

석사학위논문

심의민주주의에 입각한
시민의회 도입 가능성



한국교원대학교 대학원

일반사회교육전공

김 지 영

2012년 2월

심의민주주의에 입각한
시민의회 도입 가능성

지도교수 김 주 성

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함

한국교원대학교 대학원

일반사회교육전공

김 지 영

2012년 2월

김지영의

교육학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 인

심사위원 인

심사위원 인

한국교원대학교 대학원

2012년 2월

목 차

논문 요약	iii
I. 서 론	
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 방법과 내용	4
II. 대의민주제 위기의 원인과 실체	
1. 대의민주제 위기의 내재적 원인	7
1) 선호집합적(aggregate) 민주주의	7
2) 시장(market) 민주주의	8
3) 정치귀족의 민주주의	10
2. 대의민주제 위기의 외재적 원인	12
1) 정당민주주의의 왜곡	12
2) 세계화	18
3) 탈산업화	19
3. 대의민주제 위기의 실체	20
1) 대표의 실패와 심의의 실패	20
2) 갈등의 극대화	23
III. 대안으로서의 심의민주주의	
1. 원초적 의미의 심의	27
1) 심의민주주의의 개념과 등장배경	27
2) 롤스의 공공이성	30
3) 하버마스의 공론장	34
2. 심의적 의사결정 논리의 특성과 한계	39
1) 전환적 힘	39
2) 심의가 필요한 의제와 심의의 주체	41
3) 심의민주주의의 한계와 제도화 방향	45
3. 추천제의 도입	49
1) 추천제의 역사적 기원	51
2) 추천제 쇠퇴 및 선거제 도입	55
3) 추천제 도입의 근거 및 가치	58

IV. 심의민주주의의 제도적 기체로서의 시민의회	
1. 시민의회의 근거로서 유사사례	70
1) 사법배심제	71
2) 시민배심	75
3) 합의회의	77
4) 공론조사	79
2. 시민의회의 제도적 방안 사례	82
1) 비상설 심의기구로서의 시민의회	82
2) 상설 의결기구로서의 시민의회	90
3. 한국 현실에 적용 가능한 시민의회 안	104
1) 상설기구와 비상설 기구에 관한 논의	104
2) 심의기구와 의결기구에 관한 논의	107
3) 시민의회 작동 방식에 관한 논의	114
4) 반론에 대한 검토	133
4. 시민의회가 갖는 함의	136
1) 대의민주주의와 직접민주주의의 보합	137
2) 심의민주주의·전자민주주의·결사체민주주의·풀뿌리민주주의 강화	140
3) 자유주의와 공화주의의 보합	144
4) 정당과의 건설적 관계	149
5) 제도 정치와 사회 운동의 보합	152
V. 결론 및 제언	156
참고 문헌	162
ABSTRACT	177

표 목 차

<표 1> 국민참여재판 배심원후보자 성별·연령별·직업별 분포	75
<표 2> 시민의회 요약	132

논문 요약

심의민주주의에 입각한 시민의회의 가능성

김 지 영

한국교원대학교 대학원 일반사회교육전공
(지도교수 김 주 성)

본 연구는 세계적으로 자유주의적 입헌민주주의 체제가 단일화·표준화하면서 대의제 위기론이 활발해지는 데 주목한다. 한국 사회도 이러한 보편적 흐름과 함께 특수한 대의제 한계를 노정하고 있다. 1987년을 기점으로 민주화되어 민주주의 공고화 시기라는 평가에도 불구하고 사회적 갈등이 빈번해지고 정치에 대한 국민의 불신이 증가하고 있다. 행정수도이전, 새만금 개발, 탄핵, 의약분업 등의 문제 해결에 국회는 반목할 뿐 무능을 노출했다. 국민의 불만은 커지고 정치적 무관심은 증대했다.

이에 대의제 위기를 극복하기 위한 대안에 대한 논의도 활발하다. 하지만 민주주의 공고화를 넘어서는 시점에서 기존 대의제 테두리를 뛰어넘는 혁신적인 대안이 필요하다. 국가 중대 사안을 효율적으로 정의롭게 해결하고 충격적·돌발적으로 표출되는 갈등을 제도적으로 표출할 수 있는 새로운 상상력이 필요한 것이다.

이에 본 연구는 다음과 같은 연구 목표를 세우고 논의를 진행하였다. 첫째, 대의제 위기의 원인과 위기의 실체를 밝히고자 하였다. 둘째, 위기의 대안으로서 심의민주주의의 확립과 추천제 도입을 검토하였다. 셋째, 심의민주주의의 제도적 기제로 추천에 의한 시민의회를 구상하여 그 구체적인 상을 제시하고자 하였다.

대의제 위기 원인 분석을 통한 위기의 실체는 대표와 시민의 심의 실패, 그로 인한 갈등의 증대였다. 이에 대한 대안은 심의민주주의의 확립이다. 즉, 롤스류의

공공이성에 입각한 심의와 하버마스류의 공론장에서의 심의가 활성화되어야 한다. 따라서 심의민주주의 이론 제반을 다루고 심의민주주의의 성공적 확립을 위해서는 심의의 제도화가 중요함을 논의하였다.

다만 본래 대표의 심의 기능을 내장했던 의회민주주의와 시민사회의 역동성을 반영한 시민 주체의 심의가 함께 병행되어야 한다. 본 연구는 정당정치에 의해 왜곡된 의회민주주의 재확립을 전제하고 논의를 진행하였다. 기존 대의제를 인정하고 그 보완물로서 시민 주체의 새로운 심의 기구 '시민의회'를 제안하는 것이다.

새로운 헌법 기구 '시민의회'의 구체적 제도화를 위해 추천제의 가치에 대해서도 논하였다. 시민의회의 유사 사례라 할 수 있는 제도들에 대한 분석을 통해 시민의회의 제도화에 참조했다. 무엇보다 최근 학계에서 논의되기 시작한 시민의회 안에 대해서 집중 논의하였다. 김상준(2007), 이지문(2011), 캐나다 브리티시 선거개혁 시민총회, 칼렌바크·필립스(1985)의 제안들을 집중 분석하고 논의하여 본 연구가 지향하는 시민의회 안을 구상하였다.

본 연구는 궁극적으로 비상설 의결기구로서의 시민의회 안을 지지한다. 그 근거에 대한 논의는 한국 사회에 '시민의회'의 도입과 적용이 좀 더 현실성과 설득력을 지니는 데 기여할 것이다. 국회 교착 상태에 빠진 중대 사안이 시민의회에 회부되어 심의라는 필터를 거친다면 보다 공공선 추구에 적합할 것이다. 이는 기존 의회를 긴장시켜 시민에 의한 견제가 가능함을 증명할 것이다. 또한 시민 스스로 정치의 주체임을 자각하는 계기가 되고 정치 교육 장으로서의 역할도 하게 된다. 단순 여론이 아닌 심의에 의한 합의는 공론이 되어 갈등을 종식시키고 사회를 통합시키는데 기여할 것이다.

그밖에도 시민의회는 대의민주주의와 직접민주주의를 포함할 수 있다. 나아가 심의민주주의, 전자민주주의, 결사체민주주의, 풀뿌리민주주의를 보다 강화하는데 유용한 도구가 될 수 있다. 시민의회는 한국 민주주의의 양대 기둥인 자유주의와 공화주의의 보합을 가능하게 할 것이다. 또한 정당을 보다 건설적인 방향으로 이끌 수 있다. 시민의회는 '운동의 제도정치화'의 정당성을 제공한다. 결국 시민의회에 대한 논의는 대의제 한계 극복을 위한 다른 대안들처럼 하나의 시도로서 충분한 가치를 지닐 것으로 본다.

※ 이 논문은 2012년 2월 한국교원대학교 대학원위원회에 제출된 교육학 석사학위 논문임.

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

사회주의 동구권 붕괴 후 현재 지구상의 헌정체제는 '자유주의적 입헌 민주주의 체제'로 단일화·표준화했다. 하지만 동시에 그 과정에서 제기된 다양한 문제와 도전에 직면하여 여러 측면에서 한계를 노정한다.

한국의 경우에도 문제의 궤도는 같다. 하지만 특이하게 두드러진 양상에 주목할 필요가 있다. 빈번해지고 대규모화하는 갈등을 기존 헌정 체제가 적절히 소화하지 못하고 있는 것이다. 새만금 개발, 의약 분업 문제, 위도 핵폐기물 처리장 문제, 대통령 탄핵 문제, 광우병 관련 촛불 집회 등의 경과는 현재 우리 사회의 공공정책과 정치적 의사 결정 과정에 많은 문제가 잠재함을 말해 준다. 또한 문제들이 충격적·돌발적 방식으로 터져 나옴을 말해 준다(김상준 2009, 315).

'행정 수도 이전'과 같은 첨예한 갈등의 문제만 해도 결국은 헌법재판소가 싸움을 중단시키면서 일단락되었지만 결코 바람직한 해결이라 할 수 없다. 상황의 압력아래 잠정적으로 무마되고 고형화된 것일 뿐, 그 귀결에 대해서 문제의 당사자 어느 쪽도 진심으로 승복하지 못하는 상황이 되풀이 되고 있다. 진정한 토론도, 합의도, 승복도 찾을 수 없는 것이다.

상황은 사회 운영의 양대 축인 효율과 정의를 심각하게 위협하고 있다. 결국 문제 해결 과정에서 진지한 심의 과정이 없었고, 최종적으로 사법적 해결에 의존하게 되었으며, 합의점을 찾지 못한 분열된 국론은 사회 통합을 저해했다. 대의 민주주의를 체제적으로 보완하는 방안이 그 어느 때 보다 절실한 것이다.

이런 소모적 상황에서 기존 권력 체계가 아닌 시민 주체의 심의로 문제 해결을 시도한다면 그 양상은 어떤 모습이겠는가? 즉, '시민의회'가 존재했다면 시민 주체의 진지한 심의에 의한 합의와 통합이 가능하지 않았겠는가? 현실적 고민의 대안을 찾다가 현실에 없는 대안을 상상하며 본 연구를 구상하게 되었다. 시민의회는 심의민주주의(deliberation democracy)의 실천적 적용가능성과 국민대표의 새로운 선출 방식인 추천제 도입과 연결된다.

선호집합적 대의제 의사결정 방식은 가치다원화 시대 개인들의 선호의 질적 특성을 수렴·반영시키지 못하는 한계를 지닌다. 이에 의사결정과정의 개방적·폭넓은 참여, 참여자들의 반성적·자기 성찰적 자세, 진정한 심의(authentic deliberation)를 강조하는 심의민주주의가 주목받고 있다. 다양하고 풍부한 토의 과정이 심의주체의 선호 전환을 동반하면서 집합적 의사결정의 '질'을 제고할 것이라 기대하는 것이다.

심의민주주의의 중요성은 20세기 후반 대표적 자유주의자인 롤스와 비판이론가인 하버마스의 저작에서도 알 수 있으며 많은 학자들이 심의민주주의의 새로운 가능성에 주목하고 있다. 국내에서도 심의민주주의와 그 실천적 적용 가능성에 대한 연구는 활발하다(설한 2005, 김명식 2002, 김유경 2001, 홍성구 2001, 조기제 2002, 주성수 2004, 정규호 2002, 윤경준·안형기 2004).

오현철(2007a)의 경우 국민주권이 아닌 '전문가 주권'이 관철되는 대의제 한계를 강하게 비판한다. 토의 과정이 배제된 국민투표 등의 직접민주정치의 보완도 근본적 해결책이 될 수 없다고 주장한다. 중요한 것은 투표가 아니라 공적 대화와 토의이며, 시민 주체의 심의 과정 확보를 위한 '제4부의 신설'을 주장한다. 김상준(2007)은 대의제 보완책으로 주요 공공의제에 대한 시민심의권과 이를 위한 제도화로 시민의회의 설치를 헌법에 담고자 한다. 이때 시민의회는 고대 그리스와 현대 스위스, 미국의 배심제 등에 적용되는 '추첨제'로 구성되어 선거기제로 인한 대의제 한계를 보완할 것으로 기대된다. 이지문(2011)은 대의제의 위기가 선거제에 내재된 한계에 있다고 본다. 따라서 그 대안으로 새로운 대표자 선출 방식인 '추첨제 도입'을 제안한다. 한국적 정치 지형에 추첨제를 도입, 기존 입법부를 전면 교체할 것을 주장하면서 시민 주체의 심의를 통한 민주주의의 질적 고양을 추구한다.

'시민의회'라는 낯선 상상은 이제 막 학계에서 긍정적으로 논의되고 있는 실정이다. 하지만 낙관적 기대에도 불구하고 과연 한국 사회에서 시민의회가 현실적으로 가능한가에 대한 회의도 크다. 시민의회는 발상적 형태라 할 수 있는 대부분의 현존 합의제들은 상당 수준의 합의문화가 정착된 선진국에서 시행되고 있다. 과연 우리에게 그 수준의 성숙한 합의문화가 존재하는지 자문하게 된다.

하지만 덕성이 제도를 만들 수 있는 때를 마냥 기다릴 수만은 없다. 또한

합의에 이를 수 있는 적절한 수단이 필요하기도 하다. 따라서 본 연구는 '제도가 덕성을 만든다.'는 신념에 입각한다. '시민의회'라는 제도적 기제가 심의적 덕성을 고양시켜 성숙한 합의 문화를 확립하는 데 기여할 것이라는 믿음이 있다.

놀라운 것은 연구를 진행하면서 미지(未知)의 대안이라 여긴 시민의회가 기지(既知)의 제도로 이미 존재하고 있다는 것이다. 덴마크 시민과학 회의(Danish Board of Technology)나 캐나다 브리티시 컬럼비아주의 시민의회(British Columbia Citizens' Assembly ; 이하 BCCA)가 그것이다. BCCA는 정치개혁이 더 이상 정치가들과 전문가들이 전유하는 것이 아니라 일반 시민들이 중심이 되어 심의민주주의 방식으로 이끌어갔다는 점에서 최근 가장 주목받고 있다. 나아가 BCCA를 모델로 수용하는 나라가 증가하고 있다는 사실은 본 연구가 힘을 얻을 수 있는 부분이기도 하다.

시민의회의 실천적 적용 가능성에 대한 주장은 대의제를 보완하는 기체로서 출발한다. 본래 대의민주주의는 인민을 대표해서 정치의사를 결정하는 심의체제로 구상된 것이다(김주성 2008, 12). 하지만 선거기체에 의해 선호집합적으로 운영되면서 직업적 정치인조차 심의를 통한 합의 창출보다는 정책경쟁을 통해 자신들의 제안이 선택되도록 노력할 뿐이다. 결국 '탁월성의 원칙'에 입각해 공동선을 추구하는 대의제의 기본 정신이 '정당민주주의' 하에서 훼손되고 이로 인해 시민들의 의사를 제대로 대변하지 못하는 것이다(마넵 2004, 253).

물론 대의제 한계를 본래 내재된 심의성 기능 강화로 해결하자는 주장도 가능하다. 하지만 본 연구는 시민사회의 역동성과 잠재력을 수용하고 거버넌스 실현 차원에서 시민의회를 논하고자 한다. 궁극적으로 본 연구의 목적은 대의제의 보완 기체로서 새로운 심의 기관의 제안에 있다. 그에 따른 구체적 목적은 다음과 같다.

첫째, 대의제의 위기의 원인과 위기의 실체에 대한 진단이다.

둘째, 대의제 한계 보완책으로 심의민주주의와 추첨제의 가능성 검토이다.

셋째, 심의민주주의 확립과 추첨제 도입에 따른 시민의회의 제도화 모색이다. 이는 본 연구의 궁극적 목적으로 기존 대의제를 뛰어넘는 새로운 헌법기관으로서 시민의회의 한국적 적용 가능성에 대한 긍정적 검토를 의미한다.

2. 연구 방법과 내용

I 장에서는 본 연구의 필요성과 목적, 연구의 내용과 방법을 밝힌다. 기본적으로 문헌 연구법을 사용한다.

II 장에서는 본격적으로 대의제의 한계를 진단한다. 전 세계적으로 대의민주제 위기 현상은 지속적인 투표율 하락에 따른 정당성 상실과 국민의 다양한 욕구를 반영하지 못함에 따른 불만 고조, 이로 인한 국정 운영의 효율성 상실로 대표된다(이동수 2005, 37). 이 같은 보편적 흐름 위에 한국 민주주의를 위기로 바라보는 시각도 다양하다.

근거가 빈약한 포퓰리즘 논의를 제외하고도, 진보적 시민사회 위기론의 이병천·홍윤기(2002), 거시적·구조적·역사적 관점에서 한국 민주주의 위기를 진단한 최장집(2002), 경제해체와 양극화로 인한 사회 갈등 심화를 위기 원인으로 본 유철규(2004), 신자유주의 사회·경제적 요인을 위기로 본 이광일(2006), 대의민주제의 대표자 위임 권한의 한계를 위기로 인식한 손호철(2006), 구체제가 내장한 다층적 독점성이 해체되지 않은 상황을 위기로 지목한 조희연(2007), 대의제의 위기를 미시적으로 접근한 오현철(2007a), 대의민주주의의 문제점을 국민과 대표의 심의성 부족으로 진단한 김주성(2008)의 연구가 있다. 이를 바탕으로 대의제 위기의 내재적 원인과 외재적 원인으로 범주화하여 분석한다.

내재적 원인으로 선호집합적(aggregate) 민주주의, 시장(market) 민주주의, 정치귀족의 민주주의를 들 수 있다. 대의제는 시민들 간의 면대면 심의를 통해 집단적 의사가 확인되는 것이 아니라 투표를 통해 시민들의 의사가 집합되는 선호집합적 민주주의다. 이 상황에서 갈등하는 이익들은 집단의사로 채택되기 위해 경쟁할 수밖에 없다. 즉, '공동선(common good)'을 추구하기 위한 시민들의 적극적인 공적 토의 과정, 심의가 배제된다. 따라서 공동선 추구의 어려움, 선출된 자의 왜곡, 시장민주주의 폐단, 정치 귀족화 현상 등의 한계가 결국 대표의 실패, 심의의 실패로 귀착된다.

외재적 원인으로 정당민주주의의 왜곡, 세계화 및 탈산업화를 들 수 있다. '탁월성의 원칙'에 입각, 공동선을 추구하는 대의제 기본 정신이 '정당민주주의' 하에서 훼손되어 시민들의 의사를 제대로 대변하지 못한다고 지적한 마넉의 논

의를 중심으로 정당민주주의 측면을 분석하고자 한다.

1970년대 '국가의 실패' 경험 후, 대의 정부는 공동선 추구를 위한 정책을 독립적으로 결정·수행할 수 없게 되었다. 그 대신 정부는 이기적 이익을 추구하는 관료들의 집단이거나 이익집단들의 영향력 행사에 무방비로 노출되는 무능력한 제도로 간주되었다(서창록 2002, 34). 결국 정부가 인민의 의사를 대변하는 합리적인 행위자로 능력이 있는지에 대한 회의가 일기 시작했고 세계화와 탈산업화는 대의 정부의 능력을 부정하도록 부추기고 있다. 따라서 세계화와 탈산업화의 어떤 요소가 대의제의 한계를 노출하는지 분석한다.

III장에서는 대안형 민주주의로 국내·외 활발히 거론되는 심의민주주의와 시민의회 구성 방식인 추천제를 집중 분석한다. 우리 학계에서 사용되고 있는 deliberative democracy는 용어가 아직 충분한 토론을 통해 정립되지 못한 상태지만 본 연구에는 개념사용의 보편성을 감안하여 '심의민주주의'로 사용한다. 지난 10년은 '심의적 전환기'(deliberative turn)라 할 만큼, 기존 대의민주제 한계 보완책으로 심의민주주의가 주목받았다(Dryzek and Brainwaite 2000). 특히 국가 과제가 복잡·다양해지고 정체 규모의 거대화로 자유민주주의의 제도적 형태가 대의제, 기술·관료적 행정체제로 결합된 후, 그 한계를 드러내자 본격적으로 주목받았다.

20세기 후반의 대표적인 자유주의자 롤스와 비판이론가 하버마스의 저작에서도 심의민주주의는 강조된다. 대의제의 문제가 국민과 대표의 심의성 부족이라면 그 해결책은 선호집합적이며 당파적인 정치를 탈피하여 심의 기능을 확대하는 것이다. 심의민주주의를 확대하는 방법은 우선 국민의 정치요구가 심의성을 확보하도록 하버마스류의 공론장(public sphere)을 활성화하는 것과 심의 과정에 참여하는 이들이 롤스류의 공공이성(public reason)을 체화하도록 강제하는 것이다(김주성 2008, 25). 즉, 롤스와 하버마스를 심의적 측면에서 분석하는 것은 시민의회의 이론적 근거와도 밀접한 관련이 있다.

심의민주주의에 관한 국내 연구(설한 2005, 김명식 2002, 김유경 2001, 홍성구 2001, 조기제 2002, 주성수 2004, 정규호 2002, 윤경준·안형기 2004)를 통해 심의민주주의의 의사결정 논리의 특성, 특히 심의적 선호 전환의 과정을 검토한다. 더불어 심의의 의제 및 심의의 주체에 관한 논의(정규호 2002)도 병

행한다. 심의성 실현을 어렵게 하는 제약 조건을 분석, 보완하여 심의민주주의의 구체적 제도화 방향을 제시하고자 한다.

대의제의 한계가 정당민주주의의 왜곡과 선거제라는 대표자 선출 방식의 내재된 한계라는 인식하에 새로운 대표자 선출 방식으로 추천제를 분석하고자 한다. 즉, 시민의회는 추천제로 구성하며 대표성을 실현한다. 이를 위해 추천제의 기원과 쇠퇴 등에 대해 논의한다. 또한 추천제와 민주적 가치들의 상관관계 분석(이지문 2011)을 통해 시민의회가 추천으로 구성될 경우의 이점을 논하고자 한다.

IV장에서는 심의민주주의의 제도적 기제로서 시민의회를 집중적으로 분석한다. 즉, 한국의 정치 구조에 적용 가능한 시민의회 모델을 제안한다. 이를 위해 합의회의, 사법배심제, 공론조사, 시민배심 등의 유사 사례를 분석하여 시사점을 얻고자 한다. 또한 본 연구가 지향하는 비상설 기구로서의 시민의회와 실천적 사례인 캐나다 브리티시 컬럼비아주의 시민의회(British Columbia Citizens' Assembly; 이하 BCCA)를 집중 분석한다. 이를 바탕으로 한국 사회에서 가능한 모델 연구를 위해 김상준(2009)이 제시한 '시민의회'(Citizen Assembly)와 오현철(2005)의 '제4부의 신설' 등을 참조한다.

상설 기구로서의 시민의회 제안에 관해서도 분석한다. 이는 전면적 입법부 교체안인 단원제안과 양원 중 한원만 시민으로 구성하는 양원제안으로 구분하여 논의한다. 전자는 이지문(2011)의 추천제 도입안을 중점적으로 논의한다. 후자는 미국 하원을 시민으로 추천하여 구성하자고 제안한 칼렌바크와 필립스(2011)를 중심으로 논의한다.

이를 바탕으로 한국 정치 지형에 도입가능한 안을 제시한다. 적용 가능한 시민의회 안을 구성, 추천방식, 참여, 적격 및 배제, 보수, 임기, 운용과정 등의 항목으로 최대한 구체적으로 논의하고자 한다. 또한 시민의회관련 대표적 논쟁 문제인 상설·비상설 기구 여부, 심의권과 의결권 수준을 논의한다. 또한 시민의회 구성에 대한 반론을 검토하고 시민의회가 지니는 함의를 찾고자 한다.

결론에서는 시민의회가 심의민주주의 확립과 거버넌스 제고 측면, 시민사회 공론장 활성화 등에서 시사하는 바를 제언하며 연구의 한계점에 대해 제언하며 논의를 마치고자 한다.

II. 대의민주제 위기의 원인과 실체

대의민주주의는 '보통선거권의 확립'으로 대의의 정당성을 높이고 '권력 분립'을 통해 인민이 대의정부를 견제할 수 있도록 했다. 하지만 20세기 후반 이후 다양한 선호와 의견이 표출되고 국가의 경계가 모호해지는 탈산업화·세계화 시대로 진입함에 따라 대의민주주의는 점차 그 권위를 상실하고 있다. 전 세계적으로 대의민주제의 위기 현상은 지속적인 투표율 하락에 따른 정당성 상실과 국민의 다양한 욕구를 반영하지 못함에 따른 불만 고조와 이로 인한 국정 운영의 효율성 상실로 대표된다.

대의제가 이처럼 심각한 도전에 직면하게 된 이유는 소위 '국가의 실패'(state failure), 즉 한 국가의 운영능력에 대한 문제점에서 비롯된다. 이에 대해 혹자는 대의제 자체의 내재적 문제점에 주목한다. 한편 외재적 요소로서 대의제 성립 때와는 다른 사회적 환경의 등장을 지적한다. 따라서 본 연구에서는 대의제 위기의 일반적 논의로 내재적 원인과 외재적 원인을 분석한다. 결국은 위기의 실체가 대표와 국민의 심의 실패로 귀결됨을 밝힌다. 이것이 정치에 대한 불신으로 이어져 사회 통합을 저해, 갈등을 극대화하여 사회 분열을 초래하게 됨에 주목한다.

1. 대의민주제 위기의 내재적 원인

1) 선호집합적(aggregate) 민주주의

대의제가 안고 있는 첫 번째 문제점으로 지적되는 것은 과연 대의민주주의가 시민의 집합적 의사 즉 공동의사(common will)를 대변할 수 있는지 의심스럽다는 점이다. 대의민주주의는 시민들의 직접적인 참여를 통해 이루어지는 직접민주주의가 아니라 간접민주주의이다. 뿐만 아니라 시민들 간의 면대면(face-to-face) 토의를 통해 집단적 의사가 확인되는 것이 아니라 투표를 통해 시민들의 의사가 집합되는 선호집합적(aggregate) 민주주의이다.

대의민주주의는 국민이 직접 자신의 의사를 표출하고 그것이 집약되어 정책으로 결정되는 것이 아니라 정치인들이 제안하는 것 가운데 마음에 드는 것을 선

택하면 그것이 정책으로 입안되는 구조를 가지고 있다. 따라서 이런 경우엔 사회적 선택에 의해 국민의 의사가 표출되고 결집되기 어렵다.

정치인 또는 정치인 집단이 제안하는 내용은 국민들이 원하는 것이라는 가정 아래 요구사항을 유형화해 놓은 것이다. 그 유형화의 내용이 국민의 요구와 정확하게 일치하는 것은 당연 불가능하다. 즉 시민의 공동의사가 선거의 결과로 나타나는 것이 아니라 시민의 의사들 중 가장 많은 득표를 한 어느 특정한 의사(particular will)만 대변되는 것이다.

우리가 현실을 인식할 때 인식의 준거 틀(aggregate)을 사용하듯 국민의 요구를 담아내기 위해서도 준거 틀이 사용된다. 이 때, 현실에 접근하기 위한 준거 틀은 항상 그것을 담아내는 현실을 왜곡하기 마련이다. 선호집합적(aggregate) 민주주의는 국민들이 고를 수 있는 정책 제안을 유형화하고 선택하게 하는 과정에서 필연적으로 국민의 의사를 왜곡하게 되어 있다.

나아가 더욱 안타까운 것은 국민의 입장에서 고를만한 정치인도 정책도 없을 경우, 아예 선택을 포기하고 정치와 담을 쌓게 된다는 것이다. 이는 선거율이 지속적으로 하락하는 이유이며 국민 다수의 무관심 속에 소수로부터 선택을 받은 정치집단이 권력을 행사하는 결과를 낳게 된다.

정치적 무관심이 강화될수록 직업정치인들은 선거의 결과를 자신들에게 유리하게 끌고 가는 일을 쉽게 할 수 있다. 자신을 선택하도록 설득해야 할 유권자의 수가 줄어들기 때문이다. 심지어 고정표를 확보하고 있는 정치집단은 무슨 일을 저질러도 권력을 잃을 염려가 없게 된다. 국민의 의사는 국가정책에 반영되지 못하는 것이고 국가는 소수의 권력층이 뜻하는 대로 움직여간다.

결국 대의민주제는 여러 가지 가능성 가운데 선거를 통해 선택된 방향의 정책만 시행하게 된다. 즉, 국민의 의사를 온전하게 반영하여 국가를 운영하는 민주주의 본연의 모습과는 분명히 거리가 있다.

2) 시장(market)민주주의

'공동선(common good)'에 대한 추구가 어려운 점도 대의민주주의의 문제점이다. 선호집합적 방식의 정치과정에서는 모든 시민이 합의할 수 있는 공동의사와

공동선을 발견하는 것을 목표로 하는 것이 아니다. 단지 갈등하는 이익들은 자신의 선호가 사회적 선호(집단의사)로 채택되기 위해 경쟁한다.

여기서는 공동선을 추구하기 위한 시민들의 적극적인 공적 토의 과정, 즉 심의 과정이 배제된다. 고대 그리스의 민주주의는 광장에서의 토론과 토의를 통해 공동선을 발견하고 이를 실현하려는 '광장(forum)민주주의'였다. 이에 비해 선호집합적 민주주의는 분산적 경쟁을 통해 갈등하는 사적·이기적 이익 간 균형을 추구할 뿐인 '시장(market)민주주의'이다(Elster 1989, 32).

사람이 많다면 생각이 다양할 수밖에 없으며 원하는 것도 각양각색이기 마련이다. 이렇듯 여러 가지 의견이 난무할 때 합의를 이끌어 내는 방법은 공통점을 찾는 것이다. 아무리 극한적으로 대립하는 견해일지라도 공통점은 있기 마련이다.

천안함 사건에 대해서 어떻게 대응할 것인가에 대해 논의한다고 가정해 보자. 다양한 의견이 쏟아져 나오고 보수진영과 진보진영의 의견이 표면적으로는 정반대인 것처럼 보이지만 분명히 공통점은 있다. 적어도 그런 일이 다시 일어나지 않게 하자는 데 대해서는 모두 동의할 것이다. 이렇게 서로 합의할 수 있는 것을 지속적으로 탐색해 나가면 모두가 동의할 수 있는 결론에 이를 수 있다. 앞서 언급한 공동선을 찾아나가는 것은 이러한 사회적 합의의 기초이다.

그러나 대의민주제는 이와 같은 공동선의 추구와는 거리가 있다. 여러 정치 집단이 정책경쟁을 통해 자신들의 제안이 선택되도록 노력한다. 우리나라 최대 정당 둘을 비교해 보면 정책이 모두 보수적이라는 측면에서 큰 차이가 없어 보인다. 하지만 하나는 영남지역을 지지기반으로, 다른 하나는 호남지역을 기반으로 정권 창출하려는 정책노선을 지닌다는 점에서 두 정당은 분명히 차이가 있다. 정책경쟁을 하지 않는 것처럼 보여도 어느 지역 사람들의 마음에 들게 국가를 운영하겠다는 점에서 명백히 경쟁적이다(김성천 2010, 46). 국민의사의 공통점을 찾아 정책에 반영시키겠다는 노력이 있는 것이 아니라, 자신들의 정책이 국민들로부터 선택을 받게 하겠다는 경쟁이 존재할 뿐이다. 마치 시장에 물건 출시 후 서로 자기 것이 소비자에게 선택되도록 애쓰는 것과 같은 현상이다.

전문정치인 집단(정당)이 생겨나면서부터 사회적 논의는 정당지도자들 사이의 토론으로 바뀌어 버렸다. 정강정책 사이의 경쟁만 있는 상태에서 선거를 통해 특정 정당이 선택되면 그 정치인 집단의 정책이 실현된다. 정당에 속한 국민의 대표

들은 국민의 의사를 정책에 반영하는 것이 아니라 정당지도자의 뜻을 정책에 반영하게 된다. 다수결에 의한 선택을 받은 정책 노선이 관철되고 그것과 구별되는 국민들의 의사는 그것이 다수이건 소수이건 무시된다는 측면에서 대의민주제가 비민주적 속성을 지니지 않는지 끊임없이 의심하고 성찰해야 할 것이다.

3) 정치귀족의 민주주의

대의민주주의의 기본 원리는 선거를 통해 주권자인 시민을 대리하는 대표자에게 권력을 위임하고, 대표들이 위임자인 시민들의 복리를 극대화하도록 책임지게 하는 것이다. 하지만 대의민주주의는 강력한 특수집단의 이익을 대변하거나 선출된 대표가 시민의 완벽한 대리인으로 행동하지 않고 자신이 사익을 추구할 가능성이 상존한다. 즉 '선출된 자의 왜곡' 현상이 언제든지 표출될 수 있는 것이다. 또한 다수결주의에 의거, 집단 의사를 결정하는 대의제에서 다수파는 소수파의 의사를 무시하고 그들의 순응을 강제한다(임혁백 2000, 7-8).

문제는 현재 이것을 막을 수 있는 방법이 없다는 것이다. 물론 선거라는 견제 장치가 있다. 한 나라의 정치인들은 대략 선거철에는 자신이 선택받기 위해서 유권자에게 별 감언이설을 다 한다. 하지만 일단 뽑힌 후 제멋대로 행동한다면 표로 심판한다는 것도 헛일이 될 수밖에 없다. 무엇보다도 국민소환제가 없는 상태에서 선거이외에 다른 견제 장치가 없다는 것이 문제다. 거기다 선거 기간을 감안한다면 즉각적인 견제 및 피드백이 어렵다는 것도 현실적으로 문제이다.

선거를 통해 대표를 선택하고도 대표가 국민의 의사를 무시하는 정책 결정과 집행을 하는 경우에 이를 제지할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않는 한 대의민주제는 태생적으로 비민주적인 요소를 내포하게 된다. 즉, 시민과 대표의 불신과 거리감은 확장될 수밖에 없는 것이다. 이것이 대의제 위기의 한 원인이 된다.

대의민주주의는 위임자인 시민과 대리인인 대표 사이의 거리가 확장됨에 따라 '귀족적 민주주의'의 경향을 띤다. 일찍이 슈페터가 지적했듯이, 대의민주주의는 엘리트 민주주의의 개념을 내포하고 있다는 것이다(Schumpeter 1975, 28). 대의제는 대표인 정치인과 시민간의 분업을 전제로 한다. 이때 시민들은 정치적 정보가 부족하며, 냉담하고, 조작당하기 쉬운 존재로 여겨진다. 따라서 통치는 투

표로 선출된 지배엘리트에 맡겨져야 한다고 생각한다. 인민주권은 단지 다음 선거에서 대표를 자리에서 축출할 수 있는 권력으로 한정된다.

문제는 정치적 분업이 시민들의 정치적 소외감과 냉소주의를 초래하고, 정치 전문가들은 주권자인 시민을 대표하는 대신 기술 관료적 민주주의를 강화시킨다는 점이다. 시민의 정치적 참여는 지속적이고 중요한 의미를 갖기보다 단지 선거 때에만 간헐적 단속(intermittent)을 할 뿐이다(백승현 2005, 257). 이러한 과정은 시민을 민주주의의 주체로 만드는 교육적 효과를 반감시켜 민주주의는 '정치귀족의 민주주의'가 되어 가는 것이다.

대의민주제는 국민 모두가 한 자리에 모여 정책을 입안·집행하는 것이 불가능하기에 대표를 선출, 국정을 대신 집행하도록 하는 제도이다. 그런데 그 일과 동시에 생업에 종사하는 것이 불가능하다는 전제 아래, 선출된 자들에게 국민의 세금으로 급여를 지급한다. 문제는 얼마를 줄 것인가 하는 것도 국가의 정책이므로 선출된 자가 스스로 국민의 의사를 대신해서 자신들의 급여를 책정한다는 점이다. 대표들의 급여를 비롯해 복지 및 예우의 내용을 자신들 스스로가 결정하게 되면 그 수준이 좋아질 수밖에 없는 일이다.

결국 정치를 직업으로 하는 사람들의 집단이 생겨났고 그들은 일반 국민보다 더 좋은 보수와 복지혜택과 예우를 받게 되었다는 것이다. 그렇다면 이들은 신분주의 시대 왕족, 귀족과 실질적으로 별 다를 것이 없다는 해석이 가능하다. 다만 그와 같은 신분은 태생적인 것이 아닌 선거를 통해 부여받았을 뿐이다. 그마저 정치인 집단이 부와 권력을 대물림 한다면 중세의 왕족, 귀족과 차이가 없게 된다.

정치귀족이 형성되면서 국가정책을 여당이나 야당 정치인 집단 구성원들이 교대로 맡게 되면 항상 그들 정치인 집단 전체의 이익을 보전하는 쪽으로 국가가 나아갈 수밖에 없다. 여당이든 야당이든 정치귀족에 속한 사람들은 똑같은 행동양식을 보일 것이고 결국 국민들의 눈에는 다 같은 사람으로 보일 것이다.

누가 대표가 되던 국민의 이익이 아닌 정치인의 이익을 위해 정책결정을 하는 것이 뻔히 보인다면 어떤 결과가 나타나겠는가? 국민은 선거를 아무리 해도 상황이 바뀔 수 없다는 자괴감에 빠져 정치를 신경 쓰지 않는 상태가 될 것이다. 국민에게 상황은 언제든 개선될 수 있다는 희망, 그 밥에 그 나물이 아님을 확신할 수 있는 "불확실성의 제도화"가 실현되지 않는 한 해결될 수 없는 것이다.

2. 대의민주제 위기의 외재적 원인

1) 정당민주주의의 왜곡

마넝은 오늘날 대의민주주의가 채택된 원인을 일반적인 지적처럼 근대국가의 규모 확대와 근대인들의 시간부족으로 보지 않는다. 오히려 근대 대의제는 고대의 민주정과 공화정을 적절히 혼합하여 그것을 넘어서는 제도로 성립, 발전해오다가 20세기에 등장한 '정당민주주의'의 발호가 이의 타락을 초래했다고 본다.

마넝에 의하면 아테네 민주정의 특징은 대의민주주의와 구별되는 직접민주주의라는 사실보다 대표를 선출하는 방식에 있다. 즉 아테네 민주정은 행정관을 '선거'가 아닌 '추첨(kleros)'에 의해 선출했다는 데 그 특징이 있다. 아테네 행정부 약 700명의 행정직 중 600명 정도가 추첨을 통해 충원되었다. 이들은 주로 협의체에 근무했고, 임기는 1년으로 일생동안 다른 행정직에 임명될 수 있지만 동일한 직책을 한번 이상 가질 수는 없었다(마넝 2004, 64).

아테네가 추첨으로 선출한 이유는 대표 선출에 있어 '가능성의 평등(equality of possibility)'과 '유사성의 원칙(the principle of resemblance)'을 가장 높여주는 제도이기 때문이다. '가능성의 평등'이란 공직을 원하는 사람은 누구나 공직자가 될 수 있어야 한다는 것을 의미한다. '유사성의 원칙'은 대표와 대표되는 사람 사이는 유사성(resemblance)이 높아야 한다는 것을 의미한다(곽준혁 2005, 127).

당시 30세 이상의 시민들(기원전 4세기에 약 2만 명 정도) 중에서 아티미아(atimia), 일명 시민권의 박탈이라는 처벌을 받지 않은 사람은 누구든 행정직에 취임할 수 있었다. 하지만 시민을 대표하는 행정관에는 미숙하거나 무능력하다고 판단되는 사람이 선출되면 안 된다는 공감대가 있었으며 아테네 민주주의는 이를 제도적 장치를 통해 구현하였다. 우선 시민들 중 행정관이 되려는 사람은 민회와 시민 법정의 감시를 받아만 했다. 즉, 추첨은 사전에 자격심사(dokimasia)라는 엄격한 자기선별과정을 가친 사람만을 대상으로 삼았다. 임기가 끝나면 행정관은 결산보고서(euthynai)를 제출해야 했고, 임기 중에도 시민들은 그에게 책임을 물을 수 있으며 직무정지를 요구할 수 있었다.

추첨을 통한 행정관 선출은 당시의 제도적 맥락으로 볼 때 오늘날 일반적인

로 가정하는 초보적인 수준을 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 요컨대, 복무를 지원한다는 특징과 행정관에게 초래될 수 있는 위험에 대한 사전 지식의 결합은 잠재적 행정관들로 하여금 자기 검열의 과정을 갖도록 하기에 충분했다. 따라서 모든 사람에게 열려진 공직은 사실상 능력과 자격있는 소수의 사람들에게만 개방되었으며, 이들 중 추첨을 통해 행정관이 선출되었던 것이다(마넝 2004, 54).

하지만 아테네에서 모든 시민은 민회와 법정에 참가할 수 있었고, 여기서 통치 행위에 대한 중요 결정이 내려졌다. 즉, 아테네 민주정은 민회와 시민법정의 지도 아래 엄격한 자격심사를 거친 가장 탁월한 시민 후보 중 추첨을 통해 행정관을 선출, 정책집행권한을 위임한 체제이다.

한편 고대 로마 공화정은 아테네 민주정과 달리 '가능성의 평등'과 '유사성의 원칙'보다 '탁월성의 원칙(the principle of distinction)'에 입각한 정치체제였다. 로마 공화정에도 민회와 호민관 제도가 있었지만 그것은 전혀 민주정이 아니었다. 로마 공화정은 재산 정도에 따라 정치적 비중이 차등하게 부여된 선거제도를 통해 대표를 선발했다. 이렇게 선발된 대표의 탁월성으로부터 대표자의 '독립성(independency)'을 정치적 원칙으로 삼아 공동체를 유지하고자 했다.

고대 민주정과 공화정에 대한 남다른 시각을 지닌 마넝은 근대 대의제를 색다른 통찰력으로 접근한다. 그는 영국, 미국, 프랑스 혁명으로 구성된 근대 대의제가 민주주의 이념을 실현하기 위해 고안된 제도라기보다 고대의 민주정과 공화정을 혼합하여 만들어진 제도로 아리스토텔레스의 '혼합정부(mixed government)'를 이상으로 한다고 본다. 따라서 루소와 같은 직접민주주의 옹호론자는 18세기 영국의 대의제를 민주정이 아니라 선거 때만 일시적으로 자유로워지는 노예제로 묘사했다. 즉 스스로 법을 만드는 자유로운 인민과 자신을 대신해 법을 만들어줄 대표를 선출하는 인민 사이에는 큰 차이가 있다고 보았다(Rousseau 1993).

근대 대의제 확립에 결정적 역할을 한 사람은 매디슨(James Madison)과 시에예스(Emmanuel Joshep Siéyès)이다. 매디슨은 대의정부를 고대 민주정과 본질적으로 다르며 그보다 우수한 체제라고 생각한다. 대의제는 대중의 견해가 선택된 시민집단이라는 매개를 거쳐 보다 정제되고 확대되는 효과를 갖기 때문이다.

매디슨은 대의제를 가장 현명한 자를 선출하고자 하는 제도로 보았다. 선출된 집단은 나라의 진정한 이익을 가장 잘 분별할 수 있고, 그들의 애국심과 정의에

대한 사랑은 일시적·부분적 이해관계로 인해 나라의 진정한 이익을 희생시키지 않을 것이라 여겼다. 나아가 "이러한 규제 하에서 민중의 대표들에 의해 선언된 민중의 목소리가 동일한 목적을 위해 소집된 민중 스스로의 선언보다 공동선에 더 부합할 것"(Madison 1961a, 82; 마넵 2004, 150)이라고 주장한다.

그는 이러한 대표성 유지를 위해 시민들이 그들을 견제할 수 있도록 임기를 제한하고 선거를 통해 책임을 묻는 것을 강조한다.

모든 정치적 헌법의 목적은 첫째, 사회의 공동선을 분별할 수 있는 최상의 지혜, 추구할 수 있는 최상의 덕을 가진 사람을 통치자로 얻는 것이고 또 그래야만 하는 것이다. 그리고 그 다음은 그들이 계속 대중의 신뢰를 유지하는 한편, 그들의 덕성을 지키도록 하는 가장 효과적인 견제책을 강구하는 것이다. 이런 형태의 정부에서 그들의 타락을 방지할 수 있는 신뢰할 만한 수단들은 셀 수 없을 만큼 많고 다양하다. 가장 효과적인 것은 그 임기를 제한해서 국민에 대한 적절한 책임을 유지하도록 하는 것이다."(Madison 1961b, 350-351; 마넵 2004, 150)

대의제는 선거를 통해 탁월한 대표자를 선출, 대의의 정당성을 확대하며 대표자의 전횡, 무능력을 막기 위해 임기제한을 두고 인민이 평결하는 것을 포함한다.

시에예스는 시민들이 직접 법을 만드는 민주주의와 선출된 대표에게 권력 행사를 위임하는 대의정부는 '큰 차이'가 있다고 강조한다. 그는 대의제를 노동 분업의 원칙이 정치 영역에 적용된 것으로 이해했다. 주목할 점은 대표의 역할이 토론을 통한 심의에 있다고 본 점이다. 토론은 대표된 사람들이 얼마나 합의와 동의를 이루어내느냐가 관건이다. 토론을 통한 심의과정은 일반이익이 존재하지 않는 가운데 어느 의견이 타당한가에 대한 대표자들의 경쟁이 이루어져야 한다. 즉 토론은 의견들의 경쟁이며, 이를 통해 합의와 동의에 이르게 된다. 따라서 대의정부 창시자들에게 있어서 심의는 합의와 동의를 만들어내는 구체적인 과제를 수행하는 것이다. 이런 연유로 시에예스는 다음과 같이 말한다.

모든 심의에서 해결되어야 할 어떤 문제가 있다. 이 문제는 주어진 사례에 있어서 일반이익이 지시하는 바를 아는 것이다. 토의를 시작할 때, 누구도 이러한 일반이익을 발견할 수 있는 확실한 방향을 판단할 수 없다. 의심할 바 없이, 일반이익은 만약 이것이 누군가의 이익이 아니면 아무것도 아니다. 즉 이것은 가장 많은 수의 유권자에게 공통되는 개별이익이다. 이로부터 의견들 간의 경쟁이 필요하게 된다. 모든 것을 어렵게 할 수 있는 혼돈은 빛을 향해 필수불가결한 예비 단계이다. 우리는 이런 모든 개별적 이익들이 서로를 압박하고, 경쟁하도록, 논점을 부각시키려고 다투고, 각각 제 힘에 따라 제안한 목적을 향해 밀어붙이도록 내버려 두어야 한

다. 이러한 시험을 통해, 유용한 의견과 해로운 의견이 구별된다. 후자는 탈락되고, 전자는 계속 진행되고, 그러한 의견 사이의 상호간의 효과로 수정되고 정제되어 마침내 하나의 단일한 의견으로 융합될 때까지 그들 스스로 균형을 이루게 된다(Siéyès 1789, 92; 마넵 2004, 231).

그러나 토론이나 심의가 그 자체로 정책결정의 원칙은 아니다. 어떤 제안을 공공결정으로 바꾸는 것은 토론이 아닌 동의이다. 게다가 이런 동의는 다수의 동의이지 보편적 동의가 아니며, 어떤 진리의 표현도 아니다. 따라서 '다수결의 원칙'이 적용되며, 이 원칙의 본질적 기능은 결정이 가능하도록 하는 데 있다.

이러한 매디슨과 시에예스의 논의를 바탕으로 마넵은 대의제의 네 가지 원칙을 세운다(마넵 2004, 203). 첫째, 일정한 시간적 간격을 두고 선거를 통해 통치할 사람을 임명한다. 둘째, 통치하는 사람의 정책결정은 유권자들의 요구로부터 일정 정도 독립성을 갖는다. 셋째, 피통치자들은 통치자들의 통제에 종속되지 않고 그들의 의사와 정치적 요구들을 표현할 수 있다. 넷째, 공공결정은 토론을 거친다.

결국 대의제 채택의 이유는 능력있는 자들이 공동선을 지향하면서 시민의 지지와 동의를 얻어 통치할 수 있는 체제를 마련하기 위해서였다. 마넵은 이와 같은 원칙과 정신이 현대 사회에서 제대로 발현되고 있지 않다고 비판한다. 이는 대의제가 대표 선출 방식으로 선거에만 의존한다는 사실과 관련하여 이해할 수 있다.

본래 선거는 추첨의 '가능성의 평등', '유사성의 원칙'과는 다른 '탁월성의 원칙'을 실현하기 위한 제도이다. 그런데 근대 후기 선거에서 승리를 목적으로 하는 정치전문집단 '정당'이 등장한다. 대부분의 대의정부 설립자들은 정당이나 과당으로 분할되는 것을 장차 건설하려는 정치체제에 대한 위협으로 간주하기도 했다.

하지만 19세기 후반 이후 유권자들의 의견표출을 조직화하는 정당이 대의제의 구성 요소로 등장하고, 각 정당들은 대중의 인기를 끌고 선거에서 승리하기 위해 실현가능성이 없는 정강과 공약을 남발한다. 점차 선거는 탁월한 대표자를 선출하는 방식으로서의 의미를 상실하게 되었다.

대중정당과 정강의 등장은 "대표와 대표되는 사람의 질적 관계, 그리고 피통치자의 바람과 통치자의 결정 사이의 관계에 있어서 대의제 자체를 변형"(마넵 2004)시켰다. 우선 대표자는 헌법제정자들이 원했던 재능과 부를 가진 엘리트가 아닌, 전투적 행동과 어떤 주장 또는 운동에 대한 헌신으로 정당의 최고 지위에

도달한 보통 시민들로 구성되었다. 게다가 대표는 정당의 내부 규율과 정당 운영자의 통제를 받기 때문에 이전의 대표가 임기 동안 누렸던 자율성은 침해된다. 결국 변형된 대의제는 새로운 대의제, 즉 '정당민주주의'를 성립시켰다.

정당민주주의는 대표자와 서민을 유사하게 만들었고 통치자와 피통치자 사이의 민주적 동일성과 유사성을 향한 진보로 해석되었다. '정당민주주의'는 공적 업무의 수행에서 대중 의지의 역할을 강화하는 것으로 인식되고, 민중 통치를 향해 나아가는 것으로 해석되었다.

하지만 마넵은 대중정당이 진정 대중을 대변하고 있는지에 대해 의문을 제기한다. 미헬스(Robert Michels)의 지적처럼 전형적인 대중적·계급적 정당에서 지도자와 평당원 사이의 차이는 크다. 정당의 지도자와 대의원들이 노동계급의 배경은 가지더라도 실제 그들은 노동자라기보다 뾰끼부르조아와 같은 생활을 한다. 정당은 노동계급 중에서 가장 똑똑한 사람들에게 그 사회계급 내에서 상승할 수 있는 기회를 제공하며, 가장 유능하고 가장 박식한 노동자를 등용한다. 노동계급 정당은 노동계급과 이질적인 '탈노동자화'된 엘리트들이 지배할 뿐이다(Michels 1962). 결국 대중정당이 대의정부를 지배하게 되었지만 대의정부의 엘리트주의적 성격은 사라지지 않고 오히려 새로운 유형의 엘리트가 등장한다.

정당엘리트인 대표자의 핵심 특성은 행동주의와 조직기술에 있다. 투표자는 더 이상 대표자의 자질을 판단하고 투표하지 않는다. 어느 정당인가를 보고 그 정당의 조직과 행동에 익숙한 정당대변자를 자신의 대표자로 선출하는 것이다. 결국 투표란 유권자가 정당이 내세운 후보에 대해 동의하고 인준해주는 것에 불과하다. 정당민주주의는 활동가와 정당관료의 통치로 전락한 것이다(마넵 2004).

정당민주주의 하에서도 대의제의 기본원칙인 토론은 존재한다. 하지만 여기서 토론은 피대표자들의 다양한 의사가 반영된 토론이 아닌 정당지도자들 사이에서 이루어지는 토론일 뿐이다. 이 토론은 공동의 합의점을 찾는 토론이 아닌 정당이 내세운 정강들의 경쟁 속에서 다수파와 소수파의 타협일 뿐이다. 따라서 선거는 어떤 정책이 추구되어야 하는지를 결정하는 것이 아니라 자신의 고유한 정강을 가진 정당들의 상대적 힘만 결정하는 것이다. 사회적 타협은 정당과 지도자 사이의 협상에만 국한될 뿐, 시민들의 의사는 대변되지 못한다(마넵 2004, 253-256).

요컨대 현대 '정당민주주의'의 발전은 대표자와 피대표자와의 '유사성의 원칙'

을 강화시키는 긍정적인 측면이 있다. 하지만 정당을 장악하는 전문 정치꾼들에게 대의정부를 내주어 대의제를 채택한 근본적 이유를 훼손한다. 즉, 탁월한 자들이 공공선을 지향하며 통치할 수 있는 가능성을 차단하고 있다. 이것이 정당민주주의의 왜곡 현상으로 대의제 위기의 외부요인의 한 축인 것이다.

한국의 정당정치사도 이와 맥락을 같이 한다. 현대 민주주의 사회에서 정당은 정치적 소통의 가장 중요한 통로이자 정치권력 획득을 위한 통로이다. 정당정치는 시민사회의 정치적 욕구와 다양한 이익을 의회에서 입법과정과 정부의 정책집행 과정에 반영시키는 제도적 장치이다. 또한 정당은 대통령, 자치단체장, 국회의원, 지방의원 등 공직후보를 선정해서 정치권력을 획득하는 기능을 갖기도 한다.

이러한 기능들은 정당정치가 시민적 삶과 시민사회의 요구에 중첩 혹은 직접 맞닿아 있음을 의미한다. 정당은 시민사회와 제도정치 영역사이에 위치하는 정치 참여와 소통의 핵심제도라 할 수 있는 것이다. 한국의 정당정치는 아쉽게도 이러한 두 가지 원론적 기능에 있어 심각하며 뚜렷한 결함을 드러내고 있다.

우선 한국의 정당정치는 정치적 소통을 통한 사회통합에 기여하지 못하고 있다. 권위주의 정치권력에 의한 사회통합 질서가 해체된 후 정당과 의회정치는 자율적 소통과 합의 구조를 갖추지 못했다. 노무현 정부 이후 정치권력과 사회 권력의 심각한 이반은 정치적 균열과 갈등을 격화시켰다. 특히 국가 주요 정책과제, 정치이슈들이 정당과 의회정치의 틀에서 합의되지 못하고 끝없는 갈등을 초래한다. 결국 막대한 사회적 비용을 지불하고 헌법재판소에 그 결정을 맡게 된다.

노무현 정부에서의 수도이전문제, 대통령탄핵문제, 이명박 특검, 미국산 쇠고기 수입문제 등 사법부의 기능이 중요성을 더해가고 있다. 표면적으로는 법치주의가 구현되듯 보이기도 하지만 이러한 사회는 소통과 합의의 정치과정이 소멸된 극단의 사회이기도 하다. 법의 강제에 의해 유지되는 극단의 사회에서 더 이상 정당은 정치적 소통의 통로로 기능하지 않는다. 때문에 한국의 정치 현실은 정치 없는 정당, 탈 정치화된 정당정치라고도 말할 수 있다.

둘째, 한국의 주요정당들은 공직 후보를 배출함에 있어서도 위기이다. 노무현 전 대통령과 이명박 대통령은 기존의 정당질서로부터 만들어졌다고 볼 수 없다. 선거 때면 정당 외부로부터 후보영입 경쟁에 돌입하는 정당 현실은 정당을 직업 정치인 생산 제도로 보기 어렵게 한다. 국회의원 선거에서의 정당공천과정을 보면

결함은 극명하게 드러난다. 당원과 정당 내부의 민주적 정치과정에 따라 아래로부터의 후보공천이 아니다. 공천위원회라는 외부로부터 수혈된 조직에 의한 후보공천과정은 우리 정당정치의 한계를 정당 스스로 보여주는 것이라 하겠다.

한국 정당정치의 결함은 한국의 특수한 정치적 조건과 비정상적 권력 운용의 과정에서 응고된 정당 내적 요소가 원인일 수 있다. 그러나 최근 정당정치의 무력화 동인은 거대한 전환의 과정에 조용하지 못하는 정당정치의 지체현상과 기존 정당정치를 무력화시키는 보편적 위기요인이다. 건강, 식품, 보건 의료, 환경, 성, 평화, 평등 등 일상생활의 다양한 욕구가 정치화되고 있다. 비정치적인 것의 정치화, 사적인 것의 공공화 경향이 확대되고 있는 것이다. 사회자본(social capital)으로 기능하는 다양한 자발집단들은 사회적 네트워크를 구축하여 시민사회의 소통을 증대시키고 있다. 이 같은 거대전환의 사회변동을 반영하는 현대성의 특징은 시민사회의 정치적 표출과 정치참여의 제도화 경향 나아가 갈등의 일상화 경향(조대엽 2007, 47-48)으로 드러나지만 정당은 이에 조용하지 못하는 것이다.

현대사회를 지배하는 정당민주주의는 '유사성의 원칙'이라는 측면에서는 공헌했다. 하지만 정당인인 대표들은 대중의 의사를 대변하지 않고 대중들의 이해로부터 독립되어 공동선을 추구하지도 않는다. 단지 정당과 정당의 운영자들의 이해만 대변하고 있을 뿐이다. 따라서 대중은 정당인인 전문정치가에게만 통치를 맡겨서는 안 된다. 비록 고대 그리스와 같은 직접민주주의로 되돌아갈 수는 없어도 정당민주주의의 문제점을 치유하고 이를 보완해 줄 수 있는 대안이 절실하다.

2) 세계화

대의민주제가 도입된 시기의 국가는 대략 단일민족으로 구성되어 사회구성원의 동질성이 확보되어 있는 상태였다. 그러나 지금은 국가 간의 인적 이동이 매우 활발하며 다국적 기업의 등장으로 경제영역에서는 국가단위의 문화적 동질성이 사라진 상황이다. 국민의 대표가 국민의 의사를 확인하고 집약해야 정책 입안, 집행을 하는데, 의사를 확인할 국민의 범위와 정책집행의 대상인 수범자의 범위가 모호해지고 있다. 인적·경제적·문화적 국경이 분명하던 시절 고안된 대의민주제가 달라진 사회적 상황에서는 제대로 작동할 수 없게 된 것이다.

세계화는 대의제가 제대로 작동하기 위한 필수 전제조건인 사회의 경계 (boundary)를 급속하게 해체시킨다. 대의제가 제대로 작동하기 위해서는 누가 선거투표권을 행사하며 자발적·명시적 동의를 해주는 국민인지, 누구의 의사를 존중, 반영하며 사회규칙(정책)을 결정할지, 공간적으로 어느 경계까지 법과 정책의 효력이 미칠 수 있는지, 정부행위자가 정책결과에 대해 책임을 져야 하는 대상은 누구인지 등에 대한 판단을 명백하게 내릴 수 있어야만 한다(임성호 2002, 117).

즉 국가의 경계가 분명한 주권국가 시대에만 주권재민 원리에 입각한 대의모델이 적실성을 가질 수 있다. 사회구성원의 범위도 분명하고 사회규칙의 적용범위도 명확하기 때문이다. 하지만 세계화의 확산에 따라 국가 간의 경계가 낮아지고 애매해진 오늘날 이 원리의 적실성이 계속 유지되기가 어려워졌다.

3) 탈산업화

노동집약적 제조업 중심의 산업사회는 평생직장을 당연시 여기는 노동자들이 대다수였다. 국민들이 학교, 기업, 노동조합 등 안정적인 조직의 안정적인 구성원으로 공동이익을 추구하며 사는 사회였다. 하지만 21세기 대부분 국가는 안정적 산업구조로부터 유동성이 극심한 탈산업사회로 이행하고 있다. 결국 개인은 파편적 업무환경과 잦은 직장 이동으로 연대관계에서 해체되어 원자화된다. 국민 개인의 원자화는 국민 전체의 의사 내용이 극심하게 다양성을 가지게 만든다.

이에 따라 국민 전체의 공동이익, 즉 공동선을 찾는 작업이 어렵게 되었다. 탈산업화는 대의민주제가 성공하기 힘들어진 또 하나의 외부적 요인이다. 유동성이 극심한 탈산업사회에서 대부분의 일반대중은 급변하는 사회상황에 잘 적응하지 못하고 미래의 불확실성 때문에 막연한 심리적 불안감, 불만감에 시달리는 경향을 보인다. 이런 경향이 심화될수록 사람들은 각자의 외부 환경조건에 의해 규정된 좁은 자기이익만 고집하고 타인과의 흥정과 타협에 응하려 들지 않는다.

탈산업화가 진행되면 인간들이 사회성원보다는 원자화된 개인들로 존재하는 경향이 커진다. 산업사회에서는 대다수가 회사, 노조, 이익단체 등의 대규모 조직에 속하여 집단 의식이 형성된다. 반면 직업구조가 작은 규모의 단위들로 파편화되고 사회이익이 복잡하게 분화된 탈산업사회에서는 인간들의 원자화가 촉진된다.

원자화된 개인은 자연히 강한 사회적 소외감을 느끼고 공동의 사회문제에 깊은 관심을 기울이지 않게 된다. 그런 만큼 집단 차원의 민의를 파악하기 어려워지고 대표들이 사회이익을 집성하고 타협점을 찾아내기가 힘들어진다. 그 결과 대의민주주의의 원활한 작동이 방해될 수밖에 없다는 것이다.

3. 대의민주제 위기의 실체

1) 대표의 실패와 심의의 실패

이상의 논의를 요약하면 한국 대의제 민주주의의 문제점은 결국 대표의 실패, 심의의 실패, 갈등의 증대로 귀결된다. 따라서 한국 민주주의의 발전을 위한 과제를 요약하자면 대표성 확보와 심의 강화, 사회통합이라 할 수 있다.

앞서 논의 했듯, 오늘날 자유민주주의는 지구화 속에서 단지 일국의 제도가 아니라 각 국가들 사이에 영향을 주고받는 지구적 시스템으로까지 이해되고 있다. 특히 자유민주주의의 정치기제인 대의민주주의(representative democracy)는 그 주류가 되었다. 그 이유로 공간적으로 직접민주주의 실시가 불가능하다는 근거 이외에 분업화가 진행됨에 따라 정치에 전념하는 전문가의 필요성 대두를 든다.

근대인들이 대의민주주의가 직접민주주의와 근본적으로 다르며 더 우월한 체제로 여긴 것도 중요한 이유다. 민주주의는 의견의 표출 및 대변만이 중요한 것이 아니다. 여러 의견 중 공동선을 추구해야 하는데, 시에예스와 매디슨은 공동선 심의는 탁월한 대표에 의한 심의, 즉 대의민주제가 더 적합하다고 여겼기 때문이다.

한편 대의민주주의가 최종 승리자가 된 것은 역사적인 결과이기도 하다. 일반적으로 고대 아테네 민주정은 직접민주주의로 분류되지만 완전한 직접민주주의는 아니었다. 모든 사람에게 공직이 열려있고 민회에서 중요한 결정이 이루어지기는 하였다. 하지만 자격심사제(dokimasia), 결산보고서(euthynai) 등을 통해 능력있는 사람들만 행정관이 될 수 있게 하는 장치가 있었다. 이러한 소수의 행정관들에게 상당한 권한이 위임되었기 때문이다.

근대 초 중세 질서에서 권력을 독점한 교회나 영주, 군주로부터 자유를 획득하고자 한 자유주의는 자유가 방종으로 타락하는 것을 막고 공동체를 유지하기

위해 공화주의 단계를 거치게 된다. 이후 모든 사람에게 자유를 확대하고 평등을 추구하는 민주주의가 결합해 오늘날과 같은 체제가 성립되었다. 따라서 근대 민주주의는 자유주의와 공화주의, 민주주의가 합쳐져 혼합된 체제이며, 이 점이 가장 현실적이며 탁월한 체제로서 대의민주주의를 선택하게 된 또 다른 원인이다.

