

2021-6

Democracy Academic Fellows
Report on Democracy Overseas

호주의 대의제 민주주의의 위기와 심의민주주의의 실험

Yeon Leslie

Victoria University

호주의 대의제 민주주의의 위기와 심의회민주주의의 실험

Yeon Leslie
Victoria University

01

서론

지난 2021년 8월 16일, 세계의 눈은 모두 아프가니스탄의 카불로 향했다. 2001년 미군 및 연합군에 패퇴했던 탈레반이 전쟁에 승리를 이끌며 카불에 무혈 입성한 것이다. 전쟁에 승리한 듯한 미국은 민주적인 대통령 선거를 통해, 아프가니스탄 공화국에 친미 민주정부를 수립하는 것을 목표로 했다. 그러나 실제 설립된 것은 친미 인사들에 의해 움직이는 꼭두각시 정부였고, 민심이 부패할 대로 부패한 정부를 떠나는 사이, 탈레반은 그 세력을 차근차근 키워가게 된다. 그리고 마침내 2021년 8월 15일 아프가니스탄 정부는 공식적으로 탈레반에 항복을 선언하고, 미국이 재빠르게 이 정세 복잡하고 돈 많이 드는 지역에서 철수하며 천문학적 비용을 쓰고 민간인 사망자를 낸 20년간의 전쟁은 종지부를 찍었다. 이 사태에 전 세계는 일제히 부역자들의 안위와 진일보했던 여권의 후퇴에 대해 우려의 눈길을 보냈으며, 이에 탈레반은 보복 조치는 없을 것이며 탈레반은 달라졌다고 애써 강변했다. 자신들의 안위를 탈레반의 자비심에만 맡길 수 없었던 아프가니스탄 난민들이 수백만 명에 달하며, 이들의 수용이 현재 국제적으로 이슈가 되고 있다. 데자뷰와 같이 매번 반복되는 이러한 사건들이 전하는 메시지는 간단하고도 강력하다. “혁명이 수출될 수 없듯이, 민주주의는 이식되지 않는다.”

요즘에 와서 민주주의라 하면, 자동적으로 개인의 자유를 극대화하는 서구식 자유민주주의를 종착역으로 받아들이기도 한다(Hahn, 2009, p. 157). 사실, 민주주의는 그 개념과 내용 그리고 형태에 따라 모양을 달리한다. 자유민주주의, 사회민주주의, 직접민주주의, 혹은 간접 민주주의 등등. 그럼에도 불구하고, 오늘날에는 인구가 많아지고 서구식 민주주의 양식이 전해지며 간접 민주주의, 즉 대의제 민주주의가 가장 널리 정착된 방식이라 하겠다(조일수, 2020, p. 35). 그러나 대의제 민주주의가 정착된 지 2세기가 넘어가는 지금, 그것의 한계가 불거져 나오며 다양한 방향에서 비판받고 있다. 우선은 선출된 대표가 시민의 의사를 제대로 대변하지 않는 ‘대표의 실패(조일수, 2020, p. 36)’를 꼽을 수 있다. 다음으로 대의제 민주주의는 시민의 참여가 근본적으로 제한된다는 비판이 있다(조일수, 2020, p. 35). 또한 그 결과, 유권자들의 소외감, 정치적 무관심 그리고 냉소주의가 만연한다는 문제가 있다(조일수, 2020, p. 36). 마지막으로 투표할 때만 주인이 되는 유권자와 선출된 대표 사이의 권력의 불균형을 한계로 꼽을 수 있다(조일수, 2020, p.36). 이러한 문제는 호주에서도 예외가 아니다. 이에 호주 대의제 민주주의 위기의 징표, 그리고 그것을 보완하기 위한 시도, 특히 정책결정에 시민의 참여를 확대하는 방안에 대한 시도를 살펴보고자 한다.

