

〈서 평〉

Grundprobleme der Demokratie

hrg. von

Ulrich Matz

Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt (1973)

I.

民主政治란 概念은 英美에서 발달한 것이요, 獨逸에서는 1次大戰前까지는 生疎한 概念이 었다. 그것이 1次大戰의 敗戰後 바이마르 憲法이 채택된 뒤에야 民主政治의 概念이 受容되 었던 것은 周知하는 바이다. 그러나 바이마르 憲法의 民主政治概念은 土着化되지 못하였고, 히틀러의 第3帝國으로 移行하고야 말았었다. 이 第3帝國이 第2次世界大戰을 야기하였고 第2次大戰의 敗戰에 따라 民主化의 過程을 밝기 시작했던 것이다.

1949年 Bonn 基本法의 채택 이후 民主政治에 관한 論議가 활발히 행해졌고, 급기야는 議會外的인 野黨論(Außerparlamentarischen Opposition)으로까지 발전되어 民主政治의 危機論 까지 대두되고 있는 실정이다. 獨逸 바이말 憲法에서부터 西獨基本法까지의 理論變遷은 興味津津한 것이 있다. 그 동안의 民主政治에 관한 論文을 集成한 것이 이 책이다.

이 책은 編者인 Matz 教授의 序論(Einleitung)에서 시작하여 Heller 教授의 「政治的 民主政治와 社會的 同質性」(Politische Demokratie und soziale Homogenität)(1928), Kaufmann 教授의 「民意의 問題點」(Zur Problematik des Volkswillens)(1931), Kahler 教授의 「民主政治의 運命」(Das Schicksal der Demokratie)(1948), Thoma 教授의 「現代民主政治의 本質과 形態」(Wesen und Erscheinungsformen der modernen Demokratie)(1949), Kägi 教授의 「法治國家와 民主政治」(Rechtsstaat und Demokratie)(1953), Nawiasky 教授의 「直接民主政治論」(Von der unmittelbaren Demokratie)(1953), Abendroth 教授의 「制度와 課題로서의 民主政治」(Demokratie als Institution und Aufgabe)(1955), Leibholz 教授의 「現代民主政治의 構造變質」(Der Strukturwandel der modernen Demokratie)(1958), Weber 教授의 「直接民主政治와 間接民主政治」(Mittelbare und Unmittelbare Demokratie)(1959), Möbus 教授의 「民主政治에 있

어서의 權威와 紀律」(Autorität und Disziplin in der Demokratie)(1959), Leibholz 教授의 「自由民主的 基本秩序」(Freiheitliche demokratische Grundordnung)(1960), Habermas 教授의 「政治的 參與는 獨自的 價値를 가지는가?」(Politische Beteiligung—ein Wert „an sich“?)(1961), Hennis 教授의 「公職思想과 民主政治의 概念」(Amtsgedanke und Demokratiebegriff)(1962), Neumann 教授의 「民主的十誡命: 社會變遷에 있어서의 國家形成」(Der demokratische Dekalog: Staatsgestaltung im Gesellschaftswandel)(1963), Fraenkel 教授의 「民主政治의 構造欠陥과 그 克服」(Strukturdefkte der Demokratie und deren Überwindung)(1964), Hättich 教授의 「民主政治에 있어서의 寬容問題」(Das Toleranzproblem in der Demokratie)(1965), Weber-Schäfer 教授의 「社會的인 것과 理性的인 것」(„Sozial“ und rational“)(1968), Agnoli 教授의 「民主政治의 變型과 議會外的 野黨에 관한 提제」(Thesen zur Transformation der Demokratie und zur außerparlamentarischen Opposition)(1968) 등의 論文이 集成되어 있으며, Schneider-Enning 과 Deetz 에 의한 文獻紹介가 실려있다.

II.

이들 論文中에는 우리 나라에서 이미 紹介된 것도 있으나 모두가 그 時代의 理論을 代辯한 것으로 興味롭다. 여기서이 모든 論文을 완전히 紹介하기는 곤란하기 때문에 이 論文들의 著者에 관해서 알아보고 그 論旨를 간단히 要約해 보기로 한다.

