

## 사회갈등예방의 정치와 입법부의 역할

1. 들어가는 글
2. 대의정치, 정치제도와 정치갈등
3. 갈등구조의 진단
4. 스웨덴 정치갈등해소의 사례연구
5. 나오는 글

최 연혁  
식데르턴 대학 정치학과 교수

### 1. 들어가는 글

사회갈등과 국민 삶의 질, 삶의 만족감, 분배는 밀접한 관계가 있다. 부의 지역적 혹은 일부계층적 편중, 사회적 불안정, 정치적 긴장관계가 지속되고 있는 나라일수록 사회갈등관계가 높기 때문에 삶의 질, 주관적 삶의 만족감에 직접적인 영향을 미치는 것이 일반적인 현상이다. 3 가지 복지국가 모델 - 대륙모델, 영미모델, 북구모델 - 중 하나를 차지하고 있는 스웨덴, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등의 스칸디나비아 국가들이 평등, 분배, 삶의 질을 나타내는 HDI, 환경지수, 여성권력지수, 부패지수, 분배불균형지수인 지니계수 등이 최상위그룹에 속한다. 이들 국가들의 공통적 정치제도적 설명요소는 무엇이며 이들 국가들은 갈등관리와 국민의견수렴구조가 어떻게 작동하고 있는가?

이 글에서는 한국이 80 년대의 민주화 쟁취, 90 년대의 여야정권교체 등을 통해 민주적 공고화 (Consolidation)의 과정을 착실히 거치며 민주화의 성숙기에 들어서야 함에도 있음에도 불구하고 아직도 불안한 정국, 정치사회적 갈등구조가 국가의 경쟁력을 해치고, 고질적 사회갈등 문제로 삶의 질이 악화되고 있는 한국의 낮은 정치경쟁력 혹은 정치적 생산성의 문제해결을 위한 접근방법으로서 정책과 정치개혁주도형의 스웨덴 갈등해결의 모델을 논하고, 앞으로 지향할 한국적 모델을 모색하는 한 시도이다.

이 글에서는 다양한 정치체제, 선거제도와 사회갈등과의 관계를 논하고 대의정치적 민주정치제도(Representative democracy)의 대안으로서 거론되는 참여민주주의 (Participatory democracy), 그리고 협의민주주의(Deliberative democracy)의 장단점을 검토해 보며, 민주주의 정치체도론적 접근에서 논의되고 있는 이익집단간의 다양한 의견수렴과정과 정책을 통한 이해관계의 조정이라는 측면에서 민주적 제도의 틀을 재 조명하고자 한다. 특히 협의민주주의적 요소인 스웨덴의 특별위원회제도(Kommittéväsendet, Committee System)와 국가특별조사보고서

(SOU, Statens Offentlig Utredning; National Investigation Report)의 역할과 스웨덴 민주주의의 함의를 다루면서 한국적 모델의 개발을 위한 제언으로 글을 맺기로 한다.

## 2. 대의정치, 정치제도와 정치갈등

1800년대 근대적 민주주의의 출현은 대의민주주의를 주장한 1600년대의 계몽주의 사상과 자유주의사상의 결합, 그리고 역사적으로 영국의 명예혁명, 프랑스혁명, 그리고 미국의 독립과 헌법의 채택 등의 배경과 함께 밀(J.S. Mill)의 대의민주주의 개혁을 시발점으로 시작되었다. 오늘날의 대의민주주의는 19세기 말과 20세기 초에 걸쳐 진행된 보통선거권과 참정권투쟁, 그리고 선거제도의 개혁논의를 거쳐 완성되었다. 대의민주주의 정착과정에서 두가지 모델이 논의되었는데, 웨스트민스터 모델(Westminster Model)과 합의주의 모델(Consensus Model)이 그것이다(Rose 1974; Lijphart 1999; Sartori 1994). 웨스트민스터 모델은 다수대표제를 중심으로한 의원내각제(Parliamentary System)와 미국의 대통령제 모델(Presidential System)로 구분되며, 웨스트민스터 모델의 대안으로 다양한 정치적 색채를 띠고 있는 정파간의 경쟁을 바탕으로 사회적 갈등관계를 정치로 수렴을 위한 과정, 즉 정치적 이익결집(Interest Aggregation)의 기능을 하는 다양한 정당들이 사회적 분화(Social Cleavage)의 주체적 행위자로서 정책수립과정에 참여함으로써 사회의 이해관계를 정치화하는 합의모델(Consensus Model)을 들 수 있다(Lipset & Rokkan 1967; Rokkan 1970; Wilson 1994; Mahler 1997; Reynold 2002).

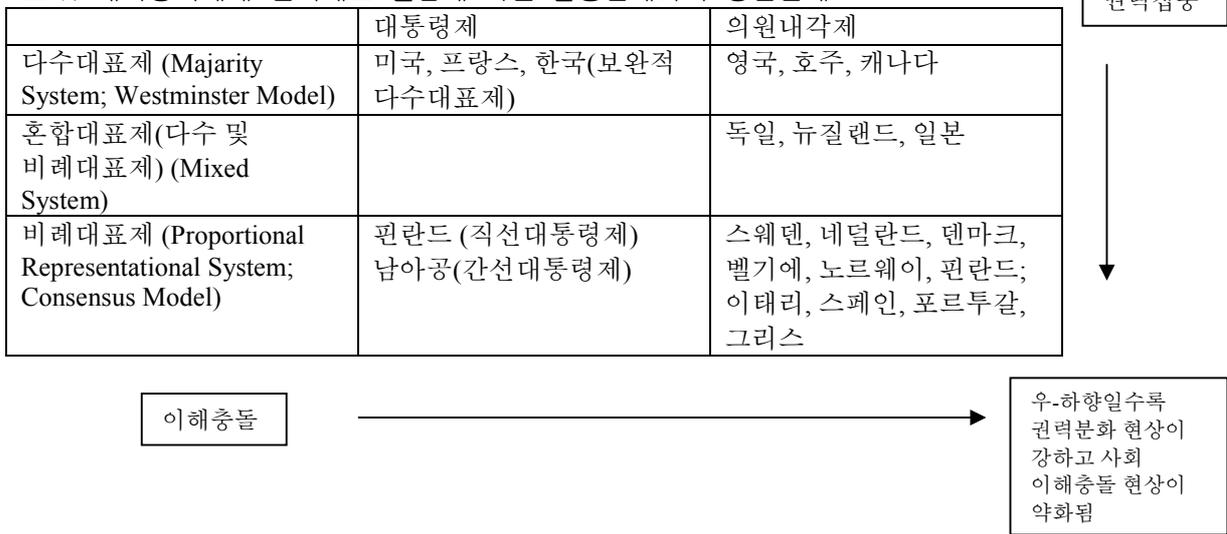
아래 표는 다양한 대의적 정치제도와 선거제도를 결합해 갈등을 중재하고 조정과정을 거쳐 다양한 민의를 반영하는 여러가지 제도적 접근법에서 어떤 형태가 가장 정치적 긴장관계를 해소하고 갈등을 최소화하는가에 대한 논의를 가능하게 해 준다. 미국의 예에서 보듯이 대통령제와 다수대표제를 채택하고 있는 나라일수록 제로섬게임(Zero Sum Game) 혹은 승자독식(Winner-takes-all system)의 결과 정치권력의 쏠림현상과 형평적 재화의 분배가 상대적으로 낮으며, 상대적 가치박탈(Relative deprivation)의 사회문제가 심각하게 부각된다(Lijphart 2004; Linz 1994:18).

이같은 상대적 가치박탈이 발생하는 이유는 권력과 부의 편중은 경제발전과정에서 상대적으로 혜택을 받지 못한 소외계층을 만들어내고 교육 등의 재생산과정에 참여하지 못하므로써 빈곤의 대물림 혹은 고착화현상이 심화되어 사회적 갈등구조가 증폭되기 때문이다. 즉 절대적 빈곤은 모두 가난하기 때문에 경제발전이라는 국가적 목표에 함께 동참하는 동기부여가 쉽게 되지만, 상대적 빈곤은 부자와 가난한 사람들간의 감정의 골이 깊어지고, 경제적 부와 정치적 권력이 결합되면서 소외받은 세력의 사회이반현상이 진행되고 현상타파의 수단으로 폭력적 양상을 띠 수 있기 때문에 사회적 긴장관계가 증폭될 수 있다. 베네주엘라의 경우 석유로 막대한 부를 축적한 자본가계급과 정치세력과의 결합으로 인한 서민생활의 피폐화와 빈부격차의 증대로 인한 사회문제의 대두로 좌익서민혁명이라고 일컫는 룰라대통령의 등장을 가능하게 했고, 취임 후 국유화 등의 급진적 개혁 드라이브는 소외층의 절대적 지지를 바탕으로 한다는 점에서 상대적 빈곤은 급진적 개혁을 지지하는 세력과 현상유지세력간의 첨예한 대립으로 인해 사회의 심각한 분리와 갈등현상을 초래한다.

