



국민주권민주주의의 길

국민주권시대 민주주의의 재구성을 위하여

박 혁 (민주연구원 연구위원, 정치학박사)

국민주권민주주의의 길

국민주권시대 민주주의의 재구성을 위하여

박 혁 (민주연구원 연구위원, 정치학박사)

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

목 차

요 약 Abstract	001
-----------------	-----

I 국민주권시대 003

1. 촛불혁명 3
 2. 민주당정부의 국정철학과 국정운영 방향 6
-

II 좀비민주주의를 넘어서 008

1. 한국 민주주의의 일그러진 초상 8
 2. 국민주권민주주의와 민주주의의 재구성 14
-

III 파수꾼민주주의 019

1. 투표를 넘어 감시·견제·제안하는 주권자 19
2. 겸손하고 책임 있는 대의권력 20
3. 파수꾼민주주의 제도들 22

IV 숙의민주주의 039

1. 참여·숙의·협치의 원리 39
2. 숙의민주주의 가능성에 대한 3대 핵심쟁점 42
3. 숙의민주주의 제도들 45

V 생활민주주의 056

1. 적이 사라진 민주주의 56
2. 국민생활 중심의 민주주의 57
3. 생활민주주의 제도들 59

표 목 차

〈표 1〉 기관별 신뢰도	3
〈표 2〉 정치적 반응성에 대한 평가	9
〈표 3〉 집회시위 개최현황	13
〈표 4〉 상임위원회별 청원소위 회의 현황	24
〈표 5〉 역대 국회청원건수 및 채택건수	25
〈표 6〉 판검사의 법왜곡사례	31
〈표 7〉 국민참여재판 배심원평결과 재판부 판결의 일치도 ..	43
〈표 8〉 국민참여재판 배심원의 재판이해도	43
〈표 9〉 국민참여재판 양형의견과 선고형량 비교	44
〈표 10〉 국민참여재판 배심원직무수행만족도	45
〈표 11〉 공론화의 원리와 특징	50
〈표 12〉 사회적 갈등을 관리하기 위한 법안들	54
〈표 13〉 프랑스의 국가공공토론위원회	54
〈표 14〉 주민투표 운영현황	61
〈표 15〉 주요국의 주민투표 청구인 수에 대한 규정	64
〈표 16〉 주요국의 주민투표 대상	64
〈표 17〉 반설치현황과 반장수당 지급추계	72
〈표 18〉 읍면동 자치조직의 임원선출민주성	73

그림 목차

〈그림 1〉 문재인 정부의 최우선과제	9
〈그림 2〉 한국 정당과 대표체계가 국민을 대변하는 정도 ..	10
〈그림 3〉 사회적 갈등관련 책임성과 갈등해소 노력 정도 ..	11
〈그림 4〉 대표자의 책임감에 대한 국민신뢰 정도	11
〈그림 5〉 국민주권민주주의의 세 가지 원리	15
〈그림 6〉 국민주권민주주의의 구성	18
〈그림 7〉 각 선거에서 나타난 투표율 추이	20
〈그림 8〉 주민투표의 절차(서울시)	62



요 약

대한민국의 민주주의는 자본, 기득권, 반공주의, 언론, 관료집단의 강력한 카르텔에 의해 왜곡되어 왔다. 민주주의라는 숭고한 이념은 힘세고 오만한 사람들, 자신의 기득권만 지키면 된다는 사람들의 횡포를 가리고 치장하는 장식물에 불과했다. 그래서 민주주의는 국민들에게는 환상과 환멸의 야누스였다. 심장은 없고 겹테기만 남은 좀비민주주의였기 때문이다.

지금 그 민주주의가 대변혁을 맞이하고 있다. 촛불혁명이 그 변화의 시위를 당겼다. 화살은 민주주의 퇴행에 대한 반성, 민주주의의 근본가치에 대한 성찰, 민주주의 발전과 진정한 실현에 대한 갈망을 싣고 시위를 떠났다. 민주주의의 문제는 민주주의로만 해결할 수 있다. 새로운 민주주의, 민주주의 혁신의 의지를 담고 떠난 새로운 민주주의의 화살이 향하고 있는 과녁은 크게 세 가지다. 첫째, 부정과 부패의 카르텔로 민주주의를 왜곡하고 조작해 중국에는 국가를 파탄 지경에 이르게 한 적폐를 청산하는 것이다. 둘째, 소수 엘리트 중심의 대의민주주의를 국민주권이 실현될 수 있는 진정한 민주주의로 민주화하는 것이다. 셋째, 분단체제에서 평화체제로 이행하는 역사적 전환기에 지금까지 적대정치를 초래한 한국적 민주주의를 공존, 상생, 협력 중심의 '적이 사라진 민주주의'로 바꾸는 것이다. 그것이 바로 문재인 정부가 향하고 있는 국민주권시대의 좌표다.

새롭게 열린 국민주권시대의 민주주의를 재구성해야 할 중요한 시점이다. 촛불혁명에서 표출된 국민의 갈망을 실현할 수 있는 새롭고 활력있는 지속가능한 민주주의를 모색해야 한다. 새로운 민주주의모델의 핵심은 국민주권원리를 민주주의의 근본가치로 재정립하는 것이다. 그런 의미에서 국민주권민주주의라는 개념을 제시한다.

국민주권민주주의는 이념을 넘어 통치체제로서 실질적 국민주권이 실현되는 민주주의다. 또한 대표·견제·숙의원리가 조화를 이뤄 대표와 국민이 협력하는 민주주의다. 국민주권민주주의는 새로운 주체, 새로운 방식, 새로운 내용으로 혁신하는 다양한 민주주의의 가능성에 주목한다. 파수꾼민주주의, 숙의민주주의, 생활민주주의 등이 그 가능성의 일부다.

파수꾼민주주의는 국민이 선출한 대의자에게 권력을 위임하는 대표의 원리를 존중하되 국민들에게 그들을 감시하고 통제할 권한과 기회, 수단을 더 많이 부여한다. **숙의민주주의**는 주권자인 국민들에게 더 많은 참여와 결정의 기회를 부여하되, 그 결정은 충분한 토의와 숙고의 과정을 거치도록 하는 것이다. **생활민주주의**는 민주주의와 일상 삶이 괴리된 현실을 극복하고, 국민들의 일상적인 삶을 다시 정치의 중심으로 불러들여 국민들이 생활에서 자아실현과 행복을 추구할 수 있도록 돌보는 민주주의다.

이제 남은 문제는 다양한 민주주의를 구체적으로 실천할 제도들을 개선하고 창조적으로 발명해 내는 일이다. 본 보고서가 제시하는 사례들은 그 발명의 길잡이 역할을 할 수 있는 몇 가지의 예다. 국회를 견제하고 국민의 입법에 참여할 수 있는 **국회청원제도 개혁**, 사법부를 통제하고 견제할 수 있는 **법왜곡죄도입**, 국회의원들을 감시하고 통제할 수 있도록 **국회표결 공개투표 원칙**, 국회의 비효율성을 막고 국민숙의를 통한 입법이 가능토록 **의회배심원제 도입**, 갈등해결의 새로운 숙의적 모델로 **국가공론화위원회 신설**, 주민들의 삶을 스스로 결정할 수 있도록 하는 **주민투표제의 개혁**, 반상회의 **풀뿌리거버넌스화** 등을 사례로 제시하고 있다.

이 사례들 외에도 대표, 견제, 숙의의 원리가 조화를 이루는 방법으로 파수꾼민주주의, 숙의민주주의, 생활민주주의를 실현을 할 수 있는 제도들이 지속적으로 발명되어야 한다.

I. 국민주권시대

1. 촛불혁명

○ 이것이 나라냐

- ‘이것이 나라냐’는 촛불시민들의 분노는 대의민주제의 결손이 국가의 실패로까지 이어질 수 있다는 위기의식의 표출
- 국가의사결정과 정책수립을 자신들이 뽑은 대표자에게 맡기는 대의민주제는 대표체계에 대한 국민들의 신뢰가 절대적 전제지만 한국의 대의민주제는 다양한 결손으로 인해 ‘높은 불신’의 대상으로 전락

〈표 1〉 기관별 신뢰도

기관	의료 기관	교육 기관	시민 단체	군대	정부 부처	경찰	TV 방송사	종교 기관	신문사	공기업	노조	법원	검찰	대기업	국회
신뢰도 (%)	58	56	46	45	41	41	41	41	39	38	38	34	31	31	15

자료: 한국행정연구원/한국 갤럽 2017 사회통합실태조사

- 높은 불신은 정당성 약화, 통치력 저하 등 정치체제의 불안정성을 증가시킬 뿐만 아니라 전반적인 사회신뢰까지 저하시켜 국가의 실패(state failure)로 이어질 수 있음



○ 국민들의 민주주의에 대한 태도조사

- 세계 각국 국민들의 민주주의에 대한 태도조사에서 대한민국 국민들이 대의제도를 가장 부정적으로 인식하고 있다는 사실이 드러남
- 2010~2012년 동안 세계가치조사(World Values Survey)가 실시한 국회와 정당이 중심이 되어 작동하는 대의민주주의의 선호도' 조사에서 '좋다'고 응답한 한국국민들은 77.4%에 그쳐 조사대상 33개국 중 가장 낮았으며 전체 평균 89.2%에 훨씬 못 미침
- 같은 조사에서 국회를 불신한다고 응답한 한국인도 73.4%나 되었음. 더 나아가서 한국인 응답자의 48.6%가 '국회와 선거에 개입치 않는 강한 지도자가 나라를 이끄는 것'에 찬성함으로써 조사대상 33개국 중에서 10위로 높은 순위로 나타나 '민주주의 약화(Deconsolidation)'를 드러냄(동아일보, 2012.08.14)

○ 우리가 주인이다

- 촛불혁명은 주권자인 국민위에 군림하는 부패하고 무능한 대표자들에게 국민들의 주권자적 힘을 보여준 국민주권혁명
- 촛불혁명의 과정에서 국민들은 스스로가 나라의 주인임을 새롭게 경험했고, 국민주권원리가 민주주의의 근본가치임을 확고히 각인

○ 촛불집회의 의미

- 촛불집회의 의미를 묻는 설문에 '주권자인 국민이 신임을 잃은 최고 공직자를 소환하는 국민소환의 의미'가 있다고 응답한 비율이 31.0%. 성숙한 시민의식표출이라는 응답이 19.5%, 국민이 국정의 주체로서 정치적 이슈에 직접 참여한 정치참여의 의미를 말한 사람은 17.3% 였음 (윤건, 「민주주의 성숙을 위한 조건」, 한국행정연구원 사회조사센터, 2018)

- 박근혜 국정농단은 주권자인 국민의 뜻이 대표자에 의하여 충실하게 대변될 수 있고, 온전한 주권자로서 역할 할 수 있는 현실적 방식과 일상적 수단을 갖추지 못한 대의민주제 시스템의 실패가 근본 원인
- 국민은 헌법전 안에서만 주권자로 남아 있고 현실에서는 선거 시에만 참정권을 행사해 권력에 알리바이만 제공하는 '절반의 주권자'

- 촛불혁명은 권위를 상실한 대의권력에 맞서 국가의사결정으로부터 배제되고 정치적 기본권을 억압당해 온 국민들이 ‘온전한 주권자’로서 민주주의의 근본가치를 세우고자 했다는 점에서 국민주권혁명
- 국민주권혁명을 통해 탄생한 문재인 정부는 ‘국민주권이 강화된 국민주권시대와 민주주의의 실현’을 주요 국정과제로 제시해 국민이 통치의 대상이 아니라 나라의 주인이자 정치의 실질적 주체로 등장하는 시대를 구현코자 함

○ 문재인 대통령 연설

- “지난 100일을 지나오면서 저는 진정한 국민주권시대가 시작되었다는 확신을 갖게 되었습니다. 우리 국민은 반 년에 걸쳐 1700만 명이 함께 한 평화적인 촛불혁명으로 세계 민주주의 역사를 새로 썼습니다. 새 정부 국민 정책제안에도 80만 명 가까운 국민들이 함께 해 주셨습니다. 우리 국민들은 스스로 국가의 주인임을 선언하고 적극적인 참여로 구체적인 변화를 만들어 왔습니다. 그래서 저는, 오늘 우리에게 닥친 어려움과 위기도 잘 극복할 수 있다고 자신합니다. 국민 여러분이 국정운영의 가장 큰 힘입니다. 국민과 함께 하겠습니다.”(문재인대통령 취임 100일 기자회견, 2017.08.17.)

○ 다양한 민주주의의 실험과 제도화

- 국민주권을 실현하기 위해서는 대의제를 근간으로 참여, 감시, 숙의 등 다양한 형태의 원리들을 적극적으로 도입하고 서로 혼합, 조화시켜 국민과 대의체계가 상시적으로 연결, 소통, 협력할 수 있는 다양한 방식과 모델들을 실험하고 제도화해야 함¹⁾
- 최근 실시된 “민주주의 성숙을 위한 국민의식조사”에서도 국민 직접 참여 제도를 마련해 국민이 직접 참여하는 민주주의 형태를 강화해야 한다는 의견이 87.5%로 나타남(윤건, 한국행정연구원 사회조사센터, 민주주의 성숙을 위한 조건)
- 지난해에 있었던 신고리 5.6호기 공론조사와 숙의민주주의 방식이 바람직하다고 응답한 비율도 74.5% 였음(한국행정연구원, 한국갤럽, 신고리 5.6호기 공론

1) 많은 제도도입을 우려하는 목소리도 있지만 제도는 행위의 모델을 제시하는 것이기 때문에 다양한 제도를 도입하는 것은 다양한 행위의 욕구를 충족시킬 수 있음. 민주주의는 많은 제도를 통해 행위의 자유를 보장하는 정치체제임(고쿠분 고이치로, 다가올 민주주의, 2016, 148쪽)

화 인식조사보고서, 2017)

- 비제도적 영역에서 표출된 국민들의 민주적 열망이 제도영역에 대한 환멸이나 좌절로 전환되는 악순환의 고리를 끊기 위해서는 새로운 민주주의 제도들을 적극적으로 실험하고 안착시켜 결실을 맺도록 해야 함

○ 문재인 정부 출범 100일 기념 대국민보고대회

- “지금 이제 국민들은 주권자로서, 평소에 정치를 구경만하고 있다가 선거 때 한 표를 행사하는 이런 간접 민주주의로는 만족하지 못하고 있다고 생각합니다. 그렇게 한 결과 우리 정치가 이렇게 낙오됐다, 낙후됐다고 국민들은 생각하고 계신 거죠. 그래서 촛불집회처럼 정치가 잘못할 때는 직접 촛불을 들어서 직접 정치적 의사표시를 하고, 또 댓글을 통해서 정치적 의사표시를 하고, 당원, 정당의 권리당원으로 참여하고, 그리고 또 이 정부의 정책에도 직접 제안하고 그것을 반영해 줄 것을 요구하고, 이런 직접민주주의를 국민들께서 요구하고 있다고 생각합니다. 이 문재인정부도 이런 국민들의 집단지성과 함께 나가는 것이 국정을 성공할 수 있는 그런 길이라고 생각합니다. 온라인 오프라인 가리지 않고 국민들과 끊임없이 소통하는 노력 계속하겠습니다.”(2017.8.20. 中 대통령 발언)

2. 민주당정부의 국정철학과 국정운영 방향

○ 국민주권시대의 개막

- 국민주권시대는 아래로부터 민주주의, 직접 참여하는 민주주의, 평범한 일상에서 느끼는 민주주의의 실현을 과제로 함
- 국민의 목소리가 정치에 제대로 반영되지 못하고 국민 전체의 이익과는 거리가 먼 엘리트 중심, 국가중심의 민주주의를 탈피해 주권자인 국민중심의 민주주의 실현
- 국민의 뜻을 국정에 반영하고, 국민 개개인이 국정의 전 과정에 참여하여 정책을 같이 만들어 나가는 국정운영
- 광화문 1번가, 국민청원 및 제안 게시판, 공론화위원회 운영 등 국민참여를 통해 정책을 결정하고 갈등을 해결할 수 있는 새로운 민주주의 모델 제시

○ 특권과 반칙을 없애고 국민주권회복

- 국정농단 세력뿐만 아니라 각 기관들의 적폐들을 청산해 대의체계에 대한 국민들의 신뢰를 회복
- 민주적 질서를 해치고 공정과 정의를 손상시켜 온 고질적인 생활적폐들을 청산해 공공성과 공적 가치들의 회복
- 범정부 차원의 반부패정책 뿐만 아니라 공익신고자 보호 강화, 국민소송제도 도입, 국민감사 청구 대상 확대, 시민공익위원회 설치 등 국민이 파수꾼 역할을 할 수 있는 부패방지체계 확립

○ 국민주권시대를 실현할 새로운 헌정체제 수립

- 국민이 나라의 주인임을 확인했던 촛불민심을 반영해 국민주권의 헌법정신을 구현하는 새로운 헌정체제를 실현
- 국민투표확대, 국민발안제와 국회의원에 대한 소환제 도입 등 국민의 참정권 확대
- 국민의 정치참여를 확대하기 위해 정당가입 연령 제한 폐지, 공무원과 교사의 정치참여보장, 민주시민 교육 확대
- 국민이 주도하고, 국민이 만드는 열린 혁신을 통해 사회문제를 해결하고 신뢰받는 공직사회 구현
- 검찰, 경찰, 감사원, 국정원 등 권력기관을 국민의, 국민을 위한 권력기관으로 개혁

II. 좀비민주주의를 넘어서

○ 좀비민주주의(zombie democracy)의 의미

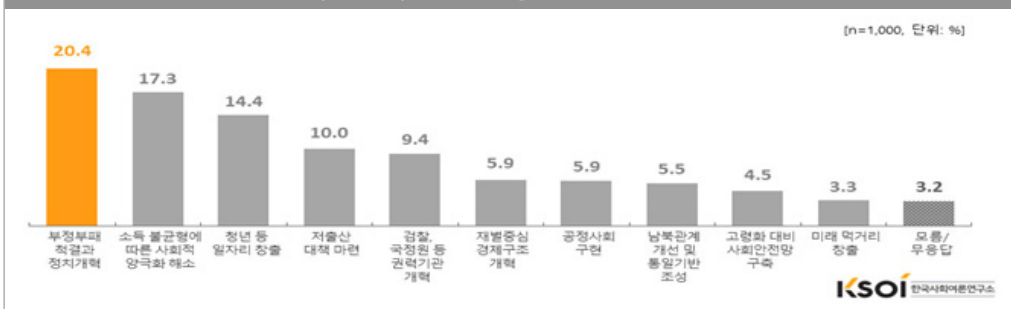
- 영국 이코노미스트가 2013년 터키의 에르도안 총리를 비판하면서 민주주의의 진정한 실체는 사라지고 빈 껍데기로 살아가는 허명의 민주주의를 지칭하는 말로 사용
- “선거에서의 높은 득표율이 곧 대통령이나 총리, 혹은 집권당이 뭐든지 해도 좋다는 백지위임장 일까? 적어도 민주주의에서는 그렇지 않다. (...) 다수결 투표는 민주주의를 구성하는 중요한 원칙 가운데 하나이지만, 민주주의 그 자체는 절대 될 수 없다. 탁심광장의 시위대들은 반대하는 목소리에 귀를 닫아버린 총리에게 자신들의 목소리를 들어달라고 모인 이들이었다. 예스맨만 앉혀놓고 지지자들의 환호 속에만 갇혀 사는 민주주의는 선거라는 껍데기만 남고 심장은 없는 좀비민주주의일 뿐이다.”(Economist, 2013.06.22.)

1. 한국 민주주의의 일그러진 초상

○ 부패의 만연

- 현행의 대의민주제는 ‘제도화된 뇌물체제’로 인식될 만큼 **부패를 양산**해 심각한 수준의 정당성 위기
- 국민의식조사에서 가장 부패한 집단으로 정치인(56.9%), 검찰, 경찰 등 수사기관(21.5%), 공무원(6.7%), 기업인(5.7%), 전문직(2%) 순으로 꼽아 정치인과 국가기관 부패에 불신이 매우 높음(아시아 경제, 2017.06.16.)
- 촛불혁명과 대통령 탄핵을 촉발시킨 주된 요인도 현직 대통령과 그 측근들, 정치인들의 부정부패였음. 그래서 국민들이 새로운 정부에게 바라는 최우선 과제도 부정부패척결로 나타남

〈그림 1〉 문재인 정부의 최우선과제



자료: 한국사회여론연구소, 2017년 12월 8일 ~ 12월 9일, www.ksoi.org

○ 반응력 결핍

- 대의민주제는 “국민들의 요구에 지속적으로 반응하는 체제”(로버트 달)지만, 한국의 대의민주제는 국민의 요구를 제대로 반영하지 않고 소수엘리트 중심으로 운영
- 2007년부터 2017년까지 국민여론조사에서도 대다수의 국민들은 ‘소수가 국민들의 의사와는 상관없이 정치를 좌지우지하고 국민의사에 거의 반응하지 않는다’고 평가

〈표 2〉 정치적 반응성에 대한 평가

주요선거	2007 대선	2008 총선	2010 지선	2012 총선	2012 대선	2016 총선	2017 탄핵
다수 국민과 상관없이 소수가 정부와 정치 좌우한다(%)	80.4	81.3	80.2	82.1	83.3	80	85.1

자료: 한국일보-한국리서치, 2016.12.22.

