
대의제 민주주의 혁신방안 연구

2024. 9.



대의제 민주주의 혁신방안 연구

2024. 9.

서현수 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수

본 연구보고서는 노회찬재단의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구 결과입니다. 연구보고서의 내용은 연구자의 의견이며, 노회찬재단의 공식적인 입장이 아님을 밝힙니다.

<목 차>

1장 서론	1
1.1 연구의 필요성과 목적	1
1.2 연구질문	3
1.3 연구방법과 데이터	3
1.4 보고서 구성 및 전개	3
2장 이론적 검토: 현대 민주주의의 위기와 혁신	4
2.1 민주주의의 회복을 넘어 혁신적 재구성으로	4
2.2 정치적 대표 개념의 구성주의적 전환	5
2.3 속의민주주의의 체계적 전환과 ‘참여적 속의민주주의’	6
3장 민주적 혁신의 정치이론: 역동적 민주주의를 향하여	9
3.1 민주적 혁신의 재개념화	9
3.2 민주적 혁신의 새로운 유형 구분	11
3.3 혼종(hybridity)과 연계(connectivity)	14
3.4 대표, 참여, 속의가 결합된 역동적 민주주의	16
3.5 민주적 시민성	17
4장 역동적 민주주의를 향한 실천적 전략과 과제	20
4.1 정치적 대표체계의 혁신적 재구성	21
4.2 민주적 혁신과 역동적 민주주의 그리고 대안적 시민성 체제	24
4.3 국가-지역 수준의 ‘민주주의 정책’ 및 지속적 추진체계 구축	26
5장 결론	30

<참고문헌>

대의제 민주주의 혁신 방안 연구

서현수(한국교원대)

1. 서론

1.1 연구의 필요성과 목적

1987년의 민주화 이후 37년의 세월이 흘렀다. 2024년 한국의 민주주의는 지금 어디에 서 있고, 앞으로 어디로 갈 것인가? 그 사이 일곱 차례의 평화적 정권교체가 이어지면서 자유롭고 공정한 선거에 기반한 대의 민주주의 체제가 공고화되고 한국은 어느덧 국제사회가 인정하는 선진국이 되었다. 그러나 ‘IMF 금융위기’ 이후 한국은 빠르게 신자유주의적 불평등 체제로 변모하였고, 정치적 평등 원칙에 기반한 민주주의 정치가 이러한 경향을 역전시키지 못한 채 오히려 이를 증폭하는 역설적 현상이 지속되었다. 특히, 1987년 체제가 채택한 5년 단임의 결선투표 없는 대통령제와 1988년 총선부터 적용된 소선거구제 중심 의회 선거제도의 결합은 한국 민주주의를 유례없이 강한 다수제적 민주주의(majoritarian democracy)로 진화시켰다.¹⁾

그 결과 민주화 이후 한국은 단 1표만 더 얻어도 모든 권력을 차지하는 승자독식(winner-takes-all) 정치를 민주주의의 근본 규범으로 내면화하면서 대립적 진영 정치와 정치 양극화가 계속 심화됐다. 주기적 선거를 계기로 ‘환희’와 ‘실망’의 사이클이 무한 반복되는 가운데 소셜 미디어 시대의 민주주의는 모두가 포퓰리스트처럼 행동하는 풍경을 연출하고 있다. 민주화 이후 40년이 다 되도록 우리는 대한민국 정치공동체의 미래를 위한 정초적(foundational) 개혁과 합의에 이르지 못한 채 미완의 민주주의와 지체된 복지국가를 살고 있다(서현수 외, 2019). 표준적인 대의 민주주의 너머를 상상하는 민주적 혁신 실험은 미시적, 고립적 접근에 머물고 있으며, 그마저도 정권이 교체되면 모든 것이 원점으로 회귀하는 지경이다. 이런 상황에서 2020년대가 요구하는 열린, 포용적 민주주의 시민 공동체를 어떻게 만들 수 있을까?

우리의 고민을 더욱 깊게 만드는 것은, 대의제 민주주의의 규범적 가치와 제도적 질서가 점차

1) 네덜란드 출신의 저명한 정치학자 아렌트 레이파르트(A. Lijphart, 2012)는 행정부-정당 차원과 연방-단방 차원의 10가지 변수들을 고려해 세계 36개 민주주의 국가들을 분류한 결과 다수제적 민주주의(majoritarian democracy)와 합의제 민주주의(consensual)의 두 유형이 나타난다고 제시하였다. 전자가 주로 영미권 국가들에서 주로 나타나는 반면, 후자는 독일, 벨기에 등 중부 유럽과 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가들에서 뚜렷하게 나타난다. 1987년 민주화 이후 한국은 가장 강한 다수제적 민주주의 국가 중 하나로 분류되며, 이는 결선투표 없는 대통령제와 소선거구제 중심 의회 선거제도의 결합이 크게 영향을 미친 결과로 해석된다.

공허해지고 정치적 극단주의와 포퓰리즘의 도전이 거세지는 현상이 비단 한국만의 일이 아니라 는 사실이다. 선거-의회-정당 중심의 표준적인 대의민주주의 기제가 더 이상 잘 작동하지 않고 있다. 주기적 선거를 통해 권력 위임과 책임성 담보를 실현하고자 하는 형식주의적 대표 개념 (formalist concept of representation)의 한계가 뚜렷해지고 있고, 특히 다양한 사회적 집단 과 이익을 대표, 중재하며 공동체 차원의 집합적 의견 형성과 의지 형성을 주도하는 핵심 주체 인 정당이 안팎으로 도전받고 있다. 더 교육받고 더 많은 정보를 손에 쥔 ‘비판적 시민들’은 선 거 참여를 넘어 더 많은, 더 직접적인 참여를 요구한다. 동시에, 적극적 시민들과 수동적 시민들 간에 새로운 격차와 불평등이 커지고 있다(서현수, 2019).

글로벌 기후위기와 생물다양성 상실, 신자유주의적 세계화에 따른 불평등 체제의 재심화, AI 혁 명과 노동의 변환 등 난제들(wicked problems)이 분출하고 있지만 기성 정당들과 정치적 대표 기구들은 무기력한 대응으로 일관하며 위기를 증폭시켜왔다. 전통적 좌우 구분을 넘어서는 다양 한 정치적 균열이 분출하면서 새로운 사회계약의 필요가 커졌지만, 젠더·세대·인종 등에 기반한 정체성 정치(identity politics)의 한계도 뚜렷해지는 모습이다. 소셜미디어 기반 시민정치 (citizen politics)는 정보 공유와 투명성 증대의 이면에 정치적 극단화와 파편화를 부추기는 양 면성을 드러낸다. 분명한 것은 “정당과 대의 기구들의 역할에 기반한 고전적-표준적 또는 ‘교과 서’적 민주주의 모델은 더 이상 우리의 정치 시스템을 충분히 묘사하지 못한다(Papadopoulos 2013: 3)”는 것이다. 정당, 의회, 선거 등 표준적 대의 민주주의 기제가 더 이상 중요하지 않다는 것은 물론 아니다. 앞으로도 우리는 오랫동안 대의 민주주의 시스템과 양식을 정치적 의사결 정과 공동체 참여를 위한 가장 기본적인 메커니즘으로 활용해야 하고 활용하게 될 것이다. 그럼 에도 전통적인 또는 표준적인 대의 민주주의 기제가 오늘날 전환적, 복합적, 연속적 위기의 시 대에 원활하게 작동하지 않고 있으며, 나아가 교과서적인 정치적 대표 개념과 그 중심 행위자들 이 안팎의 거센 도전에 직면하여 혁신적 재구성을 요구받고 있다는 사실도 확실해지고 있다. 요 컨대, 현대 대의 민주주의가 기반한 정치적 대표(political representation)의 개념, 원리, 제도, 실행 방식 전반에 대한 새로운 이해와 상상력이 요구되는 시대를 우리는 살고 있다.

이러한 배경과 문제의식 하에 이 연구는 현대 대의제 민주주의가 안팎의 도전과 위기에 직면하여 어떻게 변화하고 있으며, 향후 열린, 포용적 민주주의로 이행해 가기 위해 어떠한 이론적, 실천적 혁신 방안이 요청되는가를 체계적으로 분석, 조명하는 것을 목표로 한다. 우리는 특히, 20세기 후반 이후 표준적 대의제 정치의 위기와 한계를 극복, 쇄신하기 위해 고안, 실천되어 온 일련의 제도, 과정, 운동을 일컫는 ‘민주적 혁신(democratic innovations)’의 개념, 유형, 사례에 대한 체계적 분석을 제공하고자 한다. 이 과정에서 민주적 혁신 담론이 주로 기반하는 참여 민주주의, 속의 민주주의, 직접 민주주의 이론 및 실천적 사례들에 대한 조감도를 제공하고, 이러한 새로운

혁신적 민주주의 기제들이 개별적으로 또는 혼종적으로 연계되어 현 대의제 민주주의의 결함과 한계를 극복하는데 어떻게 기여할 수 있는가를 깊이있게 살펴보고자 한다. 나아가, 한국 대의제 민주주의의 한계를 뛰어넘기 위한 정치개혁과 민주적 혁신의 전략과 과제를 입체적으로 제시하고자 한다.

1.2 연구질문

위에서 제시한 연구목적을 달성하기 위해 우리는 다음과 같이 중심 연구질문을 설정한다.

첫째, 민주적 혁신이란 무엇이며, 왜 그리고 어떻게 민주적 혁신을 실현해야 하는가?

둘째, 속의 민주주의의 ‘체계적 전환(systemic turn)’ 이후 민주적 혁신의 새로운 방향과 과제는 무엇인가?

셋째, 대의제 민주주의의 혁신과 역동적 정치과정의 구현을 위한 제도적, 문화적 실천 전략과 과제는 무엇인가?

1.3 연구방법과 데이터

이 연구는 기본적으로 광범위한 학술 문헌과 정책 문서 등 문헌 검토에 바탕해 이루어졌다. 더불어, 연구자가 그동안 현대 대의 민주주의의 위기와 혁신을 주제로 꾸준히 연구하는 과정에서 아일랜드, 핀란드, 독일, 벨기에 등 여러 유럽 국가의 관련 기관과 단체를 방문해 많은 전문가들과 대화하며 수집한 자료들도 보완적으로 활용되었음을 밝힌다.

1.4 보고서 구성 및 전개

보고서의 구성은 다음과 같다. 2장에서 우리는 현대 대의 민주주의의 위기와 도전에 관한 포괄적 진단으로부터 출발하여 이를 이론적, 실천적 차원에서 극복하기 위해 추구되는 민주적 혁신(democratic innovations)의 개념, 유형, 사례를 체계적으로 분석한다. 나아가, 민주적 혁신의 실제 구상과 실행 과정에서 중요하게 고려되어야 할 특성으로서 혼종과 연계의 두 측면을 검토하고, 민주적 혁신의 기획이 체계와 시민성(citizenship)의 두 측면을 균형있게 포함해야 함을 설명한다. 3장과 4장에서 우리는 민주주의의 혁신적 재구성을 위한 대안적 모델로서 ‘역동적 민주주의(dynamic democracy)’의 개념을 제시하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 제도 개혁과 실

천적 전략 과제를 살펴본다. 무엇보다 민주적 혁신의 기획이 체계와 시민성의 차원에서 실질적이고 의미있는 변화로 이어질 수 있도록 하기 위한 다층적, 입체적 실천 전략을 수립, 제시한다.

2. 이론적 검토: 현대 민주주의의 위기와 혁신²⁾

2.1 민주주의의 회복을 넘어 혁신적 재구성으로

현대 민주주의가 중대한 정당성 위기에 직면해있다는 진단은 이미 오래전부터 제기되었고, 그 징후들도 충분히 관찰되고 널리 인지되었다. 주기적 선거를 통해 권력의 위임과 책임성을 담보하는 표준적 대표 메커니즘의 한계가 뚜렷해지고, 민주적 공동체의 정치적 의지를 형성하고 다양한 사회적 이익과 갈등을 중재하는 핵심 정치 행위자로서 정당의 역할이 도전받고 있다. 시민들의 정치 참여에 대한 요구가 증폭하고 디지털 민주주의 시대의 도래는 이를 가능케하는 기술적 잠재력을 과시하지만, 동시에 신자유주의적 불평등 체제의 (재)심화 경향과 정치사회적 양극화는 오히려 현실 민주주의의 위기를 불러오고 있다. 복합적이며 연속적인 위기의 물결이 확산되는 가운데 20세기 중후반에 구축된 전통적 대표와 합의 체제를 뛰어넘는 새로운 사회계약과 적극적 사회정책이 요청되지만 기성 정치세력의 무기력과 포스트 모더니즘 기반 정체성 정치의 한계가 맞물리면서 ‘포스트 민주주의(post-democracy: Crouch, 2020)’ 양상이 더욱 심화되고 있다. 이는 오늘날 정치적 극단주의와 포퓰리즘 등 퇴행적인 정치적 부족주의(political tribalism) 물결이 전세계적으로 확산되는 배경을 제공한다.

다층적인 도전에 직면하여 전통적인 대의 민주주의의 가치와 제도 배열을 ‘회복’해야 한다는 목소리가 크다. 특히, 포퓰리즘에 대한 다수의 분석은 ‘일탈-회복(deviation-recovery)’의 관점에 기반해 있는 것으로 보인다. 이에 따르면 포퓰리즘의 확산과 같은 위기는 대의제 정치가 반응성과 책임성을 상실하면서 등장한 일탈 내지는 오작동의 경고이며, 따라서 그 처방 또한 자연스럽게 대의민주주의의 원리를 상기하고 그 정상성을 회복하는 데에 집중된다. 수평적 책임성 메커니즘, 견고한 정당 정치, 정치권의 반응성 등 핵심적인 제도와 가치에 더해, 이것들의 원활한 작동을 가능케 하는 관용과 제도적 자제와 같은 이른바 ‘연성 가드레일(soft guardrails)’을 복구해야 한다는 주장이 널리 받아들여지고 있다. 민주주의는 그 자체로 충분히 자기제약적이지 못하기 때문에 법의 지배, 개인의 권리, 헌법적 제약 등 외부적인 계기를 통해 ‘고삐 풀린 민주주의’를 제어해야 한다는 인식이다(Müller 2017; Galston 2018; Urbinati 2019; 서병훈 2008).

2) 아래에서 이어지는 2장과 3장의 내용은 기본적으로 민주적 혁신에 관한 필자의 최근 연구 결과물(김주형·서현수, 2021, 2023; 서현수, 2022 등)의 주요 내용을 집약, 재구성한 것임을 밝힌다.

