

정책엑스포 2017
시민주권도시와 시민운동

행사 일정

2017. 3. 16 (목) 09:40 ~ 17:10

장소 시간	제 1 회의실 (세종시청 509호 대회의실)	제 2 회의실 (세종시청 517호 집현실)
09:40	개회식	
10:00	세종혁신도시포럼, 세종지역산업기획단 세종 미래먹거리 신성장동력	
13:20	세종참여자치시민연대, 세종지속가능발전협의회, 세종도시재생지원센터 시민행복 I : 지속가능한 성장	대전세종연구원, 충북연구원, 충남연구원 세종시의 정치·행정수도 완성
15:20	세종참여자치시민연대, 세종시문화재단 시민행복 II : 질 좋은 시민의 삶	지방분권형개헌연구TF, 한국자치행정학회, 한국지방정치학회 지방분권형 개헌

2017. 3. 17 (금) 10:00 ~ 18:00

장소 시간	제 1 회의실 (옛충남도청 2층 대회의실)	제 2 회의실 (옛충남도청 2층 소회의실)	제 3 회의실 (대전세종연구원 2층 대회의실)
10:00	인사말		
10:20	미래먹거리신성장동력연구TF, 경제활력 포럼, 대전상공회의소, 대전개발위원회, 대전테크노파크, 중소기업중앙회 대전 세종충남지역본부 대전 미래먹거리 신성장동력	시민주권운동도시연구TF, 한국NGO학회, 대전시민사회단체연대회의 시민주권도시와 시민운동	한국정치학회 국가균형발전과 지방자치분권 I : 국가균형발전의 이론과 현실
13:20	대전세종상생포럼, 한국지역경제학회, 충북연구원, 충남연구원 충청권 신성장동력과 상생협력	대전세종여성정책포럼, 한국여성학회, 대전여성정치네트워크, 대전세종연구원 대전여성가족정책센터 여성의 정치참여와 정치세력화	한국정치학회 국가균형발전과 지방자치분권 II : 지방자치분권의 이론과 현실
15:25	대전청년네트워크(대청넷), 대전경제통상 진흥원 대전청년인력관리센터, 대전광역시 사회적자본지원센터, 대전세종연구원 경제교육센터 청년대전을 위한 정책배틀	과학도시포럼, 도시재생포럼, 서울연구원, 부산발전연구원, 광주전남연구원, 대전세종연구원 과학도시연구센터, 대전세종연구원 도시재생지원센터 대도시의 재탄생 : 전환과 재생	한국정치학회 국가균형발전과 지방자치분권 III : 균형발전·지방분권의 과제와 대안
17:30	제21회 미래기획포럼 : 미래한국, 희망경제 스피치 : 박 승(전 한국은행 총재)		

장소 시간	제 4 회의실 (대전세종연구원 1층 회의실)	제 5 회의실 (대전세종연구원 2층 소회의실)	제 6 회의실 (대전세종연구원 3층 소회의실)	제 7 회의실 (대전세종연구원 4층 소회의실)
10:00				
10:20	희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회 새로운 정부의 지방정책 I	희망정책네트워크 시민행복정책 I	희망정책네트워크 국민희망정책 I	희망정책네트워크 사회통합정책 I
13:20	희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회 새로운 정부의 지방정책 II	희망정책네트워크 시민행복정책 II	희망정책네트워크 국민희망정책 II	희망정책네트워크 사회통합정책 II
15:25	희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회 새로운 정부의 지방정책 III	희망정책네트워크 시민행복정책 III	희망정책네트워크 국민희망정책 III	희망정책네트워크 사회통합정책 III

09:40
—
제1회의실

개회식

개회사 : 유재일 대전세종연구원장
축사 : 이준희 세종특별자치시장
축사 : 고준일 세종특별자치시의회 의장

10:00
—
제1회의실

세종 미래먹거리 신성장동력

주 관 : 세종혁신도시포럼, 세종지역산업기획단
사 회 : 황희연(충북대)
발 표 : 1. 세종시 미래 신성장동력산업 발굴과 육성 / 안아람(세종지역산업기획단)
2. 세종시 행정과 지식산업 리빙랩 전략 / 성지은(과학기술정책연구원)
3. 세종지역 발전정책 비전 및 전략 / 왕광익(국토연구원)
토 론 : 안찬영(세종시의회 산업건설위원장), 김선배(산업연구원), 류기철(충북대), 박정호(한국개발연구원), 오용준(충남연구원), 김성표(대전세종연구원)

11:50 식당 이동

13:20
—
제1회의실

시민행복 I : 지속가능한 성장

주 관 : 세종참여자치시민연대, 세종지속가능발전협의회, 세종도시재생지원센터
인사말 : 임효림(세종참여자치시민연대 공동대표)
사 회 : 임승달(세종시 정책자문위원장)
발 표 : 1. 도농통합적 세종시 발전 방안 / 김정연(충남대)
2. 세종시 도시재생사업과 공동체 발전 방안 / 김동호(세종도시재생지원센터장)
3. 세종시 자연환경 현황 및 정책 제언 / 이은재(대전세종연구원)
토 론 : 박영송(세종시의원), 백운석(중도일보 세종본부장), 김성수(세종시 청춘조치원과장), 박정은(국토연구원), 김문옥(광덕산환경교육센터), 남영숙(한국교원대)

15:10 휴식

15:20
—
제1회의실

시민행복 II : 질 좋은 시민의 삶

주 관 : 세종참여자치시민연대, 세종시문화재단
사 회 : 정환영(공주대)
발 표 : 1. 세종시 여성·아동친화도시 조성 과제 / 주혜진(대전세종연구원)
2. 세종시 로컬푸드 사업의 발전 전략 / 김수경(우송정보대)
3. 세종시 문화관광도시 조성 방안 / 문경원(대전세종연구원)
토 론 : 김복렬(세종시의회 행정복지위원장), 임현정(충남여성정책개발원), 이관률(충남연구원), 유도일(충북대), 임재일(공주대), 김혜옥(세종시문화재단)

17:10 마침

13:20
—
제 2회의실

세종시의 정치·행정수도 완성

주 관 : 대전세종연구원, 충북연구원, 충남연구원

인사말 : 정초시(충북연구원장)

사 회 : 강현수(충남연구원장)

발 표 : 1. 세종시의 정치·행정수도 완성을 위한 과제와 전망 /

금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대)

2. 세종시 광역도시권 기능강화 전략 / 이경기(충북연구원)

3. 행정수도 세종의 중장기 발전 방안 / 백기영(유원대)

토 론 : 김수현(세종참여자치시민연대 사무처장), 이상호(한밭대), 송두범(충남연구원),

성현곤(충북대), 정재희(홍익대), 임병호(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:20
—
제 2회의실

지방분권형 개헌

주 관 : 지방분권형개헌연구TF, 한국자치행정학회, 한국지방정치학회

인사말 : 김 욱(지방분권형개헌연구TF 팀장, 배재대)

사 회 : 윤성식(전 대통령직속 정부혁신지방분권위원장, 고려대)

발 표 : 1. 지방분권형 개헌과 세종시의 헌법적 위상 / 신희권(충남대) · 임현만(배재대)

2. 선진국가 지방분권의 제도와 운영 / 윤기석(충남대)

3. 지방분권형 헌법 개정안 /

김성호(국회헌법개정특위 자문위 지방분권분과위원장, 자치법연구원)

토 론 : 김수연(대한민국시도지사협의회), 김영진(대전대), 김용복(경남대),

임성진(전주대), 차재권(부경대), 최길수(대전세종연구원)

17:10

마침



<p>10:00 — 제 1회의실</p>	<p>인사말 인사말 : 유재일 대전세종연구원장 환영사 : 김경희 희망정책네트워크 공동대표 축 사 : 권선택 대전광역시장 축 사 : 김경훈 대전광역시의회 의장</p>
<p>10:20 — 제 1회의실</p>	<p>대전 미래먹거리 신성장동력 주 관 : 미래먹거리신성장동력연구TF, 경제활력포럼, 대전상공회의소, 대전개발위원회, 대전테크노파크, 중소기업중앙회 대전세종충남지역본부 사 회 : 강병주(미래먹거리신성장동력연구TF 공동대표, 한남대) 발 표 : 1. 대전 미래먹거리 신성장동력의 방향과 과제 / 강영주(대전세종연구원) 2. '4차 산업혁명 특별시' 대전 비전과 전략 / 심진보(한국전자통신연구원) 3. 대덕특구 재도약의 전략과 과제 / 고영주(한국화학연구원) 토 론 : 이은권(국회의원), 송인암(대전대), 김영수(산업연구원 소장), 김중환(중소기업중앙회 대전세종충남지역본부장), 윤석무(대전테크노파크 정책기획단장), 김영빈(대전시 과학특구과장)</p>
<p>12:10</p>	<p>식당 이동 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장</p>
<p>13:20 — 제 1회의실</p>	<p>충청권 신성장동력과 상생협력 주 관 : 대전세종상생포럼, 한국지역경제학회, 충북연구원, 충남연구원 인사말 : 금홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대) 사 회 : 이춘근(한국지역경제학회 회장) 발 표 : 1. 대전세종 신성장동력과 상생협력/ 임성복(대전세종연구원) 2. 충북지역의 신성장동력 / 윤영한(충북연구원) 3. 충남지역의 신성장동력 / 김양중(충남연구원) 4. 충청권 신성장동력과 상생발전 / 황희연(충북대) 토 론 : 김중민(국회의원), 김일순(충청투데이), 김일태(전남대), 이용호(경남과기대), 김기희(대전세종연구원)</p>
<p>15:10</p>	<p>휴식</p>
<p>15:25 — 제 1회의실</p>	<p>청년대전을 위한 정책배틀 주 관 : 대전청년네트워크(대청넷), 대전경제통상진흥원 대전청년인력관리센터, 대전광역시 사회적자본지원센터, 대전세종연구원 경제교육센터 사 회 : 권선택(목원대) 주 제 : 2017 청년대전 정책아젠다 토 론 : 청년 77명 <진행순서> 1. 대전시 청년정책 우선순위 제안 2. 청년정책 우선영역 탐색 3. 청년정책 의제 발굴 및 정책 제안</p>
<p>17:15</p>	<p>휴식</p>
<p>17:30 — 제 1회의실</p>	<p>제21회 미래기획포럼 : 미래한국, 희망경제 스피치 : 박 승(전 한국은행 총재)</p>
<p>18:00</p>	<p>식당 이동 만찬사 : 정교순 대전사랑시민협의회 회장</p>

<p>10:20 — 제 2회의실</p>	<p>시민주권도시와 시민운동 주 관 : 시민주권으뜸도시연구TF, 한국NGO학회, 대전시민사회단체연대회의 인사말 : 이동규(대전시민사회단체연대회의 상임대표) 사 회 : 박재묵(대전시민행복위원장, 충남대) 발 표 : 1. 시민주권 시대와 주권의 재편 / 박상필(한국NGO학회 회장, 성공회대) 2. 시민주권도시 국내외 사례 / 장수찬(목원대) 3. 시민주권으뜸도시의 대전시 적용 방안 / 권선희(목원대) 토 론 : 최선희(대전시의원), 이무성(녹색대), 이종식(아주대), 심규상(오마이뉴스), 문상훈(대전시 인권담당), 고은아(대전환경운동연합 사무처장)</p>
<p>12:10</p>	<p>식당 이동 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장</p>
<p>13:20 — 제 2회의실</p>	<p>여성의 정치참여와 정치세력화 주 관 : 대전세종여성정책포럼, 한국여성학회, 대전여성정치네트워크, 대전세종연구원 대전여성가족정책센터 인사말 : 김혜경(한국여성학회 회장, 전북대) 사 회 : 문경희(창원대) 발 표 : 1. 여성의 정치참여와 정치세력화 : 담론과 과제 / 이혜숙(경상대) 2. 여성 정치세력화의 현황과 과제 : 총선과 지방선거를 중심으로 / 김경희(대전여성단체연합 상임대표) · 임정규(대전여성정치네트워크 지방자치위원장) 3. 양성평등 지방자치와 남녀동수 기초의회제 : 타당성 및 과제 / 이진옥(젠더정치연구소 여.세.연 대표) 토 론 : 박정현(대전시의원), 신상숙(서울대), 이한태(충남대), 김진화(대전여성정치네트워크 교육위원장), 이은파(연합뉴스 대전충남취재본부장), 주혜진(대전세종연구원 대전여성가족정책센터장)</p>
<p>15:10</p>	<p>휴식</p>
<p>15:25 — 제 2회의실</p>	<p>대도시의 재탄생 : 전환과 재생 주 관 : 과학도시포럼, 도시재생포럼, 서울연구원, 부산발전연구원, 광주전남연구원, 대전세종연구원 과학도시연구센터, 대전세종연구원 도시재생지원센터 인사말 : 고영주(과학도시포럼 공동대표, 한국화학연구원) 사 회 : 황혜란(대전세종연구원) 발 표 : 1. 대도시의 스마트 리전(Smart Region) 구축 전략 : 대전 · 세종 사례 / 이상호(한밭대) 2. 시민문화권과 문화시민도시 전략- 서울시 사례 / 백선희(서울연구원) 3. 대도시의 창조인력 유인을 위한 도시장소 특화 전략 : 부산시 사례 / 박상필(부산발전연구원) 4. 지역자원과 도시공간 선순환을 위한 사회적경제 실현 방안 : 광주시 사례 / 민현정(광주전남연구원) 토 론 : 전문학(대전시의회 산업건설위원장), 이석봉(대덕넷), 이승욱(KAIST), 성기문(대전시 도시재생과장), 염인섭(대전세종연구원 과학도시연구센터장)</p>

10:20
—
제 3회의실

국가균형발전과 지방자치분권 I : 국가균형발전의 이론과 현실

주 최 : 한국정치학회
 인사말 : 진영재(한국정치학회 회장, 연세대)
 사 회 : 김용철(전남대)
 발 표 : 1. 신자유주의, 신발전국가와 국가균형발전 : 균형발전의 이론적 논의 / 한정택(연세대)
 2. 역대 정부의 국가균형발전 정책 성찰 / 차재권(부경대)
 3. 지역혁신체계와 혁신도시 정책의 평가/ 장혜영(중앙대)
 토 론 : 정상호(서원대), 민병기(충남대), 라미경(순천향대), 최정진(한남대), 김은경(경기연구원), 박현석(KAIST)

12:10 식당 이동
 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20
—
제 3회의실

국가균형발전과 지방자치분권 II : 지방자치분권의 이론과 현실

주 최 : 한국정치학회
 사 회 : 강원택(서울대)
 발 표 : 1. 지방자치분권의 두 갈래 길 : 신중세 vs 신중앙집권화 / 전용주(동의대)
 2. 한국 지방자치분권 제도의 발전과 과제 : 제도와 관습 / 김덕진(충남대)
 3. 거버넌스 지향의 새로운 지방정치 권력구조 : 강시장형에서 의회주도형으로 / 이재현(충남대)
 토 론 : 김재한(한림대), 류재성(계명대), 이정진(국회입법조사처), 임성학(서울시립대), 정연정(배재대), 이동윤(신라대)

15:10 휴식

15:25
—
제 3회의실

국가균형발전과 지방자치분권 III : 균형발전·지방분권의 과제와 대안

주 최 : 한국정치학회
 사 회 : 이내영(국회입법조사처장, 고려대)
 발 표 : 1. 지방분권형 개헌논의에 있어 국가균형발전과 지방자치분권의 문제 / 김용복(경남대)
 2. 지역조정제와 국가균형발전 : 해외 사례의 한국적 적용 / 김영태(목포대)
 3. 지방행정체제 개편과 대도시 광역 거버넌스 구축 / 박재욱(신라대)
 토 론 : 윤 황(선문대), 황아란(부산대), 전진영(국회입법조사처), 이기완(창원대), 지충남(전남대), 황태연(성균관대)

10:20
—
제 4회의실

새로운 정부의 지방정책 I

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

인사말 : 김영진(희망정책네트워크 공동대표, 대전대)

사 회 : 안성호(대전대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 대통령직속 지역발전위원회 · 지방자치발전위원회,
국무총리실의 지방정책 / 김 욱(배재대)
2. 새로운 정부 행정자치부, 외교부, 통일부, 국방부의 지방정책 /
원구환(한남대) · 최길수(대전세종연구원)
3. 새로운 정부 교육부의 지방정책 / 박상옥(공주대)
4. 새로운 정부 법무부의 지방정책 / 김영진(대전대)

토 론 : 김필두(한국지방행정연구원), 박봉규(공사), 김태준(한국교육개발원),
최환용(한국법제연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20
—
제 4회의실

새로운 정부의 지방정책 II

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

사 회 : 김의섭(한남대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 기획재정부의 지방정책 / 조연상(목원대)
2. 새로운 정부 미래창조과학부의 지방정책 / 김성현(한국전자통신연구원)
3. 새로운 정부 산업통상자원부, 농림축산식품부의 지방정책 / 박종찬(고려대)
4. 새로운 정부 국토교통부, 해양수산부의 지방정책 / 임윤택(한밭대)

토 론 : 조임곤(한국조세재정연구원), 서지영(과학기술정책연구원),
김윤수(산업연구원), 이정범(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25
—
제 4회의실

새로운 정부의 지방정책 III

주 관 : 희망정책네트워크, 대전세종상생연구협의회

사 회 : 안정선(공주대)

- 발 표 : 1. 새로운 정부 고용노동부의 지방정책 / 최효철(대전대)
2. 새로운 정부 보건복지부의 지방정책 / 류진석(충남대)
3. 새로운 정부 문화체육관광부의 지방정책 / 박찬인(충남대)
4. 새로운 정부 환경부의 지방정책 / 김선태(대전대)
5. 새로운 정부 여성가족부의 지방정책 / 김경희(대전세종여성정책포럼 공동대표)

토 론 : 장기영(한국고용정보원), 김태완(한국보건사회연구원),
김돌순(한국여성정책연구원), 정환도(대전세종연구원)

10:20
—
제 5회의실

시민행복정책 I

주 관 : 희망정책네트워크
 인사말 : 민윤기(시민행복정책 연구팀장, 충남대)
 사 회 : 김태명(한남대)
 발 표 : 1. 대전세종 도시교통정책 / 김명수(한밭대)
 2. 세종시 이전 국책연구기관 활력 방안 / 맹수석(충남대)
 3. 지방정부와 정부출연연구원과의 협력 방안 / 남승훈(한국표준과학연구원)
 토 론 : 이진선(우송대), 이범규(대전세종연구원), 김영철(한국생명공학연구원), 이성상(목원대)

12:10

식당 이동
 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20
—
제 5회의실

시민행복정책 II

주 관 : 희망정책네트워크
 사 회 : 김대원(대전대)
 발 표 : 1. 지역대학과 지방정부 간의 상생협력 / 민윤기(충남대) · 유병선(대전세종연구원)
 2. 공동주택의 주거환경 개선 방안 : 주거복지를 중심으로 / 김영두(충남대)
 3. 건강한 사이버 세상이 주는 시민행복과 교육 / 김용원(건양대)
 4. 사회문화예술의 발전 방안 / 류철호(건양대) · 임재일(공주대)
 토 론 : 김정겸(충남대), 정경석(대전세종연구원), 김윤수(KT&G연구원), 전나진(한남대)

15:10

휴식

15:25
—
제 5회의실

시민행복정책 III

주 관 : 희망정책네트워크
 사 회 : 차재영(충남대)
 발 표 : 1. 문학의 선진화 : 국제화를 중심으로 / 송기한(대전대)
 2. 시민스포츠 행정의 공공부문 확대 방안 / 이종영(대덕대) · 임종호(대전대)
 3. 시민건강 증진 방안: 연령대별 체력 측정을 중심으로 / 김한수(건양대) · 엄현섭(건양대)
 4. 반려동물문화 정착 방안 / 정주영(충남대)
 토 론 : 김정숙(충남대), 김정희(단국대), 이형복(대전세종연구원), 김종만(대전동물메디컬센터 숲 대표원장)

10:20

제 6회의실

국민희망정책 I

주 관 : 희망정책네트워크

인사말 : 남수중(희망정책네트워크 공동대표, 공주대)

사 회 : 허성우(충남여성정책개발원장)

- 발 표 : 1. 출산 장려 정책에서 지속가능한 사회재생산으로 / 윤자영(충남대)
 2. 사회적 재생산 관점에서 성평등정책의 방향 / 류유선(대전세종연구원)
 3. 문화로 행복한 한국사회를 위하여 / 김창수(대전대) · 한상헌(대전세종연구원)
 4. 생태민주화와 정의로운 전환 / 김종남(대전시민사회연구소)
 5. 아름다운 마을 건강한 공동체 : 구성요소와 구축조건 / 전영훈(대전대)

토 론 : 이갑숙(대전시 성평등기획특별보좌관), 임우연(충남여성정책개발원), 서기자(목원대), 이재근(대전세종연구원)

12:10

식당 이동

오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20

제 6회의실

국민희망정책 II

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 정용길(충남대)

- 발 표 : 1. 한국의 경제성장 과제 / 조복현(한밭대)
 2. 내생적 혁신체제로의 전환 / 이덕희(KAIST)
 3. 최근 국제경제 환경 변화에 따른 새로운 통상정책의 모색 / 남수중(공주대)
 4. 저성장·양극화 시대의 바람직한 조세재정 정책 / 정세은(충남대)
 5. 4차 산업혁명 시대의 과학기술 정책 / 안기돈(충남대)

토 론 : 오중석(산업연구원), 김장훈(충남대), 이병채(충남대), 문충만(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25

제 6회의실

국민희망정책 III

주 관 : 희망정책네트워크

사 회 : 이문지(배재대)

- 발 표 : 1. 2017 시대정신 : 새로운 시대를 위한 제언 / 김종법(대전대)
 2. 불확실성 시대의 복합 대응 / 고봉준(충남대)
 3. 국민행복을 위한 정치행정 개혁과제 /
 김홍섭(대전세종상생포럼 공동대표, 한남대)
 4. 사법개혁과 헌법원리의 실현 : 검찰개혁을 중심으로 / 김웅규(충북대)
 5. 교육의 공정성과 공공성 강화 확대 / 허창수(충남대)

토 론 : 백준기(한신대), 홍기준(경희대), 박찬표(목포대), 김 민(순천향대)

10:20
—
제 7회의실

사회통합정책 I

주 관 : 희망정책네트워크
 인사말 : 신희권(사회통합정책 연구팀장, 충남대)
 사 회 : 김용동(대전세종연구원)
 발 표 : 1. 대전세종 로컬거버넌스 강화 방안 / 신희권(충남대)
 2. 대전 비주력산업 분야의 현황 및 활성화 방안 / 은 웅(한남대)
 3. 지역사회와 과학기술 통합을 위한 연구개발 / 김소영(KAIST)
 4. 세대 간의 통합을 위한 공동거주 정책 / 최문정(KAIST)
 토 론 : 김수현(세종참여자치시민연대 사무처장), 김형준(충남대),
 김민수(한국전자통신연구원), 지남석(대전세종연구원)

12:10

식당 이동
 오찬사 : 김영호 배재대학교 총장

13:20
—
제 7회의실

사회통합정책 II

주 관 : 희망정책네트워크
 사 회 : 장창수(대전세종연구원)
 발 표 : 1. 지역 주택기금을 활용한 저렴 임대주택 확충 방안 / 김 진(한남대)
 2. 사회성과 연계 지원제도를 통한 사회서비스 확대 방안 /
 유승민(대전사회적경제연구원)
 3. 지속가능한 에너지 프로슈머 도시 구축방안 / 임성진(전주대)
 4. 친환경 대체교통수단의 확대 방안 / 남성집(한남대)
 토 론 : 이재우(목원대), 김제선(풀뿌리사람들),
 김정동(대전참여자치시민연대 사무처장대행), 이재영(대전세종연구원)

15:10

휴식

15:25
—
제 7회의실

사회통합정책 III

주 관 : 희망정책네트워크
 사 회 : 정선기(충남대)
 발 표 : 1. 공공부문 비정규직 처우 개선 및 해소 방안 /
 최인이(충남대) · 박노동(대전세종연구원)
 2. 소외계층을 위한 사회기술의 활용 방안 / 박혜경(충남대)
 3. 한국 노동정책의 발전 방향 / 남기곤(한밭대)
 4. 장애인복지정책의 변화와 전망 / 이영미(한남대)
 토 론 : 김도균(충남대), 이정림(대전세종연구원), 황덕순(한국노동연구원),
 방은령(한서대)

■ 진행 순서

10:20	시민주권도시와 시민운동	
<hr/>		
10:20 ~10:25	인사말	이동규(대전시민사회단체연대회의 상임대표)
	사회	박재묵(대전시민행복위원장, 충남대)
		1. 박상필(한국NGO학회 회장, 성공회대) 3 “시민주권 시대와 주권의 재편”
	발표	2. 장수찬(목원대) 27 “시민주권도시 국내외 사례”
		3. 권선필(목원대) 53 “시민주권으뜸도시의 대전시 적용방안”
10:25 ~12:00	토론	최선희(대전광역시의원) 이무성(녹색대) 이종식(아주대) 심규상(오마이뉴스) 문상훈(대전시 인권담당) 고은아(대전환경운동연합 사무처장)
<hr/>		
12:10	오찬	
<hr/>		

시민주권 시대와 주권의 재편

박상필 (한국NGO학회 회장, 성공회대)

시민주권 시대와 주권의 재편

1) 서론

1648년 베스트팔렌조약(Peace of Westfalen) 이후 근대 국민국가가 등장하고,¹⁾ 이어 17-18세기에 영국, 미국, 프랑스에서 정치혁명이 일어남에 따라 근대 민주주의가 성립되었다. 이후 국가의 역할은 확대와 축소를 반복하기는 했지만, 대체로 확대되는 길을 걸어왔다. 예를 들어, 미국의 정부지출은 1913년 GDP의 7.5%였으나, 1937년에는 19.7%로 늘어났고, 1960년에는 27%, 2011년에는 41%로 늘어났다(OECD, 2013; Micklethwait and Wooldridge, 2015: 19에서 재인용). 이러한 공공재정의 확대 경향은 서구 선진국에서 대체로 비슷하게 나타난다. 오늘날 대부분의 선진국 정부는 과거에 비해 국민에게 더 많은 복지를 제공한다. 근대 민주주의의 역사 또한 중우정치의 문제나 혁명 후의 살육과 독재, 그리고 기득권자의 패권 등으로 오점을 남기기도 했지만, 개인의 자유가 확대되는 길을 걸어왔다. 1세기 전만 하더라도 지구상에서 모든 성인에게 투표권을 부여한 국가는 없었다. 오늘날 우리는 분명 과거에 비해 훨씬 자유로운 국가에서 살고 있다.

