

# 한국의 의회민주주의와 시민참여 그리고 갈등의 딜레마

하 승 우  
한양대학교

## ◆ 논문 요약 ◆

일반적으로 대의민주주의와 참여민주주의는 서로 대립하는 것으로 파악된다. 대표를 통해 작동하는 대의민주주의와 시민의 직접참여를 강조하는 참여민주주의는 본질적인 면에서 다른 정치원리를 가지고 있다는 지적이다. '토의하는 참여'에 초점을 맞추고 그런 참여가 활성화될 때 의회민주주의도 활성화되고 갈등의 딜레마도 해결될 수 있다. 대표와 참여의 거리가 대리인으로서의 전환을 통해

줄어들고, 직접행동하며 참여자들이 스스로 구성된 공론장에서 자기 목소리를 내고 토의하며 성장할 때에만 민주주의 뿌리내리기는 가능하기 때문이다.

※ 주제어: 의회민주주의, 시민참여, 대의, 토의하는 참여, 민주적 엘리트 주의

## I. 머리말

일반적으로 대의민주주의와 참여민주주의는 서로 대립하는 것으로 파악된다. 대표를 통해 작동하는 대의민주주의와 시민의 직접참여를 강조하는 참여민주주의는 본질적인 면에서 다른 정치원리를 가지고 있다는 지적이다. 그러나 대의의 실패에서 기인하는 문제점들은 대의민주주의를 보완할 구체적인 방안으로 참여민주주의의 필요성을 강조하고 있다.

그런 점에서 마넵(B. Manin)은 대의민주주의의 원리를 "1) 일정한 시간적 간격을 두고 선거를 통해 통치할 사람을 임명한다. 2) 통치하는 사람의 정책 결정은 유권자들의 요구로부터 일정 정도 독립성을 가진다. 3) 피통치자들은 통치자들의 통제에 종속되지 않고, 그들의 의사와 정치적 요구들을 표현할 수 있다. 4) 공공 결정은 토론을 거친다. 대의 정부의 핵심 제도는 선거이다"(마넵 2004, 19)라고 정의한다. 이 정의에 따르면, 대의민주주의에서 선거를 통해 당선된 정치인들은 유권자

의 이해관계를 따라야 하는 '의무'와 함께 공공성을 고려해 유권자의 이해관계를 때론 무시해야 하는 '책임'을 진다. 그리고 대의민주주의는 그런 의무와 책임의 충돌을 고려해서 토론이라는 과정을 거치도록 제도화했다. 이처럼 의회는 '제도화된 공론장'의 기능을 담당하며 국민의 이해관계를 반영하고 조절할 의무를 진다.

이와 함께 대의민주주의는 제도화된 공론장만이 아니라 '제도화되지 않은 공론장'을 구성해서 시민들이 자신들의 의사와 의지를 표현할 수 있는 권리를 보장한다. 중요한 공공결정은 이런 공론장을 통해 결정된다. 따라서 대의민주주의는 의회민주주의와 참여민주주의라는 두 축의 균형을 잡을 때 제대로 작동된다고 얘기할 수 있다.

그런데 한국의 정치체제는 대의민주주의를 표방했지만 이런 과정을 제대로 밟아 오지 않았다. 의회민주주의가 가능하려면 가장 기본적인 제도인 선거가 제대로 치러져야 하는데, 90년대까지 공정선거감시단이 꾸려져야 할 만큼 한국의 선거과정은 공정하거나 투명하지 않았고 지금도 불법선거자금과 관련된 논란이 끊이지 않고 있다. 그래서 일정한 간격을 두고 선거를 치르긴 하지만 그 선거가 공정한 교체를 보장하지 못했다. 그리고 보스 중심의 정당체제는 국회를 토론의 장이 아니라 몸싸움과 음모극의 장으로 만들었다. 의회의 정치적 갈등은 '입법부 대 행정부'가 아니라 '정부·여당 대 야당'의 구도로 진행로 진행되어서 의회는 독자적인 입법부의 공간이 아니라 정부가 제출한 법안을 야당의 반대를 무릅쓰고 통과시키는 장이 되었다(황수익·강원택 2004, 19~20).

또한 대의민주주의가 제대로 작동하려면 시민의 참여가 보장되어야 했는데, 한국 사회의 정치상황은 그러하지 못했다. 87년 민주화가 시작되기 전까지는 국민이 정부의 결정에 관해 자기 의견을 말하거나 정치적 요구를 할 수 있는 기회가 차단되었다. 반면에 재벌이나 대기업과 같은 이익집단이나 관변단체들은 불법정치자금이나 선거지지를 거래해서 자신의 요구를 정치권에 전달할 수 있었다. 그러다보니 한국 사회에서는 제도화되지 않은 공론장의 구성이 불가능했고 음성적인 밀실만이 만들어졌고, 그런 정치상황이 오랫동안 지속되다보니 국민들은 정치에 대해 강한 불신감을 가지며 (이해관계를 위한 참여를 제외한) 공적인 참여에 대한 관심을 잃어버렸다. 이런 상황은 민주화 이후에도 한국사회에 민주주의가 뿌리내리는 것을 막고 있다. 대의민주주의는 의회민주주의와 참여민주주의가 균형을 유지할 때 가능한데, 그런 점에서 한국의 상황은 균형은커녕 두 축이 제대로 서지도 못한 상황이다.

그리고 설령 대의민주주의가 활성화된다고 하더라도 대표와 유권자의 거리는 여전히 존재한다.<sup>1)</sup>

1) 대의민주주의는 인민주권의 이상을 구현하기 위해 주권과 권리가 인민에게 있다고 보지만 그것을 구현하고 보장하기 위한 실질적인 권력이 주권의 대리인에게 있다고 본다. 즉 권력의 근

왜냐하면 국회의원은 당선되고 나면 사실상 유권자의 통제를 전혀 받지 않기 때문이다. 오히려 대표는 자신이 가진 권력을 이용해서 유권자들을 자신의 후견인(client)으로 만들려 든다. 유권자가 자신의 요구사항을 표현한다 해도 국회의원이 그것을 받아들이지 않는다면 사실상 유권자가 그것을 강제할 방법은 없다. 더구나 유권자는 자신이 선거에서 당선자를 지지했음을 증명할 방법도 없다. 따라서 대의민주주의의 핵심적인 제도인 선거는 구조적으로 시민을 소외시킬 수밖에 없다.<sup>2)</sup>

대의민주주의에서 의회와 시민참여의 분리가 가져오는 갈등의 딜레마는 쉽게 해소되기 어렵다.

이제 한국 시민사회의 발전과정을 분석하면서 시민참여가 갈등의 딜레마를 해소하고 새로운 정치의 틀을 구성할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 이것은 시민참여를 새로이 다시 정의할 때 가능한데, 기존의 참여민주주의는 주로 시민참여를 참여제도의 제도화, 가령 주민발의나 주민투표, 주민소환제도, 옴부즈만제도나 이익집단 투입과정의 제도화에서 찾았다. 그러나 이제는 시민참여를 '제도화되지 않은 공론장'의 활성화에서 찾을 필요성이 있다. 물론 제도화된 참여제도도 공론장의 형성에 중요한 기여를 한다. 하지만 제도화되지 않은 방식을 통한 참여도 의견과 의지를 표현하는 중요한 수단이다.<sup>3)</sup>

---

원은 인민으로부터 나오지만 그 권력의 직접적인 행사는 선거를 통해 인민의 위임을 받은 정부와 의회에 있다는 것이다(이동수 2005, 6).

