

자치민주주의의 『인민의 자치력』에 의한 대의제의 극복 방안 연구

송재영 성공회대학교

논문 요약

이 글은 현대 대의민주주의의 결함과 문제점에 대한 보완 및 극복하는 방안을 찾기 위한 고민에서 출발하였다. 대의제는 근대 시민혁명 이후 시민의 동의를 매개로 선출된 권력 간의 상호 견제와 균형을 통해 작동되는 공화주의적 공적 권력체계를 말한다. 필자는 이러한 대의제의 한계의 근본 원인이, 원래 민주주의의 이념인 <인민의 자치력>의 결핍으로부터 기인한다고 보았다. 민주주의의 강점과 생명력은 스스로 통치하고(self-governance) 스스로 복종하는(self obedience) 인민주권의 원칙으로부터 나온다. 필자는 인민주권의 원칙인 인민의 정치적 자치가 훼손될수록, 대의제는 민주주의로서 결함과 한계를 드러낸다고 판단했다. 데이비드 헬드(Held)는 자치를 '사적·공적 생활에 있어 여러 행동 방침에 대해 숙고·판단하고 선택하여 실행할 수 있는 능력'으로 규정했다. 따라서 필자는 역사상 나타난 인민의 직접 정치의 방식을 자치민주주의로 규정하고, 이에 관한 연구를 통해 대의제의 극복 방안을 찾을 것이다. 여기서 자치민주주의는 아테네의 민회식 직접민주주의, 근대 및 현대에 이르기까지 인민의 자기 지배의 자치 정치를 포괄하였다. 필자는 자치적 정치사상의 추적을 통해 자치민주주의의 공통점과 특질을 비교함으로써, 대의제의 한계와 문제점을 부각하려고 하였다. 따라서 필자는 헬드의 민주적 자치의 개념을 기반으로 하였지만, 그에게 부족한 자기 정치로서 인민의 자치력의 개념을 강조하였다. 자치민주주의에서 서로 다르게 나타나는 인민의 지배 수준을 표시하는 준거들을 <인민의 자치력>으로 규정한 후, 달(Dahl)의 5개의 이상적 정치적 평등권과 자치민주주의의 자치력 개념을 종합하여 <인민의 자치력>을 4가지의 척도로 분류하고, 각 자치민주주의에 대한 비교를 통해 대의제의 한계를 극복하는 방안을 제시하였다.

주제어 : 자치민주주의, 대의민주주의, 민회 광장정치, 공화정 자치, 참여민주주의, 속의민주주의

I. 문제 제기

Democracy를 의미하는 데모크라티아(δημοκρατία)는 ‘인민’을 뜻하는 데모스(δῆμος)와 ‘지배’를 뜻하는 크라토스(κράτος)가 합쳐져 생긴 낱말로써, 기원전 440년-430년에 걸친 고대 그리스 헤로도토스의 저술에서 처음 발견된다. 아테네 민주주의는 고대 그리스의 도시국가(폴리스)인 아테나이를 중심으로 한 아티키에서 시작된 정치체제다. 세계 최초의 민주주의로 평가되고 있으며 고대 후기에 들어와서는 다른 그리스 도시국가에서도 아테네식 민주주의가 도입되었다. 이러한 고대 그리스 아테네의 직접민주주의 형태와 달리, 현대의 대의민주주의는 근대의 시민혁명 이후에 시작되었다. 대의민주주의도 민주주의의 기본 원리인 인민의 지배라는 철학에 기초한다는 점에서는 직접민주주의와 같다. 대의민주주의는 선거를 통해 선출된 대표자를 통하여 인민의 지배 정신을 실현할 수 있다는 논리로 근대 민주주의의 서막을 열었다. 근대 정치체제의 역사는 대의제에 의한 선거민주주의 발전의 역사이다. 대의제는 자유와 평등을 억압하는 전체주의와 치열한 경쟁에서 승리하면서 현대 자유민주주의를 상징하는 정치체제로 발전하였다.

대의제는 대표자 선출을 통한 권력분립의 공화주의적 권력체계를 구축하고 전체주의와 대항하면서 자유민주주의의 정치기재로서 체계화되었다. 자유민주주의는 권력의 간섭으로부터 개인을 보호하고, 자유시장 경제를 옹호하는 이데올로기로 기능하였다. 그러나 대의민주주의는 근대 시민혁명이 품었던 민주주의의 본래 이상과 목표를 제대로 실현하지 못한다는 비판에 직면해 있다. 그 이유를 세 가지로 압축하였다.

첫째, 선거로 선출된 정치인들이 가진 대표성의 한계이다. 대의제는 선거를 통해 대표성을 부여한 대표자들에게 스스로 지배를 해야 할 인민이 지배를 받는 정치체제이다. 따라서 선출된 대표자들이 인민의 보편적 이익을 대표하지 못할 때, 대표성의 위기는 발생하게 된다. 이러한 대표성 위기의 해소는 인민의 정치개입을 통해 가능함에도, 속성상

대의제는 인민의 참여를 차단한다는 점에서 위기는 가속화된다. 정당들은 권력 공간의 독점을 통해 사회 기득권 세력으로 성장하면서 인민의 이익과 충돌한다. 대의제의 대표성이 인민의 이익과 공동선의 실현에 장애가 되는 것이다.

둘째, 심화되는 경제적 양극화를 해소하기 위한 대의민주주의가 가지는 정치적 기능의 한계이다. 따라서 대의제가 민주주의의 이념인 평등과 공정의 가치를 실현하는 데 한계에 도달했다는 지적이다. 정해구(2009)에 의하면 사회경제적 불평등은 대의민주주의의 자본주의 국가에서 국가의 시장 개입이 제한됨으로써 비롯된다(정해구 2009, 399). 특히 정치 권력이 사회경제적 불평등을 일으키는 공범자로 인식되면서, 민주적 가치인 자유와 평등의 이상과 배치되고 있다는 것이다. 정치가 엘리트의 출세를 위한 권력 획득의 공간으로 전락하고 민주주의가 인간의 평등 및 공동체의 보편적 진화를 실현하는 원리로서 더는 작동하지 않으면서, 민주주의가 추구하는 자유와 평등의 가치가 붕괴하고 있다는 것이다.

셋째, 인류는 고난의 역사를 개척해 오면서 민주주의는 정치 참여를 통해 인간을 지적, 도덕적 발전으로 인도한다고 믿었다. 공동사고, 공동행동, 공동자치를 통해, 민주주의는 시민적 덕성과 잠재력을 발전시키는 자아실현의 학교로 기대했다. 그러나 참여민주주의자 맥퍼슨(Macpherson 1993)은 자본주의 시장경제는 시민을 대량생산 체제의 상품 소비자로 전락시킨다고 말한다. 인민 스스로 진화를 위한 자치 정치를 거부하는 대의제에서는 자아발전과 잠재력 개발의 주체자인 자주적 시민을 기대할 수 없다. 그는 대의제의 엘리트 정치에는 시민을 정치 참여로부터 배제하는 원리가 작동하고 있다고 비판한다(맥퍼슨 1993, 43). 결과, 근대 초기 시민혁명 때 표출되었던 정치 참여를 통한 인간 계발과 자아실현의 목표는 역사에서 사라져 버렸다는 것이다.

이 글은 현대 대의민주주의가 안고 있는 이러한 한계와 문제점을 보완하고 극복하는 방안을 찾으려는 고민으로부터 출발하였다. 따라서 필자는 선거를 통해 선출된 대표자에 의한 정치가 아닌, 주권자인 인민이

직접 정치에 개입하는 다양한 방식의 민주주의를 ‘자치민주주의’라고 포괄적으로 정의하였다. 그동안 대의제가 소홀히 했던 민주주의의 본래 가치인 인민의 지배 원리를 ‘자치’ 개념으로 설정하면서, 연구를 통해 대의제와 함께 혹은 독자적으로 작동되는 다양한 형식의 자치민주주의를 탐구하였다. 데이비드 헬드(David Held 2010)는 민주주의 모델(Models of democracy)의 마지막 부분에서 대의제의 대안으로서 ‘민주적 자치’를 연구하였다. 그에 의하면, 자유민주주의 대의제에서는 참여와 숙의의 부족으로 민주주의의 이상적 가치와 방향에 대한 취약함이 나타난다. 그러면서도 그는 고대 직접민주주의에는 전체주의적 경향성이 존재한다고 비판하면서, 인민의 직접적인 정치개입과는 다른 관점에서 ‘민주적 자치’의 개념을 새롭게 규정하려고 하였다. 그에 의하면, 자치(autonomy)란 ‘인간이 의식적으로 판단할 수 있는 능력, 그리고 자기 성찰적이며 자기 결정적일 수 있는 능력을 의미한다. 그것은 사적·공적 생활에 있어 여러 행동 방침에 대해 숙고·판단하고 선택하여 실행할 수 있는 능력을 의미한다(헬드 2010, 443). 그는 군주나 제후의 권력에 대응한 공화주의, 집중된 정치 권력에 대응한 자유주의, 경제권력에 대응한 마르크스주의 등을 상호 보완하면서 ‘민주적 자치’의 새로운 영역을 개척하였다(헬드 2010, 505). 그러나 필자는 그의 ‘민주적 자치’ 개념에서는 참여와 숙의는 강조되고 있지만, 자치민주주의의 정수인 인민의 자기 정치에 관한 강조가 취약함을 비판하고자 한다.

따라서 필자는 그에게 부족한 인민주권의 ‘자치’의 개념을 강조하기 위해, 자치민주주의의 공통점과 특질로서 <인민의 자치력>을 준거틀로 추출하였다. 이 글은 역사상 나타난 자치민주주의에 대한 사상·이론에 대한 문헌 분석을 통해 추출된 <인민의 자치력>의 개념을 준거틀로 삼아, 헬드(Held)의 ‘민주적 자치’의 개념을 비판적으로 극복하려는 것이다. 따라서 <인민의 자치력>을 기준으로 4개의 자치민주주의에 대한 비교 및 종합을 통하여, 자치민주주의에서 자치력이 가지는 실체와 그들 상호 간의 관계를 이해함으로써 대의제의 문제점을 극복하는 방안을 찾을 것이다.

II. 대의제에 대한 비판적 고찰

필자는 이 논문에서 대의제는 “근대 시민혁명 이후 시민의 동의를 매개로 선출된 권력 간의 상호 견제와 균형을 통해 작동되는 공화주의적 공적 권력체계”로 정의하였다. 이유는 대의제의 기원과 원리에 대한 것이다. 역사적으로 보면, 대의제는 인민의 지배라는 민주주의의 원리를 우선으로 창조되지 않았다. 초기 공화정의 세련된 창시자인 미국의 메디슨(Medison)은 공화정을 통하여 광대한 영토에서 선거를 통해 인민의 지배를 실현하고 자유와 평등의 이상적 가치도 실현할 수 있다고 주장했지만, 현대 대의제는 메디슨의 이상론보다는 슈페터(Schumpeter)의 현실론에 근접하기 때문이다. 슈페터에게 근대 대의제 민주주의는 인민의 지배가 아니라 정치가의 지배다. 민주주의 정의는 ‘수단으로서의 민주주의’ 모델에 대한 응축된 설명이라 할 수 있다. 슈페터에게 대표(정치적 엘리트)의 행위는 민주주의를 움직이는 중요한 힘(force)이다 (임백현 2009, 38).

따라서 현대 대의제의 위기는 대의제가 민주주의가 발산하는 철학과 가치를 상실하고 오직 정치적 기능의 차원으로만 변화하면서 발생한 필연적인 것으로 볼 수 있다. 선거를 통해 선출되었다는 시민의 대표성이 대의제에 정당성을 부여하는 가장 위력한 무기였다. 시민들은 선거에 의하여 정통성(legitimacy)을 가진 정부를 부정할 수는 없다. 그러나 정부나 국회의원들이 선거에 의하여 정통성을 가지고 있다는 이유 하나만으로 또는 임기가 보장되었다는 이유로 시민들의 여론을 제대로 수렴하지 못하여 당리당략이나 일부 기득권 세력의 이해를 편중적으로 대변할 경우, 유권자들은 기존의 제도화된 정치구조를 무시하고 최고지도자를 상대로 직접 의사를 표현할 수밖에 없으며, 이것이 시위의 형태로 나타나게 된다(김영래 2008, 118). 김영래는 대의제에서 폭발적으로 분출하는 거리 시위나 광장집회의 이유를 대의제의 대표성이 가지는 이기성과 파당성으로 보았다. 이것은 권력위임에 대한 근본적인 의문을

제기한다. 인간의 욕구와 이기성을 인간성의 철학적 본질로 파악하는 자유주의자들이, 어려운 관문을 뚫고 선출된 사람들이 공익적 공동선을 추구할 것이라고 판단하는 것 자체가 모순이기 때문이다. 선거 공화정의 기초를 놓은 매디슨은 선거로 선출된 자의 탁월성을 강조했다지만, 마넵(Manin)이 주장한 것처럼 탁월성보다는 귀족성이 더 강할 수밖에 없는 것은 어쩌면 공리주의적 자유경쟁체제에서 당연할지도 모른다.