하지만 20세기 후반 이후 복잡하고 다양한 선호와 의견들이 표출되며 국가의 경계가 모호해진 탈산업화·세계화 시대로 진입하자 대의민주주의는 점차 그 권위를 상실하고 여러 측면에서 도전을 받는다. 그 원인에 대한 논의는 앞서 언급한 바 있다. 그런데 이를 종합해 보면, 현대 대의민주주의에 대한 비판의 논거는 크게 둘로 집약된다. 인민의 의사가 제대로 대변되지 않는다는 것과 공동선이 실현되지 않는다는 것, 즉 대표의 실패(failure of representation)와 심의의 실패(failure of deliberation)가 그것이다(김주성 2008, 6).

특히 대표의 실패는 많은 민주주의 옹호론자들이 이를 보완하기 위해 참여민주주의나 직접 민주주의적 요소의 적극적 도입을 주장한다. 국민발안제, 국민투표제 및 국민소환제와 같은 직접 민주주의적 제도들의 확대가 그것이다. 하지만 대표의 실패를 참여민주주의나 직접 민주주의적 요소로 보완한다고 해서 문제가 모두 해결되는 것은 아니다. 심의의 실패는 대표의 실패와 서로 독립적이기 때문이다. 인민의 의사가 제대로 대변되더라도 그것이 비합리적이거나 공동선이 실현되지 못할 수도 있다. 따라서 민주주의의 또 다른 문제는 어떻게 공동선을 찾을 것인가에 모아지며, 그런 점에서 심의의 중요성이 대두되는 것이다.

대의제는 본래 심의성을 확보하기 위한 정치기제였다. 즉, "이성이 지배하는 공화국(a republic of reasons)으로 구상되었다. 민주주의라는 말의 어원에서도 알 수 있듯이 인민이 지배하는 정치체제를 말한다. 18세기 대의제 설립자들도 권력의 원천을 인민에게 두었으나 그들은 공공이익을 실현할 수 있도록 권력을 제한하는 자유주의적인 공화제를 구상하였다. 즉, 대의제는 다음의 세 가지 속성을 지닌다. 첫째, 국민이 선출한 대표가 의회를 구성하고, 의회에서 정책을 심의하여 결정한다. 둘째, 권력을 분립시켜 서로 견제와 균형을 지키도록 한다. 셋째, 국민의 대표는 국민의 기본권을 침해하는 정책을 결정할 수 없다(김주성 2008, 14-15). 다시 말해 의회는 선거로 선출된 국민의 대표가 선거구민으로부터 독립하여 정책안을 비공개로 심의하도록 구상되었다. 대의제는 선출, 심의의 독립성,

비공개 회의라는 심의기제를 통해 심의성을 확보하고자 한 것이다.

국민대표는 유권자보다 훌륭한 사람이어야 한다는 정치원칙은 민주주의가 아닌 공공이익을 실현하려는 공화주의의 정치목표로부터 도출된 것이다. 메디슨에 의하면 "모든 정치적 헌법의 목적은 첫째, 사회의 공공선을 분별할 수 있는 최상의 지혜, 추구할 수 있는 최상의 덕을 가진 사람을 통치자로 얻는 것이고……그들의 덕성을 지키도록 하는……가장 효과적인 것은 그 임기를 제한해서 국민에 대한 적절한 책임을 유지하도록 하는 것이다."(Madison 1961b, 350-351; 마넝 2004, 150) 따라서 미국의 건국 초기 선거인단은 누가 대통령이 될 것인가를 심도있게 의논했고 확신에 따라 투표했다. 즉, 선출된 대표가 유권자의 요구가 아닌 이성의 명령에 따르게 하려는 의도였다.

초기의회에서는 선거구민의 지도권(right to instruct) 거부와 제한의회를 비밀회의에 부쳐 심의성을 확보하고자 했다. 의회 논의과정에서 논점이 바뀔 때마다 선거구민의 의사를 물어야 한다면, 의회에서 의미있는 심의가 이루어지기 힘들다. 또한 메디슨에 의하면 회의를 비밀로 할 경우, 자신의 최초 의견을 고집할 필요가 없어진다. 즉, 의회의 심의과정은 기존의 사적인 선호를 고정된 것으로 보지 않고 진지한 설득의 과정을 통해 전환 가능한 것이었다(김주성 2008, 16-17).

공화주의의 대표적 권력시스템인 견제와 균형은 권력의 부패와 폭력화 방지가 목적이었다. 나아가 정부기관들 사이의 토론과 협의과정을 활성화하기 위한 것이기도 했다. 양원제도 하에서 상하원은 심의, 타협하여 공정하게 입법하고자 했으며 대통령이 입법안을 거부하면 의회는 재심의해야 했다. 심도있는 심의성 확보를 위한 대의제 정부의 노력 흔적으로 볼 수 있다.

헌법의 기본권 조항도 대의제 정부의 정치목표로 규정된 것이다. 민주정부가 다수결에 의해 불가능이 없는 무제한의 정부라면, 대의제 정부는 기본권을 침해할 수 없는 제한정부이다. 정부정책은 이를 위해 당연히 심의성을 갖추어야 한다. 즉, 기본권을 보장하는 제한정부는 심의정부일 수밖에 없다(김주성 2008, 18).

이러한 초기 대의제의 의도와 달리 현대의회는 더 이상 비밀회의로 운영되지 않는다. 정당제도의 발전으로 토론보다는 연설에 힘을 쏟고 있는 실정이다. 선거구민의 정책선호에 민감하며 의원의 이성적 사고보다는 소속 정당의 정책선호가 사고의 기준이 된다. 결국 의회는 심의기관이 아닌 정치협상기관이 되었다.

대표는 우리의 의사를 대변해야 하는 대리임무와 다른 대표들과 깊이 논의하여 결정하는 심의임무를 동시에 지닌다. 문제는 선거구민의 이익과 국가전체의 공공이익이 일치하지 않는 경우처럼 두 기능이 상호배타적일 수 있다는 점이다. 하지만 이러한 문제 인식에도 불구하고 대리기능과 심의기능의 균형점 찾기에 답은 없다. 그렇기에 현대 대의민주주의 위기론은 과장되는 경향이 있는 것이다.

앞서 논의했듯이 대의제 위기론은 선호집합적 민주주의에서 비롯된다고 보는 경향이 일반적이다. 즉, 인민의 대표는 인민의 의사를 전적으로 대변하여 집합된 인민의 선호에 따라 합리적 선택을 해야 하지만 그렇지 못하고 이것이 대표의 실패로 논의된다. 하지만 대리기능만을 전제로 하는 이러한 비판은 완벽히 대리하더라도 집합된 선호가 공익에 부합하느냐는 본질적인 문제에 부딪히게 된다.

선호집합적 민주주의에서는 집합된 선호를 실현하는 것이 마치 자동으로 공공선을 지향하듯 전제하지만 실상은 그렇지 않다. 캘리포니아의 정치경험처럼, 세금은 줄이고 혜택은 늘리려는 국민의 이기심이 집합된 선호일 수 있다. 즉, 집합적 선호는 비판적으로 검토되어야 한다. 공공선이란 심의과정을 거쳐야 형성되고 발전되는 것이다. 하지만 선호집합적 대의민주주의는 본래부터 심의기능의 실패를 내장하고 있는 것이다(김주성 2008, 24).

대표들이 재선만을 위해 선거구민의 정책 선호를 여과 없이 의회정치에 투입하여 공공선의 정치가 약화된 것도 결국 대표의 실패가 심의의 실패에서 연유되었음을 증명한다. 대의민주주의의 문제점은 결국 국민과 대표의 심의성 부족으로 귀결된다. 따라서 대안으로 심의민주주의 확립을 주장한다. 이 때 심의의 주체는 의회와 시민이 되어야 한다. 의회는 내장된 심의 기능을 강화해야 하고 시민 사회의 역동적 선호도 심의를 거쳐야 공공선을 추구할 수 있기 때문이다. 이는 본 연구가 기존 대의제 보완 기제로 추첨에 의한 시민 심의 기구 '시민의회'의 필요성을 주장하는 이유가 된다.

2) 갈등의 극대화

갈등이 없는 사회는 없다. 중요한 것은 효과적 갈등관리이다. 1987년 민주화 이후 한국은 각종 사회 갈등이 제도 내에서 원만하게 관리되지 못하고 물리적으로

로 표출되어 막대한 사회적 비용이 발생했다. 물론 갈등을 제대로 관리하면 국가 발전의 에너지로 삼을 수 있다. 하지만 아르헨티나의 페론 정권처럼 갈등을 선동·조장·방지할 경우 사회분열을 초래하고 국가발전을 저해할 수 있다. 사회갈등으로 인한 파국적 결과를 막으려면 당사자들이 갈등의 사회적 비용이 막대함을 자각하고 효과적인 갈등 관리의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되어야 한다.

삼성경제연구소가 2009년 보고한 '한국의 사회갈등과 경제적 비용'에 의하면 한국은 27개 OECD 회원국 중 네 번째로 사회갈등이 심한 국가로 나타났다. 한 사회의 갈등 수준은 일반적으로 소득불평등, 인종다양성 등 구조적 갈등 요인과 갈등관리시스템의 효과성에 의해 결정된다. 즉, 구조적 갈등요인이 많을수록 갈등이 발생할 가능성이 높지만, 민주주의 성숙도와 정부의 정책수행능력으로 구성된 갈등관리시스템이 효과적으로 작동할 경우 사회갈등은 완화될 수 있다고 본다.

한국의 갈등 수준이 높은 주원인은 구조적 갈등요인이 적음에도 불구하고 한국의 민주주의와 정부효과성 지수가 선진국보다 낮은 평가를 받았기 때문이다. 이를 가시적으로 표현한다면 OECD 평균보다 높은 갈등수준으로 인해 1인당 GDP의 27%를 갈등비용으로 지불하는 것으로 나타났다.

1987년은 한국 헌정사에서 '민주원년'이라 평가된다. 비록 당시 야당과 집권 세력의 졸속 타협, 민주 세력의 분열로 극소화되었지만 그 역동성만은 결코 상실하지 않았다. 문제는 과거 억압되었던 각종 사회갈등이 1987년 민주화 이후 분출되기 시작했고, 빈번하게 대규모화하는 갈등을 기존 헌정체제가 적절하게 소화해 내지 못한다는 점이다. 특히 13대 대선 이후 주요 선거는 지역갈등을 오히려 심화시켰다. 특정 정당이 특정 지역을 석권하는 '지역할거주의' 현상이 지속되고 있다. 노사관계의 경우에도 임금인상, 고용안정, 근로조건 개선 등을 둘러싸고 해마다 쟁의가 반복되고 있다. 2002년 미군장갑차 사건 이후에는 이념갈등이 한국사회의 주요 갈등으로 자리매김했다. 이는 촛불집회로 이어졌으며 이후에도 상반된 논란이 가중되었다. 정부의 대형국책사업에 대해서도 시민단체와 이해당사자들이 집단행동으로 저항하는 등 '공공갈등'도 빈번하게 발생하고 있다.

새만금 개발, 의약 분업 문제, 위도 핵폐기물 처리장 문제, 대통령 탄핵 문제, 광우병 관련 촛불 집회 등은 우리 사회 공공정책과 정치적 결정 과정의 잠재적 문제들이 돌발적인 방식으로 터져 나오며 대책이 없음을 보여 준다. 갈등이 제도

적으로 원만히 관리되지 못하고 물리적으로 표출되면 국정혼란을 야기하고 막대한 경제적 비용을 초래하기 마련이다. 1996년 12월 노동법 개정에 반대한 노동계의 총파업으로 당시 문민정부의 권력누수현상이 가속화되어 외환위기 직전에 위기 대응에 실패한 것도 대표적인 사례이다.¹⁾ 극단적 노사 분규는 파업으로 인한 생산손실²⁾과 노조가입률이 집중적으로 높은 대기업 부분의 일자리 감소³⁾를 야기한다. 이 과정에서 집회, 시위, 폭동 등의 물리적 방식의 갈등 표출은 사회 전반에 부정적인 영향을 확산시킨다.

고도 현대사회에서 국회가 직접 다루기 까다로운 미묘한 사안들이 점증하고, 의약 분업이나 새만금, 행정 수도 이전과 같은 '골치 아픈 사안'들이 제기되었을 경우 특히 갈등은 극대화된다. 결과적으로 새만금 사업, 방사선 폐기물장 입지선정, 경부고속철도 천성산 터널공사 등 대형 국책사업들이 반대집단의 저항에 밀려 집행과정에서 표류하는 등 정부의 정책성고가 현저하게 저하된다. 이 상황에서 재선이 최대 목표인 정당인인 대표자들은 심의와 합의보다는 표를 노린 연기(演技)정치에 몰두할 뿐이다. 오히려 지역주의와 정당에 기반한 의원들이 갈등을 증폭시켜 사회통합을 저해하는 일마저 발생한다.

결과적으로 시민들로 하여금 정치에 대한 불신을 조장시킬 뿐이다. 하지만 이러한 갈등을 현존하는 제도적 방식으로 표출하는 데 있어서는 한계가 있다. 선거, 공적 토론, 로비, 입법청원 등이 있으나 실효가 없거나 형식적이고 정책결정자들의 법적 면죄부로서의 기능을 할 뿐이다. 나아가 공중의 집합적 지성에 의한 심의를 유도하고 합의와 통합에 이르게 하기에는 그 역량이 부족한 시스템이다.

결국은 심의의 실패에 기인한 대표에 대한 불신과 국민과 대표의 소통 부재가 낳은 갈등이 사회 통합을 위태롭게 하는 것이다. '치킨게임(Chicken Game)'⁴⁾의 상황을 윈윈게임으로 전환하기 위해서는 먼저 우리 사회가 갈등 관리 실패로 발생하는 사회적 비용을 인식해야 한다. 정당성의 위기에 노출되는 대의민주주의

1) 손호철·황인원(2008), "세계화에 대한 동아시아 발전국가의 대응 비교연구"; 손호철 외(2009), 『세계화와 한국의 국가-시민사회 I』, 이매진.

2) 2000~04년 중 파업으로 인한 근로손실일수가 인구 천 명당 106일로 OECD평균(47일)의 두 배를 상회하는 것으로 나타난다.

3) 300인 이상 대기업(전체 노동조합원의 82.6%가 소속)의 일자리는 1999~2007년 사이 약 7만개 감소.

4) 치킨게임은 도로 양쪽에서 두 운전자가 상대방을 향해 돌진하다 먼저 운전대를 꺾는 쪽이 지는 자동차 경기에서 유래. 국가 간 군비 경쟁, 여당과 야당의 대치 등 극한 갈등을 설명하는 분석틀로 활용.

와 이성적 심의에 실패하는 참여민주주의가 아닌 민주주의의 질적 심화가 가능한 대안이 요구된다.

이는 기존 방식에 의존한 대안을 의미하는 것이 아니다. 시민들이 사안에 대해 의사를 표출하고 갈등 발생 시 공공이성에 근거한 충분한 심의를 통해 합의에 이르는 새로운 제도적 방안 모색이 요구된다. 갈등을 제도적으로 표출할 수 있는 심의적 기제가 필요한 것이다. 즉, 심의민주주의의 제도화가 '민주주의 이후' 시대 한국 민주주의의 불안전성 극복을 위한 가장 효과적인 처방이 될 것으로 본다.

심의민주주의의 핵심은 자기 이해(self-interest)를 넘어서 공공적 합의에 도달하는 데 있다. 심의 과정 속의 심의 주체들은 상호소통의 과정에서 자신의 판단, 선호, 관점을 기꺼이 변화할 수 있으며, 그러한 상호 소통은 강제, 조종, 기만이 아니라 설득으로 이루어진다(Dryzek 2000). 즉, 심의 과정에 시민들이 참여함으로써 갈등을 제도적으로 표출하게 되고 이는 선호전환을 동반한 심의를 통해 합의에 이르게 될 것이다.

물론 이 과정에서 시민들에게 관련 정보가 알기 쉽게 충분히 제공되어야 할 것이다. 모든 시민이 심의에 참여할 수 없을지라도 시민과 확률 표집 상 오차가 거의 없는 집단을 선발해 심의에 적절한 규모로 분화하여 공적 토론이 이루어질 수 있도록 여건 조성을 해야 한다. 이는 결국 사회 갈등으로 인한 비용을 감소시키는 획기적인 방안이 될 것이다. 민주주의의 질적 고양을 위한 새로운 정치적 구상을 진지하게 할 때인 것이다.

Ⅲ. 대안으로서의 심의민주주의

앞선 Ⅱ장에서 대의제 위기론은 결국 대표와 시민의 심의 실패, 그로 인한 사회 갈등의 증대라는 한계로 표출되고 있음을 확인하였다.

대의제에 대해 가장 비판적인 사람들은 대의민주주의의 위기를 근본적인 한계로 간주하고 직접민주주의로의 이행을 서두른다. 예컨대 포퓰리즘(populism)은 대의제의 무능을 질타하며 국가가 인민과 직접 대면해야 한다고 본다. 그러나 포퓰리즘은 인민의 다양성을 인정하지 않고 모두를 일원적, 동질적인 존재로만 간주한다. 또한 의회를 대신해 동질적 민의를 대변하는 기제로서 국가를 강조하며, 그 국가마저 한 사람의 카리스마적 지도자와 동일시한다. 결국 밑으로부터의 변혁 열망을 위로부터 조작, 통제하며 실제로는 이를 권위주의적으로 봉쇄하는 역할을 수행할 뿐 그 자체로 한계를 표출한다.

완벽한 제도가 없듯 현재 논의되고 있는 대안들도 한계가 있기 마련이다. 다만 역사가 증명하듯 대의제 민주주의는 인류가 선택한 최선의 대안이라는 점이다. 동시에 대의제 위기론을 극복하기 위한 적절한 대처가 절실한 것도 사실이다. 따라서 기존 대의제는 인정하되 그것의 한계를 보완할 수 있는 시도가 요구된다. Ⅲ장에서는 대안에 대한 이론적 기반으로 심의민주주의와 새로운 대표자 선출 방식인 추천제에 대해 논의하고자 한다.

1. 원초적 의미의 심의

1) 심의민주주의의 개념과 등장배경

학계에서 사용되고 있는 deliberative democracy는 그 개념이 제시하는 풍부한 함의를 온전히 담을 용어가 정립되지 못한 상태이다. 언론학자들은 '숙의민주주의'(박승관 2000; 홍성구 2001; 김유경 2001)로, 정치학자들 가운데는 '토의민주주의'(윤형식 2002; 강병호 1999; 설한 2005) 또는 '토론민주주의'(임혁백 2000a)로 부르기도 한다. 최근 들어 다수가 '심의민주주의'로 부르고 있으며⁵⁾ 본

5) 임혁백 1999, 2000b; 안성윤 2000; 김명식 2002; 조기제 2002; 정규호 2002; 주성수 2004; 윤경준·

연구에서도 개념사용의 보편성을 고려하여 '심의민주주의'로 사용하고자 한다.

심의민주주의는 의사결정 과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 반성(反省)적, 자기 성찰(省察)적인 자세에 기반한 진정한 심의(authentic deliberation)를 강조한다. 나아가 이러한 토의과정이 참여자들의 선호전환을 동반하여 결과적으로 집합적 의사결정의 '질'을 높이는 것을 핵심내용으로 한다. 따라서 'deliberation'의 사전적 정의에는 논쟁적 의견교환으로서의 '토의'(討議), 상세히 생각하여 논의하는 '숙의'(熟議), 살펴 논의하는 '심의'(審議)의 개념 등이 포함되어 있으나 가장 가까운 의미는 '심사숙고'(深思熟考)라 하겠다.(정규호 2002)

즉, 심의민주주의의 '심의'에는 '살펴 논의함'(審議)과 '깊게 생각함'(深意)의 의미가 함께 내포되어 있다. 이는 심의민주주의가 현재의 대의제 틀 내에서 공적 이슈를 다루는 심의(審議)제도의 기능적 한계를 넘어서고자 함이다. 또한 심의민주주의가 민주주의의 심화(深化)에 대해 논의하고자 함이기도 하다. 심의에 대한 이러한 고찰은 심의민주주의론자인 Fung과 Wright가 편저한 책 표제가 'deepning democracy'로 했다는 점에서도 발견된다.

심의민주주의는 실질적 민주주의의 현실화 노력이 활발했던 서구사회를 중심으로 등장했다. 특히 국가 과제가 복잡 다양해지고 정치체제 규모가 거대화되어 자유민주주의의 제도적 형태가 대의제와 기술·관료적 행정체제로 긴밀히 결합되어 여러 한계를 보이자 본격적으로 주목받기 시작한다. 즉, 80년대 말 이후 사회주의 권 붕괴 이후 자유민주주의가 승리하는 동시에 한 쪽에서는 오히려 민주주의에 대한 위기론이 고개 들자 심의민주주의가 대안으로 떠오른 것이다.

이러한 민주주의의 역설적 현상은 대의제 민주주의의 의사결정 논리와 구조가 갖는 문제에 주요 원인이 있다. 대의제는 정치적 잔여집단과 참여능력이 없는 사람들을 의사결정 과정에서 구조적으로 배제하면서 민주주의 정신을 훼손시키는 경향이 있다. 특히 핵 문제, 생명공학 기술, 생태문제 등 잠재적 불확실성과 위험성이 큰 이슈들의 등장으로 엘리트 전문가들의 의사결정 능력과 공정성에 대한 심각한 물음들이 제기되었다. 즉, 대의제적 의사 결정 방식에 대한 비판과 대안의 필요성에 대한 목소리가 높아지고 있다.

나아가 기존 대의제 민주주의의 의사결정 방식은 가치 다원화 시대에 각 개

안형기 2004.

인들이 가지고 있는 선호의 질적 특성들을 효과적으로 수렴·반영시키지 못하는 한계를 보여주고 있다. 경제, 환경, 복지, 노동, 인권 등 사회적 이슈 자체가 다변화되고 다양한 이해집단들이 영향을 미침에 따라 의사결정영역 자체가 심각한 가치갈등을 동반한 정치과정으로 변화하고 있기 때문이다. 즉, 공적 이슈와 관련한 결정이 소수의 전문 관료와 엘리트들에 의해 하향적으로 결정될 수는 없으며, 공론의 장에서 지속적인 토의 과정을 통한 사회적 합의가 필요함을 말해주고 있다.

결국 의사결정과정에서 다양한 이해 당사자들이 참여하여 공통의 이해관계를 확인하고 서로 존중하고 협력하는 것을 배우는 사회학습과정(social learning process)이 의사결정영역에 도입될 필요가 있다는 것이다. 이는 90년대 들어 다원적 가치를 지닌 사람들 간의 개방적·성찰적 소통과 상호학습과정이 의사결정의 질을 높여줄 것이라는 기대와 함께 활발한 심의민주주의 연구로 이어졌다. 20세기 후반의 대표적인 자유주의자 롤스(Rawls)와 비판이론가 하버마스(Habermas)의 저작에서도 심의민주주의의 강조를 엿볼 수 있다.

국내에서도 최근 심의민주주의의 실천적 적용 가능성을 탐색하는 연구들이 활발하다. 정책결정과정에서 심의민주주의 정당화 기능(설한 2005), 심의민주주의를 통해 미래세대의 이해를 의사결정과정에 반영시키는 가능성을 탐색(김명식 2002), 가상공간에서 이루어지는 정치적 토의의 질적 효과(김유경 2001, 홍성구 2001), 가치 다원화 시대에 민주주의 시민교육으로서 심의민주주의의 역할(조기제 2002), 심의민주주의적 제도를 통해 시민참여 가능성 확장을 위한 방안 탐색(주성수 2004), 다양한 이해당사자들이 참여하는 거버넌스 체제의 의사결정기제로서 심의민주주의 가능성과 효과성을 모색(정규호 2002, 윤경준·안형기 2004) 등이 그 예라 할 수 있다.

결국 대의제의 문제가 국민과 대표의 심의성 부족이라면 그 해결책은 선호집합적이며 당파적인 정치를 탈피하여 심의 기능을 확대하는 것이다. 심의민주주의를 확대하는 방법은 우선 국민의 정치요구가 심의성을 확보하도록 하버마스류의 공론장(public sphere)을 활성화하는 것과 다른 하나는 심의 과정에 참여하는 이들-시민이든 대표든-이 롤스류의 공공이성(public reason)을 체화하도록 강제하여 선호집합적 정치를 탈피하는 것이다(김주성 2008, 25).

2) 롤스의 공공이성

롤스의 심의민주주의 이론은 『정치적 자유주의』(1993) 6장 「공공이성의 개념」과 『만민법』(1999) 6장 「공공이성의 재음미」에서 전개된다. 1990년대 초 발생한 소비에트체제의 몰락은 충격이었고, 학계가 민주주의와 심의민주주의의 의미에 대해 관심을 집중시키도록 부추겼다. 심의민주주의에 대한 코헨의 선구적인 논의, 롤스에 기초해 심의민주주의 이론을 생명 윤리 등 가치일반에 적용해 왔던 구트만과 톰슨의 논의, 1995년 『Journal of Philosophy』 지면에서 행해진 롤스와 하버마스와의 논쟁은 롤스에게 심의민주주의와 공공이성의 의미를 재확인시켜준 중요한 계기들이라 할 수 있다.

1990년대 심의민주주의의 확산은 롤스에게 심의민주주의가 정착된 사회는 자신이 말해왔던 '질서정연한(well-ordered) 사회'와 동일한 사회라고 생각하게 했다. 그는 심의민주주의가 유지되기 위한 3가지 근본요소를 제시한다. 첫째, 공공이성의 개념, 둘째, 입헌민주제도의 틀, 셋째, 공공이성을 추종하고 정치 행동에서 이상적인 것을 실현하려는 시민들의 지식과 열망이다. 이를 위해서 토론의 기회를 제공하고 금전적 유혹으로부터 자유로워야 한다. 따라서 공적 자금지원의 필요성을 주장한다. 그렇지 않으면 거대한 기부금을 통해 이익집단이 공적 토론을 왜곡하고 지배하기 때문이다(Rawls 1999, 124).

롤스가 생각한 '공공이성'의 전모를 파악하기 위해서는 우선 '공공'(public)이란 말의 의미를 정확히 알 필요가 있다. 롤스에 따르면, 첫째, 공공이성은 자유롭고 평등한 시민들이 갖고 있는 이성, 즉 공중의 이성이다. 둘째, 공공이성은 그 주체가 근본적인 정치적 정의의 문제와 관련이 있는 공공선의 문제로 헌법적 요체와 기본적 정의의 문제이다. 셋째, 공공이성은 그 본질적 성격과 내용에 있어 공적이다. 상호성의 기준을 만족시키는 일련의 합당한 정치적 정의관에 입각한 공적 사고로 표현된다는 점에서 공적이다(Rawls 1999, 56-59).

우선 공공이성은 건전한 시민이라면 누구나 갖는 이성이라는 점이 중요하다. 사실상 소수의 철학자만이 가질 수 있는 전통적인 의미의 실천 이성과 구분된다. 이는 지적으로 탁월한 소수에 의한 사적인 숙고 대신 일반 시민들의 대화, 토론, 합의를 중시하는 민주주의적 이념을 깔고 있다. 결국 공공이성은 다수가 이성적

논의를 통해 합의를 얻는 과정에서 작용하는 이성이다.

공공이성의 또 하나의 중요한 특징은 그것이 '비공적'(nonpublic), 또는 '세속적'(secular) 이성과 대비되는 개념이라는 점이다. 비공공이성은 포괄적인 교설에 입각해 사고하는 반면, 공공이성은 그러서는 안 된다. 어차피 다를 수밖에 없는 포괄적 교설에 기초해서는 다수의 합의를 이루기가 불가능하기 때문이다. 하지만 어떤 종교적, 비종교적인 포괄적인 교리가 공공이성의 본질과 민주정체와 양립할 수 없는 경우를 제외하고는 공공이성은 그것들을 비판하거나 공격하지는 않는다(Rawls 1999, 81). 여기서 롤스의 자유주의적 성향을 엿볼 수 있다.

공공이성의 개념은 선호집합적 모델과 구별된다는 점도 잊어서는 안 된다. 최소한 공적 영역의 문제, 즉 헌법적 요체와 기본적 정의의 문제에서 각 시민은 자신들의 이익과 선호에 따라 판단해서는 안 되고, 반드시 공공선에 대한 이성적인 사유를 통해서 판단해야만 한다.

롤스에게 있어 공공이성은 정치적인 주제, 그 중에서도 가장 중요한 '헌법적 요체'(the constitutional essentials)와 '기본적 정의의 문제'(matters of basic justice)에만 적용된다(Rawls 1993, 29). 이는 공공이성의 적용 대상에서 ① 도덕 문제 ② 헌법적 요체와 기본적 정의와 관련되지 않은 상당수의 정치문제 ③ 시민 사회 또는 배경사회에서 제기되는 문제를 배제한다는 뜻이다. 이는 심의를 가치일반에 적용하는 구트만과 톰슨, 시민사회 일반에 적용하는 하버마스과 대비된다.

롤스가 공공이성의 적용 범위에서 도덕문제를 배제한 이유는 이에 대한 합의가 어렵기 때문이다. 가령 동성애 문제는 어떤 삶이 의미있는 삶인가 하는 '완전한 인간선'(full human good)과 관련되며, 개인이 취하는 포괄적인 도덕적 교설을 반영할 수밖에 없다. 분명한 것은 합당한 다원주의적 사실로 인해 이에 대한 합의가 불가능하며, 그런 이유에서 공공이성은 이에 개입할 수도 없고, 개입해서는 안 된다는 것이다. 다만 공공이성은 동성애 금지가 시민들에게 보장된 권리를 침해하는가 하는 헌법과 관련된 논의에 한해서 개입할 수 있다(Rawls 1999, 76).

롤스에 의하면, 공공이성은 공적 정치토론에만 적용되며 사적인 숙고와 토론에는 적용되지 않는다. 시민사회 일반 또는 롤스가 배경문화라고 부르는 영역에는 다양한 형태의 비공적 이성이 존재하기 때문이다. 이는 시민사회 일반으로 심의를 확장시켜 공론영역을 확보하고, 이를 통해 민주주의를 발전시키려는 하버마스과

극명하게 대비된다(Rawls 1999).

롤스는 공적 정치토론으로 ① 법관, 특히 대법원 법관의 논변 ② 정부관료, 특히 수석행정관과 입법가의 논변 ③ 공직 후보자와 그의 캠페인 매니저의 논변을 제시한다. 이 중에서도 롤스가 공공이성의 표본으로 삼는 것은 법원이다. 롤스에 따르면, 법원이야말로 유일하게 공공이성의 산물이고, 이것만으로 구성된 유일한 정부 부서이다(Rawls 1993, 173-175). 시민이나 의원은 헌법의 본질적 요건과 기본적인 정의가 걸린 문제가 아닐 때에는 자신들의 포괄적 견해에 따라 적절하게 투표할 수 있다. 반면 법관은 오로지 공공이성에 의해 자신의 역할을 수행해야 하며, 정치적인 것 이외의 다른 가치, 예를 들면 개인의 도덕적 이상이나 덕목에 의존해서는 안 된다(Rawls 1993, 175).

중요한 것은 일반인들도 과연 공공이성에 따라 판단하고, 행위 해야만 하는가의 문제이다. 롤스는 일반시민들도 시민성의 의무에 따라 행위하는 것이 공공이성의 이상(ideal)이라고 밝힌다. 하지만 어디까지나 이것은 도덕적인 의무이지 법적인 의무는 아니다. 시민성의 의무를 법적 의무로 간주하게 될 경우 언론의 자유와 양립불가능하다고 믿기 때문이다(Rawls 1999).

학계에서 롤스의 공공이성과 정의관을 둘러싼 논의는 끝이 없다. 본 연구에서 그 모든 것을 망라하여 논하는 것은 지면상 한계가 있다. 심의민주주의가 해결해야 할 중요한 과제는 다수 시민의 이성적인 논의 과정을 통해 확고한 대안을 창출함으로써 사회적인 의사결정능력을 확보해내야 한다는 것이다. 그것은 심의의 불확실성이라는 반론에 응답하는 것이다.

롤스는 이 문제를 정의론을 도입함으로써 해결하려 했다. 그것은 합의가 쉽지 않은 다원주의라는 상황에 맞서 합의대상을 근본적인 정치적 주제로 한정한다. 논의방법도 도덕을 배제하는 이중의 배제 전략을 구사한다. 롤스에게 정의의 원칙은 첫째, 기본적인 권리와 의무의 할당에서의 평등, 둘째, 사회적·경제적 불평등, 예를 들어 재산과 권력의 불평등을 허용하되 그것이 모든 사람, 그 중에서도 특히 사회의 최소 수혜자에게 그 불평등을 보상할 만한 이득이 있는 경우에만 정당한 것임을 내세우는 것이다(Rawls 1999, 221-223). 이것이 각각 정의의 제1원칙인 '평등한 자유의 원칙', 제2원칙 중 하나인 '차등의 원칙'이다.

본 연구는 롤스의 심의에서 정의의 원칙을 도출하는 상황 설정 부분에 주목

한다. "거기에서 합의한 어떤 원칙도 정의로운 것이 되게"하기 위해 가상적으로 상황을 설정하는데, 롤스는 그러한 상황을 "본원적 입장(original position)"이라 부른다. 본원적 입장은 "사람들을 불화하게 하고 사회적·자연적 여건을 그들 자신에게 유리하게 하도록 유혹하는 특수한 우연성의 결과들을 무효화"한다는 특성이 있다. 이를 위해 롤스는 "무지의 베일(veil of ignorance)"이라는 가정을 제시한다. 자신의 사회적·자연적 귀속성을 모두 알지 못하는 상황을 순전히 이론적으로 가정한다는 것이다(Rawls 1999, 187-193).

물론 롤스 자신도 이러한 상황이 현실에서 완벽하게 구현되는 것은 불가능하다고 본다. 칸트에 의하면 정의의 원칙은 '감성계'가 아닌 '예지계'(또는 '지성계')의 영역에서 도출되는 것이기 때문이다. 즉, 이해관심, 감성계를 벗어난 상태에서 만 만인이 동의할 수 있는 정의의 원칙에 도달할 수 있다는 것이다. 결국 롤스의 심의는 이러한 상태, 즉 본원적 입장인 무지의 베일 상황에서 이루어져야 하는 것이다. 따라서 정치적 공적 토론에만 공공이성을 한정했던 것으로 보인다. 다만 현존하는 헌법 기관들 중 의회(미국의 하원), 연방대법원이 그러한 상황에 가까운 것으로 상정한다(Rawls 1993, 189). 어차피 현실에서 완전한 본원적 입장이 불가능하다면 우리의 목표는 가장 근사(近似)한 제도의 실현이다.

심의의 원초적 의미를 발견하고, 그 과정에서 본원적 입장과 무지의 베일이라는 성과가 있었지만 심의 측면에서 롤스에 대한 비판도 만만치 않다. 우선 포괄적 교리를 배제한 공공이성으로는 도덕적 문제와 무관하지 않은 정치적 문제를 근본적으로 해결할 수 없다. 또한 심의민주주의의 사회적 정착을 위해서는 광범위한 영역의 심의와 이를 통한 시민들의 심의능력증진 및 분위기 조성이 요구되는데 롤스가 이를 간과했다는 비판도 가능하다. 한 가지 대안은 구트만과 톰슨처럼 도덕적 불일치를 액면 그대로 받아들이면서도 광범위한 심의를 주장하는 것일 것이다. 또한 영(Iris Young)처럼 사회적 문화적 차이를 인정해 설부른 합의를 기대하지 않는 것도 대안일 것이다. 하지만 이는 이론적이며 추상적인 대안일 뿐이다.

심의민주주의의 난제는 각 개인들에게 상당한 정도의 '시민성의 의무'를 요구한다는 점이다. 그것은 시민들에게 공동선이라는 도덕적 동기를 갖고 정치과정에 자발적으로 참여하며, 이와 관련된 민주적 절차를 준수할 각오를 요구한다. 하지만 많은 시민들이 그런 동기를 갖고 있지 않거나 또는 그런 동기에 반대한다는

점에서 심의민주주의는 극복하기 쉽지 않은 장애물을 갖고 있다.

또한 롤스 자신도 인정했듯 공공이성은 제대로 구현되기 어렵다. 정당에 기초한 현행 의회는 그 원리상 구체적인 이해관계에 입각하여 선거로 구성된다. 헌법 재판소도 그러한 원리에 따라 구성한 정부, 의회, 정당의 지명으로 구성된다. 따라서 대표들이 공공이성에 입각해 심의하고 공공선을 추구하길 기대하기란 어렵다. 자본주의 사회에서 사적 이익을 추구하는 시민들이 매번 공공이성으로 공공선 추구에 기여하리라 기대하기도 힘들다.

하지만 만약 심의를 거부한다면 우리에게 남는 것은 무엇인가? 그것은 합리적인 대화와 공동체적 삶을 거부하는 것이다. 비록 완전한 공공이성 구현이 불가능해도 무작위 추첨으로 시민 심의 기구를 구성한다면 본원적 입장에 근사한 제도가 될 수 있다. 추첨으로 선발된 시민들은 상대적으로 이해관계의 표명, 결집, 확인 과정과 무관하다. 이들 중 일부가 공공이성과 전혀 무관하게 행동해도 다수가 공공이성에 근사하려고 노력한다면, 무엇보다도 '심의'라는 두터운 필터를 거친다면 보다 나은 공공선 추구가 가능하다. 이런 점에서 심의민주주의의 갈 길은 험난하지만 그럼에도 불구하고 우리가 추구해야 할 최선의 가능성이라 기대한다.

3) 하버마스의 공론장

정치과정의 시청자에 불과했던 시민들이 공동체의 중요 사안이나 정책결정에 참여해 심의하고 자신의 의지를 반영하도록 하는 것은 대의제의 취약점을 보완해주는 현실성 있는 대안이라고 할 수 있다. 즉 시민들의 심의에 의한 민주주의의 활성화는 시민들이 공적 현안에 대해 직접 의견을 교환하고 합의를 이끌어내는 공론 형성의 장인 공론장에서 이루어진다. 이러한 의미에서 하버마스의 공론장(public sphere)개념과 이에 긴밀히 연관되어 있는 심의민주주의 이론은 현대 민주주의 논의에 중요한 시사점을 던져준다.

그는 공론장 개념에 대한 정치·사회·철학적인 분석을 통해 대의제의 취약점을 보완해 시민 주체의 심의 가능성을 제시한 20세기 후반의 대표적인 사상가이다. 대화와 토론에 기초한 의견 및 의지형성을 통한 시민들의 민주적 역량을 의사소통적 권력이란 개념으로 규정하고, 정치권력과 국가 및 사회의 규범적 질서가 어

떠난 관계 속에 있는지를 체계적으로 규명해내고 있다.

그는 근대적 입헌 국가를 탄생시킨 근대 부르주아 공론장의 역할과 그 구조 변화를 역사적인 관점에서 고찰한다. 나아가 20세기를 풍미했던 자본의 집중과 국가개입의 확대, 대중사회의 등장, 관료제와 이익집단, 사당화된 정당, 거대 기업화된 대중전달매체 등이 시민들을 정치의 영역에서 격리시켜 '공론장의 재봉건화'를 초래했다고 진단한다.

하버마스는 현대 대중사회에서 왜곡·소멸되었던 공론장을 부활시켜 심의를 통한 민주주의의 활성화를 도모한다. 이를 위해 공개성에 입각한 합리적인 의사소통 과정에 시민들이 적극 참여해야 한다고 강조한다. 그는 자신의 초기 저작 『공론장의 구조변동』(1962/2001)에서 근대사회 등장 이후 강화되어 온 부르주아적 공론장에 주목한다. 이어 『의사소통행위론』(1981a)에서 공론장의 구조변화를 체계와 생활세계라는 이분법적 개념화를 통해 설명하고 있다.

하버마스는 근대화 과정의 분석을 통해 "생활세계가 경제 및 국가행정과 같은 보다 복잡·형식적으로 조직화된 행위영역과 분리"(Habermas 1981b)되었다는 사실을 강조한다. 생활세계는 사회구성원들이 공유하고 있는 상식, 관습, 전통 등에 의한 "상징적으로 구조화된 의미연관"(Habermas 1988)으로서 한 사회구성원들의 일상적인 실천, 그 사회의 총체적인 문화를 통해 드러난다.

생활세계 전체는 자율적인 의사소통행위들로 엮인 하나의 연결망이기도 하다. 그는 인간 행위를 의사소통적 행위와 전략적 행위로 구분한다. 전략적 행위란 목적 합리성에 입각한 행위로 지향하는 목적이 달성되었을 경우, 이를 "목적 합리적인 행위" 혹은 성취지향적인 행위라고 한다. 이때 행위의 대상이 자연이나 사물일 경우 "도구적 행위"로 지칭되고, 그 대상이 인간일 경우 "전략적 행위"라고 부른다(Habermas 1981a, 61). 이와는 달리 "의사소통적 행위"는 인간 상호간의 생각과 행위를 이해하고자 하는 이해지향적인 행위이다. 이는 상호 대화하는 행위로 화자와 청자는 이 대화를 통해 의미 이해에 도달하게 되고 이해의 상호작용은 양자를 상호주관성의 단계에 도달하게 한다(Habermas 1981a, 68).

일상 언어에 기초한 이해지향적인 의사소통 행위는 시민들의 생활세계 속 행위 유형으로 대화와 토론을 통해 상호이해에 도달하는 것을 의미한다. 따라서 생활세계의 영역에 부합하는 행위유형으로서 합리적 대화를 통해 인간 상호 간의

의견이나 행위를 이해하고자 하며 중국에는 사회적 통합을 가능케 해 주는 특성을 지닌다. 즉, 생활세계는 구성원들의 언어적 의사소통에 바탕을 둔 의사소통적 합리성이 지배하는 영역이다.

고도의 자본주의와 관료제 확대를 견지하는 체계는 위기를 극복하고자 생활세계를 병합·종속시키는 생활세계의 "내적인 식민화"(Habermas 1981b, 113), 즉 일종의 사회병리적인 현상을 불러일으킨다. 체계에 의한 생활세계의 강제적인 종속화 현상은 생활세계 내의 의사소통 행위를 위축시킨다. 관료제 확대에 의한 생활세계의 식민화는 시민들의 정치적 무관심을 심화시키고 정치 참여의 가능성을 축소시킨다. 자본주의적 생산양식의 장애는 실업 등, 노동의 소외라는 부작용으로도 나타난다.

하버마스는 이러한 부작용의 해결책을 생활세계의 식민화가 후기 산업사회에서의 새로운 갈등 양상과 저항을 일으킨다는 사실에서 찾고자 한다. 이러한 분석에 기반하여 하버마스는 1970년대 서구에서 자발적으로 등장한 새로운 사회운동에 관심을 보인다. 즉, 환경, 여성, 반핵 및 평화, 교육 등 여러 분야에서 형성되는 시민운동인 신사회운동에 주목한다. 신사회운동은 노동운동이나 정치운동에 치중되었던 구사회운동과 다르다. 이 운동의 관심은 정치권력의 쟁취에 있는 것이 아니라 새로운 가치관과 생활양식의 정착이라는 포괄적인 의미에서의 문화운동의 형식을 취하고 있다.

새로운 양상의 대립관계는 체계의 논리에 입각한 자본주의와 이에 저항하는 생활세계의 논리, 즉 비판적 잠재력에 근거한 민주주의 사이의 긴장관계로 압축할 수 있다. 하버마스의 새로운 과제는 체계의 논리에 굴복하지 않는, 생활세계에 내재하는 해방적 잠재력의 표출에 있다. 생활세계의 해방적 잠재력은 시민들의 민주적 생활양식의 규범 형성과 긴밀한 관계에 있다. 그는 이것이 시민사회와 민주적 공론장을 통해 실현될 수 있다는 점을 제시한다.

하버마스는 고도로 분화된 현대사회 통합을 위해 공동체 구성원인 시민들의 의사소통적 힘 또는 권력이 형성되는 공론장이 중요하다고 재차 강조한다. 이러한 공론장 형성을 가능케 해주는 사회적 토대는 새로운 의미에서의 시민사회 개념을 형성해 낸다. 즉, 하버마스는 시민사회에 대한 기존의 이해방식에 일대 전환을 시도한다.

그렇다면 하버마스가 말하는 시민사회란 어떠한 특성을 지니고 있는가? 하버마스에 의하면 시민사회의 제도적 핵심을 구성하는 것은 생활세계의 시민들의 자율의지에 토대를 두고 있는 "비국가적이고 비경제적인 연결망들과 결사체들"(Habermas 1992, 238)이다. 따라서 시민사회는 국가와 경제 및 기타 사회적 기능 체계와는 구별된다. "시민사회는 다소 자발적으로 형성된 결사체들, 조직들 그리고 운동단체들로 구성되는데, 이러한 결사체들과 조직, 단체들은 사회적인 문제 상황이 사적인 생활 영역에 전과되면서 일어나는 반향을 청취하여 응축·증폭시킨 다음 정치적 공론장으로 전달한다."(Habermas 1992, 163-167)

이 결사체들의 자율성과 자발성은 시민들의 다양한 삶의 양식 및 그 하위문화 등에서 보다 성숙된 다원주의와 이를 보장하는 법치국가의 헌법에 의해 뒷받침되어야 확보 가능하다. 이를 토대로 하버마스는 생활세계에 토대를 둔 시민사회는 기존 정치체계의 경직성을 비판하고, 정치체계의 관례화된 의사소통의 방향을 역전시킬 수 있는 잠재능력을 보유하고 있다고 주장한다(Habermas 1992).

하버마스가 제시한 현대사회 공론장 일반의 특성은 다음과 같다. 첫째, 공론장은 여타의 행위체계나 지식체계처럼 전문화되지는 않는다. 즉 공론장에서의 의사소통구조는 생활세계에서처럼 일상언어로 매개된 일반적인 이해가능성에 바탕을 두고 있다. 둘째, 민주적 공론장에서의 공적인 의견 및 의지 형성의 성공 여부는 의사소통행위에 바탕을 둔 담론⁶⁾의 수준에 달려있다. 즉, 충실한 제안들, 정보들, 근거들에 대한 합리적 가공이 어느 정도 이루어졌는가에 따라 의견형성의 담론적 수준과 결과의 '질'이 달라진다(Habermas 1992, 49).

이러한 의미에서 하버마스는 공론화를 통한 공적 의견의 대표성이 통계학적 의미의 여론조사에 따른 대표성과 구별되어야 한다고 강조한다. 여론조사에 바탕을 둔 통계학적 의미의 대표성은 개별적인 질문을 받고서 사적으로 표명한 개인 의견들을 집약에 불과하다. 그의 이 같은 언급은 피시킨(1991)이 언급한 공론과 여론의 차이와 맞닿아 있다. 즉, 단순 선호 집계인 여론 조사가 아니라 일상적인 언어로 전환된 질 높은 정보에 기반한 심의를 바탕으로 자발적인 선호전환을 동반한 공론 형성을 강조한 것이다.

6) 담론이란 단순히 어떠한 정보가 교환되는 것이 아니라 의사소통을 가능케 하는 전체라고 할 수 있다. 의사소통행위자들이 일상적으로 공유하고 있는 선(先)이해에 대한 의미연관의 타당성 요구 자체가 주제가 되어 논의되는 경우를 말한다. 담론에서는 특히 사실에 대한 이해, 특정 상황에 대한 해석, 그리고 특정 행위의 정당성 등이 문제로 제기된다.

셋째, 이 모든 것은 공론장이 제대로 기능할 수 있는 조건이 충족된 경우이다. 반면 전체주의나 권위주의 국가 등에서 권력에 의해 조정되고 질식된 공론장, 이익집단이나 대중매체 등에 의해 점령당해 스스로 권력화된 공론장이 있다. 이러한 외부적 요인에 의해 왜곡된 공론장은 본래적 공론장 의미에 비추어 볼 때, 이미 자율적 공론장으로서 그 의미를 상실했다고 할 수 있다(Habermas 1992).

넷째, 공론장에서도 영향력을 둘러싼 투쟁이 일어난다. 공론장에는 이미 정치적 영향력을 지닌 공직자, 기성 정당, 시민단체, 성직자의 권위, 문인 및 예술가의 지명도, 과학자나 스포츠 스타의 유명도 등이 영향력을 둘러싼 투쟁에 가담한다. 하지만 하버마스에 의하면 이들의 영향력은 최종적으로 평등한 지위에서 함께 모여 있는 평범한 일반 공중들이 보여주는 공명, 즉 시민들의 동의와 지지에 달려있다. 따라서 정치적 권력을 획득하려면, 최소한 시민들로 구성된 공중들에게 그들과 관련된 주제를 이해시키고 관심을 끌도록 제안을 통해 설득해야 한다. 공론장의 실질적인 주인은 시민들로 구성된 공중이므로 공론장에서의 영향력은 시민들의 동의와 지지를 확보해야 비로소 확보 가능하게 된다(Habermas 1992, 134).

마지막으로 공론장에서의 의사소통과정을 통해 형성된 영향력은 그 자체로는 정치적인 결정과 함께 직접적인 권력 행사로 이어지지 않는다. 하버마스는 공적인 의견이 권력행사의 차원으로 발전하려면 중국에는 법적으로 제도화된 절차에 의거해야 한다고 본다. 공론장에서 형성된 공적 의견은 정치체계에 대해 단지 영향력을 미칠 뿐이다. 민주적 절차에 따라 가공된 공적 의견은 스스로는 '시배'할 수 없고 단지 권력 행사의 방향을 지시할 뿐이기 때문이다. 이를 이유로 하버마스는 공론장에서 형성된 영향력은 정치 권력화, 즉 의사소통적 권력으로서의 전환이 필요하다고 역설한다.

결과적으로 하버마스는 시민 주체의 심의를 강조한다. 또한 심의를 통한 공론 형성을 주장하며 이를 위해 법적으로 제도화된 절차를 강조한다. 이는 본 연구자로 하여금 '시민의회'를 떠올리게 한다. 그가 제시하는 원초적 의미의 심의는 일상에서도 존재한다. 시민의회가 아니더라도 다른 수단에 의해 시민의 정치 참여는 가능하다. 하지만 시민의 심의가 공론으로 정치적 영향력을 발휘하여 직접적인 권력 행사로 이어지기 위해서는 그의 말대로 법적인 제도화가 필수다. 따라서 그의 이론은 새로운 헌법 기구로서 '시민의회' 주장의 근거가 된다.

2. 심의적 의사결정 논리의 특성 과 한계

1) 전환적 힘

오늘날 심의민주주의는 다음과 같은 이유로 주목받고 있다. 첫째, 심의과정은 의사결정에 대한 이해당사자들의 수용성을 높이는 기능적 역할을 한다. 둘째, 자기결정성의 원칙에 부합하여 민주주의적 정당성을 뒷받침하는 규범적 역할을 한다. 셋째, 의사결정의 총체적 합리성을 높여 가치 갈등적인 사회 문제에 대한 새로운 통찰력과 잠재적 해법을 제공해 줄 수 있다.

심의민주주의는 의사결정과정에서 이루어지는 논쟁과 토의를 통해 참여자들이 서로의 이해관계를 재평가하고 자신의 선호를 성찰·조정하여 개방적이고 합리적인 자세를 갖도록 한다. 나아가 의사결정의 총체적 합리성과 질을 높여 공동의 이익을 창조적으로 모색하는 가능성을 열어주기에 기존 대의제 민주주의에 대한 비판적 대안으로 주목받고 있는 것이다.

앞서 논의했듯 '선호집합적 민주주의(aggregate democracy)'인 대의제 상황에서 개인의 선호는 고정되고 주어진 것으로 본다. 게다가 대의제적 의사결정 방식은 개인을 자기이익 극대화를 추구하는 합리적 경제인으로 가정하고 이들 간 갈등 문제를 흥정, 거래, 협상의 방식을 통해 최적의 타협안을 찾는다. 즉, 협상민주주의(bargaining democracy)로 불리는 의사결정방식은 민주주의의 목적을 정치적 균형 달성에 두지 문제해결이나 해법의 정당성 확립에는 두지 않는다. 따라서 정치적 쟁점의 집합적 해결을 위한 정당성 확보 근거인 도덕적 자원이 결핍되어 있다(Knight and Johnson 1994, 146-151). 시장의 정치는 번성하나 공공선을 위한 광장의 정치는 황폐화된다고 주장하기도 한다(임혁백 2000a, 32).

한마디로 대의제적 의사결정논리는 폐쇄성과 경직성이라는 한계를 지닌다. 이에 대안으로 논의되는 '참여민주주의'는 의사결정체계에 의해 영향 받는 개인이나 집단들이 직접 자신들의 선호를 투입하는 데 초점을 맞춘다. 따라서 민주주의의 폭을 확장시키는 데 많은 시사점을 제공해 주지만 대중의 직접 참여를 통해 의사결정의 자율성을 확보하는 과정에서 중재되지 않은 이해관계들(unmediated interests)이 직접적인 영향력을 행사하는 것에 대한 우려가 있다. 즉, 대중의 직

접적인 영향력이 과연 민주주의 체제의 의사결정의 질을 향상시킬 수 있는지에 대해 의문이 제기되는 것이다.

가치 다원화 사회에서 다양한 이해관계를 가진 참여자들 상호간의 소통, 협의, 조정 과정이 동반되지 않은 참여의 확장은 오히려 기존에 없던 갈등을 유발할 수도 있다. 물론 의사결정과정에 대한 참여의 수준과 폭의 확장은 의사결정의 질을 높이기 위한 중요한 전제조건이다. 하지만 참여자들의 자발적 성찰에 기반한 학습과정이 동반되어야 한다. 따라서 충분한 시간과 지식의 제공을 통한 참여자들의 권한 강화와 함께 자신들의 의사결정에 대한 성찰과 책임 의식이 함께해야 한다. 또한 기존의 선입견이나 이기적 경향성을 강화시키지 않고 정치적 삶과 유리된 단기적 사고를 하지 않기 위해서는 담화적 소통을 통한 인식의 지평을 확장시킬 필요가 있다.

이러한 이유로 결국 우리가 주목해야 할 대안은 '심의민주주의'이다. 심의는 참여자들의 '강제되지 않은 담화'(unconstrained dialogue)를 의미한다. 즉 다양한 견해와 가치들의 소통이 이루어지는 담화적 조건 속에서 이루어지는 의사결정은 보다 합리적이고 민주적으로 정당하다. 나아가 의사결정 참여자들 상호간의 이해와 존중을 자극하여 공동의 이익을 탐색 또는 형성하도록 한다. 심의과정에서 개인의 선호체계는 담론 구성적인 특성을 가지게 된다. 쌍방향적 소통과정에서 상대를 이해·설득시킬 수 있는 유일한 논거는 상대와 공유할 수 있는 이익이나 보편적 이익에 호소하는 것임을 자연스럽게 학습하게 된다.

심의민주주의의 특성은 '심의'과정을 통한 '합의'를 통해 민주주의적 정당성과 의사결정의 책임성을 동시에 보장해 준다는 점이다. 무엇보다 정당성의 기반은 투표나 이해관계의 결집에 있는 것이 아니다. 진정한 심의(authentic deliberation)를 통한 의사결정과정에 있다는 점에서 심의의 확정을 통한 의사결정의 질 향상을 강조한다.(Benhabib 1996, Cohen 1997, Dryzek 2000, Knight and Johnson 1994) 결국 심의민주주의의 핵심 특성은 참여자들 스스로 가치체계와 선호를 변화시켜 집합적 의사를 형성해 나가는 심의과정의 '전환적 힘'(transformative power)이라 할 수 있다(Cohen and Sabel 1997, 313-342).

하지만 심의민주주의를 위해서는 충족되어야 할 조건들이 있다. 우선 시민의 토론이 벌어질 수 있는 자유로운 공론의 장이 있어야 한다. 둘째, 집단적 심의가

모든 참여자들 간에 공정하게 이루어질 수 있는 과정이 확립되어야 한다. 셋째, 심의는 포괄적이고 합리적으로 그리고 대중의 이익에 보다 기여해야 한다. 넷째, 정부는 이러한 과정을 거친 합의를 법률이나 정책에 반영해야 한다(이현우 2004; 41). 이는 심의민주주의를 민주주의의 질적 심화의 방향으로 본다면 주목해야 할 점이다. 이는 본 연구가 구상하는 심의의 제도화가 갖추어야 할 요건이자 그 요건이 충족된 실체가 시민의회이기도 하다.

2) 심의가 필요한 의제와 심의의 주체

정치적으로 민감한 사안에 대해 국회가 정치적 의사결정을 내리고, 정책을 수립하여 정부차원에서 집행할 때 현저한 국민적 반대에 직면했음에도 이를 강행한다면 심각한 저항에 직면할 수가 있다. 그렇다면 어떠한 경우와 어떠한 조건에서 국가기관의 정책결정이 국민여론을 무시하지 않고 수용해야 하는가? 이는 결국 국가 영역이 시민사회의 공론과 조응해야 함을 의미하며 장차 논의될 시민의회의 심의 의제 범주에 대한 논의와도 직결된다. 본 연구와 관련하여 심의가 필요한 의제에 대해 언급하면 다음과 같다.

첫째, 지엽적이고 단기적인 이슈가 아닌 대내외적으로 국민의 삶과 국가권력 구조에 직결되는 국민적 관심사, 국가적 이해가 걸린 사안이어야 한다. 이는 국민투표법이 정하고 있는 국민투표의 실시사유와 관련될 수 있다. 둘째, 위의 사안과 연관되는 문제이지만 특정 정파에만 국한되지 않는 이슈로서 시위나 청원, 집회 등을 통하여 국민적 아젠다로 부상한 문제이어야 할 것이다. 셋째, 여론조사를 통하여 확고하게 일정 기간 동안 압도적 우위를 견지할 수 있는 사안이어야 한다. 넷째, 여야의 정치적 이해관계가 첨예하게 대립할 경우, 국민 여론의 방향에 따라 정책 결정이 이루어져야 하는 사안이다. 다섯째, 다양한 시각과 측면들이 고려될 수 있도록 광범위한 공공토론에 부쳐질 수 있는 이슈여야 한다. 또한 의석수에서 팽팽한 경쟁 관계에 있는 경우 여야 어느 한편의 극심한 반대와 국민 여론의 반대가 극심할 경우가 해당된다. 그러나 여야 각 당의 의견조율을 거쳐 합의 가능하고 반대여론이 전 국민적 지지를 얻지 못한다면 여야가 합의·결정한 대로 정책을 결정할 수 있을 것이다(최창렬 2008, 81-89)

이러한 조건에 비추어 본다면 심의 의제로 대통령 탄핵, 신행정수도이전, 이라크 파병 등이 실제 의제 사례라 할 수 있다. 세 사례 모두 공공토론의 심각성 차원에서 보면 매우 심각한 것이며, 범국가적 이슈로서 국민적 관심사와 국가적 이해가 걸린 사안이다. 또한 시위에도 대규모 참여가 이루어지는 경우이다.

국회나 정부 등 국가기관에서 국민들의 민심과 배치되거나 여론의 저항을 받은 정책결정이 강행되면서 심각한 국론분열과 국력 낭비가 자주 발생한다. 앞서 언급한 대통령 탄핵과 행정수도이전, 이라크 파병 같은 사안이 좋은 예들이다. 전 국민적 관심을 끄는 사안으로서 어떠한 결정을 내리느냐에 따라 국론분열과 국민 통합의 양 극단적 선택이 될 수 있는 민감한 이슈들이다. 당장 민생과는 무관한 사안들이지만 사회통합에 영향을 끼치므로 시민들의 심사숙고와 면밀한 의견수렴이 필수적인 사안들이다. 즉 국민적 합의 과정없이 제도적 차원에서 국회 다수결로 법안이나 정책이 통과되었다고 결코 정책집행이 쉽지 않은 사안들이다.

이러한 문제들은 대의제 기구의 절차적 형식만을 거친다고 해서 해결될 사안들이 아니다. 최소한의 민주주의 정의나 형식적 민주주의의 확립만으로는 국가통합과 사회통합을 기대하기는 어렵다. 대의제 민주주의로 사회의 복잡한 문제들에 대해 계층과 지역을 통합하여 국민의 의사를 결집시키는 것은 이제 한계에 봉착했다. 따라서 진정한 제도화를 위해서는 전통적인 대의제의 원활한 운영과 함께 전문가 집단, 각종 시민단체 등의 공청회와 토론 등 심의의 절차를 반드시 거쳐야 한다. 그리고 무엇보다 시민 주체의 심의를 구상해야 한다. 특히 국민의 광범위한 지지가 필요한 사안에 대해서는 국민적 심의와 논의를 바탕으로 한 의사통합과정이 필수적이다. 이것이 심의민주주의를 대의제 민주주의의 보완책으로 발전시켜야 할 이유이다.

심의의 필요성은 인식한 가운데 왜 심의의 주체가 시민이어야 하는가에 대한 논의를 하지 않을 수 없다. 물론 이에 대해 대표자들에 의한 심의 기능의 강화가 선행되어야 한다는 반론이 가능하다. 대표자들의 심의란 민주적 절차를 통해 선출된 대표자들이 공적으로 중요한 사항에 대해 심의하는 것을 의미한다. 대표들에 의한 심의는 여러 제약 속에서 행해지며 '대의제 민주주의의 절차'와 공공이성(public reason)과 같은 '심의 기준'을 통해 정당성을 확보한다. 심의의 내용과 범위, 심의 외적으로 존재하는 엄격한 기준을 제시하는 이러한 규범적 심의는 도덕

적 갈등의 정치적 합의를 위한 해결책으로 적절하다. 즉, 대표자들의 심의는 입헌 자유민주주의가 갖는 규범적 원칙들과 본질적 가치들을 그 중심에 두고, 심의가 이러한 기준에서 벗어나지 않도록 하는 것이다.

이는 롤스의 관점에서 공공이성과 일련의 강력한 조건들이 대표자들의 심의에 정당성을 부여해 주는 논의와 연결된다. 즉, 롤스적 심의는 민주적 정당성의 문제에 있어 다수 시민의 정치 참여를 통한 '과정'적 정당성의 확보를 추구하기보다는 정치적 결정의 '좋은 결과'를 추구하는 데 더 집중한다고 볼 수 있다.

하지만 대표자들의 심의만으로 문제 해결이 완결적일 수 없다. '대표자들의 심의'가 넓은 의미에서 민주적 정당성의 확보에는 성공적일 수 있다. 하지만 심의 민주주의가 지향하는 적극적 심의와 이를 통한 문제 해결을 위해서는 '시민사회의 심의'가 필수적이다. 공공이성의 개념을 복수(複數)의 형태로 파악하는 보만(Bohman 1996)이나 공공이성의 보편성을 비판하는 하버마스가 지적하듯 '정당성'을 담보하기 위해 '시민들에 의한 직접적인 심의'가 절실하다고 볼 수 있다.

공공이성을 갖는 보편성의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 달라지겠지만 절대적 보편성을 지닌 공공이성을 가정하지 않는다면, 결국 '대표자들의 심의'도 완벽한 공공이성은 불가능하다. 따라서 대표자들의 심의도 정당성의 한계를 인정할 수밖에 없다. 나아가 심의가 정당성을 확보하기 위해서는 정당성을 부여하는 주체, 즉 사회적 소수자 또는 시민들이 그들의 문제에 직접 참여해야 한다. 즉 심의 과정에 대한 강력한 조건들이 실제로 기능할 수 없거나 혹은 이러한 조건들에 대한 전적인 신뢰가 없다면 이를 해결하는 가장 좋은 방법은 다수의 시민이 심의의 주체가 되는 것이다.

'시민사회의 심의'는 '대표자들의 심의'에 대한 비판적 감시자이자 적극적인 자세로 '대표자들의 심의' 자체에 대해 심의해야 한다. 나아가 '대표자들의 심의'에 영향을 미쳐야 한다. 양자는 상호작용이 필연적이다. 즉, '시민사회의 심의'와 '대표자들의 심의'는 직·간접적으로 상호작용을 해야 하고 또한 그래야만 심의의 정당화가 가능하다.

