

사이버파티는 전근대적인 정치행태를 보이고 있는 우리의 정당체제에서 정책토론을 활성화하기 위해 만든 장이다.

사이버파티는 단지 전자공간상에 존재하는 '전자정당'이다. 이것의 특성²³⁰⁾ 첫째로, 당사나 당원, 당수, 당직자도 없고 특별히 내건 정강, 정책을 가지고 있지 않다. 둘째는 역시 가상공간이긴 하지만 현실정치의 장인 정당이나 국회에서 다루어지는 법률이나 정책을 다룬다. 현실정치의 제약을 벗어나 국민의 의견을 수렴하여 국정에 반영할 정당본연의 의무를 수행하는 것을 목표로 한다. 셋째, 사이버파티는 권력장악을 지향하지 않는다. 다만 정책토론을 활성화하기 위해 만든 장이다. 넷째, 사이버파티에는 현역 국회의원이 참여하고 또 당면정책을 중심으로 한 공론의 장이라는 점에서, 현실입법이나 정책이라는 행동으로 연결될 수 있다는 점에서 통상의 공론구조와는 구분되어 정당적 성격을 가진다. 따라서 모의국회나 모의 정당과는 차별성을 갖는다.

그러나 사이버정당은 정당의 가장 기본요소인 당원이 없고 정당의 가장 기본 목표인 권력쟁취라는 측면이 없기 때문에, 그리고 정강정책의 일정한 노선도 가지고 있지 않기 때문에 헌법에서 규정하고 있는 정당특권을 가진 정당으로 볼 수 있는 성질의 것은 아니나, 오늘날 정당국가적 경향 가운데 평의원이 제대로 자신의 의사를 국정에 반영하기 어려운 현실 등을 감안할 때 평의원의 의정활동을 돕는데 기여하리라는 예측도 있다. 또한 전자공간을 통하여 전문가 및 일반시민의 참여를 유도하는 점에서 의의가 있다. 그 밖에 일본 및 아시아-태평양 지역의 전자민주주의에 대한 연구가 꾸준히 진행중이다.²³¹⁾

제 2 절 電子民主主義 도입의 이론적 논의와 실현가능성

電子民主主義 가능성과, 그 장래에 대해서는 낙관론과 경계론이 대비되고 있다.

낙관론자들은 기본적으로 다음과 같이 말하고 있다. 전자민주주의는 첫째, 代議民主主義의 결함을 해결하고, 이상적인 民主主義를 실현할 수 있는 수단을 제공한다고 본다. 예를 들어 통신망에 쟁점사안에 대한 심층정보와 다양한 정책대안이 제시되면, 유권자들은 이를 검토하고 단말기 조작으로 의사를 표시하여, 안방에서 정책결정에 직접 참여할 수 있다. 발달된 컴퓨터의 덕분으로 제한된 시일 내에 몇 번이고 반복 투표하여, 상당히 복잡한 문제에 대한 정책대안을 검토하고 수정하여 국민이 선호하는 최적의 해결책을 도출할 수 있다는 것이다.

둘째로, 정보통신기술의 확산으로 유권자들이 자신의 의사를 쉽고 다양한 방법으로 표출할 수 있기 때문에 정보흐름의 민주화를 기대한다. 뉴미디어나 정보고속도로는 시민들의 의식화, 조직화를 용이하게 하므로 대정부 로비의 평등화, 정치과정의 민주화를 촉진할 수도 있다고 한다. 인터넷을 통한 정치커뮤니케이션은 비용 면에서 방송과는 비교도 안될 만큼 저렴할뿐더러 인터넷을 통한 電子民主主義 실현의 잠재력을 가진다고 본다.

그러나 첨단 정보통신기술을 통한 民主主義 즉 電子民主主義가 바람직한 民主主義에 기여할 것인가에 대한 悲觀論(警戒論)은 다음과 같이 주장한다.

첫째는 電子民主主義가 直接民主主義의 위험요소를 증폭할 것으로 우려한다. 다중의 의견은 감정적이고 충동적일 수 있으며, 정화되지 않은 다수의견은 비윤리적인 의사결정으로 나타날 수도 있다. 또한 첨단 정보통신기술을 통한 直接民主主義는 국민의 내재된 이기심의 표출을 더욱 용이하게 하며, 안전장치 없는 電子民主主義는 독단적이고 무책임한 다수의 횡포로 전락할 우려가 있다는 것이다. 그것은 즉 과다민주주의에 대한 우려로 표현되기도 하는데, 代議民

230) 국회전자민주주의 연구회, Cyber Party 주최, Cyber Party 창립기념행사, 전자민주주의의 새로운 가능성, 3쪽 이하 참조.

231) 자세한 것은 Stephen J. Anderson, Information Technology And Electronic Democracy: Japan And Asia-Pacific Resion Respond To Internet, Conference Paper Hilton Hotel, Seoul 24 April, 1997.

주主義의 책임성 결여에 대한 비판과는 대조적으로 정치가들이 TV, 신문, 여론 조사 등에 지나치게 민감하고, 이익집단은 정부에 대해 과도한 영향력을 행사하며, 電子民主主義는 이러한 염려를 더 심화할 것이라는 점이다. 즉 電子民主主義에 의하면 대중의 의견이 즉각적으로 수집, 표출될 수 있기 때문에 신중한 토론과 협의과정을 거치지 않은 의견이 난무할 위험이 있다고 한다.

둘째, 국민들의 주장이 모순적이고 무책임할 수 있다. 정제되지 않은 충동적인 다수의견의 산술적 합계가 곧 여론으로서 공공정책에 압력을 가하면 이는 民主主義를 저급한 다수의 통치로 전락시킬 위험이 있다. 또 하나는 電子民主主義가 더욱 특수이익집단의 조직을 촉진시킬 것이라는 점이다. 인터넷을 통한 필요한 정보의 습득이 용이해질 뿐더러 관심사를 공유하는 사람들간에 대규모의 즉각적인 의사소통이 가능하여 적은 비용으로 대규모의 이익집단이 급증할 수 있다는 것이다.²³²⁾ 이하에서는 전자민주주의 도입의 찬성근거와 문제점(반대근거)을 좀 더 자세히 살펴보도록 하겠다.

I. 전자민주주의 도입의 찬성근거

1. 直接民主主義의 실현(?)

이것은 直接民主主義가 民主主義의 이상향이라고 보는 사람들의 電子民主主義 찬성근거이다. 즉 直接民主主義가 현대사회에서 실천되지 못한 이유를 기술상의 원인 때문으로 보고, 이제 컴퓨터를 매개로 한 電子民主主義가 가능한 정보화사회에 있어서 電子民主主義의 가장 큰 찬성근거로 直接民主主義를 생각하는 것이다. 직접민주주의의 의의에 관하여는 앞에서 살펴보았으므로 여기서 특별히 재론하지 않는다.

2. 국민의 정치에 대한 관심증대와 교육적 요소

정치에 무관심하였던 대중에게 정보화로 인하여 증대된 정보의 사용편리성이 정치적인 선택에 어떠한 의미를 지닐 것인지는 불분명하다. 만약 이들의

232) 이유진, 앞의 논문, 4-5쪽. 참조.

정치적 무관심이 정보의 부재 혹은 정보에의 접근이 어려웠기 때문이라면, 사회의 정보화는 이들의 정치적 무관심을 적극적인 정치참여로 유도할 수 있을 것이다. 그러나 이들의 정치적 무관심이 정보의 양, 혹은 정보에의 접근용이성과는 상관없는 요인 때문이라면, 정보의 제공은(사회의 정보화) 이들의 정치참여에 아무런 영향도 미치지 못할 것이다. 만약 정치적 무관심의 근본요인이 정치적 무력감에 기초하고 있는 것이라면, 정보화가 이러한 정치적 무력감을 해소하는데, 어떤 역할을 할 수 있을 지에 대한 답변 또한 불분명하다.²³³⁾ 그러나 국민들을 정치적으로 각성시키고 교육시키며 나아가 상향식의 의사결정 자체를 가능케 한다는 점은 의연히 부각되어야 할 것이다.²³⁴⁾

3. 시민운동의 電子的 확장

시민운동의 전자적 확장이란 양방향미디어를 수단으로 활동하는 시민운동을 의미한다. 여기서 사용되는 매체는 컴퓨터네트워크와 CATV이다. 한국의 경우 CATV는 아직 시행 초기단계이고, 컴퓨터네트워크이용은 대단히 활발한 편이다. 대표적인 것으로 온라인 정책협의회를 들 수 있다.²³⁵⁾ 이러한 시민차원에서 효율적인 정책입안과 정책에 대한 이용자들의 의견 수렴 외에도 선거와 관련하여도 '공선행 소식' 등이 있고, 선거부정고발 등이 이루어지기도 한다. 이외에도 여러 단체들이 독자적인 네트워크를 구축하여 연대활동을 벌이는 것이 외국의 경우 일반적인 추세라고 한다.

4. 參與民主主義의 擴大

정치적 평등과 전문정치인(의원 등 대표기관)의 부적격에 따른 국민다수의 지혜의 참여와 국민 의사의 효과적인 반영에 있어서는 參與民主主義를 확대한다는 점에서 電子民主主義는 팔목할 만하다.

代議民主主義는 점점 더 복잡해지고 전문화되는 사안에 대해 시민이 정치

233) 유석진, 앞의 논문, 7쪽.

234) 한상희, 앞의 논문, 49쪽.

235) 상세히는 조현욱, 앞의 논문, 59쪽 이하 참조.

적으로 현명한 판단을 내릴 능력이 부족하다는 논리로 정치엘리트의 존재를 정당화하는 반면에, 參與民主主義는 시민들이 참여하는 과정을 통해서 정치적 능력을 발전시켜 나갈 수 있게 하고, 개인과 집단이 참여와 토론을 통해 해결책을 추구하고, 자율성의 원리를 실행할 수 있다고 한다.

II. 電子民主主義 導入의 問題點(反對根據)

1. 直接民主主義에 대한 앞선 논의

直接民主主義를 오늘날 실행하지 않는 이유는 그 기술적인 문제들만이 아니라 과거의 경험들에 비추어 보아 오히려 直接民主主義가 이론적으로도 그 실현이 불가능하다는 것이 증명되었기 때문이다. 특히 直接民主主義는 중우정치와 우려와 오히려 독재와 전체주의를 정당화할 도구로 이용되기 쉬웠고, 오히려 국민의 기본권을 억압하는 방향으로 갈 때가 많았다. 電子民主主義는 첨단 정보통신기기 등을 통한 直接民主主義의 실현을 바라보는 만큼 直接民主主義가 가진 그러한 문제점들이 그대로 옮겨가게 된다.

2. 대표성의 문제

電子民主主義를 통해 다양한 계급과 계층적 이해를 어떻게 엄정하게 반영할 것인가의 문제이다. 이에 대해서는 미리 뽑힌 시민들의 공정한 샘플링은 통해 해결될 수 있다는 정치컨설턴트도 있지만 이 방식이 아직 검증된 바는 없다. 또한 미래학자 엘빈 토플러도 이미 지적했지만 소수세력의 이해를 어떻게 대변할 것인가가 큰 문제중의 하나이다. 그 동안 대의민주제는 다수결의 원칙을 사용하여 왔지만, 실제로 현실정치의 낮은 참여율과 의제의 다양성을 고려한다면 훨씬 적은 비율의 의사표시만으로도 전체의 다양한 정치적 요구가 정치영역에 반영될 수 없다. 이를 위해서는 힘없는 소수집단의 의견이 투입될 수 있는 통로가 마련되어야 한다.²³⁶⁾ 電子民主主義를 실현함에 앞서 대표성의 문

236) 황중성, 전자민주주의의 이상과 전자정부의 발전방향, 한국전산원, 1996년, ; 원성목, 앞의 논문, 134쪽, 재인용.

제를 올바르게 반영할 수 있는 법적, 제도적 개혁이 필요한 대목이다. ²³⁷⁾

그런 반면에, 電子民主主義에서는 지역이기주의나 국수주의가 더 확대될 가능성이 크다. 특정한 문제가 발생하였을 때, 인터넷 등을 이용하여 특정이익 집단이 적은 비용으로 쉽게 형성될 수 있기 때문에, 공동체 전체의 이익보다는 자신들의 이익만을 고집하고, 그것이 말없는 다수를 제치고 전체의견으로 변질될 수 있기 때문이다.

3. 전자민주주의에서의 정보의 사회적 불평등

電子民主主義는 정보의 빈부격차를 가져 올 것이 분명하다. 첨단정보통신 기술은 일정한 교육수준, 특정성별, 연령, 시간적, 경제적 여유의 여하에 따라 부자와 가난한 사람, 고학력과 저학력 간의 차이를 심화시키기 때문이다. 실제로 미국에서는 전체가구의 30% 정도가 컴퓨터를 소유하고 있는데, 이들 대부분이 중, 상류층 이상이고 인터넷 이용자의 22%가 대졸이상의 학력이며, 68%가 남성으로 연봉 5만 9천불 이상인가 하면 전세계 이용자의 80% 이상이 백인 중산층이라고 한다. ²³⁸⁾

정보화의 진전은 정보의 풍요를 가져오는 동시에 정보의 빈곤을 수반하는 것이다. 정보가 양적으로 증대하고 획득비용이 급격히 감소되었다고는 하지만, 사회적 정보의 분배는 여전히 불평등하게 남아있을 수 있다. 정보화의 척도로 자주 인용되고 있는 PC통신과 인터넷의 예로 볼 때, 이러한 통신망에의 가입자와 비가입자 사이에 존재하는 정보량의 불평등은 신문과 방송 등의 기존 매체가 주된 정보의 풍요인 경우에 비하여 엄청나게 증가할 것이라는 점은 명확하다. 국내적으로나 국외적으로 불평등하게 나타나고 있는 정보화의 세례는, 어쩔 수 없이 불평등한 정치적 영향력의 차이라는 民主主義에 부정적인 요소로 작동할 가능성이 높다고 할 수 있다.²³⁹⁾ 아직은 구체적으로 평등권의 침해여부를

237) 원성목, 앞의 책, 134쪽.

238) 정동욱, 앞의 책, 21쪽, 참조.

239) 유석진, 앞의 논문, 15-16쪽.

따져볼 수는 없다고 할지라도, 장치 전자민주주의를 제도화할 경우, 이러한 문제점을 고려하지 않으면, 평등권의 실현에 실질적인 장애가 될 수도 있다. 정보 사회의 대두와 함께 다양한 정보에 대한 균등한 접근기회가 일용 보장된다고 해도, 현재의 사회경제적 불평등이 지속되는 한은, 유리한 위치에 있는 집단이나 개인이 경제적 부와 정치적 권력을 배경으로 하여 보다 성능 좋고 비싼 정보통신장비를 이용하여 자신의 조직을 동원하여 많은 정보를 수집, 활용함으로써 정보의 부익부 빈익빈 현상이 일어나고 따라서 기존의 사회경제적 불평등이 심화될 우려가 있다.

4. 衆愚民主主義에 대한 우려

우선 정보통신수단을 통해 즉각적으로 표시되는 대중의 의사는 감정적이고 충동적일 위험성이 높다. 깊이 생각하지 않고 걸러지지 않은 여론이 그대로 국가정책결정수사로 작용할 때, 엉뚱한 방향으로의 의사결정을 바로잡기 힘들게 된다. 240)

民主主義에 대한 고전적인 논쟁으로 제기되고 있는 문제가 衆愚民主主義의 가능성에 대한 우려이다. 즉, 일반대중에게 얼마나 많은 정도의 결정을 주는 것이 올바른가, 그리고 일반대중이 복잡하게 제기되는 공동체의 문제에 대하여 얼마나 올바른 결정을 내릴 수 있는 능력이 있는가 라는 문제이다.

民主主義 과제는 '군주에 의한 전체적 통치'를 방지하는 것만이 아니라, '대중에 의한 전체적 통치' 혹은 '폭도정치'의 가능성을 방지하는 것도 포함되는 것이었다. 241) 民主主義는 환경, 무역, 의료제도, 그리고 이민정책 등과 같은 복잡한 사안들에 대하여 찬성이나 반대나 하는 단순한 투표행위보다는 많은 것을 내포하고 있고, 올바르게 사회에 유익한 결정은 사안에 대한 심사숙고만이 아니라, 다양한 이해의 갈등관계를 헤쳐 나가면서 타협과 조정과정을 요구하고 있다. 그러나, 많은 대중들은 심지어 투표조차 하고 있지 않으며, 더 나아가 중요

한 사안들에 대한 이해와 결정을 내리기 위하여, 자신이 가진 시간과 자원을 기꺼이 투자할 생각도 가지고 있지 않은 실정이다. 그 결과 성숙된 民主主義라고 할 수 있는 미국에서조차도, 대중의 판단에 대한 신뢰도와 평가가 그리 높지 않은 실정이다. 242)

5. 정보과부하에 따른 국민의 방관자의식 강화

첨단정보통신기술의 발전과 보급은 이론상 시민들의 정치적 지식과 의식을 상승시키고, 원격적인 直接民主主義의 실현가능성을 제고시킬 수도 있겠지만 243), 로텐스트라이히가 지적한 것처럼 고전적인 직접민주이론이 기대하는 것과는 달리 결정이 수반되지 않는 방관자적 참여, 곧 소극적 참여를 가져오는데 그칠 가능성도 그에 못지 않게 존재한다는 점을 보여 준다. 244) 이른바 정보과부하 현상은 오히려 일반시민들의 정치적 무력감과 방관자의식을 증대시킬 수 있다는 것이다. 정보과부하 현상의 정치적 함의는 두 가지로 나누어 생각해볼 수 있는데 245), 첫째는 일반시민들이 방대하고 상호 모순된 정보를 접하게 되어 그 정보를 소화하지 못하거나 나름대로의 판단과 결정을 내릴 수 없게 되는 결과로 빚어지는 의식의 혼란과 마비이다. 두 번째 함의는 정보의 습득에 의해 정치적 의식과 식견은 확대되었으나, 그에 의거하여 행동할 수 있는 능력과 수단이 제한되어 있기 때문에 오는 좌절의식이다.

6. 정보조작의 우려와 의제설정 주도권의 정치인 한정

정보과부하 등에 따른 일반시민의 정치적 무력감과 무관심의 증대는 첨단

242) Lawrence K. Grossman, *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the information Age*, (New York: A Twentieth Century Fund Book, 1995); 유석진, 앞의 논문, 18쪽에서 재인용.

243) Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*. Berkely and Los Angeles: University of California Press; 강정인, 앞의 논문, 15쪽에서 재인용.

244) Rotenstreich, Nathan. 1972. "Technology and Politics" Carl Mitcham and Robert Mackey, eds. *Philosophical Problems of Tehnology*. New York: Free Press. 157; vig 1988, p23; 강정인, 앞의 논문, 15쪽에서 재인용.

245) 강정인, 앞의 논문, 15쪽.

240) 정동욱, 앞의 책, 22쪽 참조.

241) 유석진, 앞의 논문, 18쪽.

의 통신전자장비를 소수의 엘리트가 장악하는 경우 정보정치나 전제정치가 출현할 위험성이 있다. 원격정치의 장비는 시민들이 중앙의 컴퓨터와 직접 연결하여 자신들의 선호나 의견을 표현하고, 필요한 서비스나 정보를 요청하는 장치를 필요로 할 것이고, 그럴 경우 중앙 컴퓨터는 일반시민들의 가정을 탐색하고 각 사용자의 정치적 성향이나 선호는 물론 사생활 정보까지 추적하고 축적할 수 있을 것이다. 그리고 정부가 공급되는 정보를 조작할 가능성도 배제할 수만은 없다. 일반시민들이 복잡한 세계에 대한 정보를 얻기 위해 통신전자장치와 그 전문가들에 의존하면 할수록, 기술이 지배적 전제정치에 휘말릴 가능성은 높아질 것이다.

그리고 우리나라에서도 몇 번 시도된 적이 있는 대화형의 電子民主主義 모델은 그 우리의 경험에서 보듯이 의제설정이 주도권이 정치인에게 한정되어 있다는 점에서 진정한 대화형이라기 보다는 오히려 정보제공형 내지는 홍보선전의 것이라는 인상을 받기 쉽다.²⁴⁶⁾ 또한 사이버 스페이스의 특성상 관심대상이 되지 못하는 부분의 참여는 거의 기대하기 힘든 만큼 電子民主主義 그 자체로서 모든 것을 처리할 수 있다고 하는 것은 어불성설이다.

그 밖에 제기되는 문제점으로 새 텔레커뮤니케이션 시대가 도래하여 여과 없는 민주주의(unmediated democracy)가 전개된다면, 헌법에서의 견제와 균형이 문제가 될 것이라고 한다.²⁴⁷⁾

제 3 절 代議制의 보완책으로서의 電子民主主義의 미래와 전제조건

우리가 이 장에서 전자민주주의를 살펴본 것은 전자민주주의가 대의제의 보완책으로서의 가능성을 가지고 있는지의 여부를 검토하기 위해서 였다. 그러

246) 한상희, 앞의 논문, 49쪽.