따라서 대표성의 결핍 현상은 현대 대의제의 아킬레스건이다. 대의제에서 민주주의의 인민의 지배는 선출된 대표자를 통한 대표성으로 표현되기 때문이다. 선거제도가 보편적인 공익을 위해 실천할 수 있는 대표자와 정당을 분별해 낼 수 있는가의 문제이다. 현대 대의제의 정당정치를 통해 보편적 이익이 산출될 수 있는지와 선거를 통해 인민의 보편적 이익을 실현하는 철학과 자질 그리고 헌신성을 소유한 정권이나 의원들을 선택할 수 있느냐의 문제로 귀결된다. 이것이 가능하다면 선거는 매우 위대하고 경이로운 인류의 발명품이 된다. 그러나 선거제도를 인류의 위대한 발명품으로 생각하며 설계한 매디슨이나 시에스의 생각과 달리, 선거는 자체 논리에 의해 작동되는 새로운 거대한 직업군의 권력 집단을 주기적이고 반복적으로 형성시키고 해체시키는 역할을 주로 담당하였다.

대의민주주의가 과연 시민의 집합적 의사 즉 공동의사(common will)를 대변할 수 있는지 의심스럽다. 대의민주주의는 시민들이 직접적인 참여를 통해 이루어지는 직접민주주의가 아니라 간접민주주의일 뿐만 아니라, 시민들 간의 면대면(face-to-face) 토의를 통해 집단적 의사가 확인되는 것이 아니라 투표를 통해 시민들의 의사가 집합되는 선호집합적(aggregate) 민주주의이다. 따라서 이런 경우엔 사회적 선택으로 인민의 의사가 표출되고 결집되기 어렵다. 즉 시민의 공동의사가 선거의 결과로 나타나는 것이 아니라, 시민의 의사를 대변하는 어느 특정의 의사(particular will)만 대변되는 것이다(이동수 2005, 10). 민주주의가 추구하는 공동선의 추구하고 대의제가 추구하는 특수의사가 상치된다. 따라서 정당들은 위계적이고 차별적인 사회 계급을 철폐시키기 위한

경쟁을 하면서도, 새로운 사회 계급을 탄생시킨다는 점에서 귀족적이고 엘리트적이다. 그것은 인간적 혹은 사회적 평등적 정강·정책을 추구하면서 인민의 지배라는 민주주의의 원칙을 성실히 수행한다고 선언하는 진보적 정당도 마찬가지이다.

대의제를 개발하고 정교화한 보호적 자유민주주의들은 민주주의의 핵심은 권력의 영구화로부터 주기적 교체를 통해 절대 권력의 위험으로부터 시민 자신을 방어하는 능력이다. 이들에 의하면 전체주의적 권력을 제어하고 통제하는 것이 민주주의 요체이므로, 복수의 정당이 상호 경쟁하도록 하는 시스템은 절대 권력을 차단하는 핵심 기제가 된다. 이러한 상황에서 참여를 통한 인민의 자아실현과 계발은 먼 이야기가 된다. 개인들의 욕구가 다양하고 또한 불가피하게 정부에 대해 광범하고 분절화된 일련의 요구들이 가해지는 상황에서는, 베버의 저작에서 충분히 분석되듯이, ‘다양한 개인적 요구들 전부에 가장 부합하는 또는 가장 덜 거슬리는 일련의 결정’을 만드는 자들을 선출하는 메커니즘이 필요하다(맥퍼슨 1992, 78-80). 맥퍼슨은 베버(Weber)의 말을 인용하여 민주주의는 주권자인 인민이 의사결정 과정에 직접 참여하지 않고 선거를 통해 원격 조정이 가능한 장치에 해당한다.

대의민주주의는 정부가 경쟁적인 선거 과정을 통해 그리고 다양한 다른 제도와 절차를 통해 국민으로부터 권위를 부여받아 책무성, 호응성 및 대표성을 갖도록 요구한다. 이런 기준을 충족시키기 위해 더 필요한 것은 시민들이 시민 권리의 행사에서 적극적이며 일상에서 정부에 접근하고 통제를 행사하도록 보장해 주는 장치이다. 시민들의 적극적인 참여가 없다면, 정부는 대표성을 갖지 못할 뿐 아니라 호응성과 책무성도 갖지 못한다. 또 대중적 권위의 부여가 결여된 상태에서 완전한 정통성을 갖추지 못하게 된다. 엘리트의 지적 능력과 전문성을 과신하는 자유민주주의 철학에 기초하는 현대 대의민주주의는 자체 정통성의 위기와 함께 시민참여를 대안으로 제시하는 다른 민주주의 이론들로부터 심각한 도전을 받고 있다(주성수 2005, 13).

Ⅲ. 자치민주주의에서 표출된 『인민 자치력』의 실태

1. 고대 광장정치에서의 자치

인류 역사상 최초로 민주주의를 시행했던 고대 아테네 시절, 페리클레스(Pericles)의 유명한 장송 연설은 당시 그리스 아테네의 직접민주주의의 이상과 목표 그리고 실현 방식에 대한 상을 제시해 준다. 이때 그들은 자신들의 정치체제를 민주주의(Democracy)로 분명히 규정했으며, 권력은 인민의 손에 있다는 인민주권의 사상을 명확히 했다. 그는 연설에서 민회나 공적 활동에 참여하지 않는 사람을 아테네에서 전혀 하는 일이 없는 하찮은 인간으로 규정했다. 시민들은 자신들이 직접 참여하는 아테네의 광장정치에 대한 커다란 자부심을 품었다. 공적인 의사결정은 이세고리아(isegoria)¹⁾에 의해 보장되는 자유롭고 제한 없는 토론에 기반하고 있었다. 이러한 정치적 평등권의 존재는 아테네의 직접민주주의는 일부 선동가에 의해 주도되면서 전체주의적 위험에 쉽게 노출된다는 수많은 자유주의자의 비판이 단편적이라는 것을 입증한다.

이세고리아는 단순히 참여의 평등을 넘어 안전에 대해 정제된 심의와 숙의를 필연적으로 요구한다. 최고 의결기관인 민회에 참여한 시민 모두에게 안전이나 법률안을 발의할 권리가 평등하게 부여되어 있었으며, 발의된 안건은 제안 설명과 찬·반 토론을 거친 후 대체로 만장일치로 처리되었다. 발언의 평등권과 정치적 평등권 일치의 여부는 자원의 공평한 배분을 가능하게 하는 입법의 전 과정에 시민이 실제로 발휘하는 영향력의 정도에 의해 결정된다. 따라서 아테네에서 시민이 장악한 입법권은 폴리스의 개인적 삶과 공동체적 삶이 통일되어 있다는 것을

1) 고대 아테네에서 직접민주주의를 실현시켰던 힘은 민회라는 제도보다 그 제도가 보장했던 여러 권리, 즉 평등한 발언권을 의미하는 이세고리아(isegoria), 법 앞의 평등을 의미하는 이소노미아(isonomia), 시민이라면 누구나 참정권을 가져야 한다는 이소고리아(isogoria), 오늘 다스리는 사람이 내일에는 다스림을 받을 수 있어야 한다는 이소크라티아(isokratiа)였다.

보여준다. 민회, 법원을 포함해 공직 참여를 통해 폴리스 공동체의 운명과 함께하는 것만이, 시민 자신의 실존적 삶을 유지하고 미래의 전망을 확보하는 것이었다.

시민에게 중요한 삶은, 같은 부족 혹은 아테네인이라는 공동체적 일체감이었다. 그들은 이견을 존중하고 자신의 견해를 제시함으로써, 지적이고 도덕적인 공적 인간으로 태어났다. 이것은 시민적 삶은 사생활을 통해 실현되는 것이 아니라, 공동체 속에서 공동의 합의로 결정된다는 바버(Barber 1984)의 의견과 일치한다. 바버는 강한 민주주의(Strong Democracy)에서 시민들의 능동적이고 지속적 참여를 통한 공동의 담화, 공동의 결정, 공동의 작업에서 생기는 공동의식의 창출과 시민성을 연결했다(바버 1984, 331). 개인의 자아는 공동체 안에서 공동 자아를 통해 상호 교류하면서 성취된다는 것을 말한다. 따라서 공동체의 최대의 선은 개인의 자유가 확장되면 자연스럽게 달성된다는 근대 자유주의 공리주의 사상과 고대의 공동체 사상은 큰 차이가 있다.

아테네 민주주의는 참여를 통한 집단적 결정이라는 인민의 직접적인 권력 행위를 골격으로 한다. 그러한 체제가 작동하고 있는 내부의 원리에는 시민의 자유에 대한 무한한 인정과 덕성 있는 시민이 존재한다. 그동안 대의주의자들은 아테네의 직접민주주의는 선동성으로 인해 공익적 결정에 취약할 수 있으며, 다수의 소수에 대한 폭력적 지배가 가능한 전체주의적 위험에 쉽게 빠질 수 있다고 비판해 왔다. 또한, 소공동체에서나 가능한 직접민주주의는 민족국가 단위에서는 불가능한 클럽 민주주의 정도로 폄하해 왔다. 대의제의 엘리트 민주주의를 강조한 슈페터(Schumpeter 1947)는 대중은 어리석고 우매하므로 그들로부터 공동선인 일반의지가 도출된다는 생각 자체를 반대했다.²⁾ 그는 주권은 대표될 수 없으며 양도될 수도 없다면서 오직 시민총회에서 일반의지인 공동선에 도달할 수 있다는 루소의 계발 공화주의를 부정했다.

2) 슈페터는 자유주의의 이성을 가진 합리적인 인간상을 부정하면서, '인민의 의사'는 상당 부분 조작된 것이라고 강조함으로써 개별적 인간 행위라는 관념에 타격을 가했다.

아테네의 자치민주주의는 개인의 자유와 자아실현은 사회적 존재로서 인간이 운명의 주체로 설 때 가능함을 보여준다. 민회와 공직에 참여하여 치열하게 논의하고 결정의 당사자가 됨으로써, 개인은 지적, 문화적, 정치·경제적 지식과 지혜를 확대한다. 어리석은 시민은 자신과 세계를 합리적이고 지혜롭게 이해하는 덕성 있고 유능한 시민으로 재탄생한다. 개인은 공동체 속에서 자신의 잠재력을 발견하고 계발하게 된다. 또한, 자아는 정치참여를 통해 공동 자아로까지 확장하면서 공동선을 추구하는 공익적 인간으로 변화한다. 결국, 공적 관계에 참여를 통해 개인은 자신의 잠재력 계발과 시민적 덕성을 획득할 수 있었고, 폴리스는 공동선의 델로스(telos)를 실현할 수 있었다(Held 2010, 40). 시민은 정치 참여를 통해 공동체의 현안에 대해 논의하고 자신의 운명을 결정할 공동의 합의를 만들어냈다. 숙의민주주의자들은 민회에서는 사례 깊고 정제된 숙의가 충분하지 못하다고 비판을 하지만, 50인 평의회나 50인 위원회라는 대의적 기능을 통해 사전에 국가의 중요 안건이 부족별로 충분히 공유되고 논의된 후 민회에서 처리된다는 점에서 이들의 비판은 설득력이 약하다.

2. 근대의 자유주의 공화정의 자치(루소와 존 스튜어트 밀)

루소(Rousseau, J. J. 2018)는 그리스, 로마 시대의 정치형태를 공화국으로 명명하고 극찬했다. 그에게 있어 당시의 정치체제는 인민이 자기 정치하는 공적 결사체로서 자치 공화국이었다. 며칠 만에 수십만 명이 아테네와 로마로 집결하여 치열하게 토론하는 당시의 모습은 그에게는 감동 그 자체였다. 이런 자유롭고 공익적인 인간의 모습은 여전히 주권을 양도하고 정치에 무관심한 근대의 쇠사슬에 묶인 시민에게서 찾아볼 수 없는 것이었다. 인민에 의한 주권의 행사에 감동한 그는 당시 영국의 대의제 의회를 신랄히 비판한다. 대표자라는 발상은 근대적이며, 그 기원은 봉건적 정체에 있다. 불공정하고 불합리해 인류의 가치를 떨어뜨리고 인간이라는 이름의 명예를 더럽히는 바로 그 전

체 말이다(루소 2018, 118). 그에게 민회식 공화정이 일반의지인 주권을 실현하는 유일한 방안이었다면, 선거를 통해 구성된 의회는 주권을 참칭하는 것이다. 주권은 양도할 수 없는 것과 같은 이유로 분할될 수 없다. 의지는 일반적이거나 일반적이지 않거나 둘 중 하나이기에, 그것은 인민단체의 의지든지 아니면, 단지 그 한 부분의 의지일 뿐이다(루소 2018, 36).

