

민주적 혁신의 개념과 유형: 민주주의의 회복과 재발명 사이에서

김주형 | 서울대학교*

서현수 | 한국고원대학교**

| 국문요약 |

정치과정에 시민참여를 확대해야 한다는 문제의식이 확산하고 있고, 현대 정치가 직면한 다층적인 도전에 대응하여 교과서적인 형태의 대의제 정치를 넘어서려는 노력에 관한 학계 안팎의 관심도 많다. 하지만 여러 형태로 전개되고 있는 국내외의 혁신적 시도에 대한 종합적 연구는 아직 찾기 어렵다. 이 논문은 이러한 체계적 연구의 출발점으로서, 민주적 혁신 (democratic innovations)의 개념, 유형, 주요 사례를 다룬다. 우리는 민주적 혁신을 '시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇠퇴시키고 재구성하려는 제도, 과정, 운동'으로 새롭게 개념화하고, 그 중심적인 속성과 유형을 참여, 숙의, 직접의 가치 지향 및 혼종, 연계성의 기준에 따라 체계적으로 제시한다. 이어서 개념화와 유형화에서 도출되는 논점을 비출 수 있는 비교적 최근의 국내의 사례(참여예산제, 시민의회, 시민발의, 공론화위원회, 온라인청원 등)를 선별하여 토론한다.

주제어 | 민주적 혁신, 시민참여, 숙의민주주의, 미니공중, 직접입법, 연결행동

* 제1저자

** 교신저자

I. 머리말

최근 정치과정에 시민참여를 확대해야 한다는 문제의식이 확산하고 있고, 전통적인 형태의 대의제 정치를 넘어서려는 노력에 관한 학계 안팎의 관심도 많다. 하지만 여러 형태로 전개되고 있는 국내외의 혁신적 시도와 이에 대한 분석을 포괄하는 종합적·체계적 연구는 찾기 어려운 실정이다. 이 논문은 이러한 종합적 연구의 출발점으로서, 민주적 혁신(democratic innovations)의 개념, 유형, 주요 사례를 다룬다. 우리는 현대 정치가 직면한 다층적인 도전에 대응하여 시민들의 적극적인 참여를 중심으로 민주주의의 의미와 실천을 재구성 및 재활성화하고자 하는 다양한 움직임을 ‘민주적 혁신’의 개념으로 종합하고, 그 중심적인 속성과 유형을 체계화하여 제시한다. 또 개념화와 유형화에서 도출되는 논점을 비출 수 있는 비교적 최근의 국내외 사례를 선별하여 토론한다. 개념, 유형, 사례에 대한 개괄이 빠르게 확장하고 있는 민주적 혁신의 이론과 실천에 관한 본격적인 연구를 안정적으로 견인할 수 있으리라 기대한다.

세계 각국의 민주주의가 정체 내지는 후퇴하는 징후가 곳곳에서 관찰되면서, 심지어 민주주의의 붕괴를 우려하는 위기의식마저 확산하고 있다. 특히 미국과 유럽 등 정착된 민주주의 국가에서도 정치적 양극화와 포퓰리즘에 대한 우려가 상당한 위기감 속에서 표출되고 있고, 기존의 정치과정이 전례 없는 팬데믹에 미흡하게 대처하는 모습을 보이면서 민주주의의 미래에 대한 심각한 고민이 이어지고 있다. 다층적인 도전에 직면하여 전통적인 대의민주주의의 가치와 제도 배열을 ‘회복’해야 한다는 목소리도 크고, 반대로 민주주의의 ‘재발명’이 필요하다는 급진적인 주장도 제기된다. 그러나 회복에만 집중해서는 대의민주주의의 표준적인 제도와 과정이 그간 노출한 한계를 간과하기 쉽고, 재발명을 위한 열정은 자칫 구체적인 맥락과 동떨어진 성급한 사회공학적 시도로 귀결될 위험이 없지 않다. 민주적 혁신은 이 두 갈래 사이에서 균형을 잡으며 시민참여의 확대와 심화를 매개로 민주주의의 의미와 실천을 ‘쇄신’ 및 ‘재구성’함으로써 현재 상황

에 대한 지속 가능한 정치적 대응을 모색하려는 시도이다.

기성 정치권과 제도에 대한 낮은 신뢰도를 고려하면 시민참여가 현대 민주주의가 봉착한 난관을 돌파하는 방안으로 주목받는 이유를 짐작하기 어렵지 않다. 정책 형성의 문호를 개방하고 다양한 주체의 협치를 통해 정치과정에 활력을 불어넣으며, 집합적 결정의 수용성 및 정당성을 높일 수 있으리라는 기대이다. 그러나 최근 국내에서 여러 차례 진행된 공론화위원회 실험이나 청와대 국민청원 등의 시도에 대한 엇갈리는 평가가 여실히 보여주듯이 무분별한 낙관은 위험하다. 정교하게 설계되고 섬세하게 실행되지 않는다면 오히려 불필요한 논란과 냉소를 가져오고, 자칫 제도 개혁과 창의적 실험의 동력을 상실할 우려도 있다. 새로운 시도의 기여와 한계를 균형 있게 평가하고 방향성을 설정할 수 있는 이론적 관점과 체계적인 분석틀이 시급히 요청되는 이유이다. 이 논문은 이러한 종합적인 연구를 위한 정치 작업으로서, 우선 민주적 혁신의 개념화와 유형화의 문제를 다룬다. 이를 바탕으로 향후 민주적 혁신의 기여와 방향성 및 대의제 정치와의 관계를 비롯한 중요한 이론적인 쟁점에 대해서도 더 깊이 있는 분석이 가능해질 것이다.¹⁾

아래에서 우리는 먼저 민주적 혁신과 관련된 논의의 빠른 확장에도 불구하고 그간 국내의 실천과 분석이 체계적인 종합에 이르지 못했음을 보인다(II). 이어서 국내외의 사례와 연구성과를 폭넓게 검토하면서 민주적 혁신의 개념을 새롭게 제시하고(III), 여러 사례가 추구하는 핵심적인 가치 및 이들 간의 관계를 바탕으로 한 체계적인 유형화를 시도한다(IV). 마지막으로 민주적 혁신의 개념과 유형에 대한 논의에서 도출되는 이론적, 실천적 논점을 예시하는 중요한 최근 사례를 몇 소개하고 토론한다(V). 결론에서는 향후 연구과제를 제시한다(VI).

1) 우리는 곧 별도의 논문을 통해 민주적 혁신의 정치이론을 발전시킬 계획이다. 이 작업은 민주주의의 참여적 전환(Pateman 2012)과 숙의적 전환(Dryzek 2000), 정치적 대표 이론의 구성주의적 전환(Saward 2010), 그리고 최근 숙의민주주의의 체계적 전환(Mansbridge et al. 2012) 등 20세기 후반 이후 지속적으로 이루어진 민주주의 이론과 실천의 혁신적 전환과 재구성 양상을 주의 깊게 살피고 그 함의를 숙고하는 가운데 이루어진다.

II. 국내 연구 동향

지금까지 국내의 연구 동향에서 가장 두드러지는 공백은 민주적 혁신의 개별적인 사례나 유형에 대한 논의가 빠르게 확산하고 있는 것에 비해 전체를 아우를 수 있는 포괄적인 개념화와 이론화의 시도가 턱없이 부족하다는 것이다. 특히 2017년 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’(이하 ‘신고리 공론화위원회’)가 많은 주목을 받은 이후, 그 모델이 되었던 공론조사(deliberative polling)를 중심으로 한국형 공론화위원회에 대한 관심이 주도적인 양상이다(김은주 2020; 김주형 2018; 서복경 2018; 이강원·김학린 2020; 임동균·나윤영 2021). 공론조사 혹은 공론화위원회 관련 연구는 이제 상당히 축적되었고 연구 초점도 꽤 다양하다. 그중에서도 특히 갈등관리 기구로서 공론화위원회의 역할과 한계에 대한 정책학적 고찰과 시민참여단 내부의 선호 형성 및 변화 메커니즘의 정치과정에 대한 분석이 두드러지는 경향이다. 숙의민주주의에 대한 이론적 관심에서 출발하여 공론화위원회의 기여와 문제점을 짚으려는 시도도 다수 존재한다. 그러나 많은 경우 기존의 연구는 예컨대 신고리 공론화위원회와 같은 날개의 사례를 분석대상으로 하면서 숙의민주주의와 같은 익숙한 이론적 관점을 원용하여 그 기여와 한계를 토론하는 형식을 취하고 있다. 그러다 보니 공론화위원회 이외에 숙의민주주의가 제도화된 다양한 방식에 대한 체계적인 토론은 많지 않다. 이에 더해 해외 사례에 대한 밀도 있는 소개도 부족하고, 심지어 국내의 공론화위원회 사례 간 본격적인 비교연구도 찾기 어려운 실정이다.

공론화위원회를 제외하면 시민의회(citizens' assemblies) 정도가 가장 활발히 연구된 주제인데, 이 점을 감안하더라도 다양한 유형의 ‘미니공중’(mini-publics)에 대한 소개나 분석이 많지 않고, 미니공중 자체가 논의의 주제가 되어 여러 유형, 사례, 논점을 포괄적으로 다루는 경우도 찾기 쉽지 않다(김정인 2018). 시민의회를 명시적으로 다루는 경우에도 당장 개념화에서 난점이 드러난다. 시민의회라는 용어가 때로는 시민참여를 제도화하는 여러 방식을 포괄하는 최상위

개념으로 쓰이고, 다른 경우에는 특히 추천제와 강하게 연동된 특수한 하위유형을 가리키기도 한다(김상준 2017; 오현철 2017; 이관후 2018; 이지문 2018). 개념, 유형, 사례에 대한 종합적인 연구가 부족한 탓에 발생하는 개념 구사의 혼란과 분절적인 연구 동향이 시민의회의 경우를 통해서도 확인되는 것이다.

민주적 혁신의 시도 중 미니공중 이외의 유형과 사례에 대한 연구도 다수 존재한다. 그중에서도 최근 중앙과 지방에서 공히 참여예산제가 확산되면서 관련된 연구가 많이 진행된 것을 볼 수 있다. 또 지방과 마을 단위의 문제해결형 정치를 연구하는 주민자치 혹은 시민정치에 대한 연구도 상당수다. 마지막으로 전자민주주의 혹은 디지털 민주주의에 대한 관심도 꾸준히 이어지고 있다. 그러나 이상의 경우에도 대체로 분석의 직접적인 대상인 특정한 사례나 유형, 그리고 이를 직접적으로 뒷받침하는 이론적 자원에 초점을 맞추면서 복수의 사례와 유형을 가로지르는 비교 연구나 전체를 조망할 수 있는 개념과 관점의 제시에는 이르지 못하고 있다.

