

문재인정부 ‘국민주권시대’ 실현을 위한 정책화 방향과 사례 들여다보기

인은숙 | 지속가능발전팀 연구위원 (bada999@makehope.org)

요약

- 문재인정부는 ‘촛불시민혁명’을 국민이 더 이상 통치의 대상이 아닌 나라의 주인이자, 정치의 실질적 주체로 등장하는 ‘국민의 시대’ 도래를 예고한 것이라고 밝혔다. 국정운영 5개년 계획을 통해 새로운 시대로 ‘나 스스로 나를 대표하는 정치의 시대’를 의미하는 ‘국민의 시대’ 개막을 천명하였다.
- 본 이슈는 국가와 지방정부 차원의 방향과 노력의 사례를 살펴봄에 시대적 변화의 흐름과 향후 정부 차원의 국민주권 제도화, 질적 강화에 대한 방안을 고민해보고자 한다.
- 문재인정부 ‘국정운영 5개년 계획’은 최초의 국민참여형 국정운영 계획이라고 밝히고 있다. 국민인수 위에 접수된 국민들의 정책 아이디어를 체계화하여 국정과제에 반영함으로써 정부 주도의 국정계획 수립 관행에서 탈피했다.
- 최근 문재인정부 국민인수위원회 ‘광화문 1번가’는 국민참여 방식을 도입한 플랫폼으로 새롭다는 평가를 받았다. 이러한 참여형 민주주의 구현방식의 공통점으로 디지털 직접 민주주의가 주목받고 있다.
- 민선5기, 6기 지방정부는 지방분권을 통한 민주주의와 자치실현을 위해 다양한 시민참여와 시민민주주의 확장을 위한 노력과 성과들이 있었다. 대표적으로 광역자치단체로는 서울시 시민참여형 시정은 시민권의 제도화, 질적 강화를 위한 다양한 정책화 모델과 구체적 실행 프로세스를 만들어 왔다. 기초자치단체로는 경기도 수원시 ‘시민의 정부’ 모델이 향후 시민주권, 지방분권, 시민민주주의 확장 실현에 통합적 모델이라는 점에서 많은 영감을 준다.
- 문재인정부의 ‘국민의 시대’ 실현을 위해서는 ▷국가운영원리와 행정원리로 ‘국민주권 시대와 민주주의 실현’의 내재화 ▷열린 구조 속에서 협치와 협업 ▷시민력 확장을 위한 가치공유, 공동학습 등 사회적 자본 형성 ▷삶에 기반한 사회적 의제를 다룰 수 있는 공론장 마련 ▷참여의 제약요건인 시간과 공간에서 자유로워질 수 있는 사회적 여건 조성이 필요하다.

키워드 국민주권, 시민의정부, 민주주의, 국민참여, 시민참여, 협치, 주민참여, 직접민주주의, 디지털민주주의

‘국민의 나라’는 두 가지 목표를 추구한다. 첫 번째, 국민의 뜻을 국정에 반영하고, 국민 개개인이 국정의 전 과정에 참여하여 정책을 같이 만들어갈 수 있도록 국정운영을 변화시켜야 하는 목표이다. 두 번째는 한 사람의 정부, 엘리트 중심의 정치가 아니라 국민 모두의 정부를 추구하며, ‘두 국민’이 아닌 ‘한 국민’을 지향하는 협치와 통합의 정치를 모색한다.

