

# 시민 정책 제안을 어떻게 활성화 할 수 있을까

「정치학개론」과 「정치의 이해와 분석」 강의페어링

정치외교학과 3학년 201822011 전승호, 이진희 교수님 지도

## 연구목적

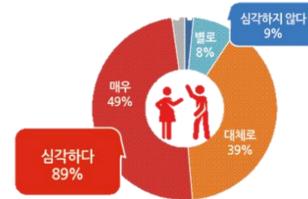
'갈등사회'를 극복할 속의민주주의의 대안 중 '시민 정책 제안'에 대한 고찰과 활성화 방안 모색

<정치학개론> 민주주의는 '시민' 중심의 정치이념이지만, 역사적인 저항의 과정에서 민주주의 조건들이 충분히 적용되지 않는다. 이 과정에서 많은 사회적 문제가 야기된다. 다원주의와 자결권이라는 가치를 어떻게 현대 사회에 적용할 수 있을까.

<정치의 이해와 분석> 한국 민주주의가 작동하지 않는 이유는 양당제도와 단수다수선거제도가 정치경쟁을 시장 거래화로 만들었기 때문이다. 유인 가치 중심의 정치경쟁을 극복하기 위해서는 제도적인 측면에서의 변화가 필요하다. '정책대결'을 하는 정치로 어떻게 바뀔 수 있을까? 또한 유권자들이 정당을 어떻게 쉽게 파악할 수 있을까?

## 속의민주주의와 가능성

현재 '갈등사회'라고 일컬어질 정도로 사회 내의 많은 갈등 상황들이 생기고 있다. 이러한 갈등 상황을 어떻게 풀 수 있을까? 20세기 초 미국도 이와 같은 상황에 직면해 있었다. 당시 미국에서는 정치가 통합하려는 민주주의가 차이를 억눌러버리는 은밀한 체제 순응주의라는 비판이 있었다. 다양한 사람들의 의견을 수용해야 한다는 요구가 있었고, 더 많은 사람의 의견 수렴과 공론화 과정이라는 속의민주주의를 실현하기 위해 당시 미국에서는 '열린 포럼 운동', '연방 포럼 프로젝트', '국가이슈포럼' 등이 활성화되었다. 실제로 '국가이슈포럼'을 통해서 자신을 공동체에서 어떤 변화를 만들어낼 수 있는 정치적 행위자로 인식하는 '자기효능감'이 향상되었다.



경기도(2019), 사회 갈등 관련 도민 인식 조사

## 시민 정책 제안과 활성화 문제

속의민주주의는 다양하게 분류될 수 있는데, 그중에서 정부 주도의 방식이 우리나라에 적용된 바가 있다. 2007년 경기도 하남시 광역화장장 유지 갈등, 대통령의 탈핵 공약의 이행과정에서의 갈등도 '공론화'라는 속의민주주의 과정을 통해서 해결한 사례이다. 하지만 이러한 속의민주주의 방식이 한국 사회에 제대로 정착했다고는 할 수 없다. 속의민주주의에서는 시민들의 참여와 사회 내의 수용의 과정이 있어야 하는데, 이를 뒷받침할 제도적인 장치가 부족하고 시민사회의 역량도 부족한 것으로 평가되고 있다.

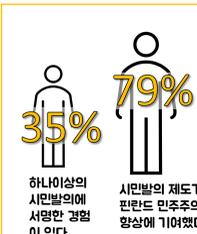
다만 한국 사회 내에서 '시민 정책 제안'이 도입되어 시행되고 있다. 이 정책은 물론 절차상으로는 다소 폐쇄적이고 수동적이라는 특성이 있지만, 다양한 의견을 들을 수 있고, 이를 정책 반영까지 간다는 점에서 속의민주주의에 가깝다고 볼 수 있다. '청와대 국민청원'의 활성화로 여러 지자체는 '시민 정책 제안' 제도들을 만들었고, 이를 활성화하려는 노력을 하였다. 경기도에서는 '경기도의 소리'를 만들었고, 수원에서는 '수원만민광장'을 만들었다. 제안하면 일정 기준에 따라서 지자체가 답변해준다는 제도는 똑같았으나, 아직은 참여가 굉장히 저조한 편이고 참여 자체가 없는 경우도 있다. 이러한 '시민 정책 제안'이 활성화된다면, 속의민주주의로의 확산이 가능할 수도 있다.

## 시민 정책 제안과 속의민주주의의 가능성 - 핀란드 사례

핀란드의 경우 초반에 우리나라와 유사한 점들을 가지고 있었다. 오랫동안 대통령의 권력이 강했고, 정책 결정 과정도 폐쇄적이고 엘리트주의적인 성격을 보였다. 다만 1990년대 후반 시민들의 저조한 정치 참여를 개선하기 위한 노력을 지속하였고, 2012년 시민발의 제도를 법제화하였다. 그리고 다음과 같은 성과가 있었다.

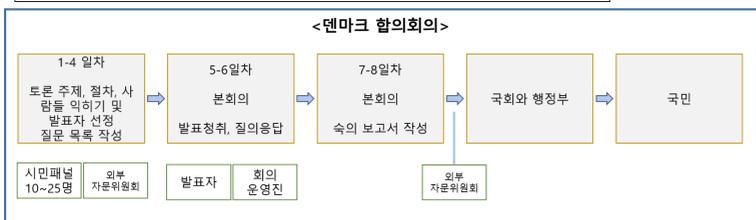
- 1) 핀란드의 시민발의는 기존의 폐쇄적이고 하향식(탑다운)의 정부에서 시민 참여를 유도하는 입법을 성사시켰다는 점에서 의의가 있다.
- 2) 핀란드는 국민투표와 연계되지 않는 의제형 시민발의 제도를 두고 있다. 이러한 제도는 실제로 최종결정권을 갖고 있지 않지만, 전문가가 시민의 의견을 대표했던 기존의 방식보다 발전된 방식이라고 할 수 있다.

