

제 2문

최근 정치학에서 ‘민주주의의 질(quality of democracy)’을 평가할 수 있는지 그리고 어떤 민주주의가 좋은 민주주의 (good democracy)인지에 대한 논의가 활발하다. 이와 관련하여 다음 질문에 답하시오.

- 1) ‘민주주의의 질’ 개념의 등장 배경을 설명하고, 그 개념에 포함된 구체적인 평가기준은 무엇인지 서술하시오.(15점)
- 2) 기존 민주주의의 한계를 보완하기 위해 ‘민주주의 혁신(democratic innovations)’의 필요성이 제시되어 왔다. 민주주의 혁신의 유형들과 각각에 대한 한국의 실제 사례들을 설명하시오.(15점)

(2021년 입법고시 정치학 기출문제 변용)

I. 서론

민주주의 이행이 확산되는 민주화의 물결이 있다가도 그 역행이 발생하기도 하였다. 신생 민주주의국가들의 경우 민주주의 이행이 곧 공고화를 보장하지 못한 가운데, 형식적으로는 민주주의적이지만 실질적으로는 권위주의적인 다양한 혼합형 정치체제의 양상을 보이기도 하였다. 나아가 민주주의 개념이 최소주의적이냐 최대주의적이냐에 따라서 민주주의 공고화의 판단기준도 다르다. 특히 최대주의적 시각에서 보면 대의민주주의가 여러 가지 문제점을 보이는데, 이러한 문제점을 극복하기 위한 혁신적 대안의 필요성도 높다. 이러한 맥락에서 ‘민주주의의 질’과 ‘민주주의 혁신’에 대하여 살펴보는 것은 매우 의미있다.

II. ‘민주주의의 질’ 개념의 등장 배경과 구체적인 평가기준

각국의 민주주의는 다양한 역사적 경로를 가질뿐만 아니라 공고화 내지 발전의 수준에서도 상이한 모습을 보일 수 있다. 이로 인해 민주주의의 질에 대한 관심이 높아지고, 적절한 평가기준을 도출해 민주주의의 개선이나 발전 방향을 제시하려는 연구노력이 있어 왔다.

1. ‘민주주의의 질’ 개념의 등장 배경

민주주의 공고화의 한계, 상이한 민주주의 체제의 존재, 민주주의의 개선과 발전 필요성, 최소주의 민주주의에서 최대주의 민주주의로의 개념적 변화 속에서 다음과 같은 이유로 민주주의 질 개념이 등장하게 되었다.

첫째, 민주주의 이행이 곧 민주주의 공고화를 보장하지 못함으로써, 민주주의가 쇠퇴, 정체, 훼손 또는 변질되고 있는 현실에 근거해서, 민주주의의 질에 대한 학문적 관심이 등장하였다. 서구의 선진민주주의 국가들과 달리 신생민주주의 국가들에서는 민주주의 이행 후 민주주의가 공고화되지 못하면서, 이로 인해 민주주의 질의 차이에 주목하게 되었다.

둘째, 20세기 후반 이후 다수의 신생민주주의 국가의 등장과 그 수의 증감은 상이한 민주주의 체제 유형의 존재를 인식케 하였으며, 바람직한 민주주의 체제에 대한 새로운 개념화가 요구되었으며, 이로 인해 민주주의의 질에 대한 경험적 측정의 필요성이 제기되었다.

셋째, 상이한 민주주의 체제를 통해 배우고, 민주주의를 개선하고, 민주주의를 더 발전시켜 나갈 필요성이 제기되었기 때문이다. 이러한 맥락에서 민주주의의 질을 경험적으로 측정하고 비교가능한 방법에 대한 연구의 필요성이 증가하였다.

넷째, 신생민주주의 국가들이 최소한의 절차적 정당성을 확보하였더라도 그들이 생산하는 정치적 결과, 경제·사회적 결과에 있어서의 확연한 차이가 존재하는 상황이 발생하였기 때문이다. 이에 최소주의적 또는 과정적 차원에서 뿐만 아니라 최대주의적 또는 결과적 차원에서 민주주의의 원리와 가치의 실현 정도를 평가하기 위한 기준으로 민주주의의 질에 대한 관심이 높아졌다.

