일반 논문

정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색

- 토의민주주의(Deliberative democracy) 관점에서 -

오 현 철*

대의민주주의 정치제도의 근본이념은 국민주권 원리이다. 현대 대의민주주의는 보통선거를 통해 대중들에게 정치과정에 접근할 수 있는 길을 마련해주었다. 그러나 대의민주주의는 선거를 통해 선출된 대리인들에게 모든 정치적 결정권을 위임하는 제도적 특성 때문에, 실질적으로 국민들이 정치적으로 직접적인 영향력을 발휘할 수 있는 계기는 거의 없다. 국민주권 이념은 형식적 선언으로 전락하였다.

이 논문에서는 정치과정에서 주권자인 국민을 배제하는 대의민주주의의 왜곡된 정치적 대표체계를 분석하고, 이의 극복방안으로 토의민주주의 이념과 방법을 제시한다. 특히 한국에서는 헌법재판소가 국민들에게 정치적으로 직접 책임을 지는 대통령과 국회의 의사결정 결과를 정지시킬 수 있어, 국민주권 원리에 정면으로 위배되는 비민주적 대표체계를 보여주고 있다. 따라서 헌법재판소를 계층별로 무작위 선발된 시민의회로 대체하여, 국민주권 원리에 맞는 민주적인 대표체계를 정립해야 함을 주장한다.

주제어 : 국민주권, 대의민주주의, 직접민주주의, 헌법재판소, 시민의회

* 한양대학교 제3섹터연구소 연구교수

1. 잊혀진 국민주권

대통령이 선거공약으로 국민들 앞에 약속했고 국회가 다수의 의결로 인준하여 그 정치적・입법적 정당성이 인정된 행정수도 이전을 위한 법률을, 헌법재판소가 '관습헌법'에 위배된다는 논리로 위헌 판결했다. 이 사건은 현재의 대의민주주의 제도에 담겨 있는 정치적 대표체계의 정당성에 근본적인 의문을 제기한다. 헌법재판소가 자신의 존립 근거인 성문헌법에 위배되는 관습헌법 논거를 제기한 것도 이론적・실천적 문제를 내포하고 있지만, 국민에게 직접적으로 정치적・법적 책임을 지지 않는 헌법재판소가 국민이 직접 선출한 대통령과 의회가 입안한 법률의 정당성을 판결하는 제도에 근본적인 정치적 대표성과 정당성의 문제가 내재되어 있는 것이다.

대의민주주의 체제에서는 권력분립 원칙에 의해 사법부가 국가기구의 한 축으로써 입법부・행정부를 견제한다. 그 결과 민주적 대표성을 지닌 입법부・행정부의 정치행위를 민주적 대표성이 상대적으로 낮은 사법부가 심판하게 된다. 서구에서도 낙태, 동성애, 차별철폐조치, 안락사, 시민불복종 등 많은 문제들이 법원의 최종 판결에 의해 정당성이 결정되었으며, 그 결과 해당 이슈의 결정 과정에 시민들의 의사가 반영될 수 있는 제도적 루트가 봉쇄되었다. 이로써 시민들은 삶에 있어서 중요한 도덕적 질문과 결정에 개입할 수 있는 기회와 책임성을 박탈당했으며, 시민덕성이 갖추어야할 책임성과 자기통제를 훈련할 생동하는 기회도 상실했다. 문제는 시민들이 참여하지 못한 상태의 결정 즉 시민들의 협상과 합의 구축 과정을 우회할 경우의 도덕적 결정은 정치적 균형과 정당성을 상실하게 된다는 점에 있다(Macedo, 1999).

나아가 국민주권 이념에 비추어 볼 때 대의민주주의 제도 자체가 정치적 대표성에 있어 더 큰 문제를 안고 있다. 민주주의 이념의 근간은 국민

주권 원리와 법치주의지만, 현대의 대의민주주의에서는 국민주권의 원리가 사문화되었다. 국민이 직접 선출한 대통령에 대한 탄핵 결정권한을 국민이 아닌 헌법재판소가 보유하고 있는 제도가 국민주권 원리가 실종된 현실을 극명하게 보여주고 있다. 그리고 국민주권 원리가 사라진 공간에 오직 절차적 적법성을 정당성의 근거로 간주하는 형식적 법치주의만이 남아 있다. 헌법재판소의 '관습헌법' 논리는 법치주의의 기능주의적 실현 방식을 가장 극명하게 보여주고 있다. 기능주의적 법치주의 국가에서는 법을 만드는 과정에 쉽게 접근할 수 있는 사람들만이 정치 과정에 참여하고, 현대정치의 이념적 모태인 국민주권 이념은 몇 년에 한번씩 치러지는 선거에서만 형식적적으로 확인된다.

대의정치 체제에서 국민주권 이념이 실종된 것은 우연이 아니다. 근대적 대의정치의 실제적 창안자들은 국민이 정치에 직접적으로 참여하는 민주주의를 두려워하였다. 이들이 구상한 정치체제는 "인민의 열망을 막아내고 그 영향을 지연시키는 장치"로서 작용하였다. 그들은 대다수 인민들의 정치적 압력에 효과적으로 대처하기 위하여 법의 권력을 강화하였으며, 동일한 이유에서 "대의(代議)의 원칙을 바람직한 정치의 황금률로 삼고 인민이 직접적으로 권력을 행사할 모든 길을 막았다"(Hermet, 1998: 21).

이들은 군주가 주권을 구현한다는 군주정의 주장에 반박하기 위해 오직 인민만이 통치할 자격이 있다고 선언하였다. 그러나 인민을 예찬하면서도 인민들이 자신들 엘리트 집단 구성원들의 재산과 안전을 위협할 것을 두려워하여 인민들로부터 의사표현 가능성을 박탈하였다. 선거에 투표하거나 입후보할 권리를 박탈하였으며, 19세기 동안 영국, 프랑스, 미국에서 보통선거의 유권자수를 지속적으로 축소시켰다(Hermet, 1998: 40).

토크빌은 『미국의 민주주의』에서 국민주권 이념을 대하는 대의민주

주의의 딜레마를 스스로 명확하게 표현하였다. “나는 한 국가를 통치하는 경우 국민의 다수가 모든 것을 할 권리를 갖는다는 준칙이 부도덕하며 가증스럽다고 생각한다. 그렇지만 나는 모든 권력의 기원이 다수의 의지에 있다고 본다”(Hermet, 1998: 39에서 재인용). 그는 한편으로 권력의 원천이 국민이라는 점을 인정하면서 다른 한편으로 국민의 손에 권력이 주어지는 것을 거부하였다.

그 이후로 대의민주주의 이론은 시민들의 직접적 정치참여를 바람직한 것으로 간주하지도 않고, 오히려 시민의 정치참여를 경계한다(Fiorina, 1999). 따라서 전 세계적으로 시민참여가 활성화되는 최근 흐름에 대하여 대중의 광범위한 정치참여가 내재하는 위험을 강조하는 반응을 보이는 것은 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 오히려 자연스러운 현상이다(Pateman, 1970: 1) 이제 ‘국민주권’의 원리는 교과서에서나 찾아 볼 수 있는 역사적 유물이 되었고, 실제로는 정치인・언론인・선거전문가 등이 선거와 여론 조작을 통해 의제를 설정하고 결정을 내리는 전문가주권이 대의민주주의를 채택한 거의 모든 국가에서 관철되고 있다.

2. 대의민주주의 제도의 비민주적 성격

1) 대의민주주의 정치과정의 불평등성

대의민주주의 제도는 정치행위의 정당성보다는 엘리트 중심의 효율성과 권력 간의 견제를 일차적 목표로 삼고 있기 때문에, 국민이 아닌 대리인들에 의한 정치를 선호한다. 그 결과 정치는 이익집단을 중심으로 운영된다. 대의민주주의 운영원리를 규명하는 이론인 정당정치(슘페터), 다원주의, 신 다원주의, 조합주의, 결사체민주주의 등은 모두 대리인들에 의한

정치를 표방한다는 공통점을 지닌다. 이와 같은 간접적이고 선호 집합적 민주주의(aggregative democracy)에서 개인이 직접 정치영역에 참여할 여지는 거의 없다. 관료화가 진전되고 제도가 경직화될수록 일반인이 대의기구에 직접적으로 자신의 의사를 전달하는 일이 불가능해지기 때문이다. 그 결과 엘리트와 국민의 정치적 영향력은 불평등하게 고착된다.

