



地方自治情報

Journal for Local Autonomy & Governance

권두언

지식정부와 지방자치의 발전 -박응격 (한양대 지방자치연구소장) · 2

특집논문 : 지식정부와 전자정부의 발전

지방자치단체의 전자정부 성숙도와 미래지향적 모형 탐색-허만형 (건국대 교수) · 6

행정자치부 전자정부국 수립과 발전-이상욱(행정자치부 지역정보화과장) · 22

서울시 전자정부 - 시민이 만족하는 최고의 정보도시 조성-이충열 (서울시 정보화팀장) · 33

인터넷을 통한 행정서비스 개혁-한상우 (한양대 교수) · 42

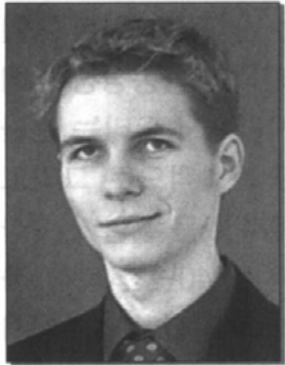
전자국회와 열린 국회-임익상 (국회 입법조사관) · 56

특강 : 독일통일과 교훈 - 드 메이지에르 (전 동독수상) · 64

연구논문: 분권-대한민국 민주화의 핵심

크리스토퍼 파운 (베를린시 구의원) · 70

2004.6.15
제148호



분권 - 대한민국 민주화의 핵심

크리스토퍼 파운(베를린 프리드리히하인-크로이츠베르크 구의원)

1. 서론

역사적으로, 한국은 매우 중앙집권적인 국가였다. 위계적 질서의 이러한 전통은 분권화와 하부로의 권력 분배를 어렵게 하였다. 현대적 의미에서 한국전쟁(1950-53)에 의하여 지방자치 실행이 일시적으로 중단되고 늦어졌지만, 1948년에 이미 지방자치의 개념이 처음으로 한국 헌법에 도입되었다. 박정희 독재정권(1961-1979)과 전두환 정권을 거치면서, 분권화는 국가적 재통합이라는 전제 하에 지연되었다. 결국 1991년에 30년 동안 연기되었던 지방의회가 지방의 직접 선거에 의해 다시금 구성되었다. 그러나 지방자치법 시행 7년 후인 1995년 이후에서야 지방의회 의원 및 지방자치단체장의 직접선거 등의 시행과 함께 비로소 지방자치가 실제적으로 실행될 수 있었다.

2. 본 연구의 목적과 연구 방법

한국의 정치적 의사결정은 대부분 하향식 결정과정을 통해 이루어져 왔다. 따라서, 한국 민주화 발전의 다음 단계는 분권화, 지방자치, 시민참여 확대를 통하여 하향식 결정과정을 상향식 결정과정으로 정치적 의사결정구조를 바꾸는 것이 되어야 한다.

바로 의사결정구조를 바꾸는 방법을 고찰하는 것이 본 연구의 목표이다. 본 연구의 경우 대부분의 전문가 인터뷰가 지방자치단체장들을 대상으로 이루어졌기 때문에, 지방자치단체장들의 수가 연구 신뢰성의 기반이 된다.

본 연구의 3장의 첫 번째 부분은 지방자치단체장과 상위 정부와의 관계에 대하여 고찰하고 있다. 지역의 독립성과 경쟁력이 여기서 중점적으로 다루어진다. 재정적 독립성을 지방자치를 측정하는 주요한 요인으로 가정하고, 인터뷰 지침에서는 재정적 독립성만을 언급하였다. 3장의 나머지 부분에서는 어떻게 하면 지방자치를 증진시킬 수 있는가에 대한 인터뷰 대상자들의 의견과 제안을 중점적으로 다루고 있다.

