

‘직접, 대의, 심의’ 민주주의 제도의 통합 : 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로

주 성 수*

이 논문은 직접민주주의가 대의민주주의를 보완하는 처방에 관한 정치문화와 정책방안, 또 직접민주주의를 위협하는 장애요인들에 대한 ‘심의민주적’ 개혁방안에 초점을 맞춰 주민투표와 주민발안 사례를 중심으로 논의한다. 대의민주주의의 ‘민주주의 결핍’과 직접민주주의의 ‘심의성 결핍’을 보완하는 심의민주주의 제도의 처방에 관한 스위스와 캘리포니아 사례를 참고해, 한국에서 진행 중인 직접민주주의 제도화가 기존의 대의민주제에 통합되는 방안과 동시에 심의민주제의 보완방안에 대해 논의한다.

주제어: 직접민주주의, 대의민주주의, 심의민주주의, 주민발안, 주민투표, 시민사회단체

* 한양대학교 행정대학원

1. 머리말

현대 대의민주주의는 심각한 불신을 받는 위기에 처해 있다. 일반적으로 ‘민주주의 결핍’(democratic deficit)으로 지적되는 대의민주주의의 위기의 실체는 유권자의 선거참여 쇠퇴뿐 아니라 이익집단 정치에 연류된 정치인들의 부정부패, 정부의 정책실패 등으로 인한 국가 대의기관에 대한 심각한 ‘신뢰의 위기’에서 찾는다(Norris 1999). 이런 대의기관의 위기에 대한 혁신적 처방으로 직접민주주의의 제도화가 진행되어 왔다(Council of Europe 2004; Fishkin & Luskin 2004; Scarrow 2001). 직접민주주의 제도인 국민(주민)발안과 국민(주민)투표는 서구뿐 아니라 제3세계에서도 꾸준히 확대되어 왔다.

최근 한국에서도 지방자치법에 근거한 주민투표가 실시되었고, 주민발안도 ‘간접’ 형식으로나마 도입되었으며, 나아가 국민(주민)소환 제도의 도입도 활발히 논의되고 있다. 그간 큰 관심을 모았던 방폐장건설 주민투표는 해묵은 환경갈등을 합리적으로 해결해 정책의 정통성을 확보한 처방이 되었지만, 그간 주민투표를 주창해온 시민사회는 방폐장 주민투표가 관권 선거 등 각종 부정으로 이뤄진 것이라 비판한다. 사실 방폐장 건설에 대한 충분한 찬반 논의도 없이 지자체와 공무원들이 불법으로 선거에 개입해 유권자들도 ‘심의적’ 참여자보다는 설득과 동원의 대상자가 되었다. 이런 주민투표는 ‘직접’이라고 볼 수 없고, ‘대의’ 민주주의를 보완하는 제도로 보기도 어렵다. 대의기구인 의회 중심의 제도라기보다 중앙 행정기관의 정책집행의 도구로 이용되었을 따름이다. 따라서 정부기관과 시민사회단체, 그리고 주민투표에 참여한 유권자 모두가 신중한 판단과 토의에 의해 의사결정을 하는 ‘심의민주주의’ 제도를 처방으로 모색해 볼 필요가 있다.¹⁾

이 논문은 직접민주주의가 대의민주주의를 보완하는 처방에 관한 정책

방안, 그리고 직접민주주의에 내재한 단점들을 치유하는 ‘심의민주적’ 개혁방안에 관한 논의를 특히 주민발안 과정에 초점을 맞춰 정리한다. 일부에서는 시민들의 참여와 의사결정에 기초하는 직접민주주의가 대의민주주의에 위협이 된다는 주장도 제기되고 있지만, 직접민주주의는 여러 문제를 안고 있음에도 오히려 더 확대 발전되고 있다는 사실을 주목해 볼 수 있다. 한 세기 이상 직접민주주의를 정착시켜온 스위스와 캘리포니아에서도 실제로 직접민주주의는 제도로서 대의민주주의에 통합되고 있고, 이제는 직접민주주의의 단점이 되는 ‘심의성 결여’를 보완하는 ‘심의민주적’ 제도화 방안들이 한창 논의되고 있다.

2. 대의민주주의의 ‘민주주의 결핍’

직접민주주의가 확대되는 주요 배경으로 우선 ‘민주화’를 꼽을 수 있다. 쉴러(Schiller 2003, 6)는, “민주주의 건설과 민주화의 과정은 적극적인 시민권에 의한 대중적 동원, 지지, 합법화를 필요로 하므로, 민주화 운동은 일반적으로 새로운 제도를 도입하게 되며, 그 제도는 입헌적으로 공식적인 직접민주주의를 통합하는 것이다.”라고 명시했다. 민주화는 각국의 실정에 따라 심각한 대립과 갈등을 낳기도 했지만, 성공적인 민주화의 결과는 안정적인 직접민주주의 제도의 도입으로 나타났다(Schiller 2003, 6-8). 그리고 보면 한국의 민주화는 직접민주주의 제도화를 제대로 이루어 내지 못한 부진한 실적에 머물다 최근에 와서 주민 투표의 도입 등의 진전을 보여준다. 스위스와 미국은 19세기 중반과 19세기 말에 직접민주주의를

1) ‘심의’란 “경쟁적인 주장들을 진지하게 저울질해보는 토의의 과정”(Fishkin & Farrar 2005, 71)이며, 심의민주주의는 “공동체 의사결정의 심의적 과정에 정보를 갖춘 시민들의 참여”를 중시한다(Weeks 2000, 361).

갖추었지만, 많은 유럽 국가들은 1차 대전 이후에 와서야 직접민주주의 제도를 갖게 되었고, 뒤늦게 민주화에 동참한 남유럽, 동유럽, 아시아, 남미 국가들도 직접민주주의를 민주화의 결실로 갖추게 되었다.²⁾

직접민주주의는 현대에 와서도 새롭게 확대되는 추세에 있다. 1970년대의 스위스와 미국의 직접민주주의는 대의제도에 대한 심각한 도전이 되는 포스트모더니즘과 신사회운동과 더불어 확대되는 변화를 맞이한다. 뒤이어 1980년대의 미국에서는 조세저항 주민발안으로 촉발된 ‘우파 포퓰리즘’의 득세는 직접민주주의의 성격을 근본적으로 바꿔 놓으면서 새로운 확대를 이끌었다(Scarow 2001, 652-653). 또한 인터넷 등의 정보 제공 매체의 발달로 쉽게 정보를 입수해 판단할 수 있는 기회가 늘어나면서 직접 참여의 욕구가 강화된 것도 중요한 요인이다. 2004년 스위스 제네바에서 실시된 전자 투표 등 새로운 효과적인 참여 도구의 등장은 직접 참여의 기회를 늘려 준다.

직접민주주의의 발전은 특히 대의 민주주의의 위기와 밀접히 관련된다. 대의민주제는 여러 구조적 폐단으로 인해 심각한 ‘민주주의 결핍’에 직면해 있다(Frey 2003, 30-4). 첫째는 지나친 선거 캠페인 자금의 지출과 이를 뒷받침하는 조직화된 이익집단 세력의 존재이다.³⁾ 둘째는 자금이 많은 이익집단들의 로비 활동으로 인한 이익집단 정치의 정책 왜곡 현상이다. 많은 정책들이 이들의 이해에 부합되도록 도입되거나 폐지되는 일이 의회에

2) 덴마크(1915), 독일(1919), 아일랜드(1937), 프랑스(1945), 이탈리아(1946), 그리스(1973) 등 서구에 이어 동구에서는 폴란드(1987), 헝가리(1989), 슬로베니아(1990), 루마니아(1991), 에스토니아(1991), 리투아니아(1991), 러시아(1992), 슬로바키아(1994), 그리고 아시아와 남미에서는 필리핀과 한국(1987), 칠레(1988), 우루과이와 남아프리카(1992), 브라질(1993)이 뒤를 따랐다.

