

## 직접 민주주의 : 논의의 용어들을 올바르게 정착시키기 위하여

Ian Budge

번역 : 이한

### 머리말

민주적 의사결정 방법으로 직접 투표에 대해 정치이론가들은 매우 적은 관심만을 보여왔다. 그 아이디어는 대체로, 시작부터 매우 비실용적인 것으로 간주되어 왔기 때문이다. 자기 자신들에게 영향을 미치는 사안에 대해서 대중이 직접 투표하는 것에 대한 전통적인 반응은, 원칙적으로 그것은 좋은 것이지만, 현대 공동체의 크기가 고전적인 그리스 국가의 시민 회합과 같은 것들을 작동하지 못하게 하기 때문에 실현하기 불가능하다는 것이었다. 얼굴을 마주대고 만나서 토론할 수 없는 한 직접 민주주의는 불가능하며, 그러므로 어떤 형태의 대의제도가 도입되어야만 한다. 대의제도를 통해서, 토론은 대표하는 자와 대표되는 자의 적절한 파워 균형을 추구하는 문제, 그리고 어떻게 하면 대표자들이 그들의 동기와 자율성에 침해받음 없이 책임성을 후자에 대하여 유지할 수 있는지의 문제로 바뀌어진다.

직접 토의와 상당한 관계를 맺고 있는 대표자들의 토의에 대해서 확실히 많은 의견들이 제시되어 왔다. 정보의 부족이나 무관심으로 인한, 대표자들에 대한 대중의 통제 부족에 대한 비판적 논의는 의사결정에 대중이 직접 참여하는 형태에서는 더욱 더 강력한 것이 될 수 있다. 이 글의 목적은, 덜 광범위하게 논의되었던 것을 포함해서 대의제에 대한 몇가지 논의를 다루면서, 직접 민주주의와 관련하여 이 논의를 살펴보는 것이다.

그 작업은 우리가 이행할 가능성이 있는 어떤 정부체에 대해서 논의하고 있을 때에만 의미가 있을 것이다. 직접 민주주의와 관련하여 첫번째로 우리가 주목해야 할 점은, 현대 기술이 그 전망의 현실성을 실현했다는 것이다. 현대 국가의 시민들은 직접 만날 수는 없지만, 전자 수단으로 구성되는 복잡한 네트워크를 통해 멀리서도 서로 소통할 수 있다. 이것은 전화, 라디오, 텔레비전과 컴퓨터의 연결망을 통해서 지금 이 순간조차도 바로 가능하다. 아마도 다음 10년 동안, 이러한 통신수단들은 음성 수단을 인식하고 둘 이상의 다중 소통을 쉽게 가능하게 해 줄 결합된 형태의 통신수단으로 발전될 높은데, 이러한 것은 이제까지 생각지 못한 일이다.

전자 토의의 질에 대한 반대는 분명히 적절한 것이다. 예를 들어, 우리가 하는 토론의 타입과 성격은, 대면 토의에서 전화나 전자 메일로 바뀔 때 따라서 바뀌게 된다. 그러나 그러한 변화가, 그 사안을 다루는 자연 언어의 변화만큼이나 그 영향을 크게 받을지는 논쟁의 여지가 있는 지점이다. (예를 들어 영어를 독일어나 그리스어로 바꾸는 것은, 많은 정치적 언어와 토론의 추상적 수준을 바꿀 가능성을 갖는다.)

그러나 확실히, 대중 토론과 의사결정은 이것이 이루어지는 방식에도 불구하고 ‘동일한 것’으로 인식되는 어떤 특성을 가지고 있다. 전화로 하는 대화는 대면 대화와 다르지만 둘 다 역시 ‘대화’다. 마찬가지로 -(매우 중요한 점으로) 상호작용과 담화가 가능한 조건에서는 - 전자 토론도 실제로 모여서 하는 대중회합과 대체로 같은 선에서 결정을 할 수 있다고 주장할 수 있다. 그러므로 두 가지 모두 다가 직접 민주주의의 여러 형태로 간주될 수 있을 것이다.

## 직접 민주주의 : 제도 형태를 달리하며

어떤 직접 민주주의 형태를 채택할 것인가를 논의하기 전에 우리는 먼저 모든 직접 민주주의의 제 형태들이 공유하고 있으며, 대의제와의 차별점을 이루는 공통된 특성이 무엇인가를 밝혀낼 필요가 있다. 추상적으로, 직접민주주의는 가장 중요한 정치적 결정에 대중이 전체적으로 투표하는 제도로 정의될 수 있다. 조작적으로 우리는 이 추상적인 정의를 성인 시민들이, 대의제의 의회에서 이루어지는 투표에 해당하는 것과 같은 투표를 직접 하는 것으로 실제적인 요건으로 해석할 수 있다. 그러나 그러한 정의 안에서도 직접 민주주의가 취할 수 있는 여러 가지 다양한 형태의 제도가 있을 수 있으며 이는 대의제 민주주의가 다양한 형태가 있는 것과 마찬가지로. 우리는 아래에서 두 개의 극점에 있는 제도 형태를 살펴볼 것이다. 물론 이 극점 사이에 있는 무수히 많은 중간형태들이 직접 민주주의의 서로 다른 형태로 존재할 수 있다.