제한적인 사례와 유형에 집중하는 연구 경향은 몇 가지 중요한 문제를 낳고 있다. 우선 사례와 유형의 내부적인 다양성과 각각의 독특한 속성에 대한 인식이 충분치 못하고, 이것이 느슨한 개념 구사로 이어지고 있다. 통상적으로 미니공중을 분석하는 경우에는 숙의민주주의, 추천제나 전자민주주의는 직접민주주의, 참여예산제는 참여민주주의 개념이 전면에 나서면서 각각에서 일반적으로 제기되는 이론적 논점이 원용된다. 그중에서도 직접민주주의 개념이 특히 느슨하게 쓰이는 경향이 있다. 하지만 공론화위원회나 청와대 국민청원처럼 결정 권한의 행사와는 거리가 먼 경우를 일반 시민들이 관여했다는 이유만으로 직접민주주의의 사례로 간주하는 것은 상당한 오해와 혼란을 초래할 수 있다. 공론조사의 시민참여는 정책 결정과 직접 연계되지 않고 참고를 위한 정보 제공 역할을 하는 경우가 일반적이지만, 시민발의 제도의 경우는 시민들이 직접 설정한 의제가 의회의 숙의와 결정에 제도적으로 연계되어 있다는 중요한 차이가 있다. 나아가 일부 참여예산제의 경우 시민들이 직접 예산의 용처와 사업의 우선순위를 정하

는 등 상당한 정도의 결정권을 행사하기도 한다. 혁신적 시도가 추구하는 목표도 갈등 해소와 문제해결, 집합적인 숙의를 통한 질 높은 의견 도출, 당사자들의 참여를 통한 정책의 정당성과 수용성 제고 등으로 다양하고, 이들의 우선순위 또한 사안의 성격이나 참여포럼의 목적에 따라 다르게 설정될 수 있다. 요컨대 여러 사례를 그저 시민참여라는 이름으로 둔하게 묶을 것이 아니라, 참여의 다양한 목적, 방식, 효과를 비교하고 체계화할 필요가 있다.

개념과 유형에 대해 엄밀하지 못한 접근에 더해, 이론적인 논의도 담보 상태를 벗어나지 못하고 있다는 점을 지적해야 한다. 특정한 사례가 대표하는 혁신의 시도가 전체 정치과정에서 차지하는 위상이나 역할에 대한 거시적인 분석이 특히 부족하다. 다시 최근 주를 이루고 있는 공론화위원회에 관한 연구 동향을 예로 들 수 있다. 국내의 관련 연구를 일별해 보면, 시민참여단을 구성하는 방식이나 집합적 숙의를 통한 선호 변화 메커니즘 등 미니공중 내부의 문제에 천착하는 경우가 많다. 이에 비해 참여와 숙의의 가치가 과연 매끄럽게 연결될 수 있는지, 숙의 포럼이 외부의 행위자 및 정치과정과 어떻게 상호 작용 하는지, 그리고 이러한 시도의 성취와 한계가 민주주의의 미래에 어떤 시사점을 가지는지 등의 큰 질문에 대한 논의는 피상적인 수준에 머무르고 있다.

지금까지의 연구가 분절적이고 단편적인 경향을 보인다면, 앞으로 요청되는 방향성은 크게 두 가지다. 첫 번째는 종합화다. 다양한 유형과 사례에 대한 파편화된 관심을 유기적으로 엮을 수 있는 포괄적인 개념화와 유형화에서 출발해야 한다. 이런 작업을 바탕으로 여러 혁신의 계기가 가지는 장단점과 독특한 기여에 관한 비교 연구와 향후 정치 개혁의 방향성 설정을 위한 이론적인 관점의 도출이 더 견고한 방식으로 가능해진다. 두 번째는 체계화다. 지금까지의 연구가 참여포럼 내부의 동학이나 실험적 시도의 즉각적인 효과에 주로 초점을 맞추었다면, 앞으로는 정치과정 전체를 아우르는 체계(system)의 관점에서 그 기여와 한계를 다층적으로 분석할 필요가 있다. 이를 위해서는 참여포럼과 대의제 정치과정, 참여포럼과 공론장 및 시민사회, 참여포럼과 다른 참여포럼 등의 복합적인 관계와

상호 작용의 양상에 대한 다면적인 관심이 중요하다. 이 두 가지 초점을 염두에 두고, 이제 민주적 혁신의 개념과 유형의 문제를 본격적으로 토론한다.

III. 민주적 혁신의 개념

1. 개념의 역사

우리는 ‘민주적 혁신’이 방금 말한 종합화와 체계화를 이끌 수 있는 가장 적절한 개념이라고 주장한다. 하지만 최근의 관련 연구를 살펴봐도 아직 국내에서는 이 개념이 거의 쓰이지 않고 있을 뿐만 아니라,²⁾ 애당초 포괄적인 개념화와 분류 작업의 필요성에 대한 명시적인 논의도 찾기 어렵다. 앞서 일별해 보았듯이 개별적인 유형과 사례에 관한 관심이 지배적인 탓으로 보인다. 분절적인 경향이 강한 국내의 연구 동향에 중요한 예외로는 ‘시민정치’ 내지는 ‘시민민주주의’에 대한 연구를 들 수 있지만(김의영 외 2015; 장훈·한은수 2019), 아래에서 말하는 몇 가지 지점에서 보완과 확장이 필요해 보인다.

서구 학계에서는 이제 ‘민주적 혁신’이 시민참여의 확대를 통해 민주주의를 쇄신하려는 다양한 갈래의 담론과 실천을 종합하는 포괄적인 개념으로 상당히 정착되었다. 특히 2009년에 출간된 스미스(Graham Smith)의 *Democratic Innovations*와 2012년에 출간된 가이셀(Britte Geissel)과 뉴튼(Kenneth Newton)의 *Evaluating Democratic Innovations* 등 이 개념을 전면에 내세우는 중요한 연구서들이 널리 읽히고 활용되면서 본격적으로 확산되었다고 할 수 있다(Smith 2009; Geissel and Newton 2012). ‘민주적 혁신’이라는 표현을 정착시키는 데에 가장 큰 기여를 한 연구자는 스미스인 것으로 보이지만(Smith 2005; 2009), 비슷한 시기에

2) 김범수·조화순(2021), 장훈(2021) 등이 ‘민주주의의 혁신’이라는 이름으로 짧게 언급하고 있지만, 본격적인 분석이 이루어지고 있는 것은 아니다.

출간된 구딘(Robert E. Goodin) 등의 논문과 저술에서도 유사한 표현과 문제의식이 드물지 않게 관찰된다(Goodin 2008). 그러나 조금 더 거슬러 올라가 펑(Archon Fung)의 결정적인 역할을 언급해야 한다. 그는 2000년대 초반에 일반 시민들의 참여를 통한 거버넌스의 혁신을 개념화 및 유형화하는 중요한 논문을 몇 출간하였고(Fung 2003; 2006), 라이트(Erik Olin Wright)와 공동 편집한 *Deepening Democracy*에서 핵심적인 사례들에 대한 심층 분석을 통해 중요한 이론적 논점을 여럿 제시한 바 있다(Fung and Wright 2003).³⁾ 펑의 연구는 특히 혁신적 실험의 제도 설계의 문제를 구체적으로 다루었다는 점에서도 정책과 제도 개혁에 상당한 영향력을 미쳤다. 이러한 흐름 속에서 ‘민주적 혁신’이라는 개념은 대의제 정치과정과 제도의 중심적인 역할을 부정하지 않으면서도 시민들의 참여를 강조하는 비전통적인 요소의 적극적인 도입을 통해 민주주의를 쇄신하려는 시도를 집약하는 용어로 자리 잡았다.

‘민주적 혁신’이라는 용어 자체는 비교적 최근에 정착되었지만, 이 방향의 이론적, 실천적 노력은 지난 수십 년간 꾸준히 진행됐다고 보는 것이 옳다. 물론 그 과정이 단선적이지는 않다. 서구에서 2차대전 이후 엘리트 간의 경쟁적 선거에 국한해 민주주의를 이해하는 이른바 ‘현실주의적’ 혹은 ‘최소주의적’ 접근이 주를 이루었다면, 1960년대 중반 이후 한동안은 사회운동을 통해 분출된 급진적 목소리와 참여를 전면에 내세우는 혁신적 아이디어가 결합한 시기였다. 이후 공산권과의 체제 경쟁이 심화하면서 표준적인 서구 민주주의 모델이 다시 강조되었지만, 1990년대 이후에는 선호 집약적(aggregate) 성격이 강한 대의민주주의의 한계를 지적하며 숙고된 판단과 근거 제시를 통한 정당화를 강조하는 숙의민주주의가 중심적인 흐름을 형성한다. 2000년대 이후에는 숙의와 참여의 문제의식을 결합하려는 시도가 광범위하게 이루어지고, 기존의 이론적·규범적 관심이 현장의 실험과 연계되면서 관련 논의가 더욱 확장된다. 이후 국내에도 널리 소개

3) 펑·라이트가 이 책에서 제시한 개념은 ‘권능강화 참여거버넌스’(empowered participatory governance, EPG)이다.

된 피시킨(James Fishkin)의 공론조사를 비롯해 참여예산제, 시민의회 등 다양한 시도와 이에 대한 학계의 분석이 서로를 견인하면서 자리를 잡아 왔다. 최근에는 미니공중과 같은 날개의 계기에만 주목할 것이 아니라, 정치과정을 구성하는 다양한 공식적·비공식적 부분들의 상호작용을 체계 수준에서 분석할 것을 주장하는 관점이 설득력을 얻고 있다(Bächtiger and Parkinson 2019; Dryzek 2010; Mansbridge et al. 2012).

이러한 흐름을 보면 2000년대 중반 이후 민주적 혁신에 대한 논의가 이론적 분석과 현장에서의 실험이 상호작용 하는 방식으로 그 외연을 빠르게 넓혀 왔음을 알 수 있다. 특히 엘스텝(Stephen Elstub)과 에스코바(Oliver Escobar)가 그간의 연구성과를 집대성하여 2019년 12월에 출간한 *Handbook of Democratic Innovation and Governance*는 민주적 혁신의 연구 프로그램이 이제 종합과 확장의 성숙화 단계에 이르렀음을 보여준다(Elstub and Escobar 2019). 이 책은 민주적 혁신의 개념과 이론에서부터 주요 활용 분야와 세계 각국의 사례 및 방법론적인 쟁점까지 두루 다루고 있다. 민주주의의 위기에 대한 담론을 배경으로 향후 방향성에 대한 논의에 참여하는 최근 연구서들에서도 민주적 혁신 개념이 상당히 널리 사용되고 있다(Lafont 2020; Landemore 2020; Jäske and Setälä 2020).

한편 민주적 혁신의 개념 정의로는 방금 언급한 스미스와 엘스텝·에스코바의 것이 가장 널리 활용되고 있다. 각각 다음과 같다.

- 스미스(Smith 2009, 1): “정치적 의사결정 과정에 시민참여를 확대 및 심화할 목적으로 특별히 설계된 제도들”
- 엘스텝·에스코바(Elstub and Escobar 2019, 14): “참여, 숙의, 영향력의 기회를 확대함으로써 거버넌스 과정에서 시민들의 역할을 재구성하고 심화하기 위해 고안된 과정이나 제도들”

이 두 정의는 민주적 혁신이 그동안 정치과정의 주변부에 머물렀던 시민들의

직접 참여와 영향력을 확대 및 심화하고자 한다는 문제의식을 잘 집약하고 있다. 그러나 두 가지 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. 예컨대 정치과정에 깊숙이 제도화된 해외의 시민의회의 사례는 선거를 통해 선출된 대표자들에게 권한을 위임하고 사후적으로 책임성을 묻는 전통적인 정치적 대표의 개념과 제도화 방식을 수정 및 확장해야 할 필요성을 분명히 제기하고 있다. 우리는 이러한 쇄신과 재구성의 계기를 개념화에 명시적으로 포함하는 것이 중요하다고 생각한다. 교과서적인 대의제의 틀 내에서도 시민참여를 부분적으로 확대 및 심화할 수 있지만, 민주적 혁신이 강조하는 참여의 양상은 이를 포함하면서도 여러 방면으로 넘어서고 있기 때문이다.