대의민주주의 정치과정이 불평등을 낳는 이유의 근원에는 선거제도가 있다. 몽테스키외는 "추첨에 의한 선발은 민주정의 특성이요, 선거에 의한 선발은 귀족정의 특성이다. 추첨은 누구의 감정도 상하게 하지 않는 선발 방법으로, 각각의 시민에게 조국을 위해 봉사하고자 하는 희망을 준다"(마넹, 2004: 96)고 말했다. 아리스토텔레스, 몽테스키외, 루소, 해링턴은 선거가 본질적으로 귀족적인 반면 추첨이 탁월한 민주적 선발 절차라는 동일한 명제를 공유하였다. 그들은 귀족주의적 결과는 선거가 사용되는 환경과 조건에서 파생된 것이 아니라, 선거 그 자체의 속성에 기인한 것이라고 믿었다. 이처럼 선거를 불평등적이고 귀족주의적으로 만드는 요인은 크게 네 가지이다(마넹 2004, 172-182).

첫째, 후보에 대한 투표자들의 불평등한 대우. 대의민주주의에서 모든 시민이 투표권을 가진다는 점에서는 형식적으로 평등하다. 그러나 선택은 시민권의 단지 한 측면에 불과하고, 선택되어지기를 바라는 사람 모두가 그렇게 될 수 있는 것이 아니다. 자유선거에서는 편파적으로 후보자를 평가할 수 있는 가능성이 상존하고 있다.

둘째, 선택의 상황에서 요구되는 후보의 탁월성. 후보는 자신이 원하는 강령을 제안할 수 있다. 그러나 동일한 강령을 선택한 모든 사람이 똑같이 당선되는 것은 아니다. 그들은 그것이 무엇이든지 다른 사람들과 다른 탁월성을 갖추어야 한다.

셋째, 주의를 끄는데 있어서 두드러짐이 가져다주는 이점들. 투표자는 여타의 사람들보다 두드러진 이미지를 가지고 있는 개인에게 관심을 갖게

된다.

넷째, 정보 선전비용. 후보들은 자신의 선거 비용을 충당하기 위해 부유한 사람에게 호소하려는 경향이 더 강하고, 일단 당선되면 선거에 재정적으로 도움을 준 사람들의 이익에 특별한 관심을 기울이게 된다.

위와 같은 조건들 때문에 선거는 대중들이 쉽게 입후보할 수 없는 장벽을 세우게 되고, 그러한 장벽을 통과할 수 있는 '귀족적 신분'을 지닌 사람들에게만 출입이 허용된다. 따라서 선거제도는 합법적 절차에 의해 정당화되는 귀족주의적 정치질서를 낳게 된다. 그러나 아이러니하게도 선거제도를 도입했던 최초의 문제의식 즉 탁월한 사람을 선출한다는 목적은 달성하지 못하고 있다. 그리고 '선거 방법의 속성상 어느 것도 엘리트 선출을 보장해 주지 않는다'(마넹, 2004: 184-5). 선거에서는 많은 경우에 이러저러한 이유로 이미 유명해진 사람들이 선출될 뿐이다.

이처럼 현대 대의민주주의에는 투표를 통해 '선출된 귀족들'과 '투표하는 평민들' 사이에 넘을 수 없는 불평등의 장벽이 둘러져 있다. 정당의 정체성에 자신을 동일시하는 유권자의 감소, 상세한 공약을 제시하기보다 지도자의 이미지를 부각시키는 선거 전략, 정계에서 활동하는 언론 전문가, 여론 전문가, 기자들이 공론장을 지배함으로써 선거 과정과 그에 참여하여 주도적 역할을 하는 사람들에게서 사회의 전형적인 반영을 발견하기 어렵다. "정부와 사회, 대표와 대표되는 사람 사이의 격차는 넓어지고"(마넹, 2004: 239) 그만큼 지배자와 피지배자가 행사하는 정치권력의 불평등은 확대되고 있다.

선거가 반복적으로 치러지고 다음 선거에서 지배자에게 책임을 물을 수 있다는 사실이 이러한 정황을 치유해주지는 못한다. "자신이 원하지 않는 정책을 가진 통치자를 면직시킬 수 있다는 것이, 곧 유권자가 공공 정책의 향방을 조정할 수 있음을 의미하지는 않는다"(마넹, 2004: 221). 그 결과 대의제의 영원한 숙제인 대리인이 국민의 이익보다 사

적 이익을 우선시하는 '당사자-대리인의 딜레마'가 반복된다.

2) 대의민주주의 이론의 비민주성

대의민주주의 주창자들은 이론적으로 몇 가지 가정을 전제하였다. 그것은 첫째, 규모가 큰 국민국가에서 직접 민주주의를 실천하는 것은 현실적으로 불가능하다. 둘째, 대중들은 정치적 능력이 낮고, 정치에 무관심하며, 참여 비용 때문에 비참여를 선택할 것이다. 그러므로 정치는 선출된 전문가가 전담하는 정치적 노동 분업이 타당하다. 셋째, 대중의 분별력 없는 판단이 다수독재를 제도화하고 소수를 억압할 것이다.

위의 가정들을 검토해보자. 첫째, 국민국가에서는 직접민주주의가 불가능한가? 18세기에는 규모가 큰 국가에서 직접민주주의가 제 기능을 발휘할 수 없다는 것이 일반적인 믿음이었다. 패트릭 헨리는 "독재를 하지 않고서는 한 정부가 이처럼 광대한 지역을 통치할 수 없다"(피시킨, 2003: 53)고 했고 존 아담스와 알랙산더 해밀턴 역시 광범위한 지역의 통치를 위해서는 어떤 형태로든 군주제가 불가피하다는 견해를 제시한 바 있다. 몽테스키외도 공화국은 작은 영토만 소유하는 것이 당연하고 그렇지 않은 경우에는 오래 지속될 수 없다고 하였다.

역사적으로 아테네 민주주의와 루소의 공화국은 모두 도시국가를 기반으로 하고 있었고, 마르크스처럼 대의제를 근본적으로 비판했던 사람도 국민국가 단위의 직접민주주의를 구상하지는 못했다. 코뮌 단위의 직접민주주의를 구상하고 코뮌에서 선출된 대표들에 대한 강제위임을 통해 대중이 정치과정에 참여할 것을 주장했지만, 완전한 형태의 직접민주주의는 아니었다. 국민국가에서 직접민주주의가 불가능하다고 생각했던 중요한 이유 중의 하나는, 교통・통신 수단이 발달하지 못했던 근대에 지리적으로 거대한 국민국가에서 사실상 직접민주주의를 실현할 수 있는 다른 방

법이 없었기 때문이었고, 지금도 많은 사람들이 그러한 관점을 유지하고 있다(보비오, 1992: 86).

그러나 전자적 의사소통수단이 발달한 현대에는 국민들의 의견을 실시간으로 확인할 수 있기 때문에, 지리적 • 공간적 이유로 직접민주주의 실천을 반대할 수는 없다. 그리고 오히려 "규모가 큰 정부는 민주주의를 새롭게 할 수 있는 충분한 가능성과 여지가 있다"(피시킨, 2003: 54). 국민국가가 넓은 지역을 포괄하고 있어서 음모, 편견, 충동에 의해 공익에 반하는 결정을 내리도록 국민을 몰아가기 어렵기 때문이다. 따라서 제도적 조건이 마련된다면 국민국가는 작은 공동체에서 발생할 수 있는 사고의 비합리성을 극복하는 정치과정을 생산할 수 있다.

둘째, 대의정치 주창자들은 공통적으로 대중의 정치능력을 불신했다. 그들은 대중에게는 열정과 무지의 베일을 씌우고 엘리트들에게는 전문성과 신중함을 부여하여 엘리트의 통치를 정당화한다. 전문성과 안정성을 확보하기 위해서는 엘리트에 의한 지배가 합리적이라고 주장한다. 매디슨은 대의제를 광대한 국가에서 기술적인 필요에 의해 만들어진 것이 아니라, 고대 민주정보다 우수한 정치체제로 생각했다. 대의제에서는 의회의 토론(discussion)을 통해 일반인들의 열정에 의한 감성적 판단보다 우월한 합리적 판단이 도출될 수 있음을 내세운다. 이와 같은 맥락에서 그는 공화제의 장점을 다음과 같이 서술하고 있다. "대중의 의견을 선출된 시민집단이라는 매개체에 통과시킴으로써 이를 정제하고 확대시키는 것이다. 선출된 집단의 현명함은 자국의 진정한 관심사를 가장 훌륭하게 분별할 것이고 그들의 애국심과 정의에 대한 애정은 그들의 국가를 일시적 또는 부분적 이유 때문에 희생시킬 가능성을 가장 낮게 해준다"(해밀턴, 1995: 66).