### *조정되지 않은 대중 투표*

종종 (잘못되게도) 하나의 직접 민주주의 형태만이 있는 것으로 생각돼 왔다. 이 상황 속에서는 발의된 모든 정치적 의제들이 대중 투표에 붙여지고, 행정관료들은 다소간 정해진 행정적 역할을 갖게 될 것이다. 거기에는 어떤 정당도 존재하지 않고, 어떤 충고나 참조를 할만한 단체 또는 충분히 보호된 권리도 존재하지 않을 것이다 : 사람들은, 공중 토론 후에 즉각적인 결정을 내리도록 제안받을 것이며 이 결과는 위에서 언급한 전자 매체를 통해서 전송된다. 모든 정치적 의사결정과정은 스위스와 캘리포니아에서 볼 수 있는 대중 발의와 소환과 함께 행해지는 국민투표 사업의 연속적 형태에 가까운 것 이외에 아무것도 아닐 것이다. 정치는 통치민들이 여러 사안-기술적인 것 그리고 생태주의에서 핵문제, 예산 계획에서부터 교육, 도덕과 형벌학에 이르기까지를 포함하는 다른 모든 것-에 대해서 지지 또는 반대의 의사를 표명하도록 요구받는 영구적인 일반투표가 될 것이다. (오늘날 스위스와 캘리포니아와는 달리) 이러한 대중 의사의 표명에 대하여 어떤 제한도 없을 것이며, 그들 대중 자신의 결정에 대해서까지 다시 반복하는 것조차에 대해서도 제한이 없을 것이다.

이러한 설정이 직접 민주주의에 대한 비판가와 반대자-이러한 의사결정은 서로 모순되는 경우가 많으며 또한 잘 숙고되지 못할 것이라고 주장하는-에게 얼마만큼이나 가장 최악의 우려를 확신시켜 줄지는 매우 쉽게 예상된다. 어떤 대안이 어떤 시점에서 매우 커다란 감동의 물결을 타고 시행되었다가 결국 부분적으로 폐기되어 버리거나 다른 정책과 몇 달 후에 모순되게 되거나 - 아니면 그 합의가 보다 분명해졌을 때 모두 폐기되어 버린다. 예산제약은 고려되지 않는데 이는 부분적으로 제안들이 모두 독립되어 투표에 붙여지기 때문에 비용이 많이 드는 정책간의 현실적인 순서를 매기기 보다는 모든 제안들을 바람직하며 획득할만한 것으로 간주하기 때문이다.

이러한 문제들은, 그 문제의 요인들이 전반적으로 그 음모가 너무도 늦게 드러나는 이해 집단에 의해서 발전되고 고취된다는 사실에서 더욱 심화된다. 일반 국민투표는 종종 정보를 거의 듣지 못하고 통상 감정적인 투표자들의 순간적인 유입에 의해서 그 결과가 더욱 예측하기 어렵게 되고 의사결정과정에 일관성과 계속성을 더욱 없게 만든다. 또 다른 우려는 다수를 이루는 대중이 자제하지 않을 것이며 소수자들은 충분히 고려되지 않아서 그들이 미래

의 다수가 되기 전에 쉽게 억압받을 것이라는 점이다.

직접 민주주의를 지지하는 측면에서, 시스템의 지지자는 토론과 의사결정을 통해서 '자기 개선'과 '교육 효과'를 이루어 오랜 기간 끝에 결국 다수가 스스로의 행위에 제한을 부여하게 되리라고 역설한다. 그러나 참여의 교육적 효과가 위에서 언급된 여러 결점들을 상쇄할 수 있을 만큼 크고 광범위할 것인가는 논쟁의 여지가 많다. 그 본연의 목적에 기반한 토론과 투표의 도덕적으로 긍정적인 효과가 얼마나 되든간에, 매우 고도의 기술적인 제도를 통해 선동정치가의 선동을 막고 대중을 이끌며, 의사결정이 수가 적고 아마도 자기이해중심적인 소수에 의해서 투표가 이루어지지 않을 정도의 적절한 참여를 보장하기 위해 어떤 제도적 제한은 필요하다.