지금까지 시민발의 제도를 통해서 총 2건의 시민발의가 최종 입법 과정을 통과하였다. 그중 동성결혼 합법화 요구안은 시민사회의 입력, 의회와 시민 그룹 간의 적극적 관여와 상호작용을 통해서 진전되었다는 것을 보여주었다. 시민발의를 통해서 핀란드의 정당들은 시민 영향력 향상을 긍정적으로 판단하고, 정부 정책 과정에서 시민사회 단체들과의 협업의 사례를 늘려가고 있다. 핀란드의 사례는 시민발의가 속의민주주의로 확대될 수 있다는 것을 보여준다. 그렇다면, 최종 지향점인 속의민주주의의 사례는 어떤 것이 있을지, 또 어떤 점을 한국 사회에 적용할 수 있을지를 덴마크 독일 사례를 통해서 알아보았다.



FINNISH NATIONAL ELECTION STUDY 2015

## 속의민주주의 - 덴마크, 독일 사례

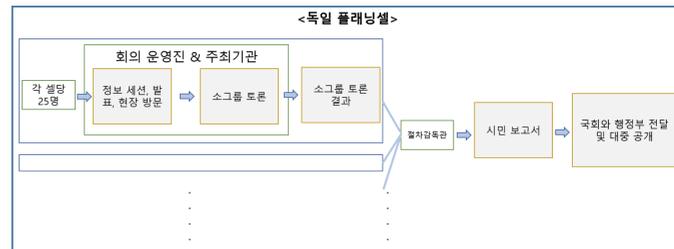


덴마크의 경우 의회의 공식 의사결정 절차와 밀접히 연계된 국민 의사 수용 방법을 시행하고 있다.

- 1) 합의회의를 이끄는 주춧기관은 대학교 등 해당 문제를 다루는 기관들이 주춧하는 경우가 많다. 그리고 주춧기관은 덴마크 기술위원회 같은 국가의 재정 지원을 받는 법적 기구가 이를 많이 주도하고 있다.
- 2) 합의회의는 어떤 이슈에 대해서 전문가의 영역으로 한정 짓기보다, 해당 이슈가 사회에서 가지는 맥락을 중요하게 여긴다.

독일의 경우 주로 지자체가 주도하는 소규모 그룹의 속의와 시민 참여가 굉장히 잘 활성화되어 있다.

- 1) 정치 참여에 대해서, 사람들이 참여가 가치 있는 일로써 인식 할 수 있도록 한다. 그 중에 하나가 공론화에 참여한 시민들에게 보수를 지급하는 것이다.
- 2) 소그룹 토론을 매우 중요하게 여기고 있다. 각 셀에 대해서 시민들에게 자율성을 주고, 자유로운 상호작용을 가능하게 한다.



## 결론

현대의 사회갈등 문제는 한가지 요소에 국한되어 있기보다는 여러 가지 요소에 복합적으로 얽혀 있는 경우가 많다. 따라서 사회갈등을 풀어 가기 위해서는 각기 계층의 의견을 듣는 것이 중요하다. 이러한 방법을 '속의민주주의'로써 여러 나라가 도입하고, 크고 작은 문제들을 합의해나갔다. 우리나라에서는 일반적인 '공론화' 방법보다는 '시민 정책 제안'을 통해서 시민들의 의견을 받고 있다. 이러한 과정을 통해서 정책결정권자의 시민 의견 수용이 제도화되고, 시민들의 토론과 협의의 역량이 증대되어 '속의민주주의'의 활성화 단계로 나아갈 것으로 생각된다. 다만 아직 '시민 정책 제안'은 활성화되었다고는 할 수 없다. 이를 활성화하는 방법들을 다음과 같이 제안한다.

- 1) 시민 참여에 대해서 제도적인 측면의 뒷받침이 필요하다. 가령 핀란드의 시민발의 제도 처럼 관련 규정을 제도로써 명시하고, 이를 지원하는 근거도 마련해야 한다.
- 2) 시민들의 전문성을 보완할 수 있는 적절한 지원이 있어야 한다. 덴마크의 합의회의와 독일의 플래닝셀의 경우 시민 속의를 시작하기 전 관련 전문가들의 발표를 듣는 시간이 마련되어 있다. 이러한 지원들은 활발한 시민 논의를 가능하게 한다.
- 3) 각 부처에서 진행하고 있는 '공모제안'의 경우도 독일의 플래닝셀처럼 속의기간을 두고 장기적으로 시민들의 의견을 듣는 방향으로 나아가간다면 해당 부처 사업의 목표 성과 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

이러한 방안들을 통해서 '시민 정책 제안'을 활성화하고 '속의민주주의'로 나아간다면 사회 갈등을 완화할 수 있으리라 생각한다.

## 참고문헌

서현우, 핀란드의 의회, 시민, 민주주의, 빈번책방, 2019.5.13  
 존 개스틸 외, 시민의 이야기에 답이 있다, 시그니처, 2018.5.15  
 하혜영, (2007), 공공갈등해결에 미치는 영향요인분석: 갈등관리요인의 효과를 중심으로, 한국행정학보, 41(3): 273-296  
 박준,김용기,이동원,김선빈, (2009), 한국의 사회갈등과 경제적 비용, 삼성경제연구소  
 최성욱, (2020), 「공공영역에서 갈등관리와 거버넌스」, 박영사, p297