2. 국민인수위 ‘광화문 1번가’ 국민제안 및 국정과제 반영

국민인수위원회는 국민 모두가 인수위원이 되어 새 정부에 정책을 제안할 수 있도록 하는 온·오프라인 소통창구를 개설하여 국민과 직접 소통·토론하고, 국민의 정책 제안을 국정 운영에 반영하기 위해 국정기획자문위원회 내 설치한 위원회이다. 제안현황을 살펴보면 총 164,912건 접수, 정책제안 154,878건(7.12일 현재)으로 국민들은 공약(12대 약속) 중 민생·복지·교육(38.6%), 일자리(17.0%), 부정·부패·청산(12.7%) 순으로 제안 제출했다. 빅데이터 분석 결과로 학교, 교사, 기업, 비정규직 등이 주요 키워드로 확인되었다. 국민제안 반영 프로세스를 살펴보면 국민인수위원회와 부처 등의 검토를 거쳐 총 99건이 국정과제에 반영되었다. 사회적 합의 등이 필요하여 중장기 검토가 필요한 제안은 2건으로 반영되었다. 국민인수위원회의 향후계획을 살펴보면 광화문 1번가를 통한 제안창구 운영(7.12) → (6.16~7.12)국민제안에 대한 부처검토 및 정책화(8.11) → 국민인수위원회 운영결과에 대한 대국민보고대회를 8월말에 제안자와 정부관계자 및 전문가 등이 함께하는 타운홀 미팅 방식으로 개최한다고 밝히고 있다.



▲ 국민인수위원회 ‘광화문 1번가’

△ ‘적극적인 경청’

〈광화문1번가〉를 통해 전국 방방곡곡에서 민원, 불만, 제안 등 국민의 생각을 적극적으로 듣습니다.

△ ‘쌍방향 소통’

제안된 의견에 대한 검토 결과는 국민에게 직접 보고하고, 국민과 함께 대화하고 토론하는 문화를 만들어갑니다.

△ ‘생각의 공유’

좀 더 나은 세상에 대한 국민의 다양한 생각을 공유하고 확산합니다.

▲ 국민인수위원회 운영방향

결정한다. 18세 이상, 일부 지역은 16세 이상이면 투표권을 가지고 참여가 가능하며 전통적으로 가부를 결정하는 투표지를 거수하는 방식이었으나 최근에는 전자 투표 방식 등을 도입하고 있다. 우리나라에서도 주민참여 방식으로 마을회의와 마을계획 투표방식의 모델이 된 사례이기도하다.



▲ 스위스 직접민주주의 란츠게마인데 (출처: 오마이뉴스기사,2010.5.2.)

2. 디지털 직접민주주의

최근 문재인정부 국민인수위원회 ‘광화문 1번가’는 국민참여 방식을 도입한 플랫폼으로 새롭다는 평가를 받았다. 또한 거버넌스형 지방자치와 분권형 온오프라인 참여 기반 도시들도 등장하고 있다. 이러한 참여형 민주주의 구현방식의 공통점으로 디지털 직접 민주주의가 주목받고 있다. 디지털 기술과 민주주의 결합을 통해 직접민주주의 욕구 반영은 더욱 중요해질 것으로 보인다. 기존 시스템(대의 민주주의)을 디지털 민주주의 틀로 보완하고 디지털 민주주의에 기반한 새로운 형태의 온라인 정당도 출현하고 있다. 이렇게 디지털 기술을 활용한 숙의, 직접/위임, 분산 민주주의를 실현하는 모델들은 참여를 제약하는 시간적, 공간적 한계를 극복할 수 있어 새로운 대안이 될 수 있다.