둘째, 이 두 개념화 모두 정해진 목표를 위해 특별히 설계된 제도로 민주적 혁신의 범주를 다소 좁게 설정하는 문제가 있다. 이 경우 아래에서 토론하듯이 ‘연결행동’(connective action) 등 전통적 사회운동의 문법을 벗어나는 새로운 형태의 직접행동을 별다른 검토 없이 제외하는 문제가 있다. 또 특정한 의도를 가지고 고안된 날개의 실험에 주목하면서, 이질적인 요소 간의 혼종과 연계의 동학에 관한 관심을 소홀히 할 가능성도 없지 않다. 물론 지금까지 알려진 주요 사례가 공론조사, 시민의회, 참여예산제 등 비교적 독립된 단위로 한시적으로 운영된 경우가 많았지만, 아래에서 소개하듯이 가장 주목할 만한 최근의 사례들은 이런 익숙한 틀을 벗어나 다른 혁신의 계기 및 기존의 정치과정과 적극적인 결합과 연계를 시도하는 경우가 많다.

한편 김의영 외(2015, 40)는 다양한 혁신적 흐름을 포괄하는 개념으로 ‘시민정치’를 제시하면서 다음과 같이 정의하고 있다.

- “시민이 주체가 되어 다양한 참여와 협치 방식을 통하여 문제를 해결함으로써 보다 나은 지역사회를 구축해 나가는 광범위한 정치적 행위와 과정”

‘시민정치’ 혹은 ‘시민민주주의’는 이제 국내의 연구자들 사이에서 꽤 널리 쓰이는 개념이 되었고, 그간 중앙정부 중심의 대의제 정치에 집중되었던 정치학 연구와 실천의 지평을 확장하는 데에 크게 이바지하였다. 하지만 개념화와 관련하여 다음 두 가지 한계가 관찰된다. 첫째, ‘지역’이라는 범위와 ‘문제해결’의 지향을 전면에 내세우면서 외연이 좁게 설정되었다는 문제가 있다. 물론 생활에 밀착된 사안에 주목하는 문제해결형 민주주의는 민주적 혁신의 중요한 축을 차지하지만, 전체를 포괄하는 개념으로는 적절하지 못하다. 당장 최근 국제적으로도 활발히 연구되고 있고 이 논문에서도 다루는 대표적인 해외 사례 중 많은 경우가 지역 중심의 문제해결형 접근과는 거리가 있다. 둘째, 국제 학계와 보조를 맞추기 쉽지 않다는 문제가 있다. 단적으로 영어로 쓰인 논문이나 저술 중에서 민주적 혁신의 이론과 실천을 다루면서 ‘citizen politics’ 혹은 ‘citizen democracy’라는 표현을 쓰는 경우를 찾기 어렵다. ‘Citizen politics’ 개념은 1980년대 후반에 달튼(Russell J. Dalton)이 처음 사용한 것으로 보이는데, 탈물질주의적 가치관의 등장 및 이와 궤적을 같이 하는 비관습적 정치참여(시위, 온라인 참여, 시민불복종 등)를 우선적으로 가리킨다(Dalton 2019). 민주적 혁신의 중요한 배경을 이루는 논의이지만, 그 맥락과 지향이 다를 뿐만 아니라 최근에는 원래의 의미로도 그다지 널리 쓰이지 않는 실정이다. 이런 상황에서 국내외의 민주적 혁신 사례에 대해 논의하면서 ‘citizen politics’ 혹은 ‘citizen democracy’라는 표현을 쓰게 되면 불필요한 오해 내지는 설명 부담을 초래하게 된다.

2. 민주적 혁신의 개념화

지금까지 민주적 혁신 개념의 역사와 주요 개념화의 시도 및 각각의 한계를 토론하였다. 이상의 검토는 성공적인 개념화를 위해 개념의 중핵과 외연을 적절한 수위에서 조절해야 할 필요를 보여준다. 중핵을 좁게 설정하여 개념을 선명하게 할 경우 논의의 초점을 분명히 하는 장점이 있지만, 자칫 중요한 유형과 사례를 빠뜨릴 우려가 있다. 반대로 외연을 최대한 넓게 설정하는 전략은 포괄적인 연구를 가능하게 한다는 장점이 있지만, 논점과 비교의 준거를 흐릴 가능성이 없지 않다.

위에서 직접 소개하지는 않았지만 후자의 개념화 전략, 즉 민주적 혁신의 외연을 최대한 넓게 설정하는 경우로는 뉴튼을 들 수 있다. 그는 민주적 혁신을 “민주 정부와 정치의 개선을 위해 그 구조와 과정을 바꾸려는 새로운 아이디어가 성공적으로 실행된 경우”로 넓게 정의한다(Newton 2012, 4). 이어서 ‘하향식 혁신’과 ‘상향식 혁신’을 나누고 각각의 유형을 제시하는데, 선거연령 하향에서부터 전자 민주주의까지 무수히 많은 경우를 나열하고 있다. 다양한 움직임을 포괄하여 나름의 방식으로 분류하는 장점이 있지만, 민주적 혁신이 사실상 정치 개혁과 동의어가 되어 독특한 문제의식과 기여가 불분명해지는 문제가 있다.

반대로 위에서 소개한 스미스, 엘스탑·에스코바, 김의영 외 등의 경우는 개념의 외연을 다소 좁게 설정한 아쉬움이 있다. 대표적으로 스미스의 경우 특정한 의도와 목표를 가지고 “특별히 설계된 제도들”로 범위를 좁히고 있다. 엘스탑·에스코바의 경우 “제도들”뿐만 아니라 “과정들”도 정의에 포함하지만 특별한 목적을 위해 “고안된” 것들을 우선 염두에 둔다는 점에서 크게 다르지 않다. 이 경우 정부나 학계 등의 주도로 설립된 숙의포럼에 시민들이 참여하는 것과 같은 방식의 이른바 “초대된 공간”(invited spaces)에 과도하게 집중할 가능성이 크다. 반대로 자생적이고 무정형적으로 생성되어 분명한 의도와 설계에 따른 제도화의 경로를 따르지 않는 아래로부터의 움직임, 즉 “발명된 공간”(invented spaces) 혹은

“주창된 공간”(claimed spaces)을 도의시할 가능성이 있다.⁴⁾ 한편 김의영 외의 ‘시민정치’의 경우 앞서 토론하였듯이 ‘지역’과 ‘문제해결’이 개념 정의에서부터 포함되면서 다른 범위와 목적을 가진 혁신의 시도를 부차적으로 만드는 문제가 있다.

이상의 토론을 바탕으로 우리는 민주적 혁신을 다음과 같이 개념화할 것을 제안한다. 기존의 정의와 비교하였을 때 이 개념화는 민주적 혁신 개념의 중핵을 충분히 날카롭게 설정하면서도 그 외연을 불필요하게 좁히지 않는다는 장점이 있다.

- 민주적 혁신은 시민참여의 확대와 심화를 통해 전통적 대의제 정치를 쇄신하고 재구성하려는 제도, 과정, 운동을 가리킨다.

여기서 개념의 중핵을 구성하는 두 요소는 ‘시민참여’와 ‘대의제 정치의 쇄신 및 재구성’이다. 특정한 사례를 민주적 혁신의 개념 아래 포함할 것인가를 판단하는 기본적인 기준은 그것이 시민참여의 확대와 심화를 통해 표준적인 형태의 대의제 정치과정을 쇄신하는가이다. 이 점을 분명히 함으로써 앞서 말한 과도하게 포괄적인 개념화의 문제를 비껴갈 수 있다. 예컨대 선거제도 개편이나 선거연령 하향과 같은 정치 개혁 의제는 그 중요성과 파장에도 불구하고 개혁이 이루어지는 방식(의회의 숙의와 입법)이나 목표(전통적 대의제의 확장 및 강화)에 있어서 민주적 혁신의 직접적인 사례로 보기 어렵다. 마찬가지로 갈등 상황에서 동원 및 세력화 전략을 기반으로 구성원 혹은 특정한 집단의 이해관계를 관철하고자 하는 전통적인 형태의 이익집단 정치와 사회운동은 그것이 비록 시민참여의 폭을 넓히려 노력한다고 하더라도 민주적 혁신 아래 포함하기 어렵다. 오히려 전통적인 방식의 대의제 정치에 더 가까이 머무른다고 보아야 옳을 것이다.

4) 스미스도 최근에 자신의 민주적 혁신 개념화에 이런 문제가 없지 않았음을 인정하고 있다(Smith 2019, 573).

하지만 동시에 우리의 개념화는 ‘시민참여’와 ‘대의제 쇄신’이라는 두 키워드를 충족하는 다양한 제도, 과정, 운동을 넓게 포괄한다는 장점이 있다. 새로운 아이디어와 실험이 계속해서 등장하고 있는 상황을 유연하게 반영하기 위해 이러한 포괄적인 개념화의 전략이 유용하다. 만약 ‘숙의’나 ‘결정권’과 같은 요소를 정의에 포함하게 되면 자칫 이러한 가치를 가장 우선으로 추구하지 않는 시도를 주변화할 가능성이 없지 않기 때문이다.

이 관점에서 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’이란 조직적 자원과 집합적 정체성 형성에 바탕을 둔 전통적 집합행동의 논리와 구별되는 새로운 사회운동의 논리와 양상을 포착하는 개념이다. 특히 디지털 민주주의의 조건 속에서 인터넷과 소셜미디어 등을 활용한 개인화된 콘텐츠 공유를 통해 대중적 직접행동의 물결을 일으키는 현상을 일컫는다(Bennett and Segerberg 2012). 스페인의 ‘May 15’ 운동, 미국의 월가 점령 운동, 한국의 촛불 운동 등이 대표적 사례로 거론되며, 튜베리(Greta Thunberg) 등이 주도한 학교 기후위기 파업 운동 등도 주목할 만한 최근 사례이다. 연결행동은 온라인 시민발의, 온라인 청원, 시민의회, 청소년참여 플랫폼, 정치적 소비주의(political consumerism) 등 다양한 혁신기제와 접목될 여지가 풍부하다. 델라 포르타(della Porta 2020)에 따르면, 새로운 형태의 사회운동은 여러 차원에서 민주적 혁신과 밀접한 관련이 있다. 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 활동가들의 적극적인 역할이 결정적이었고, 아이슬란드 헌법회의와 아일랜드 시민의회도 집합적인 시민 이니셔티브

에서 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.

연결행동과 같은 자생적인 조직과 운동의 영역을 민주적 혁신에 포함하는 것은 숙의민주주의의 ‘체계적 전환’을 주도한 이론가들의 문제의식과 궤를 같이하는 부분이 있다. 계획적인 제도 설계에 기반한 민주적 혁신의 실험들이 주로 미니공중을 중심으로 한 단일적 숙의포럼에 집중되면서 민주주의 전체 체계 차원에서 부문과 영역을 가로질러 일어나는 공적 의사소통과 상호작용의 중요성을 간과해온 경향을 극복하려는 것이다. 체계적 전환 이후의 숙의민주주의 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(Mansbridge et al. 2012).

개념화의 문제에 대한 논의를 마무리하면서 우리가 말하는 ‘혁신’이 반드시 시간상으로 새로운 것을 가리키지는 않는다는 점을 덧붙인다. 더 중요한 기준은 시민들의 직접적인 관여를 중심에 두고 대의제 정치의 전통적인 틀을 쇄신하는지의 문제이다. 이 관점에서 보면 시민투표, 시민발의, 타운홀 미팅 등은 긴 역사를 가진 제도이지만 민주적 혁신의 중요한 사례로 보기에 부족함이 없다.

IV. 민주적 혁신의 유형

1. 기존의 유형화 검토

민주적 혁신의 내부적 다양성과 빠른 진화를 고려하면, 향후 체계적인 분석과 평가를 위해 지금까지 다룬 개념화에 더해 정교한 유형화 작업이 필요하다. 우선

개념화의 문제에서 언급한 세 대표적인 연구는 아래와 같은 분류를 제시하고 있다.

