

# 이것이 민주주의다!

## » 국민발의권 국민소환권 열린 토론회



[www.democracy.or.kr](http://www.democracy.or.kr)

주최: 국민발의권 국민소환권 쟁취를 위한 네트워크 기획팀  
 후원: 국민발의권 국민소환권 쟁취를 위한 네트워크(다른네트워크/대항지구화행동/사회진보연대/우래한정치/인권운동사랑방/적극적 평화행동/전국학생연대회의), 고대 청년실업운동본부, 평화인권연대, 인산 노동인권 센터, 진보네트워크, 다산인권센터, 원불교 인권위원회

# www.democracy.or.kr

## 국민발의 국민소환 만민공동회

국민발의 국민소환을 원하는  
시민들은 모두 모이세요

4월 10일(토) 5시  
대학로 마로니에

국민발의권  
국민소환권  
쟁취를 위한  
네트워크  
democracy.or.kr

누구나 참여해서 하고 싶은 얘기  
말씀할 수 있대네





民 主 主 義

# 이것이 민주주의다!

» 국민발의권 국민소환권 열린 토론회



[www.democracy.or.kr](http://www.democracy.or.kr)

주관: 국민발의권 국민소환권 쟁취를 위한 네트워크 토론회 기획팀

주최: 국민발의권 국민소환권 쟁취를 위한 네트워크(다른네트워크/대항지구화행동/사회진보연대/유쾌한정치/인권운동사랑방/적극적 평화 행동/전국학생연대회의), 고대 청년실업운동본부, 평화 인권연대, 인산 노동인권 센터, 진보네트워크, 다산 인권센터, 원불교 인권위원회



民 主 主 義

# 이것이 민주주의다!

» 국민발의권 국민소환권 열린 토론회 자료집

## CONTENTS

	제목	쪽
패널 발제 1	대표제의 역할과 소환권 이경주/인하대 법과대학 교수	4
패널 발제 2	사례를 통해 바라본 국민발의권과 국민소환권 배경래/인권운동사랑방 상임활동가	11
패널 발제 3	부안에서의 민주주의의 실험과 전망 조태경/해폐기장백지화와해추방법 부안군대책위 연대사업국장	26
자유 토론		32
참고 자료	최경희의 직접민주주의의 이야기 최경희/한국 외국어대 강사	38

www.democracy.or.kr

# 1부

## 패널 토론

» 패널토론1: 대표제의 역사와 소환권

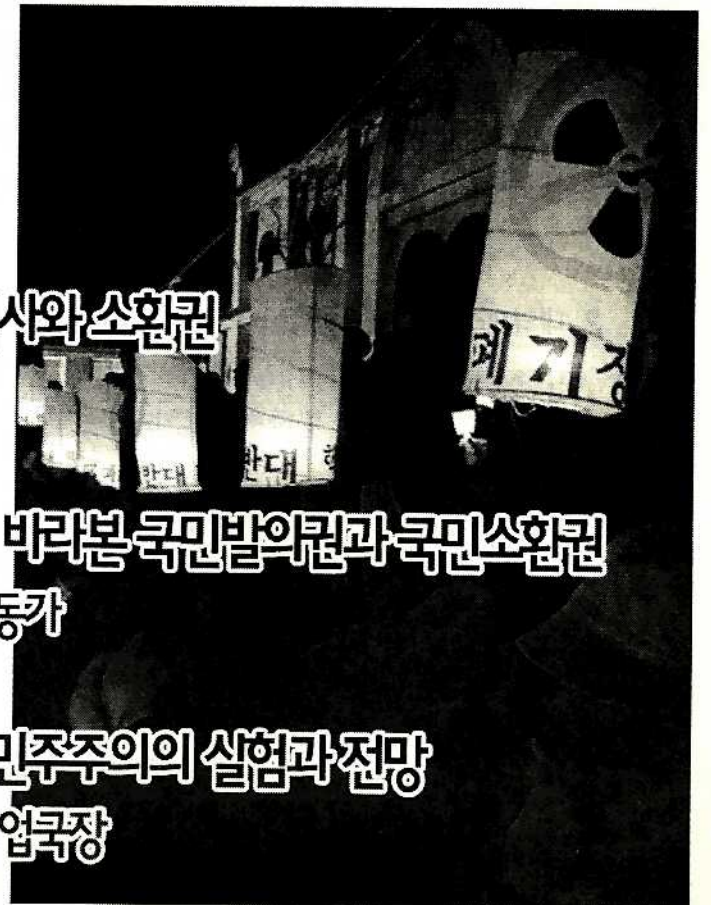
인하대 법대 이경주 교수

» 패널토론2: 사례를 통해 바라본 국민발의권과 국민소환권

인권운동사랑방 배경래 상임활동가

» 패널토론3: 부안에서의 민주주의의 실험과 전망

부안 주민대책위 조태경 연대사업국장





# 대표제의 역사와 소환권

이 경주(인하대학교 법과대학 교수)

- I. 소환권의 봄과 주권, 국민
- II. 국민주권의 성립과 순수대표제
- III. 대표제의 역사적 변화
- IV. 현행헌법과 대표제
- V. 권리로서의 국민소환권

## I. 소환권의 봄과 주권 국민

### 1. 소환(recall)권의 봄

- \* 탄핵심판 이후의 유권자의 국정통제 방안
- \* 한나라당을 제외한 민주당과 열린우리당, 자민련, 민주노동당이 찬성 2004년 3월25일, 경향
- \* 대통령직 인수위원회 2003년 1월 14일 지방자치단체장에 대한 주심소환제도 도입 검토

### 2. 대의제리는 주술

\* 대의제(representative system): 주권자인 국민이 국가의사나 정책을 직접 결정하지 아니하고 대표자를 선출하여 그들로 하여금 결정하게 하는 권리

\* 대의제의 본질: 기구구성권과 정책결정의 분리  
정책결정의 자유위임 -> 국민소환권 등 직접민주제적 참정권의 부인

\* 공직선거법 제192조 4항(당적변경시 퇴직) 논란

### 3. 주권과 국민이 의미하는 것

- \* 주권의 용법  
주권=국권의 속성=최고성, 독립성

# 이것이 민주주의다!

대외관계)미사일 주권 통신주권 종자주권  
주권=국가권력=통치권=국가의 포괄적 통일적 지배권 국가의 지배적 의사력  
군주주권 인민주권  
주권>헌법제정권력(정당성)=국가의사를 결정하는 근원적인 힘

- \* 국민의 용법  
국민(Nation):국적보유자의 총체->단일불가분->대의(representative) 정치  
국민(people):유권자, People, Citizen->가분->유권자에 의한 정치

## II. 국민주권의 성립과 순수대표제

### 1. 근대시민혁명의 이중구조

봉건사회의 자본주의사회로의 이행기에서는 봉건적인 특권세력이 비특권신분과 대항하고 있었고, 비특권신분들 내에서는 시민세력과 빈농 소농 소상공생산자들이 대항하고 있었다. 비특권신분들은 군주로 대표되는 특권세력을 배제하는데는 이해관계가 일치하였다. 그러나 비특권신분들 사이에서도 특권세력을 배제한 이후의 주도권을 놓고서 대항하고 있었다.

### 2. nation주권과 people주권의 대항

	nation	people
주체	국적보유자의 총체	유권자의 총체
행사방식	간접민주제	직접민주제
유권자와의관계	자유위임(무기속위임)	기속위임
선거	제한선거도 가능	보통선거

\* 직접민주제의 요소: 국민표결(referendum), 국민발안(initiative), 국민소환(recall)

### 3. 국민(nation)주권과 순수대표제

#### <단일불가분>

이러한 프랑스혁명의 이중적인 대항관계 때문에 부르주아세력은 국가권력의 소유문제에 있어서 우선은 봉건적인 특권세력도 배제할 필요가 있었지만 동시에 빈농 소농 소상공생산자들도 배제하지 않으면 안되었다. 그래서 주권은 전국민이 소유하되 그것은 개별적으로 나눌 수 없으며 군주를 대신하여 국민대표기관만이 행사한다는 아이디어를 내놓았다. 그리



고 국민대표를 선거하는 것은 재산과 학식이 있는 사람들 즉 부르주아시민만이 선거를 할 수 있다고 하여 빈농 소농등의 세력들을 배제하려 하였다.

**<제한선거와 자유위임>**

이와같은 역사적인 배경 때문에 시민세력이 내 놓은 국민주권 즉 nation주권은 따라서 국민대표를 선출하는데도 제한선거를 하였지만 동시에 선출된 대표에 대해서도 일단 선출되고 나면 자유권자는 대표에 대하여 간섭해서는 안된다는 아이디어를 내세웠다. 즉 국민대표는 유권자의 이익뿐만 아니라 전국민 즉 노약자 아동등의 국적보유자 전체의 이익을 위해 봉사하여야 한다는 것이었다. 그래서 유권자는 대표에 대하여 이리이러한 일만 하여라고 명령적으로 위임을 하여서도 안되고, 일을 못한다고 하여 대표를 소환하여서도 안된다는 논리를 전개하였다. 의회에서 한 발언에 대하여서는 면책특권을 부여하였다.

**III. 대표제의 역사적 변화**

**1. 제한선거로부터 보통선거로**

시민혁명에 의해 이제 사회는 봉건제 시대로부터 자본주의 시대로 본격적인 전개를 하게 되었다. 그 계기는 산업혁명이었다. 그리하여 시민사회의 사회 경제적 정치적 조건도 변화를 하지 않을 수 없었다. 가장 대표적인 것은 상공업에 종사하는 인구가 현저히 증대하였다는 것이다. 농촌에서 도시로의 인구이동도 급격히 일어나고, 그러다보면 농촌같은데서는 인구는 적는데 국회의원수는 종래와 같은 곳이 발생하였다. 이러한 곳을 부패선거구라하였는데 이처럼 종래의 선거제도의 불합리한 점이 눈에 띄게 되었다. 또한 노동자들도 보통선거를 요구하는 운동을 하게 되었는데 수백명 수천명단위로 보통선거권을 달라는 서명을 해서 청원을 하였다. 이러한 운동 즉 선거권을 요구하는 운동을 영국에서는 차티스트운동(1839년, 1842년, 1848년)이라고 하였다.

이러한 운동의 결과 무엇보다도 제한선거가 보통선거제로의 변화하게 되었다. 프랑스에서는 1875년 제3공화정에서 보통선거권을 인정하게 되었다. 비록 그것이 여성을 제외한 성인 남성들만의 보통선거라고는 하지만 이와 같은 보통선거제의 도입은 국민주권의 역사에 있어서도 엄청난 변화를 초래하게 되었다.

**2. 보통선거와 민의에의 종속현상**

가장 눈에 띄는 변화는 국회의원이 유권자의 동향을 무시하기 힘들게 되었다는 것이다. 그래서 이와 같은 상황을 레옹 뒤기라는 사람은 「국회의원은 법적으로는 유권자에게 구속되지 않지만 선거에서 당선되기 위해서는 지역구의 여론을 무시할 수 없게 되었다고 하였다. 국회의원이 지역구의 유권자의 뜻을 의식하지 않을 수 없게 된 이러한 상황을 카레 드 말베르라는 사람은 「반대표제」라고 하였다.

제한선거 하에서는 유권자가 몇 사람 되지도 않고 유권자와 국회의원이 사회경제적인 기반이 같아서 양자간에는 동일집

단내부자로서의 신뢰관계같은 것이 있었다. 다시 말해 누가 해도 마찬가지니까 당신이 해라 는 식이었다. 오늘날처럼 국회의원을 하려는 상황에 비추어 보면 잘 상상이 안 가겠지만. 그래서 국회의원들은 유권자로부터 비교적 독립적으로 활동할 수가 있었다. 그러나 보통선거제의 도입에 의해서 부르주아세력 이외의 세력들 예를들어 노동자라든지 중소상인들 이런 사람들이 유권자의 다수를 차지하는 상황이 되면 동일집단내부자로서의 신뢰관계 같은 것은 이제 성립할 수 없고 국회의원은 유권자의 이익을 대변하지 못한다는 비판을 받을 수밖에 없게 된다. 비록 법적으로는 제재를 받지 못한다고 하더라도 당선되기 위해서는 유권자에게 신경을 쓸수밖에 없는 상황이 된 것이다. 이와같은 조건하에서는 유권자들의 의견을 다소라도 반영하는 공약을 제시하게 되었다. 선거는 신뢰관계의 승인이 아니라 공약의 승인이라는 관계로 변화하게 되었다. 공약에 의한 구속, 민의에 대한 종속현상이 발생하는 것이다. 그래서 헌법상 면책특권이 있음에도 불구하고 유권자를 의식하게 되었으며, 재선을 염두에 두고 있으므로 공약을 전면적으로 무시할 수 없게 된다.

**3. 대표제의 역사적 변화**

순수대표제	반대표제	반직접제
민선의회만이 국민의 대표	0	0
명령적 위임의 금지	0	△
면책특권의 보장	0	0
법원에 의한 위헌심사배제	0	위헌법률심사제의 도입
다선금지(구 특권계급배제)	예외적인 사항에 대한 직.민도입	0
간접선거, 제한선거	직접·보선의 실시	
의회해산제도 배제	의회해산제도의 도입	
	근대적 정당의 출현	행정국가적 경향
관념의 세계에서의 대표성	사회적 사실세계에서의 대표성	국민이 정치적 주권자
프랑스 제1공화국	프랑스제3공화국	프랑스 제4,5공화국

\*프랑스 1공화국(1791년) 헌법

주권은 단일 불가분 불가양이며 시효에 의해 소멸하지 않는다. 주권은 국민에 속한다.

La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation.

\*프랑스 제4공화국 헌법

국민주권은 프랑스인민에게 있다.

La souveraineté nationale appartient au peuple français

**IV. 현행 헌법의 대표제와 소환권**

**1. 국민투표제의 도입**

\* 72조(중요정책의 국민투표): 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교, 국방, 통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

\* 130조2항(헌법개정에 대한 국민투표): 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자



과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

## 2. 명령적 위임금지 규정의 부존재

유권자가 대표를 뽑고 그 대표에게 아무런 위임도 하지 못하던 시대(순수대표제)는 보통선거의 실시와 더불어 헌법사상 종말을 고한지 이미 오래입니다. 유권자는 국회의원과 같은 국민의 대표에게 유권자의 뜻에 따를 것을 요구하고 있고 우리 헌법은 이를 명문으로 금지하고 있지도 않습니다. 프랑스 시민혁명 후 만들어진 1791년 헌법에서처럼 '대표자는 국민 전체의 대표자이며 어떠한 위임을 하여서도 안된다(제3편1장3절 제7조)거나, 현행 독일헌법 제38조가 '의원은 전국민의 대표이며 위임 또는 지시에 구속되지 않는다'고 규정하고 있지도 않습니다.

## 3. 위헌법률심사제의 도입 - 정책결정권으로서의 입법기능에 대한 통제

# V. 참정권으로서의 소환(recall)권

## 1. 비교헌법적 검토

### < 일본 지방자치법과 주민소환 >

제80조(지방의회 의원의 리콜):

- 1항: 선거권을 가진 자는 소속 선거구에서 유권자 총수의 3/1 이상의 연서에 기초하여 그 대표자로 하여금 지방자치 단체의 선거관리위원회에 대하여 지방의회 의원의 해직을 청구할 수 있다.
- 2항: 전항의 청구가 있을 때 지역 선관위는 청구요지를 관계구역 내에 공표하여야 한다.
- 3항: 1항의 청구가 있을 때 지역 선관위는 해당 선거구 선거인의 투표에 붙여야 한다.

제81조(지방자치단체장의 리콜)

제83조(의원 또는 장의 실직): 지방자치단체의 의원 또는 장은 해직 투표에서 과반수의 동의가 있을 때에는 그 직을 상실한다.

\*1947-1992년까지 의회해산청구 400건, 단체장 해직청구 557건, 의원해직청구 226건

### < 미국의 주 헌법과 주민소환 >

1903년 로스앤젤레스시 헌장, 1908년 오레곤주 헌법  
2003년 미국 캘리포니아 주지사 소환투표 82년만에 실시

# 이것이 민주주의다!

\*공화당의 대릴 아이사(Issa) 하원의원 등이 주도하여 전체 유권자 17%인 130여만명의 소환서명

### < 바이마르 헌법과 국민소환 >

제43조 임기만료전이라도 라이히 대통령을 라이히의회의 제안이 있으면 해직할 수 있다.

\*노르트라인-베스트팔렌주의 지방자치법(1994년 개정)-지방자치단체장에 대한 소환권

### < 구소련 헌법과 국민소환 >

107조 대의원은 자기의 활동과 소비에트 활동에 대하여 선거인에게 보고할 의무를 가진다. 선거인의 신뢰에 보답하지 못하는 대의원은 법률에 규정된 절차에 따라 선거인 대다수의 결정에 의하여 임의의 시각에 소환될 수 있다.

구 소련 소비에트 대의원 리콜절차법:

보고의무 위반, 훈령위반, 당해선거구, 유권자 과반수 찬성, 공개투표

\*공업노동자 42%, 공무원 83.2%, 국민전체 평균 51.7% (1983년)

\*구소련 헌법 시행 후 20년 동안 관련 법령 미정비

### < 북한헌법과 소환제도 >

1948년 헌법 제4조 일체의 주권기관의 대의원은 선거자 앞에서 자기 사업활동에 대하여 책임을 진다. 선거자는 자기가 선거한 대의원이 그 신임을 상실한 경우에는 임기전에 소환할 수 있다.

1972년헌법 제8조 각급 주권기관의 대의원은 자기 사업에 대하여 선거자들 앞에 책임진다.

1992년 개정 헌법에서 주축에 대한 소환제도 신설

### < 1947년 중화민국(대만)헌법 >

제17조 인민은 선거, 인민소환, 인민발안 및 인민표결의 권리를 가진다.