4장은 지방자치단체장에 대한 지방의회 및 시민참여의 통제에 초점을 맞추었다. 지방자치단체장들에 의하여 제안된 개선안은 다소 찾아보기 힘들었다. 그러나 대담 회피 및 함축적 표현 등에서 부가적인 정보들을 얻을 수 있었다. 시민, 정치활동가, 정치학자 및 학생들과의 인터뷰, 지방의회 회의 참석, 과의 인터뷰 지방의회 의장들과의 인터뷰에서 추가적인 정보들을 수집할 수 있었고, 저자 자신의 3개월 간 한국 체류를 통해 실제적인 경험을 할 수 있었다. 3

프리드리히 나우만재단 한국 사무소에서 2003년에 한국 분권화에 대한 연구 담당함.

지방자치와 상위 정부로부터의 독립을 논할 때에,
가장 먼저 지방자치단체장들이 언급하는 주제는
단연코 지방자치단체의 예산 문제가 압도적이다.

장에서는 주로 전문가 인터뷰를 통한 정성적 분석을 통해 지방자치단체장들의 제안을 검토하였고, 4장에서는 해석적 방법을 통해 얻을 수 있는 저자의 제안사항들을 다루었다.

3. 지방정부와 상위 정부와의 관계

3.1. 재정

지방자치와 상위 정부로부터의 독립을 논할 때에, 가장 먼저 지방자치단체장들이 언급하는 주제는 단연코 지방자치단체의 예산 문제가 압도적이다. 개별 지역마다 차이는 존재하지만, 보통 지방자치단체 예산의 20-50% 가량만이 개별 지방자치단체의 세입을 통해 채워지고 있다. 예산의 나머지, 약 80-50% 부분은 중앙정부 혹은 광역 지방자치단체, 대도시 지방자치체로부터 충당되고 있다(대도시들은 개별적인 지방자치단체를 가지고 있다). 지방자치단체가 중앙정부로부터 받는 가장 중요한 예산 영역은 사회복지 분야이다. 이러한 사회복지 이전의 양은 거주자 수와 복지 혜택 수혜자 수에 따라 달라진다. 중앙정부로부터의 사회복지 이전 양은 법에 의하여 측정되고 보장되며, 따라서 이러한 국가 수준의 자금이전은 지방자치단체 주권에 거의 영향을 미치지 않는다.

그러나 지방정부가 중간 수준의 정부(도 혹은 광역시, 특별시)로부터 그리고 부분적으로

중앙정부로부터 충당되는 모든 예산은 프로젝트별로 책정된다. 그러므로 지방정부는 보다 상위 수준의 정부와 지방정부가 제시한 프로젝트를 지원하고자 하는 상위 정부의 의지에 매우 많이 의지하게 된다. 그러나 이러한 프로젝트 기반 재정지원의 경우 전체 지방정부 예산에서 차지하는 비율이 매우 높기 때문에, 대개 지방정부수준에서는 이 예산이 단일 프로젝트가 아닌 지방정부의 일반적인 활동에 사용되는 경우가 많다. 이러한 상황 때문에, 경쟁력의 실제적인 부분이 제시하는 것보다 훨씬 높은 수준에서 지방정부는 중앙 및 광역 지자체의 영향을 받게 된다. 여기서 중요한 것은 도 및 시 정부는 서울을 제외하고 재정적으로 독립되어 있지 않다는 것이다. 이러한 중간 수준의 정부들이 지역 정부들에게 제공하는 예산은 중앙정부에서 동원된 것이다. 따라서, 중앙 정부의 지방정부에 대한 영향력은 실제적인 자금의 흐름이 보여주는 것 보다 훨씬 강력하다.

지방정부가 재정을 증가시키고 독립성을 확보하기 위하여, 새로운 재정 자원을 위한 지방자치단체장들의 개별적인 제안들이 이루어져 왔다. 많은 수의 지방자치단체장들은 이미 지방자치단체 수준에서 거두어지고 있는 자동차세를 주요 수단으로 제안하였으나, 이것은 도 및 시 정부로 이전되었다. 자동차세를 언급한 다수 지방자치단체장들에 따르면, 이 이슈는 지역자치단체장들의 새로운 재정자원에 대한

**지방자치단체장들은 상위 정부의 행정직 결정 없이
지방자치단체 공무원들의 진급 및 임금 인상과
관련한 의사결정이 불가능하다는 점을 성토했다.**

고난한 싸움들 속에서 자신들을 하나로 묶는 것처럼 보인다고 한다. 새로운 재정 자원 확보의 수단으로 담배에 대한 세금(현재는 도 및 시 정부에 속해 있음)과 부가가치세(현재 중앙정부에 속해 있음)을 제안하였으나, 여전히 자동차세가 가장 현실가능성이 있는 재정자원으로 고려되고 있다.

