

전략연구 2015-05

자치와 참여의 로컬거버넌스 구축 방안 연구

- 민주주의 패스포트를 중심으로 -

김 욱 · 정상호 · 김덕진

발 간 사

현재 지역내의 갈등상황을 바라보면, 민주주의의 진전과 더불어 개인주의적 성향이 높아지고 서로가 협의하지 않고 타협하여 보상적 이익에 몰두하는 경향을 자주 목격하곤 합니다. 지방자치와 정치영역에서 지역현안의 문제를 지대추구적으로 접근하면, 문제해결을 위해 지역구성원의 참여가 필수적이지만 다양한 사회적 가치의 충돌이 일어날 수밖에 없고, 문제해결과정의 지연으로 발생하는 정책적 피해는 고스란히 지역주민에게 돌아가게 됩니다.

충남연구원에서 수행한 본 연구는 좋은 민주주의 유형과 관련한 최근의 논의, 좋은 시민의 현대적 해석의 지평을 탐색하고, 제도구축 방안을 제언하는 등 충남도가 봉착한 문제를 해결하는 경로는 찾는 시론적 성격을 지니고 있습니다. 우리가 추구하고 미래세대가 계승해야 할 민주주의, 즉 좋은 민주주의란 참여민주주의의 함양 및 합의제 민주주의 성격강화에 있을 것입니다. 그 과정에서 민주주의 실현은 국가단위가 아니라 작은 지방단위에서부터 이루어가야 할 것입니다. 한편으로 현대사회의 탈물질주의적 가치는 시민들을 적극적 행동의 주체로, 자기표현의 가치 증진 추구 및 자율성, 사회적 자유화를 추구토록 하고, 시민들은 삶의 지향적 가치를 양적 측면이 아니라 질적 측면에 초점을 둡니다. 정치가 인간의 삶의 생애를 표현하고 담는 어떠한 틀의 의미를 가진다고 가정한다면, 충남도 또한 지역주민의 가치를 어떻게 하면 훌륭하게 담아낼 것인가 그리고 그 가치를 정책적으로 반영하여 신장시킬 것인가를 고민해야 합니다. 지방정부는 풀뿌리 수준에서의 정치사회적 참여의 중심적 고리이며, 공적 시민과 사회적 연대의 형성에 중요한 역할을 합니다. 민주주의 패스포트를 시행하고 있는 스웨덴 팔룬시, 호주 빅토리아주처럼 본 연구가 충남도의 민주시민 육성과 교육에 긍정적 영향을 끼칠 것으로 생각하며, 시민의 도덕적 덕성 함양에도 큰 의미를 가지게 될 것으로 평가합니다.

아무쪼록, 본 연구를 위해 수고하여 주신 김 욱 교수(배재대학교), 정상호 교수(서원대학교) 및 다른 연구원의 노고에 깊이 감사드립니다. 아울러 본 연구가 충청남도의 민주주의 발전에 초석이 되기를 기대하며, 충남연구원도 항상 그 길을 함께 하겠습니다.

2015년 7월 8일

충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 왜 지금 지방정부에서 시민참여 민주주인가?

현대사회는 급속한 산업화와 도시화에 따라 전통적인 마을이 갖고 있던 유대와 결속감이 약화되고 개인주의와 가족주의 등이 만연하는 바, 지역을 기반으로 하는 정치적 결속 및 민주주의 기본적인 틀이 변환되고 있다. 이러한 사회적 배경을 감안하면 지역공동체의 정치, 사회적 가치를 올바르게 지니게 하기 위한 제도적 장치의 제안과 고민이 더욱 필요하다.

우리나라의 경우 민주주의 심화에서 법과 제도의 측면에서는 뚜렷한 진전을 보이고 있지만 실제 일상의 민주주의 차원에서 주민들의 참여와 결정 권한은 매우 제한되고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황을 해결하기 위해서는 지방수준에서의 직접민주주의 제고를 위한 방안 연구가 더욱 긴요하며, 심화된 민주주의(deepening democracy)에 대한 논의가 필요할 뿐만 아니라 동시에 '좋은 시민(good citizenship)'에 관한 연구도 요청된다.

충청남도는 자율과 책임의 공공행정 모델 구축을 위한 제도적 대안을 적극적으로 모색하고, 추진 정책에 지대한 관심을 가지고 있다. 이것은 민주주의 공고화 단계에서는 더 이상 권이 일방적으로 지시하고 명령하는 행정모델은 작동될 수 없기 때문이거나 민주주의 규범적 성격을 충실히 이행하는 것이 지방정부의 역할이라고 자임하고 있기 때문일 것이다. 민주주의에 대한 지방정부의 관심은 지극히 당연한 것으로 받아들여지고 있으며, 민주주의 질적 고양을 위한 제도적 구상(해외사례의 적극적인 검토 및 전문가 자문그룹의 활용 등의 정책활동)이 현장 기반으로 다양하게 제기되는 가운데, 실천적인 프로그램도 제안되고 있다.

2. 주요 연구내용

1) 좋은 민주주의와 좋은 시민

민주주의는 완성형이 아니고, 이상적인 상태로 향해 나아가는 과정이다. 따라서 좋은 민주

주의라는 개념 또한 완벽한 민주주의가 아니라, 현재보다 더 나은 민주주의라는 관점을 지녀야 한다. 좋은 민주주의를 평가할 때 우리는 두 가지 기준, 즉, 하나는 산출물(output) 혹은 결과 중심의 평가이고 또 다른 하나는 투입과 과정(input & process) 중심의 평가이다. 한국에서 민주주의 평가는 산출물과 결과의 효율성 측면으로 보는 견해가 상당히 우세해 왔으며, 여전히 성과 중심 (특히 경제적 성과 중심)의 평가가 중요한 잣대로 작용하고 있다. 투입과 과정 측면에서 평가한다면, 한국은 여전히 참여의 양과 질이 낮으며 합의제보다는 다수제적 성격이 강한 것으로 보이며, 심의민주주의의 성격 또한 매우 약하다고 할 수 있다. 따라서 보다 좋은 민주주의를 한국에서 실현하기 위해서는 참여의 양과 질을 늘리고(참여민주주의 강화), 비례제 도입 등 선거제도의 개혁을 통해 합의민주주의의 성격 강화, 궁극적으로는 심의민주주의를 강화해 주는 다양한 제도들의 도입 노력이 필요하다. 참여민주주의나 심의민주주의를 실현하기에 가장 좋은 것은 전국 단위가 아니라 상대적으로 작은 지방 단위이다. 지방자치 혹은 지방정치야말로 좋은 민주주의를 실현하기에 가장 바람직한 대상이며, 이것이 많은 사람들이 좋은 민주주의의 전제 조건으로서 풀뿌리민주주의(grass-root democracy)를 강조하는 이유이다.

민주주의 패스포트를 사업을 통해 새로운 시민상을 소개하였다. 그것은 '좋은 시민'으로, 민주 시민이 이미 개념 정립이 확립된 정치적, 정책적 용어라면 '좋은 시민'은 후기산업화 단계의 탈물질주의 가치와 자기표현을 중시하는 신생 개념이다. 이상적인 좋은 시민은 소속된 정치공동체에 단순 충성하는 것이 아니고 정치공동체의 교육과 삶을 통해 좋은 사람으로의 전이를 꾸준히 시도하는 발전론적 존재이다. '좋은 시민'의 개념적 분석을 위하여 잉글하트와 웰젤(2007)이 말한 민주화에 미치는 후기산업화의 긍정적 기능을 살펴볼 필요가 있다. 그들은 사회경제적 발전이 사람들의 가치와 삶에 광범위한 변화를 초래한다는 사실을 적극 수긍한다는 점에서 근대화주의자들이지만, 민주화를 가져오는 것은 산업화가 아니라 후기산업화라 믿으며, 종교나 전통과 같은 요소들이 근대화화 함께 소멸될 것이라는 수렴이론이나 역사적 단선이론을 부정한다는 점에서 근대화주의자들과 결정적 차이가 있다.

특히 주목되는 시민성은 후기산업화 단계에 이르러 선진국가의 시민들 사이에서 강화되고 있는 자기표현 가치, 시민행동주의, 관용이다. 놀라운 점은 이러한 시민성들이 국적을 불문하고 젊은 세대 사이에서 가장 분명하게, 그리고 꾸준히 증가하고 있다는 사실이다. 좋은 시민의 첫 번째 요건은 글로벌 리더나 신뢰와 같은 훈장이 아니라 민주주의의 질을 고양시키는 다소 도전적인 좋은 시민성이다. 그리고 '좋은 시민'은 정치적 관용(political tolerance) 정도가 높다

는 사실에 주목해야 하는데, 미국에서도 관용이 꾸준히 증진되어 왔다. 관용과 불관용 집단을 구분하는 가장 중요한 변수는 교육이다. 마지막 요소는 글로벌 시민의식이다. 매킨토시는 글로벌 시민의식을 “충성심이나 보호에 대한 기대가 거주 지역, 주(州), 혹은 국가와 같은 단위뿐만 아니라 전 세계에 대한 소속감으로 확장되고, 충성심, 보호, 의무, 권리, 책임의 개념은 애정, 존경, 돌봄, 호기심, 모든 살아있는 존재의 복리에 대한 관심을 포함”하는 것으로 개념화한다. 나딩스 또한 글로벌 시민의식을 빈곤퇴치와 인권에 대한 돌봄과 관심, 생태적 사고와 지구 보존, 사회적·문화적 다양성, 비폭력과 여성주의에 근거한 평화교육으로 정리하였다.

‘좋은 시민’을 양성하는 프로그램과 교육은 제도 교육에서도 중앙 정부에서도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 동시에 좋은 시민의 핵심 요소인 정치참여와 시민참여의 중요성과 방식에 대해서는 학생이든 어른이든 충분한 인식을 공유하고 있지 못하고 있다. 이러한 상황에서 민주주의 패스포트는 지역주민에게 참여와 토론의 장을 제공하고, 민주주의의 훈련장으로써의 기회를 보장하는 기제로 작동할 가능성이 크다.

2) 민주주의 패스포트의 개념과 사례분석

민주주의 패스포트(democracy passport)를 용어의 의미부터 살펴보면, 어원은 “항구(port)를 통과한다(pass)”라는 의미를 지닌다. 패스포트가 현대적 의미에서 여권, 즉 “다른 국가로 이동을 가능하게 해 주는 증명서류”의 의미를 내포한다. 이러한 맥락에서, 민주주의 패스포트라는 개념은 “민주주의로의 접근과 이동을 가능하게 해 주는 증명서” (a passport to democracy)이다. 구체적으로 언급하면, “민주주의 국가의 시민으로서 갖추어야 할 여러 가지 지식, 태도, 그리고 덕성을 배양하는 데 도움을 주는 지침서(길라잡이, guide)이자, 더 나아가 그러한 지식, 태도, 덕성을 갖추었음을 보장해 주는 증명서(certificate)”이다. 민주주의 패스포트는 시민들을 대상으로 좋은 시민이 갖추어야 할 여러 가지 조건들을 갖추는 데 도움을 주는 도구가 될 수 있다. 이를 위해서는 첫째, 민주주의에 대한 정보와 지식을 전달하는 데 그치는 것이 아니고, 둘째, 민주 시민으로서 적극적으로 정치에 참여할 수 있는 방법과 경로를 알려주고, 더 나아가 셋째, 적극적이고 좋은 시민이 갖추어야 할 태도와 덕성을 함양할 수 있는 내용을 포함해야 한다고 본다.

민주주의 패스포트의 직접적인 사례에는 스웨덴의 팔룬시, 호주의 빅토리아주, 한국의 신문협회가 운영하거나 발행한 경우가 있다. 첫 번째, 브루노 카우프만(Bruno Kaufmann)이라는

스웨덴 팔룬(Falun) 시(市)의 유명 정치인이 창시한 것으로 공식 이름은 민주주의 패스포트이다. 팔룬시는 스웨덴 달라나(Darlana) 주에 있는 인구 3만 7000명이 넘는 소도시로, 스톡홀름에서는 기차로 두 시간 걸리는 위치에 있다. 팔룬시의 민주주의 패스포트의 주요 내용과 특징은 첫째, 그 모양과 형식상에서 여권 모양으로 만들어진 팜플렛으로 휴대하기 쉽다는 장점을 가지고 있으나, 형식의 제한으로 자세한 정보와 내용을 담고 있지는 않다. 둘째, 그 내용 면에서는 단순한 투표 참여 외에도 주민 발의 등 다양한 참여의 방식을 강조한다. 셋째, 유권자의 입장에서 정치에 참여 혹은 관여할 수 있는 다양한 수준(시, 주, 유럽연합, 세계 등)을 체계적으로 제시하고 있다. 넷째, 민주주의 패스포트의 가장 큰 약점은 단순한 정보 제공에 그칠 뿐 내용의 깊이가 부족하고 무엇보다도 양방향성이 없다는 사실이다.

두 번째, 호주 빅토리아주의 빅토리아 선거관리위원회(Victorian Election Commission)에서 교육 프로그램으로 활용하고 있는 것으로 공식 이름은 민주주의로의 패스포트(Passport to Democracy)이다. 빅토리아주 민주주의 패스포트의 특징은 첫째, 단순히 선거 관련 정보만을 제공하기보다는 민주주의의 의미 자체에 대해서도 생각할 수 있는 내용을 많이 담고 있다. 둘째, 단순히 인쇄 버전뿐만 아니라 온라인 사이트를 적극 활용하고 있다. 온라인 사이트의 활용은 사이트 링크 등을 통하여 보다 폭넓고 깊이 있는 정보 전달을 가능하게 하고 있다. 셋째, 위 사이트는 학생들(초등생에서 중등생)을 주요 대상으로 하고 있으면서, 동시에 이 사이트를 활용하는 교사들에게도 상세한 안내를 제공한다. 위의 쌍방향적인 성격 또한 한국의 민주주의 패스포트 제작 시에 반드시 고려해야 할 사항이다. 넷째, 위 사이트는 호주의 공식 교과과정과 긴밀한 연계 하에 만들어져 있다. 한국에서 학생들을 대상으로 민주주의 패스포트를 제작하여 활용할 경우에도 공식 교과과정과의 연계를 반드시 고려할 필요가 있다.

세 번째, 한국의 사례는 '선거와 민주주의 패스포트 2010'으로, 한국신문협회에서 중앙선거관리위원회의 지원을 받아 제작한 것이다. 2010년 지방선거를 앞두고 제작하여 선거 홍보 및 교육용으로 활용된 바 있다. 한국 사례의 가장 중요한 특징은 학생 수행평가 과제용 활동 자료로 제작되어 있다는 점이며, 신문협회에서 제작한 것이기 때문에 신문 자료를 활용하는 방법을 훈련하도록 되어 있다는 특징을 가진다. 내용은 주로 선거 관련 내용(선거 절차 등)과 선거관리위원회의 역할 등에 대한 정보 제공에 치중하고 있는데, 민주시민 교육의 자료로 활용하기 위해서는 단순한 선거 정보 외에 더 많고 풍부한 내용을 담아야 할 필요가 있다.

3. 정책제언

지방자치와 정치영역에서 지역현안의 문제를 해결하기 위해 지역 구성원의 참여가 필수적이지만 현재 다양한 사회적 가치의 상충 등으로 원활하지 못한 것이 현재 상황이다. 민주주의 패스포트는 민주주의 질적 심화를 목적으로 좋은 시민의 육성과 관계된 제도적 확립과 실천을 담을 수 있는 도구이다.

민주주의 유형과 좋은 민주주의에 관련한 최근의 논의를 살펴보면, 한국에서 좋은 민주주의란 참여민주주의의 함양 및 합의제 민주주의(선거개혁 등) 성격강화로 심의민주주의를 달성하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 그 과정에서 민주주의 실현은 전국단위가 아니라 작은 지방 단위에서 효과적이고 지방정부가 중심 행위자가 될 것이다. 지방정부는 풀뿌리 수준에서의 정치사회적 참여의 중심적 고리로 이해되는 바, 공적 시민과 사회적 연대의 형성에 중요한 역할을 지닌다. 동시에 교육장에서도 사회과학이나 인문학에 관한 학습이 민주시민의식의 함양과 직접적인 연관성을 가지고 있음도 주지해야 한다. 민주주의 패스포트는 단순히 민주주의에 관련한 정보와 지식을 전달하는 것은 지양되어야 하며, 민주시민으로서 정치에 참여할 수 있는 방법과 경로 등이 적극적으로 반영되어야 한다. 상기 부분이 긍정적으로 검토되어 반영된다면, 좋은 시민이 갖추어야 할 태도와 덕성 함양에 충분한 수단이 될 것으로 기대된다.

충남도가 민주주의 패스포트를 적극적으로 추진하기 위해서는 제도적 측면에서 도 조례 등의 법적 정비, 자원(주체기관, 인력, 시민사회와의 협력), 동기(지역이해 및 수요자의 유인), 이익(정책적, 참여적), 정보(객관성, 창출조건) 등의 점검도 필요하다. 아울러 향후 정책집행과 맞물려 제언을 한다면, 첫째, 민관거버넌스 확립 및 촉진 차원으로 민주주의 패스포트 사업과 관련된 기획 연구가 필요하다. 즉 민주주의 패스포트가 단순한 안내서(길라잡이)가 아니라 수용자 입장에서 동기 제공을 통해 증명서의 역할도 부여될 만한 실효성을 가지기 위해서는 교육청(교과과정 연계), 선관위(정치정보의 선별과 제공) 등 공식적 채널들과의 접촉 및 사업활성화를 위한 촉진책들이 기관들 내부에서 논의되어야 한다. 둘째, 민주주의 패스포트 구성과 내용에서 합의가 반드시 요구되며, 합의 기준을 전제로 대상의 다양성(학생, 성인, 다문화 등) 차별화된 패스포트의 작성 필요성과 가능성을 검토해야 한다. 셋째, 민주주의 패스포트에서 중요한 것은 정책의 지속성과 효과적인 성과를 창출하기 위한 기본조건으로 전문가를 어떻게 육성할 것인가가 지방정부 차원에서의 종합적 계획이 전략적으로 이루어져야 한다.

목 차

- i -

제4장 민주시민교육과 민주주의 패스포트 활용 방안	53
1. 민주시민교육의 현황과 진단	53
1) 민주시민의 개념과 필요성	53
2) 민주시민의 추진체계: 충남	54
2. 민주주의 패스포트의 활용방안	59
1) 민주주의 패스포트 정책사업의 의미	59
2) 정책사업의 고려요인과 운용(협업)	60
제5장 결 론	63
참고문헌	65
<부 록>	70
1. 충청남도 민주주의 패스포트(案)	
2. 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트(Demokratipasset)	
3. 한국신문협회: 선거와 민주주의 패스포트 2010	

표 목 차

<표 2-1> 레이파트의 다수제-합의제 민주주의 모형과 다른 이론들과의 연관성	8
<표 2-2> 다수제-합의제 민주주의 모형과 심의민주주의	18
<표 2-3> 산업화와 후기산업화의 차이	26
<표 2-4> 시민성의 변화 배경과 정치적 결과	28
<표 2-5> 도전적인 정치집단에 대한 관용	31
<표 2-6> 두 그룹의 요인분석	32
<표 2-7> 좋은 시민의 자질에 대한 응답률	35
<표 2-8> 좋은 시민성에 영향을 미치는 경로	35
<표 2-9> 좋은 시민성 형성에 미친 영향력	36
<표 2-10> 대학 강좌(curriculum)가 정치사회적 참여에 미치는 효과	38
<표 2-11> 정치적 참여에 영향을 미치는 능력지표	39
<표 4-1> 민주시민교육의 전개과정	56

그림 목 차

<그림 3-1> 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트지	43
<그림 3-2> 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트: 정치활동 범위(지역구분)와 구성내용	44
<그림 3-3> 빅토리아 선거관리위원회 홈페이지	45
<그림 3-4> 빅토리아주 선거관리위원회: 결정(Decide)	46
<그림 3-5> 빅토리아주 선거관리위원회: 연구(Research)	47
<그림 3-6> 빅토리아주 선거관리위원회: 활동(Activate)	48
<그림 3-7> 빅토리아주 선거관리위원회: 투표(Vote)	49
<그림 3-8> 빅토리아주 선거관리위원회: 교사(Teachers)	50
<그림 3-9> 선거와 민주주의 패스포트 2010 표지 및 사용법	52
<그림 4-1> 충청남도 도민참여예산제 운영체제	55

제1장 서론 : 왜 지금 지방정부에서 시민참여 민주주의인가?

1. 연구배경과 목적

현대사회는 급속한 산업화와 도시화에 따라 전통적인 마을이 갖고 있던 유대와 결속감이 약화되고 개인주의와 가족주의 등이 만연하고 있다. 이는 지역을 기반으로 하는 정치적 결속 및 민주주의 기본적인 틀이 변환을 맞이하고 있다는 것을 의미하며, 기존의 사회균열 및 정치 균열이 다른 양상으로 나타내게 된다. 한편으로는 저출산 고령화 현상이 가파르게 진행되면서 일자리와 연금 등 주요 이슈를 놓고 세대 갈등이 심각한 수준에 이르고 있으며, 지방정치 무대를 비롯하여 국가 전체의 정치적 문제로까지 번지고 있다. 결국 미래세대와의 공존과 정치적인 이상을 동시에 고민할 수 있는 장이 필요하다는 데까지 논의가 진행되고 있다. 이러한 사회적 배경을 감안하면 지역공동체의 정치, 사회적 가치를 올바르게 지니게 하기 위한 제도적 장치의 제안 및 고민이 더욱 필요해지고 있다. 즉 제도는 다수가 지니는 가치를 수렴케 하여 공동체 안정에 기여할 것으로 기대되기 때문이다. 물론 제도의 변환이 절대적인 문제해결책이 될 수 없지만, 지역공동체 참여행위자들의 협력적 지대가 제도를 통해 창출될 수 있으므로 구조적인 대안을 모색하는 것이 주요한 임무가 될 것이다.

현 사회가 광범위한 문제들로 사회적 부분이 어려움에 맞닿아 있지만, 현실에서의 문제는 현장에서 유래한다는 것에는 대부분의 학자들이 동의하는 것 같다. 이러한 의미에서 민주주의와 관련한 다양한 문제해결의 범위는 지방수준에서 고려되어야 한다. 결국 지방수준에서의 직접민주주의 제고를 위한 방안 연구가 더욱 긴요해진다. 직접민주주의 차원에서 우리나라는 주민투표·주민발의·주민소환·주민소송이라는 직접 민주주의 4법을 이미 모두 도입하고 있다. 더군다나 아시아에서는 유일하게 지방참정권 수준에서는 외국인의 참여를 모두 보장하고 있다는 특징을 가지고 있다. 그러나 법과 제도의 측면에서는 뚜렷한 진전을 보이고 있지만 실제 일상의 민주주의 차원에서 주민들의 참여와 결정 권한은 매우 제한되고 있는 것이 현실이다. 이러한 문제를 극복하기 위한 심화된 민주주의(deepening democracy)에 대한 기본적인 논의가 필요할 뿐만 아니라, 이의 실천을 위한 행위자에 대한 개념 및 논쟁이 요구된다. 결국 심화된 민주주의의 신장을 위해서는 ‘좋은 시민(good citizenship)’을 기반으로 한다.

충청남도는 자율과 책임의 공공행정 모델 구축을 위한 제도적 대안을 적극적으로 모색하고, 추진 정책에 지대한 관심을 가지고 있다. 이는 민주주의 공고화 단계에서는 더 이상 관이 일방적으로 지시하고 명령하는 행정모델은 작동될 수 없기 때문이거나 민주주의 규범적 성격을 충실히 이행하는 것이 지방정부의 역할이라고 자임하고 있기 때문일 것이다. 이미 다양한 학문영역의 여러 논거에서 제시되듯이, 민주주의 선진국의 경우에는 관과 민이 다양한 정책적·인적 협력 관계를 구축함으로써 지역의 요구와 변화에 대처해 왔다. 아울러 유기적인 역할 분담과 상호 책임 속에서 민관이 협력하는 이러한 경향(거버넌스)은 국가와 시장실패의 논쟁이 격화되면서 더욱 강화되고 있다. 민주주의에 대한 지방정부의 관심은 지극히 당연한 것으로 받아들여지고 있으며, 민주주의 질적 고양을 위한 제도적 구상(해외사례의 적극적인 검토 및 전문가 자문그룹의 활용 등의 정책활동)이 현장 기반으로 다양하게 제기되고 있다.

2. 연구범위와 방법

본 연구는 자치와 참여의 로컬거버넌스 구축 방안으로 민주주의 패스पोर्ट를 중심으로 다룬다. 연구내용을 살펴보면, 2장은 이론적 배경으로 민주주의 유형과 좋은 민주주의, 좋은 시민과 관련한 철학적 근거와 현대적 의미를 논의한다. 3장에서는 특정 국가에서 수행되고 있는 민주주의 패스पोर्ट의 현장 활동을 분석한다. 구체적으로 민주주의 시민의식 신장을 위한 국내외 제도의 확인(스웨덴, 호주) 및 한국 사례(신문협회와 중앙선관위 활동)를 수집하고 특징을 기술한다. 4장에서는 민주시민교육에 대한 일반적 논의 및 충남도의 협력적 정책추진상황을 살펴본다. 여기에서는 지방정부에서 추진하는 민주주의 패스पोर्ट 정책사업의 의미와 활용방안을 모색해본다. 마지막으로 5장에서는 민주주의 패스पोर्ट에 대한 본 연구를 종합정리하고 향후 지방수준에서의 정책적 과제를 제기한다.

연구방법은 주로 문헌조사 및 사례분석 방법이다. 문헌조사에서는 자치와 참여, 로컬거버넌스, 민주주의 패스पोर्ट와 관련한 국내외 논문, 단행본, 정기 간행물, 기타 각종 보고서 등 검토하였다. 그리고 민주주의 패스पोर्ट 시행 지역의 풀뿌리 민주주의 과정 등도 탐색하여 연구내용에 포함시켰다. 동시에 지역 현장의 의견을 포괄적으로 이해하기 위해서, 지역공동체 활동영역에서 민주주의 패스पोर्ट에 관심을 가지고 있는 전문가 및 시민사회단체 등의 의견수렴(정책아이디어 수집) 목적의 자문회의 및 워크숍도 동시에 진행하였다.

제2장 이론적 배경: 좋은 민주주의와 좋은 시민(Good Citizen)

1. 민주주의의 유형과 좋은 민주주의

1) 민주주의의 다양한 유형

분류의 기준에 따라 민주주의는 다양한 유형 분류가 가능하다. 여기서는 먼저 전통적인 민주주의의 유형 분류 방식 세 가지를 간략하게 소개하고, 다음으로 대의 민주주의 내에서 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 두 가지 유형 분류에 대해서 중점적으로 논의한다.

(1) 전통적 민주주의 유형 분류

전통적인 민주주의 유형 분류는 다음의 세 가지이다. 먼저, 주권의 행사방식에 따른 직접 민주주의와 간접 민주주의의 분류, 둘째로 절차와 결과에 대한 강조점의 차이에 따른 절차적 민주주의와 실질적 민주주의 분류, 셋째로 개인의 자유와 사회적 평등 간의 강조점의 차이에 따른 자유민주주의-사회민주주의-비자유민주주의의 분류이다.

가. 주권의 행사 방식: 직접 민주주의 - 간접 민주주의

직접 민주주의(direct democracy)는 고대 아테네에서, 현대적 맥락에서는 소규모 공동체(타운홀 미팅 등)에서 가능한 방법으로, 대규모 단위에서는 현실적으로 불가능하다. 따라서 근대 국가와 같은 대규모 사회에서는 간접 민주주의(indirect democracy)가 일반적인 민주주의 형태라고 할 수 있다.

간접 민주주의는 대표를 통해 간접적으로 국민 주권을 행사하는 점에서 대의 민주주의(representative democracy), 그리고 대표를 선거를 선출한다는 의미에서 선거 민주주의(electoral democracy)라고도 불린다. 다만 뒤에서 논의하겠지만, 선거 민주주의라는 표현은 이보다 훨씬 더 좁은 의미로도 사용되기 때문에, 용어 사용에 유의할 필요가 있다.

나. 절차와 결과에 대한 강조점의 차이: 절차적 민주주의 - 실질적 민주주의

민주주의를 구분하는 두 번째 기준은 절차와 결과 중 어느 것을 강조하는가이며, 절차를 강조하는 것을 절차적 민주주의(procedural democracy), 절차보다 결과를 강조하는 것을 실질적 민주주의(substantive democracy)라고 한다.

이 분류는 바로 뒤에 소개될 자유민주주의-사회민주주의-비자유민주주의의 분류와 밀접한 연관을 가지고 있다. 일반적으로 자유민주주의는 절차적 민주주의를 강조하고, 사회민주주의 및 비자유민주주의는 실질적 민주주의를 강조하는 경향이 있다.

다. 개인의 자유와 집단(사회)적 평등 간의 강조점의 차이: 자유민주주의 - 사회민주주의
- 비자유민주주의

자유민주주의(liberal democracy)는 현 시대에서 가장 보편적인 민주주의의 형태이다. 개인의 자유의 권리 보장, 그리고 그를 위한 법의 지배를 기본으로 하는 가장 기본적인 형태의 민주주의이다. 영국과 미국을 중심으로 발전하였기 때문에 영미식 민주주의라고도 한다.

사회민주주의(social democracy)는 일단 이상적인 형태로서의 사회민주주의와 북유럽 등에서 실제 정치적 발현으로 논의되는 사민당(Social Democratic Party)과 사민주의를 구분할 필요가 있다. 사회민주주의는 비록 용어상 개인보다 사회를 우선시하는 것으로 보이지만, 실제 내용적으로는 개인의 자유와 사회적 평등 양자 간의 균형을 추구한다. 그러한 면에서 자유민주주의와 비자유민주주의의 둘 사이 중간에 위치한다고도 할 수 있다. 나중에 언급할 평등 민주주의와 밀접한 연관을 가진다.

비자유민주주의(non-liberal democracy)는 개인의 자유보다는 집단(사회)을 우선시한다는 특징을 가진다. 자유민주주의가 발달한 서구 사회에서는 이러한 비자유민주주의를 민주주의 사회라고 인정하지 않는 것이 일반적이다. 공산주의 국가의 민주주의, 특히 중국의 민주집중제(democratic centralism)가 대표적인 실례라고 할 수 있다.

(2) 대의 민주주의의 두 가지 유형: 다수제 민주주의 - 합의제 민주주의

앞에서 언급한 바와 같이, 현대적 맥락에서 민주주의는 주로 간접민주주의(대의민주주의)를 의미하고 있다. 이러한 관점에서 여기서는 의사결정방식에 있어서 다수의 의견을 중시하느냐, 합의를 중시하느냐의 기준에 따른 대의 민주주의의 두 가지 유형 분류(다수제 민주주의와 합의제 민주주의)에 대해서 중점적으로 논의하고자 한다. 먼저 두 가지 유형의 민주주의의 제도적 특징을 살펴보고, 다음으로 보다 폭넓은 신제도주의적 관점에서 이 유형 분류와 다른 유형 분류의 연관성을 논의해 보고자 한다.

대의 민주주의의 유형 중 가장 대표적인 것은 레이파르트(Lijphart 1984, 1999)의 다수제 민주주의(majoritarian democracy)와 합의제 민주주의(consensual democracy) 모형의 구분이다. 이 두 모형은 대통령제-의원내각제라는 기존의 정부 형태 구분을 뛰어 넘어, 선거제도, 정당제도, 연방제 등 다양한 요인을 통합하여 민주주의의 작동 방식을 구분한 것이다.

다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 전형 혹은 이념형은 몇 가지 특성을 통해 구분된다. 가장 중요한 것은 선거제도-정당체계 요인이다. 다수제 민주주의 국가에서는 다수대표제(대표적으로는 소선거구 단순다수제)를 통해 의회를 구성하며, 합의제 민주주의 모형은 비례대표제를 사용한다. 이 두 제도의 가장 큰 차이는 득표율과 의석율 간의 비례성 보장 여부에 있는데, 이러한 비례성 차이는 정당 체계(양당제-다당제)에 결정적 영향을 미친다. 비례대표제를 사용하는 합의제 민주주의는 선거 결과의 비례성 보장을 통하여 사회의 소수 세력이 대표성을 가질 수 있도록 하며, 그 결과 다당제가 발전하는 것이 일반적이다. 반면 다수제 민주주의는 소선거구 단순다수제를 사용하여 비례성 확보보다는 분명한 승자를 가려내는 데 초점을 맞추며, 그 결과 양당제를 초래하는 경향이 있다.

이러한 선거제도 및 정당체계의 차이는 행정부 구성 방식의 차이를 가져온다. 소선거구 일위대표제로 양당제를 유지하고 있는 영국과 같은 다수제 민주주의 국가의 전형적인 행정부 형태는 단일정당정부이다. 한편, 합의제 민주주의의 행정부는 전형적으로 연립정부이다. 셋 이상의 유력 정당들이 비례대표제로 의석을 나누는 환경에서 어느 한 정당이 총의석의 과반을 차지할 가능성은 그리 높지 않기 때문이다.

다수제 민주주의와 합의제 민주주의를 구분하는 또 한 가지 특성은 행정부와 입법부 간의 관계인데, 이는 행정부 구성 방식, 그리고 정부형태와 밀접한 연관을 맺고 있다. 의원내각제에

기반을 둔 다수제 민주주의 국가 (영국)의 행정부는 영향력 행사 측면에서 입법부에 대하여 압도적 우위에 있다. 반면 비례대표제와 다당제 그리고 연립내각을 특성으로 하는 유럽식 합의제 민주주의에서는 어느 한 정당도 독립적으로 안정적인 행정부를 형성하기 어려운 상황이기 때문에 행정부는 항시적으로 의회 구성원인 각 정당들의 선호에 민감할 수밖에 없다. 따라서 행정부와 입법부 간에 힘의 균형이 이루어지는 것이 일반적이다.

다만 대통령제에 기반을 둔 다수제 민주주의의 경우는 행정부와 입법부가 구조적으로 분리되어 있기 때문에 힘의 균형이 어느 정도 이루어지고 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 실제로 대통령제가 다수제 민주주의와 합의제 민주주의 중 어느 쪽에 친화성을 가지는지는 분명치 않다. 대통령제는 대통령 선거가 승자독식인 다수제 방식으로 이루어진다는 점, 그리고 보통 양당제를 유도하며 단일정당 정부를 초래한다는 점에서는 분명 다수제 민주주의적 성격이 강하다. 그러나 행정부-입법부 간 관계에 있어서는 힘의 균형을 이루고 있다는 점에서 오히려 합의제적 성격을 갖는다. 일반적으로 미국은 선거제도(단순다수제)와 정당체계(양당제)로 인해 다수제 민주주의 국가로 분류되고 있으나, 적어도 영국보다는 다수제적인 성격이 약한 이유가 바로 대통령제 국가이기 때문이다.

