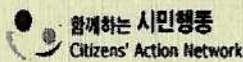


이 자료집은 콘라트 아데나워 재단의 후원으로 제작되었습니다

주한 독일콘라트 아데나워재단



전화 : 02-790-4774 팩스 : 02-793-3979
주소 : (140-210) 서울시 용산구 한남동 66-1 수영빌딩 301호
웹사이트 : <http://www.kaskorea.org> E-mail : kas@kaskorea.org



전화 : 02-921-4709 팩스 : 02-6280-7473
주소 : (136-045) 서울시 성북구 삼선동5가 100-4 시민공간 여울 2층
웹사이트 : <http://www.action.or.kr> E-mail : action@action.or.kr
후원 : 조흥 325-01-167213 (함께하는 시민행동)

□ 연속기획 <헌법 다시보기> □

제7회

시민의 눈으로 권력구조 다시보기



일시 : 2005년 10월 25일(화) 오후 2시
장소 : 환경재단 레이첼카슨룸
주최 : 함께하는 시민행동 (<http://www.action.or.kr>)
후원 : 콘라트-아데나워 재단 (<http://www.kaskorea.org>)

□ 연속기획 <헌법 다시보기> □

제7회

시민의 눈으로 권력구조 다시보기



일시 : 2005년 10월 25일(화) 오후 2시

장소 : 환경재단 레이첼카슨룸

주최 : 함께하는 시민행동 (<http://www.action.or.kr>)

후원 : 콘라드-아데나워 재단 (<http://www.kaskorea.org>)

개 요

연속기획 <헌법 다시보기> 제7회 “시민의 눈으로 권력구조 다시보기”



- 일시 : 2005년 10월 25일(화) 오후 2시
- 장소 : 환경재단 레이첼카슨룸
- 주최 : 함께하는 시민행동 (<http://action.or.kr>)
- 후원 : 콘라드 아데나워 재단 (<http://www.kaskorea.org>)

사회 : 강경선 (한국방송통신대 법학과 교수)

발표 : 1. 현행 헌정체제의 보완방안 - 제2입법부 ‘(가칭) 시민의회’ 의 도입
: 김상준(경희대 NGO대학원 교수, 사회학)
2. 정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색-토의민주주의론의 관점에서
: 오현철(한양대 제3섹터연구소 교수, 정치학)

토론 : 1. 김도균 (서울대 법대 교수)
2. 정해구 (성공회대 사회과학부 교수, 정치학)
3. 김기현 (부천YMCA 사무총장)



목 차

현행 헌정체계의 보완방안 - 제2입법부 '(가정) 시민의회' 의 도입 : 김상준	2
정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색-토의민주주의론의 관점에서 : 오현철	11
토론문 : 김도균	41
부록 1 : 다른 나라 헌법의 시민 정치참여 관련 조항	46
아메리카합중국 헌법	46
독일연방공화국 기본법	47
스위스 헌법	49
일본국 헌법	52
조선민주주의인민공화국 헌법	53
유럽연합 기본권헌장	54
부록 2 : <헌법 다시보기> 무엇을, 왜 하나요?	56
부록 3 : 연속기획 <헌법 다시보기>의 주요 계획	60

현행 헌정체계의 보완방안
- 제2입법부 ‘(가칭) 시민의회’ 의 도입 -

김상준 (경희대 NGO대학원 교수, 사외학)

사회주의 동구권이 붕괴하면서 현재 지구상의 헌정체제는 자유민주주의로 사실상 단일화되었다. 동구권만이 아니다. 아시아, 아프리카, 남아메리카, 남구라파를 관통했던 지구적 민주화 과정이 대략 80년대 후반 - 90년대 초중반을 고비로 매듭지어졌는데, 이 모든 과정의 귀결이 자유민주적 헌정체제의 확립으로 정리되었다. 대통령 직선제, 대통령 권한 축소와 사법권 강화(헌재)를 핵심으로 하는 한국의 87년 개헌은 이 흐름 속의 중요한 일부였다.

그러나 거대한 대립(자본주의 대 사회주의, 독재 대 민주)이 종식된 새로운 시대는 결코 행복하기만한 ‘역사의 종말’ 이 아니었다. 냉전 이후(post-cold war)의 전지구적 상황은 다양한 형태의 새로운 문제와 위기를 제기하고 있다. 이 발표에서는 다만 한국의 상황에 국한하기로 한다. 시민사회가 활성화되는 만큼, 既 헌정체제의 약점이 노출되고 있다. 빈번해지고 대규모화하는 갈등을 기 헌정 시스템이 적절하게 소화해내지 못하는 사태가 이어지고 있다.¹⁾

시민사회의 활성화가 일시적일 것도, 그 자체로 부정적인 것도 아니라고 한다면, 해결의 실마리는 기 헌정체제의 한계를 살펴보고 그 보완책을 마련하는데서 찾아야 할 것이다. 이 발표에서는 그 보완책으로 기본권으로 주요 공공의제에 대한 시민심의권과

1) “새만금 개발, 의약분업 문제, 위도 핵폐기장 문제, 이라크 파병문제 그리고 가까이는 올 대통령 탄핵 문제 등 [이젠 여기에 행정수도 이전 문제를 포함시켜야 할 것이다--추가의 경과]는 현재 우리사회에서 헌법기관의 대표성과 헌법기관간의 관계, 정책결정 과정과 피드백, 이익단체간 갈등, 경제민주화에 관련한 제반 영역에서 많은 문제가 잠재되어 있을 뿐 아니라, 이들 문제가 충격적이고 돌발적인 방식으로 노정되고 있음을 말해 준다. 잠재되어 있는 문제들은 일상적 시기에는 표현의 어떤 통로로 갖지 못하고 있다가 일단 문제가 제기되면 예기치 못한 방식과 통로를 통해 한꺼번에 분출되고, 이렇듯 분출된 흐름들은 상황의 압력 아래 잠정적으로 무마되거나 고형화되지만, 그 귀결에 대해서는 문제의 당사자 어느 쪽도 진심으로 승복하지 못하는 상태가 되풀이되고 있다. 이러한 문제들의 발생, 진행, 귀결을 회고해 볼 때, 사회운영의 양대 축이라 할 효율과 정의 모두가 심각하게 위협받고 있는 상황이라고 말하지 않을 수 없다” (김상준 2004: 7).

그를 위한 제도적 기구로서 시민심의기구(가칭 ‘시민의회’)를 헌법에 담아 낼 것을 제안한다. 민주주의 이론의 시각에서 보면 이 제안은 대의민주주의제도의 보완이라고 할 수 있다. 이 글은 그 제안의 핵심과 그 제안이 나오는 실제적 필요와 이론적 배경을 요약하고(1), 이어 이 제안의 헌법이론상의 위상을 검토하고(2), 끝으로 예상되는 반론 중 가장 중요한 것으로 생각되는 두 가지 점에 대해 고찰한다(3).

I

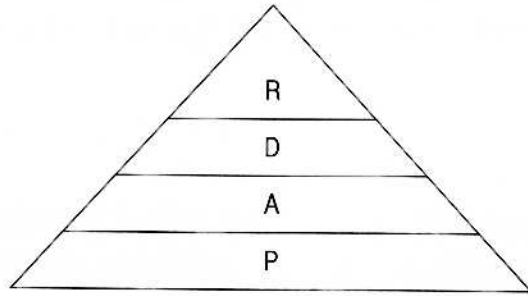
고도 현대사회에서는 기술·관료의 지배가 강화되지만 동시에 그 한계 역시 누적적으로 노출된다. ‘비판적 시민’ 현상이 일반화·일상화된다. 이제 거의 모든 정책 사안에 대해 시민의 목소리가 제기된다. 주권자(국민, 시민)의 직접적 의지는 비등해지고, 그에 비례해서 기왕의 대의적 체제는 무력함을 노출한다. 행정상의 기술적 보완이 세련되어 가지만(각종 평가, 量衡 기법의 발전, 각종 위원회 공청회의 도입, 관련 절차법의 분화 발전), 결국 법적 면죄부에 불과하다는 비판에 직면한다. 국회가 직접 다루기 까다로운 미묘한 사안들이 점증하고 있다(‘골치 아픈 사안들’에 대해서는 정략적인 립서비스에 그칠 뿐이다). 해소되지 못한 문제들이 사법심판으로 몰리지만(사법부에 과중한 정치적 부담이 부과되고 있다), 사법심판은 문제를 근본적으로 해결하지 못한다.

두 요법이 있을 것이다. 첫째, 국회와 국회의원의 정책 기능을 대폭 강화하는 것이다. 둘째, 대의민주주의를 체제적으로 보완하는 방안이다. 이 두 요법은 병행되어야 할 것이다. 첫째 요법은 선례들이 있지만, 두 번째 요법은 새로운 발상을 요구한다.

대의민주주의 보완이란, 민주주의의 확대·심화, 또는 민주주의의 안정된 실현을 목표로 한다. 민주주의는 피라미드와 같은 중층구조로 이루어져 있다. 맨 아래층에 참여민주주의(participatory democracy), 그 다음에 결사체민주주의(associational democracy), 다음 심의민주주의(deliberative democracy),²⁾ 맨 위가 대의민주주의(representative democracy)다. 피라미드처럼 아래가 튼튼해야 안정된다. 현재 한국의 상황은 최상층의 대의민주주의는 비대하고, 두 번째 층은 위태로울 만큼 가늘고, 셋째 층과 넷째 층은 급속히 성장했지만 아직 취약한 형국이다. 물론 이는 상대적이다. 이 시점에서 중요한

2) 심의의 영어 표현은 deliberation인데, 이 용어의 번역은 그동안 심의, 熟議, 토의 등으로 이루어져 왔다. 여기서 심의를 택한 이유는, 이를 법적으로 제도화하여야 한다는 취지 때문인데, 기왕의 우리 법 용어에서 그에 준하는 말은 심의이다.

것은 현상의 문제 흐름의 大局에 대한 정확한 판단이다. 한국의 현 상태는 민주주의가 갑자기 많아져서 갈등이 격화되고 있는 것이 아니라, 오히려 아직 부족해서 그러하다 (김상준 2004, 2005).



관건은 심의민주주의의 층의 강화에 있다. 이 부분의 취약이 전체 틀을 흔드는 약한 고리가 되고 있다. 심의(deliberation)의 핵심은 자기이해(self-interest)를 넘어서 합의에 도달하는 데 있다. 원래 심의는 오랜 민주적 전통, 정치문화, 시민적 덕성(civic virtue)에 근거한다고 말한다. 이제 그 덕성을 백년대계(교육)로 기르자는 이야기가 많다. 좋은 말이지만, 여기에 그친다면, 이는 제도와 관습의 관계의 일면만을 본 것이다. 관습에서 제도가 자라지만, 제도 운영을 통해 관습이 자라는 것도 엄연한 사실이다. 최근 20-30년의 경험은 한국에 참여문화, 참여전통, 참여관습이 없거나 적다고 말하기 어렵게 한다. 이제 제도화할 때다.

어떻게 제도화할 것인가? 여러 방안이 존재할 수 있겠다(최근 많은 아이디어들이 제기되고 있으며, 일정한 정책적 실험의 결과들도 평가되고 있다). 여기서는 헌법에 주요 공공의제에 대한 시민심의권 條 그리고(또는) 시민심의기구(가칭 ‘시민의회’) 項을 추가하는 것을 제안한다. (예컨대, “모든 국민은 국가안위와 국민생활에 중대한 영향을 미치는 국가정책과 공공의제에 대해 심의할 권리를 갖는다.” “시민심의기구는 국가안위와 국민생활에 중대한 영향을 미치는 국가정책과 공공의제를 심의한다. 그 구성과 절차는 법률로 정한다.”)

이 제안은 얽힌 문제를 풀어갈 실마리다. 이 제안의 취지가 넓게 확산된다면 거버넌스 전반의 탄력성을 제고할 여러 입법 장치들 역시 연쇄적으로 고려될 수 있을 것이다.

그렇다면 시민심의기구의 구체적 상은 무엇인가? 먼저 유사한 사례를 들어 본다.

덴마크의 의회 산하에 설치되어 있는 덴마크 기술위원회(Danish Board of Technology)가

1980년대 후반부터 1993년에 걸쳐 덴마크의 환경정책, 주거정책의 기초를 합의 결정한 사례를 들 수 있다. 덴마크 정부형태는 의원내각제로서 의회 산하에 설치된 이 위원회는 한국으로 치면 청와대, 총리실, 국회에 공히 귀속되어 있는 중요한 공적 기관이라 할 수 있다. 이 위원회는 1992년의 리우회의를 준비하는 과정에서 ‘지속가능한 주택과 미래의 삶’을 주제로 하는 프로젝트를 기획했다. 기술위원회는 지방과 중앙의 다양한 차원에서 시민, 정부, 기업, 과학기술 전문가들간의 합의회의(consensus conference)와 시나리오 워크숍(senario workshop)을 반복적이고 지속적으로 개최하였다. 합의회의의 진행은 (1)조정위원회(steering committee) 구성 (2)시민패널 선발 (3)예비 모임 진행 (4)본회의 개최의 순으로 진행된다. 이 과정 전반은 언론에 상세하게 보도된다. 먼저 기술위원회에 위임되는 큰 의제가 의회에서 논의되고, 조정위원회의 의제 조정 및 기타 작업 언론에 보도되며, 시민패널도 언론의 광고를 통한 지원자를 통해 공정하게 이루어진다. 이후 예비 모임과 본회의의 결과에 대해서는 더욱 상세한 보도가 이루어진다. 티비는 매 회의를 실황으로 중계한다. 시나리오 워크숍이란 “미래를 예견할 수 없는 상황에서 미래를 예견하고 그에 기반한 공동의 행동을 조직”하는 합의회의의 일종이다(김두환 2003:81). 해당 분야의 전문가들이 예상 상황을 다수로 설정하고, 공정하게 구성된 시민패널에서 이 시나리오를 심의한다. 이러한 방식은 시민사회에 자발적 결사체가 충분히 잘 발달되어 있는 조건 위에서, 정부-시장-시민사회의 참여적, 심의적 합의에 대한 사회적 요구가 높을 때, 즉 사회의 시스템적 성찰성이 높을 때 가능하다. (김상준 2004:46-47)

이 제도의 틀 자체가 이해당사자들이 합의를 향한 (아울러 선호변경을 통한) 공공선택³⁾이 이루어질 수 있도록 설계되었다. 민주주의의 이론과 관련해서 말하면, 이 제도는 기왕의 대의민주주의를 참여적-결사체적-심의적 민주주의로 보완·강화한 것이다. 이러한 합의체는 그 구성이 선거가 아닌 자발적 등록과 추천(일정한 자격요건과 무작위 추출)에 의해 이루어진다는 점에서 고대 희랍 추천제의 민주적 취지를 되살린 것이기도 하다. 대의민주주의란 시민적 자발적 결사체들이 매우 많고 활동이 활발하며, 공정한 토론과 합의를 존중하는 정치문화가 시민들 속에 넓고 깊게 자리 잡고 있을 때 잘 작동할 수 있다.

이러한 형태의 기구에 적절한 헌법적 지위를 부여하자는 것이다. 시민심의기구(시민의회)는 사안에 따라 적법한 절차에 따라 소집되는데, 시민심의의원은 위 사례처럼 自願집단에서 임의추출(random sampling) 선발한다.⁴⁾ 시민심의기구는 대의제의 보완이

3) 이는 공공선택이론(public choice theory)에서 말하는 공공선택과 다르다. 필자는 공공선택이론이 기반하고 있는 합리적 선택이론의 한계를 지적해 왔다. 롤스가 후기 저작에서 도입했던 합당한 것(the reasonable)과 합리적인 것(the rational)의 구분과 결합의 차원에서 공공성 문제에 접근하는 것이 타당하다고 본다.

지, 대체가 아니다.

주요 공공의제에 대한 심의권은 기본권 중 정치적 기본권, 참정권의 일환이다. 현재 각종 행정절차법에 명시된 공청회 등은 이런 권리를 표현하고 있다고 할 수 있다. 그러나 현행 공청회 등은 심의의 조건을 전혀 충족시켜주지 못하고 있다.

현존하는 헌법의 예에서는 스위스 헌법의 국민발의제가 여기서 제안하는 공공정책에 대한 심의권과 가장 유사한 취지를 가지고 있다. 이 제도는 참고할 만한 우수한 제도이지만, 국가 및 주(canton)의 규모가 우리와 다르다는 점, 심의과정에 대한 제도적 장치에 보완할 여지가 있다는 점 등을 고려해야 할 것으로 보인다. 스위스 국민발의제는 국민발의와 국민투표를 결합시키고 있는데, 여기서 제안하는 시민의회는 스위스 국민발의제의 긍정적 취지를 살리면서, 그 방식의 예상되는 단점이나 악용 가능성을 예방할 수 있다.

구체적인 법률적 성문화는 아주 세심한 검토를 요한다. 최근 Leib의 제안은 검토할 만한 것인데(Leib 2004), 우리의 경우 한국적 맥락을 충분히 고려해야 할 것이다. 그는 제4부의 개념(the fourth branch of government)을 제안하고 있는데, 과연 이러한 용어가 적절한 것인지는 의문이다. 시민심의의원은 상임직이 아니고(사안에 따라 구성된다), 그 성격에 있어 입법부와 유사한 역할을 한다. 단원제인 우리 헌법 구조에서는 시민의회를 통해 일종의 양원제로 가는 것이 아니겠는가 생각한다. 시민의회가 전국뿐만 아니라 주요 행정단위(도, 시, 군)에도 설치될 것이라고 생각한다면, 해당 단위의 기존 지방의회 역시 양원제적 체제로 될 것이다. 그렇다면 시민의회의 지위는 전국 및 지방 차원의 입법기능을 보완하는 제2입법부의 역할을 한다고 볼 수 있다.

2.

