

## 민주주의로 기후위기에 대응하려면?

하승수(공익법률센터 농본 대표)

글의 제목을 ‘민주주의로 기후위기에 대응하려면?’ 이라고 지은 이유는, 과연 그것이 가능할까? 라는 깊은 회의를 느끼고 있기 때문이다.

과연 민주주의를 통해 기후위기에 대응하는 것이 가능할까? 기후위기를 해결하기는 커녕 상황이 악화되는 속도라도 늦출 수 있을까?

이런 고민이 드는 것이 솔직한 심정이다. 그러나 이런 암울함 속에서도 민주주의를 얘기할 수밖에 없는 것은 다른 대안이 없기 때문이다. 즉 민주주의가 아닌 다른 방법을 통해 지금 필요한 대전환(‘문명의 전환’이라고 부를 수밖에 없는)을 이룰 방법이 없기 때문이다.

지금 필요로 하는 ‘문명의 전환’을 위해서는, 더 많은 정보가 자유롭게 유통되어야 하고, 더 많은 토론이 필요하고, 더 많은 사람들이 의사결정에 참여하고, 국가와 지역마다 실정에 맞는 다양한 실천이 필요하다. 이를 가능하게 하는 것은 민주주의뿐이다.

역사적 경험을 보면, 민주적 정당성이 결여된 권력일수록 경제성장에 대한 약속을 당근으로 제시하기 마련이고, 정보와 아이디어를 통제하며, 사람들의 자치적인 문제해결 능력을 떨어뜨린다. 그런 방식으로는 기후위기에 대응하는 것은 불가능하다. 기후위기에 대응한다는 것은 경제·산업구조를 포함한 생산-소비-폐기의 전체 물질순환과정을 바꿔야 하고, 사람들의 삶의 방식과 문화, 행동양식까지 바꿔야 하는 것이기 때문이다. 이는 시민들의 자발적 동의와 참여없이는 불가능한 일이다.

그러나 다른 한편, 지금의 대의제로 과연 기후위기에 대응할 수 있을 것인가? 라는 질문이 필요하다. 대의제는 출발부터 민주주의와는 거리가 있었다는 지적도 있을 뿐만 아니라, 현재의 대의제로는 기후위기에 대응하기 어렵다는 것은 이미 분명해졌기 때문이다.

이에 대해 고 김종철 녹색평론 발행인은 이렇게 얘기했다.

“현행의 대의제는 기후변화와 같은 장기적인 배려가 필요한 문제에 대해서는 전혀 대응할 능력이 없다는, 결정적인 결함을 가지고 있기 때문이다. 즉, 선거가 전부인 이 제도에서는 모든 정치인들의 최대 관심사는 다음 선거에서 또다시 승리하는 것이며, 따라서 그들의 시야는 늘 4-5년을 주기로 하는 단기적인 국면에 갇혀 있을 수밖에 없다. 그리하여 그들에게는 국가나 사회의 먼 장래 따위는 아무래도 상관없는 문제이다. ----- 중요한 것은, 그 욕망이 무의미한 것이 되도록 정치제도를 개변하거나,

새로이 만드는 것이다<녹색평론 171호(2020년 3-4월호)>"

어떤 민주주의인가?

그런 점에서 기후위기에 대응할 수 있는 민주주의는 어떤 민주주의인가? 그리고 그 민주주의를 가능하게 하는 정치제도는 어떤 것인가? 그 정치제도를 현실로 만들 수 있는 경로와 전략은 무엇인가? 라는 논의가 깊이 있게 이뤄져야 할 것이다.

김종철 선생이 생각한 민주주의는 그야말로 ‘인민의 자기통치’라는 원칙이 실현되는 것이었다. 즉 민중이 자신의 삶을 스스로 다스리는 것이 민주주의라는 것이다.

“민주주의란 구체적으로 무엇인가. 밑바닥 사람들이 자발적으로 상호부조의 협동적인 네트워크를 만들어서 자율적으로 사는 게 민주주의다. 민주주의란 인민의 자기통치를 뜻한다. 복잡한 이론으로 사람 헛갈리게 할 필요가 없다<녹색평론 109호(2009년 11-12월호)>”

선생은 대의제에 갇히지 않는 ‘인민의 자기통치’로서의 민주주의, ‘깊은 민주주의’를 고민했다.

민주주의를 강화하기 위한 정치제도 개혁

그렇다면 지금 민주주의를 강화하고, ‘깊은 민주주의’를 실현해 나가기 위해 필요한 정치제도는 어떤 것일까? 크게 보면 1> 보다 민주적이고 문제해결능력이 있는 대의제, 2> 시민들이 의사결정의 주체로 참여하는 숙의(토의)/직접민주주의 3> 지역분권과 풀뿌리자치의 강화, 지역정당 법제화라고 할 수 있다.