비례대표와 의원내각제가 결합된 대의정치체제는 다양한 정치정당세력이 사회지지세력의 지지를 바탕으로 의회에 진출하여 정책에 반영할 수 있다는 점에서 사회적 투쟁과 갈등의 요소가 줄어들고, 민주주의적 만족도와 지속성에 있어서 웨스트민스터모델과 대통령제가 결합된 민주정치제도보다 훨씬 안정적이고 삶의 질을 확대되는 경향이 있다 (Colomer 2000).

그러나 여기서 설명할 수 없는 부분은 의원내각제와 비례대표제를 채택하고 있는 국가들 중에서도 삶의 질과 경제적 분배의 불균형, 그리고 사회적 부패정도에 있어서는 다양한 차이를 보이고 있다는 점이다. 즉 포르투갈, 그리스, 이태리 등 남유럽국가 들은 네덜란드, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등의 북유럽국가들에 비해 빈부의 격차가 심하고 부패지수도 높게 나타난다.<sup>1</sup> 이같은 차이를 설명할 수 있는 제도적 변수로 Lijphart는 협사적 민주주의(Consociational democracy)적 요소라고 지적하고 있다. 네덜란드의 경우 다양한 언어와 종교, 정치색과 연관되어 야기되는 사회갈등요소를 줄이기 위한 방법으로 다당정당제도와 정치적 신념과 사상을 넘나드는 정당간의 협조관계를 들고 있다. 또한 벨기에의 경우 종교, 언어, 문화적 차이에 기반을 두고 있는 사회갈등구조가 정치적 타협구조 속에서 상당히 약화되거나 축소되는 모습을 확인 할 수 있다는 것이다 (Lijphart 1999 & 2004).

표 1. 대의정치체제-선거제도 결합에 따른 갈등관계와의 상관관계<sup>2</sup>



란트베르가 지적하듯이 정치적 갈등구조의 출현은 소통의 부재 혹은 소통의 차단을 통해서도 빈번하게 발생된다 (Landwehr, 2009). 이는 사회적 주체간에 의도적이든, 자연발생적이든 서로의 뜻을 전달하지 못하거나 언론이 막혀서 상대방에 대한 정보가 부족하거나 부정확 할 때 정치적 갈등관계가 증폭될 수 있다는 것이다. 따라서 정치적 갈등구조를 약화시키기 위해서는 사회계층간, 정치주체간의 소통이 긴밀해야하며 국민의 뜻이 정치에 잘 반영되는 구조일수록 국민들의 정치제도권에 대한 이해와 믿음체계가 증대된다고 할 수 있다. 따라서 북유럽의 경우 어떠한 소통채널을 통해 제 사회세력간에 의견과 정보를 나누고, 국민의견 수렴구조를 통해 효율적 협력관계를 구축하게 되었는지 살펴볼 필요가 있다.

<sup>1</sup> 각국의부패지수(CPI), 인간개발지수(HDI), 그리고 불평등지수(지니계수, Gini Index) 등을 비교하면 다음과 같다.

	Denmark	Sweden	Norway	Finland	Netherlands	Belgium	Greece	Spain	Italy	Portugal
Gini	24.7	25	25.8	26.9	30.9	33	34.3	34.7	36	38.5
CPI	1	1	14	5	7	18	57	28	55	32
HDI	14	6	2	12	9	17	24	13	20	29

<sup>2</sup> 대의민주주의의 구성하는 또 다른 틀로 연방주의-단방주의, 중앙집권제-지방분권제, 상원제-하원제, 선거구의 크기 등도 권력집중 및 분산, 그리고 부의 분배와 편중에 중대한 영향을 미치는 요소이다(Lijphart, 1999 & 2004; Sartori, 1994).

각국의 사회적 갈등양상은 아래 표 2에서 보여주고 있는 세가지 현대민주주의 정치체제의 결합으로 설명될 수 있다. 첫째, 19세기 말부터 본격적으로 시작된 대의민주주의 체제는 현재까지 모든 자유민주주의 국가가 선거를 통해 국민의 대표를 뽑아 법에 명시된 기간동안 동안 전권을 위임받아 국민을 대표하는 제도로 가장 오랜 제도이다. 대의민주주의는 국민의 다양한 의사와 이익을 대변할 수 있는 정당이라는 주체를 필요로 했는데, 대의민주주의체제는 정당의 발전과 함께 이루어졌다고 해도 과언이 아니다. 미국의 공화당, 민주당, 영국의 보수당, 자유당, 노동당, 독일의 사민당, 기독교민주당, 북유럽의 사민당, 공산당, 보수당, 농민당 등의 출현은 대의민주주의와 함께 성장발전해 왔다. 그러나 대의민주주의의 문제점은 선거참여율이 낮거나, 국민의 정치적 통제 혹은 감시기능이 미미하거나, 민주적 정당제도가 정착되어 있지 못하면 엘리트정치가 쉽게 뿌리를 내리고 국민의 정치적 소외감, 선거를 통한 권력의 이양이 있더라도 소수정당의 협조없이 정국이 정지되는 현상이 반복되는 상황에서는 대의민주주의의가 제대로 작동할 수 없어 정치적 불안정과 혐오현상이 증폭되는 문제가 있다.<sup>3</sup>

둘째, 1960년대 반전평화운동, 흑인인권운동, 환경운동 등의 사회운동이 번지기 시작하면서 대의민주체제의 보완적 성격으로 참여민주주의가 논의되기 시작했다. 참여민주주의는 선거의 결과에 따라 임명된 행정 및 국가수반이 국정운영의 내용과 방향이 국민의 참여여부와 정도에 따라 영향을 받는다. 미국의 전국적 반전운동에 따라 존슨대통령의 베트남 철군 문제가 심각하게 영향받은 점, 조직적 흑인인권 운동에 영향을 입어 1964년 흑인의 선거권부여와 인권선언이 이루어진 점, 1970년대 반핵운동과 환경운동에 따라 핵발전소건설 계획의 완전 백지화 한 스웨덴의 에너지 및 환경 정책 전면수정, 쏫불시위로 인한 미국쇠고기 수입정책의 보완수정 등에서도 보듯이 국민의 직접적 참여는 정책결정의 방향에 상당한 영향을 끼치기도 한다. 그러나 참여민주주의가 아무리 뜻과 의도가 좋더라도 침묵하는 다수를 능가하는 힘을 능가하게 되면 대의민주주의가 크게 도전받게 되며, 결국 소수의 독재라는 문제가 야기될 수 있다는 점에서 조심스럽게 접근되어야 한다는 점이다.

세번째로 대의민주주의를 보완하는 또 다른 제도로 협의민주주의를 들 수 있는데, 이 제도는 국민의 참여와 관계없이 국민의 의사를 물어 정책에 반영하는 제도이다. 공청회, 여론조사, 전문가 정책협의, 정치인-국민과의 대화, 주민투표, 국민투표 등을 통한 다양한 채널을 가동해 결집한 국민의 의사를 정책결정에 반영하는 제도로 대의민주주의가 엘리트주의로 흐를 수 있는 정치과정을 소통을 통한 의견모으기를 통해 국민대표와 국민과의 거리를 좁혀주는 역할을 담당하고 있다. 협의민주주의적 정책결정과정에는 국민의 의사와 정책세미나, 정책자문 등을 통한 전문가의 연구결과에 대한 정책반영 등으로 인해 상당한 시간과 재원이 필요하기 때문에 시간, 돈을 필요로 하는 민주정치제도이다. 그러나 이 제도도 정치인 무용론과 대의정치무용론과 함께 관료정치의 확대를 초래할 수 있고, 국민의 의사를 너무나 강조한 나머지 선거혁명을 통해 이루고자 하던 정치적 비전을 국민의 낮은 지지도로 인해 실천하지 못하고 집권기간 동안 국민의 불모로 잡히게 되면 결국 국가를 위한 개혁이나 변혁을 추구하고자 할 때 실천해 보지도 못하는 우를 범할 수도 있다는 점에 유념해야 한다.

<sup>3</sup> 라이든은 정당의 정치적 무능력과 국민의 감시 및 통제기능의 부재 등이 다양한 사회의 이해관계 충돌을 정치로 수렴할 수 없기 때문에 대의민주주의체제의 위기가 도래한다고 진단하고 있다 (Ryden 1996: 179-192).

