

- Mezey, Michael (1979), *Comparative Legislatures*, Durham: Duke University Press.
- Polsby, Nelson (1975), "Legislatures," in Greenstein and Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, MA: Addison-Wesley.
- Riker, William (1962), *The Theory of Political Coalition*, New Haven: Yale University Press.

제 5 장

국회와 시민사회

김 의 영

경희대학교 정치외교학과/NGO대학원 교수

1. 서론

현 한국정치에서 국회와 시민사회의 문제는 의회와 정당 중심의 대의제 민주주의와 시민사회 중심의 참여민주주의의 상호관계를 어떻게 설정할 것인가의 논란으로 볼 수 있다. 대의제 민주주의에서 시민사회의 정치적 참여에 대한 논란은 김영삼, 김대중 정권하에서 정부와 시민단체와의 협조적 관계가 이루어지고 특히 2000년 총선시민연대의 낙선·낙선운동이 전개되면서 불거져 나왔다. 지난 2002년 대선에서는 우리 정치사상 처음으로 국민참여 경선이 실시되고 인터넷을 통한 네티즌들의 적극적 정치참여가 이루어지기도 하였다. 현 노무현 정권은 참여정부의 이름으로 각종 참여민주주의의 실험을 도입했으며 17대 총선을 앞두고도 다양한 시민단체의 정치참여가 본격화되었다.

여기서 논란의 초점은 대의제 민주주의의 위기와 참여민주주의의 한계에 맞추어져 있다. 대의제 민주주의하에서 의회는 선거에 의하여 선출된 의원으로 구성되어 시민사회의 의사를 수렴하고 국정에 반영하는

대표기능을 담당한다. 그러나 한국의 국회는 국민의 대표기관으로 대의정치를 제대로 수행하지 못하고 있다. 선출된 대표들은 국민에 대해 책임을 지지 않고 국민들의 요구에 제대로 반응하지 않고 있으며 오히려 국민의 요구를 무시하고 힘있는 자들의 로비에 밀리는 모습을 보이곤 하는 것이다. 한편 국회의 대표자들은 진정으로 공익을 위해 고민하는 자세와 초당적으로 협력하는 모습보다는 저질언어와 폭력대결이 판을 치는 적대적 양상을 보이기도 한다. 나아가 이러한 대표의 실패를 해결하기 위해 대의제 민주주의 제도—가령 정당, 의회, 선거—에 대한 개혁이 추진되었으나 개혁은 아직 미진한 상태로 남아 있다.

이러한 상황에서 취약한 대의정치와 왜곡된 정당정치를 대신할 수 있는 민주적이고 개혁적인 시민정치의 필요성이 부각된다. 그러나 다른 한편 참여민주주의는 대의제 민주주의를 전적으로 대체할 수 없으며 최악의 경우 자칫 의회주의의 정당한 제도와 절차를 우회하여 이루어지는 포퓰리즘 혹은 동원의 정치로 전락할 수도 있다는 비판과 경고의 시각도 제기된다. 문제는 정치사회와 시민사회 양자간 협력과 견제의 적절한 균형을 유지하면서 대의민주주의와 참여민주주의의 보완적 관계를 구축하는 것이며 이러한 맥락에서 대의제 민주주의 공고화를 위한 시민사회의 바람직한 정치참여 방안에 대한 심각한 고민이 필요하다.

이러한 문제의식을 배경으로 이 글은 시민사회의 각종 정치참여 유형들—선거참여, 의정감시, 입법참여, 위원회 참여, 직접민주주의 제도 등—을 비판적으로 살펴봄으로써 국회개혁을 위한 국회와 시민사회의 보완적·상승적 관계의 가능성과 한계를 가늠해보고자 한다.

이 글은 기본적으로 협의의 시민사회로서 시민단체의 역할에 초점을 두고 있다. 시민사회는 원래 광의의 개념으로서 시민단체 이외에도 이익집단, 민간기업, 언론, 교육기관 등 모든 비정부 부문 및 영역을 포함한다. 그러나 현 한국정치에서 국회개혁을 위한 시민사회의 정치참여는 주로 NGO라고 일컫는 시민단체를 중심으로 이루어지는 것이 사실이

다. 가령 시민단체는 선거에서 시민의 이익과 가치를 대변할 수 있는 대표가 뽑힐 수 있도록 다양한 방식으로 선거과정에 참여하고, 선출된 의원의 원내활동을 관찰하고 이에 대한 평가를 토대로 유권자들로 하여금 다음 번 선거에서의 정치적 지지여부를 결정할 수 있도록 도와주는 의정감시 및 평가활동을 수행하며, 입법청원, 공청회 및 청문회, 입법예고 등의 제도를 통하여 입법과정에서 국회의 보완자로서의 역할을 담당할 수 있다. 나아가 시민사회의 대표로서 국회의 위원회에 참여하는 경우와 직접민주주의 제도인 국민발안/국민투표/국민소환제에 있어서도 시민단체는 종종 주도적 역할을 담당할 수 있다.

본론에 들어가기 전에 다음 절에서는 우선 현 한국 시민단체의 현황에 대하여 간략히 살펴보고자 한다.

2. 시민단체의 현황

1) 설립 연도

2003년 한국시민단체총람은 총 15,180개의 단체를 수록하고 있다. 이 중 <표 5-1>의 주요 시민운동단체 3,544개의 설립 연도별 분포를 보면 민주화 시대인 1990년대 이후 전체의 63.69%가 설립되었다(1990년대 49.44%, 2000~2002년 14.25%).

특히 지역자치·빈민, 환경, 시민사회일반 분야의 증가가 두드러지는데 이들이 1990년대 이후 설립된 단체의 상위 3개 분야를 차지하고 있다(지역자치·빈민, 91.35%; 환경, 90.73%; 시민사회일반, 70.18%).¹⁾ 2000년대 들어서도 시민운동단체의 설립이 꾸준히 계속되는 가운데 특

1) 경제 분야는 83.33%의 증가율을 보이고 있으나 빈도수(6) 낮아 제외했다.

히 지역자치·빈민분야와 환경분야가 증가되고 있다(24.72%).

시민운동단체 중 시민사회부문 역시 1990년대 이후 전체의 70%가 설립되었다(1990년대 53%, 2000~2002년 17%). 1990년대 이후 설립된

〈표 5-1〉 시민운동단체 설립연도별 분포

구분	시민 사회	지역 자치 빈민	사회 서비 스	환경	문화	교육 학술	종교	노동	경제	국제	전체
1940~1949	18	0	22	2	3	10	2	6	0	0	63
1950~1959	16	0	159	0	11	1	0	9	0	2	198
1960~1969	38	1	89	2	31	6	10	21	1	4	203
1970~1979	59	1	58	9	23	4	13	30	0	6	203
1980~1989	135	16	265	20	71	32	20	53	0	8	620
1990~1999	473	145	488	235	200	59	30	101	4	17	1,752
2000	63	18	70	42	19	2	2	8	0	1	225
2001	60	11	39	31	19	5	3	9	1	0	178
2002	30	16	10	15	14	6	0	10	0	1	102
합계	892	208	1,200	356	391	125	80	247	6	39	3,544

출처: 2003 한국민간단체총람

〈표 5-2〉 시민운동단체 중 시민사회 부문

구분	시민사회 일반	여성	청년· 학생	법·행정· 정치	인권·추 모사업	평화·통 일·민족	소비자 생활	전체
단체 수	260	233	68	31	104	112	196	1,004
부문별 비율(%)	25.90	23.21	6.77	3.09	10.36	11.16	19.52	100

단체의 상위 3개 분야는 법·행정·정치(96.00%), 소비자생활(80.59%), 인권·추모사업(75.26%)이다. 법·행정·정치 분야의 경우 전체 빈도수(25개)는 낮으나 그 중 24개가 1990년대 이후 설립돼 시민운동 변화의 단면을 보여주고 있다.

2) 회원 수

〈표 5-3〉과 〈표 5-4〉는 2003년 현재 한국 시민운동단체의 평균회원수와 1997년, 2000년, 2003년 사이의 평균회원 수 증가추세를 보여주고 있다. 평균회원 수 상위 3개 분야는 노동 51,800명, 종교 30,600명, 사회서비스 24,600명이고²⁾ 하위 3개 분야는 지역자치·빈민 800명, 문화

〈표 5-3〉 평균 회원 수

구분	전체회원 수(만 명)	응답단체 수	평균
시민사회	642.25	737	0.87
지역자치빈민	11.71	149	0.08
사회서비스	1,316.4	535	2.46
환경	148.84	294	0.51
문화	103.05	266	0.39
교육학술	60.52	102	0.59
종교	134.72	44	3.06
노동	999.8	193	5.18
경제	34.6	5	6.92
국제	25.62	29	0.88
전체	3,477.5	2,354	1.48

2) 경제분야는 빈도수가 낮아(5) 제외했다.

〈표 5-4〉 회원 수 추세(%)

	1997	2000	2003
100명 이하	25.7	24.9	14.15
101~1,000	42.6	42.4	54.48
1,001~10,000	19.3	20.8	21.60
10,001 이상	12.3	12.0	9.77

출처: 한국민간단체총람(1997, 2000, 2003)

3,900명, 교육학술 5,900명으로 나와 있다.

〈표 5-4〉의 평균회원 수 추세를 보면 2003년 들어 1997년과 2000년에 비해 회원 수 100명 이하의 소규모 단체의 분포는 줄어든 반면 회원 수가 만 명 이상인 단체는 전체의 9.8%에 지나지 않는다. 대체적으로 회원 수 추세의 큰 변화는 없어 보인다.

3) 상근자 수

〈표 5-5〉와 〈표 5-6〉에 나타난 시민단체의 상근자 현황을 보면 평균 상근자 수는 8.5명이고 10명 이상의 상근자를 가진 시민단체는 20.37%에 지나지 않고 있으며, 전체 시민단체의 60%가 상근자가 5명 이하로써 열악한 상황을 보여준다. 평균 상근자 수 상위 3개 분야는 사회서비스 14.62명, 종교 6.79명, 노동 6.66명이고 하위 3개 분야는 문화 3.43명, 교육학술 3.80명, 지역자치·빈민 3.92명으로 나타나고 있다.

〈표 5-6〉에 나타난 상근자 수의 변화추세를 보면 5명 이하의 시민단체의 분포가 2003년 들어 줄어들고 있으나 전반적으로 큰 변화를 감지하기 힘들다.