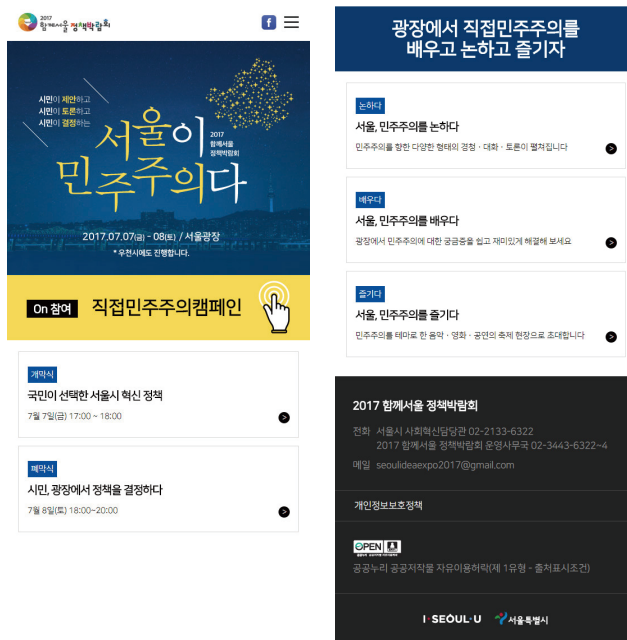
IV. 지방정부의 시민참여와 시민민주주의 확장 노력

민선 5기, 6기 지방정부는 지방분권을 통한 민주주의와 자치실현을 위해 다양한 시민참여와 시민민주주의 확장을 위한 노력과 성과들이 있었다. 광역자치단체로는 서울시가 대표적이다. 서울시의 시민참여형 시정은 시민권의 제도화, 질적 강화를 위한 다양한 정책화 모델과 구체적 실행 프로세스를 만들어 왔다. 기초자치단체로는 경기도 수원시가 선도적이다. 수원시는 ‘시민의 정부’ 모델이 시민주권, 지

방분권, 시민민주의 확장 실현에 통합적 모델이라는 점에서 많은 영감을 준다. 서울시 '시민참여형 시정'과 경기도 수원시 '시민의 정부' 사례를 간략하게 살펴보면 국민주권시대 정책화에 대한 구체적인 방안을 엿볼 수 있다.

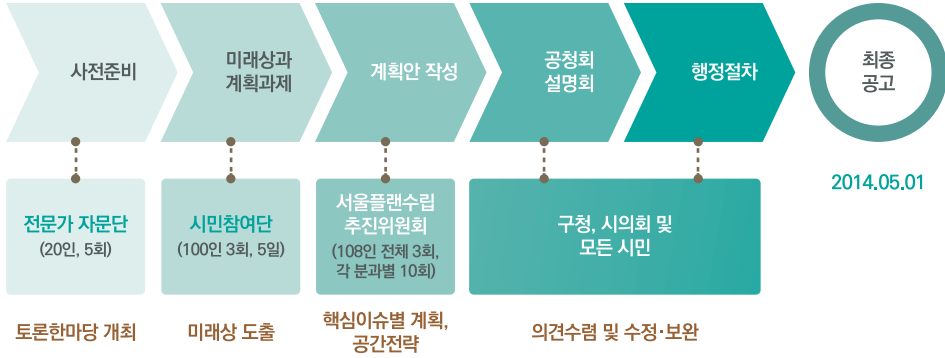
1. 서울시 시민참여형 시정

서울시는 '서울이 민주주의다'라는 슬로건으로 2017년 함께서울 정책박람회를 진행하였다. 온라인으로 시민들이 시민제안을 접수하고 해당부서의 검토와 정책박람회 기획위원회 회의를 통해 시민제안을 선정한 후 온라인투표, 서울 시내거리 투표, 서울광장 현장투표를 통해서 서울시 정책을 시민들이 직접 선정하였다. 시민과 함께 정책성과를 공유하고 새로운 정책을 만드는 축제와 주민숙의과정을 결합하여 진행하였다.



▲ 2017 함께서울 서울정책박람회

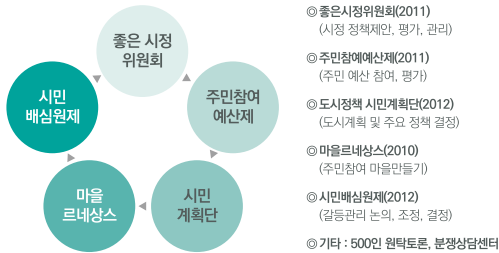
또한 서울시는 <2030서울플랜>을 수립하면서 5단계로 나누어 단계별로 전문가와 시민 220명이 참여하고 지역설명회와 공청회 등 시민들이 공감대를 형성하는 과정을 통해 도시기본계획을 완성했다. 2030 서울플랜 수립과정을 보면 아래와 같다.