시민사회의 심의는 하버마스가 언급한 공론장(Public Sphere)에서의 심의로 보는 것이 기본적으로는 타당하다. 드라이잭의 '토의민주주의'(Discursive Democracy)와 보만이 제시한 공론장에서의 자유로운 토론 등으로도 설명이 가능하다. 드라이잭은

심의 주체의 수와 상관없이 심의민주주의가 정당성을 확보할 수 있다고 주장하며 롤스가 심의 주체의 수를 제한하는 것을 비판한다. 결국 드라이젝은 공론장에서의 시민들 간의 토론을 통해 민주적 결정에 보다 많은 시민들이 참여함으로써 민주적 통제가 가능한 영역을 확장하고 나아가 민주적 통제의 실질화를 추구해야 한다고 주장한다⁷⁾(Dryzek 2001, 152).

앞서 언급했듯, '시민사회의 심의'는 기본적으로 하버마스의 공론장에서 이루어지는 시민들의 공적인 문제에 대한 심의를 의미한다. 보만에 의하면, 이러한 심의의 과정에서 발생하는 수많은 담론들은 담론 간 경쟁을 통해 하나의 핵심 이슈를 낳게 된다. 이는 자연스러운 과정이며 한 사회의 문제점에 대한 파악과 해결을 용이하게 해 준다(Bohman 1996, 222). 한국의 경우, 결식아동들에 대한 '쓰레기 도시락' 문제나 학생들의 '부실 급식' 문제 등이 인터넷 등을 통해 공론의 영역으로 부상하고 이에 대한 활발한 토론을 통해 유사한 문제들이 제기된다. 이는 다시 확장되어 학교 시설 전반에 대한 논의로 구체화되었던 것을 떠올릴 수 있다.

공론장의 토론이 갖는 가장 큰 효과는 쟁점의 빠른 확산과 해결이다. 하지만 '뜨거운 감자'가 갖는 긍정적 효과에도 불구하고 간과할 수 없는 명백한 한계가 있다. 따라서 '시민사회의 심의'를 시민들 간 자유로운 토론과 쟁점화에 국한시켜서는 안 된다. 즉, 제도화되지 않은 시민주체의 심의는 한계가 있을 수밖에 없다. 이는 심의민주주의의 한계에 대한 논의와 심의의 제도화를 통한 극복을 요청한다.

궁극적으로 심의의 주체가 '모든 시민'일 수밖에 없다는 것은 확실하다. 앞선 심의민주주의 논의에서 살펴본 바와 같이 대표자의 심의를 구성하고 있는 주체들도 결국은 시민의 한 명이기 때문이다. 심의민주주의는 현대 자유민주주의 문제들을 해결할 수 있는 강력한 보완재로 등장했다. 이제 우리가 고민해야 할 차원은 어떻게 시민주체의 심의를 우리 사회에 제도적으로 안착시킬 것인가이다.

7) 드라이젝은 토의민주주의를 주장한다. 이는 롤스, 구트만과 톰슨의 심의민주주의가 갖는 일련의 제약 혹은 조건을 상당부분 제거한 형태라 할 수 있다. 그는 심의민주주의를 자유주의적 입헌주의 모델에 바탕을 두는 반면, 토의민주주의는 확립된 제도나 권력구조와 대비되는 개념으로 민주주의 내에서 이루어지는 것으로 파악한다. 드라이젝은 심의민주주의와 토의민주주의를 구분한다.

3) 심의민주주의의 한계와 제도화 방향

우선 시민들의 자유로운 토론에 바탕을 둔 쟁점화는 심의민주주의의 '소수 의견의 반영'이라는 측면에서 한계가 있다(Bohman 1996, 49). 이를 주장한 보만에 의하면, ① 쟁점 간 경쟁에서 승리한 것이 반드시 가장 중요하고 시급한 문제라 할 수 없다. ② 사회 내 여러 문제들 중 특정한 쟁점이 부각되는 과정에는 많은 외부적 개입들이 발생할 수 있다. ③ 쟁점 간 경쟁 과정에서 지속적으로 탈락 또는 2순위로 밀려나는 문제들이 실제 '소수의 보호'라는 측면에서 중요한 문제일 수도 있다. 결국 이러한 지적들은 자유로운 토론을 통한 쟁점화와 심의가 '소수자의 정당성 문제'를 해결하지 못하는 한계로 귀결된다.

둘째, 행동주의의 대표자인 영(Young 2003)은 심의민주주의가 이미 형성된 기존의 담론구조 속에서 이루어질 때 지배논리에 귀속될 수밖에 없다고 비판한다. 그는 오히려 심의보다는 적극적인 행동주의적 수단을 사용할 것을 주장 하지만 여기에는 문제가 있다. 행동주의자들의 행동은 여러 수단을 동원하여 전체 시민들을 쟁점의 중심으로 끌어들이기 때문이다. 실제로 행동하는 시민 상호 간 제대로 된 소통은 찾아보기 힘들다. 따라서 민주적 정당성을 확보하지 못하는 행동주의자들의 극단적 자기주장과 행동은 다수의 비판에 직면할 가능성이 높다.

셋째, 심의의 주체와 관련한 한계이다. 즉, 심의의 주체가 확장된다고 하여 좋은 결과를 보장하는가이다. 심의의 주체가 전체 시민으로 확장되는 공론장의 심의가 그 자체로 좋은 결과를 가져올 수 있는지 불분명하다. 많은 시민의 참여라는 과정적 정당성이 결과의 정당성을 필연적으로 가져오지 못한다는 것이다.

넷째, 자유로운 토론이 갈등과 혼란을 초래할 수 있다는 점이다. 나아가 자유로운 토론이 정치적으로 구체화될 수 있는 기제가 존재하지 않는 한, 아무런 의미가 없다는 비판도 가능하다. 그리고 자유로운 시민들 간의 심의만으로 심의 과정과 결과에 영향을 미칠 수 있는 사회적·경제적·정치적 불평등의 요소를 간과할 수 있다는 한계가 있다. 즉 심의 과정 참여자들 간에 자원 배분이 불공평하게 이루어지면 이는 최초의 취지와는 달리 현실적인 지배를 정당화시키는 논리로 이용될 수 있다. 또한 다양성을 배제하고 차이를 억압하며 소모적 논쟁을 통해 의사결정 자체의 표류를 가져올 수 있다(Fung and Wright 1999, 126-131). 나아가 이러

한 상황은 심의 과정에의 자발적 자원 동원을 저해하고 전략적 동기가 심의 과정을 지배하게 하여 무임승차 행위만 양산시키는 결과를 가져온다.

다섯째, '차이'라는 한계이다. 심의과정 참여자들의 계급적 배경, 전문가와 일반인의 지식과 정보의 차이, 교육 수준 및 직업의 차이 등으로 민주적 의사결정 과정 자체가 제약될 수 있다. 특히 전문가와 일반인 간의 언어적, 인지적 차이는 중요한 문제이다. 전문가적 개념과 원칙은 주제를 파악하는 데 충분한 시간과 돈, 능력이 없는 일반인들에게는 일종의 블랙박스이다. 따라서 기술적 전문가들이 권력을 가지게 되며, 이 권력은 문제로부터 직접적인 영향을 받는 사람들에게 언제 어떠한 정보를 제공할지를 결정하게 된다. 지배집단들은 집단적 의사결정에서 자신의 이익을 대변하는 도구들, 즉 물질적 자원, 정보의 비대칭성, 수사(修辭) 능력 등을 활용하기가 용이하다. 따라서 의사결정으로부터 자신들의 이해관계를 위협하는 이슈들을 부적절하게 배제시키고, 타자들을 주어진 규칙에 따르도록 강제하고 포섭할 가능성이 있다.

또한 심의과정 참여자들이 자신들의 사적 이해관계를 충족하기 위해 기회주의적인 태도를 취할 수 있다. 즉, 그들은 심의과정에서 의사결정을 왜곡, 지연시키는 등 무책임하게 행동할 가능성이 있다. 이는 심의민주주의의 본질을 훼손시키는 행위로 그 간의 심의적 실험들을 수포로 만든다. 게다가 이러한 상황은 특정 이해관계를 가진 집단들이 심의과정을 극단으로 몰고 가는 집단적 양극화 현상을 초래하여 오히려 갈등을 증폭시킬 가능성도 높다(Sunstein 2002, 59-62).

여섯째, 심의 과정을 현실화시킴에 있어 의사결정의 질과 효율성 사이의 긴장감으로 인한 어려움이다. 충분한 토의와 합의과정 없이 의사결정이 이루어질 경우 다양성을 증폭시켜 혼돈과 갈등을 유발하고 정책을 표류시킬 수 있다(Knight and Johnson 1994, 277-296). 따라서 공식적 제약이 없는 상태에서 개방적이고 자유로운 심의과정이 있어야 한다. 그렇다고 의사결정 자체를 무한히 지연시킬 수도 없는 일이다. 심의는 본래 공적 토의를 끊임없는 과정으로 진행시키는 것을 의미한다.

하지만 현실적으로는 다루는 안건의 성격과 심의과정에 동원되는 자원의 특성 등으로 제한된 시간 내에 최종적인 결정을 해야 하는 경우가 많다. 즉, 현실적으로는 심의과정의 효율성 문제는 무시할 수 없는 중요한 요소이다(Pellizzoni

1999, 99-125). 한편 의사결정의 효율성만을 추구하여 공식화된 규범과 절차를 통해 다양성과 차이를 무시하면서 합의를 의도적으로 이끌어내는 것도 심각한 문제다. 이는 사고를 중성화시키고, 강제된 동원 속으로 의사결정을 몰아넣어 확실성을 강화시킬 우려가 있다.

의사결정 영역에서 갈등들이 심각한 양상으로 표출되고 있는 가치 다원화 상황에서 심의민주주의적 의사결정 과정은 의견불일치를 조정하여 참여자들 간의 신뢰를 제고시킨다. 뿐만 아니라 유용한 정보와 대안 탐색의 기회를 제공함으로써 참여자들 스스로의 선호체계 변화를 통해 의사결정에 대한 책임성과 반응성을 보장하는 역할도 한다. 하지만 단기적인 경제적 이윤을 추구하는 동기들이 기존 제도들 속에 배태되어 있다. 즉, 장기적인 전망에서 공동의 이익을 모색하기 위해서는 참여자들 간 신뢰에 기반한 지식과 경험, 비전의 공유를 통해 개인과 조직, 제도와 사회 문화적 특성들 간의 차이를 넘어서는 새로운 협력 체제를 정교하게 설계해 나가야 한다.

따라서 가치 다원화 시대에 심의민주주의 기제를 효과적으로 작동시켜 의사결정의 질을 높이고 정당성을 확보하기 위해서는 심의과정에서 발생하는 이러한 딜레마를 효과적으로 해결하기 위한 노력이 필요하다(정규호 2002, 41). 이러한 한계점은 우리의 발목을 잡지만 그럼에도 불구하고 이를 이유로 다수 시민들에 의한 심의 자체를 부정할 수는 없다. 자유민주주의 체제에서 시민들 다수에 의한 적극적인 참여와 심의를 위와 같은 한계점이 있다하여 금지하거나 억제한다면 또 다른 문제를 야기하기 마련이다.

오히려 해답은 시민이 자유로이 심의할 수 있는 제도적 장치를 마련해 주는 것이다. 즉, 심의 과정의 다양성과 자율성 및 효율성을 효과적으로 확보할 수 있는 제도적 기반이 필요하다. 다양한 사회구성원들의 포괄적 참여가 전제되어야 하는 심의적 의사결정과정에서 심의자들 상호간의 신뢰와 자원, 권력, 책임성을 공유할 수 있는 제도적 기반이 구축되지 못하면 심의과정 자체가 제약, 왜곡되기 마련이다(Smith 2008, 176).⁸⁾

심의민주주의적 의사결정논리는 기존의 지배적인 이해관계와 권력관계로부터

8) 스미스는 심의의 제약 요인으로 시간 효율성, 자원의 불평등성, 권력의 교활한 사용, 지식과 경험의 제한을 들고 있다.(Smith Graham 2008. Deliberative Democracy and Mini-Publics. Paper for presented for PSA Annual Conference)

자유로운 상황에서 공통의 문제에 관심을 가진 사람들이 자율적으로 신뢰에 기초한 소통과정을 통해 문제해결 방안을 탐색하는 과정이다(Benbabib 1996, Dryzek 2000). 즉, 심의 당사자 각자의 견해 차이를 넘어 생산적 담화를 가능케 하는 제도적 조건을 탐색할 필요성이 강조된다(Dryzek and Braithwaite 2000).

한편 자유주의 국가가 가진 제도적 틀 내에서는 진정한 심의가 불가능하다고 보면서 제도영역에 대한 직접 참여보다는 시민 사회영역에서 공론의 장을 통한 심의의 활성화를 강조하는 주장도 있다(Dryzek 2000). 공론의 장에서 담화적 설계를 통해 비판적 담론을 활성화시키면 이것이 언론을 통해 여론화되고 후에 정부정책결정 과정에도 영향을 줄 수 있다는 입장이다(정규호 2002). 하지만 이것은 현실적으로 보면 다소 안이한 입장이다. 정부가 시민 사회영역의 공론에 무심하거나 이를 정책 결정에 반영시키려고 하는 의지가 없으면 무용지물인 주장이다. 특히 한국의 현실을 고려한다면 이러한 입장에 대해 우려를 하지 않을 수 없다.

반면 시민사회가 당면한 제반 문제를 해결하기 위해 국가 제도 영역과 긴밀한 교류와 협력관계가 필요하다는 입장도 있다(Young 2000). 정의를 촉진시킬 우선적 책임이 국가에 있는 만큼 시민사회는 여성, 소수인종 등 배제된 잔여집단의 이해관계를 반영, 실현시키기 위한 제도개혁을 적극 추진할 필요가 있다고 강조한다. 즉 국가제도영역을 외면하는 것은 정의로운 사회 성취를 포기하는 것으로 시민사회는 국가 영역으로의 포섭(co-optation)을 두려워해서는 안 되며, 국가가 보다 민주적이 되도록 적극 역할을 해야 한다고 주장한다.

본 연구는 기본적으로 후자에 동의하는 입장이다. 즉, 심의의 제도화를 통해 국가제도영역으로 시민 주체의 심의를 끌어들이는 것이다. 물론 권위주의적 국가 통치 구조 하에서 시민사회 발전이 상대적으로 지체되어 온 우리 현실을 고려한다면, 공론의 장 활성화와 제도영역에서의 심의를 엄격하게 분리시켜 접근하는 것은 적절치 않다. 민주주의를 확장, 심화시키기 위해서는 두 측면의 노력이 동시적으로 병행되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 심의민주주의의 활성화를 위해 시민사회 비제도 영역에서의 '공론의 장 활성화'와 의사결정의 왜곡을 시정하고 소통을 촉진하는 '제도적 조건'을 마련하는 이중적 전략이 함께 진행되어야 할 것이다(정규호 2002, 73). 실제적으로도 공식과 비공식영역을 포함한 심의 제도가 충분히 마련되어야 하며 그렇

지 않을 경우 심의적 의사결정의 과정과 결과 모두 한계를 가질 수밖에 없다.

문제는 구체적 비전이다. 앞서 논의한 심의민주주의의 한계를 극복하면서 시민 심의의 제도화를 추구하기 위한 구체적인 상상력이 필요한 것이다. 그것이 바로 '시민의회'이다. 심의민주주의가 갖는 한계와 현실적용의 난제는 제도적 기재의 보완으로 극복가능하다. 즉, 시민의회를 구성하는 새로운 대표자 선출 방식인 추천제가 그것이다.

전 국민과 확률적으로 동일한 집단을 층화 무작위 추천을 통해 선발한다면 소수 의견 반영과 관련한 문제를 해결할 수 있다. 즉, 의제에 대한 공감대가 형성되며, 충분한 정보를 바탕으로 한 진지한 심의 과정에서 자발적인 선호 전환이 이루어지므로 기존의 지배적인 담론으로부터 자유롭다. 이는 캐나다 선거 개혁 시민 총회의 경험적 사례를 통해 입증되었다. 시민의회의 결정은 법적지위를 지니므로 시민의사가 정치에 반영돼야 한다는 민주주의의 본래적 취지에도 부합하여 그 정당성을 확보한다. 심의를 통한 합의에 이르는 과정은 기존 사회 갈등 비용과 비교하여 효율적이며 합리적인 과정이 될 것이다. 그 밖의 추천의 가치에 대해서는 이어서 논하도록 하겠다.

요컨대, 추천으로 구성된 시민 심의 기구 '시민의회'는 사회의 갈등 통합 기능을 제고하여 사회 통합을 도모하며, 이는 시민사회의 요구를 수용함과 동시에 대의제를 보완하여 민주주의의 질적 고양을 가져올 것이다.

3. 추천제 도입

대의제 위기의 일면인 대표의 실패에 대한 기존 대안들은 '대표' 자체에 직접적으로 접근하지 못하는 경향이 있다. 즉, 대표자 선출 방식으로 선거제만을 논할 뿐 다른 방식에 대한 가능성은 배제한다. 따라서 본 연구에서는 추천제에 관한 논의를 통해 선거기제와의 보합을 추구하고자 한다.

추천제를 통한 대표자 선출은 다소 추상적인 대의제 보완책 논의를 구체화할 수 있으며 앞서 논의한 심의민주주의의 한계를 현실적으로 극복할 수 있는 기제이다. 대표의 문제는 국가 권력구조라는 제도 안에서 반영되지 않으면 아무런 의미가 없기 때문에 현실화시킬 수 있는 구체적인 방안이 제시되어야 한다. 그런 의

미에서 추천제는 ‘주의’가 아닌 ‘제도화의 도구’이다. 투표율 제고 차원에서 온라인 투표 방식으로 선거민주주의를 강화하는 것과 같은 개념이다. 즉, 추천제가 대표자 선출에서 선거제와 보합함으로써 대의민주주의의 선택 도구가 되는 것이다.

마닝(2004)에 의하면 아테네 민주정이 직접민주주의인 것은 추천을 통한 교대 원칙을 통해 관직을 맡을 수 있는 가능성의 평등이 실현되었기 때문이다. 즉, 모든 시민들이 동시에 통치할 수는 없지만 자신을 통치할 사람을 선출할 수 있는 자격이 모든 사람에게 평등하게 주어지고, 모두가 공직에 진출할 수 있는 체제에서 시민들은 선택자로서 정치적으로 자유롭고 평등할 수 있다고 본다. 따라서 추천제의 현실적 도입은 직접민주주의라는 이상과 대의민주주의라는 현실을 통합할 수 있는 유용한 도구이다.

본 연구에서는 추천제 도입의 의의를 논의하기 위해 추천제의 역사적 기원과 가치 등에 관해 논의하고자 한다. 추천제가 정치적 대표자 선택의 유용하고 정당한 방식일 수 있으며 한국 민주주의의 위기를 극복하고 민주주의의 질적 고양을 가져올 수 있다는 것이 설명되어야 할 것이다. 즉, 자가지배라는 자유의 적극적 의미, 단순히 선거권 및 피선거권 차원의 기회의 평등을 넘어서는 정치적 평등, 전체 사회를 있는 그대로 반영하는 대표성, 국론 분열 및 갈등 방지 차원의 통합, 유능성과 책임성에 기반을 둔 공공선 추구, 사회적 비용 절감 차원의 합리성, 민주주의 주체로서의 시민들의 덕성 발달 등의 가치를 실현할 수 있는 도구인지에 대한 논의를 간략히 하고자 한다.

한국 민주주의 차원에서 추천제를 논의하지만, 추천제가 한국의 특수성에만 부합하는 것은 아니다. 다만 추천제는 한국처럼 최소한 형식상 절차적 민주주의가 진행된 나라에서 도입할 수 있다. 왜냐하면 추천제의 핵심인 공정성이 보장되지 않는 국가에서 추천제는 선거부정 이상의 문제이기 때문이다. 따라서 정치적·시민적 권리 자유가 전제되어야 한다는 점에서 추천제 도입의 보편성은 적어도 최소주의적 접근 차원의 민주화를 성취한 국가들로 제한되는 보편성이다.

또한 중요한 점은 정치적 대표자 선출을 전적으로 추천제로 대체하자는 입장은 아니라는 점이다. ‘추천제와 선거제의 보합’을 제시한다. 다만 그것이 현실적으로 어떠한 구체적인 모습일지에 대해서는 IV장에서 논의하고자 한다.

1) 추첨제의 역사적 기원

추첨제의 영어 표현인 ‘sortition’은 라틴어 ‘sort’가 어원이다. 제비(lot)라는 뜻으로(Knag 1998, 9-11) 단순한 선택 및 결정 차원이 아닌 ‘추첨을 통한 공직자의 선택’을 말한다. 고대 아테네의 민주주의에서는 공직자들을 임명하기 위한 핵심 방법이었으며, 직접민주주의의 근간을 이루던 메커니즘이었다. 오늘날에는 영미권국가의 사법 제도에서 배심원 선출을 위해 일반적으로 사용되고 있다.

고대 아테네의 경우 에클레시아(ekklesia, 이하 ‘민회’)가 모든 중요한 정치권을 행사했다고 이해되나, 아테네 정부의 네 개의 주요한 기관들 중 세 곳인 보울레(boule, 이하 ‘평의회’), 디카스테리아(dikastēia, 이하 ‘시민법정’), 아카이(archai, 이하 ‘행정관’)가 중요한 정치적 기능을 수행했다. 그리고 그 구성원들을 선택하는 데 추첨이 사용되었다(마넝 2004 ; Dowlen 2008b).⁹⁾

추첨을 통한 선발, 이것이 아테네 민주정과 오늘날 대의정의 본질적 차이이다(마넝 2004). 아테네의 ‘추첨-정체’(lot-polity)¹⁰⁾는 기원전 594년 솔론(Solon)부터 기원전 322년 마케도니아에 의한 아테네 민주주의 붕괴에 이르기까지 거의 300년 동안 유지되었다(Dowlen 2008a, 36).

전체 시민¹¹⁾으로 구성되는 아테네의 핵심적 주권 기구인 민회는 1년에 40회 이상 회합하며¹²⁾, 정족수는 6천 명이었다. 그러나 민회는 자체 안건 준비, 법안 기초, 새로운 정치적 발의안과 제안을 접수하는 중심 장소가 되기에는 너무 큰 기

9) 초기 추첨 방식은 검은 콩과 하얀 콩을 가방에서 뽑는 것이었다. 그러나 4세기 경 특별한 기계를 또는 클레로테리아(kleroteria)가 작동되었다. 이러한 사용은 1937년 아테네 아고라로부터 발굴했던 수많은 흩어 있는 돌 현판들로 다우(Dow)에 의해서 확인되었다(Dowlen, 2008a, 39).

10) 이것은 Dowlen(2008a, 31)의 표현이다. 그는 아테네 추첨 정체의 가장 중요한 세 가지 성격으로 다수의 시민 참여, 고도로 조직된 적법한 의사결정과정, 정부의 공정성 또는 비당파성을 제시한다(Dowlen 2008a, 64-65).

11) 기원전 4세기 아테네에는 성년(20세 이상)에 이른 시민들이 3만 명 정도 있었던 것으로 파악된다(Hansen 1991, 55 ; 93 ; 232 ; 313). 이 숫자에는 여성, 아이들, 그리고 일정 정도의 시민적 특권을 가지고 있었던 외국인이나 노예는 포함되지 않았다(마넝 2004, 27 각주 7). 민회(정족수 6천명)는 전체 시민이 전부 참여하여 결정하는 것이 아니라 민회에 참석한 사람들의 결정이었다. 아리스토텔레스에 의하면 아테네인 부모들에게서 태어난 아이들은 18세가 되면 시민명부에 등록될 수 있고, 2년 간의 군사 훈련 등을 거쳐 20세에 정식으로 시민으로서 정치적 공동체에 참여하여 자신의 권위를 행사할 수 있게 된다(Aristoteles 1966, chapter 42; 이지문 2011 재인용).

12) 평의회의 한 부족이 운영을 맡는 기간(35~536일) 동안 네 차례의 정규적인 민회가 소집되며, 특별한 안건 있을 경우에는 특별 민회가 소집된다(나중석 2007, 47).

구였다(헬드 2010, 21). 따라서 일종의 시민 대표 협의체인 평의회가 기원전 508-507년 클레이스테네스 행정구역 개혁으로 형성되어(Engelstad 1989, 17-19), 민회의 집행위원회 겸 운영위원회 역할을 담당했다.

평의회는 30세 이상¹³⁾의 위원 500명으로 구성되며 1년 임기로 추첨을 통해 구성되었다. 누구도 평생 동안 두 번 이상 평의회 위원에 될 수 없었다. 즉, 30세 이상 시민 가운데 두 명 중 한 명은 평생에 적어도 한 번은 평의회 위원이 되어야 했다는 계산이 나온다(Hansen 1991, 33). 시민은 거주지에 따라 10개 부족으로 구분되며, 각각 50명이 추첨되었다(Aristotle 2010; 이지문 2011 재인용, 90-92).

평의회가 개최되는 날, 위원들은 돈을 받았다(마넝 2004). 아리스토텔레스는 민회와 법정, 행정직 참여와 같은 정치적 행위에 돈을 지불하는 것을 민주정의 핵심 원칙 가운데 하나로 간주했다(Aristotle 2007; 이지문 2011 재인용).¹⁴⁾ 평의회는 민회에서 토론할 의제를 준비하고, 결정된 사안을 실행했기 때문에 가장 결정적인 통치체였다(Aristotle 2007; 이지문 2011 재인용, 97).¹⁵⁾

추첨의 중요성은 또 하나의 회의 기관으로 매년 30세 이상¹⁶⁾의 지원자 중에서 6,000명을 추첨했던 헬리아스타이(heleistai, 시민재판장)를 통해 확인할 수 있다(Aristotle 2010; 이지문 2011 재인용). 자신의 이름이 뽑힌 시민들은 배심원 선서를 하고 이후 1년 동안 시민법정을 구성했다. 민회의 거수투표와 달리, 법정은 비밀투표가 원칙이어서 매수나 부패가 더 힘들었다.

행정관 선출의 경우, 아테네 행정부를 구성했던 대략 700명의 행정관 중에서 600명 정도를 추첨을 통해 충원하는 방식으로 바뀌었다. 추첨을 통해 선임된 행

13) 당시 남성 평균수명이 대략 25세인 것을 감안하면, 30세 이상으로 제한한 것은 사회의 최고령자 집단에 제한되었음을 의미한다(Dowlen 2008a, 36).

14) 돈을 지급했던 목적은 돈을 받지 않으면 노동 시간을 잃을 것이라 생각하여 정치 활동을 미루는 사람들의 참여를 유도하기 위해서였다. 참고로 기원전 5세기 일용 노동자의 하루 평균 품삯은 1드라크마였다. 이 시기에 법정에 참여하고 이어서 민회에 참석하면 하루 품삯의 절반에 해당하는 수당을 받을 수 있었다(Hansen 1991, 240-242 ; 150 ; 188-189).

15) 평의회는 민회에서 어떠한 논의들이 이루어져야 할지를 미리 토론했다. 어떤 안건들은 보다 상세하게 다듬어졌다. 경우에 따라 일반 청중들이 특정한 문제에 대한 의견을 개진할 수 있도록 더 많이 공개되기도 하였다.

16) 민회는 20세 성년이 되면 참석할 수 있었지만, 헬리아스타이의 구성을 30세 이상으로 한 것은 더 지혜롭고 더 경험이 많다고 추정했기 때문이다(Manin 2007, 35).

정직은 대부분 협의체였으며, 임기는 1년이었다. 일생동안 다른 행정직에 임명될 수 있었지만, 동일한 직책을 다시 가질 수는 없었다. 30세 이상의 시민들 중에서 아티미아(atimia, 시민권의 박탈)라는 처벌을 받지 않은 사람은 누구든지 행정직에 취임할 수 있었다(마넝 2004, 76).

주목할 점은 후보로 지원한 사람에 한해서만 추천이 이루어졌다는 점이다. 행정관을 비롯하여 공직자들은 직무를 수행하기 전에 도키마시아(dokimasia, 이하 “심사”)를 받아야 했다(Staveley 1972, 45). 그러나 이 심사는 무능력한 사람들을 골라내려는 것이 결코 아니었으며, 대개 형식적인 것에 불과했다(Hansen 1991). 그럼에도 불구하고 시민들이 미숙하다거나 무능력하다고 판단한 행정관의 선출을 방지하는 제도적 장치를 갖고 있었다. 임기가 끝나면 유티나이(euthynai, 이하 “결산보고서”)를 제출해야 했으며, 임기 중에도 시민들이 그들에게 책임을 물을 수 있었고 직무 정지를 요구할 수 있었다. 행정관에 대한 신임을 묻는 것은 민회 최고회의의 필수안건이었다.¹⁷⁾

시민법정, 행정관과 평의원 직책들은 사실상 30세 이상 모든 시민들에게 개방되었다(Dowlen 2008a, 115). 싱클레어(Sinclair)는 시민법정 선출에 있어서 추천의 사용이 시민의 표본을 가능하게 했다는 주장을 한다. 이에 대해 다우렌은 당시 남성 평균수명이 25세인 상황에서 30세 이상으로 한정하였음을 지적한다. 또한 추천 풀에 참여하기로 하고 재판 당일 법정에서 출석한 자원자만을 대상으로 했음을 지적·비판한다(Dowlen 2008a, 116).

아테네가 ‘직접민주주의’인 것은 민회가 모든 중요한 정치적 권력을 행사해서가 아니다. 민회의 결정 사항을 뒤집을 수 있는 능력을 갖고 있었던 시민법정과 민회의 집행위원회 및 운영위원회 역할을 담당했던 평의회가 아테네 민주정의 역사를 통해서 매우 중요한 역할을 담당했으며, 바로 이들 기관의 구성원들을 추천으로 충원했기 때문이다(마넝 2004, 49).

헬드(2010)는 아리스토텔레스가 도출한 민주주의의 특징을 바탕으로 아테네 민주주의를 “시민들은 자유롭게 번갈아 가며 지배하고 지배받기 위해서 정치적 평등을 누리는” 고전적 민주주의라고 정의한다. 그 핵심적 특징으로 ① 입법 및 사법에 시민이 직접 참여 ② 시민으로 구성된 민회가 최고 권력을 가짐 ③ 다양

17) 민회는 1년에 총 40번 개최되었는데, 이중 10번은 최고회의 형태로 모였다.

한 방법으로 공직 후보자를 선출 (직접선거, 추천, 운번) ④ 일반 시민과 공직자를 구별 짓는 어떤 권한의 차이도 없음 ⑤ 전쟁 관련 직위를 예외로 하면, 동일인이 같은 직위를 연임할 수 없음 ⑥ 모든 공직의 임기는 단기간 ⑦ 공무에 대한 보수 지급을 기술했다.

아테네의 추천 사용의 함의를 찾으면 다음과 같다. 우선 정치적 평등을 추구했다는 점이다. 시민들이 통치 업무에 대한 동등한 몫을 갖는 ‘산술적 평등’은 원칙상 공직을 맡을 동등한 기회가 있을 때 가능하다는 점에서 추천이 이러한 평등을 보장해준다는 것이다(헬드 2010, 68). 다만 아테네에서 추천을 통해 획득된 평등은 오늘날 기회의 평등과는 다르며, 결과의 평등이 아닌 ‘어떤 것을 가질 수 있는 균등한 가능성’이라는 의미에서의 평등이었다(마넝 2004, 67).

결과적으로 추천은 아테네 민주주의 최고의 원칙인 이세고리아(isegoria, 민회에서 발언할 수 있는 동등한 정치적 권리)와 유사한 결과를 낳았다. 즉, 추천은 관직을 원하는 사람 누구에게나 통치 기능을 수행할 수 있는 동일한 확률을 보장했다. 바로 이 점에서 추천은 민주주의적 선출 방법으로 묘사된 반면, 선거는 과두정치나 귀족주의적인 것으로 나타난다(마넝 2004, 89-92).¹⁸⁾

둘째, 정치적 자유의 실현이다. 개인이 정치체제의 근본적 원칙수립의 주체가 되는 것이 ‘자유’이다(장동진 2001, 34). 교대와 결합한 추천의 결과 30세 이상 시민이라면 일생 동안 적어도 한 번 이상 관직을 보유할 것이므로 아테네에서는 모든 시민이 자유를 누린 것이다. 아리스토텔레스는 ‘민주정의 기본원칙’인 자유가 취해야 할 두 가지 형태 가운데 하나로 “다스리고 또 다스림을 받는 것을 번갈아 하는 것이다.”(Aristotle 1981; 이지문 2011 재인용, 97-110)라고 정의한다. 이처럼 통치와 복종을 번갈아 하는 것을 시민의 덕 혹은 탁월함이며, 시민에게 핵심적인 이 두 능력은 역할 교대를 통해 배우게 된다.¹⁹⁾ 결국 통치자가 피통치자의 입장에서 상황을 보게 하고 신중하게 결정하도록 만듦으로써 실질적으로 정의로운 결과가 나오는 데 이바지하였던 것이다(마넝 2004, 39).

셋째, 정치적 통합에 기여했다. 기원전 508-507년 클레이스테네스 개혁으로

18) “내가 말하고자 하는 바는, 추천을 통해 행정관들을 지명하는 것은 민주적인 것이고, 선거에 의한 것은 과두적이라는 것이다. 재산 자격에 기초하지 않은 것이 민주적인 것이고, 그에 대한 제한이 있는 것은 과두적인 것이다”(Aristotle 1981, IV, 9, 1294b 7-9; 이지문 2011 재인용).

19) 잘 복종할 줄 모르는 사람은 잘 통치할 수 없다는 것은 매우 옳은 말이다(Aristotle 1981, 1277b12-13; 이지문 2011 재인용).

투표가 아닌 추천 방식으로 500인 평의회를 확립한 것은, 추천이 당파의 형성을 막기 때문으로 해석한다. 당시 아테네의 상황에서는, 공직자 임명을 지배했던 귀족적 파벌들의 정치 재출현을 막는 것이 중요했다. 즉, 추천은 정치적 공직을 위한 경쟁을 무의미하게 만들고 갈등과 파벌주의의 가능성을 줄이는 데 기여했다(Mulgan 1984, 32). 또한 대표자들이 매년 교체되고 무작위로 선택됨으로써 관직을 보유하는 사람들을 매수할 기회와 동기가 줄어들게 되었다(Duxbury 1999, 71). 당시 추천의 전면 도입은 참주정치 재발 방지, 더 많은 민주주의자의 관직 참여, 과거 엘리트들 역시 계속 공적인 삶에 참여하는 것이 가능하도록 했다는 점에서 정치적 통합 기제였다(Dowlen 2008a, 44-47).

끝으로 대표성 제고에 기여했다(Mulgan 1984). 멀건은 모든 시민들이 적격일 때 그리고 임명되는 수가 충분히 클 때 추천은 전체로서 시민체의 전형적인 대표가 되는 기관을 만들어 낼 수 있다고 본다. 민회를 대신하여 행동하도록 위탁되어진 시민법정과 평의회가 그 예이다. 결국 아테네에서의 추천은 전체로서 시민체의 대표 또는 전형적이며 기술적인 대표를 선택하는 데 기여했다(Mulgan 1984, 9).

이상의 추천제 기원에 관해 고대 아테네를 중심으로 논의하였다. 하지만 추천은 로마 공화정, 르네상스 시기 피렌체, 베네치아와 같은 도시 공화국에서도 사용된 바 있다. 그 밖에도 17, 18세기 미국, 영국과 프랑스 혁명 시기에도 사용되었다. 그 부분에 관해서는 본 연구에서 생략했지만 추천이 역사적으로 지속되어왔다는 것은 분명한 일이다. 즉, 대표자 선출방식으로 추천제가 낫설고 생소할 것이 없는 고려 가능한 제도라는 점을 밝혀둔다.

2) 추천제 쇠퇴 및 선거제 도입

추천제 쇠퇴 이유로 제시되는 대표적인 논의들은 다음과 같다.

첫째, 이성 중시의 경향이다. 세속적 관점에서 중요한 결정을 하기 위해 추천, 즉 운을 사용하는 것은 “중요한 이슈를 사소하게 만들 수 있다”(Duxbury 1999, 25)는 것이다. 중요한 결정을 “자유 책임 원칙에 의해, 추천을 사용하는 것은 그 자신의 일에 관한 인간의 통제력을 파괴하고, 도덕적 행위자로서의 그의 적절한 역할을 부인하며, 암흑시대로 후퇴하는 하나의 걸음을 구성”하는 것이다(Fishburn

1976, 66). 이성에 의한 판단을 중시하는 사회에서 추천은 배제 대상이며 혁명으로 근대 대의정부가 출범한 나라에서 추천이 전혀 고려되지 못한 이유로 본다.

둘째, 규모의 문제이다. 추천은 모든 구성원들이 상호 잘 아는 작은 공동체 내에서만 정치적 의무감을 창출할 수 있다. 또한 추천제에서는 정치적 기능의 단순성 확보와 기능 수행 시 특별한 능력이 필요치 않아야 한다. 또한 “정치체 구성원들 사이에 어떤 환경과 문화의 동등함이 반드시 선재해서, 결정이 누구에게든지 공평무사하게 적용될 수 있는 상태여야 한다”(Gueniffey 1933, 122-3). 따라서 규모가 커짐으로써 모든 구성원들이 잘 알 수 없으며 정치적 기능의 복잡성으로 추천을 사용하는 것이 불가능하다는 입장이다.

셋째, 추천은 통치에 재능이 없는 사람을 포함해, 무작위로 아무나 선발되기에 적합치 않다는 주장이다. 이는 정치적 과제가 어렵다는 인식과 인간의 보편적 능력에 대한 저평가에서 비롯하며 추천 제도와 관련된 무작위성과 짧은 임기를 문제시 하는 것이다. 전문가들에 의한 정치를 주장하는 플라톤(플라톤 1995)과 대의정부를 고대 민주정과는 본질적으로 다른, 보다 우수한 정치 체제라고 생각한 메디슨이 이러한 입장이다(마넝 2004, 106).

대의정부에서는 “대중의 의견을 선출된 시민집단이라는 매개체에 통과시킴으로써 이를 정제하고 확대시킨다. 선출된 집단의 현명함은 자국의 진정한 이익을 훌륭하게 분별하고 그들의 애국심과 정의에 대한 애정은 국가를 일시적 또는 부분적 이해관계 때문에 희생시킬 가능성을 낮게 해 준다”라고 보았다(해밀턴 외 2005, 66). 시에예스는 대의정이 우월한 이유는 개개인이 경제적 생산과 교환에 압도된 근대 ‘상업 사회’의 조건에 가장 적합한 정부형태이기 때문이라 주장한다. 즉, 노동 분업의 원칙이 정치영역에 적용된 것으로 이해했던 것이다(마넝 2004).

다섯째, 동의를 문제이다. 자연법 이론가들은 동의가 합법적인 권위의 유일한 근원이며 정치적 복종의 근거라는 신념을 공유하고 있었다.²⁰⁾ 하지만 추천제 사용에 사람들이 합의를 했더라도 추천으로 선출된 사람은 피치자의 의지를 통해 권좌에 앉은 것이 아니다. 반면 선거 체제에서는, 시민들의 동의가 지속적으로 반복된다. 선거를 통해 그들의 권력을 정당화하고, 투표자에게 그들이 임명한 사람

20) “원래 인간은 이 세상에 태어날 때부터, 모두 자유롭고 평등하며 독립되어 있음으로, 어느 누구도 자기 자신의 동의 없이 이러한 상태로부터 추방되어, 다른 사람의 정치적인 권력에 복종되어질 수 없는 일이다.”(로크 1988, 139)

에 대한 구속과 헌신이라는 감정을 창출한다(마넝 2004, 126).

정당성이라는 질문은 더 이상 정치적 기능의 배분적 정의 문제가 아니었다. 즉, 관직이 시민들 사이에 평등하게 배분되는지는 더 이상 문제가 되지 않았다. 나머지 사람들의 동의를 통해 관직에 올랐는지의 여부가 더 중요했다. 대의정부가 등장했을 무렵에 중요했던 정치적 평등은, 권력에의 동의에 대한 평등한 권리였지 관직을 가질 평등한 기회가 아니었다(마넝 2004, 123-125)²¹⁾.

중요한 것은 추천제 쇠퇴의 본질적 이유에 대한 논의이다. 규모의 문제는 첫째, 작은 행정구역에서 1단계 추천 선발이후 재 추천이 실행될 수 있었다. 그러나 누구도 지역적 목적을 위해 추천을 사용할 것을 검토하지 않았다(마넝 2004, 107). 둘째, 큰 규모, 높은 인구밀도인 국가에서도 큰 정치단위로 부터 적은 수의 개인을 선발하기 위해 기술적으로 추천을 사용할 수 있었다. 따라서 현실적인 문제로 인해 추천이 아닌 선거에 전적으로 의지하게 된 것은 아니다(마넝 2004, 108).

마넝 역시 외형적 요인이 일정 부분 추천제 쇠퇴 및 선거제 승리에 영향을 미쳤더라도 이것은 본질이 아님을 밝힌다. 그는 근대혁명 이후 ‘지배에 대한 동의’로 그 개념이 바뀌었기 때문에 선거제를 선택했다고 인식한다. 이를 비판하며 엘리트들의 필요성에 의해서 선거제가 선택된 것이라는 관점도 있다.

엘리트들이 추천제 대신 선거제를 선택한 가장 본질적인 이유로 ‘엘리트들의 급진적 평등주의에 대한 우려’라는 주장(Mackenzie & MacLeod 2009)은 설득력 있다. 정치적 책임성이 시민 전체에 걸쳐 확산되는 추천제의 급진적 공평함은 기득권층 엘리트 집단의 정치적 지배 재생산을 어렵게 만들기 때문이라는 것이다. 이는 아리스토텔레스로, 몽테스키외, 루소가 언급하고 있듯 “추첨은 민주정의 특성이고, 선거는 귀족정의 특성”에서도 확인할 수 있다.

결국 엘리트 중심의 정치를 시도하기 위해 추천을 전적으로 무시하고 선거를 채택한 것으로 이해할 수 있다. 이는 선거제 채택 후 근대혁명 초기 영국, 프랑스, 미국의 대의정부 창시자들이 선거권과 피선거권의 제한을 통해 엘리트 지배를 강화했던 것에서도 확인할 수 있다(마넝 2004, 119). 즉, 이들을 실질적으로 ‘평

21) 시민의 역할이 자기 지배 과정에 직접 참여하는 것이 아니라 하나의 권한 부여가 되기 때문에, 시민들은 더 이상의 것을 하는 데 관심이 없는 것으로서 간주되고 여기서 오늘날의 정치적 무관심은 시작된다(Parker proceeding, I. 9; 이지문 2011 재인용).

등'주의자로 보기 어렵다는 점에서 충분히 유추할 수 있다.

3) 추천제 도입의 근거 및 가치

본 연구가 구상하는 시민의회는 지금껏 선거제에 가려 쇠퇴한 추천제로 구성된다. 따라서 새로운 대표자 선출 방식인 추천제가 기존 선거제와 보합할 가치가 있는지에 대해 논하고자 한다. 추천에 의한 시민의회가 한국 민주주의의 질적 고양에 기여할 것이라는 근거를 찾는 것이다. 이를 위해 민주주의의 대표적인 가치인 자유, 평등, 대표성, 통합, 공공선, 합리성, 시민 덕성의 측면에서 논의한다.²²⁾

첫 번째, 자유의 측면이다. 고대 아테네의 자유에 대한 인식은 자기 통치(self-rule)의 원칙이다. 그러나 민중의 자기 통치, 자치 차원의 적극적 자유의 의미는 근대로 들어서면서 대표자를 선출하는 자유로 급격히 축소되기 시작하였다. 단지 선거권 및 피선거권의 자유, 즉 공정한 선거 여부로 정치적 자유를 파악하는 것은 선출된 대표들에게 모든 권력이 위임될 뿐이다. 즉, 자기통치와 자치의 정치가 아닌 단지 '구경'하는 것으로 전락한 것이다(김경희 2009, 30).

투표에서 후보도 정당 차원에서 이미 정해진 사람들 중 선택할 수 있을 뿐이다(김비환 2002, 27). 피선거권 역시 제한이 없다고 하나 정치 영역으로의 진입은 조직화된 정당을 매개로 해 배타적이다. 막대한 자원과 시간을 투입해야 한다는 점에서 보통 시민에게 출마할 수 있는 기회의 균등(equal opportunity)은 허구에 불과하다. 그 결과 정치 엘리트와 일반 대중사이의 괴리로 대중들의 정치적 무관심 속에서 선출된 대표들이 자신들만의 사적 이익을 추구하며 정치계급화 되어 간다(정해구 2009, 11). 나아가 투표의 효능감과 투표율은 하락한다.

마넝은 자기 통치라는 인식의 전환에서 문제의 해답을 구했다. 아테네처럼 교대에 기반을 둔 추천제가 대안이다. 자신을 통치할 사람을 선출할 수 있는 자격이 모든 사람에게 평등하게 주어지고, 모두가 공직에 진출할 수 있는 체제에서 시민들은 선택자로서 정치적으로 자유롭고 평등할 수 있다(마넝 2004, 94).

물론 추천을 통해 자기 통치의 기회를 부여받을 수 있는 확률은 상당히 낮기 때문에 무의미하다는 비판이 가능하다.²³⁾ 하지만 추천은 참여 자체의 최대화를

22) 이지문(2011)의 박사논문을 참고하였다. 그가 민주주의의 정의를 고려하여 추출한 가치들을 중심으로 추천제의 이점을 논의하고자 한다.

목표로 삼는 것이 아니라 평등한 자유의 최대화에 대한 지향이다(김상준 2007, 314). 확률은 낮지만 정치체제에서 적극적이고 책임성 있는 역할을 부여해 투표하는 사람들과 통치하는 사람들 사이의 분리를 완화시킨다. 추천은 시민들의 습득된 무력감을 극복하도록 돕는다. 즉, 자신이 정치과정에 영향을 줄 수 있음을 느끼는 정치 심리적 태도인 정치적 효능감을 강화시킬 수 있다(Campbell et al. 1954, 301-302).

두 번째는 평등의 제고이다. 아리스토텔레스는 “민주정치의 첫째 형태는 평등의 원칙을 가장 엄밀하게 따른다는 것이다. 자유와 평등이 가장 잘 발견될 수 있는 것은, 모든 사람이 가능한 한 최대한도로 똑같이 정치적 권리에 참여하는 것이다. 이런 정치 질서는 민주정치일 수밖에 없다”(아리스토텔레스 2007, 71)고 말한다. 그러나 시민혁명 이후 주목받게 된 것은 ‘동의’라는 개념이다. 피통치자의 동의를 정치적 정당성과 구속력의 유일한 근거가 된 상황에서 선거가 권력 위임 방식이 되었다.²⁴⁾ 이후 관직의 평등한 배분은 문제가 되지 않고, 대표자들이 나머지 사람들의 동의를 통해 관직에 올랐는지의 여부가 더 중요해졌다(마닝 2004, 123).

19세기 이후 보통선거권이 확립되고, 재산자격요건에 의한 피선거권 제한이 사라져 선거가 평등주의적·민주주의적 측면을 가진다고도 볼 수 있다. 그러나 사회적 동원력에서 앞서는 특정 계층 위주로 정치적 대표자가 형성되기에 피선거권의 평등은 본질적으로 달성될 수 없다. 한국도 선거공영제 실시 및 선거비용 상한액을 고시하여 부유하지 못한 사람들도 출마의 자유를 갖고 있다. 하지만 후보로 등록하기 위한 기탁금도 부담되고 득표율 미달 시 기탁금을 포함한 선거비용을

23) 이러한 논리는 앞서 추천제가 쇠퇴한 이유 중 하나가 규모의 문제라기보다 덕스베리의 지적처럼 선택 가능성의 낮음으로 인해 더 이상 추천제를 통한 관직 부여의 의미가 사라졌기 때문이라는 주장과 궤를 같이 한다. 2010년 6.2 동시지방선거 당시 유권자수 38,851,159명을 감안하면, 국회의원 299명을 추천제로 대체하더라도 128,937분의 1 확률이며, 지방의원 전체인 3,649명(광역 761명, 기초 2,888명)까지 합한 3,948명을 추천으로 선택하더라도 9,841분의 1 확률이다. 물론 일생 동안 평균 15회 정도의 국회 및 지방의원 선거를 고려하더라도 그 확률은 그렇게 높지 않기 때문에 자기 통치의 의미는 퇴색될 수밖에 없다.

24) 마닝(2007, 113)은 사람들이 그들이 선거를 이용하고자 결정했을 때 그러한 선출 방법에 대해서 동의했을 뿐만 아니라, 그들이 개별적 선거에 따라 대표자들을 선출했을 때에도 동의한 것이 되기 때문에 선거 체제는 시민의 동의가 지속적으로 반복된다고 보았다. 반면 추천에 기초한 체계에서는, 사람들이 추천을 사용하기로 한때 합의를 했더라도, 선출된 사람은 그가 권위를 행사할 대상이 되는 사람들의 의지를 통해 권좌에 앉은 것이 아니기 때문에 추천은 동의의 표현으로 받아들일 수 없는 것은 자명하다고 보았다.

둘러받지 못하는 상황이다.²⁵⁾ 물론 선거비용 기부가 가능하나 가난한 시민이 기부로 일정 금액을 모으려면 더 많은 노력, 조직, 적극적인 행동이 필요하다. 나아가 후보들이 선거비용 충당을 위해 가난한 사람보다 부유한 사람에게 호소하려는 동기가 강해진다. 그리고 당선되면 경제적인 도움을 준 사람들의 이익에 더 특별한 관심을 가질 가능성이 높다(마넵 2004, 125). 결국 정부와 사회, 대표와 대표되는 사람 사이의 괴리가 생기고 정치엘리트와 일반 시민 사이의 간극이 심화되어 정치적 불평등은 고착화된다.

이 점에서 추천제는 실질적인 정치적 평등을 보장한다. 아테네는 이세고리아와 추천에 의한 선출로 기회의 평등을 이상으로부터 현실로 전환시켰다(Finley 1973). 이세고리아가 원하는 사람 누구에게나 민회에서 권력을 행사하는 데 있어 동일한 몫을 준 것처럼, 추천은 관직을 원하는 사람 누구에게나 통치 기능을 수행할 수 있는, 권력을 가질 수 있는 동일한 수학적 확률을 보장했다는 점에서 정치적 평등을 실질적으로 구현할 수 있었던 것이다(마넵 2004, 123-126).

스톤(2000)은 의원직과 같은 정치적 참여도 재화이므로 평등하게 배분되어야 한다는 ‘배분적 정의’(distributive justice)에 근거한다고 제시한다. 결국 추천제는 두 가지 측면의 평등에 기여하게 된다. 배분적 정의를 통해서 일반 시민들 사이에서 공직을 맡을 기회의 평등함을 가져온다. 그 연장선상에서 지금까지 대표하는 사람과 투표하는 사람들 간에 고착되는 정치적 불평등을 해소하게 된다.

세 번째, 대표성 제고의 측면이다. 매디슨은 “의회는 사회 전체를 가장 정확하게 반영해야만 한다”고 했다. 존 애덤스는 “의회는 국민들처럼 생각하고 느끼고 판단하고 행동함으로써, 국민의 정확한 초상화, 축소판이 되어야 한다”고 주장했다. 즉, 국민을 정확하게 반영하는 의회 개념은 심오하고 지속적인 호소력을 지닌다(Callenbach & Phillips 2008, 17). 그러나 선거제에 기반한 대부분의 대의민주주의 국가에서 상층 계층에 속한 사람들이 기술과 자원을 동원하는데 있어 유리하다. 따라서 정치인들이 일반 국민보다 높은 교육수준과 경제적 위치에 있는 사람들(고경민·장성훈 2006, 7), 주로 남성 위주의 장년층으로 편중되어 대표성이 심하게 왜곡되고 있는 것이 오늘날 현실이다.

25) 공직선거법에서는 대통령선거는 5억원, 국회의원선거는 1천500만원, 시·도의회의원선거는 300만원, 시·도지사선거는 5천만원, 자치구·시·군의 장 선거는 1천만원, 자치구·시·군의원선거는 200만원을 후보 등록시 납부해야 한다.

물론 기술적 대표성²⁶⁾이 실질적 대표성으로 연결되느냐에 관해서 논쟁의 여지가 있다. 하지만 “통치하는 의회에 농부보다 변호사가 더 많다는 것은 시시한 문제가 아니다”는 마넵(2007)의 지적처럼 의원들의 사회경제적 배경과 의정활동에서 취하게 되는 기본적 관점은 상관관계에 있을 수밖에 없다.

따라서 대안은 인구의 무작위 표집, 추첨이다. 칼렌바크와 필립스(2008)는 미국 하원의 대표성 문제를 구체적 수치를 통해 제시한 후 추첨으로 구성되는 새로운 하원이 대표성 문제를 해결할 수 있다는 것을 상세히 보여주고 있다. 사법배심, 정책배심 사례에서도 층화추출을 하지 않아도 참가자들의 성별, 연령별 비율이 모집단과 매우 유사한 것으로 나타났다. 국민참여경선에서 추첨을 통한 경선인단을 포함한 것 역시 다양한 연령, 지역의 배경을 가진 국민들의 참여를 통한 대표성 제고가 중요한 이유였다.

추첨제는 과학적 통계기법을 활용, 일반 인구 구성과 근본적으로 같은 구성을 가진 권력 입법부를 만드는 장치라는 점에서 어떤 투표 장치보다 우수하다(Stone 2000, 13). 또한 ‘진정한 국민의 목소리’를 반영할 수 있다는 점에서 기존 의회의 한계, 민주적 정당성의 근거를 제공한다. 대의제에서도 “전체 국민이 모두 모이기에 너무 많다면, 전체 국민의 복제품이 참여하면 되는 것”(Callenbach & Phillips 2008, 31)처럼 그 복제품은 추첨을 통해 대표성을 확보한 의회여야 한다.

네 번째는 통합의 측면이다. 정치의 대표적 기능은 다양한 이해와 갈등을 효율적으로 통합하는 것이다. 그러나 득표가 목적인 ‘선거’ 자체의 속성 때문에 선거운동이 관권개입, 금권선거, 흑색선전, 지역감정 조장 등 각종 선거 부정과 결합하고 있다. 또한 혈연·학연·지연 등 각종 연고주의 역시 득표 활동의 주요 기반이 되어 통합의 장보다는 국론분열과 주민 간 갈등 심화의 장이 되고 있다.

대표자들에 대한 정치 불신이 국민 사이에 일상화된다면 이들의 결정에 대해 동의도 승복도 어렵기에 통합은 어려워진다. 정치 불신의 가장 큰 이유는 정치인들의 부패와 여·야간 첨예한 갈등에 따른 날치기 및 폭력 국회이다. 나아가 대표자들의 각종 위법행위 역시 정치 불신을 가져오는 이유가 된다.²⁷⁾ 물론 선거비용

26) 캐서린 타테는 2003년 *Legislative Studies Quarterly*에 발표한 연구에서, 정치적 대표성을, 대표자와 선거구민간의 정책 일치성 여부를 중요시하는 실질적(substantive) 대표성, 인구통계학적 일치 의미를 담고 있는 기술적(descriptive) 대표성, 주관적으로 대표되고 있음을 느끼는 상징적(symbolic) 대표성으로 분류하고 있다(윤종빈, 2008a).

27) 1991년 지방자치제가 부활한 이후 2008년 9월 기준 당선된 지방의원 2만2,656명 가운데 4.5퍼센트

의 상한선과 엄격한 집행, 선거운동 자금의 공적 충당 등으로 선거에서 부의 효과를 제거하자는 주장(마넝 2004, 119)이 가능하다. 그러나 자본주의와 신자유주의 심화에 따라 기업 등 이익집단의 영향력이 커지는 상황에서 정치엘리트와 이익집단 간의 유착은 피할 수 없다. 선거개혁은 돈의 영향력을 줄일 수 있어도 근본적인 해결책은 아니다. 획기적인 보완책이 필요하며 추첨제가 그것이다.

정치엘리트는 정치자금 기회와 제공자들에게 상대적으로 민감하게 되며 불법적인 부패행위와도 관련될 수도 있다(Della Porta & Vannucci 1999 ; Heywood 1997; 이지문 2011 재인용, 222). 추첨으로 선발된 대표자도 선거자금 소요로 인한 정치자금 확보 필요성은 없더라도 부패에 취약할 수 있다. 하지만 추첨으로 선발되는 의원의 경우 정치 자금과 무관하므로 상대적으로 부패의 가능성이 낮다.

경쟁에 기초한 선거에서는 자신이 지지한 후보나 정당이 당선되지 않을 경우 ‘반대를 위한 반대’가 나타나기도 한다. 하지만 추첨은 선거 결과로 사회적 갈등을 초래할 이유도 없으며 개인적으로도 결과에 자존감이 상하지 않는다. 즉, 추첨제에서는 선택되지 않았다하여 자신의 개인적 결점을 찾을 필요가 없다. 선택된 이들도 다른 이들에 비해 우월해서가 아니므로 기고만장할 이유가 없다.(Mulgan 1984, 224). 따라서 추첨은 통합에 기여하는 측면이 크다.

다섯 번째, 공공선 추구의 측면이다. 환경, 복지, 교육, 의료, 미군기지 이전, 탄핵, 방폐장, 행정 수도 이전, FTA, 쇠고기 협상, 미디어 법 등의 문제와 관련 의견수렴, 의사소통, 의제해결의 모든 단계에서 의회는 무능함을 노출하고 있다.(박명림 2009, 120) 이러한 비판의 이유는 다음과 같다. ① 정당 소속²⁸⁾의원들이 중요 의제들에 대해 자율적 행위가 아닌 소속 정당 지도부와 대통령의 의지에 따르는 실정이다. 정당 간 갈등과 대립이 격렬한 한국 의회는 중요 현안에 대해 소속 정당별로 반목만하다 의장석 점거, 날치기 통과 등의 방식으로 귀결되는 경우가 흔하다.²⁹⁾ 그 결과 유권자의 이익 및 의사와 괴리가 발생하고, 오히려 의회가

인 1,024명이 공직선거법 위반, 뇌물 수수 등으로 사법처리되었으며, 전체 의원 중 2.2퍼센트인 492명은 법규 위반으로 의원직을 상실하였다(경향신문 2008/09/24, 세계일보 2008/09/24).

28) 299명 국회의원 중 2011년 5월 현재 정당 소속을 갖지 못함에 따라 무소속이 되는 국회의장을 포함하여 6명을 제외하고 모두 정당 소속이다.

29) 최근 중앙 일간지 칼럼의 다음과 같은 표현은 한국 의회 현실을 사실적으로 보여준다. “예산안은 물론 주요 현안들이 협상을 통해 이성적으로 해결된 기억은 별로 없다. 야당은 무조건 반대요, 여당은 숫자의 힘으로 밀어붙인다. 지난해 말 예산안도 단독처리와 장외투쟁으로 끝났다. (중략) 여소야대로

갈등을 증폭시키고 있다. ② 의원 절대 다수가 의원 본래 기능 보다 재선을 위한 지역구 관리³⁰⁾에 몰입한다. 또한 로그롤링(log rolling)³¹⁾과 포크 배럴(pork barrel)³²⁾ 현상은 의원들을 국가의 장기적 이익보다 지역구 이익에만 매몰시킨다. 심지어 의원들이 나서서 갈등의 정치를 조장³³⁾하기도 한다. ③ 이익집단들의 로비³⁴⁾로 정책 과정이 왜곡된다.³⁵⁾ 대립하는 이익단체들 사이에서 법안 처리를 미루다 결국 폐기되는 것은 의회가 사회 이익을 촉진하는 법을 통과시켜야 한다는 당위에서 벗어난다. 또한 소수자 혹은 약한 이익집단은 도태될 가능성이 있다는 점에서 공공선 추구에 문제가 발생한다(진영재 2010, 115). ④ 의원들의 사회경제적 배경에서 다양성이 부족하다. 이는 의원들이 자신과 동일한 사회경제적 계층의 이익을 증점 대변할 가능성이 높다는 점에서 공공선 추구와 거리가 있다. ⑤

구성된 지방자치단체에서도 상황은 마찬가지다. 서울시의 경우 시장이 뭔가 하려고 하면 거대 야당이 사사건건 발목을 잡고, 의회의 의결사항은 시장이 비토한다”(허남진, 중앙일보 2011/03/09). 참고로 이 칼럼의 제목은 “대의제 이럴 바엔 차라리 제비뽑기”이다.

- 30) 국회의원 정원 299명 중 244명(82퍼센트)이 지역구 출신이며, 나머지 비례 대표 역시 대다수 의원들이 차기 지역구 출마를 위해서 특정 지역구 관리를 하고 있다.
- 31) 상호지원을 합의하여 투표거래를 하는 행위를 뜻한다. 원래는 '통나무 굴리기'라는 의미로 통나무 굴리기 경기에서 통나무 위에 두 사람이 올라가 그것을 굴려서 목적지까지 운반할 경우 서로 보조를 맞추지 않으면 떨어지게 되는 상황에서 유래하였다. 이 같은 로그롤링은 미국의회에서 자주 볼 수 있는데, 의회 내의 로그롤링은 당신이 나의 안전에 대해 찬성투표해 주면 내가 당신의 안전에 대해 찬성투표해 주겠다는 지지 혹은 표의 교환이다(네이버 지식백과사전).
- 32) 의회정치의 구태를 비난하는 용어로 정치인들이 지역주민의 인기에 민감한 나머지 지역구 선심사업을 위해 정부의 예산을 최대한 많이 확보하려는 형태다. 정책보조금을 얻으려고 모여드는 의원들이 마치 농장에서 농장주가 돼지고기통에 한 조각의 고기를 던져줄 때 모여드는 노예 같다는 뜻에서 나온 말이다(네이버 지식백과사전).
- 33) 영남 신공항 추진 및 백지화 과정에서 같은 정당 소속 의원끼리도 지역에 따라 침예하게 갈등을 증폭시키는 경우 역시 문제로 제기될 수 있다.
- 34) 특히 미국 학자들의 논의에서 이익집단 주도적인 로비활동에서 대의민주주의의 약점을 찾는 것을 많이 볼 수 있다. “대의민주제는 돈과 조직을 갖춘 조직화된 기업 등의 거대이익집단들의 활성화를 조장하지만, 자원동원력을 갖추지 않은 비조직화된 집단들이 정책에 접근하는 것조차 허용하지 않는다”(Kakabadse et al. 2003, 48; 이지문 2011 재인용)
- 35) “기업·이익단체에 휘둘린 세계개편안 ‘누더기’ 전략”이라는 기사(한겨레신문 2010/12/08)에서는 “세무검증제도, 고용창출투자 세액공제 등 정부의 올해 세계개편안 핵심 내용들이 이익단체들의 로비로 국회 심의 과정에서 무산되거나 대폭 변경됐다. 국회는 정부가 고소득 전문직의 탈세를 막기 위해 만든 ‘세무검증제도’를 도입하지 않기로 결정했다. 이는 의사, 변호사, 병·의원, 학원 등 전문직 사업자나 현금수입 업종 사업자 가운데 연간 수익이 5억 원 이상인 경우 소득세를 신고할 때 세무사나 회계사로부터 정확성을 검증받도록 한 제도다. 하지만 대한변호사협회, 의사협회 등 이익단체들이 강하게 반발하고 나섰고, 결국 국회 심의 과정에서 폐기되고 말았다”는 내용을 담고 있다.

