

복합위기 대응을 위한

정치 재구성의 방향

2025. 5.

복합위기 대응을 위한

정치 재구성의 방향

2025. 5.

장석준 배곧 산현재 기획위원

본 연구보고서는 노회찬재단의 연구용역 의뢰를 받아 수행한 연구결과입니다. 연구보고서의 내용은 연구자의 의견이며, 노회찬재단의 공식적인 입장을 아님을 밝힙니다.

<목차>

1장. 오늘날 바람직한 정치의 방향을 어디에서 찾을 것인가? --- 1

1. 우리 시대 : 자유주의적 민주주의 교과서의 짧은 전성기가 끝난 시대 --- 1
2. 정치 재구성의 방향 : 복합위기에 효과적으로 대처하며 그 근본 원인을 해소해가는 정치 --- 3

2장. 제도 개혁을 통한 정치 재구성 --- 7

1. 자유주의적 민주주의 정치제도들에 대한 비판적 회고 : D. 로수르도의 논의를 중심으로 --- 7
 - 1) 기존 정치제도 개혁론의 한계 --- 7
 - 2) 마르크스의 '보나파르트주의' 개념을 일반화한 로수르도의 '연성 보나파르트주의'론 --- 8
 - 3) 선거권 확대와 대통령제, 단순다수대표제 : '해방'과 '탈-해방'의 이중운동 --- 10
 - 4) 보통선거제의 효과를 극대화할 무기의 등장 : 대중정당과 비례대표제 --- 12
 - 5) 민주주의는 과연 전진했는가? : '해방'과 '탈-해방'의 여전한 각축 --- 14
2. 21세기 민주주의의 요청에 부응하는 대의제도 개혁 방향 --- 16
 - 1) 영미형 의회와 북유럽형 의회는 서로 다른 형태의 대의기구다 --- 16
 - 2) 정치개혁운동의 목표 재설정 : 의회제와 비례대표제가 결합된 대의제도를 향해 --- 18

[보론] 대통령과 의회의 분업이 확립된 핀란드 모델 --- 21

3장. 주체 확대를 통한 정치 재구성 --- 24

1. 하나뿐인 의회를 넘어 : 기능민주주의론의 문제제기 --- 24
2. 복합위기 시대에 필요한 '확장된' 정치 --- 28
 - 1) '확장된' 정치에서 의회의 위상과 역할 : '대의민주주의 대 직접민주주의' 도식을 넘어 --- 28
 - 2) '확장된' 정치의 출발점 : 법률안 시민 발의제, 헌법개정안 시민 발의제, 국민투표 시민 발의제 --- 30
 - 3) '확장된' 정치의 발전적 형태 : 예산, 기후대응, 헌법개정 등의 시민회의 --- 33

4장. 이후 연구과제 : 층위 다양화를 통한 정치 재구성 --- 42

참고문헌 --- 45

1장. 오늘날 바람직한 정치의 방향을 어디에서 찾을 것인가?

1. 우리 시대 : 자유주의적 민주주의 교과서의 짧은 전성기가 끝난 시대

오늘날 ‘바람직한 정치’의 방향과 내용이 무엇인지 확신을 갖고 단순 명쾌하게 답할 수 있는 이가 과연 몇이나 될까? 아마 거의 없을 것이다. 하지만 2010년대 이전만 해도 상황은 전혀 달랐다. ‘바람직한 정치’라고 널리 인정받는 교과서적 모델이 존재했다. 영국과 미국에서 비롯된 **자유주의적 민주주의 liberal democracy** 모델이 그것이었다. 영미형 자유주의적 민주주의는 탄생한 지 이미 200년이 넘는 오래 된 모델이지만, 모든 민주주의 체제의 원형이라 평가 받았고 정치 발전에 뒤쳐진 나라들이 결국은 수용하고 구현하며 충족시켜야 할 표준으로 여겨졌다. 이 점에서는 대한민국 역시 마찬가지였다. 1948년에 헌정 체제를 처음 설계할 때부터 영국, 미국의 경험이 전범이 됐고, 이후 독재정권을 극복하는 민주화 과정에서도 한국 정치 현실과 이런 전범 사이의 간극을 채우는 일이 곧 ‘민주화’라 이해됐다.

물론 좌파는 사정이 달랐다. 좌파의 여러 흐름 가운데는 페이비언협회처럼 일찍부터 자유주의적 민주주의를 전폭적으로 수용한 입장도 있었지만, 20세기 역사에 더 커다란 영향을 끼친 사조인 마르크스주의는 기본적으로 자유주의적 민주주의를 ‘부르주아 민주주의’로 규정하며 그 한계와 모순을 비판했다. 특히 10월 혁명 이후 마르크스주의에서 새롭게 부상한 레닌주의 경향은 부르주아 민주주의의 맹점을 ‘의회주의’에서 찾았고, 의회주의와 뚜렷이 구별되는 노선을 추구하는 것을 정치 실천의 주된 기준으로 삼았다. 그러나 혁명적 사회주의자들이 정치적으로 이상으로 내세운 ‘프롤레타리아 독재’는 현실에서 공산당 일당독재로 나타났고, 이런 일당 지배 체제는 자유주의적 민주주의의 다당 경쟁 체제(실제 정당 구도와는 별개로 일단 원리상으로 다당제를 보장하는)보다 저열한 정치 질서임이 명백히 드러났다. 선거를 통한 평화적 정권 교체 전망이 부재한 사회는 필연적으로 폭압적 독재 체제로 귀결된다는 점이 입증됐다. 20세기에 ‘비자유주의’ 정치 세계의 막대한 부분을 차지하던 이 체제는 결국 자국 인민의 거부로 붕괴하거나(소련, 동유럽) 독특한 자본주의-권위주의 결합체로 진화하는 중이다(중국, 베트남). 이런 역사적 경험 탓에 20세기 말-21세기 초가 되면 좌파 안에서도 자유주의적 민주주의를 수용하고 이에 적응하려 한 사회민주주의의 선택이 주류의 위상을 차지하기에 이른다. 긴 우회로를 거쳐 좌파 역시 자유주의적 민주주의라는 ‘보편적’ 정치 모델로 수렴하는 듯 보였다.

이런 점에서 1990년대에서 2000년대에 이르는 신자유주의 경제 질서의 전성기는 자유주의적 민주주의 정치 질서의 절정기이기도 했다. 군부독재 국가들의 잇단 민주화, 현실사회주의 권 해체, 남아프리카공화국의 보통선거 실시 등을 통해, 겉으로나마 자유주의적 민주주의를 내세우는 정치 체제가 지구 위에서 차지하는 면적이 역사상 최대 수준에 도달했다. 대한민국 제6공화국도 바로 이 시기에 등장하고 번창했다. 프랜시스 후쿠야마 Francis Fukuyama는 자유주의가 최종 승리를 달성함으로써 ‘역사의 종말’이 도래했다는 명제를 통해 이런 시대 분위기를 깔끔하게 요약했다(후쿠야마, 1997). 이런 시각에 따르면, 각국 정치가 추구해야 할 방향과 내용이 무엇인지를 둘러싸고 논란을 벌일 이유가 전혀 없었다. 그저 자유주의적 민주주의

의 표준형을 향해 나아가면 되는 것이기 때문이었다. 자유주의적 민주주의를 구성한다고 흔히 이야기되는 요소들인 보통선거제, 정당제, 정권 교체 가능성과 그 반복적 경험, 삼권분립, 법치 등을 구현하기만 하면 되는 것이었다.

그러나 2008년 금융위기 이후 시대의 풍향이 돌변했다. 경제위기의 직격탄을 맞은 대서양 양안 국가들에서 경제-사회적 동요가 정치적 격변으로 이어졌다. 금융위기 이전만 해도 자유주의적 민주주의가 뿌리 내린 '선진' 정치 체제에서는 결코 다수의 선택을 받을 수 없으리라 여겨지던 급진적 정치세력, 특히 극우 포퓰리즘 정당들이 급성장했다. 중간계급의 몰락, 빈부격차 증대, 안정된 일자리의 소멸과 복지국가 축소 등에 대해 시원한 대안을 제시하지 못하는 기존 주류 좌우 정당에 실망하고 분노가 치솟은 대중이 투표소에서 극우정당들에 표를 던짐으로써 반란을 감행한 것이다. 급기야 2016년 미국 대선에서 도널드 트럼프가 당선되기에 이르렀고, 유럽, 라틴아메리카 여러 나라에서도 극우파가 집권에 성공하거나 집권 일보직전까지 성장했다. 코비드-19 팬데믹 와중에 극우 정권들이 노정한 반계몽주의적-반지성주의적 무능 탓에 성장세가 잠시 주춤하는 듯 보이기도 했지만, 팬데믹이 남긴 상처(인플레이션 등)를 발판 삼아 최근 다시 각국에서 극우파가 득세하고 있다. 그 중에서도, 두 번째 임기를 시작한 미국의 트럼프 정부는 국제적으로는 관세 전쟁 선포를 통해, 국내적으로는 기존 민주주의 제도를 무시하는 행정명령 중심 통치를 통해 '민주주의의 고향' 미국에서 자유주의적 민주주의가 돌이킬 수 없이 후퇴할 수 있음을 증명하고 있다.

트럼프주의를 비롯한 현대 극우정치의 성격을 어떻게 봐야 하는지에 관해서는 아직 여러 견해가 서로 경합을 벌이는 중이다. 비록 파괴적 방식이긴 하지만 어쨌든 신자유주의 이후 시대를 열어가는 흐름이라 보는 입장도 있고(제르바우도, 2022) 신자유주의에 본래 내장되어 있던 '내전의 정치'가 보다 심각하게 표출되는 것이라 보는 입장도 있다(다르도 외, 2024). 그러나 어떻게 해석하든 한 가지만은 분명하다. **자유주의적 민주주의가 모든 정치 체제가 지향해야 할 '정답'으로 인정받던 시대는 끝났다는 사실이다.** 안정되고 발전된 민주주의 체제라 자부하던 국가들치고 지금 극우파 집권과 성장의 위협을 받지 않는 곳이 없고, 그 중에서 미국과 영국이야말로 이런 위협이 가장 심각한 나라들에 속한다. 자유주의가 최종 승리를 거뒀다는 후쿠야마의 진단은 지나치게 성급했음이 드러났다.

이 대목에서 우리가 귀 기울여야 할 진단 중 하나는 이러한 정치위기의 밑바탕에 진보사관의 붕괴가 깔려 있다는 지적이다. 근대 계몽주의의 자식들인 자유주의와 사회주의 모두 역사가 필연적으로 진보한다는 관념에 발을 딛고 있었으며, 그래서 오랫동안 진보사관이 대다수 인류의 상식으로 굳어졌다. 그러나 사회주의, 자유주의가 잇달아 파국을 맞이함으로써 진보사관이 더는 흔들림 없는 상식일 수 없게 되었다. 역사학자 티머시 스나이더 Timothy Snyder는 좌우를 불문하고 이렇게 진보사관에 바탕을 두던 정치 양태를 '**필연의 정치**'라 칭한다(스나이더, 2019). '**필연의 정치**'는 역사의 필연적 종착점을 지금 대중이 지향해야 할 목표로 제시함으로써 그간 국민국가를 비교적 수월하게 운영할 수 있었다. 가령 정치의 최종 발전 형태라 상정된 자유주의적 민주주의의 표준형에 보다 가까운 상태로 정치를 성숙시키거나 그런 상태로 지속시키는 것이 과제라고 다수 대중을 설득할 수 있었다. 그러나 진보사관의 붕괴로 인해

이제 더는 ‘필연의 정치’가 위력을 발휘할 수 없다. 요즘 주류 정치세력이 ‘인공지능AI 신화’에 그토록 집착하는 이유가 여기에 있다. ‘인공지능 신화’는 필연적 진보라는 관념의 마지막 잔재라 할 수 있으며, 주류 정치세력은 이 남은 조각에 기대어 ‘필연의 정치’를 어떻게든 이어 가려 한다(애쓰모글루 · 존슨, 2023).

스나이더는 트럼프주의 같은 극우 포퓰리즘이 득세하는 이유가 이런 ‘필연의 정치’를 대체 할 또 다른 강력한 정치관을 제시하기 때문이라고 진단한다. 그것은 ‘영원의 정치’다. 스나이더가 ‘영원의 정치’라 분류한 흐름들은 역사가 하나의 방향으로 전진하는 게 아니라 마치 자연의 순환처럼 흥망성쇠를 반복한다고 본다. 이 경우에 정치의 과제란 역사의 필연적 발전을 재촉하거나 이에 조응하는 게 아니라 특정 국가, 특정 문명의 가장 영광되었던 순간으로 되돌아가는 것이 된다. 예컨대 트럼프와 그 추종자들은 19세기 말에서 제1차 세계대전 발발 직전에 이르는 국면이 미국이 가장 번영한 시기였다고 믿으며 이 시기를 재연하겠다고 천명한다(타이텔바움, 2024). 러시아 푸틴 정권의 경우는 러시아정교 신앙에 바탕을 둔 유라시아(러시아)의 고유한 영적 전통을 견지하던 구 제국 시절로 회귀하길 바란다. 유럽 각국의 극우정당들 역시 무슬림 이민, 난민들에 의해 일자리가 위협받거나 기독교 문명 전통이 오염되지 않았던 옛 시절로 돌아가야 한다고 부르짖는다. 자유주의적 민주주의 정치 모델이 힘을 잃은 뒤에 그 빈틈을 반동적인 정치관이 채우고 있는 것이다.

2. 정치 재구성의 방향 : 복합위기에 효과적으로 대처하며 그 근본 원인을 해소해가는 정치

오랜 모범답안이 권위를 상실하고 퇴행적 대안이 창궐하는 상황에서 그럼 어디를 바라보며 ‘바람직한 정치’의 방향을 다시 맞출 것인가? 21세기 민주 정치가 견지해야 할 원칙을 어떻게 재구성할 것인가? 이 물음에 답하기 위해 우리는 역설적으로 지금이 위기의 시대라는 점에 주목해야 한다. 정치를 위기에 빠뜨린 더 근본적이고 광범한 차원의 위기에서 논의를 출발해야 한다.

요즘은 ‘복합위기’라는 말을 일상에서도 흔히 들을 수 있다. 그만큼 여러 가닥의 거대 위기가 동시에 전개되고 있음을 다들 절실히 체감하고 있다. 장기 경제 침체와 불평등 증대는 체제 비판 세력이 굳이 강조하지 않아도 될 만큼 진부한 상식이 되었고, 러시아의 우크라이나 침공 이후 강대국이 끼어든 정규전 발발이 더는 깜짝 놀랄 뉴스가 아니게 되었으며, 코비드-19 팬데믹과 같은 감염병 위기가 다시 닥칠 가능성이 높다는 심란한 예언에도 어느덧 익숙해졌고, 특히 한국 사회에서는 출생률 급락과 이에 따른 급속한 고령화로 돌봄 위기나 지역 소멸이 다른 어느 나라보다 더 심각하게 나타나고 있다. 게다가 이 모든 위기의 가닥들을 압도하는, 인류 문명 역사상 초유의 위기인 기후 변화(‘지구 가열’)가 예기치 못한 규모와 속도로 전개되며 인간 사회 전체의 긴장을 높이고 있다. 그러니 이념 성향을 불문하고 누구나 지금이 ‘복합위기’ 상황임을 인정하지 않을 수 없는 형편이다.

신자유주의의 전성기가 끝나자마자 이런 복합위기가 대두한 이유에 관해서는 미국의 정치철

학자 낸시 프레이저 Nancy Fraser의 자본주의 위기 이론이 도움이 된다. 프레이저는 독특한 방식으로 두 사람의 ‘카를 Karl’, 즉 마르크스와 폴라니의 위기 이론을 통합한다(프레이저, 2023; Fraser & Jaeggi, 2018). 잘 알려져 있듯이, 마르크스는 자본주의 시장경제라는 전경 前景 뒤의 ‘감춰진 장소’에서 임금노동자에 대한 자본의 착취가 전개됨을 폭로했다. 자본-노동 관계를 바탕으로 자본주의에서는 일상적으로 계급투쟁이 벌어지며, 이런 조건에서 전개되는 자본 축적은 필연적으로 주기적인 위기와 맞닥뜨린다. 위기 시기에 계급투쟁은 더욱 첨예한 형태를 띠게 되고, 이는 자본주의 아닌 다른 사회로 나아갈 가능성을 연다. 한편 폴라니는 자본주의 시장경제가 사회 전체의 존립 기반인 노동, 토지, 화폐에 의존하면서도 이를 상품화하려는 불가능한 시도를 벌인다고 봤다(‘상품화’). 노동, 토지, 화폐의 상품화는 사회의 존립 자체를 위협하므로 사회는 곧바로 이에 맞서 반격에 나선다(‘사회의 자기보호’). 노동, 토지, 화폐의 상품화와 사회의 자기보호라는 ‘이중운동’이 격렬히 전개되면서 자본주의는 공황, 파시즘, 전쟁 같은 위기에 빠져든다. 마르크스가 계급투쟁을 중요시한 것과 달리 폴라니의 설명에서는 주된 대립선이 자본주의 시장경제와 사회의 나머지 부분 사이에 있다(폴라니, 2009).

프레이저는 자본주의 비판이론 전통에서 나온 이 두 대표적 위기이론을 통합함으로써 오늘날의 복합위기에 대한 가장 정돈된 설명을 제시한다. 프레이저에 따르면, 노동력 판매자와 구매자 사이에 대등한 계약이 성립되는 듯 보이는 자본주의 시장경제라는 전경 뒤에 임금노동자에 대한 자본의 착취가 작동하는 ‘감춰진 장소’를 발견한 것이 마르크스의 기여이지만, ‘감춰진 장소’는 이것만이 아니다. 자본-노동 관계의 이면에 또 다른 ‘감춰진 장소’들이 있다. 자본이 임금노동을 착취함으로써 이윤을 획득하고 축적을 지속하려면, 사회의 다른 특정한 부분들을 자본주의 경제(착취가 전개되는)와 따로 떼어놓으면서(‘division’) 동시에 이런 자본주의 경제 ‘외부’에 의존해야 한다(‘dependence’). 첫째, 생산과 사회적 재생산을 분리하고, 주로 여성의 무급 노동으로 이뤄지는 재생산 활동에 의존해 축적을 지속한다. 둘째, 인간과 비인간 자연을 분리하고, 자원 공급원과 폐기물 처리장으로 값싸게 활용되는 비인간 자연에 의존해 수익을 높게 유지한다. 셋째, 착취 대상 대중과 수탈 대상 대중을 특히 인종 구분선을 중심으로 분리하고, 후자의 수탈에 의존해 착취 관계의 비용과 긴장을 구조적으로 줄인다. 넷째, 경제와 정치를 분리하고, 공적 정치에 의존해 축적의 지구적·일국적 토대를 구축한다. 자본주의 경제라는 전경은 이런 배경 배경 조건들에 의존하면서도 이 조건들에 대한 책임은 회피한다(‘disavowal’). 이로 인해 배경 조건들은 불안정에 빠지며(‘destabilization’, 이상 4’d), 자본주의의 전경과 배경들 사이에는 경계선을 조정하거나 완전히 새로 그으려는 ‘경계투쟁’이 전개된다. 프레이저는 계급투쟁(마르크스적 투쟁)과 더불어 경계투쟁(폴라니적 투쟁)이 자본주의의 지속적인 긴장과 모순, 폭발을 낳으며, 자본주의 역사 속에서 반복된 전반적 위기의 원인이 된다고 지적한다. 현재의 복합위기는 다름 아니라 신자유주의적인 자본주의 축적체제가 계급투쟁과 경계투쟁을 제어할 헤게모니적 역량을 잃음으로써 자본주의의 전경과 배경들의 모순이 한꺼번에 폭발한 상황, 즉 다시 도래한 **자본주의의 전반적 위기**라는 것이다.

프레이저의 자본주의 위기 이론은 우리 시대에 경제위기, 불평등위기, 돌봄위기, 감염병위기, 전쟁위기, 정치위기 그리고 기후위기가 서로 얽혀 동시에 엄습할 수밖에 없는 사정을 잘

설명해준다. 과거에 이런 식의 전반적 위기는 기존 자본주의 축적체제를 대신할 새로운 축적체제의 등장으로 이어졌다. 18세기 말에서 19세기 초에 이르는 ‘혁명의 시대’(E. 홉스봄)를 겪으며 중상주의적 자본주의가 저물고 자유주의-식민주의적 자본주의가 부상했으며, 20세기 전반의 세계대전과 혁명, 대공황을 거쳐 국가-관리 자본주의가 등장했고, 1970년대의 스태그플레이션 위기를 계기로 신자유주의적 자본주의 시대가 시작됐다. 다만 오늘날의 복합위기가 지구화-금융화된 자본주의를 대신할 새 축적체제를 낳을지는 미지수다. 프레이저는 이번에는 결말이 자본주의의 변형을 통한 수명 연장과는 다른 방향일 수 있다고 전망한다(프레이저, 2023). 다름 아니라 산업화 이후 대기 내 탄소량 증대를 통해 계속 누적되지만 하다가 이제야 폭발한 낮선 위기, **기후 변화** 때문이다. 다른 모든 위기의 긴장도를 높이면서 새로운 축적체제의 안착을 교란하는 기후위기 탓에 전반적 위기가 유례없이 장기화할 가능성이 높다.

결론은 앞으로 상당 기간(한 세대 이상) 전 지구적인 위기의 시대가 지속되리라는 것이다. 이런 시기에 ‘바람직한 정치’는 우선 복합위기의 구조적-역사적 원인을 해소하는 것을 목표로 삼는 정치여야 한다. 달리 말하면, 프레이저가 복합위기의 원인이라 지목한 자본주의 구조 자체를 변혁하는 정치여야 한다. 그러나 이것이 과거처럼 혁명적 사회주의를 선택해야 한다는 주장으로 쉽게 이어질 수는 없다. 앞에서 언급했듯이, 20세기의 혁명 실험들이 예외 없이 자유주의적 민주주의보다 저열한 정치 체제로 귀결됐다는, 돌이킬 수 없는 역사적 경험 때문이다. 그렇다면 정치적 자유주의를 전폭적으로 수용한 사회민주주의에 대한 충성을 다시 확인하면 되는 것인가? 이런 정식화 역시 이제는 문제가 있다. 정치적 자유주의 전통을 탈자본주의 대안의 정치적 구성 요소로 전면 수용해야 한다는 점은 맞지만, 앞에서 살펴봤듯이, 현재는 기존의 대다수 자유주의적 민주주의 체제들 역시 곤경과 위기에 처해 있기 때문이다. 정리하면, 지금 우리는 당면한 정치 위기를 해소하기 위해 손쉽게 선택할 수 있는 준비된 대안이 존재하지 않는 역사적 국면을 살고 있다. 자본주의의 구조적 변혁을 꾀하는 정치(‘구조개혁의 정치’[장석준, 2011])의 내용과 형식 전반 역시 구조적 변혁을 통해 새로 짜들어가야 하는 시대다(‘**이중의 구조개혁**’).