직접 민주주의에 대한 여러 주장들에 대한 공정한 평가를 하기 위해서는 직접 민주주의의 다른 형태들이, 위에서 언급된 비판들을 대응할 수 있는 이러한 제도적인 보장을 가능하게 해줄 것이라는 점을 깨닫는 것이 매우 중요하다. 방금 묘사된 조정되지 않은 대중투표는 직접 민주주의에 대한 반대자에 의해서 이것이 오직 유일하게 가능한 직접 민주주의의 제도적 구현체인 것처럼 통상 초점이 맞추어져 왔다. 직접 민주주의의 여러 다른 제도적 형태들-우리가 이제 검토할 정당에 기반한 직접 민주주의처럼-이 가능하다는 것을 아는 것은 숙고된 논의를 위해서 매우 중요하다.

### *정당에 기반한 직접 민주주의*

왜 직접 민주주의에 대한 지지자와 반대자가 모두 위에서 묘사된 조정되지 않은 체제를 본능적으로 직접 민주주의로 정의하는지를 이해하는 것은 쉬운 일이다. 직접 참여를 향한 열망이 공중의 의지를 직접 표현하는 것을 막고 분산시키는 제도들에 대한 불만이라면, 이를 대중 민주주의에 대한 방해요소로 간주하고 모조리 쓸어버리는 것이 당연한 반응이다.

그러나, 변화를 향한 열망이 좀 덜 이상적이고 좀 더 실용적이라고 가정해 보자. 이러한 관점에서 대의제 제도들은 산업화에 의해 창출된 대중 사회가 그에 걸맞는 통신기술과 정보 기술을 아직 갖지 못하였을 때 나타난 것으로 간주된다. 대중들은 더 효율적인 통신수단을 사용할 수 있도록 교육받지도, 혹은 정보를 제공받지도 못하였다. 이러한 모든 환경이 이제 변했다. 교육의 수준과 세련됨, 대중들간의 '공손함'은 매우 증대하였다 : 동시적인 통신수단은 현재 존재하고 있거나 개발되고 있다. 왜 우리는 이제 현대사회의 조건에 더욱더 맞지 않게 된 것처럼 보이는, 19C의 전제에 기반한 현 정치 제도를 재조명하고 개혁하지 않는가?

이미 일어났고 또한 일어나고 있는 사회적 변화에 제도를 적응시키는 매우 실용적인 관점에서 볼 때, 적절하게 기능하는 (또는 유용하게 재개선되면 더 잘 기능할) 모든 제도를 일거에 쓸어버릴 필요성은 없다. 현대 민주주의의 중심적인 제도는 의회라기 보다는 대중과 정부 사이의 조정역할을 해 왔던 정당이다. 직접 민주주의에 대한 더 실용적인 접근을 해본다면, 정당이 정책을 입안하고 법률안을 명료화하는 기능을 오늘날 하는 것처럼 충분히 하지 못할 이유가 없다. 또한 정당이 오늘날 법안 투표를 하는 것처럼, 대중 투표를 이끌고 조직하는 같은 역할을 하지 못할 이유도 없다.

확실히 정당은 오늘날 의회에 하는 것과 완전히 같을 정도로, 법안 의결권을 가진 대중에게 완전히 같을 정도로 기능할 수는 없을 것이다. 그들의 위치는 아마 지금 그들이 선거를 통해서 얻게 되는 지위와, 의회 내에서 가지게 되는 지위의 중간 정도가 될 것이다. 대

의 민주주의에서 직접 민주주의로 바뀌는 것이 정당에 아무런 영향을 미치지 않을 것이라고 주장할 수는 없다. 그러나 이점을 인정하는 것은, 정당의 소멸을 예견하는 것은 물론 정당의 대중-정부간 조정역할의 권능을 과잉양도할 것이라고 예견하는 것보다 훨씬 다른 이야기이다. 물론 선거에 의해서 뽑힌 정당에 기반한 정부가, 오늘날 하는 기능을 그대로 수행하는 직접 민주주의를 예측할 수는 있다. 이러한 정부는 대의제 하에서 의회에 그러듯이 중요한 법률안과 다른 정치적 결정의 문제를 대중투표에 제안할 것이다.

정부의 제안이 강력한 정당을 가진 의회 투표 하에서보다 대중 투표 하에서 부결될 가능성은 훨씬 높다. 이는 극단적으로는, 총체적으로 분열되고 비일관적인 프로그램을 집행하게 만들 것이다. 그러나, 우리가 논의하는 제도적 구조 안에서는 이러한 가능성을 피할 여러 가지 다양한 방법들이 있다.

1) 선거시기 집권당이나 당의 정책에 이미 포함된 제안이나 프로그램이 부결될려면 (아마도 2/3의) 다수를 충족시켜야 한다.

2) 정부가 추진하고자 하는 어떤 정책도 정해진 (60%? 2/3?)의 반대다수를 충족시켜야만 부결될 수 있다. (집권 후 1년 동안 또는 2년동안만? 그 전체 집권 기간동안? - 모든 것이 가능하다)

3) 정부는 정해진 임기를 가질 수도 있고 가변적인 임기를 가질 수도 있다. 후자의 경우에, 정부의 합리적인 활동을 보장하기 위해 위의 1)이나 2)와 같은 다양한 지지 수단이 적용될 수 있다.