Heller 教授는 1891 年에 出生하여 1933 年에 死亡한 學者로 Berlin 大學과 Frankfurt 大學의 教授를 지낸 사람이다. 그는 主權論(Souveränität)과 一般國家學(Allgemeine Staatslehre) 등을 著述한 社會民主主義學者였었다. 여기에 收錄된 論文은 民主政治에 있어서 社會的 同質性의 필요성에 관해서 論한 것이다. 「民主政治는 모든 代表機關이 公共意思에 法律的으로 約束되어지는, 아래에서 위로 向하는 政治的 統一體로의 意識의 形成作用이어야 한다」고 강조하고 있다. 그러나 「社會的 同質性이란 결코 二律背反的인 社會構造의 필수적인 解體를 의미하는 것은 아니다」고 하고, 社會的 同質性이란 社會的 心理的인 共同體意識 — 우리意識(Wirbewußtsein)과 우리感情(Wirgefühl)이라고 보고 있다. 그는 結論的으로 「民族의 神話에서 宗教的인 神話を 理性的으로 構成할 수는 있지만 그것으로는 民族이나 神을 眞실로 創造할 수는 없다」고 하여 나치스의 民族神話論에 反旗를 들었다.

Kaufmann 教授는 1880 年에 出生하여 1972 年에 死亡한 München 大學教授요 外務部의 高位公務員이었다. Kaufmann 教授는 公法學者인 동시에 國際法學者로서도 有名하다. 그는 民意의 問題點에 관하여 民意는 民族精神(Volksgeist)을 前提로 한다고 하고, 民族精神, 民族意思에 관하여 간단한 法思想史的인 考察을 하고 있다. 나아가 民意의 表現方法으로서 直接

的인 方法과 間接的인 方法이 있다고 하고 直接的인 國民投票은 그 本質的인 多樣性에서 積極的인 것이나 內容的인 것을 創造하지 아니하고 提起된 問題에 대해서 可否만을 回答할 수 있을 뿐이라고 批判하고 있다. 間接民主政治에 있어서는 選舉制度가 民意의 反映에 중요한 役割을 하고 있다고 말하고 있다.

Kahler 教授는 1885 年에 出生하여 1970 年 Princeton 에서 死亡한 사람으로 Cornell 大學과 Manchester 大學 등에서 敎편을 잡았다. 그는 民主政治의 運命에서 民主政治形態의 破滅經 過를 다루고 있다. 그는 民主政治中 現代的 自由民主政治는 經濟的 解放에서 나타난 것이라 고 보고, 民主政治의 目的은 本質的으로 統治者에서의 自由임을 강조하고 있다. 그는 보다 많은 民主國家를 邪惡한 것보다는 眞正한 民主政治를, 純粹形式的인 것 보다는 生생한 실아 있는 民主政治를, 防衛的인 民主政治 보다는 能動的인 民主政治를 必要로 한다고 하고 있다. 그는 民主政治의 改革方向으로 經濟化(Ökonomisierung), 活力化(Dynamisierung), 人間化(Humanisierung)와 普遍化(Universalisierung)를 들고 있다. 民主政治의 經濟化란 經營과 企 業體에 勞動者와 職員이 正當하게 代表되어야 하며, 政治的 議會를 經濟的 職能議會로 補完 하여야 한다고 한다. 民主政治의 活力化는 國民들과의 긴밀한 接觸으로 이루어진다고 보고 있다. 이를 위하여 國民들에게 情報를 제공하고 講演과 討論 및 自體敎育으로 이를 活潑히 해야 한다고 하고 있다. 民主政治의 人間化란 超政黨的인 敎育을 통하여 Elite 를 形成하는 것이라고 보고 있다. 眞正한 Elite 없이는 國家란 存在할 수 없다고 하고, 이들에게 民主 的인 意識을 고취해야 한다고 하고 있다. 民主政治의 普遍化란 人間의 權利와 義務를 立法 化하여 모든 國家의 法典에 이를 수용케 하고 國際的인 組織體를 통하여 이를 統制해야 한 다고 하고 있다. 이러한 要請은 最少限의 要請이며 적어도 이것만은 民主政治에 있어서 確 保되어야 할 것이라고 하고 있다.

Thoma 教授는 1874 年에 出生하여 1957 年에 死亡한 Bonn 大學의 公法學者이다. 그는 現 代民主政治의 本質과 그 形態에서 歷史的인 形態를 고찰한 뒤, 思想家들이 주장하는 形態도 고찰하고 있다. 그는 民主政治의 必要性에 관해서도 正當히 評價하고 있는데, 이 論文은 우 리 나라에서 이미 알려진 것이다.

