

대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가?

: 일반의사와 부분의사, 그리고 제도 디자인

임 혁 백
고려대학교

◆ 논문 요약 ◆

본 논문은 대의제 민주주의의 이상과 현실에 관한 논의이다. 근대 영토국가에서 실현 가능한 민주주의는 대의제 민주주의라는 데에는 모든 민주주의자들이 동의했다. 그러나 이 대의제 민주주의가 “무엇을 대의하느냐?”(What does representative democracy represent for?)에 대해서는 민주주의자들마다 의견을 달리했다. 이러한 의견의 양극단에 서 있는 대표적인 사람이 루소와 쉘페터이다. 본 논문은 대의제 민주주의의 이상을 대표하는 루소(J. J. Rousseau)와 현실을 대표하는 쉘페터(Joseph Schumpeter)의 대의제 민주주의에 관한 논의를 통해 대의제 민주주의의 가능성과 한계를

파악하고 대의제 민주주의의 이상과 현실 사이의 간극을 메우려 했던 근대 대의제 민주주의자들의 노력을 매디슨(James Madison)의 제도개혁을 중심으로 살펴본다. 본 논의는 대의제 민주주의의 이상과 현실 간의 간극을 보여주는 동시에 이러한 간극이 제도 디자인을 통해 메워질 수 있다는 가능성을 보여줄 것이다.

※주제어: 대의제 민주주의, 일반의사, 부분의사(특수의사), 진리발견적 민주주의, 제도 디자인

18세기의 민주주의 철학은 다음과 같이 정의할 수 있다. 민주적 방법은 인민의 의사를 실현하기 위해 모인 개인들이 선거를 통해 인민 스스로 이슈를 결정하게 함으로써 공공선을 실현하도록 하는 정치적 결정에 도달하기 위한 제도적 장치이다(Schumpeter, 1942: 250).

민주주의의 고전적 교리를 받아들이고 결과적으로 민주적 방법이 인민의 의사에 따라 이슈를 결정하고 정책을 형성하는 것을 보장한다하더라도, 또한 그러한 의사가 사실이고 명확할지라도, 단순 다수에 의한 결정은 많은 경우에 있어 그 결정을 실행시키기보다는 왜곡할 수 있다. 명백하게 다수의 의사는 다수의 의사이지 ‘인민(people)’의 의사는 아니다(Schumpeter, 1942: 272).

I. 대의제 민주주의의 이상과 현실

고대 그리스의 아테네 도시국가에서 탄생한 민주주의는 ‘인민의 지배’(demos+kratia: the rule of the people)의 이상적 형태였다. 법 앞에 평등한 모든 시민들이 법의 제정, 집행, 판결을 담당하는 시민자치 형태가 아테네 민주주의의 기본적인 모습이었다. 모든 시민들은 재산, 지위, 종교, 교육수준에 관계없이 평등하고(isonomia), 동등하게(isegoria) 법의 제정에 참여했다. 시민들은 지배자인 동시에 피지배자였고, 공동선의 형성과 실현에 관심을 갖는 공적(public) 시민이었다. “정치에 관심을 갖지 않고 자기 자신의 일에만 몰두하는 사람을 우리 아테네에서는 아무것도 하는 일이 없는 사람이라고 말한다”는 페리클레스(Pericles)의 장송연설은 아테네 민주주의의 핵심을 지적한 것이다(Thucydides 1992; 임혁백 2000, 157).

이러한 직접적이고 참여적인 아테네 민주주의는 기본적으로 상호 간에 심의가 가능한 면대면 사회(face to face society) 내의 소규모 동질적인 시민들로 구성된 도시국가 공동체에서 가능한 민주주의였다(임혁백 2000, 157). 높은 수준의 교육을 받은 유족한 시민들이 언어·종교·문화·종족적 동질성을 보유하고 있었기 때문에 그들 간에는 기본적인 이해의 충돌이 없었고, 공공선(public good)을 발견하는 데도 큰 어려움이 없었다. 공공선을 발견하기 위한 공간적, 지리적, 시간적 제약이 없었기 때문에(Dahl 1989) 시민들은 직접 광장에 모여 심의를 통해 공공선 즉 ‘일반의사’를 도출해내고 그를 실행에 옮겼다.

아테네 이후 민주주의는 로마에서 공화주의적인 형태로 이어졌으나 제국의 시대로 접어들면서 민주주의는 사라졌다. 민주주의가 다시 부활한 것은 아테네 민주주의가 사라진 지 2천년이 지난 후인 근대에 들어서면서부터였다. 베스트팔리아 체제로 불리는 영토적 민족국가 체제로 국제정치질서가 바뀌면서 소규모 도시국가에서만 가능했던 아테네 민주주의는 수정이 불가피하게 되었다. 고전적 민주주의는 방대한 영토와 엄청난 규모의 인구를 가진 근대 영토국가에서는 실현가능(feasibility)하지 않았다. 시민들은 면대면의 직접적인 의사소통이 가능한 공간 내에 살고 있지 않았고, 종족·종교·언어·교육수준·소득수준이 다른 이질적인 시민들의 이익은 조화롭기 보다는 충돌하고 갈등하는 관계에 있었기 때문이다. 공동체의 공공선을 추구하는 인민의 공적인 집단의사가 지배한다는 그리스인의 관점이 민주주의 사상에서 사라진 것은 아니었지만 광대한 영역으로 확대된 ‘넓은 민주주의’라는 새로운 관점으로 대체되었다(Dahl 1989, 49-61).¹⁾ 이러한 문제를 해결해준 제도적 혁신이 ‘대의제’이다. 대의제 민주주의는 선거라는

1) 반면, 마냉(Manin)은 근대 대의제가 민주주의 이념을 순수하게 실현하기 위해 고안된 제도라기보다는 고대의 민주정과 공화정을 혼합하여 만들어진 제도로서 아리스토텔레스의 ‘혼합정부’(mix government)를 이상으로 삼고 있다고 봄으로써 규모의 문제를 해결하기 위한 민주주의와 대의제의 결합이라는 대의제 민주주의 이론에 의문을 제기한다. 마냉은 “아테네에서의 중요한 정치적 결정은 모든 시민이 모이는 민회(ekklesia)와 법정(dikasteria)에서 이루어졌지만 특정한 기능은 선출된 소수의 행정관에게 위임되었으며, 이들에게는 상당한 권력과 권한이 있었다”며 “그런 점에서 아테네 민주주의도 근본적으로는 대의적 성격을 갖고 있으며, 따라서 순수한 직접 민주주의란 이념형(ideal type)으로만 존재할지 모른다”고 말한다(이동수 2005, 14-18).

수단을 통해 시민들의 집단적 의사 또는 공공선, 일반의사를 확인하고 그 집단적 의사를 시민들의 대표를 통해 실현하려는 것이었다(임혁백 2000, 159). ‘인민이 지배하나 대표를 통해 간접적으로 지배’ 하는 대의제 민주주의는 민주주의 이념을 근대적인 정치환경에서 실현하기 위한 위대한 정치적 발명이었다.

고대 그리스에서 17세기까지 대의제와 대표의 개념은 거의 발견할 수 없다. 입법부가 전체 시민이 아니라 대표들로 구성되어야 한다는 개념은 공화주의 정부의 이론과 실제에 거의 들어 있지 않았다. 물론 영국의 수평파들(levellers)이 대의제의 정당성과 필요성을 이야기했고,²⁾ 로크와 루소도 대의제에 대해 이야기했지만 대의제도가 실제로 나타난 곳은 민주정이 아닌, 중세의 군주정과 귀족정이었다.

인민의 지배라는 민주주의 이념을 ‘대의제’라는 비민주적 실제와 결합시킴으로써 전적으로 새로운 형태와 차원의 민주주의가 가능하다는 것을 인식하기 시작한 것은 18세기가 되어서였다. 이를 인식한 대표적 학자가 밀(J. S. Mill)이다. 밀은 소규모 단일마을의 규모를 넘어서는 공동체에서는 고대의 직접 민주주의가 불가능하다고 생각하였고³⁾ 현실에서 가능한 최선의 정치체제는 인민이 그들 자신에 의해 정기적으로 선출되는 대표자를 통해 궁극적 통제권을 갖는 대의제 민주주의라고 주장하였다(Mill 2006, 107-108). 이로써 도시국가의 소멸과 더불어 시들었던 민주주의는 18세기 들어서면서부터 대규모의 근대 영토적 국민국가(modern territorial nation state)에서도 이상적인 정치체제로 부활할 수 있게 되었다(Dahl 1989, 68-72).⁴⁾

근대 영토국가에서 실현 가능한 민주주의는 대의제 민주주의라는 데에는 모든 민주주의자들이 동의했다. 그러나 이 대의제 민주주의가 “무엇을 대의하느냐?”(What does representative democracy represent for?)에 대해서는 민주주의자들마다 의견을 달리했다. 이러한 의견의 양극단에 서 있는 대표적인 사람이 루소와 스펜터이다. 루소는 인민의 의사(일반의사)가 선험적으로 존재한다고 생각했으며 따라서 대의제 민주주의를 다양한 개인들의 의사를 집합(aggregate)하는 과정이 아니라 선험적으로 존재하는 일반의사를 발견하는 과정이라고 보았다. 반면, 스펜터는 모든 인민이 합의할 수 있는 의사는 존재하지 않을 뿐만 아니라 가변적이기 때문에 대의제 민주주의는 인민의 의사가 아닌, 정당 또는 대표의 의사가 지배하는 체제라고 보았다.

본 논문은 대의제 민주주의의 이상과 현실에 관한 논의이다. 즉, 대의제 민주주의의 이상을

2) 17세기의 수평파들은 의회를 법을 만드는 핵심기구로 보고 입법은 모든 남성들이 의회구성원을 뽑는 선거에 참여할 때 정당화된다고 생각했다(Birch 1971, 36).

3) “모든 사회 상황의 위기들을 완전히 해결하는 유일한 정부는 모든 인민이 참여하는 정부(최선의 이상적 정부 형태)이다. ... 그러나 하나의 조그만 읍을 넘어서는 공동체에서 모두는 개인적으로 공적 업무에 대해 매우 작은 부분밖에 참여할 수 없기 때문에 완전한 정부의 이상형은 대의정부여야 한다는 결론이 뒤따른다.”(Mill 1951, 55; Dahl 1989, 72)

4) 인민주권(popular sovereignty)과 대의정부(representative government)를 결합시킴으로써 탄생한 대의제 민주주의는 ‘규모의 제약’을 제도적으로 혁신함으로써 칭송받았다. 밀의 부친인 제임스 밀(James Mill)도 대의제 민주주의가 ‘모든 어려움에 대한 이론적이고 실질적인 해결책을 제시해준 근대의 위대한 발견’이라고까지 이야기했다(Sabine 1963, 695).