- 스미스(Smith 2009, 1): 민회(popular assemblies), 미니공중, 직접입법(direct legislations), e-민주주의(e-democracy)
- 엘스텝·에스코바(Elstub and Escobar 2019, 24-27): 미니공중, 참여예산제, 시민투표와 시민발의(referenda and citizen initiatives), 협력적 거버넌스(collaborative governance), 전자 참여(digital participation)
- 김의영 외(2015, 41): 대의제 정치, 민관 협치, 사회적 경제, 사회적 자본

이 세 분류는 지금까지 시도된 중요한 사례를 대체로 포괄하고 있지만, 다음과 같은 이유로 아주 체계적이라고 보기는 어렵다.

우선 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 방식의 문제이기 때문이다. 예컨대 아래 소개하는 아이슬란드의 헌법위원회나 핀란드의 시민발의 제도의 경우 전자 참여를 적극적으로 활용하고 있는데, 이 이유로 두 사례를 전자민주주의로 분류하게 되면 시민의회나 직접입법으로서 각각이 가지는 더 핵심적인 속성이 가려질 우려가 있다. 그렇다면 ‘e-민주주의’ 혹은 ‘전자 참여’는 하나의 독립된 유형이 아니라, 여러 유형과 결합할 수 있는 참여의 방식 내지는 양상의 문제로 이해하는 것이 낫다.

이어서 김의영 외의 유형화는 분류의 기준 및 근거에 대한 명시적인 토론 없이 몇 가지 중요한 혁신의 무리를 나열하는 한계가 있다. 언급되는 네 가지 유형이 같은 수위에서 논의될 수 있는 성격의 것들인지도 불분명하다. 예컨대 지방선거 투표율이 과연 ‘대의제 정치’라는 유형을 경유해 ‘시민정치’의 한 지표로 활용될 수 있을지 의문이고, 사회단체 참여, 자원봉사 활동, 사회적 신뢰 등을 통해 측정

되는 ‘사회적 자본’의 경우 시민정치의 ‘유형’이라기보다는 ‘조건’ 내지는 ‘환경’으로 간주하는 것이 더 적절해 보인다. ‘사회적 경제’ 또한 중요한 흐름이지만 이것이 과연 시민정치 혹은 민주적 혁신의 중심적인 유형 중 하나로 분류될 수 있을지에 대해서는 정당화가 필요하다.

두 해외 학자의 경우 중에서는 엘스텝·에스코바보다는 스미스의 분류가 더 간결하고 체계적이다. 우선 엘스텝·에스코바가 제시하는 ‘시민투표와 시민발의’는 스미스의 ‘직접입법’의 하위 분류로 포함하는 것이 좋다. 그리고 참여예산제는 미니공중과 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 미니공중, 직접입법 등을 모두 협력적 거버넌스의 하위 유형으로 간주할 수 있다는 문제가 있다. 요컨대 지금까지 국내외에서 제시된 대표적인 유형화 모두 몇 가지 지점에서 수정과 보완이 필요하다.

2. 민주적 혁신의 유형화

이상의 토론을 바탕으로 우리는 아래 <표1>과 같은 새로운 유형화를 제시한다.⁵⁾ 우선 다양한 사례를 나열하기만 하는 방식에서 벗어나, 이들이 우선적으로 추구하는 핵심적인 가치 셋을 분류의 기준으로 제시한다. 이 세 가치는 각각 ‘참여’, ‘숙의’, ‘직접’이다.⁶⁾ 이러한 유형화의 시도는 민주적 혁신의 기반을 이루는 세 이론적 흐름인 참여민주주의, 숙의민주주의, 직접민주주의의 분류와 잘 조응하지만 그렇다고 해서 완전히 일치하는 것은 아니다. 이에 대해서는 아래에서

5) 이 표의 내용이 민주적 혁신의 모든 사례를 남김없이 포괄한다는 취지는 아니다. 관련하여 아래 각주 9)도 참고.

6) 익명의 심사자께서 이 셋에 더해 ‘대표(성)’의 문제를 고려해야 한다는 의견을 주셨다. 타당한 제안이지만 민주적 혁신의 정치이론을 다루는 다음 논문에서 본격적으로 토론하는 편이 적절하다고 판단하였다.

부연하기로 한다.

〈표 1〉 민주적 혁신의 중심 가치와 대표 유형

중심적 지향	대표 유형	대표 하위유형	국내 대표 사례
참여적	민회	참여예산제, 타운홀 미팅	참여예산제, 주민자치회
숙의적	미니공중	공론조사, 시민의회, 합의회의, 시민배심원, 계획위원회	공론화위원회, 합의회의, 시나리오 워크숍
직접적	직접입법	시민투표, 시민발의 ⁷⁾	주민발의, 주민투표, 국민동의청원 ⁸⁾

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. 예컨대 제도 설계에서 중요하게 검토해야 할 선택지로는 설계 및 시행 주체(정부, 정당, 이익집단, 학계와 전문가, 시민사회 등), 시행 단위(지방, 국가, 초국

7) 우리는 referendum과 citizens' initiative(혹은 popular initiative)의 번역으로 각각 ‘시민투표’와 ‘시민발의’를 선택한다. 전자의 경우 통상 ‘국민투표’ 혹은 ‘주민투표’로 옮겨지고, 후자의 경우 ‘국민발안’, ‘민중발안’, ‘주민발안’ 등 다양한 명칭이 사용된다. 하지만 ‘시민투표’와 ‘시민발의’를 통칭으로 하고, 시행 단위를 강조할 필요가 있는 경우 ‘국민투표’ 내지는 ‘주민투표’ 등으로 구별해 부르는 것이 좋다.

8) 여기에서 우리는 국민동의청원을 직접입법의 국내 주요 사례로 분류했지만 이는 다소 논쟁적일 수 있는 문제이다. 시민투표와 시민발의는 스위스의 직접민주주의로부터 비롯된 것으로 입법 및 정책결정 과정에 시민들의 직접 참여를 허용하는 제도인데 반해, 청원제도는 영국의 의회 중심 대의민주주의를 보완하기 위해 고안된 제도로서 시민적 권리의 수준과 대의민주주의와의 관계 등에서 차이가 있다. 다만 제도의 기원과 원리의 차이에도 불구하고 실제 운영 양상과 효과에서는 유사한 측면이 많고, 특히 최근 독일, 호주, 스코틀랜드 의회 등이 도입한 e-청원제도 등 혁신 사례들은 핀란드의 의제형 시민발의 제도와 여러 공통점이 있다는 점에서 함께 고려할 수 있다고 본다(서현수 2019).

가 단위 등), 참가자 선정 방식(선거, 자기 선택, 무작위 선출 등), 숙의와 참여 방식(대면, 비대면, 혼합 등), 지위와 결과물의 성격(의제 발굴, 의제 설정, 권고, 결정, 사후 평가 등), 지속성과 제도화의 정도(일회성 행사에서 강한 제도화까지) 등을 들 수 있다. 이러한 구체적 선택지를 기준으로 전체의 분류를 시도하게 될 경우 논의가 지나치게 복잡해지면서 초점이 흐려질 우려가 있다. 이상을 염두에 두고 아래에서는 유형화의 기준이 되는 세 가치에 대해 먼저 설명하고, 각각의 지향을 가장 잘 구현하고 있는 대표적인 유형과 하위 유형 및 국내의 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 포용성(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 타운홀 미팅 등의 하위유형을 들 수 있다. 국내에서도 참여예산제가 중앙과 지방에서 확대되고 있고, 지방에서는 그 편차가 크기는 하지만 주민자치회가 상당히 활성화된 경우도 찾아볼 수 있다. 이러한 민회는 특별히 초대받지 않더라도 원하는 시민은 누구나 참가할 수 있다는 점에서 정해진 절차를 통해 참여단을 선발하는 공론화위원회 등 미니공중과 다르다. 참여의 문턱을 최대한 낮게 설정

하고 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 지향 전반을 대표하지는 않는다. 잘 알려진 것처럼 숙의민주주의의 내부적 다양성은 상당한데(Bächtiger et al. 2018), 이 분류에서 제시되는 ‘숙의’는 합리적인 토의와 근거에 기반한 의사 결정을 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 ‘미니공중’이라고 할 수 있다(Setälä and Smith 2018). 미니공중의 주요 하위 유형으로는 공론조사, 시민의회, 합의회의(consensus conferences), 시민배심원(citizens' juries), 계획위원회(planning cells) 등을 들 수 있다. 한국의 중앙 및 지방정부에서 꽤 자주 시행되고 있는 공론화위원회는 공론조사를 기본으로 시민의회와 합의회의의 일부 특징을 결합한 혼종으로 볼 수 있다. 국내에서 공론화 과정과 연계하거나 혹은 별도의 절차로 합의회의나 시나리오 워크숍을 시행하는 경우도 드물지 않다.

마지막으로 ‘직접’의 가치는 참여하는 시민들의 영향력과 결정권을 강조한다. 그간 정치 엘리트들에게 위임되었던 정치적 결정권의 일부를 일반 시민들이 직

접 행사함으로써 집합적 자기지배라는 민주주의의 이상에 한 걸음 가까이 다가 가려는 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 정치과정의 근간을 유지하면서 ‘직접’의 요소를 실질적으로 도입하는 것이 충분히 가능하다.

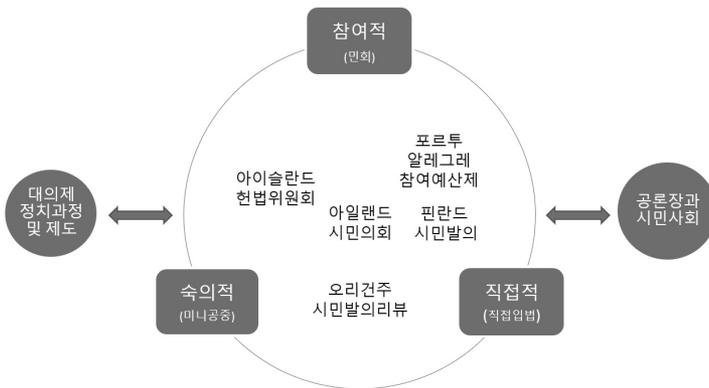
‘직접’의 가치를 우선적으로 추구하는 대표적인 유형으로 직접입법을 들 수 있고, 시민투표와 시민발의가 가장 두드러지는 하위 유형이다. 이 중 시민발의와 관련해서 앞서 언급한 스미스의 경우 시민투표와 연계된 완전형 시민발의(full-scale initiatives)만을 포함하고 있으나, 우리는 시민투표와 연계되지 않는 의제형 시민발의(agenda-type initiatives)도 의제 설정 기능과 직간접적 정책 효과 등을 고려할 때 직접입법의 하위 유형에 포함해야 한다고 본다. 아래 소개하는 핀란드의 시민발의 제도가 의제형 발의의 대표적 사례이다. 국내에서도 고르지 않지만 지자체 단위에서 주민발의와 주민투표 제도가 시행되고 있으며, 아직 충분한 제도화의 단계에 이르지 못한 국회의 국민동의청원도 부분적으로 직접입법의 기능을 수행한다고 볼 수 있다.