4) 물론, 안건은 꼭 한번의 투표로 의결될 필요가 없을 것이다. 오늘날 의회에서 하고 있는 것처럼 첫 번째, 두 번째, 그리고 세 번째까지 독회가 있을 수 있다. 투표들은 시급한 경우가 아니면 꼭 예 또는 아니오로 대답해야 할 필요도 없을 것이다. 바야버에 의해서 제시된 '6개월 정도 고려하기 위해 내버려 둔다'와 같이 다른 대안들을 포함할 수 있다.

이러한 모든 가능한 제도의 다양태들은 완벽히 의회 투표를 대체하는 대중 투표 시스템과 양립가능하다. 의회의 투표는 조정되지 않거나 제한되지 않은 것과 거리가 멀다. 그리고 대중투표도 일반적 의미의 직접 민주주의에서 벗어남이 없이 정확히 동일한 방식으로 제도적인 제한을 받을 수 있을 것이다.

비평가들이 그러한 제도는 의회의 구조 하에서 이루어지는 것과 동일한 방식으로 작동할 수 없을 것이라고 반대하는 것은 당연하다 : 그리고 특히 정당은 그들이 궁극적으로 그 결과를 통제할 수 없는 대중투표에 직면해서 그들의 내적 단결력을 유지할 수 없을 것이다. 그러나 이에 반대되는 논거로, 의회에 관하여 미국 대통령제와 같은 제도를 지적할 수 있을 것이다 : 또는 대표자 집단의 정당 원칙 그 자체가 매우 약하고 또한 반대되는 결과가 나올 가능성이 항상 존재하는 이탈리아 의회를 지적할 수 있다. 유럽 대륙의 수많은 소수와 정부들 또한 그들이 (종종 내부 거래에 기반한) 투표 연합을 만들어 내지 못하면 패배할 가능성에 처해 있다. 정당들은 이러한 상황 하에서는 비평가들이 가정하는 매우 집중화되고 엄격히 규율되는 단일 정당 정부와는 다른 성격을 가진다. 그러므로 대중투표에 직면한 정당이 의회투표에 직면한 정당보다 그들의 본질적인 특성이나 대중의 관심사에 초점을 맞추고 조정하는 유용함을 잃을 것이라고 예상할 이유는 아무데도 없다.

어쨌든, 우리가 대략 그림을 그려 보았던 두 가지 종류의 직접 민주주의는 서로가 상극에 있는 것들이며, 그러므로 그 각각을 성립시키고자 하는 서로 다른 동기를 정확히 반영한다.

조정되지 않은 투표는 단일화된 일반 의지를 믿는 사람들의 일반 투표에 대한 열망을 반영한다. 즉, 시민들은 그들을 표현하게 허용만 된다면, 불필요하고 조작된 갈등들을 쓸어 없애 버리고 공공선을 추구하게 될 것이다. 이러한 형태의 지속적인 비조정된 일반투표는 지지자와 비판가들에 양쪽 모두에 의해 직접 민주주의의 유일한 가능한 제도 형태로 생각된다. 그러나 이것은 참으로 틀린 것이다. 만약 새로운 제도를 만들고자 하는 동기가 실용적인 것이라면-무엇보다도 19C식의 정치 과정들과 제도들을 재검사함으로써 의사결정을 좀 더 시민들의 필요와 열망을 반영하게 만드는 것(어떠한 민주주의 형태에서도 가장 주요한 정당화 근거)이라면- 제안될 직접 민주주의의 형태는 조정되지 않은 형태와는 매우 다른 것이 될 것이다. 정치과정에 참여함으로써 생기는 교육적이고 도덕적인 효과에 관한 선구적인 참여 이론가들의 주장을 받아들인다고 하더라도, 이는 시민들의 의사 결정이 어떠한 안내나, 어떠한 정도의 제도화 그리고 구속력이 있는 절차 없이 이루어질 수 있을 것이라고 말하는 것과는 다른 문제이다. 직접 민주주의의 제도는 상호소통의 과정 그 자체와 소수자의 권리를 보장하는 쉽게 무너지지 않는 규정을 가져야 할 것이다.

조정되지 않은 직접 민주주의 형태와 고도로 제도화된 형태 사이에는 많은 제도적인 혼합 형태가 있을 수 있다는 것은 확실하다. 그러나, 분명한 것은 직접 민주주의의 비판가가 직접 민주주의를 타격하기 위해 도덕적이고 실용적인 논의를 하려면 조정되지 않은 형태가 아니라 제도화된 형태에 대해서 집중하여 논할 필요가 있다는 점이다. 후자가 그 이상적인 열망에도 불구하고 많은 바람직하지 못한 특성들을 갖고 있어서 허수아비처럼 기능하여 실용적인 반대론에 쉽게 녹다운 되는 반면에, 전자는 직접 민주주의에 반대하는 전통적인 논의에 매우 강하게 대항할 수 있다. 특히 기술 발전에 비추어 보아 직접 민주주의의 다른 형태로 제안된 정치적 대안을 진지하게 고려할 시간이 이제 확실히 온 것이다.