제133조 피선거인은 법률의 정하는 바에 의하여 원선거구가 이를 소환할 수 있다.

제136조 인민창안과 인민표결의 양권의 행사에 관하여 법률로써 정한다.

\*1949년 이래 계속 실시된 계엄령을 1987년 7월 해제

### < 에네수엘라와 국민소환권 >

대통령, 유권자 20%이상이 서명하면 임기절반을 넘어서 대통령 소환가능



## 2. 권리로서의 소환(recall)권

참정권=선거권 논리 거부  
정치참가의 권리로서의 발안권 투표권 소환권  
주권의 인권화로서의 발안권 투표권 소환권

\*결람률: 지역 토호세력과 금력, 권력을 가진 집단들이 이를 남용할 가능성  
(→ 선거직 공무원 취임 후 6개월 내 제한 규정, 40-60일 정도로 서명기간 제한 등)

### 보론: 발안(initiative) 제도

- \*미국의 주민발안 종류: 직접발안(16개주)- 주민들이 제기하여 바로 투표회부  
간접발안(8개주)-의회를 거쳐 의회부결시 투표회부
- \*독일헌법 제29조 국민표결과 국민발안에 관한 그 밖의 상세한 사항은 연방법률로 정한다.
- \*스위스 헌법 제122조 연방법률은 연방헌법의 개정에 관한 국민발안 및 국민투표에 대한 절차를 정한다.

## 이것이 민주주의다!

# 사례를 통해 바라본 국민발의권과 국민소환권

배경내(인권운동사랑방 상임활동가)

이 글은 직접민주주의에 기반한 제도들에 대한 환상을 경계하면서도 그것들이 가진 가능성에 주목하면서, 대의제의 보완 원리로 서 직접민주주의를 채택하고 있는 각국의 사례를 살피는 데 목적을 둔다. 다만 우리 사회에는 직접민주주의에 대한 공포 또는 혐오가 심각하게 퍼져있고 그 결과 이에 대한 이론적 연구가 부족한 것은 물론 외국의 직접민주주의의 제도와 활용 사례를 정확하게 분석, 소개하고 있는 글도 매우 부족한 상태이기 때문에 이 글 또한 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 미리 밝혀둔다.

## 1. 대의제와 (직접)민주주의

이미 알려져 있는 바대로 대의제는 부르주아계급이 정치적 권리와 민주주의에 대한 민중들의 요구에 대응하는 과정에서 출현했던 역사적 형성물이었다. '국민주권의 원리를 내세워 봉건적 정치구조를 타파했던 부르주아지들이 다시금 국민주권의 원리를 추상화·형식화함으로써 민중들의 정치적 권리에 대한 요구와 권력에 대한 통제 가능성을 봉쇄하고 '자격 있는 능동적 시민들에 의해 선출된 대표들에게만 자유로운 주권의 행사를 허용하기 위해 만들어진 정치체도가 바로 대의제였던 것이다.'

하지만 국민에게는 대표기관을 구성할 수 있는 권리만을 허용하고 선출된 대표가 '국민으로부터 독립하여 존재할 때만 가장 합리적이고 안정적인 정치가 가능해진다는 '자유 위임의 원리'가 근대 민주주의의 골간인 국민주권의 원리와 충돌한다는 것은 너무도 당연했으며, 그에 따라 대의제는 민주주의는커녕 '부르주아지들의 의회 독재'에 다름 아니라는 비판을 받아왔다. 위임자의 의식과 분리되어 존재하는 수임자(대표기관)가 진정한 대표일 수 없다는 것은 이론적으로나, 경험적으로나 너무나 명백한 것이었기 때문이다. 프랑스혁명에 강한 이론적 영향을 미친 장 자크 루소 역시 『사회계약론』에서 "영국의 인민들은 의원을 뽑는 동안에만 자유롭게 선거가 끝난 직후에는 다시 노예로 돌아가 버린다"며 18세기 영국 대의제의 한계를 비판한 바 있다.

1) 프랑스대혁명기 민중운동 진영에서는 의회를 장악한 부르주아계급과는 다른 민주주의와 인권에 대한 구상을 펼쳐나가고 있었다. 민중운동의 이론적 지도자였던 바를레(J. F. Varlet)는 1793년 '사회적 상황 하에서의 인간의 권리에 관한 엄숙한 선언'을 통해 주권의 구체적 인 내용으로서 ①직접 모든 공적 기관을 선출할 권리 ②사회의 이익에 대하여 토의할 권리 ③스스로 법률의 제정에 참가할 권리 ④자신의 위임자의 이익을 배신하는 의원을 소환하여 처벌할 권리 ⑤공적인 조세의 필요성을 확인할 권리, 즉 자유롭게 공적인 조세를 승인하고 그 용도를 지켜보고 그 세액, 기준, 징수, 기간을 결정할 권리 ⑥모든 공무원, 행정관, 관리, 인민의 공공의 관리자에게 그 사무에 관하여 보고를 요구할 권리 ⑦수임자가 그것에 법률로서의 효력을 부여하고 집행 가능케 하기 위하여 제기했던 법률안을 검토하고 거부 또는 재가할 권리 ⑧임의로 사회계약을 재검토하고 개조하고 수정하고 변경할, 국가 속의 전체로서의 시민의 권리를 제시한 바 있다.



이후 대의제는 19세기말과 20세기 초반에 걸쳐 '능동적 시민'과 '수동적 시민'의 구분을 철폐하고 정치적 권리의 주체에 서 배제되었던 노동자, 여성들의 선거권을 보장(보통선거권의 확립)하고, 헌법 개정이나 주요 국가정책에 관한 제한적인 국민투표제를 도입함으로써 민주주의의 원리를 어느 정도 받아들인 '대의/민주주의'로 발전해 나갔다. 그러나 이 역시 대의제의 본질적 한계를 여전히 극복하지 못한 대의제와 민주주의의 불안한 결합 양식일 뿐이었다. 주권의 소재(所在)와 주권의 행사 주체의 분리, 국민으로부터 독립해 있는 대표의 존재를 기반으로 하는 '대의/민주주의'는 임기 완료 전까지는 전혀 통제받지 않는 '의회 독재'를 허용하는 반면, 국민에게는 다만 몇 년에 한번씩 통치자를 교체할 수 있는 권리만을 제도적으로 허용하고 있을 뿐이기 때문이다. 또한 이는 국민들의 정치적 권리를 선거 참여에만 한정시키는 제한적인 민주주의에 불과한 것이었다.<sup>2)</sup>

이에 따라 대의제에 대한 환멸이 극대화되는 선거 시거나 사회적 위기 상황에서 직접민주주의에 대한 요구가 거세어지곤 했던 것은 당연한 결과이다.<sup>3)</sup> 특히 통제되지 않는 대표는 진정한 대표일 수 없다는 '명령적 위임' 원칙에 기반 하여, 국민에 의해 선출된 대표자가 국민의 의사를 물어 정책을 결정하도록 만들고 국민이 그를 언제라도 소환하여 직접 책임을 물을 수 있도록 해야 한다는 국민소환제에 대한 요구는 그 중심을 차지하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 대표자에 대한 사후적인 '인적(人的) 통제'를 넘어 '내용적 통제'까지 확보해내기 위해서는 국민이 직접 주요한 정치적 쟁점에 대한 최종 통제권을 행사하고 직접 입법의 과정에 참여할 수 있는 힘을 제도적으로 확보해내야 할 과제를 전면적으로 부각시키지 않으면 안 된다. 진정한 민주주의는 개별적이고 일시적 투표 행위를 통해 실현되는 것이 아니라 지속적인 자기 결정의 과정과 '연대 입법'을 통해 실현되는 것이기 때문이다.

## 2 직접민주주의의 한계와 가능성

이 글에서 이야기하는 직접민주주의는 대의제를 전면적으로 대체하는 원리로서가 아니라, 대의제를 보완하는 가운데 그를 통해 민주주의로 중심을 이동시켜 나가기 위한 '대의/민주주의'(준 직접민주주의)를 의미한다. 그러나 정치적 권리를 제한적으로만 허용하고 있는 현재의 대의제와의 변별성을 부각시키기 위해 이 글에서는 그냥 직접민주주의라는 개념으로 사용하기로 한다.

대의제만이 가능하고 바람직한 유일한 민주주의 정치체제라고 주장하는 사람들은 모든 국민이 국가의 의사결정과정에

2) 마르크스도 「유태인 문제에 관하여」에서 "선거에 참여하는 시민권의 확대 과정은 분명 정치적 권리의 신장이었지만, ... 동시에 시민의 권리를 선거참여에만 한정시키는 제도를 수립해가는 과정이었다"라고 비판한 바 있다.

3) 72일간 존속하다 단명했던 1871년의 파리코뮌이 대표적이다. 나폴레옹 3세의 독재와 프로이센 전쟁에서의 패배 등의 위기 상황에서 출현했던 파리코뮌은 허용된 정치적 권리의 한계를 뛰어넘어 직접민주주의의 혁명적 가능성을 예시했다. 파리코뮌은 '권력의 보편화를 기치로 입법, 행정, 사법 등 모든 분야의 공직자를 선출하고 그들을 소환, 통제할 수 있는 항구적인 권리를 기본적 권리로 선언했으며, '기업의 노동자 벌금형 금지 포고령'과 '제빵노동자 야간노동 금지 포고령' 등을 공포함으로써 노동자들의 인권을 보장하기 위해 직접적인 입법권을 행사했다.

4) 한국사회에서도 지난 IMF 위기 이후 국민소환제 도입 주장이 터져 나오기 시작했다.

## 이것이 민주주의다!

참여하여 직접 결정하는 것은 불가능하다는 '현실론', 국민이 중요한 국가 정책을 결정할 만큼의 자질을 갖추고 있지 못하는 '자질론', 국민으로부터 독립해서 존재하는 대표들이야말로 상호 대립하는 국민들의 이익을 가장 잘 조정·중재할 수 있다는 '대표 민주주의론' 등을 내세운다. 또 다른 한편으로 직접민주주의에 대한 주장이 국민에 대한 환상에 기초해 있다는 비판도 존재한다. 이러한 주장들의 이면에는 국민에 대한 공포 혹은 불신이 깔려있다. 그러나 만약 이와 같은 이유들로 직접민주주의를 반대한다면, 이는 결국 대의제의 존재 근거도 부정하는 것이며, 나아가 대의제를 넘어선 정치체제를 구성하고자 하는 이들이 토대로 삼아야 할 '존재들'을 스스로 부정하는 것이기도 한다.

### 직접민주주의는 만병통치약인가

물론 직접민주주의 제도는 만병통치약이 아니다. 직접민주주의는 모순적이고 한계를 가질 수 있는 제도임에 틀림없다. 국민발의제와 국민소환제 등을 통해 얻고자 하는 민주주의와 인권의 신장은 제도 그 자체로부터 나오는 것이 아니라 시민들의 의식 성장과 권력관계의 역전으로부터 나오는 것이기 때문이다.

우선 직접민주주의적 요소가 받아들여진다고 해서 현실에 존재하는 대립적 관계와 모순이 곧장 해결되는 것은 아니다. 문제는 '대표/국민'의 대립에만 있는 것이 아니라 '국민/국민'에게도 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 직접민주주의는 이러한 대립적 이해관계의 근원 그 자체를 해결해주는 것이 아니라, 근원 그 자체를 투명하게 드러내는 것일 뿐이다. 따라서 직접민주주의는 민중들에게만 유리한 정치적 권리가 아니라 '그들'에게도 활용가능한 효과적인 수단이 될 수 있는 '양날의 칼'과 같은 존재이다. 일례로 미국 캘리포니아주에서는 1994년 11월 주민발의로 불법 이민자들에게 공교육과 의료, 복지 등 사회복지 혜택을 제한하는 내용의 '주민발의안 187호'(일명 SC6법안)가 주민투표에서 60%의 찬성을 얻어 통과된 바 있고<sup>6)</sup>, 96년에는 소수인종과 여성들에게 할당제를 적용하는 '적극적 우대조치(Affirmative Action)를 폐지하는 내용의 '주민발의안 209호'가 주민투표를 통과하기도 했다.<sup>7)</sup> 현재 베네수엘라에서는 부패한 야당과 우익세력들이 연합하여 차베스 대통령에 대한 국민소환운동이 전개되고 있는데, 최근 선관위가 야권이 제출한 340만명 분의 서명 중 180만명 분의 서명만 유효하다는 결정을 내려 정치적 긴장이 계속되고 있기도 하다.<sup>8)</sup>

둘째, 직접민주주의가 도입된다고 해서 당장 국회의원들보다 '더 민주적인 다수 국민'을 기대할 수도 없는 일이다. 일례로 '사회방어' 논리가 뿌리깊게 자리잡고 있는 지금의 한국 상황에서 사회보호법 폐지법안과 같은 법안이 국민발의를 통

5) "사실상 '대의/민주주의'의 모순을 언제나 '대표/국민'의 대립체제로만 이해하는 순간 그 결과는 정치현실 속에서 '실망스런 국회의원' 선한 국민'이라는 허구로 나타나는 경우가 허다하며, 이해관계대립의 지양은 이론에 있어서나 실천에 있어서나 파국을 맞을 수밖에 없는 것이다. 따라서 '대의/민주주의'는 단순히 '국회 안/국회 밖'의 문제를 통해 어떻게 '부분이익/부분이익'의 조건 그 자체를 지양해가야 하는 총체적 헌법정신으로 이해되어야만 한다." 김욱, "대의/민주주의의 진화를 위하여", 「공법연구」 제30집 제3호(2002.2), 103쪽.

6) 이 법은 1996년 11월 21일 연방지법으로부터 '일부 위헌' 판정을 받았다. 당시 연방지법은 비합법 이민자의 자녀라고 해서 그에게 초·중등 교육을 부인하는 행위는 위헌이며, 학교당국이나 교사가 비합법 이민자 자녀들을 이민국에 신고하도록 한 조항도 위헌이라고 판정했다. 그 후 이 법은 시행이 보류되었다가 1999년 그레이 데이비스 주지사가 항소 계획을 철회하기로 함에 따라 공식 폐지됐다.

7) 이 발의안은 97년 11월 3일 연방대법원으로부터 최종 합헌 판정을 받았다.

8) 베네수엘라 헌법은 임기의 절반이 지난 대통령에 대한 소환 제도를 두고 있으며, 총 유권자 수의 20%(약 240만명)의 서명으로 소환투표가 이루어진다. 소환투표 결과 대통령에 대한 반대표가 대선 당시 득표보다 같거나 더 많으면 불신임안은 통과된다.



해 국민투표에 부처지리라고 기대하기란 매우 힘든 일이다.<sup>9)</sup> 사회적 소수자들에게 유리한 입법이 지체되거나 소수들을 공격하는 악의적인 법안들이 발의될 가능성도 있다. 직접민주주의가 꽃핀 나라로 칭송받는 스위스에서 여성들이 연방 수준의 참정권을 획득한 것은 1971년에 이르러서였다. 당시 국민투표에서 남성으로만 이루어진 유권자들은 찬성 62만여 표, 반대 32만여 표로 여성들에게 정치적 권리를 승인했다.<sup>10)</sup> 1992년 미 오리건 주에서는 반동성에 집단들의 주도로 동성에 차별을 금지한 주 헌법을 개정하기 위한 '제9법안'이 발의되기도 했다.<sup>11)</sup>

예전에는 국회의원들에 대한 로비에 초점을 맞추었던 이익집단들이 새로운 규칙에 적응하고 이를 적극 이용하면서 조직적인 득표운동과 엄청난 홍보를 통해 투표 결과에 영향을 미치는 사례들도 발견되고 있다. 심지어 최근에는 미국과 스위스에서 투표운동을 대행해주는 전문회사들마저 생겨나고 있다고 한다. 후자는 미국과 스위스에서 돈을 많이 쓰는 편이 투표에서 이길 승산은 80-90%에 이르며, 특히 유권자들의 직접경험과 별 관련이 없거나 복잡하고 추상적인 쟁점에 대해 투표하는 경우 광고가 결과에 미치는 영향이 매우 크다고 본다.<sup>12)</sup> 일례로 지난 1998년 6월 스위스에서는 그린파스 등 70여개 환경·사회단체들이 11만명 이상의 서명을 받아 제안한 유전공학 연구의 제한 법안이 4년여만에 국민투표에 부쳐졌는데, 홍보기간 내내 이 안에 대한 찬성 의견이 우세하였으나 선거를 앞두고 기업들이 대대적인 홍보전을 펼치면서 경제 위축을 우려한 국민들이 마음을 돌려 34%의 지지밖에 얻어내지 못하게 됐다. 다수 국민들이 쉽사리 단기적인 경제적 이익을 포기하고 장기적 관점에서 자신과 미래세대를 위한 결정을 내리리라고 기대하는 것은 환상이라는 점을 보여준 셈이다.

셋째, 직접민주주의 제도를 도입한다 하더라도 통치자와 피치자의 구분이나 '정치 참여의 불평등' 문제가 완전히 사라지는 것은 아니다. 직접민주주의는 대의제를 보완하는 것일 뿐이며, 모든 정치적 의사 결정 과정에 국민이 참여할 수는 없다. 또한 다른 여건이 뒷받침되지 않는 한, 현실적으로 모든 국민이 정치에 능동화될 수 있는 처지에 있는 것도 아니다. 스위스의 경우, 지난 60년 동안 평균 국민투표 참가율은 전체 유권자의 50%를 넘지 못했으며<sup>13)</sup> 코핀 주민총회 참가율은 10%를 밑돈다. 그러하기에 직접민주주의 하에서도 대의제와 마찬가지로 정치인들과 능동적 소수에 의해 정치적 의사결정 과정이 좌우되고 그들의 영향력에 따라 표결 결과가 달라지는 문제는 단기간 내에 해결되지 않을 것이다.