그러나 주류적인 분석이 누리는 담론적 패권이 민주주의의 현 상황에 대한 진단과 개선의 방향성 모색을 위한 논의의 폭을 축소하는 경향이 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리는 현재 민주주의의 상황이 기존 대의 민주주의 패러다임의 '회복'이나 '보수'가 아니라 '혁신'과 '재구성'을 요청하고 있는 것으로 본다. 현재의 위기는 외부적인 충격에 의한 일시적 오작동이 아니라 현대 사회의 변화한 맥락에서 기존의 대의민주주의가 적합성을 상실한 구조적인 취약성을 드러내고 있으며, 이는 표준적 모델의 정상성 회복의 관점을 넘어 혁신적 재구성을 향해 나아갈 필요성을 웅변한다. '관리된 민주주의'를 회복하지는 주장은 포스트 민주주의의 한계와 통치성의 위기를 넘어 민주적 시민성에 대한 비판적 성찰과 대안 모색을 요청하는 전환의 시대를 이끄는 정치적 대안이 되기 어렵다.

2.2 정치적 대표 개념의 구성주의적 전환

민주주의의 참여적, 숙의적 전환 이후 꾸준히 지속되면서 어느덧 세계적인 물결을 이루어온 민주적 혁신의 담론과 실천은 민주주의의 '일탈-회복' 서사의 한계를 넘어서기 위한 이론적, 실천적 노력이라 할 수 있다. 이에 더해 정치적 대표 개념의 구성주의적 전환은 우리가 민주주의의 회복적 접근을 넘어 혁신적 재구성을 지향해야 하는 이론적 근거를 제공한다. 한나 피트킨(H. Pitkin, 1967)과 제인 맨스브릿지(J. Mansbridge, 2003)가 일찍이 논구했듯이 주인-대리인 모델에 기반한 표준적, 형식적 대표 개념은 정치적 대표의 다양한 유형과 속성(묘사적 대표, 상징적 대표, 실체적 대표, 대리인형 대표surrogate representation, 자이로스코프적 대표gyroscopic representation 등)³⁾을 온전히 포착하지 못한다. 그간 대의제의 대표 메커니즘이 국가기구를 대상으로 하고 선거를 중심으로 작동했다면, 이제 그 단위도 지방, 지역, 초국적 영역으로 확장되었고, 양상에서도 선거와 직접적으로 연계되지 않는 방식이 확산하고 있다. 비정부기구, 시민사회단체, 숙의적 미니퍼블릭 등뿐만 아니라 학자, 예술가, 활동가, 기업인 등도 다양한 '대표성 주장'을 하는 것이 일상화되었다. 피대표자도 영토 국가의 유권자들이라는 전통적인 범주에 국한되지 않고 외국인, 이민자, 미래 세대, 자연 등으로 확장되고 있다(서현수, 2019).

특히, '대표성 주장 만들기(representative claim-making)'의 개념적 프리즘을 통해 정치적 대표 개념의 구성주의적 전환(constructivist turn)을 이끈 마이클 사워드(M. Saward, 2010)의 이론적 작업 이후 정치적 대표의 개념은 이제 일방향이 아니라 쌍방향적이고 '수행적' 또는 '역동적' 성격을 띠는 것으로 인식된다. 정치적 대표의 개념과 구성주의적 전환을 둘러싼 논쟁에도 불구하고

3) 피트킨과 맨스브릿지가 제시한 다양한 정치적 대표의 개념과 유형에 대해서는 서현수(2019: 42-46)를 참조할 것.

하고 구성주의의 관점은 선거 중심의 공식적 대표 메커니즘으로 수렴되지 않는 정치적 대표의 규범성 문제를 더 넓게 이해하는 데 도움을 준다. 이 주장의 핵심적 함의는 정치적 대표의 규범적 토대를 공식적인 절차와 제도에 의해서만 확보할 수도 없고, 외부의 분석자가 제시하는 독립적인 기준에 기댈 수도 없다는 것이다. 넘쳐나는 대표성 주장의 의미와 함의를 판단하여 수용하거나 거부하는 것은 결국 정치공동체를 구성하는 시민들의 몫으로 남게 되며, 이 지점에서 이른바 '시민의 관점(citizen standpoint)'이 중요해진다. 이와 관련, 사회의 담론적, 제도적 자원이 어떻게 배분되어 누구에 의해 어떤 방식으로 활용되는지, 또 잠재적 피대표자들뿐만 아니라 미디어, 이익집단, 시민사회단체, 연구자와 전문가 등의 행위자들이 정치적 대표의 담론장에 어떤 영향을 미치는지 등의 문제가 함께 분석될 필요가 있다. 결국 시민의 집합적인 판단의 역량을 키우고 그것이 왜곡되지 않은 형태로 작동하게끔 하는 조건을 확보하는 것이 정치과정의 민주성을 확대하기 위해 매우 중요한 과제가 된다. 이것을 뒤집어서 말하면, 전통적인 대의제 정치과정과 제도를 정비하는 것으로는 민주주의의 정당성 문제를 충분히 다룰 수 없다는 지적이기도 하다.

2.3 속의 민주주의의 체계적 전환과 '참여적 속의 민주주의'

정치적 대표 개념의 다양한 층위와 구성주의적 속성에 대한 이론적 (재)발견은 전통적인 대의제 정치의 한계를 보완, 극복하기 위한 민주적 혁신의 이론 및 실천과 밀접한 관련성을 갖는다. 이른바 민주주의의 참여적, 속의적 전환과 더불어 표준적인 대표 기제와 방식을 뛰어넘는 다양한 시민 참여와 속의 기제들이 광범위하게 설계, 실행, 평가되어온 흐름은 자연스러운 발전이라 할 수 있다. 그러나 서론에서 언급한 것처럼 참여, 속의 민주주의 이론에 기반한 민주적 혁신 유형과 사례의 세계적인 확산에도 불구하고 전통적인 대표 기제를 중심으로 한 현대 대의 민주주의의 위기 경향은 계속 심화돼 왔다. 민주적 혁신 담론과 실천의 확산, 특히 최근 주목받는 미니퍼블릭 등 속의 민주주의의 물결이 현대 민주주의가 당면한 전환적, 구조적 위기 양상의 온전한 극복을 추동하는 핵심 동력이 될 수 있는가는 아직 열린 질문으로 남아있다. 민주적 혁신 진영(field) 내부에서도 그간의 민주적 혁신에 대한 이론적, 실천적 접근, 특히 속의 민주주의적 미니퍼블릭 실험들이 보여온 성취와 한계에 대해 다양한 논쟁이 제기되었다(Elstub & Escobar (eds), 2019; Reuchamps et al. (eds), 2023).

민주주의의 '속의적 전환' 이후 한 세대가 경과하면서 속의 민주주의 이론은 초기 규범적, 이론적 정초화 단계를 지나 밀레니엄 전후의 '경험적 전환'과 2010년대의 '체계적 전환'을 통과하며 거듭 이론적 혁신과 재구성을 이루어왔다(Elstub, 2010). 경험적 전환 이후 속의 민주주의 원리에 기반한 다양한 미니퍼블릭 실험들이 설계, 실행, 평가되었고, 이는 민주적 의제설정, 추첨에 의한

미니퍼블릭 구성, 집합적 숙의 과정의 질, 정책 효과와 시민 효능감 등 여러 측면에서 전통적인 대의제 정치의 한계를 보완, 극복하는 대안적 민주주의의 모습을 상상하게 하였다. 그러나 이 과정에서 의회와 정당 등 중심 대의 기구와 행위자들을 우회, 배제하는 경향, 전체 시민사회 공론장에서의 정치적 의사소통과 공중의 참여가 제한되는 역설, 기성의 제도와 불평등한 사회구조에 급진적으로 도전하지 못하고 정부 정책 결정의 합리화 수단으로 활용되는 경향 등 한계를 노정하기도 하였다(Chamber, 2009; Lafont, 2015; Pateman, 2012; 서현수, 2019). 숙의 민주주의가 선거-정당-의회 등 표준적 대표 기제를 중심으로 한 현대 대의 민주주의를 대체할 수 있는가? 숙의 민주주의는 대중 민주주의(mass democracy)를 포기하였는가? 숙의 민주주의는 권위주의적이고 불평등한 사회구조를 민주화하는데 얼마나 실제로 기여하는가? 이러한 비판적 질문과 성찰에 응답하는 과정에서 숙의 민주주의의 '체계적 전환'이 이루어졌다.

제인 맨스브릿지(Mansbridge) 등 일군의 민주주의 이론가들은 공동 작업을 통해 미니퍼블릭 등 단일한 숙의포럼의 설계와 실험에 대한 과도한 집중이 갖는 한계를 극복하기 위해 민주주의 전체 체계 차원에서 부문과 영역을 가로질러 일어나는 공적 의사소통과 상호작용을 종합적으로 연구, 분석할 필요를 강조했다. 체계적 전환 이후의 숙의 민주주의 이론은 그동안 이성의 공적 사용과 이상적 담화 상황의 요건을 충족하지 못한다고 보아 비판적으로 평가했던 미디어, 전문가, 이익단체 등의 역할에 대해서도 전체 숙의 체계의 관점에서 재해석할 여지를 강조한다(Parkinson & Mansbridge (eds.), 2012). 같은 책에서 파파도풀루스(Papadopoulos, 2012)는 숙의적 미니퍼블릭들이 엘리트 의사결정 기구들과 적절히 제도적으로 연결되는 것이 중요하다고 강조했고, 체임버(Chamber, 2012)는 하버마스의 문제의식을 되살리며, 미니퍼블릭과 개별적 숙의를 중심으로 한 협소한 접근이 아니라 대중 민주주의와 공적 숙의를 포괄하는 폭넓은 접근을 강조하면서 공적 의견 형성과 민주적 의사결정을 다시 연결시킬 것을 요청하였다. 특히, 크리스티나 라퐁트(Lafont, 2019, 2023)는 “민주주의에는 지름길이 없다”고 강조하면서 무작위 선발 원리에 기반한 미니퍼블릭에 과도한 권한을 부여하는 것은 또 하나의 엘리트 민주주의(숙의적 엘리트주의)로 귀결될 수 있다고 경고하고, 피쉬킨(Fishkin, 2020)이 논한 대표, 참여, 숙의의 트릴레마⁴⁾를 뛰어넘는 ‘참여적 숙의 민주주의(participatory deliberative democracy)’를 향한 이론적, 실천적 노력의 중요성을 강조했다. 그녀는 미니퍼블릭이 정부 주도로 설립, 운영되는 수직적 또는 위로부터의(top-down) 접근이 아니라 전체 시민들의 정치적 의사결정 과정에 대한 실질적 참여와 영향력 행사 그리고 자력화(empowerment)를 목표로 한 수평적 또는 아래로부터의(bottom-up) 접근을 취할 것을 주문했다.

4) 현대 민주주의의 세 원칙인 대표, 참여, 숙의 가운데 두 가지는 동시에 달성할 수 있지만 세 가지를 모두 달성하기는 어렵다는 주장이다.

참여적 속의 민주주의 구상은 참여적 거버넌스와 사회운동 연구자들에게도 반향을 일으켰다. 라퐁트의 문제의식과 궤를 같이하여 이들은 민주적 혁신을 위한 진보적 사회운동의 역할과 직접 민주주의적 시민 참여를 통한 사회 부정의의 개선을 도모하는 ‘아래로부터의 민주적 혁신 (democratic innovations from below)’을 주장한다. 또한, 이들은 거버넌스 주도의 민주화 (governance-driven democratization, GDD)의 한계를 비판하면서 민주주의 주도의 거버넌스 (democracy-driven governance, DDG)를 통해 민주적 혁신에 대한 보다 포용적, 참여적 접근의 필요성을 강조한다. 이 과정에서 참여적 헌법 개혁과 민주주의 개혁을 위하여 시민의회 등 속의적 미니퍼블릭들을 시민발의나 시민투표와 같은 직접 민주주의 기제와 적절히 연결할 필요성과 그 잠재력이 공통되게 강조된다(della Porta, 2020; Bua & Bussu, 2023; Bussu & Fleuß, 2023; Fleuß, 2023) 물론 이들이 시민의회 등 속의적 미니 퍼블릭 실험들 자체를 불필요하거나 정당하지 않은 실천으로 간주하는 것은 아니다. 속의적 미니 퍼블릭 실험을 더욱 광범위하게 전개하되 기존의 미시적 접근과 정부 주도와 위로부터의 방식이 가진 한계를 성찰하면서 더욱 참여적이고 포용적이며 충분히 비판적인 내용과 방식의 면모를 강화해갈 것을 주문하는 것으로 이해할 필요가 있을 것이다. 이는 우리가 민주주의의 혁신적 재구성을 탐색하고 실천함에 있어 체계와 시민성의 차원을 통합적, 균형적 관점에서 추구할 필요가 있음을 상기시킨다.

요컨대, 단일한 속의 포럼 중심의 미시적, 개별적 접근에 대한 비판적 성찰과 속의 민주주의의 체계적 전환 이후 민주적 혁신 담론과 실천의 새로운 방향은 다음과 같이 제시될 수 있다. 1) 속의적 미니 퍼블릭들을 의회, 정당, 행정부 등 대표 기구들과 효과적으로 연결하고 적절하게 제도화하는 것이다. 2) 속의적 미니 퍼블릭들을 전체 시민사회 공론장 및 공중 일반(maxi-public)과 유기적으로 연결하는 것이다. 3) 이 과정에서 속의적 미니 퍼블릭과 시민발의, 시민투표 등 직접 민주주의 기제를 적절히 연계함으로써 참여적 속의 민주주의의 가능성을 적극 탐색하는 것이다. 4) 속의적 미니 퍼블릭이나 공식적으로 제도화된 시민 참여 채널들뿐만 아니라 다양한 형태와 수준의 시민 참여 기제, 운동, 실험들을 지속적으로 활성화해감으로써 끊임없이 시민들을 자력화하고 열린, 포용적 민주주의의 토대를 건강하게 만들어가는 것이다(Lafont, 2023; Geissel, 2023; Harris et al. 2023; Flueß, 2023; Reuchampt et al. 2023; 김주형, 서현수, 2021, 2023; 서현수, 2022).

3. 민주적 혁신의 정치이론: 역동적 민주주의를 향하여

3.1 민주적 혁신의 재개념화

민주적 혁신의 정치이론을 구축하기 위해 우리는 우선 민주적 혁신의 개념과 유형을 다시 생각할 필요가 있다고 본다. 민주적 혁신은 그동안 “정치적 의사결정 과정에 시민참여를 확대 및 심화할 목적으로 특별히 설계된 제도들”이라는 스미스(Smith, 2009: 1)의 정의가 가장 널리 활용되었다. 또한, 2019년 민주적 혁신에 관한 핸드북의 대표 편집자들인 엘스텝과 에스코바(Elstub & Escobar, 2019: 14)는 “참여, 숙의, 영향력의 기회를 확대함으로써 거버넌스 과정에서 시민들의 역할을 재구성하고 심화하기 위해 고안된 과정이나 제도들”로 정의하였다. 두 정의는 정치과정에 대한 시민참여 확대 및 심화라는 민주적 혁신의 지향을 잘 집약하고 있지만 두 지점에서 수정과 보완이 필요하다.