이 대목에서 그간 좌파 정치의 자원으로는 흔히 거론되지 않던 이론이나 논의를 적극적으로 검토, 수용할 필요가 있다. 도넬라 메도즈Donella H. Meadows의 시스템 이론도 그런 낮선 자원 가운데 하나가 될 만하다. 본래 생물물리학자인 메도즈는 1970년대에 전 세계적 충격을 불러일으킨 로마클럽 보고서 『성장의 한계』의 공동 저자 중 한 사람이다(메도즈 외, 2021). 이후에도 메도즈는 생물학을 비롯한 자연과학과 사회과학을 종합하는 통찰을 통해 일반 시스템 이론을 발전시켰다. 이를 바탕으로 메도즈는 끊임없는 도전 속에서도 잘 작동하는 모든 시스템에는 세 가지 공통점이 있다고 지적한다(메도즈, 2022). 첫째는 **회복탄력성resilience**이다. “눌리거나 늘린 뒤 본래 모양이나 위치 등으로 다시 튀어 오르거나 돌아가는 능력”을 뜻하는 회복탄력성을 갖춘 위기의 순간에 적절히 발휘하는 시스템들이 있다. 피드백 루프가 다양한 시스템일수록 특정한 루프의 실패를 다른 루프의 성공으로 상쇄함으로써 보다 수월하게 균형을 회복할 수 있다. 따라서 내부 다양성이 크고 변동이 끊이지 않고 발생하는 역동적 시스템일수록 더 강한 회복탄력성을 보인다. 둘째는 **자기 조직화self-organization**다. 자기 조

직화란 시스템이 자신의 구조를 더 복잡하게 만드는 능력이다. 성공적인 시스템은 모두 이렇게 학습하고 다양해지며 복잡해지고 진화하는 능력을 보유한다. 자기 조직화가 가능하려면, 시스템 안에서 자유와 실험이 펼쳐져야 하며 따라서 무질서가 어느 정도 존재해야 한다. 그래야만 이질적이고 예측 불가능한 요소가 생산됨으로써 완전히 새로운 구조와 방법의 적용을 통한 자기 조직화가 실현될 수 있다. 셋째는 계층hierarchy이다. 자기 조직화하는 시스템은 흔히 내부에 계층을 발생시킨다. 층화를 통해 등장한 하위 시스템들은 스스로 돌보고 지탱하면서 더 큰 시스템의 필요에 부응한다. 반대로 더 큰 시스템은 하위 시스템들의 기능을 조정하고 개선시킨다. 각 계층마다 정보 연결이 차별적으로 이뤄짐으로써 시스템 전체의 피드백 지연 시간이 최소화되는 효과가 나타난다. 중요한 것은 하위 시스템이 시스템 전체의 목표를 교란하는 ‘부분 최적화’를 피하면서 동시에 하위 시스템을 희생시키는 ‘중앙 집권’도 피해야 한다는 점이다. 중앙 통제와 하부 자율성이 적절한 균형을 이루는 계층 질서가 필요하다.

메도즈가 훌륭히 작동하는 시스템의 특징으로 든 ‘회복탄력성, 자기 조직화, 계층’은 위기 시대에 필요한 정치, 즉 위기에 맞서 생존 가능성을 높이면서 동시에 위기의 근본 원인을 해소해가는 정치가 어떤 덕목을 구현해야 하는지에 관해 상당한 시사를 던져준다. 위기 대응 과정에서 나타날 수밖에 없는 부분적, 잠정적 실패가 곧바로 사회 전체의 실패로 이어지지 않으려면, 정치적 대의와 실행의 통로는 단일하기보다는 다양해지는 쪽이 바람직하다. 사회 곳곳에서 새로운 대안이 발견되고 이것이 활발히 학습되려면, 다양한 주체들 사이에서 정보 공유와 협상, 합의와 협력의 계기들이 작동해야 한다. 또한 이 과정들이 최대한 효과적으로 전개되려면, 현재의 정치 구조에 비해 여러 층위로 더 분화된 정치 구조에서 집중적 통제와 분산적 자율성이 역동적 조화를 이뤄야 한다. 즉, 제도, 주체, 층위 등의 여러 가지 면에서 다양성과 역동성, 유기적 연관성이 증대해야 한다. 이것이 자본주의의 전반적 위기 시대에 필요한 ‘정치의 재구성’ 작업에서 중대한 방향이자 원칙이 되어야 한다. 민주주의의 최소 기준조차 충족하지 못하는 정치 체제들뿐만 아니라 자유주의적 민주주의를 표방해온 정치 체제들 역시 다양성, 역동성, 유기적 연관성을 획기적으로 증대시키는 방향에서 기존 정치를 재구성해가야 한다. 물론 대한민국 제6공화국 또한 여기에서 예외가 아니다.

2장. 제도 개혁을 통한 정치 재구성

1. 자유주의적 민주주의 정치제도들에 대한 비판적 회고

: D. 로수르도의 논의를 중심으로

1) 기존 정치제도 개혁론의 한계

현대 민주주의에서 다양성을 증진시키는 제도적 방안의 핵심은 대의제 개혁이다. 18세기 말 영국, 미국 등에서 의회제가 처음 발전하기 시작할 무렵 등장한 선거제도인 단순다수대표제(소선거구제)는 다른 후보들보다 한 표라도 더 많이 받은 후보에게 승리를 몰아줌으로써 필연적으로 양대 정당 중심 구도를 정착시키며 다량의 사표를 발생시킨다. 그래서 ‘승자독식 선거제도’라 불리기도 한다. 정치제도 측면에서 다양성을 고취하려면, 기본적으로 이러한 승자독식 선거제도에서 벗어나야 한다. 선거구에서 1위를 차지하지 못한 정당들도 대의기구에 진출할 길을 열어줘야 하며, 이로써 최다 득표 정당 이외의 정당들을 선택한 유권자도 결정 과정에 영향을 끼칠 수 있어야 한다. 역사적으로 이런 목표를 실현하기 위해 여러 형태의 비례대표제가 고안됐고, 20세기 들어 많은 국가에서 뿌리를 내렸다. 또한 대통령제를 처음 채택한 미국과 달리 다른 대통령제 실시 국가들은 결선투표제를 발전시켰다. 실제로 이런 나라들일수록 다당 구도가 정착했으며, 그래서 영국, 미국 등에 비해 확실히 더 다양하고 역동적인 대의정치가 나타난다.

한국에서도 이미 이런 방향에서 정치개혁 노력이 계속돼왔다. 진보정당들과 시민사회 내 개혁적 부분은 독일, 뉴질랜드 등이 실시하는 연동형 비례대표제의 도입을 주창했고, 비록 극히 왜곡된 형태로나마 연동형 원리가 반영된 준연동형 비례대표제가 채택되기도 했다. 이와 함께 대통령선거와 지방자치단체장선거에서 결선투표제를 실시해야 한다는 것이 정치개혁운동의 오랜 요구사항이었으며, 이는 현재 개헌의 주요 의제로 부상해 있다. 하지만 이런 일정한 진전에도 불구하고 한국의 진보정당과 사회운동은 **정치제도 개혁을 민주주의 전반의 근본적 개선을 위해 꼭 필요한 과제로 부각시키는 데 그리 성공하지 못한 것 같다.** 선거제도의 비례성 강화나 결선투표제 도입은 여전히 소수 세력의 정치적 시민권 보장이라는 소극적 차원에서 이해된다. 불공정한 선거제도의 피해를 입은 소수 정치세력뿐만 아니라 시민 전체가 현존 대의민주주의제도의 결함 때문에 피해를 입고 있다는 사실이 뚜렷이 부각되지 못하고 있다.

여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 먼저 들 수 있는 요인은 **국회의원 선거의 비례성 강화가 대한민국 제6공화국의 다른 정치제도들과 어떤 관계를 맺는지 적극적으로 해명되지 못했다는 점**이다. 가령 진보정당들조차 제6공화국의 대통령제를 고정된 불변의 요소로 취급했고, 이런 현실과는 별 상관없는 문제로 정당명부비례대표제의 완전한 실현을 내세웠다. 그러나 대통령제는 기본적으로 정치적 다양성 증대와 잘 맞지 않는 제도다. 대통령제는, 설령 결선투표제가 실시되더라도, 다당 구도를 양대 정당 중심 구도로 단순화시키는 압력을 발휘한다. 가령 결선투표제를 실시하는 프랑스는 한국에 비해서는 3위, 4위 정치세력이 중요한 역할을 하지

만, 그럼에도 1위, 2위 정치세력과 이들 사이에는 현저한 격차가 있다. 반대로 대통령제를 취하면서 완전한 정당명부비례대표제를 실시하는 경우에는 대통령제와 다당 구도가 부정적인 상호작용을 일으켜 일상적인 내정 불안(대표적으로, 페루)이나 구조적인 부패(대표적으로, 브라질)를 낳곤 한다. 한국의 진보정당들은 이런 실제 사례들을 애써 무시하며 정당명부비례대표제 확대를 주장해왔다. 이로 인해 상당수 시민이 선거제도 개혁론을 한국 민주주의의 정당한 개혁 방안이라기보다는 진보정당 의석을 늘려보려는 당파적 이해 추구쯤으로 바라보기도 했다.

정치개혁운동이 이런 한계에서 벗어나려면, 무엇보다 기존에 민주주의의 여러 제도 형태 가운데 하나로 당연시되던 제도들(소선거구제, 대통령제 등)에 대한 보다 근본적인 비판이 필요하다. 소선거구제를 단지 여러 선거제도들 가운데 특정한 장단점을 지닌 선택지로 바라보는 게 아니라, 우리 시대에는 더 이상 민주적이라 할 수 없는 제도, '비민주적' 제도로 바라봐야 한다. 또한 대통령제를 의회제, 의원집정부제와 나란히 놓고 선택할 수 있는 여러 제도 형태 중 하나로 여길 게 아니라, 대통령제의 근저에 자리한 '비민주적' 성격을 폭로하고 비판해야 한다.

2) 마르크스의 '보나파르트주의' 개념을 일반화한 로수르도의 '연성 보나파르트주의'론

이 대목에서 우리에게 상당한 도움을 주는 저작이 있다. 아직 한국에는 널리 알려지지 않은 이탈리아 정치철학자 도메니코 로수르도(Domenico Losurdo, 1941-2018)가 1993년에 내고 2024년에 영어로 처음 소개된 저작 『민주주의인가, 보나파르트주의인가? *Democracy or Bonapartism?*』가 그 책이다(Losurdo, 2024).

로수르도는 오랫동안 이탈리아 공산당 PCI 당원으로 활동하고 마르크스주의 입장에서 사유를 전개한 정치사상가다. 로수르도는 평생에 걸쳐 서구 자유주의 사상의 한계와 모순을 비판했으며, 청년기에 마오주의의 영향을 받은 뒤로 줄곧 제국주의 문제를 전면으로 내세웠다. 1990년대 초 이탈리아 공산당이 '공산당'이라는 당명을 버리고 사회민주주의 노선을 추구하는 '좌파민주당 PDS'으로 전환하자 로수르도는 이에 단호히 반대해 공산주의재건당 PRC에 합류했다. 한 마디로, '반골' 좌파 사상가였다. 『민주주의인가, 보나파르트주의인가?』는 그런 그가 이탈리아에 소선거구제를 도입하고 대통령제의 요소를 수용하려 한 당시의 정치 '개혁' 흐름에 맞서 내놓은 저작이다.

로수르도의 비판 대상이 된 '개혁' 흐름을 이끈 것은 구 공산당 내 우파의 촉망받는 대중정치가 발터 벨트로니(Walter Veltroni)였다. 그 전까지 이탈리아는 권역별 정당명부비례대표제로 하원의원을 선출했으며, 1-2% 정도를 득표한 정당도 의석을 획득할 수 있을 정도로 진입장벽이 낮았다. 덕분에 '이탈리아 사회운동 MSI' 같은 네오파시스트 정당이 쉽게 원내에 진출할 수 있었지만, 급진당 PR이나 프롤레타리아민주당 DP 같은 실험적이고 급진적인 좌파정당도 어렵지 않게 제도정치에 참여할 수 있었다. 비판가들은 이런 다당 구도 탓에 이탈리아의 의회제 정부가 극히 불안정하고 지나치게 단명하는 경향이 있다고 불평했다. 벨트로니는 구 공산당 세력

안에서 이런 여론에 동조하면서 이탈리아 정치의 ‘미국화’를 주창했다. 선거 실시 전에 각 당이 총리 후보를 미리 지명하고 유권자들이 총리 후보에 대한 호불호를 중심으로 투표하게 함으로써 총선을 미국 대통령선거와 비슷하게 만들고, 완전 정당명부비례대표제를 소선거구제 중심 선거제도로 바꾸자고 주장했다. 또한 이런 정치제도 변화에 맞춰 정당 구도도 양대 정당 중심으로 바꾸고, 이를 위해 좌파민주당을 미국 민주당 같은 느슨한 리버럴정당으로 개조하자고 제안했다. 실제로 이탈리아는 1993년에 하원의 3/4을 단순다수대표제로 선출하고 1/4을 정당명부비례대표제로 뽑는 병립형 선거제도로 전환했고, 이후 선거제도가 다시 바뀌기는 했지만 예전의 완전 정당명부비례대표제로는 좀처럼 돌아가지 못하고 있다. 또한 좌파민주당 역시 2007년에 중도우파세력과 합당하면서 ‘좌파’라는 수식어를 벗어버리고 ‘민주당PD’이 되었다. 로수르도가 막길 원한 벨트로니식 ‘개혁’이 결국 역사의 대세가 되고 만 것이다.

이런 이탈리아 정치의 ‘미국화’를 비판하기 위해 로수르도는 마르크스의 ‘보나파르트주의 Bonapartism’ 개념에 주목한다. 잘 알려져 있듯이, ‘보나파르트주의’는 마르크스가 『루이 보나파르트의 브뤼메르 18일』(1852년)에서 처음 사용한 개념이다. 이 책에서 마르크스의 주된 비판 대상은, 1848년 2월 혁명으로 등장한 프랑스 제2공화국에서 남성보통선거를 통해 초대 대통령으로 당선됐다가 1852년 친위쿠데타를 통해 삼촌 나폴레옹 1세처럼 스스로 황제에 등극한 루이-나폴레옹 보나파르트(나폴레옹 3세)다. 마르크스의 분석에 따르면, 2월 혁명 이후 프랑스 사회에서는 부르주아지도, 프롤레타리아트도 서로를 확고히 제압하지 못하는 교착 상태가 계속됐고, 보나파르트 대통령은 이를 틈타 모든 계급 위에 군림하는 독재체제를 수립했다. 제2공화국이 채택한 대통령제가 독재체제로 나아가는 데 좋은 발판이 되어주었고, 노동계급의 참여를 억누른 채 부르주아 당파 간의 대립으로 일관하던 의회는 민주주의의 후퇴를 저지할 의지도, 능력도 없었다. 이렇게 계급투쟁의 교착 상태를 해결하지 못한 민주정이 스스로를 제약하고 부정하는 가운데 등장하는 체제에 마르크스는 ‘보나파르트주의’라는 이름을 붙였다.

그런데 로수르도는 보나파르트주의와 대통령제의 관련성을 보다 부각시키면서 보나파르트주의 개념을 대담하게 확장한다. 대통령제가 처음 발명된 곳은 물론 미합중국이다. 독립혁명에 성공한 13개 식민지 대표들이 1787년에 미합중국 헌법을 성안하며 채택한 이 제도는 이후 아메리카 대륙의 다른 신생국들로 확산되었다. 그리고 유럽에서는 프랑스 제2공화국이 최초로 남성보통선거로 선출되는 대통령직을 도입했다. 로수르도는 민주공화정이 황제정으로 변질되는 과정에서 이 제도가 중요한 역할을 한 것이 19세기 중반 프랑스만의 독특한 현상은 아니었다고 지적한다. 대통령제의 고향인 미국에서 이 제도는 이미 이런 조짐을 다분히 보였다는 것이다. 다만 미국의 원판 대통령제는 프랑스 제2공화국의 경우처럼 곧바로 노골적인 독재체제로 나아가지는 않았다. 그래서 로수르도는 미국식 대통령제를 ‘연성 보나파르트주의 soft Bonapartism’라 규정한다. 비록 프랑스의 보나파르트주의처럼 급격하게 민주공화정을 후퇴시키는 않았지만, 연성 보나파르트주의 역시 계급투쟁의 압박에 대응하기 위해 민주주의를 제약한다. 말하자면 로수르도는 마르크스가 제시한 보나파르트주의론의 ‘일반화’를 시도하는 셈이다. 그리고 대통령제가 태생적으로 ‘일반화된 보나파르트주의’의 제도적 토대라는 도발적 명제

를 내놓는다.

3) 선거권 확대와 대통령제, 단순다수대표제 : ‘해방’과 ‘탈-해방’의 이중운동

도대체 어떤 근거로 미국의 대통령제가 연성 보나파르트주의라는 것인가? 『민주주의인가, 보나파르트주의인가?』를 관통하는 문제의식은 부르주아 계급이 현대 민주주의의 골간인 보통 선거제에 결코 우호적이지 않다는 것이다. 18세기 말 미국 독립혁명과 프랑스 대혁명에 참여한 서민 대중은 (남성)보통선거제 실시를 요구했다. 그러나 혁명 중에 소농이나 상퀼로트와 연합했던 부르주아 자유주의자들은 보통선거제를 완강히 거부했다. 이들에게 소농이나 상퀼로트는 항상 ‘유치한’ 대중일 뿐이었다. 교육을 받지 못해 무식하고 재산이 별로 없어 무책임하기에 정치적 결정 과정에 참여할 자격이 없는 사람들일 뿐이었다. 이런 사람들이 부르주아 계급과 동등하게 결정권을 행사한다면, 의회는 폭민의 난장판으로 변질되고 민주정은 우중정치로 귀결될 따름이었다. 이런 공포와 우려에 사로잡힌 부르주아 계급이 고안한 기본 제도가 바로 **재산 기반 선거제**였다. 일정 액수 이상의 재산세를 납부하는 ‘유산’ 남성 시민에게만 선거권을 부여했던 것이다. 19세기 내내 의회제를 도입한 거의 모든 나라에서 선거제도란 곧 재산 기반 선거제였다. 20세기 벽두에 노동계급과 여성이 1인 1표 원칙에 따라 그야말로 모든 시민이 정치에 참여하는 보통선거제도 실현을 압박하고 나서야 재산 기반 선거제는 사라지기 시작했다. 심지어는 앤드류 잭슨 대통령 이전에는 미국에서도 주나 연방 의회 선거에서 재산 기반 선거제가 작동했다.

그러나 모든 시민의 평등한 참여가 근대 민주주의의 기본 원리인 한, 재산 기반 선거제는 마냥 지속되기 힘들었다. 일단은 재산 소유 여부와 시민권 부여를 연동하여 무산 대중을 배제했지만, 참정권을 거부당한 대중은 민주주의 혁명 초기부터 끊임없이 시민권의 확대, 개방을 요구했다. 재산 기반 선거제는 어디까지나 ‘시한부’ 안전장치였던 것이다. 독립혁명을 성공시킨 18세기 말의 북아메리카 13개 식민지는 다른 어느 사회보다 먼저 이를 실감해야 했다. 무장한 소농들을 동원해 영국군을 물리친 상황이었기에 이들을 무작정 정치에서 배제하기 힘들었다. 유럽의 부르주아 자유주의자들과 마찬가지로 ‘유치한’ 대중의 득세를 우려한 ‘건국의 아버지들’은 재산 기반 선거제 외에 다른 방안을 함께 고민하지 않을 수 없었다. 설령 남성보통 선거를 실시하더라도 부르주아 자유주의자들이 우려하는 효과를 차단할 수 있는, **재산 기반 선거제보다 더 유기적이고 영속적으로 보통선거제에 맞설 장치**를 고안해내야 했다. 헌법 제정 직전인 1786-87년에 매사추세츠 주에서 그간 빛에 쪼들리던 영세농들이 무장봉기(18세기판 계급투쟁)를 일으키자 사태는 더욱 급박해졌다. 한편으로는 매사추세츠 봉기 농민들처럼 불만에 찬 대중을 신생 민주공화국의 정치에 안정적으로 포섭해야 했지만, 다른 한편으로는 이런 ‘유치한’ 대중의 목소리가 정치를 ‘과도하게’ 지배하지 않도록 안전장치를 마련해야 했다. ‘건국의 아버지들’이 고심 끝에 내놓은 그 해결책이 바로 **대통령제**였다.

『페더럴리스트 *The Federalist*』의 공동저자들을 비롯한 헌법 제정자들은 매사추세츠 사태 같은 계급 갈등에 흔들리지 않는 강력한 연방정부를 수립하길 바랐다(해밀턴 외, 2019). 이들

이 창안한 대통령직은 연방정부의 통일성을 인격적으로 상징할 뿐만 아니라 연방정부를 실제로 이끄는 행정 수반이기도 했다. 행정부를 책임진다는 점에서는 입법부, 사법부와 대등한 존재였지만, (남성)보통선거로 선출돼 국가원수의 위상을 지닌다는 점에서는 권력분립 원리에 정확히 들어맞는다고 할 수 없었다. 특히 내란의 위험을 제압하고 영국[캐나다 식민지] 같은 외적의 침입에 대응하기 위해 막강한 권한을 행사할 수 있는 존재였다. 로마사에 익숙한 이들이라면 누구나 ‘독재관dictator’을 떠올릴 만했다. 따라서 대통령은 조지 워싱턴 장군 같은 ‘영웅’이나 맡을 수 있는 직책이었다. 대통령선거에서 유권자가 할 일은 이미 ‘위인’으로 검증된 후보들 가운데 가장 적절한 인물을 선택하는 것이었다. 선택 기준은 이념이나 정책이기보다는 후보 개인의 인격이었으며, 인민의 역할은 어디까지나 엘리트 집단 가운데에서 한 사람을 낙점하는 수준에 머물렀다. 헌법 제정자들은 이러한 제도를 채택한다면 ‘유치한’ 대중이 선거에 참여하더라도 위험이 최소화할 것이라 기대했다. 물론 이 정도 장치만으로는 안심할 수 없어서 대통령선거에 선거인단 제도를 끼워 넣어 직접선거가 아닌 간접선거로 만들어 놓았지만 말이다(레비츠키 · 지블랫, 2024).

로수르도는 미국의 이 선택이 이후 민주주의의 근본 제도인 보통선거를 둘러싸고 반복될 ‘해방emancipation’과 ‘탈-해방dis-emancipation’의 각축을 잘 보여준다고 주장한다. ‘해방’이 시민권[참정권] 확보를 뜻한다면, ‘탈-해방’이란 어렵게 확대된 시민권을 내용적으로 무력화시키는 여러 가지 제도적 시도나 처방을 의미한다. 독립혁명 직후 미국에서는 남성보통선거제도 도입이라는 ‘해방’의 진전이 대통령제의 창안이라는 ‘탈-해방’ 조치를 통해 제약, 교란됐다. 대중의 정치 참여가 선포됐지만, 이는 곧바로 유럽 국가들의 국왕에 비견되는 직책을 맡을 유력자를 고르는 일로 한정되고 말았던 것이다.