엘리트와 일반 시민 사이의 분리가 강화되고 있다. 선출된 대표들은 스스로 하나의 특정한 계급이 되어 자신들의 사적 이익을 추구하고 정치계급화하고 있다(정해구 2009, 58).

반면 추첨으로 시민의회를 구성한다면 ① 정당과 무관하게 의회 자체가 토의·논쟁·설득하는 심의과정을 거쳐 합의를 도출·결정하여 공공선을 추구하고 된다. 더 유연하고 개방적으로 국가적 문제에 집중할 것으로 예상된다(Callebach & Phillips 2008, 107)³⁶⁾. ② 재선과 무관하여 지역구 이익을 떠나 입법과정에서 헌신적으로 공공선을 추구하고 있다.³⁷⁾ ③ 추첨의회는 구체적인 이익집단, 사회단체와의 조직적 연관, 의무 책임이 없기 때문에 공공정책에 대한 신뢰와 정당성을 제고한다(김상준 2007, 299)³⁸⁾ ④ 대중의 지혜(wisdom of crowds), 집단지성(collective intelligence)은 '유사성의 원칙'인 시민의회가 '탁월성의 원칙'인 기존 의회에 비해 무능하다는 비판에 대한 반론이 된다. 즉, '다양한 시각과 가치'³⁹⁾를 지닌 시민의회가 심의를 통해 공공선을 추구하고 있다.⁴⁰⁾ ⑤ 치자와 피치자 교대 차원에서의 이점이다. 아테네 민주주의자들은 단순히 정의를 외치는 것, 즉 권력에 있는 사람들에게 통치를 받는 사람들의 처지를 상상해 보라고 호소하는 것으로 만족하지 않았다. 통치자들에게 그렇게 할 수단과 동기를 제공했던 것이다(마넝 2004, 248).

36) "2002년 미산·효순 사망 항의, 2004년 탄핵 반대, 2008년 쇠고기 재협상 요구 촛불집회에서 확인한 것처럼 밑에서 올라온 문제 발견의 신호를 시민의회 소집을 통해서 시민들이 느끼는 문제의 지점들을 파악하고 공정한 문제 해결의 방향을 적극적으로 설득력 있게 제기할 수 있다는 점에서 공공 의제에 민감하고 시민사회에 역동적으로 대응할 수 있다"(김상준 2007)라는 주장은 이러한 의미를 담고 있다.

37) 추첨으로 구성되는 새로운 하원을 주장하는 칼렌바크와 필립스는 새로운 의회도 전문가나 보좌관들을 필요로 하지만, 그들의 관심은 온전히 입법과정에 맞춰질 것이라(Callenbach & Phillips 2008, 43) 주장한다.

38) "무작위로 선택된 행위자들은 정치적 후원자들과 로비스트들로부터 상대적으로 독립적이기 때문이다"(Buchstein and Hein 2010; 이지문 2011 재인용).

39) "'보다 풍부한 혼합'(richer mix)을 추첨을 통해서 창조할 수 있다(Dowlen 2008b, 44-45)", "많은 사람들이 모이면 저마다 자기 몫만큼 선과 도덕적인 사례분별을 가져올 수 있어서 마치 여러 개의 발과 손과 감각을 가지고 인격과 지성의 자질도 갖춘 한 인간의 본성과 비슷하게 될 것이다"(아리스토텔레스 2007, 355)

40) 다양성의 가치는 그 자체로서도 의미가 있지만, 다양한 계층의 사람들이 심의를 통해 일련의 논의를 확장해나갈 수 있다는 점에서 좋은 심의는 다양한 관점들을 표현할 필요가 있다. 의회 속으로 '다양한 관점'을 가지고 오는 것, 결정 과정에서 다양한 집단에게 목소리를 주는 것은 무엇이 가장 잘 집합적으로 우리에게 도움이 되는 지에 관한 심의에 결정적인 것이다.

한편 선거제는 탁월한 대표자를 선택하고, 추천제는 그렇지 못하다는 비판이 있다. 하지만 통치자에게 선천적으로 도덕적·지적 우월성이 부여된 것은 아니다. 만인은 능력과 천성이 같다는 전제에서 치자와 피치자의 동일성이라는 민주주의 원리가 도출된다(김하룡 외 1982). 따라서 특정인의 통치 무능력을 이유로 추천제를 부정한다면 결과적으로 민주주의를 부정하는 것이다.

도구적·기술적 능력에 있어 유능해도 오늘날 공공 문제 결정은 도덕적 판단까지 요구한다. 지적으로 우월한 엘리트가 도덕적으로도 현명한 것은 아니며 공공선보다 특정 정파 및 계층의 이익을 위한 정책 판단을 할 여지는 항시 존재한다. 또한 교착 상태에 빠진 공공 의제는 실천이성의 힘으로 공정한 심의가 가능하다.⁴¹⁾ 도구적 능력은 심사숙고할 시간과 정보의 문제다.⁴²⁾ 즉, 국민들이 기존 의원들과 같은 시간적 여유, 충분한 정보를 통해 심사숙고하여 결정하면 심지어 더 현명한 의사결정을 할 수 있다(주성수 2006, 39-41).⁴³⁾

인플레이션 문제, 완전고용문제, 공정한 소득배분의 문제 등의 복잡성은 일반적으로 이해하기 힘든 과학적·기술적 지식을 요청한다(보비오 1989, 16). 따라서 공공 문제 전반에 능력을 갖춘 전문가가 존재할 수 없다. 이는 보통 국민도, 선거로 뽑힌 대표자도 마찬가지다. 한편 교육수준의 향상, 모두가 교양과 상식을 갖는 지적수준을 확보하고 있다는 점(진영재 2010)에서 추천 의원의 수준이 낮을 것이라 단정할 수 없다. 물론 추천제는 무능력자가 선택될 가능성이 상존하며 경력 정치인들보다 덜 부패할 것이라는 증거도 없다(Delannoi 2010; 이지문 2011 재인

41) 어떤 공공정책이나 의제에 관한 논의가 교착상태에 빠지곤 하는 것은 그 문제 자체를 파악하는 사변적 이성의 힘이 부족해서가 아니라, 그 문제에 얽힌 이해관계나 당파성이 대립해 공공성의 기준이 제대로 설 수 없기 때문이다. 이러한 상황에서는 이상적인 수준에 접근하는 공정한 심의는 사실상 불가능하다. 결국 공적 의제에 관한 논의에서는 사변 이성보다는, “모든 인간에게 평등하게 있는 실천이성의 힘”(Kant 1964/1993)을 바탕으로 한 공정한 심의가 가장 충실하게 구현될 수 있는 조건을 구현한다(김상준 2007, 160).

42) 버크는 의원들이 풀타임 직업 정치인으로서 정책 사안에 필요한 증거와 주장들을 검증하는 시간의 중요성을 인식한다. 그는 의원들이 유권자로부터 구분되는 특징은 우수한 자질이기보다는 심사숙고할 시간적 여유를 갖고 정책결정에 필요로 하는 정보를 수집하는 전문적인 역할에 있다는 것이다.

43) 우리나라의 경우, 2008년 1월 1일부터 시행하고 있는 국민참여재판제도 2년 시행을 평가한 대법원 자료를 보면 배심원의 평결 결과가 판결 결과와 90.6퍼센트 일치하였다. 또한 항소심 파기율은 27.9퍼센트로 같은 기간 일반 사건의 원심 파기율 41.5퍼센트보다 낮았다. 즉, 일반 국민인 배심원으로서 상식에 기초해 내린 판단이 전문적인 법률 지식을 갖춘 법관의 판단과 큰 차이가 없음을 확인할 수 있다. 무엇보다도 95.1퍼센트의 배심원이 직무 수행에 만족하였다(대법원 뉴스레터 2010/03/25 ; 서울신문 2009/12/15).

용, 235). 그러나 선거제에서도 공직선거법, 정치자금법 위반으로 당선 무효 등 사회적으로 물의를 일으키는 의원들이 있어왔다. 반면 추천제에서도 특정 분야의 도구적 능력이 우수한 이들이 의원이 될 수 있다. 결과적으로 추천제가 선거제에 비해 탁월성이 낮다고 단언할 수 없다. 오히려 선거보다 ‘동일성의 원칙’과 ‘탁월성의 원칙’(의사결정의 질)을 증진시켜 공공선 추구에 부합할 수 있다.

여섯 번째, 합리성 제고의 측면이다. 이성을 배제한 무작위 선택 방식은 인간의 합리성을 무시한다는 이유로 비판에 직면한다. 선거는 유권자들이 이성을 최대한 활용, 주어진 옵션들(후보자)을 비교하여 가장 ‘탁월’한 자를 합리적으로 결정할 수 있음을 전제한다. 그러나 선호가 자유로운 선거에서 투표의 공명정대한 기준을 객관적·고정적·보편적으로 정의할 수 없다. 그 결과 유권자들은 이성에 의해 유능한 후보를 합리적으로 판단하는 대신 알맞은 감정을 유도하는 후보에게 투표하게 된다.(Sutherland 2008; 이지문 2011 재인용, 237).⁴⁴⁾ 따라서 선거는 정치적으로 탁월한 사람이 선출되는 것을 보장하지 않는다. 선거제도 비합리적 속성을 내포하고 있는 것이다.

우월성의 보편적 기준이 있더라도 후보들의 과거와 비전을 정확히 알고 비교하기가 어렵다. 또한 유권자 개인의 이념, 세계관의 영향⁴⁵⁾, 합리적 무지(rational ignorance) 이론⁴⁶⁾의 투표 적용으로 합리적 선택이 불가능해진다. 결국 유권자들을 사로잡는 것은 지역감정, 개인적 연고와 같은 비합리적인 요인과 각종 선거유세, 광고로 형성된 이미지 또는 미디어를 통해서 만들어진 인상(印象)이 된다. 때문에 감각적, 정서적 선택이 발생하여 합리적인 투표가 어렵다(강석찬 2008, 27). ‘탁월’한 후보가 있다고 한다면 그 ‘탁월’한 후보가 대표자가 되어야 하는 것이 합리적이다. 그렇지 못한다면 선거는 결코 합리적일 수 없다.

이해 반해 추천은 투표자 개인 차원에서 선택의 어려움을 해소한다. 다양한

44) 서더랜드(Sutherland 2008, 20)는 “그라찌아(Grazia) 잡지의 조사에 따르면, 정당에 별 관심이 없지만 영국 선거에서 가장 큰 부동층인 25세에서 45세 사이의 여성들은 수상에게서 파트너나 친구한테서 요구하는 자질과 같은 것을 찾고 있는 것으로 드러났다. 절반 이상이 수상도 카리스마와 섹스 어필이 필요하다고 생각했다”고 적고 있다(이지문 2011).

45) 예를 들면 통일 정책에 대해서는 A 후보를 지지하지만 복지 정책은 B 후보, 정당은 A당을 선호하지만 후보 개인은 B당 소속을 지지할 수 있기 때문이다.

46) 개인이 특정정보를 입수해서 얻는 혜택보다 정보를 얻으려고 지출하는 비용이 더 큰 경우에 개인은 합리적인 판단을 통해 특정 정보를 얻으려고 하지 않고 차라리 무시하게 된다는 이론이다.

후보자와 대안들 사이에 불확정성이 존재한다면 무작위 선택이 결정을 위한 합리적 방법이 될 수 있다(Elster 1989). 또한 효율적이며 실질적 비용을 최소화한다. 즉, 추첨은 기술적(技術的)·참여적 합리성의 증가를 도모한다.

추첨은 표본이 모집단과 동일 변이를 갖도록 확률표집(probability sampling) 방식을 이용한다. 즉, 적은 수의 표본으로 전체 모집단의 의사를 추정할 수 있게 된다. 이 방식은 표본 집단과 모집단의 ‘어긋남’(bias)을 줄여준다(손우정 2008, 51-53). 따라서 추첨은 국민의 의사를 정확하게 반영할 수 있다는 점에서 집단적 차원에서도 합리적이다. 또한 대표자 공백 없이 바로 대체할 수 있어 시간의 효율성 측면에서도 합리적이다.

끝으로 시민 덕성 발달의 측면이다. 민주주의를 발전시키는 책임과 동력은 궁극적으로 국민 대중의 의지와 노력에 달려 있다. 따라서 민주시민으로서의 자질과 자세, 능력을 갖춘 시민을 양성하는 것은 매우 중요하다. 이를 위해 통상적 정치제도, 효과적·지속적 민주시민교육과 훈련을 위한 제도를 설계·도입해야 한다(정영태 2009, 74). 그런 의미에서 추첨제는 참여를 통한 학습 및 관심을 제고시켜 진정한 민주시민의 자질과 의식, 즉 시민 덕성을 함양하는 데 기여한다.

아몬드(Almond)와 버바(Verba)는 신민형(臣民型) 정치문화⁴⁷⁾일 경우, 제도가 좋아도 선진민주주의 구현이 어렵다고 주장한다. 즉, ‘문화’라는 변수를 ‘제도’보다 중시한다. ‘참여형’ 정치문화가 되어야만 바람직한 민주주의 사회를 구현할 수 있다고 보았다. 그러나 실제 정치문화는 온전히 소멸·대체되는 것이 아니라 혼합되어 나타난다(진영재 2010, 37). 따라서 일정 부분 참여형 정치문화가 혼재되어 있다면 이를 촉진할 수 있는 ‘제도’의 역할은 무시할 수 없다. 즉, 덕성이 좋은 제도를 세우는 것이 아니라 좋은 제도가 덕성을 기르는 것이다(Rousseau 1993).

하지만 대의민주제 선거제하의 시민은 투표하지 않는 ‘무관심한’ 시민, 정부와

47) 『시민문화』(Civic Culture 1963)라는 저서를 통해 다섯 국가에 대한 비교 연구를 수행하였으며, 그 결과 ‘정치 문화’를 ‘편협형’, ‘신민형’, ‘참여형’의 세 가지 유형으로 분류하였다. 분류의 기준은 ‘체계 이론’에서 정치체계(또는 정치구조)의 성격을 파악하는 ‘투입’과 ‘산출’ 변수를 기반으로 하고 있으며, 이 때 ‘투입 기능’은 요구하는 측의 기능이며 시민들, 이익단체, 커뮤니케이션 매체, 정당 등이며, ‘산출 기능’은 국가 운영을 담당하는 입법부, 행정부, 사법부 등이다. ‘편협형 정치문화’란 투입과 산출에 대한 개념이 모두 존재하지 않는 사회의 정치문화로 과거 샤머니즘에 의한 신정정치체계, 부족 또는 지역사회 등 전통적 원시사회가 이에 해당하며, ‘신민형 정치문화’는 투입이 제대로 존재하지 못하고 산출 기능만 존재하는 것으로 국민은 정부가 해주는대로 받는 사회로서 일반적으로 독재국가들의 정치체계가 이에 해당된다. 끝으로 ‘참여형 정치문화’는 투입과 산출이 정상적으로 작동하는 선진 민주주의 사회로 볼 수 있다(진영재 2010, 115-7).

정치에서 소외된 ‘무력한’ 시민, 또는 정치인, 이익집단, 언론에 ‘제 자리를 빼앗긴’ 시민 등 다분히 부정적인 모습으로 부각되었다. 이에 최근 우리사회에서도 시민덕성함양을 위한 민주시민 교육이 강조되고 있다. “시민 덕성을 고취할 참여적 제도를 마련하는 것에 대해서는 침묵하면서 이른바 시민의식의 제고만을 주문하는 것은 공염불(김상준 2009, 316)”일 것이다. “대다수의 시민들이 오류를 범하지 않는다는 것을 의미하는 것은 아니며 이들은 오류를 범할 수 있고 또 실제로 범하기 때문에 교육은 중요하며, 시민교육은 공식적 학교교육뿐만 아니라 공공토론, 심의, 토의, 논쟁, 신뢰할 만한 정보의 수용자세, 그리고 자유사회의 기타 다른 제도들을 필요로 한다(달 2006, 279).”

물론 기존 대의제에 전자민주주의, 국민투표와 같은 직접민주주의적 기제의 결합을 대안으로 제시하기도 한다. 하지만 이 경우 심의에 기반을 두지 않은 개인의 즉각적 선택이 될 수 있다. 즉, 민주주의의 질이 저하될 수 있으며 대표성 역시 문제가 될 수 있다. 반면 추천은 특정 계층의 과다 및 과소 대표됨 없이 평등한 정치 참여를 통해 모두의 시민 덕성을 함양할 수 있다. 또한 다른 시민들과의 심의 과정을 통해 시민 덕성을 구성하는 여러 가치들을 학습할 수 있다.

시민들은 자신이 대표자가 될 확률적 가능성 때문에 정치에 관심을 갖게 된다. 실제 배심원 임무에 대한 만족도 등에 관한 조사를 제시한 연구 논문⁴⁸⁾(Cutler & Hughes 2001; 이지문 2011 재인용, 249)에서 다시 소환되면 기꺼이 봉사하겠다고 81.8퍼센트였다. 법원의 신뢰도에 대해 우호적으로 바뀐 주된 이유는 ‘배심원으로서 최초인 이번 경험은 매우 긍정적이었고 배울 것이 많았다’는 것이었다(김상준 2003, 34). 따라서 추천제 도입을 통한 심의의 제도화가 요청되는 것이다.

온타리오 시민총회 홈페이지에서 의장은 “지금까지 이런 기회를 가져본 적이 없었다. 따라서 이를 통해 우리는 민주주의에 더 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다. 이번 기회를 통해 우리는 많은 것을 배우고, 듣고 또 다른 사람들과 함께 우리의 선거제도에 대해 토론하며, 미래의 청사진을 그려 보는 기회가 될 수 있으리라고 생각한다”라고 하였다.⁴⁹⁾

48) 1997년 가을부터 1998년 봄 사이 노스캐롤라이나 주에서 사법배심원으로 소환되었거나 실제 배심원으로 종사한 4,654명(그 중 배심원으로 선발된 자는 1,478명)에 대해 배심원 임무에 대한 만족도 등에 관한 조사를 제시한 연구 논문(Cutler & Hughes 2001)에서 발췌(이지문 2011).

한편 책임성을 이유로 추천제에 반대하는 논리가 있다. 선거는 재선을 위한 책임을 기대할 수 있지만, 추천은 재임과 무관해 의정활동에 불성실할 것을 우려한다. 막대한 시간과 비용을 들여 노력해 당선되는 선거와 달리 추천은 노력 없이 선택된 것이기에 의정활동에 전념할 의무감, 사회적 책임감이 낮다는 주장이 있다 (Engelstad 1989, 139).

하지만 BCCA의 경우, 11개월 동안 161명의 구성원 중 오직 1명만이 중도하차하고, 출석률은 거의 95%이상이었다. 또한 시민의원들이 어려운 이슈에 대해 수준 높게 능숙해 짐을 확인할 수 있었다(Ferejohn 2008, 109). 구성원들은 새로운 개념들과 기술들을 배우는데 적극 헌신했고 토론에서도 상호 존경을 통해 고양된 시민권의 질을 보여주었다. 즉, 일반 시민들이 중요한 직무를 주어졌을 때 어떤 태도를 취하는지 잘 보여주었다. 따라서 추천으로 선택된 시민들의 책임성을 낮게 평가할 이유가 없다(Citizen's Assembly on Electoral Reform, 2004).

“책임감을 이행하려면 시민들에게 책임이 주어져야 한다”(바버 1992, 28)라는 논의처럼 책임감은 참여할 기회가 주어질 때 증진된다. 시민들을 끌어들이는 힘은, 그들의 노력이 정책결정과정에서 진지하게 받아들여질 것이라는 확고한 믿음에서 나온다. 즉, 시민들의 심의가 시민 참여라는 구색 맞추기나 속임수에 그치지 않을 것이라는 믿음을 주어야 한다.

한편 제16대 국회 경우 20명, 17대는 19명, 임기를 1년 남겨둔 18대에서는 21명에 대해서 재보선이 치러졌다. 당선무효가 절반을 차지하고 다음으로 많은 사유가 사직(퇴직 포함)이다.⁵⁰⁾ 사직 및 퇴직 이유는 상위 선거에 출마하기 위해서다. 임기 동안 성실히 의정활동을 하겠다는 기본적인 약속조차 외면하고 있는 것이다. 이로 인해 막대한 재보선관리비용이 소요되고 대표자 공백을 초래한다. 결과적으로 책임성 문제로 추천제 도입을 반대할 근거가 없다는 것이다. 오히려 추천을 통한 시민의회의 존재는 기존 국회를 긴장시켜 의정 활동에 있어 책임성을 제고하는 감시 및 견제 기제로 작동할 가능성도 크다.

49) <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/> (검색일 2011년 6월 10일)

50) 16대 6명, 17대 2명, 18대 7명에 이른다. 지방의원 경우 역시 제3회 동시지방선거 의원 중 광역 154명, 기초 429명, 제4회는 각각 168명과 326명에 대해서 역시 재보선이 실시되었는데 가장 많은 사유가 단연 사직(퇴직 포함)이었다.

IV. 심의민주주의의 제도적 기제로서의 시민의회

IV장에서는 한국적 현실에 도입할 수 있는 시민 심의 기구의 제도적 방안, 즉 시민의회를 구체적으로 구상하고자 한다. 하지만 현실적으로 이 부분을 전개하기엔 국내·외적으로 기존 연구의 기반이 열악한 실정이다.

하지만 본 연구에 시사점을 주는 실제 사례가 등장했다. 캐나다 브리티시 컬럼비아 주의 시민의회(British Columbia Citizens' Assembly)는 심의민주주의와 추천제를 결합한 실제 사례이다. 선거제도 개혁을 위해 이해 당사자인 의원을 배제하고 소집한 시민의회는 추천으로 구성되었다. 시민의원은 충분한 정보와 진지한 심의를 통해 자발적 선호 전환을 경험했으며 의사결정에 이를 수 있었다. 즉, 본 연구에서 구상하는 시민의회가 현실에 이미 그 모습을 드러낸 것이다.

국내외 연구 현실을 보면 양적·질적으로 여러 한계가 존재한다. 하지만 이미 살펴보았듯 대의제 위기에 대한 충분한 사회적 공감과 대안으로서의 심의의 강화에 대한 필요성을 사회가 인식하고 있다. 또한 선거제도 병폐를 개선하기 위한 새로운 대안 논의도 활발하다. 무엇보다도 이러한 전환의 강한 동인은 추천에 기반한 시민 심의의 제도화 시도와 그에 대한 성공적 평가이다.

따라서 본 연구에서는 시민의회 도입을 제도적으로 구체화하고자 한다. 다만 시민 주체의 심의 기구로서 시민의회, 즉 새로운 입법기구 창안에 대한 논의는 입장 차가 있다. 대체로 기존 연구들은 크게 상설기구와 비상설기구로 구분되며, 심의권만 있는 경우와 의결권까지 있는 경우로 나뉜다. 이 점에 입각하여 본 연구에서는 비상설 심의기구로서 시민의회와 상설 의결기구로서의 시민의회로 구분하여 논의한다. 후자의 경우는 입법부의 전면적 대체안인 단원제안과 부분적 대체안인 양원제안을 각각 제시한다. 그리고 이를 바탕으로 한국 현실에 적실성 있는 대안을 논하고자 한다.

1. 시민의회 근거로서 유사사례

본격적으로 시민의회 제도적 모색을 하기에 앞서, 새로운 상상력에 충분히 참고가 되는 유사사례를 우선 살펴보려고 한다. 물론 역사적으로, 전 세계적으로

심의와 추첨에 초점을 둔 기구 및 제도들이 다수 존재하나 시민의회라는 구상과 합치점이 가장 많다고 여겨지는 몇 가지 사례에 집중하겠다. 사법배심제, 합의회의, 시민배심, 공론조사에 대한 분석은 심의와 추첨의 현실적 제도화가 멀지 않은 구상이라는 점을 확인시켜 줄 것으로 기대한다.

1) 사법배심제

시민을 대상으로 무작위 추첨을 활용하는 가장 오래되고 대표적인 제도가 사법배심제이다. 배심제는 대배심(大陪審, grand jury, ‘기소배심’)과 소배심(小陪審, petit jury, ‘공판배심’)으로 구분된다. 무작위로 선출된 12명 정도의 배심원이 재판에 참여, 직업법관으로부터 독립하여 유·무죄 판단에 해당하는 평결을 내리고 법관은 그 평결에 기속되는 제도가 보통 배심제(소배심)를 의미한다.(이지문 2011) 반면 대배심은 무작위로 선정된 16~23명의 일반시민이 형사 사건의 기소 여부를 결정하는 제도이다(법원행정처 2007 ; 김상준 2003).

미국은 매년 약 12만 건에 이르는 배심재판을 치르는데, 이는 세계 전체 배심재판 건수의 90%에 해당한다. 덴마크 등 일부 유럽국가에서는 배심제와 참심제를 병용하고 있으며(법원행정처 2007) 프랑스와 일본에서는 참심제와 배심제를 혼합한 형태의 제도를 운영하고 있다. 한국은 배심 방식이지만 권고에 국한되는 국민참여재판제도를 2008년 1월부터 시행하고 있다. 대검찰청이 2010년 6월 발표한 검찰개혁 방안에는 시민이 중요사건의 기소여부를 직접 심의하는 기소배심을 도입, 법적 구속력이 있는 배심원의 평결에 따라 기소권을 행사하는 미국식 대배심 입법을 추진하는 것을 포함하고 있다(뉴시스 2011/06/11).

배심제는 형식논리에 빠질 수 있는 재판과정에 공동체의 가치관을 반영시켜 재판의 형평과 공정을 추구해 왔다. 또한 정치적 사건 재판과 일반적 민·형사사건에서 국가권력, 사회지배세력, 국가가 임명한 판사나 부패한 공무원의 편견에 대항하는 보호막 역할을 해 왔다(Vidmar 2007; 김상준 2003 재인용). 배심제는 재판절차에 민주적 가치를 투영하는 사회통념의 결정체이자 사법 권력에 대한 보호자이다. 또한 국민에게 법률교육을 시키고 법률에 정당성을 부여하는 제도라 할 수 있다(장중식 2009, 118).

한편 배심원의 사건 결정 능력 부족, 시간 및 경제적 손실, 선입관 및 편견 등 개인적 감정에 기초한 평결의 위험성 등을 이유로 배심제 비판 논리도 있다. 즉, 복잡한 현대의 이성적 법체계를 구축함에 있어 일반 시민에게 재판결과를 맡길 수 없다는 것이다(법원행정처 2007). 하지만 배심원들 중 한 두 명이 무능력하고 편견이 있더라도, 충분히 공정하고 정직한 구성원도 있기 마련이다. 또한 산업화된 국가에서 배심들은 상당한 지식, 기술, 판단을 가진 사람을 포함하며 과학, 교육, 경제, 정책 등의 영역의 기술 소유자들을 포함한다. 이러한 다양한 분야의 배심들이 서로 토론, 즉 심의를 통해 결정에 이르는 것은 단일한 판사가 가질 수 없는 점이다(Carson & Martin 2008; 장중식 2009 재인용, 110).

미국 소배심의 경우, 대표성 확보를 위해 사회의 전 부문에서 선발되어야 한다는 원칙을 고수한다(Hans & Vidmar 1986; 김상준 2003 재인용). 미국과 같은 다원주의 사회에서는 다양한 출신 배경의 사회 구성원 집단에서 배심 후보 풀(pool)을 추출해야 대표성을 담보할 수 있다(통계학적 전제). 다양성은 집단 의사결정의 질적 수준을 높일 수 있다(심리학적 전제). 배심재판의 공정성을 국민이 신뢰하기 위해서는 사회 모든 부문에서 선발된 배심원단이 필요하다(정치학적 전제)(김상준 2003, 49).

미국 모든 주(州)법원에서는 시민들의 광범위한 기초자료에서 무작위로 배심원 후보를 선발하고 있다.⁵¹⁾ 연방법원의 경우 최소 연령 18세, 당해 관할 구역 최소 거주기간 1년, 영어 구사 능력 등을 자격 요건으로 하고 있다.⁵²⁾ 배심원 중사한 이후 일정 기간 동안은 배심원 소환을 유예하고 있으며 그 기간은 1년에서 2년 정도이다. 배심원으로 소환되는 자는 일정한 금전적 보상을 받는다.⁵³⁾

51) 대부분의 주(31개주)는 배심원 소환 자료로 선거인 명부, 운전면허 발부대장의 혼합을 사용. 다른 9개주는 선거인 명부만을, 6개주는 운전면허 발부대장만을 활용. 그 밖의 다른 주법원에서는 재산세 기록, 실업연금 대상, 인구센서스와 같은 공적 기록들을 활용하기도 함.

52) 심신장애자는 배심원으로서의 임무수행이 곤란하다고 여겨 결격 사유로 정하고 있는 주도 많다. 65세 또는 70세 이상 고령자에 대해 임의적 면제 대상으로 정하고 있는 주도 있다. 법원 공무원, 일반 행정 공무원, 의회 의원, 의사, 변호사에 대한 자동면제규정을 두는 일부 주도 있다.

53) 일반적으로 보수는 저액. 1998년 조사 당시 10달러에 못 미치는 주부터 뉴멕시코 주, 뉴욕 주와 같이 40달러를 넘는 주도 있다. 최초 5일 간 보수 평균은 18.53달러, 5일 초과하는 경우 평균 24.26달러, 연방배심원 보수는 40달러. 위스콘신 주 등 일부 주는 보수 이외 주차비, 교통비, 식대까지 보상. 일부 주는 장기 재판 시 보수 인상. 그러나 소환되어 업무를 못할 경우 고용주가 임금, 사회보장 혜택을 그대로 보장해줄 것인가 하는 문제는 주에 따라 다소 편차. 대부분의 주는 근로자가 소환되더라도 임금 등의 삭감을 법률로 금지. 콜로라도 주는 최초 3일간 보수는 지급하지 않지만, 그 기간 중 배심

연간 1,800만 명의 시민이 배심원후보로 소환되어 미국 시민의 4분의 1이 평생 1회 이상 배심원으로 종사하게 된다. 사법절차에 대한 두려움이 배심원 종사 이후 사라졌고, 정의를 구현하는 경험을 잊을 수 없을 것이라 다수가 답하고 있다(사법개혁위원회 2003a).

한국에서는 국민참여재판제도⁵⁴⁾, 즉 ‘국민의 형사재판 참여에 관한 법률’(법률 제8495호)이 제정되어 2008년 1월 1일부터 시행되고 있다. 국민참여재판에서는 국민들이 배심원으로 형사재판에 참여하여 법정 공방을 지켜본 후 피고인의 유무죄에 관한 평결을 내린다. 유죄 평결이 내려진 피고인에게 선고할 적절한 형을 심의하는 등 재판에 참여할 수 있으며, 재판부는 이를 참고하여 판결을 선고한다.

국민참여재판제도는 기존 배심제와 참심제⁵⁵⁾를 적절하게 혼합·수정한 독특한 제도이다.⁵⁶⁾ 국민참여재판은 법정형이 중한 범죄를 대상사건으로 한다.⁵⁷⁾ 대상사건의 공소가 제기되면 피고인 또는 변호인에게 국민참여재판 확인서를 송달하며, 국민참여재판을 원하는 피고인은 그 의사를 법원에 제출해야 한다.⁵⁸⁾

지방법원장은 매년 주민등록자료를 활용하여 배심원후보예정자명부를 작성한다. 각급 법원별로 작성된 이 명부를 이용하여 법원은 배심원후보자를 무작위 추출한다. 배심원후보자에게 배심원과 예비배심원의 선정기일을 통지한다. 법원에 출석한 배심원후보자에게 판사, 검사, 변호인은 질문하여 그 자격을 확인하고 공정하게 판단할 수 있는지를 판단하여 배심원과 예비 배심원을 선정한다.

배심원 자격 미달, 사건에 대한 편견·선입견을 가졌다고 판단되는 경우 선정되지 않을 수 있다. 검사와 변호인은 일정한 수⁵⁹⁾의 후보자에 대해 이유를 밝히

원 보수를 고용주가 임금에 추가하여 보상. 다만 무직자는 주법원이 보수 지급(김상준 2003, 35-38).

54) 다음 내용은 국민의 형사재판 참여에 관한 법률(이하 참여법률) 내용과 대법원 홈페이지 내 국민참여재판 Q&A (http://help.scourt.go.kr/minwon/min_9/min_9_3/index.html), 법원행정처(2007) 『국민의 형사재판 참여에 관한 법률 해석』을 정리한 것이다.

55) 일반 국민인 참심원이 직업법관과 함께 재판부의 일원으로 참여하여 직업법관과 동등한 권한을 갖고 사실문제와 법률문제를 판단하는 제도.

56) 법정형이 사형·무기징역 또는 무기금고에 해당하는 경우에는 9인의 배심원이, 그 외의 경우 7인의 배심원이 참여하나, 다만 피고인 또는 변호인이 공소사실의 주요 내용을 인정한 때에는 5인의 배심원이 참여한다. 배심원의 결원에 대비하여 5인 이내의 예비 배심원을 둘 수 있다.

57) 구체적인 대상 사건은 국민의 형사재판 참여에 관한 법률 제5조(대상 사건)를 참조.

58) 다만 배심원의 안전에 대한 우려가 있는 등 국민참여재판으로 진행하기에 적당하지 않은 사건에 관하여 검사, 피고인 또는 변호인의 의견을 들어 배제결정을 할 수 있다.

지 않는 기피신청을 할 수 있다. 배심원후보자는 부득이한 사정이 없는 한 선정기일에 출석해야 한다. 재판 참여가 어려운 사정이 있을 시 법원에 직무 면제를 신청할 수 있다. 배심원은 만 20세 이상의 대한민국 국민이면 누구나 될 수 있고, 특별한 자격은 필요치 않지만⁶⁰⁾ 때에 따라 해임 결정을 할 수 있다.⁶¹⁾ 배심원과 예비 배심원은 직무 수행이 어려울 경우 법원에 사임을 신청할 수 있다. 배심원은 평의·평결 및 토의 과정에서 알게 된 판사, 다른 배심원의 의견 및 분포를 누설해서는 안 된다. 배심원·예비배심원 또는 배심원후보자인 사실을 이유로 해고, 불이익 처우는 금지다. 당해 재판에 영향을 미치거나 배심원 또는 예비배심원이 직무상 취득한 비밀을 알아낼 목적으로 접촉해서는 안 되며, 개인정보를 공개해서는 안 된다.⁶²⁾ 원칙적으로 매일 재판을 진행하여 1~3일 안에 마치도록 운영한다. 배심원은 재판 하루당 10만원, 선정기일에 출석한 배심원후보자는 선정되지 않아도 5만원의 일당을 지급받는다.

시행 2년인 국민참여재판의 업무성과를 분석한 대법원 자료를 보면⁶³⁾, 2년 동안 대상범죄 11,498건 중 4.9%인 569건이 국민참여재판으로 접수되었고 실제 국민참여재판이 이루어진 건수는 159건으로 27.9%이었다(피고인 철회 27.9%, 법원의 배제 23.9%). 141건(88.1%)이 하루 만에 선고를 제외한 모든 절차를 마쳤으며, 나머지 18건 역시 이틀 만에 마쳤다. 배심원의 평결과 판결 결과가 144건(90.6%)에서 일치하였다.

일반 국민인 배심원이 상식에 기초해 내린 판단이 전문적인 법률 지식을 가진 직업 법관의 판단과 큰 차이가 없었다(서울신문 2009/12/15). 항소심 파기율은 27.9%로 같은 기간 일반 사건의 원심 파기율 41.5%보다 낮았다. 배심원후보자의 구성은 성별·연령·직업별로 비교적 고르게 분포하였다. 95.1%의 배심원이 직

59) 배심원이 9인 경우는 5인, 7인인 경우는 4인, 5인인 경우는 3인이다(참여법률 제30조).

60) 참여법률 제17조에 따른 결격사유 및 제18조에 따른 제외사유에 해당하는 자는 법원의 직권 또는 본인의 신청에 따라 면제할 수 있다.

61) 참여법률 32조 1항, 41조 2항, 42조 1항 참조.

62) 참여법률 51조 1·2항(배심원 등에 대한 접촉의 규제), 52조 1항(배심원 등의 개인정보 공개금지), 53조 1항(배심원 등에 대한 신변보호 조치), 제56조(배심원 등에 대한 청탁 행위 금지), 제57조(배심원 등에 대한 위협죄), 제 59조(배심원 등에 대한 금품 제공죄)

63) 대법원 뉴스레터 제58호(2010년 3월 25일자) “대법원, 시행 2년을 맞이한 국민참여재판에 대한 업무성과 분석”

무 수행에 만족하고, 긍정적으로 평가했다. 87.3%의 배심원이 재판 내용을 모두 (27.6%) 또는 대부분(60.2%) 이해했다. 또한 88.9%의 배심원이 심리에 대부분 집중하였다.

<표 1> 국민참여재판 배심원후보자 성별·연령별·직업별 분포

성 별 64)	남	51.1%	연 령 별	20대	18.2%	직 업 별	회사원	24.9%
				30대	23.8%		자영업	12.7%
	여	48.3%		40대	24.5%		주부	19.1%
				50대	33.5%		학생	7.5%
							기타	35.8%

출처 ; 대법원 뉴스레터 제58호(2010년 3월 25일자)

2) 시민배심

시민배심, 합의회의, 공론조사는 지난 30년 동안 심의민주주의의 차원에서 전 세계적으로 시행되고 있는 대표적인 제도들이다. 구딘(Goodin) 등은 이러한 민주적 혁신을 가져온 제도를 ‘미니 대중들’(mini-publics)이라 칭한다. 이 제도들은 다음과 같은 중요한 특징들을 공유한다.

① 참여자들은 무작위 선택 기법으로 선택된다. 다양한 사회 인식을 가진 시민의 광범위한 참여를 유도한다. 현재 정책 자문 과정에 정기적으로 참여하고 있는 특정 시민들의 편향된 특징을 벗어날 수 있게 된다. ② 일정 기간 동안 함께 모인다. ③ 독립적 축진을 통해 진행의 공정함 보장을 목적으로 한다. ④ 전문가 증인들에 의해 증언이 제공된 후 참여자들에 의해서 반대신문이 진행된다. ⑤ 시민들은 결정에 이르기 전에 총회 및 작은 그룹에서 심의할 기회가 주어진다. ⑥ 일반 시민들이 ‘공익적 판단으로 중요한 결정을 할 의지와 능력’을 갖고 있다는 공유된 추정을 한다(Coote and Mattinson 1997; 장경석 2002 재인용).

시민배심(citizens jury)은 대표성을 지닌 시민들이 법정 분위기의 회의 장소에서 전문가들에게 정책 질의 및 심의 과정을 거쳐 정책제안을 하는 것이다(OECD 2001; 주성수 2006). 무작위로 선발되는 ‘재판배심’과 달리 ‘시민배심’은

64) 표의 남녀 합산 비율은 99.4%다. 이는 대법원 자료를 그대로 옮긴 것이다. 대법원 자료에서 이에 대한 설명이 없고 남녀 배심원수 자체가 공개되어 있지 않아 정확한 비율을 확인할 수 없다.

남녀, 지역 등의 인구 특성에 비례해서 선발된다. 재판배심의 경우 만장일치의 판결을 제시하지만 시민배심은 반드시 그럴 필요 없이 다수 의견과 소수 의견을 같이 제시한다(Mattinson 1999; 주성수 2006 재인용).

시민배심은 1974년 미국 제퍼슨센터(the Jefferson Center)가 개발한 시민참여에 관한 구조화된 프로그램(Crosby and Nethercut 2005; Stewart, Kendall and Coote 1994; 장경석 2002 재인용)으로, 1984년 정부 후원 하에 처음 실행되었다.⁶⁵⁾ 1990년대 영국에 소개된 후 호주, 스페인, 인도 등에서 실시되고 있다. 국내에서는 무작위 선발 방식의 시민배심의 실행 예를 아직 찾아볼 수 없다.⁶⁶⁾

제퍼슨센터의 모델의 경우⁶⁷⁾, 문제 설정은 시민배심 운영기관(제퍼슨센터)의 스태프들이 결정한다. 스태프들은 올바른 문제 인식을 위해 정치인, 정부 관료들 과도 상의를 한다. 또한 자금을 지원하는 다양한 후원단체들에 의해 제안될 수도 있다. 배심원 선발 과정은 전화 설문을 통한 무작위 선발이다. 이 때 호의적이며 주제 관련 추가 정보를 받기로 동의한 모든 조사 응답자들이 인력 풀로 결정된다. 대표성 제고를 위한 과학적 선발 기법으로 무작위 표집을 하고, 단순 무작위 선발 보완을 위해 층화추출 방법을 적용한다. 이 때 고려 기준은 지리적 입지, 성, 나이, 인종, 학력, 관련 주제에 관해 취하는 태도(성향)이다. 하지만 사람들이 자신의 소득을 밝히려 하지 않고, 직업의 범주가 부정확하여 소득이나 직업 등에 대해서는 특별히 고려하지 않는다. 배심원은 12명에서 24명의 규모로 구성된다.⁶⁸⁾

배심원들은 전문가들로부터 주제에 관한 전문적인 정보를 제공받음으로써 문제 해결에 도움을 받도록 한다. 다양한 대안들을 심의하는 과정에서 스태프들은 그 과정이 원활하게 진행되도록 돕는다. 배심 과정에서는 3개 정도의 소집단 토

65) 제퍼슨센터는 1974년 국가의료보건계획에 관한 시민배심을 실시한 이래 2009년 선거 재검표에 관한 시민배심에 이르기까지 대통령·시장 선거, 농업 문제에 있어 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민배심을 모두 32회를 개최하였다.

66) 국내에서는 시민단체인 녹색연합·참여연대·시민과학센터·환경운동연합이 2001년 2월 3일부터 7일까지 ‘인간 유전 정보 이용에 관한 시민배심원 회의’를 개최. 여기서는 보건복지부의 유전자 정보를 통한 ‘미아 찾기 사업’을 계기로, 총 13명의 시민들이 배심원단을 구성하여 개인 유전 정보 데이터베이스의 유용성에 대해 심의하여 그 결과를 발표한 바 있다. 그러나 배심원 선정 과정이 제퍼슨센터와 같이 무작위 선발은 아니었고, 신문과 인터넷에 배심원 회의 개최 정보를 제공하고 참가할 시민을 모집한 방식이었다(장경석 2002, 138-141).

67) 제퍼슨센터 홈페이지(<http://www.jefferson-center.org/>)와 장경석(2002) 참고.

68) 제퍼슨센터의 최근 프로젝트의 많은 경우 18명 배심으로 구성되었다.

론 형태로 심의가 진행된다. 결론 도출 후 공개된 포럼에서 정책 권고안을 발표하게 된다. 이 권고안의 내용에는 그간 사용한 모든 질문지, 심의과정을 기록한 문서, 사진 등 전 과정이 모두 포함된다. 전체 과정이 종료한 뒤에 배심원들은 자신들이 한 일을 스스로 평가하며, 평가의 결과는 최종 보고서에 포함되어 출판된다.

시민배심은 전문가, 정치인, 전문 관료 등 엘리트가 주도하는 정책과정에 일반 상식을 가진 시민들의 의견을 제시하는 데 목적이 있다. 참여한 시민들이 질의를 통해 정책과 관련 다양한 지식과 기술을 익히며 정책과 정부의 역할을 이해하는 계기가 된다(Pratchett 1999; 주성수 2006 재인용). 또한 기존 대의제 약점 중 하나인 '특정 이해집단과의 유착' 단절을 위해 '무작위 표집'이라는 통계적 기법으로 참여자를 선발한다. 이는 통계적 공정성을 확보하며 공동체 가치의 중요성을 일깨워주는 기능도 한다. 나아가 정부 관료의 잘못된 결정에 대한 반대의사를 분명히 하여 정치적으로 강력한 기능을 수행 할 수 있다(Carson & Martin 2008; 장경석 2002 재인용).

시민 배심의 한계는 배심원 수가 한정되어 대표성을 결여한다는 점과 법적 구속력이 없어 참여 배심원들의 책임의식이 약할 수 있다는 점이다(주성수 2006). 그러나 배심원 자체 만족도 조사에서 거의 100%에 가까운 사람들이 전체적인 진행에 대해 만족하고 있다. 무엇보다도 하나의 가치 있는 경험이라는 면에서 매우 긍정적으로 평가했다(Carson & Martin 2008; 주성수 2006 재인용).

3) 합의회의

합의회의(Consensus conference)는 “비전문가인 보통 시민들이 논쟁적이거나 관심이 높은 과학기술적, 환경적, 사회적 주제에 대해 전문가와 공직자들에게 질의하고 대답을 청취한 다음, 자신들 사이의 의견교환과 심의를 통해 일치된 의견을 수렴하는 제도”다(지속가능발전위원회 2003).

1985년 의회 산하 덴마크 기술위원회(Danish Board of Technology)는 3년 여의 다양한 탐색과 시행착오를 거친 끝에 16명의 비전문가인 일반 시민들을 무작위로 선출한다. 그리고 특정 이슈에 대한 의견제시, 심의를 거쳐 마지막 날에 일치된 의견을 모색하는 합의회의 모델을 고안한다. 1987년에 처음 시민 중심의

합의회의가 성공을 거두면서 덴마크에서는 지금까지 매년 1-2차례씩 과학기술과 관련된 주제에 대해 개최해 오고 있다(주성수 2006 ; 김명진 외 2002).

덴마크의 성공 사례가 알려지자 1990년대 초 네덜란드와 영국에서 도입했고, 1990년대 후반부터 유럽의 다른 국가들과 북미, 남미, 아시아 국가들에 까지 전세계로 확산되는 추세이다. 2010년 6월 로카연구소(The Loka Institute) 홈페이지 검색결과⁶⁹⁾, 2007년 상반기 기준 21개국에서 77회 합의회의가 개최되었다.

한국에서도 유네스코 한국위원회 주관으로 1998년과 1999년에 각각 유전자 조작식품의 안전, 생명윤리와 생명 복제 기술을 주제로 개최된 바 있다. 2004년에는 원자력 중심의 전력 정책에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 참여연대 시민과학센터에서 ‘전력정책의 미래에 대한 합의회의’를 개최하였다(홍성욱 2008, 6). 또한 2007년 유네스코한국위원회와 이화여자대학교 생명윤리법정책연구소가 공동으로 주최한 ‘이종이식 합의회의’가 있었다.⁷⁰⁾

대표적 국내 사례로 “전력정책의 미래에 관한 합의회의”를 소개하면 다음과 같다. 5월 합의회의 진행 전반을 중립적으로 관리하기 위해 조정위원회를 구성했다. 6월 중순 신문광고, 인터넷, 언론보도 등을 통해 시민패널 지원자를 모집했다. 1차 서류 심사, 2차 인터뷰 심사 후 15명 내외로 선정하며, 연령별, 지역별, 성별, 직업별 균형을 맞추며 이해관계자를 배제하였다. 7월말과 8월말 대략 6명 내외의 전문가들을 초청, 에너지 정책에 대한 기술적·사회적 쟁점에 대한 교양교육을 진행하고, 합의회의에서 다룰 질문을 확정했다. 9월 중순 총 10명 내외의 전문가 패널을 선정하고, 10월 8일부터 4일간 본회의를 개최, 전문가 패널 발표, 전문가 패널 및 시민패널 질의 응답과 토론 후, 마지막 날에 원자력을 단계적으로 폐지해야 한다는 최종 결과를 발표하였다. 그 후 최종 보고서를 제작하여 국회 관련 상임위원회, 관련 부처, 언론사 및 시민사회단체에 전달하였다(주성수 2006, 17-19).⁷¹⁾

합의회의는 광고를 보고 자원한 시민들 중에서 패널을 선발하는 방식을 택하기 때문에 대표성에 한계가 있다. 물론 선발된 시민패널이 높은 참여 의욕을 보인다는 점에서 바람직하다. 하지만 교육 수준이 낮고 태도가 소극적이거나 신문, 라

69) <http://www.loka.org/TrackingConsensus.html>

70) http://www.unesco.or.kr/front/news_center/news_center_01_view.asp?articleid=278&cate=news04

71) 시민패널 보고서 내용은 참여연대 시민과학센터 2004/10/11를 참조.

디오 광고 등에 무관심한 사람들이 배제되는 문제가 있다. 그 결과 교육 수준 지표 면에서 편중된 모습을 보이며, 공평성 시비를 일으키기도 한다(이지문 2011, 157).

덴마크 경우 이런 문제를 심각하게 받아들여, 1990년대 중반부터는 무작위 표집에 의해 시민패널 후보 풀을 구성하고, 이들에게 편지를 보내 응하는 사람들 중에서 시민패널을 뽑는 것으로 선발 방식을 바꾸었다. 이를 통해 시민패널의 대표성을 상대적으로 높이는 효과를 거뒀다.

합의회의는 과학기술 정책 입안 과정에서 전문가 독점으로 소외되어왔던 일반시민의 견해를 적극 반영시키는데 기여하였다. 또한 대중에게 일방적으로 지식을 전달하는 단순한 일방향적 계몽이 아닌 사회적 토론과 논쟁, 학습의 과정을 촉진했다. 그 결과를 실질적인 정책 형성 과정에 반영하게 되어 진정한 ‘대중의 과학 이해 증진’⁷²⁾에도 기여해왔다(김명진 외 2002, 33-36).

4) 공론조사

일반적 여론조사(public opinion poll)는 응답자들이 해당 이슈 판단에 필요한 지식, 관심이 부족한 상태의 응답을 양적으로 단순 취합할 뿐이다.(재정경제부 2008). 반면 공론조사(deliberative opinion poll)는 일반 여론조사 방식으로(샘플링 차원) 주어진 사안에 대한 1차 설문조사를 한다. 그 후 샘플링에 참여한 대표들을 주최 측에서 일체의 비용을 부담, 교통비 포함 약간의 경비를 주면서 며칠 간의 모임에 초청한다. 상호 찬반토론 등 공개적 심의를 거친 후 2차 설문조사를 해 최종 심사숙고된 의견을 수렴하는 방식이다(주성수 2006, 155).

즉, 여론조사는 어떤 이슈에 대해 국민들이 아는 것이 없어도 현재 생각하고 있는 바(what the public thinks)를 단순 확인하는 기제이다. 반면 공론조사는 만약 해당 이슈에 대해 깊이 생각할 적절한 기회를 갖는다면 어떻게 생각할 것인가(what the public would think)를 확인하는 수단이다(Fishkin 1991, 29).⁷³⁾

72) 시민패널이 경험한 극적인 변화는, 1995년 인간 유전자 연구에 관한 네덜란드 합의회의 평가 결과에서 확인할 수 있다(Mayer et. al., 1995). “합의회의 후 인간 유전자 연구에 대한 나의 지식과 통찰력이 증가하게 되었다”라는 항목에 시민패널로 참여한 집단은 7점 척도에 6.47점을 보였다. 또한 시민패널에 자원했다가 선발되지 않았으나 본회의에 참관자로서 참여한 집단은 5.39점을 보였다. 즉, 직접 참여하지 않은 사람들에게 대해서도 일정한 학습 효과를 가졌다.

공론조사는 피시킨(Fishkin)이 1991년 『Democracy and Deliberation』에서 제시한 방식이다. 이 책의 한국어판⁷⁴⁾ 서문에서 그는, 아테네인들이 규모의 문제를 해결하기 위해 사용했던 추첨제로, 현대의 과학적 확률표집, 여론조사 기법을 대중매체 기술과 결합, 활용하여 고대 아테네인들의 아이디어를 부활시켜 오늘날 민주주의 문제를 해결하고자 함을 밝히고 있다(피시킨 2003, 63). 또한 ‘정치적 평등’과 ‘심사숙고’를 동시에 충족시켜주는 민주적 참여제도라고 강조한다(피시킨 2003, 69). 즉, 개인은 어떤 사회계층이든 참가자로 선정될 수 있는 가능성에서 동등하고, 다른 사람들과 동등하게 의견을 주고받을 수 있다.

1994년 영국을 시작으로 미국, 덴마크, 호주, 불가리아 등 세계 18개국과 유럽연합⁷⁵⁾에서 다양한 주제로 실시되고 있으며⁷⁶⁾ 공산주의 국가인 중국에서도 2007년 개척되었다. 우리나라에서는 2003년 서울 외곽순환도로의 북한산 관통문제 해결 방안으로 공론조사가 검토된 바 있지만 불교계의 반대로 무산되었다(재정경제부 2005). 2005년 8.31 부동산종합대책 수립 과정에서 ‘정책의 입안 과정에 대한 토론을 통한 국민의 참여 보장, 정확한 여론 진단, 정책 실행 시 문제점 사전 대응’ 차원에서 변형된 형태로 실행된 바 있다(재정경제부 2005).⁷⁷⁾

상호 간 토론이 가능한 면대면 조건(fact to face condition)을 구성하기 위해 참여자의 규모를 줄이되, 전체 국민에 대한 대표성 확보를 위해 과학적으로 표본을 추출하는 기법을 활용, 토론과 결합하는 것이 공론조사의 일반적 절차다(피시킨 2003, 51). 2005년 한국에서 실시된 공론조사의 경우(재정경제부 2005), 1단계 과학적인 표본추출로 선정된 집단을 대상으로 1차 설문조사를 실시하였다. 2단계 선정된 표본 집단이 부동산 정책을 학습하도록 토론 자료집을 제작·배포한 후, 표본 집단 중 47명을 선정해 직접 대면토론을 하였다. 토론에 참여하지 않았던 464명을 위해 토론 과정을 촬영, 영상물을 배포하여 시청하도록 했다. 마지막

73) 공론조사의 내용과 구체적 실행 절차에 관해서는 Fishkin(1991)을 참조.

74) 2003년 『민주주의와 공론조사』로 번역 출간.

75) 2007년 11월, 유럽연합의 모든 27개 국가들로부터 성과 다른 기준으로 가중추첨을 통해서 선택한 362명은 사회와 대외정책 이슈들에 관해 토의하기 위해서 ‘내일의 미래’라는 공론조사를 실시하였다 (Smith 2008, 2; Buchstein & Hein 2010, 151; 이지문 2011 재인).

76) <http://cdd.stanford.edu/polls>

77) 한국 경우 그 방식이 다소 변형된 형태였기 때문인지 센터 홈페이지 실행 도표 상에는 포함되어 있지 않다. 각각의 구체적인 실행 사례들은 <http://cdd.stanford.edu/polls>에 상세히 기술되어 있다.

3단계에서는 1단계와 동일한 설문지로 2차 설문조사를 진행하여 의견 변화를 추적하였다. 공론 조사결과는 당시 정책 수립 과정에 반영되었다.⁷⁸⁾

공론조사의 장점은 첫째, 이익집단의 영향, 정파 간 대립으로 정치적·정책적 결정의 왜곡 문제, 복잡한 사안에 대한 일반 국민의 이해 부족, 정치적 무관심의 증대 등 대의제의 한계를 보완한다. 민주주의의 실질적인 요건인 ‘토론을 통한 국민의 정책 결정 과정에의 참여 및 심의’를 보장하고 있다. 둘째, 여론조사와 달리 공론조사는 일반 국민에게 충분한 정보를 제공하고 토론 후에 정책 대안을 평가하도록 하여 심사숙고한 의견을 도출할 수 있다. 일반 국민의 직접 참여라는 절차적 정당성으로 정책 결정의 판단 근거로 활용이 가능하다(재정경제부 2005).

수많은 회의론에도 불구하고 과학적 확률표집을 통해 선발된 시민들은 인구 통계학적으로 모집단을 대표한다. 진지한 심의를 통해 평균적으로 전체 의견의 약 2/3이 선호 전환을 경험했다. 심의는 정책에 대한 의견 변화와 투표 의사 자체를 제고시켰다⁷⁹⁾(피시킨 2003, 94-108). 조사 결과, 심의를 통한 의사 변경은 주로 지식의 증가에 기인했다.⁸⁰⁾ 심의 과정은 민주적이고, 의사 변경은 누구에게나 발견되며 교육 정도, 사회적 신분, 소득과는 무관하다. 공론조사의 심의 과정은 공정하여 누구든지 심의할 수 있고, 심의에 기여할 수 있다(이지문 2011, 162).



78) 공론 조사결과의 자세한 반영사항은 재정경제부(2005, 40-55)를 참조. 당시 국무조정실에서는 공공 정책의 원활한 추진을 위해 사회적 합의 형성이 중요하다고 판단되는 경우 이해당사자, 일반시민, 전문가 등이 참여하는 의사결정 방법을 활용, 그 결과를 정책추진 과정에 충분히 반영하도록 규정하는 ‘공공기관의 갈등관리에 관한 법률안’의 입법을 추진하면서 공론조사를 포함 ‘참여적 의사결정 방법’을 고려한 바 있으나, 입법화되지 못하였다.

79) 이는 호주의 국민투표와 영국 총선 이전에 실시된 공론조사에서 확인할 수 있다.

80) 미국에서 시행된 공론조사 경우, 조사 당시 압도적 다수의 미국민들은 해외 원조가 정부 예산의 가장 큰 부분을 차지하고 있어 감축이 필요하다고 생각했다. 2003년 1월 시행된 국정외제 토론회에서 해외 원조가 정부 예산에서 차지하는 비중을 단지 19%만이 인지하고 있었다. 심의 이후에는 그 비중이 64%로 증가하였다. 해외원조를 증가시켜야 한다는 견해도 소수 의견에서 다수 의견으로 대폭 증가하였다. 즉, 부정확한 정보와 지식이 정책 선호에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있고, 그러한 부정적 요소는 심의를 통해 치유될 수 있음을 확인할 수 있다(피시킨 2003, 22).

2. 시민의회의 제도적 방안 사례

이상에서 살펴 본 사례들은 그 실행에 있어 한계가 있음에도 불구하고 점차 개선되어 심화 및 확산되는 추세이다. 본 연구에서는 이를 바탕으로 한국 현실에 적용 가능한 '시민의회'의 제도적 구상을 하고자 한다. 우선 현재 논의 중인 시민의회 안과 실제 시행된 시민의회 사례를 중심으로 논의한다. 이 논의를 바탕으로 한국 사회에 적용 가능한 시민의회 안을 제시하고자 한다.

지금까지 논의된 시민의회 안을 종합하면 크게 비상설 심의기구안과 상설 의결기구안이 있다. 후자의 경우는 시민의회로 입법부를 전면 교체하자는 단원제 안과 상원은 기존 의회안을 따르고 하원은 시민의회로 대체하자는 양원제안이 있다. 따라서 이에 준해 시민의회 안을 논하겠다.

1) 비상설 심의기구로서 시민의회

일시적인 시민의회가 추첨으로 구성되고, 국가의 중대 사안에 대한 심의를 통해 결과를 도출한다. 심의 결과는 입법안으로서 (국회나 국민투표)표결에 부쳐져 가부(可否)가 결정되는 시스템에 관한 구상이다.

비상설 심의기구로서 시민의회를 제안한 대표적인 국내 연구는 김상준(2009)이 있다. 또한 비상설 심의 기구로 실제 시행되어 성공적이라는 평가를 받고 있는 캐나다 브리티시 컬럼비아주 시민의회(British Columbia's Citizens' Assembly ; 이하 BCCA)와 온타리오주 시민의회(The Ontario Citizen's Assembly)가 있다.

김상준은 한국에서 시민의회는 헌법적 구상이 적절하다는 논의로 주목받았다. BCCA는 그 구상에 근접한 실제적 사례이다. 따라서 비상설 심의기구로서의 시민의회에 대한 논의는 두 가지 사례를 중심으로 논의하고자 한다.

가. 김상준의 시민의회

김상준(2009)은 심의민주주의의 제도화 방안으로 헌법차원에서 논의를 전개한다. 즉, 헌법에 주요 공공의제를 심의할 시민 심의 기구, '시민의회' 장(章)을 신

설할 것을 제안한다. 그가 제시한 시민의회의 구체적 상은 합의회의, 시민 배심, 협의 입법(negotiated rule-making), 공론 조사, 시나리오 워크숍 등의 제도에 그 발상적 원형이 있다. 실제 그가 제시한 시민의회는 위 사례들과 유사한 점이 많다. 하지만 비상설 기구인 시민의회를 소집할 권한이 유권자 전체에게 있고 결정 사항 자체에 법적 지위가 있을 것이라는 점에서 근본적 차이가 있다.

그는 헌법기구로서 시민의회의 구체적인 작동방식은 법적인 차원에서 세밀하게 검토해야 함을 주장한다. 시민의회의 시민의원은 유권자 인구의 통계적 대표성을 유의미하게 보장할 수 있을 규모로 무작위 선발한다. 이러한 추천형 민주주의는 고대 아테네에서도 실행했던 것이다. 추천이라는 구성 원리는 시민의회 논의에 가능한 최선의 공정성을 보장해 줄 것이라 주장한다. 단, 구체적인 추천 방식에 있어 단순무작위인지, 층화추출인지에 대한 구체적 언급이 없다.

시민의회의 규모와 관련해서는 두 가지 기준을 제시한다. 첫째, 공개적 공공 심의가 가능한 적정한 단위의 수, 둘째, 통계적으로 볼 때 유권자의 대표로 유의미한 단위의 수이다. 다소 추상적으로 전체 유권자 중에서 적정 수로 약 200인 이상 300인 이하의 시민 심의 의원을 무작위로 선발한다고 제시할 뿐이다.

시민의회는 국민 생활에 중장기적으로 심대한 영향을 끼치는 공공 정책을 심의한다. 시민의회의 소집은 국민, 대통령, 국회가 할 수 있다. 즉, 유권자의 1/20 이나 국회 과반수의 발의, 대통령의 발의 등이 소집 요건이다. 시민의회의 심의사항은 전 국민 사이에서 갈등소지가 매우 높을 것으로 예상되는 입안 단계의 법안, 국회에서 교착상태에 이른 법안, 입법 시행하고 있으나 국민의 반발이 심한 법안 등이 될 것으로 보고 있다.

시민의회의 결정은 국회 과반수의 동의를 거쳐 입법한다. 국회는 시민의회의 결정에 대해 가부 표결을 할 뿐, 수정 보완 등 변경은 일체 불가이다. 이 입법에 대한 대통령 거부권이나 헌법재판소의 위헌 심판은 다른 법률과 같다. 시민의회는 사안에 따라 소집하고 심의한 후 최종 의결하면 해산하는 것이 원칙이다. 따라서 비상설 심의기구이다. 시민의회의 상정 안건이 확정되면 시민의회 운영 기구는 전체 유권자 중 기존 국회의원 규모만큼 시민 심의 의원을 무작위로 선발한다. 회기 기간 시민 의원에게는 해당 시기 한국의 평균 임금을 산정해 지급한다.

시민의원의 직무는 권리이자 의무이다. 의무로 규정한 것은 시민의원으로 추

침되면 참여여부가 강제임을 의미한다. 이는 참여 여부에 대해 자발적인 다른 논의들과 차별되는 점이다. 시민의원직을 수행할 수 없는 경우에는 운영 기구에 그 사정을 알려 소청할 수 있고, 운영기구는 이를 심사한다. 운영 기구는 선발한 예비 의원 중 심의 사안에 대해 직접적이고 명백한 이해관계가 있거나 현저한 지능장애가 있는 경우 등에는 이를 기피할 수 있다.

심사 결과 인정된 경우가 아님에도 시민의원의 직무를 수행하지 않을 때에는 적정한 벌칙⁸¹⁾이 따른다. 예비의원으로는 의원 정수의 2~3배를 선발하고 결원은 이 중에서 보충한다. 상세한 규정에 대해서는 법률로 정하고 미국 배심원법의 사례를 참고할 것을 권한다. 그 밖에 시민의회의 구성, 추천방식, 적격 및 배제 요건에 대한 구체적인 언급은 없다.