3.2. 피고용자

지방자치단체장들은 두 번째로 그들의 피고용자 문제를 언급하였고, 실제로 상위 정부의 행정직 결정 없이 지방자치단체 공무원들의 진급 및 임금 인상과 관련한 의사결정이 불가능하다는 점을 성토했다. 그러나 몇몇 지방자치단체장들의 경우 행정직 프레임워크 외부에서 그들만의 독창적인 방법을 찾아낸 경우도 있다. 예를 들어, 상위 수준 정부로부터 프로젝트 자금을 이전 받아 운영할 경우, 지방자치단체 공무원들에게 업무 성과에 따라 인센티브를 제공하는 방법 등이다.

지방자치단체장들은 또한 지방자치단체 공무원의 경우 상위 직책으로의 진급 과정이 체계화되어 있지 못한 점을 한국의 현 지방자치의 문제점 중 하나로 지적하였다. 그러나 반대로 이 역시, 업무에 대한 새로운 아이디어 창출과 다양한 경험 축적을 도모하며 공무원들의 업무 부서 이동을 통해 진급에 대한 문제를 해결하는 것도 바람직한 대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 다시 역으로, 개인적 관계와 네트워크가 중요한 한국에서 이러한 방법들을 지원하는 대안들은 심각하게 고려되어야 한다.

3.3. 지역(동) 계획 및 교통 계획

지역, 중간 수준, 중앙 정부 사이에서 실제적인 권한과 영역이 고려되는 한, 현 상황을 개선하는 방법을 찾는 것은 매우 어려운 일이다. 한국 지방자치단체의 경우 대개 법적 구조보다 재정 부분을 보다 심각하게 생각하고 있는 것처럼 보여진다. 그러나 역시 지역 개발 계획 및 교통 계획에 대한 이슈들도 지방자치단체가 겪고 있는 주요 문제로 언급되었다. 층수 제한에 대한 건축 허가에 대한 권한은 지방자치단체에게 있다. 층수 제한의 기준은 전국적으로 지역마다 상이하다. 지역별로 15층이 최대 건축 제한 기준이 되는 곳도 있고, 20층까지 건축이 허가되는 지역도 있다. 이러한 제한 기준을 넘어서서 건물을 지을 경우 반듯이 시 정부의 허가가 필요하다.

지역 개발 영역에 비해 교통 계획의 경우 지방자치단체의 권한은 매우 미약하다. 지방자치단체는 단지 거리를 깨끗하게 유지하고 좋은 상태를 유지하는 수준만을 책임지고 있으며, 새로운 거리 조성 등에 대한 의사결정을 내릴 수 없다.

지방자치단체의 경우 그들의 재정이 새로운 거리 조성 및 보수에 필요한 프로젝트 기금보다 매우 적기 때문에, 지방자치단체는 그들이 수행할 능력이 있다고 해도 재정적 한계로 인하여 새로운 거리를 조성할 수 없게 된다.