그러나 정부에 대한 신뢰나 지지는 점점 줄어들고 있다. 이것은 대통령이 국정농단의 이유로 탄핵된 헌정사 초유의 사건을 겪은 한국만의 일이 아니다. 또한 마치 짜르(tsar)처럼 행동하는 푸틴(Vladimir Putin)의 러시아나 칼리프(caliph)처럼 행동하는 에르도안(Recep Tayyip Erdogan)의 터키를 말하는 것이 아니다. 예를 들어, 1960년대 미국인의 (연방)정부 지지율은 70%였으나, 이것은 1990년대 36%로 줄어들었고, 2010년대에는 17%로 내려앉았다(Tanzi and Ballhaus, 2013; Micklethwait and Wooldridge, 2015: 23에서 재인용). 오늘날 정부는 개인의 각종 삶에 개입한다. 예를 들어, 우리는 아이를 낳아도 정부가 정하는 절차에 따라 출생신고를 하지 않으면 아이가 인간으로 취급받지 못한다. 또한 세밀한 건축기준 때문에 집주인은 자기 집 마당에 작은 헛간 하나조차 마음대로 지을 수 없다. 그러나 정부가 관료제를 통해 국민의 삶의 질을 높이는 데는 분명 한계가 있다. (치안)경찰과 소방대, 국민연금과 의료보험 등에서 정부의 손길이 느껴지는 하지만, 많은 사람들은 자신의 삶이 정부에 의해 크게 나아진다고 생각하지 않는다. 사실 정부가 결정한 정책은 대부분 정당성에서 문제가 있을 뿐만 아니라, 관료들이 책상 앞에서 만든 정책은 헛발질을 하기가 일쑤다.

우리는 지금 국가주권이 쇠퇴하는 것을 목격하고 있다. 이것은 복지국가의 쇠퇴나 정부신뢰의 추락에만 연관된 것이 아니다. 국가주권의 쇠퇴는 기본적으로 사회구조의 복잡화와 개인 욕구의 다양화라는 후근대적(post-modern) 상황과 맞물려 있지만, 시민사회의 발달 및 정보통신기술의 발달과도 밀접한 관련이 있다. 1970년대 서구사회에서 시민사회가 재발견되고 신사회운동이 발달

1) 홉스(Thomas Hobbes)가 <리바이어던>을 출간한 것은 베스트팔렌조약 이후 3년이 지난 1651년이었다.

함에 따라 국가에 커다란 타격을 가하였다. 이후 신사회운동은 공공문제에 대한 시민참여를 유도하면서 국가 중심의 사회로부터 이탈하는 탈중심 사회를 초래하였다. 1990년대에 등장한 인터넷은 2010년대에 와서 스마트폰과 결합함에 따라 개인은 유비쿼터스 컴퓨팅(ubiquitous computing) 통해 어디에서나 서로 소통하고 보다 손쉽게 국정에 참여하게 되었다. 심지어 사이버공간(cyber space)이 등장함에 따라 블록체인(block chain) 형태의 또 다른 국가양식인 비트네이션(bitnation)이 등장하고 있을 정도이다.²⁾ 이처럼 시민사회가 발달하고 정보통신기술이 매개하는 상황에서 민주주의의 질적 발전이 이루어지고 있다. 개인자유 증대, 참여의 확대, 시민감시의 강화, 거버넌스(governance)의 실험 등으로 인해 시민의 정치적 권리가 확대되고 있는 것이다.

오늘날 개인은 과거 어느 시기보다 많은 지식과 정보를 보유하게 되었고, 서로 손쉽게 소통하고 결합할 수 있게 되었으며, 공공문제나 정책에 더 많이 참여하고 영향력을 행사할 수 있는 길이 열렸다. 그야말로 우리는 개인혁명(individual revolution)과 함께 시민주권(citizen sovereignty) 시대를 맞고 있다. 과거 어느 시기보다 똑똑하고 강력한 권한을 가진 시민이 정책에 참여하고 정부에 영향을 미치고 있는 것이다. 시민사회의 성장과 민주주의의 질적 발전, 정보통신기술이 매개하는 소통과 참여의 용이함에 따른 시민주권의 확대는 인공지능(AI: artificial intelligence), 빅데이터(big data), 클라우드(clouding), 3D프린터(3-D printer) 등으로 특징지어지는 제4차 산업혁명에서는 어떻게 변모할지 현재로서는 예측하기 어렵다.³⁾ 그러나 적어도 컴퓨터·인터넷·스마트폰 등으로 요약되는 제3차 산업혁명의 현 단계에서는 시민주권이 약화되거나 축소되는 방향으로 전개될 가능성은 희박해 보인다. 이것은 시민주권의 권리 측면뿐만 아니라 책임 측면도 마찬가지다.⁴⁾

사회과학에서 시민주권에 대한 논의가 중요한 것은 학문적 이론 형성이나 사회변동에 대한 이해뿐만 아니라, 우리를 둘러싼 현실을 개선하고 우리의 삶을 더욱 의미 있고 충실하게 꾸미고자 하는 이상과 관련되어 있기 때문이다. 그런데 시민주권의 시대에 도대체 시민은 누구인가? 그리고 무엇이 시민주권을 강화하고 있는가? 시민이라는 개념은 역사성을 지녔을 뿐만 아니라, 오늘날 경험적 의미를 넘어 규범적 성격을 강하게 지니고 있다. 그리고 시민주권의 강화는 무엇보다도 정보통신기술을 매개로 한 실질적 민주주의(real democracy, substantive democracy) 및 시민사회의 발달과 밀접하게 관련되어 있다. 이 글은 시민주권 시대에 시민의 정체성과 시민주권의 재편에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보고자 한다.

2) 비트네이션은 블록체인을 기반으로 탄생했다. 스마트폰의 운영체제로 안드로이드가 존재하듯, 비트네이션은 정부를 운영할 수 있는 운영체제다. 비트네이션을 통하면 다양한 국가가 탄생할 수 있다. 심지어 누구나 자신만의 나라를 만들 수도 있다. 정부의 주요 역할 중 하나인 신뢰할 수 있는 신분과 거래 정보의 입증자 역할이 블록체인 기술 때문에 가능해졌다. 실제로 시리아 난민 중 일부가 비트네이션을 통해 임시 디지털신분증을 발급받았다. 유럽 국가들이 시리아 난민을 받아들일 때, 비트네이션에 등록된 난민을 우선적으로 받아들였다고 한다 (www.naver.com/2017.2.1).

3) 슈밥(Klaus Schwab)은 제4차 산업혁명의 과학기술의 발전을 인공지능, 로봇공학, 사물인터넷, 자율주행 자동차, 3D 프린팅, 나노기술, 생명공학, 재료공학, 에너지 저장기술, 쿼텀 컴퓨팅(quantum computing) 등으로 규정짓는다 (Schwab, 2016: 10-11).

4) 인터넷의 시대에는 소유와 함께 접근이 중시되고, 자기 이익을 공동 이익 속에서 모색하게 된다. 그리고 교환가치뿐만 아니라 공유가치도 중시된다. 따라서 시민의 책임성도 증대한다. 이에 대해서는 Rifkin(2016) 참조.

2) 시민은 누구인가

시민이 누구인가를 알기 위해서는 시민이라는 개념은 언제 탄생하였고, 역사 속에서 어떤 변화를 거쳐 왔으며, 지금은 어떤 의미를 지니고 있는지 밝혀야 한다. 그러나 그 전에 왜 국민주권이나 인민주권, 나아가 민중주권이 아니고 시민주권인가에 대한 물음에 답해야 한다. 따라서 먼저 시민이 국민·인민·민중 등과 그 의미에서 어떻게 다른가를 파악해야 한다.⁵⁾ 이러한 유사 개념 간의 구분에 앞서 개념화의 방식에 대해 간략하게 살펴보기로 하겠다.

(1) 개념화의 방식

인간은 정신을 가지고 사유를 한다. 세상의 각종 사물과 현상은 개념을 가지고 있기 때문에 인간이 사유를 하는 것은 개념을 통해 가능하다. 개념이 없다면 인간은 과거를 회상하거나 미래를 상상할 수 없을 뿐만 아니라, 당장 인간 상호 간에 의사소통도 할 수 없다. 학문적 차원에서 보면, 개념은 인간의 지적 행위와 지식축적의 기초로서 과학적 연구를 위한 명제와 이론의 기본요소이다(박상필, 2011: 133). 따라서 개념의 존재나 그것에 대한 이해 없이는 학자가 연구를 진행할 수 없다. 심지어 사회변동도 일정한 개념에 의해 규정짓고 방향을 결정한다는 점에서, 적절한 개념이 없으면 바람직한 방향으로 사회변화를 이루기도 어렵다. 일상생활과 학문연구의 기본인 이러한 개념(concept)을 구체적인 의미로 정의(definition)하는 것을 개념화(conceptualization)라고 하는데, 여기에는 복잡한 수식이 따른다.⁶⁾

먼저 개념을 정의하는 방식이 다양하다. 학자가 자신의 연구 분야와 수준에 맞게 조건적(stipulative)으로 개념을 정의할 수도 있지만, 맥가우(Dickinson McGaw)와 와트슨(George Watson)이 지적하는 것처럼, 마음대로 할 수 있는 것은 아니다(McGaw and Watson, 1976: 121). 그리고 사전적(辭典的) 의미로 기술적(descriptive)으로 정의하기도 하지만, 이것만으로 연구과정에서 어떤 개념을 정의하는 것도 한계가 있다. 개념정의에서 중요한 것은 현 시대 다수의 사람들이 그 개념을 규정하는 경험적 의미를 파악하는 것이 중요하다. 그러나 그것을 파악하기란 거의 불가능에 가깝다. 자연과학과는 달리, 사회과학에서 어떤 개념의 의미는 전문영역의 학자 사이에서도 다양하기 때문이다.

개념의 경험적 의미를 파악하기 어려운 것은 개념이 지닌 ‘사회 속의 개념’이라는 속성 때문이기도 하다. 개념은 역사성을 지니고 있어서 어떤 개념을 이해하기 위해서는 그 개념이 역사 속에서 어떻게 등장하여 변화해왔는가를 파악해야 한다. 그야말로 사회과학의 많은 개념

5) 이 외에도 백성, 신민, 대중, 민족 등과 같은 개념이 있지만, 시민주권의 논의에서는 크게 중요하지 않으므로 여기서는 제외하기로 한다. 또한 세계시민의 한계를 극복하는 것으로 기획된 다중(multitude)이라는 용어는 다소 억지스러운 점이 있어 역시 다루지 않기로 한다.

6) 개념과 용어는 서로 교환하여 사용하기도 하는데, 엄밀하게 말하면 용어는 개념이 언어나 기호를 통해 외적으로 나타난 것이라고 볼 수 있다.

들은 정치적 담론과 투쟁을 겪어온 역사적 산물인 것이다. 그리고 개념은 문화적 특수성을 내포하고 있어서 지역이나 국가마다 차이가 있음을 인정해야 한다. 이러한 점에서 개념은 특정한 사회의 변동과 밀접하게 관련되어 있고 시공간적 특수성을 지니고 있다고 할 수 있다. 또한 코젤렉(Reinhart Koselleck)의 지적처럼, 개념은 과거의 경험만이 아니라 미래의 기대도 함축하고 있다(Koselleck, 1985: 14). 따라서 개념 속에 내장된 유토피아적 전망을 파악하는 것도 중요하다. 나아가 한국 사회과학의 많은 개념들은 한자든, 영어든, 외국에서 수입된 것이기 때문에 언제 어떤 경로를 통해 수입되었고, 외국의 어떤 개념의 번역어인가도 이해해야 한다. 여기서는 이러한 요소들을 고려하면서 각 개념을 비교하고 시민의 개념을 정의할 것이다.

(2) 민, 인민, 민중의 구분

한국의 현대사에서 국민이라는 개념과 이데올로기적으로 가장 대립하는 개념은 인민이다. 따라서 먼저 국민과 인민의 개념을 비교적인 관점에서 살펴보기로 하자.

국민이라는 용어가 한국사회에 등장한 것은 매우 오래 전의 일이다. 예를 들어 <조선왕조실록>에도 국민이라는 용어가 163회나 등장한다(박명규, 2014: 52). 그러나 19세기 말 <독립신문>에서 국민이라는 용어가 백성이나 인민과 같은 용어보다 적게 등장하는 것에서 알 수 있듯이(김동택, 2003: 116),⁷⁾ 이 말이 일찍이 권력이나 정치의 주체를 의미하는 개념으로서 지지를 획득한 것은 아니었다. 이후 20세기 초 <대한매일신보>에서는 국민 용어가 더 많이 사용되어 인민이라는 용어의 수를 능가하였다(김동택, 2008: 430). 이때 국민은 암울한 정치상황을 극복할 정치적 주체로서의 의미를 띠기도 하였다. 그러나 일제 식민지 하에서 국민이라는 용어는 잠복하였고(정상호, 2013: 47), 사용된 경우에도 ‘국민학교,’ ‘국민교육’에 함축된 바와 같이, 정치적 주체이기보다 일종의 계몽의 대상으로 언급되었다. 국민의 개념이 정치적 주체로서 새롭게 등장한 것은 해방 이후, 1948년 남한에서 정부가 수립되고 헌법이 제정되면서부터이다. 제정헌법의 제2조에 국민주권론이 제시됨으로써 국민은 국가권력의 주체로 간주되었다. 그러나 이후 오랫동안 군부권위주의체제가 지속되면서 국민은 국가주의를 유지하기 위한 복종의 주체이거나 동원의 대상으로 간주되었다.⁸⁾

국민은 서구사회에서 사용하는 nation의 번역어인데, 원래 네이션은 라틴어 ‘natio’에서 유래하였다. 그런데 natio는 본래 출생신분이 낮거나 외국인을 의미하는 것으로 사용되었다(Greenfeld, 1992: 3). 그러나 18세기 말 프랑스혁명을 계기로 하여 네이션은 헌법에 등장하게 되고 주권의 주체로 자리매김하게 된다. 물론 근대국가를 구성하는 주체라는 의미와는 별도로

7) 김동택(2003: 116)에 의하면, <독립신문>에 국민(98회)은 백성(2,466회)이나 인민(1,532회)보다 매우 적게 등장한다(박명규, 2014: 83)에 재인용).

8) 일본에서도 오구마(小熊英二)에 따르면, 태평양전쟁 이후 국민을 국가주의에 충성하는 사람이라는 부정적인 의미로 사용되었다(박명규, 2014: 211).

공통의 문화를 가진 민족의 의미로도 쓰였다. 한자문명권에서 한자의 국민(國民)은 원래 국(國)의 구성원인 민(民)이라는 의미로서 국인(國人)과 같은 의미였다(박명규, 2014: 54). 민(民)에 대한 해석은 다양하지만, 군주제에서 피통치자로서의 정체성이나 군주가 교화해야 할 대상으로서의 의미가 있다(장현근, 2009: 148-56).⁹⁾ 이러한 특성은 일본이나 중국의 역사에서도 나타난다(박명규, 2014: 72-82). 1948년 제정헌법의 작성에 참여했던 유진오가 헌법 2조의 국민주권론에 나오는 국민을 초안에 인민으로 사용하였다는 것에서 알 수 있듯이(유진오, 1980: 94), 국민은 일차적으로 국가의 구성원이라는 소극적 의미가 강하다.¹⁰⁾ 1987년 민주화 이후 국민은 주권의 주체로서의 의미를 회복하기는 했지만, 여전히 복합적인 의미를 지니고 있다. 예를 들어, 오늘날에도 무능한 정치현실이나 국민의식의 부족을 언급할 때, (한국)국민을 억압과 교화의 대상으로 간주하는 경향이 있다. 더구나 1990년대 이후 탈냉전과 세계화의 국면에서 세계시민을 강조하게 되면서 민족의 정체성이 혼동을 겪게 되고, 이것이 국민의 권리·의무에 일정한 한계를 지우는 상황을 초래하고 있다.

앞서 지적한 바와 같이, 한국의 제정헌법 초안에서는 국가주권의 주체로서 인민이라는 용어를 사용하였다. 그런데 최종 제정헌법에서 인민이라는 용어가 삭제되고 그 자리에 국민이라는 용어가 대체된 것은, 남북한 간의 정치적 대결과 남한 내에서 진보·보수 간의 이데올로기 대결에 연유한다. 실제로 인민이라는 용어는 국민이라는 용어보다 더 오랜 역사를 가지고 한국사회에서 빈번하게 사용되었다. 예를 들어, <조선왕조실록>에 인민(2,504회)이라는 용어는 국민(163회)이나 시민(395회)은 말할 것도 없고, 심지어 백성(1,718회)보다 더 자주 등장한다(박명규, 2014: 123). 이러한 현상은 한자문명권에서 그대로 나타나는데, 한자어 인민(人民)은 인(人)과 민(民)의 결합으로 만들어진 것이다. 20세기 초까지 인민은 <독립신문>이나 <한성순보>에 나타나는 바와 같이, 대체로 사회 구성원을 의미하는 것으로서 국민과 교환 가능한 용어였다(박명규, 2014: 149-53). 이러한 인민이 국민과 분리된 것은 해방 전후 사회주의의 등장 및 확산과 밀접한 관련이 있다. 국가건설을 사이에 두고 각종 정치세력이 상호 대결하는 과정에서 진보 혹은 좌파는 정치적 주체를 인민이라고 보았다. 그리고 이때 인민은 단지 국가의 구성원이라는 의미를 넘어 국가를 능동적으로 구성하고 자유와 권리의 자연적 주체라는 의미를 가졌다.

인민이 영어의 people의 번역어인가에 대해서는 논쟁이 있다. 그럼에도 여러 문헌에 people을 주로 인민으로 번역하였다. 그런데 영어의 people이나 프랑스어 peuple는 모두 라틴어 populus에서 유래했다. 라틴어 populus는 어원적으로 평민이나 대중을 의미한다(박명규, 2014: 131). 국민이라는 용어와 마찬가지로, 인민도 프랑스혁명을 거치면서 구체제에 저항하는 피지배자를 의미하였다. 그런데 근대 계몽주의 사상의 한 축을 이루는 사회계약론에서 본다면 인민은 루소(Jean-Jacques Rousseau)의 사회계약론에 등장하는 바와 같이, 사회계약을 통해 일반의지를

9) 장현근은 동양철학에서 민의 정치적 의미로 하늘(天)의 상대로서 국(國)의 근본, 군주의 상대로서 피통치자, 도덕적 표준, 자유로운 직업을 가진 자 등 4가지가 있다고 보았다.

10) 유진오가 국가구성원으로서 인민을 사용한 것은 그 개념 속에 국가가 침범할 수 없는 자유와 권리의 주체로서의 의미가 있다고 보았다(유진오, 1980: 65).

형성할 권리를 가진 주체였다(박명규, 2014: 134). 이렇게 본다면 인민주권은 국민주권과 차이가 있다. 국민주권이 법률적 실체인 국민에 초점을 두어 주권행사자로서의 개인의 권리를 강조하는 반면, 인민주권은 계약에 의해 개인이 국가를 구성하고 일반의지를 행사함으로써 실질적인 권리의 주체가 된다(정종길, 2006: 86). 인민의 개념에 내포된, 국가에 선행하면서 능동적이고 적극적인 의미는 사회주의국가(구)소련뿐만 아니라, 일본이나 중국의 역사에서도 나타난다(박명규, 2014: 139-48). 한국에서 진보·보수 간의 이데올로기 대결을 제외한다면, 인민은 국민에 비해 국가권력과 정치주체로서의 능동성이 강하다. 그러나 오늘날 인민은 인민민주주의를 강조하는 북한에서 주로 사용하듯이, 남한에서 일부 학자들이 이데올로기적 성격을 무시하고 사용하고 있기는 하지만, 일반적으로 사용을 기피한다.