표 2. 세가지 민주주의 제도와 특징

	내용	특징	문제점
대의민주주의(Representative democracy)	선거를 통한 정책결정권자의 임명	선거지상주의, 정치지상주의, 정치인의 주도적 역할. 엘리트주의. 국민의 통제 및 감시기능이 대의민주주의의 전제조건	투표율이 낮거나 다수결의 원칙이 무시될 때 정치무능주의로 흐름. 또한 선거 때를 제외하고는 국민들이 정치적 소외감을 느낄 수 있음.
참여민주주의(Participatory democracy)	직-간접적 정치참여를 통해 정책 결정권자에게 영향력을 행사함. 국민의 참여는 정치건강성의 척도이기도 함.	미디어, 정당운동원 활동 등을 통한 간접참여와 정치집회, 서명운동 등을 통한 직접참여 등을 통한 정책결정과정에 영향을 미침	극소수참여자로 인한 소수독재 문제가 제기됨. 침묵하는 다수의 의견은 무시됨. 대의정치의 무용성 대두.
협의민주주의(Deliberative democracy)	소통채널의 다양화와 국민의사전달의 과학화 및 체계화. 선거와 선거사이 기간동안 정치인과 국민과의 소통이 가장 빈번하게 이루어지고 정책결정에까지 영향을 미침.	여론조사, 지역주민회의, 공청회, 전문가집단의 정책협의; 주민투표, 국민투표 등을 통한 집단간의 참여한 이해조정기능	기존의 정책결정기구(국민(주민)과의 대화없이 결정이 이루어질 때 독선적이라는 비판을 받아, 결국 대의민주주의의 무용론이 대두될 수 있음. 또한정권이 너무 협의민주주의의 절차를 강조할 때 포퓰리즘으로 빠질 위험성이 있음.

현대 국가들은 위에서 논의된 세가지 민주주의 제도 중 최소한 두가지 이상의 결합을 통해 정치가 이루어지기 때문에 그 조합에 따라 엄청난 정치생산성의 차이를 가져오게 된다. 결국 모든 사회가 독특한 갈등구조가 있고, 정치문화적 특징에 따라 선택하는 정치제도의 결합이라고 하더라도 가설적 논의로 가능한 것은 협의민주주의적 요소를 가미한 제도를 도입할 수록 국민의 집단행동, 폭력적 해결방안의 모색 등이 자제되고 국민적 합의를 바탕으로 한 정책결정이 이루어 진다는 점에서 정치-사회적 갈등이 최소화 된다고 할 수 있다. 그렇다면 어떠한 갈등구조가 현대사회에 상존하며 그 원인은 무엇이고, 어떠한 해결방식이 채택되고 있는지를 두 가지 방식, 즉 승자독식(Winner-takes-all) 혹은 제로섬게임 (Zero-Sum Game) 접근 그리고 공동승자방식(Win-win strategy)를 중심으로 검토해 보기로 한다.

### 3. 갈등구조의 진단

다양한 가치(Value)와 이해관계(Interest)간 충돌이 사회관계속에서 일어나기 때문에 민주주의 국가에서 강제적 영향력(Coersive influence)의 행사나 권위적-비폭력적 가치의 배분(Authoritative and non-violent allocation of values)과 이해조정은 불가피하다 (Lasswell 1948; Easton 1950; Isaak 1975; Larsson 1993: 15). 민주국가의 평화적 가치배분과 이해조정기능은 민주적 정부의 정통성확보에도 필수요수로 작용한다. 그러나 사회의 급격한 변화와 불평등구조의 상존으로 인한 이해관계가 상충될 때, 그리고 국가와 정당이 제대로 대처하지 못하거나 방관할 때 이러한 이해조정기능이 제대로 작동되지 못해 갈등구조가 확대재생산되고 고착화됨으로서 대의민주정치체제의 정통성을 상실하고 대의민주주의의 위기가 초래될 수 있다 (Ryden 1996; Rosenthal 1998; Larsson 1993).

크게 나누어 갈등의 종류는 지역갈등, 사상(보혁)갈등, 정책갈등, 제도개혁갈등, 노사갈등, 환경갈등 그리고 다문화 갈등 등을 들 수 있다. 지역갈등은 어느 나라에서나 상존하고 있으며

역사적, 경제발전과정에서 쉽게 발생할 수 있다. 갈등이라고까지는 아니더라도 상호무시와 경시적 경향이 있는 미국의 동부와 서부지역의 감정싸움, 그리고 남부와 북부의 노예해방을 둘러싼 남북전쟁 등의 경험을 겪었고, 이태리의 경우 남부와 북구간의 문화적 차이로 인한 상호간 주체적 역할의 싸움, 스웨덴의 수도인 스톡홀름과 제 2 도시인 요테보리간의 만형-동생 콤플렉스와 감정싸움, 혹은 스톡홀름과 비스톡홀름간의 경제적 주도권 감정싸움, 한국의 호남-영남 갈등, 수도권-비수도권 등의 갈등 등은 지역갈등의 중요한 몇 가지 예라고 할 수 있다. 이를 위한 해결방안으로는 전쟁, 폭력적 충돌 등을 들 수 있으나, 어느 한 곳이 승리를 하더라도 승자의 전리품은 국민의 분리로 인한 잠재적 충돌의 내재성 등으로 인해 결국 공동패자의 결과를 낳을 수 있다. 공동승자 방안으로는 권력의 분점, 선거를 통한 발전주도권의 교환, 행정중재, 국민투표 등을 들 수 있으나, 감정의 골이 깊어서 감정의 통제가 불가능 할 정도로 첨예한 대립이 있을 때는 단기적으로 폭력과 비이성적 전쟁과 충돌을 수반하게 되기 때문에 지역갈등의 해소를 위한 협의적 국가적 시스템 구축은 모든 민주주의 국가의 과제이기도 한다.

사상갈등은 자본-공산, 보수-혁신, 신자유주의-진보 등의 사회발전과 주체세력간의 긴장관계 속에서 초래되는 갈등구조라 할 수 있다. 19세기 중반 이후 칼막스의 공산주의이론의 도래 이후 자본-공산주의의 긴장관계, 지배-피지배간의 권력투쟁관계에 그 뿌리를 두고 있으며 산업혁명을 통해 결집된 노동자의 이익을 대변하기 위한 노동당, 사민당의 등장으로 인한 보수-노동의 2분법적 대립구조의 구축, 그리고 볼셰비키 혁명의 성공과 공산당의 등장 등으로 자본-공산주의 대립관계가 형성되었고, 2차대전 이후의 냉전시대를 거치면서 사상적 갈등과 경쟁양상이 치열해지다가 1989년 베를린의 벽이 허물어지면서 푸젠시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)의 주장대로 자본주의 시장경제체제 하의 자유민주주의가 승리를 거둔 듯 했지만, 1990-2000년대의 세계화, 국제화의 대두속에서 신자유주의가 쇠퇴하면서 국가의 적극적 역할이 다시 부각되면서 사회민주주의적 혹은 진보평등적 대안이 다시 주목받고 있는 상황이다. 이러한 갈등구조는 냉전시대 하에 한국전쟁, 베트남전쟁과 같은 예에서 보듯이 자본-공산주의 체제간의 갈등에 그 뿌리를 두고 있으며, 우리나라의 경우 친북-반북과 친미-반미로 대변되는 사상갈등은 국민을 갈라놓는 중요한 갈등요소가 되고 있다. 결국 전쟁과 폭력혁명 등의 승자독식 방법 혹은 공동패자의 문제를 해결하기 위해서는 선거혁명을 통한 자본주의 개혁, 분배문제의 해결, 노동자의 권익향상과 소외계급을 대변할 정당의 정치에의 진입 등의 과정을 거쳐야 하기 때문에 지역갈등과 유사한 해결책, 즉 보수-진보적 이익을 대변할 정당의 정책경쟁을 통한 의회진출과 발전, 분배, 복지, 그리고 한국의 경우 통일 사안에 대한 국민적 의견의 결집을 수행할 정당들의 적극적 역할이 필요하다. 이를 위해서는 지역갈등의 해결방안에서와 같이 협의적 정책기능과 상호존중의 토대 위에서 의회주의를 통한 사상논쟁의 수렴이 가장 중요한 해결책이 될 수 있다.

정책갈등은 대의민주주의적 자유민주주의 체제에서는 어디에서나 상존하고 있는 갈등구조이다. 집권정당 혹은 수반이 선거를 통해 국민에게 공약한 사항을 임기기간 중 실행해 옮길 때 발생하는 갈등구조이다. 항상 정책집행시 누군가 혜택을 더 입고, 피해를 더 보는 집단, 지역, 개인이 발생하게 되어 있기 때문에 본인이 속해 있는 단위체의 이해관계에 따라 민감하게 반응하게 되어 있다. 대의민주주의의 속성상 정권 담당자는 선거에서 이미 국민의 심판을 받아 선택된 정책이라고 주장하지만, 야당 혹은 소수 정당 들은 국민의 지지가 없는 정책은 폐기처분하던지, 대대적으로 수정해 다시 국민에게 지지를 받던지의 요구를 하는 것이 일반적이다. 대처수상이 1979년 당선후 공기업의 사영화, 파업금지와 임금삭감 등의 신자유주의적 사회경제 개혁프로그램을 실천하고자 할 때 많은 국민들이 절대적 지지를 보여주었으나, 노동자와 소외계급은 영국사회의 빈부격차를 부추기며 노조의 탄압이라고 반대입장을 천명했지만 대처가 계획한대로 정책이 집행이 되어 영국경제의 경쟁력을 되살려 1980년대 경제성장에 다시 불을 붙인 경험이 있다. 그러나 사회적으로는 사회세력간의 갈등이 다시 점화가 되었고, 1997년 토니블레어가 노동당의 집권을 도운 결정적 계기가 되었다.