3) 미국 시민단체 커먼 코즈(Common Cause)에 따르면, 캠페인 돈을 더 많이 쓴 후보가 선거에서 이긴 확률이 86%였으며, 캘리포니아의 1986년 선거에서 현역 주상원과 하원 의원들은 도전자보다 각기 75배와 39배의 캠페인 자금을 사용했고, 이들은 모두 재선에서 성공했다(Schmidt 1989, 30). 이 돈은 대부분 거대 기업과 노조, 이익집단들이 제공하는 정치행동위원회(PAC, Political Action Committee)의 캠페인 자금이다.

서 공식·비공식적으로 일어나고 있다는 것이다. 셋째는 의원들의 비대표성 문제로, 의원들은 대부분이 고학력, 남성, 백인, 변호사 등 엘리트 출신들로, 사회적 약자의 권익과 시민의 공익 추구에 적극성이 떨어진다는 지적이다. 그밖에도 게리맨더링, 의회 리더십에 의한 상임위원회 배정, 정당 들끼리의 흥정적 법안통과(logrolling)와 의원들의 선거구에 투입되는 재정 배정(pork barrel) 입법 동향도 대의민주제의 고질적인 폐단이다. 또 의회는 기본적으로 주민발안이 투표에 통과된 후에도 이를 거부하기 위한 다양한 입법적 조치를 행사하기도 한다.

이처럼 대의민주주의가 직면한 ‘민주주의 결핍’은 직접민주주의가 상당 부분을 보완해주는 역할을 한다는 평가를 받는다. 시민참여의 확대로 시민의 정치적 소외를 감소시키고, 정부 등 국가기관의 정통성과 투명성을 제고시켜주며, 나아가 정책에 대한 시민의 일체감 조성, 시민사회에서 시민교육 등에 기여한다. 또 직접민주주의는 1) 정치권력의 정통성이 공론에 의해 창출되고 확인되고 도전받도록 함으로써 보다 공론적인 정치를 가능하게 하며, 2) 무시되거나 경시되기 쉬운 다양한 정치적 견해들이 표출되어 논의되는 기회를 제공해주고, 3) 정치적 대표성이 취약한 사회적 약자들의 입장이 논의되기도 하며, 4) 정치권력의 독점을 방지하고 보다 균등한 분포를 지향하도록 하는 등 장점들을 갖고 있다(Gross 2004, 124). 또 다른 장점들로 정부의 ‘책무성’(accountability) 증진, 시민에 대한 정보 제공, 소수의 권력 독점에 대한 안전장치, 새로운 아이디어의 의제설정 등을 꼽는다(Schmidt 1989, 26-30; Zimmerman 2001, 233-236). 또한 정부와 정책에 대한 시민들의 이해 증진과 시민교육의 효과도 장점의 목록에 추가해볼 수 있다. 정치학자 바버(Barber 1984)는 기존의 대의민주주의를 ‘약한’(thin) 민주주의로 비판하며 ‘강한’(strong) 민주주의로의 개혁을 주장한다. 바버의 이론은 대의민주주의가 위기를 극복하고 ‘강한’ 민주주의가 되기 위해서는 직접, 참여, 심의, 전자 민주주의의 ‘제도적 수혈’을 받

아 통합될 것을 제안한다. 우선 대의민주주의에 주민투표와 주민발안 등의 직접민주주의가 통합될 것을 강조한다.

한편 직접민주주의는 대의민주주의의 ‘민주주의 결핍’을 보충하는 여러 장점을 갖고 있지만 몇 가지 치명적인 단점들도 갖고 있다. 유럽회의(Council of Europe 1997)는 주민투표의 긍정과 부정적 측면들에 대해 다음과 같이 회원국들의 견해를 정리해준다. 정책이슈들은 복잡한데 반해, 주민투표의 질문은 간단하거나 모호하고 이에 대해 찬반으로 간단히 답하기 때문에 주민투표는 부적절하거나 위험스럽기도 하다는 것이다. 또 투표가 진행되는 기간에 공공토론이 이뤄지면서 특수이익에 사로잡히는 정당체제의 위험성을 줄여준다고 보지만, 이에 대해 공공토론은 온갖 조각이 난무하며 왜곡되기도 한다는 주장도 있다.

논쟁의 초점은 특히 ‘유권자의 역할’에 모아지고 있다. 직접민주주의 옹호자들은 시민들이 직접 선거에 의해 공직자들을 선택하는 일뿐 아니라 주민발안처럼 직접 법안을 제안하고 제정하는 일에도 광범위하게 참여하는 것이 민주주의의 핵심이라고 본다(Magleby 1984, 2). 이에 반해 대의민주주의 옹호자들은 법안의 제안과 제정에서 정치인들의 전문 지식과 심사숙고를 중시하며, 시민들의 지식과 심의의 역량에 다분히 회의적이다. 일반 유권자들은 이런 심의에 욕망을 갖고 있지도 않은 것으로 본다. 그럼에도 양자 모두가 동의하는 것은 정부의 업무를 시민들이 직접 관장할 수는 없고, 시민 대표들에 의해 대표될 필요가 있다는 점이다. 이 점에서 대의민주주의의 정통성을 부정하는 것은 아니며, 대의민주주의의 ‘민주주의 결핍’을 직접민주주의 제도로써 보완할 필요가 있다는 것이다(Magleby 1984, 2).

나아가 직접민주주의 지지자들과 비판자들의 입장은 다음과 같이 두드러진 대조를 보인다(Magleby 1984, 26; Frey & Stutzer 2004, 38-43). 첫째, 정당들과 특수 이익집단들의 결탁에 의한 부정부패의 소지를 줄여준

다는 주장에 대해 정작 시민들보다는 이익집단들이 직접민주제를 이용해서 자신들의 이해를 도모하고 있다는 반론이 맞서고 있다. 둘째, 시민들이 제정한 직접제안은 정치인들의 일방적인 횡포를 견제하기 위한 정치적 안전장치라는 지지입장과 그것은 전문성이 결여되고 다수의 심의를 거치지 않아 졸속의 입법으로 그치게 된다는 반대입장이 충돌한다. 셋째, 시민들이 직접 참여해서 추진한 직접제안은 그 과정에서 시민들의 산 교육이 되며, 정부 정책에 대한 불만과 정치불신을 줄여준다는 주장이 있고, 이에 반해 비판자들은 이익집단들의 갈등적인 주의주장에 시민들이 오히려 혼란을 겪으며 충분한 정보도 갖추지 않은 채 투표하거나 투표를 포기하는 일이 잦다며 반박한다. 넷째, 정책 이슈들은 시민들의 일반 상식 수준에서 충분히 결정할 수 있기 때문에 시민들이 직접 판단해서 결정한 정책이 더 바람직하다는 주장과, 이에 맞서 시민들의 참여 의지 부족, 전문 지식의 결여 등으로 의원들의 심의에 의한 정책결정이 바람직하며 정통성을 갖는다는 주장이 대립한다. 끝으로, 직접민주주의는 대의민주주의를 보완하는 주요 장치라는 긍정적 시각과 이를 대의민주주의에 대한 위협으로 보는 부정적 시각이 팽팽히 맞서 있다.

3. 직접민주주의의 ‘심의성 결핍’

직접민주주의에 대한 불신의 뿌리는 대의민주주의에 찾는 것이 일반적이다. 직접민주주의에 가장 심각한 의문을 제기하는 정치인들은 시민들이 자신들보다 전문성이 없고 정보도 없이 이성보다 감성에 의해 즉흥적으로 판단해 투표하기 때문에 신뢰할 수가 없다고 주장한다. 일부 연구자들도 이런 문제들을 줄곧 지적해왔다. 그럼에도 중요한 것은 민주주의에서 주권을 가진 시민들을 신뢰할 수 없다면 과연 누구를 신뢰할 수 있겠는지를

되문게 된다. 대의민주주의를 구성하는 정치인들을 직접 뽑는 주권자인 시민들에 대한 신뢰가 없는 한 시민들의 선거에 의해 유지되는 대의민주주의의 존재 이유도 상실될 것이다.