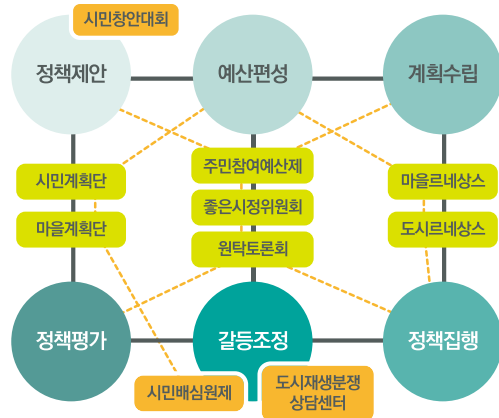
▲ 2030 서울플랜 수립과정

2. 수원시 '시민의 정부'

경기도 수원시는 '시민의 정부'를 실현하기 위해 자치, 참여, 거버넌스, 인권, 민주시민교육 다양한 혁신 사례를 만들어가고 있다. 수원시는 좋은시정위원회(2011), 주민참여예산제(2011), 도시정책 시민계획단(2012), 마을르네상스(2010), 시민배심원제(2012), 500인 원탁토론, 분쟁상담센터 운영 등으로 수원시 지역 거버넌스 체계를 통합적으로 설계해서 유기적으로 작동하도록 한 측면에서 향후 좋은 모델이 될 수 있다.



▲ 수원시 지역거버넌스 현황



▲ 수원시 시민참여 플랫폼

시장 직속의 '좋은 시정위원회'는 민간전문가의 정책형성과정 참여를 통한 시정운영의 효율화, 선택과 집중이라는 전략으로 시장 어젠다를 실현하는 증추기구조 거버넌스 행정구현의 대표적인 사례이다. 주요역할은 ① 시민약속사업 이행상황 평가 참여 ② 주요 현안사업에 대한 연구 검토 보고 ③ 시정 전반에 대한 정책제안 및 조사, 연구이다.

또한 수원시 2030도시기본계획의 수립과정에서는 전문가, 주민, 기업가, 자영업자 등 130명의 시민

과 청소년계획가 100명이 참여하는 시민계획단을 운영하였다. 수원시 시민계획단은 5단계의 회의체계 속에서 123일간의 논의과정을 거쳐 <수원시 2030도시기본계획의 기본구상>을 제안하였다. 시민계획단의 제안중 24.1%가 2030도시기본계획에 반영되었으며, 시정책에 반영된 비율은 70.4%였다. 수원시 시민계획단 운영체계를 살펴보면 아래와 같다.



▲ 수원시 시민계획단 운영체계



▲ 수원시 시민법정 추진체계

또 하나의 흥미로운 사례는 시민간의 갈등을 시민의 지혜로 풀 수원시 시민배심원제도이다. 신분당선 역사명 선정(2015), 공동주택 층간 소음 분쟁(2013), 재건축 조합 해산(2012)과 같은 어려운 과제들을 논의의 안건으로 다루어왔다. 시민배심법정 추진체계를 살펴보면 아래와 같다. 향후 국가의제 중에서도 갈등사안이 첨예한 의제에 대해서는 선형적으로 시행한 수원시 모델이 참고가 될 수 있다.

V. 시민참여형 연구와 사업을 통한 혁신 모델 만들기

시민참여형 민간 싱크앤드탱크(Think and Do Tank)인 희망제작소는 시민권 확장을 위해 많은 노력을 해왔다. 그 일환으로 참여기반의 속의민주주의 툴킷과 시민참여형 중장기발전계획 수립 모델을 만들기 위한 활동을 해왔다. 희망제작소는 소수 전문가 위주로 연구하고 수립되는 지방자치단체 중장기발전계획과는 달리 시민참여형 중장기발전계획을 수립하는 연구와 활동을 해왔다. 연구과정에서는 다양한 이해관계자들과 시민들이 참여하여 토론, 숙의하고 의사 결정하는 과정을 개발하여 연구방법으로 적극 적용하고 있다. 지역의 중장기계획이 시민들 공감과 이해 속에서 지속성과 실현가능성을 높일 수 있도록 촉진하는 연구와 사업들을 간략하게 소개하면 아래와 같다.