〈표 5-5〉 평균 상근자 수

구분	시민 사회	지역 자치 빈민	사회 서비스	환경	문화	교육 학술	종교	노동	경제	국제	전체
전체 상근자 수(명)	4,835	698	15,771	1,227	1,123	353	428	1,278	16	115	25,844
응답 단체 수	766	178	1,079	310	327	93	63	192	4	27	3,039
평균	6.31	3.92	14.62	3.96	3.43	3.8	6.79	6.66	4	4.26	8.5

〈표 5-6〉 상근자 수 추세(%)

	1997	2000	2003
5인 이하	69.2	69.0	59.95
6~10인	13.7	15.6	19.68
11~50인	13.8	12.6	17.63
51~100인	2.0	0.8	2.08
100인 이상	1.4	0.4	0.66

출처: 한국민간단체총람(1997, 2000, 2003)

4) 예산

〈표 5-7〉과 〈표 5-8〉은 현 시민단체의 예산관련 통계를 보여준다. 전체 시민단체의 65.5%의 연평균 예산이 1억 원 이하이며 10억 원 이상인 단체는 5.7%에 지나지 않는다. 평균예산 상위 3개 분야는 문화 17억 6,500만 원, 국제 11억 1,000만 원, 노동 7억 2,700만 원이고, 평균예산

하위 3개 분야는 교육학술 9,700만 원, 지역자치·빈민 1억 원, 환경 1억 3,400만 원으로 나타난다. 총예산 상위 3개 분야는 사회서비스 7,095억 4,500만 원, 문화 6,514억 6,300만 원, 시민사회 2,795억 8,300만 원으로 나타났다. <표 5-8>을 보면 연평균 예산이 천만 원 이하의 영세한 시민단체의 비율은 특히 2000년 이후 크게 줄어들었지만 10억 원 이상 대형단체들 또한 지속적으로 줄어들고 있는 추세를 보인다.

결론적으로 1997년, 2000년, 2003년 3차에 걸친 《한국 민간단체 총람》의 통계로 살펴본 현 한국 시민단체의 현황은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 시민단체는 1990년대에 들어서 급증한 사실이다. 한국 사회에서 이른바 결사체 혁명 (*associational revolution*)은 민주화 이후 시민단체의 등장을 중심으로 일어났다고 말할 수 있다(Kim, 2003). 둘째, 시민단체 자원 (*resource*)의 문제다. 한마디로 시민단체들은 흔히 일컫듯

<표 5-7> 평균 예산

구분	전체예산(억 원)	응답단체 수	평균
시민사회	2,795.8	742	3.77
지역자치빈민	180.13	181	1
사회서비스	7,095.5	1,059	6.7
환경	449.77	336	1.34
문화	6,514.6	369	17.65
교육학술	98.79	102	0.97
종교	96.03	57	1.68
노동	1,417.1	195	7.27
경제	10.52	3	3.51
국제	266.44	24	11.1
전체	18,925	3,068	6.17

<표 5-8> 예산 추세(%)

(단위: 만 원)

	1997	2000	2003
1,000 이하	9.5	20.1	6.63
1,000~10,000	43.5	29.7	48.91
10,000~100,000	33.0	40.0	38.75
100,000 이상	14.0	10.1	5.71

출처: 한국민간단체총람(1997, 2000, 2003)

이 '시민 없는 시민운동'의 문제를 안고 있으며 부족한 상근인력과 영세한 예산으로 대표되는 조직자원의 열악한 상황을 보여주고 있다.

3. 시민사회의 선거참여

민주정치에서 시민단체의 선거참여는 자연스러운 일이다. 대의민주주의의 선거과정에 시민단체가 참여하여 시민의 이익과 가치를 대변할 수 있는 대표가 뽑힐 수 있도록 노력하는 것은 당연하며 바람직한 일이다. 그러나 시민단체는 선거감시에서 낙천·낙선운동 그리고 정치세력화에 이르기까지 다양한 방법으로 선거에 참여할 수 있으며 과연 어떠한 방식의 선거참여가 바람직한지는 그렇게 알기 쉬운 문제가 아니다.

시민단체의 선거참여에 대한 논란은 시민단체의 정치적 중립성 문제를 중심으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 한마디로 시민단체는 우리 사회의 권력감시기구로서의 본연의 역할을 분명히 하고 정치권력과 긴장관계를 유지함으로써 비정파성과 순수성을 지켜나가야 한다는 원칙론과 넓은 정치청산과 법과 제도개혁을 위해서는 시민운동가들이 적극적으로 정치사회에 참여해야 한다는 현실론의 대립이라고 할 수 있다.

여기서는 시민단체의 바람직한 선거참여 방안을 모색하기 위한 일환으로 17대 총선과정에서 나타난 시민단체의 선거참여 유형과 활동을 둘러싼 논란에 대하여 살펴본 후, 한국적 현실에서 시민단체의 바람직한 선거참여를 위한 정책적·실천적 과제를 생각해 보고자 한다.

1) 공명선거실천

공명선거실천과 관련하여 시민단체는 실로 다양한 역할을 수행한다. '선거문화의 계몽자'로서 선거에 대한 일반인들의 인식을 올바르게 유도하고 유권자들의 선거참여를 이끌어내며, '정책의 평가자' 입장에서 정당과 후보자의 정책과 공약을 객관적이고 엄밀하게 분석·평가하여 정책선거를 유도하는 한편 유권자에게 정책과 후보자에 대한 유용한 정보와 판단근거를 제공하고, '불법선거의 감시자'로서 중립적이고 합리적인 자세로 각종의 불법행위와 불공정행위에 대한 감시활동을 전개한다(최용섭, 1999: 207). 주요 활동방식으로는 유권자 교실 운영, 각종 캠페인 성사업 개최, 공청회와 세미나 개최, 후보자 초청 토론회 개최, 정책자료집 발간, 공약과 정책요구, 선거감시단 구성 등을 포함한다.

시민단체의 공명선거실천운동은 현행 선거법에서 인정하고 있고 선관위도 권장하는 선거참여로써 선거법에서 "사회단체 등이 공명선거추진 활동을 함에 있어서 항상 공정한 자세를 견지하여야 하며, 특정 정당이나 후보자의 선거운동에 이르지 아니하도록 유의하여야 한다"고 규정하고 있긴 하지만 원칙론에 가장 충실한 선거참여 방식으로서 시민단체의 정치적 중립성과 관련하여 그다지 논란의 여지가 많지 않다고 할 수 있다. 문제는 현실론의 입장에서 시민단체의 공명선거실천의 성과 및 효과와 관련하여 과연 공명선거실천운동이 궁극적으로 선거의 기능을 제고하는 데 얼마나 기여할 수 있는가에 대한 의문이다.

이러한 한계와 어려움을 극복하고 공명선거실천운동의 현실적 효과성

〈표 5-9〉 시민단체의 선거참여 유형

유형	공명선거실천	선거운동	정치세력화
활동 방식	유권자 참여운동 후보자정보공개 공약유도 선거감시운동	낙천·낙선운동 당선운동	후보전술 정당연계 창당 등
사례	공선험, 경실련 YMCA	총선시민연대 물같이연대	시민사회 1천인선언 국참 0415 ³⁾

을 제고시키기 위한 노력이 필요하다. 무엇보다도 우리나라의 시민단체들이 대중적 조직기반이 약하고 재정 및 인적 자원이 부족한 상황과 시민단체의 공명선거운동이 공공재적 성격을 지녔다는 사실에 주목하여 이들의 공명선거 추진활동을 지원하기 위한 적절한 재정적 보상체계와 인력기반 조성을 위한 인프라를 구축해야 할 것이다(김병준, 1999).

이를 위해서는 비영리민간단체 지원법과 기부금품모집 규제법을 개정·합리화하여 시민단체의 물적 기반을 제공하고, 민주시민교육 지원법(안), 자원봉사활동 지원법(안) 등을 제정하여 시민사회의 인적 자원과 자원적(voluntary) 에너지를 개발하고 이를 적극적으로 시민운동에 투입할 수 있도록 도와야 할 것이다(박상필, 2002). 또한 시민사회단체

3) 국참0415의 경우 과연 시민단체로 분류할 수 있는가에 대하여 논란이 존재한다. 유권자의 자발적 정치참여운동의 성격을 지니고 있지만 당파성을 띠고 있다는 점에서 시민단체로 분류하기에는 문제가 있을 수 있다는 것이다. 특히 시민단체의 공익성, 중립성, 비당파성을 중요시하는 한국적 현실에서 당파성을 그 본질적 특징으로 갖고 있는 국참0415와 같은 단체는 시민단체와 구분하여 정치적 서포터스 운동으로 불리어야 한다는 주장이 설득력 있게 제시되고 있으며 필자 또한 이 견해에 동의하고 있다. 여기서는 시민단체의 정치세력화를 위한 선거참여의 한 단면을 예시하기 위하여 국참0415의 사례를 간략히 살펴보고자 한다.

연대회의에서 추진하고자 하는 NGO센터 프로젝트를 지원하여 향후 민주시민교육과 시민사회의 유권자운동을 주도적으로 담당하도록 하는 안을 생각해 볼 수 있다.

시민단체의 입장에서도 여러 가지 노력할 일이 있을 것이다. 우선 공선협, 경실련, YMCA 등을 중심으로 추진되는 유권자정보공개운동, 정책선거캠페인, 공명선거운동, 시민정치교육운동, 생활정치참여운동 등과 관련하여서도 보다 다양하고 창의적이며 효과적인 프로그램을 개발하기 위한 노력이 필요할 것이다.⁴⁾ 또한 기존의 중앙단체 위주의 공명선거추진을 넘어 지역주민들이 스스로 대거 참여하는 풀뿌리 시민운동을 조직하는 한편 선관위와 시민단체들의 유기적 협조체제를 구축하고 교회와 사찰 등 지역종교단체와 사회단체와의 연대활동을 통하여 공명선거운동을 전개하는 등 지역시민단체 차원에서의 주도적 노력이 필요하다(이명희, 1999). 이는 단순히 공명선거추진활동의 효율성의 차원을 넘어 중장기적으로 시민결사체를 통한 유권자 교육과 선거관행 및 문화의 개혁이란 점에서 의미가 있을 것이다.

2) 선거운동

시민단체의 선거참여 논란과 관련하여 2000년 총선시민연대의 낙선운동만큼 논란을 야기한 사례는 없을 것이다. 시민사회영역의 국가와 정치사회에 대한 견제역량을 강화시켰고, 대의민주주의의 한계를 시민운동

4) 가령 후보자와 정당의 공약과 정책선거를 유도하기 위하여 유권자들의 힘을 모아 유권자들이 직접 후보들에게 정책과제를 요구하는 방식의 “유권자 의제화”(허승창, 2002) 전략도 고려해 볼 수 있다. 지난 2002년 지방자치선거에서 서울 YMCA의 10만 인 유권자위원회의 활동과 같이 유권자의 힘을 모아 낼 수 있다면 표를 의식하지 않을 도리가 없는 후보들로 하여금 시민사회의 의제에 공감하고 적극적으로 응하게 만들 수 있다는 것이다.

을 통해 극복할 수 있다는 가능성을 보여주었다는 긍정적 측면이 있는가 하면, 전통적 정당성 논란에 더하여 대안제시가 없는 운동으로써 정치권에 대한 유권자의 혐오감을 더욱 강화하여 투표참여율을 낮추었고 정책중심의 경쟁보다는 인물위주의 경쟁을 유도하였으며 유권자의 지역주의 투표행태를 크게 완화시키지 못했다는 부정적 평가가 있다. 이외에도 심사기준의 공정성, 낙천·낙선운동의 성공률 등에 대한 논란도 제기되어 왔다(윤종빈, 2002). 또한 선거 때만 일회성으로 작동하는 운동은 한계가 있으며 유권자의 사전적 교육과 대표에 대한 사후적 감시로 이어지는 상시적으로 연결된 운동이 되어야 한다는 지적도 있다(임혁백, 2002).

