Chang-Lin Li is professor at the Graduate Institute of National Policy & Public Affairs, National Chung Hsing University, Taiwan. Director of Research Center for Initiative and Referendum.

His research interests are Initiative and Referendum, Direct Democracy, Governance on the Democracy.

He has published the books entitled “Referendum and Case Study’ in 2008, “Comparative Systems on the Referendums” in 2015 and “ Political Science of Referendum & Direct Democracy” in 2018.

Introduction

This paper is based on a general survey of the direct democracy, divided totally into three parts :

A. Governance model on direct democracy :

B. Comparison on the global national referendums

C. Global survey

I. Governance model on direct democracy

- Zogg and Hamon (2006) made a classification and comparison for 19 countries in West Europe, based on the examinations of the seven standards of initiative and referendum : national referendum into the Constitution, obligatory constitutional referendum, popular initiative, ordinary facultative referendum, extraordinary facultative referendum, democratic system typology, national referendum volume etc. (see Table1)

Table 1: ***Classification and Comparisonon on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 countries in West Europe***

countries	national referendum into Const-itution	obligatory constitutionnal referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	national referendum volume until 2006
Switzerland	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	531
Liechtenstein	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	85
Italy	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	62
Ireland	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	29*
Denmark	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	12
France	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	9
Austria	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3
Spain	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3
Sweden	Y	N	N	N	Y	semi-representative	7
Norway	N	N	N	N	Y	semi-representative	6
Luxembourg	Y	N	N	N	Y	semi-representative	4
Finland	Y	N	N	N	Y	semi-representative	3
Iceland	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	0
Greece	Y	N	N	N	Y	semi-representative	0
Portugal	Y	N	N	N	y	semi-representative	0
Belgium	N	N	N	N	Y	representative	1
United Kingdom	N	N	N	N	Y	representative	1
Germany	N	N	N	N	N	representative	0
Netherlands	N	N	N	N	Y	representative	1

□ Comparison on Table 1

We can compare on table 1 that Zogg and Hamon classified three degrees of countries among 19 countries in West Europe. That means each first to third degree practices different level on democracy.

First degree countries: belong to semi-direct democracy countries, such as Switzerland, Liechtenstein, Italy, Ireland, and Denmark. They had outstanding performance for its direct democracy regulation and level of practicing.

These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: belong to semi-representative democracy countries, such as France, Austria, Spain, Sweden, Norway, Luxembourg, Finland, Iceland, Greece, and Portugal. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: belong to representative democracy countries, such as Belgium, United Kingdom, Germany, and Netherlands. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and in the future to become semi-direct democracy countries.

☐ Revision by Author

Author made some further revisions and innovations on the classification of Zogg and Hamon on 19 countries in West Europe considering the new changing century with the practice of initiative and referendum. (see Table 2)

Table 2

Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 Countries in West Europe

Countries	National referendum into Const-itution	Obligatory constitutional referendum	Popular initiative	Ordinary facultative referendum	Extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	National referendum volume until 2018
Switzerland	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	631
Liechtenstein	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	99
Italy	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	72
Ireland	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	34
Denmark	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	22
France	Y	Y	Y	N	Y	semi-direct	10
Austria	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3
Spain	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	3
Sweden	Y	N	N	N	Y	semi-representative	15
Norway	N	N	N	N	Y	semi-representative	6
Luxembourg	Y	N	N	N	Y	semi-representative	8
Finland	Y	N	N	N	Y	semi-representative	4
Iceland	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	10
Greece	Y	N	N	N	Y	semi-representative	9
Portugal	Y	N	N	N	Y	semi-representative	4
Belgium	N	N	N	N	Y	representative	1
United Kingdom	N	N	N	N	Y	semi-representative	3
Germany	N	N	N	N	N	representative	0
Netherlands	N	N	N	N	Y	representative	1

On Table 2 Author made some revisions firstly on national referendum volume until 2018 for totally 19 countries in West Europe, each country got the referendums more and more, especially like Switzerland, Liechtenstein, Italy, Ireland, Denmark, Sweden and Iceland etc. Secondly Author revised yes from no to the category popular initiative for France, because France got important constitutional revision in 2008 putting popular initiative regulation into the French Fifth Republic Constitution, that's a big step for the progress of direct democracy in France.

Thirdly France got the promotion from semi-representative to semi-direct country because his new constitutional regulation on popular initiative, and France already practices referendums over 10 times. As to Iceland, already practicing referendums over 10 times as well, Iceland got the promotion from semi-representative to semi-direct country. Fourthly the most important to mention that United Kingdom got also the promotion from representative to semi-representative country, due to his referendum's effort over 3 times, one was the referendum left out of EU June 13, 2016 (Geddes, 2013).

II. Comparison on the global national referendums

The following improved models on the National referendum by Wili (2007), based on the direct democracy to divide into six voting system (see Table 3) :

A **Denmark system**. In some countries, they imitated Demark system when initiating the referendum. The referendum may be initiated by the minority party of the parliament.

B **Frence system**. In some countries, they imitated French system. Referendum becomes the political instrument of the President's power.

C **Italy system**. In some countries, they imitated Italy system. Referendum may be initiated with limit by the citizen group outside parliament.

D **Switzerland system**. In some countries, they imitated Switzerland system. Referendum may be initiated without limit by the citizen group outside the parliament. In other words, referendum belongs to the right of the people;

E **British mixed system**. In some countries, such as 23 countries of the Commonwealth, they initiated referendum in specific issues to vote.

F **Latin America system**. Thirteen countries in Latin America initiated referendum in mixed system.

Table 3
Global Category of Voting Systems

Characteristics	Influence in the world	Applications from 1971 to 2005	Appreciation
Denmark system: Minority right for parliamentary and representative opposition (art. 42 Denmark Constitution)	5 practicing countries limited: (as Denmark and Ireland)	35 times (very limited application)	Protection of important minorities in parliament
France system: Presidential prerogative (art. 3,11 and 89 France Constitution)	35 almost alike, 14 very close (like ancient colonies in Africa, ex-Soviet Union, Arabian Turkish countries)	98 times (limited application)	Centralization vote
Italy system: Minority right for extra parliamentary opposition: abrogation referendum (art.75 Italy Constitution). Limits: (1) quorum achievement; (2) material control by constitutional court; (3) quorum participation. Four domains none approved to referendum: finances, penal law, and amnesty, international asylum treaties.	12 very close East European countries with none abrogation referendum	128 times (impressive application)	Minority right for extra parliamentary opposition soften by parliamentary majority hard power
Switzerland system: Minority right for none parliamentary Opposition (art. 138-142, 163-165 and 192-194 Switzerland Constitution).	5 partially alike: New Zealand, Australia, Liechtenstein, Micronesia and Uruguay	395 times (very impressive application)	The minority decide for voting the law or popular initiative
British mixed system: Limitation to small amount of concrete questions	23 countries of British Commonwealth	15 times (very limited application)	Referendum in specific issues to vote
Latin America system: Multiple combination systems.	13 Latin America countries	102 (spontaneous but none systematic application)	Incoherence created by combination of incompatible systems results in low effectiveness of voting

III. Global survey

On this part, author will follow the Zogg and Hamon models and do a pragmatic world survey for innovating more global voting systems such as : East Europe system, North and Central America system, South America system, Australia New Zealand and Oceania system, Middle East system, Asia system, Africa system etc.

☐ East Europe system

Author discovered for the first time on world scientific papers from his research that each of 19 East European countries have already become strong democracy country like West Europe countries from the 21st century (see Table 4).

First degree countries: Lithuania, Slovakia, Latvian, Hungary, Byelorussia , Slovenia and Poland belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Romania, Ukraine, Russia, Croatia, Moldova, Estonia, Bulgaria, Macedonia, Albania, belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Serbia, Czech, and Bosnia belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 4

Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 Countries in East Europe

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	Extraordinary facultative referendum	Democratic system typology	national referendum volume until 2018
Lithuania	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	21
Slovakia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	18
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	14
Hungary	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	12
Byclorussia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	12
Slovenia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	22
Poland	Y	N	Y	Y	Y	semi-direct	15
Romania	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	8
Ukraine	Y	Y	Y	Y	N	semi-representative	6
Russia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	6
Croatia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	4
Moldova	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	3
Estonia	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	4
Bulgaria	Y	N	N	Y	Y	semi-representative	5
Macedonia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	2
Albania	Y	N	Y	Y	Y	semi-representative	2
Serbia	Y	Y	N	N	N	representative	1
Czech	Y	Y	N	N	Y	representative	1
Bosnia	N	N	N	N	Y	representative	1

☐ North and Central America system

For the use of same model, we can also classify and compare on regulation and practice of direct democracy USA, Canada, with totally 15 countries in North and Central America. (see Table 5)

First degree countries: Puerto Rico and Haiti belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Mexico, Guatemala, Panama, Costa Rica, Canada, Dominica, Bellis, and Honduras belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Jamaica, USA, Salvador, Nicaragua, and Bahamas belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 5

Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 15 Countries in North and Central America

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Puerto Rico	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	30
Haiti	N	Y	N	Y	Y	semi-direct	21
Mexico	N	N	N	Y	Y	semi-representative	16
Guatemala	N	Y	N	N	N	semi-representative	7
Panama	N	Y	N	N	N	semi-representative	6
Costa Rica	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	3
Canada	Y	Y	Y	N	N	semi-representative	3
Dominica	N	N	N	N	Y	semi-representative	2
Bellis	N	N	N	N	Y	semi-representative	2
Honduras	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	1
Jamaica	N	N	N	N	Y	semi-representative	1
USA	N	N	N	N	N	representative	0
Salvador	N	N	N	N	N	representative	0
Nicaragua	N	N	N	N	N	representative	0
Bahamas	N	N	N	N	N	representative	0

☐ South America system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 12 countries in South America. (see Table 6)

First degree countries: Ecuador, Uruguay, Bolivia, Colombia and Chile belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Venezuela, Brazil, Peru, Paraguay and Argentina belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Suriname and Guyana belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 6
Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 12 Countries in South America

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Ecuador	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	55
Uruguay	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	34
Bolivia	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	20
Columbia	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	20
Chile	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	14
Venezuela	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	9
Brazil	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	9
Peru	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	5
Paraguay	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	3
Argentina	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	1
Suriname	N	N	N	N	Y	representative	1
Guyana	N	N	N	N	Y	representative	1

☐ Asia system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 16 countries in Asia. (see Table 7)

First degree countries: Azerbaijan and Philippines belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Taiwan, South Korea, Armenia, Thailand, East Timor, Sri Lanka, Bhutan and Japan belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Pakistan, Nepal, Myanmar, Singapore, Outer Mongolia and India belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 7

Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 16 Countries in Asia

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordirary facultative referndum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Azerbaijan	N	Y	Y	N	Y	semi-direct	40
Philippines	N	Y	Y	N	Y	semi-direct	22
Taiwan	N	Y	Y	N	Y	semi-direct	16
South Korea	Y	Y	Y	N	N	semi-representative	6
Armenia	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	5
Thailand	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	1
East Timor	N	Y	N	N	Y	semi-representative	1
Sri Lanka	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	1
Bhutan	N	Y	Y	N	Y	semi-representative	0
Japan	Y	Y	Y	N	N	semi-representative	1
Pakistan	N	Y	N	N	N	representative	2
Nepal	N	Y	N	N	N	representative	2
Myanmar	N	Y	N	N	N	representative	2
Singapore	N	Y	N	N	N	representative	1
Mogolia	N	Y	N	N	N	representative	1
India	N	N	N	N	N	representative	0

☐ Australia New Zealand and Oceania system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, like Australia, New Zealand, with totally 13 countries in Oceania. (see Table 8)

First degree countries: Australia, New Zealand, Micronesia, Marshall Islands and Palau belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Samoa and Tuvalu belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Noruu, Giribas, Papua New Guinea, Fiji, Solomon Islands and Van Nadu belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 8

Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 13 Countries in Australia New Zealand and Oceania

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Australia	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	51
New Zealand	N	N	N	Y	Y	semi-direct	107
Micronesia	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	57
Marshall Islands	Y	Y	N	N	Y	semi-direct	39
Palau	Y	Y	Y	N	Y	semi-direct	32
Samoa	N	Y	N	N	Y	semi-representative	4
Tuvalu	N	N	N	N	Y	semi-representative	3
Noruu	Y	Y	N	N	Y	representative	1
Giribas	Y	Y	N	N	Y	representative	1
Papua New Guinea	N	N	N	N	N	representative	0
Fiji	N	N	N	N	N	representative	0
Solomon Islands	N	N	N	N	N	representative	0
Van Nadu	N	N	N	N	N	representative	0

☐ Middle East system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 18 countries in Middle East. (see Table 9)

First degree countries: Egypt and Syria belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Turkey, Iraq, Iran and Bahrain belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: Pakistan, Ye door, Kada, Cypress, Afghanistan, Lebanon, Jordan, Kuwait, United Arab Emirates, Oman, Israel and Saudi Arabia belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 9

Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 18 Countries in Middle East

countries	national referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	ordinary faculative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Egypt	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	29
Syria	Y	Y	N	Y	Y	semi-direct	16
Turkey	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	7
Iraq	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	3
Iran	Y	Y	N	N	Y	semi-representative	3
Bahrain	Y	Y	Y	N	Y	semi-representative	2
Pakistan	Y	Y	N	N	Y	representative	2
Ye door	N	N	N	N	Y	representative	2
Kada	N	N	N	N	Y	representative	1
Cypress	N	N	N	N	N	representative	0
Afghanistan	N	N	N	N	N	representative	0
Lebanon	N	N	N	N	N	representative	0
Jordan	N	N	N	N	N	representative	0
Kuwait	N	N	N	N	N	representative	0
United Arab Emirates	N	N	N	N	N	representative	0
Oman	N	N	N	N	N	representative	0
Israel	Y	Y	N	N	N	representative	0
Saudi Arabia	N	N	N	N	N	representative	0

□ Africa system

The classification and comparison on regulation and practice of direct democracy, with totally 19 countries in Africa. (see Table 10)

First degree countries: Botswana and Algeria belong to semi-direct democracy countries. They had outstanding performances for their direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be reached so called paradigm country on direct democracy.

Second degree countries: Morocco, Comoros, Benin, Congo Republic, Central African Republic, Burkina Faso, Ghana, Burundi, Senegal, Sudan and Chad belong to semi-representative democracy countries. They had passable performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries still could be waited to promote to become semi-direct democracy countries.

Third degree countries: South Africa, Uganda, Ivory Coast, Cameroon, Kenya and Tunisia belong to representative democracy countries. They had no good performance for its direct democracy regulation and level of practicing. These countries could be waited to promote to become first semi-representative democracy countries, and after to become semi-direct democracy countries in the future.

Table 10

Classification and Comparison on Regulation and Practice of Direct Democracy 19 Countries in Africa

countries	referendum into Constitution	obligatory constitutional referendum	popular initiative	optional facultative referendum	extraordinary facultative referendum	democratic system typology	national referendum volume until 2018
Botswana	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	12
Algeria	Y	Y	Y	Y	Y	semi-direct	11
Morocco	N	N	N	Y	Y	semi-representative	11
Comoros	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	9
Benin	N	N	Y	Y	Y	semi-representative	7
Congo Republic	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	7
Central African Republic	N	N	N	Y	Y	semi-representative	5
Burkina Faso	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	5
Ghana	N	N	N	Y	Y	semi-representative	4
Burundi	Y	N	Y	Y	Y	semi-representative	4
Senegal	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	4
Sudan	Y	Y	N	Y	Y	semi-representative	4
South Africa	N	N	N	Y	Y	representative	3
Chad	Y	Y	Y	Y	Y	semi-representative	3
Uganda	Y	Y	N	Y	N	representative	3
Ivory Coast	N	N	N	Y	Y	representative	2
Cameroon	N	N	N	Y	Y	representative	2
Kenya	Y	Y	N	Y	Y	representative	2
Tunisia	N	N	N	Y	Y	representative	1

Conclusion

This paper uses the points of view of famous scholars Zogg and Hamon on their governance of direct democracy, author continues doing the global survey of the classification and comparison on regulation and practice of direct democracy totally 131 countries from all over the world. His research got a concrete conclusion : Among the 131 countries, 32 countries practice their own semi-direct system, 56 countries practice semi-representative systems, and 43 countries practice representative systems.

The achievement for this research offers a brand new vison and value of study for direct democracy, it's valuable for research reference.

발제 3

촛불혁명 이후 직접민주주의의 진화와 한계

Evolution and limitations of direct democracy after the Candlelight Revolution

임채원 교수 (경희대학교)

촛불혁명 이후 직접 민주주의

임채원 교수
(경희대학교)

1. 서론

2017년 탈원전에 관한 공론조사가 있었다. 새로운 제도적 실험으로 공론화위원회가 꾸려지고 이를 통해 시민들의 여론이 모아졌다. 비슷한 시기에 대만에서는 탈원전에 대해 직접 민주주의 방식으로 시민발의에 의한 국민투표가 실시되었다. 어느 제도가 민주주의의 원리에 더 부합하는가? 더구나 한국은 2016에서 2017년까지 촛불혁명이라는 거대한 사회적 변화를 통해 거대한 시민들의 정치참여를 경험했다. 국민들의 정치참여는 그 어느 때보다 크게 분출되고 있다. 이 정치참여를 담고 있는 현실적인 제도는 청와대 청원에 그치고 있다. 청와대 청원제도는 말 그대로 청원제도에 그치고 있고, 이는 현대 직접민주주의라고 할 수는 없다.

2016년에서 2017년까지 대통령 탄핵 과정을 주도했던 시민들의 직접 참여를 촛불혁명이라고 한다면, 그 혁명은 시민참여를 통한 레짐 변화의 제도적 변화가 수반되어야 그 의미가 살아난다. 시민들의 요구가 제도적 변화를 통해 기존 정치체제를 넘어설 때 비로소 혁명은 혁명다워진다. 그리고 이러한 혁명은 궁극적으로는 헌법개정을 통해 시민들의 정치참여를 제도화할 수 있다. 이 글은 촛불혁명의 제도적 완성이 시민적 공화주의를 바탕으로 한 주권자 민주주의를 통한 헌법개정에 있다는 관점을 제안한다.

2018년 9월 이탈리아 로마에서 현대 직접민주주의에 관한 글로벌 포럼이 있었다. 직접 민주주의의 제도화에 관심을 갖고 있는 700명이 넘는 포럼의 참가자들에게 한국의 촛불혁명이 소개되었을 때, 이들의 반응은 한국에서 국민적 열기와 달리 냉정했다. 1,700만명이 참여한 촛불혁명의 사건에 대해서는 주목할 수 있지만, 그래서 그 뒤에 어떤 제도적 변화가 있었느냐에 그들은 많은 물음을 제기했다. 촛불혁명은 장대했지만, 그 제도화는 여전히 현재진행형이다.

같은 포럼이 2019년에 대만에서 있었다. 현대 직접 민주주의에 관심을 갖는 수백만의 사람들이 유럽, 남미 등 세계 각지에서 모여들었다. 이들의 관심은 단연 2018년에 있었던 대만의 국민투표였다. 탈원전, 석탄발전소의 지속여부, 동성결혼 등 10개의 시민발의에 대해 국민투표가 있었다. 포럼에 참여한 사람들은 대만의 국민투표의 과정, 내용, 절차 등 거의 모든 사안에 지대한 관심을 보였다.

이 글은 정치적 사건으로서 2016년 촛불혁명의 시대적 요구가 무엇인지를 살펴보고 이에 따라 그 요구를 담아내는 제도적 수단이 현대 직접민주주의의 제도화라는 제안을 하고 있다. 촛불혁명은 미국 독립전쟁, 프랑스 대혁명, 영국의 청교도 혁명과 명예 혁명 이후에 나타난 근대 대의제 민주주의라는 간접민주주의를 넘어서는 새로운 형태이 주권자 민주주의를 요구하고 있다. 이 주권자 민주주의는 대의제를 바탕으로 하지만 국민주권이 실현될 수 있는 방법으로 직접 민주주의를 수요하는 것을 의미한다. 이 글은 촛불혁명 과정에서 발화한 시민적 공화주의를 실현하는 주권자 민주주의의 정책 수단으로서 시민발의와 국민투표의 현대직접민주주의를 제안한다.

2. 마키아벨리적 계기와 시민적 공화주의

1) 2016 년~2017 년 시민대집회

밀레니엄 시대에 글로벌 수준에서 새로운 정치를 2016년부터 2017년까지 광화문 광장의 시민대집회와 제도권 정치가 보여주었다. '새로운 대한민국'과 '새로운 민주공화국'은 시민대집회에서 가장 중요한 물음이었다. 그리스와 로마시대 이후 공화주의의 역사에서 광장의 시민대집회와 국회, 헌법재판소, 경찰과 검찰, 그리고 군대까지 가장 완벽한 형태로 민주공화정의 교과서적인 전형으 보여주었다. 고전시대의 그리스와 로마의 민주공화정, 15세기와 16세기 이탈리아 피렌체와 베네치아의 도시공화정 그리고 17세기와 18세기 대서양 양안의 영국과 미국의 공화정치가 그 동안 인류사에서 모범적인 공화정치로 평가되었다. 그러나 2008년 촛불집회와 2016년에서 2017년까지 시민대집회는 세계 공화주의의 그 어떤 역사보다도 찬연한 불꽃을 발했다. 어쩌면 앞으로도 인류사에서 이토록 완벽한 공화정치는 다시 볼 수 없을 지도 모른다. 광장의 시민대집회와 제도권 정치가 2016년 10월 29일 제1차 시민대집회 이후 2017년 3월 11일 제20차 시민대집회까지 광장과 제도가 호흡하면서 민주공화정치의 가장 아름다운 성취를 이루냈다.

104일 동안 시민대집회와 제도권 정치의 역사는 새로운 밀레니엄 시대 세계정치의 가능성을 열어 놓았다. 2016년 10월 29일에 대통령 하야를 요구하는 제1차 시민대집회에 2만명이 참가했다. 그로부터 매주 토요일에 시민대집회가 광화문을 비롯한 전국의 광장에서 열렸다. 2017년 1월 28일 설날에 한번를 제외하고 매주 시민대집회는 때로는 수십만명, 때로는 200만명 이상이 참가했다. 광장의 시민정치는 대통령 탄핵 과정에서 제도권 정치를 견인했다. 제도정치가 '질서있는 퇴진' '제3지대론' 등 우왕좌왕할 때도 시민대집회는 일관되게 대통령 하야와 탄핵을 조금의 흐트려짐도 없이 한발 한발 제도정치의 길잡이가 되었다.

2016년 12월 2일 오후 2시에 야당 3당은 공동으로 대통령 탄핵소추(안)을 발의했다. 12월 9일 오후 4시 8분 대통령 탄핵소추(안)은 찬성 234, 반대 56, 기권 2, 무효 7로 국회에서 가결되었다. 같은 날 오후 4시 35분에 탄핵결의서 정본이 국회법제사법위원장에게 전달되고 오후 5시 57분에 법제사법위원장은 헌법재판소에 탄핵결의서 2부 중 1부를 제출했다. 오후 7시 3분에 탄핵결의서의 나머지 1부가 청와대에 접수되었다. 이 시각부터 대통령의 직무가 정지되었다. 그리고 다음 해 2017년 3월 10일 오전 10시 21분에 헌법재판소의 헌법 재판관 8명은 만장일치로 대통령 탄핵심판을 인용했다.

제도 정치가 탄핵심판을 위한 법적 절차를 진행하고 있는 동안 광장에서 104일 동안 시민대집회는 한국 정치 자체를 전혀 다른 질적 차원으로 승화시켰다. 한국 정치는 2017년 시민대집회 이전과 이후로 구분될 것이다. 이 집단적인 경험이 앞으로 한국 정치의 가장 중요한 동력이 될 것이다.

2) 마키아벨리적 계기

시민대집회를 통해 공동체의 시민들이 자각해서 시민의식이 질적으로 고양되는 시기를 공화주의 이론가 포칵(J. Pocock)은 마키아벨리적 계기(Machiavellian Moment)라고 했다. 역사적으로 마키아벨리

적 계기가 폭발한 대표적인 사례는 1399년에서 1402년까지 피렌체에서 시민대집회와 시민들의 자각이었다. 이 기간 동안 피렌체는 이전에 경험하지 못했던 새로운 시민의식과 시민행동을 경험한다.

1399년 이전 피렌체는 도시 공화정으로 자유시민의 공동체(commune)가 자연스럽게 형성되어 있었지만 시민들 스스로는 자신들의 정치적 의식이나 시민의식을 체험적으로 느끼지 못하고 있었다. 고대 로마로부터 흘러내려온 공화주의적 전통이 이탈리아 지역에는 중세를 거치면서도 남아 있었고 관행적으로 공화정치와 시민적 자유를 누리고 있었을 뿐이다. 그런데 이 도시공화정은 규모가 작고 인구도 많지 않아 위쪽에 있는 더 큰 밀라노 공국에 의해 때때로 간섭을 받고 있었다. 당시 밀라노에는 비스콘티 가문이 군주제의 형태로 집권을 하고 있었고 군주 전갈레아초(Giangaeazzo Visconti)가 피렌체를 고립시키고 군사적·정치적으로 위협을 가했다. 이 일을 계기로 피렌체 시민들은 하나의 공동체임을 강하고 극적으로 자각하게 되었다.

피렌체가 공화주의 제도와 가치(republican institution and values)에 기초한 국가라는 것을 깨달았다. 1402년에 자신들을 위협하던 밀라노 공국의 군주가 갑작스럽게 죽음으로써 피렌체의 위기는 끝이 났지만 2년 동안 이 위기를 겪으면서 피렌체 시민들과 이 공동체는 전혀 다른 공동체가 되어 있었다. 피렌체는 이 위기를 통해 애국주의와 공화주의적 자각이 격렬하게 발화하였고 역사 속에서 자기정체성을 확립하였다. 그리고 이 속에서 시민의식의 혁명이 일어났다. 위기를 거치면서 피렌체 시민들이 시민의식과 공동체의 자각이 일어났다는 것이 그 유명한 '바론 테제(Baron Thesis)'이다.

바론은 한 걸음 더 나아가 피렌체 시민들이 위기를 통해 느낀 공동체에 대한 자각, 또는 공화정에 대한 자각을 그 이전의 고전적 휴머니즘과 구분해서 시민적 휴머니즘(civic humanism)이라고 명명했다. 고전적 휴머니즘이 인문주의자의 자유와 문학예술에 대한 이해에 머물러 있었다면, 시민적 휴머니즘은 도시공화정에서 정치적 삶에 대한 재발견이었다. 이는 시민들이 공론장으로서 도시 광장에 대한 새로운 이해를 의미하기도 했다.

1399년에서 1402년에 피렌체 시민들 사이에서 일어났던 시민의식의 고양과 공동체에 대한 자각이 2016년과 2017년 사이에 한국에서도 공화주의적 에토스의 분출에 의해 일어났다. 이 순간을 한국에서 '마키아벨리적 계기'의 폭발이라고 할 수 있다.

마키아벨리적 계기를 명명했던 포칵은 이러한 일이 연속적으로 일어나지 않고 간헐적으로 그리고 주기적으로 일어날 수 있는 것에 주목했다. 역사는 공화주의적 계기(republican moments)와 암흑의 막간극(interludes of darkness)로 양분된다고 한스 바론(Hans Baron)은 지적하고 있다. 우리나라의 짧은 공화주의적 역사 속에서도 2008년 촛불집회 이후 10여년의 잠복기를 거쳐서 2017년에 다시 공화주의적 계기가 발화하였다. 피렌체의 경우에는 훨씬 오랜 시간이 걸렸다. 1399년 이후 거의 100년 만인 1494년에 사보나롤라(Savonalora)에 의해 시민혁명의 형태로 다시 나타났다. 피렌체는 100년간의 암흑기를 경험한 셈이다.

한국의 경우에는 2008년 공화주의적 계기가 폭발한 이후 공화적 에토스는 잠복하고 있다, 10년만에 다시 분출했다. 그리고 2008년이 크게 제도적 변화까지 이어지지 못하고 사그라들었다면 2017년 시민대집회는 대통령 탄핵이라는 구체적인 정치적 성과와 새정부 출범 이후 헌법개정이라는 제도적 변화가 예고되어 있는 상태이다. 굳이 공화주의적 계기와 제도변화를 연관해서 본다면 2008년 촛불집회는 2년 후 2010년 지방선거에서 다수의 새로운 광역자치단체장과 기초자치단체장이 선출되고 지방의회의 구성

이 크게 변화했다는 점이다. 2008년 촛불집회는 제도의 변화가 아니라, 그보다는 좀 더 온건한 형태로 지방정부의 인적 구성이 바뀌는 레짐 변화(regime change)로 볼 수 있다. 이에 반해 2017년 시민대집회는 거대한 한국 정치의 변화까지 가능한 질적 전환의 계기를 맞고 있다.

3) 시민적 공화주의의 등장

공화적 에토스가 분출한 2016년 10월 말부터 2017년 3월 초까지 광장에서는 매주 거의 100만 명이 직접적인 시민행동에 참여했다. 시민행동의 직접적인 원인은 권력자의 부패 때문이었다. 대통령과 그 주변 인물들이 사익(self-interest)을 추구하기 위해 공적 가치(public value)를 훼손했다. '공공의 것(res publica)'이 권력자의 '사적인 것(res privita)'에 종속되었다.

고전적 공화주의(classic republicanism)에서 시민의 자유를 지키기 위해 가장 경계하는 것이 외부로부터 간섭과 내부에서 독재자(deposit)의 출현이었다. 그리고 그 권력자가 부패(corruption)에는 시민적으로 저항하는 것이 공동선을 지키는 시민의 의무로 보았다. 2017년 시민대집회에 참여한 시민들의 적극적 행동은 '새로운 민주공화국'을 요구했다. 시민행동을 촉박시킨 근본적인 동인은 사익을 위해 헌법을 심각하게 침해하고 권력 자체가 회복불능으로 부패에 빠졌기 때문이다.

매주 시민대집회에 나온 100 만명과 이들을 지지하고 공동체적인 일치감과 시민의식을 자각한 흐름을 한 마디로 압축한다면 이를 시민적 공화주의(civic republicanism)이라고 할 수 있다. 시민적 공화주의는 개인주의적 자유주의 또는 소유적 개인주의(possessive individualism)에 대비되는 개념으로 공공성(the public)을 기반으로 개인이 사적으로 누려야 할 권리의 확보보다는 시민으로서 갖추어야 할 덕성(virtues)의 고양을 강조하는 정치적 아이디어이다.

매주 100만 명이 시민대집회에 참여한 이유는 민주공화국의 근간이 공공성이 권력자로부터 심각하게 침해받고 있고 이를 지키기 위해서는 시민행동을 실천해야 한다는 사회적 책임성을 느꼈기 때문이다. 이러한 시민적 책임성을 시민적 공화주의에서는 시민적 덕성(civic vitues)라고 한다. 사적 이해관계를 떠나 공동체의 일에 헌신함으로써 인간은 자아를 실현할 수 있다는 믿음이 시민적 덕성에는 전제되어 있다. 시민적 공화주의자들은 시민은 아리스토텔레스가 말한 정치적 동물(zoon politikon)으로서 개인보다는 정치공동체인 폴리스에 대한 헌신과 봉사를 시민적 책임으로 믿고 있다. 주말마다 광장으로 나온 시민적 힘의 원천은 이러한 시민적 덕성이 분출된 것이라고 할 수 있다.

광화문 광장에서 볼 수 있는 시민대집회는 영미식의 자유주의적인 흐름이라기 보다는 오히려 유럽의 근대 시민정치에 더 친숙하다. 시민적 공화주의는 한스 바론(Hans Baron)과 한나 아렌트(Hannah Arendt)에 의해 민주공화정을 해석하고 실천하는 정책 아이디어로 자리를 잡았다. 이들은 독일 출신들로 제1차 대전 이후 등장한 바이마르 공화국의 시민정치에 뿌리를 두고 있었다. 1920년대부터 독일에서 제1차 대전 이전에 지배계층이었던 토지귀족인 융커(Junker)계급을 대신해서 근대적 자유주의자들이 바이마르 공화국의 주축을 형성해 가고 있었다. 이들은 나찌의 제3제국으로부터 망명해서 주로 미국에서 영미식의 자유주의와는 결이 다른 방식으로 사회를 이해하고 있었다.

한스 바론은 나치를 피해 미국으로 망명을 하기 전부터 15세기 피렌체의 도시공화정에 대한 연구에 몰두하고 있었다. 이미 독일에서 근대 도시공화정이 발화하던 피렌체의 시민정치를 시민적 휴머니즘

(civic humanism)으로 독일 학계에서 상당한 연구를 진척시키고 있었다. 당시 독일 자유주의자들의 비스마르크 공화국의 새로운 사회적 흐름이 그의 연구에 많은 자극을 주었다. 어떤 정치적 아이디어를 연구하거나 개발하는 사람도 그 시대의 분위기와 맥락 속에서 그의 생각이 진화한다. 특히 공화주의 연구는 어떤 정치 사상보다도 사회적 맥락과 언어 속의 맥락인 화맥주의(linguistic contextualism)에 주목한다.

한스 바론은 자유주의적인 미국에서도 15세기 이탈리아 도시공화정 피렌체의 정치를 독일에서 와 같은 시각으로 시민적 휴머니즘(civic humanism)으로 이론적인 발전을 시켜나갔다. 한스 바론이 역사적인 시각으로 시민적 공화주의를 연구했다면 한나 아렌트는 철학적 사유로 시민적 공화주의를 풀어냈다. 아렌트도 한스 바론과 마찬가지로 나찌 독일을 피해 프랑스로 이주했고 최종적으로는 미국에 정착했다. 그는 시민적 공화주의를 '행동적인 삶(vita activa)'로 소개하였다.

2017년에 일어난 한국의 시민대집회도 미국의 로크적인 자유주의보다는 15세기 이탈리아 피렌체나 20세기 초반 독일 바이마르 공화국의 시민혁명과 더 많은 친근함을 품고 있는 것이 아니냐 하는 논쟁이 앞으로 본격적으로 제기될 수 있다.

4) 1987 년 자유주의적 민주주의와 2017 년 시민적 공화주의

2017년 시민적 공화주의를 살펴보기 전에 시민대집회는 87년 민주화 운동과 어떤 차별성이 있는 지 먼저 생각해 보자. 30년을 두고 일어나 광화문과 전국의 시민 광장에서 일어난 시민행동은 형식에서 많은 유사성을 가졌음에도 불구하고 내용에서는 질적이 차이를 보이고 있다. 87년 민주화 운동이 자유주의적인 시민민주주의의 내용이 채워졌다면, 17년 시민대집회는 30년 전과는 다양한 차이를 보이고 있다.

87년 민주화의 직접인 요구는 '독재타도' '호헌철폐' 그리고 '대통령 직선제 쟁취'였다. 당시 6월 항쟁을 이끈 국민운동본부은 민중적인 사회경제적 요구를 담고 있기는 했지만 제도 정치권과 연계해서 직접적인 정치적 요구는 자유주의적 민주주의에 대한 요구로 압축되었다. 직선제 요구가 정권에 의해 받아들여지고 87년 헌법 개정이 이루어졌다. 이 헌법은 87년 민주화 이후 정치적 요구를 담아내는 헌법 개정이었고 그 내용의 대부분은 자유주의적 민주주의 이상을 넘어서지 못했다. 경제민주화 조항이 헌법 조문에 포함되기는 했지만 선언적인 성격에 그치고 있었고 그 이후 30년이 경과하도록 실질적인 제도변화를 끌어내지 못하고 정치적 구호에 그치고 있는 것도 87년 민주화 운동의 자유주의적 성격을 부각시키는 하나의 해석이 되고 있다. 무엇보다 전체 헌법 개정의 내용이 대통령 선거 방식을 7년 단임제 간접선거 방식에서 5년 단임제 직선제 방식으로 바꾼 것 이외에 획기적인 헌법적 변화를 찾기는 쉽지 않다.

87년 민주화의 자유주의적 성격은 이후 들어선 정권들의 기본적 성격과 정책 내용에서도 지속적으로 확인되고 있다. 1988년 제13대 국회의원 선거에서 등장한 여소야대의 4당 체제는 1960년대 3공화국 이후 최초의 분점정부(divided government)였지만 4당 모두 보수주의와 자유주의 성격의 정당이었다. 87년 민주화 이후 한국 정치의 성격은 보수주의와 자유주의가 추동하고 있었고 이후 진보정당이 제도권으로 들어 왔지만 원내교섭단체를 구성하지는 못하고 있다.

87년 대통령 선거도 등장한 노태우 정부의 보수주의적 성격은 말할 것도 없고 1992년 선거로 들어선 김영삼 정부는 보수주의와 자유주의적인 경향이 본격화되었다. 문민 정부는 1980년대부터 세계적 조류

로 등장한 대처리즘과 레이거노믹스의 신자유주의를 국정운영의 원리로 본격적으로 정책 분야에서 적용한 첫 번째 정권이라고 할 수 있다. 작은 정부, 민영화, 감축관리, 그리고 경쟁과 효율성이 국정지표로 본격화되었다. OECD가입을 위해 1994년에 시드니에서 있었던 세계화 선언은 한국이 전세계적인 신자유주의적 세계화 대열에 합류하는 것을 의미했다. 문민 정부의 신자유주의적 성격은 사회복지 예산이 노태우 정부보다 오히려 감소한 데서도 적나라하게 나타나고 있다.

그 이후 1997년 선거로 등장한 국민의 정부도 IMF외환 위기라는 외부적인 요인이 작용했지만 자유주의적인 기본성격을 벗어나지는 못했다. 민주주의와 시장경제의 병행발전이라는 국정목표가 있었지만 IMF에 의해 강제된 공공부문, 노동부문 등 4대 개혁은 신자유주의적인 정책을 가속화하였다. IMF사태로 인해 확대되는 양극화 등 문제에 대한 대처로 '생산적 복지'가 기든스의 '제3의 길' 방식의 정책적 대응으로 나타났지만 자유주의적 성격의 정책기조는 변화지 않았다. 한 가지 주목할 점은 2000년 김대중 대통령의 '울산 발언' 이후 기초생활보장제도가 법제화된 것은 신자유주의를 넘어서는 큰 정책적 진전이라고 평가받고 있다.

2002년 선거로 등장한 참여정부의 정책적 관심은 '국가균형발전정책'이었다. 한국에서 최초로 실질적인 지방분권이 중앙정부에 의해 제대로 추진되었다. 행정수도이전정책이 헌법재판소에 의해 헌법불합치 결정을 받아, 우여곡절이 있었지만 세종시를 행정복합도시로 조성하고 공기업을 지방에 이전해서 전국적으로 혁신도시를 건설했다. 지방자치를 국가발전전략을 제시하고 실천했지만 이 정책 역시 자유주의적인 큰 틀을 벗어나는 것은 아니었다. 집권 4년차인 2006년에 사회투자국가에 대한 비전이 제시되고 2030년까지 복지정책에 대한 재정계획이 분석되기도 하였지만 국민의 정부와 마찬가지로 기든스의 '제3의 길' 노선에서 크게 벗어나지 않았다.

이후 등장한 이명박 정부와 박근혜 정부는 정치적 보수주의에 의해 오히려 진보적인 정책들과 민주주의가 후퇴한 것으로 평가되고 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계는 신자유주의 정책에 대한 반성들이 일어나고 있었지만 한국의 보수 정부들은 새로운 정책적 모색을 하는 사례를 찾기는 힘들다. 박근혜 정부는 대통령 선거 기간 동안 경제민주화와 복지국가에 대한 관심을 보였지만 집권 이후 이 정책들은 사문화되었다.

1987년 민주화와 지난 30년 동안의 한국사회는 자유주의적 민주주의가 국정운영과 정책의 중심적인 흐름으로 자리잡고 있었다고 평가할 수 있다. 2017년 광화문 광장의 시민대집회는 대통령 탄핵 요구라는 직접적인 정치적 원인이 있었지만 더 근본적인 요구는 자유주의를 넘어서는 공화주의적 요구라고 할 수 있다. 지금 시민들은 '새로운 대한민국'과 '새로운 민주공화국'를 묻고 있다. 이들은 적어도 지난 30년의 자유주의적 국정운영과 다른 방식의 국가운영을 요구하고 있다.

2017년 시민대집회를 거치면서 대통령이 탄핵되고 그 이후 60일 이내에 새로운 대통령이 선출된다. 그리고 유력한 대권 주자들은 선거 공약으로 2018년 6월에 있는 지방선거에서 새로운 헌법 개정안을 국민투표에 붙이겠다고 약속하고 있다. 이번 헌법개정은 87년 헌법과는 다른 개정 방식을 시민대집회는 요구할 것이다. 87년 헌법 개정안이 제도권 정당들의 밀실담합에 의해 만들어져 졸속으로 국민투표에 붙여졌다. 2017년 헌법 개정은 시민들의 적극적 참여에 의해 시민참여형 헌법 개정이 일어날 것이다. 이것이 2017년 시민대집회에서 보여주고 있는 시민적 덕성이다. 그리고 그 내용은 자유주의를 넘어서 공공성이 더 강조되는 시민적 공화주의로 진화할 것이다.

5) 자유주의와 공화주의의 논쟁

2017년 시민대집회는 대통령을 탄핵하고 헌법 개정이 예정되어 있을 만큼 엄청난 사회적 파장을 몰고 왔다. 앞으로 시민대집회의 성격이 자유주의적인 지 혹은 공화주의적인 지하는 논쟁이 기대된다. 많은 시민들은 '새로운 대한민국'과 '새로운 민주공화국'을 외쳤다. 그 내용이 영미식 존 로크적인 자유주의냐, 아니면 말 그대로 공화주의냐 하는 것은 한국정치의 중요한 쟁점이 될 것이다.

1970년대에 미국의 건국한 정치적 아이디어가 자유주의냐 공화주의적이냐의 논쟁이 20여 년을 치열하게 지속되었다. 이 논쟁을 촉발한 이론가가 마키아벨리적 모멘트를 1975년에 발표한 포칵(J. G. A. Pocock)이다. 그 이전에는 미국 건국의 이념이 존 로크의 자유주의라는 데 별다른 이론이 없었다. 그런데 포칵이 1975년에 이 책을 쓰면서 자유주의가 아니라, 공화주의에 의해 미국이 건국되었다는 다른 해석을 내놓았다. 그는 미국 건국의 정치철학적 이념이 산업화 이전부터 17세기와 18세기에 대서양 양안에서 논쟁을 벌였던 시민적 공화주의에 근거해 있다고 새로운 해석을 제기했다. 존 로크와 같이 토지에 기반한 봉건적 귀족계급을 자본주의적인 부르지아 계급이 봉건적 질서를 극복하고 자유주의적인 성장을 했다는 영미의 전통적인 견해가 수정되어야 한다고 주장했다.

2017년 한국의 시민대집회에서 공화주의가 주목을 받는 이유는 김영삼 정부 이후 추진되어 온 신자유주의에 대한 반대로서 공공성과 시민적 덕성에 기반한 시민참여의 확대에 대한 시민적 요구 때문이다. 더 근본적으로는 한국 사회의 자유주의 흐름에 대한 반작용으로서 사회적 공동선에 대한 시민적 요구라고 할 수 있다. 지난 30년 동안 1980년대까지 한국 사회를 지탱했던 평생직장 개념은 무너졌고 개인의 실패는 나태하거나 무능한 개인의 책임이며 경쟁과 효율성이 모든 가치를 판단하는 첫 번째 기준이 되었다. 2017년 시민대집회는 직접적으로는 부패한 권력을 심판하는 것이지만 지난 30년간의 신자유주의적인 흐름에 대한 근본적 반성을 요구하고 있다.

전 세계는 기존의 주류 정치를 뒤엎는 반체제(anti-establishment) 정치가 중심적인 흐름으로 자리잡아 가고 있다. 2016년에는 영국에서 브렉시트가 일어났도 미국에서는 모두의 예상을 깨고 비주류 정치인이 트럼프가 당선되었다. 이러한 반체제적인 흐름은 2008년 글로벌 금융위기 이후 지속적으로 증가하고 있다. 2008년 위기는 지난 30년 동안 세계 경제를 주도해 온 신자유주의와 세계화가 더 이상 지속가능하지 않음을 보여주었다. 그 동안 포용적 성장(inclusive growth), 포용적 자본주의(inclusive capitalism), 소득주도성장(income-led growth) 등 대안적 모색이 있었지만 신자유주의적인 그늘을 벗어나지 못하는 이 흐름에 거대한 반격을 가하고 있는 것이 반체제 정치의 역동성이다.

한국에서 신자유주의에 대한 반작용은 주말마다 촛불집회라는 시민적 공화주의의 흐름으로 나타나고 있다. 신자유주의 정치인의 원조라고 할 수 있는 영국의 대처 수상은 "애당초 공동체같은 것은 없다. 오직 개인과 가족이 있을 뿐이다"라고 극단적인 선언을 했다. 개인은 자기 책임 하에 남의 간섭을 받지 않고 자기 운명을 개척하는 존재이지, 이를 도와주거나 협력할 기반을 주는 공동체는 허상에 지나지 않는다는 것이 신자유주의자들의 생각이다. 이러한 신자유주의를 대표하는 지식인이 프리드리히 하이에크와 아아제이아 벌린이었다. 자유를 적극적 자유와 소극적 자유로 나누고 오직 소극적 자유만이 진정한 자유라는 것이다. 공동체를 통한 자아의 실현이라는 적극적 자유는 개인의 사적 영역을 무시하는 허구적 수사에 불과하고 개인의 자유는 타인으로부터 간섭의 배제 그 이상도 이하도 아니라는 것이다.

시민적 공화주의는 정부 정책과 기업윤리로서 신자유주의를 넘어서 근본적으로 한국 사회에서 자유주의적인 것이 아닌 다른 대안을 묻고 있다. 자유주의는 근대의 주인공이었던 부르지아 계급의 철학적 기초였다. 봉건적인 신분제의 사슬을 끊고 모든 인간이 자연권의 소유자로서 인간은 본질적으로 사적 개인이라는 것이다. 자유주의는 정치는 반드시 개인적 자유와 개인의 재산을 보호하는 역할에 그쳐야 한다는 것이다. 자유주의는 개인이 사적 이익을 추구할 때 그 재산권을 보호하고 재산 소유를 정당화하는 소유적 개인주의이다. 이들은 공익을 허구라고 보았다. 세상의 이익은 개인들의 사적 이익을 총합한 것에 불과하며 개인을 넘어선 공적 이익이라는 것은 있을 수 없다는 입장이다.

이러한 자유주의 이론의 기초는 존 로크(J. Loke)의 정치철학이다. 그는 사적인 것이 공적인 것에 대해 도덕적으로나 정치적으로나 우위에 있으며 공적 영역이라는 것은 개인의 재산을 보호하기 위한 최소한에 그쳐야 한다는 것이다. 이것은 서구 사회에서도 당시에는 혁명적인 아이디어였다. 서양에서는 아리스토텔레스 이후 공적 영역과 사적 영역이라는 이분법이 자연스럽게 받아들여 지고 있었다. 아리스토텔레스는 인간의 활동을 공적 영역으로서 폴리스와 사적 영역으로서 가족(oikos)으로 구분하였다. 폴리스는 시민들이 공동선을 추구하면서 인간의 목적을 실현해가는 본질적인 장인데 반해, 가족은 개인들이 단순히 먹고 사는 것을 해결하기 위한 수단의 장이라는 것이다. 아리스토텔레스는 공적 영역인 폴리스가 사적 영역이 가족보다 우선한다고 보았다. 반면에 로크는 사적 영역이 자연권인 개인의 권리를 보호하고 자기소유권과 자기결정권을 행사하며 개인은 행복을 추구할 권리를 가진다는 것이다. 그는 공적 영역은 사적 영역을 더 안전하게 보장 하기 위해 개인들이 동의할 때 만들어지는 영역일뿐이라고 보았다. 로크적인 자유주의는 공적 영역인 폴리스가 개인에 선행한다는 아리스토텔레스의 명제에 대한 반명제라고 할 수 있다. 이러한 로크적인 생각은 알게 모르게 지난 30년 동안 한국 사회를 지배하고 있었다.

그러나 사적 영역의 강조로 공적 영역이 무시되었을 때 일어날 수 있는 인간의 피폐화에 대한 한국 사회의 자기반성이 광화문 촛불집회에서 시작되고 있다. 시민들이 대통령 탄핵이라는 공적 문제에 대해 적극적 참여가 현실로 나타나고 있다. 이러한 공적 영역의 중요성을 강조하면서 로크적인 자유주의에 대해 반성을 시작할 때 첫 번째로 주목할 인물이 한나 아렌트(Hannah Arendt)이다. 아렌트는 나찌 독일의 전체주의라는 악몽을 겪었지만 존 로크의 개인주의적 자유주의의 폐해를 누구보다 냉철하게 지적하고 있다. 그는 전체주의의 악몽에서 벗어나는 길을 인간의 공적 영역에 대한 적극적 참여에서 찾으려 했다. 그는 아리스토텔레스적인 고대 폴리스 정신의 회복이 절실하다고 보았다. 그는 나찌 독일같은 전체주의가 세력을 얻을 수 있는 것은 개인주의적 자유주의가 그 원인을 제공하기 때문이라고 보았다. 개인적 자유주의가 전체주의의 대척점에 있는 것이 아니라 반대로 전체주의가 발호할 수 있는 원인 제공자라는 것이다.

그는 아리스토텔레스의 폴리스적인 인간을 사회적 동물이 아니라 정치적 동물로 해석하면서 공적 영역을 부활시키고 있다. 인간이 정치적 동물이라는 것은 가족이라는 사적 영역을 벗어나, 공적 세계로 진입하는 것을 의미한다. 즉 인간이 공적 영역에 자신을 등장시키는 것을 말한다. 아렌트는 공적 영역의 본질적인 특징을 자유라고 주장한다. 고대 그리스 폴리스는 힘과 폭력이 아니라 시민들 간의 말과 설득을 통해 정책이 결정되었다. 즉 폴리스는 인간이 자신을 출현시키고 행위와 언행을 통해 그들의 관심사를 토의하고 결정하고 따르는 공간이었다.

그는 근대 부르지아 자유주의 사회에 들어와서 이러한 공적 영역의 우월서이 사라졌다는 것이다. 그리

고 공적인 것과 사적인 것의 의미도 변했다고 보았다. 공적 영역의 상실은 곧 인간성의 파괴로 이어졌다고 그는 비판했다. 적극적이고 자유로운 행위와 말이 없는 삶은 인간이기를 포기하는 것과 같기 때문이다. 그는 사람들 사이에 함께 살지 않은 삶은 의미가 없는 삶이라고 여겼다.

2017년 시민대집회는 아렌트적인 공적 영역의 부활이라고 할 수 있다. 시민들은 가족과 보내던 주말 생활이 아니라 광장에서 적극적으로 그들의 공민(公民)으로서 의무와 책임을 자발적으로 수행하기 시작했다. 이 시민대집회의 정치적 의미는 대통령 탄핵이라는 소극적인 것에서 벗어나 사적 영역을 넘어서는 공적 영역에 대한 적극적 참여로 해석되어야 한다.

6) 개인의 재발견과 적극적 자유

2017년 시민대집회가 1960년 4.19나 1987년 민주화와 가장 확연히 다른 점은 개인의 재발견이다. 이전 시민행동에서는 국가에 대한 저항이나 공동체적인 요구는 있었지만 개인이 자기 주체성을 드러내면서 개성을 드러내지는 않았다. 개인의 중요성에도 불구하고 거대한 정치담론에 묻혀 개개인의 특성을 발휘하기는 힘들었다. 그러나 이번 시민대집회에 참여하는 사람들은 무엇보다 개인의 자아를 드러내고 있다.

대표적으로 어떤 정치지도자나 특정 단체가 자신들을 대표하려는 움직임을 거부한다. '리더없는 리더십'이 새로운 사회운동의 흐름으로 나타나고 있다. 오히려 '내가 대표하는 나'가 많은 시민들로부터 공감을 얻고 있다. '내가 꿈꾸는 나라' 등 우리가 아니라, 내가 중심이 된 사회운동과 정치활동을 선호한다. 해방 이후 한국 정치사에서 거대한 전환이다. 2017년 시민대집회의 가장 중요한 특징이 개인의 재발견이 되고 있다.

이런 개인의 재발견은 16세기 이탈리아 르네상스의 가장 큰 특징이기도 하다. 지금 시민광장의 공화주의에서 발현되고 있는 개인의 발견은 르네상스 시기의 자아의 발견과 비견될 수 있다. 시민대집회는 16세기 이탈리아 르네상스와 같은 창조와 생성의 공간으로 진화할 수 있다. 15~16세기 시민대집회를 보고 자란 피렌체의 아이들이 도시공화정의 자유정신과 자유로운 공기를 마시고 자라나서 르네상스 문화의 거장들로 성장했다. 레오나르도 다 빈치, 미켈란젤로, 라파엘로 등이 대표적인 예술가들이다. 르네상스(renaissance)가 원래 재생(rebirth)로 생성을 의미하는 것처럼 중세적인 인공물로서 국가에 앞서는 개인의 재발견이 시민대집회의 가장 큰 사회적 영향이었다. 지금 한국의 시민대집회도 새로운 생성과 창조의 용광로가 될 수 있다. 그리고 그 워천은 국가라는 거대 조직에 묻혀 있던 자유롭고 창조적인 개인의 발견이고 이들이 추구하는 공화주의적 적극적 자유이다.

2017년 시민대집회에 참가하는 밀레니얼스(millennials)들은 자의식이 강하고, 집단에 앞서는 개인을 중요하게 생각하는 세대이다. 1980년에서 2000년까지 태어난 세대들은 글로벌 네트워크와 SNS에 익숙하다. 이들은 '내가 대표하는 나'를 중심으로 사유하고 대리와 위임이 아닌 자유로운 개인들이 시민으로서 정책에 대해 공동 결정, 공동 생산을 선호한다.

인간의 존엄과 권리의 주체로서 개인의 중요성이 광장에서 인식되고 있다. 비지배, 간섭의 배제로서 소극적 자유가 아니라 공동체에 적극적으로 참여하는 자유가 시민대집회에서 발화하고 있다.

3. 소극적인 직접 민주주의 제도화

1) 촛불혁명의 직접 민주주의와 주권자 민주주의

촛불혁명은 대의제 민주주의라는 정치 패러다임을 주권자 민주주의(sovereignist democracy)로 바꾸고 있다. 촛불혁명 당시 광장에서는 "이게 나라냐", "대한민국은 민주공화국이다", "모든 권력은 국민으로부터 나온다"는 외침이 터져 나왔다. 그 순간은 근대 민주주의 패러다임이 대의제 민주주의에서 주권자 민주주의로 진화한 순간이었다. 한국의 좁은 시야로는 이를 4·19혁명, 5·18민주화운동, 87년 민주화에서 이어지는 맥락으로만 이해한다. 하지만 촛불혁명은 국내적 시각을 뛰어넘는, 근대 정치의 패러다임을 바꾼 문명사적 사건이다. 촛불혁명은 16세기 피렌체에서 발화한 시민적 공화주의, 17-18세기 영국, 미국, 프랑스 등 대서양 양안의 시민혁명에 이어 세 번째로 등장한 민주주의 패러다임의 변화다.

구체적으로 보면 촛불혁명은 프랑스혁명 등 시민혁명보다 피렌체 도시 공화정에서 일어난 직접민주주의에 훨씬 가깝다. 당시 피렌체에는 10만 명의 인구가 살았다. 공방에서 일하던 장인들은 일과를 마치고 한 시간 남짓 걸어서 도시 중앙 광장까지 나왔다. 저녁에 친구들과 식사를 하면서 피렌체의 정치와 유럽의 각종 이슈에 대해 이야기를 나눴다. 자연스레 시민적 공론이 중앙 광장에 모였다. 시민들의 하루 일상이 광장이라는 공간에 그대로 투영, '일상 민주주의(Everyday Democracy)'가 실현됐던 것이다. 이는 촛불혁명과 닮았다. 촛불혁명도 일주일에 한 번씩 전국 곳곳의 시민들이 광화문광장이나 지역의 중앙 광장에 모였다. 공론은 광장은 물론 주변의 카페나 식당, SNS를 통해 일상적으로 번져갔다. 10만 명이 사는 도시에서나 가능했던 직접민주주의를 전철·버스라는 교통수단과 스마트폰이라는 통신수단을 이용하여 인구 5,000만 명의 대한민국에서 그대로 구현한 것이다.

형식적 변화보다 더 본질적인 것은 내용의 변화다. 피렌체 도시 공화정의 직접민주주의는 근대 시민혁명을 거치면서 대의제 민주주의로 바뀌었는데, 직접적 이유는 물리적 시·공간의 제약 때문이었다. 미국은 독립 당시 13개 주의 모든 시민이 마차를 타고 필라델피아로 오는 것은 불가능하지만, 시민의 대표가 의회에 모이는 것은 가능하다고 생각했다. 그러나 대의제 민주주의의 더 큰 쟁점은 시민의 대표가 '권한을 대리하느냐 위임받느냐' 하는 문제였다. 거슬러 올라가면 이 논쟁은 로마공화정 때도 등장한다. 근대 엘리트들은 민중을 불신했고, 시민의 대표가 시민으로부터 권한을 위임받았다고 여겼다. 그래서 국회의원이 지역의 민의와 다른 결정을 할 수도 있다는 결론에 도달했다. 이는 피렌체 도시 공화정과 근대 시민혁명을 거치며 오늘까지도 민주주의의 금과옥조로 간주됐다.

촛불혁명은 500년간 철옹성처럼 버틴 '시민의 대표는 대리하는 것이 아니라 위임받았다'는 근대 대의제 민주주의의 명제에 근본적 반성과 성찰을 던지고 있다. 대의제 민주주의는 선거로 뽑은 대통령과 국회의원들이 민의를 정치에 잘 반영할 것이라는 믿음이 있다. 그러나 박근혜 국정농단 사태를 계기로 시민들은 정치인들이 권력을 공익이 아닌 사익을 위해 남용했다는 사실을 목격했다. 시민들은 더 이상 고양이에게 생선을 맡기듯 권력을 위임하지 않아야 한다고 깨달았다. 그들은 권력의 일부를 직접 회수했고, 이제 권력은 국회와 청와대에만 머물지 않게 됐다. 한국 정치는 제도권 정치와 광장 정치라는 이중 권력 구조로 진화했다. 직접민주주의와 간접민주주의를 혼합한 새로운 정치가 이뤄지고 있다. 광화문1번가와 청와대 국민청원은 새 정치의 구체적 제도들이다.

주권자 민주주의의 방점은 직접민주주의와 간접민주주의의 혼합형이라는 데만 있지 않다. '내가 나를 대표한다'게 핵심이다. 주권자 민주주의는 일방적으로 권한을 위임하는 일은 그만두겠다는 선언이다. 주권자 민주주의가 도시 공화정의 직접민주주의, 시민혁명의 대의제 민주주의에 이은 문명사적 전환으로 평가받아야 할 이유다. SNS를 통한 트럼프식 트위터 정치는 새로운 정치의 장을 열었다. 국민을 제대로 대표하지 못하는 의회와 이를 제대로 전달하지 못하는 언론은 정치적 기제로서 역할이 줄어들고 있다. 그러나 한국에서는 트럼프식 정치보다, SNS를 통한 정치보다 더 근본적인 문명사적 전환이 진행 중이다. 촛불혁명과 주권자 민주주의는 정치 패러다임을 근본부터 바꾸고 있다.

2) 현대 직접민주주의의 제도화 필요성

촛불혁명의 직접민주주의에 대한 요구에도 불구하고 한국에서 직접민주주의의 요구는 제도화되지 못하고 있다. 직접민주주의는 청와대 청원에서 나타나고 있다. 국민적 이슈는 대의제 기관인 의회에 수렴되는 것이 아니라, 청와대 청원제도로 몰려 가고 있다. 20만 이상의 국민청원이 있는 경우에 청와대는 답변할 의무가 있다. 그러나 이 제도는 직접민주주의가 제도화되었다기 보다는 기존의 청원제도가 활성된 수준에 그치고 있다.

촛불혁명 이후 한국에서 도입이 필요한 현대 직접민주주의 제도는 핵심적으로 시민발의(citizens' initiatives)와 국민투표(referendum)이다. 전 근대적(pre-modern)직접민주주의는 비밀투표가 보장되지 않았던 것에 비해 현대 직접민주주의(modern direct democracy)는 비밀투표를 보장한다. 지역사회 단위에서 여전히 이용되고 있는 타운 홀 미팅 등 회합민주주의는 비밀투표가 아니라 공개적인 발언에 의해 사실상 공개투표 방식이라고 할 수 있다. 현대 직접 민주주의는 비밀투표를 존중한다는 의미에서 전통적 직접민주주의와 차이가 있다.

시민발의는 일정 수 이상의 시민들이 의제를 발의하는 것을 말한다. 이는 대의제도인 국회에서 국회의원들이 법률안을 발의하는 것에 비유될 수 있다. 국회법에 의하면 일정수 이상의 국회의원들이 발의로 법률안이 제출될 수 있다. 마찬가지로 일정수 이상의 시민들이 국민투표를 위한 시민발의를 제안할 수 있다. 스위스의 경우 유권자의 2%의 서명을 발의요건으로 하고 있다.

국민투표 제도는 일정 수 이상의 시민이 제안한 시민발의를 국민투표에 붙이는 권리를 제공한다. 국민투표권은 새로 제정되었거나 기존에 시행중인 법에 대한 시민의 견제를 담고 있고 결정력 있는 국민투표로 이어질 수 있다. 국민투표는 직접 민주주의 제도를 도입하고 있는 국가에서도 구속력이 있는 경우와 비구속적인 자문용에 그치는 경우가 있다.

최근 스위스에서 기본소득제도 도입에 관한 국민투표가 한국에서도 많은 관심을 모았다. 스위스에서 기본소득제도가 국민투표에 붙여진 것은 전형적인 스위스 직접민주주의의 산물이었다. 이 제도의 도입은 시민발의로 제안된 내용이 국민투표에 붙여진 사례이다. 시민발의는 있었지만, 이 제도의 도입은 국민투표에서 부결되었다. 대만에서는 2018년에 탈원전, 화력발전소의 지속 여부, 동성결혼 등에 관해 10개의 시민발의가 국민투표에 붙여졌다. 대만의 사례는 현대 직접민주주의에서 새로운 이정표를 세운 사건이라고 할 수 있다.

촛불혁명 이후 2017년에 대통령이 발의한 헌법개정안이 국회에 제출되었다. 국민주권적인 헌법개정

이라고 제안된 이 헌법개정안에는 현행법에 있는 주민발의, 주민투표 정도의 직접민주주의가 포함되었지만, 현대직접민주주의에서 요구하는 수준 정도의 내용은 포함되지 않았다. 결국 이 개정안은 국회에서 통과되지 못했지만, 새로운 헌법개정의 가능성을 열어 놓았다. 2016년에서 2017년까지 있었던 촛불집회가 하나의 혁명이라면, 제도권 정치 안에서 정권교체를 넘어서 레짐 변화(regime change)가 있어야 진정한 의미에서 혁명이라고 할 수 있다. 촛불혁명이 시민적 공화주의를 바탕으로 주권자 민주주의를 실현하는 것이라고 하면, 헌법개정을 통한 현대 직접민주주의의 전면적 수용이 시대적 과제라고 할 수 있다.

현실적으로 직접민주주의의 제도화에 대한 현안들이 등장하고 있다. 가장 주목되는 사례는 신고리 원자력 발전에 공론조사였다. 원자력 발전에 대해 지역 주민의 의사를 통해 정책을 결정하는 방식으로 공론조사가 실시되었다. 그러나 이런 사례는 공론조사가 아니라, 지역 주민 혹은 전국적으로 시민발의에 의한 국민투표가 더 나은 정책적 정당성을 가져 올 수 있다. 2018년에 대만에서는 탈원전 문제에 대해 시민발의와 국민투표의 현대 직접민주주의 제도가 작동한 것은 한국의 직접 민주주의에도 많은 시사를 주고 있다.

한국에서도 현대 직접 민주주의는 제안될 수 있다. 시민발의는 스위스 사례를 참고해서 유권자의 2%를 요건으로 하는 제도로 도입될 수 있다. 2017년 대통령 선거를 기준으로 할 때, 4,247만명으로 2%은 84만명 정도가 된다. 유권자의 2%(2017년 기준 84만명)이 시민발의를 하면 자동적으로 국민투표에 붙여지고 그 결과를 국회가 형식적인 입법을 통해 새로운 법률로 효력을 발휘하는 제도를 도입할 수 있다. 시민발의 사안들을 모아서 일년에 1차례 혹은 2차례의 국민투표를 실시할 수 있다.