冒頭에서 언급했던, 냉전 이후 표준화되고 있는 자유민주주의 (또는 입헌 민주주의) 체제의 핵심은 그것이 기본권의 체계라고 하는 점에 있다. 따라서 이 글의 제안을 헌법이론적 차원에서 검토할 때 핵심적인 점은 시민심의권과 다른 기본권간의 양형문제라고 생각된다. 여기서는 롤스의 논의에 준하여 검토할 것이다. 그의 입장은 입헌 민

4) 원리상 그렇다는 것이다. 실제 법안에서는 자원집단의 가능한 편향성을 고려해야 할 것이다. 강력한 이익집단이 해당 의제에 대해 대규모 자원그룹을 조직할 가능성이 존재한다. 이에 대한 면밀한 필터장치를 구상해야겠지만, 근본적 대책 마련은 쉽지 않을 것이다. 따라서 현실적으로는 절반은 자원집단에서의 임의추출, 그리고 절반은 유권자 전체에서 임의추출하는 식의 방법이 채택될 것이다.

주주의 원리에 관해서 현 시점에서 가장 널리 그 타당성을 인정받고 있는 입장으로 생각하기 때문이다.

롤스의 정의론에 비추어 여기서 제안하는 주요 공공의제에 대한 시민심의권은 정의의 제1원칙인 평등한 자유의 원칙에서 포괄되는 기본권에 속한다. 즉 헌법적 판단에서 모름지기 가장 으뜸에 두어야 할 원칙에 속한다. 헌법 이론상 기본권에 대한 몇 가지 분류기준이 있는데, 시민심의권은 정치적 기본권 또는 참정권 이름으로 분류되는 기본권과 어느 정도 중복된다고 말할 수 있다(현행 우리 헌법에서 참정권은 선거권, 공무담임권, 국민표결권을 말한다). 시민심의권과 시민의회는 기왕의 선거권, 공무담임권, 국민표결권으로는 포괄할 수 없는 새로운 권리와 제도의 영역에 속한다(이 기본권들의 확장이다). 시민의회의 의원직은 한시적이거나 공무일 것이고, 시민의회에서의 심의 결정은 국민표결권의 행사가 된다. 그러나 기 헌법에서 지칭하는 공무담임, 국민표결과는 다른 내용을 담고 있다.

이러한 범주에 있는 시민심의권의 헌법적 지위에 대해 우리가 롤스의 논거를 빌려 생각해 볼 수 있도록 하는 대목은 주로 『정의론』 36-37절로 보인다. 여기서 롤스는 정치적 정의 (평등한 자유)와 참여의 원칙에 관해 논의하고 있다. 이제 문맥을 좀 상세히 따라가 본다. 롤스는 ‘헌법에 의해 규정된 정치적 절차에 적용될 경우 평등한 자유의 원칙은 평등한 참여의 원칙’ 이라고 한다. 그리고 그러한 (평등한) 자유의 제한은 더 큰 자유의 보장을 위해서만 가능하다고 하면서, ‘평등한 정치적 자유의 한계에 있어서 중요한 변경은 헌법이 다수결에 따르는 정도에 따라 달라진다’ 고 하였다. 그래서 ‘헌법이 어떤 일정한 유형의 결정 기준으로서 보다 큰 다수를 요구함으로써, 혹은 입법부 등의 권한을 제한하는 권리조항을 들으로써 다수자의 활동 범위나 권한을 제한할 경우에는 언제나 평등한 정치적 자유가 보다 협소한 것이 된다’ 고 한다. 그러한 헌법적 제도의 예(즉 ‘참여의 원칙의 범위를 제한하는 것’ 의 예로써)로써 그는 ‘양원제, 견제와 균형이 혼합된 권력분립, 사법검열을 갖춘 기본권의 章典 (bicameral legislature, separation of powers mixed with checks and balances, a bill of rights with judicial review[국역서의 번역이 정확치 않아 영문 추가함])’ 등을 들고 있다. 그리고 그러한 제한이 전체로서의 평등한 자유(equal liberties), 즉 더 큰 자유 일반의 보장에 기여할 수 있다고 본다. (1)

동시에 그는 평등한 정치적 자유의 공정한 가치(fair values of equal political liberties)가 모든 사람에게 보장되기 위한 어떤 보완조치가 필요함을 인식하고 있다. 그가 묘사하는 (대의적) 입헌정부가 갖는 한계의 핵심은 바로 이 ‘정치적 자유의 공정한 가치를 보장하는 데 실패해 왔다’ 는 데 있다. 이러한 문제의 현황에 날카로운

묘사를 스스로 전개하기도 한다. 그러나 롤스는 ‘이러한 문제들은 정치 사회학에 속하는 것’ 이라면서 자신의 논의는 정의론이지 정치체제론이 아니라고 하여 이 문제를 덮어 둔다. (II)

전반적으로 이 부분의 롤스의 논의는 미진하고 불명료한 부분이 있다는 느낌이다. 다른 부분에서 보이는 명료함과 자신감이 덜하다. 이는 그가 현존 대의 정부제도(와 사상)의 역사적 지평(17-20세기의 구미사회) 안에서 사고하고 있다는 한계를 뚜렷하게 보여주는 대목이기도 하다(물론 그 현상에 대한 그의 문제의식은 날카롭다. 그러나 그러한 문제의 현상을 극복할 수 있게 하는 대안적 모색은 미약하다).

여기서 제안하는 공공정책에 대한 시민심의권과 기구란, (I)부분의 논의의 취지를 기본적으로 인정하면서 (II)부분의 문제의식을 해결하는 제도적 방안을 모색하는 것의 일환이라고 볼 수 있다. 시민의회는 입법부 등의 권한의 일정한 제한이면서 동시에 그 결정에서 상당히 큰 다수를 요구하는(원리상으로는 만장일치, 전원합의이지만 실제 성문화에서는 초다수 super majority가 될 것이다) 제도다. 즉 현상적으로 국민의 국정참여의 확장이지만, 근본적으로는 국민의 평등한 자유권 전체의 확장을 위해 ‘참여의 원칙의 범위’ 를 일정하게 제한하는 측면 역시 가지고 있다. 입법부 등 기왕의 참여적 기구의 권한을 일정하게 분점·제약하고 그 결과 권한간의 분립과 상호 견제, 상호 경쟁이 발생할 것이며(separation of power with checks and balances) 또 매우 높은 수준의 다수의 결정(super majority)을 요구함으로써 단순 다수결주의에도 제약을 가하고 있기 때문이다. 또한 국민전체에 대비해 보면 매우 소수의 심의위원을 임의추출하여 심의하게 함으로써 모든 국민이 직접적으로 입법자가 된다고 하는 직접민주주의 원리에도 일정한 제약을 가하고 있다.

달리 요약하면, 시민의회란 단순히 국민참여 理想의 최대화, 다시 말하면, 참여 자체의 최대화를 목표로 하는 것이 아니다. 이 제안이 상정하고 있는 理想이 있다면, 그것은 평등한 자유(liberties)의 가능한 최대화에 대한 지향이다. 이는 롤스가 말하는 정의의 제1원칙에 완전히 부합한다.

3.

끝으로 예상되는 반대 논거 중 가장 중요하다고 생각되는 두 가지를 검토해 본다. 첫째는 다른 헌법기관(특히 입법부)과의 권한 충돌 문제다. 둘째는 임의추출로 구성된 시민의회의 정당성(구체적으로 인적 자질과 결정 내용의 질에 대한)에 대한 의문이다.

먼저 입법부와 시민의회는 공존할 수 있다. 앞서 예시한 덴마크 기술위원회의 경우, 의회가 그러한 심의회의의 필요를 절감하고 주도적으로 이 제도를 디자인했다는 사실은 시사적이다. 정당체제에 기반한 현 의회제도가 효과적이고 올바르게 다루기 어려운 미묘한 사안들이 증가하고 있다. 시민의회에 관한 법률은 국회 역시 시민의회에 법안을 상정할 수 있도록 할 것이며, 국회는 이러한 장치를 오히려 적극적으로 활용할 수 있다. 반대로 시민의회의 결정은 국회와 대통령에 의해 거부권이 행사될 수 있다(국회의 동의와 대통령의 제의요청 없음에 의해 시행된다). 사법부는 위헌심판할 수 있다. 시민의회는 국회뿐 아니라 정부와 사법부의 과중한 부담을 덜어 줄 수 있다. 아울러 시민의회는 국회와 정부의 입법기능에 생산적인 자극을 줄 것이다.

다음, 임의추출 문제다. 먼저 임의추출 즉 추천 방식은 롤스가 말하는 정치적 자유의 공정한 가치의 취지에 부합한다. 민주주의의 잊혀진 핵심이다. 롤스 자신은 추천의 문제에 대해 전혀 논의하지 않고 있는데, 이 역시 그가 위치한 역사적 사고 지평의 한계를 보여주는 대목이다.

끝으로 임의추출과 관련한 주체와 결정의 질의 문제다. 일정한 정치적 불평등이 보다 작은 자유를 가진 사람들에게 이익이 될 수 있다는 논거는 롤스도 검토한 바 있다. 롤스는 이를 밀(J. S. Mill)의 paternalism을 빌어 논의하고 있다. 요즈음 항간에서 종종 운위되는 소위 populism의 위험요소에 대한 최선의 논거일 것이다. 충분한 자격을 갖추지 못한 다중은, 그 스스로의 (궁극적) 이해에 반하는 결정에 휩쓸리기 쉽다는 것이다. 이는 첫째, 윤리적 판단력(선관과 정의관) 소지의 인간보편성에 대한 도덕철학의 공유된 이해, 둘째, 잘 고안된 시민의회의 심의장치로 대응할 수 있는 문제다. 아울러 고도현대성이 작동하는 후기(탈)산업사회의 특징을 비추어 볼 때 기왕의 populism에 대한 우려의 논거(전체주의 비판)는 이미 낡은 것임을 부가하고 싶다. 이제는 시민사회의 활력을 충분히 담아 낼 수 있는 새로운 시스템이 필요한 때다 (김상준 2004).

참조

김상준. 2004. “성찰적 합의체제와 국가-시장-시민사회 관계의 재구성”, 『NGO연구』 2권2호.
 김상준. 2005. “대의제 보완할 심의민주주의 강화를”, 『시민의 신문』 2005.6.20일자.
 Leib, Ethan. 2004. Deliberative Democracy in America A Proposal for a Popular

branch of government. Pennsylvania Park: The Pennsylvania State University Press.
Rawls, John. 1999. A Theory of Justice (revised edition). Cambridge: Belknap Press of
Harvard University Press. 『정의론』, 황경식 역.

정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색 - 토의민주주의론의 관점에서 -

오연철 (한양대 제3섹터연구소 교수, 정치학)

오늘날 우리가 '대의 민주주의' 라고 부르는 정부 형태는
애초에는 민주주의의 한 형태 혹은 인민에 의한 정부로 간주되지 않았던,
영국, 미국, 프랑스 혁명의 결과로 만들어진 제도에 그 기원을 두고 있다
- 버나드 마닝

대의제의 위기는 제도적 상상력의 위기 때문이다 - William Scheuerman

1. 잊혀진 국민주권

대통령이 선거공약으로 국민들 앞에 약속했고 국회가 다수의 의결로 인준하여 그
정치적·입법적 정당성이 인정된 수도이전을 위한 법률을, 헌법재판소가 '관습헌법'
에 위배된다는 논리로 위헌 판결했다. 이 사건은 현재의 대의민주주의 제도에 담겨 있
는 정치적 대표체계의 정당성에 근본적인 의문을 제기한다. 헌법재판소가 자신의 존립
근거가 되는 성문헌법에 위배되는 관습헌법이라는 논거를 제기한 것도 이론적·실천적
문제를 내포하고 있지만, 근본적으로 국민에게 직접적으로 정치적·법적 책임을 지지
않는 헌법재판소가 국민이 직접 선출한 대통령과 의회가 입안한 법률의 정당성을 판
결하는 제도에 근본적인 정치적 대표성과 정당성의 문제가 내재하고 있다.

대의민주주의 체제에서는 권력분립 원칙에 의해 사법부가 국가기구의 한 축으로써
입법부·행정부와 견제한다. 그 결과 민주적 대표성을 지닌 입법부·행정부의 정치적
행위를 민주적 대표성이 상대적으로 낮은 사법부가 심판하게 된다. 서구에서도 낙태, 동
성애, 차별철폐조치(affirmative action), 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 중요
한 도덕적 질문과 결정에 개입할 수 있는 기회와 책임성을 박탈당했으며, 시민덕성이

갖추어야 할 책임성과 자기통제를 혼란할 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.⁵⁾

나아가 국민주권 이념에 비추어 볼 때 대의민주주의 제도 자체가 정치적 대표성에 있어 더 큰 문제를 안고 있다. 민주주의 이념의 근간은 국민주권 원리와 법치주의지만, 현대의 대의민주주의에서는 국민주권의 원리가 사문화되고 오직 절차적 적법성을 정당성의 근거로 간주하는 기능적 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 참여하게 된다. 그리고 국민주권 이념은 몇 년에 한번씩 치러지는 선거에서만 형식적으로 확인된다.

이와 같은 국민주권 이념의 실종은 우연한 결과가 아니다. 근대적 대의정치의 실제적 창안자들은 국민이 정치에 직접적으로 참여하는 민주주의를 두려워하고 있었다. 이들은 대의정치체도가 매력적으로 보이도록 민주주의라는 이름을 붙인 것일 뿐이었다. 그 고안물은 “애초에는 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.”⁶⁾

“처음에 이들은 왕위 권위를 인정하지 않고 그 자리에 자신들의 권위를 내세우려 했다. 그런 한편으로 이 권위가 자신들이 지닌 부의 당연한 결과로서 자연히 자신들에게 돌아오리라는 사실을 확신한 그들은 개인적 정당성에 맞서 스스로 보기에도 낯설었지만 국민주권의 집단적 정당성을 주장했다. 그러나 그들로서는 국민주권을 인정하는 것보다 더 불쾌한 일은 없었다.” (기 에르메 1998, 39-40)

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. 즉 선거에 투표하거나 입후보할 권리를 박탈하였다. (기 에르메

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

6) 기 에르메, 임미경 역, 『민주주의로 가는 길』, 한울 1998, 21쪽.

1998, 40) “제한선거란 당시 자유주의자들에게는 양심에 거리낄 만한 일이 아니었다. 그들은 인민을 어린애쯤으로 여기고 있었던 것이다.” (기 에르메 1998, 41-2) 이들은 19세기 동안 영국, 프랑스, 미국에서 보통선거의 유권자수를 지속적으로 축소시켰다.

토크빌은 국민주권 이념을 대하는 대의민주주의의 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.”⁷⁾ 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. 따라서 전세계적으로 시민참여가 활성화되는 최근에 흐름에 대하여 대중의 광범위한 정치참여가 내재하는 위험을 강조하는 반응⁸⁾을 보이는 것은 지금까지의 경험에 비추어 볼 때 오히려 자연스러운 현상이다. “정치공동체를 본질적 선(intrinsic good)이 아니라 도구적 선으로 간주하는 자유주의자들이 참여를 경멸할 것이라는 점은 놀랄 일이 아니다.” (바아버 1992, 31)

이제 ‘국민주권’의 원리는 교과서에서나 찾아 볼 수 있는 역사적 유물이 되었고, 실제로는 정치인·언론인·선거전문가 등이 선거와 여론 조작을 통해 의제를 설정하고 그에 대한 결정을 내리는 전문가주권이 대의민주주의를 채택한 거의 모든 국가에서 관철되고 있다.

II. 대의민주주의 제도의 비민주적 성격

1. 대의민주주의 정치과정의 불평등성

“오늘날 정치라는 무대를 지배하고 있는 사람들은 그 사회의 진정한 반영이 아니다. 정치가와 언론 종사자들은 다른 사람과 구분되는, 긍정적으로 평가되는 특성을 가진 하나의 엘리트 집단을 구성하고 있다 ... 대의 정부는 지금도 여전히 그것이 처음 설립되었을 때의 방식, 즉 사회적 신분이나 생활방식, 그리고 교육에 따라 시민들과는

7) 토크빌, 『미국의 민주주의』(불어판), 145 (기 에르메 1998, 39에서 재인용)

8) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*(Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1970), p.1.

구분되는 소위 엘리트의 통치로 남아 있다. 오늘날 우리가 목격하고 있는 현실은 단지 '새로운 엘리트의 부상과 다른 엘리트의 퇴조' 일 뿐이다." (마넝 2004, 281)

대의민주주의 제도는 정치행위의 정당성보다는 엘리트 중심의 효율성과 권력간의 견제를 일차적 목표로 삼고 있기 때문에, 국민이 아닌 대리인들에 의한 정치를 선호한다. 그 결과 정치는 이익집단을 중심으로 운영된다. 대의민주주의 운영원리를 규명하는 이론인 정당 중심 정치(슈페터), 다원주의, 신다원주의, 조합주의, 결사체민주주의 등은 모두 다 대리인들에 의한 정치를 표방한다는 공통점을 지닌다. 이와 같은 '간접적이고 선호집합적 민주주의(indirectly aggregative democracy)' (임혁백 2000, 158)에서 개인이 직접 정치영역에 참여할 여지는 거의 없다. 관료화가 진전되고 제도가 경직화될수록 일반인이 대의기구에 직접적으로 자신의 의사를 전달하는 일이 불가능해지기 때문이다. 그 결과 국민의 정치적 효능감이 떨어지게 되어 투표율이 낮아지고, 낮은 투표율은 선출된 대리인의 정치적 정당성을 약화시킨다.