17대 총선을 앞두고 추진되었던 시민단체의 각종 선거운동의 경우도 이러한 논란을 야기하였다. 더구나 시민단체의 선거운동이 다극화되고 이념적 그리고 주제별로 다원화되면서 각종 선거운동이 난무하게 되어 유권자들에게 혼란스럽게 비쳐질 수 있고 전반적으로 운동의 파급력과 공신력이 감소될 것이라는 비판도 제시되기도 했다. 특히 이번에 새로이 등장한 물갈이 연대의 당선운동의 경우 더욱 정당성에 관한 논란의 소지를 내포하고 있다고 할 수 있고 지지당선후보에 대한 합리적 기준을 만들어 낼 수 있는가에 대한 우려를 자아내었으며, 유권자의 판단까지 대신하려 함으로써 유권자의 자율적 선택권을 침해하는 결과를 초래할 수도 있다는 비판이 제기되었다(박효중, 2004).

그러나 아마 가장 큰 논란 중 하나는 시민단체의 낙선운동의 합법성에 대한 논란일 것이다. 지난 2000년 개정된 선거법은 시민단체의 선거운동을 허용하고 있다. 다만 낙선운동의 방식에 대하여 규제하고 있는데, 이에 대해 시민단체측은 시민참정권을 제한하는 것으로서 선거법의 재개정을 주장하고 있다.

낙선운동이 공익에 기반한 유권자 참정운동이며 이를 정파이익이라

는 좁은 의미의 후보자 당선을 위한 선거운동과 동일시하여 광범위하고 세세하게 금지함으로써 특정 후보자를 위한 선거운동은 원활히 진행되는 데 비해 유권자 참정운동을 무력화시킨 것으로... 앞으로 낙천낙선운동 등 유권자 참정운동의 경우 적절하게 제한을 풀든지, 적어도 유권자참정운동도 각 후보진영의 선거운동만큼의 자유와 방법을 보장하는 방향으로 바뀌어야 할 것이다(《시민의 신문》, 2003/4/21, 9).

그러나 이 규제조항은 선거의 과열·혼탁을 막기 위한 제도로 이 규정이 철폐되는 경우 선거과열 등의 부작용이 나타날 수 있으며, 수많은 단체들에 의한 무분별한 추천행위로 인해 선거기능과 시민단체의 발전을 다같이 저해할 수 있다는 반대주장이 제기되기도 한다.

그럼에도 불구하고 유권자의 참정운동권을 인정하는 한편 유권자의 판단에 도움을 줄 수 있는 건전한 정보의 생산 및 유통과 자유로운 의견 표출을 통해서 음성정보의 범람을 막고 정책경쟁을 진작할 수 있다는 차원에서 시민단체의 선거운동의 자유는 보장할 필요가 있다고 생각된다. 선거판에서 나타나는 '파벌의 해악'(*mischief of faction*)을 정부의 규제 조치로 치유하고자 하는 방법은 제임스 매디슨(James Madison)이 말했듯이 "파당이 존재하는 데 필수적인 자유를 없애버리는 것"일지 모른다. 일찍이 매디슨은 개인의 결사의 자유를 제한함으로써 '파벌의 해악'을 해소하고자 하는 것은 그 병보다도 못한 방안이며 파벌의 해악은 파벌 간, 즉 집단 간 상호견제와 경쟁을 통하여 해소될 수 있다는 기대를 하였던 것이다.

위에서 지적한 것처럼 현재 일어나고 있는 시민단체 선거참여의 다극화 및 이념적 분화현상은 유권자의 정보부족을 도와주는 것이 아니라 과잉정보의 양산으로 인하여 유권자에게 혼란으로 비칠 수도 있다. 그러나 이러한 다원화 현상은 다양한 시민단체들 사이의 역할분담뿐 아니라 상호 견제와 경쟁을 가능하게 함으로써 선거과정의 파벌의 횡포와

해악을 오히려 막을 수 있을지 모른다. 17대 총선에서 노조로부터 시작하여 참여연대, 경실련, 바른 사회를 위한 시민회의, 그리고 바른 선택 국민행동에 이르기까지 시민단체의 다양한 이념적 스펙트럼은 그만큼 우리 사회가 다원화되고 있음을 보여주고 있으며 각 시민단체에서 정확한 정보와 선택기준을 제시해 줄 경우 그 역기능보다는 순기능이 앞선다고 생각된다.

단 선거의 과열·혼탁을 막고 단체의 책임 있는 참여를 유도하기 위하여 선거운동을 하려는 단체는 정치행동위원회(*political action committee*)를 구성하고 선거관리위원회에 사전등록 절차를 거쳐서 선거활동을 하도록 하는 안을 생각해 볼 수 있을 것이다(박철희, 2003). 특히 시민단체를 가장한 사조직의 폐해를 막기 위해서는 낙선운동이나 지지·당선운동을 하는 단체의 활동 및 자금조성 내역이 투명하게 공개되어야 할 것이다.

또한 정부의 재정적 지원을 받는 시민단체의 선거운동의 자유는 규제될 수 있다. 이는 정부가 특정 정파에게 재정적 지원을 함으로써 정치적 중립성을 지키지 못하는 결과를 초래할 수 있으며, 정부에 세금을 낸 납세자들의 입장에서라도 자신의 정치적 선호와 다른 입장을 취하는 단체에게 자신의 세금이 지원되는 모순을 내포하고 있다. 자유주의와 다원주의를 신봉하는 미국에서도 정부로부터 기부금에 대한 세금감면 지위를 부여받은 비영리단체들(*nonprofit organizations that qualify for tax deductible charitable donations*)은 선거운동에 관여할 수 없도록 하고 있다. 이들이 정치적 활동에 관여할 경우 세금감면 지위를 잃을 수 있으며 나아가 이들의 정치적 지출(*political expenditures*)에 대하여 세금(*excise tax*)이 부과될 수 있다(Salamon and Flaherty, 1996).⁵⁾

5) 미국 세법에 의하면 비영리단체의 정치적 활동비용의 10%에 해당하는 세금과 단체지도자에게 2.5%의 세금이 우선 부과되며, 시정이 안 될 경우 정치적 활동비용의 100%에 해당하는 세금과 기타 벌칙이 부과된다.

3) 정치세력화

정치세력화는 시민단체의 가장 직접적이고 적극적인 선거참여 방법이라고 볼 수 있으며 후보전술, 정당연계, 창당 등의 방식을 지칭한다. 지금까지 시민단체의 정치세력화는 주로 지방자치선거를 중심으로 전개되어 왔다(하승창, 2003; 이정희, 1997).

최근 17대 총선 대응전략으로 시민단체의 정치세력화에 대한 논의가 본격적으로 이루어진 바 있으며 낙선 및 지지·당선 운동을 넘어 인재 발굴육성운동, 후보전술, 정당연계운동, 시민정당 창당 등 정치권에 보다 적극적으로 개입하는 전략을 제시하였다. 가령 지난 2003년 9월 8일 시민사회단체 인사 1천 명이 모여 정치개혁과 새로운 정치주체 형성을 촉구한 '시민사회 1천인 선언'에서는 시민사회야말로 낡은 정치를 대체할 새로운 정치개혁의 주체이며 시민사회운동에 헌신해 온 인사들과 각계 전문가, 양심적이고 개혁적인 정치인들이 새로운 정치주체로 나서야 한다고 촉구했으며 스스로 정당을 만들어 정치세력화할 의지가 있음을 표명하였다.

특히 1천인 선언을 주도한 그룹 중 하나인 시민정치네트워크는 스스로를 노사모와 국민의 힘과 같은 시민적 정치조직으로 부르고 있으며 경우에 따라 정당 외곽세력(정치조직), 나아가 정당개혁세력(정당조직)으로 발전할 수 있음을 명시하고 있다(정대화, 2003). 즉, 제도정치와 운동정치의 가교로서의 시민정치를 상징하고 있으며 시민운동이 ① 정치개혁운동과 낙선운동 및 그 이상의 지지·당선운동을 하는 조직으로 발전, ② 개별적 혹은 조직적인 정치적 출마를 추구하는 조직으로 발전, ③ 조직을 유지하면서 정당과의 정치적 연대나 협력 추구, ④ 궁극적으로 정당으로의 조직화의 네 가지 단계로 세력화할 수 있다는 것이다(김정훈, 2003). 많은 논란의 대상이 되었던 국민참여 0415의 경우도 이에 해당한다고 볼 수 있다.

시민단체의 정치세력화 문제 또한 원칙론과 현실론이 부딪히고 있다. 원칙론의 입장에서는 시민단체가 정치화의 수위를 조절하고 선거운동을 자제해야 하며 시민단체의 선거참여는 공명선거실천의 수준에 머물러야 한다고 주장한다(이남영, 2001; 김대인, 2001). 시민단체가 정치세력화에 나설 경우 시민단체와 정당과의 구별이 어렵게 되고 자칫 시민운동이 정치의 발판이라는 오해를 사거나 심지어 시민단체가 권력지향적 정치치망생들의 임시거처로서 수단화될 우려가 있으며 이는 시민단체의 중립성과 도덕성에 치명적일 것이라는 지적이다.

나아가 시민운동이 정치세력으로 흡수되면서 시민운동의 공동화 현상도 나타날 것이라는 우려가 있다. 또한 정치개혁이 시민운동의 주요 이슈이기는 하지만 그외에도 우리 사회에 존재하는 여러 가지 개혁과제—가령 국민들의 삶의 현장 및 생활과 직결된 과제—를 충실히 수행해 건강한 시민사회를 만드는 역할이 더욱 중요하다는 목소리도 있다. 결국 기본적으로 시민단체는 선거과정에 대한 중립적 감시자로서 공명선거감시운동을 전개하여 유권자의 알 권리를 증진시키고 부정·타락 선거를 예방하여 선거의 실질적 기능을 찾을 수 있도록 하는 데 주력해야 한다는 것이다.

원칙론에 대한 현실론의 반박 또한 만만치 않다. 첫째, 시민단체의 정치적 성향은 정치적 영향력을 노리거나 정치세력화를 꾀하는 것이 아니며, 우리 국민들의 생활에 가장 큰 영향을 미치는 것이 정치이고 또한 사회개혁이 정치개혁과 맞물려 있기 때문에 정치개혁을 주장할 수밖에 없는 측면이 있다는 것이다. 오히려 지지부진한 정치개혁이 시민단체들로 하여금 자신의 고유 활동영역을 벗어나 정치개혁에 힘을 쏟지 않을 수 없도록 만들었다는 것이다(손혁재, 2001). 또한 시민단체들은 다양한 영역에 걸쳐 활동하고 있고, 정치적 성향을 보이는 단체도 있지만 국민의 생활현장에서 삶의 질의 향상을 위하여 애쓰는 사회복지관련 단체가 더 많으며, 단지 정치개혁을 위한 애드보커시(advocacy) 단체들의 목

소리가 좀더 크게 들리기 때문에 이러한 활동만이 모든 시민단체의 활동인 양 오해받고 있다는 것이다(박원순, 2002: 108~109).