첫째, 이 두 개념화는 민주적 혁신의 시도가 표준적인 대의제 정치의 한계에 대한 날카로운 인식에서 출발하여 그것을 적극적으로 재구성하고자 한다는 점을 잘 보이지 못한다. 즉 민주적 혁신이 그저 교과서적인 대의제 정치과정을 ‘보완’하는 데에 그치지 않고 그 전제와 원리에 대해 근본적인 질문을 제기한다는 점을 간과할 수 있다는 것이다. 둘째, 이 두 개념화 모두 정해진 목표를 위해 ‘특별히 설계된 제도’로 민주적 혁신의 범주를 다소 좁게 설정하는 문제가 있다. 이 경우 ‘연결행동’(connective action) 등 전통적 사회운동의 문법을 벗어나는 새로운 형태의 직접행동을 별다른 검토 없이 제외하는 문제가 있다. 셋째, 특정한 의도를 가지고 고안된 개별 실험에 주목하면서 이질적인 요소 간의 혼종과 연계의 동학에 관한 관심을 소홀히 할 가능성도 없지 않다. 그러나 아일랜드 시민의회, 오리건주 시민발의리뷰, 핀란드 시민발의 등 주목할 만한 최근의 사례들은 이런 익숙한 틀을 벗어나 다른 혁신의 계기 및 기존의 정치과정과 적극적인 결합과 연계를 시도하는 경우가 많다.

이러한 문제의식을 바탕으로 필자는 그동안 “민주적 혁신과 한국 민주주의의 미래”를 주제로 공동 연구를 진행해온 서울대 정치외교학부 김주형 교수와 함께 민주적 혁신을 다음과 같이 개념화할 것을 제안한다.

- 민주적 혁신은 시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇄신하고 재구성하려는 제도, 과정, 운동을 가리킨다(김주형, 서현수, 2021: 65).

아래 표는 민주적 혁신에 관한 스미스, 엘스텝·에스코바, 그리고 김주형·서현수의 개념 정의를 일목요연하게 보여준다.

<표 1> 민주적 혁신의 개념 정의

저자 및 출처	민주적 혁신의 개념
Smith (2009: 1)	“정치적 의사결정 과정에 시민참여를 확대 및 심화할 목적으로 특별히 설계된 제도들”
Elstub & Escobar (2019: 14)	“참여, 숙의, 영향력의 기회를 확대함으로써 거버넌스 과정에서 시민들의 역할을 재구성하고 심화하기 위해 고안된 과정이나 제도들”
김주형·서현수 (2021: 65)	“시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇠퇴시키고 재구성하려는 제도, 과정, 운동”

기존의 정의와 비교하였을 때 김주형·서현수(2021)의 개념화는 민주적 혁신 개념의 중핵을 충분히 날카롭게 설정하면서도 그 외연을 불필요하게 좁히지 않는다는 장점이 있다. 여기서 개념의 중핵을 구성하는 두 요소는 ‘시민참여’와 ‘대의제 정치의 쇠퇴 및 재구성’이다. 특정한 사례를 민주적 혁신의 개념 아래 포함할 것인가를 판단하는 기본적인 기준은 그것이 시민참여의 확대와 심화를 통해 표준적인 형태의 대의제 정치과정을 쇠퇴시키는가이다. 또한, 우리의 개념화는 ‘시민참여’와 ‘대의제 쇠퇴’이라는 두 키워드를 충족하는 다양한 제도, 과정, 운동을 넓게 포괄한다는 장점이 있다. 특히, 우리의 개념화가 기존의 방식과 중요하게 구분되는 지점 중 하나는 특정한 목표를 가지고 “특별히 설계된 제도”와는 다른 자생적인 조직과 운동의 영역을 포함한다는 것이다. 특히 최근 널리 확산한 ‘연결행동의 논리’ 기반의 새로운 사회운동의 출현에 주목할 필요가 있다. ‘연결행동(connective action)’이란 조직적 자원과 집합적 정체성 형성에 바탕을 둔 전통적 집합행동(collective action)의 논리와 구별되는 새로운 사회운동의 논리와 양상을 포착하는 개념이다. 특히 디지털 민주주의의 조건 속에서 인터넷과 소셜미디어 등을 활용한 개인화된(personalized) 콘텐츠 공유를 통해 대중적 직접행동의 물결을 일으키는 현상을 일컫는다(Bennett & Segerberg, 2012). 스페인의 ‘May 15’ 운동, 미국의 월가 점령 운동, 한국의 촛불집회 등이 대표적 사례로 거론되며, 그레타 툰베리(Greta Thunberg) 등이 주도한 학교 기후위기 파업 운동 등도 청소년 정치참여와 매개된 연결행동의 주목할 만한 사례이다. 연결행동은 온라인 시민발의, 온라인 청원, 시민의회, 청소년참여 플랫폼, 정치적 소비주의(political consumerism) 등 다양한 혁신기제와 접목될 여지가 풍부하다.

이처럼 새로운 형태의 사회운동은 여러 차원에서 민주적 혁신과 밀접한 관련이 있다(della Porta, 2020). 이들은 새로운 개념과 아이디어를 통해 한계에 직면한 표준적 대의민주주의 시스템에 도전하고, 내부의 운영에서 참여, 숙의, 직접민주주의 등 혁신적 계기를 선도적으로 실천한다. 실제로 참여민주주의와 숙의민주주의 자체가 1960-70년대에 확산된 신사회운동의 요구에 대한 응답으로 출현한 측면이 있다. 예컨대 브라질 포르투 알레그레의 참여예산제에는 풀뿌리 활동

가들의 적극적인 역할이 결정적이었고, 아이슬란드 헌법회의와 아일랜드 시민의회도 집합적인 시민 이니셔티브에서 비롯되었다. 아래로부터의 직접민주주의 기제들 또한 사회운동에 의해 개시되거나 새로운 사회운동을 낳는 촉매제 역할을 수행하는 경우가 많다. 이처럼 새로운 사회운동, 특히 진보적 사회운동은 ‘아래로부터의 민주적 혁신(democratic innovations from below)’을 추동할 수 있다.

3.2 민주적 혁신의 새로운 유형 구분

이러한 개념화에 기반하여 우리는 민주적 혁신의 유형론(typology)도 수정, 보완할 것을 제안한다. 민주적 혁신의 유형 구분과 관련해서도 그동안 스미스(Smith, 2009)의 분류가 가장 널리 인용되었는데, 그는 민주적 혁신을 민회(popular assembly), 미니퍼블릭, 직접 입법(direct legislation), e-민주주의(e-democracy)의 네 가지 유형으로 분류한다. 반면, 엘스텝과 에스코바(Elstub and Escobar 2019, 24-27)는 미니퍼블릭, 참여예산제, 시민투표와 시민발의(referenda and citizen initiatives), 협력적 거버넌스(collaborative governance), 디지털 참여(digital participation)로 분류한다.

양자의 분류는 많은 공통점을 갖고 있으며, 다양한 민주적 혁신 사례들에 관한 표준적 분류 기준을 제시한다는 점에서 이론적 기여가 크다. 그러나 스미스와 엘스텝·에스코바의 경우 ‘e-민주주의’ 혹은 ‘전자 참여’를 하나의 유형으로 제시하고 있는데, 이러한 선택은 그다지 적절치 않아 보인다. 이것은 독특한 혁신의 유형이라기보다는 다른 유형에 활용될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있는 참여 방식 또는 차원의 문제이기 때문이다. 예컨대 아이슬란드의 헌법위원회나 핀란드의 시민발의 제도의 경우 디지털 참여를 적극적으로 활용하고 있는데, 이 이유로 두 사례를 e-민주주의로 분류하게 되면 시민의회나 직접입법으로서 각각이 가지는 더 핵심적인 속성이 가려질 우려가 있다. 그렇다면 ‘e-민주주의’ 혹은 ‘디지털 참여’는 하나의 독립된 유형이 아니라, 여러 유형과 결합할 수 있는 참여의 방식 내지는 양상의 문제로 이해하는 것이 낫다. 전반적으로 살펴보면, 엘스텝·에스코바보다는 스미스의 분류가 더 간결하고 체계적이다. 엘스텝·에스코바가 제시하는 ‘시민투표와 시민발의’는 스미스의 ‘직접입법’의 하위분류로 포함하는 것이 좋다. 그리고 참여예산제는 미니퍼블릭과 같은 수위의 상위유형으로 분류하기보다는 민회나 협력적 거버넌스의 하위유형 중 하나로 보는 것이 더 적절하다. 마지막으로 협력적 거버넌스를 하나의 유형으로 제시하는 것도 가능하겠지만, 때에 따라 민회나 미니퍼블릭, 직접입법 등을 모두 협력적 거버넌스의 하위유형으로 간주할 수 있다는 문제가 있다.

이상의 토론을 바탕으로 우리는 아래 <표2>와 같은 새로운 유형화를 제시한다. 우선 다양한 사례

를 나열하기만 하는 방식에서 벗어나, 이들이 우선적으로 추구하는 핵심적인 가치 셋을 분류의 기준으로 제시한다. 이 세 가치는 각각 ‘참여’, ‘숙의’, ‘직접’이다. 이러한 유형화의 시도는 민주적 혁신의 기반을 이루는 세 이론적 흐름인 참여민주주의, 숙의민주주의, 직접민주주의의 분류와 잘 조응하지만 그렇다고 해서 완전히 일치하는 것은 아니다. 또한, 기존의 유형화는 제도 설계상의 특징이나 다루는 사안을 중심으로 분류하다 보니 ‘e-민주주의’나 ‘참여예산제’ 등의 경우가 전면에 나서면서 체계적인 분류를 방해하는 경향이 있다. 하지만 참여포럼의 구체적인 제도적 특징은 다양한 방식으로 결합될 수 있는 것이기 때문에 유형화의 기준으로 삼기에는 무리가 있다.

<표 2> 민주적 혁신의 중심 가치와 대표 유형

중심적 지향	대표 유형	대표 하위유형	대표 사례
참여적	민회	참여예산제, 타운 홀 미팅	포르투갈레그레 참여예산제, 21세기 타운홀 미팅 등
숙의적	미니퍼블릭	공론조사, 시민의회, 합의회의, 시민배심원, 계획위원회	브리티시 컬럼비아 시민의회, 덴마크 시민과학회의, 아일랜드 시민의회 등
직접적	직접입법	시민투표, 시민발의	스위스의 직접 민주주의, 핀란드 시민발의제 등
↕			
‘연결행동’ 기반 새로운 정치·사회운동			M15 운동과 포데모스, 아이슬란드 주전자혁명, 한국 촛불집회, 핀란드 Tahdon 2013 캠페인, 기후위기파업 등

*출처: 김주형, 서현수(2021: 70)의 표를 수정, 업데이트한 것임.

이를 염두에 두고 아래에서는 유형화의 기준이 되는 세 가치에 대해 먼저 설명하고, 각각의 지향을 가장 잘 구현하고 있는 대표적인 유형과 하위유형 및 대표 사례를 제시한다. 우선 ‘참여’는 일반 시민들을 폭넓게 포함하려는 지향이다. 그간 선출된 정치인, 공무원, 이익집단 및 시민사회의 활동가 등 정치 엘리트들이 지배적인 영향력을 행사해 온 정치과정의 문호를 일반 시민들에게 넓게 개방하려는 취지이다. 그러나 이때의 ‘참여’는 반드시 대표적인 참여민주주의 이론이 말하는 강한 의미의 참여로 국한되지 않고 다양한 방식과 양상을 유연하게 포괄한다(Pateman, 1970; Barber, 1984). 강한 영향력이나 결정권을 전제하지 않는 유의미한 참여와 숙의의 방식은 얼마든지 존재할 수 있다. (대신 영향력과 결정권에 대한 강조는 ‘직접’의 가치로 상당 부분 흡수될 수 있다.) ‘참여’를 우선적으로 추구할 경우 제도 설계에 있어서 포괄성(inclusiveness)을 강조하게 되는데, 그간 정치과정에 적극적으로 목소리를 낼 기회를 얻지 못했던 저소득층, 여성, 청소년과 노인 등을 적극적으로 포함하는 것이 중요해진다. ‘참여’의 가치를 우선적으로 추구하는 여러

사례는 ‘민회’로 범주화될 수 있다. 대표적으로 세계 각국에서 실행되고 있는 참여예산제나 미국의 자치 전통을 상징하는 타운 홀 미팅 등의 하위유형을 들 수 있다. 이러한 민회는 특별히 초대 받지 않더라도 원하는 시민은 누구나 참가할 수 있다는 점에서 정해진 절차를 통해 참여단을 선발하는 미니공중과 다르다. 참여의 문턱을 최대한 낮게 설정하고 특별한 자격요건을 설정하지 않거나 최소한으로만 설정하기 때문에, 기본적으로 자원 내지는 자기 선택(self-selection)에 의해 구성된다.

다음으로 ‘숙의’는 참여하는 시민들의 집합적인 학습과 토론을 통한 숙고된 판단의 도출을 강조하는 가치이다. 대중민주주의의 문제로 흔히 지적되는 일반 시민들의 정치적 무관심, 무지, 비이성적인 선호 형성, 권력과 미디어에 의한 여론의 왜곡 등을 교정하려는 문제의식에서 출발한다. 하지만 앞선 ‘참여’의 경우와 마찬가지로, 여기서 ‘숙의’가 반드시 숙의민주주의의 문제의식 전반을 대표하지는 않는다. 잘 알려진 것처럼 숙의민주주의의 내부적 다양성은 상당한데(Bächtiger et al. 2018b), 이 분류에서 제시되는 ‘숙의’는 합리적인 토의와 근거에 기반한 의사결정을 강조하는 전통적 의미에 가깝다. 이러한 의미의 ‘숙의’를 가장 우선할 경우, 균형 잡힌 정보가 제공되고 질 높은 토의가 이루어지는 환경을 인위적으로 조성하여 시민들이 사려 깊은 판단에 이르게끔 유도하는 설계를 선택하게 된다. 그 과정에서 상반된 견해를 대표하는 전문가들의 감수를 거친 자료가 제공되고, 훈련된 사회자에 의해 진행되는 분임 토론을 거치는 경우가 보통이다. 질 높은 토론은 지나치게 많지 않은 수의 참가자들이 면대면으로 대화를 나눌 때 잘 촉진되는 경향이 있기 때문에 시민참여단이 비교적 소규모로 구성된다. ‘숙의’의 가치를 우선적으로 추구하는 대표적인 유형은 그간 민주적 혁신의 유형 중 가장 깊이 연구되고 국내에도 널리 소개된 ‘미니퍼블릭’이라고 할 수 있다(Setälä & Smith, 2018). 미니퍼블릭의 주요 하위유형으로는 공론조사, 시민의회, 합의회의(consensus conferences), 시민배심원(citizens' juries), 계획위원회(planning cells) 등을 들 수 있다.