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" (마넝 2004, 96)고 말했다. 루소도 추첨과 민주정을 선거와 귀족정을 연결시킨다. "귀족정에서는 통치자가 통치자를 선택하고, 정부는 정부 자체에 의해서 유지된다. 바로 여기에서는 투표가 적절할 것이다." [『사회계약론』 4권 3장] (마넝 2004, 103에서 재인용)

아리스토텔레스, 몽테스키외, 루소, 헤링턴은 각각의 입장과 방법을 통해, 선거는 본질적으로 귀족적인 반면 추첨은 탁월한 민주적 선발 절차라는 동일한 명제를 주창하였다. 그들은 귀족주의적 결과가 선거가 사용되는 환경과 조건에서 파생된 것이 아니라, 선거 그 자체의 속성에 기인한 것이라고 믿었다. 이처럼 선거를 불평등적이고 귀족주의적으로 만드는 요인은 크게 네 가지가 있다. (마넝 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. 공직 입후보에는 아무런 제약이 없지만, 공직 분배 절차가 후보자에게 불평등할 수 있다. 직위의 분배는 어떤 특정인에 대해 주권 국민이 가지는 선호에 따라 이루어진다. 그러므로 자유 선거에서는 편파적으로 후보자를 평가할 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. (마넝 2004, 172-173)

둘째, 선택의 상황에서 요구되는 후보의 탁월성 — "후보는 자신이 원하는 강령을 제안할 수 있다. 하지만 그들은 자신이 가진 개성의 특징에 의해 영향 받는다. 어떠한 정책적 입장은 대부분의 투표자들이 선호하는 것일 수 있으며, 따라서 선거에서 승리하고자 하는 후보가 이를 채택할 수 있다. 그러나 그러한 입장을 취한 모든 사람이 똑같이 당선되는 것은 아니다. 실제로 선거는 전적으로 사람들 사이에서의 선택이다." (마넝 2004, 179)

셋째, 주의를 끄는데 있어서 두드러짐이 가져다주는 이점들 — "투표자는 자신의 모든 동료 시민을 하나씩 상세히 비교하지 않는다. 대신 그들은 전반적인 인식에 기초하여 행동하며, 여타의 사람들보다 두드러진 이미지를 가지고 있는 개인에게 관심을 갖게 된다." (마넝 2004, 181)

넷째, 정보 선전 비용 — "후보들은 자신의 선거 비용을 충당하기 위해 가난한 사람보다는 부유한 사람에게 호소하려는 경향이 더 강하다. 그리고 일단 당선되면, 후보는 자신의 선거에 재정적으로 도움을 준 사람들의 이익에 특별한 관심을 기울일 것이라고 가정하는 것은 타당하다." (마넝 2004, 182-3)

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 성격에 의해 정당화되는 귀족주의적 정치질서를 낳게 된다. 그러나 아이러니하게도 선거제도를 도입했던 최초의 문제의식 즉 탁월한 사람을 선출한다는 목적은 달성하지 못하고 있다. '일반적으로 선거원칙은 진정 정치적으로 탁월한 사람이 선출되는 것을 보장하지 않는다. 그리고 선거 방법의 속성상 어느 것도 엘리트 선출을 보장해 주지 않는다.' (마넝 2004, 184-5) 선거에서는 많은 경우에 이러저러한 이유로 유명해진 사람들이 선출된다.

국민이 직접적으로 정치적 책임을 물을 수 있는 선거 과정이 진정한 토의를 반영하지 못한다. 선거 과정에서 진정한 인민의 의지가 표출되는 경우는 드물고, 선거 전문가의 기획능력에 의해 이슈가 생산된다. 또한 정치과정에서 시민들의 직접적 참여가 보장되지 않기 때문에, 많은 정치적 의제들이 강력한 이익집단에 포섭된 정당 지도자들에 의해 정략적으로 결정된다. 그 결과 대의제의 영원한 숙제인 대리인이 국민의 이익보다 사적 이익을 우선시하는 당사자-대리인의 딜레마가 반복된다.

이처럼 현대 대의민주주의에서는 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 공적 장을 지

배함으로써 선거 과정과 그에 참여하여 주도적 역할을 하는 사람들에게서 사회의 전형적인 반영을 발견하기 어렵다. “정부와 사회, 대표와 대표되는 사람 사이의 격차는 넓어지고” (마넝 2004, 239) 그만큼 지배자와 피지배자가 행사하는 정치권력의 불평등은 확대되고 있다.

선거가 반복적으로 치루어지고 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.” (마넝 2004, 221)

2. 대의민주주의 이론의 비민주성

대의민주주의 주창자들은 이론적으로 몇가지 가정을 전제하였다. 그것은

첫째, 규모가 큰 국민국가에서 직접 민주주의를 실천하는 것은 현실적으로 불가능하다.

둘째, 대중들의 정치적 능력이 의심스러울 뿐만 아니라, 대중들은 정치에 무관심하다. 또한 대중들은 참여 비용 때문에 비참여를 선택할 것이다. 그러므로 대중은 엘리트층을 선출하는 역할에 만족해야 하며, 정치는 전문가가 전담하는 정치적 노동분업이 타당하다. 전문적 지식을 갖추고 그에 걸맞은 훈련을 받은 사람들이 정치를 담당하는 제도가 더 좋다.

셋째, 대중의 분별력 없는 판단이 다수독재를 제도화하고 소수를 억압할 것이다.

위의 가정들을 검토해보자. 첫째, 국민국가에서는 직접민주주의가 불가능한가? 18세기에는 규모가 큰 국가에서 대의제가 제 기능을 발휘할 수 없다는 것이 일반적인 믿음이었다. 예를 들어 헨리(Patrick Henry)는 “독재를 하지 않고서는 한 정부가 이처럼 광대한 지역을 통치할 수 없다”고 했고 아담스(John Adams)와 해밀턴(Alexander Hamilton) 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.⁹⁾

역사적으로 아테네 민주주의와 루소의 공화국은 모두 도시국가를 기반으로 하고 있었고, 근대 국민국가 형성기의 대의민주주의론자들은 규모가 커진 국민국가의 현실적

9) 제임스 피시킨, 김원용 역, 『민주주의와 공본조사』, 이화여대출판부, 2003, 53쪽.

한계를 내세워 대의제를 정당화했다. 마르크스처럼 대의제를 근본적으로 비판했던 사람도 국민국가 단위의 직접민주주의를 구상하지는 못했다. 꼬핀 단위의 직접 민주주의를 구상하고 꼬핀에서 선출된 대표들에 대한 강제위임을 통해 대중에 의한 직접 정치를 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 방법이 없었기 때문이었고, 지금도 많은 사람들이 그러한 관점을 유지하고 있다.¹⁰⁾ 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. 정치가 전문성과 안정성을 확보하기 위해서는 엘리트에 의한 지배가 합리적이라고 주장한다. 이와 같은 맥락에서 매디슨은 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.”¹¹⁾ 또한 의회의 토론을 통해 일반인들의 열정에 의한 감성적 판단보다 우월한 합리적 판단이 도출될 수 있음을 내세운다.

매디슨은 대의제를 광대한 국가에서 기술적인 필요에 의해 만들어진 것이 아니라, 고대 민주정보다 우수한 정치체제로 생각했다. 대의 정부에서는 “선출된 시민 집단이라는 매개를 거치면서 대중의 견해가 정제되고 확대되는 효과를 가진다. 선출된 집단의 현명함은 나라의 진정한 이익을 가장 잘 분별할 수 있을 것이며, 그들의 애국심과

10) 로베르트 보비오 “대의제 민주주의와 민주주의의 확장” 한국정치연구회 사상분과 편, 『현대민주주의론 II』 창작과 비평사, 1992, 86.

11) 알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이, 『페더럴리스트 페이퍼』, 한울 1995, 66.

정의에 대한 사랑은 일시적이고 부분적인 이해관계 때문에 진정한 이익을 희생시키지 않을 것이다”(『페더럴리스트 페이퍼』 10장)라고 생각한다.

시에예스는 대의정이 우월한 이유를 덜 편파적이고 덜 격한 결정을 내놓는다는 사실 때문이 아니라, 개개인이 경제적 생산과 교환에 압도된 근대 상업사회의 조건에 가장 적합한 정부 형태이기 때문이라고 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. (마넝 2004, 15) 이처럼 매디슨과 시에예스는 대의정부의 정당성을 근대국가의 물리적 크기에 의존하여 말하지 않았다.

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 직접민주주의 보다는 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 선거과정은 정당 중심으로 이루어짐으로써 입후보자들은 1차적으로 정당 간부와 지도자에 의해 스크린된다. 나아가 선거유세 과정에서 다양한 편견에 의해 2차적으로 걸러지며, 당선 된 후 의회에 등원해도 이미 고정된 당헌과 당론에 의해 의원은 단지 거수기로 전락하게 된다. 여기에 한국과 같이 정당이 정책 개발보다 선거전략에 몰두하는 경우에는 그 구성원들의 전문성을 기대하기가 더욱 어렵다.

또한 의회에서의 토론이 대중들의 ‘즉흥적인’ 판단보다 우월하다는 주장은 의회에서 합리적인 ‘토론’이 이루어질 때에만 정당화된다. 그러나 현대의 의회는 의원들 간의 토론보다는 정당 지도부간의 타협과 거래에 의해 운영되고 있다. “정당 민주주의는 민중 정부의 간접적 형태가 아니다. 의회 정치의 원형에서, 판단과 정책 결정의 자유를 누리는 사람은 바로 개별 대표다.” (마넝 2004, 261) 의회의 본회의는 더 이상

토의적 토론의 광장이 아니며, 엄격한 투표규율이 각 진영을 지배한다. 결국 의회 내의 투표 방향은 사실상 모든 안전에 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.” (마넝 2004, 279-280) 자유로운 토론의 전당으로서의 의회는 이미 사라지고 없다.

이처럼 의회내의 토론이 제도적으로 봉쇄되고 있는 상황에서는, 시민들이 직접 참여하는 결정하는 토의민주주의가 대의민주주의보다 더 나은 민주주의를 꽃피울 수 있을 것이다.

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 비판속에는 대중의 정치참여에 대한 깊은 불신이 숨겨져 있다. “밀, 토크빌, 오르테가(Ortega y Gasset), 리프만(Walter Lippmann) 등은 자유에 대한 관심 때문에 민주주의를 지향하지만, 참여에 대한 불신 때문에 최소규모의 정부를 선호하는 자유주의자들이다.” (바아버 1992, 32)

이들은 권력을 엘리트들에게 분립시키고 그 권력을 제한하고 절제시킬 때에만 자유를 수호할 수 있다고 생각하며, 가장 권위적인 권력 즉 다수의 절대권력인 주권을 직접적으로 행사하는 것을 가장 위험한 것으로 간주하였다. “자유민주주의는 최소주의로부터 특별히 다수결주의를 경계하고 인민대중을 적대시하고 그들의 ‘충동적인’ 입법적 폭정을 혐오한다.” (바아버 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 기만적 선전이며 이데올로기적 슬로건일 뿐이었다. 대중독재란 없고 대중지지를 동원한 지배계급의 독재만이 있었을 뿐이다. 또한 대중독재로 명명할 수 있는 상황이 존재한다 하더라도 그것은 역으로 그러한 결과를 낳은 대의제도의 한계를 노정하는 것이며, 그러한 상황이 대중이 주권을 행사하는 상황이 곧 다수독재로 전개된다는 가정을 증명하는 것은 아니다. 또한 다수당의 지배를 정당화하는 현 대의제도가 오히려 다수독재를 고착화하고 사회적 소수에게 현재적·잠재적 불이익을 강요한다.

매디슨은 대의민주주의의 장점을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 공화국은 대표자들을 선출하여 그들을 통해 이슈들을 검토함으로써 일반 국민의 견해를 걸러내고 확장시킬 수 있다. 따라서 대의제에서는 더욱 깊이 있는 토의가 가능하다. 둘째, 거대한 공화국에서는 일반 국민의 충동이 순식간에 고무될 수 있는 소규모 직접 민주주의 체제보다 다수 독재가 발생할 가능성이 낮다. 셋째, 정치적 평등이다. (피시킨 2003, 55) 그러나 지금까지 살펴본 바에 의하면 매디슨의 단언 중에서 다수독재가 발생할 가능성이 낮다는 점은 개연성을 갖고 있지만, 대의제가 깊이 있는 토의와 정치적 평등을 이룰 것이라는 주장은 타당성을 획득하지 못했다. 현실의 대의민주주의에서는 깊이 있는 토의가 없으며 정치적으로 불평등한 결과를 구조화하고 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(Amy Gutmann)과 톰슨(Dennis Thompson)이 중간민주주의(middle democracy)라 부르는 도덕적 충돌이 산재해 있다. (Macedo 1999, 5) 그러나 이기적 인간관에 입각한 기존의 대의민주주의 이론은 정치적인 것에 대한 도덕적 고려를 간과하였고, 그 결과 자유주의적 대의민주주의 정치 과정에는 타자에 대한 적극적인 배려나 연대의 동기가 자리잡지 못한다.

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

고립되고 이기적인 개인들이 시장에서 혈투를 벌이는 사회를 가정하는 자유주의 정치관으로는 극한 경쟁과 사회분열을 막을 수 없으며 사회통합을 유도할 방안을 찾을 수 없다. 그래서 자유주의 정치이론은 사회통합을 위한 비정치적 방안으로 관용, 사회자본, 신뢰 등을 요구한다. 그러나 이 가치들은 사회적 통합을 위한 보완적 가치일 뿐이다. 신뢰의 부족은 개인의 협소한 이해관계를 벗어나 사회전체의 이익을 고려하여 결정을 내린다는 본래적 의미의 정치적 가치를 거부한 자유주의적 대의정치 제도에서는 해결할 수 없는 종양이 되었다.¹²⁾ 대의정치는 이처럼 성숙한 시민사회를 생산할

수 없는 불임의 정치를 행하면서, 성숙한 시민사회가 존재하지 않기 때문에 대의민주주의가 위기에 처한다는 본말이 전도된 진단을 내린다.¹³⁾ 그들의 진단에는 본말이 전도되어 있다.

현대의 대의민주주의를 떠받치고 있는 선호집합적 자유주의 정치이론은 사회 속에 이러한 가치들이 결여된 이유는, 자유민주주의 정치 행태의 실패에 의해 필연적으로 유발되는 사회분열의 결과라는 점을 인정하지 않는다. 자유주의 이론은 정치과정에서 시민들이 그러한 상호성을 직접 경험하도록 유도하지 않으며, 오히려 정치과정에 직접 참여하려는 시도들을 국가에 과도한 부담을 지우는 해로운 것으로 혹은 포퓰리즘으로 매도한다. 그렇기 때문에 건강한 정치문화를 배양하는 적극적 과정인 ‘정치과정의 직접참여’를 이론적으로 완전히 배제한다.

민주주의는 다양한 관점과 이해관심이 공존할 수 있는 성숙한 시민사회를 요구한다. 그러나 대의제는 선거과정에서 사회에 존재하는 균열을 따라 국민들을 분리하여 동원하거나 잠재적인 균열을 촉발시키기 때문에 전체적인 사회통합을 저해한다. 대의민주주의에서는 ‘대규모 조직체의 지배에 의해 개별적인 시민의 자율성이 상실되고, 대신에 통합된 과두정치 집단들간의 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.’¹⁴⁾

선거에서의 승리를 지상의 목표로 추진하는 대의정치에서는, 사회적 균열을 치유되어야 할 정치적 과제로 간주하기보다는 선거에서 활용해야 할 재료로 생각한다. “하나의 균열이 지속적인 동시에 특별히 두드러진 상황에서, 정치인들은 선거 이전에 자신이 이용할 수 있는 균열이 무엇인지를 인식하고 있다...이와 같은 상황에서 정치인이 제시하는 선택의 항목은 이미 존재하는 균열을 대체하는 것으로 나타나게 된다...정치인들은 이 가운데 어떤 하나의 분열을 실행시킬 수 있다. 따라서 선택의 항목을 만들어 내는 사람은 자신이 활용하기를 원하는 균열을 선택함에 있어 일정한 자율성을 가진다.” (마넝 2004, 270) 즉 후보는 선거과정에서 사회에 잠재하는 분할선을 제시할 주도권을 갖고 실제로 제시한다. 그러면 청중은 제시된 분할선에 반응하여 투표한다.

12) 사회학적 의미에서는 관용, 신뢰, 사회자본 등이 부차적 가치가 아닐 것이다. 필자의 의도는 정치이론 특히 정치문화론이라 할 수 있는 영역에서 위와 같은 가치가 결여된 사회에서 민주주의가 발전하지 못한다는 논리가 역설적이라는 점을 지적하려는 것이다.

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

14) 페리 앤더슨, “보비오의 자유주의적 사회주의론에 대한 비판”, 『현대민주주의론 II』, 90-91.

이러한 사회분열 결과는 사회갈등을 야기하며 그러한 구조적 결과는 개인간의 신뢰를 통해 회복될 수 없다. 정보에 바탕한 토론, 연대적 결정, 공동번영의 결정을 내리도록 유도하는 정치과정만이 정치참여와 자율성, 민주주의와 건장한 시민사회의 상관성과 결과를 공유할 수 있다. 그것이 토의민주주의의 길이다.

III. 직접민주주의와 토의민주주의

1. 단순한 직접민주주의는 대안이 아니다

대의민주주의의 불완전성 때문에 많은 국가들이 정치과정에 직접민주주의 방식을 도입하여 활용하고 있다. 국민투표, 국민발의, 국민소환 등이 대표적인 예이다. 또한 미국의 대통령 후보 지명을 위한 예비선거제도, 한국의 국민참여경선 등도 직접민주주의 방식을 도입한 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 나찌 독일과 파시스트 이태리의 경험에서 볼 때 대중의 광범위한 정치 참여가 갈등의 증대, 부적합한 분열, 환상주의를 초래할 수 있다는 주장에 동의한다.¹⁵⁾ 그러나 이들은 엘리트에 의한 대중조작을 가능하게 만드는 대의제 정치과정을 먼저 문제삼는 것이 아니라, 그 정치체제의 희생자들인 대중에게 책임을 전가한다. 그리고 대중들에 의한 정치적 간섭이 축소되는 현상을 정치적 무관심의 결과로써 정치적 위기를 야기할 수 있는 현상으로 분석하지 않고, 반대로 ‘대중들이 통치하는 사람들을 신뢰하기 때문’¹⁶⁾이라고 긍정적으로 해석한다. 또 대중들이 정치에 대해 ‘냉담하게 반응하는 것은 민주주의의 건전함을 반영하는 것’ 일 수 있다고 주장하기도 한다.¹⁷⁾ (헬드 1993, 214) 이러한 불신은 오늘날에도 크게 달라지지 않고 있다.