조지 부시의 경우도 테러와의 전쟁과 이라크 침공, 아프가니스탄 침공 등은 많은 국민이 9.11 사태 이후 보여준 애국주의와 보수주의적 물결속에 전폭적인 지지를 바탕으로 추진되었으나, 천문학적인 전쟁비용, 미군병사들의 사망 등으로 인한 국내여론의 싸늘한 시선을 의식하며

정책을 고수한 결과, 오바마의 민주당에게 정권을 넘겨주는 결과를 낳았고, 미국 역대 대통령 중에서 최고 인기없는 지도자로 낙인찍히게 되었다.

한국의 경우에 있어서도 대통령선거 공약으로 내놓은 정책들을 시행하면서 헌법재판소의 판결을 거치거나, 결집된 국민적 저항을 맞보기도 하면서 추진된 행정수도이전법의 시행, 대운하공약의 집행을 둘러싼 공방, 아프가니스탄 파병문제, 쇄고기수입문제, 미국과의 FTA 체결, 미디어법 등 국민을 쫓개고 가르는 정책공방이 심각하게 진행되고 있다.

이를 해결하기 위한 방안으로 국민과의 소통을 늘리고, 과학적 정보를 제공하며, 정당간 대 타협과 국민선택, 국민투표 등을 통한 협의적 제도구축이 가장 시급한 과제라 할 수 있겠으나, 현격한 입장차를 줄이지 못하고 자기주장만 관철시키다가 결국 국민적 저항을 불러일으켜 레임덕 현상을 일찌감치 부추기거나 정치전반에 걸친 불신이 확산되어 민주주의 체제의 비효율성과 무능성을 노정시켜 국민을 불안하게 하는 정치체제로 전락할 수 있다는 점에서, 대의민주주의의 기본적인 다수결의 원칙, 참여민주주의의 참여국민의사의 존중, 그리고 타협과 협의의 정당정치, 그리고 원내 해결원칙주의를 바탕으로 위에서 언급된 민주정치체도의 혼합적 요소를 가미한 제도적 개혁의 틀을 갖추는 것이 시급하다.

제도개혁갈등은 정책갈등과 유사한 갈등요소로 개혁의 내용이 향후 정치의 기본 골격을 바꾸기 때문에 정당, 정치세력간의 중요한 대립, 갈등요소를 내포하고 있다. 서구의 근대 정치개혁을 보면 왕의 권력을 축소하고 수상에게 통치권을 위임하는 과정, 다수대표제에서 비례대표제로의 개혁, 보통선거권과 여성참정권의 부여, 양원제에서 단원제 개혁, 의무투표제의 도입 등과 같은 굵직한 정치개혁을 통해 대립되는 다양한 이해관계가 교차되기 때문에 제도개혁의 갈등이야말로 국가의 대계를 결정할 중대한 사회분열적 요소를 갖추고 있다. 한국의 경우 정당간, 정치세력간 개혁에 대한 기본적인 교감은 있으면서도 방향성, 내용, 범위에 대한 정당간, 정치주체간 현격한 차이와, 개혁시기 결정에 있어 시기상조론, 블랙홀과 같은 정쟁의 우려에 발목이 잡혀 눈치만 보다가 결국 국가의 경쟁력만 갉아 먹는 우를 범할 수 있다. 한국의 경우 헌법개정, 전국행정구역개혁, 대통령중임제나 의원내각제 개혁, 선거구재획정, 중대선거구 개혁 등은 정권 교체 때마다 기본 메뉴로 등장을 하다가 다른 대내외적인 중요한 사안이나, 정치적 역학구도 상 연구와 논의만 진행하다가 시간에 쫓겨 선거 때만 적당히 뻗질하는 식의 개혁은 장기적으로 국가역량을 최대한 발휘할 수 있는 제도를 산출해 내지 못하기 때문에, 국회의 주도하에 각 정당이 참여하고, 여기에 전문가 역량을 총결집하고, 시민사회의 참여를 통해 개혁안을 내놓고 정권교체와 관계없이 독립적이고도 장기적으로 개혁프로그램을 진행할 수 있는 캐나다의 왕립선거개혁 및 정치자금위원회(Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing)나 영국의 선거구획정위원회(Boundary Commission)와 같은 상설위원회의 설치나, 스웨덴과 같이 특별위원회제도(Kommittéväsände; Special Committee)를 설치해 과학적, 중립적, 민주적 조사와 절차를 거쳐 개혁을 이루어갈 수 있도록 제도개혁을 위한 제도개혁이 필요하다.

나머지 노사갈등, 환경갈등, 다문화갈등 등은 다양한 주체와 원인에 있어서 차이가 나지만 시간적 시차를 두고 차이가 있다. 노사갈등은 산업혁명 이후부터 현재까지 지속되고 있는 갈등구조이고, 환경갈등은 1970년대 사회운동과 자발적 참여운동 이후, 1979년 미국 헤리스버그(Harrisburg), 1986년 구소련 체류노빌(Chernobyl) 원전사고 이후 원자력이슈의 등장과 환경파괴와 관련하여 그린피스 등과 같은 국제기구, 지역환경 단체의 등장으로 인한 개발과 보존의 시각차에 의한 갈등양상으로 비교적 최근의 갈등구조에 속한다. 또한 다문화갈등은 언어, 종교, 인종 등의 차이로 인한 사회적 갈등양상으로 보다 파괴적이고 근본적 문제해결의 접근에 어려움이 있어 세계화와 지구화의 과정을 거치고 있는 현재 가장 현저하게 대립되고 있는 갈등구조라고 할 수 있다는 점에서 차이가 있지만, 해결책으로 공동승자의 틀 내에서의 접근법은 위에서 언급된 갈등구조들과 비슷한 정당의 적극적 역할, 협의체의 구성, 적극적 의회의 역할을 전제로 한다는 점에서 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

표 3. 정치사회갈등의 구분, 주체, 원인과 접근법

	원인	갈등양상	주체 혹은 단위	Winner-takes-all (승자독식) 해결방안 혹은 Lose-lose (공동패자) 의 결과	Win-win (공동승자) 해결방안
지역갈등	역사적, 문화적, 정치적 주도권경쟁	흑인해방문제, 정치문화의 차이, 기간시설의 분배, 혐오시설의 건설, 권력분배와 소외, 지역분배와 문화적, 경제적자원의 불균형	지역단체 (남-북, 동-서, 도, 시, 군, 구, 동 등), 영남-호남, 서울-비서울	주체간 폭력적 충돌. 혹은 정권주도의 일방적 결정; 긴장관계의 지속; 감정의 골이 깊음	전국정당정치, 입법정치를 통한 고른 발전정책, 권력분산과 대화 및 합의, 행정중재 혹은 국민(주민)투표
사상갈등, 보혁갈등	추종세력간의 권력투쟁	자본주의-공산주의 보수-혁신, 신자유주의-진보(사민주의)	국가, 정당, 사회단체, 개인	전쟁, 폭력혁명	사상정당의 의회진출과 정책경쟁, 의회를 통한 사상경쟁, 대화, 선거
정책갈등	정치력의 부재, 타협의 부재, 민주적 절차의 무시	아프가니스탄파병, 쇄고기수입정책, FTA 체결문제, 친대기업정책, 미디어법, 대운하건설 정책, 행정수도이전 정책	정부, 정당, 사회단체	거리투쟁, 촛불시위, 강경진압; 사회적 긴장관계의 지속과 사회폭력 가능성	선거, 정당간 합의, 국민선택, 국민투표
제도개혁갈등	정치력의 부재, 타협의 부재, 민주적 절차의 무시. 비전의 부재.	중임제대통령제 개혁, 내각제개혁, 선거제도 개혁, 행정개혁	정부, 정당, 사회단체	지배세력중심의 주도(개혁이 아닌 계약으로 갈 수 있음). 기존정당 중심의 개혁으로 진정한 개혁으로 가지 못할 수 있음.	선거, 정당-전문가-시민사회 합의, 국민투표 (헌법개정 등)
노사갈등	노동-자본세력간의 상대방의 불인정, 이익의 극대화, 정권과의 부패고리	노동조건, 임금인상, 경영참여, 반기업 정서	고용주-고용자, 사용자단체-노조	기업가독점 혹은 노동자제일주의, Strike, Lock-out, 기업파산, 실업	합의, 쟁의조정, 노사정 협의체의 구성
환경갈등	문제인식의 차이, 발전-분배에 대한 인식차이	새만금사업, 수도권규제, 4대강살리기사업	국가부처, 환경단체, 해당지역단위	정책집행을 통한 수혜자와 비수혜자의 충돌	환경평가, 주민의견수렴, 합의를 통한 의견조정
다문화갈등	세계화, 국제화, 노동이민, 거주이민 정치망명	인종갈등, 문화갈등, 언어갈등, 종교갈등	다양한 문화적 주체 (다수-소수갈등, 인종-언어그룹,	다수의 독재, 소수의 침묵, 문화적 충돌	소수권리부여, 동화와 참여의 동기부여, 소수이익을 대변할 수 있는 정당역할

