

대의제 공고화론과 시민 민주주의: 한국 민주주의 이론과 현실의 불균형*

장 훈 | 중앙대학교**

한은수 | 중앙대학교***

| 국문요약 |

민주주의는 대의제와 시민민주주의라는 두 개의 엔진으로 운영되지만, 한국 민주주의의 이론적 작업은 지금까지 주로 대의제 민주주의에 더 관심을 기울여왔다. 이른바 1990년대 민주주의 공고화 이론은 시민의 역할보다는 정당, 정부형태, 선거제도와 같은 대의제 장치들의 개혁을 중심으로 진행되어왔다. 하지만 민주주의의 현실은 공고화라기보다는 대의제 민주주의의 부실과 기능부전을 특징으로 하는 이른바 위임민주주의에 가까웠다. 또한 민주주의 이론의 다른 축을 이루는 미시이론들은 공고화라는 거시적 흐름보다는 선거형태라는 미시적 현실에만 논의를 집중하여왔다.

이 논문은 최근 들어 활발해지고 있는, 대의제 민주주의의 대안으로서의 시민주도 민주주의의 현상들을 세 가지의 사례를 통해서 조명하였다. 2017년 신고리원전 공사재개 여부를 둘러싼 시민공론조사, 서울시의 주민참여예산제, 그리고 2017년 촛불집회라는 세 가지 사례의 대표성, 심의성, 시민주도성을 우리는 검토하였다.

이러한 사례분석을 통해서 아직까지 시민주도의 민주주의는 참여형 거버넌스로까지는 나아가지 못한 채 시민참여의 윈도우드레싱과 참여 거버넌스의 중간쯤에 머물고 있다고 결론내리게 되었다. 시민들이 직접 중앙정부와 지방정부에 참여할 만한 제도적 통로는 점차 확장되고 있지만, 아직까지 시민들의 주도력과 대표성은 충분히 확장되고 심화되어 있다고 하기는 어렵다. 결국 앞으로의 이론적, 실천적 과제는 시민들의 주도력, 심의성, 대표성과 시민참여 제도의 균형을 향해서 나아가는 방향이 되어야 한다.

주제어 | 대의제, 시민민주주의, 심의성, 대표성, 시민주도성

* 이 논문은 2018년도 중앙대학교 연구장학기금 지원에 의한 것임

** 제1저자, 중앙대학교 정치국제학과 교수

*** 제2저자, 중앙대학교 정치국제학과 박사과정

I. 서론

I. 문제의 제기

2016-2017년에 걸쳐 진행된 촛불시민들의 직접행동은 민주주의가 두 개의 날개로 비행하는 실체라는 점을 다시 한번 분명하게 확인시켜주었다. 민주주의의 두 날개는 보수-진보의 이념 구분일수도 있지만(Schmitter 2012) 수백만 촛불시민들이 다시금 확인시켜준 것은 민주주의는 시민에 의한 통치(rule by the people)와 시민들의 대표에 의한 통치(rule by representatives)라는 두 날개 사이의 긴장과 경쟁을 통해서 작동한다는 오래된 명제이다. 정당과 의원들이라는 대표자들이 대통령제 정부의 명백한 실패 앞에서 침묵, 방관, 혼란을 겪고 있을 때, 탄핵을 통한 실패의 책임을 묻는 과정을 주도한 것은 촛불광장에서 직접행동에 나섰던 시민들이었다(이지호 외 2017; 장훈 2017).

2016-2017 촛불집회는 한편으로 정치적 대표들이 담당하는 대의제 민주주의의 위기를 극명하게 증언하면서 동시에 시민들이 주도하는 시민 민주주의의 활력을 동시에 보여주었다는 점에서 결정적인 분기점이었다. 이 같은 민주주의 현실의 분기점은 현실을 설명하려는 민주주의 이론의 전면적인 자성과 재구성을 촉구한다. 구체적으로 말해, 1987년 민주주의 이행 이후에 한국 민주주의 이론을 지배해온 민주주의 공고화라는 이론 패러다임은 과도하게 대의제를 통한 민주주의 공고화에 매달려왔고 그에 따라서 한국 민주주의 현실을 (즉 민주주의의 두 날개의 변동) 적실성 있게 포착하는 데에 실패해왔다. 정당-선거제도-국회-정부 형태를 주된 연구대상으로 삼는 미시이론은 물론이고, 주요사회세력들 사이의 상호작용 및 국가와의 관계를 거시적으로 분석하는 거시이론은 공통적으로 대의제도의 안정화와 제도화가 민주주의 공고화의 핵심 요건이라는 전제 위에서 연구 질문을 생산해왔다. 따라서 미시이론과 거시이론은 공통적으로 정당, 선거제

도, 정부형태에 많은 관심을 쏟은 반면에, 민주주의의 또 다른 날개인 시민 민주주의에 대한 관심은 부차적으로만 다루었다.

미시, 거시이론이 대의제의 안정화를 통한 민주주의 공고화에 관심을 쏟는 동안, 시민들은 다양한 경로와 방식을 통해서, 시민에 의한 직접통치(rule by the people)를 확장하고자 시도해왔다. 2016-2017년의 촛불집회로 응축되어 나타난 시민들의 직접행동은 시민정치의 갑작스런 폭발로만 이해할 수는 없다. 2008년의 미국 쇠고기 수입반대 촛불집회(윤성이 2009; 조희정·강장묵 2008), 2002년의 반미촛불집회(허태화·장우영 2008)로 이어져온 직접행동뿐만 아니라 시민들은 다양한 양식을 통해서 정부정책에 참여하기 위하여 노력해왔다. 시민참여예산제, 디지털 공론장의 활성화, 정당후보 낙선운동, 정당후보선출에 대한 직접참여(국민경선제), 정보공개제도, 공론화위원회 등의 다양한 기제들을 통해서 시민들은 직접 민주주의의 날개를 확장시켜왔다(Schmitter 2015). 달리 말하자면, 2016-17 촛불집회는 이러한 직접민주주의의 꾸준한 확장의 연장선상에서 등장했다고 할 수 있다.

이 글에서 우리는 두 가지의 질문을 검토함으로써 한국 민주주의의 이론과 현실의 위상을 점검하고자 한다. 첫째, 미시이론과 거시이론이 민주주의의 공고화를 주로 대의 제도의 공고화를 통해서 바라보게 된 배경과 결과를 검토함으로써, 기존의 민주주의 공고화론이 지닌 이론적 불균형을 좀 더 명확하게 밝히려 한다. 이를 통해서 기존의 대의제 중심의 민주주의 공고화론의 한계를 검토하고 아울러 이를 넘어서 한국 민주주의 공고화론의 적실성을 높이기 위한 방향을 논의하게 될 것이다.

둘째, 1987년 민주화 이후에 시민들이 시도해온 직접민주주의의 채널들이 한국 민주주의의 질적 공고화에 미치는 효과와 한계를 경험적으로 검토할 것이다. 구체적으로 말하자면, 시민참여예산제, 공론화위원회 등이 (1)시민들의 직접참여의 확대에 얼마나 기여하고 있는가? (2)참여뿐만 아니라 시민들은 이러한 직접민주주의 통로를 통해서 시민적 심의(deliberation)를 얼마나 심화시켜왔는가? (3)

또한 참여와 심의를 통해서 시민들은 민주주의의 정당성을 얼마나 제고해왔는가를 검토하고자 한다.

II. 대의제 민주주의 공고화론의 기원, 특성 및 효과

이후에 좀 더 비판적인 성찰이 뒤따르기는 했지만, 1987년 민주주의 이행 이후 상당기간 한국 민주주의 연구를 지배한 것은 공고화 패러다임이었다. 기본적, 절차적 민주주의의 기본틀이 갖추어졌으니, 민주주의 제도와 행위, 규범이 안정화되어서 좀 더 질 높은 민주주의로 계속 나아가야한다는 일종의 발전론적 믿음이 민주화 이후의 민주주의 연구를 지배해왔다. 민주주의 이행에서 공고화로 실천적 목표가 발전하게 되면서, 우리 이론가들은 미국과 유럽의 학자들이 방대한 사례연구를 토대로 축적해놓은 공고화의 비교이론을 주된 이론적 자원으로 삼게 되었다. 선구적으로 공고화를 이룬 것으로 평가받는 남유럽의 스페인을 필두로 해서, 동유럽, 남유럽, 남미 지역에 대한 비교연구를 통해서 민주주의 공고화 개념과 이론틀을 제시했던 연구들이(Linz and Stepan 1996; Huntington 1991; Przeworsky 2010; O'Donnell 1994) 이론적 자원으로써 널리 인용되었다. 달리 말하자면, 1970년대와 80년대에 걸쳐서 아시아, 남미, 남유럽, 동유럽의 수십개 국가들이 민주주의 이행을 이뤄내면서 비교정치와 민주주의 연구의 가장 핵심적 과제로 떠오른 것이 민주주의 공고화였던 것이고, 우리의 민주주의 연구 역시 이러한 미국, 유럽의 연구경향의 영향을 받게 된 셈이었다.