시에예스는 이와 달리 대의제도가 우월한 이유를 대리인들이 덜 편파적이고 덜 격한 결정을 내놓는다는 가정에서 찾지 않았다. 그는 개개인이

경제적 생산과 교환에 압도된 근대 상업사회의 조건에는 대의제가 가장 적합한 정부 형태라고 생각했다. 그에 의하면 상업사회에서 시민들은 공공 업무에 지속적으로 참여할 수 있는 여가 시간이 없으므로, 노동 분업 원칙을 정치 영역에도 적용해야 한다고 생각했다. 그도 대의 정부를 민주주의의 한 형태가 아니라, 보다 바람직한 정부 형태로 간주했다 (마넹, 2004: 15)

나아가 밀(J. S. Mill)은 토의와 비독재성을 달성하는데 주목하여, 규모가 커진 국가에서 이러한 목적을 달성하기 위해 정치적 평등을 희생시켰다. 그는 입법자들의 자율성을 보호하고, 지적 능력이 더 뛰어난 사람들에게 별도의 권력을 부여하는데 관심이 있었다. 그는 입법자들의 능력이 일반 국민보다 우월하다고 믿었기 때문에 직접민주주의보다는 대의제를 선호했다. 그는 "지식의 가치를 알고 있다면 투표자는 의사를 선택할 때와 비슷한 태도로 입법자를 선택할 것이다"(피시킨, 2003: 88)라고 말했다. 그래서 그는 악명 높은 복수투표(plural voting)를 제안한다.

그러나 현대와 같이 분화되고 전문화된 사회에서 대리인들이 국민들보다 더 심도 깊은 전문성을 갖추고 있다고 판단하기 어렵다. 대리인들이 평균적인 국민들보다 더 전문적 지식을 가질 수 있겠지만, 해당 분야의 민간 전문가들보다 더 뛰어난 전문성을 확보하고 있다고 주장할 수는 없다. 따라서 대리인들만이 정책결정 과정에 참여한다면 오히려 민간 전문가들의 전문성을 사장시킬 위험이 있다. 또한 현대의 선거 과정이 전문성을 갖춘 사람들의 의회진입을 구조적으로 가로막고 있다. 정치와 선거과정이 정당 중심으로 이루어짐으로써 입후보자들은 1차적으로 정당 간부와 지도자에 의해 선별된다. 선거 과정에서 다양한 편견에 의해 2차적으로 낙오되며, 당선 된 후 의회에 등원해도 이미 고정된 당헌과 당론에 의해 자신의 의견을 관철시키기 어렵게 된다.

또한 의회에서의 토론이 대중들의 '즉흥적인' 판단보다 우월하다는 주

장은 의회에서 합리적인 '토론'이 이루어질 때에만 정당화된다. 그러나 현대의 의회는 의원들 간의 토론보다는 정당 지도부간의 타협과 거래에 의해 운영되고 있다. 의회의 본회의는 더 이상 토의적 토론의 광장이 아니며, 엄격한 투표규율이 각 진영을 지배한다. 결국 의회 내의 투표 방향은 사실상 모든 안건에 있어서 동일하게 된다. "미국 연방의회라는 뚜렷한 예외를 제외하면, 의회는 공적 토론의 장이 아니다. 각 정당은 지도자를 중심으로 뭉쳐있으며, 각각의 원내 정당은 지지자를 지지하면서 규율된 방식에 따라 투표한다"(마넹, 2004: 279-280).

셋째, 대의제 주창자들은 절대군주가 자행하던 폭정에 대한 공포를 다수의 전제정치에 대한 두려움으로 바꾸어 놓고 제도를 디자인했다. 그들은 위로 왕을 무력화시킨 후에 아래에서의 대중의 참여를 제한하였다. 다수결주의에 대한 비판, 여론에 대한 비판, 대중정치에 대한 모든 비판 속에는 대중의 정치참여에 대한 깊은 불신이 숨겨져 있다. 이들은 권력을 엘리트들에게 분립시키고 그 권력을 제한하고 절제시킬 때에만 자유를 수호할 수 있다고 생각하며, 가장 권위 있는 권력 즉 다수의 절대 권력인 국민주권을 직접적으로 행사하는 것을 가장 위험한 것으로 간주하였다. "자유민주주의는 최소주의로부터 특별히 다수결주의를 경계하고 인민대중을 적대시하고 그들의 '충동적인' 입법적 폭정을 혐오한다"(바버, 1992: 44).

그러나 역사 속의 폭정은 대부분의 경우에 대중이 자의적으로 권력을 행사했기 때문이 아니라, 엘리트들이 대중을 선동하고 그 힘으로 대의기구를 접수함으로써 완성되고 정당화되었다. 20세기 대부분의 쿠데타도 이러한 과정을 거친 후에 마지막으로 형식적인 국민의 동의를 끌어내었다. 대중독재란 역사적으로 존재하지 않았던 허구이며 이데올로기적 슬로건이었다. 대중독재란 없고 대중 지지를 동원한 지배계급의 독재만이 있었다. 오히려 다수당의 지배를 정당화하는 현 대의제도가 다수독재를 고착

화하고 사회적 소수에게 현재적·잠재적 불이익을 강요하고 있다.

3) 대의민주주의 정치결과의 반사회성

현대 사회에서는 단순한 이익집단의 협상만으로 해결할 수 없는 많은 가치들이 상충되어 정치 과정의 교착상태를 야기한다. 의료정책, 복지개혁, 차별철폐조치, 소수자 우대조치, 환경보호, 대리모, 안락사 등 구트만/톰슨이 중간민주주의(middle democracy)라 부르는 도덕적 충돌이 산재해 있다. (Macedo, 1999: 5) 그러나 이기적 인간관에 입각한 기존의 대의민주주의 이론은 정치적 의제에 대한 도덕적 고려를 간과하였고, 그 결과 정치 과정에는 타자에 대한 적극적인 배려나 연대의 동기가 자리 잡지 못한다.

이기적으로 욕망하는 인간들의 개인적 선택을 중시하는 홉스적 정치체제에서는, 정치과정이 사회를 통합하는 역할을 담당하기보다는 오히려 이익경쟁 때문에 사회를 분열시킨다. 에드먼드 버크가 자유주의적 대의정치에서 '공포의 지배와 냉혹한 타산성의 정부'를 염려하고 자기 이익만 챙기는 이기심과 타산적인 공포에 의존하는 정치과정이 사회 속에 사람들을 결속시키는 '자연적 유대관계에 줄 수 있는 상처'를 염려한 것은 현실적인 고민이었다(바버, 1992: 54).

자유주의 정치관으로는 극한 경쟁과 사회분열을 막을 수 없으며 사회통합을 유도할 방안을 찾을 수 없다. 그래서 자유주의에서 새롭게 등장한 정치이론은 사회통합을 위한 비정치적 방안으로 관용, 사회자본, 신뢰 등을 요구한다(Putnam, 2001). 그러나 이 가치들은 사회적 통합을 위한 보완적 가치일 뿐이다. 개인의 협소한 이해관계를 벗어나 사회전체의 이익을 고려하여 결정을 내린다는 본래적 의미의 정치를 거부한 자유

주의적 대의정치 제도에서는, 신뢰 부족은 이미 치유할 수 없는 종양이 되었다.

현대 대의정치의 폐해를 정치제도 자체가 아니라 시민사회에서 신뢰증진을 통해 보완하고자 하는 사회자본론은, 사회의 뿌리에서 신뢰와 사회자본을 생산해내는 결사체들이 실은 정치제도의 산물이었음을 간과하였다. 스카치 폴은 자발적 결사체들이 융성하였기 때문에 민주적인 정부와 정치제도들이 발달한 것이 아니라, 그 역으로 정부와 정치제도들이 발전하면서 자발적 결사체들이 성장하였음을 보여주고 있다(Skocpol, 1999: 33). 민주주의는 다양한 관점과 이해관심이 공존할 수 있는 성숙한 시민사회를 요구하며, 시민들이 정치과정에 직접 참여하여 타자와 상호작용하는 가운데 그러한 사회가 형성될 수 있다. 따라서 성숙한 시민사회가 존재하지 않기 때문에 대의민주주의가 위기에 처한다는 사회자본론의 진단은 본말이 전도된 것이다.

그리고 근본적으로 대의제가 선거과정에서 사회에 존재하는 균열을 따라 국민들을 분리하여 동원하고 잠재적인 균열을 촉발시키기 때문에 전체적인 사회통합을 저해하고 있다. 대의민주주의에서는 '대규모 조직체의 지배에 의해 개별적인 시민의 자율성이 상실되고, 대신에 통합된 과두정치 집단들 간의 갈등이 일어나며, 이 집단간의 상호작용은 자유로운 대표의 원칙 자체를 침식하는 조합주의적 협상의 양태를 띠게 된다. 보통선거가 대중을 정치체제에 참여할 기회를 부여하였지만 이러한 경향은 바뀌지 않고 있다'(앤더슨, 1992: 90-91).