1848년 혁명으로 등장한 프랑스 제2공화국이 미국을 모델로 삼아 대통령제를 채택한 것 역시 정확히 이런 ‘해방’과 ‘탈-해방’ 과정의 반복이었다. 새 민주공화국은 남성보통선거제를 실시해 ‘해방’의 한 걸음을 내디뎠지만, 동시에 대통령제를 채택함으로써 유권자의 정치 행위가 루이-외젠 카베냐크(1848년 6월에 일어난 파리 노동자 봉기를 진압한 장군)이나 루이-나폴레옹 보나파르트처럼 ‘영웅’ 행세를 하는 인물들 가운데 한 명을 선택하는 데 그치도록 만들었다(‘탈-해방’). 더구나 프랑스식 대통령제는 그 원판보다 더 과감했다. 미국 정치는 오랫동안 ‘연성’ 보나파르트주의에 머물렀고, 대통령제에 잠복한 비민주성은 전시[남북전쟁 등]에만 노골적으로 드러났다(‘전시 보나파르트주의’). 반면에 1850년대의 프랑스는 산업화로 인해 계급투쟁이 치열해진 데다 호전적인 제국주의 대외 정책의 필요성이 동시대 미국보다 더 강했던 탓에 곧바로 ‘진성’ 보나파르트주의가 대두했다. 초대 대통령이 친위쿠데타를 일으켜 민주공화정을 4년만에 전복하고 노골적 독재체제를 수립했던 것이다.

그렇다고 대통령제를 채택하지 않은 또 다른 민주 정체, 즉 당대의 영국 같은 나라는 미국, 프랑스와 전혀 다른 경로를 밟았다는 이야기는 아니다. 입헌왕국 영국은 미국 독립혁명이 일어나기 훨씬 전부터 의회제[내각제] 정부를 발전시키고 있었다. 하지만 ‘해방’과 ‘탈-해방’의 각축이 벌어진 것은 미국과 다를 바 없었다. 영국의 경우에 그 주된 제도적 기반은 단순다수대표제[소선거구제]를 통한 하원의원 선출이었다. 물론 이 선거제도는 미국도 공유하는 것이었

다. 한데 영국은 의회제를 실시하고 있었기 때문에 이런 하원의원 선출 방식이 미국의 경우에 비해 훨씬 더 중대한 역할을 했다. 의회제가 소선거구제와 결합한 덕분에 영국식 의회제 또한 미국식 대통령제처럼 시민권 확대의 해방적 효과를 성공적으로 제약, 교란할 수 있었다. 영국에서는 소선거구제를 바탕으로 미국보다 먼저 양대 정당 중심 구도가 정착했다. 각 지역구의 유권자들은 늘 지배계급의 두 정파, 즉 토리당과 휘그당이 내세운 엘리트를 하원의원으로 당선시켰고, 하원에서는 이 두 당 중 하나의 대표가 총리로 선출됐다. 하원에서 과반수 지지를 받는 총리는 미국 대통령만큼이나 막강한 권한을 행사하면서 대영제국의 팽창을 지휘했다. 산업혁명 이후에는 점점 늘어나는 도시 노동 대중의 압박으로 재산 기반 선거제가 점차 이완되는 변화가 나타났다. 하지만 그럼에도 소선거구제와 양대 정당 지배 체제가 버티고 있는 한, 기득권 계급의 이익과 안녕이 흔들릴 일은 없었다. 말하자면 재산 기반 선거제도의 점진적 이완이라는 ‘해방’ 과정이 전개됐지만, 단순다수대표제로 인해 내용적으로는 ‘탈-해방’ 상태가 지속됐던 것이다. 로수르도는 이 점에서 영국의 정치체제 역시 연성 보나파르트주의였다고 규정한다.

4) 보통선거제의 효과를 극대화할 무기의 등장 : 대중정당과 비례대표제

19세기 내내 대부분의 국가는 재산 기반 선거제에서 벗어나지 않았다. 그래서 역설적으로 연성 보나파르트주의는 미국이나 영국 같은 예외적 국가에서만 중요한 정치 전략으로 자리 잡았다. 남성에 한해서라도 보통선거가 실시되거나 선거권이 끊임없이 확장되는 상황(‘해방’의 진전)이 아니라면, 굳이 ‘탈-해방’ 전략을 고민할 필요가 없었던 것이다. 그러나 19세기 말이 되면, 상황이 근본적으로 바뀐다. 산업자본주의가 발전한 나라들을 중심으로 노동운동, 사회주의운동이 성장하면서, 참정권을 노동계급에게 개방해야 한다는 요구가 대두했다. 20세기 벽두에는 이탈리아, 벨기에, 스웨덴 등 여러 나라에서 보통선거 실시를 요구하는 정치총파업까지 벌어졌다. 이와 함께, 영국, 미국 등에서는 여성 참정권을 요구하는 운동도 격렬히 전개됐다. 보통선거제(남성에 국한되지 않는 진정한 ‘보통’선거) 실시는 이제 더는 막을 수 없는 대세가 되어갔다. 그런데 로수르도는 이렇게 보통선거제 도입을 대세로 만든 흐름이 또한 그간 ‘탈-해방’의 믿음직한 요새가 되어주던 선거제도, 즉 단순다수대표제를 대체할 새 제도에 길을 열어주었다는 점을 부각시킨다.

우선 주목해야 할 것은 19세기 말부터 노동운동, 사회주의운동에 바탕을 두고 등장하기 시작한 사회주의-노동계급 정당이다. 첫 번째 사례는 1870년대부터 급성장한 독일 사회민주당(당시 명칭은 ‘사회주의노동자당’)이었다. M. 뒤베르제 Maurice Duverger가 고전적 저작 『정당론』에서 정리한 대로, 독일 사회민주당은 명사 중심 정파나 선거 대응 기구에 머물던(영국, 미국에서조차) 당시의 정당 제도에 커다란 충격을 주었다(뒤베르제, 1982; 장석준, 2019). 특정 이념을 바탕으로 풀뿌리 시민들이 직접 참여하고 민주적 내부 결정-집행 체계를 갖춘 ‘대중정당’이 처음 모습을 드러냈던 것이다. 독일 사회민주당이 던진 충격으로 인해 유럽 여러 나라와 미국 등에서도 사회주의-노동계급 정당이 출범했을 뿐만 아니라, 우파에서도 가톨릭교

회 등에 바탕을 둔 대중정당이 나타나거나 명사 중심의 기존 우파정당(영국 보수당 등)이 대중정당으로 탈바꿈했다. 이 점에서 독일 사회민주당의 탄생과 성장은 노동운동, 사회주의운동 뿐만 아니라 현대 민주주의와 정치 일반의 측면에서도 획기적 의미를 지닌다. 20세기 좌파는 흔히 러시아 볼셰비키를 정당사의 분기점으로 봤지만, 진짜 분기점은 독일 사회민주당이었다. 최근 연구에 따르면, 레닌 노선과 볼셰비키조차 실은 독일 사회민주당을 모델로 삼은 사회주의-노동계급 대중정당의 한 변주였다(Lih, 2008; Blanc, 2022).

사회주의-노동계급 정당은 단순히 선거와 의회 활동에만 전념하지 않았다. 이런 정당들은 재정을 당비에 의존했으므로 노동자들을 최대한 당원으로 조직하려고 노력하지 않을 수 없었다. 또한 당원으로 일단 가입한 이들의 소속감을 유지하고 참여도를 높이기 위해 다양하고 활발한 일상 활동을 펼쳐야만 했다. 그러한 일상 활동 중에서 상당 부분을 차지한 것은 정치 교육이었고, 덕분에 노동자들이 전체 유권자 가운데에서도 가장 정치적 관심이 높고 적극적으로 행동하는 집단으로 성장했다. 로수르도는 특히 초기 대중정당이 독자적인 신문, 잡지를 발행함으로써 정치 환경뿐만 아니라 언론 환경 역시 크게 변화시켰다는 점에 주목한다. 정당의 직접적 활동뿐만 아니라 정당과 연결된 활자 매체의 활약을 통해 더욱 광범한 대중이 과거보다 더 정제된 정보와 의견에 접근할 수 있게 되었고, 집단적 의사를 더욱 가시적으로 표출할 수 있게 되었다. 오랫동안 부르주아 자유주의자들이 견지해온 ‘유치한’ 대중이라는 관념에 도전하는, 전에 없던 대중이 출현한 셈이었다. 이것이야말로 19세기-20세기 전환기에 노동자, 여성의 보통선거제도 실시 요구가 힘을 받을 수밖에 없었던 근본 이유였다. 대중정당은 이 정도로 현대 민주주의의 발전에 결정적인 요소였다.

더구나 정당의 이러한 발전 덕분에 이제 소선거구제와는 전혀 다른 원리의 선거제도를 고안하고 실행할 수 있게 되었다. 유권자가 정당에 투표하면 각 정당의 득표 총합에 비례해 의석을 배분하는 비례대표제가 그것이었다. 의회 선거에 뒤늦게 뛰어든 사회주의-노동계급 정당들에게 소선거구제는 너무나 불공정하고 불합리했다. 산업화 이후의 인구 분포에 맞지 않게 여전히 농촌 지역구가 도시 지역구에 비해 압도적 다수를 차지하고 있었으며, 그래서 우파정당들은 늘 쉽게 다수 의석을 차지한 반면 사회주의-노동계급 정당의 의석 확대에는 한계가 있었다. 농촌 지역 당선자 몇 사람의 득표를 다 합쳐야 겨우 도시 지역 당선자 한 사람의 득표에 가까워졌다. 표의 등가성이 성립하지 않았고, 따라서 1인 1표 원리에 위배됐다. 이러한 단순 다수대표제의 부조리에 맞서 사회주의-노동계급 정당들은 정당명부비례대표제를 대안으로 제시하기 시작했다. 좌파정당들의 국제조직인 제2인터내셔널이 완전 비례대표제 실현을 공식 입장으로 채택했고, 이에 따라 각국의 노동조합, 좌파정당은 보통선거제 쟁취와 더불어 정당명부비례대표제 실시를 부르짖었다.

로수르도는 비례대표제가 등장함으로써 비로소 보통선거를 제대로 된 ‘보통’선거로 만들 길, 즉 ‘해방’의 효과를 보다 확실히 보장할 길이 열렸다고 지적한다. 단순다수대표제는 아직 농업 사회였던 18세기 영국, 프랑스, 미국 등에서 정착된 선거제도다. 로수르도에 따르면, 이 제도에서 유권자는 근대적 개인이라기보다는 지역 공동체의 일원으로 간주된다. 소선거구로 구획된 각 지역 공동체가 자신의 대표를 선출해 의회에 파견하는 것이지 유권자 개인들의 선호가

반영된 대표가 의회에 진출하는 것이 아니다. 이는 개인을 여전히 지역이나 길드 같은 공동체의 일부로 여기는 전-산업사회적 관념의 반영이며, 따라서 자본주의가 정착된 이후의 사회에서 개인이 마주하는 현실과는 동떨어져 있다. 반면에 비례대표제에서는 개인이 지역 공동체나 직업 공동체의 제도적 여과 없이 순전히 자신의 신조나 견해, 경제사회적 처지를 바탕으로 표를 던진다. 정당은 이런 선택이 이뤄질 수 있게 하는 최적의 매개체다. 계급, 지역, 이념 등등 여러 구획선으로 나뉜 복수의 정당들이 존재하기에 유권자 개인이 효과적으로 자신의 선호가 반영된 선택을 할 수 있다.

한편 독일 바이마르 공화국에서 사회민주당을 지지한 저명한 법률학자 한스 켈젠Hans Kelsen은 또 다른 근거에서 단순다수대표제를 비판하고 비례대표제를 옹호했다(Kelsen, 1949). 켈젠은 각 지역구 유권자의 상대적 ‘다수’에게 대의기구를 구성할 권리를 몰아주는 단순다수대표제가 유권자 전체의 상대적 ‘소수’만 대의하는 결과를 낳는다는 역설을 지적했다. 이 점에서 소선거구제는 ‘다수자 지배’라는 민주주의의 가장 기본적인 원칙과는 반대로 오히려 ‘소수자 지배’를 보장한다. 최근에는, 트럼프주의의 득세를 미국 민주주의의 결함이라는 측면에서 분석하는 정치학자 S. 레비츠키와 D. 지블랫이 비슷한 주장을 내놓는다(레비츠키 외, 2024). 트럼프주의의 득세가 이러한 소수자 지배의 결과라는 것이다. 이 진단을 좀 더 확대해 본다면, 현대의 포퓰리즘 현상은 ‘유치한’ 대중의 위험이 21세기에 전면적으로 드러난 것이라기보다는 승자독식 선거제도에 바탕을 둔 소수자 지배의 구조적 위험이 표출된 것이라 할 수 있다. 특히 레비츠키와 지블랫은, 의회제와 비례대표제가 결합된 정치제도를 채택한 나라에서는 극우 포퓰리즘이 성장하더라도 이를 상당히 성공적으로 제어하는 데 반해 미국에서는 트럼프주의가 쉽게 권력을 독차지했다는 사실을 지적하면서 이를 강조한다. 이런 소수자 지배에서 벗어난 대의기구를 구성하려면, 결국 방법은 하나뿐이다. 선거에 참여하는 모든 유권자의 선택을 최대한 반영함으로써 다수자 지배에 근접한 선거 결과를 만들어내는 비례대표제를 실시해야만 한다.

5) 민주주의는 과연 전진했는가? : ‘해방’과 ‘탈-해방’의 여전히 각축

제1차 세계대전 이후 드디어 유럽 여러 나라에서 보통선거제가 실현됐고, 동시에 정당명부 비례대표제가 확산되기 시작했다. 좌파정당이 정치 개혁을 주도한 나라에서는 대체로 완전 비례대표제가 선거제도로 채택됐다. 제2차 세계대전 이후에는 서유럽의 많은 민주 국가에서 정당명부비례대표제가 굳건히 자리 잡았고(아일랜드의 경우는 단기이양식 비례대표제), 미국식 대통령제를 실시하는 라틴아메리카 여러 나라도 점차 비례대표제를 도입했다. 다만 비례대표제를 통해 들어선 원내 다당 구도는 대통령제와 상충한다는 점이 드러났다. 대통령이 여소야대 의회와 일상적으로 충돌하는가 하면(페루 등), 의회제 하의 연립정부 결성과는 달리 뇌물 거래를 통해 대통령 지지연합을 구축하는 일이 벌어졌다(브라질). 반면에 의회제와 비례대표제가 결합한 서유럽 국가들, 특히 사회민주주의 정당의 영향력이 강한 북유럽 국가들에서는 보통선거제와 비례대표제가 불러일으키는 ‘해방’의 효과가 확연히 드러났다. 이 나라들에서는 의

회가 계급, 계층 등의 사회적 균열선을 투명하게 반영하면서도 원내 정당 간 정책 경쟁과 합의의 통해 실질적 개혁 성과를 내는 ‘합의 민주주의’가 뿌리 내렸다. 덕분에 북유럽 국가들은 자본주의 중심부 국가들 가운데에서도 가장 앞선 노동-복지체제를 수립, 유지할 수 있었다.

그러나 민주주의의 전진은 그다지 보편적이지 않았고 불가역적이지도 않았다. 오래 전부터 단순다수대표제에 익숙해졌고 이를 바탕으로 기성 정치 질서가 깊게 뿌리박은 나라들, 가령 영국, 미국, 프랑스 등에서는 승자독식 선거제도가 완강히 유지됐다. 미국에서는 아프리카계 시민이 뒤늦게 참정권을 보장받는 성과가 있기도 했지만, 미국의 발명품인 연성 보나파르트주의가 시대 변화에 따라 형태를 달리 하며 지속되었다. 특히 뉴딜, 제2차 세계대전, 냉전 등을 겪으며 대통령과 연방정부의 권한이 비대해졌고, 오늘날 트럼프 대통령은 이를 바탕으로 연성 보나파르트주의를 넘어서는 진성 보나파르트주의(더 나아가, 파시즘?)를 시도하고 있다. 유럽에서는 프랑스가 한 동안 의회제 정부를 운영하다가 1950년대 말에 보나파르트주의의 귀환이라 할 제5공화국의 대통령제로 돌아섰고, 몇 차례 완전 비례대표제를 도입했지만 결국 소선거구제(결선투표를 동반하는)로 회귀했다. 한편 서독은 바이마르 공화국 시기에 경험한 완전 비례대표제를 전후에 부활시켰지만, 중대한 수정을 가했다. 지역구 선거를 동반한 독특한 **연동형 비례대표제**를 고안해냈고, 5% 이상 득표한 정당만 의석을 배분 받는다는 높은 진입장벽을 설정했다. 이로 인해 서독에서는 오랫동안 느슨하나마 양대 정당 구도가 나타났고, 현재도 북유럽 국가들에 비해서는 제한된 다당 구도를 보인다. 로수르도의 조국 이탈리아는 북유럽 국가들처럼 철저한 비례대표제와 결합한 의회제를 시행했지만, 로수르도가 『민주주의인가, 보나파르트주의인가』를 집필하는 계기가 된 1990년대 정치‘개혁’을 통해 보나파르트주의 경향을 강화하기 시작했다.

이처럼 곳곳에서 ‘해방’의 전진은 ‘탈-해방’의 장벽 앞에서 제 자리 걸음을 하고 있다. 앞에 사례로 든 미국, 영국, 프랑스, 서독/독일처럼 지구자본주의의 운명을 결정해온 신/구 강대국일수록 이런 교착 상황이 극명히 나타난다. **과거 제국주의 강대국이었거나 현재 대외 팽창 성향을 지닌 주요국일수록 민주주의의 확대, 심화를 두려워하며 보나파르트주의 경향에서 좀처럼 벗어나지 못하는 것이다.** 반면에 공격적 대외 정책과 거리가 먼 북유럽 소국들은 의회제와 비례대표제가 결합된 민주 정체를 가장 선진적이면서 안정적으로 발전시켜왔다. 즉, 산업사회 이전에 발명된 대통령제, 단순다수대표제를 통해 민주주의 발전을 연성 보나파르트주의 수준에 묶어두려는 성향은 전 지구적인 국가 간 위계제에서 최상층에 자리하는 국가 혹은 제국주의 성향을 강하게 드러내는 국가일수록 강하게 나타난다.

이상의 내용이 로수르도가 『민주주의인가, 보나파르트주의』에서 전개한 논지의 큰 줄기다. 이러한 주장에서 가장 주목되는 점은 마르크스의 ‘부르주아 민주주의’ 비판론을 이어받되, **레닌의 ‘의회주의’ 비판과는 다른 각도에서 접근한다는 것이다.** 레닌은 자유주의적 민주주의의 한계와 모순을 ‘의회주의’에서 찾았고, 사회주의 국가는 현존 민주주의와 완전히 단절된, 기존의 어떠한 제도보다도 다른 정치 형태를 추구해야 한다고 주장했다. 이후, 혁명 노선을 추구한 정당들, 정파들은 자유주의적 민주주의에 대한 레닌식 비판 논리를 그대로 계승했다. 그러나 이런 비판 논리는 보통선거제가 ‘모든’ 민주주의(탈자본주의 사회의 민주주의라 하더라도)의

기반이자 출발점임을 제대로 포착하지 못한다. 그래서 보통선거제에 담긴 원칙, 즉 1인 1표의 원칙을 보다 충실히 구현하는 정치 제도와 그렇지 못한 제도를 구별하지 못하며, 이런 차이에 바탕을 둔 현실 민주주의의 중대한 성과나 후퇴를 명철히 포착하지 못한다. 특히 자본주의 국가에서 나타나는 민주주의 일반을 ‘의회주의’라 싸잡아 비판함으로써, 대통령제와 의회제 사이의 심대한 차이를 가리고 대통령제야말로 민주주의의 전진에 역사적 장애물 역할을 해왔음을 시야에서 놓친다. 로수르도의 ‘일반화된 보나파르트주의’론은 이런 ‘의회주의’ 비판론의 맹점과 한계를 극복할 대안을 제시한다. 무엇보다도, 이제까지 발전해온 대의제도, 선거제도, 정당제도 가운데에서 무엇이 극복 대상이고(대통령제, 단순다수대표제) 무엇이 대안의 출발점인지(완전 비례대표제와 결합한 의회제) 명확히 정리한 점이야말로 커다란 성과다.

2. 21세기 민주주의의 요청에 부응하는 대의제도 개혁 방향

1) 영미형 의회와 북유럽형 의회는 서로 다른 형태의 대의기구다

오늘날 복합위기 시대에 민주주의의 전진과 보나파르트주의 경향 간의 각축은 더욱 급박하고 근본적인 쟁점이 되고 있다. 신자유주의 전성기에 정치의 제1원칙은 선거 결과에 좌우되는 경제사회 정책 변화의 폭을 최소화해야 한다는 것이었다. 보통선거제 도입 이후 크게 확장된 민주 정치의 영향력을 대폭 축소시키려 했던 것이다(Losurdo, 2024; 다르도 외, 2024). 로수르도 식으로 정리하면, 이는 가장 최근에 전개된 ‘탈-해방’의 시도였다. 이런 신자유주의의 자취가 여전히 선명히 남아 있는 상황에서 지금 숭한 위기가 동시에 엄습하고 있다. 만약 현재도 20세기 중반처럼 선거, 정당, 의회 등의 제도가 대중의 요구에 기민하면서도 효과적으로 반응하고 있다면, 사회국가라는 틀을 통해 위기에 대한 대응이 원활히 이뤄졌을지 모른다. 그러나 사회국가(복지국가)의 진보가 이미 신자유주의의 반격으로 크게 좌절되고 난 다음이기에 어느 나라에서든 위기에 대한 정치의 대응은 답보 상태를 벗어나지 못하고 있다. 그리고 그럴수록 기후위기가나 돌봄위기의 규모와 깊이는 더욱 증대하기만 한다.

이런 역사적 국면에서는 어떤 민주 국가에서든 보나파르트주의의 유혹이 과거보다 더 강하게 대두할 수밖에 없다. 각종 위기의 구조적 원인을 식별하고 이를 바꾸려는 노력이 눈에 띄지 않는다면, 사회의 모든 관심은 위기의 즉각적 영향을 어떻게 관리 혹은 분배할 것인지에 쏠리게 된다. 기후위기의 피해를 어떻게 하면 국경 밖으로 이전시킬 것인가? 정치적 영향력이 가장 큰 집단들이 실감하는 긴장과 부담을 어떻게 하면 영향력이 덜한 집단들에게 전가할 것인가? 이런 요구에 부응하기 위해서는 결국 대외적으로는 호전적 태도를 견지하고 국내적으로는 계급, 계층 간 투쟁을 ‘위로부터’ 제어, 관리할 수 있는 국가가 필요하다. 위기 대응이라는 명분 아래 비상 대권을 행사하는 ‘영웅’형 지도자가 이끄는 국가가 필요하다. 이런 국가는 사회적 약자나 소수자의 목소리에 귀 기울이거나 만민의 정치 참여를 최대한 실현하려는 노력과는 양립할 수 없다. 선거가 형식적으로 실시되더라도, 오직 ‘영웅’형 지도자를 선택하거나 기존 지도자에 대한 신임을 재확인하는 절차여야만 한다. 입법부, 사법부를 무시하면서 행정명

령을 통한 통치를 감행하는 미국 트럼프 정부는 그 앞선 사례라 할 수 있으며, 유럽연합 주요국의 극우 포퓰리즘 세력 중 최초로 집권한 이탈리아 형제당Fdi의 조르자 멜로니 총리가 총선 최다 득표 정당에게 무조건 상하 양원 과반 의석을 몰아주는 선거법 ‘개악’을 추진하는 것도 비슷한 사례다. 앞으로 복합위기가 더욱 급박하게 전개될수록 이 추세는 더욱 강해질 것이다. 많은 국가에서 민주주의가 더 전진하거나 현 수준을 유지하는 대신 **보나파르트주의(더 나아가 파시즘)가 득세할 것이다**(The Zetkin Collective·Malm, 2021).