- 한 언론사의 여론조사에서 정당과 국회가 국민을 대변하지 못하고, 국민의 요구에 반응하지 않는다는 응답이 80% 이상을 차지



자료: 동아일보, 한국민주주의, 죽어야 산다, 2011, 12.01

○ 효율성 저하

- 대의제도는 국민이 원하고 바라는 것들을 적시에, 가능한 최소 비용으로 해결할 수 있는 효율성 역량과 갈등을 해결할 수 있는 갈등조정역량을 갖추어야 하지만, 현행의 대의기관은 비효율적 정쟁기구이자 갈등양산기구로 전략

○ 입법효율성 취약

- 참여정부시절 청와대가 주요정책이 이슈화되고 법률안으로 만들어져 국회를 통과 후 집행되기 까지 소요되는 시간을 분석한 결과 평균 35개월이 걸리는 것으로 조사됨(혁신관리비서관실, 주요정책 소요시간 분석 및 시사점, 2007)
- 국회의원의 연봉대비 의회활동능력을 세계적으로 비교해 산출한 의회경쟁력에서 한국은 27개국 중에서 26위에 불과했으며 행정부 견제효과에서도 25개국 중에서 23위를 차지해 전반적으로 의회의 입법효율성이 낮은 것으로 나타남(서울대 행정대학원 한국행정연구소 부설 정부경쟁력연구센터, 중앙일보 2015.10.29.)

- 국회의 잦은 교착상태로 많은 민생법안과 정책들이 타이밍을 놓쳐 국민들 피해

○ 책임성 실종

- 대의민주제의 가장 큰 특징은 유권자에 대한 책임이지만 대표자들의 책임성은 그들이 누리는 특권과 반비례하는 현실이며 유권자들에게 한 많은 약속들이

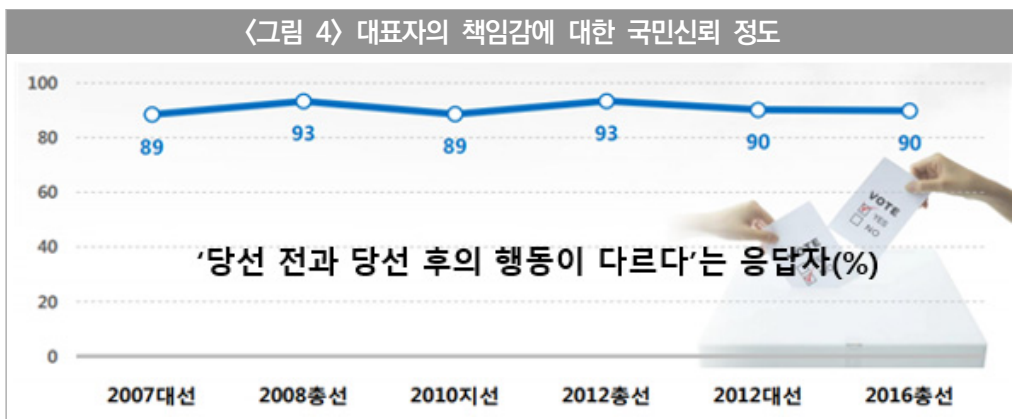
공약(空約)으로 전략, 책임정치 실종

- 2016년도 한국인의 갈등인식조사에서 국민들은 국회가 사회적 갈등에 대한 책임이 가장 큰 집단임에도 불구하고 갈등해소를 위한 노력을 가장 적게 하는 무책임한 집단으로 인식하고 있는 것으로 나타남



자료: 한국사회갈등해결센터 - 한국리서치 2016

- 2007년 대선부터 2016년 4·13 총선까지의 선거패널조사에서는 유권자 10명 중 9명이 '선거 전후 정치인의 행동은 상당히 다르다'며 약속을 지키지 않는 무책임정치에 강한 불신



자료: 한국리서치, 2016



○ 정치의 부재와 ‘저항의 정치’

- 현행의 대의민주주의 체제는 다양한 사회적 갈등들의 평화적이고 민주적인 해결을 위한 ‘갈등의 사회화’에 실패²⁾
- 갈등을 공정하고 합리적으로 조정해 갈등을 줄이고 사회통합을 이루어 다수 국민들의 요구와 이익을 보호할 수 있다는 것이 민주주의체제에 대한 일반적 믿음
- 그러나 현행의 대의민주제는 사회적 갈등이나 이슈들을 공론화, 사회화하는 것이 아니라 관련된 사람들만의 이해 대립과 갈등으로 제한·축소해 다수의 국민들을 제3자적인 방관자로 전락시킴
- 대의체제를 통해 사회화, 공론화 되지 못한 갈등의 당사자들은 문제를 비제도적 방식으로 해결하려는 ‘저항의 정치(protest politics)’에 나서게 돼 막대한 사회경제적 갈등비용 초래³⁾
- 경찰청이 집계한 연도별 집회시위 통계를 보면 2005년에 28,036회였던 집회시위가 2016년에는 45,836회로 엄청난 증가를 보임. 집회시위가 지닌 역동적 에너지와 민주적 가치를 인정하더라도 집회시위의 지속적인 증가는 우리 사회의 갈등이 대의체제와 공적 논의로 전환되지 못하고 있다는 반증

2) 저명한 정치학자인 샤프스슈나이더는 『절반의 인민주권』이라는 책에서 사회적 갈등을 공적 영역으로 끌어들이 ‘갈등의 사회화’가 이루어져야 갈등은 민주주의의 동력이 될 수 있다고 지적. 샤프스슈나이더, 『절반의 주권』, 후마니타스, 2008.

3) 한국의 사회갈등지수는 OECD 29 개국 중 7위로 매우 높은 반면 사회갈등관리지수는 27위로 바닥수준임. 높은 갈등지수와 낮은 갈등관리지수 때문에 갈등비용이 연간 무려 82조~246조원에 이를 것으로 추정됨. 현대경제연구원, 「사회적 갈등의 경제적 효과 추정과 시사점」, 2016.11.11, 박준 삼성경제연구소 연구원, 「제2차 국민대통합 심포지엄 발표문」, 2013.08.21

〈표 3〉 집회시위 개최현황

(단위: 횟수)⁴⁾

구분	계	학원	사회·문화	노동	경제
2005	28,036	2,466	9,022	10,401	6,147
2006	25,861	1,939	9,775	8,868	5,279
2007	23,704	1,884	9,014	8,251	4,555
2008	28,400	3,606	11,100	9,148	4,546
2009	28,621	1,987	11,052	9,234	6,348
2010	54,212	2,931	15,716	17,726	17,839
2011	42,398	2,587	12,154	16,140	11,517
2012	40,261	2,463	13,771	14,344	9,683
2013	43,071	3,436	14,310	16,969	8,356
2014	45,319	4,091	12,404	20,021	8,803
2015	47,842	5,575	14,217	20,362	7,688
2016	45,836	5,488	15,352	17,981	7,015

자료: 경찰청, 「2016 경찰통계연보」

○ 마지노선 민주주의와 열망과 좌절의 악순환

- 불신과 무관심 속에서도 한국 국민들은 대의제의 실패가 적나라하게 드러난 민주주의 후퇴의 마지노선에 서면 비제도적 방식의 적극적 참여를 통해 대의제의 실패를 직접 보완해 대의제를 정상화하려는 열망을 드러냄⁵⁾
- 2016년 촛불집회 참석자들은 대의체계에 대한 신뢰가 매우 낮으면서 동시에 자신들의 행위를 통해 지금의 정치체제가 나아질 수 있다는 정치 효능감이 높은 이들로 나타남⁶⁾

4) 집회시위 통계는 건수와 횟수로 나뉘는데 횟수는 집회시위가 진행된 날을 의미하고 건수는 집회시위의 주제를 단위로 한 숫자임

5) 김윤철, 「2016-2017년 촛불집회의 역사적 맥락과 마지노선 민주주의」, 21세기정치학회보, 2018.

6) 이지호, 「2017 촛불집회, 누가 그리고 왜?」, 한국선거학회 - 서강대 현대정치연구소 공동학술대회 발표문, 2017, 13쪽.

○ 촛불집회와 대의민주제불신

- 박근혜, 최순실 국정농단의 전모가 드러나고 있을 때 실시한 여론조사 결과에서 가장 눈에 띄는 현상은 정당 이탈, 대의민주제 불신이었음
- 국정농단의 책임을 져야 할 당시 새누리당 지지자들이 가장 많이 이탈했지만, 야당 지지자들도 만만치 않은 수가 '지지정당 없음'으로 돌아섬. 전체적으로 60%에 육박하는 유권자가 지지하는 정당이 없다고 응답함. 대의민주제 불신, 정당이탈이 광장에서의 촛불로 이어진 것임(경향신문, 2017, 11.20)

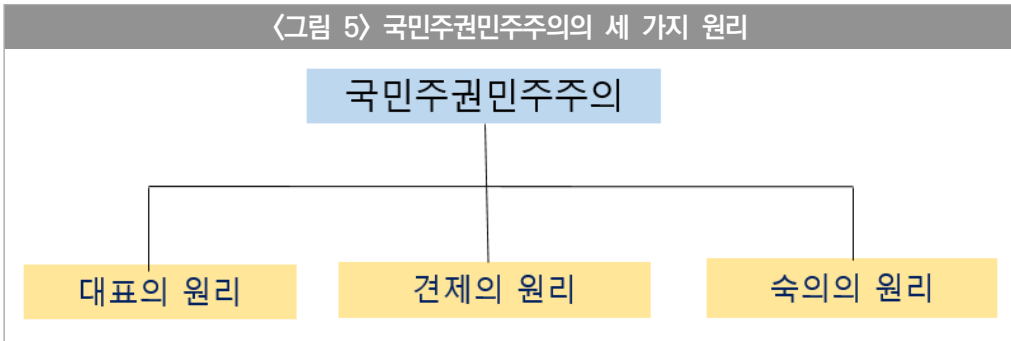
- 그러나 과거의 경험으로 보면 간헐적으로 광장에서 분출하는 시민의 힘과 열망은 제대로 된 결과를 맺지 못하고 초라한 변화만을 성취해 '열망과 좌절'의 악순환을 반복해 옴
- 간헐적 열망으로 유지되는 마지노선민주주의가 아니라 일상적 참여가 가능한 새로운 민주주의 모델을 발견하고 실천해 열망과 좌절의 악순환을 끊어야 함

2. 국민주권민주주의와 민주주의의 재구성

○ 이념으로서의 민주주의를 넘어 '국민의 실질적인 통치'가 실현되는 통치체제로서 국민주권민주주의

- 국민주권민주주의는 국민의 의사가 왜곡 없이 정치적으로 대표되고(대표의 원리), 국민이 위임해준 권력이 국민에 의해 끊임없이 견제·통제될 수 있고(견제의 원리), 공적의사결정에 참여해 함께 토론하고 논의할 수 있는(숙의의 원리) 구체적인 제도를 마련해 국민들이 '실질적이고 온전한 주권자'로서 통치에 참여하는 정치체제

〈그림 5〉 국민주권민주주의의 세 가지 원리



- 대한민국 헌법이 정하고 있는 통치체제는 민주공화제로서 최고통치권인 주권을 군주나 소수의 특권층이 아니라 국민 다수가 갖는 국민주권(People's sovereignty) 정체인
- 국민주권원리가 민주주의의 근본가치이지만 현실에서 작동하는 대의민주주의는 국민주권을 몇 년에 한 번씩 치러지는 선거에서나 필요한, 통치권의 정당화 수단으로 형식화하고 국가의사결정에 직접 참여하는 주권행사자로서의 지위를 인정하지 않아 국민은 온전한 주권자가 아니라 '절반의 주권자'로 전락
- 국민주권민주주의는 국민을 통치권의 정당성 근거로만 국한해 단지 주권보유자로만 간주하려는 형식적 국민주권을 벗어나 국민이 대표, 견제, 숙의의 원리를 통해 실질적 국민주권을 충실히 실현하려는 통치체제

○ 형식적 국민주권과 실질적 국민주권

- “형식적 국민주권이론의 가장 중요하고 본질적인 특징은 국민을 개인으로서가 아니라 전체국민이라고 형식적이고 추상적으로 보는 점이다. 이 전체국민이 주권자라고 할 때 국민 각자가 과연 그 권리를 소유하고 행사할 수 있는 지위와 능력을 실제로 가지고 있느냐 하는 것이 가장 기본적인 문제점이 된다.”
- “전체국민이 진정한 주권자가 되기 위해서는 전체국민이 국가의 최고 의사의 결정권을 단순히 보유하고 있을 뿐만 아니라 그 결정권을 구체적으로 행사까지하여 실제로 국가의사를 결정하고 집행하는 것이 보장되어야 한다.”(헌법재판소 88헌가6)

- 대표, 견제, 속의의 원리가 조화롭게 작동하는 반(半)직접, 반(半)대의 민주주의
 - 국민주권민주주의는 대표자들을 국민 스스로 선택하거나 결정할 수 있는 제도와 그들이 국민들의 요구와 선호에 반응하는지를 끊임없이 감시하고 견제하는 제도적 장치, 국민의 의사에 반응하지 않을 때 국민들이 직접 정치적 책임⁷⁾을 추궁할 수 있는 시스템, 국민의 관심사와 애로 등을 해결할 공적 통로 등 다층적이고 복합적인 제도들을 마련해 대표자들의 권력행사가 주권자인 국민들의 의사에 합치되도록 하는 통치시스템
 - ‘모든 권력은 국민으로부터 나온다’는 헌법 제1조 2항은 ‘국민은 정치적 행위를 통해 권력을 형성하고, 형성된 권력을 국민이 결정한 대표기관에 맡길 수 있으며 대표기관에 의해 행사되는 권력은 주권자인 국민으로부터 나왔으므로 그 권한행사는 대표자의 독단적인 의사가 아니라 국민의 동의에 기초해야 하고 참여와 견제를 통해 이루어져야 한다’는 의미

○ 대한민국헌법 제1조

- ① 대한민국은 민주공화국이다. ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

- 따라서 국민주권민주주의는 대의제와 직접민주제의 혼합과 조화를 통해 국민주권을 실현하려는 통치형태로서 권력을 위임받은 대표가 자신에게 위임된 권력을 국민의 의사와 요구를 무시한 채 자의적이고 독단적으로 통치하는 위임민주주의(delegatee democracy)나 순수대표제와 구별됨

7) 정치적 책임이란 법위반에 대한 형사책임이나 민사책임과는 달리 책임의 원인을 법행에 한정하지 않고 부당한 행위와 태도, 무능력까지 포괄하며 책임의 내용도 권력담당자의 지위에서 물러나도록 하는 것으로 한정 - 국민소환제 등이 정치책임추궁을 위한 제도에 속함

○ 대표의 원리

- “형식적 국민주권론은 선거라는 절차를 거쳐 선임된 국민대표의 어떤 의사결정이 바로 전체국민의 의사결정인양 법적으로 의제되는 것으로 보기 때문에 대표자의 의사결정이 국민의 뜻에 반하더라도 아무런 법적 항변을 할 수 있는 실질적인 수단이 없다. 이것을 가지고 과연 국민이 나라의 주인으로서 행사하는 진정한 민주주의 구조라고 하기는 매우 어려운 문제가 생긴다.”
- “실질적 능동적 국민주권론은 국민이 실제로 있어서 현실적으로 국가의 최고 의사를 결정함으로써 실질적으로 주인역할을 해야 된다는 실질적 생활용 국민주권 이론이다.”
- “실질적 국민주권을 실현하기 위한 선거제도와 민주적 참정권은 모든 국민이 평등하게 국민대표를 직접 선출하여 국정을 위임하는 보통선거제도이고, 그 반은 언론의 자유를 통한 여론정치로 민의를 국정에 반영하는 자유선거제도이다. 따라서 현대적 대표제에 있어서는 구시대의 권력독점적 순수대표제와는 달리 민의반영을 최우선 과제로 반(半)정도만 국민의 대표가 일을 하고 반(半)정도는 국민의 민의가 정치에 반영된다는 이른바 반(半)대표제 또는 반정도는 국민이 직접 정치에 참여한다는 의미의 반(半)직접제로 확립”(헌법재판소 88헌가6)

○ 새로운 주체, 새로운 과정, 새로운 내용으로 구성된 새롭고 다양한 민주주의

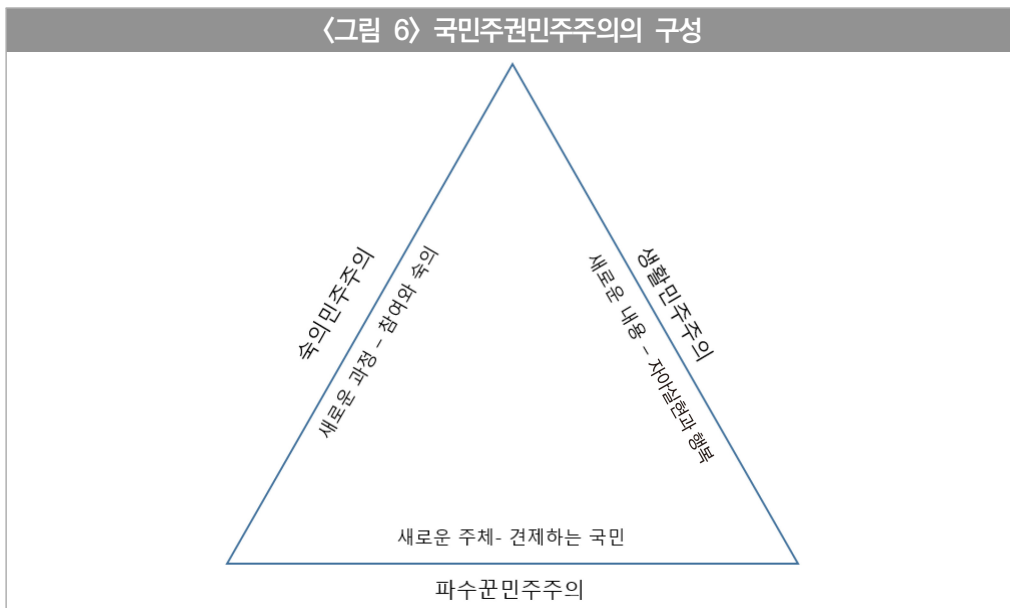
○ 문재인 대통령 6·10 민주항쟁 기념사

- “민주주의는 다양한 얼굴을 가지고 있습니다. (...) 민주주의와 함께 우리 국민 모두의 소망이었던 한반도 평화가 다가오고 있습니다. 우리에게 평화는 민주주의와 한 몸입니다. 민주주의의 진전은 평화의 길을 넓히고 평화의 정착은 민주주의의 토대를 더욱 굳건히 만들 것입니다. 6·10 민주항쟁에서 시작해 촛불혁명으로 이어져온 **국민주권 시대는 평화의 한반도에서 다양한 얼굴의 민주주의로 실현될 것입니다.** 각자의 자리에서 지켜가고 만들어가는 민주주의를 응원합니다. 정부도 더 좋은 민주주의를 위해 더욱 노력하겠습니다.”(경향신문, 2018.06.10.)

