

의회와 정당을 통한 대의민주주의 강화

가 상 준(단국대학교 정치외교학과 교수)

I. 서론

국민주권(國民主權)은 개인의 자유와 평등과 같은 기본권은 최대한 보장되어야 하며, 국가는 기본권 실현과 보장의 의무를 지며, 자유와 평등을 실현하고 보장하기 위해 국가권력의 창설과 행사는 국민의 참여와 동의를 전제로 하며, 국가내의 통치권 행사는 국민의 의사에 귀착되며, 국민의 참여와 동의에 입각한 통치권이라도 권력의 남용과 악용이 불가능하도록 권력행사에 합리적이고 효율적인 통제수단을 마련해야 함을 의미하는 것으로 민주주의의 핵심 원칙이며 기본 통치형태라 말할 수 있다. 국민주권에 의한 통치는 직접민주주의와 대의민주주의에 의해 수행될 수 있다. 직접민주주의는 국민이 직접 국가 의사결정에 참여하는 방식으로 의사결정이 시간과 규모 면에서 불가능하기에 대의민주주의를 통한 통치방법이 대부분의 국가에서 사용되고 있다.

대의민주주의는 인민주권(popular sovereignty)의 이념과 대의정부(representative government)라는 제도를 축으로 한다. 즉, 주권과 권리는 국민으로부터 나오지만 그 권력의 행사는 선거를 통해 위임받은

정부와 의회에 주어진다. 대의민주주의가 작동하는 주요 핵심 원칙은 국민이 선거라는 기제를 통해 대표를 선출하는 것이며 선출된 대표는 위임된 권한을 바탕으로 국가 의사결정에 참여한다는 것이다. 대의민주주의에서 정당은 국민과 대표를 매개하는 역할을 수행하고 있어 정당의 발전은 대의민주주의 실행에 중요한 역할을 하게 된다. 대의민주주의의 핵심은 국민들에 의해 선출된 대표들이 의회라는 논의의 장에 모여 입법활동을 통해 국민들의 요구를 정책으로 전환시키는 역할을 수행하며, 갈등을 조정하고 사회통합을 이루기 위한 기능을 수행하는 것이다. 이러한 이유로 인해 대의민주주의의 성공은 의회의 기능과 역할 수행에 달려있다고 말할 수 있다. 의회의 전문화와 제도화는 민주주의 발전 정도를 측정하는 지표로 사용되고 있다.

그러나 대표를 통한 통치형태인 대의민주주의는 참여와 관심이라는 면에서 직접민주주의보다 취약성을 띠고 있으며 대의민주주의는 국민의 의사와 대표자의 의사가 불일치할 때 문제가 발생할 수 있다. 이로 인해 시민들의 직접 정치참여를 강조하는 목소리가 강하게 나타나고 있는 것도 사실이다. 하지만 대표를 통한 의사결정이 아닌 국민들이 모든 정책의 최종 결정자로 역할을 하게 된다면 국가와 사회의 기능적 분화는 기대하기 힘들며 정치적 불안정과 사회적 분열을 초래할 수 있기에 직접민주주의보다는 대의민주주의 한계를 제도적 방법과 정치적 성숙으로 보완하여 운영해야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 의회정치와 정당정치의 활성화가 이루어져야 하며 시민들의 직접 정치참여는 제도적 차원에서 이루어져야 한다. 또한, 공론의 토론이 활성화될 수 있는 정치문화를 정착시킴으로써 정치적 불만족을 최소화시켜야 한다. 현재 우리가 경험하고 있는 사회적 갈등을 해결하기 위해서는 대의민

주의의 원칙이 지켜져야 하며 이를 통한 갈등 해소 그리고 사회통합이 어느 무엇보다 효과적이며 효율적인 문제 해결 방법이다. 국가의 정책이 집단과 계층의 이익 및 가치와 달리할 경우 직접적 참여를 통한 문제 해결을 시도하는 경우가 많다. 그러나 직접민주주의는 대의민주주의가 가지고 있는 문제점 해결을 위한 보완적 수단은 될 수 있지만 결정적 수단이 될 수 없다. 대의민주주의를 보완하기 위해 직접민주주의가 실천된다면 제도적 차원에서 접근해야 한다.