현대 직접 민주주의는 근대 시민혁명의 산물인 대의제 민주주의를 대체하는 것이 아니라, 보완하는 것이다. 이 제도가 도입되더라고 입법를 주도하는 것은 여전히 국회가 된다. 그러나 이 제도가 도입되면 국회의원들은 더 긴장해서 시민참여적이고 적극적인 입법활동을 하게 된다. 또 다른 장점은 국회의원들이 직접적인 이해당사자가 되는 법안에 대해 대안적인 입법수단을 국민들이 확보할 수 있는 것이다. 선거법, 선거구 획정 등 국회의원이 직접적인 이해당사자가 되어 합의를 보기 힘든 사안에 대해 시민발의를 통한 국민투표가 대안적인 방법이 될 수 있다.

촛불혁명 이후 국민적 요구는 직접 민주주의의 대안적 방법을 요구하고 있다. 그러나 여전히 제도권 정치는 이를 수용하는 데 한계를 보이고 있다. 촛불혁명의 제도화는 시민적 공화주의와 주권자 민주주의의 관점에서 해석할 때 직접 민주주의를 통한 헌법개정이다. 이를 통해서 촛불혁명의 제도화는 완성된다고 할 수 있다.

4. 결론

현대 직접민주주의는 여러 나라에서 다양한 형태로 시도되거나 제도화되어 있다. 전통적으로는 스위스와 북부 이탈리아 등 알프스 산맥을 끼고 있는 지역에서 오랜 역사의 직접민주주의가 생활 속에 정착해 있다. 스웨덴 등의 북유럽에서도 직접민주주의는 여러 가지 형태로 제도화되어 있다. 남미에서는 우루과이에서 이 제도가 활성화되어 있다. 현대 직접민주주의 이론가들이나 활동가들이 주목하고 있는 것은 대만의 직접민주주의다. 2018년에 10개의 의제에 대해 직접 민주주의 방식으로 국민의 의사가 확인되고 그 결과가 제도화되는 단계에 와 있다.

정치적인 제도가 정치적 사건의 계기를 통해 시민적 요구가 분출하고 이를 제도화하는 것이라고 한다면, 한국에서 이에 관한 전형적인 사례가 진행되고 있다고 할 수 있다. 2016년 촛불혁명이라는 거대한 정치적 사건이 일어나고 이를 통해 시민들은 더 많은 적극적 참여를 통한 직접민주주의를 요구하고 있다. 이러한 정치적 사건과 요구를 시민적 공화주의와 주권자 민주주의로 개념화할 수 있다면, 이를 실제적으로 구현하는 제도적 변화는 현대 직접민주주의일 수 있다.

직접 민주주의가 도입된 다른 나라들은 촛불혁명과 같은 정치적 계기성을 찾기는 쉽지 않다. 직접 민주주의에 대한 시민적 요구가 공론화나 제도적 절차를 통해 비교적 온건한 방식으로 도입되었다고 할 수 있다. 아시아 국가 중에 직접 민주주의가 정착하고 있는 대만에서도 촛불혁명과 같은 정치적 격변을 찾기 어렵다. 반면 한국은 촛불혁명이라는 세계 어느 나라에서도 볼 수 없는 역동적인 정치과정을 거치고 있지만, 그 뒤를 따르는 레짐 변화와 제도화는 여전히 미흡하다. 정치적 격변과 제도화의 불균형이 여전하다. 정치적 역동성은 시민들이 만들어 내지만, 국회 등 제도권 정치가 이를 제도의 변화로 뒷받침하는 데는 한계가 보인다.

2016년부터 2017년까지 있었던 촛불집회가 촛불항쟁이 아니라, 촛불혁명으로 이름을 얻어려면 그 뒤에 레짐 변화의 모습을 보여줄 수 있어야 한다. 시민들의 직접행동에 의해 이루어진 국민주권적 요구는 이를 수용하는 제도적 변화도 동반되어야 한다. 그 제도적 변화는 시민발의와 국민투표의 현대 직접민주주의의 제도화라고 할 수 있다.

Direct Democracy after the Candlight Revolution

2019.12.3.

Chae Won Lim
(Professor of Kyung Hee University)

2017 Candlelight Revolution and Presidential Impeachment

- Political Corruption and Direct Civil Action by President Park Geun-hye
- From October 29, 2016 to March 11, 2017
- Initiation of Presidential Impeachment on 2 December 2016
- December 9, 2016 Presidential impeachment
- March 11, impeachment of the president by unanimous agreement (8: 0)

2

Call for Citizens' Conference and Democratic Republic

- 17 million candlelight citizens gather at 23 Great Citizen Assembly
- On October 29, 2016, 20,000 participants
- On November 12, 2016, 106 million people participated
- December 3, 2016, 2.32 million participants
- As of December 31, 2016, 10 million people participated
- Awakening of the Democratic Republic of the Citizens: "Is this a Country?"

3

Civil Republicism of the Candlelight Revolution

- Article 1 of constitution : The Republic of Korea is a Democratic Republic
- Candle Citizen's Question: "Is this my country?"
- Machiavellian Moment
- The emergence of civil republicism
- Liberal democracy in 1987 and civil republicanism in 2016
- The debate between liberalism and republicanism
- Citizen Humanism and Citizen Republicanism
- Freedom as Republican virtue and autonomy
- Individual rediscovery and active freedom
- Everyday democracy

4

The change of direct democracy after modern civil revolution

- Machiavellian Moment in 1494 and Republicanism in Florence
- Direct Democracy in the Republican Florence
- Millennium Republic of Venice
- Modern civil revolution and indirect democracy
- American War of Independence in 1776, Great Revolution of France in 1789, Puritan Revolution and Honorary Revolution in England
- Change to direct democracy in 500 years
- 2016 Candlelight Revolution

5

Eruption of Gwanghwamun First Avenue and Direct Democracy

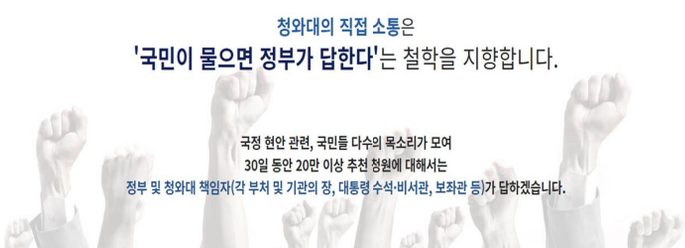
- Gwanghwamun 1st Avenue at the Presidential Commission after the Candlelight Revolution
- The Moon Jae-in government's transition committee identified 100 national agendas
- National support is Gwanghwamun 1st Avenue, an early form of direct democracy
- Gwanghwamun 1st Avenue is a national petition system
- Limitations of Institutionalization of Direct Democracy after the Candlelight Revolution

광화문1번가
국민인수위원회

6

Direct Democracy and Constitutional Amendment

- The national concern is not the National Assembly but the Blue House petition system
- The Blue House is obliged to respond to petitions signed by 200,000 citizens.
- The Blue House petition system is not a direct democracy
- Constitutional Amendment Proposed by the President of 2017: Limitations on Introducing Direct Democracy



7

The necessity of introducing a direct democracy system on the national agenda

- Public opinion survey on the issue of nuclear discharging in 2017
- Limitations in creating national consensus
- Taiwan's referendum for 10 agendas in 2018
- The National Assembly itself is a stakeholder in electoral systems and constituencies reform
- National initiatives and referendums that can exceed the interests of the National Assembly

8

Necessity of Institutionalization of Modern Direct Democracy

- 2% (840,000) of voters raise civil agenda
- In 2017, 2% of the 4,247 million presidential voters were 840,000.
- Switzerland's basic income system has a civil agenda and referedum
- Direct democracy complements, not replaces, the representative system

9

Direct Democracy after the Candlight Revolution

2019.12.3.

Chae Won Lim
(Professor of Kyung Hee University)

발제 4

민주주의와 공론장, 그리고 숙의

Democracy, Public Sphere and Deliberation : Korean Case

은재호 선임연구위원 (한국행정연구원)

민주주의와 공론장, 그리고 숙의

미래의 민주주의와 한국 민주주의의 미래

은 재 호

한국행정연구원

KIPA The Korea Institute of Public Administration

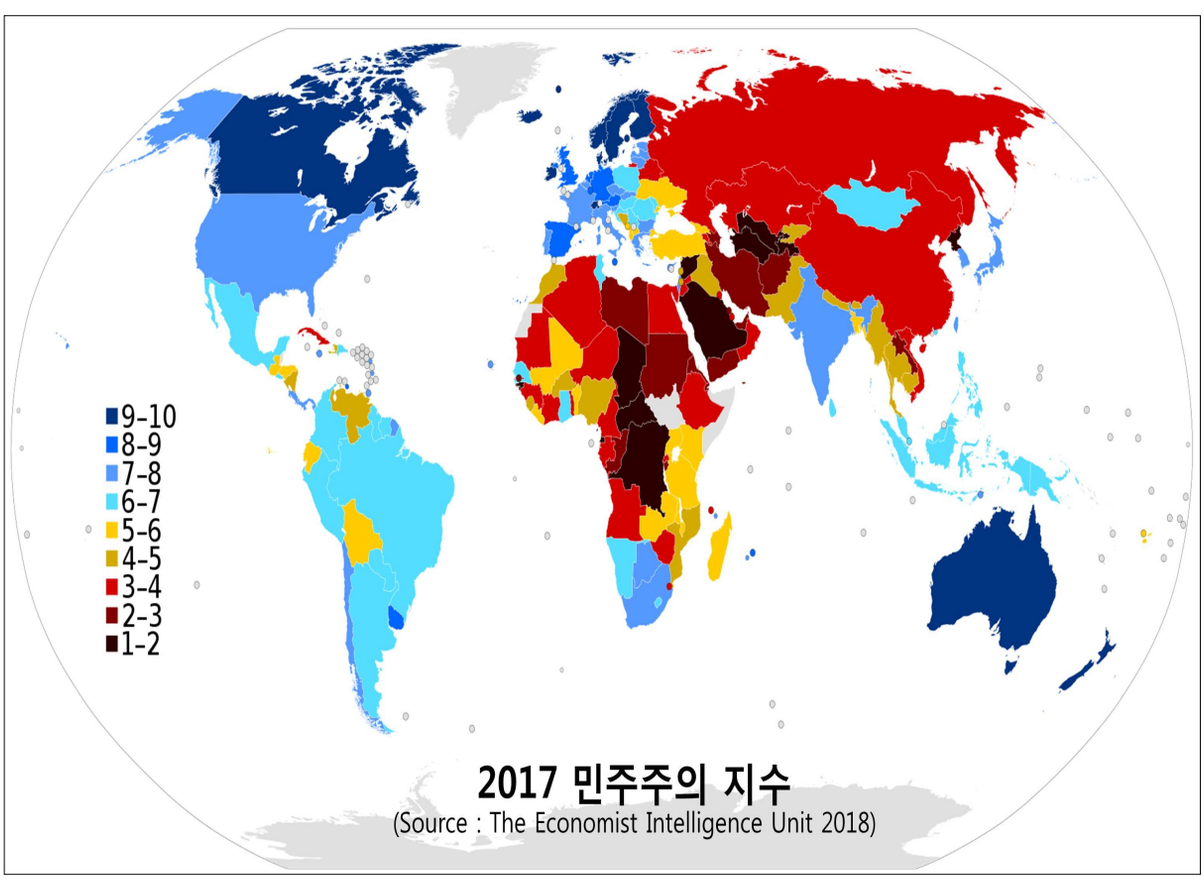
This presentation is prepared and maintained in collaboration with Dr. AHN Sung Ho, President of the Korea Institute of Public Administration, who is the true instigator of the ideas and observations briefly outlined here.

목 차

1 한국 민주주의 환경과 새로운 도전

2 민주성 결핍과 해법

3 사례 : 신고리 원전 공론화 평가



2017 민주주의 지수
(Source : The Economist Intelligence Unit 2018)

2017 민주주의 지수

(출처 : The Economist Intelligence Unit 2018)

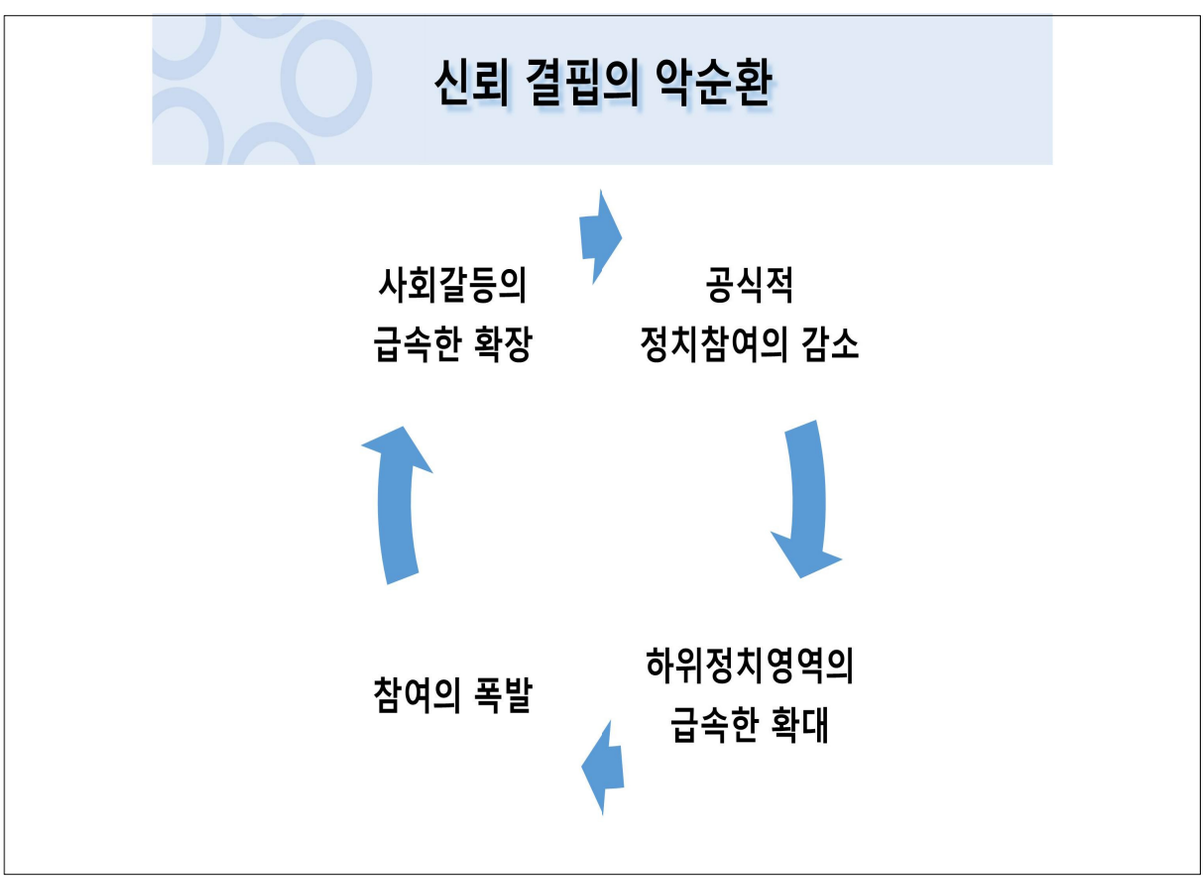
위	국가	점수	선거 과정과 그 다원성	정부의 기능성	정치 참여도	정치 문화	시민 자유	분류
1	노르웨이	**9.87**	10.00	9.64	10.00	10.00	9.71	**완전 민주주의**
2	아이슬란드	**9.58**	10.00	9.29	8.89	10.00	9.71	**완전 민주주의**
3	스웨덴	**9.39**	9.58	9.64	8.33	10.00	9.41	**완전 민주주의**
4	뉴질랜드	**9.26**	10.00	9.29	8.89	8.13	10.00	**완전 민주주의**
5	덴마크	**9.22**	10.00	9.29	8.33	9.38	9.12	**완전 민주주의**
=6	캐나다	**9.15**	9.58	9.64	7.78	8.75	10.00	**완전 민주주의**
=6	아일랜드	**9.15**	9.58	7.86	8.33	10.00	10.00	**완전 민주주의**
8	핀란드	**9.14**	10.00	8.93	8.33	8.75	9.71	**완전 민주주의**
9	오스트레일리아	**9.09**	10.00	8.93	7.78	8.75	10.00	**완전 민주주의**
10	스위스	**9.03**	9.58	9.29	7.78	9.38	9.12	**완전 민주주의**
				.....				
21	**대한민국**	**8.00**	**9.17**	**7.86**	**7.22**	**7.50**	**8.24**	**결함 있는 민주주의**
22	일본	**7.99**	8.75	8.21	6.67	7.50	8.82	**결함 있는 민주주의**
25	미국	**7.96**	9.17	7.14	7.78	7.50	8.24	**결함 있는 민주주의**

2017 한국 민주주의 지수 21위

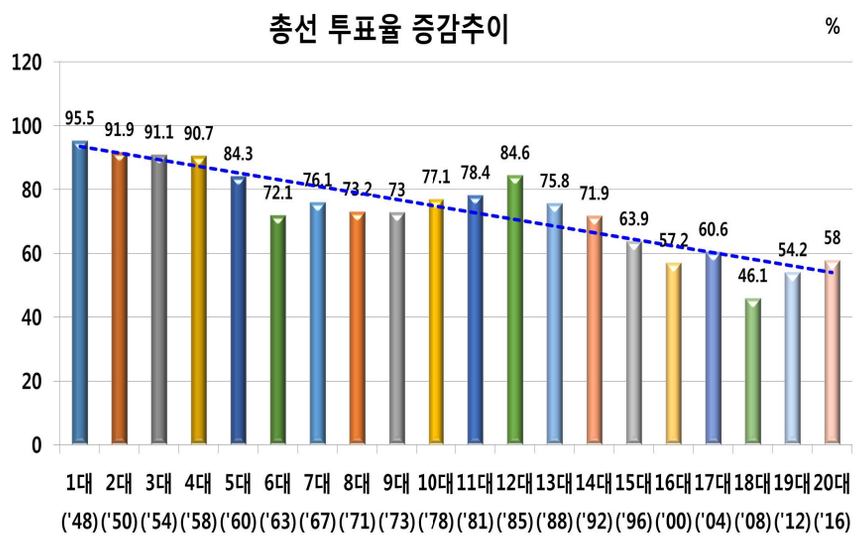
아시아 TOP 1.... 그러나 "결함 있는" 민주주의

한국 민주주의의 결함과 대안은 무엇인가?

한국 민주주의의 환경과
새로운 도전
KIPA The Korea Institute of Public Administration
7

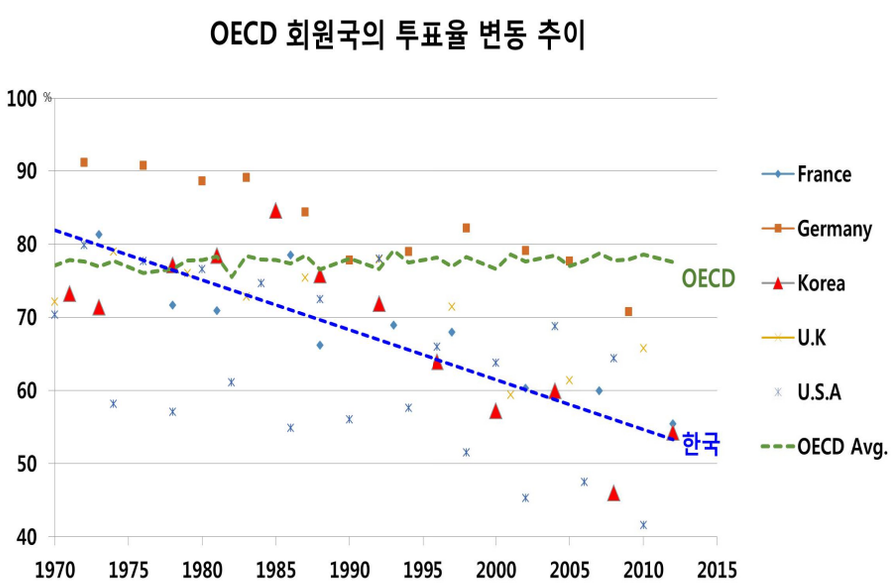

신뢰 결핍의 악순환
사회갈등의 급속한 확장
공식적 정치참여의 감소
하위정치영역의 급속한 확대
참여의 폭발

1. 공식적 정치참여의 감소



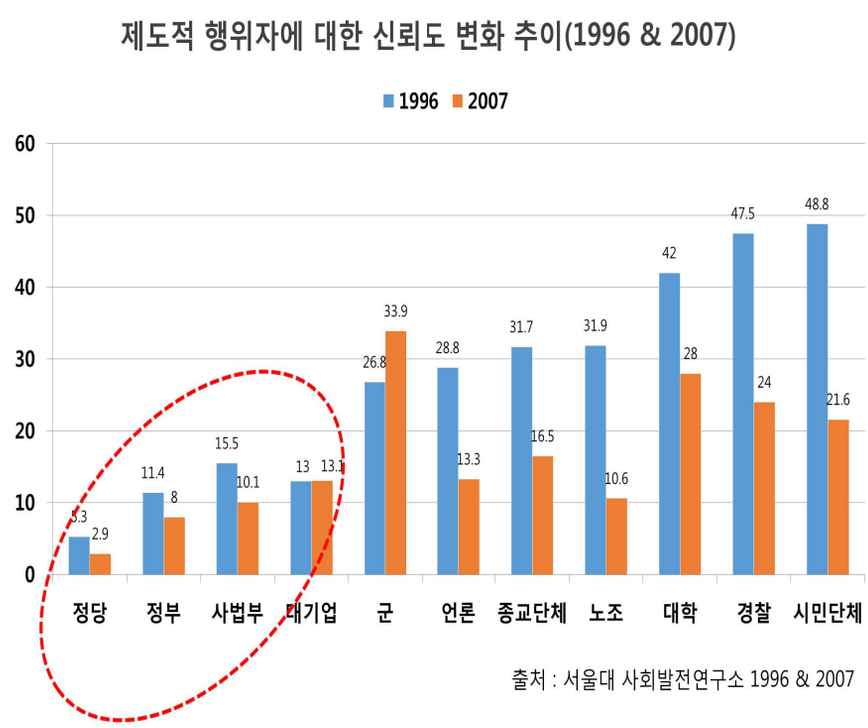
출처 : 중앙선거관리위원회 2017

9

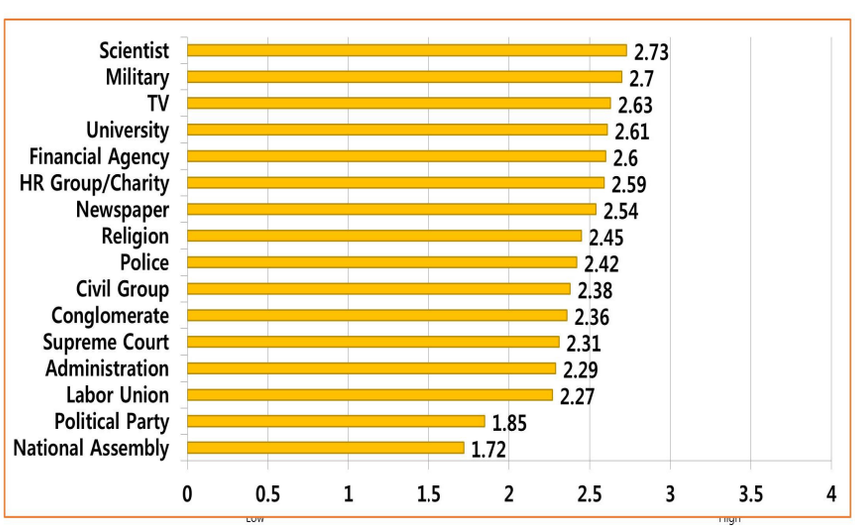


출처 : OECD 2016

10

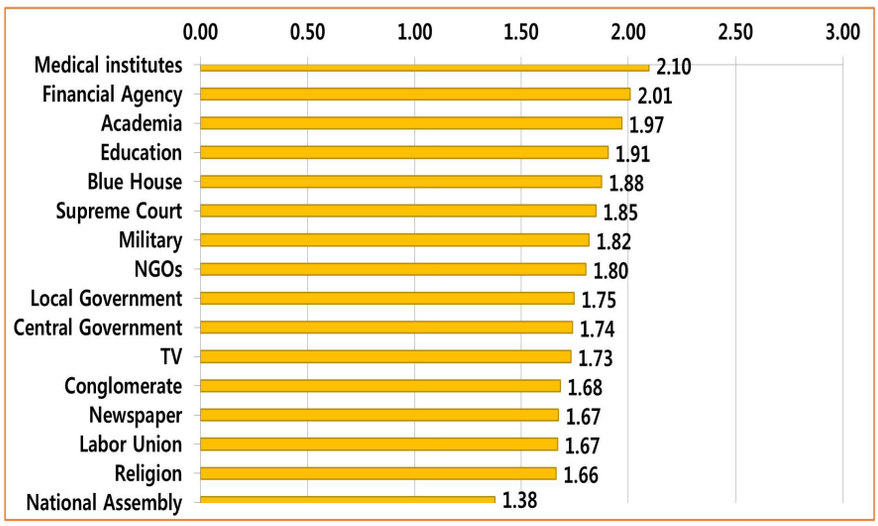


출처 : 서울대 사회발전연구소 1996 & 2007



출처 : 한국행정연구원 2010

제도적 행위자에 대한 신뢰도 (2018)



출처 : 한국사회총조사 (2018)

정치헌금 변화추이

	2008	2010	2012
정치헌금 총액	약 $63 billion	약 $48 billion	약 $ 45 billion
선거 유형	총선	지방선거	대선 및 총선

출처 : 중앙선거관리위원회 2015

2. 하위정치영역의 급속한 확대

하위정치영역이란 의회, 정당, 정부 등의 공식적 의사결정체계 외부에서 성명서-시위-보이코트 등을 통해 이익을 대표하는 비공식적 정치활동 공간 (Beck, 1992; Giddens, 2001)

유형	대한민국					변화량
	1982	1990	1996	2001	2005	
성명서	20	42	40	52	34	+14
보이코트	2	11	16	10	6	+4
시위	7	20	15	23	11	+4

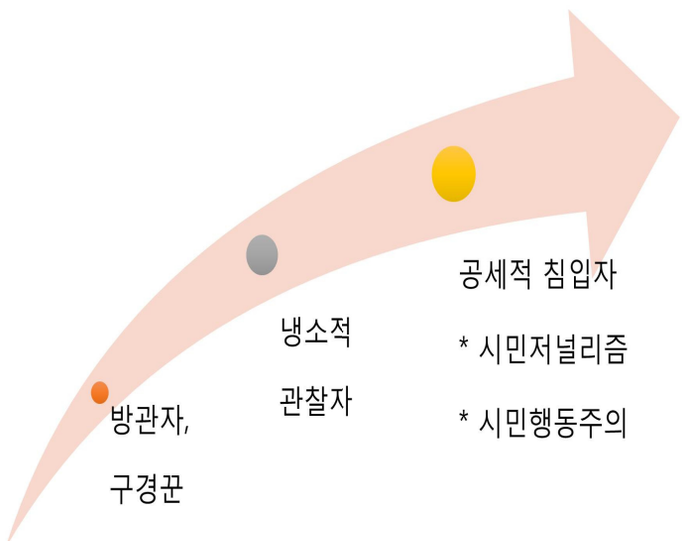
출처: World Values Survey(2006)

하위정치영역의 확대는 선진자본주의 국가군에서 모두 나타나는 공통된 현상

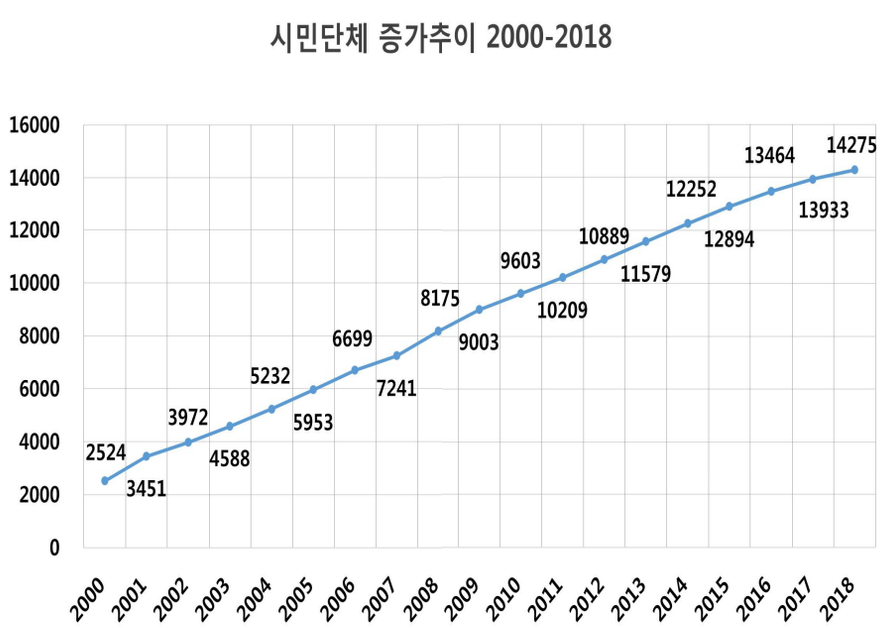
국가	시위					변화량
	1974	1981	1990	1995	2000	
U.K	6	10	14		13	+7
Germany	9	15	21	26	22	+13
Italy	19	27	36		35	+16
Netherlands	7	13	25		32	+25
U.S	12	13	16	16	21	+9
Finland	6	14	14	13	15	+9
Average	9	13	19	20	21	+12

출처: World Values Survey(2006)

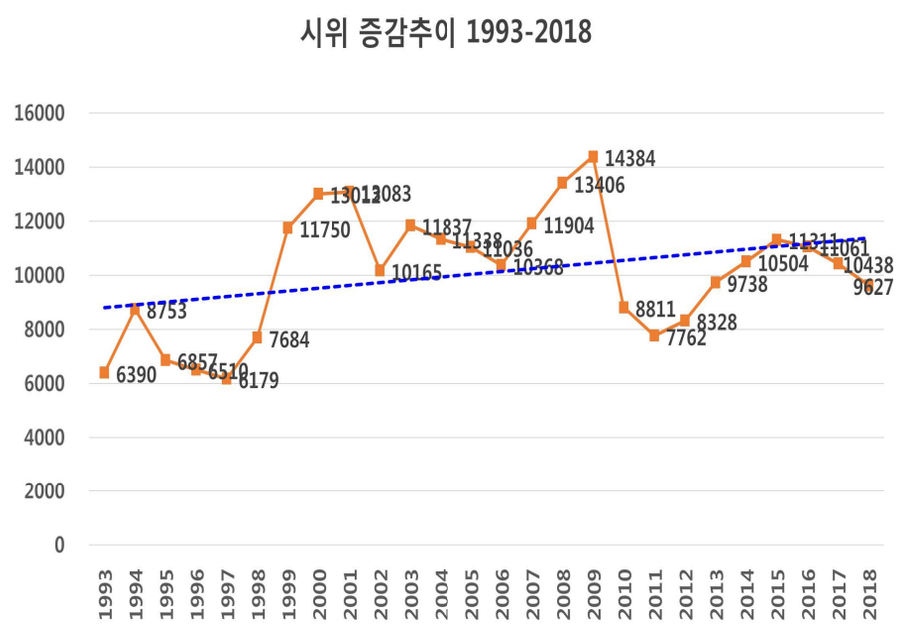
3. 참여의 폭발



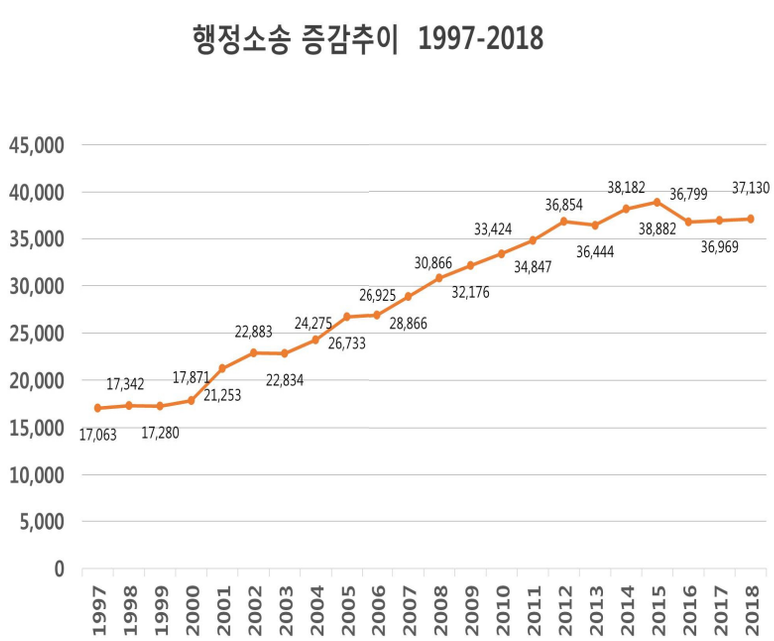
17



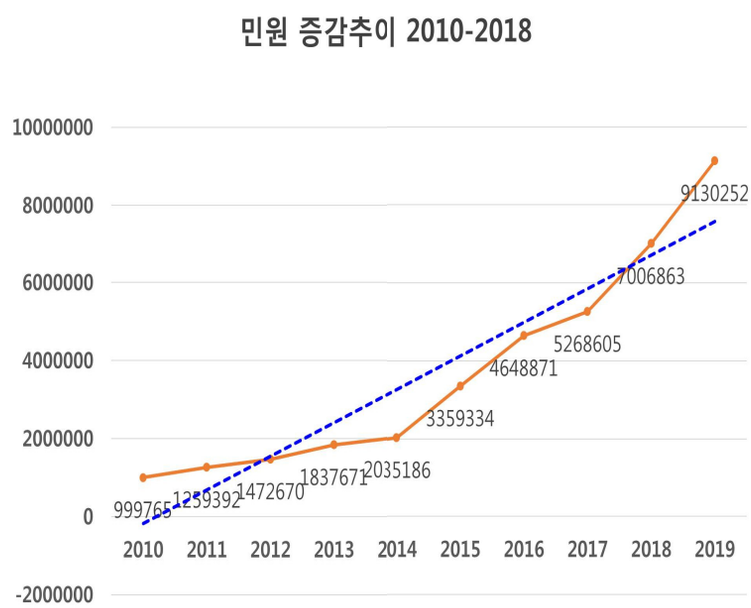
출처 : 문화부 (2019)



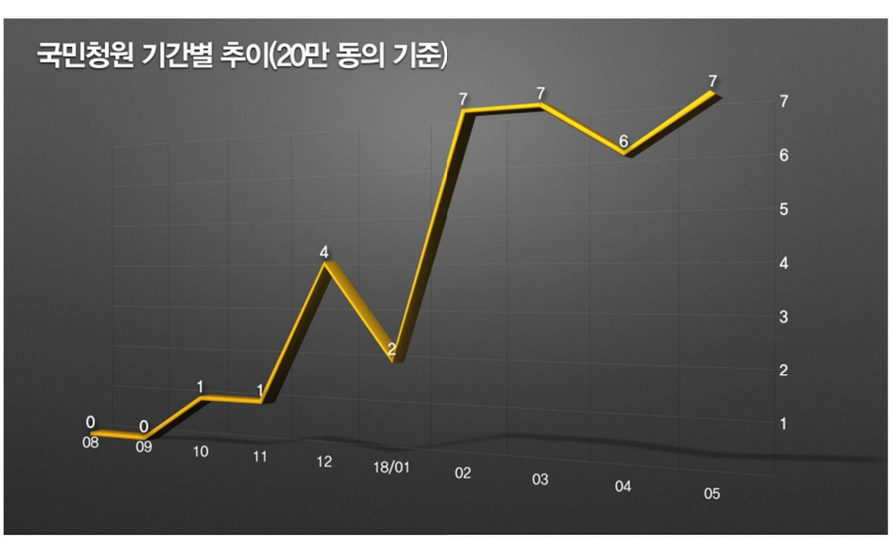
출처: 경찰청(2019)



출처 : 행정소송 사건 수 : 접수기준 (검찰청 송무통계, 2019)

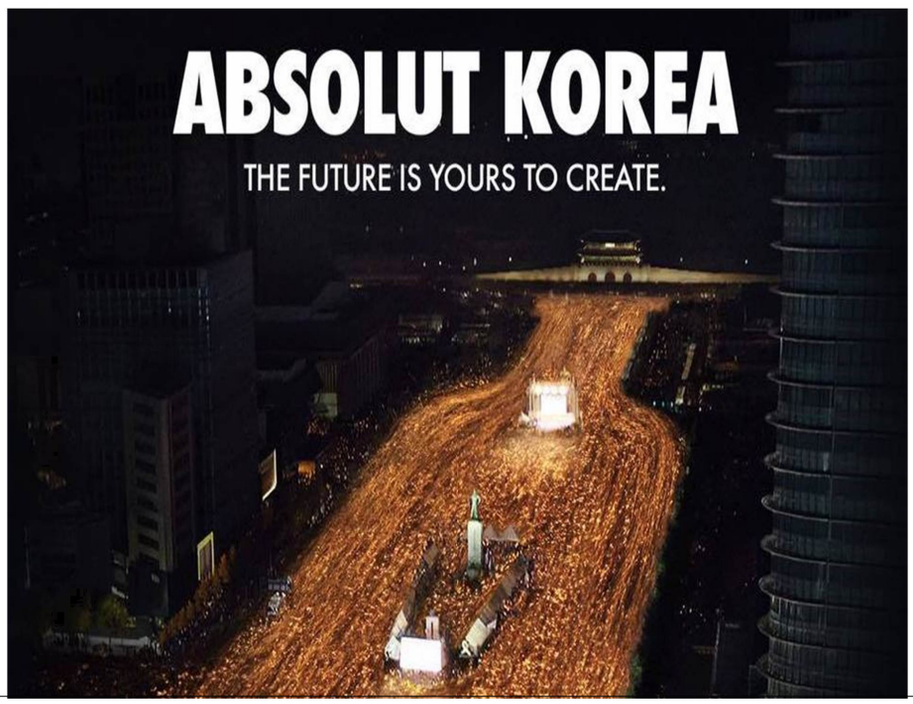


출처 : 국민권익위원회 (2019)



출처 : 청와대 홈페이지 2019

미완의 혁명, 촛불시민혁명



23

4. 급속한 사회갈등 증가

사회갈등지수 국제비교

갈등관리지수

Rank	Country
1	Denmark
2	Sweden
3	Finland
4	Netherlands
14	France
18	Japan
20	USA
26	Portugal
27	**Korea**
28	Slovakia
30	Italy
31	Hungary
32	Greece
33	Turkey
34	Mexico

사회갈등 요인지수

Rank	Country
1	Chile
2	Israel
3	Turkey
4	**Korea**
5	Spain
7	Greece
8	UK
9	USA
10	Italy
14	France
15	Canada
17	Germany
22	Denmark
23	Finland
24	Sweden

사회갈등지수

Rank	Country
1	Turkey
2	Greece
3	Chile
4	Italy
5	**Korea**
6	Portugal
7	Israel
12	USA
13	UK
15	France
17	New Zealand
18	Germany
22	Denmark
23	Finland
24	Sweden

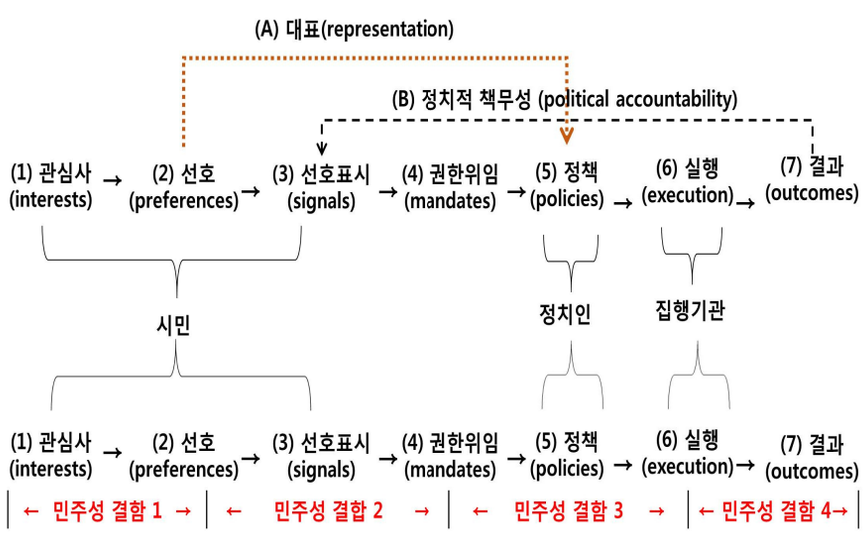
❖ Social Conflict Index = Social Conflict Factor Index/Social Conflict Management Index

Source: Social Conflict Index and Economic Growth: Evidence from a Cross-section of 7 countries(KIHASA, 2015)

24

25

대의제의 의사결정 과정과 민주성 결핍



출처 : Fung(2004)

민주주의의 미래, 미래의 민주주의

❖ **AI, 블록체인 등 기술발전에 의한 디지크러시(Digicracy) 구현**

- 전자투표 제도화 : 블록체인을 활용한 정당투표와 주민투표의 제도화 ☞ 대의 정당의 존재이유 증발
- 디지털 플랫폼 고도화 ☞시민발의와 청원, 주민소환 등 시민의 직접 참여 통로 다원화

❖ **4차 산업혁명의 양면성 : 직접민주주의의 부상과 공론장의 왜곡**

- 디지털 플랫폼과 블록체인 등을 활용한 디지크라시(Digicracy)는 직접민주주의와 대의제의 조화 및 선순환을 가능하게 할 수 있으나 시민성이 빈곤할 경우 가짜 뉴스, 빅데이터 조작 등을 통해 공론장이 왜곡될 우려
  - 디지털 직접민주주의 對 디지털 포퓰리즘 간의 담론적 갈등구조 심화
  - 디지털 정치 불평등 심화와 디지털 시민성의 빈곤

21세기는 물리적/사회적 환경과 문명사적 기술발전의 변곡점

☞ 국정관리시스템 대전환의 필요성 부상

☞ 민주주의 시스템에 대한 전면적 재검토의 필요성 증대

해법과 대안

- 대의민주제의 민주성 결함을 보완 또는 대체 할 수 있는 대안적 민주주의 제도 창안

고객(시장)민주제

주민을 고객으로 바라보고, 고객수요와 만족도 조사의 대상으로서 소극적 수준의 주민참여를 유도(고객만족도 조사, 서비스헌장 등)

직접민주제

주민투표제, 주민발안제, 주민소환제, 주민감사제, 주민소송제

Governance Failure

- 참여가 저절로 협력으로 전환되지 않는다는 게 직접민주주의의 문제
- 거버넌스 실패는 참여를 협력으로 전환하지 못할 때 발생

29

해법과 대안

직접민주제:

숙의민주제

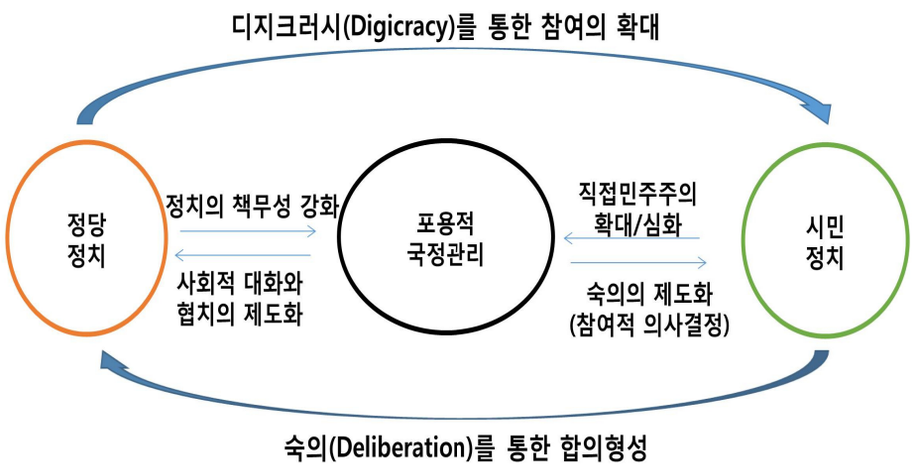
상식적 사고를 가진 주민대표들을 무작위로 선발하고, 심층 토의과정을 거쳐 공공문제 해결방안을 도출하거나 갈등을 조정해나가는 제도(시민배심원제, 공론적 여론조사, 합의제도 등)

결사체 민주제

주민 스스로의 결사체형성을 통한 자치활동과 주민대표를 통한 행정 과정의 참여를 촉진하는 제도

- 합의형성(Consensus-building)을 지향하는 숙의의 제도화가 해법
- 숙의와 결합되지 않는 직접 참여는 포퓰리즘으로 전이될 위험
- 숙의와 결합된 직접민주주의는 결사체 민주주의(마을공화국)으로 진화 ☞ 주민자율 정부 구성과 자치분권의 현실화

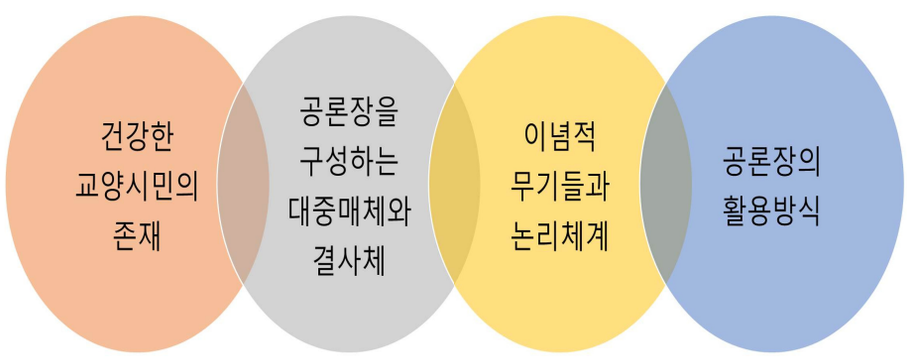
해법과 대안



포용적 민주주의 출처 : 정책기획위원회(2019)의 변형

직접민주주의 도입 조건 1 : 건강한 공론장 형성

공론장의 구조 (Habermas 1962)



직접민주주의 도입 조건 2 : 숙의

- 숙의성이란 특정 규범과 규칙을 선호하는 다양한 주체 사이에 이루어지는 인식적 상호작용

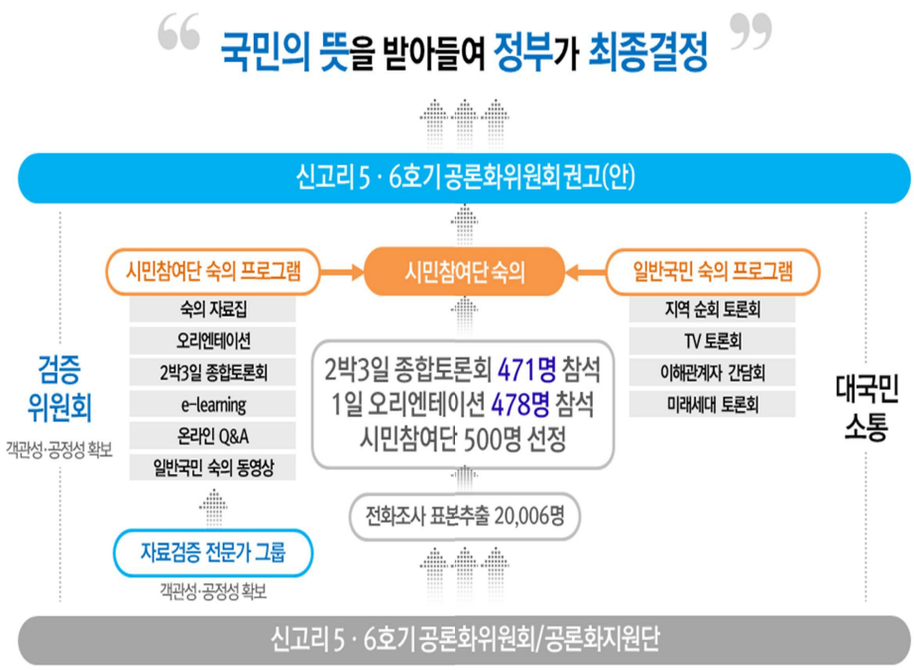
- 타인과의 상호작용을 통해 경험적 성찰과 반성적 사고를 거듭할수록 자신의 오류를 수정하며 의견을 변화시키는 성찰적 변화가 빈번 ☞ 성찰적 변화가 선호전환의 원천
- 이 성찰적 변화를 이끌어내는 원리가 바로 숙의성의 원리

33

사례: 신고리 원전 공론화 평가

KIPA The Korea Institute of Public Administration

34

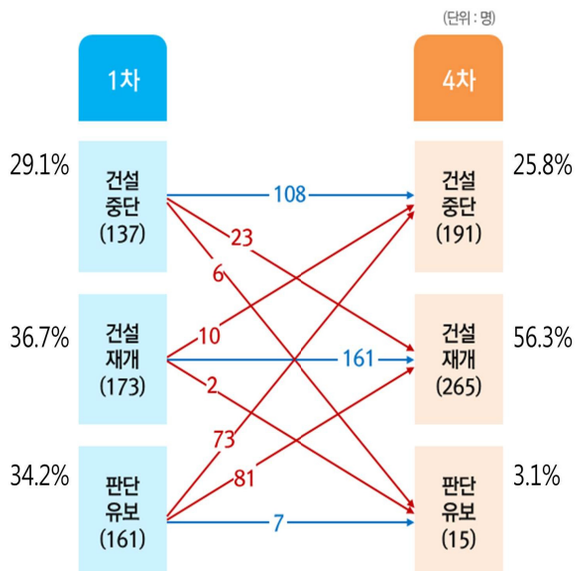


출처: 신고리원전 공론화 백서 2017

출처: 신고리원전 공론화 백서 2017

공론화에 따른 의견변화율

출처: 신고리원전 공론화 백서 2017



신고리 공론화의 효과

1 촛불혁명으로 드러난 국민의 직접참여 욕구를 흡수

- 대의민주주의 체제에 대한 불신과 하위정치영역에서 드러나는 참여의 욕구를 결합, 공식적인 의사결정 공간으로 제도화
- 시민의 직접 참여를 정책으로 전환시켜 예측가능성을 높이는 참여민주주의의 가능성 확인

신고리 공론화의 효과

2 참여와 숙의를 결합시켜 합의형성을 유도하는 숙의민주주의의 가능성 확인

- ➢ 참여는 다양한 욕구와 이해관계를 현재화시키는 계기로 작동, 갈등의 증폭으로 결과할 가능성 농후
- ➢ 숙의는 이성의 공적 활용(public use of reason)을 가능하게하는 성찰성을 극대화하는 기제
- ➢ 참여와 숙의의 결합을 통한 건강한 공론장의 형성은 대의민주주제의 강화에 필수적

신고리 공론화의 효과

3 공론화의 공정성과 수용성에 대한 인식

- ‘공론화는 공정하게 진행되었다’에 대한 긍정응답 90.4%
- ‘내 의견과 다른 의견이 채택되더라도 수용할 의사가 있다’에 대한 긍정 응답 93.3%
  - ➢ 과정에 대한 만족이 결론에 대한 순응도 높인다는 1세대 숙의민주주의 연구의 규범적 주장을 경험적으로 증명
- 2017년 10월 25일, 세계일보가 만 19세 이상 전국 성인남녀 1006명을 대상으로 한 조사에서도 공론화위원회의 활동에 대한 긍정 평가(56.0%)가 부정 평가(32.1%)를 상회
  - ➢ 일반시민의 83.2%는 향후 다른 의제로 공론화를 도입하는 것에 찬성하고,
  - ➢ 72.7%는 공론화의 상설화에 공감한다는 입장

한국 민주주의의 미래

- 직접민주주의와 대의민주주의가 충돌하는 것 아니냐는 우려는 기우
- 근대 민주주의의 시원에서 부터 대의제의 양대 기둥은 의회와 공론장
  - ✓ 대의제의 공식적인 제도화가 의회라면, 공론장은 비공식적 제도로 남아 정당과 의회의 의사결정을 지원하는 역할을 수행
- 선거구 획정, 선거제도와 권력구조 개편 등, 정치적 이해관계가 첨예하게 부딪쳐 의회가 제 기능을 하지 못하는 의제일수록 시민의 직접 참여를 통해 대의민주주의의 공백을 메우는 게 중요
- 2019년은 87년 9차 개헌이 이뤄진 지 만 32년이 되고 촛불 시민혁명이 세 돌을 맞는 해

☞ **지금은 대의제의 훼손을 우려할 때가 아니라 대의제의 완성을 고민할 때**

KIPA The Korea Institute of Public Administration

감사합니당 ^_^

은 재 호

정치학 박사(정책학 전공)
한국행정연구원 선임연구위원
서울시 은평구 진흥로 235 본관 416호
전화 02-2007-0538 FAX 02-564-2158
e-mail : eun@kipa.re.kr
http://www.kipa.re.kr/

Democracy, Public Sphere and Deliberation

Korean Case

Jaeho Eun
Senior Research Fellow
The Korea Institute of Public Administration

KIPA The Korea Institute of Public Administration

1

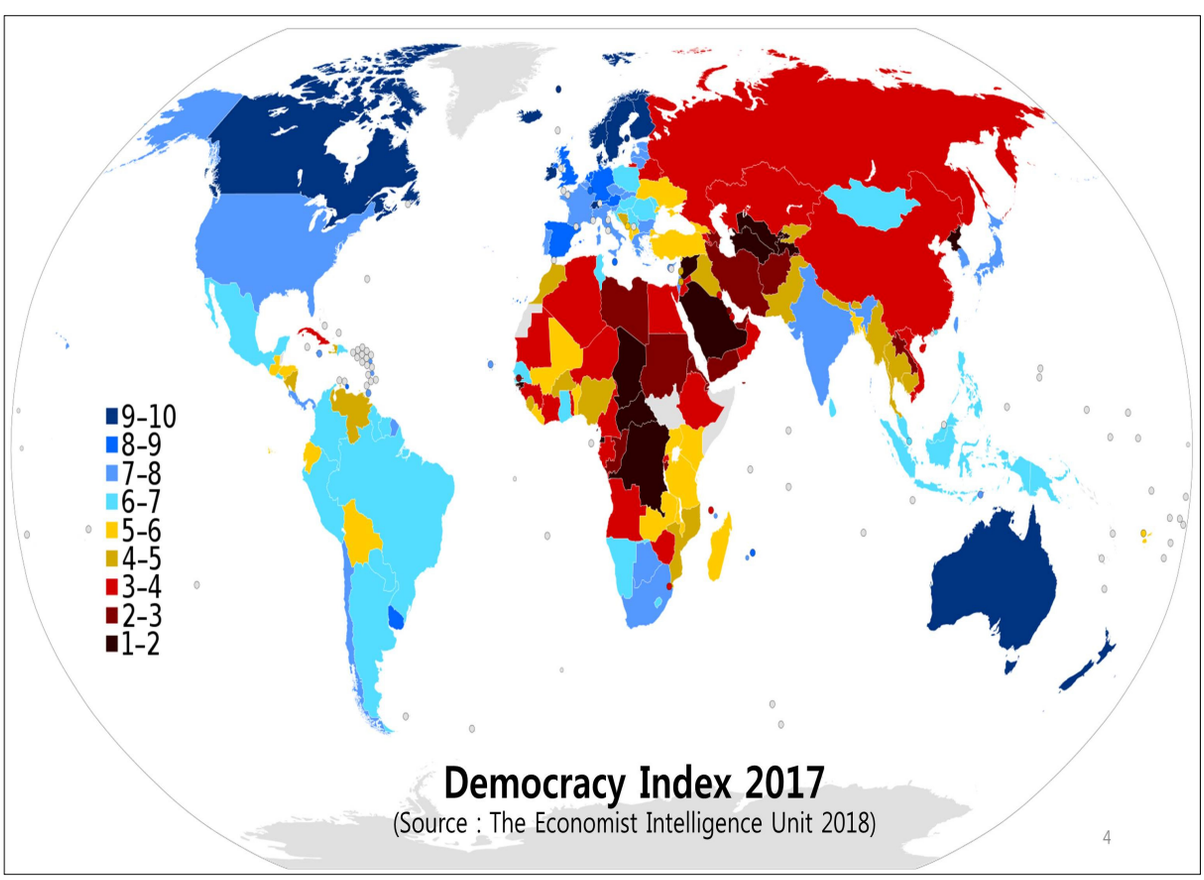
This presentation is prepared and maintained in collaboration with Dr. AHN Sung Ho, President of the Korea Institute of Public Administration, who is the true instigator of the ideas and observations briefly outlined here.

CONTENTS

1 Environment and New Challenges of Korean Democracy

2 Democratic Deficit and Alternatives

3 Korean Case :
Public Consultation on Shin-Gori Nuclear Reactors No. 5 & 6 : Assessment



Democracy Index (2017)

Rank	Country	Score	Electoral process and pluralism	Functioning of government	Political participation	Political culture	Civil liberties	Regime type
1	Norway	**9.87**	10.00	9.64	10.00	10.00	9.71	**Full democracy**
2	Iceland	**9.58**	10.00	9.29	8.89	10.00	9.71	**Full democracy**
3	Sweden	**9.39**	9.58	9.64	8.33	10.00	9.41	**Full democracy**
4	New Zealand	**9.26**	10.00	9.29	8.89	8.13	10.00	**Full democracy**
5	Denmark	**9.22**	10.00	9.29	8.33	9.38	9.12	**Full democracy**
=6	Canada	**9.15**	9.58	9.64	7.78	8.75	10.00	**Full democracy**
=6	Ireland	**9.15**	9.58	7.86	8.33	10.00	10.00	**Full democracy**
8	Finland	**9.14**	10.00	8.93	8.33	8.75	9.71	**Full democracy**
9	Australia	**9.09**	10.00	8.93	7.78	8.75	10.00	**Full democracy**
10	Switzerland	**9.03**	9.58	9.29	7.78	9.38	9.12	**Full democracy**
				.....				
21	**South Korea**	**8.00**	**9.17**	**7.86**	**7.22**	**7.50**	**8.24**	**Flawed democracy**
22	Japan	**7.99**	8.75	8.21	6.67	7.50	8.82	**Flawed democracy**
25	United States	**7.96**	9.17	7.14	7.78	7.50	8.24	**Flawed democracy**

Source : The Economist Intelligence Unit 2018

KIPA The Korea Institute of Public Administration

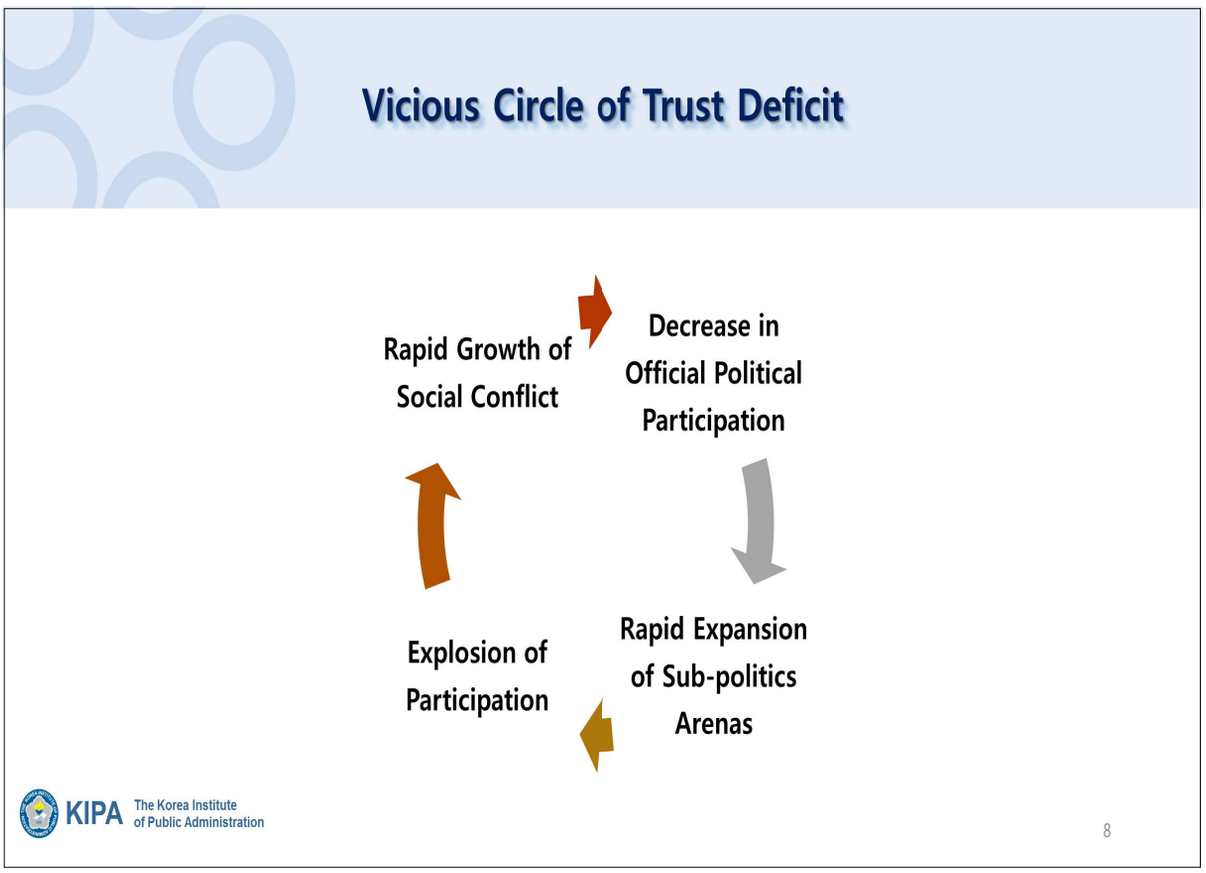
5

In 2017, South Korea's Democracy Index was ranked 21st in the world.
No.1 in Asia, BUT still a "Flawed Democracy"

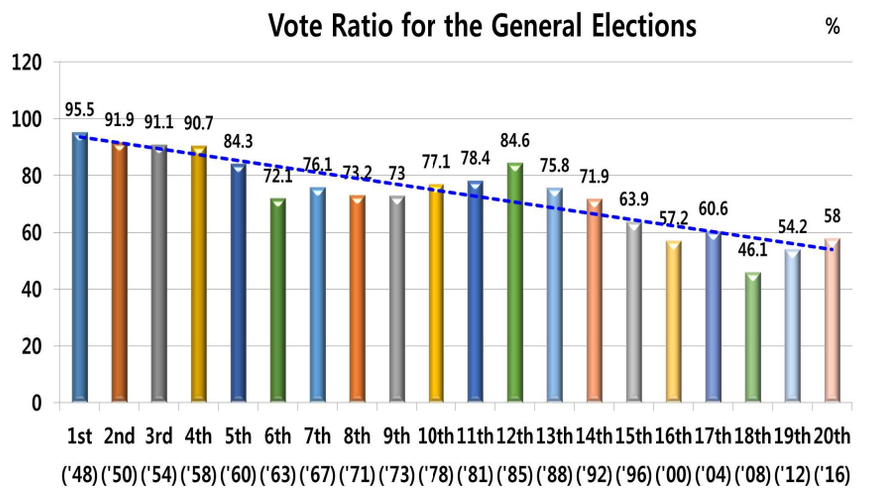
What are the flaws and alternatives of Korean Democracy?