3. ‘혼종’과 ‘연계’

이상의 토론에서 도출된 <표 1>과 같은 유형화는 체계적이고 일목요연한 분류가 가능하다는 장점이 있다. 하지만 자칫 ‘예/아니오’ 형식의 경직된 분류에 갇히는 문제가 있다. 예컨대 공론화위원회처럼 동일한 미니공중의 유형 내에서도 ‘숙의’의 정도에서 상당한 차이를 보일 수 있고, 참여예산제의 경우에도 설계

와 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



<그림 1>은 민주적 혁신의 환경을 형성하는 대의제 정치과정과 공론장 및 시민사회도 포함하고 있다.⁹⁾ 혁신의 계기들이 이 두 영역과 어떻게 상호작용 하는

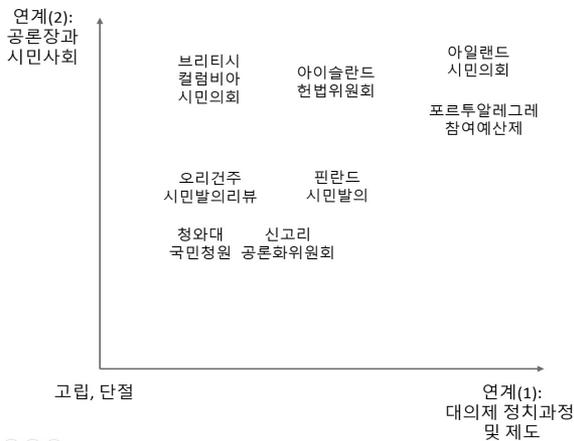
9) 하지만 엄밀히 말해 <그림 1>에 등장하는 ‘대의제 정치과정’과 ‘시민사회’가 민주적 혁신의 영역 바깥에 위치한다고 보아서는 안 된다. ‘시민참여를 통한 대의제 쇄신’이라는 개념의 중핵을 충족할 경우 혁신이 시도되는 공간은 대의제 제도배열 혹은 시민사회의 내부일 수도 있기 때문이다. 앞서 언급한 ‘연결행동’이 이 경우에 해당한다.

지는 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. 예컨대 정부가 참여포럼의 설계와 구성 단계에서 적극적으로 관여하고 그 결과물이 공식적, 비공식적 구속력을 갖도록 하는 방법이 있다. 시민의회에서 도출된 안을 의회에서 심의하고 결정하는 경우에서처럼 속의와 결정의 여러 단계를 분담하는 것도 가능하다. 이런 방식의 명시적 연계가 아니더라도 참여포럼의 활동이 정당, 의회, 행정부 등에 입장 정립과 정당화의 압력을 가함으로써 간접적이지만 효과적인 영향력을 행사할 수도 있다.

<그림 2>는 방금 말한 ‘연계’의 방식과 정도를 시각화하여 몇몇 중요한 사례를 배치하고 있다. 이어지는 V에서 각각의 사례에 대한 토론을 통해 ‘혼종’과 ‘연계’의 중요성을 다시 강조하고자 한다.

<그림 2> ‘연계의 방식과 정도에 따른 민주적 혁신의 주요 사례

분류



마지막으로 지금까지 제시한 분류 기준 및 ‘혼종’과 ‘연계’에 대한 토론이 반드시 이 각각의 가치가 추구되는 정도가 크면 클수록 좋다는 규범적 지향을 전제하는 것은 아니라는 점을 덧붙여야 한다. 예컨대 참여한 갈등 사안을 다루는 숙의포럼이 폭넓은 참여를 내세우면서 정작 이해관계 당사자를 상대적으로 소홀히 한다면 결과물의 합리성과 수용성을 확보하기가 쉽지 않을 것이다. 미니공중에 어느 정도의 결정 권한을 어떤 방식으로 부여할 것인가에 대해 합의된 바가 없다는 사실도 ‘직접’의 가치를 모든 맥락에서 극대화하는 것이 능사는 아니라는 점을 보여준다. ‘연계’의 문제에서도 마찬가지다. 예컨대 의제 발굴을 위한 브레인스토밍 성격의 포럼이 운영된다면 이것을 굳이 사회 전체에 널리 공론화하거나 의회의 심의로 직결할 필요는 없을 것이다. 또 숙의포럼의 운영에서 이익집단이나 정치권의 불필요한 개입을 막고 숙의의 질을 높이기 위해서 특정 단계에서 양방향의 연계를 보류하는 것이 도움이 될 수 있다. 요컨대 각각의 가치를 어느 정도로 추구할 것인지, 대의제 및 공론장과의 연계를 어느 정도로 설정할 것인지는 사안의 성격, 구체적인 맥락, 참여포럼의 목적 등에 따라 다르게 설정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 참여, 숙의, 직접의 세 요소를 충분히 검토하고 대의제 정치과정 및 시민사회와 세심하게 연계하는 것이 고립된 시도에 머무르는 것보다 참여포럼 내부의 동학을 활성화하고 사회 전체에 대한 영향력과 정당성을 제고하는 데에 도움이 될 것이라 예상할 수 있다.

V. 주요 사례

지금까지 우리는 국내외의 연구를 검토하면서 민주적 혁신의 새로운 개념화와 유형화를 시도하였다. 이제 마지막으로 민주적 혁신의 지향과 이론적 논점을 비교적 잘 드러내는 해외 사례와 지금까지 시도된 국내의 주요 사례를 선별하여 토론한다.

1. 해외의 주요 사례

위 <그림 1>과 <그림 2>는 지금까지의 분류와 논점을 예시할 수 있는 주요 사례를 담고 있다. 아래에서는 이 사례들에 대한 기본적인 맥락과 정보를 제공하고, 각각에서 향후 연구와 실천을 위해 중요하게 참고해야 할 요소를 소개한다. 본격적인 분석과 평가를 위해서는 물론 여기서 제시되는 것보다 훨씬 깊이 있는 연구가 필요하지만, 이 정도의 개관으로도 특히 ‘혼종’과 ‘연계’의 문제를 비롯한 중요한 논점에 대한 환기가 가능하다.

1) 포르투 알레그레 참여예산제(Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil)

1989년부터 시행되고 있다. 당시 집권한 노동자당의 주도로 시작되었고, 특히 지역의 저소득층과 여성, 청년, 노동자, 농민 등 그간 정치과정에서 소외되었던 주민들을 넓게 참여시키려는 노력을 기울였다. 참여한 시민들이 여러 단계에 걸쳐 지방정부의 예산과 경제 정책에 대한 폭넓은 결정권을 행사했다. 교육, 보건, 기반시설 등에 걸쳐 광범위한 개혁조치로 이어졌고, 예산의 투명성 확보, 세금 회피 문제 완화, 부패 감소 등의 효과로 이어졌다는 보고도 많다(Abers 2000; Touchton and Wampler 2014). 남반구에서 시작해 북반구로 확산된 희귀한 민주적 혁신 사례로서 ‘풀뿌리 민주주의’, ‘사회정의’, 그리고 ‘시민 통제’(citizen control)의 세 가지 기본 원칙이 강조된다(Sintomer et al. 2008, 167).

포르투 알레그레의 사례는 세 가지 지점에서 매우 흥미롭고 중요하다. 첫째, 앞에서 이미 소개하였듯이 시민참여가 날개의 정책에 권고하고 결정의 정당성을 높여주는 좁은 임무를 수행하는 데에 그치지 않고, 사회정의의 근본적인 사안을 포괄적으로 토론하고 결정하면서 변혁을 끌어내는 주체가 될 수 있다는 점을 보여주는 가장 좋은 사례 중 하나이다. 이러한 성격은 이후 세계 각지에 이식되어 시도되고 있는 참여예산제와 상당한 차이를 보인다. 다른 지역의 참여예산제에

서는 시민들의 참여가 당연한 권리로서 모두에게 열려 있는 것이 아니라 주최측이 정한 기준에 따라 특별히 선발되어 운영되는 경우가 많고, 그나마 참여하게 된 시민들도 행정관료나 정치인들이 실질적인 결정을 내리기 전 단계에서 여론의 향방과 관련된 정보를 제공하거나 정책적 조언을 하는 역할에 그치는 것이 일반적이다(Pateman 2012).

둘째, 이 관찰을 확장하여 ‘혼종’의 측면에서 포르투 알레그레의 참여예산제와 이후 다른 지역의 참여예산제를 비교하면, 하나의 유형 내에서도 ‘참여’, ‘숙의’, ‘직접’ 각각의 목표가 다양한 수위에서 결합된다는 점을 알 수 있다. 포르투 알레그레의 경우는 이 세 가지 중에서도 ‘참여’와 ‘직접’이 상당히 높은 수준에서 달성되었고, ‘숙의’의 정도도 낮지 않았다는 것이 관찰자들의 거의 공통된 견해이다. 하지만 다른 국가의 사례는 대체로 ‘참여’와 ‘직접’의 폭이 훨씬 좁게 설정되고, ‘숙의’가 진정성 있게 이루어졌다고 보기 어려운 경우도 많다(Baiocchi and Ganuza 2017; Sintomer et al. 2008).

셋째, 포르투 알레그레의 참여예산제는 선거를 통한 대표를 넘어서는 정치적 대표 메커니즘이 체계적으로 작동한 사례이기도 하다. 정치인이나 관료가 아니라 시민들이 직접 선출한 시민대표가 여러 단계에서 상당한 결정 권한을 행사하였고, 그것이 가시적인 성과로 연결되었다. 당시 브라질에는 ‘위임 민주주의’(delegative democracy)의 관행과 세계 최고 수준의 소득 격차 속에서 대의기구들이 제대로 작동되지 않는 맥락이 존재했는데, 참여예산제가 도시 정부 수준에서 이를 극복하기 위한 하나의 효과적인 참여민주주의적 채널을 제공했던 것이다.

2) 아일랜드 시민의회(Ireland's Citizens' Assembly)

2008년 금융위기 이후 고조된 정치체제 전반에 대한 시민들의 불만과 헌법개혁 요구 등을 연속적 형태의 숙의민주주의 실험을 통해 풀어간 사례로서, 의회 등 대표기구와 미니공중의 ‘연계’, 숙의민주주의와 직접민주주의 요소의 ‘혼종’,

시민의회의 상설화 전망 등과 관련해 중요한 시사점을 여럿 제공한다. 아일랜드 시민의회는 2011년 이후 성격을 다소 달리 하면서 네 차례에 걸쳐 운영되었다. 1차(2011년)는 시민사회와 학자들의 주도로 실험적 프로젝트로 진행되었다. 2차(2012-2014년)는 정부 주도로 학계 및 시민사회와 협의를 거쳐 헌법 회의(Convention on the Constitution)의 형태로 운영되었는데, 무작위 선발된 66명의 시민대표와 여러 정당을 대표하는 33명의 정치인, 그리고 1명의 의장(당시 국회의장)으로 구성되었다. 3차(2016-2018년)는 99명의 무작위 선발된 시민대표와 1명의 의장(전 대법관)으로 구성된 시민의회로 운영되었고, 4차(2019-2021년)는 의회 주도로 성평등에 관한 시민의회가 설치되었다. 지금까지 다뤄진 의제도 정치, 경제, 사회의 넓은 영역에 걸쳐 있는데, 특히 여기서 도출된 권고안 중 동성 결혼 허용, 신성모독 폐지, 낙태 금지 조항 폐지 등은 국민투표에서 통과되어 헌법개정으로 연결되었다(Devaney et al. 2020; Farrel and Suiter 2019; Suteu 2015).