루소에게 자치의 이상은 그 자체 목적으로 설정된다. 그래서 루소는 개인을, 자신의 삶을 규율하는 법을 직접 제정하는 데 원칙적으로 관여하는 자치적 존재로 생각했다(헬드 2010, 98). 사회계약론에는 자치 활동을 통해 비천한 동물 세계에서 지혜로운 이성적인 세계로 진화하는 인간의 정치 세계를 묘사한다. 그의 인간의 능력은 단련되어 계발되며, 사상은 폭이 넓어지고 감정은 고상해지며 영혼은 고양되는… 지식 없고 사리에 어두운 한 동물에 불과하던 자신을 지적인 존재, 즉 한 인간으로 만들어 준 이 행복한 순간을 오래도록 축복해야만 되겠다는…(루소 2018, 61). 그는 인간의 정치적 자치활동이 개인에게 영향을 미치는 정신·심리적, 사회적 의미를 강조했다. 정치적 자치활동을 통해 인간은 본능적인 동물의 세계에서 이성적인 세계로 나온다. 인간의 내재적인 잠재력과 창의력을 발견하고 발전시킬 수 있는 길은 공적 참여와 집합행동을 통해 가능하다. 자유는 공적 사안에 참여하는 시민의 사회적 자유를 말한다. 따라서 루소의 자치 공화국은 지적이고 탁월한 근대형 인간을 만드는 공장에 해당한다. 고대 아테네 폴리스는 덕성 있는 시민들을 양성하는 학교라고 했던 페리클레스의 연설이, 수천 년을 건너뛰어 루소의 사회계약론의 집회식 공화국에서 다시 나타났다.

계발 공화주의자로서 루소에 의하면, 일반의지는 집단적인 인민의 참여를 통해서 생성된다. 따라서 일반의지를 창출하는 데 전제가 되는 <인민의 정치참여>는 <인민의 자치력>을 평가하는 데 본질적인 부분에 해당하게 된다. 루소의 일반의지는 분파의 영향에 자유로운 인민의 만장일치를 통해 생성된다. 따라서 루소의 이상적인 시민총회는 정파

적인 대립이 존재하지 않고 항상 평온하게 표결로 결정되는 집회를 말한다(루소 2018, 150). 그러나 사회에는 다양한 갈등과 이견이 존재한다. 충분한 소통과 논의가 만장일치보다 조정과 타협으로 귀결된다는 점에서, 루소의 일반의지에는 속의에 대한 고민이 취약하다는 비판을 받는다. 모두가 동의하는 결정에는 토론을 통한 조정과 타협이라는 민주적 절차가 필요하다는 점에서, 루소의 일반의지에는 속의의 중요성이 간과되고 있다.

반면, 루소의 일반의지에서 입법권은 <인민의 자치력>의 핵심으로 자리한다. 집합적 토론을 통해 개인의 자유를 통제하고 운명을 결정하는 법률을 제정할 수 있는 권한은 오직 시민인 주권자에게 있다. 루소는 사회계약론에서 인민집회에서 어떤 법이 제안될 때, 시민에게 묻는 것은 정확하게는 그들이 법을 승인할지 혹은 거부할지가 아니라, 그들 자신의 의지이기도 한 일반의지에 법이 부합하는지 혹은 그렇지 않은지 여부다(루소 2018, 132). 시민총회에 참가한 주권자에 의해서만 일반의지에 적합한 법이 통과된다는 것이다. 인민주권의 수준과 강도를 판단할 수 있는 일반의지를 통한 공동선도 마찬가지이다. 루소의 공동선은 시민총회에 제출된 안건이 일반의지에 부합하는지에 관한 인민의 판단에 기초한다. 그러나 루소의 일반의지가 추구하는 공동선은 매우 추상적이다. 루소의 일반의지에는 정치적 평등에 대해선 언급되어 있으나, 경제적 평등의 문제는 생략되어 있기 때문이다. 이것은 일반의지가 추상적이고 관념적 성격을 가졌음을 의미한다. 그래서 현실 정치에서 루소의 일반의지는 개인의 주관적 철학으로 나타날 수도 있으며, 공동선을 추구하는 민주주의 이념에서는 자유와 평등을 대립적 개념으로 만든다.

반면, 대의정부론(Considerations on Representative Government, 1861)에서 직접민주주의를 가장 이상적 정치체제로 주장하면서도, 실현 불가능성을 말한 존 스튜어트 밀(J.S. Mill 2012)에게, 인간의 자유는 공동체에 대한 정치참여를 통해서만 보장된다. 자유가 없어 자신의 이해관계가 걸려있는 문제에 대해 견해 표출과 의사 결정에 참여하지

못한다면, 자신을 높은 수준의 정신적 우월함으로 계발할 수 있는 계기도 없게 된다(밀 2012, 120). 공동체의 참여는 운명의 주인으로서 외부 사안을 통제할 수 있는 자유이기도 하지만, 사회적 관계를 통해 정신적, 실천적 자아발전을 이룰 수 있는 계기이기도 하다. 밀의 발전적 민주주의는 자기 존재 조건을 결정하는 데 적극적으로 참여하는 것은, 인간 이성의 계발과 도덕적 발전을 위한 제1의 메커니즘이고 사회 정의인 것이다(헬드 2010, 168).³⁾

근대 자유민주주의에서 인민의 참여를 강조한 밀에게 인간은 공공을 위해 무엇인가 일을 하게 되면 모든 결핍을 한꺼번에 해소할 수 있는 존재이다. 기회가 되어서 상당한 수준의 공적 의무를 수행한다면, 그 사람은 곧 양식과 교양을 갖춘 사람이 될 수 있다. 법정(dicastery)과 시민총회(ecclesis)의 참여를 통해 아테네 일반 시민들의 지적 수준이 놀라울 정도로 높아졌다. 고대 사회 특유의 사회적·도덕적 결함에도 불구하고 이런 관행 덕분에 아테네는 고대와 현대 그 어느 곳보다 더 큰 발전을 이룩한 것이다'(밀 2012, 72-73). 그러나 당시 밀이 말한 시민은 투표권을 획득하여 의회라는 정치권력의 장으로 진출하려는 신흥세력인 부르주아계급에 국한된다. 그는 사회적 지위와 자산 정도에 따라 투표수에 차등을 두는 복수 투표제를 주장했다. 입법권도 선출된 의원이 아니라 법률 전문 지식인에 한정하는 엘리트주의를 보였다. 따라서 그의 정치참여론은 인간 계발의 대상이 정치 지식인 중심이라는 비판에 직면한다. 밀(Mill)의 대의제는 자유시장주의를 지탱해 주는 정치기재이면서도, 시민의 참여를 통한 자기계발의 매개물이라는 점에서 모순이면서 이중적이다. 더구나 그의 주장과 달리 대의제의 국회는 시

3) 근대 국가 이후 자유민주주의의 발전 과정은 '보호 민주주의'(protective democracy)와 '발전 민주주의'(developmental democracy)로 나뉜다. 보호 민주주의의 정부 활동의 원칙은 권력남용으로부터 시민적 권리와 경제 활동의 자유를 보장하는 것이다. 이는 밀(James Mill), 베버를 거쳐 엘리트 민주주의와 신자유주의로 이어진다. 발전 민주주의의 민주주의는 시민의 기본권 보호 수준에서 개인의 정치 생활의 참여를 강조하며 실질적인 정치적 평등과 적극적 자유를 말한다. 이는 아테네의 직접민주주의에서 루소와 밀(John Stuart Mill)을 거쳐, 참여민주주의와 사회민주주의의 개념 형성의 기반이 된다.

민의 참여와 토론의 민주적 공간으로 역할을 하지 못했다. 시민의회라는 명분은 내세웠지만, 근본은 정치 엘리트 간의 권력 투쟁의 공간이었다.

결국, 자유주의자 밀이 구성한 대의제에서, 인민의 자유로운 참여는 불가능한 것이었다. 참여와 토론은 소수 전문가와 지식인에 국한되었다. 따라서 속의 과정보다 입법 과정에 참여하는 능력을 갖춘 탁월한 지식인들 간의 전문적 토론이었다. 그가 말한 자유 언론의 역할은 신흥 부르주아계급이 자신들의 사회적 지위를 확대하기 위한 정보의 교환과 소통이었지, 일반 민중의 자유와 이익을 위한 것은 아니었다. 입법권은 인민에게 속한 것이 아니라, 법률 전문가의 전유물이었다. 그는 입법 초안은 천부적인 탁월성을 소유한 전문가에 의해 작성되어야 하며, 의원들은 법안 작성에 어떠한 의견도 제시해서는 안 된다고 주장함으로써, 현대 대의제에서 의원들이 가져야 하는 전문성마저도 부정한다. 근대 자유주의적 공화정에서 말하는 자주적 권력 행위로서 <인민의 자치력>은 선거로 선출되는 정치 엘리트에게 위임해 버린 매우 추상적이고 취약한 것이었다.

3. 신좌파의 현대적 자치

1) 참여민주주의(Participatory Democracy)

자유민주주의의 사상을 승계한 보호 민주주의나 법인 민주주의의 경우 인민은 자유시장 경제를 지탱시키는 소비자이고 소유자에 불과하지만, 참여민주주의에서 인민은 자기계발과 실현에 적극적인 주권자에 해당한다. 그러한 의미에서 맥퍼슨(Macpherson 1977)은 참여민주주의의 전제는 인민의 의식적 변화이다. 그에게 참여민주주의의 실현은 인민이 자신을 소비자로서 간주하고 행동하는 것으로부터 자신을 잠재능력의 행사 및 향수자로서 간주하고 행동하는 것으로의 변화이다(맥퍼슨 1977, 164). 대량생산 체제에서 쏟아져 나오는 자극적인 상품에

대한 탐닉과 물질주의적 사회 구조에서, 공동체적 삶을 통해 정신적 풍요함과 유대적 발전에 대한 추구는 시대착오적인 것으로 치부된다. 이러한 사회에서 선거는 재물을 소유한 기득권 야망가들 간 정치경쟁의 공간에 불과하다. 투표하는 것은 백화점에서 자신이 선호하는 상품을 선택하는 것과 같이 정치 시장에서 자신이 선호하는 후보를 선택하는 것이다.

따라서 맥퍼슨의 참여민주주의에서는 자본주의 경제의 경제적 불평등으로부터 파생되는 권력과 자원의 불균형이 민주주의의 자유와 평등의 실현을 가로막는 근본적인 원인이다(헬드 2010, 397). 경제적 불평등으로 인한 계급적, 인종적, 성별 불평등을 완화하는 것과 민주주의적 가치는 동행할 수밖에 없다는 문제의식이 그 출발점이다. 그에게 있어서 자유는 단지 권력의 간섭으로부터의 소극적 자유가 아니라, 시민과 노동자가 권력의 주체로 태어나는 주권자로서의 적극적인 자유인 것이다. 그에게 국가는 자본주의 시장경제에서의 경제인과 노동자들 사이에서 공정한 중재자나 판결자가 아니었다. 국가는 공신력을 이용해 일상생활의 불평등을 유지하고 재생산하는데 불가피하게 얽혀 들어와 있는 상황에서, 그런 국가 시스템을 유지하는 18, 9세기까지의 서구의 주요한 전통으로 자유민주주의 정치체제는 비민주적 또는 반민주적이었다고 말할 수 있다(맥퍼슨 1977, 33).

페이트먼(Pateman 2010)에 있어 민주적 정체와 시민의 참여는 불가분의 관계이다. 민주주의적 정치체제가 작동하고 유지하기 위해서는 시민의 참여를 통해서만 가능하다는 주장이다. 사회 전반의 모든 정치체계가 민주화되고 참여를 통한 사회화가 모든 영역에서 이루어질 때, 민주적 정치체제의 작동이 가능한 것이다. 민주주의가 작동하기 위해서는 사회 모든 영역에서의 참여가 필수적이지만, 그중에서 가장 중요한 영역은 종일 생활하는 산업 영역이다. 사람들의 종일 보내는 작업장에서의 참여는 다른 곳에서는 경험할 수 없는 집단적 업무의 관리에 대한 교육을 제공할 정도로 매우 중요하다. 그래서 산업과 같은 영역은 그 자체로서 정치체제로 간주되어야 한다(페이트먼 2010, 43). 이것

은 인간이 시민으로서 평생 가장 많은 시간을 보내는 직장에서 참여를 통한 민주주의가 개인과 공동체의 민주주의에 결정적인 영향을 미친다는 것을 의미한다. 그는 관리자들과 부하직원 사이의 권위주의적 관계 및 지위 및 임금의 차이에 따른 경제적 불평등이 정치사회가 민주주의로 진전하는데 근본적 장애라고 판단했다.