II. 대의민주주의 원리와 한계점

대의민주주의는 대표를 통한 통치방법으로 주권을 가진 국민들이 그들의 권한을 대표에게 위임하고 위임받은 대표들이 국가의 주요 의사결정을 하는 방식이다. 정치 공동체에서 구성원들은 다양한 이해와 가치를 가지고 있기에 이들의 이해와 가치를 논의와 회합으로 지속한다는 것은 불가능하게 되었다. 직접민주주의의 실천이 시간과 규모면에서 불가능하게 되고, 경제활동에 참여해야 하는 시민들이 과거와 같이 정치에 심사숙고하게 참여하는 것이 힘들어지자 선거를 통해 그들의 대표를 선출하여 대의기구를 구성하게 되었다.

대의민주주의는 국민들에 의해 선출된 대표들이 정당과 여론을 통해 국민들의 의사를 수렴한 후 의회에서 토론과 설득을 통해 의사결정하는 제도다. 이로 인해 대의민주주의는 국민들에 의한 의사결정보다 그들이 선출한 대표들에 의한 의사결정을 강조한다. 대표들에 의해 실행되는 토론과 논의는 국민의 일반이익에 반하는 결정이 이루어지지

않도록 하는 여과작용을 한다는 점에서 중요한 의의를 가지게 된다. 대의민주주의에서 중요한 역할을 수행하는 의회는 다양한 의견을 수렴하고 이들의 상이한 가치와 이해가 사회적으로 심각한 갈등이 되는 것을 막아줌으로써 사회적 통합을 이루는 역할을 한다. 의회의 의사결정은 정통성(legitimacy)과 책임성(responsibility)이라는 측면에서 볼 때 매우 중요한 의미를 지닌다. 국민들로부터 권한을 위임받은 대표들은 주어진 권한을 행사함에 있어 정통성을 부여받게 된다. 또한, 그들의 결정과 행동은 선거를 통해 평가되는데 이에 대한 정치적 책임을 지게 되는 것이다. 이러한 정통성과 책임성은 의사결정의 안정성과 효과성에 이바지하며 심의 숙고한 결정이 되도록 유도한다.

직접민주주의의 물리적 한계점과 사회의 다변화로 인해 대의민주주의가 실현되고 있으나 대의민주주의가 가지는 문제점이 표출되면서 민주주의는 위기를 맞이하게 되었다. 무엇보다 대의민주주의는 정치인이라는 특권 계층을 양산하게 되었으며 선거제도는 국민 개개인의 선호를 집합적 선호로 연결하는데 있어 많은 문제점을 표출하였다. 또한, 선거에 의해 선출된 대표는 특수이익을 대변하는 경우가 많고 선출한 시민들의 대리인으로 행동하지 못하고 있다. 한편, 이들에 대한 정치적 통제가 어려워 시민과 대표간 의견은 수렴하지 못하는 경향을 보이고 있다. 이러한 문제점 해결을 위해 시민들의 직접 정치참여가 논의되고 있다. 그러나 시민들의 직접 정치참여는 대의민주주의보다 더 심각한 문제를 초래하고 있다는 점에서 해결책으로 보기 힘들다.

III. 대안으로서 직접민주주의

앞서 언급한 것과 같이 대의민주주의의 중요한 문제점은 대표자와 국민들의 의사가 불일치할 경우 이를 조절할 수 있는 방법이 없다는 것이며 국민들의 대표가 지역적 대표이기에 많은 계층과 집단의 의사를 반영하는데 있어 한계가 있다는 점이다. 또한 우리의 경우 국민과 대표 사이를 연결해 주는 정당의 미성숙으로 인해 대의민주주의의 한계점을 보이고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 숙의민주주의, 직접민주주의 등의 논의가 진행되고 있다. 한편 대의민주주의에서의 문제점을 법률적 방법, 즉 소송과 위헌심사 등에 의해 해결하자는 주장이 제시되고 있다. 숙의민주주의는 국가와 시민사회 사이의 공론의 장이 필요하다는 점을 강조하며 지속적인 대화와 심사숙고를 제안한다. 주민소환, 주민발안, 그리고 주민투표제 등과 같은 직접민주주의 제도가 고안되어 실천되고 있는 것도 사실이다. 이들은 직접민주주의를 통한 대의민주주의 보완으로 논의되었고 적용되고 있다. 최근에는 대의민주주의 문제점을 보완하기 위해 시민들의 직접 정치참여가 이루어져야 하는 주장이 일고 있다.