따라서 시민들은 직접민주주의에서 정보를 갖춰 심사숙고의 판단을 하는 능동적인 참여자 역할을 하는지를 검토해볼 필요가 있다. 미국의 직접민주주의를 분석한 연구자들은 직접민주주의에서 시민의 능동적인 판단과 참여활동에 대해 회의적인 견해를 밝혀 왔다(Magleby 1984; CCCF 1992; Zimmerman 2001, 236-247). 그들이 제기하는 이유들은 시민들이 복잡한 이슈를 이해하지 못한다, 참여할 관심이 별로 없다, 정치적 조작을 당하기 쉽다, 감정적으로 투표라는 성향이 있다, 너무 많은 주민투표에 혼동한다, 시민들의 수준에서 주요 이슈들을 다루지 못한다 등 다양하다. 시민들이 정보를 갖추지 않았고 정치적 조작에 취약하며 감정적으로 투표하는 경향이 있다는 문제들 때문에 국가의 주요 정책들에 대한 판단은 시민들이 아니라 시민들이 선출한 의원들이 대신 결정하도록 하자는 주장이지만 이에 대한 반론도 만만치 않다. 의원들이 더 많은 정보를 갖고 더 이성적으로 심사숙고해 판단한다는 근거도 빈약하며, 결국 헌법개정과 같은 국가의 중대사는 엘리트의 철학이나 전문 지식보다는 일반 국민의 상식에서 어떤 선호나 판단을 하는지에 의존할 수밖에 없다(Frey & Stutzer 2004, 41).

‘정보’에 대해서도 시민들이 적절한 정보를 갖추고 투표한다는 입장과 그렇지 않다는 입장이 대립한다. 후자는 시민들이 직접민주주의에 참여하는 시간부족 문제뿐 아니라 관심부족 문제도 심각하다고 지적한다. 일반 선거에서 후보를 선택하는 일보다 직접민주주의에서 대안을 선택하는 일이 더 많은 정보도 필요하고 더 복잡한 판단을 요구하므로 더 어려울 수밖에 없다는 것이다. 이런 주장에 대해 의원들도 입법과 정책결정에 필요한 충분한 정보를 갖추지 않은 채 무수한 입법과 정책결정을 대충 적당히

처리하고 있다는 반론도 제기된다. 시민들이 직접 결정하는 것을 신뢰하지 않는다면, 마찬가지로 시민들이 정당을 선택하거나 정치인에게 표를 행사하는 것도 신뢰하기 어렵다는 얘기가 될 것이다(Saward 2000, 23-24). 다시 이런 반론에 대해 대의민주주의 옹호자들은 일반 시민들과 구분되는 의원들의 전문적 자질과 또 전문 직업인으로서 심의에 필요한 적절한 정보와 이해당사자의 접촉 등 입법과 정책결정에 필요한 법률적 요건뿐 아니라 경쟁적이거나 대립적인 이해당사자들 사이의 중재와 협상 등 정치적 요건도 충분히 갖춘 것으로 설명한다(Haskell 2001, 99-100). 이런 반박에 대해 다시 시민들이 의원들에 대한 신뢰를 갖지 않고 정책결정에 불신을 갖고 있다면, 문제는 의원들이 충분한 정보를 갖고 입법과 정책결정을 했는지가 문제의 핵심은 아니라는 것이다. 중요한 것은 의원들이 아닌 다른 사람들이 시민들을 위한 제안을 한 다음에 시민들이 이에 대한 의사결정을 이성적으로 하고 있는지에 달려 있다는 반박이다.

그렇다면 이런 주장과 반론들은 경험적으로 검증될 만한 근거를 제시하는가? 마글비(Magleby 1984)의 경험적 조사는 직접민주주의에서 시민들은 불충분한 정보를 갖고 서둘러 결정하고 있고, 또 정보원은 TV 정도에 지나지 않으며 다른 정보를 취득하려는 의지도 취약해서, 시민들의 투표행위가 자신들의 이념적 성향과 일치하지 않은 모순된 경우들도 적지 않다고 지적한다. 입법과 정책결정에서 시민들은 지식과 심의의 역량뿐 아니라 의욕도 갖고 있지 않기 때문에 정치인들의 전문 지식과 심사숙고를 중시할 수밖에 없다는 것이다(Magleby 1984, 2). 시민들이 제안한 주민발안은 정치인들의 일방적인 횡포를 견제하기 위한 정치적 안전장치 역할을 한다지만, 그것은 전문성이 결여되고 다수의 심의를 거치지 않아 졸속의 입법으로 그치게 된다는 비판도 있다(Magleby 1984, 26). 또한 정책 이슈들은 시민들의 일반적인 상식 수준에서 충분히 결정할 수 있기 때문에 시민들이 직접 판단해서 결정한 정책이 더 바람직하다는 주장에 대해, 비판자들은

시민들의 참여의지 부족, 전문지식 결여 등으로 의원들의 심의에 의한 정책결정이 바람직하며 정통성을 갖는다고 주장한다(Magleby 1984, 26).

이런 비판적 주장에 대한 다양한 반론들도 설득력을 얻고 있다. ‘합리적 대중’, ‘인식적 동원’, ‘반감’ 해석 등을 차례로 참고해볼 수 있다. 먼저 페이지와 사피로(Page & Shapiro 1992)의 ‘합리적 대중’ 이론에 따르면, 시민들은 상당한 수준의 심사숙고를 하고 있는 합리적 인물로서, 전문가와 정치인 등 엘리트의 입장을 언론매체의 보도로 여과해서 자신의 판단으로 소화하고 있으며, 실제로 여론의 형태로 전문가들의 견해가 시민들에게 트리클 다운(trickle down)되고 있다. 비교적 많은 수의 시민들의 의견을 종합해보면 거기에는 일관된, 합리적인 견해가 있다는 것을 정책결정층이 참고해 정책에 반영해야 한다는 주장이다. 따라서 합리적인 시민들은 보다 광범위한 주민투표와 주민발안을 이용할 필요가 있고, 정치인들은 이런 시민들의 합리적인 판단을 존중해야 한다는 것이다. 둘째, ‘인식적 동원’ 해석은 “보다 많은 시민들이 복잡한 정치를 대하는 데 필요한 정치적 자원과 기술을 갖추고 스스로의 정치적 판단을 한다는 것을 의미한다”(Dalton 1996, 21). 많은 시민들이 이제 자신의 능력에 대한 확신을 갖고, 정치인들에게 맡겨졌던 주요 의사결정을 직접 담당하게 된 것으로, 이런 변화가 가능한 것은 시민들이 정치에 관한 정보를 취득하는 데 드는 비용은 TV 등의 매스 미디어의 확대 등으로 크게 감소한 것과 동시에 정치 정보를 취득해 인식하고 이해할 수 있는 능력 또한 교육의 확대로 크게 향상된 것 때문이다. 마지막으로, ‘반감’ 해석은 유권자들이 정부와 정치인에 대한 반감과 불신에서 직접민주주의 제도를 통해 불만을 표출하고, 자신들이 정부나 정치 지도자보다 더 많은 공적 역할을 하겠다며 나선 것도 한 주요 요인이라는 것이다(Craig, S. Kreppel, A. and Kane, J 2001, 30). 실제로 스위스와 캘리포니아 시민들의 의식과 행태가 그러하다.⁴⁾ 정부기관이나 정치지도자들이 시민들의 뜻에 따라 정책을 결정하지

않기 때문에 시민들 스스로가 직접 정책결정의 주체로 나설 수밖에 없다는 것이 시대적 동향이 되어, 시민사회단체의 정치개혁, 지방자치, 공동체 운동 등이 두드러진 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

이상을 정리해보면, 시민들은 직접민주주의에서 투표할 이슈에 대해 정보부족으로 판단의 어려움을 갖고는 있지만, 그렇다고 자신들의 이념적 성향과 상반된 결정을 할 정도로 비합리적인 것은 아니라고 볼 수 있다 (Haskell 2001, 117). 시민들은 의원들만큼 충분한 정보를 갖고 정책에 투표한다고 볼 수는 없지만, 자신들이 완전히 이해하지 못하는 정책에 대해 그릇된 결정을 할 정도로 잘 속는 바보도 아니라고 본다. 직접민주주의에서 시민들은 확신하기 어려운 경우 현상을 유지하기 위해 투표에서 거부권을 행사하는 경향이 강하므로 직접민주주의는 다분히 ‘보수적’이라고 볼 수 있다.