2. ‘민주주의의 질’의 구체적 평가기준

민주주의의 측정지수는 매우 다양하게 제시되어 왔다. 달(Dahl)의 경우 참여와 경쟁을 중요시하였다. 프리덤하우스(Freedom House) 지수로는 정치적 권리와 시민적 자유가 제시되어 왔는데, 정치적 권리의 측정항목으로는 선거제도, 정치적 다원성과 참여, 정부의 기능, 시민적 자유의 측정항목으로는 표현과 신념의 자유, 집회와 결사의 자유, 법치, 개인의 자율성과 권리를 제시하였다. 민주주의 성숙도를 측정하는 이코노미스트(Economist) 지수로는 선거절차와 다원주의, 시민의 자유, 정부의 기능, 정치참여, 정치문화 등이 제시되었다.

민주주의의 질적 측면을 중심으로 다루어진 연구들을 정리한 다이아몬드와 몰리노(Diamond & Morlino)는 민주주의를 구성하는 3가지 질적 측면으로서, 과정적 질(procedural quality), 내용의 질(quality of content), 결과의 질(quality of results)을 제시하였다. 과정적 질은 정치체제 속에서 시민들이 선거와 같은 메카니즘을 통해 정부의 업적을 평가할 수 있는 방법과 다양한 정부기관들 간의 책임성을 명확히 할 수 있는 방법이 얼마나 제공되는가를 의미한다. 내용의 질은 시민이나 그들이 구성하는 공동체가 정치체제에 대해서 얼마나 많은 자유와 정치적 평등을 누리려는가를 의미한다. 결과의 질이란 정치체제가 국민의 기대를 얼마나 만족시켜주는가를 의미한다.

다이아몬드와 몰리노는 민주주의의 질을 구성하는 8개의 평가기준을 제시하였는데, ① 법의 지배, ② 참여, ③ 경쟁, ④ 수직적 책임성, ⑤ 수평적 책임성, ⑥ 자유, ⑦ 평등, ⑧ 반응성을 제시하였다. 이중 ① ~ ⑤는 과정의 질에 해당된다. 이러한 평가기준은 질적으로 낮은 선거민주주의를 넘어서서 질적으로 높은 자유민주주의를 지향한 것으로 볼 수 있다.

한편, 오도넬(O'Donnell)은 민주주의의 질을 개념화하면서 인간개발과 인권의 원리를 기반으로 하였다. 여기서 인간개발이란 개인들이 주체로 행동할 수 있도록 하는 사회적이고 경제적인 맥락을 포괄하는 것이다. 한편 그가 언급한 인권이란 정치적 권리뿐만 아니라 시민적 권리 나아가 사회적 권리 등을 모두 포괄하는 개념이다. 그는 민주주의의 질을 향상시키기 위해서는 자유롭고 다양한 정보, 다양한 가치와 삶의 형태와 여론을 기반으로 형성된 사회적 조건, 다양한 논쟁과 담론으로 이루어진 공존장이 필수적 요소라고 보았다. 오도넬도 과정적 측면을 넘어서는 결과의 측면을 감안한 민주주의 질의 측정기준을 제시한 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 다양한 논의를 토대로 할 때 민주주의 질과 관련된 평가기준으로는 민주주의의 과정적 측면과 결과적 측면을 함께 고려하는 것이 바람직하여 보인다. 과정적 측면으로는 참여, 경쟁, 권력분산이 바람직한 평가기준이 될 수 있다. 참여란 한 국가의 시민들이 얼마나 자신의 의사나 정치적 선택을 자유롭게 표현할 수 있고, 이러한 것이 법적, 제도적으로 보장되는 것을 의미한다. 경쟁은 한 국가의 정치엘리트들이 자유롭고 공정한 제도를

통해 선출되는 것을 의미하며, 경쟁력있는 엘리트들이 있어 시민들이 의미있는 선택을 할 수 있어야 한다. 권력분산은 참여와 경쟁이 실질적으로 보장될 수 있도록 특정한 정치세력이 권력을 독점하지 않는 것을 의미한다.