그러나 보나파르트주의 체제의 ‘유능함’이란 위기의 구조적 원인을 해체, 변형하지 못하는 ‘무능함’을 전제하는 것일 뿐이다. **복합위기의 뿌리를 뽑으려면, 오히려 권위주의적 중앙집권 통치와는 정반대되는 원리와 구성요소들이 필요하다.** 우선, 위기의 구조적 원인이 잠복해 있는 공간이면서 동시에 위기가 체감되고 자발적으로 자구책이 모색되는 공간이기도 한 생활세계로부터 다양한 주체들의 목소리가 정치 무대에 진입해야 한다. 그래야만 위기 대응에 필요한 정보가 빠짐없이 취합될 수 있고, 자생적 위기 대응을 통해 쌓인 경험들이 서로 학습될 수 있다. 정치 무대에서는 이를 바탕으로 당장 사회 전체의 공동 행동에 착수하기 위한 합의가 시의 적절하게 형성되어야 하고, 이런 공동 행동의 성과에 대한 평가나 그에 대한 기여도를 중심으로 각 정치세력에게 권한이 위임 혹은 배분되어야 한다. 이런 과정을 통해서만 해당 사회의 위기 대응 역량이 계속 누적될 수 있고, 긴 시간이 필요할 수밖에 없는 위기의 구조적 원인을 바꿔내려는 노력이 중단 없이 이어질 수 있다. 이 모든 요청 사항은 만인의 평등한 정치 참여라는 민주주의의 기본 원리를 더욱더 실질적으로 구현하려는 노력 속에서만 충족될 수 있는 것이다. 정보가 광범하게 취합될 수 있는 통로를 차단하고 다양한 주체들의 경험을 무시하며 정치세력들 간 합의를 바탕으로 국가를 운영하지 않는 보나파르트주의 체제(연성이든 진성이든)에서는 결코 충족될 수 없다.

이런 측면에서 현존 정치체제 중에서 복합위기 대응에 가장 유능한 체제는 의회제와 비례대표제의 결합을 통해 보통선거제의 ‘해방’적 효과를 극대화하는 복유럽형 의회민주주의다. 로수르도는 대통령제와 소선거구제에 대한 비판에 논의를 집중하며, 그 대책점에 있는 복유럽 국가들의 사례를 대안으로 직접 거론하지는 않는다. 하지만 로수르도가 전개하는 비판 논리에 바탕을 둔 대안이라면 결국 의회제와 비례대표제의 결합일 수밖에 없다. 더 나아가 우리는, **완전 비례대표제로 구성되는 복유럽형 의회가 한국 사회에 익숙한 영미형 의회와 완전히 다른 성격의 대의기구임을** 확인할 필요가 있다. 단순다수대표제로 구성되는 영미형 의회는 본래부터 ‘제국’형 국가를 통치할 책임을 지닌 엘리트 집단이 양대 진영으로 나뉘어 경쟁을 벌이는 무대라는 성격이 강하다. 비록 그런 ‘제국’형 국가가 아니더라도 영미형 의회 시스템을 받아들인 국가(대한민국을 포함한)에서는 의회가 주로 이러한 역할을 한다.

반면에 완전 비례대표제로 구성되는 복유럽형 의회는 선명한 이념, 정책 경쟁을 벌이는 정당들이라는 매개를 통해 해당 사회의 계급, 계층과 여타 사회적 균열선을 대표하는 기구라는 성격을 띤다. 복유럽형 의회는 현대 자본주의의 다양하고 역동적인 시민사회를 보다 유기적으로 반영하며, 따라서 원내에서 벌어지는 논쟁과 합의는 동시에 시민사회 내 계급, 계층의 투쟁과 타협이기도 하다. 이러한 복유럽형 의회는 앞에서 복합위기의 구조적 원인을 극복해가는

정치에 필요한 원칙과 구성요소들로 제시한 내용을 이미 상당히 선취한다. 원내 다당 구도를 통해 시민사회의 다양한 목소리들이 의회에 울려 퍼지며, 원내 과반 정당이 없는 상황에서 내각을 구성하기 위해 반드시 도모해야 하는 정당 간 합종연횡을 통해 주기적으로 책임 있게 정책 합의에 도달한다. 선거에서도 후보 개인에 대한 선호가 아니라 정책 실행 결과에 대한 평가와 새로운 정책에 대한 요구가 주된 판단 기준이 된다. 그렇기 때문에 기후위거나 돌봄위기에 맞서는 정책이 내실 있게 수립될 뿐만 아니라, 일단 추진된 정책이 쉽게 폐기되거나 단절되지도 않는다. 영미형 정치체제에서 정권교체를 통해 나타나는 정책의 잦은 반전이나 단절이 나타나지 않는 것이다. 실제로 북유럽 국가들이 복지국가의 골격을 비교적 성공적으로 지켜나가고 기후 위기 대응에서도 앞서나가는 것은 이런 북유럽형 정치체제 덕분이다(힐슨, 2010; 신광영, 2015; 서현수, 2019).

달리 말하면, 북유럽형 의회는 영국, 미국 등에서 시작된 의회제도가 산업자본주의에 맞게 ‘변형된’ 형태라 할 수 있다. 앞서서도 언급했듯이, 18세기 말 영국, 미국 등에서 의회가 발전할 무렵에 이 나라들의 인구 다수는 여전히 농촌에 거주하고 있었다. 자신을 개인이라기보다는 지역 공동체나 직업 공동체의 일부라 여겼고, 전통적 공동체의 유지들이 여론을 좌우했다. 단순다수대표제로 구성된 의회는 이런 농업사회적 상황과 잘 맞아떨어졌다. 그러나 산업자본주의가 확산되고 고도화되기 시작한 19세기 말이 되면, 소선거구제와 결합된 의회는 더 이상 사회 상황과 어울리지 않게 되었다. 비례대표제가 등장하고 확산됨으로써 비로소 의회는 산업자본주의에 맞게 변형됐다. 비례대표제로 구성된 의회는 전통적 공동체와는 분명히 다른 노동조합 등의 형태로 조직된 산업사회의 계급, 계층이 대표되고 이들 간의 투쟁과 타협이 공개적으로 이뤄지는 기관이 되었다. 그럼에도 많은 강대국의 의회는 이런 변화를 끝내 받아들이지 않았다. 물론 노동조합의 지지, 지원을 받는 정당을 양대 정당 구도의 한 축으로 수용하거나(영국 등) 개방형 예비경선이라는 대중 참여 통로를 여는(미국) 식의 보완 장치가 등장하기는 했지만, 이런 보완책은 비례대표제에 비하면 확실히 저열했다. 아직까지 잔존하는 이런 영미형 의회는 너무 오래 지속되는 ‘18세기’라 할 수 있다. 이에 비하면 비례대표제에 바탕을 둔 의회는 적어도 ‘20세기’라 할만하다. 복합위기 시대에 맞서려면 ‘20세기’식만으로도 부족하겠지만, 적어도 ‘18세기’가 아니라 ‘20세기’를 출발점으로 삼아야 한다는 점만큼은 너무나 분명하다.

2) 정치개혁운동의 목표 재설정 : 의회제와 비례대표제가 결합된 대의제도를 향해

그렇다면 한국 사회에서 진보정당, 사회운동이 펼쳐온 정치제도 개혁운동은 복합위기 시대에 더욱 긴박하고 치열하게 추진되어야 한다. 연동형 비례대표제 도입 시도가 기성 양대 정당의 비례위성정당(준)제도화에 의해 참담한 실패로 끝나기는 했지만, 그럼에도 정치제도 개혁 시도를 중단하거나 보류해서는 안 된다. 오히려 정치제도 개혁운동을 전보다 더 적극적으로 벌여야 한다. 혹자는 정치제도 개혁에 대한 지나친 강조가 현실 정치에서 성과를 내지 못하는 진보 세력의 무능을 제도 탓으로 돌리려는 태도에 불과하다고 비판하기도 한다. 이런 측면이

있을 수는 있지만, 정치제도 개혁 노력을 비판하는 논리에도 분명히 문제가 있다. 이 비판론에는, 대통령제와 의회제, 단순다수대표제와 비례대표제 등을 현대 민주주의에서 상황에 따라 충분히 취사선택하고 호환할 수 있는 대등한 제도 형태로 바라보는 상투적 시각이 깔려 있다. 그러나 이제까지 로수르도 등의 논의를 바탕으로 민주주의의 역사를 살펴본 결과에 따른다면, 이런 시각은 대통령제와 단순다수대표제가 시대착오적이며 보나파르트주의 같은 비민주적 경향과 친화적이라는 사실을 가리는 이데올로기다. 물론 정치 개혁은 제도 논의에 갇히지 않고 정치 전반의 재구성을 지향해야 하지만, 이 과정에 대통령제, 단순다수대표제 같은 제도적 장애물의 역효과가 반드시 포함되어야 한다는 점 또한 반드시 확인해야 한다.

다만, 과거와 달리 정치제도 개혁운동은 이제 다음 두 가지 점을 분명히 해야 한다. 첫째, **완전 비례대표제 도입은 단순히 선거제도만 변경하는 게 아니라 국회 자체를 이제까지 형태와 다르게 변혁하기 위한 것이다.** 정치제도 개혁을 주창하는 세력은 영미형 '18세기'식 의회와 북유럽형 '현대'식 의회의 차이를 강조하고, 불평등 심화, 기후위기, 돌봄위기 등에 맞서기 위해서는 대한민국 국회가 하루빨리 북유럽형 의회에 가깝게 바뀌어야 한다고 주장해야 한다. 현 국회를 '시민사회와 괴리된' 대의기구로 규정하고, '시민사회와 닮은' 대의기구로 변화해야만 여러 위기에 맞서 나갈 수 있다고 설득해야 한다. 요점은 자유주의적 민주주의의 새로운 표준에 맞춰 지체된 '진보'를 재촉해야 한다는 것이 아니라, 거대한 위기와 전환의 시대에 가장 효과적으로 대처할 수 있는 대의기구 형태를 선택해야 한다는 것이다.

더불어, 완전 비례대표제의 구체적 형태로는 이제 **연동형 비례대표제보다는 북유럽 국가들이 시행하는 권역별 비례대표제를 제안하는 것이 더 바람직하다.** 사실 완전 비례대표제로 의회(혹은 하원)를 구성하는 나라 가운데 연동형 비례대표제를 채택한 경우는 독일, 뉴질랜드, 스코틀랜드 자치정부 등 극소수다. 나라 전체를 단일 선거구로 삼는 네덜란드, 이스라엘의 전국 단위 비례대표제도 있지만, 이 역시 극소수다. 북유럽 국가들을 비롯해 대다수는 권역별(대선거구) 비례대표제를 실시한다. 그 가운데에서도 특히 스웨덴, 덴마크는 권역별 비례대표제에 더해, 유권자가 정당뿐만 아니라 지지 정당의 후보 가운데 특정인에 대해서도 선택권을 행사할 수 있는 개방형 명부제를 채택하고 있다. 또한 권역별 의석 배분에 더해 전국 단위 보정의석을 추가로 배분함으로써 각 정당의 전국적 득표율과 의석 비율을 최대한 일치시키고 있다. 연동형 비례대표제 도입이 난관에 부딪힌 한국 상황에서 더 나은 대안이 될 만한 제도다.

게다가 연동형 혹은 병립형 비례대표제의 1인 2표(지역구 투표 + 정당 투표) 방식이 과연 바람직한지도 따져봐야 한다. 이 방식은 유권자들의 전략 투표(정당 교차 지지)를 유도함으로써 신생 정당의 진출에 도움을 줄 수도 있지만, 또한 신생 정당을 영속적으로 기존 양대 정당에 종속시키는 효과를 낳기도 한다. 가령 유권자들의 범민주당-진보정당 교차 지지가 끼치는 압박을 통해 진보정당이 끊임없이 범민주당 주도 블록의 하위 파트너에 머물도록 조장한다. 이는 지난 20년 간 한국 진보정당운동이 경험을 통해 확인한 착잡한 진실이다. 이런 점에서도 1인 2표 방식인 병립형/준연동형/연동형 비례대표제보다는 1인 1표 방식(개방형 명부제일 경우에는 선택적으로 +1표)인 권역별 비례대표제가 정당 정치 발전 촉진이라는 비례대표제의 근본 취지에 더 부합할 수 있다. 심지어 독일식 비례대표제 도입에 앞장섰던 노회찬 의원도 연

동형 비례대표제뿐만 아니라 권역별 비례대표제 역시 한국 정치제도 개혁의 한 방안으로 적극적으로 고려해볼만하다고 언급한 바 있다.

“완벽한 제도는 없다. 문제의 핵심은 정당 득표율과 의석 점유율을 일치시키는 것이다. 그런 점에서 스웨덴 선거제도도 함께 검토할 만하다. 스웨덴식은 말하자면 권역별 (혹은 대선거구별) 개방형 정당 명부 비례대표제다. 28개 선거구에서 310명을 정당명부제에 의한 비례대표로 선출하고, 각 정당이 전국에서 획득한 득표수에 기초하여 전국구 의원 39명에게 의석을 할당한다. 선거구는 기본적으로 도를 단위로 하는데, 수도인 스톡홀름 등 세 개 대도시는 단일 선거구다. 정당명부는 유권자가 특정인을 선택할 수 있게 하여 사실상 공천권을 시민에게 돌리는 개방형 명부를 채택하고 있다.”(노회찬·구영식, 2014)

둘째, **대통령제에서 의회제로 나아가야 한다.** 비례대표제로 구성된 의회가 대통령제보다 의회제 정부 형태와 더 어울린다는 것은 자명한 사실이다. 과거에 정치제도 개혁운동 세력은 이런 사실에도 불구하고 완전 비례대표제로 구성된 의회가 대통령제와 공존할 수 있다고 애써 방어하려 했다. 그러나 이제는 정반대 접근법을 취해야 한다. 비례대표제에 바탕을 둔 의회가 대통령제와 맞아 떨어지지 않는다면, 포기해야 하는 것은 비례대표제가 아니라 대통령제다. 대통령제 대신에, 계급, 계층 등의 대표성이 강화된 의회가 정당 간 정책 합의를 중심으로 정부를 구성하는 의회제 정부 형태로 나아가야 한다.

게다가 대한민국 시민들은 12. 3 친위쿠데타와 그 진압 과정을 겪으면서 로수르도가 ‘연성 보나파르트주의’론을 통해 전하는 메시지를 이미 절실하게 체험했다. 친위쿠데타로 국회, 지방 의회, 정당 등의 활동을 중단시키려 한 윤석열의 시도는 친위쿠데타로 제3공화국을 유신 독재 체제로 후퇴시킨 박정희를 연상시킨다. 그리고 둘 다 그 정신적 뿌리를 루이-나폴레옹 보나파르트에게서 찾을 수 있다. 대통령제의 밑바탕에는, 민주주의를 ‘혼란’이나 ‘비용’으로 치부하며 오직 1인 집권자와 국민 대중 사이의 ‘국민투표’적 연관만을 민주주의의 ‘바람직한’ 내용으로 추켜세우는 사고가 깔려 있다. 그래서 대통령제는 행정부(관료기구)에 의한 입법부(의회)의 제압, 행정부를 장악한 최상층 엘리트(더 나아가 1인 집권자)의 독재, ‘정치’ 없는 ‘통치’ 등의 유혹을 내장할 수밖에 없다. 윤석열의 비상계엄 시도는 이런 유혹을 만천하에 어설피게 드러낸 것이었다.

이런 점에서 1987년 민주 항쟁으로 출범한 대한민국 제6공화국은 실은 제3공화국의 귀환이라고도 할 수 있다. 모처럼 등장한 의회제 정부(제2공화국)를 쿠데타로 뒤집고 등장한 제3공화국의 대통령제를 그대로 계승하고 있기 때문이다. 제6공화국은 단지, 보나파르트주의 경향이 끝내 파시즘으로까지 폭주했던 제4공화국, 제5공화국의 제도들 가운데 대통령 간선제만 제3공화국 시기의 직선제로 환원시켰을 뿐이다. 이를테면 우리는 여전히 ‘**장기 제3공화국 시대**’를 살고 있는 것이다. 여기에서 ‘장기 제3공화국 시대’란 결국 한국형 보나파르트주의의 다른 표현이다. 이런 대통령 중심 정치체제는 제3공화국의 국가 과제였던 초집중적이고 돌진적인 근대화, 산업화와는 잘 맞아 떨어졌을지 모르지만, 불평등 심화, 기후위기, 돌봄위기 등을 해결해야 하는 시대와는 어긋난다. 복합위기의 시대에는 되도록 다양한 시민사회 내 목소리들이

정당을 매개로 대의기구에 반영되고 이 기구 안의 정책 경쟁과 합의를 통해 집단적 해결책을 만들어가는 정치체제, 즉 비례대표제와 결합된 의회제가 필요하다. 이제 한국의 정치제도 개혁운동은 이런 논거를 바탕으로 대통령제를 과감하고 철저하게 비판해야 한다. 물론 대통령제가 한국 사회에 깊이 뿌리내리고 있는 탓에 당연히 하루아침에 바꿀 수는 없다. 그럼에도 5년, 10년 이상을 내다보며 끈질기게 **대통령제 혁파 운동**을 벌여야 한다.

다만, 대통령제의 역사적 경로의존성을 존중하면서 그 유산과 의회제 요소를 접합하는 방안은 충분히 고민해볼만하다. 특히 대한민국은 '제국'형 국가들과는 또 다른 맥락에서, 혹은 정반대 맥락에서 대통령의 일정한 역할이 필요할 수 있다. 4대 강대국에 둘러싸인 지정학적 조건에서 독자적 민주공화국을 유지하자면, 외교와 국방을 고도로 집중적인 형태로 운영할 필요가 있는 것이다. 앞으로도 미국과 중국 사이의 긴장과 충돌이 계속될 것이라는 점, 한반도 평화 정착을 위해 남북 간에 지속적인 전향적 모색이 필요하다는 점을 고려하면, 더욱더 그렇다. 이런 맥락에서 **핀란드**의 이원집정부제는 우리에게 좋은 참고 사례가 되어준다. 한국의 경우에도 **대통령이 외교, 국방을 최종 책임지고 총리-내각, 즉 의회제 정부가 내정을 전담하는 분업형 이원집정부제**를 잠정 목표로 상정해볼만 하다(아래 '보론' 참고).

[보론] 대통령과 의회의 분업이 확립된 핀란드 모델

핀란드는 강대국 사이에 낀 소국이였다. 스웨덴이 북방의 강자이던 시절에는 스웨덴과 러시아가 핀란드 땅에서 각축을 벌였고, 19세기에는 줄곧 러시아의 지배를 받았다. 누가 봐도 한반도와 대단히 유사한 지정학적 운명이다. 다만, 다른 점이 있다면 한반도 쪽이 훨씬 더 가혹하다는 것이다. 동북아시아에는 열강이 넷이나 되지만, 핀란드의 경우는 근대 이후에는 오직 동쪽 강국 러시아가 골칫거리였다.

1919년에 러시아에서 독립하면서 처음 제정한 핀란드 헌법의 권력 구조는 대통령제에 가까웠다. 핀란드는 러시아령이던 시절부터 오랫동안 자치의회를 운영했고, 웬만한 유럽 독립국들보다 이른 1907년에 보통선거로 자치의회 선거를 실시한 경험이 있었다. 이렇게 의회 중심 정치가 뿌리를 내렸기에 사실 신생 핀란드공화국이 더 친숙하게 느낄 법한 것은 대통령제가 아니라 의회제 정부였다. 이 점에서 핀란드의 정치 문화는 다른 서유럽 국가들과 크게 다르지 않았다.

그럼에도 신생 핀란드는 상당히 강력한 권한을 지닌 대통령직을 도입했다. 대통령 선출 방식은 미국을 본받아 선거인단 선출을 통한 간접선거제도를 채택했지만, 대통령에게 의회 해산권 등을 부여했기 때문에 헌법상 대통령 권한은 미국보다도 훨씬 더 강했다. 대통령이 이런 권한을 헌법 문구로만 놔두지 않고 실제로 행사한다면 쉽게 권위주의 내지는 독재 체제로 전락할 위험마저 있었다.

하지만 상당수 핀란드 국민은 이런 위험을 알면서도 기꺼이 대통령에게 권한을 몰아주었다. 무엇보다도 신생 공화국의 위태로운 지정학적 운명을 우려한 탓이었다. 핀란드는 독립 과정에서 이미 국내 좌우 내전 그리고 이와 복잡하게 얽힌 러시아 혁명정부와의 전쟁을 동시에 치른

바 있었다. 핀란드인들은 독립국 지위를 인정받은 뒤에도 이런 숙명에서 좀처럼 벗어날 수 없으리라고 정확히 예감했고, 그래서 통상적인 의회제의 내각보다는 더 안정적인 정부 구조를 바랐다. 그 결과가 바로 미국식과 유럽식이 뒤섞인 독특한 헌정 구조였다.

이런 헌정 구조가 실제로 반민주적 권위주의 체제의 발판이 될 수 있음은 핀란드와 비슷한 처지에 있던 다른 유럽 신생국들에서 드러났다. 대표적으로, 핀란드처럼 러시아와 국경을 맞대고 있던 폴란드에서는 대통령직이 결국 의회를 압도하는 총통 비슷한 지위로 부상했다. 그러나 핀란드는 달랐다. 이미 오래 전부터 의회 중심 정치에 익숙했던 탓인지 헌법 속의 막강한 대통령 권한에도 불구하고 정부는 계속 의회 내 정당 분포를 존중하며 주로 연립내각 형태로 구성됐다. 권위주의 통치자가 될 위험이 다분한 전시사령관 출신 대통령까지 등장했음에도 감히 이 전통을 뒤집으려 하지는 않았다. 핀란드에서는 불안하게나마 민주주의의 미묘한 균형이 유지됐다.

그러나 반민주주의로 퇴보하는 유혹에 굴하지 않았던 점만큼이나 눈여겨봐야 할 것이 있다. 그것은 다소 모호한 헌법 규정들이라는 무대 위에서 핀란드인들이 자기네 운명의 유지와 개혁에 가장 적합한 형태로 공화국의 실제 구조를 다듬어왔다는 점이다. 그들이 찾아낸 균형점은 대통령이 공화국의 생존과 직결된 외교와 국방을 전담하고 나머지 내정은 의회가 구성한 내각이 도맡는다는 것이었다(김수권, 2019).