다수제 민주주의와 합의제 민주주의가 보여주는 또 다른 차이점은 그 국가의 이익대표체계에 있다. 일반적으로 다수제 민주주의 국가는 다원주의, 그리고 합의제 민주주의 국가는 조합주의(corporatism), 그 중에서도 사회 조합주의와 연결된다. 물론 이 특성은 앞에서 언급한 선거제도, 정당체계, 행정부 구성 방식, 행정부-입법부 관계 등과 직접적인 제도적 연관성을 갖는 것은 아니다. 다만 정치문화적 측면에서 볼 때, 다양한 이익들간 자발적인 협력을 강조하는 사회 조합주의는 다수제 민주주의보다는 합의제 민주주의와 더 궁합이 잘 맞는다고 할 수 있다.

사실 레이파트의 다수제-합의제 민주주의 모델에서 가장 핵심적인 요인은 선거제도이다.

그러한 측면에서 이 두 모델은 주로 선거제도의 측면에 초점을 맞추어 파웰(Powell 2000)이 제시한 다수제(majoritarian)와 비례제(proportional) 시각과 거의 일치한다. 파웰에 따르면, 선거 제도는 한 나라의 민주주의 운영 방식에 가장 근본적인 틀을 마련하고 있으며, 또한 이는 민주주의에 대한 기본 철학 혹은 시각을 반영하고 있다. 다수제 시각은 선거를 통해 분명한 다수를 창출하여 그 다수에게 모든 권한을 부여하는 방식이다. 한편 비례제 시각에 따르면, 선거의 주요 목적은 다수 창출이 아니고 사회의 다양한 이익들을 대표하는 것이며, 이렇게 선출된 다양한 정치세력들이 상호간 협력과 타협을 통해 국정을 운영해 나가는 것이 진정한 민주주의 방식이다.

쯔벨리스(Tsebelis 2002)는 레이파트와 파웰의 시각과 일맥상통하면서도 이와는 조금 다른 관점에서 새로운 분석틀을 제공하고 있는데, 바로 거부권 행위자(veto players) 시각이다. 그에 따르면, 모든 정치제도적 특성은 거부권 행위자의 수와 그들 성향의 근접성으로 압축하여 표현할 수 있다. 권력분리를 특성으로 하는 대통령제 하에서 거부권 행위자가 의원내각제에 비해 많다고 생각하는 것이 일반적이지만, 실제로는 반드시 그렇지 않다. 예를 들어, 대통령제 하에서 거부권 행위자가 대통령과 의회(단원제 가정할 경우) 둘이라면, 의원내각제 하에서 세 개 정당간 연정이 형성되었을 경우는 거부권 행위자의 수가 셋이 되는 것이다. 쯔벨리스에 따르면, 이러한 거부권 행위자의 수는 정책 안정성(policy stability)에 결정적인 영향력을 미친다. 물론 거부권 행위자의 수가 많을수록, 그리고 그들 사이의 정책성향이 멀수록, 기존 정책을 바꾸기가 어려워지고 이는 곧 정책 안정성이 높음을 의미한다.

여기서 강조하고 싶은 것은 이 세 가지 분석틀이 서로 밀접한 연관을 가지고 있다는 사실이다. 레이파트와 파웰의 분석틀의 유사성은 자명하다. 그리고 쯔벨리스의 거부권 행위자 이론틀 또한 레이파트 및 파웰의 분석틀과 논리적으로 연관성을 가지고 있다. 레이파트와 파웰이 제시한 다수제 모형은 거부권 행위자의 수를 최소화하는 것이며, 반대로 합의제 및 비례제 모델은 다양한 이해관계를 가진 행위자에게 거부권을 부여함으로써 거부권 행위자의 수를 확대하는 경향성을 갖는다.

이렇게 넓은 관점에서 본다면, 이 세 가지 이론틀은 모두 신제도주의 경제학의 거래비용(transaction cost) 이론으로도 설명이 가능하다(Coase 1988; Williamson 1999). 민주정치를 집합적 의사결정 과정으로 본다면, 이러한 의사결정(즉, 정책 결정)을 도출하는 데 비용(decision making cost)이 수반되는데, 이를 일종의 거래비용으로 볼 수 있다(Buchanan and Tullock 1962). 그리고 이렇게 결정된 정책은 모든 이들에게 강제력을 갖게 되므로, 이를 준수하는 데 따르면 순응 비용(conformity cost)이 수반된다. 예를 들어, 일인독재는 거래비용을 최소화시키나 막대한 순응비용을 초래하며, 반대로 만장일치제는 순응비용을 최소화시키나 막대한 거래비용을 초래한다(문우진 2007). 그렇다면, 앞에서 제기한 분석틀에서 레이파트와 파웰의 다수제 모형은 거부권 행사자의 수를 최소화함으로써 정책결정에 수반되는 거래비용을 줄이는 방식으로, 그리고 레이파트의 합의제와 파웰의 비례제 모형은 거부권 행사자의 수를 확대함으로써 상대적으로 거래비용을 늘리고 순응비용을 줄이는 방식으로 이해할 수 있다.

마지막으로 이러한 거래비용 대 순응비용으로 정치제도를 파악하는 것은 우리에게 보다 친

숙한 민주주의의 두 가지 원칙인 책임성(accountability)과 대표성(representativeness)의 관점에서 이해할 수 있다. 거부권 행사자의 수가 적은 다수제 모형에서는 거래비용을 줄일 수 있기 때문에 정책 생산성이 증가할 뿐만 아니라, 정책에 대한 책임성 또한 높아진다. 반면 거부권 행사자의 수가 상대적으로 많은 합의제 혹은 비례제 모형에서는 높은 거래비용이 수반되기 때문에 정책 생산성은 떨어지지만, 정책의 안정성과 대표성은 증가한다.

종합적으로 볼 때, 정치제도의 특성을 분석하는 데 사용하는 다양한 분석틀은 서로 밀접한 연관성을 가지고 있을 뿐만 아니라, 그 근원은 결국 민주주의 이론가들이 오래전부터 제시했던 책임성과 대표성의 관점으로 귀착된다(<표 2-1> 참조). 그리고 이러한 책임성과 대표성이 갖는 일종의 트레이드오프(trade-off) 관계는 통합(integration)과 분권(decentralization), 혹은 통제(control)와 자율(autonomy) 간에 발생하는 민주정치의 기본 딜레마로서 이미 우리에게 익숙한 것이다(Dahl 1982).

〈표 2-1〉 레이파트의 다수제-합의제 민주주의 모형과 다른 이론들과의 연관성

구분	다수제	합의제	비고
파월 이론	다수제 시각	비례제 시각	선거제도에 초점
프벨리스 이론	거부권 행위자 수 적음	거부권 행위자 수가 많음	게임이론 적용 의제설정권 및 정책안정성에 초점
경제학 거래비용 이론	거래비용 최소화, 순응비용(외부비용) 높음	순응비용 최소화, 거래비용 높음	폭넓은 적용범위
민주주의 이론	책임성 강조 통합과 통제	대표성 강조 분권과 자율	민주주의 기본원리

2) 대의민주주의의 한계와 대안

(1) 대의민주주의의 한계: 민주주의 결핍(democratic deficit)

대의민주주의 (특히 자유민주주의)의 한계에 대한 논의는 이미 많이 진행되어 있다. 특히 최근에는 민주주의 결핍(democratic deficit)이라는 표현을 통해서 다양한 한계를 논의하고 있다. 원래 이 용어는 유럽연합과 연관되는 것이 보통인데, 유럽연합의 제도가 애초에 그 구성 국가들의 민주주의 장식 없이 성장했기 때문이다. 그러나 유럽연합에 속하거나 속하지 않은 자유민주주의 국가들 또한 자체적으로 민주주의 결핍과 결함을 경험하고 있다. 이들 모두가 정치와 공공 정책에 있어서 대중통제(popular control)를 효과적으로 실현하는 데 방해가 된다. 이러한 결함들에는 다음이 포함된다(Dryzek and Dunleavy 2009, 280-281).

- 정치 문제에 대해서 별 관심이나 지식이 없는 시민들
- 민주주의라는 외관 뒤에서 엘리트에 의한 정책 결정의 지배
- 사회 전체에 만연하고 있으나, 일부 지배적 이익을 위해 작동하는 이념들
- 겉보기에 다원주의적 정책 결정 안에서 기업이 갖는 특권적 위치
- 유권자가 아니라 금융 및 자본 시장의 비위를 맞추어야 하는 정책 결정
- 공공 비용으로 자신들의 물질적 이득을 추구하기 위해 국가를 활용하는 사적 이익들
- 자신들의 지역구와 정치자금 제공자들에게 혜택을 제공하는 무책임한 지출(안)을 밀어붙이는 이기적인 의원들
- 공적 이익을 위해 활동하기보다는 자신들의 예산을 극대화하거나 자신들의 우선순위를 추구하는 관료들
- 유권자와 의원들의 선호를 집약하는 데 있어서 발생하는 자의성과 불안정성
- 사회 운동과 조직된 이익들이 정부에 대한 영향력을 행사할 수 있는 통로의 제한성
- 권력이 어디에 있는지 불투명하며, 낮은 가시성 (low-visibility)을 가진 네트워크 거버넌스에서의 책임성의 부재
- 유권자에게 실질적인 선택을 제공하지 않는 정당들
- 예를 들어 소수 유권자에 의해 지지를 받는 정부와 같이, 상식에서 벗어나는 결과를 생산하는 선거제도
- 부유한 이익들로부터 자금을 모금해야 할 필요성이 지배적으로 작동하는 고비용 선거운동

- 선거에서의 투표율 감소
- 정당원의 감소
- 미디어 전문가, 조작, 부정적 광고 등을 중심으로 작동하는 선거 정치
- 국민들의 의지보다는 법적 책략에 의해 이의가 제기된 선거를 해결하는 관행
- 국가 건설 엘리트들에 의한 소수에 대한 억압
- 국가에 대한 애착심이 약한 소외된 소수 집단의 존재
- 정체성 정치가 나쁜 길로 빠질 경우, 폭력에 근접하는 야만성
- ‘안보’ (security)의 이름으로 민주적 권리를 약화시키는 관행. 이 문제는 미국과 다른 국가들에서 선포된 ‘테러와의 전쟁’ (war on terror)으로 더욱 악화됨

(2) 해결 방안 및 대안

가. 개인 차원에서의 해결 방안

① 시민교육(civic education) 혹은 민주시민 교육: 좋은 시민 만들기. 미국식 방식

만약 자유민주주의의 국가의 시민들이 정치에 관심도 없고, 정보도 없고, 감정도 없는 것처럼 보이는 경우가 있다면, 어쩌면 그것은 부분적으로 교육의 결함을 반영하는 것일 수 있다. 그렇다면 한 가지 치료 방안은 더 좋은 교육에서 발견될 수 있다. ‘민주주의를 달성하는 오직 하나의 길은 바로 교육이다’. 정치 참여를 위한 교육은 시민교육(civic education) 혹은 민주시민 교육이라고 불리는데, 이를 옹호하는 목소리는 오랜 전통을 가지고 있다. 사실, 이것이 정치학의 주요 임무 중 하나로 인식되어 오기도 하였다.

관습적인 종류의 시민교육에는 자신들이 살고 있는 정치체제의 근본적인 요소들을 학교에서 배우는 것이 포함된다. 미국 고등학교에서의 시민교육은 이와 유사하다. 학생들은 연방주의, 정부의 부처, 권리장전(Bill of Rights), 법률 제정 과정 등에 대해 배운다. 이러한 종류의 교육이 가지고 있는 문제는 교육 받는 사람들의 비판적 능력과 정치적 유능함을 제고하는 데 크게 기여하지 못한다는 것이다. 일반적으로 교육 과정은 대상 국가와 정치제도들에 대해 찬양하는 내용들을 많이 담고 있을 가능성이 크다.

시민교육에 대한 대안적 접근법은 학생과 시민들의 비판적인 능력을 개발하는 데 더욱 초점을 맞추는 방법이다. 많은 전문가들은 보다 전통적인 역사적 지식과 함께, 다른 생각들에 대

한 개방성, 다양한 의견과 정체성에 관련한 인지, 다른 가치와 신념을 가진 사람들에 대한 존중, 윤리적 이슈에 대한 토론에의 열정 등과 같은 자질을 길러주는 민주주의 교육을 주창하고 있다. 특히 시민과 학생들에 대한 공동체 봉사를 추가로 강조하고 있는데, 이는 자선(charity)의 문제로서가 아니라 공화국의 공동생활에 대한 신념을 강화하는 방법으로서 강조되는 것이다. 불행하게도, 이러한 유형의 시민교육은 매우 드물다. 그 이유는 자명한데, 정치적 권력을 가진 사람들의 입장에서 볼 때 시민들로 하여금 자신들에게 보다 비판적이고 도전적이 되도록 도와주는 교과 과정을 촉진할 이유가 없는 것이다.

② 기본 소득과 사회적 지분 급여(stakeholder grants): 개인들에 대한 물질적 기부. 유럽식 방식 많은 측면에서 복지 국가는 경제적 그리고 그에 따른 정치적 평등의 수단이었다. 다만 특정한 종류의 복지에 따라오는 낙인으로 인해, 수혜자들을 자신감 있는 시민이 아니라 탄원자로 만든다는 인식이 종종 존재하기도 한다. 복지 국가가 이러한 문제점을 가지는 정도는 국가마다 차이가 난다. 구체적으로 스칸디나비아의 보다 관대하고 보편적인 복지 국가들은 복지를 필요(need)보다는 권리(rights)의 문제로 보고 모든 시민들에게 혜택을 부여하며, 따라서 이러한 문제를 회피한다.

아직 어느 국가에서도 채택되지 않았지만 가장 야심찬 보편주의적인 제안은 모든 시민들이 아무런 조건 없이 기본 소득을 받는 것이다. 기본 소득은 일반 세금으로 충당되며, 정부에 의해 관리된다. 모든 시민이 동일한 액수를 받게 된다. 그 액수는 인간다운 삶에 필요한 기본적인 것들을 제공하는 데 충분한 수준에서 결정될 수 있을 것이다. 혹은 이보다 낮거나 높은 수준도 가능하겠지만, 필요보다 더 낮은 수준에 결정되어야 하는 이유는 찾기 어렵다. 기본 소득의 옹호론자들은 이것이 기본적인 물질적 필요를 만족시켜야 한다는 걱정으로부터 사람들을 해방시켜 줌으로써 ‘모든 사람들에게 진정한 자유’ (real freedom for all)를 보장해 주는 데 도움이 될 것이라고 주장한다. 기본 소득은 모든 사람에게 있어서 권리의 문제이기 때문에, 이는 수혜자들을 정부 관료의 자의적인 권력으로부터 해방시켜 줌으로써, 복지 국가가 가지고 있는 가부장적인 측면들의 대부분을 제거해 줄 것이다. 비판자들은 가부장적인 요소가 여전히 남아 있다고 주장하는데, 왜냐하면 개인들이 여전히 정부로부터 매달 지불되는 용돈에 의존하게 될 것이기 때문이다. 또한 반대자들은 기본 소득이란 사람들로 부터 돈을 뺏아서 다시 그들에게 되돌려주는 대체적으로 비효율적인 수단이라고 주장한다. 이 제도는 많은 사람들로 하여

금 일을 하거나 사회에 기여하지 않으면서 레저만을 즐기는 삶을 살 수 있도록 해 줄 것이라는 것이다.

지속적으로 지급되는 기본 소득에 대한 대안으로서, 사회적 지분 급여(stakeholder grants) 계획을 제안하기도 한다(Ackerman and Alstott 1999). 이 제안에 따르면, 고등학교 졸업장을 가진 모든 시민들은 21세에 정부로부터 대규모의 재정적 '지분' (stake)을 받는데, 1999년 미국의 경우 8만 달러 (처음에는 2%에 달하는 부유세로부터 재정을 충당함)를 제안하였다. 이것은 4년에 걸쳐서 매년 2만 달러씩 지불된다. 돈을 받은 개인은 자신이 원하는 대로 돈을 사용할 수 있다. 투자하거나, 교육을 위해 사용하거나, 집을 장만하거나, 사업을 시작하거나, 혹은 심지어 낭비해 버릴 수도 있다. 유일한 조건은 죽을 때 이 돈을 (이자와 함께) 다시 정부에 되돌려줘야 한다는 것이다. 이러한 돈이 젊은이들에게 재정적 독립과 보장을 제공해 주며, 따라서 기회의 평등을 촉진할 것이라는 것이 이 제안의 기본 생각이다. 이 제도는 개인의 책임과 독립을 장려할 것인데, 왜냐하면 개인들은 자신들의 지분 사용에 대한 결정이 가져오는 결과를 받아들이야만 하기 때문이다. 사회적 지분 급여는 개인의 책임과 투자에 대한 미국적 생각에 보다 잘 맞는 것으로 보이는데, 다만 이것이 갖는 무조건적 성격은 강력한 반대를 초래할 수 있을 것이다. 이것이 잠재적으로 일 안하는 사람들에게 대한 보조금이 될 수 있으며, 대가없이 무언가를 나누어준다고 생각하는 사람들은 이에 반대할 것이다.

기본 소득과 사회적 지분 급여의 주창자들은 이 두 제도 모두 사회 정의의 수단일 뿐만 아니라, 재정적 불안을 제거해 주고 사회적 소속감을 촉진함으로써 자신감 있는 시민 정신을 불어 넣어주는 방법이라고 생각한다. 앞에서 언급했던 평등 민주주의와 밀접한 연관성을 갖는 제도적 장치라고 할 수 있다. 그러나 이 둘 중 어떤 것도 아직 어느 곳에서도 실행된 적이 없기 때문에, 이러한 주장에 대해서는 증거가 존재하지 않는다.

나. 정치제도, 환경 차원에서의 대안적 접근법: 참여민주주의, 시민공화주의, 심의민주주의

① 참여민주주의

정치체제 전체를 참여민주주의화하기 위한 보다 야심찬 프로그램은 바버(Benjamin Barber 1984)에 의해 제시된 바 있다. 그는 현존하는 자유민주주의의 불충분성에 대한 통렬한 공격에다가 '강력한 민주주의' (strong democracy)를 위한 자세한 프로그램을 결합하고 있다. 바버의

프로그램이 포함하고 있는 내용 중에는 이웃 차원에서의 의회, 통신 기술에 대한 보편적인 접근, 시민이 통제하는 형사 사법제도 (이는 소위 '회복적 사법정의'(restorative justice)에 대한 제안과 손쉽게 연결됨), 전국적 규모에서의 국민투표, 지방 차원에서 추천에 의한 대표(공직자들이 무작위로 선출되었던 고대 아테네에서와 같이), 보편적인 군 복무(민간 복무 선택권을 부여함), 공동체 자원 봉사 프로그램, 직장 민주주의, 그리고 사람들이 보다 효과적으로 모여서 소통할 수 있는 물리적 공공장소를 건설하기 위한 건축 방식의 변형 등이 포함된다. 이러한 개혁 조치들이 모두 모이면 개인들로 하여금 공동체 구성원으로서의 역할과 시민으로서의 임무에 보다 많은 관심을 가지도록 해 줄 것이다. 이러한 프로그램을 해석하는 한 가지 방법은 이것이 시장 자유주의의 반대라는 점을 강조하는 것인데, 시장 자유주의는 개인적이고 사적인 이기적 동기와 개인들의 시장 거래에의 참여를 강조한다. 따라서 1980년대 이래 시장 자유주의의 중요성 증가는 강력한 민주주의 프로그램의 실현 가능성에 나쁜 소식이었다.

2000년 이래 많은 관심을 받아왔던 구체적인 혁신 방안은 참여예산제인데, 이 제도는 1980년대 브라질에서 시작되었다. 이 제도는 포르투알레그레 (Porto Alegre) 시에서 가장 유명하게 실행되고 있는데, 다른 국가들에서도 이 제도를 복제해 간 것이다. 이 제도의 과정은 누구나 참여할 수 있는 수많은 지역 의회에서 출발한다. 지역 의회에서의 참가자들은 지역 예산 포럼에 보낼 대표들을 선출하며, 여기서 다시 자치시 예산 의회 구성원이 선출된다. 첫 단계의 지역 의회에서의 시민 참여율은 10 퍼센트에 근접한다. 이러한 행동은 커다란 국가 수준보다는 지역 수준에서 실현하기 쉬운 것으로 보인다.

참여민주주의에 대한 열정은 아마도 1960년대와 1970년대에 정점에 달했을 것인데, 당시 참여민주주의는 중앙집권화된 경제 계획과 관료에 의한 통제로 특징지워졌던 사회주의에 대한 대안을 추구하던 '신좌파' (new left) 프로그램의 한 부분이었다. 참여적이고 비위계적인 기반에 조직되었던 당시의 협동조합과 사회 운동 단체들의 대부분은 유지되기가 힘든 것으로 판명되었는데, 그들이 참여자들에게 요구했던 시간과 정신적 측면에서의 관대함이 지나치게 컸기 때문이었다. 그러한 실험의 최종 운명은 붕괴하거나, 아니면 보다 관습적이고 위계적인 관리 스타일을 채택하는 것이었다. 그래서 참여민주주의를 유행이 지난 것으로 일축해 버리기 쉽다. 만약 그것이 소규모 직장이나 비슷한 성향을 가진 정치적 활동가들로 구성된 단체에서도 유지하기 어려운 것으로 판명되었다면, 보다 큰 규모의 다양하고 복잡한 사회를 참여민주주의적으로 만들 수 있는 희망이 어디 있겠는가? 이에 대한 한 가지 대답은 모든 정치 과정을 항상

민주화할 필요는 없으며, 일부 과정을 때때로만 민주화해도 된다는 것이다.

최근 수년 동안, 한때 참여민주주의의 주장을 위해 쏟아 부어졌던 열정이 두 가지의 대안적 사업으로 향하고 있는데, 이 둘은 정치에서 시민 정신의 재생이라는 유사한 신념을 공유하고 있지만 일반 시민에게 실제로 얼마나 많은 참여가 요구되는가의 문제에 있어서는 다소 신중한 입장을 취하고 있다. 이 두 대안은 시민 공화주의와 심의민주주의이다.

② 시민공화주의

공화주의 (Republicanism)는 실제로 민주주의보다 더 오랜 역사를 가지고 있는 것으로, 고대 아테네와 특히 로마 시대까지 거슬러 올라간다. 이것을 미국의 공화당(Republican Party)과 혼동해서는 안 되는데, 미국 공화당은 시민들의 적극적인 역할을 강조하는 공화주의 이상을 추구하지 않는다. 공화주의는 (정부 다른 부처 간 견제와 균형 체제를 갖춘) 혼합 정부(mixed government), 법치(rule of law), 그리고 무엇보다 공공 정신을 가진 시민들에 의해 정의될 수 있다. ‘공화주의자들은 시민들 간의 논의와 토론을 촉진하는 정치체제를 고안하고자 시도할 것이다. 그들은 이기적인 사적 집단들 간의 거래와 흥정으로서 법률 제정을 촉진하는 체제에는 적대적일 것이다.’ 지난 2,500년 동안 공화주의는 수많은 다양한 형태로 존재해 왔는데, 그 중 일부는 시민들의 정치 관여를 촉진하기보다는 오히려 억제하려는 시도를 포함하고 있다. 예를 들어, 미국 헌법에 구현되어 있는 매디슨(James Madison)의 정치 이론이 그러하다.

현시대 시민공화주의자들에게 있어서 정치의 특징은 시민 도덕(civic virtue)의 핵심인 공공 선(common good)에 대한 확신이어야 하며, 부분적 이익, 특히나 그 중에서도 물질적 자기 이익을 추구해서는 안 된다. 그래서 시민공화주의자들은 물질적 이익에 기반을 둔 그 어떤 종류의 다원주의에도 적대적이다. 실제로 그들은 다원주의 일반에 대해서도 매우 의심적어 하는데, 왜냐하면 그것이 공동체 연대(community solidarity)와 공동의 시민 목표의 추구를 방해한다고 생각하기 때문이다. 개인들은 자신들의 특정 이익을 공화국의 제도에 구현되어 있는 일반적 선(general good)보다 하위에 두어야 한다. 물론 시민들은 일반 선의 내용에 대해서 동의하지 않을 수 있으며, 따라서 활발한 정치적 토론의 기회가 많이 존재한다. 아렌트(Arendt)의 공화주의 개념은 특히 영웅적이었는데, 그러한 시민적 정치 안에서만 인간의 삶이 진정한 의미를 찾을 수 있다고 그녀는 믿었다.

그러나 특정한 종류의 정치적 행동과 행태를 권고하는 것을 넘어서 국가의 개혁에 관해서

시민 공화주의가 제공하는 것이 정확히 무엇인가? 일단 긍정적인 역사적 사례를 찾아봄으로써 시작할 수 있을 것이다. 고대 아테네와 로마 공화국을 되돌아보는 것 외에, 근대 세계에서 진정한 공화주의 정치는 혁명적 상황에서 시민 의회의 자연발생적인 등장에서만 발견될 수 있다고 아렌트는 믿고 있다. 예를 들어, 1871년 파리 코뮌 (Paris Commune), 1917년 러시아 혁명(레닌과 볼셰비키에 의해 탈취 당하기 이전에), 1930년대 스페인 내전, 1956년 소련에 대한 헝가리의 저항, 그리고 이와 다소 유사한 1967년의 ‘프라하의 봄’(Prague spring) 등이 포함될 것이다. 동부와 중부 유럽에서 발생한 1989년의 혁명들도 시민 공화주의자들에 의해 환영받을 수 있을 것이다. 구체적으로 체코슬로바키아에서 주요 혁명 기구는 ‘시민 포럼’(Civic Forum)이었으며, 혁명가에서 대통령으로 변신한 하벨(Vaclav Havel)은 부문별 이익에 대항하는 공공선 정치를 채택하였는데, 이는 이익 정치에 반대되는 ‘진실의 정치’ (politics of truth)와 연관지어졌다. 그러나 그 이전의 공화주의적 순간들이 그러했듯이, 이러한 종류의 영웅적 정치는 오래 지속되지 못했고, 결국 보다 일상적인 부분별 이익 정치에게 길을 내주게 되었다.

이처럼 일시적인 결정적 순간들을 넘어서, 시민 공화주의자들은 공고화된 자유민주주의 국가들에게 비판 외에 무엇을 제공할 수 있는가? 대부분의 경우, 어떤 과감한 제도적 변화를 주장하기보다는, 기존의 제도들이 자신들 행동의 지침으로서 다른 원칙들을 채택하는 정도의 제안들이다. 예를 들어, 형사 사법제도에 대한 공화주의적 접근법은 보복을 피하며, 부유한 사무직 종사자를 우대하면서 가난하고 불리한 위치에 처한 사람들에게 차별을 하지 않으며, 일반적으로 보다 정치적으로 평등한 공화주의 사회에 기여하는 것이다. 어떤 학자는 정치에서 재정적 영향력의 엄청난 불평등을 축소시키기 위한 선거운동 자금 개혁을 주장한다. 또한 시민 공화주의자들은 앞에서 논의했던 보다 적극적인 시민교육, 그리고 강화된 공공 심의를 선호할 가능성이 높다. 그러나 개혁 프로그램으로서 시민 공화주의는 그 사촌이라고 할 수 있는 심의민주주의에 비해 지금까지 별로 많은 것을 제공하지 않고 있는데, 이제 심의민주주의로 관심을 돌릴 차례이다.

③ 심의민주주의: 다수제-합의제 민주주의와의 연장선상에서

최근 들어 민주주의 결핍의 해결 방안으로서 심의민주주의(deliberative democracy)에 대한 관심이 급증하고 있다. 먼저 심의라는 개념 자체를 살펴보면, 심의(deliberation)는 특정한 종류의 소통 과정인데, 여기서 개인들은 다른 사람들의 의견을 청취한 후 그러한 관점에서 자기

자신들의 견해를 심사숙고하며, 이상적으로는 강제, 조작, 기만 등으로부터 자유로운 맥락에서 이루어진다. 심의를 강조한다는 것은 ‘말 중심(talk-centric) 민주주의 이론이 투표 중심(voting-centric) 민주주의 이론을 대체함’을 의미하는 것인데, 물론 투표가 완전히 배제되는 것은 아니다.

심의민주주의에 대해서는 다양한 견해와 정의가 존재하지만, 여기서는 심의민주주의를 대의 민주주의와 상대되는 개념이면서, 동시에 대의 민주주의를 더욱 심화 발전시키는 개념으로 이해하고자 한다. 대의 민주주의가 선거와 투표를 통한 대표성 및 정당성 확보의 중요성을 강조한다면, 심의민주주의는 토론과 숙고를 통한 공공선의 발견을 강조하는 점에서 구분된다. 그러나 대부분의 심의민주주의자들이 대의민주주의를 부정하고 있는 것은 아니며, 실제로 대의민주주의를 유지하면서 심의민주주의를 접목시킬 가능성은 얼마든지 열려 있다.

심의민주주의의 전통은 민주주의의 역사만큼 오래되었다. 그 전통은 시민들간의 자유로운 토론을 강조하던 고대 그리스 시대로까지 거슬러 올라가며, 대표적인 보수주의자 버크(Burke)와 대표적인 자유주의자 밀 (Mill) 또한 심의와 토론의 중요성을 강조해 왔기 때문이다. 그러나 심의민주주의라는 용어가 처음 사용된 것은 1980년이였다(Bessette 1980). 1990년대 들면서 심의민주주의에 대한 관심이 급속도로 확산되는데, 이는 기존의 자유민주주의 국가가 가지고 있는 민주주의 결핍(democratic deficit)에 대한 반성에 따른 것이었다. 선도적인 유럽대륙의 철학자인 하버마스(Habermas 1996)와 영미계의 대표적인 정치 철학자 롤스(Rawls 1997) 두 사람 모두 자신들을 심의민주주의자로 묘사했던 것이다.

심의민주주의는 개인들에 대한 낙관적인 가정에 근거하고 있는데, 개인들이 다른 사람들과의 정치적 대화에 참여함으로써 자신들의 선호, 가치, 그리고 판단에 대해 심사숙고할 수 있는 능력을 가지고 있다는 것이다. 그리고 이러한 개인들이 참여한 심의의 결과가 정책 결정에 영향을 미칠 수 있다는 가정도 필요하다. 이러한 두 가지 가정을 바탕으로 한다면, 심의민주주의 국가의 정당성은 집단적 결정에 영향을 받는 사람들이 그 결정의 내용에 대해서 영향을 미치는 심의에 참여할 수 있는 권리, 기회, 능력을 가지는 정도에 달려 있다고 할 수 있다. 시민들은 어떤 결정에 대해서 단순히 투표하기보다는 그 결정에 대한 심의에 참여할 수 있어야만 한다는 것이다.

일부 극단적인 심의민주주의자들은 의회의 정치적 대표성과 의회 내에서의 심의의 중요성을 인정하지 않는 경우도 있다. 그들은 공식적인 제도적 틀 안에서의 의원들 간의 심의보다는

시민 사회 영역에서 비공식적이고 다양한 형태로 이루어지는 시민의 참여와 토론을 강조하거나, 정책 관련 이해 당사자들 간의 포럼을 통한 심의를 더욱 중시한다. 혹은 공식 제도 영역을 강조한다고 할지라도 의회보다는 ‘공적 이성’(public reason)을 가진 사법부가 심의에 더욱 적합하다고 보는 사람도 있다(예를 들면, 롤스).

한편 대표 기구의 존재를 인정한다고 할지라도 구성원의 선정에 있어서 지금과 같은 선거 방식보다는 추첨에 의한 선출 방식을 선호하기도 한다. 이는 고대 아테네 모델을 따르는 것인데, 법정 소송에 대한 배심원이 선출되는 방식과 같은 것이다. 그렇게 선출된 사람들은 통계적 의미에서 전체 인구를 잘 대표할 수 있다는 장점을 가지고는 있으나, 통상적인 의미에서 정치적 대표라고 할 수는 없다. 왜냐하면 그들은 일반 대중에게 아무런 책임성도 가지고 있지 않기 때문이다(Dryzek and Dunleavy 2009).

대부분의 심의민주주의자들은 대의(선거) 민주주의를 완전히 무시하지 않는다는 점에서 보다 현실적이다. 그들은 선거를 통해 선출된 의원들의 정치적 대표성을 인정하며, 일종의 ‘이중 궤도’(two track) 전략을 강조하고 있다. 예를 들어, 하버마스(Habermas 1996)는 비공식인 영역에서의 자발적인 시민 참여를 통한 여론의 형성과 함께, 공식 제도 영역인 입법부 내에서의 토론과 심의를 모두 강조한다. 따라서 심의민주주의 내에서도 심의가 이루어지는 가장 중요한 장소는 의회라고 할 수 있다. 물론 의회 내에서 심의가 얼마나 잘 이루어지는가는 의회의 구조(양원제 여부), 조직 원리(위원회 중심, 본회의 중심), 그리고 정당 기율의 강도 등 여러 요인에 의해 영향을 받게 될 것이다.

이처럼 심의민주주의가 선거 민주주의에 상대되는 개념이기는 하지만 선거 민주주의와 전혀 상관없는 것이 아니라는 관점을 가진다면, 심의민주주의는 앞에서 언급한 다수제 민주주의와 합의제 민주주의와의 연속선상에서 파악할 수 있다. 어떤 측면에서 보면, 다수제 민주주의는 가장 선거 민주주의적 성격이 강한 민주주의 모델이라고 할 수 있다. 선거를 통해 통치 다수를 확정짓기 때문이다. 그리고 이렇게 확정된 다수는 선거를 통해 확보한 정치적 정당성을 가지고 (별 다른 심의 없이) 정책을 결정해 나갈 수 있기 때문이다.

합의제 민주주의는 상대적으로 선거 민주주의적 성격이 약하며, 심의민주주의에 가깝다고 할 수 있다. 왜냐하면 선거를 통해서 다양한 사회적 이익이 대변되고 나면, 선거 이후 이들의 연합과 타협에 의해서 정부를 구성하고 정책을 결정하기 때문이다. 또한 합의제 민주주의가 특징으로 하고 있는 다당제 하에서는 양당제 하에서보다 보다 효과적인 심의가 의회에서 이루

어질 가능성이 높다(Dryzek and Dunleavy 2009).

마지막으로 특히 북유럽의 합의제 민주주의 국가의 특징이라고 할 수 있는 사회 조합주의제도 (예를 들면, 한국의 노사정위원회) 역시 결국은 입법부 밖에서의 심의를 강조한다는 점에서 심의민주주의적 성격을 가진다.