결과적 측면은 효능과 성과가 바람직한 평가기준이 될 수 있다. 효능은 다시 대표성, 책임성과 반응성으로 세분화될 수 있으며, 성과는 복지, 불평등 해소, 사회적 신뢰로 세분화될 수 있다. 대표성은 사회의 구성원과 집단의 이해관계가 잘 대변되는 것을 의미한다. 책임성과 반응성은 정치엘리트들이 자신을 선출한 시민들의 요구사항에 대해 정치적 결정을 통해 책임감있게 그리고 시의적절하게 응답하는 것을 의미한다. 복지는 경제성장이 사회구성원에게 분배되는 것을 의미하며 사회안전망, 교육 관련 공적 지출 등이 해당된다. 평등은 사회경제적 장벽의 제거나 기회의 균등 나아가 차별의 철폐 등을 의미한다. 신뢰는 한 사회를 구성하는 시민들이 공동체의식을 획득하는 데 기여하는 것을 의미하며, 사회적 자본이나 갈등의 조정 능력 등이 해당된다.

III. ‘민주주의 혁신’의 유형과 한국의 사례

기존 대의민주주의는 참여성, 경쟁성, 심의성, 대표성, 책임성, 반응성, 형평성 등 여러 차원에서 문제점을 보이고 있다. 이에 따라 민주주의의 혁신 개념이 등장하게 되고, 다음과 같은 다양한 차원에서 대의민주주의를 혁신하려는 시도가 전개되어 오고 있다.

1. 직접민주주의(direct democracy)

직접민주주의는 유권자가 선출한 대표자에 의한 정책결정이 아니라 유권자 자신이 직접 정치에 참여하는 민주주의를 의미하며, 국민투표, 국민발안, 국민소환이 대표적 방식이다. 국민투표는 국민이 투표로서 직접 헌법 개정, 법률안, 중요정책에 대하여 결정하는 것이다. 국민발안은 국민이 헌법개정안이나 법률안을 제출하는 것이다. 국민소환은 국민이 선출된 대표자를 임기 도중에 해임시키는 것이다. 국민투표의 경우 채택여부나 적용범위는 국가마다 상이할 수 있다. 국민발안과 관련하여 스위스는 국민이 헌법개정을 발의할 수 있도록 한다. 미국의 경우 연방 차원에서는 국민발안이 허용되지 않지만, 그 아래의 주에서는 주의 헌법개정 발의, 법률의 제정·개정·폐지 요구 등 국민발안을 허용하는 경우들이 있다. 이러한 직접민주주의는 대의민주주의 하의 참여성, 대표성, 책임성, 반응성의 문제 해결에 기여할 수 있는 것이다.

한국의 현행 헌법 하에서 중앙정치 차원에서는 국민투표가 가능하다. 그렇지만 헌법개정 시의 의무적 국민투표, 중요정책에 대해 대통령이 요구하는 임의적 국민투표가 실시될 수 있을 뿐이지 국민요구에 의한 국민투표는 부재하다. 현재로서는 중앙정부 차원의 국민발안이나 국민소환도 헌법상 불가능하다. 헌법과 국회법에 따라 입법청원이 가능하기는 하지만 이를 국민발의로 볼 수는 없다. 2018년 문재인 대통령이 발의한 헌법개정안에는 국회의원 선거권자 100만 명 이상에 의한 헌법개정안 발의, 국회의원에 대한 국민소환을 가능케 하는 내용이 포함되었으나, 국회의원 재적 2/3 이상의 동의를 얻지 못해 국민투표에 회부되지 못하였다.