### (직접) 민주주의에 반대하는 주장?

어쩌면 약올리는 듯한 이 장의 제목이 지적하고자 하는 바는 직접 민주주의에 반대하는 오늘날의 대부분의 논의가 좀 더 엄밀한 검사를 해보면 대중이 어떠한 형태로든지 정치에 참여하는데 반대하는 것이며, 결국 직접 민주주의보다 매우 조금 덜한 정도의 강도를 가지고 대의제 민주주의를 비판하는 것으로 귀결된다는 사실이다. 대중의 의사결정권을 증대하는데 따르는 부작용을 논하면서 (함축적으로라도) 오늘날 이루어지고 있는 대중 참여에 대해서 비판하지 않기로 매우 어려워 보인다.

직접 민주주의를 비판하는 것이 정말 대의제까지 비판하게 된다는 것이 사실이라면, 좀 더 나은 논의를 발견할 필요가 있거나 또는-우리가 만약 진실로 민주주의의 우월성을 믿는다면-직접적인 의사결정을 확대를 기획해야 한다. 다소간 부정적이지만 상당히 강력한 이 경로를 통해 우리는 다음 장에서 다룰 문제 즉, 직업정치가와 시민과 비교된 전문가의 합리성과 정보 그리고 민주정체에서 하는 역할에 대한 핵심적인 질문에 대한 고찰에 도달하게 된다. 그리고 나서 다음 장에서 우리는 이 문제와 유사하고 긴밀한 다른 문제인, 대중이 본래 정책보다는 정치가를 더 잘 판단한다는 생각을 검토해 볼 것이다. 그러나 우선, 우리는 직접 민주주의 형태에 반대하는 선구적인 주장들을 일반적으로 다시 읽어볼 필요가 있다.

대중의 다수는 번덕스럽고 이리왔다 저리갔다 하여 항상적인 행정이나 일관된 정책의 기반을 전혀 제공해 주지 못한다는 이유에서 직접 투표는 종종 반대되어 왔다. 분명히 이 주

장은 일리가 있다. 왜냐하면 대중투표와 의회 투표를 비교함으로써 그것은 동일한 원칙이 전자만큼 후자에 적용되지 못한다는 사실이 도출될 수 있기 때문이다. 의사를 결정하는 사람은 후원이나 이데올로기적인 만족에 기댈 수 없다 .....(번역불가능)

다른 한편으로, 정당, 우리가 위에서 지적했듯이 정당은 정말로 선거권자의 다수를 조직하고 많은 입법자들은 불확실한 지지에 기대야만 한다 - 의회 내의 연합 (번역하다가 그만둬)

### 포함의 기준으로서 '정보'와 '전문적 지식'

슈페터, 플라메네츠, 그리고 사르토리와 같이 본질적으로 다른 관점에서 서 있는 주요한 권위자들은 보통의 시민들은 매일매일의 정치적 결정들을 내릴 능력이 없으며 그러므로 그들의 역할은 그들의 대표자를 뽑는 것을 결정하는데 한정되어야만 한다고 주장한다. 이러한 주장의 이유는 다양하다 : 슈페터는 보통 시민들의 총체적 무관심과 정치에 무개입을 이유로 든다 ; 플라메네츠는 정당을 결정하는 기준과 전문적 지식이 필요한 결정 사이의 투표에는 적용되는 기준이 다르기 때문이라고 한다. (변호사들 가운데 좋은 변호사를 잘 고르는 것은 법에 대해서 완전히 몰라도 가능하다) ; 사르토리는 전문 정치가가 보통 시민에게 그냥 이해하도록 내버려두기에는 너무 어려운 정치적 문제의 극단적인 전문적 성질 때문이라고 한다.

시민들을 배제하는 이유는 다양하지만, 그 이유들은 모순적이지 않고 어떤 면에서 서로 논리를 강화해준다. 공공 영역에 대한 관심의 결여는 시민들이 결정에 필요한 지식을 얻는 동기를 제거하여 입법자들이 가진 기준과 다른 기준에서 결정을 내리게 할 것이다. 사르토리가 가한 보통 시민의 인식력의 부족에 대한 비판은, 현대사회 결정의 복잡함과 기술적이고 전문적인 분석에만 민감한 대중의 성향을 볼 때, 그것이 치유될 수 없어 보인다는 점에서 더욱더 강력하다. 전문가는 사실상 더 많은 권력을 획득하게 되거나, 아니면 적어도 이전에 그랬던 적이 없을만큼 더 명성있게 되고 더 영향력 있게 될 것이다. 이런 이유로 정책에 대한 시민들의 직접적인 판단을 주장하는 것은 부적합한 일이다.