### 직접민주주의가 보여줄 수 있는 가능성

9) 이와 유사하게, 스위스에서는 올 2월, 2인 이상의 전문가가 위험하거나 경쟁의 여지가 없다고 판단한 경우, 성범죄자의 연령이나 건강 상태에 관계없이 종신형에 처할 수 있고 재감정이나 가석방을 불허하는 내용의 법안이 국민투표를 통해 가결되었다. 스위스 정부는 처벌 대상이 되는 범죄자의 정의를 애매하고 유럽인권협약 등에 위배된다면서 이에 반대했으나, 결국 투표자 과반수 이상의 찬성과 24개 칸톤의 찬성으로 통과됐다.

10) 연방수준에서보다 칸톤 수준에서는 이보다 더 일찍 여성들이 선거권을 획득했다. 스위스의 보(Vaud) 칸톤에서는 1951년 주민투표 결과 61%의 반대로 부결되었다가 1969년 다시 52%의 찬성을 얻어 여성 선거권이 보장됐다. 임도빈, "스위스식 직접민주주의(2) - 주민투표", 『지방자치』 84 (1995.9), 110쪽.

11) 주민투표 결과 반대 57%, 찬성 3%로 이 법안은 결국 부결되었다. 3회 인권영화제 상영작 <제9법안 찬반투표> 참조.

12) 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(IX)", 『지방자치』 162 (2002.3), 57쪽.

13) 스위스의 경우, 일반적으로 시민의 교육수준이 높고 사회경제적 지위가 높을수록 직접민주주의에 대한 참여율이 더 높았으며 참여 절차가 복잡할수록 참여의 사회경제적 격차는 더 크게 벌어진 것으로 알려져 있다. 안성호, 앞의 글, 56쪽.

하지만 앞서 지적된 한계들은 그것이 직접민주주의이기 때문에 발생한 것은 아니다. 소수자들을 겨냥한 악의적인 법률들은 국민(주민)발의를 통하지 않고서도 의회에서 만들어지는 경우도 허다하며, 여론을 의식한 의원들이 개혁 입법을 방기하는 경우도 많다. 국회의원들이 국민들보다 더 전문적이고 객관적인 판단력을 갖고 있다는 것도 편견에 불과하다. 의원들도 자신들의 전문분야가 아니면 전문성을 갖고 있지 않으며 자신의 소신보다는 소속 정당의 당론에 따라 자신의 입장을 결정한다.

직접민주주의의 가능성은 오히려 앞서 지적된 한계를 넘어설 수 있는 가능성을 개척할 수 있는 '소통과 교육의 과정'이라는 데 있다. 흔히 의회와 정부를 국민의 의사에 직접적으로 가속시키고자 하는 직접민주주의의 장점으로는 국민이 자기 운명에 영향을 미치는 중요한 정책 결정에 참여하고 정부와 의회를 통제함으로써 좀더 정당성 높은 결정을 이끌어낼 수 있다는 점, 그리고 그 결과 정부와 의회의 부패와 무능을 사전에 예방하거나 시정·보완할 수 있다는 점이 지적되곤 한다. 그러나 이보다 더 큰 직접민주주의의 장점은 공적 결정에 대한 일반 국민들의 관심과 의식을 고양시키고 직접 참여케 함으로써 참여의 과정 자체가 정치적 의식의 성장을 돕는 민주주의의 학교가 될 수 있다는 데 있다. 구체적인 정치적 의사결정권이 주어졌을 때, 던져진 의제에 대해 더 깊이 토론하고 관심을 보일 것은 당연하다. 직접민주주의가 가장 활성화되어 있는 스위스의 1인당 신문 구독량은 유럽 평균 2배에 달한다. 나이가 국민이 직접 정치적 의사결정에 참여하는 과정은 대의제가 위축시킨 공론의 장을 확대시키고 국민들의 의식을 성숙시켜 나간다.<sup>14)</sup> 그를 통해 몇몇 개혁적인 성향을 지닌 국회의원에 기대어 개혁입법을 통과시키는 데 급급한 '법률의 인권화가 아니라 진정으로 국민들의 힘에 기반 하여 개혁입법을 '강제'해내고 국민들 사이의 관계 또한 전환시켜낼 수 있는 '사회의 인권화'를 앞당길 수 있다.<sup>15)</sup>

다른 한편, 직접민주주의는 제도로서는 좋으나 너무 많은 비용이 소요된다는 비판도 제기되고 있다. 그러나 스위스 연방 사무처의 추정에 의하면 국민발의의 경우 투표자당 약 15Fr(800원)만이 소요되며,<sup>16)</sup> 통신기술의 발달로 직접민주주의의 운용 비용은 갈수록 줄어들고 있다. 물론 득표를 위한 과도한 홍보전략과 그에 소요되는 비용을 적절하게 규제할 수 있는 정밀한 대안이 마련되어야 할 것이다. 그러나 직접민주주의의 운용을 위한 공적 비용 자체가 심각한 수준으로 요구된다고 보기는 힘들다. 더구나 국민의 의사와 괴리된 정책이 추진되었다가 저항에 부딪혀 폐기되는 경우 발생하는 막대한 손실을 생각한다면 이 비용 정도는 기꺼이 감수할 만하며, 대국회 로비와 청탁비용의 흐름을 차단하고 그 비용을 사회적으로 회수할 수 있다면 오히려 더 큰 이익이 발생한다고도 볼 수 있다.

14) "민주시민교육은 정규적인 학교교육을 통해서도 이루어질 수 있지만 보다 중요한 것은 정치과정에서 시민의 참여를 통하여 학습된다는 점이다. 직접민주주의제도는 시민들이 스스로 문제를 결정하게 함으로써 공공의 문제에 대한 토론을 통하여 정보를 입수하고, 공동체문제에 대한 책임을 갖게 하는 학습과정으로서 의미를 가진다." 이기우, "대의민주주의의 한계와 직접 민주주의의 필요성", 제19회 참여사회 연구소 정책포럼 '대의민주주의의 한계와 참여민주적 제도의 가능성-주민소환제를 중심으로' 자료집, 2001, 21쪽.

15) 지난 1995년 '성공한 내란은 처벌할 수 없다는 논리로 광주 학살자들에게 대한 검찰의 불기소 처분이 내려지자 전국의 각계 단체와 인사들의 불복운동이 이어지고 1백만명이 넘는 국민들이 5·18특별법 제정 서명에 참여한 바 있다. 이는 범국민적인 국민발의의 과정이었다고 해도 과언이 아닐 정도였는데, 당시 국민발의제가 도입돼 있었다면 5·18특별법은 국회에서 왜곡·축소되는 과정 없이 진실규명에 한발자국 더 다가설 수 있는 모습으로 제정되었을지도 모르는 일이다. 그뿐 아니라 특별법 제정 운동의 과정은 80년 광주의 역사적 의미를 아래로부터 교육시켜나가는 과정이기도 했다.

16) 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(XIV)", 『지방자치』 167 (2002.8), 72쪽.



### 3. 직접민주주의의 실현 방안

직접민주주의의 구체적인 실현 방안으로는 다음과 같은 것들이 존재한다.

#### 1) 국민투표(referendum)

헌법의 개정, 법률의 제·개정, 주요 정책 등을 최종적으로 국민투표에 부쳐 확정하도록 하는 제도이다. 주어진 법률안을 두고 찬반 여부를 묻는다는 점에서 국민이 직접 법률안을 제안하는 국민발의보다는 소극적 성격을 갖는다. 국민투표제도는 직접민주주의의 제도들 가운데 가장 널리 도입되어 있으나, 대다수의 나라에서는 의회나 대통령이 국민투표의 실시 여부와 투표에 회부할 시안에 대한 결정권을 갖고 있다. 스위스의 칸톤이나 코뮌, 미국의 많은 주와 지방에서는 일정액 이상의 정부지출이 요구되는 사업을 수행할 경우 반드시 주민투표를 거치도록 하고 있는데, 이 또한 지방자치단체 수준의 국민투표제도라고 볼 수 있다. 우리 헌법 72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”고 하여 대통령의 자유재량에 따라 국민투표 실시 여부가 결정될 수 있도록 하고 있다.

<표 1> 1993년까지 전 세계에서 실시된 국민투표<sup>17)</sup>

	스위스	기타 유럽	근동	아시아	아메리카	오스트레일리아	계
1900년 이전	57	11	-	-	-	3	71
1901-1910	12	2	-	-	-	4	18
1911-1920	15	6	-	-	3	5	29
1921-1930	28	8	1	-	2	6	45
1931-1940	23	17	-	-	7	6	53
1941-1950	21	15	1	1	3	11	52
1951-1960	32	6	8	5	3	5	59
1961-1970	30	14	18	4	4	7	77
1971-1980	87	18	36	14	8	14	177
1981-1990	76	33	24	6	10	4	153
1991-1993	33	19	5	-	6	2	65
계	414	149	93	30	49	64	799

반면, 흔히 국민투표의 일정으로 분류되는 신임투표(plebiscite)는 통치자가 이미 결정하고 확정시킨 사안에 대하여 국민의 의사를 묻거나 새로이 성립된 통치질서의 정당성이나 통치자의 계속적인 통치 여부에 대하여 신임을 묻는 제도를 의미한다. 때문에 쿠데타나 민주화 이행기 등 정치적 격동기에 주로 활용된다. 일례로 1934년 히틀러는 신임투표 형식을 통해 총통에 취임하였고, 1988년 칠레의 독재자 피노체트는 17년 간의 장기 독재 끝에 집권 연장 여부를 묻는 신임투표에서 56% 정도가 반대함으로써 권좌에서 물러났다. 한국에서도 1975년 박정희 전 대통령이 유신헌법의 지속 여부와 정

17) Butler, D. & A. Ranney (eds). (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: The AEI Press, p.5. 안성호, “시민투표의 이론적 기초와 쟁점-주민투표법 제정을 위한 기초연구”, 『자치행정』 153호(2000.12)에서 재인용.

### 이것이 민주주의다!

부 신임 여부를 묻는 국민투표를 실시해 집권을 연장한 바 있다.

#### 2) 국민발의(발안)

헌법의 개정안, 법률의 제·개정·폐지안을 국민이 직접 제안할 수 있도록 하는 제도를 말한다. 국민이 직접 법률안의 조문까지 작성하여 제출하기도 하고, 의회 등에 대하여 일정한 내용의 헌법안이나 법률안의 작성을 요구하기도 한다. 국민발의는 국민이 발의한 경우 반드시 국민투표에 회부하도록 하는 ‘직접 발의’와 의회가 거부한 경우 국민투표에 부쳐 의견을 묻도록 하는 ‘간접발의’로 구분된다.

국민발의는 발의의 내용에 따라 다시 △제안 발의 △폐지 발의 △거부 발의로 구분된다. 제안 발의의 경우, 스위스의 연방수준에서는 일반 법률이 아닌 헌법의 개정에 대한 국민발의만이 인정되고 있으며, 이 경우 유권자 10만명의 서명이 필요하다. 그 외 미국, 스위스, 일본, 독일 등의 지방자치단체 수준에서 지방자치단체의 자치헌장이나 조례의 제·개정안을 주민이 직접 발의할 수 있는 주민발의제도를 도입하고 있다. 거부 발의의 경우, 스위스에서는 유권자 5만명의 서명으로 의회에서 통과된 법률을 국민투표에 회부할 수 있으며, 폐지 발의의 경우, 이탈리아에서는 50만명 이상의 서명을 받아 법률의 폐지를 요구할 수 있도록 하고 있다.<sup>18)</sup> 우리 헌법 40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 하고 있을 뿐, 국민발의제를 도입하지 않고 있다.

이와 같은 국민발의제는 덜 조직화된 집단들이 특정 쟁점을 핵심적인 정치적 의제로 부각시키는 데 효과적이다. 미국의 캘리포니아와 스위스의 환경운동가들은 경제적 이익집단들에 비해 조직화 수준이 훨씬 떨어지지만 이 제도를 활용하여 환경문제를 정부정책의 핵심 의제로 부각시키는 데 성공하였다.

#### 3) 국민소환

공직자의 임기가 만료되기 전에 해임시키는 제도를 말한다. 국회의원, 지방의회 의원, 교육위원 등 대의기관의 공직자를 대상으로 하는 국민소환이 일반적이거나, 대통령이나 임명직 공무원, 판사 등을 소환 대상으로 규정하고 있는 나라도 있다. 의원 전원에 대한 소환이 이루어질 경우에는 의회해산의 형태가 되고, 대통령에 대한 소환이 이루어질 경우에는 정부 불신임의 형태가 된다. 베네수엘라의 경우에는 대통령 소환제가 도입되어 있으며, 미국, 스위스, 일본, 독일 등의 나라에서는 주지사나 지방의원 등 지방자치단체 수준에서 소환제도가 활용되고 있다. 일본의 경우에는 지방의회 의원들뿐만 아니라 △지방의회의 해산 청구 △비선출직 공무원에 대한 해임 청구까지도 인정하고 있다.

국민소환과 관련해서는 명예훼손의 가능성이 있기 때문에 종종 소송에 휩싸이기도 한다. 1925년 워싱턴주 대법원은 소환 청원에 포함된 유권자의 잘못된 고발은 형사상의 명예훼손에 해당한다고 판결한 바 있다.<sup>19)</sup>

한국의 경우, 지난해 12월말 제정되고 올 1월 발효한 지방분권특별법 14조 1항이 “국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민직접참여제도를 강화하

18) 이탈리아에서는 1974년 가톨릭교도들이 세속적 자유주의 이혼법을 폐지하기 위해 폐지 투표를 이용한 바 있다. 안성호, 앞의 글 참고.

19) 조세프 F. 짐머만, 『미국의 주민소환 제도』, 김영기 옮김, 대영문화사, 2002, 55쪽.



여야 한다"고만 규정하고 있을 뿐, 구체적인 소환제도는 도입되지 않고 있다.

## 4. 외국의 직접민주주의 현황

### 1) 스위스

전체 인구가 713만명에 불과한 스위스는 3천여 개의 코뮌과 26개의 칸톤<sup>20)</sup>, 그리고 연방으로 구성된 연방제 국가이다. 종교, 언어, 역사적 경험이 상이한 다양한 지역들을 하나의 국민국가로 통합하는 과정에서 코뮌의 자치권을 광범위하게 보장하는 연방제 국가의 형태를 갖추게 되었다. 선거권은 18세 이상에게 부여되며, 유권자수는 450만명으로 추정된다.

#### <연방수준><sup>21)</sup>

▷국민투표: 1848년 연방헌법 제정 이래 연방헌법의 부분 전면 개정을 의무적 국민투표 사항으로 규정해 왔으며, 1921년부터는 조약의 체결도 국민투표에 부치도록 하였다. 1977년부터는 연방정부가 국제조직에 가입하려는 경우에도 반드시 국민투표를 거치도록 했다. 중요한 정책은 투표자 과반수와 칸톤 과반수의 지지를 얻어야 한다.

▷국민발의: 연방수준에서 국민발의의 대상은 헌법뿐이다. 전면 개헌을 요구하는 국민발의는 1848년 연방헌법 제정 때, 부분 개헌을 요구하는 국민발의는 1891년에 각각 도입되었다. 유권자 10만명은 헌법의 전면 또는 부분 개정을 요구할 수 있으며, 투표자 과반수 이상과 칸톤들 과반수 이상이 찬성하면 연방의 양원이 다시 선출되어 헌법개정을 준비한다. 연방 의회가 국민발의에 동의하지 않는 경우에는 자신의 대안 또는 거부권고안을 만들어 함께 국민투표에 부친다. 연방법률의 제·개정에 대한 발의는 인정되지 않고 있으나, 5만명의 유권자 또는 8개 칸톤이 연방의회를 통과한 연방법에 대한 국민투표 실시를 요구할 수 있도록 하고 있어 법률 거부권은 인정된다. 국민투표 실시 요구는 의결된 연방법이 관보(官報)에 실린 지 90일 이내에 이루어져야 하며, 그동안 법률의 효력은 정지되고 국민투표를 통해 거부되면 최종적으로 무효화된다.

국민발의의 주요 내용은 환경(핵문제 포함), 주택임대차 및 소비자 보호, 노동시간 등 노동자 보호, 외국인 문제, 군대·군축, 재정, 여성문제(낙태 등), 사회보장 기타 등으로 이루어져 있다.<sup>22)</sup>

▷국민소환: 인정되지 않고 있다. 국민소환제가 연방수준에서 도입되지 않고 있는 이유는 다른 직접민주주의 제도를 통해서도 충분히 의회와 정부를 통제할 수 있기 때문인 것으로 풀이된다.

20) 주(州)에 해당하며, 칸톤당 평균인구는 27만4천여 명 정도이다.

21) 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(XI) : 스위스 직접민주주의 유형", 『지방자치』 164 (2002.5) 참고.

22) 임도빈, "스위스식 직접민주주의(1)-주민제안", 『지방자치』 83(1995.8), 102쪽.

## 이것이 민주주의다!

### <칸톤과 코뮌 수준>

▷국민투표: 13개 칸톤은 칸톤헌법의 개정시 국민투표를 반드시 거치도록 하는 의무적 국민투표제를, 나머지 13개 칸톤은 선택적 국민투표제를 채택하고 있다. 또한 일정액 이상의 재정지출을 초과하는 사업에 대해 의무적인 재정국민투표를 채택하고 있는 칸톤이 17개에 이르며, 20개 칸톤은 일정수 이상의 유권자나 의회가 요구할 경우에도 국민투표에 부치도록 규정하고 있다.