스위스와 캘리포니아 사례를 통해 유권자의 직접민주주의 참여 실태를 정리해볼 만하다. 스위스의 경우, 주민발안의 이슈 중요성에 따라 유권자들의 관심과 참여가 커다란 차이를 보여준다는 점을 참고해 볼 수 있다. 스위스 사례를 연구한 프라이와 스투처(Frey & Stutzer 2004, 39-41)는 몇 가지 분석결과를 제시한다. 첫째, 전반적으로 연방, 칸톤, 코뮌 차원의 투표율이 낮은 것이 사실이지만, 이슈에 따라 투표율이 높거나 낮아지므로 투표율이 높은 것이 반드시 좋다고 볼 수는 없다는 것이다. 둘째, 대의민주주의에서 소수의 정치인이나 의원들을 상대로 로비를 통한 압력 행사가 더 쉽고 효율적이기 때문에 이익집단 등이 시민들을 대상으로 하는 ‘정치

4) 2000년 캘리포니아 유권자 설문 답변은 “다수 유권자들이 주민발의를 통해 법률을 제정하고 공공정책을 변화시키는 일”에 대해 ‘좋은 일’(69%)이 ‘나쁜 일’(23%)을 세 배나 앞섰다(PPIC 2000). 또 2005년 조사에서는 “주민발의는 주지사나 주의회가 제대로 다루지 못한 중요한 공공정책 이슈들을 상정한다”는 의견에 대해 ‘적극 동의’(32%)와 ‘다소 동의’(42%)가 ‘다소 동의하지 않음’(14%)과 ‘결코 동의하지 않음’(5%)을 크게 압도했다(PPIC 2005).

적 조작'은 별 설득력이 없다는 것이다. 셋째, 정치인들도 자신들의 이념이나 가치정향에 따라 감정적인 정책결정을 하는 것처럼 시민들도 마찬가지로 볼 수 있으며, 이슈에 따라 유권자들이 즉흥적 또는 직감적으로 판단할 수도 있고 때로는 보다 신중하게 토론을 지켜보며 관련 정보를 검색하는 등의 '심의'에 의한 투표를 한다고 볼 수 있다. 끝으로, 시민들이 너무 많은 주민투표에 혼동할 수도 있지만, 이슈의 중요성에 따라 일부 주요 발안에 대해 신중하며 다른 것들은 회피하거나 대충 판단할 수도 있다는 것이다.

또 캘리포니아 유권자 설문조사 결과도 유권자들이 정보를 제대로 갖추지 않고 즉흥적으로 투표한다는 주장을 뒷받침해주고 있는 것 같지는 않다. 먼저 2005년 11월에 있었던 특별선거 주민투표에서 유권자들은 '투표하기에 앞서 주민투표 사안에 대한 뉴스'를 어느 정도 밀접하게 따라갔는지를 묻는 질문에 '매우 밀접' 44%, '다소 밀접' 41%로 나타나, 주민발안과 투표 사안에 대해 비교적 정확한 정보를 갖고 투표를 하고 있다는 것을 보여준다(PPIC 2005, 12). 또한 2000년에 조사한 다양한 주민투표 정보가 어느 정도 투표에 유용했는지를 물었을 때, 공식적 주민투표 안내 정보(84%), 언론보도(70%), 정부 및 사회기관의 웹사이트(66%) 등으로 비교적 높게 나타났다(PPIC 2000). '주민발안 캠페인 기관'의 홍보는 유용(43%)보다 유용하지 않음(53%)이 더 높게 나타난 것을 보면, 유권자들이 캠페인 기관들의 일방적인 선전선동에 취약하다고만 볼 수 없는 한 단면을 보여준다.⁵⁾ 그렇다고 유권자들이 충분한 정보를 갖고 신중한 선택을 하고 있다는 경험적 증거도 빈약하다.

이상과 같은 유권자의 정치 행태에 관한 경험적 논의와는 별도로 직접

5) 2005년 조사에서는 어느 정보가 투표 결정에 가장 중요한 영향을 미쳤는지를 묻는 질문에 '공식적인 투표 안내'가 31%로 가장 많았고, 또 라디오, TV, 신문, 우편에 의한 광고가 24%로 적지 않은 비중을 차지하며, 이어서 라디오, TV, 신문의 뉴스 17%, 신문사의 지지발표 11%로 나타났다(PPIC 2005, 12).

민주주의의 대표적인 제도인 주민발안과 주민투표 과정에서 심사숙고와 토론의 부재는 익히 잘 알려져 있다. 바버(Barber 1984)는 대의민주주의가 주민투표 등의 직접민주주의만으로는 ‘강한’ 민주주의로 개혁될 수 없음을 강조한다. 가장 핵심적인 것은 대의민주주의가 일반 시민들의 집단적 ‘공적 판단’을 허용하지 않는다는 점이다. 시민들은 집단적 행동이나 판단보다는 시장의 소비자처럼 개인적으로 행동하며 선거에서 투표하는 자유와 권리가 보장된 분산된 개체들에 지나지 않는다. 또 시민들이 선출한 정치인들은 시민 다수를 위한 공공선보다는 사적 이해관계에 얽힌 정치적 흥정과 협상으로 정책결정을 하는 비민주적 인물들도 부각된다. 이런 사적 이해의 풍조는 주민투표에도 스며들어 온갖 광고와 캠페인 등에 시민들의 판단이 흐려지며, 여론이라는 것도 사익추구적 집단들과 엘리트들의 이해를 도모하기 위한 도구로 전락되어 시민들 전체의 의견과 공익을 담아내지 못하고 있다며 비판한다. 따라서 주민투표는 개인 견해들의 집합에 따르는 다수결을 선호하는 입법적 과정에서의 심사숙고와 공개적 토론을 회피한다(Mendelsohn & Parkin 2001, 17). 주민투표는 심의적인 공공토의를 조장하는 데 실패한 사례들이 적지 않고, 주민투표의 결과는 이미 존재하는 여론을 측정하는 역할에 지나지 않는다는 비판을 받는다.

4. ‘직접’과 ‘심의’ 민주적 제도의 통합

직접민주주의의 ‘심의성’ 결핍 문제는 우선 주민발안과 주민투표 제도가 결여하는 심의성 문제와 시민들의 정치적 행태와 관련된 심의와 토의 참여 부족 또는 회피 문제로 나뉘볼 수 있다. 사실 제도상의 문제는 쉽게 보완될 수 있지만, 시민들의 정치행태에서 나타나는 정보부족과 심의와 토의 결여 문제는 직접민주주의의 발전을 저해하는 심각한 장애로, ‘심의민

주적’ 제도의 보완으로 유권자 정치행태를 변화시킬 필요성이 제기된다.