미국 정치학의 강력한 영향 아래서 우리 민주주의 연구는 공고화 패러다임에 합류하였지만, 동시에 우리의 공고화 연구는 연구자들의 학문적 훈련의 배경과 한국사회의 현실적 요청의 영향도 아울러 받게 되었다. 연구자들은 자신들이 학위를 받는 과정에서 훈련받았던 연구 패러다임의 범주 내에서 민주주의 공고화

론에 참여하였으며 또한 이들의 연구행위는 한국사회의 지배적 관심사로부터 크게 벗어나지 않은 채로 진행되었다. 이러한 요인들을 염두에 둘 때, 한국 민주주의 공고화론 연구는 크게 두 개의 특징적인 시기로 구분해볼 수 있다. 첫째 시기는 1987년 민주화 이후부터 노무현 정부가 등장하기 직전인 2002년까지의 시기이고 둘째 시기는 2003년 이후부터 촛불집회가 폭발적으로 일어난 2016년까지이다.

첫째 시기는 민주주의 공고화에 대한 거시적 접근이 연구를 주도하였던 시기로 할 수 있다. 1970년대와 1980년대 구미의 대학들에서 영향력을 확장했던 신좌파 영향 아래서 정치경제적 접근법과 비교역사적 방법론으로 훈련받은 진보 성향의 일단의 연구자들이 초기 공고화 논의를 주도하였는데, 이들의 주된 관심은 민주화 이후 한국민주주의의 정치경제적 질서(예를 들자면, 민주화 이후 국가와 자본, 노동 사이의 타협의 체제, 이를 논의하기 위한 비교사적 준거로서의 스웨덴 모델의 분석)에 있었음에도 불구하고, 이들은 민주주의 공고화라는 긴 과정의 우선적인 초점을 대의제 민주주의의 안정화에 두고 있었다.

민주화 이행 10주년을 맞아 1997년에 한국정치학회와 한국사회학회가 공동으로 발간한 저작의 서문에는 이러한 제도 중심의 공고화론이 분명하게 표현되어 있다. “한국 민주화 10년의 평가와 반성”이란 부제가 붙은 서문에서 최장집은 “이 책의 저자들은 무엇보다 먼저 한국 민주주의의 질적 발전을 위해서는 절차적 민주주의의 실현이 중요하다고 강조”한다고 쓰고 있다. “한국의 민주주의가 공고화되지 않았다면, 그것은 무엇보다도 이 절차적 민주주의가 제대로 제도화되지 못하고, 정치과정이 민주화되지 못하고, 민주주의의 정치문화가 정치의 영역에서나 사회의 영역에서 정착되지 못하고 있기 때문”이라는 것이다. 그 다음에야 비로소 최장집은 “민주주의와 경제발전..... 민주주의와 복지의 확대” 등의 실질적 민주주의의 이슈들을 논의하고 있다(최장집·임현진 1997, 8-9).

제도와 정치과정 중심의 공고화론은 이 저작의 본문에서도 그대로 이어진다. 첫 번째 논문에서 임혁백은 공고화가 지연되고 있는 주된 이유 다섯 가지를 꼽으

면서, “이데올로기적 폐쇄성, 비경쟁적 민주주의, 보스주의와 정당의 정당화, 연줄주의, 정착되지 않고 있는 헌정주의”를 꼽고 있다(임혁백 1997, 48-55). 다시 말해, 민주화 초기 보수 세력의 우위를 지목하는 이념적 폐쇄성을 제외한다면, 한국 민주주의의 공고화는 주로 정당정치의 제도화와 헌정주의, 정치과정의 실질적 경쟁성의 확보에 있다고 이해하고 있는 셈이었다.

거시적인 정치경제질서의 분석이 주된 관심사이면서도, 이들 전기 공고화론자들은 결국 린쯔, 스테판, 헌팅턴이 주도하던 1세대 공고화 이론가들의 정당, 선거 등이 중심을 이루는 대의제적 제도와 절차 중심의 공고화론을 수용하고 있었다고 우리는 평가할 수 있다.

따라서 정치경제질서라는 연구관심과 대의제 중심의 공고화론의 접점은 ‘강한 정당 중심의 민주주의’라는 개념을 통해서 이뤄진다. 구체적으로 말하자면, 이들은 자본과 노동세력의 공존적 타협이 안정적인 민주주의로 가는 바람직한 경로라고 파악하고, 이러한 타협이 안정적으로 작동하는 데에 있어서 각 사회계층의 이해를 정책적으로 집약하고 대변하는 강한 정당(달리 표현하자면, 서유럽에서 1930-50년대에 걸쳐서 계급타협의 정치경제적 질서가 성립될 때에 중심적 역할을 하였던 계급정당)의 역할이 중심적이라고 보았던 것이다.

정리해서 말하자면, 이들 거시 이론가들은 민주화 초기 한국 대의제 민주주의의 취약한 현실들을 강한 정당이라는 개념에 비추어 비판적으로 분석하는 데에 상당한 기여를 하였다고 할 수 있다. 과거 권위주의 시대의 유산이고 동시에 초기 한국 민주주의의 취약한 증상이라고 할 수 있는 지역주의 정당체제, 개인화된 정당내부 구조, 지역주의 정당들 중심의 카르텔 체제, 새로운 정당 등장의 실질적인 봉쇄에 기여하는 선거제도와 관련정치제도와 같은 문제적 현실들이 이들에 의해서 집중적으로 분석되었다고 할 수 있다.

하지만 이들 대의제 공고화론의 거시 접근이 지닌 한계들도 적지 않았다. 서유럽 선진민주자본주의 국가들의 경제적 황금기(2차 대전이후 수십년 간)에 자리잡은 정치경제적 질서와 이를 구성하는 계급정당체제를 중심으로 한 대의제를

이상적인 민주주의 공고화의 상태로 상정함에 따라서, 한국 민주주의의 현실은 일그러진 민주주의로 비춰지게 되었다(이에 대한 보다 상세한 비판은 장훈 2010). 이념적으로 제도적으로 안정화된 강한 정당, 이들에 의한 계급이익의 정치적 대표와 이들 사이의 타협을 통한 정치경제적 질서의 안정이란 선진 서유럽의 거울에 비춰보는, 한국 민주주의의 현실은 공고화와는 거리가 먼 고통스런 현실로 인식되었다. 이러한 인식을 대표하는 개념이 오도넬이 주창하고 이후 우리의 초기 민주주의를 진단하는 데에 종종 인용되곤 하던 위임민주주의(*delegative democracy*)의 개념(O'Donnell 1994, 55-69)이었다.

거시접근을 통한 대의제 공고화론의 또 다른 한계는 허약한 대의제 민주주의로 인해서 발생하는 시민들의 민주주의에 대한 불만이 어떻게 어떤 방향으로 표출되고 있는가에 대한 이론적 관심이 상대적으로 부족했다는 점이다. 대의제가 독과점적인 지역주의 정당에 의해서 독점되고, 이들 정당은 또한 카리스마적인 정당 리더가 독점으로 지배하는 현실에서, 시민들은 자신들의 의사를 정부에 반영하기 위해 어떤 노력을 기울이고 있었는가? 비록 거시이론가들의 일부는 시민사회에 대한 관심을 유지하기는 하였지만, 이러한 관심은 대의제 민주주의를 대체하거나 이에 도전하려는 움직임으로서 포착되기보다는, 앞서 상정했던 계급타협과 강한 정당을 구성하는 시민사회로서의 역할과 한계에 주로 맞춰져 있었다.

다른 한편, 2000년대 이후로 미국 행태주의 정치학의 경험적 연구방법론의 영향을 받은 젊은 학자들이 대거 한국정치학계에 돌아오면서, 대의제 중심의 공고화론은 새로운 변화를 겪게 되었다. 합리적 개인들이 민주주의 핵심과정으로서의 선거에 참여하는 투표행태의 양상(이갑윤 1998; 한국선거학회 2017) 그리고 이러한 투표행태에 영향을 미치는 선거제도의 효과, 그 밖의 사회경제적 요인들에 대한 경험적 분석이 이들 미시 연구의 핵심적인 분석 대상이었다(정진민 외 2015). 미국의 경험주의 정치학이 그러하듯이, 이들 미시 이론가들은 민주주의의 역사적 변동이나 제도의 역사적 진화와 변동에 큰 관심을 기울이지는 않는다.

암묵적으로 이들 미시 이론은 대의제 민주주의가 민주주의의 핵심구조라고 상

정하며, 따라서 대의제 밖의 (합리적) 시민들의 행동에 대해서는 큰 이론적 관심을 기울이지 않는다. 대의제에 대한 불만과 맞부딪혔을 때 시민들이 어떠한 방식의 대안을 모색하는지, 대안적 시민행동의 행동과 결정요인들은 어떠한 것인지에 대한 미시 이론의 관심은 두텁지 않다. 예외가 있다면, 촛불집회 참가자들의 동기, 심리적 구조, 이들의 동원과 참여의 메커니즘, 그리고 사이버 공간의 담론의 구성과 확산, 공유에 대한 연구들이 있다고 할 수 있다(이지호 외 2017).

III. 대의 민주주의를 보완, 대체, 경합하는 시민행동의 양상과 한국 민주주의의 변화

거시이론은 강한 정당론이라는 서구적 개념에 묶여 시민들의 직접민주주의적 행태에 대해서 충분한 이론적 관심을 기울이지 않는 동안, 또한 미시 이론은 대의제 민주주의의 과정과 절차를 민주주의의 중심으로 당연시하는 동안, 시민들의 대의제 민주주의에 대한 좌절과 불만은 고조되어왔다. 이미 많은 연구가 밝혀왔듯이, 투표율은 민주화 이후 현저하게 하락해왔으며, 정당에 대한 기대는 불신으로 바뀌어왔다. 또한 국회에 대한 신뢰는 추락해왔다.