▷국민발의: 칸톤 헌법의 전면·부분 개정이나 법률에 대한 국민발의권이 인정된다. 칸톤마다 발의 조건이 다소 차이가 있다. 취리히의 경우, 국민발의를 위해 유권자 1만여명의 서명을 요구한다. 2002년 1월 현재 2903개에 달하는 코뮌들 중 4/5는 의회 대신 주민총회를 운영하고 있으며 이 곳에서 주요 정책을 결정한다.<sup>23)</sup> 일부 칸톤과 다수의 코뮌에서는 일정수의 유권자들은 학교 건립이나 쓰레기 처리 등 행정업무에 필요한 조치를 요구하는 국민발의도 제기할 수 있다.

▷국민소환: 베른 등 7개 칸톤들과 다수의 코뮌들에서 채택되고 있다. 예를 들어 1998년 개정된 베른 칸톤헌법 제57조는 유권자 3만명의 서명으로 언제든지 칸톤 의회 또는 칸톤 행정부의 전면 개편을 요구할 수 있도록 하고 있다. 의원이나 공무원 개인이 아니라 기관에 대한 소환만이 인정된다는 점이 특색이다.

스위스에서 직접민주주의는 자유주의적 재력정치인들의 권력 독점과 엘리트 민주주의를 극복하는 과정에서 쟁취해 낸 것이었다.<sup>24)</sup> 그러나 스위스에서의 직접민주주의가 반드시 사회 진보에 기여한 것만은 아니었으며, 국민투표에서 기득권을 지키려는 보수적인 결정이 나온 경우도 상당수다. 스위스에서는 연방 수준에서 매년 4번 정도 국민투표가 이루어지며, 칸톤과 코뮌 수준에서는 매년 평균 20회 가량의 국민투표가 실시된다. 1848년 스위스 연방이 출범한 이래 2002년 6월 13일까지 연방수준에서 총 500여 건의 국민투표가 실시(국민발의에 대한 투표도 포함)되었는데, 그 중 240건이 승인되고 나머지는 거부되었다. 연방수준에서 제기된 국민발의는 총 242건으로 이 중 투표에 회부된 발의는 147건이다. 이 중 13건이 최종적으로 승인되어 채택률은 약 9%로서 매우 저조한 편이다. 반면 연방의회가 국민발의안에 대한 대안으로 제시한 30건 중에서는 20건이 승인되었다.<sup>25)</sup>

그렇다고 해서 이러한 직접민주주의의 과정이 사회의 변화에 아무런 영향을 끼치지 않은 것은 아니다. 특히 국민발의는 높은 부결율에도 불구하고 연방정부의 개혁에 압력을 가해 기존 정책의 전환 혹은 보완을 가져오기도 하며, 조직화의 수준이 낮은 집단이나 정치적으로 금기시되는 의제들을 정치적 의제로 부각시키는 데 기여하기도 하였다. 일례로 1989년 '스위스사회주의청년단이 주도하여 발의된 '군대폐지안'이 국민투표에 부쳐졌는데, 68.6%의 투표율을 보인 가운데 투표

23) 이들 코뮌은 지방의회를 두지 않고 매년 4-5회 정도 주민총회를 열어 행정을 총괄적으로 감독·관장하는 기관인 행정위원회 위원들을 직접 선출하고 주요 정책들을 결정한다. 그러나 참여율이 10%를 넘는 경우는 드물다. 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(III)", 『지방자치』 156 (2001.9), 63쪽.

24) 자세한 배경에 대해서는 이기우, 앞의 글을 참고할 것.

25) 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(XIII)", 『지방자치』 166 (2002.7), 72-73쪽.



자의 35.6%가 찬성표를 던져 발의안의 통과에 좌절되었다. 그러나 연방정부는 이 투표 결과를 바탕으로 상당수의 국민이 군대제도의 변화를 요구하고 있는 것으로 해석하고 군대개혁안을 연방의회에 제출, 1995년 2월 새로운 군대법이 통과됐다.<sup>26)</sup> 그 결과 군비축소에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 평가된다. 또 다른 예로 지난 2001년 12월에는 스위스 노총이 내놓은 세금안이 국민투표에 부쳐졌으나, 2/3의 반대로 부결된 바 있다. 이 안은 5천프랑(3천달러) 이상의 모든 자본소득에 대해 20%의 세금을 일괄 부과하는 것으로, 세계 투기자본가들 사이에 한때 상당한 긴장을 불러일으키기도 했다.

## 2) 미국

미국에서는 주와 지방도시 수준에서 직접민주주의가 광범위하게 도입되어 있다. 그러나 캘리포니아주의 인구가 약 3천여 명에 달한다는 점을 고려할 때, 미국의 주 수준에서의 제도는 다른 나라의 국가적 수준의 제도에 해당한다고 보아도 무방하다.

▷주민발의: 21개 주가 주민에게 법률 발의권을 부여하고 있으며, 18개 주에서는 헌법 개정에 대한 발의권을 부여하고 있다. 25개 주에서는 의회를 통과한 법률안을 국민투표에 부쳐 결정하도록 하고 있다. 발의의 요건은 주마다 차이가 있으나, 평균 5%(최저 2%에서 최고 15%까지)의 서명으로 발의안을 주민투표에 부칠 수 있다.

▷주민소환: 현재 18개 주가 주정부의 공직자에 대한 소환제도를 도입하고 있으며, 60% 정도의 시도 소환제를 채택하고 있다. 이 중 알래스카, 아이다호, 캔자스, 루이지애나, 미시간, 워싱턴 등 6개 주는 법관을 소환대상에서 제외시키고 있다.<sup>28)</sup> 몬태나주나 주보다 낮은 단위의 자치단체의 경우에는 선출직뿐 아니라 임명직 공무원에게도 소환제를 적용하고 있기도 하다. 소환의 요건은 주나 시마다 다르나, 대개 소환 대상이 되고 있는 공직자를 선출할 때 투표에 참여한 유권자수의 25% 정도의 서명을 받아 소환을 청원할 수 있도록 하고 있다. 만약 주정부 공직자의 경우라면, 5개 이상의 카운티에서 유권자 1% 이상의 서명을 받도록 하는 등 지역적 분산이 함께 요구된다.

연방의원까지 소환할 수 있는지는 논쟁의 여지가 있다. 위스콘신주 헌법은 의원 선거구의 유권자들에게 어떤 선거직 공직자라도 소환 청원을 할 수 있다고 규정하고 있으며, 미시간주와 뉴저지주의 법률은 연방의 상원 의원과 하원 의원도 소환제에 복종해야 한다고 구체적으로 규정하고 있다. 그럼에도 미 연방헌법에 소환제를 도입하지 않고서는 연방의원을 대상으로 한 소환은 불가능하다는 것은 명백하며, 이 때문에 이들 주법에 대한 위헌 논란이 계속되고 있다.<sup>29)</sup>

소환 이유에 대해서는 주마다 다른 입장을 취하고 있다. 미시간, 애리조나, 뉴저지, 오리건, 루이지애나주 등은 소환제는 본질적으로 '정치적 과정'이라는 입장을 취한다. 일례로 1964년 뉴저지주 상소법원은 소환의 사유를 적시하지 않은 소환

26) 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(VII)", 「지방자치」 161 (2002.2), 55쪽. 이후 스위스에서는 2001년 12월 또다시 군대폐지안이 발의되었으나, 22% 정도의 지지를 얻는 데 그쳤다. 아프간 전쟁의 영향으로 인한 세계적인 공안정국 형성과 무관하지 않은 투표 결과였다. 그러나 지난해 5월 스위스에서는 군병력의 1/3 감축안이 국민투표에서 75% 찬성을 얻어 가결됐다.

27) 알래스카, 애리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 조지아, 아이다호, 캔자스, 루이지애나, 미시간, 몬태나, 네바다, 뉴저지, 노스다코타, 오리건, 워싱턴, 위스콘신 등이다. 김영기, "미국의 주민소환제도(II)", 「자치행정」 176(2002.11), 7쪽.

28) 조세프 F. 짐머만, 김영기 옮김, 「미국의 주민소환 제도」, 대영문화사, 2002, 37-38쪽.

29) 짐머만, 앞의 책, 43쪽.

## 이것이 민주주의다!

청원을 무효화하기를 거부하고 "대개 소환제의 절차를 통하여 특정한 공직자를 해임하도록 자치단체의 유권자에게 부여한 권한은 본질적으로 정치적인 성격이며, 해임과 관련하여 주장된 근거의 진실성과 충분성을 결정하는 것은 법원의 몫이 아니라 시민의 몫이다"라고 판결<sup>30)</sup>하여 주목을 받았다. 반면 조지아, 캔자스, 워싱턴, 몬태나 주 등은 소환제를 '사법적 과정'으로 바라보고, 법률에 규정된 위반행위에 대해서만 소환을 허용하는 엄격성을 유지하고 있다. 잘못된 소환 청원을 접수하는 행위는 알래스카와 애리조나 주에서는 경범죄로, 오리건과 워싱턴 주에서는 중범죄로 규정하고 있다. 예를 들어 조지아 주에서는 1천 달러의 벌금이나 12개월의 징역에 처하며, 아이다호 주에서는 5천달러의 벌금과 2년 간 징역, 네바다 주에서는 1만 달러의 벌금과 10년 이내의 징역에 처한다.<sup>31)</sup>

1898년 사우스다코타 주에서 주민발의제가 처음 도입된 이래 1996년까지 총 1,871건의 주민발의가 이루어졌다.<sup>32)</sup> 또 미국의 전국시연맹에 따르면, 1996년부터 2001년까지 미국 도시 시장의 41%, 시 의원의 5.3%에 대해 소환이 요구됐고, 이 가운데 시장 17.6%와 시의원 29.2%가 주민투표 등을 통해 해임됐다.<sup>33)</sup> 주지사가 주민투표로 소환된 것은 1921년 노스다코타 주지사 린 프레이저와 2003년 캘리포니아 주지사 그레이 데이비스뿐이다.

미국이라는 사회 내에서 직접민주주의 제도가 갖는 의미와 가능성을 한마디로 평가하기는 힘들다. 때로는 보수적이고 때로는 진보적인 방향으로 이 제도는 활용되었다. 지난해 10월 아놀드 슈와제네거를 주지사로 변신시킨 캘리포니아주 소환 선거를 비롯해 제안된 주민발의안의 상당수가 보수적인 성격의 것이었다. 반대로 동성애자나 소수인종, 이민자들에 대한 차별적인 법안이 주민발의로 제안되었으나 힘겨운 설득과 홍보 과정을 통해 부결되기도 했다. 나아가 거대 곡물기업들의 집중적인 홍보전략에도 불구하고 유전자조작 농산물의 경작과 동물 사육을 금지하는 법률이 통과되는 쾌거를 이루기도 했다. 이처럼 미국 직접민주주의의 실험 과정에서 분명히 드러나고 있듯이, 문제는 직접민주주의 '제도' 자체가 아니라 현실에 존재하는 '합'에 있다.

## 3) 일본

▷주민투표: 하나의 지방자치단체에만 적용되는 특별법의 경우, 그 지방자치단체의 주민투표에서 과반수 이상의 동의를 얻지 못하면 국회가 제정할 수 없도록 규정되어 있으나, 정책적 판단을 묻는 주민투표는 제도적으로 보장되어 있지 않다. 일부 지방자치단체에서 조례에 근거하여 특정 쟁점에 관한 주민투표를 실시하여 정책을 변경시킨 사례들이 있으나, 법적 구속력은 없다. 대표적 사례로 니이가타현 마키정(町)에서는 주민투표에 의해 30여 년 간 추진되어 오던 원자력 발전소 건설계획이 철회되기도 하였다. 최근에는 주민투표의 안정적 실시와 구속력 강화를 위해 주민투표법 제정운동이 활발히 전개되고 있다.<sup>34)</sup>

30) 짐머만, 앞의 책, 48쪽.

31) 짐머만, 앞의 책, 64쪽.

32) 미국에서 국민발의제도가 도입되기 시작한 역사적 배경과 관련하여서는 이기우, 앞의 글을 참고할 것.

33) <한겨레> 2003년 7월 10일자 참조.

34) 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(IX)", 「지방자치」 162 (2002.3), 55쪽.



▷주민발의: 유권자 1/50 이상의 서명으로 조례의 제·개정과 폐지를 요구할 수 있다. 최근의 예로는 원자력발전소 건설 개발과 환경 자치단체 합병이나 명칭 변경, 대학유치, 병원의 존속·확충, 일반폐기물 수수료 징수, 중학교의 통폐합, 미군기지의 정리·축소, 산업폐기물 처리시설의 설치 등 매우 다양한 주민투표 조례들이 있다

▷주민소환: 지방자치단체장과 주요 공무원<sup>35)</sup>, 지방의회 의원 등에 대한 해임을 청구할 수 있고, 지방의회에 대한 해산도 청구할 수 있다. 모두 유권자 1/3 이상의 서명으로 소환되며 주민투표에서 과반수 이상의 동의를 얻어야 해임된다. 기타 주요 공무원에 대한 해임 청구가 있을 경우, 지방자치단체장은 이를 지방의회에 회부하여 2/3 이상 출석에 3/4 이상의 동의를 얻을 경우 해임하여야 한다. 단 취임 혹은 의회 출범 후 1년 간은 청구할 수 없다.

아직 광역자치단체에 해당하는 도도부현(都道府縣) 지사의 해직이 이루어진 사례가 없으며, 특별구나 시·정·촌(市町村)의 경우에는 15% 정도의 성공률을 보이고 있다. 일례로 1983년 3월 20일 일본의 후지노미야시에서는 시장의 해임과 시의회 해산이라는 '더블 리콜'이 있었는데, 주민투표에서 과반수 이상의 찬성을 얻어 시장이 해직되고 시의회가 해산된 경우가 있다.<sup>36)</sup>

<표 2> 일본의 해직 청구, 해산 청구 현황<sup>37)</sup>

	의회 해산 청구	의원 해직 청구	장의 해직 청구	주요 공무원 해직 청구
도도부현	5	1	4	2
시정촌	398	241	561	12
합계	403	242	565	14

#### 4) 독일

독일의 경우, 바이마르공화국 당시 일부 지방자치단체에서 실시되었던 직접민주주의 요소들이 거의 사라져 바덴-뷔텐베르크 지역에만 남아있었다가 1990년대부터 다시 도입되기 시작했다. 독일에서는 1990년대 초 주민의 직접참여를 활성화 하기 위해 지방자치법에 대한 근본적인 손질이 이루어졌고, 그 결과 대부분의 주가 자치단체장과 의원들에 대한 직접선거 및 소환, 주민발의, 주민투표 등의 제도를 갖추게 되었다.<sup>38)</sup>

▷주민투표: 주민투표는 주민들의 요구가 있을 경우와 의회 전체 의석수의 2/3의 결정으로 실시를 결정할 경우에 이루어진다. 주민투표를 요구하기 위해서는 최소 유권자 3%에서 최대 20%의 서명이 있어야 하며, 자치단체 스스로 결정할

35) 부단체장, 재정 책임자, 선거관리위원, 감사위원, 공안위원회 위원 등이 포함된다.

36) 천병태, "지방자치법상의 대표민주제와 직접민주제(2)- 주민소환제도를 중심으로", 『지방자치』 104(1997.5), 68쪽.

37) 최종만, 『일본의 자치개혁』, 나남출판, 1998, 252쪽.

38) 정원식, "독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스", 『한국정책과학학회보』 제7권 제3호(2003.12), 232-233쪽 참고.

## 이 민주주의다!

있는 사무<sup>39)</sup> 가운데 최근 2년 또는 3년 이내에 주민들의 결정이 없었던 사항에 한정된다.

주민발의: 자치단체와 의회의 의결에 반대하여 주민투표에 부칠 것을 요구할 수 있다. 또한 유권자의 2%에서 30%의 명으로 의회의 결정을 요구하는 주민청원서를 제출할 수 있다.

주민소환: 1990년대 들어 대부분의 주에서 주민소환제도를 도입하고 있다.<sup>40)</sup> 그 결과 지방자치단체의 단체장과 의원은 주민소환과 의회탄핵에 의해 모두 해임될 수 있다. 주민소환의 요건은 주마다 다르지만, 부란덴부르크주와 노르트라인-베스트팔렌주는 전체 유권자의 25%, 작센주는 50% 이상이 요구된다. 1990년대 이후 부란덴부르크주에서는 모두 23의 해임신청이 있었는데, 그 중 16건이 주민의 요구에 의한 것이었고 그 중 10명의 단체장이 해임되었다.<sup>41)</sup>

### 5. 지방자치단체에서의 직접민주주의 실험들

리 헌법 72조는 "대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 일 수 있다"고 규정하고 있으며, 130조 제3항은 헌법개정에 관한 국민투표를 규정하고 있다. 지금까지 헌법개정에 관한 국민투표가 6차례 있었지만, 국가의 중요 정책에 관한 국민투표는 전혀 이루어진 바가 없다. 또한 국민발의권과 국민소환권은 전혀 인정되지 않고 있다.<sup>42)</sup> 다만, 지방자치단체 수준에서 주민투표, 주민발의, 주민소환 등 주민의 직접통제권을 확보하려는 운동과 입법이 구체적으로 추진되고 있다. 단시일 내에 국가수준에서 직접민주주의 제도가 도입되기 어렵다는 점을 감안하면, 지방자치단체 수준에서 시도되고 있는 이러한 의미있는 노력들에 관심을 기울일 필요가 있

선 주민투표제는 1994년 제정된 지방자치법에 그 근거 규정이 마련되었으나, 구체적인 사항을 별도의 법률에 위임하고 속입법이 이루어지지 않음에 따라 그동안 실시되지 못해 왔다. 그러다 2003년 12월말 주민투표법이 국회를 통과해 올 10월 30일 발효를 앞두고 있어 앞으로 주민들의 정치적 권리가 확대될 전망이다. 이 법에 따르면, 주민에게 과도한 부담을 지나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항은 주민투표에 부칠 수 있으며, 주민투표의 발의권자는 주 지방의회, 지방자치단체장이다.<sup>43)</sup> 주민투표에 부쳐진 사항은 유권자 총수의 1/3 이상의 투표와 과반수 득표로 확정

39) 공공시설의 설치와 확장·폐지, 자치단체의 경계와 주 권역 경계변경, 지방현장의 채택 등 기타 조례로 정하는 사항이다.