15) Berelson, B. 1952. Democratic theory and public opinion. Public Opinion Quarterly, 16(autumn), 313-30. Parsons, T. 1960. Voting and the equilibrium of the American political system. In E. Burdick and A.J. Brodbeck(eds.), American Voting Behaviour, pp.80-120. Glencoe: The Free Press.

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

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

이들의 주장이 근본적으로 직접민주주의에 대한 과도한 불신에서 출발하고 있지만, 다른 한편으로 이들의 우려가 완전히 근거 없는 것은 아니다. 경험적으로 파악할 때 토의 없는 직접민주주의적 투표 방식(plebiscite)은 시민들이 이미 갖고 있는 편견을 강화하고 집단화하여 의제를 통제하는 자가 의도한 결과를 낳을 수 있다. 예를들어 국민투표라는 직접민주주의적 방식이 언제나 타당한 것은 아니다. 타인과의 토론 과정 없이 혼자서 선택하는 투표행위는, 생활세계의 무수히 많은 편견과 권력관계 등을 직접적으로 반영하기도 하며 엘리트들의 조작에 의해 결과가 좌우되기도 한다. 유신헌법에 대한 국민투표에서 압도적으로 찬성표가 많았던 점을 상기해보면 명백해진다.

그 이유는 직접민주주의의 비전이 현대 민주주의에서 대중적 이데올로기로 변하고 있으며, 오히려 각종 민주주의 제도가 방송사의 반향실(echo chamber)과 같은 성격으로 변형되고 있기 때문이다. “매일 같이 폭발적으로 쏟아져 나오는 여론조사 그 자체가 ‘여론의 향배(poll-direction)’를 좌우한다. 그러한 여론조사의 결과라는 것은 대중매체 스스로 주장하던 것들이 그대로 나타난 것에 지나지 않으므로, 이를 메아리 효과 또는 반향 효과라고 지칭할 수 있다.”¹⁸⁾ 이러한 여론조사 결과는 정치 지도자나 대중매체에 의해 형성된 선호가 그대로 나타난 것에 불과하여, 민주주의에서 지도적 역할을 담당하는 여론으로서의 가치를 지니지 못한다. (피시킨 2003, 59-60)

그러므로 직접민주주의 방식에서도 투표 자체가 중요한 것이 아니라 투표 과정에서의 합당성(reasonableness)과 공적 대화(public talk)가 더 중요하다. “합당성과 공적 대화의 중심적 역할이 인정되지 않는다면 공동체적 정치는 세속적인 것으로 변할 수 있고, 또 선한 의도를 지닌 민주주의자들을 집단주의의 위협스런 실험으로 이끌어갈 수 있다.” (바아버 1992, 242) 국민발의와 국민소환도 마찬가지이다. 토의가 없다면 단순한 국민투표와 동일한 오류를 범할 것이다. 따라서 단순한 국민투표적 직접민주주의는 대안이 아니며 토의민주주의를 제도화하여 이러한 단점을 보완해야 한다.

2. 토의민주주의의 이념

지금까지 정치적으로 평등하지만 비토의적인 직접민주주의(국민투표나 예비선거)와 상대적으로 토의적이지만 정치적으로 불평등한 대의제민주주의의 단점을 분석하였다. 대의민주주의와 직접민주주의의 단점을 보완하는 동시에 국민주권 원리를 실현할 수 있는 정치체제를 토의민주주의 이념으로 구성할 수 있다. 토의민주주의는 투표와 개인

18) Giovanni Sartori, "Video Power", Government and Opposition Winter 1989, p.48.

적 선택으로부터 가능한 모든 사람들의 토론에 의한 결정 과정으로 정치의 목표를 전환할 것을 요구한다. 그러므로 토의민주주의는 이념적 측면에서는 자유민주주의를 대체하고 방법론 측면에서는 대의민주주의를 재구성하려는 시도라고 할 수 있다.

논자들에게 따라 토의민주주의의 성격은 다양하다. 허버마스는 담화윤리론과 토의정치 개념을 토대로 공론영역과 시민사회에서의 토의를 강조하고, 톨즈는 ‘공적 이성’ 개념을 토대로 헌법과 관련된 중요한 문제에 관심을 두며, 구트만/톰슨은 토의민주주의 이념을 가치일반에 확대 적용하여 일상에서의 토의를 중시한다.¹⁹⁾ 코헨은 주로 정치적 영역에서 토의의 원리 및 그 실현 방안을 탐구하고 있다.

이들의 관점은 다양하지만 기본적으로 대의민주주의의 부정적 측면들을 교정하고 시민들의 적극적 참여를 유도·보장하려는 측면을 공통적으로 내포하고 있다. 다양한 이론들 속에서 드러나는 토의민주주의의 공통된 목적은 시민문화(civic culture)를 재확장하고, 공적 토론(public discourse)을 증진시키며, 당면한 문제들에 대해 효과적인 행동을 취하는데 필요한 정치적 의지(political will)를 창출하는 것이다(Weeks 2000, 360).

학자들이 사용하는 토의민주주의 개념은 정치과정에서 특히 두 가지의 공통된 특성을 지니고 있다. 그것은 ‘민주적 특성’과 ‘토의적 특성’이다. 모든 학자들의 이론에 공통된 토의민주주의 개념은 “결정에 의해 영향 받는 모든 이들 혹은 그 대표자들이 참여하여 만드는 집합적(collective) 의사결정을 포함한다: 이것이 민주적 부분이다. 또한 합리성과 불편부당성(impartiality)의 가치를 수용하는 참여자들이 그 참여자들에게 제시되는 논증을 통해 의사결정을 내린다는 점에 모든 이들이 동의한다: 이것이 토의적 부분이다.”²⁰⁾ 따라서 토의민주주의 이념에 의하면 국가적으로 중요한 사안은 반드시 국민 전체 혹은 전국민을 대표할 수 있는 사람들이 토의 과정을 통해 합리적인 것으로 판단되는 논증을 따라 결정을 내려야 한다.

시민들의 토론에 의한 결정을 존중하는 토의민주주의와 개인들의 선호에 따른 투표의 결과에 따른 결정을 존중하는 선호집합적 대의민주주의의 차이점은, 토의민주주의가 법률의 정당성을 판단하는 기준을 ‘단순히 주어진 이익균형을 정확하게 대표하는 것에서 찾지 않고, 그 법률에 의해 영향 받는 모든 사람들의 자유롭고 공개된 토의의 조건에서만 확립될 수 있는 합리적 수용가능성에서 구한다’ (Greiff 2000, 401-2)는 점에 있다. 토의민주주의에서 “집단행동(collective action)은 공개되고 자유로운 토의과

19) 김명식, “볼즈의 공적 이성과 심의민주주의”, 『철학연구』 제65집, 262.

20) Jon Elster, *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press: Cambridge. p.8.

정에서 방어될 경우에만 정당한 것이며, 정치제도는 이러한 본질적 특성에 대한 토론(debate)이 허용되는 조건들을 창출하기 위해서 존재한다.”²¹⁾

코헨은 이러한 토의민주주의적 정치체계의 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 기반하여 결정하는 것이 아니라 시민들 간의 토론(discussion)에 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.²²⁾

지금까지 선호집합적 대의민주주의를 정당화하는 이론들은 경제학적 추론의 영향 아래 하나의 방법론적 허구 즉 개인이 일련의 일관된 선호를 가진다는 허구를 가정하였다. 이 허구적 추론은 개인들이 자신들의 선호뿐만 아니라 자신들 선택의 상대적 장점과 중요성에 대해 이미 잘 알고 있다고 추정하였다. 이에 반하여 토의민주주의론은 각 개인들이 자신들의 생각을 비판적으로 성찰하여 어떤 결과를 산출케 하는 것은 바로 실천적인 토의 과정 그 자체임을 강조한다. ‘토의에 앞서 일관된 선호의 형성이 존재할 수 없으며, 반대로 토의를 통해서만 일관된 선호가 산출될 수 있는 것이다. 다른 사람과 의견을 교환하고 토의하는 과정 속에서 개인들은 갈등을 보다 잘 인식하게 되며 선호에 일관된 질서가 있어야 한다는 생각을 갖게 된다.’ (Benhabib 1996, 71)

즉 토의민주주의적 관점은 개인의 선호가 주어진 것이 아니라 토의를 통해 변할 수 있다는 “토의의 전환 효과(transformative effects)”²³⁾를 기대한다. 이 경우에만 단순한 선호의 집합으로서의 정치와 다른 토의민주주의가 실천적으로 가능하게 된다. (Greiff 2000, 402) 그리고 토의 과정을 통해서 개인의 이익보다 사회전체의 이익을 위해 자신의 견해를 바꾼 사람들이 많다는 점을 상기해보면, 토의민주주의 이념은 현실에서 이미 실현되고 있다고 판단할 수 있다.²⁴⁾

21) Angel R. Oquendo, "Deliberative Democracy in Habermas and Nino". *Oxford Journal of Legal Studies*. Vol.22, No. 2(2002). p.192.

22) Joshua Cohen and Charles Sabel, 1998. "Directly-Deliberative Polyarchy". COST A7 seminar. p.4.

23) 토의의 전환 효과에 대한 경험적 증거는 James Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy* (New Haven: Yale University Press, 1995)를 참고할 것.

24) 그리고 이 글의 뒷부분에서 제시되고 있는 피시킨의 공론조사 사례를 참고할 것.

토의민주주의 방식에 의한 의사결정은 다른 의사결정 방식과 비교할 때 다음과 같은 장점을 갖는다.²⁵⁾ 첫째, 대리인과 전문가들의 명령과 통제와 비교할 때, 토의적 의사결정을 채용한 모델이 대리인과 전문가들이 해결하지 못한 문제들을 사회통합적 방식으로 해결하였다.²⁶⁾ 둘째, 선호집합투표와 비교할 때, 투표에 임하는 개인은 합당성, 공정성, 타인의 수용가능성을 고려하지 않고 자신의 이익에 따라 결정하므로 결과적으로 사회적 갈등을 촉발하고 당면 문제들을 해결하지도 못했다. 토의적 방식은 이러한 문제들을 사회통합적 방식으로 해결하였다. 셋째, 전략적 협상과 비교할 때, 전략적 협상에서 사용하는 수단은 위협, 영향력, 허위진술 등 비민주적 방식이 많았지만 토의적 방식은 합리적 논증을 사용하여 결정 과정에서의 민주성을 유지하고 동시에 의사결정 결과의 정당성에 대한 지지가 높았다. 따라서 기존의 의사결정 방식보다 토의민주주의적 방법이 당면 문제 해결에서 가장 민주적인 동시에 가장 효과적인 방법이었다.

3. 토의민주주의 이념의 제도화 요건

토의민주주의를 “공동체(community)의 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(broad), 참여 과정에서 적절한 정보를 제공받고(informed), 참여 방식이 토의적(deliberative)일 것을 요구한다.’ 이를 포괄성, 정보성, 토의성으로 요약할 수 있다. (Weeks 2000, 360-363) 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시민의 광범위한 참여가 필요하다. 공청회, 자문회의(boards), 위원회(commission), 태스크 포스(task force) 등 전통적인 시민참여 과정에는 적은 수의 시민들만이 참여하였고, 특히 해당 정책에 이해관계를 갖는 사람들이 주로 참여하였다. 토의민주주의는 이와 달리 다수 시민들의 광범위한 참여를 요구한다. 또한 일반 대중을

25) Archon Fung and Erik Olin Wright. "Thinking about Empowered Participatory Governance." Archon Fung and Erik Olin Wright(ed.). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso: London, New York, 2003. pp.18-19.

26) 시카고의 '주민 거버넌스 위원회', 미국의 멸종위기 생물을 위한 '서식지 보호 계획', 브라질 포르투 알레그레의 '참여예산제', 인도 웨스트 벵갈가 케라라의 '판차야트 개혁(Panchayat reforms)'이 대표적인 사례들이다. Fung & Wright(2003) 참조.

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 근거한 일관되고 안정적이어야 한다. 정보에 근거한 공적 판단은 문제의 기본적 요소와 요소들간의 상관관계를 이해하고 대안적 정책과 연관된 결과 및 교환조건들(tradeoffs)을 이해할 것을 요구한다.

셋째, 충분한 토의 기회를 제공해야 한다. 공적 판단은 토의를 요구한다. 토의를 조직하는 과정은 창조적 지성과 규범적 평가가 수반되는 구성적 활동들(structured activities)이어야 한다. 그것은 ① 시민들에게 선택지(options)를 제시하고 ② 문제의 특성과 결과들에 대한 정보를 제공하며 ③ 합리적 토론(discussion)을 촉진하고 ④ 성찰적 판단을 이끌어내야 한다.

위의 요건들은 지방 도시의 예산문제와 같은 작은 행정분야에서부터 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, 시민들간의 합리적 연대 등이 필요하다. 그리고 이러한 요건들은 토의민주주의가 실천되는 곳에서 더 빠르고 강하게 정착될 것이다.

IV. 대표체계의 토의민주주의적 재구성 방안

1. 제한위임

주권자인 국민이 국가기구와 대리인에게 위임하는 주권의 한계는 어디까지이고 방

법은 무엇인가? 주권자가 국가기구에 주권을 위임하는 방식은 포괄위임과 잔여위임으로 나누어 생각할 수 있다. 로크 이래로 자유주의적 전통에서 국민이 국가기구에 주권을 위임하는 한계는 자유, 생명, 재산이다. 즉 국가가 구성원의 자유, 생명, 재산을 부당하게 침해하지 않는 한, 권력 구성과 행사방식을 대리인들의 결정에 위임하는 포괄 위임 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. 포괄위임은 국민의 정치적 활동을 근본적으로 제한하고, 시대 변화에 적절한 정치행위를 국민들로부터 이끌어내지 못한다. 반면에 잔여위임은 그동안 다양한 방식으로 발전한 민주주의 제도적 성과를 무화시킬 수 있기 때문에 전면적으로 채택하기 어렵다. 그리고 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 직접 결정하는 권한의 범위를 확대하고, 동시에 대리인들의 의사결정 과정에 국민이 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 확대하여 대리인들에게 위임했던 권한의 일부를 직접 행사하는 것이다. 이 방법은 국가기구와 대리인들에 제한적 범위에서 주권과 권한을 위임하기 때문에 제한위임으로 명명할 수 있다.

2. 국가기구에 대한 제한위임 방안 1 — 헌법재판소 폐지

오늘날 헌법재판소 판결은 그 과정과 결과에서 전체 국민들을 정치적으로 소외시킨

다. 국민들이 결정해야 할 사안을 국민들에게 책임지지 않는 소수의 제도엘리트들, 생활세계 속에서 진정으로 육화된 지혜를 체득한 국민들이 아니라 단지 소수의 사람들이 판단하고 있다. 국가기구에 대한 제한위임의 관점에서 파악할 때 이러한 제도는 주권을 행사할 기회를 국민에게서 근원적으로 박탈하는 결과를 낳는다.

“정치는 헌법으로 물화된 형이상학이 아니다.” (바아버 1992, 205) 그러나 한국의 헌법재판소는 정치로 풀어야 할 일을 과거의 화석화된 법조문으로 물화시킨다. 그 판결은 국민에게 정치적으로 책임지지 않는 소수의 판사들이 과거의 기준으로 오늘의 가치를 재단한 결과이다. 더 나아가 ‘관습헌법’이라는 헌법조문 이외의 초월적 기준을 창조하여 과거의 울타리를 더욱 넓힌다. 몇 명의 전문가들이 제시하는 과거의 규범이 장차 태어날 세대들의 자유와 정치적 권리까지도 규제한다.

헌법재판소의 판결로 정부기구들을 견제하는 제도를 사법적 민주주의 모델이라고 이해할 수도 있다. 사법적 민주주의 모델의 제도적 성향은 입법적 기능으로서 이해될 수 있는 것을 사법판들이 종종 침해하거나 수행하긴 하지만 사법적이다. 그러나 이 모델은 “입법과정을 파괴하고 시민의 활동을 약화시키는 영향을 갖기 때문에, 또 대의제적 원칙들에 의존하고 정치적 영역(political realm)에 독립적—이 경우에 자연권, 상위법, 헌법과 같은 허울 하에 위장된—근거(independant grounds)를 끌어들이기 때문에 결함이 있다.” (바아버 1992, 220)

사법적 민주주의 모델에서는 독립적인 사법부가 판결을 통해 국가와 국민을 간접적으로 지배한다. 이 모델은 법정을 모든 정부활동의 범위와 목적들을 제한하는 기관으로 생각하는 순종적 시민계급에 의존한다. 정치적 조건의 딜레마에 대한 대응으로서의 사법적 민주주의는 다음과 같이 형식적으로 정의된다. “사법적 모델의 민주주의는 헌법적·선헌법적 규범들의 선도로 차이들을 중재하고, 헌법적 권리와 의무를 시행하는 선거된(representative) 사법엘리트들에의 복종을 통하여 독립적 판단근거가 없는 상태에서 갈등들을 해결한다.” (바아버 1992, 219)

순종적 시민계급에 의존하는 이 모델의 수동성을 접어두더라도, 한국의 헌법재판소 재판관들은 선출되지 않고 임명되기 때문에 민주적 대표성에 근원적 결함이 있다. 그럼에도 불구하고 비헌법적 규범까지 동원하여 정부와 의회가 행하는 정치행위의 목적과 범위를 제한하고 있다. 이러한 제도는 정책결정자의 민주적 대표성과 정책의 민주적 정당성을 부인하고 시민의 정치활동을 원천봉쇄하므로 국민주권 원리를 분명하게 침해하고 있다. 또한 민주화 이후 참여적이고 능동적인 시민들이 정치 과정에 직접 참여하는 한국 사회에서는 이미 시대착오적인 동시에 과거 권위주의적 정권이 물려준 질곡으로 작용하고 있다.