대의제에 대한 불만과 좌절을 토대로 해서, 시민들은 다양한 방식으로 직접민주주의를 향한 노력을 기울여왔다. 촛불집회로 상징되는 직접행동뿐만 아니라 주민참여예산사업의 참여, 정당 공직후보 선출에 대한 직접참여 등의 다양한 경로를 통해서 시민들은 때로는 대의제도를 우회하거나 대체하거나 무시하면서 정부의 정책을 직접 움직이려고 시도해왔다.

이 장에서 우리는 시민들이 정부를 움직이기 위해서 활용한 (1)다양한 직접민주주의의 양상들을 시민들에 의한 직접통치(rule by the people)의 관점에서 구축해보고, (2)이를 토대로 대의제와 직접민주주의의 경합과 공존의 양상을 분석해

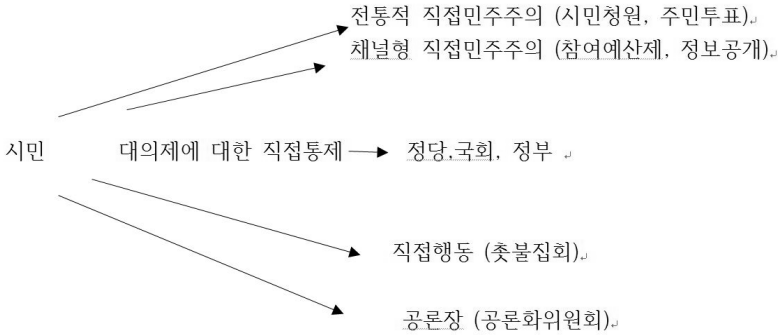
보려 한다. 이를 통해서 대의제 중심의 민주주의 공고화론의 부족한 적실성을 메꾸고, 나아가 민주주의에 대한 시민들의 참여와 심의, 이를 통한 정당성의 수준과 질을 평가함으로써 민주주의의 현실과 이론 사이의 간격을 좁혀보고자 한다.

먼저 직접민주주의의 다양한 양상들의 전체상에 대한 구축부터 시도해보자. 가깝게는 1970년대에 선진민주국가들의 대의제 민주주의가 흔들리면서부터, 직접민주주의에 대한 이론적 관심은 확대되어왔다. 한편으로 정당과 선거정치에 대안으로 등장한 이른바 신사회운동이나 시민들의 좀 더 직접적인 항의로서의 직접행동의 기원과 논리, 정치사회적 배경과 효과 등에 대해서 방대한 연구가 축적되어왔다(Amenta and Young 1999; Kriesi 2005). 다른 한편으로는 전통적인 직접민주주의 통로인 시민청원(initiative), 시민투표(referendum) 등의 양상을 중심으로 국가간 비교분석을 시도하고 이를 통해서 직접민주주의의 질과 민주주의의 질을 평가하는 연구들도 활발해지고 있다. 특히 최근에는 디지털 공간 속에서 이뤄지는 디지털 공론장의 특성에 대한 경험적 분석이 활발하게 시도되고 있다(조화순 2012; 조희정 2017).

이러한 다양한 분석들 사이에 직접민주주의의 범주와 양상에 대한 대체적인 합의는 없다고 할 수 있다. 직접 민주주의의 다양한 양상들에 대해서 정치학자, 행정학자, 사회학자, 디지털미디어 연구자들 사이에 별다른 이론적 대화 없이 개별적이고 단편적인 분석이 진행되어왔기 때문에, 직접민주주의의 범주에 대한 합의는 이뤄지기 어려웠다.

이 논문에서 우리는 대의제 민주주의에 대한 불만족이 직접민주주의의 근본 동인이라고 상정하고, 직접민주주의는 크게 (1)대의제를 대체하고 직접 정부를 움직이려는 즉각적 직접민주주의와 (2)기존의 대의제도에 대한 참여와 혁신을 통해서 직접민주주의를 강화하는 우회형 직접민주주의로 구분하고자 한다. 또한 즉각적 직접민주주의는 다시 일정한 절차와 규칙적 통로를 통해서 정부에 참여하는 채널형 직접민주주의와 이러한 절차와 규칙 없이 정부의 행동을 변화시키려는 직접행동으로 구분할 수 있을 것이다. 이러한 다양한 양상들을 그림으로

나타내면 다음과 같다.



〈그림 1〉 직접민주주의의 다양한 양상들

위의 그림을 통해서 보자면, 한국의 민주주의에서 대의제를 우회, 비판, 대체 하는 직접민주주의는 크게 다섯 가지의 경로를 통해서 진행되고 있다고 할 수 있다.

첫째 경로는 시민청원, 시민투표 등과 같은 전통적이고 제도적이면서 비일상적인 직접민주주의의 통로가 있다(이는 대의제에 대한 불만족과 관계없이 전통적으로 인정되어 왔던 직접민주주의 경로이다).

둘째 경로는 민주화 이행 이후, 대의제에 대한 불만이 증가하면서 시민들이 직접 정부의 정책결정에 참여하거나 관여하기 위해서 개척된 직접민주주의 경로인데, 특히 여기서는 일정한 규칙과 절차를 통해서, 정기적이고 일상적인 절차적 채널을 통해서 시민들의 직접참여가 이뤄지는 경로이다. 구체적으로는 2010년대 이후에 활성화되고 있는 주민참여예산, 정보공개제도 등이 여기에 해당된다.

셋째 경로는 정당이나 국회의 활동에 대한 시민들의 직접적인 관여를 통해서, 정치적 대표들이 독과점하고 있는 대의제가 시민들의 의사에 보다 직접적이고도 충실하게 반영하도록 하는 경로이다. 구체적으로 말하자면, 정당의 공직후보선

출이 모든 시민들이 참여해서 결정하는 개방형경선제, 국회의 입법과정을 시민들이 의원들과 함께 추진해가는 디지털 입법청원 등이 포함된다(박찬표 2016; 성치훈·진영재 2016).

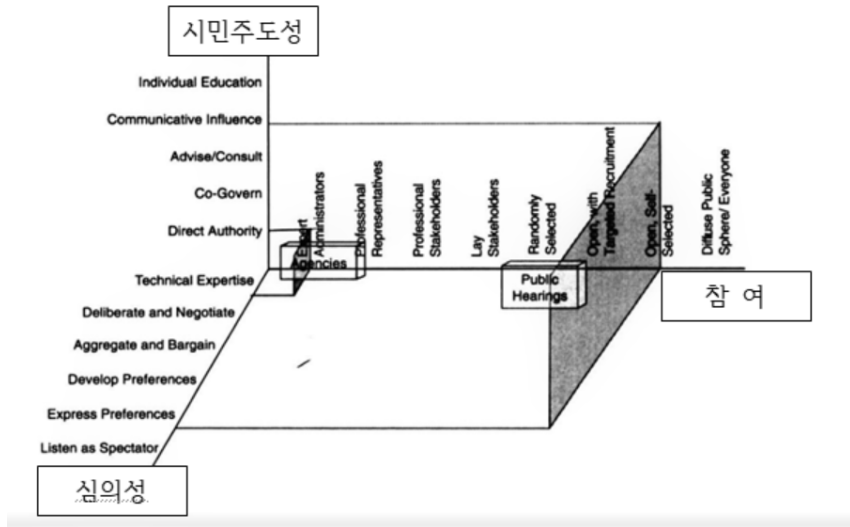
넷째 경로는 시민들이 집합적인 행동을 통해서 의사를 표시하고 정부의 결정에 영향을 주고자 하는 직접행동이다. 2016년, 2008년 촛불집회 등이 대표적인 사례라고 할 수 있으며, 이는 일종의 규칙이나 절차에 얽매이지 않고, 비일상적으로 그리고 보다 직접적으로 시민들의 대규모적인 행동을 통해서 이뤄진다(이갑윤 2010; 송경재 2018).

다섯째 경로는 시민들이 특정 이슈에 대해서 주도적으로 공론을 형성하고 이렇게 형성된 시민들의 집합의사가 정부의 정책으로 직접 연결되는 경로이다. 최근 들어 시민들의 깊은 관심과 참여를 끌어냈던 신고리원전 공론화위원회가 대표적인 사례라고 할 수 있다(피시킨 2003; 신고리 5·6호기 공론화위원회 2017; 최태현 2018).

이러한 다섯 가지 직접민주주의의 경로가 시민들의 직접통치에 얼마나 기여해왔는가? 또한 우리 민주주의의 성격을 어떻게 변화시켜왔는가를 평가하기 위해서 우리는 (1)시민참여도 (2)참여시민의 심의도 (3)대의제에 맞서는 시민 주도성이라는 세 가지 기준을 적용하고자 한다. 사실 다양한 제도와 경로들이 시민들의 직접통치에 어떻게 얼마나 기여해왔는가를 평가하기 위한 합의된 개념적 잣대는 존재하지 않는다. 민주주의의 본원적 특성이 무엇인가에 대한 방대한 논의가 민주주의의 역사만큼이나 오래된 바와 같이, 직접민주주의의 본질적 특성이 무엇인가에 대한 토론 역시 아직까지 총체적이고(comprehensive), 다양한 이론적 입장들 사이에 합의 가능한(consensual) 개념적 기준에 도달하지는 못한 상태이다.