40) 일례로 1994년 개정된 노르트라인-베스트팔렌주의 지방자치법 제49조의a는 "직선 시장은 주민에 의해 임기 전 해임될 수 있다. 절차 개시를 위해서는 재직 지방의회의원 과반수의 발의가 있어야 하며 재직의원 2/3 이상의 찬성으로 의결하여야 한다. ...시장은 유권자 5% 이상의 참여와 과반수의 찬성으로 소환받는 경우에 해임된다"고 규정하고 있다. 이기우, "주민소환제도의 의의와 쟁점", 『자치행정』 20(2003.6) 참조.

41) 정원식, 앞의 글, 239쪽.

42) 직접민주주의와 관련하여 사법부는 매우 보수적인 입장을 취하고 있다. 대법원은 1992년 전라북도 완주군이 완주군의회를 상대로 의회규칙개정제결취소 등 청구소송에서 1993년 3월 26일 "의회대표제를 채택하고 있는 현행 지방자치제도하에서 주민이 본회의에 직하여, 심의안건에 대해 발언할 수 있도록 규칙을 개정한 것은 대표제의 원리에 어긋난다"고 판시했다. 천병태, 앞의 글, 66쪽.

43) 주민의 경우 투표청구권자 총수의 1/20 이상 1/5 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표를 청구할 수 있고, 지방의회는 재직의원 과반수 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성으로 실시를 청구할 수 있다. 지방자치단체장은 직으로 주민투표를 실시할 수 있다.



되며, 주민투표에서 확정된 사항에 대해 지방자치단체장과 지방의회는 2년 이내에 이를 변경하거나 새로운 결정을 할 수 없다. 그러나 국책사업의 경우는 중앙정부의 장관만이 주민투표를 발의할 수 있도록 하고 있어 많은 비판을 받고 있다. 예를 들어 부안 핵폐기장 건설 문제와 같은 국책사업의 경우는 산업자원부 장관의 발의가 없는 한 '여론조사' 취급을 받는 주민들의 자체적인 투표와 거부운동만이 존재할 수밖에 없게 된다.

주민발의제는 1999년 지방자치법의 개정을 통해 주민의 조례 제정·개폐 '청구' 권(유권자 10%의 서명) 정도의 수준에서 보장되고 있을 뿐이다.<sup>44)</sup> 하지만 학교급식조례 제정운동을 비롯하여 전국 각지에서 주민들이 조례안을 발의하여 지방의회에 청구하는 운동이 활발히 전개되고 있다. 학교급식조례는 2003년 10월 주민들이 발의하여 전남도 의회에서 최초로 제정되었으며, 서울과 경기도에서도 학교급식에 관한 주민발의안이 최근 접수됐다. 경기도 성남시의 경우는 지난해 12월 말 공공의료기관 설립에 관한 조례 제정 주민발의안이 접수되어, 시립병원의 설립이 추진되고 있다.

주민소환제의 경우는 지난해 12월말 제정된 지방분권특별법에 따라 도입이 한층 더 앞당겨졌다. 법 제14조 1항은 "국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다"고 하였으나, 후속 입법이 뒤따르지 않는다면 이 조항은 시문화될 전망이다. 현 정부 출범 이후 대통령 직속으로 설치된 '정부혁신지방분권위원회'는 지난해 7월 발표한 <참여정부 지방분권 로드맵>에서 2004년 주민소환제 방안을 마련하고 2005년 도입을 '검토'하겠다고 발표했으나, 성사 여부는 미지수다. 반면 주민소환제 도입을 위한 주민들의 조례제정 운동이 활발하게 전개되고 있는데, 현재 이 운동이 추진되고 있는 곳은 전라도 광주와 경기도 구리시, 전남 순천시 등이다. 광주의 경우 지난 2003년 9월 설립된 '주민소환조례제정운동본부'를 중심으로 서명운동을 벌여 지난 2월 23일 모두 1만9천명의 서명이 담긴 청구인 명부와 함께 '광주광역시 공직자 소환에 관한 조례안'을 광주시 의회에 제출했다. 지난 3월 18일에는 전남도의회 의원들이 '전라남도 공직자 소환에 관한 조례안'<sup>45)</sup>을 제출하기도 했다.

## 6. 나오며

이상에서 살펴본 바와 같이, 직접민주주의는 더 많은 민주주의를 요구하는 우리가 도달해야 할 '이상향'도, 이미 도달한 '정박지'도 아니다. 오히려 직접민주주의는 '폭풍우가 몰아치는 거대한 대양'과 같다. 인권과 인권이 보장되는 '질서'를 향해 운항하고 있는 함선이 직접민주주의라는 파도에 휩쓸려 침몰할 수도 있고 후진할 수도 있고 앞으로 더 전진할 수도 있다. 그러하기에 직접민주주의에 대한 주장은 어떻게 민중들 사이의 소통과 연대를 강화할 것인가라는 고민, 그리고 우리 운동이 어떻게 방향을 잡고 어떻게 운항을 계속해 나가야 할 것인가라는 고민과 함께 가지 않으면 안 된다.

44) 지방자치법 13조의3은 20세 이상의 주민 총수의 1/20 범위 안에서 대통령령이 정하는 20세 이상의 주민수 이상의 연서로 지방자치단체장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있도록 하고 있다. 청구를 수리한 단체장은 60일 이내에 조례의 제정 또는 개폐안을 작성하여 지방의회에 보내야 하며, 지방의회에서 가결되면 최종 확정된다.

45) 이 조례안은 도지사의 경우 유권자의 10%, 도의원은 유권자 20%의 서명으로 소환이 이루어지며, 유권자 과반수 이상이 투표하고 투표자 중 과반수 이상이 찬성할 경우 소환된 지사나 도의원을 해임할 수 있도록 규정하고 있다.

### □ 참고문헌

고의석, "우리나라 국민직접참정제도에 관한 연구", 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 2000.  
 김영기, "미국의 주민소환제도(II)", 「자치행정」 176, 2002.11.  
 김옥, "대의/민주주의의 진화를 위하여", 「공법연구」 제30집 제3호, 2002.2.  
 김지선, "지방자치단체장에 대한 주민통제에 관한 연구", 순천대학교 법학과 석사학위논문, 2001.  
 박경철, "국민주권의 본질과 실현조건에 관한 연구", 연세대학교 법학과 박사학위논문, 2000.  
 박주원, "마르크스의 자유주의 비판에 대한 연구: '생산' 패러다임과 '정치' 개념의 종합을 위하여", 이화여자대학교 정치학과 박사학위 청구논문, 2001.  
 스키하라 야스오, 『인권의 역사』, 석인선 옮김, 한울, 1995.  
 안성호, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(III)", 「지방자치」 156, 2001.9.  
 \_\_\_\_\_, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(IV)", 「지방자치」 157, 2001.10.  
 \_\_\_\_\_, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(IX)", 「지방자치」 162, 2002.3.  
 \_\_\_\_\_, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(X): 스위스 직접민주제의 유형", 「지방자치」 164, 2002.5.  
 \_\_\_\_\_, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(XIII)", 「지방자치」 166, 2002.7.  
 \_\_\_\_\_, "스위스 지방자치의 현실과 교훈(XIV)", 「지방자치」 167, 2002.8.  
 \_\_\_\_\_, "시민투표의 이론적 기초와 쟁점-주민투표법 제정을 위한 기초연구", 「자치행정」 153, 2000.12.  
 유은정, "대의제의 문제점과 그 보완으로서의 전자민주주의의 가능성", 숙명여대 법학과 석사학위논문, 1998.  
 윤명선박경철, "전자민주주의와 정치참여", 「공법연구」 제30집 제3호, 2002.2.  
 이기우, "대의민주주의의 한계와 직접 민주주의의 필요성", 제19회 참여사회연구소 정책포럼 '대의민주주의의 한계와 참여민주적 제도의 가능성-주민소환제를 중심으로' 자료집, 2001.  
 \_\_\_\_\_, "주민소환제도의 의의와 쟁점", 「자치행정」 183, 2003.6.  
 임도빈, "스위스식 직접민주주의(1)-주민제안", 「지방자치」 83, 1995.8.  
 \_\_\_\_\_, "스위스식 직접민주주의(2)-주민투표", 「지방자치」 84, 1995.9.  
 정원식, "독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스", 「한국정책과학학회보」 제7권 제3호, 2003.12.  
 조세프 F. 짐머만, 『미국의 주민소환 제도』, 김영기 옮김, 대영문화사, 2002.  
 천병태, "지방자치법상의 대표민주제와 직접민주제(2)- 주민소환제도를 중심으로", 「지방자치」 104, 1997.5.  
 최종만, 『일본의 자치제개혁』, 나남출판, 1998.  
 헬무트 볼만, "지방자치와 지방직접민주주의-최근의 독일지방정부의 개혁을 중심으로", 「지방자치정보」 128, 2001.10.



# 부안에서의 민주주의 실험과 전망

조태경(핵폐기장백지화추진방범부안군대책위, 연대사업국장)

## 1. 분권과 자치 부안의 희망 - 들어가는 말

민주(民主)란 무엇인가. 민(民)이 주인(主)됨을 말한다. 민주 실현이란 민(民)이 주인(主)되는 세상만들기다. 그렇다. 부안은 지금 그 세상을 향하여 발돋움 하고 있다. 부안에서는 지난 9개월동안 어떠한 일들이 있어왔는가. 왜 민심(民心)은 천심(天心)이라며 주권재민(主權在民)사상을 강조해 왔는가. 7만명의 부안군민은 민주(民主)에 대한 열망으로, '민주자치공화국'이라 명명될만한 역사의 한 장을 그려내었다. 제2차 동학운동이라 할 수 있을 것이다. 부안은 뇌사상태에 빠진 지방 행정을 대신하여, '집강소' 형태의 읍·면별 자치기구가 가동되어 왔다. 부안군대책위(핵폐기장백지화추진방범부안군대책위, 이하 부안군대책위)가, 군민들의 전폭적인 신뢰속에 핵폐기장 백지화와 군수퇴진을 목표로 '집강소' 개념의 위상을 부여받은 것이다. 군수퇴진과 핵폐기장 백지화를 위하여 마을 이장단의 70%가 총사퇴를 하고, 2만3천여명의 군민들이 주민소환 발의를 위한 서명에 동참하였으며, 군민의 의사를 무시하는 군행정을 마비시키고 대신할 역할들을 진행하여 왔다. 이는 잠복해 있던 민중의 씨앗이 발화되면서 그 속알들의 힘으로, 생명과 평화의 부안을 만들어 왔던 처절한 투쟁의 성과였다. 우리의 생존권과 삶터는 우리가 지킨다는 확고한 자립·자치의식이 생명평화의 세계관으로 집단이동시켜 주었다.

부안은 국가폭력에 맞선 투쟁의 과정에서 '자치민주주의' 라는 생소한 단어를 탄생시켰다. 자치민주주의 사상은 현대사에 한 획을 긋는 한 지역사회의 새로운 정치·방법적 원리가 될 것이다. 그 어떤 외세로부터 삶의 터전과 생존권은 스스로 지켜낸다는 '지역의 세계화' 로써의 지방분권화 운동이었다. 세계사에 드리워진 '대의민주주의' 라는 근대의 정치사상은 부안에서 여실히 무너지고 말았다. 그동안 '대의민주주의' 라는 이름하에 얼마나 많은 민중의 고통과 희생을 강요받았는가. 부안군민들은 정부에 의해 온갖 희생과 피눈물을 강요받으면서도 '폭도' 라고 매도당해 왔다. 정부는 주민들의 저항이 지역이기주의(nimbi)적 발상이라며 국가폭력을 앞세워 쇠파이프와 날선 방패를 휘둘러 왔다. 정부와 한수원(한국수력원자력주식회사, 이하 한수원)은 어딘가에는 필요하다며, 누군가의 희생이 불가피하다며, 대의민주주의를 이밀며 억지논리로 무조건 핵폐기장을 받아들이라는 것이었다. 그것이 참여정부의 현주소였다. 이에 부안군민들은 2월 14일, 전국의 시민사회단체의 공정하고 객관적인 심판아래 주민 스스로 투표를 치루었다. '대의민주주의' 라는 명분하에 이루어졌던 그동안의 투표가 민중착취와 억압의 수단으로써 권력독점화 현상을 재생산해 내었던 방식이었다면, 이번 2.14 부안주민투표는 주민 스스로 지역공동체의 운명과 삶의 터전을 지켜낸다는 의미의 진정한 '자치민주주의' 개념을 새롭게 정립시키는 계기를 마련해 주었다. 외부의 테러에 대응하여, 옥죄어오는 생명을 스스로 지켜내겠다는 당연한 태도였다.

부안은 그동안 전쟁중이었다. 핵폐기장 유치 논란 때문이었다. 그것은 국가가 부안군민을 상대로 저지른 명백한 테러

## 이것이 민주주의다!

였다. 국가폭력이었다. 국가권력이 작은 마을공동체를 선전포고도 없이 침공하면서 시작되었다. 지난해 7월부터 시작된 '부안항쟁' 은 8개월동안 구속자 38명, 불구속자 85명, 불입건 95명, 중상자 400여명(2004년 2월10일 집계현황, 한국반핵운동사상 초유의 일이었음)이 발생했다. 탱크와 총을 앞세워 수많은 목숨을 앗아갔던 80년 '광주항쟁'에 버금가는 인권 사각지대였다. 각종 언론매체에서도 '계엄령', '민란(民亂)', '폭동' 운운하며 부안상황의 심각성을 알렸고, 정부에서도 '준계엄령' 수준의 명령을 발동하여 8천 5백명의 완전무장된 전투경찰을 투입·상주시켰다. 민주주의 꽃을 피우기 위해서는 피가 필요하다는 역사적 사실앞에 망연자실할 수 밖에 없었다. 피터지며 끌려가는 형제자매 이웃을 보면서 더욱 더 큰 분노감과 배신감을 느끼지 않을 수 없었다. 명분없는 이라크전쟁을 일으킨 미국과 '부안전쟁' 을 일으킨 한국, 그에 저항하는 이라크 민중과 부안군민의 처절한 슬픔이 오버랩(overlap)되어왔다. 이라크 침공을 자행했던 미제국주의의의 그 방식과 너무 흡사했다. 그러나, 부안군민들은 그 실상(實相)이 왜곡되고 차단되어온 열악한 여건속에서도 의연하게 '핵폐기장 백지화' 염원을 불태워 왔다. 수만 군민이 하나되어 비폭력 평화운동을 실천하며 지혜롭게 직접행동에 나섰던 것이다. 하루도 빠짐없이 200여일 동안 수천 수만명의 군민들이 모여 촛불집회를 진행하여 왔다. 서울로 치자면 300만 시민이 광화문 한복판에 200일 이상을 매일같이 모였다는 얘기가. 그것은 절차적 정당성과 유치명분을 모두 잃어버린 현 정부와 '핵마피아 집단' 의 강압에 대항하며, 법과 원칙을 수호하기 위한 명백한 민주항쟁이었다. 광주민주화운동이 쿠데타를 일으킨 신군부에 대한 민주항쟁이었다면, 부안항쟁은 미제국주의와 결탁한 '핵마피아집단'에 대한 민주항쟁이었다. 요컨대 부안주민들의 투쟁은 정부와 핵산업계가 함께 공모하는 주민사기극에 대한 투쟁이었다. 진정한 지방분권과 자치를 목표로 하는 것이었다. 이제 부안은 그 핏박과 고통의 시기를 넘어 생태문화사회로 나아가는 기회가 왔다.

## 2 2.14 주민투표의 의미와 성과

2월 14일 오전 6시부터 오후 6시까지 부안의 각 읍·면·리의 37개 투표소에서 실시된 주민투표 투표율은 72.04%였다 (투표인명부상의 투표권자 52,108명 가운데 37,540명이 투표). 그리고 37,540명의 투표자중에서 핵폐기장 유치 찬성이 2,146명, 반대가 34,472명으로 집계되어 반대율 91.83%가 나왔다. 결과는 91.83%의 압도적인 반대였다. 군관의 방해공작에도 불구하고, 공휴일도 아니었음에도 직장을 결근해 가면서까지 나온 주민들, 하루종일 가가호호 직접 방문하여 거동이 불편한 어르신들을 투표소까지 모셔다 드렸던 개인택시협회(당일날 무료 자원봉사였음), 방범대·청년회·해병전우회 등에서 투표방해행위에 엄정대처하기 위하여 치안유지를 담당하는 등, 모든 군민들이 하나되어 단 하루만에 72.04%의 투표율과 91.83%의 반대표가 나온 것이다. 거대한 축제의 날이었다. 그것은 그 어디에도 전례가 없는 세계사적 의미를 함축하고 있는 사건이었다. 정부의 지원과 협조가 없는 상태에서 세계 역사상 유래가 없는 직접민주주의의 사례를 만든 것은, 부안 주민들 자치역량의 한 단면이었다.

진정한 투표의 본보기를 그려냄으로써 '민주주의' 로 가장한 탈들을 벗겨낸 계기가 되었다. 그것은 한국사회의 역사적 과정에서 초유의 사건이었다. 한국사회의 민주주의는, 선거때 이외에는 시민들이 주권자로 대우받지 못하는 '관객민주주의' 또는 '정치인이나 관료들 몇몇에게 권력이 집중되는 정치체제'였다. 기본적으로 관료나 정치인들은 자신들이 결정권자이고, 주민들은 계몽의 대상 또는 돈이나 권력에 의해 조정할 수 있는 사람들이라는 오만에 빠져 있었다. 지방자치단체장이나 지방의회도 일단 당선된 이후에는 주민들의 의사에 반하는 독선과 전횡을 빈번하게 저질러왔고, 주민



소환같은 제도가 미비했기 때문에 잘못을 해도 그 자리를 유지할 수 있었기 때문이다(이젠 더 이상 기다릴 수 없는 때가 왔다). 이번 부안 주민투표는 부안 방폐장 문제에 대한 부안주민들의 의사를 집약적으로 표현함으로써, 관료나 정치인 그리고 지방자치단체장에 의해 추진되어 온 핵폐기장 설치가 얼마나 지역주민들의 민심과 괴리되어 있는 것인지를 단적으로 드러내었다. 그럼으로써 한국사회 민주주의의 현실에 대해 정면으로 문제제기를 하였던 것이다.