- 대의민주제 아래서 국가권력으로부터 배제되고 소외된 채 정치과정의 소비자로만 머물던 국민들이 주권자로서 대의체계를 감시하고 견제하는 파수꾼의 역할을 하는 파수꾼민주주의 강화
- 생기 있고 활기차게 토론하고 숙의하는 과정을 통해 공공의 문제들을 결정함으로써 정부가 주도하는 정책결정시스템, 관료주의, 권위주의로 인한 갈등과 정치

- 불신을 극복하고 대표와 시민들이 함께 소통하고 협력하는 숙의민주주의 활성화
- 적이 사라지고 평화가 도래하고 있는 국가에서 대의의 내용은 정치, 안보, 이념 등의 거대담론이 아니라 환경, 건강, 인권, 소수자의 권리 등 미시적 생활 이슈로 전환해 국민들의 자아실현과 행복을 중심에 둔 생활민주주의 구현

〈그림 6〉 국민주권민주주의의 구성



III. 파수꾼민주주의

○ 파수꾼민주주의의 의미

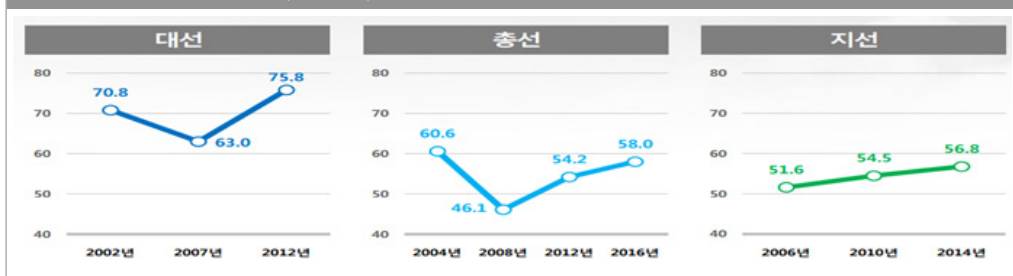
- 호주 출신의 정치학자인 존 킨(John Keane) 시드니대 교수가 사용한 개념으로 대의민주주의에 이어 현대에 새롭게 등장한 민주주의 형태로서 의회 밖 권력 감시 조직들의 급속한 증가를 특징으로 하는 탈의회제적 민주주의를 의미함
- “새롭게 떠오른 파수꾼민주주의에서는 권력 감시와 통제 장치들이 전체 정치 질서의 여러 곳으로 수평적으로 확산되었으며 아래쪽으로도 퍼져 내려갔다. 이런 감시 장치들은 정부 구조의 내부까지 파고들었을 뿐만 아니라 시민 사회의 구석구석을 차지했다. 이렇게 함으로써 감시 장치들은 정치인과 정당, 입법부와 정부를 매우 복잡하게 만들었고 또 때로는 그들을 아주 난처하게 만들고 있다.”(존 킨, 민주주의의 삶과 죽음, 교양인, 2017, 37)

1. 투표를 넘어 감시·견제·제안하는 주권자

○ 민주주의의 새로운 주체로서 감시하는 국민들

- 국민주권시대의 국민들은 정치엘리트에 의존하는 소극적 존재이거나 당파성의 과도한 열정에 사로잡힌 이념적 존재가 아니라 대표자와 대의기관을 감시하고 평가하고 통제하는 파수꾼이자 견제자
- 한국 국민들은 대의민주체제에 큰 불신이 있는 반면 공적인 사안에 참여 의지가 높음. 지금까지의 많은 선거 투표율을 보면 전반적으로 낮은 편이기는 하지만 대선, 총선, 지선 모두 투표율 상승추세

〈그림 7〉 각 선거에서 나타난 투표율 추이



자료: 중앙선거관리위원회(단위: %)

- 국민의식조사에서 국정운영과정에 참여의사를 묻는 질문에 ‘국민의 한 사람으로서 참여하는 것은 당연한 의무’라고 답한 국민이 88.7%로 나타나 국민의 참여열망은 높게 나타남(윤건, 「민주주의 성숙을 위한 조건」, 2018, 한국행정연구원)
- 촛불혁명에서 드러나듯 삶의 다양한 영역에서 주요한 위협을 감시하고, 어떤 위협이 감지되고 위기의 상황이 닥치면 파수꾼 국민들은 감시와 통제를 넘어 적극적 행동에 나서 의견을 표출하는 등 정치참여가 극대화되고 강화됨
- 주기적 선거 외에도 국민들의 높은 참여열망이 충족될 수 있는 다양한 참여기제의 개발과 다양한 지원의 제도화가 필요

2. 겸손하고 책임 있는 대의권력

○ 겸손한 권력과 대의제의 정상화

○ 문재인대통령 수석보좌관회의 모두발언(2018.06.18.)

- 문재인 대통령은 지방선거에서 국민들이 보여 준 선택에 등골이 서늘해지는 두려움을 느꼈다며 공직자의 겸손과 친절을 강조함
- “저는 우리나라 정치와 우리나라 공직에서 지금 이 시대에 가장 중요한 것은 (...) 국민을 대하는 태도, 다른 사람의 말을 듣는 태도, 다른 사람에게 말을 하는 태도, 사용하는 언어, 표현 방법, 이런 태도들이 무엇보다 중요하다고 생각합니다. 결코 형식이 아닙니다. 이 태도는 저의 거의 본질이라고 생각합니다. 왜 이게 본질인가 하면 국민들을 모셔야 하고, 국민들을 모시는 그 존재가 정치인들이고 공직자라면 그런 모시는 어떤 본질이 태도에서 표현되는 것입니다. 그런 면에서 보면 우리 정치와 공직이 국민들의 어떤 기대나 눈높이하고는 가장 동떨어진 그런 부분이 아닌가 싶습니다.(...) 이제는 정말로 국민을 모시는 공직자라면, 정말로 국민을 받드는, 그리고 겸손한 그런 태도를 반드시 갖춰야 된다고 봅니다.”

- ‘파수꾼민주주의(Monitory democracy)’는 주권자로서 국민들이 다양한 제도적 형태에 참여해 대의권력들을 일상적으로 통제하고 견제해 책임성과 반응성을 높일 수 있는 “견제 민주주의(Contestatory democracy)’⁸⁾”이자 책임민주주의
- ‘파수꾼 민주주의’ 혹은 ‘견제 민주주의’는 국가의사결정이나 정책수립에 국민들이 직접 투표 등을 통해 결정하는 방식이 아니라 국민들이 대표자로 선출한 대의권력을 일상적으로 감시·통제·견제할 수 있는 다양한 제도들과 수단들을 마련해 대의권력의 부패 방지
- 주권자인 국민들이 대의권력을 감시하고 통제할 때만이 오만과 무책임의 정치는 겸손과 책임의 정치로 변할 수 있고, 국민을 온전한 주권자로 인정하는 겸손의 정치를 통해서만 대의정치가 정상화될 수 있음

○ 국민의 파수꾼 역할과 대의민주주의의 민주화

- “모든 권력은 국민으로부터 나온다”는 헌법 제1조 2항에서 국민주권은 권력을 위임받은 대의권력을 감시하고 견제하고 통제하는 국민의 권한이며 대의민주주의를 정상적으로 운영하기 위해 필수적인 헌법적 요구
- 지금까지 민주화의 과정은 국민들이 권력을 감시하고 통제하는 기구와 제도들을 확대하고 강화시키는 방향으로 진행되어 옴
- 그러나 현재의 대의민주주의에 국민은 투표일이 지나면 주권자가 아니라 통치의 대상으로 전락하는 시간제 민주주의(Part-Time Democracy)로 대표자들이 민심에 위반되는 정책이나 결정을 내릴 지라도 국민들은 그것을 효과적으로 견제하거나 통제할 수 있는 제도적 장치 미비
- 의회와 정당뿐만 아니라 행정기관들과 사법기관 등 권력을 가진 모든 사람과 조직의 권력남용과 부패, 잘못된 결정과 관행, 부조리를 감시하고 국민의 생활과 관련된 광범위한 영역까지 감시, 견제할 수 있는 제도를 강화해야만 대의민주주의의 민주화 가능

8) “견제 민주주의”(contestatory democracy)는 신공화주의를 전파한 필립 페티트가 사용한 개념으로 시민의 직접 정치참여를 중시하는 전통적 공화주의 입장과 달리 통치자들을 감시하고 견제하는 것을 중시하는 입장을 표현하고 있음

3. 파수꾼민주주의 제도들

□ 국회를 견제할 수 있는 국회청원제도의 개혁

○ 대의기관을 견제할 수 있는 헌법적 제도

- 주권자인 국민이 국가의 입법과 정책결정에 직접 참여함으로써 권력의 민주적 정당성을 강화하고 대의민주주의의 단점을 보완해 국민주권을 실현할 수 있는 중요한 파수꾼민주주의 제도
- 대한민국헌법은 제헌헌법에서부터 지금까지 청원권을 국민의 기본권으로서 보장하고 청원에 대한 국가의 심사의무 규정

○ 대한민국헌법 제26조

- ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.
- ② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

- 청원권을 보장하기 위해 국가는 국민이 입법과 정책결정에 일정한 의견이나 제안을 자유롭게 제출하고 이에 대해 성실하고 공정하게 심사해 결과에 대한 통보가 이뤄질 수 있는 제도를 마련해야 함

○ 처리결과에 대한 통보도 국가의무

- “헌법상 보장된 청원권은 공권력과의 관계에서 일어나는 여러 가지 이해관계, 의견, 희망 등에 관하여 적법한 청원을 한 모든 국민에게 국가기관이 청원을 수리할 뿐만 아니라 이를 심사하여 청원자에게 그 처리결과를 통지할 것을 요구할 수 있는 권리”(헌재 1994. 2. 24. 93헌마213)
- 청원의 처리결과를 청원인에게 알리는 국가의 의무를 더 분명히 하기 위해서 2018년에 제출된 대통령 헌법개정안은 청원에 대한 심사 뿐 아니라 그 결과에 대한 통지도 국가의 의무임을 분명히 함

○ 대통령 헌법개정안

- 제27조 ② 국가는 청원을 심사하여 통지할 의무를 진다.

- 입법권이 국민주권의 핵심임에도 불구하고 국회의원이나 행정관료, 정당과 거대 이익집단들에 의해 독점되어 있는 상황에서 입법청원은 국민이 직접 입법과정에 제도적으로 참여해 국민주권을 실현할 수 있는 중요한 수단임
 - 입법청원 등을 통해 의제설정(*agenda setting*)을 국민들이 자발적이고 직접적으로 할 수 있다는 측면에서 직접민주주의의 요소지만 그 과정과 결정에서 대의기관인 국회의 심의를 통한 조정, 타협, 대안모색 등을 요구한다는 점에서 직접민주제와 대의민주제가 효율적으로 결합한 실효성 높은 간접발안(*indirect initiative*)제도이자 반(半)직접민주주의(*semi-direct democracy*)제도
 - 사회의 다원화, 세분화 등으로 정책결정에 필요한 정보를 입법기관이 모두 수집, 파악하기 어려운 상황에서 청원을 통해 국민이 입법과정에 참여한다면 국회는 입법에 필요한 다양한 정보와 지식을 얻을 수 있고 국민여론을 생생하게 경험할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있음
 - 입법과 정책 결정에 국민의 의사표현과 심의가 반영되어 법률과 국정운영의 민주적 정당성 강화될 수 있음
- **현행 국회청원제도는 ‘제도를 위한 제도’로 전락**
- 국회법 125조 1항과 국회청원규칙 제8조 1항은 각 상임위가 청원심사를 위하여 청원심사소위원회를 설치하라는 의무규정을 두고 있으나 기재위나 환노위 등 청원심사소위원회가 설치되지 않은 상임위도 여럿 있음
 - 청원심사소위원회가 설치되어 있어도 회의가 거의 열리지 않아 청원안이 제대로 심사되지 않고 많은 청원안들이 봉투도 열리지 않은 채 자동폐기 되고 있는 실정

〈표 4〉 상임위원회별 청원소위 회의 현황

(2018년 6월 7일 현재)

연번	위원회	제18대	제19대	제20대
1	국회운영			
2	법제사법			
3	정무	3	2	1
4	기획재정			
5	과학기술정보 방송통신			2
6	교육 문화체육관광	1	2	
7	외교통일	1	1	3
8	국방	2	2	
9	행정안전	3	2	
10	농림축산식품 해양수산	1	2	
11	산업통상자원중소벤처기업		1	1
12	보건복지	3		1
13	환경노동			
14	국토교통	5	3	1
15	정보			
16	여성가족	2	3	1

○ 제346회 제3차 정치발전특별위원회회의록

- “진짜 이게 부끄러운 일인데 제가 주로 그동안에 위원회 청원심사소위에 들어가 있는데 4년 내에 한 번도 안 열리는 경우가 많아요. 헌법에 있는 국민의 청원권을 우리 국회가 이렇게 무지막지하게 정면으로 무시하는 (···) 진짜 이건 국가기밀 누설죄예요, 내가 보기에는, 국회가 얼마나 엉터리로 하고 있는지”(제346회 제3차 정치발전특별위원회회의록, 2016년 10월 25일)

- 부실한 청원심사위원회 운영의 결과는 매우 낮은 청원처리율과 청원채택율로 나타남. 19대국회의 경우 접수된 227건의 청원 중에서 채택 2건, 본회의 불부의 44건, 철회 4건 등 처리된 청원은 50건(22%) 뿐이고 177건(78%)의 청원은 그대로 쓰레기통으로 직행. 임기만료로 자동폐기 되는 비율이 높을 뿐만 아니라 채택되는 청원의 비율도 평균 1%에 지나지 않음. 그 결과 청원제도에 대한 국민의 관심과 효능감은 거의 없으며 국회청원건수 자체가 급격하게 줄어들고 있는 추세

〈표 5〉 역대 국회청원건수 및 채택건수

	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	총계
청원건수	534	595	765	432	272	227	144	2,969
자동폐기수	305	397	426	316	203	177		
불부의/철회	218	195	335	112	66	48	14	
채택건수	11	3	4	4	3	2	3	30
채택율(%)	2.1	0.5	0.5	0.9	1.1	1.8	2.1	1

자료: 국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/PetitionStat.do>

○ 독일의 한 해 청원건수

- 독일의 경우는 의회의 청원통계를 청원위원회(Petitionsausschuss)에서 한 해마다 발간하여 의회에 제출하는데 2017년에 제출한 자료에 나와 있는 2016년 한 해의 청원건수는 11,236건으로 집계됨(이중 20%정도는 전자청원)

- 이러한 상황을 막기 위해서는 회기에 상관없이 청원심사를 정례화하고 연중 매월 정기적으로 청원위원회 회의를 개최해 청원이 신속하게 처리될 수 있게 해야 함. 또한 자동폐기되는 것을 막기 위해 의원의 임기가 끝나더라도 제출된 청원은 폐기되지 않고 새로 구성된 청원위원회에서 처리하도록 해야 함

○ 독일의회의 청원심사

- 독일 청원위원회의 청원심사회회는 공개회의와 비공개회의로 나뉘는데 **공개회의는 연간 4회** 열리고 **비공개회의는 월 2회** 열리는데 **비공개회의는 정례화**되어 있음. 독일연방의회 청원위원회 홈페이지에는 2018년에 계획된 비공개회의의 날짜가 게시되어 있음

<http://www.bundestag.de/ausschuesse/a02/sitzungen-nichtoeffentlich-inhalt/547294>

- ‘세월호 특별법’ 입법 청원에 350만 명이나 되는 국민이 참여했지만 입법발의가 이루어지지 않았을 만큼 실효적이지 않은 제도로 전락했고, 청원절차가 너무 까다로워 일반인의 참여가 어렵고 청원처리과정이 공개되지 않아 국회와 국민간의 소통 기능 상실

○ 청원제도의 3대 개선 방안

1) 전자청원제도 등을 도입해 청원의 접근성과 편의성 강화

- 국민주권실현의 방향에 맞게 청원권을 활성화하기 위해서는 우선 국민들의 청원 제출이 과도한 제한 없이 쉽고 자유롭게 이루어질 수 있어야 함
- 현행 국회법과 국회청원심사규칙이 의무로 정하고 있는 국회의원 소개 의무규정과 같은 진입문턱이나 규제 조항을 없애고 정당의 소개, 일정 수 이상의 국민 서명동의 등으로 대체해 청원안 제출을 보다 쉽고 민주적 방식으로 개선해야 함
- 국회의사당을 직접 방문해 문서로만 청원서를 제출해야 하는 불편함을 없애고 청원내용을 많은 사람들과 공유하고 공론화해 국민들의 동의를 쉽게 얻을 수 있도록 전자청원제도를 도입해야 함
- 전자청원은 편리함뿐만 아니라 청원과정에서 속의성을 강화해 국민의 참여의 질을 높일 수 있음. 집단청원을 위한 길거리 서명이나 온라인 서명이 청원제안자의 간단한 설명만 듣고 내용을 판단하는 것과는 달리 전자청원은 청원과 관련된 다양한 정보를 인터넷 상에서 제공함으로써 시민들이 청원의 내용을 충분히 인지하고 서로 토론하는 과정에서 지지여부를 판단할 수 있는 기회 제공
- 현재 독일, 영국, 호주 등 세계 각국 의회들이 도입해 활발하게 이용하고 있는 전자청원제도 등을 참고

○ 독일의 전자청원제도(e-Petition)

- 독일연방의회는 민주적 정당성의 위기에 직면해 대의민주주의를 보완하고 직접 민주주의요소를 강화하기 위해 2005년 9월부터 인터넷을 통한 전자청원을 도입해 시험기간을 거쳐 2008년 공식적인 청원방식으로 법적 효력을 부여함
- 전자청원의 처리에 관한 사항을 정하기 위해 「공개청원관리지침」을 별도로 두고 있음
- 청원제출자는 연방의회 인터넷 홈페이지의 전자청원시스템을 통해 청원인의 이름과 연락처, 청원사항 등을 기재하고 전자서명을 한 후 제출
- 제출된 청원은 청원위원회로 전달되고 청원위원회는 공개청원(Oeffentliche Petition)으로 다룰 수 있는지를 사전 검토
- 검토결과 공개청원의 기준을 충족하는 경우 인터넷상에서 전자청원의 후속 절차 시작

- 공동의 이익에 부합한 사안이어야 함
 - 사적인 문제를 포함해서는 안됨
 - 사안과 근거가 간결하고 일반적이고 분명하게 작성되어야 함
 - 객관적인 토론이 이루어질 수 있는 주제여야 함
- 공개청원의 인정 기준에 미달하는 것으로 판단될 경우 전자청원이 아니라 전통적인 방식으로 의회에 제출된 청원과 동일하게 취급하여 일반적인 절차 진행
 - 공개청원으로 인정된 청원은 청원인의 동의를 받은 후 6주 동안 인터넷 상에 내용 공개하고 포럼 형식의 찬반토론에서 자신의 경험이나 증거를 제출할 수 있고 지지 서명을 할 수 있음 (2006년 16,000건의 댓글, 2009년에는 58,000건의 댓글)
 - 청원 개시 후 4주 내에 5만 명 이상의 서명을 받게 되면 의회는 해당 청원에 대해 의무적으로 공청회를 개최하고 그것을 의회방송으로 중계해야 함. 이 방송은 연방의회 홈페이지에서도 제공(영국의 경우 1만명 이상이 청원에 서명하면 공식적인 응답을 하고 10만명 이상일 경우 의회는 공식적으로 공청회 토론을 함)
 - 청원자는 공청회에서 진술할 수 있어 청원 심사에 자신의 목소리를 직접 전달 가능함
 - 지지서명 요건을 충족하지 못한 청원들도 개별청원으로 처리절차가 진행됨
 - 6주후 청원공개기간이 종료되면 당해 청원은 관련 장관이나 당국자에게 배정되고 응답하도록 함. 해당 장관이나 당국자가 청원에 대해 응답하면 그 청원응답에 대해서 의회의 청원위원회가 평가함
 - 청원답변을 검토한 위원회는 답변이 만족스럽다고 평가하거나 당해 청원에 대해서 연방의회가 전체회의에서 어떻게 대처해야 하는지 결의안이나 권고안을 마련할 수도 있음
 - 전자청원은 평균적으로 연 간 약 600건에 달해 전체청원의 약 20% 정도를 차지하고 있음
 - 전자청원제도의 도입으로 독일연방의회는 의회의 신뢰를 회복하고 정치효능감의 증대가 이루어진 것으로 평가하고 있음⁹⁾

- 문재인 대통령은 대통령 헌법 개정안 청원권 조항에서 문서로만 청원을 제출한다는 현행 규정을 삭제해 전자청원을 가능토록 함. 19대, 20대 국회에서 더불어민주당 이학영 의원도 헌법상 보장된 청원권을 보다 편리하게 행사하고 참여민주주의를 강화해 청원제도를 실질적으로 운영하기 위해 의원소개폐지와 전자청원제도 신설을 담은 청원법 개정안과 국회법 개정안을 대표발의함

9) 독일연방의회(Deutscher Bundestag) 홈페이지, Petitionene:
<https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html>

○ 현행헌법

- 제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 **문서로 청원할** 권리를 가진다.