따라서 이 글에서 우리는 직접민주주의의 본질적 특성과 이의 경험적 측정을 위한 방대한 논의를 검토하기보다는, 펑(Fung 2006, 71)의 직접민주주의의 개념적 큐브에서 제시된 세 차원(시민참여, 심의도, 시민주도성)을 중심으로 한국 민주주의에서 진화해온 여러 직접민주주의의 경로들을 평가해보려 한다.

먼저 평의 개념적 큐브에서 제시하는 세 가지 준거들- 시민참여, 심의도, 시민 주도성을 간략히 살펴보자.



출처:Fung(2006, 71)

〈그림 2〉 평의 직접민주주의의 세 차원

첫째, 시민의 직접참여가 중요한 까닭은 대의제도의 허약함과 결핍 때문이라는 것이다. 국회의원, 선출직 정책결정자들이 주도하는 대의제 민주주의는 이들의 근본적인 결핍(공공의식의 결핍, 때로는 전문성의 결핍, 공동체에 대한 존중의 결핍과 특수한 이익에 대한 민감성)으로 인하여 허약하다는 것이다(Fung 2006, 67). 이러한 대의제의 허약함은 시민들의 직접참여를 통해서만 메꿀 수 있다는 것이다. 이때 시민의 참여는 구체적으로는 보통의 시민들에게 얼마나 균등하게 열려 있는가(평등성과 개방성)? 참여하는 시민들이 시민으로서의 대표성을 얼마나 갖는가(대표성)의 차원을 갖는다는 것이다. 구체적으로는 평은 이러한 측

면에서 시민참여의 양상은 7개의 단계로 구분해볼 수 있다는 것이다. 가장 낮은 단계부터 높은 단계의 시민참여는 (1)대의제 선출직 (2)직업적인 이해당사자 (3) 비전문가 이해당사자 (4)무작위 추출 (5)개방적이지만 타겟팅하는 층위 (6)개방적 방식의 시민들의 자기추천 (7)분산형 공중(diffused public sphere)로 구분할 수 있다는 것이다.

직접민주주의 큐브의 두 번째 차원은 심의성이다. 1990년대 이후로 직접민주주의는 시민들의 참여뿐만 아니라 시민들이 주도하는 토론, 질문, 이해와 숙의하는 과정으로서의 심의절차를 중시하는 이른바 심의 민주주의로의 전환 (deliberative turn)을 모색하게 되었다. 이는 한편으로 참여의 확대가 반드시 합리성의 증진과 선형적 정합의 관계에 있는 것은 아니라는 성찰에서 비롯되었다 (Offe and Preuss, 2016). 얇고 열은 참여가 민주주의의 질과 정당성을 높여주는 것은 아니라는 반성이 다양한 차원에서 제기되었다. 예를 들자면, 여론조사는 시민들의 집합적 선호를 효과적으로 모으는 과정이라기보다는 오히려 정치지도자나 대중매체가 시민들의 선호를 조작적으로 형성하는 과정으로 전락하게 되었다는 것이다. 또한 국민투표나 그 밖의 직접민주주의의 기제들이 점차 형식적인 수단과 목적 합리성에 지배됨으로써, 이성의 공적인 사용과 불편부당한 진실추구로부터 멀어지게 되었다는 것이다.

이러한 얇고 열은 참여를 극복하기 위해서는 시민들이 자유롭고 제약이 없는 상태에서 평등과 대칭성의 원칙 위에서 공적인 이슈들에 관해서 발언하고, 질문하고 토론하는 과정으로서의 심의라는 절차가 절실하다는 인식으로 이어졌다. 이런 심의과정을 통해서 시민들이 공적 이슈에 대해서 (1)이해를 높이게 되고 (2)개인적으로 형성된 선호들이 종종 분파적 이해관계와 연계되어 있을 수 있다는 점을 밝히고 (3)또한 개인들의 집합적 선호 뒤에 숨어있는 이데올로기적 목표들을 드러낼 수 있다는 것이다. 결국 공공영역에서 일관되게 상황에 얽매이지 않고 사회적으로 정당화될 수 있는 개인들의 집합적 선호가 형성되도록 장려하는 심의의 절차가 직접민주주의의 핵심적 차원을 이루게 되었다는 것이다

(Gutman and Thompson 1996, Young 2000).

평은 구체적으로 심의의 절차는 가장 얇은 단계부터 가장 심화되는 단계까지 6단계로 구분될 수 있다고 본다. (1)시민들이 청중으로서 청취하기 (2)선호를 표현하기 (3)선호를 발전시키기 (4)집합적 선호를 형성하고 이를 기반으로 타협하기 (5)심의하고 타협하기의 단계 (6)기술적 조력을 하는 단계.

직접민주주의 경로의 세 번째 차원은 시민 주도성이다. 대의제가 직업적 정치인, 선출직 공직자, 이들을 뒷받침하는 전문관료들에게 정치권력과 정책결정권이 집중된 체제라면, 시민들이 주도하는 직접민주주의는 이러한 권력집중에 대한 대항권력으로서 시민들이 주도력을 발휘하는 능력을 필수적으로 포함하게 된다. 대항권력(countervailing power)으로서의 시민들의 주도력은 넓게 보면 가장 약한 (1)개인적 이익확보의 단계부터 (2)의사소통형 영향력(communicative influence) (3)권고와 컨설팅(advice and consulting) (4)협치(co-governing) (5)압도적 권위(direct authority)의 다섯 단계로 구분된다고 평은 강조하고 있다. (Fung 2006, 70-71)

구체적으로 살펴보면, 시민주도력이 사실상 거의 없다고 할 수 있는 개인적 이익확보의 단계에서는 시민참여의 경로를 통해서 공공성을 염두에 둔 정책에 영향을 미치는 데에는 거의 관심이 없고, 사실상 개인적인 이해관계의 관철에 더욱 몰두하는 참여자들이 주도하게 된다. 예를 들자면, 시민참여 예산과정에 참여하는 참가자들이 지방자치단체의 사업집행을 통해서 경제적 이득을 보게 되는 건설업, 보건사업 등에 종사하는 이들이 주종을 이루는 단계이다. 두 번째 단계는 참여하는 시민들의 증언, 의견, 그 밖의 의사소통을 통해서 선출직 대표들과 공무원들에게 영향을 행사하게 되는 수준의 시민 주도력이다. 이때는 결정의 주도권은 여전히 이들 대의제 대표자들에게 있지만, 시민들이 공공성을 의식하면서 제한된 영향력이나 정책결정에 영향을 미치는 단계이다. 세 번째 권고와 컨설팅의 단계에서는 대의제 대표자들(국회의원, 단체장, 관료들)이 참여하는 시민들의 집합적 의사를 정책결정에 수용하겠다는 다짐을 처음부터 제시하는 수준

으로까지 시민들의 주도력이 높아진 상태이다. 예를 들자면, 지난해 신고리원전 공사중단에 관한 시민 공론화위원회를 출범시킬 때에, 정부는 처음부터 시민들의 숙의를 거친 공론화위원회의 견해를 수용하겠다는 약속을 제시한 바 있었다. 네번째 협치의 단계에서는 대의제 대표자들과 시민들이 정책결정의 입안, 집행, 평가의 단계를 두루 공동으로 운영하고 실행하는 단계이다. 구체적으로 말하자면, 학교장과 교사 및 시민들로 구성된 학교위원회가 학사 운영을 공동으로 결정하는 시카고 공립학교 운영 모델이 협치의 사례라고 할 수 있다. 마지막 다섯번째, 시민들의 압도적 권위의 단계에서는 예컨대 미국의 타운미팅과 같이 시민들이 집합적으로 참여하는 플랫폼에서 타운 공동체의 주요 공공정책을 직접 입안, 결정, 통제하는 정도로 시민들의 주도력이 강화된 상태를 의미한다. (Fung 2006, 69-70)

이제부터 우리는 지난 십여년간 한국 민주주의에서 진화해온 직접민주주의의 다양한 경로들의 구체적인 사례분석을 통해서 직접 민주주의의 현실적 주소와 이론적 과제들을 검토해보자.

1. 2017 신고리원전 공론조사위원회

단순 개인 의사의 통계적 집합이라는 여론조사를 넘어서, 여론조사와 시민들의 심의과정을 결합한 공론조사는 최근 들어 전세계적으로 확산되고 있는 직접민주주의의 한 양식이다. (Fishkin 2009) 문재인 정부는 2017년 여름, 대통령 선거공약이었던 신고리 원자력발전소의 건설 중단이라는 중대한 이슈를 결정하기에 앞서서, 공론조사 방식을 통해서 집약되는 시민들의 의사를 존중하여 결정하겠다는 약속을 하였다. 문재인 정부가 정부 스스로 결정하기보다 공론조사라는 직접민주주의 방식을 시도하고 시민들의 공론심의의 결과를 수용하게 된 데에는 몇 가지 정치사회적 배경이 중대하게 작용하였다.