247) 김광웅, 앞의 논문, 18쪽 참조.

나 전자민주주의는 기술적인 발달로 정치에 대한 국민의 관심을 증대시키고, 국민의 의사를 효율적으로 수렴하여 참여민주주의를 확대시킬 것이라는 긍정적 측면이 있는 반면에, 직접민주주의에서와 같은 여러 가지 문제점들과, 또한 필연적으로 현재의 정치체제에 대한 개혁을 수반하기 때문에 현실적인 어려움이 많은 것이 주지의 사실이다. 아울러 새로운 과학기술을 활용하기 때문에 발생하는 제반 문제들도 적지 않을 것이다. 하지만 電子民主主義의 현실적 영향력은 날로 강해질 것이 틀림없기 때문에 이에 대해서 간과하고 있을 수만은 없는 일이다.

좀 더 구체적으로, 만약 電子民主主義를 도입할 경우 관료제와의 결합에서 나타나는 그 폐해를 방지하기 위해서 다음과 같은 의견이 있다.²⁴⁸⁾ 첫째, 의사결정기제에 있어서 통제장치를 마련할 필요가 있다. 비록 약간의 효율성 저하를 초래한다 할지라도 합의제의 장치를 마련함으로써 적어도 내부적인 민주적 의사결정절차를 확보할 필요가 있다. 電子民主主義를 이행하기 위한 정보인프라의 구축이나 정보시설의 설치, 관리 특히 각종의 보안장치에 대한 승인이나 관리에 그것만으로도 국내의 모든 정보에 대한 통제력을 행사할 수 있는 만큼, 여타의 권력으로부터 상당한 자율성을 확보하고, 내부적으로 실질적인 심의와 상호견제가 가능할 수 있는 위원회체제를 도입하는 것이 바람직하다. 둘째, 電子民主主義 도입시 정보의 처리 및 분석과 평가의 권한을 별도의 기관에 두고 복수화함으로써 그 나름의 권력분립의 체계를 구축할 필요가 있다. 즉 어느 한 부서에서 자의적으로 정보를 수정하고 편집할 수 없도록, 유기적이고 교차적으로 연계시키는 방법도 그 하나이고, 정보의 평가와 그 정보를 활용하는 기관은 또한 이들 기관과는 별개의 기관에서 담당하도록 하여야 할 것이다. 셋째, 정보 처리의 제과정에 대한 공개장치를 구축하여야 한다. 물론 이는 모든 정보자료, 처리과정을 즉시 또는 실시간적으로 공개함을 의미하는 것은 아니다. 그것은 오히려 헌법적 문제(사생활 침해, 행정기밀누설, 지체)등을 야기할 수 있다. 여

248) 한상희, 앞의 논문, 39쪽 이하 참조.

기서는 정보입력, 수정, 편집이나 처리, 분석을 위한 모든 입력과정과 그에 의거한 정책결정과정을 하나의 자료로 backup처리하여 일정한 기간의 경과 이후에 이를 일반인에게 개방함으로써 사후에라도 정보작업에 대한 감시와 책임추궁이 가능하도록 장치를 마련함을 의미한다.

이와 더불어 행정이나 관료의 정보독점에 대한 가장 유력한 견제장치는 그 어떠한 것보다 의회에 의한 것이라 할 것이다. 하지만, 현행의 국회법상으로는 정보위원회 등의 견제장치를 마련하고 있지만, 그것의 실제 기능성은 별다른 의미를 갖고 있지 못하다. 적어도 행정부가 가지고 있는 정보능력에 상응하는 의회의 정보능력을 갖출 때에 비로소 이러한 견제장치가 의미를 가지게 될 것이다.²⁴⁹⁾

그 뿐만 아니라 제 3의 기구로서 독립규제위원회격의 정보통신규제위원회의 설치도 요구된다고 한상희 박사는 주장한다. 즉 정보에 있어서도 국가권한의 축소와 지방자치단체와 민간부분으로의 대폭적인 이양을 통해 국가권력상호간의 권력분립을 꾀하자는 의견이다.

위와 같이 電子民主主義를 실행하기 위하여는 電子民主主義를 어떠한 부문에(투표 혹은 여론조사 등: 정보제공형인가, 대화형인가, 투표형인가의 문제) 얼마만큼 도입하느냐에 따라 議會制度和 헌법, 각종 선거법 등을 포함하여 많은 제도상의 변화를 가져오게 될 것이다.

위와 같은 전제조건들이 갖추어 질 때 電子民主主義가 가져올 문제점들이 보완될 수 있으리라고 어느 정도 기대할 수는 있을 것이나, 앞에서 電子民主主義에 대하여 검토해온 바와 같이 電子民主主義가 代議制를 대체할 수 있는 방법은 될 수 없다고 본다. 전자민주주의를 통하여 직접민주주의를 실현하고자 하는 극단적인 목소리가 높아질 경우, 오히려 전자민주주의가 代議制의 위협요인으로 작용할 수도 있다. 그러나 代議民主主義의 틀 안에서 즉 대의제의 문제점을 보완하고 지원하는 한계 안에서 전자민주주의를 사용할 때, 정치적 무관심

249) 한상희, 앞의 논문, 40쪽, 참조.

의 극복, 정치과정의 투명성제고, 부패척결, 정치비용절감, 지역이기주의 극복 등을 해소하는데 어느 정도 도움은 될 수 있으리라고 본다. 그러나 아직은 電子民主主義의 초보적인 단계라고 볼 수 있어서, 향후 이것이 민주주의에 어떠한 기여를 할 지 판단하기는 이르다.²⁵⁰⁾

그러나 電子民主主義를 통하여 얻을 수 있는 효과들은 과소평가할 수 없는 것들이고, 오늘날 지자체를 통하여 소규모의 공동체에서는 민주적 의사결정의 한 방법으로 규모의 이익을 얻을 수 있을 것이라고 생각한다. ²⁵¹⁾

250) 그래서 미국의 경우에 "헌법의 공감이 미국 공화주의의 정수"라고 하였다. 헌법이 민주화의 과정을 보장하고 동시에 민주주의가 지나쳐 스스로 파괴되는 것을 막기 때문이다. 그런데 오늘날 이 헌법공간이 줄어들는데 문제가 있다. 신민주주의의 등장과 텔레커뮤니케이션의 발달로 국민의 목소리가 증폭되어 정부의 결정과정에 직접 개입하기 때문이다. : 김광웅, 앞의 논문, 15쪽.

251) 同志, 한상희, 앞의 논문, 41쪽.

電子民主主義와 政治參與*

尹明善** · 朴永哲***

目次

- I. 序說
- II. 電子民主主義의 意義
- III. 電子民主主義와 政治參與
- IV. 結語

I. 序說

인류는 자유와 권리의 증진을 위한 새로운 이데올로기를 끊임없이 창출하고 실천하였지만, 새 천년을 맞이한 지금에도 '민주주의'에 대한 신념은 변하지 않고 있다. 통치 이데올로기로서의 민주주의 아래에서 자신들의 자유를 제한받고 자신들의 희망마저 상실한 사람들도 민주주의의 염원은 포기하지 않고 있다. 이러한 상황이 전개된 때에는 무엇보다도 민주주의가 '參與'(participation)를 통하여 자신들의 자유와 권리를 향상 또는 증진시킬 수 있는 방법을 스스로 결정할 수 있다고 믿고 있었기 때문이다.

주권자인 국민은 자신들의 자유와 권리에 관한 한 '최선의 심판자'로서 민주주의의 가치를 구현하고 보장받기 위하여 선거대표를 통하여 간접적으로 정책결정에 참여하였다. 18~19세기의 의회민주주의 하에서 선거는 대표자와 국민을 연계하는 가장 필수적인 수단으로 인식되어 왔다. 그러나 정당한 판단을 하기 위한 일정한 지식과 문자해독능력, 그리고 선거권을 갖기 위한 일정한 부의 축적이 전제되었고, 이러한 요건을 충족한 사람—市民(citizen)—만이 선거권을 부여받고 있었다. 이로써 형식적으로는 국민주권이 실현되었다고 할 수 있지만, 실제적으로는 대다수 국민들의 정치적 참여는 배제되어 있었다.

일련의 투쟁과정을 통하여 쟁취한 '1인 1표제'의 채택 결과 '시민민주주의'는 '대중민주주의'로 구조적으로 변질되면서 다양한 利益(interest)을 반영하기 위하여 정당이 형성되었고, 급기야 정당을 중심으로 통치되는 政黨國家가 형성되었다.¹⁾ 정당국가 하에서 국

* 이 연구는 2001년도 경희대학교 연구비 지원에 의한 결과임.

민들은 자신들의 자유와 권리를 보장해 줄 수 있는, 위력하게 말하면 자신들의 이익을 실현시켜 줄 수 있는, 정당을 선택하게 되었다. 보통선거제도의 확립으로 인하여 국민주권의 실질화가 어느 정도 이루어졌다고 할 수 있지만, 정당 수뇌부 내지 총재의 결정에 종속되는 정당민주주의 하에서 국민은 다양한 의견을 개진할 수 있는 기회를 상실하였다. 그리하여 국민들은 자신들의 이익을 반영할 수 있는 정감이나 정책을 제시하지 못하는 정당을 마지못해 선택하거나 아예 국정에 참여하지 않게 되었다.

이로써 자유로운 공론장에서 서로의 의사를 교환하여 '一般意思'(general will)를 구하기 위한 민주주의의 이상은 더 이상 실현되기 어렵게 되었다. 그러나 통신기술의 발전에 기초한 헌법환경이 급변하면서 시간적, 공간적, 경제적 제약과 일반 국민에 대한 불신 때문에 반드시 대표자들에 의해 통치되어야 한다는 '대표민주제' 또는 '간접민주제'는 더 이상 진리가 될 수 없게 되었다. 1876년에 벨(A. G. Bell)이 전화기를 발명한 이후 계약요인들이 서서히 허물어지게 되었고, 급기야 1990년대 이후 인터넷(Internet)을 비롯한 컴퓨터 네트워크 서비스가 본격화되면서 국민들의 정치참여가 적극화·광범화되었으며, 그 결과 기존의 대표제도는 '대응성'(responsiveness)과 '책임성'(responsibility)을 높여 수정·보완되게 되었다.

민주주의는 그 나라를 둘러싸고 있는 헌법환경에 많은 영향을 받고 있다. 20세기 후반 들어 급격하게 전개되고 있는 정보시대에 민주주의도 그 여건에 알맞게 구조적 변질을 하지 않을 수 없다. 전자매체, 특히 인터넷의 순기능으로 직접민주주의의 요소가 강화되고 있다. 이 논문은 정보통신기술의 발전에 의하여 급격하게 변화하고 있는 정보사회에서 새로이 탄생된 전자민주주의의 본질을 규명하고 정보사회에서 대표민주제의 단점을 극복할 수 있는 정치참여의 실현과 관련된 문제를 연구하고자 한다.

II. 電子民主主義의 意義

1. 大衆媒體와 民主主義

19세기 초반까지만 하더라도 이론적으로는 합리직 토론을 거쳐 형성된 여론은 의회의

** 경희대학교 법학연구소 교수, 법학박사.

*** 용인송담대학 법률실무과 전임강사, 법학박사.

1) 민주주의가 이익에 기초하고 있는 것인지 아니면 의사에 기초하고 있는 것인지에 대하여서는 많은 논의가 있다. 전통적으로 민주주의는 국민의 의사와 이익에 기초하고 있다고 보고 있지만, 시민사회를 기반으로 한 근대국가는 선거권을 가지고 있는 자유시민의 의사를 충실히 반영하기만 하면 유지될 수 있었다. 그러나 산업사회를 배경으로 한 현대국가는 이익을 반영하지 않으면 더 이상 유지될 수 없게 되었다. 특히 정당국가에 있어서는 이익을 반영하지 못하면 더 이상 지지를 얻을 수 없게 되므로 이익을 중심으로 민주주의를 인식하여야 한다. Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy* (Polity Press, 1996), pp.7-8 참조.

“공식적 토론 파트너”였고, 대표자들은 여론의 추이에 주목하면서 이를 대변하려고 함으로써 여론은 정치과정에서 강력한 영향력을 행사하게 되었다. 그렇지만 여론조사 및 국민투표(plebiscite)가 민주주의의 실현가능성을 담보하는 것은 아니다. 왜냐하면 의사소통이라는 것은 이미 결정되거나 학습된 것을 발견하는 것이 아니라 토론을 거쳐 형성된 의견들이 교환되는 것이기 때문이다.²⁾ 대다수 여론조사는 의사형성과정을 거쳐 형성된 결과에 집중하고 있을 뿐 의사소통의 과정에 대해서는 관심이 없다. 이로 인하여 사회와 국가 사이의 의사소통이 제대로 이루어지지 않음으로써 대표민주제는 현실적으로 기능을 하기 어렵게 되었고 그 존립의 정당성마저 약화되고 있다.³⁾ 따라서 의사소통의 전제라고 할 수 있는 ‘公的 討議’(public deliberation)는 대표민주주의의 본질적 요소라고 할 수 있다.

근대국가에서 국민 모두가 공론장(public sphere)에서 의견을 개진한다는 것은 불가능하게 되었다. 그리하여 신문과 같은 인쇄매체가 국민에게 정보를 제공하고, 이 매체를 통하여 공적 토론이 이루어진 ‘추정적 여론’에 따라 통치가 이루어지게 되었다. 물론 방송매체의 등장으로, 국민의 입장에서는, 더욱 많은 의견개진의 기회를 갖게 됨으로써 보다 많은 참여의 기회를 가질 수 있게 되었지만, 언론매체의 상업화와 접근제한성으로 인하여 제4계급의 의견은 사실상 배제되었다.⁴⁾

제2차 세계대전 이후 눈부신 기술적 발전은 “개인적”(personal) 전자매체⁵⁾의 보급을 촉진하여 개인은 물론 소규모 집단도 정보원에 접근하여 정보를 획득, 창조, 저장, 또는 반포할 수 있게 됨으로써 수많은 정치적 의견들을 표출할 수 있게 되었다. 전자기술의 발전이 계속되어 가격이 크게 하락됨으로써 누구든지 컴퓨터를 이용할 수 있게 되었고, 오늘날에는 컴퓨터를 매개로 전 세계인들이 서로 의견을 교환할 수 있는 장이 열리게 되었다. ‘상호연결성’(interconnectivity) 및 ‘상호작용성’(interactivity)을 특징으로 하는 컴퓨터매개통신을 통하여 형성된 ‘사이버공간’(cyberspace)은 이제 공론장으로 기능하고 있으며, 동시에 국민이 정치과정에 참여할 수 있는 기회를 증진시킴으로써 민주주의의 다양한 모델이 제시되고 있다.

2. 情報通信技術과 憲法環境의 變化

컴퓨터는 현대사회의 필수불가결한 요소가 되었고, 컴퓨터를 매개로 한 통신은 국가

와 사회는 물론 국민들의 일상생활에도 많은 영향을 미치고 있다. ‘컴퓨터매개통신’(computer mediated communication: CMC)은 정치과정에서 첫째, 고속으로 그리고 저렴한 비용으로 상당한 양의 정보를 전달할 수 있게 되었고, 둘째, 실질적으로 많은 수의 의사전달경로를 만들었으며, 셋째, 상당수의 화자(speakers)를 양산하였고, 넷째, 청취자의 전문성을 제고하였으며, 다섯째, 상호작용성을 증진시켰다.⁶⁾ 결국 컴퓨터매개통신은 대표민주제의 유지를 주장하는 사람들의 논거인 지리적 격차, 시간적 제한 그리고 접근 제한성과 같은 정치적 참여의 장벽을 극복할 수 있게 만들었다.⁷⁾

컴퓨터매개통신기술을 저렴한 비용으로 쉽게 접근하여 이용할 수 있게 됨으로써 국민은 적극적으로 공론장에 참여하여 자신들의 의견을 개진하거나 청취 또는 대응할 수 있게 되었다. 컴퓨터매개통신기술은 다원화된 사회네트워크들(social networks)을 중재하는 역할을 하고 있다. 이로써 민주주의의 핵심인 公論場(public sphere)⁸⁾에서의 토론이 가능해짐에 따라 사회의 네트워크 구조는 물론 통신기술에 대한 설명이 필요하게 되었다. 네트워크 구조와 관련한 핵심적 문제는 완전한 참여의 실현이다.⁹⁾ Habermas에 의하면, 민주주의는 이해관계 있는 모든 당사자들이 자유롭게 평등하게 참여하여 용이한 방식으로 상호작용(interactivity)을 할 수 있어야 한다. 따라서 의사형성과정에는 어떠한 제한도 있을 수 없고 형성된 의사가 변경될 수도 없다.¹⁰⁾

컴퓨터매개통신을 통하여 사이버공간(cyberspace)이 형성되어 많은 기능을 하게 되는데, 이 공간은 단순한 정보들의 집합체가 아니라 현실적으로 의사소통을 통하여 광범위

2) William Evans, "Habermas, Internet, and Participatory Democracy," <<http://www.gsu.edu/~gs07snn/ch2.html>>.

3) Howard Rheingold, Virtual Community, <<http://www.rheingold.com/vc/book/intro.html>>

4) G. Gamley, *The Exploding Political Power of Personal Media*(Ablex, 1992), p.3.

5) 예컨대, 라디오, 복사기, 녹음기, VTR, 비디오 카메라, PC, 팩시밀리, 캠코더 등이 이에 속한다.

6) C. Arterton, *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy?*(Sage, 1987); A. Calabrese & M. Borchert, "Prospects for Electronic Democracy in the United States: Rethinking Communication and Social Policy," 18 *Media, Culture & Society*, 249-268 (1996) 참조.

7) P. B. O'Sullivan, "Computer Networks and Political Participation: Santa Monica Telecommunication Project," 23 *Journal of Applied Communication Research* 93, 94 (1995).

8) Habermas는 ‘公論場’을 공동선(common good)의 중요도 문제에 대하여 시민들이 의견을 교환하여 그 결과 여론이 형성되는 사회생활의 부분이라고 보고, 국민이 정치적 관심사를 토의하기 시작할 때 나타난다고 주장하고 있다. 공론장에서 개인은 신분이나 계급의 차이에 관계없이 공적인 문제에 대해 서로 정보를 교환하고 이성적으로 토론을 하게 된다. 결국 공론장은 국가 영역과 사회 영역 사이의 ‘사회적 의사소통’의 공간이다. 공론장 개념에 내재된 공공성(publicity)은 국가나 특정 체제에 독점되는 것이 아니라 사회 영역의 목소리를 공적 권위에 대개하는 것이고, 공론장에서의 시민은 개인적 이해관계에 치우치거나 공적 권위에 포섭되는 인간이 아니라 공적인 것에 대한 관심을 갖는 주체적인 개인으로서의 시민을 의미한다. Jürgen Habermas, trans. by T. Burger/F. Lawrence, *The Structural Transformation of the Public Sphere*(The MIT Press, 1989), p.30, 219.

9) William Evans, "Habermas, Internet, and Participatory Democracy," <<http://www.gsu.edu/~gs07snn/ch3.html>>.

10) Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, p.136.

한 사회관계가 이루어지는 '공간'이다. 따라서 통신망에 의하여 구성된 사이버공간은 '현실적 공동체'(real community)로 존재한다.¹¹⁾ 즉, 인터넷상의 사이버공간에서 공동적 이해관계를 갖고 있는 사람들은 하나의 공동체를 구성하여 민주적 토론을 거쳐 일반의 사를 결정하게 됨으로써 시민들이 민주주의를 부흥시키는 데 도움을 주며, 현실적인 공론장을 대체하기까지 한다.¹²⁾

3. 電子民主主義 一般理論

(1) 情報通信技術과 電子民主主義의 概念

정보의 자유로운 교환과 이동은 민주주의의 핵심 요소로 간주되고 있다. 즉, 민주주의는 국민이 중요한 국가정책을 결정하는 하나의 체계를 의미하며, 유권자집단으로서의 시민은 궁극적 결정권자로서 많은 정보를 가지고 정치적 선택을 할 수 있는 知的 能力이 있어야 한다. 그러므로 민주주의는 시민들 스스로 결정하여야 하는 상황을 이해하고, 공공문제를 토론하며, 비판적 기능을 수행하기 위하여 표현의 자유 및 통신의 자유가 실질적으로 그리고 평등하게 보장되어야 한다.