대표하는 루소와 현실을 대표하는 숄페티의 대의제 민주주의에 관한 논의를 통해 대의제 민주주의의 가능성과 한계를 파악한 뒤, 대의제 민주주의의 이상과 현실 사이의 간극을 매우려 했던 근대 대의제 민주주의자들의 노력을 매디슨(James Madison)의 대의제 민주주의의 제도개혁을 중심으로 살펴보려 한다. 먼저 루소의 이상적인 일반의사 이론과 진리발견적 민주주의 이론을 살펴보고 그의 이상이 현실에서 실현되기 힘든 이론적·현실적 한계를 살펴본다. 다음으로 현실적으로 타당하고 실현가능한 대의제 민주주의 이론을 제시한 숄페티의 최소강령적 대의제 민주주의 이론을 살펴본 뒤 숄페티의 이론이 갖는 한계를 지적한다. 마지막으로 대의제 민주주의의 한계를 인정하면서도 헌정 제도적 디자인을 통해 대의제 민주주의의 이상을 현실에서 실천 가능하게 만들려고 했던 매디슨의 노력을 살펴본다. 본 논의는 대의제 민주주의의 이상과 현실 간의 간극을 보여주는 동시에 이러한 간극이 제도 디자인을 통해 메워질 수 있다는 것을 보여줄 것이다.

II. 루소: 진리발견적 민주주의(epistemic democracy)

루소는 대의제 민주주의에 대한 가장 급진적인 비판론자로 알려져 있다. 그러나 알려진 바와 달리 루소가 대의제 민주주의 자체를 부정했다는 증거는 없다. 그가 비판한 대의제 민주주의는 (인민의 역할이) ‘대표 선출에서 끝나는’ 영국의 대의제 민주주의였고, 따라서 일반의사(*general will*)를 구현하기 보다는 권력자를 교체하는 제한적 역할을 수행하는 자유주의적 대의제 민주주의였다. 그는 영국 민주주의가 왜 시민들이 대표의 선출을 통하여 대표들이 일반의사를 실현하게끔 강제할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있는가를 비판하고 있다.

주권은 양도될 수 없다는 같은 이유에서 대표될 수 없다. 주권은 본질적으로 일반의사로 성립된 것으로 이 의사는 대표될 수 없다. 그것은 그 자체이거나 아니면 다른 것이 된다. 중간이란 있을 수 없다. 따라서 대의자들은 국민의 대표자도 아니고 (대표자가) 될 수도 없다. 이들은 단지 인민의 대리인일 뿐이다. 그리고 그들은 궁극적으로 아무것도 결정할 수 없다. 인민이 직접적으로 승인하지 않은 법은 어떤 것도 법적 구속력이 없다. 이것은 법이 아니다. 영국 사람들은 자신들이 자유롭다고 믿고 있는데 이것은 크게 착각하고 있는 것이다. 그들은 오직 의회 구성원들을 뽑는 선거 때만 자유로울 뿐이다. 의원들이 뽑히자마자 인민은 노예가 되고 아무것도 아닌 존재가 된다(Rousseau 1964, 123).

루소를 대의제 민주주의를 비판하는 철저한 직접 민주주의 지지자라는 증거로 가장 자주 인용되는 위의 『사회계약론』의 문구는 대의제 자체에 대한 비판이라기보다는 어떤 대의제이어야 하는가에 관한 루소의 생각을 보여주는 것이라 할 수 있다. 루소는 대표 선출이 일반의사(인민

의 의사)⁵⁾를 확인하는 것이지 (슈페터가 이야기하는 것처럼) 대표에게 특수 의사(또는 부분의 사)를 국가의사로 선택할 결정권을 위임하는 행사가 되어서는 안 된다고 말하고 있는 것이다. 대표적인 고전적 민주주의자인 루소는 전문에서 인용한 슈페터의 문구에서 보듯이 “인민의 의사를 실천하기 위해 모인 개인들이 선거를 통해 인민 스스로가 이슈를 결정하는” 민주주의를 실현할 수 있다고 보았다. 즉, 대표는 선거를 통해 인민의 의사(일반의사)를 선택하는 것이 아니라, 선험적으로 존재하는 인민의 의사를 실현하게끔, 루소식으로 표현하면, 일반의사를 실현하게끔 강제되는 것이다.

1. 공공선의 발견을 위한 하나의 과정으로써 대의제 민주주의

루소의 대의제 민주주의 과정은 일반의사를 발견해야 하는 과정이다. 그런데 진정한 인민의 의사인 일반의사는 선험적으로 존재한다. 따라서 대의제 민주주의는 다양한 개인들의 의사를 모으는(aggregate) 과정이 아니라 선험적으로 존재하는 일반의사를 발견하는 과정이다(임혁백 2000, 43). 이런 점에서 루소의 민주주의는 ‘진리발견적 민주주의’(epistemic democracy)이다(Cohen 1987; Grofman and Feld 1988; Coleman 1989; Manin 1987).

루소는 개인이 일반의사에 따라 공공선을 추구할 때, 개인의 자유가 달성될 수 있다고 주장한다. 즉, 공동체를 형성하고 공동체를 움직이는 법을 만드는 데 개인이 직접 참여함으로써 인간은 자유로운 인간이 된다. 각 개인이 자신에게 부여한 법률을 따르기 위해서는 개인이 직접 참여하지 않으면 어느 것도 정당화되지 않는다. 따라서 공공선에 대한 판단을 의미하는 일반의사는 양도될 수도, 위임될 수도, 분할될 수도 없다.

각자는 자신을 전체에 양도함으로써 결국 아무에게도 양도하지 않는다. 그리고 구성원은 누구나 남에게 양도하는 자신에 대한 권리와 동등한 권리를 남에 대해 획득하는 것이므로, 결국 사람은 자기가 상실한 모든 것과 동일한 대가를 얻게 되고 자기가 소유하는 것을 보존하기에 더욱 큰 힘을 얻는다. ... 우리는 각자 자신의 신체와 모든 능력을 공동의 것으로 만들어 일반의사의 최고 감독 하에 둔다. 그리고 우리는 각 성원을 전체와 불가분의 부분으로, 한 몸으로 받아들인다(Rousseau 1964, 20).

이러한 일반의사는 전체의사(will of all)와 구별된다. 일반의사는 공공선에 대한 판단이며, 전체의사는 개인적 선호와 열망의 단순한 집합(aggregation)이다. 루소는 시민들이 일반의사에 상반되거나 일반의사와 다른 개인의사(private will 또는 individual will)를 가질 수 있다는 것을

5) 지난해(2008) 한국정치사상학회 발표 때 루소의 ‘general will’을 ‘일반의지’가 아닌 ‘일반의사’로 번역한 것에 대한 지적이 있었고 수용할 가치가 있다고 생각한다. 그러나 본 논문에서는 민주주의를 ‘집단적 선호(collective preferences)의 지배’로 이해하고 있기 때문에 루소의 ‘general will’을 ‘일반의지’보다는 ‘일반의사’로 번역하는 것이 더 적합하다고 생각해서 ‘일반의사’로 통일하였다.

인정한다. 그래서 루소는 사람을 인간(man; homme)과 시민(citizen; citoyen)으로 구분하고 시민을 다시 사적 인격으로서 신민(subject)과 공적 인격으로서 주권자(sovverain)인 시민으로 구분한다. 루소에 따르면, 특수 의사에 따라 행동하는 신민과 일반 의사에 따라 행동하는 주권자인 시민은 서로 대립되며 권리와 의무에 있어서도 구분된다. 즉, “시민과 주권자 각각의 권리와 시민들이 국민으로서 지켜야 할 의무와 인간으로서 향유해야 하는 자연권이 분명하게 구별된다.” (Rousseau 1978)

루소에 따르면 일반의사는 “다수의 인간들이 서로의 생존을 위해 서로 간에 계약을 체결할 때” 생성된다. 이때 “각 개인은 공동체가 ‘요구하는 정도’ (필요로 하는 정도)만큼만 양도하게 되는데 이 공동의 것을 지배하는 우리의 최고의지가 바로 일반의사”이다.⁶⁾ 계약에서의 양도는 무상기여나 빼앗기는 것이 아니다. 모두가 (평등하게) 똑같은 양을 똑같이 양도하는 것이기 때문에 개인이 손해를 보는 것이 아니다. 오히려 개인은 계약을 통해 자연상태에서보다 더 큰 이익을 얻게 된다.⁷⁾

루소의 일반의사는 인간이 가지는 의지의 전체 속에서 하나의 자유의지이다. 때문에 일반의사를 따르는 것은 개인의 자유의지를 따르는 것이고 예측이 아닌 자유를 실현하는 것이다. “자유를 포기하는 것은 인간이기를 포기하는 것이며 인류가 가지는 권리와 의무조차도 양도하는 것”이다. 일반의사는 ‘자기입법’ (self-legislation) 원리이며 일반의사를 갖는다는 것은 주권자가 된다는 것을 의미한다. 즉, 의지는 타인에게 양도할 수 없기 때문에 일반의사를 가진 주권자는 투표에 직접 참여해야 한다(Rousseau 1978).

루소의 대의제 민주주의에서 투표는 진리를 발견하는 장치이고 투표에 참여하는 주권자의 역할은 공공선(일반의사)이라는 진리를 발견(epistemic: a search for truth)하는 것이다. 즉, 주권자는 투표를 통해 인민의 진정한 의사인 일반의사를 만장일치 또는 압도적인 합의로 합의해 주면 된다.⁸⁾ 다시 말해, 루소의 민주주의에서 민주적 과정은 특수 의사 중 하나를 집단적으로 선택하는 과정이 아니라 일반의사를 확인하는 과정이다. 민주적 과정(투표)에서 개인들은 개인의 의지가 무엇인지를 알리는 것이 아니라 개인이 생각하는 일반의사가 무엇인지를 밝히는 것이다(Manin 1987, 343).