6

Environment and New Challenges of
Korean Democracy
KIPA The Korea Institute of Public Administration
7


Vicious Circle of Trust Deficit
Rapid Growth of Social Conflict
Decrease in Official Political Participation
Rapid Expansion of Sub-politics Arenas
Explosion of Participation
KIPA The Korea Institute of Public Administration
8

1. Decrease in Official Political Participation

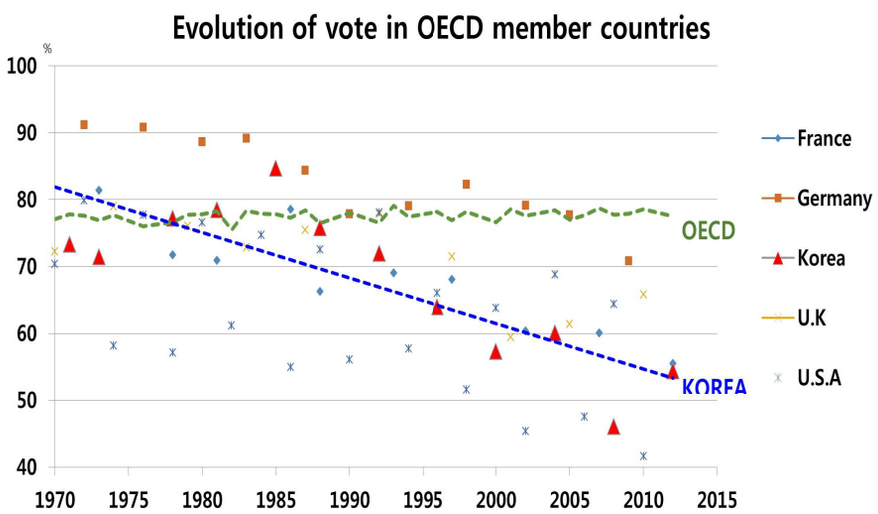


Source : National Vote Service 2017

KIPA The Korea Institute of Public Administration

9

1. Decrease in Official Political Participation (cont.)

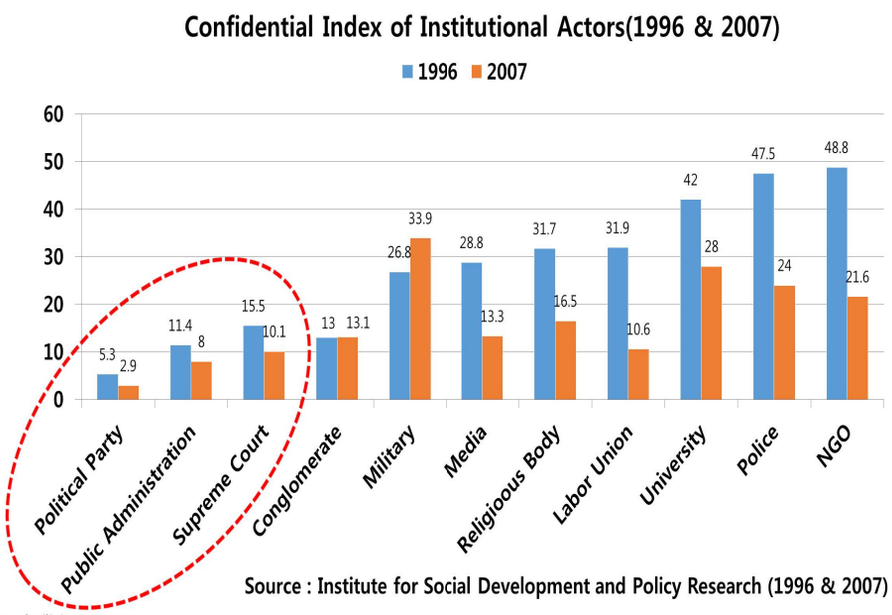


Source : OECD 2016

KIPA The Korea Institute of Public Administration

10

1. Decrease in Official Political Participation (cont.)

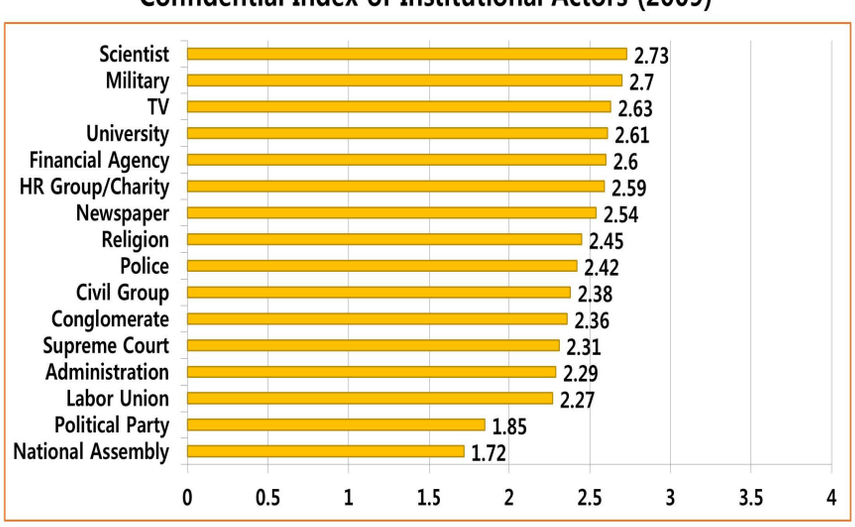


Source : Institute for Social Development and Policy Research (1996 & 2007)

KIPA The Korea Institute of Public Administration

11

1. Decrease in Official Political Participation (cont.)



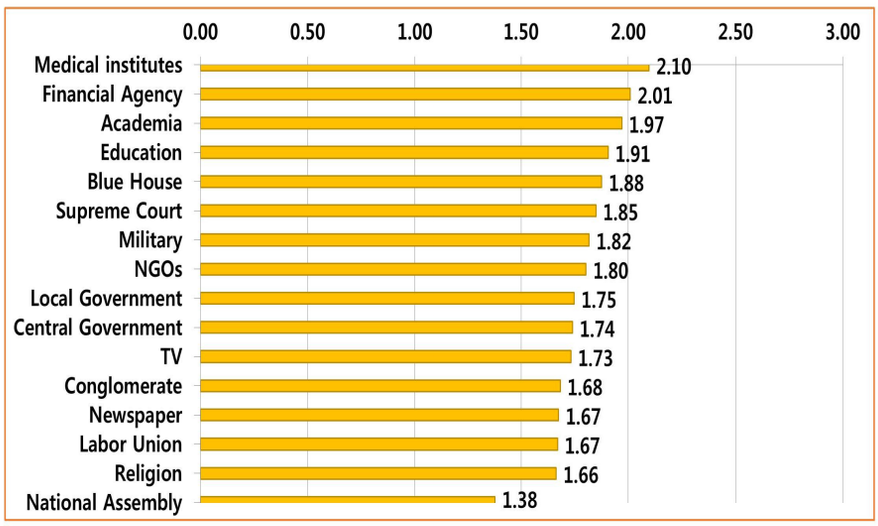
Source : KIPA(2010)

KIPA The Korea Institute of Public Administration

12

1. Decrease in Official Political Participation (cont.)

Confidential Index of Institutional Actors (2018)



Source : Korean General Social Survey (2018)

KIPA The Korea Institute of Public Administration

1. Decrease in Official Political Participation (cont.)

Decrease of Political Donation

Political changes pose the challenge of declining trust in the political system and a change in both the extent to which and how people become politically active as well as the increasing remoteness of the political system from people's everyday lives.

	2008	2010	2012
Political donation	About $63 billion	About $48 billion	About $ 45 billion
	General Election	Local Election	Presidential & General Election

Source : National Vote Service 2015

KIPA The Korea Institute of Public Administration

14

2. Rapid Expansion of Sub-politics Arenas

Appearance of unformal political sphere called 'Sub-politics arenas' replacing official political arenas of representative democracy system like National Assembly or political parties (Beck, 1992; Giddens, 2001)

Increase of sub-politics arena in Korea
(Petition-Demonstration-Boycott)

Nation	Republic of Korea					Gross Change
Political Action	1982	1990	1996	2001	2005	
Petition	20	42	40	52	34	+14
Boycott	2	11	16	10	6	+4
Demonstration	7	20	15	23	11	+4

Source: World Values Survey(2006)

KIPA The Korea Institute of Public Administration

15

2. Rapid Expansion of Sub-politics Arenas (cont.)

Continuous decrease of participation in official political process in "advanced capitalist states" coupled with *continuous increase in unofficial political action* (Petition-Demonstration-Boycott)

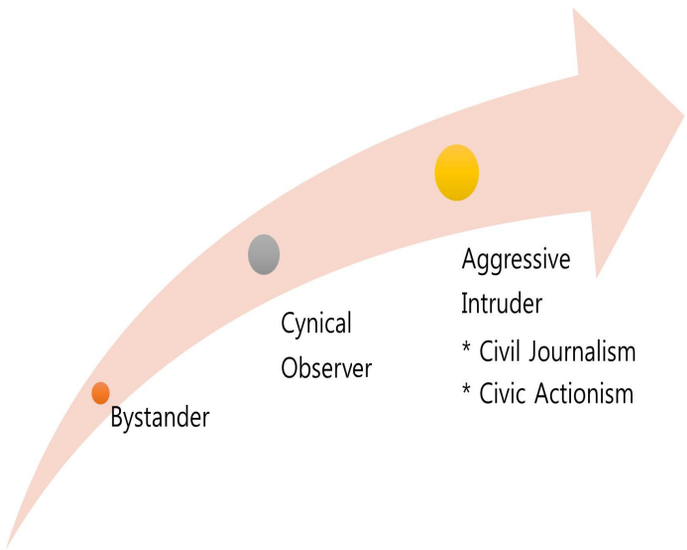
Nation	Demonstration					Gross Change
	1974	1981	1990	1995	2000	
U.K	6	10	14		13	+7
Germany	9	15	21	26	22	+13
Italy	19	27	36		35	+16
Netherlands	7	13	25		32	+25
U.S	12	13	16	16	21	+9
Finland	6	14	14	13	15	+9
Average	9	13	19	20	21	+12

Source: World Values Survey(2006)

KIPA The Korea Institute of Public Administration

16

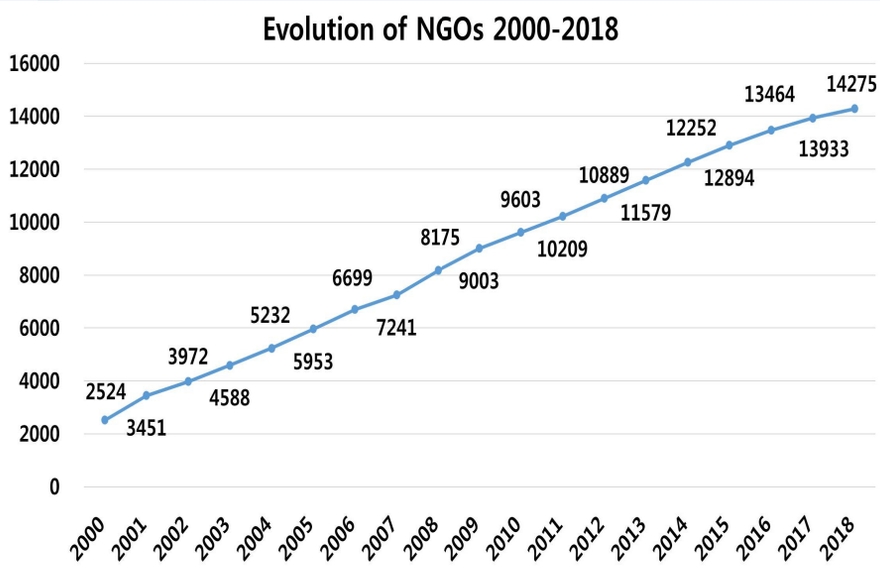
3. Explosion of Participation



KIPA The Korea Institute of Public Administration

17

3. Explosion of Participation (cont.)

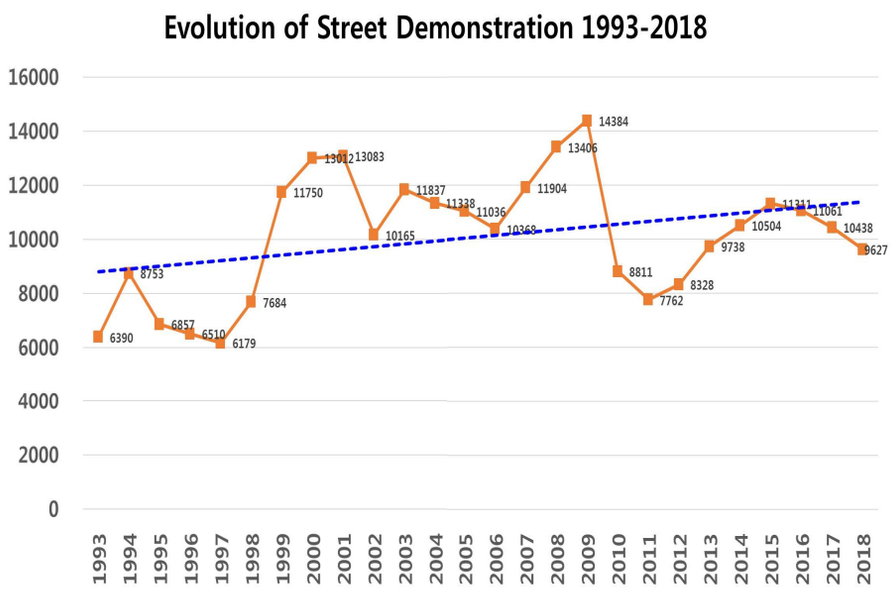


Source: Ministry of Culture (2019)

KIPA The Korea Institute of Public Administration

18

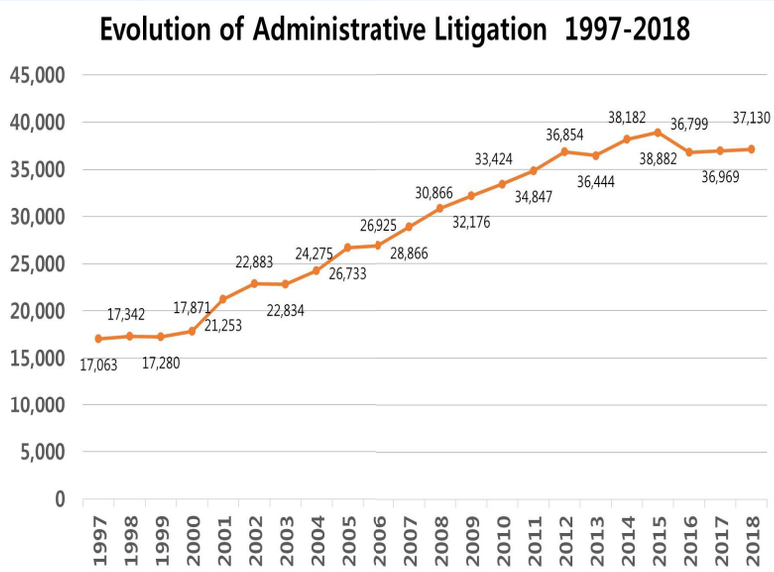
3. Explosion of Participation (cont.)



Source: National Police Agency (2019)

KIPA The Korea Institute of Public Administration 19

3. Explosion of Participation (cont.)

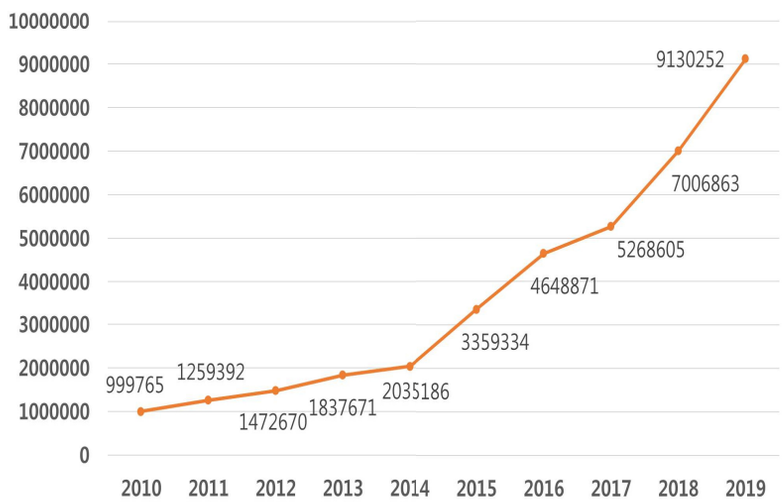


Note: Number of administrative litigation is on a reception basis
Source: Litigation Statistics, Prosecution Service (2019)

KIPA The Korea Institute of Public Administration 20

3. Explosion of Participation (cont.)

Evolution of Civil Complaints 2010-2018

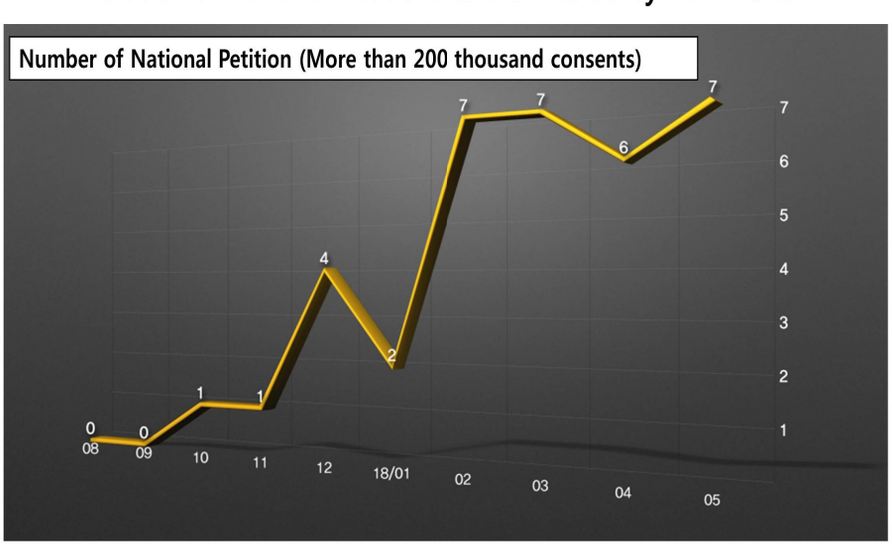


Source: Anti-Corruption and Civil Rights Commission (2019)

KIPA The Korea Institute of Public Administration 21

3. Explosion of Participation (cont.)

Evolution of National Petitions to the Presidency 2017-2018

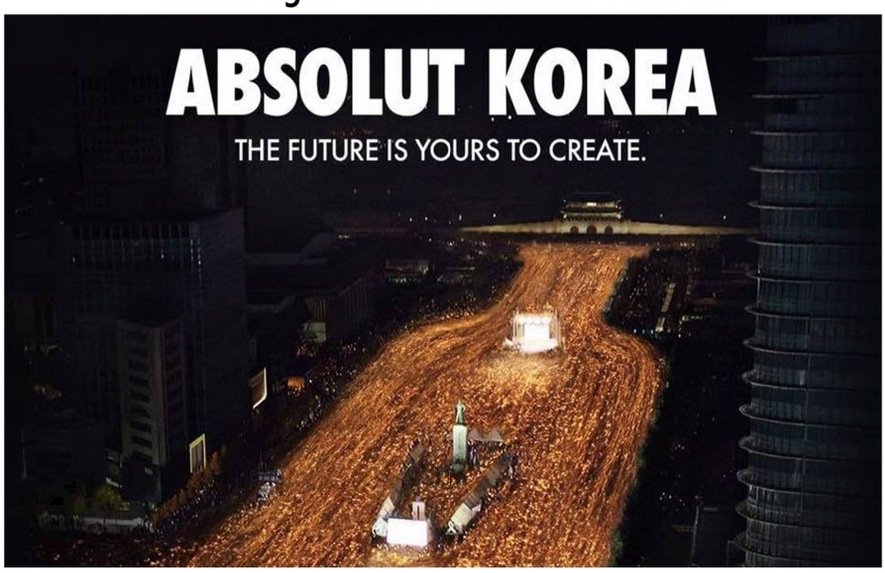


Source: Blue House (2019)

KIPA The Korea Institute of Public Administration 22

3. Explosion of Participation (cont.)

Candle-light "Civic Revolution" *Aborted*



KIPA The Korea Institute of Public Administration

Source: Absolut Vodka (winter 2017)

23

4. Rapid Growth of Social Conflict (cont.)

International Comparison of Social Conflict Index

Social Conflict Management Index

Rank	Country
1	Denmark
2	Sweden
3	Finland
4	Netherlands
14	France
18	Japan
20	USA
26	Portugal
27	**Korea**
28	Slovakia
30	Italy
31	Hungary
32	Greece
33	Turkey
34	Mexico

Social Conflict Factor Index

Rank	Country
1	Chile
2	Israel
3	Turkey
4	**Korea**
5	Spain
7	Greece
8	UK
9	USA
10	Italy
14	France
15	Canada
17	Germany
22	Denmark
23	Finland
24	Sweden

Social Conflict Index

Rank	Country
1	Turkey
2	Greece
3	Chile
4	Italy
5	**Korea**
6	Portugal
7	Israel
12	USA
13	UK
15	France
17	New Zealand
18	Germany
22	Denmark
23	Finland
24	Sweden

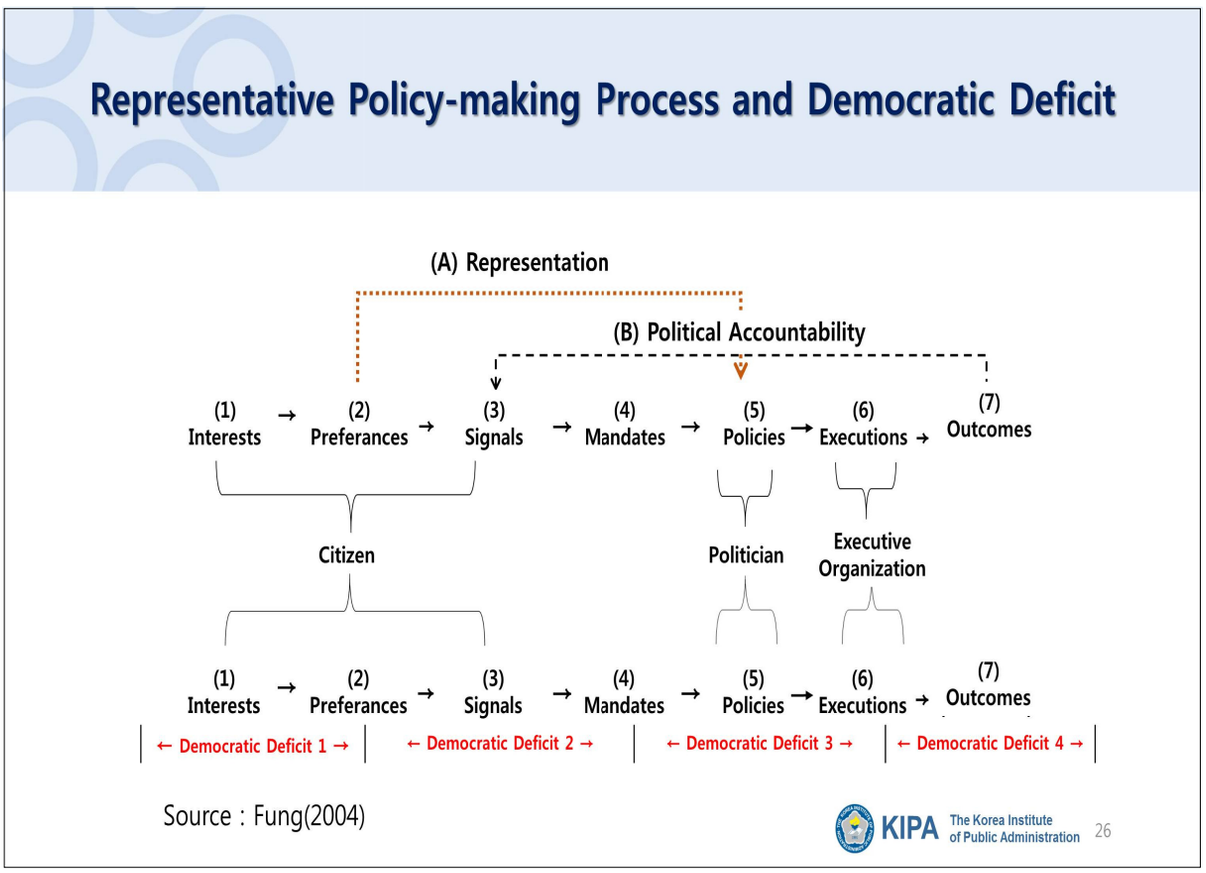
❖ Social Conflict Index = Social Conflict Factor Index/Social Conflict Management Index

Source: Social Conflict Index and Economic Grow:h: Evidence from a Cross-section of 7 countries(KIHASA, 2015)

KIPA The Korea Institute of Public Administration

24

Democratic Deficit and
Alternatives
KIPA The Korea Institute of Public Administration
25


Representative Policy-making Process and Democratic Deficit
(A) Representation
(B) Political Accountability
(1) Interests
(2) Preferances
(3) Signals
(4) Mandates
(5) Policies
(6) Executions
(7) Outcomes
Citizen
Politician
Executive Organization
(1) Interests
(2) Preferances
(3) Signals
(4) Mandates
(5) Policies
(6) Executions
(7) Outcomes
← Democratic Deficit 1 →
← Democratic Deficit 2 →
← Democratic Deficit 3 →
← Democratic Deficit 4 →
Source : Fung(2004)
KIPA The Korea Institute of Public Administration
26

21st century is an inflection point of physical, social and political environment

☞ transition of governance required

27

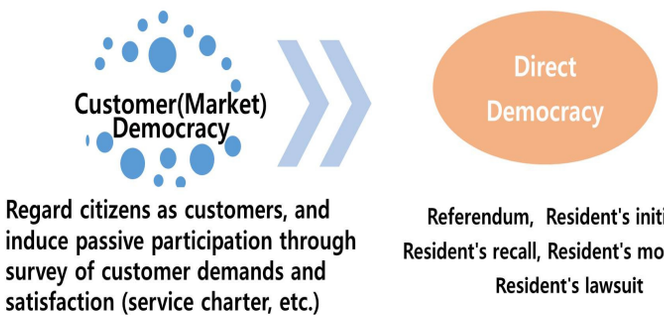
Future of Democracy, Democracy of the Future

- **Realization of Digicracy through technological progress such as AI, block chain, …**
  - Institutionalization of Digital Voting : Institutionalization of electoral vote and referendum based on block chain will contribute to the disapperance of political parties as medium between people and government
  - Advanced Digital Platform ☞ Pluralistic channels of direct participation of proposal, complaints, recall etc.
- **Two faces of 4th Industrial Revolution: Distortion of Public Sphere**
  - Digicracy based on digital platforms and block chain may lead to harmony and virtuous cycle between direct and representative democracy, but, with lack of civic culture, it may also be able to distort public sphere with fake news and big data manipulation.
    - ☞ Intensify discourse conflict between digital direct democracy and digital populism
    - ☞ Deepening digital-politcal inequality and poorness of civic culture.

28

Alternatives

Possible and probable alternatives susceptible to compensate for the flaws of representative democracy



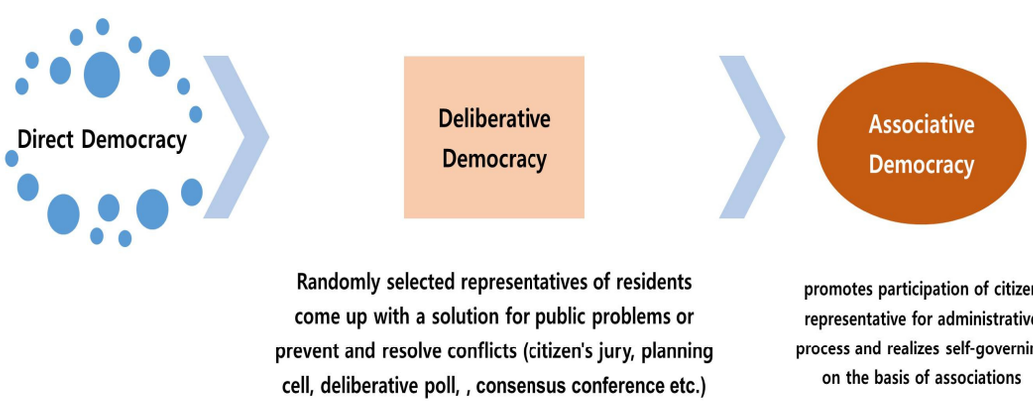
Governance Failure

The problem of direct democracy is that participation does not naturally convert to collaboration

Governance failure happens when participation is not converted into collaboration (cf. Jessop)

29

Alternatives (cont.)



- The alternative is institutionalization of deliberation suitable for consensus-building.
- A direct participation not combined with deliberation may lead to populism.
- Direct democracy combined with deliberation may evolve into associative democracy ("Village Republic")
  ☞ Formation of residents' self-governing government and realization of decentralization

30

Alternatives (cont.)

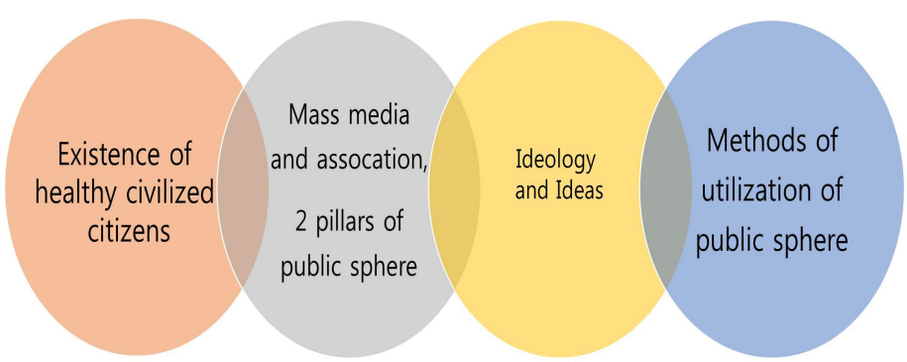
KIPA The Korea Institute of Public Administration

Source: Presidential committee for Policy Planning (2019) modified)

31

Precondition for Direct Democracy 1
Construction of Healthy Public Sphere

Structure of Public Sphere (Habermas, 1962)



KIPA The Korea Institute of Public Administration

32

Precondition for Direct Democracy 2
Deliberation, coginitive interaction

The deliberation is a coginitive interaction between different actors preferring *a priori* specific norms and rules.

- Through empirical introspection and reflective thinking through interactions with others, there should be more reflective changes to correct errors and modify opinions.
  ☞ **Interactive reflection is the very source of *preference transformation***
- The mechanism to lead the reflective interaction is the deliberation.

KIPA The Korea Institute of Public Administration

33

Korean Case :

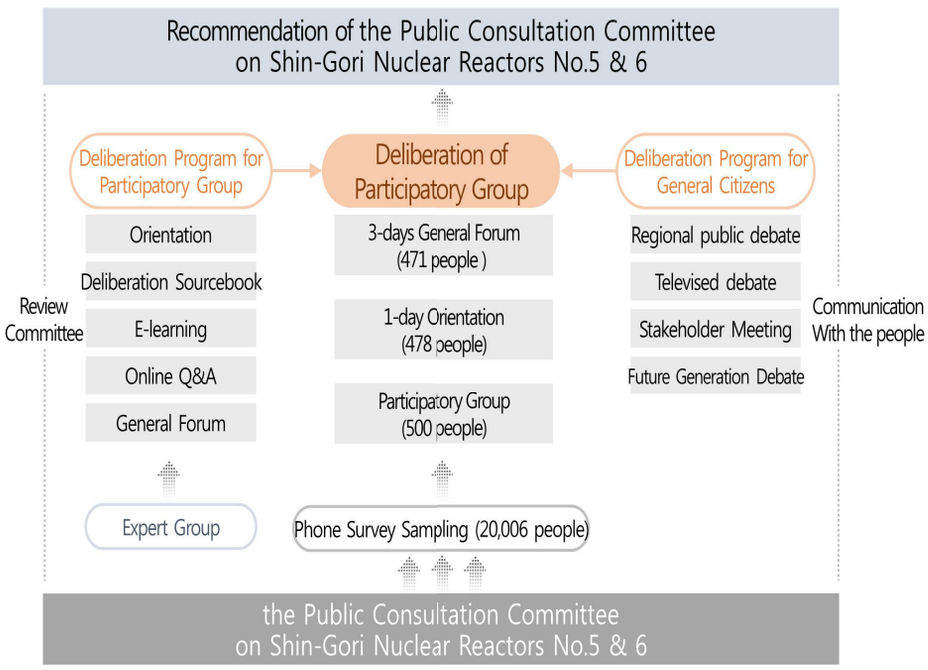
Public Consultation on Shin-Gori Nuclear Reactors

No. 5 & 6 : Assessment

KIPA The Korea Institute of Public Administration

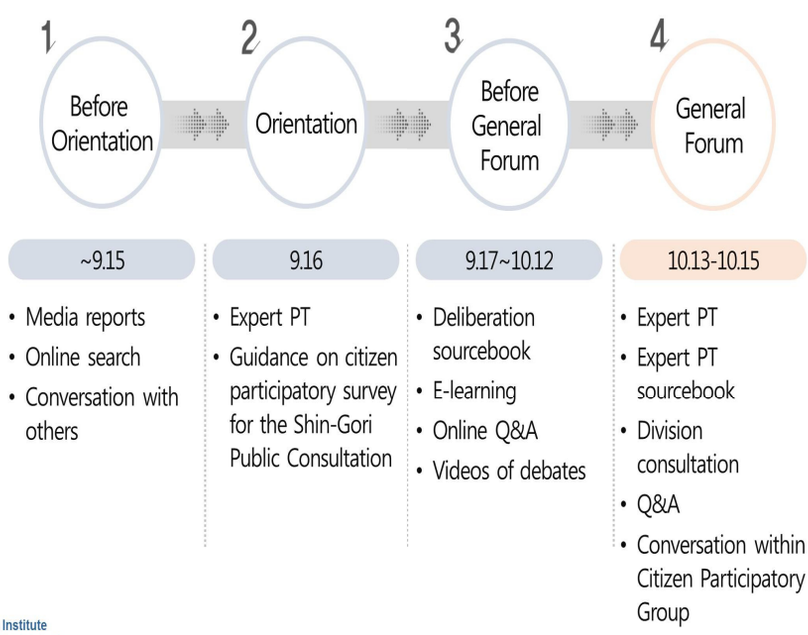
34

Shin-Gori Public Consultation: An Overview



35

Diversity of Deliberation Programs

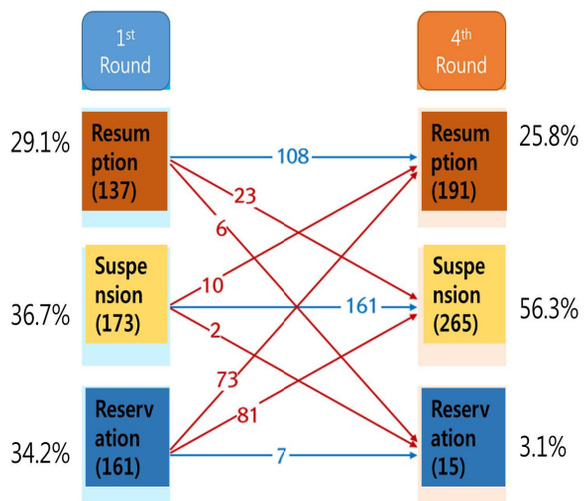


KIPA The Korea Institute of Public Administration

36

Results of Deliberation : Opinion Change Rate

(Unit: Number of Persons)



KIPA The Korea Institute of Public Administration

37

Effects of Shin-Gori Public Consultation

1 It embraced the explosive desires of the people toward participation continuing from the candlelight rallies

- Distrust in Korean representative democracy and expansion of sub-politics arena promoted aspirations to participate in the formal decision-making process.
- The public consultation raised the possibility for participatory democracy as it provided a chance for the desires to converge into formal decision-making arena.

KIPA The Korea Institute of Public Administration

38

Effects of Shin-Gori Public Consultation (cont.)

2 It raised the possibility of deliberative democracy by combining participation and deliberation into consensus-building.

- Participation, instead of inducing collaboration, may amplify conflicts due to complicated interests and variety of desires.
- Deliberation promoted and stimulated individuals' *public use of reason* (cf. Habermas, Rawls)
- Shin-Gori Public Consultation strengthened the legitimacy of the representative body as it institutionalized deliberation as well as participation.

KIPA The Korea Institute of Public Administration

39

Effects of Shin-Gori Public Consultation (cont.)

3 **Perception of Fairness and Acceptability of Public consultation**

- Perception of Fairness for public consultation : Positive response for the statement *'the consultation was fair'* is over 90.4%
- Acceptability of public consultation : Positive response 'I'm willing to accept opinion which is different with mine' is over 93.3%
  - The *Segye Daily News* survey of 1006 adult men and women shows that positive assessment(56.0%) for public consultation committee exceed negative assessment(32.1%).
  - Normative arguments of first generation studies about deliberative democracy that the satisfaction for the process may lead to a higher compliance is empirically proved.
- 83.2% of citizens agree with introduction of public consultation to other national agenda.
- 72.7% agree to the formal institutionalization of public consultation and concertation.

40

The Future of Korean Democracy

- The anxiety that a direct democracy conflicts with a representative democracy is ***unfounded***
- Two main pillars of a representative system from the origin of modern democracy is "council" and "public sphere"
  - ➢ If a council is an official institutionalization of the representative system, a public sphere remains as an unofficial system that supports decision making of parties and a council.
- It is important to fill the gap for citizens through direct participation to solve agendas under unproductive council with deeply conflictive issues such as redistricting of electoral precinct, reorganization of the election system and power structures etc.
- 2019 is the 32nd anniversary of 1987's 9th constitutional amendment, and the 3rd anniversary of the Candlelight revolution.

☞ **Now is not the time to afraid of direct democracy, but to reflect how to complete representative democracy**

KIPA The Korea Institute of Public Administration 41

KIPA The Korea Institute of Public Administration

Thank U ^-^

Jaeho Eun

Ph.D in Political science(Policy Science Major)
Senior Research Fellow
The Korea Institute of Public Administration
235, Jinheung-ro, Eunpyeong-gu, Seoul, Korea (03367)
Tel. 02-2007-0538 FAX 02-564-2158
E-mail : eun@kipa.re.kr http://www.kipa.re.kr

토 론

- **김영배 전략기획위원장** (국가균형발전위원회)
- **장준호 교수** (경인교육대학교)
- **최태욱 교수** (한림국제대학원대학교)

분권형 사회정책 거버넌스 구축의 필요성

김영배 전략기획위원장
(국가균형발전위원회)

I. 시대정신의 전환과 직접민주주의

□ 새로운 대한민국으로 가는 길은 시대정신의 전환기에 놓여있음.

○ 이러한 전환은 크게 세 가지 축에서 나타나고 있음.
- 글로벌에서 로컬 중심으로
- 공급과 자본 중심에서 시민과 생활 중심으로
- 집중과 중앙 중심에서 분권과 지역 중심으로

□ 이러한 전환과정에서 '직접민주주의'의 확대는 필수불가결한 요소가 되어가고 있음.

○ 성북구정을 이끌 때에도 이러한 요소들을 반영하기 위해 노력했음.

○ 오늘 발표된 네 가지 연구도 '직접민주주의'의 실천해본 입장에서 흥미로웠음.
- 직접민주주의의 모범사례로 잘 알려져 있는 스위스의 현실에 대한 Serdült 교수의 분석이나 전 세계의 직접민주주의 현황을 데이터로 보여준 Li 교수의 발표는 한국 상황과 비교해볼 수 있는 기회가 됐음.
- 임채원 교수와 은재호 선임연구위원의 발표는 우리 민주주의의 현실에 대해 가감없이 이해하는데 도움이 됐음.

□ 성북구에서 수행한 마을민주주의의 경험으로 지역단위 민주주의 실천의 지향은 '우문현답', '주문주답'임.

○ **"우리 문제의 답은 현장에 있다" / "주민이 묻고 주민이 답한다"**

○ 정리하면, **"동네 안에 국가있다."**[1)]

○ 성북에서 행했던 다양한 실험들도 마을민주주의가 실현을 어떻게 하면 더 효과적으로 할지에 대한 고민의 결과였음.
- 추첨제 민주주의 (주문주답): 주민참여 예산위원 모집에 추첨제를 도입하고 타운홀미팅 실시
- 모바일 직접민주주의(금연구역 지정)
- 시민의회 등

○ 따라서 오늘 심포지엄의 논의처럼 직접민주주의의 현실에 대해 다양한 분석과 논의가 필요함.

---

1) 김영배 (2013),『동네 안에 국가있다』, 백산출판사

II. 직접민주주의의 성공을 위한 조건

□ **(발표에서 언급됐듯이) 세계적으로 국민투표와 국민발안 등 직접민주주의 제도의 도입이 증가하고 있음.**

○ 이러한 추세의 배경에는 기존 정당으로 대표되는 대의제에 대한 피로감과 사회변동에 따른 대의제의 한계가 있음.

- 근대정당의 위기: 대중과 소통하지 못하고 대중을 대표하지 못하는 상황이 발생함. 정당의 대표성과 책임성이 현저히 떨어지며, 새로운 대표 리더십을 만들지 못하고 있음. 주요 국가에서 정당과 국가의 리더십이 70대 노년층이고 (예: 미국), 특정정당이 장기집권하는 경우가 발생하는 상황 (예: 일본 아베총리의 장기집권)
- 사회적으로 탈이념화, 탈국가주의에 따른 다양한 개인적 주체들이 등장하고 있어 기존 대의제도로는 다양한 요구들을 반영할 수 없음

□ **민주주의에 대한 국가별 연구는 개별 국가의 역사적 경로성과 맥락을 함께 살펴야 함.**

○ 직접 민주주의뿐만 아니라 대의 민주주의에 대한 국가 분석에서 제도에서 보여지는 요소(헌법, 법률적 조항들, 국민투표의 유무 등)들 뿐만 아니라 국민이 느끼는 정치적 신뢰도, 만족도, 참여도, 사회적 관계망 등이 포함되어야 한다. 국민투표에서도 그 유무와 횟수도 중요하지만 투표의 내용이 무엇인지 이슈의 성격도 중요하다. 가령 한국의 경우 86년 민주화혁명 이전까지 헌법개정을 위한 여러 번의 국민투표가 있었지만 그 성격상 정권연장의 수단으로 직접민주주의의 반영이라고 볼 수는 없다. Li 교수의 논문에서는 이러한 국가마다의 역사적 맥락과 투표 내용에 대한 분석이 반영되어 있지 않은 듯하다(아프리카 국가들에 대한 분석 결과에서도 나타남).

○ 이렇게 본다면 스위스 세루둘트 교수의 논문은 역으로 스위스의 역사적 특수성을 강조하고 있다. 세계 최고 수준의 직접민주주의를 시행하고 있는 스위스의 역사적 배경, 가령 캔톤들의 형성과정과 그들 사이의 갈등, 그리고 혁명과 내전을 거치면서 직접민주주의에 적합한 환경이 어떻게 정착되고 안정화 되었는지가 잘 보여주고 있다. 흥미로운 점은 스위스만이 갖는 독특한 민족적 환경 즉, 다양하게 쪼개진 언어, 인종, 종교 등의 측면이다. 이러한 다양성이 갈등으로가지 않고 공존하기 위해서 직접민주주의에 대한 요구가 지속 되어왔다는 점이다. 세루둘트 교수는 결론에서 이러한 스위스의 정치적 결과물에 대해 스위스만이 갖는 역사성과 이것이 또한 시기에 잘 맞았다는 스위스만의 독특한 행운을 언급했다. 그렇다면 이러한 스위스적 환경을 갖추지 못한 국가들, 이러한 역사적 조건을 갖추지 못한 곳에서는 직접 민주주의의 시행은 불가능한 것인가? 국가들의 비교분석에는 언제나 개별 국가들의 역사적 특수성과 경로성이 어느 정도 그 결과에 영향을 미치는가를 분석해야 하는 어려움도 있으며, 그와 동시에 또한 특수성 안에서 우리는 이론의 보편성도 함께 찾아야한다는 어려움도 있다. 직접 민주주의 실현 조건들에 대한 일반적, 보편적 이론(grand theory)은 어떻게 만들 수 있을 것인지 고민해 보아야 할 점이다.

□ **한국의 직접민주주의 실험**

○ 이러한 특수성과 보편성을 함께 고려하면서 현재 한국의 직접 민주주의 연구도 이뤄져야 할 것이다. 한국은 급속하고 압축적인 산업화와 민주화를 거치면서 대의 민주주의가 제도적으로 정착되었지만, 그 공고화의 측면은 지체되어 왔다. 반면 시민들의 정치적 의식 수준은 높아지고 있으며 세계 어느 나라보다 수준 높은 정보통신 기술의 확산으로 이들이 접하고 누릴 수 있는 정보의 양과 질은 그 형식적 제도들의 수준을 능가하고 있다. 시민의 참여 욕구는 증가하고 있지만, 제도 지체에 의한 시민들과의 불일치는 정치에 대한 불신으로 나타나고 있다. 이러한 측면은 현재 여러 개별 국가들에서도 비슷하게 나타나는 현상일 것이다.

○ 하지만 2016년 촛불혁명은 이러한 분위기 속에서 새로운 시민을 탄생을 알리는 한국에서의 특별한 사건이었다. 촛불혁명에 대해서는 임채원 교수의 글에 잘 설명되어있다. 이 글에서는'시민적 공화주의'라는 틀로 촛불혁명의 성격을 규명하고 정치 패러다임의 변화를'주권자 민주주의(sovereignist democracy)'로의 변화로 분석하고 있다. 그리고 이러한 직접 민주주의의 요구에 대해 아직도 주권자의 요구를 제도화시키지 못하고 있다는 점을 지적하였고 도입이 필요한 몇 가지 직접 민주주의의 제도를 설명한다.

○ 덧붙이고 싶은 점은 직접민주주의 제도들이 한국에 도입되기 위해서는 개헌이 필수적이다는 것이다. 아직 국회에서 통과되지 못하고 있다는 점은 무척 아쉽지만, 우리는 현재 논의되고 있는 개헌 헌법의 내용에 충분히 직접민주주의의 제도들을 한국적 상황 맞게 녹여내어야 하는 시대적 과제에 직면해 있다.

□ **새로운 직접민주주의의 방향은 결국 '마을민주주의'임.**

○ 새로운 직접민주주의의 핵심은 시민이 정치제도에서의 주인일뿐만 아니라 실질적인 삶에서의 주인으로서 생활에서의 자기 의사결정권을 가질 수 있어야 한다는 점임.

○ 이런 측면에서 직접 민주주의적 제도들은 로컬시대에 새로운 시민의 자치역량 강화와 주인으로서의 삶을 위해 요구됨.

○ 성북구의 '마을민주주의' = 시민의 생활 자치 실현

- 새로이 탄생하는 시민은 자기 의사결정권을 갖춘 시민이며 의무와 책임을 동시에 가짐.

○ 성북 '마을민주주의'의 시행 : 주민이 중심이 된 의사결정 과정과 협치기반을 만들기 위해 마을단위 민주주의 시행체계 구축

- 이러한 시민의 탄생을 위해서는 마을에서의 시민교육이 중요함.
- 추첨제 민주주의의 실천을 통해 주민의 대표성 문제 해결
- 마을총회 개최 등을 통한 상시적 의견수렴과 의사결정 구조 마련
- 다양한 영역의 중간지원조직을 설립하고 주민조직들이 운영하게 함으로써 민-관 협치를 통한 공공서비스 혁신을 주도

Ⅲ. 새로운 직접민주주의의 방향과 '마을정당'

□ **직접민주주의에 대한 관심과 실천이 증가함에도 불구하고 비판도 존재함.**

○ 주로 '직접민주주의가 확대되면 대의제 민주주의의 기반이 약화된다'는 내용
- '직접민주주의를 도입하면 정당, 의회와 갈등의 소지가 있다'
- '직접민주주의는 정당과 같은 매개적 제도의 기능과 정당성을 훼손시킬 수도 있다'

□ 직접 민주주의에서 정당의 대의적 역할, 기능과 시민의 직접적인 참여의 요구는 긴장과 동시에 서로를 강화시킬 수 있는 요소로도 작동할 수 있다. 이러한 결과 도출을 위해 우리는 개별국가의 특수성을 고려하면서 좀 더 세심한 제도적 디자인 설계가 필요하다.

□ **잘 설계된 직접민주주의는 기존 대의제와 정당구조에 새로운 역동성을 부여해줄 것으로 기대함.**

○ 직접민주주의의 실행도 기존 구조인 정당과 여러 시민단체에 의해 매개 될 수밖에 없다. 시민들이 원하는 의제들이 모두 투표 사안이 될 수 없으며, 실제 국민투표나 국민발안도 투표안건의 형성에 정당이 참여하고 조직화하는 것이기 때문이다.

□ **성공적인 직접민주주의의 핵심조건 중 하나는 '낮은 수준으로의 정당 분화'임.**

○ 중앙중심의 정당구조가 지역, 마을 중심의 정당으로 재구성되어야 함.
○ 정당과 시민들의 활발한 소통과 네트워크가 형성될 수 있어야 함.
○ 시민의 정치참여 과정에 처음부터 정당이 참여하여 시민과 소통하고 견인하면서 정치참여를 유도
○ 시민참여와 자치결과에 따라 정당도 정책을 수정하면서 기능을 강화할 수 있음.
○ 결국 직접 민주주의는 자치분권과 불가분의 관계임.

□ **'마을정당'의 실현을 통해 폐쇄적이고 중앙중심적인 한국 정당구조를 개편하는 일이 중요함.**

○ 발제에서 언급됐듯이, '지금은 대의제의 훼손을 우려할 때가 아니라 대의제의 완성을 고민할 때'임.
○ 한국 정당의 구조를 상향식으로 전환하고 개방성을 확장하기 위해 직접민주주의 제도가 하나의 해결책이 될 수도 있음.
○ 이미 많은 지역에서 시민들의 참여와 자치가 시대적 흐름으로 자리잡았기 때문에, 마을에서의 시민의 정치적 활동을 정당의 네트워크와 결합시키는 것이 중요
○ 궁극적으로 '풀뿌리 지역정당'의 형성이 요구됨.
○ 직접민주주의 요소가 오히려 정당과 같은 정치제도를 올바른 방향으로 견인할 수 있으며, 따라서 직접민주주의 제도들에 잘 어울리는 보다 유연하고 경쟁적인 대의적 제도들의 변화가 요구되는 시기임.

장준호 교수
(경인교육대학교)

MEMO

MEMO

직접민주주의 강화 필요성과 한국의 대의제 민주주의 수준: 개혁의 순서에 대하여

최태욱 교수
(한림국제대학원대학교)

1. 직접민주주의의 강화는 어느 나라에서나 필요하다.

o 아무리 발달된 대의제 민주주의 국가에서도 정부(입법부 및 행정부)의 사회경제적 갈등 조정 및 관리 능력에는 한계가 있기 마련이다.[1] 많은 경우 그 한계는 직접민주주의의 강화를 통해 극복할 수 있다.

o 특히 헌법이나 그에 필적할만한 주요 법률의 개정, 그리고 주권의 일부 위임이나 포기를 의미하는 조약의 체결 등과 같이 국가공동체의 '가장 중요한 문제'를 결정할 때는 반드시 시민발안이나 시민투표 등의 직접 민주주의 기제를 가동해야 한다.

o 오늘날 거의 모든 대의제 민주주의 국가가 추진하고 있는 지방분권 개혁의 궁극적인 목적은 시민자치정부의 실현 혹은 '마을공화국'의 건설을 통해 "권력을 시민 곁으로 이동시키는" 데 있다.[2] 국가가 무수한 마을공동체로 나뉠 경우, 그 기초 공동체의 '가장 중요한 문제'도 반드시 주민이 직접 결정해야 한다. 결국, 거의 모든 민주 국가가 직접민주주의 강화를 목표로 하고 있다는 것이다.

2. 그러나 분명한 것은, 현대 민주주의 체제의 기본 골격은 역시 대의제이며 직접민주주의는 거기에 적절히 결합되어 보완 역할을 할 뿐이라는 점이다.

o 전국 차원에서 노동자와 자본가, 대기업과 중소상공인, 정규직과 비정규직, 청년과 노장년, 여성과 남성 사이 등에서 벌어지는 주요한 사회경제적 갈등은 일차적으로 대의제 민주주의 기제를 통해 조정하고 관리해야 한다.

- 그러므로 사회경제적 갈등은 매우 심한데 그 관리능력은 형편없는 한국 같은 나라에선 일차적으로 대의제 민주주의의 흠결 문제부터 해결해야 한다.
- 대의제 민주주의의 핵심 기능은 주요 갈등 주체들에게 정치적 대표성을 두루 제공하는 것인바, 제대로 된 대의제 민주주의라면 그 주체들 모두를 포용할 수 있는 (이념과 정책으로 구조화된) 다당제, 그리고 그런 다당제를 정착시킬 수 있는 비례성 높은 선거제도, 그리고 다양한 갈등 주체

1) 대의제 민주주의 자체에 심대한 흠결이 있는 경우라면, 직접민주주의의 강화에 앞서 우선 그 대의제부터 개혁해야 할 것이다.
2) 안성호. 2018.『왜 분권국가인가』(서울: 박영사). 188쪽. 이것이 많은 '공상적 사회주의자' 혹은 '기독교 사회주의자'의 꿈이기도 했다.

들을 대표하는 정당들이 정치권력을 공유할 수 있는 (합의제형) 권력구조가 필요하다.

- 그런데 한국의 주 선거제도는 (정책과 이념으로 구조화된 다당제가 아니라) 지역과 인물 중심의 독과점 정당체계를 부추기는 소선거구 일위대표제이며, 권력구조는 (정당의 행정부 참여를 어렵게 하는) 제왕적 대통령제이다. 선거제도와 권력구조 모두 (이념이나 정책 중심의 권력공유형 합의제 민주주의가 아니라) 인물이나 지역 중심의 승자독식형 다수제 민주주의를 촉진하는 정치제도들이며, 따라서 '정치엘리트 카르텔' 구조를 고착케 하는 배제적인 성격의 것들이다.
- 한국에선 선거제도 개혁과 권력구조 개편이 급선무인 까닭이다.

o 상기했듯 '가장 중요한' 사안은 시민이 직접 결정해야 하겠지만, 그보다 수적으로는 훨씬 많은 '보통 중요한' 사안은 의회가, 그리고 그보다 또 훨씬 더 많은 '일상적' 사안은 의회 또는 행정기관이 결정한다. 시민들의 일상생활에 영향을 끼치는 대부분의 결정들이 통상의 대의제 기구에서 이루어진다는 것이다. 이런 측면에서 봐도, 선거제도 개혁과 권력구조 개편 등을 통해 대의제 민주주의를 바로 세우는 일이 급선무인 것이다.

3. 그렇다고 한국의 직접민주주의 발전을 위한 노력을 게을리 해선 안 될 것이다. 가능하고 급한 것부터 서서히 도입할지라도, 직접민주주의 전체를 보여주는 종합설계도는 미리 갖춰놔야 한다.

o 직접 민주주의를 설계함에 있어서는 그 발동 요건과 조건, 그리고 범주 등 고려해야 할 사항이 많지만, 무엇보다 중요한 것은 정보습득, 의견교환, 대안공유 등이 이루어지는 숙의과정을 충분히 확보하는 일이다. 그래야 (포퓰리즘에 흔들리지 않는) 시민사회의 집단지성이 제대로 형성될 수 있다.

- 이를 위해선 시민이 직접 결정하는 의제의 수를 '가장 중요한 것' 몇 가지로 최소화하고, 그 대신 각각에 대한 숙의 기간은 (시민에게 과부하가 걸리지 않는 정도에서) 최대한 길게 잡아야 한다.

o 숙의과정과 관련하여 하나 더 말한다면, 그 과정에는 반드시 정당, 의회, 행정부 등의 대의기관 참여가 보장돼야 한다는 것이다. 시민발의의 적격성을 기존의 대의제 기제를 통해 또 한 번 점검하는 일은 행여 포퓰리즘으로 흐를 가능성을 미연에 방지한다는 차원에서도 중요하다할 것이다.

- 시민사회와 정치사회의 '이중 점검 장치'가 필요하다는 의미인데, 직접민주제와 대의제의 이러한 결합 절차를 구비한 스위스의 준직접민주제를 "상호작용적 직접민주주의모형"이라고 한다.[3)]

4. 다시 강조하지만, 직접민주주의의 발전에 앞서 대의제 민주주의부터 바로 서야 한다. 정치개혁에도 순서가 있다는 것이다.

o 골격이 바로 서지 않으면 아무리 좋은 보완재도 별 효과를 낼 수 없다.

o 상기했듯, 선거제도나 권력구조 등 한국 대의제의 골격을 이루고 있는 정치제도들은 인물이나 지역

3) 안성호. ibid. 244.

중심의 승자독식형 다수제 민주주의를 부추기는 것들이며, 따라서 '정치엘리트 카르텔' 구조를 온존시키고 있는 제도들이다. 이 제도들이 건재한 한 그 기득권자들과 잠재적 수혜자들이 "권력을 (자신들로부터) 시민 곁으로 이동시키는" 직접민주주의의 강화에 찬성하거나 좌시할 리 없다.

o 선거제도 개혁과 권력구조 개편을 통하여 정당체계를 완전히 바꾸어놓음으로써 한국의 대의제를 이념과 정책 중심의 권력공유형 합의제 민주주의로 전환시켜야 기존의 (인물과 지역 중시의) 정치인 카르텔이 붕괴될 것이고, 그래야 커다란 저항 없이 직접민주주의 강화 방안이 채택될 수 있을 것이다.

o 패스트트랙 선거제도 개혁 법안이 유의미한 비례성을 담아 무사히 국회 본회의를 통과하길 바라마지 않는다.

분과세션 1

직접민주주의민회운동과 마을공화국, 시민정치

사회 정해랑 부의장 (서울민회)

발제 1 **직접민주주의민회운동과 마을공화국, 시민정치**
(163p.) 임진철 이사장 (청미래재단)

발제 2 **브라질 포르투 알레그리의 주민참여예산제와 마을민주주의**
(173p.) 최상한 부위원장 (자치분권위원회)

토론 곽노현 이사장/전 서울시교육감 ((사)징검다리교육공동체)
(195p.) 김성호 이사장 ((사)시민과 미래)
김진택 사무총장 (서울강북민회)
김창수 이사장 (광주지혜학교)
김치국 운영위원장 (김포시 마을공화국박람회)
박민수 대표 (은혜공동체)
박 준 부연구위원 (한국행정연구원)
박홍순 자치협력관 (강남구청)
변영수 마을공화국분과위원장 (서울민회)
양홍관 공동의장 (직접민주주의남양주민회원탁회의)
윤호창 편집인 (직접민주주의 뉴스)
이민철 집행위원장 (광주시 사회혁신플랫폼)
임성근 연구위원 (한국행정연구원)
최자영 전 부산외국어대학교 교수
홍승헌 부연구위원 (한국행정연구원)
황선진 의장 (서울민회)

발제 1

직접민주주의민회운동과 마을공화국, 시민정치

임진철 이사장 (청미래재단)

직접민주주의 민회와 마을공화국운동, 시민정치

임진철 이사장
(청미래재단)

직접민주주의 민회와 마을공화국
그리고 새로운 정치인류의 탄생과 시민정치의 개화!

개벽시대 대한민국의 화두다. 화두를 넘어서서 하나의 흐름으로 우리앞에 와 있다. 현대 민주주의의 시작 시점을 1688년 영국의 명예혁명 또는 1918년 남성 보통선거권 확립으로 본다. 또 누군가는 여성 보통선거권이 실현된 때를, 그리고 또 다른 누군가는 아직까지 이상적인 민주주의에 도달하지 않았다고 보기도 한다.

지금 세계는 이상적인 민주주의를 향한 대장정이 시작되었다.100% 진짜민주주의를 주창하는 세력들이 나타나기 시작한 것이다. 독일등 유럽에서 녹색당 운동과 해적당 운동이 일어났다.
2013년 이탈리아 총선에서는 '오성운동'이란 단체가 창당 4년만에 제2당으로 도약하며 화제를 모았다.스페인에서 생긴 좌파연합정당인 포데모스는 오랜 양당 구조 아래서 고착되어 있던 스페인 정치에 새로운 시민정치의 가능성을 보여주었다. 급기야 2015년 2월 스페인 '바르셀로나 엔 꼬뮤'가 바르셀로나 시장을 당선시키며 돌풍을 일으켰다. 프랑스의 르몽드지는 이 사건을 '정치적 지진'이라며 대서특필했다. 프랑스의 노란조끼운동은 현재진행형이다.

이러한 현상은 세계적인 흐름으로 자리잡아 나가고 있다. 이 흐름의 방향성은 궁극적으로 더 나은 세상에 대한 욕망으로 향하고 있다. 그러기에 이 흐름은 대의민주주의 기득권과 규칙을 깨는 직접민주주의 바람으로 나타났다. 동시에 양극화해소와 삶의 안정성을 담보하는 기본소득제 실험으로 나타나고 있다. 이들 시민정치운동 정당은 인터넷과 SNS를 기반으로 하는 특징을 가지고 있다. 모든 제안과 결정은 온라인 플랫폼을 통해 시민들의 직접 참여에 의해 이뤄진다. 선거자금도 클라우드 펀딩 방식으로 모은다. 기존 대의민주주의로 뽑은 정치인들이 시민의 의견을 대변하지 못하니 온-오프 직접민주주의를 꿈꾸는 것이다.

눈을 한국으로 돌려보자!
한국 민주주의는 8.15 해방과 부정선거, 6.25전쟁, 독재와 군부정권의 아픔 위에서 4.19 혁명과 6월 시민항쟁등을 통해 어렵게 자리 잡았다.박근혜 정권의 민주화 역주행을 막으며 2016년 촛불시민혁명을

통해 피어났다. 이는 세계유례에 없는 직접민주주의 참여정치의 전범을 보여주었다.

그런데 한국은 격심한 양극화의 그늘이 놓여진 헬조선 신양반제사회가 되어 버린지 오래 되었다. 앞으로 기후변화위기와 저성장 위기 그리고 양극화위기라는 삼중고속에서 가난한 서민대중들에게 닥쳐올 고통을 떠올리면 마음이 심란해진다. 그래서 당분간 절필하겠다는 지인들도 생겨나고 있다.

여성학자 정희진은 2019년 10월 23일자 한겨레신문 칼럼에서 "좌우는 없고 위아래는 확실한 새로운 신분사회가 온다."했다. 학벌, 자산, 젠더문제에 있어서 진보와 보수 에리트(강남우파와 강남좌파)간에 큰 차이가 없다는 것이다.

1. 3 대 기득권의 심화와 헬조선 신양반제사회의 도래

어쩌다가 한국의 산업화와 민주화 30년은 그 의도와는 무관하게 좌우기득권이 지배 약탈하는 사회를 만들었는가?

현재 한국사회의 기득권은 중앙과 지역간 불평등을 낳고있는 수도권 기득권,자산 불평등을 낳고 있는 부동산 기득권,신양반제사회의 소득 불평등을 낳고있는 고임금노동자와 철밥통 공무원의 정규직 기득권이 3대 기득권을 형성하고 있다.

2017년 기준 상위 10% 집단(토지와 자산중심의 1% 강남우파 집단과 상위소득중심의 9% 강남좌파 집단)이 전체 소득의 50.7%를 차지하고 있으며(홍민기, 한국노동연구원 월간 노동리뷰 2019년 2월호), 이는 문재인 정권에서도 해가 갈수록 심화되고 있다.

정치학자 채진원 교수는 한국의 정당들은 "좌우 기득권을 과다 대표하는 10% 대표체계"라고 지적한다. 민주화 30년 한국 민주주의는 상위소득 1% 산업화 세력과 차상위 소득 9%의 민주화 세력이 좌우 기득권을 지키기 위해 하층 서민대중을 지배-약탈하는 과두제 민주주의로 전락하고 말았다는 것이다.

보수 진보라는 도식으로 자유한국당과 더블어민주당이 양당간 진영체제로 적대적 공생체제를 유지하며, 기득권을 유지강화 시켜왔던 것이다. 마치 조선시대에 개국공신 훈구파 양반세력과 사대부지식인 사림파양반세력들간에 죽기 살기로 싸우지만 양반체제라는 기득권 앞에서 공생하며 그 기득권을 발전시켜왔듯이 말이다.

한국의 정당은 조직화된 상층자본(전경련 등 재벌)과 상층노동(한국노총, 민주노총 등 조직노동)을 과대 대표하고, 나머지 비조직화된 중소하청기업과 비정규직 노동을 과소 대표하는 정치 체계이다.

상층자본과 상층노동은 자유한국당과 바른미래당, 더불어민주당과 정의당이 대표해 주고 있으나, 집없는 서민과 청년과 비정규직 노동과 같은 하층 서민대중에 대한 정치적 대표 체계가 없다 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서 90%의 서민대중은 자유한국당과 더블어민주당간 진영정치의 들러리 대중노릇을 하거나 무당층(중도층)으로 존재해왔다.