○ 대통령헌법개정안

- 제27조 ① 모든 사람은 국가기관에 청원할 권리를 가진다. 구체적인 사항은 법률로 정한다.

○ 이학영 의원의 국회법 일부개정법률안의 주요내용

- 의원 소개 폐지, 누구든지 단독 혹은 공동으로 서면 혹은 전자형식으로 청원서 제출 가능
- 국회에 청원실 설치하고 청원실 내에 전자청원센터를 설치해 청원의 접수, 처리과정 및 결과, 처리사유를 인터넷에 공개하고 인터넷 상에서 추가 지지서명을 할 수 있도록 함
- 서면 또는 전자청원시스템을 통해 접수된 청원 중 6주간 10만인 이상의 지지서명을 받은 청원에 대하여 공청회를 개최하고, 국회방송이 이를 중계하도록 함

○ 이학영 의원의 청원법 일부개정법률안 주요내용

- 온라인을 통해 전자문서로 청원제출이 가능함
- 일정 수 이상의 청원인이 공동으로 청원한 공동청원을 수리한 기관은 특별한 사유가 없으면 공청회 등 공개적 의견수렴 절차를 거쳐야 함

2) 청원전담기관으로 청원심사특별위원회를 설치하고 청원인에게 입법지원할 수 있는 전문인력 배치

- 국민의 청원제출을 지원하고, 제출된 청원을 공정하고 성실하게 심의하고 책임 있게 처리할 수 있는 청원전담기관설치하고 전문인력 배치
- 국회는 행정부와 사법부에 대한 감시권한과 입법의 당사자이기 때문에 국가청원 제도의 중심적인 역할을 해야 함. 국민청원에 대한 각 기관들의 처리상황 등을 감독하고 평가하고 시정조치를 취할 수 있도록 하는 중심적인 역할과 국민의 입법청원을 적극적으로 지원하기 위해 국회에 청원심사특별위원회를 설치하고 이에 대한 전문적이고 행정적인 지원기구로 청원실을 두어야 함¹⁰⁾

10) 소준섭, 『대한민국 민주주의 처방전』, 어젠다, 2015.

- 국회뿐만 아니라 입법, 사법, 행정 각 기관별 청원심사전담기관 설치를 의무화하고 각 기관들은 각각 청원처리 절차 규정을 마련토록 해야 함. 현재 국회와 지방의회에는 청원심사규칙이 있으나 다른 청원대상기관들에는 청원처리 절차 규정이 없음. 입법부, 행정부, 사법부 간에는 청원처리 절차에서 차이가 있을 수밖에 없는 만큼 각기 적절한 청원처리 절차규정을 마련해 청원을 제도적으로 보장해야 함
- 각 기관의 청원전담부서는 서로 유기적인 연관을 갖고 접수된 청원이 자신의 관장사항이 아닐 경우 해당 기관의 청원전담부서로 이송해 처리할 수 있는 시스템을 갖추어야 함

○ 청원심사특별위원회의 권한과 역할

- 현재 유명무실한 각 상임위별 청원심사소위원회를 폐지하고 전문성, 책임성, 효율성을 높일 수 있는 조직으로 운영하기 위해 청원접수, 심사, 처리 등을 전담하는 청원심사위원회 혹은 청원심사특별위원회로 개편
- 청원심사특별위원회는 국회의원의 소개 없이 접수된 청원의 성립여부를 심사하고 각하할 경우 그 이유를 명시해 청원인에게 통보
- 청원심사특별위원회는 청원처리에 관한 기본 사항들을 마련하고 국회권한 사항과 관련된 청원 일 경우 심사하여 그 결과를 국회에 권고할 의무와 권한
- 청원심사특별위원회는 사안의 심사를 위하여 해당 국가기관들에 관련 자료 및 정보요청의 권한을 갖고 청원심사의 결과에 따라 해당 기관에 시정 권고와 사후 결과를 평가하여 청원인에게 통보
- 청원심사특별위원회는 법안의 경우 해당 소관 상임위원회에 회부하거나 관련된 상임위원회의 의견 청취, 청원인과 증인, 전문가를 불러 청문을 실시하거나 공개자문, 공청회 등을 실시할 수 있음
- 청원심사특별위원회의 위원들의 임기가 만료된 후에도 청원을 폐기하지 않고 새로운 위원회를 구성한 후 계속 심사하며 매 해 청원처리에 관한 백서를 작성해 국회에 제출하고 일반인들에게도 공개토록 함
- 위원회는 입법청원의 경우 청원인의 법안 구성 등을 위해 자문과 정보제공 등 최대한의 입법지원을 해야 함
- 위원회의 구성은 원내 의석비율에 따라 구성함

○ 독일 연방의회의 청원위원회의 권한에 관한 법(Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages)

- 1조 기본법 제17조에 따라 탄원의 처리를 위해 연방정부와 관청은 연방의회의 청원위원회에 서류를 제출하고 정보를 제공하고 기관방문을 허용해야 한다.
- 2조 제1조는 그에 상응해서 연방정부의 감독하에 있는 범위내에서 공법상의 연방기관, 재단이나 시설 등에 적용된다.
- 3조 1) 서류제출, 정보, 시설에 대한 접근은 단지 법에 따라 비밀이 유지되어야 하거나 혹은 필요한 보안상의 이유가 있을 때에만 거부될 수 있다. 2) 권한 있는 최고의 연방감독관만이 거부를 결정할 수 있다. 결정은 근거가 제시되어야 한다.
- 4조 청원위원회는 청원인, 증인, 전문가에게 청문할 권한이 있다.
- 5조 위원회에 의해 소환된 청원인, 증인, 전문가는 사법보상과 보상법에 따라 보상을 받는다.
- 6조 청원위원회는 연방의회의 회의절차 규정에 따라 자신의 권한행사를 한명 혹은 다수의 동료 위원에게 위임할 수 있다.
- 7조 법원과 행정당국은 청원위원회나 청원위원회로부터 위임받은 위원들에게 도움을 제공해야 한다.

3) 청원참여의 효능감 높일 수 있는 의무심사제 도입

- 청원사항에 대한 국민들의 자유로운 토론을 보장하고 그 결과 다수의 지지를 받을 경우 그에 따른 적절한 조치를 취해서 정치효능감을 높여야 함
- 국민들이 쉽고 자유롭게 청원된 공적 사안에 대한 토론과 숙의에 참여할 수 있는 포럼형식의 토론공간을 갖춘 전자청원시스템을 도입해 활성화해야 함
- 토론과 숙의 등 청원참여가 실질적인 정치적 효능감을 주기 위해서는 다수의 사람이 청원을 지지해 서명할 경우 해당 청원안에 대한 의무심사제를 도입
- 일정 수 이상의 참여자들이 입법청원을 지지할 경우 법안의 대표발의자를 국회 의장이나 청원심사특별위원장으로 하여 반드시 본회의에 부의하도록 하거나, 공청회나 청문회, 공론조사 등을 의무화해 결과에 따라 필요한 경우에는 대체안이나 수정안을 내놓을 수 있게 해야 함
- 독일의회는 온라인 청원 개시 후 4주 내에 5만 명 이상의 서명을 받게 되면 의회는 해당 청원에 대해 의무적으로 공청회를 개최하고 그것을 의회방송으로

중계토록 하고 있음. 영국의 경우 1만 명 이상이 청원에 서명하면 공식적인 응답을 하고 10만 명 이상일 경우 의회는 공식적으로 공청회를 마련해 토론함

□ 사법부 견제를 위한 법왜곡죄 도입

○ 사법체계의 과대권력으로 인한 권위주의적 법치주의

- 최근 사법농단 사태처럼 법을 적용하거나 집행하는 국가기관이 통제되지 않는 무소불위의 권력을 가질 때 진정한 법치주의와 사법민주화는 불가능
- 사법기관이 법을 그릇되게 적용하거나 집행하고 있다는 국민의식이 팽배해 있어 한국의 법치주의에 대한 국민들의 신뢰는 땅에 떨어져 있는 상황
- 2015년 OECD에서 발표한 사법 시스템에 대한 신뢰도 조사에서 우리나라의 사법 신뢰도는 27%. 이는 OECD국가의 평균인 54%보다 낮아 평균 미달 수준
- 한국행정연구원의 ‘사회통합실태조사 기관별 신뢰도 조사’에서도 법원의 기관 신뢰도는 4점 만점에 2015년 2.2점, 2016년 2.1점, 2017년 2.2점으로 3년 연속 최하위 기록

〈표 6〉 판검사의 법왜곡사례

유형	사건	내용	문제점
사실관계 조작	서울시 공무원 간첩조작 사건	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 공무원 유우성 씨를 국가보안법 위반 혐의로 구속기소한 사건. 국정원 합동 심문센터에서의 협박과 출입경기록이 조작된 것으로 밝혀짐. 2015년 10월 대법원 무죄 판결. 	<ul style="list-style-type: none"> 무고한 시민을 간첩으로 기소. 증거조작 등 범죄행위와 관련된 검사 및 검찰 책임자에 대한 기소 없음.
사실관계 조작	강기훈 유서대필 사건	<ul style="list-style-type: none"> 강기훈 씨가 노태우 정권을 비판하며 분신 자살한 김기설 씨의 유서를 대필했다며 자살방조죄로 기소된 사건. 2009년 재심 청구. 2015년 5월 무죄 판결. 	<ul style="list-style-type: none"> 판사와 검사에 의한 법왜곡 행위의 대표적 사례. 재심에 의한 진실규명에도 불구하고 형사책임을 진 판·검사 없음.
보복성·가해성 기소	유우성 외국인 거래법 위반 사건	<ul style="list-style-type: none"> 2014년 3월 국정원에 의한 증거조작이 사실로 드러난 직후 유우성씨 다시 기소. 기소유예 처분을 했던 사건을 검찰 스스로 다시 꼬집어 냄. 서울고법 공소권남용으로 공소 기각. 	<ul style="list-style-type: none"> 보복성·가해성 기소의 대표적 사례. 공소권 남용 검사에 형사책임 묻지 않음.

유형	사건	내용	문제점
검찰 기소권 남용	집회참가자에 대한 무리한 기소	<ul style="list-style-type: none"> 2014년 3월 청계광장 옥외집회 중 비를 가리던 천을 경찰이 뺏자 항의하는 집회 참가자를 모욕죄로 기소. 2017년 7월 서울중앙지법은 경찰의 부당행위에 대한 정당행위로 무죄 판결. 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 법리상 범죄의 구성요건 충족 하지 않거나 사회상규상 정당행위에 해당되지만 재량권 넘어선 기소 남발.
정치적목적에 따른 수사·기소권 남발	국정원 직원 감금 사건	<ul style="list-style-type: none"> 2012년 12월 국정원 심리전단 직원 김모 씨를 오피스텔에 감금혐의로 민주통합당 이종걸 의원 등 5명을 폭력행위 등 처벌에 관한법을 위반으로 기소. 무죄판결. 	<ul style="list-style-type: none"> 검찰은 불법 여론조작이라는 사실은 외면하고 야당의원들을 오히려 기소. 법률의 취지에 반해 징구 집행한 행위.
정치적 목적에 따른 기소권 남발	민간인 불법사찰 사건 축소 기소	<ul style="list-style-type: none"> 이명박 대통령의 정책을 비판한 동영상 자신의 블로그에 올린 민간인을 국무총리실 산하 공직윤리 지관실에서 불법 사찰한 사건. 	<ul style="list-style-type: none"> 윗선과의 연관에 대한 명백한 증거에도 불구하고 실무자 3명만 기소. 정권 핵심인물이 관련되는 동의 사건에서는 축소하여 기소한다는 비판.
실체법 및 절차법 위반	용산참사 수사 기록 공개명령 불이행 사건	<ul style="list-style-type: none"> 서울중앙지법 검사에게 변호사의 수사서류의 열람·등사를 허용할 것을 명령. 검사는 상당부분에 대해 변호인의 열람·등사를 거부. 	<ul style="list-style-type: none"> 검사는 형사소송법 제266조의4를 정면으로 위반하는 직무집행. 피고인들의 방어권을 침해. 담당검사의 불이익 처리 없음.

자료: 내일신문, 2016.09.06.

○ 사법기관의 법왜곡에 대한 실질적 제재 불가능

- 법왜곡은 적용해야 할 법규정을 적용하지 않거나 법규정을 그릇되게 적용하는 일체의 행위를 의미하며 사실관계의 조작, 부당한 법규적용, 재량권 남용 형태로 나타남¹¹⁾
- 헌법상 법관의 법왜곡이 있을 때는 탄핵소추를 받을 수 있으나 지금까지 부당하고 불법적인 많은 판결들이 있었지만, 한 번도 탄핵소추가 이루어진 적이 없듯이 헌법상의 탄핵소추에 의해서 법관의 법왜곡이 제지될 가능성은 거의 없음

11) 허일태, 「검찰과 사법경찰의 법왜곡행위에 대한 대책」, 법학논집, 1998, 354쪽.

○ 대한민국 헌법

- 제65조 ① 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.
- 제106조 ① 법관은 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고에 의하지 아니하고는 파면되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하고는 정직·감봉 기타 불리한 처분을 받지 아니한다.

- 법과 양심에 반하는 불기소처분에 대한 재정신청제도, 공소권을 남용한 공소제기 시 공소기간 판결, 무고한 피고인의 유죄판결에 대한 재심 등의 구제절차가 있으나 법왜곡행위에 대해 직접적으로 책임을 묻는 절차는 없음
- 형법 상 직권남용죄 규정은 법률 자체의 왜곡 행위를 처벌하기 보다는 체포나 감금, 가혹행위 등을 처벌한다고 규정하고 있기 때문에 법률 왜곡 행위에 대한 처벌로는 근본적인 한계가 있음. 실제로 판사와 검사가 직권남용으로 형사처벌을 받은 적은 지금까지 한 차례도 없음

○ 형법

- 제7장 공무원의 직무에 관한 죄
- 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
- 제124조(불법체포, 불법감금) ①재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직권을 남용하여 사람을 체포 또는 감금한 때에는 7년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다.
- 제125조(폭행, 가혹행위) 재판, 검찰, 경찰 기타 인신구속에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 보조하는 자가 그 직무를 행함에 당하여 형사피의자 또는 기타 사람에 대하여 폭행 또는 가혹한 행위를 가한 때에는 5년 이하의 징역과 10년 이하의 자격정지에 처한다.

○ 판검사의 징계 현황

- 검사의 경우 2011년부터 2015년까지 5년 동안 징계 받은 수자는 46명이었음. 그들의 징계 사유는 금품·향응수수와 품위손상이 11명, 규정위반 7명, 음주운전·사고 6명, 직무태만 5명, 직무상업무 위반 4명, 재산등록 관련 2명. 징계수위는 해임이 3명, 사표 제출로 인한 면직이 5명, 그 외는 모두 감봉이나 정직. 판사의 경우는 같은 5년 동안 모두 10명이 징계를 받았는데 징계 사유는 품위유지의무 위반이 8명이었으며 나머지 2명은 직무상업무 위반이었음. 징계는 1건으로 그 수위도 정직 1년에 그침(시사저널, 2016.09.09.)

○ 사법기관의 감시·통제를 통한 법치주의 실현

- 재판과정, 법집행과정에서 많은 문제가 발생해 국민피해가 늘고 사법 불신이 높아지고 있지만 현행 제도에서는 사법권력의 법왜곡 행위를 감시, 경고하고 처벌하는 것은 사실상 불가능한 현실
- 헌법상 부여된 법관의 독립성과 권한만 누릴 수 있고 그것을 오남용할 때 책임을 물을 수 없다면 주권자인 국민은 보호될 수 없고 진정한 법치주의 실현도 불가능해짐
- 사실관계의 조작과 왜곡, 실체법과 절차법을 어긴 자의적 법 해석과 적용, 현저하게 불공정하고 편파적인 결정 등을 통제하고 책임을 물을 수 있는 실효적인 법적 장치가 필요

○ 법왜곡죄 신설로 국민주권과 국민의 기본권 실현

- 독일을 비롯해 덴마크, 프랑스, 러시아, 스페인, 노르웨이, 중국 등 적지 않은 국가에서는 법을 왜곡해 기소하고 판결한 판·검사를 처벌하는 법왜곡죄를 형사법에 규정하고 있음

○ 독일 형법 제339조

- 법관, 기타 공직자 또는 중재인이 법률사건을 지휘하거나 재판할 때 당사자 일반을 유리하거나 법을 왜곡한 경우에는 1년 이상 5년 이하의 자유형에 처한다

○ 덴마크 형법 제 146조

- 법률사건을 판결하거나 심리시에 불공평하게 처리하는 판사 등은 6년 이하의 징역형에 처하고, 만일 이 경우 부당한 판결로 인해 피해자가 그의 경제상 존립을 손상하는 결과가 야기되거나 혹은 이런 손실이 고의로 야기되었다면 담당판사 등은 3년 이상 16년 이하의 형에 처하도록 규정

○ 프랑스 형법 제183조

- 판사나 재량권을 행사할 수 있는 공무원이 어느 일방에 대한 친교나 혹은 그에 대한 혐오 때문에 법왜곡한 판결을 내릴 때는 공민권을 박탈한다.¹²⁾

○ 러시아 형법 제177조

- ① 법관이 형사 혹은 민사재판에서 의식적으로 잘못된 판결이나 결정 혹은 처분을 내릴 때에는 3년까지의 자유형에 처한다
- ② 그러한 행위로 중대한 결과를 야기한 때에는 3년 이상 10년까지 의 자유형에 처한다.

○ 중국 형법 제399조

- 사법공무원이 사사로운 정에 얽매어 법을 어기거나 개인감정에 얽매어 법을 어겨 무죄임을 분명히 알면서도 고의로 비호하여 소추되게 하거나, 유죄임을 분명히 알면서도 고의로 비호하여 소추되지 않게 하거나 또는 형사심판활동 중에 고의로 사실과 법률을 위배하여 법을 어기고 재판한 경우에는 5년 이하의 유기징역에 처한다.

12) 허일태, 「검찰과 사법경찰의 법왜곡행위에 대한 대책」, 법학논집, 1998, 369-371쪽.

- 법왜곡죄 도입이 사법권 독립을 해칠 것이라는 우려가 있지만 사법권 독립의 헌법원리는 사법권을 통해 국민주권과 법치주의를 실현하는 것이 목적이기 그것 자체가 목적일 수는 없음
- 사법기관이 사법권 독립을 등에 업고 제도적인 불법행위를 하여도 처벌되지 않는 것은 민주적 정당성 없는 권위적 법치주의로 퇴행할 위험이 큼

□ 국회표결 시 공개투표원칙 법 개정

○ 국회의원의 공개투표와 책임정치

- 국회의원이 국회에서 하는 의사표명과 행위는 유권자들이 대표자를 감시하고 평가하고 책임을 묻기 위한 중요한 정보로서 유권자들에게 공개되는 것이 원칙이어야 함
- 또한 대표자들의 결정은 실제적이고 구체적으로 공공의 이익과 직결되기 때문에 공개성의 원리가 적용되어야 하고 기명투표는 사전의 충분한 토론과 의견표현을 전제로 해야 하기 때문에 의회 내 토론문화를 활성화시키고 책임성을 높일 수 있음
- 현행 국회법은 일반적인 의안 표결은 기명으로 하지만 “대통령으로부터 환부된 법률안”, “기타 인사에 관한 안건”, “국회에서 실시하는 각종 선거”, “국무총리 또는 국무위원의 해임건의안” 등은 다수의 사안을 무기명 투표하도록 정하고 있음. 국회의원 체포 동의안과 석방요구안도 인사에 관한 안건으로 보고 관행적으로 무기명 투표함

○ 국회법 112조

- ② 중요한 안건으로서 의장의 제의 또는 의원의 동의(動議)로 본회의 의결이 있거나 재적의원 5분의 1 이상의 요구가 있을 때에는 기명투표·호명투표(呼名投票) 또는 무기명투표로 표결한다.
- ⑤ 대통령으로부터 환부(還付)된 법률안과 그 밖에 인사에 관한 안건은 무기명투표로 표결한다.
- ⑥ 국회에서 실시하는 각종 선거는 법률에 특별한 규정이 없으면 무기명투표로 한다.
- ⑦ 국무총리 또는 국무위원의 해임건의안이 발의되었을 때에는 의장은 그 해임건의안이 발의된 후 처음 개회하는 본회의에 그 사실을 보고하고, 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 무기명투표로 표결한다.