6) “우리 각자는 자신의 신체와 모든 힘을 일반의사의 최고 지도하에 있는 공동의 것으로 한다. 그리고 하나의 몸체로서의 우리는 각 구성원을 하나의 전체를 구성하는 불가분의 부분으로 받아들인다.” (김용민 2001, 116 재인용)

7) “사회계약에 있어 개인들이 무엇인가를 포기한다는 것은 전혀 그릇된 것이므로, 계약의 결과로 인해 그들의 상황은 이전에 비해 실제로 더 나아진 것이다. 그리고 이들은 양도하는 대신 일종의 유리한 교환, 즉 불확실하고 불안정한 존재 양식 대신, 더 좋고 안전한 존재 양식으로, 자연적 고립 대신 자유로, 타인을 해치는 힘 대신 사회적 결합에 의해 무적의 힘을 갖게 되는 권리로 교환한 것이다.” (Rousseau 1964, 45)

8) 루소는 투표가 항상 반드시 만장일치가 되어야 한다고 주장하지 않는다. 그는 만장일치가 요구되는 법은 ‘사회계약’ 하나밖에 없으며, 이 계약을 제외하고는 절대다수의 의견이 다른 모든 의견을 지배한다고 말한다. 전체의사에 대한 투표의 수에 관해 루소는 “단 한 표의 차이는 동수를 깨뜨리고, 한 표의 반대가 만장일치를 깨뜨린다”면서 “만장일치와 찬반 동수 사이의 여러 가지 배분이 생기는데 정치체제의 상태와 필요에 따라 이 수를 고정해야 한다”고 말한다(Rousseau 1964, 138~141).

모든 국가 구성원의 견고한 의사는 일반의사와 동일하다. 일반의사의 행사에 의해 그들은 시민이 되며 자유로워진다. 인민의 의회에서 하나의 법이 제안되었을 때 인민들에게 요구되는 것은 그들이 이 제안을 승인할 것이냐 거부할 것이냐가 아니고 이 제안이 일반의사에 합치되고 따라서 그들의 의사가 될 수 있느냐이다. 투표를 통해 각 개인은 이 문제에 대해 그들의 견해를 제시하며 연후에 일반의사는 표의 계산에 의해 연역된다. 그러므로 나 자신의 견해와 반대되는 견해가 지배적일 때 이는 단지 내가 일반의사를 잘못 이해하고 있다는 증거이며 내가 일반의사라고 간주해 왔던 것이 일반의사가 아니라는 것을 증명해줄 뿐이다(Rousseau 1964, 440-1).

루소는 원칙적으로는 모든 개인들이 합의할 수 있는 일반의사가 존재하지만 무엇이 일반의사인가에 대해서는 모든 개인들이 일치하지 않을 수 있다고 생각했다.⁹⁾ 따라서 사회가 일반의사에 의해 통치되기 위해서는 일반의사가 무엇인지를 확인하는 게 필요하고, 이는 투표를 통해 확인할 수 있다고 보았다. 투표는 진정한 일반의사를 확인하는 가장 신뢰할 수 있는 수단이며 일반의사는 단순다수결로 결정된다. 그런데 투표의 결과로 나타나는 다수는 승자이고 소수는 패자가 아니라, 다수는 일반의사에 대해 진정한 믿음을 갖고 있는 사람들이며, 소수는 일반의사에 대해 잘못된 믿음을 갖고 있는 사람들이다(Coleman 1989, 205; 임혁백 1994, 44). 따라서 투표를 통해 일반의사가 확인되면 소수는 다수가 인정한 견해에 순응하는 것이 자동적으로 정당화된다(임혁백 1994, 45). 개인이 투표를 통해 확인된 일반의사를 따르는 것은 “어느 누구에게 복종하는 것이 아니라 자기 자신의 진정한 의사를 쫓는 것”이며, 따라서 “자유롭게 되도록 강제되는 것”(forced to be free)이다.

2. 실현 불가능한 진리발견적 민주주의

루소는 대의제(선거)를 통하여 직접 민주주의의 이상인 공공선, 진정한 시민의 집단적 의사(일반의사)를 실현할 수 있다고 믿었다. 선거는 대표에게 인민의 의사를 선택하게 하는 것도 아니고, 대표에게 권력을 양도하는 것도 아니다. 선거는 선출된 대표로 하여금 인민의 의사를 실현하게끔 강제하는 것이다. 선출된 대표는 일반의사를 실현하고, 일반의사의 지배하에 들어간 인민은 자유롭게끔 강제된다. 왜냐하면, 일반의사는 진정한 시민 자신의 의사이기 때문이다. 시민이 자신의 진정한 의사의 지배하에 들어간다는 것은 시민이 진정한 자기 자신의 의사에 지배받게 되는 것을 의미한다. 투표를 통해 일반의사를 확인함으로써 인민들은 스스로 지배를 받는 자치(self-government)를 실현하게 되며, 시민은 자유롭게끔 강제된다.

9) 루소는 인간의 의지는 항상 자신의 선을 위하게 되어 있으나 자신의 선이 무엇인지를 항상 아는 것은 아니다. 즉, 선한 것이 무엇인지를 판단하는 데 있어 오류를 범할 수 있다는 것이다. 더욱이 일반의사를 지도하는 판단이 항상 개명되어 있는 것도 아니다. 따라서 루소는 일반의사는 항상 개명되어야 하며 사람들이 자신을 결코 속이지 않아야만 일반의사가 생성된다고 단서를 붙였다(Rousseau 1978). 그리고 개인들이 잘못 판단하는 것을 막고 ‘시민적 덕성’(civic virtue)을 함양할 수 있도록 교육, 특히 시민교육의 필요성을 강조한다.

이러한 루소의 대의제 민주주의 이론은 자치와 공공선을 강조하는 공화주의 전통과 연결되는데 이는 고대 아테네 민주주의를 근대적 환경에서 부활하려는 시도로 보인다. 그러나 루소도 인정했듯이 루소의 민주주의는 그가 태어난 제네바와 같은 도시국가에서나 가능한 것이었다. 따라서 루소의 민주주의 이론은 규모의 제약을 가지고 있는 근대 국가에서는 현실적으로 실현 불가능한 이상적 민주주의라 할 수 있다.

진리발견적 민주주의 이론에서 투표는 단지 시간을 절약하는 장치이고¹⁰⁾ 개인적 선호의 표현이라기보다는 일반의사 또는 공동선에 대한 판단의 표현이다(Cohen 1987, 33). 때문에 진리발견적 민주주의가 가능하기 위해서는 일반의사에 대한 올바른 판단력을 보유한 시민이 다수를 형성하고 있어야 한다.¹¹⁾ 이를 위해 루소는 시민적 덕성을 강조하고 이를 키울 수 있는 시민교육을 강조한다. 그러나 민주주의가 정당화되려면 일반의사에 대한 인민들의 판별력에 상관없이 민주주의가 다른 어떤 정치체제보다도 인민들로 하여금 일반의사에 수렴하게 할 수 있는 제도적 장치라는 것을 밝혀야 한다(임혁백 1994, 46).

또한 루소도 인정하고 있듯이,¹²⁾ 일반의사가 존재하고 인민들이 일반의사를 판별할 수 있는 능력을 갖추고 있다하더라도 일반의사와 개인적 선호가 상충할 때, 인민들은 일반의사가 아닌 개인적 선호에 따라 투표하려는 경향이 강하다(임혁백 1994, 46). 따라서 루소의 진리발견적 민주주의 이론은 일반의사에 대한 판단에 따라 투표하게 할 수 있는 충분한 유인을 제공하지 못하면 실현가능한 이론이 되기 힘들다(Cohen 1987, 36).

덧붙여 공공선을 추구하기 위해 개인들은 자신의 이익에 반하더라도 일반의사에 따라 행동해야만 한다는 루소의 논리는 전체주의적인 함의를 갖고 있다. 공동체 전체의 입장에서 개인의 특수의사는 틀린 의사이고 오직 일반의사만이 진정한 의사이기 때문에 인민이 일반의사를 따라야 한다면, 개인주권은 인민주권이라는 이름으로 쉽게 파괴된다(Berlin 1969, 163). 루소는 이를 시민교육과 시민종교 교육을 통해 개별의사와 일반의사 사이의 간극을 해소할 수 있다고 생각했지만, 그럼에도 불구하고, 루소가 공적 권력에 의한 사적 삶의 침해에 대해 충분히 고려했다고는 할 수 없다(Harrison 1993).

한편, 루소를 포함한 진리발견적 민주주의 이론은 이러한 문제에 대해 반민주적 해결책을 제시한다. 그들은 개인적 선호가 일반의사에 대한 올바른 판별을 저해하지 않게 하기 위해 개인

10) 투표는 일반의사를 찾는 데 드는 거래비용을 줄이고 효율성을 제고시키기 위한 장치일 뿐이다(Brennan and Lomasky 1989, 3).

11) 루소와 동 시대의 수학자이자 철학자인 콩도르세(Condorcet)는 개인이 바른 결정을 내릴 수 있는 확률이 0.55 이상이면, 399명의 공동체의 다수가 바른 결정을 내릴 수 있는 확률이 0.98이라고 주장했다. 이것이 '콩도르세 정리'(Condorcet Jury Theorem)다. 콩도르세는 바른 결정을 내릴 수 있는 확률이 1/2 이상인 시민들이 다수이면 시민의 규모가 커질수록 더 빨리 일반의사에 수렴할 수 있다는 것을 증명함으로써 루소의 일반의사 이론을 뒷받침하였다(Przeworski 1997, 3).

12) "특수인사가 느껴지기 시작하면, 그리고 작은 사회가 큰 사회에 영향을 미친다면 공동이익은 변화하고 적을 만나게 된다. 만장일치는 더 이상 지배하지 않으며 일반의사는 전체의사가 아니게 된다. 모순과 논쟁이 일어나며, 최선의 견해가 더 이상 이론의 여지없이 받아들여지지 않는다."(Manin 1987, 346 재인용.)

들 간의 의사소통을 막고, 집단적 토의보다는 독자적이고 개인적인 판단에 의해서만 투표하도록 해야 한다고 주장한다(Grofman and Feld 1988, 569). 토론과 설득의 과정이 오히려 일반의사를 부패시키고 억압하기 때문이라는 것이다(Manin 1987, 346). 이러한 논리는 공공선이 지배하는 아테네 민주주의를 갈망하지만 광장에서의 토론과 설득을 특징으로 하는 아테네 민주주의의 심의적(deliberative) 방식을 거부하는 자가당착에 빠진 것이라고 할 수 있다.

요약하자면, 진리발견적 민주주의 이론은 공동선을 실현하려는 일반의사가 존재하며, 민주적 과정은 이에 수렴할 것이라는 낙관적 견해를 표명하고 있다. 그러나 이를 정당화하기 위해서는 민주적 시민에 관한 전제조건이 충족되어야 하고 심각한 민주적 요소의 희생이 필요하다. 말하자면, 진리발견적 민주주의는 일반의사의 판별능력을 보유하고 있는 다수의 민주적 시민을 요구하고 있을 뿐만 아니라 시민들 간의 의사소통 금지와 일반의사가 지배하는 영역의 축소라는 비민주적 환경의 조성을 동시에 요구하고 있는 것이다(임혁백 1994, 47).