〈표 2-2〉 다수제-합의제 민주주의 모형과 심의민주주의

구분	선거 민주주의 성격	주요 특징	의회의 작동방식	대표 사례
다수제 민주주의	매우 강함	단순다수제 다수결	다수당 중심	영국
합의제 민주주의	강한 편	비례제 협외와 합의 강조	정당간 합의 강조	스칸디나비아 국가
심의 민주주의	약함	시민의 자발적인 참여와 심의 강조	정당을 벗어나 양심에 따른 심의	이상형

(4) 민주주의의 다양성 (varieties of democracy) 프로젝트

민주주의의 결핍을 해결하는 또 한 가지의 방법은 민주주의의 다양성과 다차원성을 인정하는 것이다. 다양성과 다차원성의 가정에서 출발하는 대표적인 민주주의 프로젝트로서 민주주의의 다양성(V-dem) 프로젝트가 있다. 이 프로젝트는 현재 스웨덴 요페부리(Gothenburg) 대학에 본부를 두고 운영하고 있으며, 전 세계 연구자들이 참여하여 다양한 차원에서의 민주주의를 인정하고 이를 경험적으로 측정하기 위해서 협력하고 있다(웹사이트: <https://v-dem.net>).

이 프로젝트의 대표 연구자들은 다음의 7개 유형의 민주주의를 구분하고 있다. 비록 7개 민주주의가 분류되는 기준과 차원이 다르기는 하지만, 연구자들은 암묵적으로 뒤로 갈수록 발전된 (좋은) 형태의 민주주의라는 가정을 가지고 있는 것으로 보인다.

- (1) 선거 민주주의(Electoral): 절차적 측면 강조. 경쟁(contestation) 민주주의, 최소한(minimal) 민주주의, 혹은 현실주의 민주주의. 민주주의는 지도자 집단의 경쟁을 통해 성취 가능함. 개인의 자유, 법치, 입헌주의, 자유 언론 등의 조건은 부차적임.
- (2) 자유민주주의(Liberal): 개인의 자유, 법치, 수직적 책임성, 소수의 권리 등 강조에 기반. 정치권력에 대한 부정적 견해: 정부에 대한 견제에 초점. 선거민주주의와 마찬가지로 절차적 측면 강조, 선거 민주주의보다 발전된 형태의 민주주의.
- (3) 다수제 민주주의(Majoritarian): 책임정당 정부 강조, 다수의 의지가 중요. 정치제도의 중앙 집중이 중요. 강력하고 중앙집중적인 정당 (양당제), 다수제 선거제도. 영국이 대표적
- (4) 합의제 민주주의(Consensual): 다수제 민주주의와 대비되는 개념. 다수의 의지보다는 다양한 견해를 포함하여 합의 도출 강조. 비례대표제, 다당제, 초과반수(supermajority) 내각, 의사결정, 행정과 입법 분리, 연방 헌법, 권력 공유. 북유럽.
- (5) 참여민주주의(Participatory): 참여 확대 목표, 일반적으로 직접 민주주의 모델의 후손으로 인식됨. 작은 공동체에서 경험 (공화주의 사상). 선거 민주주의에 대한 불만. 투표 참여뿐만 아니라, 비선거 유형의 참여(예를 들어, 시민 의회, 정당 예비선거, 국민투표, 배심원제, 사회운동, 공공청문회, 타운홀미팅, 그 밖에 다양한 시민 참여) 강조함.
- (6) 심의(숙의) 민주주의(Deliberative): 참여의 양이 아니라 질 강조(소통과 심의 강조). 의사결정이 이루어지는 과정을 강조. 즉, 정서적 호소, 연대감, 편협한 이익, 강요에 의한 결정보다는 공공선에 초점을 맞춘 공적 이성(public reasoning)에 의한 정치적 결정이 필요함. 기존의 선호 집합 이상이 필요하며, 대화와 소통을 강조함. 주요 목표는 심의 과정을 통해서 사적 선호를 공적 조사와 검사를 견제할 수 있는 입장으로 전환하는 것임. 정치제도적 차원에서 각종 심의 기구(공청회, 패널, 회의 등)의 활용
- (7) 평등민주주의: 공식적 정치적 권리와 자유가 정치적 평등을 위해서 불충분함을 강조. 사회에 존재하는 물질적, 비물질적 불평등을 해소해야만 정치적 평등 실현 가능함. 사회의 여러 집단들이 동등한 참여, 동등한 대표, 동등한 의제설정 권력, 동등한 정책결정 권한을 가져야 함. 이를 위해 국가가 적극적으로 나서 사회경제적 자원, 교육, 건강 등의 분배를 보다 평등하게 만들기 위해 노력해야 함. 국가에 대한 적극적인 관점 (자유민주주의의 부정적인 관점과 대비)

3) 좋은 민주주의란

민주주의는 완성형이 아니고, 이상적인 상태로 향해 나아가는 과정으로 보아야 한다. 따라서 좋은 민주주의라는 개념 또한 완벽한 민주주의가 아니라, 현재보다 더 나은 민주주의라는 관점을 가져야 한다.

좋은 민주주의를 평가할 때 우리는 두 가지 기준을 사용할 수 있을 것이다. 하나는 산출물(output) 혹은 결과 중심의 평가이고 또 다른 하나는 투입과 과정(input & process) 중심의 평가이다. 여기서는 이 두 가지 기준의 평가가 가지는 의미 대해서 살펴보고, 이를 한국 민주주의에 적용해서 논의해 보고자 한다.

(1) 결과 중심의 평가

결과 중심의 평가는 다시 두 가지로 구분된다. 하나는 산출물의 효율성, 즉 정책 효율성이고 다른 하나는 산출물의 내용, 즉 정책 내용이다.

보수적 이념을 가진 사람들은 일반적으로 효율성을 강조하는 경향이 있다. 따라서 보수주의자들에게 있어서 좋은 민주주의란 정책을 효율적으로 잘 만들고 효율적으로 집행하는 것으로 정의되는 경향이 있다.

반면 진보적 이념을 가진 사람들은 일반적으로 정책 내용, 그 중에서도 정책이 얼마나 정치적 평등과 사회적 평등에 기여하는가를 기본으로 민주주의의 좋고 나쁨을 평가하는 경향이 있다. 이는 앞에서 논의한 평등민주주의의 관점과 상당한 연관성을 가진다.

결과 중심의 평가는 그것이 정책의 효율성이 되었던 정책 내용이 되었던 평가자의 주관이 크게 작용할 수 없다는 단점을 가지고 있다.

(2) 투입과 과정 중심의 평가

투입과 과정 중심의 평가는 최종 정책(output)보다는 그러한 정책이 만들어지기까지의 투입(input)과 과정(process)을 중시한다. 여기서 투입은 참여로 대표될 수 있는데, 일반적으로 더 많은, 그리고 더 다양한 (사회적 대표성 확보의 차원에서) 유권자가 참여할수록, 유권자의 참

여 양이 많을수록, 그리고 참여의 폭이 넓을수록(단순한 투표가 아니라 정당활동, 시위 참여 등 다양한 형태의 참여를 할수록), 좋은 민주주의라고 평가할 수 있다. 이러한 주장은 앞에서 언급한 참여민주주의 주창자들의 견해라고 할 수 있다.

과정은 투입이 정책으로 전환되는 과정을 의미하는데, 단순히 투입의 양이 중요한 것이 아니라 투입이 어떻게 전환되는가에 초점을 맞추고 있다. 앞에서 논의했던 대의 민주주의의 두 가지 유형인 다수제-합의제 민주주의 중에서는 합의제 민주주의가 이러한 과정과 절차의 중요성을 더욱 강조한다고 할 수 있다. 또한 심의민주주의는 대의 민주주의에 비해 과정과 절차의 중요성을 가장 강조하는 유형의 민주주의라고 할 수 있다.

결국 투입과 과정의 측면에서 볼 때 좋은 민주주의란 유권자의 참여의 양과 질이 뛰어나고 다양성과 대표성이 확보되며, 그것이 정책으로 전환되는 과정에서 보다 많은 사람의 합의를 추구하며 동시에 단순한 선호의 합이 아니라 공공선에 기반을 둔 공적 이성이 작동하는 민주주의라고 할 수 있다.

(3) 한국의 민주주의와 좋은 민주주의

한국에서 민주주의의 평가는 산출물과 결과의 효율성 측면으로 보는 견해가 상당히 우세해 왔으며, 여전히 성과 중심 (특히 경제적 성과 중심)의 평가가 중요한 잣대로 작용하고 있는 것이 사실이다.

투입과 과정 측면에서 평가한다면, 한국은 여전히 참여의 양과 질이 낮으며 합의제보다는 다수제적 성격이 강한 것으로 보이며, 심의민주주의의 성격 또한 매우 약하다고 할 수 있다. 따라서 보다 좋은 민주주의를 한국에서 실현하기 위해서는 참여의 양과 질을 늘리고 (참여민주주의 강화), 비례제 도입 등 선거제도의 개혁을 통해 합의민주주의의 성격을 강화하고, 궁극적으로는 심의민주주의를 강화해 주는 다양한 제도들의 도입에 노력할 필요가 있을 것이다.

그런데 이러한 참여민주주의나 심의민주주의를 실현하기에 가장 좋은 것은 전국 단위가 아니라 상대적으로 작은 지방 단위라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 지방자치 혹은 지방정치야말로 좋은 민주주의를 실현하기에 가장 바람직한 대상이라고 할 수 있으며, 바로 이것이 많은 사람들이 좋은 민주주의의 전제 조건으로서 풀뿌리민주주의(grass-root democracy)를 강조하는 이유이기도 하다.

2. 좋은 시민이란 무엇인가?

우리는 이번 민주주의 패스포트를 통해 새로운 시민상을 제시해 보고자 한다. 그것은 ‘좋은 시민’이다. 민주시민이 이미 개념 정립이 확립된 정치적, 정책적 용어라면 좋은 시민은 후기산업화 단계의 탈물질주의 가치와 자기표현을 중시하는 신생 개념이다. 주지하다시피 민주시민은 홍익인간을 대체하여 반세기만에 공식적으로 선언된 우리 교육이념의 목표이다. 정부 수립 직후에 제정되었던 교육법 제1조(1949.12.31. 법률 제86호)는 다음과 같이 교육이념을 명시하였다.

제1조(교육이념). 교육은 홍익인간의 이념아래 모든 국민으로 하여금 인격을 완성하고 자주적 생활능력과 공민으로서의 자질을 구유하게 하여 민주국가발전에 봉사하며 인류공영의 이념실현에 기여하게 함을 목적으로 한다.

김대중 정부 출범 이후 지방자치제와 평생교육의 사회적 요구를 수용하여 제정된 교육기본법(1997.12.13. 법률 5437호)에서는 교육이념을 다음과 같이 규정하고 있다.

제2조(교육이념). 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

우리가 새삼스럽게 민주시민이 아니라 좋은 시민을 내세우는 까닭은 민주시민의 ‘민주’가 지나치게 대의민주주의와 선거민주주의에 갇혀 있다는 문제의식을 갖고 있기 때문이다. 좋은 시민은 민주 시민과 대립되거나 상충되는 것이 아니라 민주 시민의 특정한 요소와 자질, 이를테면 주체로서 시민의 선택과 참여, 행동주의, 관용 등을 보다 강조하고 있다. 시민의 이러한 요소와 특성을 강조함으로써 주민이 참여하고 결정하는 풀뿌리 민주주의를 한 단계 진전시키려는 의도를 안고 있다.

1) 좋은 시민의 철학적 뿌리

(1) 아리스토텔레스의 좋은 사람과 좋은 시민의 구분

아리스토텔레스에게 있어서 정치의 본질은 도시국가의 구성원들에게 좋은 삶을 부여하는데 있으며, 이때의 좋은 삶은 개인의 독립적 노력의 소산이라기보다는 정치공동체의 형성과 운영을 통한 구성원들 간의 공동협력의 산물로 이해된다. 다시 말해, 공동선을 도모하는 정치공동체의 존립은 구성원들의 좋은 삶을 제고시키는 요건으로 기능한다는 것이다. 그런데 그의 작품에서 좋은 사람(*aner agathos*)과 좋은 시민(*polites spoudaios*)은 단일 개념이 아니라 서로 독립적으로 구분되어 설명되고 있다.

가. 좋은 사람(통치자로서 철인 왕)

그의 철학에서 행복은 최고선(*ultimate good*)의 위상을 지닌다. 행복은 다른 것을 위한 수단이 아니라 스스로의 본원적 목적이자 모든 행위들의 궁극적인 목적이다. 하지만, 그의 철학에서 최고의 행복한 삶은 다름 아닌 철학적 지혜를 추구하는 관조적 삶이다. 덕성이란 인간을 좋은 사람으로 만드는 그리하여 인간의 본원적 성향을 최대한 발현시키도록 이끄는 성품인데, 이러한 성품은 어린 시절의 도덕 훈련과 유덕한 행위의 반복적 수행이라는 도덕실습을 통해서만 확보될 수 있다. 이렇듯 좋은 사람의 궁극적 요건은 지적 덕과 도덕적 덕의 소유이자 수행이다. 하지만 이들 덕의 소유와 수행을 개인적 차원에서 추구하는 것은 수월한 과제가 아니다. 아리스토텔레스는 덕성 진작을 위한 개인적 노력의 한계를 극복하기 위한 방안으로 이를 발현시키는 정치공동체의 유용성을 설파하였다.

나. 좋은 시민

개인의 행복은 공동체인 도시국가(*polis*)의 행복과 일치해야 한다. 그의 작품에서 정치체제는 시민들의 생활방식을 결정하는 주된 변수이다. 구성원들의 다양성이 증가할수록 정치공동

체는 자급자족의 역량을 확대해야 한다. 정치공동체의 효과적 유지를 위해 구성원들을 상호 연계하는 일정수준의 동질성은 필요하지만, 그렇다고 과도한 일체감의 조성은 정치공동체의 발전에 역기능을 초래한다. 좋은 국가는 다양한 구성요소들 간의 균형적 조화(혼합정체 또는 공화정)를 도모하는 것이다.

교육과 같은 개인 덕성의 배양은 정치공동체의 원활한 운영과 발전을 저해하는 중대요인으로 개인의 사적 영역의 이슈로만 남겨질 수 없다. 그는 개인 덕성의 진작은 국가가 주도하는 공적이슈로 전환해야 함을 여러 차례 역설하고 있다. 어떤 국가에서는 좋은 사람과 좋은 시민의 덕목이 동일하지만 다른 국가들에서는 이들의 덕목이 상이할 수 있다. 통치자의 이익을 우선적 목적으로 내세우는 잘못된 정체에서 구성원들의 행복은 확보되기 힘들며 이러한 정체는 좋은 사람의 존립에 역기능적이다. 주목할 것은 결국 좋은 사람과 좋은 시민의 덕목이 동일해 지려면 좋은 정치공동체가 형성되는 것이 전제조건이라는 것이다.

그가 정의한 “좋은 시민은 자신이 속한 정체에 대한 충성심을 가지고 해당체제의 안정과 번영을 위해 자신에게 주어진 역할을 성실히 수행하는 사람”이다. 유사한 맥락에서 Lord는 좋은 시민의 최우선적 기능을 구성원들 사이의 “정치적 파트너십의 보존”으로 이해(Lord 1987, 138)하였다. 좋은 시민의 덕목이 상대적 요소를 지닌다면 좋은 사람은 객관적 절대기준의 요건이라고 할 수 있다.

좋은 사람과 좋은 시민의 덕목이 동일한 국가라고 할지라도 좋은 사람의 자격요건은 통치자의 역할을 수행하는 이들에게만 부과될 수 있다. 이론적으로 구성원 모두가 같이 통치하고 같이 지배받는 이른바 자율적인 전체집단지도체제라면 정치공동체의 모든 이가 좋은 사람이자 좋은 시민의 요건을 충족해야 한다. 이와 같은 정체에서는 용기와 절제와 정의 등 좋은 사람의 덕목이 좋은 시민의 덕목과 일치할 수 있기 때문이다. 그러나 이는 비합리적이고 비현실적인 정체(regime)이다.

통치자는 좋은 사람의 덕성을 가져야 하는 반면 피통치자는 좋은 시민의 덕성으로 충분하다. 통치자를 시민으로부터 구분시키는 핵심 자질 중의 하나는 지혜이다. 아리스토텔레스는 지혜를 피통치자에게까지 요구하는 것은 무리라는 현실론적 입장을 갖고 있다. 반면 그는 좋은 시민으로서의 덕성은 통치자 및 피통치자의 양자가 함께 필요한 요소, 즉 용기, 절제, 정의 등은 통치자와 피통치자에게 적용하는 수준과 내용의 차이가 일부 존재한다고 할지라도 양자 모두에게 필요한 것이다.

(2) 좋은 시민의 현대적 함의

행복을 수반하는 좋은 삶의 운영을 위해 좋은 사람의 품성을 확보하는 것이 우선적 과제이다. 좋은 사람의 품성은 신의 은총을 받은 특별한 소수를 제외하고는 개인의 독자적 노력으로 보다는 정치공동체의 구성을 통해 효율적으로 확보될 수 있다.

좋은 사람보다 더 중요한 좋은 시민은 좋은 사람의 생성을 위한 전제조건이다. 이상적인 좋은 시민은 소속된 정치공동체에 단순 충성하는 것이 아니고 정치공동체의 교육과 삶을 통해 좋은 사람으로의 전이를 꾸준히 시도하는 발전론적 존재이다. 우리가 아리스토텔레스의 좋은 시민의 논의에서 적극 인식해야 하는 것은 '정치공동체는 도덕적 덕성의 제고와 더불어 행복의 외부적 조건들을 구성원들에게 제공'해야 한다는 것이다. 즉 개인의 안전, 경제적 풍요, 안락한 삶의 제공 등은 좋은 시민을 배양하기 위한 정치공동체의 핵심과제라는 것이다.

2) 후기산업화 시대 좋은 시민은 누구인가?

(1) 후기산업화 시대와 시민성(Citizenship)의 변화

이번 보고서를 이끄는 두 가지 이론적 지침은 민주화에 미치는 후기산업화의 긍정적 효과와 그에 따라 좋은 시민(Good Citizen)과 시민성(Citizenship)의 개념이 근본적으로 변화하고 있다는 것이다.

먼저, 잉글하트와 웰젤(2007)이 말한 민주화에 미치는 후기산업화의 긍정적 기능을 살펴보자. 그들은 기본적으로 사회경제적 발전이 사람들의 가치와 삶에 광범위한 변화를 초래한다는 사실을 적극 수긍한다는 점에서 근대화주의자들이다. 하지만 그들은 민주화를 가져오는 것은 산업화가 아니라 후기산업화라 믿으며, 종교나 전통과 같은 요소들이 근대화화 함께 소멸될 것이라는 수렴이론이나 역사적 단선이론을 부정한다는 점에서 근대화주의자들과 결정적 차이가 있다(잉글하트와 웰젤 2007, 95-96). 그들은 산업화와 후기산업화의 상이한 효과를 다음과 같이 정리하였다.

〈표 2-3〉 산업화와 후기산업화의 차이

	산업화	후기산업화
영향	관료화, 세속화, 합리화, 중앙집중화	자율성과 자기표현 가치
권위의 정향	권위의 세속화	권위로부터의 해방
목표	기아감소와 수명연장을 위해 물질적 산출의 극대화	좋은 생활과 경험의 질을 중시
균열	사회계급에 기반을 둔 정치균열	문화적 이슈와 삶의 질에 기반
핵심 이슈	성장	환경보호
위험	체험적, 즉각적 위험	인지적 성찰을 요하는 추상적·장기적 위험

본 정책연구 보고서가 핵심적으로 채택한 그들의 주장은 세 가지이다.

첫째는 후기산업화가 대부분의 선진국들에서 시민들의 자기표현 가치(self-expressive values)를 증진시킨다는 점이다. 그들은 획일화와 표준화를 강조하였던 산업화와 달리 후기산업화는 높은 수준의 복지국가를 통하여 시민들로 하여금 즉각적인 생존을 넘어서는 공동체주의적인 목표에 관심을 갖게 만든다. 또한 사회서비스의 증대와 고등교육의 증가로 인지 기술이 확대되고 시민들의 자율성이 증진된다. 끝으로는 사회적인 자유화 효과이다. 산업사회의 대중적인 생산체제는 훈육과 표준화된 방식으로 노동자들에게 획일주의를 강제하지만 후기산업화는 경제활동과 사회적 삶을 다원화함으로써 개인주의적 경향을 지원하고 새로운 형태의 유연한 사회적 연대를 가져온다(잉글하트와 웰젤 2007, 66-68). 주목할 것은 자기표현 가치의 성장이 진정한 민주주의를 가져온다는 점이다. 자기표현 가치는 본질적으로 해방적이고 인민-중심적이며, 그리고 다양한 전선에서 인간의 자유와 자율성을 증진시키는 새로운 형태의 인류

애적 사회의 등장을 알리는 전조이다(잉글하트와 웰젤 2007, 89).

둘째는 후기산업화가 가져온 정치적 결과 즉 시민행동주의에 대한 강조이다. 그들은 후기산업화가 산업사회의 제도적인 많은 부분들을 잠식하여 권위주의적 사회에는 민주화를 가져오고 이미 민주화된 사회에는 보다 엘리트에 도전적이고, 이슈 지향적이며, 그리고 직접적인 형태의 민주주의를 가져온다는 사실을 광범위한 경험적 자료를 통해 입증하였다. 그들에 따르면, 후기 산업사회에서의 강조점은 투표보다 일시적이고, 쟁점 이슈와 연관된, 그리고 엘리트에 도전적인 형태의 시민행동으로 이동하고 있다. 요약하자면, 후기산업사회의 정치참여 방식은 엘리트가 이끄는 선거 캠페인과 정당정치에서 대중의 자기표현이라는 자율적인 형태로 확장되고 있다(잉글하트와 웰젤 2007, 90-93).

셋째는 후기산업화는 금전과 권력, 생존과 같은 물질주의적 가치에서 행복과 삶의 질 등 탈물질주의적(post-material) 가치로 삶의 목표의 전환을 가져왔다. 그런데 이러한 변화는 정치든 물론 사회 전반에 소리 없이 커다란 혁명적 변화를 초래하는 것으로서, 잉글하트(Inglehart 1977)는 이를 “조용한 혁명”(silent revolution) 이라고 불렀다.¹⁾ 그들의 최근 연구에 따르면, 지난 30년 동안 1인당 소득이 15,000달러(2000년 기준) 이상 23개 고소득 국가 중 19개국은 탈물질주의적 가치를 강조하는 방향으로 이동했지만(83%) 15,000달러 이하 19개 사회 중 14개는 반대 방향으로 이동했다(74%). 결론적으로 부유한 국가와 가난한 국가들 사이의 세계관 차이는 감소하기보다는 증가했다(잉글하트와 웰젤 2007, 198).

우리의 보고서를 이끄는 또 하나의 지침은 달톤(Russell J. Dalton)의 좋은 시민(good citizen)에 대한 설명이다. 특히 그의 연구대상의 초점이 미국의 젊은 세대라는 점에서 우리에게 주는 함의가 크다. 어쨌든 그의 논지는 변화하는 사회경제적 조건이 좋은 시민의 의미가

1) 잉글하트의 탈물질주의의 주장은 다음의 두 가지 이론적 가설에 기반하고 있다. 하나는 “결핍 가설”이고 다른 하나는 “사회화 가설”이다(Inglehart 1990). 결핍 가설(scarcity hypothesis)은 물론 매즈로우(Maslow 1954)의 “필요의 위계”(hierarchy of needs) 이론과 밀접한 연관이 있다. 이 이론에 따르면, 생존에 가장 기본적이라고 할 수 있는 생리학적인 필요(식욕, 성욕 등)가 충족된 이후에야 보다 높은 차원의 필요(유대감, 자기 존경, 지적 혹은 미적 만족 등)가 중요하게 된다는 것이다. 따라서 경제적으로 불안정한 환경에서 자란 개인들은 자신의 생존에 직접 도움이 되는 물질주의적인 가치를 중시하는 반면에, 경제적으로 풍요로운 환경에서 자란 개인들은 탈물질주의적인 가치에 상대적으로 중점을 두게 된다. 사회화 가설(socialization hypothesis)이란 한 개인의 가치관은 그가 살고 있는 사회경제적 환경을 그대로 반영하는 것이 아니라 주로 어린 시절의 사회화 과정을 거치면서 확립된다는 것이다. 즉 객관적인 거시경제 상황보다는 각 개인이 청소년기에 주관적으로 경험한 사회화의 환경이 중요하다는 것이다.

무엇인지에 대한 규범을 재구성하며, 그리고 이것은 시민들의 행동과 정치에 대한 사고에 영향을 미친다는 것이다. 이를 요약한 것이 <표 2-4>이다.

〈표 2-4〉 시민성의 변화 배경과 정치적 결과

사회조건의 변화	시민성 규범의 변화	정치 결과
세대 변화: 위대한(the Greatest) 세대 에서 X세대로 삶의 수준: 풍요와 번영Well-being 교육: 고등교육 이수자의 확대 일 경험: 블루칼라에서 지식 노동자로 성 역할: 여성의 보다 적극적인 사회경제적 역할 사회적 다양성: 소수자를 위한 시민권리와 기회의 증진	투표와 납세, 준범을 강조하는 시민적 의무(citizen duty) ↓ 타인 배려, 독립적, 자기표현을 중시하는 관여적 시민성 (Engaged citizenship)	참여 패턴: 투표에서 저항과 직접행 동으로
		정치적 관용: 다른 관점에서 집단을 수용
		정부의 역할: 제한 정부에서 보다 적극적인 정부로
		사회정책: 사회 프로그램에 대한 점 증하는 지지
		정부신뢰: 정치인과 정부에 대한신 의의 감소
		민주적 이상: 민주주의의 이상을 실 현하기 위해 민주주의를 압박

* 출처: Dalton(2008, 4).

달톤의 핵심 주장은 지난 수십 년간 시민적 의무의 감소와 관여적 시민성이 증가해 왔다는 것이다. 의무(duty-based)에 기초한 시민성 규범은 선거에서의 투표와 선출된 정부에 대한 애국적 충성심을 자극하지만 관여적 시민성은 자원주의(voluntarism)에서 공적 저항에 이르는 다른 형태의 정치 행동을 증진시킬 수 있다. 또한 이러한 대조적인 규범은 서로 다른 정치적 가치, 이를테면 타인에 대한 관용, 공공정책 중시 등을 재구성한다. 그는 더욱이 이러한 변화가 퍼트남의 주장처럼 신뢰자본의 약화에 따른 민주주의의 일탈이 아니라 보다 젊고 보다 많

이 교육받은 젊은 세대들의 야심찬 도전이라는 도발적 주장을 펼치고 있다(Dalton 2008, chapter3). 그에 따르면 위기에 빠진 것은 민주주의가 아니라 선거경쟁과 시민동원에 안주하였던 정부와 엘리트의 신뢰와 권위인 것이다.

(2) 좋은 시민의 요건

가. 좋은 시민성(Good citizenship)

좋은 시민은 후기산업화 시대에 새로운 형태로 부활하고 있다. 좋은 시민이 갖추어야 할 덕목을 시민성(citizenship)이라고 한다면 세계화와 EU의 출현, 다문화사회의 도래 등으로 그 시민성의 본질이 변화하고 있다. 그 변화의 방향은 다양하다. 재산과 자유에 대한 개인의 권리를 강조하였던 자유주의적 시민권에서 계급·인종·젠더 등 차이를 인정하는 집단별로 분화된(group differentiated) 시민권으로, 개별적·독립적 권리에서 집단적·관계적 권리로, 배타적 권리에서 가치와 원리를 포괄하는 개념으로 확장되고 있다(장미경 2001, 65-66). 한동안 세계화의 범람 속에서 시민권의 강조점은 모든 개인들이 형식적으로 자유롭고 평등하게 태어났다는 주장에 근거한 보편적 시민권 사상에 주어져 왔다(Mouffe 1998, 382). 자유주의자들이 옹호하는 이러한 얇은(thin) 시민권은 자칫 시장의 논리와 정치경제적 엘리트의 이익에 종속될 수 있다. 최근 신자유주의에 대한 각성과 비판이 확산되면서 시민권의 방향과 기초를 자유주의적 얇은 시민권에서 연대·협력·공동선·호혜·책임을 강조하는 깊고 두터운 시민권으로 전환하려는 노력이 뒤따르고 있다(Faulks 2000, 10).

특히 우리가 주목하는 시민성은 후기산업화 단계에 이르러 선진국가의 시민들 사이에서 강화되고 있는 자기표현 가치, 시민행동주의, 관용이다. 더구나 놀라운 점은 이러한 시민성들이 국적을 불문하고 젊은 세대 사이에서 가장 분명하게, 그리고 꾸준히 증가하고 있다는 사실이다(잉글하트와 웰젤 2007; Dalton 2008). 우리가 말하는 좋은 시민의 첫 번째 요건은 글로벌 리더(G20 의장국?)나 신뢰와 같은 훈장이 아니라 민주주의의 질을 고양시키는 다소 도전적인 좋은 시민성(Good citizenship)이다.

나. 관용(Generosity)

좋은 시민의 두 번째 요건은 탐욕(greedy)이 아닌 관용(generosity)이다. 관용은 특히 세 가지의 소비성향과 연관되어 있다(<http://trendwatching.com/>).

- ① 전례 없는 기업에 대한 반감(disgust)이다. 미국의 금융위기는 피고용자나 소비자들의 권익은 무시한 채 엄청난 부와 특권을 누리는 대기업과 경영층에 대한 공분을 촉발하였다. 이제 미국인들의 13%만이 대기업을 신뢰하고, 피고용자의 39%만이 상사의 리더십을 신뢰하며, 소비자들의 4분의 3은 기업들의 광고가 거짓으로 채워져 있다고 믿고 있다. 대기업 소속 직원의 4분의 3은 자신들의 회사가 지난 1년 안에 법과 규정을 위반한 사실을 목격한 바 있다고 진술하였다.
- ② 좋은 시민은 관심과 공감, 관용과 동정을 갖고 있는 소비자이자 시민들을 의미한다. 이들은 정부와 기관들에게 남녀노소, 빈부와 상관없이 그들의 일자리와 재산, 동료 시민들을 동등한 개인으로서 존중해 줄 것을 요청한다.
- ③ 본질적으로 좋은 시민은 분노나 불경기가 아니라 공유하고 협력할 수 있으며 보다 관대한 열정적이며, 권능이 있는 개인들(passionate, empowered individuals)이다. 또 이를 통해 관용은 신분 상징(status symbols)의 새로운 표식이 되었다.

좋은 시민의 정치적 관용(political tolerance) 정도가 높다는 사실은 다음의 <표 2-5>로 뒷받침될 수 있다. <표 2-5>를 보면 지난 30년 동안 미국에서 정치적 양극화의 심화로 관용이 약화되었을 것이라는 일반적 기대와는 달리 관용이 꾸준히 증진되어 왔음을 알 수 있다. 관용과 불관용 집단을 구분하는 가장 중요한 변수는 교육이다. 미국의 경우 세 개의 연령 집단 모두에서 더 교육받을수록 관용적이었다. 교육을 빼면, 보다 젊은 세대에서 관용이 뚜렷하게 증가하였다. 결론적으로 교육과 연령의 효과는 실질적이었다. 나이가 많고 덜 교육받은 집단은 관용도가 7.9였지만 젊고 교육받은 집단은 11.9에 달하였다(Dalton 2008, 90).

〈표 2-5〉 도전적인 정치집단에 대한 관용

대상 집단	행동	1976	1988	1994	2004	변화
공산주의자	발언 허용	53	62	68	70	+ 17
	교육 허용	40	50	57	66	+ 26
	공공도서관에서의 출판물 허용	55	61	68	71	+ 16
무신론자	발언 허용	62	71	73	77	+ 15
	교육 허용	39	47	54	66	+ 27
	공공도서관에서의 출판물 허용	58	65	71	73	+ 15
동성애자	발언 허용	62	73	81	83	+ 19
	교육 허용	52	60	72	80	+ 28
	공공도서관에서의 출판물 허용	56	63	70	70	+ 14
군사주의자	발언 허용	53	58	64	67	+ 14
	교육 허용	35	39	47	54	+ 19
	공공도서관에서의 출판물 허용	55	59	65	69	+ 14
인종주의자	발언 허용	60	63	62	62	+ 2
	교육 허용	41	43	44	47	+ 6
	공공도서관에서의 출판물 허용	60	64	68	66	+ 6
평균		52	59	64	68	

* 출처: General Social Survey(1976-2004); Dalton(2008), p.85에서 재인용.

혹자는 <표 2-5>은 미국에 한정된 것으로 좋은 시민의 핵심 가치로 관용을 내세우는 것은 무리라고 비판할 수 있다. 그렇지만 잉글하트와 웰젤(2007)의 국제비교 분석은 그러한 비판에 대해 매우 강력한 반대 논리를 제공해 준다. 그들에 따르면 ‘효과적인 민주주의’에 가장 큰 영향을 미치는 변수는 정부를 비롯한 제도나 사람에 대한 시민의 신뢰도 아니고, 퍼트남이 강조 하였던 자발적 결사체 활동도 아니다.²⁾ 그것은 탈물질주의자의 ‘자유에 대한 열망’과 ‘동성애에 대한 관용’ 등 자기표현 가치 현상이다. 그들에 따르면, 이러한 요소들은 효과적인 민주주의의 편차 중 무려 55%를 설명한다(잉글하트와 웰젤 2007, 449).

(3) 글로벌 시민의식(Global citizenship)

좋은 시민의 마지막 요소는 글로벌 시민의식이다. 매킨토시는 글로벌 시민의식을 “충성심

2) 효과적인 민주주의는 형식적 민주주의와 대립된 개념으로서 세계은행의 부패지수와 프리덤 하우스의 시민적·정치적 권리로 측정된다. 이 부분은 잉글하트와 웰젤(2007)의 8장을 참조.

이나 보호에 대한 기대가 거주 지역, 주(州), 혹은 국가와 같은 단위뿐만 아니라 전 세계에 대한 소속감으로 확장되고, 충성심, 보호, 의무, 권리, 책임의 개념은 애정, 존경, 돌봄, 호기심, 모든 살아있는 존재의 복리에 대한 관심을 포함”하는 것으로 개념화하였다(맥킨토시 2009, 52). 나딩스 또한 글로벌 시민의식을 빈곤퇴치와 인권에 대한 돌봄과 관심, 생태적 사고와 지구보존, 사회적·문화적 다양성, 비폭력과 여성주의에 근거한 평화교육으로 정리하였다(나딩스 2009, 30-41).

달튼(2008)은 ‘좋은 시민’의 자격 중 하나인 연대의식을 측정하기 위해 총사회조사(General Social Survey)의 ‘자신보다 곤궁한 세계인에 대한 도움’에 대한 동의 여부를 측정한 바 있다. 흥미로운 점은 이 항목에 대한 두 그룹의 요인분석 값이 가장 큰 차이를 보였다는 점이다. 시민적 의무(citizen duty) 그룹은 -.12를 보인 반면 관여적 시민성 그룹(citizen duty)은 .77을 기록했다.