정보통신기술의 발달로 인하여 제반 현법환경이 급속하게 변화함으로써 기존의 憲法體系도 이에 적용하여야 할 필요성이 증대되었다. 정보통신기술은 기존의 헌법체계에 다음과 같은 영향을 미쳤다. 첫째, 근본적으로 대표제에 기초한 통치구조를 변화시키지 않고도 기존의 헌법체계의 불완전성 또는 기능 실패를 교정할 수 있다. 즉, 대표제는 유지되지만, 자유롭고 용이한 표현의 결과로 공공문제에 시민들의 참여가 증대됨으로써 정당성을 제고할 수 있는 기회를 갖게 되었고, 공론장에 사회세력들이 광범위하게 참여함으로써 권리를 신장할 수 있게 되었다. 둘째, 네티즌들 또는 그 공동체들이 활발하게 공공정책에 대하여 비판하거나 새로운 요구를 함으로써 대표제의 결함으로 나타나고 있는 '대응성'과 '책임성'을 제고시킴으로써 책임정부의 실현이 가능하게 되었다. 셋째, 그동안 대표민주제를 유지하기 위한 합리화 이유들이 제거됨으로써 직접민주제의 실현이 가능하게 되어 국민주권의 실질화를 기할 수 있게 되었다.¹³⁾

인터넷과 기타 컴퓨터 네트워크의 형성 및 확산은 電子民主主義(electronic democracy)에 대한 논의를 촉발시켰다. 전자민주주의의 관념은 다양하게 정의될 수 있는데, 중립적 관점에 따르면, 민주주의의 기능 — 특히 의견표명, 토론, 투표, 정책결정과 같은 근본적 기능—에 영향을 미치고 변화시키는 정보통신기술(Information and Communication Technology; ICT)에 의해 개발된 모든 전자매체를 정치과정에서 활용하는 형태의 민주주의를 말한다.¹⁴⁾ 그렇지만 일반적으로 전자민주주의는 대표자를 통하는 것이 아니라 전자통신기술, 특히 컴퓨터매개통신을 통하여 국민이 직접 이익을 표현하고 투표할 수 있게 됨으로써 대표민주주의를 보완 내지 대체할 수 있는 정치참여제도도 이해되고 있다.¹⁵⁾

(2) 電子民主主義의 類型

전자민주주의를 유형화하기 위해서는 그 기준의 정립이 무엇보다도 필수적이다. 전자민주주의는 ① 민주주의의 실현에 중요하다고 생각되는 정치참여의 형태, ② 기술적 참조대상(technical reference objects), ③ 민주주의의 형태, ④ 정치적 의제 등을 기준으로 다양하게 유형화 될 수 있다.

오늘날 전자민주주의는 전통적인 정치적 관행을 대체하지 않으면서 컴퓨터와 컴퓨터 네트워크이 민주적 통치과정에서 중요한 기능 — 정보유통과 의사소통, 이익의 표출 및 취합, 그리고 정책결정—을 수행하기 위하여 이용되고, 시간과 장소, 기타 물리적 조건의 제한을 받지 않으면서 민주주의의 이념을 실현시킬 수 있다. 여기에서는 '원격민주주의'(teledemocracy), '사이버민주주의'(cyberdemocracy)와 '전자민주화'(electronic democratization)를 구별하여 전자민주주의의 유형으로 제시하고자 한다.¹⁶⁾ 이러한 개념들은 정치과정에서 시민들이 수행하여야 하는 다양한 역할 및 민주주의형태, 즉 직접민주제 또는 대표민주제의 채택에 대한 규범적 전제조건들이 상이하다. 그럼에도 불구하고 이들은 신매체(new media)의 다양한 특성들 — 상호작용성, 신속한 자료진송방법, 다자간 동

14) 다수자 사이의 '상호접속성'(interconnectivity) 및 상호작용성을 가지는 디지털을 사용하는 경우에 전자민주주의라는 용어보다는 '디지털민주주의'(digital democracy)가 보다 정확한 용어라고 할 수 있다(Hagen, "A Typology of Electronic Democracy"; Hacker/van Dijk, "What Is Digital Democracy?" Hacker & van Dijk(eds.), *Digital Democracy*, p.1). 그러나 광의로는 디지털도 전자매체의 일종이므로 전자민주주의라는 개념 속에 디지털민주주의도 포함될 수 있을 것이다.

15) Kenneth Hacker, "The Role of the Clinton White House in Facilitating Electronic Democratization and Political Interactivity," <<http://web.nmsu.edu/~comstudy/pci.htm>>.

16) 이밖에도 전자민주주의와 구별되어야 개념으로는 '가상민주주의'(virtual democracy), 유선민주주의(wired democracy), 데스크탑민주주의(desktop democracy), 온라인민주주의(on-line democracy), 푸시-버튼 민주주의(push button democracy), 정보시대민주주의(information age democracy) 등이 있다.

11) Rheingold 교수는 "가상공동체의 국민은 ... 현실의 국민이 행하는 모든 것을 대부분 할 수 있다. 누군가와 키스할 수 없고 어느 누구도 주먹질할 수 없지만, 그 경계 내에서 많은 것을 할 수 있다. 이것을 행하는 수많은 사람들에게 풍요롭고 활기찬 컴퓨터와 관련된 문화는 매력적일 뿐만 아니라 탐닉적이기도 하다"고 함으로써 인터넷상의 가상공동체를 현실공동체와 동일시하고 있다. Howard Rheingold, *Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier* (Harper Collins, 1993), <<http://www.rheingold.com/vc/book/intro.html>>

12) *Id.*, <<http://www.rheingold.com/vc/book/9.html>>.

13) Michel Catinat/Thierry Vedel, "Public Policies for Digital Democracy," Kenneth Hacker/Jan van Dijk(eds.), *Digital Democracy*(Sage, 2000), p.185.

신의 기회, 정보의 양, 그리고 새로운 사용자 통계의 특징¹⁷⁾— 이 헌법체제에 순기능할 수 있고, 특히 정치참여의 수준을 높임으로써 전자민주주의의 주요 목표를 실현할 수 있다는 데 공통점을 가지고 있으므로 전자민주주의의 유형으로 포괄할 수 있을 것이다.

(가) 遠隔民主主義

전자민주주의의 가장 오래된 개념은 '원격민주주의'(teledemocracy)이다. 이 개념은 1970년대 후반에 유선TV를 이용한 정책결정을 실험하였던 Ted Becker에 의하여 사용되었으며, 1980년대에 전자민주주의의 논쟁을 촉발시켰다. 그 이후 Becker의 견해를 비판적으로 평가한 Arterton이 이 용어를 확산시켜 전자민주주의의 한 유형으로 자리잡게 하였다.¹⁸⁾ 원격민주주의는 본래 직접민주제의 확립을 목적으로 새로운 통신기술의 채택을 주장하였다. 1970년대 초반에 유선TV가 도입되고 각 지역에 적합한 정보가 생산되어 back-channel이 가능하게 됨으로써 원격민주주의자들은 자신들의 희망이 실현될 것으로 생각하였다. 그러나 1980년대 중반 유선TV가 더 이상 직접민주주의를 실현할 수 없고 정치참여를 증진할 수 있는 수단이 되지 못한다는 것이 명백히 밝혀짐으로써 이에 대한 비판론이 우세하게 되었다.¹⁹⁾ 그러나 지방 차원에서는 원격민주주의가 가능하다는 이유로 낙관론이 유지되면서²⁰⁾ 양 전제가 대립하고 있었다.

17) Jeffrey B. Abramson/F. C. Arterton/Garry R. Orren, *The Electronic Commonwealth: The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*(Basic Books, 1988), pp.34-60.

18) F. C. Arterton, *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy*(Sage, 1987).

19) 悲觀論의 주요 내용은 ① 원격투표(televoting)와 같은 국민투표제도는 합리적인 대화와 논쟁의 여지가 없다. ② 원격민주주의는 대중의 목소리를 전달하기보다는 편집된 의견을 육성하여 소음을 양산할 뿐이다. ③ 신기술을 채택하여 우리들의 문제를 효율적으로 해결하고 통제를 준다고 약속하였지만 그 결과는 정반대로 나타났다. ④ 신기술의 속도는 민주적 토의를 방해한다. ⑤ 대다수 원격민주주의의 실험결과는 낮은 참여율을 보여 주고 있다. ⑥ 여론이 극히 잘 바뀌고 전자토론이 수다를 늘어놓는 것에 그치거나 자기 주장을 고집하는 독백에 지나지 않는 경우가 많다. ⑦ 전자토론은 제지있는 사람들만이 살아남는 장이 되었다. Jean B. Elstain, "Democracy and the QUBE Tube," *The Nation*, 1982, Aug., 7-14, pp.108-110; Doris A. Graber, "Photoles Along America's Public Information Superhighway," *7 Research in Political Sociology* 299-324(1995); Scott London, "Teledemocracy vs. Deliberative Democracy: A Comparative Look at Two Models of Public Talk," <<http://www.scotlondon.com/reports/tele.html>>; Arterton, *Teledemocracy*, pp.22-24 참조.

20) 樂觀論의 주요한 내용은 ① 상호작용적 원격통신(interactive telecommunication)은 민주적 과정에서 시민의 참여를 증진시킬 수 있다. ② 원격통신은 시간과 장소의 경계를 초월하여 시민들을 연결할 수 있게 되어 참여의 기회를 갖지 못한 시민들도 포괄할 수 있게 되었다. ③ 시민과 정부가 직접적인 유대관계를 갖게 되며, 대표자의 책임성을 보장한다. ④ 전자매체가 환류시스템으로 기능을 하게 되어 입법자에게 여론을 제공할 수 있다. ⑤ 신매체는 시민과 정책결정자 사이의 국민투표 또는 직접적인 의사소통을 통하여 지배과정(governance)에 직접 참여할 수 있도록 한다. ⑥ 전자통신은 대규모의 시민들이 평등하게 정보에 접근할 수 있게 할 수 있다. ⑦ 원격통신은 개인과 집단 사이의 의사소통관계를 강화한다. T. L. Becker, "Teledemocracy: Bringing Power Back to the People," *The Futurist*, 1981, December, pp.6-9; B. J. Barber, *Strong Democracy*:

원격민주주의자들은 현재의 대표민주제가 선거인의 무관심(apathy), 좌절(frustration) 그리고 소외(alienation) 등을 초래하고 있으므로 진정한 민주주의, 즉 "국민의 자기 지배"²¹⁾를 실현하기 위해서는 원격통신수단을 이용하여 대의정부의 대응성을 고양하여야 한다고 주장하고 있다. 즉, 지식정보사회에서 집중하는 투입에 효과적으로 대응하여 국민의 요구에 부합하는 산출을 하기 위하여 '직접민주주의' 또는 '강한 민주주의'를 채택하여 대표민주제의 결함을 보완하여야 한다고 주장한다. 이를 위하여 시민의 정보교육을 강화²²⁾하여 정보에 자유로이 접근할 수 있도록 하여야 하며 "전자타운미팅"(electronic town meeting)을 실현할 수 있는 모든 수단들²³⁾이 동원되어야 한다.

(나) 사이버民主主義

원격민주주의가 주로 유선 TV를 중심으로 전개되는 개념이라면, '사이버민주주의'(cyberdemocracy)는 컴퓨터네트워크의 발전과 그 궤를 같이 하는 개념이다. "단어, 인간관계, 데이터, 부, 지위, 그리고 권력이 컴퓨터를 매개로 한 통신기술을 이용하는 인간에 의하여 표현되는 '공간 없는 장소'(spaceless place)"²⁴⁾로서의 '사이버공간'(cyberspace)이라는 용어는 오늘날 널리 사용되고 있다. 본래 사이버공간이라는 단어는 William Gibson이 1984년에 출간한 "신경예언자"(Neuromancer)라는 소설에서 처음 사용되었는데, 헬라이어의 "다스린다"(cyber)와 "공간"(space)이 결합된 단어로 사람이 컴퓨터를 이용하여 통제하는 세계를 의미한다.²⁵⁾

사이버민주주의는 진정한 민주주의를 직접적이고 자치적인 것으로 이해하면서 일반적으로 돈과株価(stock values)로 측정되는 물질적 부를 통한 개인적 행복의 추구를 회

Participatory Politics For A New Age(University of California Press, 1984); F. Williams, *The Communications Revolution*(New American Library, 1982); London, "Teledemocracy vs. Deliberative Dcmocracy"; Arterton, *Teledemocracy*, pp.18-22; C. D. Slaton, *Televote: Expanding Citizen Participation in the Quantum Age*(Prager, 1992) 참조.

21) Ted Becker, "True Teledemocracy, TAN + N and You," <<http://frontpage.auburn.edu/tann/tann2/editor.html>>.

22) Toffler는 대표제도로서는 새로운 정보기술이 결정적 역할을 하는 21세기의 문제를 처리하지 못하므로 '반직접적 민주주의'를 확립할 것을 제안하고 있다. 즉, "기능이 향상된 컴퓨터, 위성, 전화, 유선매체, 투표기술, 기타 수단을 사용하면 교육받은 시민들이 역사상 최초로 많은 정치적 결정을 할 수 있다"고 한다(A. Toffler, *The Third Wave*(Bantam, 1980), p.430).

23) Barber 교수는 상호작용적 유선 TV와 컴퓨터네트워크의 채택을 주장하고 있다. 자세한 것은 Barber, *Strong Democracy*, pp.273-307 참조.

24) Michael R. Ogden, "Politics in a Parallel Universe: Is There a Future for Cyber dcmocracy?" *Futures*, vol 26, no. 7, pp.713-729.

25) Gibson은 그의 소설에서 사이버공간을 "모든 국가에서 수십억 명의 정당한 오퍼레이터들이 매일 경험하고 있는 교감적 환상(consensual hallucination) ... 마음속의 공간 아닌 공간에 꼭 배열된 빛의 행렬, 별무리처럼 펼쳐져 있는 정보들이 도시의 가로등 불빛처럼 떨어져 가는, 상상을 초월하는 복잡한 세계"(W. Gibson, *Neuromancer*(Acc Books, 1984), p.51)로 묘사하고 있다.

망한다.²⁶⁾ 사이버민주주의자들의 이러한 희망은 반국가봉제주의자(anti-statist)의 견해와 결합하면서 국가를 개인적 자유와 부의 극대화를 위협하는 존재로 본다. 이러한 기본적 신념에 기초하여 사이버민주주의는 자유시장과 '무제한적 자본주의'(unfettered capitalism)의 중요성을 강조하는 '보수적 자유지상주의'와 공동체가치를 중시하는 '자유주의적 공동체주의'의 두 가지 유형으로 구분된다. 보수적 자유지상주의는 Alvin Toffler, James Keyworth, Esther Dyson, George Gilder 등으로 대표되며, 물건이 아닌 정보가 21세기의 주요 자원으로 인식되면서 공동체 건설수단으로 網(net)의 중요성을 강조한다. 이들은 물질적 재산에 기초하는 것이 아니라 의사소통능력에 기초한 권력을 주장하면서 자기지배의 실현을 위하여 정치구조나 의사소통구조의 중앙집권주의를 배격하고 있다.

자유주의적 공동체주의는 주로 Howard Rheingold²⁷⁾에 의하여 형성되어 M. Poster와 S. Doheny-Farina 등에 의하여 발전되었다.²⁸⁾ Rheingold에 따르면 공동체는 수많은 친목관계를 형성하고 이를 통하여 구성원들이 현실생활을 영위하는 데 많은 도움을 주는 전자회의 시스템인 "The WELL"(Whole Earth Lectoric Link)²⁹⁾의 구성원들에 의하여 형성된다. 특히 자유주의적 공동체주의자들은 컴퓨터 네트워크가 유선 TV보다 훨씬 더 많은 장점을 보유하고 있다는 점을 역설하고 있는데, 그 이유는 컴퓨터네트워크가 훨씬 더 상호작용적일 뿐만 아니라 다자간 통신이 가능하기 때문이다. 다자간 통신을 통한 상호작용의 결과 새로운 가상공동체가 탄생되고, 이 공동체를 탄생시킨 기술에 의하여 상대적으로 적은 비용으로 일반 시민들은 힘(예를 들면, 知的 힘, 사회적 힘, 정치적 힘 등)을 갖게 됨으로써 민주주의의 이상인 자기지배를 실현할 수 있게 된다.³⁰⁾ 보수적 자유지상주의와 자유주의적 공동체주의는 컴퓨터매개통신의 중요성을 인식하면서 기존의 정치집단이 통신매체를 독점하는 것을 비난하면서 컴퓨터매개통신을 통한 상호작용을 통하여 시민들이 민주주의를 부흥시킬 수 있다는 점을 공통적으로 주장하고 있다.³¹⁾

원격민주주의자와 같이 사이버민주주의자들도 직접민주주의를 주장하지만, 정치참여의

양태가 다름을 강조하고 있다. 그들에게 있어서 가장 중요한 참여수단은 공동체적 정치참여의 형태로서의 토론 및 정치적 활동이며, 주요한 관심사는 중앙집권적 정부형태를 배격하는 공동체를 창조하거나 재창조하라는 데 있다.

(다) 電子民主化

전자민주화(electronic democratization)는 본질적으로 지배과정에서 컴퓨터매개통신과 새로운 통신기술을 결합하여 시민의 정치참여를 확대시키고 있다. 여기서 말하는 '민주화'의 개념은 첫째, 민주주의는 정부가 국민의 관심사와 선택에 계속적으로 대응하는 것이고, 둘째, 대표자와 국민은 정치적으로 평등하며, 셋째, 국민의 선택은 그 내용이나 근거에 따른 차별 없이 평가된다는 가정에 기초하고 있다.³²⁾

전자민주화의 개념은 전자민주주의의 개념과는 구별하여야 한다. 전자민주주의를 찬성하는 사람들은 대표민주주의는 국민이 대표자와 접촉하기 어렵도록 한다는 점을 주장하고 있다. 이에 대하여 전자민주화라는 용어는 직접적인 전자적 의견 표현 및 투표를 대표민주주의의 대체물로 보는 참여제도로 보고 있다.³³⁾ 결국 전자민주화는 항상 주요 정책결정과정에서 최소한의 역할을 하고 있는 국민들의 정치적 권리를 증진시키는 새로운 통신기술을 통하여 민주주의를 계고하는 것으로, 이미 권력을 위임받은 대표자에게 새로운 권력을 부가하는 것이라기보다는 국민으로 하여금 주권자로서의 실질적 지위를 보장하는 것이다. 전자민주화는 사이버민주주의나 원격민주주의와는 달리 직접민주주의를 확립하려고 하지는 않고 대표민주제를 개선하려고 한다. 이를 개선하기 위한 핵심기술은 정보통신기술로서 정보채널의 확대에 큰 관심을 경주하고 있다.

전자민주화는 정치적 무관심이나 소외라는 문제점을 대표민주제의 근본구조에서 찾는 것이 아니라, 그에 내재된 불안전성과 기능불량에서 찾고 있으며, 이를 극복하기 위하여 정보에 자유로이 접근할 수 있는 컴퓨터 네트워크를 구축하는 것이 필수적이다.³⁴⁾ 따라서 전자민주화를 지지하는 사람들의 주요 관심사는 컴퓨터 네트워크를 통하여 정보엘리트들이 일반 대중에게 굴복할 수 있는 방법을 모색하고, 대표민주제를 유지하기 위하여 대중과 선거대표자들 사이의 정보교환 및 의사소통의 채널을 창조하는 데 있다.

(5) 電子民主主義의 機能

26) 그 이유는 이 개념이 미국 서부의 히피족(hippie)과 여비족(yuppie) 문화가 혼합되면서 발전되었기 때문이다. Richard Barbrook/Andy Cameron, "The Californian Ideology," <http://www.hrc.wmin.ac.uk/hrc/theory/californianIdeo/main.xml?id=theory.4.2.1.1> 참조

27) Rheingold, *Virtual Community*, <http://www.rheingold.com/vc/book>

28) 자세한 것은 Mark Poster, "Cyberspace: Internet and the Public Sphere," <http://www.hnet.uci.edu/mposter/writings/democ.html>; Stephen Doheny-Farina, *The Wired Neighborhood*(Yale Univ. Press, 1996) 참조.

29) WELL에 대하여 자세한 것은 <http://www.well.com/aboutwell.html> 참조.

30) Rheingold, *Virtual Community*, <http://www.rheingold.com/vc/book/intro.html>

31) *Id.*, <http://www.rheingold.com/vc/book/intro.html>

32) Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*(Yale University Press, 1971) 참조.

33) Hacker, "The Role of the Clinton White House in Facilitating Electronic Democratization and Political Interactivity," <http://web.nmsu.edu/~comstudy/pc1.htm>

34) Jeffrey B. Abramson/F. C. Arterton/Garry R. Orren, *The Electronic Commonwealth: The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*(Basic Books, 1988), pp.126-133.