구분	내용	비고
<p>동북4구 100인 토론회 (2013)</p>	<p>서울 노원구, 성북구, 강북구, 도봉구 등 동북지역생활권 4개구 주민 100명이 모여 지역경제/일자리, 복지/교육, 문화/환경, 도시경관디자인, 공동체 5개 주제에 대한 분석과 해결방안 제시</p>	
<p>미래 시흥 100년 설계를 위한 시민원탁토론회 (2014)</p>	<p>연인원 1000명의 시흥시민이 참여하여 숙의토론의 과정을 통해 시흥시의 미래비전을 논의하고 중장기 발전 계획방향을 수립</p>	
<p>광복 100년 소셜픽션 (2015)</p>	<p>2015년 광복70주년을 맞이하여 청년들이 바라는 우리 사회의 미래에 대해 교육, 복지, 일자리, 환경, 문화, 민주주의에 대한 비전 논의</p>	
<p>광주 서구 참여소울 (2016)</p>	<p>광주 서구의 시정을 평가하고 앞으로의 정책방향에 대해서 논의한 원탁토론회</p>	
<p>서대문구 협치추진 연구 (2017)</p>	<p>주민, 민간단체, 행정이 직접 참여하는 다양한 유형의 워크숍을 통해서 구민들과 함께 만드는 민관협치 활성화를 위한 지역사회혁신계획 수립</p>	
<p>주민참여예산교육 다수 진행 (2012~2017)</p>	<p>학습과 주민의견 수렴, 주민참여예산 정책과 사업제안으로 이어지는 주민참여 과정을 서울 성북구, 시흥시 등 여러 지방자치단체에서 진행</p>	

VI. 나가며

문재인정부의 '광화문 1번가'는 온라인을 통해서만 67만 명이 넘는 국민이 방문하고 접수된 제안은 총 164,912건이 달했다. 그 만큼 국민들의 높은 관심과 참여는 직접민주주의에 대한 욕구를 보여준다. 문재인정부는 이런 시민제안을 상설화하는 것을 검토하고 있으며, 시민은 정책의 수혜자를 넘어 설계자가 되고 있다고 의미를 말한다.

그러나 단시간에 방대하게 수집한 제안한 내용에 비해 반영된 내용은 적다. 향후 분석방법과 적용프로세스도 보다 열린 구조로 입체적으로 설계되어야 한다. 서울시의 시민 참여형 시정은 민선5기와 민선6기 동안 수많은 정책화 실험과 실행을 통해 행정의 자기교정 능력과 구체성의 풍부함을 가지고 있다. 하지만 첨예한 갈등문제와 어려운 지역문제는 여전히 숙제로 남아있다. 이러한 측면에서 볼 때 '시민의 정부'를 표방한 수원시 사례처럼 협치기구, 주민참여예산제도, 사회경제적 도시재생, 시민배심원제도 등을 '시민의 정부' 비전과 목표 아래 두고 통합적이고 유기적으로 작동할 수 있도록 설계하여 찬찬히 들여다볼 필요가 있다.

이를 위하여 몇 가지 과제를 지속적으로 고민할 필요가 있다.

첫째, 국가운영원리와 행정원리로 '국민주권 시대와 민주주의 실현'이 내재화 되어야 한다. 선언도 중요하지만 이 원리가 국정을 비롯하여 우리 사회 전반에 일관되게 자리 잡도록 노력할 필요가 있다.

둘째, 국정운영계획, 중장기행정계획, 각 정책화 프로세스, 부문별 정책 및 사업 등 전 과정에 있어 열린 구조 속에서 협치와 협업 기반으로 이루어져야 한다. 정부만 잘한다고 되는 것이 아니다. 국민을 중심에 두는 민관산의 협력을 위해 노력해야 한다.