〈표 2-6〉 두 그룹의 요인분석

질문	총사회조사		변수	Center for Democracy and Civil Society	
	시민적 의무	관여적 시민성		시민적 의무	관여적 시민성
선거투표	.65	.17	범죄신고	.84	.12
조세회피 근절	.65	0.01	준법	.77	.09
병역복무	.54	.07	병역복무	.64	.15
준법	.51	.10	배심원봉사	.63	.32
정부감시	.51	.40	선거투표	.56	.43
결사체 활동	.39	.54	의견형성	.29	.47
타인 존중	.28	.59	빈곤구제	.16	.65
상품 선택	.22	.59	정치에 적극적	.15	.80
세계빈곤 구제	-.12	.77	자원단체활동	.10	.84
국내빈곤 구제	.02	.77			
Elgenvalue	1.95	2.37		2.56	2.37
Percent variance	19.5	23.7		28.5	25.8

* 출처: Dalton(2008), p.27에서 재인용

그는 이러한 조사를 토대로 지구적 연대의식은 2차 대전 세대와 전후 붐 세대에서 가장 낮고 미국의 신세대에 해당되는 X세대와 Y세대에서 급격히 증가하고 있음을 밝혀냈다(Dalton 2008, 27-30). 또한 국제비교의 관점에서, 미국이 다른 18개 선진국보다 거의 모든 항목에서 더 큰 중요성을 부여하고 있으나 유일하게 낮은 것이 세계의 빈곤 문제이며, 이는 많은 유럽국가에서 사회적 시민권의 보다 강력한 전통이나 포괄적인 복지국가 프로그램과 연관되어 있다고 설명하고 있다(Dalton 2008, 143).

3) 좋은 시민과 지방정부의 역할

(1) 왜 폴뿌리 수준에서의 정치사회 참여가 중요한가?

시민들의 자발적인 정치사회적 참여가 대의 민주주의의 한계를 극복하고 참여 민주주의의 발전을 가져온다는 점에 큰 이견은 없다. 그렇지만 어떤 유형의 결사체에 대한 참여가 가장 바람직한 결과를 낳는가에 대해서는 커다란 차이가 존재한다.

먼저, 정치경제 영역에서는 협소하고 파편적인 집단이익과 조합주의적 관점을 넘어설 수 있는 전국적 단위의 거대 결사체가 바람직하다는 입장이 제시되었다. 가장 대표적인 것은 조합주의의 창안자인 슈미터(Philippe C. Schmitter)의 사적 이익정부(Private Interest Government)라는 개념이다. 사적 이익정부는 '결사체적이거나 이익에 기반한 집단행동이 공공정책의 목표 달성에 기여하게 되는 일련의 구조'이자 적절하게 설계된 제도에 따라 전체 이익에 공헌하도록 만들어진 특수 이익을 갖는 사회집단으로서 자율적 규제를 시행하는 기관을 의미한다. 이러한 사적 이익정부로서 적합한 결사체적 수준은 개별 집단의 협소한 이익집약을 넘어 공동체에 대한 헌신과 사회전체의 공동이익을 고려할 수 있는 전국적 단위의 결사체이다. 올슨(M. Olson) 역시 사회 전체를 더욱 번영하게 하려는 거시적 유인과 장기적 관점을 갖고 있는 포괄적 조직의 장점을 피력한 바 있다. 그에 따르면, 기업과 노조의 정상조직(peak association)은 소규모 단체들과는 달리 거의 국가적 시각을 견제하게 되는데, 이를테면 노동당이나 사회당은 더욱 포괄적인 지지층을 갖고 있기 때문에 모체인 개별 노동조합보다 덜 편협한 견해를 갖게 된다는 것이다.

그렇지만 현대 민주주의에서 다수가 지지하는 것은 소규모 지역 결사체를 강조하는 입장이다. 이점과 관련하여 다시 토크빌은 처음으로 결사체의 규모에 따른 시민참여의 효과의 차이를 예리하게 간파했던 인물이다. 토크빌은 프랑스에서처럼 중앙집중적인 거대 관료조직의 권력구조나 대규모 정치제도들은 고립된 개인들을 압도하고, 원자화와 정치적 소외를 강화시키는 경향이 있다고 경계하였다. 반면 지역의 공적 문제에 대해 다양한 참여 기회를 제공하는 소규모의 잘 조직화된 매개 결사체들은 개인들을 광범위한 공적 이슈에 효과적 영향력을 행사할 수 있는 능력을 지닌 공적 정신이 충만한 시민들로 변화시킨다고 극찬하고 있다. 퍼트남(Robert D. Putnam)의 사회자본론 또한 민주주의의 핵심 지표로써 결사체, 특히 지역 결사체 활동의 생동력에 주목하고 있다. 퍼트남은 이탈리아의 효과적인 민주지배에 대한 경험적 연구를 통해 지역별 거버넌스의 차이는 그 지역이 풍부한 자율적 사회조직의 체계를 갖추었느냐가 결정한다고 결론지었다. 즉, 시민적 자발성에 기초하여 지역에 근거를 둔 다양한 협력적 네트워크가 사회공동체에 대한 관심과 신뢰, 정치적 시민참여, 사회적 연대와 유대를 형성해 민주주의와 경제발전에 기여할 것이라 지적하고 있다. 아울러, 그는 지역 결사체 회원의 감소를 공적 영역의 감소와 사회를 개선하려는 노력의 감소로 판단하고 있는데, 그런 연유에서 전국적 단체에 가입하는 것보다 지역 단체에 가입하는 것이 더 많은 사회자본을 생산할 수 있다고 권유하고 있다. 바버(Barber) 역시 시민적 덕성과 참여를 증진시키는 데 일상적 삶의 공간에서 지속적으로 반복되는 대면접촉(face-to-face) 결사체가 가장 중요하다고 강조하고 있다.

(2) 좋은 시민성(citizenship)은 어떻게 만들어지나?

우리는 물론이고 현대 미국에서조차 좋은 시민의 자질이 무엇인지를 교육하고 실제 이를 배양하기 위한 조건을 탐색하는 작업은 소홀히 해 왔다. <표 2-7>는 좋은 시민의 자질과 육성에 대한 연구(Dynneson 1992)인데, 핵심은 학생들이 참여를 좋은 시민의 중요한 구성요소라고 생각하지 않고 있다는 점이다. 미국의 중·고등학생을 대상으로 한 연구에서 학생들은 일반적으로 공동체나 학내 문제에 대한 참여(b)는 좋은 시민성의 중요한 구성 요소라고 생각하지 않았다. 정부에 대한 지식 역시 가장 낮은 순위를 기록. 반면에 타인의 복지에 대한 관심(d)과 현명한 판단 능력(h)에 중요성을 부여하였다.

〈표 2-7〉 좋은 시민의 자질에 대한 응답률

질문: 좋은 시민의 자질은 무엇입니까?	순위	Arkansas	California	Minnesota	Texas
a 현재 사건에 대한 지식	I	d	h, g	d, h	c, h
b 공동체나 학내 문제에 대한 참여	II	h, c, e	d	e, a, g, c, i	e, f, d, g, j
c 부여된 책임의 수용	III	a, b, j	c, e	j, f	a, i
d 타인의 복지에 대한 관심	IV	f, g, i	f, j, a	b	b
e 도덕적 · 윤리적 행동	V		i		
f 통치자 권위의 수용	VI		b		
g 비판능력(ability to question ideas)					
h 현명한 판단 능력					
I 정부에 대한 지식					
j 애국심					

또한 그러한 역할은 지방정부나 학교 교과서보다는 중앙정부에게만 배타적으로 주어져 있다. <표 2-8>에서 알 수 있듯이 민주시민 교육이든 좋은 시민 교육이든 지방정부와 초·중등 교과서는 매우 낮은 순서만을 기록하였다.

〈표 2-8〉 좋은 시민성에 영향을 미치는 경로

질문: 나의 시민성에 미친 경로	순위	Arkansas	California	Minnesota	Texas
a 미국의 역사	I		a, c	a, c	c
b 세계사	II		b, d	b,	a, b, d
c 정부	III		e	d, e	e
d 주(state)의 역사					
e 초등학교 사회과 프로그램					

시민성 형성에 미친 영향력을 보면, 모든 곳에서 부모님이 가장 큰 영향력을 행사하였고, 이어 친구, 일반적으로 교사는 낮은 순서를 기록하였다. 타인의 복지가 높았지만 종교적인 지도자가 낮은 데에는 이들이 타인의 복지에 별로 관심이 없다고 생각하거나 윤리적, 도덕적 행위의 원천이라고 생각하지 않음을 반영하는 것이다.

〈표 2-9〉 좋은 시민성 형성에 미친 영향력

질문: 나의 시민성에 미친 영향력	순위	Arkansas	California	Minnesota	Texas
a 부모님	I	a	a	a	a
b 친구	II	b	b	b	b, c, f
c 형제자매	III	c,h,f,g,k,i	h,k,j	h,c	h,g,j,d,i
d 종교 지도자	IV	i	c,f,e	j,k,f,	k
e TV나 영화	V	l	g	d	e,l
f 친인척	VI		l	e,g	
g guardians	VII		i	l	
h 교사	VIII		d	i	
I 교장이나 다른 학교 직원					
j 비교과 활동					
K. 다른 학생					
I 코치					

결론적으로, 시민성 책무를 위해 청소년 교육이 학교 현장에서 효과적으로 이루어지지 않고 있음을 반영하고 있다. 시민성 교육은 학교 교과 내에서 우선적이지 않으며, 일관된 프로그램의 형태로 존재하는 것도 아니었다. 반면에 학생들은 학교 교과목이나 프로그램에서 배우는 것들이 시민성과 별로 상관없다고 평가하였다. 교사를 포함한 교육자들은 시민성 교육의 중요성을 입버릇처럼 떠들지만 그러한 프로그램들은 매우 단편적이며 학교에서의 시민성 발전이 개별 교사의 변덕과 기회의 여지를 남겨두고 있다는 사실을 무시하고 있다.

외국의 사례연구에서 밝혀진 학생들이 생각하는 좋은 시민은 “타인의 복지에 관심이 있으

며, 처신에 있어 도덕적이고 윤리적이며, 도전적이고 비판적인 사고 능력과 제안을 할 수 있으며, 환경적 측면에서 현명한 판단에 기초하여 좋은 선택을 할 수 있는 사람”으로 정의할 수 있다. 놀라운 점은 학생들이 정치사회적 참여와 같은 시민성의 정치적 요소를 중요하게 생각하지 않는다는 점이다.

한국의 사례 연구 또한 미국과 다를 바 없다. 모경환·이정우(2004)의 연구 결과, 첫째, 신념과 원칙 부분을 제외하고 타인에 대한 배려, 일차 집단에 대한 헌신, 도덕성 등 비정치적 차원의 자질에 높은 점수를 주었다. 정치적 차원은 낮은 점수를 받았고, 이는 통계적으로 유의하였다. 둘째, 공동체의 차원에서 학생들은 국가나 지역차원보다는 일차 집단과 소규모 공동체 차원에서 시민성을 규정하였다. 이는 타인에 대한 배려, 일차 집단에 대한 헌신을 국가에 대한 충성이나 자원 활동보다 중요시하는 데서 나타난다. 셋째, 자발적이고 참여적인 시민 자질보다 수동적이고 윤리적인 자질을 높이 평가하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 자원 활동, 정치적 참여와 관여, 정치적 자각 < 타인에 대한 배려, 일차 집단에 대한 헌신, 도덕성이 높은 점수를 받았다. 결론적으로 비정치적 측면, 소규모 공동체, 개인적, 윤리적 차원의 시민적 자질을 중시하였고, 비리와 부패의 심각성, 정치에 대한 불신과 냉소를 보여주었다.

결론적으로, 학생들은 좋은 시민성을 정치적 관계보다는 사회적 관계에서 평가하고 있음을 알 수 있는데, 이런 탓에 오늘날 민주주의의 꽃이라는 투표율의 하락과 시민단체에의 참여가 쇠퇴하고 있다고 추정할 수 있다.

4) 토론과 참여 마당으로서 민주주의 패스포트의 중요성

이번 보고서를 작성하면서 우리는 사회경제적 변수로서 전공이나 고등교육 여부가 정치사회 참여에 미치는 분명한 효과를 확인했다. 전공과 관련된 선행 연구 중 가장 흥미로운 것이 미국에서 대학생 3200명을 대상으로 한 Ravitch & Joseph(2002)의 연구이다. 그들은 교육의 질과 성취도 즉 전공과 학점(GPA), 수리 능력과 어휘 능력(SAT), 소속 대학의 순위와 공사립 여부 등의 독립변수가 시민참여(civic engagement)와 정치참여(political engagement)에 어떤 영향을 미치는가에 대한 매력적인 연구를 수행했다.

〈표 2-10〉 대학 강좌(curriculum)가 정치사회적 참여에 미치는 효과³⁾

강좌 (credits)	정치참여 척도	대통령 선거의 투표	정치적 설득	지역봉사활 동	어느 것이 더 중요?	
					정치적 영향력이 중요	재정적 성공이 중요
과학/공학	-	0	-	0	-	0
사회과학	++	+	++	++	+	0
인문학	0	0	0	0	0	-
경영학	-	-	-	-	-	++
교육학	0	-	0	0	+	-

* 출처: Ravitch & Joseph(2002). p.44에서 재인용.

: ++는 매우 강함, +는 강함, 0(zero)은 무관함, -는 부정적 효과를 의미함. 강조는 필자.

그 결과는 놀랍다. 가장 분명한 패턴은 정치행동과 인식에 미치는 사회과학과 경영학의 반대 효과이다(모두 통계적으로 유의미). 필자들은 최근 대학에서 우후죽순으로 늘어나고 있는 경영학의 증가가 정치참여와 투표율의 저하, 지역봉사활동의 침체와 연관되어 있다고 해석하고 있다. 과학과 공학은 반정치적이지는 않지만 경영학과 유사한 패턴을 보이고 있다. 즉 물리학과 생물학에 대한 과도한 관심은 시민적·정치적 생활에 대한 이해와 관심을 덜 갖게 하는 경향을 낳는다(Ravitch & Joseph 2002, 45-46).

그렇다면 왜 이공계열은 사회과학에 비해 민주시민의 덕성을 함양하는 효과가 낮게 나타날까? 이를 이해하기 위해서는 다음의 <표 2-11>를 살펴보는 것이 필요하다. 5가지 독립변수 중 정치사회적 참여에 영향을 미치는 것은 'SAT 어휘능력'뿐이다. 먼저, 교육의 질을 보자. 해마다 U.S. News and World Report는 미국의 4년제 대학의 순위를 8개 등급으로 발표하고 있다. 하지만 대학의 순위는 대선에서 투표를 조금 더 하고, 정치적 영향력을 중요하다고 생각하는 정도에 있어서 미미한 차이가 있을 뿐 독립변수로서 별다른 영향을 미치지 못하고 있다. 또한 고등학교를 공립을 나왔는지 아니면 유명 사립을 나왔는지 역시 별로 영향을 미치지 못하고 있다. 결론적으로 교육의 제도적 질은 정치사회적 참여에 영향을 미치지 못하고 있다.

3) 표는 성별, 소득, 인종, 부모의 교육, GPA와 SAT 성적, 학교순위를 통제한 상태에서 독립변수의 효과를 보여주는 것이다. 정치참여 척도는 캠페인 자원봉사 활동/ 정치적인 회합이나 집회의 참여/ 정치 캠페인에 대한 기부/ 공공관리에 대한 서한 발송 등으로 구성되어 있다.

그렇다면 교육 성취도와 능력은 어떨까? 필자들은 대학성적(GPA)은 정치사회적 참여에 아무런 역할도 하지 못한다는 사실이 명확하고 분명하다고 단언하고 있다(Ravitch & Joseph 2002, 38). 눈 여겨 볼 것은 어휘능력은 참여에 긍정적이지만 수리능력은 그 반대효과(negative impact)를 낳았으며, 심지어 그 결과가 통계적으로도 유의미한 정도였다는 점이다. 강력한 어휘 구사력을 갖고 있는 사람들은 사회정치적 문제들에 관심을 둘 것이며, 약한 사람들은 이러한 삶의 영역을 회피할 것이다. 반대로 강력한 수학적 소질을 갖고 있는 사람들은 시민적, 정치적 영역에의 참여를 덜 할 것이라고 추정할 수 있다. 이러한 놀랄만한 발견이 갖는 함의는 심오한 것이다. 먼저, 참여를 결정짓는 것은 태도(aptitude)이지 지적 능력(intelligence) 그 자체가 아니라는 점이다. 보다 중요한 발견, 즉 왜 수리능력이 높은 사람의 정치참여가 저조할까라는 질문의 답은 정치란 언어 즉 설득과 말하기, 글 쓰는 의사소통의 게임이기 때문이다.

〈표 2-11〉 정치적 참여에 영향을 미치는 능력지표

		정치참여 척도	대통령 선거의 투표	정치적 설득	지역봉사활동	어느 것이 더 중요?	
						정치적 영향력이 중요	재정적 성공이 중요
능력과 성취도	GPA	0	0	0	0	0	-
	SAT 어휘능력	++	++	++	+	0	-
	SAT 수리능력	-	0	-	0	-	0
교육의 질	학교 순위	0	+	0	0	+	0
	사학	0	0	0	0	+	0

* 출처: Ravitch & Joseph(2002). p.37과 39를 변형하여 작성함.

오늘 대학가에서는 “취업률로 지방대 버리고, 경쟁률로 인문대 죽이는” 퇴행적 대학정책이 지속되고 있다(<http://www.pressian.com/news/article.html?no=126025>). 비인기학과인 인문 사회계열의 폐과와 통합, 경영대학과 공과대학의 신설 및 증원이 전국적으로 속출하고 있다. 대학의 생태계가 이렇게 계속 파괴된다면, 참여의 퇴조와 궁극적으로는 민주주의의 위기가 심

화될 것이라는 점은 불 보듯 뻔하다.

정리하자면, 좋은 시민을 양성하는 프로그램과 교육은 제도 교육에서도 중앙 정부에서도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 더욱이 좋은 시민의 핵심 요소인 정치참여와 시민참여의 중요성과 방식에 대해서는 학생이든 어른이든 충분한 인식을 공유하고 있지 못하다. 이러한 상황에서 민주주의 패스포트는 지역주민에게 참여와 토론의 장을 제공하고, 자라라는 학생들에게는 민주주의의 훈련장으로서의 기회를 부여할 것이다. 이미 아리스토텔레스가 말했듯이 좋은 시민을 만드는 것은 공동체의 책무이다.

제3장 민주주의 패스포트의 개념과 사례분석

1. 민주주의 패스포트 개념과 활용 가능성

1) 민주주의 패스포트 개념

민주주의 패스포트(democracy passport)는 우리에게 낯선 개념이다. 먼저 패스포트라는 용어의 의미부터 살펴보면, 그 어원은 “항구(port)를 통과한다(pass)”라는 의미를 지니고 있다. 과거 유럽에서 국경을 이동할 때는 주로 항구를 통해서 이동하였기 때문에, 항구를 통과한다는 것은 곧 다른 국가로의 이동을 의미한다. 그래서 패스포트가 현대적 의미에서 여권, 즉 “다른 국가로 이동을 가능하게 해 주는 증명서류”의 의미를 지니게 된 것이다.

이러한 맥락에서 보면, 민주주의 패스포트라는 개념은 “민주주의로의 접근과 이동을 가능하게 해 주는 증명서” (a passport to democracy)라고 이해할 수 있을 것이다. 조금 더 풀어서 설명하자면, “민주주의 국가의 시민으로서 갖추어야 할 여러 가지 지식, 태도, 그리고 덕성을 배양하는 데 도움을 주는 지침서(길라잡이, guide)이자, 더 나아가 그러한 지식, 태도, 덕성을 갖추었음을 보장해 주는 증명서(certificate)”의 의미까지도 담을 수 있다.

이와 유사한 개념으로서 민주주의 내비게이터(navigator)가 있는데, 이는 말 그대로 민주주의로 길을 안내해 주는 안내서(길라잡이)라는 의미만을 담고 있다. 따라서 민주주의 내비게이터와 민주주의 패스포트 두 개념을 비교한다면, 후자가 전자보다 더 포괄적인 의미를 담고 있다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 민주주의 패스포트라는 용어를 사용하고자 한다. 그리고 민주주의 여권이라는 말 대신에 원어인 패스포트를 그대로 사용하는 이유는 그것이 본래 의미를 더 잘 전달하기 때문이다.

2) 민주주의 패스포트의 활용 가능성

민주주의 패스포트는 민주시민교육의 도구로서 사용할 수 있다. 즉 시민들을 대상으로 민주

주의 사회에서 좋은 시민이 갖추어야 할 여러 가지 조건들을 갖추는 데 도움을 주는 도구가 될 수 있다. 이를 위해서는 단순히 첫째, 민주주의에 대한 정보와 지식을 전달하는 데 그치는 것이 아니고, 둘째, 민주 시민으로서 적극적으로 정치에 참여할 수 있는 방법과 경로를 알려주고, 더 나아가 셋째, 적극적이고 좋은 시민이 갖추어야 할 태도와 덕성을 함양하는 데 민주주의 패스포트를 활용할 수 있을 것이다.

향후 한국에서 민주주의 패스포트를 민주시민 교육의 도구로서 제작하고 활용함에 있어서 고려할 점은 다음과 같다.

① 민주주의 패스포트는 소극적인 정치참여 방법인 투표 참여를 넘어서, 보다 적극적인 정치참여에 중점을 둘 필요가 있다. 과거 근대 사회와는 달리, 현대의 탈근대(탈물질주의) 사회에서의 좋은 시민이란 자발적이고 적극적인 참여에서 더 많은 행복을 느낄 수 있기 때문이다.

② 민주주의 패스포트는 일방적인 하향식 교육보다는 쌍방향적인 소통을 중시해야 한다. 모든 교육에서 그러하지만, 특히 민주주의 시민 교육에서는 계몽주의적인 접근법을 피해야 한다. 그보다는 시민들로 하여금 자발적으로 움직일 수 있는 소통을 중시해야 한다. 따라서 웹사이트 등 온라인의 활용이 반드시 필요하다.

③ 민주주의 패스포트는 국가적 혹은 국제적 차원의 커다란 이슈보다는 자신이 살고 있는 지역 사회나 공동체에서 발생하는 생활 이슈를 강조한다. 적극적인 정치참여는 사회참여와 밀접히 연관되어 있다. 따라서 시민들로 하여금 자신이 살고 있는 공동체에 관심을 갖도록 유도하는 것이 매우 중요하다.

④ 민주주의 패스포트는 국가적 차원보다는 지방자치단체 (광역보다는 기초단체가 더 바람직할 것임) 차원에서 활용하는 것이 더 적절하다. 생활 이슈에 기반한 적극적이고 자발적인 정치 참여는 소규모의 자치단체 차원에서 보다 쉽게 이루어질 수 있기 때문이다. 앞에서 민주주의의 유형과 관련하여 언급했듯이, 참여민주주의와 심의민주주의는 소규모 단위에서 풀뿌리 민주주의 형태로 실현될 가능성이 더 높다.

⑤ 민주주의 패스포트의 주요 대상은 일단 학생들을 대상으로 하되, 점진적으로 일반 시민들로 폭을 넓혀나간다. 또한 다문화 가정, 외국인 노동자, 탈북자 등을 대상으로 한 민주시민 교육에도 활용되면 좋을 것이다. 물론 그 대상에 따라, 패스포트에 담을 내용을 달리해야 할 필요가 있다. 즉 대상별로 차별화된 민주주의 패스포트를 작성하고, 또한 이에 대한 참고자료도 만들어야 할 것이다.

2. 민주주의 패스포트 사례수집 및 분석

1) 스웨덴: 팔룬시

브루노 카우프만(Bruno Kaufmann)이라는 스웨덴 팔룬(Falun) 시(市)의 유명 정치인이 창시한 것으로 공식 이름은 민주주의 패스포트이다. 카우프만은 스웨덴 녹색당원으로, IRI (Initiative & Referendum Institute Europe, 유럽 시민발의 국민투표 연구소)의 공동설립자이자 대표인데, “직접민주주의로의 초대” (Direct Democracy in Europe), “The European Constitution - Bringing in the People” (유럽 헌법 - 사람들 끌어들이기) 등의 저서가 있다.

팔룬 시는 스웨덴 달라나(Darlana) 주에 있는 인구 3만 7000명이 넘는 소도시로, 스톡홀름에서는 기차로 두 시간 걸리는 위치에 있다. 우리나라로 치면 광역보다는 기초단위의 자치단체로 볼 수 있다.



〈그림 3-1〉 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트

팔론 시가 만든 민주주의 패스포트의 주요 내용과 특징을 분석한다면, 다음의 몇 가지 특징을 가지고 있음을 알 수 있다(팔론 시 민주주의 패스포트의 자세한 내용은 <부록>을 참조하라). 우선 첫째, 그 모양과 형식상에서 여권 모양으로 만들어진 팜플렛으로 휴대하기 쉽다는 장점을 가지고 있다. 다만 이러한 형식으로 인해 자세한 정보와 내용을 담고 있지는 못하다.

둘째, 그 내용 면에서는 단순한 투표 참여 외에도 주민 발의 등 다양한 참여의 방식을 강조하고 있다. 이는 이를 창시한 카우프만이 참여민주주의와 직접민주주의의 주창자라는 사실과 무관하지 않다. 앞에서 논의한 바와 같이 한국의 민주주의 패스포트도 이러한 측면을 강조할 필요가 있을 것이다.

셋째, 유권자의 입장에서 정치에 참여 혹은 관여할 수 있는 다양한 수준을 체계적으로 제시하고 있다는 점이다. 가장 기초적으로는 팔론 시 차원에서의 참여 방안, 다음으로 달라나 주 차원에서의 참여, 다음으로 스웨덴 차원, 마지막으로 전 세계 차원에서의 참여까지 다루고 있다. 이러한 다차원성은 한국의 민주주의 패스포트에서도 적용할 필요가 있다고 생각한다.

넷째, 팔론 시 민주주의 패스포트의 가장 큰 약점은 단순한 정보 제공에 그칠 뿐 내용의 깊이가 부족하고 무엇보다도 양방향성이 없다는 사실이다.

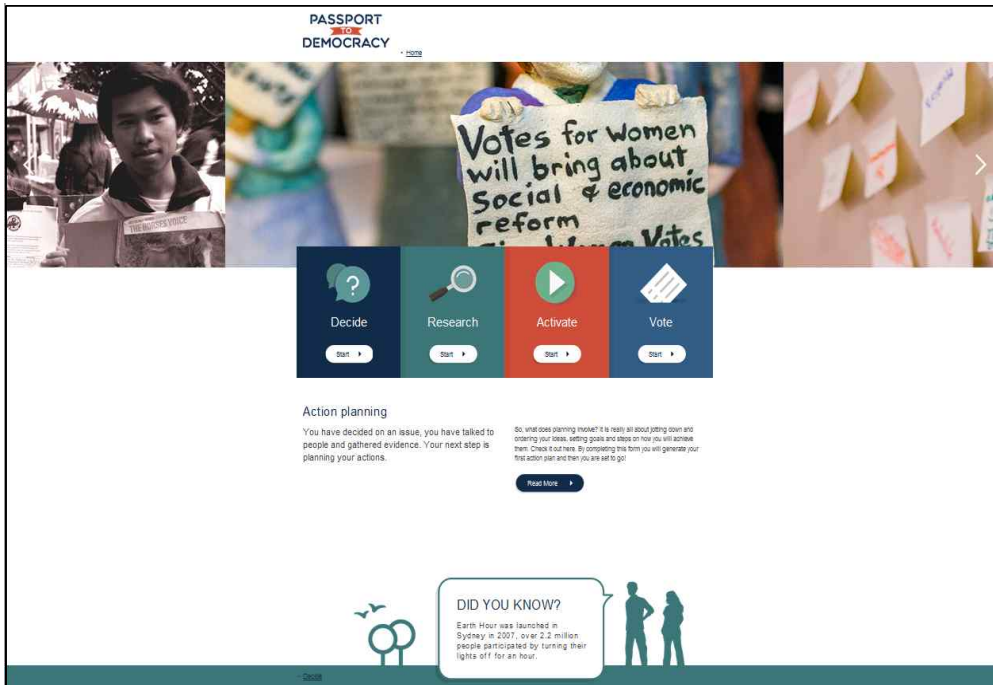
활동범위(영향력) 지역구분	구성내용
<p>Snabbguide till det aktiva medborgarskapet VAR KAN JAG PÅVERKA?</p> <p>Falun 56 432 invånare Röstberättigade (2013): 44 733 Valdeltagande (2010): 82,85 % (upp 2,63 % jfr med valet 2006) Fullmäktige: 61 ledamöter/9 partier Ordförande: Karl-Erik Pettersson (S) ▶ falun.se/demokrati</p> <p>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>Världen 7 098 488 592 invånare Länder med demokratiska val (2011): 117 (utav 206) Länder med demokratiska folkomröstningar (2013): 99 (▶ dd-navigator/countries) Deltagande (Genomsnitt 1945–2010): 64 % (idea.int/vt)</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>Europeiska 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>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(민주아레나로서)시 자치 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>

〈그림 3-2〉 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트: 정치활동 범위(지역구분)와 구성내용

이러한 요약적 성격의 패스포트가 가지는 장점이 분명히 있지만, 만약 이를 한국에 적용할 경우에는 이러한 단점을 보완할 필요가 있을 것이다. 예를 들어, 뒤에 나오는 호주 빅토리아 주의 사례에서와 같이 웹사이트를 적극 활용한다면 양방향성과 함께 링크를 통한 보다 상세한 정보 제공 또한 가능할 것이다. 한국의 경우는 스마트폰용 어플리케이션 제작도 고려해 볼 수 있을 것이다.

2) 호주: 빅토리아주

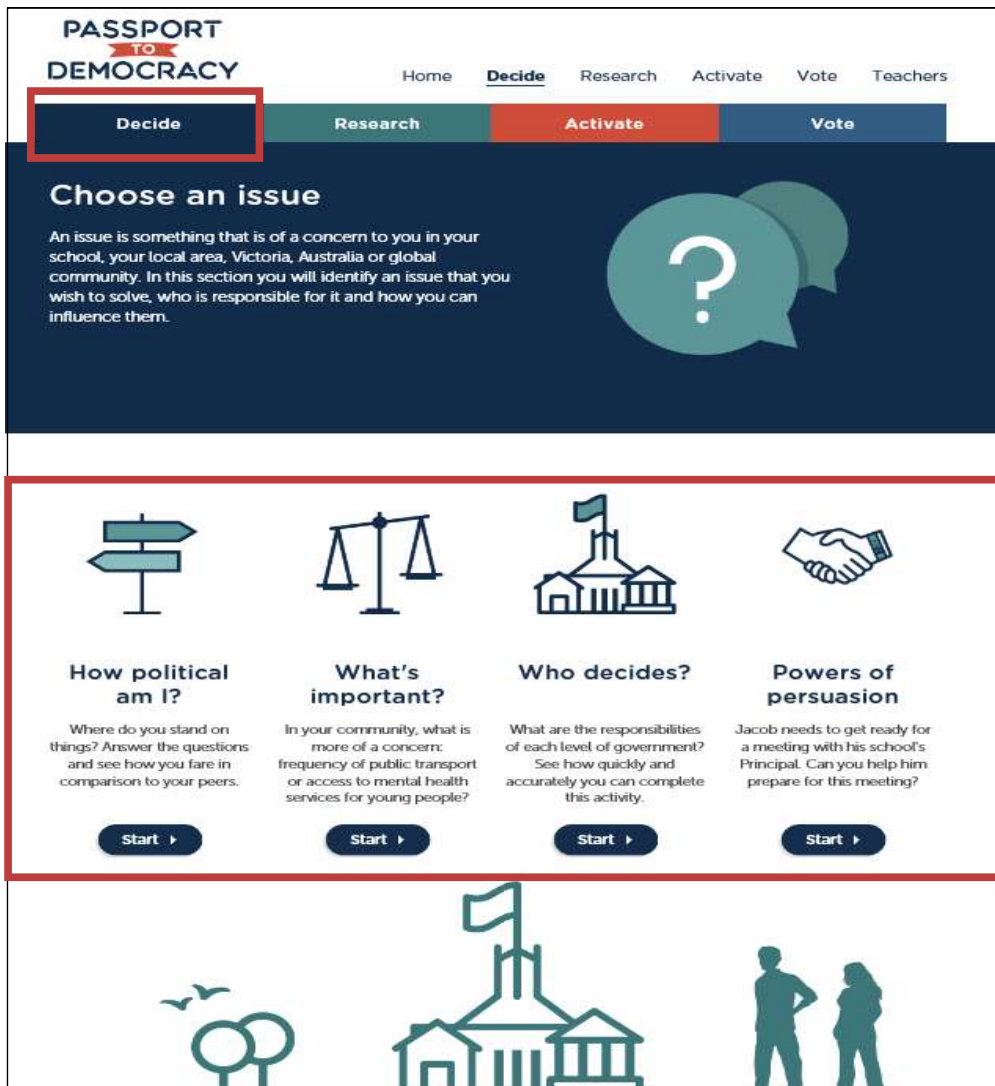
호주 빅토리아 주의 빅토리아 선거관리위원회(Victorian Election Commission)에서 교육 프로그램으로 활용하고 있는 것으로 공식 이름은 민주주의로의 패스포트(Passport to Democracy)이다(웹사이트 주소는 다음과 같다: <http://passport.vec.vic.gov.au/> 그리고 이 사이트는 빅토리아 선거관리위원회 공식 사이트와 연계되어 있다).