대의민주주의는 위기에 봉착해 있고 이를 극복하기 위해 시민의 직접 정치참여가 필요하다는 주장이 설득력을 얻기 위해서는 직접민주주의가 가지고 있는 문제점 극복이 필요하고 무엇보다 대의민주주의 실시과정에서 나타나는 문제점은 대의민주주의를 왜곡하고 있는 것인가에 대한 논의가 필요하다. 직접민주주의는 자체적으로 가지고 있는 문제점으로 직접민주주의의 적용을 어렵게 한다. 직접민주주의는 시민들의 관용, 토론, 투표, 다수결 원칙 이해 등 성숙한 자치능력과 이슈에

대한 충분한 정보를 전제조건으로 한다. 하지만 이러한 성숙한 자치능력을 모든 시민들이 갖춘다는 것은 불가능하기에 직접민주주의는 토론과 논의 없는 정치참여만을 강조하는 형태로 변질되기 쉽다. 직접민주주의는 다수의 의견을 절대시하게 됨으로써 소수에 대한 보호를 무시하게 하고 다양성을 불인정하는 경향을 낳게 한다. 이로 인해 전체주의를 합리화, 정당화하는 위험을 노출하여 궁극적으로 개인의 인권이 경시되는 권력집중을 야기할 수 있다.

직접민주주의는 편향성의 문제를 드러낸다. 시민들의 직접 정치참여는 단체(집단)를 통해 이루어지는 경향이 크다. 이들 단체들은 적극적인 정치참여를 통해 그들의 가치 및 이익이 관철될 있도록 정책결정기관을 압박하는 역할을 수행한다. 그러나 그들의 활동이 일반이익을 반영하고 있는가에 대해서는 의구심을 가질 수밖에 없다. 많은 경우 특수이익을 더욱 반영한다는 점에서 문제점을 자아내며 영향력 있는 단체들의 이익만 보호되는 경향을 띠게 된다. 또한 이들의 활동은 책임성이라는 측면에서 취약성을 드러낸다. 이들의 참여로 인해 정부정책이 수정되어 나타난 변화가 부정적인 결과를 초래할 경우 여기에 대한 책임의 소재는 불분명해 진다. 참여와 주장은 있으나 책임지는 사람이 없는 상황이 발생할 수 있다.

직접민주주의로서 주민소환, 주민발안, 주민투표제 실시는 대의민주주의 보완이라는 차원에서 중요한 역할을 한다. 하지만, 직접민주주의 요소가 실시되는 경우 충분한 토의과정을 거쳐야 하며 시민들은 충분한 정보를 가지고 있어야 한다. 만약 그렇지 않게 된다면 주민소환과 주민투표제 결과는 설득력을 가지기 어렵다. 또한 이 제도들은 낮은 투표율과 관심으로 인해 정당성의 문제를 가지고 있으며 절차상 가지고

있는 문제점들은 대의민주주의 보완이라기보다 직접민주주의 왜곡으로 이어질 가능성이 있다.

대의민주주의 문제점을 논의할 때 선거제도와 대표의 역할에 대한 규정은 항상 논란의 대상이다. 과연 선거가 시민 개인들의 선호도를 집합적으로 표출할 수 있는 방법인가 그리고 대표가 시민들의 의사와 다른 방향으로 결정을 내리게 된다면 이를 어떻게 해결해야 할 것인가는 중요한 이슈다. 대의민주주의 실시 이후 형성된 특권 계층인 대표들이 자유를 위협하는 수단이 될 수 있기에 선거를 통해 이들을 주기적으로 교체하여 통제해야 한다는 자유주의적 시각은 선거의 기능 및 역할이 무엇인지 알려주고 있다. 또한 대표의 역할을 대리인(delegate)으로 보는가 아니면 수탁자(trustee)로 간주하는가에 따라 대표의 역할에 대한 평가가 달라진다. 단순하게 대표를 대리인만으로 보는 시각은 충분한 자질과 능력을 가진 정치엘리트를 획일화시키고 그들의 경쟁을 지양하게 된다는 점에서 옳지 않다.

IV. 결론

대의민주주의는 실천에 있어 자생적으로 나타나는 문제점으로 인해 대의민주주의는 위기상황이며 이를 극복하기 위한 방안이 요구되고 있다. 하지만 직접민주주의로의 대체가 해결방법은 아니다. 대의민주주의제가 가지고 있는 문제점은 의회정치 및 정당정치 활성화를 통해 해결해야 하며 무엇보다 시민들의 선거에 대한 관심과 참여를 통해 극복해야 한다. 직접민주주의에서 강조하는 토론의 활성화가 대의민주주의

를 보완하는 차원에서 강하게 요구된다. 시민들의 기본권 보장 그리고 국민주권은 직접민주주의보다는 대의민주주의를 통해 실현될 수 있기에 현재보다 보완된 형태로 대의민주주의를 강화시키려는 노력이 필요하다.*