각 회기 시민의원은 예비회의, 본회의를 통해 상정 의제를 검토, 심의, 결정한다. 시민의원단은 20여명 단위의 분회로 조직한다. 각 분회는 전체 회의마다 상정 안건을 미리 검토하고, 전체 회의 이후 논의 사항을 재검토한다. 시민의회의 소집과 운영의 공정한 진행은 시민의회 운영 기구의 소관이다. 매기 시민의회 의원의 임기가 당회 1기에 그치는 반면, 시민의회 운영 기구는 일정한 임기가 있는 상설 기구일 것이다. 그에 의하면 시민의회의 원활한 작동은 상설운영기구의 구성과 작동에 많이 의존하게 될 것이다. 따라서 정부와 국회의 주요 기관이 임명직과 선출직을 적절히 배합해 구성하는 것이 바람직할 것이라 본다.

시민의회 운영 기구는 시민의회의 안건이 적법한 절차에 따라 제기되면 시민의원단을 소집·구성함과 아울러 시민의원단에 해당 의제에 대한 정확한 심의 자료를 제공할 전문위원회를 구성한다. 시민의회의 예비 회의, 본 회의, 분회(分會)의 원활한 진행을 조력할 의사 진행 전문가, 시민의회의 논의 결정 사항을 적절한 법적 내용으로 표현하는 것을 조력할 법률전문가 등 전문적인 조력 인원이 필요하다. 상임직에 해당하는 이러한 운영 기구들은 충분하고 공정한 심의를 위해 시민의원단의 모든 요구를 충실하게 이행해야할 의무가 있다. 시민의회는 상정된 의제의 구체적 내용을 심의 과정에서 변형·추가할 수 있다. 심의 사안에 대한 결정은 시민의회의 심의와 초다수 의결(2/3나 4/5)에 의해 이루어진다.

그는 의약분업, 새만금, 행정 중심 복합 도시 등 국가적 갈등을 유발한 문제

81) 벌금이나 다른 권리의 일시적 유예 등

들에 대한 더 바람직한 해법을 더 높은 합의 수준으로, 비용과 시간 측면에서 효율적으로 찾을 수 있을 것이라며 시민의회의 파급효과를 주장한다. 즉, 법제화한 시민의회가 존재한다면 갈등이 돌이킬 수 없는 상태에 이르기 전에 합의를 도출할 수 있으며, 이는 지방의회 차원에도 적용가능하다고 제안한다.

시민의회는 기존 3부가 충분히 감당 못하거나 적절한 방식으로 다루기 어려운 사안들을 흡수, 갈등의 격화를 예방하고 3부의 역할을 대행하는 보완물인 것이다. 또한 시민 사회 공론장의 역동성을 증폭시킬 것으로 기대한다. 그는 시민의회의 이러한 파급효과가 그 핵심인 시민에 의한 심의 기능 강화와 무작위 추첨이라는 기제에 있다고 본다. 즉, 심의의 실패로 대두되었던 대의제 위기를 총체적으로 극복하며 '무지의 베일'을 가능케 하여 선거제 병폐를 개선할 것이라 주장한다.

아쉬운 것은 김상준(2009)의 시민 의회에 대한 구상이 다소 추상적이라는 것이다. 결국 시민의회에 대한 컨셉 제시 차원의 논의라는 한계가 있다. 제도적 측면의 한계에도 불구하고 시민의회의 당위성에 대한 논의는 시사점이 많다. 그는 자신의 시민 의회 구상과 BCCA가 거의 합치된다고 언급했다. 따라서 캐나다의 사례를 통해 비상설 심의기구로서 시민의회에 대한 논의를 구체화하고자 한다.

나 . 브리티시 컬럼비아 주 선거 개혁 시민총회

2004년 캐나다 내 인구 규모 3위인 브리티시 컬럼비아(British Columbia)주에서, 2006년 인구 규모 1위인 온타리오(Ontario)주에서 각각 선거제도 개혁을 위한 시민의회(Citizens' Assembly on Electoral Reform ; BCCA)를 구성하였다. 시민의원은 추첨을 통해 선발된 시민들이었다(Dowlen 2008b). BCCA의 경우, 시민의회에서의 권고가 국민투표에 회부되어 최종 결정에 이를 수 있다는 점에서 김상준(2009)의 논의와 본질적으로 차이가 있다. 하지만 결국 법안에 대한 의결권이 없기에 심의기구에 머무를 수밖에 없으며 선거 개혁이라는 의제로 소집된 비상설 기구라 하겠다. 하지만 심의과정에 있어서 매우 성공적이라는 것이 일반적 평가다. BCCA의 세부적인 사항은 다음과 같다.

① 구성

브리티시 컬럼비아주⁸²⁾는 2003년 4월 연령, 지리적 분포와 성별 균형을 보장하는 층화무작위 추첨 방식으로 79개의 선거구에서 2명씩을 선발하여 시민의회를 구성하였다. 이 시민의회에서 기존 선거방식을 대체할 새로운 선거제도 안을 작성하면, 그 안을 주민투표에 회부하여 채택여부를 최종적으로 결정하도록 하였다. 시민의회의 임무는 다양한 선거제도 평가 후 기존 단순다수대표제를 유지하는 결정을 내리거나 새로운 제도방식을 권고하는 것이었다.

② 추첨방식

시민의회의원(Citizens' Assembly Members) 선발 과정은 총 세 단계이다. 1단계 2003년 8월, 지리적 대표성 확보를 위해 선거구마다 남녀 각 100명씩 무작위로 선택된 200명에게 우편을 발송하였다. 이들은 인구 대표성을 보장하기 위해서 연령대(18-24세, 25-39세, 40-55세, 56-70세, 71세 이상)와 성별로 그룹화되었다. 우편물은 시민의회의 목적, 임무, 책임을 설명하고 참석여부를 묻는 내용이 포함된다. 참석 의사를 표명한 사람들은 다시 선거구, 성, 연령 집단별로 그룹화되었다. 2단계는 이들 중 최종 선택 풀(pool)에 참여의사를 밝힌 1,441명 중 연령 분포를 감안하여 성별로 조직하고, 적합성 여부와 참여 의지를 확인하기 위한 미팅에 초청하였다. 3단계에서 실제 참여한 964명을 대상으로 추첨을 통해 선거구마다 남녀 각각 한 명씩을 선발하였다. 이렇게 79개의 선거구로부터 남녀 각각 한 명씩 158명을 선발하고 원주민(aborigine) 2명을 추가한 160명에 시민의회 의장을 합하여 총 161명이 시민의회 구성원이 되었다.

③ 적격 및 배제

선거제도 개혁이 BCCA의 의제였으므로 따라서 직접적 이해관계자를 배제하였다. 선거로 선출된 전·현직 공직자, 선거출마자들의 직계 가족, 정당 당직자들을 제외한 누구나 선발 대상이 되었다. 최종 선정된 161명은 다양한 직업군이 포함된 다문화 그룹이 되었다.

82) 아래 내용은 브리티시 컬럼비아 시민의회의 공식 보고서(*Making every vote count ; The Final Report of The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform*, 2004)를 정리한 것이다.

④ 참여

적격 요건을 갖춘 모든 사람들이 추천 풀(pool)에 들어가며, 추천으로 선발된 후 우편물로 참여 여부 선택할 수 있도록 하였다. 참석 의사를 표명한 사람들을 선거구, 성, 연령 집단별로 재 그룹화 하였다. 최종 선택 풀(pool)에 참여의사를 밝힌 1,441명 중 연령 분포를 감안하여 성별로 조직하였다. 미팅을 통해 실제 참여한 964명을 대상으로 적합성 여부와 참여 의지를 확인하였고 최종 추천을 통해 선거구마다 남녀 각각 한 명씩을 선발하였다.

⑤ 임기

BCCA는 약 9개월간 이루어졌다. 시민의원의 임기가 따로 정해진 것은 아니고 사안에 따라 유동적이다. 온타리오 주 시민의회는 약 8개월간 이루어졌다.

⑥ 보수

시민의원들은 회의에 참여했던 1일당 150달러의 수당과 교통비·숙박비를 지급 받았다.

⑦ 운용 과정

시민의회가 소집 기간 동안 단 한 명만 중도에서 탈락하였다. 시민의원들의 출석률은 일관되게 95% 이상을 유지했다. 시민의회는 총 세 단계-2004년 1~4월의 학습기간, 5~6월의 공청회기간, 9~11월의 토의기간-로 나누어 진행하였다.

첫 번째 학습 단계는, 2004년 1월 11일부터 4월 26까지 6차례에 걸쳐 주말 학습으로 진행되었다. 시민의원들은 스태프와 전문가들의 강의 및 문헌으로 된 자료 등을 통해 다양한 선거 제도들에 관해서 학습하였다. 선거제도 학습 교재는 정치학을 전공하는 대학 3학년 학생들의 수업 교재였다.

두 번째 공청회 단계는 2004년 5월부터 6월까지 수행되었다. 이 기간 동안 시민의원들은 총 50회의 공청회에 참석하여 수천 명의 시민들이 제기하는 의견을 들었고, 문건으로 제출된 1,603통의 의견서를 읽었다. 시민들은 공청회에 자유롭게 참석하여 발언하고, 메일이나 우편으로 자신들의 의견을 시민의회에 보냈다. 매 공청회에 최소 4명 이상의 시민의원이 참석하였다. 공청회에 참여하여 발언하

는 사람에게는 10분간의 발표 시간과 10분간의 질의응답 시간이 주어졌다. 50회의 공청회에 약 3천명의 시민들이 참석하였다.

공청회에서 주로 논의된 내용들은 극단화되는 정치, 행정부의 지배, 대표성이 약한 의회에 대한 불만과 성토가 주를 이루었다. 이 기간 동안 발표한 사람들 중에서 단순다수대표제를 지지하는 사람은 거의 없었고, 혼합형 비례대표제(MMP)가 가장 적절한 제도로 자주 언급되었다. 선호이전식 투표제(STV) 지지자는 소수에 머물렀다(Ratner 2005; 오현철 2010 재인용, 27).

마지막 토의 단계는 9월부터 11월까지로, 최종 선택할 선거 제도를 집중적으로 토의하였다. 1주차에는 8가지의 바람직한 선거 기준 중에서 3가지를 선택하도록 하였다. 참여자들은 거의 예외 없이 효과적인 지역 대표성, 비례성 원칙, 유권자 선택의 극대화를 선택하였다. 2주차에는 다섯 가지의 주요 선거제도 중에서 그때까지 배제되지 않았던 제도 두 가지-MMP와 STV-를 제시하였고, 먼저 STV에 대해 토론하였다. 3주차에는 가능한 12가지 MMP 모델을 대상으로 토의하였으며, MMP 모델들을 토론할 때마다 오히려 STV의 장점이 더 부각되었다. 4주차에 STV가 3가지 주요 가치에 더욱 부합되는 것으로 대체적인 의견이 모아졌다.

시민의원들이 표결한 결과 STV 146표 대 MMP 7표가 되어 STV가 선정되었다. 5주차에 다른 고려 사항들을 토론하였다. 10월 23일 시민의회는 STV를 최종안으로 결정하였고, 다음날 투표를 통해 현행 단순다수대표제를 STV로 바꿀 것을 권고하는 안을 채택하였다.

2005년 5월 17일 주 선거와 함께 실시된 주민투표에서 시민의회 권고안이 표결에 붙여졌다. 권고안은 투표자의 60% 이상의 지지와 79개 선거구 중에서 60% 이상인 48개 주에서 과반수를 획득해야 법률로 승인될 수 있었다. 권고안은 79개 선거구 중 77개에서 과반수를 획득하였지만 전체 투표의 57.7%를 얻어 부결되었다. 동일한 권고안이 다시 2009년 주 선거에서 주민투표에 회부되었으나 또 다시 부결되었다.

BCCA에서 시민의원들은 가장 먼저 선거제도 채택을 위한 기본 가치들을 도출하였다. 전문가가 아닌 시민들이 이러한 원칙을 수립하고 문제에 접근했다는 점은 강조될 필요가 있다. 시민의원들이 그만큼 자율적·창조적으로 심의에 임하였

기 때문이다. 3가지 기본 가치들은 ‘비례성을 반영하는 공정한 선거 결과’, ‘효과적인 지역 대표성’, ‘투표자에게 더 많은 권한부여’이다.

이상의 기본 가치와 주요 이슈에 대한 진지한 토의 후 시민의회는 브리티시 컬럼비아 선호이전식 투표제(BC-STV, British Columbia-Single Transferable Vote)를 추천하였다. 이것은 놀라운 결과였다. STV⁸³⁾는 소수의 국가만이 채택하고 있었고, 전문가들은 MMP가 선정될 것으로 예측하고 있었기 때문이다. 시민의원들이 MMP를 선택하지 않았다는 점은 주목할 만한 가치가 있다(Lang 2007; 오현철 2010 재인용, 33).

시민의원들은 충분한 학습과 진지한 심의를 통해 선거제도에 대한 인식의 지평을 넓혔다. 그리고 심의과정에서 자발적인 선호 전환을 이루었다. 선거제도 개혁이 가져 올 여러 측면의 변화를 예측했고 더 나은 가치 실현을 위한 합의를 도출한 것이다. 선거제도로 채택될 때 STV는 유권자들에게 더 많은 선택지를 부여한다. 정당은 지역구의 사회적·문화적 다양성을 충족시키는 다양한 명부를 작성해야 한다. 대세에 편승하여 쉽게 당선되는 안전한 의석이 사라지기 때문에 정치인은 책무성을 높여야 하고, 정당의 당내 규율을 개선해야 한다. 선거결과의 비례대표성이 높아지므로 적대적(adversarial) 정치보다 조절적(accommodative) 정치 스타일이 유도된다. 무소속 후보자들에게 유리하여 정치인들의 독립성에 도움을 줄 것이다. 정치인이나 전문가들이 아닌 시민의 시각에서만 이러한 변화를 가져오는 선거제도를 선택할 수 있다.

비록 주민투표에서 부결되었지만 BCCA의 성공적 사례 이후 많은 주정부와 국가들이 모델로 삼고 시민의회를 실험하기에 이른다. 온타리오⁸⁴⁾ 주정부는 2006년 3월, 브리티시컬럼비아 주를 모델로 현행 상대적 다수대표제에 대한 대안을 권고할 수 있는 권위가 부여된 시민의회를 설립하였다.

시민총회의 권고는 2007년 10월 10일 주 선거일에 함께 국민투표에 회부되

83) STV의 투표와 집계 방식을 간단히 설명하면 다음과 같다. 유권자는 후보자들의 이름들이 표기된 투표지에 자기가 가장 좋아하는 후보자들부터 1, 2, 3... 등의 선호를 표기한다. 유권자들의 선호는 1,2,3 순위 순서로 순차적으로 집계된다. 1차 집계에서 각 후보들이 투표지에서 1순위로 지지받은 횟수를 집계하고, 정해진 쿼터를 넘으면 당선이 확정된다. 1차 집계에서 쿼터에 도달한 후보가 없으면 가장 적게 득표한 후보를 탈락시키고 그 표를 다음 순위 지지자에게 이전한다. 이런 식으로 지역구에서 정해진 의석수를 모두 채울 때까지 집계를 계속한다(박동천 2000, 90-91).

84) <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/> (검색일 2011년 6월 10일)

었지만 역시 부결되었다. 시민의회 구성원들은 온타리오 선거기구(Elections Ontario)가 충분히 홍보 활동을 하지 않은 것에 대해 불만을 표했다. 시민의원 간의 심의과정은 성공적이었지만 일반 시민과의 간극은 결국 부결로 이어졌기 때문이다. 이 점은 시민의회의 의결권에 대해 진지한 논의가 필요함을 시사한다. 하지만 시민의회는 일반 시민들이 모여 심의함으로써 다양한 정책 이슈들에 관해서 좋은 결정을 내릴 수 있다는 것을 실증적으로 보여주었다.

2) 상설 의결기구로서 시민의회

상설 의결기구로서의 시민의회에 대한 제안은 기존 의회의 전면적 대체안과 기존 삼부에 추가하자는 안이 있다. 전자의 사례는 번하임(Burnheim 1985)과 카르손·마틴(Carson and Martin 1999)의 주목할 만한 연구가 있다. 후자의 대표적인 사례는 오리엔트의 국민원(國民院, People House)⁸⁵과 레이브(Ethan J. Leib)의 대중부(Popular Branch)⁸⁶가 있다. 그는 추첨에 의한 새로운 시민의회를 추가해 심의기능을 강화하자고 주장한다. 그 밖에 달도 1970년에 입법부의 보완물로 무작위 선출된 약 1000명의 소인구 집단을 연방, 주, 지역 단위에서 의제에 따라 다양하게 창출할 것을 제안한 바 있다(Dahl 1989).

본 연구에서는 새로운 입법부로서 기존 의회를 대체하는 전자의 경우 '단원제안'으로 논의하고자 한다. 기존 의회를 대체하자는 주장은 결국 전면적으로 추첨에 의해 입법부를 구성하자는 주장이다. 곧 단원제로서의 시민의회를 의미한다. 후자는 시민의회 도입의 현실적 타력성을 고려한 안으로 볼 수 있다. 입법부의 전면적인 교체 주장이 가져올 기득권의 반발과 생소함에 대한 거부를 완화하기 위한 시도이다. 입법부의 기능이 선거로 구성되는 기존 의회와 추첨으로 구성되는 시민의회로 구성되는 것이다. 마치 상원과 하원으로 구성되는 양원제를 연상케 하므로 '양원제안'으로 논의를 전개하고자 한다. 단 논의의 구체화를 위해 단원제안

85) 미국 하원 435개 선거구마다 추첨으로 선택된 시민 100명으로 지역 시민 총회를 구성해 자문 기능을 맡게 하며(1단계 개혁), 다음 단계로 435개 지역 시민 총회들의 국가적 네트워크인 국민원(People's House)을 구축해 하원과 상원을 통과한 중요 입법에 찬반 투표를 할 수 있는 공식 권한을 부여한다.

86) 국민투표와 주민발안 시스템을 완전히 대체하는, 무작위로 선택된 525명의 시민 배심으로 정부의 제 4부인 대중부(popular branch)를 만들어 행정, 입법, 사법 3부에 추가할 것을 제안한다.

의 경우 이지문(2011)의 제안을 중점 논의한다. 양원제안의 경우 칼렌바크·필립스(2011)의 제안을 중점적으로 다루겠다.

가. 단원제안 - 이지문(2011)의 추천 입법부

입법부 전면적 대체를 주장하는 이지문(2011)의 경우 추천을 통해 의회 권력을 창출할 것을 제안한다. 하지만 여타 주장과 다르게 주목할 점은 추천의 대상이 개인을 넘어서 의원단으로까지 확대된다는 것이다. 총제적으로 국가시민의원단으로 불리 우는데, 이는 지방차원으로까지 적용 가능하다.

그가 시민의원단을 제안한 이유는 낮은 추천 확률을 극복하고자 함이다. 기존 주장은 추천한 의원으로 구성되는 하원(또는 상원)이나 시민총회(또는 제4부)로 그치기 때문에 유권자가 실제 추천으로 선택될 수 있는 확률은 상당히 낮다. 새로운 의회의 임기 2년을 고려하고 동일 의원직을 두 번 이상 맡을 수 없다는 것을 전제한다면 한 개인이 평생 동안 선택될 확률은 더 높아지게 된다. 그럼에도 불구하고 단순 계산 시 그 확률은 0.35% 수준으로 한 개인이 의원을 맡을 수 있는 가능성은 상당히 낮다.

물론 낮은 확률이라도 선택될 평등한 확률을 가진다는 것만으로, 시민 각자는 정치적 과정의 큰 소유권 감정을 확립할 수 있다. 하지만 선택 가능성의 낮음으로 여전히 선택된 이들과 간격은 존재할 수밖에 없다. 또한 자기결정의 적극적 자유 의미가 퇴색한다. 참여를 통한 시민 덕성의 발달 가능성도 낮아지기 마련이다.

이 부분과 관련하여 올리어리의 제안은 중요한 시사점을 제공한다. 그는 미국 하원 435개 매 선거구마다 100명을 추천하여 시민총회를 구성, 자문기능을 하게 하는 1단계 개혁을 제시한다. 그리고 이들 435개 시민총회들의 국가적 네트워크인 국민원을 구축, 하원과 상원을 통과했던 중요 입법에 대해 찬반 투표할 수 있는 공식적 권한을 부여하는 2단계 개혁 방식을 제안한다.

기존 의회 기준으로 의원 1인씩 국회 299명, 지방의원 3,649명을 추천으로 선발한다면 3,800만명이 넘는 유권자 중에서 너무 적은 수다. 이에 이지문은 국회의원 정수에 50명을 곱한 인원을 추천을 통해 선출하여 국회시민의원단을 구성 하자는 것이다. 광역의회는 의원 정수 당 25-35명, 기초의회는 10-20명을 고려

하는데, 이 숫자는 지자체 인구 규모에 따라 탄력 있게 적용할 수 있다.

그의 이러한 주장은 추첨으로 의회를 구성할 경우 규모의 문제로 대표성을 인정하기 어렵다는 반론에 대한 적절한 반박이다. 그 밖에 단원제안으로서 시민의회의 구체적인 사항은 항목별로 제시하겠다. 단원제안(이지문 2011)은 추첨 확률을 높이기 위해 고안한 시민의원단이 핵심이다. 따라서 시민의원단을 중심으로 시민의회의 세부사항을 논의하고자 한다.

① 구성

단원제안을 주장하는 이지문은 의원정수(299명)에 50명을 곱한 인원인 14,950명의 국회시민의원단원을 추첨한 후 이들 중 299명을 2차 추첨하여 시민의원의 임무를 부여하는 안을 제안한다. 한국적 현실을 고려한 주장이므로 이를 중심으로 단원제안을 논의하고자 한다.

한 국회시민의원 당 의원을 포함하여 50명의 시민의원단원들이 결합된다. 국회 차원만 보더라도 299명의 시민의원을 포함한 14,950명의 시민의원단원들이 참여하게 된다. 이 수치는 3,245명당 한 명꼴로 OECD 국가 중에서 의원 1인당 인구수가 가장 적은 아이슬란드의 4,868명중 한 명보다 더 낮다.

광역 및 기초의회 역시 같은 원리이다. 시민의원 임기가 2년이라고 전제할 때 2년 동안 81,340명의 국가시민의원단원이 활동하게 된다. 결과적으로 의원정수를 늘리지 않아도 확장된 효과를 가지게 된다. 이 수치는 인구 600명당 한 명(유권자 대비 477명당 한 명) 수준으로 비록 덴마크 전자상원의 57명당 한 명 수준에는 못 미치나, 울리어리의 6,500명당 한 명 수준을 대폭 넘어선다.

② 적격 및 배제

특별한 적격 대상은 없다. 일반적으로 국민이면 자동적으로 추첨 풀에 들어간다. 즉, 최소 연령을 제외한 큰 배제 대상은 없다. 다만 다음 경우 제외된다. 금치산자 또는 한정치산자, 파산선고를 받고 복직되지 아니한 자, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 후 5년이 경과되지 아니한 사람, 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 기간이 완료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 사람, 금고 이상 형의 선고유예를 받고 그 선고유예 기간 중에 있는 사

람, 법원의 판결에 의하여 자격상실 또는 정지된 사람은 제외되고 대통령, 국회의 원, 지방자치단체장 및 의원, 입법부, 사법부, 행정부, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원의 정무직 공무원, 법관, 검사, 변호사, 법무사, 법원 및 검찰 공무원, 경찰 교정 보호관찰 공무원, 군인·군무원·소방공무원 또는 향토예비군설치법에 따라 동원되거나 교육훈련의무를 이행 중인 향토예비군도 될 수 없다.

단원제안의 시민의회 적격요건을 정리하면 다음과 같다. 기본적으로 특별한 적격을 요하지 않으며 기존 선거권 및 피선거권 조항을 준용한다. 단, 현행 만 25세인 피선거권을 선거권 최소 연령인 만 19세로 통일한다. 공직선거 출마자(예비 후보자 포함), 최근 4년 간 정당당직자 및 선거운동원 등록자는 배제한다. 국적 취득 후 1년 이상, 해당 시도에서 6개월 이상 거주해야 추천 대상이 될 수 있다.

③ 추천방식

층화추출방식이며 선택의 이유는 다음과 같다.

첫째, 14,950명 시민의원단원들이 개개인으로서 의정활동에 참여한다면 단순무작위추출이라도 소수자의 대표성이 포함된다. 하지만 50명씩 구성된 299개 시민의원단마다 추천으로 선출된 한 명의 국회시민의원이 존재한다. 즉, 299명의 국회시민의원 자체는 특정 계층이 과다·과소 대표될 여지가 있기 때문이다.

둘째, 추천 후 본인에게 참여 여부를 선택하도록 하기 때문이다. 단순무작위추출에서는 거부한 사람의 사회경제적 배경과 관계없이 차례대로 다음 사람을 추천한다. 따라서 저소득층·저학력자 등 특정 계층의 과다 거부가 있을 경우 이 계층이 과소 대표될 수 있다. 층화추출인 경우, 거부자 발생 시 같은 층의 사람으로 충원할 수 있다. 또한 시민의원단 직무를 그만두게 되었을 때도 마찬가지로 대 표성 유지에 효율적이다.

층화추출의 기준은 성 평등성, 연령이다. 연령은 20대(만 19세 포함), 30대, 40대, 50대, 60대 이상, 다섯 층으로 구성한다. 의회의 대표 기능이 예산안을 심 의·확정하는 것이기에 재산 및 소득 수준도 기준이 될 수 있다. 참여를 강제하지 않는 상황에서 저소득층의 참여가 낮을 수 있다. 즉, 성, 연령을 반영하더라도 상대적으로 저소득층의 과소 대표 우려가 있으므로 거부자가 발생 시 같은 소득 그룹에서 보충될 수 있도록 해야 한다. 하지만 재산 및 소득은 그 기준 설정이 까다

롭다. 이지문은 통계청 차원의 3단계 소득계층(고소득층, 중산층, 빈곤층)을 고려할 것을 제안한다. 다만 성과 연령은 유권자 개개인의 특성이지만 소득 및 재산의 경우 해당 가구 구성원 전체까지 동일하게 적용되어야 한다.

이를 요약·정리하면 다음과 같다. 우선 1단계에서 16개 광역시도별로 인구 구성비에 따라 299명의 의원 정수를 배분한 후, 그 수에 50명을 곱한 시민의원단수를 확정한다. 2단계는 시도별로, 소득계층별(3계층)로 시민의원단수를 배분한다. 이를 다시 남녀별로 시민의원단수를 배분한다. 이를 다시 연령대별(다섯 연령대) 의원단원수를 배분한 후 해당 의원 수만큼 각 층에서 컴퓨터 프로그램을 활용하여 무작위 추출하면 된다(이지문 2011, 282).

④ 참여

참여의 자발성을 인정한다. 즉, 시민의원 경우 1년 임기로 현 의원처럼 전업으로서 복무해야 한다. 시민의원단원 역시 2년 동안 가상공간에서 지속적으로 결함해야 하므로 강제화 시키는 것은 책임성 문제가 따를 수 있다고 본 것이다.

단, 자원자에 한해서 추첨을 진행하는 것은 아니다. 자원자 경우 참여 의욕이 높아 보다 책임성을 가질 수 있다. 하지만 지금의 선거와 마찬가지로 자가발전적 성향의 사람들 위주로 나서게 된다. 특히 교육과 소득에 의해 이미 혜택을 받은 사람들의 권력을 증대시킬 위험이 있다. 반면 상대적으로 저소득층·저학력자는 참여 의욕이 낮아 이들 계층의 과소대표 가능성이 높다.

따라서 적격이 있는 모든 사람들이 추첨 풀(pool)에 들어가며, 추첨으로 선발된 후 참여 여부를 선택할 수 있도록 한다. 거부 시에는 해당 지역의 성, 연령, 소득 동일 층에서 재선출하는 것을 원칙으로 한다. 또한 시민의원으로 선출되더라도 본인이 원할 시 시민의원단으로만 활동 가능하도록 한다(이지문 2011, 284).

금전적 이유로 거부하지 않도록 높은 수준의 보상 시스템을 확보하고 참여시 해당 직장으로부터 불이익을 당하지 않도록 법제화해야 한다. 의원(시민의원단 포함) 선임 시 충분한 교육 프로그램을 제공하여 의정 활동에 대한 두려움을 낮추도록 한다(이지문 2011, 301).

⑤ 임기

시민의원단원은 임기 2년으로 한다. 시민의원은 1년 임기로 하고, 1년 후 다시 한 명을 추천하는 방식을 제안한다(이지문 2011, 302). 강제는 아니지만 선거처럼 본인의 자발적 참여가 아닌 점, 직업정치인이 아닌 점을 고려한 것이다. 즉, 기존 사회활동에 지장이 없으려면 긴 임기는 무리다. 또한 참여 거부 권리가 있으므로 임기를 짧게 하는 것이 참여 유도에 유리하다. 반면 임기가 1년 미만일 경우, 교육기간을 고려하면 실제 의정 활동 참여 기간이 너무 짧아진다. 의회의 안정성에도 문제가 있다. 시민의원과 인터넷상으로 결합, 심의, 결정하는 시민의원단원은 참여 유도와 경험 활용 면에서 2년 임기가 적절하다.

이지문의 시민의원단 제안은 다른 제안보다 다시 뽑힐 가능성이 상대적으로 높다. 따라서 동일 수준 시민의원단을 두 번 이상 허용하지 않음을 분명히 한다. 국회시민의원단에 한 번이라도 포함된 사람은 다음 추천에서는 배제하되, 광역 및 기초에는 추천 풀에 들어갈 수 있다. 광역 및 기초 경우에도 동일한 지자체 차원에서는 두 번 이상 허용하지 않지만 주거 이전 등으로 타 지자체 주민이 되었을 경우 추천풀에 다시 들어갈 수 있도록 한다. 추가 제한 사항으로 같은 세대원 경우는 동일 수준의 시민의원단에 같은 시기에 포함될 수 없도록 한다.

⑥ 보수

시민의회에 참여 거부 이유가 금전적인 문제가 되지 않도록 충분한 보수를 제안한다. 시민의원 경우는 기존 의원과 동일한 수준을 고려한다.⁸⁷⁾ 고소득자 역시 수입 감소로 거부할 수 있지만 그는 고려하지 않는다. 현 의회 보수 수준이 평균 노동자 임금의 네 배 수준으로 결코 적지 않기 때문이다. 비록 추천 의원이지만 명예 차원에서 일정 부분 소득 감소를 상쇄할 수 있을 것으로 본다.

임기 동안 휴직을 하고 전업을 할 수밖에 없는 의원과 겸직 금지에 해당하지 않아 겸직하는 이들 사이의 형평성이 문제될 수 있다. 이에 대해 이지문은 주부, 학생, 실업자와 같은 무소득자 계층과 휴직을 하고 시민의원이 되는 경우는 기존 의원 수준의 보수를 지급할 것을 제안한다. 겸직을 하는 시민의원 경우는 의원 보

87) 2011년을 기준으로 국회의원 1인당 한 달에 지급되는 돈은 평균 1천만 원 정도로 노동자 평균 월급의 4배에 이른다. 지방의원 경우 의정비(월정수당과 의정활동비) 명목으로 광역의원은 연평균 5,303만 원을, 기초의원은 3,452만 원을 수령하고 있다.

수에서 소득 대비 일정 비율을 감한다. 하지만 최소한 의원 보수 50% 이상은 지급하여 의정 활동에도 충실하게끔 할 필요가 있다. 즉, 의원 보수를 기본급과 회기 중 회의 참석비 차원으로 나누어야 할 것이다.

시민의원단원 경우는 세금감면 등 간접적인 인센티브와 회의비 개념의 직접적인 보수 지급을 결합할 수 있다. 비록 시민의원 단원들이 온라인상으로 논의를 진행하더라도 많은 시간 투여가 요청되기 때문에 무보수 개념은 적절치 않다. 현행 선거법에 준한 선거 제반 비용을 초과하지 않는 수준에서 인센티브 수준을 책정해야 할 것이다. 지방의회 시민의원단원 경우는 해당 지자체의 재정자립도 등을 고려해서 탄력성 있게 조절될 수 있을 것이다.

임기 동안 휴직 상태였던 시민의원이 직장으로 복직 시 신분상 불이익을 당하지 않도록 하는 조치가 법률로서 보장되어야 한다. 불이익을 주거나 추첨 후 참여 의사를 확인하는 과정에서 참여를 거부하게끔 강제 행위를 할 경우 처벌 조항을 마련한다.

⑦ 운용과정

첫째, 상시적 교육프로그램을 진행한다. 일종의 정치대학을 운영하여 추첨을 통해 선발된 일반 시민들이 의회 기능 및 역할 등을 충분히 학습할 수 있도록 교육프로그램이 제공되어야 한다. 교육의 목적은 의원으로서 보다 나은 활동을 할 수 있도록 촉진하는 것이다. 임기 후 일상으로 복귀하여 영향력 있는 사람으로 활동할 수 있는 혁신적 에너지를 부여하고자 함이다. 시민의원과 시민의원단원은 임기 시작 전 의정활동과 관련 필요한 교육을 전직 의원, 교수, 공무원, 법조인, 시민운동가, 인터넷 전문가 등으로 구성된 일종의 정치대학에서 이수하게끔 한다.

시민의원단 내의 토론과 심의는 원칙적으로 전자공간에서 이루어진다. 따라서 정보기기 활용 교육이 충분히 이루어져야 한다. 또한 교육시스템을 상시적으로 운용하여 임기 중에도 지속적인 교육을 제공받을 수 있도록 한다. 일반 시민에게도 개방하여 정치교육, 민주시민 교육을 학습할 수 있는 통로를 제공한다.

둘째, 시민의원단 논의는 인터넷 전자공간에서 이루어진다. 물론 시민의원으로 선출된 이들의 집합체인 입법부에서는 현재처럼 직접 의정활동을 한다. 시민의원단 경우는 기본적으로 다음 이유에서 전자공간을 통한 활동을 전제로 한다.

즉, 단일 이슈에 대해서 짧은 기간 만나서 논의하는 것이 아니다. 2년 임기 동안 다양한 정책과 법안들에 대해 강도 높은 참여를 필요로 한다. 지역별로 층화 되더라도 참여자들이 공통된 시간 오프라인에서 매번 만나 논의하는 것은 현실적으로 불가능하다. 참석율의 저조와 특정 계층의 참여로 편중될 가능성이 높다. 따라서 각 시민의원단별로 제공된 인터넷 전자공간에서 정책이나 법안에 대해 심의하고 결정하는 방식으로 운용된다.

시민의원이 찬반을 정해야 하는 법안을 해당 시민의원단 전자공간에 소개하고 언제까지 의견 제시를 해달라고 요청한다. 시민의원들이 각자 의견을 제시하면서 댓글 주고받기 식으로 심의를 진행한다. 의견 제시 기간 만료 후 찬반투표를 진행하며 결정된 내용을 시민의원이 의회에 반영하는 방식이다. 즉, 시민의원이 독자적 결정을 하는 것이 아니라 인터넷 전자공간에서 해당 시민의원단과 심의 후 결정하는 방식이다. 즉, 명령위임을 확보하며 자유위임과의 보합이 가능하다.

이를 위해 전자 공간을 마련하고 시민의원단원들에게 언제나 참여할 수 있도록 고속 인터넷 연결과 필요한 전자기기가 제공된다. 각각 시민의원단의 전자심의와 관련해서 시민의원의 보좌관 중 1인이 전담하게끔 한다. 해당 시민의원단원들끼리 아이디를 통해 어떤 시민의원단원의 의견인지 알 수 있다. 하지만 타 시민의원단 소속 단원이나 일반 시민은 제시된 의견은 확인할 수 있지만 특정인을 알 수 없도록 한다. 찬반투표 경우 보안장치를 통해 비밀투표 방식으로 진행한다. 시민의원단원들이 자유롭게 의견을 개진하고 자신의 의사를 표명할 수 있도록 한다.

그러나 시민의원단 결정을 의회에 반영하는 시민의원 경우 자신의 개인 의견이 아니다. 따라서 모든 의회 투표에서 실명으로 한다. 전자공간에서 심의를 기본으로 하지만 시민의원단원들의 일정 수 이상 요청 시 1년에 1-2회 정도 오프라인 회합의 가능성을 열어둔다.

셋째, 정당들은 입장을 밝힐 수 있는 기회를 제공받는다. 기존 의회처럼 정당으로 대표되지 않는 상황에서 법률안이나 정책 등에 대한 정당의 입장을 확인할 수가 없다. 즉, 대통령과 지방자치단체장 입장만 의회에 전달되기 때문에 이들이 소속한 정당이 아닌 경우 논의에서 배제될 수 있다. 정당 대표 연설, 서면 제출 등은 인정하며 공청회 개최 시 의견 피력 기회를 법적으로 보장한다.

넷째, 일반 시민과의 연계는 상시 유지된다. 개별 시민의원단들의 전자공간은

타 시민의원단들이나 일반 국민에도 개방한다. 단지 논의만 확인하는 수준이 아니라 두 가지 차원의 게시판을 마련하여 의견 제시가 가능하도록 한다. 시민의원단은 필요하다면 오픈라인 상에서 토론회나 공청회를 개최하여 일반 시민들의 의견을 취합할 수 있다. 현행 국회의원도 정책 의회 차원에서 연간 일정 횟수의 토론회 개최 비용이 제공된다는 점에서 별도 추가 비용 없이 가능하다.

다섯째, 의회 구성 및 운영에 있어서도 추첨을 적극 활용한다. 현재는 정당별로 배분하며 운영위원회 포함 인기 상임위나 예결산특위 경우 경쟁이 심하다. 추첨제 경우 정당별 배분은 사라지나 여전히 특정 위원회 경우 경쟁이 심할 수 있다. 따라서 상임위나 예결산특위 배정 시 추첨 활용이 합리적이다. 상임위원회 선정 경우 시민의원이 시민의원단 의견을 취합, 1순위부터 3순위까지 상임위를 선정하여 해당 의회에 지원한다. 특정 상임위원회 지원이 많을 경우 추첨으로 배정한다. 운영위에 참여하는 시민의원을 선정할 때도 추첨으로 2개월 정도 단위로 교체하여 가능하면 모든 시민의원이 위원이 될 수 있도록 한다. 특별위원 예결위 경우 지역을 고려하여 추첨으로 위원을 선정한다. 상임위원장 및 국회의장단 경우 경력 차원 배분이거나 상징적 차원의 자리이다. 따라서 1개월 정도 단위로 추첨을 통해서 교대하는 방식을 취한다.

여섯째, 중앙선거관리위원회가 추첨제 관리 주체가 된다. 만일 추첨이라는 무작위 선택 수단이 특정 정파의 개입 등으로 왜곡된다면 부정 선거처럼 큰 폐해가 될 것이다. 따라서 추첨을 공정하게 집행하고 관리할 공신력 있는 국가기관이 요청된다. 다만 현행 방식은 중립성에서 오해의 소지가 있을 수 있다. 따라서 추첨으로 구성되는 국회에서 일정 기준을 확정된 후 학계·시민단체·법조계 등의 추천을 받아 의원들의 투표 방식이나 추첨에 의해서 9인을 선출한다.

일곱째, 운용과 관련된 재원은 기존 선거관리비용과 정당 국고보조금을 활용한다. 추첨제를 통해서 의원만 대체하면 기존 의회 예산으로 충당하면 된다. 하지만 시민의원단을 운용하게 되면 정치대학을 설립, 각 시민의원단 전자공간 마련 및 관리, 필요한 장비를 대여해야 한다. 또한 인센티브 차원의 보수도 지급해야 하기 때문에 막대한 재원이 들 것이라는 비판이 있을 수 있다.

그러나 입법부 선거를 하지 않기 때문에 막대한 선거관리비용을 전환하면 된다. 18대 국회의원 선거 관리비용이 2천8백7십2억9천8백만원이었다. 제5회 지방

선거 관리비용(단체장 및 교육감 교육의원 포함)은 5천8백2십1억4천9백만원이었다. 또한 추가로 들어가는 재보선 관리비용 역시 필요 없게 된다. 선거가 있는 해 추가되는 정당 국고보조금도 정당에 지급할 필요가 없으므로 활용할 수 있다.

시민의원단원 활동은 시민들의 민주주의 학습 및 교육의 장이 된다. 일반 시민도 상시 시민의원단의 전자게시판을 통해 의견을 제시할 수 있다는 점에서 무형의 시민교육 효과가 있다. 결국 추가 비용이 발생해도 이것을 예산낭비로만 볼 수 없다는 입장이다. 또한 정당, 지역구, 이익집단의 이해관계 없이 의정활동을 전개하여 불필요한 예산 낭비를 막을 수 있다는 점을 강조한다.

이지문의 시민의원단 제안은 혁신적이다. 추천제의 한계로 인식되는 대표성 문제를 정치적 효능감 제고, 즉 추천될 확률을 현실적으로 높여 해결하고자 한다. 뿐만 아니라 추천제 도입의 필요성을 주장하기 위한 현실 인식이 돋보인다. 그는 한국 정치 현실을 남다른 통찰력으로 직관한다. 그리고 정치 문제 해결의 실마리로 추천제라는 새로운 대표자 선출 방식을 주장하는 것이다. 그의 방대한 연구에도 불구하고 아쉬운 것은 과연 추천에 의한 전면적 입법부 교체안이 실현 가능한가이다. 선거제에 입각한 국회시스템을 포기하고 새로운 제도를 받아들이기 위한 국민적 공감대 형성에는 많은 장애가 있기 마련이다. 오히려 기존 제도와의 절충안이 좀 더 현실적이라는 것이 본 연구자의 생각이다.

시민의원단 도입의 공감대 형성을 위해서는 제도적 측면만으로는 부족하다. 즉, 시민이 추천에 의해 의원이 되어야 하는 좀 더 이념적인 근거가 강화되어야 한다. 그것이 바로 심의의 측면이다. 결국 시민의원들이 기존 국회보다 나은 점으로 내세울 수 있는 것은 시민의 직접 심의에 참여한다는 민주주의의 본래적 의미에 충실하기 때문이다.

나. 양원제안 - 칼렌바크·필립스의 미국 하원 개혁안

기존 선거제의 병폐를 개선하고 대의제의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 양원제안에 대한 논의가 있다. 그 중 기존 양원제 국가에서 한 원을 추천에 의한 시민으로 구성하여 문제해결을 시도한 제안이 있다. 칼렌바크와 필립스가 1985년

에 집필한 글을 2008년 『시민의회(A Citizen Legislature)』라는 제목으로 출판하였는데, 여기서 그들은 '새로운 하원', '추첨으로 구성하는 하원'을 제시한다.

이들은 선거로 구성되는 상원과 추첨으로 구성되는 하원을 구분하면서, 하원에 '직접 대의하는 의회(direct-representation House)'라는 이름을 붙였다. 사실이 표현은 '직접'과 '대의'라는 말을 함께 사용하여 일종의 형용 모순이다. 추첨을 통해 선택된 사람은 '적접' 의회에 참여한다. 하지만 모든 국민이 참여하지 못한다는 점 때문에 근본적으로는 '간접'적일 수밖에 없다. 저자들은 그 의미를 이렇게 밝힌다. "선거와 달리 선택될 수 있는 가능성이 누구에게나 동일하다는 점 때문에 직접성을 가지며, 선택된 이들이 전체 국민의 의사를 대변한다는 점 때문에 대의성을 가진다."(Callenbach and Phillips 2008, 54)

이들은 미국 건국자들이 제시한 국민의 정확한 초상화, 축소판, 국민을 정확하게 반영하는 의회 개념은 허상이라 비판한다. 나아가 선거비용의 막대한 증가와 의회의 대표성 문제에 주목한다. 특히, 선거 자금을 기부하는 이들과 의원들의 관계를 지적하며 고액 기부자들이 개입한 법안이 심의과정 없이 쉽게 의회를 통과하는 일이 다반사라며 비판한다.

또한 국민의 근본적 권력이자 모든 권리가 의존하는 권력인 국가재정 사용 권력을 미국의 의회가 무책임하고 불공정하게 행사하고 있을 뿐이라고 주장한다. 따라서 거의 절반에 해당하는 국민은 전혀 대의되지 못하면서도 세금을 납부하고, 통제 받으며, 감시당하고 핵전쟁의 가능성에 시달리는 등 심각한 상황이라고 진단한다. 결국 해결책으로 미국 하원 개혁안을 제시한다. 이는 새로운 양원제이며 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 단, 이들의 논의는 1985년 상황을 전제한다.

① 구성

상원 100명, 하원 435명 기준을 따라 추첨에 의한 새로운 하원 역시 435명으로 구성한다(칼렌바크·필립스 2011, 42). 통계학에서는 대체로 500개의 샘플이 확보되면 대표성을 지닐 수 있는 것으로 보고 있다. 현재 진행되고 있는 여론조사에서도 최소 500개 이상의 샘플을 확보할 것을 권고한다. 따라서 435명의 하원 의원은 500개의 샘플에 근접한 숫자라 할 수 있다.

② 추천방식

과학적 통계 방법에 따른 무작위 추출 방식이다(칼렌마크·필립스 2011). 단순 무작위추출인지 층화추출인지에 대한 구체적 언급은 없다. 다만 선거가 지리적인 대표성을 반영하는데 한계가 있는 반면 추천은 그 점에 있어 대표성을 제고한다고 언급한다. 즉, 지리적인 요소를 고려한 층화 무작위 추천일 가능성이 있다.

③ 적격 및 배제

현재 기준과 동일한 기준이 적용된다. 즉, 의원이 되기 위해 필요한 헌법상의 나이 제한(25세 이상)과 (최소 7년 동안) 시민권 보유와 같은 조건이 적용된다(칼렌마크·필립스 2011, 34). 추천 대상자는 이미 하나의 종합적인 국가명부로 존재하는 배심원 후보자들의 명단을 사용한다. 특정 범주의 국민은 배심원과 지금의 의회에서 배제되듯이 새로운 하원 의원 선출 대상에서도 배제될 것이다. 미성년자, 유죄를 선고받은 중죄인, 오랫동안 병원이나 감옥에 수용된 사람, 외국인 거주자 등이 포함된다(칼렌마크·필립스 2011, 35). 이 부분은 사법배심제에 준하는 것으로 보인다.

④ 참여

참여 여부를 선택할 수 있도록 한다는 것에 대해 별 다른 언급이 없다. 다만 추천 대상이 기존 배심원 명부를 활용하는 것으로 미루어 보아 배심원제에 준할 것으로 추측된다.

⑤ 임기

건국자들은 상원의 임기를 6년으로 하면서 2년마다 상원 정족수의 1/3을 새로 뽑아 업무의 연속성을 보장했다. 435명의 의원으로 구성될 새로운 하원 역시 부정·부패 방지 및 의원 활동의 지속성과 안정성 확보를 위해 임기를 3년으로 설정한다. 또한 그 중 1/3을 매년 교체하는 방식으로 운영될 수 있으리라 본다.

일명 '3년간 겹쳐지는 임기'로 모두 435명의 의원 중 1/3인 145명씩을 매년 선발하되 각 의원의 전체 임기는 3년이 되는 형식을 말한다. 매년 1/3의 신임 하원 의원이 선발되지만, 2/3는 임기가 유지된다. 즉 의회 업무의 연속성을 보장할

수 있다(칼렌마크·필립스 2011, 42). 하원 활동은 두 번 이상 할 수 없다.

⑥ 보수

새로운 하원은 기존의 특권적 분위기와 달리 대부분이 보통 수준의 수입을 벌어들이던 사람들일 것이다. 의원으로 선출된 이들의 평균 수입은 1985년 기준으로 여성은 1만 1500달러, 남성은 1만 9000달러 정도일 것이다. 당시 의원의 평균 수입은 미국의 전체 소득 수준 상위 5%에 해당된다. 하지만 새로운 하원에서 (의원이 되기 전에) 1년에 5만 달러 이상 버는 사람들은 30명(약 6.9%) 정도일 것이라 전제한다. 1985년 미국 하원의 연봉은 7만 2600달러였다(칼렌마크·필립스 2011, 40). 이들은 보수에 관해 이 정도만 언급할 뿐 구체적인 구상이 없는 실정이다. 이들에게 보수에 관한 논의는 대표성과 관련있을 뿐이다. 즉, 기존 의회처럼 부유층이 아닌 새로운 하원은 미국의 축소판에 근접한다는 것이다.

⑦ 운용과정

양원(상원과 하원)은 모두 법안을 발의할 수 있다. 새로운 추첨 의회에서는 실질적으로 법안 통과에 양원의 동의가 모두 필요해 질 것이다. 즉, 기존처럼 행정부 발의안이 상원 지지로 통과되는 절차상의 동의가 아니다. 대통령 거부권을 기각하기 위한 조항과 헌법 수정에 필요한 조항들은 현행 수준과 동일하다.

양원제안은 시민의회의 현실적 수용을 위한 탄력적 도입방안이라 할 수 있다. 하지만 이 경우 선거 비용과 동시에 시민의회도 구성, 운영해야 하므로 과다 비용이 예상된다. 이는 양원제안의 현실 적용 시 가장 큰 장벽이다. 하지만 비용 측면에서 상쇄되는 부분이 있다면 현 시점에서 거부감을 완화시키는 효과를 얻을 수 있다. 즉, 시민의회 도입을 보다 적극적으로 고려할 수 있어 헌법 개정으로 양원제 도입안에 대해 논의할 필요가 있다.

따라서 양원제의 추첨원 구성에 대해 논의하고자 한다. 세계적으로 양원제는 78개국으로 40.6%이며, 단원제는 114개국으로 59.4%이다. 다만 2009년 기준 30개 OECD 국가 중에서는 양원제가 17개국(56.7%)로 전 세계 평균(40.6%)보다 높다(서복경 2009, 46). 레입하트(Lijphart)에 따르면 1996년 기준, 인구 250만

명 이상의 국가 중 19년 이상 지속적으로 민주주의를 유지해온 36개국 중 절반 이상이 양원제를 실시하고 있다(대화문화아카데미 2010, 77).

양원제는 입법 및 정책결정에 대해 양원이 견제하여 더 신중한 심의를 가능하게 한다. 서로 상이한 대표원리가 공존하여 다수의 횡포를 억제할 수 있다. 하나의 원보다 더 폭넓은 여론을 반영하여 입법의 질을 제고하는 등이 장점이다. 반면 헌법이 정한 특정 영역에서는 양원이 모두 동의해야 결정이 가능하므로 중복과 지체를 초래해 입법 효율성을 떨어뜨릴 수 있다. 민주주의의 기본원리인 다수대표원리가 다른 대표의 원리에 의해 훼손될 여지가 있고, 상하원의 갈등이 발생할 때 정치위기로 이어질 수 있다(서복경 2009).

최근 우리 사회에서도 헌법 개정 논의와 맞물려 양원제 논의가 구체적으로 제기되고 있다. 양원제 도입 이유로 중앙과 지방 정부 간 분권화, 국회의 대표성 기반 강화, 국정심의회와 입법의 질제고, 통일 이후 연방제 대비 차원을 제시한다. 하지만 현행 양원제 논의들은 정당을 기반으로 한 선거만을 전제하고 있다. 양원을 선거를 통해 선출할 경우, 한국 정치의 행태 상, 같은 정당이 양원을 장악하게 되면 견제와 균형의 의미가 사라질 것이다. 다른 정당이 서로 양원의 각각 다수당이 되면 서로 발목잡기의 가능성이 높아진다. 따라서 한 원 자체를 추천으로 구성하는 것이 양원제 취지에 훨씬 부합할 수 있다.

따라서 양원제 논의를 한국 사회에 적용해 보고자 한다. 논의의 편의를 위해 상원은 선거원, 하원은 추천원으로 명칭 통일하겠다. 선거원은 정당명부 비례대표를 통해 직능별 대표 위주로 선발한다. 임기는 6년이며 2년 단위로 3분의 1씩 교체한다. 중임 및 연임 제한을 받지 않는다. 추천원은 단원제 하에서 기술한 방식으로 16개 광역 시도별로 성, 연령, 소득을 반영하여 층화추출 한다. 여타 내용 역시 앞서 단원제 방식과 동일하다(이지문 2011, 362).

추천원이 하원 기능을, 선거원이 상원 기능을 하는 것을 제안한다. 이것은 양원제가 '혼합정체'의 전통과 연관되기 때문이다. 근대 초기까지 양원제는 군주-상원-하원의 수직적 신분계급들의 견제와 균형이라는 '혼합정체론'의 전통에서 이해되었다. 따라서 현대적 의미가 달라졌지만 대통령, 선거로 선출되는 상원, 추천으로 구성되는 하원은 혼합정체론의 전통이라 할 수 있다.

아리스토텔레스는 선거는 귀족적, 추천은 민주적이라 했다. 따라서 보통 시민

들을 있는 그대로 반영하여 구성되는 추천원이 하원, 선거를 통해서 일종의 엘리트들이 선출되는 선거원이 상원의 성격을 맡는 것이 타당하다. 그리고 추천원의 의회의 중추가 되어야 할 것이다. 따라서 하원 기능을 하는 추천원은 기존 단원제에서의 의회 기능으로 이해된다. 상원의 기능은 기존 양원제 국가, 특히 미국 및 영국 양원제에서의 상하원 역할 등을 고려하여 배분할 수 있을 것이다.

결국 양원제 안은 추천제를 정치 영역에서 조기 적용할 수 있다는 점에서 고려할 만한 제안이다. 하지만 운용비용과 관련된 문제를 해결해야 한다. 나아가 한국적 현실에 적용 가능한 체제인지에 대한 진지한 심의가 선행되어야 한다.

3. 한국 현실에 적용 가능한 시민의회 안에 대한 논의

이상의 논의를 바탕으로 한국 현실에 적용 가능한 시민의회 안에 대해 논의하고자 한다. 이는 본 연구의 최종 목적이자 시민의회의 제도적 모색에 해당된다.

1) 상설기구와 비상설 기구에 관한 논의

시민의회 제안에 관한 논의는 크게 상설 기구와 비상설 기구로 범주화된다. 칼렌바크·필립스, 이지문 등은 상설 기구로서 시민의회를 제안하였지만 본 연구는 비상설 기구로서 시민의회를 지지한다. 그 이유는 다음과 같다.

우선 18~19세기 의회민주주의에 대한 여전한 신뢰이다. 본래 의회는 대표들의 심의정치체도로 구상되었다. 시민들은 대표를 뽑고, 시민사회에서 정치 사안을 비판하고 토론할 수 있었다. 심의는 심도있는 토론을 통해 정책 결정을 하는 것으로 공론이 된다. 공론은 심의 없는 시민들의 의견인 여론과 달리 공공이성을 표현하는 것이다.

탁월한 엘리트가 공공이성에 입각해 토론하고 심의하여 공론을 입법화하는 것이 우리가 바라는 의회민주주의이다. 하지만 정당민주주의로 왜곡된 현실 정치에서 더 이상 의회는 심의하지 않고 타협할 뿐이다. 의회민주주의에서 의회는 심의기관이지만 정당민주주의에서 의회는 타협기관이다. 타협의 정치는 정치대표성에서도 문제가 있다(김주성 2011). 한국처럼 타협의 전통이 미약한 곳에서는 정

치과국의 위험성도 크다.

그럼에도 불구하고 의회는 수많은 입법안과 의제를 심의하고 의결해야 할 주체이다. 그 일을 위해 막대한 세금이 소요된다. 물론 비용 대비 효과 측면이 비판 대상이다. 하지만 복잡하고 다양한 사안이 시간적·물리적 제한 내에 해결되어야 한다는 점에서 의회는 유일하다. 즉, 의사 결정의 효율성 측면에서 다른 대안보다 의회 개선이 우선이라는 현실적 지적을 무시할 수 없다. 따라서 상설 기구로서 전문적인 입법부 대체안을 지지할 수가 없다.

한편 의회민주주의의 장점과 개선안의 실효성을 무시하고 전혀 새로운 입법부의 구성은 현실을 지나치게 뛰어넘는다는 지적도 가능하다. 즉, 국민적 공감을 얻기가 힘들다. 따라서 기존 의회의 기능 정상화 및 심의 기능 강화를 위한 개선 노력이 우선이다. 그리고 시민의회는 비상설 기구로서 기존 의회를 보완하는 것이 타당하다.

둘째, 시민의회가 다룰 의제 문제이다. 의회의 대결 구도가 극단으로 치닫고 의회가 국민의 의사를 제대로 반영하지 못할 경우, 소집된 시민의회가 사안을 심의하고 의결하여 입법화한다면 갈등을 종식하고 사회 통합을 이끌 수 있다. 게다가 갈등으로 인한 막대한 사회적 비용 문제도 해결된다. 이는 결국 민주주의의 질적 고양으로 이어진다. 하지만 그러한 사안 중에 시간을 다투는 긴박한 사안의 경우, 시민의회가 신속히 소집되고 심의·의결하기에는 무리가 있다.

이미 BCCA와 온타리오 주의 사례에서 확인 했듯이 시민 의회의 구성과 학습 기간 심의 기간 등은 상당한 시간을 필요로 한다. 각각의 사례는 11개월과 8개월이라는 장기간이 소요되었다. 이는 한국에 적용했을 경우에도 마찬가지일 것이다. 추첨으로 시민의회를 구성하고 사안에 대한 학습 과정을 거친 뒤 심도있는 심의에 임하는 과정은 심의민주주의를 실현하는데 기여할 것이다. 하지만 사안이 긴박함을 요구할 경우에는 물리적으로 불가능한 대안이 된다. 따라서 시민의회가 다룰 수 있는 사안은 제한적일 수밖에 없다. 이는 시민의회가 비상설 기구일 수밖에 없는 실질적 이유가 된다.

또한 본 연구가 단원제안에도 찬성할 수 없는 이유이다. 물론 여러 실험적 사례에서 대중의 지혜와 집단 지성의 힘을 통한 시민주체 심의는 성공적이었다. 하지만 대부분의 성공적 사례는 단일한 사안에 대한 논의였다. 캐나다의 두 사례도

선거제도 개혁이라는 단일 의제였다. 즉, 수많은 사안을 회기 중 처리해야 하는 입법 과정의 구조가 문제이다. 전문가 집단과 보좌관의 조력을 감안하더라도 충분한 정치 학습 과정과 사안에 대한 숙지를 전제로 하는 시민의회가 효율적으로 의제를 처리할 것이라 기대하기 힘들다.

양원제안의 경우도 마찬가지이다. 상원과 하원이 각각 선거원과 추천원으로 구성되어 의제 처리를 함에 양원의 의견 조율이 되지 않을 경우 갈등이 증폭될 우려가 있다. 그리고 무엇보다 양원제안은 구성 시 선거와 추천을 동시에 진행한다는 부담이 문제다. 비용과 운영 과정상 합리적이지 않음에 지지 근거가 약하다.

셋째, 탁월성에 대한 기대이다. 대의 민주주의는 인류가 실험한 정부 형태 중 가장 발달된 제도라 할 수 있다. 복잡 다양한 현대 사회에선 효율적이면서도 ‘민주’의 정신을 담아낸 최상의 그릇으로 평가되고 있다. 17~18세기 영국·프랑스·미국의 선각자들은 대표자 선출 방식을 고민하며 아테네 민주정의 추천제도 함께 연구했다. 무작위 추천으로 대표를 선출하는 방식은 ‘민주’의 어원에 근사하다.

하지만 무능력자나 부적격자가 뽑힐 수 있고 책임정치를 보장할 수 없다는 점에서 수용이 어려웠다. 이에 비해 대의제는 선거로 뽑힌 대표자들이 그들을 선출한 일반 국민에 비해 재산·재능·덕성 등의 측면에서 월등하다는 장점이 있다. 그만큼 통치도 월등하게 잘할 것으로 본 것이다. 마넝은 이를 ‘탁월성의 원칙’이라 칭했다. 그는 선거와 엘리트의 어원이 같음을 지적하기도 한다.

초기 대의제는 소수의 엘리트들만이 권력을 차지하여 평등성에 위배되어 비민주적이라 평가되었다. 대의제는 그 뒤에도 선거 과정에서 나타나는 갖가지 부작용과 과당의 문제점 등이 지적됐다. 그러나 200여 년의 세월이 흐르는 동안 보통선거 확대와 정당정치 활성화, 그리고 여론정치 등 변화를 겪으며 대의제는 민주주의 정체의 대표 주자가 되었다. 대부분의 선진국이 이 시스템을 택하고 있고, 중동에선 오늘도 이 제도를 수용하려고 민중들이 피를 흘리고 있다. 바로 그러한 현상들이 대의 민주주의의 가치를 설명해 주고 있는 셈이다.

한국도 1987년 6월 민주항쟁을 계기로 선진적 대의 민주주의를 본격 도입했다. 노태우 대통령부터 5명의 대통령이 이 제도로 배출됐고, 국회와 지방자치단체도 이 제도의 틀에 따라 운용되고 있다. 형식적으론 완벽에 가까운 대의 민주주의 국가다. 즉, 민주주의의 질적 고양만큼이나 형식적 측면의 발전도 중요하기에 선

거제에 기반한 탁월한 인재 선발의 측면을 간과할 수 없다. 이것이 대의제를 인정하고 시민의회라는 새로운 구상을 보완책으로 내세우고자 함이다. 이는 곧 비상설 기구로서의 시민의회를 지지하는 근거가 되기도 한다.

마닝이 지적했듯이 혼합정체는 군주정, 귀족정(과두정), 민주정적 요소들의 혼합으로 정의된다. 이 혼합은 놀랄만한 안정성의 원인으로 간주되었다. 즉, 왕(군주정)과 선거로 선출된 엘리트 의회(귀족정), 엘리트를 선출하는 시민의 보통 선거권(민주정)의 조화가 주는 안정성의 이점이 선거제의 승리를 가져왔다는 것이다.

한국을 포함하여 오늘날 대부분 국가의 정체도 혼합정이다. 군주정은 오늘날 대통령(행정부), 귀족정은 기존 선거 의회, 민주정은 시민의회로 이해할 수 있다. 물론 양원제안에서는 민주정을 하원으로 이해할 수도 있다. 하지만 이미 앞서 양원제는 논의로 하였기에 본 논의에서 민주정은 추첨에 의한 시민의회이다. 따라서 과거에도 그러했듯 혼합정체의 안정성을 위해서도 시민의회만으로는 불가하다. 즉, 과거 선거제를 수용했던 당위성처럼 행정부와 국회, 그리고 시민의회가 균형을 이루는 것이 가장 설득력 있다. 이는 시민의회의 지지 근거이자 선거에 의한 기존 의회를 포기하지 못하는 이유이기도 하다.

2) 심의기구와 의결기구에 관한 논의

3장에서 논의한 바 시민의회 구상의 이론적 근간에는 심의민주주의가 있다. 즉, 심의 기능의 강화가 시민의회의 목적이다. 다만 기존 의회의 심의 기능과 더불어 시민사회 공론장의 균형감이 중요하다. 하버마스가 지적했듯이 시민사회 공론장에서도 토론과 정책 심의는 진행된다. 하지만 시민사회의 공론이 현실 정치에 반영되기 위해서는 증폭 기제가 필요하다. 즉, 국가 영역의 심의기관과 시민사회의 공론장이 상호 소통해야 한다. 그래야만 국가 정책은 합리성과 타당성을 확보할 수 있다(김주성 2011).