둘째, 공명선거추진활동과 같은 최소개입운동과 감시·견제·비판과 같은 간접적 방식만으로는 정치를 근본적으로 바꿀 수 없다는 인식이다. 가령 2000년 낙천·낙선운동은 선거감시와 유권자 운동과 같은 공명선거추진 활동과 의정보니터라는 통상적 견제장치만으로는 더 이상 정치개혁이 불가능하다는 판단에서 나온 것이었다. 또한 17대 총선에서 나타난 보다 더 적극적인 선거참여—지지·당선운동, 후보전술 및 정치세력화—는 단순히 제도개혁을 거부하는 인물에 대한 반대만으로는 부족하다는 판단에 근거하고 있다.

셋째, 개혁적 후보와 정당이 필요한 상황에서 시민사회는 전문성과 도덕성을 겸비한 인적 자원을 공급할 수 있으며 나아가 시민정당의 형태로 참여할 수도 있다는 것이다.

넷째, 현 한국의 시민운동이 2000년 총선연대의 활동을 정점으로 정체기에 접어들었다고 판단되고 있고 이러한 한국 시민사회의 전환기에 시민사회 활동가들도 자신의 장래와 조직의 미래에 대해 고민하지 않을 수 없을 것이며 이때 시민단체의 정치세력화도 하나의 대안이 될 수 있을 것이라는 주장도 제기되고 있다(《시민의 신문》, 2003/2/3).

시민단체의 정치세력화에 대한 원칙론과 현실론 중 어느 것이 더 타당한지는 쉽지 않은 문제인 듯하다. 양쪽이 모두 일정 정도의 설득력이 있으며, 상황에 대한 인식과 가치판단에 따라 평가가 달라질 수 있을 것이다. 또한 원칙론과 현실론에 대한 시민단체의 입장은 부문에 따라 달라질 수 있다.⁶⁾ 가령 경실련의 경우는 전통적으로 중립성과 순수성을 강조하는 단체로서 권력에 대한 감시와 비판이 근본목적인 단체의 경우 권력을 행사하는 자리에 간다는 것은 더욱 문제시될 수 있다고 주장하

6) 시민단체의 정치세력화에 원칙적으로 찬성하는 입장으로는 강원택(2003) 참고.

며 원칙론의 입장에서 시민단체의 선거참여는 공명선거실천운동에 국한되어야 한다는 점을 명확히 하고 있다. 이에 반해 여성의 정치세력화를 중요시하는 여성단체의 입장은 낙선운동 및 당선운동은 물론 후보전술에 이르기까지 정치세력화의 가능성을 열어두고 있다.

시민단체의 정치세력화를 통한 선거참여의 문제도 기본적으로 다원주의의 자율성의 원칙을 존중하는 방향으로 생각할 필요가 있어보인다. 여기에는 다양화와 특성화, 다극화 등 시민사회의 다원적 변화에 대한 광범위한 사회적 이해가 조성되어야 하는 것이 선결조건이다. 물론 한국사회에서 비당파성이 시민단체의 가장 중요한 속성으로 인식되어 온 역사적 맥락을 고려하여 시민단체의 비당파성 원칙의 훼손을 막기 위한 노력이 병행되어야 할 것이다.

한 가지 지적할 수 있는 것은 정치세력화를 추진하는 시민단체는 그 입장을 분명히 할 필요가 있다는 점이다. 즉 시민운동과 정치권에 양다리를 걸치고 시민단체의 프리미엄을 활용하려고 하기보다는 정치활동을 당당히 선언하고 입장을 확실히 하여 기성정치와는 다른 새로운 정치의 가능성을 보여주어야 할 것이다. 이는 정치권의 개혁가능성과 시민단체의 정치적 중립성이라는 두 가지 목표를 동시에 성취할 수 있는 방법이 기도 하다.

4. 시민사회의 의정감시 및 평가

시민사회의 정치참여는 선거 후에도 지속된다. 시민사회의 의정감시 및 평가는 선거 사이의 기간에 국회가 대의민주주의 본연의 역할을 제대로 수행하는지를 따져보는 것이다. 이는 향후 유권자의 올바른 선택을 위한 효과적 정보를 제공한다. 유권자가 의원의 원내활동을 관찰하고 이에 대한 평가를 토대로 다음 번 선거에서의 정치적 지지여부를 결

정할 수 있는 것이다.

시민사회의 의정감시 및 평가는 국회의 의정활동에 대한 일반국민들의 참여와 감시기회를 제고시키는 일환으로써 대의민주주의의 대표성의 위기를 극복하고 국회의원의 책임성을 확보하기 위한 유용한 수단이 될 수 있다. 의원의 의정활동에 대한 감시 및 평가는 대의정치체제의 보완으로서 다양한 국민의 의사를 정책결정과정에 반영시키기 위해서도 중요하다. 의정감시 및 평가를 통하여 국회는 국민에 의한 정치라는 민주주의 본래의 취치를 최대한 살릴 수 있다는 것이다.

나아가 시민사회의 의정감시 및 평가는 국회활동에 대한 감시와 독려를 통하여 국회의원의 의정활동을 활성화시키고 올바른 방향으로 이끌어 갈 수 있다. 누가 잘하고, 누가 못했는가에 대한 단순한 감시와 평가를 넘어 의원들에게 의정활동의 지표와 올바른 정책방향을 제공해 줄 수 있다는 것이다.

이정희·윤종빈(2003)은 대의민주주의 체제에서 시민사회의 의정감시 및 평가의 의미를 다음과 같이 정리하고 있다.

의원들의 의정활동에 대한 평가는 대의정치체제의 보완으로서 시민과 의원을 보다 밀착하도록 자극하여 대표성을 높이고, 소외되었지만 중요한 국소세력의 의견이 정책결정에 반영되는 사회적 책임성의 실현을 위해 반드시 필요한 제도적 장치이다. 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해 반드시 새로운 형태의 정치체제를 모색하지 않더라도 의정활동 평가의 제도적 정착을 통해 낮은 수준의 정치참여라는 대의제 민주주의의 한계는 극복될 수 있을 것이다(p. 207).

1) 국회운영의 공개성과 투명성 확보

시민사회의 의정감시 및 평가가 제대로 이루어지기 위해선 기본적으로 국회운영의 공개성과 투명성이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 무

엇보다도 의원들의 의정활동에 대한 정보가 공개되어야 한다. 현재 전원위원회, 전자투표제, 의안목록제, 자유투표제 등 투명하고 공개적인 국회표결을 위한 제도는 도입되어 있지만 제대로 실시되지 않는다는 점이 문제다. 또한 소위원회에서의 의안심의를 상당부분 비공개로 진행하고 있다. 의정감시활동의 활성화를 위해서는 최소한 다음과 같은 제도가 도입·실시되어야 할 필요가 있다.

첫째, 기록표결제와 법안실명제를 확대·실시하여야 할 것이다. 국회의원들의 가장 중요한 의정활동이라고 할 수 있는 국회안건처리 투표결과를 공개하여야 한다. 이를 위해서는 본회의 표결에서 전자기표기 사용을 의무화하고 모든 법안표결시 찬반의원 이름을 공개하는 것이 필요하다. 법안의 제안을 주도한 의원의 이름을 법안의 명칭으로 부르는 법안실명제 혹은 입법실명제도 실시됨으로써 의원입법을 활성화하는 동시에 유권자에 의한 정치적 평가의 기준을 제시할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 국회회의록 및 기타 의정활동의 공개를 강화해야 할 것이다. 특히 법률안 심사가 사실상 소위원회에서 거의 대부분 이루어지는 현실에서 모든 소위의 회의록 작성 및 공개원칙을 강화하고 비공개 사유를 엄격히 제한하여야 할 것이다. 가령 소위의 속기록을 의원의결로 보고서로 대체할 수 있도록 한 단서조항을 삭제하고 각종 소위 회의는 영상 및 회의록을 통해 기록하고 유예기간 이후 공개 의무화하는 안을 생각할 수 있다. 또한 국회활동의 공개를 확대하는 방안으로 일반시민의 국회회의 자유방청을 허용하는 안과 모든 국회회의를 의정 TV로 중계하는 안, 그리고 국회회의록을 컴퓨터 통신 및 인터넷을 통하여 신속히 배포하도록 하는 안 등 공개의정의 취지에 부합하고 국회의 책임정치의 구현을 도울 수 있는 안들을 도입·실시하여야 할 것이다.

2) 시민단체의 의정감시 및 평가활동

시민단체의 의정감시 및 평가활동은 1996년 나라정책연구회가 14대 국회의원의 의정활동을 평가한 보고서를 낸 것을 시작으로 참여연대의 의정감시센터, 한국유권자운동연합, 경제정의실천시민연합, 정치개혁 시민연대 의회발전시민봉사단, 1999년 국정감사모니터시민연대 등 주로 중앙차원의 대형 시민단체와 시민단체 연대모임에 의하여 실시되어 왔다(손혁재, 2000).⁷⁾

시민단체의 의정활동 평가는 주로 국회의회의 방청모니터 활동과 회의록 검토 및 분석에 의하여 이루어지는데 가장 중요한 것은 공정하고 객관적인 평가기준에 의거하여 의정활동평가의 정당성과 신뢰성을 획득하는 것이다. <표 5-10>에서 볼 수 있듯이 평가방법은 평가기관에 따라 다양한데 의원의 원내활동과 원외활동, 의정활동에 대한 정량분석과 정성분석 등 다양한 평가대상, 방법, 기준을 제시하고 있다. 경실련의 예를 들어보면 원내활동과 원외활동을 평가대상으로 하고 그 비율은 700 대 200으로 하고 있다. 그리고 원내활동은 정량분석(300점)과 정성분석(400점)으로 나누고, 정량분석의 항목으로 출석횟수, 법안 발의수, 일괄질의, 일문일답, 보고 횟수, 특위 활동수 등을 평가하고 있다. 정성분석으로는 정책대안능력, 국정심의능력, 이슈제기능력, 개혁성을 제시하고 있고 원외활동의 기준으로 입법연구와 사회활동을 평가하고 있다(이현출, 2003).

이러한 다양한 시민단체의 의정활동평가 방법의 문제점은 여러 가지이다. 특히 정량분석의 경우 평가가 눈으로 확인 가능한 형식적이고 절

7) 물론 시민단체 이외에도 언론이나 이익집단에 의해 의정활동 평가가 실시되고 있다. 이익집단의 경우 한국농민단체협의회, 노동조합, 사용자단체 등이 자신들의 이해관계를 다루는 상임위를 중심으로 의정감시와 평가활동을 벌이고 있다.