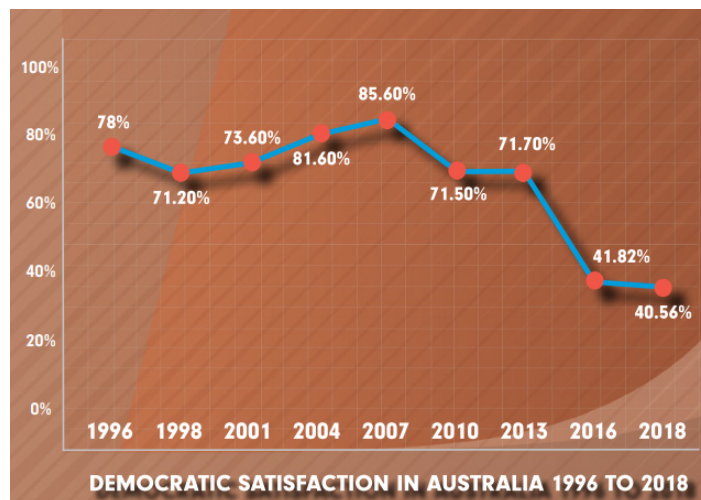
02

호주 대의제 민주주의
위기의 징후들

본디 원주민이 정착하고 있던 호주 땅에, 1788년 영국인들이 도착하게 된다. 이후 50여 년이 흐르며 식민지는 넓어졌고 금맥과 기회를 찾아 자발적으로 호주로 이주해 오는 인구가 늘어나면서, 이들의 식민지 운영에 참가하고자 하는 요구가 높아졌다 (AEC, 2019, p.3). 1880년대와 1890년대 사이 호주 식민지 여섯 개가 함께한다면 여러 가지로 유익한 점이 많을 것이라는 논의 끝에, 1901년 1월 1일 호주는 한 국가로 통합하게 되며, Commonwealth of Australia로 불리게 되고, 여섯 개 식민지는 그대로 각각 주(state)로 바뀌게 된다. 1901년 연방을 구성한 이후 호주는 연방 정부 (Federal), 주 정부(State or Territory) 그리고 지방 정부(Local government), 이렇게 3단계로 정치 지형이 자리 잡게 되고, 정치 모델은 영국을 따라 내각제로 수상 이하 상원의회 그리고 하원의회가 존재한다.

Tormey는 호주 국회에 제출하는 보고서에서(2016, p.89) 정치과학자들에 의해 조사된 대의제 민주주의의 건강성 지표가 하락했다고 보고한다. Stoker, Evans 그리고 Halupka가 보고한 바에 따르면(2018, p.9) 2007년 민주주의에 대한 만족도가 85%를 넘던 것이 2018년에 이르면 41%에 채 못 미치고 있다. 아래 표는 1996년부터 2018년까지 호주인들의 민주주의에 대한 만족도가 현격히 하락하고 있음을 보여준다.

〈그림 1〉 1996년에서 2018년 사이 호주인들의 민주주의에 대한 만족도



Source: Trust and democracy in Australia: Democratic decline and renewal, Democracy 2025

대의제 민주주의의 건강성을 측정하는 지표는 투표율, 당원 수, 정치인에 대한 신뢰 그리고 정치에 대한 관심 등이 있겠다. 투표율로 말하자면 그 황금기는 이미 반세기 이전이며 이후로 점차적인 하락세가 이어지고 있다(Tormey, 2016, p.90). 1954~1966년에 최고 96%까지 보이던 투표율이, 2014년에는 최저 88.50%까지 하락했다. 강성 의무투표제로 2000년도에 들어서도 여전히 높은 투표율을 보이고 있지만, 투표 불참 시 벌금을 내야 하는 상황에서의 추세이기 때문에 여전히 의미 있고 체감할 수 있는 하락세라 하겠다.

당원 수는 훨씬 더 처참한 수치로 하락했는데, 1960년대에 유권자 중 당원 비율이 30%에 달하던 것이 최근에는 전체 유권자의 1~2%에 불과하여(Tormey, 2016, p.90), 자유당 약 5~6만 명(2020년), 노동당 약 6만 명(2021년)으로 당원 수가 낮아졌다(Davis, 2020). 당원 수의 하락은 당의 운영비 확보에 심각한 영향을 미치며, 각 당의 정치적 성향과 무관하게 기업이나 개인 사업가들에 대한 의존도를 높였다(Tormey, 2016, p.90). 실제로, 거대 정당들은 몇몇 군데서 기부하는 정치자금에 의존하고 있으며, 5%의 기부자들이 내는 기부금이 전체 기부금의 50% 이상을 차지하고 있다고 보고된다(Wood, Griffiths, Chivas, 2018, p.3). 이는 필연적으로 정당이 일반시민으로부터 멀어지며, 그들이나 당원들의 이해와 요구 대신에 대형 기부자들의 이익을 우선 반영하는 결과를 낳게 된다(Tormey, 2016, p.90). 이것이 세 번째 문제인 정치인들에 대한 신뢰가 하락하게 되는 씨앗이 되기도 한다(Tormey, 2016, p.20).

2018년 기준, 호주인의 약 20%만 정치인들을 신뢰하고 있으며, EU에 속한 28개국의 통계와 비교하면 이 수치가 얼마나 심각한지 알 수가 있다. EU 국가의 중앙정부에 대한 신뢰도의 중앙값은 40%(European Commission, 2017)이며 스웨덴과 네덜란드가 70%로 가장 높은 수치를 보여주고 있다(Stoker G., Evans M., Halupka M. 2018, p.22). 호주보다 낮은 수치를 기록하는 나라로는 이탈리아(27%), 스페인(18%) 그리고 그리스(13%) 등 오직 3개국뿐이다(Stoker G., Evans M., Halupka M., 2018, p.22). 미국에서는 2007년 이후로, 정부를 신뢰할 수 있다는 질문에 긍정적인 대답을 한 사람이 30%를 넘지 못하고 있고, 2019년에는 17%밖에 되지 않았다 (Triffitt, No date, p.5). 영국도 정당이나 정치 지도자들에 대한 신뢰도가 18~19%에 불과한 사상 유례없는 낮은 수치를 기록했다(Triffitt, No date, p.5). 이러한 정치에 대한 불신은 자연히 정치에 대한 무관심을 낳는다.