첫째, 스스로 2016 촛불집회에 따라서 등장한 정부라고 자처할 만큼 문재인

정부는 시민들의 직접 참여와 결정을 중시하는 경향을 갖고 있었다.¹⁾ 둘째, 신고리 원전 이슈는 단순히 하나의 원자력발전소의 공사를 지속하는 결정에 국한된 것이 아니라 국가 에너지 정책의 큰 방향의 기틀이 되는 중대한 정책결정이었다. 셋째, 문재인 대통령은 신고리 원전중단을 대통령 선거공약으로 내세웠었지만, 시민들의 견해는 탈원전과 원전 에너지 유지로 분명하게 분열되어 있었다.

500명의 시민들이 수개월에 걸친 심의의 과정을 거쳐서 원전 공사재개로 공론조사의 결과가 모아지고 정부가 이러한 시민들의 직접 심의를 수용하여 신고리 원전 공사를 재개한 공론화위원회를 시민들의 참여, 심의성, 주도성이라는 세 차원에서 검토해보자. 먼저 시민들의 참여양식을 살펴보면, 신고리 공론화위원회(이하 공론화위원회)에 대한 시민들의 참여는 상당히 높은 수준으로 이루어졌다. 구체적으로는 신고리 공론화위원회는 평이 제시했던 시민참여의 7단계 가운데, 4단계인 무작위추출과 5단계인 개방적 타겟팅을 혼합한 방식으로 진행되었다.

공론화위원회는 500명의 시민참여단의 참여와 심의를 통해서 진행되었는데, 시민들이 참여한 방식은 꽤 높은 수준의 개방성과 대표성이 보장되는 방식이었다. 피시킨의 공론조사 모델을 준용하여, 이중추출법을 통하여 시민들을 대표할 만한 500명이 선정되었다. 19세 이상의 국민을 16개 시도 지역, 성, 연령의 3차원으로 층화한 (160개 층) 후에 비례 배분한 2만명을 층화 무작위 추출하여 1차 표본을 구성하고, 이들을 다시 원전건설 재개/중단/판단유보 및 성, 연령의 3차원으로 층화(30개 층)한 뒤, 비례 배분한 500명을 무작위 추출하는 방식으로 선정하였다. 1차 표본 2만명 중에서 공론조사 참여의사를 밝힌 응답자는 5981명이었고 이들을 30개 층으로 비례 배분하여 500명의 시민참여단을 구성하였다. 참여의향자들의 연령별 분포는 20대 15.6% 30대 16.9% 40대 20.2% 50대 22.6%,

1) 신고리 공론화위원회의 최종보고서는 공론화 위원회의 배경을 이렇게 설명하고 있다. “대의제 민주주의를 보완할 수 있는 민주적 의견수렴 절차로서 일명 숙의민주주의를 본격 추진할 수 있는 계기를 제공할 뿐만 아니라 이해관계가 첨예한 주요 갈등 상황을 사회적 담론의 장으로 끌어내 상호토론과 숙의과정을 통해 합의를 형성해가는 새로운 갈등해결의 모델로서도 중요한 의미를 지닌다” (최종보고서, 13)

60대 이상 24.7%였으며 남자는 60.2%, 여자는 39.8%였다.

이 같은 시민참여단 구성은 적어도 두 가지 측면에서 기존의 무작위추출법보다 대표성을 강화하는 것이었다. 첫째, 지역, 성, 연령을 기준으로 160개 층으로 층화 추출하였다는 점에서 단순 무작위추출법과는 차별화된다. 둘째, 심의과정에 참여하는 시민참여단을 추출하는 과정에서 단순히 참여의향이 있는 시민들만을 대상으로 (self selection) 삼은 것이 아니라 이들을 원전 공사 재개에 찬성하는 의견을 가진 사람, 공사 중단 의견을 가진 사람, 공사유보 의견을 가진 사람으로 구분하여 이들과 성, 연령구분을 고려하여 추출함으로써 선택편향의 문제를 해결하려 시도하였다.

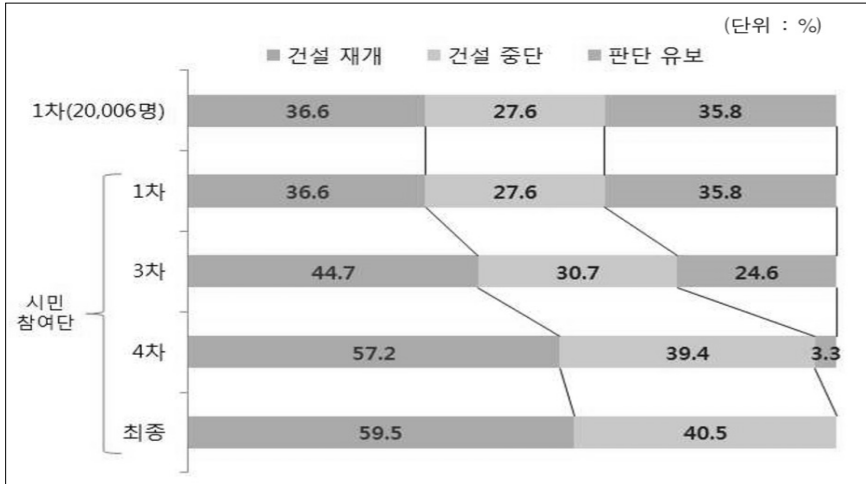
참여의 개방, 대표성뿐만 아니라 참여의 시민주도성도 주목할 만하였다. 500명의 시민참여단이 심의과정의 일환으로 준비된 오리엔테이션에 참여한 비율은 95.6%였으며 최종종합토론회 참여율은 98.5%로 높게 나타나고 있었다(신고리 5·6호기 공론화위원회 102).

공론화위원회를 바라보는 우리의 두 번째 기준은 심의성의 차원이다. 시민들이 이슈에 대해서 숙고하고, 정보를 얻고, 의견이 다른 이들과 열린 대화를 통해서 입장을 바꾸어나가기도 하는 심의과정이라는 기준에서 보자면 (이준웅 2017; Fishkin 2009), 공론화위원회는 심의의 높은 단계인 네 번째 단계 선호의 집합 및 타협과 다섯 번째 단계인 심의와 타협의 중간에 걸쳐 있어서 꽤 높은 수준의 심의를 이루었다고 평가할 수 있다.

공론화위원회의 이러한 높은 수준의 심의는 다음과 같은 요소들로 이루어져 있다. 첫째 원자력 발전과 그에 대한 비판과 대안으로서의 대안에너지 등에 관한 다양하고 복잡한 정보와 지식에 대한 습득이 비교적 꾸준히 이뤄졌다고 할 수 있다. 가장 먼저 이뤄진 오리엔테이션은 2017년 9월 16일(토) 네 시간 동안 시민참여단의 95.6%가 참여한 가운데 진행되었다. 이어서 심의를 위한 자료집이 제공되었고, 또한 공론화 위원회의 핵심 이슈의 찬반 및 기본 쟁점에 관한 동영상 강의자료 (제1강 공론화 이해, 2강 원전 안정성, 3강 전력공급 및 전기요금, 4강

국가산업영향, 5강 에너지정책 전망, 6강 종합의견)가 제공되었다. 종합토론회가 열리기 전에 사전에 이러한 동영상 이러닝을 수강한 시민참여단의 비율은 92%로 높게 나타났다(신고리 5·6호기 공론화위원회 33).

〈표 1〉 공론화위원회 의견변화의 추이



출처: 신고리 5·6호기 공론화 위원회 (2017, 89)

둘째 심의의 또 다른 측면으로서 참여시민들의 태도의 변화와 집합적인 의견 분포의 변화가 공론화위원회의 심의 과정에서 눈에 띄게 이뤄졌다. <표 1>과 <표 2>는 총 다섯 차례에 걸쳐서 진행된 공론 조사의 결과의 추이를 보여준다. 지식의 습득이나 토론과 전문가 의견 청취 등이 이루어지기 전에 시행된 최초의 조사에서 시민참여단 전체의 의견분포는 원전 건설재개 (36.6%) 건설 중단 (27.6%) 판단유보(35.8%)로 나타났다. 이러한 의견 분포는 동영상 이러닝, 자료집 학습, 2박 3일에 걸친 종합토론회 등의 심의와 숙고의 과정을 거치면서 현저하게 건설재개 쪽으로 기울어졌다. 종합토론회 시작 시점에 이뤄진 3차 조사에서 의견분포는 건설재개(44.7%) 건설 중단 (30.7%) 판단유보(24.6%)로서 건

설재개가 다소 늘어나고 판단유보가 눈에 띄게 줄어들었다. 종합토론회 마지막 순서로 이뤄진 4차 조사에서는 건설재개가 57.2%로서 크게 증가하였고 건설 중단은 39.4%로 다소 증가하였고, 판단 유보는 3.3%로 사실상 거의 소멸되었다. 이후 최종 공론조사에서는 건설재개가 59.5% 건설 중단이 40.5%로 나타났고 따라서 공론화 위원회는 건설재개를 시민대표단의 종합의견으로 제시하였고, 문재인 대통령은 이러한 의견을 수용하여, 신고리 원전은 공사가 재개되었다. 달리 말해, 시민들은 원전과 대체 에너지를 포함한 주요 이슈의 지식과 정보를 습득하였을 뿐만 아니라 전문가들 및 견해가 다른 이들과의 토론을 통해서 개별적으로 그리고 집합적으로 의견의 변화를 경험하였다. 구체적으로 누가, 어느 시점에서, 어떤 계기를 토대로 해서 의견의 변화를 경험하였는지에 관한 경험적 근거는 아직까지 충분히 조사되어 있지는 않다.