특히 제2차 세계대전 이후 핀란드를 이끈 두 대통령의 재임 기간에 이런 전통이 굳어졌다. 유호 쿠스티 파시키비(Juho Kusti Paasikivi, 1946년-1956년 재임)와 우르호 칼레바 케코넨(Urho Kaleva Kekkonen, 1956년-1982년 재임)이 그들인데, 둘의 재임 기간을 합치면 무려 36년으로 20세기 중반을 꽉 채운다. 이 기간 중에 두 대통령은 소련을 달래고 미국, 서유럽 국가들과 거래하며 중립국가 핀란드의 생존을 보장받았고, 이로써 국내 사회 개혁을 통해 북유럽 복지국가 대열에 합류할 시공간적 여유를 확보했다.

그렇다고 아름다운 일화만 있었던 것은 물론 아니다. 대통령과 의회의 역할이 헌법을 통해 분명히 나뉘지 않은 상황에서 대통령이 헌법상 권한을 활용해 원내의 정당 간 정치에도 지나치게 개입하곤 했다. 특히 케코넨 대통령 말기에 이런 문제가 심각하게 불거졌다.

핀란드인들은 그간의 역사적 경험을 바탕으로 헌정 구조를 개혁함으로써 이를 극복하려 했다. 1982년에 드디어 케코넨 대통령이 물러나고 그때부터 2012년까지 세 명의 사회민주당 소속 대통령이 잇달아 재임한 시기에 개혁이 추진됐다. 그 결실로 1999년에 헌법이 개정돼 현재의 핀란드공화국 헌정 구조가 등장했다.

개혁의 커다란 방향은 의회제 정부 요소를 더욱 강화하는 것이었다. 의회가 국가 운영의 중심임을 분명히 하는 반면에 대통령 권한은 축소했다. 대통령은 총리의 요청이 있을 경우에만 원내 정당들과 협의하여 조기 총선을 선포할 수 있게 함으로써 대통령의 독단적 의회 해산 가능성을 차단했다. 마찬가지로, 의회가 제정한 법률에 대통령이 이견이 있더라도 의회가 다시 심의해 법률을 확정하면 대통령이 무조건 이에 따르도록 했다. 어찌 보면 핀란드 대통령도 이탈리아나 독일 대통령처럼 내각책임제 국가의 형식적 국가원수 지위에 가까워진 것 같다.

그러나 여전히 중대한 차이가 있다. 새 헌법은 외교와 국방 분야에서는 (총리가 아니라) 대

통령이 최고 책임자임을 명시하고 있다. 과거에 그랬던 것처럼, 국제 관계라는 성난 바다를 헤쳐 나가야 하는 핀란드호의 선장 역할을 대통령이 계속 맡는다. 비록 항상 정부와 협의해야만 한다는 단서를 달지만 말이다. 헌법 개정 전에는 일종의 관행을 통해 대통령과 총리-내각이 분업을 했다면, 이제는 아예 헌법으로 역할 분담을 정해 놓은 것이다.

또한 대통령 선출 방식도 바꾸었다. 미국을 본 딴 간접선거제도를 폐지하고, 직접선거로 선출하기 시작했다. 결선투표제도 채택하여 반드시 핀란드 국민 절반 이상이 동의하는 인물이 대통령직을 맡게 했다. 외교, 국방의 총책임자가 대통령이기에 대선에서는 무엇보다도, 후보가 핀란드공화국에 가장 민감하고 중대한 사안인 대외 관계에 대해 어떠한 비전과 능력을 갖췄는지가 주된 판단 근거가 된다.

이리하여 오늘날 핀란드는 이원집정부제라 분류되는 국가들 가운데에서도 대통령과 총리-내각 사이의 분업이 가장 뚜렷하고 체계적인 사례가 되었다. 이것은 어려운 지정학적 조건 속에서 독립뿐만 아니라 발전과 번영까지 쟁취한 한 국민의 고단한 역사 여정에서 나온 경험과 지혜의 산물이다. 이제까지의 역사에 대한 성찰과, 이를 바탕으로 미래를 향해 열린 눈이 만들어낸 그들만의 제도적 배합이다.

지금 한국 사회가 해야 할 일도 대한민국이라는 민주공화국의 새로운 뼈대로서 이런 제도적 배합을 만들어내는 것이다. 우리의 역사적 경험과 현재 상황, 미래 가능성들에 맞추어 대통령과 국회, 지방정부, 시민사회의 새로운 임무와 배열, 상호 관계와 균형을 찾아내야 한다. 핀란드의 현 모델 자체보다도 이 모델에 도달하기까지 핀란드인들이 걸어온 여정에서 영감과 교훈을 얻으며 우리의 길에 나서야 할 때다(서현수, 2019).

3장. 주체 확대를 통한 정치 재구성

1. 하나뿐인 의회를 넘어 : 기능민주주의론의 문제제기

앞에서, 복합위기에 급박하게 대응할 뿐만 아니라 그 구조적 원인을 해결해나가는 정치를 만들려면 최소한 의회제와 비례대표제가 결합된 정치제도가 필요하다는 점을 확인했다. 그러나 이는 어디까지나 ‘최소한’의 필요조건일 뿐이다. 오늘날 우리는 여기에 다음과 같은 물음을 덧붙여야만 한다. **국회를 비롯한 현 헌법상 국가기구를 중심으로 전개되는 정치만으로 과연 여러 위기의 근본 원인을 바꿔낼 수 있는가?** 설령 비례대표제로 구성된 의회와 그에 바탕을 둔 정부를 갖춘다 하더라도, 불평등 심화, 기후위기, 돌봄위기 등이 한꺼번에 전개되는 현 상황에 대처할 수 있을 만큼 다양한 정보를 취합하고 대응 경험을 상호 학습하며 여러 대안들을 실험, 종합하기에는 턱없이 부족하지 않을까? 현재의 위기가 인류 역사상 초유의 시험이라면, 지금까지 이미 실현된 정치제도 중 ‘최선’의 모델을 채택하는 것만으로는 여전히 힘에 부치지 않겠는가?

한 세기 전에 벌써 이런 물음에 참고가 될 만한 논의를 펼친 이들이 있다. 20세기 벽두에 페이비언협회나 독일 사회민주당의 사회주의 노선을 비판하고 그 대안을 제시하려 한 사상가-운동가들이 그들이다. 19세기 말에 각각 영국과 독일에서 성장한 페이비언협회와 사회민주당은 서로 다른 사회주의 이론에서 출발했다. 페이비언협회는 영국 자유주의 전통과 연속적 관계에 있는 독특한 온건 사회주의를 주창했다. 한편 독일 사회민주당은 내부에 개혁파와 혁명파가 공존했지만, 어느 분파든 다 처음에는 정통 마르크스주의를 따른다고 표방했다. 하지만 이런 차이에도 불구하고 페이비언협회와 독일 사회민주당의 사회주의에는 뚜렷한 공통점도 있었다. 그것은 자본주의에서 사회주의로 나아가는 과정의 핵심 주체이자 무대로 국가를 상정한다는 점이었다. 물론 이때 국가 앞에는 ‘강한’ 단서가 붙었다. 페이비언협회의 경우는 영국식 자유주의적 민주주의를 충실히 계승, 발전시킨다는 전제를 달았고, 독일 사회민주당의 경우는 당대 독일제국의 불충분한 의회민주주의를 최소한 영국 정도로 충분히 발전시키고 이를 바탕으로 사회민주당이 국가권력을 장악해야 한다고 전제했다. 아무튼 둘 다 사회주의-노동계급 세력의 평화적 집권을 용인할 정도로 자유주의적 민주주의가 발전한 상태에서 국가가 새로운 사회로 나아가는 과정을 책임지게 될 것이라 내다봤다. 그리고 19세기-20세기 전환기에 보통 선거제가 점점 더 실현 가능성이 높아질수록 페이비언협회나 독일 사회민주당식의 사회주의관이 유럽 사회주의운동-노동운동의 주류로 부상했다.

그런데 이런 흐름이 대세로 떠오르자마자 이를 신랄히 비판하는 또 다른 흐름이 대두했다. 새로운 사회에서, 그리고 새로운 사회로 나아가는 과정에서 국가가 주도적이거나 긍정적인 역할을 맡을 수 없다고 확신했던 아나키스트들이 비판의 포문을 열었다. 특히 20세기 벽두에 프랑스 노동총연맹CGT 결성을 주도하면서 ‘혁명적 생디칼리스트’라는 새로운 이름을 얻게 된 신세대 아나키스트들이 비판을 주도했다. 혁명적 생디칼리즘의 주창자들은 페이비언협회나 독일 사회민주당식 사회주의를 ‘국가사회주의’라 칭하면서 자본 독재를 국가 독재로 바꿀 뿐인

위험한 구상이라 공격했다. 이들은 구세대 아나키스트들과 마찬가지로 국가가 아닌 노동 대중의 자주적이고 수평적인 조직이 변혁을 이끌어야 한다고 믿었는데, 구세대 아나키스트들과는 달리 변혁을 주도할 조직을 현실에 이미 존재하는 결사체들 가운데에서 구체적으로 지목했다. 당시 막 등장하고 있던 산업별 노동조합이 바로 그 후보 조직이었다. 혁명적 생디칼리스트들은 당대 자본주의에서 가장 발전한 산업들의 일상적 운영을 좌우할 만큼 조직력을 극대화한 산업별 노동조합이 총파업을 통해 기존 지배 체제를 무너뜨릴 수 있고, 새로운 사회 역시 기존 국가기구나 중간계급 전문가 등의 도움 없이 산업별 노동조합의 힘으로 건설할 수 있다고 확신했다.

혁명적 생디칼리스트들의 이러한 노동조합관은 페이비언협회와 독일 사회민주당의 국가 중심 사회주의만큼이나 많은 비판을 받았다. 그러나 적어도 국가 중심 사회주의에 대한 이들의 비판은 설득력이 있었다. 사회의 실질적 토대인 산업의 운영보다는 계급 지배를 위한 억압이나 이데올로기 주입에 주력해온 기존 국가기구가 과연 변혁 세력의 뜻에 따라 새로운 역할을 효과적으로 수행할 수 있겠는가? 과거와는 전혀 다른 체제를 운영하려면 기존 국가기구 말고 새로운 주체들이 전면에서 나서야 하는 것 아닌가? 20세기가 동틀 무렵, 프랑스의 혁명적 생디칼리스트들이 던진 이런 물음은 아나키즘 전통 바깥에 있는 다른 좌파 흐름들, 특히 젊은 세대 좌파 운동가-지식인들에게 커다란 영향을 끼쳤다. 더구나 영국, 미국 등에서 당시 막 출범하여 제1차 세계대전 발발 직전 몇 년 동안 격렬한 파업 투쟁을 전개하던 신생 산업별 노동조합운동이 이런 분위기에 더욱 힘을 실어주었다. 그래서 마르크스주의 안에서도 독일 사회민주당의 정통 마르크스주의에서 벗어난 평의회 마르크스주의자들이 등장했고, 영국에서는 프랑스로부터 생디칼리즘과 다른 사회주의 사조들을 독창적으로 종합하려 한 길드사회주의자들이 출현했다(러셀, 2012; 콜, 2012).

페이비언협회에 반기를 든 영국의 젊은 사회주의자들이 창안한 길드사회주의는 혁명적 생디칼리즘과 마찬가지로 국가가 아니라 노동 대중의 자주적-수평적 결사체가 새로운 사회 건설의 주역이라 봤다. 그러나 길드사회주의자들은 혁명적 생디칼리스트들과 달리 현실의 산업별 노동조합이 곧바로 이런 역할을 떠맡을 수 있다고 보지는 않았다. 기존 노동조합운동을 바탕으로 진화하되 자본주의 하의 노동조합과는 단절된 새로운 기관이 필요하다고 봤다. 평의회 마르크스주의자들이 ‘공장 평의회’나 ‘노동자 평의회’라 부른 이 기관에 길드사회주의자들은 ‘산업 길드’라는 이름을 붙였다. 중세 수공업자 자치조직인 ‘길드(guild)’에서 이름을 따오기는 했지만, 그렇다고 과거의 동업조합 질서로 돌아가자는 주장은 결코 아니었다. 단지 생산 영역에서 자치를 담당할 노동 대중의 결사체에 ‘길드’라는 익숙한 명칭을 붙였을 뿐이었다. 이처럼 길드사회주의자들은 의회민주주의에 바탕을 둔 기존 국가기구가 변혁 과정과 그 이후에 맡을 역할이 크지 않다고 봤다. 다만 혁명적 생디칼리스트들과는 다르게 국가의 역할이 곧바로 사라진다고 보지는 않았고, 산업 길드가 미처 포괄하지 못하는 영역(가령 소비)에서 주변적 역할을 맡게 되리라 내다봤다.

길드사회주의자들 가운데에서도 이러한 국가의 역할 문제를 치열하게 고민한 이가 길드사회주의운동의 대표적 이론가였던 G. D. H. 콜(George Douglas Howard Cole)이었다. 이를 위해

콜은 자유주의적 민주주의 전통의 국가론을 전면 재검토했다. J. S. 밀을 비롯한 고전 자유주의자들은 국가가 주권의 유일한 주체라는, 절대주의 이후의 근대적 국가관을 그대로 이어받았다. 다만 국가를 절대군주와 동일시하던 관념에서 벗어나, 군주의 자리에 의회, 더 정확히 말하면 영미형 의회를 놓았다. 이 논리에 따르면, 몇 년에 한 번씩 각 지역구에서 선출되는 수백 명으로 구성된 하나의 대의기구가 당대 시민사회의 숭한 이해관계와 관심사, 참으로 다양한 사회집단의 문제들을 모두 포괄하여 심의하고 해결한다. 콜은 이 논리가 현실에 맞지 않는 기만적 주장에 불과하다고 비판했다.

콜의 출발점은 사회가 존립하기 위해서는 반드시 충족되어야 할 필수 기능들functions이 있으며 사회에는 각 기능을 수행할 연합들/결사체들associations이 있다는 것이다. 콜이 보기에 국가는 이런 결사체들 위에 군림하는 주권의 유일한 주체가 아니라, 단지 여러 결사체들 가운데에 사회의 정치적 통합 및 행정 기능을 담당하는 결사체에 불과하다. 현존 자본주의에서도 이미 그러하며, 하물며 산업 길드나 소비협동조합이 보다 적극적인 기능을 떠맡을 길드 사회주의식 대안사회에서는 국가가 담당할 몫이 더더욱 제한될 것이다(Cole, 1920; 콜, 2022). 초기 콜의 이런 독특한 국가론은 당대에 비슷한 입장을 제시한 H. 래스키Harold Laski 등의 국가론과 함께 ‘다원주의 국가 이론pluralist theory of state’이라 불렸다. 다원주의 국가론을 주창자들의 주장을 꿰뚫는 명제는, 한 사회 안의 권력이 현실적 차원에서도 국가에만 집중돼 있지는 않으며 규범적 차원에서도 그래서는 안 된다는 것이었다. 현실에서 이미 사회 안의 다른 결사체들이 필수 기능들을 수행하고 있으며, 따라서 권력이 국가와 이 모든 결사체들로 분산되어야 한다는 것이었다(Hirst, 1993).

물론 초기 콜의 주장에는 극단적인 구석이 있었다. 국가와 구별되는 다른 결사체들, 가령 노동조합이나 교회의 역할을 강조하다 보니 국가의 위상이나 역할, 잠재력을 지나치게 낮게 평가했다. 길드사회주의 안에서도 이미 이를 둘러싼 비판이 있었으며(Hobson, 1920), 콜 자신이 이후 생각을 여러 차례 바꿨다. 1920년대 들어 길드사회주의 운동이 힘을 잃은 뒤에 콜은 주된 활동 무대를 노동당으로 옮겼고, 이때부터는 하원 내 다수 의석 확보를 통한 노동당 집권을 염두에 두고 국가기구를 통한 개혁을 적극적으로 구상했다. 특히 1929년 대공황 이후에는 J. M. 케인스의 국가 주도 경기 대책에 동조하면서, 여기에서 한 걸음 더 나아가 민주적 계획경제를 발전시킬 가능성을 타진했다(Cole, 1935). 말하자면 20세기의 여러 굴곡을 거치며 현대 자본주의 상황에서 국가가 떠맡아야 할 보다 적극적인 기능을 재확인하고 이에 맞춰 자신의 초기 국가론을 크게 수정했던 것이다(Wright, 1979; Carpenter, 2008). 그럼에도 콜이 다원주의 국가 이론의 문제의식을 폐기했다고 볼 수는 없다. 콜은 제2차 세계대전 이후 영국에 복지국가의 기틀이 놓이고 난 뒤에도 생산 현장에서 노동자 자치를 실시할 가능성을 끊임 없이 타진했다. 케인스주의 도입 이후 현대 국가의 현실과 길드사회주의, 다원주의 국가 이론 시기의 문제의식을 종합하려 했던 것이다.

이런 입장은 마르크스주의 정치학자인 램프 밀리밴드Ralph Miliband나 니코스 풀란차스Nicos Poulantzas가 만년에 도달한 정식, 즉 자본주의를 넘어 새로운 사회로 나아가려면 국가기구와 시민사회를 넘나드는 대항권력의 거점들이 서로 연결되어야 한다는 명제와 가깝다고

할 수 있다(밀리밴드, 1989; 폴란차스, 1994). 밀리밴드와 폴란차스는 서로 치열한 논쟁을 벌인 이론가들이지만, 이들이 도달한 결론은 거의 같았다. 두 사람 다, 민주화된 국가기구뿐만 아니라 사회운동을 통해 성장한 민중권력 기관들로 정치의 주체가 확대되어야 한다고 주장했다. 마르크스주의에서 출발한 또 다른 정치학자 폴 허스트Paul Hirst는 아예 다원주의 국가 이론을 명시적으로 계승하여, 국가와 시민사회 내 조직들의 협치를 대안으로 제시하는 ‘**결사체 민주주의associative democracy**’론을 제시하기도 했다(Hirst, 1994).

하지만 초기 콜의 다원주의 국가 이론에 일정한 비판적 재구성이 필요하다 하더라도 그 중에서 오늘날 반드시 주목받아야 할 내용이 한 가지 있다. 그것은 **기능민주주의**론이다. 앞에서 언급했듯이, 콜은 사회를 유지하기 위해 반드시 충족되어야 할 필수 기능들이 있다고 지적했다. 사회주의자답게 콜은 여러 가지 기능 가운데에서도 생산과 소비를 강조했다. 이 대목에서 앞에 소개한 프레이저의 자본주의론을 떠올려 본다면, 사회적 재생산을 둘러싼 여러 활동, 비인간 자연과의 관계 등을 필수 기능 목록에 기재할 수 있을 것이다. 그런데 자유주의적 민주주의론이 전제하는 하나의 대의기구, 즉 의회가 과연 이 모든 필수 기능의 운영을 총괄할 수 있겠는가? 콜은 의회가 그럴 능력이 있겠는지 따지기 전에 의회를 구성하기 위한 선거 과정부터가 현실과 어긋남을 강조한다. 유권자는 생산과 관련해서는 후보 A와 생각이 같더라도 사회적 재생산과 관련해서는 후보 B와 의견이 더 비슷할 수 있다. 그럼에도 지역구마다 한 명의 당선자를 배출하는 영미형 소선거구제를 따르는 선거에서 유권자는 오직 후보 한 명에게 표를 던져야 한다. 이런 선거에서는 해당 선거구의 의원이 도대체 유권자의 어떤 측면, 어떤 의견, 어떤 의지를 대변하는지 불분명하다. 그렇기에 의회는 만사에 대해 유권자의 뜻과 상관없이 엘리트들이 결정권을 행사하는 기관이 되어 버린다. 그래서 대중은 현실의 대의제에 늘 불만을 가질 수밖에 없다.

다만, 콜은 분명히 영미형 의회를 논의의 전제로 삼고 있다. 완전 비례대표제로 구성되는 ‘개혁된’ 의회를 염두에 두는 것은 아니다. 비례대표제로 구성되는 의회는 콜이 던진 물음에 일정한 답을 제시한다. 이런 제도 아래에서는, 뚜렷한 정책조합을 제시하는 정당들이 매개 역할을 함으로써 유권자가 보다 분명하게 여러 영역에 걸쳐 자신의 정책 선호를 표출할 수 있게 된다. 그러나 비례대표제로 구성되는 의회조차 콜이 던지는 또 다른 물음에는 완벽히 답하지 못한다. **과연 의회라는 대의기구 하나로 현대 사회에 반드시 필요한 기능들을 운영하고 그 문제들을 제대로 해결해나갈 수 있겠는가?** 더구나 21세기 자본주의는 콜이 길드사회주의 사상을 발전시키던 20세기 벽두보다 훨씬 더 복잡해졌다. 기후위기가 엄습하고 있고, 불평등은 어느 때보다 극심하며, 돌봄위기가 진행 중이고, 팬데믹이 주기적으로 닥칠 가능성이 높아지고 있는데다, AI와 같은 기술개발 광풍이 사회를 뒤흔들고 있다. 많아야 수백 명으로 이뤄진 대의기구 하나가 이 모든 심각한 문제에 진지하게 대처하기란 불가능하다.

이에 대해 콜이 내놓은 답은, 이런 논의에 흔히 제시되는 신비화된 직접민주주의 같은 것이 아니다. 콜은 **사회의 필수 기능들에 맞춰 복수의 대의기구가 필요하다**고 주장한다. 이것이 콜이 자유주의적 민주주의의 기존 대의제에 맞서 제시하는 ‘기능적 대의제’다. 길드사회주의자인 콜은 무엇보다도 생산 문제를 다룰 별도의 대의기구로서 ‘산업길드의회’가 필요하다고 주창한

다. 현재의 의회를 계승, 진화한 정치 영역의 의회가 따로 있고, 생산-소비 영역을 관리할 경제 영역의 의회가 따로 있어야 한다는 것이다. 게다가 산업길드의회는 기존 의회와는 구성 방식이 다르다. 기본적으로 생산자 자치조직인 산업길드 대표들로 구성된다. 여기에는, 사회 존립에 필수적인 기능을 담당하는 시민사회 내 여러 결사체들이 (마치 국가기구가 그러하듯이) 사회 전체로부터 상당한 권한을 위임받을 수 있고, 또한 그래야 한다는 콜의 다원주의적 권력론이 깔려 있다(콜, 2022). 콜의 이런 기능민주주의론은 양차 대전 사이 시기에 자유주의적 민주주의의 한계와 소련식 일당독재체제를 모두 극복하려 한 이들의 열렬한 지지를 받았다. 가령 L. v. 미세스나 F. 하이에크 같은 초기 신자유주의자들과 논전을 벌이던 K. 폴라니나 오스트리아 마르크스주의자들이 기능민주주의를 민주적 사회주의의 구상과 결합시키려 했다(데일, 2019).

그리고 보면 제2차 세계대전 후에 복지국가를 일정하게 달성한 나라들이 중대한 경제적 난관에 부딪힐 때마다 재계, 노동계, 정부, 3자가 참여하는 회의 기구를 소집해 사회적 합의를 맺게 했다는 사실은 기능민주주의의 문제의식과 무관하지 않다. 흔히 ‘코퍼러티즘’이라 불리는 이런 노사정 협의체는 실은 콜이 제창한 ‘산업길드의회’, 즉 경제의회의 저열한 대체물이라 할 수 있다. 실제로는 노동자, 소비자 대표가 주도권을 발휘하는 경제의회가 필요해진 상황이지만, 그 대신에 노동 대표에게 극히 제한된 발언권만 부여하는 노사정 협의체가 만들어졌던 것이다.