3.4. 지방자치단체장 회의

지방자치단체장들 및 지방자치 장관이 모두

모이는 전국적인 단체장회의가 일년에 두 세번 개최된다. 더불어, 대도시의 경우 매월 지방자치단체장 회의(구청장)가 이루어지고 있다. 서울의 경우, 서울 시장 없이 이루어지는 부가적인 비공식 지방자치단체장 회의가 매월 열린다. 그러나 인터뷰를 시행한 지방자치단체장들 중 오직 한 명만이 이러한 회의를 긍정적으로 평가하였고, 생산적인 방법이라고 답하였다. 대다수의 지방자치단체장들은 이러한 회의들이 비생산적이라는 부정적 의사들을 표현하였다. 확인할 수는 없지만, 높은 수준 정부들로부터 제공되는 프로젝트 기반 재정에 대하여 지방자치단체들 사이 경쟁이 매우 치열하다는 인상을 받았다. 그러므로, 지방자치단체장들은 서로를 동반자가 아닌 상위로부터 이전되는 재정자원 확보 싸움에서 이겨야 하는 적으로 간주하고 있는 듯하다. 이들은 프레임워크를 바꾸어야 하는 장기 프레임워크 기반 재정보다 단기적인 프로젝트 기반 재정을 확보하는 것을 선호하는 경향을 보였으며, 따라서 대개 지방자치단체들은 압도적으로 그들의 프레임워크 변화에 관심을 갖지 않고 있다.

4. 지방자치단체장에 대한 지방의회와 시민 참여의 통제

지방자치단체장의 능력이 증가할 때, 지역독제를 만들어 내지 않기 위해서 지방자치단체장의 통제 또한 동시에 증가되어야 한다. 이 때, 상위 정부와 그들 자신의 행정부, 시민 및 지역 의회에 의하여 지방자치단체장이 많은 영향을 받게 된다.

4.1. 지역의회

지방자치단체 행정부의 거의 모든 조직도는 지방의회를 다른 행정 부문 모두를 통제하는 개별적 기구가 아니라 개별적인 행정부 중 하

나로 보여주고 있다. 실제로, 지방의회의 영향력은 매우 적다. 지방의회는 자신의 의장과 위원들만을 선출하고, 다른 집행 기관의 구성원들에 대한 선출권은 갖고 있지 않다. (불신임 투표 가능성의 부재에 대하여 언급하지 않더라도, 지방의회의 권한은 매우 미약한 수준이다.) 지방자치단체장(구청장)은 구민들에 의하여 직접 선출된다. 부구청장과 각 지방자치단체 집행기관의 장은 지방자치단체장에 의해 임명되는 공무원들이다. 다시 말해, 지방자치단체 행정부 구성에 있어서 지방의회는 전혀 영향력을 갖고 있지 못하다.

더욱이 지방의회의 다른 의사결정은 거의 의무적/구속적 권력이다. 그나마 언급할 만한 지방의회의 권한은 예산 계획에 대한 수용, 거부, 수정 요구 권한 뿐이다. 예산 심의를 통한 지방의회의 영향력은 매우 중요할 수 있으나, 실제적으로는 그렇지 않다. 지방자치단체 예산 계획의 상당부분을 차지하고 있는 상위정부로부터 이전되는 프로젝트 기반 재정의 경우 지방의회가 심의하는 예산 계획에 포함되지 않기 때문에, 예를 들어, 자금을 실제로 어떻게 사용하는 지에 대한 예산 심의의 영향력은 매우 적다. 또한 지방의회는 거의 예산계획 심의에서 거부권을 행사하지 않고 있다. 그 이유로 위계적 유교문화의 영향을 들 수도 있고, 예산 계획에 대한 지식의 부족을 지적할 수도 있겠다.

한국의 지방의회 구성은 유교적 전통을 반영하고 있다는 점을 언급하는 것이 보다 이해에 도움이 될 것이다. 현 지방의회의 경우 저자 자신의 경험 및 통계 상으로도 평균 연령이 매우 높다.

4.2. 시민 참여

시민들에 대한 정보제공은 시민참여를 위한 가장 첫번째 단계이다. 한국의 경우 현재 이러한 첫 단계가 원활하게 이루어지고 있다. 지역

한국 민주주의의 짧은 역사를 고려할 때, 한국 국민들은 단기간내에 매우 놀라운 성과를 이루어냈다. 그러나 분권화와 하위로부터의 의사결정 부분에 있어서는 아직도 할 일이 많다.