- 2) 마넵은 선거와 추첨을 비교하며 추첨이 민주적인 가치와 더 어울린다고 주장한다. "추첨이 관직 교체의 원칙에 잘 부합했던 것은 분명하다. 또한 추첨은 전문가 중심의 정치political professionalism에 대한 민주주의자들의 깊은 불신을 반영하는 것이었다. 그리고 무엇보다도 추첨은 아테네 민주주의의 최고의 원칙인 이세고리아isēgoria-민회에서 발언할 수 있는 동등한 권리-와 유사한 결과를 낳았다. 이세고리아는 원하는 사람 누구에게나 민회에서 권력을 행사하는 데 있어 동일한 몫을 주었다. 추첨은 관직을 원하는 사람 누구에게나 소수의 시민이 맡는 통치 기능을 수행할 수 있는 동일한 확률을 보장했다. 비록 어떻게 그러할 수 있는가를 설명할 수는 없었지만, 민주주의자들은 선거는 그와 같은 평등을 보장할 수 없으리라는 직관을 가지고 있었다."(마넵 2004, 61) 일본의 철학자 가라타니 고진(柄谷行人)도 "선거를 부패시키지 않기 위해 또 상대적으로 뛰어난 대표자를 뽑기 위해" 제비뽑기를 해야 한다고 주장한다. 고진은 제비뽑기와 선거방식을 결합해서 무기명 투표로 세 명을 뽑고 그 중에서 대표자를 제비뽑기로 선출하는 방식이 가장 민주적이라고 주장한다. 그럴 경우 파벌대립이나 후계자 싸움이 무의미해지고 상대적으로 우수한 대표자가 선출될 수 있기 때문이다. 그리고 "추첨을 통과한 사람은 자신의 힘을 과시할 수가 없으며, 추첨에 떨어진 사람도 대표자에 대한 협력을 거부할 이유가 없다. 이러한 정치적 기술은 '모든 권력은 타락한다'는 진부한 성찰과 달리 실제로 효력을 발휘한다. 이렇게 이용될 때 제비뽑기는 장기적으로 보아 권력을 고정화시키지 않고 우수한 경영자, 지도자를 선출하는 방법이다."(고진 2005, 311)
- 3) "행진이나 시위행렬, 당대회, 플래카드와 깃발, 참가자들의 외침, 지도자들의 웅변적 연설과 이 연설이 이끌어내고자 하는 열렬한 박수가 행해지게 된다. 여기에 조용한 토의의 공간은 없다. 왜냐하면 그러한 토의는 이 사람들의 관심이 갖는 힘과 그들의 열정적 헌신과 연대, 그리고 특

그리고 시민참여는 시민을 대표하는 단체나 전문가의 참여가 아니라 평범한 시민들의 참여를 목표로 삼아야 한다. 그런 시민교육과 능동적인 시민성(civility)을 고려할 때 시민참여는 제도적인 방식으로만 제한될 수 없다. 따라서 기존의 대의와 참여라는 이분법적인 틀을 넘어서 '대표(representative)가 아닌 대리(delegate)', '투입(input)이 아닌 토의하는 참여(deliberative participation)'라는 개념이 필요하다.

## II. 민주화와 시민참여의 변화

87년 민주화와 더불어 한국사회에서 의회민주주의와 시민참여는 적대적 관계를 벗어나 협력적 관계를 맺을 수 있는 계기를 마련했다. 과거 권위주의 정권에서 시민참여는 체제에 저항하는 비합법, 불법, 반합법적인 방법을 사용하는 저항의 차원에 머물 수밖에 없었다. 그러나 민주화와 더불어 시민참여는 저항적 참여만이 아니라 정책결정과정이거나 집행과정에 영향을 미치는 정책참여도 병행하게 되었다. 자연히 정부와 시민참여의 관계도 저항적, 비판적 관계만이 아니라 협력적 관계를 맺을 수 있는 변화의 계기가 마련되었다.<sup>4)</sup>

물론 87년 6월 항쟁 이후 노태우 정부의 수립과 3당 합당은 이런 자연스런 전환의 계기를 거스르며 시민참여를 가로막았다. 그럼에도 1989년 <경제정의실천시민연합>의 출범과 그 이후 <환경운동연합>의 설립, YMCA와 같은 기성단체들의 적극성은 능동적인 시민참여의 가능성을 열었다.<sup>5)</sup>

---

정한 정치적 결과를 성취하려는 그들의 결연한 의지를 세상에 보여주지 못할 것이기 때문이다. 다시 말하건대, 목적은 시위하는 것이다. 즉, 때로는 보다 더 일반적으로 동료 시민들에게, 때로는 보다 더 좁게 확고히 자리잡은 엘리트에게 메시지를 전달하는 것이다.”(알짜 2001, 75)

- 4) 1987년 이후 NGO는 새로운 조건에 처하게 된다(조희연 2001, 6~8). 즉 시민사회 단체는 '언제 올지 모르는' 혁명을 준비하는 한시적인 조직이 아니라 장기적·지구적인 조직으로 운영되어야 하는 상황에 놓이게 되었다. 이제 평생을 바쳐서, '직업'으로 헌신해야 하는 상황이 되었고, 이에 따라 시민·사회단체의 '지속가능성'과 전문적 운영 문제가 부각되게 된다. 이런 점에서 1987년 이후의 사회운동은 조직의 목표인 투쟁과제보다 조직 자체가 우선하고, 투쟁목표는 조직이 수행하는 다양한 과제 중 하나로 자리매김하게 되었다.
- 5) 그런데 이 시기의 시민참여는 중앙단체의 급성장을 가져왔을 뿐 지역단체의 성장을 담보하지 못했다. 예를 들어 경실련의 경우 중앙의 급성장과 함께 지역경실련도 발전과정을 겪었는데 대부분의 '집행위원'이 지역의 명망가로 구성되는 한계를 겪었다. 이것은 매시기 쟁점에 대해서 신속하고 입장을 발표하고 정책을 제시하는 이슈파이팅으로 발 빠르게 대응하는 경실련의 방식 때문이었다. 중앙의 사업이 이슈파이팅이라면, 지역사업은 기본적으로 조직사업으로 지역주민들의 생활적인 요구를 근거로 한 차분한 활동이 필요했다. 그런데 지역에서는 중앙

그리고 91년 5월 강경대 치사사건과 분신정국을 거치면서 정부와 사회운동간의 대립은 극단적으로 치달았다.

1993년 김영삼 정부의 수립과 더불어 시민참여는 전환의 계기를 마련하게 되는데, 양과 질적인 측면에서 시민단체의 수가 늘어났을 뿐 아니라 정부와 시민단체의 관계가 개선되기 시작했다. 실제로 금융실명제나 토지공개념 등을 정책으로 관철 시키는 시민참여가 이루어졌고 시민단체의 사회적 위상과 공신력이 높아지기 시작했다. 물론 재벌정책이나 지방선거와 관련해 시민단체들과 정부의 갈등이 불거지기도 했지만, 김영삼 정부는 1994년 사회단체 등록을 신고에 관한 법률로 전환하고 단체들에게 재정지원을 하면서 시민참여를 의식하기 시작했다. 그리고 1995년 지방선거 때는 시민단체들이 시민후보를 내며 정치에 직접 개입하기도 했고, 1996년에는 <나라정책연구회>가 『제14대 의정활동 평가보고서』를 펴내며 의정감시 활동의 테이프를 끊기도 했다(그 이후 여러 단체들이 국회에 대한 의정감시를 진행하기 시작했다).

1998년에 집권한 김대중 정부는 IMF라는 위기상황을 벗어나기 위해 1998년 한 해 동안 8조 가량의 실업고용자금을 풀었고 이 자금을 집행하는 과정에 시민단체들이 적극적으로 참여했다. 공동의 프로그램을 진행하면서 정부와 시민단체의 거리는 가까워졌지만 정치개혁이나 부패방지, 재벌개혁을 요구하는 시민단체들의 목소리는 정부와 갈등을 빚었다. 2000년 <총선시민연대>의 낙천·낙선운동은 정치개혁을 전면에 내걸었고, 2000년 아셈(ASEM) 서울회의와 소파(SOFA) 개선을 둘러싸고 신자유주의 세계화를 반대하는 국내 연대기구가 건설되기도 했다. 2001년 2월 <시민사회단체연대회의>(전국 211개 단체)가 출범했고, 2002년 지방선거에는 시민단체의 후보자들이 대거 선거에 참여하며 정치개혁을 가속화하기 위한 정치세력화를 도모하기도 했다.

2003년 노무현 정부의 출범은 시민참여의 획기적인 계기를 마련하는 듯했다. '참여정부'를 표방하며 등장한 노무현 정부는 시민사회의 많은 기대를 받았다(2003년 1월 14일 <시민사회단체연대회의>는 대통령직인수위원회와 비공개 간담회를 가지기도 했다). 그러나 노무현 정부는 2003년 부안 방폐장을 억지로 강행하려다 정당성에 타격을 입었고, 2004년 3월 12일에는 국회의 대통령 탄핵을 받는 초유의 사태를 경험하기도 했으며, 2004년 8월 이라크 파병으로 정부와 시민단체 사이에 갈등의 골은 깊어졌다. 그리고 2004년 총선 때는 '2004 총선물같이 국민연대'가 출범해서 낙천·낙선운동이 아니라 특정 후보에 대한 지지·당선 운동을 펼치기도 했다. 또한 2006년 정부가 한미FTA를 일방적으로 강행하면서 정부와

시민단체 사이의 갈등은 극단으로 치닫기 시작했다(행자부는 한미FTA를 반대하는 시민사회단체들에게 보조금을 지원하지 말라는 공문을 지방자치단체에 보내기도 했다).<sup>6)</sup>

물론 여러 위원회를 통해 시민단체들이 정부에 참여하게 되었지만, 이런 위원회들은 시민과 정부 사이를 매개하는 역할보다 단체나 지식인들이 구상하는 정책을 추진하고 현실화하는 역할을 담당했다는 점에서 시민참여의 활성화로 보편화하기는 어렵다.

지금까지 다룬 87년 민주화 이후 시민참여의 변화양상을 고찰하면 흥미로운 점이 드러난다. 첫째, 시민사회단체의 정치참여는 주로 행정부를 통해 이루어졌고 의회를 거치지 않았기 때문에 의회민주주의 발전에 영향을 미치지 못했다. 그 원인은 한국의 정치가 주로 정부를 중심으로 이루어져왔고(법률의 제정도 주로 정부가 담당하는)<sup>7)</sup>, 한국의 정당정치와 원내정치가 무능과 파행을 반복해 왔다는 점에서 찾을 수 있다. 물론 의정감시나 의정평가처럼 시민단체가 의회를 감시하고 비판하는 사례도 있지만 그것은 시민운동의 부분에 지나지 않았고 대부분의 활동은 중앙정부를 대상으로 진행되었다.

둘째, 민관협력을 강조하는 거버넌스라는 개념의 출현은 정부와 시민단체의 관계변화를 의미하는 듯했지만, 형식적인 참여의 통로가 열린 것은 시민사회의 활성화에 기여하기는커녕 시민사회의 자원을 흡수하거나 정부의 정책결정을 정당화하는 수단으로 악용되었다.<sup>8)</sup>

6) 김종철은 이를 민주주의의 근본적 위기로 해석한다. "지금 한미 FTA 라는 현안에 관련하여 정부가 보여주는 일방주의적 처리방식은, 따져보면, '참여정부'에서는 예외적인 것이라기보다 전형적인 통치방식이었다고 해야 할지도 모른다. 누구보다 평택 대추리 농민들이 가장 생생한 증언자가 될 수 있겠지만, 힘없고 가난한 사람들의 편이 되겠다고 공공연히 약속함으로써 집권에 성공한 정부라고는 도저히 믿을 수 없을 만큼 '참여정부'는 국가적 중대사를 결정하고 집행하는데 있어서 국민의 의사를 묻거나, 해당 주민들의 동의를 구하는데 지극히 인색한 태도로 일관해 왔다. 국가권력은 일방적으로 밀어붙이기만 하는 폭력과 다름없는 것이 되어버렸고, 그 과정에서 풀뿌리 민중은 자신들이 주권자로서 존경은커녕 최소한 인간으로서의 존엄성도 인정받지 못하고 있다는 괴로운 느낌에 시달려야 했다." (김종철 2007, 5)

7) "시민단체의 요구사항이 행정부의 정책 실행이나 추진에 대한 개선책이나 대안의 수용을 요구하는 것이기 때문에 일차적인 요구의 대상이 의회가 아니라 행정부라는 사실과 관련되어 있다." (황수의·강원택 2004, 38)

8) <녹색연합>의 최성국 사무처장은 "환경단체들의 주장이 정책으로 제도화된 것도 적지 않고, 환경단체 활동가들이 환경정책을 논의하는 각종 위원회 등에 정부 관계자와 나란히 참여하는 사례가 많아진 것은 사실이 아닌가?"라는 질문에 "환경단체들이 거버넌스(협치)라는 이름으로 여러가지 위원회에 참여하기도 하지만, 그런 위원회 가운데 실제 정책에 대한 결정권을 가진 위원회는 거의 없다"고 반박했다. "그러다 보니 일부에서는 위원회에 아예 들어가지 말아야 한다는 주장까지 나오고 있는 상황"이라고 말했다(<한겨레> 2007년 1월 29일자)

그러나 그런 협력관계는 서로를 바라보는 인식을 전환시키려는 실질적인 노력)이 없다면 불가능하다. 그런 노력이 없을 경우 '거버넌스의 덫' 10)에 빠질 수밖에 없다.

셋째, 시민참여는 시민의 참여가 아니라 주로 시민단체를 중심으로 한 전문가들의 참여를 뜻했다. 시민운동이 시민참여를 확산시키는 기폭제 역할을 하고 참여를 가로막는 구조적인 장벽을 제거해야 했는데, 실상은 그렇지 못했다. 결국 이는 '대표되지 않은 참여자'(unrepresentative participators)로 비난받을 여지를 제공했다.<sup>11)</sup>

그리고 시민참여의 효율성은 시민참여의 민주성과 반드시 일치하지 않는다. 시민단체가 전문적 연구나 로비, 대중매체를 통한 메시지 전달 기능을 수행하고, 재단이나 기업, 정부에게 재정을 의존할 경우 회원들과 상호작용하며 정치적인 영향력을 행사하고 시민들의 역량을 강화시키는(empowerment) 운동성은 줄어들 수밖에 없다(Fiorina · Skocpol 1999). 시민운동의 이런 성격변화에는 지식인들도 상당한 역할을 했고, 시민참여는 전문가주의라는 틀 속에 갇히게 되었다.

넷째, 민주화 이후 시민단체(NGO)의 성격이 변화하고 있다. "한국의 경우 NGO라는 개념은 '공익' 적 시민단체나 시민사회 '운동' 이라는 도덕적이고 정치적인 주장 단체(advocacy groups)들을 지칭하는 것으로 통용"(정상호 2006, 146) 되어 왔지만, 참여정부로 들어서면서 "사회일각에서 민주주의에 대한 회의론을 제기하는 빌미로 NGO에 의한 정책과정참여를 지목"(박재창 2007, 222)하는 상황이 벌어졌다. 즉 시민단체가 더 이상 공익단체로 인식되지 못하고 다른 형태의 이익집단으로 인식되는 현상이 나타나고 시민단체와 정부관계를 협력보다 결탁으로 보는 시각도 등장하고 있다. 따라서 '시민참여=민주주의의 내실화' 라는 시각은

9) "NGO는 정부의 정책과제에 협력적 태도를 중시하면서 적극적 참여의 접점을 넓혀야 할 것이고 정부 역시 시민의 새롭고 실질적인 대표로 등장한 NGO의 존재의미와 중요성을 인식하여야 할 것이다. 상호이해 및 신뢰의 '좋은 파트너십'을 위해서 행정공무원을 대상으로 NGO 활동의 소개책자 보급, NGO이해를 위한 각종 강좌의 확대 등이 필요하고 시정운영에 있어서도 핵심사안에 대한 공동 워크숍 개최 · 운영, 단기간 상호파견 근무, 정책공동입안제 등이 추진될 필요가 있다." (초의수 2004, 29)

10) "거버넌스에 참여하는 시민사회단체들 특히 환경단체들은 행정으로부터는 자신들이 담당해 오던 정책적 과제들의 '대행자'로, 시민들로부터는 자신들의 요구를 정책에 반영하기 위한 '대리자'로서 이중적인 요구를 받아 왔었는데, 최근 들어 거버넌스에 참여해 온 이들 가운데서 거버넌스를 통한 의사결정 과정이 '형식화', '들러리화' 됨으로써 결과적으로 '거버넌스의 덫'에 빠지고 있다는 비판적 자성의 목소리가 나오고 있다." (정규호 2007)

11) "교수나 변호사들이 시민단체에 참여해 이름을 알린 뒤 정부에서 한 자리를 허거나, 정계에 진출하는 사례가 늘면서 시민운동은 지식인의 사회 진출을 위한 '정검다리'로 변모하고 있다." ((경향신문) 2007년 5월 30일자)

비판을 받기 시작했다.<sup>12)</sup>

더 많은 참여가 민주주의를 보장한다는 당위성은 현실의 불평등한 권력관계에 의해 침해당하기 시작했다.

그렇다면 이런 시민참여의 변화양상과 함께 민주화 이후의 시민참여가 의회와 정당의 민주주의에 미친 영향을 살펴보자.

### Ⅲ. 의회와 정당에 대한 시민참여

시민참여가 의회와 정당에 미친 영향에 관한 구체적인 현실 사례를 다루기 전에 정부와 시민참여의 관계에 관한 이론적인 틀을 간략하게 살핀 뒤에 현실분석 사례를 다루 보자.

강명구는 국가와 시민사회에 관한 시각을 신자유주의, 다원주의, 신사회운동, 세 가지로 정리한다(강명구 2000). 신자유주의 시각은 국가의 역할축소를 시장성의 강화로 대체하고 시민을 소비자로 만든다는 점에서 비판을 받고, 다원주의 시각은 NGO간 권력불평등이나 NGO에 대한 국가의 영향력을 무시한다는 비판을 받는다. 반면에 신사회운동의 시각은 국가의 민주화를 이끌 공공담론 영역을 확장시키고 시민사회 자체를 분석대상으로 삼으며 국제적 연대를 추구한다는 점에서 긍정적인 평가를 받는다. 강명구는 한국사회에서 사회운동의 관점을 가진 NGO는 “한편으로는 공적 영역의 확대를 통하여 시민사회 자체를 형성/발전시켜야 하며 다른 한편으로는 국가권력을 견제해야 하는 이중의 부담”(강명구 2000, 58)을 안고 있다고 지적한다.

다른 한편으로 김의영은 대의민주주의의 실패와 참여민주주의의 한계를 보완할 방책으로 결사체 민주주의(associative democracy)와 토의민주주의(deliberative democracy)를 주장한다(김의영 2003). 한국사회에서 국가조합주의나 다원주의, 사회조합주의가 활성화될 수 없다는 인식 아래 김의영은 1)결사체들이 정부 혹은 기득권의 권력남용을 감시, 비판, 견제하며 사회의 다양한 이익과 가치선호를 대표, 결집, 표출하고, 2)정책결정자들에게 신뢰할 만한 정보를 제공

12) 이런 비판은 성과와 효율성을 강조하는 시각에서 주로 제기된다. “노무현 정권이 ‘눈물의 계곡’을 가능한 빨리 통과하려면, 참여와 정당성이 정비례한다는 정치학의 고전적 명제에서 빨리 벗어나는 것이 시급했다. 그런데 헌정권은 참여를 밀고 나갔다. ‘사회적·경제적 성과가 정치적 지지도를 높인다’는 정치 방정식을 미뤄두고, 유럽 좌파들이 중시하는 ‘중산층 정치politics for the middle-class’ 보다는 ‘정당성의 정치politics for legitimacy’에 더 집착했다.”(송호근 2005, 101)



하며 정책형성 및 실행과정에서 정부의 짐을 덜어주고, 3)자발적으로 이익갈등을 조절하고 협조와 사회통합을 이끄는 역할을 담당할 수 있다고 주장한다. 그리고 토의민주주의는 시민과 대표간의 대화를 촉진하고 거리를 좁히며 대표들이 토의를 통한 시민적 합의에 기초해서 결정을 내림으로써 민주적 결정의 정당성을 높일 수 있다.

강명구가 얘기하듯이 신자유주의나 다윈주의 모델은 이론적인 결합을 가지고 있을 뿐 아니라 강력한 중앙정부가 사회를 주도적으로 이끌어 왔고 민주화 이후 그런 국가의 자리를 자본이 대체해 온 한국사회에 적용되기 어렵다. 그런 점에서 신사회운동적 시각은 분명 한국사회에 적실성을 가지고 결사체 민주주의도 비슷한 지점에서 있다. 그런데 시민사회 형성과 국가에 대한 견제라는 두 마리의 토끼를 동시에 잡는 건 자발적인 결사체나 NGO의 수가 폭발적으로 증가한다 해도 결코 쉬운 일이 아니다. 시민단체나 NGO가 시민사회에 밀착해서 회원구조를 강화하고 다양한 이해관계를 대변하기 위해 분화된다면 그런 이중부담이 어느 정도 해소될 수 있었겠지만 한국의 시민단체나 NGO들은 중앙집중화되고 이슈파이팅 중심의 활동을 펼쳐왔다.<sup>13)</sup>

그런 점에서 신사회운동적 시각이나 결사체 민주주의도 한국사회에 그대로 적용되기 어려운 특수한 한계를 가진다.

정상호는 바카로(Lucio Baccaro)의 주장을 끌어들이며 결사체민주주의와 토의민주주의의 결합을 제안한다. 바카로는 결사체 민주주의를 1단계: 공공정책의 결정과 집행과정에 결사체의 참여와 관여를 확보하는 단계, 2단계: 공공정책과 결사체의 중요한 안건을 수평적 의사소통과 논리에 따라 처리하는 토의포럼(deliberative forum)을 구성하는 단계, 3단계: 국가가 자신의 역할을 재조정하고 다양한 결사체들이 협력하고 경쟁하며 효율적인 해결방안을 제시하는 단계로 구체화한다(정상호 2006, 119). 그런데 이 방식은 결사체 민주주의를 중심으로 두고 토의민주주의의 한 방식인 포럼을 구성했을 뿐 토의민주주의의 본질적인 특징을 접목시켰다고 보기 어렵다.

그런 점에서 시민단체나 결사체의 활성화가 아니라 시민과 대표의 간극을 줄이며 시민의 성장을 도모하는 토의민주주의의 활성화는 한국사회의 주요한 과제이다. 하지만 기존의 연구들은 주로 시민단체나 NGO의 참여를 중심으로 의회와 정당의 관계를 고려해 왔다. 이익집단 정치와 의회의 연관성을 다루거나(황수익·강

13) 하승창은 이를 '90년대 시민운동'이라 정의하는데, "90년대 시민운동은 공정성과 투명성, 형평성이라는 한국사회의 근대적 과제의 개혁방향을 가치로 하여 합법적이고 비폭력적이며 정책대안 중심의 운동이라는 방식을 자신의 정체성으로 한 현실연과 참여연대 방식의 중앙집중형 운동이 그 전형을 이루고 있다 할 것이다."(하승창 2005)

원택 2004), 시민단체의 의정감시활동이나 의정평가에 관한 분석(이현출 2003; 손혁재·이종훈·유재일 2005), 시민참여와 정당의 연관성(이영제 2006; 정상호 2007)이 논문들의 주된 주제였다. 물론 한국사회에서 의회와 정당은 여전히 민주적 개혁의 대상이기 때문에(민주노동당의 등장도 기대와는 달리 이런 구조에 변화를 일으키지 못했다), 시민사회의 관심도 자연히 그쪽에 쏠릴 수밖에 없었다.

하지만 앞서 주장했듯이 대의민주주의는 의회민주주의만이 아니라 참여민주주의를 축으로 삼을 때에만 제대로 작동될 수 있다. 그런데 한국사회에서는 의회민주주의가 제대로 자리를 잡지 못했을 뿐 아니라<sup>14)</sup>, 정당체제 또한 민주적으로 작동하지 못하다보니 시민단체가 준정당의 역할을 수행하며 권력비판과 직접적인 정치개입, 정치적 중립성과 정치적 당파성 사이에서 방황할 수밖에 없었다.<sup>15)</sup>

- 14) 황수익과 강원택은 한국의 이익집단 정치가 민주화와 더불어 국가 조합주의에서 다원주의로 이행하고 있지만 의회를 통한 이익표출이 제대로 이뤄지지 않다고 파악한다(황수익·강원택 2004). 황수익과 강원택은 그 문제점을 제도적 요인과 행위자 요인 두 가지로 분석한다. 먼저 제도적 요인은 행정부가 입법을 주도하고 있다는 점, 이익집단이 의사를 전달할 수 있는 제도화된 창구(로비스트나 정치활동위원회PAC)가 없다는 점, 강한 정당의 기율과 약한 의원의 자율성, 포괄정당과 정당간 정책적 차별성의 부재이다. 행위자 요인은 전경련, 무역협회 및 대기업, 변호사협회, 의사협회 등 기득권을 가진 이익집단이 의회와의 창구를 독점해온 점, 노동조합, 농민조합 등 대중 중심의 이익집단이 장외에서의 시위나 집회 등을 통해 간접적인 영향력 행사에 주력한 점, 시민단체가 주로 행정부와 협상하거나 포괄적인 정치개혁을 주장한 점이다. 황수익과 강원택은 이런 제도적, 행위자 요인 때문에 의회가 한국사회에서 이익집단 정치를 활성화시키지 못했다고 지적한다.
- 15) 이영제는 새로운 정치세력의 참여요구가 가져온 위기에 대한 정당의 대응을 1)정당체제 내의 변화(이합집산에 의한 정당의 창당과 통합), 2)정당의 성격 변화(대중통합정당party of mass integration에서 선거전문가정당, 포괄정당catch-all party, 카르텔 정당으로의 변화), 3)비정당적 참여 통로의 개방(정치세력화를 제외한 정치참여 통로를 제공), 세 가지로 정리한다(이영제 2006, 248). 만일 기존 정당이 이전 요구를 제대로 수용하지 못할 경우, 시민참여는 정치세력화, 즉 "개인적 차원이 아닌 집단적·조직적 차원에서의 정당의 결성이나 입당"(이영제 2006, 252)으로 전환된다. 그런데 한국사회에서는 이런 전환이 순조롭게 진행되지 않는다. 왜냐하면 한국의 정당 위기는 정치체제의 위기와 동시에 발생하고, 이것은 특정 정당의 소멸보다 정개개편과 같은 정당체제의 재편으로 나타나기 때문이다. 따라서 "정당과 정당체제의 흡착은 대안적 정치세력의 성장과 새로운 정치세력이 정당체제에 진입하는 것을 억제함으로써 시민사회와 정당의 구조적, 심리적 연결을 약화시키는 계기가 된다."(이영제 2006, 263) 이런 상황에서 시민운동은 '준정당'의 성격을 띠며 낙천·낙선운동처럼 정당체제에 도전하게 되었다. 그런데 정상호는 정치적 기회구조의 관점에서 시민운동단체의 문제점을 지적한다(정상호 2007). 운동과 정당의 관계에 직접 영향을 미치는 선거제도(다수제, 비례대표제)와 정치동맹의 이용가능성, 두 가지 관점에서 정상호는 네 가지 정치참여모델, 독자정당모델(비례대표제와 정치동맹), 정책연대모델(다수제, 정치동맹), 대안적 운동-정당모델(비례대표제, 정치동맹 부재), 비정치모델(다수제, 정치동맹부재)을 제시한다. 그러면서 정상호는 한국을 비정치모델(apolitical model)로 규정한다. 그 근거는 "선거의 제약과 정치적 동맹의 부재 속에서 정치적 중립 모델이 가장 유력한 운동전략"(정

시민단체가 1994년부터 적극적으로 개입해 온 의정감시나 의정평가는 그 감시와 평가기준을 둘러싼 논란을 낳고 있고, 입법청원운동은 지지부진하며<sup>16)</sup>, 낙천·낙선운동이나 지지·당선 운동은 편파성과 정당성 논란을 빚고 있다. 그리고 시민단체의 민주적인 의사결정구조의 부재나 학연·지연·혈연 등의 비공식적인 관계망의 문제점 등은 한국 시민사회의 건강성을 의심하게 만들고 있다(조희연 2004; 김상봉 2004).

한국사회는 의회민주주의나 정당민주주의가 제대로 정착되지 못한 가운데 참여민주주의의 관심이 정치개혁에 집중됨으로써 정작 참여민주주의의 토대가 되어야 할 시민들의 정치적 능동성이 발휘되지 못하는 역설적인 상황에 처해 있다. 한국 시민사회의 구조에 대한 실증적인 분석에서 이선미는 “권익옹호(advocacy) 지향적 시민사회단체는 국가와 기업의 거대권력에 대해 독립적인 대응 권력으로 자리를 잡았고 이는 성공적인 정책적 영향력 행사로 이어졌다. 그러나 이러한 활동이 사회적 소수자 혹은 지역주민들의 자치역량을 강화하고 사회적 욕구를 직접적으로 충족시키는 지속적인 활동과 연계되지는 못했다. 반면 서비스 지향적 시민사회단체는 지속적 주민 대상 활동을 통해 지역 기반성은 높으나, 주민의 자치역량 강화나 집단적 권익옹호에는 소극적이었다”(이선미 2006, 199)고 평가한다. 즉 시민단체의 영향력은 늘어나고 있지만 그것이 시민들의 역량강화로 직접 이어지지 못하고 있는 상황이다. 이런 상황에서도 시민참여에 관한 내용들은 정치사회의 활성화를 위한 시민사회의 ‘보조적 역할’에 초점을 맞추고 있다는 점에서 문제점을 가진다.<sup>17)</sup>

---

상호 2007, 178)으로 제시되고 있기 때문이다. 대선, 총선 등에서 독자적인 창당시도가 있었지만 실패했고, 민주노동당이 의회에 진입하기는 했지만 노동조합의 폐쇄성과 조합운동의 경제주의적 한계를 안고 있기 때문에 정치적인 동맹구조를 형성하고 있지 못하다는 평가이다. 자연히 시민운동은 국가권력 밖에서 국가권력의 남용을 견제하고 감시하며 비판하는 것이 시민운동 본래의 역할이라는 순수성은 강조되었지만, 정치적 기회구조를 통한 운동과 정치의 상호침투나 경쟁과 협력관계의 제도화는 불가능했다.

16) 입법청원은 헌법에 보장된 권리임에도 실제 현실에서는 제대로 행사되지 못했다. “시민단체들이 제출한 입법청원안이 입법화된 사례는 아직 많지 않”고 “제헌국회에서 제14대국회까지 접수된 청원 4,693건 가운데 채택된 것은 181건으로 3.9%에 지나지 않는다.”(손혁재·이종훈·유재일 2005, 26)

17) “민주화 이후 민주주의의 과제는 생활정치의 공간으로서 지역의 복원이다. 그러나 반정당의 논리, 반정치의 인식체계로는 지방정치와 풀뿌리민주주의를 온전히 복원할 수 없다. 그 방향은 지역을 정당과 정치로부터 단절시키는 것이 아니라 허공에 뜬 정당정치가 지역에 뿌리를 내리게 만드는(embedded) 것이어야 한다. 좋은 정당 없이 건강한 민주주의가 불가능하다는 테제는 지방정치에도 유효하다. 왜냐하면, 중앙정치와 지방정치의 기본원리와 작동방식은 본질적으로 같기 때문이다. 이미 자치와 분권은 지방자치의 논리만이 아니라 국가운영의 보편적 원리로 격상되었고, 대표성과 책임성에 기초한 정당정치는 지방정치에서도 더없이 중요하다.”(정상호 2006, 270)

따라서 참여민주주의를 활성화시키기 위한 관점의 근본적인 변화가 요구된다.

#### Ⅳ. 대표와 참여의 토의적 재구성

한국사회에서 대의민주주의가 활성화되려면 참여민주주의가 제대로 뿌리를 내려야 한다. 물론 또 다른 축인 의회민주주의의 활성화도 중요한 사안이다. 하지만 앞서 봤듯이 지금까지의 논의들이 주로 제도정치에 민주화나 활성화를 위한 시민사회의 역할에 초점이 맞춰져 있었다면, 이제는 시민사회의 자발적인 성장이 의회민주주의를 변형시키거나 의회나 정당의 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그리고 그런 성장에 토의민주주의가 중요한 역할을 할 수 있다.

예를 들어, 에이프릴 카터(April Carter)는 무능한 의회민주주의를 강화시킬 방법이 의회나 정당에 있지 않고 시민들의 직접행동(direct action)에 있다고 주장한다. 카터는 의회민주주의 내에서(특히 대의민주주의 체제에서) 민주주의의 결손이 시민의 능동적인 참여를 통해서만 극복될 수 있다고 주장한다. “대의민주주의만으로는 완전한 민주주의라 할 수 없다. 첫째, 소수의 목소리가 다수에 의해 묵살될 수 있기 때문이다. 둘째, 대의제 자체가 지배 엘리트에 의한 포섭을 불러올 수 있고, 대표로 뽑힌 사람들과 그들이 대표한다고 하는 일반 대중의 격차가 커질 수 있기 때문이다. 바로 이런 경향 때문에 자유민주주의 국가 내의 사회주의자나 녹색운동가들이 직접행동을 지지하는 것이다.”(카터 2007, 511~512) 그러면서 카터는 직접행동을 정당화하는 논리를 토의민주주의에서 끌어온다. 왜냐하면 “직접행동은 공적 토론에 기여할 수 있으며, 효과적으로 진행될 경우, 주류 정치담론의 성격에 영향을 줄 수도 있기 때문이다.”(카터 2007, 517) 따라서 카터는 직접행동을 통한 참여민주주의의 활성화가 대의민주주의를 보완하고 강화시키는 역할을 할 수 있다고 주장한다.

마찬가지로 일본 가나가와 현에서 진행되고 있는 <가나가와 네토>운동도 대의민주주의에 새로운 시사점을 던져준다. 생활클럽 생협에 기반을 두고 만들어졌고, 지방선거 참여 등 정치적인 활동을 목적으로 하는 <가나가와 네토><sup>18)</sup>는 지역정당(local party)을 지향하고 있다. <가나가와 네토>를 만든 요코다 카쓰미(横田克己)는 지역정당(local party)이 “오늘날의 사회의 정치와 문화의 존재양식을 비판하고 일상적인 생활공간을 새롭게 디자인하는 것을 통해 전개하는 사회운동이며, 새

18) “<가나가와 네트워킹>은 ‘생활자 정치’, ‘참가형 정치’, ‘참가·분권·자치·공개’를 그 정칙이념으로 하며 주부·여성이 그 중심이 된 지역정당이다.”(하승수 2002, 213)

로운 연대를 만들어내는 것을 통해 정치 그 자체를 변혁”(카쓰미 2004, 170)해야 한다고 강조한다. 이를 위해 〈가나가와 네토〉는 대표자가 지방의회로 진출하더라도 그 사안을 개인적인 판단에 따라 결정하지 않고 자신이 소속된 단체로 그 사안을 가져와 함께 토론하고 그곳에서 결정된 대로 지방의회에서 표결하도록 하는 ‘대리인 운동’을 벌이고 있다.<sup>19)</sup>

즉 대표(representative)가 아닌 대리인(delegate)은 주민의 의지와 의견을 대표하는 것이 아니라 그 의지와 의견을 대행할 뿐이다. 그래서 주민들은 대의체제 하에서도 자신의 의지와 의견을 상실하지 않을 뿐 아니라 그것을 체제로 투영시킬 기회까지 가지게 된다. 그 뿐 아니라 〈가나가와 네토〉는 그런 대리인마저도 임기를 2기 8년제로 제한해서 교체와 순환원리를 따르고 있다.

비슷하게 브라질 포르투 알레그리시에서 진행되고 있는 참여예산제에도 대리인 제도가 있다. 총회는 선거를 통해 대의원과 평의원을 선출하고, 이들은 ‘명령적 위임(mandat impératif)’을 받은 사람들로서, 대표자가 아니라 대리인으로 활동한다. 이들은 토의를 통해 수정되고 모아진 의견을 전달하고, “현재 상태 그대로의 인민보다는 정치활동이 사회 전역으로 널리 확장될 경우에 그럴 수 있음직한 상태의 인민을 ‘반영’(Gret·Sintomer 2005, 95)하는 역할을 담당한다.” 즉 대의원과 평의원들은 주민들의 의견을 반영하는 역할을 담당하지만 그것은 그 자신의 개인적인 판단이나 의견이 아니라 반드시 토의라는 과정을 거치도록 하고 있다.

그런 점에서 대리인 제도는 기존의 대의제도가 가진 문제점, 즉 시민과 대표의 거리라는 문제점을 해결한다. 대리인은 대표와 달리 시민을 대표하지 않고 그 의견과 의지를 전달하는 역할을 담당한다. 그럴 경우 시민의 노골적인 자기이익만이 대리인을 통해 전달됨으로써 사회 전체의 공공선을 훼손한다는 비판이 있을 수 있지만, 대리인제도는 시민 개개인의 이익집약(aggregation)이 아니고 토의(deliberation)과정을 반드시 거치기 때문에 그런 비판을 반박할 수 있다.

더구나 대리인 제도는 대표의 특별한 능력을 인정하지 않고 누구나 참여할 수 있도록 가능성을 열어놓아서 교체의 원리를 보장하고 전문가의 지배를 막는다. 그리

19) 비슷한 맥락에서 북친은 결정과 집행을 분리한다. “실제로 어떤 정책도, 어떤 종류의 대표나 대리인에 의해서가 아니라, 민중에 의해 직접 제안되고 토의되며 결정되지 않는 한, 민주적으로 정당화될 수 없다”(북친 1998, 228~229)는 것이 원칙이나 그 정책의 집행을 개인이나 집단에게 위임할 수도 있다. 북친은 이를 다음과 같이 구분한다. “민중 집회는 자유로운 사회의 마음이다. 그리고 그러한 정책의 집행은 자유로운 사회의 손이다. 전자는 필요성과 불만족 등에 따라 언제나 후자를 소환하고, 그 집행을 정지시킬 수 있다. 후자는 단지 전자가 결정한 것을 실행할 뿐이고, 전자의 의지에 전면적으로 의존한다. 이러한 결정적인 구별은, 민중 집회의 존재를 구조적인 것이 아니라, 민주적 절차의 주된 기능적 문제로 만든다.”(북친 1998, 229)

고 직접행동은 시민이 대표를 통하지 않고 직접 자신의 의견을 드러낼 수 있게 한다. 이는 제도화되지 않은 공론장의 구성 가능성을 적극적으로 보장한다. 따라서 대리인 제도와 직접행동은 참여민주주의를 발전시키는 토대이고 의회민주주의와 참여라는 갈등의 딜레마를 풀 수 있는 좋은 방식이다.

또한 대표 개념의 재구성도 함께 참여 개념도 재구성될 필요성이 있다. 왜냐하면 참여의 완성판이라 할 수 있는 직접민주주의에 대한 비판들(달 1997; Haskell 2001)은 참여의 어려움과 비용과 의견의 직접적인 투입(input)이 가지는 위험성을 강조하기 때문이다. 실제로 2005년 방폐장 관련 주민투표에서 드러났듯이, 주민투표제도의 위험성은 분명히 존재하기 때문이다.<sup>20)</sup>

그런데 고대 아테네의 직접민주주의를 살펴보면, 그 민주주의에서 참여는 표결보다 발언을 통해, 투표를 하기 전 단계의 충분한 토론과 설득, 논쟁을 통해 이루어졌다. 특히 공론장과 관련해 평등한 발언권을 의미하는 이세고리아(isēgoria)<sup>21)</sup>

가 아주 중요했다. 민회의 민주주의는 민회 주변의 아고라에서 벌어지는 다양하고 격렬한 토론과 논쟁을 통해서만 보장될 수 있었다. 비슷한 이유로 참여는 토의를 내포할 때에 제 의미를 찾을 수 있다(하승우 2006, 21~27). 표결은 토론을 전제할 때에만 제 의미를 찾을 수 있다.

그리고 토의는 참여를 통해 다루고자 하는 주제영역도 확장시킨다. 서로 대화하고 논쟁하는 과정에 스스로 파악하지 못했던 자신의 선호(選好)가 밝혀지기도 하기 때문이다. 왜냐하면 시민의 선호는 정보의 양만이 아니라 정보를 접하고 수용하는 방법에 의해서도 영향을 받기 때문이다. 특히 공적인 장에서 이루어지는 토의는 사적으로 수행되는 정책결정과정과 매우 다르기 때문에 사람들이 자신의 선호를 다시 검토하게 한다(Gutmann · Thompson 1996, 165~184). 따라서 토의는 참여자가 지속적으로 자신의 선호를 검토하게 한다는 장점을 가진다.

이처럼 생활세계 속에 이런 토의의 장, 공론장을 많이 만들 때 토의하는 참여가 살아날 수 있고, 그런 참여가 늘어나고 참여민주주의가 강해질 때 의회민주주의도 제 역할을 할 수 있다. 그런 점에서 참여민주주의의 활성화를 의회나 정당이 적극적으로 지지해야 하고 다양한 공론장을 활성화시킬 수 있는 방안을 구상해야 한다.

20) 주성수는 방폐장 주민투표가 이 다섯가지 목표를 하나도 제대로 충족시키지 못했다고 지적하면서 이런 문제들이 "주민투표제 자체의 내재적인 결함일 뿐 아니라 '심의적 합의'를 결여하고 있는 직접민주제의 즉흥성과 포퓰리즘의 취약성에서 비롯된 것"(주성수 2007, 243)이라고 지적한다. 공적 판단을 개발할 수 있는 심의적 제도들 역시 그 시행에 어려움이 따르지만 "방폐장 건설과 같은 환경 이슈의 경우, 보다 신중한 심의에 의한 사회적 합의를 도출할 필요가 있다"(주성수 2007, 245)고 본다.

21) 이세고리아란 "정치적인 집회에서 발언하고 제안을 할 모든 시민의 권리"(Hansen 1999, 396)이다.

이런 방안이 마련된다면 시민참여가 의회나 정당의 역할을 감소시키는 효과를 가져오지 않고 오히려 의회와 정당의 활성화를 지지할 수 있다. 그렇다면 어떤 방안이 이런 선순환적 활성화에 도움을 줄 수 있을까?

먼저, 현행 정당법의 규정을 완화시켜서 지역정당(local party)의 등장을 보장할 필요성이 있다(김용복 2006). 기존의 관변단체나 후견주의 네트워크가 이를 악용할 가능성도 있지만 여러 풀뿌리지역운동단체들이 네트워크를 구성하고 운동과 제도정치를 연계시킬 수 있도록 보장하는 것이 필요하다. 정당법 개정을 통한 지역정당의 설립은 지역사회의 공론장을 중심으로 지역정책이 개발되는데 큰 도움을 줄 수 있다. 국회나 정당이 제 아무리 세심한 관심을 가지고 정책을 결정하고 진행 과정을 감시한다 하더라도, 강력한 중앙집권제도를 가진 한국의 특성상 전국적인 이슈에 매몰되기 쉽다(참여정부의 균형발전전략이 실패를 거듭하는 이유도 이와 유사하다). 오히려 균형발전과 지역의 정책은 그 지역의 주민들이 직접 참여하고 구성할 수 있을 때 실질적인 변화전략이 될 수 있다.

다음으로 지구당의 부활도 적극적으로 고려해야 한다. 지구당은 풀뿌리 민주주의의 근간이며 하의상당의 통로 및 정치참여의 기본단위이기 때문이다. 한국에서는 고비용과 부패를 빌미로 지구당 제도가 폐지되었지만, 지구당을 폐지한 것은 이익집단이나 사회적 결사가 발전하지 못한 상황에서 그나마 존재하는 사회적 여론 수렴기능을 폐지하는 것과 다름없었다(박찬표 2003). 지구당이 아래로부터의 의사수렴을 위한 기본토대가 되어야 한다는 점은 말할 것도 없고 지구당 위원장도 선출되어야 한다. 그리고 지방선거 후보자를 공천할 때 지역의 사회단체에게 추천이나 지명을 받도록 하는 방법은 정당과 지역시민사회단체를 연계시키는 중요한 고리가 될 수 있다.<sup>22)</sup>

또한 공천과정에서 후보자들이 자신의 입장을 밝히고 토론회를 열어야 한다는 점을 명시해야 한다. 그런 토론과 논쟁과정에서 공천과정의 민주성이 자연스럽게 담보되고 정책도 개발될 수 있을 것이다. 이런 정당 내부의 제도들은 정당의 이익

22) 독일 녹색당은 시의회, 군의회, 주의회, 그리고 연방의회에서 여러 시민운동 단체의 목소리가 되는 것이며, 또한 그러한 기구들로부터 여러 민중운동 단체에게 특별한 정보들을 제공해 주는 것을 자신들의 중요한 기능 중 하나로 여기고 있다. 녹색당에서 선거의 후보자가 되려는 사람은 우선 지방집단에 대해 자신이 보증받을 만한가 하는 점을 묻게 된다. 지방집단의 보증을 받은 후보자는 그 다음 주 조직에 자신의 이력서와 정치성명서를 제출하게 되는데, 그것은 모든 당원들에게 배포된다. 마지막으로 후보자들은 주말에 열리는 주 전체의 당 대회에 참석하여 자신들의 정치적 견해와 의회에 있어서 자신들의 우선 과제가 무엇이 될 것인가를 피력한 뒤 일반당원들로부터 질문을 받게 된다. 한 걸음 더 나아가 녹색당의 일부 지부들은 시민운동단체의 대표들과 같은 비당원들이 녹색당의 결정 사항들에 대해 표결하는 것을 허용하고 있다. 그리고 대부분의 지부들은 투표권을 주지 않더라도 비당원들이 토론에 참여하는 것을 허용하고 있다(스프레트낙·카프라 1990).

대표기능과 시민사회의 활성화를 접목시킬 수 있는 근거들이 될 것이다. 그리고 그런 과정에 당원만이 아니라 지역주민들의 참여를 보장할 경우 자연스럽게 시민교육의 효과도 낼 수 있고 정치참여를 자극할 수도 있다.

지금까지 얘기했듯이, 한국사회에서 대표와 참여의 개념은 토의를 중심으로 재구성될 필요성이 있다. 당위적으로 많이 강조되지만 실제로 토의를 진행할 수 있고 그렇게 토의된 내용을 조직할 수 있는 장이 마련되지 않은 상황에서 대표와 참여는 실질적인 의미를 가지기 힘들었다. 그런 점에서 대리인제도는 토의를 활성화시킬 수 있는 좋은 방안이다. 현실적으로 대리인은 의견을 모으고 전달할 통로가 될 수 있고, 그런 대리인을 통해 주민들은 자기 목소리를 잃어버리지 않고 정치적인 의견을 드러낼 수 있기 때문이다. 그리고 투명하곡 공정한 토의를 보장하는 과정은 직접적이고 노골적인 이해관계보다 공공선을 고려하면서 합의를 모으는 구체적인 방안이 될 것이다. 그럴 경우 대표체제와 직접참여의 충돌을 슬기롭게 해결할 수 있을 것이다. 마찬가지로 지구당을 비롯해 다양한 형태로 구성되는 지역사회의 공론장들은 지역적인 의제를 제시하고 시민참여를 토의과정으로 전환시킴으로써 갈등의 딜레마를 푸는 실마리를 마련할 수 있을 것이다.

## V. 결론

애브리처(L. Avritzer)는 “정치의 범위를 정부의 활동으로 축소, 적극적인 소수가 관장하는 정치의 중앙집권화를 옹호, 정치제도의 작동에 대한 대중 동원과 집단 행동이 만드는 압력에 대한 두려움”(Avritzer 2002, 165)을 가진 민주적 엘리트주의(democratic elitism)를 비판한다. 특히 애브리처는 민주화 이후의 민주주의 모델에 관한 대부분의 이론들이 민주적 엘리트주의를 극복하지 못했다고 비판한다. 예를 들어 린즈(Juan J. Linz)나 스테판(Alfred Stepan)같은 민주주의의 공고화 이론가들(democratic consolidation theorists)은 자율적인 시민사회의 중요성을 인정하지만 시민사회의 “규범적인 선호성향과 조직의 유형이 정치사회를 위한 유일하고 합법적인 형태의 조직으로서 바람직하게 여겨질 수 있다는 점”(린즈·슈테판 1999, 35)을 경계한다. 이들의 틀에 따르면, 정치사회가 자율성을 가지고 제도화된 질서 내에서 시민사회의 의견을 반영할 때에 민주주의는 공고화된 다.

그러나 애브리처는 자유화 시기 동안에 정치가 국가차원에서 사회차원으로 이동했다는 점을 보지 못했고 군부 권위주의 하에서 짓밟혔던 인권처럼 도덕적인 차원이 정치에서 회복되었다는 점, 즉 정치적인 경쟁에 도덕적인 한계가 도입되었다는



점을 파악하지 못했다고 이들을 비판한다. 그리고 가장 중요한 점으로 이들은 공론장을 조직하는 방식이 정당이나 대표체계가 아니라 사회운동과 자발적인 결사체로 변했다는 점을 파악하지 못했다(Avritzer 2002, 80~98). 그런 점에서 애브리처는 린쯔와 스테판이 “공중의 잠재력을 정치적인 차원으로 이전시키는 고민”(Avritzer 2002, 101)을 하지 않았고, 너무나 순진하게도 “정치사회가 효과적으로 책임성을 담보하거나 시민사회와 정치사회의 연계가 실행가능한 합의로 이끌 것이라는 점을 가정한다”(Avritzer 2002, 104)고 비판한다. 애브리처는 민주주의의 공고화 이론이 민주적 엘리트주의에 바탕을 두고 있다고 비판하면서 적극적으로 참여하는 공중과 그들이 구성하는 능동적인 공론장만이 정치사회를 민주화시킬 수 있고 민주화 이후의 민주주의 모델이 될 수 있다고 주장한다.

이런 애브리처의 주장은 한국사회에도 유용하다. 1987년 민주화를 기점으로 정치사회와 시민사회의 민주화에 대한 여러 논의들이 제기되었다. 그러나 시민사회의 성격이나 그것의 성장에 대한 논의는 초보적인 수준에 머물렀고, 시민사회를 둘러싼 논쟁 역시 원론적인 차원에서 진행되었다. 이런 논의들은 주로 국가, 자본, 시민사회라는 거대담론을 중심으로 각각의 관계설정을 다루었고 구체적인 생활세계가 누구에 의해 어떤 과정을 밟아 형성·발전되는지를 살피지 못했다. 즉 시민사회에 대한 내밀한 분석 없이 계급론적 시각으로 시민사회이론을 비판하거나 당시 현실에서 활발하게 벌어지던 시민운동에 힘입어 시민사회의 독자성과 진보성을 당위적으로 주장했을 뿐이다. 더구나 논의가 정치사회의 민주화에 집중되었다보니 시민사회와 체계의 작동 메커니즘을 동일시하고 권력정치적인 측면으로, 즉 정치사회를 변화시키기 위한 진지로 시민사회를 파악했을 뿐 그 내부의 공론장과 그것을 통한 정치적인 변화에 주목하지 못했다. 자연히 제도적인 차원의 민주주의에 관한 논의가 조금씩 구체화되는 반면에, 그 민주주의를 유지시키고 보완할 수 있는 동력에 관한 논의는 추상적인 차원에서만 이루어졌다.

물론 체계의 민주화를 위해 민주적인 정치적 대표체계의 확립이 중요하다는 점은 부인될 수 없다. 그러나 체계의 변화와 민주화는 그 토대가 되는 생활세계의 정치적 활력이 살아날 때에만 가능하다. 그런 점에서 민주주의의 공고화는 체계만이 아니라 생활세계에, 민주주의의 본 뜻처럼 대중이 참여하고 결정하며 책임을 질 때 가능하다. 지금까지 한국사회의 민주주의 논의는 민주주의의 뿌리를 바라보지 않으면서 그 열매가 맺히기만을 기다려 왔다.

특히 1987년 이후 군부 권위주의 정권이 무너지고 민주주의로 이행하면서 한국 사회에서는 그동안 억눌렸던 다양한 형태의 공공갈등이 발생하고 있다. 과거 한국 사회의 공공갈등이 주로 중앙정부와 주민 사이에서 발생했다면, 이제는 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부, 지방정부와 주민 사이에서도 다양한 형태로 갈

등이 발생하고 있다. 이렇게 갈등양상이 다양화되고 그 갈등의 빈도가 높아지는데 반해, 그런 갈등을 조절하고 긍정적인 방향으로 발전시킬 수 있는 사회적인 장치는 매우 부족하다. 더구나 과거 권위주의 사회가 시민들의 능동적인 정치적 역량을 억압하고 그것의 성장을 가로막았기 때문에, 다양한 이해관계의 충돌과 갈등은 합리적인 과정을 밟지 못하고 종종 비합리적인 형태로 분출되었다. 즉 수동적인 정치적 역할만을 수행해 온 시민들은 갑작스럽게 부여받게 된 권한을 효과적으로 활용하지 못할 뿐 아니라 단기적이고 물질적인 이해관계를 위해 권한을 남용하게 되었다.

따라서 '토의하는 참여'에 초점을 맞추고 그런 참여가 활성화될 때 의회민주주의도 활성화되고 갈등의 딜레마도 해결될 수 있다. 대표와 참여의 거리가 대리인으로서의 전환을 통해 줄어들고, 직접행동하며 참여자들이 스스로 구성한 공론장에서 자기 목소리를 내고 토의하며 성장할 때에만 민주주의 뿌리내리기는 가능하기 때문이다. 사회적 갈등은 그것이 민주적으로 해결될 수 있을 때 사회의 발전을 가로막는 장애물이 아니라 사회발전을 촉진하는 자극제가 될 수 있다. 그런 점에서 토의하는 참여는 사회갈등을 자극제로 변화시키는 역할도 할 수 있다.

## 〈참고 문헌〉

- 가라타니 고진, 송태욱 옮김. 2005. 『트랜스크리틱: 칸트와 마르크스 넘어서기』. 파주: 한길사.
- 강명구. 2000. "정부와 NGO관계: 국가와 시민사회의 상호강화(mutual empowerment)를 위한 비교론적 검토." 한국행정학회 기획세미나 발표 논문집. 47~61.
- 김상봉. 2004. 『학벌사회: 사회적 주체성에 대한 철학적 탐구』. 파주: 한길사.
- 김용복. 2006. "5·31 지방선거와 지방의회 발전방안 연구", 한국지방정치학회 추계학술대회 발표자료집.
- 김의영. 2003. "대의제 민주주의 공고화를 위한 국회·시민사회의 바람직한 관계에 대한 연구". 김의영 외. 『대의제 민주주의 공고화를 위한 시민사회의 바람직한 정치참여 방안』. 2003년도 국회연구용역과제 연구보고서. 5~22.
- 김종철. 2007. "한미FTA, 경제성장, 민주주의". 《녹색평론》 제93호. 2~21.
- 린쯔, 후안·스테판, 알프레드, 김유남 외 4인 역. 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』. 서울: 삼영사.
- 마닝, 버나드, 광준혁 옮김. 2004. 『선거는 민주적인가』. 서울: 후마니타스.
- 박재창. 2007. "협력적 거버넌스의 구축과 NGO의 정책과정 참여". 《한국정책과 학회보》 제 11권 제 2호. 221~250.
- 박찬표. 2003. "한국 '정당민주화론'의 반성적 성찰: '정당민주화'인가 '탈정당'인가", 『사회과학연구』 11집. 137~164.
- 북친, 머레이·박홍규 옮김. 1998. 『사회생태주의란 무엇인가』. 서울: 민음사.
- 손혁재·이종훈·유재일. 2005. 『시민단체의 의정감시와 의정평가』. 2005년도 국회연구용역과제 연구보고서. 1~88.
- 송호근. 2005. 『한국, 어떤 미래를 선택할 것인가』. 서울: 21세기북스.
- 스프레트낙·카프라. 강석찬 옮김. 1990. 『녹색정치』. 서울: 정신세계사.
- 왈쩌, 마이클, 김용환·박정순·윤형식·정원섭 옮김. 2001. 『다산기념 철학강좌 3: 자유주의를 넘어서』. 서울: 철학과현실사.
- 윤종빈. 2003. "시민의 온라인 정치참여에 대한 연구". 김의영 외. 『대의제 민주주의 공고화를 위한 시민사회의 바람직한 정치참여 방안』. 2003년도 국회연구용역과제 연구보고서. 48~66.
- 이동수. 2005. "대의제 민주주의의 위기: 마닝의 논의를 중심으로". 《시민사회와

- NGO》제3권 제 1호, 5~28.
- 이선미. 2006. "한국 시민사회의 '영향'". 주성수 편저, 『한국시민사회지표: CIVICUS 국제공동연구 한국보고서』. 서울: 아르케.
- 이성희. 1993. "지역 경실련의 조직력, 그 실상과 허상." 월간 《길을 찾는 사람들》 7월호. 78~81.
- 이영제. 2006. "시민운동의 정치참여와 정당의 변화에 관한 연구". 《시민사회와 NGO》제4권 제1호. 247~275.
- 이현출. 2003. "시민단체의 바람직한 선거참여와 의정감시활동 방안 모색". 『대의제 민주주의 공고화를 위한 시민사회의 바람직한 정치참여 방안』. 2003년도 국회연구용역과제 연구보고서. 23~47.
- 정규호. 2007. "거버넌스 현실과 시민환경운동의 딜레마와 과제". 한양대 제3섹터연구소·풀뿌리자치연구소 이음 공동주최 시민사회연구회 발표문.
- 정상호. 2006. 『NGO를 넘어서: 이익정치의 이론화와 민주화를 위한 탐색』. 서울: 한울 아카데미.
- 정상호. 2007. "시민사회운동과 정당의 관계 및 유형에 관한 연구". 《한국정치학회보》제 41집 제2호. 161~184.
- 조희연. 2001. "시민·사회운동과 NGO의 지속가능성, 전문성, 책임성을 위하여." 조희연 편. 『NGO 가이드』. 서울: 한겨레신문사.
- 조희연. 2004. 『비정상성에 대한 저항에서 정상성에 대한 저항으로』. 서울: 아르케.
- 주성수. 2007. "'주민투표'는 환경갈등 해결의 대안인가?". 『경제와 사회』 제75호. 229~250.
- 초의수. 2004. "지역NGO와 지방정부간 파트너십에 대한 경험적 연구". 《지방정부연구》제 8권 제3호. 7~32.
- 카쓰미, 요코다. 나일경 옮김. 2004. 『어리석은 나라의 부드러우면서도 강한 시민: 생활클럽 운동그룹과 풀뿌리 민주주의 운동의 모델 만들기』. 서울: 논형.
- 카터, 에이프릴. 조효제 옮김. 2007. 『직접행동: 21세기 민주주의, 거인과 싸우다』. 서울: 교양인.
- 하승수. 2002. "일본의 지역정당(Local Party)운동과 대리인운동." 시민자치정책센터 편. 『풀뿌리는 느끼게 질주한다』. 서울: 갈무리.
- 하승우. 2006. "풀뿌리공론장에 대한 이론적 고찰". 경희대 정치학과 박사학위논문.
- 하승창. 2005. "90년대 중앙집중형 시민운동의 한계와 변화에 관한 연구 : 경실

- 련, 참여연대의 활동을 중심으로”. 연세대 사회학과 석사학위논문.
- 황수익·강원택. 2004. 『공공선택론적 입장에서 본 이익집단의 입법결정과정에서의 투입에 관한 연구』. 2004년도 국회연구용역과제 연구보고서. 1~47.
- Avritzer, Leonardo. 2002. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Gret, Marion. Sintomer, Yves. 2005. *The Porto Alegre experiment: learning lessons for better democracy*. New York: Zed Books.
- Hansen, Mogens herman. 1999(Oklahoma Paperback edition). *The Athenian Democracy in the age of Demosthenes*. London: University of Oklahoma Press.
- Skocpol, Theda and Morris P. Fiorina, eds. 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Brookings Institution Press.

## **The Dilemmas of Parliamentary Democracy and Civil Participation in Korea**

*Ha, Sung Woo*

This purpose of this research is to reconstruct the concept of participation critically and combine it with a deliberative democracy theory. Because the work of combination will generate a multiplier effect to both of parliamentary democracy and civil

participation.

***Key words:* parliamentary democracy, civil participation, delegate, deliberative participation, democratic elitism**