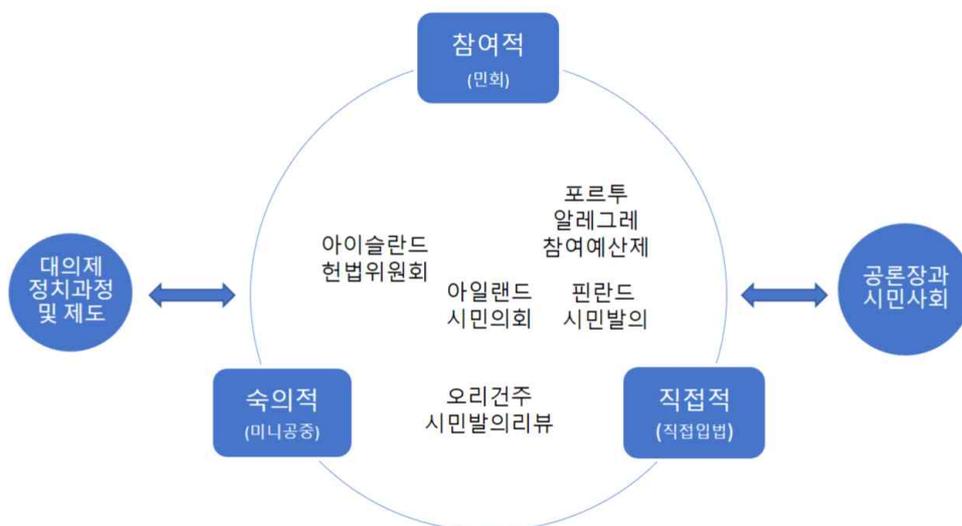
마지막으로 ‘직접’의 가치는 참여하는 시민들의 영향력과 결정권을 강조한다. 그간 정치 엘리트들에게 위임되었던 정치적 결정권의 일부를 일반 시민들이 직접 행사함으로써 집합적 자기지배라는 민주주의의 이상에 한 걸음 가까이 다가가려는 시도이다. 이때 결정권은 반드시 아테네 민주주의의 민회가 행사했던 것과 같은 형태의 최종적인 결정으로 국한되지 않는다. 대신 대의제나 전문가 집단과 같은 매개에 과도하게 의존하지 않고 시민들이 직접 의지를 모아 의제를 설정하는 경우나, 대의제 기구와 결정권을 분담 혹은 순차적으로 행사하는 경우 등도 ‘직접’의 가치를 추구한다고 볼 수 있다. 그렇다면 여기서 말하는 ‘직접’은 강한 의미의 직접민주주의에서처럼 시민들에게 결정권을 이양하는 방식으로 대의제를 대체하려는 방향성을 전제하지 않는다. 즉 대의제 정치 과정의 근간을 유지하면서 ‘직접’의 요소를 실질적으로 도입하는 것이 충분히 가능하다. ‘직접’의

가치를 우선적으로 추구하는 대표적인 유형으로 직접입법을 들 수 있고, 시민투표와 시민발의가 가장 두드러지는 하위유형이다. 이 중 시민발의와 관련해서 앞서 언급한 스미스의 경우 시민투표와 연계된 완전형 시민발의(full-scale initiatives)만을 포함하고 있으나, 우리는 시민투표와 연계되지 않는 의제형 시민발의(agenda-type initiatives)도 의제 설정 기능과 직간접적 정책 효과 등을 고려할 때 직접입법의 하위유형에 포함해야 한다고 본다. 아래 소개하는 핀란드의 시민발의 제도가 의제형 발의의 대표적 사례이다.

3.3 혼종(hybridity)과 연계(connectivity)

이상의 토론에서 도출된 <표 2>와 같은 유형화는 체계적이고 일목요연한 분류가 가능하다는 장점이 있다. 하지만 자칫 ‘예/아니오’ 형식의 경직된 분류에 갇히는 문제가 있다. 예컨대 공론화위원회처럼 동일한 미니퍼블릭의 유형 내에서도 ‘숙의’의 정도에서 상당한 차이를 보일 수 있고, 참여예산제의 경우에도 설계와 운영방식에 따라 ‘참여’뿐만 아니라 ‘숙의’와 ‘직접’의 가치도 더 혹은 덜 반영하는 것이 가능한데, 이 분류에서는 이런 뉘앙스를 담기가 어렵다. 일반적으로 ‘숙의’를 결여한 것으로 이해되는 직접입법의 경우도 이 요소를 향상시킬 방안이 충분히 있다. 아래에서 강조하듯이 최근 가장 주목할 만한 성과를 낸 사례들은 대체로 이러한 혼종의 경우다. 이 관점에서 <표1>을 기준으로 하되 <그림 1>과 같은 시각화를 더해 논의를 확장할 수 있다. 이를 통해 다양한 혁신의 시도가 추구하는 핵심적인 가치뿐만 아니라 그 가치가 실현되는 정도 및 다른 가치와 결합되는 방식을 부분적으로 드러냄으로써 민주적 혁신의 내부적인 다양성 및 제도 설계의 선택지 등의 문제를 명시적으로 다룰 수 있게 된다.

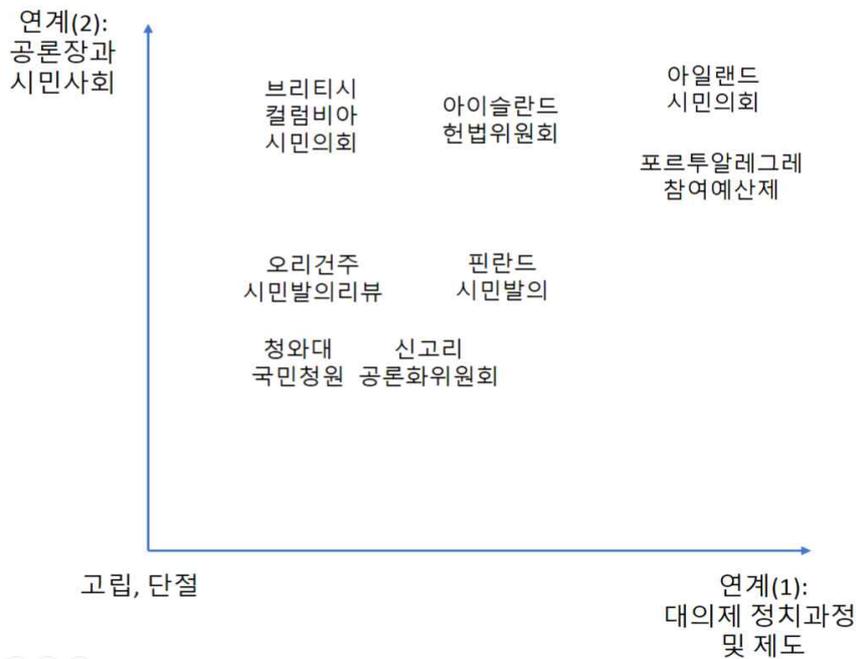
<그림 1> ‘혼종’의 방식과 정도에 따른 민주적 혁신의 주요 사례 분류



*출처: 김주형, 서현수(2021: 74).

<그림 1>은 민주적 혁신의 환경을 형성하는 대의제 정치과정과 공론장 및 시민사회도 포함하고 있다.⁵⁾ 혁신의 계기들이 이 두 영역과 어떻게 상호작용하는지는 이론적, 실천적으로 매우 중요한 문제이다. 고립된 실험에 머무르지 않고 한편으로는 대의제 정치과정과 다른 한편으로는 공론장 및 시민사회와 적극적으로 연계될 때 혁신의 시도가 더 구조적이고 장기적인 효과를 가질 것이기 때문이다. 공론장과의 연계에는 언론, 학계, 시민사회 기구와의 협업과 소통, 온라인 플랫폼을 통한 홍보와 의견 청취 등이 활용될 수 있다. 대의제 정치과정과의 연계도 다양한 양상으로 전개될 수 있다. 아래 <그림 2>는 ‘연계’의 방식과 정도를 시각화하여 몇몇 중요한 사례를 배치하고 있다.

<그림 2> ‘연계’의 방식과 정도에 따른 민주적 혁신의 주요 사례 분류



*출처: 김주형, 서현수(2021: 75).

5) 하지만 엄밀히 말해 <그림1>에 등장하는 ‘대의제 정치과정’과 ‘시민사회’가 민주적 혁신의 영역 바깥에 위치한다고 보아서는 안 된다. ‘시민참여를 통한 대의제 쇄신’이라는 개념의 중핵을 충족할 경우 혁신이 시도되는 공간은 대의제 제도배열 혹은 시민사회의 내부일 수도 있기 때문이다. 앞서 언급한 ‘연결행동’이 이 경우에 해당한다.

3.4 대표, 참여, 숙의가 결합된 역동적 민주주의

혼종과 연계를 통해 우리는 대표, 참여, 숙의, 직접 등의 가치 및 제도화 방안을 유연하고 창의적으로 결합할 필요성을 강조한다. 후기 근대적 정치의 조건 속에서 우리가 지향하는 대안적 민주주의의 모습은 대표, 참여, 숙의의 요소를 유기적으로 결합하여 이 세 요소 간의 상호보완과 시너지를 도모하는 역동적인 시스템이다. 대의제 정치과정의 중추적인 역할을 인정하면서도 시민참여의 양적 확대와 질적 심화, 그리고 상호 정당화와 숙고된 판단을 실현하기 위한 계기들의 확장을 추구한다. 그 과정에서 한편으로는 표준적 대의제의 심화 및 혁신을, 다른 한편으로는 민주주의의 새로운 형태를 모색하는 정치적 실험의 확산을 추구한다.

우리가 제시하는 역동적 민주주의의 모습은 앞서 살펴본 것처럼 정치적 대표에 대한 확장된 이해가 민주주의 정치과정에 대해 제기하는 문제의식을 구체화한다고 볼 수 있다. 그 핵심은 그동안 대의제 정치의 중심에 자리했던 선거를 통한 선출, 권한 부여, 투표에 의한 책임 묻기로 이어지는 단선적인 경로에 갇히지 않고, 의제설정에서 사후감독에 이르기까지 시민들의 참여를 확장하는 역동적인 정치과정을 구성하는 것이다. 이것은 곧 정치적 대표의 주체, 대상, 과정이 훨씬 복잡해진다는 것을 뜻한다. 우선 대표자의 경우 선거를 통해 선출된 공직자에 한정되지 않고 다변화된다. 예컨대 참여예산제나 공론화위원회 같은 기구에서는 일반 시민이 한시적으로 다른 시민을 대표하는 구도가 작동한다. 자생적으로 출현하는 시민운동과 직접행동의 경우도 나름의 방식으로 대표성 주장을 펼칠 것이다. 대표자가 선정되는 방식도 선거, 자원, 추천과 순환 등 다양한 방식이 활용된다. 또 이러한 대표체는 의회나 행정기관처럼 상설기구가 아니라 필요에 따라 한시적 혹은 주기적으로 소집되는 형태일 수 있다.⁶⁾ 여기에 참여포럼의 위상도 외부에서 권고하는 역할에서부터 공식적으로 결정 권한을 부여받은 강한 역할까지 다양하게 설정될 수 있다. 이러한 민주적 혁신의 기구들은 한편으로는 공식적인 제도와, 다른 한편으로는 정치적 공론장 및 시민사회와 복합적으로 상호작용하면서 선출 및 임명된 공직자들과 더불어 대표-피대표의 동학을 다각화하게 된다. 선거를 통한 대표를 넘어서는 복합적 대표(complex representation) 체계가 구성되는 것이다(Landemore, 2020).

한편 민주적 혁신을 통해 재구성된 정치과정은 각 단계에서 시민들의 직접적인 관여를 확대하고

6) 국가나 지역에 따라서는 새로운 시민 대표 기구가 상설 운영되는 방식으로 제도화되는 흐름도 관찰된다. 예컨대 벨기에의 독일어권 지역 의회(Deutschsprachige Gemeinschaft Belgien, DG)는 2019년부터 상설 기구로 무작위 추천에 기반한 시민회의(Citizens' Council: 24인, 18개월 임기)를 설립하였다. 시민회의는 도시 임시 기구로서 의제별 시민의회(Citizens' Assemblies, Bürgerversammlungen)를 설립하여 운영하는 데, 여기에는 약 50명의 시민들이 무작위 추천으로 선발돼 3-4개월 간 숙의한 뒤 의회에 권고하는 역할을 수행한다. 또 벨기에 브뤼셀시와 프랑스 파리시도 2023년부터 기후 위기에 관한 상설 시민의회를 설립, 운영하고 있다(김주형, 서현수, 2023).

심화시킨다는 점에서 ‘열린’ 시스템을 지향한다. 정치인과 관료를 비롯해 사회경제적 자원이 풍부한 내부자들에 의해 좌지우지되는 폐쇄적인 과정의 독과점적인 성격을 깨뜨리고, 공적인 문제가 논의되고 여론이 형성되며 그것이 정책적, 정치적 결정으로 이어지는 과정에서 시민들의 목소리가 형성적인 힘을 행사하는 구도이다. 또 특정한 계기, 기구, 제도를 특권화하지 않고 상황이 요청하는 바에 맞게 유연하게 대응할 수 있는 정치과정의 네트워크를 지향한다는 점에서도 개방적인 체계라고 할 수 있겠다.

마지막으로 제도설계와 운영의 전 단계에서 최대한의 ‘포용성(inclusiveness)’을 목표로 해야 한다는 것도 중요하다. 특정한 견해나 이해관계가 부당하게 과대대표되지 않는 것은 물론이고, 그간 유의미한 참여의 기회와 자원을 갖지 못했던 관점, 개인, 집단의 목소리가 충분히 반영되어야 한다. 이 고려는 구조적 불평등이 심화되는 현재 맥락에서 더욱 중요하다. 그러나 이것은 자발적인 참여나 추천 등 참여포럼의 구성 방식만으로 달성될 수 있는 목표가 아니다. 예컨대 자발적 참여를 통한 구성은 강한 선호나 이해관계를 가진 사람들을 과대대표할 가능성이 크고, 무작위 선출로 구성된 포럼에서도 내부에서 토의와 결정이 이루어지는 동학에 따라 소수의 견해가 제대로 고려되지 못하거나 기저의 사회경제적 불평등이 침투할 가능성이 없지 않다(Lupia and Norton, 2017; Young, 2001). 섬세한 제도설계와 운영을 통해 참여와 숙의의 과정이 왜곡되거나 편향되지 않도록 하는 의식적인 노력이 필요하다.