〈표 5-10〉 주요 단체의 의정활동평가 기준

구 분		나라정책 연구회	경실련	유권자 운동연합	국감 시민연대
평가대상	원내	○	○	○	○
	원외		○		
평가방법	정량분석	○	○	○	
	정성분석	○	○	○	
	설문조사	○			
평가기준	정량분석	출석횟수	○	○	○
		발언량		○	
		발언빈도		○	
		법안발의수		○	
		일괄질의	○	○	
		일문일답	○	○	○
		보고횟수	○	○	
		자료요구건수	○		
		특위활동수		○	
	정성분석	정책대안능력	○	○	○
		국정심의능력	○	○	
		이슈제기능력	○	○	○
		개혁성		○	○
		전문성	○		○
		공정성		○	○
		민주성		○	
기 타	입법연구		○		
	사회활동		○		

출처: 이현출(2003)

차적인 부분에 의존하여 '겉으로 나타난 성실성'에 치중하고 있으며 비전문가 모니터요원의 편견과 주관이 개입될 경우 감사의 공정성과 객관성이 문제를 야기할 수 있다.⁸⁾

이외에도 속기록 자료의 객관성, 원외활동, 특히 대지역주민 활동에 대한 평가의 어려움, 주요 당직, 국회직, 정부직 직책을 맡은 의원들에게 가산점을 주는 평가방식의 공정성, 의정평가에 기초한 전체의원의 서열화의 문제 등 평가자료의 객관성, 평가배점문제, 평가의 대상, 평가 지표와 관련한 다양한 문제들이 존재한다(이정희·윤종빈, 2003).

시민단체의 입장에서는 이러한 여러 가지 문제점과 한계에 대한 성찰과 보다 효과적인 의정감시 체제개발을 위한 노력이 필요할 것이다. 의정감시 및 평가에서 주먹구구식이고 주관적인 판단이 아니라 객관적이고 효과적인 판단자료로 사용될 수 있는 종합적 평가가 필요하다. 의정활동 평가의 공정성과 신뢰성을 제고하기 위해서는 의정활동 평가방법과 지표에 대한 공개적 논의과정을 거쳐 유권자, 전문가, 국회위원들이 모두 납득할 수 있는 기준을 제시하고 사전에 공표하는 것이 필요할 것이다. 또한 정성평가의 경우는 평가에 참여한 인사의 인적사항이 공개되어 평가의 투명성을 확보하도록 노력해야 할 것이다(이현출, 118).

8) 가령 국회개혁연구모임에 초청된 한 중견의원의 견해에 의하면 "대학생 아르바이트 수준으로 실제 상임위 토의내용과 용어를 이해 못하는 대학생들이 차트상으로 국회의원의 출입 유무와 시간을 체크하는 정도"에 지나지 않는다는 것이다.

5. 시민사회의 입법참여

시민사회의 입법참여는 국민참정권과 의회의 대의기능을 동시에 활성화할 수 있다는 점에서 대의민주주의와 참여민주주의의 보완적 관계를 구축하기 위한 일환으로 볼 수 있다. 우선 간헐적 선거 사이에 국민의 여론을 보다 직접적이고 적극적으로 국회에 반영하고 평소에 국회가 국민여론이나 사회현안을 수렴할 수 있도록 하는 수단으로서 참여민주주의의 이상에 부합한다고 볼 수 있다.

동시에 시민사회의 입법참여는 대의민주주의를 보완하는 기능을 수행할 수 있다. 국회의 입법과정에서 대의민주주의의 위기현상은 행정위임법의 증가에 따른 의회의 법안발의 기능의 약화와 의회의 통법부(通法府)화, 의원의 비전문성, 정당과 의원의 특수이익 대변화 등으로 나타난다. 이러한 국회의 입법활동의 한계에 대한 하나의 대안은 공익성과 전문성을 지닌 시민단체의 입법참여를 활용하는 것이다. 이상적으로 공익성과 전문성을 갖춘 시민단체의 입법과정 참여는 대의민주주의의 특수이익집단 포획현상을 완화시키고 의원들의 전문성 결여부분을 보완할 수 있다.

또한 시민단체의 입법참여는 대의민주주의의 형식적 성격을 보완할 수 있다. 즉, 입법과정에 시민의 의사를 직접 반영함으로써 입법과정에 실질적 합법성을 부여하고, 법률의 내용이 시민의 이익 및 가치선호와 괴리되지 않게 함으로써 입법내용의 정당성을 제고하며, 나아가 법안이 시민의 실질적 이해관계와 정서를 수용하게 함으로써 법 시행시 저항을 줄이고 법률실행의 효율성을 높일 수 있다(이남석, 2003).

궁극적으로 시민단체의 입법참여는 시민사회와 정치사회의 상호 상승적 관계를 이끌어낼 수 있다.

시민사회 내의 이슈를 공론화하면서 입법을 요구하는 것은 사회운동의 의제를 법적으로 제도화한다는 점에서 시민사회와 정치사회에 미치는 영향이 결코 작지 않다. 즉, 시민사회에 대해서는 일회적 운동이 아니라 지속적 제도를 정착시키는 계기를 부여하는 동시에 정치사회에 대해서는 정당정치의 성숙에 작지 않은 압력을 행사하게 된다고 볼 수 있다(김호기, 2001: 119).

시민단체의 입법과정 참여는 광의의 입법과정과 협의의 입법과정으로 나뉜다. 시민단체의 광의의 입법과정 참여는 정책대안에 관한 논의 — 법률안 기초작업 — 여론화 작업(공청회, 토론회 개최, 연대조직 구성 등) — 대중적 청원운동(일반 시민들을 상대로 한 가두캠페인, 관련 전문가들을 상대로 한 서명운동) — 입법청원 — 시민로비(자원활동가들이 국회의원들에게 개별적으로 전화, 팩스 등을 통해 의견을 개진하거나 국회의원을 상대로 한 찬반 설문조사 및 간담회를 개최하는 것 등)의 과정을 거쳐 이루어진다(하승수, 2001). 이러한 광의의 입법과정 참여와 달리 시민단체의 협의의 입법과정 참여는 입법청원, 공청회 및 청문회, 입법예고 등 제도화된 입법과정의 참여를 지칭한다.

이하에서는 협의의 입법과정의 각 단계를 살펴보고 제도개선 방향을 모색해 보고자 한다.

1) 입법청원

〈표 5-11〉은 13대 국회 이후 16대 국회에 이르기까지의 국회청원과 처리과정을 보여주고 있다. 우선 민주화와 함께 입법청원안이 증가하고 있다. 13대 국회의 510건에서, 14대 545건, 15대 595건, 그리고 16대 국회의 623건으로 증가추세를 보여준다. 최근 특히 시민단체의 입법청원이 늘어나고 있으며 구체적 법안내용을 만들어 청원하는 경향도 눈에 띄고 있다. 1998년 국민기초생활보장법안과 2000년 부패방지법안,

〈표 5-11〉 국회청원과 처리과정

	접수	채택	본회의 불부의	철회	폐기	계
13대(1988~1992)	510	15	247	64	182	508
14대(1992~1996)	545	13	181	38	312	545
15대(1996~2000)	595	4	178	16	397	595
16대(2000~2004)	623	1	224	14		239(계류 384)

2002년 상가임대차보호법안 등을 그 대표적 예로 들 수 있다(문진영, 2001; 김호기, 2002; 이숙중, 2002).

그러나 〈표 5-11〉에서 청원안이 채택된 경우는 13대 15건, 14대 13건, 15대 4건, 16대 1건으로 극히 드문 것으로 나타났다. 한 기존 연구의 조사에 의하면 제헌국회부터 제14대 국회까지 접수된 청원 4,693건 가운데 채택된 것은 181건, 3.9%에 불과하며 1,886건은 다루지 않은 상태에서 임기만으로 자동폐기된 것(미처리율 40.2%)으로 나타났다(손혁재, 2000). 참여연대의 경우도 1994년부터 국회에 입법 청원한 77건의 법안 중 해당 상임위원회를 거쳐 본회의에서 통과된 법안은 단 한건도 없었다고 밝혔을 정도로 입법청원이 채택된다는 것은 어려운 일이다.

그러나 청원의 내용이 즉시 청원안 그대로 부의되고 법률화되어 국정 운영에 반영되지는 않는다 해도 보다 장기적인 차원에서 보면 의회에 수용되거나 행정부에 의해 개혁입법으로 추진되는 ‘장기숙련현상’이 나타나고 있다(이남석, 2003: 120). 부패방지법이 대표적 예인데 1996년 참여연대와 경실련의 입법청원으로 출발하여 2000년 부패방지시민입법연대가 구성된 후 우여곡절 끝에 2001년에 제정되고 다시 2002년 부패방지위원회의 권한강화와 내부고발자 보호강화를 주 내용으로 하는 부패방지법 개정 입법청원안으로 발전된 바 있다. 참여연대의 입법청원

경험에 대해서도 비록 원안 그대로 수용된 것은 한 건도 없지만 이 중 어떤 형태로든 일부나마 수용된 것이 10건에 달하고 위원회에 회부된 것은 21건에 이르렀다는 분석이 있다(차병작, 2002: 51).

여하튼 시민사회의 입법청원을 활성화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 가령 민주화 이후 입법청원이 늘어나고 있음에도 불구하고 입법청원이 본회의에 부의되지 않는 이유는 의원의 입법발의 규정 때문인 것으로 지적되고 있으며 의원 입법발의 조건을 완화시킬 필요가 있다. 또한 청원 중 입법에 관한 청원을 독립시켜 처리할 수 있도록 입법청원 위원회 설치하는 안도 제시되고 있다.

2) 공청회 및 청문회제도

공청회와 청문회도 시민사회의 입법참여를 위한 중요한 제도이다. 공청회와 청문회는 공개토론장의 역할을 수행할 수 있고 입법과정에서 이해당사자를 참여시켜 정보를 수집하고 여론을 반영시킴과 동시에 국민들의 알 권리를 충족시키며, 교육적 기능과 함께 정책결정의 정당화와 합리화에 기여할 수 있다(이남석, 2003).

2000년 개정 국회법에서는 공청회 및 입법청문회의 개최요구를 완화하여 상임위원의 경우 재적위원 1/3의 요구가 있는 경우 그 개최가 가능하도록 하고 제정법률안 등에 대해서는 공청회 및 청문회의 개최를 의무화하였다. 그러나 “16대 국회개헌 후 2003년 3월 10일까지 제정 또는 개정된 법률안 중 청문회나 공청회를 개최해야 하는 법률안은 109건에 달했지만 청문회는 단 한 차례도 개최되지 않았고 공청회만 66차례 열렸다. 그것도 상당히 형식적이었다”(《문화일보》 2003/3/12). 이는 공청회가 의무화되어 있으나(국회법 58조) 의원의결에 따른다는 예외조항에 의하여 생략되거나 개최되더라도 형식적이고 유명무실한 경우가 많기 때문이다. 입법청문회의 규정 또한 명문화되어 있지만(국회법 65조와

58조) 실제로 이루어지고 있지 않고 있으며 청문회는 정치적 문제에 대한 조사청문회와 인사청문회가 압도하고 있는 현실이다.

이러한 현실에서 우선 상임위원회 의원에 의해 공청회와 청문회가 개최되는 요건을 완화하여 활성화해야 한다. 입법청문회의 경우 해당 이해당사자가 입법과정에 참여할 수 있는 기회를 보장한다는 의미에서 의무화할 필요가 있을 것이다. 또한 현재 진술인을 선정할 때 간사끼리 타협에 의해 선정하는 관행 대신 진술인의 공개모집제도를 통하여 객관성과 투명성을 제고할 필요가 있을 것이다.

3) 입법예고제도

입법예고제도는 법안내용을 미리 국민에게 알려 국민의 입법참여기회를 넓히는 것을 목적으로 한다. 입법청원이 입법과정 초기의 법률안 제안단계의 참여이고 공청회와 청문회가 심사단계의 참여라면 입법예고는 구체적 결정단계에서 국민의 의사를 확인하는 과정이다.

국회입법에 있어 위원회의 심사대상이 된 법률안은 모두 입법예고의 대상이다. 그러나 국회법 제 82조의 2 제 1항에서 입법예고가 임의적 사항으로 되어 있어 국민의 참여기회가 제대로 보장되고 있다고 할 수 없다. 또한 국회의 입법안은 입법취지나 주요 내용 등을 국회공보 등에 게재하는 방법으로 예고하기 때문에 일반시민이나 시민단체의 입장에서 접하기가 수월하지 않다. 입법예고를 의무화하고 예고의 방법, 기간, 그리고 예고된 법안에 대한 의견제출방식과 관련하여 입법과정에 시민의 참여를 활성화시킨다는 취지에 맞게 입법예고제도를 개선해야 할 것이다.

6. 시민사회의 위원회 참여

시민사회의 정치참여는 윤리위원회, 선거구획정위원회, 범국민정치개혁협의회 등 국회의 위원회에 참여하는 방식으로 이루어질 수 있다. 가령 윤리위원회의 역할을 강화하기 위한 방법으로 민간위원들로 구성된 독립적 윤리심의기구를 국회에 설치해 윤리위반에 대한 1차 조사를 맡게 할 수 있다(임성호, 2004). 또한 매 선거 때마다 선거구획정을 둘러싼 선거구획정위원회의 역할과 권한을 강화하는 제도개선안이 논의되곤 한다. 여기서는 정치제도 개혁과 관련하여 17대 총선 전에 구성되었던 범국민정치개혁협의회의 사례를 중심으로 시민사회의 위원회 참여의 문제를 살펴보도록 할 것이다.

정치제도의 개혁이 정치권의 집단이기주의적 성향으로 인하여 제대로 실현되기 어려운 상황에서 시민단체들로서는 제도개혁에 큰 관심을 가질 수밖에 없다. 그동안 시민단체들은 선거법, 정치자금법, 정당법 등 정치관계법 개정을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 정당명부식 비례대표제의 도입, 시민단체의 낙선운동 허용, 선거공영제 등 정치부패척결을 위한 제도개선, 그리고 상향식 공천으로 대표되는 정당민주화 등은 그 동안 시민단체들이 지속적으로 제기하고 요구해 온 과제들이다.

지난 2002년 대선유권자연대도 대권주자들로 하여금 대선 이전에 반부패, 정치개혁관련 입법을 국회 내에서 통과시키도록 최선을 다할 것을 요구하였으며, 정치관계법 개정의 필요성을 공론화하기 위한 공청회와 토론회를 개최하고 법 개정안의 입법청원 등 제도개혁을 위한 일련의 활동을 전개한 바 있다.

대선 이후에도 여·야 국회의원 70여 명과 각 시민단체 대표 및 전문가 100여 명이 참가한 정치개혁추진 범국민협의회가 구성되어 정치인들과 시민단체 관계자들이 머리를 맞대고 정치개혁 과제를 논의하고 입법

을 추진하는 등 제도개혁을 위한 노력이 지속되었다. 17대 총선을 앞두고는 시민단체의 제도개혁을 위한 노력이 한층 고조되었는데, 공선협, 정치개혁시민연대 등의 연대조직체들은 국회내 정치개혁입법 논의를 모니터링하면서 의원 개개인에 대한 압박활동을 폈으며 또한 국회 정치개혁특위 산하에 정당, 학계, 시민단체 등이 참여하는 범국민정치개혁협의회가 구성되어 정치개혁 관련법 제·개정 과정에서 일정부분 제도개혁을 위한 역할을 담당하였다.

정치개혁에 대한 민의의 핵심은 보스정치, 지역구도, 부패선거와 같은 낡은 정치의 청산과 새로운 정치에 대한 열망이다. 그러나 그동안 정치권은 정치개혁의 요구를 무시했으며 그 결과 정당개혁(현행 지구당 위원장 제도의 폐지와 정당의 투명하고 민주적인 운영), 선거개혁(정당명부식 비례대표제 및 선거구 재조정), 정치자금개혁(정치자금의 투명성 확보), 국회개혁(국회의 윤리성, 투명성, 전문성 강화) 등 정치개혁의 핵심적 과제들이 표류하거나 실종되었다.

그 근본적 이유는 정치개혁의 주체는 국민이어야 하는데도 불구하고 그 기본틀을 짜는 것은 정치인이라는 데에 있다. 개혁의 대상이 주체가 되니 개혁은 핵심을 비껴가게 마련이며 정치권의 집단이기주의로 말미암아 개혁의 내용이 기존 정치인과 정당에 유리하게 하는 방향으로 왜곡되었던 것이다.

이러한 개혁대상이 개혁주체가 되고 이해당사자가 직접 자신에게 유리한 방향으로 법을 만드는 정치개혁의 딜레마 상황에서 시민단체들이 중립적 입장에서 제도개혁의 대안을 제시하고 정치권이 이를 수용하도록 감시·비판·압박하는 것은 매우 필요하고 바람직한 일이다. 그러나 단순한 대안제시와 감시 및 비판의 역할을 넘어 정치제도개혁의 추진과정에 보다 직접적이고 주도적으로 참여할 수 있는 방안을 강구해야 할 필요가 있을 것이다. 이번 정치관련 법 제·개정 과정에서 일정부분 역할을 담당했던 범국민정치개혁협의회의 사례가 이를 예시하고 있다.

원래 범국민정치개혁협의회는 시민단체들이 주장해 온 범국민정치개혁특위에 기원을 두고 있다. 시민단체들은 정치개혁이 정치권에 의해 계속 그 본질이 훼손됨에 따라 정치권으로만 이루어진 국회의 정치개혁특위를 해산하고 사회 각계각층 대표들이 참여하는 합의기구의 성격을 가진 범국민정치개혁특위의 구성을 주장했다. 범국민정치개혁특위의 아이디어는 그 동안 정치권이 근본적 개혁을 무산시켜 왔기 때문에 각계 전문가, 학자, 시민들이 참여하는 중립적 기구에서 입법안을 주도하고자 했던 것이었다. 즉, 범국민정치개혁특위를 국회 정치개혁특위와 동수로 구성하고, 정치권 바깥인사들이 정치권의 의견을 반영해 마련한 정치개혁안을 정치인들이 가감 없이 입법하도록 하자는 제안이다. 특히 정치자금제도의 경우 어느 나라든지 세금을 사용하는 정치자금 개혁입법안은 각계 전문가, 학자, 선관위 관계자, 시민들이 주도하는 '중립적 기구'가 만들도록 하는 것이 철회이라는 것이다.

이는 한국정치사상 처음으로 시민사회와 정치권이 상호견제와 협력에 기초한 파트너십을 제도화하여 개혁을 추진한다는 아이디어로서 정치개혁에 대한 일종의 사회적 협약(*social pact*)을 시도하는 것으로 볼 수 있다. 범국민정치개혁특위는 개혁과정에서 서로 상충하는 가치와 목표에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 공론의 장으로서 그 의미가 있고, 정당간의 협상에 시민사회가 참여하여 정치권의 결단을 종용하는 효과적 개혁수단이 될 수 있으며, 나아가 국민적 참여에 기초한 정치개혁을 이끌어냄으로써 개혁의 정당성을 제고시킬 수도 있다는 것이다.

그러나 정치권은 입법권의 침해의 소지를 들어 범국민정치개혁특위를 국회 정치개혁특위 산하의 민간자문기구로 둘 것을 주장하여 논란을 야기하였다(《시민의 신문》, 2003/11/10). 이는 단순히 얘기는 듣겠지만 칼자루는 입법권을 가진 정치권이 쥐겠다는 아이디어로서 결국 시민단체들이 주장한 범국민정치개혁특위는 단순히 자문기구의 성격을 띤 범국민정치개혁협의회로 격하되어 그 역할과 영향력에 한계가 있었던 것

이다. 향후 범국민정치개혁협의회를 범국민정치개혁 특위의 성격으로 그 권한과 구속력을 강화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

또한 범국민정치개혁협의회는 자문기구에서 합의기구로 승격하는 문제에 더하여 몇 가지 운영상의 제도개선안을 생각해 볼 수 있다. 우선 범국민정치개혁협의회 구성기간이 연장되어야 할 필요가 있다는 점이다. 상대적으로 정치에 대한 현실경험과 현장감이 떨어지는 시민사회위원들의 입장에서는 현장조사 및 공청회 등 상당기간 준비가 필요하며 이를 위해서는 범국민정치개혁협의회를 상설화하거나 최소한 위원의 임기를 6개월 내지 1년으로 늘려야 할 것이다. 범국민정치개혁협의회 기능도 단순히 개혁안을 만드는 것에 그치지 말고 정치개혁과 관련하여 국민과 언론에 대한 교육, 캠페인 및 여론조성에 기여할 수 있는 방향으로 확대하는 아이디어를 고려해 볼 필요가 있을 것이다.⁹⁾

7. 직접민주주의 제도

1) 심의민주주의와 심의투표

대의민주주의가 노정하고 있는 여러 가지 문제를 시정하고 보다 직접적이고 참여적이며 민주적인 거버넌스를 구현하려는 대안으로 심의민주주의가 논의되고 있다. 한마디로 심의민주주의는 선거를 통해 선출된 대표에게 공적인 문제해결을 위임하지 않고 시민들이 직접 공적 문제에 대한 심의를 통하여 해결하려는 방식이라고 말할 수 있다.

심의민주주의 모델은 시민들이 정책결정과정에 직접 참여함으로써 기존 대의민주주의 모델이 안고 있는 주권재민 원칙의 훼손, 대표의 실패,

9) 범국민정치개혁협의회 박세일 위원장과의 인터뷰.

시민과 대표와의 거리감 등의 결함을 시정하고자 하는 시도다. 심의민주주의하에서 시민과 대표 간에는 새로운 관계가 설정되는데 대표들로 하여금 심의를 통한 시민적 합의에 기초한 결정을 수행하게 함으로써 민주적 결정의 정당성을 높일 수 있다는 것이다.