- 직무 수행에서 국가이익과 양심에 따라야 한다고 헌법이 규정하고 있음에도 불구하고 인간적 의리 등을 내세워 인사 안을 무기명으로 표결하는 것은 헌법정신을 위배하는 것임

○ 대한민국 헌법

- 제46조 ② 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.

- 지난 5월 21일에 있었던 홍문종 의원과 염동열 의원 체포동의안이 무기명투표로 이루어진 것에 대한 여론조사에서 응답자 73.0%는 법 개정을 통해 체포동의안의 찬반 명단을 공개해야 한다'고 답했고, '기존대로 체포동의안의 찬반 명단을 공개해서는 안 된다'는 응답은 18.0%에 그침(리얼미터, 2018년 5월 24일)

○ 국회 표결을 기명 원칙으로 국회법 개정해 국민의 파수꾼 역할이 제대로 이루어질 수 있는 토대 강화

- 미국 하원은 모든 표결을 기명으로 해 공개하고, 독일 하원도 하원의장 및 부의장을 선출하는 경우와 연방 총리를 선출하는 경우에만 비밀투표를 하고 그 외에는 모두 공개투표가 원칙임

○ 미국 하원의 본회의 의결 방식¹³⁾

- 하원에서 실시하는 표결은 예외 없이 모두 공개

○ 독일 하원의 의결 방식¹⁴⁾

- 독일 연방의회 의사규칙 제48조와 제49조에 의하면 독일 연방의회에서의 표결은 원칙적으로 기명투표를 행하도록 규정하고 있음. 연방총리와 의장 선출 시에는 무기명 투표
- 독일 연방의회 의원에 대한 체포동의안에 대한 표결은 원칙적으로 기명투표

13) 미국 하원 공식 홈페이지

(<https://www.house.gov/the-house-explained/the-legislative-process/house-floor>)

14) 독일 하원 공식 홈페이지

(https://www.bundestag.de/service/glossar/glossar/N/nam_abst/245502)



- 더불어민주당 손혜원 의원은 국회의장 선출 표결 등을 제외하고 국회의원 체포동의안 등 국회에서 하는 모든 표결을 기명투표로 진행하는 내용으로 국회법 일부 개정안 발의
- 정의당의 이정미 의원은 의원에 대한 체포동의안 및 석방요구안은 무기명 투표에서 제외하는 내용의 국회법 일부개정안 발의

IV. 숙의민주주의

○ 문재인 대통령 수석보좌관회의 발언(2017.10.10.)

- “사회적 합의를 도출하는 과정은 많은 시간과 비용이 소요되는 일이다. 그러나 일방적으로 추진 될 경우 치러야 하는 사회적 비용을 감안하면 값진 과정이라고 생각한다. (...) 신고리 5·6호기 만의 해법이 아니라 공론화에 의한 숙의민주주의를 통해 우리 사회의 민주주의를 더욱 성숙시키면서 사회적 갈등 사안의 해결 모델로 만들어 갈 것”

1. 참여·숙의·협치의 원리

○ 새로운 과정으로서 ‘숙의 원리’의 필요성

- 국민들의 생기 있고 활기찬 토론과 신중한 숙의를 정책결정과정으로 제도화하고 강화시켜 정책행위의 정당성, 공공성, 다양성을 높여 대의민주주의를 보완해야 함

○ 숙의민주주의 개념적 의미

- 숙의민주주의를 뜻하는 ‘deliberative democracy’라는 용어는 미국의 정치학자인 베세트 (Joseph Bessette)가 1980년에 자신의 글 "Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government,"에서 처음 사용
- 숙의란 공론의 장에서 다양하고 경쟁적인 주장과 의견들을 교환하고 숙고하는 토의의 과정.
- 숙의민주주의는 의사결정과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 신중하고 풍부한 토의과정을 통해 참여자들의 선호의 전환이 일어나 집합적 의사결정의 질을 높일 수 있음
- 숙의과정은 이미 고대 아테네 민주주의에서부터 중요한 운영방식이었음. “우리 아테네인만이 직접 정책에 대한 결정을 내리거나 정책을 올바르게 철저하게 숙고한다. 왜냐하면 우리가 생각하기에는 토론이 행위에 해를 끼치는 것이 아니라, 미리 토의를 하여 정확한 판단을 내리기도 전에 저돌적으로 행하는 것이 해롭기 때문이다.”(페리클레스)

- 현재의 대의민주제는 사적인 이익들 간의 갈등을 선호집합적으로 해결하려는 시장(market)민주주의
- 엘리트와 이익집단, 대중매체의 조작이나 왜곡에 취약하게 노출되어 있는 개인들의 판단을 여론조사 등으로 집계해 집단결정으로 사용하는 여론정치
- 또한 기존의 대의체제로는 대표하거나 해결할 수 없는 다양한 사회·윤리적 문제, 과학기술적 문제 등 영역이 넓고 복잡해짐에 따라 대의기관의 정책결정들이 민심과 심각한 갈등, 대립을 빚는 상황 증가
- 의회나 정부의 정책결정과정에 대한 불신 때문에 다양하고 복잡한 정치, 사회, 윤리적 문제들이 정치적 영역이 아니라 정치영역 밖에 있는 제도, 즉 법원의 판단에 의해서만 이루어지는 정치의 사법화현상 심화. 이는 민주주의의 실패로 볼 수 있음
- 국민들의 삶의 질에 영향을 미치는 정치적, 윤리적 문제와 권리보호 등의 문제에 국민들이 자유롭고 평등한 조건에서 수행되는 숙의 방식으로 직접 참여할 때 민주적 통제가 실질적으로 가능해짐

○ 덴마크의 시민합의회의

- 덴마크는 새로운 과학기술 도입 여부를 전문가가 아닌 시민이 결정하도록 1985년부터 시민합의회의를 창설해 운영하고 있음
- 시민들은 과학기술 전문가들을 불러 며칠 동안 의견을 듣고 질의응답 진행하며 권고안을 마련
- 시민합의회의의 결론은 법적 구속력은 없지만 국회는 그 결론 존중
- 덴마크 의회는 지난 2015년에는 시민합의회의의 의견을 존중해 GMO 작물재배를 금지키로 함. GMO 뿐만 아니라 유전공학, 식료품에 대한 방사능 이용, 동물에 대한 유전자 조작 실험, 유전자 치료, 불임치료, 전자주민카드, 가상현실 등 다양한 과학기술문제들을 다룸

- 국민들의 자유롭고 평등한 토론과정에서 나타나는 ‘전환적 힘(transformative power)’은 의사결정의 정당성을 높이고 오해나 편견, 맹목적 반감 속에서 형성되는 쏠림민주주의(tipping Democracy)를 방지할 수 있음

○ 숙의과정의 전환적 힘

- 숙의원리의 전환적 힘은 토론과 대화가 참여자들의 판단, 선호, 관점을 바꿀 수 있다는 것
- 판단과 관점의 변화가 강제, 위협, 조작이나 기만 등을 통해서가 아니라 토론과 논변에 기초한 설득과 동태적인 상호학습과정을 통해서 일어난다는 것이 숙의원리의 매력
- 1996년 영국 군주제 유지에 관한 공론조사에서 숙의 전 참석자의 51%가 군주제를 그대로 유지해야 한다는 의견이었으나 숙의 후에는 39% 만이 유지되어야 한다고 답해 참여자의 12%가 입장변화를 보임
- 2002년 불가리아 사형제도에 관한 공론조사에서 숙의 전 참석자의 55%가 사형제도에 찬성했으나 숙의 후에는 34%가 찬성해 찬성률이 21%나 줄어듦
- 2017년 신고리원전 5·6호기 건설재개여부를 결정하는 공론조사에 참여한 시민참여단 중 1차와 4차 조사에서 1차에서 유보였던 35.8% 중 19.7%는 재개로, 그리고 16.1%는 중단으로 입장을 바꿔 유보는 3.3%로 감소

○ 혼합민주주의와 협치민주주의의 가능성

- 대의민주주의와 직접민주주의 사이에서 선택을 강요하는 양자택일적 입장을 넘어 대표와 국민이 협력하고 대의와 참여가 결합해 조화를 이루는 반직접(半直接), 반대의(半代議)의 새로운 혼합민주주의 모델 필요
- 대의민주주의의 위기를 극복하기 위해 다수가 공동체의 정책을 숙의 없이 직접 투표 등을 통해 결정하는 참여민주주의나 직접민주주의를 급속히 확대하는 것은 정책의 복잡성과 난이성 등을 감안할 때 의사결정의 합리성과 질을 보장키 어려움
- 직접민주주의의 도입이 반드시 정치적 관심이나 정치적 참여의 증대로 이어지지 않으며 오히려 일반국민들의 참여가 낮아지는 현상도 나타남. 또한 다양한 이해관계를 가진 참여자들 상호간의 소통과 이해, 조정 할 수 있는 숙의과정이 동반되지 않은 참여의 확대는 몇 차례의 주민투표에서 확인할 수 있듯이 오히려 갈등을 더 첨예하게 할 가능성이 큼

○ 직접민주주의의 나라, 스위스 총선 투표율의 지속적인 하락

- 스위스가 18일(현지시간) 실시하는 총선의 투표율이 지난 2011년 총선 때의 49.1%와 비슷하게 50% 이하를 기록할 것으로 전망된다고 스위스 언론이 17일 보도
- 유럽 통계청(Eurstat) 자료를 보면 지난 10년 동안 유럽에서 폴란드, 리투아니아, 루마니아 등 3개 국가만 스위스보다 투표율이 낮았을 정도로 스위스는 다른 유럽 국가의 총선·대통령 선거 투표율보다 상대적으로 투표율이 낮은 국가 중 하나
- 스위스가 이처럼 총선 투표율이 낮은 이유는 중요한 문제를 결정할 때 국민의 의사를 직접 물어보는 국민투표라는 직접민주주의 방식을 채택하고 있기 때문으로 해석. 실제 지난해 네 차례 시행된 스위스 국민투표 참여율은 평균 52.4%(연합뉴스, 2015.10.17)

- 숙의민주주의는 국가정책결정과정과 의지형성과정에서 정치적 대표자들의 역할을 존중하며 그와 동시에 일반 국민들에게도 효과적인 참여기회를 부여해 숙의된 대중의 의사를 민심으로 확인, 국가의사결정에 반영함으로써 대의민주제의 결핍을 보완하려는 혼합민주주의
- 대표기관과 국민들이 ‘대표의 원리’, ‘참여의 원리’, ‘숙의의 원리’의 조화 속에서 서로 소통하고 협력하여 민주주의적 정당성과 의사결정의 질, 문제해결 능력을 높일 수 있는 협치민주주의
- 정부와 시민들, 시민들 상호간에 집단지성을 토대로 더 나은 정책결정에 이르기 위해 존중, 배려, 공존, 협력하는 협치의 정치문화 구현

2. 숙의민주주의 가능성에 대한 3대 핵심쟁점

○ 일반국민들의 숙의능력에 대한 불신

- 숙의민주주의 도입에서 논쟁이 되는 첫 번째 문제는 전문가도 아닌 일반국민들에게 복잡하고 전문적인 입법사항이나 중대한 국가정책을 심의할 능력이 있는 점
- 일종의 숙의제도로 2008년부터 시행된 국민참여재판 사례에서 나타나는 여러 가지 통계는 일반시민참여자들이 시간적 여유와 충분한 정보를 갖고 증거와 주장들을 깊이 있게 검토할 시간만 주어진다면 복잡한 쟁점들에 대해 사려 깊은

결정을 내릴 수 있다는 점을 분명하게 보여 줌

- 2008년 1월부터 2013년 9월까지 국민참여재판에서 배심원 평결과 판사의 판결은 92.5%가 일치한 것으로 나타났으며 불일치한 비율은 7.5%에 그침. 불일치한 사건 중에서도 항소심에서 배심원의 평결대로 유무죄 판단이 바뀐 사례가 3건. 재판에 대한 이해도 조사에서도 배심원의 87.9%가 재판 내용을 모두 또는 대부분 이해하였다고 응답함

〈표 7〉 국민참여재판 배심원평결과 재판부 판결의 일치도

(2008. 1. 1. - 2013. 9. 30.)

구분	일치		불일치		합계	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율
건수(비율)	1,009	92.5%	82	7.5%	1,091	100.0%

자료: 강종성, 「국민참여재판의 현황과 과제」, 2013, 22쪽

〈표 8〉 국민참여재판 배심원의 재판이해도

(2008. 1. 1. - 2013. 9. 30.)

구 분	모두 이해	대부분 이해	절반 정도	거의 못함
비 율	27.3%	60.6%	11.2%	0.9%

자료: 강종성, 「국민참여재판의 현황과 과제」, 2013, 26쪽

○ 시민과 대표자들의 협치 가능성

- 대의민주제하에서 규정된 대의기관의 결정 책임을 부정하지 않으면서도 시민들의 숙의결과를 존중하고 결정에 적극적으로 반영시킬 수 있는 제도적 장치를 마련해 국회, 정부, 시민간의 적극적인 협치가 실현되게 해야 함
- 국민참여재판은 협치의 가능성과 효용성을 충분히 보여주고 있음. 국민참여재판의 약 87.0%의 사건에서 시민배심원들의 양형 의견 중 다수의견과 재판부가 선고한 형량이 근접한 것으로 나타남. 이는 재판부와 배심원이 양형토의 등 협업을 통해 양형의견과 선고형량의 분포가 유사해진 것이며 양형의견과 선고형량이 차이가 나는 경우에도 대체로 2년을 넘지 않는 것으로 나타남

〈표 9〉 국민참여재판 양형의견과 선고형량 비교

(2008. 1. 1. - 2013. 9. 30.)

구분	양형의견<선고형량		양형의견<선고형량		양형의견<선고형량		합계	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
건수(비율)	60	6.9%	738	87.0%	60	7.1%	848	100.0%

자료: 강종성, 「국민참여재판의 현황과 과제」, 2013, 23쪽

○ 시민들의 의무감과 책임감

- 마지막으로 문제가 되는 것은 물질적, 비물질적 부담을 져야 하고 읽고 이해하고 탐구하고 대화하는 수고를 해야 하는 숙의과정에 일반시민들이 기꺼이 참여할 것인지, 무작위 추첨으로 선택된 참여자들이 자신의 임무에 전념할 의무감과 책임감을 가질 수 있느냐는 우려
- 여러 가지 경험적 사례들은 새로운 형태의 대안적 모델을 통해 갈등해결의 희망을 주게 되면 다소 부담을 안고서라도 참여할 가능성이 크다는 점을 명백히 보여 줌

○ 배심원참여자들의 책임감과 만족도

- 캐나다 브리티시컬럼비아 선거개혁시민총회의 경우 열한달 동안 161명의 구성원 중 오직 1명만 중도하차하였으며 출석률도 100%에 달함¹⁵⁾
- 신고리원전 공론조사의 경우에도 전체 시민참여단 478명 중 7명만이 건강상의 이유로 불참하고 471명(98.5%)이 2박3일간 숙박하면서 쟁점에 관한 학습, 토론, 전문가 청문회 등 공론화 조사에 끝까지 참여함
- 국민참여재판에서도 배심원설문조사 결과 참여자의 96.8%가 자신의 직무에 만족하고 긍정적으로 평가하는 것으로 나타남

15) 오현철, 「토의민주주의와 시민의회, 브리티시 컬럼비아 사례를 중심으로」, 시민사회와 NGO, 2010.

〈표 10〉 국민참여재판 배심원직무수행만족도

(2008. 1. 1. - 2013. 9. 30.)

구 분	이전보다 더 좋다	이전과 같이 좋다	이전과 같이 좋지 않다	이전보다 더 좋지 않다
비 율	63.3%	33.5%	1.7%	1.5%

자료: 강종성, 「국민참여재판의 현황과 과제」, 2013, 25쪽

- 국민의식조사에 따르면 국정운영에 필요한 숙의과정에 참여를 요청받을 때 참여를 의무화할 필요성이 있다는 응답이 75.9%로 나타남. 다만 시간과 경제적 여유가 없어서 참여가 어렵다는 응답도 62.2%로 나타나 참여에 필요한 인센티브를 제공해 시간과 경제적 제약을 낮출 필요가 있음(「윤건, 민주주의 성숙을 위한 조건」, 한국행정연구원 사회조사센터, 2018)

○ 신고리원전 공론화 이후 숙의민주주의에 대한 반응

- 신고리원전문제를 공론화과정으로 결정한 후 여론조사결과를 보면 우리 국민은 정부의 일반적 인 정책결정이나 국회 표결 등 대의민주주의적 의사 결정을 넘어 국민 공론화를 통한 정책결정 (숙의민주주의)을 원하는 것으로 나타남
- 전체 응답자의 83.2%가 정부가 신고리 5·6호기 건설재개 결정과정에서 활용한 ‘공론조사 확대 도입’에 긍정적인 입장을 보였고, 72.7%가 공론조사를 시행·관리하는 ‘기구 상설화’에 대해 찬성함(세계일보, 2017.10.30.)

3. 숙의민주주의 제도들

□ 국민참여 숙의입법제도로 의회배심제 도입

○ 교착상태에 빠진 국회와 민생입법지연

- 국민의 삶에 막대한 영향을 미치는 주요 민생법안들이 여야간의 정쟁에 휘말려 처리가 지연되면서 민생에 큰 어려움을 주고 국론분열의 심화를 초래
- 선거구제 개편, 개헌, 선거법 등 의원들의 이해관계가 걸려 있는 법안이나 이익집단들의 강한 영향을 받는 법안 등에서 입법교착상태 만연

- 일상적 국회교착상태와 그로 인한 입법지연 상황을 타개할 제도적 수단이 거의 없으며 시민단체나 언론, 사회적 명망가 등 문제해결을 도울 수 있는 외부세력들의 권위도 영향을 끼치지 못하고 있는 상황
- 국민이 국회에 압력을 줄 수 있는 제도적 장치를 마련해 국회마비와 입법지연을 효과적으로 통제하고 해결할 필요가 있음

○ 더불어민주당 시민의회, 의회배심제 추진 의사

- “앞으로 어떤 정치권력이나 시장권력으로부터 시민의 자유와 권리를 지키는 '시민자유법', 시민들의 정치 참여 기회를 확대하고 대의민주주의의 보강을 확대하는 '시민의회법', 최순실 사태와 같은 정경유착을 방지하고 이를 시민사회가 감시하는 '시민공익위원회법' 등 '시민3법'을 추진해야 한다.” (윤호중 더불어민주당 정책위의장, 정책조정회의 발언 2016.12.08.)
- “국민의 신뢰를 회복하는 유일한 길은 정쟁이 아닌, 민생을 두고 치열하게 토론하며 ‘성과를 내는 국회’, 제대로 ‘일하는 국회’를 만드는 것입니다. 국회도 국민에게 돌려드려야 합니다. 국민들이 국회 의사결정에 보다 폭넓게 의견을 반영할 수 있어야 합니다. 이에 국회의 기능을 보완할 시민의회(의회배심제)를 제안합니다. 시민의회(의회배심제)는 당장 국회 내 합의가 어려운 법안이나 현안에 대해 최종 의결권은 국회가 행사하되, 국민의 참여와 숙의로 보다 합리적인 대안을 모색하자는 것입니다. 대의민주주의의 한계를 보완하고 국민의 의사를 보다 명확하게 확인할 수 있는 제도입니다. 이미 캐나다, 네덜란드, 아일랜드, 덴마크 등에서도 성공적으로 운영 중입니다.”(우원식 원내대표, 더불어민주당 원내대표, 교섭단체 대표연설, 2018.01.31.)