그런데 이들이 조국사태를 접하면서 막연하게 믿었던 강남좌파의 민낯을 보면서, 의식의 흐름과 생각이 달라졌다(강남우파 자유한국당에 대해서는 아예 기대를 하지 않는데, 더블어민주당한테 실망해도 자유한국당으로 가지않고 무당층으로 남는 것이 이를 반증한다).

기존의 민주(개혁, 민족) 대 반민주(반개혁, 반민족) 정치구도에 포획되지 않고, 공정과 정의의 기준으로 기득권 대 비기득권 정치구도로 전선을 형성해나가기 시작했다.

앞으로는 조국수호 검찰개혁을 위한 100만 촛불집회를 넘어서서 최상위 1%의 자산불평등 기득권(강남상인우파로 상징) 혁파를 위한 “부동산보유세” 도입과 차상위 9%의 소득불평등 기득권(강남지식인좌파로 상징) 혁파를 위한 “동일노동 동일임금제” 채택 그리고 중앙공무원/서울대 100%지역균형선발제 도입을 위한 "직접민주주의 국민발안 백만 촛불집회투쟁"이 나올듯하다.

벼랑끝 생활고로 가족이 집단자살하고 노인과 청년들이 굶어죽고 투신자살하는 상황이 10위권 세계경제대국에서 벌어지고 있다.일자리 일거리가 점차 줄어들고 평균수명은 높아져가는 제4차산업혁명 장수시대에서 이런 상황이 자기문제로 곧 돌아온다는 사실을 사람들은 잘 모르고 방관하고 있다.

이런상황에서 탈주하려면 “10:90의 헬조선 신양반제사회”에서 “40:60의 유연안정성 공평사회”로 급진적으로 이동하는 직접민주주의 시민정치행동을 조직해 나가지 않으면 안될 것이다.

2. 광장의 목소리를 일상화, 상설화, 제도화시키는 직접민주주의로!

지금은 여의도(서초동)와 광화문에서 따로 따로 광장에 모여 자기네 주장만 일방적으로 외치는 방식의 “보이스 데모크라시(voice democracy)”형태로 분출되고 있다. 그런데 각 집회의 속살을 들여다보면 서초동 검찰개혁 집회는 소위 문빠 등 더블어민주당 진영의 대중과 검찰개혁을 갈망하는 대중이 섞여있고, 광화문 조국아웃집회의 경우는 우리공화당 태극기부대, 극우기독교세력, 자유한국당 진영사람들과 조국의 위선과 가치농단에 분노한 무당층대중이 섞여 있었음을 볼 수 있었다.

광장민주주의는 “보이스 데모크라시(voice democracy)”와 “아고라 데모크라시(Agora Democracy)”로 나뉜다. “아고라 데모크라시(Agora Democracy)”는 한 장소에서 찬반 양측이 협박·조롱하지 않고 극단적 주장은 배제하는 가운데 합리적 토론을 통해 절충점을 찾아가는 과정이다.

이러한 아고라 민주주의는 광장의 목소리를 일상화, 상설화, 제도화 되는 직접민주주의의 밑거름이 될 것이고, 또한 각기 세력의 정체성과 주장을 인정하면서도 어느 특정세력의 독식을 인정하지 않는 상호견제와 균형의 공화주의 정치의 토양이 될 것이다.

앞으로 한국의 광장민주주의(Voice & Agora Democracy)는 직접민주주의와 공화주의의 밑거름과 토양이 되면서, 그동안 정치의 주체가 되지못했던 90%의 서민대중은 강남좌우파에 휘둘리지않고 독자적인 목소리를 내며 정치세력화 해나갈 것이다.

이들은 공정과 정의의 관점에서 강남우파와 강남좌파세력들을 갈라치고 그들의 기득권을 혁파하며,

10:90의 헬조선 신양반제사회를 40:60의 유연안정성 공평사회로 전환하는 정치프로그램을 만들어 나갈 것이다.

조국 전장관의 부인 정경심교수의 구속을 알리는 신문기사의 댓글을 읽어보면, 가장 많은 내용은 대략 다음과 같은 내용들이다.

"구속은 당근이지. 조국이든 그 부인이든 잘못했으면 벌 받아야지. 살아있는 권력도 예와가 없이 법앞에 평등해야지.

근데 국회 때려부순 자유한국당 국회의원들 소환은 하지도 않고, 장애인 올림픽위원회 이용해서 자기 자식들 특혜 챙긴 나경원은 조사도 안하고, 검찰과 경찰 보수언론재벌들의 성매매 놀음으로 생긴 장자연 자살사건은 왜 묻어두고, 계엄령을 계획 모의한 의심이 드는 황교안은 왜 조사 안하냐? 동양대 표창장이 이것들보다 훨씬 중하고 크다는 말인가?"

이번 조국일가에 대한 수사는 앞으로 고위공직자 범죄에 대한 수사기준선과 범례가 될것 같다. 일반 서민대중들에게 강남좌파 조국이든 강남우파 황교안. 나경원이든, 윤석열이든 그 누구든 문제가 생기면 똑같은 법의 공정한 잣대에 의해 판단 받아야 한다고 하는 생각을 하나의 법치주의문화로 자리잡게 할 것이다. 앞으로 황교안, 나경원이든 삼성의 이재용이든 조국을 수사했던 똑같은 수준의 잣대와 기준으로 수사하지 않으면 여론과 일반대중들이 인정하지 않는 시대를 만들어 갈 것이다.

3. 기득권 대 비기득권 정치구도와 '제 3 의 시민정치'세력의 등장예고

이러한 법치주의 문화와 직접민주주의와 공화주의의 안착은 기득권 대 비기득권 정치구도로 이동해가는 한국정치를 강남우파를 중심으로 한 보수주의 세력과 강남좌파를 중심으로 한 자유주의 세력 그리고 비기득권 서민대중중심의 진보주의세력, 이렇게 천하삼분지계의 정치세력으로 편재되게 할 가능성이 높다.

그동안 민주(개혁, 민족) 대 반민주(반개혁, 반민족) 정치구도의 대의민주주의 양당체제하에서는 제3세력이 나올수 없었다. 창조한국당(문국현). 민주노동당. 안철수의 새정치가 대안정치세력이나 제3의 길을 표방하고 나왔으나 성공하지 못했다. 정당명부 비례대표제도가 부재한 대의민주주의 정치프레임하에서 동일한 대의민주주의를 표방하면, 체제적, 정책적 변별성이 없기에 삼투압현상에 의하여 강한 것에 흡수될 수밖에 없기 때문이다.

서민대중을 대변하겠다는 정치세력들이 제3의 길을 추구하지만 결국 실패하는 근본 원인은, 대의민주주의 정치는 위임받은 의원들 중심의 정치이기에 서민대중의 삶과 밀착된 생활정치가 되기는커녕 기득권화된 귀족정치로 변질되어버리기 때문이다.

일찍이 아리스토텔레스와 루소는 "대의민주주의 정치는 투표당일 하루만 주인노릇을 하고 그 외에는 들러리나 노예로 살게 한다"했다. 대의민주주의 정치의 한계를 갈파하며 직접민주주의와 대의민주주의를 융합하는 '시민정치체제'를 예시했던 것이다·

4. 공화주의 정치와 시민정치로 한국을 세계최고의 민주주의 선진국으로!

앞으로 천하삼분지계의 제3정치세력으로 등장하는 비기득권 서민대중중심의 진보주의 정치세력(개벽파)은 시간이 걸리겠지만 성공할 가능성이 높다. 왜냐하면 이 세력은 국민발안제/국민소환/국민투표제와 3,500개 읍면동 주민자치(마을정부/마을의회/마을기금)와 기본소득제정책을 기반으로 하는 직접민주주의와 대의민주주의를 융합하는 시민정치를 추구하고 실천해나갈 것이기 때문이다.

또한 연동형 비례대표제 선거법이 통과되면 제도적 조건으로 인하여 상당한 탄력도 받게 될 것이다. 이 연동형비례대표제는 제3정당의 안정적 정착을 가능케 할 뿐만 아니라 협치와 연정의 정치를 가능케 한다. 이는 극렬한 정치갈등을 야기하는 승자독식정치와 상대방을 악마화하는 증오상업주의 정치를 마감시킬수 있을 것이다.

앞으로의 한국정치는 기존의 기득권을 누려왔던 강남우파 보수주의세력 정당과 강남좌파 자유주의세력 정당 그리고 비기득권의 서민대중기반의 진보주의세력 정당이 천하삼분지계를 이루며, 상호 견제와 균형의 원리에 의거한 공화주의 정치를 해나갈 가능성이 높다. 당연히 그렇게 해야 할 것이다.

왜냐하면 특정세력(계급)이 다른세력이나 계급을 분쇄타도하는 피흘리는 혁명정치를 할수 도 없고 해서도 안되기 때문이다. 역사를 통해서 공화주의에 토대를 두지 않은 극우파시즘국가나 극좌 공산국가들이 저지른 전체주의적 패악을 잘 보아왔기 때문이다.

한국정치는 제 계급계층간의 '세력균형'과 입법.사법.행정간의 '제도균형'을 이중적으로 이루는 「공화주의 정치」와 직접민주주의_대의민주주의를 융합하는 「시민정치」로 나아가야한다. 그래야 한국의 미래가 밝을것이고 세계최고의 민주주의 선진국이 될것이다.

5. 스페인의 인디그나도스와 포데모스운동과 비견되는 한국의 직접민주주의민회&마을공화국운동과 시민정치운동

이제 한국의 포스트 촛불시민사회운동은 촛불의 일상화,상설화,제도화를 주창하며,더 깊고 넓은 민주주의를 추구하고 있다.그것은 직접민주주의민회&마을공화국운동이다.이 운동은 스페인의 인디그나도스운동(Indignados movement)과 비견된다.

인디그나도스 운동은 2011년 5월15일에 마드리드 시민들의 점거 시위에서 촉발된 '분노한 사람들(Indignados)'이라는 이름이 붙은 직접민주주의 시민사회운동이다.

스페인 군중들이 정부의 긴축정책 반대, 실업문제 해결, 빈부격차 해소, 부패 일소, 기성 정당의 정치적 기득권 해소 등을 주장하며 궐기하였다. 이후 다양한 시민의 요구를 수렴하는 시민주도 정치연대운동으로 발전하였다.이 운동은 전국적으로 확산되고 급기야는 신예 좌파연합정당 포데모스(Podemos, '우리는 할 수 있다'라는 뜻)를 출범시켰다.

이들은 단순히 기존 정당 정치인을 다른 정당 정치인으로 교체하는 것이 아니라, 정당의 개념과 구조

자체를 바꾸고자 했다.포데모스를 운영하는 중요한 원칙은 군중의 힘을 정치적 권력에 이를 수 있도록 제도화하며, 수평적 연대와 상향식 의사결정이 가능한 혁신적 정치방식을 창출하는 것이었다.

포데모스는 광장에서 실현된 토론 문화를 온라인과 연결해 정당의 중요한 성장 동력으로 삼았다. 포데모스의 의견 소통 도구 중 하나는 레딧(Reddit)이라는 소셜 웹사이트이다. 레딧에서는 등록된 글이 사람들의 선호에 따라 주제별 섹션이나 메인 페이지에 배치된다. 포데모스는 온라인 토론 도구로 루미오(Loomio)라는 애플리케이션을 활용하고, 아고라 보팅(Agora voting)이라는 온라인 플랫폼을 두어 선거 후보자를 시민들이 직접 선출하도록 한다. 포데모스는 독립성 확보를 위해서 정당 운영 자금도 크라우드 펀딩 등 시민기금으로 운영하는데, 운영비의 98%를 기부금으로 충당한다.

가상과 현실의 융합혁명인 제4차산업혁명시대에 걸맞는 새로운 정치인류의 정치활동 모습이다.

6. 100% 진짜민주주의, 새로운 정치인류의 탄생과 시민정치 개화

한국의 직접민주주의민회 & 마을공화국운동은 2016년 겨울 박근혜대통령 탄핵운동이었던 촛불시민혁명의 연속선상에 있다. 촛불의 일상화, 상설화, 제도화를 추구하는데서 알 수 있다. 스페인 인디그나도스 운동이 좌파연합정당 포데모스를 출범시켜 정치를 혁신시켜나가고 있다면, 한국의 촛불시민혁명은 민주진보정부인 더블어민주당이 집권하도록 산파역할을 했다. 집권한 더불어민주당은 민주화의 역주행을 막고 정치혁신을 추진하며 지긋지긋한 분단체제를 허무는 작업을 진행하고 있다.

여기서 한국의 직접민주주의민회 & 마을공화국운동은 스페인의 인디그나도스운동과 다른점이 있다. 그것은 정치혁신의 주체와 경로이다. 인디그나도스운동은 위에서 살펴본바와같이 스스로 정치혁신의 주체인 포데모스를 출범시켜 스스로 시민정치의 주체로서 정치프로그램을 진행해나가고 있다.

그런데 반하여 한국의 직접민주주의민회&마을공화국운동은 한편으로는 정치혁신문제를 촛불정부와 더블어민주당에 위임해놓고 그 추이를 지켜보고 있다. 그러면서 다른 한편으로는 '꿈너머 꿈'과같은 직접민주주의와 대의민주주의가 융합한 시민헌법체제와 3,500개 읍면동 마을공화국을 기반으로 한 마을연방민주공화국을 구상하며 시민정치운동을 전개하고 있다.

앞으로 한국의 직접민주주의민회운동은 기존의 여야정당들이 스스로의 정치혁신을 하도록 압박하며 시민정치와 제도권정치와 불가근 불가원의 관계를 가지고 나아갈 수도 있을 것이다. 아니면 한국판 포데모스를 만들어 나갈수도 있을 것이다. 시간을 두고 볼일이다.

그런데 분명한 것은 절반의 민주주의가 아니라 100% 진짜민주주의를 실현하려는 새로운 정치인류들이 출현하고 있고, 직접민주주의 시민정치가 개화되기 시작했다는 사실이다. 다음과 같은 말들속에서 새로운 정치인류의 탄생과 시민정치 개화의 전조를 본다.

7. 한국의 촛불혁명은 “마을공화국 지구연방” 건설을 통한 세계혁명을 꿈꾼다.

“촛불혁명은 마을(마을공동체와 마을공화국)혁명으로 완성된다!”

"19세기 대의제와 관료제도에 20세기정치인과 관료가 21세기 시민들을 통치하는 시대를 더 이상 지속하게 해서는 안된다.“

"87년체제의 민주헌법이 대의제민주주의 헌법이라면, 이제는 대의민주주의와 직접숙의민주주의가 융합된 시민헌법체제와 읍면동단위 마을공화국기반의 마을연방민주공화국을 건설하는 100%진짜민주주의의 대장정을 시작할 때가 왔다."

“여의도에 ‘국회(國會)’가 있다면, 시민사회속에 ‘민회(民會)’를 만들자!”

더나아가 “국가를 넘어 지구마을시민으로 살면서 국가연합인 UN을 견제하며 넘어서는 〈마을공화국 지구연방〉을 건설하는 꿈을 꾸자!”

한국의 촛불혁명뿐만아니라 세계혁명도 마을(마을공화국)혁명으로 완성된다. 마을공화국은 휴먼웨어와 소프트웨어 그리고 하드웨어의 총체이다.휴먼웨어는 사상의식문화와 공동체를, 소프트웨어는 마을정부. 마을의회. 마을기금등과 같은 제도와 시스템을, 그리고 하드웨어는 마을의 산과 강등 자연과 사회문화적 유산과 이를 기반으로 한 부동산 및 마을기업 등을 의미한다.

마을공화국은 비록 풀뿌리단위이지만 구성원들이 개벽의 세계관과 지구적으로 생각하고 마을적 실천을 하는 지구마을의식을 가질때 생명력을 갖는다. 그렇지 않고 제도와 시스템으로만 접근하는 마을공화국은 국가의 행정하부단위로 전락되거나 국가주의에 포획되어 버리게 된다.

그러면 국가주의에 포획되지 않는 제4차산업혁명시대의 새로운 정치인류의 모습은 어떨까? 그 새로운 정치인류의 모습은 '마을공화국의 주민'이자 '마을연방 민주공화국의 국민'이며, '마을공화국 지구연방의 시민'이라는 3중적 정체성을 가진 존재일 것이다.

오랫동안 우리는 소중화 사대주의에 이어 해방후 친일파들의 한국사회 주류로의 안착으로 인한 식민의식과 미군정이후 미국유학 엘리트들의 ‘지배받는 지배자’의식에 길들여져 왔다. 학문과 사상이론 담론의 식민성은 민주주의운동조차도 서구민주주의의 잣대에 기대어왔다.

이제 한국의 시민사회와 지식계는 기나긴 식민의식의 동굴에서 빠져나와 ‘나’와 ‘우리’의 주체성을 깨달아 우리민족이 가진 위대한 유산을 온고이지신, 법고창신하여 세계에 기여할 때가 왔다.

우리민족의 옛조상들이 했던 고구려의 동맹과 부여의 영고, 예의 무천에서 보듯이, 우리에게는 낮에는 정치토론하고 밤에는 춤추고 노래했던 정치축제의 DNA가 녹아있다. 우리민족의 영성이 녹아든 춤과 노래로 세계인을 신바람으로 몰아넣는 BTS(방탄소년단)가 그냥 나오는 것이 아닌 것이다.

마을마다 골목마다 노래방이 있듯이, 동네풍류밴드와 마을영화제를 기반으로 한 ‘마을민주주의정치축제가 있는 마을공화국’을 전국방방골골에 만들자!

그리하면 적어도 온-오프 민주주의혁명과 시민정치 그리고 문화예술방면에서 우리는 세계에 기여 할 수 있을 것이다. 촛불민주주의 혁명을 꽃피워 “마을공화국 지구연방” 건설을 통한 세계혁명을 꿈꾸어보자!

8. 제 4 차산업혁명과 '제대로 된 문화-문명혁명'

어쩌면 우리와 미래세대는 직접민주주의 시민정치와 공화주의정치에 더하여 인공지능로봇기반 제4차 산업혁명이 물결치는 시대에는 '제대로 된 문화-문명혁명'을 향하여 나아가야 할런지 모른다.

아마도 우리는 관능적인 성애소설로 유명한 "채털리부인의 사랑"의 작가 D.H 로렌스의 시 "제대로 된 혁명" 에서 정치적 상상력을 많이 빚져야 할 듯하다.

—제대로 된 혁명—

혁명을 하려면 웃고 즐기며 하라

소름끼치도록 심각하게는 하지 마라
너무 진지하게도 하지 마라
그저 재미로 하라

사람들을 미워하기 때문에는 혁명에 가담하지 마라
그저 원수들의 눈에 침이라도 한번 뱉기 위해서 하라

돈을 쫓는 혁명은 하지 말고
돈을 깡그리 비웃는 혁명을 하라

획일을 추구하는 혁명은 하지 마라
혁명은 우리의 산술적 평균을 깨는 결단이어야 한다

사과 실린 수레를 뒤집고 사과가 어느 방향으로
굴러가는가를 보는 짓이란 얼마나 가소로운가?

노동자 계급을 위한 혁명도 하지 마라
우리 모두가 자력으로 괜찮은 귀족이 되는 그런 혁명을 하라
즐겁게 도망치는 당나귀들처럼 뒷발질이나 한번 하라

어쨌든 세계 노동자를 위한 혁명은 하지 마라
노동은 이제껏 우리가 너무 많이 해온 것이 아닌가?
우리 노동을 폐지하자, 우리 일하는 것에 종지부를 찍자!

일은 재미일 수 있다, 그리하여 사람들은 일을 즐길 수 있다
그러면 일은 노동이 아니다
우리 노동을 그렇게 하자! 우리 재미를 위한 혁명을 하자!

발제 2

브라질 포르투 알레그리의 주민참여예산제와 마을민주주의

최상한 부위원장 (자치분권위원회)

2019.12.03.

포르투알레그리 PB와 마을민주주의

대통령소속 자치분권위원회 부위원장

경상대 행정학과

최상한

1

발제 내용

- 브라질 포르투알레그리 개요
- 브라질 노동자당(PT)의 탄생
- 포르투알레그리 Participatory Budget(PB, 주민참여예산제)의 배경
- 포르투알레그리 PB의 기원과 성과
- 포르투알레그리 PB의 운영방식
- PB의 글로벌 기준과 확산
- 한국 지방정부의 PB 운영실태
- 대의민주주의와 직접민주주의
- 결론: 마을민주주의를 위한 과제

2

브라질 포르투알레그리 개요

- 라틴 아메리카 인구: 6억 5000만 명
- 남미 인구: 4억 3000만 명
- 브라질 인구: 2억 900만 명
- 포르투알레그리(Porto Alegre)는?
  - 브라질 남부 히우그란지두술(Rio Grande do Sul) 주의 주도
  - 인구 142만 명(브라질 인구 10위 도시)
  - 세계사회포럼(World Social Forum)의 본산지
  - 별칭: 세계의 수도
  - 반세계화 운동과 대안 사회운동의 상징적 도시

라틴아메리카와 브라질 지도

브라질 노동자당(PT)의 탄생

군사정권의 장기집권 → 민주혁명에 의한 민간 정부 수립

- 군사정권(1964~1984년)
- 브라질 좌파 진보 정당의 탄생
- 1980년 노동자당(Partido dos Trabalhadores, PT) 창당

PT란?

- 민주적 사회주의 정당(정치적 민주주의와 생산수단의 사회적 소유 지향)
- 라틴 아메리카 최대의 좌파 정당
- 공장 노동자, 도시빈민, 토지 없는 소작농, 중산층 등의 기반
- 당내 민주주의 → 노동조합, 사회운동, 민중 교회공동체, 학계 및 예술계의 혼합 좌파 조직 → 각종 사안에 대한 당원 토론 상설화
- 1980~1994년 : 룰라 전 대통령 총재
- 2010년 브라질 최초의 여성 대통령 지우미 호세프
- 2002년 룰라 대통령 당선이후 2016년 까지 브라질 집권 여당

4

포르투알레그리 PB의 배경

- 포르투알레그리 시(1989년 PB 실시)
  - 강력한 '토지없는농촌노동자운동'
  - 강력한 노동조합 및 시민단체
  - 지역주민생활 조직의 네트워크 → 공동체운동
  - 자발적 대중운동('가난한 사람들의 교회')
  - 독립적 주민평의회(글로리아 지역; 산하 위원회로 PB 시작)
  - 조직화된 마르크스주의 좌파
- 히우그란지두술 주(1999년 PB 실시)
  - 민주화 운동의 상징
  - 강력한 대중운동의 전진 기지
- PT
  - 사회주의적 민주주의 정파: 히우그란지두술과 포르투알레그리의 핵심 좌파계열
  - 'PT의 통치 방식" : 사회적 우선순위 변경 및 대중참여
  - 강령: 주민평의회를 통한 주민참여 및 주민통치
  - 참여민주주의와 신자유주의 간의 극심한 모호성

5

포르투알레그리 PB의 기원과 성과

PB의 기원

- 1989년 PT 새 지방정부의 재정난
- 조직된 주민과의 지방정부의 협력 의지
- 지역주민생활조직과 주민평의회의 존재
- 주민의 기대감
- PT의 강령(주민평의회를 통한 주민참여 및 주민통치)
  - 주민주권 실현을 위한 직접민주주의
- 1988년 브라질 헌법의 개정 → 자치정부의 세율조정 권한 부여
- 지방정부: 직접참여 원칙 공동체운동에 제안
- 공동체운동: PB 토론 4개 지역 → 16개 지역 분리 제안

6

포르투알레그리 PB의 기원과 성과

PB 시행전 상황

- 포르투알레그리 대도시권의 불평등 16.4% 증가
- 실업률 78.4% 증가
- 빈곤층 인구비율 19.8% 증가
- 연방정부의 사회분야 예산 삭감
  - 서민주택 정책 폐기
  - 위생 분야 예산 ¼ 삭감
  - 상하수도 서비스의 민영화
  - 연방정부 보조금 18% → 14%

7

포르투알레그리 PB의 기원과 성과

PB의 성과

- 구체적인 사회 개선(대중교통, 상하수도, 위생시설, 수도, 전기 등)
- 주민참여: 900명 (1989년) → 22,000명 (2015년)
- 국가와 주민의 새로운 관계: 대의제 → 직접민주주의
- PB 예산 → 자치예산의 42%(2003)
- 하수도 이용률: 50% → 83%
- 상수도 공급률: 98%
- 주택 예산: 4배 증가
- 시립학교: 22개 → 90개
- 낙제 학생비율: 30% → 10%
- 공동체 운영 놀이방 114곳 재정지원
- 휠체어 탑재 가능한 시립버스 운행(브라질 최초)
- PB에 등록된 지역주민생활조직 1,000여개
- UN: 투명성과 효율성 제고의 모범 행정 사례로 선정

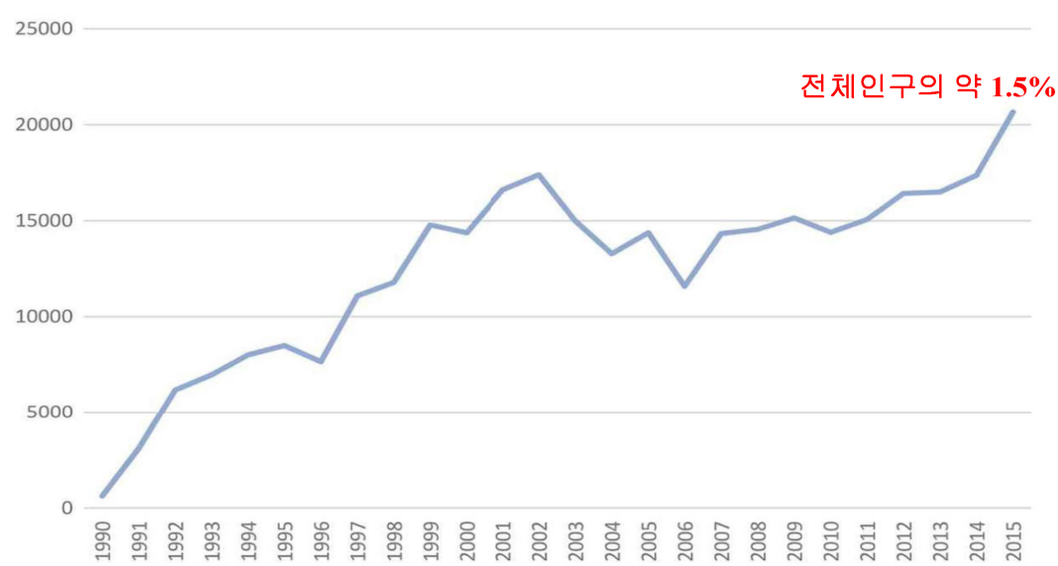
  → 주민주권과 직접민주주의 이해 부족

포르투알레그리 PB의 보편적 원리

1. 직접민주주의
   - 주민이 공공예산을 토론하고 결정할 수 있는 직접민주주의 과정(직접민주주의 + 대의민주주의)
2. 현대 국가의 정당성 위기에 대응
   - 사회적 배제
   - 소득과 권력의 분배를 위한 공공정책 요구
3. 보편적 참여
   - 소속 정당, 조직, 종교에 상관없는 참여권리 보장
4. 총예산과 공공 정책의 토론
   - 세입 · 세출에 관한 모든 정보공개
5. 정치적 권리의 확대
   - 대의민주주의의 원리 준수
   - 지방의회의 예산안 검토 및 의결
6. 자율, 자치, 그리고 공개
   - 지방정부와 공동체의 자치규정 자체 제정
7. 연대 및 깨어있는 주민
   - 주민 직접 참여로 인한 연대감 유지→ 참여적 계획과정
   - 자유를 위한 주민 자신의 역량 각성

포르투알레그리 PB의 기원과 성과

PB 참여도



10

포르투알레그리 PB의 운영방식

PB 운영방식

- 참여경로: 16개 지역별 회의 및 6개 주제별 회의
- 지역별 회의
  - 주민: 14개 예산 항목 중 4개 우선순위 선정
- 주제별 회의(1995년 도입)
- 열린 대중 총회(지역별 · 주제별 회의)
  - 대의원 및 PB 평의회 평의원 선출
- PB 평의원
  - 연중 매주 2회 개최되는 PB 평의회 참석
  - 지역별 · 주제별 회의 우선순위와 요구사항 조정
  - 주민 결정의 시행 여부 감시
- 대의원 토론회
  - 한 달 한번 이상 개최
  - 지역별 · 주제별 회의 우선순위 항목 변경
- 임시기구: 서비스 포럼 및 사업위원회
- 지방정부: 지역별 · 주제별 회의에 제안서 및 필수정보 제공

11

포르투알레그리 PB의 운영방식

PB 5단계

1) 준비회의(3~4월 개최)
   - 각 지역과 주제 영역에서 개최
   - 지방정부의 지난 연도 실적 보고
   - 승인 사업 검토
   - 차기연도 시행 사업에 대한 토론

2a) 지역별 · 주제별 회의(4~5월 개최)
   - PB의 핵심
   - 연중 2회 → 1회 개최(2002년, 히우그란지두술 주 경험)
   - 대중 공개 및 모든 주민 참여 가능
   - 참석자 등록(대의원 수: 참석 주민 10명 당 1명)
   - 지방정부 예산 설명 → 선착순 15명 특정 우선순위에 대한 지지 설명(대형스크린 생중계) → 차기연도 우선순위 투표 → 시장 설명 → 평의원 2명(총 32명) 및 대체 평의원 2명(총 12명) 선출

12

포르투알레그리 PB의 운영방식

PB 5단계

2b) 지역별 · 주제별 토론회(5~7월)
- 동네, 거리 혹은 주제 영역별로 조직된 소지역 회의
- 회의의 횟수와 형태는 각 공동체의 특성에 따라 결정
- 대의원 토론회 대의원 선출

3) 자치총회(7월)
- 시에서 가장 큰 원형극장 혹은 경기장에서 개최
- 두 번째로 큰 회의
- PB 평의원 취임
- 지역별 · 주제별 토론회의 우선순위 세부 목록 시에 제시
- 지방정부의 다음년도 주요 예산항목 설명

13

포르투알레그리 PB의 운영방식

PB 5단계

4) 최종 예산과 투자계획(7~12월)
- 예산안 및 투자계획 작성
- 시: 요구사항에 대한 기술적 · 재정적 분석 및 재원분배 틀 준비
- PB평의원회(8~9월): 예산안에 대해 투표
- 연중 예산 제안서 작성 및 시의회 제출
- 투자계획: 예산안과 동일한 방법으로 제안서 작성 후, 지역별 · 주제별 영역에서 토론 → 지역별 · 주제별 대의원 토론회 투표

5) 규정 변경(11~1월)
- 대의원 토론회 및 PB 평의회의 PB 규정과 기준 변경 논의
- PB 평의회 다음 PB 주기 위한 규정 변경 채택 여부 투표

14

포르투알레그리 PB의 운영방식 요약

표 4.5 포르투알레그리 PB의 운영 방법 요약

3~4월 1단계	준비 회의	지역, 소지역 (동네, 거리, 여러 거리) 등과 주제별 영역	대중 일반에 공개	• 지난해 대차대조표 • 올해 투자 계획 발표 • 이듬해 예산을 결정하는 규정과 기준 발표 • PB 평의원 선출을 위한 기준 토론 • 인터넷을 통한 우선순위와 요구 사항 제안	
4월 중순 ~5월 2a단계	지역별 · 주제별 토론회	16개 지역과 6개 주제별 영역	대중 일반에 공개	• 이듬해 세출의 우선순위 선정 투표 • 차기 PB 평의회의 평의원 선출 • 지역별 · 주제별 토론회에 선출될 대의원 수 결정	• 지역 총회는 14개 목록 가운데 상위 4개 우선순위 선택 • 주제별 총회는 영역별 우선순위 선택에서 유연성 • 지역별 · 주제별 영역에서 후보자 명부에 따른 평의원 2명, 대체 평의원 후보 2명 선출 • 토론회 대의원 수는 지역별 · 주제별 총회에 참석한 주민 수에 따라 결정(참석자 10명당 1명)
5~7월 2b단계	지역별 · 주제별 토론회	다시 지역, 소지역 (동네, 거리, 여러 거리 등), 주제별 영역과 하위 영역에서 다양한 회의	일부는 대중 일반에, 일부는 대의원과 평의원에 공개	• 지역별·주제별 토론회 대의원 선출 • 선호 순위에 따라 지역별·주제별 영역에서 요구하는 사업과 서비스 선정 • 지방정부 각 부서가 토론을 위한 공동체의 기술 정보 요구 사항 제공 • 지역별 · 주제별 영역에서 선출된 대의원이 인터넷으로 제출된 요구 사항 토론 • 대의원의 요구 사항 지역 방문	• 대의원의 지역별 · 주제별 영역을 위한 대표 토론회 구성 • 본 총회에서 결정된 4개 우선순위에 따른 각 공동체의 특정 투자에 대한 토론과 결정을 위한 자체 회의 구성 • '요구 사항 순위' 확정 이전 각 제안 사업의 필요성과 실현 가능성을 파악하기 위한 대의원의 현장 방문
7월 중순 3단계	자치 총회	시 전체의 대규모 회의	모든 대중에 공개	• 새로 선출된 평의원의 PB 평의회 활동 • 시에 제출된 사업과 서비스에 대한 요구 사항 순위 • 예산에 대한 일반적 토론	• 지역별 · 주제별 영역에서 평의원 44명, UAMPA와 자치 노동자 노동조합에서 각 1명, 시의 주무관 2명(발언권 있지만 투표권 없음) • 지역에서 기획실에 각 사업 혹은 서비스의 상세한 양식 제출 • 주제별 영역에서 우선순위 지침에 따라 양식 제출
7~9월 4a단계	예산안 준비	시의 부서 간, PB 평의회의 연속 회의	시 공무원, PB 평의원 참석	• 시의 예산 제안서 초안 준비 • PB 평의회의 예산 제안서에 대한 토론, 조정과 확정 • 최종 승인을 위한 최종 예산 제안서 시의회 제출	• 기획실의 지역별·주제별 영역의 우선순위와 요구 사항 분석, 첫 번째 예산안 작성 • 예산안을 기초로 부서별 세출 계획 작성 • 주민이 결정한 우선순위 반영을 확인하기 위해 기획실이 부서별 계획 조정 후, PB 평의회에 새 예산 제안서 제출 • 선출된 평의원은 주민이 직접 결정한 우선순위 반영을 위해 예산의 부분 혹은 전체를 변경할 권한이 있음 • 시의회의 최종 승인은 브라질 헌법이 요구하는 준수 사항. 실제로 시의회는 기획실의 최종 예산에 개입하지 않음
10~ 12월 4b단계	투자 계획 준비	시와 지역별 · 주제별 영역의 연속 회의	시 공무원, 대중 일반, 선출된 대의원 참석	• 시의 투자와 서비스 계획 초안 준비 • 지역별 · 주제별 영역에서 제안된 투자 계획 토론 • 지역별 · 주제별 대의원 토론회에서 PB 평의회가 최종 승인하는 최종 투자 계획 토론과 결정	• 초안은 합의한 예산 제안서와 다양한 기준에 따라 작성됨 • 시 기획실과 공동체 관계 부서 대표도 참석
11~1월 5단계	규정에 대한 토론과 수정	지역별 · 주제별 영역과 PB 평의회의 연속 회의	대중 일반, PB 평의원 참석	• PB 운영 방법에 대한 토론과 수정 제안을 위한 분산 회의 • PB 평의회의 제안서 검토와 PB의 이듬해 주기를 위한 규정 변경 결정	

포르투알레그리 PB 요구사항 양식

요구 사항 양식

Prefeitura de Porto Alegre
ADMINISTRAÇÃO POPULAR

PARTICIPATORY BUDGET 2003
기획실

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

지역 :
지역 코드
지역명
예산 우선순위 :
요구 사항에 해당하는 지역의 4개 예산 우선순위
순위 :
지역의 선호 순위에 해당하는 요구 사항

요구 사항 기술

필요한 서비스, 지역, 범위, 참고 사항을 기술하시오.

하위 주제 :
주제별 우선순위–하위 주제명
기술 :
시작 시점
(반간에 도로포장, 배수관, 하수관, 상수관만 적으시오.)
종료 시점
(반간에 도로포장, 배수관, 하수관, 상수관만 적으시오.)
필요한 연장 구간 :
연장 구간은 미터로 표기– 도로포장, 배수관, 하수관, 상수관
동네 :
동네명
구역/거리 :
구역/거리명
요구자 :

기획실 기록

요구 사항 코드 : 2003
우선순위 | 사업 | 순서
일자 | 이웃 | 구역
부서 | 지역
우편번호

포르투알레그리 시청 : 기록 확인서

평의원–2002 | 평의원–2002 | 기획실 | / / 날짜

주의 사항
1. 요구서는 반드시 시의회를 통해 전달되어야 합니다.
2. 요구서를 변경하거나 고칠 수 있는 기한은 2002년 8월 2일까지입니다.
3. 평의원은 반드시 요구서 양식에 서명해야 합니다.
4. 평의원 서명이 없는 요구서는 접수하지 않습니다.
5. 도로포장, 상하수도, 배수관에 관한 요구 사항은 위치 지도를 첨부해야 합니다.

16

포르투알레그리 PB 우선순위

표 4.2 지역별 우선순위(포르투알레그리 2003년 PB)

지역	하수, 배관	물 공급	주택	도로 포장	교육	사회 복지	건강	교통	여가 지역	스포츠, 여가	가로등	경제 발전	문화	환경 개선
우마이타 / 나베간테스 / 일랴스			4		1	3						2		
북서부	1		4		3	2								
동부			4	1		3	2							
롬바두 피네이루			2	4	3		1							
북부	2	1	4		3									
북동부			4	2	3							1		
파르테논		2	3	4		1								
헤스칭가			3		4		2					1		
글로리아			4	2	3		1							
크루제이루			4		2	3	1					1		
크리스탈			4		2	3								
남부 중앙	1		4	3	2									
남부 끝		3	1	4			2							
에이슈 발타자르	3		4		2		1							
남부	3	2	1	4										
중앙			4		2	3	1							
합계	10	8	54	24	30	18	11	0	0	0	0	5	0	0

참고 : 각 지역에서 선정한 항목별 점수

항목별 시 전체 합계

주택	54점	사회복지	18점	물 공급	8점	스포츠, 여가	0점	문화	0점
교육	30점	건강	11점	경제 발전	5점	가로등	0점	환경 개선	0점
도로포장	24점	하수, 배관	10점	여가 지역	0점	교통	0점		

17

히우그란지두술 PB의 운영방식

표 6.1 PB의 운영 방법 : 히우그란지두술, 1999~2002년

히우그란지두술의 전체 23개 지역과 497개 시군구 주민의 직접적 · 보편적 참여로 주 예산을 토론 · 결정 · 통제한다.

PB는 주 예산과 전체 정책을 토론하고 결정한다. PB는 우선순위를 결정하고, 예산을 작성하고, 예산 집행을 통제하는 행정제도다. 이 모든 것은 지역과 시군구 차원에서 주제별 · 영역별 평의회를 통해 주민 일반, PB 대의원과 평의원이 진행한다.

지역 총회는 안내 지침을 결정한다. 3월에 주의 23개 지역에서 개최된다. 시군구 지역에 사는 모든 주민의 직접 참여가 허용된다. 시군구 총회에서 주 전체에 영향을 미치는 개발계획, 공공사업과 서비스의 우선순위를 토론할 때 이용할 안내 지침을 토론하고 결정한다.

개발 주제에 대한 지역 총회 지역 안내 지침 총회와 동일한 시간 · 장소에서 개최되며, 시군구 지역에 사는 모든 주민의 직접 참여가 허용된다. 각 지역에서 주 전체에 영향을 미치는 개발 사업을 위한 주제별 우선순위를 토론하고 결정한다. 이 의사 결정 과정은 열린 시군구 총회에서 계속된다. 지역별 · 주제별 총회는 지역 대의원 총회에서 지역을 대표할 대의원도 선출한다(참가자 20명당 1명).

열린 시군구 총회 3월 20일부터 5월 31일 사이에 497개 시군구에서 개최되며, 모든 주민의 직접 참여가 허용된다. 주민은 두 가지 우선순위 순서에 대해 토론하고 투표한다. 첫째, 주 전체에 영향을 미치는 개발계획의 우선순위 순서다. 둘째, 지역에서 요구하는 공공사업과 서비스의 우선순위 순서다. 시군구 총회는 지역 대의원 총회 때 시군구에서 승인한 우선순위를 대변할 대의원도 선출한다(참가자 20명당 1명).

지역 대의원 총회 주의 23개 지역에서 6월 말과 9월 초에 개최된다. 시군구 총회와 주제별 총회에서 선출된 대의원이 참가한다. 대의원에게 주정부의 추정 세입과 주요 세출 항목(임금, 간접 · 관련 서비스, 투자, 부채 변제)이 제시된다. 대의원은 주 전체의 발전 사업, 지역의 공공사업과 서비스 요구 사항, 열린 총회에서 주민이 지정한 우선순위에 대한 모든 목록을 받는다. 대의원 총회는 PB의 전 과정을 조정하는 주 PB 평의회(PB council, CPB)에서 지역을 대표할 평의원을 선출한다.

주 CPB와 지역 대의원 총회 8~9월 CPB 회의와 지역 대의원 총회에서 평의원과 대의원은 주정부와 함께 각 지역의 공공사업 · 서비스, 주 전체에 영향을 미치는 개발계획을 위한 요구 사항을 분류하고 조정한다. 이 과정은 추정 세입, 세출 주요 항목, 지역 간 재원 분배를 위해 승인된 기준(우선순위 주제, 인구 규모, 서비스와 기반 시설 지수)에 따라 진행된다. CPB와 지역 대의원 총회는 전 과정을 통해 열린 총회에서 주민 투표로 정해진 우선순위 순서를 고려하고 존중해야 한다. 이런 방법에 따라 CPB와 대의원 총회는 주정부가 집행할 예산과 투자 · 서비스 계획을 작성하고 결정한다.

9월 15일까지 예산 제안서가 주 의회에 제출된다. 주 의회는 11월 30일까지 예산 제안서를 논의하고 승인해야 한다.

주 의회에서 승인한 **예산과 투자 · 서비스 계획**은 법률이 되고, 이듬해 1월부터 12월 31일까지 유효하다.

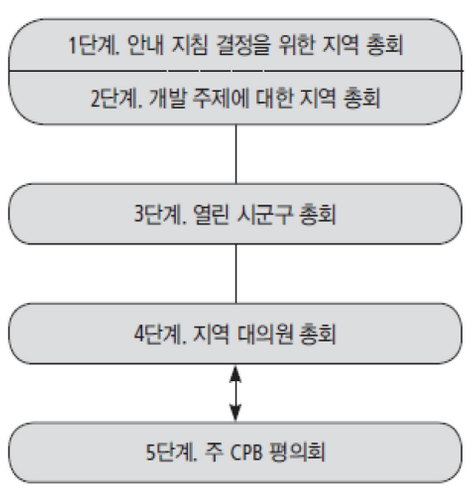


그림 6.1 히우그란지두술의 PB 5단계

18

히우그란지두술 PB 참여도

전체인구의 약 2%

표 6.3 히우그란지두술 PB 통계

항목	1999	2000	2001	2002
참가자	188,528	281,926	378,340	333,040
선출 대의원	8,460	13,987	18,601	16,145
열린 총회 개최	644	670	735	775

참고 : 열린 공공 총회_ PB는 히우그란지두술에서 1999~2002년 공공 총회 2,824회 개최.
참가자_ PB에는 4년 동안 주민 120만 명이 참여.
자료 : 히우그란지두술 예산 · 재정부와 공동체 관련 부

19

히우그란지두술 PB 우선순위

표 6.4 PB 과정에서 히우그란지두술 주민이 선택한 우선순위

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
사업과 서비스				
1순위	농업	교육	교육	교육
2순위	교육	농업	보건	보건
3순위	보건	교통	교통	교통
개발 주제				
1순위	농업	농업	교육	농업
2순위	고용과 소득 증대	주립 대학	농업	고용과 소득 증대
3순위	교통	교통	고용과 소득 증대	교육

자료 : 히우그란지두술 예산 · 재정부

20

PB: 세계를 변화시킨 10대 사회혁신

10 WORLD-CHANGING SOCIAL INNOVATIONS

10. Participatory budgeting models – of the kind pioneered in Porto Alegre and now being emulated, alongside a broad range of democratic innovations, all over the world.

WHAT SOCIAL INNOVATION IS

Innovation is often given complex definitions. We prefer the simple one: 'new ideas that work'. This differentiates innovation from improvement, which implies only incremental change; and from creativity and invention, which are vital to innovation but miss out the hard work of implementation and diffusion that makes promising ideas useful. Social innovation refers to new ideas that work in meeting social goals.

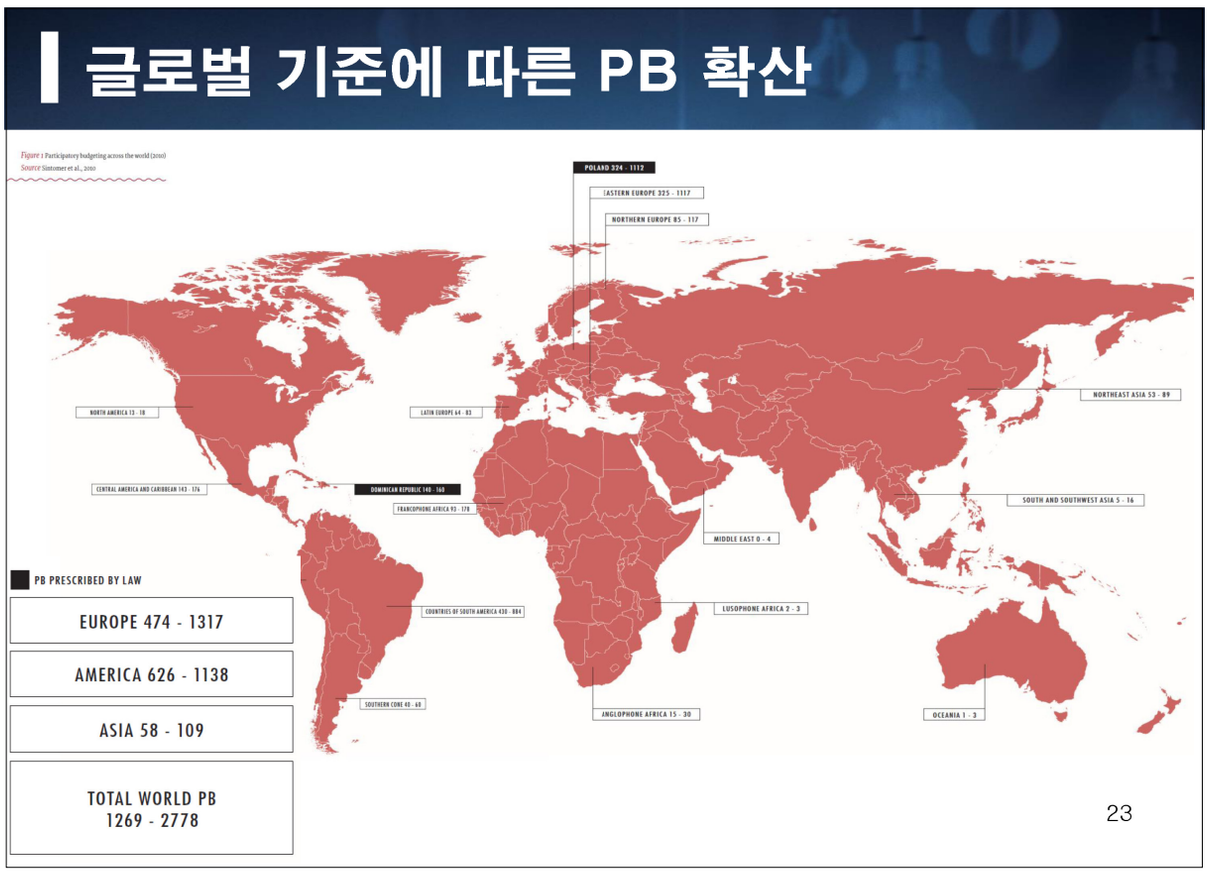
Source: Geoff Mulgan, 2006 21

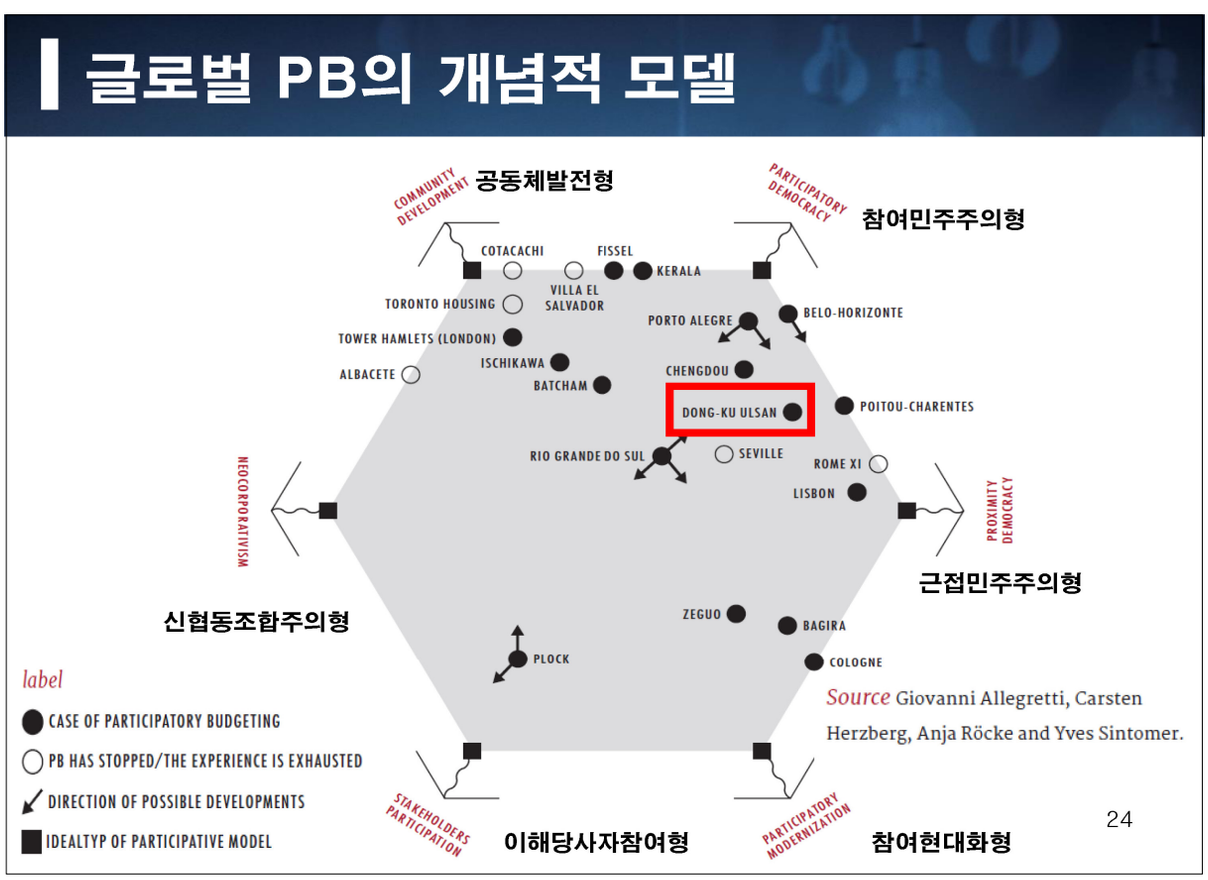
PB의 글로벌 기준

1. 재정 · 예산과정 상의 토론
   - PB는 부족한 자원을 다룸
2. 기초지방정부의 참여
3. 다년간의 순환적 주기
4. 미팅 혹은 포럼 방식의 공적 숙의 과정 형태
   - 고전적 대의민주주의 기관에 시민이 참여하는 형태 → PB(X)
5. 결과 과정에 대한 책임감 필요

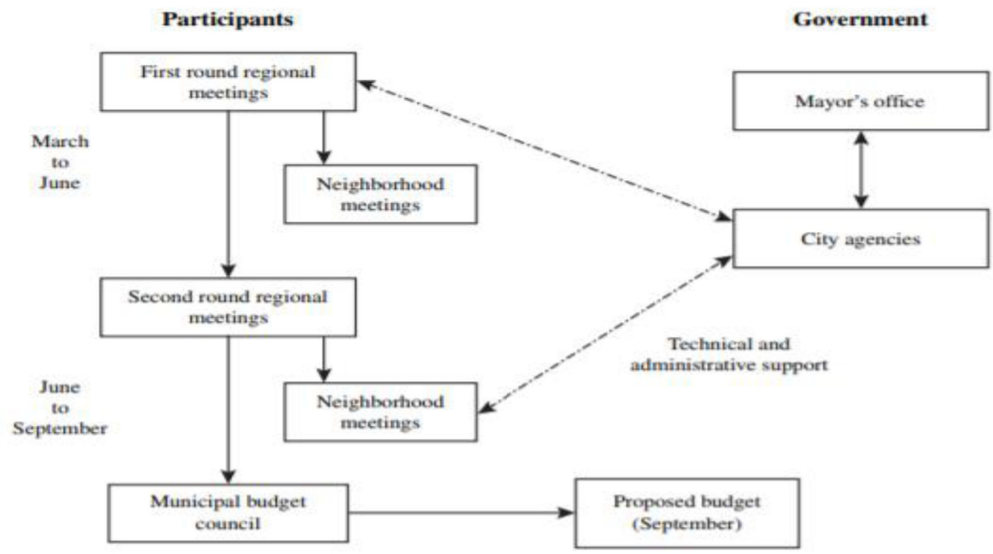
(Sintomer at al., 2008, 2014)

22


글로벌 기준에 따른 PB 확산
Figure 1 Participatory budgeting across the world (2010)
Source Sintomer et al., 2010
POLAND 324 - 1112
EASTERN EUROPE 325 - 1117
NORTHERN EUROPE 85 - 117
NORTH AMERICA 13 - 18
LATIN EUROPE 64 - 83
NORTHEAST ASIA 53 - 89
CENTRAL AMERICA AND CARIBBEAN 143 - 176
DOMINICAN REPUBLIC 140 - 160
FRANCOPHONE AFRICA 93 - 178
SOUTH AND SOUTHWEST ASIA 5 - 16
MIDDLE EAST 0 - 4
COUNTRIES OF SOUTH AMERICA 430 - 884
LUSOPHONE AFRICA 2 - 3
SOUTHERN CONE 40 - 60
ANGLOPHONE AFRICA 15 - 30
OCEANIA 1 - 3
PB PRESCRIBED BY LAW
EUROPE 474 - 1317
AMERICA 626 - 1138
ASIA 58 - 109
TOTAL WORLD PB
1269 - 2778
23


글로벌 PB의 개념적 모델
COMMUNITY DEVELOPMENT
공동체발전형
PARTICIPATORY DEMOCRACY
참여민주주의형
COTACACHI
FISSEL
KERALA
VILLA EL SALVADOR
TORONTO HOUSING
PORTO ALEGRE
BELO-HORIZONTE
TOWER HAMLETS (LONDON)
ISCHIKAWA
ALBACETE
CHENGDOU
BATCHAM
DONG-KU ULSAN
POITOU-CHARENTES
RIO GRANDE DO SUL
SEVILLE
ROME XI
LISBON
NEOCORPORATIVISM
PROXIMITY DEMOCRACY
근접민주주의형
신협동조합주의형
ZEGUO
BAGIRA
PLOCK
COLOGNE
label
CASE OF PARTICIPATORY BUDGETING
PB HAS STOPPED/THE EXPERIENCE IS EXHAUSTED
DIRECTION OF POSSIBLE DEVELOPMENTS
IDEALTYP OF PARTICIPATIVE MODEL
Source Giovanni Allegretti, Carsten Herzberg, Anja Röcke and Yves Sintomer.
STAKEHOLDERS PARTICIPATION
이해당사자참여형
PARTICIPATORY MODERNIZATION
참여현대화형
24

글로벌 PB의 순환 체계



Source: Wampler 2000.

FIGURE 1.1 Annual Participatory Budgeting Cycle

25

한국 지방정부의 PB 준비기

- 2002년 3회 지방선거 시 민주노동당 주요 공약으로 PB 채택
- 2003년 3월, 참여정부 지방정부에 PB 도입 권고
- 전국 최초 PB 조례 제정
  - 2004년 3월, 광주광역시 북구
  - 2004년 6월, 울산광역시 동구(민주노동당 단체장)
- 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여) 신설
  - 주민참여 임의 조항 신설(2005. 8.4.)
    "지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다."
  - 참여정부 지방정부의 PB 의무 실시 입법화 추진 , 한나라당 반대로 무산
  - 이명박 정부: 지방정부의 재정 자립도 하락과 부채 위기 등으로 예산의 투명성과 건전성 제고 명문으로 PB 의무 조장 신설(2011.3.8.)

26

현행 지방재정법 제39조

Top-down 방식

- 제1항: 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 주민참여예산제도를 마련하여 시행하여야 함
- 제2항: 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 둘 수 있음(심의기구)
  - 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
  - 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
- 제4항: 행정안전부 장관은 주민참여예산제도의 운영에 대해 평가를 할 수 있음
- 제5항: 주민참여예산기구의 구성 · 운영에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정함

27

현행 지방재정법 시행령 제46조

- 제46조(예산편성 과정상 주민참여 절차)
  - 제1항: 주민 참여 방법
  1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
  2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
  3. 사업공모
  4. 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법
  - 제2항: 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의해 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있음
  - 제3항: 그 밖에 주민참여 예산의 범위 · 주민의견 수렴에 관한 절차 · 운영방법 등 구체적인 사항은 조례로 정함

28

한국 지방정부의 PB 운영실태

- 행정안전부의 PB 표준조례 모델안 (2017년 현재)
  - 1안: 주민참여예산위원회 임의 구성(243개 지방정부 중 89개, 36.6%)
  - 2안: 주민참여예산위원회 구성 명시(37.0%)
  - 3안: 주민참여예산위원회 및 분과위원회 구성(25.9%)
  - * 조례 제정 못한 지방정부(성남시)
- 신자유주의적 변종
  - 심의 기구인 주민참여예산위원회의 형식적 운영
  - 위원(위촉 및 공모) 15~50명 이내
  - PB 예산 비율: 전체 예산의 0.1~1.0% 미만
  - 대의민주주의의 '건의' 위원회 성격

29

한국 지방정부의 PB 기구 · 운영 변화

〈표 3〉 지방정부 주민참여예산제도 구성요소 비교

		제도 형성기	제도 확산기	제도 안정기
참여 기구	지역회의	모든 지방정부 운영	소수 지방정부 운영	소수 지방정부 운영
	주민참여 예산위원회	모든 지방정부 운영	모든 지방정부 운영 위원수 및 분과위원회 다양화	모든 지방정부 운영 위원수 및 분과위원회 다양화
	민관협의회	모든 지방정부 운영	소수 지방정부 운영	소수 지방정부 운영
	예산연구회	모든 지방정부 운영	소수 지방정부 운영	소수 지방정부 운영 일부 기능 강화
	청소년 참여예산	없음	소수 지방정부 시작	소수 지방정부 운영
운영 과정	참여시기	예산편성 시기에 초점	예산편성 시기에 초점 소수 지방정부 확대	예산편성 시기에 초점 소수 지방정부 확대
	예산범위	일반회계 주민제안사업	일반회계 자체사업전체	일반회계 및 기금 자체사업전체
	실링제	없음	소수 지방정부 시작	소수 지방정부 운영
	사업박람회	없음	없음	소수 지방정부 시작

(자료: 윤성일 외, 2014, 405쪽)

울산 북구 PB 사례

1·2월 중 성과보고회	지난해 주민참여예산제 운영 성과보고회
주민참여예산연구회: 구의원, 주민, 공무원 등 15~25명	
3·5월 연구회, 분과위원장 간담회	올해 운영계획 검토, 그 외 주요사항에 대한 방향 모색
4~5월 중 시민위원지역위원 모집	시민위원회지역위원 모집(임기 2년) 80명 → 4개 분과위
6월 중 예산교육	예산편성 내역 및 시민위원 역할 토론
동별 15~25명(총 128명) 4~8월중 지역위원회	4~6월 : 마을 · 아파트별 토론회개최로 건의사항 등 수렴 7~8월 : 동에서 개최하는 지역위원회에서 수렴된 건의사항 집약
4개 분과: 각 20명 7월 중 1차 분과위원회	결산 보고 및 분과위원회 사업제안
9월 중 예산요구서 작성	해당부서(의견수렴반영) · 분과위원회 제출
10월 중 2차 분과위원회	사업이 필요성 및 우선순위 심의
구청장, 위원장, 분과장, 공무원 등 10명 11월 초 조정회의	분과위원회 심의 사업에 대한 총괄 조정

200억(일반회계 6.3%, 17년)

광주 북구 PB 사례

예산참여민관협의회(주민의견 심의 후 예산반영 결정), 11월

→ 예산정책토론회(분야별토론회), 5~6월

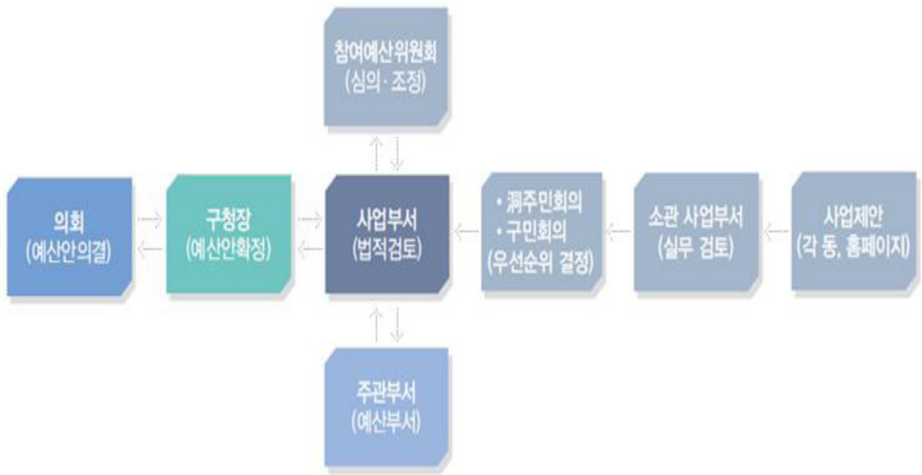
→ 동별지역회의(255명, 동별 8~11명), 7~8월

→ 예산사전설명회(주민의견수렴), 8~9월

→ 예산총괄토론회(부서별예산요구서 설명 및 토론), 10~11월

- 주민참여시민위원회(153명, 5개 분과위)
- 주민참여예산제 연구회(10명)

대전 유성구 PB 사례



- 동 주민회의(동별 80명 이내, 3천만원 범위)

대의민주주의의 한계

- 민주적 절차에 따라 결정된 의사: 공공성 · 민주성 결여
- 대의민주주의는 비민주적
- 대의민주주의는 증오의 대상(랑시에르, 『민주주의는 왜 증오의 대상인가』, 2012)
- 무너지는 대의민주주의
  (『어떻게 민주주의는 무너지는가』, 2018)

→ 대안민주주의: 참여민주주의, 숙의민주주의, 포용(inclusive)민주주의, 직접민주주의 등

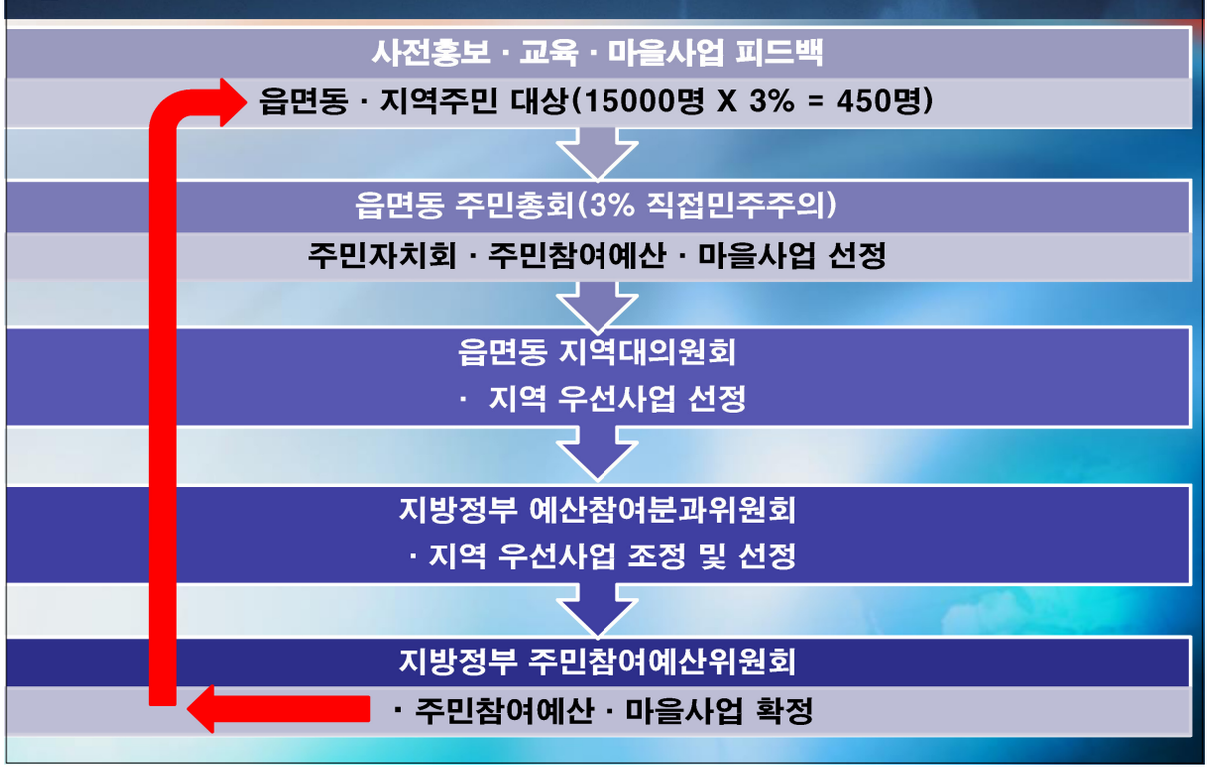
- PB = 대의민주주의(민주공화국) + 직접민주주의(주민주권)

대의민주주의와 직접민주주의

- 헌법 제1조 제1항: 대한민국은 민주공화국이다.
- 민주공화국(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
  - 지방자치법(1949)의 목적: 지방의 행정을 지방주민의 자치로 행하게 함으로써 대한민국의 민주적 발전에 기함
- 헌법 제1조 제3항: 대한민국은 지방분권국가를 지향한다(문재인정부 헌법 개헌안)
- 헌법 제121조 제1항: 지방정부의 자치권은 주민으로부터 나온다. 주민은 지방정부를 조직하고 운영하는 데 참여할 권리를 가진다(문재인 정부 헌법 개헌안)

35

읍면동 마을자치형 3% 직접민주주의



결론: 마을민주주의를 위한 과제

- 사회적 목표
  - 자치분권형 개헌: 자치행정권 · 인사권 · 재정권
  - 대의민주주의와 직접민주주의 : 주민주권 실현
  - 토론 · 숙의 · 합의 문화 조성

- 사회적 목표를 충족시키는 마을민주주의
  - 주민참여예산제도
  - 주민참여정책제도
  - 읍면동 마을총회 + 주민자치회(3% 직접민주주의)

- 마을민주주의를 위한 조건 형성
  - 자치형 주민 · 조직화된 공동체 · 깨어있는 지방정부
  - 단체장과 정당의 강력한 의지

토 론

- **곽노현 이사장/전 서울시교육감** ((사)징검다리교육공동체)
- **김성호 이사장** ((사)시민과 미래)
- **김진택 사무총장** (서울강북민회)
- **김창수 이사장** (광주지혜학교)
- **김치국 운영위원장** (김포시 마을공화국박람회)
- **박민수 대표** (은혜공동체)
- **박 준 부연구위원** (한국행정연구원)
- **박홍순 자치협력관** (강남구청)
- **변영수 마을공화국분과위원장** (서울민회)
- **양홍관 공동의장** (직접민주주의남양주민회원탁회의)
- **윤호창 편집인** (직접민주주의 뉴스)
- **이민철 집행위원장** (광주시 사회혁신플랫폼)
- **임성근 연구위원** (한국행정연구원)
- **최자영 전 부산외국어대학교 교수**
- **홍승헌 부연구위원** (한국행정연구원)
- **황선진 의장** (서울민회)

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

분과세션 2

지방분권 개헌과 직접민주주의

사회 이국운 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의)

발제 1 **직접민주주의와 개헌**
(205p.) 이기우 교수/상임공동대표 (인하대학교/지방분권전국회의)

발제 2 **직접민주주의와 명예공직 스위스의 사례**
(227p.) **- 왜, 지방분권 개헌인가? -**
안권욱 교수/공동정책연구위원장 (고신대학교/지방분권전국회의)

토론 권오성 선임연구위원 (한국행정연구원)
(259p.) 김성호 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의)
김종익 공동정책연구위원장(지방분권전국회의)
김택천 상임공동대표 (지방분권전국회의)
노영권 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의)
박명흠 공동정책연구위원장 (지방분권전국회의)
박병희 교수 (순천대학교)
박재율 상임공동대표 (지방분권전국회의)
배준구 교수 (경성대학교)
안영훈 초청연구위원 (한국행정연구원)
윤기석 교수 (충남대학교)
윤영근 부연구위원 (한국행정연구원)
이원희 교수 (한경대학교)
이창용 실행위원장 (지방분권전국회의)
임승빈 교수 (명지대학교)
조 정 감사 (지방분권전국회의)
초의수 교수 (신라대학교)
허 훈 교수 (대진대학교)

발제 1

직접민주주의와 개헌

이기우 교수/상임공동대표 (인하대학교/지방분권전국회의)

헌법개정과 직접민주주의

이기우 교수/상임공동대표
(인하대학교/지방분권전국회의)

I. 헌법개정절차에 관한 헌법개정

1. 헌법개정의 의미

주권은 무엇보다도 입법권의 행사를 통하여 구체화된다. 최상위규범인 헌법도 입법권의 일종으로 주권의 표현이다. 과거 제정되고 개정된 현행헌법은 제정당시 또는 개정 당시의 주권자의 의사를 표현한다. 주권자의 의사는 영구불변하는 것이 아니다. 헌법 제정당시나 개정당시에 주권자의 의사는 시간의 경과로 달라질 수 있다. 제정당시나 개정당시에 충분히 표현되지 못한 주권자의 의사도 있을 수 있다. 또는 과거의 헌법환경에 맞추어 제정되거나 개정된 헌법이 헌법환경의 변화로 현재의 헌법환경에 맞지 않게 된 경우도 있을 수 있다.