다음으로 민중에 대해 살펴보자. 민중(民衆)이라는 개념은 한자어에서 알 수 있듯이, 사전적(辭典的)으로 다수의 사람을 말한다. 그러나 이러한 정의는 한국사회에서 해방 이후 분단과 전쟁, 군부권위주의와 국가주도 산업화를 거치면서 크게 변화를 겪게 된다. 그 변화의 핵심에는 1970년대 이후 진보적 사회운동이 자리 잡고 있다. 실제로 1960년대까지만 해도 민중은 국가나 사회를 구성하는 다수의 사람, 혹은 일반국민으로서 지식인의 계몽의 대상이었다(강정구·김중희, 2011: 296). 그런데 1970년대 유신정권에 대한 저항과 사회변혁의 물결이 확산되면서 민중은 계몽의 대상에서 저항과 변혁의 주체로 자리매김하게 되었다. 1970년대와 1980년대 학원·기업·교회 등에서 학생과 노동자들이 벌인 투쟁의 주체는 민중이거나, 최소한으로 말해도 민중적 주체성을 가진 사람들이었다. 이들은 독재정권의 억압, 분단의 왜곡, 자본주의로 인한 불평등 등과 같은 현실을 마주하여 민주주의, 통일, 사회주의로 사회를 변혁하려는 이상을 품었다. 따라서 민중이라는 개념에는 역사변혁의 주체로서 정치적 피억압계층, 혹은 경제적 하층계층이라는 계급의 의미가 내포되어 있었다.

물론 민중의 개념에 계급이 내포되어 있는가에 대해서는 진보주의자 내에서도 논쟁이 있다(정상호, 2013: 212-13). 그러나 1980년 광주민주화운동과 1987년 6월항쟁 이후 시민의 개념이 파급되기 시작했음에도 진보진영에서 의도적으로 시민의 개념을 소시민 혹은 개량주의자의 의미로 비하하고, 그 시대에 지식인들이 민중 개념을 사회변혁을 위한 저항과 권력의 주체로서 의도적으로 사용하였다는 점에서 계급의 의미가 내포되어 있음을 짐작할 수 있다. 나아가 1990년대에 와서 동구유럽과 소련의 사회주의체제가 붕괴하고 현실사회주의가 위기에 봉착하게 되면서, 민중이라는 개념이 언어 권력을 현저하게 상실하게 되었다는 데서도 잘 드러난다. 물론 오늘날 민중이라는 개념은 다의적인 성격을 띠고 있어서 국민이나 인민이라는 개념과 동의어로 사용되기도 한다. 그러나 정치지도자나 공무원, 특히 보수주의자들이 이 용어를 잘 사용하지 않다는 점에서, 민중은 정치적·경제적 하층민으로서 체제변혁의 주체라는 진보적 의미가 내포되어 있다고 볼 수 있다.

(3) 시민의 탄생과 의미

<조선왕조실록>에 수백 회의 시민 용어가 등장하는 것을 미루어 볼 때, 한국사회에서 시민이라는 용어도 오랜 역사를 지니고 있다. 조선시대에 시민은 대체로 무역이나 상업에 종사하는 사람을 의미했는데(박명규, 2014: 178-93), 좀 더 구체적으로는 시전(市廛)에 전포를 가지고 운영하는 자를 가리켰다(조성운, 1992: 126). 구한말이나 일제식민지 하에서 시민적 자각을 주장하는 글에서 시민이라는 용어가 등장하기도 했지만, 자유와 권리의 주체로서의 의미보다는 주로 한자의 어원적 의미인 도시의 거주인을 가리켰다. 다만 도시가 제대로 발달하지 않고 억압적 통치가 행했기 때문에 서구 선진국의 시민을 소개하는 과정에서 보다 자유롭고 계몽된 인간을 기대하는 차원에서 쓰이기도 하였다(박명규, 2014: 212-32; 정상호, 2013: 270). 해방 이후 분단과 전쟁, 그리고 남북한 간의 대립과 남한 내에서 좌우파 대립으로 인해 시민은 자주 사용되지 못하였다. 좌파와 우파는 각각 국가의 주체로서 인민과 국민이라는 용어를 사용하였고, 특히 좌파에서는 시민을 소부르주아의 부정적 속성을 지닌 의미로 해석하였기 때문이다. 해방 이후 행정구역으로 시(市)가 생겨남에 따라 시민은 주로 사전적 의미로 도시의 거주자를 의미하였다. 그러나 전반적으로 국민이라는 용어가 활발하게 사용되면서 시민이라는 용어는 잠복되었다.

한국에서 시민이라는 개념이 활발하게 논의되고 자유와 권리의 주체로서, 그리고 정치공동체에 책임을 가진 사람을 의미하는 것으로 정착·수용된 것은 1987년 6월항쟁 이후이다. 물론 6월항쟁 이전에 1980년 5월 광주에서 국가권력에 의해 의도적으로 격리된 지역제한적 시민항쟁이 있었다.¹¹⁾ 광주항쟁은 가공할만한 신군부세력의 폭력에 ‘시민군’의 이름으로 저항한 한국 현대사의 일대사건이었다. 따라서 권력의 주체로서 국가폭력에 저항하는 시민의 존재가 갑자기 표출하는 계기가 되었다. 그러나 이후 전두환 독재정권 하에서 광주항쟁에 대한 논의는 금기시되었고, 국가폭력에 대한 미국의 묵인이나 자본주의의 각종 모순에 저항하면서 시민보다는 오히려 민중의 개념이 널리 사용되었다. 6월항쟁은 광주항쟁에 이념적·문화적으로 빚지고 있지만, 단지 광주항쟁의 연장 또는 전국화로서 한계지울 수 없는 사건이다. 독재정권의 종결 및 민주화의 이행과 함께 일거에 국가와 분리된 시민사회의 정체(政體)를 획득하고, 한국에서 시민사회가 본격적으로 형성되는 계기가 바로 6월항쟁이었기 때문이다.

시민사회는 다양한 계급, 결사체들이 응집되어 사회변화를 추구하고 시민적 이성을 발현한다. 그런데 경험적으로 시민사회는 서로 분열하여 대결하고 갈등을 할 뿐만 아니라(박상필, 2011: 105), 연고와 차별을 통해 카르텔을 구성하고 현실에 안주하며 강자의 지배구조가 만연되어 있기도 하다(최장집, 1993: 78). 이때 중요한 것은 시민사회의 자율성과 공공성(publicness)을 확보하는 것이다. 그런데 1987년 6월항쟁 이후 민주화가 진행되면서 오랜 기간 형성된 민주화운동의 리더십과 중산층의 양산에 힘입어 자율성과 공공성이 강한 NGO(nongovernmental

11) 광주항쟁은 부정확한 국가권력에 의해 지리적으로 폐쇄되었을 뿐만 아니라, 그 성격에서도 국가에 의해 좌파세력이 불순한 의도로 국가를 전복하려는 무장봉기라고 규정지어졌다.

organization)가 폭발적으로 분출하였다. 이 과정에서 시민사회, 시민운동, 시민단체(NGO)라는 말이 언론과 각종 출판물에 빈번하게 등장하였다.¹²⁾ 가장 대표적인 것이 6월항쟁 이후, 1989년에 설립된 경제정의실천시민연합(경실련)의 등장과 활동이다. 경실련은 국민·민족·인민·민중·대중 등과 같은 용어가 사용되고 시민사회의 주요 결사체가 관변단체와 민중단체로 양분된 현실에서 스스로 시민단체라고 지칭하였고,¹³⁾ 시대의 대의에 맞는 시민적 각성과 역할을 요청하였다. 문제는 경실련이 하나의 시민단체로서의 정체성에서 끝나지 않았다는 데 있다. 경실련은 한국사회의 각종 부패와 무능을 비판하고 주요 국가정책을 제안하는 시민단체로서, 막강한 영향력을 행사하였던 것이다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 물론 이후 환경운동연합(1993년), 참여연대(1994년) 등이 결성되었고, 많은 NGO가 등장하여 1990년대에 한국의 시민운동이 급속도로 발달하였다.¹⁶⁾ 따라서 시민사회·시민운동·시민단체의 주체로서 시민은 언어의 권력을 획득하였을 뿐만 아니라, 정치공동체의 주체라는 강한 이미지를 첨가하게 되었다.

서구역사에서도 시민이라는 개념에는 오랜 역사성이 내재되어 있다. 아리스토텔레스(Aristotle)의 <정치학>에 나타나는 바와 같이, 고대사회의 시민은 그리스의 도시국가인 폴리스(polis)의 구성원으로서, 사적인 경제 노동으로부터 자유로우면서 정치에 참여하는 자유인을 의미하였다. 따라서 시민은 일정한 재산과 함께 공적인 업무를 수행할 능력을 갖추어야 했고, 직인(職人)·여성·외국인·노예 등은 여기에 포함되지 않았다.¹⁷⁾ 이후 시민이라는 용어는 잠복상태에 있다가 중세 말 도시의 발달 및 계몽주의의 등장과 함께 재등장한다. 중세 말에 자유도시가 생겨나고 화폐경제가 발달함에 따라 기존의 성직자·기사·농민과는 달리, 수공업과 상업에 종사하는 사람이 많았다. 이들을 buerger라고 불렀는데, 이들은 봉건영주로부터 해방되어 자유롭게 부(富)를 축적하고 일정한 개인의식을 가졌다. ‘도시의 공기는 자유롭다’라는 말은 바로 이때 도시의 특성과 그 속의 시민의 자유를 지칭하는 것이다(박상필, 2011: 93).

중세 이후 18세기 본격적인 근대가 도래하기 전에 절대체제가 서구사회의 정체(政體)로 들어서게 되는데, 봉건적 계급제도로부터 해방된 시민은 이제 절대군주의 억압에 시달리게 되었다.

12) NGO를 비정부기구로 번역하는데, 필자는 한국의 시민단체와 생성시기, 범주, 성격 등이 비슷하여 시민단체로 번역한다. 이에 대해서는 박상필(2011: 153) 참조.

13) 이 당시 관변단체와 민중단체와는 달리, 시민사회의 결사체로 지칭하는 용어로 사회단체라는 용어가 사용되고 있었다. ‘사회단체의 등록에 관한 법률’이 1963년 12월 제정되어 1994년 1월에 ‘사회단체 신고에 관한 법률’로 개정되었고, 시민단체의 자율성을 침해한다는 이유로 1997년 4월에 폐지되었다(박상필, 2011: 154).

14) 시사주간지 <시사저널>은 1992년 한국의 주요 권력에 대한 서베이를 실시하였는데, 경실련은 청와대, 사법부, 안전기획부, 경찰, 군대 등 정부의 각종 기관이나 삼성, 현대 등 대기업을 제치고 한국에서 가장 영향력이 있는 집단으로 나타났다.

15) 이때 경실련에 제안하여 실현된 국가의 주요 정책으로는 금융실명제, 토지공개념, 고위공무원 재산등록, 한국은행 독립, 지방자치제 실시, 각종 정치개혁 등을 들 수 있다(박상필, 2001: 230-34).

16) 필자는 사회운동과 시민운동을 구분한다. 사회운동은 국가영역 밖에서 국가의 권력관계에 영향을 미치는 조직적인 집단행동으로서 기존의 지배적인 가치와 규범으로부터 이탈하여 새로운 질서를 형성하려는 목적의식적 노력으로 본다. 사회운동 흔히 구사회운동(노동운동, 계급운동)과 신사회운동(탈계급운동)으로 구분한다. 한국에서 지칭하는 시민운동은 시민 주체가 되어 주로 합법적인 공간에서 사회변화를 추구하고 공공선(public good)을 증대하는 의식적인 집단활동으로 규정한다. 시민운동은 서구의 신사회운동과 일정한 공통점과 차이점을 지니고 있다(박상필, 2011: 281-83).

17) 그런데 플라톤(Plato)과 아리스토텔레스는 아테네의 시민이 주축이 된 민주주의가 군사적 목적을 위한 것이고 중우정치의 성격을 띠고 있어서 한계가 있다고 비판하였다(홍윤기, 2002: 26-27).

이에 시민은 절대군주에 저항하여 정치적 자유와 경제적 안전을 요구하였다. 그런데 고대사회와는 달리 이때 상공업자 중심의 시민은 정치적 자유보다는 자유로운 상업활동과 사유재산을 보호하는 것이 우선적 과제였다. 이들을 부르주아(bourgeois)라고 불렀는데, 이들은 시민혁명의 주체로서 절대체제를 해체하고 근대국가와 대의민주주의의 초석을 놓는 역할을 하였다(박상필, 2011: 93-94).¹⁸⁾ 이후 근대적 시민은 프랑스혁명의 인권선언에 나타난 바와 같이, 평등하게 법을 제정할 권리를 가진 정치주체를 의미하였다. 그러나 대의민주주의 하에서 정치주체로서의 시민은 현실적으로 화석화된 언어에 가까웠다. 이러한 시민이 일상에서 정치주체로서의 권력과 실천력을 가지게 된 것은 서유럽의 1968년 5월혁명과 동유럽의 반체제운동에 뒤이어 서구사회에서 확산된 신사회운동의 여파에 따른 것이라고 할 수 있다. 생활정치, 정체성의 정치를 지향하는 신사회운동이 활발해지자, 국가에 동원되거나 예속되어 있던 시민들, 나아가 사회적 약자나 소수자도 참여와 연대를 통해 자기 권리를 주장하였고, 인권 · 환경 · 평화 · 문화 · 여성 등 시민의 각종 생활문제가 운동의 의제로 등장하게 되었다.

오늘날 시민은 일반적으로 국가나 지역과 같은 정치공동체에서 정치적 주권을 가지고 권리와 의무를 행하는 법적 구성원을 말한다. 이것은 한국사회와 서구사회 간에 커다란 차이가 없다. 다만 개인이나 국가에 따라 권리와 의무의 범위가 어디까지이고, 권리와 의무의 측면 중 어느 것을 더 강조하는가가 차이가 있을 뿐이다. 그리고 세계시민에 대한 논의가 활발해지면서 국가의 개방정도나 세계사회에 대한 개인 및 집단의 책임감 정도에 따라 세계시민 정체성과의 관계에서 차이가 있을 뿐이다.

그러나 우리가 시민주권 시대를 말하고 시민사회의 주체로서 시민을 언급할 때, 그것은 일반적인 의미의 시민이 아니라, 특수한 의미의 시민을 말한다. 따라서 시민은 단순히 법률에 기초하는 경험적인 의미가 아니라, 규범적인 의미를 강하게 내포하고 있다. 또한 개인주의에 기초하여 개인의 자유로운 활동을 강조하는 자유주의적 관점에 더하여 정치공동체의 발전을 위해 일정한 의무를 행하는 공화주의적 관점을 함축하고 있다(박상필, 2010: 94). 따라서 ‘우리는 시민인가,’ ‘시민됨이란 무엇인가’ 라는 담론에서 알 수 있듯이, 시민의 개념에는 공동체의 주체로서의 자격과 함께 참여를 통해 보다 나은 공동체를 발전시키고자 하는 유토피아 정신이 내재되어 있다. 즉, 시민은 단지 정치공동체의 구성원이라는 허울에 만족하거나, 나아가 개인의 사적 이익만을 추구하는 공리주의적 인간이 아니다. 공공제도의 원리와 운영에 대한 이해를 통해 정치공동체의 발전에 대한 책임감을 가지고 공적 업무에 능동적으로 참여하는 사람이다. 따라서 시민은 자신의 권리를 인식하고 주장할 뿐만 아니라, 타인의 권리, 특히 사회적 약자나 소수자의 권리에 대해서 민감하게 반응한다. 그리고 공간적으로 국경을 넘는 지구적 연대를 통해 세계의 각종 문제를 해결하는 세계시민의 역할도 수행한다. 우리는 이러한 시민을 ‘깨어 있는 시민’ 또는 ‘민주시민’ 이라고 부를 수 있다.¹⁹⁾

18) 프랑스혁명 당시 부르주아는 귀족이나 성직자와는 다른, 제3계급의 중산계급으로서 실제로 정치에 참여할 수 있는 시민은 소수였다.

19) 자유주의적 관점의 시민 정체성의 한계와 공익(public interest)에 대한 시민적 의무의 강조가 공산주의의 소부르

오늘날 시민은 국가나 지역에서 주권의 주체로서 시민성(civility)을 지니고 자신의 권리를 주장하고 공동체의 평화와 발전을 성취하기 위해 행동하는 민주시민이다. 이러한 시민의 성찰적 이성은 세계사회에서 세계시민의 역할로 확장된다. 우리가 시민을 규정하면서 이러한 시민성을 전제하는 것은 각종 이데올로기와 연고조직을 만들어 분열을 일삼고 사적 이익과 집단이익을 추구하는 현실을 경계하고자 함이다. 근대초기 사상가들이 시민의 존재를 강조한 것은 폭력과 착취로 얼룩진 반문명적 야만상태로 회귀하는 것을 염려하였기 때문이었다. 오늘날 다시 민주시민을 언급하는 것은 연고주의와 특수주의를 부추겨 사익을 추구하거나 이데올로기의 대립을 통해 분열과 폭력을 일삼는 것을 방어하여 자유·인권·정의 등과 같은 보편적 가치가 발현되는 민주사회를 구축하기 위해서이다. 또한 폐쇄적 연결이나 협소한 가치에 매몰되는 것을 경계하여 자율·참여·연대와 같은 시민사회의 문화와 가치를 보지하기 위해서이다. 우리가 국민·인민·민중과는 달리 시민이라는 개념에 더욱 의미를 부여하는 것도 특정한 계급적 이해를 넘어 자율, 참여, 연대, 다양성, 관용, 개방, 생태주의, 실험정신, 세계시민정신, 영성 등이 실현되는 민주주의의 이상을 실현하고자 하는 의지와 행동이 시민 개념에 내포되어 있기 때문이다.

3) 무엇이 시민주권을 강화하는가

(1) 시민주권의 의미

주권이라는 개념은 10세기경 봉건제후의 지위를 나타내는 *soverain*이라는 어원에서 출발하였다(최경옥, 2013: 165). 그 어원에서 알 수 있듯이, 이것은 봉건영주, 그리고 이후 국왕의 우월한 권한을 나타내는 의미로 사용되었다. 그러나 근대 민주주의가 성립되면서 주권은 국가구성원인 국민이 가지게 되었고, 오늘날 국가 간 교류가 활발하게 일어나면서 국적을 보유한 국민뿐만 아니라, 정도의 차이는 있어도 국가 또는 지역에 거주하는 외국인도 일정한 주권을 보유하게 되었다. 나아가 유럽연합의 형성이나 세계화의 국면에서 연합시민 또는 세계시민의 정체성도 나타나게 되면서, 국적과 관계없이 보편적으로 인간에게 주어진 주권이 논의되고 있다. 주권이란 국가적 차원에서는 국가의사를 결정하는 최고 권력이자 대외적으로 독립된 권력을 말한다(권영성, 1981: 101). 따라서 주권자는 법률제정 또는 정책결정에 관한 최고의 권리를 가지게 된다.

그러나 시민주권이라고 할 때에는 앞서 지적한 것처럼, 단지 법률을 제정하고 정책을 결정하

주아 관점 및 보수적 공화주의 철학과 연결될 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 좌파이론가는 기존의 체제를 전복하는 혁명을 폐기하고 개인의 사적 이익에 침착하는 것을 소부르주아의 속성이라고 비판하였다. 이들에게 시민계급은 정치의 주체이기보다는 무산계급의 혁명투쟁에서 극복되어야 할 대상이 된다. 그러나 이것은 일부의 의견에 불과하다. 공화주의는 다양한 스펙트럼을 가지고 있어서 보수적 차원에서는 국가에 대한 맹목적 충성과 또 다른 지배구조를 생산할 수 있다. 그러나 여기서 공화주의는 다수의 지배에 초점을 둔 민주주의, 국가로부터 개인의 자유를 강조하는 자유주의와 비교하여 평등한 시민의 참여와 연대를 통해 정치공동체의 발전을 도모하는 것이다. 특히 공공선에 대한 개인의 기여 과정에서 개인의 자유를 훼손하는 것을 경계한다.

는 권리만을 말하는 것이 아니다. 시민은 국가의 구성원으로서 의사결정 권리를 가짐과 동시에, 민주주의의 이상을 실현하여 공동체의 발전을 추구하는 책임도 지니고 있다. 이러한 시민주권의 권리와 책임의 양자적 성격은 실질적 민주주의의 각종 정치제도와 시민사회에서 진행되는 각종 시민운동에서 잘 드러난다. 실질적 민주주의에서는 시민의 참여기회가 확대될 뿐만 아니라 공동체에 대한 시민의 책임도 증가한다. 예를 들어, 실질적 민주주의에서 새로운 국정 운영 시스템으로 논의되고 있는 거버넌스에서는 권한과 책임을 공유하는 네트워크형 복합조직(heterarchy)이 만들어지는데, 여기에 참여하는 비정부 행위자는 정부의 행위자와 국정운영의 동반자가 된다.²⁰⁾ 시민운동은 국가권력의 감시와 정책 제안을 통해 기존의 제도를 혁신할 뿐만 아니라, 근대국가와 자본주의의 한계를 극복하거나 보완하는 역할도 한다. 자율적 공동체의 형성을 통해 근대국가의 틀을 넘는 아나키 운동, 지역화폐를 통해 자본주의 금융시스템을 초월하는 노동등가성의 실험, 협동조합이나 사회적 기업 등을 통해 자본주의 지배체제를 보완하는 사회적 경제의 실험 등을 예로 들 수 있다. 그런가 하면 1995년 한약분업분쟁이나 2000년 의약분업분쟁에서 보는 것처럼, 시민단체는 국가와 함께 사회적 갈등을 조정하는 역할을 한다. 시민단체가 정부를 대신하거나 보완하여 각종 공공서비스를 생산하는 것은 일일이 열거하기 어려울 정도이다. 여기서는 시민주권의 강화와 관련하여 실질적 민주주의와 시민사회의 발달에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

(2) 실질적 민주주의와 시민주권의 변화

서구사회에서 근대에 들어와 절대체제에 대한 대항을 통해 구축한 민주주의의 형식은 대의민주주의였다. 오늘날 대의민주주의는 그 형식에서는 차이가 있어도, 일부 국가를 제외하고 전 세계적으로 운영되고 있다. 대의민주주의는 현대사회의 복잡성과 다양성을 고려할 때, 정책과정의 시간적 효율성과 이질적인 대중 통제의 효과성에서 상당한 이점이 있다. 또한 엘리트 민주주의의 관점에서 볼 때, 일정한 능력을 가진 사람이 지역이나 직업을 대표하여 정책을 형성하게 되므로 국정의 원활한 운영을 보장하는 측면이 있다. 실제로 근대 초기 형성된 대의민주주의가 지금까지 운영되어 오고 있다는 것 자체가 이를 대체할 대안적 제도가 없다는 것을 반증하는 것이기도 한다.

그러나 민주주의의 본령을 생각할 때, 대의민주주의는 많은 문제를 안고 있다. 민주주의는 어원적으로 그리스어의 *demokratia*에서 파생된 것으로, 한마디로 말하면 인민(*demos*)의 지배(*kratos*)를 의미한다(Held, 1989: 10). 이것은 국가를 구성하는 모든 사람이 평등하게 법률을 제정하고 정책을 결정할 주권이 있음을 선언하는 것으로서, 고대 아테네의 직접 민주주의에서 강조했던, ‘치자와 피치자의 동일화’ 원칙을 준수한다. 따라서 국가구성원은 모두 치자(治者)이면서 피치자(被治者)라는 이중적 위치에 있게 된다.