3.5 민주적 시민성

우리가 구상하는 역동적 민주주의는 정치과정을 구성하는 제도뿐만 아니라, 이를 운영하고 지탱하는 정치주체를 형성하고 유지하는 문제, 즉 민주적 시민성(democratic citizenship)의 문제에도 큰 관심을 둔다.

선거를 통한 대표를 중심으로 운영되는 기존의 대의제 정치는 시민의 정치적 지위와 역할에 대한 특정한 상을 정상화한다. 즉 주기적으로 치러지는 선거를 통해 대표자들에게 권한을 위임하고 다음 선거에서 사후적으로 책임성을 묻는 ‘유권자’의 정체성이 가장 우선된다. 그러나 표준적인 모델에서도 선거 사이의 기간에 시민들의 정치적인 역할이 소거되는 것은 아니다. 공식적인 제도 밖에서 권력을 견제하고 정책에 간접적인 영향을 미치는 거리의 시민, 이익집단의 구성원, 시민 사회의 활동가 등의 역할이 중요하게 추가되기 때문이다. 하버마스(Jürgen Habermas)나 어비나티가 ‘의지’(will)와 구분되는 것으로서 ‘의견’(opinion)의 차원, 그리고 로장발롱(Pierre Rosanvallon)이 ‘대항-민주주의’(counter-democracy)라고 부르는 이 영역은 통상 ‘시민사회’로 불리는 공간의 역할을 강조한다(하버마스, 2007; Rosanvallon, 2008; Urbinati, 2006). 앞서 연결행동

에 대한 논의에서 짧게 언급한 것처럼, 민주적 혁신 또한 시민사회에서 자생적으로 진행되는 여러 활동들을 중요하게 고려한다. 하지만 이에 더해 정치과정 내부와 경계에 직접 관여하며 형성적 힘을 행사하는 적극적 정치주체로서 시민의 위상을 특히 강조한다. 이 관점에서 볼 때 정치제도의 개혁 못지않게 중요한 것은 확장되고 심화된 참여의 계기가 빚어내는 시민성의 문제라고 볼 수 있다.

여기서 대의민주주의가 드러내는 한계가 제도와 규범의 위기로 완전히 수렴되지 않는 주체의 문제, 혹은 ‘시민성의 위기’의 차원을 가진다는 점을 강조할 필요가 있다. 즉 오늘날 널리 관찰되는 정치적 양극화나 포퓰리즘 정치세력의 확장은 그저 대의제 정치제도가 오작동한 결과 등장한 일시적인 일탈 국면이 아니라는 것이다. 시민들이 지배와 배제의 논리에 취약해진 데에는 공공의 문제에 관심을 가지고 참여를 통해 집합적 삶의 조건을 함께 만들어나가는 정치적 역량이 왜소해졌기 때문이라는 분석이 가능하다. 배제적인 형태의 대중동원에 쉽게 동조하고 상대 진영을 정당한 경쟁자가 아니라 제거되어야 할 적으로 간주하는 태도가 확산하는 것도 문제이지만, 능동적 시민과 수동적 시민의 분화와 불평등이 가속화되는 경향에도 주목해야 한다. 이러한 흐름은 이른바 ‘데모스의 해체’로 불리기도 한다(Brown, 2015).

시민성의 문제는 민주적 혁신의 지향과 방향성 설정에도 중요한 함의를 가진다. 즉, 혁신의 시도가 특정한 문제의 해결을 위한 ‘레시피’처럼 활용되어 단기적인 정책 목표를 성취하였는지에 매몰되는 것이 아니라, 누적된 참여의 기회가 시민성의 형성과 변화에 어떤 효과를 가지는지에 주목하는 것이 중요하다(Böker, 2017; Hammond, 2019). 공론화위원회와 같은 시민참여 기구를 갈등적인 사안에 대한 해법을 찾는 ‘사회통합’의 관점에서 도구적으로 접근하는 경향이 강한 한국의 상황에서는, 이처럼 참여적·비판적 시민성의 관점에서 민주적 혁신의 성과를 장기적이고 포괄적으로 이해하는 것이 매우 중요하다.

이러한 관점의 정립을 위해서는 민주적 혁신의 역사와 실천에 내재하는 모호한 성격과 잠재력의 문제를 가시화하는 데서 출발해야 한다. 그간의 흐름을 보면, 시민참여를 강조하는 혁신적 시도가 시민사회의 적극적 요구와 역할보다는 정부 주도의 하향식 정책 과정으로 추진되는 경우가 많다(Pateman, 2012). 대의제 정치에 대한 국민들의 불신이 고조되는 상황에서 시민참여의 계기를 부분적으로 도입함으로써 정책의 수용성을 높이고 결정의 정당성을 확보할 수 있으리라는 기대이다. 이러한 목표로 설계된 참여포럼은 미리 설정된 좁은 범위의 의제와 촘촘히 규율된 진행 과정을 통해 논의가 예측하지 못한 방향으로 급진화되는 것을 예방하는 경향을 보인다. 1990년대 이후 빠르게 팽창한 이른바 ‘굿 거버넌스’(good governance)의 담론이 이러한 흐름을 잘 집약하는데, 다양한 주체의 관여와 ‘민관협치’를 통해 문제해결 능력과 정책의 정당성을 향상하여 통치성을 확보하려는 노력으로 볼 수 있다. 혁신적 시도로 여겨지는 많은 사례가 사실은 아래로부터

분출된 참여의 요구가 자생적으로 제도화된 것이 아니라, 정당성 위기에 직면한 세계 각국의 정부와 UN, 세계은행 등 국제기구가 주도한 하향식 관리전략의 성격을 띠고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

하지만 민주적 혁신의 역사는 통치성 확보를 위한 관주도의 정책 과정으로 환원되지 않는다. 이와는 달리 사회정의의 문제를 급진적으로 제기하고 정치·행정개혁의 문제와 연동되면서 사회변혁의 직접적인 동인이 된 경우도 적지 않다(Baiocchi & Ganuza, 2017). 대표적인 사례로 브라질 포르투 알레그레의 참여예산제를 들 수 있다(Abers, 2000; Pateman, 2012). 이 사례는 세계 각지에 정착한 참여예산제의 원형으로 널리 간주되지만, 그 작동방식과 성과에 있어서 사소하지 않은 차이를 보인다. 단적으로 포르투 알레그레의 참여예산제는 간헐적으로 시행되는 관 주도의 행사가 아니라, 도시의 예산과 관련된 포괄적인 계획을 세우고 집행을 감시하는 상설화된 기구로 기능했다. 참가를 위한 특별한 자격 요건이 없었고, 예산 관련 사안의 전 단계가 시민들에 의해 직접 결정되거나, 혹은 이들이 그 목적을 위해 선출한 시민대표에 의해 결정되는 구조를 갖추었다는 점도 중요하다. 포르투 알레그레의 참여예산제가 교육, 보건, 의료, 기반시설 등의 측면에서 상당한 변혁적 성과를 거두었다는 점은 널리 알려져 있다.

비교적 최근 진행된 세계 각국의 시민의회의 사례 중에서도 좁은 범위의 정책 권고를 넘어 구조적인 변화의 성과를 거둔 경우가 여럿 있다(김주형·서현수, 2021; 서현수, 2022). 아일랜드의 시민의회 사례가 대표적인데, 국민투표와 연계되어 동성결혼 허용과 낙태죄 폐지 등 헌법적 수준의 개혁을 끌어냈다. 비록 의회와 국민투표라는 최종적인 문턱을 넘지는 못했지만, 캐나다 브리티시 컬럼비아주의 시민의회와 아이슬란드의 헌법위원회도 각각 선거제도와 헌법개정이라는 굵직한 사안에 대해 실질적인 대안을 마련하고 공론화하여 상당한 수준의 국민적 지지를 받은 바 있다.

이상의 사례들은 그간 민주적 혁신의 이론과 실천의 동력으로 기능한 참여민주주의와 숙의민주주의에 내재한 비판적, 변혁적 관심의 실현으로 이해할 수 있다. 물론 이런 관심이 항상 전면에 나선 것은 아니지만, 적어도 다양한 이론적 성찰과 실천의 저류를 형성한 것은 분명하다. 이 관점에서 보면, 참여민주주의의 중요한 문제의식은 좁은 의미의 정치적 사안을 넘어 사회 전반의 권위구조를 민주화하는 것이고(Pateman, 1970; Barber, 1984), 숙의민주주의 이론의 핵심적인 기여는 사회적 관계를 규율하는 법, 규범, 권력의 작동을 공적 토의의 과정에서 합당한 근거에 의해 정당화(justification)할 것을 요청하는 정당성(legitimacy)의 문제를 제기한 점이다(Habermas, 1996; Hammond, 2019). 그렇다면 참여민주주의와 숙의민주주의는 그 내부적인 다양성과 잠재적인 긴장 관계에도 불구하고 권력에 대한 의심, 위계질서에 대한 비판적 태도, 자유롭고 평등한 시민들의 관여와 참여를 통한 사회관계의 민주화 등 거시적이고 변혁적인 목표를 공유한다고 볼 수 있다. 이것은 곧 부당한 억압과 지배의 관계를 철폐하려는 해방적 관심의 표현

이기도 하다. 이러한 변혁적 지향이 좁은 사안에 대한 조언자적인 역할이나 갈등 해결과 같은 실용적 성과를 강조하는 최근의 흐름에서 소실되지 않도록 하는 것이 향후 중요한 과제 중 하나이다(Dean, 2018).

민주적 혁신의 시도가 갈등 해소와 문제해결, 통치성 확보의 제한된 역할을 수행하면서 기존의 정치 질서에 부속적인 지위에 머무르지, 혹은 사회정의와 정치개혁을 추동하는 변혁의 계기로 작동할지는 여러 요인에 의해 결정될 것이다. 설계와 시행의 주체, 이들의 정치적 의지, 의제의 성격과 범위, 대의제 정치과정 및 공론장과의 연계 정도, 국민적인 관심의 수준, 해당 국가 혹은 지역의 특수한 제도적, 문화적 맥락 등이 복합적으로 작용할 것이고, 제도설계와 운영방식으로 설명되지 않는 예측 불가능한 내적 동학도 영향을 미칠 것이다. 이러한 요인들의 작동에 대해 검증 가능한 형태의 가설이나 이론을 도출하고 이를 경험적으로 확인하는 것은 쉽지 않은 작업이다. 하지만 한 가지 중요한 연구 주제는 참여와 숙의의 경험이 참가자들에게 어떤 중·장기적인 영향을 미치는지를 추적하는 것이다. 지금까지 미니퍼블릭에 대한 연구를 중심으로 참가자들의 선호 변화 메커니즘이나 반대 의견에 대한 이해와 존중의 정도 변화 등 참여와 숙의의 단기적 효과에 관한 연구가 상당히 누적되었다(Bächtiger et al. 2018, 1-32; Curato et al. 2017). 앞으로는 시야를 확장하여, 누적된 참여의 경험이 민주적 시민성의 핵심적인 요소들(공적인 문제에 대한 관심, 참여적이고 성찰적인 태도, 헤게모니적 담론과 부정의에 대한 비판적 관점 등)에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 연구가 더 진행되어야 한다(Baiocchi & Ganuza, 2017; Neblo et al. 2018). 이것은 민주적 혁신을 문제해결을 위한 손쉬운 ‘지름길’이 아니라 비판적이고 참여적인 시민성의 함양이라는 장기적인 관점에서 재전유하는 문제이기도 하다(Lafont, 2020).

4. 역동적 민주주의를 향한 실천적 전략과 과제

이상의 논의를 통해 민주적 혁신의 정치이론을 발전시키기 위한 핵심 요소와 고려사항들을 검토하였다. 지면 제약상 여기서 개별 민주적 혁신 실험이나 사례들에 대해 상세한 분석을 시도하기는 어렵다.⁷⁾ 유의할 것은 대부분의 개별 혁신 모델이나 사례는 현대 민주주의의 심화 발전을 위한 잠재력과 한계를 모두 갖고 있다는 점이다. 완벽한 사례는 없으며, 따라서 민주적 혁신의 미래지향적 요소들에 대해 지나치게 낙관적일 수는 없다. 그러나 이 때문에 민주적 혁신 담론 전체에 대해 냉소적으로 등 돌릴 필요도 없다. 현 시기는 현대 민주 정치의 복합적, 연속적 위기이자 패러다임 수준의 전환기임을 인식하고, 기존의 확립된 대의 민주주의 시스템과 새롭게

7) 개별 사례들에 대한 더 자세하고 깊이있는 분석을 위해서는 김주형, 서현수(2021, 2023), 서현수(2022), 서현수 외(2019) 등을 참조할 것.

대안적인 형태의 포스트-대의민주주의 간의 긴장과 다이내믹을 진지하게 탐색해야 한다. 표준적인 정치적 대표 체계의 혁신적 재구성과 더불어 현대 민주주의의 미래적 형태를 모색하는 정치적 실험들을 더 다양하고 광범위하며 지속적인 방식으로 전개할 필요가 있을 것이다.

특히, 다층적 수준의 정치적 의사결정 과정에 대한 시민들의 양적 참여 및 직접적 참여 확대를 주장하는 참여-직접 민주주의의 기획이 공중 및 대표에 의한 숙고된 판단의 가능성을 봉쇄하지 않고, 지속가능하고 역동적인 민주주의 공동체의 부단한 창조와 재발명(reinvention)으로 이어지게 하기 위한 노력이 요구된다. 아일랜드 시민의회나 핀란드의 시민발의제도 등은 제도적 디자인과 해당 정치공동체의 맥락적 차이에도 불구하고 현대 민주주의의 핵심 원칙이자 상보적 속성이자 할 대표, 참여, 숙의의 3요소를 독창적으로 결합함으로써 시민 참여의 양적 확대와 더불어 공적 이성에 기반한 숙고된 의사결정을 실현하기 위한 대안적 실천 유형과 사례라 할 것이다. 이들 해외 사례는 최근 한국에서 전개된 공론화위원회 실험과 청와대 온라인 청원제도 등 여러 민주적 혁신 실험들이 드러낸 한계를 성찰, 극복하면서 2020년대 이후 한국 민주주의가 요구하는 새로운 혁신과 내실있는 발전 방향을 모색하는 데 유용한 통찰과 정보를 제공한다는 측면에서 각별히 주목할 필요가 있다(서현수, 2022).

이러한 점에 유의하면서 아래에서는 대표, 참여, 숙의가 역동적으로 결합된 대안적 민주주의의 미래를 정립하는 과정에서 요구되는 실천적 전략과 과제를 제시하고자 한다.