선거에서의 승리를 지상의 목표로 추진하는 대의정치에서는, 사회적 균열을 치유되어야할 정치적 과제로 간주하기보다는 선거에서 활용해야할 재료로 생각한다. '정치인들은 선거 이전에 자신이 이용할 수 있는 균열이 무엇인지를 인식하고 있다. 정치인이 제시하는 선택의 항목은 이미 존재하는 균열을 대체하는 것으로 나타나게 되고, 그들은 이 가운데 어떤

하나의 분열을 실행시킬 수 있다'(마넹, 2004: 270). 정치인들은 선거과정에서 사회에 잠재하는 분할선을 제시하고, 청중은 제시된 분할선에 반응하여 투표한다. 이러한 사회분열 결과는 다시 사회갈등을 구조화하며, 그러한 사회적 갈등은 개인간의 신뢰를 통해 회복될 수 없다.

3. 정치적 위임 방안의 재구성

1) 직접민주주의의 불완전성

대의민주주의의 한계 때문에 많은 국가들이 정치과정에 직접민주주의 방식을 도입하여 활용하고 있다. 국민투표(referendum), 국민발의, 국민소환 등이 대표적인 예이다. 미국의 대통령 후보 지명을 위한 예비선거제도, 한국의 국민 참여경선 등도 직접민주주의 방식을 가미한 사례이다. 그러나 국민투표와 예비선거 등은 그 장점에도 불구하고 민주적 정책 결정을 의미 있는 것으로 만드는 데 필수적인 토의의 과정을 경시한다.

과거에 직접민주주의는 정치이론가들에게 공포의 대상이었다. 많은 사람들이 나치 독일과 파시스트 이태리를 경험한 후, 대중의 광범위한 정치참여가 갈등의 증대, 부적합한 분열, 환상주의를 초래할 수 있다는 주장에 동의하였다(Berelson, 1952; Parsons, 1960). 그리고 대중들에 의한 정치적 간섭이 축소되는 경향을 정치적 무관심의 결과로써 정치적 위기를 야기할 수 있는 현상으로 분석하지 않고, 반대로 '대중들이 통치하는 사람들을 신뢰하기 때문'(Almond, 1963)이라고 긍정적으로 해석하거나, 대중들이 정치에 대해 '냉담하게 반응하는 것은 민주주의의 건전함을 반영하는 것'일 수 있다고 주장하기도 하였다(Lipset, 1963). 이러한 불신은 오늘날에도 크게 달라지지 않고 있다.

이들의 주장이 근본적으로 직접민주주의에 대한 과도한 불신에서 출발

하고 있지만, 다른 한편으로 이들의 우려가 완전히 근거 없는 것은 아니다. 경험적으로 파악할 때 토의 없는 동원투표(plebiscite) 방식은 시민들이 이미 갖고 있는 편견을 강화하고 집단화하며, 생활세계의 권력관계를 직접적으로 반영하고, 엘리트들의 조작에 쉽게 노출되어 의제를 통제하는 자가 의도한 결과를 산출하는 경향이 강하기 때문이다. 유신헌법에 대한 국민투표 그리고 최근의 방사능폐기물처리장 선정을 위한 경쟁적 동원투표가 대표적인 사례이다.

그러므로 직접민주주의 방식에서도 투표 자체가 중요한 것이 아니라 투표 과정에서의 합당성과 공적 토론이 더 중요하다. "합당성과 공적 대화의 중심적 역할이 인정되지 않는다면 공동체적 정치는 세속적인 것으로 변할 수 있고, 또 선한 의도를 지닌 민주주의자들을 집단주의의 위험스런 실험으로 이끌어갈 수 있다"(바버, 1992: 242). 국민발의와 국민소환도 마찬가지이다. 토의가 없다면 단순한 동원투표와 동일한 오류를 범할 것이다. 따라서 단순한 투표-직접민주주의는 대안이 아니며 토의민주주의를 제도화하여 이러한 단점을 보완해야 한다.

2) 포괄위임/자유위임에서 제한위임으로

직접민주주의 제도에 위험이 내포되어 있다면 현실적으로 대의민주주의는 피할 수 없는 정치체제일 것이다. 그렇다면 대의정치의 한계를 극복할 수 있는 새로운 권력위임 방식을 창출해야 한다. 그 방법은 '국민주권은 어떻게 행사될 수 있는가? 즉 주권자인 국민이 국가기구와 대리인에게 위임하는 주권의 한계는 어디까지이고 방법은 무엇인가?'라는 질문으로부터 시작되어야 한다.

국민이 국가기구에 주권을 위임하는 방식은 포괄위임과 잔여위임으로 나누어 생각할 수 있다. 로크 이래로 자유주의적 전통에서 국민이 국가기

구에 주권을 위임하는 한계는 자유, 생명, 재산이다. 즉 국가가 구성원의 자유, 생명, 재산을 부당하게 침해하지 않는 한, 권력 구성과 행사방식을 대리인들의 결정에 위임하는 포괄위임 방식이다. 이와 달리 루소와 마르크스 등 직접민주주의를 주장하는 관점에서는 주권을 국가기구에 위임하지 않기 때문에 한계는 처음부터 설정되지 않고, 국민들이 직접 결정을 내리지 않는 분야부터 위임하는 방법 즉 잔여위임 방식으로 파악할 수 있다.

다음으로 국민이 대리인에게 주권을 위임하는 방법은 자유위임과 강제위임의 두 가지 방식이 있다. 자유위임은 대리인에게 선거구민의 의도로부터 독립하여 자유롭게 판단하고 결정하는 권한을 부여하는 것으로 에드먼드 버크 이래 자유주의적 대의민주주의의 기본적 위임 방법이다. 강제위임은 루소와 마르크스의 직접민주주의에서 활용될 방법으로써 대리인은 선거구민의 의도에 복종하여 선거구민의 정치적 의사를 국가기구에 전달하는 심부름꾼 역할을 하게 된다.

이러한 위임 방식들은 각각 고유한 한계를 지니고 있다. 먼저 국가기구에 대한 권력위임 방식에서 포괄위임은 국민의 정치적 활동을 근본적으로 제한하고, 국민들로부터 시대 변화에 적절한 정치행위를 이끌어내지 못한다. 반면에 잔여위임은 그동안 다양한 방식으로 발전한 민주주의 제도적 성과를 무화시킬 수 있기 때문에 전면적으로 채택하기 어렵다. 다음으로 대리인에 대한 권력위임 방식에서 자유위임은 대리인들에게 지나치게 큰 권력을 부여하여 결과적으로 국민들이 토의를 통해 정치행위를 발전시킬 여지를 최소화하고 있다. 반면에 강제위임은 대리인을 단지 심부름꾼으로 전락시킬 위험이 있으며 직접민주주의의 단점을 증폭시킬 수 있다.

따라서 기존의 위임방식과 달리 국민들의 정치적 참여를 재고하는 동시에 그 효율성과 정당성을 높일 수 있는 방식이 필요하다. 그 방법은 국가기구에 위임하는 주권의 범위를 지금보다 축소시켜 주권자 국민들이 직

접 결정하는 권한의 범위를 확대하고, 동시에 대리인들의 의사결정 과정에 국민이 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 확대하여, 국가기구와 대리인들에게 위임했던 주권적 권력을 국민이 직접 행사하는 것이다. 이 방법은 국가기구와 대리인들에게 제한적 범위에서 주권과 권한을 위임하기 때문에 제한위임으로 명명할 수 있다. 이러한 위임 방식을 통해 현실적으로 필요한 일상적 정치체제인 대의정치 체제에서, 대리인들의 결정 범위와 권한을 좀 더 국민주권 원리에 충실하게 교정할 수 있다.

토의민주주의 이념을 반영하는 최근의 이론에서는 이와 유사한 방법으로 입법・사법・행정이라는 기존의 3부와는 별개로 시민대표로 제4부를 구성하자는 주장과 함께, 기존의 제도 내에서 토의적 방식을 활용하려는 정책배심원제, 공론조사, 합의회의, 시민배심원제 등이 논의되고 있다. 이 글에서는 국민주권 이념의 실현에 적합한 제4부의 구성을 검토한다.

3) 헌법재판소 폐지

국민들이 의사소통을 통해 주권을 행사할 수 있기 위해서는 먼저 헌법재판소를 폐지해야 한다. 헌법재판소는 그 재판 영역에 거의 제한이 없다는 점에서 포괄위임 기구이며, 재판관들은 국민들에게 직접 책임을 지지 않는다는 점에서 자유위임을 누리고 있다. 이처럼 국민에게 직접적인 책임을 지지 않으면서 무한한 자율권과 결정권을 행사하는 헌법재판소의 존재 자체가, 국민의 직접적이고 최종적인 결정권한을 부인하고 대리인들에게 무한한 결정권을 부여하는 대의민주주의의 가장 왜곡된 결과를 보여주고 있다.