한국에서 주로 발생하는 갈등의 주된 요인으로 청와대와 행정부 주도의 정책독점, 정당의 정책정당기능상실, 정치력의 부재, 정치인의 합의의지와 능력부재, 그리고 식물국회 등을 들 수 있다. 정파간 사상논쟁, 정책논쟁, 제도개혁을 둘러싼 의견충돌, 노사 및 환경분쟁 등은 원내로 문제를 수렴해서 적극적으로 논의하고 정책대결과 법제정등의 노력으로 등으로 국민에게 해결책을 제시하고 설명하고자 할 때 현저히 줄어들 수 있는 가능성이 있으나, 현 시점에서 국회는 사회의 다양한 이해 관계의 대립과 갈등에 대한 해결책을 제시하기는 커녕 장기정치과업, 극단적 명분싸움, 기싸움, 대의민주적 제도의 기본 원리인 다수결원칙의 무시와 극단주의로 치닫음으로 인한 폭력국회로 낙인이 찍히게 되었고 입법부, 정당, 정치인에 대한 국민의 불신과 정치혐오가 위험한 단계에 이르고 있다.

그렇다면 스웨덴 모델의 갈등해소모델은 한국모델의 구축에 있어 어떤 시사점을 제공해 줄 것인가? 스웨덴의 갈등해소 제도는 어떻게 작동하고 있으며 어떤 특징을 갖추고 있는지 검토해보고 한국국회의 기능이 어떻게 재 정립되고 접근해야 할지 논하기로 한다. 아래의 글에서는 스웨덴의 정치적 갈등해소 매카니즘과 접근방법에 대한 사례연구를 중심으로 해서 전개해 나가기로 한다.

#### 4. 스웨덴의 정치갈등해소의 사례연구

아터는 스웨덴을 포함한 스칸디나비아 민주주의 모델의 특징으로 3C 즉 타협성(Compromise), 협조성(Co-operation), 그리고 합의성(Consensus)를 지적하고 있다(Arter, 1999: 149). 야당, 소수의 목소리도 협의적 정책결정과정에서 소외되지 않고 반영되어 갈등구조가 희석되고 조화를 이루는 독특한 의회주의를 바탕으로 하고 있다(Sannerstedt 1996). 또한 다양한 이익단체의 참여를 유도하여 그들의 입장과 시각이 정치제도권 내에 수렴되어 정책으로 반영되기 때문에 중요한 사회적 이슈가 논쟁과 충돌로 가지 않고 평화적으로 해결되는 결과를 낳는다.

이와 같은 3C와 협의적 정책시스템은 특별위원회 제도를 통한 정책보고서인 SOU 제도와 의견수렴절차인 레미스(Remiss) 제도를 통해 극대화 된다. 특별위원회 제도는 1600년부터 국왕의 정책보조 수단으로 사용되어 왔는데, 그 당시에는 국왕이 정책사안의 정보 부족으로 인한 적절한 정책의 결정이 어려웠기 때문에 보조적 수단으로 특별위원회를 임명해 깊이 있는 분석과 전문가 집단의 의견과 이해당사자들과의 대화와 의견의 수렴을 바탕으로 가장 합리적인 정책을 제안하도록 위원회에 전권을 부여 하였다(Johansson 3-5). 1700년대와 1800년대 중반까지 1인 특별위원회가 주류를 이루었으나, 1866년 근대적 양원제가 설립되고 정당정치가 뿌리를 내리기 시작하면서 정당의 대표가 특별위원회에 참여하는 빈도가 높아지고, 전문가 그룹, 그리고 이익단체의 대표들이 참여하는 비율이 증가하면서 특별위원회 보고서는 정책결정의 가장 중요한 기초자료가 되었다. 그러나 이 때까지만 해도 특별위원회의 연구결과물은 보관되지 않고 파기되었다.

1866년부터 1922년까지 국회출판물(Riksdagstrycket)이라는 명칭으로 특별위원회의 연구결과물을 국회도서관에 그대로 보관중에 있으며 그 이후 국가정책보고서(SOU, Statens Offentlig Utredning)이라는 명칭으로 명명된 이후 지금까지 축적된 국가보고서 자료만해도 방대한 양을 차지하고 있다. 따라서 스웨덴에는 특정정책사안에 있어 역사적 배경과 발전과정을 파악하기 위해서는 SOU 보고서만 읽어보아도 알 수 있을 정도로 정부정책의 정보보고인 셈이다.

이 제도의 가장 큰 특징은 행정부 산하의 상설기구가 아니라 정부의 정책사안의 경중에 따라 1인 위원장 특별위원회 혹은 정당, 전문가집단, 행정관료, 이익단체 등이 골고루 참여하는 특별위원회를 임명하여 다양한 목소리를 취합하여 가장 과학적이고, 학문적 연구결과와 상충되는 이해관계를 골고루 스크리닝해서 결론을 내기 때문에 최고의 연구보고자료가 완성되는 셈이다. 수상, 장관 그리고 각 행정부처는 정책결정과 법제정을 위한 이론적 지식이 충분하지 않고, 제한된 국가예산으로 인한 조사연구 능력의 한계 등으로 인해 국가특별위원회를 임명하여 국가의

동원가능한 모든 인재와 다양한 의견을 결집해서 최고, 최상의 정책보고서를 작성하도록 1-2 년의 충분한 연구기간을 부여해 주고 있다.

스웨덴의 역사적으로 주요한 정책개발과 제도개혁 등은 특별위원회가 제출한 보고서인 SOU 를 중심으로 이루어졌기 때문에 스웨덴의 특정정책분야와 제도개혁의 역사를 알기 위해서 매우 긴요한 자료로 활용된다. 특별위원회의 또 다른 특징으로 첨예한 이해대립과 갈등을 야기시키는 개혁프로그램인 경우 특별위원회를 임명해 연구작업을 진행하게 함으로써 사회의 뜨거운 감자의 회피수단으로도 활용되었다. 예를 들어 사민당이 임명한 국유화위원회(Socialiseringskommitté)의 경우 위원회가 활동하는 동안 당내좌파의 국유화 압력과 보수정당 계열의 국유화의 우려를 잠재우기 위한 방안으로 시간끌기 작업을 통해 스웨덴 사회의 급격한 대립구조를 완화시킬 수 있었다. 만약 사민당이 국유화를 위한 결론을 내렸다면 기업, 우익정당 들과의 대립이 불가피 했을 것이고, 국유화 포기를 중용한 결론을 내렸다면 사민당의 분열이 불가피했기 때문에 국익에 최선의 선택은 곧 시간이 무르익을 때까지 기다리는 것이 최선이라는 판단이었다.

표 4. 특별 위원회 제도의 변천과정

	역할	위원회 종류	특징	의미
1600년대-1866	국왕자문기구로 출발	1인위원회가 주류	왕의 영향력에 많이 좌우되는 상황; 조사연구결과와 자료축적이 안됨	비록 국왕자문기구의 성격이지만 국왕의 일방적 결정에 대한 견제역할도 수행
1866-1922	양원제의 도입과 의회의 참여로 정치적 보조기능으로 자리매김	1인위원회가 주류를 이루지만 의회의 특별조사위원회 참여로 인한 다수위원회도 점차 증가	‘의회출판물’이라는 명칭으로 국회도서관에 축적된 자료가 역사적 사료로 사용됨	의회의 역할 증대로 인한 대의민주주의 태동기에 협의적 의견수렴기구가 작동했다는 점에 의미
1922-현재	국정개혁의 주도역할	정책조사는 1인위원회, 국가정치제도 개혁은 다수위원회로 구성	연구조사결과가 SOU 라는 국가특별조사보고서를 출판물로 의회도서관에 자료로 남김; 세력간 첨예한 이해관계의 조정이 어려울 때 시간끌기용 위원회 운영하기도 함(예, 1922-35년 국가사회화특별위원회)	장기적 활동기간으로 인한 이해관계조정용 용이성 및 포괄적 국민의견수렴 기능; 정책 및 정치개혁의 중요한 수단으로 활용

중요한 제도개혁의 역할을 했던 특별위원회로서 1954년 임명된 헌법특별위원회는 1968년까지 지속되어 스웨덴 헌법의 개혁을 통해 양원제를 단원제로 바꾸었고, 국왕의 수상임명권을 의회의장에게로 이양했으며, 국왕의 국무회의의 주재권을 수상에게로 귀속시키는 등 권력구조개혁을 단행했는데, 14년간이나 존속했던 헌법특별위원회는 당시 정당대표, 전문가 대표, 이익단체대표 등이 참여하여 세미나, 인터뷰, 소연구보고서 등의 제출을 바탕으로 헌법개정 중요한 기초가 되었다. 또한 1979년에 임명된 헌법특별위원회는 기초의회선거, 광역의회선거 그리고 의회선거일의 일치, 의원임기를 3년에서 4년으로 연장하고, 9월 3째주 일요일 선거일 결정 등의 중요한 개혁을 국제연구비교, 국내학자들을 총망라한 학술세미나, 전국순회 국민세미나 등을 거쳐 조사보고서를 작성해서 1981년 선거개혁의 중요한 틀로 사용되었다.