이 경우 루소가 주장하는 것과 같은 진리발견적 민주주의는 “인민들이 동질적이고 기본적으로 만장일치가 이루어져 있는 국가”에서만 가능하다(Schmit 1985, 13). 따라서 계급, 종교, 인종, 지역 등으로 갈라지고 다양한 이익이 존재하는 근대 사회에서는 민주적 과정이 일반의사로 수렴되기 힘들다. 특히 이질적으로 구성되어 있는 현대사회에서 진리발견적 민주주의는 서로 상충되는 다양한 이익을 가진 인민들 간의 갈등을 해결할 수 있는 세련된 기제로서의 민주주의가 되기 힘들다(임혁백 1994, 48).

III. 쉘페터: 최소강령적 대의제 민주주의

대의제 민주주의가 과연 현실적으로 공공선을 대의할 수 있는가? 오스트리아 출신 정치경제학자 쉘페터는 『자본주의, 사회주의, 민주주의』(Capitalism, Socialism and Democracy)에서 자신의 대의제 민주주의 이론을 전개하기 전에 18세기 철학자들의 민주주의 이론을 ‘고전적 민주주의 이론’ (the classical doctrine of democracy)¹³⁾이라고 이름 붙이고 이들이 갖고 있다고 생각한 기본가정(대의제 민주주의가 공공선을 대의할 수 있다)에 의문을 제기한다.

쉘페터는 18세기 민주주의자들의 민주주의 개념을 “인민의 의사를 수행하기 위해 모인 개인들(대표들: 필자)의 선출을 통해 인민들이 스스로 문제를 결정함으로써(자치: 필자) 공동선(common good)을 실현시키려는” 정치적 제도로 정의하였다. 그리고는 세 가지 이유를 들어 이러한 정의가 비현실적(unrealistic)이라고 비판한다. 첫째, ‘합리적 주장에 의해 모든 인민이

13) 쉘페터가 로크, 벤담, 제임스 밀, 존 스튜어트 밀, 루소 등의 민주주의를 하나로 묶어 ‘고전적 민주주의 이론’이라 부른 것은 논란의 여지가 많다(Kang 1987, 76-77; 강정인 1993, 24, 재인용). 페이트만이 지적했듯이 고전적 유산에 대한 쉘페터의 개념은 신화적인 측면이 있다(Pateman 1970, 17). 그러나 본 논문은 이의 타당성에 대해 논하는 것이 아니기 때문에 쉘페터의 이러한 분류에 대한 판단은 본 논문에서는 보류한다.

합의할 수 있는 독특한 공공선은 존재하지 않는다.’¹⁴⁾ 둘째, ‘모두에게 받아들여질 수 있는 공공선(예를 들어, 사회적 후생을 극대화하는 파레토 최적점(pareto optimality))이 존재한다 할지라도 그 공공선이 모든 문제들에 대해 결정적 해답을 주지 않는다.’ 그리고 공공선이 존재한다 할지라도 인민이 그것을 인지하리라는 보장이 없다. 대중심리의 병리적 현상이 이를 확인해 준다. 셋째, ‘공공선이 무엇인지를 알고(인지하고) 있다 하더라도 어떻게 실행에 옮길 것인가는 여전히 논쟁점으로 남는다.’ 따라서 인민의 의사 또는 일반의사라는 특정한 개념은 허공으로 날아가 버리는 비현실적이고 공허한 개념이다(Schumpeter 1942, 250-252).

1. 정치인의 특수의사가 지배하는 민주주의

슈페터는 18세기 민주주의자들의 대의제 민주주의 개념을 목적론적이라고 비판하면서 경험에 바탕을 둔 ‘현실적인’ 대안적 민주주의를 제시한다. 그의 민주주의 개념은 정치적 결정에 도달하기 위한 ‘방법’ 또는 ‘수단’으로서의 민주주의이다.

민주주의란 인민의 표를 얻기 위한 경쟁적 투쟁을 통해 개인들(대표: 필자)이 결정권(정치권력: 필자)을 획득하게 되는 정치적 결정에 도달하기 위한 제도적 장치이다(Schumpeter 1942, 369).

여기서 말하는 개인들은 대표들이고 그들은 정치적 기업인들(political entrepreneurs)이다(Elster 1986, 127). 시장에서 기업인들이 이윤을 극대화하려는 것과 마찬가지로 민주주의라는 정치적 경쟁시장 하에서 정치적 기업인들은 표 또는 인민의 지지를 극대화하려 한다. 정치인들이 인민의 지지를 극대화하기 위해서는 인민이 집단적으로 원하는 것을 제공해야 한다. 따라서 민주주의 하에서 정치인은 인민의 완벽한 대리인이 될 수밖에 없다. 대표들(또는 정치적 기업인)은 자신의 선호를 가질 필요도 없고, 인민들에게 강요할 필요도 없으며, 단지 인민의 의사를 최대한 반영하기만 하면 된다. 그것이 인민의 지지(표)를 극대화하는 유일한 방법이기 때문이다(임혁백 1994, 33).

그런데 과연 대표들이 인민의 집단적 의사를 발견할 수 있는가? 그리고 인민의 일반의사를 발견하였을 때, 인민의 의사를 읽고 따르려 하는가, 아니면 자신의 사적 의사를 인민의 의사로 왜곡시키려고 하는가? 슈페터는 대표들이 읽어 내려가는 의사는 일반의사나 공공선이 아니라 주기적으로 확인되는 그리고 주기적으로 변화할 수 있는 정치인의 특수의사 또는 부분의사라고 주장한다. “단순 다수에 의해 내려진 결정은 많은 경우 인민의 의사를 대표하고 실현하기 보다는 인민의 의사를 왜곡한다. 확실히 다수의 의사는 다수의 의사일 뿐이지 ‘인민의 의사’는

14) 슈페터는 1951년 애로우(Kenneth Arrow)가 합리적인 사회적 선택의 불가능성을 수학적으로 증명하기 9년 전에(1942년) 이미 이러한 일반의사를 찾기가 거의 불가능하다고 이야기했다.

아니다.”(Schumpeter 1942, 272) 그것은 다음과 같은 이유에서이다.

첫째, 진정한 공동선은 존재하지 않을 뿐 아니라 존재한다하더라도 민주적 과정을 통하여 발견할 수 없기 때문이다(Przeworski 2006, 20). 둘째, 공동선의 개념을 정당화할 수 있는 ‘합리적’ 개인이 존재하지 않기 때문이다. 개인(유권자)의 선호는 자율적으로 주어지지 않으며 정치가의 설득에 의해 만들어진다. 슈페터는 고전적 민주주의 이론가들이 주장한 인간의 합리성, 특히 정치영역에 있어 개인들이 일반의사를 갖고 공공선을 추구한다는 전제를 받아들이지 않는다. 그는 구스타브 르 봉(Gustave Le Bon)의 ‘군중 심리학’(psychology of crowd)을 근거로 들면서 개인은 무지하며, 충동과 편견에 좌우되기 때문에 합리적으로 판단하고 선택할 수 없다고 주장한다.

슈페터는 집단적 만족(collective satisfaction)은 논리적으로 불가능하다고 본다. 공동선(common good), 후생, 집단적 효용은 수사학적 가치만 지닌다. 특히 민주주의 하에서 유권자는 정보가 부족하고 그들의 견해(opinion)는 변덕스럽다. 따라서 이러한 유권자에 바탕을 둔 장기적이고 유기적이며 일관성 있는 정치적 계획은 불가능하다. 개인이 자신의 이익에 관해 최상의 재판관이라는 것은 사실이 아니다. 개인은 즉각적 이익에 대해서는 최상의 재판관일지 모르나 장기적 이익의 경우는 아니다. 전문가들도 정책에 대한 판단이 나누어져 있는데 하물며 시민들이 결과가 어떻게 될 것인가를 알고 서로 다른 정책 중에서 하나를 선택할 수 있다는 것은 환상이다(Schumpeter 1942). 따라서 민주적으로 이루어진 정치적 선택(다수결)이 반드시 선하고 합리적인 것이 아닐 수 있다. 오히려 원천적으로 사악할 수 있다. 많은 소수민족 박해, 정의롭지 못한 전쟁, 정복전쟁이 민주주의 국가에 의해 저질러졌다는 사실은 민주적으로 이루어진 과정이 반드시 소망스럽고 정의로운 결과를 낳지 않는다는 것을 보여준다.

셋째, 정치가들은 인민의 의사를 추수하거나 반영하려하기 보다는 인민을 설득하려고 하기 때문이다. 인민의 의사는 정치가에 의해 ‘제조된 의사’(manufactured will)이다. 슈페터는 광고를 비롯한 여러 가지 설득 수단에 의해 소비를 결정하는 소비자들의 행태를 예로 들면서 인민 개개인의 의사의 ‘독립성’과 ‘합리성’을 주장하는 것은 ‘비현실적’이라고 주장한다. 그는 인민의 의사나 이슈는 상업광고와 마찬가지로 ‘제조된 의사’라고 강조한다. 대표는 주어진 인민의 의사를 읽는 것이 아니라 인민의 의사를 설득, 광고, 선전, 캠페인, 세뇌를 통해 만들어나간다.

우리가 정치적 과정의 분석에서 부딪치고 있는 것은 대부분 진정한 의사가 아니라 제조된 의사이다. 그리고 흔히 이러한 인공적 가공품은 실제로 고전이론에서 이야기하는 ‘일반의사’와 일치한다. 이것이 사실이라면 인민의 의사는 정치적 과정의 원동력이 아니라 정치적 과정의 산물이다(Schumpeter 1942, 263).

인민의 의사가 주어지는 것이 아니라 제조되는 것이라면 민주적 정치과정은 주어진 인민의 선호를 집합(aggregate)하는 과정이 아니라 인민의 의사를 변형시키는 과정이 된다(Elster

1986, 104). 성공적인 정치인은 유권자가 원하는 것을 성공적으로 해석해서 결집시키는 사람이 아니라 유권자의 선호를 성공적으로 만들어낼 수 있는 사람이다(Elster 1983, 129). 인민이 정치인을 움직이는 것이 아니라(인민의 지배), 정치인이 유권자를 좌지우지하고, 지지자를 동원하고, 경쟁자를 통제하고, 적을 복속시킨다(Elster 1983, 129). 이 경우 정치적 경쟁은 정책을 수행할 수 있는 능력을 가진 사람을 선출하기 위한 경쟁이 아니라 유권자를 설득시킬 수 있는 능력을 가진 자를 선출하기 위한 경쟁이 되어버린다. 따라서 훌륭한 후보가 반드시 훌륭한 행정가는 아니다(임혁백 1994, 41).

훌륭한 후보를 만드는 지적 자질과 인격은 반드시 훌륭한 행정가를 만드는 자질과 인격이 아니다. 그리고 투표에서의 성공이라는 기준에 의해 선출되었다는 것이 공직의 장으로서의 성공에 나쁘게 작용할지도 모른다. 그리고 비록 선출된 사람이 공직수행에서 성공했다 할지라도 이 성공은 나라로 볼 때는 실패라고 보아도 무리가 아닐지 모른다(Schumpeter 1942, 288).