맥퍼슨과 페이트먼에 인민의 참여는 참여민주주의의 본질이다. 따라서 그들은 인민이 소비자로 전락한 자본주의 체제에서 어려운 참여를 해결하는 영역으로 정당이나 직장을 선정하였다. 이것은 참여의 정당성과 필요성은 제기했지만, 여전히 참여민주주의에서도 정치 참여의 한계가 존재한다는 것을 인정하는 것이다. 그러다 보니 그들의 참여는 동질의 단체나 집회에서 자연스럽게 모이는 양을 강조하면서 참여의 내용이나 질에는 무관심했다는 비판을 받게 된다. 대의제를 극복하기 위해 인민의 참여에 대해 강조는 했지만, 대의제가 가진 참여의 결여를 여전히 해소하지 못하는 근본적 한계를 가지고 있다. 숙의민주주의는 참여민주주의를 참여를 위한 형식적 참여라고 비판한다.

두 사람은 현실 사회보다 계급 분열이 약한 정당과 직장에서의 참여의 가능성을 타진한다. 이곳을 통해 전 사회로 참여를 확대할 수 있다고 봄으로써, 대의제의 정당정치에 시민참여의 필요성과 영역을 확장한 것이다. 그렇다고 원래의 목적대로 대의제를 참여민주주의로 전환하는 데 큰 성공을 거두지는 못했다. 오히려 다양한 영역에서 결사체 방식에 의한 각종 사회운동이 확산하면서, 인민의 참여와 자치 운동이 정치 외적 압력 운동으로 발전할 수 있는 가능성을 열어 놓았다. 결국, 입법이나 공동선의 실현 권한은 대리인인 정치가들의 손아귀에 들어 있는 관계로, 시민들의 참여는 이들에게 자신들의 요구에 맞는 입법이나 정책에 대한 청원 운동의 성격을 띠었다. 참여민주주의에서 <인민의 자치력>은 주권자인 인민 자신의 직접 결정에 의한 것이 아니라, 정당이나 의원들에 대한 압박에 의한 간접 방식에 의해 성취되었다. 따라서 당연히 자치력의 성과는 제한적이고 불안정할 수밖에 없었고, 주권의 개념은 상실되고 추상화되었다.

2) 속의민주주의(Deliberative Democracy)

속의민주주의는 정치 참여를 주장하되 참여의 질에 초점을 맞추어 강조한다. ‘숙고를 거친, 일관된, 상황에 얽매이지 않은 사회적으로 입증되고 정당화될 수 있는 그런 선호가 형성되도록 장려하는 절차의 도입’에 관한 것이다(Offe and Preuss 1991, 167). 사회적으로 제기되는 수많은 갈등과 문제들, 공동체의 공공선에 맞는 최종 결정권을 여론 조작적 마케팅 기법을 사용하는 정치인들에게 전부 위임하는 것은 위험하기도 하고, 공동체가 공공선에 이르는 데 장애가 된다. 그러나 정치적 과정에 속의가 부재한 상황에서, 시민들의 참여만 보장된다고 해서 민주주의의 정당성이 확보되는 것은 아니다. 단순한 참여를 넘어 충분한 정보가 제공되고 사실에 따라 공동체의 미래적이고 이타적인 관점에서 사려 깊고 숙고된 충분한 논의를 통해 생산되는 결정을 통해서만이 공동체의 공공선을 찾을 수 있고 민주주의의 정당성이 보장되기 때문이다.

속의민주주의의 주된 주장은 고정된 선호라는 개념에 작별을 고하고, 그런 고정된 선호를 사람들이 이 과정에서 또한 이 과정을 통해 건전하고 합리적인 정치적 판단을 위해 이해할 필요가 있는 일련의 논쟁거리들에 익숙하게 되는 학습 과정으로 대체하자는 것이다. 이들이 주장하는 것은 추상적이고 이미 생각해 놓은 합리적 기준을 단지 강요할 것이 아니라, 교사와 교과 과정의 역할이 제고되고 학습 과제가 학습 과정 그 자체 속에서 정해지는 미리 정해진 답이 없는 지속적이고 열린 학습 과정으로서의 정치에 헌신하는 것이다(오페와 프리이스 1991, 168). 이러한 주장은 정치의 공론장에 이미 결정된 절차나 내용이 존재에 대한 부정을 의미한다. 일반적으로 민주주의의 과정이 의안과 방향성이 소수의 지도부에 의해 결정되고 그것을 관철하기 위해 사전에 내부적 논의와 당파적 싸움을 하는 것이라면, 속의민주주의의 공론장에서는 과정이나 내용도 자체 속의를 통해 결정되는 것을 의미한다. 속의의 과정에서 고정된 가치관이나 시각이 선형적으로 정당성과 타당성을 획득할 수 없다. 모든 가치관과 견해는 동등한 발언권과 정제되고 사려

깊은 숙의를 통해서 그것이 사실과 미래에 대한 배려의 관점에서 공감력을 획득할 때, 그 획득한 공감의 정도에 따라 표출된 가치관과 견해의 정당성이 승인을 받을 수 있기 때문이다.

그러나 숙의가 민주주의의 가치와 이념을 실현하는 유일한 방안이라는 주장은 설득력이 떨어진다. 숙의적 공론조사를 통해 참여하는 시민에게 정보와 지식을 충분히 습득하도록 하는 것은, 정제되고 세련된 논의와 합리적 결론을 내는 데 매우 필요하다. 숙의는 인민의 대표성의 문제를 증화 무작위 추첨을 통해 확보한다. 그러나 선정된 소수의 시민이 효과적인 학습 내용의 습득으로 전문성을 갖추므로써, 이들이 특정 사안에 대한 객관적이고 합리적 결론에 도출할 가능성을 높여주지만, 그렇다고 이러한 숙의적 방식이 민주주의의 인민 지배의 본질을 충족시키는 것은 아니다. 거꾸로 숙의민주주의 또한 전문가 주의의 정당성과 필요성으로 인해 인민 참여의 중요성을 간과한다. 이유는 현실 사회에서 대중적 집회의 어려움도 있지만, 학습되지 않은 많은 사람이 모여 정제된 숙의가 없는 토론을 할 경우, 민주주의에서 요구하는 최적의 공적 결정에 도출할 수 없다는 이유 때문이다. 전문적 숙의와 인민의 참여는 동시에 달성될 수 없다는 점에서 인민의 자치력을 평가하는데 모순된 현상이 나타난다. 반면에, 학습으로 계몽된 소수 시민에 의한 토론을 통해 입법이나 예산편성 및 정책의 결정이 이루어질 경우, 높은 수준의 공익적 결론에 도달할 수 있으리라는 것은 충분히 예상할 수 있다. 관료들에 독점된 현안이 비록 소수에 불과하지만, 시민들의 숙의적 자치를 통해 최적의 공동선에 도달할 수 있다는 것이 숙의민주주의의 가장 핵심적 논리이다.

IV. 자치민주주의에서 나타난 『인민의 자치력』 실태 비교

1. 인민 자치력의 형식과 내용

이제까지 대의제가 아닌, 인민주권의 직접적 행사로서 다양한 방식의 ‘자치민주주의’에 대한 사상·이론을 탐구했다. 인민주권의 직접 행사 방식으로 대의제와 따로 혹은 병행하면서 작동되고 있는 인민의 자치적 사상·이론을 포괄적으로 탐구하였다. 따라서 고대의 민회식 집회 정치를 시작으로 공화주의, 자유주의, 마르크스주의에서 나타난 ‘자치’사상의 형태와 내용을 살펴보았다. 필자는 자치민주주의 역사적 사상이론을 상호 비교하기 위하여, ‘자기 성찰적이며 자기 결정적일 수 있는 능력을 의미한다고 하면서 사적·공적 영역에서 숙고·판단하고 선택하여 실행할 수 있는 능력을 의미한다(헬드 2010, 496)는 헬드의 개념을 비판적으로 극복하면서, 민주주의의 본질인 ‘인민의 참여’의 개념을 추가하여 비교 준거 틀로서 <인민의 자치력>을 설정하였다.

따라서 주권자가 정치 권력의 행사자로서 영향력의 정도를 <인민의 자치력>이라고 규정하고 <그림 1>처럼 형식적 측면에서 ‘인민의 참여’와 ‘계몽된 숙의’를, 내용적 측면에서 ‘인민의 입법권’과 ‘공동선의 도출’ 등 총 4개의 기준을 설정하였다. 4개의 기준을 설정하기 위해, 헬드가 민주적 자치와 관련하여 언급한 달(Robert Dahl, 1998)의 5개의 이상적 민주주의의 기준을 수용하였다. 그에게 자치의 원칙은 정치적 문제에 시민이 참여하도록 허용하는 집단적이고 숙의적 의사 결정체계를 창출하는 것에 해당한다(헬드 2010, 509).

1. 효과적 참여 2. 계몽된 이해 3. 투표의 평등 4. 의안에 대한 통제 5. 모든 성인의 수용

달(Dahl)의 이상적 민주주의의 5가지 기준 (헬드 2010, 510)

<그림 1> 달의 이상적 민주주의 기준과 자치민주주의 자치력 특질과의
 혼합을 통한 인민 자치력의 도출

달(Dahl)의 이상적 민주주의	자치민주주의의 기준		인민의 자치력
성인의 수용	이세고리아	→	인민의 참여
효과적 참여/계몽된 이해	공론조사/학습	→	계몽된 속의
의제의 통제	입법권/정치경제적 평등	→	인민의 입법권
투표의 평등	공동선/평등권	→	공동선의 실현

헬드는 달의 5가지 이상적 민주주의 기준을 정치적 평등권으로 언급하면서 동시에 자치의 기준에 사회경제적 평등권을 추가했다. 권력, 부, 신분 등 새로운 형태의 불평등으로 인해 사회적·경제적 자유의 실현이 체계적으로 방해받게 될 것이다(헬드 2010, 521). 경제적으로 취약할 때, 사람들은 정치보다는 경제적 생존에 집착할 수밖에 없거나, 타인에게 의존하기 때문에 ‘자치’라는 독립적 자기 통치권을 소유하기 힘들기 때문이다. 이것을 신좌파 참여민주주의자인 맥퍼슨이나 페이트먼이 중요하게 지적했다. 여기서 필자는 비교 대상의 자치민주주의로 고대 광장정치(직접민주주의), 근대의 루소와 밀(Mill)에 철학적 기반을 둔 자유주의(계발적)공화정, 현대 신좌파의 참여 및 속의민주주의 등 4개로 한정하였다.

필자는 위 4개의 자치민주주의에서 서로 다르게 나타나는 인민의 지배 수준을 표시하는 준거틀을 <인민의 자치력>으로 규정하고, 이 <인민의 자치력>을 <그림 1>과 같이 달(Dahl)의 이상적 정치적 평등권으로서의 5개의 기준과 헬드의 경제적 평등권을 포함하여 각 자치민주주의에서 가장 강조하고 있는 ‘자치’의 개념을 종합하여 4가지의 척도로 분류하였다. 자치민주주의의 광장정치에서는 발언권의 평등인 이세고리아와 민회의 입법권을, 참여민주주의의 맥퍼슨과 페이트먼이 강조한 자치의 전제조건으로서 경제적 평등권, 속의민주주의에서는 사려 깊

고 정제된 토론이 보장되는 공동선의 도출 등의 개념을 중요 기준으로 추출하였다.

<표 1> 인민의 자치력 측정을 위한 4가지 기준

자치의 형식	인민의 참여 (성인의 수용)	Democracy(인민의 지배)의 원리로서 자치의 수준을 측정하는데 권력의 주체인 인민의 참여 여부가 중요하다. 특히 인민의 참여 범위가 어느 정도였는지에 따라 민주주의의 본질인 정치적 평등성이 정도는 차이가 나기 때문이다. 달의 모든 성인 수용의 부분을 강조하여 인민의 지배 개념으로서 ‘인민의 참여’ 개념을 주도하였다.
	계몽된 숙의 (효과적 참여, 계몽된 이해, 의제의 통제)	계몽된 숙의는 참여의 질에 대한 부분이다. 안전에 대해 사전에 충분한 자기 견해를 효과적으로 피력할 기회(효과적 참여)와 사전에 안전에 대해 충분히 숙지하고 결과가 자신에게 미치는 영향까지의 이해(계몽된 이해), 이러한 전 과정에서 능동적 주체자로서 설 수 있는(의제의 통제) 것을 종합한 개념을 ‘계몽된 숙의’ 로 설정했다.
자치의 내용	인민의 입법권 (자기 입법)	자치를 통한 정치적·경제적 평등에 관한 입법권. 특히 자치적 입법에 계급 간의 경제적 불평등의 해소를 담을 수 있으므로 입법권은 정치·경제적 불평등 해소를 위한 유력한 무기가 된다. 자기 입법과 자기 결정권.
	공동선의 실현 (공적 자기결정권)	입법권과 함께 특히 공동체 현안에 최선의 대안 논의로 도출할 수 있는 제도나 법적 장치의 존재 여부. 자치민주주의 역사인 직접민주주의, 공화정, 참여민주주의, 숙의민주주의에서 차이는 있었지만, 일관적으로 추구해 왔던 공동체의 공익적 목표로서 공동선의 개념을 설정하였다.