대의제 개혁과 관련해서는 비례성이 보장되는 의회선거제도와 대통령에게 집중된 권력구조를 보다 민주적이고 합리적으로 재편하는 것이 과제일 것이다. 물론 선거제도 개혁이 전제되지 않은 권력구조 개편으로 오히려 더 ‘정치의 기득권화’를 촉진할 수 있다. 제도개혁에서는 내용 뿐만 아니라, 순서가 매우 중요하다.

이런 고민들을 하다보면, 떠오르는 국가가 덴마크이다. 덴마크는 여러 면에서 시사점을 준다. 덴마크는 시민합의회의라는 숙의민주주의 방식으로 1985년 핵발전(원전)을

영구히 포기하기로 결정한 국가이다. 그리고 온실가스 감축에도 적극적인 국가이다. 2030년까지 1990년 대비 70%감축과 2050 순배출제로를 정부 차원에서 추진하고 있다. 놀라운 것은 2018년 6월 덴마크 국회는 국회내 의석을 보유하고 있는 모든 정당의 동의하에 2050년까지 화석연료로부터 독립하는 것을 핵심으로 하는 에너지합의안(Energy Agreement)를 통과시켰다는 것이다.

이런 합리적인 정치를 가능하게 하는 덴마크는 민주주의 강화를 위해 필요하다고 앞에서 언급한 정치제도들을 대체로 갖추고 있다.

선거제도와 관련해서는, 덴마크는 정당명부식 비례대표제를 택하고 있는 국가이다. 그런데 대한민국처럼 정당이 비례대표후보자의 순번까지 결정하는 폐쇄형(고정형) 명부 방식이 아니라, 유권자가 지지정당과 함께 그 정당의 비례대표 후보까지 선택할 수 있는 개방형 명부 방식을 채택하고 있다. 즉 정당득표율에 따라 각 정당에 의석이 배분되고, 그 정당 내부에서 누가 의원이 되는지도 유권자들이 결정하는 방식인 것이다.

덴마크는 섬지역에 할당된 4석을 제외하면 175석의 국회의원중 135석을 10개 권역별로 나눠서 선출한다. 그리고 40석을 보정의석으로 남겨뒀다가, 권역별 선출에서 생길 수 있는 불비례성을 보정하는 용도로 사용한다. 단순하게 설명하면, 10명을 뽑는 권역에서 1명이라도 당선이 되려면 10%이상의 정당득표를 해야 하므로, 2%나 5%를 득표한 정당은 그 권역에서 의석을 배분받지 못하게 된다. 그런 정당들에게 보정의석을 통해 득표율만큼 의석을 배분함으로써 거의 완전하게 정당득표율과 의석비율을 일치시키는 것이다. 이런 덴마크의 선거제도가 비교적 민주주의가 잘 실현되는 국가를 만들고 있다고 볼 수 있다.

물론 덴마크는 비례대표제 선거제도 뿐만 아니라, 숙의민주주의와 관련해서도 모델이 되는 나라이다. 김종철 선생은 덴마크의 시민합의회의를 숙의민주주의의 사례로 여러 차례 언급했다.

“예를 들어 덴마크 의회는 1985년에 원자력에너지를 영구히 포기할 것을 결정했는데, 그것이 오늘날의 경제논리로 미뤄 볼 때, 어느 나라든지 의회가 이런 결정을 내린다는 것이 쉬운 일이 아니다. 그런데도 덴마크에서 그게 가능했던 것은 시민들에 의한 직접 민주주의적 정치참여가 활발했던 탓이다. 덴마크에서는 중대한 사회적 현안에 대해 정치적 성향이나 이해관계가 다른 시민들이 전문가들과 함께 자유로운 토론의 장에 참여함으로써 합의에 이르는 관행이 ‘시민합의회의’라는 이름으로 지난 수십년동

안 계속돼 왔다. 흥미로운 것은 원자력 문제를 다룰 때 시민들은 단순히 전문가들의 의견을 청취하는 수준을 넘어서 ‘풍요로운 삶이란 과연 무엇인가’라는 좀더 철학적인 주제를 놓고 열띤 토론을 벌였다는 사실이다. 그리하여 그들은 정말 풍요로운 삶이란 결코 에너지를 풍부하게 소비하는 삶이아니라는 결론에 도달했고, 의회는 그러한 시민들의 결론을 받아들였던 것이다. 덴마크의 경우는 ‘살아있는 민주주의’를 통해서 한 사회가 얼마나 지성적이고 품위있는 사회가 될 수 있는지 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다<한겨레신문 2009. 3. 7. 자 칼럼 “시민합의회의”>”

한편 선거제도 개혁과 숙의민주주의는 서로 맞물려 있기도 하다. 비례대표제로 선출된 덴마크 의회가 시민합의회의의 결과를 받아들인 것처럼, 숙의민주주의를 수용할 수 있는 대의제가 필요하다.