또한 토의, 설득, 합의를 중시하는 심의민주주의 모델은 대의제 민주주의가 안고 있는 공공선의 결여와 적대적 거버넌스의 경향을 극복하여 보다 공공의사에 부합하고 합의적인 거버넌스를 형성할 수 있다고 주장한다. 심의민주주의 모델은 선호집합적 혹은 이익집성적 민주주의와는 달리 시민들의 선호와 이익이 고정되어 있는 것이 아니라 숙의(熟議)라고도 불리는 진정한 의미의 토의와 의사소통 과정을 통하여 변할 수 있다고 가정한다.

즉, 토의는 단순한 토론이나 논쟁과는 달리 상호 설득, 발견, 교정의 과정이다. 여기서 정치과정은 주어진 선호를 흥정과 타협을 통해 집합하는 것이 아니라 토의과정을 통하여 시민들이 자신의 이익선호체계를 형성하고, 세련화하며, 바꾸어 나감으로써 공동선이라고 판단되는 것을 추구하는 것이다. 심의과정에서 상대방을 설득하기 위해서는 자기자신의 이익에 근거하기보다는 상대방의 입장과 공동선의 관점에서 토론하기 때문에 이타주의적이고 공동체 지향적인 행동을 장려하고 공공선을 지향하는 정치를 가능하게 한다는 것이다.

심의민주주의는 결과중심적 대의민주주의 모델과는 달리 단순히 시민들의 다양한 이익들의 타협점을 정책으로 결정하는 것이 아니라 토의를 통해 공공의사를 찾아 나아가는 과정을 중시하고 있다. 이 심의의 과정은 시민들에게 민주주의를 교육하는 기능을 하며 시민적 덕성과 정치적 효능감을 일깨울 수 있다. 설사 토의과정을 거쳐 합의에 이르지 못하더라도 시민들간, 시민과 대표 간, 나아가 체제에 대한 신뢰심을 고양할 수 있다는 장점이 있다는 것이다(임성호, 2002).

심의민주주의는 대의민주주의에 대한 일종의 유토피안적 대안모델로

서 현실적 문제 혹은 한계를 내포하고 있다. 심의민주주의가 작동하기 위해서는 무엇보다도 시민의 자질과 능력이 중요하다. 가령 심의 참가자들 사이에 평등, 자유, 이성, 존중의 조건이 충족되어야 한다. 즉, 가능한 한 심의에 참가하는 시민들에게 자유롭고 평등한 지위가 보장되어야 하고, 충분한 지식과 정보에 기초하여 합리적 이유를 제시할 수 있어야 하며, 상호성의 미덕과 예의 그리고 상대방에 대한 존중을 전제로 한다는 것이다.

또한 심의민주주의가 자리잡기 위해서는 심의기구들에게 힘을 실어줄 수 있어야 한다. 단순한 일회성 공청회와 한시적 자문기구와는 달리 지속적 심의가 이루어지고 심의의 결과가 정책으로 실현될 수 있어야 하는데 이를 위해서 기존의 대의제 기구는 심의민주주의가 제도화되고 강화될 수 있도록 도와주어야 한다. 의회는 모든 문제를 중앙 차원에서 해결하려 들지 말고 시민들이 심의민주주의를 통해 문제를 해결할 수 있도록 힘을 실어줄 수 있다. 가령 의회가 교육, 환경, 건강, 공동체의 안전과 같은 영역들을 심의민주주의에 위임하는 안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 심의기구가 보다 실질적이고 효과적으로 정책과정에 참여할 수 있는 방안을 모색하여 제도화할 필요가 있다.

심의민주주의의 근본적 한계는 공간적, 규모적 제약에 있다. 즉, 대의민주주의와 달리 심의민주주의는 비교적 의사소통이 가능한 좁은 지역의 소규모 공동체에서 가능하다는 사실이다. 그러나 심의민주주의는 대의민주주의를 대체하려는 것이 아니며 양자간 공존 및 상호보완 관계가 가능하다. 가령 중앙정부 차원에는 기존의 대의제를 통하여 여전히 선거로 선출된 대표들이 거버넌스를 담당할 수 있다. 그러나 시민들이 직접 참여할 수 있고 시민들간에 의사소통이 가능한 지역공동체와 작업장 등 정치적 하부단위와 이제까지 대의제 민주주의에 의하여 운영되었던 다양한 하부영역들(교육, 환경, 기술훈련, 민관공동사업 등)은 시민들의 직접적 참여와 심의를 통한 운영이 가능할 것이다.¹⁰⁾

또한 최근의 정보통신혁명으로 이러한 공간적, 규모적 한계를 어느 정도 극복할 수 있는 가능성이 생겼다고 볼 수 있다. 디지털 혁명은 이른바 “사이버스페이스의 참여민주적 공간화”(강상현, 1999)를 통하여 오프라인에서 심의민주주의의 실현을 가로막아온 시간적, 공간적 제약에서 벗어나게 해줄 수 있을 것이다.

심의민주주의를 보다 현실적으로 적용할 수 있는 제도로서 심의투표(*deliberative polling*)를 고려해 볼 수 있다(Fishkin, 1997; Ackerman and Fishkin, 2003). 심의투표는 무작위로 추출된 참가자들이 2, 3일간 후보자 혹은 전문가와 함께 토론하며 동시에 토의과정을 TV 및 인터넷으로 중계함으로써 심의효과를 전국적으로 모든 유권자에게 확산하는 방식으로 이루어진다.

심의투표에 직접 참가하는 유권자는 지역, 연령, 소득수준, 교육수준 등의 기준에서 전체 유권자 표본과 동일한 사회경제 배경을 가진 유권자 1천 명 규모로 구성된다. 심의과정은 2박 3일 일정으로 한 장소에서 이루어진다. 심의장소에 오기 전 참가자들은 정책대안과 후보자에 대한 1차 설문조사를 받는다. 심의절차는 두 단계이다. 1단계에서 참가자들은 30명 규모의 소그룹으로 나뉘어져 주최측에서 마련한 정책자료를 기초로 자신들끼리 토론한다. 소그룹 토론을 효율적으로 유도하기 위해 전문사회자(*moderator*)를 활용하기도 한다. 이 단계에서는 유권자들이 자체 토론과정에서 나온 의문점에 대해 후보자와 전문가들에게 직접 질문을 한다. 참가자들이 토론하고 심의하는 전 과정은 TV와 인터넷을 통해 전국에 실시간 중계된다. 이

10) 임혁백(2000)은 심의민주주의의 실험 사례로서 브라질 포르토 알레그레시의 ‘참여적 시민예산’ 제도, 시카고시의 주민위원회, 그리고 밀워키의 산업발전을 위한 노동시장 형성과 기술훈련을 제시하고 있으며, 이 세 도시의 심의민주주의 실험이 효율성, 형평성, 그리고 참여라는 기준에서 긍정적인 사례로 여겨지고 있다고 주장한다.

러한 심의과정이 끝나면 참가자들은 쟁점과 후보자 선택에 대한 2차 설문조사, 즉 심의투표에 참가하게 된다. 심의시작 직전에 실시한 1차 조사와 심의가 끝난 후 실시한 2차 조사의 차이가 일반투표와 심의투표의 차이를 보여주는 것이다(모종린, 2004: 10).

일반투표가 정보와 지식이 부족한 상태에서 투표하는 일반 유권자들과는 달리 심의투표 참가자들은 후보자와 전문가와 함께 장시간 토론한 후 투표하게 된다. 심의투표 참가자들의 결정은 일반 유권자들의 투표에 대한 일종의 자문(*advice*)의 기능을 수행할 수도 있고 경우에 따라 일반 유권자들이 자신의 결정을 심의투표 참가자에게 위임하는 형식이 될 수 있다(*Economist*, 1999, 2003).

심의투표는 최근 논의되었던 국민투표(*referendum*)에 대한 대안으로 고려해 볼 만하다. 국민투표가 시민직접투표라면 심의투표는 시민간접투표의 형식을 띤다. 또한 국민투표가 일반투표에서와 같이 정보가 부족한 상태에서 선택을 해야만 하는 맹점이 있는 것과는 달리 심의투표는 시민들의 심의를 통하여 보다 공적인 결정을 이끌어낼 수 있다. 즉, 자칫 정치인의 선동에 악용되고 무책임한 정책을 남발할 수 있는 직접민주주의의 단점을 심의를 통하여 극복하고자 하는 것이다.

심의투표는 특히 국민투표를 통하여 국민의 의견에 대한 자문을 구하는 자문형 국민투표(*advisory referendum*)¹¹⁾의 성격을 갖는다. 쉽게 말해 자문형 국민투표는 일반여론조사와 대비되는 공론(公論)조사로 볼 수 있다. 즉, 일반 여론조사와 달리 참여자를 미리 선정해 특정사안에 대해 충분한 정보를 제공하고 공개적 토론과정을 거쳐 분명한 의견을 가지도록 한 뒤 다시 여론조사를 하는 방식으로 대화와 토론을 통하여 갈등을 해결할 수 있는 수단으로도 활용할 수 있을 것이다.

11) 이는 국민투표의 결과가 최종 결정이 되는 의무적 국민투표(*mandatory referendum*)와 대비될 수 있다.

2) 국민소환제(recall)

17대 총선과정을 통하여 주요 정당들은 국민소환제 도입을 공약으로 제시하였다. 국민소환제는 이론상 대의민주주의를 보완할 수 있는 직접 민주주의 제도이다(Cronin, 1999; Burt and Raney, 1996). 대의민주주의에서 자신을 선출해 준 사람들—주인—에 대한 제도적이고 일상적인 책임정치가 마련될 때 대리인으로서의 역할을 제대로 할 수 있으며 이는 유권자가 대리인의 선출권만이 아니라 해임권도 가질 때 가능하다는 것이다. 현 대의제하에서 국민들은 단지 4년에 한 번씩 투표소에서 표를 던질 때만 주인 노릇을 하지만 국민소환제는 자신의 선출한 대리인들을 임기중에도 소환할 수 있게 함으로써 실질적 주인의 자리를 되찾아 줄 수 있는 제도라는 것이다.

또한 국민소환제에는 일반유권자인 국민에 대한 책임정치를 구현함으로써 국회의원이 특수이익의 영향력에 포획되지 않도록 하는 일종의 예방효과도 있을 수 있다. 나아가 국민들에 대한 정보제공과 정치교육의 효과가 있고, 정치적 불만과 갈등을 해소하는 통로를 제공하며, 탄핵에 대한 보완책으로서 의미가 있다.

그러나 국민소환제는 대의민주주의 제도에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 국민소환제는 대표자로 하여금 일단 선출된 후에는 국민 전체의 이익을 위한 판단 일체를 신탁받은 신탁자(trustee)보다는 자신을 선출한 선거구민의 의사를 단지 대리할 뿐이라는 대리인(delegate)으로 행동하게 할 수 있다. 다시 말해 소환의 위협 때문에 장기적이고 공익적인 차원에서 국정을 수행하기보다는 단기적으로 지역구민의 이익만을 대변하고자 하는 경향이 있을 수 있다는 것이다. 또한 소환투표는 정치적 분열과 혼란을 야기할 수 있고 정치적 목적에 악용·남용될 수 있으며 과도한 부담과 선거비용을 초래할 수 있는 등 여러 가지 문제점이 존재한다.