셋째, 시민들의 시민력 확장을 위한 사회적자본 형성을 위해 가치공유, 공동학습이 선행되어야 한다. 시민의 민주교육을 활성화하고 시민사회의 기반과 역량을 높이는 노력이 필요하다.

넷째, 삶에 기반한 사회적 의제를 다룰 수 있는 다양한 시민참여를 위한 공론장이 곳곳에서 열려야 한다. 생활 속에서 활동하는 지방정부와 협력하여 모든 곳에서 모든 의제가 논의될 수 있는 건강한 기틀을 마련할 필요가 있다.

다섯째, 참여의 제약요건인 시간과 공간에서 자유로워질 수 있도록 사회적 여건이 조성되어야 한다. 4차 산업혁명 등 시대의 흐름을 반영하고 국민참여 제약을 두고 있는 많은 전근대적 제도를 지속적으로 개선할 필요가 있다.

문재인정부의 변화와 시도는 '모든 권력은 국민으로부터 나온다'라는 헌법 제1조 제2항이 함의하는 국민주권시대 구현이라는 비전과 목표 아래에 있다. '나, 국민, 시민으로 부터의 힘'이 세상의 패러다임을 전환할 것이다.

참고문헌**국내문헌****행정자료**

국정기획자문위원회(2017), 문재인정부 국정운영 5개년 계획
수원시정연구원(2017), '수원 시민의 정부' 소개자료

기타

오마이뉴스기사(2010.5.2) '나의 한 표가 무엇을 할 수 있을까? 스위스 지방자치, 알프스만큼 아름답다'
http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001375315
광화문1번가 홈페이지 <https://www.gwanghwamoon1st.go.kr/>
서울시 정책박람회 홈페이지 <http://www.seoulideaexpo.org/>

Asia NGO Innovation Summit
희망제작소를 일깨워준 영웅이라
The Young Foundation 24명의 재단간
The Young Foundation 24명의 재단간
SIX
사회적 기업
Social Innovation
공공서비스디자인프로젝트
아시아 소셜혁신
이벤트

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
행복한 공헌재 good fund raiser
어떻게 함께
두번째 인생 설계
social innovation

행복한 공헌재 good fund raiser
세상을 바꾸는 36시간
시민참여 사회적 책임
메니페스토 기업에 이상해요.
여행사 공군
문화예술을 희망하는
꿈꾸는 시민이 함께
희망제작소
구분기
다들기
공동희망본부
좋은 시민 만들기

시민과 함께
사회혁신을 실천하는
Think and Do Tank
희망제작소

후원회원 가입문의
02-2031-2130
give@makehope.org

사회창기연합포럼 도시재생
마을이학교다
커뮤니티
마이크로
한글포럼
다들기
공공서비스디자인프로젝트
마을이학교다
공공서비스디자인프로젝트

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
행복한 공헌재 good fund raiser
어떻게 함께
두번째 인생 설계
social innovation

행복설계아카데미
U3A
U3A
U3A
U3A
U3A

친개의정당
커버넌스
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민

후원계좌
하나은행
271-910002-36004
예금주/희망제작소

희망제작소
SIX
사회적 기업
Social Innovation
공공서비스디자인프로젝트
아시아 소셜혁신
이벤트

감사의시작
U3A
U3A
U3A
U3A
U3A

Think and Do Tank
U3A
U3A
U3A
U3A
U3A

희망제작소
커버넌스
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민

www.makehope.org

I HOPE
Therefore I am
Let's
Social Innovation
Camp 36

재난안전연구
재난안전연구
재난안전연구
재난안전연구
재난안전연구

저 아저씨 시민사랑방
이상해요. 오픈트크
이상해요. 오픈트크
이상해요. 오픈트크
이상해요. 오픈트크

희망제작소
커버넌스
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민

희망제작소
커버넌스
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민
좋은 시민

세상의 모든 희망이 모이는 곳
희망제작소는 당신의 꿈을 응원합니다.