한가지 고려가 필요한 점은, 숙의민주주의를 수용하는 대의제가 되지 않은 상황에서 민간차원에서 하는 숙의민주주의 시도는 한계가 있다는 점이다.

추적으로 대표성을 확보하는 것, 정보가 제대로 공유되고 수평적인 토론이 이뤄져야 하는 점, 모든 정보와 과정이 추적으로 뺏기지 않은 시민들에게도 공유되어야 한다는 점을 감안해 볼 때, 시민의회와 같은 숙의민주주의 제도는 객관성과 독립성이 담보되는 공적인 기구가 진행하는 것이 필요하다. 또한 공적인 기구가 하더라도 숙의(숙의)를 가능하게 하는 세심한 설계와 진행이 필요하다.

## 자치권의 확대

‘인민의 자기통치’라는 원칙은 보다 작은 단위에서의 자치를 통해 실현되기 쉽다. 그래서 마을자치, 지방자치가 중요하다.

그런데 대한민국의 경우에는 5.16. 군사쿠데타 이후에 읍·면의 자치권을 박탈하고, 동·리장 직선제를 폐지했는데, 그것이 지금까지 이어져오고 있다. 1949년 지방자치법 제정 이후 5.16. 군사쿠데타 이전까지는 읍·면이 농촌지역의 기초지방자치단체였다(즉 시·읍·면이 기초지방자치단체였다). 읍장, 면장, 읍의회, 면의회를 선거로 뽑았을 뿐만 아니라, 읍·면이 고유한 재산과 사무를 갖고 있었다.

그런데 5.16. 군사쿠데타 직후에 불법기구인 국가재건최고회의에서 「지방자치에 관한 임시조치법」이라는 불법적인 법률을 만들어서 기초지방자치단체였던 읍·면의 자치권

을 박탈했다. 또한 도시지역의 동장과 농촌마을의 이장을 선출직에서 임명직으로 바꿨다. 그런데 87년 민주화이후에도 읍·면자치권의 회복과 동장·이장 직선제 부활은 이뤄지지 않고 있다(지금도 농촌지역의 마을총회에서 이장을 선출해도 읍·면장이 임명을 해야 이장이 되는 관치가 유지되고 있다).

지금 대한민국이 겪는 많은 문제들은 ‘자치권’의 결여에서 비롯되고 있다. 삶의 현장에 있는 주권자들이 아니라, 기득권 엘리트들이 너무 많은 의사결정권을 가지고 있다. 소위 ‘중앙’의 정치인, 관료, 그리고 그들과 연결된 자본과 기득권 언론 등이 너무 많은 의사결정권을 휘두르고 있다. 정작 주권자라고 할 수 있는 사람들은 ‘통치의 대상’이 되고 있다. ‘인민의 자기통치’라는 이상은 짓밟히고 있다.

또한 이런 식의 중앙집권적 체제는 기후위기 대응도 어렵게 하고 있다. 아마도 지방으로 많은 권한이 분산되어 있다면, 수도권중심(다른 이름으로 화석연료와 원전중심)의 전력시스템은 진작에 유지되기 어려웠을 것이다. 바닷가의 대규모 발전소에서 전기를 생산해서 시골주민들이 반대하는 송전선을 돈과 공권력으로 밀어붙여 건설하는 폭력적인 방식은 중앙집권적인 권력구조이기에 가능한 것이다. 중앙정부로부터 재원을 따내어서 무분별한 개발사업을 벌이는 개발중심의 지역정치도 결국 중앙집권적인 구조에 기인한 것이다.

또한 유럽의 모범적인 에너지자립지역의 경우에 우리의 읍·면 정도의 단위인 것도 중요하게 봐야 한다. 대표적으로 독일의 쇠나우 같은 경우에는 인구 4,000명 지역에서 재생에너지 중심의 에너지자립을 일찍부터 이뤄냈다. 이것은 쇠나우가 지방자치단체였기 때문에 가능했던 일이다. 지금 한국의 읍·면은 에너지/먹거리/농지보전/농촌계획/교육·복지/환경/경제 등과 관련해서 거의 아무런 권한도 갖지 못한 하부행정조직에 불과하다.

그런데 최근 ‘지방소멸’ 운운하면서 논의되는 메가시티론은 지금의 중앙집권체제를 유지한 채, 개발과 경제성장에 몰두하는 신중앙집권론에 지나지 않는다. 여전히 대도시 중심의 불균형 개발을 하겠다는 것이다. 지금 진정으로 필요한 것은 마을자치의 활성화와 5.16. 군사쿠데타로 박탈당한 농촌지역의 읍·면 자치권의 회복이다.