20) 거버넌스 시스템에서 비정부 행위자의 책임은 어디까지인가에 대해서는 간단하지 않다. 실제로 법적 책임을 지는 경우도 있지만, 대체로 정치적·도덕적 책임을 지게 된다.

그런데 대의민주주의에서는 치자와 피치자의 동일화라는 원칙을 실현하는 것이 실제로 불가능하다. 대의민주주의가 대리인체제(agent system)에 기초하고 있지만, 실제로는 새로운 통치계급의 과두제와 다르지 않기 때문이다. 대표는 개개인의 다양한 이익은 말할 것도 없고 국민의 총의조차 대변하지 못하고, 자신의 사적 이익이나 지역의 이익, 정당의 이익에 우선하여 정책을 결정한다. 더구나 현대사회의 복잡성을 고려할 때, 의회가 다룰 수 있는 의제는 매우 제한적이다. 즉, 의회는 의제의 범위에서도 국민을 대변하지 못하는 것이다.²¹⁾ 또한 대의민주주의는 대표제 바깥에서 활발한 공론장을 유도하기보다는 오히려 이를 축소하고 거부하는 경향이 강하다. 특히 대의민주주의에서 정책을 결정하고 집행하는 전문기술관료는 국민의 중복이라기보다 오히려 기술적 전문성과 정보 접근권을 활용하여 의사결정을 독점하고 국민을 통제한다. 이런 점에서 대의민주주의는 근원적으로 통치에 대한 견제장치가 빈약한 제도이다. 이러한 상황에서 시민들은 단지 정기적으로 다가오는 선거에 참여하거나 일부 안건에 대한 국민투표에 참여할 수 있을 따름이다. 개방된 언론제도에서 자신의 의견을 제시할 수 있지만, 그것이 미치는 영향력에는 한계가 있고, 그러한 기회 또한 소수 전문가에게만 주어졌던 작은 특권에 지나지 않는다.

오늘날 대의민주주의에서는 고대 아테네 민주주의에서 가정했던 자율, 참여, 평등, 다원성 등의 가치가 형해화되었다는 것은 커다란 설명을 필요로 하지 않는다. 이처럼 대의민주주의가 형식적 민주주의(formal democracy)에 그치고 절차적 민주주의(procedural democracy)의 목표만 달성하고 있는 상황에서, 실질적 민주주의를 실현하려는 노력이 경주되고 있다. 구체적으로는 대의민주주의가 민주주의의 원시성을 상실함에 따라 민주주의의 급진성을 복원하고자 결사체 민주주의(associative democracy), 참여민주주의(participatory democracy), 다원민주주의(pluralist democracy),²²⁾ 토의민주주의(deliberative democracy) 등이 새로운 정치기획으로 제시되고 있다(박상필, 2007: 251-59).²³⁾ 이러한 정치제도에서 시민은 정치의 주체로서 참여의 기회가 확대되고 영향력의 행사도 용이해진다. 또한 참여의 확대 및 영향력의 증대와 함께 책임을 공유할 문화와 메커니즘(mechanism)이 만들어진다. 예를 들어, 거버넌스 시스템에서 참여자는 단순히 아이디어를 제공하는 자문위원회의 위원과는 달리, 활발한 토론과 협상이 이루어지고 국정의 동반자로서 정책과정에 참여하게 된다.

물론 오늘날 정치의 참여 주체나 방식은 과거와는 크게 다르다. 전통적으로 국정에 대한 참여 주체는 조합주의(corporatism)나 이익집단정치(interest group politics)에서 보는 것처럼, 노동조합이나 이익집단이였다. 그리고 참여방식은 공동위원회의 참여나 의회 및 행정부에 대한 압력행사였다. 그러나 실질적 민주주의를 실현하는 다양한 정치제도에서는 NGO가 중

21) 정치범위의 축소는 자유민주주의에 고유한 것이 아니다. 이점에서는 계급을 강조하는 마르크스주의도 마찬가지다(Held, 1989: 307-308).

22) 본래 다원민주주의에서는 강력한 힘을 가진 소수 이익집단이 정책결정을 지배할 가능성이 있다. 그러나 오늘날 시민사회에서 공공성이 강한 NGO가 활성화됨에 따라 이러한 극단적 다원주의의 가능성은 크게 줄어들었다.

23) 토의민주주의는 숙의민주주의, 심의민주주의, 담론민주주의 등 다양하게 번역되고 있으나, 필자는 중간 개념인 토의민주주의가 가장 적절하다고 본다.

요한 행위자가 된다. 시민사회에서 다양한 사회적 의제를 제안하고 해결하기 위해 자발적으로 결성된 NGO들은 국가의 바깥에서, 그리고 국가와의 파트너십을 통해 정책과정에 참여하는 기회가 증대하였다. 또한 정보통신기술이 발달하고 다양한 사이버 토론장이 등장함에 따라 개인의 직접적인 참여도 늘었다. 지식정보사회에서 개인은 다양한 기술을 활용하여 막강한 지식과 정보를 갖추고, 정보통신기술이 제공하는 간편한 소통장치(communication device)를 통해 쉽게 영향력을 미치게 되었다. 심지어 개인은 인터넷으로 만들어진 사이버공간에서 느슨한 네트워크를 만들어 집단적 힘을 발휘하기도 하지만, 단독으로 유비쿼터스 매체를 통해 다중적 소통을 시도한다. 오늘날 인터넷 고속도로가 구축되고 다양한 플랫폼(platform)이 개발됨에 따라 E-메일, 카페(cafe), 블로그(blog), 페이스북(Facebook), 밴드(band), 트위터(Twitter), 카카오톡(Kakao Talk), 텔레그램(telegram) 등과 같은 소셜미디어(social media)의 활용이 활발해졌다.

정보통신기술의 매개를 통해 실질적 민주주의가 다양한 방식으로 현실화됨에 따라 인터넷에서의 배너달기, 투표, 아고라에서의 토론 등은 말할 것도 없고, 광장토론, 타운홀미팅, 시민의회, 참여예산제, 주민소환, 거버넌스, 청년정당 등이 현실화되고 있다. 물론 이런 것들이 아직 실험단계에 있음은 부인할 수 없다. 그럼에도 실질적 민주주의의 실험은 시민주권의 강화에 몇 가지 중요한 함의를 가진다. 첫째, 실질적 민주주의는 자치권력(empowerment)을 강화하게 되는데, 이것은 곧 시민의 권한이 증대되었다는 것을 말한다. 탈중심화되는 사회에서 국가가 권력을 독점하는 시대는 지났다. 오히려 국가는 주요 집단뿐만 아니라 무수한 개인을 상대하여 자신의 정당성을 방어해야 하는 시대를 맞고 있다. 거버넌스 시스템을 통한 참여는 말할 것도 없고, 통신기술과 교통인프라의 구축으로 인해 시민들은 더욱 쉽게 정책에 참여하고 더 많은 권력을 행사하게 되었다. 둘째, 공론장이 활성화되었다. 전국으로 연결된 초고속철도를 활용하여 지역거점은 말할 것도 없고 국가의 수도에 집결하여 토론을 전개하거나, 인터넷을 통해 다양한 형식의 토론을 개최할 수 있게 되었다. 심지어 온라인과 오프라인의 경계가 희미해짐에 따라 온라인의 참여와 공유가 광장의 토론으로 쉽게 연결되기도 하고, 오프라인의 광장에서도 온라인의 장치들이 실시간으로 동시에 사용되기도 한다. 이러한 공론장의 활성화로 개인들은 국가에 대한 영향은 말할 것도 없고, 개인 간에도 서로 영향을 주고받는 정도가 더욱 확대되었다. 셋째, 자치권력의 확대와 공론장의 활성화에 힘입어 정치적인 것(the political)이 확대되었다. 이제 정치는 법률이나 경제, 군사나 안보와 같은 경성정치(hard politics)에만 집중되는 것이 아니라, 인권 · 환경 · 평화 · 문화 · 교육 · 복지 · 여성 · 국제협력 · 영성 등과 같은 연성정치(soft politics)의 주제는 말할 것도 없고, 병역거부, 동성애, 낙태, 성전환, 반려동물, 채식, 희귀병, 홈스쿨링(home schooling), 공동육아, 지역축제 등에 대해서도 논의하게 되었다. 심지어 연애, 성형, 여행, 운동, 음식, 화초, 화장, 문신 등 일상의 관심도 공론장으로 들어오게 되었다. 여기서 개인은 토론의 주체로서 더욱 존재감을 갖게 되었다.

(3) 시민사회의 발달과 시민주권의 변화

앞서 살펴본 것처럼, 실질적 민주주의를 향한 열망과 그것을 실현하기 위한 각종 정치기획의 실험은 시민주권의 확대 및 강화와 맞물려 있다. 그런데 실질적 민주주의의 발전은 반드시 시민사회의 발달이 동반되어야 한다. 실질적 민주주의가 실현되지 않는 시민사회를 상상하기 어렵지만, 시민사회의 발달이 없는 실질적 민주주의도 상상하기 어렵다. 예를 들어, 오늘날 정보통신기술이 발달해도 시민사회가 취약하다면, 정보의 불평등을 비롯하여 권한의 불평등, 국가에 의한 통제, 토론의 가벼움과 천박함, 상호 불신의 증대 등과 같은 위험요소가 사회를 위협하게 된다. 심지어 시민사회의 가치와 문화가 융성하지 않은 곳에서 정보통신기술이 발달한다고 해도 개인은 폐쇄된 공간에 은둔하거나, 사적 취미에 침잠하거나, 공동의 책임을 회피하게 된다. 따라서 실질적 민주주의의 운영을 통한 시민주권의 양적 확대와 질적 강화는 그 토대로서 시민사회의 발달이 필요하다. 특히 시민사회의 발달은 시민주권에서 책임의 측면을 강화하는 측면이 있다. 실질적 민주주의의 각종 기획에서도 시민의 책임성이 증대하지만, 이것은 주로 권리 강화의 측면이 강하다. 그러나 시민사회에서 공공성이 강한 각종 결사체가 정책과정에 참여하고 각종 공서비스를 생산함에 따라 시민주권의 책임성 측면이 강화되는 계기를 만들게 된다.

시민사회는 기본적으로 근대의 등장과 함께 근대국가의 대척지점에서 국가에 저항하고 국가로부터 개인의 자유를 보호하는 공간이었다. 그러나 시민사회가 다른 것으로 환원할 수 없는, 인간 삶의 본질과 정신적 존재로서의 인간의 실존과 관련되어 있다는 점에서, 단순히 국가의 잔여부분이라고 하기 어려운 점이 있다(박상필, 2010: 292-300).²⁴⁾ 이런 점에서 시민사회는 오랜 역사를 지니고 있고, 실제로 다차원적 개념이다. 즉, 시민사회는 행위의 주체, 주체들의 결사체, 결사체가 산출하는 문화, 문화 속에 배태한 가치 등을 모두 포함한다(박상필, 2010: 302). 그런데 여기서 핵심은 결사체이다. 아무리 개인이 있어도 결사체가 없다면 그 속에는 문화가 형성되지 않고, 문화가 형성되지 않고서는 가치를 발현할 수 없기 때문이다. 이러한 현상은 1830년대 미국의 초기 국가형성 과정을 관찰한 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 저서 <미국 민주주의>(Democracy in America)에서 잘 나타난다(Tocqueville, 1997).

토크빌이 보여준 것처럼, 시민사회에는 시민들이 결성한 다양한 자발적 결사체가 있다. 각 단체들은 구조 · 성격 · 목표 등이 다르고, 국가의 개입 양식이나 정도도 다르다. 시민주권과 관련하여 중요한 것은 시민들이 자발적으로 결성한 회원 중심의 결사체들이다.²⁵⁾ 그렇다고 기관형 조직이 시민주권과 무관하다는 것은 아니다. 예를 들어, 각종 대학이나 복지관은 말할 것

24) 전근대(pre-modern), 근대(modern), 후근대(post-modern) 등 각 시기의 시민사회의 발달과 각각 갖는 의미에 대해서는 박상필(2010: 292-300) 참조. 그리고 시민사회와 국가와의 관계에서 시민사회의 독립영역과 잔여부분에 대한 논쟁에 대해서는 박상필(2011: 103-105) 참조.

25) 시민사회의 결사체를 총칭하여 비영리단체(NPO: nonprofit organization)라고 하는데, 비영리단체는 크게 조직유형별로 기관형조직(의료/보건단체, 교육/연구단체, 복지서비스단체, 예술문화단체)와 회원조직(시민단체, 직능단체, 친목단체)로 나눌 수 있다. 종교단체는 양자적 유형이나 성격을 가지고 있다(박상필, 2011: 151).

도 없고, 교육분야의 대한학교, 경제분야의 공정무역 대행자나 그라민은행(Grameen Bank), 재단 중에서 커뮤니티재단(commuinity foundation) 등은 시민주권의 강화에 크게 기여한다. 시민사회의 회원 중심 결사체인 친목단체, 종교단체, 이익집단, 시민단체(NGO) 중에서 특히 NGO가 시민주권의 확대에 중요한 역할을 한다. 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이, NGO는 사람 간의 연결이 혈연·학연·지연 등과 같은 1차적 관계나 공동의 경제적 이익을 추구하기 위해 모인 2차적 관계가 아니라, 공통의 가치와 공익을 달성하기 위한 목표로 3차원 관계를 가진 사람이 모인 조직이다. 조직구조도 대외적으로 문호를 개방하는 개방형이고, 조직성격에서도 개인 간의 교류와 공동체의 목표를 달성하기 위한 정서적·기능적 성격을 함께 지니고 있다.²⁶⁾

표 1. 시민사회의 회원조직 비교

구분	친목단체	종교단체	이익집단	NGO
연결차원	1차적	1.5차적	2차적	3차적
조직구조	폐쇄적	반폐쇄적	폐쇄적	개방적
조직성격	정서적	정서적/기능적	기능적	정서적/기능적
예	동창회 친목회 화수회 계모임	가톨릭 기독교 불교 등 관련단체	중개사협회 충기관매협회 변호사협회 의사협회	환경단체 여성단체 자원봉사단체 국제원조단체 대안경제단체

물론 친목단체, 직능단체, 종교단체도 본래의 1차적 목적 외에 다양한 목적을 가지고 있다. 아래 <표 2>에서 보는 바와 같이, 각 단체는 2차와 3차로 갈수록 공익을 증대하는 역할을 하고, 이것은 시민주권의 실현에 기여할 수 있다. 그러나 문제는 이러한 단체들의 결성 동기와 활동의 목표가 주로 1차 목적에 있고, 근대 물질문명과 자본주의체제에서 2차, 3차 목적도 주로 1차 목적을 달성하기 위한 수단으로 이용된다는 것이다.

표 2. 친목단체, 종교단체, 이익집단의 목적 비교

구분	친목단체(동창회)	종교단체	이익집단(변호사협회)
1차 목적	회원 간 우정과 친목도모	포교를 통한 회원의 확대	변호사의 이익 증대
2차 목적	스승과 불우한 친구의 방문	약자에 대한 연민과 관심	변호사 윤리업무의 관장
3차 목적	장학금의 모금과 배분	지역사회 약자 지원, 대안적인 공동체 실험	사법개혁정책 제안, 약자의 법률권리 보호

26) 한국의 종교단체도 1차적 연고나 2차적 이익관계를 통해 조직을 확장하고 세력을 확대하였다. 이에 대해서는 박영신(2000) 참조.

이에 비해 NGO는 본래부터 공공적 목적을 위해 결성되었다. 아래 <표 3>에서 참여연대를 예로 들어 살펴보자. 참여연대는 1차적으로 시민의 참여와 연대를 통해 국가권력을 감시하고 인권을 보장하여 민주주의의 발전을 위한 목적을 가지고 설립되었다. 이후 내부에 여러 부서가 설치되면서 소액주주 운동, 공익소송 추진, 시민사회 연구 등과 같은 추가 목적이 부가되었다. 회원들 간의 우애와 정보의 교환은 조직 내부의 묵시적, 혹은 비공식적 목적에 해당하고, 그것조차도 1차적 목적을 달성하기 위한 수단적 성격을 띠고 있다.

표 3. NGO(참여연대)의 목적

구분	주요내용	비고
1차 목적	권력감시, 인권보호, 민주주의의 발전	창립선언문 및 정관에 명시
2차 목적	소액주주 운동, 공익소송 추진, 시민사회 연구	설립 후 추가적 부서 설치
3차 목적	회원들 간의 교류와 우애 증진	내부의 비공식적 모임

시민사회에서 자발성, 공공성, 자원성(volunteerism), 연대성, 국제성 등이 강한 NGO의 활성화는 시민주권의 확대에 매우 중요하다. NGO는 국가가 잘못하는 것을 감시하고(권력감시), 국가가 생산하지 못하는 것을 생산하며(공공서비스 생산), 국가가 무시하는 것을 직접 실행한다(대안제도의 실험). 나아가 시민사회는 국가와 협력하거나 국가를 대신하여 사회적 갈등을 조정하고, 국가와 연대하여 시민사회 내의 이익집단을 견제하는 역할도 한다. 전자의 예로서는 2000년 의약분업 분쟁 조정을 들 수 있다. 시민사회의 대표적 이익집단인 의사회와 약사회는 서로 자신들에게 유리하게 약사법을 개정하기 위해 병원과 약국의 문을 닫으면서까지 혈투를 벌였다. 이때 국가조차도 갈등을 제대로 조정하지 못해 많은 사회적 비용을 초래하였다. 결국 시민단체들이 모인 <의약분업정착을위한시민운동본부>가 갈등을 조정하는 데 커다란 역할을 하였다. 후자의 예로는 2014년 실시된 가정상비약의 슈퍼판매 정책을 들 수 있다. 가정상비약의 슈퍼판매는 이미 선진국에서 실시되고 있을 뿐만 아니라, 오랫동안 정부(보건복지부)가 정책형성을 추진해왔다. 그러나 시민사회의 이익집단인 약사회는 이에 결사적으로 반대하였다. 이런 상황에서 시민단체들은 <가정상비약시민연대>를 결성하고 국가와 협력하여 정책을 관철시키는데 기여하였다. 이처럼 시민사회가 발달하고 그곳에 각종 NGO가 번성한다는 것은 시민주권의 확대에 매우 중요하다. 특히 개인의 자유와 평등을 위한 시민권력의 행사뿐만 아니라, 공동체의 가치와 발전을 위한 시민책임의 이행에 커다란 역할을 한다.

물론 21세기 한국 시민사회는 20세기 우리가 가정했던 구조와 방식과는 상당히 다른 모습으로 변모하고 있다. 시민단체의 활동에서 본다면, 주창활동의 상대적 위축, 온라인단체의 증가, 단일쟁점 전문조직의 증가, 풀뿌리조직과 국제협력단체의 증가, 중간지원기관의 증가, 사회적경제 관련 단체의 증가, 정부지원금의 단체예산 비중 증가, 이데올로기 대결의 격화 등을 예로

들 수 있다. 특히 참여방식의 다양해지고 조직구조가 유연해지고 있다. 이러한 변화에는 정보통신기술의 발달, 보수정권의 등장, 사회구조의 다원화, 개인욕구의 변화 등과 같은 요소가 작동하고 있다(박상필, 2015). 특히 시민주권의 변화와 관련하여 정보통신기술의 발달과 개인욕구의 변화가 중요한 함의를 지닌다.

정보통신기술의 발달은 단지 온라인 NGO의 증가에 그치지 않고 시민운동의 참여방식이나 자원동원방식에서 커다란 변화를 초래하고 있다. 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 촛불집회에서 보듯이, NGO가 미시동원맥락(micro-mobilization context)으로서 시민동원에 핵심적인 기능을 하기보다는 시민들이 인터넷을 통해 정보를 획득하여 개별적으로, 그리고 무관계한 사람들끼리 연락방에서 상호 소통하여 집회에 참여하였다.²⁷⁾ 그리고 동창회나 동호회와 같은 친목단체도 정보통신기술을 활용하여 참가자의 동원에 중요한 역할을 하였다. 온라인에서의 유연한 네트워크가 자원동원, 특히 직접행동에 적극적으로 활용되고 있는 것이다. 이러한 현상은 2016-17년 박근혜 대통령 국정농단규탄 촛불집회에서 더욱 강화되는 특성을 보였다. 정보통신기술의 발달에 따른 유연한 참여방식은 1인 결사체, 1인 시위, 1인 방송 등을 가능케 함으로써 개인의 주권 강화에 기여하고 있다. 그리고 1차적 연결에 의해 결성된 각종 친목단체가 집회참여에 회원을 동원함으로써 시민주권 확대에 새롭게 기여하고 있다. 그만큼 전통적인 NGO의 역할이 축소되고 있다, 물론 이러한 현상은 장기적으로 시민주권의 과편화와 사유화를 초래할 수 있다는 우려도 있다. 아무리 온라인의 네트워크가 작동한다고 해도 현장에서 시민운동이 구성되고 지속되기 위해서는 중원동원맥락(meso-mobilization context)으로서 NGO의 역할이 필요하다. 그리고 거대한 사회적 이슈를 다루는 대형집회와 관계없이 일상적으로 국가권력과 자본권력을 견제하기 위해서도 전통적인 의미의 NGO의 역할이 중요하다.²⁸⁾

시민욕구에 대해서도 새로운 양상이 나타나고 있다. 시민권리는 마샬(Thomas Marshall)이 지적한 것처럼, 시민권(18세기), 정치권(19세기), 사회권(20세기)으로 발전해왔다(Marshall, 1950). 복지민국이라고 할 수 있는 한국은 경제성장에도 불구하고 사회권이 제대로 발달하지 못하였다. 그런데 21세기에 들어와 실업이 늘어나고 빈부격차가 확대됨에 따라 사회적 약자의 복지에 대한 욕구가 증대하였다. 그리고 후근대적 현상으로서 사회구조의 다양화와 함께 삶의 질에 대한 관심과 소수자의 문화적 권리에 대한 주장도 늘어났다. 2008년 미국산 쇠고기 수입반대 촛불집회에서는 건강권이라고 하는 새로운 권리에 눈을 뜬 시민들이 똑같은 권리를 가진 자녀를 데리고 광장으로 쏟아져 나왔다.²⁹⁾ 2014년 세월호참사 원인규명 집회에서는 개인의 안전에 대한 국가의 책임을 주장할 뿐만 아니라, 참사를 당한 가족들과 연민의 심리적 연대는 갖는 공동체성의 발현도 나타났다.³⁰⁾ 그런가 하면 2016-17년 박근혜 대통령 국정농단규탄 촛불집회에서

27) 미시동원맥락이란 집단행동에 필요한 동원을 창출하기 위해 집합적 귀속 과정(processes of collective attribution)이 초보적인 조직형태와 결합한 소집단을 말한다(McAdam, 1988). 시민운동에서 보면 NGO가 여기에 해당한다.

28) 중원동원맥락이란 사회운동에서 여러 사회운동조직이 중심그룹에 의해 연합세력을 형성하는 것을 말한다(정철희, 2003: 67). 시민운동에서 결성되는 NGO의 연대체나 네트워크가 여기에 해당한다.