이러한 이유로 국민소환제가 도입된다면 이러한 문제점들에 대한 안

전장치를 마련해야 할 것이다. 소환의 대상이라는 것만으로도 정치적 타격이 크기 때문에 당사자의 해명권만으로는 부족하다. 무엇보다도 소환의 경우를 매우 구체적으로 엄격하게 한정시켜야 한다. 가령 소환의 근거와 소환을 주도하는 세력의 정체성에 대한 명확한 설명이 제시되고 이들의 공식적 입장을 담은 성명서가 유권자들에게 배포되어야 한다. 또한 소환요구가 성립되기 위한 서명인 수와 소환투표 방식에 엄격한 기준이 부과되어야 한다.¹²⁾

취임 후 6개월 동안은 소환을 불허하고 소환이 실패한 경우 6개월간 재소환 요구를 불허하는 규제조항도 고려해 볼 만하다(Cronin, 1999). 소환의 악용에 대한 엄격한 법적 심판이 이루어지고 소환을 주도하는 단체의 재정과 운영이 투명하게 공개되며 소환요구 서명에 대한 전문적 실증이 확보되어야 할 것이다. 또한 소환요구가 성립된 후 소환투표 전 일종의 냉각기를 도입하고 공청회 등을 통하여 소환제에 대한 충분한 심의와 검토가 이루어져야 할 것이다.

12) 현 민주노동당의 안은 지역 유권자의 1/5 이상이 동의하여 소환을 위한 주민투표 발의를 할 수 있게 하고 있으며 주민투표에서 지역 유권자 과반수 이상의 투표에 과반수 이상의 찬성이 이루어지면 해당 의원이 의원직을 상실하게 되어 있다(민주노동당, 2003).

8. 결 론

이 글은 국회와 시민사회의 관계를 어떻게 설정할 것인가의 문제에서 출발하여 대의민주주의와 참여민주주의의 보완적·상승적 관계를 구축하기 위한 방안들을 모색해 보았다. <표 5-12>에 간략하게 제시되어 있듯이 국회가 구현하는 대의민주주의를 보완하기 위한 시민사회의 정치참여는 선거참여, 의정감시 및 평가, 입법참여, 위원회 참여, 그리고 직접민주주의 제도 등 다양한 방식으로 이루어질 수 있다.

시민사회의 선거참여는 시민단체의 공명선거실천운동이 기본이며 이에 대한 공적 지원이 필요할 것이다. 나아가 시민단체의 선거운동은 원칙적으로 허용하되 정치행동위원회의 구성 및 선관위 등록 등 그 부작용을 막기 위한 제도적 장치가 도입되어야 한다. 다음으로 시민사회의 의

<표 5-12> 국회와 시민사회 개혁방향/개혁안

부 문	개혁방향/개혁안
선거참여	시민단체의 공명선거실천운동 지원 시민단체의 선거운동 원칙적 허용 정치행동위원회(<i>political action committee</i>) 구성
의정감시 및 평가	국회운영의 공개성 및 투명성 확보 시민단체 의정감시 및 평가의 객관성 및 전문성 제고
입법참여	입법청원 활성화 (의원의 입법발의규정완화) 공청회 및 입법청문회 의무화 혹은 개최요건완화 입법예고 의무화 및 예고 방법 개선
위원회 참여	위원회 권한 강화 위원회 운영 활성화
직접민주주의 제도	심의민주주의와 심의투표 국민소환제 도입 및 안전장치 검토

정감시가 제대로 작동하기 위해서는 국회의회의 공개, 국회방청 및 방송, 기록표결제, 법안실명제 등 국회운영의 공개성과 투명성을 제고하기 위한 노력이 배가되어야 하며 시민단체의 입장에서도 의정감시 및 평가의 객관성 및 전문성을 제고하기 위한 노력이 필요하다. 시민사회의 입법참여는 입법과정에 공익성과 전문성 및 정당성을 부여해 줄 수 있다. 문제는 입법청원, 공청회 및 청문회, 입법예고 등 이미 제도화된 장치들을 활성화시키기 위한 실질적 노력이 필요하다는 것이다.

또한 대의민주주의를 보완하기 위한 시민사회의 역할은 범국민정치개혁협의회, 윤리위원회, 선거구획정위원회 등 국회 위원회에 참여하는 방식으로 이루어질 수 있다. 시민사회가 참여하는 위원회의 대표성과 권한 및 구속력을 강화하고 위원회를 상설화하거나 위원임기를 늘리는 등 보다 실질적인 역할을 할 수 있도록 제도를 개선해야 할 것이다.

심의민주주의와 심의투표를 실험적으로 도입할 필요가 있다. 특히 심의투표는 최근 논의되어 온 국민투표에 대한 대안으로서 고려해 볼 만하다. 이번 총선에서 주요 정당들은 국민소환제의 도입을 공약으로 제시하였다. 간접민주주의를 보완하기 위하여 직접민주주의적 요소를 도입한다는 취지에는 공감하지만 국민소환제가 정치적 목적에 악용·남용되는 부작용 등 위험요소를 막아야 한다. 가령 소환요구가 성립되기 위한 서명인의 수를 늘리고 소환투표 전 냉각기를 두며 공청회 등을 통하여 소환에 대한 충분한 정보제공과 심의가 이루어지는 등 제도적 안전장치에 대한 논의가 우선되어야 한다.

시민단체는 이 모든 과정에서 중추적 역할을 담당한다. 이제 시민단체의 입장에서도 개혁성과 도덕적 우월성의 차원을 넘어 전문성과 책임성을 제고하기 위한 배전(倍前)의 노력이 필요할 것이다.

■ 참고문헌

- 강원택 (2003), "NGO의 선거참여, 어떻게 볼 것인가?" 한국NGO학회 토론회 발표논문.
- 김대인 (2003), "헌법상 선거제도와 선거운동 소고 및 단체의 선거운동에 관한 의견," 선관위 홈페이지 (<http://www.nec.go.kr/>) 게시판.
- 김민영 (2003), "정치개혁운동의 성과와 한계," 《한국시민사회연감 2003》, 서울: 시민의 신문.
- 김병준 (1999), "시민단체의 공명선거 참여 및 공정성 확보방안," 《선거관리》 45, pp. 2~20.
- 김정훈 (2003), "시민운동의 정치세력화와 시민정치운동," 선관위 홈페이지 (<http://www.nec.go.kr/>) 게시판.
- 김호기 (2002), "의회와 시민사회의 관계: 부패방지법과 상가임대차보호법 제정을 중심으로," 《의정연구》 7권.
- 모종린 (2004), "정치사회와 시민사회 관계의 변화: 시민참여 거버넌스 모색," 21세기 한국 정치 mega trend 학회 발표논문, 2004년 한국국제정치학회 과학정보기술분과 위원회.
- 문진영 (2001), "사회복지와 NGO: 국민기초생활보장법을 중심으로," 조희연 외, 《NGO 가이드》, 서울: 한겨레신문사.
- 민주노동당 (2003), "부패정치·지역주의정치·기득권정치 척결을 위한 민주노동당 17대 정치개혁방안," 민주노동당 자료집.
- 박상필 (2002), "NGO 활성화를 위한 법적 고찰," 《한국정치연구》, 제 6집.
- 박원순 (2002), 《한국의 시민운동: 프로크루스테스의 침대》, 서울: 당대.
- 손혁재 (2000), "국회와 시민운동," 《의정연구》 6권.
- 이남석 (2003), "한국의 입법과정과 NGO의 역할," 〈한국과 일본의 시민운동의 역할과 전망〉, 한양대학교 제 3섹터연구소 주최 국제 심포지엄 발표논문.
- 이남영 (2001), "시민·사회단체의 바람직한 선거참여방안," 《선거관리》 47, pp. 20~30.
- 이명희 (1999), "시민의 힘으로 선거문화 바꾼다," 《선거관리》 45, pp. 22~36.
- 이숙종 (2002), "한국 시민단체의 정책제언활동," 〈세종정책연구보고서〉 2002-4.
- 이정희·윤종빈 (2003), "한국에서의 의정활동 평가: 주제·방법·정치적 함의," 《NGO 연구》 제 1권 1호.
- 이현출 (2003), "시민단체의 바람직한 선거참여와 의정감시활동 방안 모색," 〈한반도 정세와 국내외 정치〉, 2003년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문.
- 임혁백 (2002), "한국의 시민사회와 결사체 민주주의," 《세계화 시대의 민주주의》, 서울: 나남출판.
- 오현철 (2003), "NGO의 선거참여: 의의, 공간, 유형을 중심으로," 〈한국과 일본의 시민운동의 역할과 전망〉, 한양대학교 제 3섹터연구소 주최 국제 심포지엄 발표논문.
- 윤종빈 (2002), "한국 선거에서의 시민단체의 역할: 낙천낙선운동에 대한 경험적 평가," 《내나라》, 제 11권 1호.
- 정대화 (2003), "제 17대 국회의원총선거와 시민사회의 대응 방향," 〈유권자의 정치참여와 제17대 총선〉, 바른선거시민모임 전국연합회 주관 심포지엄 발표논문.
- 차병직 (2002), 《NGO와 법》, 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 최용섭 (1999), "공명선거 실현을 위한 전문적인 시민단체의 역할에 관한 연구," 《호남정치학회보》 제 11집.
- 하승수 (2001), "시민운동과 법," 조희연 외, 《NGO 가이드》, 서울: 한겨레신문사.
- 하승창 (2002), "6·13 지방자치선거를 통해 본 시민운동의 대응과 전망: '유권자 의제화'를 통한 주체적인 유권자 운동 필요," 《시민사회》 제 7호, 2002 여름호.
- Butler, David and Austin Ranney, eds. (1994), *Referendums Around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, AEI Press.
- Cronin, Thomas E. (1999), *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum & Recall*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
- The Economist* (1999), "Politics Brief: The people's voice," August 14th.
- ____ (2003), "Power to the people," January 25th.
- Fishkin, J. S. (1997), *The Voice of the People*, New Haven, C.T.: Yale University Press.
- Gerber, Elisabeth R. (1999), *The Populist Paradox: Interest Group Influence*

And The Promise of Direct Legislation, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kim, Euiyoung(2003), "Civil Society and Democratic Governance in South Korea" to be published in *Civil Society and Democratic Governance in East Asia*.

Madison, James et al. (1986), "The Federalist Papers," P. Nivola et al., eds., *Classic Readings in American Politics*, New York: St. Martin's Press.

Salamon, Lester M. and Susan L. Q. Flaherty(1996), "Nonprofit Law: Ten Issues in Search of Resolution," Working Paper of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

제 3 부 국회 : 조직과 운영

제 6 장 국회 조직과 구성 : 정책역량이 있는 '균형의회'의 모색 / 박찬욱

제 7 장 입법과정의 개혁 / 김민전

제 8 장 입법자원체제 / 박재창