사실, 이 땅 어디에도 핵폐기장이 아직 필요한 상황이 아니었음에도, 부안군민들은 정부에서 먼저 제안했던 주민투표를 기꺼이 받아들였다. 한국사회에서 현재 핵폐기물의 별도처분장이 시급하지 않음에도, 설정 자체가 '핵폐기장 찬반'을 묻는 주민투표 방식이었기 때문이다. 그러나 부안군민들은 애초부터 요구해왔던 정부의 공식적인 원천무효화 선언과 백지화 요구 방식을 전술적으로 수정하기로 한 것이었다. 언제까지 더 많은 피눈물을 흘려야 하는지 알수 없는 상황이었기에, 백번 양보하면서 받아들였던 것이다. 다시 제 삶의 자리로 돌아가고 싶었던 애절한 사연이 있었다.

그러나 정부의 기만적 행태와 부안문제에 대한 안일한 인식으로, 부안주민들은 더욱 더 가중되어지는 고통과 희생을 감당해야만 했다. 먼저 주민투표 얘기를 꺼냈던 정부가 차일피일 미루면서 또다시 부안군민들을 우롱하며 질질 끌고 있었다. 산자부, 한수원, 전북도청, 부안군청 공무원들을 총동원하여 방해공작을 일삼아 왔다. 지난 2월12일 범부안군 국책사업 유치추진연맹과 부안군이 핵대책위를 상대로 제기한 '부안 주민투표 가처분 신청'이 기각되었음에도 불구하고, 부안주민투표 자체를 인정하지 않겠다고 으름장까지 놓았다. 법원 판결이 났음에도 불법이라며 투표결과를 애써 외면하고 있다. 주민투표 결과를 겸허히 수용하면서 근본적인 대책을 강구하지는 못할망정, 지난 2월 17일 이회범 산자부 장관은 "이번 부안의 주민투표는 법적 효력은 없고 여론조사의 성격" 이라고 일축하며 주민투표의 의의를 폄하하였다. 만약 정부가 공정하고 객관적으로 치루어진 주민의 총의가 담긴 주민투표 결과를 겸허히 받아들이지 못하게 된다면, 참여정부라는 간판을 내릴 수밖에 없는 상황에 이르렀다. 2월 14일 주민투표는 자치적 삶을 지향하는 민중들에 의하여 직접참여형 기초민주주의 초석을 다지게 되었다. 헌법에 보장된 국민의 기본권리(행복추구권과 표현의 자유 등)를 주민들 스스로 찾아 행사하였다는 상징적 의미도 내포하고 있었다. 그것은 자립적인 민중의 힘으로 법치주의 근간을 바로세우는 계기가 되는 것이다. 지방분권과 자치를 주창해 왔던 참여정부의 실체를 전사회적으로 고발해내고, 대오각성을 촉구하는 직접참정수단으로써의 혁명적 사건이 아닐 수 없었다. 한국사회에서도 유일무이한 역사적 평가를 받게 될 것임은 물론, 전세계적인 '자치민주주의', '에너지민주주의'를 다시 쓰게 될 것이다. 생명인권사상을 토대로 '지속가능한 사회로 나아가기 위해서'는 어떠한가 하는 과제를 한국사회에 던져 주었던 것이다.

### 3. 부안민주항쟁의 의미와 교훈

부안군민들은 지난해 7월부터 9개월간 투쟁해 왔던 과정을 '부안민주항쟁' 으로 선언하였다. 핵폐기장 유치 논란은 중앙집권 형태의 독점적인 전력산업구조를 유지하여왔던 한국정부에서 지역의 다양한 자연에너지를 고려하지 않았기 때문에 벌어질 수밖에 없었던 사건이었다. 핵발전 정책의 에너지 공급방식이 우리나라의 주요한 개혁대상이었기에, '부안민주항쟁' 은 한국사회의 총체적인 모순구조를 타파하기 위한 저항운동으로 승화되었다. 비록 핵폐기장 유치 논란으로 불거지면서 '민주'와 '자치'에 대한 열망의 싹이 발화되었지만 잠재되어 있었던 민중의 씨앗이 발아되면서 그 후폭풍은 견줄 수 없었다. 주민소환제도가 발효되지 않았던 상황속에서도 군수소환을 위한 2만3천여명(유권자 5만 2천명중)의

서명이 있었고, 군수퇴진을 위한 실천적 행동들이 대규모로 결집되어 있었다(지난해 추석 이틀 전에는 부안군수가 내소시에 몰래 방문했다가 군민들에게 발각되어 집단구타당하는 사건도 발생하였다). 군수는 전투경찰 수십명의 보호하에 군민 눈에 띄지 않는 행보를 보였고, 군청 담장은 콘테이너 집으로 둘러쳐져 군민접근을 원천봉쇄하기에 이르렀었다(현재의 상황도 마찬가지다. 요즘에는 매일같이 군수퇴진을 위한 1인 시위가 군청앞에서 진행중이다). 부안군민들은 군수퇴진을 위한 어떠한 행동도 불사했다. 그럼에도 아직까지 부안군수를 빠른 시일내에 퇴진시킬 수 있는 뾰족한 방법을 찾지 못하고 있다. 주민소환제가 입법청원되어 2005년에 발효되기까지 기다릴 수 있는 마음의 여유가 없다는 것이 부안군의 현실이다. 하루라도 빨리 군수를 퇴진시켜야 한다는 부안군민 대다수의 염원이 실현되기까지 아직 많은 과제가 남겨져 있는 것이다.

그러나, 이번 '부안민주항쟁' 을 경험하며 한국사회는 새로운 교훈과 그 가능성을 얻게 되었다. '민주주의'로 가장한 한국사회의 현주소가 적나라하게 드러났다는 것과 향후 민주적 기본 질서를 세워나가기 위한 지표를 마련하였다는 것이다. 말과 구호로만 외쳐대던 '지방분권'과 '자치'에 대하여 새로운 눈을 뜨게 한 계기였다. 또한, 아무리 국책사업이라도 철저히 민주적인 방식으로 추구해야 한다는 것과 재생가능에너지를 적극적으로 개발하고 보급해 나가는 등 에너지대안에 혼신의 힘을 기울여야 한다는 메시지를 던져주었다. 지금 인류는 심각한 에너지위기에 직면한 것이 주지의 사실이다. 핵에너지 원료로 공급되는 우라늄 광석을 비롯하여 석유, 천연가스, 석탄 등의 화석연료에 의존해 왔던 인류의 비극이 부안에서 재현되었다고 할 수 있다. 그러한 차원에서 정부는 핵발전소의 추가 건설 중단과 수명이 다 되어가는 핵발전소에 대하여 폐기하겠다는 대국민 선언을 해야 한다. 또한 핵쓰레기 양을 정확히 산정하여 민주적 의견 수렴 과정속에서 전국민적인 합의를 이끌어내야 한다는 것이다. 핵에너지 대신 에너지 절약 실천운동과 전기효율의 향상, 효율화 개선사업, 재생 가능 에너지 도입과 같은 정책으로 선회한다면 핵폐기장 건설은 시급하지 않다. 부안군민들은 '핵피파아 집단' 의 대국민사기극을 방조할 수 없었기에, 핵에너지 정책전환을 촉구하며 부안 위도 핵폐기장 건설 계획의 백지화를 요청하였던 것이다.

### 4. 부안의 전망과 대안모색 - 맺는 말

부안은 어느덧 정부의 독선과 오만에 저항하는 과정속에서 민주화운동의 성지가 되어버렸다. 전세계가 부안의 아름다운 함성에 귀 기울이기 시작했다. 온갖 핏박과 폭력속에서도 생명살림과 평화염원의 마음을 잃지 않는 투쟁을 이어왔기 때문이다. 지금 부안은 그 감동의 물결이 넘쳐나고 있다. 지난 8개월 동안 노인, 여성, 학생 등이 싸움의 주체가 되어 비폭력 평화의 물결을 일구어 내었다. 에너지 문제에 대한 전지구적 과제에 눈을 뜨면서 단순히 핵폐기장 백지화만이 아니라, 핵에너지정책에 대한 전면적인 전환을 요청해 왔던 것이다. 부안군민의 집단의식구조에 혁명적인 변화가 일어났다. 원자력 전기를 안 쓰겠다며 할머니·할아버지들은 날이 새기가 무섭게 마을의 가로등을 끄러 다니는가 하면, 나무때는 산간집으로 이사간 사람들도 생겨났다. 전기세를 줄이기 위해 집안에 촛불켜는 가정들이 늘어났다. 태양광과 풍력을 이용한 재생가능한 대안에너지를 설치하겠다는 사람들도 생겨났다. 이렇듯 부안은 핵폐기장 반대 투쟁의 과정속에서 삶에 대한 각성과 성찰을 불러일으키며 근본적인 생활실천운동으로 번지고 있다. 에너지 지역자립화를 향한 다양한 구상들이 나오고 있다. 생태문화 사회로 나아가는 기본적인 토대가 마련된 것이다.



또한 국책사업에 대한 환상과 실체를 깨우치면서 진정한 삶의 가치와 지역자립에 눈을 뜨게 되었다. 핵폐기장 투쟁을 하는 과정에서 새만금간척사업의 진실에 대한 인식의 변화도 생겨났다. 80%이상 새만금간척사업을 찬성하던 부안군 민들도 이제 생각이 달라졌다 (향후 새만금사업반대운동의 중요한 거점을 제공할 것이다). 부안의 보편적인 집단의식구조에 큰 변화가 생긴 것이다. 많은 군민들이 생거부안(生居扶安 '살아 생전 부안에 간다' 는 의미)의 이름다움을 후세대에게 물려줄 수 있는 방안과, 지속가능한 부안사회 건설을 진지하게 고민하게 되었다. 지역공생체의 환경친화적인 삶을 추동해 낼 힘이 모아진 것이다. 이렇듯 부안은 역사적 실험대 위에 올라서 있다. 그동안 부안군민들은 투쟁의 과정에서 '진정한 행복과 그 가치는 어디서 오는가' 하는 근원적 화두를 가지게 되었다. 새만금으로 길들여진 국책사업에 대한 환상이 깨지기 시작했으며 제 삶의 소중함을 알게 되었다. '덜 갖고 덜 쓰고 나누는' 생명평화의 세계관에 눈을 뜨기 시작한 것이다. 부안의 생명과 마을공동체를 지켜내기 위하여 무엇이 소중한 것인지 절감했던 것이다.

부안은 새만금과 핵폐기장이라는 국책사업 논란의 중심에 있다. 그동안 개발이데올로기를 벗어나지 못했던 한국사회의 총체적인 모순구조가 집약화되어 나타나고 있는 곳이 '부안' 이다. 이제 우리는 부안을 비롯한 전라북도의 집단의식구조를 고찰해 나감으로써 근원적인 해결방안을 구체화해야 할 것이다. 전라북도는 고려 때부터 지형·지질적, 역사·정치적인 열악한 환경속에서 형성된 상대적인 소외감과 박탈감, 상실감과 열등감 등에 휩싸여왔다. 한국정부가 수립된 최근 50여년 동안에도 핍박의 세월이 많았다. 국책사업에 대한 환상과 맹신의 늪에서 허우적 거릴수 밖에 없었던 것이 전라북도의 현실이었다. 이제 그 아픔과 한(恨)을 함께 보듬고 치유해 나가면서 대안을 모색해 나가야 할 것이다. 한국사회 성찰의 키워드로써 부안을 바라보아야 한다. 석유 한 방울 나오지 않는 땅에서 풍족한 삶을 누려왔던 우리의 안위 이면에는 이라크 민중의 피가 섞여 있듯이, 부안군민들의 고통속에는 우리의 또 다른 모습이 있다. 자세히 낮은 자세로 귀기울이면서 부안을 들여다보면 우리가 그동안 어떻게 살아왔는가, 어떻게 살아가고 있는가를 알 수 있을 것이다. 그 근본 원인과 본질적인 해법을 간파하게 되면, 전라북도의 보편적인 집단의식이 더욱 거칠고 불순한 파동으로 변질될 우려가 있다. 악순환의 구조는 되풀이 될 것이며, 한국사회의 '이킬레스건' 으로, 부정적인 영향을 끼칠 것이다. 국책사업을 통하여 지역발전과 지방자립구도를 확보해야 한다는 고정관념을 넘어서서, 전라북도의 고유한 장점들을 살려내어 자립해 나갈 수 있도록 함께 힘을 모아 주어야 한다. 지속가능한 사회로 가는 패러다임의 전환을 통하여 '지방의 세계화' 로 나아갈 수 있도록 협력해 주어야 한다. 이제 '부안의 상처' 는 반핵운동의 영역을 넘어서 전 시민·사회·환경·종교 단체에서 함께 보듬고 모델링해 나가야 할 역사적 과제가 된 것이다.

부안은 이제 한국사회의 진정한 자치민주주의에 대한 새로운 정립을 향하여 한발 더 나아가고 있다. 더욱 집중강화된 군수퇴진운동, 주민소환운동, 군정감시·예산감시운동, 지방자치 개혁운동, 읍·면별 자치강화운동, 폐정개혁 및 균형정기 축소운동 등 다양한 활동들이 주민 스스로의 힘에 의하여 전개되고 있다. 이렇듯 전국적으로 확대되는 부안의 고결한 메시지는 이 땅의 기초민주주의와 지방분권을 향한 진전을 담보하고 있다. 그것은 유명무실한 허수아비와 같은 정부에 의존하지 않고, 핵폐기장 백지화를 기정사실화 함으로써, 더 나아가 주민 스스로가 주체가 되어 손상된 부안공동체 회복운동의 질적인 도약을 이루어낼 것이다. 부안군대책위는 각 읍·면별로 모아진 주민합의를 통하여 새로운 부안공동체로 거듭날 계획에 있다. 지속적인 반핵투쟁과 더불어 강력한 김중규 군수 퇴진을 요구하며 폐정개혁을 위한 반관투쟁(反官鬪爭)이 강도높게 전개될 계획이다. 또한 그와 더불어 각 부문별 생활실천 운동들을 전개해 나가면서, 부안자치의 백년대계를 설계하며 새로운 부안건설에 혼신의 힘을 쏟게될 전망이다. 동학운동 당시 농민군의 '집강소' 체제처럼, 각 읍면별과 마을단위별로 더욱 조직화된 (가칭) '주민자치기구' 가 구성되어 부안군 행정을 대신하는 성격을 갖추게 될

것이다. 그 기구는 현재 '범부안군대책위원회' 가 중심이 되어 기능을 수행하고 있으나, 조직재편 논의의 과정에 따라 새로운 모습으로 출범할 여지도 있다. 그 기구는 부안의 지속가능한 발전을 자치적으로 진행하면서 김중규 군수가 퇴진할 때까지 대안적 기능을 수행하고, 그 이후에는 진정한 '지방자치기구' 로써의 역할을 수행해 나가게 될 것이다.

□ 참조문헌

1. "부안 주민투표의 의의와 향후 부안의 발전방향모색"을 위한 토론회 자료집 (2004.3.12)
2. 황해문화 (2003년 겨울호 통권 41호) : 「핵폐기장논란을 통해 본 한국사회」 - 조태경
3. 환경과생명 (2004년 봄호 통권 39호) : 「한국사회 성찰의 열쇠말, 부안」 - 조태경
4. "한국의 전력정책 대안을 말한다" 토론회 자료집 (2003.11.12)
5. 핵폐기장백지화핵추방범부안군대책위 홈페이지 (<http://www.nonukebuan.or.kr/>)



# 2부

# 자유 토론

## 참가자 자유 토론



## 이것이 민주주의다!

>>이것이 민주주의다 - 국민발의권 · 국민소환권 열린토론회 자유발제

## 실시간 민주주의를 향하여

김정희원 (다른 네트워크)

1.

대통령 탄핵이라는 '그들만의 거사'는 어느덧 지난달의 일이 되어버렸다. 하지만 사람들은 국회에 의해 민의가 왜곡되었던 그 현장을 여전히 생생하게 기억하고 있다. 국민의 대변자라던 국회의원들은 사실상 아무도 대변하지 않았고, 우리는 참정권이라는 최소한의 기본권조차 보장받지 못했다. 그러나 비단 이 날 뿐이었던가? 우리의 뜻은 언제나 부인되거나 왜곡되고 때로는 은폐되어 왔던 것은 아니었던가?

이미 많은 사람들이 이 질문에 응답하고 있다. 국민발의권과 국민소환권을 획득하기 위한 움직임에 동참하는 사람들이 늘어나고 있다는 것은 자신의 의사를 개진할 수 있는 새로운 통로를 갈망하는 사람들이 늘어나고 있다는 뜻이다. 아니, 늘어나고 있다고 표현하기보다는 차라리 이들은 이전부터 존재하고 있었다고 말해야 한다. 새로운 전망이 요구되는 국면에 접어들면서 이들의 존재가 생동하는 연대체로서 가시화되었을 뿐이다.

지금 우리의 궁극적인 목표는 의회를 매개하지 않는 직접개입의 통로를 최대한 확장할 수 있는 방법론을 실험하고 증대시키는 것이다. 정치적 상상력의 지평을 보다 확대시킬 필요가 있다는 점에 동의한다면, 이제는 무매개적인 정치를 어떻게 실현할 것인가 혹은 어떻게 앞당길 것인가에 대한 전망적인 구상안을 제출해야 한다.