1984년 임명되어 1987년까지 활동한 국민통치특별위원회가 국회의원수의 축소와 헌법재판소 설치에 대한 보고서를 작성하여 정부에 제출하여 개혁에 대한 방향성을 제시하기도 했으며, 1991년에 임명되어 1994년까지 한시적으로 활동한 자유 및 권리특별위원회는 1995년 스웨덴의

EU 가입과 함께 영향을 받는 시민의 자유와 권리에 대한 헌법 규정을 개정하도록 건의한 SOU 를 제출하여 그 안에 따라 헌법이 개정되었다. 2003년에는 선거법특별위원회가 임명되어 선거법 개정의 방향에 대한 논의를 기본내용으로 한 SOU 보고서를 제출하여 정당명부제에 대한 개혁을 주도했기도 했다.

1997년에 임명되어 1999년 2년동안 활동한 2000년대 국민통치 - 민주주의 특별조사위원회는 2000년 2월에 제출된 SOU “지속적 민주주의”에서 2000년대 스웨덴 민주주의에 영향을 미칠 세계화, 미디어의 영향, 로비, IT 등의 차원에서 다양하게 검토하고 있으며, EU 정치, 중앙정치, 지방정치로 나누어 어떻게 영향을 받을 것인지 분석하고, 다문화와 시민권의 문제점과 2000년대 예기되는 다문화민주주의의 전망을 내놓음으로써 스웨덴 민주주의가 직면할 문제점 등을 미래 예견해 대처할 수 있는 방안을 제시하고 있다.

2002년에 임명되어 2004년까지 활동한 민주주의특별위원회는 스웨덴의 민주주의 정책의 미래, 대의민주주의와 국민참여, 투표율제고를 위한 방안, 시민권확대를 위한 방안, IT와 민주주의, 시민사회의 역할, 지방자치제도의 강화, 국민대표의 충원확충방안과 경제적 대우, 지식사회와 민주주의, 민주주의적 정책결정방식 등의 스웨덴 대의민주주의체제를 강화시키기 위한 국가조사보고서 SOU 를 제출하여 스웨덴 민주주의의 방향성을 제시하고 있다.

2008년 12월에 끝난 헌법개정 특별위원회는 2004년 임명되어 4년간 활동기간을 거쳐 마지막 최종 보고서를 제출했는데, 이 기간동안 10개의 유관 SOU와 13번의 전국을 돌며 개최한 세미나를 통해 전국의 국민적 관심을 유도해 내는 효과를 보았다. 2009년 1월에 제출된 SOU 보고서는 2권으로 나누어 924 페이지에 달하는 광대한 작업으로 헌법의 현대적 문장으로의 수정작업, 선거구획정, 선거일, 선거연령, 국민투표, 주민투표, 정부구성과 불신임권, 의회의 행정부 견제세력으로서의 역할, 상임위원회의 역할, 사법개혁, 판사임명방식의 개혁, 판사의 해임, 자유와 권리에 대한 정의, 차별법에 대한 삽입, 재산권의 보장 등 헌법과 선거제도의 총체적 개혁을 국민의견수렴과 의회의 토론을 걸쳐 2011년 발효를 목표로 한다고 못 박았으므로 2009년 동안 의회의 토론과 의결을 남겨놓고 있으나, 각 당은 SOU의 건의안을 거의 큰 이의없이 받아들인다는 입장이기 때문에 큰 파장이 일 여지가 없다.

표 5. 주요 정치제도개혁과 특별위원회 활동

	시기	구분	제안내용	결과
헌법특별위원회	1954- 1968	다수위원회	양원제를 단원제로 바꾸고, 국왕의 수상임명권을 의회의장에게로 이양하며 국왕의 국무회의의 주재권을 수상에게로 귀속시킬 것을 제안함	제안된 내용대로 헌법개정
헌법특별위원회	1979-1981	다수위원회	기초의회선거, 광역의회선거 그리고 의회선거일의 일치, 의원임기의 3년을 4년으로 연장, 9월 3째주 일요일 선거일 결정 등의 중요한 개혁을 국제연구비교, 국내학자들을 총망라한 학술세미나, 전국순회 국민세미나 등을 거쳐 조사보고서를 제출.	1981년 선거제도개혁의 중요한 틀로 사용
국민통치특별위원회	1984-1987	다수의원회	국회의원수의 축소와 헌법재판소 설치제안	-
자유 및 권리특별위원회	1991-1994	다수의원회	1995년 스웨덴의 EU 가입과 함께 영향을 받는 시민의 자유와 권리에 대한 헌법 규정을 개정하도록 건의	국민의 자유와 권리에 대한 규정내용의 헌법 개정
선거법특별위원회	2003-2005	다수위원회	선거법 개정의 방향에 대한 논의를 기본내용으로 한 SOU 보고서를 제출	정당명부제 개혁
2000년대 국민통치 - 민주주의 특별조사위원회	1997-1999	다수위원회	2000년대 스웨덴 민주주의에 영향을 미칠 세계화, 미디어의 영향, 로비, IT 등의 차원에서 다양하게 검토하고 있으며, EU 정치, 중앙정치, 지방정치로 나누어 어떻게 영향을 받을 것인지 분석하고 다문화와 시민권의 문제점과 2000년대 예기되는 다문화민주주의의 전망을 내놓음	스웨덴 민주주의가 직면할 문제점 등을 미래에 견해 대처할 수 있는 방안을 제시
민주주의특별위원회	2002-2004	다수위원회	스웨덴의 민주주의 정책의 미래, 대의민주주의와 국민참여, 투표율제고를 위한 방안, 시민권확대를 위한 방안, IT와 민주주의, 시민사회의 역할, 지방자치제도의 강화, 국민대표의 충원확충방안과 경제적 대우, 지식사회와 민주주의, 민주주의적 정책결정방식 등의 스웨덴 대의민주주의체제를 강화시키기 위한 국가조사보고서 SOU를 제출	스웨덴 민주주의의 방향성을 제시
헌법개정 특별위원회	2004-2008	다수위원회	이 기간동안 10개의 유관 SOU와 13번의 전국을 돌며 개최한 세미나를 통해 전국의 국민적 관심을 유도. 헌법의 현대적 문장으로의 수정작업, 선거구획정, 선거일, 선거연령, 국민투표, 주민투표, 정부구성과 불신임권, 의회의 행정부 견제세력으로서의 역할, 헌법상임위원회의 역할, 사법개혁, 판사임명방식의 개혁, 판사의 해임, 자유와 권리에 대한 정의, 차별법에 대한 삽입, 재산권의 보장 등 헌법과 선거제도의 총체적 개혁제안	국민의견수렴과 의회의 토론을 걸쳐 2011년 발효예정

이렇듯 스웨덴의 중요한 헌법 및 선거제도 개혁은 특별위원회를 통해 제출된 SOU 보고서의 내용을 중심으로 이루어졌고, 다양한 이해당사자들의 참여와 함께 도출된 결론은 의회의 저항없이 헌법개정, 선거제도 개혁 등의 커다란 개혁의 주도적 역할을 해 왔다.

현재 스웨덴 특별위원회제도는 1998년에 제정된 특별위원회법(1998:1474)에 규정되어 있으며 최종연구조사 내용을 국가조사보고서라는 이름으로 정부에 제출하도록 명시되어 있다. 위원회의 위원장은 해당장관이 임명하며 사안에 따라 1인 위원회, 혹은 2인 이상 위원회로 구분되며, 2인 이상 위원회는 정치제도개혁, 헌법개혁, 선거법 개혁 등과 같은 사안은 위원장의 위촉에 따라 정당대표, 전문가 그룹, 이익단체 등이 참여할 수 있다. 특별위원회는 활동하는 동안 정부의 간섭을 받지 않고 위원장의 재량에 따라 조사 및 연구를 진행해 나갈 수 있으면 1년내지 2년의 명시된 기간동안 독립적으로 활동한다.