무엇보다도 주권자의 변화를 고려하여야 한다. 과거의 주권자와 현재의 주권자 사이에는 상당한 괴리가 있을 수 있다. 국민주권하에서도 과거의 국민과 현재의 국민이 같은 국민이 아니다. 시간이 흐름에 따라 국민의 의사는 변화될 수 있고, 국민을 이루는 구성원도 교체된다. 주권자의 세대교체가 있게 되는 것이다. 과거의 국민이 정한 헌법이 현재의 국민을 구속한다는 것은 현재의 국민이 과거의 국민이 정한 헌법을 명시적 혹은 묵시적으로 승인하는 경우에만 정당화될 수 있다. 만약 과거의 국민의 의사가 현재의 국민의 의사와 다르다면 헌법은 현재의 국민의 의사에 부합하지 않게 된다. 즉, 현재 주권자의 헌법이 아니게 된다, 이러한 경우에는 헌법을 개정하여 현재의 주권자인 국민의 의사에 합당하게 개정을 해 주어야 한다.

미국의 3대 대통령을 지낸 제퍼슨((Thomas Jefferson)은 다음과 같은 주장을 하였다.

“ 매 19년마다 법률이나 헌법은 효력을 상실하도록 함으로써 각 세대가 전 세대와 마찬가지로 자신의 공동생활을 규절할 수 있어야 한다.”

또한 1793년 프랑스 헌법은 “국민은 언제든지 법률과 헌법을 검토하고 개정하고 변경할 권리를 가진다.”고 했다.

설사 과거의 제정당시나 개정당시에 당시 주권자인 국민의사에 완벽하게 부합하였다고 하더라도 현재의 헌법환경과 헌법제정권자의 의사에 합치되지 않을 수 있다. 이에 과거의 주권자의 의사표현인 헌법과

법률이 현재 주권자의 의사에 합치되는 지를 항상 검토하고 차이가 있는 경우에는 수시로 개정을 통하여 일치하도록 해주어야 한다. 이 점에서 헌법개정은 과거 주권자의 의사와 현재 주권자간의 의사의 불일치를 극복하여 헌법이 현재주권자의 의사에 합치하도록 하는 주권의 행사이라고 할 수 있다. 더구나 현행 헌법이 과거 주권자의 의사조차도 충분히 반영하지 못하고 있다면 헌법개정의 필요성은 그 만큼 더 커진다고 볼 수 있다. 헌법개정은 혁명을 미연에 방지하기 위한 헌법절차이다.

이를 위하여 헌법마다 헌법개정절차를 마련하고 있다. 이는 헌법의 사전적 혹은 사후적인 흠결을 현재 주권자의 의사에 합치되도록 완성하기 위하여 헌법자체가 인정하고 보장하는 절차라고 볼 수 있다. 우리 헌법도 헌법 제 128조에서 130조에 걸쳐 헌법개정절차를 규정하고 있다.

2. 현행 헌법규정과 문제점과 개정방향

헌법 제10장은 헌법개정절차를 다음과 같이 규정하고 있다.

제10장 헌법개정

제128조 ①헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.
②대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.
제129조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.
제130조 ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.
②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

최고 규범인 헌법은 다른 법령과 국가활동을 넘어 국민생활에 기준이 된다. 한편으로는 기준이 너무 자주 변경되어서도 안 되겠지만 다른 한편으로 잘못된 기준은 변경되어야 한다. 우리 헌법은 전자에 역점을 두어 후자를 경시하고 있다. 헌법이 잘못되면 다른 모든 규범에 영향을 미칠 수 있으므로 헌법은 상시적으로 점검을 받아야 하고 정비되어야 할 필요가 있다. 헌법개정은 한 번의 이벤트로 끝날 일이 아니다. 헌법에 문제가 발견될 때마다 지속적으로 후속 헌법개정절차를 거쳐서 보강되어야 한다. 이제 헌법개정은 예외적이고 비상적인 정치과정이 아니라 지속적이고 일상적인 정치과정으로 전환되어야 한다. 현행헌법상의 헌법개정절차는 정치권에서 여야간에 합의가 없는 한 개정이 불가능하도록 지나치게 경성화되어 있다(경성헌법의 문제). 재적과반수의 찬성이 없으면 공식적인 헌법개정논의조차 할 수 없도록 되어 있다. 또한 아무리 주권자인 국민이 원하는 헌법개정도 정치인의 공동이해관계와 상충되는 경우에 헌법개정이 불가능한 실정이다. 정치인카르텔에 의하여 주권자인 국민이 소외될 수 있다. 헌법개정발

의주체가 대통령과 국회의원에 한정되어 있기 때문이다(국민소외의 문제).

현행헌법의 헌법개정절차는 여야간의 정치권합의가 없으면 국민이 아무리 헌법개정을 원한다고 하여도 헌법개정을 실현하는 것은 거의 불가능하도록 되어 있다. 1987년 헌법이 개정된 이후 30년 가까이 헌법이 정비되지 못하고 방치되어 왔기 때문에 각계각층의 헌법개정요구는 만수위(滿水位)의 저수지 물처럼 고여 있다. 이에 이번 한 번의 헌법개정으로 모든 헌법개정 요구를 모두 실현하는 것은 불가능하다. 헌법개정에 대한 성숙성이라든지 국민적 합의의 정도가 상당한 차이가 있음에도 불구하고 이를 한꺼번에 실현하려고 한다면 지나치게 많은 시간을 요하게 되고 조속한 헌법개정이 사실상 불가능하게 된다.

이에 국민적 합의가 이루어진 사항에 대해서는 이번 헌법개정을 통하여 헌법에 반영하고, 합의가 이루어지지 못하거나 개헌논의가 충분히 성숙하지 못한 과제에 대해서는 지속적으로 헌법개정을 할 수 있도록 헌법개정절차의 경직성을 완화하여 미래에 개방적인 헌법이 될 수 있도록 하여야 한다.

3. 헌법개정절차의 연성화를 위한 헌법개정

1) 헌법개정 제안의 연성화

o 국회의원 발의요건 완화

국회의원에 의한 헌법개정안을 발의할 수 있도록 하는 것은 제헌헌법이래 현재까지 변함이 없다. 하지만 발의 요건에 대해서는 많은 변화가 있었다. 제헌헌법에서 6차개헌 헌법까지는 국회 재적의원 1/3이상의 찬성으로 발의할 수 있도록 하였다[1]. 유신헌법인 7차개정 헌법에서는 국회 재적의원과반수의 찬성으로 헌법개정안을 발의할 수 있도록 요건을 대폭 강화하였다. 이는 국회의원 특히 야당의원에 의한 헌법개정발의를 사실상 차단하기 위한 조치로 보여진다. 이러한 조항은 현행헌법에도 고쳐지지 않고 그대로 승계되고 있다.

독일이나 스위스의 경우 헌법개정안의 발의는 통상의 입법절차에 의한다. 헌법개정안의 발의도 마찬가지이다. 일본의 경우에는 일반 입법절차보다는 헌법개정발안절차가 약간 요건이 강화되지만 민의원[2]이 발의하는 경우에는 100명이상 찬성을 요하고, 참의원[3]이 발의하는 경우에는 50명 이상의 찬성을 요한다. 이는 의원정수의 약 1/5의 찬성으로 헌법개정안을 발의할 수 있다는 얘기가 된다.

시대가 급변하고 세대간, 계층간의 갈등구조가 심각한 현실에서 헌법개정을 통하여 이를 해소하여 국민통합을 이루기 위해서는 헌법개정의 발의요건을 완화하여 헌법에 대한 검증과 세대간의 대화가 수시로 이루어 질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 야당이나 소수당이라 하더라도 헌법에 문제가 있으면 개정안을 발의하여 충분히 논의할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이에 국회의원에 의한 헌법개정발의요건을 대폭 완화하는 것이 바람직하다. 국회의원 1/5이상의 발의로 헌법개정안을 발의할 수 있도록 헌법을 개정하는 것이 바람직하다. 정치적, 사회적 갈등은 덮어 둔다고 해결되는 것이 아니다. 오히려 지속적으로

1) 다만 1952년 제1차 개정헌법은 민의원이 발의하는 경우는 민의원의 재적 1/3이상 찬성으로 발의하도록 하였으나 참의원이 발의하는 경우에는 재적2/3 이상 찬성을 요하도록 하였다. 제2차개정헌법(1964년.11.29)은 민의원이 발의하는 경우나 참의원이 발의하는 경우나 같이 재적의원1/3이상 찬성을 요하도록 변경하였다.
2) 일본 민의원 정수는 475명이다.
3) 일본 참의원 정수는 242명이다.

논의하면서 헌법개정을 통하여 해결방안을 찾아야 한다.

o 국회에서 의결요건 완화

헌법개정안이 국회에서 의결되기 위해서는 국회재적의원 2/3이상의 찬성을 요하도록 하고 있다. 이는 제헌헌법이래 현행헌법에 이르기까지 변함이 없이 유지되고 있는 절차이고 요건이다. 독일이나 일본을 비롯하여 많은 국가에서 비슷한 요건을 설정하고 있다. 다만 헌법개정에 필요적 국민투표제도를 취하고 있는 스위스에서는 일반입법절차와 마찬가지로 단순다수결로 의회에서 결정한다.

최근에 국회의 헌법개정안 의결요건을 완화하자는 견해가 있다. 예컨대 재적의원3/5의 찬성으로 헌법개정안을 의결하도록 하자는 견해 등이 있다(이한태, 법학연구 24(1), 2013, 141참조). 헌법개정을 여야간의 합의에 의해서 하도록 한다는 점에서는 현재의 재적의원 2/3이상의 찬성을 요하도록 하는 것이 나름대로 이유가 있으나 우리나라의 정치구도나 정치풍토에서 2/3이상의 찬성을 요하는 것은 헌법개정을 불가능하게 하므로 이를 완화하자는 주장도 일리가 없는 것은 아니다. 하지만 다음과 같이 의회의결을 거치면 헌법개정안이 확정되도록 하고 이에 대한 비토로서 국민투표를 임의적 절차로 연성화하는 경우에는 의결정족수를 유지하는 것이 바람직하다고 본다.

2) 헌법개정절차의 의결절차의 연성화

o 필요적 국민투표제도를 임의적 국민투표로 전환

제한헌법에서 제4차 개정헌법까지는 헌법개정절차에 국민투표를 요하지 않았다. 헌법개정을 위하여 반드시 국민투표를 거치도록 헌법개정절차를 개정한 것은 1963년12월 27일의 제5차 헌법개정이다. 국민투표를 통하여 헌법의 정당성을 강화하기 위한 목적으로 도입된 것으로 보여진다. 그 동안 헌법개정 국민투표에서 국민은 헌법개정안에 통과를 위한 거수기 역할에 그치는 경우가 많았다. 모든 헌법개정에 반드시 국민투표를 실시하도록 하여 헌법개정을 어렵도록 할 필요가 있는지가 문제된다.

국회에서 재적의원 2/3 이상의 압도적인 다수의 의결로 통과된 헌법개정안은 어느 한 정치세력의 독단적 결정으로는 사실상 어렵다. 이에 국회의결에 대한 거부권의 행사로서 인정되는 국민투표의 의미는 크지 않을 것으로 본다.

문제되는 것은 정치인 카르텔을 형성하여 정당간의 야합으로 헌법을 개정하여 국민의 불이익을 초래하는 경우에 일정한 수의 국민들이 국민투표를 발의하는 임의적 국민투표로서도 상당한 대비수단이 될 수 있다.

1964년의 제2차 헌법개정에서 국회가 의결한 주권제한이나 영토변경 등 국가안위에 관한 중대사항에 대해서는 국회가결 3개월 이내에 민의원선거권자 50만 이상이 국민투표를 발의할 수 있도록 임의적인 국민투표제도를 부분적으로 도입한 적이 있다. 이를 대상적으로 확대하면 모든 헌법개정사항에 대해서 국민투표를 실시할 수 있도록 하되, 일정 수 이상의 국민이 요구하는 경우에만 실시하도록 하면 헌법개정의 경직성은 상당히 완화될 수 있을 것이다.

필요적 국민투표를 임의적 국민투표로 전환하는 것이 정치인 카르텔을 방지하는데 충분하지 않다고 생각되면 독일처럼 인간의 존엄과 가치와 기본권, 민주공화국, 국민주권 등 일정한 사항에 대해서는 헌

법개정을 아예 금지하거나 일정한 사항에 대해서만 필요적 국민투표제도를 유지하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

o 국민투표의 최소투표율 유지여부

현행헌법에서 헌법개정안이 국민투표에서 통과되기 위해서는 투표권자 과분수의 투표를 요구하고 있다. 헌법개정의 정당성을 강화하기 위한 측면에서 규정된 것이긴 하지만 반대측에서는 국민투표를 무산시키기 위하여 국민투표불참운동을 벌일 수 있다. 국민투표에서 투표율이 과반수에 미치지 못하여 무산되는 경우에 투표에 참여한 적극적인 국민보다 투표참여를 포기한 소극적인 국민의 의사가 우선하게 되는 심각한 문제가 발생할 수 있다. 지방차원이긴 하지만 주민투표와 주민소환에서 최소투표율 1/3이 충족되지 못하여 무산되는 경우가 여러 번 있었다. 외국의 경우에도 예컨대, 바이마르 공화국의 경우 투표불참운동으로 국민투표가 무산된 적이 있었다. 이에 최소투표율 요건을 삭제하고 투표자의 과반수로 국민투표가 가결될 수 있도록 하는 것이 오히려 바람직하다. 국가에 따라서 최소투표율을 요구하는 국가도 있지만 스위스와 같이 투표자과반수의 찬성만 요하는 국가도 있다.

4. 헌법개정국민발안제의 도입

1962년 제5차 개정헌법에서는 헌법개정발의권자로 국회의 재적의원 3분의 1이상 또는 국회의원선거권자 50만인 이상이라고 규정하여 국민에게 헌법개정발안권을 인정하였다(1954년 제2차 헌법개정에서 국민발안제도를 처음으로 도입하였음).

1972년의 유신헌법에서는 대통령을 헌법개정발의권자로 규정하면서 국민(국회의원 선거권자)을 헌법개정발의권자에서 제외시켰다. 국민주권을 실질화하기 위해 도입된 국민발안제도를 유신헌법이 폐지한 것이다. 민주주의의 심각한 후퇴이다. 민주화운동에 의해서 개정된 1987년의 현행헌법은 유신헌법의 이 조항을 개정하지 않고 그대로 계승하고 있다.

국민주권을 복원하기 위해서는 이 조항을 개정하여 1962년 헌법으로 되돌아가는 것이 바람직하다. 국민에게 헌법개정발안권을 부의하는 것이 바람직하다. 이는 국민의 대의기관인 국회가 국민의 요구에 반하여 헌법개정안을 발의하지 않는 경우에 국민이 직접 헌법개정안을 발의하여 주권을 실현하는 방안이다.

다만 1962년 5차 개정 헌법에 의하면 국민이 헌법개정안을 발안한 경우에도 국회가 헌법개정안을 발의한 것과 마찬가지로 국회에서 재적의원 2/3의상의 찬성을 얻도록 한 규정은 재고되어야 한다. 국민이 헌법개정발안을 하는 것은 국회의원들이 국민들이 요구하는 헌법개정을 발의하지 않는 경우일 것이다. 국회의원들이 국민이 요구하는 헌법개정안을 발안한다면 국민들이 구태여 헌법개정발안을 할 필요는 없게 된다. 국민의 헌법개정발안은 국회의원들이 찬성하지 않는 개정안일 가능성이 높다. 따라서 국민이 직접 발안한 헌법개정안이 국회에서 재적2/3이상의 찬성을 얻어 통과되는 것은 사실상 불가능하게 된다.

이에 국민헌법발안권을 실질화하여 국민주권을 실현하기 위해서는 다른 국민발안과 마찬가지로 국민들이 발안한 헌법개정안은 국회의 의결을 거치지 않고 곧바로 국민투표에 회부하는 것이 바람직하다. 다만 이 경우에도 스위스처럼 국회에서 심의하여 찬성과 반대의견을 낼 수 있도록 하거나 국민발안 헌법개정원안과는 다른 헌법개정안을 대안으로 제시할 수 있도록 하는 것이 국회와 국민간의 소통과 토론을

활성화하여 숙의민주주의로 성숙할 수 있도록 한다는 점에서 바람직한 측면이 있다. 국회가 대안을 발의한 경우에 국민은 원안과 대안에 대해서 각각 찬반을 표시하도록 하고, 두 가지 안중에서 어느 안을 선호하는지 선호투표를 하도록 하거나 찬성률이 높은 안을 채택하도록 하는 방안도 있다. (자세한 것은 이기우, 모든 권력은 국민에게 속한다, 이제는 직접민주주의다, 2016 참조).

5. 대통령의 헌법개정발의권 삭제

우리나라 헌법에서 대통령의 헌법개정 발의권은 제헌헌법에서 도입되었다가 5차개헌(1963년 12.17)에서 삭제되었다가 유신헌법으로 불리는 7차개헌 헌법에서 다시 도입된 이래 현재에 이르고 있다. 대통령의 헌법개정발의권은 국민투표를 플레비시트(plebiscite)인 신임투표로 전락할 우려가 있으며 포퓰리즘적으로 권력자의 권력기반을 강화하기 위한 수단으로 악용될 수 있다. 1963년 헌법에서는 이를 차단하겠다는 뜻으로 대통령 헌법개정발의권을 삭제하였다.

그 후 유신헌법에서 대통령에게 국가권력을 집중시키면서 대통령의 헌법개정발의권을 부활하였다. 대통령의 헌법개정발의권은 여전히 남용될 우려가 있고, 현재 대통령 권한집중을 제한해야 한다는데 대부분 찬성하고 있다. 이에 대통령의 헌법개정발의권은 삭제하는 것이 바람직하다.

참고1: 국민주권회의 헌법개정안

제10장 헌법개정

제149조 ①헌법개정은 하원의원선거권자 100만명 이상이나 하원 또는 상원 재적의원 3분의 1이상의 발의로 제안된다.
② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대해서는 효력이 없다.
제150조 제안된 헌법개정안은 대통령이 즉시 공고하되, 공고기간은 20일 이상이어야 한다.
제151조 ① 하원의원 선거권자가 제안한 헌법개정안은 공고가 끝난 날부터 6개월 이후 1년 이내에 국민투표에 회부하여 하원의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자의 과반수의 찬성으로 확정된다.
② 하원의원 또는 상원의원이 발의한 헌법개정안은 공고가 끝난 날로부터 60일 이내에 각 원에서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 확정된다.
③ 제2항에서 의결된 헌법개정안에 대해 30일 이내에 국민투표청구가 있는 경우에는 헌법개정안은 청구일로부터 90일 이내에 국민투표를 실시하여 하원의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 확정된다.

참고2: 대화문화아카데미 헌법개정안

제144조 ① 국민과 국회는 언제든지 헌법을 개정할 수 있다.
② 헌법개정 제안은 **민의원의원** 선거권자 70만명 이상의 찬성 또는 **참의원** 또는 **민의원** 재적의원 1/5이상의 찬성으로 할 수 있다.
③대통령은 제안된 헌법개정안을 20일 이상 공고하여야 한다.
제145조 ①민의원 선거권자가 제안한 헌법개정안은 발의한 날로부터 6 개월 이후 1년 이내에 국민투표에 회부하여 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.
②국회원의원이 제안한 헌법개정안은 국회재적의원 2/3이상의 찬성을 얻어야 한다. 다만, 70만 이상의 민의원 선거권자가 의결일로부터 3개월 이내에 국민투표를 요구하는 경우에 3개월 이내에 국민투표에 회부하여야 한다. 투표자의 과반수의 찬성을 받지 못한 경우에 국회가 의결한 헌법개정안은 소급하여 효력을 상실한다.

참고3 지방분권개헌 국민행동 헌법개정안

제135조 ①국회의원은 재적의원 과반수의 서명으로 헌법개정안을 국회에 발의할 수 있다.
② 국회는 헌법개정안이 발의된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.
③ 국회에서 의결된 헌법개정안은 의결된 날로부터 120일 이후 240일 이내에 국민투표에 회부하여야 한다.
제136조 ① 국회의원 선거권을 가진 국민은 직전 국회의원 선거의 투표권자 총수의 50분의 1 이상의 연서로 헌법개정안을 발안할 수 있다. 국회는 60일 이내에 국민이 발안한 헌법개정안에 대해 의견을 내거나 대안을 제안할 수 있다. 이 경우에 제135조가 적용된다.
② 중앙선거관리위원회는 국민이 발안한 헌법개정안을 20일 이상 공고하여야 한다.
③ 중앙선거관리위원회는 국민이 요건을 갖추어 헌법개정안을 제출된 날로부터 120일 이후 240일 이내에 국민투표에 회부하여야 한다. 국회가 대안을 발의한 경우에는 원안과 함께 대안도 국민투표에 회부한다.
제137조 ① 헌법개정안은 국민투표 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다. 대안을 함께 국민투표에 회부하여 원안과 대안이 모두 투표자의 과반수의 찬성을 얻은 경우에는 찬성율이 높은 안으로 확정한다.
③ 대통령은 제2항에 의하여 확정된 헌법개정안을 즉시 공포하여야 한다.

II. 직접민주주의의 확대

1. 개요

현행 헌법은 국민주권의 실현수단으로 선거권만을 규정하고 있으나 국민의 최종적인 결정을 보장하는데 충분한 수단이 되지 못하고 있다. 이에 대화아카데미 헌법개정안에서는 사안 특히 법률에 대한 국민의 직접결정으로서 국회의 의결에 거부권을 행사하는 수단으로서 국민투표와 국회가 국민의 요구를 무시하는 경우 국민이 직접 의제를 설정하고 이를 스스로 결정하는 국민발안제도의 도입에 관한 논의를 하였다. 국회가 의결한 법률안에 대한 국민의 거부(veto)로서 임의적 국민투표에 대해서는 많은 논쟁이 있었다. 이번 헌법개정안에서는 국회가 의결한 법률안을 거부하기 위한 임의적 국민투표는 제외하고 국민발안 만 도입하기로 하였다. 앞으로 논의를 위하여 국민투표와 국민발안을 묶어서 그 도입의 필요성을 논의하고 개정안에 대한 설명을 한다.

한국에서 직접민주주의제도는 전국적인 단위에서 실시되는 것으로는 헌법상 규정된 국민투표제도가 있다. 한 때 1954년에 국민발안제도가 헌법에 도입되었던 적이 있었으나 유신헌법에서에서 폐지되었다. 지방자치단체 단위에서는 노무현 정부에서 주민투표제도가 도입되었다. 주민발안제도는 명시적으로 도입되지 않고 있으나 주민투표법상 주민발안을 할 수 있는 여지가 없는 것은 아니다.

국민투표와 주민투표(Referendum)는 국가나 지방자치단체의 기관이 의결하거나 확정한 법률(조례)안이나 의안에 대해서 국민들이나 주민들이 거부권(Veto)을 행사함으로써 국민의 의사와는 상반되는 법률안이나 조례안 등의 결정이 이루어지는 것을 방지시키는 통제적인 역할을 한다. 이에 대해서 국민발안이나 주민발안은 국민의 대표자나 국가기관에 의해서 거부되거나 무시하고 있는 의제를 국민들이나 주민들이 스스로 법률(조례)안이나 기타 의안을 제안해서 국민들이 스스로 결정하는 적극적인 역할을 한다.

국민투표와 국민발안에서는 국민들이 주도적인 역할을 하여 상향적인 의사결정을 하는데 비하여 안건에 대한 국민들의 결정을 표방하고 있지만 실제로는 권력자의 의도를 위에서 아래로 하향적으로 실현시키려는 제도를 플레비시트라고 하여 국민투표를 의미하는 레프렌덤과 구별한다. 레프렌덤이 국민주권을 능동적으로 실질화하는 제도임에 비하여 플레비시트는 국민주권을 위협하고 국민을 수동적인 통치대상으로 전락시킨다.

III. 직접민주주의의 도입배경

1. 국민주권을 실현하기 위한 수단으로서 직접민주주의

헌법 제 1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고...”라고 하여 국민주권주의를 선언하고 있다. 국민이 주권을 갖는다고 하기 위해서는 국민이 최종적인 의사결정권을 가져야 한다. 만약 국민들이 자신의 문제를 스스로 결정하지 못하고 외부에 의하여 결정되어져야 한다면 더 이상 주권자가 아니다. 국가의 모든 결정은 궁극적으로 국민의 의사결정에 근거를 찾을 수 있어서야 국민이 주권자라고 할 수 있다.

하지만 모든 경우에 국민이 최종적인 의사결정권을 직접 행사하는 것은 불가능하다. 이에 국민들은 앞에서 설명한 것처럼 대의기관이 정상적으로 작동하지 않는 경우에만 비상적으로 결정권을 행사하게 된다.

직접민주주의 하에서도 대부분의 일상적인 사안은 국민의 대표기관인 국회가 결정을 한다. 국민에 의한 국민투표나 국민발안이 제기되지 않으면 국회가 결정한 것이 최종적인 것이 된다. 국민이 직접 결정하지 않고 국회가 최종적인 의사결정을 하고 국민이 이에 구속을 받는다면 국민을 주권자라고 할 수 있는지가 문제된다. 이 경우에도 국민이 국회의 결정에 대해서 국민투표를 통해서 거부권을 행사할 수 있고, 국민발안권을 통하여 입법권을 직접 행사를 할 수 있음에도 불구하고 이를 행사하지 않는 것은 국회의 결정에 이의를 제기하지 않기로 하는 의사결정이라고 볼 수 있다. 국민투표 제기기간 내에 국민투표를 제기하지 않는 것은 이에 동의하는 의사표시와 동일시할 수 있다. 또한 국민발안을 하지 않는 것도 마찬가지로 국회의 부작위에 대해서 별도로 국민발안을 할 의사가 없음을 표현하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 묵시적으로 최종적인 의사결정권을 행사하고 있는 것으로 볼 수 있기 때문에 여전히 국민은 주권자로서 지위를 가진다.

하지만 국민투표와 국민발안권을 보장하지 않으면 국민은 스스로 결정하는 것이 아니라 기관인 국회에 의하여 결정되어지는 것이다. 이렇게 되면 국민은 더 이상 주권자가 아니다. 이 경우에 국민은 명목상의 주권자에 불과하고 실질적으로는 주권자가 아니게 된다. 실질적으로는 국회가 주권자가 된다. 국민이 대표기관의 구성에 참여하더라도 마찬가지 결과이다. 왜냐하면 선거를 통하여 국민은 임기기관 동안 선택한 후보자의 모든 안건결정에 대한 최종적인 결정권을 백지위임을 한 것은 아니기 때문이다. 선거행위를 최종적인 결정권의 양도인 주권양도로 볼 수는 없기 때문이다. 주권은 양도될 수 없다.

만약 선거가 당선된 국민대표자에게 임기기간동안에 국가의 최종적인 결정권을 백지위임하는 것이라면 이는 더 이상 주권의 행사라고 볼 수 없다. 그런 선거는 국민이 임기기간동안 주권을 포기하는 노예계약을 체결하는 것이 된다. 이점에서 루소가 영국의 대의민주주의를 가리켜 선거일만 자유로운 노예제도라고 한 것은 타당하다. 비록 국민이 선거를 통하여 의사결정권을 위임할 수 있더라도 직접민주주의를 통하여 이를 언제든지 수정할 있을 경우에만 국민은 실질적인 주권자로서 지위를 갖는다고 할 것이다. 어떤 면에서는 국회의 결정은 국민의 최종적인 결정을 할 수 있도록 잠정적인 결정에 해당하고, 국민이 국민투표를 기간내에 제기하지 아니하는 때에 비로소 의안에 대한 최종결정이 이루어지는 것이라고 볼 수 있다.

2. 대의민주주의를 실현하기 위한 전제조건으로서 직접민주주의

2014년 4월 세월호 침몰사건이 일어났을 때 국회는 5개월이나 문을 닫았다. 시급한 피해자 구제를 위한 법제의 마련은 뒷전이었다. 국가마비상태가 온 것이다. 2015년 메르스 사태가 왔을 때도 국가는 제대로 작동하지 않았다. 종합적인 대책을 위한 입법조치는 나오지 않았다. 국민들은 국민의 생명을 보호하기 위한 대책을 절실하게 요구했지만 국회는 외면하였다. 헌법재판소에 의해 선거구가 불평등하게 획정도어 위헌이라고 선언하였으나 선거일을 50여일 남겨둔 시점에도 선거구 획정을 위한 법률을 개정하지 않아 모든 선거구가 무효화되는 초유의 사태가 발생하였다. 입후보자들은 자신이 출마할 선거구도 모른 채 예비후보 등록을 하는 사태가 벌어지고 있다. 현역의원들은 불리할 것이 없어 서두르는 기색이

없다. 국민들이 절실히 요구하는 것을 대의기관이 방치하거나 외면한 최근의 몇 가지 사례들이다. 이 경우 국회를 국민의 민주적 대의기관이라고 부를 수 없다.

국회가 국민의 의사에 반하는 의사결정을 하는 경우도 마찬가지이다. 예를 들면 원래 선거법에 기초지방의의 의원선거에서 정당공천을 할 수 없도록 되어 있었고 국민들은 기초지방자치단체장까지 정당공천을 배제할 것을 요구하는 여론이 훨씬 우세하였다. 그럼에도 불구하고 2005년 여야가 합의하여 기초지방의회의원까지 정당공천을 할 수 있도록 선거법을 개정하였다. 또한 국회의원들이 입법로비에 의하여 특정집단의 이익을 위한 법률의 개정, 유류세의 과도한 부과, 특정기업에 특혜를 보장하기 위한 법률개정 등등이 이에 속한다. 이런 경우에 대의기관인 국회의 결정이 국민의 의사에 합치되지 않아 민주적이라고 부르기 어렵다.

순수한 대의제하에서 국민은 국회가 국민의 의사에 명백히 반하는 결정을 해도 받아들일 수밖에 없다. 어쩔 수 없이 그냥 쳐다볼 수밖에 없다. 명색이 주권자인데 국민은 자신의 의사에 반하는 국회의 결정에 대해 어떠한 조치도 취할 수가 없다. 국민들은 좌절하고 어쩔 수 없는 무력감에 빠질 수밖에 없다. 주권자를 무력하게 하는 정치체제, 국민을 좌절하게 하는 정치체제를 민주적이라고 할 수는 없다. 국민의 대표기관이 선처를 하도록 쳐다만 보고 있어야 하는 국민을 주권자라고 할 수는 없다.

국회가 국민이 원하지 않는 것을 결정하는 경우에 국민이 이를 거부할 수 있어야 비로소 국민의 주권자의 지위에 있게 된다(국민투표). 그래야 국민의 의사와 대의기관인 국회의 결정이 일치할 수 있다. 또한 국회가 국민이 요구하는 것을 하지 않는 경우가 국민이 직접 자신의 요구를 관철할 수 있어야 한다. 즉, 국회가 국민이 요구하는 입법을 하지 않는 경우에 국민이 직접 나서서 법률을 제정할 수 있어야 한다(국민발안 내지 국민입법).

국민이 이러한 결정을 모든 경우에 하지는 않더라도 이러한 제도가 존재하고 행사할 수 있는 가능성이 보장되어 있는 것만으로도 국회는 국민의 의사에 반하는 의사결정을 하지 않으려고 노력할 것이다. 국민이 진지하게 원하는 법률이 무엇인지를 파악해서 입법화하려는 진지한 노력을 하게 될 것이다. 즉, 직접민주주의를 도입함으로써 대의제도는 비로소 대의민주주의를 실현하게 된다. 대의제도가 민주적으로 운영될 수 있도록 자극을 하게 된다. 그래도 국회가 국민의 의사와 반하는 결정을 하게 되는 경우에 국민들이 이를 거부할 수 있고, 국회가 국민의 요구를 외면하는 국민들이 스스로 이를 실현하도록 함으로써 주권자인 국민은 주권자로서 지위를 실질적으로 보유하게 된다. 즉 직접민주주의는 대의제도를 대의민주주의로 운영하는 것이 가능하도록 해준다. 직접민주주의는 대의민주주가 존립할 수 있도록 하는 전제조건이 된다. 이점에서 직접민주주의를 대의민주주의와 모순되거나 대립되는 것이 아니라 직접민주주의는 대의민주주의가 존립하도록 하는 기반이 되고, 그 토양을 제공하게 되어 양자는 서로 공존이 가능하게 되고 불가분적인 상호보완적인 관계에 있게 된다.

3. 대의기관에 대한 비상통제장치로서 직접민주주의

많은 논자들이 모든 의사결정을 국민들이 직접 결정하는 것은 불가능하므로 직접민주주의는 실현가능성이 없다고 한다. 하지만 이러한 주장은 직접민주주의에 대한 잘못된 이해에 기초하고 있다. 오늘날 직접민주주의는 국가의 모든 의사결정을 국민이 직접 결정하자는 것이 아니다. 대의기관인 국회가 대부분의 일상적인 의사결정을 하도록 하되 다만, 국회의 의사가 국민의 의사가 일치하지 않는 예외적이고 비정상적 경우에 국민이 직접 결정을 할 수 있도록 하자는 것이다. 이 점에서 직접민주주의는 국회에 대한 국민의 비상통제장치이다. 국회가 국민의 의사에 반하여 의사결정을 하는 경우에 국민투표를 통하여 거부할 수 있도록 함으로써 비상제동장치와 같은 역할을 한다. 반대로 국회가 국민이 필요한 결정이나 입법을 해야 함에도 불구하고 이를 하지 않는 경우에 국민이 직접 입법기관이 되어 국가를 작동하게 만드는 비상가속장치가 된다. 직접민주주의제도는 대의기관과 국민사이의 권력분립장치가 되어 서로 견제하도록 만든다. 적절한 긴장관계를 형성하여 권력을 남용하지 못하도록 하고 서로 깨어있도록 만든다. 국회도 입법기관이 되고, 국민도 입법기관이 된다. 국회가 제대로 작동하지 못하는 경우에 국민이 직접 입법기능을 수행하도록 하는 것이다. 국민이 직접 나설 필요가 없도록 국회가 국민의 의사를 미리 최대한 반영하도록 만든다. 국민투표와 국민발안은 국회의 기능을 침해하는 것이 아니라 국회가 제 역할을 하도록 만든다. 이 점에서 직접민주주의는 대의기관 내지 권력기관에 대한 불신에 기초를 두고 있다. 주권자인 국민에 대한 신뢰에 기초를 두고 있다.

직접민주주의는 제도적으로 보장되어 있다고 할지라도 평상시에는 작동을 하지 않는다. 국회가 국민의 뜻에 부합되는 입법활동을 정상적으로 작동을 하고 있다면 직접민주주의는 행사될 필요가 없다. 국회가 국민의 의사와는 무관하게 결정을 하거나 하지 않는 비정상적인 경우에 비로소 작동을 하게 된다. 직접민주주의는 민주주의를 실현하기 위해 대의제도가 정상적으로 작동하도록 하는 비상적인 통제수단이 된다. 국회에서 대변되지 못하는 소수자가 직접민주주의제도를 통하여 거부권을 행사하거나 국민입법을 가능하도록 한다는 점에서 직접민주주의제도는 개별안건에 대해서 잠재적인 다수자가 현실적 다수자가 될 수 있는 기회를 제공한다. 이 점에서 직접민주주의는 국회의 다수에 의하여 대변되지 못하는 소수자를 보호하기 위한 제도라고 할 수도 있다. 소수자를 위한 비상통제장치가 된다.

4. 직접민주주의의 헌법적 보장방법

직접민주주의를 헌법에 보장하는 방법은 정치적 기본권으로 보장하는 방법이 있다. 현행헌법은 인사에 관한 선거권만 보장하고 있으나 사안의 결정에 관한 국민투표권과 국민발안권을 보장하는 방법이 있다. 또한 국민파면권을 의미하는 국민소환권을 헌법에 규정하는 방법이다(지방분권개헌 국민행동의 개헌안). 직접민주주의를 정치적 기본권으로 규정해서 보장의 수준을 높이는 방안이라고 본다.

다음으로는 같은 직접민주주의 수단을 국회 또는 입법부를 규정하면서 국민발안과 국민투표는 입법절차에서, 국민소환은 국회의원의 지위 부분에 규정하는 방법이다(대화문화아카데미 개헌안, 국민주권회의 개헌안)

참고: 지방분권개헌 국민행동 개헌안

제24조 ①모든 국민은 국민과 주민으로서의 자치권을 가진다. ②모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다. ③국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 100분의 1 이상은 연서로 법률안을 발안하여 국민투표의 실시를 요구할 수 있다. ④국회가 의결한 법률안에 대해 공포 후 100일 이내에 국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 100분의 1 이상은 연서로 국민투표를 요구할 수 있다. ⑤중앙정부의 집행부는 제3항 및 제4항의 요구가 있은 날로부터 200일 이내에 국민투표를 실시하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑥국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 50분의 1 이상은 국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자를 임기 전에 소환하기 위한 국민소환투표를 요구할 수 있다. 이 국민소환투표는 투표자의 과반수 찬성으로 의결한다. ⑦지방정부에서 주민발안과 주민투표, 주민소환에 대하여 필요한 사항은 법률 또는 조례로 정한다.

헌법 제40조는 다음과 같이 규정하고 있다.

현행 헌법 제40조 입법권은 국회에 속한다.

국민이 안건에 관한 결정을 할 능력이 없다는 주장은 주권자인 국민을 믿을 수 없다는 결론에 도달한다. 민주주의의 근본적인 전제조건을 부정하는 것이다. 민주국가에서 있을 수 없는 일이다.

입법권은 주권의 표현이다. 입법권이 국회에 속한다는 것은 국회가 주권을 갖는다는 것을 의미한다. 국회주권주의를 헌법이 규정한 것이다. 헌법 제2조의 국민주권주의와 정면으로 충돌한다. 이는 5.16이후에 개정된 헌법의 산물이다. 그 이전의 헌법에서는 “입법권은 국회가 행한다”로 되어 있었다. 이는 입법권은 국민에게 속한다는 것을 전제로 국회가 대신 행사한다는 의미로 해석된다. 그런데, 현행 헌법은 아예 국회에 입법권이 귀속된다고 하여 국민주권주의를 부정하고 있는 것이다. 선거에 의해서 주권이 국회의원에게도 이양되는 것이 아니다. 주권은 이양될 수 없다. 국민이 주권자이고 입법권의 주체이다. 이 점에서 헌법 제 40조는 다음과 같이 개정되어야 한다.

헌법 개정안 제안 제40조 입법권은 국민에 속한다. 국민은 입법권을 직접 또는 그 대표기관을 통하여 행사한다.

Ⅳ. 맺는 말

헌법개정절차는 상시적이고 일상적인 정치과정으로 자리 잡아야 한다. 한꺼번에 모든 헌법개정요구를 다 수용할 수는 없을 것이다. 이번 헌법개정과정에서 논의되었으나 국민적 합의가 도출되지 못하거나 계속적인 검토가 필요한 사항도 적지 않을 것이고, 앞으로 나타날 헌법개정과제도 적지 않을 것이다. 이러한 헌법개정요구를 수용할 수 있는 개방적인 헌법개정절차가 필요하다. 현행 헌법상의 헌법개정절차는 지나치게 경직되어 있어서 이러한 헌법개정요구를 수용하기 어렵다. 닫힌 헌법개정절차를 열린 헌법개정절차로 전환해야 한다. 헌법개정의 발의요건을 완화하여 헌법개정논의가 활성화될 수 있도록 하여야 하고, 무엇보다도 국민이 직접 헌법개정안을 발안할 수 있도록 하여 주권자로서 지위를 회복할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이에 헌법개정절차를 개선하기 위한 헌법개정이 반드시 필요하다.

국가공동체의 모든 영역에서 네비게이션 역할을 하는 최고규범으로서 헌법은 모든 국민이 참여해서 만든 “우리의 헌법”이 되어야 한다. 헌법에는 권력자의 의지 대신에 주권자인 국민의 집단적 의지가 표현되어야 한다. 헌법에는 국민의 경험과 지혜, 희망과 상상력이 반영되어야 한다. 그리하여 헌법 속에서 대한민국 국민의 의지의 역사를 읽을 수 있어야 한다.

헌법개정과 직접민주주의

이기우 (인하대 법학전문대학원 교수)

2019.12

문제의 제기

- **국민의 대표자가 국민의 뜻에 반하는 결정을 하는 경우**
- **국민의 대표자가 국민이 요구하는 결정을 하지 않는 경우**
- 국민은 무엇을 할 수 있어야 하는가?
- 선거만 하면 국민이 주권자인가?

무장해제된 국민

▶ **국민 헌법 제안권의 수난**

- 1954년 헌법 도입

- 1972년 유신헌법으로 폐지

- 1987 헌법에서 제외

왜 국민발안인가?

▶ **비상 악셀레이터**

- 혁신추동장치

▶ **협력강제장치**

- 국민의사 반영하도록 심리적 강제

▶ **국론통합**

- 광장정치 대신 국민에 의한 결정

▶ **국회신뢰도 제고**

- 브레이크 없는 자동차, 악셀레이터 없는 자동차

헌법국민발안제는 어떤 내용인가?

	직접적 국민발안제	간접적 국민발안제
내용	- 국회를 배제하고 국민표결로 개헌안 결정	- 국회의 관여가능성을 열어 둠
입법례	- 미국(대부분 주헌법)	- 스위스(의회의 대안 가능) - 독일(의회부결시 국민투표)
장·단점	- 국민발안의 취지에 가장 충실 - 국회와 국민간의 소통부족	- 국민발안의 취지 일부 훼손 - 국회와 국민간의 소통

국민발안에 대한 오해와 진실

▶ 포퓰리즘 난무 우려

- 포퓰리즘은 권력자의 권력획득, 권력유지를 위한 수단
- 국민발안과 국민표결은 포퓰리즘을 걸러내는 여과기
- 역사적 경험: 나폴레옹, 히틀러 등 권력자에 의한 헌법발안이 위험
- 선진국에서는 대통령 등 권력기관에 의한 발안을 배제함

▶ 대의민주주의 파괴 우려

- 대의제의 본질: 국민의사와 국회결정의 일치
- 국민발안은 국민의사와 국회결정의 불일치를 일치하도록 함
- 국민발안은 대의제를 보완하고 강화하는 것임

현행 헌법개정절차

제10장 헌법개정

제128조 ①헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.

②대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효력이 없다.

제129조 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.

제130조 ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.

②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

헌법개정절차개정안 (대화아카데미)

제144조 ① 국민과 국회는 언제든지 헌법을 개정할 수 있다.

② 헌법개정 제안은 **민의원의원** 선거권자 70만명 이상의 찬성 또는 **참의원** 또는 **민의원** 재적의원 1/5이상의 찬성으로 할 수 있다.

③대통령은 제안된 헌법개정안을 20일 이상 공고하여야 한다.

제145조 ①민의원 선거권자가 제안한 헌법개정안은 발의한 날로부터 6개월 이후 1년 이내에 국민투표에 회부하여 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

②국회원의원이 제안한 헌법개정안은 국회재적의원 2/3이상의 찬성을 얻어야 한다. 다만, 70만 이상의 민의원 선거권자가 의결일로부터 3개월 이내에 국민투표를 요구하는 경우에 3개월 이내에 국민투표에 회부하여야 한다. 투표자의 과반수의 찬성을 받지 못한 경우에 국회가 의결한 헌법개정안은 소급하여 효력을 상실한다.

헌법개정절차개정안(국민주권회의)

제149조 ①헌법개정은 하원의원선거권자 100만명 이상이나 하원 또는 상원 재적의원 3분의 1이상의 발의로 제안된다.

② 대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대해서는 효력이 없다.

제150조 제안된 헌법개정안은 대통령이 즉시 공고하되, 공고기간은 20일 이상이어야 한다.

제151조 ① 하원의원 선거권자가 제안한 헌법개정안은 공고가 끝난 날부터 6개월 이후 1년 이내에 국민투표에 회부하여 하원의원 선거권자 과반수의 투표와 투표자의 과반수의 찬성으로 확정된다.

② 하원의원 또는 상원의원이 발의한 헌법개정안은 공고가 끝난 날로부터 60일 이내에 각 원에서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 확정된다.

③ 제2항에서 의결된 헌법개정안에 대해 30일 이내에 국민투표청구가 있는 경우에는 헌법개정안은 청구일로부터 90일 이내에 국민투표를 실시하여 하원의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 확정된다.

헌법개정절차개정안(지방분권개헌 국민행동안)

.....

제136조 ① 국회의원 선거권을 가진 국민은 직전 국회의원 선거의 투표권자 총수의 50분의 1 이상의 연서로 헌법개정안을 발안할 수 있다. 국회는 60일 이내에 국민이 발안한 헌법개정안에 대해 의견을 내거나 대안을 제안할 수 있다. 이 경우에 제135조가 적용된다.

③ 중앙선거관리위원회는 국민이 요건을 갖추어 헌법개정안을 제출된 날로부터 120일 이후 240일 이내에 국민투표에 회부하여야 한다. 국회가 대안을 발의한 경우에는 원안과 함께 대안도 국민투표에 회부한다.

제137조 ① 헌법개정안은 국민투표 투표자 과반수의 찬성으로 확정된다. 대안을 함께 국민투표에 회부하여 원안과 대안이 모두 투표자의 과반수의 찬성을 얻은 경우에는 찬성율이 높은 안으로 확정한다.

.....

국민투표,국민발안, 국민소환 안

제24조 ①모든 국민은 국민과 주민으로서의 자치권을 가진다.

②모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

③국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 100분의 1 이상은 연서로 법률안을 발안하여 국민투표의 실시를 요구할 수 있다.

④국회가 의결한 법률안에 대해 공포 후 100일 이내에 국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 100분의 1 이상은 연서로 국민투표를 요구할 수 있다.

⑤중앙정부의 집행부는 제3항 및 제4항의 요구가 있은 날로부터 200일 이내에 국민투표를 실시하고, 투표자 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥국회의원 직전 선거의 투표권자 총수의 50분의 1 이상은 국회의원 또는 탄핵소추의 대상이 되는 고위공직자를 임기 전에 소환하기 위한 국민소환투표를 요구할 수 있다. 이 국민소환투표는 투표자의 과반수 찬성으로 의결한다.

⑦지방정부에서 주민발안과 주민투표, 주민소환에 대하여 필요한 사항은 법률 또는 조례로 정한다.

총선동시 원포인트개헌을 위한 일정

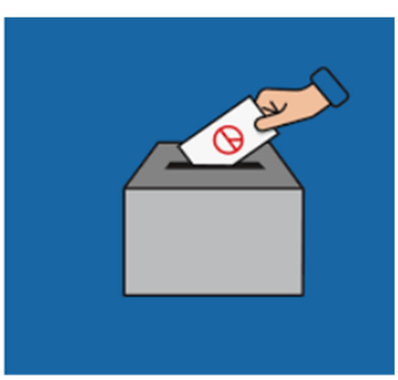
- **헌법상의 요구:**
  - 발의 후 공고기간 20일 이상
  - 공고일로부터 60일 이내 국회의결
  - 국회의결 후 30일 이내에 국민투표
- **국민투표법의 요구**
  - 국민투표일과 국민투표안을 국민투표일전 18일까지 공고

- * 총선일 2020년 4월 15일을 기준으로 역산
  - 국회제안: 2020년 1월 하순이나 2월 하순사이
  - 국회의결: 2020년 3월 셋째주

요약

- 정치의 실패, 경제의 실패는 헌법의 실패에 근본원인이 있다(뷰캐넌).
- 대의제에 따라 일차적으로 국회가 주도하여 헌법을 개정하여 헌법의 실패를 극복해야
- 국회가 필요한 개헌을 못하거나 하지 않으면 주권자인 국민이라도 나서서 헌법의 실패를 극복하는 개헌을 할 수 있어야 한다.
- 이를 위해 국민의 손발을 풀어 주어야한다. 즉, 헌법국민발안제 개헌이 반드시 필요하다.

광장이냐 투표소냐



발제 2

직접민주주의와 명예공직 스위스의 사례

- 왜, 지방분권 개헌인가? -

안권욱 교수/공동정책연구위원장 (고신대학교/지방분권전국회의)

직접민주주의 스위스의 사례 : 게마인데총회[1)]
- 게마인데 시르나흐와 레겐스베르그를 중심으로 -

안권욱 교수/공동정책연구위원장
(고신대학교/지방분권전국회의)

Ⅰ. 왜, 스위스 게마인데총회를 말하는가?

스위스 게마인데총회(Gemeindeversammlung)에 대한 논의의 필요성은 스위스가 세계에서 가장 살기 좋은 나라들 중 하나라는 점이고, 게마인데총회는 정치·행정시스템의 관점에서 스위스를 오늘날 세계 최고의 살기 좋은 나라로 만들은 제도적 자산들 중 으뜸으로 손꼽을 수 있기 때문이다.

많은 사람들은 스위스를 작은 나라로 폄하(貶下)하거나, 관광, 금융, 정밀공업 등으로 그저 소득 수준이 좀 높은 조용한 나라 정도로 알고 있다. 이것은 스위스를 잘 못 이해하고 있거나 오해하고 있는 것이다. 물론 스위스는 인구수나 물리적 공간의 차원에서 상대적으로 작지만, 결코 작은 나라가 아니라, 오히려 경제·사회적으로 큰 나라에 해당한다. 스위스라는 나라는 GDP 규모 세계19위로 G20개 국가들[2)] 중 하나이고, 주식자본(stock market capitalization) 세계13위의 국가이다. 뿐만 아니라 스위스는 세계 최고의 다국적 기업인 네슬레(Nestlé), 아베베(ABB), 홀심(Holcim), 신젠타(Syngenta), 스위스 리(Swiss Re), 리치몬트(Richmont), 스와치그룹(Swath Group), 아데코(Adecco), 유비에스(UBS), 크레디트스위스(Credit Swiss), 노바티스(Novatis), 로쉬(Roche), 그린코어(Glencore) 등 기라성 같은 글로벌 기업들이 스위스에서 창업하여 세계시장을 석권하고 있는 기업 강국이다. 스위스는 국민소득 수준이 조금 높은 나라가 아니라, 세계에서 가장 부유하게 잘사는 나라이다. 2015년 스위스 국민 1인당 GDP는 84,070달러로, 도시국가인 룩셈부르크에 이어 세계 2위인데, 이는 우리나라 국민소득의 약 4배에 가까운 수준에 있으며, 실업률은 최근 5년간 단지 2~3%대로 사실상 완전고용 상태를 유지하고 있다.[3)] 스위스는 조용한 나라가 아니라, 21세기 지구촌 전체를 이끌어가는 아주 역동적인 혁신의 나라이다. 스위스는 2015년 현재 26명의 노벨상 수상자를 배출한 나라인데, 이는 인구수가 무려 15배나 많은 일본 노벨수상자 24명보다 2명이 더 많은 수준이다. 인구대비 특허출원 수 역시 세계1위[4)]이며, 세계지적재산기구(WIPO)가 발간한 「2015년 글로벌 혁신지수(GII)」는 스위스를 최근 5년간 연속 국가혁신력 세계1위로 평가하고 있다.

이러한 미러클(miracle)에 가까운 스위스 국가발전의 원천이 정치행정시스템의 관점에서 접근하면 게마인데총회가 아닐까 한다. 이는 게마인데총회가 자율과 책임 그리고 경쟁의 지방분권적 연방정치행정체

---

1) 본 원고는 2016년 2월, 한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문을 일부 수정한 글이다.
2) G20의 회원 국가는 아니다.
3) 경제학에서 3%대 이하의 실업률은 자발적 실업을 제외할 경우, 완전고용으로 규정하고 있다.
4) 스위스의 특허출원 건수는 인구 1백만 명당 847.6건으로, 2위인 핀란드의 416.2건 보다 무려 2배 이상이 많다(유럽특허사무소-EPO의 2014년 집계).

제의 기반위에서 스위스 경제·사회 발전을 위해 필요한 소통과 포용의 기제(mechanism)로서의 기능을 수행하는 정치제도의 자산이란 점에서 찾을 수 있다. 소통의 차원에서 게마인데총회는 개개인의 정치적 요구 및 의사와 에너지를 이끌어 내어 발산할 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있다. 포용의 차원에서 게마인데총회는 각 개인의 상이한 견해와 의사를 존중하여, 이견의 차이를 좁히고, 결국 다른 사람의 의사를 수용함으로써 공동체 전체 이익 및 발전을 위해 하나가 되는 '지지 에너지(support energy)'로 전환하는 역할을 한다. 즉, 게마인데총회를 통해 각 개인의 에너지가 한편으로는 발산되고, 다른 한편으로는 발산된 에너지가 게마인데총회를 통해 하나로 집합되어 스위스 경제·사회 발전의 토대가 되는 것이다.

게마인데총회가 개개인의 정치 요구 및 의사와 에너지를 이끌어 내고 발산할 수 있도록 하는 역할은 게마인데총회 제도의 본래 기능인 의결기구의 특성에서 찾을 수 있다. 게마인데총회는 대의제의결기구가 아니라, 선거권이 있는 모든 주민들로 구성된 의결기구이다. 그러므로 주민들은 게마인데의 권한에 속하는 지방세의 징수세율, 예산, 주요 정책 사업들을 게마인데총회를 통해 직접 결정한다. 특히, 지방세 징수세율의 결정, 회계연도 예산의 승인 및 결정권에 기초한 게마인데총회의 재정정책 결정기능은 게마인데 재정의 투명성확보는 물론, 각종 정책 사업들에 대한 이해와 더불어 게마인데 채무를 억제하는 역할을 하고 있다. 게마인데총회가 더욱 빛나 보이는 점은 게마인데총회의 징수세율 결정권을 활용하여, 주민들이 직접 타 지역 게마인데와 조세경쟁을 하고, 징수세율의 적정수준 인하를 수단으로 기업유치 등 지역 경제·산업정책을 주민들이 직접 결정·향유한다는 것에 있다. 이러한 게마인데총회의 직접민주주의 의사결정과정에서 주민 개개인은 그들 각자의 정치 요구 및 의사와 공동체를 위한 에너지를 유감없이 발휘하게 된다.

게마인데총회는 단지 게마인데의 의결기능에 제한되는 것이 아니라, 연방정부와 주정부 차원의 주요 정책결정과정에 강력한 여론형성 역할을 하고 있다. 연방정부와 주정부의 조세와 주요 정책 사안들은 국민의 직접참정 즉, 국민투표로 결정된다. 이들 사안을 결정하는 국민투표과정에 게마인데총회가 중요한 여론형성 기능을 한다. 이러한 여론형성 기능에서 게마인데총회는 연방정부와 주정부 차원의 정치행정을 좌우하는 스위스 정치행정의 근간이 되고 있다.

나아가 게마인데총회의 주요한 기능들 중 하나는 포용의 정치행정 및 공동체 교육기능에서 찾을 수 있다. 게마인데총회는 주민이 그들의 정치행정시스템을 직접적 경험을 통해 배우는 스위스 민주정치행정의 체험적 교육기관이요, 공동체의 가치를 실현하는 실천적 공간으로서의 역할을 수행하고 있다. 즉, 게마인데총회는 주민 각 개인이 지역공동체의 살림살이에 직접 참여 할 수 있게 함으로써, 정치행정의 메커니즘과 공동체의 가치를 경험적 자극을 통해 배우고, 더불어 살아가는 포용의 지혜를 각 개인이 창조하는 교육제도로 받아들여진다. 이러한 게마인데총회의 포용의 교육기능이 스위스라는 나라가 지역공동체 중심의 정치적·경제적·사회적 문화형성을 가능하게 한 것으로 볼 수 있다.

본 연구는 자율과 책임 그리고 경쟁의 지방분권적 연방정치행정체제의 기반위에서, 소통과 포용의 정치제도로서 게마인데총회의 제도와 그 운용사례를 분석하였다. 본 연구는 2015년 12월 13일부터 22일까지 투르가우 주의 게마인데 시르나흐 그리고 취리히 주의 게마인데 레겐스베르그, 현지 게마인데총회 방문 및 관찰과 면담을 통해 수집된 자료를 분석하였다.

II. 스위스 게마인데총회 제도와 그 운용의 사례

1. 게마인데총회의 유형

게마인데총회는 규모가 작은 게마인데의 의결기구[5]로서 의회(Gemeindeparlament)를 대신하고 있다. 현재 게마인데총회는 스위스 농촌지역 전체 게마인데의 약 90%에 걸쳐 설치되어 있다. 그리고 도시지역 중 인구 규모 20,000명 이하의 대부분의 게마인데에 게마인데총회가 설치·운영되고 있다.

게마인데총회의 유형은 우선 게마인데의 종류에 따라 구분할 수 있다. 게마인데의 종류는 먼저 보통지방자치단체와 특별지방자치단체 두 형태로 구분하고 있다. 보통지방자치단체는 자치구역(Gemeinde Gebiet)과 주민(Einwohner)을 근간으로 한 게마인데로서 정치적 게마인데(Politische Gemeinde)를 의미한다. 정치적 게마인데는 종합 자치·행정기능을 수행하는 정치·행정 단위이다. 정치적 게마인데 외에 구역이나 주민을 근간으로 한 게마인데가 있는 데, 그것이 다름 아닌 교회게마인데(Kirchgemeinde)[6]이다. 특별지방자치단체는 특정 업무(Aufageben) 및 기능(Funktionen) 수행을 목적으로 설치된 게마인데로서 예를 들어 학교게마인데(Schulgemeinde), 삼림게마인데(Waldgemeinde) 등이 대표적이다. 이러한 게마인데 유형에 따라서 게마인데총회는 정치적 게마인데총회, 교회게마인데총회, 학교게마인데총회, 삼림게마인데총회 등이 있다.