근자의 통계로 호주인 85%가 뉴스를 보지만 정치 뉴스 시청률은 일반적 뉴스나 음악 등 엔터테인먼트에 못 미쳐서 정치에 사람들이 흥미를 갖는 뉴스 영역에서 가장 하위를 차지하고 있다(Kramer, 2018, p.85). 투표 후 선거에 승리한 정당에 대한 관심도 미미한 편이다. 지난 2020년 1,026명이 참가한 여론 조사에 의하면, 대다수 호주인이 정치적 프로세스가 어떠한 결과를 낼지, 심지어는 결과 그 자체에 대해서도 관심이

없다는 보고가 있다(Burt, 2020). 그렇다면, 이러한 정치적 무관심의 원인은 무엇일까? 전문가들은 ‘변화를 가져오기 위해 당신이 할 수 있는 일이 없다’는 정치적 개입에 대한 무력함을 이유로 들기도 한다. 이처럼 상술한 현상들은 전지구적인 것으로 보이며, 각기 나름의 보완책을 만들기 위해 여러 가지 제안이 있다. 다음 장에서는 대의제 민주주의 위기를 극복하기 위한 호주인들의 노력에 대해 알아보기로 한다.

03

대의제 민주주의의 위기 극복을 위한 호주의 정책적 노력

1. 심의 민주주의의 대표 사례들

1990년대 이후, 세계는 근본적으로 바뀌었으나, 호주는 변화하지 않았고 그로 말미암아 호주의 대의제 민주주의는 정치와 정책결정에서 낙후를 면하지 못하고 있다(Triffitt, No date, p.13). 이러한 위기감은 정책을 결정하는 모든 사람에게 팽배하여, 여러모로 자구책을 구하는 중이다. 이 보고서에서는, 정책 결정 과정에서 일반 시민의 참여를 확대하려는 시도와 노력에 초점을 맞추고자 한다.

비교적 근래라 할 수 있는 1990년대 이후로 논의되는 심의민주주의(Deliberative Democracy¹⁾)에 대해 알아보자. 애초에 심의민주주의는 큰 규모로 의사결정을 숙고할 수 있는 센터를 만들어 보려는 시도에서 시작되었다. 최근에는 비교적 소수라 할 수 있는 일반시민 20명에서 2,000명 정도를 한 자리에 모아서 문제에 대해 조사하고, 함께 숙고하고 공감할 수 있는 해결책이나 제안을 만들어내는 방식으로 운용되고 있다(Estlund et al., 2016; Dryzek and Niemeyer, 2012, VLGA, No date). 이 제도들이 정부 주도로 구성되지만 도출된 결정이나 권고는 대부분 법적 구속력을 갖지 않는다. 하지만 이는 정책 결정을 위한 강력한 참고가 된다. 어떤 경우에는 해당 분야의 책임 정책입안자들이 권고사항에 대해 책임 있는 답변을 해야 하며 권고사항이 법안 구성에 반영되는 경우도 종종 있다. 그 대표적인 사례라 할 수 있는 시민 배심원제부터 알아보자.

시민 배심원제 (Citizens' Jury)

시민 배심원은 정부나 정부 기관에서 필요한 이슈에 따라 조직하는 것으로서, 해당 지역의 인구 통계에 맞추어 무작위로 선출된 소규모 일반시민 그룹이, 제공된 정보를 가지고 관련된 정책에 관해 집단적 결정이나 제안을 권고하는 제도이다. 복잡한 이슈에 관한 정책 결정은 종종 전문가나 특정 이익집단에 의해 만들어지기 일쑤이다. 시민 배심원제는 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 시민사회가 정책 결정에 함께할 수 있는 기회를 제공한다.

1) Deliberative는 심사숙고하고 깊이 논의한다는 뜻으로 사전적으로는 심의, 숙고, 혹은 토의 등으로 번역된다. 여기에서는 '심의'라 통일해서 사용하기로 한다.

호주에 배심원이 처음 시도된 것은 1824년 New South Wales(NSW)가 식민지였던 당시, 법정의 판결을 돕기 위해 12명으로 구성된 배심원단을 만든 것이었다. 그러나, 여러 가지 이유로 1828년에 NSW 헌법으로 범죄와 관련된 사항은 배심원을 두지 않는다고 규정하여 이 시도는 마무리 되었다. 이 배심원제가 정치 영역과 정책 결정에 유용할 것이라는 “발견”은 1971년 Ned Crosby에 의해 이루어졌다. 이후, 세계적으로 1,100개가 넘는 사례 연구를 통해 시민 배심원제가 시민 참여를 확대하고 의사결정의 질을 고취한다는 것이 확인되었다(newDemocracy, 2021).