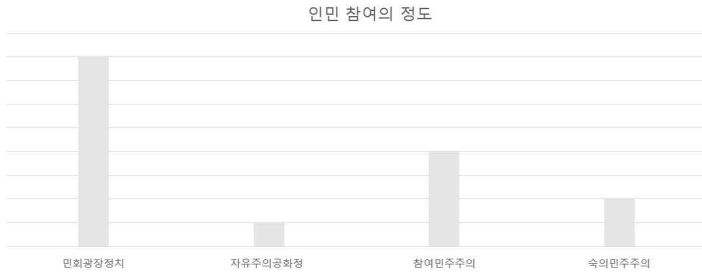
주) 자치민주주의를 비교하는 준거틀로 도출한 <인민의 자치력>을 형식과 내용으로 분류하여 4개의 기준을 설정하였다.

<인민의 자치력>에 대한 계량화가 불가능하다는 점에서 각 도표 막대그래프의 높이는 계량적 수치를 나타내는 절댓값이 아니다. 따라서 막대그래프의 높이는 각 자치민주주의가 가진 <인민의 자치력>을 상호 비교할 수 있는 상대적 수준을 나타낸다. 4개의 자치민주주의에서 각각의 인민의 자치력이 가지는 차이 정도를 비교하는 상대값에 해당한다. 자치력이라는 것이 정확하게 수치로 나타낼 수 있는 것이 아니어서, 상호 자치력의 차이의 정도도 정확하게 그래프의 높이만큼 발생하지 않는다. 이런 조건에서 문헌을 통하여 자치민주주의가 갖는 인민의 자치력의 상대적 차이에 대한 비교한 것이다. 그림을 통해 비교함으로써 각 자치민주주의의 공통점과 고유의 특질을 이해할 수 있다. 4개 자치민주주의의 공통점은 4개의 인민의 자치력 모두를 가지고 있다는 것이고,

그러나 각각의 자치민주주의의 특질에 따라 인민의 자치력을 가지고 있는 수준이 서로 다르게 나타낸다. 즉, 역사상 사상·이론으로 존재했던 자치민주주의에 대한 공통점과 자신만의 특질을 상호 비교할 수 있도록 그림으로 나타낸 것이다. 따라서 그림에서 막대가 높을수록 해당 인민의 자치력은 높은 것이지만, 막대그래프 높이의 차이는 정확한 계량적 차이가 아니라, 특정 자치민주주의 간의 상대적 차이만을 나타낸다.

1) 인민의 참여

<그림 2>



인민의 참여 정도는 민주주의를 인민의 직접 지배로 규정할 때 가장 중요한 변수가 된다. 민회 광장정치는 그리스 아테네, 로마 시대 민회의 시민총회를 말한다. 앞에서 탐구한 대로 <그림 2>에서 보는 것은, 인민의 참여가 가장 많은 자치민주주의는 전 시민이 번갈아 지배하고 지배받는 고대의 민회 광장정치이다. 근대 시민혁명 전후로 나타난 자유주의 공화정이나 참여민주주의, 숙의민주주의와 비교할 때, 광장정치에서 인민 참여의 수준은 월등히 높다.

고대의 민회는 노예와 여자를 제외한 도시의 모든 성원에게 민회 참여권, 투표권, 공직 수행권 등이 보장되었다는 점에서, 시민에게는 정치적 평등권이 보장되었다. 그리스 아테네의 경우 시민 3~4만 명 중에

서 평균 6천 명이 참여해서 법 제정, 공직자 선출, 정책 생산을 했다. 민회가 1년에 40회가 열렸다는 것은, 대부분 시민이 도시 폴리스에서 공인으로서 수시로 자발적으로 각종 제도에 참여하고 권리를 행사했다고 볼 수 있다. 또한, 선거는 중요 매우 제한적이었고, 많은 법원 배심원, 행정관은 추천으로 선정되면서 시민은 자기 정치와 자기 지배의 원론적 자치를 실천했다.

자유주의 공화정의 뿌리는 중세 말 이탈리아 공화정으로 볼 수 있는데, 근대 시민혁명 이후 자유주의적 경향과 공화주의가 결합하면서 본격적으로 나타난다. 계발적 자유민주주의의 경우 정치형식은 대의제지만, 일정 정도 참여와 자치를 통한 인간의 잠재력 실현과 계발을 주장한다. 그러나 자유주의 공화정이 대의제로 제도화되면서, 인민 참여의 정도는 자치민주주의 중에서 최하위 수준이다. 대의제는 프랑스 제헌의회나 미연방 구성 시 당시 정치 엘리트들이 직접민주주의를 견제하기 위해 자유주의와 공화주의를 결합하면서, 선거를 통해 주권을 대표자에게 위임하면서 나타났다. 계발 공화주의와 보호 공화주의는 인민의 정치참여를 통한 인민주권의 개념을 얼마나 수용하느냐 여부에 따라 달라진다. 계발 자유민주주의자인 밀은 복수 투표제와 엘리트주의를 주장하면서도, 시민의 참여만이 자유를 보장해 주며 개인의 지적·도덕적 계발을 가능하게 한다며 참여와 인간 계발을 연계시켰다. 반면, 보호 공화주의자인 몽테스키외나 매디슨의 경우는 참여보다는 권력분립이나 선거를 통한 엘리트에 의한 통치를 강조함으로써, 참여와 공화주의와의 관계를 매우 협소화시켰다. 어쨌든 자유주의와 공화주의에서의 인민주권의 개념은 매우 추상적이다. 그들은 인민의 정치 참여를 엘리트 정치가들로 대체하고 인민에게는 형식적인 참여의 형태를 제시하는 데 그쳤다. 그 결과 그림처럼, 정치에 대한 인민 참여의 수준은 가장 낮게 나타난다.

참여민주주의에서 인민의 참여는 광장정치보다는 못하지만 다양한 방식의 참여를 주장한다. 신좌파의 경우 인간의 진정한 자유를 확장하고, 자본주의 체제의 불평등한 경제 상황을 극복하기 위한 참여의 영역은 정당이나 직장이다(맥퍼슨, 페이트먼). 그러나 환경, 여성 등 자발적

결사체 운동을 통한 신 사회운동은 정치 외적 참여의 영역과 의제를 폭넓게 확장함으로써, 참여민주주의의 정치참여의 정당성은 강화된다. 비록 민회의 광장정치의 수준은 아니지만, 참여민주주의는 사회 전반적으로 권력의 주체로서 인민의 정치적 지위를 높였다고 볼 수 있다. 특히 집회정치가 소공동체의 공간에 한정된 것이라면, 정당정치 외적 사회운동으로서 시민참여는 전 국가적 범위에서 확장된다는 특징을 가지고 있다. 그러한 의미에서 참여민주주의는 인민 참여의 수준에 있어, 광장정치보다 낮지만, 다른 민주주의보다는 높게 나타난다.

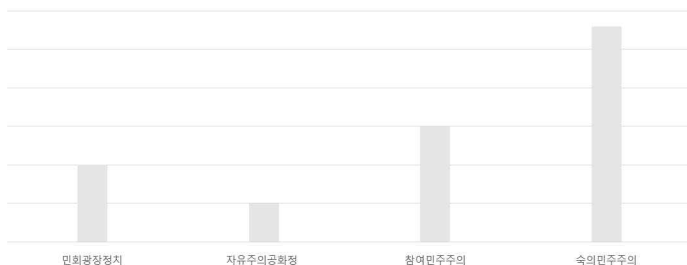
숙의민주주의는 대의제의 상업적 경쟁체제에서는 불가능한 공동선을 시민의 정제된 토론을 통해 창출할 수 있다는 것이다. 따라서 공론집단은 전 인민을 대상으로 무작위 추첨으로 선정되므로 대표성을 가진다고 주장한다. 표본을 기준으로 선정된 공론 여론조사 집단이나 정책 배심원들의 경우 학습과 토론을 통해 계몽된 이해 수준에 이르렀다는 점에서, 이들 토론의 합리성과 객관성은 보장될 수 있다는 장점이 있다. 따라서 숙의민주주의자들은 무작위 추첨으로 대표성이 보완된다고 것과 숙의 과정의 보장을 통해 공동선의 추출이 가능하다고 주장한다. 인민의 무차별적 참여는 형식적인 인민의 대표성에 불과하므로 오히려 표본을 기초로 선정된 훈련된 소수의 사람에게 대표성을 부여하는 것이 더 낫다고 주장한다. 그러나 선정된 소수의 집단에 대표성을 부여하는 주체가 주권자인 인민이 아니라는 점에 문제가 발생한다. 대의제는 선거 과정을 통해 형식적 동의 절차라도 밟지만, 이 경우의 대표성은 임의적이고 작위적이다. 선정된 소수의 집단이 아무리 표본을 기준으로 선정되었다고 해도, 이 집단이 인민의 전체의사를 대표할 수 있는 아무런 법적 근거가 존재하지 않기 때문이다. 따라서 숙의민주주의는 특정 집단에 대표성과 탁월성을 부여하기 때문에, 인민의 참여를 통한 전체 의사에는 무관심하다. 따라서 인민의 참여를 볼 때, 대의제보다는 높지만, 다른 자치민주주의보다 낮게 표시된다.

2) 계몽된 숙의

여기서 ‘계몽된 숙의’의 개념은 안건에 대한 충분한 정보와 학습으로 정제된 숙의적 토론에 임함으로써 자신과 공동체에 가장 적합한 결론을 내리게 하는 주권자의 준비된 자기 정치의 능력을 말한다. 따라서 ‘계몽된 숙의’ 개념에는 효과적 참여, 계몽된 이해, 의제의 통제 등 토론에서 자주적 주권자로서 갖추어야 할 모든 자치적 역량이 포함된다. 왜냐하면, 공익적 사안에 관한 토론에 참여하기 전에, 안건에 대한 정보나 정치적 해석, 그 안건이 통과될 시 정치적 결과 등에 관해 충분히 인지하지 못하면, 정치적 파당이 주도하는 회의에 들러리로 참여하는 것이 될 수도 있기 때문이다.

<그림 3>

계몽된 숙의의 정도



형식적으로 참여했지만, 실제 논의 과정에 참여하여 논의할 수 있는 정보가 차단되어 있고 충분한 이해와 학습이 보장되지 못하는 바람에, 참여자가 안건에 대한 정치적 영향력을 판단할 수 없을 때, 최종 결론은 자신의 이익이나 공공선의 도출과는 거리가 있을 수밖에 없다. 따라서 효과적인 참여나 계몽된 이해가 보장되는 정치적으로 불평한 참여는, 정치적으로 평등한 결과를 생산할 수 없다는 점에서 계몽된 이해는 매우 중요하다(Dahl 1998, 57-58). 따라서 <인민의 자치력>과 관련하여 각 자치민주주의가 가진 계몽된 숙의의 정도는 그 자치민주주의가 안건이나 현안 토론에 들어가지 전, 인민이 그것을 사전 인지 및 숙지

하는 것은 물론 최종 결정이 자신에게 미칠 영향까지 파악하는 것으로, 정치적 평등권의 실질적 확보와 공동선을 추출할 수 있는 숙의의 조건을 파악하는 핵심이 된다.

자유주의들은 고대 민회의 광장정치에는 즉흥적인 다수 군중이 소수를 지배하는 전체주의적 경향이 존재한다고 비판해 왔다. 숙의민주주의자들은 광장정치는 정제된 숙의적 토론의 한계로 합리적이며 미래지향적인 공동선의 도출에 취약할 수밖에 없다고 주장한다. <그림 3>에서 총회식 광장정치와 숙의민주주의 간에는 인민의 참여와 계몽된 숙의가 상반되어 나타난다. 광장 정치가 인민의 참여와 자기 결정권을 중요시했다면, 숙의민주주의는 계몽된 숙의를 통한 공동선을 강조했다 때문이다. 광장정치에도 500인 평의회 같은 대의적 성격의 숙의적 기능이 존재한다. 그러나 학습하고 토론하는 정제된 소수 집단에 의해 진행되는 숙의민주주의와 비교하면 숙의적 기능의 정도는 떨어진다.