하버마스는 시민사회에서 더 나은 논증의 힘만으로 심의가 가능하길 바랬으나 이것은 불가능한 소망이다. 시민사회와 같은 거대 공론장의 토론과 심의는 의사소통합리성이 발휘되기에는 너무 많은 방해물을 내포하고 있다. 소수 엘리트가 토론을 지배하는 불균형, 언론의 매개, 사회적 불평등이 대표적인 예이다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 거대 공론장은 비대칭적이다. 소수의 여론선도가 지배하며, 시민들은 토론자보다 청중으로 참여하는 경우가 더 많다. 둘째, 고도로 매체 중심적이라, 언론 특히 TV에 의해 지배된다. 셋째, 거대 공론장의 심의는 사회 경제적 불평등의 영향을 많이 받는다. 불평등은 암묵적·노골적으로 심의에 영향을 끼친다(Chambers 2007, 23-25). 사회적 불평등은 상시 존재하며, 격리된 포럼에도 영향을 끼친다. 즉, 우리는 ‘무지의 베일’ 아래에서 심의할 수 없다. 포럼 내 구성원들 간 작은 차이도 큰 차이와 마찬가지로 위계관계로 변질될 수 있다(Chambers 2007, 29).

따라서 거대 공론장에서의 심의보다 작은 공중들의 심의를 제도화할 필요가 있다. 많은 이론가들이 대중적 공론장의 구조적 문제와 결함을 보완하기 위해 작은 공중을 이론화하고 있다. 공론조사, 시민배심단, BCCA가 작은 공중의 대표적인 사례들이다. BCCA는 토의의 질, 지속가능성, 책무성 측면에서 판단할 때 지금까지의 작은 공중 사례 중에서도 인상 깊은 성과를 보여주었다.

작은 공중은 거대 공론장의 심의와 달리 대화 역할이 대칭적이고, 면대면 토의가 활성화되며, 불평등 효과를 보완한다. BCCA와 같은 형태의 포럼들은 시민들로부터 최선의 것을 끌어낸다. 존중, 관용, 양식, 공정한 마음, 그리고 기꺼이 설득당하고 자신의 마음을 바꾸려는 가장 중요한 의도를 내면화 한다. 이러한 포럼에 참여하는 시민들을 관찰하면 그들의 능력이 새로워지는 것을 알 수 있다. BCCA에 시민의원으로 참여한 사람들은 후에 인터뷰에서 개인적으로 권능 강화와 심의의 효능을 체험하였고, 이것은 대화 포럼에서만 획득 가능하다고 말하였다(Chambers 2007, 54).

이러한 논의를 본 연구로 가져오면, 국가 영역인 의회의 심의 기능 강화와 시민사회 공론장의 증폭 기제인 시민의회 작동의 필요성으로 귀결된다. 이는 의회가 심의기관으로 재탄생해야 함을 주문한다. 즉, 계급 정당에 기초한 정당 민주주의의 왜곡으로 타협만 할 뿐인, 심지어 타협조차 불가능한 현 의회를 비판한다. 그리고 그들에게 과제를 제시하는 것이다. 한편 국가를 압도할 만큼 강력해진 시민사회가 자칫 심의 없는 여론과 집단행동에 치우치는 등 포퓰리즘을 경계할 것을 요구한다. 즉, 시민의회를 통해 진지한 심의에 임할 장을 마련하고 공론을 창출할 수 있는 여건을 제공하는 것이다.

일반적으로 심의민주주의가 충족될 조건은 다음과 같다. 첫째, 시민의 토론이 벌어질 수 있는 자유로운 공론의 장과 둘째, 집단적 심의가 모든 참여자들 간에 공정하게 이루어질 수 있는 과정 확립, 셋째, 심의는 포괄적, 합리적, 대중의 이익 보존에 기여해야 한다. 넷째, 정부는 이런 과정을 거친 합의를 법률 및 정책에 반영해야 한다(이현우 2004, 41).

시민의회는 이상의 기준을 충족하는 가장 현실적인 대안이 될 것이다. 오프라인과 전자 공간을 이용해 추천으로 통계적 대표성을 확보한 시민의원이 자유롭게 토론할 수 있는 장이 된다. 정해진 의사 진행의 규칙과 전문가 집단의 조력, 상설 운영위원회의 원활한 진행은 집단 심의가 공정하게 이루어지도록 할 것이다. 정당에 기초하지 않은 시민의원들은 재선과도 무관하다. 즉 롤스식으로 표현하자면 기존 의회에 비해 월등히 무지의 베일에 입각한 본원적 입장에 가깝다. 따라서 공공이성에 입각한 심의는 공익을 추구할 것으로 기대된다. 그러므로 정부는 시민의회의 심의 결과를 적극 반영해야 한다.

시민의회의 심의·의결 사항은 통계적 표본오차가 거의 없는 확률 표집 방식인 추천에 의한 선발에 근거한다. 즉, 사실상 모든 시민이 심의에 참여해 도출한 결론이다. 따라서 이는 곧 법적 지위를 갖는다. 기존 시민의회에 관한 논의들, 특히 비상설 심의기구로서 시민의회를 논한 경우에는 의결권은 인정하지 않았다. 김상준의 경우에도 시민의회의 심의 결과는 최종적으로 국회 법안으로 제출되어 기존 국회 의결 방식에 따른다.

BCCA의 경우에도 시민의회의 결정을 주민투표에 부쳐 초 다수결이라는 의결 조건을 내세웠다. 결과적으로 BCCA의 권고안은 79개 선거구 중에서 77개 선거구에서 과반수 득표를 하였다. 하지만 전체 투표 60% 이상이라는 다소 까다로운 초다수 의결 조건을 충족시키지 못하여 부결되었다. 신중성을 기하기 위해 시민의회 내부 결정 조건을 초다수 의결로 하는 것은 원리상 적절하다. 여기에 주민투표까지 초다수 의결을 요구하는 것은 부적절하다고 판단된다.

BCCA는 인구대표성을 반영한 무작위 표집과 추천 방식으로 시민의회 의원을 뽑았다. 그리고 의회가 해결하지 못하는 첨예한 사안에 대한 법적 발의 권한을 위임받았다. 또한 심의민주주의적 논의 과정을 통해 시민의원들의 자발적 선호전환을 확인할 수 있었다. 그 결과 충분한 합의를 통한 초다수(super majority)에 도

달했다. 그럼에도 불구하고 시민의회의 의결 사항을 주민투표에 회부하는 것은 결국 시민의회를 자문기관으로 전락시킨 것이다. 근본적으로 시민의회의 결정사항에 대해 거대공중의 승인을 요구하는 것이 타당한지 검토할 필요가 있다.

피시킨(Fishkin 1991)은 공론조사에서 작은 공중의 결론을 정책결정 권한을 가진 엘리트에게 전해 의결하는 전략을 구사한다. 이는 김상준의 모델과 일치한다. 이와 달리 일반 대중에게 심의 결과를 전하여 사회적 분위기를 환기시키는 전략이 가능하다. 시민의회의 최종안을 주민투표에 회부하는 BCCA 모델은 바로 두 번째 전략에 해당한다. 그러나 이 모델의 문제점은 작은공중과 거대공중(maxipublics)의 관계에 있다. 이미 앞에서 설명한 바와 같이 작은공중의 토의 결과를 거대 공론장에서 의미 있게 토의하기 어렵기 때문이다(Chambers 2007, 33).

브리티시 컬럼비아의 여론조사를 보면 2005년에 치러진 주민투표 3개월 전에 전체 주민의 50%만이 BCCA에 대해 읽거나, 보거나, 들은 적이 있다고 답했다. 주민투표 직전에도 39%가 아주 조금만 알고 있고 25%는 전혀 모른다고 답했다. 이것은 대중과 시민의회 사이에 심각한 단절이 있음을 보여준다(Ward 2006, 16). 이와 같은 정황은 앞에서 지적한 것처럼 토의에 있어 작은공중과 거대공중의 차이를 반복하게 한다. 주민투표에서 개혁안이 부결된 것은 작은공중과 거대공중 간의 간극을 다시 한번 확인시켜준다.

이는 라트너(2008)⁸⁸의 조사 분석 결과에서도 드러난다. 그는 BCCA 해산 후 60명의 시민의원을 대상으로 2주간 전화인터뷰를 통해 시민의회의 심의성에 대해 조사했다. 피면접자인 60명의 시민의원들은 시민의회의 심의 과정에 참여

88) 라트너(2008)는 하버마스의 이상적 담화 상황의 조건 네 가지 이해가능성, 진리성, 정당성, 진실성을 분석 기준으로 사용한다. 첫째, 이해 가능성(Comprehensibility: What do you mean?)은 화자가 충분히 이해할 수 있는 언어를 사용하는 것이다. 즉, 참가자들이 이해할 수 있는 언어행위를 의미한다. 둘째, 진리성(Truth: Is what you say true?)은 화자의 발언이 인식의 대상에 관해 사실을 충분히 묘사하는 것이다. 이는 화자가 믿음만한 지식을 제공하는 것이고, 언어행위가 실제로 옳고 정확한 것을 의미한다. 셋째, 정당성(Rightness: Are you entitled to say that?)은 화자의 진술이 주어진 상황에서 공유된 규범과 가치에 관해 적합하고 합법적인 것이다. 진술은 참가자들에게 이해되며 정당하고 타당한 것으로 여겨져야 한다. 넷째, 진실성(Truthfulness: Do you really mean?)은 화자의 진술이 의도와 감정을 표현하는데 있어서 성실하고 진정한 것이다. 진술은 정직해야 하며 참가자를 속이려 해서는 안된다(R. S. Ratner 2008, 148). 출처: Edited by Mark. E. Warren and Hilary Pearce(2008), "Designing Deliberative Democracy-The British Columbia Citizen's Assembly", Cambridge Unive, Press.

했으며 동시에 주민투표 과정에도 참여한 이들도 있다. 라트너는 인터뷰를 통해 시민의회 과정과 주민투표 과정을 비교 분석하고자 했다. 하버마스의 '이상적 담화 상황(ideal speech situation)'의 네 가지 조건에 따라 두 과정을 분석하여 시민 의회가 이상적 담화 상황을 구성하여 심의의 '질 제고'를 달성했는지를 알고자 한 것이다. 또한 광범위한 공공 문제에서 질 높은 심의가 이루어졌는지를 확인하고자 했다(R. S. Ratner 2008, 149).

결론적으로 이해가능성, 진리성, 정당성, 진실성의 조건에서 시민의회가 완벽한 것은 아니었다. 시민의회 운영 스태프에 의한 오류, 전문적인 용어에 대한 이해의 어려움, 의원들의 개인적 선호 및 편견에 의한 언쟁 등 심의의 난제들이 존재했다. 하지만 충분한 학습과정과 시민의원 간의 친밀성 강화를 바탕으로 비공식적 영역에서의 면대면 심의는 회의 중 발생한 오류를 교정하는 기능을 했다. 스태프들이 제공하는 정보 및 진술의 공평함과 객관성에 대한 신뢰도 높았다. 개인차에도 불구하고 대다수의 시민의원은 진정으로 성실히 심의에 임했다. 충분한 회의 기간의 확보로 의사는 고정된 것이 아니라 전환되는 것임을 몸소 확인한 것이다(R. S. Ratner 2008, 151-155).

반면 주민투표 과정에 대한 면접 결과는 달랐다. 시민의원들은 주민투표 과정에서 선거제도 개혁 이슈에 대한 유권자들의 관심은 매우 낮았다고 진술했다. 일부 관심있는 자들도 부정확한 진술이나 왜곡된 매체에 의존하여 편향된 의견을 지니고 있었다. 그들에게서 비공식적 심의는 찾아볼 수 없었고, 따라서 부당한 진술에 대한 교정의 기회도 없었다. 심지어 유권자들 일부는 시민의원들과 시민의회의 활동을 정치적 과당 간 논쟁이나 개인적 문제 해결에 국한되는 그들만의 논의로 인식하고 있었다. 시민의원이 학습과 심의 과정을 통해 습득한 선거 제도 지식과 유권자 간 괴리는 심각했다(R. S. Ratner 2008, 156-158).

결국 대부분의 유권자들은 시민의회의 권고사항에 대해 거의 인지하지 못한 채로 투표에 임했다(R. S. Ratner 2008, 151-158). 라트너는 단적으로 BCCA 기간 중 시민의회에 5백 50만 달러의 예산이 투입되었지만 주민 투표 전 일반 시민들(유권자)을 대상으로 하는 정보 제공 및 홍보 비용은 고작 80만 달러의 예산만 투입되었다고 언급한다(R. S. Ratner 2008, 145-146). 작은 공중(시민의회)과 거대 공중(주민투표 과정) 간의 간극은 여기서도 확인되는 것이다.

최종적으로 거대공중의 선호를 바꾸지 못하면 이를 수 있는 것이 없다. 그러므로 어떠한 안건이든 작은공중의 최종안을 주민투표에 회부할 때 이러한 문제점이 드러난다. 거대 공론장에서의 빈약한 추론, 약한 논증, 본질과 무관한 고려사항들, 엘리트의 조작 등이다(Chambers 2007).

작은공중의 토의 결과가 거대공중의 비준을 받도록 요구한다면 이러한 긴장은 영원히 지속될 것이다. 주민투표 결과로 보면, 시민의회는 의견형성의 대표성은 인정받았다. 반면 의지형성, 즉 결정권의 대표성은 인정받지 못한 상태에서 출발한 한계를 지니고 있었다. 시민의회의 결론을 토대로 다시 대중과 협의(consultation)하고 대중에게 결정권을 위임하는 절차는 근본적인 결함을 안고 있다(Ward 2006).

거대공중으로부터 승인을 받아야 한다는 요구는 시민의회 활동을 근원적으로 제한한다. 따라서 시민의회가 다른 국가기구나 거대공중의 승인 없이 해당 사안에 대한 최종적인 결정 권한을 독자적으로 보유하도록 제도화할 필요가 있다. 그래야만 헌법기구로서 시민의회의 위상은 공적 사안에 대해 최고 결정권을 갖는 새로운 기구로 자리매김 될 것이다.

작은 공중의 결론을 정책결정 권한을 가진 엘리트에게 전해 의결하는 전략을 구사하는 전자의 경우도 문제는 있다. 즉, 김상준의 제안처럼 시민의회의 의결 사항을 국회에 회부하는 경우, 국회가 이를 부결시키는 것이 가능하다. 물론 시민의회의 의결 사항은 국민의 의사이므로 국회가 함부로 거부할 수 없을거라는 것이 대다수의 예측이다. 하지만 원칙적으로 국회가 비준하는 형식이므로 부결될 가능성은 늘 있다. 특히나 그 이유가 정치 과당적이거나 포퓰리즘적 국민선동을 등에 업고 의도적인 것이라면 문제는 심각해진다. 갈등을 해결하고 사회통합을 실현하려던 시민의회의 본래 목적과 달리 오히려 갈등을 증폭시키게 된다. 따라서 시민의회가 제대로 심의하고 의결권을 갖는 것이 타당하다.

시민의회는 선거에 의한 유권자의 동의라는 정당성 기제없이 추첨으로 구성된다. 따라서 대표성 확보와 관련한 끝없는 논란은 결국 규모의 문제로 이어진다. 과연 작은공중이 전체 국민을 대표하는가는 그들에게 의결권을 부여할 것인가의 문제이기 때문이다. 학자들에 따라 의견이 다르지만 대부분의 시민의회 규모에 관한 논의는 기존의회 이상이다. 대략 300명 정도에서 많은 경우 7만까지도 규모를

제시한다. 하지만 심의에 중점을 두는 시민의회이므로 심의가 원활하게 진행되는 규모여야 한다. 따라서 대부분의 논의는 500명 정도의 규모로 제안된다. 이지문이 앞서 제시했듯 이는 전체 유권자 대비 추첨확률이 매우 낮아 참여에 대한 정치적 효능감을 떨어뜨리는 요인이 된다. 뿐만 아니라 시민에 대한 대표성과 대표자로서의 책임성 측면에서 시민의회를 비판하는 논거가 된다. 따라서 시민회의의 의결사항을 곧장 입법화하지 못하는 것이다. 즉, 시민회의의 의결권을 인정하지 않는 것이다.

하지만 발달된 통계 기법으로 추첨 규모가 작더라도 전체 국민을 대표할 만큼 확률적 유사성 지님을 경험적으로 확인할 수 있다. 한국의 경우 앞서 논의 했듯 국민참여재판제의 시행 분석 결과, 무작위 추첨이었음에도 불구하고 전체 국민 대표성 면에서 문제가 없었다. 여기에 층화 무작위 추첨을 할 경우 대표성 관련 신뢰도는 더욱 높아질 전망이다. 또한 아테네 민회처럼 기술적·상징적 대표성을 지닌 6,000명 규모의 시민회도 가능하다. 즉, 이지문의 시민의원단처럼 심의가 가능한 작은 분회로 나누어 심의를 진행한다면 규모의 문제와 심의의 문제를 해결할 수 있다. 어느 정도 추첨 확률을 높여 정치적 참여에 대한 효능감도 제고할 수 있다.

일반 시민이 전문 직업 정치인에 비해 업무 능력이 떨어진다는 비판과 책임성 관련 문제에 대해서도 반론은 가능하다. 국민참여재판의 경우 배심원단의 평결과 전문법조인의 평결이 거의 차이가 없었다. BCCA의 경우에도 사안을 숙지하고 심의하는 데 일반 시민이라는 이유로 문제될 점은 없는 것으로 나타났다. 게다가 시민의회가 진행되는 경우 중도탈락자는 단 한명이었으며 95%의 높은 출석률을 보였다. 즉, 책임성과 관련한 비판도 근거 없는 편견으로 해석된다.

결국 시민회의의 심의 결과는 법적 지위를 갖는 사항으로 의결 사항 자체가 입법화되어야 한다. 즉, 심의만 하는 자문기관으로서의 시민의회가 아닌 의결권을 지닌 시민의회가 타당하다. 이는 시민의회가 헌법기구여야 할 이유이기도 하다.

3) 시민의회 작동 방식에 관한 논의

본 연구가 구상하는 시민의회의 구체적인 상을 제시하고자 한다. 이는 앞서 사례에서 제시한 차원으로 논의하겠다. 즉, 시민의회의 구성, 적격 및 배제, 추천 방식, 참여, 임기, 보수, 운용과정을 중심으로 논의하고자 한다.

① 구성

우선 시민의회는 비상설 의결기구로서 사안에 따라 소집 및 해제한다. 시민의회는 국민 생활에 중장기적으로 심대한 영향을 끼치는 공공 정책을 심의한다. 행정 수도 이전 문제, 의약 분업 문제, 새만금 개발, 4대강 개발 사업, 위도 핵폐기물 처리장 문제 등 국민 대다수가 현저한 문제로 여기는 중대 사안이나 한국적 지형 구조에서 비롯되어 오랜 기간 지속될 문제들이 의제가 될 수 있다. 즉, 시민의회의 심의사항은 전 국민 사이에서 갈등 소지가 매우 높을 것으로 예상되는 입안 단계의 법안, 국회에서 교착 상태에 이른 법안, 입법 시행하고 있으나 국민의 반발이 심한 법안 등이 될 것이다(김상준 2009, 328).

이러한 문제들은 사실상 새로운 제도적 개혁 없이는 해결의 돌파구를 찾기 힘든 사안들이다. 따라서 헌법적 차원의 고려, 즉 헌법 개정을 요구한다. 헌법에 주요 공공 의제를 심의하고 의결할 시민 심의 기구, 일명 시민의회의 신설을 제안하는 것이다. 구체적으로 제시한다면 시민의회 장의 제1조는 “시민의회는 국가 안위와 국민 생활에 중대한 영향을 끼치는 국가 정책과 공공의제를 심의하고 의결한다. 그 구성과 절차는 법률로 정한다.”정도가 되겠다. 결국 시민의회 논의는 개헌을 전제로 한다.

시민의회의 소집은 국민, 대통령, 국회가 할 수 있다. 캐나다 선거 개혁 시민 총회의 경우 주정부가 소집하였다. 한국 현실에서는 김상준의 제안대로 유권자의 1/20이나 국회 과반수의 발의, 대통령의 발의 등이 소집 요건으로 설정 가능하다.

새로운 헌법기관인 시민의회의 심의는 그 자체로 법적 지위를 갖는다. 또한 표본 오차가 적은 확률 표집에 근거한 추천에 의한 시민의원의 선발은 대표성을 갖는다. 층화 무작위 추천일 경우 신뢰도가 더욱 높아진다. 따라서 시민의회의 의

결 사항은 그대로 시민의원들의 표결에 부쳐져 의결된다. 가결 조건은 초다수결이다. 즉, 시민의원의 60%가 찬성하면 통과되어 입법화되거나 정책으로 결정된다.

의회 규모는 각 나라의 경험, 맥락, 조건에 의존적이며 이론적 유형화나 일반화가 어렵다. 분명한 것은 대표의 크기가 클수록 대표되어야 할 사회와 대표하는 집단의 간극은 줄어든다는 점이다(서복경 2009, 29). 하지만 의회의 규모가 클 경우 시민사회의 다양한 선호들을 대변하는 다수의 의원들이 집합적 의사결정 과정에 참여하게 된다. 즉, 원만한 의사진행을 통해 정치적 합의에 도달하기 어려워 효율성은 떨어질 수 있다. 또한 의회의 권한 강화와 업무량의 증가를 감안한다면 규모가 커져야 하겠지만(조진만 2010, 54), 효율성과 함께 사회적 비용 역시 충분히 고려되어야 한다.

한국 국회 규모 관련 헌법 조항은 제헌국회 당시 마련되어 현재까지 수정없이 유지되고 있다. 즉, 헌법 제41조 제2항에 “국회의원 수는 법률로 정하되, 200인 이상으로 한다”라고 규정하고 있다. 제헌국회에서 200명으로 시작하였으나 정확한 근거는 찾아볼 수 없으며, 규모는 편의적으로 또는 사회적 분위기에 따라 조정되는 모습을 보여왔다. 13대 때 지금의 299명 정수가 처음 도입되었으며, 16대 총선을 앞둔 2000년 1월 경제위기 상황 속에서 구조조정 논리에 따라 273명으로 한때 축소되었으나 17대 이후 다시 299명으로 복원되었다(조진만 2010, 78).

역시 시민의회의 규모에 관해서도 입장 차이가 있다. 200명 이상 300명 이하로 주장하는 김상준의 경우, 현행 국회의원 수인 299명을 고려한 것이라 볼 수 있다. 물론 이는 공개적 심의가 가능한 적정한 단위의 수라는 점, 통계적으로 볼 때 유권자의 대표로 유의미한 단위의 수라는 점을 근거로 내세운다. 하지만 추첨에 의해 '나도 시민의원이 될 수 있다'는 정치적 효능감과 책임감을 느끼기엔 전체 유권자 대비 시민의원으로 추첨될 확률이 너무 낮다.

이를 보완할 안으로 이지문이 제시한 시민의원단 개념이 있다. 즉, 50명 단위의 심의 가능한 단위로 일종의 분회 299개를 조직하는 것이다. 그의 주장대로 시민의원단을 지방의회, 광역의회, 기초의회에도 적용한다면 사실상 추첨 확률은 상당히 높아진다. 각 시민의원단의 대리인인 시민의원 또한 추첨으로 구성하여 50명이 심의 의결한 결과를 그대로 새로운 추첨 입법부에 이양하여 의결하자는 주장이다. 이는 상설기구인 단원제안으로 전면적 입법부 교체안이다. 본 연구에서는

비상설을 지향하지만 시민의원단은 규모의 면에서 혁신적 제안이다. 참고할 가치는 있지만 비상설 기구에 도입할 경우, 큰 규모에 소요되는 비용이 문제이다. 이미 선거로 막대한 비용을 소모하고 있는 실정에서 추첨으로 몇 만명이나 되는 규모의 시민의원단을 운영한다는 것은 비용 면에서 부담이 된다. 물론 갈등으로 인한 사회적 비용과 시민의회 활동을 통한 교육적 효과를 통해 상쇄되는 측면이 있을 수 있다. 하지만 비용의 측면을 정확히 계산하기는 어려워 설득력있는 근거가 되기에는 한계가 있다.

의외로 고대 아테네적 발상에서 시민의회의 규모를 주장하는 경우도 있다.⁸⁹⁾ 아테네 민회가 6,000명임을 감안한 발상이다. 덴마크 전자 상원의 유권자 57명당 한 명 수준에는 못미치나 올리어리의 6,500명당 한 명 수준을 충족하기엔 부족함이 없다. 지난 6.2 지방 선거 기준으로 현재 한국의 유권자는 3885만 1159명이다. 시민의원이 6,000명일 경우 올리어리의 제안처럼 유권자 6,500명당 1명 수준이 된다. 더 큰 규모를 제안한 이지문 등의 주장에 못 미치는 규모이지만 적어도 현행 국회의원 규모보다는 커야 다양한 국민의 의사가 반영될 수 있다. 물러 등이 논의한 것처럼 규모가 늘어날수록 대표성을 제고할 수 있다. 하지만 비용과 입법부 내에서의 효율성 등을 고려했을 때, 이 규모를 넘어서는 것은 의회 영역에만 너무 많은 투입을 요구하게 된다. 또한 자칫 사회 전체의 정치 과잉이 우려된다. 시민의원에게 지급될 보수 및 일정 정도의 인센티브, 인터넷망 등을 제공해야 한다는 점을 고려한다면 비용 문제 역시 무시할 수 없다. 따라서 덴마크 전자상원 수준까지 확대되는 것은 현실적인 대안으로 보지 않는다.

물론 6,000명 규모는 진지한 심의를 하기에 무리가 있다는 비판이 가능하다. 오프라인 상에서 심의를 하기엔 물리적 한계가 있는 규모일 수 있다. 하지만 해외에서 주장되는 전자상원 등의 개혁안처럼 정보 통신 기술의 발달에 입각한 전자민주주의의 도입이 가능하다. 즉, 가상공간에서 실시간 대화나, 의제에 대한 댓글 달기 등으로 심의가 가능하다. 화상을 통한 심의도 가능할 것이다. 가상공간을 통

89) 이는 김주성 교수가 대학원 강의에서 시민의회의 발상과 기원을 언급하며 제시한 안이다. 즉, 그는 적어도 시민의회라면 기존 의회 규모보다는 커야 대표성을 확보한 심의가 가능하다고 본다. 따라서 고대 아테네 민회 규모처럼 6,000명을 무작위 추출하여 시민의회를 구성하는 안을 제시한다. 이는 시민 심의체의 부활이라는 상징적 의미와 기술적 대표성을 지니게 된다. 공개적이고 심도있는 심의가 진행되기에 무리가 있는 규모라는 지적에 대해 가상공간에서의 심의와 오프라인 상의 심의를 병행할 것을 제안한다. 그리고 심의 가능한 단위의 분회를 조직하여 운용한다면 해결 가능하다고 주장한다.

한 정보 공개 및 심의의 가능성은 캐나다 시민 총회의 사례를 통해서도 충분히 입증되었다. IT강국인 한국의 정보 통신 인프라를 고려한다면 이는 현실적 방안이 될 것으로 보인다. 오히려 문제는 시민의원의 정보통신기기활용능력이다. 시민의원이 원활하게 정보통신망을 활용할 수 있는 물리적 지원과 교육이 전제되어야 할 것이다. 또한 서면이나 오프라인상의 정기적인 심의로 보완 가능할 것이다.

6,000명의 시민의원을 24명에서 50명 단위로 나뉘어 심의를 위한 분회를 조직하게 된다면 진지한 심의에는 문제가 없을 것이다. 결국 6,000명 규모의 시민의원을 심의를 할 수 있는 적정 인원을 한 단위로 조직하여 심의하게 하는 안이 적절할 것으로 보인다. 이를 초과하게 되면 제대로 된 심의가 어려워지게 되고 너무 적은 경우에는 불참자가 발생할 경우 원활한 심의 진행이 어려워진다.

② 적격 및 배제

시민의회를 구성하면서 당연히 추천 풀에는 누가 들어가고 누구를 배제할 것인가라는 문제가 제기된다. 먼저 기존 사례 및 제안에서 이 문제에 대해서 살펴보고 의견을 제시하고자 한다. 크게 보면 두 가지 유형이다.

첫째는 특정한 연령대와 일정 기준을 제시하는 유형과, 둘째는 기존 피선거권 제한 수준 이외 특별한 배제 대상이 없이 전체 시민을 대상으로 하는 유형이다. 전자 경우의 대표적인 예는 고대 아테네이다. 자원자로 한정했을 뿐 아니라, 당시 아테네는 20세 이상 성인 남성이 시민권을 가졌다. 하지만 평의회, 시민법정, 행정관 모두 30세 이상으로 한정되었다. 당시 남성 평균 수명이 대략 25세인 것 감안하면, 30세 이상은 사회의 최고령자 집단으로 제한되었다는 의미다. 즉, 명백한 연령 제한이 있었음을 알 수 있다.

후자의 경우 특별히 적격 대상은 없다. 일반적으로 국민이면 자동적으로 추천 풀에 들어가는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 최소 연령을 제외하고는 큰 배제 대상은 없다. 미국 연방 소비심 경우 최소 연령 18세, 관할구역 최소 1년 이상 거주 기간, 영어 구사 능력이 적격 여부 판단이 된다. 국민참여재판 역시 만 20세 이상 대한민국 국민이면 누구나 될 수 있고 특별한 자격을 필요로 하지 않는다.

다만 다음 경우 제외된다. 금치산자 또는 한정치산자, 파산선고를 받고 복직

되지 아니한 자, 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행이 면제된 후 5년이 경과되지 아니한 사람, 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 기간이 완료된 날로부터 2년을 경과하지 아니한 사람, 금고 이상 형의 선고유예를 받고 그 선고유예 기간 중에 있는 사람, 법원의 판결에 의하여 자격상실 또는 정지된 사람은 제외되고 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 및 의원, 입법부, 사법부, 행정부, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원의 정무직 공무원, 법관, 검사, 변호사, 법무사, 법원 및 검찰 공무원, 경찰 교정 보호관찰 공무원, 군인·군무원·소방공무원 또는 향토예비군설치법에 따라 동원되거나 교육훈련의무를 이행 중인 향토예비군도 될 수 없다.

본 연구에서는 비상설 기구인 시민의회가 특정 사안에 대해 심의·의결하도록 구상한다. 따라서 캐나다 사례처럼 의제의 상격에 따라 극명한 이해관계가 얽힌 자는 배제해야 함을 부가적으로 규정할 필요가 있다. 캐나다의 경우에는 선거제도 개혁이 의제였다. 따라서 선거로 선출된 전·현직 공직자, 선거출마자들의 직계 가족, 정당 당직자와 같이 명확한 이해관계자를 제외한 누구나 선발 대상이 되었다.

하지만 사안에 따라 이해관계가 얽힌 사람을 시민의회 구성에서 배제한다는 것은 애매모호함이 내재되어 있다. 즉, 기준이 불명확하고, 이를 둘러싼 논란이 가중될 가능성이 높다. 따지고 보면 국민적 중대한 사안과 관련되지 않은 국민은 없기 때문이다. 결론적으로 사안과 관련된 이해관계자 배제는 예외 조항으로 두는 것이 타당하다. 캐나다의 사례처럼 특별한 경우에는 별다른 마찰 없이 배제 요건이 사회적으로 수용될 수 있을 것이다. 실제 시민의원으로 사안과 직접적인 이해관계자가 추천된다 하더라도 6,000명으로 구성된 시민의원 전체를 대상으로 로비 활동을 벌이거나 매수하는 것은 불가능하다. 또한 막중한 책임감을 지니고 시민의원으로 활동하는 대다수의 시민들은 공공선을 추구하기 위하여 심의에 임할 것이다. 따라서 몇몇 이해관계자들의 행위는 충분히 상쇄될 것으로 보인다. 시민의회 진행 과정에서 공공선 추구에 방해되는 행위들이 진지한 심의와 토론을 통해 걸러짐은 이미 캐나다의 두 사례를 통해 확인되었다. 시민의회 종료 후 발표된 보고서에 의하면 심의 과정에서 토론에 의한 자발적인 선호 전환이 이루어졌다. 시민의원들은 공익을 위한 최선의 선택에 이르도록 활동한 자신들을 자랑스러워했다. 또한 심의 과정은 여러 매체를 통해 공개되므로 일반 시민들에 의해서도 감시와

견제가 가능할 것이다.

요컨대 시민의원은 기본적으로 특별한 적격을 요하지 않으며 기존 선거권 및 피선거권 조항을 준용한다. 단, 현행 만 25세인 피선거권을 선거권 최소 연령인 만 19세로 통일한다. 공직선거 출마자(예비후보자 포함), 최근 4년 간 정당당직자 및 선거운동원 등록자는 배제한다. 국적 취득 후 1년 이상, 해당 시도에서 6개월 이상 거주해야 추천 대상이 될 수 있다.

③ 추천방식

추천 방식은 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 단순무작위추출(simple random sampling)⁹⁰과 층화추출(stratified sampling)⁹¹이 그것이다. 층화추출을 한다면 어떤 사회문화적 기준으로 층(strat, 예를 들어 성별, 연령별, 지역별, 소득별, 직업별 등)을 형성할 것인지는 매우 중요하다.

단순무작위추출 방식의 대표적인 사례는 사법배심제다. 미국 소비심, 일본의 재판원, 한국의 국민참여재판 역시 성, 연령, 직업 등을 고려하지 않는다.

단순무작위추출의 장점으로는 첫째, 모집단에 대한 사전지식을 요하지 않는다. 둘째, 추출된 표본이 모집단을 가장 잘 대표할 수 있다는 것이다. 즉, 각 표본 단위는 추출될 동등·독립적 기회를 갖는다(이해용 외 2003, 114). 셋째, 층화추출 경우처럼 어떠한 층을 기준으로 할지 그 층을 어떻게 구분할지 등 인간의 자의적인 개입 자체가 없기 때문에 선택에 있어서 오차가 없다. 넷째, 층화추출보다 간단하게 선택할 수 있다.

반면 단점으로는 표본오차가 커지는 경향이 있는 점이다. 그러나 국민참여재판 시행 2년 평가 자료를 보면, 성별로 남성(51.1%), 여성(48.3%), 연령별로 20대(18.2%), 30대(23.8%), 40대(24.5%), 50대 이상(33.5%), 직업별로 회사원

90) 한국통계학회(1996)에서 발행한 통계학용어집에 따르면, “단순무작위추출이란 대상집단의 모든 구성요소에 대해 동등한 확률을 부여하며 표본을 추출하는 방법을 말한다. 크기 N인 모집단에서 크기 n인 표본을 추출코자 할 때 조사자의 주관적 판단을 배제하고 랜덤(무작위)으로 표본을 추출하는 방법이다. 단순무작위추출을 간단히 단순추출법 또는 단순확률추출이라고도 한다”라고 정의하고 있다(이해용 외 2003, 77).

91) 한국통계학회의 통계용어사전(1987)에 따르면, “층화추출이란, 모집단이 특성에 따라 층화되어진 곳에서 각 층마다 표본을 랜덤으로 추출하는 방법을 층화랜덤추출법이라 하고 거기서 얻어진 표본을 층화랜덤표본이라 한다”라고 정의하고 있다(이해용 외 2003, 131).

(24.9%), 자영업(12.7%), 주부(19.1%), 학생(7.5%), 기타(35.8%)로 비교적 고르게 분포하였다. 기획배심⁹²⁾ 경우 지금까지 사례를 분석한 결과, 성별, 연령별로 인위적 구분 없이도 성별, 연령별 비율이 모집단과 유사한 것으로 나타났다. 즉, 단순무작위추출을 하더라도 대표성에서 큰 문제가 없다고 볼 수 있다.

층화추출 방식은 12인에서 24명 규모의 시민배심에서 단순무작위추출을 보완하기 위해 보완적으로 적용하고 있다. 이 경우 지리적 입지, 성, 연령, 인종, 학력을 고려하는 층화추출 방식을 사용한다. 합의회의나 공론조사뿐만 아니라 5천명이 참여한 영국의 국민패널 역시 성, 연령, 지역 등을 고루 안배하는 방식이다. BCCA경우는 선거구별 2명씩 선출할 때 남녀 각 한 명씩을 선택하였으며, 연령 분포 역시 반영하였다.

층화추출방식은 단순무작위추출에 비해 보다 신뢰성이 높은 추정치를 구할 수 있으나, 모집단을 어떻게 층화하느냐가 가장 큰 문제다(이해용 외 2003, 99). 층화추출 주장의 근거는 대체로 대표성 제고라고 볼 수 있다. 오현철은 “생활세계와 시민사회에서 이루어진 의사소통을 직접 반영하기 위해 지역, 성, 계급, 연령 등에 기반한 계층별 무작위 선택을 한다”고 하였다. 영국 상원 개혁 제안에서는 “성평등과 지역 공정성을 확고히 하므로 대표성은 높아질 것이다”라고 주장한다.

국회 기준으로 299명 의원만 추첨할 경우 전체 유권자수 대비 그 수가 너무 적기 때문에 단순무작위추출보다 층화추출이 유용할 수 있다. 하지만 6,000명 규모의 시민의원을 선택하는 것이기 때문에 층화추출을 하지 않더라도 앞서 국민참여재판 시행 결과에서도 볼 수 있듯이 성별, 연령별, 직업별로 고루 분포할 수 있다. 층화추출 시 얼마나 많은 층이 있어야 하는지, 그리고 층을 무슨 조건으로 규정할지를 결정하는 것 역시 일련의 새로운 문제를 제기한다. 따라서 단순무작위추출이 시간적으로나 경제적으로나 더 편의성을 가진다고 할 수 있겠다.

하지만 추첨 후 본인에게 참여 여부를 선택하게 할 것이다. 즉, 단순무작위추

92) 기획배심(Planning cell)은 크로스비가 시민배심 모델을 발전시켰던 거의 같은 시기인 1970년대 초 독일 부퍼탈 대학의 시민참여와 계획 절차 연구소(the Institution for Citizen Participation and Planning Methods) 소장인 디넬(Dienel) 교수가 창안한 제도이다. 즉, 정치 참여에 대한 요구를 충족시키고, 시민들의 전문 지식과 판단력을 통해 장기적인 안목의 정책 자문을 제공하기 위해 창안한 심의적 참여제도이다. 최초로 1972년 독일 슈벨름(Schwelm) 시에서 쓰레기 처리장 문제를 놓고 논의한 이후, 영국, 오스트리아, 스위스, 스페인, 이스라엘 등 여러 나라에서 다양한 주제와 갈등 상황에 적용되었다. 이를 통해 합리적인 제안들이 도출되고 이해관계가 첨예하게 대립되던 사안의 해결에 결정적인 기여를 하였다(정광진 2002, 149).

출에서는 거부한 사람의 사회경제적 배경과 무관하게 단지 차례대로 다음 사람을 추천하게 된다. 이 경우 저소득층, 저학력자 등 특정 계층의 과다 거부가 있을 경우 이 계층이 과소 대표될 수 있다. 층화추출인 경우, 거부자가 발생해도 같은 층의 사람으로 충원할 수 있는 장점이 있다. 또한 시민의원으로 최종 선택되어 활동 중에 피치 못할 개인 사정이나 소환 등의 이유로 직무를 그만두게 되었을 때도 같은 층의 사람으로 바로 충원할 수 있다. 즉, 대표성 유지에 효율적일 수 있다.

따라서 본 연구에서는 표본 오차를 줄이고 대표성을 제고하기 위해 층화무작위 추천 방식을 주장한다. 하지만 여기서 '무엇을 기준으로 층을 만들 것인가'라는 추가 논의 사항이 발생한다. 기존 논의들은 성평등성과 연령을 기본적인 층으로 고려한다. 연령은 20대(만 19세 포함), 30대, 40대, 50대, 60대 이상, 다섯 층으로 구성한다. 또한 참여를 강제하지 않는 상황에서 여타 유사 사례 등에서 확인할 수 있는 것처럼 상대적으로 저소득층의 참여가 낮을 수 있다. 재산 및 소득 기준의 층화가 없을 경우, 성이나 연령을 반영하더라도 상대적으로 저소득층의 과소 대표 우려가 있을 수 있다. 따라서 거부자가 발생해도 같은 소득 그룹에서 보충될 수 있도록 할 필요성이 요청된다.

문제는 성, 연령 경우와 달리 재산 및 소득은 기준 설정이 어렵다. 다만 통계청 차원의 3단계 소득계층(고소득층, 중산층, 빈곤층)⁹³⁾을 고려할 수 있다. 유권자 개인 특성인 성, 연령과 달리 소득 및 재산은 개인을 포함한 가구 구성원 전체까지 동일하게 적용되어야 할 것이다. 단, 이와 관련 논란이 발생한다면 제외도 가능하다. 국민참여재판을 통해 확인했듯 예산 문제와 관련된 특정 사안이 아니라면 소득 관련 층화를 무시해도 대표성 제고에는 별 영향이 없을 것이다.

다음으로 지역별 층화의 경우, 절대 대수가 이를 전제로 한다. 고대 아테네 평의회 구성에서 500인 평의회는 10개 부족으로부터 각각 50명씩 추천하는 방식이었다. 10개 부족을 구성하는 총 140개의 지역별 데메(deme)에서도 지역의 인구에 비례하여 의석이 할당되어 적게는 3명에서 많게는 22명을 선출하는 방식을 택하였다. 즉, 지역을 기반으로 일종의 층화추출을 활용한 것으로 이해할 수 있다. 캐나다 선거개혁시민총회 역시 기본적으로 선거구별로 한 명 내지 두 명을 추천하였으며, 시민배심 경우도 지리적 입지를 반영한다. 오현철, 하기남도 지역별

93) 2009년 말 기준 고소득층 가구 23.2%, 중산층 가구 58.7%, 빈곤층 가구 18.1%로 조사됐다.(통계청 홈페이지)

층화를 포함하고 있다. 이처럼 지역을 가장 기본으로 포함시키는 것은 지역 대표성에 대한 집착으로 볼 수 있다. 레이브 경우는 “특히 지리적으로 층화된 무작위 샘플이 가장 명백한 내용 중립적이고 관점 중립적이다”라고 그 의미를 강조한다 (이지문 2011, 267).

반면에 드물지만 전국을 단일 선거구로 제안하는 경우는 물러 등이다. 그들은 층화추출을 고려하지만 전국을 단일 선거구로 할 것을 명확히 표현하고 있다. 가스틸 역시 선행패널에서 전국에 걸친 층화추출을 제안한다. 물러 등이 지역을 기준으로 하지 않고 전국 단위로 제안한 것은 지리적 토대 경우 지역이기주의에 매몰될 수 있다는 점과 소수자들이 그들의 수만큼 정확하게 비례적으로 대표되지 않을 것을 고려했기 때문이다. 후자는 이런 경우다. 미국 사회에서 흑인들은 선거구에서 소수이기 때문에 선거구별로 추첨하게 되면 흑인들이 선택될 가능성이 낮아지고 결과적으로 전체 의석에서 흑인들이 차지할 비율이 낮다. 반면 전국을 단위로 하면 흑인 인구에 비례해서 선택되어지기 때문에 더 유리하다는 것이다. 이러한 물러 등의 제안을 고려하더라도 여전히 지역 대표성을 중시하는 사회적 현실을 전적으로 무시할 수 없다.

특히 최종 선택된 6000명 시민의원이 시도별 인구 비례와 일정 부분 벗어나게 된다면 그 당위성에서 손상을 입을 수 있다. 강원도, 제주도, 울산광역시 등 인구가 적은 시도 경우 과다 내지 과소 대표될 개연성이 존재한다. 다만 지금처럼 245개의 소규모 선거구별이 아니라 16개 광역시도 권역별로 층화할 것을 제시한다. 이렇게 되면 소수자 문제 역시 일정 부분 해결될 수 있을 것으로 본다.

직업별 층화 경우 재산 및 소득별보다 분류의 어려움이 존재한다. 기존의 분류 체계를 따르더라도 전체 유권자에서 이들을 어떻게 층화할 것인가 더 큰 문제이다. 추첨일 기준으로 전체 유권자의 직업을 최소 3개월 전으로 소급한다고 하더라도 정확한 직업을 확인한다는 것은 어려움이 있다. 실질적으로 직업별 층화는 무리가 있다. 통계청의 인구주택총조사 경우도 5년 단위이며 직업 경우는 전수조사 대상이 아니라 표본조사에서만 확인되고 있다. 따라서 유권자의 직업 자체를 분류한다는 것은 현실성이 없다.

물론 대안으로 내세우는 것이 추첨일 기준 3개월 전부터 한 달여 동안 유권자의 직업을 확인하는 작업을 할 수 있다. 하지만 이는 추첨제가 시간과 비용 측

면에서 효율성이 있다는 전제에 비추어 행정력 및 예산 소모가 만만치 않을 것이기 때문에 이상적일 뿐이다. 또한 국세청, 통계청, 근로복지공단, 국민건강보험공단 등 관련 공공기관의 전산망을 활용할 경우 직업 역시 그룹화할 수 있다. 하지만 직업 경우 유동성이 크고 상기 전산망에서 배제되는 유권자 역시 만만치 않기 때문에 직업별 층화 경우는 당위성에도 불구하고 현실적으로 어려움이 있다. 다만 장기 과제로 고려 자체를 부인하지 않는다.

이를 바탕으로 시민의원 6,000명을 16개 광역시도별로 층화 후 성, 연령, 소득을 반영한 층화추출을 제시하면 다음과 같다.

1단계 ; 16개 광역시도별로 인구 구성비에 따라 6,000명 의원 정수를 배분한 후 시민의원수를 확정한다.

2단계 ; 시도별로 소득계층별(3계층) 시민의원수 배분 ⇨ 남녀별로 시민의원수 배분 ⇨ 연령대별(다섯 연령대)로 시민의원수 배분 후 해당 수만큼 컴퓨터 프로그램을 활용하여 각 층에서 무작위 추출한다. 선택된 이들에게 참석 여부를 확인 후 불참 의사가 밝힐 경우 동일 층에서 충원한다.

3단계 ; 최종 선택된 시민의원들을 50명씩 묶어 한 개의 심의단위를 구성한다. 개인사정상 활동을 더 이상 할 수 없거나, 소환·제명되거나, 실행 확정 등 경우에는 재충원하여 잔여 활동을 한다. 이 경우 동일 층 단원들을 대상으로 추천한다. 시민의원 중에서 결원이 발생하면 동일 층 모집단에서 충원한다.

보다 이해를 촉진하기 위해서 서울특별시를 예를 들어 설명한다.

1단계 ; 서울시는 전체 유권자 대비 21.4퍼센트로 6,000명 기준으로 하면 1,284명의 시민의원수가 배정된다.

2단계 ; 1,284명을 소득별 세 단계(상 23.2퍼센트, 중 58.7퍼센트, 하 18.1퍼센트)로 배정하면 상 298명, 중 754명, 하 232명이 된다.⁹⁴⁾ 각각을 남녀(남 48.9퍼센트, 여 51.1퍼센트)⁹⁵⁾로 구분하게 되면 고소득층 남성은 146명 여성은 152명, 중산층 남성 369명 여성 385명, 빈곤층 남성 113명 여성 119명이 된다. 이를 성별에 따른 연령대별(19세 및 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상)⁹⁶⁾에 따라

94) 현재 시도별 현황까지 확인이 되지 않아 전국을 단일하게 적용하였다. 소득계층 역시 시도별 구성 비율 차이가 있을 수 있다. 따라서 시도별 현황을 확보할 수 있다면 성, 연령처럼 시도별로 다시 계산되어야 할 것이다. 그러나 2011년 6월 3일 통계청에 관련 자료 정보공개청구결과 시도별 현황은 존재하지 않는다.

95) 전국 유권자 성별 비율이 아니라 서울시 성별 비율이다.

구분한다. 19세 및 20대 남성은 서울 전체 남성 중 23.2퍼센트, 여성은 서울 전체 여성 중 22.4퍼센트를 차지하게 된다. 이런 방식으로 전체 성별 및 연령대별로 시민의원수가 배정된다. 예를 들면 서울에 사는 고소득층 가구 19세 및 20대 남성 중 34명이, 빈곤층 가구 60대 이상 여성 중 21명이 된다. 할당된 시민의원수만큼 해당 층에서 무작위로 추출한다. 추첨된 이들에게 시민의원 참여 여부를 확인 후 거부 시 각각 동일 층에서 충원한다.

3단계 ; 2단계까지 통해 서울시의원 1,284명이 선정된다. 시민의원으로 복무 여부를 문의한 후 거부 시 동일 층 대상으로 재추첨하여 동일 과정을 거쳐 최종 시민의원을 선발한다. 최종적으로 시민의원들이 확정되면 25명 50명씩으로 묶어 개별 심의 단위를 구성한다.

④ 참여

참여의 강제냐 자발성이냐의 문제는 추첨과 관련한 대표적인 논쟁거리다. 이 문제는 자원자로만 할 것인가 아니면 전체를 대상으로 할 것인가와 연결된다. 기존 사례 및 주장을 정리하면 세 가지 유형을 확인할 수 있다.

첫째는, 모든 적격자를 대상으로 추첨한 후 아주 협소한 예외를 인정하고는 참여를 강제화하는 유형이다. 둘째는, 모든 적격자를 대상으로 추첨한 후 참여 거부를 인정하는 유형이다. 셋째는, 자발적으로 참여하겠다고 한 사람만을 대상으로 추첨을 하는 유형이다.

사실 강제냐 자발이냐 문제는 단순하지 않다. 그 주장의 뿌리에는 공화주의와 자유주의와도 연결되어 있기 때문이다. 즉, 권리보다 의무를 강조하며 사적인 삶보다는 공적인 삶을, 개별 이익보다는 공공선을 중요시하는 공화주의 입장에서는 참여 역시 의무로 볼 수 있다. 반면, 개인의 권리가 더 중요시되어야 한다는 자유주의 입장에서는 자발성이 중요하게 된다(이지문 2011, 332).

스톤(2000)은 참여에 대해 다음과 같이 말한다. “관직 보유를 통한 참여가 중요한 희소 재화로 그 배분을 평등하게 해야 한다는 입장에서 개인은 항상 그에게 제공된 재화를 거절할 수 있다는 가정이 전제된다. 따라서 입법부 참여가 제공되

96) 전국 유권자 연령대 비율이 아니라 서울시 연령대 비율에 따라 할당한다. 서울 경우 20대 22.8퍼센트, 30대 23.7퍼센트, 40대 21.1퍼센트, 50대 16.2퍼센트, 60대 16.2퍼센트다.

있을 때 그것을 거부할 수 있도록 하거나 추첨에서 그들의 이름을 보류할 수 있다. 특히 중요 재화는 개인이 원하는 대로 삶을 이끌어야 하는 능력에 오직 도움이 되며 결코 해가 될 수 없는 것들이다. 따라서 시민들에게 봉사를 강요하는 것은, 특히 그러한 봉사가 그 시민의 삶에 혼란을 일으킬 수 있다면, 바람직하지 않다.” 본 연구는 이에 동의한다.

“어떤 것을 할 기회가 주어진다든 것은 어떤 행동을 하지 않을 수도 있다는 것을 의미한다. 시민이 민주적 과정의 기준들에 내포된 정치적 의무들을 충족시키지 않기로 선택하는 것이 항상 나쁘다고 말할 수 없다. 선택할 자유를 가지도록 보장하는 것은 개인적 자율성의 추정, 자기 결정의 자유, 도덕적 자율과 부합하는 것으로 보인다”(달 2008, 48)처럼 본 연구는 자발성을 인정하고자 한다.

단, 자원자에 한해서 추첨을 진행하는 것은 아니다. 자원자는 참여 의욕이 높아 책임감이 높을 수 있다. 하지만 지금의 선거와 마찬가지로 자가발전적 성향의 사람들 위주로 나서게 되며, 교육과 소득 등, 혜택을 받은 사람들의 권력을 증대시킬 위험이 있다. 반면 상대적으로 저소득층나 저학력자 경우 참여하고자 할 가능성이 낮아 이들 계층의 과소대표 가능성이 높을 것으로 예상되기 때문이다.

따라서 적격이 있는 모든 사람들이 추첨 풀(pool)에 들어가며, 추첨으로 선발된 후 참여 여부를 선택할 수 있도록 한다. 거부 시에는 재선출하는 것을 원칙으로 한다. 나아가 금전적 이유로 거부하지 않도록 일정 수준의 보상 시스템을 확보해야 한다. 참여시 해당 직장으로부터 불이익을 당하지 않도록 법제화해야 한다. 의원 선임 시 충분한 교육 프로그램을 제공함으로써 시민 의회 활동에 대한 두려움을 낮추도록 하는 것이 요청될 것이다.

일단 참여에 동의하여 선발된 시민의원의 직무는 권리이자 의무이다. 시민의 원직을 수행할 수 없는 경우에는 운영기구에 그 사정을 알려 소청할 수 있고, 운영기구는 이를 심사한다. 심사 결과 인정된 경우가 아님에도 시민의원의 직무를 수행하지 않을 때에는 벌금, 다른 권리의 일시적 유예 등 적절한 벌칙을 부과할 수 있다. 물론 캐나다 사례를 보면 시민의원의 회기 중 출석률은 일관되게 95% 이상이었다. 하지만 심도있는 심의가 진행되기 어려울 정도로 참석률이 저조할 수도 있다. 따라서 적절한 제재조치가 있어야 시민의회의 존재 의의가 확립될 것이다.

⑤ 임기

임기와 관련된 논의는 두 가지를 고려해야 한다. 우선 임기 기간 자체를 어떻게 설정한 것인가, 둘째, 중임을 허용할 것인가 문제다.

임기 기간에 대한 논의는 아테네 사례부터 오늘날의 제안에 이르기까지 매우 다양하다. 아테네의 경우, 평의회 및 행정관은 1년 임기, 시민법정 역시 1년 단위로 6,000명을 선출하는 방식으로 1년을 공직 담당 기간으로 삼았다. 이 밖에도 시민의회 및 추천제 도입 관련 주장에서 임기는 1년부터 6년까지 다양하다. 오현철의 시민의회, 덴마크 전자상원, 시몬의 기존 의회 폐지 후 비상설 입법기관, 달의 자문위원회 및 소인구집단, 드레온의 참여적 정책분석 배심은 1년 임기다. 임기 2년인 경우는 스나이더의 선거시민배심, 올리어리 국민원, 데마키⁹⁷⁾ 제안에서 찾아볼 수 있으며, 단원제인 유럽의회에 추천원 추가 도입시 기존 선출직 의원의 임기 5년의 절반인 2년 6개월을 제시한다. 기존 임기 2년의 미국 하원 개혁 제안에서는 3년을, 영국 상원 개혁은 4년을, 제3입법부를 제안하는 베커는 4년 또는 6년 임기다. 손우정은 1년에서 3년으로 특정하지 않았다. 임기를 제시하면서 특별히 임기를 고려한 이유에 대해서는 따로 제시하지는 않는다.

본 연구에서는 비상설 기구로서의 시민의회를 상정한다. 따라서 임기는 사안에 따라 유동적이다. 캐나다의 두 사례는 각각 11개월과 8개월에 걸쳐 시민의회가 운영되었다. 임기와 관련해서는 확정적인 기준은 없으나 사안의 시간적 압박과 상황에 따라 1년 이내로 기한을 둘 수는 있을 것이다. 시민의원으로 선발된 사람들이 사안에 대해 숙지하고 심의하려 의결하는 데는 상당한 시간이 소요될 것이다. 이는 시간을 다투는 긴박한 사안의 경우 시민의회의 의제로 적절치 않다고 앞

97) 번하임(Buheim 1985)은 입법부뿐만 아니라 관료제 자체를 폐지하고 데마키(demarchy)라는 보다 극단적인 직접민주주의 성격의 연구물을 제시한다. 즉 경제·사회적 활동의 모든 측면을 포괄하는 기능적으로 분류된 조직들의 네트워크를 추천으로 통해서 구성하는 연구 성과를 단행본으로 출간하였다. 그의 개념은 원론적인 수준에서 제시 차원이었으며, 같은 호주 출신의 마틴과 카슨에 의해서 보다 구체적으로 발전되었다(Carson & Martin 1999). 그들은 오늘날 민주주의는 '모든 시민들이 공적 문제에 능동적으로 참여할 수 있는 평등한 기회를 가지는 것'을 의미하는 민주주의가 아니라 선거에 의한 과두정이라고 단언한다. 대안으로서 데마키는 다수의 의사결정 기능그룹의 네트워크에 근거하며, 각각의 그룹은 교통이나 토지사용, 공공의료와 같은 구체적인 기능을 다룬다. 데마키는 국가 전체에 단일한 기능에 하나의 기능 그룹이 아니라 예를 들면 만명부터 십만명 인구 규모에서 각각 하나씩의 기능 그룹이 존재할 수 있다. 각 그룹의 구성원은 자원한 사람들 중에서 무작위로 10명에서 20명 정도 선별된다는 점에서 통계적 민주주의(statistical democracy)로 불릴 수 있다.

서 언급한 이유이기도 하다. 따라서 본 연구에서 시민의원의 임기는 소집 후 해제
까지이며 사안에 따라 임기는 달라지는 것을 원칙으로 한다.

강제는 아니지만 선거처럼 본인의 자발적 참여가 아닌 점, 직업정치인이 아닌
점을 고려하여 기존 사회활동에 지장이 없도록 하기 위해 너무 긴 임기는 무리일
수 있다. 또한 참여 거부 권리가 있어 의무가 아니라는 점에서 임기를 짧게 하는
것이 참여 유도에 유리할 수 있다(이지문 2011, 299). 이 점을 고려하고 사안 해
결의 효율성을 추구하기 위해 1년 이상이 되는 것은 지양한다. 반면 임기가 매우
짧은 것도 문제가 있다. 교육기간을 고려하면 실제 심의 및 토론 활동 참여 기간
이 너무 짧기 때문이다. 이 경우 진정한 심의가 어려워진다. 따라서 최장 1년 이
내의 임기가 적당하다고 본다.

다음으로 중임 문제다. 이 부분은 기존 사례나 제 주장에서 통일된 입장이다.
고대 아테네도 평의원은 일생에 두 번 이상 맡지 못했으며, 행정관 경우는 다른
행정직에 임명될 수 있지만 동일한 직책을 다시 가질 수는 없었다. 대개 일생에서
한 번으로 제한한 것은 보다 많은 시민들의 참여를 중요한 가치로 보기 때문이다.
또한 다시 뽑힐 가능성이 높지 않음에도 이런 설정을 명확히 하는 것은 추첨제
공직을 획득할 가능성에서 평등하다는 것을 재차 강조하는 것이다. 따라서 시민의
원 선발을 두 번 이상 허용하지 않음을 분명히 한다.

⑥ 보수

참여에 대한 보수 지급 필요에 대해서는 고대 아테네에서도 확인할 수 있다.
여러 주장에서도 정도의 차이는 있지만 쉽게 찾아볼 수 있는 부분이다. 불이익 금
지 조항 역시 찾아볼 수 있다. 아테네에서는 법정에 참여하고 이어서 민회에 참석
하면 하루 품삯의 절반에 해당하는 수당을 받을 수 있었으며 평의회가 개최되는
날 역시 돈을 받았다. 돈을 지급했던 목적은 돈을 받지 않으면 노동 시간을 잃을
것이라 생각하여 정치 활동을 미루는 사람들의 참여를 유도하기 위해서였다.

미국 소매심 경우도 일정한 금전적 보상을 하고 있다. 그 액수는 1998년 조
사 당시 10달러에 못 미치는 주에서부터 뉴멕시코 주나 뉴욕 주와 같이 40달러
를 넘는 주도 있다. 최소 5일 간의 보수 평균은 18.53달러이고 5일을 초과하는

경우에는 평균 24.26달러다. 연방 배심원 보수는 40달러이다. 위스콘신 주와 같은 일부 주에서는 보수 외에도 주차비, 교통비, 식대까지 보상해주는 곳도 있다. 일부 주에서는 재판이 길어짐에 따라 보수를 인상해주는 곳도 있다. 한국의 국민참여재판에서도 해고하거나 불이익 처우는 금지이다. 재판 하루당 10만원, 선정기일에 출석한 배심원후보자는 선정되지 않아도 5만원의 일당을 지급받는다.

보수 지급의 근거는 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 고대 아테네 사고의 연장이다. “빈곤한 사람도 부담 없이 임무를 담당할 수 있도록 한다”(오현철 2010)와 “저소득층의 활동을 보장한다”(손우정 2010, 17)처럼 참여 유도이다. 둘째, 의원 활동 중 매수되거나 복무를 거부하지 않을 정도의 지급 필요성이다. 영국 하원 개혁은 “매수되지 않도록, 그리고 복무를 거부하지 않도록 근무 조건이 좋아야 하나, 부정행위 발견시 해임한다”라고 제안한다. 셋째, 활동 기간 중 동기 부여 차원이다. 데마키 주장의 경우 “시간과 노력에 대한 보상이 주어진다면 자원에 대한 충분한 동기부여가 될 것이다”고 언급한다. 지방 공직자 선출에서 추첨을 제안한 바버는 “일당은 봉사를 자극하기도 하고, 공공복리를 위하여 소비된 시간을 보상한다”고 제시한다.

또한 참가자들이 전체 시민의 대표자로 참여한다는 마음을 가질 수 있다는 점 역시 큰 의미가 있다. 이런 점에서 보수 지급은 크게 보면, 활동 기간 중 동기 부여 차원과 매수 방지와 함께, 금전상 손실로 인한 거부, 특히 저소득층의 거부를 완화시키면서 참여를 유인하는 차원에서 당연히 요청된다.

단원제안에서도 시민의회에 참여를 원하지 않는 이유가 금전적인 문제가 되지 않도록 충분한 보수를 제안한다. 이 경우 시민의원은 기존 의원과 동일한 수준을 고려한다. 그러나 기존 의원보다 더 많은 수입이 있는 경우 이 부분을 반영하는 문제가 발생한다. 저소득층과 다른 차원이지만 고소득자 역시 수입 감소로 거부할 수 있기 때문에 이를 반영하자는 것이다. 반면 물러는 “기회비용들은 지불되어야 하고 차별적인 임금 시스템이 요구되지만 이러한 절차는 실행가능하지 않는다. 적절한 기회비용을 산정하는 것 자체가 또 하나의 문제이다. 차선의 해결책은 현존하는 의회 보수 규모를 취하도록 하는 것이다”라고 언급한다.

본 연구는 현 의회 보수 수준이 평균 노동자 임금의 네 배 수준으로 결코 적지 않다는 점에 주목한다. 비록 추첨 의원이나 명예 차원에서 일정 부분 소득 감

소를 상쇄할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 비상설 차원에서 시민의회를 논의 중이다. 따라서 대다수의 의원은 자신의 생업을 병행할 것이다. 단원제안처럼 시민 의원이 의정 전반을 관찰하지 않으므로 하나의 사안을 심의·의결했던 캐나다의 사례가 참고가 된다. 캐나다 선거개혁 시민총회의 경우 시민의원들은 회의에 참여했던 1일당 150달러의 수당과 교통비·숙박비를 지급받았다.

김상준은 시민의원의 보수로 해당 시기 한국의 평균 임금을 산정해 지급할 것을 제안한다. 본 연구는 기본적으로 이 의견에 동의한다. 하지만 좀 더 구체적으로 논의하자면 기본급과 참가비로 이원화하여 보수를 지급한다. 기본급은 학습기간과 예비회의, 본회의 기간 동안 현행 노동자 최저 임금 수준으로 지급된다. 참가비는 출석으로 운영되는 학습기간, 예비회의, 본회의 기간 중 참석자에 한해 지급된다. 참가비는 한국 노동자 평균 임금을 일당으로 지급한다. 2011년 4월 기준 고용노동부 발표에 따르면 한국 노동자 월 평균 임금은 271만 9천원이다. 이를 일일 수당으로 계산 하면 약 10만 8천원 정도이다. 시민의원이 회의 기간 출석 시 일일 10만원 정도의 수당과 교통비, 숙박비를 지급한다.

⑦ 운용과정

시민의원 추천 관리 주체는 중앙선거관리위원회가 된다. 다우렌(2008b)이 제시한 추천제 성공 가이드라인 중 하나는 절차적 공정함을 보증하기 위해서 공적이고 투명한 방식으로 진행되어야 한다는 것이다. 만일 추천이라는 무작위 선택 수단이 무작위적이지 않고 특정 정파의 개입 등으로 왜곡된다면 선거제 하에서의 부정선거와 마찬가지로 큰 폐해가 될 것이다.