Kägi 教授는 1909 年에 出生하여 法學을 공부한 뒤 Zürich 大學의 敎授로 在職中이다. 그는 이미 憲法論으로서 유명한 學者인데 法治國家와 民主政治에서 그 二律背反性和 統合性을 잘 설명하고 있다. 그는 民主政治의 理念과 法治國家와의 關係를 설명하면서 民主的 法治國家의 根本條件을 설명하고 있다. 그는 法治國家의 相對性이 民主政治의 絶對化를 가져 왔다고 하고, 그러나 民主政治와 法治主義는 共存하여야 한다고 말하고 있다. 그는 ① 民主的 多數는 絶對的인 決定權을 갖는 것이 아니라고 하고, ② 民主的 多數는 無所不爲한 萬能的 存在 가 아니라고 하고, ③ 民主的 多數도 法規範에는 拘束되어야 한다고 하고, ④ 民主政治는 權

力分立的이어야 한다고 하고 있으며, ⑤ 多數決의 原則은 항상 正當한 것은 아니라고 보며, ⑥ 民主政治는 人間的 秩序이고, 民主政治의 最大의 目的은 自由人의 自由로운 結社라고 하고 있다. 그는 現代의 가장 중요한 課題는 法治國家와 民主國家의 統合이라고 보고 過去에 는 法治의 民主政治가 주장되었으나, 오늘날에는 民主的 法治國家(demokratischer Rechtsstaat)가 요망된다고 하였다. 이 주장은 民主政治가 絶對的인 것이 아니고 立憲政治가 絶對的임을 주장한데 特色이 있다.

Nawiasky 교수는 1880 年에 出生하여 1961 年에 死亡한 München 大學教授이었다. 그는 直接民主政治를 스위스에서는 贊成하는데 대하여 獨逸에서는 채택을 주저하고 있음을 잘 설명하고 있다.

Abendroth 教授는 1906 年에 出生한 政治學者로 Marburg 大學 教授를 지낸 분이다. 그는 民主政治를 經濟的 側面에서 고찰한 뒤 內容的인 民主政治——社會的인 民主政治의 實現을 요망하고 있다.

Leibholz 教授는 우리 나라도 訪問한 바 있는 有名한 公法學者이며 憲法裁判所 判事였다. 그는 1901 年에 出生하여 Göttingen 大學의 教授로서 또 憲法裁判所判事로서 20 年間을 在職한 學者이다. 그는 現代政治의 構造變遷에서 代表民主政治에서 政黨民主政治로 발전하고 있는 現實을 잘 설명하고 있다. 이 論文은 그의 有名한 現代民主政治의 構造問題(Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958) 중에서 발췌한 것이고, 이 책은 우리 나라에서도 번역되어 있기에 論評을 略한다(尹謹植譯, 現代民主政治論, 博英社 1962).

Weber 教授는 1904 年生으로 Göttingen 大學 公法교수이다. 그는 間接民主政治와 直接民主政治에서 民主政治의 形態를 이야기하고 있다. 그는 일반적으로 直接 民主政治가 보다 좋은 形態하고 생각되어 지고 있으나, 바이마르共和國에서의 經驗이 보여 주는 바와 같이 直接民主政治는 여러 가지 폐단이 있다는 것을 實例를 들어 明確히 하고 있다. 그리하여 Bonn 基本法은 間接 民主政治만을 채택하고 있음을 지적하고 있다. 直接民主的인 國民投票制度를 否認하고 있음을 聯邦憲法裁判所도 1958 年 6 月 30 日에 判示하고 있다. 그런데 國民主權主義下에서 國民投票制度를 否認하는 것이 正當할 것인가 문제된다. 그는 國民投票制度란 問題에 대한 回答이기 때문에 이 回答의 內容은 어떠한 狀況下에서, 어떠한 時期에, 어떠한 對象에, 어떠한 形式으로 投票시킬 것인가에 달려 있으므로 이는 중요한 결정적 요소가 되지 못한다고 하고 있다.

Möbus 教授는 1912 年에 탄생하여 1965 年에 死亡하였으며, Berlin 大學教授로 10 餘年間 在職하였다. 그는 民主政治에 있어서의 權威와 紀律에서 그리스의 古事를 예들 들어 民主政治를 설명하고 있다. 나아가 社會學者들의 見解를 整理한 뒤 民主政治의 目的은 紀律을 自律的인 人格의 表現으로서 받아들일 수 있도록 하는데 있다고 하고 있다. 그는 民主政治에

의引導는 길고도 먼 길이라고 하면서 어린이를 敎授, 敎育, 敎養시켜서 自由로운 人間으로 만들어 責任을 지도록 하는 것은 먼 길이기는 하나 強制나 說得의 가까운 길보다는 훨씬 중요하다고 강조하고 있다.

Leibholz 教授는 自由民主의 基本秩序에서 自由民主의 基本秩序의 理念과 制度에 관하여 요령있게 설명하고 있다. 그는 西獨基本法이 民主의 基本秩序라고 하지 않고 自由民主의 基本秩序라고 하고 있음은 憲法의 不可侵의 根本要素가 民主的인 基本原則 뿐만 아니라 自由主義的인 基本原則도 포함하고 있다고 말하고 있다.

