

직접민주주의에 대한 새로운 인식과 과제

정 상 호(한양대 제3섹터연구소, 연구교수)

I. 촛불 시위 논쟁: 인식의 일대 전환이 필요하다

두 달여 동안 진행되고 있는 촛불 시위는 한국의 사회과학계에 일대 논쟁을 몰고 왔다. 그것은 직접민주주의와 대의민주주의라는 정치학계의 가장 오래된 화두의 복원이다. 이번 사태의 근본 원인을 직접민주주의의 위축에서 찾는 이들은 촛불 시위를 직접민주주의를 발전시킬 귀중한 계기로 삼자고 제안하고 있다. 반면, 일부 정치권과 학계에서는 촛불 시위의 한계를 주목하면서 대의민주주의의 근간인 정당과 의회의 역할의 회복과 기능의 강화를 촉구하고 있다. 직접민주주의자들에게 촛불은 전자민주주의의 첨단을 달리고 있는 한국사회에서 지혜로운 대중(smart mob)들의 집단 지성(Collective Intelligence)의 상징이다. 반면 현 단계에서 대의민주주의의 주창자들은 두 개의 집단으로 분류할 수 있다. 첫 번째 그룹은 정당과 의회의 중심적 역할을 강조하는 진보적 제도주의의 입장이다. 최장집 교수로 상징될 수 있는 이들은 거리의 정치, 운동의 정치를 ‘집합적 열정의 찰나적 분출’로 이해하면서, 불안정한 광장의 정치를 정당정치 발전의 에너지로 제도화·일상화시

킬 것을 제안하고 있다. 또 하나의 그룹은 촛불 시위를 우리의 헌정질서에 위배되는 새로운 온라인 집단주의 즉 '디지털 마오이즘'으로 비판하고 있는 집권 여당의 전통적 보수주의의 입장이다.

그렇지만 현재의 논쟁과 인식들 모두는 두 가지 점에서 정확하지 않을 뿐 아니라 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 첫째는 민주주의에 대한 인식론적 오류이다. 근대 민주주의의 경험적 발전사를 보면 어느 하나에만 배타적으로 의존하여 선진 정치에 이른 경로는 단연코 존재하지 않는다. 저명한 정치사상가 영(I. M. Young)의 지적대로 민주주의는 정당과 운동이라는 두 개의 전선위에서 작동하는 역동적 체제이다. 정당은 잘 작동되는 민주주의의 필수요소인 이해의 집약과 조정, 공적 영역의 확장, 대의 통치를 수행할 수 있는 독자적 능력을 갖고 있다. 한편 시민들의 자발적 참여로 이루어지는 운동 없이는 민주주의의 깊이 있는 통합과 표명, 비판과 견제의 증진을 기대할 수 없다. 결론적으로 운동과 정당은 긴장관계에 있지만 민주주의를 심화시키고 부정의(injustice), 특히 국가권력과 시장권력의 불공정성을 제거하기 위해서는 양자의 강화가 필수적이다. 결국 문제는 어느 하나의 선택이 아니라 시민의 이해와 공적 이익을 실현하는 방향으로 정당과 시민사회운동의 연계가 강화되어야 한다는 것이다.

두 번째 오류는 이들 논쟁들이 신사회운동의 출현을 가져온 68혁명 이후의 세계사적 조류를 철저히 외면하고 있다는 점이다. 사회운동론의 거두인 메이어와 타로우(David Meyer and Sidney Tarrow)는 정보사회에 진입한 현 단계 민주주의를 사회운동이 일상화되고 제도화된 즉 운동이 일상 정치의 한 부분으로 자리 잡은 운동사회(Movement Society)가 되었다고 규정한 바 있다. 이들에 따르면, 촛불 시위를 정당

정치와 대립시켜 불만에 가득 찬 시위 군중으로 간주하는 제도정치의 접근이나 반대로 후기산업화를 근거로 정당 소멸을 예단하는 운동정치 시각 모두는 정보화 시대 이전의 낡은 이미지에 근거를 두고 있다. 정당과 선거에 집중하는 제도 집단이 있고, 저항과 시위에 열중하는 운동 집단이 있다는 생각은 현실과 무관한 묘사일 따름이다.