○ 시민의회법 발의

- 더불어민주당 김종민 의원은 『국민 참여에 의한 헌법개정의 절차에 관한 법률안』에서 헌법개정안 기초안의 작성 과정에 국민들의 직접 참여를 보장하기 위하여 헌법개정특별위원회 소속으로 헌법개정안 작성을 위한 대한민국 헌법개정시민회의를 설치하는 조항을 두고 있음(개정안 11조-22조)

○ 의회배심제의 원리와 구성

- 의회배심제는 일상적 국회마비와 비효율성을 극복하기 위한 제도로써 국민이 형사재판에 참여해 숙의과정을 거쳐 양형에 관한 의견을 제시할 수 있는 국민참여재판 국민배심제를 의회버전으로 바꾼 일종의 국민참여입법 국민배심제도¹⁶⁾

○ 국민참여재판제도

- 『국민의 형사재판 참여에 관한 법률』의 제정으로 2008년 1월 1일부터 시행됨
- 국민들이 배심원으로 형사재판에 참여하여 법정 공방을 지켜본 후 피고인의 유무죄에 관한 판결
- 국민배심원들은 유죄 판결이 내려진 피고인에게 선고할 적절한 형을 심의하는 등 재판에 참여할 수 있으며 재판부는 이를 참고하여 판결을 선고

- 의회배심제는 국민생활에 중장기적으로 심대한 영향을 미치는 민생법안들, 국회 스스로가 다루기 힘든 의회제도와 관련된 법안 등을 심의 대상으로 함
- 구성방법은 비상설기구와 상설기구 두 가지 형태가 가능함
- 비상설일 경우 국민의 일정 수 이상의 요구가 있거나 국회의원의 3분의 1 이상이 요구했을 때 설치되고 목적을 다했을 때 해산
- 상설일 경우는 국회의장 직속으로 의회배심제 관할 기구를 설치하고 비회기중 의회배심단을 소집해 대상이 되는 법안 등을 심의
- 의회배심단을 선정하는 방식은 국민참여재판제도를 참고하거나 일반적인 시민배심원제의 선정방식을 사용할 수 있음

○ 시민배심원제

- 시민배심원제는 사회적 이슈가 되는 공공문제를 해결하기 위해 활용되는 숙의민주제도
- 배심원 선발은 2단계로 진행
- 1단계에서 무작위 추출, 전화설문 등으로 200 - 400명 정도의 풀을 구성
- 2단계로 이 풀 중에서 표본추출을 통해 18- 24명을 선발하여 배심원단을 구성
- 선발된 배심원단은 공적 이슈에 대하여 전문가들이 제공하는 지식과 정보를 바탕으로 4-5일간의 숙의, 증인청문과정 등을 거쳐 결론 도출
- 최종적으로 정책권고안 제출¹⁷⁾

16) 김의영 외, 「시민참여적 지역사회 거버넌스 사례를 통해 본 국회입법과정상 시사점 연구」, 국회입법조사처, 2015.

17) 김지영, 「숙의민주주의에 입각한 시민의회 도입 가능성」, 한국교원대학교 대학원 석사논문, 2012.



- 배심원은 의회나 정당이 추천한 사람들로 구성된 자문위원회가 아닌 시민 추천으로 뽑힌 12-24명으로 구성. 대표성을 높이기 위해 무작위 표집에 의해 후보 풀을 구성하고, 이들에게 문의하여 응하는 사람들 중에서 다양한 대표성을 고려해 시민배심원을 뽑는 선발방식도 가능
- 추천된 배심원은 국민참여재판배심원들처럼 부득이한 사정을 제외하고는 원칙적으로 의무로 규정
- 배심원배제 대상은 최소연령을 제외하고는 큰 제한을 두지 않지만 공직선거출마자, 정당의 당직자 등은 제외
- 의회배심원의 권한은 대중에게 필수적인 민생법안들과 배심대상법안들을 본회의에서 표결에 부칠 수 있도록 본회의의 문을 여는 게이트 오픈 권한
- 결정권한까지 부여하는 것은 입법권의 문제가 있기 때문에 배심대상 법안들을 배심원들이 숙의하여 결정한 사항은 국회 본회의로 바로 상정토록 하는 것

○ 의회배심제와 유사한 제도의 해외 운영사례

- 캐나다 브리티시컬럼비아주의 시민의회(British Columbia Citizens' Assembly)

○ 목적

- 2004년 선거제도 개혁을 위해 시민의회에서 기존의 단순다수제 소선거구 선거방식을 대체할 새로운 선거제도 안을 작성하면 그 안을 주민투표에 회부하여 채택여부를 최종적으로 결정

○ 구성방식

- 79개의 선거구에서 총화무작위 추첨방식으로 남녀 1명씩을 선발하고 원주민 2명을 포함해 160명으로 시민의회 구성
- 직접적 이해관계자를 배제하고 선거로 선출된 전 현직 공직자 선거출마자들의 직계 가족, 정당 당직자들을 제외하고 누구나 선발 대상
- 약 9개월간 진행되었으며 회의에 참여한 날의 일당은 150달러(수당, 교통비, 숙박비) 지급

○ 진행과정

- 시민의회 운영은 3단계로 진행

- 1) 학습단계: 의회배심들은 스태프와 전문가들의 강의 및 문헌으로 된 자료 등 이슈에 관해서 학습을 하고 이와 함께 정당의 입장을 청취
- 2) 공청회단계: 시민의원들은 지역을 순회하며 총 50회의 공청회를 통해 수천 명의 일반시민들의 의견을 듣고 문서로 제출된 1,603통의 의견서를 읽음. 시민들은 자유롭게 공청회에 참석해 발언하고 의견 제시했으며 의회배심 홈페이지 등을 통해서도 의견개진. 공청회는 인터넷과 방송으로 중계
- 3) 토의단계: 최종 선택할 선거제도에 관해 집중 토의하기 위해 5주 동안 주 단위로 무작위 30개의 소그룹으로 나눠 토의진행. 집단심의를 한 후 투표를 통해 현행 단순다수대표제를 선호이전식 투표제로 바꿀 것을 권고안으로 채택

○ 경과

- 소집기간 중 중도에 사퇴한 사람은 단 1명 뿐이었고 의원들의 회의 출석률은 95% 이상 유지
- 2005년 5월 17일 주 선거와 함께 실시된 주민투표에 시민의회 권고안이 표결에 붙여짐. 규정상 권고안이 투표자의 60% 이상의 지지와 79개 선거구 중에서 60% 이상인 48개 주에서 과반수를 획득해야 법률로 승인 가능
- 권고안은 79개 선거구 중 77개에서 과반수를 획득하였지만 전체 투표의 57.7%를 얻어 부결

- 덴마크의 시민합의회의

○ 구성과 운영

- 덴마크는 1985년부터 시민합의회의를 창설해 새로운 과학기술 도입여부를 시민들이 결정하도록 운영하고 있음
- 사안이 생겼을 때 국회는 지원자를 모집한 뒤 무작위로 평범한 시민 15-20명을 선정
- 이들은 주말을 이용해 몇 차례 준비모임을 가진 뒤 과학기술 전문가들을 불러 며칠 동안 의견을 듣고 질의응답 진행
- 의견을 모아 보고서 작성
- 마지막으로 국회의사당에서 TV를 통해 보고서의 내용에 대한 설명과 국회의원들의 질의에 답변

○ 권한과 의회와의 관계

- 시민합의회의의 결론은 법적 구속력은 없지만 국회는 그 결론 존중

- 덴마크 의회는 지난 2015년에는 시민합의회의의 의견을 존중해 GMO 작물재배를 금지기로 함.
- GMO 뿐만 아니라 유전공학, 식료품에 대한 방사능 이용, 동물에 대한 유전자 조작 실험, 유전자 치료, 불임치료, 전자주민카드, 가상현실 등 다양한 과학기술문제들을 다룸

□ 속의적 갈등해결을 위한 국가공론화위원회 신설

○ 공론화를 통한 대의제 혁신

- 공론화(공론조사)란 특정 이슈의 상반된 시각과 주장에 대해 균형 잡힌 정보를 제공받은 상태에서 대표성 있는 일반 시민간의 토론을 통해 형성된 공론을 확인하는 절차로 정치적 평등, 비독재성, 토의를 특징으로 함¹⁸⁾
- 공론화는 대의민주주의가 지닌 소수 엘리트정치와 직접민주주의에서 나타나는 다수독재의 위험과 속의결핍 등을 보완해 민주주의를 강화할 수 있는 유력한 방안
- 쌍방향적 토론을 통해 의사를 형성함으로써 진정한 국민적 의사확인이 가능하고 토론 속에서 의사변경이 이루어 질 수 있어 새로운 사회적 합의 가능성 증대
- 정책 결정과정에 직접 참여하고 능동적으로 토론할 수 있는 공론장이 형성되어 대중의 참여와 정치가 복원될 가능성이 높고 사회적 갈등 해결에서 정치권의 무기력과 무능을 극복할 수 있는 계기

〈표 11〉 공론화의 원리와 특징

대표성	여론조사를 통한 피상적 선호의 취합이 아니라 쌍방향적 학습과 토론이라는 속의과정을 통해 충분한 정보와 지식을 갖춘 능동적 시민들이 형성한 의사라는 점에서 진정한 국민적 의사확인 가능
타협성	학습과 토론의 과정에서 의사변경이 이루어 질 수 있고 최종결과가 본인의 의견과 달라도 존중할 수 있어 의사결정에서 타협의 가능성이 높아짐
평등성	모든 국민에게 의사결정에 참여할 기회가 동등하고, 주어진 사안에 대해 모든 사람의 선호가 동등하게 고려되고, 자신의 선호를 충분하게 형성할 기회가 동등함
공공성	정책 결정과정에 직접 참여하고 다양한 입장에서 생각하고 능동적으로 토론함으로써 자신의 개별적 의견과 이해를 넘어 공론을 형성하게 됨
수용성	어떤 결정이라도 자신이 함께 참여하여 속의와 타협을 통해 내려진 것이기 때문에 결정에 대한 수용성이 높음
효율성	소통과 토론, 타협을 통해 갈등을 합리적이고 민주적으로 해결하기 때문에 효율성과 정당성이 높아져 갈등비용이 현저하게 낮아짐

18) 제임스 피시킨, 『민주주의와 공론조사』, 김원용 역, 이화여대출판부, 2003.

○ 공론화의 일반적인 절차

- 이슈에 대한 일반국민의 의사 확인
- 대표성 있는 토론 참여자의 표본추출
- 이슈에 관한 균형 있는 자료집 제공(토론의 기초자료)
- 일정한 시간이 지난 후 참석 대상자 일정한 장소에 소집
- 소그룹 배분하여 토론
- 전문가와 정치가로 구성된 패널과의 토론
- 공론 확인

○ 신고리 5·6호기 건설재개여부 결정에서 공론화의 성공적 경험

○ 문재인대통령 국회시정연설

- “지난 10월20일, 신고리 5·6호기 공론화 과정이 마무리되었습니다. 시민참여단은 반대 의견을 경청하고 배려하며 통합과 상생의 힘을 보여주셨습니다. 사회적 대화와 대타협이 얼마든지 가능하다는 것을 확인시켜 주었습니다. 참으로 우리 국민들이 자랑스럽습니다.”(한겨레, 2017.11.01)

- 문재인 정부는 당초 공약이었던 신고리 5·6호기 건설 백지화를 고집하지 않고 건설재개여부를 ‘공론화’의 과정을 거쳐 나온 시민대표단의 의견을 최대한 존중하여 최종 정책 결정에 적극 반영하기로 함
- 국무조정실에 ‘신고리 5·6호기 공론화 준비단’을 설치하고 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령 제690호)을 제정, 법적 근거를 마련(2017. 07.17)

○ 국무총리훈령에 따라 ‘공론화위원회’ 구성

- 위원장 1인과 8명의 위원으로 구성됨
- 4개의 분과위원회와 사무기구인 공론화지원단으로 이루어짐
- 위원은 각 분야별 전문기관 및 단체로부터 3인씩 후보를 추천 받아 원전에 관해 찬성과 반대의 입장을 갖는 기관·단체에 제척 의견 제시 기회를 부여한 후 최종적으로 8인의 위원을 선정함
- 공론화위원회는 신고리 5·6호기 건설 중단에 관한 결정권을 갖지 않으며, 공론화를 설계하고 공론화 과정을 공정하게 관리하며 국민과의 소통을 촉진하는 역할을 임무로 함

- 충분한 대표성을 확보할 수 있도록 지역·성·연령과 건설 재개·중단·판단유보 등으로 층화하여 비례배분한 500명을 무작위추출해 시민참여대표단 구성
- 시민대표참여단의 결정은 법적인 효력을 갖지 않고 전 국민을 대표하여 숙의과정과 최종 조사에 참여하는 일종의 표본 응답자로서 자문과 권고기능을 함
- 최종적인 4차 조사에서 재개와 중단 중 하나를 선택한 결과 건설 재개가 59.5%로 건설 중단 40.5%보다 19.0% 높게 나타나 건설재개를 권고함
- 향후 에너지 정책에서는 원자력발전의 축소를 선택한 비율이 53.2%로 원자력발전의 유지(35.5%)나 확대(9.7%)보다 훨씬 높게 나타남
- 국무회의는 신고리공론화위의 권고내용을 토대로 신고리 5·6호기의 공사재개를 결정하는 등 후속조치를 의결함(10월24일)

○ 숙의적 의사결정을 안정적으로 보장할 국가공론화위원회 설치필요

- 평등하고 자유로운 숙의과정을 통해 대의민주주의의 결핍을 보완해야 한다는 사회적 필요성과 요구가 높아 숙의민주주의를 위한 사회적 기초는 마련된 상황에서 그 사회적 기초를 어떻게 제도화하고 정착시킬 것인가가 과제로 남음

○ 헌법개정 공론화 요구

- 더불어민주당 이인영 의원은 헌법 개정의 핵심 쟁점인 정부형태를 논의하기 위해 공론화위원회를 구성하는 방안도 검토할 수 있다고 말했다. 국회 헌법개정특별위원회 민주당 간사인 이 의원은 한 라디오 프로그램에 출연해 '공론화위원회 구성이 방법이 될 수 있다고 보는가'라는 질문에 이같이 답변했다. 이 의원은 "저희는 개헌 논의과정에서 많은 국민이 랜덤하게(무작위로) 참

여하고 심의, 숙의할 수 있는 원탁 토론을 만들자고 야당에 제의한 바 있다"며 "그것은 공론화 위원회와 비슷한 문제의식이 담겨 있으므로 검토 가능하다고 말씀드리다"고 밝혔다(KBS, 2017.12.11.).

- “국민 참여에 기초하는 열린 논의구조를 새로이 도입하여 교착상태를 뛰어넘어 국민적 합의를 도출해 내야 한다. 신고리 원전 공론화위원회에 준하는 국민개헌 공론화위원회를 구성해 국민 참여 개헌작업을 실행해야 한다.”(이상수 나라살리는 헌법개정 국민주권회의 대표간사, 개헌의 아킬레스건 정부형태, 국민개헌 공론화위원회가 대안인가, 2017.10.31.)

○ 낙태문제 공론화

- 청와대가 낙태죄와 관련해 "내년에 실태 조사를 하겠다"고 밝힌 가운데, 더불어민주당은 27일 "공론화위원회를 구성해 낙태죄 폐지 여부를 묻는 방안을 검토하겠다"고 했다. 신고리 5·6호기 공론화위 같은 기구를 만들어 공론화 과정을 거친 뒤 그 결과에 따라 정부·여당의 입장을 정하는 방식이다(조선일보, 2017.11.28.)

○ 대학입시제도 개편 공론화 추진 계획

- 2022학년도 대학입시제도 개편을 위한 ‘국민참여형 공론화’ 절차가 시작됐다. 국가교육회의는 4개월간의 공론화 과정을 거쳐 교육부의 방대한 개편 시안을 5~6개 모형으로 압축한 뒤 ‘공론화 의제’를 만들어 티브이 토론에 부친 다음, 국가교육회의 의결을 거쳐 8월 초 최종안을 확정할 예정이다(한겨레, 2018.04.15.)

- 신고리 5·6호기 공론조사를 마친 후 여론조사에서 공론조사와 같은 숙의민주주의 방식이 바람직하다고 응답한 비율은 74.5% 였음(한국행정연구원, 한국갤럽, 「신고리 5·6호기 공론화 인식조사보고서」, 2017)
- 다른 여론조사에서도 83.2%가 정부가 신고리 5·6호기 건설재개 결정과정에서 활용한 ‘공론조사 확대도입’에 긍정적인 입장을 보였고, 72.7%가 공론조사를 시행·관리하는 ‘기구 상설화’에 대해 찬성함(세계일보, 2017.10.30.)
- 공론화 등 다양한 방식의 숙의적 방법으로 갈등을 해결할 상설기구를 만들어야 할 필요가 높아지고 있는 상황에서 국회에 계류 중인 관련 법안을 진지하게 논의해 공론화의 주체, 대상과 범위, 방법, 과정 등을 규정한 법안이 시급히 마련되어야 함

〈표 12〉 사회적 갈등을 관리하기 위한 법안들

법안명	제안일자	제안자	의결결과
공공기관의 갈등관리에 관한 법률안	2005.05	정부	임기만료폐기
사회통합을 위한 정책갈등관리법안	2009.06	임두성	임기만료폐기
공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안	2010.07	권택기	임기만료폐기
국가공론위원회법안	2012.08	김동완	임기만료폐기
국책사업국민토론회위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안	2013.02	부좌현	임기만료폐기
공공정책 갈등관리에 관한 법률안	2013.12	김태호	임기만료폐기
국책사업갈등조정토론회위원회의 설립 및 운영에 관한 법률	2017.02	박정	심사 중

- 독립성이 보장된 국가갈등조정기관인 (가칭) 〈국가공론화위원회〉 신설해 프랑스의 사례처럼 조직, 운영, 예산이 독립적인 독립행정기관으로 하여금 개별적 갈등사안을 숙의민주주의 방식으로 해결하고 관리하도록 할 필요 있음

〈표 13〉 프랑스의 국가공공토론회위원회¹⁹⁾

(Commission Nationale du Debat Public; 이하 CNDP)

성격	• 독립성과 자율성을 지닌 공공갈등사전 예방기구
목적	• 중대한 사회-경제적 효과를 가지거나, 환경 또는 국토개발에 중대한 영향을 미치게 되는 국토개발 사업 및 설비사업의 전반을 감독하며 공공토론을 통해 사업의 목적, 적정성, 특징 등 사업 전반에 대하여 공공 의사를 수렴, 반영하여 사업의 효율적 진행을 도모하는 것
구성	• 대통령이 임명하는 위원장과 부위원장 등 총 21명의 위원들(상설) • 사무국(상설) • 공공토론특별위원회 (Conseil Particulier du Debat Public, CPDP) (임시)
역할	• CNDP가 해당사안에 대해 공공토론이 필요하다고 판단하면 CNDP 위원장이 CPDP 의장을 임명하여 CPDP 구성 • 구성 후 약 4개월 간 공공토론을 벌여 결과보고서를 작성해 CNDP에 전달 • CNDP 위원장은 공공토론보고서를 작성해 공개하고 사업자에게도 전달 • 사업자는 공공토론결과가 발표된 날로부터 3개월 이내에 공공토론의 결과를 반영하여 변경 사항 등을 문서로 작성하여 발표
성과	• 공공토론에 부처진 사업 계획 가운데 약 80%가 원 계획을 수정하거나 취소 • 2003년에서 2008년 사이에 공공토론에 부처진 37건 중 공공토론을 통해 제시된 대안을 선택한 경우가 15건, 사업을 수정한 경우가 11건, 원안을 그대로 추진한 경우가 7건, 사업이 취소된 경우가 4건으로 공공토론을 통해 사업의 변경이나 취소가 약 80%에 이룸 • 공공토론의 범위도 점점 확대되고 있는 추세임

19) 박재근, 은재호, 장현주, 「국가공론위원회 설립 방안 연구 - 프랑스 공공토론위원회의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구」, 『한국비교정부학보』, 2014 참조.

○ 공론화의 사회적 기반강화를 위해 필요한 사항들

- 공론화과정을 설계하고 운영할 전문 인력들을 양성해야 하고 공적 토론에 필요한 시민역량을 함양하기 위해 다양한 시민교육을 진행해야 함

○ 숙의민주주의를 위한 시민역량

- 나라에 영향을 미치는 정치 논쟁점에 대하여 적절하게 생각하고, 전통이나 권위에 맡기지 않고 검토하고, 성찰하고, 논의하고, 논쟁할 수 있는 능력
- 정치 지도자들을 비판하나, 그들에게 주어진 가능성에 대한 정보와 현실감을 가지고 판단할 수 있는 능력.
- 자신의 지역 집단의 선만이 아니라 국가 전체의 선에 대하여 생각하는 능력²⁰⁾

- 학교, 직장, 지역공동체에서 공동의 문제에 관한 대화, 토론, 협상의 학습과 경험을 축적해 일상의 민주화를 이룰 수 있도록 공론의 장들이 형성되어야 함
- 방송언론과 긴밀한 협조를 통해 공론화 의제에 대한 정보를 국민들에게 직간접적으로 제공하고 관심을 확산시켜 공론화 과정에 직접 참여하지 못한 일반 국민들에게도 숙의의 기회를 제공해야 하고 시민대표단 내부의 숙의가 사회 전반의 활발한 논의로 이어져야 함

20) Nussbaum, 박영신, 「역동 민주주의의 길」, 2018, 29쪽 재인용.