그러므로 헌법적 판단이 필요한 사항은 주권자이며 헌법제정권력자인 국민의 직접적 심판을 받아야 한다. 최종적 판단을 필요로 하는 사안에서 국민주권은 대리되어서는 안 된다. 최종결정을 국민이 내리는 것, 그 결정을 대리인들이 집행하는 것이 민주주의이기 때문이다. 또한 현실적으로 대통령제 아래에서 대통령과 의회가 충돌할 때 중재하거나 해결할 제도적 장치가 없으며, 이처럼 권력간의 충돌이 있는 경우에 민주적 정당성이 결여된 관료적 헌법재판관들보다 시민들이 최종적으로 결정함으로써 국민주권의 원칙에 충실한 동시에 민주주의 제도의 교착 상태를 해결할 수 있다.

3. 국가기구에 대한 제한위임 방안 2 — 제4부(시민의회 혹은 상원)의 신설

기존의 입법부, 사법부, 행정부로부터 독립하여 일반시민들로 구성되는 제4부 즉 국민부(popular branch)를 구성한다. 미국의 법학자 응거도 일종의 제4부 구성을 주장하였고,²⁷⁾ 존 번하임은 극단적으로 대의민주주의를 종식시키고 그 대신 소수의 무작위 샘플을 구성하여 그들로 하여금 다양한 정치적 이슈를 토론케하는 토의를 제도화하자고 하였다.²⁸⁾ 헬드는 통계적 대표제(statistical representation)에 의해 선택된 대표자들 즉 성과 인종을 포함하는 주요 사회범주의 통계적 대표자인 사람들의 표본에 의한 상원의 구성을 주장하였다. (헬드 1993, 323)

현재의 한국에서는 제4부(시민의회 혹은 상원)을 구성하여 현재의 헌법재판소를 대체하는 것이 국민주권과 토의민주주의 이념에 부합된다. 국민주권의 관점에서 국민들이 직접적으로 결정해야할 영역은 개략적으로 말하면 국가기구간의 권력 관계에 관련된 사항(대통령 탄핵, 국가기관간의 권한 분쟁 등), 기본권의 준수 및 확장에 관련된 사항, 위헌심판 청구와 헌법소원 등 헌법의 해석에 사항 그리고 국군의 해외파견과 전쟁 수행에 관한 사항, 국가기구를 통치하는 대리인들(대통령, 의원 등)의 임면에 관한 사항 등이다. 이를 통해 제4부는 국민주권을 실현하는 최고 권력기구로서 자리매김하여, 국가기구 대리인의 임면을 규정하고 국가기구간 권력 충돌을 조정하는 최고 권력기구, 인권 보호와 신장을 꾀하는 인권의 최고 보호기구, 헌법 해석에 관한 최고 평결기구, 주요 외교정책에 관한 최고 판단기구의 역할을 하여야 한다.

제4부와 관련하여 체계적인 아이디어를 제시한 Ethan J. Leib는 정부정책 결정 과정

27) Unger, Reberto Mangabeira. 1996. What Should legal Analysis Become? London: Verso. pp.32-33.

28) Brunheim, John. 1985. Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. pp.111-13.

에 토의민주주의 이념을 직접적·제도적으로 뿌리내리기 위한 프로그램을 제시한다. 핵심은 배심원 제도와 비슷하게 ‘무작위로 선발된 시민들의 의회(assemblies)’에서 공공정책에 대한 판결을 내리는, 입법·사법·행정부와는 별도의 제4부를 만들자는 것이다. 이 일종의 특별의회에서는 해당 정책에 대해 토론하고 투표하여 결정을 내리며 입법부와 행정부는 그 결정에 거부권을 행사할 수 있다. Leib는 이 방법이 국민발의와 국민투표(referendum)의 장점은 취하면서 직접민주주의의 단점을 회피할 수 있다고 주장한다. “국민이 자신들의 법률의 제정자라고 말할 수 있는 정도에 따라 정치적 자율성이 측정된다면, 일반 시민들의 토의가 공화주의적 자기-입법(self-authorship) 프로젝트에 도움을 줄 수 있다.” (Leib 2004, 4)

Leib가 제안하는 제4부의 구체적인 내용을 요약하면 아래와 같다. (Leib 2004, 12-25)

첫째, 목적과 권한 : 입법, 사법, 행정부와 더불어 국민들이 좀 더 분명한 자신들의 목소리를 전할 수 있는 국민부가 필요하다. 이것은 국민발의와 국민투표를 결합하여 대체하는 것으로써, 두 방식에 내재된 직접민주주의적 단점들을 제거할 수 있다. 국민부의 결정들은 법률로 제정된다. 하지만 해당 법률안에 대해 입법부의 거부권 행사가 가능하고, 사법부의 재심에 열려있다.

둘째, 의무봉사 : 국민부 토의 참석은 배심원 구성원리와 마찬가지로 강제적인 시민의 의무로 정한다.

셋째, 암묵적 동의의 금지 : 토의가 공적 성격을 유지해야하므로, 모든 토의 내용과 표결 결과는 완전히 공개된다.

넷째, 의사결정 과정 : 토의 후의 비밀투표에서 2/3 이상의 찬성으로 제안이 가결된다. 3/5 이상의 찬성을 얻지 못한 경우에는 평결을 내리지 못하며, 더 심도 있는 토의를 위해 보류된다.

다섯째, 의제설정 : 제안자가 소수의 일반 시민의 서명을 받는 것으로 충족된다.

여섯째, 비토권 : 국민부의 결정이 반드시 옳은 것이 아닐 수 있으므로 행정부와 입법부의 비토권이 인정된다.

일곱째, 시민배심원 : 계층별로 무작위 추출(stratified random sampling)

Leib 모델에서 제4부가 독자적인 입법권을 행사하도록 하는 것은 기존 의회의 입법 권한과 상충될 수 있으므로 바람직하지 않다. 또한 국민부가 국민주권을 행사하는 최고 권력기구가 되어야 한다는 점에서 그 결정에 행정부와 입법부가 비토권을 행사할

수 있다는 구상도 타당하지 않다. 그 외의 제안들은 적극적으로 수용할 필요가 있다.

4. 대리인들에 대한 제한위임

대리인들에 대한 제한위임은 기존의 입법, 사법, 행정의 대표체계를 재구성할 것을 요구한다. 의사결정 과정에서 국민이 직접 결정하는 영역을 획기적으로 확대하는 것을 목표로 한다. 국민발의, 국민소환, 국민투표를 입법, 행정 영역에서 적극적으로 도입한다.

구체적으로 입법영역은 다음과 같은 방식을 도입한다. ① 고유기능인 입법과정에서는 다양한 의견이 발의·토론되도록 제도수정(의안발의 제한 완화, 소수 의견 존중 위해 교섭단체 구성요건 완화 혹은 교섭단체 중심의 의회운영 금지 등) ② 의원과 의회에 대한 국민의 직접 통제를 강화하기 위해서는 국민소환의 실시 ③ 선거구 조정, 국회의원 정수 조정, 선거제도 변경 및 의원의 신분에 관한 규정들은 제4부에서 결정한다. 입법권력을 가진 의원들이 의원을 선출하는 방법을 결정할 권력도 갖게 된다면 그들은 자신들의 이익에 가장 적합한 방식으로 결정할 것이기 때문이다.

행정부에서는 거버넌스를 확대한다. 구체적인 정책입안과 실시 과정에 시민들이 직접 참여하여 결정하도록 유도한다. 대표적인 사례로서 참여예산제도(브라질의 포르투알레그레, 미국의 세크라멘토, 유진시 등)를 예시할 수 있다. 참여예산제도는 정치적으로 다음과 같은 긍정적인 결과를 낳았다. (Weeks 2000)

- ① 정치적 교착상태(deadlock)를 극복가능하게 하였다.
- ② 시민의 의사소통문화(civic culture of communication)를 발전시켰다.
- ③ 공동체 대화는 주최한 조직(host organization)에 지속적인 효과를 낳는다.
- ④ 매스컴에 지속적 영향을 미친다. 매스컴은 공동체 대화를 홍보하고, 공동체의 시선을 집중시키고, 참여를 독려하는 역할을 한다. 매스컴들은 공동체 대화 기간에 적극적으로 결과를 보도하였다.

위의 실험 결과는 공동체 의사결정 과정에서 대중적 참여에 대한 대중들의 기대를 변화시킬 수 있다는 점이 확인되었다. 그 성과가 놀라울 만큼 컸기 때문에 유진시는 대부분의 상설 시민자문단을 해체하고, 대신에 등록 유권자 명단에서 무작위로 추출된 사람들로 구성하는 특별(ad hoc) 시민위원회를 설치하였다.

이와 함께 다양한 참여방법을 활용할 수 있다. 로버트 달은 모든 시민이 1년 동안 선출된 공무원들에게 자문위원으로 봉사하고, 자문위원단은 입법부 수준에서 대표자들을 견제하는 제도적 메커니즘으로 기능해야한다고 주장한다.²⁹⁾ 이것은 Peter deLeo

n³⁰⁾이 참여적 정책분석(PPA, Participatory Policy Analysis)으로 명명한 것 즉 특정한 정책에 의해 영향받게 될 사람들 중에서 무작위로 선발된 시민들이 정책입안자와 관료들을 만나 1년 동안 행정문제에 자신들의 요구를 투입하는 방법과 크게 다르지 않다.

마지막으로 사법영역에서는 재판과정에 시민들이 직접 참여할 수 있는 배심제를 전면적으로 도입할 필요가 있다. 그리고 장기적으로 시민들에게 ‘권한을 부여하는(empowering)’ 법체계를 도입할 필요가 있다. “기존의 사법체계는 사법과정을 감독할 충분한 대표인원(representative personnel)을 제공할 가능성이 없다. 따라서 인구의 ‘통계적으로 대표적’ 표본으로부터 선출된 사람들로, 즉 중요 사회범주(남녀, 인종, 연령)의 통계적 대표자들로 구성된 사법기관을 포함하는 대안이 강구되어야 한다. 그러한 사법기관이 기존의 사법부보다 독립적 판단을 내릴 수 없다고 생각할 아무런 이유도 없으며, 오히려 인권을 해석하는 특수한 문제에 대한 판단은 집단적 여론을 보다 잘 대변할 수 있다고 믿을 많은 이유가 있다.” (헬드 1993, 319 각주 7) 이러한 방식은 사법부 내에 토의민주주의 기구를 설치하는 것으로써 장차 도입할 가치가 있는 제도이다.

5. 공론조사와 다선택 포맷

이외에 다양한 방법을 활용할 수 있다. 먼저 국가의 정책결정 과정에서 “공론조사(Deliberative Polls)” 를 적극적으로 활용한다.³¹⁾ 공론조사는 약 500명의 사람들이 모여 이슈를 토론한 후 좀 더 정보를 갖춘 상태에서의 여론조사를 의미한다. 이 여론조사는 일반적으로 투표자들이 결여하고 있는 정보, 정책결정에 관련된 정보를 갖춘 사람들이 어떠한 결정을 내리게 될 것인지를 좀 더 면밀하게 알아보기 위한 의도에서 고안되었다. 나아가 이 방법은 시민들이 스스로 정보를 갖추고 시민참여를 재활성화하며 토의

29) Dahl, Robert Alan. 1989. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press. p.340.

30) deLeon, Peter. 1997. Democracy and the Policy Sciences. Albany: SUNY Press.

31) Fishkin, James S. 1997. The Voice of the People: Public Opinion and Democracy. New Haven: Yale University Press. ; Fishkin and Robert Luskin. 1999. "Bringing Deliberation to Democratic Dialogue." In A Poll with a Human Face: The National Issues Convention Experiment in Political Communication. Max McCombs(eds.). Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

적 투입(input)을 정부에 전달하기 위한 목적을 지니고 있다.

1991년 이후 시행된 공론조사들을 분석하면 몇 가지 중요한 점들이 발견된다. 첫째, 회의적 시각에도 불구하고 확률표집을 위해 선발된 대의원들에게 주말의 진지한 토론을 위해 모이도록 동기를 부여하는 것이 현실적으로 가능했다. 둘째, 토의의 결과 많은 사람들이 의사 변경을 했다. 평균적으로 전체 의견의 약 2/3가 토론 이후에 의견을 바꾸었다. 셋째, 토의는 정책에 대한 의견 변화뿐만 아니라 투표의사 자체를 상당히 제고시켰다. 넷째, 토의를 통해 발생한 의사 변경은 주로 지식의 증가에서 기인한 것으로 조사되었다. 공론조사의 결과는 모집단을 대표하는 시민들이 사안에 대하여 충분히 이해한 결과를 대변한다. 다섯째, 토의 과정은 매우 민주적이어서, 의사 변경은 누구에게서나 발견되며 교육 정도와 사회적 신분과는 상관없이 발생한다. 가장 놀라운 점은 의사 변경이 교육이나 소득 같은 표준적인 사회경제적 요인과 아무런 상관없이 이루어지고 있었다는 점이다. 여섯째, 토의는 보다 일관성을 갖는 의견을 형성하는 데 기여하였다. 갑보다 을을 선호하고, 을보다는 병을, 병보다는 갑을 선호하는 것과 같은 비밀관적인 의견이 현저하게 줄어들었다. 이상은 토의민주주의의 전망을 밝게해주는 고무적인 결과라 할 수 있다. (피시킨 2003, 21-3)

다선택 포맷(multichoicevoting)은 국민투표에 토의과정을 도입한 방식으로 플래버시츠적 국민투표를 예방해준다. 다선택포맷은 국민발의, 국민투표, 국민입법(national legislation, 스위스) 등에서 단순하게 가/부 만을 묻지 않고, 시민들에게 이슈에 대한 정보를 제공하고 정보에 근거한 판단을 이끌어 낼 수 있도록 고안된 방법이다. 다선택포맷이 결합된 국민발의와 국민투표는 대중의 참여와 정부의 책임을 증가시키고, 시민교육의 영구적인 도구를 제공해 주며, 대중담화를 효과적인 것으로 만들 수 있다. 다선택포맷과 함께 '두 번의 독회(readings)를 위한 두 단계의 국민투표'도 고려해볼만하다.

다선택 포맷에서 시민들은 한 제안을 거부하거나 승인하도록 요구받기보다는 더 많은 뉘앙스를 가진 다양하고 면밀한 선택지를 갖게 된다. 그 선택지는 다음과 같이 구성될 수 있다. 예를 들어 공공기금으로 임신중절 시술소를 짓고 유지하자는 제안에 대해서

- ① 예 : 나는 임신중절 시술소의 공공기금화를 강하게 지지한다.
- ② 예 : 나는 임신중절 시술소의 공공기금화의 원칙을 지지하지만, 이 제안을 반대하는 주장의 성격과 강도에 관심을 가지고 조심스런 처리를 주장한다.
- ③ 아니오 : 나는 원칙적으로 임신중절 시술소를 강하게 반대하며, 그러한 시술소의 공공기금화를 반대한다.

④ 아니오 : 나는 여기서 공식화된 대로 공공기금으로 임신중절 시술소를 유지하자는 제안에 반대하지만, 원칙적으로는 임신중절 시술소를 반드시 반대하지는 않는다. 나는 주창자들이 그들의 제안을 재공식화하여 다시 제출하도록 주장한다.

⑤ 아니오 : 나는 개인적으로 임신중절 시술소의 공공기금화를 반대하지 않지만, 공동체가 더 많은 논쟁과 심사숙고를 하고 양측이 서로를 더 잘 이해할 때까지 결정을 내릴 수 있으리라고 믿지 않기 때문에 이 제안을 반대한다. 따라서 나는 연기를 주장한다.

다선택 포맷은 이슈에 대한 다양한 의견의 분포를 보여주어 정책 시행자들에게 최대의 주의를 기울이게 할 것이며, 시민들에게 자신들의 의견을 스스로 검토하도록 하여, 투표자들로 하여금 개인적 욕구가 아니라 공적인 이유를 가지고 투표하도록 자극한다. 다선택투표는 “이해관계가 융통성 있고 정치적 판단과 공적 시각에 의해 변형될 수 있다고 가정하는 정치관계에서 전형적인 선택이다. 또한 그것은 개인적 선호들의 기록이 아니라 공공선에 관한 판단을 요구한다. 그래서 그것은 일종의 투표이지만 일종의 시민교육이며, 시민들로 하여금 대안적 미래를 선택할 수 있게 할 뿐만 아니라 공적 존재처럼 생각하게 함으로써 민주주의를 강화시킨다.” (바아버 1992, 417)

'두 번의 독회(readings)를 위한 두 단계의 국민투표'는 1차 국민투표에서 가결되면 6개월의 대기기간을 거쳐 2차 투표를 하는 방식이다. 의회가 2차 국민투표에 대해 거부권을 행사하면 3차 국민투표를 진행한다. 2-3 단계의 절차는 직접적인 입법의 혁신을 찾아내기보다는 참여를 증대시키는 것을 목적으로 한다. 이 제도의 장점은 국민투표의 교육적 이점을 충분히 이용하고, 동시에 너무 열렬한 시민들이나 너무 막강한 엘리트들이 일시적으로 여론을 통제하지 못하게 하기 위해서 6개월간의 심사숙고와 논쟁 이후에 두 번째 투표를 한다. 이 목적은 국민투표적 의지결정이 아니라, 공적 담화와 확산과 그를 통한 공적판단을 이끌어 내는 데 있다. 위와 같은 제도들은 지역 단위에서도 충분히 활용될 수 있으며, 생활정치를 활성화하는 측면에서도 바람직하다.