아래의 그림 1은 특별위원회의 임명에서부터 SOU 제출, 그리고 의견수렴 과정인 Remiss 제출과정, 최종 SOU 제출과 정부안의 의회제출, 그리고 정책재평가와 재심의를 통한 특별위원회의 재 임명의 절차를 밝는다. 1년에 평균 정부 혹은 의회의 제청에 따라 임명되는 특별위원회 수는 평균 250-370개 정도를 차지한다. 이는 스웨덴의 14개 부처에 골고루 분포되기 때문에 부처당 평균 17-26개의 특별위원회가 배정된다(Riksrevisionen 2004: 20). 그중에서 가장 많은 특별위원회가 배정되는 부처는 재정부, 사회부, 법무부로서 사회의 첨예한 이슈가 되는 사안의 문제점을 미리 분석하고 해결책을 제시하게 함으로써 다양한 이해집단간의 긴장관계와 갈등을 미연에 예방하는 효과가 있고, 미래 정책을 정부와 의회가 선점하기 때문에 갈등문제를 미리 예견해 대비하는 효과도 있다. 예를 들어 1998년의 퇴직연금개혁, 최근 진행되고 있는 2000년의 치과병원의 개혁, 2005년의 기후변화에 대한 특별조사, 2005년의 망명자 처리방안에 대한 특별조사, 2006년의 사립학교개혁법, 2008년 문화정책개혁, 2008년 교육대학개혁 등 다양한 정책조사가 이루어짐으로써 각 부처의 정책개혁 방향 결정에 매우 중요한 자료로 활용되기도 한다.

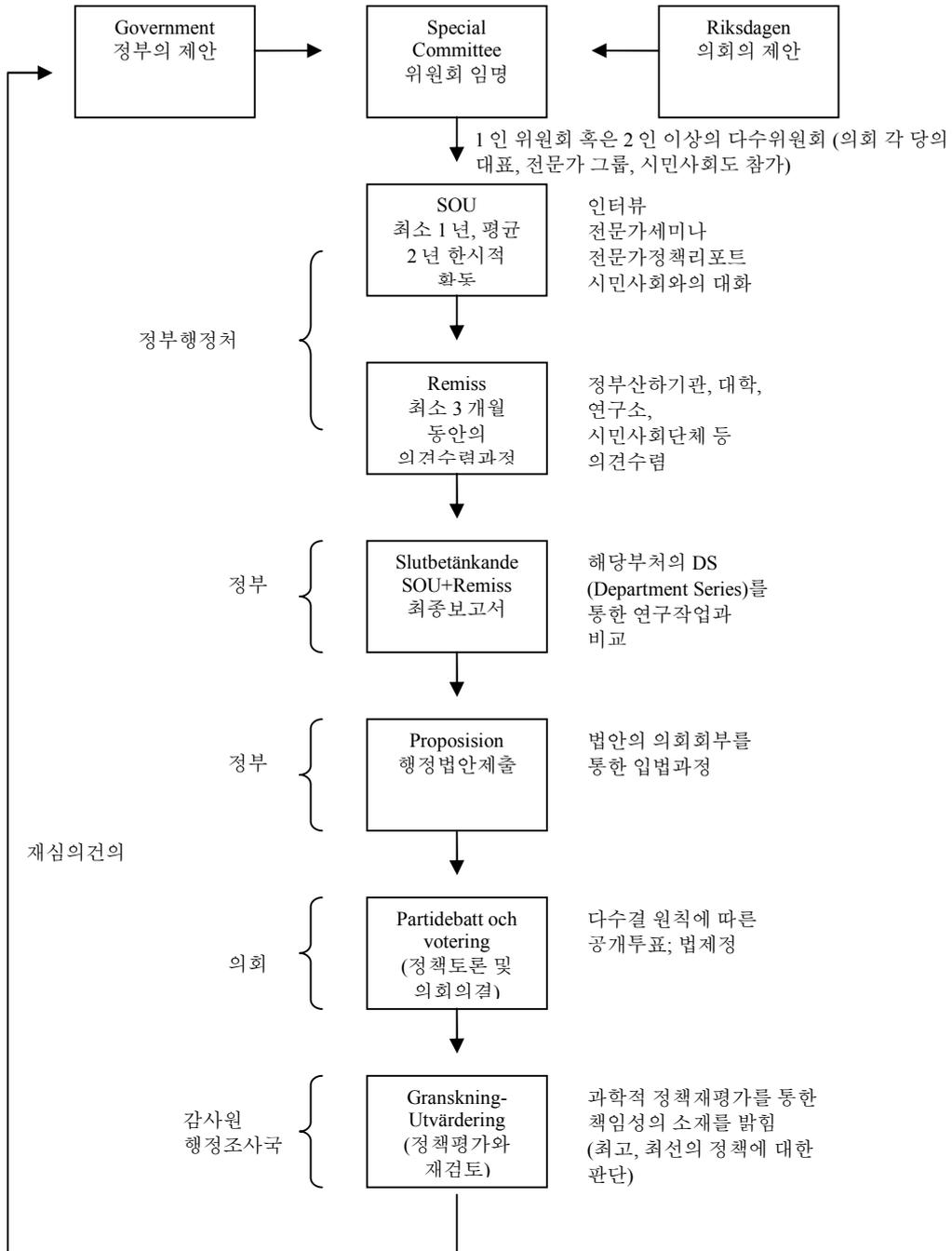
특별위원회 제도의 요소 중에서 갈등요소를 최소화 할 수 있는 수단으로 사용되는 것이 국민 의견수렴과정인 Remiss 과정이다. 이 과정은 SOU가 제출된 후 최소 3개월 동안의 기간동안 이해당사자인 공공기관, 연구소, 대학, 이익단체, 기업체 등이 서면으로 의견을 제출하는 절차로써 SOU안에 대해서 찬성, 반대, 의견추가 등으로 자신의 뜻을 전달할 수가 있다. 이 같이 취합된 의견은 최종 SOU인 Slutbetäkande (Final Report)에 부록으로 출판이 된다. 따라서 의견의 수렴과정이 마지막 최종단계에서도 이루어짐으로써 SOU 조사과정에서 누락되었거나 미처다루지 못했던 내용, 그리고 바뀐 입장까지도 전달할 수 있기 때문에 의견수렴과정에서 소외되거나 의사가 왜곡전달되는 경우가 없어 자신의 의사를 정확히 알릴 수 있다. 이렇게 취합된 의견을 분석해 최종보고서를 작성할 때 반영하기 때문에 객관적 의견도출의 안전장치라고 할 수 있다.

스웨덴의 이같은 특별위원회 임명에서부터, 조사, 연구, 인터뷰, 일반 세미나, 그리고 SOU 보고서 제출, Remiss 이후의 최종보고서 작성 등의 절차에 소요되는 기간은 평균 2년 6개월이나 소요되기 때문에 정부가 행정입법안으로 의회에 회부하여 채택될 때까지의 기간이 3년 가까이 걸리게 된다. 따라서 스웨덴의 정책결정과정은 최소한 2-3년의 준비기간을 필요로 하기 때문에 첨예한 이익이 대립되는 사안에 있어 이해당사자는 충분히 생각할 시간이 있기 때문에 감정적이고 비이성적 행동이 배제될 수 있다. 이 기간동안 의견이 숙성되고 과학적, 합리적 국가의 정책이 입안된다는 점에서 결국 모든 이해당사자들이 Win-Win 할 수 있는 가능성은 높아지게 되며 사회의 갈등요소는 최대한 줄어드는 효과를 볼 수 있다는 점에 유용하다고 하겠다.

마지막으로 정책이 집행될 때 감사원(Riksrevisionen)과 국가행정조사국(Statskontoret)의 정책평가를 받아 얼마만큼 합리적, 과학적인 조사가 이루어져 보고서가 작성되었는지, 의견수렴과정에서 조작적 성격은 없었는지, 결론도출이 논리에 많이 벗어나 있거나, 인터뷰의 조사내용이 결론에 충실히 반영되었는지 등을 평가하여 해당부처에 보고하기 때문에 책임요소가 다시 한번 확인되는 셈이다. 따라서 이 제도는 여러가지 안전장치를 만들어놓고 작동하기 때문에

사람이 인위적으로 하는 실수는 반드시 발견되게 되어 있고, 정책결정에 이해 당사자들의 의견이 충분히 반영되기 때문에 가장 합리적인 결론이 도출될 수 있다는 점에서 대의정치의 보완적 성격으로 협의민주주의의 중요한 수단으로 사용되고 있다.

그림 1. 스웨덴 정부-의회 의 정책경쟁구조: SOU 와 Remiss 를 통한 정책수립과 평가



## 5. 나오는 글

스웨덴의 SOU 제도는 갈등구도를 미연에 방지하고, 갈등요소가 내재되어 있는 문제를 미리 예견해 선응적 정책개발과 의견수렴구조에 기반을 둔 협의민주주의와 합의제도에 기반을 두고 있다. 스웨덴을 포함한 스칸디나비아 국가들의 삶의 질이 높은 이유로 입법부와 행정부의 정책경쟁, 입법부의 법제정의 독점적 지위, 행정부의 투명한 정책수행, 감사-정책평가기관의 독립적 역할을 통한 정책의 재평가와 책임성 등이 잘 이루어져 있어 정치와 행정이 국민의 갈등요소를 예견해 제거해 주는 역할을 하고 있다. 한국의 민주주의가 갈등과 불신의 깊은 골에서 빠져 나올 수 있도록 하기 위해서는 스웨덴의 모델에서 보듯이 협의민주적 장치를 도입해 이해당사자들의 의견이 충분히 정책결정과 제도개혁에 반영되도록 할 수 있도록 해야한다.