따라서 추천을 공정하게 집행하고 관리할 공신력 있는 국가기관이 요청된다. 즉, 대통령 및 지방자치단체장 선거 관리와 함께 추천제 관리를 현 중앙선거관리위원회가 맡도록 한다. 다만 ‘대통령이 임명하는 3인, 국회에서 선출하는 3인과 대법원장이 지명하는 3인의 위원으로 구성하며, 위원장은 위원 중에서 호선(헌법 제114조 제2항)하는 현행 방식’은 중립성에서 오해의 소지가 있을 수 있다. 따라서 일정 기준을 확정된 후 학계·시민단체·법조계 등의 추천을 받아 의원들의 투표

방식이나 추천에 의해서 9인을 선출하는 방식으로의 법 개정을 제안한다.

시민의회의 소집과 운영의 공정한 진행은 시민의회 운영 기구의 소관이다. 이는 덴마크 합의회의의 집행위원회나 대표위원회에 준하는 상설운영기구이다. 시민의회 운영 기구의 구성, 운영 원리에 대한 법적 규정은 시민의회 본회의 자체만큼이나 중요한 문제다. 매기 시민의회 의원의 임기는 당회 1기에 그치는 반면, 상설 시민의회 운영기구의 구성과 작동 수준은 시민의회의 원활한 작동에 큰 영향을 줄 것이다. 이 운영기구는 정부와 국회의 주요 기관이 임명직과 선출직을 적절히 배합해 구성하는 것이 바람직할 것이다.

운영 기구는 시민의원단에 해당 의제에 대한 정확한 심의 자료를 제공할 전문위원회를 구성한다. 또한 시민의회의 예비회의, 본회의, 분회(分會)의 원활한 진행을 조력할 의사 진행 전문가, 시민의회의 논의 결정 사항을 적절한 법적 내용으로 표현하는 것을 조력할 법률 전문가 등 전문적인 조력 인원 역시 필요하다. 이 전문위원들 중 상당수는 상임직이 될 것이다. 운영 기구들은 충분하고 공정한 심의를 위해 시민의원단의 모든 요구를 충실하게 이행해야 한다.

시민의회는 상정된 의제의 구체적 내용을 심의과정에서 변형·추가할 수 있다. 심의 사안에 대한 결정은 시민의회의 심의와 초다수 의결(2/3나 4/5)에 의해 이루어지며 이는 국회의 표결이나 국민투표에 회부됨 없이 의결된다. 즉, 시민의회는 심의권과 의결권을 지니게 된다.

시민의원들은 세 단계로 이루어진 활동을 한다. 첫 번째 학습 단계는 사안에 따라 유동적이나 사안을 충분히 숙지할 정도의 기간 동안 이루어진다. 시민의원들은 운영기구의 스태프 및 전문위원회가 제공하는 강의 및 문헌 등의 자료를 통해 사안에 관해 학습한다. 그 수준은 대체로 정치 대학의 2·3학년 수준이겠지만 시민의원이라면 누구나 무리없이 사안을 이해하고 숙지할 수 있도록 교육 프로그램을 구성한다. 필요하다면 개별적으로 스태프의 지원을 받을 수 있다. 이러한 학습 활동은 의원으로서 보다 나은 심의 활동을 할 수 있도록 촉진할 것이다. 나아가 의원 활동 후 시민사회 공론장에서 영향력 있는 사람으로 활동할 수 있는 혁신적 에너지를 부여할 것이다.

두 번째 예비회의 단계는 25명에서 50명 규모로 조직된 분회별로 심의하는 단계이다. 이는 사안에 대한 학습과 병행하여 운용 가능하다. 오프라인 상에서 모

여 심의하는 것이 기본이지만 인터넷 상에서 화상을 이용한 토론 및 심의가 가능하며 실시간 채팅이나 댓글 달기 등으로 심의를 진행한다. 생업과 병행하는 대부분의 의원들이 정해진 시간에 직접 대면하기는 현실적으로 어렵다. 무엇보다도 참석율의 저조와 특정 계층의 참여로 편중될 가능성이 높다. 따라서 각 시민의원단 별로 제공된 인터넷 전자공간에서 사안을 심의하고 결정하는 방식으로 운용된다.

시민의원단 내의 토론과 심의가 주로 전자공간에서 이루어지므로 정보기기 활용 교육이 충분히 이루어져야 한다.⁹⁸⁾ 또한 교육시스템을 상시 운용하여 임기 중 지속적인 교육을 제공받을 수 있도록 한다. 의원뿐만 아니라 일반 시민에게도 개방하여 정치교육, 민주시민 교육을 학습할 수 있는 통로를 제공한다. 이 기간 동안 운영위원회와 전문가위원회는 공청회를 개최하여 시민의원들에게 정보를 제공하고 질의 응답 시간을 갖는다. 이는 일반 시민들에게도 공개되며 공청회 관련 자료나 질의 응답 내용 등은 시민의회 공식 사이트 등을 통해 일체 공개한다. 나아가 일반 시민들도 사이트를 통해 의견 개진을 할 수 있도록 하며, 시민의원들은 시민들의 의견을 취합할 수 있다.

마지막 본회의 단계는 최종 심의 및 의결 단계이다. 모든 시민의원이 모여 예비 회의를 바탕으로 그 간 선호 전환되어 형성된 공론을 바탕으로 심의하는 단계이다. 이 경우 심의 과정의 효율성을 위해 분회 별 임시 대표자를 선정하여 운영하는 등의 세부적인 사항을 정할 수 있다. 단, 이 과정에서 시민의원들의 의사가 왜곡되어서는 안 된다. 본 회의 단계에서는 필요할 경우 관련 이익 집단이나 정당 관계자, 행정 관료 등의 발의 기회가 주어질 수도 있다. 특히, 시민의회는 국회처럼 정당으로 대표되지 않는다. 따라서 법률안이나 정책 등에 대한 정당의 입장을 확인할 수 없는 문제가 발생하게 된다. 이렇게 되면 대통령과 지방자치단체장 입장만 의회에 전달되기 때문에 이들이 소속한 정당이 아닌 경우 논의에서 배제되는 점은 바람직하지 못하다.

6,000명이라는 시민의원이 오프라인 상에서 심도있는 심의를 하기 위해서는

98) 고령층에 대해서 교육을 한다고 하더라도 현실적으로 활용에 있어서 어려움이 따를 수밖에 없게 되고 참여 자체가 시간이 갈수록 떨어질 수 있다는 점은 신중하게 고려해야 할 부분이다. 특히 예비회의에서는 전자심의가 관건이라는 점에서 이 부분은 결코 간과할 수 없는 문제이다. 따라서 지속적인 교육과 함께 심의의 편의성을 증진하기 위해서 전자 심의 시 타이핑 방식이 아닌 음성으로 의견을 제시할 수 있는 장비를 제공할 것과 서면으로도 의사를 전달할 수 있는 방식을 병행할 것을 고려할 필요가 있다. 심의할 내용에 대해서도 시민의원 단원의 요청이 있을 시 서면으로 제공한다. 이것은 고령층 뿐만 아니라 장애인 경우에도 해당된다.

일주일에서 열흘 정도의 숙박을 통해 여러 차례 심의할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 심의를 통해 사안에 대한 입장과 유형이 정리되면 시민의원들은 의결을 한다. 대표성을 지닌 6,000명의 시민의원들은 진지한 심의에 임했고 자발적인 선호 전환을 경험하게 된다. 또한 운영위원회와 전문위원회, 법률전문가 등의 조력을 바탕으로 법률로 표현된 의결안을 도출하게 된다. 이에 대해 표결을 하여 초다수 의결을 충족하게 되면 입법화되는 것이다. 단, 대통령 거부권과 위헌법률심판 등은 타 법률과 동일하다. 이상 논의한 시민의회의 구체적 상을 간략히 제시하면 다음 표와 같다.

<표 2> 시민의회 요약

개요	심의와 추천제에 기반한 새로운 헌법기구 시민의회 구성	
구성	기존 의회를 보완하기 위한 비상설 의결 기구로서 6,000명의 시민의원을 추천으로 선발하여 구성. 6,000명은 다시 25명에서 50명 정도의 분회로 조직하여 예비회의에서 심의를 진행. 이후 6,000명이 본회의에서 심의를 하고 의결하여 입법.	
적격	특별한 적격을 요하지 않으며 기존 선거권 및 피선거권 조항 준용. 다만 현행 만 25세인 피선거권을 선거권 최소 연령인 만 19세로 통일. 공직선거 출마자(예비후보자 포함), 최근 4년 간 정당당직자 및 선거운동원 등록자 배제. 국적 취득 후 1년 이상, 해당 시도에서 6개월 이상 거주. 기타 의제와 관련 명백한 이해관계당사자 제외 조항 가능.	
추천방식	1단계	16개 광역시도별로 인구 구성비에 따라 6,000명 의원 정수 배분.
	2단계	시도별로 소득계층별(3계층) 시민의원 수 배분 ⇨ 남녀별로 시민의원원수 배분 ⇨ 연령대별(다섯 연령대)로 시민원단 수 배분 후 해당 수만큼 컴퓨터 프로그램을 활용하여 각 층에서 무작위 추출. 선택된 이들에게 참석 여부를 확인 후 불참 의사가 밝힐 경우 동일 층에서 충원.
	3단계	최종 선택된 시민의원들을 25명에서 50명씩 묶어 한 개의 심의단위를 구성. 개인사정상 활동을 더 이상 할 수 없거나, 소환·제명되거나, 실형 확정 등 경우에는 재충원. 이 경우 동일 층 모집단에서 충원.
참여	적격이 있는 모든 사람들이 추천 풀(pool)에 들어가며, 추천으로 선발된 후 참여 여부를 선택할 수 있도록 함. 거부 시에는 해당 지역의 성, 연령, 소득 동일 층에서 재선출.	
입기	비상설 기구이므로 사안에 따라 유동적임. 하지만 충분한 학습의 필요성과 참여 유도 등을 고려하여 최장 1년 이내 정도가 적절함.	
보수	기본급과 회의 참가비로 이원화하여 지급. 기본급은 학습 기간과 예비회의, 본회의 기간 동안 현행 노동자 최저 임금 수준으로 지급. 참가비는 출석으로 운영되는 학습기간, 예비회의, 본회의 기간 중 참석자에 한해 지급. 참가비는 한국 노동자 평균 임금을 일당으로 지급. 그 밖에 교통비, 숙박비를 지급.	
운용	사안 관련 충분한 정보, 교육프로그램 제공. 상설운영위원회, 전문위원회의 활동과 법률전문가의 조력. 인터넷 전자공간을 통한 시민의원들의 심의. 일반 시민들의 의견 개진 가능한 공간 개방. 총 3단계로 운영(학습단계, 예비회의, 본회의). 초다수결에 의한 최종 의결 및 법제화. 대통령 거부권 및 헌법재판소의 위헌심사가능. 가상공간 회의를 위한 인프라 제공 및 지원활동. 중앙선거관리위원회가 관리 주체.	

4) 반론에 대한 검토

끝으로 가능한 몇 가지 반대 논거를 검토해 본다. 본 연구는 기본적으로 새로운 제도를 제안하는 경우에 해당된다. 따라서 '의도하지 않은 결과들'에 대한 검토는 중요하다.

우선 시민의회가 오히려 공공정책 결정에 혼란을 가중할 것이라는 우려가 있다. 물론 시민의회 내에서도 의견이 양극화될 수 있다. 이익의 정치도 발생할 수 있다. 그렇기에 공공 결정에 더 큰 혼란도 가능하다. 국회의 그런 모습을 타개하고자 시민의회를 구상한 것인데, 시민의회도 그런 모습을 보이지 말란 법은 없다. 하지만 앞서 논의했듯이, 시민의회는 정당의 이익과 지역 사회에 연고를 둔 기존 의회와 구성 원리가 다르다. 추첨으로 구성된 시민의회는 현실적으로 롤스가 말하는 '본원적 입장'에 가장 가깝다. 따라서 기존 보다 더 큰 혼란을 없을 것이며, 진지한 심의를 통해 합의에 이를 것으로 기대된다.

시민의회 심의 절차가 공정하다고 여기는 이들은 다른 종류의 혼란을 우려하기도 한다. 본 연구는 새로운 헌법기관으로 시민의회를 구상한다. 즉, 헌법기관 간 대표성의 중복 때문에 혼란이 발생할 수 있다는 것이다. 하지만 다른 헌법기관이 선거나 임명으로 선출되는데 반해 시민의회는 추첨으로 구성된다. 상이한 대표성의 원리는 상충하지 않는다. 고대 아테네 혼합정의 안전성이 보여주었듯, 선거로 창출된 권력과 추첨으로 창출된 권력은 조화롭다. 헌법기관들의 분립과 견제는 더 큰 자유를 보장하며 오늘날 입헌주의 체제에서 적극 수용해야 할 원리이다.

둘째, 결국은 헌법재판소가 시민사회를 지배하게 되는 상황을 초래할 것이라는 우려가 있다. 헌법기구가 된 시민의회 결정은 위헌심사대상이 된다. 모든 법률이 그러하듯 시민의회에서 만든 법률 역시 헌법재판소의 위헌 심사 대상이 될 수 있다. 헌법재판소가 잘못 판결할 수 있는 것처럼 시민의회 역시 그렇다. 시민의회도 오류 가능하다. 헌법기관 간의 상호 견제는 헌법 원리상 자연스럽다. 시민의회 결정인 법안에 거부권을 행사할 수 있는 대통령은 시민의회에 견제권을 행사하게 된다. 물론 여기서 기존 의회와 시민의회는 같은 입법부로 본다. 즉, 시민의회는 국회를 보완하여 일시적 의결기구가 되는 것이다. 이 때, 시민의회는 시민 주체의 심의를 통해 합의에 이르면서 동시에 국회 기능 강화를 위한 견제권을

행사하는 것이다. 헌법재판소는 최종 심급일 뿐이다. 시민의회가 소집되었고 의결했으며 대통령이 거부권을 행사하지 않아 시행된 법안에 대해 헌법재판소가 위헌 판결을 한다는 것은 어려운 일이다. 하지만 가능성은 상시 존재한다.

세계적으로 표준화하는 자유주의적 입헌민주주의 체제의 중요한 특징은 헌법재판소의 설치와 지위 상승이다. '헌재 독재'나 '제왕적 사법부'라고 까지 표현하며 경계하는 문제의식은 중요하다(최장집 2004, 53). 헌법재판소는 선출되지 않은 대항 다수적(counter-majoritarian) 권력이다. 헌재의 사법 심사나 사법 행동주의는 인민 주권의 정치 원리보다 사법적 이성주의가 우월하다는 관념을 조장할 수 있다. 이러한 비판적 견해는 일면 근거가 있지만 헌법재판소나 사법 심사를 부정할만한 근거는 아니다. 역사적으로 단순 다수주의가 헌정 질서를 교란하여 '전체로서 평등한 자유의 체계'를 침해한 경우가 있어 왔다. 사법적 규범에 대한 이성적 해석 과정 자체가 문제가 되는 것은 아니다.

문제는 시민사회 공론장의 역동성을 배제하면서 발생한다. 이를 외면한 채 첨예한 갈등 사안들이 국회와 정부의 피상적 논의와 헌재의 독단적 판단 사이를 부유할 때 발생한다. "민감한 공공 의제를 둘러싼 대립으로 정부와 의회의 기능이 교착상태에 빠질 때, 시민사회 공론장의 역동성을 완전히 배제한 상태에서 최종 결정을 헌법재판소가 독점하는 구조에서 문제가 발생하는 것이다."(김상준 2009, 315-316)

결론적으로 시민의회는 헌법기구들의 권능을 분산하여 맡게 될 것이다. 개인 기본권에 대한 헌법 소원의 경우 헌재가 담당한다. 사회적 과급력이 큰 갈등 사안, 민감한 정치적 사안은 시민의회가 먼저 심의한다. 시민의회의 심의는 헌법재판소와 유사한 절차이겠지만 정당성 측면에서 더 강하다. 헌법 재판소는 대표성이 없는 대항 다수적 권력이지만 시민의회는 대표성과 배제의 문제에서 자유롭다.

시민의회는 국회와의 경쟁으로 갈등을 유발할 것이라는 우려도 있다. 하지만 입법부 보완기체로서 딜레마에 빠진 국회의 교착 상태를 해결해 줄 것이다. 타성에 빠진 기존 국회에 생산적 자극을 주기도 할 것이다. 시민의회는 의회정치와 정당정치가 바람직한 방향으로 가도록 추동할 것이다.

셋째, 시민의회를 통해 시민사회의 공론이 법제화되면 법의 권위 밖에 있어 가능했던 시민사회 비판의 "도덕적 권위"가 손상될 것이라는 우려가 있다. 이는

도덕적 정당성의 근거에 대한 착각이다. 시민사회 공론의 도덕적 정당성의 근거는 법 밖에 존재하기 때문이 아니다. 여론도 얼마든지 타락할 수 있다. 도덕적 정당성은 초월적 교리나 신조가 아닌 성찰성(reflexivity)에 의거한다. 성찰성은 타자와의 대면을 통해 자신의 교리, 신조, 이해관계를 끝없이 넘어서게 한다. 법도 마찬가지다. 시민의회는 심의과정의 성찰성을 최대한 보장하기 위해 고안된 제도이다. 헌법적 지위를 갖는다 하여 도덕적 권위를 손상시키는 제도가 아니다. 오히려 성찰성을 동반한 법제화를 통한 도덕적 정당성의 강화가 필요하다. 법적 정당성과 도덕적 정당성은 구분되나 상호 연동하며 생산적 긴장을 유지해야 한다. 시민의회는 결코 시민사회 공론의 도덕적 권위를 법적 권위 속으로 흡수하여 무용지물로 만들지 않는다. 시민의회에서 심의 결정한 법안에 대해서도 시민불복종은 가능하다. 이 점에서 시민의회는 다른 헌법기관과 동일하다.

시민의회는 가능한 한 최선의 공정성에 입각하여 주요 공적 의제를 수용하고 제기한다. 그리고 정확하고 집약하며 심의하여 결정한다. 이 과정에서 시민사회 공론장은 위축하는 것이 아니라 더욱 활성화하고 고도화한다(김상준 2009, 318-319).

넷째, 시민의회는 권력화에 대한 우려가 있다. 시민의회는 세계적으로 표준화한 자유주의적 입헌 민주주의 체제를 부분적으로 보완하는 방안이다. 하지만 초기 구상의 목적과 달리 시민의회가 특정 세력의 전유물이 되거나 그 자체가 중우(衆愚)독재 기관이 될 위험성에 대한 우려일 것이다. 우리가 고대 그리스 아테네의 민회와 사회주의 체제 인민회의에서 민중 권력의 타락을 본 것은 사실이다. 시민의회를 자신만의 특정한 목적을 실현하는 도구로 악용하려는 세력은 항시 존재한다. 이들의 강한 힘은 공공성에 반하는 의제를 포장하여 시민의회 안건으로 삼을 수 있다. 그러나 무작위 추출이라는 시민의회 구성의 원리가 불온한 세력을 1차 방어한다. 상정된 의제에 대해 가능한 모든 반론과 대안을 검토·토론하는 시민의회 심의 과정이 2차 방어한다. 최악의 경우 어떤 특수한 상황에서 시민의회 위원단의 압도적 다수가 특정한 선입견이나 편견에 사로잡혔다고 가정해 보자. 그러나 시민의회는 엄정한 심의 절차는 과도된 열정을 비판적 성찰의 공론 과정 속에서 침착하게 정확해 갈 것이다.

이미 주지했듯 시민의회 역시 오류를 범할 수 있다. 그러나 구성, 작동 원리

상 다른 헌법 기관과 달리 아래로부터의 민의 형성의 원리에 충실하다. 따라서 시민의회는 결정의 공정성과 공공성을 상대적으로 높게 견지할 수 있다. 최종적으로 시민의회의 결정이 중우적 오판이었다면 이는 대통령의 거부권, 헌법 재판소의 위헌 심사라는 3차 방어로 걸러질 수 있다.

헌법 기관으로서 시민의회의 권력화가 불가피하더라도 그 권력은 다른 헌법 기관, 정당, 언론 기관이 행사해 온 기존 권력들과 상당히 다른 권력이 될 것이다. 그 권력은 특정 세력, 정파, 집단이 장악할 수 있는 것이 아니다. "장악할 수 없는 권력. 그러나 시민들의 가슴에 내재한 정의의 기준, 공정함의 지향, 도덕적 감성을 그나마 현실적으로 가장 이상에 접근하게 가장 공정한 방식으로 구향해 낼 수 있는 권력"(김상준 2009, 322)이다. 이 썸 되면 권력 혹은 권력화에 대한 새로운 정의가 필요할 듯하다.

중요한 것은 적어도 시민의회가 완전히 이상적인 정체는 결코 될 수 없을지라도 '완전한 시민적 정체(政體)'에 대한 지향은 될 것이라는 것이다. 규범적 영역에서 시민사회의 공론이 기존 입헌체제와 조응하면서 새로운 차원의 정치적 판단의 공간이 될 것이다.

4. 시민의회가 주는 함의

시민의회의 실현이 우리 사회에 어떤 의미 국면을 제시하는지에 대해 논하고자 한다. 본 연구에서는 다음과 같은 측면에서 그 함의를 논하고자 한다.

첫째, 시민의회는 대의민주주의와 직접민주주의 어느 한 쪽을 부정하지 않으면서도 유기적으로 포용할 수 있다.

둘째, 시민의회는 심의민주주의, 전자민주주의, 결사체민주주의, 풀뿌리민주주의를 보다 강화하는 데 요용한 도구가 될 수 있다.

셋째, 시민의회는 한국 민주주의의 양대 기둥인 자유주의와 공화주의의 보합을 가능하게 한다.

넷째, 시민의회는 정당을 보다 건설적인 방향으로 이끌 수 있다.

다섯째, 시민의회는 '운동의 제도정치화'의 정당성을 제공한다.

1) 대의민주주의와 직접민주주의의 보합

시민의회는 대의민주주의와 직접민주주의의 어느 한 쪽을 부정하지 않으면서도 유기적으로 포용할 수 있다. 최근 우리 사회에서도 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 노력들이 있다. 국민투표, 국민발안, 국민소환과 같은 직접민주주의 제적 요소 도입 주장이 그 것이다. 뿐만 아니라 비약적 과학기술 발달에 힘입어 전자 기술을 활용한 전자민주주의도 제안되고 있다.

직접민주주의제적 요소가 국민 참여를 통한 의사결정 통제라는 원칙을 일정 부분 담보할 수는 있다. 자기결정의 자유도 증진할 수 있다. 하지만 공공정책은 복잡하고 그에 따른 정보 획득 불일치가 발생한다. 게다가 공공정책의 시간 제약은 개개인이 심의하여 의사결정하는데 현실적 장애 요인이다. 즉, 민주주의가 심화되기 보다는 ‘얇은’(thin) 민주주의(주성수 2006, 68)가 될 가능성이 높다.

주민발안제가 활성화되어 있는 미국은 자금이 풍부한 기업이 자신들에게 유리한 결정을 유도하는 데 절대적으로 유리하다. 반면, 자발적 시민들이 주민발안에 필요한 서명을 확보하기란 쉽지 않다. 결국 직접민주주의 요소는 이익집단의 영향력에 취약할 수밖에 없다(Callenbach & Phillips 2008, 51-2).

국민투표도 국민이 투표 이슈를 결정하는 것이 아니다. 주어진 내용에 단지 찬반만 표하는 방식은 심의를 통한 학습 효과가 거의 없다. 그렇다고 투표율 저하 문제가 해결되는 것도 아니다.⁹⁹⁾ 결정적으로 기존 선거 의원을 인정한 상태에서 사후 국민 통제 및 참여 차원이므로 직접적인 것도 아니다. 엄밀히 말해 ‘직접민주주의제적’라기 보다 ‘반(半)직접민주주의제적’이라고 볼 수 있다. 현존 직접민주주의는 사실상 매개수단이 존재하므로 엄밀한 의미에서 직접민주주의라고 볼 수 없는 것이다. 그렇다고 민회민주주의 차원의 직접민주주의 실현은 오늘날 국가 규

99) 기존 의회 폐지 후 비상설 입법기관으로 대체를 주장한 시몬(Simon)은 다음과 같이 미국 현실을 비판한다. “주민발안을 포함하는 국민투표는 진짜 민주주의를 위해 필요로 하는, 정보에 근거한 의사 결정 차원에서 적당하지 않다. 시민들은 오직 제안된 법안들에 관해 알 뿐이고, TV 뉴스 또는 심지어 피상적인 TV 광고들에 의해서 제공되는 요약에 종종 의존한다. 하나의 효과적인 주민투표 운동은 투표자들에게 메시지를 전하기 위해서 많은 돈을 필요로 하며, 특히 제안된 법이 수백만 달러를 피부할 수 있는 부유한 이익단체들에 의해 반대될 때 특히 그러하다. 그러나 필요한 자금을 모을 수 있는 공익 그룹들은 거의 없으며, 투표하는 사람들은 전체 시민들의 일부를 대표한다. 특히 투표율이 낮은 곳에서는 동원된 소수는 다수의 이익들과 선호들을 왜곡시킬 수 있다. 결국 주민투표는 의미 있는 민주주의를 위해 필수적인, 정보에 근거한 의사 결정에 맞지 않고, 부와 권력에 의해서 매우 왜곡된다.”

모에서 어려운 실정이다. 전자민주주의와 결합한 국민투표 방식은 상기 국민투표와 마찬가지로 문제가 발생한다.

또 다른 직접민주주의제적 요소로, 베네수엘라의 주민자치위원회나 브라질 포르투알레그레의 참여예산제가 있다. 구성원이 의사결정과 행정집행에도 부분적으로 직접 참여하는 방식이다. 이런 방법은 심의 과정만 제대로 보장된다면 민주주의에 가장 잘 부합하는 제도적 보완책이 될 수 있다(손우정 2011, 120). 하지만 소규모 지역단위라는 점에서 ‘규모의 딜레마’를 극복할 수 없다는 한계가 있다.

현대 사회는 과거와 비교 불가할 정도로 복잡하여 시·공간적으로 ‘직접민주주의’는 불가능하다. 국민들은 그들을 대표할 수 있는 대표자 또는 대표기관을 선정하는 것이 불가피하다(진영재 2010, 178). 고대 아테네도 추천제를 중심으로 일부 행정관을 선거제로 충원했다는 점에서 명백한 대의 위임이 존재하였다. 따라서 대의민주주의 자체를 포기하자는 주장에 동의하지는 않는다.

결국 대의나 직접이나는 피상적 이분법 대신 양자를 포함하는 ‘반(半)직접민주주의 = 반(半)대의민주주의’¹⁰⁰로 수렴되어야 할 것이다. 따라서 본 연구는 대의제 정치의 대표체제인 의회권력의 보완으로 추천에 의한 시민 심의 기구를 제안한다. 즉, 의회의 기능 보완을 위해 시민이 직접 국가 의제를 심의한다는 점에서 대의와 직접의 보합을 추구한다. 또한 기존 선거 의회를 인정하면서 새로운 선출 방식인 추천으로 시민의원을 선출한다는 점에서 대의와 직접의 보합을 지향한다.

후자는 미국 하원을 추천으로 교체하자는 칼렌바크와 필립스의 주장에서도 확인된다. 그들은 추천으로 구성되는 새로운 하원을 ‘directed-representation House’, 즉 ‘직접적으로 대의하는 의회’라고 명기한다. 추천을 통해 선택된 사람은 ‘직접’ 의회에 참여하지만 나머지 사람들은 추천된 자들에 의해서 ‘대의’된다. 이는 결국 선거와 달리 선택될 수 있는 동등한 가능성이 누구에게나 있다는 점 때문에 ‘직접성’을 가진다. 동시에 선택된 이들이 전체 국민의 의사를 대변한다는 점에서 ‘대의성’을 가지게 된다. 즉, 진정한 의미의 대의민주주의와 직접민주주의의 보합을 이룰 수 있게 된다.

100) 박명림(2009, 383)에서 인용하였으나, 연구자가 추구하는 의미와는 다르다. 박명림은 “현대 민주주의의 양대 기축인 참여와 제도, 운동과 정당은 상호 발전해야 하는 것으로, 어느 하나를 위해 다른 하나를 버리는 배타적 수렴이 되어서는 안 된다”면서 대의민주주의에 바탕해 민주주의 확장을 위한 직접민주주의 강화를 통한 ‘반(半)직접민주주의 = 반(半)대의민주주의’ 도입의 의미를 기술하고 있다.

이는 마넵(2004, 61)의 논의를 수용하는 것이기도 하다. 그에 의하면 대의제와 직접체제의 차이는 선출된 사람들의 제한된 숫자가 아니라 선출 방법과 관련이 있다. 대의정은 소수가 민중을 대신해서 다스린다는 사실에 있는 것이 아니라, 그들이 선거에 의해서만 선택된다는 데 있다고 명확하게 지적하고 있다.

아테네가 직접민주주의인 것은 민회가 모든 중요한 정치적 권력을 행사해서가 아니다. 민회의 결정사항을 뒤집을 수 있었던 시민법정과 민회의 집행위원회 및 운영위원회를 맡았던 평의회가 중요한 역할을 담당했기 때문이다. 이들 기관의 구성원은 추첨을 통해 충원했기에 '직접성'이 있는 것이다(마넵 2004, 42).

이는 대의민주주의와 직접민주주의의 진정한 의미의 보합이라고 할 수 있다. 즉, 대의민주주의를 부정하지 않으면서 추첨을 대표자 선출의 한 방식으로 인정한다. 모든 국민이 직접 모든 것을 결정하는 것은 아니지만 대표가 될 동등한 가능성을 갖고 있는 통계적 대표들에 의한 민주주의이다. 교대와 결합하여 치자와 피치자의 동일성을 담보할 수도 있다. 모든 시민으로부터 무작위로 선택되었기 때문에 자기 통치의 자유와 정치적 평등이라는 직접민주주의 이상도 구현할 수 있다.

하지만 본질적으로 중요한 것은 대의와 직접민주주의의 보합 자체보다 시민의회가 민주주의의 질적 고양을 담보하는가이다. 추첨에 의한 시민의회는 국민에 의한 의사결정 통제라는 자유와 그 의사결정과정에 대한 평등한 참여를 제고한다. 충분한 정보에 기반을 둔 다양한 구성원들의 심의를 통해 의사결정의 질을 향상시켜 공공선을 추구할 수 있다. 그 과정에서 사회 갈등을 통합하고 최소 비용으로 보다 합리적인 선택에 도달하게 된다. 무엇보다도 이러한 과정을 통해서 민주주의 시민으로서 덕성을 발달시킬 수 있는 학습의 장이 마련된다. 이에 대해서는 앞서 III장에서 자세히 논의한 바 있다. 시민의회는 단지 보합의 의미를 넘어서 민주주의를 질적 고양을 제고할 것이다.

단지 '시민에게 평등한 권력'을 주는 것만으로 민주주의가 질적으로 성숙되는 것은 아니다. '국민에 의한 자기 통치'만으로 민주주의의 질적 고양이 자동적으로 주어지는 것도 결코 아니다. 시민의회는 직접민주주의의 이상적인 접근에서 탈피하여 실현가능한 대안이라는 점에서 보합의 의미가 있는 것이다.

2) 심의민주주의·전자민주주의·결사체민주주의·풀뿌리민주주의 강화

시민의회는 심의민주주의와 더불어 전자민주주의, 결사체민주주의, 풀뿌리민주주의와 같은 참여민주주의의 제도화 차원에서도 적실성을 갖는다.

우선 심의민주주의는 심의의 결과가 자문수준으로 국한되고 최종 결정권은 여전히 정치권력이나 거대 공중이 갖는다는 한계가 있다. 이로 인해 참여도가 낮아지기도 한다. 심의에 참여하는 사람들의 대표성도 문제가 된다. 하지만 본 연구가 제안한 시민의회는 이러한 한계를 해소하여 심의민주주의의 의미를 보다 잘 살릴 수 있다.

비상설 의결 기구로서 시민의회는 심의민주주의가 강조하는 공론장을 실제 창출하면서도 단지 자문으로 국한하지 않는다. 그 자체가 기존 의회 권력을 보완하는 또 하나의 의회권력이 된다. 이는 시민의 참여 제고와도 직결된다.

6,000명 규모의 시민의회는 기본적으로 이중의 심의가 이루어진다. 즉, 층화 무작위 추첨된 시민의원은 지리적 대표성에 기반하여 심의 분회를 조직하게 된다. 분회는 온라인과 오프라인에서 활발한 예비 심의를 하게 된다. 즉, 충분한 정보와 시간을 바탕으로 한 1차 심의가 이루어진다. 그 결과를 갖고 본회의에서 심도있는 심의가 진행되기 때문에 양적으로도 심의가 풍부해진다. 보다 다양한 계층의 사람들이 참여하는 심의를 통해 그 질 역시 강화될 수 있어 의미가 있다.

그리고 이러한 심의 과정은 전자공간을 통해서 모든 국민에게 개방된다. 국민들은 전자 공간을 통해 항시 의견을 개진할 수 있다. 심의가 지금까지처럼 의회로 한정되는 것이 아니라 전 국민으로 확대되는 효과를 지니는 것이다.

현재 의회의 경우 정당이 첨예하게 나뉘고 대통령과 지자체장과의 관계 속에서 일방적 대립과 협조만이 이루어진다. 법률안(조례안)이나 예산안, 인사청문회 등 처리에서 심의 자체가 의미가 없는 것이다. 특히 예산안 심의¹⁰¹⁾와 같은 중요한 국가 사안마저도 심의가 제대로 이루어지지 않는 것은 심각한 문제이다.

2011년 11월 21일 국회 예산결산위원회는 계수조정 소위원회 활동에 들어갔

101) 1년 예산이 확정되는 절차는 다음과 같다. 정부가 다음 해 예산안을 편성해서 회계연도 개시일 90일 전인 10월 2일까지 국회에 제출하면 국회는 회계연도 개시일 30일 전인 12월 2일까지 심의하고 의결을 해야 한다. 이러다보니 340조 원에 육박하는 예산을 두 달 안에 모두 처리해야 한다. 특히 예산안을 실제로 결정하는 예산결산위 계수조정소위원회 활동 기간은 불과 2주일밖에 안 된다. 제대로 심사가 이뤄지기 어려울 수밖에 없다.

다. 각 항목 예산을 하나하나 구체적으로 가감하는 예산 심의 핵심 과정이다. 예산안 처리 법정 시한은 12월 2일, 주말 제외 불과 열흘 만에 340조 원의 막대한 예산이 좌우되는 셈이다. 하지만 위원은 달랑 12명이고, 그 중 한 명은 위원장이라 11명이 심사한다. 면밀하게 하려면 계수 조정만 최소 한 달은 해야 하지만 정밀한 심의는 애초부터 불가능하다. 그러다보니 여야의 주고 받기식 밀실 심의로 가는 경우가 대부분인 실정이다. 수박 겉핥기일 뿐 제대로 심사도 못 하고 국회의 원인 위원들은 자기 지역구 챙기기에 바쁘다. 결국 정략적 주고받기 식으로 진행되기 일쑤다. 나라 살림이 만들어지는 과정은 물론 나라 살림이 제대로 쓰였는지에 대한 심의, 즉 결산 심의는 거의 무관심한 지경인 것이다.

국회의원들은 실제 자신들에게 이득이 되는 게 없다는 이유로 이러한 행태를 보인다. 결산은 이미 집행이 된 것일 뿐이며 제도개선 등의 문제는 의원들 지역구 이익과 무관한 일이라 여겨지는 것이 원인이다. 이러한 상황에서 결과는 여야의 석수에 따라 결정되기 일쑤다.¹⁰²⁾

반면 시민의회의 경우 정당과 집행부는 시민의원들을 설득하기 위해서 자신들의 의견을 충분히 설명해야 한다. 시민의원들은 보다 객관적인 입장에서 그리고 보다 공공선에 부합하는 방향으로 심의를 진행할 수 있게 된다. 결사체, 지방 및 중앙정부 차원 등에서도 심의민주주의를 제도화할 때 시민의회의 구성 원리가 적용된다면 대표성 문제를 해소할 수 있다. 시민의회는 심의민주주의를 강화하는 데 그 무엇보다 유용한 도구인 것이다.

둘째, 전자민주주의는 국민의 의사를 보다 직접적으로 반영할 수 있다. 가상공간을 통한 온라인공론장을 형성할 수 있다는 점에서도 긍정적이다. 즉, 하나의 '주의'라기 보다는 추첨제처럼 대의민주주의, 직접민주주의, 심의민주주의 전반에 걸쳐 결합 가능한 '도구'라 할 수 있다.

과연 시민의회와 전자민주주의의 결합이 민주주의의 질적 고양에 부응할 수 있는가? 본 연구에서 제안된 시민의회의 학습단계 및 예비회의는 전자민주주의를 전제한다. 시민의원의 심의는 오프라인 상 면대면 논의가 아니라 각 분회에 주어진 가상공간 내 온라인 심의를 기본으로 하기 때문이다.

온라인심의를 기본으로 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 복잡한 현대 사회에

102) "수박 겉핥기식 예산 심의...결산은 '나 몰라라' ", SBS 8시 뉴스 인용(검색일시 2011.11.21)

서 생업에 종사하는 시민의원들이 특정 시간, 함께 모여 심의한다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 사법배심이나 정책배심처럼 1회성 논의가 아닌 임기 1년 동안 심도있는 논의가 진행되어야 한다. 이 경우 오프라인 회의는 참여의 저조를 이끌게 된다. 둘째, 설령 면대면 심의가 가능하더라도 시간의 제약으로 일부 의원들의 의견 개진으로만 끝나게 된다. 몇몇 사람들이 논의를 지배할 수도 있다. 따라서 분회 내부 심의는 원칙적으로 온라인공론장에서 이루어진다. 가상공간은 개방되어 있기 때문에 일반 시민들도 심의 내용을 수시로 확인할 수 있다. 또한 시민들이 의견을 개진할 수 있는 공간이 제공된다.¹⁰³⁾

시민의회가 제공하는 온라인공론장에서의 심의 및 의견 개진은 현존 인터넷 공간상에서 야기되는 대표성 문제, 익명성을 근거로 한 질 낮은 토론 문제를 해소할 수 있다. 시민의원들에 대한 정치교육, 일반 시민 대상 교육을 사이버 상에서 항상 제공하기 위해서도 전자민주주의를 활용할 수 있다. 이 점에서 전자민주주의는 시민의회 제안에서 중요한 역할을 담당한다. 전자민주주의 역시 이를 통해 보다 강화될 수 있다는 점에서 상호 보합 의의를 가진다.

셋째, 시민의회는 결사제 민주주의를 강화할 수 있다. 시민의회는 특정 이익단체의 영향력에서 상대적으로 자유롭다. 선거제 하에서 선출되는 의원들은 정치자금의 필요성으로 인해 정치후원금을 필요로 한다. 즉, 이익단체들의 후원금을 무시할 수 없게 된다. 물론 현행 정치자금법에서 법인이나 단체는 정당에 돈을 낼 수 없다. 정당은 당원이 내는 당비 외에 별도의 후원금을 받을 수 없도록 규정하고 있다. 하지만 일명 ‘쪼개기’ 수법으로 후원금이 전달되고 있다.¹⁰⁴⁾

반면 시민의회는 재선을 위한 정치자금의 필요성이 없기 때문에 상대적으로 이익단체의 로비에서 자유로울 수 있다. 선거에서 ‘표’ 때문에 특정 단체의 요구를 무시하지 못하거나 수용하는 경우도 없어지게 된다.

법률안이나 정책과 관련된 이해당사자 및 결사체들은 자신들의 의견을 개진

103) 이 때, 게시판은 두 개로 나뉜다. 하나는 시민의원들을 위한 게시판과 다른 하나는 일반 국민을 위한 게시판이다.

104) 쪼개기는 전체 후원금을 소액으로 쪼개 개개인 명의로 기부하는 형태다. 검찰이 최근 수사에 들어간 한국전력 노조의 정치자금법 위반 의혹이 이 ‘쪼개기’ 수법과 관련 있는 것으로 보인다. 중앙선거관리위원회는 “한전 노조가 조합원 개인 명의로 10만원씩 쪼개 모두 13억원을 의원 110여명에게 후원했다”며 검찰에 수사를 의뢰했다. 대원고속 노조와 KT링크노조 역시 비슷한 수법으로 각각 김문수 경기지사, 국회의원들에게 거액의 불법 후원금을 전달한 혐의로 검찰 수사를 받고 있다(경향신문 2011/05/24).

하고 논리적으로 설득할 수 있게 된다. 조직이나 자금에서 상대적으로 열악한 결사체 역시 지금처럼 소외되지 않을 수 있게 된다. 이 점에서 시민의회는 결사체민주주의를 결사체 상호 차원에서 심화시키는 데 강력한 수단이 된다.

넷째, 시민의회는 풀뿌리민주주의를 강화할 수 있다. 풀뿌리민주주의는 두 가지 차원으로 이해되고 있다. 하나는 지방자치단체장과 지방의회 구성을 통한 단체자치이다. 또 하나는 주민 참여에 의한 주민자치이다. 한국 경우 두 가지 측면 모두에서 문제점을 노출하고 있다.

전자의 경우 지역토호 위주의 장년층 남성 중심의 의회 구성, 지방의원들을 대통령 및 국회의원선거 시 선거운동원으로 동원, 각종 선거범죄 및 뇌물수수 등의 문제로 주민 불신을 초래하고 있다. 주민을 위한 의정활동은 상대적으로 부족한 실정이다.

후자의 경우 실제 주민이 참여할 수 있는 공론장은 일부 지자체에서 시행되고 있는 주민참여예산제 시민위원회 정도 밖에 없다. 각종 위원회가 있지만 단체장 임명 또는 위촉 수준이다. 그나마도 지역 관변단체나 전문직종 종사자들 위주로 국한되며 장년층 남성 위주로 구성되고 있다.

이러한 지방자치 현실은 지역토호들의 기득권 체제를 선거라는 합법적 장치를 통해서 재생산시킨다. 이 점에서 시민의회는 풀뿌리민주주의를 실질적으로 제고할 수 있는 도구가 될 수 있다. 시민의회를 지방 차원에 적용한다면 상기 논의된 제반 문제점을 해소할 수 있다. 주민 참여 공론장이 마련되어 단체자치와 주민자치 양면을 동시에 증진시킬 수 있다. 즉, 주민의 직접참여와 심의를 핵심으로 하는 주민자치 차원의 풀뿌리민주주의의 기반을 마련할 수 있다. 시민의원들은 정치대학과 상설 사이버 공간을 통해서 교육을 받게 된다. 이러한 양질의 교육에 근거한 경험은 임기 후 풀뿌리 자치의 주체가 될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

토마스 제퍼슨은 실질적 민주주의를 위해 시민들이 스스로 교육할 수 있는 공간을 갖고 자치 거버넌스에 참여하도록 할 것을 주장했다. 바버는 민주주의의 핵심이 시민들 사이의 '공적 판단'을 개발하는 데 있다고 강조한다. '공적 판단'은 상호의존적 심사숙고와 결정의 조건에서 상호작용을 하는 시민들에 의해서만 행사될 수 있는 기능이다.

'민주적 대중'은 시민들이 함께 모여 자신들의 삶에 영향을 미치는 지방 및

국가적 이슈에 심사숙고하고 공적 판단을 할 때 형성된다(Mattson 1998, 5). 공적 토론 모임을 통해 시민들은 민주적 대중에 필요한 기술들을 익힌다. 경청, 설득, 주장, 타협 및 공통분모 모색 등의 기술이 민주적 대중의 제도 내에서 조장될 때 시민들은 스스로를 교육시켜 정보를 갖춘 정치적 결정을 할 수 있다(주성수 2006, 43-45).

심의에 참여하는 행위는 개인들의 민주주의 의식을 고취시키며, 공동체를 건설한다. 나아가 동정, 관용, 평등의 가치를 공유하게 하고, 제도들을 효과적인 민주주의 제도로 변화하도록 만든다(Berry et al. 1993, 5-7).

하지만 단순한 '참여'만으로는 한계가 있다. '참여'를 통한 자기결정의 자유와 시민 덕성 발달은 장점이다. 하지만 최종 결정 권력을 가지지 못한다는 점에서 근본적인 대안으로 자리매김하기에는 명백한 한계가 있다. 또한 '자발적 참여' 위주라는 점에서 대표성 문제가 발생한다는 점 역시 지적되어야 한다.

일반적으로 사회경제적 지위가 높을수록, 즉 교육수준이 높을수록, 소득이 많을수록, 블루칼라보다 화이트칼라일수록 정치참여의 수준이 높다(Verba, Nie & Kim 1978). 이는 자금, 시간, 지식 등과 같은 자원을 많이 가지고 있는 개인들이 그렇지 않은 개인에 비해 정치에 참여할 가능성이 높다는 것이다(김영태 2008, 80-1). 결국 참여민주주의에서도 이러한 경향은 그대로 나타날 수 있다. 평등한 참여가 이루어지지 않게 된다는 점에서 문제인 것이다.

이 점에서 시민의회는 심의민주주의의 실질적 제도화를 통한 의회권력을 창출한다. 이는 참여의 두 가지 문제인 비대표성과 권력 밖의 참여 문제를 해결한다. 참여를 통한 학습 역시 시민의회의 학습과정과 결합하여 보다 많은 사람들의 참여를 보장하게 된다. 시민의회는 그 자체가 대의민주주의를 보완하면서 참여를 전제한 심의민주주의를 지향한다. 시민의회는 심의의 유효화와 제도화 자체를 가능케 하여 진정한 거버넌스 실현에 기여할 것이다.

3) 자유주의와 공화주의의 보합

헌법 전문에 “자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 한다”와 제1장 제1조 제1항 “대한민국은 민주공화국이다”에서 알 수 있듯이 한국 민주주의는 자유주의와

공화주의를 양대 축으로 하고 있다. 시민의회가 자유주의, 공화주의와 관련 어떠한 함의를 갖는지 논의하여 그 유용성을 강조하고자 한다. 결론적으로 시민의회는 자유주의와 공화주의의 보합을 가능하게 하는 수단이다.

자유주의 정치철학은 자유를 인간의 본질로 이해하고 이에 입각한 정치원리를 규명하는 데 초점을 맞추고 있다. 자유주의 정치철학의 핵심은 두 가지로 나타난다. 우선 개인의 자유로운 가치관에 입각하여 자신의 삶을 영위해갈 수 있는 정치 환경을 설정하려는 점이다. 다음은 이러한 정치 환경 규정 원칙 정립에 있어 각 개인이 동등한 합의권 또는 저작권을 가진다는 점이다. 이는 개인이 자신의 인생 및 자신의 인생에 영향을 주는 정치 환경 설정의 주체임을 의미한다.

이 같은 자유주의 정치철학을 중심으로 볼 때 자유주의는 세 단계 변화 과정을 거친다. 첫 번째 고전적 자유주의 단계이다. 이 단계는 제한정부 이념과 자유권 이념에 기초한다. 즉, 제한정부, 법치, 자의적이고 무분별한 권력의 방지, 사유재산과 자유계약의 신성성, 자신의 운명에 대한 개인들의 책임 개념이 핵심이다.¹⁰⁵⁾

두 번째 단계는 적극적인 단계로 국가가 관여하여 개인의 권리보호 및 자유를 신장하려는 단계이다. 여기서는 국가를 통한 자유 및 권리의 확대를 추구한다. 고전적 자유주의 단계의 자유는 의도적으로 부과된 제약이나 강제가 없는 상태인 소극적 차원이었다. 이와 달리 두 번째 단계의 자유는 가치 있는 행동에 방해가 되는 모든 장애를 제거하는 것으로 간주된다. 즉, 적극적 개념으로 전환되며, 자유롭고 의미 있는 행위를 방해하는 장애를 국가가 제거해줄 것을 촉구한다. 국가의 보다 적극적이고 광범위한 역할을 주장하는 것이다.¹⁰⁶⁾

세 번째 단계에서 개인은 정치체제의 근본적 원칙수립의 주체가 된다. 이것은 현대의 ‘합의의 정치’ 모델에서 나타난다.¹⁰⁷⁾ 즉, 개인이 정치체제의 근본원칙 수립의 저자(author)가 된다. 여기서 권력으로부터의 개인의 자유보호는 자유주의의 부수적인 요소가 된다. 개인의 자유 행사 본질을 정치체제 운영의 근본원칙 수립

105) 이 단계와 관련된 이론가들로 로크(John Locke), 스미스(Adam Smith), 하이에크(Friedrich von Hayek) 등을 들 수 있다. 로크의 인간본성으로서의 자유, 스미스의 경제적 자유, 하이에크의 시장의 자유가 그 예다.

106) 이 단계 이론가들은 적극적 자유를 강조한 그린(Green)과 홉하우스(Hobhouse) 등이 있다.

107) 합의정치 이론은 롤즈(John Rawls)의 중첩된 합의(overlapping consensus)와 심의민주주의를 강조하는 하버마스(Habermas) 등을 통해 형성되고 있다.

으로 간주하는 적극적인 측면이 나타나게 되는 것이다. 이는 토론과 이성적 숙고를 강조하는 심의민주주의 논의로 이어진다(장동진 2001, 68-77).¹⁰⁸⁾

자유주의의 세 번째 단계의 핵심인 “개인이 정치체제 근본원칙 수립의 저자가 된다는 것”은 본 연구가 제시한 시민의회의 ‘자기 통치의 적극적 자유’와 연관된다. 시민의회는 세 번째 단계의 자유주의 실현을 위한 유용한 도구가 되는 것이다. 즉, 개인이 ‘원저자’가 되기 위해서는 정책이나 법률안 결정 등 국가 이슈에 대한 평등한 참여가 전제되어야 한다. 시민의회의 ‘직접성’이 이것을 현실화하는데 기여한다. 아리스토텔레스가 논의한 ‘민주정의 기본 원칙인 자유가 취해야 할 두 가지 형태 중 하나로 다스리고 또 다스림을 받는 것을 번갈아 하는 것’을 통한 자기 통치를 시민의회를 통해 실현할 수 있는 것이다. 여기서 시민의회가 오늘날의 자유주의를 함의하고 있음을 확인할 수 있다.

특히 본 연구가 제안하는 6,000명 규모의 시민의회는 개인들에게 자기 통치의 기회를 제공하여 직접 참여를 통한 자기통치를 실현한다. 나아가 자기도 그러한 기회를 언제든 가질 수 있다는 점에서 정치적 효능감도 높인다. 개인이 원저자가 된다는 자유주의 철학을 보다 충실하게 반영하는 것이다.

‘토론과 이성적 숙고를 강조하는 심의민주주의’와 연결되는 세 번째 자유주의는 시민의회의 두 단계 심의¹⁰⁹⁾를 거쳐 보다 공공선에 부합하는 결정을 내리도록 한다. 시민의회는 세 번째 단계 자유주의에서 강조하는 각 개인이 원저자가 되는 것과 깊은 관계가 있다. 더불어 심의민주주의 강화와도 깊은 함의를 지니고 있음을 확인할 수 있다.

다음으로 공화주의 철학 역시 다른 ‘주의’와 마찬가지로 시대에 따라 쓰는 사람에 따라 다양하게 정의되고 있다. 하지만 그 핵심은 공공선을 담보하는 법의 지

108) 오현철(2007a, 90)은 자유주의와 민주주의의 관계를 “자유주의자들은 처음부터 민주주의를 불신하고 두려워하였고 오늘날에도 마찬가지이다”라고 진술한다. 본 연구에서는 장동진의 논의와 인식을 같이 한다. 오현철의 주장처럼 자유주의와 민주주의는 불편한 관계일 수 있다. 하지만 ‘주의’는 고정된 것이 아니라 시대의 흐름과 요구에 따라 변할 수 있다. 이는 근대 자유주의 이전 자유가 자치의 개념이 강했다는 것에서도 확인할 수 있다. 자유주의가 오현철의 주장처럼 민주주의와 적대적이더라도 자유주의를 계속 이런 차원으로 인식할 필요는 없다. 그보다는 자유주의가 민주주의와 긍정적 관계가 되도록 자유주의를 보다 적극적으로 확장하여 개념화시킬 필요도 있는 것이다.

109) 시민의회 분회 내부에서 이루어지는 전자공간에서의 1차 심의와 본회의에서 시민의원들 간 이루어지는 심의를 의미함.

배 아래 타인에게 예속되지 않고, 자유롭게, 시민적 덕성을 실천하는 정치 질서를 세우는 것이다(김경희 2009, 12). 즉, 공공선, 법치, 자유, 시민 덕성 이 네 가지가 공화주의의 목표라고 할 수 있다.

우선 공공선 개념은 ‘공화’라는 단어에서 출발한다. 공화의 영어단어인 ‘republic’의 어원은 ‘공공의 것’을 뜻하는 라틴어 ‘res publica’이다. 로마 시대 키케로는 그의 저서 국가론(De re publica)에서 “공화국은 국민의 일들이다. 그러나 국민은 아무렇게나 모인 일군의 사람들을 뜻하는 것이 아니라, 정의와 공동의 이익을 인정하고 동의한 사람들의 모임이다”라고 정의한다. 여기서 공화의 핵심이 ‘국민들이 정치 공동체의 공동의 이익, 즉 공공선을 위해 복무하는 것’임을 알 수 있다. 공공선은 정치 공동체 각 구성원들과 계층 간 의견 조율을 통해 공동의 이익을 추구하는 공존의 이념이다. 공평한 공적 이익은 공정한 법 제도를 통해 사적 이해관계를 초월하는 공정한 공적 제도 속에 추구되고 만들어진다.

둘째, 법치는 법 적용의 보편성과 일반성을 특징으로 한다. 즉, 법은 신분의 귀천이나 권력의 유무에 상관없이 모두에게 공평하게 적용되어야 한다. 그래야만 사람들은 법이 특수 계층의 사익을 옹호하는 것이 아니라 공동체 구성원 전체의 이익, 공공선을 위해 복무하는 것임을 인정하게 된다(김경희 2009, 84 : 88-9).

셋째, 공화주의적 자유는 소극적 자유, 적극적 자유¹¹⁰)와는 다른 개념으로 주종적 혹은 예속적 관계가 존재하지 않는 상태의 자유이다(김경희 2009, 80-1). 키케로는 “진정한 자유는 국민이 최고 권력을 갖는 공화국에서만 존재하며, 이 때 자유는 정의로운 주인을 가지는 데 있는 것이 아니라 어떤 주인도 가지지 않는 데 있다”고 하였다. 루소는 “자유로운 국민은 복종은 하지만 예종하지는 않으며, 지도자는 두지만 주인을 두지 않는다”(비톨리 2006, 16-17)고 하였다.

공화주의적 자유는 그 연장선상에서 자치와 자결의 의미를 포함한다. 마키아벨리는 공화국을 “주민들이 스스로 만든 법에 따라서 자유롭게 사는 국가”(문지영 2009, 37)로 정의한다. 제퍼슨 공화주의자들에게 자유는 규제로부터 자유뿐만 아니라 정치에서 적극적으로 참여할 자유였다(O’Leary 2006, 71). 이것은 “공화국에서의 다음과 같은 평등이 진정한 자유이다. 즉, 누구로부터 폭력이나 불법 행

110) 소극적 자유와 적극적 자유 개념은 벌린(Berlin)의 〈자유의 두 개념 Two Concept of Liberty〉에서의 논의이다. 소극적 자유는 타인이나 어떤 집단의 간섭으로부터 자유로운 것, 다른 사람들에게 간섭받지 않고 행동할 수 있는 상태를 의미한다. 적극적 자유는 개인이 스스로 주인이 되고자 하는 의지에서 자신의 삶에 진정으로 참여하는 데서 얻는 자유를 의미한다.

위를 두려워할 필요가 없는 것, 법 앞에서 그리고 공직 참여에 있어 시민들이 평등을 향유할 수 있는 것 말이다”(마넝 2007, 86)라는 부르니의 논의와도 통한다.

마지막으로 시민 덕성이다. 공화주의 이론에서 자유로운 공동체의 형성은 단지 법치나 지혜로운 엘리트만으로 불가능하다는 문제의식을 가지고 있다. 오히려 공동체 전체 시민들이 동등하고 자유로운 공적 공간을 형성하고자 하는 윤리적 태도나 내적 역량을 가질 때 공화주의의 이상은 실현된다고 본다. 이것을 가리켜 시민 덕성이라고 부른다(안병진 2007, 247).

공화주의의 핵심 목표는 자유, 공공선 추구, 시민 덕성과 직접적으로 연결되며, 법치 역시 통합과 관련이 있다. 먼저 공화주의적 자유가 자치와 자결을 강조한다는 것은 자기 통치의 자유와 이어진다. 루소는 “지도자는 두지만 주인을 두지 않는다”라고 했다. 추천제는 대표자를 두지만 지배자와 피지배자가 구분되지 않는다. 아리스토텔레스가 말한 자유의 의미처럼 번갈아 가며 지배하고 지배받기 때문에 주인 행세를 하는 대표자를 두지 않게 된다. 따라서 키케로의 표현처럼 복종은 하지만 예종은 하지 않는 자유를 가능케 한다. 6,000명 규모의 시민의회 제안은 많은 국민이 자신들의 목소리를 낼 공간을 점유할 기회, 정치에 참여할 수 있는 공간을 제공한다. 즉, 공화주의적 자유에서 거부하는 예종의 관념을 보다 적극적으로 극복할 수 있다.

둘째, 공화주의 공공선은 갈등하는 쌍방의 견제와 균형을 통해 시민들이 공존하고 협동하는 것이다. 이렇듯 상호 이익을 도모하는 것이 공동체 전체의 이익이 된다(김경희 2009, 89-90). 이를 위해서는 특정 계층 중심으로 정치적 대표자가 선출되어서는 안 된다. 특정 이익집단들의 영향력이 과도해져도 안 된다.

총화 무작위 추천에 의한 시민의회는 다양한 사회계층을 대표하는 사람들이 의회라는 공간에서 논의한다. 그 과정에서 이익단체의 로비 영향력을 완화시킬 수 있다. 특히 이익단체가 시민의원을 대상으로 로비하는 것은 아무런 의미가 없어지게 된다. 이는 선거의회와 확연히 구분되는 점이다. 시민의회 분회 내부에서의 1차 심의와 본회의에서의 최종 심의라는 이중 심의를 통해 국가 전체의 이익에 보다 근접할 수 있다. 이는 공화주의가 추구하는 공공선에도 부합한다.

셋째로 시민 덕성이다. 공화주의에서 강조하는 시민 덕성은 시민들이 공동의 이익에 관심을 갖고 그것에 자발적으로 참여하는 것이다. 즉, 적극적으로 복무하

는 마음가짐과 자세, 주인의식과 배려의 정신에 근거한다. 이것은 공동체의 구성원으로서 억압과 차별이 존재하지 않을 때 가능하다(김경희 2009, 26-7).

시민의회는 의무 차원에서 참여를 강제하지 않고 추첨 후 본인의 의사를 확인하는 차원으로 진행된다. 모든 이들이 참여에 있어 억압과 차별이 없도록 동등한 선택 기회를 제공받는다. 선택 시 금전이나 외부적 요인 때문에 포기하지 않도록 배려한다. 주인의식과 배려의 시민 덕성은 국민 모두가 대등하게 대면할 수 있는 공적 공간에서의 정치적 우정을 전제한다(김경희·김동규 2006, 8-9). 시민의회만큼 이러한 공적 공간을 창출하는 데 현실적이면서도 확장된 방식은 없다.

공화주의적 정체 유지에 필수 요소는 지성, 공공심, 도덕관념을 육성하는 정치 교육과정이다(Krause 1983, 74). 시민 덕성을 발달시킬 수 있는 것은 정치교육을 통해서 가능하며 이것은 공화주의에서 강조하는 참여를 통해서 달성할 수 있다. 시민의회는 그 자체가 정치교육의 장이기에 이 점에서도 유용하다 하겠다.

마지막으로 법치에서는 법 준수와 법의 보편적 적용이 중시된다. 시민의회의 구성은 기존 선거제와 달리 각종 선거법 위반과 부패 자체가 없어질 것이다. 정치 부패에 대한 자의적인 처벌 역시 획기적으로 완화될 것이다. 이상 논의한 바, 공화주의의 핵심 이념들은 시민의회를 통해서 그 실현 가능성이 높다. 시민의회는 공화주의와 관련해서도 깊은 함의를 지니고 있는 것이다.

4) 정당과의 건설적 관계

시민의회는 기존 제도정치, 특히 정당과의 관계를 보다 건설적인 방향으로 이끌 수 있다. 정당은 현대 대의민주주의에서 민주주의의 본질을 구성하는 필수불가결한 정치기구이다. “민주주의가 정당 없이 가능하다는 주장은 환상이거나 위선이다(Kelsen 1929).” “민주주의를 만드는 것은 정당이며, 정당을 빼 놓은 현대 민주주의는 생각할 수 없다(Schattschneider 1942).” “정치 없는 민주주의는 없고, 정당 없는 정치는 없다(Rossiter 1960 : 김영태 2009, 104 재인용).” 이처럼 오늘날 정당의 발전 없이 민주주의 발전을 기대하기는 어렵다고 인식된다(이현출 2006, 41).

정당에 대한 이 같은 견해는 한국도 마찬가지이다. “민주주의란 한 공동체 내

에서 공적 결정을 만드는 틀이라 할 수 있다. 민주주의에 내용을 불어넣고 만드는 것은 그 틀에 참여하는 복수의 정당이기 때문에 우리는 정당을 중심 메커니즘으로 하는 민주주의를 생각한다(최장집 외 2007, 27).” “대의민주주의를 제대로 잘 하고 그것을 위해 좋은 정당을 만들고 발전시키며, 적극적으로 지지할 만한 정당 대안을 통해 투표의 가치를 높이는 것이 중요하지, 다른 무엇이 될 수 없다(박상훈 2011, 167).” "정당은 경쟁적 선거를 통해 정부를 조직한다. 정당은 의회활동을 구조화하는 데 핵심적 역할을 수행한다. 이것이 한국 민주주의에서 정당이 강조되는 이유이다(김영태 2009, 104)."

본 연구는 비상설 의결기구로서 시민의회를 제안한다. 즉, 기존 의회를 인정하나 추첨으로 의원을 선발하는 시민의회는 정당의 핵심 기능과 배치될 수밖에 없다. 이를 이유로 정당 약화를 가져올 수 있을 것으로 여겨질 수 있다. 하지만 오히려 정당정치를 강화시키는 계기가 될 것이다.

현대 정당은 일반 대중과 괴리된 정치엘리트와 전문가 중심의 정당이다. 정당은 정치 엘리트층을 충원하는 기능을 수행하는 국가의 일부분일 뿐이다. 안타까운 것은 그 기능마저도 제대로 이루어지지 않음을 앞서 논의한 바 있다. 당원과 일반 유권자는 정당 지도자나 정치 엘리트가 정치권력을 장악하는 도구나 수단으로 불과하다. 대중적 지배 방식을 의미했던 정당민주주의는 청중민주주의로 전락했다. 그 결과 정당에 대한 불신과 불만족 증대, 당원의 감소, 투표율 저하 등이 우리에게 남은 것들이다(김영태 2009, 134-5).

한국의 정당은 당리당락과 정치권력에 따라 작동한다는 비판에 직면하고 있다. 선거철만 되면 기존 정당이 해체되거나 분열해서 새로운 정당이 결성된다. 정치인들은 자신의 이해관계에 따라 이합집산하기 때문에 한국의 정당은 철새정당, 선거정당이라는 오명을 듣는 것이다. 정치권력 장악을 위해 지역감정을 조장하는 등 결과적으로 지역정당으로 전락하기에 이른다.