<표 1> 게마인데총회의 분류기준과 그 유형

분류기준		게마인데총회 유형	참고
게마인데 종류	정치적 게마인데 (Politische Gemeinde)	정치적 게마인데총회 (Politische Gemeindeversammlung)	보통지방자치단체 (자치구역과 주민을 근간)
	교회 게마인데 (Kirchgemeinde)	교회 게마인데총회 (Kirchgemeindeversammlung)	구역이나 주민을 근간
	학교 게마인데 (Schulgemeinde)	학교 게마인데총회 (Schulgemeindeversammlung)	특별지방자치단체 (특정 업무 및 기능)
	삼림 게마인데 (Waldgemeinde)	삼림 게마인데총회 (Waldgemeindeversammlung)	특별지방자치단체 (특정 업무 및 기능)
총회 구성원	당해 게마인데에 주민으로 등록된 사람	주민 게마인데총회 (Einwohnergemeindeversammlung)	실질적인 정치적 게마인데
	스위스 시민권자 이면서 당해 게마인데 고향연고권자	시민 게마인데총회 (Bürgergemeindeversammlung)	일부 주(Kanton)에서 형식적으로만 존치

게마인데총회는 또한 총회 구성원을 기준으로, 그 유형을 분류할 수 있다. 총회구성원을 기준으로 한, 게마인데총회는 주민게마인데총회(Einwohnergemeindeversammlung)와 시민게마인데총회

5) 게마인데총회가 의결기능을 수행하지만, 게마인데의 여러 주요 사안들이 주민투표에 의해 역시 결정된다는 점을 고려할 때, 기관(Organ)의 성격보다는 기구의 성격으로 규정해야 한다. 예를 들어, 투르가우 주(Kanton Thurgau)의 지방자치법은 제2조에서 총유권자 즉, 유권자전체(Gesamtheit der Stimmberechtigten)를 게마인데의 최고기관으로 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 게마인데 시르나흐의 조례(Gemeindeordung) 제6항은 게마인데의 기관을 열거하여 명시하고 있는데, 게마인데총회를 게마인데의 기관에 포함시키지 않고 있다. 그러므로 게마인데총회를 기관이라기보다는 기구로 파악해야 한다.

6) 교회게마인데는 구역이나 주민을 기반으로 설치되고 독립된 세원을 갖고 있지만, 보통지방자치단체로 구분하고 있지 않으며, 오히려 기능적인 측면에서 특별지방자치단체로 구분하고 있다.

(Bürgergemeindeversammlung) 두 유형으로 구분하고 있다. 주민게마인데총회는 스위스의 시민권을 갖고 있고, 당해 게마인데에 주민으로 등록된 투표권이 있는 사람들로 구성되는 게마인데총회이다. 시민게마인데총회는 스위스 시민권자(Schweizer Bürgerrecht)로서, 당해 게마인데에 고향연고권(Heimatrecht)을 가진 사람들로 구성되는 게마인데총회이다. 그러므로 시민게마인데총회의 구성원 자격은 주민게마인데총회와 달리, 당해 게마인데의 주민이어야 하는 것을 필수적 요건으로 하고 있지 않다. 그런데 이 시민게마인데총회는 오늘날 게마인데 정치·행정에 있어 그 의미가 유명무실해진 상태이다.[7] 따라서 일반적으로 게마인데총회라고 하면, 주민게마인데총회를 의미한다. 동시에 주민게마인데총회는 자치·행정의 실재에 있어 정치적 게마인데총회와 구분하지 않고 있으며, 일반적으로 유사한 개념으로 활용되고 있다.

2. 게마인데총회의 권한 및 기능

정치·행정적 의미에서 게마인데총회의 기능은 역시 의결기구로서 게마인데의 주요 사항에 대한 의결과 동의 및 승인에 있다. 게마인데총회의 의결 및 승인권의 범위에 대한 사항을 주헌법(Verfassung des Kantons)이나 연방헌법(Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft)은 직접 규정하고 있지 않다. 그러나 주의 지방자치법(Gesetz über die Gemeinden)은 게마인데총회의 의결 및 승인권한의 범위에 대한 사항을 열거하지 않고, 광범위하게 규정하고 있다.

주의 지방자치법[8]에서는 게마인데의 최고기관(das oberste Organ der Gemeinde)인 유권자전체(Gesamtheit der Stimmberechtigten)가 투표로 결정한다고 규정하지 않은 사항을 게마인데총회를 통해 그들의 의사를 표현한다고 규정하고 있다. 그러므로 유권자전체의 의결권한에 속하는 사항들 중 유권자전체의 투표 즉, 주민투표로 결정하는 경우를 제외한 사항들을 게마인데총회의 의결 및 승인권의 범위에 해당하는 것으로 보아야 한다. 게마인데 최고기관인 유권자전체의 의결권한에 속하는 사항은 주의 지방자치법 제3조[9]에 규정하고 있는데 다음과 같다. 첫째, 게마인데 기본조례의 제정 또는 개정, 둘째, 정치적 게마인데의 경계조정에 있어 구역 또는 존립의 변경, 셋째, 게마인데 당국의 대표자선출, 넷째, 게마인데 당국의 구성원선출, 다섯째, 게마인데 기본조례가 규정한 경우에, 게마인데의회의 선출, 여섯째, 회계감사위원회의 선출, 여덟 번째, 예산의 승인과 징수세율의 결정, 아홉 번째, 회계연도결산의 승인 등을 포함하고 있다. 또한 제3조에서 규정하고 있는 사항 외 유권자의 권한을 게마인데 기본조례로 정하도록 지방자치법 제4조[10]는 규정하고 있다.

---

7) 스위스 대부분의 주정부(Kanton)에서는 이미 시민게마인데총회를 인정하고 있지 않으며, 시민게마인데총회를 인정하는 소수의 주정부 역시 형식적으로만 존치하고 있을 뿐이다.

8) 투르가우 주(Kanton Thurgau)의 지방자치법 제2조 제2항은 "Die Stimmberechrigten äussern ihren Willen in der Gemeindeversammlung, soweit nicht die Urnenabstimmung oder Urnenwahl vorgeschrieben ist."라 규정하고 있다.

9) 투르가우 주 지방자치법 제3조 제1항은 유권자의 권한을 다음과 같이 규정하고 있다. Den Stimmberechtigten stehen folgende Geschäfte zu: 1. Erlass oder Änderung der Gemeindeordnung, 2. Änderungen im Bestand oder im Gebiet der Politischen Gemeinden mit Ausnahme von Grenzbereinigungen, 3. Wahl des oder der Vorsitzenden der Gemeindebehörde, 4. Wahl der übrigen Mitglieder der Gemeindebehörd, 5. Wahl des Gemeindeparlamentes, sofern die Gemeindeordung ein solches vorsieht, 6. Wahl der Rechnungsprüfungskommission, 7. 삭제, 8. Genehmigung des Voranschlages und Festsetzung des Steuerfusses, Genehmigung der Jahresrechnung.

10) 투르가우 주 지방자치법 제4조는 "Die Gemeindeordnung bestimmt die weiteren Zuständigkeiten der

<표 2> 투르가우 주 지방자치법상 게마인데총회의 의결·승인권의 범위

구분	유권자전체(총유권자)의 지위·권한범위	게마인데총회의 권한범위
제2조	게마인데 최고기관	유권자전체의 의결권한에 속하는 사항들 중 주민투표로 결정하는 경우를 제외한 나머지 사항의 의결 및 승인
제3조	조례의 제정·개정, 게마인데구역의 변경·존립, 게마인데 당국의 대표자 및 구성원선출, 게마인데의회 선출, 회계감사위원회의 선출, 예산의 승인 및 징수세율결정, 회계연도결산의 승인	
제4조	게마인데 기본조례로 정한 사항	게마인데 기본조례로 정한 사항

게마인데 기본조례(Gemeindeordnung)는 지방자치법과는 달리 게마인데총회의 의결 및 승인사항을 열거하여 규정하고 있다. 예를 들어, 게마인데 시르나흐(Sirnach)의 기본조례 제11조는 게마인데총회의 의결 및 승인권의 범위를 다음과 같이 적극적으로 규정하고 있다.[11)]

첫째, 주민투표로 결정하지 않아도 되는 게마인데의 전반적 사항과 관련한 규정의 제정, 개정, 폐지 등에 대한 결정, 둘째, 게마인데 예산의 승인과 징수세율의 결정, 셋째, 회계연도결산의 승인, 넷째, 300,000 이상 2,000,000 스위스 프랑(CHF)까지의 일회적 지출예산 그리고 50,000 이상 200,000 스위스 프랑까지의 매년 반복되는 지출예산 등에 대한 결정, 다섯째, 게마인데 토지의 매입, 매각, 교환 그리고 건축계약의 승인(그 가치가 500,000 이상 2,000,000 스위스 프랑까지이고, 그 사업이 채무를 청산하기 위한 것이 아닌 경우), 여섯째, 게마인데 기업(주식회사의 법인형태) 주식자본의 3분의 1이상 매각, 일곱 번째, 게마인데 시민권의 수여 등에 대한 의결 및 승인권한을 게마인데총회는 향유한다.

그 외에도 게마인데총회에서 유권자들은 기본조례 제11조에 준해 게마인데의 중기재정계획(das mittelfristige Finanzplan), 연도보고(Jahresbericht) 등에 대한 알권리를 갖고 있다.

<표 3> 시르나흐 기본조례상 게마인데총회의 의결·승인권의 범위

구분	게마인데총회의 의결·승인·알권리의 대상
의결·승인	①주민투표로 결정하지 않아도 되는 게마인데의 전반적 사항과 관련한 규정의 제정·개정·폐지, ②게마인데 예산의 승인과 징수세율의 결정, ③회계연도결산의 승인, ④의무지출이 아닌 신규 예산들 중 300,000 - 2,000,000프랑의 일회적 지출예산 그리고 50,000 - 200,000프랑의 매년 반복되는 지출예산, ⑤게마인데 토지의 매입·매각·교환 그리고 건축계약의 승인, ⑥게마인데 기업 주식자본의 3분의 1이상 매각, ⑦게마인데 시민권의 수여
알권리	①중기재정계획, ②연도보고

Stummberechtigten."으로 규정하고 있다.

11) 게마인데 시르나흐의 기본조례 제11조는 "a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Reglementen mit allgemeinbindlichem Inhalt, soweit sie nicht der Urnenabstimmung unterliegen. b) Genehmigung des Voranschlags und Festsetzung des Steuerfusses. c) Genehmigung der Jahresrechnung. d) Neue, nicht gebundene Ausgaben - einmalig: über CHF 300,000 - bis CHF 2,000,000, - jährlich wiederkehrend: über CHF 50,000 - bis CHF 200,000. e) Erwerb, Veräusserung und Tausch von Grundstücken sowie Genehmigung von Baurechtsverträgen, sofern der Wert über CHF 500,000 - bis CHF 2,000,000 beträgt und das Landkreditkonto abgewickelt wird. f) Veräusserung von mehr als einem Drittel des Aktienkapitals oder der Aktienstimmen der EW Sirnach AG. g) Erteilung des Gemeindebürgerrechts."라 규정하고 있다.

3. 게마인데총회의 운용

게마인데총회의 운용과 관련한 제도적 규정은 주의 지방자치법과 게마인데의 기본조례에 기초하고 있다. 제도적 규정의 예를 투르가우 주의 지방자치법과 게마인데 시르나흐의 기본조례를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 지방자치법은 게마인데총회 운영과 관련하여 총회의 개최(Einberufung), 초대(Einladung), 의장(Vorsitz), 의결수확인자(Stimmenzählende)와 이의(Einwände), 의사일정(Traktanden) 및 의사일정에 포함되지 않은 사항의 제안(Anträge zu nicht traktandierten Geschäften) 등의 규정을 포함하고 있다. 게마인데 기본조례는 지방자치법상 규정의 핵심 내용을 모두 포함하고 있으며, 지역실정에 알맞게 보다 구체적으로 규정하고 있다. 뿐만 아니라 게마인데 기본조례는 총회의 실질적 운영을 위해 필요한 사항을 지방자치법의 규정에 추가하여 규정하고 있다. 지방자치법에 추가하여 규정한 게마인데 기본조례의 사항은 총회의 통지(Botschaft), 의결 및 투표(Abstimmungen und Wahlen), 의사록(Protokoll) 등을 포함하고 있다.

첫째, 개최의 주최와 요건에 관한 규정이다. 지방자치법 제5조는 우선 게마인데총회(이하: 총회)가 게마인데 당국에 의해 개최된다고 규정하여, 총회개최의 주최를 명확히 하고 있다. 동시에 지방자치법 제5조는 총회는 업무상 필요한 경우, 유권자의 5분의 1이상이 총회 개최를 요구할 때 그리고 게마인데 기본조례가 규정한 일정 수의 유권자가 게마인데 당국에 그 이유를 서면으로 요구한 경우에 개최한다고 규정하고 있다. 게마인데 기본조례는 제13조에서 총회는 업무상 필요한 경우, 게마인데의 수장(Gemeindeammann)[12]에게 300명 이상의 유권자가 그 이유를 서면으로 요구한 경우에 개최한다고 규정하고 있다. 또한 유권자들이 총회 개최를 요구한 경우, 유권자 서명목록이 제출된 날로부터 늦어도 4개월 이내에 총회를 개최할 것을 강제하고 있다.

<표 4> 게마인데총회 개최의 주최와 요건

구분	지방자치법(투르가우 주)	게마인데 기본조례(시르나흐)
개최 주최	게마인데 당국(Gemeindebehörde)	-
개최 요건	(1) 업무상의 필요	(1) 업무상 필요한 경우
	(2) 유권자 1/5이상의 요구	(2) 300명 이상의 유권자가 게마인데 수장에게 그 이유를 서면 요구한 경우: 이 경우 유권자의 서명목록이 제출된 날로부터 4개월 이내에 게마인데 총회 개최
	(3) 기본조례가 규정한 일정 수의 유권자가 게마인데 당국에 그 이유를 서면으로 요구한 경우	

둘째, 초대와 통지에 관한 규정이다. 지방자치법 제6조는 총회 초대장의 발송은 게마인데 기본조례의 규정에 따르도록 하고 있으며, 그럼에도 불구하고 지방자치법은 초대장의 발송은 최소한 총회 14일 전에 발송하도록 규정하고 있다. 초대를 함에 있어서는 의사일정을 밝혀야 한다고 규정하고 있다. 게마인데 기본조례는 제14조에서 총회 개최 최소 14일 전에 서면으로 총회 초대를 할 것과 총회 초대를 함에 있

12) 게마인데암만(Gemeindeammann)은 우리나라의 자치단체장에 해당하는데, Stadtammann으로 지칭하는 지역도 있다. 그런데 오늘날 대부분의 지역에서는 게마인데의 장(Gemeindepräsident)으로 지칭하고 있다. 투르가우 주는 2014년까지 자치단체장을 게마인데암만으로 지칭했지만, 2015년 이래 게마인데의 장으로 지칭하고 있다. 그러므로 투르가우 주의 지방자치단체인 게마인데 시르나흐에서도 2015년 12월 현재 게마인데 장으로 명칭하고 있다.

어 의사일정(안)과 총회의 투표권증명서를 동봉할 것을 규정하고 있다. 또한 게마인데 기본조례 15조는 총회 초대 통지를 함에 있어, 게마인데총회 개최와 총회와 관련한 업무상 사항에 대한 게마인데 집행부의 설명을 첨부하도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 동일한 집에 살고 있는 부부에게는 단지 한 통의 통지문을 발송하도록 하고 있고, 부부가 원할 때는 게마인데 행정부서가 부부 각각에게 추가적인통지를 할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 5> 게마인데총회 초대와 통지

구분	지방자치법(투르가우 주)	게마인데 기본조례(시르나흐)
초대	총회초대에 관한 사항은 게마인데 기본조례에 준하도록 하고 있지만, 총회 개최 최소 14일전에 초대장을 발송하도록 규정	총회 개최 최소 14일전에 서면으로 총회 초대
초대 시 고지사항	총회 의사일정	총회 의사일정(안), 총회 투표권증서의 동봉
통지	-	총회 개최의 사유 및 총회와 관련한 업무상 사항에 대한 집행부의 설명, 한집에 살고 있는 부부에게 한 통의 통지문 발송, 부부가 원하는 경우, 각자에게 통지문 발송

셋째, 총회 의장에 관한 규정이다. 지방자치법 제7조에 의하면, 정치적 게마인데(Politische Gemeinde)의 장(Gemeindepräsident)이 총회 의장이다. 또한 학교게마인데(Schulgemeinde)와 시민게마인데(Bürgergemeinde)의 장 역시 학교게마인데총회와 시민게마인데총회의 의장이 된다. 뿐만 아니라, 지방자치법은 총회 의장에게 회의진행질서(die ordnungsgemässe Durchführung der Versammlung)유지에 대한 권한을 부여하고 있다. 이 규정에 의하면, 의장은 회의진행질서를 해치는 참가자를 회의 퇴장을 명할 수 있다. 또한 의장은 질서 있는 회의진행이 이루어 질 수 없다고 판단되는 경우, 회의를 해산할 수 있다. 게마인데 기본조례 제27조는 게마인데 당국의 수장(Gemeindeammann)이 총회를 이끈다고 규정하여, 총회 의장임을 명확히 하고 있다.

<표 6> 게마인데총회 의장과 의장의 권한

구분	지방자치법(투르가우 주)	게마인데 기본조례(시르나흐)
의장	정치적 게마인데의 장, 학교게마인데·시민게마인데의 장	게마인데 당국의 수장 (Gemeindeammann)
의장권한	참가자의 회의퇴장 명령권 (회의진행절차를 해하는 경우), 회의해산권(질서 있는 회의진행이 불가하다고 판단되는 경우	-

넷째, 의결수확인자와 이의에 관한 규정이다. 지방자치법 제8조에 의하면, 총회가 개회되면 바로 의결수확인자의 선출이 이루어진다. 그 이후 총회 의장은 참석자들로부터 이의가 있는지를 질문하게 된다. 이때 이의 범위는 회의초대(die Einladung der Versammlung)에 관한 사항, 참석자의 투표권한(die Stimmberechtigung von Teilnehmenden)에 관한 사항, 의사일정목록(Traktandenliste)에 관한 사항 등을 포함하고 있다. 시르나흐의 기본조례는 총회 의결수확인자의 선출이나 총회의 이의에 관한 사항은 별도로 규정하고 있지 않다.

<표 7> 게마인데총회 의결수확인자와 이의

구분	지방자치법(투르가우 주)	게마인데 기본조례(시르나흐)
의결수 확인자	총회 개회 이후 즉시 의결수확인자의 선출	-
이의 확인	의장이 이의가 있는지의 질문·확인	-
이의 범위	회의초대에 관한 사항, 참석자의 투표권한에 관한 사항, 의사일정목록에 관한 사항	-

다섯째, 의사일정과 의결 및 투표, 회의록에 관한 규정이다. 지방자치법 제9조에 의하면, 회의진행은 의사일정에 준해 이루어져야한다. 또한 회의에 참석한 투표권자들은 의사일정에 대한 제안을 할 수 있다. 게마인데 기본조례 제16조에 의하면, 총회는 게마인데 집행부에서 사전에 준비한 사항과 의사일정목록에 있는 사항만을 의제로 다룰 수 있도록 하고 있다. 의결 및 표결 그리고 회의록에 관해서 지방자치법은 특별한 규정을 두고 있지 않다. 게마인데 기본조례 제18조에 의하면, 법률에서 비밀 투표를 요구하지 않거나 최소한 4분의 1이상의 투표자가 비밀투표를 요구하지 않는 경우, 총회의 의결 및 표결은 공개로 하도록 하고 있다. 그러므로 일반적으로 총회의 의결 및 표결은 공개가 원칙이다. 게마인데 기본조례 제19조는 총회 의사록에 대해 규정하고 있다. 이 규정에 의하면, 총회의 회의록은 총회의 논의사항, 제안사항, 의결사항을 간결하고 사무적으로 기록해야 한다. 회의록은 회의진행자와 회의록기록자가 서명을 해야 하며, 회의록은 다음 총회에서 승인을 받기 위해 열람할 수 있도록 해야 한다.

<표 8> 게마인데총회 의사일정, 의결·표결, 회의록

구분	지방자치법(투르가우 주)	게마인데 기본조례(시르나흐)
의사일정	의사일정에 준한 회의진행, 회의참석 투표권자의 의사일정 제안	총회의 의제는 집행부에서 준비한 사항과 의사일정목록에 있는 사항에 제한
의결·표결	-	공개 원칙(일반적인 경우: 법률로 비밀투표를 요구하지 않거나, 최소한 1/4 이상의 투표자가 비밀투표를 요구하지 않는 경우)
회의록	-	총회의 논의사항, 제안사항, 의결사항의 간결하고 사무적 기록, 회의록에 회의진행자와 회의록기록자의 서명, 다음 총회승인을 위한 회의록의 열람

4. 게마인데 시르나흐의 운용사례

1) 시르나흐의 현황

게마인데 시르나흐(Sirnach)는 헌법과 법률이 정하는 범위 내에서 정치·행정적 자치권을 가진 투르가우 주(Kanton Thurgau)의 보통지방자치단체들 중 하나이다. 시르나흐의 전체 주민수는 2014년 12월 현재 7,496명이다. 이들 중 스위스 인이 5,406명으로 전체의 약 77%, 외국인이 1,690명으로 전체의 약 23%를 차지하고 있다. 공간적으로 시르나흐는 총 면적 1,242ha에 시르나흐(Sirnach), 부쓰빌(Busswil), 니텐하이트(Littenheid), 비치콘(Wiezikon), 호르벤(Horben) 등 다섯 개의 자연마을을 포함하고 있다.

2) 게마인데총회의 일반적 사항

2015년 12월 17일 개최된 총회는 정치적 게마인데총회이다. 총회는 20:00시 정각에 시르나흐의 게마인데회관 드라탄넨(Gemeindezentrum, Dreitannen)에서 개최되었다. 총회참석자는 총유권자 4,777명[13] 중 143명으로 총회참석률은 약 2.99% 정도이다. 이러한 참석률은 2015년 5월 26일 개최된 지난 총회에 비해 상대적으로 높은 것이다.[14]

총회는 개회행사의 하나로 남녀 어린이의 기악연주로부터 시작되었다. 개회식이 끝나고 가장 먼저 총회 의결수확인자의 선출이 있었고, 바로 이어서 총회 의장인 게마인데 장의 사회로 총회 의사일정에 따라 회의가 진행되었다. 이날 총회의 의사일정은 첫째, 2015년 5월 26일 지난 총회 회의록의 승인, 둘째, 이민자의 시르나흐 주민자격취득 승인, 셋째, 매년 반복되는 게마인데 축구클럽 Sirnach-Stella의 재정지원 사업제안에 대한 의결, 넷째, 회계연도 2016년의 게마인데 예산과 징수세율의 승인 등 크게 네 영역을 포함하고 있다.

총회에서 가장 쟁점이 된 사항은 이민자의 시르나흐 주민 승인과 게마인데 축구클럽 Sirnach-Stella의 재정지원 사업이다. 그런데 회계연도 2016년의 게마인데 예산과 징수세율의 승인에 관한 사항은 별다른 논의 없이 게마인데 집행부(안)이 통과되었다. 본 글에서는 이민자의 주민자격취득 승인 사항을 다루었다.

3) 이민자의 시르나흐 주민자격취득 승인

이날 총회에서 주민자격취득 승인의 대상이 된 이민자는 모두 7명이었으며, 이들 주민 승인대상 이민자들은 사전에 집행부의 심사를 거친 사람들이다. 국적별로 주민 승인대상자들을 살펴보면, 그리스 북부 마케도니아 국적의 이민자 3명과 이탈리아 국적의 이민자 3명 그리고 세르비아 국적의 이민자 1명 등이다. 이들 주민 승인대상자들은 이곳 시르나흐에서 출생하거나 학교를 오랫동안 다녔거나 스위스 독일어가 능통한 사람들이다.

승인절차는 우선 주민 승인대상자인 이민자들이 모든 참석자들이 볼 수 있는 회의장의 가장 앞에 일렬로 도열하여 서게 된다. 도열한 이민자들은 각각 한명씩 간단한 인사 및 자기소개를 하게 된다. 이들 주민 승인대상자의 국적, 인적사항 및 그간의 이력 등에 대한 사항은 총회자료집에 사진과 함께 소개되어 있다. 인사 및 소개가 끝나면, 참석자들은 주민승인 투표를 하고 투표와 개표가 이루어지는 동안 주민 승인대상자들은 회의장의 투표권이 없는 사람들이 자리하는 좌석[15]으로 이동하여 개표 결과를 기다리게 된다. 이날 총회의 개표 결과에서 주민 승인대상자들은 평균 약 75%의 찬성으로 모두 시르나흐의 주민의 자격을 취득하였다.

게마인데 주민 자격의 획득은 스위스 국가 시민권의 획득을 의미한다. 스위스 연방헌법 제37조 제1항은 "스위스의 시민권자는 게마인데와 칸톤의 시민권(Bürgerrecht)을 가진 사람"으로 규정하고 있다.[16] 따라서 이날 총회에서 주민의 자격을 획득한 이민자들은 스위스 국가의 시민권을 획득한 것이다. 스위스

13) 이는 2015년 5월 26일 개최된 시르나흐 게마인데총회에서 파악된 총유권자수를 기준으로 한 것이다.
14) 2015년 5월 28일 개최된 게마인데총회 참석률은 2.36%이다(시르나흐 게마인데총회 자료집, p.4).
15) 이날 총회에서 투표권이 없는 참석자들의 좌석은 회의장의 이층에 마련되어 있었는데, 총회참관을 위해 참석한 우리 방문객들과 함께 자리를 하였다.
16) 연방헌법 제37조 제1항은 "Schweizerbürgerin oder Schweizerbürger ist, wenn das Bürgerrecht einer Gemeinde und das Bürgerrecht des Kantons besitzt"라 규정하고 있다.

시민권 획득의 관점에서 접근하면, 스위스에서 개별 주민은 실적적인 스위스국적을 결정하는 권한의 소유자이며, 게마인데총회는 이민자의 국적을 결정하는 의결기구로 정의할 수 있다.

5. 게마인데 레겐스베르그의 운용사례

1) 레겐스베르그의 현황

게마인데 레겐스베르그(Regensberg)는 헌법과 법률이 정하는 범위 내에서 정치·행정적 자치권을 향유하는 취리히 주(Kanton Zürich)의 보통지방자치단체들 중 하나이다. 레겐스베르그는 전체 주민수가 2014년 12월 현재 주말체류자를 포함해서 487명인 아주 작은 게마인데이다. 주민들은 13세기에 세워진 고성인 레겐스베르그 성[17]의 성곽 안과 성곽 주변을 중심으로 하여 주거하고 있다. 게마인데 공무원은 게마인데사무총장(Gemeideschreiber) 1명과 일반 공무원 2명으로 총 3명에 불과하다. 자치단체장인 게마인데 장(Gemeindepräsident)은 명예직이며 직업정치인도 아니다.

2) 게마인데총회의 일반적 사항

2015년 12월 16일 레겐스베르그에서 개최된 총회는 정치적 게마인데총회, 게마인데 유권자총회, 초등학교게마인데총회, 교회게마인데총회 등 네 개의 총회이다. 총회는 20:00시 정각에 레겐스베르그의 초등학교 강당에서 개최되었다. 총회참석자는 총유권자 296명[18] 중 63명으로 총회참석률은 약 21.28% 정도이다. 이는 시르나흐 게마인데총회 참석률 2.99%의 약 7배를 넘어서는 수준이다. 여기서 게마인데의 규모가 작으면 공동체의식이 높고, 그것이 총회참석률의 증가로 이어지는 것을 알 수 있다. 물론, 레겐스베르그 총회참석률 증가에 기여한 것은 초등학교게마인데총회가 정치적 게마인데총회와 동시에 개최된 것에서도 그 원인적 요인을 찾을 수 있다.

총회는 정치적 게마인데총회의 의장인 게마인데 장의 개회선언과 개회인사말로 시작되었다. 개회사가 끝나고 가장 먼저 총회 의결수확인자의 선출이 있었고, 바로 이어서 총회 의장인 게마인데 장의 정치적 게마인데총회 안건관련 설명이 있었다. 그 이후 정치적 게마인데총회가 의사일정에 따라 진행되었다. 이날 정치적 게마인데총회의 의사일정은 첫째, 회계연도 2016년의 게마인데 예산과 징수세율의 승인, 둘째, 질의 크게 두 영역을 포함하고 있다.

정치적 게마인데총회가 끝나고 난 이후에 유권자총회, 초등학교게마인데총회, 교회게마인데총회의 순서로 회의가 진행되었다. 유권자총회가 마무리되자 초등학교게마인데총회 유권자들만을 남기고 많은 참석자들이 회의장을 빠져나갔다.

유권자총회의 의사일정은 첫째, 유권자총회의 일일의장의 선출, 둘째, 게마인데 집행부의 보궐선거, 셋째, 선거위원의 보궐선거, 넷째, 초등학교관리자 보궐선거 등을 포함하고 있다. 초등학교게마인데총회와 교회게마인데총회의 의사일정은 양자 모두 회계연도 2016년의 예산승인과 징수세율의 결정 그리고 질의 등 크게 두 영역을 포함하고 있다.

2015년 12월 16일 개최된 레겐스베르그 게마인데총회는 유권자총회를 제외하면, 모두 회계연도

17) 레겐스베르그 성은 1244년에 건축을 시작해서 1248년에 완성된 성이다.
18) 레겐스베르그 선거사무소 2015년 10월 18일의 통계를 기준으로 한 것이다.

2016년의 예산승인과 징수세율의 결정이 핵심 안건으로 특징지을 수 있다. 물론, 레겐스베르그 총회에서도 이민자의 게마인데 수용에 대한 논의가 있었지만, 그것은 시르나흐에서와 같이 이민자의 주민 승인에 관한 것이 아니라, 이민자 수용에 따른 예산문제에 제한된 사항이었다. 따라서 레겐스베르그 게마인데총회는 예산게마인데총회(Budget Gemeinde- versammlung)로 규정할 수 있다.

3) 회계연도 2016년 예산의 승인과 징수세율의 결정

총회의 승인안건으로 제안된 2016년 예산안과 지출예산을 충당하기 위해 제안된 징수세율안은 사전에 게마인데 집행부(Gemeinderat)와 회계·감사위원회의 의결을 거친 것이다. 총회의 자료집에는 2016년 예산안과 징수세율안의 내역을 제시하고 있다. 각 게마인데별로 예산안과 징수세율안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정치적 게마인데의 예산안과 징수세율안이다. 레겐스베르그의 자치·행정사업을 행하기 위해 소요되는 지출예산은 2,092,800 CHF(약 25억1천60만원)으로 산출되었다. 수입예산은 1,656,600 CHF(약 19억8천6백50만원)으로 산출되었다. 회계연도 2016년 결손금액은 436,200 CHF인데, 이 결손금액을 해결하기 위해 징수세율의 조정이 요구되는 것이다. 게마인데 집행부는 결손금액의 해결을 위해 징수세율을 31% 증가시켰고, 징수세율 증가분에 따른 추가 수입예산은 406,000 CHF이다. 징수세율을 31% 증가시켰음에도 불구하고 여전히 부족한 예산금액은 30,200 CHF으로 산출되었는데, 이 금액은 게마인데 자체자금으로 충당하여, 100%의 재정자립을 달성하고 있다. 이러한 방식으로 정치적 게마인데총회는 2016년 예산안과 징수세율증가안을 승인하였다.

<표 9> 레겐스베르그 2016년 지출·수입예산과 징수세율조정 현황

구분	금액(단위: CHF)	참고
총 지출예산	2,092,800	
총 수입예산	1,656,600	
총 결손금액	- 436,200	결손금액 해결을 위한 징수세율의 조정 요구
징수세율 조정에 따른 추가 수입예산	+ 406,000	징수세율조정 31% 적용
징수세율 조정이후 결손금액	- 30,200	
게마인데 자체자금의 영입	+ 30,200	수입예산 2,092,800(100%) = 지출예산 2,092,800(100%)

둘째, 초등학교게마인데의 예산안과 징수세율안이다. 초등학교게마인데의 회계연도 2016년 지출예산은 1,177,600 CHF 그리고 수입예산은 500,200 CHF으로 산출되었다. 여기서 결손금액 677,400 CHF을 충당하기 위해 징수세율을 57% 증가하겠다는 징수세율증가안을 초등학교게마인데총회는 승인하였다.

셋째, 교회게마인데의 예산안과 징수세율안이다. 교회게마인데의 회계연도 2016년 지출예산은 243,700 CHF 그리고 수입예산은 147,800 CHF으로 산출되었다. 여기서 결손금액 95,900 CHF을 충당하기 위해 징수세율을 14% 증가하겠다는 징수세율증가안을 교회게마인데총회는 승인하였다.

Ⅲ. 시사점 및 맺음말

1. 게마인데총회의 시사점 : 포용적 정치시스템은 직접민주주의와 결합해야하고

본 연구는 스위스 직접민주주의제도의 한 형태인 게마인데총회가 경제·사회 발전에 어떠한 의미를 가지는지에 대한 관심에서 출발하여, 게마인데총회의 제도와 그 운용사례를 분석하였다. 게마인데총회 제도와 운용사례 분석의 의의 및 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 게마인데총회의 권한 범위가 광범위하다는 점에 있다. 즉, 게마인데총회의 의사결정 범위는 자치단체 수준의 의사결정 뿐만 아니라, 자치단체 수준을 넘어서는 국가 전체에 영향을 줄 수 있는 수준의 의사결정을 한다는 것이다.

자치단체 수준의 의사결정 범위이다. 게마인데 시르나흐와 레겐스베르그의 사례에서 게마인데총회에서 주민들은 일정 예산금액 내에서 일회적 정책사업 뿐만 아니라, 연속적 정책사업의 승인 등 자치단체 사업을 결정함은 물론, 자치단체 공유재산관리에 관한 사항을 직접 결정한다. 또한 주민들은 게마인데총회에서 매 회계연도 예산과 결산의 승인, 지방세 징수세율의 결정 등 자치재정 및 지방세와 관련한 사항을 직접 결정하고 있다. 뿐만 아니라 게마인데총회에서 주민들은 직접 자치단체 조례의 제정·개정·폐지할 권한을 가진다. 그러므로 게마인데총회에서 주민들은 자치입법, 자치재정, 자치행정 및 공유재산관리 등 아주 광범한 범위에서 의사결정권한을 향유하고 있다.

자치단체 수준을 넘어 국가 전체에 영향을 미칠 수 있는 의사결정 범위이다. 이는 다름 아니라, 게마인데 시르나흐의 예에서와 같이, 게마인데총회에서 주민들은 이민자의 주민자격취득 승인에 대한 권한을 행사한다. 게마인데총회에서 이민자가 주민자격을 취득하면, 스위스의 경우 스위스 연방헌법 제37조 제1항에 따라 스위스국적인 스위스시민권을 획득하게 된다. 그러므로 게마인데총회는 자치단체의 수준을 넘어 스위스 국가 전체에 영향을 미치는 의사결정을 하기도 한다는 것이다.

둘째, 게마인데총회의 운영 방식이 직접민주주의에 기초하고 있다는 점에 있다. 즉, 게마인데총회에서 주민들은 자치단체의 살림살이 및 지역공동체의 발전과 관련한 사항을 직접 결정한다. 직접민주주의에 기초한 게마인데총회는 일차적으로 주민과 자치단체 그리고 주민과 주민간의 직접적 소통을 가능하게 한다. 여기서 주민과 자치단체간의 소통에서는 자치단체가 개별 각 주민의 정치적 요구 및 의사를 포용할 수 있다. 또한 주민과 주민간의 소통에서는 정치적 이견의 차이를 좁히고, 다른 사람의 합리적 의사를 존중·수용하여 합의적(consensus)의사결정을 하는 숙의민주주의(deliberative democracy)방식의 포용적 정치행정을 기대할 수 있다. 뿐만 아니라, 직접민주주의에 기초한 정치·행정적 소통은 빗나간 대의민주주의에서 흔히 발생하는 전문적 정치기관 및 단체 스스로의 이해 및 이익 극대화 행태에서 발생하는 막대한 소모적 정치적 비용과 정치에 대한 불신을 방어함으로써, 자치단체 및 국가경영상의 효율성을 증가시킬 수 있다.

셋째, 게마인데총회가 경제·사회 발전에 크게 기여하고 있다는 점이다. 이는 게마인데총회가 직접민주주의에 기초한 소통과 포용의 정치행정행위에서 비롯된 긍정적 결과 및 성과이다. 즉, 직접민주주의는 대의민주주의체제 하에서 정치집단간의 지나친 정치공학적 줄다리기로 인해 발생하는 재정 정책적, 정치정서적 각종 폐해 및 폐단을 상당 부분 차단함으로써, 국민 및 주민의 정치적 지지 에너지(support

energy)를 경제·사회 발전에 모두 투입할 수 있게 한다. 오늘날 스위스가 세계 최고의 살기 좋은 나라가 된 것은 게마인데총회와 같이 직접민주주의의 그림자가 짙게 드리운 바탕 위에 대의민주주의가 결합된 소통과 포용의 정치행정제도의 결과로 이해된다.

넷째, 자치단체인 게마인데와 수직적 정부간관계차원의 스위스 정치행정체계의 특성이다. 게마인데총회가 자치단체의 의결기구로서 광범한 범위의 의사결정권을 향유할 수 있는 것은 지방분권적 연방정치행정체제에 기초하고 있다. 스위스는 수직적 정부간관계의 차원에서 접근하면, 26개 주의 연합제적 연방체제로서 경쟁적 연방주의를 근간으로 하고 있다. 스위스의 경쟁적 연방주의는 각 정치행정단위의 자율과 책임 그리고 상호간의 경쟁을 정치행정행위의 원칙으로 하고 있다. 여기서 책임과 경쟁은 각 정치행정단위의 자율성의 기반위에서 가능하기 때문에 수직적 정부간관계의 측면에서 자율이 가장 중요한 요소이다. 세원배분의 관점에서 각 정치행정단위의 자율성을 살펴보면, 회계연도 2012년을 기준으로 연방정부 약33%, 주정부 약42%, 게마인데 약25%로 주정부의 세원규모가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 게마인데의 세원규모가 가장 작지만 연방정부와 비교하면 그렇게 작은 비중이 아님을 알 수 있다. 이러한 재정자율성의 기반 위에서 스위스의 각 정치행정단위들은 책임과 경쟁의 정치를 하고 있다.

다섯째, 스위스 게마인데총회를 통해 관찰한 스위스의 정치행정시스템은 자율과 책임 그리고 경쟁의 지방분권적 연방정치행정체제의 기반위에 소통과 포용의 정치행정이 이루어지는 것으로 특징지을 수 있으며, 소통과 포용의 정치행정이 스위스 경제·사회 발전과 혁신의 원동력이 되고 있음은 물론, 스위스 국가경쟁력의 최고 자원이다.

2. 맺음말 : 포용적 정치시스템은 정치행정의 기능적 규모를 작게 하는 지방분권개헌을 요구한다.

최근 우리나라 중앙정치권에서는 지난 제18대, 제19대 국회에서 헌법개정논의가 국회의원연구단체를 중심으로 약 8년간 지속되었고, 지방정치권에서는 각 지방자치단체장 및 지방의원들을 중심으로 지방분권개혁에 대한 목소리가 높다. 또한 학계에서도 지방자치발전 및 지방분권화에 대한 논의가 지속되고 있다. 중앙정치권의 헌법개정논의나 지방자치단체 및 학계의 지방자치 및 지방분권 논의는 모두 정치행정시스템의 개혁에 대한 논의이다. 이러한 정치행정시스템에 대한 제도개혁 및 새로운 제도디자인을 함에 있어 잊지 말아야 할 것은 지역의 자율성과 자치권을 강화한 지방분권적 정부간관계체제의 바탕위에 국민 및 주민과의 소통과 포용의 정치행정이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 특히, 지방자치제도는 직접민주주의의 그림자가 짙게 드리운 바탕 위에 대의민주주의가 연하게 결합된 형태로 설계되어야 할 것이다.

이러한 직접민주주의의 강화를 기본방향으로 한 제도설계는 자치단체 규모의 재조정은 물론, 주민의 참여방식에서도 전자매체를 활용한 다양한 방식들이 개발되어야 할 것이며, 주민 직접결정을 위해 필요한 많은 것들이 우리 실정에 알맞게 새로이 개선되고 만들어져야 한다는 것을 염두에 두어야 한다. 그러므로 지방자치제도에서 직접민주주의의 강화는 수많은 난관이 있을 것으로 미루어 짐작할 수 있다. 그러나 이러한 제도개혁과제를 해결하지 않고서는 스위스와 같은 혁신과 경쟁력 있는 살기 좋은 나라로 나아갈 수 없을 것이다.

인류사회는 역사의 흐름 속에서 진일보하거나 후퇴하는 행보를 교차·반복하는 경험을 했지만, 전체적으로 보면 시간의 경과와 함께 진화·발전해왔다. 그 진화·발전 과정에 동시에 수반되어 심화되어 온 것들 중 하나가 경쟁이다. 지금까지의 인류역사에서 현재의 시점이 가장 경쟁이 심하다고 하겠지만, 과거경험에 비추어 볼 때, 향후 미래는 지금보다 경쟁은 더욱 심화될 것으로 미루어 알 수 있다. 우리 한국사회가 경쟁에서 살아남기 위해서는 자율과 소통 그리고 포용을 기본방향으로 한 정치행정시스템의 개혁은 필수이다.

참고문헌

안권욱(2016), **인간적 규모의 민주주의: 스위스 게마인데총회 참관기**, 대전대학교 지역협력연구원.
안권욱 외(2015), **국회개헌논의의 평가와 과제**, 국회사무처.

Müller A.(2015), **Bürgerstaat und Staatsbürger**, Zürich: Verlag neue Züricher Zeitung.
Vatter A.(2006), **Föderalismusreform**, Zürich: Verlag neue Züricher Zeitung.

게마인데 시르나흐 게마인데총회(Gemeinde Sirnach, Gemeindeversammlung) 자료집.
게마인데 레겐스베르그 게마인데총회자료(Gemeinde Regensberg, Gemeindeversammlung) 자료집.

국제 심포지엄 「포용으로 가는 길, 직접민주주의를 논하다」

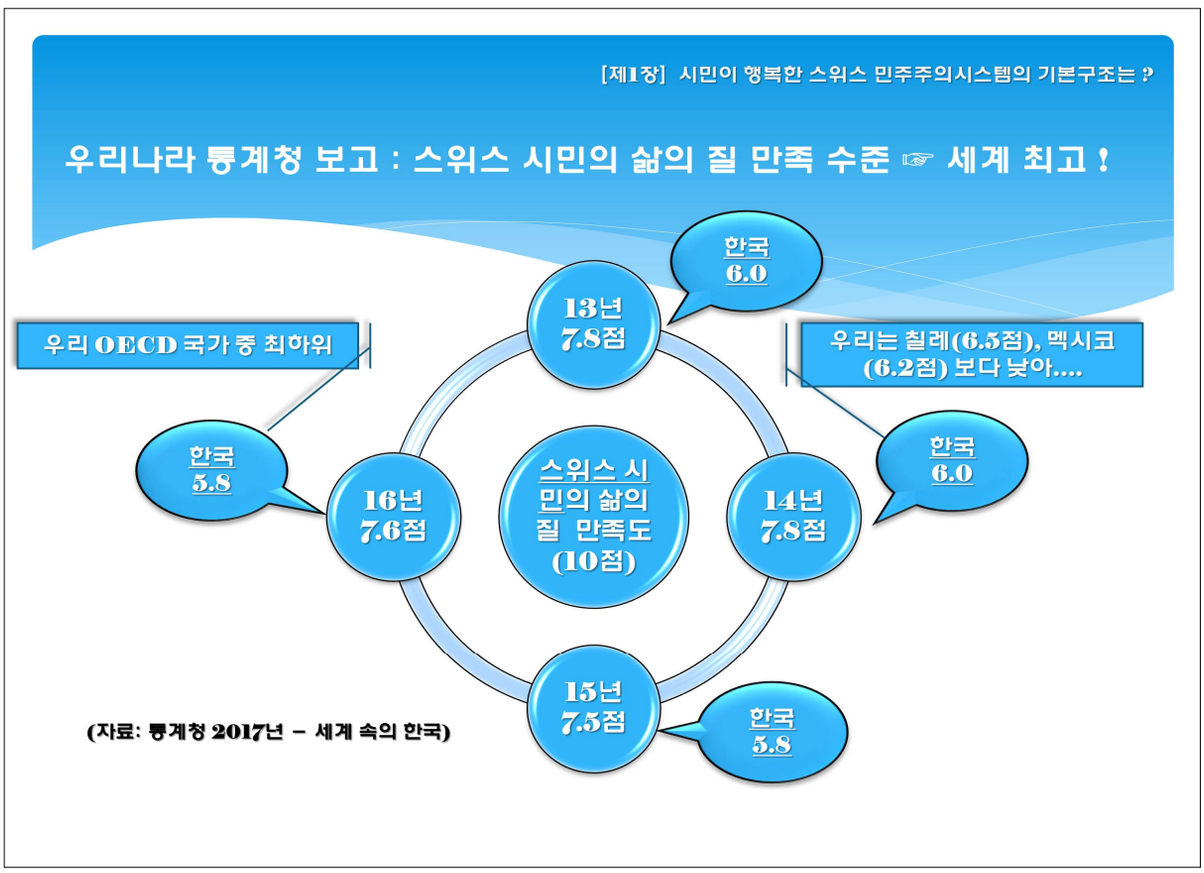
직접민주주의와 명예공직 스위스의 사례
- 왜, 지방분권 개헌인가 ? -

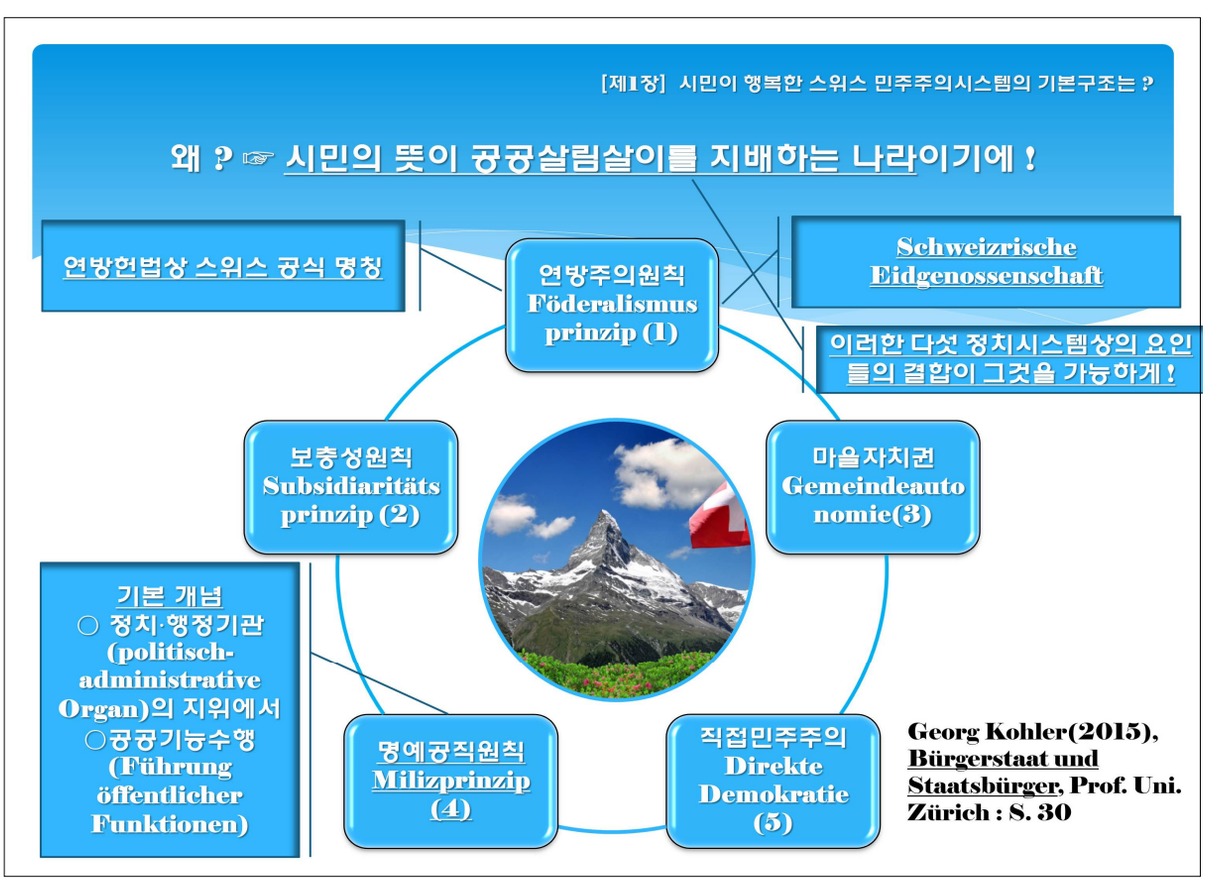
2019년 12월 3일

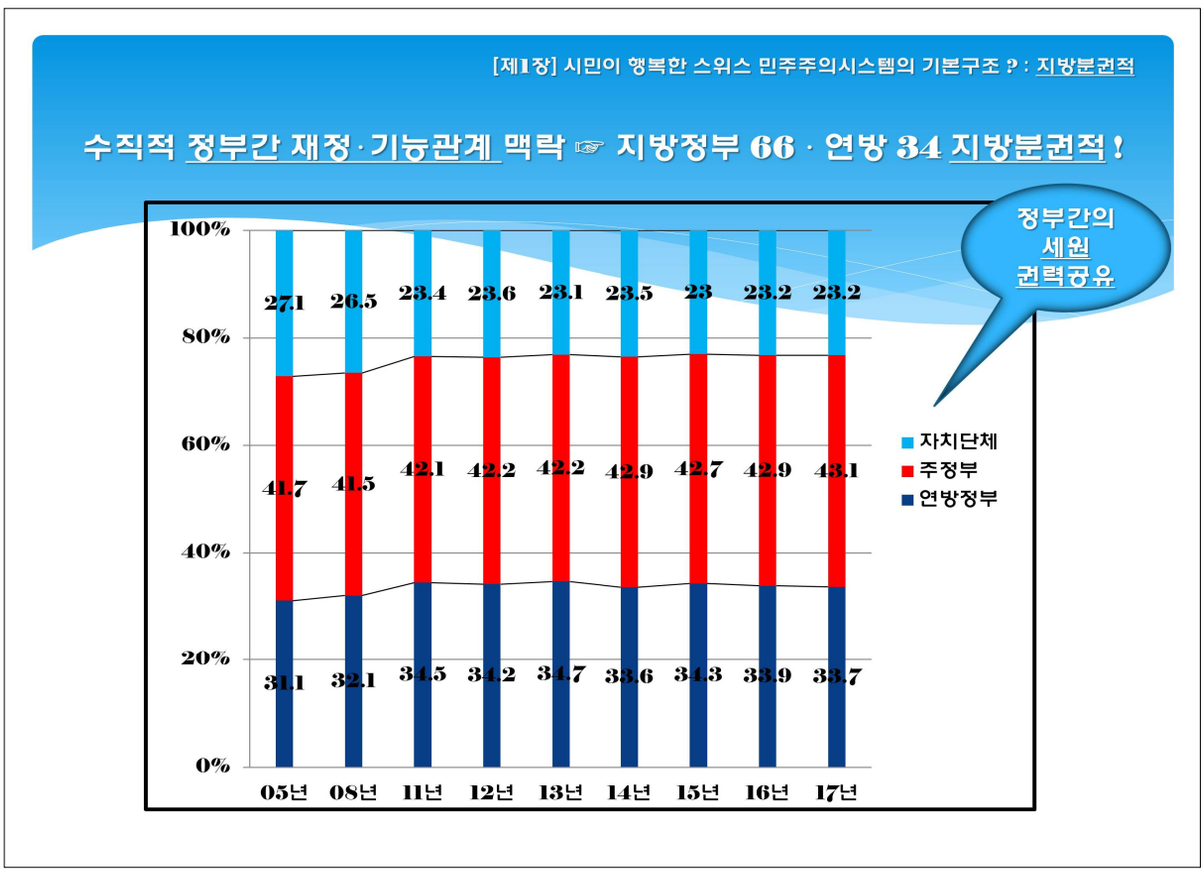
안 권 욱
지방분권전국회의 공동정책연구위원장·고신대 교수

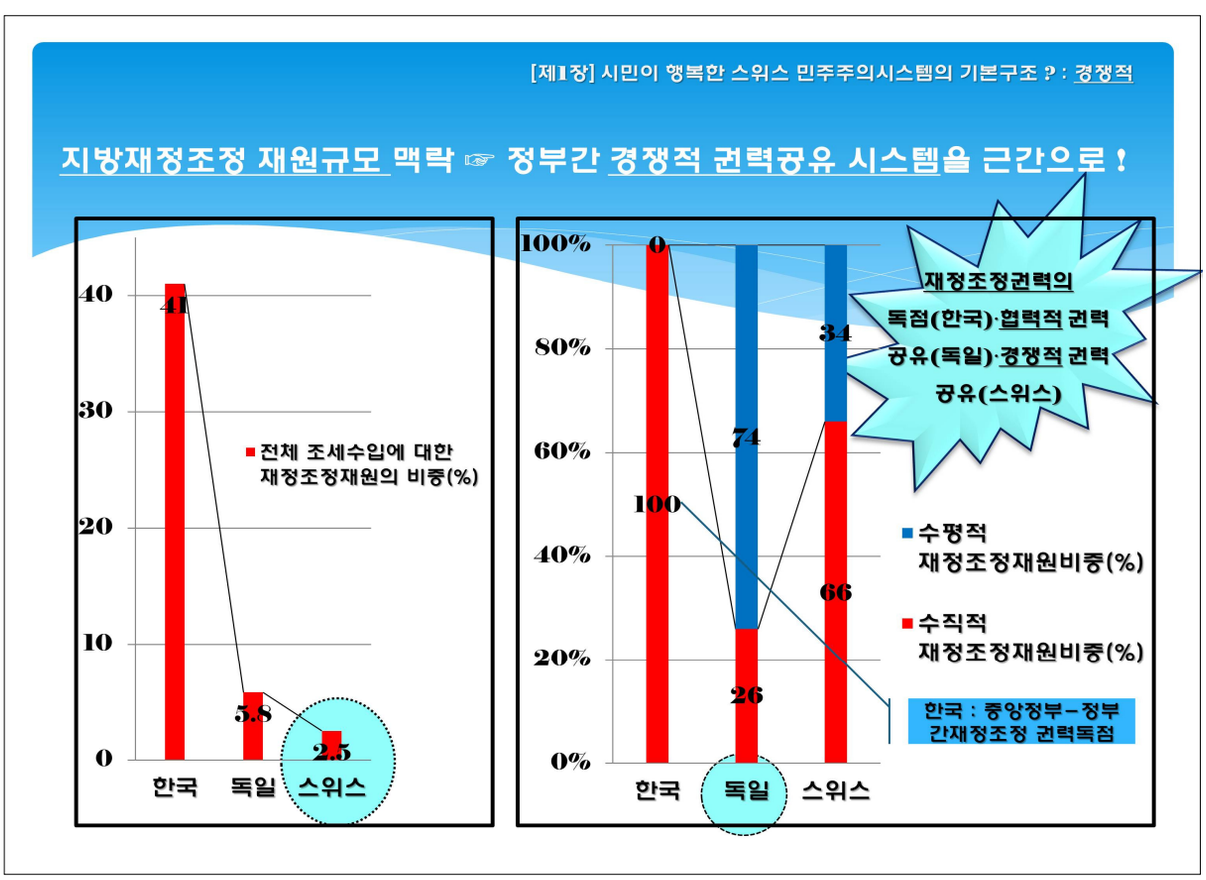
직접민주주의와 명예공직 스위스의 사례

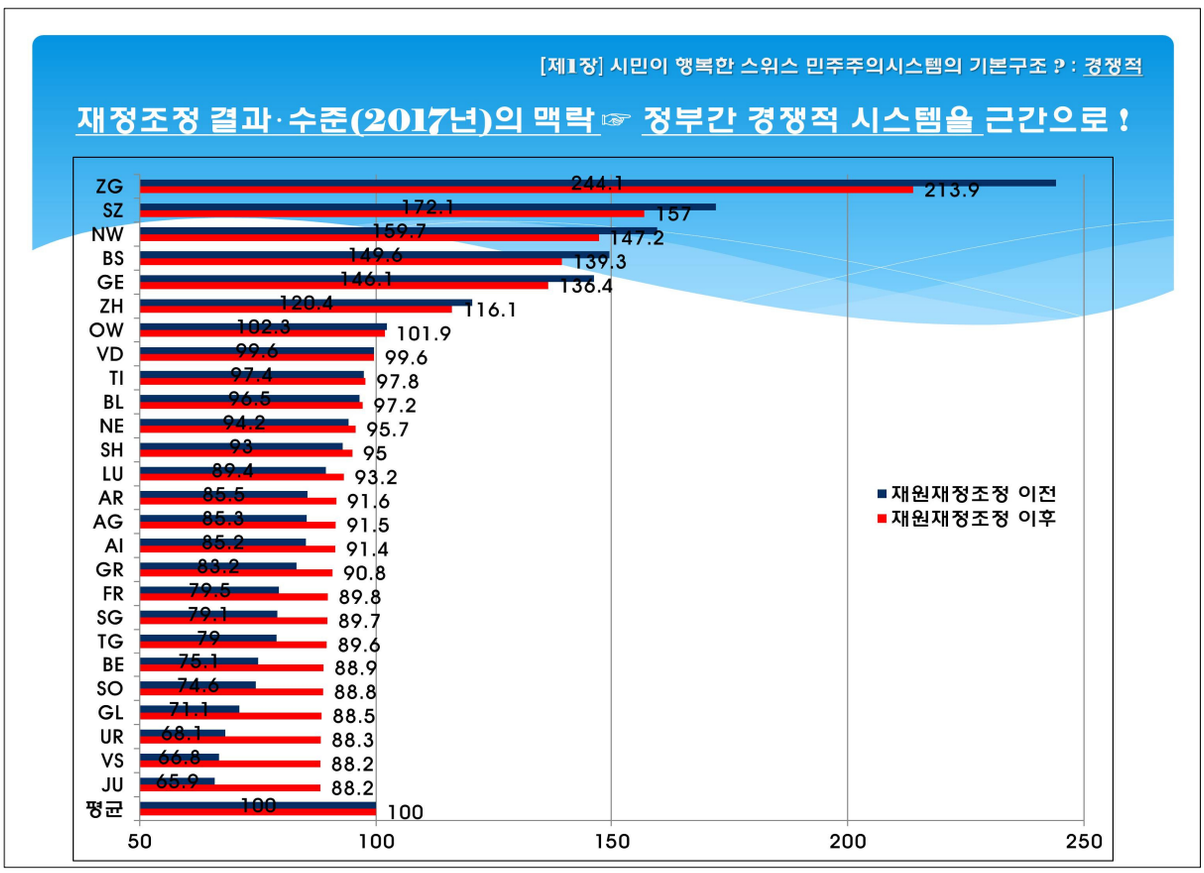
- 제1장 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조는 ?
- 제2장 직접민주주의·명예공직이 근간인 스위스 마을자치는 ?
- 제3장 스위스 민주주의시스템 의의와 한국 민주주의 개혁은 ?