토의 민주주의적 국민주권 원리에 의하면 “모든 정치권력은 시민의 의사소통적 권력으로부터” 나온다. “정치적 지배의 행사는 시민들이 담론적으로 구조화된 의견형성과 의지형성 속에서 스스로 부여한 법률에 의

해 그 방향이 정해지며 또 그 법률에 의해 정당화된다"(하버마스, 2000: 216) 따라서 국민들의 의사소통 결과가 최종적이며 주권적인 권력을 행사해야 한다. 그러나 한국에서는 전문가들에 의한 통치라는 대의정치 이념에 의해 국민주권이 헌법재판소에 넘겨졌다. 대리인들이 만든 헌법은 국가기구 간 권력충돌을 조정하거나 정책에 대한 최종적 판단 권한을 국민들에게 부여하는 것이 아니라, 자신들이 추천한 또 다른 간접기구에 맡겼다. 국민주권은 국민들의 유동하는 의사소통행위 속에서 창출되어야 하지만, 대의기구로부터 정당성을 위임받은 2차 위임기구인 헌법재판소가 주권을 배타적·무제한적으로 실행하고 있다.

한국의 헌법재판소는 다음과 같은 이유에서 민주주의 원칙을 근본적으로 침식하고 있다. 첫째, 헌법재판소에는 민주성이 결여되어 있다. 국민들이 재판관 임명에 직접 개입할 수가 없으며 전적으로 대리인들의 추천과 판단에 맡겨진다. 둘째, 토의성이 결여되어 있다. 국민들이 재판 과정에 참여하거나 의견을 개진할 수 없다. 셋째, 공개성이 결여되어 있다. 폐쇄적인 공간에서 소수의 재판관이 결정을 내린다. 넷째, 책임성이 결여되어 있다. 판결의 영향력은 모든 분야에 미치지만, 결과에 대해서 재판관들이 국민들에게 책임지지 않는다. 다섯째, 견제 방법이 없다. 헌법 해석에 있어서 성문헌법 조항뿐만 아니라 사전에 짐작하기 어려운 '관습헌법'까지 창조하기 때문에 국민들이 판결의 준거와 방향을 예측하거나 견제할 방법이 없다. 여섯째, 대안 탐색을 봉쇄한다. 헌법재판소의 판결은 최종적인 것이어서 결과에 승복하지 않는 사람들은 다른 대안을 찾기 어렵다.

헌법재판소의 판결이 최종적이며 누구에게나 영향을 미친다는 점에서, 국민들이 직접적으로 행사해야할 주권을 9인의 재판관이 대신 행사하고 있는 것과 같다. 헌법재판소의 존재는 현대 사회에서 '정부의 실패'와 시장의 독주, 시민사회로부터의 도전으로 인해 미약하게만 남아있던 대의제

의 정당성을 뿌리부터 붕괴시키고 있다. 입법부나 행정부가 결정하는 법률과 정책의 정당성에 대한 신뢰는 국민의 직접적인 선거 결과와 무관하게 재판부의 판단에 좌우된다. 선거기간에 국민의 의사를 수렴하고 지지자를 결집시키던 공약도 정당성을 담보할 수 없게 되었다. 그 결과 국민들은 정치로부터 소외되고, 국민들이 주권을 행사할 기회는 근원적으로 박탈되었다. 이러한 제도는 즉각 폐지하여야 한다.

헌법재판소의 판결로 정부기구들을 견제하는 제도를 사법적 민주주의 모델이라고 이해할 수도 있다. 그러나 사법적 민주주의 모델이 비록 형식적으로 합법적일지라도 "입법과정을 파괴하고 시민의 활동을 약화시키는 영향을 갖기 때문에, 또 대의제적 원칙들에 의존하고 정치적 영역에 독립적—이 경우에 자연권, 상위법, 헌법과 같은 허울 하에 위장된—근거를 끌어들이기 때문에 결함이 있다"(바버, 1992: 220). 헌법재판소가 신행정수도 특별조치법을 무효화한 논거인 관습헌법 개념은 '정치적 영역에 독립적인 근거'를 끌어들인 대표적인 사례이다. 즉 국민들이 합리적으로 토론하여 정치적으로 결정을 내려야 할 사안에 대해, 정치과정 밖에 있어서 누구의 통제력도 미치지 않는 논거로 자의적인 판단을 했기 때문이다.

헌법재판소는 관습헌법 개념을 도입하는 순간 정치로 풀어야할 사안을 과거의 화석화된 관습, 그 정당성이 심히 의심스러운 관습 안에 매장시켰다. 그 판결은, 국민들의 정치적 결정을 성문화하는 헌법 정신, 해석에 있어 헌법 제정 권력자인 국민의 뜻을 반영하고 시대정신에 비추어보아야 할 헌법 정신을, 실체를 짐작할 수 없는 형이상학으로 만들었다. 소수의 재판관들이 과거의 장막 너머 실어오는 관습헌법의 강시(殭屍)가 장차 태어날 세대들의 자유와 정치적 권리까지도 제한한다. 이와 같은 성문헌법 밖의 초월적 기준은 국민이 정당성 여부를 판별하지 않은 과거의 잔영에 불과하며, 예측 가능하지 않은 기준으로 현실을 재단하는 것을 금지하는

성문헌법의 정신을 정면으로 위배한 논거이다.

이처럼 결함이 많은 헌법재판소 존립에 정당성을 부여하는 유일한 근거는 재판관들의 전문성에 있다고 할 수 있다. 그러나 전문성은 정치적 판단을 위한 필요 요건 중에서 출발점에 불과하다. 각각의 전문성은 다른 필수 요건과 결합되었을 때에만 정당성을 확보할 수 있다. 거칠게 말해서 건축은 생활의 경험, 의학은 생명을 존중하는 태도, 과학은 윤리에 대한 존중이 그것이다. 헌법해석에서도 전문성은 출발점에 불과하며 전문성을 토대로 한 국민들의 이성적 판단이 최종 관문이 되어야 한다. 법적 전문성과 함께 법률을 대하는 민주적인 태도도 반영되어야 하기 때문이다. 가장 확실하게 민주적인 태도를 반영하는 방법은 국민에게 판단 권한을 부여하는 것이다.

모든 과학적 진리와 마찬가지로 법도 잠정적인 타당성만 주장할 수 있다. 법률의 규정은 언제나 과거의 결정이며, 법제정 당시의 인식론과 세계관을 반영하기 때문이다. 따라서 법률이 개정되기 전까지는 끊임없이 시대에 맞게 새롭게 해석되어야 한다. 그 해석의 기준은 다양할 수 있으므로, 해석의 최종 권한을 특정인들이 독점해서는 안 된다. 그 이유는 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 국민주권 원리에 따라 국민이 최종결정 권한을 보유해야 한다. 법철학적 관점에서도 국민이 입법과 해석의 최종권한을 보유해야 한다. 헌법제정 권력자는 국민이며, 헌법개정 권력자도 국민이다. 따라서 최종적인 헌법해석 권력자도 국민이어야 한다.

둘째, 푸코가 밝혀준 것처럼 지식은 권력을 낳고 권력은 지식을 재강화하므로, 특정인들이 헌법 해석의 권한을 독점하는 체제에서는 소수 해석자에게 권력이 집중되고, 집중된 권력은 그 분야 전문가의 독점적 지위를 공고화한다. 헌법재판관들에게 주어진 독점적 해석 권력은, 판결을 통해 자신들에게 주어진 권력을 재강화 한다. 그러므로 헌법 해석에 모든 사람

들의 접근과 판단이 허용될 때에만 즉, 헌법 해석에 관한 전문적 지식이 백가 쟁명하도록 허용하고 그 지식에 기반을 두어 국민이 최종적 판단을 내리는 경우에만 소수 법률 전문가들의 권력독점을 방지할 수 있다.

셋째, 헌법재판소와 같은 폐쇄된 의사결정구조는 자유로운 논쟁과 대화를 제한하기 때문에 특히 문제가 된다. 하나의 결정이 정당성을 획득하기 위해서는 특수한 입장만을 반영해서는 안 되며 보편성을 담보해야 한다. 그러기 위해서는 열린 공간에서 다양한 특수성들이 서로 논증하는 가운데 타당한 논증이 선별될 수 있어야 한다. 이와 달리 폐쇄된 공간에서 이루어지는 헌법재판소의 결정은 보편성을 획득하지 못하므로, 그 결정은 정당성이 결여된 합법화된 강압에 불과할 수 있다. 특히 그 결정이 '전통, 선례, 상상된 자연법의 권위에 호소하는 논증에 근거한 것이라면 더욱 큰 문제이다'(Dryzek, 2002: 71). 정당성이 의심스러운 전통을 끌어들인 '관습헌법' 논리는 헌법재판소의 폐쇄적인 의사결정구조의 결과물이었다.