민주주의는 사익의 증진과 개인 견해들의 집합에 관계되는가, 아니면 심의적이고 집단적인 의지의 형성 과정인가? 후자를 중시하는 사람들은 주민투표가 보다 ‘심의민주주의’ 제도들에 통합될 것을 제안한다. 직접민주주의에 비판적인 연구자들도 심의민주주의 처방에 의한 직접민주주의와 대의민주주의 제도의 보완을 주문한다(Haskell 2001, 76; Ellis 2002, 203). 무엇보다도 시민의 능동적인 참여가 결정적이라고 봐야 할 것이다. 민주주의의 패러독스는 세계 어디서나 시민들이 정치적으로 무지해지며 관여하지 않고 있다는 사실에 있는 것 같다(Talisse 2005, 124). 이런 민주주의 현실에 일반 시민보다 엘리트의 통치를 신뢰하는 자유민주주의 이론이 지배하며, 또 시민들의 심의민주주의 참여에 대해서도 비판적인 시각들이 제기되고 있다.

위에서 지적된 유권자들의 무지 또는 무관심 문제는 다른 어떤 제도보다도 심의민주주의 제도인 포럼, 공청회, 시민합의, 공론조사(deliberative polling) 등을 통한 지속적인 시민교육에 의존할 수밖에 없다(Saward 2000, 24). 심의민주주의 주창자들은 주민투표 등의 직접민주제는 많은 사람들에게 심사숙고하는 여유를 주지 않고 짧은 시간에 투표하도록 강제하거나 또는 선동정치에 휩쓸리게 하는 문제들을 안고 있기 때문에 이보다는 시민들의 대표를 균등하게 선출해 이들이 시간적 여유를 갖고 심의와 토론을 거쳐 신중하게 의사결정을 하는 것이 더 바람직하다고 본다(Fishkin 1991, 21-22).

또 심사숙고는 정치지도자들 사이에서도 필수적이다. 형식적인 ‘정책결정’ 위원회보다는 다소 비공식적인 ‘정책심의’ 위원회의 설립과 운영이 중요하다(Stoker 1996, 200). 심의위원회를 통해 정치인들은 정책선택에 필요한 여러 대안들을 검토할 때 다양한 이해당사자들의 의견을 충분히 참고할 수 있을 것이다. 공청회와 포럼 등도 ‘심의적’ 직접민주주의 제도

에 필수적인 제도들이다. 이를 가능하게 하기 위해서는 ‘공동체 리더십’이 필요한데, 이 리더십은 시장이나 의원이 될 수도 있지만 사기업, 시민사회 단체, 종교단체 등의 대표들이 될 수도 있다. 이들이 ‘공동체 거버넌스’를 위한 비전 설정, 프로젝트 기획과 집행의 공조에 많은 역할을 할 수 있다. 거버넌스 참여자들이 자신들의 사적 이해를 도모하기 위해 공조하는 게 아니라 공동체의 공공선을 추구할 수 있을 때 ‘풀뿌리 민주주의’가 정착될 수 있을 것이다.

그렇다면 주민발안과 주민투표에서 ‘심의민주주의’ 과정은 전혀 존재하지 않는가? 스위스 직접민주주의 과정은 미국의 사례와는 달리 비교적 안정적인 ‘심의민주주의’ 특징을 보여준다. 주민투표 이전과 이후의 과정에서 정부와 의회 그리고 국민(주민)발안 집단 사이에 비교적 진지한 심의와 타협의 정치과정이 직접민주주의의 문제를 크게 보완하고 있다고 볼 수 있다. 특히 주민발안은 의회나 정부가 독점하는 ‘의제설정’ 기회를 시민들이 공유하며, 다양한 의제에 대한 이해당사자 집단들과 시민들, 그리고 정부와 의회 정치인들이 충분한 시간을 갖고 진지한 토의를 진행할 수 있는 장점을 갖고 있다(Frey 2003, 12-13). 주민투표 이전의 과정에서 심의와 토의의 핵심적인 기능은 유권자들의 정보 수준을 높이며, 유권자들의 선호에 직접적인 영향을 미친다는 데 있다. 실제로 시민들의 정치적 참여 권리가 광범위하게 보장된 칸톤에서 그렇지 않은 칸톤에 비해 유권자의 정보 수준이 두드러지게 높은 것으로 나타났다(Frey 2003, 13). 의회나 시민의 제안에 의한 발안들 대부분은 투표에 가기에 앞서 의회와 제안 집단 사이에 심의적 타협에 의해 의회입법으로 수정된 경우도 적지 않다(Linder 2001, 6-7). 투표 이전의 단계에서 많은 토의와 공청회 등이 제도화되어 있고, 정부나 의회가 발안을 수정해 도입하는 등, 일련의 정치과정이 진행된다(Frey & Stutzer 2004, 28-29). 또한 주민투표 이후의 단계에서도 집단들 사이의 심의와 타협의 정치가 진행되므로, 주민발안의 정치적 영향력

은 경시될 수 없다.

이런 배경에서 미국 직접민주주의의 문제에 대한 개혁 논의에서도 ‘심의 민주주의’의 보완 대책이 제시되고 있다. 캘리포니아 주민발안과 투표의 문제점들에 대한 캠페인재정위원회의 개혁안은 심의민주주의의 보완에 초점을 맞춘다(CCCF 1992, 21-24). 주민발안이 서명을 받는 기간부터 등록을 거쳐 주민투표에 부쳐지기까지 대의민주주의에서 볼 수 있는 일련의 심의적 과정은 생략되는 문제가 있기 때문이다. 따라서 등록에 필요한 서명의 25% 이상을 획득한 주민발안에 대한 청문회 개최를 의무화해서, 청문회에 찬반 양측, 의회와 정부 관계자, 이해당사자 집단 등이 참여하도록 할 것을 제안한다. 또 주민투표 등록을 마친 주민발안에 대해 의회가 공식적으로 청문회를 개최해서 의회와 제안측 모두가 제안내용에 대한 진지한 토론을 거쳐 ‘제한적’ 수정을 할 수 있도록 하며, 의회 청문회 결과에 따라 필요한 경우 의회와 제안측이 협상안을 내놓을 수 있도록 하자는 제안이다. 만약 타협이 이뤄지지 않은 경우 의회는 모든 주민투표 사안에 대한 자체 투표를 실시하는 것이 바람직하다는 것이다.

주민발안이 ‘사회적 약자’의 권익을 침해한다는 문제에 대한 처방에도 ‘심의적’ 제도의 대안이 제시되고 있다. 최근 이슈가 되는 동성연애자 혼인, 불법이민자의 처벌, 이중언어 교육 등 사회적 약자의 권익을 침해하는 주민발안들이 지속적으로 통과되고 있는 실정이다. 이에 대해 주민발안에 대한 공청회를 의무화시켜 사회적 약자의 입장을 변호할 ‘공론의 장’을 제공해주거나 또 법원이 주민발안의 제출 시기에 사전에 법적 사정을 하고, 또 주민투표에서 통과된 후에도 엄격한 법적 심사를 하는 대안들이 제시되고 있다(Gerber 2001, 166-167). 그럼에도 법원의 ‘귀족주의적’ 심의가 의원들의 ‘대의민주적’ 심의나 일반 시민의 ‘직접민주적’ 심의를 지배해서는 안 될 것이다. ‘주권재민’ 민주주의 정신에 위배되기 때문이다 (Haskell 2001, 76; Saward 2000, 23). 반면에 직접민주주의 제도의 운영에

서 나타나는 법적 요건의 문제를 시정하는 측면에서 법원의 감독과 중재가 필요하다는 주장도 제기되고 있다.