V. 결론

헌법적으로 제한받지 않는 대표체계는 하이에크적 악몽(Hayekian nightmare)을 불러왔다. 하이에크적 악몽은 대리인들의 의사결정과정에서 전혀 토의적 압력을 받지 않으며, 개선된 해결방식을 탐색하는 압력을 회피하는 전적으로 거래민주주의(bargaining democracy)를 불러왔다. 그 결과는 정치적 힘의 균형을 반사하는 것에 불과하였지만,

합리적 선택이론은 이것을 민주주의로 파악하였다. 그러나 합리적 선택이론에서 생각하는 민주주의의 목적은 문제를 해결하고 해결방안의 정당성을 획득하는 것이 아니라 정치적 균형을 달성하는 것에 불과했다. 그것은 전형적인 정실주의(logrolling)에 빠지고 만다. (Cohen & Sabel 1998, 13)

민주주의는 인간의 이기적 욕망을 충족시키는 과정에서 도구로써 활용하는 수단에 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 국민주권의 원리에 충실한 제도였다.

아테네의 민주주의는 대략 200년 동안 존속되었다. 아테네 민주주의는 끊임없이 벌어지는 전쟁, 주변국가들의 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 빈익빈부익부 현상이 가속화되었고, 그 결과 권력의 중심이 대중집회소로부터 소수의 부자에게로 옮겨가게 되었다. 국가의 중대사를 결정할 때 부자들이 기여하는 돈이 많아지고, 이에 따라 공동선을 위한 결정보다 부자들을 위한 결정이 이루어졌다.³²⁾ 역사적으로 단 한번 밖에 존재하지 않았던 아테네 민주주의의 약점은 크게 국가적 위기 시에 시민들이 정치적 사안들을 합리적으로 판단하지 못한 점, 안정되고 전문화된 관료기구가 없었던 점을 생각할 수 있다. 이것은 직접민주주의가 내포하고 있는 단점이라고 할 수 있다.

대의민주주의는 시민들의 정치적 무관심을 의도적·결과적으로 재생산하며, 개인의 선호를 취합하는 대의제적 다수결주의는 다양한 차이집단과 문화적 소수를 보호하지 못하거나 고려 대상에서 제외하고 있다. 대의민주주의의 이론적 토대인 자유민주주의는 원자화된 개인을 정치주체로 설정하여 개인의 정체성을 형성하는 공동체의 중요성을 망각하고 사회통합의 정치를 실현하지 못한다.

대의민주주의는 주권을 국가기구와 대리인들에게 전적으로 위임하기 때문에 시민을 정치적으로 수동적인 존재로 만든다. 그 대표체계는 형식적으로 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. 그들은 조직 내에서 거수기로 전락한다.

그리고 대의민주주의의 근간인 선거에 의한 대표체계 구성의 정당성을 재검토해야 한다. 물론 선거에 의한 대표성 자체를 부정하는 것이 아니라 그로부터 구성된 대표체계에 모든 주권을 양도하는 제도의 정당성을 의심하는 것이다. 또한 대의민주주의를 보완하기 위하여 도입되고 있는 직접민주주의적 투표도 많은 문제점을 내포하고 있기 때문에 이를 보완하는 방법도 마련되어야 한다.

이 단점들을 보완하는 동시에 직접 참여의 정치를 달성하는 방법이 토의민주주의이다. 토의민주주의는 직접민주주의가 직면하는 약점들을 보완하는 동시에 대의민주주의가 방기한 국민주권의 이념을 현실화한다. 토의민주주의는 직접민주주의에서 야기될 수 있는 정열의 과잉을 합리적 토의로 대체하고, 대의민주주의에서 흔히 발견되는 대리인들간의 거래와 밀약을 시민의 합리적 토론으로 전환시킨다. 그러므로 한국에서처럼 대의정치과정이 왜곡되어 있고 대의기구가 내린 판단의 정당성이 의심스러운 경우에, 그것을 교정할 수 있는 길은 국민의 직접 참여에 의한 토의적 정치과정 밖에 없다. 그것은 정당성과 실효성을 담보하는 권력의 유일원천이다. 토의민주주의 이념이 제도화될수록 정치가 배타적이고 집단적인 자기이익의 실현에 봉사하는 것이 아니라, 전체 사회의 공공선을 향상시키는 과정이 될 것이다.

토의민주주의 제도는 장차 결사체 민주주의, 작업장 민주주의에서도 적용 가능하다. 결사체 민주주의는 국가/시장이 아니라 결사체를 통해 문제를 해결하자는 것이며, 작업장 민주주의는 특수한 제도 영역 즉 작업장의 운영원리를 민주화하자는 것이다. 토의민주주의에서는 토의적 조건들이 충족되는지를 우선적 과제로 상정하는 것일 뿐 그 조건들을 충족시키는 조직에 특화된 것이 아니므로 위의 두 민주주의이론과 소통할 수 있다. (Cohen & Sabel 1998, 15) 이 점에서 토의민주주의는 현재의 왜곡된 정치질서를 교정하는 이념과 방법일 뿐만 아니라, 미래에 도래할 문제의 해결방향도 제시하는 이론이라고 할 수 있다. 따라서 토의민주주의 관점에서 정치적 대표체계를 교정하는 방식에 많은 관심과 비판이 필요하다.

참고문헌

기 에르메, 임미경 역. 1998. 『민주주의로 가는 길』. 한울.

32) Grossman, L.K. The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age. New York: A Twentieth Century Fund Book. 1995. pp.34-39.

- 김명식, “롤즈의 공적 이성과 심의민주주의”, 『철학연구』 제65집.
- 데이비드 헬드. 이정식 역. 1993. 『민주주의의 모델』. 인간사랑.
- 로베르트 보비오 “대의제 민주주의와 민주주의의 확장” 한국정치연구회 사상분과
 편, 『현대민주주의론 II』 창작과 비평사, 1992, 86.
- 벤자민 바아버. 1992. 박재주 역. 『강한 민주주의』. 인간사랑.
- 버나드 마넵. 곽준혁 역. 『선거는 민주적인가』. 후마니타스, 2004.
- 알렉산더 해밀턴, 제임스 매디슨, 존 제이. 『페더럴리스트 페이퍼』. 한울 1995, 66.
- 알렉스 토크빌. 임효선 역. 1997. 『미국의 민주주의 I』. 한길사.
- 임혁백. 2000. 『세계화 시대의 민주주의』. 나남출판.
- 주성수. 2004. “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도: 정책갈등 해결방안의 탐색”.
 『경제와 사회』, 2004년 가을호(제63호)
- 제임스 피시킨. 김원용 역. 『민주주의와 공론조사』. 이화여대출판부, 2003.
- 페리 앤더슨, “보비오의 자유주의적 사회주의론에 대한 비판”, 『현대민주주의론 II』,
 창작과 비평사, 1992.
- 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, Vol.22, No. 2
- Benhabib, Seyla. 1996. “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy,”
 Benhabib(ed.). Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the
 Political. Princeton University Press.
- Berelson, B. 1952. “Democratic theory and public opinion”. Public Opinion
 Quarterly, 16(autumn)
- Bohman, James & William Rehg. Deliberative Democracy—Essays on Reason and
 Politics. The MIT Press, 2002.
- Brunheim, John. 1985. Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics.
 Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Burdick, E. and A.J. Brodbeck(eds.), 1960. American Voting Behaviour, Glencoe: The
 Free Press.
- Cohen, Joshua. “Deliberation and Democratic Legitimacy,” in Bohman, James &
 William Rehg. Deliberative Democracy—Essays on Reason and Politics. The MIT

- Press, 2002.
- Cohen, Joshua and Charles Sabel. 1998. “Directly-Deliberative Polyarchy”. COST A7
 seminar.
- Dahl, Robert Alan. 1989. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University
 Press.
- deLeon, Peter. 1997. Democracy and the Policy Sciences. Albany: SUNY Press.
- Elster, Jon. Deliberative Democracy. Cambridge University Press: Cambridge.
- Fishkin and Robert Luskin. 1999. “Bringing Deliberation to Democratic Dialogue.” In A
 Poll with a Human Face: The National Issues Convention Experiment in Political
 Communication, Max McCombs(eds.). Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fishkin, James. 1995. The Voice of the People: Public Opinion and Democracy New
 Haven: Yale University Press.
- Fishkin, James & Fishkin and Robert Luskin. 1999. “Bringing Deliberation to
 Democratic Dialogue.” In A Poll with a Human Face: The National Issues
 Convention Experiment in Political Communication, Max McCombs(eds.). Mahwah,
 N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. “Thinking about Empowered Participatory
 Governance,” Archon Fung and Erik Olin Wright(ed.). Deepening Democracy:
 Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. Verso: London,
 New York, 2003. pp.18-19.
- 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.
- 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.
- Max McCombs(eds.). A Poll with a Human Face: The National Issues Convention
 Experiment in Political Communication, Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Oquendo, Angel R. “Deliberative Democracy in Habermas and Nino”. Oxford Journal

- of Legal Studies, Vol.22, No. 2(2002).
- 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. Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community. Simon & Schuster, 2001.
- Sartori, Giovanni "Video Power", Government and Opposition Winter 1989.
- 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.

토론문 : 제2입법부 '시민의회' 의 도입을 통한 현행 헌정체제 보완

김도균 (서울대 법대 교수)

김상준 교수는 현대 민주주의 사상가들이 제창하는 이른바 '심의민주주의' (deliberative democracy)의 이상을 헌법 속으로 제도화하려는 목표를 제시한다. 김상준 교수에 따르면, 민주주의가 제대로 작동하려면 대의제적(representative) 틀 내에서 결사체적(associational), 참여적(participatory), 심의적(審議的: deliberative) 요청들이 적절하게 보완·결합되어야 한다.

1. 심의 민주주의와 헌법 : R-DAP 민주주의 모델

이하의 내용은 김상준 교수의 견해를 요약한 것이다. 그리고 이에 전적으로 찬성한다.

개인들이 자유롭게 다양한 결사체를 조직할 수 있게 하는 민주주의의 결사체적 측면은 민주주의의 기반이다. 참여적 측면은 결사체를 조직할 뿐만 아니라 직접 정치의 의사형성에 참여함으로써 국민주권의 원리를 실현하게 하는 동력이 된다. 그렇지만 결사체적 측면만 강조하면 민주주의는 이익집단 간의 협상으로만 축소될 우려가 있고, 참여의 측면만이 강조되면 군중주의의 위험이 생겨날 수가 있다. 따라서 시민사회의 공론장에서 제출된 논거들의 대립과 경쟁을 통해 공동체구성원들이 제기된 문제들에 관하여 심사숙고함으로써 공정한 결정을 내리는 이성적 논의의 과정이 필요하다. 이 과정이 '심의' (deliberation)의 과정이다. 심의 민주주의 이론은 시민들이 중요한 사안들에 대하여 공동의 숙고와 심의(co-deliberation)를 하게 되면 심의 이전에 갖고 있던 의견, 이해관계, 선호도(選好度)가 변하게 되고 보다 현명한 결정에 합의할 것이라고 본다.

민주주의의 심의적 측면은 참여적, 결사체적 민주주의의 질을 높임으로써 성찰적 민주주의(reflexive democracy)로 나아가게 하는 동력이 된다. 성찰적 민주주의는 구성

원들이 사회의 각종영역에서 발생하는 문제들을 인식하는 감수성, 또는 기존의 문제인식의 관점을 새롭게 하는 감수성을 드높이며 문제해결방식에 대한 끊임없는 반성을 함으로써 문제해결능력을 증진시킨다. 또한 시민 상호간의 이해관계들과 관점들을 교환하게 함으로써 안정적이고 평화로운 공동체로 나아가게 한다. 즉 성찰적 민주주의를 매개로 하여 문제인식, 문제해결, 도덕성, 정치적 안정성의 차원에서 공정하고 질서정연한 사회가 이루어질 수 있는 것이다.

이러한 점에서 '한국의 현 상태는 민주주의가 갑자기 많아져서 갈등이 격화되는 것이 아니라 아직 부족해서 그러하다' 는 김상준 교수의 견해에 동감하는 바이다.

2. 공동 속고와 심의과정의 제도화 : '시민심의회'의 헌법화 제안에 대한 의문

김상준 교수는 현재 한국 사회에서 이러한 민주주의의 결사, 참여, 심의 차원을 실현하기 위해서는 무엇보다도 참여와 심의의 제도화, 즉 성찰적 논의에 바탕을 둔 공공적 결정과정의 제도화가 필요하다고 말한다. 이 점에 대해서는 찬성한다. 김상준 교수는 더 나아가서 공공적 심의과정을 헌법상 기본권과 통치구조의 차원에서 제도화하고 주장한다. 이 주장에 대해서는 반대한다.

1. 시민심의회권과 '시민의회'의 헌법화가 야기할 문제점들

가령 김상준 교수는 "모든 국민은 국가안위와 국민생활에 중대한 영향을 미치는 국가정책과 공공의제에 대하여 심의할 권리를 갖는다." 라는 '시민심의회권' 조문을 신설하자고 제한한다. 각종 행정절차관련법들에 명문화되어 있는 공청회 제도만으로는 정치적 기본권이나 참정권의 핵심요소여야 할 심의의 요청을 충족할 수 없다는 이유에서이다. 이는 현행 제도의 틀이 성찰적 논의와 결정구조를 반영하지 못한다는 현실적인 정치사회학적 진단에서 나온 결론이라고 생각한다. 그리하여 김상준 교수는 시민심의회 요청을 헌법상의 기본권으로 명문화하고, 이 권리를 수행하는 시민심의회구를 헌법상의 지위를 갖도록 하게 한다면 이러한 결함을 치유할 것이라고 본 듯하다.

김상준 교수의 진지한 문제의식은 인정을 하지만, 시민심의회 요청에 헌법상의 지위를 부여하는 것은 다음과 같은 커다란 난점들을 야기할 것이라고 본다. 첫째, 헌법상의 지위를 갖는 시민심의회권과 시민심의회구의 도입은 공공적 결정에 더 큰 혼란만

불러일으킬 뿐이라고 생각한다. 정치사회학적으로 본다면, 공공적 논의와 심의를 통해서 합의에 도달하는 경우도 있지만 오히려 의견의 양극화(group polarization)가 증폭되는 경우도 비일비재하다는 점을 지적하고 싶다. 의회 내에서, 사법부 내에서, 시민사회 내에서의 의견양극화가, 새로이 도입된 '시민의회'에서 까지 발생한다면 (김상준 교수가 예상했던) 심의민주주의 이상의 구현은 사라지고 '이익의 정치'가 지배하게 될 것이다. 김상준 교수의 대책은 무엇일까?

둘째, 헌법적 지위를 부여받은 시민심의회구의 권한은 양날의 칼이 될 것이라고 생각한다. 시민심의회권이라는 헌법상 기본권이 보장되면 헌법재판소의 권한은 그만큼 증대하며, 시민사회의 영역에까지 헌법재판소의 영향력이 확대되는 결과를 낳게 될 것이다. 이를 '헌법재판소에 의한 시민사회의 식민지화' 현상이라고 명명할 수 있을지도 모르겠다. 게다가 헌법상 기구인 시민의회와 타 헌법상 기관 사이의 분쟁 역시 헌법재판소가 담당하여 처리하게 될 것이다. 이러한 점에서 김상준 교수의 제안은 너무 이상적이다.

셋째, 민주입헌국가의 헌법은 다수의지에 의한 결정을 보장하는 제도와 함께 다수의지를 제약하는 제도도 동시에 가지고 있다. 왜 그럴까? 바로 '심의의 요청'을 보장하기 위해서이다. 심의는 다양한 개인들과 집단들 사이에서 이루어져야 한다. 정치적 다수나 윤리적 다수에 의해서 국가안위에 대한 사항이나 중요정책이 결정되어 소수자들(이른바 '아웃사이드어들')의 권리가 침해되지 않도록 헌법은 예방장치를 두고 있다. 또한 헌법규정들은 '정치철학적으로 보면 불충분한 실용적인 합의' (incompletely theorized agreement)의 산물이며 그러한 내용을 담고 있다. 끊임없는 역동적인 해석을 통해서 자신이 법적으로 가다듬어질 것(legal beautification)을 미리 헌법은 예정하고 있다는 것이다.

의회결정에, 사법부의 결정에, 행정부의 결정에 관여하고 영향력을 행사하고 비판하는 시민사회가 헌법적인 차원에서까지 '심의'하고 '결정'할 권한을 갖게 된다고 하자. 그렇지 않았을 경우, 제도적 결정들에 대한 시민사회의 견제는 법적인 성격이 아니라 도덕적 성격을 갖고 있었다. 즉, 시민사회의 비판, 주장, 결정이 받아들여졌던 것은 그 내용의 정당성 또는 도덕적 정당성에 기인한바 컸다. 그런데 만일 시민사회의 결정이 헌법적인 지위를 갖게 된다면 법의 특수성(다른 행위근거들을 배제하거나 다른 근거들보다 공식적으로 우월한 지위를 갖게 되는 특성: 법의 권위)으로 말미암아 그 결정은 이제 내용상의 정당성 때문이 아니라 '바로 그 결정이 내려졌다는 사실' 때문에 최고규범력을 행사하게 된다. 시민심의회권과 시민심의회구의 제안은 기존의 제도적 결정구조가 이러한 한계 내에 머물러 있었기 때문에 나온 것이 아닌가?

따라서 시민심의권의 헌법화는 시민사회의 심의와 성찰이 가지고 있었던 역동성이 거세되는 결과로 이어지지 않을까 생각한다. 마치 시민불복종에 대한 헌법상 권리(‘시민불복종의 권리’를 헌법화 한다고 생각해보라)를 인정하게 되면, ‘도덕적/정치적 정당성과 합법성’ 사이에서 움직이면서 자신의 건강성과 도덕성을 견지하던 시민불복종이 그 활력을 상실하게 되는 것과 같다.