이런 과거의 경험이 이미 기능민주주의론이 현대 자본주의 현실과 맞아떨어진다는 사실을 잘 보여준다. 하물며 지구자본주의가 복합위기 국면에 접어든 현재에는 더욱더 그러하다. 그간 단일한 의회가 독점하던 권한들이 이제는 복수의 대의 통로로 분산되어야 한다. 의회는 의도적으로 새로운 대의 통로들을 열고 자신의 권한 중에서 특히 정보의 취합, 경험의 종합, 대안의 숙의와 관련된 권한들을 이런 다른 대의 통로들에 위임하거나 이양해야 한다. 완전 비례대표제로 구성되는 ‘개혁된’ 의회와 이런 기능적 대의제가 결합할 때에 비로소 정치 참여의 주체가 복합위기 대응에 필요한 정도로 최대한 확대될 수 있다.

2. 복합위기 시대에 필요한 ‘확장된’ 정치

1) ‘확장된’ 정치에서 의회의 위상과 역할 : ‘대의민주주의 대 직접민주주의’ 도식을 넘어

앞에서 논의한 내용에 대해 이런 물음이 제기될 수 있다. 의회가 지닌 권한 가운데 상당 부분을 다른 대의 통로로 분산시킨다면, 의회에는 도대체 어떤 권한이 남는가? 의회의 권한이 제한된다면, 의회의 위상 역시 낮아지지 않겠는가? 더 나아가, 대의민주주의에 회의적 시각을 지닌 이들은 이렇게 반문할 수도 있다. 의회라는 오래 된 기구를 굳이 유지할 필요가 있는가? 오늘날에는 시민들이 직접 참여하여 모든 사안을 심의, 결정하는 것이 충분히 가능하지 않을까?

이 대목에서 일단 확인해야 할 것은 **대의민주주의와 직접민주주의를 대립시키는 식의 논의**

구도는 현실과 맞지도 않고 바람직하지도 않다는 점이다. 현재 각 나라의 대의민주제는 분명히 심각한 한계와 모순을 안고 있다. 가장 앞선 북유럽형 의회에도 한계는 있고, 하물며 영미형 의회 그리고 그 변형인 대한민국 국회는 '대의'제라기보다는 사실상 엘리트 독점 정치를 '대의'정치라 포장한 데 불과하다. 하지만 그렇다고 대의민주제의 문제를 극복할 길이 '대의 없는 자치', 즉 직접민주주의에 있는 것은 아니다. 우선, 어떤 식으로든 대의 장치가 개입되지 않는 직접민주주의는 존재하지 않는다. 글자 그대로 직접민주주의에 가장 부합하는 상황은 오직 심의나 의결 과정에서만 구현될 수 있으며, 집행 과정에서는 항상 공동체로부터 권한을 위임받은 공직자의 역할이 있어야 한다. 이 점에서 '직접민주주의'는 사실 '신화적 용어'에 가깝다. 대의민주주의와 완전히 구별되면서 이와 대립하는 직접민주주의란 '신화'다. 현실에서는 '대중의 자치, 참여와 결합해 시너지를 일으키는 대의민주제'와 '그렇지 못한 대의민주제'가 있을 뿐이다. 즉, 대중의 자치와 참여를 활성화함으로써 대의제를 압박하여 실질적인 '대의'제가 되게 만드는 게 핵심이다.

게다가 현대 자본주의에 들어서는 의회의 역할이 더욱 첨예한 쟁점이 된다. 지금까지 기술 발전 과정을 돌아보면, 첨단 기술이 발전하는 만큼 이를 관리하기 위한 관료기구(기업이든, 국가든)도 팽창했다. 이 경향은 오늘날 급성장하는 빅테크 부문에서도 고스란히 반복된다. 그래서 한편으로는 시민의 직접 참여 가능성을 높이는 기술 발전이 이뤄지더라도, 다른 한편으로는 동일한 기술 발전이 항상 그만큼, 아니 그보다 더 테크노크라트의 권한을 증대시킨다. 즉, 기술이 고도화하는 현대 자본주의에서는 이른바 직접민주주의의 실현 가능성이 높아지는 것과 별개로 관료기구의 위상과 역할이 끊임없이 강화된다. 기술 발전뿐만 아니라 복합위기의 여러 측면 역시 관료기구가 필연적으로 강화될 수밖에 없는 토대가 된다. 가령 기후위기가 점점 더 심각한 재난을 몰고 올수록 이런 재난에 항시적으로 대처할 역량을 갖춘 국가기구가 더욱 절실히 필요해진다.

그래서 의회의 역할이 여전히 중요하다. 지금도 비대한데다 앞으로 더욱 막강한 권한을 손에 질 가능성이 높은 관료기구를 통제할 기관은 결국 의회다. 복수의 대의 통로들이 발전하더라도 최고 책임을 지는 상설 대의기구로서 의회가 관료기구를 감시, 견제, 지휘하는 역할을 수행해야 한다. 가장 바람직한 방안은 의회제 정부 형태를 취하여 의회 내 다수정당연합이 고위 관료층을 제어하면서 국가기구 전반을 지휘하는 것이다. 이렇게 국가 관료기구에 대한 민주적 통제 기관으로서 의회의 권한은 축소되기는커녕 오히려 획기적으로 확대되어야 한다. 반면에 법률, 예산 등의 발의, 심의는 의회의 독점에서 벗어나 시민사회를 향해 개방되어야 한다. 법률안이나 예산안의 내용을 마련하는 과정이야말로 현대의 기술적 조건을 바탕으로 시민 참여를 촉진함으로써 더 나은 성과를 낼 수 있는 영역이다. 특히 복합위기 대응을 위한 정보수렴, 경험 공유, 합의 형성 등은 굳이 의원 활동이라는 기존 통로에 갇히지 않고 더 많은 통로를 열수록 더 활발히 전개될 것이다. 의회는 이렇게 다양한 통로로 형성되는 민의를 관료기구에 소통시키고 이 민의에 따라 관료기구를 지휘하는 역할을 맡아야 한다.

정리하면, <관료기구 - 의회 - 다양한 시민 참여/숙의/합의 통로>라는 세 축의 역동적 관계를 시야에 담아야 한다. 관료기구와 의회의 관계에서는 의회의 권한이 더욱 강화되어야 하

고, 의회와 다양한 시민 참여 통로의 관계에서는 의회의 권한이 상당 부분 후자로 이양, 분산되어야 한다. 이것은 결국, **지금보다 훨씬 확대된 시민 참여의 영향력이 의회라는 결절점 (node)을 통해 관료기구로 침투하게 만들려는 것이다.**



그림 1] ‘국가 관료기구 - 의회 - 참여/숙의/합의 통로’의 관계

2) ‘확장된’ 정치의 출발점 : 법률안 시민 발의제, 헌법개정안 시민 발의제, 국민투표 시민 발의제

지금까지 논의한 방향으로 나아가려면 우선, 앞 장에서 검토한 대로, 의회의 성격이 바뀌어야 한다. 비례대표제로 선출되며 정부 구성 책임을 지닌(의회제) 북유럽형 의회가 되어야 한다. 그러나 북유럽 의회들조차 최근에는 의회 밖에 시민 참여/숙의/합의 통로들을 여는 실험을 적극적으로 펼치고 있다(서현수, 2019; 서현수, 2024). 그럼 한국 사회에서 이런 통로를 열기 위해서는 가장 먼저 어떠한 노력이 필요할까? 자체 개혁 능력을 완전히 상실한 현대의제에 지속적으로 충격을 가할 기본적 수단으로서, **시민들이 직접 법률안 발의, 헌법개정안 발의, 국민투표 부의에 나설 수 있는 통로를 열어야 한다.**

현재 법률안은 국회의원과 정부만 발의할 수 있으며(헌법 제52조), 헌법개정안은 국회의원과 대통령만 발의할 수 있다(헌법 제128조). 또한 중요 정책과 관련해 국민투표를 부의할 권한은 대통령에게만 있다(헌법 제72조). 어느 모로 보든, 시민들의 정책 결정권을 국회와 대통령이 ‘대신’한다기보다는 국회와 대통령이 시민들을 배제한 채 결정권을 ‘독점’하는 내용에 가깝다. 반면에 다른 나라에서는 이미 오래 전부터 시민들의 참여 통로를 열려는, 제한적이거나 선구적인 노력들이 있었다. 가령 제2차 세계대전 직후 채택된 이탈리아 헌법은 유권자 50만 명 이상의 서명이나 5개 이상 광역 자치단체의 요청이 있을 경우에 국민투표를 실시하도록 규정한다(이탈리아 헌법 제75조). 다만 새로운 법률의 채택은 국민투표 안건이 될 수 없고, 기존 법률의 폐지 여부만 국민투표에 회부될 수 있다. 현대 기준으로 보면, 극히 제한된 ‘국민투표 시민 발의제’라 할 수 있다. 하지만 어쨌든 이 제도를 통해 이탈리아는 20세기 말에 이혼이나 임신중지 보장의 법률적 지위를 확고히 한 바 있고, 핵발전소 감축에 대한 국민적 합의를 확

인하기도 했다. 더 오래 된, 그리고 널리 알려진 사례는 19세기부터 시행된 스위스의 ‘국민투표 시민 발의제’다. 스위스에서는 10만 명 이상의 유권자 서명을 받아 헌법의 전면 개정안이나 부분 개정안을 제출하면 국민투표를 실시하게 되어 있다(스위스 헌법 제138, 139조). 또한 5만 명 이상의 유권자 서명을 받아 법률안을 발의하면 역시 국민투표를 실시하게 되어 있다(스위스 헌법 제141조). 한편 프랑스에서는 헌법에 ‘시민 발의 국민투표제 R férendum d’initiative Citoyenne, RIC’를 도입하려는 운동이 오래 전부터 전개돼왔으며, 장-뤽 멜랑송이 이끄는 급진좌파정당 ‘굴복하지 않는 프랑스’ 등이 이 제안을 열렬히 지지하고 있다. 법률안, 헌법개정안 혹은 국민투표 시민 발의제를 운영하는 나라들을 정리하면, 다음 표와 같다.

국가	발의 요건	의결 요건	내용
스위스	헌법: 유권자 10만 명 서명 법률: 유권자 5만 명 서명	없음	헌법 개정, 법률 제정
이탈리아	유권자 50만 명 혹은 광역 자치단체 5곳 서명	투표자의 50% 이상	기존 법률 폐지
타이완	유권자 1.5% 서명	최소한 유권자의 25% 에 해당하는 찬성	법률 제정
뉴질랜드	유권자 10% 서명	없음	법률안 발의

표 1] 법률안/헌법개정안/국민투표 시민 발의제 실시 국가들

한국에서는 노회찬 의원이 주도하여 입안된 2017년 정의당 개헌안이 “국민발안”과 “국민소환”의 권리를 헌법에 명시하는 내용을 담은 바 있다. 정의당 개헌안은 “1. 모든 국민은 국민발안, 국민소환, 국민투표의 권리를 가진다. 2. 국민발안, 국민소환, 국민투표의 절차는 법률로 정한다.”는 조항을 국민 기본권을 규정한 헌법 제2장 “국민의 권리와 의무”에 신설하자고 제안했다. 정의당 개헌안은 “촛불시민혁명의 정신은 국민주권의 확장”이며 “대의제의 한계를 보완하기 위해 직접민주제를 확대할 필요가 있다”고 그 취지를 설명했다. 비록 국민발안제의 구체적인 내용까지 제시하지는 않았지만, 노회찬 의원은 이 제도가 ‘제7공화국’으로 나아가기 위한 개헌의 핵심으로까지 여겼다. 노회찬 의원의 마지막 저작 『우리가 꿈꾸는 나라』에 이러한 생각이 명확히 정리돼 있다.

“몇 가지 의문이 떠오릅니다. 우선 국회가 아닌 국민의 권한이 커지면 안 되는가 하는 것, 그다음에 중앙정부가 아닌 지방정부의 권한이 커지면 안 되는가 하는 의문이 들지요. 즉 분산된 권력이 어디로 향하는지가 중요합니다. 제 생각을 말씀드리면 분산된 권력은 국민, 그리고 지방으로 가야 합니다. 요즘 청와대 청원이 인기 있지요. 가끔씩 현실적으로 불가능한 청원도 올라오지만, 우리 사회의 현안을 공론의 장으로 끌어올린다는 점에서는 순기능이 있습니다. 저는 이 제도를 더 승화할 수 있다고 생각

합니다. 가령 100만명이 참여하면 법안으로 반영한다든가 하는 방법도 있겠지요.” (노회찬, 2018)

“대통령에 집중된 권한을 국민과 지방에 나눠주는 일, 이것은 정치개혁으로도 이어질 수 있습니다. 국민의 권한이 커질수록 정치인들도 국민의 목소리에 귀를 기울일 수밖에 없기 때문입니다. 국민에게 힘이 있는데, 정쟁이나 정계 구도만 신경 쓰고 있을 수는 없지요. 개헌을 통한 권력구조 개편은 국민과 지방의 권한이 더욱 커지는 방향이어야 한다, 저는 이렇게 생각합니다.” (노회찬, 2018)

물론 이런 시민 직접 참여 통로 도입을 우려하는 목소리도 많다. 특히 요즘처럼 극우 포퓰리즘이 득세하는 상황에서는 직접민주제 장치들이 극우 선동, 조직화의 수단으로 활용될 가능성이 높다는 것이다. 그런가 하면 정반대로 국민발안제나 국민소환제 도입을 대의민주제를 대체할 ‘직접민주주의 공화국’의 시작이라고까지 추켜세우는 목소리도 있다. 그러나 앞에서 지적한 대로, 둘 다 지나치게 편향된 입장이다.

다만 **국민소환제**를 가장 중요한 대안으로 놓는다면, 실제로 논쟁의 여지가 많다. 국민소환제는 어떻게 설계하는지에 따라, 그리고 각 정치세력이 실제로 어떻게 이용하는지에 따라 그 효과가 완전히 다르게 나타날 것이다. 게다가 대통령제가 아니라 의회제를 지향하고 단순다수대표제가 아니라 비례대표제를 추구한다면, 국민소환제의 정당성과 실효성에 대해 더더욱 의문을 던지지 않을 수 없다. 국민소환제는 대통령제나 단순다수대표제 같은 승자독식 선거제도에서 사후적 견제-통제 방안으로 유효하다. 의회제 정부나 완전 비례대표제로 구성된 의회에 대해서는 원리상 적용하기 힘들며, 선례도 없다.

바로 그런 이유에서 더 진지하게 검토해야 할 것은 **법률안 시민 발의제**, **헌법개정안 시민 발의제**, **국민투표 시민 발의제**다. 이 제도들은 대의제와 충돌하거나 대의제를 대체하려는 것이 아니다. 법률안 시민 발의제는, 대의기구가 기성 양대 정당에게 독점되어 ‘대의’ 역할을 제대로 못하는 상황에서 대의기구가 시민들이 발의한 법률안을 심의하도록 의무화하는 제도다. 대의기구가 제 역할을 하도록 시민들이 다그칠 수 있는 장치를 만들자는 것이다. 헌법개정안 시민 발의제도 마찬가지다. 그리고 국민투표 시민 발의제는 시민들이 발의한 법률안이나 헌법개정안을 기성 정치세력이 끝내 가로막을 경우에 시민들이 활용할 수 있는 마지막 수단이다. 이 세 제도는 각각 발의 조건을 다르게 설정함으로써 제 역할과 위상에 부응하도록 만들 수 있다. 예를 들면, 법률안 시민 발의제는 유권자 1/100 이상의 서명, 헌법개정안 시민 발의제는 5/100 이상의 서명, 국민투표 시민 발의제는 10/100 이상의 서명을 받도록 차별화할 수 있을 것이다(물론 이것은 예시일 뿐이다). 이런 내용을 담은 법률안-개헌안-국민투표의 시민 발의제는 **현재 한국 상황에서 시민들이 일상적으로 국회를 압박하고 양대 정당 독점 정치를 흔들으로써 대의민주제 개혁을 이끌어내는 데 효과적인 수단이 될 것이다.**

이런 취지나 설계 방식을 전제한다면, 법률안 등의 시민 발의제가 극우 포퓰리즘의 득세에만 도움이 된다는 우려는 상당 부분 해소된다. 우선, 발의 요건이나 의결 요건 같은 제도 내 안전장치들이 존재하기 때문에 진지하지 못한 정치적 모험에 이용되기가 생각보다 쉽지 않다. 이 제도를 활용하려는 정치세력이나 사회운동들은 상당수 유권자의 동의를 구하려고 엄청난 시간과 노고를 쏟아 부을 준비가 되어 있어야 한다. 또한 애초에 법률안이나 헌법개정안, 국

민투표 안건의 내용이 광범한 대중의 지지를 얻을 만한 설득력을 갖고 있지 못하다면, 지지 서명을 받으려고 아무리 애를 써도 법정 발의 요건을 맞추기 힘들 것이다. 설령 극우 포퓰리즘 세력이 이미 크게 성장한 상태여서 법정 발의 요건을 충족시키는 게 성공하더라도 결국 국회 심의, 시민사회 논의, 국민투표 사전 토론 등을 거쳐야 한다. 이 과정에서 퇴행적이고 문제적인 안건은 대중의 토론과 다수 의견 형성, 최종 합의 등을 통해 ‘가장 민주적인 방식’으로 비판, 교정될 수 있을 것이다. 2010년대 이후 여러 나라 경험을 통해 이미 확인했듯이, 기존 자유주의적 민주주의의 한계와 모순을 공격하며 성장하는 극우 정치 흐름은 그런 한계와 모순을 넘어서려고 노력하는 더욱 민주주의적인 대응을 통해서만 격퇴될 수 있다. 한계와 모순을 지닌 기존 정치체제를 방어하기만 해서는 결코 패퇴시킬 수 없다. 따라서 법률안 등의 시민 발의제 같은 시민 참여 통로야말로 극우 포퓰리즘 같은 병리적 현상을 가장 적극적으로면서 근본적인 방식으로 치유할 제도적 토대가 될 수 있다.

3) ‘확장된’ 정치의 발전적 형태 : 예산, 기후대응, 헌법개정 등의 시민회의

그러나 앞에 제시한 방안은 기존 대의제를 넘어 ‘확장된’ 정치로 나아가기 위한 출발점일 뿐이다. 단속적이고 간헐적인 시민 참여를 넘어 일상적이면서 누적적인 참여 통로를 여는 단계로 나아가야 한다. 여러 가지 방식이 있을 수 있겠지만, 현재까지 제출된 가장 유력한 방식은 **주요 정책 사안에 대한 숙의기구로서 시민회의(citizen’s assembly)들을 구성, 운영하는 것**이다. 한국의 경우에도 이미 문재인 정부 시기에 운영된 신고리 핵발전소 5, 6호기에 대한 공론화위원회 같은 시민회의의 시범적, 초보적 사례가 있었다. 그러나 국회가 새로운 시대 환경에 맞게 민주주의의 통로를 넓힌다는 차원에서 장기적이거나 상설적인 성격의 시민회의를 기획, 소집한 사례는 아직 없다. 시민사회를 ‘대의’하려는 의사나 의지는 없으면서 대의 통로만은 완강히 독점하려고만 하는 현 대한민국 국회와 양대 정당이 기득권의 상당 부분을 스스로 내려놓는 이런 실험에 나설 리 만무하다. 이럴수록 시민사회의 여러 세력, 사회운동들은 이런 국회를 철저히 개혁하는 정치개혁운동과 함께, 긴급한 과제를 다룰 시민회의 소집을 요구하고 나서야 한다. 만약 법률안 시민 발의제를 도입하는 개헌이 이뤄진다면, 시민회의 소집은 시민들이 법률안 발의를 통해 요구해야 할 중요한 내용 중 하나가 될 것이다.

시민회의 형태의 대의 통로가 열려야 할 긴급한 주제들로는 우선 **‘정부 예산안 수립’**을 들 수 있다. 현재 대한민국의 예산안을 편성하는 주체는 정부로 규정되어 있으며(헌법 제54조 2), 예산안의 심의, 의결권은 국회에 있다(헌법 제54조 1). 하지만 내용적으로는 정부 안에서 기획재정부가 예산안 수립을 독점하는 형편이며, 그래서 국가기구 내 권력이 사실상 기획재정부 고위 관료들에게 집중돼 있다. 역대 정부(특히 최근 윤석열 정부)가 감세 기초를 지속한 결과, 기획재정부는 예산 삭감의 칼자루를 휘두르며 다른 모든 부처를 규율하는 사실상의 ‘정부 내 최고사령탑’ 노릇을 할 수 있었다. 그리고 그럴수록 헌법이 규정한 국회 권한인 예산안 심의와 의결은 형식화되었다. 결국 국회 내 양대 정당의 당락에 따른 최종 조율 관행만 남았고, 대한민국 정부 예산은 민주적 통제가 전혀 미치지 못하는 영역이 되고 말았다.

현재 그 개혁 방안으로 기획재정부의 예산안 수립 기능을 대통령실로 이전하는 방안 등이 논의되고 있지만, 가장 근본적인 처방 중 하나는 **예산안 수립의 일정 단계를 시민사회에 개방**하는 것이다. 이미 지방정부 수준에서는 참여예산제를 통해 예산의 일부, 특히 공공투자 부분에 대해 주민 참여 통로가 (불만족스럽거나) 열려 있다. 중앙정부 예산에 대해서도 복지나 공공투자, 특히 복합위기 대응과 관련한 부분의 큰 틀과 흐름을 정부, 국회가 시민사회의 대표적 결사체들(가령 노동조합 등)과 함께 논의, 합의하여 수립하는 게 바람직하다. 이를 실행할 가장 안정적인 방안은 국회가 나서서 ‘예산안 논의를 위한 시민회의’를 구성하고, 형식화되어 버린 국회의 예산안 심의, 의결 권한을 이 기구와의 협력을 통해 ‘실질화’하는 것이다.

또 다른 주제로는 ‘기후위기 대응’을 생각해볼 수 있다. 기후위기를 최소화하고 그에 따른 변화 및 재난에 대응하기 위한 사회 전반의 전환이야말로 19세기, 20세기에 진화한 대의체계 만으로는 해결할 수 없는 초유의 과제다. 이 과제를 수행하려면, 생활 현장의 생생한 정보를 발견, 취합해야 하고, 성공과 실패를 거듭하는 수많은 경험을 교류해야 하며, 지속적으로 사회 전체의 목표를 합의하고 검증하며 다시 합의하길 반복해야 한다. 그러자면 기존 의회, 지방의회 틀을 넘어 숙의기구를 통한 참여, 토론 과정을 전개할 필요가 있다. 이미 여러 선행연구와 앞선 경험을 통해 기후변화 대응에 시민회의가 커다란 역할을 할 수 있다는 점이 지적되었다 (김현우, 2024; 이정필, 2024).