〈그림 3-3〉 빅토리아 선거관리위원회 홈페이지

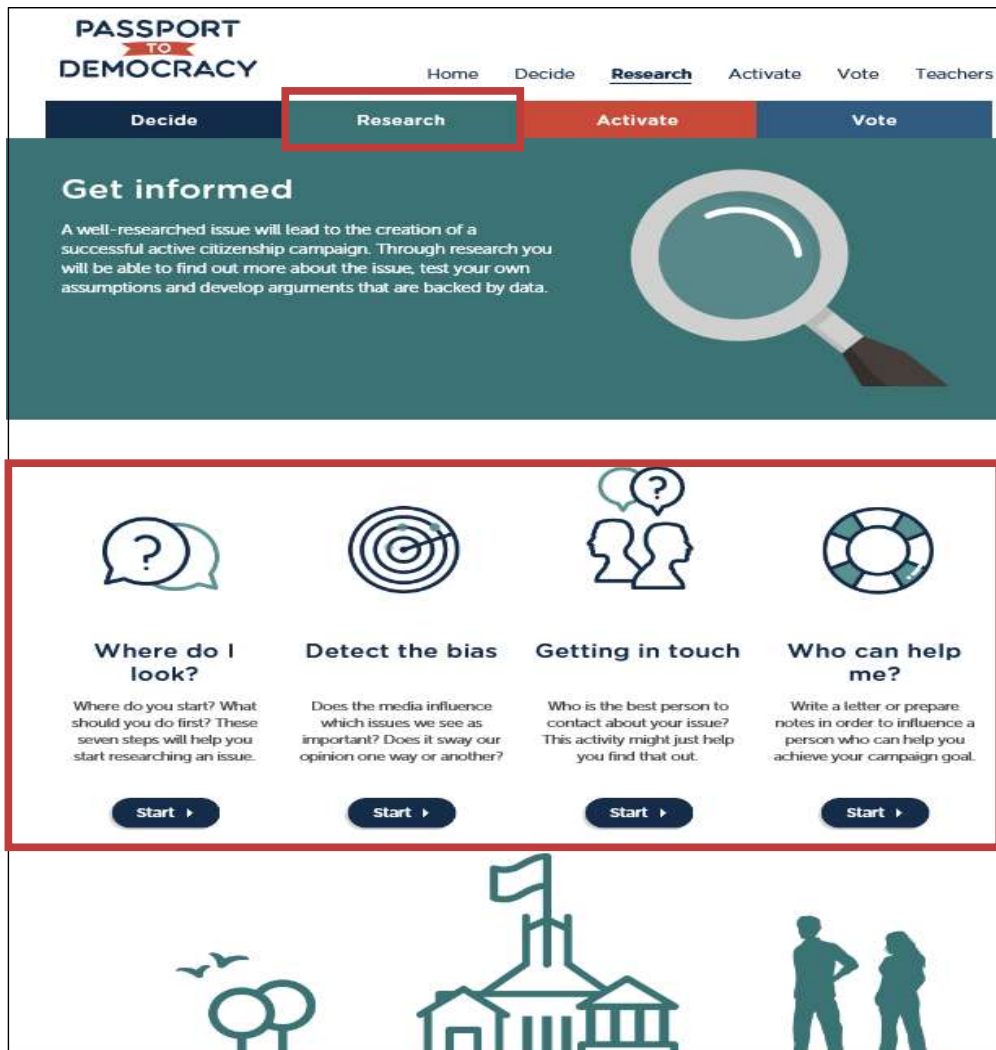
빅토리아 주 민주주의 패스포트 사이트는 크게 다섯 개의 주제로 구성되어 있다.

첫 번째 주제는 결정(Decide)이다. 이 주제 하에서는 빅토리아 주 차원, 호주 국가 차원, 혹은 전세계 차원에서 관심 있는 하나의 이슈를 선택하고 이 문제의 결정권을 누가 가지고 있는지 살펴보고, 그 과정에서 내가 할 수 있는 일이 무엇인가 살펴보고 있다.



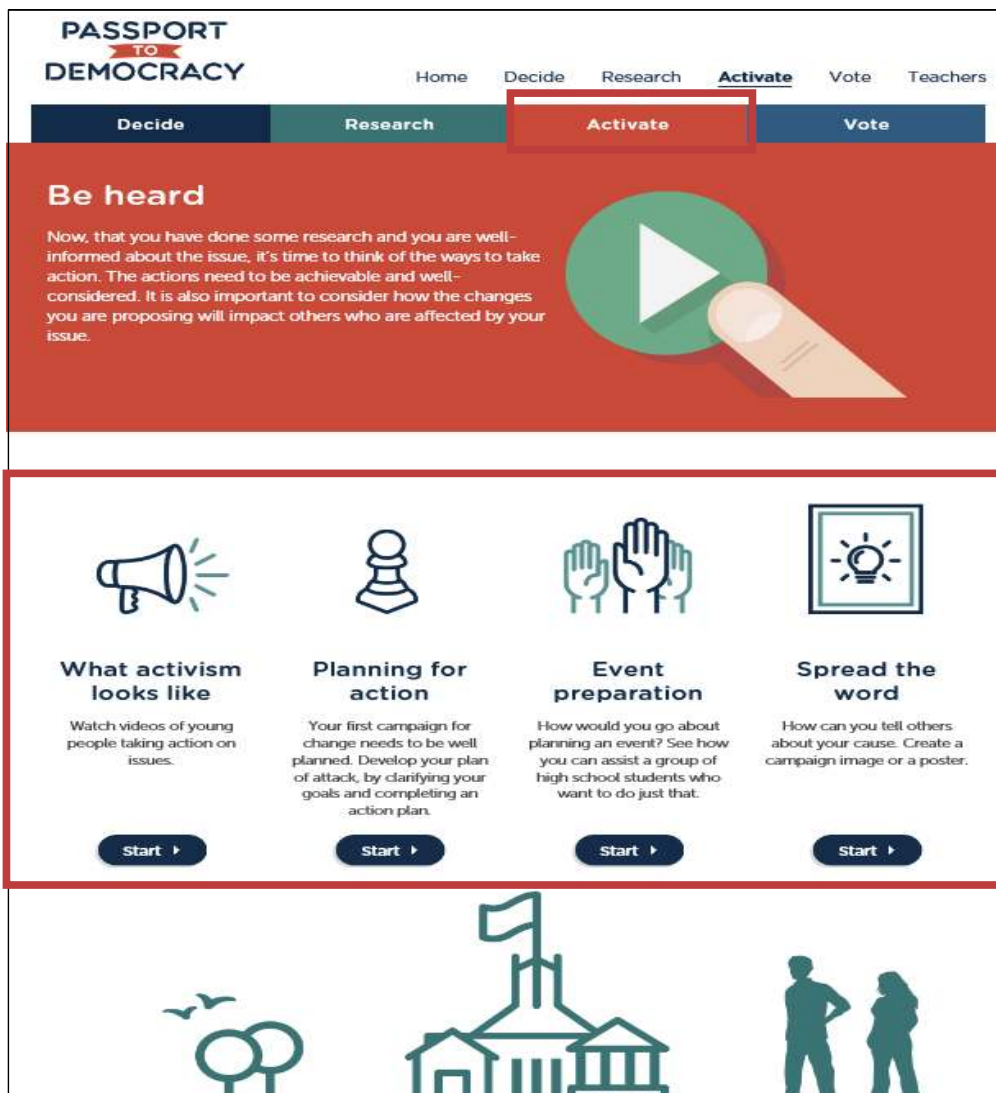
〈그림 3-4〉 빅토리아주 선거관리위원회: 결정(Decide)

두 번째 주제는 연구(Research)이다. 위에서 선택한 한 가지 이슈에 대해서 연구를 통해 보다 깊이 있는 정보와 지식을 구하는 작업이다. 먼저 서적, 인터넷, 대중 매체 등 정보의 원천들에 대해서 설명하고, 이러한 정보가 담고 있을 수 있는 편견을 발견하는 과정이 진행된다. 다음으로는 해당 이슈에 대해 보다 깊이 있는 정보와 지식을 찾기 위해 전문가, 설문조사, 책임자, 공무원, 활동가 등을 활용하는 방법에 대해서 살펴본다.



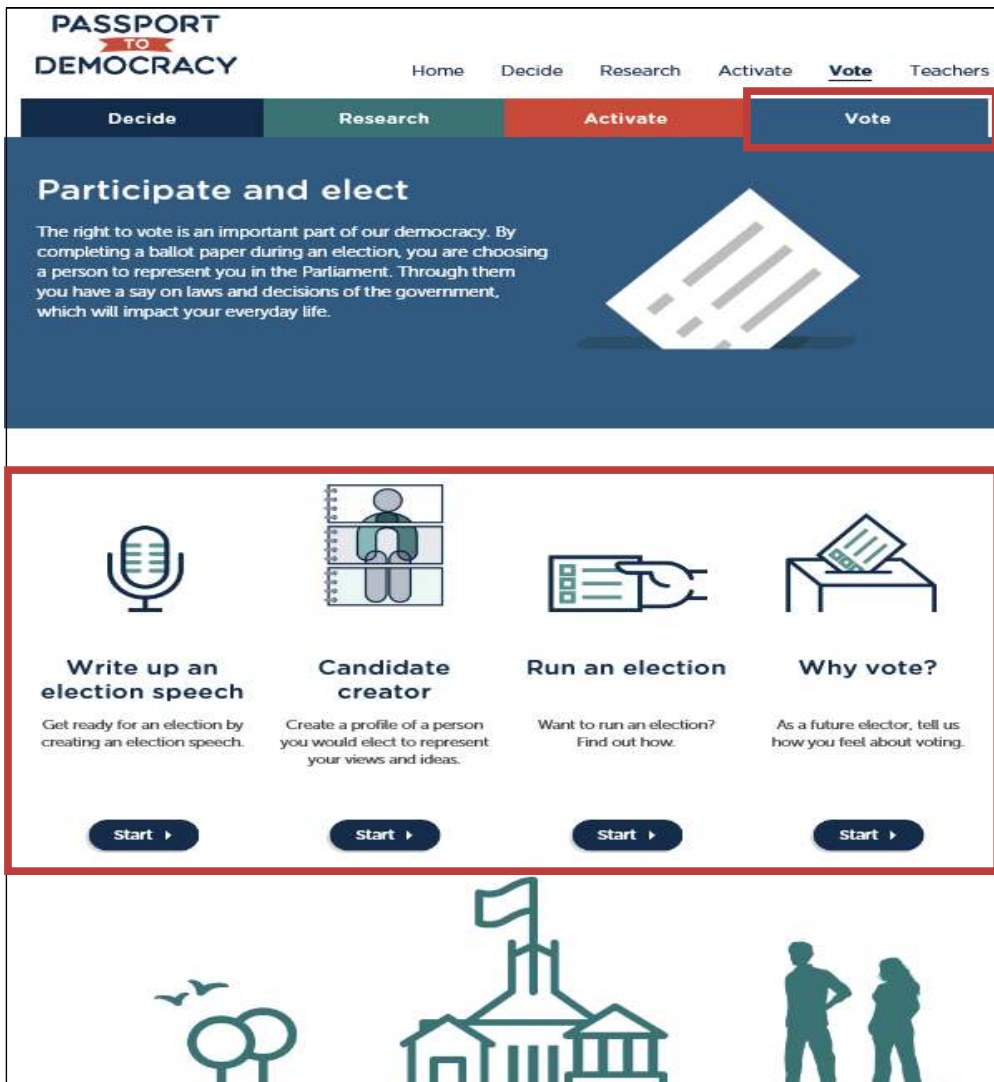
〈그림 3-5〉 빅토리아주 선거관리위원회: 연구(Research)

세 번째 주제는 행동(Activate)이다. 연구를 통해 해당 이슈에 대해 정보와 지식을 갖추고 나면, 실제 정치적 행동에 나설 수 있다. 행동에 앞서 먼저 행동 계획을 세우는 방법에 대해서 훈련을 하고, 공적 이벤트를 조직하는 방법에 대해서도 알아본다. 마지막으로 내가 다른 사람들에게 전하고 싶은 메시지를 이미지와 언어를 통해 표현하는 방법에 대해서도 살펴본다.



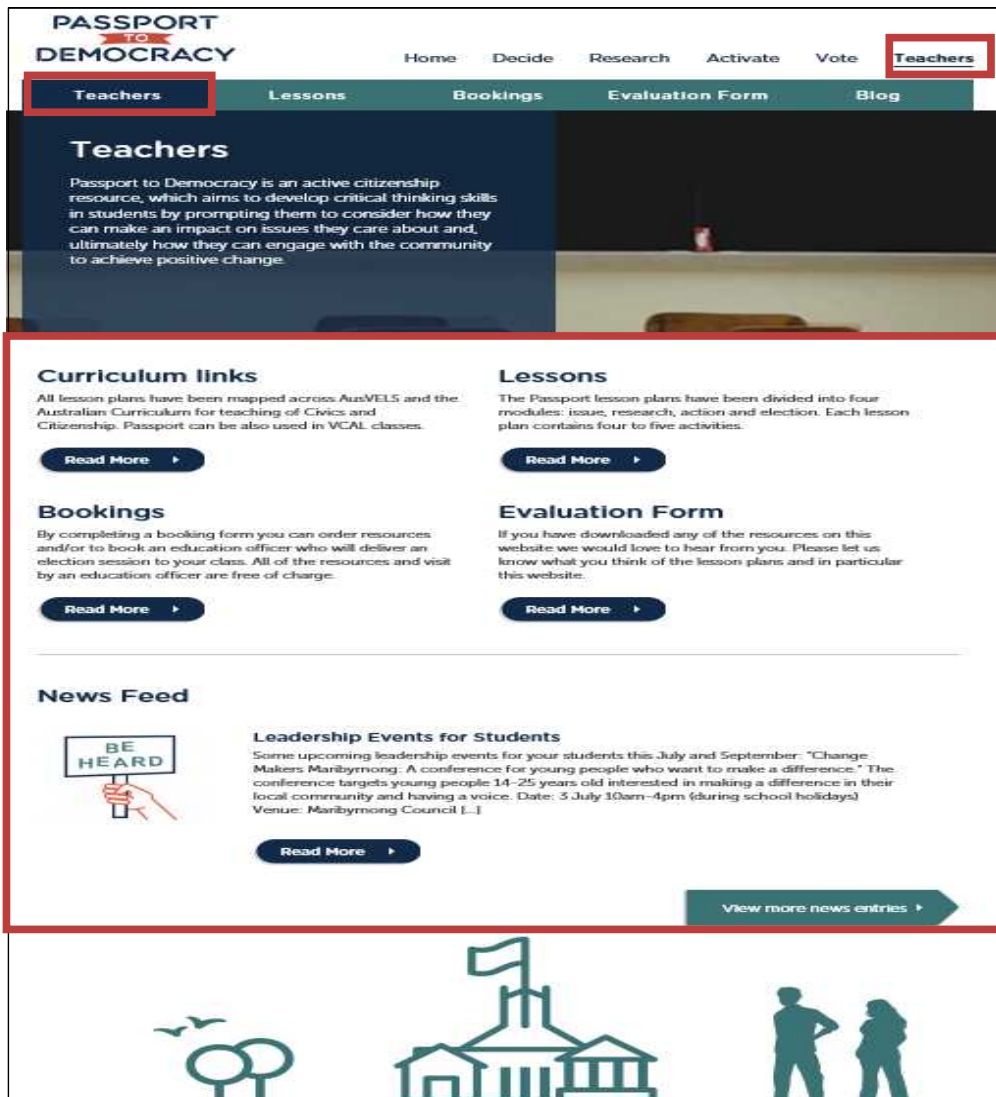
〈그림 3-6〉 빅토리아주 선거관리위원회: 활동(Activate)

네 번째 주제는 투표(Vote)이다. 여기서는 가장 대표적인 정치적 참여인 선거와 투표에 대해서 살펴보는데, 학생들 스스로가 선거 연설도 작성해 보고, 가상의 후보 프로필도 만들어 보고, 선거 운동도 가상으로 해 본다. 그리고 투표의 중요성에 대해서 살펴보고, 올바른 투표를 위해 갖추어야 할 덕목에 대해서도 논의한다.



〈그림 3-7〉 빅토리아주 선거관리위원회: 투표(Vote)

이 사이트의 마지막 다섯 번째 주제는 선생님(Teachers)이다. 여기서는 이 사이트를 활용하는 선생님들에게 유용한 정보를 제공하고, 또한 평가 양식도 제공하고 있다. 다른 교과과정과도 링크도 제공하고 있다.



〈그림 3-8〉 빅토리아주 선거관리위원회: 교사(Teachers)

이상의 내용을 가지고 있는 빅토리아 주 민주주의 패스포트의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 선거관리위원회라는 공공기관에서 제작한 것이기 때문에 선거에 대한 정보와 투표를 중심으로 제작되어 있음에도 불구하고, 단순히 선거 관련 정보만을 제공하기보다는 민주주의의 의미 자체에 대해서도 생각할 수 있는 내용을 많이 담고 있다는 것이다. 둘째, 단순히 인쇄 버전뿐만 아니라 온라인 사이트를 적극 활용하고 있다는 점이다. 앞에서

언급한 바와 같이, 이러한 온라인 사이트의 활용은 사이트 링크 등을 통하여 보다 폭넓고 깊이 있는 정보 전달을 가능하게 한다. 이러한 두 가지 버전 활용은 빅토리아 주 사례가 팔론 시 사례에 비해 가지는 큰 장점이며, 한국의 민주주의 패스포트를 또한 온라인과 오프라인 버전 모두를 병용해야 할 것이다.

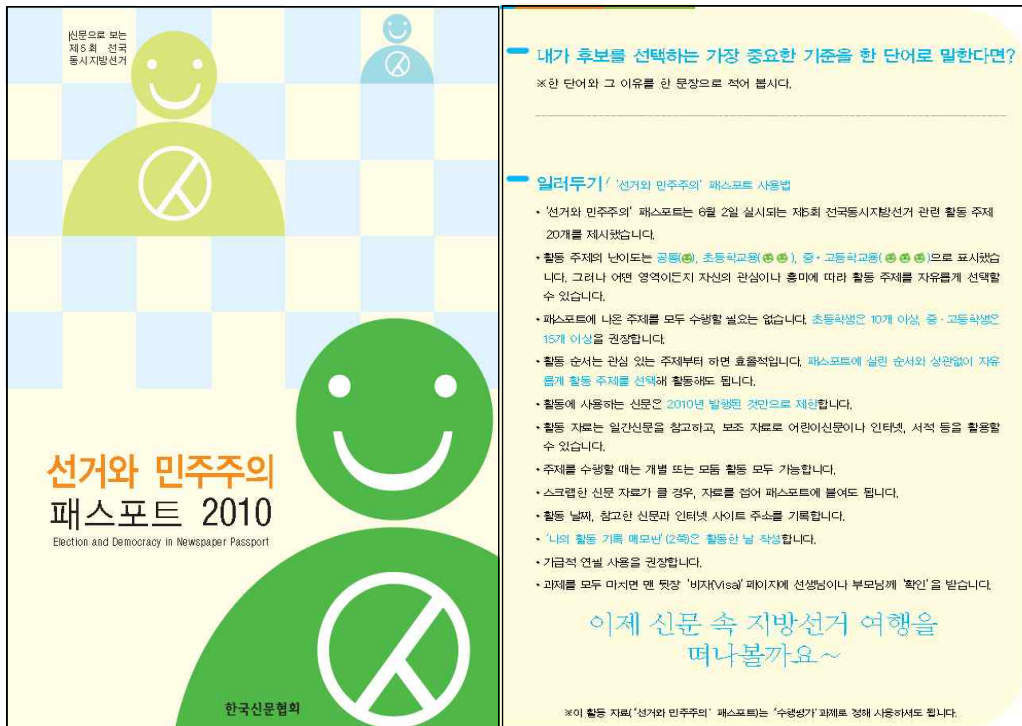
셋째, 위 사이트는 학생들(초등생에서 중등생)을 주요 대상으로 하고 있으면서, 동시에 이 사이트를 활용하는 교사들에게도 상세한 안내를 제공하고 있다는 것이다. 이를 통해 교사와 학생 양자 간에 쌍방향(interactivity)적인 교육이 가능하도록 만들어져 있다. 학생들은 직접 각종 테스트에 참여할 수 있도록 되어 있고, 이에 대해 다양한 피드백 (예약, 평가 등)이 활성화 되어 있다. 이러한 쌍방향적인 성격 또한 한국의 민주주의 패스포트 제작 시에 반드시 고려해야 할 사항이라고 생각한다.

넷째, 위 사이트는 호주의 공식 교과과정과 긴밀한 연계 하에 만들어져 있다. 한국에서 학생들을 대상으로 민주주의 패스포트를 제작하여 활용할 경우에도 공식 교과과정과의 연계를 반드시 고려할 필요가 있을 것이다.

3) 한국: 선거와 민주주의 패스포트 2010

마지막으로 한국의 사례는 '선거와 민주주의 패스포트 2010'으로, 이는 한국신문협회에서 중앙선거관리위원회의 지원을 받아 제작한 것이다. 2010년 지방선거를 앞두고 제작하여 선거 홍보용(교육)으로도 활용하였다. 그러나 2014년 지방선거에서는 활용되지 않았기 때문에 1회 성으로 끝났고 말았다.

주요 내용을 분석해 보면 (자세한 내용은 <부록>을 참조하라), 먼저 선거 전반에 대한 정보를 제공하고 있다. 선거의 종류, 선거구제와 대표제, 선거권과 피선거권, 선거운동 방식과 선거법, 투표장, 개표 등에 대해 간략하게 설명하고 있다. 다음으로는 선거관리위원회의 역할과 지방선거에 대한 내용도 담고 있다. 다음으로 선거유세, 선거 광고 등 학생이 실제 선거에 나갔을 경우 이루어지는 일들에 대해 학습할 기회를 제공한다. 그리고 마지막으로 정치적 무관심 타파와 정치 참여의 중요성에 대해서 설명하고 있다.



〈그림 3-9〉 선거와 민주주의 패스포트 2010 표지 및 사용법

한국 사례의 가장 중요한 특징은 학생 수행평가 과제로 활동 자료로 제작되어 있다는 점이다. 그리고 신문협회에서 제작한 것이기 때문에 신문 자료를 활용하는 방법을 훈련하도록 되어 있다는 특징을 가지고 있다.

내용을 보면 주로 선거 관련 내용(선거 절차 등)과 선거관리위원회의 역할 등에 대한 정보 제공에 치중하고 있는데, 이는 아마도 선거관리위원회의 지원을 받았기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 호주 빅토리아 주 사례의 경우 비록 공공기관에 의해 제작되었지만 민주주의의 기본 원리에 대한 학습까지도 포함하고 있다는 점을 감안할 때, 다소 아쉬움을 남긴다고 할 수 있다. 민주시민 교육의 자료로 활용하기 위해서는 단순한 선거 정보 외에 더 많고 풍부한 내용을 담아야 할 필요가 있기 때문이다.

제4장 민주시민교육과 민주주의 패스포트 활용방안

1. 민주시민교육의 현황과 진단

1) 민주시민교육의 개념과 필요성

민주시민교육은 국가의 정체성과 맞물려 형성되거나 변화하는 과정을 거쳤기 때문에 표준적 정의로 개념화 하여 규정하는 것은 어렵다. 그러나 민주시민교육에 대해 많은 부분을 사회적으로 집중하고 있는 국가들의 경우를 살펴보면 흔히 민주시민교육을 정치교육의 한 형태로 간주하며, 사회구성원에 필요한 기본적인 이념, 가치와 태도 및 사회적 행동양식을 습득시키는 즉 사회화의 과정을 전제로 하고 있다(Almond & Powell 1978, 79). 정치사회화는 사회화의 하위 과정(분과)으로 전체 시민교육을 통해 시민들의 정치적 권리와 의무를 의식하게 하고, 이를 통해 책임 있는 국민으로서의 활동할 수 있도록 한다는 목표를 가지고 있다. 즉 민주시민교육은 정치사회화와 밀접한 관계를 가지며, 관련된 정치사회화의 기제 및 행위로 연결되어 정치체제의 안정성, 효율성 및 통합성에 많은 의미를 내포한다.

민주시민교육은 국가내의 정치적 변동에 따라 혹은 지리적 인접성에 따라 구분되어지는 특성을 가지고 있다. 마토렐라(Martorella 1991)는 민주시민교육을 이해와 실천의 합일하여 정의하는 바, 사회 구성원들이 해당 사회가 지향하는 이념, 가치에 확신을 가지는 과정이며 이를 통해 정치체제에 효율적으로 참여하여 주어진 책임을 인지하고 역할을 수행하는 교육이라고 하였다. 아울러 실레(Schiele)는 민주시민교육을 의식적 출발점에서 정의하여 개개인의 다양성을 존중하는 자유민주주의 사회의 건설과 성숙된 시민의식의 고양에서 출발한다고 지적한다. 따라서 민주시민교육은 이를 위하여 정확한 정치체제의 정보를 제공하는 한편, 사회발전을 촉진시키거나 가능하게 하는 의식, 행동방식, 태도 등을 형성 및 발전시키는 것을 의미한다(황병덕 1997, 272).

민주시민교육은 인간의 존엄성, 인권, 민주적·사회적 법치국가, 국가의 통치구조 등 헌법에서 규정된 기본원칙을 존중하게 한다. 이러한 이유로 민주시민교육은 무엇보다 시민의 민주

적 태도 함양과 사회질서 및 준법정신의 고양을 위한 토대를 마련하여 민주주의와 법치주의 기반을 확립하기 위한 구체적인 대안으로 이해된다(정창화 2005, 61). 결국 민주시민교육의 질적 심화와 외연적 확대는 민주적 문화를 창출하여 체제의 안정화에 기여하며, 정치체제의 효율성을 증진시켜 일반적 사회신뢰 및 자신감을 가지게 하는 등 일정의 사회통합에 긍정적 영향을 끼친다. 결국 민주시민교육의 필요성은 교육자체가 가지는 목표로 정당화된다. 즉 민주시민교육의 목표는 민주주의 체제의 발전이며 이를 위한 체제의 통합성과 일체성을 높이는 가치적인 측면과 다원성을 수용하는 개인적인 측면이 조화를 이루어서 실질적 민주화를 통한 사회의 진전에 있다(신두철 2010, 143).

2) 민주시민교육의 추진체계: 충남

(1) 충청남도

충청남도의 경우 다양한 프로그램을 선제적으로 실시하고 민주주의 심화에 노력을 경주하고 있다. 예를 들면 충남형 지방자치 아카데미, 마을자치위원회 강화프로그램의 경우도 직접 민주주의를 위한 전사적 부분도 이것에 해당한다고 할 수 있다.

충청남도 자치행정과 분권팀에서 제공한 자료에 의하면, 우선 ‘충남도민정상회의’는 직접민주주의를 통한 충남형 복지공동체 만들기의 의미를 담고 있다. 즉 보건/복지문제를 속의민주주의(집단지성)를 통해 해결하려는 취지이다. 복지분야의 경우 대상의 증가와 세수감소라는 이중고의 상태에서 주민참여에 기초한 복지공급주체의 다양화를 선제적으로 다루고자 하는 정책방안으로 사료된다. 주요한 구성팀에서도 참여자 조직팀의 경우 일반도민, 복지서비스수혜자, 시설종사자 등 해당영역의 3주체 즉 공급, 수요, 매개 등을 고려한 전면적 의견수렴을 시도하고 있는 점도 눈에 띈다. 도민정상회의의 경우 지방자치단체에 대한 관심의 부각을 통해 지역주민 스스로가 가질 수 있는 권리행사의 범위와 참여의 기회를 부여한다는 측면에서 체험 혹은 경험을 통해 민주시민의 자질을 신장시킬 수 있는 지원책이 된다.

두 번째는 도민리포트의 운영이다. 리포트의 역할은 도민 참여 및 소통형 충남넷 홈페이지에서 자발적으로 충남의 역사와 문화, 관광, 특산물 등 다양한 콘텐츠를 생산 및 홍보하는 등의 것을 통해 민간주도형 미디어 서비스를 구현하는 것이다. 이러한 프로그램은 매체의 급격

한 분화에 따라 변동의 확률이 큰 지역 구성원의 안정적 정보제공 및 지방자치단체가 중간적 거점 역할을 자처함으로서 민-민 협력의 촉진을 독려하는 등 다양성의 존중 및 인정을 위한 차원으로 추진되고 있다.

세 번째는 2015년 도정평가단의 운영이다. 도정평가단은 185명으로 이루어지며, 6개 분과(일반행정, 경제통상, 농수산, 복지보건, 환경논지, 건설해양소방)로 워크숍 및 토론회 4회, 현장평가 4회 등으로 진행된다. 본 평가단은 근거로 ‘충청남도 도민평가단 구성 및 운영조례’에 두고 있으며, 도정 주요업무에 대한 서면 및 현장 평가, 정책건의, 집행과정 및 결과 등 추진과정에 대한 의견을 제시할 수 있다. 즉 도민평가단을 통해 도민의 입장에서 주요시책 등의 정책제언을 받고, 도민 현장에서 창의성, 다양성 등의 경험을 촉진시킨다.

네 번째로 도민참여예산제이다. 이는 도민이 주체가 되는 예산을 평가하기 위해 사전에 이해당사자인 도민 의견수렴 등 도민참여 활성화를 위한 것이다.



[위원회 운영계획]

1차 회의 (6월)	예산교육 (7월)	운영위원회 (6월)	분과위원회 (8월)	2차 회의 (12월)
<ul style="list-style-type: none"> - 위원위촉(40명) - 분과위확정 - 도정시책설명 - 예산개요설명 - 예산교육 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성방향 - 의견수렴 - 예산교육 	<ul style="list-style-type: none"> - 임원 선출 - 연간운영 계획 협의 - 총회 안건 및 분과위 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산편성방향보고 - 도민의견수렴 결과 검토 - 실국 자체사업 우선순위 검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회 운영 결산 - 예산편성결과 보고 - 익년도 예산편성 방향 협의

〈그림 4-1〉 충청남도 도민참여예산제 운영체제

(2) 충청남도 선거관리위원회

우선 한국의 민주시민교육의 이력을 간략하게 살펴볼 필요가 있다. 한국 민주시민교육을 분석한 정창화(2005)의 논고를 살펴보면, 민주시민교육은 4기로 구분하여 시기적 특성, 주요특징, 핵심추진 조직으로 아래와 같이 설명하고 있다.

〈표 4-1〉 민주시민교육의 전개과정

역사	제1기 (1945-1960)	제2기 (1960-1980)	제3기 (1990~2002)	제4기 (2003~현재)
시기적 특징	태동기	갈등기	제도화 추진기	제도적 착근기(??)
주요특징	<ul style="list-style-type: none"> - 민주정치체제 정착을 위한 교육 - 미국식 민주주의에 한국적 민족주의 교육이념 접목 - 국민윤리교육 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가주의적 정치교육 강화 - 국민교육(안) 대 시민교육(안) - 국민교육현장 	<ul style="list-style-type: none"> - 민주시민교육지원법 국회제출 - 민주시민교육의 다양화(정부주도에서 시민주도) 	<ul style="list-style-type: none"> - 민주시민교육의 제도화 착근 모색 - 범사회 및 정부단체간 합의도출 모색
핵심추진조직		재야중심세력	시민단체	시민단체연합 선거연수원

※ 출처: 정창화 2005, 62.

일련의 사회구성을 대상으로 한 민주시민교육은 한국에서의 정치변동과 정권의 역사적 특수성에 긴밀하게 연관되어 있음을 볼 수 있다. 다만 상기의 표에서 주목해 볼 것은 마지막 시기에서의 특징일 것이다. 제4기에서 중앙선거관리위원회 선거연수원이 민주시민교육을 위한 중심축 역할을 담당하기 시작했다. 이를 제도화하기 위한 ‘민주시민교육지원에 관한 법률’은 입법화하기 위해 2015년 현재까지도 노력하고 있다. 이러한 상황에다 내부적으로 장기발전계획을 수립하고 추진하는 시기로 독일연방정치교육원과의 협약이나 기타 연구용역 및 각종 심포지엄을 통해 공식적 활동을 지속하고 있다.

이러한 충청남도선거관리위원회의 활동은 충남도에서도 제도적 형태로 다양하게 일어나고 있다. 실제, 충청남도과 충청남도선거관리위원회는 2013년 4월 9일 민주시민정치교육 업무협약을 맺고 당해 연도 5월부터 12월까지 충남지방공무원을 대상으로 총 31개 과정 1,275명의

공무원에게 ‘공직선거법의 이해’를 강의를 진행한 바 있다. 한편으로 충남도, 시위원회의 경우 해당 자치단체내 지역대학과 특화과정을 개설하거나 선거홍보 및 기획적 마인드의 강화를 위한 공모전, 아카데미에 많은 협약을 추진하였다(아산시위원회와 순천향대학교, 천안시 서북구 위원장과 충청남도 천안시교육지원청, 천안시 동남구위원장과 백석대학교 총장, 도위원회 사무처장과 호서대학교 인문대학장 등: 충청남도 내부 제공자료, 2015).

다만 지역의 선거관리위원회의 경우 해당 민주시민교육에 관련한 업무는 해당 위원회 홍보과에 담당하는 경우 많고, 실무차원의 행동규범이 강한 측면을 있다. 한편으로 충남도를 비롯하여 시군의 경우 위원회와의 제도적 협력을 통해 구체적인 정책사업을 지속적으로 운영하고 싶어 하지만, 공무원연수원 혹은 실무자간 개인적 네트워크에 의지하는 경우가 많이 발생한다. 학술단체 혹은 지역의 시민단체와의 협력보다는 학교(대학 포함)에서 선거 및 민주시민교육으로 특강 및 학술회의 요청이 있을 때 주로 협력(시혜적)을 하고 있다.

(3) 충청남도 교육청과 평생교육원

민주시민의 교육의 내용에서는 버츠(Butts)는 민주시민교육은 정치체제에 관련한 통합성을 형성하는 가치와 개인주의, 다원성에 초점을 맞추는 프로그램을 강조한다. 앵글과 오초아는 정치체제 구성원들이 책임 있는 결정을 할 수 있도록 도와주는 내용(인간존엄성, 개인의 권리, 시민권리 및 의무의식, 사회변화와 개량 등)의 포함을 강조한다. 민주시민교육은 외부의 정보와 지식을 의미 있게 처리할 수 있게 하여 학습자인 시민들의 능력을 향상시켜 다차원적이고 중추적인 역할을 하게 한다. 홍윤기(2009)는 민주시민교육에 관련한 내용으로 시민들이 알아야 할 기본적인 지식(시민의 권리와 의무, 정치공동체의 정부형태, 헌법의 의미와 기본적 원리 및 국제관계, 세계시민), 시민적 가치와 태도(인간존엄성의 이해, 시민으로서의 정치 및 경제적 역할 및 책임성, 타인에 대한 배려로 민주사회에 기여하려는 태도 등), 시민적 기술 및 참여범주(대화와 토론기술, 비판적 사고능력, 감시활동 등의 참여기능, 타협과 조정능력의 신장)를 포함한다(조찬래 2012).

충청남도 교육청의 민주시민교육을 간략하게 살펴보면, 정책사업 발굴 및 진행을 위한 구체적인 보고서는 도출되어 있지는 않다. 이것은 해당 학교장의 역량과 자율적 권한이 커진 측면도 있는 것으로 이해된다. 다만 충남도 교육청의 경우 민주시민교육에 대한 큰 틀에서의 대략

적인 내용을 언급하고 각 학교의 자율에 맡기는 방식으로 운용한다고 한다. 학교에서 관련된 민주시민교육의 사업도 집합되어 분석되거나 수집되는 것은 공식적인 활동일 경우에만 발표되는 경우가 많다. 교육청의 경우 현재 집중하는 분야는 학생자치에서의 민주주의 원칙 습득 및 실습, 자율적 학생회 운영, 선거 관련 홍보교육(선관위 협력), 공공기관의 견학 및 특강 등(운영은 개별 학교 주체로)으로 진행된다.