(가) 順機能

낙관론자들은 순기능적 측면에서 착안하여 직접민주주의가 대표민주주의를 대체할 것으로 보고 있다.³⁵⁾

1) 신속한 의사소통

전자민주주의는 국민들 상호간 그리고 국민과 대표자와의 토론이 가능할 수 있도록 한다. 전통적인 대표민주주의는 시간과 공간 그리고 복잡성을 이유로 토론의 곤란 내지 불가능성을 지적하여 왔다. 그러나 정보통신기술은 이러한 제약요인들은 극복함으로써 토론이 가능하도록 하였고, 특히 시간적 제약 없이 다른 사람들과 정보 및 의견을 실시간으로 교환할 수 있도록 하였다.

2) 시민참여의 증대

시민 참여는 현실의 민주주의를 활성화시키는 데 가장 중요한 전제이다. 오늘날 민주주의가 실현되기 위해서는 언론매체와 정부 그리고 시민들이 상호작용을 하여야 한다. 그러나 현실은 시민들이 배제된 상태에서 매체와 정부가 국민에게 영향력을 행사하여 사실상 결정을 강제하고 있다. 인터넷은 다자간 토론 및 조직, 그리고 공적 관계의 형성을 위하여 필수적인 의사소통과 참여수단으로 민주주의의 초석이 될 수 있다.

3) 정보 접근의 용이성 및 선거운동비용의 절감

인터넷은 매우 값싼 비용으로 정보를 이용할 수 있고, 지역 정보가 아닌 전세계적 정보도 원하면 언제든지 이용할 수 있다. 더욱이 전자민주주의프로젝트는 시민단체들에 의하여 제안되고 통제되기 때문에 완전하고 공정한 참여를 보장할 수 있다. 전통적인 선거운동은 문자 및 종이 중심을 이루어짐으로써 많은 인력과 비용이 필수적이지만, 전자민주주의는 이를 개선하여 저렴한 비용으로 전 선거민을 대상으로 효과적인 선거운동을 가능하게 하였다.

4) 자유의 증진

전자민주주의의 수단으로서의 인터넷은 부정부주의적 본질 및 상호작용적 특성을 지니고 있으므로³⁶⁾ 직접적인 환류(feedback)가 가능하다. 왜냐하면 인터넷은 불리치 구조가 아니라 수많은 컴퓨터망이 서로 연결되어 있어서 온라인 기록에 대한 통제가 사실상 불가능하기 때문에 정부나 전통적 매체를 지배하고 있는 대규모 회사 및 광고주의 통제

로부터 자유로울 수 있다. 그리하여 초기의 자유주의자들은 사이버공간을 '자유공간', 심지어는 '해방공간'이라고까지 불렀다.

5) 직접민주주의의 실현 가능

전자민주주의를 주장하는 많은 사람들은 직접투표 또는 직접선거가 정보통신기술에 의하여 실현가능하기 때문에 이제 진정한 민주주의가 성취될 수 있다고 생각한다. 그동안 선거 참여자는 대다수 국가에서 감소하고 있었지만, 인터넷을 이용함으로써 투표나 선거가 자유롭고 용이하게 실현될 수 있게 되었다. 아직까지는 인터넷을 이용한 선거가 국가적으로 이용되고 있지는 않지만,³⁷⁾ 가까운 장래에 실현될 수 있다고 믿고 있다.³⁸⁾

(나) 逆機能

비판론자들은 그 역기능적 측면에서 착안하여 전자민주주의의 문제점 내지 불가능성을 지적하고 있다.³⁹⁾

1) 정보의 부정확성 및 오류

사이버공간에서 정보의 원전을 입증한다는 것이 항상 가능하지는 않기 때문에 진실과 유언비어 사이의 구별은 거의 불가능하며, 국민은 쉽게 오도될 수 있다. 인터넷에는 믿을 수 없을 만큼 많은 양의 정보가 제공되고 있지만, 그 정보는 잘못될 수도 부적절한 것일 수도 있으며, 수많은 정보원이 있어서 그 모두를 읽고 선택한다는 것이 거의 불가능하다.

2) 조작의 용이성

전자민주주의는 정보통신기술이 본래의 역할을 수행할 수 있는 좋은 체계이지만 항상 바람직한 것은 아니다. 기존의 대표민주제는 쟁점사항에 대하여 연구하고 심사숙고하며 최선의 판단을 하기 위한 시간을 갖는 대표자에 의존하고 있다. 선거대표자들이 세비를 받아야 할 중요한 이유는 시민들의 이익과 관심사를 정치과정에서 표출하여 이를 반영하기 때문이다. 그러나 인터넷상에서는 여론의 조작이 쉽게 이루어질 수 있으므로 공정한 의사결정의 위험성이 있다.

35) 윤명선 의 권, 『사이버헌법론』(조서출판사, 2000), 86-87년 참조

36) Alinta Thornton, "Does Internet Create Democracy?," <<http://www.wr.com.au/democracy/thesis6.htm>>

37) 미국에서는 California주, Florida주, Washington주, Iowa주, Minnesota주, 그리고 New Mexico 주에서 전자선거제도가 시행되고 있다.

38) 국가적 차원에서 전자투표가 실현될 수 있는가에 대하여서는 찬성론과 반대론이 대립되어 있다. 전자의 입장은 정보통신기술의 현실을 고려하여 가능하다는 입장이고, 후자는 전자투표를 실현하기 위한 많은 장애요인들을 고려하여 실시하기 곤란하다는 입장이다.

39) 윤명선 의 권, 『사이버헌법론』, 87-88년 참조

3) 참여주체의 소수

전체인구에 대하여 볼 때 인터넷 접속 인구는 적다. 이것은 첫째, 컴퓨터 및 인터넷 접속 비용과 관련된 '경제적 제한', 둘째, 컴퓨터 및 인터넷을 이용하기 위한 방법을 습득하기 위한 '시간적 제한'에 기인한다. 그리고 정보부자와 정보빈자 사이의 정보불균형이 심화되고 심지어는 정보의 독점이 결과될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 인터넷 이용자는 비약적으로 증가하고 있어서 점점 더 이러한 단점은 극복될 수 있다.

4) 대표성의 문제

이론적으로 인터넷을 전 국민이 이용한다면 대표성의 문제는 논의될 필요가 없다. 그러나 현실적으로 인터넷 이용자는 제한되고 있으며, 이용자 중에서도 뉴스그룹에서 활동하는 능동적 참여자는 많지 않다. 따라서 소수의 능동적 참여자의 이익을 전국민의 이익으로 환치시키는 잘못을 범할 우려가 있으며, 새로운 대표성의 문제가 제기될 수 있다.

5) 전자적 무정부주의의 위험성

인터넷은 무정부주의적 특성을 지니고 있어서 정부 또는 대규모 기업과 같은 지배권력으로부터 자유로울 수 있다. 또한 인터넷상의 수많은 공론장에서 제기되는 의견들을 권위적으로 취합하여 이를 반영한다는 것은 권력자 내지 권력집단이 존재할 수 없는 사이버공간에서는 불가능할 수 있다. 무정부주의에 대하여 회의적인 현실적 입장에서 보면 인터넷은 순기능하기 어렵다.

(다) 電子民主主義의 成功條件

하나의 기술이 발명되면 그것이 순기능하는지 여부를 판단하고 역기능하는 경우 그 치유책이 무엇인지를 규명하기 위해서는 일정 시간을 요한다. 전자민주주의의 순기능을 강조하면 대표민주주의를 대체하는 직접민주주의가 도래할 것이다. 그러나 역기능을 강조하면 감시와 통제란 통한 전체주의체제로 전락하게 될 것이다. 정보통신기술을 '자유'의 기술'로 활용하느냐, '통제의 기술'로 활용하느냐에 따라 정치권력이 분산될 수도 있고 집중될 수도 있다. 그러나 어떤 결과를 가져올 것인가는 이를 활용하는 '人間'에 달려 있다. 즉, 잘 운영하면 순기능으로 나타나 민주주의의 실현에 기여할 것이고, 이를 잘못 운영하면 역기능이 나타나 민주주의를 파멸로 몰아갈 것이다.⁴⁰⁾

전자민주주의가 그 폐단을 극복하고 성공적으로 제도화되기 위해서는 여러 가지 조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 컴퓨터의 보급과 컴퓨터문맹의 퇴치, 그리고 국민의 정보

40) Arterton은 '기술중립론'을 주장하면서 기술 그 자체가 정치적 변화를 가져오는 것이 아니고 이를 운영하는 인간의 태도—그 가치와 선택—에 달려 있다고 한다. Arterton, *Teledemocracy*: 운영 선 의 편, 『사이버헌법론』, 89년.

교육의 강화를 통하여 정보에 대한 실질적 접근권이 보장될 수 있도록 '조건의 평등'이 실현되어야 한다. 둘째, 정확한 정보가 생산될 수 있도록 하기 위하여 정보의 자의적 변경 및 해킹을 방지할 수 있는 기술개발과 통제시스템의 구축이 필수적이다. 셋째, 국민의 적극적 참여와 합리적 의사결정을 위하여 정보교육을 강화하고 의사결정과정에서 속의와 토론이 증대되어야 한다. 넷째, 사이버공간에서 표출되는 여론이 대표성을 확보할 수 있어야 하고 소수자들의 의견이 충분히 반영되어야 한다.

III. 電子民主主義와 政治參與

1. 代表民主制의 危機

오늘날 산업사회의 특징인 생산과 소비의 분리, 대량생산과 대량소비를 가능하게 하였던 표준화와 전문화, 그리고 문화적 동질성이 해체되면서 정보사회를 기반으로 한 제3의 문명—정보지식사회—이 성립되었다. 제3의 문명 하에서는 산업사회의 지평하여 오던 대표민주주의는 더 이상 유지되기 어렵게 되었다.⁴¹⁾ 왜냐하면 대표민주주의를 정당화 내지 합리화시켰던 제약요인—시간, 공간, 복잡성⁴²⁾—을 극복할 수 있기 때문이다. 그리고 많은 정보가 공유되고 전반적인 교육수준이 향상되었으며, 물질적 욕망을 추구하기보다는 자기실현을 위한 행태를 보이면서 정치참여에 대한 욕구가 증대되었기 때문이다.⁴³⁾

민주주의의 핵심은, Habermas가 주장하는 바와 같이, 모든 이해관계 당사자들이 의사결정에 참여하여야 하고, 자유롭고 평등하며 용이한 방식으로 주체의 제한 없이 산출이 수정될 수 있도록 상호작용을 할 수 있어야 한다.⁴⁴⁾ 그러나 신분이 철폐된 근대 국가 성립 이후 공론장의 참여 인원이 과다해짐으로써 시민 모두가 직접 정치에 참여하는 것이 현실적으로 불가능하게 되었다. 이로써 근대국가는 대표자를 매개로 통치를 할 현실적 필요성을 인식하게 되었다. 이러한 실제적 필요성에서 출발하게 된 '대표민주제'는 '자유위임'(free mandate)에 입각하고 있기 때문에 대표자와 국민 사이의 의사가 언제

41) 그 이유는 첫째, 모든 사회적·정치적 문제가 존재되어 있고, 둘째, 신속한 결정이 이루어질 것이 요구되고 있으며, 셋째, 합의가 존재할 수 없고, 넷째, 질정이 내부적으로 과열되고 있다는 점이다. 자세한 것은 Alvin Toffler, *이규행* 감역, 『제3의 물결』(한국경제신문사, 1980), 510-514면.

42) Keith Graham, *The Battle of Democracy: Conflict, Consensus and the Individual* (Wheatsheaf Books, 1986), p.150.

43) J. Naisbitt, 박계두 역, 『달산업사회의 새조류』(법문사, 1982), 153면; Y. Masuda, *The Information Society as Post-Industrial Society* (The Institute for Information Society, 1981), p.102.

44) Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, p.30.

나 일치하는 것은 아니었고,⁴⁵⁾ 대표자들이 점점 더 보수적 색채를 드러냄으로써 국민들의 정치적 무관심 내지 냉소론 자아내게 되었다. 그 결과 '계급입법 내지 파당의 위험'⁴⁶⁾으로부터 벗어나기 위하여 채택된 대표민주제는 위기를 맞이하게 되었다. 대표민주제의 위기를 극복하기 위하여 오늘날 참여민주주의 또는 직접민주주의가 주장되고 있다.

2. 代表民主制의 危機 克服方案

(1) 參與民主主義

'참여민주주의'(participatory democracy)는 정치적 무관심과 정치과정에서 오직 선택만을 강요당하는 정치적 현실, 그리고 형해화된 국민권주주의에 대한 비판 등에서 출발하고 있다. 루소의 인민주권의 영향을 받은 참여민주주의의 핵심은 개인과 제도가 분리될 수 없다는 점이다. 즉, "국가수준의 대표제도가 존재한다는 것만으로 민주주의를 실현할 수 없다. 왜냐하면, 그 수준에서 국민의 최대 참여가 이루어지기 위해서는 사회화 또는 사회적 훈련이 필수적이고, 민주주의는 [이러한] 필수적인 개인적 태도와 심리적 자질이 다른 분야에서도 발전할 수 있게 하기 위하여 발생되어야 하기 때문이다. 이러한 발전은 참여의 과정을 통하여 이루어질 수 있다."⁴⁷⁾

참여민주주의에서 '참여'는 정책의 입안부터 결정, 그리고 그 결정에 대한 환류에 이르기까지 모든 통치과정에 있어서의 평등한 참여를 의미하고, 이를 통하여 국민의 정치교육적 기능을 수행하여 민주적 헌법체제를 형성하거나 유지하도록 하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해서는 최대의 투입(참여)이 요구되고 정당한 정책(결정)이 산출되며 산출에서 투입으로 환류되는 참여사회의 확립이 전제된다.⁴⁸⁾

45) '자유위임'은 대표자가 스스로의 양심에 대하여서만 책임을 지며, 공동선과 동떨어진 고려를 하지 않을 것을 전제로 하는데, 현실적으로는 정당 수석부의 지시에 따라 행동하고 경제적·정치적 압력 집단 내지 정당의 이익만을 고려함으로써 자연스럽게 대표자와 국민 사이의 관계는 괴리될 수밖에 없다. Hans Köchler, "A Theoretical Examination of the Dichotomy between Democratic Constitutions and Political Reality," <http://i-p-o.org/dem_con.htm>

46) Mill은 "민주주의의 가장 커다란 적들 가운데 하나는 집권자의 사악한 이익에 있으며, 그것은 곧 계급입법의 위험이다"고 지적하면서 이를 제거하거나 최소화하기 위하여 교육받고 능력 있는 사람들이 대표자가 되어야 한다고 주장하였다(J. S. Mill, *Considerations on Representative Government*(Forum Books, 1958), Ch. VII 참조). 그리고 Madison은 "파당의 위험으로부터 공공선과 사권을 보호하는 동시에 인민정부의 참뜻과 형태를 보존하기 위해서는 ... 전체 중의 다수의 정의롭지 못한 결함이 거의 불가능하도록 시민을 분리하는 것"이라고 주장하면서 대표제에 입각한 연방공화국의 수립을 강조하였다(J. Madison 외, "연방주의교서," 한국정치연구회 사상분과 편역, 『현대민주주의론 II』(창학과 비평사, 1992), 80면 이하).

47) Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*(Cambridge University Press, 1984), p.42.

48) *Id.*, p.43.

대표민주제의 위기를 극복하기 위하여 주장되고 있는 참여민주주의이론은 전자민주주의론 주장하는 사람들에게 많은 지지를 받고 있다. 그러나 현실적으로 참여는 특정한 정책결정 내지 쟁점에 대하여 토론하고 투표하는 것을 의미하는 것이기 때문에 참여민주주의의 목적을 실현하기는 어렵다. 즉, 정책결정 내지 쟁정 가운데 참여 대상이 못된 사안에 대한 참여의 기회는 상실되므로 참여민주주의의 목적이 실현되기 위해서는 참여의 기회가 배제된 정책이나 쟁점들을 어떻게 제도적 틀로 끌어들일 수 있는가가 문제된다. 만일 이를 실현하지 못하면 참여민주주의는 대표민주주의를 강화시키는 보조장치로 기능 할 수밖에 없는 문제점이 있다.

(2) 直接民主主義

일반적으로 국민이 직접 참여하여 정책을 결정하는 직접민주주의에 대하여 호의적이지만, 규모의 정치가 시작된 근대 국가 이후에는 그 실현의 불가능성으로 인하여 대표제가 도입·실시되고 있다. 그러나 정보통신기술의 발달로 인하여 네트워크를 통한 의사소통이 가능하게 됨에 따라 직접민주주의의 가능성은 제고되고 있다. 일반적으로 직접민주주의는 '무매개성(unmediation)에서 출발하고 있다.⁴⁹⁾ 즉, 이것은 대표자와 같은 중간매개 없이 모든 국민이 정책결정과 투표에 참여할 수 있음을 의미하는데, 추상적으로는 "전체 국민이 가장 중요한 정책결정에 투표하는 하나의 체제(regime)"를 말하고, 구체적으로는 "성인인 시민이 거의 모든 일들에 대하여 직접적으로 투표하는 것"을 말한다.⁵⁰⁾ 이러한 정의에 따르면, 직접민주주의는 대표제와는 차별될 수 있는 제도이지만, 현실적으로 기능을 하는 정당이나 기타 결사체의 존재를 부정하는 것은 아니다. 왜냐하면 직접민주주의의 본질을 국민의 의사표현의 무제약성으로 이해하면 정당이나 결사체의 존재를 부인할 아무런 이유가 없기 때문이다.

직접민주주의와 관련된 쟁점은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 직접민주주의의 '형식'(form)과 관련된 문제가 제기된다. 대표민주제는 ① 국민의 의사와는 무관한 정책결정, ② 소수 지배계급의 대표, ③ 소수자에게 정당성을 부여하는 선거의 형식성 등의 문제점을 양산하고 있다.⁵¹⁾ 직접민주주의자들은 정보통신기술을 이용하여 정보에 자유로이 접근하고, 토론하며, 직접 표결함으로써 이러한 문제점을 제거할 수 있다고 주

49) Bobbio는 "직접적이란 개인이 이해관계 있는 심의에 개인적으로 참여하는 것이며, 정책결정자와 그 결정에 의하여 영향을 받는 자 사이의 어떤 중개인도 없는 것"을 의미한다고 함으로써 직접민주주의의 무매개성을 주장하고 있다. Norberto Bobbio, *The Future of Democracy*, Roger Griffin (trans.) (Polity Press, 1987), p.52.

50) Ian Budge, "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate," David Held(ed.), *Prospects for Democracy*(Stanford University Press, 1993), pp.139-142 참조.

51) Bobbio, *The Future of Democracy*, Ch. 2 참조.

장한다. 두 번째 쟁점은 직접민주주의를 실현하기 위한 '제약요인'의 문제이다. 대표민주주의는 재산과 신분이 실질적으로 평등화된 소규모국가를 전제로 직접민주주의의 현실적 제약성을 근거로 정당화되어 왔다. 그러나 정보통신기술은 시간과 장소, 그리고 비용에 관한 문제를 일거에 해결하여 투표율을 향상시키고, 신속하고 정확한 집계를 가능하게 하며, 선거비용을 대폭적으로 해결할 수 있게 되었다.⁵²⁾ 세 번째 쟁점은 대중의 정치적 역량에 대한 불신과 참여의 역기능, 그리고 대중참여의 부작용에 대한 문제이다. 직접민주주의를 비판하는 많은 사람들은 국민이 중요한 정책을 결정할 만큼 자질을 갖고 있지 못하기 때문에 직접 결정하기보다는 결정권을 위임할 수 있는 사람을 선택하여 간접적으로 그 결정에 영향을 미칠 수 있을 뿐이라고 주장하고 있다.⁵³⁾ 만일 이를 논거로 직접민주주의를 반대한다면 결국 대표민주제의 존재근거도 상실된다. 즉, 대표자를 선출한 국민들이 무지하여 대표제를 채택하여야 한다면 선출된 대표자들은 과연 현명인가에 대한 의문이 남게 되며, 이것은 "무지한 대중/현명한 철인"이라는 고대 그리스에서 존재하였던 사악하고 낮은 지배이데올로기에 불과하다.