넷째, 근대 대의제 민주주의는 인민의 지배가 아니라 정치가의 지배이기 때문이다. 쉘페터의 민주주의 정의는 ‘수단으로서의 민주주의’ 모델에 대한 응축된 설명이라 할 수 있다. 쉘페터에게 대표(정치적 엘리트)의 행위는 민주주의를 움직이는 중요한 힘(prime force)이다. 이러한 정치가의 지배는 일반의사가 아닌, 부분의사(특수의사)의 지배이다. 따라서 쉘페터의 대의제 민주주의는 특수의사를 가진 정치가에 의해 움직이는 체제인 것이다. 그러나 이런 체제는 전제조건을 필요로 한다. 쉘페터에 의하면, 선거, 정당, 의회가 존재할 때 정치인의 지배라는 대의제 민주주의가 성립한다.

‘인민’과 ‘지배’라는 용어에 대해 어떠한 명백한 인식이 있다 하더라도 민주주의는 인민이 실제로 지배하는 것을 의미하지도 의미해서도 안 된다. 민주주의는 인민이 그들을 지배할 사람을 받아들이거나 거부하는 기회를 갖는 것만을 의미한다. ... 이는 ‘민주주의는 정치인의 지배 (democracy is the rule of the politician)’라는 말로 표현할 수 있다(Schumpeter 1942, 284-285).

쉘페터가 정치가의 지배를 강조한 이유는 쉘페터에게 ‘유권자 대중은 앞을 다투어 달아나는 행동 외에는 할 수 없는’ 사람들이고(Schumpeter 1942, 283), 개인의 의지는 ‘주어진 슬로건과 잘못된 인상에 느슨하게 놀아나는 모호한 충동들의 부정확한 다발’이기 때문이다(Schumpeter 1942, 253). “집단은 오로지 리더십을 수용하는 행동만” 하고 “리더십을 수용하는 것이 유권자 투표의 진정한 기능”이다. 따라서 쉘페터에게 민주주의는 ‘정치인의 지배’ (the rule of politician)이다(Schumpeter 1942, 285).¹⁵⁾ 투표자는 정치인을 권력의 자리에 앉힐 수 있으나 그들을 통제하지는 못한다. 결국 민주주의는 합리적 선택이 아니며 공공선을 합리적으로 도출해내지 못한다.

결론적으로, 슈페터에 의하면 민주주의에서 인민의 역할은 일반의사를 확인하는 것도 일반의사를 집합하는 것도 아닌, “정부를 만드는 것”이다(Schumpeter 1942, 272). 즉 투표를 통해 대표를 뽑는 것뿐이다. 그리고 인민이 대표를 뽑는 것은 대표로 하여금 일반의사 또는 공공선을 실현하도록 하는 것이기 보다는 부분의사를 선택하는 것일 뿐이다. 또한 인민(유권자)은 “정부를 선출한 뒤 다음 선거 때까지 어떠한 압력도 행사해서는 안 된다.” 슈페터에게 “유권자의 선택은 제조되어지는 것이며, 이것이 바로 민주적 과정의 핵심적 부분”이다. 슈페터는 유권자의 정치참여를 최소한으로 축소시킨다. 정치적 문제를 제기하고 그에 대한 해결책을 제시하고, 결정하는 것은 정치인의 역할이지 시민의 역할이 아니다. 시민은 정치인이 제시하는 내용에 대해 수용하느냐 마느냐를 선택하는 일만 할 뿐이며, 시민의 투표는 정치적 보스가 계속적으로 정치적 활동을 할 수 있게 하는 정당화의 기반만을 제공해준다(Held 2006, 150).

이에 더해서 슈페터의 유권자는 정당에 의해 영향을 받는다. 정당은 정치적 권력을 획득하기 위해 경쟁적 투쟁을 하는 구성원들로 이루어진 그룹이다. 슈페터에 의하면 유권자는 정권을 획득하려는 경쟁자들, 특히 정당의 리더들을 받아들여느냐 마느냐의 역할을 할뿐이다. 슈페터는 ‘경쟁적 엘리트주의’(competitive elitism)를 가장 현실적으로 작동 가능한 민주주의의 모델로 보았다. 슈페터의 민주주의는 “표를 위한 지도자들의 경쟁”이고 선거를 통해 뽑힌 지도자들은 일반의사가 아닌, 부분의사만을 대표할 뿐이다. 대의제 민주주의는 부분의사(특수의사)의 지배인 것이다.

2. 현실적이나 도구적인 민주주의

슈페터의 민주주의론은 근대 서구 자유 민주주의의 많은 특징들(정치권력을 향한 정당들의 경쟁적 투쟁, 관료 역할의 중요성, 정치적 리더십의 중요성, 홍보기술을 배치하는 현대 정치의 방법, 유권자들이 정보의 홍수와 물질과 메시지에 종속되는 현상, 그럼에도 불구하고 많은 유권자들이 여전히 정치적 이슈에 대해 정보가 부족한 상태)을 강조했고, 이러한 생각들은 1950년대와 1960년대 초까지 정치학과 사회과학의 중심이슈가 되었다(Held 2006, 152). 슈페터의 민주주의는 지배하고자 하는 경쟁적 정치 엘리트들의 권력을 정당화하는 것만으로도 충분한 최소한의 민주주의이다. 이러한 슈페터의 최소강령적 민주주의 하에서는 대표가 잘 모르면서 참견하기 좋아하는 ‘뒷자리 운전자’(back-seat driver: 유권자)에 의해 방해 받지 않고 공공정책을 수행할 수 있을 때 효율적으로 작동할 수 있다(Held 2006, 144-150).

그러나 이러한 슈페터의 경쟁적 엘리트 민주주의는 반(反)자유적이고 반(反)민주적인 측면

15) 슈페터의 민주주의는 민주주의의 이데올로기(신념, 이상, 실천 등)와 아무런 관련이 없다. 슈페터의 민주주의의 모델은 정치영역에서 정치 엘리트나 리더의 행동에 큰 무게를 둘 뿐만 아니라 엘리트의 자기 이익추구 행동이 민주주의의 원동력(motive power)이라는 데 바탕을 두고 있다. 겉으로는 대중이 지배하는 것처럼 보일 뿐 실제로 민주주의를 움직이는 것은 엘리트이며, 정치적 결정 또한 대중의 의견을 반영한 듯 보이지만 ‘정치적 자리를 차지하기 위한 투쟁의 부산물’일 뿐이다(Schumpeter 1942, 286; Medearis 2001, 104-105).

을 갖고 있다. 우선, 그의 민주주의가 반자유주의적인 이유는 그가 정치적 과정을 통해 형성된 인민의 의사를 ‘진정한 의사’가 아니라 ‘제조된 의사’라고 주장함으로써 자유주의 사상의 핵심적인 개별적인 인간의 대리행위(human agent)에 관한 사상을 위태롭게 하고 있기 때문이다(Held 2006). 더욱이 그의 민주주의론은 개인들의 선호는 주어진 것이고 정치적 과정을 통해 변화하지 않는다는 민주주의 경제적 이론의 기본가정마저도 무너뜨리고 있다(임혁백 1994, 40). 슈페터의 말대로 인민의 의사가 제조되는 것이라면 민주적 정치과정은 주어진 인민의 선호를 결집시키는 과정이 아니라 인민의 의사를 변형시키는 과정이 된다(Elster 1986, 104). 그리고 정치인은 유권자가 원하는 것을 결집시키는 사람이 아니라 유권자의 선호를 만들어낼 수 있는 사람이다(Elster 1983, 129). 그런데 유권자를 설득시켜 선출된 공직자의 성공은 나라 전체로 볼 때는 실패로 끝날 가능성이 높다. 왜냐하면 이러한 정치인은 재선을 추구하는 데 골몰할 뿐이며 나라의 이익을 추구하는 사람이 아니기 때문이다. 다시 말해 “정부의 결정이 정치적 기회를 노리기 위해 내려진다면 이는 반드시 나라를 위해 가장 만족스러운 결과를 낳지 못하게 된다.”(Elster 1983, 287) 결국, 슈페터의 민주주의 이론에 따르면 집단적 최적(collective optimality)을 달성할 수 있는 합리적 선택은 논리적으로도 불가능해진다(임혁백 1994, 42).

또한 슈페터의 민주주의가 반민주적인 이유는 그의 민주주의론이 인민의 능력을 과소평가함으로써 민주주의의 ‘주인(principal)과 대리인(agent)의 관계’를 역전시키고 있기 때문이다. 슈페터는 인민의 의사가 제조되는 정도를 과장하고 있는데 인민이 정치제도 및 언론, 여러 공식적인 기관들로부터 영향을 받고 있는 것은 사실이지만 인민의 정치적 태도가 ‘위로부터’ 받아들이는 메시지에 의해서만 규정된다고 할 수 없는 것도 사실이다. 슈페터의 민주주의 체계에서 주인인 시민의 역할은 고도로 제한되어 있으며 때로는 공적 의사결정을 방해하는 침해자로서 묘사되는데 이는 슈페터의 경쟁적 엘리트주의를 민주적이라고 할 수 있는가에 의문을 갖게 한다.

민주주의가 평화적인 정권교체를 포함해 정치인들 사이의 경쟁을 보장하는 제도적 장치라는 슈페터의 민주주의 정의는 정치적 대의제가 제공할 수 있는 가장 중요한 기능을 보여준다. 현실적으로 이러한 기능을 수행하지 않는 대의제는 민주적이라 부를 수 없는 것이 사실이다(Birch 1971, 114). 그러나 슈페터의 민주주의 정의는 현실적일 수 있지만 수단으로서의 민주주의, 목적이 없는 도구로서의 민주주의이다. 그의 민주주의 정의에는 민주주의의 목표(대의제 정부는 인민들이 자신들의 공공선을 식별하고 실행하는 체제)와 가치에 대한 해답이 빠져있다(Przeworski 2006).¹⁶⁾ 결국, 슈페터가 중시한 경쟁적 선거는 대의제 민주주의의 필요조건이지

16) 메드리스는 슈페터가 고전적 민주주의에서 이야기하는 개념들(공동의사나 인민의 의사)을 형이상학적, 비현실적 또는 비합리적 개념이라고 비판하지만 이러한 개념들은 슈페터의 비판에 의해 무너질 정도로 연약하지 않다고 주장한다. 그는 슈페터가 비판한 민주주의 개념들은 “민주적 역량의 발전을 강조한 개념들”이라면서 “루소의 일반의사는 그냥 주어지는 것이 아니라 발견되어야 하는 것이고, 이를 찾기 위해서는 교육과 제도, 그런 것이 가능한 사회가 형성되어 있어야 한다”고 강조한다. 즉, 루소가 제안한 민주적 정치와 그 과정은 형이상학적인 것이 아니라 현실적이고 구체적인 의미를 갖고 있다고 주장한다(Medearis 2001, 129-133).

충분조건은 아닌 것이다. 따라서 슈페터의 대의제 민주주의는 보완될 필요가 있으며 이러한 보완은 민주주의의 제도적 디자인에 의해 가능하다. 왜냐하면 문화론적으로 개인의 태도나 신념이 바뀌기를 기다리는 것보다는 새로운 제도를 디자인하여 개인들이 합리적으로 제도에 적응하게 하고, 그 제도가 요구하는 민주적 인간으로 거듭나게 하는 것이 대의제 민주주의를 실현하는 더 빠르고, 더 용이한 방법이기 때문이다.

IV. 결론을 대신하여: 대의제 민주주의의 딜레마 해결을 위한 매디슨의 제도 디자인 대안

루소는 사회적 이익은 조화로우며 민주적 과정은 진정한 일반의사를 발견하는 과정이라고 생각했다. 사회구성원들의 복지를 극대화하는 공동선, 일반이익, 일반의사가 존재하고 있으며 민주적 과정을 통해 공동선으로의 수렴이 가능하다고 생각했다. 즉, 일반의사를 가진 다수의 인민이 존재한다면 대의제 민주주의를 통해서 사회적 복지를 극대화할 수 있다고 생각하였다.

반면, 슈페터는 이러한 루소의 이상주의적 민주주의관에 경종을 울렸다. 슈페터가 『자본주의, 사회주의, 민주주의』(Capitalism, Socialism and Democracy)를 쓴 나치 시대(1940년대)에는 병리적인 대중심리가 판을 쳤고 이 당시 전 세계에서 대의제 정부를 채택하고 있는 국가는 12개 정도밖에 되지 않았다. 홉스바움(Hobsbawm)이 말했듯이, 1940년대는 어느 누구도 다가올 미래에 민주주의가 지구의 보편적 정치체제로 복귀할 것이라고 예상하거나 기대하지 못했다(Hobsbawm 1994, 141). 오히려 이 시기에 나타난 파시즘과 공산주의가 이들의 미래인 것처럼 보였다. 이러한 시대적 영향력 하에서 슈페터는 민주주의를 그것 자체로 목적이 아닌, 정치적 수단으로 생각하고 자신의 이론을 전개시켰다(Nun 2003). 그렇다면 현실적으로 대의제 민주주의에 남은 것은 무엇인가? 그것은 진정한 ‘인민의 의사’를 대의하는 인민주의적 민주주의(populist democracy)가 아니라 ‘나쁜 정부를 축출할 수 있는 기회’를 갖는 자유 민주주의(liberal democracy)이다(Riker 1982).

하지만 이러한 최소강령적(minimalist) 정의는 대의제 민주주의를 실현하기 위해 충분하지 않다. 민주주의가 지속적으로 유지되기 위해서는 또 다른 조건들이 필요하다. 이질적 사회에 존재하는 다양한 갈등을 해결하기 위해서는 선거뿐만 아니라 경제적·정치적·제도적 조건들이 필요하다. 민주주의의 생존을 위해서는 민주주의 질(quality)에 대해 생각해야 하며, 그러한 질 높은 민주주의를 실현할 수 있는 제도 디자인이 필요하다(Przeworski 1997, 20).

이러한 대의제 민주주의의 이상과 현실 사이의 간극을 제도적 개혁을 통해 메우려고 한 선구적 인물이 바로 미국 건국의 아버지들(founding fathers) 중 한 명인 매디슨(James Madison)이다. 매디슨은 슈페터보다 한 세기 반 전에 이미 대의제 민주주의로 하여금 공공선을 지향하게 하는 것을 방해하는 ‘파당의 해악’(mischiefs of factions)에 주목하고 이를 해결하고자 했다.

당시 매디슨은 반(反)연방주의자들이 주장하는 민주주의를 ‘순수 민주주의’(pure democracy)¹⁷⁾로 명명하고 이에 대해 혹독한 비판을 가했다. 그는 순수 민주주의를 ‘개인이 정부를 소집하고 다스리는 소수의 시민들로 구성된 사회’로 정의하고 이러한 민주주의 하에서는 소요와 격렬한 논쟁이 나타나며 개인의 안전이나 소유권을 제대로 보호하지 못하며 체제의 수명 또한 짧았으며 순수 민주주의가 아닌, ‘공화제의 원칙’(republican principles)을 기반으로 하는 국가를 세우려고 했다. 그래서 매디슨은 순수 민주주의에 대비되는 개념으로 자신이 주장하는 체제를 ‘공화정’(republic)¹⁸⁾이라 부르며 이 체제를 ‘대의제도가 실행되는 정부’로 정의했다.¹⁹⁾

매디슨의 대의제 공화국 개념은 기본적으로 민주주의가 특수이익이나 파벌의 이익을 대표해서는 안 되며 국가이익 또는 공공선을 대표해야 한다는 것을 전제하고 있다. 매디슨은 스펜서가 이야기한 ‘18세기의 민주주의자들’이 가지고 있었던 민주주의 개념을 공유하고 있었다. 말하자면, 매디슨은 공공선이 존재하며 이러한 공공선은 지혜와 공적인 덕을 갖춘, 이성을 가진 특정 사람들에 의해 알 수 있으며 이들은 공공선에 따라 행동하게 된다고 믿었다(Dahl 2005, 442). 그런데 매디슨은 특정 사람들이 국가이익 또는 공공선을 실천하게끔 강제되기 위해서는 선출된 시민이라는 매개체를 통과해야 한다고 보았다. 다시 말하면, 선거를 통해야만 국가의 이익이 감지되고 국가이익을 정당화할 수 있다고 생각했다.

선출된 시민집단이라는 매개체에 통과시킴으로써 대중의 견해가 정제되고 확대되는 효과를 가진다. 선출된 집단의 현명함은 나라의 진정한 이익을 가장 잘 분별할 수 있을 것이며, 그들의 애국심과 정의에 대한 사랑은 일시적이고 부분적인 이해관계 때문에 나라의 진정한 이익을 희생시키지 않을 것이다. 이런 규정 하에서 국민의 대표를 통한 대중의 목소리는 같은 목적으로 소집된 국민 스스로의 의견보다 공익에 더욱 일치될 수 있다(Madison 1961, 66).

17) 매디슨이 이야기하는 ‘순수 민주주의’(pure democracy)는 고대 그리스 아테네의 소규모 도시국가의 민주주의로 이러한 민주주의는 편협하고 불안정하며 불공평할 뿐만 아니라 약한 당파와 미움을 받는 개인의 보호에 무력했다(Madison, 1961).

18) 매디슨은 ‘공화정’을 정의하는 것이 얼마나 어려운 것인가를 잘 알고 있었다. 그는 『연방주의자 논설』 39번에서 공화정의 특징에 대해 다음과 같이 썼다. “이 질문(공화정의 특징은 무엇인가?)에 대한 답을 찾기 위해 여러 정치이론가들이 각국의 헌법에서 공화정이라는 의미를 어떻게 적용하는가를 탐색해 본다 하더라도, 누구도 만족할만한 답변을 얻을 수 없을 것이다. 네덜란드는 인민이 국가의 최고 권위에 전혀 영향을 미치지 못함에도 불구하고, 일반적으로 공화정이라는 이름으로 불렸다. 베니스 또한 소수의 세습 귀족이 대다수 인민에 대해 절대적인 권력을 행사함에도 불구하고 동일한 명칭을 부여받았다.” 이에 덧붙여 “공화정은 그 모든 권력이 직접 혹은 간접적으로 전체 인민으로부터 나오며, 관직을 맡은 사람들이 기꺼이 봉직하려는 기간 동안 혹은 제한된 임기 동안, 혹은 제 역할을 하는 동안에 정부를 관장하게 되는 정치체제이다”라고 정의했다. 이는 앞서 작성한 『연방주의자 논설』 10번과 모순되는 내용을 말하는 것처럼 보인다. 여기서 우리는 매디슨이 공화정과 민주주의를 정의하는 문제를 두고 씨름했다는 사실을 알 수 있고, 두 용어를 둘러싼 당시의 혼란 상황을 읽을 수 있다(로버트 달 2004, 252-253).

19) 매디슨은 자신이 주장하는 대의제 공화국이 ‘시민이 선출한 소수의 대표에게 정부를 위임한다는 점’과 ‘더 많은 수의 시민과 더 넓은 범위의 국가로 확장된다’는 점에서 ‘순수 민주주의’와 차이를 갖는 동시에 장점을 갖는다고 강조한다(Madison 1961, 85).

매디슨은 기본적으로 인간이 선천적으로 판단의 충동, 반대, 논쟁, 이익갈등 등과 같은 적대적이고 경쟁적이고 특수이익을 추구하는 ‘파당’ (factions)²⁰⁾을 형성하는 본성을 갖고 있다고 보았다. 따라서 시민들은 다른 시민의 권리 또는 지역사회의 영구적이며 전체적인 이익에 역행하는 어떤 공통된 열정 또는 관심의 충동으로 인해 단결해 행동하는 다수나 소수를 형성하게 된다. 그런데 매디슨은 이러한 파당이 인간의 중요한 본성인 자유로부터 파생되었기 때문에 파당을 완전히 뿌리 뽑을 수 없으며 대신, “파당의 결과를 통제하는 수단을 찾아 파당의 폐해 (mischiefs of factions)를 치유”하려고 했다.²¹⁾ 다시 말하면, 파벌형성은 피할 수 없기 때문에 파벌이 야기하는 해로운 결과를 통제할 수 있는 수단 또는 방법을 찾고자 했고 이를 제도의 변화 또는 개혁에서 찾았다. 매디슨은 낮은 정치적 동기 때문에 발생하는 악영향을 막고, 사적권리를 보호할 수 있고, 공익을 증진시키고자 하는 더 넓고 큰 동기를 갖고 움직일 수 있는 대표를 뽑을 수 있는 공화주의적 헌정체제를 구상했으며(Starhan 2003, 77) 그 구체적인 제도적 방법이 연방주의 국가(광대한 공화국), 잦은(frequent) 주기적 선거 실시, 권력분립이다.