물론 이러한 접근에는 전문가를 한 영역에, 보통 사람을 다른 영역에 두는 문제가 있다. 아마도 이 둘간의 다리는 직업 정치가에게서 발견될 것이다. 그러나 사르토리는, 심지어 직업 정치가들조차 자신들의 지혜를 넘어서서 활동하고 있다고 주장한다. 그렇다면, 기껏 보통 시민이 통제력을 발휘한다면 무슨 희망이 있겠는가?

이러한 주장에 대해서 제기된 하나의 대답은 페리에 의해 이루어졌는데, 지식은 하나의 조각이 아니며 따라서 어떤 전문가 집단의 독점이 성립될 수 없다는 것이었다. 예를 들어, 핵 위험에 대한 어떤 객관적인 주장도 없다. 비교의 기준이 되는 전체-산출 단위당 죽은 사람의 수-는 미래의 여건(그리고 원자력 발전소를 운영하는 것)은 과거의 여건과는 다른 것이며, 그러므로 위험은 이에 근거해서 예측될 수 없는 것이라는 주장의 도전에 직면한다. 핵산업은, 전문가에 의해서 만들어진 매우 도전받기 쉬운 가설이, 다른 의견이 있을 수 있는 문제라는 것을 보여주는데에 다른 어느 것보다 좋은 자료가 될 수 있다. 한 예로, 영국의 핵발전소 운영비용은 여러 해 동안 전통적인 연료에 비해 싸게 먹히는 것으로 보였다. 그러나 이 계산은 군사 핵 프로그램 때문에 이미 많은 초기 연구와 개발이 이루어진 마그녹스 발전소에 근거하여 산출된 것이었고, 또 해가 갈수록 증가하는 고장의 비용과 그리고 중국에 이루어지는 발전소 폐기의 비용을 계산에 넣지 않았기 때문에 싸게 나왔던 것이었다.

오로지 사적 기업들이 핵 산업의 일부를 구매하기를 거부하였을 때 대안적인 비용 측정이 이루어질 수 있었다. (그리고 이러한 비용의 대안적 측정은 환경론자들과 석탄업자들에 의해서 줄기차게 주장되어 왔던 바였다.)

이러한 사례는, 기술적 판단에 대한 도전불가능 명제 자체가 정치적 토론의 대상이며, 또한 도전받기 쉬운 것이라는 점을 보여준다. 상대적으로 지식을 많이 갖고 있지 않은 사람들은 전문적 지식의 상대적인 부족 때문에 기술적인 판단을 직접 내릴 수는 없겠지만, 그들은 항상 원래의 판단에 대해 도전하고 대안적인 검사나 기준을 제안할 그들만의 전문가를 발견하거나 고용할 수 있다. 피할 수 없는 전문가 지배라는 사르토리의 관점은 과학과 공학이 닫혀 있는 지식체가 아니라는 사실을 무시한다. 그 지식들은 새로운 생각과 토론에 상당히 열려 있다. 과학적 발견이 정치적 논쟁에 적용되기 위해서는 어떠한 경우든지 정치적으로 관련된 상당히 많은 가정과 결과들(예를 들어, 전기처럼, 어떤 수혜에 대한 지각된 수요)을 포함해야만 한다. 그러므로 정치적 판단을 무시하는 어떤 밀봉된 전문적인 지식도 있을 수가 없다. ‘전문 지식’에 대한 주장은 그러므로 그 자체로서 정치적 토론의 대상이며 언제든지 이의제기 가능한 것이다. 이점은 직업 정치가를 전문가에 대한 종속에서 해방시켜 준다. 그리고 이점이 직업 정치가를 해방시켜 주듯이, 전문가들 사이에 벌어지는 토론과 다툼 멘터리와 교육적 프로그램들을 방영하는 미디어 채널에 접근도가 높아짐에 따라, 일반 시민들 또한 종속에서 해방시켜 준다. 과거보다 공중사안에 대해서 더 무식해지기는커녕, 시민들은 더 많은 정보를 제공받은, 얼굴을 서로 마주 보고 있는 전문가들이요 프로들이다.

그러나 이 말은, 대부분의-아마도 거의 절대 다수의-시민들이 명백하게 직업 정치가들과 맞먹을 정도로 사안들을 조직하고 다룰 줄 안다는 것을 뜻하지는 않는다. 시민들에게는, 어떤 형태의 직접 민주주의 하에서라면 했을, 직업 정치가들을 그렇게 사안을 조직하고 다루도록 만드는 필요가 덜할 것이다. 그러한 상황에서 보통의 시민들은 프라메너츠가 상술한 수단들을 통해서 결정을 단순화하는 것은 당연하다. 즉, 시민들은 정당의 과거 행태와 이데올로기를 통해 불확실한 미래에 그들이 무엇을 할 것인가를 전망한다 : 그러므로 좌파 정당에 대한 투표는 그 정당이 무엇을 할 것이라고 현재 공약하고 있는가에 근거한 것이 아니라, 무슨 일일 일어나든지 좌파정당은 라이벌 정당(우파정당)에 비해 높은 복지의 수준을 유지할 것이라는 믿음에 근거하여 이루어지는 것이다.