29) 건강권은 이전에도 시민운동에서 유전자조작식품(GMO) 등과 관련하여 중요한 의제로 다뤄지기도 했다.

는 시민들이 법의 지배가 무너진 것에 대해 ‘분노’ 할 뿐만 아니라, 대한민국이라고 하는 공동체의 앞날을 ‘걱정’ 하며 집회와 시위에 참여하였다. 이러한 ‘거룩한 분노,’ 혹은 ‘분노의 승화’는 공익(公益), 또는 공의(公義)에 대한 시민의 책임감을 잘 말해준다.³⁰⁾ 물론 여기에도 문제는 있다. 이러한 주장과 걱정을 넘어 시민이 주체가 되어 사회권을 확대할 수 있는 제도를 정비하고, 다양한 거버넌스와 참여형식을 통해 실제로 사회서비스를 생산하는 것을 간과하기 쉽다는 것이다. 이런 점에서도 전통적인 NGO의 번성과 다양한 공익활동이 여전히 중요한 의미를 지닌다고 하겠다.

4) 결론: 시민운동에 대한 함의

2017년 봄, 우리는 대통령이 탄핵되는 한국 헌정사상 초유의 사건 앞에서 시민주권이 얼마나 강력하게 국가권력에 대항하여 영향력을 행사하고 있는지 경험하고 있다. 그리고 첨단교통수단과 정보통신기술의 발달이 얼마나 시민운동의 자원동원에 영향을 미치고 있는지도 목격하고 있다. 그러나 그 속에서 문제점도 발견할 수 있다. 무엇보다도 시민사회가 과도하게 분열된 양상을 보여주고 있다. 시민사회의 대결과 분열은 시민사회 고유의 가치인 자율성과 다양성에 내재하는 것으로서 경험적으로는 현실 그 자체의 모습이기도 하다. 그러나 한국사회에 내재된 미완의 근대성을 고려한다면, 이러한 분열은 이성적 논쟁의 산물이기보다는 다분히 감정적이다. 가장 대표적인 것이 시민사회의 대결을 정사(正邪)의 논리로 접근하거나 (언어)폭력으로 문제를 해결하려는 관행이다. 이렇게 되면 시민사회의 문화와 가치를 진리와 거짓, 혹은 정의와 불의의 이분법에 유폐시키게 된다. 이것은 매우 위험한 것이다. 따라서 시민사회가 가진 다양성의 가치를 인정하고 서로 토론의 습관과 관용의 정신을 가지는 것이 필요하다.

시민사회가 과도하게 대결하고 감정적으로 상대를 규정지으면서 정작 간과하고 있는 중요한 사안은 국가와 시민사회 간의 관계이다. 대통령의 국정농단과 조사과정에서 국가가 선택과 배제의 전략을 가지고 시민사회를 조종한 사실이 드러났다. 이러한 국가의 전략에 의해 시민사회는 국가의 동원의 대상으로 전략함과 동시에, 스스로 시민주권을 행사하는 선택권을 폐기하였다. 이것은 곧 한국 시민사회가 여전히 시민주권의 본질에 대해 무지하고, 자본의 유혹에 의해 스스로 시민주권을 포기하는 천민성을 지니고 있음을 보여준다. 근대적 시민사회의 성장과정이 그러하듯이, 국가에 대한 올바른 이해와 견제가 없는 시민사회는 사상누각(沙上樓閣)에 지나지 않는다. 근대 국민국가의 체제가 유지되고 있는 한, 개발도상국은 말할 것도 없거니와, 선진국에서도 국가를 올바르게 견인하고 혁신해가는 시민사회의 노력은 매우 중요하다. 수개 월 동안 지속된 대

30) 이러한 심리적 연대는 2016년 구의역 비정규직 청년의 지하철 사망사고와 강남역 화장실 여성의 이유 없는 살인 사건에서도 나타났다.

31) 박근혜 대통령의 국정농단과 관련하여 문제를 해결하는 가장 합법적이고 안전한 방법은 국회의 표결과 헌법재판소의 판결을 통한 탄핵이다. 그런데 광화문을 비롯한 촛불집회는 평화적이고 깨끗한 집회·시위를 이어갔을 뿐만 아니라, 일종의 집단지성을 통해 공동체의 안전을 확보하는 데 기여하였다.

규모 촛불집회가 시민주권에 엄청난 변화를 줄 것 같지만, 실제로 그것은 민주주의나 시민주권의 역사에서 본다면 하나의 사건, 하나의 단층에 불과하다. 사건과 단층이 시민의식의 전환이나 제도의 정비로 이어지지 않는다면, 이것은 시민주권의 확대에 일시적 이벤트로만 작용할 것이다. 시민주권의 관점에서 본다면, 참여가 용이한 ‘가벼움’ 만큼이나 실제로 공공제도가 작동하는 ‘무거움’도 중요하다. 여전히 시민사회, 특히 NGO의 역할이 요청되는 이유이다.

마지막으로 시민주권이 지역시민운동에서 어떻게 발현되고 어떤 함의를 가지는지 간단하게 언급하고자 한다. 지역시민운동은 국가적 차원이나 지구적 차원과 상당한 차이가 있다. 지역이 갖는 소규모와 동질성으로 인해 각종 NGO와 NGO들의 연대체, 그리고 여기에 네트워크를 통해 연결된 각종 결사체나 개인들의 결합이 지역시민운동을 주도하게 된다. 지역시민운동은 훨씬 더 유효한 토론이 이루어지고 제도의 실천이 용이하다는 점에서 시민주권의 실질적인 확대에 중요한 의미를 지닌다. 아무리 정보통신기술이 발달하여 상호 소통과 참여가 용이해진다고 하더라도, 인간은 가상공간에서 아바타(avatar)를 통해 2차원적 삶(second life)을 사는 것으로는 한계가 있다. 지역사회에서 서로 대면하고 소통과 연대를 통해 지역문제를 해결함으로써 삶의 질을 높이는 것은 인간 실존과 밀접한 관련이 있다. 지역시민운동은 실험의 정치를 가능케 한다는 점에서 연역적인(deductive) 것이 아니라 귀납적인(inductive) 형식인데, 국가적 규모에서는 불가능한 귀납적 형식의 실험정치는 실제로 시민주권의 실현에 구체적으로 기여할 수 있다. 여기서도 NGO, 특히 지역의 풀뿌리 NGO의 역할이 중요하다.

참고문헌

- 강정구·김종희(2011). “민중 개념의 다양성과 그 변천 과정: 신경림 민족문학론을 대상으로.” 『현대 문학의 연구』, 43호: 293-323.
- 권영성(1981). 『헌법학 원론』. 서울: 법문사.
- 김동택(2003). “독립신문에 나타난 국가와 국민의 개념.” 이화여자대학교 한국문화연구원 주최 학술대회 발표문.
- _____(2009). “대한매일신보에 나타난 민족 개념에 관한 연구.” 『대동문화연구』, 제61집.
- 박명규(2014). 『국민·인민·시민』. 서울: 소화.
- 박상필(2001). 『NGO와 현대사회』. 서울: 아르케.
- _____(2007). 『NGO와 정부 그리고 정책』(개정판). 서울: 한울.
- _____(2010). 『국가 시장 비판』. 파주: 한울.
- _____(2011). 『NGO학: 자율 참여 연대의 동학』(개정판). 홍천: 아르케.
- _____(2015). “한국 시민사회의 변화와 새로운 역할.” 『NGO 연구』, 제10권 제2호: 35-68.
- 박영신(2000). “잊혀진 이야기: 시민사회와 시민종교.” 『현상과 인식』, 24(1/2): 63-85.
- 유진오(1980). 『헌법기초 회고록』. 서울: 일조각.
- 장현근(2009). “민(民)의 어원과 의미에 대한 고찰.” 『동서철학연구』, 제11권.
- 정상호(2013). 『시민의 탄생과 진화』. 춘천: 한림대학교 출판부.
- 정종길(2006). “우리 통치구조 기본원리에 수용된 18세기 후반의 프랑스 헌법사상.” 『공법논총』, 제2호.
- 정철희(2003). 『한국 시민사회의 궤적』. 서울: 아르케.
- 조성윤(1992). “조선 후기 서울 주민의 신분구조와 그 변화.” 연세대학교 사회학과 박사학위논문.
- 최경욱(2013). “국가구성원과 시민주권.” 『헌법학 연구』, 19(3): 155-97.
- 최장집(1993). 『한국 민주주의의 이론』. 서울: 한길사.
- 홍윤기(2002). “시민민주주의론.” 『시민과세계』, 제1호(창간호): 15-37.
- Ferguson, James(2017). 『분배정치의 시대』, 조문영(역). 서울: 여문책; Give a Man a Fish. Durham, NK(USA): Duke University Press, 2015.
- Greenfeld, Liah(1992). Nationalism: Five Roads to Modernity. Cambridge: Harvard University Press.
- Held, David(1989). 『민주주의의 모델』, 이정식(역). 서울: 인간사랑; Models of Democracy. Cambridge: Polity Press, 1987.
- Koselleck, Reinhart(1985). Futures Past: On the Semantics of Historical Time. Cambridge: The MIT Press.
- Marshall, T. H.(1950). Citizenship and Social Class and Other Essays. New York: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug(1988). “Micromobilization Contexts and Recruitment to Activism.” Bert Klandermans, et al.(eds.), International Social Movement Research, Vol. 1. Greenwich, CT: JAI Press.
- McGaw, Dickinson and George Watson(1976). Political and Social Inquiry. New York: John Wiley& Sons.
- Micklethwait, John and Adrian Wooldridge(2015). 『제4의 혁명』, 이진원(역). 서울: 21세기북스; The Fourth Revolution. London: The Wylie, 2014.
- OECD(2013). “Economic Outlook.”(January).
- Rifkin, Jeremy(2014). 『한계비용 제로 사회』, 안진환(역). 서울: 민음사; The Zero Marginal ‘Cost Society. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

- Schwab, Klaus(2016). 『제4차 산업혁명』, 송경진(역). 서울: 새로운현재; The Fourth Industrial Revolution. New York: Portfolio Penguin, 2016.
- Tanzi, Neil and Rebecca Ballhaus(2013). “Approval of Obama, Congress Falls in New Poll.” Wall Street Journal(July 24).
- Tocqueville, Alexis de(1997). 『미국의 민주주의 I』, 임효선 · 박지동(공역). 서울: 한길사; Democracy in America. New York: Vintage Books (edited by Phillips Bradley), 1957.

시민주권도시 국내외 사례

장수찬 (목원대)

시민주권도시 국내외 사례

1) 문제제기

(1) 시민주권도시란?

- 도시의 시민들이 주권자로서 도시생활과 도시정책을 결정하고 있는가? 다른 말로 표현하면, 도시민들이 공공영역에서 주인(patron)으로서 기능하고 있는가? 시민주권도시 개념은 어떻게 도시민들이 민주주의를 이해하고 행동하고 있는가를 분석하고 해석하는 프레임이다. 시민주권도시를 이해하기 위해서는 도시가 어느 수준에서 민주주의적으로 기능하고 있는가를 따지게 된다.
- 어느 한 도시가 시민주권도시인가를 평가하고 해석하는 작업은 ‘민주주의’를 어떻게 정의 하는가와 관련된다. 세계의 다양한 비영리기관 혹은 연구기관들이 국가단위의 민주주의 수준을 측정하고 있다. 이들 기관들이 사용하는 민주주의 측정 내용은 개별도시들의 ‘시민주권 수준’을 파악하는데 주요한 시사점을 주고 있다. 또한 사용한 민주주의 측정방법을 통하여, 개별도시의 시민주권 수준을 경험적으로 측정하는 것도 가능해 진다. 그리고 어떤 도시의 시민주권도 개별국가 수준의 민주주의 수준에 의해서 일차적으로 규정받는다. 따라서 도시의 시민주권을 논의하거나 측정할 때, 도시가 속한 개별국가들의 민주주의 수준을 일차적으로 고려하여야 한다. 예를 들면, 본 논문에서 소개된 스웨덴 팔룬시의 시민주권은 이미 높은 수준에 위치하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 스웨덴이 민주주의가 세계에서 가장 높은 수준에 이르고 있기 때문이다.
- 정치학자들과 다양한 기관들의 민주주의 측정방법은 아주 다르게 나타나고 있다. 예를 들면, 2016년을 기준으로, 미국 비영리기관인 Freedom House에 의하면 한국 Freedom rating은 82/100점이며, 영국 Economist Intelligence Unit에 의하면 한국 democracy score는 7.92/10점이며, OECD SGI(Sustainable Governance Indicator)에 의하면 한국 민주주의 질(quality of democracy)는 5.5/10점에 지나지 않는다.
- 기존의 민주주의 측정방법을 활용하여 개별도시들의 시민주권수준을 어떻게 경험적으로 측정할 것인가? 본 연구는 기본적으로, 지속발전가능한 거버넌스지수(Sustainable Governance Indicator, OECD 이하 SGI)가 제시하고 있는 민주주의 개념을 활용하여, 개별도시들의 시민주권 수준을 살펴보고자 한다. 그 이유는 SGI가 민주주의 문제를 단순한 ‘절차적 문제와 기본권’으로 한정하지 않고 포괄적인 주권재민의 문제를 다루고 있기 때문이다 (차후에 논의되는 SGI 지수를 참조할 것).

- 그러나 개별 시민주권도시에 대한 경험적 측정은 아직까지 실행되고 있지 못하다. 따라서 개별도시들이 SGI 민주주의 지수를 구성하는 핵심적 요소들을 실행하고 있는 우수도시들을 소개하고자 한다. 연구자는 시민주권도시를 구성하는 핵심적 요소들로 다음을 제시한다; (1) 시민의 공공부문 참여역량-영향력-민관협치를 통한 정책적 영향력 (2) 기본적 시민적 자유 및 정치적 권리 (3) 정보에 대한 접근성 (언론자유, 다원화된 미디어, 공공부문 정보공개 등) (4) 직접민주주의 수준 (주민제안 및 주민투표 등) (5) 법적 통치 (엘리트의 법적 복속, 부패수준 등)

2). 시민주권도시와 민주주의 측정의 문제

(1). 민주주의 개념 및 측정 및 한국 민주주의에 대한 평가

① 프리덤 하우스 (절차적 민주주의 측정)

- 프리덤 하우스는 민주주의를 정치적 권한(political rights)과 시민적 자유(civilliberty) 등, 두 개의 측면에서 측정한다.
- 프리덤 하우스는 절차적 민주주의에 초점을 맞추어 민주주의를 측정하는 편이다. 따라서 민주주의 개념을 다소 보수주의적으로 적용한다.
- 프리덤 하우스는 민주주의를 측정할 때, 모든 정당과 정파가 선거경쟁에 자유롭게 참여하고 있는가, 그리고 자유롭고, 공정하고, 투명한 선거경쟁이 존재하는가. 그리고 개인들의 시민적 자유(결사·집회의 자유, 표현의 자유, 사상의 자유, 언론의 자유, 종교의 자유 등)는 충분히 보장되고 있는가 등에 대해서만 초점을 맞춘다.
- 구체적인 민주주의 측정 내용은 아래와 같다

■ 정치적 권한 (Political rights): democratization

- ① 국가의 수장이 자유롭고 공정한 선거를 통하여 선출되고 있는가?
- ② 입법부 의원들이 자유롭고 공정한 선거를 통하여 선출되고 있는가?
- ③ 공정한 선거법, 선거 캠페인 기회가 균등하게 보장, 공정한 투표와 정직한 개표집계가 이루어지고 있는가?
- ④ 유권자들이 자유롭게 선출된 공직자들에게 실질적인 권한 위임을 할 수 있는가?
- ⑤ 정당을 조직할 수 있는 권한이 있는가?
- ⑥ 집권당을 실질적으로 견제할 수 있는 야당이 존재하는가?
- ⑦ 군부로부터, 제국주의로부터, 전제주의 정당으로부터, 권위주의적 종교체제로부터, 혹은 경제적 과두권력자 혹은 독점자들로부터 국민들은 자유롭게 투표할 수 있는가?
- ⑧ 종교적 인종적 소수자들에게 합리적인 자치기구, 자율기구가 주어졌는가? 그리고 중요 국사를 결정하는 과정에 참여가 주어졌는가?

■ 시민적 자유 (civil liberty): 자유화 (liberalization)

- ① 결사 집회의 자유
- ② 표현, 출판, 언론의 자유
- ③ 정보 취득의 자유
- ④ 사상과 신념의 자유
- ⑤ 정당하지 못한 정치적 공포와 수감으로 부터의 자유
- ⑥ 개인의 재산권, 여행의 자유, 주거선택의 자유, 결혼과 가족권
- ⑦ 심각한 사회적 불평등으로 부터의 자유
- ⑧ 정부의 차별과 부패로 부터의 자유

■ 프리덤하우스의 한국 민주주의 측정결과 (2017)

- 1. 자유 수준 (Freedom rating: 2.0/7.0, 82/100)
- 2. 시민적 자유 (civil liberties: 2.0/7.0 혹은 50/60)
 - ① 표현 및 신념의 자유 : 13/16점
 - ② 결사 및 조직 활동의 권리 (associational and organizational rights): 11/12
 - ③ 법적 지배(rule of law): 13/16
 - ④ 개인의 자율성과 권리 (personal autonomy and individual rights):13/16
- 3. 정치적 권리 (political right: 2.0/7.0 혹은 34/40점)
 - ① 선거과정 (electoral process): 11/12점
 - ② 정치적 다원주의와 정치참여(political pluralism and participation): 13/16점
 - ③ 정부의 기능(부패방지 등, functioning of government): 10/12점
- 4. 언론의 자유 (freedom of press, 33/0점)
 - ① 언론자유에 대한 제약지수는 노무현정권기간동안 (2002-2007) 평균 29를 유지하다가, 이명박정권 (2007-2012) 기간 동안 30으로 하락하였고, 박근혜 정권에서 (2015-2016)에서 33점으로 까지 추락하였다.

표 1. 한국 민주주의 Score(2016년 by Freedom House)

국가	freedom rating			언론의 자유		인터넷의 자유	
	정치적 권리	시민적 자유	합산점 (100기준)	자유 점수	지위	자유 점수	지위
1. Argentina	2	2	82	50	partly free	27	free
2. Australia	1	1	98	23	free	21	free
3. Brazil	2	2	79	46	partly free	32	partly free
4. Bulgaria	2	2	80	40	partly free		
5. Canada	1	1	99	18	free	16	free
6. Chile	1	1	94	29	free		
7. China	7	6	15	87	not free	88	not free
8. Czech Republic	1	1	94	21	free		
9. Denmark	1	1	97	12	free		
10. Egypt	6	5	26	77	not free	63	not free
11. Finland	1	1	100	11	free		

국가	freedom rating			언론의 자유		인터넷의 자유	
	정치적 권리	시민적 자유	합산점 (100기준)	자유 접수	지위	자유 접수	지위
12. France	1	2	90	28	free	25	free
13. Germany	1	1	95	20	free	19	free
14. Greece	2	2	84	48	partly free		
15. Iceland	1	1	97	15	free	6	free
16. Japan	1	1	96	26	free	22	free
17. Malaysia	4	4	44	67	not free	45	partly free
18. Mexico	3	3	65	64	not free	38	partly free
19. Netherlands	1	1	99	11	free		
20. New Zealand	1	1	98	20	free		
21. North Korea	7	7	3	97	not free		
22. Norway	1	1	100	9	free		
23. Philippines	3	3	63	44	partly free	26	free
24. Poland	1	2	89	28	free		
25. Russia	7	6	20	83	not free		
26. South Korea	2	2	82	33	partly free	36	partly free
27. Spain	1	1	94	28	free		
28. Sweden	1	1	100	11	free		
29. Switzerland	1	1	96	13	free		
30. Thailand	6	5	32	77	not free	66	not free
31. United Kingdom	1	1	95	25	free	23	free
32. United States	1	1	89	21	free	18	free
33. Vietnam	7	5	20	85	not free	76	not free

- 다시 강조하지만, 한 국가에 속한 개별도시들의 시민주권수준은 일차적으로 위에 언급된 개별국가들의 민주주의 수준에 의해 제약을 받는다. 한국의 경우에, 절차적 민주주의는 100점 만점에 82점으로 34개 OECD 국가들과 비교하여 최하위에 머물러 있다. 보다 심각한 것은 언론의 자유와 Net의 자유가 ‘부분적으로 자유로운 국가’로 분류되고 있다는 사실이다. 예를 들면, 국가차원에서 시민적 자유가 충분히 확보되지 않고 있으며, 중대한 정보에 대한 접근성을 예시하여 주는 언론과 Net의 자유가 100점 만점에 67점 수준에 머물러 있어서, 시민들의 정보접근성 역시 대단히 낮은 수준이다.

② OECD 민주주의 측정 (민주주의의 질, Quality of Democracy)

- OECD SGI Democracy Indicator는 단순히 절차적 민주주의를 측정하는 것이 아니라 포괄적인 주권재민의 실행력에 초점을 맞춘다.
- 민주주의의 질은 4개 분야로 측정된다. 즉 ①선거과정, ② 정보에 대한 접근성, ③ 시민적 권리와 정치적 자유, ④ 법적 지배
- 4개 분야의 세부측정항목은 아래와 같다.