아일랜드 시민의회도 몇 가지 측면에서 상당히 흥미롭다. 특히 ‘혼종’과 ‘연계’의 관점에서 좋은 참고가 된다. 자주 언급되는 다른 시민의회 사례에 못지않게 높은 ‘숙의’의 질을 보여준 것은 물론이고, 미니공중이 결여하기 쉬운 ‘직접’과 ‘참여’를 확보하기 위한 설계와 운영이 돋보인다. 우선 ‘직접’의 측면에서 시민투표와 연계된 설계가 효과적이었다. 시민의회 참여단이 직접적인 결정권을 행사한 것은 아니지만 충분한 숙의를 거친 개정안을 제출하였고, 이들 중 일부가 국민투표에서 통과되면서 결과적으로 상당한 영향력을 행사하였다. 이어서, 소규모 미니공중의 형태였기 때문에 포럼 내부의 구성 자체로는 ‘참여’의 정도가 높지 않았다. 하지만 시민의회의 논의가 공론장에 활발히 연계되고 시민사회의 동원으로 연결되면서 이러한 결핍이 간접적으로나마 보완되었다고 볼 수 있다. 요컨대 아일랜드 시민의회는 ‘혼종’과 ‘연계’의 두 관점에서 상당한 성과를 거둔 사례라고 볼 수 있다.

네 차례의 실험이 전개되는 동안 운영과 참여 주체의 면에서도 다양하게 진행

되었는데, 특히 2차에서처럼 정치인들이 함께 참여하는 경우가 전적으로 일반 시민들로 구성된 경우와 어떤 차이를 보이는지에 관한 연구도 중요하다. 마지막으로 시민들의 직접 참여를 통해 동성결혼 합법화나 낙태죄 폐지와 같이 굵직한 사안도 의제화하고 숙의할 수 있다는 점을 보여준 사례로도 중요하다. 아일랜드 시민의회는 팬데믹 상황 속에서도 온라인 플랫폼 등을 활용해 지속적으로 활동했고, 2020-2021년 기후위기 해법 모색을 위한 프랑스 시민의회와 영국 시민의회 등의 실험에도 영향을 미쳤다.¹⁰⁾¹¹⁾

3) 아이슬란드 헌법회의(Iceland's Constitutional Council)

아일랜드 시민의회 설립과 운영에 중요한 영감을 제공한 사례로 2009-2012년 동안 여러 단계에 걸쳐 운영되었다. 아이슬란드와 유사하게 2008년 경제위기 이후 헌법 개정에 대한 국민적인 요구가 분출하자 2009년 풀뿌리 시민단체 연합인 ‘앤트힐’(Anthill)의 주도로 무작위 선택된 일반 시민대표 900명과 이익단체 및 기관 대표 300명으로 구성된 시민의회(National Forum)가 설립되었다. 시민의회는 금융위기 이후 아이슬란드의 미래를 새롭게 전망하면서 대안적 사회계약 체결을 위한 헌법 개정의 방향을 숙의하고 그 결과를 공표하였다. 이 흐름을 반영해 2010년 아이슬란드 의회는 헌법회의 설립에 관한 법률을 통과시켰다. 동시에 법률은 헌법위원회(Constitutional Committee)의 설립과 2차 시민회의 설립

10) 아일랜드 시민의회에 큰 영향을 준 유사한 형태로 캐나다 브리티시 컬럼비아 시민의회를 들 수 있다. 시민의회 중 꽤 성공적인 경우로 가장 많이 연구되고 널리 소개된 사례이다. 여기에서도 ‘숙의’의 가치가 가장 우선적이었지만, 주민투표와 연계되면서 ‘직접’의 가치를, 활발한 지역 순회 공청회, 언론 보도, 보고서 등을 통해 공론장과 연계되면서 ‘참여’의 가치를 상당히 보완하였다. 정당 및 의회가 관여하지 않는 방식으로 진행된 것에 대한 평가는 엇갈린다. 복잡한 정치개혁 의제 중 하나인 선거제도에 대해 일반 시민들이 충분히 좋은 토론을 하고 숙고된 판단에 이를 역량이 있다는 점을 보여준 성과도 중요하다.

11) 비교적 최근(2019-2020)에 실시되어 관련 연구가 아직 많이 누적되지는 못했지만, 프랑스의 기후변화 시민의회(CCC: Convention Citoyenne pour le Climat)도 그 주제와 운영에 있어서 주목해야 할 사례이다. (<https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>)

및 운영 방안을 포함했다. 이에 따라 2010년 무작위 선택된 2차 시민의회(950명)가 구성되었고, 1차 시민의회의 숙의 결과를 토대로 헌법 개혁 방안을 숙의하였다. 2011년 4월 헌법위원회의 검토를 거쳐 전면적 헌법 개혁을 요구하는 새로운 권고안을 담은 보고서가 제출되었고, 그 사이 헌법회의의 위원들에 대한 선거가 이루어졌다(2010년 10월). 선거를 통해 25명의 위원이 선출되었는데, 그중 직업 정치인으로 분류될 수 있는 경우는 2명이었다.

헌법회의의 집중적인 숙의를 통해 헌법 개정안을 직접 작성하였는데, 이 과정에서 소셜미디어 플랫폼을 비롯한 다양한 의사소통 채널을 통해 시민들과 상호작용을 벌인 점이 인상적이다. 그 결과 총 360개 이상의 제안과 3,600개 이상의 의견이 접수되었다. 이러한 과정을 거쳐 직접민주주의적인 시민발의와 시민투표제도 도입 등을 포함한 헌법개정안이 마련되었고, 2012년 10월 자문적 성격의 국민투표에 부쳐져 2/3 이상의 높은 지지를 받았다. 그러나 의회 임기가 종료되면서 의회에서 헌법개정안 승인이 이루어지지 않았고, 총선을 통해 새로 설립된 의회에서는 정당 간 세력 관계가 다시 변화하면서 결국 개정안의 의회 통과가 수포로 돌아갔다. 헌법회의와 국민투표가 지닌 자문적 성격의 한계로 인해 결국 제도권의 벽을 넘지 못한 것이다. 그러나 아이슬란드의 헌법 개정 과정은 투명하고 공개적인 운영과 소셜미디어를 통한 활발한 의견 청취 등으로 상당한 주목을 받았다(Landemore 2015; Suteau 2015).

아이슬란드의 사례 또한 ‘숙의’에서 높은 수준을 보여준다. 하지만 특히 주목할 만한 부분은 미니공중에서 결핍되기 쉬운 ‘참여’의 통로인데, 소셜미디어를 활용해 위원회 밖 시민들의 의견을 적극적으로 구한 점이다. 전체 과정을 면밀히 관찰한 랑드모어(Hélène Landemore)는 이 절차가 헌법 개정안의 내용과 질에 중요한 영향을 미쳤다는 점을 강조하면서 ‘크라우드소싱 민주주의’(crowdsourcing democracy)라 명명하기도 한다(Landemore 2015). ‘직접’의 측면에서는 평가가 엇갈린다. 개정안을 작성하여 국민투표에 부치고 2/3 이상의 지지를 끌어낸 것은 중요한 영향력의 증거로 충분하다. 하지만 애초의 설계에 따라 의회에 최종적인

결정 권한이 부여되었는데, 보수정당들과 정치 엘리트들의 반대로 의회가 결국 국민투표 결과에 대해 제대로 심의하지도 않고 폐기한 것은 아쉬운 부분이다. 즉 시민사회의 토의를 촉발하고 충실히 반영했다는 점에서는 긍정적인 평가를 받을 수 있지만, 대의제 정치과정과의 연계가 어떤 방식으로 이루어져야 하는지에 대해서는 물음표를 남긴 시도이다. 마지막으로 시민참여단이 제출한 개정안이 법률 전문가들이 제출한 안에 견주어 내용적으로 특별히 부족하지 않다는 평가가 많았는데, 이는 앞서 소개한 다른 사례들과 더불어 일반 시민들의 참여를 통해 광범위한 정치, 행정개혁을 시도하는 것이 무모하지 않다는 점을 또한 보여 준다.

4) 핀란드 시민발의(Finland's Citizens' Initiatives)

2012년 헌법 개정과 별도 입법을 통해 도입된 이후 10년 가까이 시행되고 있다. 핀란드는 국가 수준에서 시민발의제를 도입한 첫 북유럽 국가이다. 북유럽 국가들은 모두 정당 중심의 강한 대의민주주의를 운영하고 있는데, 의회와 정부에 대한 신뢰가 여전히 높고 입법 및 정책 결정 과정도 폭넓은 협의적, 참여적 거버넌스에 기반해 이루어진다. 그러나 최근 북유럽에서도 민주주의의 위기 현상에 대한 우려가 증가해왔고, 새로운 형태(직접적, 개인적, 온라인 기반)의 시민 참여 제도의 도입 필요성에 대한 공감대가 넓게 형성됐다. 2012년부터 유럽연합 차원의 초국가적 시민발의제도(ECI: European Citizens' Initiatives)가 시행된 것도 핀란드의 시민발의제 도입에 영향을 미쳤다(서현수 2019).

제도 설계 과정에서 핀란드 정부와 의회는 발의안이 의회에서 부결될 경우 자동으로 국민투표로 이어지는 스위스의 '완전형 발의제도'와 달리 '의제형 발의제도'를 선택하였다. 즉 시민발의라는 직접민주주의적 방식을 통해 설정된 의제가 국민투표가 아니라 의회 중심의 숙의로 연결되는 방식이다. 특히 정부와 민간이 운영하는 온라인 플랫폼을 통해 발의 준비 단계에서부터 폭넓은 온라인 시민 숙의가 가능하고, 발의, 서명 모집, 관련 정보제공 등도 이루어진다. 지금까지 이

제도를 통해 발의된 법안 중 동성결혼 합법화 등 세 건이 실제 입법으로 이어졌다.

직접입법의 한 사례로 ‘직접’의 관점에서는 특별히 새롭지 않은 의제 설정 기능에 집중된 제도이다. 그러나 ‘참여’ 면에서 중요한 참고가 되는데, 서명 모집을 포함해서 온라인 플랫폼을 적극적으로 활용하는 방식이다. 전통적인 방식의 시민투표나 시민발의 과정이 강한 이해관계와 풍부한 자원을 가진 행위자들의 적극적인 활동으로 왜곡 내지는 편향되기 쉽다는 비판이 많다. 그러나 핀란드의 온라인 방식은 그러한 문제를 적어도 부분적으로 해소할 가능성을 보여준다. 이에 더해 시민사회의 활발한 대응과 새로운 시민 행동주의의 확산으로 연결된 것도 흥미롭다. ‘숨은’ 의제의 공론화, 의회-시민사회 간 역동적 커뮤니케이션 증진, 장기적 관점의 정책 실현 등 간접적인 방식의 정책 효과도 높은 것으로 평가된다. 이러한 동학이 정당과 의회가 관련 사안에 대해 진지하게 논의하고 입장을 정하도록 압력을 가해, 공식적인 정치과정과도 간접적이지만 효과적으로 연계되는 결과로 이어지고 있다(서현수 2019).

5) 오리건주 시민발의리뷰(Oregon’s Citizens’ Initiative Review)

주민투표가 이루어지는 과정에 공적 숙의의 요소를 강화하기 위해 2011년부터 미국 오리건 주의회가 주법률의 개정을 통해 도입한 제도이다. 20명 남짓의 시민배심원단이 무작위 선발되어 주민투표 사안의 쟁점에 대해 전문가들의 조력을 받아 함께 배우고 토론한다. 그 결과물을 ‘시민의견서’(Citizens’ Statement)라는 이름으로 정리해 전체 유권자들에게 송부한다. 조사에 따르면 실제 투표자 중 40% 이상이 이 의견서를 회람 및 참고하여 의사를 결정했다고 응답했다. 단순한 찬반의 비율뿐만 아니라 사안의 판단에 필요한 정보와 각 입장의 근거를 담고 있는 의견서가 시민들에게 신뢰할 만한 판단의 자료가 되고있는 것이다 (Gastil et al. 2018; Warren and Gastil 2015).