따라서 시민심의기구는 헌법적인 차원이 아니라 법률적인 차원의, 정책결정 차원의 지위를 보장받아도 충분하다고 생각한다. 시민사회활동의 법제화보다는 구체적인 차원에서 시민적 심의를 제도화하고 실천하는 것, 가능한 한 시민사회적 심의가 정치영역에 접근하는 다양한 경로들(시민사회적 심의의 모세혈관들)을 확보하는 편이 시민사회적 공론장을 활력있게 하는 최선의 방책이라고 본다. 법이 그러한 경로 확보에 매개체가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 시민사회의 자기제한 요청

시민의 심의는 헌법을 종결된 또는 특정한 정파나 이데올로기에 의해 독점된 자기 폐쇄적 기획으로 보지 않는 역동적인 헌법이해를 바탕으로 한다. 우리 헌법에 구현된 또는 내재하는 가치들에 대한 개방적 해석, 실정화된 기본권들의 목적에 대한 성찰에 바탕을 둔 시민심의권 및 시민심의기구의 헌법화 제안은 민주적 정의의념의 틀 내에서 움직이면서 우리 헌법이 피하는 기획을 변화된 현실에 맞게 좀 더 적절하게 실현하려는 문제의식에서 나온 산물이라고 생각한다.

그러나 시민들의 공동의 숙고와 공동결정이 주권행사의 중요한 방식임을 인정하면서도 민주적 정부의 권위를 인정하는 ‘시민사회의 자기제한’ (the self-limitation of civil society), 구체적으로는 시민적 심의의 자기제한성이 필요하지 않을까? 하버마스가 강조하듯이, 시민사회는 시민사회적 공론장에서 형성된 의견과 주장이 곧바로 권위 있는 법적 결정으로 전환되기를 요구할 수는 없으며, 제도화된 민주적 의견결정과정에서 이루어지는 토론에 정치적/도덕적 영향을 미침으로써 공식적 의결의 형식에 반영되기를 요구하는 데 머물러야 한다. 법치국가의 원리에 따라서 조직된 정치체계에 간접적인 영향을 미치는 것에 머물러야 한다는 시민사회의 자기제한 요청은 시민의 심의권에도 마찬가지로 적용될 수 있을 것이다. 한편으로는 제도적 결정에 불복종하면서도 다른 한편으로는 그것에 복종하는 태도 사이의 긴장관계를 적절하게 조화하는 시민적 심의야말로 한국 사회의 민주적 헌법이념을 발전시키는 데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

3. ‘시민의회는 평등한 자유의 최적화라는 평등지향적 자유주의 이상에 부합한다’는 주장에 대한 의문

김상준 교수는 헌법적 지위를 가지는 시민의회의 구상이 자유주의의 이상에 부합한다는 점을 논증하기 위하여 존 롤즈의 정의론을 원용한다. 김상준 교수는 롤즈의 제1정의 원리에 포함될 수 있는 기본권으로서 시민심의권을 바라보고 시민의회를 ‘평등한 정치적 자유의 가능한 최대화(최적화) 측면’에서 정당화한다. 매우 흥미로운 견해이며, 토론자의 이론적 취향에 딱 맞아떨어지는 쟁점이기도 하다. 그러나 이 점에 관해서는 차후에 세밀하게 논의할 기회가 있을 것이라고 보고 다음의 내용만 지적하고자 한다.

김상준 교수는 시민의회가 어떤 점에서 ‘평등한 자유의 최대화’를 실현할 것이라고 보는지 그에 대한 논거를 제시하고 있지 않다. 김상준 교수에 따르면, 시민의회는 자원자 중에서 ‘임의추출’의 방식을 통해서 선발된 시민들로 구성된다. 이것이 어떻게 평등한 참여권의 보장으로 이어지는가? 롤즈는 의회의 구성이 평등한 선거에 의해서 이루어지지만 돈이 작용하고 있는 현실을 고려하여 평등한 정치적 자유의 행사가 실제로 공정하게 실현되는 방안을 고안할 필요성을 강조한다. (비례대표제나 돈이 없는 집단들의 의사가 적절하게 반영되는 장치들). 그렇다면 시민의회의 구성에도 평등한 참여권이 실제로 공정하게 이루어지도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

다른 나라 헌법의 시민 정치참여 관련 조항

아메리카합중국 헌법

수정 제 1 조(종교, 언론 및 출판의 집회 및 청원의 권리)

연방의회는 국교를 정하거나 또는 자유로운 신교행위를 금지하는 법률을 제정할 수 없다. 또한 언론, 출판의 자유나 국민이 평화로이 집회할 수 있는 권리 및 불만사항의 교제를 위하여 정부에게 청원할 수 있는 권리를 제한하는 법률을 제정할 수 없다.

수정 제 15조(흑인의 투표권)

제 1 절 합중국시민의 투표권은 인종, 피부색 또는 과거의 예속 상태로 해서, 합중국이나 주에 의하여 거부되거나 제한되지 아니한다.

제 2 절 연방의회는 적절한 입법에 의하여 본 조의 규정을 시행할 권한을 가진다.

수정 제 19조(여성의 선거권)

제 1 절 합중국시민의 투표권은 성별로 해서 합중국이나 주에 의하여 거부 또는 제한되지 아니한다.

제 2 절 연방의회는 적절한 입법에 의하여 본 조를 시행할 권한을 가진다.

수정 제 26조(18세 이상인 시민의 선거권)

제 1 절 연령 18세 이상의 합중국시민의 투표권은 연령을 이유로 하여 합중국 또는 주에 의하여 거부되거나 제한되지 아니한다.

제 2 절 합중국의회는 적절한 입법에 의하여 본 조를 시행할 권한을 가진다.

독일연방공화국 기본법

제 17조【청원권】

누구든지 단독으로 또는 다른 사람과 공동으로 문서의 방식으로 관할기관과 의회에 청원 또는 소원을 할 권리를 갖는다.

제 20조【연방국가적 헌법, 저항권】

②모든 국가권력은 국민으로부터 나온다. 그것은 국민에 의해서 선거와 투표를 통해서 행사되고, 입법·행정 및 사법의 특별기관에 의해서 행사된다.

④모든 독일인은 이러한 질서를 폐제하려고 기획하는 모든 자에 대하여 다른 구제수단이 없을 경우에는 저항할 권리를 갖는다.

제 29조【연방영역의 재편성】

①연방영역은 州가 그 크기와 능력에 따라 그들에 부과된 과제를 효과적으로 수행할 수 있도록 보장하기 위하여 새롭게 편성될 수 있다. 이 경우 향토적 결속, 역사적·문화적 관련, 경제적 합목적성, 공간규제와 州계획의 요청을 고려하여야 한다.

②연방영역의 재편성 조치는 주민표결에 의한 확인을 요하는 연방법률에 의해서야 한다. 이때 관련된 州들의 협의를 거쳐야 한다.

③주민표결(Vollksentscheid)은 그 영역 또는 영역의 일부로부터 새로운 州가 형성되거나 州의 경계가 새로 구획되는 경우 그들 州에서 행해진다. 관련된 州가 지금까지와 마찬가지로 존속하느냐 아니면 새로운 州가 형성되거나 州의 경계가 새로이 구획될 것인가의 문제에 대하여 투표가 행해져야 한다. 새로운 州를 형성하거나 州의 경계를 새로이 획정하기 위한 주민표결은 그 州의 장래의 영역에서 그리고 州 소속이 동일하게 변경될 관련된 州의 영역이나 그 영역의 일부에서 다함께 각각 다수가 그 변경에 동의할 때에 성립된다. 주민표결은 관련된 州 들중의 한 州의 영역에서 다수가 변경을 거부하면 성립되지 못한다. 그러나 그러한 거부는 관련된 州에의 소속이 변경될 영역 일부에서 3분의 2의 다수가 개정에 동의할 때에는 무시된다. 단 관련된 州의 전체영역에서 3분의 2의 다수가 변경을 거부할 때에는 예외이다.

④그 부분들이 여러 州에 걸쳐 있고 최소한 100만의 인구를 가지는, 관련은 되나 경계가 나누어지는 주거지역과 경제구역에서 그 연합의회선거권자 10분의 1이 이러한 지역을 단일한 州소속으로 해줄 것을 주민발안(Volksbegehren)으로 요구하는 경우 州소속을 제2항에 따라 변경할지 여부를 결정하든지 관련된 州들에서 주민문의

(Volksbefragung : 설문조사)를 실시하든지를 연방법률로 2년내에 결정하여야 한다.

⑤주민문의는 법률에서 제안된 州소속의 변경이 동의를 얻을 수 있는지 여부를 확인하는 것을 목적으로 해야 한다. 법률은 상이한 그러나 둘을 넘지 않은 제안을 주민문의에 제시할 수 있다. 제안된 州소속의 변경에 다수가 동의하면 州소속이 제2항에 따라 변경되는지 여부를 연방법률로 2년 이내에 결정하여야 한다. 주민문의에 제시된 제안이 제3항 3문과 4문의 법률에 따른 동의를 얻으면 주민문의에 의한 확인을 더 이상 요하지 않는 제안된 州의 형성에 관한 연방법률을 주민문의의 실시후 2년내에 제정하여야 한다.

⑥주민표결과 주민문의에 있어서의 다수란 그것이 적어도 연방의회선거권의 4분의 1을 포함하는 경우 투표자 과반수의 다수이다. 그밖에 주민표결, 주민발안, 주민문의에 대한 상세한 내용은 연방법률로 정한다. 이 연방법률은 주민발안은 5년의 기간내에 반복될 수 없음을 규정할 수도 있다.

⑦州의 기존영역의 그 밖의 변경은 州소속이 변경되는 영역이 5만명 이하의 인구를 가지고 있는 경우에는 관련된 州간의 국가조약에 의해서 또는 연방참의원의 동의를 얻은 연방법률로 행해질 수 있다. 상세한 내용은 연방참의원의 동의와 연방의회의 재적과반수의 찬성을 요하는 연방법률로 정한다. 이 연방은 관련된 州, 군과 읍의 관계인의 의견을 청취하는 청문규정을 두어야 한다.

⑧州는 제2항부터 제7항의 규정에도 불구하고 州간 조약으로 각각 그들이 포괄하는 영역 또는 그 부분영역에 관해 재편성할 수 있다. 이 경우 관계있는 군과 읍은 청문을 한다. 州간 조약은 참가하는 각 州의 주민표결에 의한 승인을 요한다. 州의 부분영역의 변경에 대한 州간 조약일 경우 승인은 당해 부분영역에서의 주민표결로 한정할 수 있다. 5문 후단은 이에 적용하지 아니한다. 주민표결에서 투표총수가 적어도 연방의회의 유권자수의 4분의1이상의 참여와 투표수의 과반수로 결정한다. 상세한 내용은 연방법률로 정한다. 州간 조약은 연방의회의 동의를 요한다.

제33조 【국민으로서의 권리】

②독일인은 누구나 그의 적성·능력 및 전문적 업적에 따라 모든 공직에 취임할 평등한 권리를 갖는다.

③시민적·국민적 권리의 향유·공직취임의 허용 그리고 공적 직무상 취득하는 권리는 종교적 교파와는 무관하다. 누구도 어떤 신앙이나 세계관에 속하거나 속하지 않는다고 하여 불이익을 받아서는 안 된다.

스위스 연방헌법

제33조(청원권)

- ①누구든지 어떠한 불이익을 받지 아니하고 행정기관에 청원을 할 권리를 가진다.
- ②청원을 받은 행정기관은 그 내용을 인지하여야 한다.

제34조(정치적 권리)

- ①정치적 권리를 보장한다.
- ②정치적 권리의 보장은 자유로운 의사형성 및 그 의사를 그대로 표결하는 것을 포함한다.

제51조(주의 헌법)

- ①모든 주는 민주적인 헌법을 가져야 한다. 그것은 주의 주민(Volk)이 동의하고 주민의 다수가 요구한 때에는 개정되는 것이어야 한다.

제53조(주의 존속 및 영역)

- ②주의 존속의 변경은 관계주민, 관계주와 국민 및 전주의 동의를 필요로 한다.

제4편 국민 및 주

제1장 일반규정

제136조(정치적 권리)

- ①18세이상으로서 정신적 질병 또는 지적장애로 인하여 행위능력이 없게되지 아니하는 모든 스위스인은 연방의 관할사항에 관하여 정치적 권리를 가진다. 이들 자는 전부 동등한 정치적 권리 및 의무를 가진다.
- ②전항의 스위스인은 국민의회 의원선거 및 연방이 행하는 국민투표에 참가하고 또한 연방의 제문제에 관한 국민제안 및 투표에 관하여 이를 제기하거나 그에 서명할 수 있다.

제137조(정당)

정당은 국민의 의견과 의사를 형성하는데 공헌한다.

제2장 국민발안 및 국민투표

제138조(연방헌법 전면개정에 대한 국민발안)

- ① 10만인의 유권자는 그 발안이 공고된 날부터 18개월내에 연방헌법의 전면개정을 발안할 수 있다.
- ② 위 발안은 국민투표에 회부하여야 한다.

제139조(연방헌법 부분개정에 대한 정식화된 국민발안)

- ① 10만인의 유권자는 그 발안이 공고된 날부터 18개월내에 완성된 초안의 형식으로 연방헌법의 부분개정을 발안할 수 있다.
- ② 발안이 형식의 통일성, 의제의 통일성에 결여되거나 국제법상의 강행규정에 반하는 경우에는 연방의회는 이를 전부 또는 일부무효로 선언한다.
- ③ 발안은 국민 및 주의 투표에 회부하여야 한다. 연방의회는 당해 발안에 대하여 승인 또는 거부를 권고를 한다. 이 경우 연방의회는 당해 발안에 대한 대안을 제출할 수 있다.

제139b조(발안 및 대안에 관한 절차)

- ② 유권자는 위 발안의 쌍방을 승인할 수 있다. 유권자는 양발안이 채택되는 경우에는 어느 것을 우선하여야 할 것인가에 관하여 의견을 제시할 수 있다.
- ③ 하나의 발안이 국민의 다수표를 획득하고 다른 발안이 주의 다수표를 획득한 경우에는 의견제시에 있어서 국민의 투표의 백분율과 주의 투표의 백분율의 합계에서 높은 측의 발안이 시행된다.

제140조(의무적 국민투표)

- ① 다음 사항은 국민과 주의 투표에 회부한다.
 - a. 연방헌법의 개정
 - b. 집단적 안전보장기구 또는 초국가적 공동체에의 가입
 - c. 헌법에 의거하지 아니하고 1년을 초과하는 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방 법률. 이 연방법률은 연방의회에 의한 채택후 1년 이내에 이를 투표에 회부하여야 한다.
- ② 다음 사항은 국민투표에 회부한다.
 - a. 연방헌법의 전면개정을 요구하는 국민발안

- b. 연방의회에 의하여 부결된 일반적 발의의 형식으로 행해진 연방헌법 부분개정을 요구하는 국민발안
- c. 연방의 양의회가 일치하지 아니하는 경우에 연방헌법의 전면개정을 할 것인가의 문제

제141조(임의적 국민투표)

- ① 다음 사항은 5만인의 유권자 또는 8개 주의 요구에 의하여 초안이 공고된 날부터 100일 이내에 국민투표에 회부한다.
 - a. 연방법률
 - b. 1년을 초과하여 효력을 가지는 긴급으로 선언된 연방법률
 - c. 임의적 국민투표에 회부하는 것이 헌법 또는 법률로 정하고 있는 연방결의
 - d. 다음 내용을 가진 국제조약
 - 1. 기한이 붙어있지 아니하고 종료통고권이 유보되어 있지 아니한 것
 - 2. 국제기구에의 가맹을 정하고 있는 것
 - 3. 중요한 입법적 규정이 포함되거나 그 시행에 연방법률의 변경이 필요한 경우

제141a조(국제조약의 변경)

- ① 의무적 국민투표의 대상이 되는 국제조약에 관한 동의결의가 채택된 경우 연방의회는 당해 조약의 전환에 필요한 헌법개정을 동의결의에 포함할 수 있다.
- ② 임의적 국민투표의 대상이 되는 국제조약에 관한 동의결의가 채택된 경우 연방의회는 당해 조약의 전환에 필요한 법률개정을 동의결의에 포함할 수 있다.

제142조(과반수의 필요)

- ① 국민투표에 회부된 안건은 그에 관하여 투표자의 과반수가 찬성한 때에 채택된다.
- ② 국민과 주의 투표에 회부된 안건은 그에 관하여 투표자의 과반수와 주의 과반수가 찬성한 때에 채택된다.
- ③ 각주에 있어서 국민투표의 결과가 당해주의 의견으로 본다.
- ④ Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden 및 Appenzell Innerrhoden의 각 주는 각각 2분의 1의 주표로 계산한다.

제143조(피선거권)

모든 유권자는 국민의회, 연방내각 및 연방법원에 선임될 자격을 가진다.

제193조(전면개정)

- ① 연방헌법의 전면개정은 이를 국민 또는 어느 연방의회가 발안하거나 연방의회가 결정할 수 있다.
- ② 국민에 의한 발안이 행해지거나 양의원의 의견이 일치하지 않은 경우에는 국민이 전면개정을 성취할 것인지를 결정한다.
- ③ 국민이 전면개정을 하는 것을 승인한 경우에는 양의회는 새로이 선거한다.

제194조(부분개정)

- ① 연방헌법의 부분개정은 국민이 요구하거나 연방의회가 결정한다.
- ③ 위에 더하여 부분개정을 요구하는 국민발안은 형식의 통일성이 확보되어야 한다.

일본국 헌법

제15조

- ① 공무원을 선정하고, 파면하는 것은 국민 고유의 권리다.
- ② 모든 공무원은 전체의 봉사자이지, 일부의 봉사자가 아니다.
- ③ 공무원의 선거에 대해서는, 성년자에 의한 보통 선거를 보장한다.
- ④ 모든 선거에 있어서 투표의 비밀은 침범해서는 안 된다. 선거인은, 그 선택에 관한 공적 사적 책임을 지지 않는다.