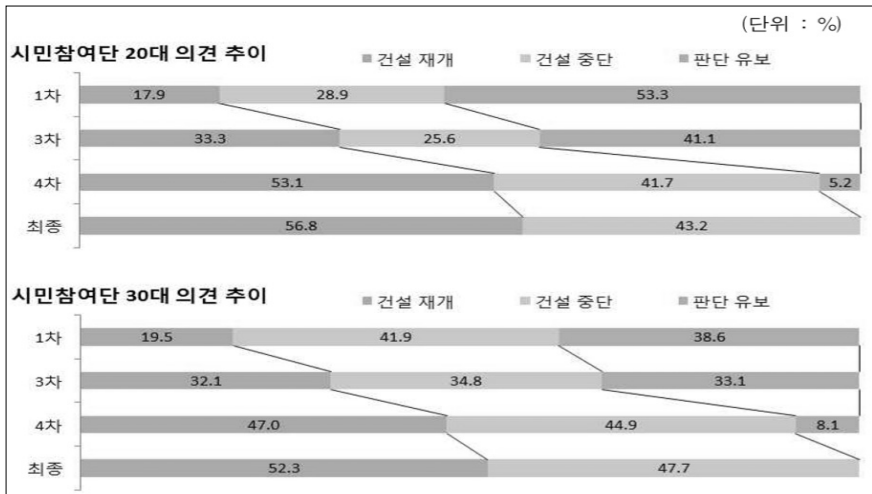
다만 시민참여단의 연령별로 건설재개 및 건설중단의 의견분포의 변화는 알 수 있다. 이에 따르면 속의과정을 거치면서 의견을 가장 많이 바꾼 집단은 20대와 30대의 젊은 층이었다. 20대 대표단의 건설재개 찬성은 1차 조사에서 17.9%에 불과하였으나 최종조사에서 이들은 56.8%가 건설재개에 찬성하였다. 마찬가지로 30대 대표단의 건설재개 찬성은 1차 조사에서 19.5%에 그쳤으나 최종조사에서 이들은 52.3%가 건설재개 찬성함으로써 전체 시민대표단의 의견분포가 건설재개 쪽으로 기울는 데에 핵심적인 역할을 하였다.

직접민주주의 경로의 세 번째 평가기준은 시민주도성인데, 이 관점에서 공론화위원회는 세 번째 단계인 권유와 컨설팅의 수준을 보여주었다고 할 수 있다. 2017년 7월 17일 국무총리 훈령을 통해서, 공론화위원회가 출범할 때에 정부는 시민참여단의 심의에 따른 집합의사를 수용하겠다는 입장을 처음부터 표명하였다는 점에서, 단순한 의사소통을 통한 영향력(2단계 시민주도성)보다는 강한 시민 주도성이 전제되었다고 할 수 있다. 하지만 공론화위원회의 구성과 운영, 위원회의 의제 설정 및 권한규정 등이 정부의 총리실에 의해서 주도되었다는 점을 상기해보면, 정부의 정책결정자와 시민들이 모든 주요한 절차와 과정을 함께

설정하고 결정하는 협치(4단계)나 압도적 권위의 단계에까지는 이르지 못한 것으로 평가할 수 있다.²⁾

정리하자면, 공론화위원회는 노무현 정부가 2005년 부동산제도 개선을 위해서 시행한 이후로 거의 10여년 만에 처음 실시되었지만, 참여의 대표성, 심의성, 시민주도성의 측면에서 모두 중상 이상의 성과를 보였다. 참여는 이중추출법을 통해서 대표성과 개방성, 균등성 등을 확보하였고 시민들의 숙의의 수준 또한 선호의 집합을 넘어서는 높은 수준(비록 심의와 타협의 단계에까지는 이르지 못하였지만)을 보였다. 또한 시민주도성 역시 중간 수준 정도의 성과를 보였다.

〈표 2〉 시민참여단 20대, 30대 의견추이



출처: 신고리 5·6호기 공론화 위원회 (2017, 90)

2) 이 같은 관점에서 공론화위원회의 시민 주도성의 빈곤을 강력히 비판하는 사례로는 채영길(2017)을 볼 것.

2. 서울시 참여예산제

브라질의 무명도시 포르투 알레그레가 정부 예산의 편성과 관리, 모니터링에 시민들의 참여를 증진하기 위해서 시작한 참여예산제도는 오늘날 전세계 1500여개 도시로 확산됨으로써 가장 널리 알려지고 폭넓게 연구되고 있는 직접민주주의의 주요한 통로이다. 우리 역시 2011년 지방재정법의 개정을 통해서 자치단체의 시민참여 예산제를 법제화하면서, 참여 예산제는 시민들이 지방정부의 핵심권력인 예산의 편성과 실행과정에 직접 참여하는 경로로 자리 잡게 되었다. 여기서 우리는 참여예산의 규모나 운영과정에서 가장 앞서있는 서울시의 사례를 중심으로 직접민주주의의 세 차원을 검토해보자.

먼저 시민의 참여양상을 보자면, 서울시 참여예산제는 시민참여의 여섯 번째 단계인 개방형 자기추천에 가깝다. 250명으로 구성되는 참여위원회의 위원 가운데 200명 이상은 개방형 공모에 따른 추천으로, 그리고 50명 이내에서 서울시장과 시의회가 추천하는 시민들로 채워진다. 2016년의 예를 들자면 214명의 시민 위원이 개방형 공모를 통해서 채워졌고(응모자는 920명) 시장 추천 9명, 시의회 추천 9명으로 채워졌다. 연령별로는 10대가 23명 20대가 41명 30대 34명 40대 40명 50대 52명 60대 38명 70대가 4명으로 구성되었고, 성별로는 남자 120명 여자 112명으로 구성되었다(서울시 2017, 18). 위원 추천 희망자와 실제 추천에 당선된 비율은 2012년을 기준으로 보자면, 150명 추천에 1664명이 응모함으로써 약 11대 1의 비율을 보였다(유소영 90-91) 이들 시민위원들은 성별, 세대별, 자치구별 비율을 통제하면서 추천함으로써 높은 수준의 인구 대표성을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 시민참여의 개방성도 높고, 대표성도 꽤 높은 참여의 양식을 보이고 있다고 할 수 있다.

서울시 참여예산제의 또 다른 주요한 측면은 심의의 정도라고 할 수 있는데, 이 점에서는 비교적 낮은 단계인 선호의 표현(expressing preferences) 수준에 머물러 있다고 할 수 있다. 시민들이 심의하는 과정은 지식의 습득, 의견의 교환

및 태도의 변화, 집합적인 선호분포의 변화 등이 수반될 때 깊은 숙의가 이루어진다고 할 수 있는데, 서울시의 참여예산제도는 이러한 조건에는 크게 미치지 못한다고 할 수 있다. 예산의 편성과 관리라는 매우 전문적인 지식의 요건에 비해서, 시민위원들이 관련된 지식을 습득할 기회는 충분하지 않다. 서울시는 참여예산위원회에 선정된 시민들을 대상으로 예산학교를 운영하고, 여기서 기본적인 지식을 제공하고 있다. 서울시 예산학교는 이틀간 총6시간에 걸쳐서 서울시 예산의 개요, 사업선정의 기준 등에 대한 교육을 실시하고 있다. 이는 공론화위원회가 실시했던 동영상 강의, 자료집, 전문가 패널들과의 토론 및 질의응답 등의 시간과 비교할 때에 꽤 부족한 것으로 보인다. 게다가 서울시 예산학교의 이수율이 77.3%정도였던 데에 비해서, 공론화위원회의 동영상 사전수강은 92%를 기록했었다.

지식의 습득뿐만 아니라 여러 관점을 가진 시민들 사이의 의견교환과 그에 따른 태도 변화라는 숙의 요건을 고려한다면, 서울시 참여예산제의 심의의 깊이는 더욱 낮은 것으로 보인다. 유소영(2013)은 서울시 참여예산제의 심의성에 대해 밀도 있는 경험적 분석을 시도한 바 있는데, 그에 따르면 참여예산제는 시민위원들 사이에 의견교환을 토대로 한 태도 변화는커녕 시민위원들의 선호의 집합적 모음에조차 미치지 못하고 있다는 것이다. 유소영은 2012년 서울시 참여예산위원들의 여성보육, 보건복지, 건설교통의 세 분과 회의를 기록한 동영상 분석을 통해서 시민위원들 사이의 발언, 토론의 양상을 <표 3>과 같이 정리하고 있다.