또한 캘리포니아 유권자 조사에서도 직접민주주의 개혁에 ‘심의성’ 강화 방안에 대해 강한 지지가 표명되었다. 스위스에서처럼 주민발의가 투표장에 가기에 앞서 의회가 발의 대표들과 사전 협의를 거쳐 합의를 지향하는 개혁안에 대해 찬성(83%)이 반대(13%)를 크게 압도한다(PPIC 2005, 17). 또 주민발안 제안측과 반대측이 일련의 TV 토론회에 나서 토의에 참여해야 한다는 제안에 대해서도 찬성(77%)이 반대(19%)를 크게 앞선다(Haskell 2001, 76; Saward 2000, 23).

다음으로, 직접민주주의 ‘심의성’ 결핍을 보완하기 위한 개혁안은 무엇보다도 먼저 시민들이 ‘심의적’ 의사결정 제도에 직접 참여하는 기회를 확대하는 데 있다고 볼 수 있다. 실제로 일부 국가에서 시행되고 있는 ‘심의적’ 직접참여 제도에 대해 정리해보면 <표 1>과 같다. 시민배심제와 합의회의가 잘 알려진 심의민주제도이며, 뒤에 나오는 주민발안과 주민투표가 직접민주제도, 그리고 나머지는 직접적 요소와 심의적 요소들을 갖춘 대의민주제의 참여적 의사결정 방법들로 구분해볼 수 있다. 특히 합의회의와 시민배심제는 일부 국가에서 활용되는 제도로, 직접민주주의 단점을 보완하는 데 많은 참고가 되고 있다.

중요한 구분은 직접민주제가 대의민주제나 심의민주제와 다른 특이한 점은 시민 누구나 모두 의사결정에 참여한다는 포괄성과 누구나 동등하게 주민발안을 제시할 수 있는 정치적 평등성에 있다. 대의적 또는 심의적 참여제도에 참여하는 시민들은 제도의 운영상 소수에 제한되어, 이들이 일반 시민들을 대신하는 ‘시민대표’ 역할을 한다. 또 주민발안과 주민투표가 법적 구속력을 가진 제도이지만, 다른 대의적 또는 심의적 제도들은 법적 구속력이 없고 ‘자문적’ 또는 ‘협의적’ 성격을 갖는 제도들로 ‘의제 설정’은 시민들이 직접 제안한 것이 아니라 정부나 의회 혹은 전문가 집

단이 제시한 것에 대해 시민들이 선호를 제시하거나 선택하는 것으로, ‘위로부더의’ 제도라는 특징이 있다. 합의회의, 시민배심제, 공론조사 등의 심의적 참여제도들은 그 의제들이 시민들이 직접 제안한 것들이 아니므로 ‘통제된 심의적’ 제도로 볼 수 있다(Saward 2000, 6). 공공서베이, 공론조사 등의 조사결과에 관한 정보는 중앙에서 수집되어, 중앙에서 처리되며 중앙의 의사결정에 필요한 것으로, 일종의 ‘소비주의적’(consumerist) 민주주의에 지나지 않는다는 지적을 받는다(Taylor 2003, 113).

〈표 1〉 심의적, 직접적, 대의적 의사결정 참여제도 비교

의사결정 방법	참여자 특성	의사결정 특성과 메커니즘
공청회	관심있는 모든 시민들	법률안, 정책대안에 대한 공개적인 토론으로 발제와 토론 및 질의응답 등으로 의견수렴
공공서베이	비교적 많은 수의 시민들	주최측이 제시하는 설문 내용에 대해 시민들이 의견을 제시하거나 문항을 선택
포커스 그룹	소규모 5-12명 시민대표	특정 의견과 행태에 대해 진행자 간섭 받고 자유롭게 토론
시민자문위원회	정부 등 주최자 선정 소집단	이해관계자들의 참여로 정부, 기업측 입장을 지역사회 차원에서 승인하는 의사결정
기획배심제	정부 등 주최자 선정 소집단	임의, 공식 선발된 시민대표들이 도시계획 등 이슈에 관한 공개 세미나에서 대안을 선택
규제적 협상	이해당사자 소집단	규제에 직접적 이해당사자들이 참여해 규제안에 대한 토의를 거쳐 합의 모색
중재위원회	이해당사자 소집단	환경분쟁 등 분쟁 당사자들의 자발적인 참여와 중재자의 중재에 의해 합의 모색
합의회의	12-20명의 시민대표	시민패널이 전문가패널의 의견을 듣고 며칠간 수차례 토의를 거쳐 의사결정
시민배심/평가단	12-20명 시민들 이해당사자	배심원, 평가단은 며칠간 집중적인 문제 분석, 수차례 토의를 거쳐 대안에 대한 의사결정
주민발안	잠정적 모든 시민들	시민 누구나 정책안을 제시, 일정수 서명으로 선거에서 표결에 의해 채택 여부를 결정
주민투표	잠정적 모든 시민들	정부, 의회, 시민이 제안한 정책안에 대해 시민 모두가 참여해 투표로 결정

출처: OECD 2002, 13-14

그렇다면 이상의 ‘심의민주주의’ 제도는 주민발안과 주민투표에 어떻게 접목될 수 있는가? 중요한 것은 ‘아래로부터의 직접민주주의’ 제도인 주민발안 과정을 더욱 건강하게 지속가능한 제도로 발전시키기 위해 필요한 ‘위로부터의’ 대의민주제 또는 심의민주제를 접목, 통합하는 일이다. 그럼으로써 순수한 주민발안 과정에서 나타난 다양한 문제들을 해결하는 대안이 될 수 있다. 시민들의 관심과 참여를 높이는 시민교육의 과정이 되고, 보다 신중한 판단을 요구하는 ‘심의적’ 과정이 되도록 주민발안과 주민투표의 과정부터 일련의 ‘심의적’ 과정을 제도화할 필요가 있다. 주민투표 절차에서 주민발안이 등장한 과정부터 일련의 ‘심의적’ 토의나 공청회 등의 절차를 의무화시켜 투표만으로 그치는 폐단을 보완할 필요가 있다 (Saward 2000, 24).

주민발안이 제기되어 몇 단계의 ‘심의’ 과정을 거쳐 주민투표에 부쳐지도록 하는 과정에 초점을 맞춰볼 필요가 있다. 주민발안 대상이 될 만한 이슈의 중요성에 대한 판단은 의회가 하고, 위에서 제시된 대의민주적 또는 심의민주적 방법을 다양하게 적용시켜볼 만하다. ‘대의민주제’ 장치로서 정부나 의회는 해당 주민발안에 대한 등록을 마무리하기 전에 자문위원회, 심의위원회 등에서 전문가 자문을 거쳐 주민발안의 타당성을 검토해볼 수 있다. 주민발안에 필요한 모든 서명을 받기 위해 6개월 가량 상당한 시간이 소요되므로 필요한 서명의 25% 또는 50% 이상 확보한 발안에 대해 이 과정을 법적 절차로 해 둘 필요도 있다. 다음으로 ‘심의민주제’ 절차로, 일반 시민들의 의견을 취합하기 위해 합의회의 또는 시민배심제를 활용해볼 수 있다. 또는 단순 여론조사와 함께 보다 신중한 판단을 요구하는 ‘공론조사’를 시행해 볼 만하다. 이는 법적 구속력이 없기 때문에 회의 결과에 대한 공표만으로도 주민발안 측의 주장이 공론화되면서 설득력을 갖추게 되면 정부나 의회가 공식 입법 절차를 시행하는 단계로 발전될 수 있다. 반대로 주민발안에 대한 부정적인 결과가 도출되면 제안

측이 이를 취소할 수도 있고, 또는 결과가 첨예한 의견충돌로 나타나면 이를 주민투표에 부치게 할 수 있다. 최종 판단을 시민들이 하도록 하는 것이다. 이런 ‘심의제도적’ 과정은 여론형성에 직접적인 효과가 있고, 이슈에 대한 관심을 불러일으키며, 찬반 양측의 입장에 대한 논의 등 충분한 정보제공의 효과가 있다. 여기에 주요 정당이나 사회기관들의 입장표명 등 다원적 정치과정이 진행될 수 있다. 이런 과정은 주민발안의 중요성과 이에 대한 신중한 논의뿐 아니라 정책과정 초기부터 시민참여의 개방으로 정책 정당성 확보에 기여한다. 이상의 ‘대의민주적’ 또는 ‘심의민주적’ 과정은 주민발안이 공식적으로 등록된 다음 단계에서도 해볼 만하다. 그렇게 되면 등록 이후 주민투표까지 6개월 이상의 상당한 시간적 여유를 제공하는 것이 중요하다.