V. 생활민주주의

“국가와 민족, 냉전 이념의 정치가 개인의 삶을 강제하고 억압하던 시대를 지나고, 시장의 탐욕이 개인의 삶을 해체한 시대를 거치면서 우리는 모든 사회질서의 궁극적 요소가 시민의 '생활'이라는 사실을 깨달아야 한다.”²¹⁾

1. 적이 사라진 민주주의²²⁾

○ 냉전을 넘어 적이 사라진 시대의 민주주의

- 국민주권민주주의는 국민들이 국가정책을 결정하는 일에 주인으로 직접 참여하려는 거창한 욕망뿐만 아니라 소박하게 일상을 충실하게 살아가는 사람들이 사회와 개인의 생활 속에서 마주하게 되는 각자의 구체적인 삶의 문제들을 해결코자 하는 열망을 담고 있는 생활민주주의
- 지난 역사에서 민주주의는 개개인의 자아실현, 행복추구를 중심으로 국민 삶의 질을 보장하는 민생중심의 민주주의가 아니라 국가 안보와 이념, 국민의 의무를 앞세운 멸사봉공과 반공을 내세운 ‘한국적 민주주의’
- 안보, 개발, 반공 등 국가와 이념을 중심에 둔 정치는 국민 개개인의 구체적인 삶과 일상을 돌보거나 지키기 보다는 국가권력을 차지하기 위한 세력들 간의 경쟁과 갈등으로 전락해 오히려 국민을 희생시키고 분열시키고 배제시키는 결과를 초래
- 냉전과 적대의 종식, 평화와 화해의 질서 속에서 민주주의는 국가체제와 이념을 넘어 삶의 양식으로서 재구성되어야 함

21) 조대엽, 『생활민주주의 시대』, 나남, 2015.

22) 올리히 벡, 『적이 사라진 민주주의』, 정일준 역, 새물결, 2000.

○ 국민의 자아실현과 행복을 돌보는 민주주의

- 생활민주주의는 국가, 정치, 시장, 제도 등 모든 체계에서 국민의 삶이 배제되고 민주주의와 일상 삶이 괴리된 현실을 극복하고, 국민들의 일상적인 삶을 다시 정치의 중심으로 불러들여 국민들이 생활에서 자아실현과 행복을 추구할 수 있도록 돌보는 민주주의
- 최근 발간된 2018년 세계행복보고서에서 한국국민의 행복감은 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타났으며, 반대로 국민들의 삶을 돌볼 수 있는 사회적 지원시스템과 안전망이 잘 갖춰진 민주주의 국가들의 국민행복지수는 높게 나타남

○ 2018 세계행복보고서에 나타난 한국인의 행복지수

- 보고서에 따르면 한국은 156개국을 대상으로 실시한 행복지수에서 10점 만점에 5.875점을 얻어 57위
- 아시아 국가 가운데 대만(6.441)이 26위로 순위가 가장 높았고, 싱가포르(6.343)가 34위. 일본(5.915)은 우리와 비슷한 54위였고, 중국(5.246)은 86위
- 상위 10개국 중 대다수는 국민을 행복하게 만드는 견고한 사회지원시스템과 좋은 공공 서비스를 갖고 있는 핀란드, 노르웨이, 덴마크 등 유럽 민주주의 국가들(세계일보, 2018.03.15.)

2. 국민생활 중심의 민주주의

○ 정치의 주류, 정치의 의제, 정치의 영역을 새롭게 구성

○ 문재인 당시 국회의원 심포지엄 기조연설

- “지금 우리 정치에, 시민은 안중에 없습니다. 국가운영, 정치, 시장, 사회, 모든 질서에서 시민들의 삶은 배제돼 있습니다. 민주주의의 위기, 특히 대의정치의 위기입니다. 민주주의는 장식에 불과해졌고, 무늬만 대의제일 뿐입니다. 국가와 정치와 민주주의에 사람이 없습니다. 국민이 없고 시민의 삶이 없습니다. 사람 없는 정치, 시민 없는 정당, 시민의 삶이 배제된 민주주의를 넘어서야 합니다.”
- “‘정치’ ‘민주주의’ ‘국가’의 근본은 모두 사람입니다. 정치와 민주주의와 국가가 형식적인 제도에 머물러선 안 됩니다. 사람의 가치를 실현하는 삶의 방식이어야 합니다. 그럴 때만이 사람이 먼저인 정치, 사람이 먼저인 민주주의, 사람이 먼저인 국가가 실현될 수 있습니다. 따라서 바람

직한 정치와 민주주의의 중심에는 언제나 ‘시민의 생활’이 있어야 합니다. 이름을 붙이자면 ‘생활정치’와 ‘생활민주주의’입니다.”

- “지금까지의 현실 정치, 현실 민주주의에서 시민은 늘 대상이고 관객이었습니다. 시민의 삶은 주변으로 밀려났습니다. 이제 시민의 주권, 시민의 삶을 정치적으로 복원시켜야 합니다. 시민에게 주권자의 지위가 제대로 가도록 해야 합니다. 시민이 ‘생활의 주권자’가 돼야 진정한 시민주권이 실현될 수 있습니다. 시민들이 자기 생활의 주체로서 실질적이고 자율적인 결정권을 가질 수 있어야 합니다.”
- “정치와 민주주의와 국가의 근본에 시민의 삶이 있고, 시민이 자기 생활의 실질적 주권자가 되는 새로운 민주주의로 바뀌어야 합니다. 그것이 ‘생활민주주의’입니다.”(2014년 9월 25일, 〈세월호 이후, 한국사회 어디로 가나〉 심포지움)

- 생활민주주의는 정치인이나 관료들 중심의 엘리트민주주의가 아니라 지금까지 대의민주주의가 소외시켜온 보통의 서민들이 일상생활에서 드러난 모순과 갈등을 상호연대와 협동을 통해 스스로 해결하고 결정하는 **연대민주주의**
- 생활민주주의는 여의도에서 이루어지는 ‘정치가정치’가 아니라 국민들 스스로가 삶의 터전인 가정, 직장, 학교, 지역사회 등 구체적 생활현장을 민주적으로 재구성하고 교육, 보건, 도시계획, 도로, 공원 등 일상생활에서 나서는 중요한 문제들의 결정에 통제력을 행사하는 **삶터민주주의**
- 냉전적, 계급적 이념중심의 권력정치에 의해 지금까지 소외되고 배제되어 온 환경, 질병, 생태, 재난, 빈곤, 인권, 성, 평화, 다문화 등과 같은 일상적이고 생활적인 문제들이 정치적인 문제들로 중시되고, 다양한 삶의 공존과 상생이 정치의 가장 중요한 내용이 되는 **행복민주주의**²³⁾

23) 국회의장실이 실시한 개헌 관련 국민인식 조사 결과를 보면 응답자의 절대다수인 93.9%가 생명권, 안전권, 환경권, 건강권, 성평등권 등의 기본권을 강화하는 방향으로 개헌해야 한다고 했음(한국리서치, 2017.07.16)

○ 더불어민주당, 강령전문

- 우리의 정치는 국민들의 요구를 정책개발과 입법과정을 통해 삶의 경제, 민생의 정치로 충분히 담아내지 못했다. 이제 우리는 반성과 성찰을 바탕으로 시대를 통찰하고 국가의 희망찬 미래상을 보여주면서, 국민의 행복을 위해 국민을 최우선으로 생각하는 희망을 주는 정치를 펼쳐 나갈 것이다. 우리는 중산층과 서민을 포함한 모든 국민들에게 희망과 미래가 있는 행복한 대한민국을 만들기 위하여 '정의, 안전, 통합, 번영, 평화'를 우리의 시대적 가치로 삼는다. 우리가 추구하는 정치는 국민의 삶을 최우선적으로 생각하고 결정하여 실천하는 데서 출발한다.

○ 현장·소통·섬김의 정치

- 생활민주주의를 실현할 수 있는 구체적인 정치행위의 모델은 현장정치, 소통정치, 섬김정치
- 삶의 터전에서 국민들 스스로가 자신들의 당면 문제와 지역의 문제 해결을 위해 연대하고 실천하고, 대표자들도 국민들의 삶의 현장에서 문제를 발견하고 해결의 방법을 찾아 구체적 성과를 낼 수 있는 **현장정치**
- 삶의 다양성(다양한 삶의 욕구와 가치들)이라는 사회적 조건 속에서 이념과 가치로 국민을 편 가르는 것이 아니라 어떤 삶의 양식이나 가치도 배제하거나 차별하지 않는 포용성을 토대로 다양한 삶의 처지를 이해하기 위해 끊임없이 다문다견(多聞多見)하는 **소통정치**
- 오만과 독선으로 국민을 함부로 대하고 국민에게 군림하는 통치민주주의 대신, 민심에 순응하고, 국민의 일상을 보살피 국민 각자가 자아실현과 행복을 구현할 수 있도록 국민에게 봉사하고 서비스하는 **섬김정치**

3. 생활민주주의 제도들

□ 주민주권강화를 위한 주민투표제 개혁

○ 주민들이 직접 권력을 감시·통제할 수 있는 유력한 수단

- 지역의 주요 정책과 현안이 주민의사와는 무관하게 지방정부와 지방의회에 의해 결정되고 집행되고 있는 현행 대의제의 한계를 주민참여로 보완하고 감시·통제

할 수 있는 중요한 제도

○ 지방자치법

- 제14조 (주민투표)

- ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대해 주민투표에 붙일 수 있다.
- ② 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

○ 주민투표법

- 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 지방자치법 제14조의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하여 주민복리를 증진함을 목적으로 한다.

- 그러나 제도 자체의 미비함, 운영과정상의 문제 등으로 중앙정부의 정책을 관철하기 위한 형식적 과정정도로 사용되고 있어, 무늬만 직접민주주의인 제도로 전락
- 1994년에 제정된 지방자치법 제14조에 근거를 두고 2004년 1월에 공포된 주민투표법에 의해 2004년 7월부터 시행된 이래 14년 동안 지금까지 전국적으로 총 8회 밖에 진행되지 않고 있어 거의 사문화되어 있는 제도
 - * 1995년부터 2002년 사이에 독일의 모든 지방자치단체에서는 2,750건의 주민발안이 실시되고 1,400건의 주민투표가 진행됨

〈표 14〉 주민투표 운영현황

(2017년 12월31일 기준)

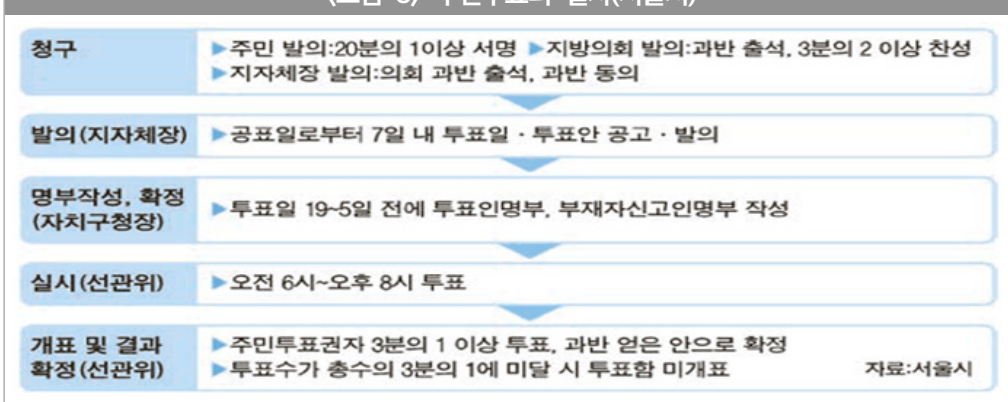
구분	지 역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (추진상황)	
투표 실시 (8건)	전북 완주군	안전행정부 장관	‘13.6.26.	완주•전주통합	53.2 ※ 사전투표 20.11%	통합 반대 확인 (찬성 44.7, 반대 55.3)	
	경남 남해군	남해군수	‘12.10.17.	남해 화력발전소 유치 동의서 제출	53.2	유치 무산 (찬성 48.9, 반대 51.1)	
	(구)충북 청원군	행정안전부 장관	‘12.6.27.	청원청주 통합	36.8	통합 찬성 확인 (찬성 79.0, 반대 21.0)	
	경북 영주시 평은면 ※ 실시지역 제한	영주시민 (1/9, 11%)	‘11.12.7.	영주시 면사무소 이전 관련 (평은면사무소 이전 지 역 선정)	39.2	평은리 일대 선정 (평은리 90.9, 오운리 8.2 / 유효표)	
	서울시	서울시민 (1/20, 5%)	‘11.8.24.	서울시 무상급식 지원 범위	25.7	미개표 (투표권자 1/3 미만 투표)	
	전북 군산시	산업자원부 장관	‘05.11.2.	중•저준위 방사성폐기물 처분시설 유치	70.2	(찬성 84.4, 반대 15.6)	경주시 선정
	경북 포항시				47.7	(찬성 67.5, 반대 32.5)	
	경북 경주시				70.8	(찬성 89.5, 반대 10.5) 경주시 선정	
	경북 영덕군				80.2	(찬성 79.3, 반대 20.7)	
	(구)충북 청주시	행정자치부 장관	‘05.9.29.	청주청원 통합	35.5	(찬성 91.3, 반대 8.7)	통합 무산
	(구)충북 청원군				42.2	(찬성 46.5, 반대 53.5)	
		제주도	행정자치부 장관	‘05.7.27.	단일광역자치안	36.7	단일광역자치안 채택 (찬성 57.0, 반대 43.0)

- 시행된 8회도 5회는 중앙정부의 요구로 이루어진 주민투표이고 지방자치형 주민투표는 3회에 지나지 않음

○ 지방자치형 주민투표와 중앙요구형 주민투표

- 지방자치형 주민투표는 지방자치단체의 권한에 속한 사항에 관한 주민투표로 청구권자는 지방의회, 단체장, 주민임. 주민투표의 발의권자는 오직 지방자치단체장임. 투표결과는 자치단체장과 의회에 대해 구속력이 있어 결과대로 행정, 재정상의 필요한 조치를 취해야 함
- 중앙요구형 주민투표는 국가 정책에 관한 주민투표로 중앙정부의 요구에 의해서만 실시되고 그 결과에 대한 법적 구속력이 인정되지 않고 다만 자문적 효력만 있음
- 지방자치형 주민투표의 일반적인 절차는 주민, 지방의회, 단체장에 의한 청구가 이루어지면 지자체장은 발의를 하고 명부를 작성하고 확정해 투표를 실시, 투표율에 따라 개표여부를 타진한 후 결과 확정

〈그림 8〉 주민투표의 절차(서울시)



○ 주민 없는 주민투표

- 주민투표가 주민의 생활에서 나오는 직접적 요구보다는 중앙정부의 필요에 의해 실시되도록 설계되어 있어서 주민들이 중앙정부와 지방정부의 정책결정과정을 감시하고 통제하거나 주민생활의 직접적인 요구들을 해결할 수 있는 생활민주주의 제도로 자리 잡지 못하고 있음

○ 주민투표법 제8조

- 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐차분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시 구역을 정하여 관계 지방단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.

- 주민투표법이 도입된 지 14년 동안 총 8회밖에 진행되지 않았고 그 중에서 5건은 국가정책에 관한 사항으로 중앙정부의 요구에 의해 실시되는 등 중앙정부의 사업이나 정책에 면죄부를 주는 제도로 전락해 오히려 중앙정부와 주민 간 갈등과 불신이 깊어짐
- 중앙정부의 요구로 실시된 주민투표는 주민의 자발적 참여가 아니라 관변투표로 전락해 투표율을 높이기 위해 주민동원, 불법운동 등 투표의 공정성 문제가 심각하게 발생

○ 제주도행정구조개편 주민투표 사례

- 2005년 행정자치부 장관이 요구하고 제주도지사가 발의해서 실시된 제주도 행정구조 개편을 위한 주민투표는 전체 유권자의 36.7%가 투표에 참여해 57.0%가 단일광역행정구역 개편안에 찬성했고 현행 유지를 찬성한 비율은 43.0%였음.
- 투표운동과정에서 제주도가 중심이 되어 관변단체를 총동원해 구조개편안 찬성을 위한 대대적인 홍보를 했고 여기에 중앙정부도 가세함. 혁신안에 반대하는 사람들은 불법운동이라고 강력 반발함(제주일보, 2005.03.21.)
- 주민투표실시후 2006년 11월에 제주도민을 상대로 한 여론조사에서 주민투표과정에서 가장 불공정한 기관으로 중앙정부(35.0%)를 꼽았고 제주도지사(26.1%), 지방자치단체장(16.9%), 중앙선거관리위원회(10.0%) 순으로 나타나 제주도민들은 주민투표가 관변투표였다고 인식하고 있는 것으로 나타남(양영철, 주민투표제도론, 2007, 267쪽)

○ 문턱이 너무 높은 주민투표

- 주민투표청구를 위해 규정된 청구서명자의 규모가 너무 커 현실적으로 그 문턱을 넘어 주민투표가 성사되기 어려움

- 현재 주민투표법은 서명자수를 주민투표청구권자 총수의 5~20% 범위에서 지방자치단체가 조례로 정하도록 하고 있어 다른 나라들의 사례와 비교해도 상당히 높은 편임

〈표 15〉 주요국의 주민투표 청구인 수에 대한 규정

한국	미국	독일	스위스
유권자의 5~20%	1~5%	3~20%	평균 2.2%

자료: 정정화, 「공공갈등 해결수단으로 주민투표제도의 개선방안」, 서울행정학회, 2012.

○ 주민이 원하는 사안을 투표할 수 없는 주민투표

- 현행 주민투표법에는 주민투표의 대상을 “지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항”과 중앙정부의 요구에 의한 국가정책 사항으로 제한
- 주민들은 자신의 삶과 직결되는 문제를 주민 스스로 투표대상으로 제기하기 어려움

〈표 16〉 주요국의 주민투표 대상

한국	미국	독일	일본
<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체의 주요 사무 - 자치단체의 통합, 주요시설의 설치 등 국가정책 	<ul style="list-style-type: none"> - 주헌법, 주법 제정, 개폐 - 공채 발생과 과세 등 재정 및 세금관련 - 행정구역 개편 - 공직자 임기제한 - 정치자금 규제 	<ul style="list-style-type: none"> - 주법률의 제정, 개폐 - 지방자치의 주요 사무로 구체화 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의회 해산 - 지방의원 및 단체장 해직 - 자치단체 합병 - 원전, 댐, 미국기지 등 시설건설여부

자료: 정정화, 「공공갈등 해결수단으로 주민투표제도의 개선방안」, 서울행정학회, 2012.

- 국가정책과 관련해서 중앙정부의 요구가 있어 주민투표를 하더라도 구속력이 없음
- 중요한 사안으로 여겨 중앙정부의 요구 없이 주민 스스로 주민투표를 실시하더라도 그 주민투표는 법적으로 성립되지 않음

○ 삼척시 원자력발전소 건설관련 주민투표 사례

- 2014년 정부는 삼척시에 원자력발전소를 건설을 추진했으며 이에 삼척시민들은 주민투표를 실시하고자 했으나 정부는 “원전 시설의 입지·건설에 관한 사항은 관련법상 국가 사무로 주민투표 대상이 아니다”며 반대함
- 삼척시선거관리위원회도 “주민투표법 제7조에 따라 국가 사무인 원전 유치 신청 철회는 주민투표 대상이 아니다”며 위탁사무를 거부함
- 결국 원전 찬반 주민투표는 시민들 스스로 만든 주민투표관리위가 주관, 자체 투표인명부를 만들어 투표를 진행한 결과 84.9%의 주민이 원전건설에 반대함
- 정부는 주민투표가 끝난 뒤에도 “적법한 절차를 거쳐 추진하는 국가 사무에 주민 찬반투표가 이뤄져 유감”이라며 “원전 건설에 법적 하자가 없는 만큼 주민투표 결과와 상관없이 강행하겠다”고 발표함

○ 투표를 하고도 개표를 못하는 주민투표

○ 주민투표법 제24조(주민투표결과의 확정)

① 주민투표에 부쳐진 사항은 **주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정된다.** 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 찬성과 반대 양자를 모두 수용하지 아니하거나, 양자택일의 대상이 되는 사항 모두를 선택하지 아니하기로 확정된 것으로 본다.