(3) 電子民主主義

정보통신기술의 발달은 민주주의의 실현에 많은 기여를 하였다. 첫째, 공적인 쟁점 및 관련 입법을 환기시키고, 그에 관한 일정한 정보를 제공하며, 토론을 가능하게 한다. 둘째, 의회 및 기타 공직 후보자의 자질 및 정치적 식견, 선거공약의 실현정도 및 선거자금 등과 같은 정보를 향상시킨다. 셋째, 투표자가 보다 더 많은 정보를 가지고 비판적 방식으로 투표하게 한다. 넷째, 국민이 공개토론에 보다 용이하게 참여할 수 있고, 신문 등에 기고하여 여론 형성에 직접 참여할 수 있으며, 여론 및 의회의 결정에 영향을 미치고, 선거공약을 감시할 목적으로 운동을 전개할 수 있도록 한다. 다섯째, 정당원들이 소속 대표자들 및 공직 후보자의 공과를 보다 잘 판단할 수 있도록 한다. 여섯째, 국민이 順向的(proactive)으로 권한을 위임할 수 있도록 한다.⁵⁴⁾

민주주의사회는 공적 영역과 사적 영역을 구분⁵⁵⁾하여 왔지만, 정보사회에서 이러한 구분은 의미가 없다. 고대 그리스어에서 '공적인 것'이란 폴리스(polis)의 일, 즉 정치였으며, '사적인 것'이란 가족이나 가계와 관련된 것이었다. 그러나 컴퓨터를 매개로 의사

소통이 이루어지고 있는 정보사회에서는 '가상공동체', '전자게시판', '전자회의' 등을 통하여 상호토론이 가능하게 되었다. 이러한 의사소통을 고립되어 있고 누군가에 의하여 관찰되며 전자적 방식에 의하여 모니터되거나 기록되지 않는다는 이유로 사적인 것이라고 할 수는 없다. 그리하여 고전적인 민주주의가 전제하고 있는公私의 구별은 정보사회에서는 거의 불가능하다.⁵⁶⁾

이와 같은 문제점에도 불구하고 정보통신기술의 발달에 비례하여 전자민주주의는 급속도로 확산되어 민주화를 촉진시킬 것이다. 그 이유는 첫째, 정보통신기술에 바탕을 둔 사회에서는 새로운 정치가 실현될 수 있다는 신념이다. PC, 소프트웨어, 무선전화기, TV, 네트워크 등이 보급되고 확산될수록 헌법체제는 이에 영향을 받게 되어 현실에 적응하게 된다. 특히 정보통신기술의 특성인 분산성, 수평성, 네트워크성은 국민을 산업사회에 서처럼 중앙집권적으로 통제할 수 없게 한다. 그리하여 정보통신기술은 민주주의를 부활시키는 원동력으로 기능할 수 있게 된다.⁵⁷⁾ 둘째, 정보에 대한 보편적 접근이 가능하여 소수자의 보호가 가능하다. 누구나 용이하게 정보원에 접근할 수 있게 됨으로써 소규모의 약한 집단이 대규모의 강한 집단과 공정하게 경쟁할 수 있게 되어 권력이 집단이나 조직이 아닌 개인에게 분산된다.⁵⁸⁾ 셋째, 폐쇄적 사회를 개방적 사회로 전환시킨다. 국가 통치권력에 대항하는 세력에 대하여 능동적으로 대처할 수 있는 능력은 개방사회가 폐쇄사회보다 유리할 것이고, 정보통신기술은 이것을 가능하게 한다.⁵⁹⁾

3. 政治參與의 實質化를 위한 인터넷 投票

(1) 인터넷 投票의 意義와 類型

정보통신기술은 기존의 대표민주제를 보완하여 민주주의를 生瀝시키고 있다. 쌍방향성 및 상호작용성을 특징으로 하는 매체를 이용하여 전자투표, 의견교환, 실시간 토론, 그리고 정치적 정보의 공개 등 정치적 의사결정과정에서 많은 국민들의 정치참여를 실현시키고 있다. 특히 민주주의의 근본제도라고 할 수 있는 투표제도에 많은 영향을 미치고 있어서 단순히 방식의 電子性에 국한되는 것이 아니라, 인터넷을 통하여 공간·내지 지역을 초월한 인터넷투표가 가능하게 되었다.

52) 박춘식, "전자투표" 『통신정보보호학회지』, 제6권 제1호(1996), 7-8면.
 53) Budge, "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate," p.146.
 54) Michael Macpherson, "Citizen Politics and the Renewal of Democracy," <http://home.snafu.de/mjm/CP/cp2.html>
 55) "공적 영역은 사적 영역의 대립물이다. 왜냐하면 공적 영역은 시민들이 그들의 관심사를 숙고하고 대화를 나누는 민주주의의 핵심적인 부분이다." N. Fraser, "Rethinking the Public Sphere," *Social Text* 25/26(1990), p.57.
 56) Mark Poster, 김성기 역, 『뉴미디어의 철학』(민음사, 1990), 214-215, 218-228면 참조; Mark Poster, "Cyber Democracy: Internet and the Public Sphere," <http://www.hnct.uci.edu/mposter/writings/democ.html> 참조.
 57) W. R. Neuman, 전석호 역, 『뉴미디어와 사회변동』(나남, 1995), 79-84면.
 58) J. Naisbitt (et al.), 한국경제신문외신부 역, 『메가트렌드 2000』(한국경제신문사, 1990).
 59) 네빌은 이를 긍정하면서 정보통신기술이 민주사회를 더욱 민주적인 것으로 만들거나 전체주의사회의 발생을 불가능하게 하는 것은 아니라고 주장한다. 자세한 것은 자야위라 네빌, 김승현 번역, 『정보사회정치경제학』(나남, 1993), 221-239면.

'인터넷 투표(internet voting)란 "인터넷을 이용하여 선거공무원에게 전달될 수 있는 안전하고 비밀스런 전자투표를 하는 것"을 의미한다.⁶⁰⁾ 이러한 인터넷 투표는 3가지 범주로 유형화된다. 첫째, '투표소형 인터넷 투표(poll site internet voting)는 투표 전에 투표자의 인증(authentication)을 도와주는 선거공무원이 있는 전통적인 투표소에서 '인터넷 투표 기계'(internet voting machine)를 이용하여 투표하는 것을 말한다. 이에 따르면 국민은 선거공무원이 투표플랫폼(voting platform) - 투표시 이용되는 하드웨어 및 소프트웨어, 그리고 투표소의 물리적 환경-을 통제하는 공공장소에서 투표하여야 한다. 둘째, '원격 인터넷 투표(remote internet voting)는 반드시 선거인에 의하여 소유되거나 작동될 필요가 없는 컴퓨터를 이용하여 인터넷을 통해 비밀투표를 할 수 있는 비감독적 인터넷 투표를 말한다. 이것은 가정, 학교, 또는 직장과 같은 사적 장소에서 투표할 수 있게 되는 이상적인 공개네트워크 시스템으로서 시간과 장소를 초월하여 투표할 수 있다. 셋째, '가판대형 인터넷 투표'(kiosk internet voting)는 상점가, 우체국, 또는 학교 등과 같이 편리한 장소에 설치되어 있지만 선거공무원에 의하여 통제되는 투표 기계를 이용하여 인터넷을 통해 투표하는 것을 말한다. 가판대형 투표는 선거공무원에 의하여 감시·관찰되며, 선거의 안전 및 사생활을 보호하고 강제 및 기타의 간섭행위를 예방하기 위하여 카메라 등과 같은 감시장비를 이용하기도 한다.⁶¹⁾⁶²⁾

(2) 인터넷 投票의 安全性과 信賴度 問題

인터넷 투표를 지지하는 주요한 주장은 편리성(convenience)에 근거를 두고 있지만, 이를 반대하는 입장은 안전성(security) 문제에 두고 있다. 여기서 '安全性'이라 함은 ① 인터넷으로 투표하는 사람이 해당 투표구에 등록된 사람인지 여부를 확인하는 '투표자 인증(voter authentication), ② 전자투표가 부정확한 방법으로 강제 또는 조작되지 않았는가를 보증하는 '투표의 완전성'(vote integrity), ③ 투표자 개개인이 어떻게 투표했는지를 어느 누구도 알 수 없도록 하는 '투표 프라이버시'(vote privacy), ④ 인터넷 투표

가 제대로 이루어졌다는 것을 보증하는 '투표신뢰성'(vote reliability), ⑤ 어느 투표자도 두 번 이상 투표하지 않았다는 것을 보증하는 '이중등록금지'(non duplication), ⑥ 투표용 서버 및 투표인에 대하여 서비스 개시를 계속하는 방어물(defense), ⑦ 투표인(vote clients)에 대한 유해한 침해를 방지하는 방어물이 갖추어진 것을 의미한다.⁶³⁾

일반적으로 '信賴度'는 ① 전체 시스템이 국지적으로 작동이 되지 않는다고 하더라도 적절하게 기능을 할 수 있도록 하는 것, ② 부가적 고장으로 인하여 갑작스럽게 기능을 정지하는 것이 아니라 완만하게 작동이 정지되는 것, ③ 투표인들이 충실하게 피드백함으로써 자신의 투표가 어떤 종류의 고장에 의한 것인지를 인식하게 되는 것, ④ 전체 계측 시스템 고장의 가능성이 희박할 것, ⑤ 가장 희귀한 모든 기술적 장애들이 투표자가 투표하였다는 것을 피드백 받은 후에 발생할 것 등을 포함한다.⁶⁴⁾ 전자투표의 실현 가능성은 투표시스템의 리던던시(또는 중복, redundancy)⁶⁵⁾를 구현하고 가능한 고장에 대한 응급조치를 할 수 있는 시스템 디자이너 및 선거공무원의 능력에 달려 있다.

안전성이 상호작용적 침해에 대하여 시스템을 보호하려는 데 반하여, 신뢰도는 하드웨어 및 소프트웨어의 명백한 작동 불능에도 불구하고 시스템이 의도한대로 그 능력을 실현할 수 있도록 하기 위한 것이다. 안전성과 편리성은 균형관계에 있어야 한다. 원격 투표의 시행 조건들 가운데 가장 많은 것은 안전성 요건을 제거한다는 것이다. 왜냐하면 안전성을 강화하는 조치들은 인터넷 투표를 활용하는 데 많은 어려움이 있고, 보다 새롭고 많은 비용이 소요되는 기술 - 예를 들면, 스마트카드 판독기(smartcard readers), 생체인식적 인증장치(biometric authentication devices), 그리고 암호화 장치 등이 필요하기 때문이다. 시간이 지나면서 신기술이 적용되어 익숙해지고 일반적으로 이용되는 시스템으로 통합되면 필수록 안전성과 편리성 사이의 균형은 향상될 수 있을 것이다. 그러나 동시에 편리한 보안조치들이 강화되거나 완화되어야 한다는 주장들이 나타나게 될 것이며, 이로써 안전성과 편리성 사이의 균형관계는 끊임없이 새로운 국면을 맞이할 수밖에 없다.⁶⁶⁾

인터넷 투표를 하기 위해서 투표인은 많은 기술적 어려움이 뒤따른다. 즉, 투표소형 또는 가판대형 투표를 하는 경우에 투표용지(ballot)를 저장하여 이것을 일괄작업하기 위하여 서버에 로딩을 하여야 한다. 이것은 이러한 투표시스템이 공격에 취약하다는 단

60) California Internet Voting Task Force, *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, 2000. 1, p.2, 9.

61) California Internet Voting Task Force, *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, p.9; Internet Policy Institute, *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*, 2001. 3, pp.6 7; Deborah M. Phillips/David Jefferson, "Is Internet Voting Safe," <<http://www.voting-integrity.org/text/2000/internetsafe.shtml>>

62) 다양한 유형의 인터넷 투표와 종종 투표인 수와 그 결과를 직접 기록하게 되는 '직접기록전자투표'(Direct Recording Electronic voting: DRE)를 의미하는 기타의 전자투표를 구별하는 것은 중요하다. 그러나 DRE는 전용선(dedicated line) 또는 전용전화회선(direct dial-up connection)을 이용하는 것이기 때문에 투표소형 인터넷투표와 동일한 기능을 하지만 인터넷을 통하지 않는다는 점에서 구분된다.

63) California Internet Voting Task Force, *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, Appendix A, p.3.

64) *Id.*

65) 동일한 정보 또는 동일한 장치를 두 개 이상 사용하는 방법으로 결합 허용 시스템에서 장치의 고장을 대비하거나 데이터 관리시스템에서 불의의 데이터 파괴에 대비하기 위하여 이러한 방법을 사용한다.

66) Internet Policy Institute, *Report of the National Workshop on Internet Voting: Issues and Research Agenda*, p.16.

점을 극복하기 위한 것으로 투표시간이 마감될 때까지 서버에 연결할 필요가 없기 때문이다. 원격인터넷 투표의 경우 투표용지는 투표의 비밀을 보장하여야 하기 때문에 투표인 컴퓨터에 저장될 필요가 없다. 만일 기록이 유지된다면 투표감시 및 매표가 용이하게 된다. 결국 의사소통의 경로와 선거용 서버의 신뢰도는 훨씬 더 중요하게 되는데, 서버관리자의 과실, 투표용지를 전송하는 경로를 따라 발생하는 네트워크 혼잡 또는 유린, 전력차단, 그리고 기타 유해한 행위 등과 같은 다양한 고장이 원격인터넷 투표를 방해시킬 수 있기 때문이다.⁶⁷⁾

인터넷 투표제도가 성공하기 위하여서는 다음과 같은 일정한 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 투표의 비밀 보장이다. 투표의 비밀은 모든 선거제도의 필수요건으로 '투표소형 인터넷 투표'의 경우 선거공무원을 경유하여 투표가 행하여진다고 하더라도 선거과정에서의 비밀은 반드시 준수되어야 하며, 그 정도는 기존의 용지투표의 경우와 동일한 정도로 보장되어야 한다. 둘째, 투표의 안전성이 보장되어야 한다. 선거공무원에 대하여 전송된 투표내용은 보호되고 수정되어서는 안된다. 이를 위하여 외부의 물리적·기술적 공격으로부터 선거관리위원회의 컴퓨터가 보호되어야 하며, 다중 백업을 통하여 공격으로부터의 안전성을 확보하여야 한다. 그리고 선거관리위원회는 우선적으로 투표자들에게 유일무이한 '운영체계'(operating system)와 '웹브라우저 소프트웨어'(web browser software)를 제공하여야 한다. 또한 투표자들이 투표하기 전에 일정한 예방조치—예를 들면, 전자적 신분확인제도, 투표자등록제도, 전자서명제도, 암호화기술 등—가 요구된다.⁶⁸⁾ 셋째, 투표방법이 용이하여야 한다. 인터넷 투표는 국민의 참여를 증진하기 위한 것이므로 투표시스템은 누구나 쉽게 투표할 수 있도록 단순하고 편리할 수 있어야 한다. 그리고 특정시간에 투표하지 못함으로써 발생 가능한 정치참여로부터의 소외감을 최소화하기 위하여 투표시간을 하루 이상으로 확대하여야 한다.

IV. 結 語

근대국가 성립 이후 대표민주제를 채택하여 국민은 투표권을 주기적으로 행사함으로써 정치과정에 참여할 수 있게 되었지만, 대표자들과의 괴리는 계속되어 왔다. 그 원인은 다양하지만 대개의 경우 정치인들의 무능, 타락, 수뢰, 그리고 밀실에서의 결정에 있다. 이러한 단점에도 불구하고 대표민주제가 계속 기능을 하고 있었던 이유 중에는 무엇보다도 규모, 시간, 그리고 복잡성으로 인해 일반의사의 성립이 불가능하다는 데 있다. 일반적으로

로 대중통신수단은 정보원 일방이 제공하는 정보에 기초하여 자신의 정치적 의사를 형성·표현할 수밖에 없는 '직선모델'(linear model)에 기초하고 있으므로 상호작용은 불가능한 것으로 인식되어 왔다. 그러나 컴퓨터매개통신에 의하여 쌍방향 통신이 가능하게 됨으로써 국민은 단순히 정보를 수령하는 정보소비자로서 뿐만 아니라 정보생산자로서 기능을 할 수 있게 되었다. 그리하여 일반 국민들은 정책이나 정치적 쟁점사항, 또는 리더십에 깊은 관심을 갖게 되었고 정치과정의 참여 요구가 증폭되고 있다.⁶⁹⁾

국민 모두가 정치에 참여하여 정책을 결정하는 것은 고대 그리스의 도시국가에서나 가능한 것이지만, 국가 차원은 물론 규모가 큰 지역 차원에서는 불가능하다는 것이 지배적 견해이다. 그러나 이론적으로 불가능하다고 여겨지던 사실들이 정보통신기술의 발달로 인하여 국민은 정치적 쟁점사항에 대한 정보를 취득하여 이를 판단할 수 있는 경로가 열리게 되었고, 전자적 방식으로 투표할 수 있는 방법이 기술적으로 실현될 수 있게 되었다. 특히 인터넷과 같은 현대 정보통신기술로 인하여 의사소통의 속도와 양은 혁명적으로 증가하였고 정보에 대한 접근도 용이하게 하였다. 인터넷과 유즈넷(Usenet) 토론 광장 및 월드와이드웹(World Wide Web)은 수많은 정치적 정보와 분석들을 생산·제공하고 있다. 이로써 사이버공간은 물론 현실공간에서의 정치참여를 증진시킬 수 있게 되었다.

컴퓨터 등 정보통신매체의 발달은 첫째, 국회의원 및 기타 공직자들에 대한 많은 정보를 확보함으로써 선거에 있어서 합리적인 선택이 가능하게 되고, 둘째, 여론 형성에 적극적으로 참여할 수 있는 경로를 확보하여 대표민주주의에 대한 효율적 통제가 가능하게 되며, 셋째, 대표자들의 공과를 보다 정확하게 판단할 수 있게 하여 책임을 물을 수 있는 등의 기능을 수행한다.

이와 같이 정보통신기술은 의견표출이나 투표, 토론 또는 정책결정 등과 같은 민주주의의 모든 기능에 많은 영향을 미치고 그 방법도 변화시킨으로써 '電子民主主義'라는 개념을 창출하였다. 그 개념에 대하여 많은 주장들이 있지만, 한마디로 정의하기는 곤란하다. 단지 정보통신기술 중 컴퓨터매개통신을 통하여 국민이 직접 의견을 표현하고 투표할 수 있으므로 대표민주주의를 보완 내지 대체할 수 있는 정치참여제도도 이해할 수 있다. 대표민주주의를 대체할 수 있다는 점에서 일부의 사람들은 전자민주주의가 바로 직접민주주의를 의미한다고 주장하는 경우도 있지만, 직접민주주의의 실현을 위해서는 정보의 평등에 입각하여 국민이 충분한 역량을 가지고 있어야 한다는 것이 전제되는데, 실제화되고 있지 않다는 점에서 이를 받아들이기는 어렵다. 따라서 전자민주주의는 대표민주주의를 보완하는 헌법체제로 수용할 수 있을 뿐이다.

대표민주주의를 보완하기 위해 전자민주주의를 실현하는 수단으로 널리 이용되고 있

67) *Id.*, p.17.

68) California Internet Voting Task Force, *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, p.4, 37.

69) James W. Carey, "The Press and Public Discourse," *The Center Magazine*, 1987, March/April, p.14.

는 것은 인터넷 투표이다. 인터넷 투표는 편리성에 기초하고 있는데, 편리성에 비례하여 제기되는 문제가 안정성 및 신뢰도 문제이다. 안방이나 공공장소 등 투표자가 원하는 장소라면 어디에서나 투표가 가능하다는 편리함은 있지만, 시스템을 보호하고 하드웨어나 소프트웨어의 오작동 내지 고장에도 불구하고 시스템이 제 기능을 할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 많은 해결책이 제시되고 있지만, 아직까지는 정비되어 가는 단계라고 할 것이다. 기술의 발전은 계속적으로 문제를 양산하고 있지만, 이를 해결하기 위한 노력도 계속될 것이다. 인터넷 투표에 관한 수많은 문제가 해결 가능한 것이라고 하더라도 이것이 빠른 시일 내에 해결되기는 현실적으로 어렵다. 그렇다고 전자민주주의의 실현을 시스템이 안전하고 신뢰받을 때까지 지체하는 것은 현실을 무시한 것으로 급변하는 헌법환경에 적용할 수 없게 될 것이다. 따라서 선거공무원의 선거관리가 계대로 이루어져 안전성과 신뢰도를 확보할 수 있도록 기술적으로나 제도적으로 대비하여야 할 것이다.

여 백

주제어: 전자민주주의, 정치참여, 참여민주주의, 직접민주주의, 대표민주주의, 컴퓨터매개통신

대의민주제의 한계와 직접 민주제의 필요성

이기우(인하대 교수)

I. 서론

헌법 제72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”고 규정하고 있으며 헌법 제130조 제3항은 헌법개정 에 관한 국민투표를 규정하고 있다. 우리 헌정사에서 헌법개정을 위한 국민투표는 여러 번 있었으나 국가의 중요정책에 관한 국민투표는 없었다. 헌법상의 국민투표에 대한 규정에도 불구하고 직접민주제와 간접민주제에 관한 심도있는 논의는 이루어지지 못하였다.