넷째, 많은 경우에 각 사람의 법률적·정치적 판단에는 개인적 성향이 깊이 개입되며, 개인적 성향은 그가 살아온 삶의 궤적 속에 각인되어 있다. 판사도 이러한 개인적 성향으로부터 자유로울 수 없다. 우리는 미연방 대법원 판사들의 이념적 성향에 따라 미국 사회의 방향이 달라져왔다는 사실을 알고 있다. 판사들의 개인적 성향에 따라 국가의 미래가 좌우되는 것이다. 따라서 소수 개인들의 성향에 국가의 주권이 귀착되는 제도는 불안정하며, 이들의 실수를 최소화하기 위해 국민 다수가 공개된 장소에서 토의하고 판단하도록 제도를 재구성해야 한다.

4. 정치적 대표체계의 토의 민주주의적 재구성

1) 토의민주주의의 이념

지금까지 정치적으로 불평등한 대의제민주주의와 정치적으로 평등하지만 비토의적인 직접민주주의의 단점을 분석하였다. 대의민주주의와 직접민주주의의 단점을 보완하는 동시에 국민주권 원리를 실현할 수 있는 정치체제를 토의민주주의 이념으로 구성할 수 있다.

논자들에 따라 토의민주주의의 성격은 다양하다. 하버마스는 담화 윤리론과 토의정치론을 중심으로 공론영역과 시민사회에서의 토의를 강조하고, 롤즈는 공적이성 개념을 토대로 헌법과 관련된 중요한 문제에 관심을 두며, 구트만/톰슨은 토의민주주의 이념을 가치일반에 확대 적용하여 일상에서의 토론을 중시한다(김명식, 2004: 262). 코헨은 주로 정치적 영역에서 토의의 원리 및 그 실현 방안을 탐구하고 있다. 이들의 관점은 다양하지만 기본적으로 대의민주주의의 부정적 측면들을 교정하고 시민들의 적극적 참여를 유도하려는 의도를 공유하고 있다.[1)]

이론가들의 이론적 지향점에 따라 토의민주주의의 목표가 토의 그 자체에 있는지 혹은 정치적 결정을 위한 것인지에 대해서는 논란이 있다. 전자는 주로 시민사회에서의 토의를 강조하고, 후자는 의사결정 과정에서 투표와 협상을 대신하는 토의적 방법을 강조한다. 이 글의 목적은 토의민주주의 이념을 현실 정치 과정에서 작동 가능하게 제도화하는 방안을 모색하는 것이므로, 정치의 목표를 '투표와 개인적 선택으로부터 가능한 모든 사람들의 토론에 의한 결정(from vote/choice to voice)'으로 전환한다.

토의적 방법에 의한 의사결정의 정당화를 기준으로 볼 때 토의민주주의와 선호 집합적 대의민주주의의 근본적인 차이점은, 토의민주주의가 법률과 정책의 정당성을 판단하는 기준을 '단순히 주어진 이익균형을 정확하게 대표하는 것에서 찾지 않고, 그 법률에 의해 영향 받는 모든 사람들

1) 토의 민주주의론에 대한 개괄적 설명은 오현철(2006)을 참고.

의 자유롭고 공개된 토의의 조건에서만 확립될 수 있는 합리적 수용 가능성에서 구한다'(Greiff, 2000: 401-2)는 점에 있다. 토의민주주의는 이념적 측면에서는 개인적 선택을 최우선시하는 자유민주주의를 대체하고 방법론적 측면에서는 엘리트들이 결정권을 독점하는 대의민주주의를 재구성하려는 시도인 것이다.

코헨은 이러한 토의 민주주의적 정치체제의 의미를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 입법부나 행정부의 독재(dictates)로부터 자유롭게 시민들이 스스로 공적 결정을 내리므로 전통적인 공적 개념을 넘어선다. 둘째, 참여한 시민들이 문제해결을 위해 권력을 행사하며, 그들이 소유권에 기반을 두어 결정하는 것이 아니라 시민들 간의 토론에 의해 결정하므로 전통적인 사적 개념을 넘어선다. 셋째, 참여하는 시민들이 잘 조직되고 성공적인 결사체의 구성원일 필요가 없으므로, 결사체 중심 사유를 넘어선다. 넷째, 전통적인 대의 민주주의의 한계 내에서는 공급될 수 없었던 문제해결을 위한 일상적 지혜를 제공함으로써, 전통적인 대리인 체제를 넘어선다 (Cohen & Sabel, 1998: 4).

2) 제도화 요건

토의민주주의의 목표를 "공동체의 의사결정을 위한 토의적 과정에 정보를 갖춘 시민들이 참여하는 것"으로 정의할 때, 토의민주주의 이념이 제도화되기 위해서는 몇 가지 요건이 충족되어야 한다. 기본 요건은 '대중적 참여의 폭이 광범위하고, 참여 과정에서 적절한 정보를 제공받고, 참여 방식이 토의적일 것을 요구한다'(Weeks, 2000: 360-363) 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시민의 광범위한 참여가 필요하다. 공청회, 자문회의, 위원회, 데스크 포스 등 전통적인 시민참여 과정에는 적은 수의 시민들, 특히 해당

정책에 이해관계를 갖는 사람들이 주로 참여하였다. 토의민주주의는 이와 달리 다수 시민들의 광범위한 참여를 요구한다. 또한 일반 대중을 대신할 수 있는 집단(성, 인종, 지역, 계급, 연령 등)으로서 대표성 있는 시민들의 참여를 요구한다. 참여의 폭이 광범위하지만 대표성 없는 시민들이 참여한다면, 공동체의 정책 선호를 엄밀하게 반영하지 못할 것이다. 반대로 참여의 폭이 좁지만 대표성 있는 시민들이 참여한다면 공동체의 정책 선호를 반영할 수는 있겠지만, 확장된 시민참여 목적을 희생시키게 된다.

둘째, 정보에 근거한 공적 판단(public judgment)이 필요하다. 여론은 정책판단을 위한 신뢰할만한 토대를 제공하지 못한다. 일반적으로 여론은 빈약한 정보에 의존하고, 피상적이며, 지속적이지 못하다. 토의민주주의는 여론이 아닌 공적 판단을 요구하며 공적 판단은 정보에 근거하여 일관되고 안정적인 것이어야 한다. 정보에 근거한 공적 판단은 문제의 기본적 요소와 요소들 간의 상관관계를 이해하고 대안적 정책과 연관된 결과를 이해할 것을 요구한다.

셋째, 충분한 토의 기회를 제공해야 한다. 토의를 조직하는 과정은 창조적 지성과 규범적 평가가 수반되는 구성적 활동들(structured activities)이어야 한다. 그것은 ① 시민들에게 선택지를 제시하고 ② 문제의 특성과 결과들에 대한 정보를 제공하며 ③ 합리적 토론을 촉진하고 ④ 성찰적 판단을 이끌어내야 한다.

위의 요건들은 지방 도시의 예산문제와 같은 작은 행정 분야에서부터 해외파병과 같은 중앙정부의 정치적 결정에 이르기까지, 토의를 필요로 하는 모든 사안들에 공통적으로 필요한 것이다. 토의를 통해 합의에 이르지 못할 경우에는 다수결 투표가 이루어진다. 이 경우 투표결과는 사적인 선호를 집적한 것이 아니라 토의의 결과가 이루어낸 집단적 판단이 된다. 나아가 장기적인 관점에서 토의민주주의 제도가 안정적으로 발전하기 위해서는 이러한 요건보다 더 근본적인 요인들 즉 시민사회의 발전, 공론장

활성화, 시민들 간의 합리적 연대 등이 필요하다. 그리고 이러한 요건들은 토의민주주의가 실천되는 곳에서 더 빠르고 강하게 정착될 것이다.

3) 최고 주권 기구로서의 시민의회 신설

현대 민주주의 국가에서 대의제는 피할 수 없는 정치제도이다. 현실적으로 모든 국민이 정책결정과정과 입법과정에 일상적으로 참여할 수 없기 때문이다. 그렇지만 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해서는 지금처럼 주권을 대의기구에 포괄적으로 위임하는 제도가 아니라, 대의기구의 권력을 제한하고 헌법적 판단이 필요한 사항은 국민이 직접 심판하는 대표체계를 구성해야 한다. 국민이 최종적으로 결정하고, 그 결정을 대리인들이 집행하는 것이 민주주의원리이기 때문이다.