■ SGI의 평가: 한국 민주주의 질? (quality of democracy by SGI, 2016)

• 한국 민주주의 질에 대한 종합점수: (5.5/10)

(1) 선거과정(electoral process): 6.6/10

- ① 후보자 선출과정 (candidacy procedure): 8
- ② 미디어 접근성 (media access):6
- ③ 선거와 선거등록 (voting and registration rights):9
- ④ 대중의 결정권(후보자 결정권):5
- ⑤ 정당자금 (party financing):5

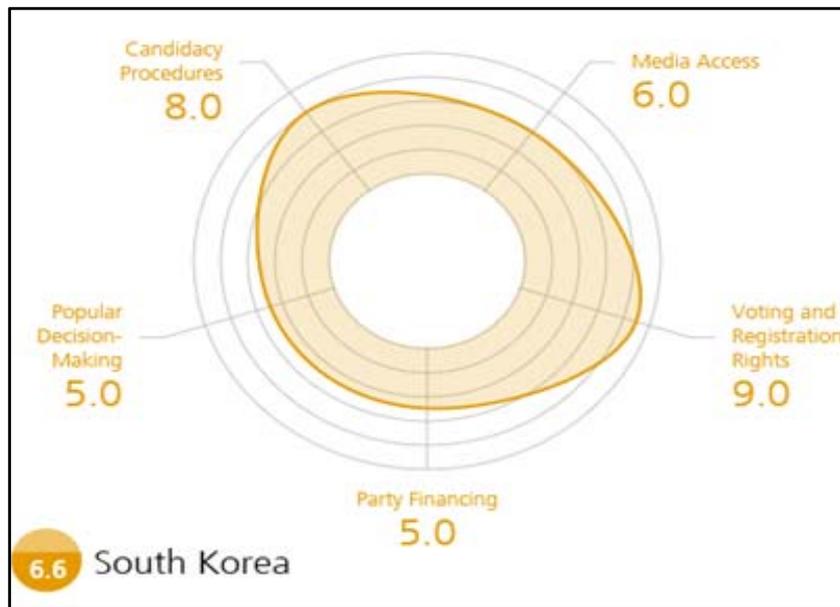


그림 1. 선거과정에 대한 평가

(2) 정보에 대한 접근성(access to information): 4.7/10

- ① 미디어 자유 (media freedom): 3
- ② 미디어 다원주의 (media pluralism):5
- ③ 정부정보에 대한 접근성 (access to government information):6

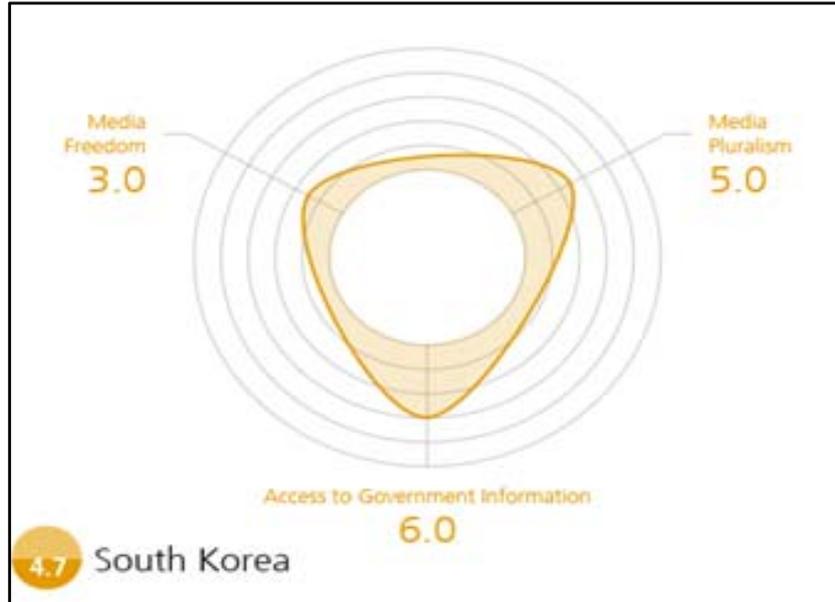


그림 2. 정보의 접근성에 대한 평가

(3) 법적 지배(rule of law): 6.3/10

- ① 법적 지배 (legal certainty): 7
- ② 사법적 심사권 (judicial review):8
- ③ 법관의 임명 (appointment of justices):5
- ④ 부패방지 (corruption prevention):5

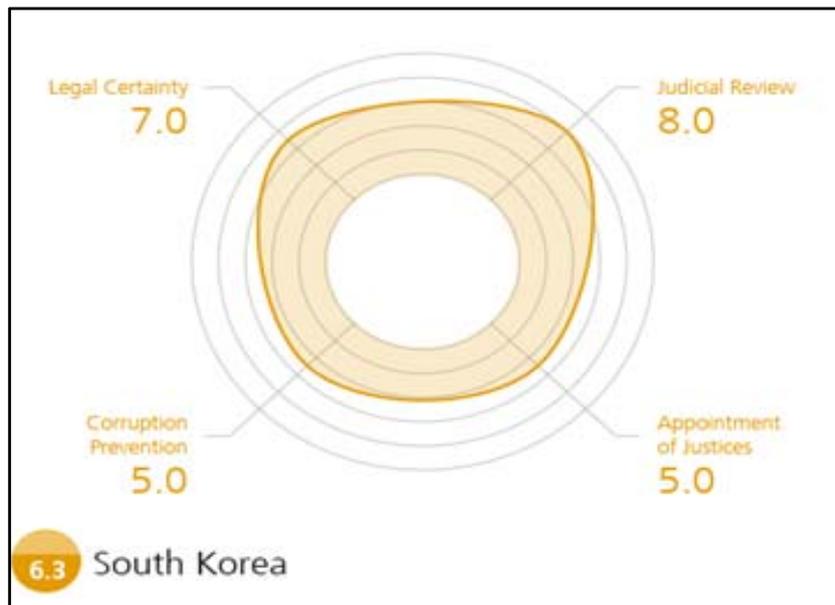


그림 3. 법적지배에 대한 평가

(4) 시민적 권리와 정치적 자유 (civil right & political liberty) :4.7/10

- ① 시민적 권리 (civil rights): 5
- ② 정치적 자유 (political liberty):4
- ③ 반 차별주의 (non-discrimination)-사회적 소수자에 대한 차별:5

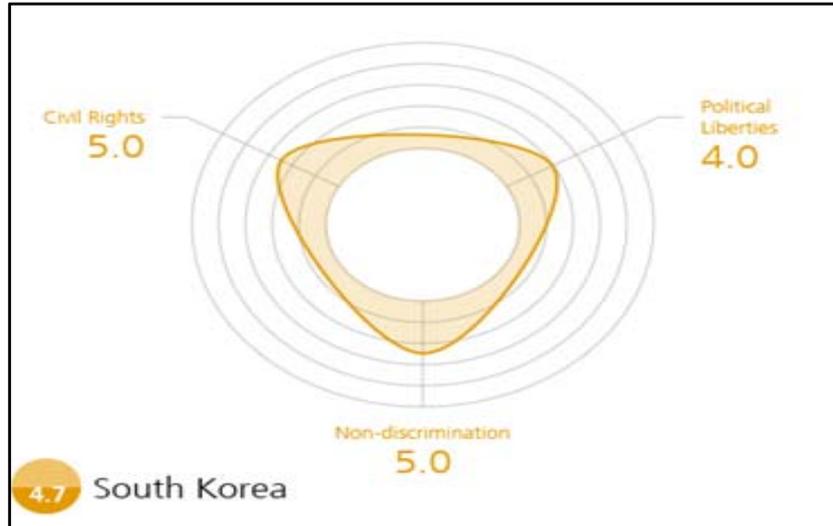


그림 4. 시민적 권리와 정치적 자유에 대한 평가

(5) 시민의 정부 영향력(citizens' participatory competence)

- ① 공공정책 정보 및 지식 (policy knowledge): 5.0/10
- ② 정부에 대한 의사표시 (voicing opinion to officials):5.2/10
- ③ 투표참가율 (voter turnout): 4.3/10

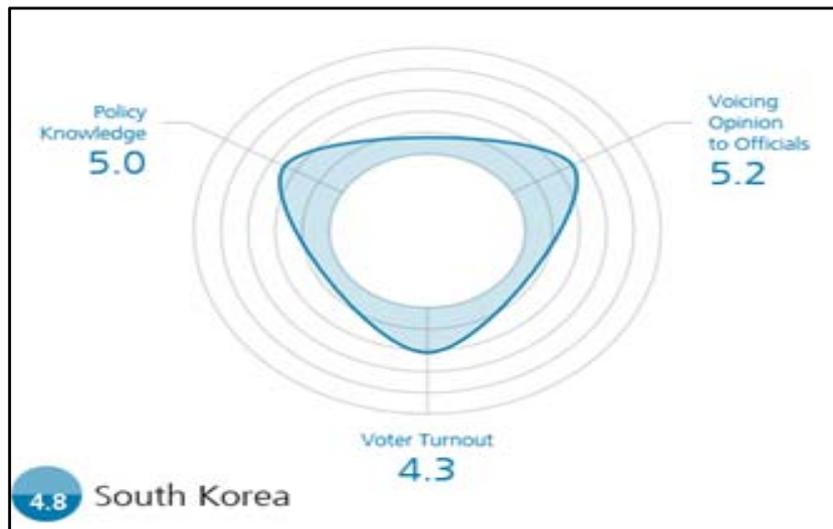


그림 5. 시민의 정부영향력에 대한 평가

Rank			Electoral Processes	Access to Information	Civil Rights and Political Liberties	Rule of Law
1	Sweden	9.2	FIN	FIN	FIN	DNK
2	Finland	9.1	DEU	EST	NOR	NZL
3	Denmark	8.9	POL	NOR	SWE	SWE
	Norway	8.9	SVN	SWE	IRL	NOR
5	Germany	8.8	SWE	CHE	NZL	DEU
6	Switzerland	8.6	AUS	DNK	DNK	AUS
7	New Zealand	8.5	LTU	DEU	EST	AUT
8	Poland	8.4	NZL	USA	DEU	FIN
9	Estonia	8.3	SVK	IRL	NLD	CHE
10	Ireland	8.1	DNK	LTU	CHE	BEL
	Lithuania	8.1	CHE	POL	CAN	LVA
	USA	8.1	CAN	LVA	LUX	LUX
13	Latvia	7.9	IRL	CZE	POL	POL
14	Luxembourg	7.8	LUX	GBR	LVA	GBR
15	Australia	7.6	EST	BEL	LTU	USA
	Canada	7.6	FRA	GRC	PRT	LTU
	Slovenia	7.6	NOR	ISL	USA	PRT
18	Austria	7.5	AUT	ISR	FRA	CAN
	Netherlands	7.5	ISL	ITA	ISL	CHL
20	Belgium	7.4	ITA	LUX	SVN	EST
	Portugal	7.4	LVA	NLD	AUS	CZE
	UK	7.4	USA	NZL	AUT	IRL
23	Iceland	7.2	BEL	SVK	BEL	ISR
	Italy	7.2	NLD	SVN	CYP	ITA
25	Czech Rep.	7.1	GRC	AUT	ITA	NLD
26	France	7.0	ISR	CAN	ESP	SVN
	Slovakia	7.0	CZE	CHL	GBR	ESP
28	Greece	6.9	MEX	MEX	CZE	GRC
29	Spain	6.8	PRT	PRT	GRC	ISL
30	Israel	6.7	BGR	ESP	JPN	FRA
31	Chile	6.5	JPN	AUS	SVK	KOR 30
32	Cyprus	6.2	GBR	FRA	BGR	CYP
33	Croatia	5.9	HRV	HRV	CHL	HRV
	Japan	5.9	KOR 33	CYP	MLT	SVK
35	Bulgaria	5.8	ESP	BGR	HRV	MLT
	Mexico	5.8	CYP	JPN	ROU	MEX
37	Malta	5.5	CHL	MLT	ISR	ROU
37	South Korea	5.5	MLT	KOR 38	HUN	BGR
39	Romania	5.1	ROU	ROU	MEX	JPN
40	Turkey	4.2	TUR	TUR	KOR 39	TUR
41	Hungary	4.1	HUN	HUN	TUR	HUN

그림 6. OECD의 한국 민주주의 질 종합 평가 (2017년, OECD SGI)

3). 시민주권도시 외국 사례

(1). 스웨덴 팔룬시 : 시민주권에서 가장 앞서가는 도시

① 도시개관



팔룬 시는 스웨덴 달라나(Darlana) 주에 있는 인구 3만 7000명이 넘는 소도시로(2015년 현재), 스톡홀름에서는 기차로 두 시간 걸리는 위치에 있다. 스웨덴에는 290개의 자치구가 존재하는데 그 중에 하나이다. 팔룬 자치구에 거주하는 인구는 5만 7000명으로, 우리나라로 치면 광역보다는 기초단위의 자치단체로 볼 수 있다. 팔룬시는 원래 구리광산으로 유명하지만 1992년 이후 광산이 폐기되고 현재는 스키와 같은 겨울 스포츠 지역으로 유명하다. 팔룬은 매년 스웨덴 스키 게임을 유치하여 오고 있다. 경제적으로 보면, 지역LGDP 수준을 고려할 때, 팔룬 시는 중간 정도 수준을 유지하고 있다.



팔룬市 의회는 팔룬市 자치단체의 가장 중요하고 권위 있는 기관이다. 현재 시의회는 61명으로 구성되어 있으며, 이들은 매년 4년 마다 치루어 지는 선거를 통해서 선출된다. 61명 시의회의 의석분포를 정당별로 보면, Swedish Social Democratic Party 30명, Moderate Party 18명, Centre Party 11명, Green Party 7명, Liberal Peoples' Party 6명, Sweden Democrats 5명, Feminist Initiative 와 Sweden Democrats 각기 4명, Christian Democratic Party 3명, Left Party 이 2명 등을 차지하고 있다. 이들은 팔룬市의 가장 중대한 영향을 미치는 정책 혹은 이슈들을 결정한다.

현재 팔룬 자치구에는 정부를 담당하는 28명의 정부위원(cabinet style council government)들이 있으며 이들의 주요역할은 자치구의 공공서비스를 수행하고 조정하는 역할을 한다. 자치구 위원들은 주민들이 직접 선출하고, 현재 28명의 위원들은 10개 정당들에 소속되어 있다. 현재 다수당인 사회민주당이 8석을 차지하고 있고 M당이 5석을 차지하고 있다. 따라서 사회민주당이 자치구위원회 의장과 부의장을 맡고 있으며, 제1야당인 M당이 부의장 직을 공동으로 수행한다. 이들 위원들은 도시지속발전가능위원회(sustainable development committee), 행정위원회(operation committee), 공공서비스 위원회(service committee), 노동 및 사회통합 위원회(labour and integration management committee), 협상위원회(negotiation committee)로 나누어져 역할을 담당한다. 현재 팔룬市 도시행정은 8개 부서에 근무하는 4500명 이상의 공무원들에 의해 이루어지고 있으며, 공무원들은 도시 매니저(city manager)의 지시와 감독을 받는다.

(2) 시민주권도시를 만드는 제도들

팔룬市 의회는 도시민들의 정치참여수준 (정당 등록율, 선거캠페인 참여율, 투표참여율 등등)이 줄어드는 것을 극복하기 위해서 2010년에 다양한 민주주의제도들을 도입하였다. 특히 주의회에 의해서 2000년대 초반에 시민들의 '제안' 이 지속적으로 거부되는 것을 목격한 후에, 시의회는

‘민주주의 위원회(democracy commission)’ 을 설립하였다. 민주주의 위원회는 팔룬을 ‘민주주의 도시(democracy city)’ 로 선언하였고, ‘민주주의 계획 2015 (Democracy Plan 2015)’ 를 발표하였다. 다음은 적극적 시민권의 행사 및 정치적 참여를 독려하기 위해서 팔룬市 의회가 도입한 제도적 인프라이다. 특히 위원회는 소수자의 정부접근성 및 정치참여를 돕고자 노력하였다.

① 민주주의 상담원(democracy counselors)- 민주주의 항해사(Navigators)

개별 시민들이 특정한 문제를 가지고 정부와 접촉할 때, 어떤 방식으로 접근하고 무엇을 해야 하는지를 도와준다. 민주주의 상담원은 기본적으로 민주주의 활동가들이며 팔룬市가 이들의 활동에 필요한 경비를 지급한다. 민주주의 상담원의 기본적인 역할은 시민과 시민, 시민과 선출직 공직자, 공무원, 그리고 도시 매니저와의 다리를 놓아주고 소통을 강화시켜 준다. 시민들의 목소리가 정부에 전달될 수 있도록 하고, 시민들이 제안 혹은 시민발의를 적극적으로 제출하도록 격려하고 가이드를 제공하는 역할을 한다. 민주주의 상담원들은 모든 민주주의 센터에 배치되어 있다.

② 주민투표를 위한 시민발의제도 (people' s initiative for referendum)

시민발의제도는 도시생활개선을 위해서 사용하는 가장 기초가 되는 시민권한이다. 시민제안이 주민투표에 부쳐지기 위해서는 도시 안에 거주하는 최소한 10% 유권자들의 지지를 확보해야 한다. 최소 10% 유권자의 사인을 확보한 청원서는 의회에 제출되고 6개월 이내에 주민투표에 회부된다. 의회에 제출된 시민제안이 의회에 의해 거부되기 위해서는 적어도 전체의석 2/3의 찬성이 있어야 한다. 2007년 이후 매년 평균 7건 이상의 시민제안이 있었으며 한해에 두건 정도가 주민투표에 부쳐진다. 시민제안의 주제들은 복지, 교육, 교통, 육아, 환경 등 다양하다. 예를 들면, 육아 예산을 얼마나 어떻게 배분할 것인가도 주민투표에 부쳐질 수 있다.

③ 민주주의 센터 (Democracy Center)

도시 중앙도서관과 마을도서관의 입구 혹은 주민이 가장 접근하기 쉬운 곳에 민주주의 센터를 설치했다. 민주주의 센터에는 ‘민주주의 상담원’ 이 배치되고, 자치구가 발행하는 모든 정보, 정당정보, 이익집단, 시민단체정보, 주요이슈 및 주요도시 프로젝트, 차기 선거정보 등을 구할 수 있다. 그리고 민주주의 센터는 지역 국회의원, 의회의원, 선출직 공직자, 정치적 유명 인사를 만나는 공간으로 활용된다.

④ 민주주의 여권(democracy passport)

팔룬市는 ‘민주주의 여권’ 을 만들어서 시민들에게 어떤 권한을 가지고 있는가 혹은 어떻게 자신들의 권한을 행사할 수 있는가를 알려준다. 모양과 형식상에서 여권 모양으로 만들어진 팜플렛으로 휴대하기 쉽게 하여, 시민들이 자신들이 주권자임을 항상 주지시킨다. 그 내용 면에서는 단순한 투표 참여 외에도 주민 발의 등 다양한 참여의 방식을 강조하고 있다. 이는 이를 창시한 카우프만¹⁾이 참여민주주의와 직접민주주의의 주창자라는 사실과 무관하지 않다.



그림 7. 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트

민주주의 패스포트는 유권자의 입장에서 정치에 참여 혹은 관여할 수 있는 다양한 수준을 체계적으로 제시하고 있다. 가장 기초적으로는 팔룬 市 차원에서의 참여 방안, 다음으로 달라나 州 차원에서의 참여, 다음으로 스웨덴 차원, 마지막으로 전 세계 차원에서의 참여까지 다루고 있다.

표 2. 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트: 정치활동 범위(지역구분)와 구성내용

활동범위(영향력) 지역구분	구성내용
<p>Snabbguide till det aktiva medborgarskapet</p> <p>VAR KAN JAG PÅVERKA?</p> <p>Falun 56 432 invånare Röstberättigade (2013): 44 733 Valdeltagande (2010): 82,85% (upp 2,63% jfr med valet 2006) Fullmäktige: 61 ledamöter/9 partier Ordförande: Karl-Erik Pettersson (S) ▶ falun.se/demokrati</p> <p>Dalarna 276 555 invånare Röstberättigade (2010): 221 157 (från Falun: 44 028) Valdeltagande (2010): 80,73% (i Falun 82,48%, upp 2,58% jfr med valet 2006) Fullmäktige: 83 ledamöter/9 partier Ordförande: Bengt Lindström (S) ▶ ltdalarna.se/politik/</p> <p>Sverige 9 588 569 invånare Röstberättigade (2010): 7 123 651 Valdeltagande (2010): 84,63% (i Falun 85,35%, upp 3,12% jfr med valet 2006) Riksdagen: 349 ledamöter/8 partier Talman: Per Westerberg (M) ▶ riksdagen.se & regeringen.se</p> <p>Europiska Unionen 504 456 134 invånare Röstberättigade (2009): ca 375 miljoner (från Falun 43 205) Valdeltagande (2010): 43% (i Falun 45,03%, upp 6,98% jfr med valet 2004) Europaparlamentet: 766 ledamöter/8 partigrupper ▶ europa.eu</p> <p>Världen 7 098 488 592 invånare Länder med demokratiska val (2011): 117 (utav 204) Länder med demokratiska folkom- röstningar (2013): 99 (▶ d3-navigators/countries) Deltagande (Genomsnitt 1945- 2010): 64% (idea.int/vt)</p> <p>Såpmi Val till det svenska parlamentet för Nordens ursprungsbefolkning äger rum vart fjärde år (senaste gången valet hölls var den 19 maj 2013). Antal röstberättigade (2013): 8 322 (från Dalarna: 107) Deltagande (2013): 54,4% Sametinget: 31 ledamöter/8 partier ▶ sametinget.se/val</p>	<p>① 여권 소지인 정보</p> <p>② 투표자격 범위(Falun, Dalarna, 스웨덴, EU, 세계 등)</p> <p>③ 출마 및 투표일, 유권자 주장을 알리기 위한 행동</p> <p>④ 팔룬(민주이레나로서)시 차지 정보 및 행동안내 (자치제도 및 정책, 예산, 지방의회 정당분포 등)</p> <p>⑤ 달라나 주의 예산, 정당, 정치참여를 위한 기본 정보</p> <p>⑥ 스웨덴 통치제도, 국가예산, 의회현황, 정치참여 정보</p> <p>⑦ 유럽연합 정책방향, 예산, 의회현황, 정치참여 정보</p> <p>⑧ 세계 주요정책 및 예산지출, 참여정보</p> <p>⑨ 적극적 시민권 주장과 참여하는 민주주의(설명)</p> <p>⑩ 민주주의 참여정신과 영향력 발휘 (시민상담 및 의견추천서, 시민제안, 시민발의서 등)</p> <p>⑪ 팔룬시 민주주의 지방자치당국의 여러 활동</p>

1) 브루노 카우프만(Bruno Kaufmann)은 시민단체 활동가로 있다가 현재는 팔룬(Falun) 시(市)의원으로 활동하고 있다. 카우프만은 스웨덴 녹색당원으로, IRI (Initiative & Referendum Institute Europe, 유럽 시민발의 국민투표 연구소)의 공동설립자인데, “직접민주주의로의 초대” (Direct Democracy in Europe), “The European Constitution - Bringing in the People” (유럽 헌법 - 사람들 끌어들이기) 등의 저서가 있다.

결론적으로 말해서, 팔룬 시(市) ‘민주주의 위원회’는 2010년 이후 다양한 민주주의 제도들을 도입하여, 시민들의 주권의식을 제고하고 민주주의가 효과적으로 작동하도록 돕고 있다. 그 결과, 스웨덴 의회가 매년 측정하는 도시 민주주의 비교측정에서, 2016년에 최고의 민주주의 도시로 인정받았다. 시의회는 2015년에 다시 ‘2020 민주주의 자치구(2010 democracy municipality)’라는 정치 플랫폼을 작성하고 시민들의 정치참여, 시민과의 대화, 그리고 직접 민주주의를 권장하고 있다.

2). 영국 그리니치(Greenwich) : 민·관협치의 모범 도시 ; 그리니치 협약(Greenwich Compact)과 도시재생 프로젝트

(1) 그리니치 자치구 개관

그리니치는 런던의 일부로서 남서부에 위치하고 있는 인구, 30,578명의 자치도시(borough, 2011년 현재, 왕의 칙허장에 의한 자치도시, 하원의원 선거구로서 자치도시)이다. 주변에는 테임즈(River Thames) 강이 흐르고 있어 과거에는 해양 도시로서 기능했다. 그리니치는 과거에 해양, 산업, 그리고 군사 중심지였으며, 우리에게는 그리니치 표준시(the Greenwich Meridian)로 널리 알려져 있다. 1993년 이후 그리니치는 29억 파운드 이상의 신규투자를 유치하였고, 향후 10년 동안 추가로 7억5천 파운드를 투자유치하게 되어 명실상부한 경제도시로 전환을 꾀하고 있다.