그러나 한국의 지방자치 차원에서는 주민투표, 주민발안, 주민소환이 모두 가능하다. 주민발안이 주민의 조례제정 및 개폐 청구제도의 형태로 1999년에, 지역 주민의 결정적 의사를 확인하는 주민투표가 2004년에, 그리고 대의기관에 대해 책임을 묻는 주민소환제가 2006년에 도입되었다. 주민투표의 실례로 2013년 ‘전주·완주 통합’, 2012년 ‘청원·청주 통

합' 투표 등이 있다. 주민소환으로는 2007년에 경기 하남 시의원에 대한 소환이 이루어진 경우가 있다. 결국 현재로서는 한국의 경우 중앙정부보다는 지방정부와 연관된 직접민주주의가 상대적으로 더 활성화되어 있다.

2. 참여민주주의(participatory democracy)

참여민주주의는 자기결정의 원리, 시민의 평등한 권리의 전제 하에 시민의 정치참여를 중요시하고 증진시키는 민주주의를 의미한다. 시민의회라고 볼 수 있는 타운홀 미팅에 의한 정책결정이라든지 공중에 의한 예산결정(public budgeting) 등이 그 예이다. 오늘날 참여민주주의는 정치적 평등이 단순한 기회의 평등에 머무는 것에 반대하며, 정치적 평등이 사회경제적인 기본권에서의 평등까지 보장해야 한다는 입장이다. 참여민주주의는 정치적 영역에서의 경우 선거, 정당 등에의 참여를 넘어서는 시민의 직접적 정치참여를 중요시하며, 특히 시민의 다양한 사회운동을 통한 비제도적 참여도 중시한다. 사회경제적 영역에서의 경우 경제민주주의로서의 산업민주주의나 작업장 민주주의를 중시한다. 이러한 참여민주주의는 대의민주주의 하의 참여성, 책임성, 형평성 미흡 등의 문제 해소에 기여할 수 있다.

한국의 경우 정치적 영역에서는 시민단체에 의한 공명선거 운동, 매니페스토운동, 선거에서의 낙천·낙선 운동, 의정감시 활동, 입법청원 운동, 공청회 활동 등이 전개되었다. 나아가 박근혜 대통령 탄핵 요구를 위한 촛불시위를 통해 항의정치를 전개하기도 하였다. 사회경제적 영역에서의 경우, 경제민주화 차원에서 재벌의 독과점과 소수에 의한 소유독점에 대한 재벌개혁 요구의 사회운동이 전개되어 왔다. 또한 종업원지주제로서 우리사주제를 도입하여 근로자의 지위향상 및 이익 증대를 모색하고도 있다. 소액주주 대표나 근로자주주 대표의 사외이사 임명을 요구하는 주장이 있기는 하지만 아직 법제화에는 미치지 못하였다.

3. 심의민주주의(deliberative democracy)

심의(또는 토의, 숙의)민주주의는 정치적 결정의 민주적 정당성을 자유롭고 평등한 시민들의 자발적 참여에 의해 이루어지는 공적 심의에서 찾는 민주주의이다. 선거경쟁의 절차로서의 민주주의, 토론없는 다수결주의, 개인적 선호의 단순한 집합 등에 대한 비판적 시각을 내포하고 있다. 심의란 공적 판단(public judgement)으로서 개인들의 선호의 통계학적 반영인 여론(public opinion)과는 차이가 있는 것이다. 심의민주주의는 공적 내지 성철적 이성을 가진 시민의 직접참여에 의한 심의라는 절차를 중시한다는 점에서 직접적이고 참여적인 민주주의의 성격이 포함된다. 심의민주주의에서는 심의포럼으로서의 '작은 공중(mini-publics)'을 중요시하는데, 공론조사(deliberative polling), 시민정상회의, 시카고의 공동체 치안회의, 브라질 포르투 알레그리시의 참여예산제 등 다양한 방식으로 실질적 성과를 내기도 하였다. 이러한 심의민주주의는 대의민주주의의 참여성, 심의성 미흡 등의 완화에 기여할 수 있다.