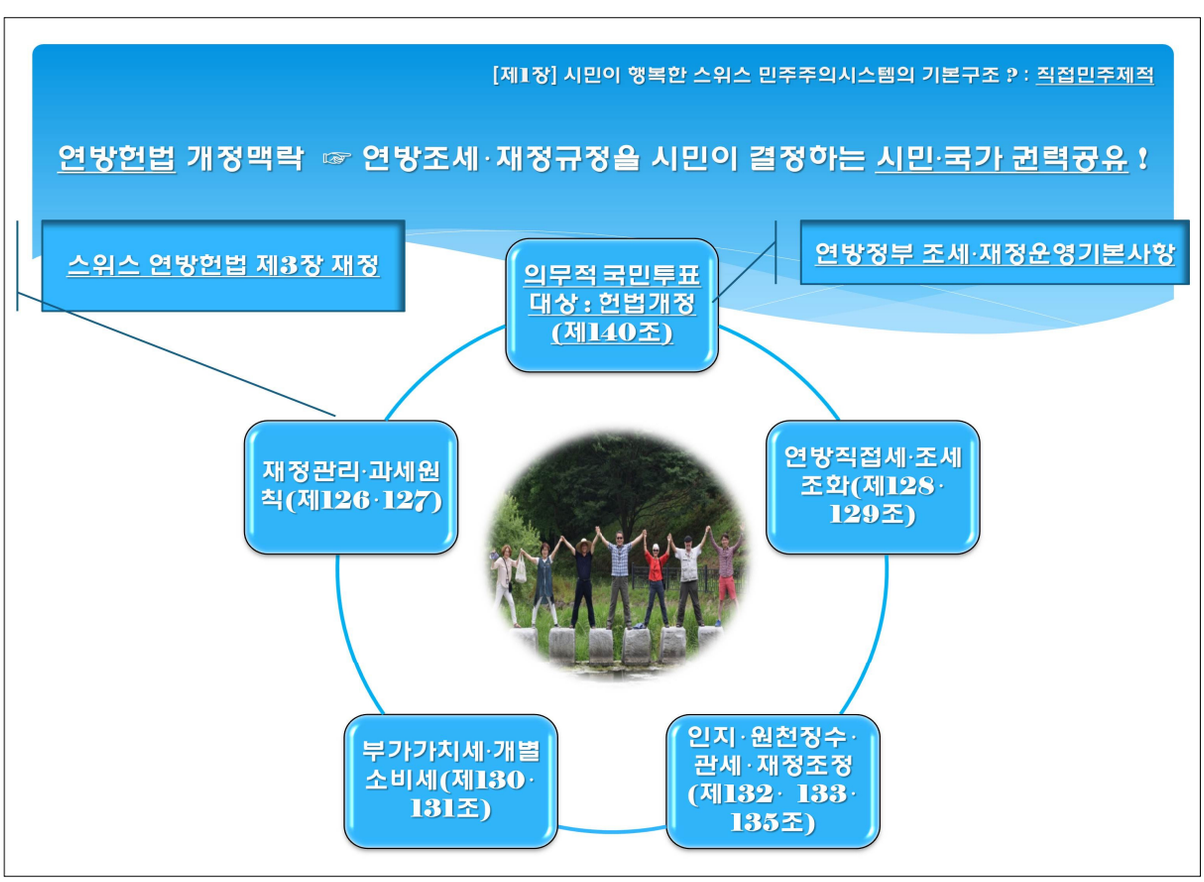

[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조는 ?
우리나라 통계청 보고 : 스위스 시민의 삶의 질 만족 수준 ☞ 세계 최고 !
한국 6.0
13년 7.8점
우리 OECD 국가 중 최하위
우리는 칠레(6.5점), 멕시코 (6.2점) 보다 낮아....
한국 5.8
16년 7.6점
스위스 시민의 삶의 질 만족도 (10점)
14년 7.8점
한국 6.0
15년 7.5점
한국 5.8
(자료: 통계청 2017년 – 세계 속의 한국)

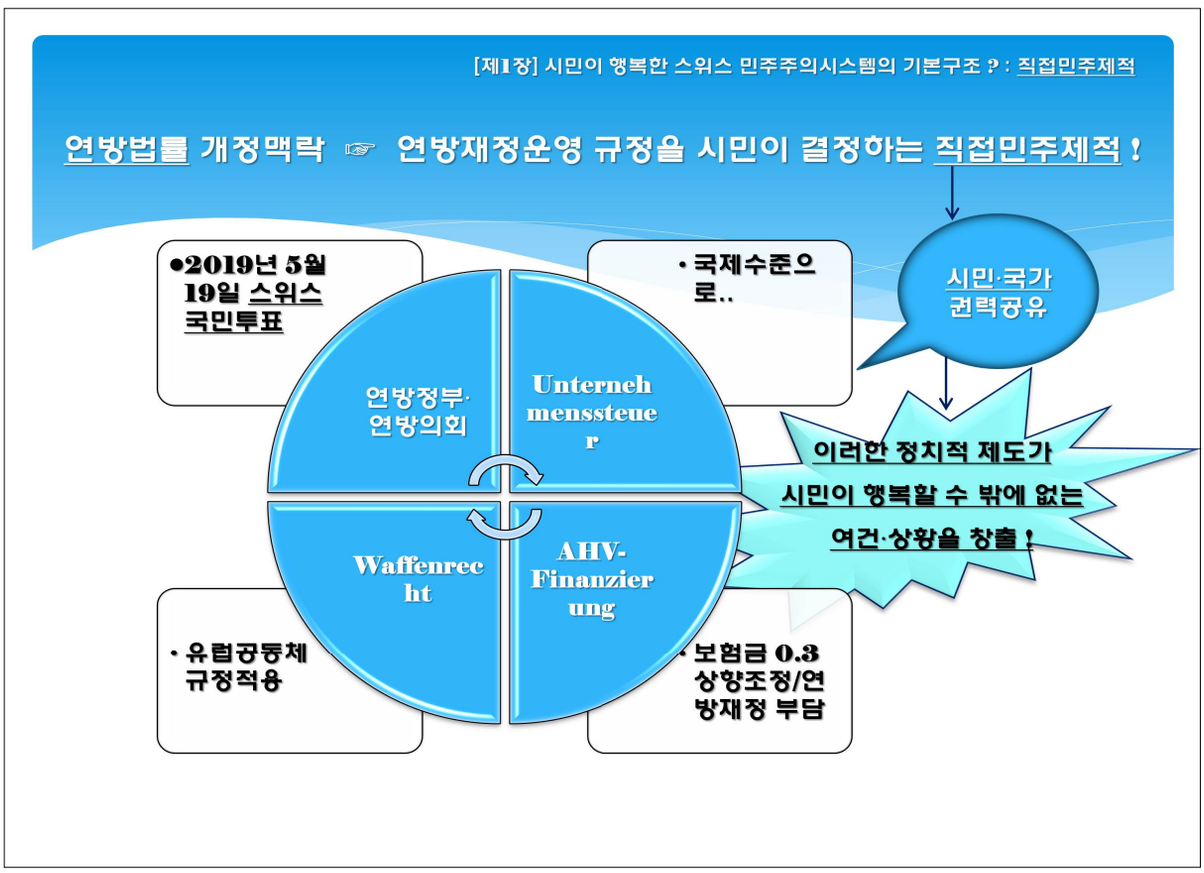

[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조는 ?
왜 ? ☞ 시민의 뜻이 공공살림살이를 지배하는 나라이기에 !
연방헌법상 스위스 공식 명칭
연방주의원칙 Föderalismus prinzip (1)
Schweizrische Eidgenossenschaft
이러한 다섯 정치시스템상의 요인들의 결합이 그것을 가능하게 !
보충성원칙 Subsidiaritäts prinzip (2)
마을자치권 Gemeindeautonomie(3)
기본 개념
○ 정치·행정기관 (politisch-administrative Organ)의 지위에서
○공공기능수행 (Führung öffentlicher Funktionen)
명예공직원칙 Milizprinzip (4)
직접민주주의 Direkte Demokratie (5)
Georg Kohler(2015), Bürgerstaat und Staatsbürger, Prof. Uni. Zürich : S. 30

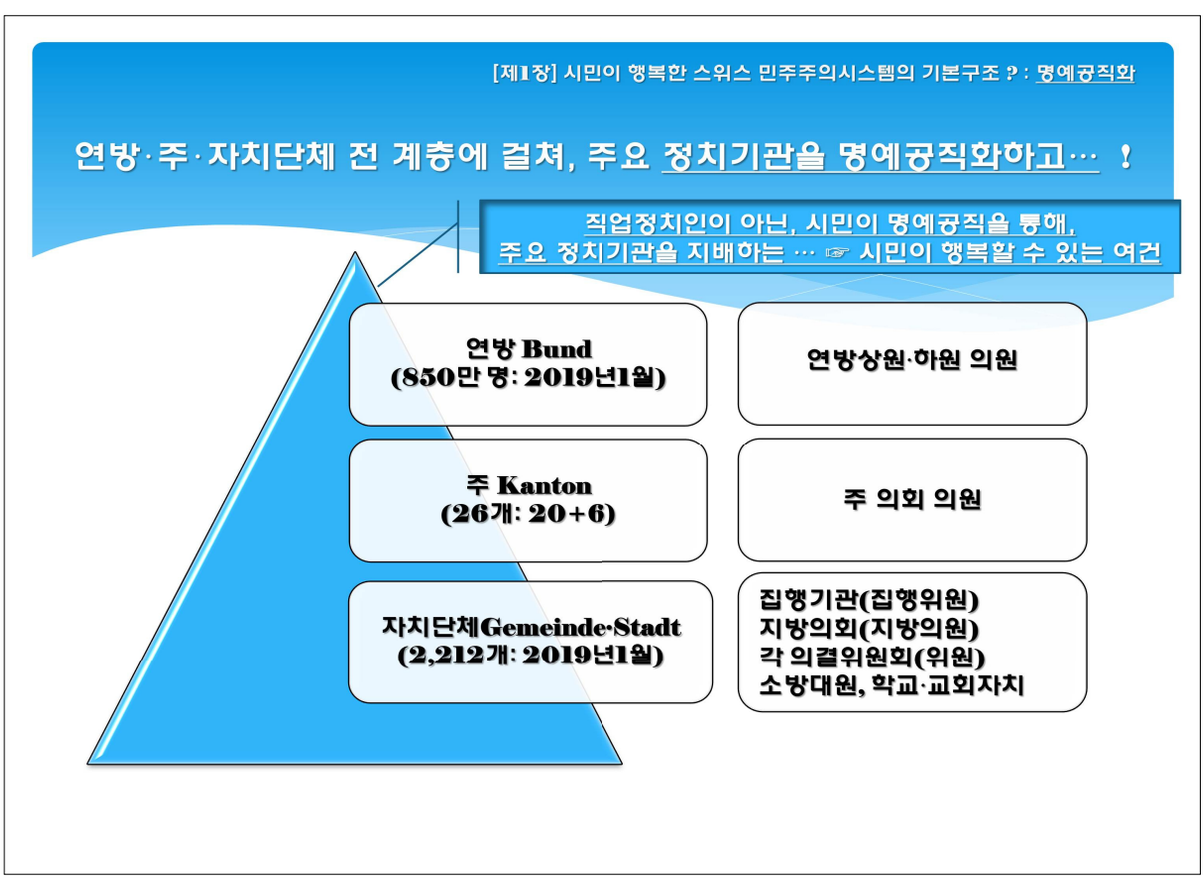

[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 지방분권적
수직적 정부간 재정·기능관계 맥락 ☞ 지방정부 66 · 연방 34 지방분권적 !
정부간의 세원 권력공유
100%
80%
60%
40%
20%
0%
27.1 26.5 23.4 23.6 23.1 23.5 23 23.2 23.2
41.7 41.5 42.1 42.2 42.2 42.9 42.7 42.9 43.1
31.1 32.1 34.5 34.2 34.7 33.6 34.3 33.9 33.7
05년 08년 11년 12년 13년 14년 15년 16년 17년
자치단체
주정부
연방정부


[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 경쟁적
지방재정조정 재원규모 맥락 ☞ 정부간 경쟁적 권력공유 시스템을 근간으로 !
40
30
20
10
0
41
5.8
2.5
한국 독일 스위스
전체 조세수입에 대한 재정조정재원의 비중(%)
100%
80%
60%
40%
20%
0%
0 74 34
100 26 66
한국 독일 스위스
재정조정권력의 독점(한국)·협력적 권력 공유(독일)·경쟁적 권력 공유(스위스)
수평적 재정조정재원비중(%)
수직적 재정조정재원비중(%)
한국 : 중앙정부-정부간재정조정 권력독점

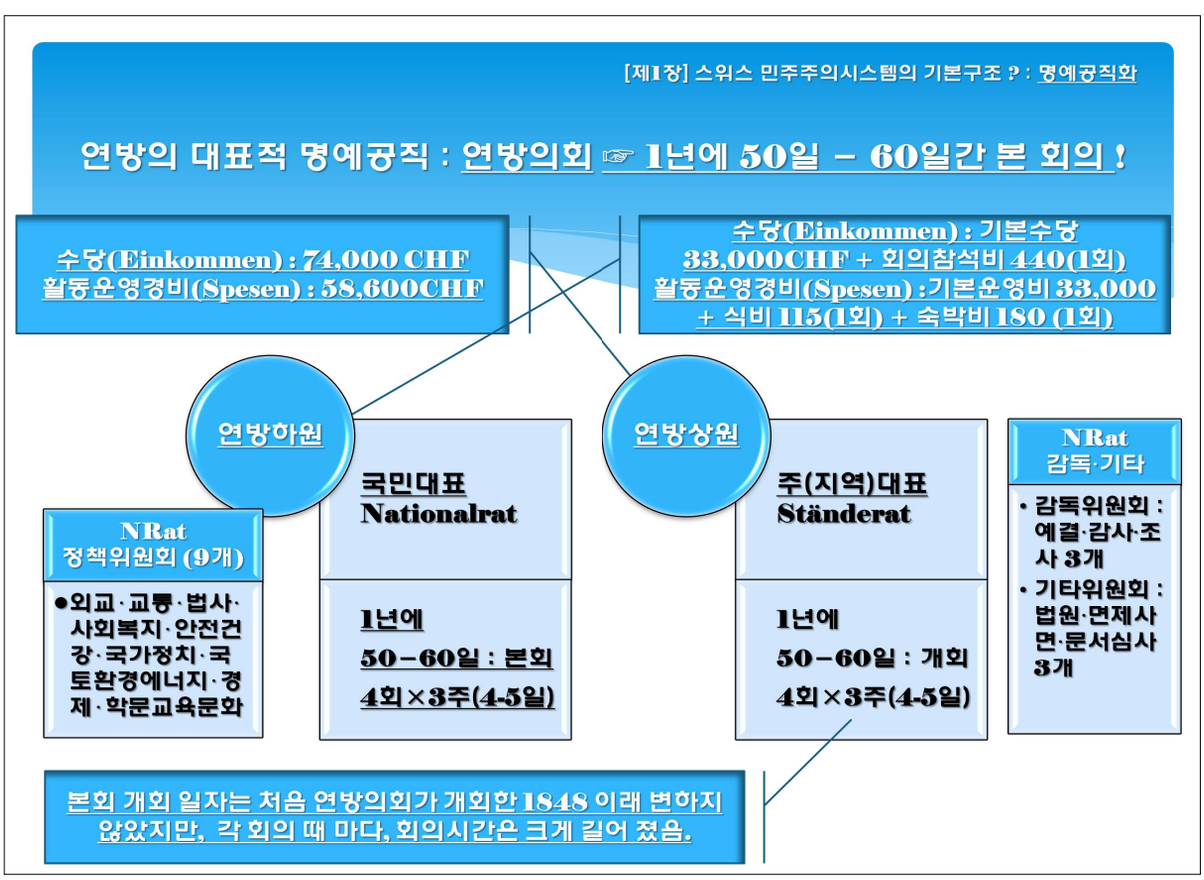

[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 경쟁적
재정조정 결과·수준(2017년)의 맥락 ☞ 정부간 경쟁적 시스템을 근간으로 !
ZG 244.1 213.9
SZ 172.1 157
NW 159.7 147.2
BS 149.6 139.3
GE 146.1 136.4
ZH 120.4 116.1
OW 102.3 101.9
VD 99.6 99.6
TI 97.4 97.8
BL 96.5 97.2
NE 94.2 95.7
SH 93 95
LU 89.4 93.2
AR 85.5 91.6
AG 85.3 91.5
AI 85.2 91.4
GR 83.2 90.8
FR 79.5 89.8
SG 79.1 89.7
TG 79 89.6
BE 75.1 88.9
SO 74.6 88.8
GL 71.1 88.5
UR 68.1 88.3
VS 66.8 88.2
JU 65.9 88.2
평균 100 100
50 100 150 200 250
재원재정조정 이전
재원재정조정 이후


[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 직접민주제적
연방헌법 개정맥락 ☞ 연방조세·재정규정을 시민이 결정하는 시민·국가 권력공유 !
스위스 연방헌법 제3장 재정
연방정부 조세·재정운영기본사항
의무적 국민투표 대상 : 헌법개정 (제140조)
연방직접세·조세 조화(제128·129조)
인지·원천징수·관세·재정조정 (제132· 133·135조)
부가가치세·개별 소비세(제130·131조)
재정관리·과세원칙(제126·127)

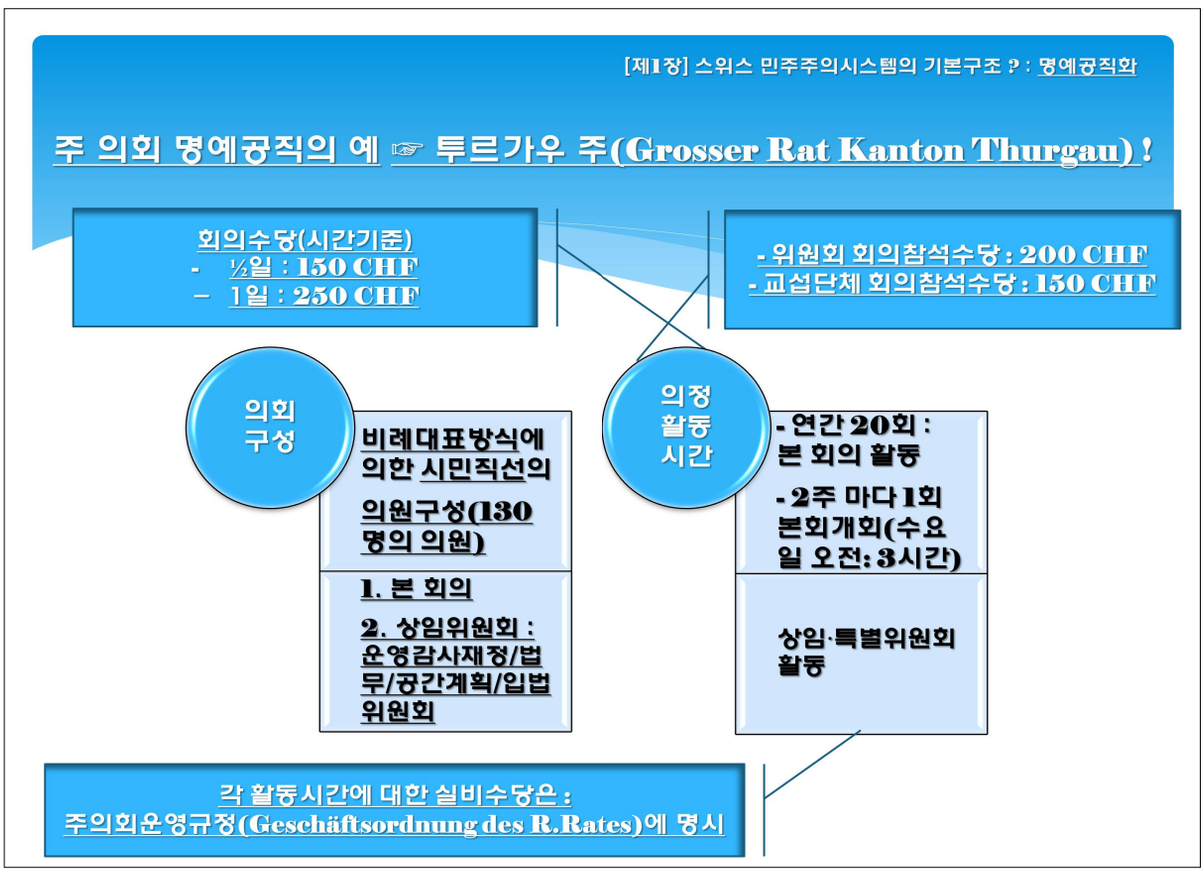

[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 직접민주제적
연방법률 개정맥락 ☞ 연방재정운영 규정을 시민이 결정하는 직접민주제적 !
•2019년 5월 19일 스위스 국민투표
• 국제수준으로..
시민·국가 권력공유
연방정부·연방의회
Unternehmenssteuer
Waffenrecht
AHV-Finanzierung
이러한 정치적 제도가 시민이 행복할 수 밖에 없는 여건·상황을 창출 !
• 유럽공동체 규정적용
• 보험금 0.3 상향조정/연방재정 부담

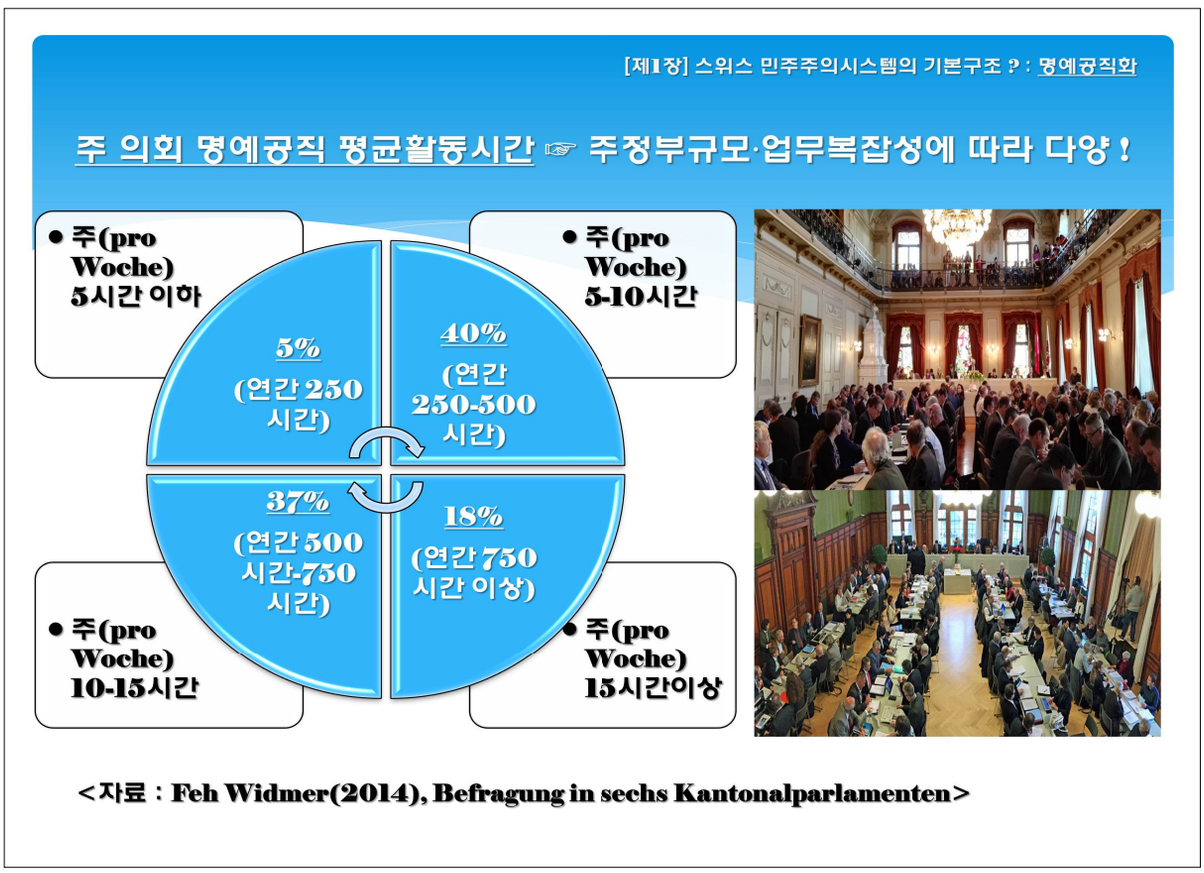

[제1장] 시민이 행복한 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 명예공직화
연방·주·자치단체 전 계층에 걸쳐, 주요 정치기관을 명예공직화하고… !
직업정치인이 아닌, 시민이 명예공직을 통해, 주요 정치기관을 지배하는 … ☞ 시민이 행복할 수 있는 여건
연방 Bund (850만 명: 2019년1월)
연방상원·하원 의원
주 Kanton (26개: 20+6)
주 의회 의원
자치단체Gemeinde·Stadt (2,212개: 2019년1월)
집행기관(집행위원)
지방의회(지방의원)
각 의결위원회(위원)
소방대원, 학교·교회자치

[제1장] 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 명예공직화
연방의 대표적 명예공직 : 연방의원 ☞ 1848년 이래, 헌법·법률상 근거(×) !
연방하원 의원
국민대표 Nationalrat
비례선거방식의 시민직선에 의한 200명의 의원
연방상원 의원
주(지역)대표 Ständerat
46명[(20개 주 ×2명) + (6개 주 ×1명)]
1명의 의원 : 6개 주 Basel Landschaft, Basel Stadt, Nidwalden, Obwalden, Appelzell Ausserrhoden, Appenzell Innerhoden

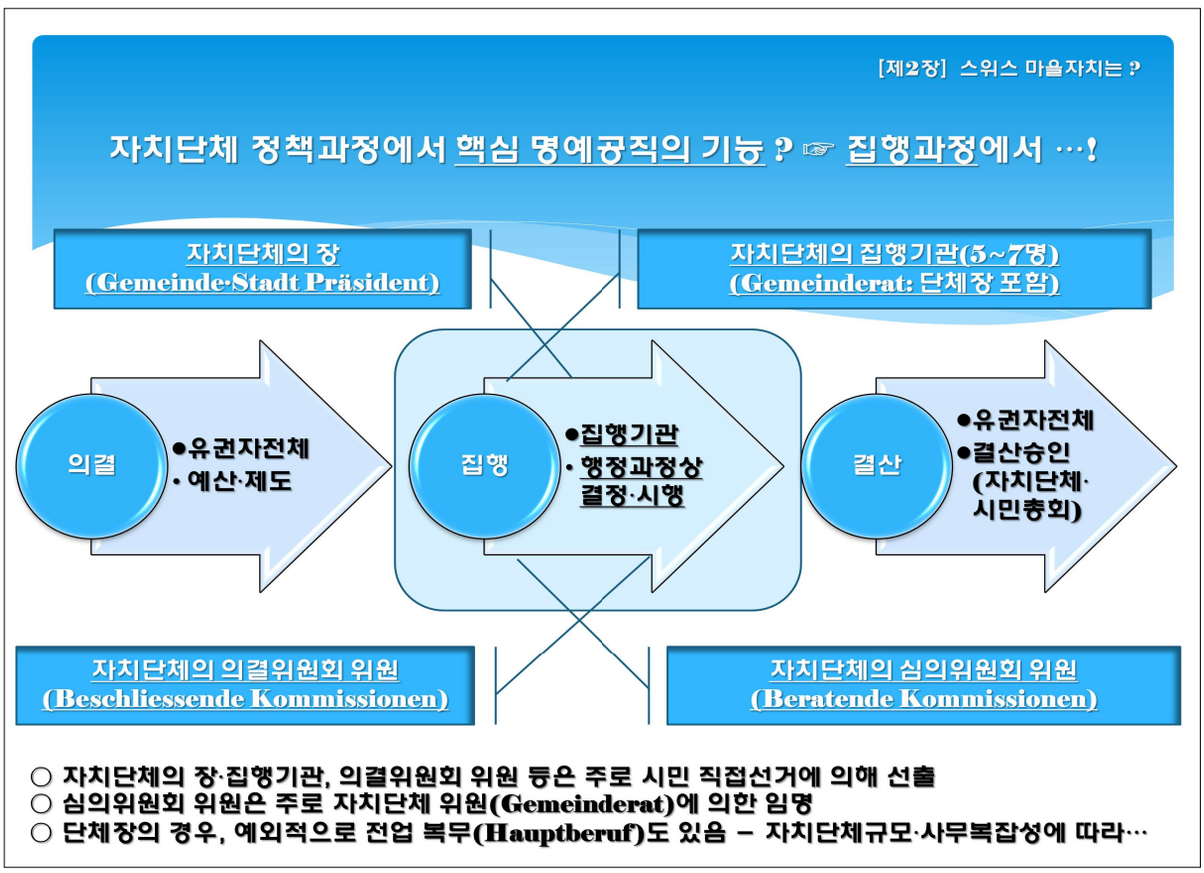

[제1장] 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 명예공직화
연방의 대표적 명예공직 : 연방의회 ☞ 1년에 50일 – 60일간 본 회의 !
수당(Einkommen) : 74,000 CHF
활동운영경비(Spesen) : 58,600CHF
수당(Einkommen) : 기본수당 33,000CHF + 회의참석비 440(1회)
활동운영경비(Spesen) :기본운영비 33,000 + 식비 115(1회) + 숙박비 180 (1회)
연방하원
NRat 정책위원회 (9개)
●외교·교통·법사·사회복지·안전건강·국가정치·국토환경에너지·경제·학문교육문화
국민대표 Nationalrat
1년에 50–60일 : 본회 4회×3주(4-5일)
연방상원
주(지역)대표 Ständerat
1년에 50–60일 : 개회 4회×3주(4-5일)
NRat 감독·기타
• 감독위원회 : 예결·감사·조사 3개
• 기타위원회 : 법원·면제사면·문서심사 3개
본회 개회 일자는 처음 연방의회가 개회한 1848 이래 변하지 않았지만, 각 회의 때 마다, 회의시간은 크게 길어 졌음.

[제1장] 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 명예공직화
주 차원의 대표적 명예공직 ☞ 주 의회 의원 !
Appenzell Ausserrhoden, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St.Gallen, Zug, Zürich : 등 9개
Grosser Rat
대부분의 주의회는 Grosser Rat
Basel Landschaft, Glarus, Nidwalden, Uri : 등 4개
Kanton srat
26개 주의회
Land rat
다수대표제(Majorzwahl)에 의한 주의원 선거지역은 Appenzell(InnerAusserhoden), Graubünden 등 3개
대부분의 주의원은 비례대표제 (Proporzwahl)방식에 의한 4년 임기로 선출
Parlam ent
Jura 가 유일

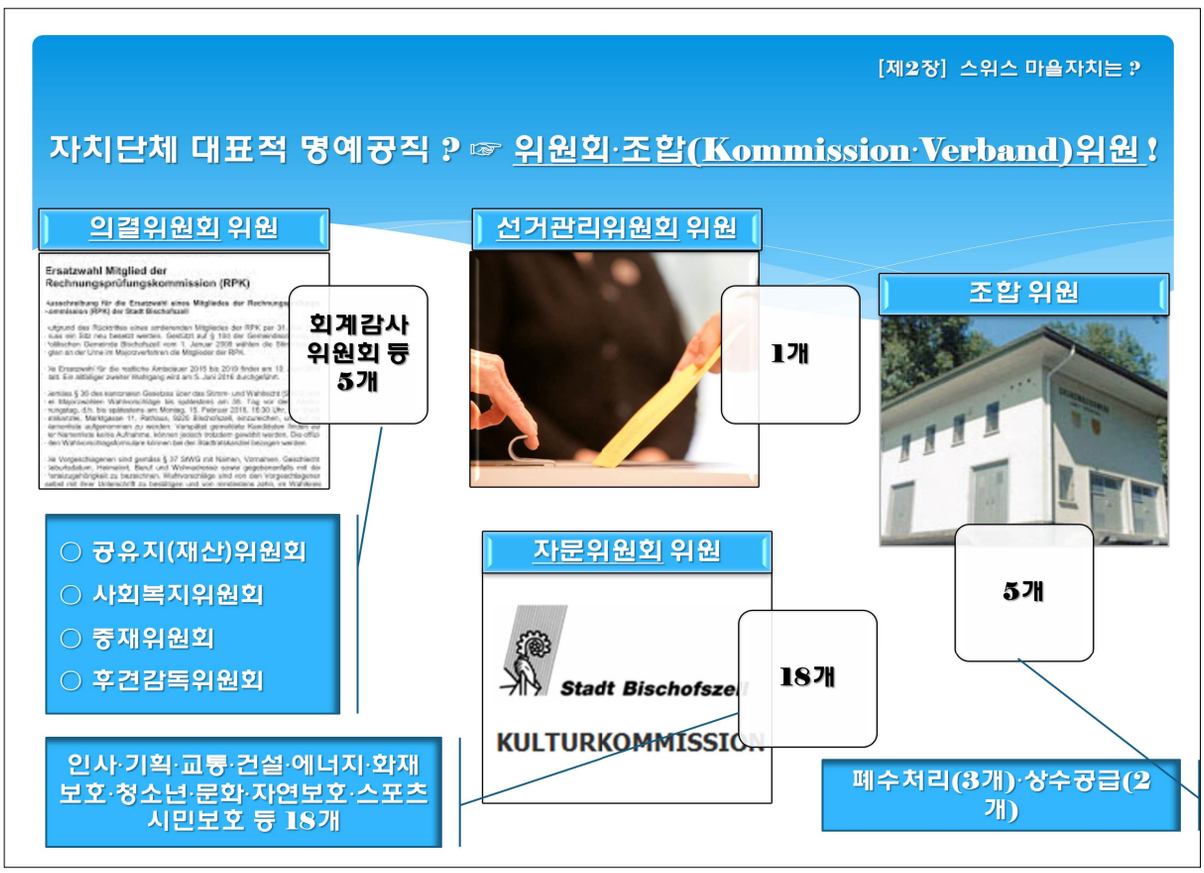

[제1장] 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 명예공직화
주 의회 명예공직의 예 ☞ 투르가우 주(Grosser Rat Kanton Thurgau) !
회의수당(시간기준)
- ½일 : 150 CHF
– 1일 : 250 CHF
- 위원회 회의참석수당 : 200 CHF
- 교섭단체 회의참석수당 : 150 CHF
의회 구성
비례대표방식에 의한 시민직선의 의원구성(130명의 의원)
1. 본 회의
2. 상임위원회 : 운영감사재정/법무/공간계획/입법위원회
의정 활동 시간
- 연간 20회 : 본 회의 활동
- 2주 마다 1회 본회개회(수요일 오전: 3시간)
상임·특별위원회 활동
각 활동시간에 대한 실비수당은 : 주의회운영규정(Geschäftsordnung des R.Rates)에 명시

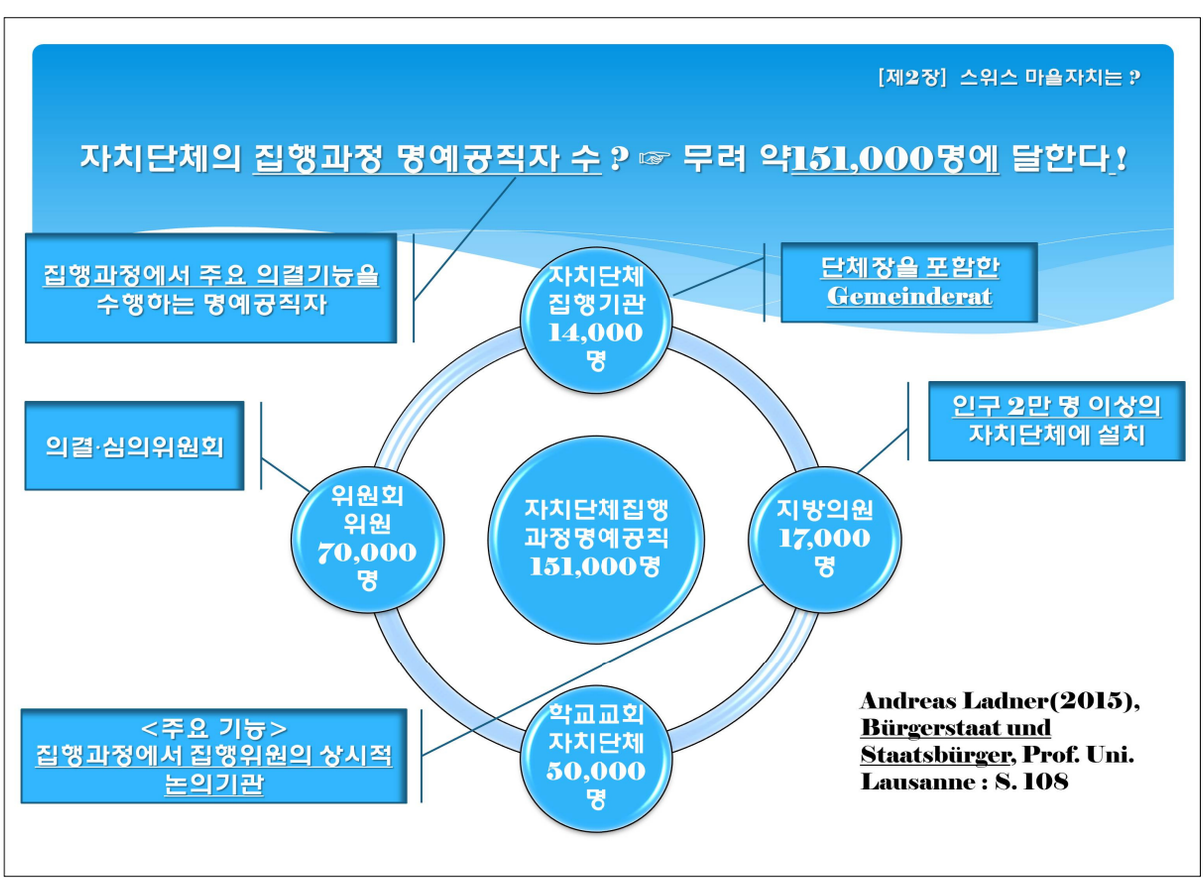

[제1장] 스위스 민주주의시스템의 기본구조 ? : 명예공직화
주 의회 명예공직 평균활동시간 ☞ 주정부규모·업무복잡성에 따라 다양 !
● 주(pro Woche) 5시간 이하
● 주(pro Woche) 5-10시간
5% (연간 250 시간)
40% (연간 250-500 시간)
37% (연간 500 시간-750 시간)
18% (연간 750 시간 이상)
● 주(pro Woche) 10-15시간
● 주(pro Woche) 15시간이상
<자료 : Feh Widmer(2014), Befragung in sechs Kantonalparlamenten>

[제2장] 스위스 마을자치는 ?
지방자치단체(Gemeinde·Stadt) ☞ 주로 세 유형의 자치단체를 두고… !
2019년 1월 1일 현재 2,212개의 지방자치단체(Gemeinde)
정치적 자치단체
학교 자치단체
교회 자치단체
교육·종교 등 특별한 사무와 관련한 특별자치단체로서, 학교·교회 자치단체 (Schul·Kirche Gemeinde)
종합자치행정을 하는 보통지방자치단체로서 정치적 자치단체(Politische Gemeinde)

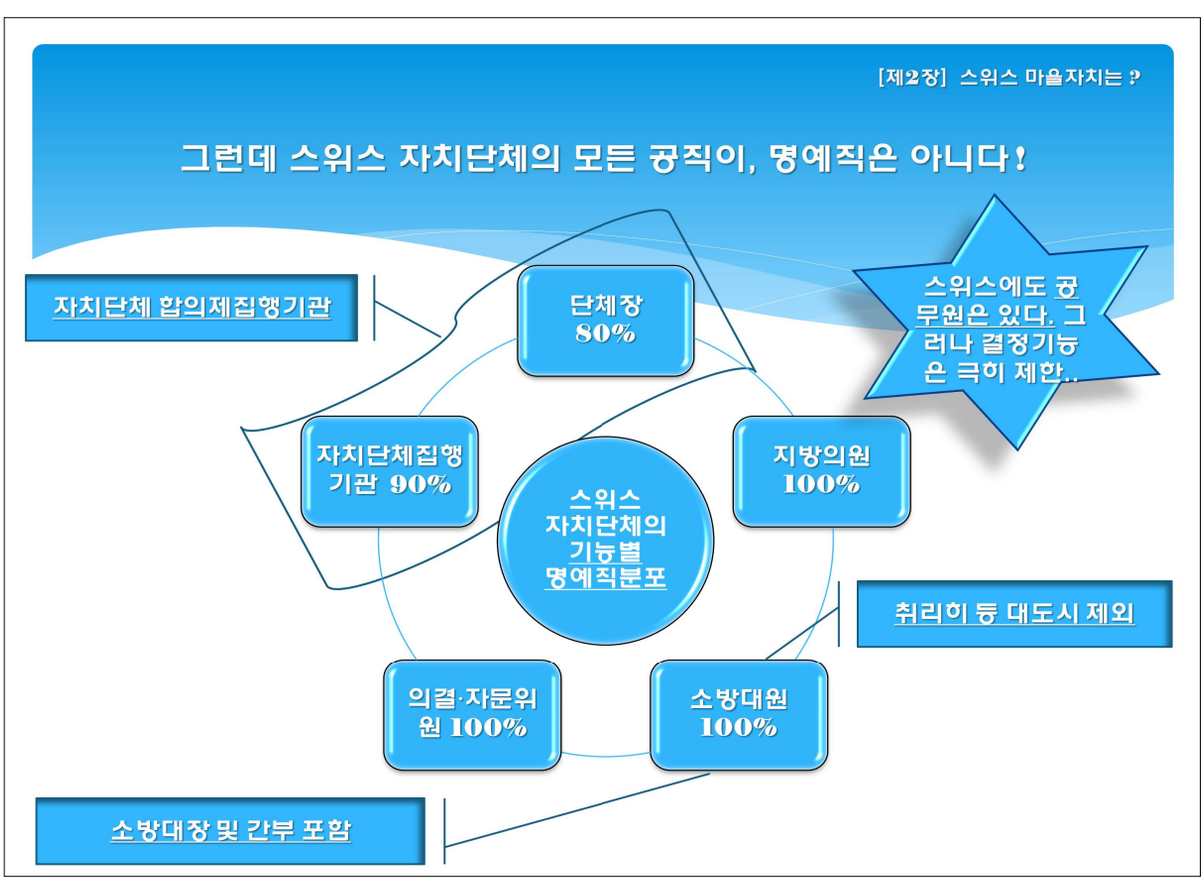

[제2장] 스위스 마을자치는 ?
자치단체 정책과정에서 핵심 명예공직의 기능 ? ☞ 집행과정에서 …!
자치단체의 장
(Gemeinde·Stadt Präsident)
자치단체의 집행기관(5~7명)
(Gemeinderat: 단체장 포함)
의결
●유권자전체
• 예산·제도
집행
●집행기관
• 행정과정상
결정·시행
결산
●유권자전체
●결산승인
(자치단체·
시민총회)
자치단체의 의결위원회 위원
(Beschliessende Kommissionen)
자치단체의 심의위원회 위원
(Beratende Kommissionen)
○ 자치단체의 장·집행기관, 의결위원회 위원 등은 주로 시민 직접선거에 의해 선출
○ 심의위원회 위원은 주로 자치단체 위원(Gemeinderat)에 의한 임명
○ 단체장의 경우, 예외적으로 전업 복무(Hauptberuf)도 있음 – 자치단체규모·사무복잡성에 따라…

[제2장] 스위스 마을자치는 ?
자치단체의 대표적 명예공직 ? ☞ 자치단체 집행기관(Gemeinderat) …!
자치단체 Bischofszell의 경우Stadtrat
자치단체 Bischofszell
●인구 5,985명
●투루가우 주Kanton Thurgau
단체장 Stadtpräsident(Stadtrat)
●행정·경제·재정·기획·관광
●국장(겸직)
부단체장 VizePräsident(Stadtrat)
●사회복지
●국장(겸직)
자치단체집행위원 Stadtrat
●건설·교통
●국장
자치단체집행위원 Stadtrat
●환경·농촌·농업경제
●국장
자치단체집행위원 Stadtrat
●시민보호·안전
●국장
자치단체집행위원 Stadtrat
●사회·건강
●국장
자치단체집행위원 Stadtrat
●문화·스포츠·상거래
●국장

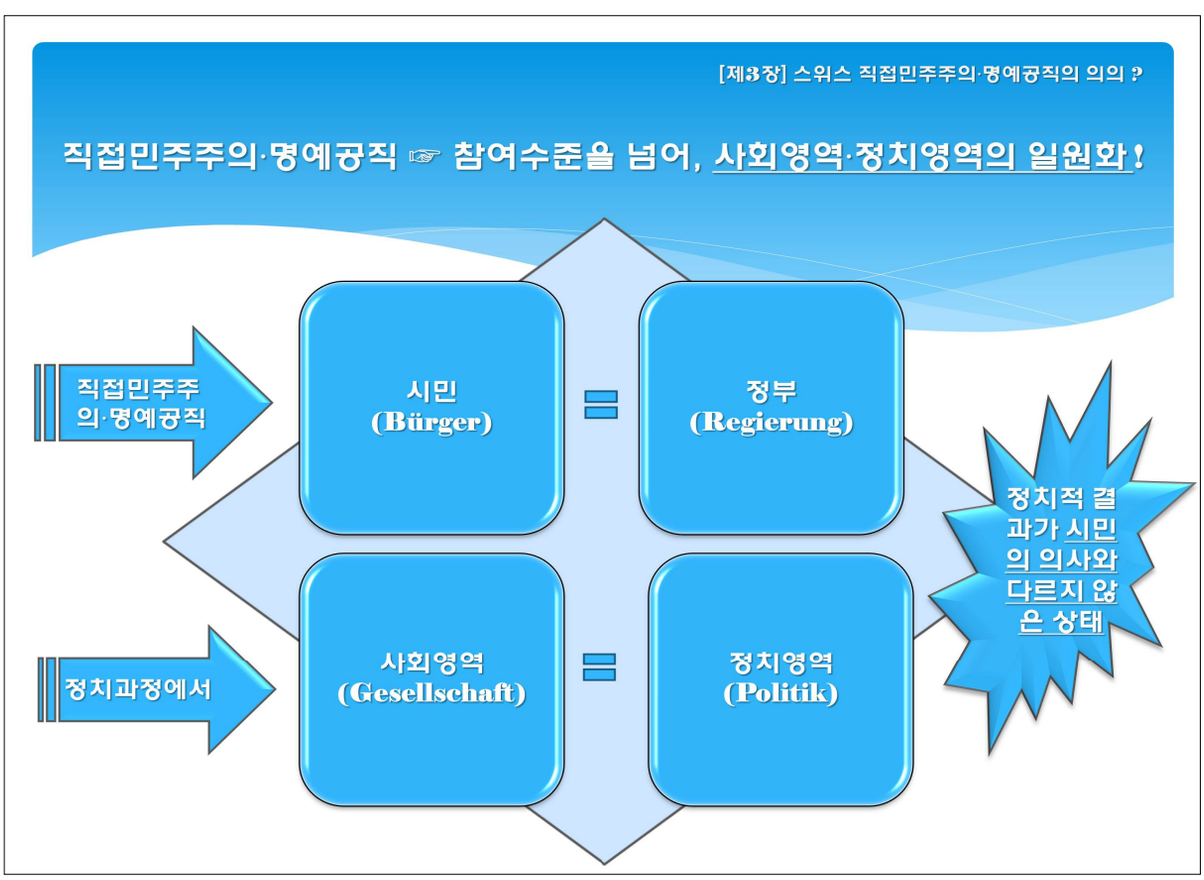

[제2장] 스위스 마을자치는 ?
자치단체 대표적 명예공직 ? ☞ 위원회·조합(Kommission·Verband)위원 !
의결위원회 위원
Ersatzwahl Mitglied der Rechnungsprüfungskommission (RPK)
회계감사 위원회 등 5개
선거관리위원회 위원
1개
조합 위원
5개
○ 공유지(재산)위원회
○ 사회복지위원회
○ 중재위원회
○ 후견감독위원회
자문위원회 위원
Stadt Bischofszell
KULTURKOMMISSION
18개
인사·기획·교통·건설·에너지·화재보호·청소년·문화·자연보호·스포츠 시민보호 등 18개
폐수처리(3개)·상수공급(2개)

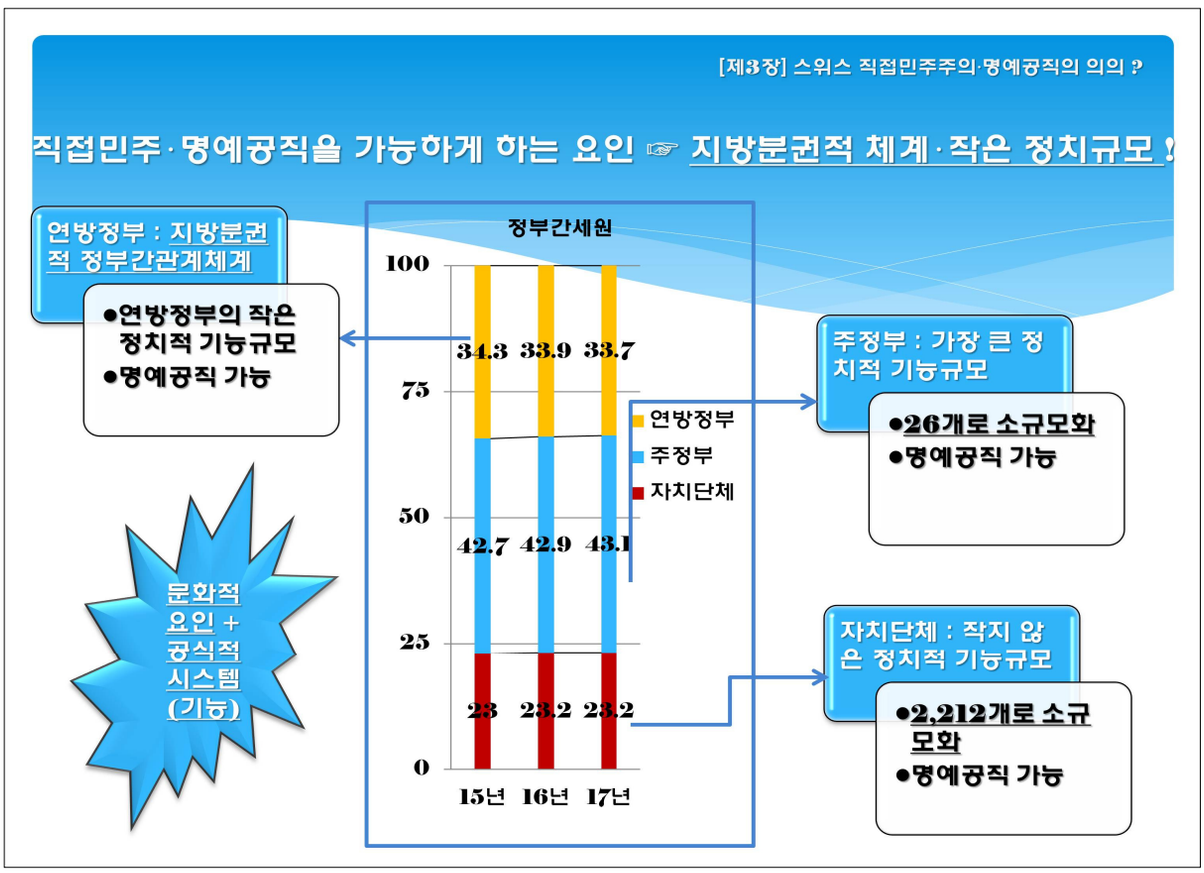

[제2장] 스위스 마을자치는 ?
자치단체의 집행과정 명예공직자 수 ? ☞ 무려 약151,000명에 달한다 !
집행과정에서 주요 의결기능을 수행하는 명예공직자
단체장을 포함한 Gemeinderat
자치단체 집행기관 14,000 명
의결·심의위원회
인구 2만 명 이상의 자치단체에 설치
위원회 위원 70,000 명
자치단체집행 과정명예공직 151,000명
지방의원 17,000 명
<주요 기능>
집행과정에서 집행위원의 상시적 논의기관
학교교회 자치단체 50,000 명
Andreas Ladner(2015), Bürgerstaat und Staatsbürger, Prof. Uni. Lausanne : S. 108

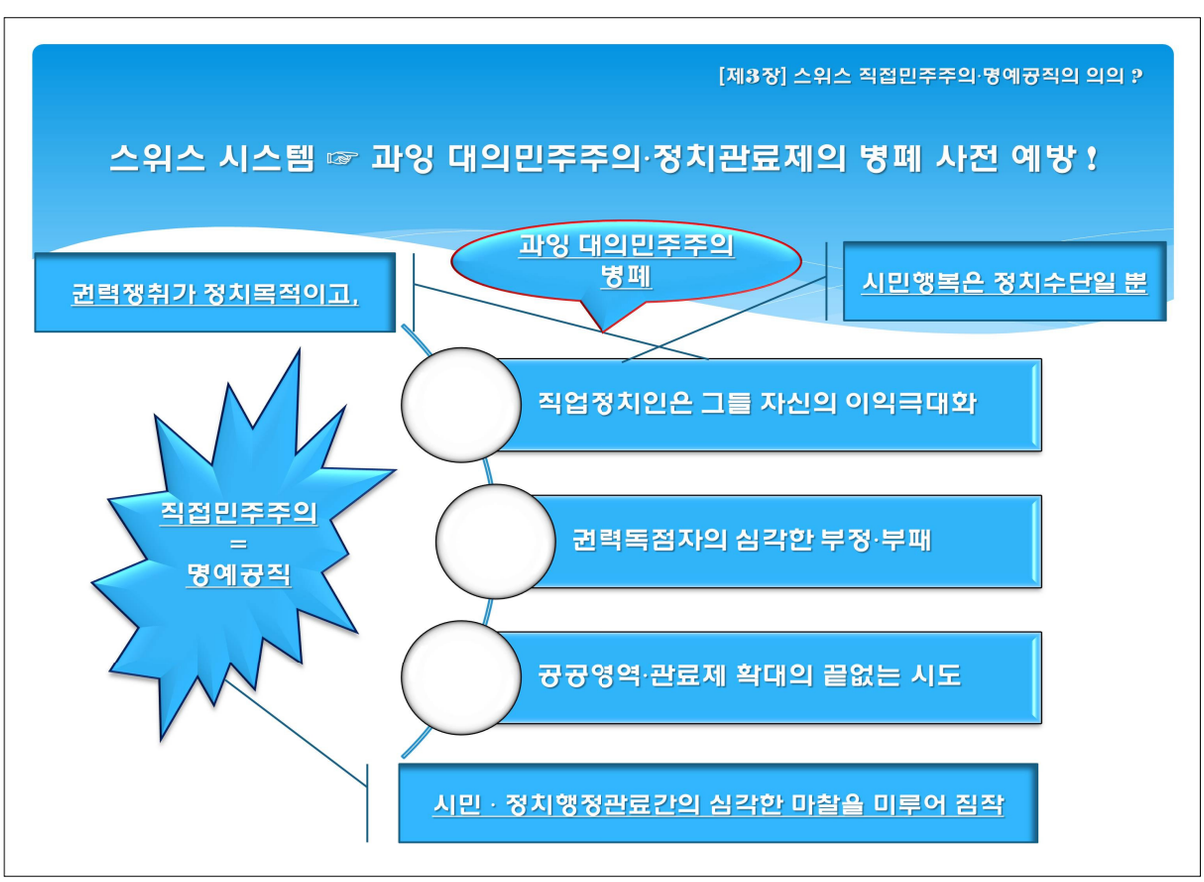
[제2장] 스위스 마을자치는 ?
두 자치단체의 협력에 의해 명예공직자로만 운영되는 ☞ 자치단체의 소방!
G. Wittenbach
인구 9,613명(18년)
G. Häggenschwil
인구 1,183명(18년)
Feuerwehr
Wittenbach-Häggenschwil
실재 활동 대원 수 73명
교육·훈련 대원 수 41명
소방장비
다양한 소방·구조·안전 장비
소방대원 수
114명
소방활동
인명구조·화재진압 등
<주요 소방활동>
인명구조, 동물구조, 화재·폭발 진압, 도로·수면·육상의 유류제거, 화학물질사고처리, 유해 벌레 처리, 지붕·지하실의 재해처리, 나무처리, 성벽·용벽안전 등
소방차, 구급차, 소방지휘차량
(구조전용버스) (소방교통버스) (호흡지원버스)

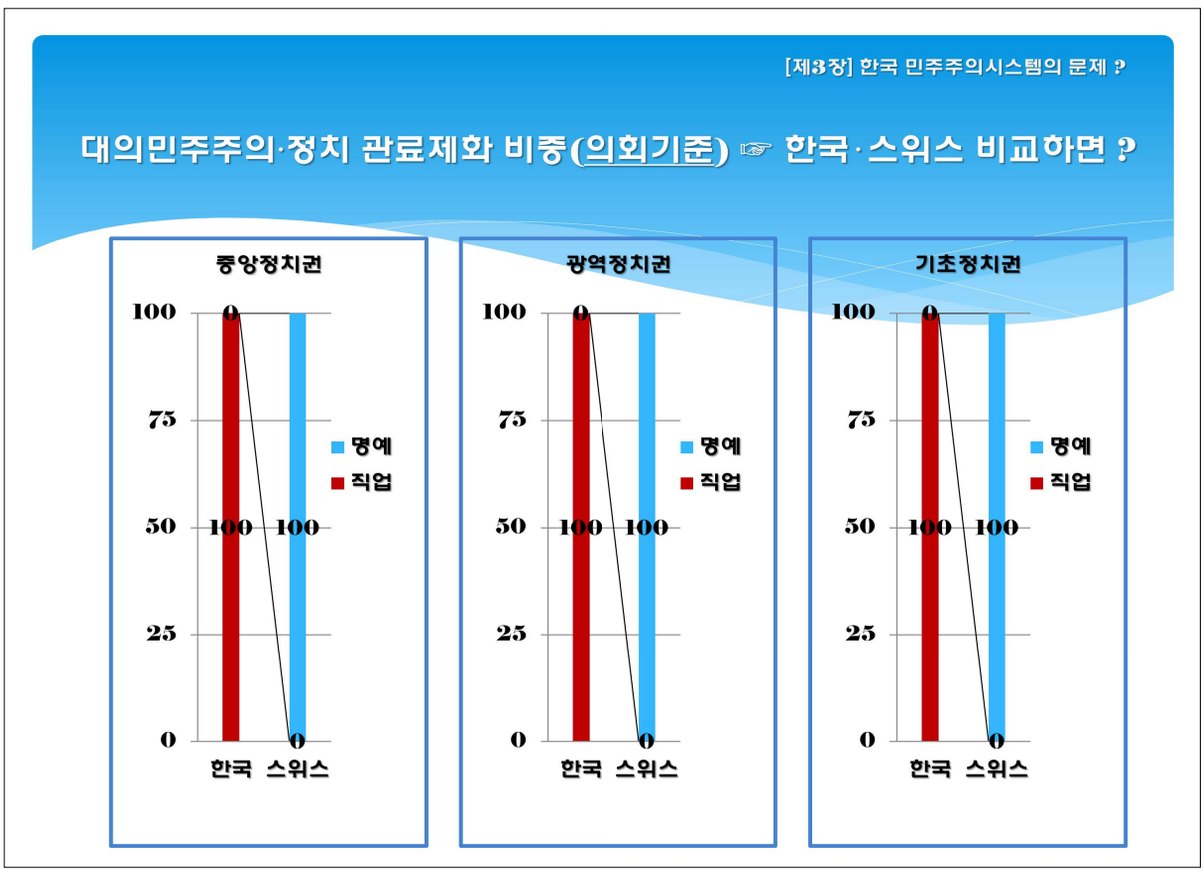

[제2장] 스위스 마을자치는 ?
그런데 스위스 자치단체의 모든 공직이, 명예직은 아니다!
자치단체 합의제집행기관
단체장 80%
스위스에도 공무원은 있다. 그러나 결정기능은 극히 제한..
자치단체집행기관 90%
스위스 자치단체의 기능별 명예직분포
지방의원 100%
취리히 등 대도시 제외
의결·자문위원 100%
소방대원 100%
소방대장 및 간부 포함

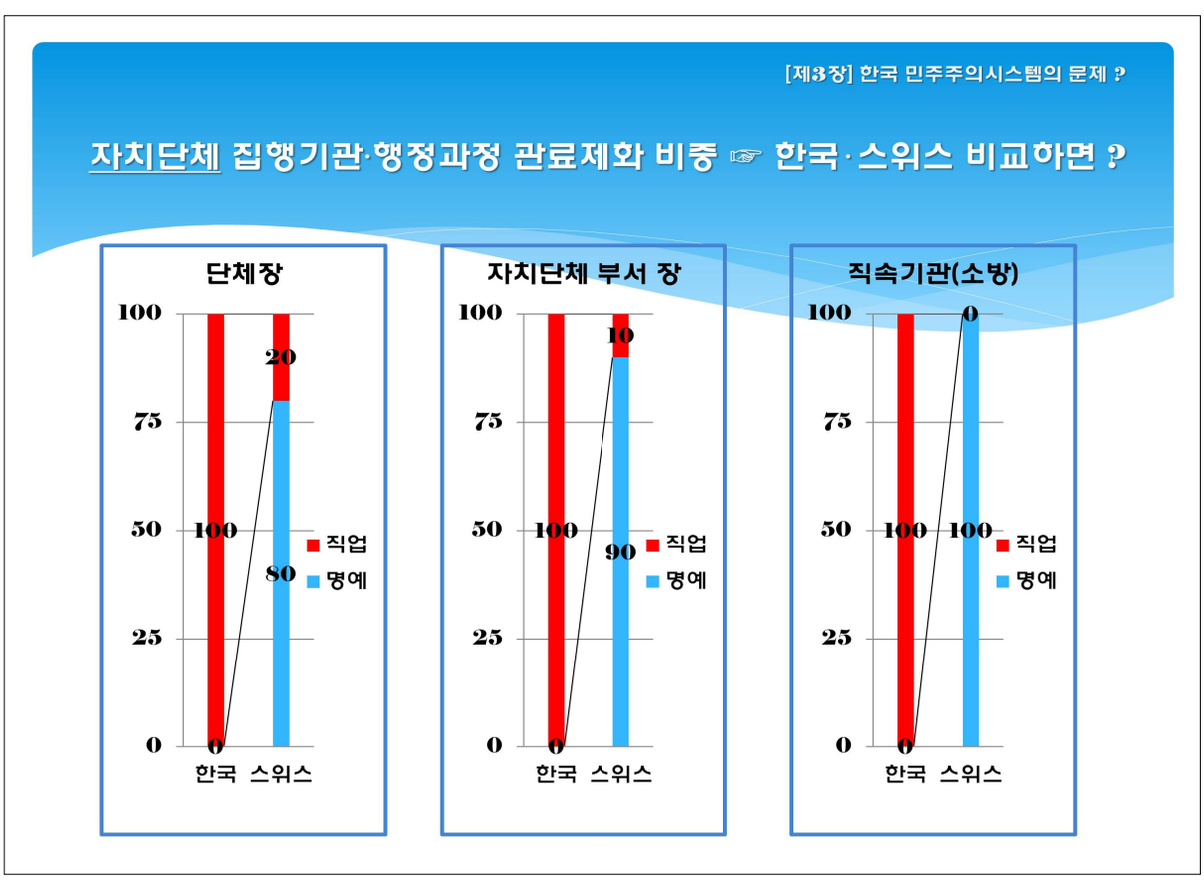
[제2장] 스위스 마을자치는 ?
주민총회 ? : 자치단체의 예·결산 승인 등을 비롯한 주요 사안 직접결정 !
자치단체(주민)총회 (Gemeindeversammlung)에서 다음 사항결정
징수세율
결산승인
공유재산 매입매각
주요 사업예산
예산승인

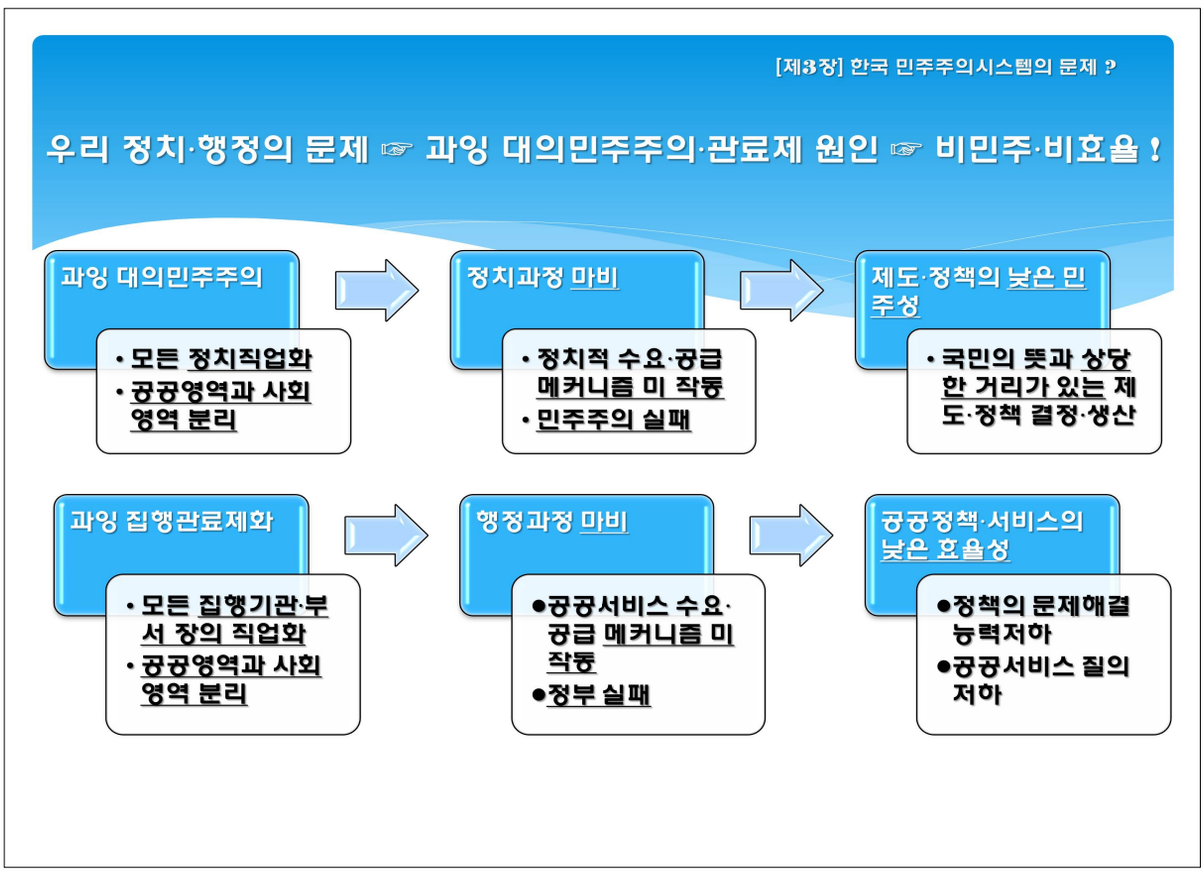

[제3장] 스위스 직접민주주의·명예공직의 의의 ?
직접민주주의·명예공직 ☞ 참여수준을 넘어, 사회영역·정치영역의 일원화 !
직접민주주의·명예공직
정치과정에서
시민 (Bürger)
정부 (Regierung)
사회영역 (Gesellschaft)
정치영역 (Politik)
정치적 결과가 시민의 의사와 다르지 않은 상태

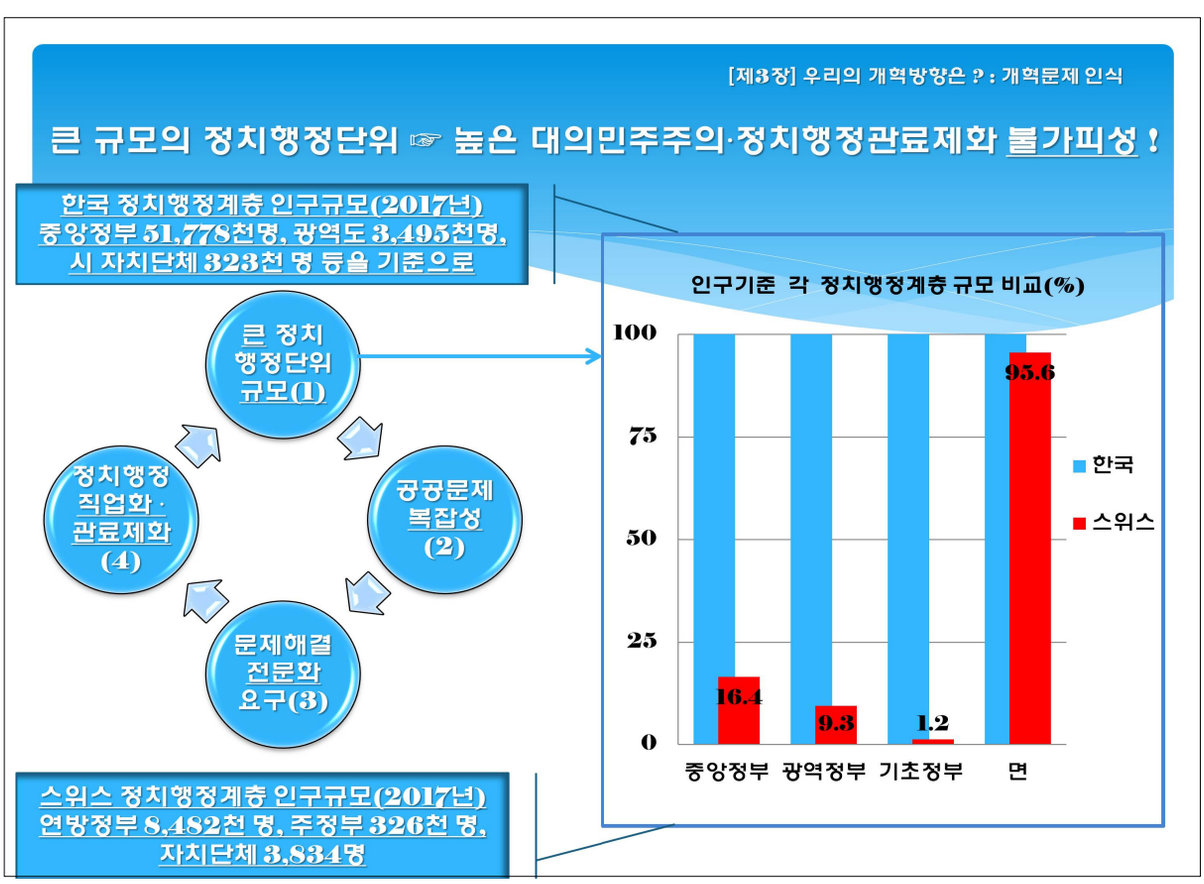

[제3장] 스위스 직접민주주의·명예공직의 의의 ?
직접민주·명예공직을 가능하게 하는 요인 ☞ 지방분권적 체계·작은 정치규모 !
연방정부 : 지방분권적 정부간관계체계
●연방정부의 작은 정치적 기능규모
●명예공직 가능
문화적 요인 + 공식적 시스템 (기능)
정부간세원
100
75
50
25
0
34.3 33.9 33.7
42.7 42.9 43.1
23 23.2 23.2
15년 16년 17년
연방정부
주정부
자치단체
주정부 : 가장 큰 정치적 기능규모
●26개로 소규모화
●명예공직 가능
자치단체 : 작지 않은 정치적 기능규모
●2,212개로 소규모화
●명예공직 가능