그리니치는 향후 5년 동안 시내 중심부 3 곳(Woolwich, Eltham, Greenwich)에서 대규모 재개발을 계획하고 있다. 다양한 주민서비스 센터가 건립되어, 레저시설, 도서관, 건강 및 교육관련 시설이 건립될 예정이다. 그 외에도 21개 아동센터가 추가로 건설된다. 그 외에도 재생 프로젝트를 통하여 2020년까지 신규주택 4,400호가 건축예정이고 이들 중 43%는 공공임대주택으로 지어질 예정이다. 언급된 도시재생사업에 대한 기본접근방식을 민·관 협치로 정하고, 그리니치는 정부와 시민사회의 다양한 세력 참여하는 다자간 사회협약(compact)를 체결하였다.

(2) 그리니치 협약(Greenwich Compact)이란?

영국정부는 중앙정부차원에서 국가협약을 통하여 민·관 협치를 강조하고 있다. 국가협약(Compact Voice)은 정부와 자발적 결사체, 공동체 조직, 그리고 종교 등 다양한 제3섹터 간의 관계를 뒷받침하기 위한 원칙 및 의무를 담은 민·관 협치를 위한 비전문서라고 할 수 있다. 국가협약은 기본적으로 지역사회 및 시민의 혜택을 위해 정부-시민사회가 파트너십을 맺고, 효율적으로 협력하는 방안과 정부와 시민단체의 임무를 구체적으로 제시하고 있다. 국가협약에 기초하여 그리니치는 지역단위에서 민관 파트너십을 확대하고, 시민사회의 역량을 강화하기 위한 목적으로 협약을 체결하였다. 그리니치는 협약을 통하여 공공이익을 확대하고 다양한 파트너들의 책임감을 높이고, 다양한 섹터가 가진 자원을 동원함으로써 공동체 생활을 개선하고자 한다. 협약(Compact)은 참여하고 있는 파트너 간 협의와 의사소통을 위한 규약 및 기본방향을 제시하고 있다. 협약은 2004년 9월에 제안되었으며, 2006년 11월부터 발효되었다. 그리니치 자원위원회(Greenwich Voluntary Action Council)는 협약의 주요 파트너이며, 지역사회에서 민주적으로 선출된 대표들이다.

현재 협약에 참여하고 있는 위원들은 다음과 같다. 크리스 로버츠(Chris Roberts), 그리니치 의회 그리니치파트너십 대표, 제인 스코필드(Jane Schofield), 그리니치 1차 진료 트러스트(Greenwich Teaching Primary Care Trust), 마틴 코(Martyn Coe) 목사, 다종교 포럼(Multi Faith Forum) 회원, 그리니치 공동체네트워크 대표, 밥 해리스(Bob Harris), 그리니치 대학교 교수, 크리스 니콜(Chris Nicol), 사우스 런던 디스트릭트 책임자, 일자리센터플러스(Job center Plus), 존 펠리(John Pelly), 퀸 엘리자베스 병원 NHS 트러스트, 매트 벤트렐라(Matt Ventrella), 그리니치 주거권(Greenwich Housing Rights) 행동 책임자, 아드리안 탈레트(Adrian Tallett), 그리니치 체인지업 파트너십(Greenwich ChangeUp Partnership) 대표, 포럼 그리니치(Forum@Greenwich) 행동 책임자, 앤 레이시(Ann Lacey), 그리니치 자원활동가(Greenwich Volunteers), 맥칸 J. 바좌(Makhan J.

Bajwa), 그리니치 인종평등위원회 (Greenwich Council for Racial Equality), 크리스토퍼 자레프 (Christopher Jarrett), 자치구 총경(Borough Commander), 마르퀘리 맥로란(Marquerite McLaughlan), 메트로 센터 폴라 판자베치아(Paula Panzavechia), 하이드주거협회(Hyde Housing Association), 모린 로버트슨(Maureen Robertson), 그리니치 마인드(Greenwich Mind) 개리 레드딩 (Gary Redding), 리스폰드공동체문제(Respond Community Matters) 로즈 웨이츠(Rose Waites), 허 센터(Her Center), 존 레이(John Ley), GAD 최고 책임자 등이다.

(3) 그리니치 협약의 주요 내용

① 일반적 의무

- 책임감, 정직, 리더십, 진실성, 객관성, 투명성 유지의 원칙
- 대화와 숙의 민주주의를 통한 문제해결
- 공동체 이해를 우선시하고, 협력과 동등한 파트너십의 원칙
- 사회적 약자에 대한 배려 및 기회균등의 원칙
- 모든 섹터와 참여자에 대한 자율성 존중의 원칙
- 자원 활동가들이 공헌하는 가치존중의 원칙 , 기타 등등

② 자원활동가들과 협력에 대해서

- 협약은 자원활동 촉진에 관한 수많은 사회적 합의 및 자원 활동가들에 대한 대우를 다룬다. 자원활동을 촉진하기 위해 자원 활동가 주간(volunteers week), 사회공헌의 날(Make a Difference Day)을 제정한다.
- 자원 활동가 센터 및 국가자원활동 데이터베이스와 연결되어 있는 공공 및 민간의 웹사이트를 통해 자원활동을 추진한다.
- 공공부문은 기술 및 지식 발전기회를 제공하고, 자원활동과 관련된 아주 다양한 역할을 담당한다.
- 공공부문은 자원활동가들의 사회적 공헌(경제회생공헌, 사회적 소외문제해결, 공동체 가치 확산 등등)에 대한 가치를 높게 인정한다.
- 정부는 자원활동가가 무급으로 수행한 공익활동의 가치가 유급 업무와 동등하게 중요함을 인정한다. 자원활동 시간은 돈과 동등한 자격이 있는 것으로 인정한다.
- 정부는 자원활동 기회 및 참여방법에 대해 모든 가능한 정보를 제공한다.

③ 자금 및 자원조달

- 자선활동 관련법과 자원결사체 조직에 적용되는 금융규제 및 규제 법안을 혁신적으로 개선한다.
- 공동체의 사회적, 경제적, 환경적 복지 증진에 도움이 되는 공공자금 조달을 위해 정부와 민간단체가 상호협력 한다.
- 서비스 수혜자들이 그들과 연관되는 혜택이 어떻게 마련되었는지를 정확히 경험하도록 한다.
- 정부 보조금 제공원칙과 과정이 모두에게 이해되고 돈의 합당한 가치를 확보할 수 있도록 한다.
- 서비스 배분에 대한 협약과 공공자금 배분에 대한 지침을 제작 한다
- 정부는 사회단체의 간접비를 제공하는 것이 사회단체의 활동에 얼마나 중요한 것인가를 인식한다.
- 자원결사체는 공공자금이 대단히 제한적이라는 것을 인지하고, 공공자금 수여에 따른 책임을 확실하게 감당한다.
- 다양한 수단(언론, 인터넷, 네트워크 등)을 활용하여 공공자금 조달 프로그램을 상세히 시민에게 알린다.

④ 소수인종과 사회적 약자에 대해서

- 아프리카 계 혹은 소수인종이 차지하고 있는 비중이 25%로, 런던에서 가장 다양한 인구가 밀집해 있는 자치구-그리니치 인구의 11.1%는 아프리카계
- 그리니치의 재학 중인 학생 중에서 42%는 소수 인종 (아프리카, 동부유럽, 발칸반도, 중동 난민, 흑인, 인도인, 중국인, 베트남인 등)
- 학교에서는 67개의 언어가 사용되고 있으며, 다양한 언어를 제공 한다
- 인종 소수자들은 여러 섹터에서 제공하고 있는 공공서비스에 접근하지 못하고 있으며, 공공정책에 대한 영향력이 현저히 낮다.
- 소수자의 정부 접근성의 확보 및 소수자 공동체의 공헌기회의 제공
- 주민의 다양성을 고려할 때, 제3섹터의 모든 부분이 empowerment되고 공공지원을 공정하게 받는 것이 중요하다.
- 협약은 소수 섹터를 지원하여 지역의 개발과정 및 공공서비스 제공과정에 전적으로 참여할 수 있도록 한다 - 의사결정과정에 소수자 균등한 참여보장
- 공공서비스를 이용하는 소수자들의 민족적 배경에 대한 모니터링 시스템 설치
- 소수자 자원결사체들이 주류 자원결사체 섹터에 쉽게 편입되도록 제도적 인프라를 구축한다.
- 인종차별 사건들에 대한 정보를 교환한다.
- 차별받고 있는 소수자그룹들이 교육 및 고용에 접근하고, 새로운 기술을 개발할 수 있는 기회를 증진시킨다.

- 소수자 자원공동체 포럼의 지속적인 개최
- 소수자 그룹의 발전을 도모하기 위해 다양한 공공지원과 관련한 전략을 수립
- 소수자 모니터링을 통해서 공동체의 원칙과 의무가 지켜지도록 공공업무수행을 감시한다.

⑤ 협의 및 의사소통 체계에 대해서

- 그리니치 협약위원회가 서비스 사용자들의 수요를 제대로 충족시키고 있는가를 명확히 하기 위해서 다양한 협의와 소통체계를 준비한다.
- 성공적인 협의를 위해 모든 참여자 혹은 기관에 충분한 시간 및 정보를 배분하고 의미 있는(힘 있는) 참여를 보장한다.
- 개별사안에 대해서 최소한 12주의 협의기간을 권고한다.
- 누가 협의에 참여하고 있으며, 그 이유는 무엇인지를 명확히 공개한다.
- 자원결사체, 기초공동체, 종교 섹터의 공헌을 가치 있게 여긴다.
- 대화를 중요하게 여기며 참여하는 파트너들이 사회적 학습을 획득 한다
- 모든 협의 과정에서 영향을 받는 사람들이 누구인지 그리고 협상 불가능한 부분은 무엇이며, 그 이유는 무엇인지를 명확히 한다.
- 협의 결과와 협의 이후 취할 조치에 대한 피드백을 제공한다.
- 참여자는 자신들이 누구를 대변하는지를 정의하고, 대변 방식을 제시한다.
- 대표적인 심사숙의 민주주의 메커니즘을 개발하기 위해 상호 협력

⑥ 공공기관(부동산) 및 제3섹터 공간의 활용에 대해서

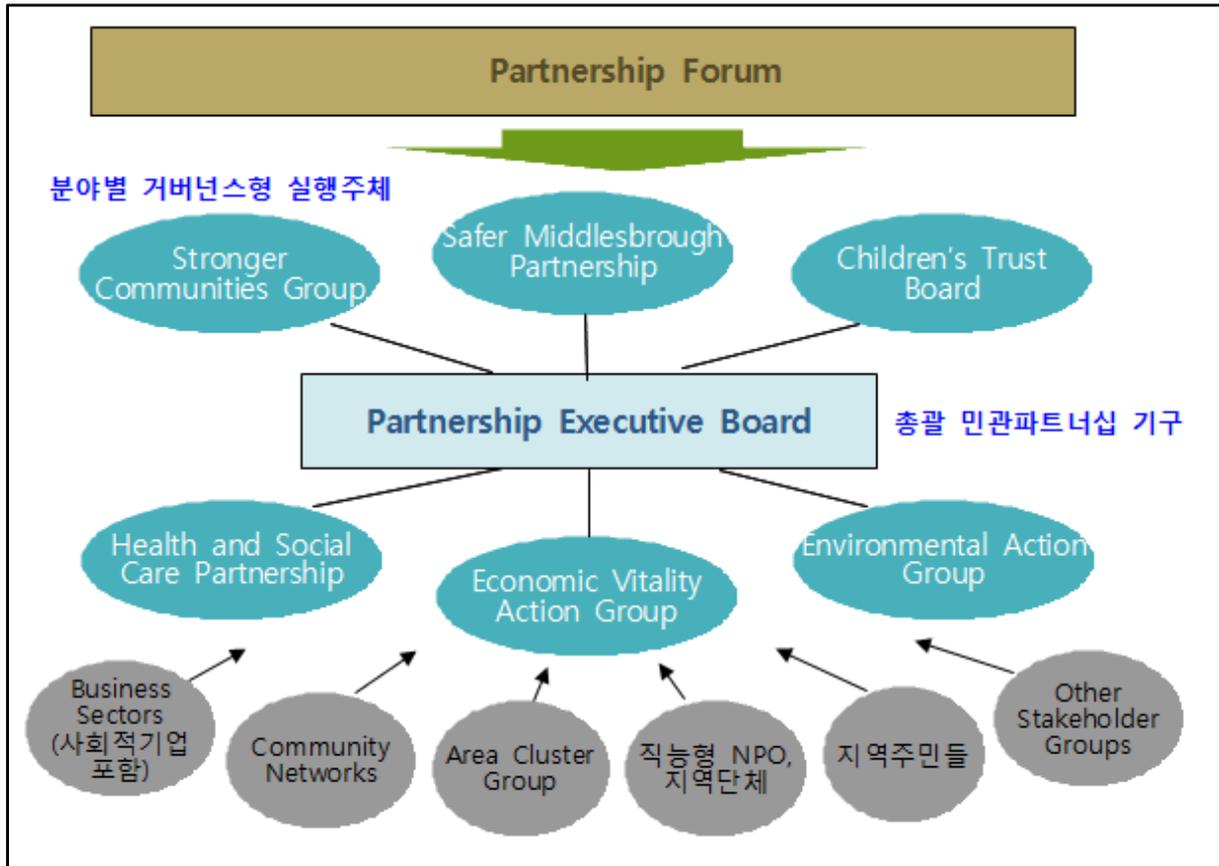
- 다양한 자원결사체들이 이미 공공기관 및 제3섹터 공간을 점유하거나 사용하고 있다.
- 공적 공간 및 제3섹터 공간 활용에 대한 광범위한 전략개발에 합의 한다
- 공공 부동산과 관련한 민·관 섹터의 다양한 관점, 수요, 그리고 한계에 대한 이해가 필요하다.
- 공공 부동산에 대한 최신 데이터를 구축 한다
- 공공 부동산, 임대차 계약, 임차료, 이율, 수리 등과 관련한 포괄적인 정책을 개발하고 이행하기 위해 민·관이 협력한다.
- 공공부동산 이용과 관련된 정보, 교육 및 지원을 제공한다.
- 기타

⑦ 지역공동체 그룹

- 공동체 그룹은 ‘현장’ 경험을 바탕으로 하는 프로젝트를 개발함으로써 공공서비스 프로그램의 효과성을 높여 준다.
- 다양한 공동체 그룹의 역할과 목적을 그대로 인정하고, 이들의 발언권을 보장한다.
- 개별 공동체의 이해관계와 보편적 시민이해 사이의 균형을 촉진 시킨다
- 상호 부조 혹은 자조를 통해 공동체 간의 서비스 차이의 격차를 좁힌다
- 공동체 그룹과의 협의 과정에서 12주의 협의시간을 잘 지킨다.

(4) 그리니치 협약의 성과

그리니치는 도시재생과정에서 기존의 시장주의적 접근방식을 포기했다. 시장주의적 방식이 단기간에는 성과를 거두었지만, 장기적으로는 많은 사회적 갈등과 비효율성을 낳았기 때문이다. 과거 도시재생방식에 대한 평가에 기초하여 그리니치는 새로운 도시재생방식, 즉 민·관 협치방식을 채택했다. 2009년 11월에 그리니치 위원회가 실질적인 사업을 시작하였기 때문에 아직 성과를 평가하기에는 이르다. 그러나 협약을 통해서, 이미 그리니치는 많은 사회적 갈등을 해소하고 있으며, 나름대로 성과도 거두고 있다. 우선은 주민들의 참여의식 및 공적 책임성이 눈에 띄게 높아졌다. 지역 기초공동체와 신앙 공동체가 활성화 되었고 다양한 소그룹들이 창안되거나 활성화되었다. 뿐만 아니라 사회적 갈등이 축소되고 지방정부에 대한 신뢰수준이 제고되었다. 다양한 소수민족의 폭력이 끊임없이 발생했던 도시로부터 협의와 협력이 중요한 사회적 분위기로 자리 잡아 가고 있다.



3) 스위스 글라루스 (Glarus) : 직접민주주의의 메카

(1) 글라루스 자치구 개관

글라루스는 스위스 동부중앙에 위치한 Canton이다. 스위스에는 26개의 칸통 (canton, states) 으로 이루어진 연방 국가이다. 글라루스는 1352년부터 독립적인 canton으로 존재하여 왔으며, 인구규모로 보면 4번째로 작은 규모의 canton이다. 2015년 현재 인구는 40,028명이고, 절대다수의 사람들은 독일어를 사용하고, 81%가 기독교인(44% 신교, 37% 가톨릭)으로 구성되어 있다. 글라루스 안에는 3개의 독립된 자치구가 존재한다. 특이한 것은 글라루스 인구의 19.1%가 외국인이다.



글라루스는 독립적인 자치주로서 canton council, 의회, 그리고 사법부를 가지고 있다. 글라루스에 존재하는 주요정당들은 경제적으로 진보적이고, 사회문화적으로 자유주의적인 사회민주당 (social democratic party), 녹색당(Green party), 노동당(Party of Labour)이 존재하고, 경제적으로 보수적이면서 사회문화적으로 자유주의적 입장을 취하는 기독교민주인민당 (Christian Democratic People' s Party), 자유당(The Liberals), 녹색자유당(Green Liberal Party), 보수민주당(Conservative Democratic Party), 경제적으로 보수적이면 사회문화적으로도 보수적인 정당으로는 스위스 인민당(Swiss People' s Party)와 연방민주연합(Federal Democratic Union) 등이 있다. 2015년 선거결과에 의해서, 주의회를 사회민주당(Social Democratic Party)이 45%를 차지하고, 보수민주당(Conservative Democratic Party)이 51.5%를 차지하고 있어 비교적 리버럴한 canton에 속한다 (아래 스위스 정당지도를 참조할 것).

글라루스 정치는 기본적으로 대의민주주의와 직접민주주의를 결합한 혼합형 민주주의에 의해서 규정받는다. 중세기부터 (12C ~13C) 스위스 칸통은 직접민주주의 방식으로 중요한 사회적 이슈들을 해결하여 왔다. 따라서 스위스는 평균 2회 이상의 국민투표가 진행되고 있으며, 국민투표는 법안가결, 헌법수정, 주요 사회 아젠다 등을 주제로 이루어진다. 모든 자치구 혹은 마을, 타운, 도시들은 숙의의회를 개최하고 있으며, 대부분의 경우에 비밀투표가 아닌 공개투표로서 손을 들거나 기표사인을 활용하여 의사를 표시한다. 그리고 절대다수의 커뮤니티는 다수주의 의사결정방식(majority voting)을 채택하고 있다. 현재 스위스에는 시민들의 국민투표제안이 지속적으로 성장하고 있으며, 1년 평균 주민제안 건수가 70~80건을 상회하고 있다.

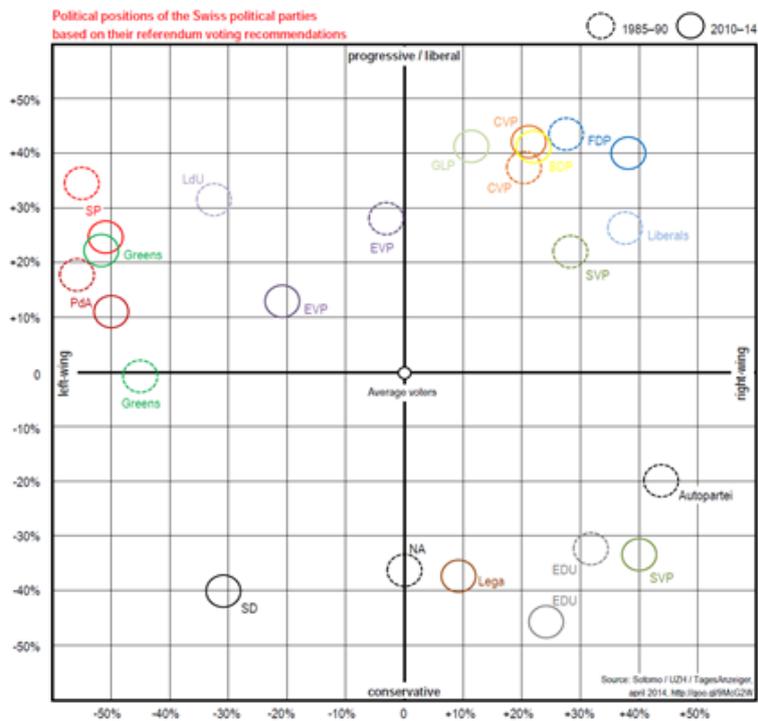


그림 8. 스위스 주요 정당지도

(2) 글라루스의 직접민주주의: 칸통의회(Landsgemeinde, Cantonal assembly)

칸통의회는 적어도 16세기로 거슬러 올라간다. 구(舊)스위스 연방체제에서 칸통의회는 농촌지역 칸통의 전형적인 모습이었다. 그러나 19세기와 20세기를 거치면서 칸통수준에서의 의회는 점차적으로 사라지고 타운, 마을단위에서 회의는 지속되었다. 현재 칸통 수준에서 Landsgemeinde가 남아 있는 지역은 글라루스가 유일하다. Landsgemeinde는 글라루스 최고의

입법기관이다. 글라루스 주민들은 아직까지 Landsgemeinde에 대한 애착이 대단히 높은 편이다. 글라루스 칸통의회는 매년 5월 첫째주 일요일 Zaunplatz에서 개최된다. 지난 50년 동안 높은 회의참여율은 지속되고 있으며, 2001년에는 기록적인 50% 참여율을 기록한 바 있다. 현재 글라루스 칸통의회는 기본적으로 공공회의로서 공개투표와 다수주의를 채택하고 있다. 참여자는 사전에 배포된 투표카드의 색깔(coloured voting card)을 통하여 동의와 반대를 표시한다. 모든 주민이 사전에 의안제출 없이 현장에서 동의안을 제출할 수 있으며, 제출된 동의안은 어떤 형태로든 처리되어야 된다.

칸통의회는 비밀선거에 의해 선출된 주지사(governor)가 주재하며, 사전에 모든 가구들에 칸통의회에서 다루어질 주요 아젠다는 배포된다. 글라루스 자치의회는 평균 2~4.5시간 정도 지속되며, 16세 이상의 거주자들이면 누구나 참석할 수 있다. 칸통의회는 주 헌법, 법안, 혹은 주요한 공공정책(예를 들면, 세금, 유치원 설치, 대중교통 등등)을 결정하기 위해 사용된다. 그러나 칸통의회는 국회의원, 지방의원, 혹은 행정수반을 선출하기 위해 사용되지는 않는다.

현재 칸통의회는 참여율을 높이기 위해서 다양한 조치들을 취하고 있다. 예를 들면, 2007년에는 참여 가능한 나이를 16세로 낮추었으며, Landsgemeinde가 있는 날은 모든 주민들이 대중교통을 무료로 사용할 수 있다. 전자투표방식이 논의되기는 했으나, 현재까지 글라루스의 정당들 중에서 Landsgemeinde에 반대하는 정당은 없다. 현재 스위스 연방정부는 Landsgemeinde 방식을 원용한 직접 민주주의 방안을 다양하게 모색하고 있다. 예를 들면, 연방정부는 매년 수도 베른에서 cyber-Landsgemeinde를 조직하고 있으며, 심사숙의와 직접 민주주의를 통해서 사회의 주요 이슈들을 해결하고자 하는 시도들을 실험하고 있다. 도시지역에 위치한 칸통들이 Landsgemeinde를 원용하여 지역 프로젝트를, 예를 들면, 유치원 설립 및 위치선정, 해결하고자 시도하고 있다.