가장 바람직한 방안은 국회가 나서서 ‘기후위기 대응과 생태적 전환을 위한 시민회의’를 구성, 운영하는 것이다. 이 시민회의는 일종의 양원제를 취할 수 있다. 시민사회 내 결사체 대표들이 참여하는 회의와, 인구 분포를 반영하여 추첨으로 선출한 시민들이 참여하는 회의를 따로 구성, 운영하면서 두 회의 사이의 소통, 협의, 합의로 ‘기후위기 대응과 생태적 전환 0차 계획’을 도출하는 방식을 구상해볼 수 있다. 이런 시민회의를 정기적으로 소집하여(가령 3년 주기로) 지난 계획의 집행 결과와 기후위기 전개 상황을 평가하고 다시 새로운 목표를 설정하며 차기 계획을 수립하는 과정을 반복해나갈 수 있을 것이다. 이 경우에 국회는 이런 시민회의의 논의 결과를 거의 그대로 수용하여 국가기구가 이를 집행하도록 관리, 통제하는 역할을 하게 될 것이다. 이렇게 시민회의를 통해 전 사회적 토론을 활성화하고 기업, 국가 등을 강제할 계획을 수립한다면, 기후위기 대응이 지금보다 훨씬 깊이 시민들의 삶에 뿌리 내릴 것이며 생태적 전환의 속도가 지금과는 비교가 되지 않게 가속화할 것이다. 더 나아가, 오늘날 기후위기 대응은 사실상 경제-사회 활동 전반에 대해 목표와 한계선, 필수전제조건을 설정하며 활동 결과를 평가하는 사회적 과정임을 주목할 필요가 있다. 그렇다면 정기적, 지속적으로 구성, 운영되는 ‘기후위기 대응과 생태적 전환을 위한 시민회의’는 콜이 제안한 ‘산업길드의회’(콜, 2022)와 같은 일종의 경제의회를 현대의 조건에 맞게 실현해나가는 출발점 혹은 맹아가 될 수도 있다.

마지막으로, **제7공화국으로 나아가는 헌법 개정 과정도** 시민회의 형태의 새로운 대의 통로를 정착시키는 중대한 계기가 될 수 있다. 12. 3 친위쿠데타 이후 거의 모든 정치인이 ‘개헌’을 이야기하고 ‘제7공화국’을 부르짖는다. 하지만 최초로 ‘제7공화국 건설’을 외쳤던 노회찬 의원은 제6공화국 일부 정치제도의 파편적 변경(가령 선거제도 개혁이 전제되지 않은 내각제

도입 주장 등)이 아니라 불평등하고 부조리한 경제사회체제의 근본적 변혁이라는 의미로 ‘제7공화국’을 제시했다. 지금 한국 사회에 필요한 것은 바로 이런 맥락의 ‘제7공화국 건설 운동’이다. 하지만 개헌이 제7공화국 건설의 ‘전부’는 아니어도 ‘필수적 부분’인 것만은 틀림없다. 개헌만으로 제7공화국이 열리지 않는지만, 제7공화국을 열려면 개헌이 반드시 필요하다. 굳이 의회제나 의원집정부제를 도입하는 개헌까지 안 가도 좋다. 이 정도 개정은 몇 년 안에는 힘들 것이다. 하지만 내란 진압 과정에서 드러난 현 헌법의 명확한 문제점들(비상계엄제도의 잔존, 비선출직인 국무총리가 대통령 권한대행을 맡도록 한 규정, 대통령에게 과도한 권한을 부여한 헌법재판관 임명 절차, 역시 대통령에게 과도한 권한을 부여한 대법원장 임명 절차 등)을 교정하고 결선투표제 같은 당연한 제도를 뒤늦게나마 갖추기 위해서도 현 헌법은 개정해야 한다. ‘**개헌의 정치**’가 일단 시작되어야 한다.

차기 정부가 들어선 뒤에 개헌이 추진된다면, 무엇보다 현 국회의 한계를 넘어서는 개헌 논의 과정을 실험할 가능성이 현재보다는 더 높아질 수 있다. 새 정부가 출범한 다음에는, 급박한 정치 일정으로부터 상대적으로 자유로운 시간표에 따라 개헌 논의를 전개할 수 있게 된다. 그렇게 되면 국회가 개헌 과정 전체를 책임지되 **별도의 속의 기구(가칭 ‘개헌 시민회의’)**를 소집해 개헌안의 구체적 내용을 마련하는 방식을 취할 가능성도 열린다. 국회를 넘어 시민사회로, 시민들에게로 개헌 논의 과정을 개방하는 실험을 펼칠 수 있게 되는 것이다. 2010년대 이후 아이슬란드, 아일랜드, 칠레 등에서는 이와 근접한 개헌 과정이 실제로 시도됐다. 이 사례들을 간략히 소개하면, 다음과 같다.

사례 ① : 칠레 (장석준, 2025)

칠레에서는 2019년 10월에 시작된 격렬한 저항운동을 계기로 개헌 정국이 열렸다. 당시 세바스티안 피네라 대통령이 이끌던 우파 정부는 교육지책으로 헌법 개정 카드를 내밀었다. 처음에는 많은 시민이 정부의 개헌 제안에 거부 입장을 보였지만, 개헌 제안이 일단 의회 내에서 여야 모두의 동의를 얻자 개헌 과정을 근본적 변화의 계기로 만들어보자는 목소리가 점차 힘을 얻었다.

개헌 필요성과 구체적 방식을 국민에게 물은 2020년 10월 국민투표에서 이런 분위기가 선명히 드러났다. 유권자의 약 50.98%가 참여한 이 투표에서 78.28%가 개헌에 찬성했다. 그리고 개헌안을 입안할 기관을 묻는 문항에는 ‘개헌회의Constitutional Convention’(원내 우파정당들의 반발을 의식해 개헌‘의회’가 아니라 개헌‘회의’라 명명했다)를 새로 구성하여 개헌안을 마련하자는 선택지가 78.99%의 지지를 얻었다. 기존 의회가 중심이 돼 개헌안을 마련하자는 선택지의 찬성표는 21.01%에 머물렀다.

개헌회의는 구성부터 혁신적이었다. 155석은 칠레 하원 선거방식과 같은 비례대표제로 선출하기로 했고, 17석은 선주민 각 집단에 할당하기로 했다. 이런 방식에 따라 2021년 5월 15-16일에 개헌회의 선거가 실시됐는데, 그 결과가 사뭇 충격적이었다. 1970년대에 이 나라에서 세계 최초로 시작된 신자유주의 시대를 마침내 끝내자는 이들, 2019년 시위에 앞장섰던 이들이 다수 의석을 차지하는 결과가 나왔다. 순위만 놓고 보면 20.6%를 얻은 집권 우파가 1

위를 기록했지만, 공산당, 확대전선(신좌파정당연합) 등이 결성한 급진좌파 선거연합 “존엄에 찬성표를”이 이들을 바짝 뒤쫓았다(18.7%). 반면에 타협적 민주화를 주도하며 오랫동안 우파와 함께 양대 세력을 이뤘었던 사회당, 기독교민주당 등 중도파는 14.5%를 득표하며 4위로 주저앉았다. 하지만 가장 놀라운 것은 기존 정당에 속하지 않은 후보들의 약진이었다. 무당파가 65석을 차지했는데, 그 중 26인은 ‘민중 명부’라는 선거연합(3위, 16.2%)을 통해 당선된 또 다른 급진좌파 흐름이었다. 이들은 2019년 항쟁 주역 중 어느 당에도 속하지 않은 인물들로서, 대개 페미니즘 운동가이거나 환경운동, 선주민운동 투사들이었다. 이런 성향의 무소속 당선자와 “존엄에 찬성표를” 소속 당선자가 함께 목소리를 낸다면(‘2019년 항쟁 블록’), 개헌회의를 충분히 주도할 것처럼 보였다.

개헌회의는 1년간의 논의 끝에 드디어 개헌안을 제출하고 2022년 7월에 활동을 마감했다. 개헌안은 신자유주의를 극복하고 새로운 민주주의를 이룩한다는 시대정신을 충실히 집약하고 있었다. 우선 칠레 국가가 나아가야 할 방향을 사회국가(복지국가), 생태국가로 잡았으며, 기존 헌법에 담긴 ‘보충성 원리(개인이나 기업이 해결할 수 없는 문제만 국가가 개입한다는 원리)’를 삭제함으로써 사회권 보장, 기후위기 대응 등에 국가가 적극적으로 나설 의무가 있음을 분명히 했다. 새로운 권리의 주체로서 여성, 선주민, 장애인, 아동, 노인, 성 소수자 등을 명기했으며, 국영보건서비스와 국영교육서비스를 구축해 국가가 의료, 교육을 책임지도록 했다. 또한 선주민 권리를 완전히 보장하는 다민족국가 plurinational state라는 새로운 국가상을 제시했고, 이를 위해 선주민 거주지들을 포함하는 모든 지역의 자치를 강화하는 준연방제를 약속했다. 시민의 정치 참여를 강화하기 위해 시민들이 직접 법률안을 발의할 수 있도록 했고, 매번 50% 선을 맴도는 낮은 투표율을 끌어올리기 위해 18세 이상 의무투표제를 못 박았다. 하원의 입법 활동을 제약하는 역할만 해온 거추장스러운 상원은 폐지하는 대신 지방정부들의 대표로 구성된 대의기구를 신설하기로 했다.

‘2019년 항쟁 블록’은 처음에 이 개헌안의 통과를 자신했다. 각종 여론조사에서도 2022년 3월까지의 줄곧 ‘찬성’ 응답이 절반 이상으로 나왔다. 그러나 점차 분위기가 묘하게 돌아갔다. 7월에 개헌안이 발표되자 우파정당들의 격렬한 반대 캠페인이 시작됐다. 특히 극우 성향 공화당이 주류 언론, 개신교 복음주의 교회 등과 함께 ‘개헌안 부결’ 선동에 총력을 기울였다. 이들은 페미니즘, 성 소수자, 이주민 등에 대한 백래시 여론을 효과적으로 활용했고, 특히 선주민 권리 강화나 다민족국가론을 ‘조국을 해체하려는 음모’라고 맹비난했다. 반대 캠페인은 성공적이었다. 9월 4일로 예정된 개헌안 국민투표를 몇 달 앞두고부터는 거의 모든 여론조사에서 ‘반대’ 응답이 ‘찬성’을 압도하는 결과가 나왔다.

이런 여론조사에도 불구하고 가브리엘 보리치 대통령이 이끄는 현 좌파 정부와 개헌 주도 세력들은 국민투표에서 근소한 차이로나마 개헌안이 가결되지 않을까 기대했다. 그러나 결과는 참담했다. 무려 61.87%의 투표자가 ‘반대’에 표를 던졌고, ‘찬성’은 38.13%에 그쳤다. 불과 2년 전에 압도적 다수가 새 헌법에 희망을 걸던 상황과는 정반대였다. 패배의 원인으로는 우선 우파 진영의 치열한 반대 캠페인을 들지 않을 수 없다. 그러나 반대 캠페인이 아무리 성공적이었다 하더라도 거의 ‘8 대 2’로 개헌에 기울어 있던 민심이 ‘4 대 6’으로 뒤집어진 이

유를 다 설명해주지는 못한다. 그래서 이에 더해 주목받는 것이, 개헌안 논의 중에 계속된 팬데믹과 그 결과로 막 대두하고 있던 인플레이션이 끼친 영향이다. 생활고에 내몰린 많은 노동대중이 소수자나 선주민의 권리 신장에 오히려 적개심을 갖기 시작했다는 것이다. 심지어는 선주민 밀집 지역에서도 ‘반대’ 표가 더 많이 나왔다.

또 다른 결정적인 요인은 바로 의무투표제 실시다. 새 헌법안이 투표의 의무를 못 박고 있는 만큼 개헌안 국민투표에서부터 의무투표제를 실시하기로 했는데, 그 결과로 투표자가 평소 선거의 거의 2배로 급증했다. 2021년 대선 결선투표(칠레의 각급 선거 중 투표율이 가장 높은)에서 투표자가 총 827만 명이었던 반면에 2022년 국민투표 참가자는 1302만 명에 이르렀다. 게다가 대선 결선투표에서 보리치에게 투표한 유권자(462만 명)와 개헌안 국민투표에서 ‘찬성’이라 답한 유권자(486만 명) 사이에는 별 차이가 없었고, 오히려 조금이나마 수가 늘었다. 그렇다면, 매년 투표에 참여하지 않다가 오랜만에 투표장에 나선 500만에 가까운 인구가 유독 우파정당들의 이데올로기 공세에 취약했다고 추론할 수밖에 없다.

아무튼 이로써 개헌 시도는 한 차례 실패했다. 그러나 헌법 개정은 좌우를 떠나 정치권 전체의 약속이었고, 더구나 보리치 대통령은 개헌을 반드시 성사시키겠다고 약속하며 당선된 처지였다. 따라서 어떻게든 개헌을 다시 시도하지 않을 수 없었다. 2차 시도에서도 지난번과 마찬가지로 개헌안을 마련할 대의기구를 기존 의회와 별개로 구성하기로 했다. 다만 이번에는 명칭이 ‘개헌평의회 Constitutional Council’로 바뀌었고, 역시 비례대표제로 선출하되 의석은 50석으로 크게 줄었다. 2023년 5월 7일 실시된 개헌평의회 선거에서는 개헌회의와는 정반대로 극우 공화당이 34.34%를 얻으며 압승을 거뒀다(23석). 좌파는 급진 성향, 중도 성향 다 모여 공동명부(“칠레를 위한 단결”)를 만들어 대응했지만, 27.73%를 획득하며 2위에 그쳤다. 민주화 이후 선거에서 칠레 좌파 전체가 기록한 득표율 중 가장 낮은 수치였다. 이렇게 구성된 개헌평의회였으니, 여기에서 입안된 개헌안 내용이 어땠을지는 쉽게 짐작할 수 있다. 제1차 개헌안 내용은 모조리 폐기됐고, 이민이나 임신중지를 전보다 더 제한하는 조항이 들어갔다. 극우파의 독주에 전통 우파마저 불평할 지경이었다.

이러한 새 개헌안을 놓고 2023년 12월 17일 실시된 제2차 개헌안 국민투표는 모든 게 1년 전 국민투표와 정반대였다. 이번에는 공화당을 비롯한 우파정당들이 찬성 입장을 천명했고, 보리치 정부를 비롯해 좌파, 중도파는 모두 반대 캠페인에 나섰다. 그 결과, 제1차 국민투표보다 줄어든 투표자 1236만 명 가운데 689만 명(55.75%)이 ‘반대’에, 547만 명(44.24%)이 ‘찬성’에 표를 던졌다. 이번에는 우파, 그 중에서도 극우 공화당이 패배의 타격을 입었다. 어찌 보면 좌파와 우파가 서로를 한 대씩 때리고 무승부로 결투를 끝낸 셈이었다. 결국 최대 패배자는 개헌 시도 자체였다. 제2차 국민투표가 끝나자마자 보리치 대통령은 임기 중에 더 이상 개헌을 추진하지 않겠다고 선언했다.

사례 ② : 아이슬란드

아이슬란드는 2008년 미국발 금융위기의 직격탄을 맞았다. 그러자 그간 금융 일변도 성장 정책을 펼치던 우파 독립당 정부에 대중의 분노가 쏟아졌고, 2009년 ‘주방기구(냄비와 프라이팬)

혁명'이 폭발했다. 그 결과로 실시된 조기총선을 통해 사회민주연합과 좌파녹색운동의 좌파 연립정부가 들어섰는데, 이들의 합의 사항 중 하나가 시민 참여를 통한 개헌 추진이었다.

아이슬란드 시민사회는 정부가 개헌 과정을 열기 전에 먼저 '국민회의National Assembly'를 소집해 개헌의 방향과 내용을 논의하기 시작했다(2009년). 국민회의 대의원은 1500명으로 구성됐는데, 1200명은 지역별로 추천에 의해 뽑았고 300명은 재계와 시민사회 단체들이 추천했다.

1년 뒤인 2010년 11월에는 정부가 별도로 '국민회의'를 구성했다. 이 회의는 젠더, 지역, 연령 분포에 맞춰 추천으로 뽑힌 950명의 대의원으로 구성됐으며, 시민사회 주도 국민회의가 제출한 보고서를 바탕으로 개헌 과제들을 도출했다. 정부 주도 국민회의는 '평등, 인권, 민주주의, 청렴, 정의, 존중, 자유, 책임성'을 개헌안에 담아야 할 핵심 가치로 정리했다.

국민회의 구성과 동시에, 실제 개헌안 입안을 책임질 '개헌회의Constitutional Assembly' 선거도 실시됐다. 아이슬란드 헌법에 따르면 개헌안을 최종 의결하는 기관은 의회Althingi이지만(헌법 제79조. 의회에 개헌안이 제출되면, 의회가 스스로 해산하여 새 총선을 실시한 뒤에 새로 구성된 의회가 개헌안을 심의한다. 이 의회가 개헌안을 의결하면, 대통령의 인준을 거쳐 새 헌법이 발효된다.), 좌파 연립정부는 의회와 별도로 개헌회의를 구성하여 개헌안 내용을 입안하기로 한 것이다. 개헌회의의 임무는 시민 참여 숙의기구인 국민회의가 정리한 개헌 방향에 따라 구체적인 개헌 조항을 정리하는 것이었다. 총 25석(남성 15석, 여성 10석)의 개헌회의는, 정당명부방식 비례대표제로 선출하는 의회와 달리, 단기이양방식(선호투표제) 비례대표제로 선출됐다. 2010년 11월에 실시된 이 선거에는 36%의 유권자가 참여했으며, 입후보자가 적을 것이라던 애초 예상과 달리 총 522명이 출마했다.

그러나 이 선거에는 우여곡절이 있었다. 2011년 1월, 대법원이 선거 관리에 문제가 있었다는 이유로 선거 무효 판결을 내린 것이다. 그러자 좌파 연립정부는 '개헌평의회 Constitutional Council'를 새로 구성하고, 개헌회의 선거 당선자 전원을 개헌평의회 대의원으로 위촉하는 방식으로 문제를 해결했다. 독립당을 비롯한 야당은 이에 반대했다. 아무튼 이런 뜻밖의 난관에도 불구하고 개헌평의회는 2011년 7월에 다음 내용을 개헌 조항으로 제출했다.

- 도시 선거구와 농촌 선거구 간 표의 등가성 보장 (아이슬란드에서도 역시 도시 선거구에서 당선되려면 농촌 선거구보다 더 많은 득표를 해야 한다.)
- 국교회 폐지 국민투표 실시 (73% 이상이 찬성할 시, 정교분리 확정)
- 정부 조직 관련 조항들 : 최다 득표 정당의 대표가 자동으로 총리가 되는 게 아니라, 연립정부 내 소수정당 대표도 원내 표결을 통해 총리로 선출될 수 있게 한다. 총리 임기를 최장 10년으로 제한한다. 새 총리 추천자를 제안하지 않으면 내각 불신임 투표를 실시하지 못하게 한다.
- 국가가 모든 시민에게 인터넷 접근법 보장
- 대통령은 1회에 한해 연임
- 시민이 직접 법안을 의회에 제출하거나 국민투표를 요청할 수 있는 권한. 조건은 총 유권

자 중 15%의 동의.

- 내각 각료의 수를 10인 이하로 제한.
- 아이슬란드의 천연 자원을 공공자산으로 규정.

정부는 2012년 10월에 위 내용을 선별, 요약한 6개 물음에 대해 찬반을 묻는 국민투표를 실시했다. 이 국민투표에는 48.7%의 유권자가 참여했으며, 6개 문항 모두 '찬성'이 과반을 기록했다. 가장 높은 지지를 받은 것은 '찬성'이 82.9%에 이른 '천연자원 공공화'였다.

하지만, 위에 소개한 대로, 아이슬란드 헌법에서는 개헌안이 국민투표로 최종 의결되는 게 아니라 차기 의회를 통해 의결하게 되어 있다. 즉, 2012년 국민투표는 법적 구속력이 없었다. 불행히도 다음해 실시한 총선에서 우파 정당들이 다수 의석을 확보해 독립당, 진보당의 우파 연립정부가 들어섰다. 새 정부는 전임 정부가 제출한 개헌안을 심의하지 않았고, 이후 정부도 마찬가지였다. 모처럼 마련한 개헌안이 사실상 파기된 셈이었다. 이로써 아이슬란드의 개헌은 최종 무산됐다.

사례 ③ : 아일랜드

아일랜드 역시 2008년 금융위기로 타격을 받았다. 경제위기로 모처럼 아일랜드에서는 기성 정치권이 출렁이기 시작했다. 이런 분위기에서 실시된 2011년 총선에서 각 정당은 저마다 개헌 방안을 제시했다. 흥미로운 것은 좌우파가 개헌 여부를 둘러싸고 첨예하게 대립한 아이슬란드와 달리 아일랜드에서는 기존 양대 정당(피너 게일, 피어너 팔)과 도전 정당들(노동당, 녹색당, 신페인 등등) 모두 개헌에 동의했다는 사실이다.

이에 따라 피너 게일-노동당 연립정부는 2012년에 개헌안을 논의, 입안할 '개헌에 관한 회의 The Convention on the Constitution / Constitutional Convention'(이하 '개헌회의')를 소집했다. 개헌회의는 총 100인으로 구성됐는데, 1인은 정부가 지명한 의장, 29인은 의원, 66인은 추첨으로 뽑힌 시민들이었다. 개헌회의가 주로 논의한 개헌 의제는 다음과 같았다.

- 대통령 임기를 5년으로 단축. 대통령선거를 지방선거, 유럽의회선거와 동시에 실시.
- 투표 연령을 17세로 하향
- 의회 선거제도 개혁 (현행은 단기이양방식 비례대표제)
- 재외 국민에게 선거권 부여
- 동성혼인 보장
- 여성 관련 조항 개혁. 여성의 공적 활동 참여를 더욱 강조.
- 여성의 정치 참여 증진
- 신성모독 처벌 조항 삭제

아일랜드의 개헌 절차는 아이슬란드와 비슷하면서도 훨씬 간결했다. 개헌회의는 2014년 3월에 활동을 종료했고, 개헌안을 의회에 제출했다. 아일랜드 정부는 개헌안 전체를 국민투표에 회부하지 않고, 일단 2015년에 '동성혼인 보장'과 '대통령 피선거권 하한선 35세에서 21세로 하향', 두 조항만을 국민투표에 붙였다. 60.52%의 유권자가 참여한 이 국민투표에서 '동성혼인 보장'은 62.07% 찬성으로 가결됐고, '대통령 피선거권 연령 하향'은 26.94% 찬성으로

부결됐다.

2018년에는 다시 ‘신성모독 처벌 조항 삭제’에 대한 국민투표가 실시됐다. 대통령선거와 동시에 실시된 이 국민투표에는 43.79%의 유권자가 참여했고, 64.85% 찬성으로 개헌안이 가결됐다. 비록 극히 부분적인 개헌이었지만, 어쨌든 아일랜드는 최근 개헌 시도가 일정한 성공을 거둔 예외적 사례다.

이런 사례들로부터 중요한 교훈을 얻을 수 있다. 가령 개헌회의를 마치 기존 의회처럼 선거로 구성하는 게 과연 적절한 방안이었는지 따져봐야 한다. 칠레에서는 이로 인해 개헌 과정이 오래 된 정파적 대립의 단순한 연장이 되고 말았다. 이보다는, 아일랜드 개헌회의처럼 **추첨으로 숙의기구를 구성하는 쪽이 더 현실적이고 합리적일 수 있다.** 그래야 시민들이 이제껏 지지해온 정당의 시각만이 아니라 쟁점 자체에 대한 주체적 숙고를 통해 판단할 가능성이 조금이라도 더 높아질 수 있다.