우리 나라에서 직접민주제도에 대한 관심이 높아진 것은 지방자치제도의 도입이후에 지방행정에 대한 주민의 참여를 중심으로 논의되었다¹⁾. 이에 따라 1994년 지방자치법이 개정되면서 주민투표제도가 도입된 이래 주민에 의한 조례의 폐쇄청구제도, 주민감사청구제도 등이 도입되었다. 주민투표제도는 그 구체적인 내용을 별도의 법률에 위임하고 있으나 7년이 넘도록 제정되지 않아 유명무실한 상태에 있으며, 입법자들이 입법의무를 게을리 하고 있음에 대한 비난의 목소리가 높다. 2000년에 들어서 일산 신도시를 중심으로 러브호텔의 난립으로 인한 주민들의 저항이 커지면서 난개발에 대한 책임을 단체장에게 물으려고 하는 주민소환제도의 도입필요성이 논의되고 있다. 학계와 시민단체에서 주민소환제도의 도입에 대해 적극적인 요구를 하지만 정치권의 반응은 매우 미온적이며 광역단체장들은 최근 주민소환제도의 도입을 공식적으로 반대하고 나섰다. 1990년대에 행정구역의 개편을 둘러싼 주민투표가 예정되어 있었으나 주민투표법이 제정되지 않아 주민의견조사로 이를 대치한 경우가 있었다. 주민투표법이 제정되지 않은 상황하에서도 지역현안문제를 주민들의 투표에 붙여 사실상의 효과를 이용하려는 경향이 늘어나고 있다.

이제 지방자치단체에 대한 주민참여를 넘어서 대의정치에 대한 근본적인 의문을 제기할 때가 되었다. 김영삼정부에 이어 김대중정부에 들어서도 개혁정치를 표방했고 그 중에서도 정치개혁이 가장 중요한 개혁이라고 하였으나 아직 정치개혁은 담보상태를 벗어나지 못하고 있다. 또한 개혁의 이름으로 행하여진 적지 않은 조치가 특수집단의 이익을 옹호하거나 반개혁적인 내용을 담고 있다. 이는 정치개혁의 객체인 정치인이 정체개혁을 주도하도록 맡겨져 있기 때문이다.

1) 이승중, 민주정치와 시민참여, 도서출판 삼영, 1993; 윤명선, 대의제와 시민참여, 공법연구 제24집 제3호(1996), 19면이하; 이기우, 지방행정에 대한 주민의 참여와 통제, 공법연구 제24집 제3호(1996), 61면 이하; 김희곤, 지방자치법상 주민투표제도의 의의 및 과제, 공법연구 제27집 제1호(1999년), 449면이하 등 많은 논문이 지방자치제 도입이후에 발표되었다.

지난 해 전국민의 호응속에서 시민단체들이 낙천·낙선운동을 전개함으로써 부패하고 무능한 정치인을 몰갈이하고 새로운 정치세력의 진출도 상당한 수준에서 이루었다. 그럼에도 불구하고 우리의 정치현실은 전혀 개선되지 못하고 있으며 국민과 그 대표자사이에는 극복하기 어려운 불신의 골이 깊이 파여 있다. 특수계층을 위한 정치가 아니라 전국민을 위한 정치를 실현하기 위해서는 이제 정치지도자의 교체만으로는 기대하기 어렵게 되었다. 보다 근본적으로 대의제도의 모순과 한계의 극복수단으로서 직접민주제도를 논의할 때가 되었다. 더구나 오늘날 전자매체의 급속한 발달로 직접민주주의를 실현하는데 최대의 장애로 열거되곤 하였던 기술적인 난관이 해결될 수 있게 되었다. 여기서는 먼저 국가공권력에 정당성을 부여하는 형식원리로서 민주주의에 관한 모델로서 담론모델과 시장모델을 논의하고 시장모델에 근거한 대의제도의 한계를 짚어보고 그 수정원리로서 직접민주제의 도입필요성과 그 의미를 살펴본다.

II. 민주주의의 두 가지 형태

오늘날 이해하기 힘들지만 19세기가 되기 전에는 서구에서도 민주주의라는 말이 자유주의자들에게 긍정적인 의미로 쓰이기보다는 하층민, 폭동과 무정부주의 등을 지지하는 것을 욕하는 말로 간주되었다. 미국의 건국자이며 2대 대통령이었던 John Adams(1735-1826)는 “민주주의는 모든 것을 시기하고, 모든 것을 공격하고, 모든 것을 파괴하고자 하는 결과를 초래한다”고 말했다(Tilman Evers, 32). 여기서 간과할 수 없는 것은 하층민에 대한 공격방향이다. 그와 그의 동시대 사람들에게 민주주의란 직접적인 인민의 지배를 의미했으며 자유주위자들의 엘리트지배 모델에 반하는 것이었다. 민주주의를 직접민주주의와 동일시하는 견해는 아리스토텔레스 이후 19세기에 이르기까지 변함없이 지속되어왔다.

아리스토텔레스는 그리스의 정치형태를 기초로 하여 3가지의 가능한 정치모델을 제시했다. 모두에 의한 지배(민주주의- 중우정치 혹은 천민정치), 소수에 의한 지배(귀족정치- 과두정치), 한 사람에 의한 지배(군주정치- 전제정치)가 이에 속한다. 이러한 관점에서 민주적 공화국은 이론적으로는 이상적이지만 이를 실현하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않은 것처럼 나타났다. 왜냐하면 모든 시민이 공공의 이익을 자신의 사적이익에 우선시킨다는 전제가 인간의 본성과 합치되지 않기 때문이다. 이러한 점에서 후기 로마 사가들은 로마멸망의 원인을 시민의 덕성의 상실에서 찾곤 했다. 몽테스키외(1689-1755)도 민주공화국은 그 구성원에게 높은 도덕성을 요구하며, 인민을 천사로 전제하고 있어서 모든 국가형태 가운데 가장 실현하기 어렵다고 했다(a.a.O.). 몽테스키외는 국민들이 대표자를 뽑는 능력만 가지고 있지 직접 가물적인 결정을 할 수는 없다고 하는 대의정치를 옹호라는 대표적인 학자로서 다음과 같이 표현하였다.

“대표자들의 큰 장점은 그들이 업무를 다룰 능력이 있다는 데 있다. 국민들은 그것에 결코 익숙하지 않다. 그것이 민주주의의 큰 결함이 되고 있다. 국민들은 그들의 능력에 부합하게 대표자를 선출하는 기능을 통해서만 정부에 개입하도록 하여야 한다. 사람의 능력을 정확히 안다는 것은 매우 어렵지만 누구에게 투표를 할 것인지, 다른 사람에 비하여 더 계명된 사람인지에 대해서 일반적으로 파악하는 것은 누구나 가능하다.” (v. Arnim, 201)

미국의 유산시민계층은 그들의 자치경험을 민주주의와 결부시켰다. 민주주의 개념에 대한

새로운 평가는 Alexis de Tocqueville(1805-1859)이 1835년에 미국여행기로 출간한 미국 민주주의론에 의하여 이루어 졌다. 이 책은 미국과 유럽에서 광범한 독자를 가지고 있었다. 민주주의는 두 가지 요건이 갖추어 지면 큰 나라에서도 실현될 수 있다는 정치의식을 전파했다. 한편으로는 적극적인 시민참여의 정치문화이고 다른 하나는 그에 기초한 대의제도의 형성이 이에 속한다고 보았다. 이후에 민주주의는 자유주의자들의 전통의 한 부분으로 자리 잡게 되었다.

민주주의이론은 민주적 공화주의의 입장과 자유주의적 입장간에 상당한 차이를 보이고 있다. 민주적 공화주의적 사상은 인민에게 적극적인 역할을 부여하는 것에 중점을 두는 경향이 있음에 대하여 자유주의적인 전통은 이를 알지 못한다. 민주주의 이론상의 이러한 배경의 차이는 직접 민주적인 요소의 도입에 대한 찬성과 반대로 분리되고 상호간의 이해를 어렵게 한다. 양자간의 차이에 근거하여 민주주의는 두 가지 모델로 구분할 수 있다. 시민사회적 범주에 속하는 전자의 민주주의를 담론모델(Model des Gesprächs)이라고 한다면, 경제적 자유주의를 강조하는 후자의 입장은 시장모델(Model des Marktes)로 특징지을 수 있다(Evers, 33).

시장모델은 국가에 대한 부정적인 방어권을 중심으로 이해되는 개인적인 자유를 출발점으로 하고 있다. 보호된 사적영역은 주로 경제적인 영역에 속하며 그 안에서 개인은 경제적인 사적이익을 추구하게 된다. 이에 대하여 국가는 최소한의 공동이익과 시장규칙을 보장함으로써 시민들의 공공이익을 실현하기 위해 바쳐야 하는 부담을 경감시켜주기 위해 존재한다고 본다. 국가가 규칙을 정함에 있어서 어떤 특정한 이익이 보호받고 다른 이익은 무시되는 것은 불가피하다고 본다. 이를 결정하는 정치권은 시장경쟁과 유사하게 국가에 대한 영향력을 둘러싼 경쟁으로 보게된다. 투표행위는 구매행위에 해당된다. 화폐가 상품에 대한 구매력을 의미하듯이 표는 유리한 정치적 제안에 대한 결정권을 의미한다. 의회에서 다수관계는 주식회사에서 주주들의 지배관계와 비교된다.

이와 대조되는 담론모델에서는 시민을 국가문제에 대한 정치적인 적극적 참여를 통하여 파악한다. 이 견해는 인간을 단순히 고립된 개인으로 파악하는 것이 아니라 그를 규정하고 결정하는 타인과 사회와의 관계에서 출발한다. 분쟁이 있는 경우에 경제적인 이익보다는 공동의 문화적 확신을 확인하는 정치적인 평가가 우선한다. 정치적인 행위의 기본형태는 사회가 스스로 반성하는 심의에 있다. 하버마스는 이를 담론적 민주주의(Deliberative Demokratie)라고 표현한다. 결정은 논쟁적인 숙고과정을 거쳐서, 거래로서가 아니라 잠정적인 다수결에 의한 올바른 추정으로서 행하여진다. 시민의 정치적인 활동은 선거에 그치는 것이 아니라 공동체에 대한 지속적인 관여가 다양한 형태로 보장된다. 정치가 이루어지는 곳은 개인 혹은 국가가 아니라 시민 사회적인 소통과 상호작용이 일어나는 양자사이의 중간영역이다.

개인의 자유를 정치로부터 개인을 우선적으로 보호하는 것이라고 보고 국가와 개인사이의 매개적인 중간영역을 정치로 파악하지 아니하는 자유주의적인 견해는 정치란 국가 내부에서만 일어난다고 파악하게 된다. 이로 인해 한편으로는 시민계층은 탈정치화되고 다른 한편으로는 정치의 국가독점에 이르게 된다. 약한 국가의 이론적 요구와는 달리 자유주의적 민주주의모델은 국가중심주의적인 정치에 이르게 되고 이로 인하여 국가의 권력은 약화되는 것이 아니라 강화된다.

이러한 민주주의의 모델 하에서 경제적 시민은 사적 영역 안에서 보호를 받지만 그 안에 머물러 있을 것이 요구된다. 선거행위가 시민의 유일한 정치활동이라면 정당은 그에게 투표된 표의 사실상 주인이 된다. 정당은 획득한 의석 수만큼 국민을 대표하는 것이 되고 다음 선

거가 있을 때까지 국민주권을 수입한 것이 된다. 이러한 상황에서 정당의 주도적인 역할은 당연하다. 또한 이러한 정치모델 하에서 정당과 더불어 거대한 경제적 이익집단이 정치적인 주요변수로 등장하게 된다. 이러한 정치모델에서 정치적인 주역인 정당과 이익단체는 직접 민주적인 시민의 관여를 반대하게 된다.

III. 대의민주제의 한계

대의 민주제도는 국민의 대표자가 공동체의 의사를 결정하도록 하고 그 결정을 국민의 의사로 간주하는 제도이다. 대의민주주의는 거대공동체의 구성원이 직접 참여하여 결정하는 번거로움과 기술적인 어려움을 피하면서도 국민의 자기지배를 실현하려는 제도적인 장치로서 고안되었다. 대의제도가 국민의 자기지배를 가능하게 하기 위해서는 대표하는 자와 대표되는 자 사이의 동일성이 확보되어야 한다. 만약 대표자가 대표되는 자를 대표하지 않는다면 대의민주제도는 형식적인 법률논리에 불과하게 되고 실제에 있어서는 선거에 의한 과두 정치에 불과하게 된다. 유권자는 선거일에만 자유롭다는 영국의 속담은 대의민주제도의 형식과 내용의 불일치를 상징적으로 보여준다.

1. 접근성

국민의 대표자가 국민을 대표하기 위해서는 국민과 대표자사이의 항시적인 접촉이 요구된다. 왜냐하면 대표는 형식적인 정당성의 보장을 위한 것이 아니라 의사결정의 실질적인 정당성에 관련된 것이기 때문이다. 만약 대표를 형식적인 정당성의 보장이라고 이해한다면 민주주의는 자신의 문제를 형식적인 정당성을 가진 타인인 대표자가 결정하도록 하는 것이 된다. 그렇다면 민주주의를 자신이 자신의 문제를 결정하는 자기지배라는 말은 공허한 것이 된다. 대의민주제 하에서 국민은 대표자를 선출함으로써 국민의 의무를 다했다는 생각을 하는 경향이 있다. 각자의 국민은 그들의 개인 일상사가 너무나 중요한 문제이기에 자기의 일 외에는 관심을 기울이지 아니한다. 공적인 문제는 대표자를 뽑아 놓았으니 대표자가 알아서 처리할 문제라고 생각하는 경향을 부추긴다는 점에서 대의민주제도는 개인의 궁극적인 책임성을 박탈한다²⁾.

또한 일반 개인으로서는 그들의 대표자를 만나는 것이 쉽지도 않다. 대표자가 힘없고 무력한 개인을 잘 만나주지 않으려는 경향도 있지만 대표되는 자의 숫자가 너무나 크기 때문에 대표자가 만날 의지가 있어도 모든 유권자들과 얼굴을 맞대고 의견을 교환하는 것은 기술적으로 가능하지도 않다.

다음 선거를 생각하는 대표자들은 유권자관리 차원에서 유권자를 만나지만 이것은 대표자와 대표되는 자간의 동질성회복을 위한 만남이 아니라 상인이 상품을 선전하기 위해서 고객을 만나는 것에 불과한 것이 된다. 대표자들은 시민을 시민으로서 만나는 것이 아니라 그들을 구매하는 변덕스러운 고객으로서 시민을 상대한다.

대표자들이 그들에 의해서 대표되는 자들의 관심에 귀를 기울이는 때가 있기는 하지만 이

2) Benjami, Barber, Strong Democracy, 145 면. 그는 대의 민주제도가 서구의 전통적인 가치인 자유, 평등, 사회적인 정의와 일치하지 않는다고 한다.

경우는 그가 대표되는 자를 필요로 하기 때문이지 유권자가 그를 필요로 해서가 아니다. 선거 때가 이에 해당한다. 그들의 정치적인 생명은 유권자들의 표에 좌우되기 때문에 유권자들은 선거기간동안 그들을 어디서나 볼 수 있고 그들은 유권자들의 어떠한 의견도 귀담아 듣는 것처럼 보인다. 지하철 입구, 시장거리, 골목길, 백화점 입구 등 생활주변의 어디에나 그들은 모습을 드러낸다. 그러나 선거가 끝나면 매우 대조적이다. 다음 선거가 있기까지 그들의 모습은 유권자의 일상생활 주변에서 사라진다. 그들의 관심은 재선이지 유권자를 대표하는데 있는 것이 아니다.

2. 불완전한 의사전달

대표되는 자의 의사에 귀를 기울이려는 의식있는 대표자들은 드물기는 하지만 가끔 유권자들의 의견조사나 공적 모임을 이용한다. 그러나 많은 사람들이 의견조사나 설문지 방식에 의하여 그들의 의사가 대표된다고 생각하지 않는다. 여론조사는 주어진 해답에 대한 찬반을 묻는 것이 대부분이다. 또한 방법론적으로 익명의 피질문자를 기계적으로 합산함으로써 결론을 내린다. 여론조사는 자동적으로 국민의 의사를 익명의 대치되는 그룹으로 분열시킨다(Mathew, 22면). 또한 적지 않은 경우에 여론조사는 결론을 정해놓고 정당성을 확보하기 위해서 실시되는 경우가 적지 않다. 충분한 정보가 주어지지 않고 또한 의사교환도 이루어지지 않은 상태에서 의견조사는 여론의 조작이 될 수 있으며 많은 경우에 추첨과 다름없는 결과를 초래할 수도 있다.

정책결정을 위한 의견수렴을 위하여 흔히 사용되는 방법으로 공청회를 들 수 있다. 임의적으로 실시하는 공청회도 있지만 경우에 따라서는 정책결정의 필수적인 절차로 공청회가 요구되는 경우도 있다. 공청회에서 의견의 개진은 실명으로 이루어지고 상호적인 의견의 교환이 있다는 점에서 단순한 의견조사보다는 진일보된 장치라고 볼 수 있다. 그러나 대개의 공청회에는 일반인의 접근이 거의 없고 이해당사자간의 논쟁장으로 변질되는 경우가 적지 않다. 일반인이 공적문제에 무관심한 상황 속에서 공청회장에는 이해관계자나 행정청에 의하여 동원된 청중으로 채워지는 경우가 드물지 않다. 이런 상황에서 공청회는 공적의견을 수렴하는 장치로 보기 어렵다. 정치적인 계산이 깔려 있는 문제에 대하여 대표자들은 분명한 입장을 밝히지 않는 경우가 적지 않다. 토론이 끝난 후에도 그가 무슨 내용의 발언을 하였는지를 알기 어려운 경우가 적지 않다. 화려한 수식어로 모든 것이 순조롭게 되는 것처럼 말을 늘어놓지만 정작 자신의 생각은 얘기하지 않는 경향이 있다. 이런 경우라면 공청회는 그 목적을 달성할 수 없다.

3. 이익의 대표

대의민주주의가 제대로 작동하기 위해 가장 중요한 선결조건은 대표자들이 그들에 의해서 대표되는 자를 위하겠다는 의지가 있어야 한다. 즉, 정치인들이 유권자를 위해서 활동한다는 전제하에서만 대의민주제도는 작동할 수 있다. 그런데 얼마나 많은 정치인들이 진정으로 국민을 위해서 정치를 하는가? 많은 국민들은 그들의 정치의도가 일차적으로 국민의 복리증진에 있다는 사실을 믿지 아니한다. 그들은 그들의 정치적인 야망을 달성하기 위하여 정치에 입문하고 그들을 위해 정치생명을 연장하려고 한다는 것을 의심하지 아니한다. 그들이 국민을 위한다는 의도가 없다면 일반 국민들이 그들을 움직여 국민이 원하는 정치를 해달라고

요구하는 것은 불가능하다. 그렇다면 무엇이 그들을 움직이는가? 그들은 누구의 말을 듣는가? 많은 시민들은 정치인을 이익집단의 포로로 생각한다. 많은 대표자들이 돈있고 힘있는 집단의 도움으로 당선되었고, 재선을 위해서 그들의 도움이 여전히 필요하다. 정치인들은 그들의 야망을 실현하기 위하여 이들의 도움이 필요하며, 이익집단들은 그들의 이익을 수호하기 위하여 정치인들이 필요하다. 이익집단과 야망있는 정치인간에는 아무런 마찰의 이유가 없다. 그들의 밀월관계는 대의민주제도의 자연스러운 산물이다. 오히려 이들 정치인에게는 일반국민이 그들의 야망을 실현하는데 장애로 비추어 질 수 있다. 왜냐하면 이익집단의 이익과 일반국민의 공익이 일치하지 않는 상황에서 이익집단과 정치인간의 밀월관계를 유지하는 것이 어려워지기 때문이다.

4. 공권력의 판매

정치인들이 재선을 하는데 있어서 그들이 재임기간 동안에 무엇을 했는지 보다도 그들이 선거기간 중에 얼마나 많은 돈을 효과적으로 뿌렸는지가 중요한 요소로 된다면 정치인들은 유권자들의 소리에 귀를 기울이지 않게 된다. 거액의 정치자금 선거를 위하여 필요한 현재의 대의 민주적 정치시스템 아래에서 대표자들은 구조적으로 부패에 빠지기 쉽게 되어있다. 몇 년마다 주기적으로 몇억 내지 몇 십억의 돈이 정치생명의 연장을 위하여 필요하다면 대표자들은 국민전체의 이익보다는 그들에게 돈을 대는 이익집단의 유혹에 빠지기 쉽다. 아무런 조건없이 거액의 돈을 대는 사람은 거의 없다. 개인이나 특정집단으로부터 받은 돈으로 당선된 대표자들은 그들의 자금줄을 기쁘게 하는 일을 하지 않을 수 없게 된다. 그리하여 대표자들은 국민전체의 공익을 대표하기보다는 특수이익을 대변하게 된다.