한국의 경우 국가의 정책결정에 있어서 심의민주주의 방식을 도입해 논의를 시도한 바 있다. 예로서, 원자력발전소 부지에 쌓여있던 사용후핵연료 문제에 대한 해법을 찾기 위해 '사용후핵연료 공론화위원회'가 2013년말 구성되어 1년 반 정도의 공론화 활동을 전개하였다. 또한 원자력발전소 건설 재개와 관련하여 '신고리 5·6호기 건설 공론화위원회'가 구성되어 2017년 7월 ~ 10월에 심의의 과정을 거쳐 정부에 건설 중단 권고안을 제출한 바 있다. 2018년 4월 ~ 8월에는 대입제도 개편을 위한 공론화위원회가 운영되기도 하였다. 공적 심의를 위한 공론화위원회는 지방정부 차원에서도 시도되었는데, 부산광역시의 '간선급

행버스(BRT) 노선 연장’, 광주광역시 ‘도시철도 2호선 건설’, 경남 창원시의 ‘스타필드 건설 허가’, 경남 김해시의 ‘쓰레기 소각장 증설’, 제주도의 ‘투자개방형(영리)병원 건립’ 관련 공론화위원회 등이 그 예이다.

4. 전자민주주의(e-democracy)

전자민주주의는 발달하는 정보통신기술을 토대로 직접민주주의 실시를 어렵게 하였던 공간적, 시간적 제약요소를 완화시켜주고 나아가 기술적으로 쌍방향적 민주주의가 가능케 하는 모델이다. 정보공개 요구 등으로 정부의 정보독점을 완화시켜 정치권력 분산화에 기여하고, 정책의제 형성 및 집행과정에서의 국민참여를 증가시켜 참여민주주의의 증진에 기여하며, 각종 이익집단에 대한 감시와 통제를 강화하여 정책과정의 왜곡을 줄일 수 있고, 수평적, 네트워크적 의사전달 통로를 증가시켜 위계적 의사소통의 문제점을 해소하는 데 기여한다. 트위터, 페이스북, 유튜브 등을 통한 소셜 미디어 민주주의가 확산되었다. 최근에는 소셜 미디어 민주주의와 대의민주주의를 결합시키는 헤테라키(heterarcy) 민주주의가 등장하고도 있다. 전자민주주의는 대의민주주의 하의 참여성, 대표성, 반응성 미흡 등의 해소에 기여할 수 있다.

한국의 경우 인터넷 네트워크의 확산과 강화 속에 전자민주주의의 현상이 다양하게 나타나고 있다. 정부의 경우 전자정부를 하면서 행정의 효율성은 물론 투명성과 민주성을 향상시켜 오고 있다. 전자정부를 통한 대국민 서비스 향상뿐만 아니라 시민사회의 참여도 촉진시키고 있다. 나아가 정부 홈페이지를 통한 손쉬운 정보공개 청구를 가능토록 하여 정부의 정보독점이 완화되고 있다. 청와대의 경우 인터넷을 통한 국민청원 게시판을 운영함으로써 국민들의 다양한 주장이 제기될 수 있도록 하고 있다. 정당, 의원도 홈페이지, SNS 등을 통한 인터넷 정치활동이나 선거캠페인을 강화하여 왔다. 시민단체나 시민 개개인들도 인터넷 네트워크를 통해 동종선호나 이종선호 등의 정치적 주장과 의견교환을 시도하여 왔다.

IV. 결론

오늘날 민주주의가 바림직하다는 점에 대해서는 전반적 공감대가 형성되어 있다. 따라서 실제로는 비민주적, 독재적인 국가마저 자신의 정치체제를 민주주의라고 위장하고 있다. 따라서 민주주의의 질에 대한 평가를 통하여 외형적 민주주의 국가들을 차별화하여 이해하고, 이로써 민주주의의 발전이나 후퇴 방지를 위한 대응책을 마련하는 것이 필요하다. 나아가 아테네식 직접민주주의를 구현할 수 있는 조건이 충족되지 않는 가운데, 현실적으로 채택된 대의민주주의도 여러 문제점을 노출하고 있는 바 이를 혁신하기 위한 노력도 지속될 필요가 있다. 현재 대의민주주의가 가장 이상적, 최종적인 민주주의라고 보기 어려운 것이다.