1. 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 경우
2. 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 유효득표수가 동수인 경우

② **전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니한다.**

- 투표 결과를 확인할 수 있는 투표율 33.3% 규정은 애초에 주민투표 남용 우려에서 정해졌지만 현실적으로 매우 높은 기준이어서 막대한 예산을 쓰고도 주민의사를 확인할 수 없는 상황이 발생
- 2000년 이후 치러진 21차례의 재·보궐 선거에서 투표율이 33.3%를 넘은 건 11차례임. 주민투표는 이런 재보선보다 관심도가 떨어지고, 정당 등의 조직적 지원이 적다는 점에서 투표율이 33.3%를 넘기는 것은 쉽지 않은 상황

- 투표율을 달성하기 위해 과도한 홍보와 동원이 이루어지고 동시에 반대 측에서는 투표거부와 불참운동을 벌이는 현상이 나타남. 또한 높은 투표율 규정으로 주민들은 ‘어차피 투표를 해도 소용없다’는 선입견을 갖게 되어 투표참여를 더 저하시키는 요인이 될 수 있음

○ 서울시 무상급식 주민투표 사례

- 2011년, 서울시와 서울시의회는 무상급식 지원범위를 두고 갈등했고, 서울시장은 무상급식 시행 여부를 주민투표로 결정하자고 시의회에 제안했고, 시의회는 이 제안을 거부함
- 이에 165개의 시민사회단체들이 연대해 80만 1,263명의 서명을 받아 주민투표 청구를 함으로써 2011년 8월24일에 주민투표가 실시 됨
- 투표결과 투표율이 25.7%에 그쳐 개표조차 하지 못함

○ 내용도 모르는 채 찬반 도장만 찍는 주민투표

- 현행의 주민투표는 주민을 동원의 대상으로만 삼고 숙의가 펼쳐지는 공론의 장을 제공하지 않음으로써 숙의 과정을 통한 전환적 힘이 작동하지 않아 찬반진영의 투쟁의 장으로 전락
- 주민투표 절차인 주민설명회나 공청회는 복잡한 쟁점을 찬반의 양자택일 문제로 단순화해 갈등을 조정하거나 상생의 방안을 모색하는 과정이 아니라 오히려 갈등을 조장하는 대립구도로 진행, 투표 이후에도 갈등 여전

○ 제주도 행정개편 주민투표 사례

- 제주도는 지난 2005년 행정계층구조 개편을 위한 주민투표를 실시. 주민투표결과 투표참가율은 36.7%, 찬성률이 57%, 전체 유권자의 21%만 찬성한 것
- 그러나 주민투표이후에도 찬반을 주장했던 사람들 간의 갈등이 지속됨
투표결과에 대해 서귀포시와 남제주군 등 산남지역을 중심으로 한 반대세력들은 '도민논의와 민주적 합의 절차 무시' '도당국의 관권.불법선거 조작' '중앙정부의 개입' 등을 이유로 승복하지 않음
- 주민들이 승복하지 않고 행정구조 개편의 효과가 나타나지 않음에 따라 새로운 행정구조를 개편해야 하는 상황 초래. 2011년 4월 행정체제개편위원회 발족시켜 다시 문제 해결 시도(제주일보 등 2012.08.14.)

○ 주민투표의 청구요건을 완화 필요

- 주민투표 청구요건 완화해 주민에 의한 투표의 경우 주민투표청구권자 총수의 5~20%로 정하고 있는 서명인 규모를 하향 조정할 필요가 있음
- 독일의 경우처럼 서명인의 수를 자치단체의 인구규모에 따라 차등을 두는 방안도 가능함

※ 독일 바이에른주의 주민투표법에는 인구 50,000명까지는 유권자의 20%, 100,000명까지는 유권자의 15%, 100,000명 이상은 유권자의 10% 서명요구

○ 주민투표 개표기준을 현실성 있게 조정하거나 폐지

- 지방선거 재보선 투표율 평균이 36%이고 실제로 재보선 투표율이 낮아지고 있는 점을 감안해 개표기준을 현행 33.3%에서 25% - 30%로 정도로 하향조정할 필요
- 투표율을 높이고 비용도 절감할 수 있도록 총선이나 대선 등 투표율이 비교적 높은 선거와 함께 주민투표를 병합해서 실시하는 방안도 고려

※ 미국의 주민투표는 대통령선거나 중간선거 또는 주의 공직자 선거 등과 동시에 행해지는 경우가 많음

- 고려할 만한 다른 대안으로는 일본의 지바현 아바코 시가 시행하고 있는 방식으로 개표기준을 폐지하고 찬반의 확정 조건만 규정. 아바코시는 투표거부운동 등을 막기 위해 투표성립 조건은 두지 않고 찬반의 확정 조건만 정해 그 조건을 충족하면 시장과 의회, 시민은 결과에 따라야 하고 그 조건을 충족하지 못할 때 확인된 투표결과는 참조사항으로 이용

○ 아바코시(我孫子市) 시민투표조례 (2004년 3월 30일)

조례 제9호

- 제2조(시민투표를 시행할 수 있는 사안)

- ① 시 존립의 기초적 조건에 관한 사항
- ② 시의 중요한 특정시책에 관한 사항
- ③ ①②이외의 현재 혹은 미래의 시 혹은 시민전체에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정책상의 구체적인 사항

- 제3조(투표자 자격)

- ① 18세 이상의 일본국적소유자로서 주민등록부상 아비코시에 3개월이상 거주한자
- ② 18세 이상의 영주외국인으로서 외국인 등록법상 3개월이상 아비코시에 거주한 자로서 투표 자격자명부에 등록을 신청한 자

- 제4조(청구 및 발의)

- ① 투표자격을 가진 자의 총수의 8분의 1의 서명으로 그 대표자가 시장에 대해서 시민투표를 청구할 수 있음. 서명에 관한 절차는 지방자치법에서 정한 절차에 따 름
- ② 시의회는 정수 4분의1이상으로 제안되고 출석의원 과반수의 찬성을 얻은 제2조의 (1)항에 관련된 사항에 대해서 시장에게 시민투표를 청구할 수 있음
- ③ 시장은 제2조 (1)항의 사안에 대해 시의회의 동의를 얻어 시민투표를 발의할 수 있다.
- ④ 시장은 위에서 규정된 절차에 의해 청구가 이루어졌을 때 시민투표를 실시해야 한다(90일 이내에).

- 제14조(투표결과의 존중)

투표결과 찬반 어느 쪽이든 과반수의 결과가 투표권자 총수의 3분의 1이상을 얻었을 경우 시장, 시의회, 시민은 그 결과를 존중하지 않으면 안된다.

- 제16조(청구의 제한기간)

시민투표를 실시한 후 같은 사안에 대해서 2년 간 청구를 제한한다,

○ 주민투표 대상 확대와 주민투표 의무대상 규정

- 원자력발전소 건설과 같이 국가사무라도 특정 지방자치단체의 주민에게 중대한 영향을 미칠 수 있는 사무일 경우에는 중앙행정기관장의 요구에 의해서만 발의할 것이 아니라 지방자치단체장이나 지방의회, 주민에게도 주민투표 청구권 부여하는 것이 타당
- 의무적 주민투표 규정을 두어 행정구역의 개편, 일정한 규모의 시설건립 등 주민들의 삶에 중요한 영향을 주는 사안들은 의무주민투표 사안으로 반드시 주민투표를 거치게 해야 함

- 중앙의 국가공론화위원회 설립 시 임시공론화위원회로 주민투표토론위원회를 설치해 숙의성과 공정성 강화
 - 주민투표가 청구된 사항은 시민배심원, 공론조사, 청문회 등과 같은 심의절차를 의무화 시켜 투표만으로 사안을 결정하는 것을 보완해야 함
 - 주민투표 이전의 숙의과정을 공정하고 주도적으로 이끌 수 있는 주민투표토론위원회 설치

○ 주민투표토론위원회

- 공공토론을 위한 상설기구로서 국가공론위원회를 설치해 주민투표토론위원회를 사안별로 진행하는 임시위원회(공공토론특별위원회)로 운영
- 주민투표토론위원회는 투표사안에 직접 개입하여 조정하거나 중재하지 않으며, 주민투표의 내용과 목적에 관한 정보를 일반 대중에게 충분히 전달하고 광범위한 의견을 수렴함으로써 지역사회의 합의형성에 목적
- 주민투표토론위원회는 토론이나 논의된 결과를 종합해 주민투표토론보고서를 작성해 언론 등을 통해 지역주민들에게 공개하고 주민투표청구권자에게도 전달
- 토론결과는 법적 구속력을 부여하지 않으며 주민들이나 정책결정자가 참고자료로 활용

□ 반상회를 대체할 새로운 풀뿌리 거버넌스 모색

○ 반상회의 역사와 현실

- 반상회는 우리국민들의 경험 속에 일제의 잔재, 관치의 상징으로 자리 잡고 있어서 부정적 이미지가 매우 강하지만 다른 한편으로는 매우 친근한 근린주민 자치조직



○ 반상회의 역사

- 1938년부터 일제가 조선인을 통제할 목적으로 매달 한 번씩 10가구를 한 반으로 묶어 애국반상회를 열기 시작함
- 해방 이후 이승만은 애국반을 계승해 국민감시와 통제를 목적으로 국민반을 설치해 반상회 운영
- 1960년 지방자치법 개정으로 국민반은 공식적으로 폐지되었으나 반상회는 지속적으로 시행됨
- 1976년 중앙정부 차원에서 반상회가 공식적으로 부활해 매월 1회씩 열리기 시작함
- 이후 박정희정권 하에서 반상회는 선거반상회, 안보반상회, 시국반상회 등의 역할을 하며 정치적 수단으로 전락
- 민주당은 1992년 대선 100대 공약 중 하나로 반상회 폐지를 둠
- 2007년 미국산 쇠고기 파동홍보반상회, 2014년 유병언 검거홍보반상회, 2015년 국정교과서 홍보반상회 등 최근까지도 정부는 반상회를 정부정책홍보, 주민감시체계로 동원하는 태도를 보임(김환표, 「반상회의 역사」, 인물과사상사, 2011)

- 현재 반상회의 설치 근거인 각 시군구 조례에는 반상회설치가 강제조항 또는 임의조항으로 다양하게 정해져 의무적 개최 혹은 주민의 개최요구가 있을 시에 개최하도록 되어 있음

○ 각 자치단체의 반상회관련 조례

- 울산광역시 중구 통·반 설치 조례 제8조(반상회)
정부와 울산광역시의 시책 사항이나 구정 사항중 대주민 계도 또는 공지사항의 주지 및 반 주민의 자치적 사항이나 주민의 대행정 여망 사항의 논의를 위해 반상회를 운영할 수 있다.
- 목포시 통반설치조례 제9조 (반상회)
 - ① 반상회는 매월 25일을 전후하여 개최일정, 장소, 개최여부 등을 주민 자율로 결정하여 개최한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정할 때에는 임시반상회를 개최할 수 있다.
- 광주광역시 동구 통반운영조례 제8조(회의)
 - ① 반장은 월1회 정기적으로 반상회를 개최하여야 한다. 다만, 반장이 필요하다고 인정 할 때에는 임시반상회를 개최할 수 있다.
 - ② 수개의 반이 함께하는 통합반상회는 통장이 운영한다(신설 2001.3.2)
 - ③ 동장은 월1회 정기적으로 통·반장 회의를 소집할 수 있다.

- 서울 강동구청, 강동구 통반 설치 조례 제7조(반상회)

- ① 반상회는 반 내에 거주하는 가구주 또는 가구원으로 구성한다.
- ② 반상회는 정기반상회와 임시반상회로 구분하여 개최한다.
- ③ 정기반상회는 월 1회로 하고 매월 25일에 개최되 25일이 공휴일이거나 필요시에는 반상회 날을 조정하여 개최할 수 있다. 다만, 동장이 필요하다고 인정할 때에는 수시로 회의를 개최할 수 있다.

- 그러나 이러한 조례에도 불구하고 실제로 많은 시군구의 관련 공무원과 인터뷰한 바에 따르면 반상회는 사실상 거의 열리고 있지 않은 상황임. 그럼에도 불구하고 중앙정부는 여전히 반상회에 내려 보낼 국정홍보자료를 생산하고 이를 각급 지방자치단체로 배포하고 있는 상황

'18. 7월 중 정례반상회 홍보자료 목록

《 홍보사항 》

○ 남북 이산가족 전면적 생사확인 대비 전수 수요조사 안내	/ 통일부
○ 우리는 대한민국 영웅의 명예를 반드시 찾겠습니다.	/ 국방부
○ 육군혁신 “뽀뽀” 콘테스트 추진	/ 국방부
○ 군사법정 견학안내	/ 국방부
○ 태극기를 달아 나라사랑을 실천합시다.	/ 행정안전부
○ 우리 주변의 자랑스러운 이웃을 추천해주세요.	/ 행정안전부
○ 2018년 5월 국정홍보만화 (청년재직자 내일채움공제, 아동·청소년 이용음란물 유통방지 홍보)	/ 문화체육관광부
○ 「안전하고 성숙한 반려문화」 홍보 캠페인	/ 농림축산식품부
○ 농어업인 건강·연금보험료지원 사업 홍보	/ 농림축산식품부
○ FTA 피해보전직불금 및 폐업지원금 신청 안내	/ 농림축산식품부
○ 7월, 무더위를 이기는 여름 농촌여행지	/ 농림축산식품부
○ 7월 제철 농산물 안내	/ 농림축산식품부
○ 바른 식생활 홍보	/ 농림축산식품부
○ 저탄소 농축산물 인증 취득 희망농가 모집 설명회	/ 농림축산식품부
○ 건전한 화환문화 조성을 위한 신(新)화환 이용 협조	/ 농림축산식품부
○ 농약잔류허용기준 강화 안내	/ 농림축산식품부
○ 산업단지 중소기업 청년 교통비 지원	/ 산업통상자원부
○ 2018년 7월 국민건강보험료가 달라집니다.	/ 보건복지부
○ 7월 1일부터 상급종합·종합병원 2·3인실에 건강보험 적용	/ 보건복지부
○ 복지 부정수급 집중신고기간 안내	/ 보건복지부

- 현재 대부분의 조례에는 반사회 개최의 책임이 반장으로 되어 있으며, 반사회 개최가 반장의 주요 임무로 규정되어 있음
- 반장은 무보직 봉사직으로 통상 연 5만원의 수당을 받고 있음. 각 시도별 설치된 모든 반에 반장이 임명되어 있지는 않고, 임명된 반장의 수만을 근거로 지급된 수당을 추산해 보면 2017년 한 해 최소 1,693,770만원이 반장 수당으로 지급된 것으로 볼 수 있음(반장현원 338,754명 x 5만원)

〈표 17〉 반설치현황과 반장수당 지급추계

시도	2017년			2016년		
	반 설치	반장 (현원)	수당 지급액 (만원)	반 설치	반장 (현원)	수당 지급액 (만원)
계	472,268	338,754	1,693,770	464,963	331,933	1,659,665
서울	95,248	67,305	336,525	95,226	70,225	351,125
부산	27,312	17,651	88,255	27,225	18,206	91,030
대구	14,737	7,178	35,890	12,387	7,140	35,700
인천	22,726	15,037	75,185	22,425	15,418	77,090
광주	409			11,508	45	225
대전	14,126	2,119	10,595	14,102	2,876	14,380
울산	9,243	1,745	8,725	9,249	1,762	8,810
세종	2,813	1,536	7,680	2,231	1,401	7,005
경기	104,276	68,454	342,270	90,129	53,476	267,380
강원	22,283	19,752	98,760	22,058	19,787	98,935
충북	18,955	17,048	85,240	18,942	17,297	86,485
충남	23,562	20,452	102,260	24,513	21,638	108,190
전북	11,518	11,314	56,570	11,501	11,291	56,455
전남	24,475	18,840	94,200	24,271	20,039	100,195
경북	41,132	37,576	187,880	40,601	38,300	191,500
경남	34,033	27,732	138,660	33,150	27,916	139,580
제주	5,465	5,015	25,075	5,445	5,116	25,580

- 광주광역시의 경우 구체적 활동 없고 실효성이 낮아 유명무실한 반장을 2017년 부터는 아예 두지 않고 있음

- 반상회가 정부정책을 아래로 전달하는 편리한 전달통로로 사용되거나 정부정책을 홍보하고 주민을 동원하는 등 통치를 위한 말단행정조직으로 활용했던 역사에서 벗어나 풀뿌리국민들의 소리가 울려나고 민심이 태동하는 민주주의 기초로서 이웃 간의 만남과 소통의 장이 될 수 있는 새로운 풀뿌리 거버넌스 필요

○ 반상회를 대체할 새로운 협치조직 필요

- 통치를 위한 행정말단조직이 아니라 주민주권실현, 생활자치실현을 위해 행정과 주민이 서로 협력하는 풀뿌리 거버넌스 필요
- 반상회의 발전적 대안을 모색해 참여가 개방적이며, 가장 기초단위 협치조직을 통해 행정과 생활적 영역에서 협력 관계를 강화한다면 민의를 바탕으로 하는 행정과 행정을 이해하는 여론이 형성될 수 있는 토대가 될 수 있음
- 행정은 지원하되 간섭하지 않는 방식으로 협치조직을 운영해 행정과 주민이 협력하여 주민의 삶을 개선하는 풀뿌리 거버넌스로 자리잡도록 할 필요가 있음
- 새로운 풀뿌리 거버넌스는 이웃과 함께 하는 소통의 장, 마을행정에 대한 감시, 주민들이 해결할 수 있는 소소한 마을문제들에 대한 논의와 실천계획 등을 마련하는 모임
- 새로운 풀뿌리 거버넌스는 반상회의 운영과는 달리 운영자를 주민들 스스로 선출할 수 있게 하는 방안 검토

〈표 18〉 읍면동 자치조직의 임원선출민주성

	아파트입주자 대표회의	아파트 부녀회	반상회	리개발 위원회	영농회	작목반	새마을 부녀회
상	○	○		○	○	○	○
중			○				
하							

자료: 김병국, 「주민자치강화를 위한 읍면동 개편모델」, 2010, 56-57쪽

- 2014년 성남시가 추진한 반사회 활성화 지원 프로그램은 변화를 모색한 시도였지만 실제 현장에서는 계획대로 이루어지지 못함

○ 성남시의 반사회 활성화 지원 방안 사례

- 성남시는 지역주민들이 낯자, 장소, 형식 등에 구애받지 않고 자연스럽게 각 동의 현안사항에 관심을 가지고 의견을 낼 수 있도록 동별 온라인 체계 구축을 권장
- 직능단체, 동호회, 시장, 상가, 아파트, 통·반, 소규모 모임단위 등으로 그룹을 구성해 반사회를 열수 있도록 회의방식을 변경
- 반사회 회의 명칭도 '주민 제안의 날'로 바꿔 지역주민들이 마을 발전에 도움이 되는 생각과 안건을 자유롭게 제안하고 주민 스스로 마을 현안을 해결토록 하고 시·구·동 지원이 필요한 사항은 성남시가 관련부서로 전달해 해결 지원
- 온라인 접근이 어려운 주민들을 위해서는 각 동의 통·반장을 통해 '주민 제안의 날' 요구사항 용지를 배부해 건의사항이나, 불편사항을 수렴
- 반사회 장소도 경로당, 아파트 관리실, 카페, 쉼터, 동네슈퍼, 동 주민자치센터 등으로 다양화 (동아일보, 2014.10.28.)

○ 새로운 풀뿌리 거버넌스의 방향

- 행정감시와 주민자치라는 이중적 기능을 할 수 있도록 권한과 자율성을 부여해야 함
- 동사무소는 조직을 지원하는 역할 담당. 업무집행, 지방자치단체의 업무 등에 관한 정보제공, 회의 준비 및 회의록 작성, 반사회결정사항의 집행 및 실현상황과 약, 조직의 행사협조 등
- 새로운 거버넌스는 행정기구가 아닌 주민들의 일정한 자치적 자율적 조직체로서의 성격을 가져야 하며 반을 중심으로 한 모임뿐만 아니라 다양한 직능별, 기능별, 주거형태별로 반사회를 조직 운영하는 방안 검토
- 조직의 지역적 범위를 지역의 상황에 맞게 확대할 필요가 있음
- 주민투표, 주민소환 등의 논의를 정식 안건으로 상정할 수 있으며 그에 관한 자료와 정보 등을 충분히 제공. 주민총회, 마을축제 등의 가장 하부준비단위로 역할



국민주권민주주의의 길

국민주권시대 민주주의의 재구성을 위하여

 민주연구원