수준에서 이루어지고 있는 대민정보제공은 여타 서구 지방자치단체 보다 그 수준이 매우 우수하다. 저자가 방문한 지방자치단체 모두 지역주민들을 위한 정보지를 발간하고 있었으며, 거의 모든 자치체가 모든 가정으로 정보지를 배달하고 있었다.

정보제공을 위한 이 방법은 광범위하게 이용되고 있기 때문에, 국가 법 차원에서 불법적인 선거운동 등을 방지하기 위하여 지방자치체 정보지의 분량과 발행 기간을 제한하고 있다. 일방향적인 커뮤니케이션의 경우 많은 지방자치단체들이 월당 1시간의 TV 프로그램을 통한 정보제공 방식을 택하고 있다. 인터넷 홈페이지 또한 지방자치단체들이 사용하는 기본 도구로 이용되고 있으며, 몇몇 지방자치단체의 홈페이지에서는 쌍방향적 커뮤니케이션이 이루어지는 것을 볼 수 있다.

저자가 방문하였던 지방자치단체 중 한 곳에서는 독자적인 '표본 이메일 참여 시스템(exemplary e-mail participation system)'을 사용하고 있었다. 지역 시민 20% 가량이 지방자치체로부터 전자 정보지를 받아볼 수 있도록 이메일 주소를 등록하고 있었다. 이 전자 정보지는 때때로 특정 이슈에 대한 여론조사 및 통계조사를 위해 사용되기도 한다. 온라인을 통한 통계 조사의 경우 자동적으로 결과가 집계되고 분석되어 접근성과 시용성이 서면조사의 경우보다 우수했다. 예산 계획 과정에서도 사용이 가능하였다. 온라인을 통한 시민참여는 새로운 참여 방식이며, 인터넷 보급률이 매우 높은 한국의 경우 비교적 쉽게 실용화될 수 있었다. 다수 통계 결과에서 한국은 인터넷 보급

률과 시민들의 인터넷 사용률이 전 세계적으로 상위 10위 안에 들고 있다.

반면, 오프라인 상의 시민참여를 살펴보면, 지방자치단체 행정은 매우 복잡할 뿐만 아니라 위계적인 구조를 가지고 있다. 개별 '구'는 작은 '동'으로 나누어져 있고, 개별 '동'은 그 지역 행정을 위한 동사무소를 가지고 있으며 대민서비스를 제공하고 있다. 이러한 동사무소들은 일반적으로 소규모의 공공 도서관 및 성인을 위한 저녁 교육이 가능한 공간을 가지고 있다. 동사무소들은 시민들의 불편사항 및 제안사항들을 접수하는 역할 또한 수행하고 있다. 그러나 개별 지역 동사무소 보다 작은 단위의 시민들과 접촉하기 위한 창구를 가지고 있다. 한국의 경우 30가구에서 200가구의 작은 지역을 책임지는 시민대표자 제도(이장 및 통/반장)를 가지고 있다. 이런 시민대표자들은 해당 지역주민들의 불편사항 및 제안사항들을 수집하고, 동사무소 행정담당자에게 전달한다.

지역 시민대표자들의 경우 일부는 보수를 받기도 하지만, 보수를 받지 않고 활동하는 경우도 있다. 그러나 이런 대표자들은 그들이 대표하는 지역 주민들에 의하여 직접 선출되는 것이 아니라 행정적으로 임명되는 것이기 때문에 실질적으로 지역을 대표한다고 보기는 어렵다. 시민대표에 대한 직접 선거제의 도입은 매우 실질적인 민주주의의 예가 될 수 있을 것이다. 왜냐하면, 이런 직접 선거제는 시민과 대표자간 관계를 선거운동 기간 뿐만 아니라 지속적으로 공고하게 할 것이기 때문이다. 대부분의 지방자치단체장들은 자신의 지역에 속한 공무원들이 주최하는 자문 시간을 마련하고 있다.

그러나 이 시간을 통해 직접적으로 시민들과 의사소통을 하는 것은 몇몇 지방자치단체에 그쳤다. 일반적으로 시민들은 책임관련 사항의 경우에만 지방자치단체 행정 공무원들에게 의사표현을 하고 있었고, 직접 선출된 지방의회의원들에게 의사를 표현하는 시민들은 거의 없었다. 이 또한 지방의회의 영향력이 매우 적음을 보여주는 예이다.