자유주의 공화정의 경우는 대의제 선거를 통해 계몽된 숙의의 과정이 대표자에게 위임된다. 안건에 대한 이해나 숙의의 정도에 있어 광장 정치에 참여하는 대중보다 의사당 안의 대표자에게 더 유리하다고 볼 수 있다. 그러나 선출된 대표자가 갖는 계몽된 숙의는 공익적 결정을 위한 계몽적 숙의가 아니라, 정파적 이익에 많은 영향을 받는다는 데 문제가 있다. 의회 내에서는 자신들만의 전문가 중심주의가 작동한다. 의회에서는 일상적으로 정보 접근권이 보장된다. 중대한 법률적 문제, 예민한 정치적 쟁점까지도 쉽게 접근할 수 있는 장점이 있다. 그러나 이들의 독점한 정보와 지식이 공동선을 실현하는 데 사용되기보다는, 자신들의 정파적 혹은 사적 이익을 위해 활용된다는 비판에 직면한다.

따라서 자유주의 공화정에서 계몽된 숙의의 주체는 의원들이 아니라, 의회 구성을 위해 선거에 참여하는 인민이다. 그림에서 보듯이, 의회의 각종 토론회 및 공청회에 참여하는 시민이 가지는 계몽된 숙의의 수준은 최하위이다. 초청된 학계의 전문가가 토론회를 주도하지만, 참여하는 시민은 아주 제한적이기 때문이다. 더구나 참여하는 소수의 사람조차 토론회의 주제에 대한 정보습득이나 이해 수준은 매우 열악하다. 따

라서 의회의 토론장에 참여한 시민의 계몽된 숙의의 정도는 대의제를 보좌하는 수준에 그친다. 전문가 주의로 인해, 자유주의는 정치는 정당과 전문가에 맡기고 인민은 생업에만 집중하면 된다는 잘못된 고정관념이 확산하면서, 정치로부터 시민의 이탈은 점차 가속화된다.

참여민주주의보다 숙의민주주의에서 계몽된 숙의의 정도는 더 높게 나타난다. 이것은 참여민주주의의 숙의의 정도가 자유주의 공화정보다는 높지만, 참여민주주의 역시 참여를 위한 참여라는 비판을 받기 때문이다. 이러한 참여민주주의의 단점인 심의의 결여를 극복하고 사려 깊고 정제된 숙의를 통할 때 공동선의 추출이 가능하다고 주장하는 것이 숙의민주주의이다. 그러한 의미에서 숙의민주주의가 <인민의 자치력>인 계몽된 숙의에서 가장 높은 수준을 나타내는 것은 당연하다. 그러나 참여민주주의는 항상 참여를 위한 참여에 그치는 것이 아니다. 사회적 현안이 발생할 시, 연대와 긴급 행동을 통해 현장 토론과 이슈 파이팅이 강화되기 때문에, 특정 사안에 따라 참여민주주의의 계몽된 숙의가 상당히 강도 높게 진행되기도 한다.

반면, 숙의민주주의의 소수에 의한 숙의는 전문가 주의를 잉태하고 평범한 인민을 숙의로부터 배제한다. 그리고 무작위 추첨으로 소수 위원의 집단을 선정하는 것은 정치적 평등성의 개념은 함유하나, 무작위 추첨에 의한 대표성과 공적인 인민의 대표성과 일치하느냐의 문제는 다른 문제이다. 왜냐하면, 민주주의의 원리로서 주권은 선출직 대표자에게 양도될 수 없듯이, 추첨에 의한 특정 이웃에게도 양도될 수 없기 때문이다.

3) 인민의 입법권

<인민의 자치력>의 형식적 조건으로 인민의 참여가 중요하다면, 내용적 조건에서는 인민의 입법권의 수준이 매우 중요하다. 참여와 자치민주주의의 역사를 보면, 법에 대한 제정권을 누가 독점하느냐에 따라 왕정, 귀족정, 민주정으로 분류되었다. 직접민주주의에서 법률은 시민이면 누구나 자유롭게 참여할 수 있는 민회의 광장에서 토론되고 만들

어졌다. 시민을 규율하는 법은 오직 민회에서만 총투표로 확정될 수 있었다. 그 절차와 과정에서 정제되고 보편적인 속의적 토론의 존재 여부는 별론으로 한다면, 주권의 핵심인 입법권이 인민 전체에게 속한 것은, 광장에 인민주권이 존재한다는 것을 말한다. 따라서 법안을 발의하고 결정하는 민회 광장 정치가 인민의 입법권에서 가장 높은 위치를 차지하는 것은 당연하다.

<그림 4>



반면, 자유주의 공화정에서는 입법권을 대표자들로 구성된 의회에 위임한다. 인민 대신 인민의 대표자들이 입법권을 갖기 때문에 주권은 양도되고 위임되는 것이다. 대의제 정치체제에서 인민에게 부여된 입법권은 혁명으로 간헐적으로 나타나는 제한의회의 헌법 제정과 관련된 찬반 국민투표 이외에는 없다. 따라서 대의제 자유주의 공화정에서는 법률 제정이 입법부에 한정되어 있으므로, 인민의 자치력은 매우 제한적이며 <그림 3>에서 가장 낮은 수준을 나타낸다. 의회의 법률안 공청회에 의견을 제시하는 사람은 소수의 전문가가 독차지한다. 따라서 대의제에서 인민에게 입법권은 사실상 존재하지 않는다. 그러한 의미에서 일정 수의 서명으로 법안을 발의하고 투표에 부치는 스위스의 국민발의와 국민투표는 고대의 민회 광장정치가 가지고 있었던 본래 인민의 자치력을 복원하려는 시도이다.

그에 비하면 참여민주주의와 속의민주주의는 민회의 집회 정치보다

는 못하지만, 다양한 방식으로 시민이 입법 과정에 개입한다. 맥퍼슨은 정당의 당내 민주주의 절차에 적극적으로 참여함으로써 사회 전반에 걸쳐 참여민주주의를 확산시킬 수 있다고 주장하였다. 그런 의미에서 당원이나 압력단체가 국회의원을 통해 특정 사안에 대한 입법을 성사시키는 것은 대의제에서 인민이 입법권에 최대한으로 개입하는 행위이다. 또한, 정기적으로 시행하는 선거 과정에서 정당이나 후보자에게 특정한 사안에 대한 입법화를 요구하는 것도, 정당정치로의 참여라는 참여민주주의의 한 방법이라 할 것이다. 따라서 참여민주주의에서의 인민의 입법권은 대표자를 통해 간접적으로 관철하는 방식이다. 그러나 이러한 사회적 압력을 이용한 입법화 방식은 힘 있는 특정 사회단체가 유리하다는 점에서, 입법행위의 대표성과 공익성에서 문제가 된다. 공동선의 창출과 입법권은 배치된다. 참여민주주의에서 인민이 가지는 입법권의 한계라 할 것이다.

선거법이나 헌법 개정의 경우 한시적으로 시민의회를 구성하여 입법 과정을 주도한다. 이러한 정제되고 전문적 검토와 논의가 요구되는 법의 제·개정에 숙의민주주의는 매우 유효하다고 평가된다. 참여민주주의가 시민사회 운동을 통한 정치적 압력으로 입법 과정에 간접적으로 참여한다면, 숙의민주주의는 숙의적 공론장을 통해 주권자인 인민이 입법 과정에 직접 관여한다. 그런데 숙의민주주의는 형식적인 인민의 입법권보다는 입법의 내용적 질을 강조한다. 숙의민주주의는 법률의 제·개정 과정에서 가장 공익적 관점과 내용을 최우선으로 한다. 숙의의 과정에서는 선형적인 고정된 가치관이나 관습이 공익적 법률의 정당성과 타당성을 획득할 수 없다. 모든 가치관과 견해는 동등한 발언권과 정제되고 사려 깊은 숙의를 통해서 공감력이 획득될 때 정당성과 보편성이 인정된다. 참여민주주의가 인민의 입법권을 참여하는 시민의 수에 의해 판단한다면, 숙의민주주의는 해당 법률에 대한 시민의 정보, 지식에 기초한 전문적 숙의의 능력에 의존한다.

그러나 정부나 의회가 숙의민주주의의 공론집단에 입법을 의뢰하는 경우 매우 제한된 경우에 한정된다. 따라서 숙의적 입법권을 위해 공론

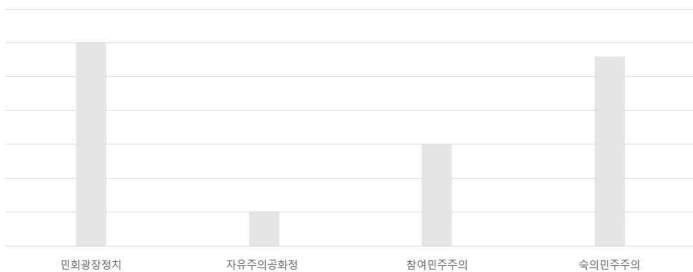
집단에만 의존하는 속의민주주의는 인민의 입법권을 무시한다는 비판에서 벗어날 수 없다. <그림 4> 참여민주주의가 속의민주주의보다 그래프가 높은 이유는, <인민의 자치력>으로서 인민의 입법권의 정도는 입법행위에 참여하는 인민의 수, 입법하는 법률의 양, 공동선을 도출할 수 있는 법률의 질적 수준에 달려 있다는 측면에서 평가한 결과이다.

4) 공동선의 도출

민주주의와 공동선과의 연관성은 고대 민회의 광장정치 이후 암흑의 중세에는 사라졌다가, 근대 루소의 계발적 공화주의로부터 부활하기 시작하였다. 고대에서 폴리스가 추구했던 것이 자유로운 시민의 자공심과 풍요로운 삶이었다는 점에서, 시민의 자유와 공동체의 목표는 연결되어 있었다. 따라서 근대 시민혁명의 자유주의 이념은 개인의 자유는 권력의 간섭으로부터 탈출이었다. 이들에게 공동선은 개인 각자가 최대의 이익을 획득할 때 자연스럽게 달성되는 것이었다. 반면 고대 폴리스에서 개인의 자유는 공동체에서의 정치 참가를 통해 실현되는 것이었다. 시민적 덕성을 가지고 공동체의 운명을 책임지는 공익적 인간이 가장 자유로운 인간이었다. 따라서 민주주의에서 인민의 지배를 강조할수록,

<그림 5>

공동선 도출의 정도



인민의 추상적 자유를 위해서가 아니라 인민이 속한 공동체의 발전이

라는 공동선과 직결되었다. 일반의지와 공공선을 일치시킨 루소식 자치 공화정이 아니더라도, 근대 산업 및 시민혁명 이후 공동선에 대한 추구의 정도는 민주주의의 양태에 따라 차이를 보인다.

<그림 5>를 보면, 공동선의 높이가 민회 광장정치와 속의민주주의가 비슷하다. 그것은 고대 아테네인의 경우 개인적 삶과 공동체의 삶은 결합하였다는 점에서, 공동 참여와 공동 정치를 통해 높은 수준의 공동선의 도출이 가능했다는 것을 의미한다. 예를 들어, 자신들이 생명을 걸고 직접 나가 싸우는 전쟁 개시 여부를 민회에서 격렬한 논쟁 후 투표로 결정했다는 것은, 그 전쟁의 정당성에 대한 객관적 평가와는 별도로, 자신들이 운명은 자신들이 가장 잘 선택할 수 있다는 차원에서 그 결정은 도시 폴리스의 공동선이었다고 볼 수 있다. 반면, 속의민주주의에서 공동선의 도출은 가장 중요하다. 속의민주주의는 민주주의는 사람 머릿수를 세는 것 이상으로, 참여자의 논쟁거리에 대한 지식, 타인의 이해에 대한 인식, 공공업무에서 적극적인 활동자의 역할에 대한 확신을 조장하는 동등하고 포용적인 기초에 근거하는 토론을 포함해야만 한다(Seward 2003, 123). 따라서 속의민주주의는 자유민주주의의 대의제에서 사라졌던 공동선의 개념을 민주주의 영역으로 부활시켰다. 상대방을 인정하는 민주적 절차와 추첨으로 무작위로 선정된 대표성을 소유한 시민이 계몽된 이해를 바탕으로 공적 결론을 도출해 낼 수 있을 때, 민주주의의 대표성과 정당성이 회복된다는 것이 이들의 주장이다.

