

고전적 대의민주주의와 현대적 직접민주주의의 조화

절대 왕조의 구체제를 청산하는 근대 시민혁명을 통하여 국민주권주의를 정립시켰지만 그 국민주권주의는 어떠한 것이어야 하느냐에 관하여 새로운 논쟁이 전개된다. 즉 고대 그리스 시대에 작동되던 직접민주주의의 이상을 국민주권과 더불어 구현해야 한다는 장 자크 루소의 직접민주주의를 향한 이상은 혁명의 분위기를 급진적 민주주의로 내닫게 한다. 반면에 민주시민의 좌표를 제대로 인식하는 데에는 아직도 시간이 필요하다는 몽테스키외나 시에에스와 같은 온건 혁명론자들은 간접민주주의 즉 대의제 민주주의를 주창하기에 이른다. 혁명과 반혁명이 교차하는 가운데 결국 진보적인 직접민주주의라는 이상은 보수적인 간접민주주의라는 현실에 그 자리를 양보하게 된다.

하지만 민주시민으로서의 주권자가 권리의식이 분명해 지고 보통·평등·직접·비밀선거가 실시되면서 대의민주주의는 한층 더 견고한 성을 쌓아가게 된다. 그에 따라 당선만 되면 그 순간부터 주권자의 의사와는 무관하게 행동하는 자유위임(기속위임금지)의 원리에 따른 대표자의 행태에 국민들은 실망하기 마련이다. 바로 이와 같은 대표자와 주권자 사이의 골이 깊어짐에 따라 대표민주주의를 보완하기 위한 직접민주주의적 요소를 강화하기에 이른다. 이룸하여 대표민주주의에 직접민주주의적 요소를 가미한다고 하여 반(semi)대표 또는 준 대표 이론이 등장한다. 20세기 헌법에서 대의민주주의의 보완책으로서 직접민주주의를 도입하고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

성 낙 인

- 서울대학교 법대 법학전문대학원 교수(헌법학)
- 한국법학교수회 회장
- 콘텐츠분쟁조정위원회 위원장



직접민주주의는 그 이상적인 성격에도 불구하고 현실 세계에서 제대로 작동하기란 쉬운 일이 아니다. 그렇지 않아도 대통령선거·국회의원선거에 지방자치선거까지 겹쳐서 선거의 홍수를 이루고 있는 상황에서 전체 국민을 상대로 또 직접민주적인 선거를 실시한다는 것은 국민들의 정치적 무관심을 촉발하고 가중시키기에 충분하다. 다른 한편 직접민주주의는 때로 독재자들의 권위주의적 통치를 합리화하는 도구로 전락하기도 한다. 여기에 직접민주주의에 대한 부정의 씨앗이 싹트기 마련이다. 이와 같은 양극단적인 상황을 극복하는 것이야말로 직접민주주의 제도의 성공적 안착과 직결되는 사안이다.

실제로 나치의 침공으로 파리를 함락당한 시점에 런던에서 ‘자유프랑스’ 망명정부를 이끌고 있던 드골 장군은 제3공화국적인 의원내각제에 따라 정부의 불안정 속에 ‘강한 의회, 약한 정부’라는 구도를 청산하고자 1946년에 제시했던 강력한 집행부 헌법안은 국민투표에서 부결되자 스스로 정계를 은퇴하고 고향인 콜롱베로 돌아가 버렸다. 제3공화국적인 고전적 의원내각제를 채택한 제4공화국은 1958년에 이르러 내우외환으로 괴멸될 위기에 처하자 드골에게 제4공화국 마지막 총리로 취임토록 해서 새로운 제5공화국헌법 창건의 실질적인 전권을 부여하기에 이른다. 1962년 직선제 헌법개정을 통하여 드골 대통령은 프랑스 공화국에서 실질적인 군주로 군림하기에 이르면서 권력의 인격화 이론의 화신으로 자리 잡는다. 하지만 1968년 좌파적인 학생소요사태를 거치고 난 후 1969년 스스로 제시한 일련의 정치개혁안을 국민투표에 회부하고 이 안에 대해 그 자신의 대통령직의 신임을 묻겠다고 다짐하지만, 결국 프랑스 국민들은 드골

의 개혁안을 부정하게 되자, 드골은 그의 천명대로 미련없이 대통령직을 떠나고 만다.

반면에 후진 개발도상국에서의 직접민주주의는 통치권자가 자신을 합리화하는 도구로 전략한다. 우리나라에서도 박정희 대통령은 유신헌법에 대한 국민의 지지 여부에 관하여 신임투표를 통해서 유신헌법의 합리화와 더불어 자신의 집권 연장을 정당화하기에 이른다. 유신의 후유증은 우리 국민들에게 직접민주주의적인 국민투표에 대한 환멸을 자아내기에 충분하다.

21세기에 이르러 대의민주주의는 직접민주주의의 현대적 변신을 통하여 그 보완책을 마련한다. 정보사회의 진전에 따라 인터넷뿐 아니라 아예 휴대용 정보기기를 통하여 곧 바로 소통하는 소셜네트워크서비스(SNS) 시대에 접어들었다. 언제, 어디서, 누구와도 소통할 수 있는 유비쿼터스 시대에 이른 오늘에 있어서 선거는 이미 예정된 결과물을 들여다보는 의식 행위이자 요식행위에 불과할 수도 있다. 여론조사기법의 발달과 첨단적인 소통 기술의 발전에 힘입어 이제 굳이 직접민주주의적인 투표라는 의식행위를 거치지 않아도 시대의 흐름을 정확하게 파악할 수 있는 상황에 이른다. 정책담당자들은 국민의 뜻이 어디에 있는지를 여론의 추이에 따라 판단할 수 있다. 심지어 정치인들에 대한 여론의 추이를 자본주의 시장의 첨단인 주식시장의 상장회사 주식시세표처럼 정치인의 주가를 실시간으로 진단하기도 한다.