5. ‘직접’과 ‘대의’ 민주적 제도의 통합

직접민주주의는 대의민주주의에 위협이 된다는 비판적 시각도 있지만 (Cochrane 1996; Cain & Miller 2002), 스위스와 캘리포니아 사례에서 보았듯이 보완적 역할을 한다는 것이 일반적인 시각이다(Council of Europe 2004; Haskell 2001). 최근 유럽 회원국들의 동향과 입장을 정리한 유럽회의(Council of Europe 2004)는 주민발안과 주민투표는 모든 차원의 정부에서 확대 시행될 것을 권고한다. 직접민주주의 제도는 선출직 의원들이 책무성을 갖도록 하는 핵심적인 민주적 수단이 되며, 또 시민들의 정치적 관심을 높이며 전문성을 갖도록 해서 민주주의 위기 극복에 도움이 된다는 것이다. 또 풀뿌리 차원에서 시작해서 실험과 평가를 통해 점차 상위 차원으로 확대하는 것이 바람직하다고 덧붙인다.

무엇보다도 중요한 사실은 일반 시민들이 주민발안을 소중한 ‘주권재

민'의 제도로 확산하고 있다는 점이다. 스위스 시민들은 자신들에게 더 많은 결정권을 갖다 주는 개혁안을 지지하지만 엘리트들은 직접민주주의가 세계화에 대한 대응력과 통치력을 약화시키는 폐단을 비판하는 분위기가 강하다. 시민들은 오히려 세계화의 압력이 강해지며 외교정책 이슈들이 중시되면서 정부와 의회보다 시민들의 정치참여가 확대될 것을 더 요구한다는 것이다. 이런 시민-엘리트 사이의 불신의 확대는 국내적으로 다양한 언어, 경제 집단들 사이의 타협과 합의가 점차 무너지면서 발생하는 정치적 불화에서 찾게 되며, 이는 스위스 정치체제의 전통이 되는 연합주의와 조합주의에 심각한 의문을 제기한다(Pappadopoulos 2005, 51). 그럼에도 시민들은 이런 위기에 대한 대책으로 엘리트의 임의적인 권력을 제한하는 직접민주주의라는 것을 확산하고 있는 것이 특징이다.

미국에서도 시민들의 의중에는 정치권력이 대의제의 엘리트와 직접민주제의 시민들 사이에 정치권력이 균등하게 배분될 것을 주문하고 있다는 점에서 '하이브리드 민주주의'의 면모를 엿볼 수 있다. 2000년 유권자 여론조사에서는 "주민발의에 의한 공공정책 결정이 주지사나 주의회에 의한 공공정책 결정보다 어떠한지"에 대해서도 '더 좋은 일'(56%)이라는 답이 '더 나쁜 일'(24%)이라는 답보다 두 배 이상 더 많았다(PPIC 2000). 2005년의 조사에서도 "주지사, 주의회, 주민발안 셋 중에서 어느 것이 캘리포니아 주정부의 공공정책에 가장 중요한 영향력을 갖기를 바라는지"에 대해 '주지사'(18%)나 '주의회'(32%)보다 '주민발안'(39%)이 더 많은 지지를 받았다(PPIC 2005, 11). 그럼에도 주민발안 직접민주주의가 주지사와 주의회에 의한 대의민주주의와 서로 견제와 균형을 이루고 있는 사실을 주목해볼 만하다.

따라서 직접민주제는 대의민주제에 통합되어 있다고 볼 수 있다(Rao 2000, 120; Mendelsohn & Parkin 2001, 4). 스위스의 경우, 직접민주주의가 철저한 '주권재민'에 의한 시민의 직접 입법과 정책결정이 아니라 정

부와 의회와의 제도적 관계를 유지하는 형태의 ‘준직접’ 민주주의 제도로 정착되고 있다. 헌법개정이나 주요 입법에 관한 시민의 직접 결정과 일반 입법과 정책결정에 관한 정부나 의회의 독자적인 판단이 제도적으로 보장되어 있다. 또 주민발안 이전 단계에서 정부나 의회가 주민투표에 앞서 심의를 통해 주민발안을 의회입법으로 수용하기도 하며, 반대로 주민투표에서 실패한 주민발안에 대해서도 심의를 거쳐 입법이나 정부정책으로 수용하는 등 ‘통합지향적인’ 정치적 융통성은 직접민주주의가 대의민주주의에 통합된 측면을 보여준다. 스위스 연방의 경우 국민발안 중 상당 부분이 의회가 수용해서 의회발의로 바뀌는 특징이 있다. 의회는 절반에 이르는 국민발안에 대응해 적절한 타협이나 대응제안을 함으로써 국민발안은 철회되고 의회의 대안이 국민투표에 부쳐져 시민들의 동의를 얻는 경우가 대부분이다(Linder 2001, 44). 의회나 정부가 무시하거나 경시하는 주요 이슈들을 상정해서 법적 구속력을 갖도록 하며, 제도권 엘리트들의 임의적인 우선순위에 도전해 소수파의 정치적 입지를 강화하도록 하는 정치적 균형을 유지하게 해준다. 또 ‘선택적’ 국민투표는 전체 입법안의 7%에 불과한 매우 적은 비중을 차지하지만 ‘선택적’ 국민투표에 부쳐지지 않은 93%의 법안 중에 적지 않은 비중이 국민투표에 부쳐지기에 앞서 협상과 타협으로 수정된 경우도 적지 않다(Linder 2001, 44).

또한 미국에서도 직접민주주의는 대의민주주의에 통합되어 운영되고 있다고 볼 수 있다. 주와 지방 차원에서 제시되는 주민발안과 주민투표 결과는 전국적인 정치적 영향을 미치며 국가 차원의 정책과 선거에 직접적으로 관련되므로, 미국 정치체제는 철저한 대의민주주의도 직접민주주의도 아닌, 양자가 혼합된 ‘하이브리드 민주주의’라고 볼 수 있다(Garrett 2005). 지방과 주 차원에서 제기된 주민발안이나 주민투표의 등장 자체부터 선거와 의회 정책결정에 직접적인 영향을 미치게 되면서, 시군 풀뿌리 차원뿐 아니라 주와 연방 차원에서도 정당들과 정치 후보들이 직접민주주

의 정치를 주요 선거전략으로 삼고 있다.

이렇듯 직접민주제는 대의민주제에 통합된 것으로 볼 수 있으며, 나아가 양자의 제도적 통합을 위한 개혁안도 제시되고 있다. ‘간접 주민발안’(indirect initiative)이 또 다른 실례이다. ‘간접 주민발안’이란 시민사회 단체가 특정 이슈의 입법을 의회에 제안해 의원에 의한 입법이 이뤄지도록 하며, 만약 의회가 입법을 거부하는 결정을 하면 이를 주민투표에 부쳐 시민들이 입법을 결정하도록 하자는 제안이다(Gerber 1998, 22). 직접과 간접, 두 가지 방식을 병용하는 ‘하이브리드 민주주의’ 개혁안이다.