패널은 정치인이나 관련 활동가를 제외하고 일반시민을 대상으로 무작위로 구성하며(최대한 인구 조사 통계와 매치 되도록), 약 6주에서 6개월 정도 활동한다. 이것을 운영하는 진행자도 중립을 지켜야 하고, 해당 사항 관련 정당이나 이익단체 혹은 비영리 단체들로부터 독립적이어야 한다. 토론의 결과물에 대해 사전 판단을 하지 않도록, 특정 방향으로 몰아가거나 압박하지 않는 환경에서 합의를 도출해 내는 것이 중요하다. 패널은 주제에 관한 모든 제안서를 읽게 되며, 기타 정보 제공도 중도적이며 공정하게 진행된다. 만일 합의가 도출되지 않을 때는, 대체로 80% 이상의 절대 다수가 동의하는 안으로 제안서를 만들게 된다(Leece, Walker, Mellett, 2019, p.8). 정부나 해당 기관은 시민 배심원이 제출한 제안서에 충실하게 응답을 해야 하는 의무가 있다. 정부나 해당 기관이 제안서대로 시도해 보겠다거나, 정책에 반영하겠다고 동의하는 경우도 종종 있다.

호주 지방 정부, 주 정부에서 시민 배심원제를 일상적으로 운영하고 연방 정부에서도 필요한 사안에 따라 구성하여, 작게는 애완동물 관련 정책에서부터 주 정부의 핵연료에 대한 입장 혹은 인간 게놈 지도에 대한 정책까지 활발하게 토론이 이루어지고 있다. 상황이 이렇다 보니, 시민 배심원을 전문적으로 운영하는 단체나, 대형 단체 내 프로그램이 있을 정도이다. 한 가지 시민 배심원제 특성 중 흥미로운 것은, 토론 과정을 통해 배심원들이 적대적이거나 상반되는 의견을 성공적으로 융합시켜서 매우 사려 깊고 중도적인 제안들을 만들어 낸다는 것이다(Democracyco, 2021). 그러나 아무리 좋은 합의와 제안이 도출되더라도 시민 배심원단의 의견은 참고 사항에 그친다는 한계가 있다.

컨센서스 컨퍼런스 (Consensus conference)²⁾

컨센서스 컨퍼런스는 시민 배심원제와 다르게 기술적으로나 과학적으로 복잡하며, 해당 이슈에 관해 어떠한 관점을 가져야 할지 불분명하거나 입장이 양립할 수 없을 때 주로 운용되며, 해당 분야 전문가와 일반 시민이 함께 참여한다. 이때 참여 비율은 대략 일반 시민이 전문가의 두 배 정도이다. 컨센서스 컨퍼런스라는 명칭은 덴마크로부터 왔지만,

2) 본 섹션은 newDemocracy라는 단체에서 제공한 Consensus conference라는 정보 페이지를 재구성한 것이다. <https://www.newdemocracy.com.au/2015/06/06/consensus-conferences/>

운영 모델은 1960년대 미국의 보건의로 분야에서 이루어졌던 기술 평가 방식으로부터 시작되어, 덴마크에서 발전시켰다.

우선 패널들은 전문가 검증을 거친 간략한 자료를 해당 분야의 저널리스트로부터 제공 받는다. 전문가들의 검증은 특정 주장을 누락시키기보다는 다양한 관점이 폭넓게 제공되었는가를 확인하는 과정에 가깝다. 이후 패널들은 스스로 만족할 때까지 질문을 하며 지속적으로 리포트를 작성해 간다. 이때 리포트에는 모든 사람이 동의할 수 있는 것만 포함하게 된다. 리포트 작성에는 시간제한이 없기에 패널들은 원하는 만큼 수 차례 만남을 가질 수 있다. 이러한 과정을 거치다 보면, 최종 리포트에서 중요한 이슈들이 빠져 있을 수 있다. 그러나, 이 모임의 목적은 합의를 도출해내는 것이 아니라, 특정 주제에 대해 크게 흥미나 이익이 없는 일반 시민이 배우고 함께 심사숙고하는 과정을 통해 드러나게 되는 동의 지점을 찾아내는 것이다.

호주의 첫 번째 사례는 덴마크 방식으로 진행되었으며, 1999년에 먹이 사슬에서의 유전자 변형을 주제로 이루어졌다. 컨퍼런스의 마지막에 패널들은 각각의 영역에 관해 심사숙고 해야 할 권고 사항들에 대해 보고서를 작성했고, 이 컨퍼런스의 결과로 호주 정부는 “생명공학 오스트레일리아”라는 새 부서를 설립했으며, 현재 이 부서는 식품 관련 제도 조항을 규제하고 조정한다.

컨센서스 컨퍼런스의 장점은, 전문가들 혹은 그들의 스폰서들 혹은 미디어에 의해 여과되어 독점된 정책적 논의에 일반 시민들의 목소리를 담아낼 수 있다는 데 있다. 그러나 전문가들에 의해 답변이 진행되는 만큼, 해당 시기에 정권을 잡고 있는 정부의 숨은 의제에 의해 결과가 도출될 위험이 있다는 것이 가장 커다란 단점으로 꼽히고 있다. 이에 따라, 정부 시스템이나 구조 개혁에 관한 논의는 적합하지 않다고 할 수 있다.