한편으로 교사에 대한 전문교육을 통해 민주시민교육의 효과를 증진시키고자 하는 계획도 추진한다. 교육청은 2015년 1월 49명의 교사에게 민주시민 육성을 위해 민주시민교육의 철학 및 방법, 민주시민교육의 의미와 필요성에 대해 교사 간의 공감대를 형성하고 민주시민교육 지도역량을 제고하기 위해 특수분야 직무연수를 실시하였다. 교재 사용에서도 인권·노동 등 사회적 쟁점 다뤄. ‘창의적 체험활동’을 활용한다. 2013년에 발간한 <더불어 사는 민주시민>에는 “직장인에게 파업이란 무엇인가? 우리나라 헌법 33조는 노동3권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)을 보장하고 있다.” 등의 내용이 담겼다. 아울러 이 교재는 ‘청소년은 성장하는 시민입니다’, ‘시민은 선거로 말합니다’, ‘평등한 세상은 아름답습니다’, ‘더 나은 삶을 상상합니다’, ‘모두가 행복한 경제를 생각합니다’, ‘평화로운 세상은 인류의 희망입니다’ 등 12개의 주제로 구성돼 학생들이 교재 내용을 바탕으로 생각·토론·실천하도록 꾸며졌다. 초등학교 3~4학년(120쪽), 5~6학년(127쪽), 중학교(248쪽), 고교(180쪽) 등 4종으로 이뤄졌다. 특히 고교용은 인권과 시민, 다양성과 차이, 공감과 연대, 자연과 환경, 평화와 공존, 민주주의와 참여, 노동과 경제, 언론과 미디어 등 8개 단원으로 나뉘었다. 학교 비정규직 노동자의 총파업, 공기업 민영화, 사회에 대한 국가의 책임범위, 양심적 병역거부 문제, 언론의 알권리와 사생활 보호 등 각종 사회문제를 학생들이 균형 잡힌 시각으로 볼 수 있도록 만들었다.

충청남도평생교육원의 프로그램의 운용원칙은 시민참여교육(사회적 책무성과 공익적 활용) 현대의 민주시민으로서 갖추어야할 자질과 역량을 개발하고 사회통합 및 공동체 형성과 관련하여 시민참여를 촉진하고 지원하는 평생교육을 목표로 한다. 민주시민교육과 관련된 프로그램은 우선 시민책무성 프로그램으로 현대시민으로서 갖추어야 할 사회적 책무성을 개발하고 사회통합 및 공동체 형성을 촉진하고 지원하고 인증하는 프로그램이다. 둘째, 시민리더 역량 프로그램은 국가 및 지역사회의 공익적 사업을 효과적으로 추진할 수 있는 시민을 발굴·육성하고 그들의 자질과 역량을 개발하고 인증하는 프로그램이다. 셋째, 시민참여활동 프로그램은 현대사회의 구성원으로서 지역사회조직 및 공익적 사업에 대한 개인적·집단적인 참여를 촉

진하고 평생학습 참여기회를 지원한다. 아울러 교육과정을 인증하는 프로그램을 운영하고 다양한 학과활동 및 학생 대상의 장학사업 등을 통해 적극적 시민육성에 노력을 경주하고 있다.

2. 민주주의 패스포트의 활용방안

1) 민주주의 패스포트 정책사업 의미

민주주의 패스포트의 활용방안 탐색의 가장 기본적인 조건은 아마도, 그 해당 단위정책사업의 의미를 생각해보는 것이 적절할 것이다. 그 의미로 민주주의 패스포트는 충남도의 민주시민교육 사업의 한계를 보완해줄 수 있는 국면 혹은 시민적 덕성을 창출하는 데 전환점을 제시하는 계기로 작용한 개연성이 크다. 즉, 충남도의 경우 시민민주교육을 담당하거나 실천하는 행위주체들 연계협력을 위한 촉매가 필요하다는 판단이다.

앞서 살펴보았던 민주시민교육의 내용을 살펴보면, 첫째, 충남도 및 선거관리위원회의 민주시민교육은 공직선거법(활용) 및 공직자의 윤리적 측면에서 공적영역에서의 정책실행 및 과정에서 합법성을 중심으로 전문 관리자 역할을 중시한다. 즉 정책사업의 효율성 및 효과성을 위해서는 뛰어난 관리자 육성을 우선으로 하고 있다. 이는 민주시민교육의 활동이 계몽적이며 의식적인 것으로 사유되며, 참여의 부분이 약함을 말한다.

둘째, 충남도 시민단체의 기관별 민주시민교육은 민주성 혹은 시민성의 대표성이 그 자체에 주어진 것으로 간주되기에 교육(의식적 개선)된다기 보다는 행동하고 실천하는 과정으로 체험을 중시하는 등의 단위사업을 수행하는 형태를 띤다. 이러한 정책수행성은 한편으로 조직 및 단체의 규범성은 민주시민교육의 지속성에 한계를 노정시키는 제약으로 작용하기도 한다. 즉 민주시민을 어떻게 육성시킬 것인가에 초점을 두는 것을 정책추진에서 효율적일지는 몰라도 규범적인 측면에서 대화와 소통을 통한 실질적 민주성의 성숙은 제한된 측면이 있다.

셋째, 도와 시·군차원의 행정적 접근 혹은 협조차원을 넘어서면, 지역공동체의 공유된 생활양식의 차이로 갈등이 나타난다. 도차원의 정책역량 및 능력을 신장시키거나, 민주주의적 방식을 통한 정치적 목적 성취가 수단의 제한으로 실현되지 못하는 경우가 존재한다. 민주시민으로서 중요한 것은 동일성 혹은 전체로써의 우리를 확인하는 것이 아니라, 차이성을 발견

하고 이를 수용하려는 시민들의 관용에 있음을 생각해야 한다. 즉 행정권역과 생활권 등 사회 활동의 측면과 정치적 시민권 사이의 대화는 다름을 확인하는 지대가 필요하다.

상기의 내용을 전제로 민주주의 패스포트는 도차원의 제안을 통해 기초자치단체와 협력하여 작성해야 한다. 행정적인 차원은 물론 정치적인 민주성을 공유하고 공공성을 함양할 수 있는 담론장을 형성하는 역할을 가질 수 있는 계기가 될 것이다. 이는 지역도민의 시민성을 향상시켜 도의 변화를 이끌고 지역이 봉착한 다양한 문제를 해결하기 위한 긍정적인 시너지를 발휘할 것이다. 민주주의 패스포트는 결국 지역의 문제를 지역 구성원이 스스로 풀어가기 위한 제도적 변화 노력임과 동시에 실질적 민주주의를 실현을 위한 참여의식의 촉매가 된다.

2) 정책사업 고려요인과 운용(협업)

민주주의 패스포트 사업을 기획하고 추진, 평가하는 과정에서 고려요인으로 아래의 사항을 점검할 필요가 있다.

우선, 일차적으로 민주주의 패스포트 활용을 위한 지역적 범위이다. 팔룬시의 경우 소인구의 도시, 지역적 정보의 활발한 생산과 다양한 단체간의 접면이 가능한 상태에서 해당 사업을 수행하고 있음을 주목해야 한다. 즉 지역기반과 기존 정치환경(유럽연합)을 고려하여 다양한 프로그램을 구성하고 일정 쌍방향이라기보다는 민주위원회(정책정보와 일반시민과의 매개적 역할)를 통해 지속적인 정치정보를 창출하는 절차를 가지고 있다. 여기에서 지방(우리나라보다는 광의하지만)은 해당 직접민주주의에 대한 적극적인 지원자로서 가시화되고 직접민주주의를 위한 보완자적 역할을 수행하고 있다. 민주적 실천의 제도적 수행으로써 연계 기제가 작동하고 이의 독립성을 보장하고 있다. 이 제도는 단일적 부분이라기보다 행동주체들의 협력적 거버넌스 형태이다. 이러한 유지는 정보의 유통면에서 한계가 있을지 모르지만, 참여의 틀이 주어진다는 점에서 정치적 관심을 시민들이 유지하는 데에는 일정 장점을 지니고 있다.

현재 충남도에서 민주주의 패스포트 제작을 위한 한다면 세 가지 정도의 방법을 고려하여 추진체계를 설계해야 할 것이다. 물론 이러한 방안에는 장점과 단점을 동시에 갖고 있다. 첫째, 충남도 수준에서 해당 정책사업을 수행(전면적 배포 및 실천)할 경우 시민단체를 아우르는 지역기반 포럼 혹은 위원회를 지정 혹은 구성하여 실시 및 홍보 방안을 강구케 하는 방법(하향식)이다. 둘째, 점진적 방법으로써 15개 시·군 중 공모 혹은 시범지역을 의회와 협의하여 정

하고, 해당 정책사업의 수행을 지원하는 것으로 홍보 및 확산을 위한 개선점을 찾아 충남도에 적용할 수 있는 방법(상향식)이다. 셋째, 정치와 행정을 분리하여 민주주의 패스포트를 의회내에 공론화시킬 수 있는 방안을 수립하는 것이다. 앞서 설명한 정책기획의 주체적 유형은 공히 구조적 측면으로 위상의 개념을 가지고 있다. 첫째와 둘째의 방안은 지방정부(집행부)에서 협력지대를 만들고 시민을 참여시키는 행정적 접근이라면, 셋째의 방안은 의회형으로서 지방정치의 관점으로 이해할 수 있다. 모든 방식은 민주주의 패스포트 구성내용의 합의 및 기획에 대한 시민사회의 참여보장과 피드백의 수렴이 제도적으로 보장되어야 있어야 한다.

그리고 이차적으로 민주주의 질적 고양을 위한 정책사업의 구상과 실천에 대한 심화된 고려가 필요하다. 본론에서도 살펴보았듯이 직접민주주의의 가장 큰 의미는 공적영역에서 자신이 지켜야 할 제도를 참여를 통해 스스로 결정하는 데 있다. 따라서 민주주의 패스포트 또한 이러한 맥락에서 참여의 효과를 지녀야 한다. 즉 민주주의 패스포트를 배포하는 것도 중요하지만 더욱 큰 의미를 지니는 것은 지역공동체 혹은 생활공동체에서 주민 스스로 자신의 삶에 대한 성찰과 타인을 포용할 수 있는 가치를 만들어내는 과정을 해당 정책을 통해 가능하다는 것을 확인하는 과정과 절차가 의식되어야 한다.

이러한 의미에서 성인수준에서의 정치정보 전달 및 이해와 함께 아동, 청소년 등의 학교 현장에서의 민주주의적 의사결정과 공동체 운영과정에서의 갈등 조정도 의미를 가질 것이다. 예를 들면 교육분야에서 특정 정책의 효과적인 성과는 교사 - 학생 - 학부모 등 3개 행위자 차원에서 동시에 진행되는 경우에 효율적인 정책이 집행되듯이, 민주주의 패스포트에 대한 구상과 수행은 관계관 - 도민 - 전문가(시민단체 등)의 논의를 통해 구성과 홍보방안, 그리고 충남도가 표방하는 민주주의적 가치를 담아내야 할 것이다. 이의 고려차원은 범위적 개념으로 정책내외를 구분하고 이의 접점을 마련하는 정책방향을 고민해야 한다는 것이다. 정책내부 집단에서의 민주주의적 절차 및 과정에 대한 심화된 사유와 정책실행적 측면에서의 지역과의 접점에서는 현실적인 문제해결방안과 해결과정에서의 시민성 신장이 동시에 고민되어야 한다.

마지막으로 민주주의 패스포트 사업을 위한 충남도 차원의 여러 가지 지원방안을 생각해봐야 한다. 정책은 기획(계획), 행동, 점검, 개선 등의 순환적 메커니즘을 가지고 수행된다. 이러한 전제를 가지고 정책추진을 고민한다면, 우선 기초자치단체와의 공식적 협력정도의 평가와 지역을 기반으로 하는 시민단체와의 참여 및 협력의 기준설정 및 제시가 반드시 필요하다. 정책은 성과 및 성공을 위해 실행되는 바, 이를 위해서는 실패의 경우와 정책보정의 가능성이

조건적으로 설명되어야 하는데 여기에 필요한 것이 책임과 그 범위이다. 즉 민주주의 패스포트를 사업이 가지고 있는 본연의 취지를 목적으로 달성하기 위해서는 정책실험과 점검이 필요하다. 이러한 계획은 실패의 가능성을 동반하기 때문에 정책활동에 대한 충남도 차원의 지속적인 관심과 보정의 귀속적 합의가 선행되어야 한다. 둘째, 앞서 말한 부분의 연장선상에서 해당 사업에 대한 문제점 및 개선안 도출을 위한 기관과의 협조 강화(충남교육청, 충남선거관리위원회, 하나원(북한이탈주민 등), 충남지역 시민단체(연대회의/다문화센터 등), 지역대학 및 협력 단체 등이 자유롭게 정보를 공유하고 공개할 수 있는 신뢰성, 그리고 참여를 위한 절차적 준칙이 내부에 공고화 되어야 한다. 혹은 충남도민정상회의에서의 안건 상정 및 다양한 행정 프로그램과 맞물려 병행되는 것도 충남도로서는 생각해볼만 하다. 셋째, 개선책을 도출 및 피드백을 사업에 반영하여 전면적 정책수행을 위한 행정기반을 점검(체크리스트)해야 한다. 여기에서는 조직적 측면에서 민주시민위원회 및 독립적인 자문그룹을 설치와 운영, 지역대표를 단위로 삼는 민주주의 패스포트 실천 및 구성그룹이 필요하다. 그리고 지역단위에서 가장 허약하게 지적되는 교육 및 연구과제를 지속적으로 창출할 수 있는 작업반도 구비되어야 한다.

민주주의 패스포트의 사업은 구조, 행동, 환경 등의 구분으로 다양한 조건이 필요하며, 이를 준비하는 과정이 지역에서의 실질적 민주주의를 고양시킬 것으로 생각한다. 다소 역설적일 수 있으나 민주주의 패스포트가 하나의 사업이라면, 이를 기획하고 계획하는 과정도 또 다른 지역의 도전이 될 것이기 때문에 정책사업적 성격을 가진다.

제5장 결 론

본 연구는 자치와 참여의 로컬거버넌스 구축을 위한 방안 탐색으로 민주주의 패스पोर्ट를 집중적으로 살펴보았다. 본문에서 언급하였듯이, 지방자치와 정치영역에서 지역현안의 문제를 해결하기 위해 지역 구성원의 참여가 필수적이지만 현재 다양한 사회적 가치의 상충 등으로 원활하지 못한 것이 사실이다. 연구진은 이러한 현재의 한계를 극복하기 위한 제도적 방법으로 민주주의 패스पोर्ट에 관심을 두고 살펴보았다. 민주주의 패스पोर्ट는 간략하게 말하면, 민주주의 질적 심화를 목적으로 좋은 시민의 육성과 관계된 제도적 확립과 실천내용을 담고 있다. 아울러 제도 구축 정책사업의 의미를 해외 사례에서 나타나는 긍정적 측면의 도내 착근을 위한 제언, 민주주의 패스पोर्ट 구성과 거버넌스 구축의 경로 등도 살펴보았다.

이론적으로는 민주주의 유형과 좋은 민주주의에 관련한 최근의 논의, 좋은 시민에 관련한 현대적 해석 지평을 탐색하는 동시에, 충남도에 민주시민교육에 참여하여 노력하는 단체들과의 워크숍 및 작은 소모임과의 지속적인 대화를 시도하였다. 이 과정에서 대의민주주의가 지니는 민주성의 결핍을 확인하였으며, 대의민주주의 문제해결을 위한 다양한 국가들의 프로젝트, 즉 선거민주주의, 자유민주주의, 다수제 민주주의, 합의제 민주주의, 참여민주주의, 심의(숙의)민주주의, 평등민주주의의 의미도 되새겨보았다. 결국 한국에서 좋은 민주주의란 참여민주주의의 함양 및 합의제 민주주의(선거개혁 등) 성격강화로 심의민주주의를 달성하는 방향으로 추진되어야 할 것으로 판단한다. 그 과정에서 민주주의 실현은 전국단위가 아니라 경험적으로 실증되었듯이 작은 지방단위에서 효과적이고 지방정부가 중심 행위자가 될 것이다.

현대 탈물질사회에서 시민은 자기표현의 가치를 증진, 자율성을 신장, 사회적 자유화에 초점을 두고 행동하고 있다. 최근에는 시민행동주의가 강조되며, 삶의 질적 가치가 생애 목표로 전환되고 있다. 이러한 환경에서 지방정부는 풀뿌리 수준에서의 정치사회적 참여의 중심적 고리로 이해되는 바, 공적 시민과 사회적 연대의 형성에 중요한 역할을 지닌다. 아울러 교육장에서도 사회과학이나 인문학에 관한 학습이 민주시민의식의 함양과 직접적인 연관성을 가지고 있음도 관찰되는 바, 지역공동체의 민주성을 함양하기 위해서는 다차원의 협력이 필요하다.

본문에서 단일 사례로 검토된 스웨덴 팔룬시, 호주 빅토리아주, 한국의 신문협회에서 발간하는 민주주의 패스पोर्ट는 민주시민교육의 도구로 활용될 수 있다. 이는 좋은 시민의 조건을

갖추는데 도움을 주는 기제들이다. 다만 이의 활용은 단순히 민주주의에 대한 정보와 지식을 전달하는 것은 지양되어야 하며, 민주시민으로서 정치에 참여할 수 있는 방법과 경로 등이 적극적으로 고려되어야 한다. 이러한 부분이 긍정적으로 방향으로 수정된다면 좋은 시민이 갖추어야 할 태도와 덕성 함양에 충분한 수단이 될 것으로 사료된다. 그리고 해당 사항을 추진하기 위해서는 동시에 제도적 측면에서 도 조례 등의 법적 정비, 자원(주체기관, 인력, 시민사회와의 협력), 동기(지역이해 및 수요자의 유인), 이익(정책적, 참여적), 정보(객관성, 창출조건) 등의 점검도 필요할 것으로 예상된다. 연구진이 민주주의 패스포트를 중심으로 자치와 참여의 로컬거버넌스에 관련한 여러 가지 측면을 살펴보았지만, 연구의 한계를 지니는 것도 부정할 수 없다. 연구방법에서의 정책실험과 다양한 사례의 직접관찰이 일차적인 문제라고 할 수 있다. 이러한 아쉬움은 향후 도내에 민주시민교육을 연구하는 전문가와 기관들의 공동 협력을 통해 해결할 수 있을 것으로 본다.

마지막으로 연구의 한계를 정책제언으로 기술하고 본 보고서를 마무리하고자 한다. 우선 첫째, 민관거버넌스 확립 및 촉진 차원으로 민주주의 패스포트를 사업이 기획되어야 한다. 즉 민주주의 패스포트가 단순한 안내서(길라잡이)가 아니라 수용자 입장에서 동기 제공을 통해 증명서의 역할도 부여될 만한 실효성을 가지기 위해서는 교육청(교과과정 연계), 선관위(정치정보의 선별과 제공) 등 공식적 채널들과의 접촉 및 사업의 활성화를 위한 촉진책들이 기관들 내부에서 논의될 수 있을 정도로 부각되어야 한다. 덧붙여서 참여행위자들의 활동을 촉진시키고 정보를 환류 시키기 위한 웹사이트와 같은 도구도 필요하다. 둘째, 민주주의 패스포트 구성과 내용에서 합의가 반드시 요구된다. 즉 지역정보의 게재와 선택에 대한 기준, 참고자료에 대한 제공 주체와 홍보 등이 동반되어야 한다. 아울러 합의된 기준을 전제로 대상의 다양성(학생, 성인, 다문화 등) 차별화된 패스포트의 작성 필요성과 가능성도 검토되어야 한다. 셋째, 다양한 정책사업이 그러하듯이, 본 민주주의 패스포트는 민주시민교육을 위한 사업단위의 성격을 갖는다. 중요한 것은 정책의 지속성과 효과적인 성과를 창출하기 위해서는 기본조건으로 사회과학과 인문학적 소양, 지역적 관심을 촉진시킬 수 있는 전문가를 어떻게 육성할 것인가가 지방정부 차원에서 관심을 가지고 제안되어야 한다. 민주주의 패스포트에 대한 충남도의 관심과 정책이 도내 산적한 다양한 갈등적 문제를 해결하는 기능을 하고, 풀뿌리 민주주의를 한층 발전시킬 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 강명세. 2010. “불평등한 민주주의와 평등한 민주주의.” 「기억과 전망」 23호.
- 강현수. 2014. “포르투갈레그리: 주민참여와 직접민주주의를 선도하는 도시.” 「열린충남」 여름호.
- 경기도시흥교육지원청. 2015. 「2015 민주시민교육 기본 계획」. 교수학습지원과 민주시민 교육팀.
- 김 욱. 2002. “대통령-의회 관계와 정당의 역할.” 「의정연구」 8권 2호.
- 김 욱. 2005. 「정치참여와 탈물질주의」. 서울: 집문당.
- 김 욱. 2008. “민주정치제도와 국회: 국회의 대 행정부 관계와 입법 효율성을 중심으로.” 「정치·정보연구」 11권 2호.
- 김 욱·서복경·유병선. 2012. “한국의회 기능 강화를 위한 제도공학적 접근.” 국회용역보고서.
- 김창환. 2001. 「독일의 정치교육제도와 운영실태」. 서울: 통일교육원.
- 로널드 잉글하트·크리스찬 웰젤. 2007. 「민주주의는 어떻게 오는가」. 김영사.
- 모경환·이정우. 2004. “‘좋은 시민’에 대한 학생들의 인식 조사 연구.” 「시민교육연구」. 제36권 1호.
- 문우진. 2007. “대의민주주의의 최적화 문제와 헌법 설계: 정치거래 이론과 적용.” 「한국 정치학회보」 41집 3호, 5-31.
- 박은종. 2007. “세계화 시대에 바람직한 한국 민주시민교육 접근 방법 탐색.” 「인문학연구」 제34권 제1호.
- 박종민·장용진. 2012. “좋은 시민과 좋은 정부.” 「정부학연구」. 제18권 1호.
- 선거연수원. 2015. 「2015년도 교육·연수계획」. 서울: 선거연수원.
- 손규성. 2000. “대전충남지역 현안과 지역 시민운동.” 「황해문화」 2000 가을호.
- 신형식. 2012. “시민사회와 민주시민교육.” 「한국민주시민교육학회보」 제13권 2호.
- 안순철. 1998. 「선거체제 비교: 제도적 효과와 정치적 영향」. 서울: 법문사.
- 임성호. 2002. “미국의 분점정부(Divided Government)와 거버넌스” 「한국정당학회보」 창간호.

- 장익관. 2008. “좋은 사람과 좋은 시민의 긴장: 아리스토텔레스 정치공동체의 가능성과 한계.” 「한국정치학회보」. 제45집 2호.
- 장정애. 2013. 「스웨덴 선거정치교육 모델」. 서울: 한국디지털도서관포럼.
- 정유성. 2001. 「지식기반사회에 적합한 민주시민 육성 방안」. 서울: 교육인적자원부.
- 정진민. 1998. 「후기산업사회 정당정치와 한국의 정당발전」. 서울: 한울 아카데미.
- 정창화. 2005. “민주시민교육의 제도적 착근방안.” 「한국민주시민교육학회보」 제10권.
- 조기숙. 2002. “국회의 위상 강화를 위한 정당 및 선거제도의 개혁.” 「한국정당학회보」 창간호.
- 조찬래 외. 2011. 「각국의 민주시민교육 제도 및 관련법안 연구」. 대전: 충남대 산학협력단.
- 존 드라이젠, 패트릭 던리비 (김욱 옮김). 2014. 「민주주의 국가이론」. 서울: 명인문화사.
- 진영재. 1997. “정당제도화의 유형과 체제선택의 경험적 논의: 15개 선진자본국가들의 비교 연구.” 「한국정치학회보」 31집 4호, 161-185.
- 최종덕. 2007. “미국의 민주시민교육.” 제12권 1호.
- 필립스 쉬블리 (김계동 등 옮김). 2008. 「정치학개론」. 서울: 명인문화사.
- 한국신문협회. 2010. 「선거와 민주주의 패스포트 2010」. 서울: 한국신문협회.
- 홍영란 외. 2013. 「아동·청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계 개발 연구 III」. 서울: 한국청소년정책연구원.

- Aldrich, John H. 1995. *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Aldrich, John H. 2011. *Why Parties? A Second Look*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bessette, Joseph M. 1980. "Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government." In Robert Goldwin and William Shambra eds. *How Democratic is the Constitution?* Washington, DC: American Enterprise Institute, pp. 102-16.
- Bond, Jon R., and Richard Fleisher (eds.) 2000. *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Richard S. Katz (eds.) 1999. *Party Discipline and*

- Parliamentary Government*. Ohio State University Press.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Coase, Ronald H. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. 2007. *Legislative Leviathan: Party Government in the House* (2nd edition). New York: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dodd, Lawrence C., and Bruce I. Oppenheimer (eds.). 1997. *Congress Reconsidered* 6th ed., Washington, D.C.: CQ Press.
- Dryzek, John S. and Patrick Dunleavy. 2009. *Theories of the Democratic State*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley & Sons.
- Dynneson, R.D. 1992. An Exploratory Survey of Four Groups of 1987.
- EACEA(Education, Audiovisual and Culture Executive Agency). 2012. *Citizenship Education in Europe*. Brussels: Eurydice.
- Fiorina, Morris P. 1996. *Divided Government*, 2nd ed. Boston: Allyn and Bacon.
- Fukuyama, Francis. 1999. *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order*. New York: Free Press.
- Habermas, Jurgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Haggard, Stephen, and Mathew D. McCubbins (eds.). 2001. *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization*. Princeton: Princeton University Press.

- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In *The Failure of Presidential Democracy*, eds. Juan Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* Vol. 26.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- Morgenstern, Scott and Benito Nacif (eds.). 2002. *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Nordic Council of Ministers. 2002. *Have a good participation: recommendations on public participation in forestry based on literature review and Nordic experiences*. Copenhagen. Ekspresen Tryk & Kopicenter.
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski. 1993. *Political Recruitment: Gender, Race, and Class in British Parliament*. New York: Cambridge University Press.
- Powell, G. Bingham. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. Yale University Press.
- Ravitch, Diane & Joseph P. 2002. *Vitertitti, Making Good Citizens: Education and Civil Society*. Yale University Press. New Heaven & London.
- Rawls, John. 1997. "The Idea of Public Reason Revisited." *University of Chicago Law Review* 94: 765-807.
- Rubenstein, Doris. 2004. *The good corporate citizen: a practical guide*. Hoboken.

Russell J. Dalton. 2008. *The Good Citizen: How a Younger Generation Is Reshaping American Politics*. CQ Press. Washington D.C.

Schattschneider, E. E. 1942. *Party Government*. New York: Hot, Rinehart.

Shugart, Matthew S. 1998. "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices." *British Journal of Political Science* 28, 1-29.

Shugart, Matthew S., and John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.

Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: The Free Press.

한겨레. "충남시민재단 '첫돌'...NGO센터 건립이 과제." (2014.11.17).

호주 빅토리아주 선거관리위원회. <http://passport.vec.vic.gov.au>

스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트 관련. <http://www.falukommun.se>

선거연수원. <http://www.civicedu.go.kr>

중앙선거관리위원회. <http://www.nec.go.kr>

〔부록-1〕 충청남도 민주주의 패스포트(案)


충청남도 민주주의 패스포트

- 좋은 시민을 위한 민주주의 길라잡이 -

민주주의 패스포트

Democracy Passport



		
	충청남도 민주주의 길라잡이 센터	
	연락처: 000-000-0000	

좋은 시민을 위한 민주주의 길라잡이

민주주의 패스포트

충청남도 민주주의 패스포트는 각계각층의 주민들이 정치적인 선택과 결정을 할 때 필요한 정보를 제공함으로써 실질적인 영향력을 발휘할 수 있도록 알려주는 지침서이자 안내서입니다.

민주주의 패스포트는 지방정부와 중앙정부가 제공하고 있는 다양한 시민참여 제도와 이러한 프로그램에 참여할 수 있는 구체적인 정보와 경로를 담고 있습니다.

민주주의 패스포트는 개방과 공유의 가치를 주창하고 있습니다. 아울러 민주주의 네비게이터의 내용에 대해 시민과 사회단체, 지방자치단체와 정부 모두의 새로운 아이디어와 프로그램에 대한 개선 사항은 언제든지 환영합니다.

민주주의 패스포트는 충청남도 <자치행정과>와 <○○○○연구회>, <○○시민단체> 등의 협력으로 만들어졌습니다.

[정보문의 및 연락처: ○○○ / 000-000-000]

□ 민주주의 패스포트 소지인 정보 □

사진	성 명	
	연락처	
	이메일	

□ 좋은 시민(Good Citizen)이란?

※ 형식적 제시보다 대화와 토론을 통해 체득한 내용을 기술

※ 행동강령과 같이 구체적인 지향점 제시

※ 지역공동체에서 행동할 자세 등 포함

□ 당신이 영향을 미칠 수 있는 범위(기초, 광역, 행정부, 국회)

※ 공적영역의 의미와 참여, 선택, 결정의 의미 강조

※ 시민행동을 통한 정치적 변화라는 적극적 자세 유지

※ 수록되거나 언급되는 영역은 정책추진 참여자간의 자율성 필요

I. 민주주의 길라잡이: 기초자치단체

○ 풀뿌리 민주주의 지도 : 천안시~태안군 (15개 시·군)

천안시의 상징

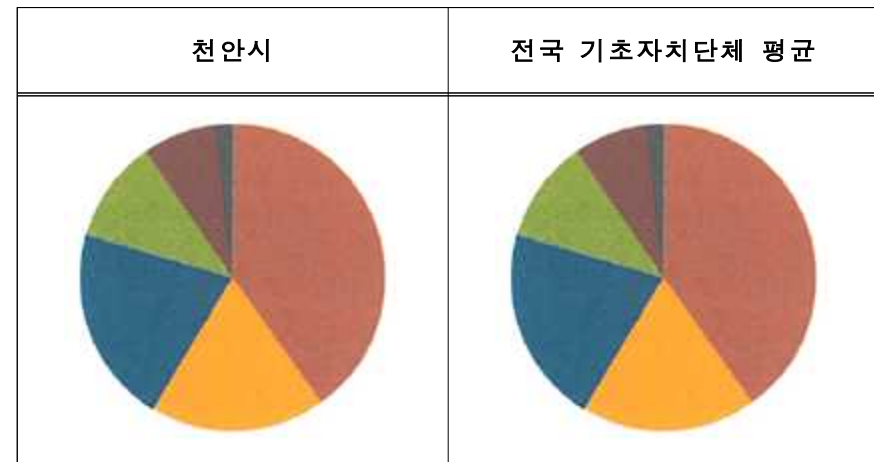
천안시 발전사와 발전방향(비전)

전체인구

공무원 수

시 예산

○ 예산 지도



【검토사항】

- ※ 공개 가능한 예산정보의 항목 등에 관련한 충남도와 지자체 협의 필요
- ※ 전국 기초자치단체 예산의 구분과 표준적 성격
- ※ 연간 세입/세출 정도 (공개가능 여부 표준제시)
- ※ 재정자립도 및 재정자주도 등 세부 판단 요구

○ 주민참여 지도

★ 주민참여예산제

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 학교운영위원회

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 주민자치위원회

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 시도별 대표 정책

【검토사항】

※ 자치단체에서 대표적으로 추진하는 민주주의 제도 소개

○ 시민이 주인입니다: 직접민주주의 지도

★ 주민소환제

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 주민투표제

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 주민발의제

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 주민소송제

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

○ 정치 지도

기초단체장			
시의회			
국회의원			
교육감			

Quiz) 알아두면 좋은 정치제도의 선별과 기재 (정보제공)

- 국내거주 외국인과 외국거주 한국인은 참정권이 있을까요? 없을까요?

★ 다음 지방 선거 예정일과 바뀌는 선거제도

○ 풀뿌리 시민단체 지도

【검토사항】

※ 작성의 기준 / 범위의 설정

- ① 회원가입이 개방되어 있는 지방 시민단체 명단 제공
- ② 법정보호단체 및 임의 단체 제외
- ③ 비영리 공익단체
- ④ 기타

II. 민주주의 길라잡이: 충청남도

○ 풀뿌리 민주주의 지도: 충청남도

충청남도 상징 사진

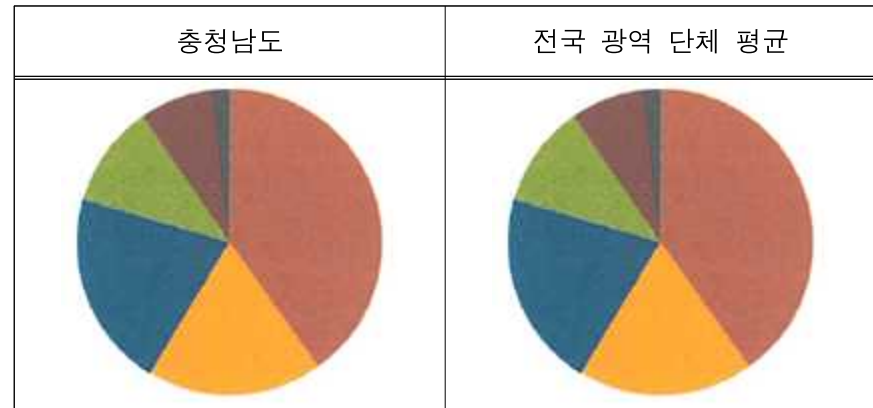
충남에 대한 발전사와 청사진

인구

공무원 수

도 예산

○ 예산 지도



【검토사항】

- ※ 충청남도의 상징, 발전사, 청사진의 중요정보 논의
- ※ 인구(변동비), 공무원, 예산 등의 공개여부 (홈페이지 연동)
- ※ 예산지도는 충청남도의 지방정부 활동을 전국단위로 비교하여 제시
- ※ 충남도 추진 정책에 대한 공유와 행정공개 기준 설정(내부검토)

○ 도민참여 지도

★ 도민참여예산제

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 도민정상회의

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 도민리포터

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 도정평가단

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 정책서포터즈

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

【검토사항】

- ※ 충청남도에서 진행하는 직접민주주의 제도 홍보 (참여유도)
- ※ 단위별 정책추진을 여권에 게재할 경우 정책효과 및 비용검토
- ※ 개별 정책의 게재 시 시기의 유동성을 감안한 탄력 공개 여부
- ※ 도민참여지도에서 평가적 지표도 동시에 고민할 필요가 있음

○ 정치 지도

광역단체장			
광역의회			
국회의원			
교육감			

【검토사항】

- ※ 지방정부에 관련된 정치적 제도를 통해 지방정치 정보 제공
- ※ 정치제도를 설명하여 관심을 넓히고 참여 신장
- ※ 지방의회를 통한 문제해결과 참여경로 등의 고려(가능성)

★ 다음 지방 선거 및 총선 예정일과 바뀌는 선거제도

.....

.....

.....

.....