요점은 직접민주주의와 대의민주주의는 민주정체를 떠받치고 있는 건실한 두 개의 기둥이라는 점이다. 따라서 바람직한 인식은 기계적 단계론이나 흑백의 선택론이 아니라 한국적 현실에서 어떤 기둥의 신설과 확장이 시급한가의 전략적 접근이다. 이 점에서 인식의 일대 전환이 요구된다. 기존의 주장들은 대개 한국 민주화의 일차적 과제로 정당 정치와 의회정치의 정상화만을 이야기 해 왔다. 이제 상대적으로 간과되어 온 그렇지만 더 이상 늦출 수 없는, '직접민주주의의 확장을 통해 대의민주주의를 견인' 하는 역발상과 새로운 실험에 도전할 때이다.

II. 한국의 직접민주주의의 현황: 지방수준에서의 경쟁과 중앙수준에서의 부재

비교 제도적 관점에서 직접 민주주의 모델은 두 개의 구조적 변수가 상호작용한 결과이다. 하나는 국가의 지리적 집중성(centralization)이고 다른 하나는 국가권력의 기능적 분산 정도이다. 따라서 연방 국가이자 정교한 삼권분립으로 다양한 행위자들의 접근 가능성을 보장한 스위스와 미국이 중앙집권적인 영국과 프랑스에 비해 직접 민주주의 제도들이 보다 발전하였다. 흥미로운 점은 이러한 분석적 연구와는 달리,

중앙집권적 강성 국가인 한국에서 주민투표·주민발의·주민소환·주민소송이라는 직접 민주주의 4법이 이미 모두 도입되었다는 점이다.

〈표 1〉 주민투표 실시 현황

| 명 칭(일 시) | 내 용 | | |
|----------------------------|------|-------|--|
| | 결 과 | 투표율 | 찬 성 율 |
| 제주도 행정구조 개편(05.7.27) | 혁신안 | 36.7% | 혁신안(57%), 점진안(43%) |
| 청주·청원 통합(05.9.29) | 통합반대 | 36.7% | 청주(91.3%), 청원(46.5%) |
| 중저준위 방사성 폐기물 부지선정(05.11.2) | 경주선정 | 60.5% | 경주(89.5%), 군산(84.4%) 포항(67.5%), 영덕(79.3%) |

출처: 행정자치부(2007)

〈표 1〉에서 보듯이 주민투표법은 참여와 분권을 표방한 노무현 정부가 출범한 이후 2004년 1월 〈법률 제7124호〉로 제정되었다. 법 시행 이후 현재까지 3번의 주민투표가 시행되었다. 주민발의(‘조례의 제정 및 폐쇄 청구권’)는 1999년 8월 31일 지방자치법 개정(제13조)을 통해 새롭게 도입되었으나, 지난 4년간(2000-2004) 청구 실적은 71건에 불과하다. 그렇지만 주민의 힘으로 조례를 제정할 수 있다는 매력 때문에 보육조례, 학교급식조례, 도시계획조례, 판공비공개조례 등이 주민발의의 요건을 갖추고 의회를 통과함으로써 주민발의 제도의 위력을 실감케 하였다. 끝으로 2006년 5월 2일 우여곡절 끝에 지방자치단체장과 지방의원에 대해 〈주민소환에 관한 법률〉이 국회를 통과하였다. 이후 최초로 하남시장에 대한 주민 소환투표가 시행되었으나 투표율 미달로 부결된 바 있다(2007.12.12).