〈표 3〉 서울시 참여예산위원회 보건복지분과 발언빈도 분석

구분	연령대별	인원 (총50명)	보건복지분과 2차회의 (사업소개)		보건복지분과 3차회의 (사업심사)	
			발언빈도	발언분량	발언빈도	발언분량
여성 21명	만35세 미만	3명	0회	총발언분량 29336자 중 위원평균 0.04% 위원장 4.0% (1200자)	0	총발언분량 33900자 중 위원평균0. 65% 위원장10.9 % (3700자)
	만35-49세	10명	1회		0	
	만50세 이상	8명	0회		7	
남성 29명	만35세 미만	5명	0회	공무원 93.7% (27500자)	0	공무원56.9 % (19300자)
	만 35-49세	10명	0회		25회	
	만50세 이상	14명	6회		25회 (20회)	
공무원	복지정책과 장 및 사업관련 공무원	주요 1명	9회		33회	

출처: 유소영 (2013, 207)

위의 발언빈도 분석을 보자면, 시민예산위원회 분과회의는 시민대표들의 토론과 대화, 의견집약의 장이라기보다는 공무원들이 시민들과의 협치라는 정당성을 얻기 위한 형식적 절차로 위축되고 있음을 보여준다. 2차 회의에서 분과위원회 간사를 맡고 있는 공무원의 발언은 93.7%에 달함으로써 사실상 회의를 공무원들이 독점하고 있음을 알 수 있다. 예산사업을 소개하는 2차 회의의 성격상 공무원들의 발언이 많을 수 있다는 배경을 감안하더라도, 실제 사업심사를 위한 회의였던 3차 회의에서도 공무원들의 회의 독점은 계속되고 있었다. 간사인 공무원의 발언은 전체 분과위원회 발언의 절반이 넘는 56.9%를 차지하고 있었고 이어서 회의를 주재하는 위원장이 10.9%의 발언 비중을 갖고 있었다. 따라서 위원들의 발언 비중은 불과 33%에 지나지 않았다.

공무원들의 회의 독점현상 뿐만 아니라, 시민위원들 간에도 발언빈도의 편차가 극심하다는 또 다른 문제가 심의의 깊이를 가로막고 있다. 시민위원들의 연령대별 성별 발언빈도에 분명한 격차가 있는데, 예컨대 보건복지분과 3차 회의에

서 50세 이상 남성시민들은 총 25회 발언하고 있는데, 50세 이상 여성시민들은 불과 7회만 발언하고 있다. 게다가 50세 이하의 여성시민위원들은 단 한 차례도 발언하지 않고 있다. 또한 남성 만35세미만 시민들도 단 한 차례도 발언하지 않고 있는 것으로 드러난다.

이러한 발언빈도의 불균등은 좀 더 쉬운 참여방식인 분과위원회 출석률에서도 분명하게 드러난다. 유소영(2013)은 시민위원들의 성별, 연령별 출석률(2012 회계연도)의 차이에 대한 경험적 분석을 시도하였는데, 성별로는 출석률에 유의미한 차이가 없지만, 연령별로는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 가장 출석률이 낮은 30대의 출석률은 52.9%인데 이는 연령집단 가운데 가장 높은 출석률을 기록한 50대(70.6%), 60세 이상(73.7%) 집단과 통계적으로 유의미한 차이가 있다는 것이다.

〈표 4〉 시민위원 250명의 연령별 출석률 차이분석

구분	연령별	N	평균 (%)	표준 편차	등분산 자유도	결과	ANOVA 사후검정
연령별 출석률 n=250	29세이하	30	66.1	0.317	Levene통계량 0.644 (p=0.631) 자유도 집단간=4 집단내=245 합계=249	F값 2.472 (p=0.029)**	Scheffe: 유의미하지 않음. LSD: 30대& 50대 유의미한 차이(p=0.004)** 30대 &60대 이상도 유의미한 차이로 발견(p=0.009)**
	30-39세	50	52.9	0.344			
	40-49세	71	63.2	0.344			
	50-59세	72	70.6	0.324			
	60세이상	27	73.7	0.320			
	합계	250	64.8	0.330			

출처: 유소영(2013, 213)

3. 2016-2017 촛불집회의 대표성, 심의성, 시민주도성

시민들의 직접행동이 대통령의 탄핵심판을 거쳐서 새로운 정부 출범으로 이어진 촛불집회는 아마도 오랫동안 커다란 영향을 미치게 될 한국 민주주의의 하나의 결정적인 분기점일 것이다. 침묵하던 시민들의 대규모 직접행동, 온라인과 오프라인 시민행동과 심의양식의 결합, 제도권 정치의 취약점 등이 고루 나타난

촛불집회는 앞으로도 다양한 관점과 시각에서 새로이 해석되고, 한국 민주주의의 내용과 형식을 좌우하는 다양한 프레임을 제공하게 될 가능성이 높다. 달리 말해 촛불집회는 영향의 규모, 장기적인 효과, 다양한 해석의 경쟁 등에 있어서 앞에서 논의한 참여예산제나 공론화위원회보다는 막중한 의미를 갖게 된다는 점에서, 이들과 병렬적으로 논의하기에 매우 적절하다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 우리는 촛불집회 역시 직접민주주의의 대표 양식의 하나로 자리잡은 시민들의 직접행동이라고 볼 수 있고, 이 같은 관점에서 우리는 대표성과 시민주도성, 심의성을 간략히 논의해 볼 수 있다.

2016-17년 촛불집회는 대표성과 시민주도성에 있어서는 높은 수준을 드러냈다고 할 수 있는 반면에 시민들의 심의성은 중간정도 수준에 머물렀었다고 평가할 수 있을 것이다. 먼저 대표성부터 간략하게 논의하자면, 촛불집회에 참여한 시민들의 연령별, 이념성향별 분포가 시민들 전체의 분포와 완전하게 일치하는 것은 아니었지만, 집회 참여자들은 연령별로 이념성향별로 크게 치우쳐 있는 집단이었다고 보기는 어렵다. 2016년 촛불집회 연령대별 참여 비율은 13~18세는 14.4%, 19~29세 31.6%, 30~39세 15.3%, 40~49세 21.1%, 50세 이상은 17.6%로 나타났다. 2016년 촛불집회 전체 참가자 1,146명 중 참가 경험이 있는 사람들의 이념은 진보 성향이 39.1%, 중도 19.4%, 보수 성향이 17.3%로 나타났다(이지호 외 2017, 96, 118). 또한 시민들의 참여가 거의 압도적으로 자발적이고도 개방적인 참여에 기반한 것이었다는 점에서, 이들의 대표성이 이해당사자에 의해서 좌우되는 것은 아니었다. 촛불시민들은 그 참여의 개방성과 대표성 등에 있어서 의미있는 제약이 거의 작용하지 않은 ‘분산형 공중’에 가까웠다는 점에서 촛불집회의 시민 대표성은 높은 수준이었다고 할 수 있다.

둘째, 촛불집회의 시민주도성 또한 비교적 높은 수준이었다고 평가할 수 있다. 대항권력으로서의 촛불집회는 단순히 영향력 있는 의사소통의 단계를 넘어서, 권고와 권설링 단계와 협치 단계의 중간 정도에 걸쳐져 있는 주도력을 발휘했다. 2016년말과 2017년 초에 걸쳐진 촛불집회 기간에, 현직 대통령의 탄핵이라는 어

젠다를 주도한 것은 국회 안에 포진한 기성정당들이라기보다는 촛불시민들이었다. 이 점에서 시민들의 주도력은 의사소통을 넘어 권고와 컨설팅의 단계를 거쳐 협치로까지 나아갔다고 할 수 있다. 시민들의 직접행동이라는 거대한 압력에 직면해서 헌법과 절차의 범주 내에서 탄핵절차와 헌법재판소의 탄핵심판을 주도한 것은 국회와 헌재라는 헌법적 기구였지만, 시민들은 이 과정에서 헌법적 절차와 과정의 방향을 주도한 강력한 감독이었다는 점에서 촛불집회는 넓은 의미의 협치로 꼽을 수 있을 것이다.

셋째, 촛불집회에서 나타난 시민들의 핵심 이슈에 대한 심의성은 대체로 심의 민주주의의 네 번째 단계인 ‘선호를 형성하고 타협하기’의 수준에 이르렀다고 평가할 수 있다. 대통령 탄핵이라는 집합적 선호를 형성하였지만 이러한 헌법적 절차는 국회와 헌재가 주도하도록 하는 현실적 타협이 촛불시민들이 보여준 심의성의 요체였다고 할 수 있다.

IV. 결론

민주주의 공고화 이론이 상대적으로 대의제 민주주의에 치우쳐 있는 동안, 시민들이 주도하는 민주주의의 현실은 대의제 민주주의의 제도와 절차보다는 직접 민주주의를 강화하는 방향으로 진화해왔다고 할 수 있다. 우리가 위에서 살펴본 세 가지의 사례- 신고리공론화위원회, 서울시 참여예산제, 2016-2017 촛불집회-는 물론 시민이 주도하는 직접민주주의의 다양하고 복잡한 세계를 대표하지는 못한다.

하지만 위의 세 사례에 대한 분석을 통해서 우리는 몇 가지 흥미로운 결과를 도출하였다고 할 수 있다. 첫째, 공론화 위원회와 같은 심의민주주의 제도, 서울시 참여예산제도 등과 같이 시민들이 민주주의의 과정에 직접적으로 개입하고

주도하기 위한 제도적, 법적 장치는 중앙정부, 지방정부를 가리지 않고 다양한 차원에서 점차 확대되고 풍부해지는 과정에 있다. 하지만 이러한 제도적 기반의 확대에도 불구하고 시민들의 대표성, 심의성, 시민주도력이 충분한 수준으로 신장되고 있지는 못하다는 점은 분명해 보인다.