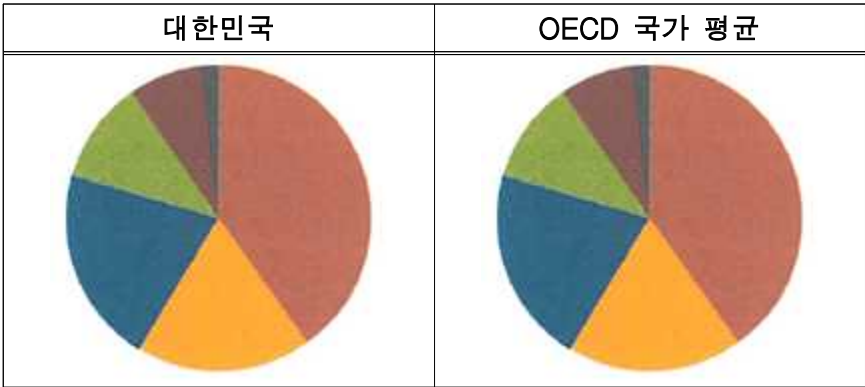
.....

Ⅲ. 민주주의 길라잡이: 대한민국

○ 민주주의 지도

대한민국 상징 사진
대한민국 발전사와 청사진
인구 공무원 수 예산

○ 예산 지도



○ 국민참여 지도

★ 국민참여재판

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 입법청원제도

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 국가인권위원회

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

★ 국민권익위원회

- ① 제도의 원리와 취지에 대한 설명
- ② 자격 요건 및 참여 방법
- ③ 현황 및 사례
- ④ 담당 연락처

○ 정치 지도

대통령			
국 회			

★ 다음 총선 및 대통령 선거 예정일과 바뀌는 선거제도

Quiz) 광화문에서의 촛불집회 참여자는 좋은 시민일까요?

IV. 민주주의 길라잡이: 세계시민

○ 유엔인권위원회(선택의정서)

- 개인(시민)의 국가고발제도

○ 국제노동기구(ILO)

- '유엔 특별보고관 긴급청원제도'(Urgent Appeal)

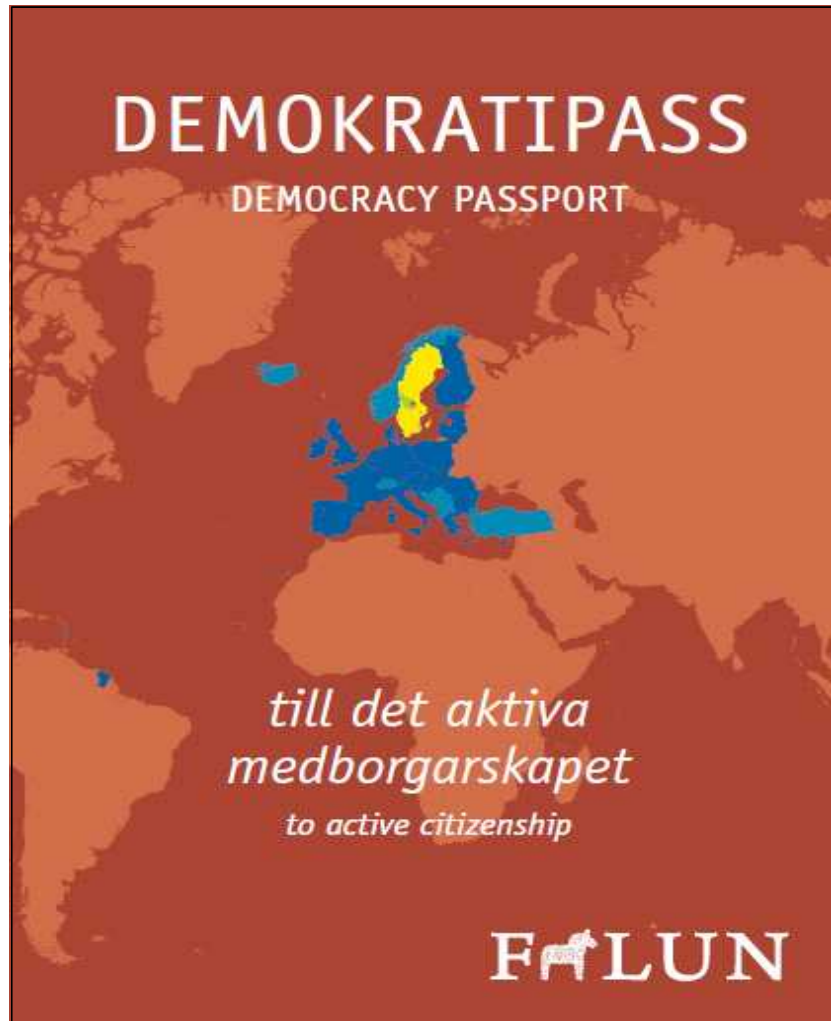
○ 국제사면위원회(Amnesty International)

- <http://www.amnesty.org>의 서명

【검토사항】

- ※ 지구적인 이슈로 보편적인 인권, 자유, 평등, 평화에 관련한 정보
- ※ 공식적인 제도로써 노동, 빈곤, 연대, 협치에 관한 제도 소개
- ※ 글로벌 시민의식 함양을 위해 국제단체에 참여방법 등의 게재 고려

[부록-2] 스웨덴 팔룬시 민주주의 패스포트(Demokratipasset)



SUPERVALÅRET 2014
Delta i valen och gör din röst hörd!

25 MAJ
Val till Europaparlamentet

14 SEPTEMBER
Val till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige

www.val.se
www.falun.se/demokrati

Participate in the elections and make your voice heard!
www.val.se/in_english
www.falun.se/democracy

Falu kommun, december 2013 • Layout: RR reklambyrå • Tryck: Stråline

 **Europeiska medborgaråret 2013**
www.europa.eu/citizens-2013

 **Riksdag & Departement**

 **EUROPEISKA VECKAN
LOCAL DEMOCRACY**

 **HÖGSKOLAN
DALARNA**

 **FALUN**
Falu kommun • 023-830 00 • www.falun.se

Demokratipasset och supervalåret

2014 är ett unikt år. Aldrig tidigare har så många medborgare runt om i världen kunnat delta i demokratiska val, folkomröstningar och medborgarinitiativ som i år. I år kommer bland annat Europeiska Unionen med nästan 400 miljoner röstberättigade att genomföra val. Som medborgare i Falun, Dalarna, Sverige och EU får vi därmed inte mindre än fyra viktiga beslutstillfällen utöver alla andra möjligheter att göra våra röster hörda. För att kunna göra detta gäller det att ha koll och vara välinformerad. Den här informationsbroschyren blir din vägledning till det aktiva medborgarskapet och den deltagande demokratin. Demokratipasset ingår i Falu kommuns demokratiutvecklingsprogram och har sammanställts av Falu demokratiråd i samarbete med redaktionen på tidningen Riksdag & Departement och Högskolan Dalarna.

Materialet till Falu demokratipass har sammanställts av Falu demokratiråd i samarbete med redaktionen på tidningen Riksdag & Departement. ► rod.se

Redaktör: Bruno Kaufmann

Layout: RR Reklambyrå **Tryck:** Strålin
Andra upplagan, första tryckningen

Tack till Elisabeth Erlandsson, Paul Carline, Thomas Sedelius, Daniel Lindvall och demokratirådet för granskning och synpunkter.



Falun Democracy passport offers a citizens guide to participatory options at different political levels. You are welcome to develop and customize this concept for your own needs. ► falun.se/democracypassport



MER INFORMATION OCH KONTAKT

► falun.se/demokrati

► falun.se/democracy



Detta pass tillhör:

FÖRNAMN

.....

EFTERNAMN

.....

E-MAIL/MOBIL

.....



Röstberättigad i:

☐ FALUN

☐

.....
annan kommun/other municipality

☐ DALARNA

☐

.....
annat landsting/other region or state

☐ RIKET

☐

.....
annat land/other country

☐ EUROPEISKA
UNIONEN

☐

☐ SAMETINGET

☐

.....
annan politisk arena

Vad betyder detta? Läs mer på nästa uppslag.

Snabbguide till det aktiva medborgarskapet

VAR KAN JAG PÅVERKA?

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 Petterson (S)

► falun.se/demokrati

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

Världen

7 098 488 592 invånare

Länder med demokratiska val

(2011): 117 (utav 206)

Länder med demokratiska folkomröstningar (2013): 99

(► dd-navigator/countries)

Deltagande (Genomsnitt 1945–2010): 64 % (idea.int/vt)

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/

Europeiska 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

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

NÄR KAN JAG KANDIDERA OCH RÖSTA?



Europavalet

Val till Europaparlamentet

28 februari: Anmälningsskott för kandidater

10 april: Brevröstning börjar

1 maj: Förtidsröstning i utlandet börjar

7 maj: Förtidsröstning i Sverige börjar



Falu/Dala/Sverige-valet

Val till kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige samt riksdagen

10 april: Anmälningsskott för kandidater

31 juli: Brevröstning börjar

21 augusti: Förtidsröstning i utlandet börjar

27 augusti: Förtidsröstning i Sverige börjar

HUR KAN JAG GÖRA MIN RÖST HÖRD?



Lämna synpunkter
Kontakta en politiker/
ombud
Gör din röst hörd



Delta i partiarbetet
Ställ upp som kandidat
Rösta i nästa val/folk-
omröstning
Hjälpa till som valförrättare



Skriv ett medborgarförslag
Starta/skriv på ett folk-
eller medborgarinitiativ



Bli förtroendevald
Delta i remisser och
samråd



Demokratiåret 2014!
falun.se/demokratiaret

Falun – din närmaste demokratiarena



Foto: Tina Widen

i Falun är Dalarnas till folkmängden största kommun och residensstad. Här bor drygt 56 000 människor på 2 280 km². För 406 år sedan utfärdade kung Karl IX de första stadsprivilegierna. Några decennier senare var Falun rikets näst största stad efter Stockholm. Idag står Falun på Unescos världsarvslista och är 2015 värd för det 50:e världsmästerskapet i skidor.



BUDGET (2014)
3,5 miljarder SEK

ANSTÄLLDA
4 169 st

LÄS MER
► falun.se/omfalun



Foto: Magdalena Forsberg

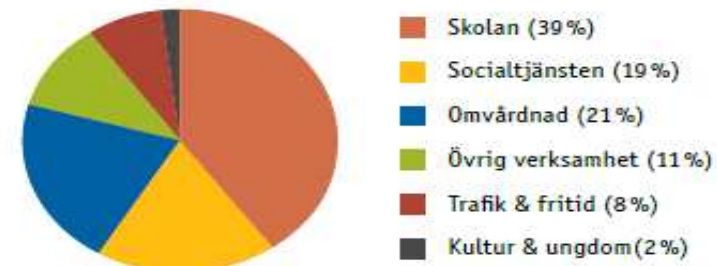
6



Som en av 290 svenska kommuner och landets 28:e största stad tar vi i Falun själva hand om viktiga vardags- och livsfrågor som:

- Barnomsorg och förskoleverksamhet
- Grund- och gymnasieskolan
- Socialtjänsten
- Vård och omsorg av äldre och funktionshindrade
- Vattenförsörjning och avlopp
- Renhållning och avfallshantering
- Plan- och byggfrågor
- Miljö- och hälsoskydd
- Räddning, ordning och säkerhet
- Val- och demokratifrågor
- Kultur och bibliotek
- Bostäder
- Flyktningmottagande
- Arbetsmarknad

FALU KOMMUNS BUDGET (2014)



Falun is one of 290 Swedish self-governing municipalities with a wide range of responsibilities including education, social welfare, infrastructure, culture and environment. The annual budget is approx. 3.4 billion SEK (EUR 400 Mio).

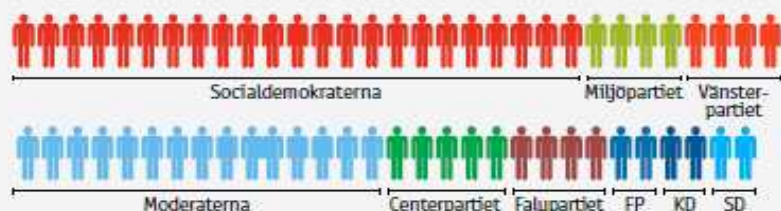
7

MIN PÅVERKANSGUIDE TILL FALUN



Falu kommuns viktigaste beslutsorgan är kommunfullmäktige, som väljs vart fjärde år – närmast den 14 september 2014. Kommunfullmäktige, kommunens egen riksdag, består av 61 ledamöter som kommer från nio olika politiska partier.

MANDATFÖRDELNING I KOMMUNFULLMÄKTIGE



FP – Folkpartiet, KD – Kristdemokraterna, SD – Sverigedemokraterna

Som Falubo är du välkommen att på olika sätt delta aktivt i den lokala politiken genom att t.ex:

- ▶ Bli medlem i ett lokalt parti
- ▶ Ställa upp som kandidat i val
- ▶ Rösta fram andra Falubor till kommunfullmäktige
- ▶ Medverka i nämnder och råd som förtroendevald
- ▶ Hjälpa till som valförrättare

**NÄSTA VAL TILL
KOMMUNFULLMÄKTIGE**
14 september 2014

LÄS MER
falun.se/valen2014

Kontakta kommunens demokrativägledning (falun.se/demokratiguide) eller ring valnämnden på tel 023-869 25.



Falun has a local parliament with 61 representatives from nine different parties. The next elections take place in September 2014.



Vid valet räknas varje röst. Men där slutar inte våra möjligheter att påverka den politiska dagordningen och gemensamma beslut. Som medborgare i Falun kan du dessutom t.ex:

- ▶ Lämna synpunkter
- ▶ Bli aktiv i en intresseförening
- ▶ Delta i remisser och samråd
- ▶ Lägga fram ett medborgarförslag (och presentera förslaget i kommunfullmäktige)
- ▶ Starta ett folkiniciativ (aktuella initiativ ▶ folkiniciativfalun.se)

För att kunna påverka på bästa sätt och göra din röst hörd är det viktigt att:

- ▶ Kontrollera om den fråga som du vill lyfta är en kommunal fråga eller hanteras av till exempel staten eller EU.
- ▶ Följa vissa regler när det gäller formella påverkansprocesser som medborgarförslag och folkiniciativ.

Läs mer på falun.se/demokrati eller kontakta kommunens demokratiråd.



Foto: Tjens



As a local citizen you can influence agenda-setting and decision-making by putting forward a citizens' proposal to the municipal parliament or launch a popular initiative.

Dalarna – hemmaregionen i Sveriges hjärta



Foto: Lars-Gunnar Svärd

i Dalarna är ett av Sveriges mest traditionsrika landskap och är hem-mabasen för drygt 276 000 människor som bor på en yta motsvarande Belgien. Landsdelen industrialiserades tidigt och har ett mycket rikt kultur- och samhällsliv. I Dalarna träffas människor från hela världen årligen för stora evenemang som Vasaloppet, Folk- och Försvar och Tällberg Forum. Sedan 150 år tillbaka har Dalarna också ett eget parlament, landstingsfullmäktige.

► dalarna.se/sv/mer-om-lanet



Foto: Lars-Gunnar Svärd



BUDGET (2013)
7 miljarder SEK
(motsvarar två gånger
Faluns budget)

**ANSTÄLLDA,
LANDSTINGET**
8400 st

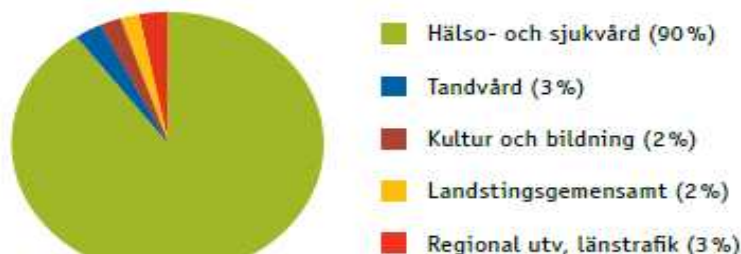


Landstinget är den regionala politiska arenan och ansvarar i första hand för hälso- och sjukvårdsfrågor. I dag finns i Sverige 20 landsting som förutom sjukhus och vårdcentraler även ansvarar för viss utbildning samt upphandlar tjänster, äger fastigheter och stödjer den regionala kulturen.

Exempel på verksamheter som Landstinget Dalarna styr över är bl.a:

- Lasarett i Avesta, Borlänge, Falun, Ludvika, Mora och Säter
- Vårdcentraler och ungdomsmottagningar i samtliga 15 kommuner
- 28 tandvårdcentraler i hela Dalarna
- Tre folkhögskolor och ett musikkonservatorium

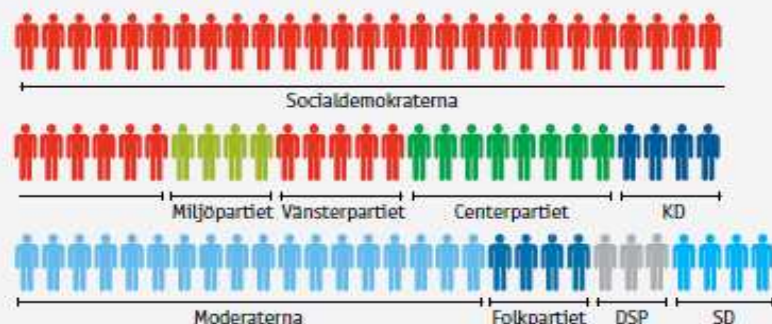
FÖRDELNING AV LANDSTINGETS BUDGET



Dalarna County covers a region of the size of Belgium, but with just about 276.000 inhabitants. The regional political level deals mainly with healthcare and some regional activities in education and culture. The annual budget is approx 7 billion SEK (EUR 800 million).

MIN PÅVERKANSGUIDE TILL DALARNA

MANDATFÖRDELNINGEN I LANDSTINGSFULLMÄKTIGE



KD = Kristdemokraterna, DSP = Dalarnas sjukvårdsparti, SD = Sverigedemokraterna



Landstinget Dalarnas viktigaste beslutsorgan är Landstingsfullmäktige, som väljs vart fjärde år – nästa val sammanfaller med kommun- och riksdagsvalet den 14 september 2014.

Vårt regionala parlament har 83 ledamöter (sedan 2010) från nio olika politiska partier.

Som Falu- och Dalabo får du gärna bli aktiv i den regionala politiken genom att t.ex:

- ▶ Engagera dig i ett politiskt partis länsförbund
- ▶ Ställa upp som kandidat inför nästa val
- ▶ Rösta fram ledamöterna i Landstingsfullmäktige
- ▶ Medverka i olika nämnder och råd som förtroendevald
- ▶ Hjälpa till som valförrättare



Dalarna County has a regional parliament with 83 representatives from nine different parties. The next elections take place in September 2014.

12



Foto: Ulf Palm



Du kan påverka Dalarnas politiska dagordning och beslut genom att bland annat:

- ▶ Följa beslutsvägarna (i första hand genom att uppdatera dig på nätet, ► ltdalarna.se/politik)
- ▶ Lägg fram egna förslag till landstingets samtliga partier genom en nyskapad påverkanskanal: Medborgarnas förslagslåda (► ltdalarna.se/politik/medborgarnas-forslagslada)

OBS! Sedan 2011 har du och andra dessutom rätten att tillsammans starta ett regionalt folkinitiativ om en landstingsfråga. För att lyckas med detta behöver du samla in knappt 23 000 namnunderskrifter inom sex månader.

I ett annat landsting (Västerbotten) lyckades en grupp medborgare med ett sådant initiativ, som den 8 september 2013 ledde till Sveriges första regionala folkomröstning i historien. ► vll.se/folkomrostning

Det går att påverka – om du vill, informerar dig noggrant och satsar ordentligt.



As a citizen of Dalarna you can influence agenda-setting and decision-making by putting forward a citizens' proposal to the political parties in parliament or by launching a popular initiative.

13

Sverige – vår nationella politikarena



Foto: Lars Forstedt/Infarkiv.se



Till skillnad från de flesta andra länder i världen har Sverige kunnat utveckla sin demokrati under flera sekler utan krig eller diktatur. Det har gynnat framväxten av ett folkstyre med mänskliga rättigheter, en offentlighetsprincip, fria val och möjligheter att påverka för drygt 9,5 miljoner människor i Europas till ytan femte största land.

► riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/demokrati/



Sweden is Europe's fifth biggest country in terms of size and has about 9.5 million inhabitants. The national political arena has a dominant role when it comes to legislation and public expenditures, which amounts to approx. 800 mdkr (EUR 90bm) annually.

14



BUDGET
ca 800 miljarder SEK
(motsvarar 235 gånger Faluns budget)

STATLIGT ANSTÄLLDA
ca 250 000 st

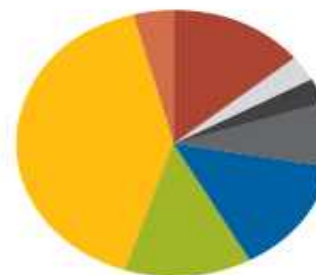


Den nationella politiken har en stark ställning. Det har att göra med de befogenheter att styra och bestämma som riksdag och regering förfogar över. Riksdagen kan ändra grundlagar med två beslut och ett val däremellan och den har – i motsats till fullmäktige i kommuner och landsting – rätt att stifta och ändra lagar som gäller för hela landet. Därutöver hanterar vår riksdag och regering en minst lika stora andel av de offentliga medlen (drygt 800 miljarder SEK) som alla kommuner och landsting tillsammans gör. Det finns knappt 250 000 statligt anställda i dag.

Till de viktigaste områden som riksdag och regering styr över på den nationella arenan hör:

- Velfärdsfrågor (till exempel socialförsäkringar) som också utgör den klart högsta utgiftsposten i statens budget
- Rättsväsendet, exempelvis polisen
- Arbetsmarknaden
- Utbildning
- Försvar, utrikesfrågor och internationellt bistånd
- Kommunikationer, infrastruktur och energi

FÖRDELNING AV SVERIGES BUDGET



- Offentlig förvaltning (14%)
- Försvar (3%)
- Samhällsskydd (3%)
- Näringslivsfrågor (8%)
- Hälso- och sjukvård (14%)
- Utbildning (13%)
- Socialt skydd (41%)
- Övrigt (4%)

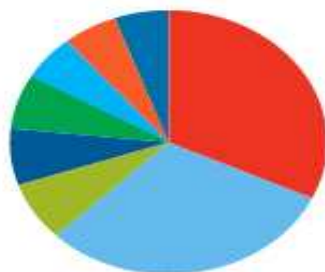
15

MIN PÅVERKANSGUIDE TILL SVERIGE



Riksdagen är Sveriges viktigaste beslutsorgan och väljs vart fjärde år. Nästa val, som sammanfaller med kommun- och landstingsvalet, äger rum den 14 september 2014. Vårt nationella parlament har 349 ledamöter från åtta olika politiska partier.

MANDATTFÖRDELNING I SVERIGES RIKSDAG



- Socialdemokraterna (112)
- Moderaterna (107)
- Miljöpartiet (25)
- Folkpartiet (24)
- Centerpartiet (23)
- Sverigedemokraterna (20)
- Vänsterpartiet (19)
- Kristdemokraterna (19)

Som medborgare i Sverige kan du aktivera dig i den nationella politiken genom att t ex:

- Bli medlem i ett politiskt parti som finns i hela riket
- Anmäla ditt intresse av att ställa upp i nästa val
- Delta i debatten inför och valet till riksdagen
- Hjälpa till som valförrättare (intresseanmälan på tel. 023-869 25)

Intresserad? Hör av Dig till de politiska partierna, kontakta Falu valnämnd (om du vill bli valförrättare) eller läs mer på riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/



Sweden has a national parliament with 349 representatives from eight different parties. The next elections take place in September 2014.



Besluten som fattas på den nationella arenan är av mycket stor betydelse för allas välfärd, trygghet och säkerhet. Därför riktas också mycket av den mediala uppmärksamheten till regeringen, riksdagen och de nationella myndigheterna.

Det finns en rad (indirekta) kanaler till att göra sin röst hörd genom att till exempel:

- Engagera sig i en intresseförening som påverkar den nationella politiken
- Kontakta ett politiskt ombud, exempelvis en riksdagsledamot för att förmå denna att driva en fråga
- Kontakta ett juridiskt ombud i exempelvis diskrimineringsfrågor
- Starta ett folk- eller medborgarinitiativ på lokal, regional eller europeisk nivå för att indirekt påverka den svenska politiken

OBS! I många andra europeiska länder finns det idag även kanaler till att direkt kunna påverka det nationella parlamentets dagordning, som exempelvis i Finland ► www.kansalaisaloite.fi/sv

I början av 2014 lade den svenska regeringen fram en demokratiplan där olika strategiska satsningar på att stärka det aktiva medborgarskapet och den deltagande demokratin redovisas och diskuteras ► www.regeringen.se/sb/d/2001



As a Swedish citizen your key formal channel of influence on national politics goes through the political parties. Additionally, you can make your voice heard by, for example, becoming a member of an association dealing with specific policies.



Foto: Andreas Offesson/bildarkivet.se

Europeiska Unionen – en gränsöverskridande demokrati



Foto: Lena Säfström



Den Europeiska Unionen (EU) är vår nyaste och i särklass största politiska arena. Efter subkontinenten Indien utgör EU med drygt en halv miljard invånare från 28 olika medlemsstater världens näst största demokrati. En stor del av alla lagar och regler som vi behöver följa i dag har sitt ursprung i EU, som vid sidan av Kina och USA förfogar över en av världens största ekonomier ► europa.eu



The European Union is a trans-national polity with more than half a billion citizens in 28 different nation states. It handles many different issues of a trans-national character but controls only a limited budget of 150 billion EUR and has five times fewer employees than the Swedish state.

18



BUDGET (2013)
1 300 miljarder SEK
(motsvarar 382 gånger Faluns budget)

ANSTÄLLDA
ca 50 000 st

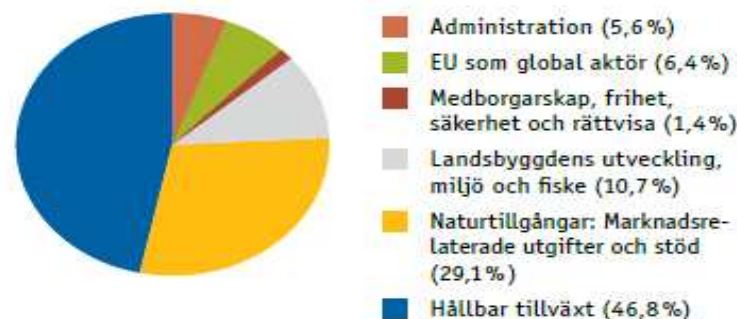


Den Europeiska Unionen kritiseras ofta för sin jämförelsevis svagt utvecklade demokrati. Det direktvalda parlamentet har dock med åren fått allt större makt, framför allt då det gäller att stifta lagar som gäller för hela EU. Samtidigt finns inget annat internationellt samarbete i världen som har utvecklat så långtgående medborgarliga möjligheter att påverka som just EU.

EU är i dag utgångspunkt för en stor del av alla våra (även nationella) lagar, men kontrollerar en jämförelsevis liten budget på drygt 1 300 miljarder SEK, cirka 1,6 gånger den svenska statsbudgeten – och har knappt 50 000 anställda, fem gånger mindre än svenska staten.

EU:s ansvar omfattar bland annat regler för handeln, den gemensamma marknaden, valutan (endast euro-länder) och en del internationella avtal. Dessutom har EU, tillsammans med medlemsstaternas representanter i ministerrådet, beslutsrätt när det gäller bland annat miljö- och hälsopolitiken, energi- och transportfrågor, polissamarbetet samt jordbruk och fiske. Slutligen kan Unionen medverka i frågor som kultur och utbildning.

FÖRDELNING AV EU:S BUDGET



19

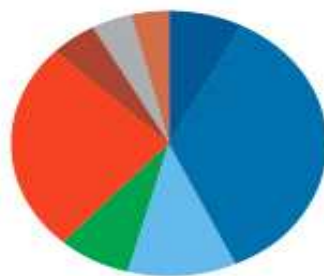
MIN PÅVERKANSGUIDE TILL EUROPA



Europaparlamentet är den enda direktvalda (sedan 1979) politiska församlingen på gränsöverskridande nivå. Den har sitt säte i Strasbourg/Frankrike samt i Bryssel/Belgien och har (fram till nästa val) 766 ledamöter. Nästa val äger rum den 25 maj 2014 – och då kommer det att bli 751 ledamöter. Sverige behåller dock sina 20 platser. Som Falu-, Dala- och Sverigebo har du möjlighet att medverka i EU-parlamentets arbete genom att till exempel:

- Bli medlem i ett politiskt parti som är representerat i EU-parlamentet
- Anmäla ditt intresse att ställa upp i nästa val
- Delta i debatten inför och valet till EU-parlamentet
- Hjälpa till som valförrättare

MANDATFÖRDELNING I EUROPAPARLAMENTET



The European Parliament has 766 members; its next general election is very soon – on May 25, 2014. Its power has been increasing gradually over the years. The Parliament is now co-deciding, along with member governments in the Council of Ministers, on many important issues.

20



Foto: bildarkivet.se



Sedan drygt 20 år tillbaka finns det formellt ett unionsmedborgarskap som ger oss rättigheter och möjligheter utöver våra lokala, regionala och nationella politikforum. Det gäller bland annat:

- Rätten att klaga med hjälp av EU:s ombudsman (hon heter Emily O'Reilly) ► ombudsman.europa.eu
- Få stöd vid individuella problem som unionsmedborgare i ett annat land ► europa.eu/solvit
- Göra din röst hörd i officiella sammanhang ► europa.eu/yourvoice
- Påverka EU-parlamentets dagordning genom en medborgarpetition ► europarl.eu
- Starta och/eller skriva ett europeiskt lagförslag i form av medborgarinitiativ ► europa.eu/citizens-initiative

Visste du förresten att EU:s medborgarinitiativverktyg är världens första att förena direkt, elektronisk och gränsöverskridande demokrati? Testa det gärna!



As a European Union Citizen you have many more channels for influencing and setting the agenda of transnational politics than you may think or be aware of – for example, by using the innovative European Citizens' Initiative right.

21

Världen – framtidens medborgararena



Foto: Jörgen Wiklund/bildarkivet.se



Mycket hänger ihop i dagens värld. När du beställer din smartphone sätts en global produktionskedja igång. Om ett kärnkraftverk på andra sidan jorden får problem påverkar det även vår närmiljö. En väpnad konflikt i en hörna av vår jord förändrar migrationen i en helt annan. Till skillnad från våra lokala, regionala, nationella och europeiska demokratiforum har över 7 miljarder medborgare på den globala nivån än så länge ganska få formella möjligheter att påverka – men det finns spännande alternativ.

► www.un.org/en/globalissues/democracy/



FN-SYSTEMETS UTGIFTER (2013)
266 miljarder SEK
(motsvarar 78 gånger Faluns budget)



Många vardagliga problem och frågor har i dag en global dimension. Sedan drygt hundra år tillbaka görs det därför stora ansträngningar att bygga upp gemensamma globala institutioner och stärka regler och lagar som gäller alla. I första hand har det gjorts försök att hindra och lindra väpnade konflikter människor och länder emellan samt att skapa gemensamma spelregler för den globala ekonomin.

Organisationer och institutioner som till exempel Förenta Nationerna (sedan 1945 ► un.org) eller Världshandelsorganisationen (sedan 1995 ► wto.org) har byggt upp förvaltningsstrukturer för att hantera gränsöverskridande, världsomspännande frågor och problem. FN-stadgan fastställer att folkstyret är grundbulten för det globala samhället. FN:s världsdemokratidag firas årligen den 15 september.



Foto: Björn Svensson/bildarkivet.se



There is no common political entity based on free and fair elections. However, many worldwide governmental organizations fundamentally assert their allegiance to modern democratic principles – including citizens' participation at the global level.

MIN PÅVERKANSGUIDE TILL VÄRLDEN



Förenta Nationernas generalförsamling har 193 permanenta medlemmar, bland annat Sverige (sedan 1946) som tillhör organisationens största bidragsgivare.

FN-SYSTEMET



Som invånare i ett mycket aktivt och inflytelserikt medlemsland har du många möjligheter att påverka och medverka i FN-systemet. Bra sätt är till exempel att:

- ▶ *Bli medlem i FN-förbundet och engagera dig i en lokalförening (► fn.se)*
- ▶ *Representera en annan intresseorganisation i FN-sammanhang (kolla med din organisation)*
- ▶ *Verka för att din skola blir en FN-certifierad utbildningsinstitution, där globala politikfrågor spelar en viktig roll*

Men FN är långt ifrån den enda betydelsefulla aktören eller kanalen på den globala arenan. Här finns det i dag bokstavligen obegränsade möjligheter att vara med och göra din röst hörd.



At the global level there are no directly elected assemblies or institutions. However organizations like the UN and the WTO are offering limited forms of direct citizens' influence and agenda-setting.



Under senare år har inte bara FN-systemet öppnats gentemot världens medborgare utan även många andra mellanstatliga organisationer. Så har till exempel Världsbanken börjat verka för att stärka den deltagande demokratin i mottagarländerna.

En mycket viktig roll i att göra det möjligt för medborgarna att påverka spelar icke-statliga organisationer (så kallade NGO).

Dessutom har det skapats en rad nya kanaler som ger både direkta och individuella möjligheter att göra sin röst hörd i världspolitiken, till exempel webbplatsformen Avaaz, som enligt egen utsago är ett globalt kampanj-nätverk som för medborgarförslag upp till det globala beslutsfattandet ► avaaz.org

I den mer formella världen finns idag den så kallade Århuskonventionen. Den ger medborgarna i hela världen rätt till både information, deltagande och rättslig prövning i miljöfrågor och kan liknas vid ett europeiskt medborgarinitiativ på den globala arenan.

► unece.org/env/pp/acintro.html



Foto: Ulf Palm



At the global level formal channels of citizens' participation are still very rare; they include the so-called Aarhus Convention which includes participatory features on global environmental issues.

Röster om det aktiva medborgarskapet och den deltagande demokratin



Foto: EU-kommissionen

MAROS ŠEFCOVIČ

EU-kommissionens vice-ordförande

”Medborgarna kommer att spela en allt viktigare roll i Europeiska Unionens framtida utveckling. Historien lär oss att medborgarna känner sig mer och mer utanför och har svårt att se syftet med EU, trots att Unionen har integrerats steg för steg. Därför finns det nu ett helt nytt verktyg – det europeiska medborgarinitiativet. Denna första direktdemokratiska process på den gränsöverskridande arenan ger oss alla en möjlighet att sätta upp en sakfråga

på den gemensamma politiska dagordningen. Samtidigt finns det flera andra sätt att göra sin röst hörd i Europa som till exempel rätten att delta i EU:s samråd och remisser. Och så stundar ett mycket viktigt valår, där det blir avgörande för Europas och medlemsstaternas politiker att sätta sig ner och lyssna noggrant på vad Unionsmedborgarna tycker, säger och bestämmer – och hur de på bästa sätt kan representera dem.”

Gör din röst om det aktiva medborgarskapet och den deltagande demokratin hörd du också! ► falun.se/demokrati



Make your voice heard about active citizenship and participative democracy! ► falun.se/democracy



Foto: Miljöpartiet

PETER ERIKSSON

Ordförande i riksdagens konstitutionsutskott

”Arbetet för att skapa en levande demokrati, där människor räknas och självständigt tar ställning är en viktig del av den större drömmen om ett civiliserat och anständigt samhällsbygge. En levande demokrati är vardagsrummet där vi alla möts med självkänsla och respekt för varandra. Kampen för demokrati står därför i valet mellan att sjunka ned i TV-soffan och att samtala.”