현실적으로 농촌에서는 읍·면 단위가 순환과 자급의 원리를 실현할 수 있고, 기후위기에 대응하기 위한 다양한 시도와 모색을 할 수 있는 단위이다. 독일의 기초지방자

치단체인 게마인데(Gemeinde), 스위스의 코뮌(commune) 모두 농촌지역에서는 우리의 읍·면 정도의 규모이다. 일본의 정(町).촌(村)도 마찬가지이다.

또한 주권자의 자기통치라는 이상에 조금이라도 가까워지는 길은 메가시티가 아니라 연방제 국가로 전환하는 것이다. 지금처럼 중앙의 권력과 자원을 두고 여러 지역이 경쟁하는 것이 아니라, 아예 권력과 자원을 지방에 배분하는 것이 민주주의를 강화하는 길이다. 독일같은 유럽의 국가들이나 미국이 우리정도로 일극집중이 심하지 않은 배경에는 연방제나 그에 준하는 방식으로 권력이 분산되어 있기 때문이다.

또한 지역의 정치적 자치권 확보를 위해서는 지역정당(local party)의 법제도적 인정도 필요하다. 지역정당은 지역주민들이 결성하는 지역 차원의 정치결사체이다. 이런 지역정당은 독일 등 유럽의 여러 국가들은 물론이고, 이웃 일본에도 존재하는 것이다. 정당설립요건이 법으로 까다롭게 규정되지 않은 나라에서는 특정지역에만 기반한 정당을 만들 수 있다(스코틀랜드 국민당, 미국의 버몬트진보당, 독일 바이에른주의 기독교사회연합등등).

또한 독일의 경우에는 '유권자단체(Wählervereinigungen 또는 Wählergruppen, 선거인단체라고 번역하기도 함)'라는 이름으로 주민들이 만든 정치적 결사체가 지방선거에서 후보를 낼 수 있게 되어 있다. 그리고 독일의 유권자단체는 실제 선거에서 상당히 많은 당선자들을 배출하고 있다.

현재 5개 이상 시·도에서 각각 1,000명 이상의 당원을 요구함으로써, 지역정당의 가능성을 차단하고 있는 한국의 정당법은 1962년 국가재건최고회의가 제정한 것이다. 그런 점에서 정당의 설립을 자유롭게 하고, 지역정당을 법제화하는 것은 군사독재의 잔재를 청산하는 것이기도 하다.

한국에서 지역정당은 주민들의 자발적인 정치결사체 형태로 나타날 수 있고, 소수정당·시민사회의 지역 차원의 연합정치조직 형태로 나타날 수도 있다. 이번 지방선거처럼 투표율이 낮고 무투표당선자가 508명에 달하는 상황에서, 지역정치까지 거대양당이 지배하는(특정 지역에서는 일당 장기지배가 계속되는) 상황에서는 지역정당에 대한 관심이 더욱 높아질 수밖에 없다.

## 경로와 전략에 대한 고민

문제는 이런 정치제도의 변혁을 어떻게 이뤄낼 수 있을 것인지? 이다. 국회를 설득하고 압박하는 기존의 시민사회 전략으로는 한계가 있다. 기득권 거대양당은 자신의 기득권을 놓지 않으려 할 것이다.

그래서 지금 필요한 것은 몇 가지의 압축적인 요구를 중심으로 지역에 기반한 대중적인 운동을 모색하는 것이다. 예를 들면, 대한민국의 시민들이 거리에서 가장 많이 외쳤던 구호 중에 하나가 ‘대한민국은 민주공화국이다’라는 것이다. 헌법 1조야말로 대한민국에서 진보-보수-중도를 떠나서 부정할 수 없는 명제이다. 그리고 현재의 정치시스템으로는 헌법 1조가 실현될 수 없다는 것도 분명하다. 기후 위기에 대응하는 것도 불가능하다.

헌법1조가 실현되려면, 앞서 언급한 몇 가지 과제(보다 민주적이고 문제해결능력이 있는 대의제, 시민들이 의사결정의 주체로 참여하는 숙의(토의)/직접민주주의, 지역분권과 풀뿌리자치의 강화, 지역정당의 법제화)가 실현되어야 한다.

이런 과제들을 요구하는 대중적인 운동이 기존의 시민사회단체 중심의 방식이어서는 한계가 있을 것이다. 지역중심, 참여하는 시민중심의 새로운 방식(플랫폼 방식)이 필요할 것이다. 지역별로 뜻을 같이하는 정치집단, 시민사회그룹, 시민들이 함께 하는 방식이 될 수도 있다.

‘길은 원래부터 있는 것이 아니라, 사람들이 가다보면 길이 만들어진다’ 라는 말로 글을 마무리할 수밖에 없을 듯하다.