이런 이유로, 민회 광장정치와 속의민주주의 사이에는 서로 공동선 추출의 가장 적합한 자치민주주의라는 다툼이 발생한다. 양자의 이러한 주장은 서로 조금씩 일리가 있다. 그러나 속의적 절차나 내용이 고대 민회의 광장정치에는 부재했다는 주장은 맞지 않는다. 일상적인 사안의 경우 속의적 절차나 내용이 필요 없는 관계로, 대중 집회에서 나타나는 편의성과 즉흥성이 존재했다고 할지라도, 중대한 현안에 대해서는 사전에 부족 내에서의 검토와 심의가 선행되었기 때문이다. 민회에 안건을 발의하려면 각 10개의 부족에서 50인씩 모인 500인 평의회라는 대표 기구에서는 사전에 안건이 제출되어 검토되어야 한다. 따라서 필자는

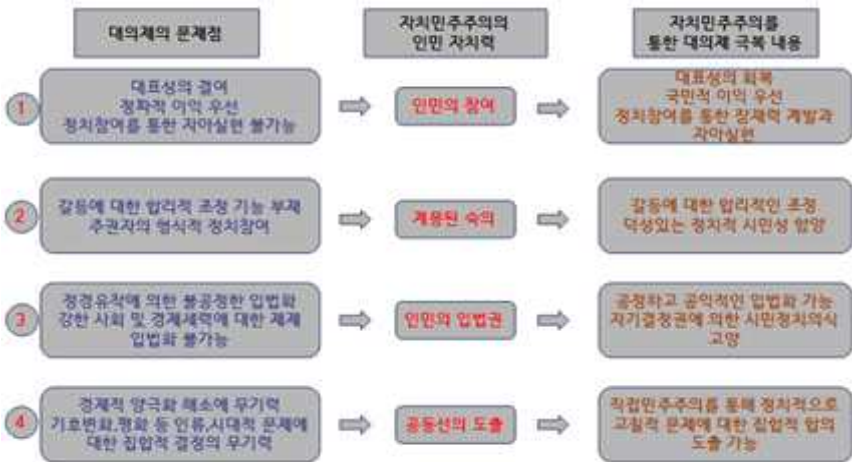
민회 광장 정치가 공동선의 도출에 매우 취약했다는 자유민주주의나 속의민주주의자들의 기존 주장을 거부하였다. 대신, 실제 민회에서 다뤄질 중요 안건에 대하여는 사전에 각 부족에서 충분한 논의를 거쳐 정치적 판단 후 최종 민회에서 투표로 결정하였다는 점에서, 광장 정치 막대의 높이를 속의민주주의보다 조금 높게 설정하였다. 오히려 적은 수의 사람이 정제되고 사려 깊은 속의를 통해 얻는 공동선보다는, 실사 과정과 내용이 일정 정도 미흡하더라도, (결정된 공동선에 착오가 발생한 것은 대의제가 직접민주주의보다 많으면 많았지 적지 않다) 구성원 모두가 자신의 운명을 자신이 결정한 공동선이 인류의 진화적 발전을 위해서는 더 바람직한 방향일 수 있다는 판단 때문이다.

그림을 보면, 자유주의 공화정은 공동선에는 관심이 없다. 개인의 사적 소유와 자본 축적을 위한 구조적 경쟁체제로 인해 심각한 계급 갈등이 발생하는 자본주의 사회에서 대의제를 통한 공동선의 추구는 추상적일 수밖에 없다. 따라서 계급 갈등이 심한 자유 시장경제에서 루소의 일반의지가 창출된다는 것은 가능하지 않다. 기본적으로 대의제에서 공동선은 계급 간의 갈등을 조정하고 타협하는 것이지만, 이것도 정당 정치가 다양한 이념을 대표하지 못하는 정치구조에서는 쉽지 않다. 따라서 참여민주주의는 프롤레타리아 폭력 혁명으로 불가능한 공동선의 추구를 정치 참여라는 체제 내적 방법을 통해 실현하려는 것이다. 평등한 참여는 인간 존엄성의 평등성으로부터 유래한다. 또한, 정치적 평등은 곧바로 자본주의 사회의 불평등한 경제적 구조를 혁신한다는 점에서, 참여민주주의의 공동선은 무엇보다도 정치·경제적 평등의 문제이다. 그러한 측면에서 신좌파적 참여민주주의의 공동선은 사회 변혁적 성격을 가진다. 그러나 그림에서 참여민주주의가 추구하는 공동선은 자유주의 공화정보다는 높지만 다른 자치민주주의보다 낮다. 정당 밖에서 참여를 통한 사회운동으로 개혁적 정치권에 압박을 넣는 방식으로 성취되는 사회 공동선은 제한적이기 때문이다.

V. 결론과 함의

종합해 보면, 4개의 자치민주주의가 가지는 <인민의 자치력>이 제각기 다르다는 점이다. 어느 특정 자치민주주의가 완전한 인민의 자치력을 보유하고 있지 못하므로, 하나의 자치민주주의는 부분적 자치력만을 소유한다. 이것은 대의제를 보완하기 위해서는 직접민주주의나 숙의민주주의 등이 함께 작동할 때 자치력의 최대의 효과를 볼 수 있다는 것을 말한다. 대의제에서 부족한 <인민의 참여>를 직접민주주의가 보완할 수 있다면, 숙의민주주의는 직접민주주의에서 취약한 <계몽된 숙의>를 통해 사전 안건을 충분히 숙지함으로써 자주적인 토론을 보장하기 때문이다.

<그림 7> 인민 자치력에 의한 대의제 극복 방안



대의제의 정치형태를 갖는 자유주의 공화정의 경우 <인민의 자치력>의 모든 면에서 하위 수준을 나타낸다. 대의제와 자치민주주의는 <인민

의 자치력>의 개념에서 본질적 차이가 발생한다. 이것은 대의제에서 권력 행위의 주체는 인민이 아니라는 것을 확인하는 것이다. 자유주의 공화주의자들이 참여를 통한 잠재력의 계발을 강조하기는 했지만, 실제 대의제 차원에서 언론·출판 및 집회·시위의 자유가 보장된다고 하더라도 인민의 자유와 자치력의 확장에는 한계가 있기 때문이다. 여기의 자유는 통치자의 권력 간섭에서 벗어나는 것이므로, 권력의 주체로서 자치행위까지는 도달하지 못하게 된다. 따라서 직접민주주의의 <인민의 참여>, 참여민주주의와 속의민주주의를 통하여 <입법권>과 <공동선의 실현>의 정도가 높아진다는 것은, 대의제에서 취약한 <인민의 자치력>이 보완된다는 것을 말한다.

필자는 역사에 존재했던 자치민주주의의 사상·이론을 연구하면서, 대의제를 극복할 수 있는 가치로서 <인민의 자치력>을 준거틀로 추출하였다. 여기서 <인민의 자치력>은 인민이 주권을 타인에게 위임하지 않고 권력 행위의 직접 당사자가 되는 것이다. 그리고 <인민의 자치력>의 내용을 '인민의 참여', '계몽된 속의', '인민의 입법권', '공동선의 도출' 등 4개의 기준을 추출한 후, 4개의 자치민주주의 <인민의 자치력>의 실태를 분석하고 비교하였다. 이 비교를 통하여 4개의 자치민주주의에 대한 공통점과 특질을 파악할 수 있었다. 따라서 <그림 6>은 각 자치민주주의가 <인민의 자치력>의 정도와 관련한 공통점과 특질, 차이를 종합적으로 비교한 것이라면, <그림 7>은 <그림 6>의 종합적 분석을 통해 자치민주주의의 <인민의 자치력>을 통해 극복할 수 있는 대의제의 한계와의 관계를 나타낸 것이다.

<그림 7>의 ①에서 대표성의 위기는 대의제에서 비록 선거로 주권을 위임받았지만, 선출된 정치 대표자들이 인민의 이익을 온전히 대표하지 못하기 때문에 발생한다. 정치적 평등의 최우선은 인민의 참여를 통해서 보장된다. 주권자에게 동일한 정치적 기회와 권리를 제공할 수 있는 유일한 길은, 주권자의 평등한 참여가 전제되지 않으면 불가능하기 때문이다. 대표성의 문제는 인민의 참여를 통해 정파적 이익이 아니라, 인민의 이익을 우선하여 기존정책과 예산의 우선순위가 변경될 수 있

다는 것이다. 민회 광장정치에서는 이세고리아라는 모든 사람이 발언할 수 있는 정치적 평등을 통해 대표성의 문제를 해결했다. 참여민주주의는 정당이나 기업에 대한 인민의 정치적 개입으로 대의제의 계급적 정파성의 극복을 주장했다. 또한, 모든 자치민주주의 사상에서 언급하고 있듯이, 인간은 공적 참여를 통해 자신을 변화시키고 보다 성숙한 시민으로 성장해 나간다. 공적인 정치 행위를 통해 지적·문화적·심리적 발전을 기초로 잠재력 계발과 자아실현의 가능성이 확장되는 것이다. 광장정치에서는 개인의 사생활과 공동체의 공인은 일치하며, 참여민주주의에서 인간이 권력자의 지배에서 벗어나는 진정한 자유는, 정치참여를 통한 사회적 변화의 주체가 될 때 가능하다. 인민의 참여는 자치민주주의의 목적인 인민의 잠재력 계발 및 자아실현에 기여한다. 따라서 <인민의 참여>를 통해 현재 대의제의 구조적인 한계인 정파적 다툼에서 오는 대표성의 위기를 극복할 수 있다.

②의 대의제에서 갈등에 대한 합리적 조정 기능의 부재 이유는, 민주주의를 정파 간의 이익 조정의 수준으로 국한하기 때문에 발생한다. 주권자인 인민에게 충분한 정보를 제공하고 이해와 학습의 기회가 제공된 <계몽된 숙의>가 보장될 경우, 민회 광장정치와 숙의민주주의자들은 심각한 분파적 갈등이 통합될 수 있다고 주장한다. 숙의민주주의에 의하면, 계몽된 이해가 바탕이 된 상태에서 심도 있는 토론 및 심의가 진행될 경우, 사람들은 조정과 타협을 통해 최선의 결론에 도달할 가능성이 커진다. 정당정치에서 <계몽된 숙의>가 보완될 경우, 정파 간 다툼으로 표류하는 현안을 해소할 수 있는 중요한 자치 기능이 발휘된다. 대의제에서 시민은 행정부가 이미 결정한 사항에 동의하기 위한 동원의 대상에 불과하다. 시민은 의회에서 개최되는 전문가 위주의 토론회에 인원수를 채워주는 대상으로 전략한다. 그러나 자치민주주의에서 참여는 수단이 아니라 목적이다. 인간은 자치라는 공동사고와 공동행동을 통해 자신의 사고 수준과 범위를 확장하고, 지적·심리적·문화적 품성을 발전시킨다. 계몽된 숙의 과정을 통해 공동체적 덕성과 소양을 축적한 성숙한 시민의 성장이 가능해지는 것이다. 결국, 시민들의 참여에

기초한 계몽된 속의는 정파 간의 갈등과 대립을 치유하고 덕성 있는 시민을 양성한다는 점에서 대의제의 한계를 극복할 수 있다.

③의 대의제에서 집권 정당은 자신들의 권력 유지를 우선하기 때문에 금권정치의 유혹에 쉽게 빠진다. 국민은 정경유착에 의한 비리에 취약한 정당정치를 불신한다. 국회에서의 입법도 정경유착이나 로비로 인해 자본의 이익에 유리하게 진행되는 경우가 많다. 국회가 재력이나 사회적 기득권을 가진 사람들의 영향력에 의해 지배된다는 것은, 사회적 공익을 위한 입법 활동이 차단된다는 것을 말한다. 자치주의자들은 인간의 진정한 자유의 핵심은 자신을 지배할 수 있는 법을 스스로 만들 때 가능하다고 주장한다. 루소에 의하면, 인간은 입법권을 통해 공화국의 덕성 있는 시민으로 다시 태어난다. 자치민주주의는 인민은 공적 현안을 해결할 수 있는 입법 활동을 통해 대의제가 안고 있는 편향된 계급입법의 한계를 극복하고 불편부당한 입법을 가능하게 한다고 주장한다. 편향된 계급입법은 경제적 양극화를 심화시키고 자본주의 경제 시스템의 지속가능성을 방해한다. 따라서 시민에게 소수 의원에게 전부 위임된 법률 제정권의 일부라도 돌려준다면, 의회에서는 불가능한 공익적 법안의 제정이 가능해질 것이다. 특히 직접 법안을 발의하고 제정함으로써, 주권자는 높은 정치의식과 책임감 있는 자주적인 시민으로 성장하게 된다.