시민국회 (Citizens' Parliament) 및 시민의회 (Citizens' Assembly)

2007년에서 2010년 사이 호주 수상이었던 노동당의 Kevin Rudd(2007-2010, 2013)에 의해 세계 최초로 시민국회가 야심차게 출범했다. 시민국회는 시민들이 직접 논의해 주요 법안을 제안하자는 취지로, 각 선거구마다 일반시민 1인씩 대표를 선출해 구성되었다. 호주에서 개최된 심의민주주의 행사 중 단일 행사로 최대의 인원을 동원했던 시민국회는, 6개의 주요 정책 개혁 영역에 대한 의견 수렴을 위해 무작위로 선택한 9천 명의 일반 시민에게 참여할 의사가 있는지 묻는 편지를 보내는 것으로 시작되었다(Dryzek, 2009, p.2). 이 중 30% 가까이가 긍정적인 답변을 해 왔으며, 긍정적 답변을 했던 시민들 대상으로 2차 추첨을 통해 150명의 시민의원을 선발하게 된다. 2009년 2월 6일에서 9일까지 잘 조직된 준비와 열정 넘치는 토론 끝에, 각 문항마다 100점 만점에 점수를 주는 방식으로 투표해서 최종 제안서가 작성되었으며(Dryzek, 2009, p.3) 이는 당해 2월 9일 구 국회의사당에서 발표되었고, 수상을 대리해 수상의

의회 비서관인 Anthony Byrne에게 제출되었다(Citizens' Parliament, 2009). 이들의 정책 제안서에는, 주를 나누는 경계선과 그에 따라 중복되는 각기 다른 단계의 통치 정부의 문제를 줄여달라는 요청이 있었고, 또한 정치적 약속을 파기한 정치인들을 시정하는 프로세스에 시민들을 동참시키라는 요청[예를 들자면 주민 소환제: 필자 주]도 있었다(newDemocracy, 2021). 시민국회는 성공적이었으며 의미 있는 제안을 만들어 냈고, 행사 이후 Citizens' Parliament라는 웹사이트도 만들어져 후속 활동을 기대했으나, 이후의 활동이 보고되고 있지 않다. 또한 그들이 제안했던 위의 요청 사항들도 현재 국회에서 제대로 논의되고 있지 않은 실정이다 (newDemocracy, 2021).

시민의회는 시민 배심원과 비슷한 모양새이나 그 규모가 더 크다고 할 수 있다. 중요하다고 고려되는 단일 안건으로 소집이 되며, 일정 기간 토론을 거쳐 제안서를 작성하고, 일단 제안서가 작성되면 의회는 해산하게 된다. 의회는 일반시민, 전문가 그리고 의회 진행자로 구성된다. 상대적으로 큰 규모의 참가인원, 참가자의 대표성, 전문가의 참가 그리고 긴 진행 시간이라는 성격에 따라 많은 사람에게 영향을 미치게 되는 커다란 이슈를 토론하게 되는 경향이 있다.

시민의회는 캐나다 British Columbia에서 투표 제도를 바꾸기 위해 2004년 161명이 모였던 것이 최초였다. 이제 시민의회는 많은 나라에서 실시되고 있는 중이며, 전 세계적으로 몇 개의 대형 의회가 진행되고 있고 몇 가지는 결론을 맺었다. 시민의회는 영향력 있는 심의민주주의의 한 형태이며, 그리스 아테네 시절로 거슬러 올라갈 만큼 그 역사도 유구하다. 시민의회를 통해 가파르게 추락하고 있는 민주주의에 대한 신뢰를 회복하기도 하고, 또한 정치인들이 각자 자신의 정당 정책에 의한 절대적 입장만 고수하는 탓에 좀체 합의에 이를 수 없는 문제에 해결책을 제시하기도 한다 (newDemocracy, 2021). 이는 호주에서는 잘 찾아보기 어려운 민주주의의 형태라 하겠지만, 시도가 없었던 것은 아니다.

호주 최초의 여성 수상이었던 노동당의 Julia Gillard (2010-2013)는 문제의 시급함과 심각성에 비해 엘리트 정치인들에 의해 다루어지고 있지 않은 기후변화 정책을 시민의회에 묻기로 하고 2010년 시민의회 활동을 계획하는 제안서를 작성한다(Boswell, Niemeyer, Hendriks, 2013, p.1). 그러나 이 제안서는 다수의 반대론자들에 의해 '오류 투성이'에 '감상적'이라는 원색적 비난을 받게 된다. 2010년은 연방 선거가 있던 해로, 그녀는 승리했지만 이 비난 이후로 시민의회에 대한 포부를 접게 되며 인기 없는 수상으로 임기조차 마치지 못하게 되고 노동당에 심각한 타격을 입히게 된다(Boswell, Niemeyer, Hendriks, 2013, p.2). 그리고 2013년 이후, 정책 결정에 시민의 참여라거나 기후위기 등의 이슈에 별 관심을 두지 않은 자유당이 흔들리는 리더십으로 내홍을 겪는 와중에도 2021년 현재까지 장기 집권을 하는 사이, 그리고 COVID-19 팬데믹이 세계를 강타하는 사이 시민의회라거나 기후위기라는 담론은 정치적 논의에서 사라졌다.