4.1 정치적 대표 체계의 혁신적 재구성

참여, 숙의, 직접 민주주의 등 민주적 혁신 담론과 사례의 확산은 필연적으로 선거-정당-의회 중심의 표준적 대의 민주주의와 정치적 대표 체계의 혁신적 재구성을 요구한다. 특히, 서두에서 비판적으로 살펴본 것처럼 1987년 민주화 이후 한국 정치와 대의제 민주주의는 헌법과 선거제도 등 제도적 디자인 측면의 결함이 크게 작용하면서 승자독식과 권력 독점 그리고 양극화된 진영정치의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 권력 공유(power sharing) 원칙에 기반한 합의제 민주주의를 향한 다층적 차원의 광범위한 정치 제도 개혁이 요구되며, 이는 장기적 관점에서 볼 때 민주적 혁신의 기본 토대와 제도적 프레임워크를 규정짓는 작업이 될 것이다.

첫째, 대통령 중임제와 결선투표제 도입 등 최소한의 헌법 개혁이 시급히 필요하며, 장기적으로는 의회주의(parliamentarism)를 강화하는 방향으로 헌정 체제와 권력 구조의 단계적 전환을 검토할 필요가 있다. 1919년 민주공화국 헌법을 제정한 이래 오랫동안 준대통령제(semi-presid

entialism)를 운영해온 뒤 1980년대부터 단계적 헌법 개정을 거쳐 2000년 전면 헌법 개혁을 단행한 핀란드의 사례가 우리에게도 큰 시사점을 줄 수 있다. 핀란드는 1918년 내전 이후 사회통합을 위한 강한 리더십의 필요성을 이유로 준대통령제 헌법 구조를 채택했으며, 소련과의 연속전쟁(겨울전쟁 1939-1940, 계속전쟁 1941-1944) 이후 냉전 시기 내내 핀란드의 대통령은 강력한 권력을 휘두르며 대외 관계의 안정화를 도모했다. 그러나 1980년대 들어 탈권위주의적 정치 리더십에 대한 사회적 요구가 높아지고 탈냉전 등 새로운 국제관계와 대외적 조건에 부응하여 지속적인 헌법 개혁을 단행한 것이다. 특히 2000년 헌법개혁 이후 핀란드는 사실상의 표준적인 의회 민주주의 체제로 분류되며, 대통령에게 대외정책 일부(비 EU 관련 사안)에 대해서만 정책 결정권과 리더십을 허용한다. 개헌 이후 초기에는 대통령과 총리의 권한을 둘러싼 제도적 분쟁이 일기도 했으나 추가적인 헌법 개정 등을 거쳐 더욱 명확히 권한을 배분함으로써 문제를 해결하였고, 최근 러시아-우크라이나 전쟁 등 심각한 위기 상황에서 대통령, 총리, 내각, 그리고 의회가 민첩하면서도 협력적으로 사안을 풀어나가는 등 높은 국가적 위기 대응 능력을 과시했다. 이는 대내외적 환경 변화와 시민사회의 요구 변화 등에 반응하여 헌법개혁을 이루어내는 것이 필요하고 또 가능함을 시사하는 중요한 사례라 할 것이며, 향후 한국 정치와 대의제 혁신 과정에도 중요한 함의를 제공한다(서현수, 2018b, 2019, 2023).

둘째, 대통령의 과도한 권력을 줄이고 총리(내각)와 의회의 권력을 동시에 강화하는 방향의 헌법 개혁과 더불어 비례대표(proportional representation) 원리를 강화하기 위한 의회 선거제도 개혁이 반드시 필요하다. 이는 한국 사회가 민주화 이후 합의 민주주의와 보편적 복지국가로 이행하지 못한 채 정치적 양극화와 경제사회적 불평등 체제의 심화를 경험해온 한계를 극복하기 위해 핵심적으로 중요한 제도적 과제라 할 수 있다. 문제는 학계와 시민사회, 나아가 정치권에서도 다수가 개혁의 필요성에 공감하는 사안임에도 불구하고 실제 선거제도 개혁을 위한 정치 과정과 결과가 왜곡되는 경험이 반복되면서 개혁의 재추진을 위한 정치적 동력이 현저히 줄어들었다는 점이다. 특히, 민주당과 국민의힘 등 양대 정당이 비례대표제 중심의 선거제도 개혁에 대해 미온적이거나 심지어 적대적 접근을 취하는 상황에서 실질적인 선거제도 개혁 논의를 기대하기 어렵다. 최근 제3당으로 원내 진입한 신생 조국혁신당이 비례대표제를 강화하는 선거제도 개혁을 주창하고 나섰다지만 얼마나 정치적인 영향력을 발휘하며 실질적인 선거제도 개혁 논의를 이끌어낼 수 있을지도 매우 불투명하다. 그럼에도 북유럽과 같은 전면적 비례대표 선거제도를 향한 정치개혁의 과제는 앞으로도 한국 민주주의의 궤도 수정을 위해 지속적으로 소환될 수밖에 없는 핵심 의제라는 점에서 그 실현을 위한 새로운 전략과 구상이 요청된다. 새로운 정치개혁의 모멘텀이 마련된다면 제 정당의 합의와 국회 차원의 결정에 기반해 ‘국회의원 선거제도 개혁을 위한 시민의회’를 소집, 운영하고, 동 시민의회의 권고안을 국회 심의만이 아니라 국민투표에 부

쳐 최종 결정에 이르는 방안 등을 적극 검토할 것을 제안한다.

셋째, 의회주의 방향의 헌법구조 개혁이나 비례대표 선거제도 확대를 논할 때 항상 걸림돌로 언급되는 국회와 정당 정치에 대한 높은 불신의 벽을 극복하기 위해 체계적이고 혁신적인 의회 개혁과 정당 개혁이 요구된다. 이를 위해 정당의 정책 기능을 대폭 강화할 필요가 있으며, 개별 의원들의 특권을 과감하게 내려놓는 개혁도 적극 추진할 필요가 있다. 동시에, 개별 의원들을 중심으로 전개되는 무분별한 법안 발의 경쟁 등 과잉입법 경향을 해소할 필요가 있다. 무엇보다, 입법 청문회(legislative hearings) 등 의회와 시민사회 간 입법 협의(legislative concertation) 채널을 확대, 내실화할 필요가 있다. 현재와 같은 방식의 인사청문회나 국정감사 방식은 일부 순기능에도 불구하고 장기간에 걸쳐 정치 혐오를 부추기고 극단적인 여야 대립 및 행정부-의회 갈등을 심화하는 경향이 있으므로 제도적 반성과 개선이 절실히 요구된다. 아울러, 국회 국민동의 청원 제도의 효과성을 강화하기 위한 제도적 개선 조치가 필요하다.

넷째, 참정권 차원의 정치 개혁을 지속 단행해야 한다. 촛불 이후 문재인 정부 시기에 18세 참정권 개혁(선거권 및 피선거권 보장)이 이루어졌지만 법령 상의 문구 개정 수준을 넘어 실제 정치 현실과 일상의 민주주의에서 청(소)년들의 의미있는 정치참여를 보장하는 것은 여전히 요원한 과제로 남아있다. 이에 더해 공무원과 교사의 정치기본권을 보장하는 과제도 민주화 이후 40년 가까운 세월이 흐르는 동안에도 큰 변화 없이 권위주의적 체제 하에서의 제한적 시민권 상태와 비슷한 수준에 머물러 있다. 최근 서이초 사태와 9.4 집회 이후 교육공동체의 붕괴 위기가 본격화하면서 다수의 교사들이 이에 항의하고 관련 입법 등 일부 제도 개선이 이루어지는 등 괄목할 만한 변화의 조짐도 감지된다. 그러나 여전히 기본적인 정치적 시민권을 획득하지 못한 상태에서 교사들은 심화되는 불평등 체제 속 무력하고 수동적인 행위자로 머무를 가능성이 크며, 결국 이는 한국 교육과 교육공동체의 위기를 더욱 심화할 수밖에 없을 것이라는 점에서 각별한 고민이 요청된다(서현수 외, 2023).

다섯째, 국가적 수준의 정치 개혁과 더불어 지방자치 거버넌스의 혁신적 재구성이 필요하다. 대통령과 국회의원 선거만이 아니라 지방자치단체(단체장과 지방의회 모두) 선거제도를 개혁하여 비례대표 원리를 강화하고 지방 수준의 합의제 민주주의를 구현해가야 한다. 핀란드를 비롯한 북유럽 국가들이 모두 지방자치선거에서 전면적인 비례대표제를 운영하고 있으며, 지방정부들도 대부분 여러 정당이 연합하여 구성, 운영하고 있다는 점은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 나아가, 지방의회의 대표성, 투명성, 접근성, 책임성, 효과성⁸⁾을 강화하기 위한 체계적인 개혁과

8) 대표성, 투명성, 접근성, 책임성, 효과성은 21세기 민주적 의회의 특징과 역할을 규명한 국제의회연맹(IPU, 2006, 2012) 보고서에서 핵심 원칙과 기준으로 제시한 것이다. 당연히 이러한 원칙과 기준은 지방의회에도 적용되어야 마땅하다.

자기 혁신 노력이 요청된다. 지방 의회와 행정부 간 관계, 그리고 지방 의회와 시민사회 간 관계를 급진적으로 재구성해갈 필요가 있으며, 이미 제도가 도입돼 있지만 유명무실한 상태에 머물러 있는 주민발의와 주민투표 제도를 활성화하기 위한 새로운 로컬 민주주의 및 주민자치 전략이 필요하다. 또한, 청소년위원회, 장애인위원회, 노인위원회 등 주요 사회적 약자, 소수자 그룹과 그 구성원들이 지방자치단체의 관련 정책 결정 과정에 능동적으로 참여해 영향을 미칠 수 있도록 하는 제도적 기제를 확립해갈 것을 제안한다.

4.2 민주적 혁신과 역동적 민주주의 그리고 대안적 시민성 체제

정치적 대표 체계의 혁신적 재구성과 더불어 포스트 대의민주주의의 지평을 탐색하고 새로운 정치적 상상력을 확대하는 민주적 혁신 실험을 더욱 체계적이고 광범위하게 실험할 필요가 있으며, 일부 기제에 대해서는 적절한 형태와 방식으로 제도화하기 위한 전략과 노력이 필요하다. 동시에, 체계와 시민성의 이중 초점이라는 문제의식을 살려 활력있는 시민사회와 역동적 공론장을 활성화면서 한국 민주주의 시스템과 문화 전반을 진정한 의미에서 참여적이고 숙의적인 것으로 바꾸어가기 위한 지속적 노력이 요청된다.

첫째, 참여예산제, 타운홀 미팅, 주민자치회 등 그동안 시도된 다양한 참여민주주의 기제를 내실 있게 운영하고, 필요하다면 새롭게 제도적 디자인을 구성할 필요가 있다. 참여예산제의 경우 국내에서도 최근 국가와 지방자치단체 수준에서 모두 제도화가 이루어졌지만 주민 참여의 폭과 깊이, 전체 예산에서 참여예산이 차지하는 비중, 참여예산 프로그램의 실효성과 임팩트 등의 제 차원에서 한계가 관찰되었다. 그마저도 중앙 및 지방정부의 교체에 따라 그동안의 실천과 성과가 일시에 무화되거나 파행, 왜곡 운영되는 문제점이 반복되고 있다. 문재인 정부 시기에 초기 제도화 단계에 들어섰던 주민자치회도 크게 다르지 않다. 이러한 한계와 문제점을 직시하면서 어떻게 이와 같은 참여민주주의 기제들이 대안적 민주주의 기제로서 내실있게 작동될 수 있게 할 것인가를 검토하고, 나아가 장기적 관점에서 어떻게 제도적 지속가능성 및 시민 자력화 효과를 보장할 것인가에 대해 깊이 숙고할 필요가 있다.

둘째, 문재인 정부 시기에 시도된 공론화 위원회 모델을 넘어 숙의민주주의적 정책 결정 실험을 더욱 확대하고 제도화해갈 필요가 있다. 앞서 중점 논의한 것과 같이, 숙의 민주주의의 체계적 전환 이후 제기돼 온 민주적 혁신의 새로운 방향과 과제(2장의 논의를 참조)에 대해 충분히 숙고하면서 숙의적 미니퍼블릭 실험을 새롭게 구상, 설계, 실행, 분석, 평가할 필요가 있다(김주형, 서현수, 2024). 특히, 아일랜드 시민의회와 유럽 각국의 기후시민의회(Climate Citizens' Assembly) 등 최근 국제적으로 폭넓은 관심을 받고 있는 시민의회(Citizens' Assembly) 유형의 민

주적 혁신 사례들에 대해 체계적으로 연구, 분석하면서 다양한 주제와 형태 그리고 수준의 시민 의회 실험을 전개할 필요가 있으며, 적절한 형태와 방식으로 제도화해갈 것이 요청된다. 이 과정에서 의회와 정당 등 기존 대의 민주주의의 중심 행위자들과도 반드시 배타적인 관계를 유지할 필요는 없으며, 오히려 적극적인 상호 이해와 (긴장을 내포한) 협력 관계를 도모할 필요도 있을 것이다. 이와 관련 최근 한국에서도 제도 정치권과 시민사회 그리고 학계에서 속의 민주주의와 시민의회 모델에 대해 관심이 높아지고 있어 고무적이다. 아일랜드 시민의회를 주도적으로 실험하고 연구자로서도 깊게 관여해온 더블린대학교의 데이비드 파렐(David Farrell) 교수는 2024년 5월 서울에서 개최된 <시민의회에 관한 국제심포지움>에서 행한 기조연설을 통해 세계 최초로 연속적인 시민의회 실험을 전개한 아일랜드와 시민의회의 상설 제도화 단계로 나아가는 벨기에 사례를 이어 한국에서 시민의회 제도화의 여정에 의미있는 돌파구가 열릴 것을 기대한다는 메시지를 전했는데, 이에 응답하는 진지한 이론적, 실천적 노력이 요청된다.

셋째, 참여, 속의 민주주의 기제의 활성화와 더불어 국가 단위의 시민발의(Citizens' Initiatives)와 시민투표(referendums) 제도 등 직접 민주주의 기제를 도입할 필요가 있다(헌법 개정 사안). 민주화 이후 한 세대 이상이 지났지만 우리 헌법은 아직 국가적 수준의 직접 민주주의 기제를 허용하지 않고 있으며, 현행 헌법상 국민투표는 헌법 개정 과정에서 대통령과 의회 등 위로부터의 과정만 허용하는 엘리트주의적 제도라 할 수 있다. 2016-2017년의 정치적 격변기에 직접 민주주의 기제의 도입에 관한 시민사회의 요구가 분출했지만 결국 제도 개혁으로 이어지지 못한 채 청와대 온라인 청원제도와 간헐적인 공론화위원회 실험에 그쳤으며, 이마저도 정권 교체 이후 폐지되거나 중단된 상태이다. 그러나 청원 수준을 넘어서는 시민 주도의 직접 민주주의 기제를 적절한 형태와 수준으로 제도화하는 것은 한국 민주주의의 역동성을 증진하는 과정에서 매우 중요한 혁신 의제가 될 것이다. 이와 관련 스위스와 같이 시민발의와 시민투표를 모두 허용하는 높은 수준의 직접 민주주의 제도를 도입하는 방안과 핀란드와 같이 시민투표와의 연계 없는 의제형 시민발의(의회 심의를 통한 최종 결정) 등 온건한 수준의 직접 민주주의 제도를 도입하는 방안이 모두 가능하며, 정부와 의회 그리고 시민사회 차원의 광범위한 공론화 과정을 거쳐 적절한 방안에 합의할 필요가 있을 것이다.