급격한 여론의 흐름은 때로 국민대표기관을 중심으로 하는 정당제 민주주의에 대한 위협으로 작동한다. 대의민주주의가 원래 의도하는 바는 국민과 대표 사이에 아무런 간격을 두지 않고 소통하자는 데 있다. 그런데 정당이라는 국민의 여론형성의 매개체가 등장하면서 오히려 주권적 의사는 정당의 의사로 치환되는 상황을 연출하게 된다. 장 자크 루소처럼 정당에 대해 적대적인 주장이 없는 바는 아니지만, 근대 민주주의의 발전사는 정당

제 민주주의의 발전사라 해도 과언이 아닐 정도로 정당은 이제 필요악으로 자리 잡고 있다. 그런데 그 정당국가적 현상은 정보사회의 진전에 따른 정치지도자와 국민 사이의 직접적인 소통이 가능해 지면서 새로운 변신이 불가피해진다.

정보사회의 진전에 전 세계적으로 가장 앞서가는 한국적 상황은 매우 놀랍고 신기할 정도다. 정보기기라는 무색무취한 기계가 때로 인간의 감성을 자극하기도 하고, 그 인간적 감성이 정보망을 휘몰아치면 상승유발 효과는 거의 절대적이다. 줄곧 변함없는 승리자로 치부되어오던 이회창의 대세론은 ‘노무현의 눈물’과 더불어 하루아침에 물거품처럼 사라지고 만다. 지난 2007년 대선 이후 차기의 화두는 누가 뭐라 해도 단연 박근혜 전 대표이다. 그에게 쫓가마는 이미 예정된 수순인 것처럼 보였다. 그런데 4년만에 뜻하지 않는 안철수라는 복병을 만난다. 어느 누구도 예상하지 않은 서울시장 보선이 오세훈 시장의 낫선 주민투표로 불을 지핀다. 그 서울시장선거에 혜성과 같이 등장한 안철수는 어느 누구도 예상치 못한 인물이다. 어제아래 서울대 교수로 새로 등지를 튼 이가 서울시장선거에 나서리라고는 아무도 상상하지 못한다. 그런데 여론은 이미 50% 이상의 지지로 안철수 서울시장을 기정사실화하는 분위기에 휘둘린다. 하지만 어느 날 5%의 지지에 불과한 시민운동가 박원순을 껴안고 서울시장후보에서 사라지자 그 지지는 박원순으로 순식간에 이동한다. 도대체 있을 법하지도 않고 있을 것 같지도 않은 일이 순식간에 벌어진 것이다. 어디 그뿐인가. 50%의 양보는 곧 바로 미래 권력의 상징인 박근혜의 대권도전을 위협한다. 그 어느 누구도 여론이라는 시장에서 범접할 수 없었던 궤도를 단숨에 채워버린다. 안철수와 박원순의 등장은 대선과 서울시장 선거전의 판도를 완전히 뒤엎어 버린다. 안철수 신드림은 범야권 서울시장 후보 경선에서 제1야당 후보 박영선을 거침없이 내쳐 버린다. 그것도 당과 조직의 힘이 아니라 SNS 열풍을 타고 말이다. 이 지점에 이르면 기존의 정당제 민주주의에 기반한 공직선거법은 그 의미를 크게 상실하고 만다. SNS를 통한 선거운동이 가능한지 여부에 관한 공직선거법상의 논의는 아무런

의미를 갖지 못하는 형식상의 논의에 그치고 만다. 공직선거법보다 현실 사회는 훨씬 앞질러 가고 있기 때문이다.

이제 분명한 것은 서울시장에 누가 당선되느냐를 넘어서서 이미 불어 닥친 새로운 변화의 바람은 서울시장 선거 이후에도 계속될 것이다. 새로운 시대를 향한 열망, 기성 정치권의 도식적인 행태, 소통할줄 모르는 외골수, 이 모든 기성정치권의 불행한 씨앗들은 새로운 시민세력에 의해 장악되고, 앞으로 이런 현상은 더욱 가속화될 것이다.

그렇다고 정당제 민주주의에 기반한 기존의 틀을 송두리째 바꿀 수도 없고 또 바뀌어도 안 된다. 이제 무엇이 변화와 변혁의 초점인지를 분명히 해야 한다. 첨단 정보사회에서 그들만의 리그는 더 이상 통용되지 않는다. 선거기간동안에만 국민을 주인으로 모신다는 형식적인 구호에 매몰되지 않는다. 진정으로 함께하는 정치야말로 미래를 약속한다. 그렇지 않아도 전세계적으로 양극화가 심화된다. 거리로 내몰린 전 세계 시민들의 함성을 남의 탓으로 돌려서도 안 된다. 함께하는 정치, 함께하는 사회만이 이 혼돈의 계절을 약속의 계절로 치환할 수 있다.

하지만 여진은 남는다. 무엇이 국가와 민족의 백년대계를 책임지는 미래를 위한 설계인지를 보아야 한다. 정치지도자들은 민중의 소리에 귀를 답아야 하겠지만, 그렇다고 민중의 소리에만 휘둘리다가는 우리에게 미래는 없다. 국익을 위해서라면 동시대에 남겨질 상처를 보듬고 안고 미래를 향한 설계를 담보하는 선지자적 지혜와 행동을 보여주어야 한다. 다들 민중의 소리에만 의탁하고 말면 중우정치의 나팔소리만 요란할 뿐 새로운 시대를 위한 미래의 비전은 그 자리를 잃고 말 것이다. 현실과 소통하면서 미래를 향한 설계를 다져나갈 때 비로소 내일의 밝은 미래가 보장된다.