그러나, 멸종 저항(Extinction Rebellion) 운동을 중심으로 한 기후위기 활동가들은 Julia Gillard의 제안서를 여전히 기억하고 시민의회를 조직하기 위해 노력하고 있는 중이다. 현재 시점에서 이는 매우 적절한 전략으로 보인다. 실제로, 지난해 마크롱 프랑스 대통령은 시민의회의 한 형태인 ‘기후를 위한 시민들의 컨벤션’을 조직해, 프랑스가 온실가스 배출량을 2030년에 최소 40%까지 줄여나가는 사회적 합의를 만들어 내고 정책화한 선례가 있고 이는 전 유럽으로 퍼져나가는 중이기 때문이다. 활동은 이에 그치지 않고 2021년 글래스고우에서 열릴 UN 총회에서 COP26 프로세스에 대한 제안을 작성하기 위해 기후를 위한 글로벌 시민의회를 조직하고 있는 중이다(The Guardian, 2020). 이러한 시민의회가 정책 결정의 직접적인 힘은 없지만, 그들이 작성한 제안서들이 정책 결정자들에게 도덕적 영향력은 충분히 미칠 수 있기 때문에 의미가 크다고 하겠다. 이제 기타 호주에서 진행되는 심의민주주의 사례들을 알아보자.

2. 심의 민주주의의 기타 사례들³⁾

심의투표는 설문을 통해 시민들이 특정 정책에 대해 어떠한 의견을 가지고 있는지 기초정보를 우선 수집하고, 해당 설문 조사 그룹을 대표할 만한 참여자를 무작위로 소집한다. 소그룹으로 나뉘어 토론을 진행한 후, 그들은 해당 정책 전문가나 정치 지도자와 질의 응답과 토론 시간을 갖게 된다. 토론이 끝나고 나면, 기존 설문 문항을 다시 질문하여 처음과 어떻게 의견이 달라졌는지 확인한다. 일반 시민이 전문가에게 질의 응답을 통해 의견을 만들어 간다는 면에서 컨센서스 컨퍼런스와 비슷한 양식이지만, 참여자의 숫자가 100-200명으로 훨씬 많으며, 더욱이 이렇게 토론 전후의 의견 차이를 확인하는 과정은 합의 도출을 위한 것이 아니고, 특정 이슈나 정책에 대해 지역사회의 이해를 돕고 태도를 변경하는 데 목표를 둔다. 호주에서는 2001년에 연방정부에서 호주 원주민과 비(非)원주민의 화해(Reconciliation in Australia)를 위해 구성된 것이 대표적인 사례이다. 이 시도가 정책의 직접적 결과를 만들어 내지는 않았지만, 이후 리서치나 원주민 관련 정책에 막대한 영향을 주었다는 평가가 있다.

World Cafe는 특정한 이슈에 관심이 있는 사람을 초대하는 방식으로, 최대 수백 명까지의 참여자가 같은 장소에서 4-5개의 테이블로 나뉘어 토론을 진행한다. 참가자들은 테이블을 옮겨 가며 다른 사람들과 대화를 나눌 수 있으며 이를 통해 새로운 이슈에 대해 더욱 잘 이해할 수 있게 되며 보다 광범위한 시야로 조망할 수 있게 된다.

3) VLGA 에서 발간한 Deliberative approach 101을 재구성했다. <https://www.vlga.org.au/sites/default/files/v4-Deliberative-approaches-101-handout.pdf>

최종적으로는 각각의 소그룹 모두가, 논의를 통해 발견해 낸 것들과 앞으로 가능한 액션을 전체적으로 공유하게 된다. 하나의 주제로, 심사숙고해서 잘 짜여진 질문을 가지고 해당 주제에 대해 깊이 있는 논의를 진행하는 World Cafe는 해당 이벤트의 특성에 따라 90분에서 최대 3일까지 진행한다. 이 방법은 정부만이 아니라 누구든 조직할 수 있으며, 애플이나 인텔 같은 초대형 기업들도 평상시 의사결정에 관여하지 않는 직원들의 의견을 수렴하기 위해 사용해 왔다. 호주의 정책적 사례로는, South Australia(SA) 주에서 새로운 노인이나 장애인을 돌보는 Carer 관련법을 정비할 때, 'SA Health Carer와 함께하는 포럼'이라는 이름으로 World Cafe를 조직해 SA 주의 전역에 걸친 Carer들을 모아 그들의 요구와 그들에게 중요한 것이 무엇인지 듣는 자리를 마련해서 정책에 반영한 적이 있다.

참여 예산 편성은 일반 시민이 정부 예산의 일정 부분이나 전체를 편성하는 과정에 참여하는 프로세스이다. 참여 예산 편성은 수년간의 군부 통치와 경제력 약화를 경험한 후 민주주의와 대중의 참여를 확대하기 위해 1989년에 브라질에서 최초로 실행된 이후, 세계적으로 1,500여 곳에서 시행하는 중이다. 브라질과 같이 매년 광범위한 규모로 진행되는 것과는 달리, 호주에서는 지방정부 수준에서 서비스 수준과 자금운용 등 에 관한 의견을 얻기 위해 무작위로 참여자를 선발한다. 전형적으로 참여 예산 편성 정책은 시민들에게 지방정부 예산 편성 구성의 결정권을 준다. 참여 예산 편성은 일반적으로 다음과 같은 단계를 거친다.