한국의 직접민주주의 제도들은 두 가지의 문제점을 안고 있다. 첫째는 지나친 정부주도와 규제로 제도 자체의 취지와 실효성을 상실하고

있다는 점이다. 한국의 경우 세 차례 모두 중앙정부나 지자체의 발의에 주민투표가 실시되었던 반면 주민청구에 의해 실시된 사례는 한 번도 없었다. 이는 주민투표법 자체가 주민들의 청구 요건을 지나치게 엄격하게 규정함으로써 사실상 주민투표의 실행을 어렵게 만들고 있기 때문이다. 또한 이성적 토론과 심의 과정을 생략한 채 관 주도로 졸속 진행됨으로써 시민들은 정부정책에 찬반을 표시하는 소극적 참여자로 전락되었다는 비판이 제기되고 있다. 직접민주주의는 아니지만 시민참여의 대표적 수단인 국회청원 제도는 이러한 문제점을 고스란히 보여주고 있다. 제도가 처음으로 도입된 1988년부터 2008년까지 총 2,824건이 청원되었지만 실제 입법에 성공한 사례는 불과 34건으로 채택률이 1.2%에 그쳤다. 이처럼 지방수준에서 직접민주주의의 제도들은 시민들의 권한과 능력을 강화시키는 무기가 아니라 논쟁적인 정부정책을 결정하고 집행하는 수단으로 전락하고 있는 실정이다.

〈표 2〉 국회 청원과 처리 현황

| | 접수 | 처리 | | | | |
|------------------|-----|----|---------|----|-----|-----|
| | | 채택 | 본회의 불부의 | 철회 | 폐기 | 계 |
| 13대국회(1988-1992) | 503 | 13 | 251 | 61 | 178 | 503 |
| 14대국회(1992-1996) | 534 | 10 | 186 | 33 | 305 | 534 |
| 15대국회(1996-2000) | 595 | 3 | 179 | 16 | 397 | 595 |
| 16대국회(2000-2004) | 765 | 4 | 316 | 19 | 426 | 765 |
| 17대국회(2005-2008) | 427 | 4 | 102 | 10 | | 116 |

출처: 대한민국국회, 청원통계. [http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/PetitionStat.jsp\(20080628검색\)](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/PetitionStat.jsp(20080628검색))

보다 큰 두 번째의 문제는 중앙정부와 의회 수준에서 작동할 수 있는 직접민주주의 제도들이 부재하다는 점이다. 주지하다시피 국민투표의 규정 요건과 범위는 대단히 엄격하게 제한되어 있어 정부형태의 변경만을 다루어 왔다. 1962년 헌법 5차 개정에서는 국민발안제가 채택되었지만 이후 유신정권이 들어서면서 그 실효성을 이유로 폐지되었다. 주민소환제를 도입한 국회의원들은 입법의 안정성을 이유로 선출직 공무원 일반으로 확장하지는 국민소환제 제안에는 여야 모두 한사코 반대하고 있다. 이러한 상황에서 정부와 다수당인 여당이 국민 대다수가 반대하는 정책과 입법을 추진한다면 이를 헌법과 법치의 틀 안에서 해결할 방도는 없는 셈이다. 일단 유보된 경부대운하는 직접민주주의가 부재한 한국 민주주의의 초라한 처지를 여실히 보여주고 있다.

Ⅲ. 직접민주주의의 진전을 위한 전략과 과제

직접민주주의의 확장과 진전을 위한 일차적 과제는 정치권과 학계의 인식 전환이다. 이는 두 차원으로 나눌 수 있다. 하나는 ‘직접민주주의의 긍정적 효과’ 즉 그것의 확대가 대의민주주의 발전의 자극제이자 보완 역할을 한다는 점을 인정하는 것이다. 최근 많은 경험적 연구는 직접민주주의의 발전이 이익집단과 시민단체의 증가는 물론 정당과 선거 등 제도정치의 활성화에 긍정적 영향을 미치고 있다는 사실을 입증하고 있다. 미국의 정치학자 거버(E. Gerber)의 기념비적 연구는 직접민주주의의 활성화가 입법의 도입과 저지를 둘러싸고 정당 사이의 정책경쟁을 심화시키고 공론화를 촉발한다는 점을 설득력 있게 보여주고