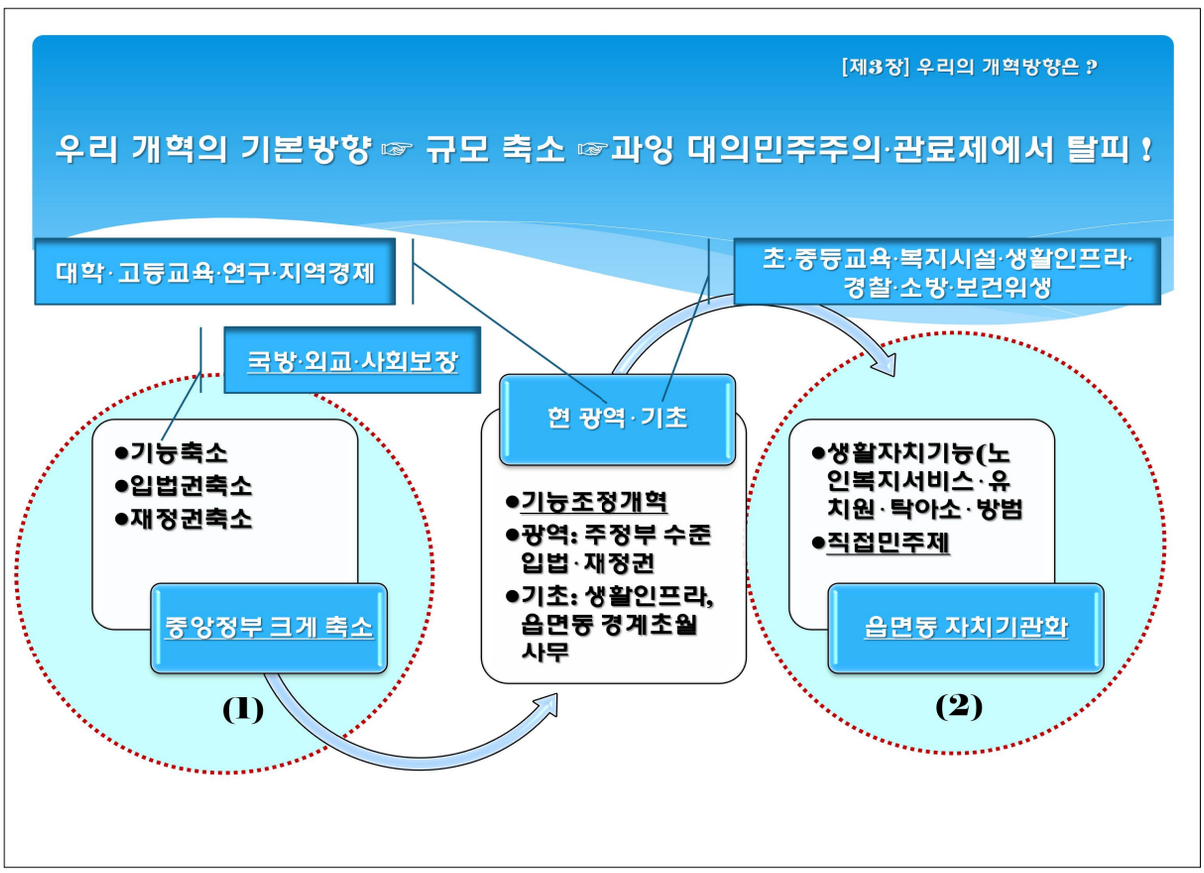

[제3장] 스위스 직접민주주의·명예공직의 의의 ?
스위스 시스템 ☞ 과잉 대의민주주의·정치관료제의 병폐 사전 예방 !
과잉 대의민주주의 병폐
권력쟁취가 정치목적이고,
시민행복은 정치수단일 뿐
직업정치인은 그들 자신의 이익극대화
권력독점자의 심각한 부정·부패
공공영역·관료제 확대의 끝없는 시도
시민 · 정치행정관료간의 심각한 마찰을 미루어 짐작
직접민주주의 = 명예공직

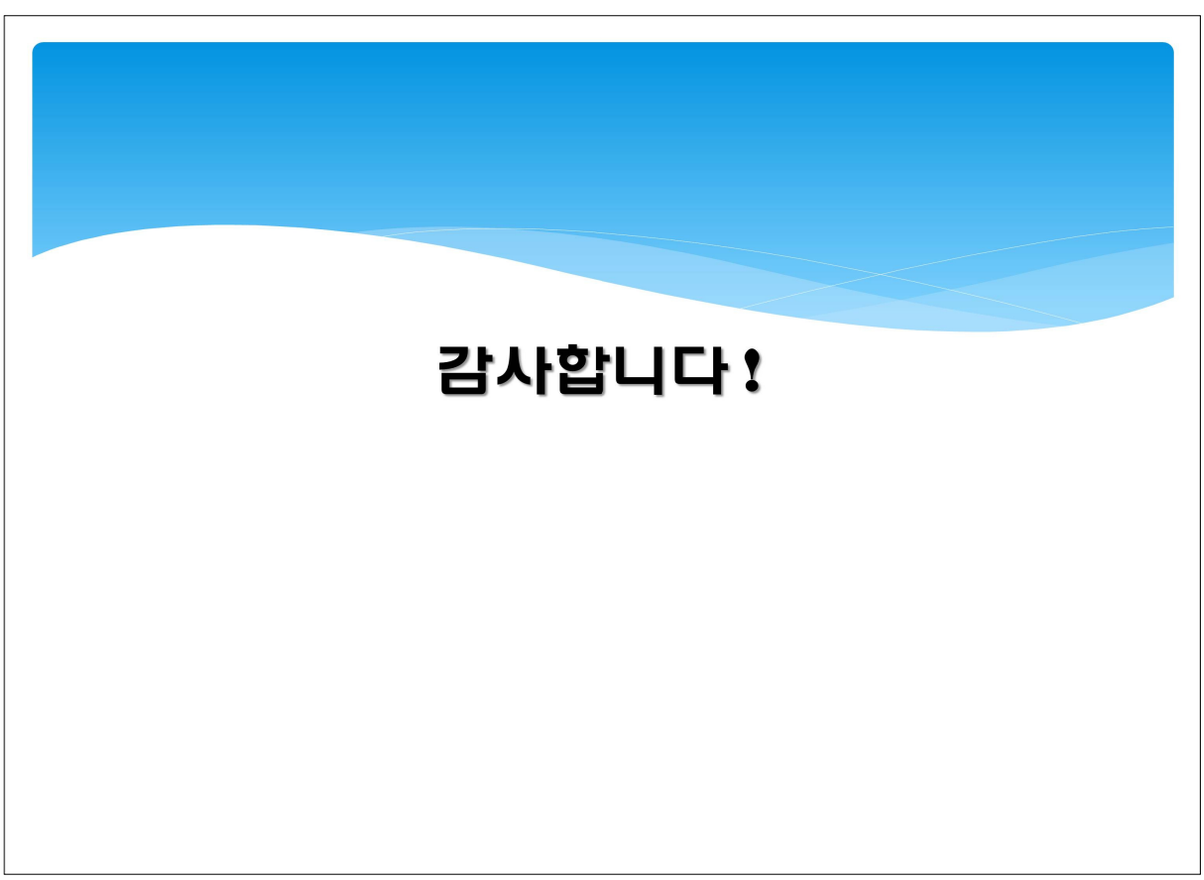

[제3장] 한국 민주주의시스템의 문제 ?
대의민주주의·정치 관료제화 비중(의회기준) ☞ 한국·스위스 비교하면 ?
중앙정치권
광역정치권
기초정치권
100
75
50
25
0
명예
직업
한국 스위스


[제3장] 한국 민주주의시스템의 문제 ?
자치단체 집행기관·행정과정 관료제화 비중 ☞ 한국·스위스 비교하면 ?
단체장
자치단체 부서 장
직속기관(소방)
100
75
50
25
0
직업
명예
한국 스위스


[제3장] 한국 민주주의시스템의 문제 ?
우리 정치·행정의 문제 ☞ 과잉 대의민주주의·관료제 원인 ☞ 비민주·비효율 !
과잉 대의민주주의
• 모든 정치직업화
• 공공영역과 사회 영역 분리
정치과정 마비
• 정치적 수요·공급 메커니즘 미 작동
• 민주주의 실패
제도·정책의 낮은 민주성
• 국민의 뜻과 상당한 거리가 있는 제도·정책 결정·생산
과잉 집행관료제화
• 모든 집행기관·부서 장의 직업화
• 공공영역과 사회 영역 분리
행정과정 마비
●공공서비스 수요·공급 메커니즘 미 작동
●정부 실패
공공정책·서비스의 낮은 효율성
●정책의 문제해결 능력저하
●공공서비스 질의 저하


[제3장] 우리의 개혁방향은 ? : 개혁문제 인식
큰 규모의 정치행정단위 ☞ 높은 대의민주주의·정치행정관료제화 불가피성 !
한국 정치행정계층 인구규모(2017년)
중앙정부 51,778천명, 광역도 3,495천명,
시 자치단체 323천 명 등을 기준으로
큰 정치 행정단위 규모(1)
공공문제 복잡성 (2)
문제해결 전문화 요구(3)
정치행정 직업화 · 관료제화 (4)
인구기준 각 정치행정계층 규모 비교(%)
100
75
50
25
0
16.4
9.3
1.2
95.6
중앙정부
광역정부
기초정부
면
한국
스위스
스위스 정치행정계층 인구규모(2017년)
연방정부 8,482천 명, 주정부 326천 명,
자치단체 3,834명


[제3장] 우리의 개혁방향은 ?
우리 개혁의 기본방향 ☞ 규모 축소 ☞과잉 대의민주주의·관료제에서 탈피 !
대학·고등교육·연구·지역경제
초·중등교육·복지시설·생활인프라·경찰·소방·보건위생
국방·외교·사회보장
현 광역·기초
●기능축소
●입법권축소
●재정권축소
중앙정부 크게 축소
(1)
●기능조정개혁
●광역: 주정부 수준 입법·재정권
●기초: 생활인프라, 읍면동 경계초월 사무
●생활자치기능(노인복지서비스·유치원·탁아소·방범
●직접민주제
읍면동 자치기관화
(2)


감사합니다 !

토 론

- **권오성 선임연구위원** (한국행정연구원)
- **김성호 공동정책연구위원장** (지방분권전국회의)
- **김종익 공동정책연구위원장** (지방분권전국회의)
- **김택천 상임공동대표** (지방분권전국회의)
- **노영권 공동정책연구위원장** (지방분권전국회의)
- **박명흠 공동정책연구위원장** (지방분권전국회의)
- **박병희 교수** (순천대학교)
- **박재율 상임공동대표** (지방분권전국회의)
- **배준구 교수** (경성대학교)
- **안영훈 초청연구위원** (한국행정연구원)
- **윤기석 교수** (충남대학교)
- **윤영근 부연구위원** (한국행정연구원)
- **이원희 교수** (한경대학교)
- **이창용 실행위원장** (지방분권전국회의)
- **임승빈 교수** (명지대학교)
- **조 정 감사** (지방분권전국회의)
- **초의수 교수** (신라대학교)
- **허 훈 교수** (대진대학교)

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

Round Table

포용으로 가는 길 : 직접민주주의를 논한다

- **사회** : 안성호 원장 (한국행정연구원)
- H.E. Michael REITERER 주한 유럽연합(EU)대사
- H.E. Linus Von Castelmur 주한 스위스대사
- 이상수 전 노동부장관
- 성경륭 이사장 (경제·인문사회연구회)
- 안창호 전 헌법재판관
- 이상민 국회의원 (더불어민주당)
- 이명수 국회의원 (자유한국당)
- 이규연 탐사보도국장 (JTBC)
- Prof. Chang-Lin Li
  (National Chung Hsing University)
- 유종일 원장 (KDI국제정책대학원)

Direct democracy in the European Union

Michael REITERER 주한 유럽연합(EU)대사

Thirty years ago walls and fences all over Europe were torn down and many countries embarked on a **difficult journey to democracy**, leaving behind repressive and authoritarian regimes, rebuilding their social and legal infrastructure. Many of them have joined the European Union, some are still candidate countries. In recognition of its support for the citizens of these countries to build democracy the EU was awarded the **Peace Nobel Prize** in 2012.

First and foremost, **only democracies can become members** of the EU. Therefore the representatives of states acting in the EU, ministers, prime ministers or presidents, must be democratically elected and poses a democratic mandate.

The EU is built on **representative democracy** with the directly elected European Parliament as its beacon. 'Citizens are thus directly represented at Union level in the European Parliament. The functioning of the EU is based on the assumption that the elected representatives reflect the goals and preferences of the citizens.' The accession of a state to the EU which involves the transfer of sovereignty rights to the EU has been approved (or disapproved like in the case of Norway) by citizens in referenda. Thus, an act of direct democracy was at the beginning of the journey of membership.

However, the state of democracy in the European Union is a subject of constant debate. While some have argued that concern about the 'democratic deficit' is misplaced, there is a clear sense that democracy can be improved.

Since this Sunday the EU has a new leadership: a new President of the European Commission, Mrs von der Leyden – first female president ever – and a new President of the European Council, Mr. Charles Michel. President von der Leyden picked up on this prevailing mood and made "**A new push for European democracy**"[1] one of her six priorities.

While she does not to suggest to change the political system of the EU in introducing direct democracy as the key concept, her proposal aim at strengthening citizens'

1) Political Guidelines for the next European Commission 2019-2024.
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

participation.

A **Conference on the Future of Europe** should deliberate and come forward with ideas within two years. The EP should get the formal **right of initiative**. Commissioners e.g. ministers will continue to **regularly brief the EP**, BREXIT has become the positive role model. **Question hours** should become a regular feature. In further reducing the **areas where unanimity** is required - climate, energy, social and taxation policies – the role of the EP should be strengthened in abandoning the veto of States. Electing the members of parliament trough the establishment **of transnational party lists** instead of the now prevailing national ones and reforming the procedure of selecting the **lead or** "*Spitzenkandidat*" should add transparency and motivate citizens to cast their votes. **Meddling into elections**, **disinformation** and **hate messages** have to be curbed as the aim at destabilising the very nature of democracy. A "**European Democracy Action Plan** will address the threats of external intervention in our European elections. It will include legislative proposals to ensure greater **transparency** on paid political advertising and clearer rules on the **financing** of European political parties."

These measures aim defend the democratic systems and institutions from destabilisation from the in- and outside in fostering a new democratic narrative: "The achievements of single market, free movement and the Erasmus student exchange programme have all helped to break down cultural boundaries, but they risk being reversed by political narratives that drive citizens into ever more divided national mind-sets."[2)]

Especially those who regard the European integration as an elite driven project advocate more **direct democracy** to revive **European democracy.**

What is the nature of the crisis of **European democracy?**

<u>Therefore step back:</u> The European Parliament is the only transnational directly elected parliament in the world, since 1978. The EU is built on the parliamentary democracy model with the Member States as co-deciders while the right to propose legislation rests widely the European Commission, an institution which has to work in the European and not in any national interest.

A European election is a major logistical operation as more the half a billion citizens are invited to cast their votes. This makes the EU elections the second largest democratic exercise in the world after India!

2) Blockmann, Russack (eds) Direct Democracy in the EU: The Myth of a Citizens' Union, CEPS 2018; p.2.

The participation in the 2019 elections was particularly good as Europeans felt that the European project is under duress. Thus, the Green and the Liberal Party, both of them staunch supporters of the EU were the only winners, strengthening the European project. Together with the Conservatives and the Social democrats they form **a clear majority for the EU** and polls of citizens confirm this beyond any doubt. European is "in" again, not least as Europeans put **climate change** on the top of their concerns, an issue which can only be solved through European AND international cooperation. BREXIT did not break up the EU but kept it together, despite efforts to the contrary.

The EP has most but not all rights of a normal or traditional parliament. Limitations are due to the fact that within the EU some Member States are not ready (yet) to relinquish full control and decision making power to the EP. Thus, it is not the weakness of the institution but the lack of will of MS to empower the EU institution and their own citizens with more EU-wide powers.

This explains the discussion whether *The European Union has a democracy problem.* The policy crisis that has plagued the EU for years has led to a cacophony of voices calling for fundamental change to the integration project.

For some, a **greater use of direct democracy** is vital to successful democratic innovation. For sceptics, the very concept is dubious: the use of direct democracy has turned out to be rather damaging for the European cause. There is also a growing suspicion that populists use the request for more direct democracy in their narrow interest.[3)]

There is one important paradigm: **direct democracy is a virtue if part of political system**: if people don't know how to use it, it backfires and does not increase democracy at all. This is well understood by populist. Direct democracy is not the almighty or sole solution to problems of democracy.

Some might say that the prime example is **Brexit** – indeed a difficult case because of the narrow margin but also because it was clearly labelled as consultative and not binding from the outset, a fact which got lost in the process.

The **European Constitution** also was sunk by direct democracy in France and the Netherlands. At least in the first case, analysts concur that this was not an EU vote but an anti-Chirac vote. The Netherlands were traumatised by the shooting of the film director Van Gogh and voted national.

3) https://carnegieeurope.eu/2018/11/15/getting-europe-s-direct-democracy-right-pub-77750

Direct demorcracy has to be practiced regularly, thus cultivated and learned. If it is use by politicians to evade their responsibility it is undemocratic. There *Switzerland* is a shining example: citizens are used to the process and they participate if they think they have a stake and vote accordingly, primarily but not only according to the merits of the case and not necessarily according to party lines.

You have to learn to use this powerful instrument – once in a lifetime is not a direct democratic tool. It is most likely a tool used by politicians to evade their responsibility to take unpopular decisions they are not able to explain, but know if implemented might cost them their job!

Powerful demonstrations – are they part of direct democracy and need to be taken into account?

Policy proposals to strengthen citizens' participation were the establishment of transnational election list – presently they are still national; the "*Spitzenkandidat Modell*" – the winner of the European elections should become President of the European Commission – worked once with Jean Claude Junker but no longer now with President von der Leyden. Limiting European power in giving national parliaments a greater say in European politics is the democratisation tool advocated by some, especially in Eastern Europe, leading to claims of an "*illiberal democracy*".

"While the leaders of the EU institutions and member states increasingly invest their hopes in reviving '**output legitimacy**' by delivering on policy objectives (e.g. shoring up security and defence cooperation, reform of the eurozone and the Schengen area, striking up progressive trade deals), the democratic legitimacy problem has in effect been left to fester. The (perception of) non-transparent decision-making continues to feed into popular frustration about how governments and EU institutions operate. The risk of an even greater negative feedback loop is therefore real."[4)]

This opens the door to **populism**: "In its original form, 'populism' is an ideology that considers society to be ultimately separated into two homogenous and antagonistic groups: 'the pure people' and 'the corrupt elite', and argues that politics should be an expression of the *volonté générale* of the people. Practically, populist politicians almost always combine it with other ideologies, such as nativism on the right and socialism on the left. Populism is a particular view of how society is and should be structured, but it addresses only a limited part of the larger political agenda."[5)]

4) Blockmann, Russak; p.3.
5) Ibid; p.5.

One of the masters of studying populism, *Jan-Werner Müller*, argues that 'populism' is inimical to pluralism. Its target is pluralist, liberal democracy, with those vital constitutional and social checks and balances that prevent any "tyranny of the majority" from prevailing over individual human rights, safeguards for minorities, independent courts, a strong civil society, and independent, diverse media.[6]

There are five EU instruments that can be classified as participatory. "***Participatory***"[7] meaning that they allow sending of clear signals but cannot directly catalyse or prevent legislative actions on the European level:

- European Citizens' Initiative
- Petitioning the European Parliament
- Formal complaints to the ombudsman
- Public consultations
- Citizens' Dialogues

Parliamentary petitions: You can ask the European Parliament to look into an issue that affects you, or complain about how an EU law is being applied through a petition. The European Parliament will look into the issue and has to provide an answer.

A stronger instrument is the Parliamentary Initiative[8], a participatory democracy tool that allows citizens to suggest concrete legal changes in any field where the European Commission has power to propose legislation, such as the environment, agriculture, energy, transport or trade. An initiative enables citizens from different member states to come together around an issue close to their heart with a view to influencing EU policy-making. To launch an initiative, it takes 7 EU citizens, living in at least 7 different Member States who are old enough to vote. Once an initiative gathers 1 million signatures with minimum thresholds reached in at least 7 countries, the European Commission must decide whether or not to take action.

Improving, strengthening of direct democracy is, however, not the only tool. "'Towards the Citizens' Union (2CU)' project is concerned with the two-pronged

6) Ibid. p. 6. J.W. Müller (2016), What is Populism?, University of Pennsylvania Press.
7) Ibid; p. 5: "In a narrower sense, however, '**participatory democracy**' is a process of collective decision-making that combines elements from both direct and representative democracy: citizens have the power to decide on policy proposals through referendums, civilian assemblies, public consultations, initiatives, petitions, etc., for example and politicians assume the role of policy implementation with little personal discretion."
8) https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts?lg=en

question of i) how the relationship between citizen, state and EU has changed, and ii) whether and how direct democracy, representative democracy and the accountability of democratic institutions can be improved in a multi-layered EU."[9]

Democracy needs work, never take it for granted

Three main challenges identified by *Westminster Forum for Democracy*[10]:

- democracy is not anymore a prerequisite for economic growth
- even dictators are now elected, so the line between democracy and autocracy appears blurred
- the combination of digital technologies and post-industrial societies has fractured some traditional pillars of political power, with vacuums being filled by groups with no developed respect for political norms.

Nevertheless, "**demand for democracy remains high** in every region of the world. A wide range of surveys reflect the immediate demands in a society – for peace and security when there is conflict; for jobs when there is high unemployment and poverty; and for freedom when there is repression. But there is also a strong and consistent desire for the ability to take decisions about our own lives, to prevent the abuse of power by elites, and to have justice systems that treat people fairly and equally. The persisting Democracy movement in Hong Kong is the striking example.

Carnegie Europe proposes six main actions, inspired by the proposals of President von der Leyden.[11]

- Craft a compelling democratic narrative against the rise in illiberal values.
- Establish a more democratic way to elect European leaders.
- Foster a more transnational form of European party politics.
- Improve direct citizen consultations and democratic participation.

9) Blockmann, Russak; p.3.
10) Anthony Smith (2019). Reflections on democracy on the 30th anniversary of the fall of the Berlin Wall https://www.wfd.org/2019/11/09/reflections-on-democracy-on-the-30th-anniversary-of-the-fall-of-the-berlin-wall/
11) Six Ideas for Rejuvenating European Democracy, November 6, 2019. https://carnegieeurope.eu/2019/11/06/six-ideas-for-rejuvenating-european-democracy-pub-80279

- Embrace a more positive approach to digital democracy that not only manages the risks of new technologies but also harnesses their potential.
- Strengthen public participation through a revamped European Citizens' Initiative (ECI).

"These ideas aim to help EU institutions connect downward and use reforms to facilitate parallel national and subnational democratic improvements. Rather than replaying the most exhaustively covered subjects of debate—such as punitive rule of law measures against Hungary and Poland, the diverse roots of populism, or the regulation of tech companies—this paper explores less-covered but eminently feasible areas of potential progress. Democratic reform does not start from a blank canvas. Many options have been on the agenda for several years, showing that there is some positive momentum the EU can harness."

Democracy is always a work in progress, it is motion, not standing still. The key ingredients of democracy are effective and accountable institutions, and leadership.

Institutions build resilience by embedding norms and standards and bridging periods of weak leadership.

When momentum for political change builds, whether during an election, conflict, economic crisis or otherwise, institutions can play their part, but only **leadership** can determine how that momentum will be used.

Leadership is also critical in addressing what we see as a fundamental objective of democracy: **inclusion.** For too many people in the world, our democratic systems are fine in theory but flawed in practice." For different reasons they "do not have the power to participate in political activities or to influence decisions that affect their lives, whether because they are a woman, not rich, LGBTQ, disabled, young or otherwise marginalised or discriminated against. Until this changes, democracies will be both flawed and vulnerable."[12)]

Democracy is not to be taken for granted and there is no one-size fits all solution which form of democracy is best suited parliamentary, presidential, representative, participatory, direct … However, life without it is dark as history tells us convincingly and therefore we have to work for it, daily.

12) Ibid.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland to the Republic of Korea

Direct democracy: The case of Switzerland

Dr. Linus von Castelmur

Ambassador of Switzerland to the Republic of Korea

3 December 2019

Switzerland.

Overview: South Korea and Switzerland

	Switzerland
GDP (2018)	705 billion USD
GDP per capita (2018)	82'839 USD
GDP PPP per capita (2018)	68'096 USD
Population (2018)	8.5 million
Land size (surface area)	41'290 km2
Labor force participation rate (2018) (% of population ages 15-64; ILO estimate)	84.0 %
Average age parliament people (2016)	52 years
Representation of political parties in parliament	15
Proportion of seats held by women in parliament (2019: National Council 42 %; State Council 26.1 %)	34 %
Right to vote	18 years

Switzerland.

Guiding principles of the Swiss political system

- Representative democracy with direct-democratic elements
- 3 tiers federal system: Central state, cantons and municipalities
- Subsidiarity principle
- "*Konkordanzdemokratie*": Consensus driven government system
- Small administration / frugal state

Switzerland.

Federal government system

Legislative

- National Council (200 members)

- Council of States (46 members)

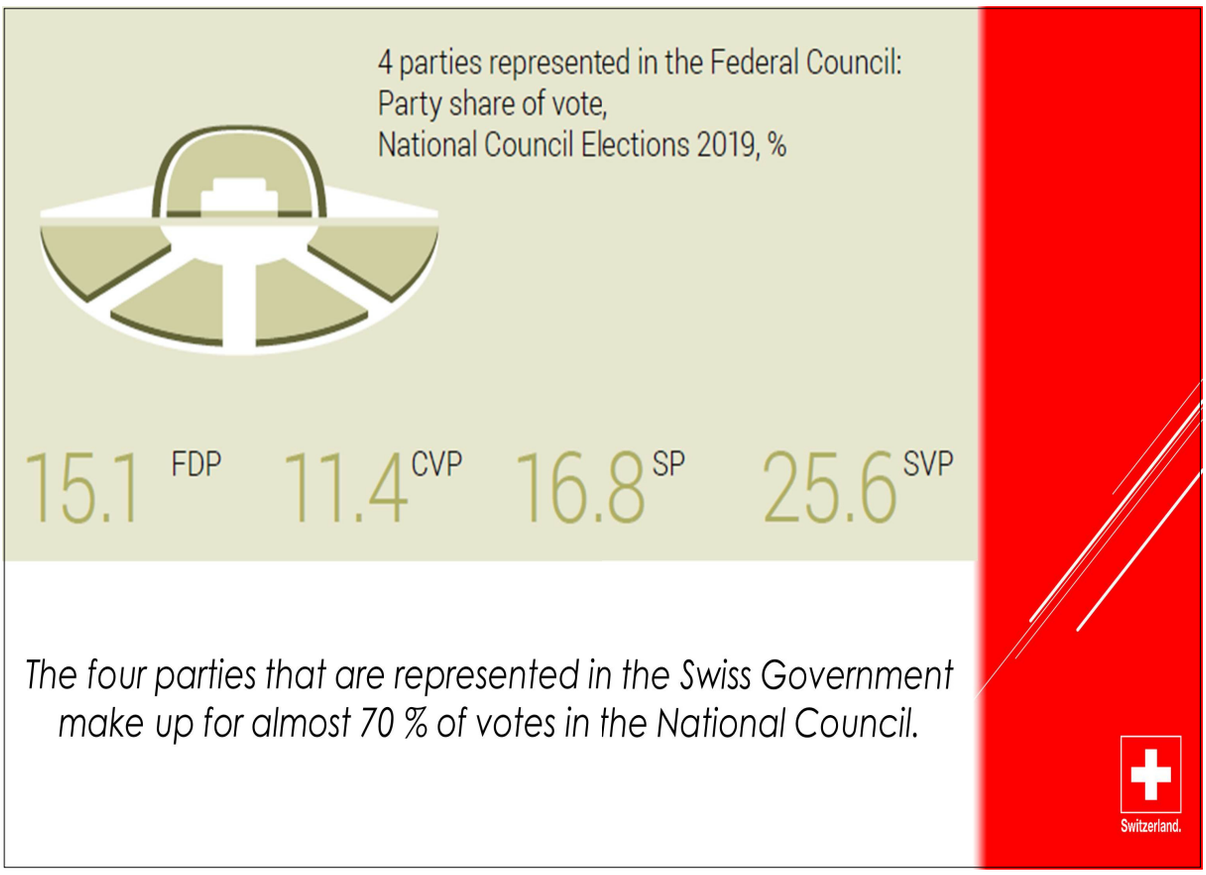
Election

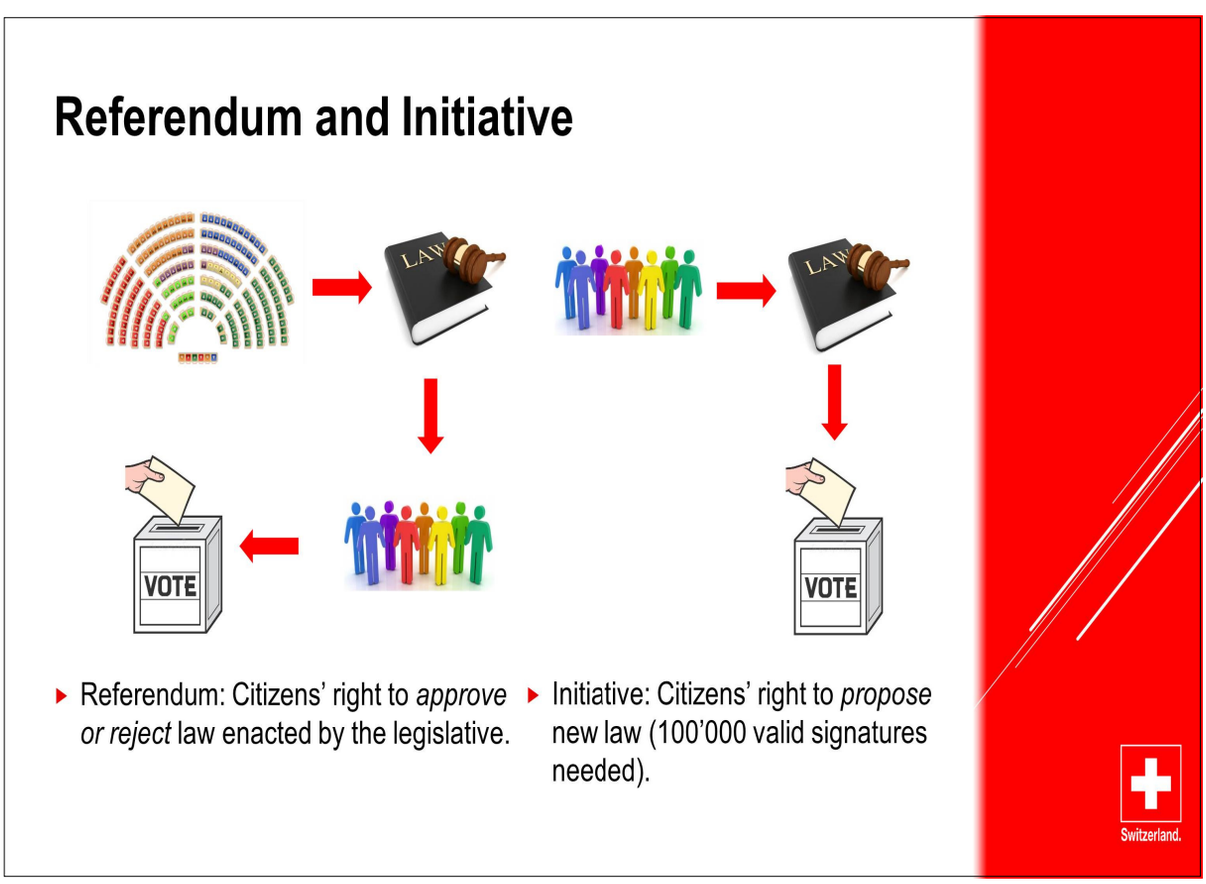
Executive

- Federal Council (7 members)

- Elected by Federal Assembly every 4 years; President every 1 year
- Current composition ("magic formula"):
  - 2 SVP (right wing, conservative)
  - 2 SP (left wing, socialist)
  - 2 FDP (centre-right, liberal)
  - 1 CVP (centre-left, christian democrat)

Switzerland.


4 parties represented in the Federal Council:
Party share of vote,
National Council Elections 2019, %
15.1 FDP
11.4 CVP
16.8 SP
25.6 SVP
The four parties that are represented in the Swiss Government make up for almost 70 % of votes in the National Council.
Switzerland.


Referendum and Initiative
LAW
VOTE
LAW
VOTE
Referendum: Citizens' right to approve or reject law enacted by the legislative.
Initiative: Citizens' right to propose new law (100'000 valid signatures needed).
Switzerland.

Switzerland.

WE HAVE THE FINAL SAY

In Switzerland sovereignty resides with the people, who exercise supreme political power.

63%

Swiss citizens are given the right to vote at the age of eighteen.

Swiss women did not gain the right to vote in federal elections until 1971.

In the Landsgemeinde of Appenzell Innerrhoden and Glarus citizens cast their votes in open-air assemblies.

On up to 4 occasions in any given year, the Swiss electorate votes on some 15 different issues.

The Swiss have many rights allowing them to participate in the political decision-taking process and can directly intervene in politics, for example by launching an initiative or a referendum.

There are three ways to cast your vote

at the ballot box

by postal vote (most popular)

e-voting (only in certain cantons)

© FDFA, PRS 2017 / Sources: The Swiss Confederation – a brief guide 2017, Federal Statistical Office (FSO), Swissvotes, Federal Chancellery (FCh), ch.ch / For more, visit aboutswitzerland.org

Switzerland.

Direct Democracy

- **26 June 2009:** "Travail Suisse" submits the initiative "6 weeks of holidays for all" with 107'639 signatures at the Federal Chancery.

- **24 March 2009:** Federal Council takes decision to recommend rejection of initiative without counter proposal.
- **17 June 2011:** National Council (122 votes in favor and 61 against with 2 abstentions) and State Council (32 votes in favor and 10 against) support rejection of initiative.
- **11 March 2012:** The initiative is rejected by 66.5% of the voters and all cantons.

Switzerland.

Conclusion: Pros and cons

+ Close to citizens -> everyone can participate
+ Flat hierarchies
+ Small administration and low taxes
+ Open dialogue and tolerance towards others
+ Integration of many stakeholders

– Sometimes long procedures to reach consensus and take decisions
– Low voter turnout (45.2 %)

Switzerland.

“Landsgemeinde” in Glarus

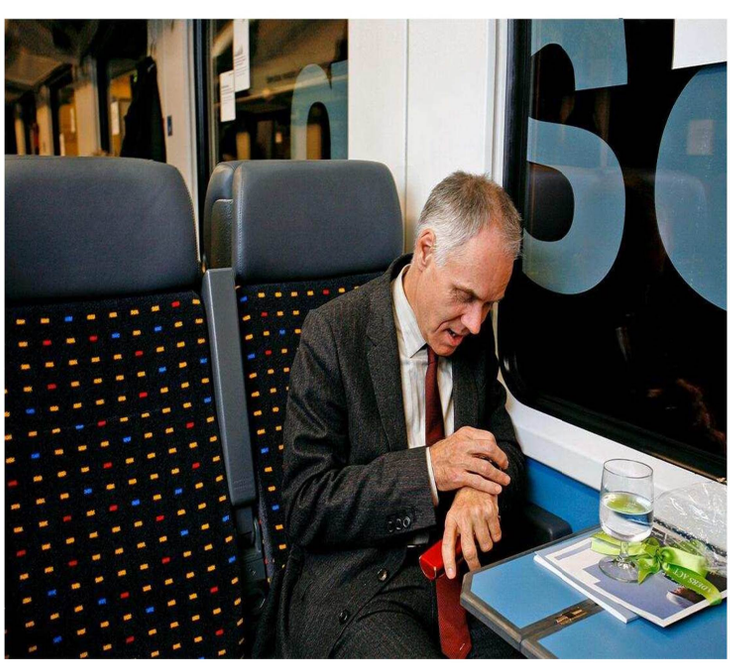
Switzerland.

Voters pamphlet

Voters pamphlet of the national vote dated 23 September 2018 consisted of 40 pages for three proposals.

Switzerland.

Down to earth politicians



Switzerland.

Peaceful mass demonstrations

Switzerland.

Q & A

Switzerland.

직접민주주의의 강화

안창호 전 헌법재판관

헌법은 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다."고 규정하고 있다(제10조). '인간의 존엄과 가치'는 헌법의 근본 가치이고 인류가 지향하는 궁극적 가치이다.

헌법은 '인간의 존엄과 가치'를 실현하기 위해, 헌법질서의 핵심으로 '민주적 기본질서'를 설정하고 있다(제8조). 민주적 기본질서는 민주주의와 법치주의를 두 축으로 한다(헌재 2014. 12. 19 2013헌다1). 민주주의는 사람이 정치 공동체 내에서 정치적 지배를 피할 수 없다는 것을 전제로, '자기결정과 자기지배'의 결과로 나타나는 통치형태이다.

헌법 제1조는 "①대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다."고 선언하고 있다. 이는 국민주권주의를 천명한 것으로, 국가권력의 근원과 주체는 국민이며 국민만이 국가권력의 정당성을 부여할 수 있다는 원리이다. 국가권력의 근원인 국민이 국가권력을 어떤 방법으로 행사하는지가 민주주의의 또 다른 내용을 이룬다. 민주주의를 구체화 하는 방법은 직접민주주의와 대의(간접)민주주의가 있다.

직접민주주의와 대의민주주의는 모두 국민주권주의의 실현을 위한 방법이다. 양자는 주종관계나 배타적 관계에 있는 것이 아니고, 어느 것이 절대 우위에 있는 것도 아니다. 국가는 각기 다른 현실 속에서 공동체구성원 간 가치충돌을 해소하고 조화를 도모하면서 건강한 공동체를 형성·유지하는 가운데, 헌법의 근본 가치인 '인간의 존엄과 가치'를 구현하는 방법을 모색해야 한다.

국민주권주의의 관철이라는 측면에서는 룻소(J.J. Rousseau)의 견해대로 직접민주주의가 강조될 수 있다. 그러나 직접민주주의 강조는 정치권력의 불가분성과 국민의사의 절대성을 내세워, 권력분립을 부정하고 사법적 통제를 제한하여 민주적 전제(專制)의 위험을 가질 수 있다. 또 직접민주주의는 가변적인 국민감정과 이해관계에 따른 의사결정의 위험성, 적극적인 소수세력에 의한 선동과 여론조작의 위험성, 국민투표 대상의 전문성과 복잡성에 따른 한계가 상존한다.

더욱이 복잡다기한 현대사회에서는 자유주의 의회이론을 확립한 프랑스의 시예에스(A. Sieyès)나 영국의 버어크(E. Burke)의 견해대로, 국민이 선출한 엘리트에 의한 국가운영이 효율적이고 전문적일 수 있다. 상대적으로 큰 규모의 국가에서, 모든 사안을 직접민주주의 원리에 따라 처리한다면, 사실상 국가업무가 마비될 뿐만 아니라, 일반국민은 생업에 종사해야 하므로 투표율이 낮아질 수밖에 없다. 이는 오

히려 민주적 정당성을 훼손하기도 한다.

대의민주주의가 국가의사형성의 안정성·지속성·객관성·전문성 등에서 보다 우월하다 할 수 있다. 이에 현대 민주국가에서는 대의제 민주주의를 기본으로 하게 된다.

대의민주주의에서는 대의기관이 국민에 의해 선출된 다음에는 임기동안 국민의사에 구속되지 않고 양심에 따라 결정하는 자유위임관계이다.[1] 자유위임관계에서는 대의기관이 국민의사와 다른 결정을 하더라도, 법적 책임을 부담하지 않고 주기적 선거에서 정치적 책임을 부담할 뿐이다. 이런 자유위임원리가 작동하는 대의민주주의에서는 선출된 대표들이 자기들만의 리그로서 집단이기주의나 특정이념에 집착하여 국민의사와 국가이익에 배치되는 결정을 할 수 있다. 또 국가권력은 주권자인 국민으로부터 멀어지는 집권화(集權化) 경향을 가지고, 국가권력의 집권화는 절대주의 속성을 가지며, 그 결과 위임된 국가권력은 부패하고 정의롭지 못하게 될 수 있다.

대의민주주의의 한계는 직접민주주의의 이념과 원리에 의해 수정·보완돼야 한다. 더욱이 오늘날에는 국민교육의 확대로 교육수준이 획기적으로 향상되고 시민의식이 괄목하게 성장했다. 우리나라의 고등교육수준은 세계 최고 수준이고 문맹률은 세계 최저 수준이다. 변호사 숫자 등 민주주의 실현을 위한 인프라도 크게 개선되었다. 또 인터넷 등 전자기술의 발달은 전자투표의 제도화를 가능케 하고, 블록체인을 활용한 정당투표와 주민투표를 가능케 하여 큰 규모의 국가에서도 직접민주주의의 이념과 제도의 확대를 가능하게 한다.

직접민주주의의 실현수단으로 국민발안, 국민투표, 국민소환, 국민질의가 있다. 그 가운데 헌법은 국민투표만을 인정하고, 국민발안, 국민소환, 국민질의를 인정하지 않는다. 국민투표도 국가기관의 주도 하에서 국가기관이 확정한 대상 즉 외교·국방·통일 등 국가안위에 관한 중요정책과 헌법개정안에 대해서만 인정한다(제72조, 제130조 제2항). 헌법재판소는 '국민투표는 국민에 의한 국가권력의 행사방법의 하나로서 명시적인 헌법적 근거를 필요로 하며, 헌법에 명문으로 규정되지 않는 한 허용되지 않는다.'고 한다(헌재 2004. 5. 14. 2004헌나1). 이는 국민이 주권자로서 헌법규정과 관계없이 국가권력을 자의로 행사할 수 있다면, 민주주의의 이름으로 대의제와 권력분립질서에 기초하는 법치주의를 폐지하고, 인간의 존엄과 가치를 훼손할 수 있기 때문이다.

국민은 주권자로서 헌법을 개정할 수 있으나, 일단 헌법이 확정된 다음에는 헌법에 구속된다. 국가차원에서 현행 헌법보다 직접민주주의의 실현수단을 강화하기 위해서는 헌법 개정이 필요하다. 헌법 개정 전에는, 국가차원에서는 현행 제도 내에서 직접민주주의의 가치 및 원리를 강화·보완하는 방안을 강구할 필요성이 제기된다. 물론 지방자치차원에서는 직접민주주의의 제도를 도입할 수 있다.[2] 국민의 직접적인 참여와 견제를 통해 대의민주주의에서 발생할 수 있는 부정적인 현상을 방지하는 방안이 강구돼야 한다.[3]

1) 헌법 제46조 제2항은 "국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다."고 규정하여 국회의원 직무의 '자유위임'을 선언한 것으로 평가되고 있다.
2) 지방자치차원에서는 법률로써 직접민주주의 제도를 도입할 수 있다는 것에 대해서는 반대하는 견해가 없다.
3) 직접민주주의 가치를 강화하기 위해서는 민주시민의 도덕성 함양과 숙의민주주의가 정착되어, 국민감정을 이용한 포퓰리즘

이런 직접민주주의 요소의 강화는 국가권력의 집중화를 방지하고 국가권력의 분산을 의미하기도 한다.

오늘날 스위스에서는 칸톤과 기타 소규모 정치적 공동체에서 시민은 국가의 중요 사안을 직접 결정하고 견제하고 있다. 물론 우리나라가 스위스보다 여러모로 국가규모가 크므로, 스위스의 모든 제도를 그대로 도입할 수는 없다. 그러나 직접민주주의와 관련된 스위스의 지혜는 우리나라 민주주의가 나아가는 길에 많은 도움을 줄 수 있다.

최근에 우리나라에서는 검찰개혁이 중요 화두 가운데 하나이다. 정부와 여당은 고위공직자범죄수사처 신설과 검찰·경찰 수사권 조정으로 검찰권한을 대폭 약화하려 한다. 그러나 그 방안은 검찰권한을 약화시킬 수 있을지는 몰라도, 대통령권력의 집중화를 더욱 가속화 하고, 수사의 독립성·중립성·공정성을 훼손할 가능성을 높게 한다는 우려가 있다.[4)]

검찰수사의 독립성과 중립성은 검찰총장 임명시, 국민의 대표기관인 국회의 통제를 강화하여 단순히 인사청문회를 거칠 뿐만 아니라, 국회의 동의를 받도록 하여 확보할 수 있다. 필요하다면, 국회재적의원 5분의3 또는 3분의2 이상의 동의를 받도록 할 수 있다. 검찰권한의 비대화 방지는 공수처 설치나 경찰과의 수사권 조정이 아니라, 미국의 기소대배심제(Grand Jury)와 같이 검찰권이 국민에 의해 직접 통제를 받게 하는 방안이 고려돼야 한다. 사회적 이목을 끄는 등 중요 사건에서, 국민이 국가기관의 의사결정에 직접 참여하여 기소여부를 결정하는 방안이다. 이러한 참여를 통해 자의적 검찰권 행사를 방지할 뿐만 아니라, 민주시민의 도덕성을 함양하고, 숙의민주주의가 정착하는데 기여할 수 있다.

국회의 방청과 관련하여, 헌법은 의사공개의 원칙을 선언하고 있다(제50조 제1항). 국회의 회의에서 의사공개원칙이 적용된다 하더라도 국회 또는 회의 출석의원 과반수의 찬성이 있는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. 헌법재판소는 국회의 본회의뿐만 아니라 국회의 위원회 회의에도 의사공개원칙이 적용된다고 하여 이를 검토하면서도, 국회의 방청불허는 자율권 영역으로 보아 합헌이라고 결정하였다(헌재 2000. 6. 29. 98헌마443등).

지방의회 방청불허 사건(헌재 2017. 7. 27. 2016헌마53)에서, 헌법재판소는 주관적 권리보호이익이 소멸하였고 심판이익도 없다는 이유로 각하하였으나, 반대의견은 헌법적 해명이 필요하다고 하면서 위헌이라는 견해를 밝혔다.

반대의견 요지는 다음과 같다. ① 지방의회의원은 쉽게 자기들만의 정치적 카르텔을 형성할 수 있고 영리를 목적으로 하는 직업에 종사할 수 있어, 의사결정의 공정성이 훼손되고 정치적 야합과 부패로 연결될 가능성이 크며 지방자치에 대한 국민 신뢰가 훼손될 수 있으므로, 지방의회에 대한 주민의 통제는 더욱 필요하다. ② 다원적 인적구성의 합의체인 지방의회는 국정운영의 투명성과 공정성이 최대한 확보

정책이 방지되어야 한다.

4) 2019년 10월 30일자 중앙일보, 안창호의 퍼스펙티브, ‘국민을 위한 검찰개혁’ 참조

될 수 있도록, 원칙적으로 국민에게 공개돼야 하고, 지방의회 위원회에도 헌법 제50조 제1항의 의사공개 원칙이 적용돼야 된다. ③ 알 권리는 주권자인 국민의 정치적 의사형성의 초석이 되고, 국정운영의 민주적 정당성 확보의 근거가 되므로, 의회의 방청불허가 다수 의원의 의사에 의해 결정된 경우라도 헌법상 비례원칙을 위반한 때에는 국민의 알 권리를 침해할 수 있다.

반대의견은 의회가 국민의 대표로 구성된 합의제 대의기관으로 토론을 통해 국민의 다양한 견해와 이익을 교량하여 공동체의 중요한 의사를 결정하므로, 의회에서 논의되는 내용은 원칙적으로 '일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 자유롭게 얻을 수 있는 정보'에 해당하는 것으로 보고, 의회의 방청을 자유권적 성격을 가지는 알권리의 문제로 보고 있다. 의회의 방청거부는 국민의 알 권리를 제한하는 것이므로, 의회의 다수결 이외에 헌법 제37조 제2항에 따라, 국가안보·질서유지·공공복리를 위해 필요한 경우에 한해 가능하다고 본다. 반대의견과 같이, 의회의 방청불허가 알 권리를 침해할 수 있다는 접근은 국민의 의회권한에 대한 주권자인 국민의 직접적인 통제의 강화라는 의미를 가진다.

대의민주주의에서 국가권력에 대해서는 국민의 참여와 견제가 필요하고, 이를 통해 국가의사는 국민의 사에 다가갈 수 있다. 직접민주주의의 가치의 강화 속에서, 대의민주주의는 한층 더 국민의, 국민을 위한, 국민에 의한 가치로 거듭날 수 있다.

포용국가와 조율국가

이규연 탐사보도국장
(JTBC)

2019년 서초동·광화문 집회는 정치 현실에 갈증을 느낀 시민들이 직접 정치에 뛰어든 마당이었다. 공포보다 분노, 분노를 넘어 대안을 외쳤다는 면에서 긍정적으로 평가할 부분이 많다고 하겠다. 동시에 대의민주주의와 직접민주주의 사이에 존재하는 빈약한 관계성을 성찰케 하는 계기가 됐다. 대의제가 시민들의 바람을 제대로 흡수하거나 대변하지 못하면서, 광장은 거칠어지고 소모적인 갈등이 날을 세웠다. 국회·행정부·언론을 믿을 수 없다는 목소리가 거리를 메웠다. 직접민주주의와 또 다른 직접민주주의, 직접민주주의와 대의민주주의가 충돌하는 양상을 보였다.

최근의 양상이 민주주의의 후퇴보다는 민주주의에 대한 열망을 반영한 것이라고 평가하더라도 여전히 문제는 남는다. 좀 과격하게 표현하면 정치의 실패, 대의제의 실패라고 규정할 수 있겠다. 특히 대의제의 중심인 국회가 민의의 대표하지 못하고, 정치력을 발휘하지 못하며, 대안을 찾는데 철저하게 실패하고 있다. 또 다른 측면에서 '결함 있는 민주주의'를 보여준다.

한때 우리 국회는 몸싸움이 난무하는 '동물국회'라는 오명을 들은 적이 있다. 이에 대한 반성으로 국회선진화법이 만들어진 이후에는 아무것도 처리하지 못하는 '식물국회'라는 평가를 받았다. 그리고 지금의 20대 국회는 아무것도 처리하지 못하면서 몸싸움을 하는 '동식물국회', 심지어 '좀비국회'라는 야박한 평까지 받고 있다. 비례대표제는 오래 전부터 다양한 목소리를 대표하지 못하고, 진영 간 협상력·정치력은 갈수록 후퇴하며, 젊은 세대와 디지털 공유시대를 반영하지 못하고 있다면 지나친 악평일까. 따라서 '지금은 대의제의 훼손을 우려할 때가 아니라 대의제의 완성을 고민할 때'라는 발제 부분에 전적으로 동의한다. 한걸음 더 나아가 대의민주주의와 직접민주주의 '관계성'에 좀 더 주목해야 한다고 본다.

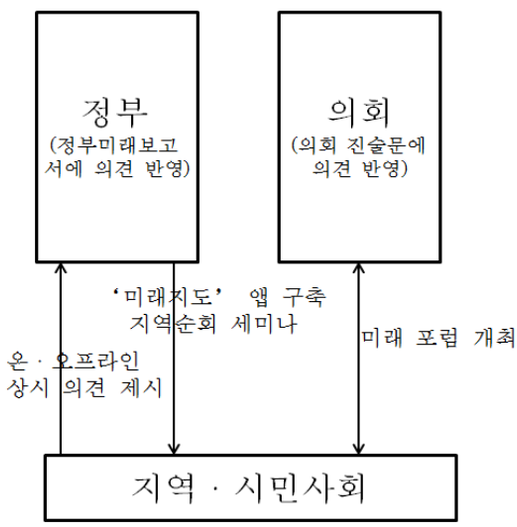
스위스 직접민주주의 사례는 우리에게 적지 않은 시사점과 숙의요소를 던져준다. 스위스에서 직접 민주주의가 대의제의 적이 아니라, 권력 유지, 권력 경쟁 및 권력 통제 기능을 동시에 수행하고 있다는 점은 흥미롭다. 잦은 국민투표의 결과가 극단적인 정치적 갈등으로 이어지지 않는 점도 흥미로운 대목이다. 우리는 그 기제를 잘 살펴보면서 살아 움직이는 교훈을 흡수해야 한다. 하지만 스위스의 직접민주주의 성공모델이 우리에게 바로 이식될 수 있을지는 의문이다. 국가모델과 정치환경이 확연히 다르기 때문이다. 발제대로 '역사적 우연의 일치' '알맞은 토양에 떨어진 씨앗'이라는 측면도 있다.

북유럽의 강소국, 핀란드에서 대의민주주의와 직접민주주의의 관계성을 찾아보는 것도 좋을 듯하다. 발제에 나온 바와 같이, 핀란드는 2017년 민주주의 지수에서 '완전한 민주주의'를 구현하고 있는 국가다. 강대국에 둘러싸여 있으면서, 부존자원이 빈약해 혁신과 기술, 교육으로 국가의 운명을 개척해 나간다는 점에서 우리와 처지가 비슷하다.

한 국가를 집결시키는 힘은 같은 곳을 바라보는 미래비전에서 나온다. 물론 미래비전은 어느 나라든지 수립한다. 하지만 핀란드가 다른 나라와 다른 점은 비전을 만들어가는 과정에서 의회와 정부가 '지독하

게' 협의하는 거버넌스가 존재가 한다는 것이다. 이런 협의를 핀란드에선 '대화'(dialogue)라고 부른다. 이런 거버넌스가 탄생한 시점은 1990년이었다. 경제사정이 나빠지면서 국민총생산이 14% 가량 곤두박질치고 실업률이 20% 가까이 치솟자, 정치권과 시민사회에서 새로운 국가운영의 틀이 필요하다는 의견이 제시됐다. 이런 극심한 경기침체를 예측하지도, 대비하지도 못한 데 대한 반성이 쏟아져 나왔다.

핀란드



미래비전 수립 과정에서 의회·정부·시민사회 간 연계성

반성은 미래의 변화를 내다보고 적극적으로 대응하는 능력을 키워야 한다는 필요성으로 이어졌다. 이런 분위기에서 의회는 미래비전을 체계적으로 세우자는 발의를 하고, 이에 따라 정교한 전략 구조와 프로세스를 짜기 시작했다.

의회와 정부는 국가 미래비전을 수립하는 과정에서 수천 명의 시민과 전문가를 인터뷰한다. 인터뷰를 통해 나온 아이디어를 선별해 비전 초안에 반영한다. 또 쌍방향 사이트를 만들어 일반에 공개한다. 이 웹사이트에는 미래전략 구상의 주요내용이 담기는데, 시민들은 이를 보고 직접 사이트에 의견을 남기거나, 소셜미디어 서비스를 통해 의견을 전달한다.

이렇게 방안을 만든 뒤에서 또 다시 의견수렴 절차를 밟는다. 초안을 민간활동가에게 전달하고 이해관계자들로부터 피드백을 받아 비전을 고치는 개방성, 환류성 절차를 가동한다. 전국 곳곳에서 지역 토론회가 열리고 고교와 대학사회의 의견을 수렴하게 된다.

핀란드의 거버넌스 방식을 '조율'(調律)이라고 표현하고 싶다. 조율의 사전적 의미는 악기의 음을 표준에 맞춰 고르거나 문제를 알맞게 조절한다는 뜻이다. 이런 조율이 빨리빨리에 익숙한 한국인들의 눈에 소모적이고 비생산적으로 보일 수 있다. 하지만 시민이 합의하지 않는 미래비전은, 그 자체가 아무리 합리적인 혁신을 담고 있다고 해도, 제대로 작동될 수 없음을 핀란드 인들은 알고 있다.

현 정부는 국정 목표로 포용국가를 설정했다. 포용이 가능하기 위해서는 각 주체 간에 '체계적인 대화'가 전제돼야 한다. 특히 직접민주제와 대의민주제의 소통이 필수적이다. 말로만의 소통은 공허한 메아리다. 대의민주주의와 직접민주의의가 잘 조율되는 '정교하고 지독한' 거버넌스를 만들어 내야 포용국가도 가능하다.

경제민주화와 직접민주주의

유종일 원장
(KDI국제정책대학원)

민주주의가 흔들리고 있다. 민주주의가 점점 확산되고 그 토대 위에서 평화와 번영이 또한 확산될 것이라는 20세기의 믿음은 강력한 도전에 직면해 있다. 이러한 사태의 근저에는 1980년대부터 신자유주의적 세계화가 진행되면서 나타난 경제력의 집중과 불평등의 확대가 도사리고 있다. 성장의 혜택에서 소외된 다수 대중의 기성체제에 대한 불신과 불만이 커져가는 가운데 세계 각국에서 권위주의적 지도자들이 대거 집권하고 포퓰리즘이 위세를 더하고 있다.

선진국 중에서 경제력 집중과 불평등의 문제는 미국과 한국이 가장 극심하다. 경제 엘리트의 정치적 영향력이 막강하여 민주정치에 입각한 경제사회개혁이 가로막혀 있기 때문이다. 미국의 경우 천문학적 선거자금을 매개로 한 금권정치가 극에 달했다. 한국의 경우 선거공영제 덕분에 선거자금을 매개로 한 미국식 금권정치는 제한적이지만 재벌(대규모기업집단)의 막강한 영향력 때문에 정책선택의 폭이 극히 좁아지고 모든 정권이 소위 '친기업정책'을 채택하게 되는 경향이 있다. (이는 공정한 경쟁을 중심으로 한 '친시장정책'과는 달리 기존의 대기업집단이 누리는 독점적 초과이윤을 보호해줌으로써 비효율을 조장하고 혁신의 유인을 약화시킨다.)

재벌중심 경제는 박정희 시대에 추구한 정부주도 산업화의 산물이다. 군부독재를 무너뜨린 1987년의 민주화 이후 부패와 노동탄압의 원천이었던 정경유착을 근절하고 재벌의 경제력 집중을 해소하라는 경제민주화 요구가 전면에 등장했다. 이윤과 성장만 추구하지 말고 복지와 공평을 중시하라는 요구다. 하지만 결과적으로 '87년체제'는 경제민주화에 실패하였다. 노동권의 신장과 복지의 확대가 어는 정도 이루어지기는 했으나, 재벌은 아직도 이윤과 성장의 논리를 앞세워 사회경제적 개혁을 가로막는 진지를 이루고 있다.

1987년 민주화 이래 이명박 정부만 외에 모든 정권이 재벌개혁과 경제민주화를 내세웠으나, 개혁은 표피적인 변화에 그치고 후퇴를 일삼았다. (특히 경제민주화를 제1공약으로 내세우고 집권한 박근혜 정부는 오히려 재벌총수들과 노골적인 정경유착을 저지르다가 탄핵을 당하고 법의 심판을 받고 있다.) 그런 가운데 한국경제에 대한 재벌의 지배력은 더욱 강화되었고 총수 일가의 사익추구와 편법적인 경영권 세습은 여전히 만연해 있다. 불평등과 부의 대물림이 심화하고 있으며, 정부의 막대한 R&D 지원이 무색하게 혁신성장은 부진하다.

경제민주화의 거듭된 실패를 보면서 많은 이들이 '87 체제'의 한계를 인식하게 되었다. 1987년 민주화의 핵심은 대통령 직선제였다. 이는 민주화의 중요한 진전이었으나, '제왕적 대통령제'라 불리는 지나친 권력집중과 결선투표 없는 대통령 직선제나 국회의원 소선거구제 등 승자독식 선거제도 탓에 정책을 만들어내고 갈등을 조정하는 생산적 정치보다는 지역주의를 근거로 기득권화 한 양대 정치 세력 사이의 권력투쟁이 지배하는 정치가 되고 말았다. 양대 정치세력은 대북정책에서는 극명한 차이를 드러냈지만

사회경제정책에서는 별 차이가 없었다. (이는 노무현 전 대통령이 대연정을 제안하면서 지적한 사실이다.)

'87 체제'의 문제점에 대한 인식이 확산되면서 제왕적 대통령제를 개혁하기 위한 내각제 혹은 이원집정제로의 권력구조 변경과 국회의원 선거제도의 비례성을 강화하려는 두 가지 흐름이 나타났다. 권력구조 변경을 위한 개헌론은 정치권에서 여러 차례 거론은 되었으나 막강한 권력을 누리는 현직 대통령 또는 이를 기대하는 차기 유력 주자의 반대를 극복할 만큼의 힘을 받지 못하였으며, 지난 10년 사이에 시민사회를 중심으로 전개된 선거제도 비례성 강화 운동은 약간의 결실을 맺어 현재 국회에서 개혁안 입법이 최종단계에 이르렀다. 김대중 정부에서 제한적이나마 비례대표를 도입하여 민주노동당이 원내에 진입했던 사례에서 알 수 있듯이 비례성이 강화되면 신생군소정당에 의한 정치시장의 유효경쟁이 확대될 수 있을 것이다.

그러나 이 정도로 경제민주화를 이루기는 어렵다. 재벌의 구조적 힘이 워낙 막강하기 때문이다. 재벌이 국민경제에서 차지하는 비중이 워낙 크기 때문에 정부는 항상 경제 활성화를 위해 재벌의 협조를 구하려는 유혹에 빠지기 쉽다. 재벌은 정치권과 관료사회, 법원과 검찰, 언론과 학계 등에 광범위한 장학생과 지원군을 확보해놓고 있다. 훨씬 심층적인 정치개혁이 이루어져야 이를 극복할 수 있을 것이다. 선거제도, 정당제도, 권력구조 등으로 이루어지는 대의정치 시스템의 개혁은 물론이거니와 대의정치를 보완하고 견인하기 위한 직접민주주의를 강화하는 것도 중요하다.

한국에서 직접민주주의에 대한 관심과 열망이 급증한 계기는 박근혜 정부를 무너뜨린 촛불시위운동이다. 4월 혁명은 박정희의 쿠데타로, 6월 항쟁은 노태우의 집권으로 귀결되었던 과거, 우리 손으로 뽑은 박근혜 정부의 기괴한 행태를 돌아보며 대의민주주의에만 기대기보다는 주권을 스스로 행사하는 직접민주주의의 수단을 확보하려는 노력이 시작되었다. 우리 국민의 각성된 주권의식, 높은 교육수준, 그리고 정보통신기술을 활용한 탁월한 소통 역량을 바탕으로 새로운 대한민국을 설계하려는 욕구가 분출되었다. 새 정부 출범 이후 이러한 움직임은 다소 소강상태를 보이고 있다. 하지만 직접민주주의의 활성화와 대의민주제도의 개혁을 포함하여 주권자의 뜻이 온전하게 반영되는 정치시스템을 만들어내기 위한 노력은 계속될 것이다. 이러한 정치개혁을 이루고 그 토대 위에서 경제민주화를 이루어내야만 촛불시위운동은 촛불시민혁명으로 승화될 것이다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO