

대의 민주주의와 참여 민주주의의 특징 및 한계

비교 연구

조 일 수¹⁾²⁾

충북대학교 교수

<요 약>

오늘날 민주주의 국가들은 정치적 위기에 직면해 있으며, 민주주의 운영 방식과 관련하여 시민들로부터 많은 불만이 제기되고 있다. 특히 대다수의 민주 국가들이 채택하고 있는 대의 민주주의는 여러 가지 장점에도 불구하고 시민 참여의 제한, 대표의 실패, 정치적 소외감과 무관심 등으로 위기를 겪고 있으며, 시민 참여의 활성화를 통해 이러한 문제점을 극복하고 정당성을 확보하려는 노력을 하고 있다. 본 논문에서는 대의 민주주의를 중심으로 그 의미와 주요 이론적 특징 그리고 한계 등을 살펴보고, 대의 민주주의의 보완 혹은 대체물로 주장되는 참여 민주주의에 대한 몇 가지 주장들과 한계들을 검토하려 한다. 특히 효율성, 안정성, 일관성, 반응성, 심의성, 포괄성의 6가지 기준으로 대의 및 참여 민주주의를 비교하려 한다. 이러한 작업을 통해 오늘날 우리 사회의 민주주의를 한층 더 성숙시키기 위해 민주주의의 제도적 디자인과 시민 자질 향상이 필요함을 알게 될 것이다.

주제어 : 대의 민주주의, 참여 민주주의, 대표, 정치 참여.

1) 교신저자, isoc@chungbuk.ac.kr

2) 이 논문은 2019학년도 충북대학교 연구년제 지원에 의하여 연구되었음(This work was conducted during the research year of Chungbuk National University in 2019).

I. 서론

민주주의가 최선의 정치 제도인지에 대해서는 의문의 여지가 있을지 몰라도, 인간이 고안한 정치제도 중에서는 가장 널리 활용되고 있으며 적어도 차선은 된다는 점에 대해서는 의문의 여지가 없다. 그럼에도 불구하고, 오늘날 민주주의 국가들은 정치적 위기에 직면해 있으며, 시민들로부터 많은 불만이 제기되고 있다.¹⁾ 특히 대다수의 민주 국가들이 채택하고 있는 대의 민주주의는 여러 가지 장점에도 불구하고 시민 참여의 제한, 대표의 실패, 정치적 소외감과 무관심 등으로 고민하고 있으며, 시민 참여의 활성화를 통해 이러한 문제점을 극복하고 정당성을 확보하려는 노력을 하고 있다.

우리나라도 대의 민주주의를 근간으로 하는 민주적 정치 체도를 운영하고 있지만, 최근 시민들의 정치 참여가 폭발적으로 증가하여 참여 민주주의에 대한 열망이 강하게 드러나고 있다. 각종 단체의 집회와 시위가 코로나19의 유행에도 불구하고 종종 개최되고 있으며, 국민 신문고나 청와대 국민청원 등에 정부 정책과 행정에 대한 불만과 각종 제안들이 봇물 터지듯 게시되고 있다. 시민들의 참여 확대는 국가 운영과 관련되는 공적 영역뿐만 아니라, 학교, 기업, 아파트 단지, 지방자치단체 등 일상 삶과 관련된 거의 모든 영역에서 발견되고 있다. 특히 사회의 정보화에 따라 시민들이 정치에 참여할 수 있는 통로가 확대되고 참여 비용이 낮추어지면서 시민들의 정치 참여는 점점 증대되고 있다. 이러한 상황에서 우리는 대의 민주주의가 민주적 정치 체도로서 우리 사회에 적실성을 지니는 것인지 그리고 참여 민주주의가 우리 사회에 실현 가능한 것인지에 대해 깊게 고민해 보지 않을 수 없다.

이러한 작업의 일환으로 우선 대의 민주주의와 참여 민주주의가 이론적으로 어떤 장단점과 특징이 있는지를 비교해 볼 필요가 있다. 이러한 비교를 통해 우리 사회에 좀 더 적합하고 좀 더 민주성을 담보할 수 있는 제도가 무엇인지를 판단할 수 있을 것이다. 그러나 대의 및 참여 민주주의에 대한 직접 비교 연구는 국·내외 연구 중에서 거의 찾아볼 수 없다. 다만 대의 민주주의를 이론적으로 정당화하거나 참여

1) 대의 민주주의가 겪는 정치적 위기의 원인이 이론 자체의 결함 때문인지 혹은 그것을 운영하는 과정에서 발생하는 현실적 상황에 따른 문제인지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다.

민주주의의 특징과 장점을 해명하는 연구들은 많이 찾아 볼 수 있다.¹⁾ 본 연구에서는 대의 민주주의와 참여 민주주의를 효율성, 안정성, 일관성, 반응성, 심의성, 포괄성 등의 관점에서 비교하려 한다. 효율성은 정치적 의사결정 비용이 어느 정도인지를 의미하며, 안정성은 얼마만큼 지속될 수 있는 정치적 의사결정을 산출하느냐를 의미한다. 일관성은 현재의 정치적 의사결정이 과거 의사결정과 어느 정도로 일관되느냐를 비교하는 기준이다. 일관성이 부족하면 과거 정책과 현재 정책이 충돌하여 정치적 혼란이 발생할 가능성이 농후하다. 반응성은 얼마만큼 시민들의 의사를 반영한 정치적 의사결정을 내리느냐를 판단하는 기준이다. ‘인민에 의한 통치(rule by the people)’라는 민주주의 본연의 의미에 가장 가까운 기준이라 할 수 있다. 심의성은 의제에 대한 심의가 어느 정도로 심도있게 그리고 불편부당하게 다루어졌느냐를 판단하는 기준이다. 이 기준은 본 연구에서는 다루지 않는 심의 민주주의의 성패를 좌우하는 핵심적 기준이다. 포괄성은 얼마만큼 많은 사람들이 의사결정 과정에 참여하느냐를 판단하는 기준이다. 위와 같은 6가지 기준을 중심으로 대의 민주주의와 심의 민주주의를 비교하는 것이 본 연구의 목적이다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 대의 민주주의를 중심으로 그 의미와 주요 이론적 특징 그리고 한계 등을 살펴보고, 대의 민주주의의 보완 혹은 대체물로 주장되는 참여 민주주의에 대한 몇 가지 주장들과 한계들을 검토하려 한다. 이 과정을 통해 대의 및 참여 민주주의에 대한 6가지 관점에서의 평가가 드러날 것이다. 또한 이 과정을 통해 오늘날 우리 사회의 민주주의가 한층 더 성숙하기 위해서는 우리가 무엇을 준비해야 하며 우리에게 필요한 것들이 무엇인가가 논의될 것이다.

1) 대의 및 참여 민주주의에 대한 직접 비교 연구는 아니지만, 이장희(2018)는 대의, 참여, 심의 민주주의의 관계에 대해 논하고 있다. 이 연구는 대의 민주주의에 대한 ‘양적 보완’으로 시민의 참여를, 대의 민주주의에 대한 ‘질적 보완’으로 시민의 심의를 제시하고 있다. 대의 민주주의의 이론적 정당화와 관련한 대표적인 저술은 Mill(1958)을, 참여 민주주의의 이론과 특징에 대한 대표적 저술은 Pateman(1970)을 들 수 있다. Held(2010)은 다양한 민주주의 이론들을 소개하고 있으며, 대의 및 참여 민주주의의 정당화와 특징들을 잘 정리하고 있다.

Ⅱ. 대의 민주주의의 특징과 한계

1. 대의 민주주의의 의미와 정당성

대의 민주주의는 근본적으로 시민들이 자신들을 대신해 정치적 의사결정을 내려 줄 대표자들을 선택하고, 그 대표자들에 의해 구성되는 대의 정부(representative government)가 공동체의 주요한 의사를 결정하는 것이다. 근대 이후 광범위한 영토와 많은 인구를 기반으로 하는 민족 국가가 형성된 상황에서 고대 아테네 도시 국가에서와 같은 직접 민주주의를 시행하는 것은 현실적으로 불가능하였다. 밀(J. S. Mill)은 “하나의 조그만 마을을 넘어서는 공동체에 속해있는 모든 사람들이 공적 업무의 몇몇 작은 부분에 참여하는 것을 제외하고는 모든 공적 업무에 몸소 참여할 수 없기 때문에 완벽한 정부의 이상적인 형태는 대의 정부일 수 밖에 없다는 것이 당연하다”(Mill, 1958; 55; Dahl, 2000; 95에서 재인용)고 역설하였다. 즉 근대 국가의 크기와 인구 그리고 결정해야 할 사안들의 복잡성을 고려할 때, 효율적으로 운영될 수 있는 민주주의는 대의제 원리를 고려하지 않을 수 없었다.¹⁾ 그러나, 대의제를 반드시 의회 정치와 연관시킬 필요는 없다. 오늘날 현실적으로 대의제를 선택한 대부분의 국가가 의회 정치와 연관되지만, 의회는 대의제 원리의 특수한 적용이라 할 수 있다(Bobbio, 1989; 69). 대의 민주주의는 의회이든 대통령이든 또는 지역 협의회와 관계된 의회이든 무엇이건 간에 상관없이 선출된 대표자들에 의해 중요한 정치적 결정이 이루어지는 민주주의 형태이다. 따라서 포괄성의 기준에서 볼 때, 대의 민주주의는 일정 정도 한계를 지닌다고 볼 수 있다.

대의 민주주의가 근대 국가의 대규모성이라는 특성에 의해 형성된 것이기는 하지만, 대의 민주주의가 가지는 정당성이 그것에만 있는 것은 아니다. 대의 민주주의는 정치의 ‘역할 분담’이라는 측면에서도 그 의의를 찾을 수 있다. 모든 사람이 정치에 헌신할 필요가 있는 것이 아니라면, 정치 영역에 종사할 사람과 비정치 영역에 종사할 사람으로 나누는 역할 분담이 요청된다. 정치적 비전을 구상할 능력이나 정치적 대변의 능력을 가진 사람이 정치인이 되는 것이고, 비정치 영역에 소질이나 재주를

1) 이러한 점에서 볼 때, 대의 민주주의는 정치적 의사결정 비용과 관련되는 효율성의 측면에서 매우 우수하다고 할 수 있다.

가진 사람은 비정치 영역에서 탁월성을 추구하면 될 것이다(박효중, 2005; 516). 즉 공적 영역과 사적 영역을 구분하여 사적 영역에 탁월성을 지닌 사람에게는 사적 영역에 더욱 헌신할 수 있는 기회를 상대적으로 더 많이 제공하는 것이 대의 민주주의라 할 수 있다.

또한 대의 민주주의는 ‘가난한 자들’, ‘무지한 자들’에 의한 다수의 전제를 막기 위해 고안된 것이기도 하다(임경훈, 2004; 47). 사실 다수의 전제에 대한 우려로 말미암아 역사적으로 민주주의에 대한 평가는 좋은 형태들 가운데 최악이거나 나쁜 형태들 가운데 최선이라는 정도에 머물렀고, 민주주의의 옹호자들도 어떻게 하면 다수의 전제 가능성을 완화할 것인가라는 문제에 많은 관심을 기울였다. 즉 일반 시민들의 정제되지 않은 정서나 격정에 의해 발생하는 중우정치의 성향 혹은 선동에 휩쓸리는 포퓰리즘적 경향을 어떻게 제어할 것인가에 많은 관심을 기울였다. 이러한 점은 밀(J. S. Mill)의 논의에서도 드러난다. 밀은 기본적으로 인간이 이성을 소유하고 있다고 믿었지만, 한편으로는 대중의 행동에는 비합리적인 충동이 개입할 여지가 얼마든지 있다고 생각했기 때문에 다수의 전제를 막기 위하여 탁월한 소수가 가지고 있는 지적인 자유를 보호하는 데 노력하였다. 따라서 일반 대중이 직접적으로 정치에 참여하기보다는 단지 투표에 참여하여 능력이 뛰어난 소수의 대표자를 뽑는 것에 만족하고, 정치적인 문제는 이들 소수가 다수의 의사를 간접적으로 반영하는 간접 민주주의의 형태를 띠어야 한다고 주장하였다(진미경, 1999; 197-8). 이러한 점에서 볼 때, 대의 민주주의를 통해 형성되는 정치적 의사결정은 비교적 높은 정도의 안정성과 일관성을 보여줄 수 있다고 할 수 있다.

한편, 심의라는 측면에서도 대의 민주주의는 상당한 효과를 발휘한다. 보비오(N. Bobbio)는 대의 민주주의를 집단적 심의로 정의하며, 전체 공동체와 관련된 심의가 직접적으로 구성원들에 의해 취해지지 않고, 이러한 목적으로 선출된 시민들에 의해 취해지는 것으로 정의한다(Bobbio, 1989; 45). ‘저속한’ 일반 시민의 심의보다는 ‘현명하고 양식있는’ 대표자의 심의가 우월하리라는 것은 자명하다.¹⁾ 그리하여 권력을 비인격화하는 법치의 원칙아래 귀족정 요소와 민주정 요소를 결합하는, 즉 대중의 동의와 현명하고 덕성 있는 자들의 통치, 다수의 지배와 지혜로운 토론을 결합하는 방

1) 대의 민주주의는 심의성의 측면에서는 심의 민주주의보다는 떨어지지만 탁월한 역량을 발휘한다고 할 수 있다.

식들이 고안되었다(임경훈, 2004; 47). 근대 대의 민주주의의 전형으로 간주되는 미국 헌법은 바로 이러한 의도에서 민주 공화정을 제도화한 것이라 할 수 있다.

이렇게 본다면, 대의 민주주의는 직접 민주주의나 참여 민주주의가 이상적으로 좋으나 현실적으로 시간, 장소 등의 제약으로 인하여 불가능하다는 상정에서 ‘최선’이 아닌 ‘차선’의 대안으로 평가받는 것이 아니다(박효종, 2005; 518). 오히려 대의 민주주의에서는 시민들에게 자신이 선호하는 가치를 추구할 수 있는 기회를 더욱 많이 제공한다는 차원에서, 그리고 직접 민주주의보다 시민들의 ‘조약한 선호’나 ‘무절제한 걱정’들을 한 차례 거를 수 있다는 차원에서, 더 나아가 질적으로 더욱 심화된 정치적 심의를 진행할 수 있다는 차원에서 ‘차선’의 대안이 아닌 ‘최선’의 대안으로 간주될 여지가 있다.

2. 대표의 의미와 쟁점

대의 민주주의에서 핵심이 되는 용어는 ‘대표’이다. 대표(representation)는 라틴어 ‘*repraesentare*’에서 유래했다. *repraesentare*는 ‘현재화하다, 묘사하다, 대표하다, 흉내내다, 상상하다, 실현하다’로 그 의미가 다양하나, 핵심적인 의미는 ‘보이지 않는 것을 보이게 하다’이다. 이 때 ‘보이지 않는 것’이란 단순히 눈에 보이지 않는다는 물리적인 의미 이 외에도 관념적이거나 혹은 너무 복잡한 것이어서 단순화하고 물질적인 것으로 대상화해야만 경험적으로 포착될 수 있는 것이다. 그러므로 ‘대표’는 보이지 않는 것이 대표자에 의해 ‘현재화’되고 ‘구체화’ 되는 것이다. 이 때 대표되어지는 것은 대표에 의해 비로소 ‘형태를 얻고 작용’하게 된다(오향미, 2009; 110-111 참조). 달리 말하여 대표는 전체의 드러나지 않은 성질이나 특성을 보다 잘 보여주는 것이라 할 수 있다. 위에서 논의한 대표의 의미를 정치적 영역에 적용해 보면, 정치적 대표는 눈에 잘 보이지 않는 시민들의 의사를 현재화 혹은 구체화하여 명확하게 드러내고, 그 의사에 따라 정치적 결정을 하는 것이라고 할 수 있다.

그러나, 대표의 개념이 정치 영역에서 의미를 가지게 된 것은 비교적 근대 이후의 일이다. ‘제우스의 딸인 아테네 여신은 도시 국가 아테네를 대표한다’거나 혹은 ‘교황은 신의 대표이다’라는 것처럼, 고대와 중세의 시기에도 대표의 개념이 전혀 사용되지 않은 것은 아니다. 그러나 피트킨(H. F. Pitkin)에 의하면, 정치적 의미에서의 ‘대

표'라는 개념은 홉스(T. Hobbes)의 정치 이론에서 처음으로 그 예를 찾아볼 수 있다 (Pitkin, 1965; 315). 홉스는 이해관계가 다른 다수의 사람들일지라도 그들은 대표자의 통일성에 의해 대표될 수 있다고 한다. 즉 다수의 인격체를 하나로 만드는 것은 피대표자의 통일성이 아니라, 대표자의 통일성이다. 더 나아가, 홉스에 따르면, 대표자는 곧 주권자이며 주권자는 모든 인민을 대표할 권리를 가지고 그의 행위는 모든 인민의 행위와 같으며 따라서 인민은 주권자의 행위에 대해 이의를 제기할 수 없다 (Hobbes, 진석용 역, 2008; 235-247 참조). 이처럼 정치적 영역에서 사용되는 대표의 개념은 비교적 근대 이후의 산물로 파악된다.

오늘날 대표의 개념과 관련하여서는 몇 가지의 쟁점이 있다. 그것은 첫째, 대표는 위임대표(delegate)인가 혹은 책임대표(envoy)인가라는 문제, 둘째, 대표자는 가치를 대표하느냐 혹은 이익을 대표하느냐라는 문제, 그리고 마지막으로 대표자는 선출되는 것이냐 아니면 추천되는 것이냐라는 문제 등이다. 이러한 쟁점들에 대해 우리가 어떤 입장을 취하느냐에 따라 대의 민주주의에 대한 우리의 이해가 달라질 수 있다.

우선 대표자는 유권자의 의사를 정책 결정 과정에 그대로 반영하는 위임대표인가 혹은 자신의 전문적 지식과 양식에 따라 정치적 의사를 결정하는 책임대표(envoy)인가를 생각해 보자. 이 문제는 대표자가 국민을 닮아야 하는가의 문제이다(김주성, 2011; 109). 만일 대표자들이 유권자들을 '닮아야' 한다면, 근대 대의제는 고대 아테네의 민주주의와 크게 다르지 않을 것이다. 소수의 대표자들이 다수의 국민과 닮았다면, 소수 대표자들의 정치적 결정은 다수 시민들의 정치적 결정과 별다름 없을 것이다(ibid). 만약 대표자가 유권자를 닮아 그들의 의사와 지시만을 충실히 반영하는 존재라고 가정한다면, 대의 민주주의는 주인-대리인 모델에 가장 가깝다. 이러한 모델에서 대표자는 주인의 지시에 따라 행동하는 대리인의 역할에 그칠 것이고, 우리는 그러한 대리인에 대해 정치적 책임을 묻기가 어려워진다. 그러므로 대표자의 책임성(accountability)이 약화된다.

그런데, 여기서 생각해 보아야 할 점은 유권자가 자신의 이익이 무엇인지를 가장 잘 아는 존재냐라는 점과 유권자의 의사가 과연 단일한 것이냐라는 점이다. 유권자들이 단기적 혹은 부분적 이익에만 눈이 어두워 진정한 자신의 이익을 모르지는 않

을까? 유권자의 진정한 이익이 무엇인지를 파악하여 이를 실현하는 것이 대표의 임무이지 않을까? 또한 다원주의 사회에서 유권자들의 의사가 하나로 표출되지 않음은 우리가 경험적으로 충분히 체험하는 사실이다. 그렇다면, 한 명의 대표자가 어떻게 상이한 여러 개의 의사를 대변할 수 있을까? 이렇게 볼 때, 민주주의 사회에서 대표자를 위임대표로 간주하기에는 어려움이 있는 것으로 판단된다.

그렇다면, 대표자를 자신의 전문적 지식과 양식에 의거하여 공동체 혹은 유권자 전체의 이익을 도모하는 책임대표로 이해하는 것이 필요하다. 이때의 대의 민주주의는 ‘책임정치’의 의미가 강해진다. 즉 유권자들은 일정기간 동안 자신의 일을 대신해 줄 대표자들을 선출하고, 그 대표자들은 주어진 임기 내에 공동체와 유권자 전체의 이익에 부합하는 각종 정책들을 산출하고 이를 집행한다. 유권자들은 일정기간이 지난 후에 대표자의 성적에 따라 그들에게 책임을 묻는다. 물론 책임을 묻는 것은 그들에 대한 재신임 여부와 관련된다. 그런데, 여기서 생각해 보아야 할 점은 책임대표의 개념이 민주적 반응성(democratic responsiveness)을 떨어뜨리지 않을까라는 점과 대표자들이 지대추구 행위를 하지 않을 것인가라는 점이다. 민주주의 정치는 특정한 목적을 가장 잘 달성하는 것뿐만 아니라, 정치적 의사결정 과정에서 시민의 의사가 얼마나 반영되는가와도 직접적으로 관계된다. 이렇게 본다면, 책임대표의 개념은 자기통치(self-rule)라는 민주적 이상과 조금 거리가 있지 않을까? 또한 정치 사회에서 대표자들의 자기 이익 추구는 우리가 경험적으로 충분히 체험하고 있는 사실이다. 이렇게 볼 때, 민주주의 사회에서 대표자를 책임대표로 간주하기에도 일정 정도는 한계가 있는 것으로 보인다.¹⁾

위에서 언급한 첫 번째 쟁점은 대표와 관련한 두 번째 쟁점과도 연관된다. 대표자는 선거를 통해 선출되는 것이 바람직할까 아니면 제비뽑기나 무작위 추출 등과 같이 추첨되는 것이 바람직할까? 만약 선거를 통해 대표자를 선출한다면, 그는 책임대표의 성격이 강해질 가능성이 높다. 반면에 추첨을 통해 대표자를 선출한다면, 그는 위임대표의 성격을 가질 가능성이 농후하다.

만일 대의제가 통계학적 의미에서 이상적으로 구성되어 있다면, 대표자들은 전체 사회의 ‘ 축소판(microcosm)’이 되거나 혹은 사회와 의회의 관계가 유질동상

1) 대표를 위임대표로 이해하면 반응성의 정도가 높아지고, 책임대표로 이해하면 효율성, 안정성, 심의성의 정도가 높아진다고 할 수 있다.

(isomorphism)일 것이다. 예를 들어, 전체 시민의 절반이 여성이기에 여성 국회의원이 50%를 차지한다면 그와 같은 이상적 상황이 현실화되었다고 주장할 수 있을 것이다(박효중, 2005; 537-538). 이러한 인구·사회학적 대표성은 사회·경제적 특성이 사람들의 이해관계나 필요를 규정하는데 매우 중요한 의미를 가진다는 점에서 시민들의 특성을 잘 반영한다고 할 수 있다(*ibid.*). 즉 사회·경제적 지위가 높은 사람들이 대표자로 선정되어 있다면 자신들의 이해관계를 중점적으로 반영하려 할 것이며, 남성들이 다수의 대표자로 선정되어 있다면 여성의 이익을 간과하거나 희생시킬 가능성이 높다. 그러므로 시민들의 의사가 공정하게 정책 결정 과정에 반영되려면, 대표자들은 인구·사회학적 대표성을 지니는 것이 필요하다. 인구·사회학적 대표성을 보장하기 위해서는 선거를 통한 대표 선출 메카니즘보다는 제비뽑기나 추첨이 더욱 타당할 것이다.

그런데, 대체적으로 볼 때, 선거로 뽑힌 대표자들은 보통사람들과 같을 수 없다. 선거를 의미하는 election의 어원은 특출한 사람을 의미하는 elite의 어원과 같다. 이를 보면 선거란 보통사람을 뽑는 방법이 아니고 훌륭한 사람을 뽑는 방법이다. 선거란 우리말로 골라뽑기인데, 우리는 본능적으로 여러 것 가운데 보다 나은 것을 골라 뽑기 마련이다(김주성, 2011; 109). 대표는 일반국민들과 다를 수 밖에 없다. 그러므로 선거라는 메카니즘은 시민들과 똑같은 사람을 대표자로 선출하기 보다는 시민들보다 능력이 있는 사람을 뽑는 것이라 할 수 있다. 그리하여 선거는 비교적 책임대표를 선출하는 데에 효과적이다. 그러나 선거를 통해 뽑힌 대표자가 시민들과 똑같이 닮은 사람이 아니라는 점에서 한계가 있다. 즉 대표자가 시민들과 비슷한 생각과 특성을 가진 사람이 아니라는 점에서 한계가 있다.

그렇다면, 추첨을 통해 대표자를 선정하는 것이 민주주의의 운영에 더욱 효과적일까? 여기에도 약간의 의문은 있다. 우선 인구·사회학적 대표성의 범주가 다양하여 그 가운데 어느 것이 민주사회에서 어느 정도로 존중되어야 할 것인지에 대해서 의문이 존재한다(박효중, 2005; 545). 또한 무작위 민주주의 혹은 통계 민주주의는 책임성과 관련하여 재고의 여지가 있다. 무작위로 선출된 대표자는 자신이 대표하는 피대표자들에 대한 대리 기능에는 충실할지 몰라도, 단순히 자기 자신들을 위한 결정만이 아니라 공동체 전체를 위한 결정을 내리고 자신들의 결정을 일반 시민들에게

정당화하고 설득하며 그 결과에 대해 책임을 지는 일에는 소홀히 할 가능성이 높다. 즉 무작위 대표성은 위임대표의 성격이 강하므로 위임대표가 가지는 한계를 가질 수 밖에 없다.¹⁾

대표와 관련한 세 번째 쟁점은 대표자는 과연 이익을 대표하느냐 혹은 가치를 대표하느냐라는 점이다(박효종, 2005; 565). 이익을 대표한다는 것과 원칙 혹은 가치를 대표한다는 것은 서로 다른 것이며, 각기 다른 대표자의 모습을 요구한다. 이익을 가장 잘 대변하는 사람은 전략적 사고를 탁월하게 하고 뛰어난 협상 능력을 지녀야 한다. 그러나 민주주의는 이익만을 대변하는 것이 아니다. 가치와 이념, 원칙, 도덕적 선(moral good)등의 요소도 대변할 수 있어야 한다. 이익의 대표자라면 다른 이익들과의 타협과 협상을 통해 화해와 평화 즉 ‘상생의 정치’를 도모할 수 있을 것이다. 그러나, 가치의 대표자라면 다른 원칙이나 가치와 타협하기가 쉽지 않을 것이다. 가치나 신념을 대변하는 사람은 우직하며 원칙에 투철하여 자신이 대변하는 가치나 신념을 쉽게 양보하지 않을 것이기 때문이다. 이처럼, 대의 민주주의에서 대표자는 과연 이익을 대표해야 하느냐 혹은 가치를 대표해야 하느냐는 쟁점 중의 하나이며, 우리가 어떤 입장을 가지느냐에 따라 대표자의 모습이 달리질 것이다.

대표의 역할에 관한 몇 가지 쟁점과 관련하여 우리 시민들이 대표자에게 기대하는 바도 복잡적이거나 모순이 있지 않은지를 생각해 볼 필요도 있다. 우리 시민들은 한편으로는 대표자가 우리의 이익이나 의사를 정확히 정책 결정 과정에 반영해 주기를 기대하면서도, 또 다른 한편으로는 우리도 알지 못한 공동선을 우리보다 현명하고 장기적 안목을 가진 대표자가 처리해 주기를 기대하기도 한다. 또한 우리는 대표자가 원칙과 소신을 지닌 신념의 인물이기도 기대하면서 또다른 한편으로는 대표자가 정치적 타협을 통해 원만한 정치 상황을 지속하기를 기대한다. 이러한 우리의 모순된 기대가 대표자의 역할을 혼란스럽게 하지는 않을까?

3. 대의 민주주의의 전개

민주주의의 역사가 그렇듯이 대의 민주주의 또한 어느 순간에 누군가에 의해 한번에 고안된 정치 체제라고 볼 수 없다. 각각의 기원과 역사를 지닌 여러 가지 사상

1) 선거를 통해 대표를 선출하면 심의성이 높아지고, 추첨에 의해 대표를 결정하면 참여성이 높아진다.

과 전통으로부터 조금씩 형성되어 왔다. 대의 민주주의는 크게 볼 때, 근대의 계약론적 전통과 공리주의적 전통 그리고 미국의 건국과 관련된 논의를 통해 발전해 온 고전적 의미와 ‘엘리트 민주주의론’을 중심으로 하는 현대적 의미로 나누어 생각해 볼 수 있다.

고전적 의미의 대의 민주주의는 홉스, 로크 등의 계약론자들과 벤담이나 밀과 같은 공리주의자 그리고 매디슨과 같은 미국 ‘건국의 아버지들’의 논의를 통해 발전해 왔다. 앞서 언급한 것처럼, 홉스는 대표의 의미에 관한 논의를 정치적 영역으로 끌어들이는 기여를 하였다. 또한 근대 사회 계약론자중의 한 명인 로크(J. Locke)는 대의 민주주의의 핵심 교리들을 초보적인 형태로 제시하였다. 그에 의하면, 인간은 자연상태에서 ‘생명, 자유, 재산’의 권리를 충분히 보장받고 조정할 수 없다는 이유로 말미암아 정치 사회를 구성하게 된다. 그러나, 정치 사회를 구성한다는 것이 신민의 모든 권리를 국가에 양도한다는 것은 아니다. 법을 만들고 집행하는 권리(입법권과 집행권)는 국가에 양도되나, 정부가 ‘생명, 자유, 재산’의 보존이라는 기본 목표를 준수한다는 것을 조건으로 한다. 즉 주권은 궁극적으로 인민의 수중에 남아있다. 입법부는 인민의 대리인으로서 자연법에 따라 법을 제정하며, 집행부는 법체계를 집행한다. 즉 개인들의 ‘동의’에 의해 정부는 구성되고 통치하며 그 정당성이 유지된다. 로크는 생명, 자유, 재산에 대한 개인 권리의 중요성, 인민주권, 다수결, 국가 내의 권력 분립, 입헌 군주제, 의회 정부의 대표 체제 등 19세기와 20세기 초에 전개될 민주 정부의 핵심적 내용들과 근대 대의 국가의 핵심 교의를 초보적 형태로 제시하였다(Held, 2010; 135-137).

대의 정부의 실현에 필요한 제도들에 대해 조금 더 관심을 가졌던 사람은 몽테스키외(C. D. Montesquieu)였다. 그는 개인의 권리를 보장하는 핵심 메카니즘으로서 입헌 정부를 제시하고, 국가의 권력 구조를 탈인격화해 개인이나 집단에 의해 쉽게 남용될 수 없도록 하는 것을 제안했다. 그는 또한 공화주의의 전통을 이어받아 정치 공동체 생활에의 헌신, 시민적 덕성 등을 높이 평가했으며, 군주와 귀족과 인민의 입장이 균형을 이루는 혼합정과 입법, 사법, 행정의 삼권 분립이 자유를 유지하는 데에 중요한 요소임을 강조했다.

한편, 미국의 건국의 아버지 중의 한 명인 매디슨(J. Madison)은 대의제와 강력한

연방 국가를 주장하였다. 매디슨은 전제 정치를 방지하고, ‘과벌’을 통제하는 수단으로서 정부가 주기적으로 시민들의 심판을 받는 대의제의 원리위에 조직된 강력한 연방 국가를 주장했다. 대규모의 국가에서는 대표자가 시민들로부터 유리될 수 있겠지만, 여러 공동체들을 하나로 연결하는 연방 체제는 이를 상쇄시킬 수 있다. 즉 광대하고 집합적인 이해관계는 연방 입법부에 위임하고, 지역적이고 특수한 이해 관계는 주 입법부에 위임하는 것이다. 또한 그는 대중의 견해는 선출된 대표자라는 중개자를 거치면서 정제되기 때문에, 순수 민주주의의 과도함을 극복하기 위해서는 반드시 대의제가 필요하다고 역설했다(*ibid.*; 150-153 참조).

벤담(J. Bentham)이나 밀(J. Mill)과 같은 공리주의자들은 통치자의 권력 남용을 막기 위해서는 그들이 시민들에게 직접 책임을 지도록 해야 한다는 논리로 민주주의를 옹호하였다. 그러나, 대의 민주주의를 이론적으로 가장 옹호한 사람은 밀(J. S. Mill)이었다. 밀은 그 범위와 권한이 자유의 원리에 의해 엄격히 제한되는 대의 정부와 경제 관계 일반을 지배하는 원리인 자유방임주의 양자가 자유로운 공동체와 찬란한 번영의 필수 조건이라고 역설하였다(*ibid.*; 168). 그에 의하면, 구성원이 많은 대규모 공동체에서 사람들은 공공 업무의 아주 작은 부분밖에 참여할 수 없다. 더구나 모든 시민들이 참여하여 정부를 운영한다면, 지식·기술·경험이 부족한 다수가 현명하고 능력있는 소수를 압도할 위험이 존재한다. 따라서 현대와 같은 대규모 사회에서 이상적인 정치 체제는 표현·언론·집회의 자유를 향유하는 시민이 정기적으로 대표자들을 선출하고 그들이 국가를 통치하는 대의 민주주의 체제라 주장하였다. 더 나아가서 밀은 국가가 개인의 행위의 자유를 정당하게 제한할 수 있는 것은 다른 시민에 대해서 위해(harm)를 가하는 것을 방지하는 경우 뿐이라고 강조하였다.

이러한 고전적 의미의 대의 민주주의는 슈페터(J. Schumpeter) 등의 엘리트 민주주의로 변화하였다.¹⁾ 슈페터는 ‘민주적 방법이란 정치적 의사결정에 도달하기 위한 제도적 배열의 방법이며, 여기에서는 시민들의 투표를 획득하기 위한 경쟁적 투쟁이라는 수단에 의해서 개인들이 의사결정의 권력을 획득한다’(Schumpeter, 1947; 269)고 하였다. 그는 일반 시민들을 비합리적인 편견과 충동에 빠지기 쉬우며, 불순한 의도를 가진 집단의 영향을 받기 쉬워 중대한 일을 담당할 지적 능력이 부족한 존재로

1) 슈페터는 민주주의의 안정성과 효율성을 중시한 민주주의 이론가로 평가할 수 있다.

보았다. 그리하여 그는 일반 시민의 역할을 경쟁하고 있는 정치 엘리트 가운데에서 유능한 통치자를 선발하는 최소한의 정치 참여로 제한하였다. 이것은 마치 소비자 시장에서 상품을 선택하는 것과 유사하게 시민들이 정치 지도자를 선택하는 것으로 묘사되었다. 이러한 관점을 이어받아 헌팅턴(S. Huntington)은 민주주의를 ‘가장 강력한 집단적 의사결정자들이 공정하고 정직한 그리고 주기적인 선거에 의해서 선택되어지는 정치 체계’라고 정의하며, 또한 ‘그 선거에서는 실질적으로 모든 성인 인구가 참여할 수 있으며, 후보자들은 표를 얻기 위해 자유롭게 경쟁한다’(Huntington, 1991; 58)고 기술하였다.

4. 대의 민주주의의 한계

대의 민주주의는 근대 민족 국가의 형성 이래로 지구상에서 가장 널리 퍼진 민주주의의 형태로 자리잡았다. 그럼에도 불구하고 오늘날 대의 민주주의는 다양한 관점에서 여러 가지 비판을 받고 있다. 특히 오늘날의 정보 사회에서 시민들의 교육수준이 향상되고 정보통신기술의 발전과 더불어 정치적 정보의 유통량이 확대되고 시간과 공간의 제약이 극복됨에 따라 비판의 강도는 더욱 높아지고 있다.

대의 민주주의와 관련하여 가장 크게 제기되는 비판 중의 하나는 ‘대표의 실패’이다. 대표의 실패는 한마디로 대표자가 인민의 의사를 제대로 대변하지 않는다는 것이다.¹⁾ 대표의 실패가 발생하는 경우는 몇 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫째는 대표자가 인민을 대신하여 그들의 의사를 정치적 의사결정 과정에 반영할 ‘의지’가 없는 경우이다. 예를 들어, 대표자가 자신의 사익 추구 등과 같은 이유로 말미암아 인민의 의사를 대변하려 하지 않는 경우가 있다. 이 경우에 유권자는 선거를 통해 대표자를 응징해야 하나, 선거로 대표자들을 처벌하기에는 미흡하다. 대표자가 재선출을 포기하면 그만이기 때문이다. 또한 때에 따라서는 시민의 의사가 시민에게 진정한 이익이 되지 않는다는 이유에서 대표자가 시민의 의사를 대변하려 하지 않는 경우도 있다. 한편, 대표자는 시민의 의사를 대변하고자 하나, 시민의 의사를 파악하는 ‘능력’의 부족으로 말미암아 대표의 실패가 발생할 수도 있다. 즉 대표자가 시민의 진정한 의사가 무엇인지를 몰라서 대변하지 못하는 경우이다. 예를 들자면, 시민의 의

1) 대표의 실패는 전형적인 반응성의 실패라 할 수 있다.

사가 수시로 변하거나 시민의 의사가 단일한 것이 아니라 여러 가지로 표출되는 경우에는 대표자가 시민의 의사를 쉽게 알지 못하게 된다. 또한 대의 민주주의는 시민의 참여가 근본적으로 제약되는 문제가 있다.¹⁾ 대의 민주주의는 정치적 역할 분담의 원리에 의거하고 있기 때문에 일반 시민의 정치 참여를 강력히 권장하고 있지 않다. 즉 시민들은 자신들을 대변해 줄 대표자를 선출하는 일로 정치적 역할이 한정되었다. 대신에 시민들은 자신이 관심을 가지고 있는 사적 영역에 헌신하여 자신의 가치를 실현할 것이 요구된다. 대표자를 통해 자신의 의사를 표출하는 것과 자신이 직접 의사를 표출하는 것은 당연히 차이가 있을 수 밖에 없다. 이런 점에서 대의 민주주의는 시민들의 참여를 근본적으로 제약하는 측면이 있다. 그리하여 대의 민주주의는 ‘관객 민주주의’라는 평가를 받기도 한다.

이처럼 시민의 참여가 제한되고 더 나아가 대표의 실패가 발생한다면, 시민들에게는 정치적 소외감과 냉소주의, 정치에 대한 무관심이 만연하게 된다. 대의 민주주의에서 시민들은 대표자를 선출한 후에는 정치적 의사결정 과정 전반을 대표자들에게 맡겨 둔다. 이는 모든 시민은 자신의 삶에 영향을 미치는 집단적 의사결정에 참여할 수 있어야 한다는 민주주의의 이상과 조금 거리가 있다. 또한 의제 선택, 특정 의제와 관련된 의견이나 대안 제시에 시민들이 직접적으로 관여할 수 있는 여지가 제한된다. 그리하여 시민들은 정치는 대표자들이나 하는 것이며, 자신들은 정치적 의사결정 과정에 영향을 미치기 힘들다는 정치적 효능감의 상실을 경험하여 정치에 대해 냉소적이 되고, 이에 따라 더욱 더 정치에 무관심하게 된다.

더 나아가 대의 민주주의는 시민들이 가지는 정치적 권력과 대표자가 가지는 정치적 권력간에 현격한 차이를 가져올 수 있다. 루소(J. J. Rousseau)가 영국인들은 선거시에만 주인이 되고, 선거 후에는 다시 노예로 되돌아간다고 말한 것처럼, 시민들은 선거 때만 주권자가 되고 선거와 선거 사이에는 대표자들이 하는 일을 쳐다만 보고 있어야 한다. 시민들은 선거시에는 모든 투표가 등가로 계산되는 형식적 평등을 가지고 있으나, 그 이후에 시민들은 정치적 영향력과 관련하여 대표자들과 정치적 평등을 유지할 수 없다. 또한, 선출된 대표자들은 사회·경제적으로 우월한 지위에 있는 집단으로부터 집중적으로 압력을 받게 된다. 각종 이익집단, 압력집단, 로비집단 등

1) 이 점 때문에 대의 민주주의는 포괄성에 있어서 약점이 있다고 할 수 있다.

은 자신의 이익을 관철하기 위해 대표자들에 대해 선별적으로 지원 혹은 견제를 가한다. 그러므로 대의 민주주의에서는 실질적인 정치적 평등이 충분히 보장되지 못한다고 할 수 있다. 대의 민주주의의 문제점중의 하나로 흔히 논구되는 ‘과대 대표,’ ‘과소 대표’라는 것도 근본적으로는 실질적인 정치적 평등이 실현되지 못했음을 달리 표현하는 것이다.

한편, 대의 민주주의는 다수결주의의 위험을 안고 있다. 다수결은 근본적으로 개인의 선호를 취합하여 정치적 의사를 결정하는 것이다¹⁾. 여러 가지 대안들이 경합하고 있는 상황에서 최종적인 의사결정은 다수결에 의해 이루어질 수밖에 없지만, 다수결로서 모든 문제를 해결할 수는 없다. 모든 문제의 해결을 다수결에 의존하고자 하는 것을 다수결주의라 한다. 다수결이 개인의 선호를 취합하는 제도로서 문제가 있다는 것은 투표의 역설이나 다수의 순환현상²⁾, 전략적 투표 방지의 어려움이나 애로우의 불가능성 정리³⁾ 등에 의해 이미 충분히 입증되고 있다. 그러므로 정치적 의사결정에서 다수결은 제한적으로 사용될 필요가 있다.

Ⅲ. 참여 민주주의의 특징과 한계

1. 참여 민주주의의 의미와 전개

민주주의의 주요한 특징 중의 하나는 시민들이 정치적 의사결정에 적극적으로 참여할 수 있다는 점이다. 고대 아테네에서는 시민들이 직접 참여하여 공동체의 주요

1) 대의 민주주의와 참여 민주주의는 양자 모두가 선호 취합적이다. 단지 대표를 통한 간접적 방식의 선호 취합이나 혹은 조금 더 직접적인 방식으로 시민의 선호를 취합하는 것이냐의 차이이다. 그러므로 다수결주의의 위험은 대의 민주주의와 참여 민주주의 양자 모두가 안고 있는 문제점이라 할 수 있다. 이러한 선호취합적 민주주의의 위험을 극복하기 위해 심의 민주주의에 대한 관심이 증대되고 있다.

2) 투표의 역설’은 세 개 이상의 대안이 경합하고 그 중 어느 하나도 과반수 이상의 선호가 아닌 상황이라면, 대안들을 한 쌍씩 비교하여 표결하는 ‘콩도르세 기준’을 적용하여 과반수결로 최종 대안을 결정할 경우, 어떠한 대안도 ‘콩도르세 승자’가 될 수 없다는 것을 말한다. ‘다수의 순환 현상’은 위의 상황에서 대안을 비교하는 순서를 바꾼다면 처음과는 다른 최종 승자가 나오게 되어, 최종 대안이 순환적이 된다는 것을 말한다. 자세한 논의는 박효중(2005: 604-614) 참조.

3) ‘전략적 투표’는 자신의 진정한 선호가 표출되지 않은 투표를 의미한다. ‘애로우의 불가능성 정리’는 개인의 선호를 취합하여 합리적으로 사회의 선호, 즉 사회 후생 함수를 도출하는 것이 불가능하다는 것을 말한다. 자세한 논의는 박효중(2005: 614-675) 참조.

한 의사를 심의하고 결정했다. 이와 관련하여 버쥐(I. Budge)는 직접 민주주의를 ‘성인 시민 전체가 가장 중요한 정치적 결정들을 논의하고 결정하는 체제’로 정의한다 (Budge, 1996; 35). 그러나, 직접 민주주의란 것이 시민들이 자신들과 관련된 모든 결정에 참여하는 것을 의미한다면, 직접 민주주의는 현실적으로 불합리한 것이다. 특히 오늘날의 국가와 같이 거대하고 복잡한 사회에서는 모든 사안에 대해 모든 시민들이 직접 참여하여 공동체의 의사를 결정한다는 것은 물리적으로도 불가능하다. 그리고 그것은 또한 인간적 측면에서 즉 인류의 도덕적·지적 발전의 관점에서도 바람직하지 못하다¹⁾.

현실적으로 모든 시민이 공동체의 주요 의사를 직접 결정하는 것이 불가능하다고 하더라도, 시민의 정치 참여는 민주주의에서 훼손될 수 없는 주요한 가치이다. 오늘날 진정한 민주주의가 무엇인지 혹은 민주주의가 어떤 이론적 기반 위에서 형성되어야 하는 지에 대해서는 합의가 없을지라도, 현대 민주주의가 시민의 참여를 근간으로 한다는 점에 대해서는 이견의 여지가 없다. 대의 민주주의가 비판받는 가장 큰 원인은 바로 이러한 시민의 참여 부족 때문이다. 일반적으로 참여 민주주의는 시민들이 자신과 관련되는 공동체의 규범과 규율을 형성하는 일에 관여하는 것 즉 공동체의 집단적 의사결정 과정에 참여하는 것이라고 정의할 수 있다. 이렇게 볼 때, 참여 민주주의는 민주주의의 이상을 구현하려는 노력의 일환임에는 틀림없다.²⁾

그렇지만, 참여 민주주의의 명확한 정의와 범위, 이론적 구성 등에 대해서는 논란의 여지가 있다. 참여 민주주의를 넓게 이해하면, 그것은 고대 아테네의 민주주의나 일부의 마르크스주의 이론을 비롯하여 시민의 참여를 주장하는 다양한 민주주의에 대한 논의를 포괄한다. 더 나아가서 그것은 대의 민주주의를 근간으로 하고 시민의 직접 참여를 일부 허용하는 민주주의까지 포괄할 수 있다. 한편, 참여 민주주의를 좁은 의미에서 이해하자면, 그것은 비교적 최근인 1960년대 후반에 등장한 민주주의의 이론적 경향을 일컫는다. 이러한 좁은 의미의 참여 민주주의 이론은 1960년대 후반과 1970년대 초반에 학생 운동 및 여성·환경 운동 등에서 보여지는 ‘반 문화(counter

1) 이 점과 관련하여 보비오는 시민으로서의 권리를 행사하기 위해 하루 종일 정치 과정에 참여하기를 요청하는 루소주의적 개인 혹은 마르크스주의적 개인을 비판한다. 그에 의하면, 직접 민주주의는 인류의 완전한 정치화, 인간의 시민으로의 완전한 변형, 사적 영역의 공적 영역으로의 완전한 전환 등을 요구한다 (Bobbio, 1989; 66-68).

2) 특히 포괄성과 반응성이라는 민주주의 이상의 구현에 충실하다.

culture)’ 혹은 ‘신 좌파(new Left)’와 같은 급진적 정치의 일부분으로 등장하여 많은 사람들의 관심을 받았다(Catt, 1999; 39). 이러한 논의들은 오늘날의 민주주의에서는 시민들이 자신들의 삶에 영향을 주는 주요 정책 결정에 대해 발언권과 영향력을 갖지 못한다고 지적하며, 시민들의 정치 참여 확대를 주장하였다. 좁은 의미의 참여 민주주의는 국가와 같은 대규모 정치 공동체에서의 참여가 주로 선거에서의 투표로만 이해되는 대의 민주주의의 이론적 한계를 지적하며 정치적 소외감과 불만의 해소 방안으로서 시민의 정치 참여를 강조한다. 또한 좁은 의미의 민주주의는 학교, 기업, 지역 사회 등과 같은 소규모 공동체에서의 민주주의로 발전하기도 하였다. 본 글에서는 비교적 좁은 의미에서의 참여 민주주의를 중심으로 논의하려 한다.

좁은 의미의 참여 민주주의는 1960년대 후반부터 본격적으로 논의되었지만, 그 이론적 근거는 고대 아테네의 민주주의에서부터 시작하여 근대의 루소나 미국 건국 시기의 논의들 등에서도 찾아볼 수 있다. 예를 들어, 미국 ‘건국의 아버지들’ 중의 한 명인 제퍼슨(T. Jefferson)은 민주주의를 위해 입헌적 권력의 균형을 강조하며 중앙 집중적 정부를 강하게 비판하였다. 그는 시민들이 거주 지역에서 일상적인 민주주의를 실천할 수 있도록 하기 위해 그리고 시민들에게 현명한 정치적 정책 결정을 할 수 있도록 스스로를 교육하는 기회를 제공하기 위해 전국을 소규모 선거구로 구분할 것을 제안하였다. 그럼으로써 시민들이 누구나 자기 지역구 및 공화국의 공유자가 되고, 일 년의 한번 선거에 한정되지 않고 매일 정부의 공무에 참여자가 된다는 것을 느끼도록 하는 정부 형태를 제안하였다(주성수, 2006; 43-44).

그러나, 현대 사회에서 시민들 누구나가 정부의 일에 대한 참여자가 된다는 생각은 실현하기가 쉽지 않다. 특히 현대 사회에서 계급·성·인종 간의 불평등은 개인이 ‘자유롭고 평등하게’ 정치에 참여하는 것을 방해하고 있다. 그러므로 모든 시민이 자유롭고 평등하게 정치에 참여하기 위해서는 이러한 불평등을 최소화하는 것이 필요하다. 그런데 페이트먼(C. Pateman)에 의하면, 오늘날의 국가는 위와 같은 일상생활의 불평등을 유지하고 재생산하는 데 불가피하게 얽혀 들어와 있다(Held, 2010; 398-399). ‘정치’가 손대지 않은 ‘사적인 삶’의 영역이 거의 남아 있지 않으므로, 사적인 삶의 영역도 민주적 의사결정의 영역이 되어야 한다. 즉 민주주의를 실현하기 위해서는 국가의 민주화와 더불어 사회의 각 영역에 대한 민주화가 동시에 이루어져야

한다. 의회, 국가 관료제, 정당 등을 더욱 공개적이고 책임성있게 만듦으로써 국가를 민주화시키는 것과 아울러, 또한 각 영역에서의 새로운 형태의 투쟁(공장 기반의 정치, 여성운동, 생태학적 운동 등)을 통해 사회의 각 영역도 민주적 참여와 민주적 책임성을 보장하는 절차에 따라야 한다(*ibid.*; 396-399 참조).

그러나, 페이트먼은 대의 민주주의 제도를 없애버리고, 직접 민주주의 제도를 모든 정치·사회·경제 영역에 확대하는 것이 가능하다는 견해는 거부한다. 또한 모든 영역의 자율 관리를 통해 완전한 정치·사회적 평등을 창출할 수 있다는 견해도 거부한다. 나아가 그녀는 일반 시민이 자기 가까이에서 이루어지는 의사결정에 관심을 갖는 만큼 전국 수준의 의사결정에 대해서도 관심을 가질 지에 대해서는 의문을 표시한다. 그리하여 그녀는 참여 민주주의 원칙을 가장 현실적으로 진척시킬 수 있는 방법은 시민들이 지역 공동체나 직장 등 자신과 관련된 현장에 대해 직접 참여하여 통제하고 이와 더불어 보완적으로 정부 업무와 관련하여 정당 및 이익 집단들이 경쟁하는 것이라고 주장한다(*ibid.*; 402-403 참조).¹⁾

경제 영역에 대한 민주화는 달(R. A. Dahl)의 논의에서도 강조된다. 달은 오늘날의 자본주의가 사회적·경제적 자원의 불평등을 만들어냄으로서 정치적 평등을 심각하게 침해하고 있으며, 이에 따라 민주주의가 훼손되고 있다고 주장한다. 즉 자원의 불평등으로 인해 민주적 절차는 효율적으로 작동하지 않게 되었고 정책결정 과정은 우월한 자원을 보유한 사회집단에 의해 장악되었다(Dahl, 1999; 3-4). 그러므로 민주적 과정의 기준²⁾을 경제 영역에까지 확장할 필요가 있다는 것이 그의 주장이다.

달의 주장을 조금 더 자세히 살펴보자. 그에 따르면, 시민들은 자치를 할 수 있는 천부의 권리를 소유하고 있으므로 통치 과정은 반드시 민주적 과정의 기준에 부합해야 한다(Dahl, 1999; 67-71). 그리고 정치영역에서 자치권이 정당화된다면, 기업 경영과 같은 경제 영역에 있어서도 자치권이 정당화될 수 있다. 달은 경제영역에서의 자치권을 실현하는 구체적 방안으로서 종업원들의 기업에 대한 자주 관리를 제안한다. 자주관리 체제는 종업원들의 기업 자산에 대한 공동소유를 기반으로 그들이 기업의

1) 정치적 의사결정 단위가 작다면, 참여 민주주의도 효율성 기준을 충족할 수 있다. 그러나 국가와 같은 대규모 단위에서는 참여 민주주의의 효율성은 떨어진다.

2) 달은 민주적 과정에 대한 기준으로 5가지를 제시한다. 그것은 동등한 투표권, 효율적인 참여, 자기 입장의 계발 및 표명 기회 부여, 의제에 대한 시민의 최종 통제, 모든 성인을 포함하는 시민권 등이다(Dahl, 2000: 37 - 38).

의사결정에 참여하는 것이다. 이러한 기업에 대한 종업원의 자주 관리는 참여 민주주의를 창출하고 참여를 통해 인간성과 인간 행동이 개선되며, 시민의 정치적 효능감을 증진시켜 소외를 완화시킨다. 또한 노동을 기반으로 한 공동체의 결속이 강화되고, 시민들은 공동선에 대한 애착을 갖게 되어 이기심이 약화된다. 즉 그는 기업의 자주 관리를 통해 적극적으로면서도 공공의식을 가진 시민집단을 창출하고 국가통치에 있어서도 참여의 확대와 시민 의식의 고양에 이루어질 것이라고 주장한다(*ibid.*; 97-101).

한편, 바버는(B. Barber), 참여와 교육을 통해 시민 의식이 고양된 시민들이 참된 민주주의를 구현하는 이른바 ‘강한 민주주의’를 주장한다. 우선 그는 대의 민주주의를 ‘약한 민주주의’라 비판한다. 그에 의하면, 대의 민주주의는 모두에 의해 선출된 일부 시민들이 모든 공적 문제를 통치하는 정부 형태이며, 이것은 책임성을 희생시키지 않으면서 능률성을 획득하였으나 참여와 시민 정신을 희생하였다(Barber, 1992; 15-16).

바버에게 있어서, 정치란 시민들이 집단적 정책결정 과정에 참여하는 것과 동일시된다. 능동적인 시민들은 공동체의 기본 정책 결정이나 혹은 의미있는 권력이 행사되는 경우에 종종 직접적으로 참여한다. ‘대중들’은 공동체의 일에 대해 심사숙고하고, 행위하고, 함께하고, 공헌할 때 즉 정치에 참여할 때, 그들은 대중이기를 그만두고 시민이 된다. 참여는 대중을 시민이 되게 만들고, 또한 시민의 판단을 교육시키는 주요한 기능을 하여 민주주의를 더욱 강화시키는 선순환을 형성한다. 그러므로 ‘강한 민주주의’는 참여적 정치로 규정된다. 참여 과정으로서의 정치는 공동체의 공유 가치를 결정하고 정치적 의사를 결정한다. 게다가 참여는 자기중심적, 고립적 개인을 공동체에 대한 책임을 공유하는 타자 중시적 시민으로 변화시킨다. 즉 참여는 집단적 행동 및 정책 결정의 기초일 뿐만 아니라, 개인을 공동체에 봉사하는 시민으로 변화시키며, 시민적 유대감을 조성한다. 이러한 참여는 부분적으로 시민 교육과 리더십에 의해 촉진된다(Barber, 1992; 235-239 참조). 이처럼 참여 민주주의론자들은 시민들의 정치 참여를 통해 국가를 비롯한 학교, 기업, 지역 공동체 등의 의사를 결정하는 것이 민주주의의 이상에 부합하며, 이러한 참여의 경험은 교육의 효과를 발휘하여 더욱 양질의 민주주의가 형성될 것임을 주장하고 있다.

2. 정치 참여의 의미와 효과

대의 민주주의의 핵심 용어가 대표라면, 참여 민주주의의 핵심 용어는 참여이다. 정치 참여는 사회의 보통 구성원이 공동체 의사결정의 결과에 영향을 미치거나 영향을 미치고자 하는 행동으로 정의된다(김대환, 1997; 17). 즉 시민의 정치 참여는 직업 정치인이나 정치 전문가가 아닌 정치에 관심을 가진 일반인들의 행위로서 공공문제에 관한 영향력 행사를 목적으로 한다. 또한 단순한 정치 비전이나 소견을 표명하는데 그치는 것이 아닌, 명시적이고 직접적 행위에 의한 참여를 의미한다. 이러한 정치 참여는 정부에 대한 지지 행위 및 투표나 정당 가입과 같은 ‘관행적 참여행위’ 뿐만 아니라 시민단체, 환경보호 활동 등 각종 합법적인 활동은 물론, 심지어는 불법적 시위활동과 같은 ‘비관행적’ 행위까지를 포함한다(박효중, 2005; 367). 물론 정치 참여는 시민 스스로가 아니라 정치인이나 정치 기구 등과 같은 위로부터의 동원(mobilization)에 의한 참여 혹은 유사 참여(pseudo-participation)와는 구별된다.

민주주의 사회에서 시민들의 정치 참여가 현실적으로 필요한 이유는 무엇일까? 그것은 소극적으로는 시민의 권리와 자유가 국가의 권위와 권력의 부조리한 속성에 의해 침해받지 않기 위해서, 즉 국가권력의 오남용을 견제하기 위해서이다. 한 걸음 더 나아가 적극적으로는 시민 개인 자신의 요구와 견해를 공개적으로 주장하고 자신의 정치적 선호를 공공정책에 반영하기 위해 시민은 정치에 참여해야 한다.

한편, 정치 참여는 어떤 효과를 가져올까? 우선 정치 참여는 인간의 본성을 실현하는 것이라는 주장이 있다. 아리스토텔레스에 의하면, ‘인간은 정치 생활을 하려는 본성에 의해 만들어진 정치적 동물(*kata phusin zoon politicon*)’이다. 그러므로 정치 행위에 참여하는 것은 인간으로서의 가치와 자격을 얻는 것이다(Pocock, 1998; 35). 인간은 정치 참여를 통하여 인간으로서의 본성을 실현하게 되어 자신의 가치와 존엄을 인식하게 되고, 자기 자신에 대한 자부심을 느끼게 된다. 이러한 관점에 의하면, 정치 참여는 그 자체로 인간의 본성을 실현하는 본질적인 가치를 지닌다.

정치 참여는 또한 자기 스스로를 개발하는 효과 또는 교육적 가치가 있다. 밀(J. S. Mill)에 의하면, 개인은 공적 업무에 참여하여 자신의 능력을 발휘하고 발전시킴으로써 지적, 실천적 그리고 도덕적 능력을 계발한다(박효중, 2005; 405). 그에 의하면, 시민은 공적 생활에 적극적으로 참여함으로써 자기 자신의 능력을 발전시켜 ‘개화된

시민(enlightened citizen)이 된다(*ibid.*; 404).

정치에 참여함으로써 개발되는 우리의 능력은 다양하다. 우선 개인의 자율성이 개발된다. 민주주의 사회에서 정치 참여는 자신을 규제하는 공동체의 규범을 스스로 창출하는 것이다. 이러한 의미에서 정치 참여는 칸트의 자기입법자(self-regulator)로서의 자율성을 신장하는 데에 기여할 수 있다. 즉 자기 자신을 규제하는 규범을 스스로가 만든다는 의미이다. 물론 민주주의 사회에서의 규범은 혼자 결정하는 것이 아니라라는 의미에서 '단독입법자'로서의 자율성을 신장시키는 것은 아니다. 그렇지만, 자기 스스로를 규제한다는 측면에서 자율적 능력의 신장에 기여할 수 있다.

한편, 민주주의 사회에서의 정치에 대한 관심과 참여는 '단독입법자'가 아닌 다른 사람과의 협력이 필요한 '공동입법자'라는 의미에서, 정치 참여를 통해 다른 사람에 대한 배려와 통합의 정신을 배울 수 있다. 즉 정치 공동체의 시민이라면 다른 시민들과 공존하고 있는 세계에 대한 지적 이해 능력을 길러야 할 뿐 아니라, 정서적으로도 성장해야 한다. 다른 사람들과 더불어 심의나 의견 교환에 참여하려 할 때는 감정이입이나 상상력을 통해 다른 사람들의 생각과 느낌을 이해하는 타인 본위적 존재가 될 것이 요구된다. 이러한 경험은 다른 사람들을 이해하는 능력만이 아니라 일체감 또한 가져다준다. 정치 참여라는 경험에 의해 상호협력과 상호존중의 가치 및 타인 본위적 가치를 배워 협소한 이기심을 넘어섬으로써, 시민 개인은 개인적인 성장을 이루게 될 가능성이 크다(*ibid.*; 403-404 참조).

정치 참여는 개인적 측면뿐만 아니라 사회적 측면에서도 많은 효과가 있다(김대환, 1997; 24-29 참조). 정치 참여는 불필요한 사회적 갈등을 줄이거나 해소하고, 결정된 사안의 추진에 시민의 힘을 실어줌으로써 그것이 순조롭게 이행될 수 있도록 한다. 정부가 시민의 요구에 따르고자 하더라도 시민들이 원하는 바가 무엇이고 정부의 정책이 실제로 시민들에게 어떻게 영향을 주고 있는가를 잘 알지 못하면, 정부는 그 직능을 제대로 수행할 수 없다. 그렇기 때문에 정부와 시민 사이에는 의사소통이 필요한데 이러한 의사소통의 수단이 곧 참여인 것이다. 이처럼 민주적 의사결정과 효과적인 집행을 가져오는 참여는 그 사회나 체제의 정통성을 확보하는 강력한 수단이기도 하다. 위에서 살펴본 것처럼, 정치 참여는 개인을 개발하고 정치 체제의 정통성을 확보하는 결과를 가져온다.

3. 참여 민주주의의 한계

참여 민주주의와 관련하여 가장 심각하게 제기되는 한계는 참여의 질 문제이다. 즉 질적으로 수준높은 참여가 가능하겠는가라는 질문이다. 질적으로 수준 높은 참여가 이루어지려면, 시민들은 일정수준 이상의 지식과 정보를 가지고 공적 영역에 적극 헌신하려는 태도를 지녀야 한다. 그러나, 현실적으로 그러한 시민들이 얼마나 존재하겠는가? 특히 정치 참여와 관련하여서는 ‘합리적 무지’가 합리적 선택이 된다(박효종, 2005; 458). 즉 효과적인 정치 참여를 위해서는 많은 시간과 노력을 들여 정치적 지식과 정보를 습득하고 많은 비용을 감내하며 정치 활동을 해야 한다. 그런데, 다른 사람이 충분한 정치적 지식과 정보를 가지고 헌신적으로 정치 활동을 한다면, 나는 그러한 노력과 비용을 들이지 않고 무임승차를 하는 것이 합리적이다. 또한 다른 사람이 정치 참여를 위한 노력과 비용을 들이지 않는다면, 나의 헌신적인 정치 참여는 의미가 없게 된다. 이처럼 수단적 합리성의 관점에서는 정치 참여가 그리 매력적이지 못하다. 더 나아가서 대부분의 시민들은 생업에 쫓겨 자신의 생활영역에서 벗어난 문제, 특히 전국적인 문제나 자신의 이해관계에 직접 영향을 미치지 않는다고 생각하는 문제에 대해서는 관심이 없거나 관심을 쏟을 시간적·경제적 여유와 지적 능력이 제한되어 있다. 이렇게 볼 때, 과연 질적으로 수준 높은 시민의 참여가 보장될 수 있을 것인가라는 의문이 제기된다.

또한 양질의 정치 참여가 가능하다고 하더라도, 많은 참여 그 자체가 반드시 바람직한 것인가에 대한 의문이 있다. 과도한 참여는 다양한 요구를 산출하여 정치와 행정 과정에 많은 부담을 주게 된다. 그리하여 정치적 의사결정이 지연되고 결정된 의사의 일관성이 훼손될 가능성이 있다. 더 나아가서 결정된 의사를 집행하는 데에도 많은 어려움을 겪게 되어 정치적 혼란이 발생할 수도 있다. 이것은, ‘과유불급’처럼, 그 자체로 좋은 것이라 하더라도, 그것을 극대화하는 것이 반드시 바람직한 것은 아니라는 의미와 상통한다. 이점은 참여 그 자체가 민주주의에서 반드시 구현되어야 하는 핵심 가치 중의 하나이지만, 참여의 극대화가 반드시 바람직한 것만은 아닐 수 있다는 것을 암시한다.

더 나아가 시민의 정치 참여 확대는 정치적 불안정성을 가져올 가능성이 있다. 고대 아테네 민주주의 사례가 그것을 웅변적으로 보여준다. 고대 아테네 정치는 아주

격렬했고 경쟁적이었다. 아테네 정치는 견고한 헌정 체제나 통치 체제에 의해 권력이 조직화되지 못했기 때문에 정치 투쟁은 종종 매우 개인적 형태를 띠게 되었고, 도편추방이나 사형을 통해 적대자를 물리적으로 제거하는 것으로 귀결되곤 했다(Held, 2010; 53). 이처럼 시민 참여의 확대는 극단적인 의사결정으로 종결되는 경우가 종종 있었다. 시민들은 순간적인 걱정이나 충동 혹은 지도자의 선동에 휩싸이기 쉽다. 또한 견해를 달리하는 집단들에 대한 경쟁심과 질투심에 사로잡히기도 한다. 그리하여 시민들의 의사결정은 극단적으로 치달을 경우가 종종 있으며, 이것은 정치적 불안정을 가져오게 된다.

참여 민주주의와 관련한 또 다른 문제는 다수의 의사가 반드시 정당하고 긍정적인 정치적 결과를 산출할 것인가라는 점이다. 오히려, 소수를 억압하는 ‘다수의 전제’가 발생할 가능성이 있다. 특히 개인의 자유와 분배 문제(사회 정의의 문제)는 다수의 의사로만 결정할 수 없는 영역이다. 즉 민주적 의사결정만이 작용할 수 있는 영역이 아니다. 그러나, 참여 민주주의자는 정치 영역과 더불어 사회의 다양한 영역으로까지 시민들의 참여를 통한 집단적 의사결정의 확장을 주장함으로써, 다수의 견해가 다른 모든 고려사항들을 압도하여 소수의 자유나 권리를 침해하는 다수의 전제가 발생할 길을 열어놓고 있다.

마지막으로 참여 민주주의는 정치적 불평등을 조장하고 부분적 이익 혹은 사익을 추구하는 집단들에 의해 지배되는 분절화된 사회를 가져올 가능성이 있다. 직접 민주주의 제도(국민발안, 국민투표 등)를 부분적으로 채택한 서구의 경우를 보면, 조직화되고 자금력이 뛰어난 집단의 의사가 주로 관철되어 실질적인 정치적 평등이 실현되지 못하는 경우가 있다. 이점은 잘 조직화된 사익 추구 집단의 참여에 의해 정치적 의사결정이 이루어질 가능성이 농후함을 보여준다. 그러므로 참여 민주주의에서는 정치 활동에 시간과 노력을 헌신할 여유가 있는 사람이 과잉 대표되거나 그렇지 못한 사람이 과소대표될 가능성이 상존한다. 특히 계층·성·인종 등에 의해 불평등 문제를 안고 있는 시민들이 정치 참여를 통해 자신들에 대한 정치적 불평등 문제를 해결해야 하는데, 이들이 정치 참여를 하지 않음으로서 불평등 문제가 방치되거나 오히려 심화될 수 있다. 더 나아가 참여 민주주의에서 시민들은 사회의 공동선을 고려하기 보다는 개인적 이해관계에 집착하는 저급한 선호, 단기적 이익을 중시하는 단기

적 선호, 이익극대화를 지상목표로 생각하는 부도덕한 선호 등을 표출할 가능성이 크다. 이러한 선호들이 과다하게 표출될 경우에 사회는 더욱 분절화되고 정치적 불안정성은 더욱 커지게 될 것이다.

IV. 결론

근대 산업 사회에서는 민족 국가의 대규모성과 복잡성, 그리고 시민 교육의 부족으로 말미암아 모든 시민이 정치적 의사결정 과정에 직접 참여한다는 것은 불가능하였다. 그리하여 많은 국가들에서 대의 민주주의가 채택되었다. 오늘날 대의 민주주의는 대표의 실패와 시민 참여의 제약 등으로 시민들에게 정치적 소외감과 냉소주의를 유발하고 정치에 대한 무관심을 조장한다고 비판받고 있다. 또한 대의제 민주주의는 피대표자와 대표자의 권한 차이가 크며 다수결주의의 위험을 안고 있다. 참여 민주주의는 이와 같은 대의 민주주의의 한계를 지적하며 국가적 의제에 대한 시민의 참여 확대와 기업, 학교, 지역 공동체 등과 같은 국가 이외의 영역으로 참여의 범위를 확대할 것을 강조한다. 그러나 참여 민주주의는 참여의 질 문제와 정치적 불안정을 가져올 수 있다는 비판을 받고 있다. 또한 참여 민주주의는 과다 민주주의라는 질책과 더불어 다수의 의사가 반드시 바람직한 것이냐라는 의문을 받고 있다. 민주주의를 평가하는 6가지 기준으로 볼 때, 대의 민주주의는 효율성, 안정성, 일관성, 심의성의 측면에서는 참여 민주주의보다 상대적으로 우월한 것으로 판단되고, 참여 민주주의는 반응성과 포괄성의 측면에서 상대적으로 더 나은 것처럼 보인다. 대의 민주주의를 근간으로 하는 우리 사회에서 반응성과 포괄성을 높일 수 있는 방안을 마련해야 한다.