더욱이, 현 수준의 시민참여 수준에서는 어떤 직접 민주주의의 요소를 찾아볼 수 없었다. 정치적 운동의 경우, 특히 국가적 수준에서 이루어지는 경우에는, 지지자들의 이름과 서명을 수집하는 등의 조직적인 시위가 이루어지고 있다. 그러나, 이러한 지지의 서명들은 단지 지지자들의 수를 입증하는 자료로만 사용되고 있다. 한국의 경우 국가적 차원 뿐만 아니라 지방자치 차원에서도 국민투표법(referendum-laws)이 존재하지 않기 때문이다. 그러므로, 현재의 경우 단일 이슈에 대하여 하부에서 상위로 영향력을 행사할 수 있는 투표 등의 방법이 논의되는 준비단계에 있다. 상부하달적인 조사 방법이 주축을 이루고 있다. 국민투표법의 도입은 정치적 운동을 촉진하고 보다 의미 있는 서명 운동을 가능하게 할 것이다.

5. 결론과 제안

한국 민주주의의 짧은 역사를 고려할 때, 한국 국민들은 단기간내에 매우 놀라운 성과를 이루어냈다. 그러나, 분권화와 하위로부터의 의사결정 부분에 있어서는 아직도 할 일이 매우 많다.

5.1. 지방자치단체의 재정적 독립을 증진시키기 위한 지방자치단체장에 대한 지원

지방자치단체의 형식적인 능력은 이미 상당히 발전해 있지만, 여전히 그들의 역량을 발휘

하기 위하여 필요한 자금을 충분히 갖고 있지 못하다. 지방자치단체 예산의 오직 20-50% 부분에 대해서만 자체 재원을 가지고 있을 뿐이다. 나머지 예산의 반 정도는 중앙정부로부터 이전되는 사회복지 기금에 의하여 충당된다. 이 부분은 법에서 보장되고 측정되는 거주자 수와 그들에게 필요한 사회복지 요구에 근거하여 결정된다. 실제적인 문제는 지방자치단체 예산의 25%에서 50%를 차지하는 소위 프로젝트 기반 기금이다. 프로젝트 기반 기금의 액수가 많을수록, 상당한 부분이 단일 프로젝트가 아닌 일반적인 지방자치단체 활동에 소요된다. 이러한 현실은 그 기금이 미칠 수 있는 실제적인 영향보다 더 큰 영향력을 지방자치단체에 미치게 한다. 그러므로, 지방자치단체의 권한이 증가한다는 것은 이런 프로젝트 기반 기금을 지방자치단체 자체적 재원이나 다른 수준에서 이전되는 신뢰할 수 있고 보장되는 기금으로 대체되는 것을 의미한다. 불행하게도, 현 수준에서 지방자치단체장들은 이러한 목표를 달성하기 위하여 함께 행동하고 있지 못하다. 서로가 상위 수준으로부터의 기금을 유지하기 위해 서로 경쟁하고 있기 때문이다. 그들은 장기적인 프레임 기반 예산을 유지하는 것보다 단기적인 프로젝트 기반 기금을 이전 받는 것을 더 선호하는 편이며, 근본적인 프레임워크를 변경하는 것에 큰 관심을 두지 않는다. 한국 문화 내 존재하는 '조화'에 대한 강한 열망을 고려할 때, 지방자치단체장들에게 장기적인 재원 마련 방법을 제시하는 것은 유용한 전략이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 자동차세, 중앙 및 시-도 정부로부터 이전되는 신뢰할 수 있는 장기적 자금 흐름과 같은 것들을 제시하는 것이다. 저자는 다음의 것들은 제안한다.