그러기 위해서는 국회의 입법기능이 강화되는 것이 필수조건이다. 지역갈등, 사상(보혁) 갈등, 그리고 제도개혁을 둘러싼 갈등과 같은 다양한 사회갈등해결의 열쇠는 투명한 법을 만들어내고 집행할 수 있는 절차의 민주주의와 권력의 분점에 있다. 입법부인 국회가 청와대와 행정부의 입법 시너지를 하고 있을 경우 사회의 다양한 갈등구조를 정치화하지 못하고 갈등구조는 방치되거나 양산될 수 있다. 법제정을 통한 갈등의 예방과 해결은 법질서 확립과 법치국가의 중요한 성패의 요소가 된다.

그러나 입법부의 성공여부는 정책으로 경쟁하는 정당의 역할이 필수적이라는 점을 간과해서는 안된다. 샤프스나이더 (Schattsneider, 1942), 립셋(Lipset, 2000) 등은 입법부역할의 확대이전에 먼저 민주적 정당이 정착해야 한다고 주장한다. 정당이 국민과 입법부의 매개체 역할을 하지 못하고 권력추종 세력만으로 전락해 있을 때 정치는 발전이 없다는 주장이다. 즉 정당이 제 역할을 해주지 못하면 입법부는 결국 정쟁의 온상이 되어 갈등을 증폭해 내는 장소로 전락할 수 있다는 점을 간과해서는 안된다.

한국적 상황에 맞는 갈등예방과 관리를 위한 정치모델은 무엇이며 그 핵심적 역할을 담당하는 국회는 어떻게 변화해야 하는가에 대한 문제는 대의민주주의 체제 하에서 선거 결과의 무용론이나, 정당이 국민의견 수렴과 정책화의 역할을 제대로 수행하고 있지 못한 현실에서 더욱 절실한 과제인 셈이다. 앞으로도 우리나라의 권력중심적 정당구조와 배타적 정치환경에 따라 당분간 정책정당의 출현이 어려울 것이라는 전제 조건 하에서는 대통령제 하에서 청와대를 포함한 행정부와 의 정책경쟁을 위한 국회의 적극적이며 능동적인 역할이 필수적으로 요구된다.

국회의 고유권한인 입법권을 행정부로부터 되찾아 오기 위해서는 정부가 가지고 있는 법제처의 기능과 유사한 역할을 수행할 수 있도록 각 상임위원회내에 법제정 소위원회를 상시위원회제도 혹은 특별위원회 제도로 설치하든지 해서 정당간의 정책입장 혹은 정쟁과 관계없이 활동하는 기구가 필요하다. 국회의 각 상임위원회는 국가의 중요한 정책 혹은 제도개혁적 사안에 대해 소위원회를 임명해 연구조사하도록 하고 그 결과물은 상임위를 자동 통과해 바로 국회 본 회의에 회부해 처리할 수 있도록 해야 한다. 이 때 상임위 정당 들의 역학관계에 영향을 받지 않도록 국회법을 제정해서 중립적 활동을 보장해 주고, 그 연구결과를 법제화하는 등 적극적 역할이 필요하리라 본다. 여기서 의견수렴과정과 분야전문가의 구성에 있어서 보수-진보적 일방적 시각과 대안은 국가이익에 해악이 된다는 점을 상기하고 정권의 의사와 관계없이 중립적인 결론을 도출하기 위한 제도구축이 시급하다.

종합해 보면 한국의 정치도 앞으로 협의적 민주주의의 핵심인 전문가주의(Expertism)와 합의주의(Consensus)는 불가피한 현실로 인식하고, 선거지상주의와 권력정치인 중심에서 벗어나 정당도 하나의 목소리로 이익단체, 전문가그룹, 시민세력과 함께 골고루 역할을 분담하는 정치제도 모델을 구축해 나갈 수 있어야 한다. 이럴 경우 선거구 획정 등과 같은 개혁적 사안에 대해 국민적 공감도를 바탕으로 하는 개혁안이 만들어지더라도 최종 순간에 정당 들의 손익계산서에 따라 변질되거나 개악을 하는 경우는 앞으로 절대 발생하지 않을 것이다. 대통령제도 개선 혹은 의원내각제 도입을 포함한 민주주의 정치제도 개헌, 통일헌법 개헌 등의 사안도 정치적 상황에 따른 가변적 논의시기판단, 혹은 정치적 블랙홀과 같은 개헌정국의 우려

등으로 수면 아래에서만 다룰 것이 아니라 상시 혹은 특별위원회제도를 통해 전문가의 객관적이고 과학적인 연구결과와 다양한 이익단체, 시민사회의 의사를 최종 취합한 결론을 중심으로 법제도의 개선과 헌법개정을 이루어가는 미래 지향적 개혁의 노력이 필요하리라 본다.

한국이 현재 고통받고 있는 다양한 갈등의 깊은 골에서 벗어나 높은 정책생산성과 정치생산성을 가지고 글로벌 시대에서 선도할 수 있는 가능성은 국회가 어떻게 앞으로 대처해 나가느냐에 달렸다고 해도 과언이 아니다. 한 국가의 의원은 당선을 시켜준 지역구민, 정당을 지지하는 정당원, 혹은 일부 국민을 위해 일하는 정치인이 아니고 국가 전체 이익을 생각하고 일하는 국민봉사자로 자신의 모든 것을 희생해야 한다는 18세기 중반의 영국 자유사상가이자 휘그당 정치인이었던 에드먼드 버크(Edmund Burke)의 브리스톨 지역구에서의 연설은 21세기 초 현재 우리나라가 처한 정치적 상황에서 한국 정치인, 정당, 그리고 국회에 중요한 메시지를 담고 있다.

## 참조문헌

- Arter, David. *Scandinavian Politics Today*. Manchester and New York: Manchester University Press. 1999.
- Colomer, J.M. *Political Institutions: Democracy and Social Choice*. New York: Oxford University Press. 2000.
- Easton, David. *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf. 1953.
- Esping-Andersen, Gøsta. *The Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press. 1999.
- Isaak, Alan C. *Scope and methods of political science*, rev. ed. Homewood, IL: Dorsey Press. 1975, 19-20.
- Johansson, Jan. *Det Statliga Kommitéväsendet: Kunskap Kontrol Konsensus. (The State's Spcial Committee: Knowlwedge Controle Consensus*. Stokchol:: Stockholm University. Department of Political Science, Doctoral Dissertation.
- Landwehr, Claudia. *Political Conflict and Political Preference*. Colchester: ECPR Press. 2009.
- Lane, Jan-Erik. "Interpretations of the Swedish Model", *West European Politics* 14, 3, pp.1-8.
- Larsson, Torbjörn. *Det Svenska Statsskicket (The Swedish Polity)*. Lund: Studentlitteratur. 1993.
- Lasswell, Harold. *Power and Personality*. New York: Norton. 1948.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press. 1999.
- Lijphart, Arend. "Constitutional Design for Divided Societies". *Journal of Democracy* 15(2), 2004. pp. 96-109.
- Linz, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994.
- Lipset, Seymour Martin, "The Indispensability of Political Parties," *Journal of Democracy* 11. January 2000. 48-55.

Lipset, Seymour Martin, and Stein Rokkan. "Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignment: An Introduction." in Lipset and Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, 1-64. New York: Free Press. 1967.

Mahler, George S. "The 'Westminster Model Model' Away from Westminster: Is it Always the Most Appropriate Model?" in Abdo I. Baaklini and Helen Desfosses, eds., *Designs for Democratic Stability: Studies in Viable Constitutionalism*, 35-51. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe. 1997.

Reilly, Benjamin. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press. 2001.

Reynolds, Andrew. ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. 2002.

Riksrevisionen. *Förändringar inom kommittéväsendet (Changes in the Committee System)*. Stockholm: Riksdagstrycket. 2004

Rokkan, Stein. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development* (Oslo: Universitets forlaget). 1970.

Rose, Richard (ed.). *Electoral Behavior: A Comparative Handbook* (London: The Free Press). 1974.

Ryden, David K. *Representation in Crisis: The Constitution, Interest Groups, and Political Parties*. Albany: State University of New York Press. 1996.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press. 1994.

Schattschneider, E.E. *Party Government*. New York: Rinehart, 1942.

Wilson, Graham. "The Westminster Model in Comparative Perspective." in Ian Budge and David McKay, eds., *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J.F.P. Blodel*, 189-201. London: Sage. 1994.