매디슨은 파당의 해약으로 나타나는 다수의 폭정을 막기 위해서는 ‘순수 민주주의’ 정신과 반대로 오히려 공화국을 확장해야 한다고 주장했다. 왜냐하면 확대된 공화국인 연방주의 국가는 규모의 미덕(Virtue of Scale)을 보유하고 있고 따라서 공익을 더 잘 보호할 수 있기 때문이다.²²⁾ 영토가 확대되면 다양한 분파와 이익이 그 안에 존재하기 때문에 영토 전체에 걸쳐 다수가 협의하여 다른 시민의 권리를 침해할 공동의 동기를 형성할 가능성이 적어진다. 설사 다른 시민의 권리를 침해할 공동의 동기를 가진 다수의 분파가 존재한다 해도 이들이 집단행동을 통해 자신들의 의사를 관철하기가 어렵다. 왜냐하면 영토가 광대할수록 다양한 이익들 사이에 상호 견제와 균형이 취해지기 때문이다. 따라서 광대한 공화국에서는 다수 분파가 존재하기 힘들게 된다. 또한 광대한 공화국에서는 ‘위임’ (delegation) 효과가 더 확실하게 나타난다(손병권 2004, 40). 광대한 공화국에서는 대표에 대한 인민의 선택 폭이 크고 인민이 대표를 뽑을 경우에 주 단위에 얽매이지 않고, 전체 연방 단위에서 생각할 수 있는 인물을 선택할 가능성이 높아지기 때문에 국지적 편견에 얽매이지 않은 인물이 국정을 운영할 수 있게 된다.

매디슨의 또 다른 중요한 제도적 디자인은 주기적 선거 실시와 임기의 제한이다. 매디슨은 우선적으로 대의제를 실시함으로써 파벌 중에서도 다수의 파벌, 재산을 거의 갖지 못하거나 갖고 있지 않은 다수의 시민들로 구성된 파벌의 위협을 치료할 수 있다고 생각했다(Dahl 2005, 433). 그런데 매디슨은 정치인들, 특히 선출된 대표가 특정 이익을 위한 대리자로 행동할 가능성이 높다는 점에 주목하고 대표들이 너무 많은 자유를 갖지 못하도록 하는 동시에 구성원의

20) 매디슨은 파당을 ‘다수이건 소수이건 다른 시민의 권리 또는 지역사회의 영구적이며 전체적인 이익에 역행하는 어떤 공통된 열정 또는 관심의 충동으로 단결되어 행동하는 시민들’로 정의했다.

21) 반면, 루소와 몽테스키외는 사회적 동질성과 도덕적 합의를 통해 정치적 파당의 원인을 제거하려 했다(Krouse 1983, 202).

22) 아담 쉐보르스키 교수는 지난 250년간 인류가 이룩한 가장 위대한 대의제 민주주의의 제도적 혁신으로는 연방주의와 비례대표제를 들 수 있다고 이야기하였다(중앙일보 96/09/24, 16).

이익을 증진시키는 역할을 하도록 선거를 자주 그리고 주기적으로 실시할 것을 제시했다(Birch 1971, 80).²³⁾ 한편 매디슨은 선거를 통해 대표들의 시민에 대한 책임성을 강제할 수 있기는 하지만 선거가 너무 빈번하면 선거의 효과가 제대로 나타날 수 없다고 생각해 선거주기도 제도적으로 정하고자 했다.²⁴⁾

마지막 제도 디자인으로 매디슨은 권력분립의 제도화를 제안하였다. 매디슨은 국민에 대한 의존이 정부에 대한 근본적 통제를 달성할 수 있는 기본적 수단이라고 보았으나 인간은 공동선을 위해 협력하기 보다는 상호 증오하고 억압하는 경향이 있고, 역사적으로 봤을 때 국민에 대한 의존 이외에 추가적 조치가 필요하다면서 정부를 통제하는 또 다른 방법으로 권력분립을 제도적으로 보장할 것을 주장했다.

“공화주의 정부에서 입법부의 우월성은 필연적이다. 입법부의 폐해를 위한 치료책은 입법부를 나누고(양원제) 사회가 그들에게 인정한 공통 기능과 공통된 의존이 서로 연결되지 않는 범위 내에서 두 개에게 서로 다른 선출방식과 행동원칙을 부여하는 것이다.”(Madison 1961, 317)

이러한 매디슨의 민주적 공화주의는 전통적 민주주의 이론을 전면적이고 근본적으로 수정하는 데 영향을 주었고, 근대 대의제 민주주의에서 공공시민의 참여와 정치교육을 통한 시민의 공공의식의 함양이라는 가치를 덜 중시함으로써 민주적 공화주의가 근대성이 요구하는 현실과 더 가까워지게 하였다(Krouse 1983, 206). 결론적으로 정부의 권력이 피지배자들의 동의로부터 나오는 정부를 ‘좋은 정치체제’로 본 매디슨의 민주주의가 바로 오늘날의 대의제 민주주의라 할 수 있다(Dahl 2005, 439).

매디슨의 민주적 공화주의는 루소와 스펜서의 양 극단(이상과 현실)의 간극을 메우는 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 특히 제도적 방법을 통해 양 극단이 가지고 있는 문제를 해결하려고 한다는 점에서 매디슨의 탁월함이 있다. 매디슨은 루소처럼 이상적 민주주의가 자동적으로 실현가능하다고 보지 않았지만 그렇다고 스펜서처럼 현실적인 민주주의를 바람직한 것으로 보지도 않았다. 또한 매디슨은 공공선이 선형적으로 존재하고 선거를 통해 공공선이 발견된다고 생각하지는 않았지만 개개인들의 이익을 뛰어넘는 공공선 또는 국가이익이 존재함을 인정하고 있었고 이를 국가가 추구해야 할 목표로 보았다. 따라서 매디슨은 대표는 공공선을 추구해야 할 의무를 가지며 이러한 대표의 임무는 선거를 통해 강제될 수 있다고 보았다. 더욱이 매디슨

23) “정부가 국민들과 공통의 이익을 가져야 한다는 것은 국민의 자유에 필수적인 조건이므로 의회는 국민들에게 직접적으로 의존하며 그들과 친밀한 공감을 갖고 있어야 한다. 이러한 의존과 공감형성을 확실하게 보장할 수 있는 정책은 선거를 자주 실시하는 것이다.”(Madison 1961, 321)

24) “하원은 자신들이 국민에 의존하고 있다는 것을 수시로 상기할 수 있도록 구성되어 있다. 그들이 선출될 때 마음에 새긴 감정들이 권력행사로 인해 지워지기 전에, 그들은 그들의 권력이 정지될 수 있으며, 권력행사가 재고될 수 있으며, 그들이 처음 출발한 위치로 내려가야만 하는 순간을 예상하게 된다. 국민들로부터 신뢰를 계속 유지한다면, 재선을 통해 대표 자리를 유지할 수 있게 된다.”(Madison 1961, 347)

은 슈퍼마켓처럼 인민의 의사를 제조하고 일부 세력의 이익만을 대표하는 것을 민주주의 하에서 대표의 역할로 보지 않았다. 매디슨은 오히려 이러한 슈퍼마켓의 대표가 현실에 난무하는 것을 제도적으로 막고자 했다.

매디슨이 대의제 민주주의의 발전에 기여한 것 중 가장 중요한 것은 근대 민주주의에 내재하는 ‘규모의 제약,’ ‘파당의 폐해,’ 그리고 ‘이기적 개인과 집단적 공공성의 충돌’의 문제를 제도적으로 해결한 것이다. 매디슨은 공공선을 실현하려는 민주적 공화주의는 소규모 영토에서만 가능하다고 생각했던 고전적 민주주의의 개념을 거대한 영토와 인구를 가진 국가로 확장하였다. 루소는 일반의사의 실현이 소규모 공화국에서만 가능하다는 ‘규모의 제약’을 이야기하였지만, 매디슨은 오히려 대규모 공화국에서 공공선이 더 잘 실현될 수 있다는 것을 보여주었다. 또한 이를 참여와 교육을 통해 사람들의 의식을 개혁하는 방식이 아니라 연방주의, 주기적 선거(임기제한), 권력분립 등의 제도적 방법을 통해 실현 가능한 것으로 만들었다. 매디슨의 제도적 접근방법은 루소가 이야기한 교육적 접근방법보다 훨씬 더 실현 가능성이 높다고 할 수 있는데 왜냐하면 제도의 변경이 인식의 변화보다 물리적으로나 시간적으로 비용이 적게 들고 효과가 크기 때문이다. 이는 루소가 제시한 방법이 잘못되었다거나 바람직하지 않다는 것을 의미하는 것은 아니다. 단지, 교육만을 통해서만 대의제 민주주의의 이상을 실현하기에 한계가 있다는 의미이다. 그런 의미에서 매디슨의 제도개혁은 ‘현실적으로 존재하는’(really existing) 대의제 민주주의가 이야기하는 폐해를 시정하고 대의제 민주주의가 꿈꾸고 있는 이상이 현실에서 구현되도록 하는 데 있어 구체적이고 실용적인 접근법을 제시해주고 있다고 할 수 있다. 제도가 모든 문제를 해결하는 것은 아니지만 제도 디자인과 개혁을 통한 개선효과에 주목했다는 점에서 매디슨이 근대 대의제 민주주의에 대한 기여는 적지 않다. 물론, 매디슨의 논리와 주장은 미국적 특수성을 바탕으로 하고 있다. 따라서 매디슨이 제안한 제도들은 현실적 민주주의와 이상적 민주주의의 간극을 해소하는 최선의 해결책은 아닐지 모른다. 우리가 매디슨의 고민과 제안에 관심을 가져야하는 이유는 매디슨이 제안한 제도들을 따라야 하기 때문이 아니라 그가 제시한 제도적 접근방법의 유용성(heuristic value) 때문이다.

실제로 매디슨이 대의제 민주주의를 위한 제도를 디자인한 이래 약 150년이 지난 후에 등장한 민주주의자들은 슈퍼마켓의 최소강령적 민주주의 이론을 받아들이면서도 슈퍼마켓의 민주주의 이론이 갖고 있는 한계와 오류를 수정하기 위해 매디슨의 유산을 받아들이고 있다. 특히, 달은 매디슨을 ‘미국 정치체계에 기본적인 이론적 근거’(Dahl 1956, 5)를 제공한 인물로 평가하며 매디슨의 유산을 적극 수용했다. 달을 포함한 다원주의자들을 비롯해 이후 많은 민주주의 이론가들은 제도적 방법을 통해 ‘현실적으로 존재하는’ 민주주의의 결함을 극복하려고 시도했으며²⁵⁾ 그러한 시도는 지금도 계속되고 있다.