2.

우리는 가능한 비전 중의 하나로서 (피에르 레비를 따라) 집단지성에 의거한 실시간 민주주의를 그려볼 수 있다. 이것은 거칠게 말하면 사이버스페이스를 토대로 삼는 직접민주주의, 혹은 가상포럼의 일반화된 사용을 뜻한다. 사이버스페이스가 자본과 권력에 의해 완전히 포섭되도록 방치하지 않고, 빠르게 발전하는 정보 기술을 적극적으로 전유한다면 우리는 또 다른 방식의 민주주의의 심화를 경험할 수 있을 것이다. 집단지성과 실시간 민주주의를 설명하기 위해, 나는 예측 가능한 오해를 불식시키는 것에서부터 논의를 시작하고자 한다.

첫째, 집단지성은 공동체주의가 아니다. 그것은 오히려 개인에 대한 신뢰와 인정을 전제로 한다. 집단지성은 어디에나 분포하고, 지속적으로 가치 부여되며, 실시간으로 조정된다. '모든 사람은 무엇인가를 알고 있다'는 전제는 집단지성의 근거이자 개인들의 정치 참여를 독려하기 위한 바탕이다. 우리는 현대에 이르러 비로소 획득하게 된 정보 기술을 통해 서로의 의사를 공유할 수단을 얻게 되었고, 정치적 의제들을 협동적이고 평행적으로 처리할 수 있는 물리적 토대를 갖추게 되었다. 바로 여기에서 광범위한 집단지성이 형성된다.

(역사적으로 볼 때, 통치 체제와 커뮤니케이션 시스템은 긴밀한 관계를 맺고 혁신되어 왔다. 문자의 발명, 인쇄술의 발명은 당시의 정치 체제와 무관하지 않았다. 그리고 현재 우리는 동시적이고 개인적이면서도 다대다 접속이 가능한 새로운 커뮤니케이션 기술을 확보하게 되었다. 그러나 통치 체제는 이러한 장을 통제하는 방향으로만 나아갔을 뿐이다. 다시



말하면 우리는 지체되어 있으면서 동시에 억압적인 대의제를 여전히 고수하고 있다. 실제로 자본과 권력에 의해 사이버 스페이스가 검열되고 통제되는 현실을 매일 경험하고 있지 않은가?)

둘째, 실시간 민주주의는 단순히 신속성, 즉각성, 선동가능성을 의미하는 것이 아니다. 오히려 그것은 합의와 연대를 위한 리듬을 충분히 고려함으로써, 같은 길이의 시간을 풍부하게 만드는 것이다. 실시간으로 마주치고 토론하는 자율적인 지성들은 새로운 제안과 대안을 위해 다양한 의견을 동시적으로 교환한다. 즉 집단지성은 의회의 매개와 제도의존적 개혁을 넘어 개인들의 독자적인 주관성을 직접적으로 동원한다. 실시간 민주주의에 기여하는 집단지성은 정확히 이러한 의미에서 '빠른 집단'이다. 이것은 모두의 발의와 협상과 채택을 가능하게 하는 새로운 속도의 정치 공학이다.

3.

사실 민주주의는 본래적으로 '실시간'을 원칙으로 하는 정치체제였다. 만약 누군가가 우리의 의사결정권을 박탈한다면 정치적 의제의 발안과 그것에 대한 논의를 여전히 멀리 있는 것으로 만든다면, 그것은 민주주의적 원칙에 따르고 있는 것이 아니다. 또한 나아가 그것은 민주주의의 새로운 실험과 전망을 차단하는 것이다.

우리는 의회의 매개 없이 자신의 정치적 입장을 개선하고, 자율적으로 조직하며, 절대적 고유성을 유지하지만 '특정한 시점에 특정한 사안에 따라' 유연하게 연합하는 집단지성을 기반으로 하여 실시간 민주주의를 성취할 수 있어야 한다. 이것은 먼 미래가 아니라 바로 우리 가까이에 있는 것이다. 이미 대의제의 효율성을 뒷받침하던 기술적, 경제적인 논거는 매우 빈약해졌다. 이제는 정치적이고 철학적인 논거들이 이와 결합해야 하며, 담론 투쟁과 실천을 동시에 시작해야 한다.

이 글은 더욱 발전적인 논의를 위한 서언에 불과하다. 그러나 도달할 수 없는 미래, 혹은 장밋빛 예언을 다루고 있는 것은 아니다. 오히려 우리는 구체적인 개입의 지점들을 고안해 내야 한다. 사이버스페이스에 경계를 만드는 지배 권력에 대항하기 위한 전략들로부터, 정보 기술을 이용하여 무매개적인 정치적 장을 건설하기 위한 적극적인 전략에 이르기까지 진정한 민주주의를 위한 움직임을 시작하자.

>>이것이 민주주의다 - 국민발의권 · 국민소환권 열린토론회 자유발제

## 민주주의와 시장

유재명(다른 네트워크)

1. 민주주의와 평등: 참여자들의 선호를 완전히 반영하는 어떤 방법도 존재하지 않는다. 대의는 근본적으로 한계를 지닌다. 민주주의는 참여자들의 선호를 조정함으로써 최적의 자원 배분을 결정할 수 있다.
2. 민주주의와 효율: 소통 양식(또는 정보전달경로)가 적절하게 있다면 개별 참여자들의 능력을 뛰어넘는 판단 능력이 창발될 수 있다.
3. 정보전달경로로서 공유 환경: 우리의 소통 양식은 직접적인 '신호(signal)와 간접적인 '암시(cue)로 나눌 수 있다. 암시는 공동의 환경에 영향을 미침으로써 이뤄진다. 이때 공동의 환경은 정보전달경로로 기능한다. 따라서 민주주의에 대한 관심은 공유 환경에 대한 관심으로 이어져야 한다.
4. 민주주의와 시장, 자본: 민주주의와 자본주의는 서로 배타적인 면을 지니고 있다. 그런데 동시에 이들은 각각 시장과 친화적인 면이 있다. 이 시장은 공유 환경으로서 기능하는 동시에 민주주의를 제약한다. 따라서 민주주의는 정치제도 뿐만 아니라 사회경제적인 변환을 요구한다.



>>이것이 민주주의다 - 국민발의권 · 국민소환권 열린토론회 자유발제

## 더 많은 "민주주의"는 어떻게 가능한가!

전국학생연대회의 (<http://yd.jinbo.net>)

2004년 4월 우리는 왜 국민발의권과 국민소환권을 요구하는가!

노무현 대통령 탄핵안이 국회에서 발의되고 통과된 한 편의 '희극'과 같은 사건에 대해 더욱 자세하고 구체적인 상황 묘사를 하는 것은 필요 없으리라 생각한다. 어쩌면 치열한 몸싸움과 치밀한 작전지시를 동반한 3월 12일 국회에서의 해프닝은 신자유주의 하에서 원한의 정치라는 필연과 당시의 정세가 가지는 우연이 절묘한 지점에서 만나 다소 과장되게 그려진 하나의 "사건" 뿐일 수도 있다. 우리가 오히려 주목해야 할 것은 탄핵 이후에 들불처럼 일어났던 대중적인 운동이다. 더 많은 민주주의를 원하는 이러한 대중적인 흐름이 태생적으로 노무현에게만 유리할 수는 없다. 또한 비슷한 맥락에서 조금 거슬러 올라가보면, 어찌 미군의 장갑차 살인사건에 분노하며 손에 들었던 시민들의 촛불이 노무현을 대통령으로 당선시키기 위한 거대한 이벤트만은 분명 아니었다. 촛불시위와 대통령 탄핵 이후 일어났던 일련의 대중적 흐름은 분명 민주주의의 파산과 신자유주의의 폭력에 저항하는 코드를 내포하고 있었다. 다만 그 정세적인 순간, 누군가는 온갖 미디어를 이용하여 발빠르게 대응하며 모든 성과를 자신에게 모아갔고, 다른 누군가는 '광화문'을 개입할 여지가 없는 공간으로 사교하거나 혹은 자신의 의지대로 움직이지 않는 셀 수 없이 많은 군중을 보면서 무기력함을 느끼고 있었다. 이 구도 속에서 누가 승리할 수 있었는지는 다시 이야기할 필요도 없을 것이다.

따라서 04년 3월 12일 탄핵사태 이후 수 많은 이들의 민주주의에 대한 갈망이 민주주의를 파괴하려는 자들의 성과로 돌아가는 것이 아니라 '더 많은 민주주의'를 열망하는 '모든 이들에게 제대로 돌아갈 수 있게 하기 위해서 우리는 '더 많은 개입을 해야만 했다. 노무현을 중심으로 한 신자유주의에 가장 능동적인 세력이 탄핵무효로 민주주의에 대한 열망을 자신의 성과로 수렴시켜나갈 때, 우리는 광화문에 있는 이들에게 '더 많은 민주주의'를 실현하기 위한 다른 경로와 상징을 자연스레 제시할 수 있어야 했던 것이다.

그리고 그러한 투쟁은 거리를 가득 메운 수 많은 사람들의 분노가 어디서부터 형성되었는지 파악하는 과정에서 더욱 구체화될 수 있었다. 많은 사람들이 광화문 거리에 촛불을 들고 섰던 이유는 300명도 되지 않는 소수의 국회의원을 제외하고 어떤 누구의 통제도 받지 않는 의회, 그리고 국가권력에 대한 분노 때문이었다. 하기에 그 자리에서 '더 많은 민주주의'가 실현되기 위해 국가권력이 바로 우리의 손으로 통제될 수 있어야 한다는 맥락의 발언이 필요했고, 그 현실 가능한 경로로써 국민발의제와 국민소환제가 제기되었던 것이다.

04년 4월 계속되고 진행되고 있는 국민발의권과 국민소환권 쟁취를 위한 운동은 이러한 의미에서 그 정세적 의의가 있다고 볼 수 있다.

국민발의권과 국민소환권은 어떻게 쟁취되어야 하는가?

하지만 국민발의제와 국민소환제라는 제도 자체가 항상 역사를 좋은 방향으로 이끌지는 않는다. 캘리포니아에서는 불법 이민자들의 사회복지 혜택을 제한하는 법안이 주민투표를 통해 통과되기도 하였고, 몇몇 국가에서는 동성애 인권 보호를 비롯한 사회적 소수자들을 보호하기위한 법률이 국민투표를 통해 부결되기도 하였다.

이러한 사례들은 더 많은 민주주의를 쟁취하기 위해 직접 민주주의의 기제를 늘리는 일보다, 신자유주의 하에서 배제되어왔던 수 많은 이들이 '시민'으로서의 스스로의 권리를 쟁취하는 과정으로서의 "민주주의"를 구현해나가 것이 더욱 관건적인 것임을 명확히 보여주고 있다.

대다수의 사람들이 사회적, 정치적 주체로 인정되지 못하고, 모든 권리에서 철저히 배제되는 신자유주의 하에서 사람들은 자신의 삶의 문제를 전혀 해결해주지 못하는 '정치'에 대해 무관심과 환멸을 보인다. 그리고 이들이 신자유주의의 모순에 맞선 저항을 시도 한다고해도 공권력이 이를 제대로 방어하고 통제하기만 한다면 국가는 자신의 정책을 국회라는 거수기를 통해 통과시키기만 하면 되었다. 이 과정에서 여성노동자, 이주노동자, 비정규직노동자의 목소리는 필연적으로 '정치'의 어느 귀퉁이에도 들어설 여지가 없었다.

하기에 결국 지금 '더 많은 민주주의'를 쟁취하기 위한 싸움을 벌여낸다는 것은 신자유주의에 반대하는 운동과 동떨어질 수 없고, 이는 또한 지금까지 시민권을 부여받지 못해왔던 다시 말해 신자유주의 하에서 철저히 배제되어왔던 수 많은 민중들이 스스로의 권리를 되찾는 운동이 국민발의권 국민소환권 쟁취를 위한 운동과 동시에 이루어져야 함을 의미한다. 하기에 우리가 지금 제기하는 국민발의권, 국민소환권 쟁취는 신자유주의에 반대하는 목소리와 함께 외쳐질 수 있어야 할 것이다.



>>이것이 민주주의다 - 국민발의권 · 국민소환권 열린토론회 참고자료

## 최경희의 직접민주주의 이야기(1)

### 아리스토텔레스는 민주주의를 어떻게 보았는가

최경희 (외국어대 강사)

고대 그리스 아테네 문명은 인류의 발전단계에 있어 유아기에 해당되지만, 작금의 단계에서도 약 4000여 년 전의 그 문명에 대해 동경과 그리움을 표시하곤 한다.

누군가는 이러한 현상을 어른이 된 성인이 '돌아갈 수 없는' 그리고 '그 순수했던 어린 시절을 떠올리는 것'과도 같다고 비유하였다. 그럼에도 불구하고 어린아이의 순수함과 순박함은 꿈을 실현하려고 하는 성인에게 있어 때로는 그 모티브를 제공한다는 것을 부인할 수는 없을 것이다.

고대 그리스 아테네 문명이 현대 인류에게 던져주는 그 꿈의 하나는 '직접민주주의'이다. 즉, 시민이 공공업무를 직접 판결하고 집행하여 공동체를 운영했던 경험이다. 그러나 우리는 고대 그리스 아테네의 민주주의가 한계를 갖고 있다는 것을 너무도 잘 알고 있다.

그 한계로서는 첫째, 노예경제를 기반으로 하고 있기 때문에 철저한 계급적 착취와 배제를 토대로 하고 있다. 노예와 자유시민의 규모가 3:2의 비율을 갖고 있었다. 이것은 아테네의 시민정치가 풍부한 노예의 생산활동에 바탕하고 있었다는 것을 알 수 있다.

둘째, 시민의 자격은 엄격히 제한되었다는 것이다. 20세 이상의 성인 남성들에게만 시민권이 부여되었기 때문이다. 여자, 이방인, 하층민은 절대 시민이 될 수 없었다. 그럼에도 불구하고 아테네의 직접민주주의의 경험은 옹호되어야 한다고 생각한다. 왜냐하면 인류문명 발달의 초기 단계에서 이러한 형태가 가능하였다면, 지금 현재의 단계에서는 그 가능성은 더 높기 때문이다. 인류의 진보와 발전을 믿는다면, 앞으로 인류는 미완의 직접민주주의를 완성된 형태의 직접민주주의로 발전시킬 수 있다. 이것이 역사의 흔적과 경험 속에 존재해왔었다는 것을 각인할 필요가 있다. 따라서 한계는 많지만 모티브를 제공하는 그 역사의 흔적들을 상기할 필요가 있다.

소크라테스의 죽음으로 철학자 플라톤은 민주정치의 위험성을 신랄하게 비판하였다. 플라톤의 제자 아리스토텔레스도 예외는 아니었다. 왜냐하면 민주제의 기본원리가 '자유와 평등'이기 때문이다. 당시 플라톤과 아리스토텔레스의 우주관과 세계관으로서는 '자유와 평등'이라는 민주제의 기본원리가 위험한 것으로 받아들여졌을 것이다. 단적으로 플라톤은

## 이것이 민주주의다!

각 계급의 덕목을 밝혔다. 예를 들면 수호자는 지혜(wisdom), 군사의 업무를 담당하는 이들은 용기(courage), 시민은 절제(moderation)를 제시했으며, 각자 제 각자의 할 일을 하는 것이 정의(justice)롭다고 플라톤은 설명하고 있다.

따라서 인간사회의 계서적 질서는 전제이며, 이것이 우주의 질서원리라고 파악하였기 때문이다. 민주정의 두 가지 원리인 '자유와 평등'은 그들의 사상에서 차지할 공간은 거의 없었다고 볼 수 있다. 또한 플라톤은 통치자의 수의 따라(One, a few, many), 아리스토텔레스는 공공선이 형성되는 정당성에 따라 정체(政體)를 크게 3가지로 분류하였다. 군주제(monarchy), 귀족제(aristocracy), 민주제(democracy)이다. 이러한 3가지 정상적인 형태가 타락하면 각각 참주제( tyranny), 과두제(oligarchy), 중우제(ochlocracy)로 변질 될 것이라고 보았다.

이러한 분류유형을 바탕으로 플라톤은 이상적인 정체로서 철인왕(philosopher-king)이 통치하는 사회를 꿈꾸었고, 아리스토텔레스는 군주정과 민주정이 혼합된 형태의 정치체제로서 혼합제(mixed polity)를 이상형으로 설정하였다. 플라톤과 아리스토텔레스가 민주제를 비판한 이유는 그 어원에서도 찾아볼 수 있을 것이다. 민주주의(democracy)의 어원에 따르면, 그리스어의 demokratia로부터 파생된 것으로 인민(demos)과 지배(kratos)의 합성어로서 인민에 의한 지배(rule by the people)를 말한다.

인민은 다수자로서 가난한 자를 함의하고 있기 때문이다. 가난한 다수자들에 의한 지배로서 민주주의는 아리스토텔레스가 보기에도 인간의 욕망을 부추기고, 혼란스럽고, 열정적인 사회가 될 가능성이 많은 것이다. 이러한 측면이 부자가 또는 기득권층이 민주주의를 엄격히 제한하거나 때로는 심각한 혐오증을 드러내는 이유일 수 있다.

마지막으로 반면교사의 측면에서, 아리스토텔레스가 The Politics라는 저서에서 말하는 민주정체에 관한 내용을 살펴보자. 위에서도 지적하였듯이 아리스토텔레스는 민주주의를 직접적으로 승인하지 않았기 때문에 민주정체에 대한 약간의 비꼬는 말투가 느껴진다. 그럼에도 불구하고 그가 정리한 민주주의의 특징은 지금 현 시기에 예의주시해 볼 필요가 있다.