Habermas 教授는 1929 年에 탄생하여 Frankfurt 大學의 哲學과 社會學敎授를 歷任한 뒤 現在는 Starnberg 에 있는 막스·플랑크 生活條件研究所 所長으로 在職中이다. 그는 政治的인 參與가 獨自的인 價値를 가지고 있는가를 묻고, 民主政治를 歷史的 經過로 보는 경우에만 政治的 參與는 그 機能을 발휘한다고 보고 있다.

Hennis 教授는 1923 年生으로 現在는 Freiburg 大學 政治學敎授이다. 그동안 Hamburg 大學과 Heidelberg 大學에서도 강의해 온 有能한 學者이다. 그는 公職思想과 民主政治概念에서 直接民主政治와 間接民主政治의 概念을 설명한 뒤 英美法的인 概念에서 출발하여 公職의 責任性을 강조하고 있다.

Neumann 教授는 1904 年에 出生하여 1962 年에 死亡하였는 바 Wesleyan 大學 敎授로 在職한 분이다. 그는 民主政治의 十誠命에서 民主政治를 구분하여 政治的, 社會的, 理念的 民主政治로 나누고 있다. 政治的 民主政治는 國家에 있어서의 權力의 起源과 範圍에 의해서 確定되는 것이요, 國民의 支配라고 표현된다. 民主政治는 市民들이 善惡을 구별할 줄 안다는 能力에 대한 信任에서 근거한다고 하고, 人間의 社會的 羈束性을 강조하고 있다.

Fraenkel 教授는 1898 年에 탄생한 政治學者이며, 1945 年에서 1950 年까지 韓國에서 美軍政의 法律顧問을 지낸 사람이며, 1951 年에서 1967 年까지 自由 Berlin 大學 敎수로 있었다. 그는 民主政治의 構造缺陷과 그 克服에서 西獨民主政治에 대한 不滿을 토로하고 英國을 모델로 삼아야만 한다고 하고 있다. 그는 單一化된 大衆社會의 實現은 政治의 終末일 뿐만 아니라 民主政治의 終末을 의미하는 것이라고 하여 강경하게 反對하고 있다.

Hättich 教授는 1925 年生으로 Mainz 大學 政治學研究所 所長이다. 그는 民主政治에 있어서의 寬容問題에서 民主政治도 支配없는 社會는 아니라고 하고, 支配는 그 內容과 範圍가 制限되어 있어야만 한다고 하고 있다. 나아가 價値에서 自由로운 政治는 없으며 所謂 價値中立的인 政治도 있을 수 없다고 하고 있다. 그는 民主政治에 있어서 表現과 確信의 自由를 保障해야 한다고 말하고, 基本權의 第3者的 效力問題에도 言及하고 있다. 技術的인 手段과 國家的 團體的 機構를 가지고 있는 現代社會는 權力의 集中이 강력히 행해지고 있으므로, 權力의 禁欲이야 말로 社會的 寬容으로서 가장 重視된다고 하고 있다.

Weber-Schäfer 教授는 1935 年生으로 현재 Bochum 大學 教授로 在職中이다. 그는 民主政治에 있어서의 社會性和 合理性에 관하여 잘 설명하고 있다. 그는 民主政治의 社會的 前提問題를 논한 뒤에 Mill 이나 Bentham 의 功利主義理論을 紹介하고 있다. 나아가 民主政治의 社會的 條件에 관하여 討議하는 경우에는 討論根據의 合理性이 保障되어야 한다고 말하고 있다.

Agnoli 教授는 1925 年生으로 現在 自由 Berlin 大學 教授로 在職中이다. 그는 民主政治가 議會制民主政治였었음을 強調하고, 오늘날의 議會制民主政治가 모든 國民의 意思를 代辯하지 못한다고 하여 議會外的인 野黨의 역할을 강조하고 있다. 그는 議會外的 野黨은 反議會主義라고 하고, 議會內的 野黨과 議會外的 野黨의 對決을 豫言하고 議會外的 野黨이 議會를 改革하게 된다고 주장하고 있다.

III.

동

이 책은 500 面に 달하는 방대한 論文集인데 紙面關係로 상세히 論評하지 못함이 유감이다. 오늘날 民主政治에 대한 挑戰이 權威主義的인 側面에서와 共產主義的인 側面의 兩面에서 나타나고 있기 때문에 民主政治를 開花시키고 守護하는데 있어 이 책은 우리들에게 중요한 示唆을 준다고 하겠다. 讀者들의 一讀을 권하는 바이다.

(金 哲 洙 : 서울大學校 法科大學 教授)