프라메너츠는 이러한 결정행위가 덜 합리적인 것이 아님에도 불구하고, 정치적 엘리트가 적용하는 판단의 기준과 다른 것이라고 해석한다. 그러나, 사용가능한 정보의 양과 그러한 복잡성이 주어진 상태라면 누구나 이러한 종류의 계산과 단순화 규칙을 사용할 것임은 분명하다. 전문가는 그 혹은 그녀의 좁은분야에서도 똑같이 전문적일 수 없으며, 과학 전체에 관해서는 더더욱 그러하다.

### **투표의 순환, 불안정성 그리고 다수결 : 직접 민주주에 대한 장애물인가?**

보통 시민과 대표자들의 지식과 정보의 차이를 이야기하면서, 사르토리는 시민은 거의 모든 일반 사안에 대해서 불안정한 견해를 가졌지만 대표자들의 수행능력을 평가하기에는 충분한, 그들 자신과 그리고 그들이 속해 있는 집단이 집권정부하에서 어떻게 될 것인가에 대한 충분한 개인적 경험을 가지고 있다고 주장하였다. 우리는 이와 관련된 몇 가지 논의들을 다루었다. 약간 다른 경로를 거치면서, 라이커와 맥린, 이 두 저자는 사회적 선택 이론을 끝

어오면서 본질적으로 동일한 결론에 이르렀다. 우리는 그들의 논의를 다룰 필요가 있는데, 왜냐하면 정책에 대한 대중투표가 얼마나 정보를 잘 제공받느냐에 상관없이 진정한 다수의 의견을 반영하기에는 본질적으로 불안정하고 끊임없이 이동한다는 그들의 주장은 직접 민주주의에 대한 결정적인 반박일 수 있으며, 이는 우리가 주요하게 논의해 왔던 제도 형태를 가진 직접 민주주의에 대해서도 마찬가지이기 때문이다.

그 주장은 잘 알려진 투표의 역설로부터 시작한다. 간단하게 인용하자면, 다음과 같다 :

A, B, C 순으로 안을 선호하는 합리적 개인은 A를 C보다 선호해야 한다... 다수결의 원칙이 이행성을 충족시키지 못하는 것은 항상 가능하다. 간단한 예로, 투표자1이 A를 B보다 B를 C보다 선호하고, 투표자 2는 C를 A보다, A를 B보다 선호하고, 투표자3은 C를 A보다 A를 B보다 선호한다면, A를 B보다 선호하는 과반수와, B를 C보다 선호하는 과반, 그리고 C를 A보다 선호하는 과반수가 동시에 존재하게 된다. 이행성을 충족시키는 개인 선호는 이행성을 충족시키지 못하는 사회적 선호 순서에 이르게 되고, 이는 다른말로 순환현상으로 알려져 있다.

이러한 투표 패턴이 다수 대중 투표의 경우에 쉽게 일반화될 수 있으며, 또한 어떤 대중 투표의 결론이 과연 진정한 다수의 견해를 표명하고 있느냐에 대해 의문을 던지기에 충분할 정도로 자주 일어날 수 있다. 이러한 논의에 기반하여, 의제의 자의적인 배치와 숙고된 조작또한 진정한 다수의 견해를 반영하느냐의 물음이 똑같이 주장될 수 있다.

맥린은 이 증명을 직접 민주주의가 투표의 역설의 발생을 억제할만한 어떤 보장도 하지 않기 때문에 직접 민주주의를 국가수준에서 사용하는 것이 실현되기 어렵다는 점을 보는데 사용하였다. 라이커는 대중 투표는 기껏해야 대표자들의 기록을 판단하는데에 제한될 수 있을 뿐이며, 이러한 투표는 사이클과 역설을 포함하지 않을 것이라고 주장했다. 이러한 방식으로 들은, 정치적 의사결정과 관련한 시민의 제한된 고유 능력을 이유로 같은 결론에 도달한 시민의 제한된 사르토리, 슈페터, 플라메나츠를 지지하였다. 이 논의를 한편으로는 대의제 민주주의를 직접 민주주의에 대항하여 지지하면서 한편으로는 더 권위주의적인 대안을 반대하는 근거로 사용할 수 있다는 다음과 같은 동일한 결론에 이를 수 있다는 점은 명백하다 : 시민들은 대표자를 판단할 수는 있으나 정책을 결정할 수는 없다. 시민들의 지적능력에 대한 본질적인 제약이라는 논의는 살펴본 바와 같이 설득력이 없다고 해도, 사이클 현상과 진정한 다수를 발견할 수 없는 무능력에서 비롯되는 문제는 여전히 결정적인 것으로 남는다.