- 지방자치단체장들에게 커뮤니케이션 과정 증진을 위한 학술 컨설턴트 도움을 지원하고, 관련 컨퍼런스 개최를 통한 교육
- 장기적인 프레임워크 기반 재원에 보다 많

은 관심을 갖도록 분권이 모든 지방자치단체장들의 공통적인 목표임을 인식하게 하고, 그들 간의 네트워크 조직을 지원(공식적 컨퍼런스를 이용)

- 이론만이 아닌 분권의 실제적인 사례들을 소개하고, 연구방문 등을 통해 체험을 할 수 있도록 지원(예를 들어, 독일 지방의회 방문은 좋은 경험이 될 것이며, 지방자치단체장들이 그들의 컨퍼런스를 보다 생산적으로 만들도록 격려할 것임)

5.2. 지방의회 의원들의 예산 관리 권한 사용을 위한 지원

지방자치단체의 고정된 예산의 증가는 지방의회 영향력 또한 증가시킬 것이다. 단기적인 프로젝트 기반 기금 대신 신뢰할 만한 기금이 예산의 기본이 될 것이기 때문이다. 지방의회가 예산 관리 권한을 행사하기 위해서는, 지방의회의원들이 모든 것을 포함하는 투명한 예산안과 예산 책정 및 관리에 관한 적절한 지식의 습득이 필요하다. 예산안을 작성하고 검토하는 것은 매우 어려운 작업이므로, 예를 들어 지방의회는 우선 적절한 지식을 제공함으로써 지방의회의원들에게 그들이 가진 권한을 사용하도록 격려함과 동시에, 예산에 대한 거부권 행사를 할 수 있도록 지방의회의원으로서의 자신감을 심어주어야 한다. 이런 것들은 독일 지방의회 최종 예산 검토 회의를 참관하는 연구 방문 동안 실제로 경험할 수도 있다.

5.3. 지방자치단체 수준의 각료 제도

지방자치단체의 효율적인 운영을 위하여, 부-지방자치단체장, 각 부서의 장 등이 지방의회에 의해 선출되고 지방자치단체장에 의해 임명되거나 거부되는 등의 각료 제도에 종종 제안되고 있다. 각료를 선출하는 권한은 불신임

투표에 대한 권리를 포함한다. 이러한 제도의 도입은 행정부분의 권한을 축소하게 되며, 보다 많은 감독과 균형을 가져온다. 그러나 현재의 제도에서, 모든 부-지방자치단체장들과 13개 부문의 장들은 공무원으로 임명되고 있다. 몇몇 지방자치단체장들은 오랜 민주주의 전통을 가지고 있는 다른 지역들의 각료제도라는 협력적 모델의 아이디어에 호감을 가지고 있다. 이 지방자치단체장들에 따르면, 지방자치단체 수준의 각료제도는 달성가능한 범위에 속한다고 한다.

5.4. 온라인 참여 방법과 직접 민주주의

시민참여를 고려할 때, 한국은 다른 국가의 민주화 과정을 모방하지 않아야 한다. 주변 여건과 상황이 상이하기 때문이다. 특히, 한국의 높은 인터넷 보급률과 사용률은 매우 새로운 형태의 참여방법인 온라인 민주주의 참여 형태를 가능하게 한다. 이것은 도리어 다른 국가들에게 선례가 될 것이다. 그러나, 위에서 아래로 이루어지는 행정적 설문조사 형식을 피하기 위하여, 단일 사안에 대한 거부권을 요구할 수 있는 정치적 활동을 가능하게 하는 국민투표법이 도입되어야 할 것이다. 더욱이 전자 서명을 통해 신뢰성을 높인 온라인 투표와 같은 온라인 국민투표가 고려될 수 있을 것이다.

5.5. 지역 주민 대표의 민주적 선거 도입

한국에 대한 또 다른 제안은 현재 존재하는 지역주민대표제(이장, 통장, 반장 등의 제도)에 근거하여 이를 좀 더 발전시킨 것이다. 이러한 대표들이 행정기관에 의한 임명이 아니라 민주적 선거를 통해 선출된다면, 실제적으로 지역주민을 대리하게 될 것이다. 더불어 모두가 보다 가깝게 일상 생활에서 민주주의를 경험할 수 있게 될 것이다.