제16조 누구도 손해의 구제, 공무원의 파면, 법률, 명령 또는 규칙의 제정, 폐지 또는 개정 기타의 사항에 관계되고, 평온하게 청원할 권리를 갖는다. 누구도 이러한 청원을 함에 있어 차별 대우를 받지 않는다.

제79조

- ② 최고 재판소 재판관의 임명은, 그 임명 뒤 처음으로 행해지는 중의원 의원 총선거 때 국민의 심사에 붙이고, 그 후 10년을 경과한 뒤 처음으로 행해지는 중의원 의원총선거 때 심사에 붙이고, 그 후도 같은 식으로 한다.
- ③ 전항의 경우에 있어서, 투표자의 다수가 재판관의 파면을 원할 때 그 재판관은 파면된다.

- ④ 심사에 관한 사항은 법률로 정한다.

제93조

- ② 지방공공단체의 장, 그 의회의 의원 및 법률이 정하는 기타의 관리는, 그 지방공공단체의 주민이 직접 선출한다.

제95조 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은, 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민의 투표에 있어서 그 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이것을 제정할 수 없다.

제96조

- ① 이 헌법의 개정은, 각 의원의 총 의원의 삼분의 이 이상의 찬성으로, 국회가 이것을 발의하고, 국민에게 제안해 그 승인을 받지 않으면 안 된다. 이 승인에는, 특별한 국민투표 내지는 국회가 정하는 선거 때 있어서 투표자 과반수의 찬성을 필요로 한다.
- ② 헌법개정에 대해서 전항의 승인을 받았을 때에는, 천황은 국민의 이름으로 이 헌법과 일체를 이루는 것으로서, 즉시 이것을 공포한다.

조선민주주의인민공화국 헌법

제6조 군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지의 각급 주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다.

제7조 각급 주권기관의 대의원은 선거자들과 밀접한 관계를 가지며 자기 사업에 대하여 선거자들앞에 책임진다.

선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃은 경우에 언제든지 소환할수 있다.

제66조 17살이상의 모든 공민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식정도, 당별, 정견, 신앙에 관계없이 선거할 권리와 선거받을 권리를 가진다.

군대에 복무하는 공민도 선거할 권리와 선거받을 권리를 가진다. 재판소의 판결에 의하여 선거할 권리를 빼앗긴자, 정신병자는 선거할 권리와 선거받을 권리를 가지지 못한다.

제69조 공민은 신소와 청원을 할수 있다.

국가는 신소와 청원을 법이 정한데 따라 공정하게 심의처리하도록 한다.

제89조 최고인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성한다.

제132조 지방인민회의는 일반적, 평등적, 직접적 선거원칙에 의하여 비밀투표로 선거된 대의원들로 구성한다.

유럽연합 기본권연장

제39조 유럽의회 선거권 및 피선거권

- ① 유럽연합의 모든 시민들은 주소지가 있는 회원국에서 해당국가의 국민과 동등한 조건으로 유럽의회 선거에서의 투표권 및 피선거권을 갖는다.
- ② 유럽의회 의원은 보통·직접·자유·비밀선거를 통하여 선출된다.

제40조 각국의 지방자치선거에서 선거권 및 피선거권

유럽연합의 모든 시민은 주소가 있는 각 회원국가에서 해당국가의 국민과 동등한 조건으로 각 회원국의 지방자치선거에서의 선거권과 피선거권을 갖는다.

제41조 양질의 행정을 요구할 권리

- ① 모든 사람은 유럽연합의 기관들과 기구들이 공정하고, 정의로우며, 적정한 시간 안에 자신의 사무를 처리해 줄 것을 요구할 권리를 갖는다.
- ② 전항의 권리는 특히 각 호의 권리와 의무를 포함한다.
 1. 자신에게 불리한 개별적 처분이 발해지기 전에 자신의 견해를 밝힐 수 있는 모든 개인의 권리
 2. 신용 및 직업적·영업적 비밀에 대한 정당한 이익을 존중하는 가운데 자신과 관련된 자료에 접근할 수 있는 모든 개인의 권리
 3. 결정의 이유를 밝혀야 할 행정기관의 의무
- ③ 모든 사람은 공동체의 기관이나 그 직원의 직무수행으로 인하여 입은 손실에 대하여 회원국들의 법질서에 공통되는 일반적 법원칙에 따라 공동체에 대하여 보상을 요

구할 권리를 갖는다.

④ 모든 사람은 조약이 선정한 언어들 중 하나로 유럽연합의 기관에 청원할 수 있으며 청원에서 사용한 언어로 답변을 받을 권리를 갖는다.

제42조 문서에 대한 접근권

유럽연합의 모든 시민 및 회원국에 주소지 또는 정관이 정한 소재지를 갖고 있는 모든 자연인 또는 법인은 유럽의회, 평의회 및 위원회의 문서에 대한 접근권을 갖는다.

제44조 청원권

유럽연합의 모든 시민 및 회원국에 주소지 또는 정관이 정한 소재지를 갖고 있는 자연인 또는 법인은 유럽의회에 청원할 권리를 갖는다.

<헌법 다시보기> 무엇을, 왜 하나요?

☞ 왜 헌법을 다시 보나요?

지난 해 대통령 탄핵이나 행정수도 위헌판결 같은 몇 가지 중요한 사건들을 겪으면서, 미처 몰랐던 헌법의 중요성에 주목한 것이 사실입니다. 국가보안법이나 양심적 병역거부, 지문날인제도 같이 시민사회에 중대한 영향을 미치는 사항들이 헌법재판관 몇 사람에게 의해 결정되는, '헌재에 물어보는 사회' 로의 경향에 대한 문제의식 역시 헌법을 다시보는 중요한 계기 중 하나입니다.

그러나 그것은 <헌법 다시보기>의 문제의식의 한 부분에 불과합니다. <헌법 다시보기>가 주목하는 더 근본적인 측면은 우리가 살아가는 대한민국이라는 나라가 엄청난 변화를 겪고 있다는 사실입니다. 지구화와 정보화라는 거대한 변화가 그것입니다. 또한 성과 생태, 평화와 문화를 중심으로 하는 시민사회의 가치 변화가 그것입니다.

1987년 이후 한국사회는 '구조적' 차원에서뿐만 아니라 개인/ '국민' 의 일상생활정서의식 구조사고방식에서 급격한 변화를 경험하고 있다. 2004년 한국보건사회연구원원의 보고서에 의하면, 오는 2020년에는 자녀 없이 부부만 살거나 혼자 사는 가구가 전체 가구의 40%를 넘어설 것이라고 한다. 특히 1인가구 중 독거노인 가구의 점유율은 40% 이상이 될 것으로 전망했다. 이같은 현상은 고령사회 진입, 기존의 남성가부장 중심의 가족 해체, 이혼율 증가 양상 등이 두드러지면서 부부와 자녀가 동거하는 '정상'가정이 급속히 줄어들 것임을 뜻한다. '가정을 사회의 기본단위로 삼는' 다시 말하면, 가정 내 여성노동을 성역할 이라는 이름으로 착취하는 현재의 사회구조가 근본적으로 흔들릴 것이라는 의미다.

2005년 현재 한국사회의 각종 지표를 살펴보자. 여성 가구주는 전체 가구주의 19.5%인 370만 6천명으로 20년 전 보다 3.6배 증가했고, 1인가구가 15.5%, 부부가구 14.8%,

어머니나 아버지 한 명과 자녀로 이루어진 '한(single)부모' 가구가 9.4%이다. 결혼하는 사람 100명 가운데 8명은 국제결혼이다. 우리나라는 OECD 국가 중 이혼율 3위이다. 지난 34년간 인구 1천 명당 이혼 건수는 7배 증가했지만, 혼인 건수는 30% 이상 줄었다. 작년에 이혼한 부부 중 동거기간이 20년 이상인 황혼 이혼 비중은 18.3%로, 23년 사이에 4배 증가했다. 여성 1인당 출산율은 1.15 ~ 1.17명으로 전세계적으로 당대 최저이자, 근대 국민국가 역사상 최저이다. 현재의 출산율이 지속될 경우, 2100년 한국의 인구는 1,621만명으로 감소된다. 한국은 2004년말 현재 42만명의 외국인이 취업하고 있는 유엔이 정한 이민국가다(유엔은 이주노동자를 이민으로 정의하고 있다). 그러나 이 모든 수치는 '공식' 통계이기 때문에, 실제로는 이보다 더 많을 것이라고 전문가들은 추정한다. 특히, 이주노동자는 100만명을 훨씬 넘는다. 이러한 변화의 원인은 산업구조, 지구화, 여성역의 변화 등을 들 수 있을 것이다. 그러나 잘 살펴보면, 이 모든 변화들을 주도하는 것은 여성이다. 이제 여성들은 더이상 "엄마처럼 살지 않는다." '집안' 일과 '바깥' 일, 육아의 삼중노동을 당연하게 여기지 않으며, '현모양처 겸 커리어우먼' 이 되라는 이중 메세지 사이에서 분열과 고통을 감수하지 않는다. 전세계에서 이혼율이 가장 낮은 국가는 인도인데, 대신 인도는 기혼여성의 자살율이 가장 높은 나라이다. 한국 여성들은 자살하느니 이혼을 선택하는, '합리적인' 사람들이다.

- 정희진, <헌법의 탈식민화와 '현실화' 를 위하여 - 한국헌법의 남성성과 국가주의의 문제>, 참비-시민행동 공동 심포지엄 [87년체제의 극복을 위하여 - 헌법과 사회구조의 비판적 성찰] 자료집 중

헌법은 곧 국가입니다. <헌법 다시보기>가 주목하는 것은 영토와 국민, 주권 등 모든 영역에서 도전에 직면한 국가, 그리고 보장받아야 하고 확대되어야 할 새로운 정체성들과 새로운 가치들입니다. 그 정체성들과 가치들 사이의 새로운 합의 혹은 공동의 꿈, 그리고 그 합의와 꿈에 기반해 거듭나는 새로운 정치 공동체를 찾아나서는 길 찾기입니다.

▣ <헌법 다시보기>의 지향과 목표

▣ 헌법, 누구의 목소리인가?

우리 헌법은 ‘모든 국민’의 목소리로 이야기하고 있습니다. <헌법 다시보기>는 그 ‘모든 국민’이 실제로 누구인지를 살펴봅니다. 아동과 청소년, 여성과 다양한 성 소수자들, 장애인과 지역민들 또한 ‘모든 국민’에 실제로 포함되고 있는지를 되짚어 보려 합니다.

또 <헌법 다시보기>는 ‘모든 국민’만으로 충분한지도 되짚어봅니다. 조선족들, 이주노동자들, 난민들 같은 다양한 이방인들, 지구촌을 살아가는 모든 사람들, 심지어 아직 태어나지 않은 미래세대들과 못생명들의 목소리를 헌법은 어떻게 담고 있는지 확인하려 합니다.

▣ 헌법, 절대적인가?

많은 사람들이 헌법을 절대적인 것, 최상의 범규범이라고 합니다. 그러나 <헌법 다시보기>는 바로 그 절대성에 대한 수많은 의문을 갖고 있습니다. 과연 헌법은 <세계인권선언>이나 <환경과 개발에 관한 리우선언>보다 우선해도 좋을까요? 헌법에 규정된 수많은 ‘보편적’ 권리들은 정말 ‘보편적’ 일까요?

다른 한 편에서는, 헌법을 통한 문제해결 과정은 엘리트들의 것이 될 수밖에 없으므로 보통 사람들의 참여를 통한 문제해결 과정인 정치적 영역을 더 중시해야 하며 헌법은 간명하게 최소한의 기준만을 담아야 한다고 합니다. 그러나 헌법을 두려워하고 논의의 대상에서 배제하는 것이야말로 헌법을 절대화하는 것입니다. 헌법을 문제삼지 않는 정치는 결국 헌법 / 국가 테두리 내에서의 정치일 수밖에 없습니다.

<헌법 다시보기>는 헌법을 절대화하는 것이 아닙니다. 절대적이지 못한 지금의 헌법을 고쳐 절대적일 수 있는 헌법을 만들려는 것도 아닙니다. <헌법 다시보기>는 오히려 마지막 성역이었던 헌법을 일상 정치의 영역으로, 사회적 논의의 대상으로 끌어내리는 것입니다. 헌법을 끊임없이 재검토하고 재해석하고 재규정하면서, 과도하게 절대적인 것으로 인식되었던 헌법에게 제 자리를 찾아주려는 것입니다.

▣ 새로운 합의 혹은 공동의 꿈

<헌법 다시보기>가 헌법의 문제점을 파헤치는 것만을 목표로 하는 것만은 아닙니다. 성과 생태, 평화와 문화 등 시민사회의 다양한 정체성들과 가치들 사이의 새로운 합의 혹은 공동의 꿈을 만들어가는 작업이기도 합니다. 또한 그 새로운 합의는 지구화

와 정보화라는 변화에 대응할 수 있는 것이기도 해야 할 것입니다. 더 확장된 시민권, 더 민주적인 정치, 경제질서 등이 모두 <헌법 다시보기>의 고민 영역입니다.

그러나 이것이 절대적인, 초월적 헌법을 새로 만들겠다는 것은 아닙니다. 새로운 합의는 제 몫을 알고 있는 합의, 소통가능한, 즉 계속적으로 재검토와 재해석, 재규정이 가능한 열린 합의가 되어야 할 것입니다.

또한 이 과정은 1~2년 내에 이루어질 수 있다고 생각하지 않습니다. 정치권의 개헌 논의에 새로운 가치들을 ‘선언’ 적으로 끼워 맞추는 것은 결국 헌법을 다시 박제화하는 것에 불과합니다. 오히려 정말 제대로 된 헌법에 들어 갈 내용이 담긴 사회적 아젠다에 대한 논의를 통해 우리 사회의 변화를 인식하고 그에 대한 사회적 공감대를 넓혀 보자는 것이고 그럴 때만 실제 의미있는 개헌이 가능할 것입니다. 그렇게 논의하는 과정 자체가 우리 사회가 지향해야 할 가치나 과제에 대한 사회적 공감대를 넓혀가는 ‘정치적’ 과정이 될 것입니다.

▣ 헌법과 현실 사이

그래서 <헌법 다시보기>는 헌법을 고치는 것에 조급해하지 않습니다. 오히려 새로운 합의를 만들어가고 그 합의들이 현실 속에 반영되게 하는 것을 중시합니다. 게다가 우리 헌법에는 더욱 발전시켜야 할 많은 조문이 있습니다. 새로운 합의의 내용들이 현실과 헌법 해석에 반영될 수 있도록 여러 가지 논의와 실천을 해나갈 것입니다.

● 부 록 3 ●

연속기획 <헌법 다시보기>의 주요 계획

☞ 공개 토론회

이미 지난 7월 15일(금) 창비와 공동으로 진행한 심포지엄 <87년 체제의 극복을 위하여 - 헌법과 사회구조의 비판적 성찰>에서 발표한 세 편의 글을 통해 <헌법 다시보기>의 취지와 지향하는 바를 일부나마 드러내보았습니다.

이어 올 하반기에는 다양한 영역별, 관점별로 헌법을 다시 보는 연속 토론회를 개최했습니다. 7월 27일 제1회 <문화의 눈으로 헌법 다시보기>에 이어, 8월 24일과 26일 각각 제2회 <평화의 눈으로 헌법 다시보기>와 제3회 <여성의 눈으로 헌법 다시보기>가, 9월 14일과 27일 각각 제4회 <생명과 환경의 눈으로 헌법 다시보기>와 제5회 <자치와 분권의 눈으로 헌법 다시보기>가 진행되었습니다. 이어, 10월 19일에는 제6회 <경제헌법 11조, 오늘 우리에게 무엇인가?>가 진행되었고, 11월 4일에는 <인권의 눈으로 헌법 다시보기>가 예정되어 있습니다.

<p>제8회 “인권의 눈으로 헌법 다시보기”</p>
<p>● 일시 : 2005년 11월 4일(금) 오후 2시 ● 장소 : 국가인권위원회 배움터(11층)</p>

※ 일시 / 장소는 변경될 수도 있습니다. 추후 <http://www.action.or.kr/constitution>에서 확인하세요.

☞ 웹사이트 <헌법 다시보기>

<헌법 다시보기> 웹사이트를 운영하고 있습니다. 이 웹사이트는 <헌법 다시보기>의

활동 소식과 자료들을 신속하게 전달할 것입니다. 비단 <헌법 다시보기> 활동만이 아니라 시민사회에서 진행되는 다양한 헌법 관련 논의들을 소개하고 각종 논문 및 자료, 뉴스들을 모을 것입니다. 또 <주목! 이 판례>나 <생활 속의 헌법>, <해외 헌법 풍경> 등의 코너를 통해 작은 헌법 교육의 장을 만들어가려 합니다.

☞ 웹사이트 주소 : <http://www.action.or.kr/constitution>

☞ 헌법 다시보기 주요 소식

헌법 다시보기 활동 소식 및 시민사회의 다양한 논의에 관한 소식을 소개합니다.

☞ 주목! 이 판례

어쩌면 추상적인 헌법 조문보다 더 강력한 것은 헌법재판소의 해석일 것입니다. 주목할 만한, 혹은 논쟁의 대상으로 삼을 만한 헌법 판례들을 살펴봅니다.

☞ 생활 속의 헌법

우리 주변에서 벌어질 수 있는 여러 가지 사건을 헌법의 관점에서 살펴보는 코너입니다. 네티즌들이 재판관이 되는 모의 헌법재판의 형식으로 진행됩니다.

☞ 해외 헌법 풍경

해외의 주요 헌법들을 살펴보고 특징이나 변화의 모습들을 소개하는 코너입니다.

☞ 논문/칼럼 모음

☞ 뉴스 클리핑

☞ 해외 헌법 DB

☞ 헌법 정보 링크

☞ 책 발간

심포지엄과 공개토론회의 성과들을 모아 단행본을 출판할 예정입니다. 우리 사회 헌법 개혁의 의제를 제안하는 책이 될 것입니다.