핀란드의 시민발의 제도가 ‘참여’ 측면에서 특히 유용한 사례라면, 오리건주의 시민발의리뷰는 ‘숙의’의 관점에서 중요하다. 즉 ‘직접’의 가치가 강조되면서 포

플리츠적 동원과 여론몰이에 취약하다는 평가를 많이 받는 직접입법 제도에 ‘숙의’의 요소를 적극적으로 결합하려는 의식적인 노력이다. 특히 미국 캘리포니아 주나 영국의 브렉시트 결정 등의 사례가 대표적으로 ‘토의 없는 주민투표’라는 비판을 받았다면(안성호 2018), 오리건주의 사례는 시민투표의 취지를 훼손하지 않으면서 창의적인 제도 설계를 통해 전통적인 방식에서 부족한 ‘숙의’의 요소를 대폭 강화하는 것이 충분히 가능하다는 점을 잘 보여준다. 이러한 ‘혼종’의 시도가 공론장의 논의 폭과 질을 높이는 효과도 중요하다. 또 제도의 이전가능성(transferability)도 높아서 최근 미국의 아리조나, 콜로라도, 메사추세츠 등 여러 주가 유사한 제도를 도입하고 있다. 마지막으로 오리건주의 사례는 큰 틀의 제도 변화나 지나치게 많은 자원의 투입을 필요로 하지 않는 온건한 개혁으로도 상당히 유의미한 혁신적 성과를 가져올 수 있다는 것을 보여준다는 점에서도 참고할 만하다.

2. 국내의 주요 사례

비교적 성공적으로 진행된 해외 사례에 비추어 볼 때, 지금까지 국내에서 시도된 민주적 혁신의 사례는 몇 가지 지점에서 보완과 확장이 필요해 보인다. 우선 유형에 있어서 참여예산제, 공론화위원회, 온라인 청원 등에 국한되고 있다. 단적으로 해외에서 상당한 성과를 보여준 것과 유사한 방식의 시민의회가 밀도 있게 진행된 사례를 찾기 쉽지 않다. 맥락과 사안의 성격을 신중히 고려하는 창의적인 설계와 운영을 위한 노력이 필요하다. 국내의 많은 시도가 준비 단계에서 충분한 시간을 갖지 못하고 관주로도 진행되면서 앞서 제기한 ‘혼종’과 ‘연계’의 문제에서 취약한 경향을 보이는 점도 아쉽다. 이런 경험이 누적된다면 민감한 사안에 대한 정치적 책임 회피를 위해 시민참여를 도구화한다는 익숙한 비판에 직면하면서 자칫 혁신의 동력 자체를 상실할 우려가 없지 않다. 이러한 문제의식 하에 아래에서는 국내의 참여예산제, 공론화위원회, 온라인 청원 중 대표적인 경우의 가능성과 한계를 토론한다.

1) 주민참여예산제도와 국민참여예산제도

국내에서 참여예산제는 2003년 광주광역시 북구가 처음 도입하였고, 이후 여러 지방자치단체가 유사한 제도를 운영하면서 확산되었다. 2011년 「지방재정법」이 개정되면서 주민참여예산제도가 의무화됨에 따라 모든 지자체에서 실시되기 시작했다. 이에 지방자치단체들은 참여예산제도 운영에 관한 조례를 제정하고 재정 분야의 시민참여를 확대하고 있다(윤성일·임동완 2019). 특히 서울시의 사례가 눈에 띄는데, 2019년에 별도의 「시민민주주의 기본조례」와 예산참여위원회 등 관련 기구와 온라인 플랫폼을 설립하면서 참여예산제를 적극 운용해오고 있다. 최근 서울시는 기존 주민참여예산제에 더해 독자적인 시민숙의예산 프로그램을 도입하고, 전체 예산 규모를 대폭 증액(2020년 총 6천억원, 2021년 총 1조 원 규모)하는 한편 시민참여 인원도 전체 인구의 1%에서 2%로 대폭 확대하였다(서울특별시 2021).

한편 문재인 정부 출범 이후 2018년에는 「국가재정법」이 개정되면서 국가적 수준의 ‘국민참여예산제도’가 도입되었다. 기획재정부가 운영을 주관한다. 대상 사업은 크게 제안형 사업과 토론형 사업으로 구분되며, 전자는 부처별 적격성 심사와 전문가 심의를 거쳐 발굴되고, 후자는 온·오프라인 시민 토론을 통해 발굴된다. 무작위 선발된 2천 명의 ‘예산국민참여단’의 연속적 숙의와 온라인 선호도 투표를 통해 차기년도 예산안에 반영될 최종 사업들이 결정된다. 이렇게 확정된 사업과 예산 규모는 2019년 39건 928억, 2020년 38건 1,057억, 2021년 63건 1,168억으로 증가 추세에 있다.¹²⁾

이처럼 참여예산제는 2010년대 이후 중앙과 지방 수준에서 모두 제도화된 민주적 혁신 사례로서 정부 재정 운영 과정의 투명성과 접근가능성을 증진하고, 시민참여와 숙의를 통해 재정 민주주의 발전에 기여하고 있다. 특히 최근 예산 규모와 참여 시민의 범위를 대폭 늘리고 디지털 민주주의 요소와 숙의민주주의

12) 국민참여예산 홈페이지: <https://www.mybudget.go.kr/systemIntrcn/systemIntrcnMain>, 검색일: 2021.10.4.

절차를 적극적으로 결합한 서울시의 사례와, 국가 수준의 참여예산제를 법 개정을 통해 공식적으로 도입한 중앙정부의 사례는 높은 평가를 받을 만하다. 그러나 서울시를 제외하면 중앙정부나 지자체 전체 예산 규모에 비해 참여예산의 규모가 전반적으로 미약한 수준이고, 시민참여의 폭과 방식에도 한계가 없지 않다. 이로 인해 포르투 알레그레 사례에서와 같은 사회정의 실현과 불평등 시정 효과의 측면에서 성과가 불분명하며, 빈곤 계층이나 다수의 서민 계층의 참여가 쉽지 않다는 점도 지적된다. 또 사업들에 대한 시민 속의 기간이 짧다는 점, 속의 과정의 투명성이 부족하다는 점, 지자체 간 그리고 중앙정부와 지자체 간 온라인 플랫폼의 연계가 미비한 점도 개선 과제로 지적된다(윤성일·임동완 2019; 이강원·김학린 2020: 173-185). 모범사례로 평가받는 서울시의 경우에도 최근 시장 교체 후 제도의 지속적 발전 여부를 지켜봐야 하는 상황이다. 향후 참여예산제의 규모를 대폭 확대하고, 일반 시민들의 참여 활성화 및 불평등 개선 효과 증진 등 더욱 내실 있는 발전 전략을 마련할 필요가 있다.

2) 공론화위원회

현재 민주적 혁신의 여러 유형 중에서 국내에서 가장 널리 도입된 것은 단연 공론화위원회이다. 중앙과 지방 및 정책영역을 가로질러 폭넓게 시도되고 있고, 그 공과에 대한 평가도 엇갈린다. 여기서는 전국적으로 비교적 많은 주목을 받은 신고리 공론화위원회와 ‘대입제도개편 공론화위원회’의 사례를 간략히 검토한다.

신고리 공론화위원회의 경우 포럼의 구성과 운영에 있어서는 대체로 후한 평가가 많았지만, ‘혼중’과 ‘연계’에 대한 고민이 불충분했다는 점을 지적해야 한다. 공청회 등을 통해서 시민사회의 담론과 연결하려는 노력은 높이 평가할 만하지만, 결정적으로 언론이나 학계와 실질적인 연계가 부족해 다루는 사안의 내용에 대한 정보와 근거 등이 충분히 확산되지 못한 한계를 보였다. 또 애당초 출범 당시부터 ‘권고’의 역할에 가두면서도 정부에서 시민참여단의 결정을 ‘존중’하겠다는 애매한 메시지를 보냈는데, 이것이 불필요한 혼란과 정당성 논란을 초래한

측면이 있다. 위원회에서 다루는 의제 자체가 좁게 설정되면서 당면 사안의 판단에 중요한 배경이 되는 광범위한 에너지 정책에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못했다는 점도 아쉽다.

대입제도개편 공론화위원회의 경우 사회 정책의 핵심 분야인 교육 정책의 결정 과정에 숙의민주주의 기제를 활용한 첫 사례라는 점에서 의의가 크지만, 새 행정부가 선거를 통해 공약한 개혁 의제를 책임성 있게 결정, 추진하지 않고 시민들에게 책임을 전가한 것이라는 비판도 강하게 제기되었다. 또 신고리 공론화 위원회와 유사하게 시민 숙의를 위한 미니공중의 구성과 운영을 둘러싼 다양한 쟁점도 제기되었다. 특히 대입제도 개편 방향을 둘러싼 의제 설정 과정과 채택된 의제의 적절성, 매우 복잡하고 이해가 첨예한 사안에 대한 시민 숙의 기간의 불충분함, 공신력 있는 데이터 부족과 전문가들의 적절한 역할 부재, 모호하고 일부 모순된 내용의 권고안과 정부의 최종 결정 등에 대한 다양한 비판과 논쟁이 전개되었다(서현수 외 2019; 권형구·오원탁 2020). 이는 2020년 전개된 교원양성체제 개편을 위한 공론화위원회의 실험에서도 유사한 패턴으로 반복되었다. 그러한 가운데 2022년 설립 예정인 국가교육위원회는 교육 개혁을 위한 일종의 사회적 합의 기구의 성격을 가질 것으로 전망되며, 이를 위해 시민참여와 미니공중 기반 숙의 실험을 적극적으로 추진할 것으로 예상된다.

이외에 지방정부 수준에서도 다양한 주제와 방식의 숙의민주주의 실험이 전개되고 있으나 이에 대한 체계적 평가와 대안적 제도화 방안이 아직 마련되지 못하고 있는 실정이다. 지금까지 이루어진 국내 숙의민주주의 실험의 성취와 한계에 대한 비판적 검토와 아일랜드, 프랑스 시민의회 등 해외 사례에 대한 적극적 검토에 기반한 대안적 제도 디자인이 요청된다. 이러한 종합적 검토 없이 공론화위원회를 좁은 의미의 갈등 해소와 문제해결 기구로 간주할 경우 참여포럼 자체의 위상과 역할이 모호해지면서 관 주도로 기획된 일회성 행사에 시민들이 동원되는 방식으로 굳어질 우려가 없지 않다.

3) 온라인 청원

청와대국민청원은 “국민이 물으면 정부가 답한다”는 모토를 내걸고 2017년 8월 시작됐다. 이후 4년여 동안 100만 건이 넘는 청원이 올라왔고 누적 동의자 수는 2억 명이 넘으며, 20만 명 이상의 동의를 받은 청원도 200여 건에 이른다.¹³⁾ 그 중 ‘텔레그램 n번방 사건’, ‘윤창호법’, ‘소방공무원 국가직 전환’ 등 몇몇 굵직한 사안에 대한 공론화와 입법 과정에 중요한 역할을 했다. 이러한 기여에도 불구하고 앞서 제시한 여러 논점에 비추어 한계를 보이기도 한다. 입법부나 사법부가 다루어야 할 많은 사안이 청와대로 향하는 등 대의제 정치과정과의 연계가 적절하다고 보기 어렵고, 자극적인 이슈에 대한 여론 동원과 언론 보도가 서로를 증폭시키면서 정작 사안의 내용이나 찬반의 근거에 대한 토론으로 연결되지 못하는 모습이 자주 보인다. 20만 명 이상의 서명을 모은 경우에도 청와대의 공식 답변 이상을 요구할 수 없다는 점에서 시민적 권리의 측면에서도 분명한 한계가 존재한다.