결론적으로 이야기하자면, 고대 아테네 민주주의가 추구하고 구현하려했던 공공선은 고대 아

25) 최소강령적 민주주의자들은 갈등하는 정치세력들이 갈등을 평화롭게 해결할 수 있는 제도적 방법을 고민했는데 이들이 제시한 갈등해결의 제도적 방법은 타협(compromise)과 정권교체(alternation in office)이다

테네 도시국가의 규모를 넘어서는 대규모 영토국가에서 실현되지 않았다. 현실적으로 나타난 대의제 민주주의는 공공선이나 일반의사의 지배가 아니라 정당 또는 정치인의 부분의사가 지배하는 자유 민주주의였다. 현대 자유 민주주의에서 대표의 선출은 일반의사의 발견과 실천을 담보하지 못하며 어느 누구도 '인민의 의사' (일반의사)를 대표하지 못한다. 다시 말하면, 현대 자유 민주주의는 특정집단의 이익과 가치가 특정 정당에 의해 대표되는, 부분의사가 대표되는 민주주의이다. 이러한 최소주의적 대의제 민주주의 개념은 슈페터에 의해 고안되었고, 켈젠(Kelsen), 다운즈(Downs), 달, 보비오(Bobbio) 그리고 라이커(Riker) 등에 의해 지지되었다. 그러나 이러한 최소주의적 민주주의 개념은 민주주의 가치를 축소시켰으며 민주주의의 질적 발전을 보장하지 않고 있다. 따라서 현대 민주주의자들은 최소강령적 민주주의 개념을 수용하면서도 매디슨을 비롯한 '건국의 아버지들'이 미국의 민주주의를 건설할 때 사용했던 제도 디자인을 통해 현실 민주주의의 결함을 시정하고 개선하려는 제도주의적 방법론의 유산을 물려받고 있다. 현대 민주주의자들은 정당정치, 인민의 정부구성권, 평화적 정권교체, 타협의 정치 등을 보장하고 촉진하는 제도를 통해 대의제 민주주의의 질적 수준을 높이려 하고 있다. 민주주의의 이상과 가치가 정당화되면서도 동시에 현실적으로 작동 가능한 질 높은 민주주의를 고안하려는 노력은 계속되고 있고 계속되어야 할 것이다.

(Przeworski 2006, 21). 정치세력들 간의 타협은 켈젠(Kelsen)에 의해 이론화되었는데 켈젠은 대의제 민주주의가 대의하는 것은 정당들 간의 타협이며 따라서 '일반의사'는 정당들의 당파적 이익들 간의 타협이 된다. 그리고 이러한 타협은 다수가 소수에게 양보함으로써 이루어진다(Kelsen 1988, 65). 한편, 보비오(Bobbio)는 대의제 민주주의 하에서 집단적 의사결정을 다수결이 작동하는 의회의 결정이기보다는 사회세력(노조)과 정치세력(정당)을 대표하는 집단 간의 협상과 합의의 결과물로 보았다(Bobbio 1989, 116). 그런데 정당지도자들이 협상에 집중하게 되면 유권자의 역할이 최소화되고 '흥정(bargaining)이 심의(deliberation)를 대체하는' 현상이 일어나게 된다(Przeworski 2006, 23). 이러한 문제를 보완하기 위해 등장한 제도적 메커니즘이 바로 선거에 의한 평화적 정권교체이다. 이는 대의제 민주주의에서 폭력사용을 자제할 수 있게 함으로써 평화적 갈등해결의 길을 열어놓았다. 투표에 의해 정권을 교체할 수 있다는 것 자체가 갈등하는 정치세력들로 하여금 투표의 결과를 따르게 하는 유인이 되기 때문이다(Przeworski 1997, 19).

〈참 고 문 헌〉

- 강정인. 1993. 『자유민주주의의 이념적 초상』. 서울: 문학과지성사.
- 강정인. 1994. 『민주주의의 이해』. 서울: 문학과지성사.
- 김용민. 2001. “루소의 일반의지에 나타난 권력 개념: 정당성을 중심으로,” 『정치사상 연구』 5집(2001년 가을), 105-124.
- 로버트 달·박상훈·박수형 역. 2004. 『미국헌법과 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 루소 저·이환 역. 1990. 『사회계약론』. 서울: 서울대학교출판부.
- 마냉 저·곽준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가 : 현대 민주주의에 대한 비판적 고찰』. 서울: 후마니타스.
- 맥퍼슨 저·이상두 역. 1982. 『자유민주주의에 희망은 있는가』. 서울: 범우사.
- 손병권. 2004. “연방주의자 논고에 나타난 매디슨의 새로운 미국 국가: 광대한 공화국.” 『국제지역연구』 13권 4호(2004 겨울), 310-335.
- 아담 쉐보르스키. 1996. “아담 쉐보르스키 뉴욕대 교수와의 인터뷰.” 『중앙일보』(9월 24일), 16.
- 알렉산더 해밀턴·제임스 매디슨·존 제이 저·김동영 역. 『페더럴리스트 페이퍼』. 서울: 한울.
- 이동수. 2005. “대의제 민주주의의 위기 : 마냉의 논의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 제3권 제1호, 5-30.
- 임혁백. 1994. 『시장·국가·민주주의』. 경기도: 나남.
- 임혁백. 2000. 『세계화 시대의 민주주의』. 경기도: 나남.
- Arrow, Kenneth A. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.
- Berlin, I. 1969. *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernard Grofman and Scott L. Feld. 1988. “ ‘Rousseau’ s General Will: A Condorcetian Perspective.” *American Political Science Review* 82, No. 2, 567-576.
- Birch, A. H. 1971. *Representation*. Macmillan.
- Bobbio, Roberto. 1987. *Democracy and Dictatorship*. Cambridge: Polity.
- Bobbio, Roberto. 1989. *The Future of Democracy*. Mineapolis: University of Minesota Press
- Cohen, Joshua. 1987. “An Epistemic Conception of Democracy.” *Ethics* 97, No. 1, 26-38.
- Coleman, Jules. 1989. “Rationality and the Justification of Democracy.” Geoffrey Brennan and Loren E. Lomasky eds. *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Condorcet, Marquis de. 1986(1785). “Essai sur l'application de l'analyse a la probabilité de décisions rendues a la pluralité des voix.” *Sur les élections et autres textes, Textes choisis et revus par Olivier de Benon*. Paris: Fayard.

- Dahl, Robert A. 1965. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2005. "James Madison : Republican or Democrat?" *Perspectives on Politics* 3, No. 3(September), 439-448.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dunn, John. 2005. *Democracy : a History*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Elster, Jon. 1983. *Explaining Technical Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 1986. "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory." Jon Elster, Aanund Hylland, eds. *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein David. 1984. *The Political Theory of the Federalist*. Chicago : University of Chicago Press.
- Geoffrey Brennan and Loren Lomasky. 1989. "Introduction." Geoffrey Brennan and Loren Lomasky, eds. *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grofman, Bernard and Scott L. Feld. 1988. "Rousseau' s General Will: A Condorcetian Perspective." *American Political Science Review* 82, No. 2(June), 567-576.
- Harrison, R. 1993. *Democracy*. London: Routledge.
- Held, David. 2006. *Models of Democracy*. Stanford University Press.
- Hobsbawm, Eric. 1994. *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*. New York: Pantheon
- Kelsen, Hans. 1988(1929). *La Democratie: Sa Nature-Sa Valeur*. Paris: Economica.
- Kang, Jung In. 1987. "Political Participation : Its Meaning, Concept and Forms." Unpublished Ph. D dissertation, University of California, Berkeley.
- Krouse, Richard. W. 1983. "Classical Images of Democracy In America: Madison and Tocqueville" G. Duncan, ed. *Democratic Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Macpherson, C. B. 1977. "Model 2: Developmental Democracy." *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Madison, James. 1961(1787). *The Federalist Papers*. New York: New American Library.
- Manin, Bernard. 1987. "On Legitimacy and Political Deliberation." *Political Theory* 15, No. 3, 338-368.
- Medearis, John. 2001. *Joseph Schumpeter' s Two Theories of Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mill. J. S. 1951. "Consideration on Representative Government." H. B. Acton, ed. *Utilitarianism, Liberty, and Representative Government*. London: Dent.
- Nun, Jose. 2003. *Democracy: Government of the People or Government of the Politicians?* Rowman & Littlefield Publishers. Inc.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Markets: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1997. "Minimalist Conception of Democracy: A Defense." A Conference on Rethinking Democracy for a New Century. Yale University. February 23~March 2. 1997.
- Przeworski, Adam. 2006. "Consensus and Conflict in Western Thought on Representative Government." Beijing Forum. October 20, 2006.
- Riker, William. 1982. *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Rousseau, J. J. 1964. *Du Contrat Social*. Gallimard.
- Rousseau, J. J. 1978. *On the Social Contract with Geneva Manuscript and Political Economy*. Roger D. Masters ed. New York: St. Martin's Press.
- Sabine, G. H. 1963. *A History of Political Theory*. London: Harrap.
- Sartori, Giovanni. 1987. *Theory of Democracy Revisited, Part I*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Schmitt, Carl. 1985. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schumpeter, Joseph A. 1976(1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper Torchbooks.
- Starhan, Randall. 2003. "Madison on Political Leadership." Samuel Kernell, ed. *JAMES MADISON: The Theory and Practice of Republican Government*. Stanford California: Stanford University Press.
- Thucydides. 1992. "The Peloponnesian War." Dianne Ravitch and Abigail Thernstorm, eds. *The Democracy Reader*. New York: Harper Collins.

What dose representative democracy represent for?

Hyug Baeg, Im

This paper is a discussion about ideal and reality of representative democracy. First, I will examine the theoretical lacunae and feasibility problems in Rousseau 's epistemic democracy which was a typical 18th century democrats' thought of an ideal representative democracy. Then, I will look into Schumpeter' s realistic and minimal concept of democracy that is not desirable ideally but can be realized in modern complex society. Finally, I find in James Madison' s institutional design of representative democracy an effort to bridge the gap between Rousseau' s democracy representing public goods and Schumpeter' s democracy as the aggregation of partial wills. James Madison admitted the inability of democracy to represent general will or public goods because of "mischiefs of factions," but he tried to force mischievous individuals to reach collective goods or public goods by institutional design of representative democracy such as federalism, frequent but regular elections and the division of power.

key words: representative democracy, general will, partial will, epistemic democracy, institutional design

A Prolegomenon to the Study of George H. Sabine' s Idea of History of Political Theory

Seung-Tae Yang

George H. Sabine is widely known as the author of the celebrated text book for history of political theory. But compared to the celebrity of the textbook the world of his scholarship has long remained out of the object of systematic study or serious considerations. This paper was written for the purpose of initiating the project of filling the research gap and thereby attempting to identify the significance of his scholarship in the context of the intellectual history of the 20th century. Thus three kinds of attempt are made in this paper. First, an attempt of identifying the importance his textbook holds in the writings of history of political theory. The textbook is not the first work in the field of writings. Before its publication there had appeared two major works written by Dunning and Gettel. A comparative critical