또한 궁극 목표로 ‘전면 개헌’을 지향하더라도 **‘전면 개헌’을 특정한 구체적 국면에서 어떻게 ‘부분적으로라도’ 관철시켜갈지에 관해 보다 섬세하게 전략적으로 접근해야 한다는 점도** 확인해야겠다. 칠레의 제1차 개헌안은 우리도 진지하게 참고해야 할 만큼 훌륭한 전면 개헌안이었지만, 의도하지 않게 ‘전면’ 거부되고 말았다. 급변하는 여론 지형을 고려하여 개헌안 중에서 동의 정도가 가장 높고 긴급한 내용부터 추려 국민투표에 붙였다면, 결과는 달라졌을 수 있다. 당장은 ‘전면’ 개헌을 이루지 못했더라도 전면 개헌으로 나아가는 확실한 ‘교두보’를 확보했는지 모른다. 이 대목에서도 아일랜드 사례가 더 긍정적으로 다가온다. 비록 ‘부분 개헌’이기는 했지만, 그래도 시대 변화에 부응하는 개헌을 하나하나 확실히 이뤄냈기 때문이다.

종합하면, 헌법 개정 과정은 일단 현 헌법이 규정하는 국회의 발의, 심의, 의결 절차를 넘어 ‘개헌 시민회의’ 구성과 운영을 중심으로 전개되어야 한다. 개헌 내용을 최대한 광범한 시민 참여를 통해 논의하고 개헌안을 마련하는 작업은 시민회의가 담당하고, 국회는 시민회의가 제대로 활동할 수 있게 보장하며 시민회의가 제출한 개헌안을 최종적으로 국민투표에 붙이는 과정을 관리하는 역할을 맡는 게 바람직하다. 시민회의는 아일랜드의 개헌 시민회의처럼 인구 분포를 반영한 추첨을 통해 선출된 시민들로 구성할 수 있을 것이며, 전문가나 시민사회 내 주요 조직 대표들이 참여하는 부속 자문기구를 둘 수도 있을 것이다. 개헌 의제는 제한을 두지 않고 자유로이 논의하되, 전면 개헌안을 무리하게 국민투표에 붙이기보다는 가장 시급하거나 시민들의 동의도가 높은 의제(가령 앞에 제안한 법률안-헌법개정안-국민투표의 시민 발의제나 12. 3 내란 진압 과정에서 확인한 현 헌법의 미비점들)부터 단계적으로 국민투표에 붙이는 방안을 타진할 필요가 있다. ‘제7공화국으로 나아가는 전면 개헌’을 최종 목표로 잡되, 단계별 개헌 계획을 세워 현 헌법을 차근차근 바꿔나가는 것이다. 이 경우, 각 단계별로 ‘개헌 시민회의’가 새로 소집, 운영될 수도 있다. 이렇게 되면 마치 국회처럼 ‘개헌 시민회의’도 ‘전면 개헌’이 완수될 때까지 거의 상시적으로 활동하게 될 수 있다. 앞의 ‘그림 1’이 제시하는 ‘의회 - 다양한 시민 참여 통로’ 간 관계처럼 법률안, 예결산안보다 상위 쟁점인 헌법안을 논의, 권고하는 별도의 상설적 대의 통로가 존재하게 되는 것이다. ‘개헌의 정치’가 헌법 문구

변경이라는 단기 목표에 종속된 일시적이거나 단발적인 계기에 그치지 않고, 한국 사회의 부단한 개혁을 추동하는 일상적이고 연속적인 과정으로 자리 잡을 제도적 토대가 마련되는 셈이다.

덧붙이면, 12. 3 친위쿠데타가 촉발한 극우 정치 흐름에 대한 대응 역시 ‘확장된’ 정치의 한 사례로서 이런 ‘개헌의 정치’가 필요한 이유 중 하나다. 오늘날 극우 반민주 세력은 스스로 노골적인 폭력을 자행할 뿐만 아니라 사회 전체를 폭력의 소용돌이에 몰아넣음으로써 자신들의 행위와 집권의 정당성을 인정받으려 한다. 이들에 맞서려면 과거의 변혁 세력처럼 대항폭력이나 비폭력에만 머물 수 없다. 저들이 의도적으로 고양시키는 사회 전체의 폭력적 분위기를 사려 깊게 진정시켜가는 ‘시민다움/시민윤리(civility)’의 정치 또는 ‘반폭력의 정치’가 필요하다(발리바르, 2007; 발리바르, 2012). ‘반폭력의 정치’는 다양한 전략과 경로를 통해 추진되어야 하겠지만, 시민 참여형 속의 과정을 중심에 둔 ‘개헌의 정치’는 분명히 이런 전략과 경로 중 중요한 한 사례가 될 수 있다. ‘개헌의 정치’를 통해 ‘정치의 중심이 무엇이고 범위가 어디까지인지 정하는 정치’(프레이저가 말한 ‘또 다른 정치’[프레이저, 2023], 혹은 ‘메타정치’라 불릴 수 있을)가 작동하기 시작할 때에 각 진영 지도자에 대한 애정과 증오에 지배되는 정치, 관성적 프레임에 갇힌 채 쳇바퀴 도는 정치의 위력이 그래도 전보다는 덜해질 수 있다. 사실 ‘부정선거론’이 끼친 해악이나 진영 간 극한 대결이 말끔히 해결되지 않는 한(물론 그럴 가능성은 거의 없다), 조기대선 이후에도 헌정 위기가 지속될 가능성이 높다. 이런 상황에서 ‘개헌의 정치’는 비록 만병통치약은 아니더라도 여러 필수 처방 중 하나임에 분명하다. 이는 헌정 위기의 연료가 될 수 있는 갈등과 대립을 일정하게 다른 쪽(개헌 논의)으로 돌리는 한 장치가 될 수 있다.

4. 이후 연구과제 : 층위의 다양화를 통한 정치 재구성

지금까지 복합위기 시대에 ‘바람직한 정치’의 가치와 원칙은 무엇인지, 이런 가치와 원칙을 구현하기 위한 정치 재구성의 방향과 전략은 어떠해야 하는지 짚어봤다. 1인 1표의 보통선거 민주주의가 품고 있는 ‘해방’의 잠재력을 최대한으로 실현하기 위한 정치제도 개혁이 그 한 방향이고, 다른 한 방향은 정치에 참여하는 주체들을 획기적으로 확대하기 위해 기존 대의제의 한계를 넘어 다양한 대의 통로를 열고 활성화시키는 것이다. 이 두 방향의 정치 재구성이 추진된다면, 메도즈가 위기에 맞서 훌륭하게 작동하는 시스템의 특징으로 든 내용 가운데 두 가지를 어느 정도 충족할 수 있을 것이다. 회복 탄력성과 자기 조직화가 그것이다.

그러나 메도즈는 한 가지를 더 이야기했다. ‘계층’이다(메도즈, 2022). 잘 작동하는 시스템은 여러 도전에 효과적으로 대응하기 위해 내부에 계층을 발생시킨다. 각 층위는 서로 긴밀한 연관을 맺지만, 그럼에도 상당한 자율성을 갖고 시스템의 문제들에 대응한다. 덕분에 위기가 닥치더라도 그 충격이 분산되고, 해당 위기에 가장 기민하고 강력하게 대응할 수 있는 층위를 중심으로 응전이 조직된다. 그렇다면 인간 사회의 정치 역시 복수의 층위가 형성돼 있어야 한다. 인간이라는 행위자에게 나타날 수밖에 없는 체험의 다양한 범위, 인식의 다양한 지평, 행위의 다양한 무대 등에 부합하는 다양한 층위가 마련돼 있어야 한다. 과연 현대 정치에는 이런 계층 질서가 구축돼 있는가?

사실 19세기 이래 줄곧, 산업자본주의의 정치에는 이런 계층이 잠재해 있었다. **생활세계, 국민국가, 지구질서의 세 층위**가 그것이다(장석준, 2011). 20세기를 겪고 난 세계인에게 ‘정치’란 대체로 국민국가라는 한 층위로 수렴된다. 그러나 항상 그랬던 것은 아니다. 보통선거제가 아직 실현되기 전의 자본주의 세계에서는 국민국가 수준의 정치가 지금만큼 시민들의 삶을 지배하지 못했다. 산업자본주의 발전을 위해 대서양 양안을 중심으로 국민국가들이 빠른 속도로 지배력을 넓히고는 있었다. 하지만 아직 시민권을 제대로 보장받지 못한 대다수 민중은 국민국가 차원의 정치로부터 별다른 도움을 받지 못한 채 국민국가와는 다른 층위, 즉 생활세계를 중심으로 자구책에 의존하며 삶을 꾸려나갔다. 노동 대중의 자발적 결사체들의 역할을 강조하는 초기 사회주의나 아나키즘은 바로 이런 현실에서 호소력을 갖는 이념들이었다. 다른 한편으로는, 국민국가 차원의 정치가 미처 발전하기 전에 이미 지구질서라는 또 다른 층위가 자본주의 세계를 살아가는 수많은 대중의 삶에 강력한 영향을 끼치고 있었다. 자본주의는 처음 발생할 때부터 전 지구적으로 작동하는 사회 편성social formation이었기 때문이다. 대중이 감지조차 하지 못하고 응전할 수단도 거의 없었던 때부터 지구질서 차원의 정치가 대중의 삶을 심각하게 규정했던 것이다.

그러나 20세기에 들어서 국민국가 층위가 정치 전반의 강력한 중심 무대로 부상함으로써 다른 두 층위는 눈에 잘 드러나지 않게 됐다. 출발점은 물론 제1차 세계대전 직후부터 시작된 보통선거제의 급속한 확산이었다. 이를 계기로 그간 국민국가 차원의 정치에서 효능감을 느끼지 못하던 노동자, 여성 등이 선거를 통해 정부가 자신들의 요구에 호응하길 기대하게 되었다. 비록 양차 대전 사이 시기에 전 세계를 덮친 자본주의의 전반적 위기 속에서 이 기대는

좌절됐지만, 이런 기대와 현실 사이의 간극을 해결하려는 적극적인 노력도 뒤이어 나타났다. 케인스주의는 국민국가 차원의 정치에 바탕을 둔 거시경제정책을 통해 노동 대중의 기대에 일정하게 부응할 발판을 마련해줬고, 지구자본주의의 새 패권국으로 부상한 미국은 뉴딜과 전시 동원을 통해 그 표준적 실행 모델을 제시했다. 이를 바탕으로 제2차 세계대전 이후 ‘국민국가들의 세계’가 열렸다. 자본주의 중심부에서는, 이미 어느 정도 자리 잡고 있던 국민국가들이 사회국가/복지국가 단계에 접어들어서 국민국가 체계가 더욱 안정되었다. 고전적 제국주의의 붕괴와 함께 과거 식민지였던 민족, 지역들도 저마다의 국민국가로 독립했고, 이로써 ‘국민국가들의 세계’는 땅 끝까지 확장되었다. 이 시기에 세계인에게는, ‘정치는 곧 국민국가 수준의 정치’라는 새로운 상식이 뿌리내렸다. 그리고 그만큼 생활세계 수준의 정치, 지구질서 수준의 정치는 대중의 눈길이 미치지 못하는 무대 뒷면으로 밀려났다.

그러나 신자유주의 시대의 도래와 함께 이 질서는 풀어헤쳐지기 시작했고, 지금은 돌이킬 수 없이 와해된 상태다. 무엇보다 국민국가 수준의 정치가 선거 결과를 통해 경제사회체제에 끼칠 수 있는 영향력의 규모와 깊이가 크게 위축되었다. 보통선거에 바탕을 둔 대의민주제의 효능감이 거의 양차 대전 사이 시기 수준으로까지 줄어들었다. 반면에 지구질서의 지배력이 국민국가의 정책 영향력을 압도하기 시작했다. 그런데 대중에게는 지구질서에 영향을 끼칠 수 단이나 통로가 거의 없다. 국민국가 수준의 정치에서는 그래도 선거를 통한 개입 가능성이 형식적으로나마 존재하지만, 지구질서 수준에서는 이런 수단조차 없는 것이다. 그렇다고 먼 선 조들처럼 생활세계 수준에서 자구책에 의지할 수도 없다. 노동조합조차 신자유주의 시기를 거치며 활력을 잃었고, 대중이 경쟁과 자기계발, 소비문화와 부족문화에 완전히 포섭된 데다 정보통신기술 발전으로 전에 없던 미디어 환경(네트워크 사회)이 대두한 탓에 개인주의가 극대화되어 있다. 국민국가 수준과 지구질서 수준에서 무력감을 느낀 대중이 생활세계 수준에서 방어책이나 반격의 무기를 버리기도 쉽지 않은 조건이다. **정치의 세 층위가 이렇게 그만의 자율적 역할을 수행하지 못하고 서로 어긋나기만 하는 상황**이야말로, 2008년 금융위기 이후에 신자유주의적 자본주의 체제가 전반적 위기로 내몰리고 있음에도 좀처럼 새 시대의 대안이 부상하지 못하는 이른바 ‘꺾임기interregnum’가 계속되는 근본 이유 중 하나다.

따라서 정치 재구성의 또 다른 방향으로 ‘**층위의 다양화**’를 모색해야만 한다. 우선 그간 국민국가 수준의 정치에 가려져 그 중요성을 제대로 인정받지 못한 생활세계 수준의 정치, 지구질서 수준의 정치가 자율성을 갖춘 독자적 정치 층위로서 부각되어야 한다. 가령 생활세계 수준에서는 먼저 길드사회주의자들이 강조했던 연합/결사체들이 (재)활성화되어야 한다. 그 중에서도 대표적인 조직은 노동조합이지만, 21세기 네트워크 사회의 조건에 맞는 새로운 형태의 결사체도 끊임없이 실험돼야 한다. 한국 사회의 경우에는 기존 정당법 아래에서 금지됐던 지역정당을 합법화, 활성화하는 것이 생활세계의 정치를 강화하는 중요한 계기 중 하나가 될 수 있다(윤현식, 2023; 복지국가소사이어티 외, 2023).

한편 지구질서 수준의 정치는 늘 국민국가 간 협상이나 충돌이라는 형태로만 존재할 수 있다고 생각돼왔다. 하지만 기후위기 대응이나 인공지능 규제 등은 지구질서 차원의 전 인류적 대응이 반드시 필요한 문제들이며, 이런 대응을 만들어내는 데 시민들이 전혀 영향력을 끼치

지 못한다면 ‘정치’는 여전히 커다란 공백을 안고 있다고 할 수밖에 없다. 예를 들어, 거대 플랫폼을 운영하는 빅테크 기업들은 일국 차원의 국유화나 규제 정책으로는 결코 통제될 수 없다. 공유화나 규제를 추진하려면, 국제연합UN 같은 단위가 그 주체가 되어야 한다(Muldun, 2022). 그렇다면 시민들이 정당을 매개로 국민국가의 정치를 움직일 수 있는 것처럼, 시민들이 국제연합과 같은 지구질서 차원의 정치 무대에 개입할 수 있게 하는 조직적 매개가 마련되어야 한다. 생활세계 수준에서 지역정당들이 필요하다면, 지구질서 수준에서도 일종의 지구정당들이 필요할 수 있는 것이다. 이런 지역정당들, 지구정당들은 우리에게 익숙한 국민국가 수준의 정당들과 긴밀한 유기적 연계를 맺어야 하지만, 동시에 서로에게 종속되지 않는 자율성을 전제해야 한다. 그럼으로써 정치의 층위를 지금보다 훨씬 분명하게 다양화하고, 이렇게 재구성된 정치를 바탕으로 복합위기에 더욱 효과적으로 대처해야 한다(장석준, 2023).

정치 재구성의 다른 방향과 달리 이 방향, 즉 층위의 다양화(더 정확히는 생활세계의 정치, 국민국가의 정치, 지구질서의 정치, 이 세 층위의 새로운 접합 형태 창안)에 관해서는 일단 이 정도 시론으로 만족해야 할 것 같다. 선행 논의가 일정하게 축적된 주제들인 정치제도 개혁, 정치 주체 확대에 비해 새롭게 검토하고 정리하여 채워 넣어야 할 내용이 많기 때문이다. 이것은 앞으로 지구자본주의의 전반적 위기에 대응하면서 그 근본 원인을 변혁하는 우리 시대의 정치를 버리는 과정에서 계속 진지하게 탐구해가야 할 주제다.

<참고문헌>

- 김수권. 2019. 『핀란드 역사: 자유와 독립을 향한 여정』. 지식공감.
- 김현우. 2024. 「기후정치의 진단 및 평가와 과제」. 노회찬재단 연구용역보고서.
- 노회찬. 2018. 『우리가 꿈꾸는 나라』. 창비.
- 노회찬 · 구영식. 2014. 『대한민국 진보, 어디로 가는가?』. 비아북.
- 다르도, 피에르 외. 2024. 『내전, 대중 혐오, 법치: 신자유주의는 어떻게 지배하는가』. 정기헌 옮김. 원더박스.
- 데일, 개러스. 2019. 『칼 폴라니: 원편의 삶』. 황성원 옮김. 마농지.
- 듀베르제, M. 1982. 『政黨論』. 박희선 · 장을병 옮김. 문명사.
- 러셀, 버트런드. 2012. 『버트런드 러셀의 자유로 가는 길』. 장성주 옮김. 함께읽는책.
- 레비츠키, 스티븐 · 지블렛, 대니얼. 2024. 『어떻게 극단적 소수가 다수를 지배하는가: 우리의 민주주의가 한계에 도달한 이유』. 박세연 옮김. 어크로스.
- 메도즈, 도넬라 H. 2022. 『ESG와 세상을 읽는 시스템 법칙: 모든 것은 시스템으로 통한다』. 김희주 옮김. 세종.
- 메도즈, 도넬라 H. 외. 2024. 『성장의 한계』. 김병순 옮김. 갈라파고스.
- 밀리반드, R. 1989. 『마르크스주의 정치학 입문』. 정원호 옮김. 풀빛.
- 발리바르, E. 2012. 『폭력과 시민다움: 반폭력의 정치를 위하여』. 진태원 옮김. 난장.
- 발비라, E. 2007. 『대중들의 공포: 맑스 전과 후의 정치와 철학』. 서관모 · 최원 옮김. 도서출판b.
- 복지국가소사이어티 · 지역정당네트워크 · 직접민주마을자치전국민회. 2023. 『주민에게 허하라! 지역정당』. 쇠뜨기.
- 서현수. 2024. 「대의제 민주주의 혁신방안 연구」. 노회찬재단 연구용역보고서.
- 서현수. 2019. 『핀란드의 의회, 시민, 민주주의: 열린, 포용적 의회-시민 관계를 향하여』. 빈빈책방. 2019.
- 신광영. 2015. 『스웨덴 사회민주주의: 노동, 복지와 정치』. 한울.
- 스나이더, 티머시. 2019. 『가짜 민주주의가 온다: 도둑 정치, 거짓 위기, 권위주의는 어떻게 권력을 잡는가』. 유강은 옮김. 부키.
- 애쓰모글루, 대런 · 존슨, 사이먼. 2023. 『권력과 진보: 기술과 변명을 둘러싼 천년의 쟁투』. 김승진 옮김. 생각의힘.
- 윤현식. 2023. 『지역정당』. 산지니.
- 이정필. 2024. 「기후시민의회의 현황과 과제」. 2024 민주주의랩 컨퍼런스 “기후정치와 시민의회” 발표문.
- 장석준. 2025. 「칠레 개헌의 실패와 그 교훈」. 《녹색평론》 189호, 2025년 봄호.
- 장석준. 2023. 「자본주의를 넘어」. 《황해문화》 120호, 2023년 가을호.

- 장석준. 2019. 『세계 진보정당 운동사: 큰 개혁과 작은 혁명들의 이야기』. 서해문집.
- 장석준. 2011. 『신자유주의의 탄생: 왜 우리는 신자유주의를 막을 수 없었나』. 책세상.
- 제르바우도, 파올로. 2022. 『거대한 반격: 포퓰리즘과 팬데믹 이후의 정치』. 남상백 옮김. 다
른백년.
- 콜, G. D. H. 2022. 『길드 사회주의』. 장석준 옮김. 책세상.
- 콜, G. D. H. 2012. 『영국 노동운동의 역사』. 김철수 옮김. 책세상.
- 타이텔바움, 벤저민 R. 2024. 『영원의 전쟁: 전통주의의 복귀와 우파 포퓰리즘』. 김정은 옮김.
글향아리.
- 플라니, 칼. 2009. 『거대한 전환: 우리 시대의 정치·경제적 기원』. 흥기빈 옮김. 길.
- 플란차스, 니코스. 1994. 『국가, 권력, 사회주의』. 박병영 옮김. 백의.
- 프레이저, 낸시. 2023. 『좌파의 길: 식인 자본주의에 반대한다』. 장석준 옮김. 서해문집.
- 해밀턴, 알렉산더 · 매디슨, 제임스 · 제이, 존. 2019. 『페더럴리스트』. 박찬표 옮김. 후마니타
스.
- 후쿠야마, 프랜시스. 1997. 『역사의 종말』. 이상훈 옮김. 한마음사.
- 힐슨, 메리. 2010. 『노르딕 모델: 북유럽 복지국가의 꿈과 현실』. 김영미 · 주은선 옮김. 삼천
리.
- Blanc, Eric. 2022. *Revolutionary Social Democracy: Working-Class Politics Across
the Russian Empire (1882-1917)*. Haymarket Books.
- Carpenter, L. P. 2008. *G. D. H. Cole: An Intellectual Biography*. Cambridge
University Press.
- Cole, G. D. H. 1935. *Principles of Economic Planning*. Macmillan.
- Cole, G. D. H. 1920. *Social Theory*. Methuen & Co. Ltd.
- Fraser, Nancy & Jaeggi, Rahel. 2018. *Capitalism: A Conversation in Critical Theory*.
Polity.
- Hirst, Paul. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social
Governance*. University of Massachusetts Press.
- Hirst, Paul(ed). 1993. *The Pluralist Theory of the State : Selected Writings of G. D.
H. Cole, J. N. Figgis and H. J. Laski*. Routledge.
- Hobson, S. G. 1920. *National Guilds and the State*. G. Bell.
- Kelsen, Hans. 1949. *General Theory of Law and State*. trans. Anders Wedberg.
Harvard University Press.
- Lih, Lars T. 2008. *Lenin Rediscovered: What Is to Be Done? in Context*. Haymarket
Books.
- Losurdo, Domenico. 2024. *Democracy or Bonapartism?: Two Centuries of War on
Democracy*. trans. David Broder. Verso.
- Muldon, James. 2022. *Platform Socialism: How to Reclaim our Digital Future from*

Big Tech. Pluto Press.

Wright, A. W. 1979. *G. D. H. Cole and Socialist Democracy.* Oxford University Press.

The Zetkin Collective · Malm, Andreas. 2021. *White Skin, Black Fuel: On the Danger of Fossil Fascism.* Verso.