넷째, 정치적 대표 체계의 혁신적 재구성과 참여, 속의, 직접 민주주의 기제의 역동적 결합을 통해 후기 근대적 조건에 걸맞는 현대 민주주의의 새로운 미래를 진지하게 탐색해갈 필요가 있으며, 이 과정에서 체계의 논리에 함몰되는 우를 범하지 말고 대안적 시민성 모델을 정립해가야 한다. 민주적 혁신 또한 위로부터의 접근과 엘리트주의적 접근의 한계에 갇혀서는 곤란하며, 아래로부터의 민주적 혁신(DIs from below)과 '참여적 속의 민주주의'와 같은 접근을 적극 포용할 필요가 있다. 이는 결국 후기 근대 민주주의 시대의 '빌둥(bildung)'을 발견, 정립하는 과제

와 연결되는 것으로 민주주의와 정치권력 그리고 시민성에 관한 대안적, 역동적 접근으로 귀결된다. 특히, 권위주의 시기의 제한적, 통제적 시민교육에 멈춰서 있는 민주주의 정치·시민교육의 온전한 구현과 이를 위한 제도적 인프라 구축, 콘텐츠 및 프로그램 개발, 범사회적 합의 체제 구축 등을 적극 추진할 필요가 있다. 전후 민주주의 복원과 재설계 과정에서 권위주의 극복을 위한 체계적인 정치교육(politische bildung)의 필요성을 절감한 뒤 국가 차원의 연방정치교육원을 설립한 독일의 사례는 큰 시사점을 제공한다. 특히, 1970년대 정치교육의 공통적 접근 원칙을 마련한 독일의 보이텔스바흐 합의는 권위주의적 교육관과 과도한 당파적 접근의 한계로 인해 어려움을 겪는 한국의 시민사회와 교육계에도 중요한 참고사례이다. 아울러, 1990년대 후반과 2000년대 초반 토니 블레어의 신노동당 정부에서 추진된 영국의 학교 시민교육 활성화를 위한 특별위원회 운영 및 보고서 발간(Crick Report) 등 사례를 적극 참조해 2020년대 한국 민주주의 맥락에 걸맞는 시민교육 활성화 방안을 강구할 필요가 있다.

4.3 국가-지역 수준의 ‘민주주의 정책’ 및 지속적 추진체계 구축

한국 정치와 대의제 민주주의를 혁신하고 역동적, 시민적 민주주의를 가꾸어가기 위해서는 국가와 지역 수준의 민주주의 정책 및 거버넌스의 구축이 요구된다. 민주적 혁신의 담론과 실천 사례와 관련하여 앞서 우리가 광범위하게 살펴본 민주주의 선진국들의 경우 체계적인 민주주의 정책 프로그램(democracy policy programmes)을 수립, 실행하는 흐름이 관찰된다. 이는 민주주의가 한 번 제도로서 구축되고 나면 역사법칙처럼 자동적으로 유지, 발전되는 것이 아님을 인식하고, 최근 빠르게 변화하는 민주주의와 현대 정치의 조건에 대한 체계적 분석과 진단을 바탕으로 연속적인 위기의 물결과 전환기적 도전에 능동적으로 대응하며 정치적 대표 체계와 의사결정 방식을 혁신적으로 재구성해가고자 하는 정치적 의지의 발로라 할 수 있다. 2024년 오늘 심각한 민주주의의 퇴행과 위기를 겪고 있는 한국은 다른 어떤 나라들보다 더 긴급히 이와 같은 전략적 접근이 요청되는 상황이라 할 수 있다. 이를 위한 과제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국가와 지역 수준의 민주주의 정책 프로그램과 행동계획(national and local action plans)을 수립, 실행할 필요가 있다. 2000년대 초반부터 스웨덴은 민주주의 장관을 설립해 국가적 수준의 민주주의 정책을 실행하였다. 핀란드도 점차 하락하는 투표율 등을 심각한 민주적 위기와 도전으로 받아들여 2000년대 이후 지속적으로 시민 참여와 민주주의 증진을 위한 정책 프로그램을 실행해왔으며, 최근에는 국가적 수준의 민주주의 정책 프로그램 및 행동계획(*National Democracy Programme 2025*, <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM036:00/2019>)을 수립, 실행하고 있다. 핀란드의 <2025 국가 민주주의 정책 프로그램>은 ① 신뢰받는 선거 제도

의 원활하고 안전한 작동, ② 평등한 참여권의 보장과 열린 정부 그리고 신뢰, ③ 민주주의, 인권, 미디어 리터러시 교육과 지속적인 시민 참여 학습 지원, ④ 미디어 다원주의와 포용적인 사회적 토론 문화 가꾸기, ⑤ 역동적 민주주의의 조건으로서 활력있는 시민사회, ⑥ 유럽연합과 국제적 차원의 민주주의 발전을 위한 핀란드의 능동적 참여 등의 주제와 분야를 아우른다(Ministry of Justice, Finland, 2022).⁹⁾

둘째, 2020년대 한국 민주주의의 현실을 체계적, 심층적으로 진단하고 '2040 한국 민주주의의 미래 방향과 전략 과제를 수립하기 위한 한국형 '민주주의 & 권력 연구' 프로젝트를 정부와 의회 그리고 시민사회 간 광범위한 협력과 파트너십에 기반해 추진할 필요가 있다. 북유럽 국가들은 1970년대 이래 일찍부터 자국의 민주주의의 위기 징후에 대해 예민하게 반응하면서 국가적 수준의 Democracy and Power Studies를 10년 정도의 사이클로 지속 실시해오고 있다. 최근에는 덴마크 정부와 의회가 2020년대의 맥락 속에서 새로운 민주주의와 권력 연구 프로젝트(Democracy and Power Study 2.0: 2024-2028, 를 발주해 국제적으로 큰 관심을 받고 있다. 의회 산하에 별도 위원회(Commission)를 구성하고 충분한 재정을 뒷받침하면서 진행되는 장기간, 대규모 연구 프로젝트로 2024년부터 2028년까지 5년 간 수십 권의 연구서와 수천 개의 논문이 발간되고 수많은 토론회, 세미나, 포럼, 컨퍼런스가 열릴 전망이다. 이러한 흐름을 적극 벤치마킹하여 한국 민주주의의 현재와 미래를 심층 진단, 조명할 수 있는 대안적 연구 프로젝트를 추진할 필요가 있다.

<표 3> 덴마크 *Democracy and Power Study 2.0*의 핵심 주제들

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. How can democracy, power and legitimacy be understood, and which significant social changes in the 21st century are relevant for an analysis of democracy and power? 2. What are the conditions for the work of the Danish Parliament in the 21st century? 3. How does the interplay between democratic institutions work in the 21st century? 4. What are the conditions for local and regional democracy in the 21st century? 5. What political powers do players outside the formal political system have in the 21st century, such as trade unions, civil society organisations, think tanks and lobbying firms? 6. What political role do economic resources (controlled by large companies, private foundations and trade and employers' organisations, for example) play in the 21st century? |
|--|

9) https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b90db14e-6790-41d1-82bb-056437530015/51775c46-b0c7-411d-8dae-279e3a86e7f8/MUISTIO_20230629105652.PDF, 검색일: 2024.9.14.)

7. What shifts have there been in the balance of power between Danish institutions and international players in the 21st century?
8. How is democratic representation ensured in the 21st century?
9. To what extent does the public perceive Danish democracy in the 21st century as legitimate - and to what extent are perceptions characterised by mistrust, powerlessness and polarisation?
10. How does the public participate in the democratic process and civil society in the 21st century?
11. What are the conditions for the meeting between the public and central welfare organisations in the 21st century?
12. What role do value-based political lines of conflict, such as religion, climate, freedom of expression and identity politics, play in the public debate?
13. What is the importance of public service media and traditional media, such as daily newspapers, for the public debate in the 21st century?
14. What impact do tech giants have on Danish democracy?
15. How does the use of social media platforms affect the public dialogue between politicians, the media and the public?

*출처: <https://bss.au.dk/en/about-aarhus-bss/news/show/artikel/magtudredningen-20-saetter-15-temaer-under-lup>, 검색일: 2024.9.14.

셋째, 국회에 ‘(가칭)민주주의혁신위원회’를 신설하는 방안을 적극 검토할 가치가 있다. 2000년대 들어 독일, 스코틀랜드, 호주 의회는 기존의 의회 청원 제도를 혁신하거나 새롭게 도입하는 등의 제도 개혁을 단행하면서 의회 내에 상임위원회로 관련 위원회(공공청원위원회 등)를 신설하였다. 이 위원회는 시민적 관점에서 의회에 제출되는 청원들에 대한 메타 데이터를 분석하고 의회의 청원 절차가 시민친화적으로 운영될 수 있도록 모니터링하며 장기적으로 의회-시민 관계의 미래지향적 재구성을 위한 노력을 기울이는 등 긍정적인 역할을 하고 있다(서현수, 2019). 민주적 혁신 실험의 확대와 제도화 과정에서도 대의 민주주의의 중심 기구인 의회의 우호적인 태도와 정책 및 입법 과정에 대한 시민 참여 증진을 위한 적극적인 관여 노력은 긴요한 과제라 할 수 있으며, 이를 위한 지속적인 거버넌스 체계를 갖추어갈 필요가 있다.

넷째, 국가(national), 광역(regional), 지역(local) 수준의 ‘시민의회(Citizens’ Assembly)’ 실험을 확대하고 적극적으로 제도화하는 방안을 추진할 필요가 있다. 한국 민주주의의 시스템과 문화 전반을 숙의적으로 변모시키고 가꾸어가는 긴 여정에서 최근 세계적으로 큰 관심을 받고 있는 숙의 민주주의 기제인 시민의회 모델을 적극 실험, 제도화할 필요가 있다. 2010년대 들어 6회 이상 연속 실험돼 준상설기구화의 경로를 밟고 있는 아일랜드 시민의회, 최근 의회 내 상설기구로 설치된 벨기에 독일어권공동체 의회의 시민의회, 그리고 역시 상설기구로 제도화된 브뤼셀시와 파리의 기후시민의회 등은 이 방면에서 가장 앞서나가는 사례들이다. 이미 유럽의 경우 범유럽 차원의 시민의회 네트워크가 설립, 운영되고 있으며 영국, 독일, 프랑스를 비롯한 10여개 국가들에서 다양한 시민의회 실험이 전개되고 있다. 지방자치단체 수준에서는 더욱 활발한 움직임이 관찰되며 이미 100여개 자치단체들에서 시민의회 실험을 보고하고 있는 상황이다. 이러한 추세를 감안할 때 2030년대 즈음에는 선거를 통해 선출, 구성되는 의회와 더불어 무작위 추첨의 원리에 기초해 구성되는 시민의회가 함께 제도화되어 시민들의 새로운 대표 기구로서 현대 민주주의의 핵심 제도이자 행위자로 역할하는 것이 전혀 낯설지 않은 풍경이 될 수도 있을 것이다. 국가와 지방자치단체 그리고 시민사회의 적극적인 대응과 담대한 정치적 상상력이 요구된다.

끝으로, 21세기에 걸맞는 디지털 민주주의 플랫폼을 역시 다층적 거버넌스의 수준에서 구축, 운영할 필요가 있다. 핀란드 정부는 오래 전부터 국가적 수준의 디지털 민주주의 포털 플랫폼(demokratia.fi)을 운영하고 있으며, 여기에는 국가와 지역 수준의 시민발의 플랫폼(kansalaisaloite.fi; kuntalaisaloite.fi), 정부 법안 등에 관한 시민사회 의견서 제출 플랫폼(lausuntopalvelu.fi), 정부, 지자체, 시민사회 프로젝트나 현안에 관한 토론 플랫폼(otakantaa.fi), 정당 등록 플랫폼(puoluekisteri.fi), 유럽시민발의플랫폼(<https://citizens-initiative.europa.eu>) 등이 링크돼 있다. 이들 플랫폼을 통해 시민들은 누구나 쉽게 자신의 의견을 표출하거나 발의안 혹은 의견서 등의 형태로 제출할 수 있으며 이는 적절히 관련 제도와 기구로 채널링됨과 동시에 온라인 공론장에서 소통될 가능성이 열린다. 유럽연합도 최근 다양한 디지털 시민참여 플랫폼들을 활성화하기 위해 노력하고 있는 모습이다. 이러한 사례들을 적극 참고하여 우리에게 필요한 디지털 민주주의 플랫폼을 구축, 운영할 것을 제안한다.

아래 표는 이상에서 열거한 실천적 전략과 과제들을 체계적으로 보여준다.