이익집단과 국민의 대표자들은 입법권과 공권력의 행사여부를 두고 상업적인 흥정을 한다. 가장 유리하고 안전한 돈을 대는 자에게 공권력을 판매하게 된다. 표면적으로는 이러한 공권력의 흥정과 거래에서 정치인이 우선적인 선택권을 가지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 대표자들이 일단 이러한 권력의 거래관계에 개입하게 되면 그들은 이익집단의 포로가 되고 만다. 검은 돈을 받은 정치인은 돈을 낸 자들과 운명공동체가 되어 버린다. 외환 위기에 한 원인을 제공했던 기업인이 “내가 입을 열면 여러 사람이 다친다”고 큰 소리를 쳤던 것은 이러한 공권력 거래의 연쇄고리를 상징적으로 암시한다.

유권자들이 정치에 무관심하고 그들의 대표자의 자질에 대한 철저한 검증은 함이 없이 정치인들의 상징조작에 따라, 선거홍보회사가 던져주는 가상적인 이미지에 따라 투표권을 행사하게 되면 국민의 대표자들은 마음놓고 권력의 판매활동을 할 수 있게 된다. 이 점에서 힘없고 돈 없는 일반국민은 그들의 손으로 대표자 뽑지만 선출된 대표자는 일반국민을 대표하는 것이 아니라 이익집단을 대표하게 된다. 결과적으로 일반국민의 대표자는 없는 셈이 된다.

5. 다원주의와 이익집단

정치적인 다원주의가 민주주의와 양립할 수 있기 위해서는 부분적인 집단이익이 공동체전체의 공동이익과 상치되는 경우에 자발적으로 자제할 수 있어야 한다(Etzioni, 1993, 217면). 만약 각 이익단체들이 공동체 전체의 이익을 무시하고 무제한하게 부분적인 이익만을 추구한다면, 민주주의는 공익이 아니라 부분이익 특히 소수자에 의한 소수의 힘있는 자를 위한

정치를 정당화하는 형식적인 논리에 불과하게 된다.

적지 않은 사람들은 이익집단이 정치과정에 개입할 수 있는 기회를 충분히 보장해주면 모든 이해관계를 정치에 반영할 수 있기 때문에 민주적인 정치에 도움이 된다고 주장한다. 이익집단의 활동은 유해한 것이 아니라 오히려 정치를 국민의 다양한 이해관계에 부합하도록 만들기 때문에 공동체의 이익에 부합된다는 것이다. 예컨대 사용자 협의체가 최저임금의 인하를 주장한다면 노동자단체는 최저임금의 인상을 주장할 것이기 때문에 입법자들은 이익집단의 간섭으로부터 자유롭게 공익을 추구할 수 있다는 것이다.

이러한 주장은 사회의 모든 다양한 이해관계가 조직화되어 있고 또한 대립되는 이익집단간에 힘의 균형이 이루어져 있을 경우에만 타당할 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 그렇지 못하다. 오늘날 다양한 이익집단이 조직되어 활동하고 있지만 많은 이해집단이 조직화되어 있지 못하다. 다음 세대를 위한 교육과 같이 장기적으로 필요한 공동체 전체의 장기적인 이익은 조직화되어 있지 못하므로 무시된다. 설사 대립되는 이익집단이 조직화되어 있다고 하더라도 양자간에는 경제력이나 정치적인 영향력, 조직의 결속력 등에 있어서 대등하지 못한 경우가 대부분이다³⁾.

잘 조직화된 강력한 이익집단이 국회를 한쪽으로 끌어들이 수 있는 반면에 상반되는 이해관계를 가진 집단은 조직화되어 있지 못하거나 국회에서 무엇이 논의되고 있으며 그것이 그들에게 어떠한 영향을 미치는지조차도 모르는 경우가 많다. 국민의 대표자들이 강력한 이익집단과 결탁하는 것을 더욱 부추기는 제도적인 장치중의 하나로 안전에 대한 투표의 익명성이다⁴⁾. 국회의원이 특정한 법안이나 기타 안전에 대하여 찬성표를 던졌는지 아니면 반대표를 던졌는지는 공개되지 않는다. 따라서 국회의원들은 공익에 반하는 다른 의원의 책임으로 돌릴 수 있는 핑계를 제공한다. 국회의원의 책임에 대한 사후적인 검증은 불가능하도록 익명의 투표를 하도록 함으로써 이익집단과의 결탁은 한결 쉬워진다. 익명에 의한 국회의 의사결정은 국민대표자의 국민에 대한 책임성 확보와 국민에 의한 국회의원의 평가를 원천적으로 불가능하게 만든다.

국민의 자유, 평등, 비밀, 직접투표에 의하여 민주주의가 보장된다고 보는 것은 매우 순진한 생각이다. 민주주의가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 국민의 대표자들이 진정으로 국민의 관심과 가치 및 요구를 반영할 수 있도록 되어야 한다. 이러한 개혁은 이익집단에 결탁하여 권력을 거래함으로써 정치생명을 유지하고 야망을 실현시키려고 하는 정치인으로부터는 기대할 수가 없다.

3) 예컨대 사립학교법은 개정될 때마다 학교의 설립자나 재단의 이익에 부합하도록 개정되고 학교의 민주화와는 반대방향으로 개정되고 있다. 학교의 의사결정기관으로 재단 이사회와 학생회가 있을 뿐 학부모회도 교사회도 법정기관으로 규정되어 있지 못하다. 그 이유는 간단하다. 학교법인의 재단은 매우 강력하게 조직화되고 자금이 풍부하며 정치적인 영향력이 큰데 비하여 학부모나 교사들은 제대로 조직화되어 있지 못하고 활동자원이거나 결속력도 매우 빈약하기 때문이다. 더구나 일반교사들은 신분이 보장되어 있지 못하므로 그 결속력이 구조적으로 약화될 수밖에 없다. 누구나 사립학교의 심각한 문제점을 알고 있고 이를 개선하기 위한 조치가 있어야 한다는 것은 알고 있다. 그럼에도 불구하고 사립학교법 개정안이 국회에 상정되기만 하면 사립학교의 재단의 비리와 문제점을 시정할 수 있는 개혁조항은 슬그머니 삭제되고 오히려 그들의 권한을 강화시키는 조항이 그 자리를 메운다.

4) 15대 국회에서 전자투표장치를 갖추어 놓고도 현재까지 3번밖에 사용한 적이 없다고 한다. 국회관계자들은 기계의 결함으로 일시적인 사용중단이라고 하나 설치회사에서는 아무런 기술상의 문제는 없다고 한다. 오히려 실명의 투표를 두려워하는, 즉 자신의 표결에 책임을 회피하려는 국회의원들 때문에 사용되지 않는 것이라고 본다.

IV. 대의민주주의에 대한 수정원리로서 직접민주주의

1. 직접민주주의에 대한 찬반론

직접민주제도에 대한 찬반의 논의를 정리해 보면 다음과 같다(이승중, 37면이하 참조, Luthardt/Waschkuhn, 61면 이하 참조). 정치과정에서 근본 민주주의(아래에서 위로)와 엘리트 민주주의(위에서 아래로)와 관련된 문제이다. 전자는 시민에 대한 신뢰에서 출발하는데 비하여 후자는 시민에 대한 불신에서 기초로 한다는 점에서 출발점이 근본적으로 다르다.

1)찬성론

- 정치적 정당성의 원천으로서 국민주권의 강화
- 민주적 요구의 실현
- 관객민주주의 내지 대의적 절대주의에 대한 대응원칙
- 참여를 확대와 사회자본과 같은 인적자원의 개인적, 집단적 발휘
- 투명성을 높이고 근본적인 분쟁을 해결하며 결정의 수용성을 높임
- 정치적 사회와 시민의 성숙을 위한 교육의 촉진, 소외의 극복, 정치가계층의 월권에 대한 저항력을 생산적으로 허용하고 통제력을 가짐

2)반대론

- 직접민주주의는 인구나 면적이 작아 공공문제를 쉽게 파악할 수 있는 정치단위에서나 가능하며 그렇지 않으면 민주주의는 본질적으로 대의적임
- 고도화된 산업사회에서 문제의 복잡성으로 일반국민에 대한 부담이 너무 크고, 또한 전문 지식이 결여되어 있기 때문에 직접민주정치는 부적합
- 모든 국민으로부터 공적사안에 지속적인 헌신을 기대하기 어렵기 때문에 오히려 전문적인 정치적 선도와 지휘가 필요함
- 우연적 상황과 표의 변동에 의해서 결정되기 때문에 결정의 합리성이 없음
- “예” 혹은 “아니오”의 의사표시 문제해결을 축소하는 것은 지나친 단순화이며 중간적인 해결이나 타협을 어렵게 함
- 직접민주적인 방법은 항상 부분적인 결정만 가능하며 참여하는 소수자에 의하여 추진되며 일관성이 없음
- 직접민주적인 결정은 너무 오래 걸리며, 혁신을 방해하고 다수의 독재를 조장함. 갈등이 심화됨. 결정과정에 소수만 참여하게 되는 경우에 특수한 이익이 실현됨.

2. 직접민주주의와 간접민주주의의 의의

직접민주주의에 대한 찬반의 논의를 정확히 이해하기 위해서는 먼저 논자들이 무엇을 직접 민주주의라고 이해하고 있는지를 명백히 할 필요가 있다. 일반적으로 직접민주주의란 국가 권력을 국민이 직접 행사하는 것을 의미한다⁵⁾. 즉, 시민들이 가장 중요한 정치적인 문제결정에 대해 토론하고 투표를 통해 집행할 것을 결정하는 정치체제를 말한다(Budge, 36). 직

접민주주의가 존재하는 지 여부에 대한 판단의 기준이 되는 것은 중요한 문제에 대한 시민의 결정을 인정하는 지 여부에 있다. 이에 대하여 대의민주주의의 순수한 형태는 모든 정책결정이 국민의 대표자에 의하여 이루어지고, 그들에 의해 구성된 정부에 의해 집행되며, 시민의 토론과 투표는 대표자의 선출에만 한정시키는 정치제도이다(Budge, 43면 이하).

고전적 견해는 직접민주주의를 중개되지 않는 민중투표라고 보았다. 모든 정치적인 문제가 민중의 토론에 붙여지고 표결로 결정되어 행정부는 일상적인 집행기능만 한다. 정당도 존재하지 않고 심의기관도 없다고 본다. 의안은 대중적인 토론을 거쳐 즉각적인 결정에 부쳐진다. 주권자인 민중의 의사표현에는 제한이 없다고 본다. 심지어는 민중의 투표에 의하여 결정된 사안에 대해서도 언제든지 이를 번복하고 새로운 결정을 할 수도 있다는 것이다. 직접민주주의의 개념을 이와 같이 설정하는 경우에 직접민주주의를 반대하는 자들이 주장하는 최악의 두려움이 현실로 느껴질 수도 있다. 즉, 결정이 번덕스럽고 경솔할 수 있으며 재정적인 여건이나 우선 순위의 무시 등이 이에 속한다. 이익집단들이 개입하여 여론을 조작하는 경우에 문제는 더욱 복잡하게 되며 더욱 두려운 것은 민중의 다수는 소수자에 대한 배려를 하지 않을 것이고 억압할 것이라는 두려움도 있다(Sartori, 115 이하).

직접민주주의에 대한 정확한 평가를 위해서는 반대론자들이 말하는 문제점을 해결하기 위한 안전장치를 갖춘 여러 가지 형태의 직접민주제도가 존재할 수 있음을 전제로 해야 한다. 그럼에도 불구하고 반대론자들은 한가지 형태의 직접민주주의 형태만 존재할 수 있는 것처럼 설명하고, 그들이 생각하는 최악의 직접민주제도를 출발점으로 하고 있다.

만약에 누구에 의해서도 중재되지 않는 국민의 직접적인 결정 대신에 여러 가지 중재제도를 매개로 하는 직접민주주의를 상정한다면 대의민주주의와 직접민주주의의 극한적인 대립은 훨씬 감소될 것이다. 예컨대 정당이 국민투표의 의제를 설정하고 이를 설득시키는 역할을 한다고 생각한다면 직접민주제도에 대한 반대론자들의 비판은 상당부분 그 근거를 상실한다.

직접민주주의와 대의민주주의를 각각 극단적인 형태로 설정하는 것은 양자간에는 타협이 불가능하고 일도양단의 선택만이 있을 수 있다는 오해를 불러일으키기 쉽다. 사실에 있어서는 순수한 대의제도와 순수한 형태의 직접민주제도 사이에는 다양한 형태의 절충모델이 있을 수 있다. 즉 정당이나 사회단체와 같은 매개장치, 다양한 제도적인 안전장치를 구비한 직접민주주의도 존재할 수 있다.

여기서 한가지 명백히 할 것은 대의민주주의의 수정원리로서 직접민주주의를 논의하는 경우에 대의민주주의를 전면적으로 배제하고 직접민주주의로 대체하자는 것은 아니라는 점이다. 오히려 대의적 민주주의를 보완하는 원리로서 직접민주주의를 의미한다. 전면적인 직접민주제를 실시한다는 것은 우리와 같은 규모를 가진 국가에서 가능하지도 않으며 바람직한 것도 아니다. 직접민주적인 제도를 일부 실시한다고 하더라도 국회와 지방의회는 여전히 통상적

- 5) 국민이 국가권력을 직접 행사하는 방법으로는 선거와 투표가 있다. 선거는 인사에 대한 결정을 의미하며 투표는 사물적인 결정에 대한 것이다. 모든 사물적인 결정이 직접민주주의에 속한다는 것은 의문의 여지가 없다. 학자에 따라서는 국회의원 선거는 대의민주주의에 특유한 제도라는 점에서 직접민주주의의 개념으로부터 제외되고 직접민주제도에 속하는 것으로는 국민의 사물적 결정과 집행기관의 장의 선출, 지방의원의 선출을 포함시키고 있다(v. Arnim, 203). 특히, 선거와 대칭되는 개념으로서 주민소환이나 국민소환을 염두에 둔다면 선거도 직접민주적인 범주에 포함시키는 것이 타당하다는 주장도 있다(Maurer, 6) .

인 입법기능을 수행할 것이다. 국민발안과 국민투표가 예외적으로 인정되는 나라에서는 말할 것도 없고 국민의 투표가 비교적 자주 있는 미국과 스위스에서도 마찬가지이다.

직접민주적인 제도의 존재자체만으로도 일정한 효과를 가질 수 있다. 국민들이 언제든지 국민투표를 통하여 대표기관의 결정을 번복시킬 가능성이 있기 때문에 대표기관은 의안을 처리함에 있어서 사실상 혹은 추정적인 국민의 의사에 보다 충실하려고 할 것이다.

3. 외국의 사례

1) 스위스

스위스는 직접민주주의의 조국이라고 불린다. 이미 130여년 전에 연방, 칸톤, 지방자치단체 수준에서 직접민주제도를 도입하여 실시하고 있다. 스위스에서 직접민주주의는 입법자들에게 의하여 주어진 것이 아니라 국회에서 거의 대변되지 못한다고 느낀 시민들이 국민운동을 전개하여 쟁취했다(Gross,90). 즉, 직접민주주의는 대의민주주의의 위기로부터 태어나게 되었다. 철도회사사장, 은행가 등과 같은 19세기 자유주의적 재력정치가들의 엘리트 민주주의를 극복하는데 투쟁의 초점이 있었다. 1848년 의무적인 헌법에 대한 국민투표가 도입되었고, 연방헌법의 전면개정가능성이 정착되었다. 1848년 이후 취리히에서는 특히 자유당의 지배가 수십년 이루어 졌다. 이 기간동안에 특권층에 대한 권력의 집중이 두드러졌다. 이에 대응하여 1867-1869년 사이에 광범한 반대운동으로서 “민주화운동”이 전개되었고 국민의 권리보장과 사회개혁을 요구하였다. 1869년 취리히 칸톤 헌법에 직접민주주의가 보장되고 급속히 다른 칸톤에도 확대되었다.

연방차원의 직접민주제도로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 1848년부터 실시된 의무적 헌법에 대한 국민투표이다. 모든 헌법개정은 국민에 의해 확인되어야 한다. 1921년 이후에는 특정한 조약의 체결에도 마찬가지로 확대되었다. 둘째, 1874년이래 실시된 법률에 대한 국민투표이다. 5 만 명의 시민(유권자의 약1.1%)은 국회가 의결한 법률안에 대한 국민투표를 발의할 수 있다. 서명을 받는 기간은 100일이다. 셋째로, 1891년부터 실시된 국민발안이다. 10 만 명의 시민(유권자의 약2.2%)이 연방헌법의 특정한 조항의 삭제나 개정을 발안할 수 있다. 헌법에 관한 국민발안(Verfassungsinitiative)이라고도 한다. 서명수집 기간은 18개월이고 국회에 의한 경합적 대안도 허용된다.

칸톤이나 지방자치단체수준에는 국민의 권리가 훨씬 확대되어 있다. 절반이상의 칸톤에서는 일정한 금액이상의 지출에 대해서는 국민투표를 요하는 지출에 대해 국민투표를 요하는 재정에 관한 국민투표가 허용된다. 또한 법률안의 발안도 전국적으로 허용된다.

2) 미국

미국의 21개 주에서는 국민에게 법률제정권을 보여주고 있으며 18개 주에서는 헌법을 개정할 수 있도록 하고 있다. 25개 주에서는 법률안에 대한 국민투표를 통하여 의회가 의결한 법률안을 결정한다. 국민발안은 매우 자주 시행되고 있으며, 1996년까지 1,871건이 여러 주에서 있었다(Heubner, 102). 미국의 국민입법권도 저절로 주어진 것이 아니었다. 국회의 개혁의지 부재와 확산된 빈곤에 대한 국민들의 거센 투쟁의 산물이다. 약 100년 전 미국이 산업화되면서 국민의 일부는 혜택을 받았지만 농부와 노동자들의 생활은 비참하였다.

이에 대항하기 위하여 광범한 국민운동이 형성되었다. 대략 1890년에서 1900년에 걸친 인민주의자(populist)와 1900년에서 1920사이의 진보운동이 이에 속한다. 이들은 민주적 개혁

과 진취적인 경제정책과 사회정책을 주장했다. 의회는 이러한 요구에 거의 반응을 보일 수 없었다. 왜냐하면 의회의원들이 타락한 정당의 영향하에 있었고, 그 정당지도자들은 거대 콘페른의 로비에 쫓겨 있었기 때문이었다.

이러한 장벽을 넘고자 사회민주노동당(Socialist Labour Party; 1883/1885)은 독일사민당의 영향하에서 국민입법을 요구했다. 대규모 노동조합들이 이에 동참하였다. 그리하여 국민입법은 진보운동 내지 인민주의자운동의 주된 요구사항이 되었다. 국민입법이 도입된 것은 1898년 인민주의운동이 특히 강했던 South Dakota였다. 이후 국민투표는 급속도로 전파되어 1918년까지만도 21개주가 이를 수용했다. 1959년이래 다시 6개주가 도입하고 1992년에 미시시피가 동참했다.

국민입법의 원래적인 목적은 국회와 정당으로부터 부패를 추방하는 데 있었다. 국민입법은 일찌감치 미국의 정치문화로 자리잡았다. 1910년이래 10년에 200 내지 300개의 국민입법이 있었다. 1940년대부터 활동도가 떨어져 1960년대에는 최저를 기록하였다(약 100건). 제2차 세계대전, 호황, 냉전체제는 직접민주주의에 불리하게 작용하였기 때문이었다. 1970년대에 들어 국민입법은 다시 활발해 지고 있으며 특히 캘리포니아와 오레곤에서 활발하다. 환경문제가 중요한 이슈로 등장했으며 캘리포니아가 그 물꼬를 텄다. 특히 원자력발전소 건설에 반대하는 것에 초점이 모아졌다. 정치적 분야에 있어서도 국민입법은 활발하다. 예컨대 국회에 신선한 수혈을 하기 위한 국회의원의 임기제한에 관한 국민투표가 이에 속한다(오레곤 주 등에서 채택). 특히 도덕적인 형벌문제에서도 국민투표는 큰 역할을 하고 있다. 예컨대 낙태죄의 존폐에 대한 결정이 이에 속한다(1972년에서 1992년까지 이에 관하여 14개의 국민투표가 있었다).

4. 직접민주주의의 가능성

국가공권력 행사의 정당성을 논의함에 있어서 그 척도가 되는 것으로 국민의 자기결정과 결정의 내용적 타당성을 들 수 있다(v. Arnim, 26이하, 이기우, 79). 전자는 국가의 의사결정에 국민이 참여함을 의미한다. 즉 투입의 측면이다. 후자는 공권력 행사의 내용적인 결과에 대한 것이다. 산출의 측면이다.

링컨의 민주주의 공식에 의하면 전자는 국민에 의한 지배를 의미하며 후자는 국민을 위한 지배에 해당된다. 직접민주주의와 대의민주주의를 비교하고 평가함에 있어서도 이들 근본가치는 함께 고려되어야 한다.