주지하듯이, 오늘날의 정보 사회에서는 시민 교육의 확대와 정보통신 기술의 눈부신 발전으로 말미암아, 시간과 공간의 제약이 극복되고 시민의 정치 참여가 기술적으로 가능해졌다. 정보 사회에서는 참여의 기회비용이 더욱 낮아지고, 또한 시민들의 참여 및 권리 의식이 강화됨에 따라 시민의 정치 참여가 더욱 활발해진다. 예를 들어, 정치 커뮤니케이션 구조가 확대되어 시민들이 정치적 정보를 얻고 자신들의 생각을 정치 과정에 투입할 수 있는 경로가 확대되고 그 비용은 축소되었다. 또한 정보

통신기술은 전통적인 정치 과정을 크게 변모시키기도 한다. 과거에는 정치 조직이나 정부가 정치적 의제를 설정하고 시민 사회의 동의와 자문을 구해 정치적 의사 결정을 내렸다면, 정보 사회에서는 의제 설정부터 시민들이 직접 참여하고, 때에 따라서는 의사 결정 자체가 시민 사회에 맡겨지기도 한다. 더 나아가 시민들의 정치 행위 유형도 크게 변모되었다. 오늘날의 시민들은 정보공간을 활용하여 정보를 획득하고 다른 시민 혹은 집단들 그리고 정치 기구와 소통한다. 소통의 양과 질이 크게 확대되었음은 틀림없다. 더욱이 인터넷 투표나 인터넷 시위 및 항의를 통해 시민들이 자신의 의사를 직접적으로 표출할 가능성도 커졌다. 이처럼 정보 사회에서 시민의 정치적 참여 가능성은 더욱 커졌으며, 실제로 정보공간을 통한 시민들의 정치 참여는 급격하게 증가하였다. 민주주의를 ‘인민에 의한 지배(rule by the people)’라 보았을 때에는 매우 바람직한 현상이라 할 수 있다.

그러나 모든 시민들이 모든 정치적 의사결정 과정에 참여하는 것이 반드시 바람직한 것만은 아니며, 또한 그렇게 되기도 어렵다. 정치 참여는 개인의 선택의 문제이지 필수적 의무라고 할 수는 없다. 많은 시민들이 자신의 참여가 불필요하다고 느끼는 문제에 대해서까지 굳이 참여의 부담을 지을 필요는 없다. 그러나, 시민들이 공적 사안에 대해 관심과 애정을 가지고 참여하는 것은 민주주의의 질적 성숙을 위해 반드시 필요한 일이다. 이렇게 볼 때, 시민의 참여를 제도적으로 확대하려는 노력은 반드시 필요한 일이다. 그러므로 대의 민주주의 제도와 더불어 참여 민주주의적 요소를 확대할 필요가 있다.

그런데 여기서 한 가지 유념해야 할 것은 이념형(ideal type)으로서의 민주주의와 현실에서의 민주주의를 구분할 수 있어야 한다는 점이다. 앞서 본문에서 언급한 대의 민주주의와 참여 민주주의는 이념형을 의미하는 것이지, 현실의 민주주의가 아니다. 현실의 민주주의는 대의제를 근간으로 하여 참여적 성격이 가미되는 경우가 많다. 대의 민주주의와 참여 민주주의를 서로 상충하는 두 개의 체제로 이해할 필요는 없다. 즉 양자를 양립 불가능한 것으로 생각할 필요는 없다. 대의 민주주의는 여러 가지 한계에도 불구하고 시민들의 걱정을 제어하고 한층 심화된 정치적 심의를 진행할 수 있다는 점 등 그 자체로 상당한 유용성을 확보하고 있다. 이렇게 볼 때, 우리는 참여 민주주의를 대의 민주주의의 대체물로 생각하기 보다는 후자의 문제점을 보완

하고 활력을 불어넣는 요소로 생각하는 것이 필요하다. 즉 대의 민주주의의 문제점들을 시민 참여의 활성화를 통해 극복하려는 노력이 필요하다.

또 한 가지 유의해야 할 점은 민주 정치의 질은 시민의 질을 넘어서지 못한다는 점이다. 아무리 완벽한 민주주의 이론에 근거하여 여러 가지 제도들을 마련하였다 하더라도, 그것을 운영하는 시민들의 자질이 부족할 경우에는 무용지물이 될 가능성이 높다. 그러므로 민주주의의 질적 성숙을 도모하기 위해서는 정치 참여를 확대할 수 있는 제도적 디자인과 더불어 시민의 자질을 높이려는 노력 또한 게을리해서는 안 될 것이다. 앞서 언급한 것처럼 대의 민주주의를 주창하였던 밀(J. S. Mill)조차도 시민의 자질과 참여의 중요성을 역설하였으며, 대의 민주주의에서 대표자들의 역할과 관련하여 시민이 그들에게 모순되는 것을 기대해서는 안 된다. 이처럼 참여 민주주의는 말할 것도 없이 대의 민주주의에서조차도 시민의 자질은 강조되고 있다.

시민의 자질을 높이기 위해서는 교육의 역할이 중요하다. 정치 제도와 관행, 미디어를 비롯한 각종 사회 기관이 시민의 자질과 참여의 질을 높이기도 한다. 그러나 그것들보다는 학교 교육을 통한 시민의 자질 함양과 참여의 질적 고양이가 가장 효과적이다. 그러므로 학교 기관은 미래의 시민을 대상으로 하는 시민교육을 충실히 해야 한다. 시민교육은 학생들의 정치적 자질을 높이는 교육이다. 그러므로 학생들은 민주주의 이론을 충실히 이해하고 있어야 한다. 특히 우리 사회에 적용되고 있는 대의 민주주의 이론의 특징과 한계를 충분히 이해하고 그 대안으로 모색되는 참여 민주주의의 특징과 한계를 이해하고 있어야 한다. 더 나아가 민주주의의 질적 고양을 위해 우리 사회 현실에 가장 적합한 민주주의 이론이 무엇이며, 그것을 어떻게 제도적으로 디자인할 것인지를 고민해야 한다. 이러한 고민은 우리 학생들은 성숙한 민주시민으로 성장해 나가게 할 것이다. 향후 연구에서는 민주주의 이론 학습과 관련한 학교급별 목표와 구체적인 교수·학습 방법 및 교육 내용이 연구되기를 기대한다.

참고문헌

- 김대환(1997), “참여의 철학과 참여민주주의” 참여사회연구소 편, 『참여민주주의와 한국사회』 서울: 창작과 비평사.
- 김주성(2011), “대의민주주의와 공론정치” 『동양정치사상사』 10권, 1호. pp. 105-126.
- 박효종(2005), 『민주주의와 권위』 서울: 서울대 출판부.
- 사르토리, G., 이행 역(1989), 『민주주의 이론의 재조명 I』 서울: 인간사랑.
- 오향미(2009), “정치적 ‘대표representation’ 개념과 대의제” 『한국정치학회보』 43집, 1호. pp. 109-128.
- 이장희(2018), “민주주의 의미와 본질에 대한 고찰” 『헌법논총』 29집. pp. 447-492.
- 임경훈(2004), “대의민주주의의 원리와 대안”. 김세균 외 12인, 『현대 정치의 이해』 서울: 인간사랑.
- 주성수(2006), 『시민참여와 민주주의』 서울: 아르케.
- 진미경(1999), “한국민주주의의 미래와 참여민주주의,” 김석근외 4인, 『한국의 자유민주주의』 경기: 인간사랑.
- Barber, B., 박재주 역(1992), 『강한 민주주의』 서울: 인간사랑.
- Bobbio, N. 윤홍근 역(1989), 『민주주의의 미래』 서울: 인간사랑.
- Budge, I.(1996), *The Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Catt, H. (1999), *Democracy in Practice*. NY: Routledge.
- Dahl, R. A. 안승국 역(1999), 『경제 민주주의』 경기: 인간사랑.
- Dahl, R. A. (2000), *On Democracy*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Held, D., 박찬표 역(2010), 『민주주의의 모델들』 서울: 후마니타스.
- Hobbes, T., 진석용 역(2008), 『리바이어던 1』 서울: 나남.
- Huntington, S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Mill, J. S. (1958), *Considerations on Representative Government*. NY: Liberal Arts Press.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Pitkin, H. F. (1965), "Representation" in M. Saward. ed.(2007), *Democracy III*. NY: Routledge.
- Pocock, J. G. A.(1998), "The Ideal of Citizenship since Classical Times" in G. Shafir ed., *The Citizenship Debates*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- Schumpeter, J. (1947), *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper.

Abstract

Comparison of the Characteristics and Limitations of Representative and Participatory Democracy

Cho, Il Soo

Chungbuk National University

Democratic countries worldwide are facing political crises, and many complaints are being raised by citizens well-armed with information and communications technology (ICT). Voter turnout rates have seen steady declines around the world, while other forms of political participation of citizens, including popular initiatives and recalls and powerful NGOs, have been increasing. In particular, representative democracy, which has been adopted by the majority of democratic countries, is experiencing a crisis due to restrictions on civic participation, failures of representatives, political alienation, and indifference to politics. In this paper, I will examine the meaning, major theoretical characteristics, and limitations of representative democracy in comparison with those of participatory democracy that have been suggested as supplements or substitutes. In particular, I evaluate representative and participatory democracy on six criteria: effectiveness, stability, consistency, responsiveness, deliberation, and comprehensiveness. The results suggest that representative democracy may be relatively superior to participatory in effectiveness, stability, consistency, and deliberation. Finally, I propose what is necessary for a mature democracy in our society.

Key words: representative democracy, participatory democracy, representation, political participation.

논문투고일자: 2020.11.30.

논문심사일자: 2020.12.20.

게재확정일자: 2020.12.28.