1. 지역 사회 구성원들이 우선 편성할 예산을 결정하고, 예산 편성 대의원을 선발한다.
2. 예산 편성 대의원들이 전문가의 도움을 받아 예산 제안서를 작성한다.
3. 지역 사회 구성원들이 어느 제안서에 자금을 지원할지 투표한다.
4. 지방정부나 기관이 상위권에 있는 제안서를 채택한다.

이 과정은 시민사회 주도의 대면 방식으로 주로 이루어지나, 최근에 호주 빅토리아 주 정부가 온라인 서비스를 시작해, 비대면으로 가능하게 되었다.

21세기 타운 미팅은 AmericaSpeaks라는 비정부 기구에서 1995년에 고안한 것으로, 많은 사람을 참여시킬 수 있는 방식이다. 대면/비대면을 겸하기도 하지만, 주로 컴퓨터 네트워크를 통해 연결된 참석자들을 소그룹으로 나누어 제공된 정보를 가지고 토론하는 과정을 거치게 된다. 해당 주제에 관심 있는 누구든 참여할 수 있고, 이를 조직한 사람들은 정부기관, 지역 단체, 산업체 등에서 모집도 동시에 진행한다. 미팅 전에 자료가 사전 제공되며, 토론 당일 참여자들은 10-12명의 그룹으로 나뉘게 된다. 21세기 타운 미팅의 도드라지는 특색이라면, 인터넷으로 입력하는 내용을 서기가 즉시 자료화할 수 있기에 참여자들의 견해가 신속하게 요약되며, 일반적 동의 사항을 제공하고, 긴급하거나

논쟁중인 사안의 정책 결정자에게 실질적인 피드백을 주는 데 있다. 호주에서는 시드니에서 2015년에 야생마 매니지먼트 플랜에 관한 시민사회의 피드백을 얻는 데 사용했으나 아직은 광범위한 실행으로 이어지지 않고 심의민주주의 한 형태로서 비교적 최근에 관심을 받는 중이다.

이 외에도 주요 발제자, 안건 혹은 계획된 워크숍 없이, 참여자가 관심 분야에 대해 토론할 수 있도록 그룹을 조직할 수 있는 환경을 제공하는 열린 공간 테크놀로지, 참여자가 인터넷이나 SNS를 통해 심의 과정을 갖는 집단 프로세스인 온라인 심의, 그리고 주로 대지 용도, 조경, 건축 그리고 교통 설계를 포함한 도시 계획에 이용되는 설계에 의한 요청 등의 제도가 있으며, 이 대부분의 심의 제도도 몇 가지를 제외하고는 아직 개발 단계에 있으며 정책적으로 권위를 갖는 중요한 제안 틀이지만 법적 구속력은 가지고 있지 않다. 심의민주주의는 그것의 다양한 효과가 입증되면서 세계적으로도 그 적용 범위와 양식들이 늘어가는 추세이다.

04

결론

전 세계적으로 대의제 민주주의는 위기에 봉착해 있다. 민주주의의 역사가 한 세기 조금 넘도록 짧은 호주도 예외는 아니다. 참정권은 점진적으로 확대되었으나, 21세기에 들어서며 정치에 대한 신뢰도나 관심이 유례가 없도록 낮아졌다. 이에 민주주의 이론가들은 근자에 일반 시민들의 정치 참여를 높이기 위한 심의민주주의에 대한 담론을 이어가고 있으며, 호주에서도 다양한 방식으로 실시되고 있는 중이다.

자유민주주의라 통칭되는 대의제 민주주의는 현재 모든 나라에서 민주주의를 구축하는 표본이 되어있다(Triffitt, No date, p.14). 그러나, 그것은 민주주의를 실현하는 여러 가지 방법 중 한 가지에 불과할 뿐이다. 이 현존하는 대의제 민주주의가 지난 수십 년간 사회적·기술적·문화적 변화에 걸림돌로 작용해 왔다(Triffitt, Nodate, p.14). Tormey에 의하면(2016, p.91) 사람들은 여전히 민주주의를 선호하고 있으며, 고로 지금의 시대는 민주주의 자체가 위기가 아니라 현대사회가 '민주주의'라 하면 의례 떠올리는 현존하는 대의제 민주주의의 위기의 시대라 불리는 것이 정확하다. Tormey는 이에 대해, 정당에 기초한 정치적 대의제가 한계에 봉착했다고 선언한다(2016, p.95). 그렇다면, 대의제 민주주의가 곧 무너질 것인가? 아마도, 아주 오랫동안 우리는 이러한 민주주의 형식을 바꾸어 낼 수는 없을 것이다. 이러한 현실을 볼 때, 정책결정 과정에서 시민의 참여를 적극적으로 찾아야 한다는 것이 현실적으로 실천 가능한 현재로서의 최선이 아닐까 한다.