④의 경우도 ③의 경우와 유사하다. 자치민주주의는 사회에서 발생하는 현안에 대한 최적의 결론에 도달할 수 있는 절차적 기제가 된다. 고대 폴리스에서 전쟁 선포에 대한 최종 결정권은 시민총회인 민회에 있었다. 지배자 1인에 의해 일방적으로 전쟁이 선포될 경우, 참전한 군인들이 전쟁에 소극적으로 되는 것은 당연하다. 특정 지배자들의 권력욕을 위해 시작되는 전쟁은 결국 공동체의 파괴로 귀결한다. 민회에 최고의결 기관이라는 권위가 부여되면서, 모두 책임지는 공동체의 힘으로 많은 전쟁을 승리로 이끌 수 있었다. 민회를 통해 격렬한 계급 간의 갈등이나 대립이 조화를 이루면서, 아테네의 민주주의는 200년간 번성할 수 있었다. 오퍼와 프리이스(Offe and Preuss 1991)는 공동선은 단순

히 참여만 확장된다고 도달할 수 있는 것이 아니라, 충분한 정보와 학습을 기초로 보편성을 찾기 위한 논의의 정밀성과 치열함을 요구한다. 숙의민주주의와 관련하여 정치적 결사의 조건은 시민들이 자유롭고 합리적인 동의에서 유래한다. 자치민주주의는 공동체의 구성원들이 스스로의 판단으로 동의할 수 있는 결론을 공동선으로 규정한다.

<그림 7>은 대의제의 여러 가지 한계와 문제점이 자치민주주의를 통해 보완되고 극복될 수 있다는 것을 보여준다. 그런데 자치민주주의는 대의제와 대립하지 않고 병행할 때 <인민의 자치력>이 보다 활발하게 발휘된다. 또한, 자치민주주의 상호 간에도 특정한 자치민주주의가 홀로 작동되지 않고, 함께 섞여서 보완적으로 작동되는 특질을 발견할 수 있다.

우선, 이론상으로는 민회 광장정치(직접민주주의)와 대의민주주의는 대립한 것으로 보이지만, 실재는 그렇지 않다. 민회에 올라가는 안건은 사전에 500인 평의회나 50인 위원회에 제출된다. 민회에서의 직접 정치의 기능이 안정적으로 가능했던 이유는 500인 평의회와 50인 위원회가 대의제 기능을 수행했기 때문이다. 고대의 자치민주주의는 정당정치에 결핍된 참여와 숙의에 대한 전략적 강조를 통해 대의제의 한계를 극복했다. 앞에 분석했듯이, 대의민주주의가 민주주의의 근본적 원칙을 회복하기 위해서는, <인민의 참여>를 보완해야 한다. 국가의 중앙과 달리, 기초 행정 구역이나 마을 단위에서 시민총회를 활성화하는 것은 얼마든지 가능하기 때문이다. 국가 차원에서 전자 국민투표를 통해 전 국민의 정치참여를 일상화한다면, 현대 사회에 맞는 자치민주주의의 길을 개척할 수 있을 것이다.

또한, 민회 광장 정치(직접민주주의)와 숙의민주주의 역시 상호 보완적인 관계라는 인식의 변화이다. 그림에서 보면, 두 자치민주주의는 서로 상대의 단점을 장점으로 가지고 있다. 대중적 집단 참여 토론의 민회 광장정치는 자연적으로 계몽된 숙의(효과적 참여+계몽된 이해)에 취약할 수밖에 없다. 집회 정치에서 정제되고 사려 깊은 충분한 논의가 부족하다 보니, 사회 현안에 대해 심도 있는 토론을 통한 진정한 공동선의 도출에 장애가 발생한다. 반면, 숙의민주주의는 시민에게 공동선을 향한

계몽된 속의는 보장하지만, 자기 정치를 통해 잠재력을 계발하고 자아를 실현하는 인민의 참여는 취약하다. 따라서 이러한 양쪽의 장점을 함께 살린다면, 민주주의에 필요한 대표성과 심의성 모두를 살릴 수 있다. 현대 정치에서는 영토의 광활성과 시민참여의 어려움을 이유로, 직접민주주의를 거부한다. 그러나 캐나다 시민의회의 예에서 보듯,⁴⁾ 무작위 추첨으로 선정된 시민의원들이 속의적 과정을 통해 만들어진 선거법안을 시민투표로 결정함으로써 큰 성과를 보였다. 인민 참여를 장점으로 가진 직접민주주의와 정제된 토론이 가능한 속의민주주의와의 병행을 통해 <인민의 참여>와 <계몽된 속고> 모두를 충족시킬 수 있었다.

마지막으로, 자치적 행위를 통한 최종 결정권을 시민에게 실제로 부여하는 법률·제도적 체계의 도입이 필요하다. 마을총회를 형식적으로 개최할 것이 아니라, 마을총회를 통해 결정된 사업이 실제로 시의회에서 예산으로 구체화하는 제도적 보장이 가능해야 한다. 주민참여가 진정한 자치로 이어지지 못하는 이유는 형식은 주민에게 권한을 주는 것처럼 포장은 했지만, 참여가 행정의 성과를 위한 보조적 역할에 그치기 때문이다. 시민의 참여가 미흡한 가장 중요한 이유는, 주민총회의 예산 결정권이 형식화되어 있기 때문이다. 300명의 주민참여위원에게 부여하면서 발생하는 대표성의 한계를 보완하기 위한 실질적인 자치적 방안이 모색되어야 한다. 민관협치라는 이름의 거버넌스도 마찬가지다. 갖가지 위원회나 공론장에서의 논의와 예산편성의 과정이 일치하지 못할 때, 시민을 공적 결정의 주권자로서 세우는 자치민주주의는 쉽지 않다.

이에 대해 자치민주주의의 새로운 전략에 몰두했던 데이비드 헬드(Held)는 '만일 사람들이 효과적 의사결정에 참여할 기회가 있음을 알게 된다면, 그들은 참여가 값진 것이라고 믿고 적극적으로 참여할 것이며 더 나아가 집단적 결정이 지켜져야 한다고 주장할 것이다. 반면, 만

4) 캐나다에서는 2004년에는 브리티시컬럼비아(British Columbia)주에서, 2006년에는 온타리오(Ontario)주에서 각각 선거제도개혁시민총회(Citizens' Assembly on Electoral Reform)를 추첨을 통해 선발된 시민들로 소집하였다(Dowlen 2008b, introduce). 선정된 160명의 시민의원들이 1년 동안 속의적 활동을 통해 작성된 선거법안을 최종적으로 직접민주주의인 시민투표로 결정하였다.

일 사람들이 체계적으로 무시당하거나 빈약하게 대표되고 있다면, 그들은 자신들의 견해와 선호가 진지하게 받아들여지거나 다른 사람들의 그것과 동등하게 고려되거나 공정하고 정당한 과정을 통해 평가받거나 할 여지가 거의 없다고 믿게 될 것이다. 그리하여 그들은 자신의 삶에 영향을 미치는 의사결정 과정에 참여할 - 그리고 그 과정을 권위 있는 것으로 여길 - 충분한 이유를 거의 찾지 못할 것이다'(헬드 2010, 511) 라고 주장한 것처럼 참여는 참여를 원하는 사람들에게 의해서 가능해지는 것이 아니라, 참여를 통한 자신의 결정이 실행된다고 믿는 시민에 의해 만들어지는 것이다.

<참고문헌>

- 김동춘. 1997. “신자유주의의 세계화와 참여민주주의.” 『참여민주주의와 한국 사회』. 서울: 창작과 비평사.
- 김영래. 2008. “대의민주정치의 위기와 시민정치의 성찰.” 한국국제정치학회. 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집
- 민주화운동기념사업회. 2009. “민주주의 강의 3 제도.”민주화운동기념사업회 연구소.
- 박근영. 2017. “지역민주주의(Local Democracy)시대로의 전환:Issue & Review on Democracy 13호.” 한국민주주의연구소.
- 박혁. 2012. “의지의 정치에서 의견의 정치로 = 루소의『사회계약론』에 나타난 의지의 정치에 대한 아렌트의 비판.”한국정치사상학회 학술지명 정치사상연구. Vol.18 No.1
- 이동수. 2005. “대의제 민주주의의 위기.”마넝의 논의를 중심으로. 시민과사회 NGO 제3권 제1호.
- 임백현. 2009. “대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가?”-일반의사와 부분의사, 그리고 제도 디자인. 발행처 한국정치학회보 43(4), 27-49 (24 pages).
- 정원규. 2005. “민주주의의 두 얼굴: 참여민주주의와 속의민주주의.” 『사회와 철학』 제10호. 사회와 철학 연구회. 281-329.
- 정해구. 2009. “민주주의 강의 4. 민주화운동기념사업회연구소.
- 주성수. 2005. “특집: 풀뿌리 민주주의에 대한 탐색: 풀뿌리 민주주의의 이론적 기초: 대의 대 직접민주주의 논의를 중심으로.”시민사회와 NGO 제3권 제2호. 한양대학교 제3섹터연구소.
- _____. 2009. “직접민주주의: 풀뿌리로부터의민주화.” 서울 : 아르케.
- 그레, 마리옹·생토메, 이브(Marion Gret ·Yves Sintomer). 2005. “뿌르 뚜알레그리, 새로운 민주주의의 희망.” 김현택 역. 박종철 출판사. (Porto Alegre :La esperanza de otra democracia/The Hope of Another Democracy Penguin Random House Grupo USA, 2003).
- 달 (Dahl, R. A.). 2009. “민주주의.” 김왕식 역. (On Democracy. 1998).
- 루소, 장자크(Rousseau, J. J.). 2018. “사회계약론.”김영옥 역. 후마니타스(주). (Du Contract social on Principles du droit politique, ed. Simone Goyard-Fabrie, Paris, Honore Champion, 2010).
- 맥퍼슨(Macpherson, C. B.). 1982. “자유민주주의에 희망은 있는가.”이상두 역. 발행:범우사. (The Life and Times of Liberal Democracy. Oxford University Press, 1977).
- 마넝(Manin, B.). 2004. “선거는 민주적인가.” 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰. 광준혁 역. 서울 후마니타스.(The Principles of Representative Government.:Cambridge University press 1997).

- 밀, 존 스튜어트(Mill, J. S.). 2012. “대의정부론.” 서병훈 역. 아카넷 (Considerations on Representative Government, 1861).
- 바버(Barber, B.). 1984. “강한 민주주의: 새 시대를 위한 참여적 정치.” 박재주 역. 인간사랑. (Strong Democracy: Participation Politics for a New Age. Barkeley: University of California Press.
- 스키너(Siknner, Q.). 2004. “근대 정치사상의 토대. 박동천 역. 한길사. (The Foundations of Modern Political Thought. Cambridge University Press, 1978).
- 페이트먼(Pateman, C.). 2010. “참여민주주의.” 한국정치연구회 사상분과 역. 서울: 창작과 비평사. (Participation and Democracy Theory, Cambridge university press, 1970).
- 피시킨(Fishkin, J.). 2003. “민주주의와 공론 조사.” 김원용 역. 이화여자 대학교 출판부. (Democracy and Deliberation: New Direction for Democratic Reform. New Haven: Yale University Press, 1991).
- 헬드(Held, D.). 2010. “민주주의의 모델들.” 박찬표 역. 서울: 후마니타스. (Models of Democracy. Cambridge University press, 2006.).
- Dahl. R. A.. 1998. On Democracy. Yale University Press.
- Kaufman, M. 1975. Community power, Grassroots Democracy, and the Transformation of Social Life. London: Zed Books.
- Macpherson C.B. 1977. The Life and Times of Liberal Democracy. Oxford University Press.
- Mill, J. S.. 1975. Consideration on Representative Government. Oxford University Press.
- Offe, C. and Preuss, U.. 1991. Democratic institutions and moral resources. in D.Held(ed.). Political Theory Today. Cambridge: Polity.
- Pateman, Carole. 2010. Participation and Democracy Theory. Cambridge university press.
- Saward, M.. 2003. Democracy: Polity.
- Schumpeter, J.. 1947. Capitalism, Socaivism and Democracy. 2nd edn, New York and London. Yale University Press.

투고일 : 2020년 5월 15일 . 심사일 : 2020년 5월 27일 . 게재확정일 : 2020년 6월 3일

* 송재영은 성공회대학교 대학원 사회학과 박사수료 후, 현재 수원대 공공정책대학원 겸임교수로 강의하고 있다.

<Abstract>

A study on overcoming the representative system by the self-governing power of people in the autonomous democracy

Song jae young
(SungKongHoe University)

This article began with the thought of finding ways to compensate for and overcome the various flaws and problems faced by modern representative democracy. Therefore, I wanted to comprehensively define the various ways of democracy in which the people, who are sovereigns, become the main agents of politics, as autonomous democracy, and to find ways to supplement and overcome the representative system through research. Here we summarize the commonalities and characteristics of autonomous democracy through the pursuit of the theory and ideology of the people's self-politics that have existed in history. Therefore, I based on the concept of democratic autonomy of David Held, but emphasized the concept of "autonomy" as direct politics of the people who lacked it. In the above four autonomous democracies, the author defined a the level of people's control as people's autonomy. By comparing each autonomous democracy on the level of people's control, we will seek to find a way to overcome the representative system by combining the commonalities and characteristics of each autonomous democracy.

Keywords : Autonomous Democracy, Representative Democracy, Democratic Politics, Republican Autonomy, Participatory Democracy, Deliberative Democracy