그러나 사이클과 진정한 다수에 대한 논의는 직접 민주주의에 반대하는 주장이라기 보다는 모든 민주주의 형태하에서 이루어지는 다수결 결정에 반대하는 논의가 아닌가? 이러한 사실에 직면하니, 역설과 투표의 순환은 대중 투표 뿐 아니라 대의제 민주주의와 의회에도 적용되는 것으로 보인다. 만약 보통 시민들이 정보를 적게 알고 있는 상태에서 내리는 단순화된 결정이 패러독스를 일반화시키기 위해서 필요한 모든 대안의 선호 순서를 포함하지 않는 경향이 있다고 한다면, 투표의 순환과 역설은 전주민에게서보다는 의회에서 일어날 가능성이 높다. 예를 들어 맥린이 왜 투표의 순환이 대의 민주주의보다 직접 민주주의에 더 문제될 것이라고 생각했는지 이해하기란 매우 당황스럽다. 스코필드는 정부의 수행기록 평가와 관련한 다수 결정에도 특정한 사안에 대한 선호의 형성과 똑같은 정도로 투표의 순환이 일어날 수 있음을 부가적으로 지적했다. 이러한 지적은 대표자 선거보다 대중 투표에서 고유한 어려움이 있다고 주장하는 어떤 시도도 무력화하는 결정적인 것이라 할 수 있다. 직접 민주주의에 반대하기 위해 사회적 선택 이론을 동원하려는 시도는 어떤 특정한 민주주의 형

태에 반대하는 논의가 되기보다 모든 민주주의에 반대하는 가능성을 제시한, 종종 볼 수 있는 함정에 빠진 듯 하다.

## 결론

이번 분석에서 우리는 시민과 시민간 그리고 시민과 의견 형성자간 그리고 이들과 정부간의 쌍방향 커뮤니케이션의 기회가 증대하는 상황에서, 직접민주주의가 비실제성을 근거로 놓쳐져서는 안된다는 것을 보였다. 입법자와 행정가의 역할 모두를 맡는 시민이 하는 조정되지 않은 직접 투표는 직접 민주주의가 채택해야 할 유일한 형태가 아니다. 현재 입법 투표가 그러한 것처럼 대중 투표가 정당에 의해 조직되고 이끌어져야 하지 않을 이유는 아무 데도 없다. 이 마지막 가능성에 대한 인식은 직접 민주주의를 반대하는 많은 논의들의 설득력을 잃게 한다. 그런 논의들은 필연적으로 더욱 더 극단적인 색조를 띠게 되어, 시민들이 '잘 아는 상태에서 하는' 집단적 결정을 할 능력에 대해서 계속해서 더더욱 비판하게 되는데, 이는 결국 직접 민주주의 뿐만 아니라 대의 민주주의 자체에 대해서도 반대하게 되는 셈이다.

특히, 전문가의 지식과 보통 사람의 지식을 매우 엄격한 구분하려는 시도는, 오늘날의 분석에 비추어 옹호될 수 없는 매우 정적이고 유토피아적인 전문 지식 개념에 기반하고 있다. 그리고 투표의 파라독스는, 존재한다손 치더라도, 대중 투표 뿐 아니라 모든 투표 과정에 적용되는 것이다.

우리의 논의는, 직접 민주주의에 반대하면서 탄탄히 서 있는 논의라는데 존재하려면, 이보다 더 나은 정교한 주장이 필요하다는 것을 보여준다. 그러나 무엇보다도 이는 (어떠한 형태의 민주주의건) 민주주의의 지지자와 엘리트주의자 또는 다른 대안의 지지자들과의 주요한 간극을 드러내주는 것이다. 아마도 시간이 지나면, 대의제 민주주의자들과 직접 민주주의자들은 그들이 함께 공유하고 있는 것이 차이보다 더 많다는 것을 깨닫고, 그들의 특정한 차이를 덮고 존재하는 제도를 개선시키기 위해서 함께 일할 것이다. 바아버의 '강한 민주주의'(Strong Democracy(1984))는 아마도 이러한 견지에서 받아들일만 한 교차점일 것이다. 분명한 것은 체제로서의 민주주의는 지금 있는 그대로 계속 존속될 수 없다는 것이다. 현재 서구 정치 제도의 엘리트주의적이고 반민주적인 많은 요소들이 더 강화되든지 아니면, 대중의 이해와 선호를 반영하는 더 나은 과정이 도입되든지. 이도저도 아닌 제 3의 대안은 시간이 지날수록 받아들이기 힘들어져 가는 것 같다 .