이러한 이유에서 헌법재판소를 대체하여 국민들이 주권적 결정 사안에 대해 직접적·최종적으로 결정하는 시민의회를 구성해야 한다. 시민의회는 대의제가 방기한 국민주권원리를 실현시킬 수 있도록 구성되어야 하며, 이익집약 투표가 아닌 토의적 과정을 통하여 결정을 내리도록 디자인 되어야 한다. 이를 위해 시민의회에서는 쟁점 사안에 대해 상반된 입장을 가진 전문가들 즉 정당, 정부 당국자, 민간인 등 각계의 전문적 의견을 토대로 토의를 시작한다. 이러한 방식은 마넹이 제시한 바람직한 정치제도가 갖추어야할 원칙인 '탁월성의 원칙'과 '유사성의 원칙'의 조화를 실현할 수 있다. 전문가들의 권력이 아니라 그들의 의견을 출발점으로 삼는다는 점에서 '탁월성의 원칙'을, 그들의 의견에 대해 일반시민들이 토의한다는 점에서 '유사성의 원칙'을 결합하기 때문이다.

시민의회처럼 입법, 사법, 행정으로부터 독립적으로 활동하는 제4부에 대한 이론적 시도는 많이 있었다. 미국의 법학자 웅거도 일종의 제4부 구성을 주장하였고(Unger, 1996), 번하임은 극단적으로 대의민주주의

를 종식시키고 그 대신 소수의 무작위 샘플을 구성하여 그들로 하여금 다양한 정치적 이슈를 토론케하는 토의기구를 제도화하자고 하였다(Brunheim, 1985). 헬드는 통계적 대표제에 의해 선택된 대표자들 즉 성과 인종을 포함하는 주요 사회범주의 통계적 대표자인 사람들의 표본에 의한 상원의 구성을 주장하였다(헬드 1993, 323).

이와 관련하여 체계적인 아이디어를 제시한 래이브(Ethan J. Leib, 2004)는 정부정책 결정 과정에 토의민주주의 이념을 직접적·제도적으로 뿌리내리기 위한 의미 있는 프로그램을 구상하였다. 핵심은 배심원 제도와 비슷하게 '무작위로 선발된 시민들의 의회'에서 공공정책에 대한 판결을 내리는, 입법·사법·행정부와는 별개의 제4부를 구성하는 것이다(Leib, 2004: 12-25). 제4부에 대한 다양한 의견을 종합하고 한국의 현실에 비추어볼 때 바람직한 시민의회의 모습을 다음과 같이 설계 할 수 있다.

첫째, 목적과 위상. 시민의회를 신설하는 목적은 입법, 사법, 행정부와 더불어 국민들이 좀 더 분명한 자신들의 목소리를 전할 수 있는 기구가 필요하기 때문이다. 시민의회는 국민발의와 국민투표를 결합하여 대체하는 것으로써, 두 방식에 내재된 직접민주주의의 단점들을 제거할 수 있다. 시민의회는 국민주권을 실현하는 최고 권력기구로써 자리매김하여, 국가기구 대리인의 임면을 규정하고 국가 기구 간 권력 충돌을 조정하는 최고 권력기구, 인권 보호와 신장을 꾀하는 인권의 최고 보호기구, 헌법 해석에 관한 최고 평결기구, 주요 외교정책에 관한 최고 결정기구의 역할을 하여야 한다. 이러한 경우에 정치적 대표체계는 시민의회가 최고의 대표성을 지니는 헌법적 최고 결정기구로, 기존 3부가 시민의회의 헌법적 판단에 의해 제도적으로 조정되는 일상적 정책 결정과 법률 판단기구로 자리매김되어, 국민주권 원리에 부합되는 대표체계가 될 것이다.

둘째, 구성 원칙. 생활세계와 시민사회에서 이루어지는 의사소통을 직

접 반영할 수 있도록 대표를 구성한다. 지역, 성, 계급, 연령 등에 있어서 생활세계를 그대로 반영하도록 대표들을 층화 무작위 선발(stratified random sampling)한다. 임기는 1년으로 누구나 평생에 한번만 재직 가능케 하여 가능한 한 많은 사람들이 참여할 수 있도록 하며, 재직기간 동안 보수를 지급하여 빈곤한 사람도 부담 없이 임무를 담당할 수 있도록 한다. 이렇게 선발된 대표들은 국민들과 처지를 공유하고 있으므로 국민과 같이 느끼고, 생각하고, 행동할 것이다. 이러한 방식은 대표들이 의회 활동에서 완전한 자유위임을 누리지만, 대표들 스스로 피지배자이기 때문에 강제위임 방식이 의도했던 효과 즉 대표자가 피지배자의 명령에 자연스럽게 귀속되는 효과를 낳는다.

셋째, 권한 범위. 시민의회에서 결정할 사안은 개략적으로 말하면 국가기구간의 권력 분할과 갈등해결에 관련된 사항(대통령 탄핵, 국가 기관간, 중앙・지방정부간 권한 분쟁 등), 기본권의 준수 및 확장에 관련된 사항, 위헌심판 청구와 헌법소원 등 헌법 이념의 구현에 관한 사항, 국군의 해외파견과 전쟁 수행에 관한 사항, 국가기구를 통치하는 대리인들(대통령, 의원 등)의 선출방식과 임면에 관한 사항 등이다.

시민의회가 독자적인 입법권을 행사하거나 시민의회의 결정에 행정부와 입법부가 비토권을 행사할 수 있다는 구상(Leib, 2004)은, 기존 의회의 입법권한과 상충될 수 있고 시민의회가 국민주권을 행사하는 최고 권력기구가 되어야 한다는 점에서 타당하지 않다. 다만 국가의 최고 의사결정 기구라는 점에서 독자적인 헌법 개정안 제출 권한과 행정부•입법부에 대한 권고안을 제출할 수 있는 권한은 보유할 수 있다.

넷째, 의사 결정 방식. 공개성, 토의성, 소통성을 원칙으로 한다. 공개성의 원칙은 토의가 공적 성격을 유지해야하므로, 모든 토의 내용과 표결 결과는 완전히 공개한다. 토의성의 원칙은 모든 사안은 반드시 공개 토론

에 의해서만 그리고 그에 따른 표결에 의해서만 결정한다. 소통성은 시민의회의 토론이 시민사회 및 생활세계와 긴밀히 상호작용함을 의미한다. 즉 시민의회의 토론은 시민사회와 생활세계의 비판과 감시 및 의견개진에 열려있다. 토론 방식은 의원들을 무작위 소그룹으로 나누어 그룹 별로 토론을 하고, 전체회의에서 다수결 비밀투표로 결정한다. 중요한 안건은 절대다수의 가결을 요구한다.

다섯째, 결정 효력. 시민의회의 결정 효력은 영원하지 않다. 판단의 무오류성을 가정하지 않고 또한 사회 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 5-10년 후에 재심을 요구할 수 있다. 그리고 시민의회가 스스로 결정할 수 없는 사항이라고 판단되는 안건은 '다선택 포맷 방식의 국민투표'(바버, 1992)에 회부한다.

시민의회는 기존의 헌법재판소와 비교하여 구성에서 엘리트가 아닌 일반 시민으로 선발한다는 점, 토론의 공개성과 소통성, 결정 효력의 한정과 재심 가능성 측면에서 민주적으로 열려 있다. 또한 배심원제에 비교할 때 공개성과 소통성의 원칙에서 토론의 폭과 깊이를 더한다. 시민의회는 폐쇄적인 공간에서 외부와 소통하지 않은 채로 결정을 내리는 배심제와 달리 외부의 비판과 감시에 열려 있기 때문이다. 이처럼 시민의회는 기존의 제도와 달리 민주적 정당성과 소통성을 확장시킨다. 1990년대부터 시행되어 전 세계적으로 확산되고 있는 공론조사(deliberative polling)는 시민의회와 비슷한 방식으로 이루어지고 있으며 이를 통해 시민의회가 토의를 활성화시키고 토의민주주의를 실현할 수 있다는 경험적 증거들을 보여주고 있다(Fishkin, 2006).

5. 결 론

민주주의는 인간의 이기적 욕망을 충족시키는 도구에 불과한 것이 아니다. 그것은 그 자체로써 인간발전의 메커니즘이 되어야 한다. 시민들이 직접 참여하여 자신의 삶의 길을 스스로 결정하는 과정에서 민주주의는 인간의 발전을 촉진할 수 있다. 그러므로 직접민주주의가 민주주의의 목적을 충실하게 실현시키는 국민주권의 원리에 가장 근접한 제도였다.