"민주정체(democratic polity)의 기본원칙은 자유이다. 사람들은 오직 민주정에서만 인간이 자유를 누린다고 넘치지 비추며 계속 이 말을 한다. 사람들은 모든 민주정의 목표가 자유라고 말하기 때문이다. 자유의 한 요소는 '지배하는 사람이 다시 지배받는 것(ruling and being ruled in turn)'이며, 공적(merit)에 의거한 평등이 아니다.

실제로 수적 평등이 민주주의의 정의관념이다. 이러한 평등관념이 만연되면 대중이 최고권력을 가져야 하며 다수의 결정은 모두 최종적인 것이 되어 정의를 구성한다. 사람들은 시민 각자가 틀림없이 평등하다고 말하기 때문이다. 그 결과 민주주의에서 빈자는 부자보다 더 지배권을 가져야 한다. 빈자는 더 수가 많고 다수의 결정이 최고권위를 가지기 때문이다. 이것이 자유의 한 표시로서 모든 민주주의자들은 자기 정체의 결정적 원칙으로 삼는다.

자유는 다른 한 요소는 자기 좋은대로 사는 것이다. 민주주의자는 바로 이것이 자유로움의 본질이며, 그 반대인 자기 뜻대로 살지 못하는 것은 노예상태의 표시라고 말한다. 이것이 민주주의의 두 번째 결정원칙으로서 가능하다면 어느 누구



에게도 '지배받지 않는', 그렇지 못하다면 적어도 지배자와 피지배자의 교체라는 생각이 나타난다. 이(지배자와 피지배자의 상호교체)는 평등에 기초를 둔 자유에 기여하는 관념이다.

이러한 근본원칙들, 이렇게 인식된 지배체제로부터 다음과 같은 민주주의 특징들이 도출된다.

- (가)공직자는 모든 사람들에 의해, 모든 사람들 속에서 선출한다.
- (나)전체는 각자를 지배하고, 각자는 모든 사람을 지배한다.
- (다)경험이나 기술을 필요로 하지 않는 공직 혹은 모든 공직은 추첨(抽籤 제비뽑기)에 의해 임명한다.
- (라)공직에 대한 재산상의 자격요건이 있어서는 안되며, 자격요건은 가능한 한 최저수준이어야 한다.
- (마)전쟁과 관련된 직책을 제외하고는 동일인물이 동일 공직을 두 번 연임할 수 없거나, 혹은 좀처럼 연임시키지 않거나, 소수의 공직에만 연임이 가능하다.
- (바)모든 공직 또는 가능한 많은 공직의 임기는 짧아야 한다.
- (사)모든 시민 혹은 모든 시민들로부터 선출된 사람들은 법정에서 모든 문제 또는 개인들간의 계약, 헌정상의 문제, 감사 등과 같은 중요한 최고의 문제에 대해 판결을 내린다.
- (아)의회는 모든 면에서 또는 적어도 가장 중요한 문제에 대해 최고의 권위를 갖지만, 공직자들은 어떤 문제에 대해서도 최종적 권한을 가질 수 없거나 혹은 가능한 최소한의 문제에만 결정권이 있다.
- (자)의회, 법정, 공직에 봉사하는 사람들에게는 수당이 지불된다. 다시 말하자면
- (차)좋은 가문, 부, 교육이 과두제의 특징이라면, 낮은 가문, 저소득, 개성 없는 직업이 민주성의 속성으로 간주된다.
- (카)어떤 공직도 종신임기를 누리지 못하며, 혹은 그러한 직책이 과거의 변화 이후에도 잔존하여 남아있다면 그 권한을 빼앗고 정선된 후보자들 가운데서 추첨(抽籤)에 의해 임명한다.

이것이 민주주의의 공통된 특징들이다.

>>이것이 민주주의다 - 국민발의권 · 국민소환권 열린토론회 참고자료

## 최경희의 직접민주주의 이야기(2)

;자유민주주의의 위대한 유산(?) 그리고 파산선고

최경희 (외국어대 강사)

1.

근대 또는 현대의 민주주의를 논의할 때, 국가와 경제체제, 각 사회적 주체와 세력 및 계급, 국제관계의 특징 등과 관련하지 않을 경우, 정치체제로서 민주주의에 관한 담론은 허구성을 가질 수밖에 없다. 정치형태로서 민주주의가 보편성을 획득하게 된 것은 '근대'부터이다. 경제적 조건의 변화로 말하면, '자본주의의 형성'부터이다. 그래서 자본주의와 민주주의는 외형상 보기에 잘 어울리는 한쌍으로 보이겠지만, 속으로는 무척 갈등하는 관계이자, 민주주의를 어떻게 보느냐에 따라 공존할 수 없는 관계이기도 하다.

역사학자 홉스바움(Eric John Ernst Hobsbawm)은 근·현대적인 세계사에 관한 유용한 시대구분의 분석들을 우리에게 제시해 주고 있다. 그는 '장기(長期) 19세기와 '단기(短期) 20세기로 명명하고, 장기 19세기를 혁명의 시대(1789-1848), 자본의 시대(1848-1875), 제국의 시대(1875-1914)로 나눈다. 19세기는 한마디로 균형을 잃은 세계이다. 한편으로는 자유주의적 자본주의의 급속한 발전이 나타났지만, 다른 한편으로 지주적 귀족제와 절대군주제가 굳건히 유지되었고, 따라서 근처에서 그것들을 파괴하는 부르주아 혁명이 발발하고 승리하는 과정이었고, 또한 세계적으로 그 권력을 확장하는 과정이었다.

그 과정 중에서 부르주아 혁명을 압도하는 프롤레타리아의 혁명도 시도되었다. 그리고 극단의 시대 20세기를 단기로 규정하는 이유는 제국주의 전쟁의 틈새에서 발발한 1917년 러시아의 사회주의 혁명으로 시작되었지만, 1991년 소비에트연방 공화국의 몰락으로 20세기라는 특정한 시대적 특징은 종결되었기 때문이다. 그는 20세기를 파국의 시대(1914-1945), 황금의 시대(1945-1975), 산사태(1975-1991)로 규정짓고 있다. 현재 세계는 어디로 가야할지 종잡을 수 없는, 종잡을 수 없도록 만드는 시대라고 볼 수 있을 것이다.

이러한 논의를 하는 이유는 홉스바움은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전이 지나면서 '자유주의'는 몰락하였다고 분석하고 있다. 그것은 정확히 '자유민주주의의 파산선고'이다. 자본주의는 더 이상 스스로 자정하고 조절할 수 있는 능력을 상실했다. 전쟁을 통해 극복하지 않고서는 나치즘이나 파시즘과 같은 극단적인 대중동원과 끔찍한 대학살을 통하지 않고서는 유지될 수 없다는 그 역사적 경험을 직시하면서, 그는 '자유주의'는 몰락하였다고 파악하고 있다. 독일의 나치즘과 이탈리아의 파시즘이 의회를 통해, 합법화를 통해 대중화되었다고 하는 것은 의미심장한 일이다.



그러나 우리는 지금 현재까지도 '자유민주주의'의 환상과 기대에 스스로를 메이고 있는 것이다. 흡스바움이 자유민주주의가 생명을 다했다고 하는 것은 자유민주주의를 가능하게 했던 사회경제적, 국제적 조건이 있었지만 그 조건은 유럽과 선진 자본주의 국가에서조차 소멸되었다고 보기 때문이다. 그러나 현재까지도 '자유민주주의'는 가장 큰 이데올로기로 작용하고 있으며, 더 심각한 문제는 그 자유민주주의조차도 가장 제한적인 형태로서, 예를 들면 '법치 민주주의(legal democracy)'와 '경쟁적 엘리트 민주주의(competitive elitist democracy)'의 형태인 절차적 형식적 민주주의로만 그 모습을 취하게 되었다는 점이다.

그래서 민주주의 담론은 심각한 '축소'와 '왜곡(歪曲)' 상태에 놓이게 되었다. 전지를 본 글에서 다루고자 한다. 왜곡의 가장 대표적인 사례로서 민주주의의 독재의 대립구도이다. 다음 글에서 민주주의와 독재에 대한 왜곡의 극복이라는 측면에서 국가, 계급, 민주주의의 문제를 다루려고 한다.

2

먼저 누구나 다 잘 알고 있다고 전제하는 '자유민주주의(liberal democracy)'에 대하여 생각해 보자. 자유민주주의는 자유주의와 민주주의를 결합한 정치체제(political regime)이다. 말하자면 자유주의와 민주주의의 절충형태이다. 자유의 이념을 원리로 하는 자유주의는 새로운 자본주의사회의 지배적인 계급으로 부상하고 있었던 시민계급, 즉 부르주아지의 이념과 제도로써 발전하였다. 신중계급으로 부르주아지가 지배계급으로 등극하는 과정에서 부르주아지는 열심히 자가권리와 권력을 위해 투쟁했다는 그 사실을 우리는 기억해야 한다. 부르주아지는 중세를 지배했던 봉건영주와 그 외곽인 군주의 권력을 타도하고 새로운 권력주체가 되었다. 따라서 자유주의는 자본주의사회의 두 개의 핵심적인 제도적 지주인 '사유재산'과 '자유시장'을 보장하는 것 곧 그 권리를 향유하는 자유를 의미하는 것이다.

다른 한편, 민주주의는 인민권력(power of the people)을 의미하는 이념이며 제도라고 앞의 글에서도 밝힌 바 있다. '근대적 민주주의는 자유주의적 부르주아지시민주회가 발전한 토대 위에서, 자본주의 시장경제에 의해서 계급구조가 형성된 다음, 즉 노동자계급이 창출된 이후에 발전된 제도이다. 실제로 민주주의는 부르주아계급사회에서 소외되고 억압받는 노동자계급의 힘의 팽창의 결과이다. 민주주의는 노동자계급이 경제 및 정치과정에 참여할 수 있는 정도로 힘이 성장한 결과이며 그 제도적 표현인 것이다. 때문에 이 민주주의 이념의 기본정신, 제도적 발전은 자유민주주의 그것과 상충하는 측면이 강하다.

따라서 적어도 자유민주주의체제라고 말할 수 있는 것은 노동자계급의 민주주의 요구투쟁의 사회적 승인이 전제될 때만이다. 자유민주주의의 이념과 제도의 발전은 갈등하는 사회세력간의 힘의 경쟁관계에서 양자 사이의 끊임없는 타협의 산물이다. 이러한 메카니즘을 통한 자유민주주의는 부르주아가 지배하는데 있어 가장 정당성을 획득한 정치체제라고 볼 수 있는 것이다.

자유민주주의는 자유주의와 민주주의의 긴장을 갖고 있기 때문에, 강조점의 차이에 따라 즉, '자유냐', '민주냐' 무엇을 강

이것이 **민주주의**다!

조하는지에 따라 상당히 다른 변형태들을 갖게 되는 것이다. 단적으로 말해서, '신자유주의 시대' 즉, 1970년대 후반 자본의 이윤창출의 위기들파로서 전 세계적인 신자유주의 구조조정 시대는 '시장의 자유'를 최우선적 가치로 전제하고 있기 때문에, 민주주의는 자유를 보장한 절차적 제도적 형태만을 의미한다.

신우파(신자유주의 또는 신보수주의라고 불리는)는 자유민주주의를 '법치 민주주의'로 국한시키고 있다. 신우파는 일반적으로 정치적 삶이란 경제생활과 마찬가지로 개인적 자유와 창의력의 문제라는 견해를 가지고 있다. 신우파의 정치적 강령은 훨씬 더 많은 생활 영역으로 시장을 확대하고, 경제체제와 기회의 제공에 있어서 '과도한' 국가의 개입을 박탈하며(예를 들면 노조와 같은), 특정집단이 자기들의 목적과 목표를 추구해 나가는 힘을 감소시키고, 또는 법과 질서를 강요할 수 있는 강력한 정부의 건설 등을 내포하고 있다.

신우파의 관심은 기본적으로, 국가권력을 민주적으로 행사하는 것을 제한함으로써 '민주주의'를 반대하는 '자유주의'의 대의명분을 높이지는 것이다. 신우파의 사상가 중에서 가장 대표적인 사람이 프리드리히 하이에크(Friederich Hayek)이다. 하이에크의 논증에 있어 핵심적인 것은 자유주의와 민주주의의 구별이다. 그는 '자유주의는 법률이 어떠한가에 대한 원리이고, 민주주의는 법률이 어떠한 것인가를 결정하는 방식에 대한 원리'라고 말하고 있다. 민주주의의 문제를 '법의 지배'의 형태로 국한하여 파악하는 것이다. 법의 형성과 관철이 민주주의인 것이다. 법의 성격과 내용, 법이 포괄하는 사회적 효과와 결과의 문제는 신우파에게 있어 고려의 대상이 되는 것이 아니다.

예를 들어 '정리해고제'가 법제화되어 있기 때문에, 그로 인해 비정규직이 양산되고, 이로 인해 일하는 사람들의 삶의 불안정성, 빈곤화, 인권의 문제는 그들에게 있어 고려의 대상이 되는 것이 아니다. 다른 예로, 현실적으로 한국은 '국가보안법'이 모든 법규정력의 우선성을 갖고 있기 때문에, 자유민주주의체제에서 주요한 가치인 정치사상 및 표현의 자유는 아주 쉽게도 억압당한다. 그래도 우리 사회는 자유민주주의체제라고 한다, 법이 지배하니깐...

자유민주주의의 다른 변형태로서 '경쟁적 엘리트 민주주의'를 보자. 이 모델의 핵심적 사상가는 베버(Max Weber : 1864-1920)와 슈페터(Joseph Schumpeter : 1883-1946)이다. 베버는 자본주의의 합리성은 관료제를 필연적으로 동반하기 때문에 관료제의 극복이라는 측면에서 의회제적 정부와 경쟁적 정당체제를 강조하였다. 베버는 민주주의란 '시장과 비슷하며, 투표권과 권력을 획득하기 위한 경쟁 속에서 가장 유능한 인재를 찾아내고 가장 무능한 자들을 제거하는 제도적 메카니즘'이라고 파악하는 것이다. 인민(demos)에게 과도한 권력을 양도하지 않음으로써 정치적 권위와 책임 사이의 균형을 찾는 것을 말한다.

또한 슈페터는 고전적 민주주의의 전제들을 비판하였다. 즉, 그는 인민이 결정자나 통치자로 생각될 수 있다는 것을 비판하였다. '인민'이 '정부의 생산자' 이상도 아니고, 그 이상일 수 없으며 따라서, 민주주의란 단지 '결정행위를 행할 대의원을 선출하는 메카니즘에 불과할 따름이고, 민주주의는 있음직한 한때의 지도자들 사이에서 유권자들이 주기적으로 선출하는 하나의 정치적 방법'이라고 말한다. 슈페터는 정치가들의 행태를 고객을 유치하기 위해서 경쟁하는 기업의 행위와 유사한 것으로 생각했다.



이러한 의미로 민주주의를 받아들인다면, 2003년 내내 부안 군민들의 처사는 용서받지 못하는 것이다. 왜냐하면 '경쟁적 엘리트 민주주의'는 대리자를 뽑는 방식을 민주주의라고 말하기 때문이다. 인민이 스스로 판단하고 집행하고 대리자를 거스르는 일은 '경쟁적 엘리트 민주주의'에서는 허용되지 않기 때문이다. 안타깝지만, 우린 그런 '대의 받을' 사람을 뽑는 데만 민주주의의 의미를 국한시키는데 익숙하다.

3.

이러한 자유민주주의의 현대적인 변형체인 '법치 민주주의'와 '경쟁적 엘리트 민주주의'는 민주주의를 '시장의 논리'로 파악하고 있으며, 인민을 대리자로 파악하고 있으며, 인민을 투표하는 행위자로만 국한시키고 있다. 질문해 보자. 시장이 민주적인가? 시장이 자유롭고 평등한 곳인가? 공정한 게임이 행사되는 곳인가? 그리고 인민이 투표자 유권자로 축소되는 것이 민주주의를 확장시키는 것인가 축소시키는 것인가?

근대의 포문이 인류에게 주는 위대한 유산은 인간을 인간의 눈으로 보기 시작하였다는데 있다. 그러나 '인간사회에서' 인간으로 대접받는 것-정치적, 경제적, 사회적 권리 승인은 비극적이게도 주어진 것이 아니라 만들어 가는 '투쟁의 과정'이었다는 것이다. 하늘 아래 만인은 자유롭고 평등하다고 하였으나, 그 때 만인은 근대시민으로서 부르주아지만을 의미했던 시대적 한계를 갖고 있다. 홉스의 생존권, 로크의 재산권과 생명권의 사회적 승인은 왜 부르주아지여야만 하는가? 노동자, 여성, 이주노동자, 소수자, 소외받는 사람들의 생존권, 생명권, 인권은 왜 보장받지 못하고 있는가? 그리고 생존을 위해서 목숨을 담보로 처절하게 싸워야만 하는가? 왜냐하면 이 자유민주주의체제는 정확히 자본가계급의 사회적 경제적 권력을 보장하는 정치적 메카니즘이기 때문이다.

그 외의 사회적 주체와 세력, 계급은 이 체제를 유지하는 보조장치와 정당성을 부여하는 들러리일 뿐이다. 그리고 자본주의가 더 위기에 처하면 처할수록 자유민주주의는 '민주주의'로서 포장할 능력조차 상실하게 된다. 지금의 민주주의가 절차적 형식적 민주주의만으로 담론을 형성하는 것처럼 말이다. 따라서 가진 자들만의 자유를 전제하지 않는다면, 만인의 자유와 평등을 위한 민주주의는 자본주의와 모순적 성격을 갖지 않을 수 없다.

참고자료로 첨부된 최경희님의 "최경희의 직접민주주의 이야기"는 another0415 게시판에서 4회 분량으로 연재되고 있습니다. 글은 [www.another0415.net](http://www.another0415.net)에서 참조하였습니다.