(3) 글라루스 직접민주주의의 한계

글라루스 Landsgemeinde는 보다 주권자 친화적이고 참여적인 것으로 평가받고 있다. 우선 주민들이 대리인을 사용하지 않고 직접 자신들의 정치적 의사를 표명함으로써 정치 효능감을 높여 준다. 글라루스 주민들의 지속적인 칸통의회 참여율이 이를 증명하고 있다. 언급된 장점에도 불구하고 글라루스 직접 민주주의는 몇 가지 문제점이 지적되고 있다. 우선은, 정책결정이 단순히 다수주의에 의해서 이루어지기 때문에 소수의견에 대한 숙의나 고려가 존재하지 않는다. 둘째는, 비밀투표가 아니라 공개투표(기표 카드)를 사용하기 때문에, 유권자들의 자유로운 의사 표시가 방해받을 수 있다. 세계인권 헌장(article 21.3)은 투표의 비밀주의가 보장되어야 한다고 명기하고 있지만, 스위스의 Landsgemeinde에 대해서 스위스 연방정부는 예외규정을 적용하고 있다.

참고문헌

부르노 카우프만 외 . 2008. 「직접 민주주의로의 초대」 번역서 서울: 리북
서울연구원. 2016. ‘그리니치의 협약: 공공부분·자원결사체·공동체·종교섹터 간 협약’

Hirschbuhl, Tina. 2011. How direct democracy works in Switzerland-Report 3, Federal Department of Foreign Affairs.

Schaub, Hans-Peter. 2012. Maximising Direct Democracy-by Popular Assemblies. Swiss Political Science Association: 309.

<http://www.gl.ch>

http://www.en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Switzerland

<http://www.parliament.ch>

<http://www.admin.ch>

http://www.swissworld.org/en/politics/general_information/the_cantons/

<http://www.badac.ch>

<http://www.landsgemeinde.gl.ch>

<http://revista.drclas.harverd.edu/book/democracy-and-city>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Falun>

<http://en.wikipedia.org/wiki/Greenwich>

<http://www.greewich.gov.uk>

<http://www.falun.se/kommun—demokrati.html>

<http://www.freedomhouse.org>

<http://www.sgi.network.org/2016/democracy>

시민주권 으뜸도시의 대전시 적용방안

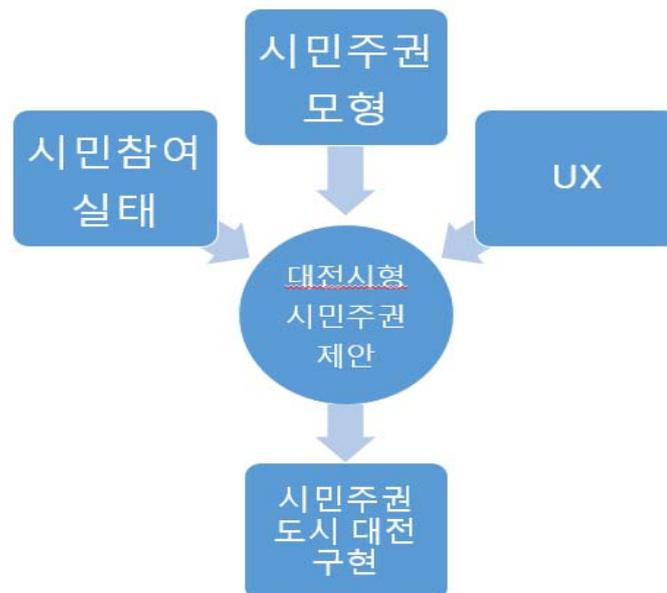
권선필 (목원대)

시민주권 으뜸도시의 대전시 적용방안

권선 필
목원대학교 행정학과 교수

1

목차



2

시민주권도시 대전



- 2017년 신년사
- 올 한 해도 더 낮은 자세로 시민의 목소리를 듣고,
- 시민들이 원하는 곳은 어디든지 달려가 함께 고민하는,
- 경청과 현장 중심의 행정을 더욱 강화하겠습니다.
- 시민 한 분 한 분이 시정의 중심으로 우뚝 서는
- 명실상부한 시민주권도시 대전을 만드는 데 매진하겠습니다.

3

지난해 많은 일 중에 얻은 것이 있습니다.
 여러 가지 사건 중에서도 촛불집회를 통해 집단지성을 발견한 한 해였습니다.
 국민은 똑똑했습니다.
 국민이 힘은 대단하다는 것을 다시 확인할 수 있었습니다.
 역시 국민이 주인임을 확실히 느낀 한 해였습니다.
 과거 적폐와 낮은 문화, 관습, 인습을 타파하고 그 자리에 새로운 대한민국을 만드는 과제가 남아있습니다.
 낮은 대한민국을 리셋시켜야 합니다.
 새로운 대한민국 리빌드시키다는 각오로 시정에 매진해야 합니다.
 새해 첫날 현충원 방명록에 '시민 여러분, 당신이 먼저입니다'라고 적었습니다.
 시민이 중심입니다.
 그래서 늘 경청과 소통을 강조했습니다.
 이것도 시민 중심의 사고가 바탕에 깔려있습니다.
 시민은 객체가 아닌 주체입니다.
 통치가 아닌 협치가 뿌리내려야 합니다.
 이것과 연결된 것이 시민행복위원회, 명예시장 등 대전의 브랜드 정책입니다.
 올해도 내실 있게 운영되도록 발전 보강방안을 갈구해야 합니다.

공격적인 홍보 마케팅 전략을 갖고 있어야 합니다.
 정책 입안단계부터 홍보 관점이 개입돼야 합니다.
 정책의 입안, 추진, 결정, 완성, 전 과정에서 홍보가 반드시 들어가야 합니다.
 금년 외부 전문가를 초빙했으면 좋겠습니다.
 전문가 자문이 있으면 좋을 것 같습니다.
 또 홍보기법으로 팩트체크, 비교평가 등을 발전시키고요.
 좋은 점을 나열해서 시기별, 상대별로 평가하는 것도 도입해야 합니다.

4

시민참여 사업들

- 시민행복위원회
 - 500명
 - 주요 현안 및 갈등사항
 - 시민의견 반영 합의 조정과 자문
 - 위원의 권리: 위원회 주관 교육
이나 회의에 참여할 권리
- 명예시장
 - 8개 분야: 경제산업·과학·안전행
정·문화체육관광·보건복지여성·
환경녹지·교통건설·도시주택
 - 6개월 임기
 - 정책자문
- 시민참여예산제
 - 20억원 범위공모
 - 소관부서 타당성 검토후 시민참
여예산위원회 투표로 결정
- 시민제안 공모
- 설문조사
- 시민블로거
- E-시정도우미

5

시대의 흐름

- 시민주권시대 선포
- 대표민주제의 한계를 극복
 - 의회제 한계 극복
 - 공직자 감시 통제
- 제안사업
 - 국민발안제
 - 국민 소환제
 - 시민헌장 제정



6

사례

• 국내

- 서울시
- 광주시
- 대구시
- 성남시
- 부산시
- 충청남도

• 해외

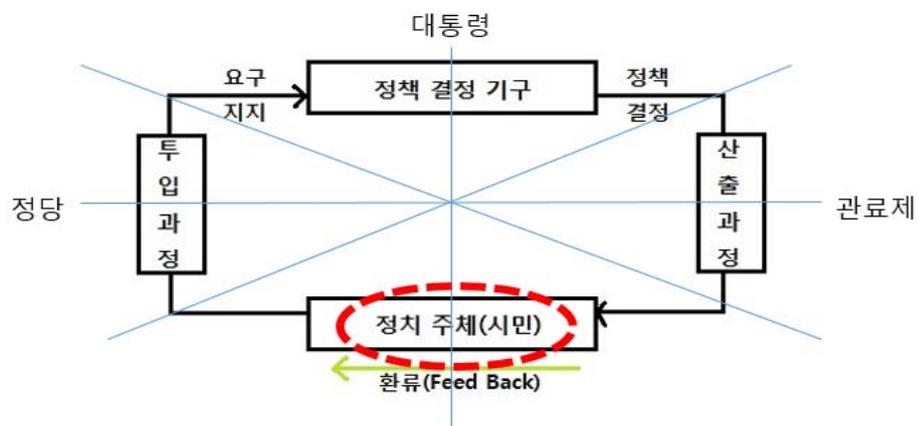
- 정보공개와 투명화
 - 오픈 스펀딩
 - 미국정부의 정보공개
- 대화와 토론
 - 오픈 IDEO
 - Your Priority
- 주민청원과 온라인 의견수렴
 - Change.org
 - Liquid feedback
 - My society
 - Abaz

7

시민주권 모형

• 정치주체로서 시민의 위상 강조

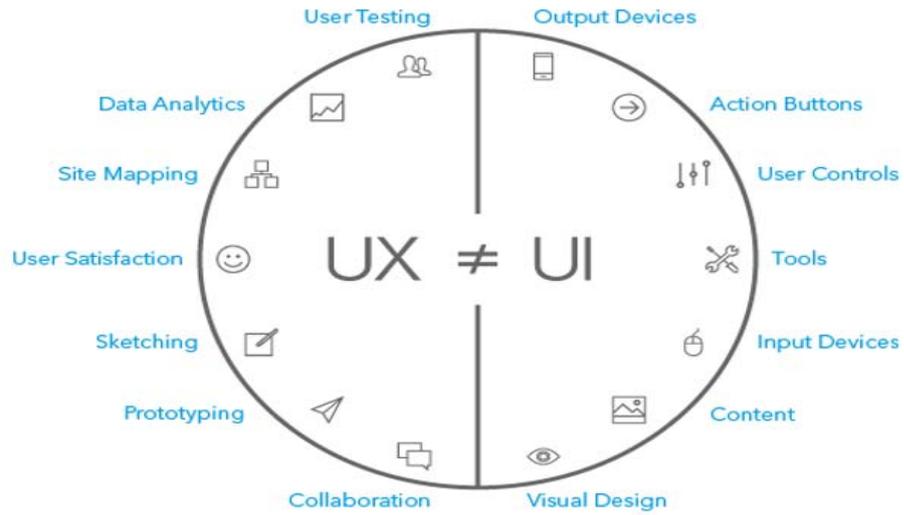
- 정부로부터 수혜자로서 시민 (수동적 시민)에서
- 정부시스템에의 투입하는 능동적 시민으로



8

시대적 트렌드: UX(이용자 경험)

- UI (User Interface)에서 UX (User Experience)로



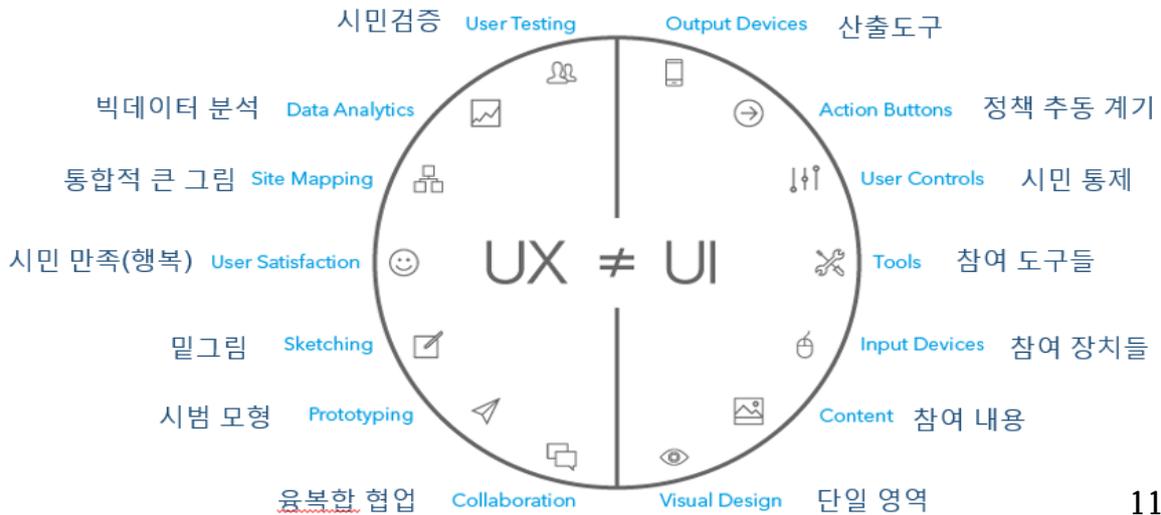
9



10

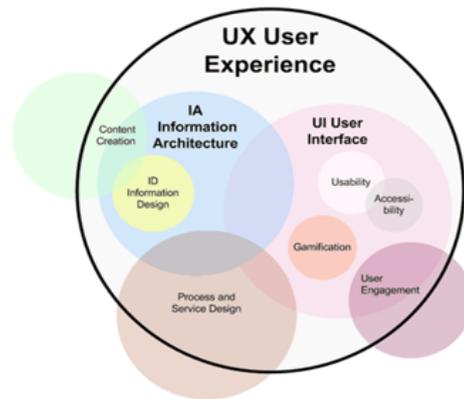
시민 주권

• 시민참여(UI:User Interface) vs 시민주권(UX:User Experience)

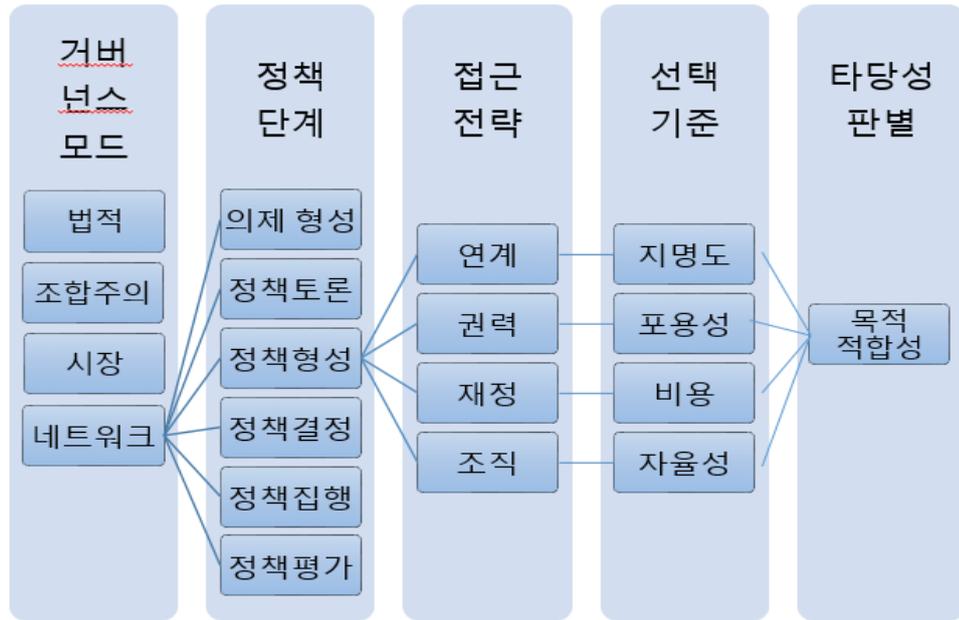


시민주권의 구성요소

- 접근성(accessibility)
- 이용가능성(usability)
- 상호작용 (gamification)
- 시민 관여(engagement)
- 과정과 서비스 디자인
- 정보기반(Information Architecture)
- 콘텐츠 창출(Contents Creations)
- 정보설계(Information Design)



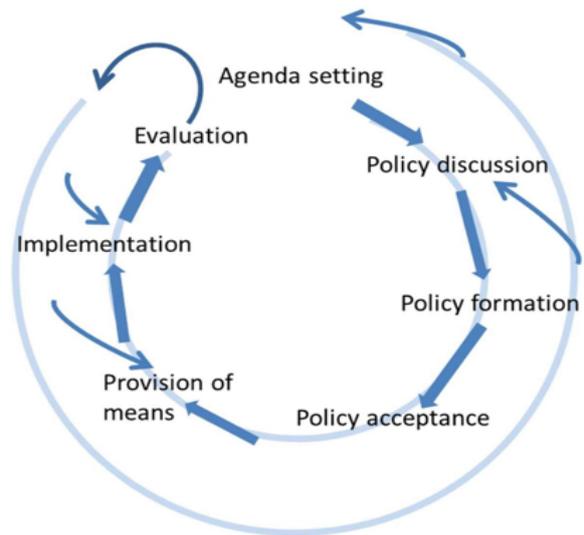
정책의 논리 구조



13

정책 전과정에서 시민과 소통

- 정책 아젠다 형성
- 정책 토론
- 정책 형성
- 정책 채택 (결정)
- 정책 수단 제공 (조직, 예산)
- 집행
- 점검
- 평가



Published in: Johann Höchtl; Peter Paryoek; Ralph Schöllhammer; *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce* 2016, 26, 147-169.
 DOI: 10.1080/10919362.2015.1125187
 Copyright © The Author(s)

14

시민주권 대전 과제 제안

• 협치시정 강화

전국 부산

부산시-시민사회단체, '부산협치협의회' 구성. 운영
민관 협치시스템 구축 본격 가동... 계획 감행 평가 전 단계서 시민사회단체 참여
김복빈 기자 | obkim5153@naver.com

부산=국제뉴스 김복빈 기자 = 부산시는 민선 6기 시장양향인 '시민중심, 환경우선, 책임시장'의 그 동안 성과를 바탕으로 시민참여 실행력을 더욱 강화하기 위해 시민사회단체 중심의 체계적이고 조직적인 민·관 협치 시스템인 부산협치협의회를 구축 운영한다고 8일 밝혔다.

시는 그 동안 시장 주요 개별현안에 대해 라운드 테이블 형태의 시민협의를 추진해 왔으나, 부산시 정책의 계획 집행 평가 등 전 단계에서 시민사회단체가 주도적으로 참여해 시민중심의 정책실현은 물론 지역현안과 갈등문제를 보다 체계적이고 지혜롭게 해결해 나가기 위함이다.

부산협치협의회는 부산시 관계자 10여명을 비롯해 시민사회단체와 기업, 전문가 대표 등 총 80여명의 위원으로 구성하고, 부산시장과 추대료 선출된 시민사회대표가 공동의장을 맡아 민관 거버넌스를 추진해 나간다.

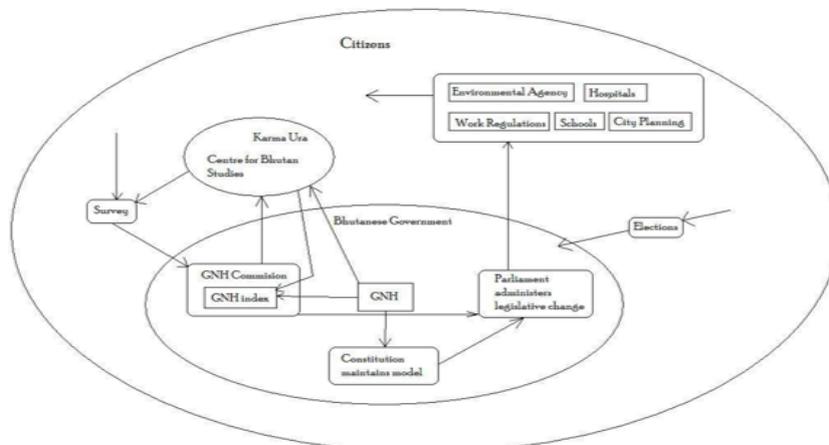
민관협치의 구체적 실행을 위해 협의회 산하에 시민사회단체와 관련 전문가가 참여하는 기획위원회, 미래비전위원회, 소통위원회 등 3개의 전문 실무위원회를 두고, 부산형 협치 문화를 구축해 나갈 예정이다.

- 부산 사례
- 시민행복위원회의 협치 기구화
- 정책 계획 집행 평가 등 전과정에 참여
- 자문의 성격에서 협치로 시민 역할 강화
- 지역 현안과 갈등문제의 체계적 해결 지원
- 전문실무위원회 구성
 - 기획위원회
 - 미래비전위원회
 - 소통위원회

15

시민행복지표 중심 시정운영

- 시민대상 행복요인 조사
- 매년 행복지표 조사 및 발표
- 조사결과 반영한 행복의제 개발
- 행복의제 실행을 위한 시민 정책제안 공모-시민참여예산제와 연계
- 시민행복위원회에서 최종 의결



16

UX기반 시정 빅데이터 운영

- 모든 결재문서 공개 (서울시)
- 세출자료 공개(충청남도)
- 자료 활용도 제고를 위한 UI제공
- 디지털 시민 시장실 (서울시)



예산 설명 (단위: 천원)

구분	2015년 예산액	2016예산액 (A)	2017예산액 (B)	증감 (B-A)	(B-A)/100/A
계	(x-)	681,705	663,465	△28,240	△4.1
사무관리비	(x-)	447,505	653,465	205,960	46.0
시책추진업무추진비	(x-)	10,000	10,000	0	0.0

예산 요구내역 및 산출근거

과목구분	세부 산출내역	액
○ 협치회계구축	○ 협치회계구축	433,665천원
	- 협치지원운영	77,265천원
	- 협치지원운영	50,390천원
	- 협치지원운영	279,940천원+15월+12월
	- 협치지원운영	279,940천원+9월+12월
	- 협치지원운영	27,200천원
	- 협치지원운영	19,200천원
	- 협치지원운영	16,200천원
	- 협치지원운영	3,000천원
	- 협치지원운영	500,000천원+6회
	- 협치지원운영	100,000천원
	- 협치지원운영	100,000천원+1회
	- 협치지원운영	100,000천원+1회
	- 협치지원운영	15,000,000천원+4회
	- 협치지원운영	69,200천원
	- 협치지원운영	25,000천원
	- 협치지원운영	15,000천원
	- 협치지원운영	29,200,000천원+1회
	- 협치지원운영	100,000천원
	○ 시장 협치교육 운영 등	190,000천원

17

시민주권 역량 강화

- 시민주권을 위한 시민역량 개발
 - 초·중·고 민주시민 교육 지원
 - 평생교육에서 민주시민교육 지원
- 인권과 민주주의 가치 교육
 - 민주적 기본가치 교육
 - 국내외 인권 및 민주주의 현장 탐방 지원
- 시민의 권리와 책임의식 배양
 - 시민참여의 기반인 자기표현 및 토론 역량 강화
 - 민주적 토론 퍼실리테이터 양성
- NGO활동 촉진과 연계
 - NGO 센터 역할 확대
 - NGO 인규베이팅 촉진
- 참여형 예술활동 촉진
 - 마을단위 축제 활성화
 - 주요 축제의 시민참여형 운영
- 참여형 사회혁신 촉진
 - 사회혁신촉진을 위한 혁신랩 (innovation lab) 다양화
 - Citizen lab
 - Policy lab
 - Community Art lab
- 사회적 경제와 연계
 - 사회적 기업, 협동조합 등 사회적 경제와 연계
 - 지역순환형 경제 지향

18

시민주권 지원 체제

- 증장기계획 수립
 - 실태조사를 통한 근거
 - 미래예측 기반 비전
 - 전문가 중심 전략
 - 실무자 중심 계획
 - Rolling planning 필요
- Working Group 운영
 - 전문가+공무원
 - 간사사무국 역할 수행
- Portal/Hub/Platform 구축
 - 동단위: 포탈
 - 구단위: 허브
 - 시단위: 플랫폼