아테네의 직접민주주의는 대략 200년 동안 존속되었다. 아테네 민주주의는 끊임없이 벌어지는 전쟁, 주변 국가들의 제국주의화, 그리고 내부의 선동정치 등장 등으로 인해 더 이상 지속할 수 없게 되었다. 그러나 아테네에서 민주주의가 지속되는 기간 중에는 '힘 없는 자'와 '힘 있는 자' 간의 균형이 절묘하게 조화를 이루었다. 민주주의가 쇠퇴하자 빈익빈 부익부 현상이 가속화되었고, 권력의 중심이 대중 집회소로부터 소수의 부자에게로 옮겨가게 되었다. 국가의 중대사를 결정할 때 부자들이 기여하는 돈이 많아지고, 이에 따라 공동선을 위한 결정보다 부자들을 위한 결정이 이루어졌다.(Grossman, 1995: 34-39) 아네테 민주주의는 국가적 위기 시에 시민들이 정치적 사안들을 합리적으로 판단하지 못한 점, 안정되고 전문화된 관료기구가 없었던 점이 약점이었다. 이것은 직접민주주의가 내포하고 있는 단점이라고 할 수 있다.

대의민주주의는 주권을 국가기구와 대리인들에게 전적으로 위임하기 때문에 시민을 정치적으로 수동적인 존재로 만들었다. 그 대표체계는 형식적으로만 국민주권 원리를 충족시킨다. 이 제도에서는 정치 과정 내부에서 사회통합을 견인할 수 있는 기제가 존재하지 않기 때문에, 정치 외부의 시민사회에 의지하여 사회를 통합하고 정치적 갈등을 축소시키고자 한다. 또한 정부와 정당이 관료화되어 소수 엘리트들이 위계적 의사결정 구조의 상부를 장악하기 때문에, 국민이 직접 선출한 대리인들의 활동 영역도 위축된다.

대의민주주의의 대표체계가 헌법적으로 국민들의 직접적 견제를 받지

않게 되면 그 체제는 하이예크적 악몽(Hayekian nightmare)을 불러온다. 그 체제는 대리인들의 의사결정과정이 전혀 토의적 압력을 받지 않으며 개선된 해결방식을 탐색하는 압력도 회피하는 전적으로 거래(bargaining) 민주주의를 불러온다. 그 결과는 정치적 힘의 균형을 현실에 반사하는 것에 불과하였고 전형적인 정실주의(logrolling)에 매몰된다. 그러나 합리적 선택이론은 이것을 민주주의로 파악하였다. (Cohen & Sabel, 1998: 13)

이와 달리 토의민주주의는 직접민주주의가 직면하는 약점들을 보완하는 동시에 대의민주주의가 방기한 국민주권의 이념을 현실화한다. 토의민주주의는 직접민주주의에서 야기될 수 있는 정열의 과잉을 이성적 토의로 대체하고, 대의민주주의에서 흔히 발견되는 대리인들 간의 거래와 밀약을 시민의 합리적 토론으로 전환시킨다. 그럼으로써 토의민주주의는 대의민주주의에서 결핍되었던 정치의 정당성을 복원시킨다.

국민주권원리와 토의민주주의의 실현을 위해서는 기존의 정치적 대표체계를 수정하여 국민주권을 담지할 정당성이 결여된 헌법재판소를 폐지하고 시민의회를 신설해야 한다. 국민의 제한되지 않는 직접 참여에 의한 토의적 정치과정이 권력의 정당성과 실효성을 담보하는 유일원천이므로, 시민의회가 헌법재판소를 대체하고 주권적 결정사항에 대해 최종적인 판단을 내릴 수 있을 때 민주적인 정치적 대표체계가 완성될 것이다.

토의민주주의 이념이 시민의회뿐만 아니라 기존의 입법 • 사법 • 행정부에서 제도화될수록, 정치가 배타적이고 집단적인 자기이익의 실현에 봉사하지 않고 전체 사회의 공공선을 향상시키는 과정이 될 것이다. 그리고 토의민주주의 제도는 장차 작업장 민주주의와 같은 다양한 영역에서도 적용 가능하다. 작업장 민주주의는 특수한 제도 영역 즉 작업장의 운영원리를 민주화하자는 것이며, 토의민주주의에서는 토의적 조건들이 충족되는지를 우선적 과제로 상정하는 것일 뿐 그 조건들을 충족시키는 조직

에 특화된 것이 아니기 때문이다. (Cohen & Sabel, 1998: 15) 이 점에서 토의민주주의는 현재의 왜곡된 정치질서를 교정하는 이념과 방법일 뿐만 아니라, 미래에 도래할 문제의 해결방향도 제시하는 실천원리라고 할 수 있다.

참고문헌

김명식. 2004. “롤즈의 공적 이성과 심의민주주의”, 『철학연구』제65집.

데이비드 헬드. 1993. 이정식 역. 『민주주의의 모델』, 인간사랑.

로베르토 보비오. 1992. “대의제 민주주의와 민주주의의 확장” 한국정치연구회 사상분과 편, 『현대민주주의론 II』, 창작과 비평사.

로버트 달. 1999. 김왕식. 장동진. 정상화. 이기호 공역. 『민주주의』, 동명사.

벤자민 바아버. 1992. 박재주 역. 『강한 민주주의』, 인간사랑.

버나드 마넹. 곽준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가』, 후마니타스.

알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이. 1995. 『페더랄리스트 페이퍼』, 한울.

알렉스 토크빌. 임효선 역. 1997. 『미국의 민주주의 I』, 한길사.

오현철. 2006. “토의민주주의: 이론 및 과제” 주성수・정상호 편저. 『민주주의 대 민주주의』, 아르케.

임혁백. 2000. 『세계화 시대의 민주주의』, 나남출판.

주성수. 2004. “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도: 정책갈등 해결방안의 탐색”. 『경제와 사회』 2004년 가을호(제63호)

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

페리 앤더슨. 1992. “보비오의 자유주의적 사회주의론에 대한 비판”, 『현대민주주의론 II』, 창작과 비평사.

하버마스, 위르겐 저. 2000. 한상진・박영도 공역. 『사실성과 타당성』, 나남출판.

Almond, A. and Verba, S. 1963. *The Civic Culture Revisited.* Boston: Little, Brown & Co.

Angel R. Oquendo. 2002. "Deliberative Democracy in Habermas and Nino". *Oxford Journal of Legal Studies*, 22(2).

Berelson, B. 1952. “Democratic theory and public opinion”. *Public Opinion Quarterly*, 16(autumn)

Brunheim, John. 1985. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Cohen, Joshua and Charles Sabel. 1998. "Directly-Deliberative Polyarchy". COST A7 seminar.

Cohen, Joshua. 2002. "Deliberation and Democratic Legitimacy," in Bohman, James & William Rehg. *Deliberative Democracy—Essays on Reason and Politics*. The MIT Press.

Dryzek, John S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New york: Cambridge University Press.

Elster, Jon(ed). 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press: Cambridge.

Fiorina, Morris P. 1999. "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement" in Skocpol, T. & Morris P. Fiorina (eds.) *Civic Engagememt in American Democracy*. Brookings Institution Press.

Fishkin, James S. 2006. “Deliberative Polling: Toward a Better-Informed Democracy”. http://cdd.stanford.edu/polls/docs/summary/ (검색일 2006. 4. 10)

Greiff, Pablo De. 2000. "Deliberative Democracy and group representation". *Social Theory and Practice:* Fall

Grossman, L.K. 1995. *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age*. New York: A Twentieth Century Fund Book.

Hermet, Guy. 1998. *Le passage a la democratie*. 임미경 역. 『민주주의로 가

는 길』. 한울.

Leib, Ethan J. 2004. *Deliberative Democracy in America: A Proposal for a Popular Branch of Government*, Pennsylvania State University Press.

Lipset, S. M. 1963. *Political Man.* New York: Doubleday.

Macedo, Stephen(ed.). 1999. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement.* New York: Oxford University Press.

Oquendo, Angel R. 2002. "Deliberative Democracy in Habermas and Nino". *Oxford Journal of Legal Studies*, 22(2).

Parsons, T. 1960. "Voting and the equilibrium of the American political system". In E. Burdick and A.J. Brodbeck(eds.), *American Voting Behaviour,* Glencoe: The Free Press.

Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory.* Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Putnam. Robert D. 2001. *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community.* Simon & Schuster.

Sartori, Giovanni. 1989. "Video Power", *Government and Opposition* Winter.

Skocpol, T. & Morris P. Fiorina (eds.). 1999. *Civic Engagememt in American Democracy*. Brookings Institution Press.

Stephen Macedo. "Introduction". in Macedo, Stephen(ed.). 1999. *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement.* New York: Oxford University Press.

Unger, Reberto Mangabeira. 1996. *What Should legal Analysis Become?* London: Verso.

Weeks, Edward C. 2000. "The practice of deliberative democracy: Results from four large-scale trials". *Public Administration Review*; Jul/Aug.