6. 맺는말

2005년 11월 2일에 실시된 한국의 방폐장 주민투표는 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 직접민주주의 대안으로 실시되었다. 19년을 끌어온 방폐장건설 정책이 비로소 법적 정통성을 확보할 수 있었지만, 그 과정에서 주민들은 찬반 토의에 자발적인 참여자가 아니라 네 개 지역에서 동시에 실시된 선거에서 타지역에 이기기 위한 지지표 동원의 대상자에 지나지 않았다. 관권개입 등 온갖 부정으로 선거의 기본도 지켜지지 않았다는 점에서 실패한 주민투표였다(윤순진 2006; 주성수 2006).

한국 직접민주주의는 최근에 시민사회단체의 지속적인 요구와 운동에 힘입어 주민투표 제도의 도입에 이어 ‘간접 주민발안’ 제도의 시행으로 진전되었다. 주민이 발의하면 의회가 결정하는 ‘간접 주민발안’ 제도는 주민발안의 주체를 지방의원과 단체장뿐 아니라 주민에게도 확대하는 ‘조례 제정 및 개폐에 대한 주민청구’를 도입한 것이다. 주민발안에 대한 결정은 주민투표가 아니라 의회 다수결에 맡기는 ‘간접 주민발안’인 것이다. 19세 이상의 주민 1~5% 이상의 연서로 서명을 받은 후 단체장에게 조례제

정 등을 청구하면 의회가 다수결로 결정한다. 나아가 주민소환의 도입뿐 아니라 국가 차원의 국민발안과 국민소환에 관한 논의도 제기되면서 직접 민주주의 전반에 관한 제도적 심의가 필요하며, 여기에는 대의민주제와의 제도적 통합뿐 아니라 정부기관, 찬반 집단, 유권자 등 주요 이해당사자들이 충분한 시간적 여유를 갖고 신중한 논의와 심의를 거쳐 정책결정을 하는 심의민주제의 결합이 포함되어야 할 것이다. 직접민주주의는 대의민주주의를 위협하거나 대체하는 게 아니라 보완해주는 제도로 개혁되며 동시에 심의민주제와 통합되는 이중의 개혁과제를 안고 있다.

참고문헌

- 윤순진. 2006. “환경정의 관점에서 본 중저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정.” 『ECO』 . 10(1).
- 주성수. 2006. “방폐장건설 주민투표와 직접민주주의 실험.” 시민사회연구회 세미나 발제문. 2006.6.8.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Cain, B. and Miller, K. 2001. "The Populist Legacy: Initiatives and Undermining Representative Government." in Sabato, L. Ernst, H. and Larson, B. (eds.). *Dangerous Democracy: The Battle over Ballot Initiatives in America*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- CCCF(California Committee on Campaign Financing). 1992. *Democracy by Initiative: Shaping California's Fourth Branch of Government*. Los Angeles.
- Cochrane, A. 1996. "From Theories to Practices: Looking for Local Democracy in Britain." in King, D. and Stoker, G. (eds.). *Rethinking*

- Local Democracy*. London: Macmillan.
- Council of Europe. 2004. *The Future of Democracy in Europe*. Brussel.
- Council of Europe. 1997. *Instruments of Participation*. Brussel.
- Craig, S, Kreppel, A. and Kane, J. 2001. "Public Opinion and Support for Direct Democracy." in Mendelsohn and Parkin (eds.). *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. London: Palgrave.
- Dalton, R. 1996. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Democracies*. Chatham: Chatham House.
- Ellis, R. 2002. *Democratic Delusions: The Initiative Process in America*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Fishkin, J. 1991. *Democracy and Deliberation*. New Haven: Yale University Press.
- Fishkin, J. and Farrar, C. 2005. "Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource." Gastil, J. and Levine, P. (eds.). *The Deliberative Democracy Handbook*. 68-79. San Francisco: Jossey-Bass.
- Fishkin, J. and Luskin, R. 2004. "Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion." Center for Deliberative Democracy. <http://cdd.stanford.edu/research/papers/2004/democraticideal.pdf> (검색일 2007.03.29)
- Frey, B. 2003. "Direct Democracy for Transition Countries." Institute for Empirical Research in Economics. Zurich: University of Zurich. www.iew.unizh.ch/wp/iewwp165.pdf (검색일 2007.03.29)
- Frey, B. and Stutzer, A. 2004. "The Role of Direct Democracy and Federalism in Local Power." Institute for Empirical Research in Economics. Zurich: University of Zurich. www.iew.unizh.ch/wp/iewwp209.pdf(검색일2009.03.28)

- Garrett, E. 2005. "California's Hybrid Democracy." Center for the Study of Law and Politics. <http://law.usc.edu/academics/centers/cslp/papers/cslp-wp-039.pdf> (검색일 2009.03.27)
- Gerber, E. 2001. "The Logic of Reform," in Sabato, L. Ernst, H. and Larson, B. (eds.). *Dangerous Democracy? The Battle over Ballot Initiatives in America*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Gerber, E. 1998. *Interest Group Influence in the California Initiative Process*. San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Gross, A. 2004. "The Design of Direct Democracy," in Kaufmann, B. and Waters, M. (eds.). *Direct Democracy in Europe*. Durham: Carolina Academic Press.
- Haskell, J. 2001. *Direct Democracy or Representative Government?* Boulder: Westview.
- Linder, W. 2001. "The Case of Switzerland: Semi-Direct Democracy." ESF/SCSS Exploratory Workshop. www.tu-dresden.de/phfipo/polsys/pdf/lindner.pdf (검색일 2009.03.27)
- Magleby, D. 1984. *Direct Legislation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mendelsohn, M. and Parkin, A. 2001. "Introduction: Referendum Democracy." in Mendelsohn and Parkin (eds.). *Referendum Democracy: Citizens, Elites, and Deliberation in Referendum Campaigns*. London: Palgrave.
- Norris, P. 1999. "Introduction: The Growth of Critical Citizens." in P. Norris (eds.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*.

Paris.

OECD. 2002. "Participatory Decision-Making for Sustainable Consumption."

<http://www.oilis.oecd.org/oilis/2001doc.nsf/> (검색일 2009.03.26)

Page, B. and Shapiro, R. 1992. *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press.

Papadopoulos, Y. 2005. "How Does Direct Democracy Matter?" *West European Politics*. 24(2). 35-58.

PPIC(Public Policy Institute of California). 2005. "PPIC Statewide Survey: Special Survey on Californians and the Initiative Process." San Francisco.

PPIC(Public Policy Institute of California). 2000. "PPIC Statewide Survey: The Role of Citizen's Initiatives." San Francisco.

Rao, N. 2000. *Reviving Democracy: New Labour, New Politics*. Bristol: Policy Press.

Saward, M. 2000. "Direct and Deliberative Democracy." ECPR Joint Sessions. www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/copenhagen/ws20/saward.PDF(검색일 2009.03.26)

Scarrow, S. 2001. "Direct Democracy and Institutional Change." *Comparative Political Studies*. 34(6). 651-665.

Schiller, T. 2003. "Direct Democracy in Modern Democratic Evolution." International Symposium on Initiatives, Referendums, and Direct Democracy. www.tfd.org.tw/english/docs/Report_03_DM_P_03_14.pdf (검색일 2009.03.26)

Stoker, G. 1996. "Redefining Local Democracy." in Pratchart, L. and Wilson, D. (eds.). *Democracy and Local Government*. London: Macmillan.

Talisie, R. 2005. *Democracy after Liberalism*. New York: Routledge.

Taylor, M. 2003. *Public Policy in the Community*. London: Palgrave.

- Weeks, E. 2000. "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large Trials." *Public Administration Review*. 60(4). 360-74.
- Zimmerman, J. 2001. *The Referendum : The People Decide Public Policy*. Westport: Praeger.