있다. 또한 직접 민주주의 제도들이 발전한 스위스와 미국은 정당정치와 운동정치가 균형적으로 공존하고 있는 생생한 사례이다. 다른 하나는 직접민주주의의 주체인 '자율적 시민'에 대한 새로운 각성이다. 이번 촛불 시위는 높은 지식과 정보를 공유한 시민들을 단순히 투입 압력으로 간주하여 일부 정책영역에 한정된 형식적 참여로 제한할 것이 아니라 입법·결정·집행의 전 과정에의 실질적 참여로 제도화하는 것, 즉 민주주의의 심화(deepening)가 절실하다는 점을 보여주고 있다.

둘째, 이미 도입된 직접민주주의 제도들의 실효성을 제고하고, 중앙수준에서는 이를 새롭게 도입할 필요가 있다. 가장 시급한 것은 국민과 정치권의 협의와 합의를 통해 국민투표·국민소환·국민발안제도를 시행하는 것이다. 이를 위해서는 현행 국민투표의 요건 및 대상을 완화하고, 일정 요건의 국민이 직접 헌법이나 법률을 발의할 수 있는 국민발안(national initiatives) 제도를 도입하며, 현행 자치단체장과 지방의회 의원으로 한정된 주민소환제를 주요 선출직 공직자로 확대하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 정당과의 협의 도출을 위해 일정 요건을 갖춘 입법 제안을 바로 국민투표에 부의하는 직접발안보다는 의회의 의결을 거친 후 국민투표에 부의하는 간접발안 제도의 채택을 고려해 보자.

셋째, 직접민주주의와 연관된 것으로서 이참에 '참정권의 확장'을 공론화 할 필요가 있다. 이를 위해 가장 시급한 것은 '재외국민의 참정권 보장'이다. 현재 해외동포는 700만 명 정도인데, 그 중 어려운 여건에도 불구하고 국적을 여전히 보유하고 있는 재외국민이 280만 명에 달하고 있다. 그렇지만 한국은 터키와 함께 OECD 국가 중 유일하게 재외국민의 참정권을 보장하고 있지 못한 국가로 남아 있다. 우선 대통

령선거와 정당별 비례대표 선거에서부터 재외국민에게 참정권을 부여하는 방안을 조속히 입법화하는 것이 바람직하다. 이와 연관된 또 하나의 중요한 문제는 ‘해외 이주노동자의 참정권 확대’이다. 지난 지방선거에서부터 일부 영주권 취득 외국인의 선거참여가 이루어지고 있지만 까다로운 영주권 조항 때문에 실질적으로 40여만 명으로 추산되는 외국인노동자들의 정치참여가 봉쇄되어 있다. 일정한 조건을 갖춘 장기 체류 외국인에게 호혜주의적인 입장에서 단계적으로 선거권을 부여하는 국제적 조류를 수용하여 정주외국인에게 대통령선거권과 국회의원 선거권을 인정하는 법률개정을 적극 검토해야 한다.

넷째, 직접민주주의는 대의민주주의와 마찬가지로 형식화된 제도가 아니라 운영 원리라는 점에서 일상생활 속에서 구현되는 것이 무엇보다도 중요하다. 따라서 직접민주주의의 시작과 끝, 성공과 실패는 우리들의 일상과 관계의 대부분을 차지하는 학교·교회·직장 등 풀뿌리 공동체의 민주화 여부에 달려 있다. 그런 점에서 먼 훗날 역사가들은 이번 촛불 시위를 재협상이나 이명박 정부의 퇴진 여부가 아니라 ‘생활 정치의 출현과 발전’이라는 기준에서 평가하게 될 것이다.*