<표 3> 역동적 민주주의를 향한 실천적 전략과 과제

중심 차원과 방향	전략 과제
정치적 대표 체계의 혁신적 재구성	• 권력 구조 전환을 위한 헌법 개혁
	• 비례대표 원리를 강화하는 의회 선거제도 개혁
	• 혁신적인 의회 개혁 및 정당 개혁
	• 교사, 공무원의 정치기본권 및 청소년 정치참여 보장 등 지속적인 참정권 개혁
	• 지방자치 거버넌스의 혁신적 재구성
민주적 혁신과 대안적 시민성 체제 구축	• 참여민주주의 기제들의 내실있는 운영 및 제도화
	• 숙의민주주의적 정책실험 확대 및 제도화
	• 국가 단위 시민발의와 시민투표 등 적절한 형태와 수준의 직접민주주의 기제 도입
	• 아래로부터의 민주주의 혁신과 정치·시민교육 활성화를 통한 대안적 시민성 체제 구축
국가-지역 수준의 민주주의 정책 및 지속적 추진체계 구축	• 국가·지역 수준의 ‘민주주의 정책’ 프로그램과 행동계획의 수립, 실행
	• 한국형 ‘민주주의 & 권력 연구’ 프로젝트 기획, 실행
	• 국회에 ‘(가칭)민주주의혁신위원회’ 신설 검토
	• 국가, 광역, 지역 수준의 시민의회 실험 확대 및 제도화
	• 디지털 민주주의·시민참여 플랫폼 구축

5. 결론

“나는 민주주의를 자기교정적인 학습과정으로 파악할 것을 제안한다. 헌법의 고정된 문장은 변화하는 해석의 흐름 속에서만 생동하는 것으로 남는다. 헌법은 시민권을 실현하기 위한 완수되지 않은, 앞으로도 결코 완수될 수 없는 프로젝트이다. 시민권은 매 세대마다 변화된 역사적 상황에 비추어 새롭게 비판적으로 해석되고 소화되어야 하며, 그 실체도 지금까지보다 더 포괄적으로 실현되어야 한다. 민주적 제도들에는 배제된 사람들의 포용에 대한 희망과 힘없는 사람들에게 힘을

부여하는 것에 대한 희망이 결합되어 있다. 민주주의는 활기찬 시민사회와 역동적인 정치적 공론장을 먹고 산다. 주변화된 층을 정치적 공동체 속으로 포용하여, 목소리를 잃은 사람들에게 정치적인 목소리를 되돌려주기 위해선 시민사회와 정치적 공론장으로부터 끊임없는 자극이 나와야만 한다(하버마스, 2007: 1)”

전환적 복합, 연속 위기가 심화되는 가운데 전 세계적으로 정치적 극단주의와 포퓰리즘의 물결이 거세게 확산되고 있다. 2024년 6월 실시된 유럽의회(European Parliament) 선거에서 극우 포퓰리즘 세력은 독일, 프랑스, 이탈리아 등 주요 국가들에서 기세를 올렸다. 오는 11월 예정된 미국 대통령 선거에서는 바이든 대통령의 극적인 민주당 후보 사퇴 이후 카말라 해리스 부통령의 후보 선출과 선전으로 새로운 양상이 전개되고 있지만, 도널드 트럼프 전 대통령을 중심으로 한 극우 포퓰리즘 세력의 위협은 미국 민주주의의 위태로운 현실을 반영한다. 영국은 7월 실시된 조기 총선에서 케어 스타머가 이끄는 노동당이 보수당을 이기고 압도적 1당을 차지하며 14년 만의 정권 교체를 달성했지만 이내 영국 전역을 시끄럽게 한 극우 포퓰리즘 세력의 소요 사태로 흥역을 앓았다. 신자유주의적 자본주의 세계화의 영향과 개별 국민국가 수준에 매어있는 민주주의 정치와 거버넌스의 형해화가 맞물려 전개되며 세계 각국은 민주주의 규범과 제도의 후퇴, 왜곡, 전도를 우려하는 상황이 됐다. 오랜 권위주의 체제의 역사적, 정치적 유산과 87년 체제의 제도적 셋팅에 내재된 중대한 결함과 한계 그리고 급진적인 신자유주의 이데올로기 수용이 함께 영향을 미친 한국 민주주의의 상황도 많은 우려를 낳고 있다. 그러나 이러한 문제가 표준적인 대의민주주의 규범과 질서를 단지 ‘회복’, ‘보존’하는 것으로 온전히 해결, 극복되리라 보는 견해는 지나치게 안이한 접근일 수 있다. 선거-정당-의회 등 표준적 대의 민주주의 기제는 실제 현실에서 원활하게 작동하지 않고 있다. 정치적 대표 개념의 실제 양상과 이해 자체가 빠르게 변화하는 현실을 직시하며 우리는 현대 민주주의의 혁신적 재구성이 하나의 필연적 요청임을 확인한다.

이 연구는 이러한 시대적 요청에 부응하기 위한 하나의 학술적, 실천적 시도라 할 수 있다. 앞에서 살펴보았듯이 20세기 후반 민주주의의 참여적, 숙의적 전환이 있는 뒤 새로운 이론적, 실천적 성과들이 꾸준히 누적되어 왔다. 최근 불평등과 전환적 위기의 심화 경향 속에서 전 세계적으로 정치적 극단주의와 권위주의 그리고 우파 포퓰리즘이 급속히 세를 확산하고 있지만, 동시에 그리고 그 이면에서는 다양하고 수많은 유형의 민주주의 혁신 실험과 노력이 전개되고 있는 것도 사실이다. 전통적인 대의제 정치의 단순 복원을 넘어 이를 혁신, 재구성하기 위한 민주적 혁신의 이론과 실천이 갈수록 중요성을 얻고 있는 배경이다. 앞에서 우리는 민주주의 위기와 혁신에 관한 논의를 리뷰하면서 ‘일탈-회복’ 서사를 넘어 규범적 차원과 경험적 차원을 모두 포괄하는 민주주의의 대안적 재생의 길을 탐구할 것을 제안하였다. 구체적으로 숙의 민주주의의 ‘체계적 전

환'이 갖는 이론적, 실천적 함의를 고찰하면서 이를 고려한 민주적 혁신의 새로운 방향과 과제를 정립할 필요가 있다고 주장했다. 이와 관련, 민주적 혁신 개념과 유형의 재정립, 괄목할 만한 민주적 혁신 실험들이 보이는 혼종과 연계의 특성에 주목하기, 숙의적 미니퍼블릭과 대의제 의사결정 기구 및 전체 공중과 시민사회의 효과적 연결, 시민 자력화에 실질적으로 기여하는 아래로부터의 민주적 혁신과 참여적 숙의 민주주의의 실천 등이 적극 추구될 필요가 있다고 강조했다.

한국 정치의 개혁과 대의제 민주주의 혁신을 위한 구체적인 제안으로 우리는 크게 세 차원의 전략 과제를 제시하였다. 1) 헌법 체제, 선거제도, 의회와 정당 시스템, 지방자치 거버넌스 등 정치적 대표 체계의 혁신적 재구성, 2) 민주적 혁신 실험의 확대 실시 및 대표, 참여, 숙의가 결합된 역동적 민주주의의 구현, 3) 국가 및 지역 차원의 민주주의 정책 프로그램 및 지속적 추진체계 구축이 그것이다. 앞에서 강조한 것처럼 민주적 혁신 기제들이 표준적인 대의 민주주의 제도 자체를 대체하는 것은 아니다. 정치적 대표의 개념과 기제들은 앞으로 더욱 쌍방향적이고 역동적인 과정으로 새롭게 재구성되어 갈 것이다. 이에 더해 참여, 숙의, 직접 민주주의에 기반한 민주적 혁신 기제들은 새로운 정치적 다이내믹을 불러일으키며 열린, 포용적 정치공동체의 발전에 기여할 수 있다. 개념적으로도 대표(representation), 참여(participation), 숙의(deliberation)는 현대 민주주의의 핵심 원칙들로 반드시 배타적이기보다 상보적 속성을 갖고 있다. 실제로 아일랜드 시민의회, 핀란드 시민발의제, 미국 시민발의리뷰 등 최근 높은 관심을 받는 혁신 사례들은 대표, 참여, 숙의 기제들을 적절히 연계한 하이브리드 모델에 가깝다는 점이 중요한 통찰을 준다.

끝으로 이 모든 노력과 실험이 효과적인 정치 개혁과 민주주의 혁신으로 이어지기 위해서는 불평 등 해소를 위한 적극적 사회정책의 구상과 실행이 함께 이루어져야 한다는 점을 상기할 필요가 있다. 날로 심화되는 불평등과 정치적 소외 문제를 제대로 다루고 대처하지 못하는 한 민주적 혁신 실험은 매우 제한적 효과만을 가질 수 있으며, 결국 정치적 극단주의와 포퓰리즘 등 정치적 부족주의의 확산과 (재)권위주의화의 물결을 저지하지 못할 수 있다는 점을 민주주의자들은 유의해야 한다. 단기적, 임기응변적 접근을 넘어 '2040 역동적 민주주의와 지속가능한 생태-평화-복지국가를 향한 새로운 사회계약을 이를 전략적 접근이 요청된다.¹⁰⁾

10) 불평등 및 정치적 소외의 심화 현상을 해결하고 지속가능한 복지국가 건설을 위한 새로운 사회계약을 체결하기 위한 전략적 방향과 과제를 제시하는 것은 이 보고서의 범위를 벗어나므로 이에 대해 더 자세히 논하지는 않는다. 그럼에도 이는 현대 민주주의와 시민사회의 재생을 위해 필수적으로 요구되는 핵심 주제라는 점을 상기하기 위하여 결론에서 짧게나마 그 중요성을 강조하고자 한다.

참고문헌

- Abers, R. (2000). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers.
- Bächtiger, A., Dryzek, J., Mansbridge, J. and Warren, M. eds. (2018). *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular democracy: The paradox of participation*. Stanford University Press.
- Barber, B. R. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Univ. of California Press.
- Bennett, W. L. and Segerberg, A. (2012). “The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics.” *Information, Communication & Society* 15(5): 739-768.
- Böker, M. (2017). Justification, critique and deliberative legitimacy: The limits of mini-publics. *Contemporary Political Theory*, 16, 19-40.
- Brown, W. (2015). *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Bua, A., & Bussu, S. (Eds.). (2023). *Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation*. Taylor & Francis.
- Bussu, S., & Fleuß, D. (2023). 11 Citizens' assemblies: Top-down or bottom-up?—both, please!. *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, 1, 141.
- Chambers, S. (2009). Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy?. *Political theory*, 37(3), 323-350.
- Chambers, S. (2012). Deliberation and mass democracy. In: *Deliberative Systems*. (Eds.) Parkinson and Mansbridge. Cambridge University Press, 52-71.
- Crouch, C. (2020). *Post-democracy after the crises*. John Wiley & Sons.
- Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., & Niemeyer, S. (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146(3), 28-38.

- Dean, R. J. (2018). Counter-governance: Citizen participation beyond collaboration. *Politics and Governance*, 6(1), 180-188.
- Della Porta, D. (2020). *How social movements can save democracy: Democratic innovations from below*. John Wiley & Sons.
- Elstub, S. (2010). The third generation of deliberative democracy. *Political studies review*, 8(3), 291-307.
- Elstub, S., & Escobar, O. (2019). Defining and typologising democratic innovations. *Handbook of democratic innovation and governance*, 11-31.
- Elstub, S., Ercan, S. A., & Mendonça, R. F. (2019). The fourth generation of deliberative democracy. In: *Deliberative Systems in Theory and Practice* (pp. 1-13). Routledge.
- Farrell, D. 2024. Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line. <시민의회 국제 심포지움(2024.5.8. 서울, 프레스센터)> 기조발제 발표문.
- Fleuß, D. (2023). Challenging the “Rules of the Game”: The Role of Bottom-Up Participatory Experiments for Deliberative Democracy. In: *Reclaiming Participatory Governance* (pp. 19-34). Routledge.
- Galston, W. A. (2018). The populist challenge to liberal democracy. *Journal of Democracy*, 29(2), 5-19.
- Geissel, B. (2023). 5 Linking citizens’ assemblies to policymaking: Real-life and visionary connections. *De Gruyter Handbook of Citizens’ Assemblies*, 1, 59.
- Hammond, Marit. 2019. “Deliberative Democracy as a Critical Theory.” *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 22(7): 787-808.
- Harris, C., Farrell, D. M., & Suiter, J. (2023). 12 Mixed-member deliberative forums: Citizens’ assemblies bringing together elected officials and citizens. *De Gruyter Handbook of Citizens’ Assemblies*, 155.
- Lafont, C. (2015). Deliberation, participation, and democratic legitimacy: Should deliberative mini-publics shape public policy?. *Journal of political philosophy*, 23(1), 40-63.
- Lafont, C. (2020). *Democracy without shortcuts*. Oxford: Oxford University Press.

- Lafont, C. (2023). 4 Which decision-making authority for citizens' assemblies. *De Gruyter Handbook of Citizens' Assemblies*, 47.
- Landemore, H. (2020). *Open democracy: Reinventing popular rule for the twenty-first century*. Princeton University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. Yale University Press.
- Lupia, A., & Norton, A. (2017). Inequality is always in the room: Language & power in deliberative democracy. *Daedalus*, 146(3), 64-76.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American political science review*, 97(4), 515-528.
- Ministry of Justice, Finland. (2022). *Finnish democracy policy in the 2020s*.
- Müller, J. W. (2021). *Democracy rules*. Penguin UK.
- Papadopoulos, Y. (2012). On the embeddedness of deliberative systems: why elitist innovations matter more. *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, 125-150.
- Papadopoulos, Y. (2013). *Democracy in crisis? Politics, governance and policy*. Bloomsbury Publishing.
- Parkinson, J., & Mansbridge, J. (Eds.). (2012). *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on politics*, 10(1), 7-19.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Univ of California Press.
- Reuchamps, M., Vrydagh, J., & Welp, Y. (2023). *De Gruyter handbook of citizens' assemblies* (p. 412). De Gruyter.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy*. Translated by Arthur Goldhammer. New York: Cambridge University Press
- Saward, M. (2006). The representative claim. *Contemporary political theory*, 5, 297-318.
- Setälä, M., & Smith, G. (2018). Mini-publics and deliberative democracy. *The Oxford*

handbook of deliberative democracy, 300-314.

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

Urbainati, N. (2006). *Representative democracy: principles and genealogy*. University of Chicago Press.

Urbainati, N. (2019). *Me the people: How populism transforms democracy*. Harvard University Press.

Young, I. M. (2001). Activist challenges to deliberative democracy. *Political theory*, 29(5), 670-690.

김주형, & 서현수. (2021). 「민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사이에서」. 『현대정치연구』, 14(3), 53-95.

김주형, & 서현수. (2023). 「민주적 혁신의 정치이론: 역동적 민주주의를 향하여」. 『한국정치학회보』, 57(1), 7-32.

김주형, 서현수, 2024. 「한국에서 시민의회 제도화를 위한 고려사항」. <시민의회 국제 심포지움 (2024.5.8. 서울, 프레스센터)> 발표문.

서병훈. 2008. 『포퓰리즘: 현대 민주주의의 위기와 선택』. 서울: 책세상.

서현수 외. (2019). 『미래교육체제 수립을 위한 사회적 합의 절차와 방법』. 대통령직속국가교육회의 연구용역 보고서.

서현수. (2018). 「핀란드 헌법개혁 모델의 특징과 함의: 의회-행정부 관계와 의회-시민 관계의 재구성」. 『한국정치연구』, 27(3), 175-205.

서현수. 2019. 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 서울: 빈빈책방.

서현수. 2022. 「직접민주주의의 숙의성 제고를 위한 세 가지 방법: 미국, 아일랜드, 핀란드의 민주적 혁신과 그 함의」. 조대엽 외. 『한국 민주주의의 새길: 직접민주주의와 숙의의 제도화』. 서울: 경인문화사, 396-437.

서현수·김성근·강영희·정유숙·현영임. (2023, 근간). 『‘9·4 집회’ 이후 학교교육과 교육공동체의 미래에 관한 세종 MZ 교사 숙의포럼 실행 연구 보고서』. 세종특별자치시교육청 교육정책연구소 발간 2023년 연구보고서.

하버마스. (2007). 『사실성과 타당성: 담론적 법이론과 민주적 법치국가 이론』. 한상진, 박영도 옮김. 나남.

Fishkin, J. (2020). 『숙의민주주의』. 박정원 옮김. 한국문화사.