국회의 국민동의청원 제도는 입법과정과 공식적으로 연계된다는 점에서 이와 다르지만, 구체적인 연계의 방식에 대한 고민이 아직은 부족해 보인다. 청와대국민청원보다 활용도가 낮게 나타나는 한계가 있으며, 국회 심의 요건인 10만 명의 서명을 모은 경우에도 임기만료 폐기 건수가 다수로 확인되는 등 책임성과 효과성 측면에서 결함이 관찰된다. 또 대통령 탄핵 청원과 탄핵 반대 청원이 나란히 10만 명 이상의 서명 요건을 충족하는 등 진영 간 동원 정치의 플랫폼으로 활용되는 경향도 없지 않다. 한국의 맥락을 고려하되 독일과 스코틀랜드 의회의 e-청원제도, 핀란드의 시민발의 등 해외 사례를 적극적으로 참고하면서 보완 및 확장 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다.

13) 청와대국민청원 홈페이지: <https://www1.president.go.kr/petitions>, 검색일: 2021.10.14.

VI. 맺음말

포퓰리즘에 대한 논의를 중심으로 ‘민주주의의 위기’에 대한 담론이 빠르게 팽창하고 있다. 그런데 이 담론을 주도하는 많은 분석가들이 제시하는 처방은 대체로 대의민주주의의 원리를 상기하고 그 정상성을 회복하는 데에 초점을 맞추고 있다(최장집 2020; Levitsky and Ziblatt 2018; Mounk 2018; Müller 2021). 그러나 이 논문이 다룬 민주적 혁신의 다양한 시도는 이러한 ‘복원’의 관점이 문제의 진단과 방향성 설정에서 불충분하다는 인식을 공유한다. 전통적인 대의제 정치가 다층적인 사회, 경제, 문화, 기후적 도전에 직면해 근본적인 한계를 노정하고 있다는 징후가 충분히 누적된 상황에서 민주적 혁신은 필요에 따라 기존의 정치과정을 보완하고, 또 많은 부분에 있어서 그것을 과감히 확장 및 변혁하고자 한다. 이를 위한 정치적 상상력과 이론적 자원, 대안적 제도 설계의 실험은 이제 현대 정치학의 중심에 자리하기에 손색이 없을 정도로 충분히 축적되었다는 것이 우리의 판단이다.

이 논문은 민주적 혁신의 이론과 실천에 대한 종합적인 연구의 출발점으로서 우선 개념과 유형의 문제를 다루었다. 이를 바탕으로 앞으로 크게 두 방향의 심도 있는 연구가 필요하다. 첫 번째는 민주적 혁신의 정치이론을 다지는 작업이다. 여기에는 이 논문에서 괄호 친 상태로 남겨둔 현대 민주주의의 위기와 한계에 대한 분석에서부터 민주적 혁신의 지향과 원리, 그리고 대의제 정치와의 관계 등을 설정하는 중요한 문제가 포함된다. 두 번째는 이러한 작업을 통해 준비된 개념과 이론적인 관점을 국내외의 여러 사례에 대한 밀도 있는 연구와 접목하여 중범위의 분석틀을 개발하고 제도화를 위한 구체적인 지침의 개발로 연결하는 것이다. 민주적 혁신의 개념, 이론, 분석틀, 사례를 종합한 연구가 정치개혁의 방향성 모색을 위한 하나의 준거를 제시하고 구체적인 실천과 제도화를 견인할 수 있는 길잡이 역할을 할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김범수·조화순. 2021. “시민참여형 전자입법을 통해 본 민주주의 제도 혁신.” 『21세기정치학회보』 31권 2호, 105-127.
- 김상준. 2017. “‘시민정치 헌법화’의 경로와 방법: ‘시민의회’를 중심으로.” 『법과사회』 54집, 1-33.
- 김은주. 2020. “숙의 민주주의와 공공갈등의 해결.” 『분쟁해결연구』 18권 3호, 5-32.
- 김의영·미우라 히로키·김다진·유지연·연준한·이경수·임기홍·홍지영. 2015. “서울시 25개 자치구 시민정치 지표 분석.” 『동네 안의 시민정치』, 김의영 외. 서울: 푸른길.
- 김정인. 2018. “숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구.” 『한국공공관리학보』 32집 1호, 133-160.
- 김주형. 2018. “숙의와 민주주의: 토의민주주의의 관점에서 본 공론화위원회.” 『현대정치연구』 11권 3호, 69-104.
- 서복경. 2018. “한국정치는 숙의형 조사를 어떻게 변형시켰나: ‘신고리 5.6호기’, ‘대통령 개헌안’, ‘대입제도개편안’ 사례를 중심으로.” 『시민과 세계』 33집, 1-44.
- 서울특별시. 2021. 『서울시 시민참여예산 백서: 2020 시민참여예산제 돌아보기』, 서울특별시.
- 서현수. 2019. 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』, 서울: 빈빈책방.
- 서현수·허준·김영삼. 2019. 『미래교육체제 수립을 위한 사회적 합의 절차와 방법』, 대통령직속국가교육회의 연구용역 보고서.
- 안성호. 2018. 『왜 분권국가인가: 리바이어던에서 자치공동체로』, 서울: 박영사.
- 오현철. 2017. “‘시민의회, 민주주의를 완성하는 길.’” 『창작과 비평』 45권 3호, 353-368.
- 윤성일·임동완. 2019. “참여예산제도의 비교 및 협력적 재설계.” 『한국사회와 행정연구』 30집 3호, 59-77.

- 이강원·김학린. 2020. 『한국 사회 공론화 사례와 쟁점: 한국형 공론화 모델의 탐색』. 서울: 박영사.
- 이관후. 2018. “‘시민의회’의 대표성: 유권자 개념의 변화와 유사성 문제를 중심으로.” 『한국정치학회보』 52권 2호, 31-51.
- 이지문. 2018. “시민의회는 직접민주주의인가, 대의민주주의인가?” 『시민과 세계』 32호, 101-135.
- 임동균·나운영. 2021. “숙의민주주의의 한계와 가능성 그리고 방법론적 개선 방향.” 『사회과학연구』 32권 2호, 221-244.
- 장훈. 2021. “민주주의의 혁신과 주민자치회.” 『월간주민자치』 111호, 34-35.
- 장훈·한은수. 2019. “대의제 공회화론과 시민 민주주의: 한국 민주주의 이론과 현실의 불균형.” 『현대정치연구』 12권 1호, 39-70.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29집 2호, 1-26.
- Abers, Rebecca Neaera. 2000. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- Baiocchi, Gianpaolo and Ernesto Ganuza. 2017. *Popular Democracy: The Paradox of Participation*. Stanford: Stanford University Press.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkely: California University Press.
- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark Warren. 2018. “Deliberative Democracy: An Introduction.” In *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, eds. Andre Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge and Mark Warren. Oxford: Oxford University Press.
- Bächtiger, André and John Parkinson. 2019. *Mapping and Measuring Deliberation: Towards a New Deliberative Quality*. Oxford: Oxford University Press.
- Bennett, W. Lance. and Alexandra Segerberg. 2012. “The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics.” *Information, Communication & Society* 15(5): 739-768.

- Dalton, Russell J. eds. 2019. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- della Porta, Donatella. 2020. *How Social Movements Can Save Democracy: Democratic Innovations from Below*. Cambridge: Polity Press.
- Devaney, Laura, Diarmuid Torney, Pat Brereton and Martha Coleman. 2020. "Ireland's Citizens' Assembly on Climate Change: Lessons for Deliberative Public Engagement and Communication." *Environmental Communication* 14(2): 141-146.
- Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, John S. 2010. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elstub, Stephen and Oliver Escobar. 2019. *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Farrell, David M. and Jane Suiter. 2019. *Reimagining Democracy: Lessons in Deliberative Democracy from the Irish Front Line*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fung, Archon. 2003. "Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences." *The Journal of Political Philosophy* 11(3): 338-367.
- Fung, Archon. 2006. "Varieties of Participation in Complex Governance." *Public Administration Review* 66: 66-75.
- Fung, Archon. and Erik Olink Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso Press.
- Gastil, John, Katherine R. Knobloch, Justin Reedy, Mark Henkels, and Katherine Cramer. 2018. "Assessing the Electoral Impact of the 2010 Oregon Citizens' Initiative Review." *American Politics Research* 46(3): 534-63.
- Geissel, Brigitte and Kenneth Newton. Eds. 2012. *Evaluating Democratic Innovations:*

- Curing the Democratic Malaise?* New York: Routledge.
- Goodin, Robert E. 2008. *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Jäske, Maija and Maija Setälä. 2020. "A Functionalist Approach to Democratic Innovations." *Representation* 56(4): 467-483.
- Lafont, Cristina. 2020. *Democracy without Shortcuts: A Participatory Conception of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Landemore, Hélène. 2015. "Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment." *Journal of Political Philosophy* 23(2): 166-191.
- Landemore, Hélène. 2020. *Open Democracy: Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century*. Princeton: Princeton University Press.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.
- Mansbridge, Jane, James Bohman, Simone Chambers, Tom Christiano, Archon Fung, John Parkinson, Dennis Thompson, and Mark Warren. 2012. "A Systemic Approach to Deliberative Democracy." In *Deliberative Systems*, eds. John Parkinson and Jane Mansbridge. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mounk, Yascha. 2018. *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Müller, Jan-Werner. 2021. *Democracy Rules*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Newton, Kenneth. 2012. "Curing the Democratic Malaise with Democratic Innovations." In Geissel & Newton (2012).
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole. 2012. "Participatory Democracy Revisited." *Perspectives on Politics* 10(1): 7-19.
- Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Setälä, Maija and Graham Smith. 2018. "Mini-Publics and Deliberative Democracy." In Bächtiger et al. (2018).

- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anjä Rocke. 2008. "Participatory budgeting in Europe: Potentials and Challenges." *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1): 164-178.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 2019. "Reflections on the Theory and Practice of Democratic Innovations." In Elstub & Escobar (2019): 572-581.
- Suteu, Silvia. 2015. "Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland." *Boston College International and Comparative Law Review* 38(2): 251-276.
- Touchton, Michael and Brian Wampler. 2014. "Improving social well-being through new democratic institutions." *Comparative Political Studies* 47(10): 1442-1469.
- Warren, Mark and John Gastil. 2015. "Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship?" *Journal of Politics* 77(2): 562-574.

투고일: 2021.10.15.	심사일: 2021.11.22.	게재확정일: 2021.11.22.
------------------	------------------	--------------------

A New Conceptualization and Typology of Democratic Innovations : Between the Recovery and the Reinvention of Democracy

Kim, Joohyung | Seoul National University

Seo, Hyeonsu | Korea National University of Education

Recent years have witnessed an increased interest in citizen participation in the political process which has been largely dominated by the political elites thus far. This growing attention to civic engagement has led to numerous innovative experiments worldwide in an attempt to reform and at times transcend the institutional confines of traditional forms of representative democracy. This article aims to lay the groundwork for a systematic analysis of these attempts by proposing a new conceptualization and typology of democratic innovations. We define democratic innovations as the institutions, processes and movements which seek to renovate and reconstruct the traditional forms of representative politics through the widening and deepening of citizen participation. A new classification of democratic innovations is then offered based on the criteria of participation, deliberation, and directness, on the one hand, and hybridity and connectivity, on the other. Finally, several select cases of recent innovations (participatory budgeting, citizens' assembly, citizens' initiative, deliberative polling, online petition, etc.) are discussed to illuminate some of the central conceptual and theoretical issues.

Key Words | Democratic Innovations, Citizen Participation, Deliberative Democracy, Mini-publics, Direct Legislation, Connective Action