한국 정당은 1인의 지도자 내지 소수의 계파 보스가 절대적인 권력을 쥐는 정당 형태를 취하고 있다. 당내 민주주의는 당연 불가하고 공천 관련 정치부패가 만연할 수밖에 없다(김비환 2002, 151). 정당 내 명목상 당원이 주를 이루며, 당원에 대한 정치교육은 민주시민교육 차원이 아니다. 상대 당에 대한 비난의 학습화 수준이며 각종 선거운동에서 선거운동원 역할을 할 뿐이다.

보수정당도 진보정당도 문제의 양상은 마찬가지다. 당내 정파 간의 갈등과 독립으로 분당되거나 분당된 정당 안에서도 정파 갈등이 첨예하게 갈리는 실정이다. 이런 상황에서 평당원의 역할이 상대적으로 위축되어 또 다른 당내 민주주의 문제가 제기된다. 대국민 설문조사 결과 “한국 민주주의 발전에 어느 국가기관이 가장 긍정적인 역할을 해왔다고 생각하느냐”라는 물음에 정당이라고 답한 응답자는 4.9퍼센트에 불과하다(김영태 2009, 103-4).¹¹¹⁾ 한국 사회기관 및 단체에 대한 신뢰도 변화 추이 결과, 정당은 1996년 5.3퍼센트, 2003년 5.5퍼센트, 2007년 2.9퍼센트이다. 정당은 신뢰도가 하락되고 있으며 비교 기관보다 현저하게 낮았다(김윤철 2009, 19).¹¹²⁾

선거를 통해서 구성되는 의회는 앞서 논의한 바, 지역주의에 기반을 둔 보수 정당 일변의 의회구조를 산출할 가능성이 높다. 정당은 대표성 반영에도 문제가 있는 것이다. 이러한 상황에서도 여전히 정당의 중요성만을 강조하며 비례대표제를 대안으로 내세우자는 주장이 있다. 하지만 이는 궁극적 대안이 될 수 없다는 입장이다. 그 이유는 다음 세 가지로 요약된다.

첫째, 정당은 더 이상 특정 계층이나 계급의 이익을 반영할 수 없다. 한국 사회의 이념적·계층적 분화와 이러한 균열을 반영하는 정당의 존재와 필요성을 무시하는 것은 아니다. 하지만 이미 다양한 이슈가 존재하는 현대 사회에서 유권자가 특정 정당을 고정적으로 지지하기는 어렵다. 현실적으로 유권자는 정책 이슈에 따라 정당을 달리 지지할 수도 있기 때문이다.

둘째, 더 이상 정당이 대표자 층원의 유일한 통로가 될 수 없다. 대표자가 되고자 하는 개인들 중에서는 여러 이유로 특정 정당을 선택하지 않을 수도 있다. 당내 민주주의가 활성화되지 않은 정당 구조 하에서 공천이라는 현실적 제약 때문에 무소속 출마를 할 수 있는 것이다. 유권자도 무당층을 지지할 수 있다. 이런 현실을 고려한다면 정당비례대표제는 명백히 선거권 및 피선거권의 자유와 평등을 훼손하는 것이 된다.

셋째, 정치 엘리트 사이의 교체일 뿐 일반 국민의 정치참여는 여전히 지금과

111) 서강대학교 동아연구소R&R 국회의 이상과 현실 관련 국민의식조사 2005.

112) 서울대 사회발전연구소동아일보 (2007.10). 참고로 2007년 당시 조사를 보면 행정부 8.0퍼센트, 사법부 10.1퍼센트, 국회 3.2퍼센트, 정당 2.9퍼센트, 언론 13.3퍼센트, 시민단체 21.6퍼센트, 대학 28.0퍼센트, 군대 33.9퍼센트, 종교단체 15.5퍼센트, 경찰 24.0퍼센트, 노조 10.6퍼센트, 대기업 13.1퍼센트였다.

다르지 않을 것이라는 비관적 전망이다. 정당 강화론자의 핵심은 ‘대표의 위기’를 극복하고자 하는 것이다. 동의하는 바이나 상기 논의한 바 정당 강화는 민주주의의 질적 고양으로 이어지지 못한다. ‘진정한 대표’를 창출하기 위해서는 추첨을 통한 시민의회가 정당한 제안이다.

시민의회가 작동하면 정당들은 추첨으로 구성된 시민의원들을 설득해야 한다. 나아가 일반 국민들에게 이익이 되는 방향으로 더 노력할 수밖에 없게 된다. 이는 정당 간의 정책 경쟁을 보다 강화할 것이다. 정당 간 경쟁은 더 이상 미디어를 통한 광고와 여론 조작 차원이 아니다. 1차적으로는 시민의회를 통해서, 2차적으로는 직접 국민을 통해서 이루어진다. 정당은 정책 개발에 더 충실하게 되어 진정한 ‘정책정당’으로서 역할을 하게 될 것이다.

시민의회는 정당을 강화하면서도 의회를 지금처럼 정당 간 갈등과 대립의 장이 아닌 심의와 토론의 장으로 전환시킨다. 결과적으로 시민의회는 공공선 추구에도 기여할 수 있게 될 것이다.

5) 제도 정치와 사회 운동의 보합

2008년 촛불집회 이후 제도정치와 사회운동에 대한 사회적 논의가 활발하다. 정당선거 강화론자인 최장집은 “촛불집회는 민주주의 제도들이 무기력하고 작동하지 않고 그 중심적 메커니즘으로서 정당이 제 기능을 못할 정도로 허약할 때 그 자리를 대신한 일종의 구원투수 같은 역할을 수행했다”고 진술한다. 동시에 “운동만으로 민주주의를 수호하고 발전시키는 일은 불충분하다”고 언급한다. “현대 민주주의는 대의민주주의이며, 운동에 집중하느라 정당을 강화하는 데 무관심하면 반대편에서 파시즘을 불러들이는 우를 범할 수 있다”고 덧붙였다.

김수진도 “촛불집회를 통해 발산되는 시민적 역동성은 한국 민주주의의 귀중한 자산이며 우리의 민주주의를 강력하게 만들어주지만, 참여민주주의가 대의민주주의를 대체할 수는 없다”고 언급한다(한겨레21 2008/07/17 제719호). 박상훈의 경우 “정당은 민주주의, 보통 선거제, 대중 동원 및 대중 조직의 필요성 그리고 지도부의 고도의 통일성을 가능하게 해줌에도 불구하고 진보 인사들은 정당을 키우고 대의민주주의의 산실인 의회정치를 구사하기보다, 특히 2008년 촛불집회 때

직접행동과 직접민주주의를 말하고 대의제와 선거를 지배의 도구로 여기면서 ‘광장’을 선호한다”고 비판하고 있다(장정일, 한겨레신문 2011/05/28).

이상의 제도정치 강화론은 일종의 대의민주주의 수렴론으로 당시 많은 반론이 제기됐다. 문학평론가 이명원은 ‘이른바 최장집-박상훈 그룹의 제도민주주의학파가 한국 정치의 위기다’라는 제목의 글을 발표한다. 여기서 그는 “양당체제의 복원이라는 대의제의 신화화에 구속되어 있다. 이들의 민주주의론은 내 판단에 이제는 ‘넓은 보수주의’다”라 언급한다. “그들은 광장에서 이론을 구성하지 않고, 이론에서 광장을 유추하고 있다”고 말했다(한겨레21 2008/07/17 제719호).

오창은(2008, 36-7) 역시 "최장집이 제도정치에만 갇혀 있다면서 광장의 정치가 요구하는 제도의 변화를 주목하지 않은 채 제도정치로의 수렴을 요구하는 것은 모순이며 오히려 정치학자는 ‘광장의 정치인 촛불집회’의 요구를 수용할 만한 새로운 제도의 변화가 어떻게 이뤄져야 하는가를 탐구하는 것이 올바르다"면서 비판하였다.

한편 김동성(2008, 230)은 “촛불이 풀어야 할 과제는 직접민주주의를 어떻게 상시적으로 작동시켜 국민의 의견이 국가정책이 되도록 하는 것이냐이다. 이제 이만했으면 되었으니 이후는 국회에 맡겨보자는 것은 사태의 본질을 흐리는 행위이다. 직접민주주의의 상시적인 실현은 국민을 정치적 주체로 세우는 과정임을 촛불은 보여주고 있다”라면서 직접민주주의로 나아가기도 한다.

조희연 등(2008, 19 : 59 : 96 : 107)은 민주주의를 제도정치 중심으로만 파악해서는 안 된다고 주장한다. 민주주의를 제도정치와 사회운동의 관계로 인식할 것을 강조한다. 제도정치를 특정한 사회적·계급적 지형 내에서 유권자의 지지를 획득하기 위한 경쟁적 행위라고 규정한다면, 사회운동은 그러한 지형 자체를 변화시키는 행위라고 할 수 있다는 것이다. 민주주의는 지형변화를 추구하는 ‘사회운동적 각축 활동’과 그 지형 내에서 지지를 획득하고자 하는 ‘제도정치적 각축 활동’의 상호관계 속에서 구성된다고 할 수 있다. 그는 이 점에서 제도정치와 사회운동은 민주주의의 두 축이라고 규정한다.

다만 민주주의 이행 및 공고화, 포스트-공고화 과정의 기본 동력은 시민사회 활성화와 민중들의 주체화에 기인한다. 결국 공고화 과정의 성공 여부는 저항적·주체적으로 활성화된 시민사회 민중 부문에 의존한다. 그리고 그에 상응하는 정치

적·사회·경제적 재구성이 일어날 수 있는지에 달려 있다고 파악한다. 이 점에서 이들을 사회운동 중심론자로 볼 수 있을 것이다.

양자가 제시하는 대안도 차이가 있다. 최장집은 대표와 참여의 위기를 극복하기 위해 국회의원선거의 비례대표제 전환 등 구체적인 제안을 한다. 반면 사회운동 중심론자들은 당위론적 결론, 즉 하위주체들이 주류 정치의 장으로 진입함으로써 다중정치의 시대를 열어야한다고 언급할 뿐이다.

중도적 차원의 주장도 눈이 띈다. “정당민주주의의 정상화 필요성을 통감하며 그 새로운 발전이 요구된다는 데에 동의한다. 한국의 민주주의는 반드시 생활양식으로서의 민주주의, 광장의 풀뿌리민주주의가 제도민주주의와 함께 이중 민주주의의 전망을 가져야 한다고 생각한다.”고 주장한 이병천이 대표적이다. 정상호도 “정당정치와 운동정치 사이의 소통과 연계가 강화돼 민주주의가 한 단계 발전한다는 것이 보편적 패턴이다. 서유럽의 경우는 사회경제적 의제가 정당을 통해 관철되고, 생활정치나 지역정치를 통해 직접민주주의의 기제들이 일상에서 작동되고 있다”고 말했다(한겨레21 2008/07/17 제719호). 그러나 이들의 주장은 구체성을 결여한 당위론적 절충주의에 불과하다.

본 논문은 제도정치와 사회운동 어느 한쪽을 우선하지도 않으며 또한 부정하지 않는다. 굳이 밝히자면 ‘사회운동의 제도정치화’를 목적으로 한다. 즉, 시민의 회가 실질적으로 제도정치와 사회운동을 포함하는 역할을 할 수 있다는 입장이다.

조희연 등이 논의한 정치적 탈독점화를 통한 하층계급 포함 다중정치 시대의 개막은 사회운동만으로 가능하지 않다. 최장집 류의 논의는 기존 제도정치 내에서의 비례성을 일정 부분 증가시킬 수는 있다. 하지만 모든 사회계층을 포괄하는 대표 체제 창출에는 한계가 있다.

이 지점에서 본 연구는 김상준의 논의를 수용하는 바이다. 그는 비상설 심의 기구 시민의회를 추첨을 통해 구성할 것을 제안한다(김상준 2009, 306). “2002년 미선·효순 사망, 2004년 탄핵 반대, 2008년 쇠고기 재협상 요구 촛불집회에서 확인한 것처럼 밑에서 올라온 문제 발견의 신호를 시민의회 소집을 통해서 시민들이 느끼는 문제의 지점들을 파악하고 공정한 문제 해결의 방향을 적극적으로 설득력 있게 제기할 수 있다는 점에서 공공 의제에 민감하고 시민사회에 역동적으로 대응할 수 있다”¹¹³⁾고 제시한다. 대중운동을 제도정치권 안으로 가져오고자

했던 것이다.

최장집은 ‘촛불집회’와 같은 운동이 대안형성이 어렵고, 이슈의 위계질서를 세워 일상적으로 정책을 추구하기 힘들다고 했다. 정책 이슈 때마다 거리 시위에 나설 수는 없는 일이고 장기적으로 유지될 수 없다고 비판(오창은 2008, 37)했다. 김상준의 주장은 이러한 내용을 포섭할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

명심할 것은 앞서 논의한 바 한국 민주주의 위기의 본질이 '대표와 국민의 심의의 실패'라는 점이다. 즉, 비상설 시민의회 수준으로 제도정치와 사회운동의 통합은 약한 고리가 발생한다. 시민 주체의 진지한 심의가 별 영향력 없는 권고에 그칠 가능성이 있다.

본 연구가 제안한 비상설 의결 기구 시민의회는 일상적인 사회운동의 제도정치화를 가능케 한다. 이를 통해서 정치적 탈독점을 통한 ‘다중 정치’ 시대가 현실 정치에서 구현될 수 있다. 그렇다고 해서 사회운동이 위축되는 것은 아니다. 시민 의원들을 대상으로 다양한 이슈와 정책에 대해 의견을 제시하고 이들을 추동할 수 있다는 점에서 그 역할이 더 강화될 수 있다. 이 점에서 제도정치와 사회운동 간의 불필요한 논란 없이 사회운동이 지향하는 목표를 제도정치 내로 수렴할 수 있다. 동시에 사회운동의 존재 의미는 강화될 수 있는 것이다.



113) 김상준의 시민의회 논의는 2007년이었고, 일부 내용을 추가하여 2009년 수정하였다.

V. 결론 및 제언

자유주의적 입헌민주주의로 전 세계가 단일화·표준화되면서 동시에 대의 민주제에 대한 위기론도 활발해졌다. 본 연구는 이 상반된 상황에 주목하였다. 결국 위기의 실체는 대표와 국민의 심의 실패와 그로 인한 갈등의 증대라는 소결을 도출했다. 본래 대표들의 심의 기능을 내장했던 초기 대의제는 정당 정치의 왜곡으로 심의기관이 아닌 타협기관으로 전락했다.

당론과 파벌로 얼룩진 오늘날 의회는 처리할 사안들은 미룬 채 교착 상태에 빠져 파국으로 치닫고 있다. 그나마 타협조차 이루지지 않는 것이다. 이에 불신과 불만으로 가득찬 국민들은 충동적이고 돌발적으로 여론을 표출하기에 이른다. 상황은 헌법재판소의 결정으로 일단락되기도 하지만 결코 바람직한 현상은 아니다. 대표들의 심의가 부재한 의회와 심의 과정을 거치지 않은 시민 사회의 여론이 충돌하고 사회 갈등은 극대화되는 것이다.

해답은 두 가지로 요약된다. 우선 선호집합적이며 당파적 이해관계를 탈피하여 롤스류의 공공이성에 입각한 대표들의 심의 기능 강화이다. 다른 하나는 역동하는 시민사회가 심의성을 확보하도록 하버마스류의 공론장 활성화이다. 이를 위한 다양한 차원의 의회 개선안과 정당 정치 개선안이 가능하다. 시민사회의 공론장 활성화를 위한 제안도 많을 것이다.

본 연구는 다양한 대안들과 동일선 상에서 검토해 볼 다른 차원의 대안을 제시하고자 했다. '행정수도이전' 문제처럼 국가 중대 사안 처리에 무능함을 노정한 의회를 보완할 수 있는 대책을 제시하고자 했다. 동시에 시민사회의 요구가 심의 과정을 확보하면서 제도 영역으로 흡수될 수 있도록 하고자 했다. 국민의 심의 결과가 공론으로서 국가 정책에 반영되고 입법화되면서 갈등은 종식되리라 기대했다. 이러한 구상에서 나온 상상력이 바로 '시민의회'이다.

한국 사회는 민주화 시대에서 포스트-민주화 시대로 이행하는 '전환적 위기'에 처해 있다. 이러한 전환적 위기는 '실패의 위기'가 아니라 '성공의 위기'이다(조희연 2006) 시민의회는 이러한 인식에 걸맞는 새로운 대안이다. 시민의회 구상은 기존 대의제를 인정한다. 탁월성의 원칙에 입각한 의회민주주의를 신뢰하나 전환의 시기에 보완물을 필요로 한다고 본다. 비상설 의결기구로서의 시민의회가 그

역할을 할 것이다.

시민의회의 이론적 근거로서 심의민주주의에 대한 논의는 현대 정치 과정에서 심의의 필요성을 인식하는 데 충분했다. 더불어 심의가 내재한 한계를 현실적으로 극복하기 위한 제도의 필요성도 인식하였다. 이에 본 연구에서는 새로운 대표자 선출 방식으로 추천제를 검토하였다. 기존 의회가 선거를 통해 동의라는 정당성을 확보한다면 추천은 무작위 추출을 통한 대표성 확보로 정당성을 확보한다.

한편 롤스류의 공공이성은 현실에서 구현되기 힘들다. 기존 의회의 대표들과 마찬가지로 추천에 의한 시민의회에서도 공공이성에 입각한 심의는 어려울 수 있다. 시민의원 개개인도 결국은 사적 이해관계에 기반하고 있기 때문이다. 하지만 정당의 이익에 집중하느라 국민의 의사가 외면당하지는 않을 것이다. 공적 문제가 이성만으로 모두 해결되는 것도 아니다. 오히려 감정에 호소하며 공감하는 과정도 필요하다. 사법배심제도 법원의 냉철함에 국민의 법적 감수성을 반영하기 위함이다. 따라서 설득이 더 큰 효과를 발휘하기 마련이다. 이를 부정적으로만 볼 필요는 없다. 포퓰리즘적 선동이 아니라면 자연스러운 현상이다.

시민의회도 각종 집단의 영향력으로부터 자유롭지 않을 수 있다. 몇몇은 매수될 수도 있다. 하지만 6,000명 규모의 시민의원들 모두를 매수할 수는 없다. 그들의 심의 과정에 일일이 영향을 미칠 수는 없다. 무엇보다도 시민의원으로 선발되어 책임감을 갖고 사안 심의에 임하는 그들의 자존감을 신뢰하게 된다. 캐나다 선거개혁 시민총회에 참석했던 시민의원들은 하나같이 자신들이 이루어낸 성과에 대해 자랑스러워했다. 최초 추천된 의원들은 자신들이 경험이 없는 비전문가라는 사실 때문에 시민의원이 되는 것을 부담스러워했다. 하지만 다시 기회가 주어진다 면 사명감을 갖고 임할 것이라며 총회 종료 후 인터뷰에서 소감을 밝혔다.

시민의회에서 공공이성이 제대로 구현되지 않더라도 다양한 의견들이 토론과 논쟁이라는 설득의 과정을 거치게 된다. 즉, 심의라는 필터를 거치면서 합의를 향해 나아가며 자연스럽게 선호전환이 발생한다. 따라서 심의의 결과는 단순집합적 의사인 여론과 달리 공론이 된다. "실천을 통해서만 민주주의를 교육할 수 있고 그래서 민주주의를 보호하고 발전시켜 나갈 수 있는 것이다. 결국 민주주의가 민주주의를 육성한다."(바버 1992, 72) 시행해 보지 않고 실패를 점치는 것은 부당하다. 시민의회를 시행해 보지도 않고 시민의 무책임성을 탓할 수 없다. 시민의회

는 시민의식의 시험장이자 교육장이 될 것이다.

추첨으로 모집단과 통계적으로 표본오차가 거의 없는 일정 규모의 시민의원을 선발하여 심의한다면 공론은 그 자체로 법적 지위를 갖게 된다. 모집단과의 대표성에 문제가 없다면 초다수의결 과정을 거쳐 그대로 입법화되는 것이다. 물론 시민의회도 무오류를 전제하지 않는다. 얼마든지 오류를 범할 수 있다. 따라서 대통령의 거부권과 헌법재판소의 위헌심사 대상이 된다.

이 과정에서 더 큰 국민적 반발과 갈등을 초래할 수 있다는 반론이 가능하다. 하지만 더 이상 돌발적·충동적이며 물리력까지 동반한 갈등의 표출은 찾아보기 힘들 것이다. 이미 제도화된 영역에서 심의의 힘을 체득한 시민들은 어떠한 절차를 밟아야 하는지 알게 된다. 자신이 진정한 민주정체의 주인임을 체득한 시민들은 어떻게 행동해야 하는지도 알게 된다.

시민주체의 심의가 국가 권력과 보합하여 어떤 작용을 하는지 알게 된 대표들도 더 이상 과거를 답습할 수는 없다. 시민의회의 존재를 의식한 국회는 긴장하게 된다. 과국으로 치닫기 전에 진지하게 심의에 임하고 합의하고자 할 것이다. 재선과 지역 사회 관리에만 열중하던 정당도 국민의 목소리에 귀 기울이게 될 것이다. 정치에 등 돌렸던 시민들도 자신이 의원이 될 수 있다는 확률적 동일성 덕분에 기대에 차게 될 것이다. 심의라는 필터를 내장한 사회는 갈등을 효율적으로 관리하는 체계를 갖게 되는 것이다.

물론 시민의회가 핑크빛 미래를 담보하는 것은 아니다. 앞서 열거한 시민의회의 기대 효과에 대한 검증은 몇몇 유사사례에 의존한 판단일 뿐이다. 실제 시행하고 있는 사례가 거의 없어 경험적 근거를 제시하기 어렵다. 추첨에 의한 시민주체 심의 기구에 대한 일반적인 회의론만큼이나 시행 후 겪게 될 시행착오도 만만치 않을 것이다. 시민의회 도입은 분명 의도치 않은 결과들을 안겨 줄 것이다.

하지만 그 과정들이 의미 없진 않다. 시행착오들은 시민의회라는 심의의 제도적 기제를 더욱 정교화하는 데 밑거름이 될 것이다. 대표와 국민의 심의 능력 향상과 시민 덕성 함양에도 기여할 것이다. 중국에는 민주주의의 질적 고양을 위한 토대가 될 것이다. 이는 캐나다 온타리오 시민총회 의장의 말에서도 확인된다. "지금까지 이런 기회를 가져본 적이 없었다. 따라서 이를 통해 우리는 민주주의에 더 직접적으로 참여할 수 있는 기회를 갖게 될 것이다. 이번 기회를 통해 우리는

많은 것을 배우고, 듣고 또 다른 사람들과 함께 우리의 선거제도에 대해 토론하며, 미래의 청사진을 그려 보는 기회가 될 수 있으리라 생각한다." 시민의회가 시민들의 민주주의 학습의 장으로 작용했음을 알 수 있다. 그 과정에서 그들은 진지한 토론에 임했고 심의의 특장을 체화하였다. 나아가 자신들이 민주주의의 미래지향적 비전의 주체임을 자각하였다.

이러한 궁극적 목적을 위해 본 연구는 최대한 구체적으로 시민의회의 제도화를 모색하고자 했다. 하지만 현실에 없는 제도를 정교하게 설계하기란 의도한 바처럼 쉽지 않았다. 이는 곧 본 연구의 한계로 연결된다. 시민의회의 추천 방식으로 본 연구는 층화추출을 지향하였다. 하지만 대표성 제고를 위한 층화 기준 설정 작업에는 몇몇 장애 요인이 있었다. 소득관련 층화 기준 설정 시 통계청이 발표한 자료를 활용하였지만 전국을 단위로 한 비율이라 표본오차를 줄이는 데 한계가 있었다. 본 연구에서는 지역별 층화를 전제하므로 소득 계층 비율 또한 지역별 자료를 적용하는 것이 모집단과의 표본오차를 줄인다. 하지만 현재 그와 관련된 통계 자료가 없기에 제시된 자료는 개선점이 있다.

이러한 한계점에도 불구하고 시민의회는 사회의 다양한 수준에 적용 가능하다. 본 연구에서는 전국 단위의 시민의회를 구상하였지만 지방 의회 차원에서의 논의도 가능하다. 공공기관에서도 심의의 필요성은 증대되고 있다. 거버넌스 실현의 차원에서도 심의 기능의 강화와 추천제의 도입은 적극 고려할 만하다.

시민의회에 관한 논의는 민주주의 공고화 시기를 넘어서고 있는 한국 민주주의 연구에 다양한 논의의 계기를 마련해 줄 것으로 기대한다. 정당정치의 강화, 선거제도 개혁 등 기존 대의제 차원의 대안을 넘어설 것이다. 국민투표·국민발안·국민소환 등 직접민주주의 요소 도입 등 자문 수준의 논의도 넘어설 것이다. 추상적이고 관념적인 주체 논의와 지나친 사회운동 강조론(이지문 2011)을 벗어날 것이다. 시민이 주체가 되어 심의하며 결정 권한을 보유한 구체적 제도화 방안으로 논의가 확장되고 심화될 것으로 기대한다.

다만 시민의회에 대한 국내 논의를 비롯하여 세계적으로도 여타 주제에 비해 연구가 미진한 상황에서 논의가 진행되었다. 실질적으로 시민의회에 준하는 사례는 고대 아테네 실행 이외에 사법배심, 합의회의 등의 유사 사례와 캐나다에서 두 차례 시행된 실험에 그친다. 실제적 사례를 찾아보기 힘든 현실에서 나온 주장이

기 때문에 한계가 있음을 인정한다. 이는 시민의회의 당위성을 좀 더 설득력있게 입증하기 위한 심층적 연구와 실증적 연구를 요청한다. 유사사례에 대한 면밀한 연구를 통해 우려되는 지점에 대한 충분한 논의도 필요로 한다.

시민의회는 분명 기존 의회의 심의 기능과 조응하며 한국 대의제 한계를 극복하는데 유용한 상상력의 도구일 수 있다. 하지만 우리 현실 정치에 안착시키기 위해서는 우려는 완화하고 이점은 최대한 활용될 수 있도록 보다 주의 깊은 연구와 현실적인 실행이 요구된다. 우선 시민의회에 대한 연구 성과가 축적되어야 할 것이다. 이는 현대 민주주의 이론에서 다양하게 제시되고 있는 논의들과 창조적으로 결합하여 새로운 민주주의 모델을 창출할 수 있을 것이다.

끝으로 시민의회 역시 하나의 제도일 뿐이다. 그 자체가 모든 문제의 해결책은 아니다. 그 자체가 민주주의의 질적 고양을 무조건 담보하지도 않는다. 시민의회의 실현은 그 당위성에 대한 국민과 대표들의 공감에 있으며 성공 역시 국민들의 몫이다. 국민이 항상 옳다 할 수는 없지만 국민을 배제한다면 민주주의를 부정하는 것이 된다. 국민에 대한 믿음은 민주주의자들이 결코 포기해서는 안 될 부분이다.

지난 12월 4일 KBS스페셜 통일대기획 2편 "북한을 보는 두 개의 시선"이 전파를 탔다. KBS와 서울대학교가 주최한 국내 최초의 공론조사실시에 관한 보고였다. 본 연구의 IV장에서 시민의회의 유사 사례로 언급되었던 공론조사가 실시된 점은 한국 민주주의와 관련 시사하는 바가 크다. 참가를 희망한 시민들에 한해 실시되었지만 공론조사 과정에서 시민패널들이 보여준 행위는 그 자체로 가치가 있다. 다양한 계층을 대변하는 서울·경기·인천 193명의 시민 패널들은 사전 제공된 자료집을 통해 토론 주제에 대한 충분한 학습 과정을 거쳤다. 미국 속의민주주의 연구소에서 소집단별 토론 진행자 사전 교육이 진행되었고 토론에 패널들이 골고루 참여할 수 있도록 유도되었다. 전문가 질의응답 및 전체 토론을 거친 후 2차 공론 조사에서는 1차 사전 여론 조사와는 다른 결과를 보였다.

참여한 패널들은 사전 인터뷰에서 통일 정책에 대한 국민적 합의가 이루어질길 기대했다. 또한 이러한 기회에 참여한다는 것 자체에 의미를 두었다. 국가의 중요한 정책에 국민의 의견이 반영된다는 것에 대한 기대 또한 컸다. 종합적으로 평가하건데 이러한 기대들이 충족된 성공적인 시도였다. 통일의 보이지 않는 장애

라 할 수 있는 진보와 보수의 시각차에 대한 인식과 공감의 달성된 중요한 기회이기도 했다. 무엇보다도 심의민주주의의 제도적 도입의 근거를 찾은 계기라 할 수 있다. 심의의 주체가 시민의 될 수 있음을 직접 확인했고 성숙한 시민의식을 목격할 수 있었다. 시민의회의 도입도 이러한 토대 위에 실현될 것이다.

시민의회에 대한 논의는 1987년 이후 민주화를 통한 형식적 측면의 정치적·시민적 자유를 확보했기에 가능한 논의이다. 아직 최소한의 민주화조차 실현되지 않은 국가에서는 논의조차 불가하며 오히려 기존 의회보다 더 큰 조작이나 왜곡도 가능하다. 본 연구가 제안한 시민의회는 한국 민주주의의 성공적 토대 위에서 현실의 위기를 창조적으로 극복하고자 하는 하나의 시도인 것이다.



< 참고 문헌 >

- 강병호(1999), "하버마스의 토의적 민주주의 이론: 민주주의에 대한 규범적이고 사회학적인 연구", 서울대학교 대학원 철학과 석사학위 논문.
- 강석찬(2008), 『민주주의 이상과 현실』, 건국대학교 출판부.
- 강성길(2004), "로마 공화정 후기 트리부스 선거민회의 투표 결과 공표에서 추첨의 역할", 『대구사학』, 77: 183~231.
- 고경민·장성훈(2006), 서울학연구. "역대 서울특별시 지방의원의 사회적 배경과 층원 유형", 서울시립대학교부설서울학연구소, 제26호, 115-162.
- 곽준혁(2005), "아테네와 로마: 대의제의 정치철학적 뿌리", 『시민의 신문』, 4, 18.
- 김경희(2007), "서구민주주의의 기원과 전개", 『정신문화연구원』, 30(1): 99~120, 한국정치학회.
- 김경희(2009), 『공화주의』, 책세상.
- 김경희·김동규(2006), 역사 서문, 비틀리, 김경희·김동규 역, 『공화주의』 7-14, 인간사랑.
- 김도균(2005), "토론문 : 제2입법부'시민의회'도입을 통한 현행 헌정체제 보완", 『함께하는 시민행동 연속기획 헌법 다시보기 제7회 자료집』.
- 김동성(2008), "촛불과 함께, 공공부문 사유화 저지와 사회화 투쟁을", 남구현 외, 『대한민국은 민주공화국이다?』 224-263, 메이데이.
- 김명식(2002), 『환경·생명·심의민주주의』, 서울: 범양사.
- _____ (2004), "롤즈의 공공이성과 심의민주주의", 『철학연구』, 65.
- 김명진·이영희(2002), "합의회의", 『과학기술·환경·시민참여』, 한울.
- 김비환(2002), 『데모크라토피아를 향하여』, 교보문고.
- 김상준(2003), 『미국배심재판 제도의 연구』, 이화여자대학교출판부.
- _____ (2005), "제2 입법부 '시민의회'도입을 통한 현행 헌정 체제 보완", 『함께하는 시민행동 연속기획 헌법 다시보기 제7회 자료집』.
- _____ (2007), "원칙이자 과정으로서의 공공성-존 롤스<정의론>을 넘어서", 『시민사회와 NGO』 5(1).

- _____ (2009), 『미지의 민주주의』, 아카넷.
- _____ (2011), 『미지의 민주주의』 증보판, 아카넷.
- 김상준·오현순(2009), "메니페스토 운동과 심의민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안", 『시민사회와 NGO』 7(2) : 151~187.
- 김선희(2006), "공론조사기법: 학습과 토론을 통해 공론 확인하기", 『국토』 Vol. 295.
- 김성천(2010), "대의민주제의 위기와 대응방안-바담 켈란드의 이론모델을 중심으로", 『법학논문집』 34(2).
- 김영태(2008), "정치참여", 한국정치학회, 『정치학이해의 길잡이 3, 정치과정』 72-99, 법문사.
- _____ (2009), "정당과 민주주의", 민주화운동기념사업회 연구소, 『민주주의 강의 3, 제도』 103-143, 민주화운동기념사업회.
- 김유경(2001), "숙의민주주의와 가상공간 내 정치토론", 『언론과 사회』 10(1): 74~113.
- 김윤철(2009), 『정당』, 책세상.
- 김은희(2010), "롤즈의 공공이성 개념의 한계와 중첩적 합의 개념의 재조명", 『철학』 103.
- 김정훈(2008), "한국 사회의 민주화와 제도정치 재편에 관한 연구" 조희연·김동춘 엮음 『복합적 갈등 속의 한국 민주주의』 115-145, 한울.
- 김주성(2008), "심의민주주의인가, 참여민주주의인가?", 『한국정치학회보』 42(4).
- _____ (2009), "공론민주주의 가능성", 『시대정신』 가을호.
- _____ (2010), "현대정치와 실존양식", 『정치사상연구』 16(1): 98~116, 한국정치사상학회.
- _____ (2011), "대의민주주의와 공론정치", 『시대정신』 봄호, 208-239.
- 김하룡·한배호·김용기·서진영·강성학(1982), 『정치학원론』 개정판, 박영사.
- 김환석(2000), "우리나라 합의회의의 추진경과 및 발전방향", 『과학기술사회학』 .
- 나종석(2004), "고대 아테네 민주주의 제도의 이상과 현실에 대하여", 『사회와

- 철학』, 8: 5~57, 사회와 철학 연구회.
- 달, 로버트(1981), 『현대위기와 민주혁명』, 한완상·이재호 옮김, 탐구당.
- _____ (2006), 『민주주의』, 김왕식·장동진·정상화·이기호 옮김, 동명사.
- _____ (2008), 『민주주의자와 그 비판자들』, 조기제 옮김, 문학과 지성사.
- _____ (2010), 『정치적 평등에 관하여』, 김순영 옮김, 후마니타스.
- 대화문화아카데미(2010), 『새로운 헌법, 무엇을 담았나』.
- 레이파르트, 아렌드(1985), 『민주국가론: 21개 민주국가에 있어 다수제와 합의
제 정부의 패턴』, 최명 옮김, 법문사.
- 로크, 존(1988), 『시민정부론』 5판, 이극찬 옮김, 연세대학교 출판부.
- _____ (1996), 『통치론: 시민정부의 참된 기원, 범위 및 그 목적에 관한 시
론』, 강지영·문지영 옮김, 까치.
- 롤즈, 존(1998), 『정치적 자유주의』, 장동진 옮김, 동명사.
- _____ (1999), 『정의론』, 황경식 옮김, 이학사.
- 마넵, 버나드(2004), 『선거는 민주적인가: 현대 대의 민주주의 원칙에 대한 비
판적 고찰』, 곽준혁 옮김, 후마니타스.
- 무페, 샹탈(2006), 『민주주의의 역설』, 이행 옮김, 인간사랑.
- _____ (2007), 『정치적인 것의 귀환』, 이보경 옮김, 후마니타스.
- 문지영(2009), 『자유』, 책세상.
- 문태현(2010), "심의민주주의적 정책결정의 논리와 한계", 『한국행정논집』
22(3): 629~650.
- 박기덕(2006), 『한국 민주주의의 이론과 실제 : 민주화 ·공고화 ·안정화』, 한울
아카데미.
- 박동천(2000), 『선거제도와 정치적 상상력』, 책세상.
- _____ (2006), "한국 민주주의의 개념과 현실", 『정치사상연구』 12(2): 59~79,
한국정치사상학회.
- 박명립(2009), "민주주의와 헌정주의", 민주화운동기념사업회 연구소편 『민주주
의 강의 3, 제도』, 353-391, 민주화운동기념사업회.
- _____ (2010), "민주공화국에서 국가를 다시 생각하다", 도정일·박원순 외 『다
시, 민주주의를 말한다.』, 65-101, 휴머니스트.

- 바버, 벤자민 R.(1992), 『강한 민주주의: 새시대를 위한 정치참여』, 박재주 옮김, 인간사랑.
- 박상훈(2011), 『정치의 발견』, 폴리테이아.
- 박승관(2000), "숙의 민주주의와 시민성의 의미", 연대언론연구소 주최 제1회 PORDA(Public Opinion and Democracy in the Digital Age) 국제회의 발표논문.
- 백승현(2005), 『정치와 정치사상』, 경희대학교 출판국.
- 버거, 스테판·휴코프스틴 엮음(2003), 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원.
- 법원행정처(2007), 『국민의 형사재판 참여에 관한 법률 해석』.
- 보비오, 노베르토(1989), 『민주주의의 미래』, 윤홍근 옮김, 인간사랑.
- _____(2007), 『자유주의와 민주주의』, 황주홍 옮김, 문학과지성사.
- 비톨리, 모리치오(2006), 『공화주의』, 김경희·김동규 옮김, 인간사랑.
- 사법개혁위원회(2003a), 『국민의 사법참여 기초보고서』.
- _____(2003b), 『각국의 국민의 사법참여제도』.
- 샌더스, 린 M(2004), "토의 모델에 대한 반론", 『정치비평』, 13(1): 129~169.
- 서복경(2009), "의회와 민주주의", 민주화운동기념사업회 연구소편 『민주주의 강의 3, 제도』, 145-217, 민주화운동기념사업회.
- 서창록·이연호·곽진영(2002), "거버넌스의 개념: 거버넌스의 개념과 쟁점에 관한 소고", 김석준 외, 『거버넌스의 정치학』, 법문사.
- 선학태(2008), 『한국 민주주의의 뉴 패러다임』, 명인문화사.
- 설한(2005), "민주주의, 토의 정당성", 『한국정치학회보』 39(1): 45~69.
- 셴델, 마이클(2010a), 『정의란 무엇인가』, 이창신 옮김, 김영사.
- _____(2010b), 『왜 도덕인가?』, 안진환·이수영 옮김, 한국경제신문.
- 손영우(2004), "도덕적 불일치와 토의 민주주의", 『정치비평』 13: 170~202.
- 손우정(2008), "추첨을 통한 위임 권력 창출: 모든 권력은 국민으로부터 나오는가?", 국민소환제, 국민투표, 의원추첨제 시민토론회, 6월.
- _____(2010), "진보적 지방자치 실현을 위한 진보정당의 과제와 대안", 지방자

- 치단체의 진보적 참여민주주의 구현 방안을 위한 토론회, 9월.
- _____ (2011), “선거를 넘어 추천민주주의로”, 칼렌마크·필립스, 손우정·이지문 역 『추천 민주주의』 111-143, 이매진.
- 손호철(2006), 『해방 60년의 한국정치: 1945-2005』, 이매진.
- 아리스토텔레스(2007), 『니코마코스 윤리학/정치학/시학』, 손명현 옮김, 동서문화사.
- 안병진(2007), “공화주의와 민주주의”, 민주화운동기념사업회 연구소 『민주주의 강의 2, 사상』 241-287, 민주화운동기념사업회.
- 어니스트 칼렌마크·마이클 필립스(1985), 『추천민주주의-선거를 넘어 추천으로 일구는 직접 정치』, 손우정·이지문 옮김(2011), 이매진.
- 오창은(2008), “지식인은 촛불과 함께 진화하고 있는가”, 권지희 외, 『촛불이 민주주의다』 30-40, 해피스토리.
- 오현철(2004), “한국 시민사회론 비판과 대안”, 『경제와 사회』 62: 245~266.
- _____ (2005), “정치적 대표체계의 민주적 재구성 방안 모색-토의민주주의론의 관점에서”, 『함께하는 시민행동 연속기획 헌법 다시보기 제7회 자료집』.
- _____ (2006a), “정치적 대표체계의 민주적 재구성방안모색”, 『시민사회와 NGO』 봄/여름호.
- _____ (2006b), “토의민주주의 이론의 쟁점”, 『한국정치학회보』 40(5).
- _____ (2007a), “민주주의의 새로운 공간: 한국 공론장의 대안적 발전 모델을 중심으로”, 『한국정치학회보』 41(2).
- _____ (2007b), “국가정책결정 거버넌스와 공론조사: 토의민주주의 관점에서”, 『사회과학연구』 15(2).
- _____ (2008), “한국민주주의의 위기?-토의민주주의적 대안”, 『시민사회와 NGO』, 6(1).
- _____ (2010), “토의민주주의와 시민의회-브리티시 컬럼비아 사례를 중심으로”, 『시민사회와 NGO』 8(2) : 쪽수미정.
- 윤경준·안형기(2004), “심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제 21작성을 중심으로”, 『한국행정학보』 38(2): 149~165.
- 윤종빈(2004), “17대 초선의원들의 사회·경제적 배경”, 의정연구 제10권 2호.

- _____ (2008a), “대의민주주의의 위기와 직접민주주의”, 국회도서관보, 8월호 28-35.
- _____ (2008b), “2007년 대선과 정당의 후보 선출: 대통합민주신당과 한나라당을 중심으로”, 31-55, 『세계지역연구논총』 26집 1호.
- 유철규(2004), “양극화와 국민경제 해체의 구조-사회적 갈등의 심화와 민주주의의 위기”, 『아세아연구』, 118, 고려대학교 아세아문제연구소.
- 윤형식(2002), “토의민주주의와 시민사회-참여민주주의의 논의 이론적 정초”, 사회와 철학 제4호, 7-364.
- 이광일(2006), “신자유주의 시대 민주주의 위기의 근원과 대안” 『문학과 세계』 통권20호, 문학과 세계사.
- 이동수(2005), “대의제 민주주의의 위기-마넨의 논의를 중심으로”, 『시민사회와 NGO』 3(1).
- 이병천·홍윤기(2002), “민주주의의 위기 그리고 공화국의 새로운 시민을 위하여”, 『시민과 세계 제2권』, 참여사회연구소.
- 이성우(2009), “헌법심의기능 강화를 위한 새로운 모색: 한국 제헌헌법 심의과정 분석”, 『동서연구』 21(2).
- 이영철(2007), “한국 민주주의 위기론에 대한 단상”, 2007년 한국거버넌스학회 춘계학술대회, 159-170.
- 이지문(2011), “한국민주주의의 질적 고양을 위한 추천제 도입 방안에 대한 연구”, 연세대학교박사논문.
- 이해용·이필영(2003), 『표본조사입문』 개정판, 교우사.
- 이현우(2004), “참여민주주의와 의회정치-참여민주주의 제도화의 이념과 방향”, 한국의회발전연구회. 의정연구, Vol.17, 33-57.
- 이현출(2006), 『매니페스토와 한국정치개혁』, 건국대학교출판부.
- 임성호(2002), “의회와 거버넌스”, 『거버넌스의 정치학』, 거버넌스 연구회, 법문사.
- 임혁백(1994), 『시장·국가·민주주의』, 나남.
- _____ (1997), “지연되고 있는 민주주의의 공고화: 정치민주화 과정과 문제점”, 한국정치학회·한국사회학회, 『한국의 민주화 10년』, 나남.

- _____ (2000a), "심의(토론)민주주의의 대안", 백경남·송하중 외, 『새천년의 한국정치와 행정: 정치선진화 행정혁신』, 나남출판.
- _____ (2000b), 『세계화 시대의 민주주의』, 나남출판.
- _____ (2009a), 『신유목적 민주주의』, 나남.
- _____ (2009b), "대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가?: 일반의사와 부분의사, 그리고 제도 디자인", 『한국정치학회보』 43(4).
- 임현백(2006), "민주화 이후의 민주주의는 퇴행하고 있는가?", 비평 13호.
- 장경석(2002), "시민배심원", 참여연대사회과학센터, 『과학기술·환경·시민참여』, 111-145, 한울.
- 장동진(2001), 『현대자유주의 정치철학의 이해』, 동명사.
- 장동진·송경호(2006), "심의민주주의의 주체에 대하여: 대표자, 위원회, 시민사회를 중심으로", 『사회과학논집』 37(2).
- 장명학(2003), "하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의", 『한국정치연구』 12(2).
- 장중식(2009), "우리나라 국민참여재판제도의 문제점과 개선과제", 『법학연구』, 제36집, 401-422.
- 재정경제부(2005), 『8.31 부동산 정책 공론조사』.
- 정광진(2002), "시민자문위원", 참여연대사회과학센터 엮음, 『과학기술·환경·시민참여』, 147-179, 한울.
- 정규호(2002), "심의 민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의", 『시민사회와 NGO』 3(1).
- 정영태(2009), "민주주의와 제도", 민주화운동기념사업회편, 『민주주의 강의3』, 13-41, 민주화운동기념사업회.
- 정철희(2004), 『한국시민사회의 궤적』, 아르케.
- 정해구(2007), "민주주의 역사와 그 궤적", 민주화운동기념사업회 연구소편 『민주주의강의1, 역사』 11-28, 민주화운동기념사업회.
- _____ (2009), "대의민주주의의 발전과 한계", 민주화운동기념사업회 연구소편 『민주주의강의3, 제도』 393-415, 민주화운동기념사업회.
- 조기제(2002), "다문화 사회에서의 민주시민교육: 심의민주주의 교육의 필요성",

- 한국민주시민교육학회보 Vol.7, 95-108.
- 조대엽(2007), 『한국의 사회운동과 NGO-새로운 운동주기의 도래』, 아르케.
- 조한상(2009), "대의제는 위기에 처했는가?-대의제의 헌법적 의의, 문제점, 보완에 대한 검토", 『법학논총』 29(2).
- 조진만(2010) "국회의 구조", 의회정치연구회 편 『한국 국회와 정치과정』 101-129, 으뜸.
- 조희연(2006), "대안담론과 생태평화 사회민주주의" 신영복·조희연 편 『민주화·세계화이후 한국 민주주의의 대안 체제 모형을 찾아서』 1-31. 함께 읽는 책.
- 조희연(2007), "'민주화 이후 민주주의'의 복합적 갈등과 위기에 대한 새로운 접근을 위하여", 『동향과 전망』, 69, 한국사회과학연구소.
- 조희연·김동춘·유철규(2008), "'민주화 이후 민주주의'의 복합적 갈등과 위기에 대한 새로운 접근", 조희연·김동춘 엮음 『복합적 갈등 속의 한국 민주주의』 29-113, 한울.
- 주성수(2001), 『시민사회와 NGO 논쟁』, 한양대 출판부.
- _____ (2004), "시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도", 『경제와 사회』 가을호(63).
- _____ (2005), "국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 탐색", 『한초지속가능발전위원회(2003), 『참여정부 지속가능발전위원회 기능개편 및 역할강화를 위한 토론회 자료집』.
- _____ (2006), 『시민참여와 민주주의』, 아르케.
- 진영재(2008), "헌법적 권력구조", 한국정치학회편, 『정치학 이해의 길잡이 3: 정치과정』 1-41 법문사.
- _____ (2010), 『정치학총론』, 연세대출판부.
- 참여연대시민센터 엮음(2002), 『과학기술·환경·시민참여』, 한울.
- 최장집(2002), 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스.
- _____ (2004), "한국어판 서문-민주주의와 헌정주의: 미국과 한국", 로버트 달, 『미국 헌법과 민주주의』, 박상훈·박수형 옮김, 후마니타스, 9~74.
- 최장집·박찬표·박상훈(2007), 『어떤 민주주의인가』, 후마니타스.

- 최창렬(2008), "대의민주주의의 대안으로서 심의민주주의에 대한 고찰", 『인문 사회과학연구』 15.
- 포레스트, 윌리엄(2001), 『그리스 민주정의 탄생과 발전』, 김봉철 옮김, 한울 아카데미.
- _____(1997), 『확실성의 종말』, 이덕환 옮김, 사이언스북스.
- 플라톤(1995), 『플라톤의 국가론』, 최현 옮김, 집문당.
- 피시킨, 제임스(2003), 『민주주의와 공론조사』, 김원용 옮김, 이화여자대학교 출판부.
- 한국일보·희망제작소(2008), "46점짜리, 위기의 민주주의를 구하라!: 새로운 선거제도, 선거문화 모색", 『18대 총선 평가 세미나』.
- 해밀턴 알레산더.매디슨 제임스.제이 존(2005), 『페더럴리스트 페이퍼』, 김동영 옮김, 한울.
- 헬드, 데이비드(2010), 『민주주의의 모델들』, 박찬표 옮김, 후마니타스.
- 홍성구(2001), "숙의민주주의와 인터넷 시민미디어", 『언론과 사회』 9(4): 173~206.
- _____(2002), "자율적 정치참여를 위한 의사소통의 조건: 롤즈와 하버마스를 중심으로", 『한국언론정보학보』 가을(19).
- 홍성욱(2008), 『홍성욱의 과학에세이: 과학, 인간과 사회를 말하다』, 동아시아.
- Ackerman, B. and James S. F.(2003), "Deliberation Day", Fishkin and Laslett eds. *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell.
- Benhabib, S.(1996), "toward a deliberative model of democratic legitimacy", In Benhabib ed., *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*, Princeton University Press.
- Berry, J., Portney K. and Thompson, K.(1993), *The Rebirth of Urban Democracy*, Brookings Institution.
- Bohman, J. 1996. "Public Deliberation and Cultural Pluralism." in *Public Deliberation*, The MIT Press, pp. 80-83.
- Bohman, J. and Rehg, W.(1997), *Deliberative Democracy: Essays on*

- Reason and Politics, MIT Press.
- Bohman, J. and William R., ed.(2002), "Deliberative Democracy–Essays on Reason and Politics, The MIT Press.
- Burnheim, J.(1985), Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics, Polity Press.
- Chambers, S.(2007), “Quantity vs Quality: Dilemmas of Mass Democracy”, CSDI Working Paper, Citizen Engagement, 3.
- Callenbach, E. and Phillips, M. A.(2008), Citizen Legislature. Imprint Academic.
- Campbell, A., Gerald G. & Warren M.(1954), The Voter Decides, Row Peterson.
- Carson, L and Martin, B.(2008), Random section in politics, Westport, Praeger Publishers.
- Cohen, J.(1997), "Deliberation and Democratic Legitimacy", in James B. and William R. eds. Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics, MIT Press.
- Cohen, J. and Sabel, C.(1997), "directly–deliberative polyarchy." European Law Journal, 3(4), 313–342.
- Dahl, R. A.(1970), After the revolution? : authority in a good society. Yale University Press New Haven and London.
- _____ (1989), Democracy and its critics, Yale University Press.
- Dowlen, O.(2006), The Political Potential of Sortition, Politics and International Relations D. Phil.
- _____ (2008a), The political potential of sortition, Imprint Academic.
- _____ (2008b), Sorted: Civic Lotteries and the Future of Public Participation, MASS LBP.
- _____ (2009), Sorting out sortition : a perspective on the random selection of political officers. Political Studies Vol 57, 298–315.
- _____ (2010), Sortition and Liberal Democracy : Finding a Way Forward.

- Delannoi, G. and Dowlen, O. Sortition. 53-68, Imprint Academic.
- Dryzek, J. S. and Braithwaite, V.(2000), "on the prospects for democratic deliberation: values analysis applied to Australian politics." *Political Psychology* 21(2), 241-266.
- Dryzek, J. S.(2000), "Liberal Democracy and the Critical Alternative" in *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford University Press.
- Duxbury, N.(1999), *Random Justice: On Lotteries and Legal Decision-Making*, Clarendon Press.
- Elster, J.(1989), *Solomonic Judgment*, Cambridge University Press.
- Engelstad, F.(1989), The Assignment of Political Office by Lot, *Social Science Information* 28, 23-50.
- Ferejohn, J.(2008), Conclusion: The Citizens' Assembly Model, *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, eds. Mark E. W. and Hilary P., 192-213, Cambridge University Press.
- Fishburn, P. C.(1976), Acceptable Social Choice Lotteries, In *Decision Theory and Social Ethics : Issues in Social Choice*, eds. Hans W. G., and Werner L., The Netherlands: D. Reidel Publishing Company, 133-52.
- _____ (1977), Lotteries and social choice, *Journal of Economic Theory* 5, 5.
- Fishkin, J.(1991), *Democracy and Deliberation-An innovative method for bridging the chasm between electors and the elected*. 『민주주의와 공론조사』 김원용 옮김(2003), 이화여자대학교출판부.
- Fung, A. and Wright. E. O.(2003), *Deepening Democracy: Institution of Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso.
- Gueniffey, P.(1933), *Le Nombre et la Raison La revolution francais et les elections*, Edition ed l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

- Gutmann, A. and Thompson, D.(1996), Democracy and Disagreement: Why Moral Conflict Cannot Be Avoided In Politics and What Can Be Done About It, Havard Univ. Press.
- Habermas, J.(1962), Der Strukturwandel der Öffentlichkeit, 『공론장의 구조변동-부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』, 한승완 옮김 (2001), 나남출판.
- _____ (1981a), Theorie des kommunikativen Handelns Handlungsrationality und gesellschaftliche Rationalisierung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- _____ (1981b), Theorie des kommunikativen Handelns II Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- _____ (1988), The Inclusion the Other, Edited by Ciaran Cronin and Pablo De Greiff, Cambridge: The MIT Press.
- _____ (1992), Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Translated by William Rehg, Cambridge: The MIT Press, 한상진·박영도 옮김(2000), 『사실성과 타당성』, 나남.
- _____ (1996a), "Three Normative Models of Democracy", Democracy and Difference, ed. by S. Benhabib, Princeton Univ. Press.
- _____ (2001), The Postnational Constellation: Political Essays, The MIT Press.
- Hansen M. H.(1991), The Athenian democracy in the age of Demosthens, Basil Blackwell.
- Heywood, A.(1994), Political Ideas and Concepts: An Introduction, London: MacMillan.
- Young, I. M.(2000), Inclusion and Democracy, Oxford Univ. Press.
- _____ (2003), "Activist Challenges to Deliberation Democracy" in James S. Fishkin and Peter Laslett, eds. Debating Deliberative Democracy. Blackwell. (102-120).

- Kelsen, H.(1929), *Vom Wesen und der Demokratie*, Tuebingen.
- Knag, S.(1998), Let's toss for it, *Independent Review*, Vol. 3 No 2, Autumn.
- Knight, J. and Johnson, J.(1994), "aggregation and deliberation: on the possibility of democratic legitimacy." *political Theory* 22(2).
- Krause, R. W.(1983), *Classical Images of Democracy In America: Madison and Tocqueville*. G. Duncan, ed. *Democratic Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Mackenzie, M.& MacLeod, P.(2008), Introduction. Dowlen, O. Sorted : *Civic Lotteries and the Future of Public Participation*, MASS LBP.
- Madison, J.(1961a), "Federalist 10" Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers*, New American Library.
- _____ (1961b), "Federalist 57" Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, *The Federalist Papers*, New American Library.
- Mark. E. W. and Hilary P.(2008), "Designing Deliberative Democracy–The British Columbia Citizen's Assembly", Cambridge Unive, Press.
- Mattson, K.(1998), *Creating a Democratic Public*. University Park : Pennsylvania State University Press.
- Michels, R.(1962), *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Free Press.
- Mulgan, R. G.(1984), Lot as a Democratic Device of Selection, *Review of Politics* 46, 539–0.
- OECD(2001), *Citizens as Partners : Information, Consultation, and Participation*. Paris.
- O'Leary, K.(2006), *Saving democracy : a plan for real representation in America*. Stanford, Stanford University Press.
- Pellizzoni, L.(1999), "reflexive modernization and beyond." *Theory, Culture and Society* 16(4).
- Rawls, J.(1971), *A Theory of Justice*, the Belknap Press of Havard

- University Press. 황경식 옮김(1985), 『사회정의론』, 서광사.
- _____ (1993), Political Liberalism, Columbia University Press. 장동진 옮김(1998), 『정치적 자유주의』, 동명사.
- _____ (1999), "The Idea of Public Reason Revisited" in The Law of Peoples, Havard University Press. 장동진 외 옮김(2000), 『만민법』, 이플리오.
- Rousseau, J. J.(1993), The Social Contract, Tr. G. D. H. Cole, A. A. Knopf.
- Schattschneider, E. E.(1942), Party Government in the Untited States, Rinehart.
- Shumpeter, J.(1975), Capitalism, Socialism and Democracy, 3rd edition, Harper & Row.
- Siéyès, E. J.(1789), Vues sur les moyens d'exécution don't les représentants de la France pourront disposer en 1789, unnamed publisher.
- Smith. G.(2003), Deliberative Democracy and the Enviroment, London: Routledge.
- Staveley, E. S.(1972), Greek and Roman Voting. Ithaca, Cornell University Press.
- Stone, P.(2000), The Luck of the Draw: Revisiting the Lot as a Democratic Institution, Rochester University.
- _____ (2009), Sortition and Democratic Legitimacy. Prepared for presentation at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Sunstein. C. R.(2002), "on a danger of deliberative democracy", Daedalus 131(4), 120-124.
- Verba S., Norman H. N. & Jae-on K.(1978), Participation and Political Equality : A Seven Nation Comparison, The University of Chicago Press.

Ward, I.(2006), “The British Columbia Citizens’ Assembly on Electoral Reform, An experiment in political communication”, Referred paper presented to the Australasian Political Studies Association Conference.

Young, O. R.(1996), "communication and the other: beyond deliberative democracy", In Benhabib, S. ed., Democracy and Difference, Princeton University Press.



A B S T R A C T

The Possibility of Citizens' Assembly based on the Deliberative Democracy

Kim, Jee-Young

Major in Social Studies Education
Graduate School of Korea National University of Education
Chung-Buk, KOREA

Supervised by Professor Kim Joo-Sung, Ph. D.

This study makes an attention to the point that while worldwide 'the liberal constitutional democracy system' comes into 'the unification and standardization', the crisis theory of 'the representative system' is being activated. With such a universal flowing, the specific limitation of 'the representative system' is being exposed in the society of Korea. By being democratization at the starting point of 1987 year, in spite of the assessment of 'democracy announcement period', the social conflicts are being frequent, and the mistrusts on the politics are being increased. The National Assembly was simply antagonistic and was exposed an incompetence in the solving the problems, i.e., *the Relocation of Administrative Capital, the Development of Saemangeum, the Impeachment, the Separation of Dispensary from Medical Practice* The Public's dissatisfactions were increased and the political indifferences were run high.

So, the arguments on the alternatives to overcome the representative system are active. However, at the point of time going beyond the democracy announcement, the innovative alternatives are to be required which can jump over the existing representative boundary. The new power of imagination are to be needed which can solve the major matters of the nation with the efficiency and justice, and can express institutionally the conflicts being showed shockingly and suddenly.

Accordingly, this study was proceeded on the arguments with setting the goals as follows. First, the cause of 'the representative system crisis' and the true nature of such a crisis was tried to be clarified. Second, as the alternatives of the crisis, the establishment of 'the deliberative democracy' and the adoption [introduction] of 'the lottery system' were examined. Third, as an institutional mechanism of 'the deliberative democracy', by designing the Citizens' Assembly, the concrete features were attempted to be suggested.

The true nature of the crisis appeared by an analysis of the cause on the 'representative system crisis' was the failure in the deliberation of the representatives and the citizens, and the increasement of the conflicts resulting from such a failure. As an alternative for such problems, the establishment of 'the deliberative democracy' is to be needed. That is, the deliberation, based on 'the Public Reason' of Rawls' type and the deliberation in 'the Public Sphere' of Harbermas' type, should be activated. Therefore, in order to deal with the various theories of 'the deliberative democracy' and to establish 'the deliberative democracy' successfully, the importance of institutionalizing the deliberation was argued.

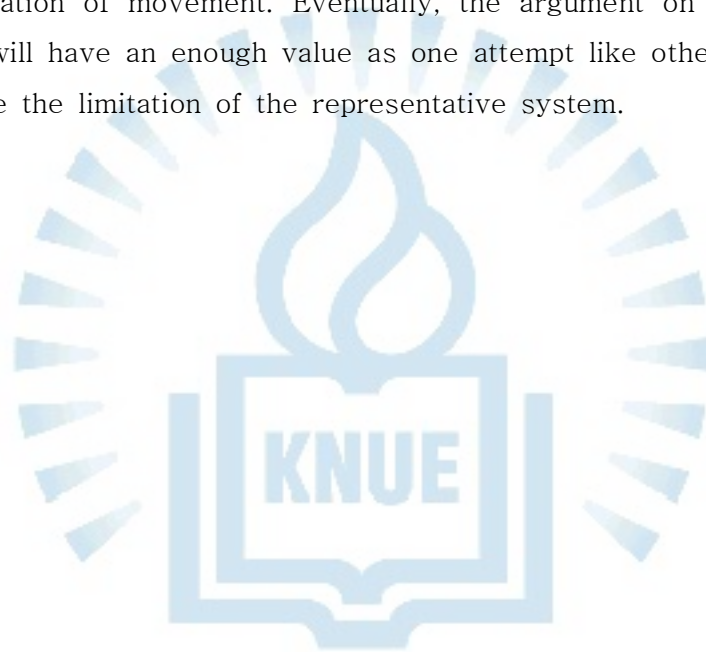
But, the deliberation by the citizen subject that reflects the dynamics of 'the parliamentary democracy' and 'the civil society' which were included the deliberative function of the representative originally should be paralleled. This study was proceeded on the argument, with premising the

reestablishment of 'the parliamentary democracy' which was distorted by 'Party politics'. This study is to admit the existing representative system, and as a its supplement, is to suggests 'the Citizens' Assembly' which is 'a new deliberative organization' by the citizen subject.

In order to institutionalize concretely the new Constitutional organization, that is, 'the Citizens' Assembly', the worth of 'the lottery system' was argued. By analyzing the institutions which could be a similar case with 'the Citizens' Assembly', this study referenced such analyzed results to the institutionalization of 'the Citizens' Assembly'. Above all things, this study argued intensively and discussed on the alternatives of 'the Citizens' Assembly'. Also this study analyzed the suggestions made by *Kim Sang-Joon(2007)*, *Lee Jee-Mun(2011)*, *the Citizen's General Meeting for Election Reform in British Canada*, *Callenbach-Philips(1985)*, accordingly, this study planned the alternatives of 'the Citizens' Assembly' which was oriented in this study.

This study ultimately supports the alternatives of 'the Citizens' Assembly' as a 'nonpermanent legislative organization'. The argument on the grounds of such will contribute to the point that the adaption and the application of 'the Citizens' Assembly' retain some more practicality and persuasive power. If the important issues [matters] , which are stalled in the deadlock of 'the National Assembly', are to be submitted to 'the Citizens' Assembly', and are to be passed through the filter, called 'the deliberation', such will be appropriate for achieving the public good. This will prove that by straining the existing Assembly, the restraint, which is performed by the citizens, is possible. Also, such will be an opportunity that the citizens themselves are conscious of 'the subject of politics', and such will paly a role as a field of politics education. The agreement, by 'the deliberation' not by the public opinion simply, will be a public opinion and then will contribute to dissolve the conflicts and to unify the society.

Besides, the Citizens' Assembly can harmonize 'the representative democracy' and 'the direct democracy'. Furthermore, 'the Citizens' Assembly' can be a useful means in intensifying the democracy, the electronic democracy, the association democracy, and the grassroots democracy. 'The Citizens' Assembly' will make it possible to harmonize the liberalism and the republicanism which are two major pillars in Korea democracy, also, can lead the party to more constructive direction. 'The Citizens' Assembly' offers the justification for the institutionalization and the politicization of movement. Eventually, the argument on 'the Citizens' Assembly' will have an enough value as one attempt like other alternatives to overcome the limitation of the representative system.



※ A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Korea National University of Education in Partial Fulfillment of the requirement for the degree of Master of Education in February, 2012.