Foto: Regeringskansliet

BIRGITTA OHLSSON

EU-och demokratiminister

”Demokrati måste först och främst vara en livsform och i andra hand en statsform så den liberala rösträttskämpen Ebba Holgersson. Precis som Ebba så tror jag att demokrati är mycket mer än bara en statsform. Förutsättningen för en levande och uthållig demokrati är delaktighet, inflytande och aktivt medborgarskap. Att varje individ har inflytande över de beslut som berör den egna vardagen. Demokratin kräver att delaktighet och inflytande ständigt stärks.”

Tre verktyg för att påverka

Samråd och remiss (Citizens' Consultation)

Ett samråd (eller en remiss) är ett konsultationsförfarande som regleras i lagen eller sker på frivillig grund för att få med intresserade och/eller berörda medborgare och/eller organisationer under beredningen av en viss fråga, lagstiftning eller bestämmelse. I Falun genomförs till exempel samråd med intresserade när det gäller ändringar av detaljplaner i ett område. ► falun.se/samrad

Medborgarförslag (Citizens' Proposals)

Ett medborgarförslag är rätten för enskilda medborgare i en kommun att lägga fram egna förslag till fullmäktige. I Falun betyder det att du som förslagsställare kan bli inbjuden till fullmäktige och får redogöra för tankarna bakom förslaget. ► falun.se/medborgarforslag

Folk- och medborgarinitiativ (Citizens' Initiative)

Ett folkinitiativ (på EU-nivå kallas verktyget "medborgarinitiativ") är den grundlagsfästa rätten för en del av befolkningen att lägga fram ett eget förslag – och få ett svar av alla. I Falun och Dalarna behövs idag namnunderskrifter av minst 10% av de röstberättigade för att frågan om en folkomröstning ska prövas i fullmäktige (där minst 2/3 av ledamöterna kan avstyrka förslaget) medan det behövs minst en miljon namnunderskrifter från minst sju medlemsstater inom EU för att en ny europeisk lagstiftning ska komma upp på EU-kommissionens dagordning. ► falun.se/folkinitiativ

Falu demokratikommun



Falu demokrati rapport presenterades i november 2011 och var resultatet av ett demokratiutvecklingsarbete där alla partier i Falu kommunfullmäktige deltog. Rapporten lade ramen för det fortsatta utvecklingsarbetet med att ta fram en utvecklingsplan för det aktiva medborgarskapet och den deltagande demokratin i kommunen. ► falun.se/demokrati rapport



Falu demokratiplan godkändes av kommunfullmäktige i maj 2012. Därigenom lade man fast ett handlingsprogram för att göra Falu till Sveriges "bästa kommun i medborgardialog" under de kommande åren. Planen innebär öppnandet av demokrat centrum på stadsbiblioteket, inrättandet av en kommunal demokrativägledning samt satsningar på ungdoms demokratin, demokratiwebben och ett aktivt samarbete i demokratifrågor nationellt och internationellt. ► falun.se/demokratiplan

Falu demokrati råd samordnar kommunens demokratiarbete och har fem ledamöter: Christina Haggren (Moderaterna), Carl-Erik Nyström (Centerpartiet), Linnea Risinger (Miljöpartiet), Anna Fält (Socialdemokraterna) och Bruno Kaufmann (Miljöpartiet, Ordförande). Från förvaltningen deltar Eva Dahlander (förvaltningschef), Åsa Hedin (kommunikationschef) och Karin Snabb Kirkham (demokrati rådssekreterare). ► falun.se/demokrati rad

Egna anteckningar

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

30

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

31

〔부록-3〕 한국신문협회: 선거와 민주주의 패스포트 2010





내가 후보를 선택하는 가장 중요한 기준을 한 단어로 말한다면?

※한 단어와 그 이유를 한 문장으로 적어 봅시다.

일러두기 / '선거와 민주주의' 패스포트 사용법

- '선거와 민주주의' 패스포트는 6월 2일 실시되는 제5회 전국동시지방선거 관련 활동 주제 20개를 제시했습니다.
- 활동 주제의 난이도는 **공정(공), 초등학교용(초·초), 중·고등학교용(중·고·고)**으로 표시했습니다. 그러나 어떤 영역이든 자신의 관심이나 흥미에 따라 활동 주제를 자유롭게 선택할 수 있습니다.
- 패스포트에 나온 주제를 모두 수행할 필요는 없습니다. **초등학교용 10개 이상, 중·고등학교용 15개 이상**을 권장합니다.
- 활동 순서는 관심 있는 주제부터 하면 효율적입니다. **패스포트에 실린 순서와 상관없이 자유롭게 활동 주제를 선택해 활동해도 됩니다.**
- 활동에 사용하는 신문은 **2010년 발행된 것**만으로 제한합니다.
- 활동 자료는 일간신문을 참고하고, 보조 자료로 어린이신문이나 인터넷, 서적 등을 활용할 수 있습니다.
- 주제를 수행할 때는 개별 또는 모둠 활동 모두 가능합니다.
- 스크랩한 신문 자료가 될 경우, 자료를 접어 패스포트에 붙여도 됩니다.
- 활동 날짜, 참고한 신문과 인터넷 사이트 주소를 기록합니다.
- **'나의 활동 기록 메모판'(2쪽)**은 활동한 날 작성합니다.
- 가급적 연필 사용을 권장합니다.
- 과제를 모두 마치면 맨 뒷장 '비자(Visa)' 페이지에 선생님이나 부모님께 '확인'을 받습니다.

이제 신문 속 지방선거 여행을 떠나볼까요~

※이 활동 자료('선거와 민주주의' 패스포트)는 '여행자가' 교재로 함께 사용하셔도 됩니다.

나의 '활동 기록' 메모판

날짜	요일	활동 주제(번호)	한 문장 소감	한 문장 소감	확인
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				
월	일				

※ 참고

1. 활동 주제는 파스포르트에 실린 순서와 상관없이 자유롭게 선택해 활동해도 됩니다.
2. 확인 전에는 활동 주제를 수행한 날에만 선생님이나 부모님께 확인 사인을 받습니다.
3. 해당 사항이 있을 경우 공란으로 비워둡니다.

자기소개

이 름 |

학 교 |

학년·반 |

주 소 |

발급일 |

서 명 |

활동 기간 | ~



* 자신의 사진 또는 직립 그림이나 캐릭터를 첨부하기

'선거와 민주주의' 패스포트 활동 수행 전에 알아두세요

신문은 다양한 지면으로 구성됩니다. 선거 관련 기사도 그중의 어떤 분야에 관련되었는지에 따라 실리는 지면이 달라지겠지요. 신문의 지면을 참고로 하면 많은 도움이 될 것입니다.

종합면 종합적인 주요 기사	해설면 기사에 대한 선출제 해설	경제면 경제 관련 기사	사회면 사회에서 일어나는 각종 사건·사고 관련 기사
생활정보면 여행, 건강, 가정, 레저 등	종교면 종교 관련 기사	스포츠면 스포츠 관련 기사	문화면 각종 문화 예술 관련 기사
	방송면 방송 프로그램 등	국제면 다른 나라의 기사 국가 간 관계에 대한 기사	
기획기사면 특집으로 구성		사람들면 유망인물이나 단체의 동향	연예·오락면 연예 관련 기사
과학면 정보통신, 환경 등	취업·창업면 취업과 창업 관련 기사	출판면 새로 나온 책 소개 등	오피니언면 사설, 칼럼, 두고
광고면 각종 제품 및 서비스 광고	교육면 교육 관련 내용		지역면 신문이 배포되는 지역에 관한 기사

01. 공직 선거에는 어떤 종류가 있나요?

국가가 정한 국민의 대표를 선출하는 공직 선거의 종류는 다음과 같이 네 가지가 있습니다.

① 대통령 선거

- 임기 : 5년 (대통령은 중임이 금지되어 있음)

- 선거기간 : 23일

② 국회의원 선거

- 임기 : 4년

- 선거기간 : 14일

③ 지방의회의원 및 지방자치단체의장선거

- 임기 : 4년 (지방자치단체장의 계속 재임은 3기로 제한하고 있음)

- 선거기간 : 14일

④ 재·보궐선거

- 4월과 10월 연 2회 실시

☞ 6월 2일 선거는 공직선거 네 가지 가운데 지방선거에 해당합니다. 우리 지역 일꾼을 뽑기 때문에 민주주의 기초를 다지는 것이라 하여 '뿌뿌리 민주주의' 선거라고도 합니다. 자신이 살고 있는 지역의 선거 관련 기사를 선택하여 붙이고 숙하원칙에 해당하는 내용을 찾아서 적어 보세요.

• 학습 날짜 : 2010년 월 일

• 참고한 신문 : 신문(일부) 2010년 월 일 만

• 참고한 인터넷 사이트 :

1) 언제 (When) ?

2) 어디서 (Where) ?

3) 누가 (Who) ?

4) 무엇을 (What) ?

5) 어떻게 (How) ?

6) 왜 (Why) ?

02. 선거구제와 대표제란 무엇인가요?

대통령은 전국단위에서 1인을 선출합니다. 그러나 국회의원과 지방의회의원은 지역구와 비례대표에서 선출합니다. 국회의원은 선거구별로 최고득표자 1인을 당선인으로 하는 소선거구제를 채택하여 245명을 선출합니다. 전국을 단위로 하여 정당의 득표비율에 따라 각 정당이 제출한 명부 순으로 당선인을 결정하는 비례대표는 54명을 선출합니다.



지방자치단체장 선거
 시·도지사 - 16인
 구·시·군 Mayor - 229인
 출처: 중앙선거관리위원회

지방의회의원 선거
 시·도의회 의원 - 소선거구제와 비례대표
 구·시·군의회 의원 - 중선거구제와 비례대표

➡ 지방의회의원, 지방자치단체장의 선거방법에 관한 기사를 올려 보세요.

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 연
- 참고한 인터넷 사이트 :

신문기사의 큰 제목은 무엇인가요? 소제목이 있으면 함께 써주세요.

어떤 내용을 알려주는 기사인가요?

시·도 의회의원 선거의 지역구와 비례대표는 어떻게 선출하나요?

자치구·시·군의회의원 선거의 지역구와 비례대표는 어떻게 선출하나요?

지방자치단체장은 어떻게 선출하나요?

03. 선거권과 피선거권의 조건은 무엇일까요?

선거권이란 선거를 할 수 있는 권리를 말합니다. 선거일 현재 19세 이상의 국민이면 투표를 할 수 있습니다. 피선거권이란 후보자가 될 수 있는 권리를 말합니다. 대통령은 선거일 현재 40세 이상의 국민이면 됩니다.

➡ 선거권과 피선거권에 관한 신문 기사를 오려 붙여보세요.

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일자) 2010년 월 일 면
- 참고한 인터넷 사이트 :

신문 기사를 보고 다음의 빈칸을 채워 보세요.

1) 피선거권 연령

- 대통령
선거일 현재 ()세 이상의 국민
- 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의장
선거일 현재 ()세 이상의 국민

2) 결격사유

- () 선고를 받은 자
- () 이상의 형을 받은 자
- 선거법, 정치자금법 위반자 또는 대통령, 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체의 장이 재임 중 직무 관련 특정법 위반자
- 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권 또는 피선거권이 정지되거나 상실된 자

3) 거주요건

- 대통령 선거
선거일 현재 ()년 이상 국내에 거주해야 합니다.
- 지방의회의원 및 지방자치단체의장선거
선거권 : () > 존일 현재 해당 지방자치단체의 관할구역 안에 ()이 되어 있는 사람.

신문 연평을 제한하는 이유는 무엇인지 자신의 생각을 적어보세요.

04. 선거운동은 어떻게 하나요?

공정한 선거를 위해서 선거운동 기간과 선거운동을 할 수 없는 사람 등을 법으로 지정합니다. 동시지방선거의 경우, 선거운동은 선거일 전 13일부터 선거일 전일까지만 할 수 있습니다. 법이 정한 선거운동 방법은 다음과 같습니다.

- 사설물에 의한 선거운동
- 선거사무관계자에 의한 선거운동
- 인쇄물에 의한 선거벽보 선거운동
- 시장, 광장 등 거리에서의 선거운동
- 대중매체를 이용한 선거운동
- 대담, 토론회를 이용한 선거운동
- 정보통신망을 이용한 선거운동

➡ 위의 선거운동 방법으로 선거운동을 하는 것과 관련된 기사를 올려 보세요.

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 면
- 참고한 인터넷 사이트 :

☞ 신문기사의 문제목은 무엇인가요?

☞ 어떤 선거 방법을 다루고 있나요?

☞ 누가 선거운동을 하고 있나요?

☞ 선거운동에서 중요한 활동이나 내용은 무엇인가요?


05. 앗, 선거법 위반이다!

선거를 할 때마다 선거법 위반 행위가 발생합니다. 반칙을 한 것이지, 가벼운 것이나 실수의 경우에는 경고를 받지만 심할 때는 처벌을 받기도 합니다. 어떤 것이 선거법 위반일까요? 중앙선거관리위원회에서 제한, 금지하고 있는 사항은 다음과 같습니다.

- 사전 선거운동 및 기부행위 금지
- 공무원이 선거에 영향을 미치는 행위 금지
- 단체의 선거운동 금지
- 호별 방문의 제한
- 여론조사의 결과공표 금지
- 의정활동보고의 제한
- 유사기관, 사조직에 의한 선거운동 금지
- 선거와 관련 있는 정당활동 규제

➡ 위의 내용을 거쳐 선거법 위반 논란이 다뤄진 기사를 골라서 풀어보세요.

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 면
- 참고한 인터넷 사이트 :

 기사의 큰 제목을 적어 보세요.

 어떤 규칙을 위반했나요?

 위반한 내용을 구체적으로 적어 보세요.

 만약 위반한 내용을 골랐다면 유권자들에게 어떤 영향을 주었는지 구체적으로 적어 보세요.

07. 개표 결과는 확인했나요?

투표가 끝나면 투표함을 개표소로 모아서 개표를 합니다. 개표가 끝나면 개표 결과를 공표하고 개표록을 작성합니다.

➡ 개표하는 사진이나 방법이 있는 기사를 올려 보세요.

➡ 다음은 개표 순서입니다. 신문 기사를 참고로 일맞은 말을 넣어보세요.

투표함 개함 ➡ 개함부 () ➡ 투표지분류기운용부 ()
 ➡ 심사·확인·집계 (이분류 투표지 구분,) ➡ 개표상황 공표

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 연
- 참고한 인터넷 사이트 :

③ 우리 지역 선거 개표 결과를 표나 그래프로 나타낸 신문 기사를 올려 보세요.

④ 위 표나 그래프를 보고 기사를 작성해 보세요.

¹⁰⁾ 제목 :

(신문 기자)

08. 선거관리위원회는 어떤 활동을 하나요?

선거관리위원회는 선거와 국민투표의 공정한 관리, 정당 및 정치자금에 관한 사무를 처리하기 위하여 설치된 국가기관으로 국회, 정부, 법원, 헌법재판소와 같은 지위를 갖는 독립된 '합의제 헌법기관'입니다. 이는 외부의 간섭과 영향을 받지 않음으로써 중립성과 공정성을 보장하기 위해서입니다. 다음은 선거와 관련된 선거관리위원회의 활동내용입니다. 선거관리위원회의 활동이 나타난 신문 기사를 찾아서 사례를 요약해 봅시다.

※ 6개 활동 중 3가지만 선택해서 합니다.

1. 선거 절차의 관리 (등록에서부터 당선인 결정까지)

(신문 월 일)

2. 공명선거를 위한 홍보

(신문 월 일)

• 학습 날짜 : 2010년 월 일

• 참고한 신문 : 신문(일/월) 2010년 월 일 면

• 참고한 인터넷 사이트 :

3. 토론회 등 정책경쟁 중심 선거 분위기 조성

(신문 월 일)

4. 선거법 위반행위 검사와 단속

(신문 월 일)

5. 선거비용 관리

(신문 월 일)

6. 정당의 당내 경선사무의 관리

(신문 월 일)

09. 6.2 지방선거에 대해 알아보까요?

➡ 오는 6월 2일은 지방선거일입니다. 신문에서 6.2 지방선거에 대해 자세하게 나온 기사를 오려서 붙여보세요.

📌 지방선거란 누구를 뽑는 선거인가요? 여러분이 신문에서 찾은 것을 모두 적어 보세요.

📌 우리나라에서 지방선거는 몇 년째로 치러지고 있나요?

📌 여러분이 살고 있는 지역에서는 어떤 정치단체장을 뽑나요?

• 학습 날짜 : 2010년 월 일

• 참고한 신문 : (신문(일)) 2010년 월 일 면

• 참고한 인터넷 사이트 :

📌 여러분이 살고 있는 동네의 투표장소는 어디인가요? 선거관리위원회 홈페이지에 들어가 보고 부모님께 투표에 관한 정보를 알려드리세요.

- ☞ 투표장소 :
- ☞ 투표 가능한 시간 :
- ☞ 준비하셔야 할 것 :

📌 이번 지방자치단체장 선거에서는 모두 8장의 투표용지를 쓴다고 합니다. 여러분 지역에서 사용할 투표용지를 그대로 만들어 붙여보세요.

난이도

다음은 이번 선거와 관련된 낱말입니다. 여러분이 찾은 낱말을 5개 이상 더 넣어보세요.

위의 낱말 중 2~3가지를 골라, 그 낱말을 모두 이용하여 하나의 짧은 글을 지어보세요.

³⁹ 내가 고른 남말

³⁰ 내가 지은 말은 큰

• 학습날짜 : 2010년 월 일

*참고할 신문: 신경일보 2010년 1월 15일 1면

• 참고한 인터넷 사이트 :

 가족과 함께 낚시를 이용한 카드놀이 해 보세요.

¹⁰⁰ 카드놀이 방법

- A4 용지를 여덟 장만과 하나의 줄의 위에 조사한 선거와 관련된 답답함을 하나씩 적습니다.
- 각각의 답답이 어떤 뜻이 있는지 가족 또는 친구들과 함께 조사하여 그 뜻을 알립니다.
- 뜻을 나누어 한 사람이 답답의 뜻을 설명하면 다른 사람이 맞추도록 합니다.
- 30초 동안 가장 많이 맞추는 사람이 이기는 게임입니다.

누구와 카드놀이를 하였나요?

어느 팀이 가장 잘 맞추었나요?

이 놀이를 하면서 알게 된 점, 느낀 점이 무엇인가요?

11. 어린이 선거 감시단이 되어 주세요

이번 선거는 여러분이 살고 있는 지역의 정치와 교육을 담당할 대표를 뽑는 선거입니다.
꼭 필요한 인물이 공정하게 뽑힐 수 있도록 여러분이 감시단이 되어 주세요.

👉 이번 선거에서 여러분이 관심 있는 분야를 골라 'O'를 하세요.

시장 또는 도지사, 교육감, 시·도 의회의원, 시·도 교육의원, 구·시·군 의회의원, 구·시·군 의장

👉 내가 관심 있는 분야에 좋아하는 사람들이 어떤 공약을 내고 있는지 신문이나 포스터를 보고 아래 표
에 정리해 보세요. (후보 중 3명만 선택해서 합니다.)

번호	후보자 이름	공약

• 학습 날짜 : 2010년 월 일

• 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 면

• 참고한 인터넷 사이트 :


👉 친구나 부모님과 함께 후보자가 지키기 어렵다고 생각되는 공약들을 1~2가지 찾아 쓰세요.

👉 후보자에게 이 공약을 어떻게 지킬 것인지 질문하는 편지를 써보세요.
(편지는 형식에 맞게 예의를 갖춰 씁니다.)

12. 나는야 선거참모!

난이도  

여러분은 지금 여러분이 살고 있는 '시·도 교육'을 책임질 교육감 후보의 선거 참모가 되었습니다. 교육감의 교육 정책에 따라 우리들의 교육환경이 많이 달라질 수 있습니다. 여러분은 참모로서 교육적으로 도움이 될 수 있는 훌륭한 정책을 만들어야 합니다. 그러기 위해서는 유권자들의 의견을 들어보아야 합니다.

 여러분의 학교 교육에서 무엇이 필요한지 인터뷰를 통하여 의견을 모아 봅시다.

¹⁾ 누구에게 인터뷰를 해야 할까요? 인터뷰 대상자를 적어 보세요.

²⁾ 어떤 내용을 인터뷰해야 할까요? 질문을 만들어 아래에 적어 보세요.

³⁾ 신문에서 읽은 후보자들의 정책을 참고로 인터뷰 질문을 간단히 적어 보세요.

질문 1 :

답변 :

질문 2 :

답변 :

질문 3 :

답변 :

32

* 학습 날짜 : 2010년 월 일

* 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 면

* 참고한 인터넷 사이트 :

¹⁾ 여러분이 지지하는 교육감이 낸 정책을 2가지만 정리해 보세요.

²⁾ 신문에 나온 여러 후보들의 정책을 참고로 하고, 여러 유권자들의 의견을 모아 우리 학년의 선거 전략을 만들어 보세요.

④ 내가 만든 정책 ④

1. 우리 팀 정책의 초점을 이것으로 해야지!

2. 우리 팀 결과는 이런 부분에 초점을 두고 해야지!

* **참고** : 인터뷰를 할 때는 먼저 인터뷰할 사람의 일정을 생략하여 피해야 하지 않냐고 사람에게 상의하여 일정을 정합니다. 질문은 자기가 알고 싶은 것뿐만이 아니라 독자들이 궁금해 하는 내용을 넣으면 좋습니다. 질문할 때는 무엇을 묻는지 상대방이 정확하게 알 수 있도록 질문 주제를 먼저 언급합니다.

33

13. 나만의 선거 유세하기

민주주의 국가에서 선거는 우리가 직접 정치에 참여하는 방법입니다. 과거에는 직접 유권자들을 찾아가서 말하기, 유인물 나누어주기 등의 방법으로만 선거운동을 했지만, 요즘은 통신수단의 발달로 홈페이지, 블로그 등 여러 가지 방법을 사용할 수 있습니다. 신문을 읽어보면 출마자들이 다양한 방법으로 유세하는 정보를 얻을 수 있습니다. 그 내용을 찾고, 여러분이 직접 선거에 출마하거나 참모가 된다면 어떤 방법으로 자신을 알릴지 찾아 써보세요.

➡ 선거 유세 관련 신문 기사를 올려서 보세요.

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 만
- 참고한 인터넷 사이트 :

📌 신문 기사를 참고해서 각 매체의 특징을 살펴 유세 전략을 세워보세요.

무엇을 통해 알았어요?	어떤 내용?	주로 누구를 대상으로?
종이 문서를 통한 방법		
인터넷을 활용한 방법		
휴대전화·스마트폰·컴퓨터를 활용하는 방법		
나만의 특별한 방법		

14. 당선자는 무슨 일을 하게 될까요?

난이도

➡ 6.2 지방선거에서 우리 부모님과 이웃이 뽑을 시·도지사와 교육감에 하는 일에 관한 신문기사를 오려서 붙여보세요.

신문 시장이나 도지사, 교육감이 하는 일이 어떤 일인지 적어 보세요.

	시장·도지사	교육감
하는 일		

36

• 학습 날짜 : 2010년 월 일

• 참고한 신문 : 신문(일부) 2010년 월 일 면

• 참고한 인터넷 사이트 :

신문 신문에 보면 6.2 지방선거에서 뽑힐 사람들이 하는 일에 대한 기사가 많이 있을 것입니다. 시장이나 도지사, 교육감 등 이번 선거에 나오는 후보 중 한 사람을 선택하여 어떤 능력과 자질이 필요한지 가족과 이야기해 보세요.

가족	필요한 능력	갖추어야 할 태도
나		

가족이나 친구들과 함께 이야기를 나눈 후 '○○○는 이런 사람이어야 합니다.'라는 글을 짧게 써보세요.

37

15. 정치적 무관심을 타파하자.

로크와 루소를 포함한 초기의 민주 정치 옹호론자들은 시민에게 투표를 할 수 있는 법적 권리가 주어진다면 가까이 투표권을 행사할 것이라고 믿었습니다. 하지만 지금은 상황이 다릅니다. 투표권을 포기하는 정치적 무관심 계층이 갈수록 증가하고 있습니다. 민주 정치는 국민들의 적극적인 정치 참여로 이뤄지는 것임에도 불구하고 투표율은 갈수록 떨어지고 있어 걱정하는 목소리가 높습니다.

▶ 정치적 무관심과 투표를 감소와 관련된 기사를 오려서 붙여보세요.

📄 기사 내용을 짧게 요약해 보세요.

📄 정치적 무관심을 유발하는 요인을 찾아 정리해 보세요.

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일보) 2010년 월 일 면
- 참고한 인터넷 사이트 :

📄 정치적 무관심에 따른 투표를 저하를 막기 위한 두 가지 방안을 읽고 자신의 입장을 서술해 보세요.

방안	주장	근거
의무투표제	강제적으로 투표에 참여하게 해야 한다.	투표는 국민의 권리이다.
투표인센티브제	투표에 참여할 수 있도록 유도해야 한다.	투표는 국민의 권리이지만, 개인의 자유의지에 따라 결정할 수 있다.

📄 투표율이 얼마나 되는지 알려주는 기사를 붙여보세요.

📄 주요 내용을 간략히 정리해 보세요.

📄 투표하지 않은 사람들은 '기권도 권리'라고 말합니다. 이에 대한 반론을 구체적인 근거를 들어 서술해 보세요.

난이도

신문에 있는 상업광고를 밑그림으로 하여 공익광고를 만들어보세요. 신문 속의 글자나 그림 등을 적절하게 조합하여 선거 풍함을 강조하는 광고가 되도록 합니다.

• 참고한 인터넷 사이트 :

● **단어**와 **구문**을 통해 알고자 하는 의미를 구체적으로 설명해 보세요.

17. 선거, 공평한 경쟁이 이뤄져야 한다.

선거는 한 나라의 중요한 정치적 업무이기에 선거공영제가 채택되고 있습니다. 선거공영제는 선거운동을 국가나 지방자치단체가 관리해 선거운동에 있어서 기회 균등을 보장하고 선거 비용의 일부 또는 전부를 국가가 부담하는 것을 원칙으로 합니다. 선거를 공정하게 치르고 경제적 능력이 없는 유능한 후보자의 당선을 보장하려는 제도이기도 합니다.

➡ 선거과정에서 기회의 불평등 때문에 벌어진 다름이나 사건과 관련된 기사를 스크랩해 읽어보세요.

📖 기사 속의 핵심 쟁점은 무엇인가요?

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일/노) 2010년 월 일 면
- 참고한 인터넷 사이트 :

📖 자신의 입장에서 기사 속의 문제를 해결하기 위한 대책을 제시해 보세요.

📖 입후보자가 상대 후보자에게 억울하고 부당한 일을 당하지 않으려면 어떻게 해야 할까요?

18. 새로운 투표 방법을 찾아라

최근 투표율이 지속적으로 하락하면서 대안으로 전자투표가 관심의 대상이 되고 있습니다. 특히 인터넷이 익숙한 젊은이들의 투표 참여를 높이기 위한 방안으로 자주 거론되고 있습니다. 우리나라도 최근 '전자투표' 방침이 발표되면서 구체화되고 있습니다.

➡ 전자투표 또는 새로운 형식의 투표 방식과 관련된 기사를 오려 붙여보세요.

📌 주요 내용을 요약해 보세요.

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : (신문(일부) 2010년 월 일 면
- 참고한 인터넷 사이트 :

📌 새로운 투표 방법의 장점과 단점을 정리해 보세요.

📌 전자투표 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 5가지만 정리해 보세요.

- 1

- 2

- 3

- 4

- 5

📌 전자투표를 효과적으로 추진할 수 있는 자신의 아이디어를 3가지만 정리해 보세요.

- 1

- 2

- 3

19. 새로운 정당을 만들어 보자.

정치적인 주어나 주장이 같은 사람들이 정권을 잡고 정치적 이상을 실현하기 위하여 조직한 단체를 '정당'이라고 합니다. 정당은 선거와 함께 존재합니다. 정당이 민주 정치에 반드시 필요한 이유는 선거를 치르는 데 있어서 후보자를 내고 선거의 쟁점이나 공약을 만들기 때문입니다. 그렇다면 자신이 생각하는 이상적인 정당을 만들어 보는 것도 정치적 상상력을 키우는 길이 아닐까요?

▶ 정당에 관한 신문 기사를 올려서 읽어보세요.

내가 참여해 만든 새로운 정당의 이름과 그 의미를 설명해 보세요.

정당 이름	의미

내가 참여해 만든 정당은 국민을 위해 무슨 일을 중점적으로 할 것인지 적어 보세요.

46

* 학습 날짜 : 2010년 월 일

* 참고한 신문 : 신라(일보) 2010년 월 일 면

* 참고한 인터넷 사이트 :

정당의 설립을 위한 법적인 조건을 5가지만 더 찾아 정리해 보세요.

① 헌법 제8조 2항 : 정당은 그 목적과 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는 데 필요한 조직을 가져야 한다.

②

③

④

⑤

⑥

내가 참여해 만든 정당의 마스코트를 간략하게 그리고 그 의미를 설명해 보세요.

마스코트	의미

47

20. 선거 관련 만평을 해설해 보자.

난이도 😊😊😊

신문의 만평은 만화를 그려서 인물이나 사회를 풍자적으로 비평하는 것을 목적으로 합니다. 만평은 시대풍자이며 현실에 대한 관심의 반영입니다. 풍자와 해학이 넘쳐날 때 사람들은 공감하고 주인공의 행동에서 카타르시스를 느끼기 때문입니다. 일종의 대리경험이나 가상체험인 것이죠. 선거와 관련된 만평을 모아 그 속에 담긴 의미를 해설해 볼까요?

	만평 해설하기

48

- 학습 날짜 : 2010년 월 일
- 참고한 신문 : 신문(일부) 2010년 월 일 면
- 참고한 인터넷 사이트 :

	만평 해설하기

	만평 해설하기

49

VISA

축하합니다

_____ 학교 _____ 학년 _____ 반 이름 _____

위 학생은 '2010 선거와 민주주의' 패스포트 활동을 수행했습니다.

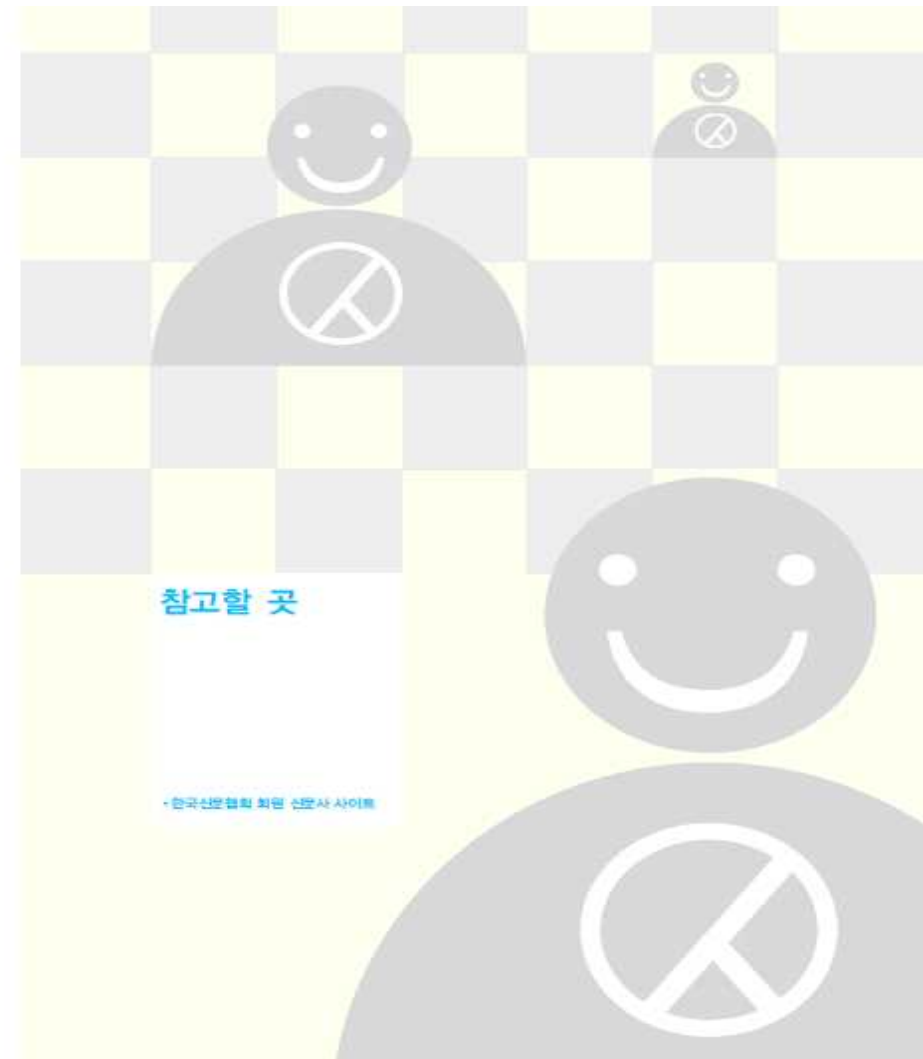
담당교사(또는 부모님) 서명 _____

~ 증 명 ~

한국신문협회는 '2010 선거와 민주주의' 패스포트의 과제를 성공적으로 완수했음을 증명합니다.

한국신문협회 사무총장 이근모

50



선거 관련 사이트

- 중앙선거관리위원회 : <http://www.nec.go.kr>
- 선거정보도서관 : <http://elecinfo.nec.go.kr/>
- 전자선거추진협의회 : <http://www.e-voting.go.kr>



발행일 : 2010년 5월 17일 초판 제1차 발행
 저본이 : NE 한국위원회
 (정문성 경인교대 교수 · 심옥영 전 영호초 교장 · 김영부 동북고 교사 대표집합)
 발행인 : 김재훈
 편역자 : 한국신문협회
 주 소 : 서울시 중구 대명로1가 25 프레스센터 13층
 전 화 : 733-2251~2 팩 스 : 720-3206
 홈페이지 : www.presskorea.or.kr
 디자인 : 에이스디자인 : 2277-3241

후원 전주페이퍼  중앙선거관리위원회 

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 김 욱 한국지방정치학회장/배재대학교 교수

공동연구 · 정상호 서원대학교 교수

김덕진 충남대학교 연구교수

전략연구 2015-05 · 자치와 참여의 로컬거버넌스 구축 방안 연구
- 민주주의 패스포트를 중심으로 -

글쓴이·김 욱·정상호·김덕진

발행자·강현수 / 발행처·충남연구원

인쇄·2015년 7월 8일 / 발행·2015년 7월 8일

주소·충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화·041-840-1122(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스·041-840-1129

ISBN·978-89-6124-298-1 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2015. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.