1. 국민의 자기결정성

직접민주적인 결정과정에서 국민은 결정의 내용에 영향을 미칠 수 있는 기회를 대의민주적인 결정과정에서 보다 더 많이 가진다. 직접민주적인 결정은 간접민주적인 결정에 비하여 국민의 참여를 증대시키고 영향력을 증대시킨다. 민주주의 원칙은 국가공권력이 어떠한 형식으로든지 국민에 연결되는 정당성의 고리를 갖추기만 하면 된다는 의미가 아니라 가능한 국민의 의사에 근접할 것을 요구하고 있다. 즉 국민의 의사에 근접할수록 민주적 정당성의 정도는 높다고 말할 수 있다. 이 점에서 직접민주적인 의사결정은 자결의 원칙을 기준으로 본다면 간접민주적인 결정에 비하여 높은 민주적 정당성을 가지며 우선적인 가치를 갖는

다고 볼 수 있다(v. Arnim, S,289). 직접 국민에 의하여 결정된 사안은 국회에 의해서 간접적으로 결정된 사안에 비하여 높은 권위를 가지는 것은 국민투표에 의하여 정당성이 강화되기 때문이다.

2. 내용적인 타당성

민주주의는 단순히 자결의 원칙뿐만 아니라 의사결정의 내용적인 타당성을 요구한다(v. Arnim, 1988, 11). 민주주의는 단순히 국민에 의한 결정을 의미하는데 그치는 것이 아니라 국민을 위한 결정 즉 국민의 이익을 위한 결정도 포함한다(Hesse, 19이하; Kriele, 60.). 의사결정의 내용적인 타당성은 공공의 복리, 즉 국민전체의 이익을 의미한다. 이에 내용은 올바름뿐만 아니라 의사결정의 경제성 및 효율성을 포함한다. 앞에서 말한 자결의 정도가 양적인 측면에서 민주적인 정당성을 평가하는 기준이라면 내용적인 타당성은 의사결정의 질적인 수준을 평가하는 기준이 된다.

1) 공익지향성

직접민주제를 반대하는 입장에서는 대표자들이 공익을 위하여 활동하는 경향이 있는 반면에 일반 국민은 이기적으로 행동한다고 본다. 그러나 국민의 대표자가 일반국민에 비하여 보다 공익 지향적이라는 것은 규범과 현실을 혼동한 것이다. 헌법⁶⁾이 국민의 대표자에게 공익을 위하여 활동할 의무를 부과한다고 하여 실제로 대표자가 공익지향적이 되는 것은 아니다. 정치인들이 개인적 이익이나 당의 이익을 위해 활동하는 사례는 매우 많다. 또한 국민들이 항상 이기적인 동기에서 행동하게 된다는 것도 설득력이 없다. 예컨대 선거나 투표에 참여하는 국민은 직업정치인인 국회의원과 달리 관계된 사안에 영향을 미치는 바가 매우 작다. 따라서 국민이 이기적인 동기에서만 투표할 동기는 희박하게 된다.

2) 전문성

또한 직접민주주의를 반대하는 입장은 대표자가 일반국민에 비하여 월등한 전문성을 가지고 있다는 데서 출발한다. 하지만 국민의 대표자가 모든 정치적인 문제에 대해서 전문성을 가지고 있지는 않다. 반대로 직업정치인들은 모든 것에 대하여 말할 수는 있지만 실제로 정확히 알고 있는 것은 거의 없다. 국회의 활동과정을 살펴보면 대개의 경우 전문화된 위원회에서 의안이 심의되고 그 과정에서 전문가의 의견이 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 과정은 직접민주적인 절차에 있어서도 크게 다르지 않다. 여기서도 발의자는 갖가지 비판에 대응하기 위하여 정확히 사안을 파악하고 있지 않으면 안 된다. 국민에 의하여 직접 제안된 의안에 대한 토론과정을 통하여 제안자들은 국회의원에 못지 아니한 전문성을 갖게 된다. 절차의 지속성도 이러한 전문성에 기여한다. 선진국의 경우 직접민주주의 방식에 의한 법률안이 발의되어 결정되기까지 통상 2년에 가까운 시일이 소요된다. 이 긴 절차를 밟는 동안 강도 높은 토론과정을 거쳐 국민 다수의 찬성을 거쳐 의안을 결정했다면 그 결정은 국회에 의한 결정에 못지 아니한 타당성의 추정이 가능하다.

6) 우리헌법 제46조는 국회의원의 청렴의무를 규정하고 국익우선의무, 지위남용금지의무 등을 규정하고 있다.

3) 대중의 선동에 의한 특수이익의 실현

직접민주주의를 채택하는 경우에 잘 조직된 특수이익집단이 대중을 선동하여 일반적인 이익의 희생하에 특수이익을 실현시킨다는 비판이 있다. 그러나 직접민주주의는 모든 국민에게 생각하고 의욕하는 바를 말 할 수 있는 기회를 부여한다. 직접민주주의의 약점으로 지적되고 있는 조작가능성 내지 선동가능성은 직접민주주의를 통하여 강화되는 것이 아니라 반대로 감소된다(v. Arnim, S.32). 모든 국민이 동일한 영향력을 가지고 결정에 참여하기 때문에 일반적 공익에 부합할수록 실현될 가능성이 높아진다. 물론 경제적인 강자그룹이 비싼 값을 치루고 광고를 통해서 토론과정에서 지배적인 우월성을 확보하는 경우도 있을 수 있으나 그렇지 않은 경우도 있다. 대자본에 의한 결정에 대한 영향력은 대표기관에 의한 결정에서 더 심각할 수도 있다.

4) 정치적 경쟁

정치적 결정의 내용적 타당성은 정치적인 경쟁이 보장되는 경우에 보장될 개연성이 커진다. 대의민주제하에서 정치적인 결정은 정당의 주도하에서 이루어지는 경우가 많다. 직접민주제하에서는 이러한 정당의 독점적 지위는 더 이상 보장되지 아니한다. 정당들이 어떤 문제에 대하여 결정을 회피하는 경우에도 국민들은 누구든지, 어떠한 문제에 대해서든 직접 국민투표를 발의할 수 있도록 한다. 이러한 개방성으로 인하여 직업정치인 외에도 특정사안을 실현하기 위한 전문가나 활동가가 정치적으로 활성화될 수 있다. 또한 문제의 결정도 직접 국민이 함으로써 정치적 계층에 의하여 지배되는 의회와는 다른 절차로 다른 결과가 이를 수 있게 된다. 또한 국민투표의 결과가 선거에 중요한 영향을 미칠 수도 있기 때문에 정당들도 직접민주제를 이용할 수 있다. 공적 토론에서 정치인들은 선거 때와는 달리 모호한 약속으로 얼버무려 버릴 수 없게 된다. 직접민주제도가 존재하는 것만으로도 정치적인 경쟁은 강화된다. 직접민주주의와 경쟁은 역행하는 것이 아니라 반대로 상호 강화시키는 작용을 한다.

또한 여당과 야당이 정치적인 카르텔을 형성하는 경우 정당간의 경쟁은 기능을 상실하고 만다. 예컨대 정치자금법이나 국회의원의 세비문제 등이 이에 해당한다. 이러한 경우에 직접민주제도는 국민에게 거부권을 부여함으로써 정치인의 정치독점에 대한 교정수단이 된다.

3. 정치교육적 효과

민주주의는 일정한 인간상을 전제로 하고 있다. 민주주의는 공동체의 문제에 대하여 관여할 능력이 있고 관여할 의지가 있는 시민이 있어야 유지될 수 있다. 그런데 그러한 시민은 선천적으로 타고 나는 것이 아니라 후천적으로 길러진다. 따라서 민주시민을 기르기 위한 정치교육은 민주주의의 존립을 위한 불가결한 요건이라고 할 수 있다. 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. 국민들에게 직접 정치적인 문제를 묻지 않는다면 국민의 진정한 정치적인 관심은 생기기 힘들다. 국민들의 참여를 보장함으로써 강도 높은 공공토론이 자발적으로 이루어지고 국민들의 자기결정의 정치적인 책임을 경험하게 된다. 이점에서 직접민주적인 절차는 단순한 여론조사와는 근본적으로 차이가 있다. 국민투표과정에서

국민의 의사는 처음부터 정해진 것이 아니라 공적인 토론과정에서 필요한 정보를 입수하고 찬반의 의사를 형성하게 된다. 반대로 대의민주제하에서 시민들의 역할을 대표자나 지도자를 뽑는 기능에만 한정하게 된다면 국민들은 탈정치화되고 정치적인 문맹에 빠지게 된다.

V. 결론 - 정치개혁의 지렛대로서 직접민주제도

법령이나 국가의 정책이 특수 계층의 이익을 지나치게 옹호하고 있는 경우가 드물지 않다. 국민 전체의 공익을 위하여 제안된 개혁적인 입법이나 정책도 심의과정에서 특수집단의 이익을 고려한 나머지 원래의 취지는 퇴색되어 버리고 아무 것도 아닌 것으로 전락되는 경우는 매우 흔하다. 정책수립과정에서 이익집단의 대다수 국민에 대한 승리를 보여주는 단적인 예들이다. 이들 특수 이익집단들은 공동체의 모든 구성원에게 평등하게 반응하도록 하는 민주주의 기본인식인 “한사람 한표”의 원칙을 무색하게 만든다(Etzioni, 226). 이들 이익집단과 정치인의 결합은 다수를 위한 정부를 소수를 위한 정부로 대치시키고 만다.

진정한 개혁은 다른 방향에서 접근하여야 한다. 개혁의 성공을 위해서는 아르키메데스처럼 정치권밖에 정치를 변화시키기 위한 지렛대의 받침대를 발견해야 한다. 정치개혁의 받침점을 발견하기 위해서는 특수이익집단의 정치적인 영향력이 어디서 나오는지를 살펴보아야 한다. 이익집단의 정치적인 영향력은 그들이 대다수의 국민의 이익에 봉사하기 때문이 아니라 대부분의 국민이 정치적으로 활성화되어 있지 않기 때문이다. 대부분의 국민이 정치적으로 활성화되어 있지 않고 정치적인 목소리를 내지 못하기 때문에 이익집단의 목소리는 상대적으로 크게 들리며 정치인과 관료들은 그들과 야합하는데 아무런 저항을 받지 않는다. 정치변화의 받침대는 지금까지 정치적으로 대표되지 못했고 정치적으로 활성화되지 못했던 대부분의 국민이 정치적으로 활성화된 시민으로 됨으로써 비로소 마련될 수 있다.

오늘날 우리 나라에서 만연되고 있으며 정부에 의해서 조장되고 있는 “정치소비자론”은 국민들의 역할을 정치상품으로 치장한 정치인을 선택하는 기능으로 전락시키고 있다. 역시 국민은 4년에 한번씩 대표자를 뽑고 그들이 잘해주기를 기다리지만 그들은 그들의 이익을 쫓기에 급급해 있다. 국민을 일상적인 겨울잠에 빠지게 하는 현재의 대의정치“시스템”은 정치의 황폐화를 부추킨다. 국민을 정치소비자로 한정시키는 현행의 정치시스템은 시민을 위해서도, 정치인들을 위해서도 바람직하지 못하다. 시민들은 민주적인 판단능력과 행동능력을 상실하게 되고 정치인은 현실기반과 정당성의 기반을 약화를 가져온다. 공화주의자였던 제퍼슨의 다음 말을 인용하면서 글을 맺는다.

“결국 평화가 가장 잘 보장하는 방법은 무엇인가? 정부에게 힘을 줌으로써인가, 아니면 인민에게 정보를 줌으로써인가? 후자가 가장 확실하며 정부의 가장 정당한 동력이 된다. 전체인민을 교육하고 알게 하라. 평화와 질서를 보전하는 것이 인민의 이익이 된다는 것을 알게 하라. 그럼 그들은 이를 지킬 것이다. 그들이야말로 우리의 자유를 보전하기 위해 유일하게 확실한 믿음이 될 수 있다.”(Kemmis,11)

참고문헌

김광수, 지방자치와 주민참여, 공법연구 제29집 제4호(2001), 115면 이하

- 김희곤, 지방자치법상 주민투표제도의 의의 및 과제, 공법연구 제27집 제1호(1999년), 449면
 윤명선, 대의제와 시민참여, 공법연구 제24집 제3호(1996), 19면이하
 이기우(a), 지방행정에 대한 주민의 참여와 통제, 공법연구 제24집 제3호(1996), 61면 이하
 이기우(b), 지방자치이론, 학현사, 1996,
 이승중, 민주정치와 시민참여, 도서출판 삼영, 1993
 Hans Herbert von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, München, 2000
 ders, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 113(1988), S.1면 이하
 Benjami Barber, Strong Democracy, 1984
 Ian Budge, The New Challenge of Direct Democracy, Cambridge, 1997
 Tilman Evers, Volkssouveränität und parlamentarisches System -Ideologischeschichtliche Wurzeln einer aktuellen Debatte, in:Herman K. Heußner/Otmar Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, S. 23ff.
 Amitai Etzioni , The Spirit of Community, 1993
 Andreas Gross, Die Schweizerische Direkte Demokratie, in: Herman K. Heußner/Otmar Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999
 K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, S.19 ff.
 Hermann Heußner, Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in:Herman K. Heußner/Otmar Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, 101면 이하
 Daniel Kemmis, Community and the politics of the Place, 1990
 M. Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, S. 60 이하
 Wolfgang Luthardt/ Arno Waschkuhn, Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns(Hrsg.), Politische Beteiligung und Buergerengagement in Deutschland, Baden-Baden, 1997, S. 59ff.
 Hartmut Maurer, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, Heidelberg, 1987
 David Mathew, Politics for People, Urbana and Chicago, 1994
 Giovanni Sartori, The Theory of Democracy revised, Chatnam, 1987

올린이 주 : 이 자료는 2001.07.19 전국연합노동조합 홈페이지 자료실에 게시된 내용입니다.

직접민주주의의 제도들

323.042
73418
79

碩士學位論文

우리나라 國民直接參政制度에
관한 研究

우리나라 國民直接參政制度에
관한 研究

주원직접참정

指導教授 申大淳

指導教授 申大淳

이 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

2000年 2月

慶熙大學校 行政大學院

慶熙大學校 行政大學院

都市行政學科 地方行政專攻

都市行政學科 地方行政專攻

高 義 錫

高 義 錫

2000年 2月

第 2 章 住民直接參政制度에 대한 理論的 考察

第 1 節 住民直接參政制度的 本質

1. 住民直接參政의 意義

1) 住民直接參政과 民主主義

지방자치정부의 업무에 대한 효과적 주민통제는 주민의 참정(citizen participation)과 권력의 순환(circulation of power)이 소망스러울 정도로 이루어지는 것을 그 기본조건으로 한다.

지방자치정부의 업무에 모든 주민이 참여하기란 어려운 일이지만, 적어도 각계 각층의 상당수의 주민이 자치업무에 참여함으로써 자치업무에 주민의 대표성이 확보되고 자치정부에 대한 주민의 신임도가 높을 때에만 진정한 자치정부 책임의 보장이 가능해지는 것이다¹⁾.

따라서 주민참정의 개념정의에 도움을 받기 위해서는 주민참정의 역사적 전개과정을 유형화하여 고찰할 필요가 있다. 1960년대 이후 구미를 중심으로 본격화된 주민참정은 다음과 같이 4개의 단계로 유형화할 수 있다²⁾.

첫째, 1960년대의 정치적 행동주의를 배경으로 종래 정치과정에서 소외되어 온 빈곤계층과 소수인종집단 등을 정치행정과정에 참여시

1) 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1995, p.625.

2) 한국지방행정연구원, 「지방화시대의 주민참여」, 연구자료집 제25권, 1993, pp. 20~21.

키고자 한 것으로, 안스타인(Sharry R. Amstein)은 주민참정을 현제는 정치적·경제적 과정에서 배제되고 있는 무산주민(have-not citizens)을 정치과정에 포함시키는 것을 가능케 하는 권력의 재분배라고 기술하고 있다³⁾.

둘째, 정책결정으로 인해 영향을 받는 사람들의 발언권을 널리 인정하자는 것으로, 에드먼드 버크(Edmund M. Burke)는 주민참정을 주민의 의사가 지역의 의사결정에 대한 궁극의 소리로 보는 것이며, 주민은 그들의 운명에 영향을 미치는 결정을 분담해야만 한다고 주장한다⁴⁾.

셋째, 공익운동의 진전에 따라 정부에 대하여 보다 많은 대응성(responsivness), 공개성(openness), 접근성(access), 책임성(accountability)을 요구하는 것으로, 클리포드 그레이브스(Clifford W. Graves)는 주민참정은 본질적으로 모든 사람들, 특히 정부의 공식적인 정책결정과정에서 제외된 사람의 요구에 정부가 응답하도록 하기 위한 장치라고 하고 있다⁵⁾.

넷째, 계획정책과 관련된 것으로, 스케핑턴 보고서에서는 참정을 정책과 제안의 작성에 참여하는 행위라고 규정하고 있다⁶⁾.

3) Sherry T. Amstein, "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners, Vol.35, No.4, 1969, p.221.

4) Edmund M. Burke, "Citizen Participation Strategies", 岩崎忠夫, 「住民參加論」, 第一法規, 1984, p.33에서 재인용.

5) Clifford W. Graves, "Citizen Participation in Metropolitan Planning", 岩崎忠夫, 「住民參加論」, 第一法規, 1984, p.34에서 재인용.

6) 岩崎忠夫, 「住民參加論」, 第一法規, 1984, p.34

이와 같이 주민참여는 정치적 소외의 극복에서 구체적 계획의 참여로 그리고 비자발적 참여에서 자발적 참여로 전개되어 왔다.

그리고 자율적이며 광의의 민주주의 의미를 갖는 주민참여는 제도적이며 협의의 직접민주주의인 주민참여를 포괄하므로 주민참여의 개념은 주민참여의 한계를 보완한다고 하겠다.

주민참여는 기본적으로 정책결정과정에 영향을 미치는 행위인바, 첫째, 정책결정 과정에 주민의 의사를 투입시켜 정책내용이 일부 계층이 아닌 일반 주민의사에 부합하는 방향으로 결정되도록 촉진하게 된다.

둘째, 주민참여는 정책결정자의 책임성을 고양시키는 효과를 가져온다. 예를 들어 주민의 자발적인 노력으로 결정된 의정지기단, 의정감사단 등의 활동은 지방의원이 보다 주민의 입장에서 정책을 결정하도록 강제하는 효과를 가져오고 있는 것이다. 이러한 효과는 공직윤리의 강화요청에 직접적으로 관계되는 것이기도 하다.

셋째, 정책결정자간에 의견의 대립으로 지방행정의 효율적 수행이 어려울 경우, 권력의 주체로서의 주민이 나서서 정책결정자간의 의견대립을 조정할 수 있다. 이를 위하여는 지방자치법상의 주민투표제의 적용범위를 보다 넓힐 필요가 있을 것이다.

넷째, 주민은 참여를 통하여 정책결정 과정에 자신들의 의견을 투입하는데 그치지 않고, 참여를 통하여 얻는 정책에 대한 이해를 바탕으로 정책의 결정 및 시행을 위하여 필요한 협조를 하게 된다. 만일 참여가 없다면 그러한 이해는 어렵게 되고 그 결과 정책결정

자와 주민간의 불신에 기초하여 결정된 정책의 시행은 효과적이지 못할 우려가 있다.

끝으로 주민은 투표를 통하여 유능하고 책임성 있는 공직자를 선출하고 또 무능하고 부패한 공직자를 소환함으로써 정책결정의 질을 높일 수 있게 된다. 과거의 선출과정은 타락선거로 인하여 문제가 많았고 주민소환제도는 아직까지 인정되지 않고 있으므로 개선이 요청된다.

지방의 정책결정은 위와 같은 주민참여의 효과를 통하여 보다 주민에 부합하는 방향으로 질적 개선을 이루게 될 수 있을 것이다⁷⁾.

2) 住民直接參政과 住民參與

주민이 정부의 정책과정에 영향을 미치는 방법은 크게 주민참여와 주민참여로 구분되고 있다. 그러나 논자에 따라 주민참여와 주민참여를 혼용하기도 하고, 구분하여 사용하기도 한다.

우선 주민참여와 주민참여를 구분하지 않고 일반적으로 주민참여로 보는 입장이다. 짐머맨(Zimmerman)은 자발성을 기준으로 주민참여를 수동적 참여와 능동적 참여로 구분하고, 주민투표(referendum), 주민발안(initiative), 주민소환(recall) 등도 주민참여에 포함시킴으로써 양자를 모두 주민참여로 보고 있다⁸⁾. 밀브레이

7) 나라정책연구회 편저, 「한국형지방자치의 청사진」, 1995.

8) Joseph F. Zimmerman, Participatory Democracy: Populism Revisited (New York: Praeger, 1986), pp.6-13.