호주의 사례를 보면, 시민 배심원제가 활발하게 발달해 있고 이것이 효과적이라는 조사결과는 충분할 정도로 많이 있다. 또 한 가지 역동적으로 실행되고 있는 것이 컨센서스 컨퍼런스인데, 특정 정당이나 이익단체를 위한 목적적 활동만 주의한다면 전문적인 영역에서도 시민이 목소리를 낼 수 있는 훌륭한 프로세스로 자리 잡고 있다. 대형 행사였던 시민국회는 과정과 결과에서의 긍정적인 측면에도 불구하고 일회성으로 끝나버리고 말았으며, 요사이 세계적으로 힘을 얻고 있는 시민의회는 시작도 못 해보고 정치적 이유로 주저앉아 버리고 말았으나, 환경 단체들이 목소리를 이어가고 있는 실태이다. 기타 크고 작은 심의민주주의의 여러 형태들이 나름의 긍정적 결과를 만들어 내고 있다.

대의제 민주주의가 기능면이나 대표성 면에서도 실망스러운 이 때에, 정책결정에 시민의 목소리를 적극적으로 참여시키지는 심의민주주의가 전혀 아무런 변화를 만들어 낼 수 없다고 접어 버리거나, 혹은 이를 통해 혁명적 변화를 가져올 수 있다고 기대하지만 않는다면, 아마도 이를 통해 민주주의와 정의라는 측면에서 많은 일을 할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 조일수 (2020) 대의 민주주의와 참여 민주주의의 특징 및 한계 비교 연구 [PDF] Korean Educational Research Journal 2020. VOL.41 No.3. pp.23~50, ISSN 1598-5830
- AEC, (2019), Voter turn out – Previous events [online] Accessed at: https://www.aec.gov.au/elections/federal_elections/voter-turnout.htm [Accessed 15 Sep. 2021]
- AEC, (2019), Voting in Australia [PDF] Commonwealth of Australia 2019, ISBN 978-1-921427-45-9
- Boswell K., Niemeyer S. J., Hendriks C. M.,(2013) Julia Gillard's citizens' Assembly proposal for Australia: A deliberative democratic analysis' Australian Journal of Political Science, vol. 48, no. 2, pp. 164-178, (available at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10361146.2013.786675>).
- Burt S., (2020) Despite strong gains in 2020 Australians remain disengaged with politics, poll finds [online] Melbourne University Available at: <https://about.unimelb.edu.au/newsroom/news/2020/october/despite-strong-gains-in-2020-australians-remain-disengaged-with-politics,-poll-finds> [Accessed 25 Sep 2021]
- Citizens Parliament, (2009) Citizens' Parliament Final Report [online] Available at: <http://www.citizensparliament.org.au/> [Accessed 26 Sep 2021]
- Davis A., (2020), Party hardly: why Australia's big political parties are struggling to compete with grassroots campaigns, The Guardian [online] Available at: <https://www.theguardian.com/australia-news/2020/dec/13/party-hardly-why-australias-big-political-parties-are-struggling-to-compete-with-grassroots-campaigns> [Accessed 17, Sep. 2021]
- DemocracyCo. (2021) Citizens' Jury [online] DemocracyCo., Available at: <https://www.democracyco.com.au/citizens-juries/> [Accessed 26 Sep 2021]
- Dryzek J. (2009) The Australian Citizens' Parliament: A World First, Senate Lecture [PDF] Papers on Parliament No. 51 June 2009
- Hahn N. S. C. (2009) Neoliberal imperialism and Pan-African resistance, [PDF] Journal of World-System research Volume 13, University of London pp. 142-178
- Leece N., Walker I., Mellett S., (2019), Reforming our democracy; Options for Renewing Democracy in Australia [PDF] Submission 22 Melbourne School of Government, New Democracy Foundation, Susan McKinnon Foundation
- NewDemocracy, (2021) What is a Citizens' Jury? [online] newDemocracy Available at: <https://www.newdemocracy.com.au/what-is-a-citizens-jury/> [Accessed 26 Sep 2021]

-
- Stoker G., Evans M., Halupka M., (2018), Trust and democracy in Australia: Democratic decline and renewal [PDF] Democracy 2025
 - The Guardian, (2020) Global citizens' assembly planned to address climate crisis, The Guardian Australian edition [online] Available at: <https://www.theguardian.com/environment/2020/dec/10/cop26-global-citizens-assembly-planned-to-address-climate-crisis> [Accessed 26 Sep 2021]
 - Tormey S., (2016), The Contemporary Crisis of Representative Democracy; Papers on Parliament no. 66 [PDF] Commonwealth of Australia 2016 ISSN 1031-976X (online ISSN 2206-3579)
 - Triffitt M., (No date) Australia's Democracy: A strategic roadmap for renewal [PDF]
 - Wikipedia, (2021) Gough Whitlam, Wikipedia, the free encyclopedia [online] Available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Gough_Whitlam#Alleged_CIA_involvement [Accessed 13 Sep. 2021]
 - Wood D., Griffiths K., Chivers C., (2018) Who's in the room? Access and influence in Australian politics [PDF] Grattan Institute

호주의 대의제 민주주의의 위기와 심의민주주의의 실험

Democracy Academic Fellows: Report on Democracy Overseas

발행일 2021년 11월 16일
발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)
한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)
edit@kdemo.or.kr
경기도 의왕시 내손순환로 132

이 리포트의 내용은 연구자의 견해로서 연구소의 공식 견해와 다를 수 있습니다.