달리 말해 아래의 표에서 보는 바와 같이, 직접민주주의를 향한 제도적 기반은 과거의 하향식 행정기구로부터 참여형 협력을 강조하는 방향으로 진화하고 있는 중이다. (물론 이러한 제도적 변화가 충분하게 전면적으로 확대되어있다고 평가하기는 어렵다.) 하지만 제도적 기반의 확대에도 불구하고 시민들의 주도력(대표성과 심의성을 포함하는)은 아직까지 충분히 성숙하지 못하다는 점에서, 우리는 아래 그림의 (3)분면참여형 윈도우드레싱과 (4)분면 참여형 거버넌스의 중간쯤에 머물고 있다고 할 수 있다. (참여형 윈도우드레싱이란 시민들의 직접 참여를 위한 제도적 통로는 다양하게 확보되어 있지만, 실제로 시민들의 참여와 정책주도력이 높지는 않은 상태를 가리킨다.)

〈표 5〉 시민주도형 직접민주주의의 제도와 현실의 분류

	시민주도력 낮음	시민주도력 높음
하향식 행정기구	(1) 포획된 하위정부	(2) 적대적 다원주의
참여형 협력 제도	(3) 참여형 윈도우드레싱	(4) 참여형 거버넌스

출처: Fung and Wright (2003, 265).

둘째, 앞으로의 민주주의의 이론적 논의의 한 축은 시민주도형 제도의 다양한 확산과 심화에 있다. 예를 들자면, 정당의 공직후보 선출과정에서 시민들의 참여와 대표를 극적으로 강화하는 개방형 경선제 논의는 그 역사가 이미 15년을 넘어 서고 있지만, 실제 현실에서 이러한 개방형 경선제의 확산은 지지부진하거나 일정한 방향을 상실한 채 표류하고 있다. 이러한 상황 표류에는 기성정당들의 저항뿐만 아니라 제도변화의 담론을 담당하는 이론가들의 정밀한 분석과 제도개혁의

방향의 합의에 대한 부재가 자리잡고 있다고 할 수 있다.

셋째, 시민들의 참여를 형식상으로만 보장하는 윈도우드레싱을 넘어서 시민 주도의 참여형 거버넌스로 나아가는 과정에서 시민들 스스로의 참여 역량의 증진은 가장 핵심적인 토론 주제가 되어야 한다. 지금까지 시민들의 주도력 증진을 위한 시민교육과 실천, 시민적 덕성에 대한 토론 등이 적지 않게 논의되어왔지만, 이러한 시민 주도력 증진을 위한 담론들이 민주주의 혹은 정치학의 여러 분과학문의 장벽에 갇혀 있었던 것은 사실이다. 이론가들이 분과학문이나 세부전공 등의 장벽을 넘어, 통합적으로 시민주도력, 시민의 덕성을 논의할 때에 우리는 인민주권의 직접 실천으로서의 민주주의(이 논문의 첫 페이지에서 인용된 루소의 이상)에 좀 더 다가갈 수 있다.

참고문헌

- 박찬표. 2016. “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구 : 16-18대 대선후보 경선제도 비교.” 『미래정치연구』 제6권 1호, 65-87.
- 서울특별시. 2017. 『참여예산백서』 서울..
- 성치훈 · 진영재. 2016. “한국정당의 국민참여경선제 도입 적실성과 보완점 : ‘제도’와 ‘유권자문화’를 중심으로.” 『의정연구』 제22권 3호, 32-54
- 송경재. 2018. “다중의 등장과 민주주의 심화: 2016~17년 촛불집회를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 8집 2호, 95-120.
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. 『신고리 5·6호기 공론화 자료집』 . 신고리 5·6호기 공론화 위원회. (재개측)
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. 『신고리 5·6호기 공론화 자료집』 . 신고리 5·6호기 공론화 위원회. (중단측)
- 신고리 5·6호기 공론화위원회. 2017. 『신고리 5·6호기 공론화 시민참여형조사 보고서』 . 신고리 5·6호기 공론화 위원회.
- 유소영. 2013. 『참여와 협력의 거버넌스: 서울시 주민참여예산제를 중심으로』 . 성균관대학교 국정관리대학원 박사 학위 논문.
- 윤성이. 2009. “2008년 촛불과 정치참여 특성의 변화: 행위자, 구조, 제도를 중심으로.” 『한국세계지역학회』 제27권 1호, 315-334.
- 이갑윤. 2010. “촛불집회 참여자의 인구·사회학적 특성 및 정치적 정향과 태도” 『한국정당학회보』 제9권 1호. 95-120.
1998. 『한국의 선거와 지역주의』 . 서울: 오름.
- 이준웅. 2017. “공영방송 정체성 확립을 위한 지배구조 개선방안.” 『방송 문화 연구』 제29권 1호. 73-120.
- 이지호 · 이현우 · 서복경. 2017. 『탄핵광장의 안과 밖』 . 서울: 책담.
- 임혁백. 1997. “지연되고 있는 민주주의의 공고화: 정치민주화의 과정과 문제점.” 최장집·임현진 공편. 『한국사회와 민주주의』 . 파주: 나남.
- 장훈. 2010. 『20년의 실험: 한국 정치 개혁의 이론과 역사』 . 파주: 나남.

- 장훈. 2017. “촛불의 정치와 민주주의 이론: 현실과 이론, 사실과 가치의 긴장과 균형.” 『의정연구』 제51권, 38-66.
- 정진민·강신구·최준영·채진원·서정진·이현우·안병진·임성호. 2015. 『정당정치의 변화, 왜 어디로』. 서울: 형설출판사.
- 조진만, 최준영. 2006. 『선거제도의 변화와 17대 총선』. 서울: 한국학술정보.
- 조화순. 2012. 『소셜네트워크와 정치변동』 서울: 한울.
- 조희정·강장묵. 2008. “네트워크 정치와 온라인 사회운동 - 2008년‘미국산 쇠고기 수입 쇠고기 반대 촛불집회’사례를 중심으로” 『한국정치학회보』 제42집 3호 311-332, 468.
- 조희정. 2017. 『시민기술, 네트워크 사회의 공유경제와 정치』. 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 채영길. 2017. “공론화위원회의 속의민주주의에 대한 비판적 고찰”. 한국언론학회 신고리 5·6호기 공론화위원회와 속의민주주의의 가능성 세미나. 서울. 11월.
- 최장집·임현진. 1997. 『한국 사회와 민주주의: 한국 민주화 10년의 평가와 반성』. 과주: 나남.
- 최태현. 2018. “참여 및 속의제도의 대표성 : 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로.” 『한국행정학회보』 제52권 제4호, 501-529.
- 피시킨, 제임스. 김원용 역. 2003. 『민주주의와 공론조사』. 이화여자대학교출판부.
- 한국선거학회. 2017. 『한국의 선거』 서울: 오름.
- 허태희·장우영. 2008. “촛불시위와 한국정치: 그 의미와 과제.” 2008건국60주년기념 공동학술회의. 속초. 8월.
- Amenta Edwin, P. Young Michael. 1999. *Democratic States and Social Movements: Theoretical Arguments and Hypotheses*. New York: New York University Press.
- Davies Thomas, Holly Eva Ryan, Alejandro Milcíades Peña. 2016. *Protest, Social Movements, and Global Democracy since 2011: New Perspectives* England:Emerald Group Publishing.
- Fung Archon. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance.” *Public Administration Review* No. 66, 66-75.
- Fung, Archon and Wright, Erik. 2003. *Deepening Democracy*. London: Verso.
- Fishkin James S. 2009. *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

- Gutman, Amy and Thompson, D. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap Press.
- Huntington Samuel P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Krisei, Hanspeter. 1989. "New Social Movements and the New Class in the Netherlands." *American Journal of Sociology* 94, No. 5. 1078-1116.
- Kriesi, Hanspeter, and Wisler, D. 1996. "Social movements and direct democracy." *European Journal of Political Research* No.30. 19 - 40.
- Kriesi, Hanspeter. 2005. *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*. Oxford: Lexington Books.
- Linz, Juan and Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy* No.5 .No.1.
- Offe, Claus · Preuss Ulrich K. 2016. *Citizens in Europe*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield International.
- Przeworsky, Adam. 2010. *Democracy and the Limits of Self-government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitter Philippe C. 2012. "Ambidextrous Democratization and Its Implications for MENA." European University Institute.
- Schmitter, Philippe C. 2015. "Crisis and Transition, but not Decline." *Democracy in Decline*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Young, Iris. 2000. *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

투고일: 2019.02.15. 심사일: 2019.03.24. 게재확정일: 2019.04.01.

Consolidation Theory with representative democracy against Civic Democracy: An Imbalance between Theory and Practice

Jaung, Hoon | Chung-Ang University

Han, Eun Su | Chung-Ang University

It is conventional wisdom that democracies are working based on twin engines of representative democracy and civic democracy. Korean studies of democratic consolidation has been curiously tilting toward representative democracy more than on civic democracy. In contrast to such theoretical disposition, realities of Korean democracy has experienced such a weak and fragile representative democracy, often called delegative democracy. Another stream of democracy studies mostly focus on micro dimensions of electoral democracy.

This article explores the pattern and evolution of civic democracy in realities in recent years. Focusing on the three cases of deliberative civil assembly on nuclear power plant, citizens participatory budgeting in Seoul city government, and candle light protest in 2017, this paper attempts to unravel representativeness, deliberation, and countervailing power of common citizen in Korean democracy. Our case studies have found that civic democracy in Korean is still struggling somewhere between participatory governance and participatory window dressing.

Key Words | civic democracy deliberation countervailing power