

사법 쿠데타: 헌법, 연방대법원, 그리고 미국 민주주의의 쇠퇴 (3)

- 원저: Daniel Lazare, *The Velvet Coup: The Constitution, the Supreme Court, and the Decline of American Democracy*(London/New York: Verso, 2001), pp. 32-63.

3. 탄생

미국혁명이 ‘자유를 사랑하는 애국자들 대 억압적인 왕’에 관한 산뜻하고 단순한 일이었다면 그것으로부터 등장한 헌법적 장치들 역시 단순한 일일 것이다. 그러나 그렇지 않았다. 독립선언문 자체와 마찬가지로 혁명은 어떤 측면에서는 앞을 내다보고, 어떤 측면에서는 회고적이고 심지어 반동적이기까지 한 잡동사니모음(a mixed bag)이었다. 북부에서는 운동이 고전적인 부르주아 민주주의 붕기로, 도회지사람들과 그들의 시골 동맹들이 국왕에 맞서 어깨에 어깨를 걸었던 도시중심의 격변으로 시작되었다. 메이슨-딕슨 라인(Mason-Dixon Line)^{역1)} 남쪽에서는 반란은 더욱 복잡했다. 대부분의 백인들은 애국적이었던 반면 대부분의 흑인들은 왕정주의자였고, 특히 버지니아의 국왕이 임명한 주지사였던 존 던모어 경(Lord John Dunmore)이 도주하여 국왕군에 입대한 모든 노예에게 자유를 제공하는 포고령을 1775년에 발한 후에는 더욱 그랬다. 수천 명의 미국 흑인들이 그의 제안을 받아들였는데, 그 중 22명은 저 평등의 예언자, 토머스 제퍼슨 소유의 사람들이었다.¹⁾ 북부가 혁명의 도가니로부터 과거에 그랬던 것보다 더 민주적으로 부상했던 반면, 남부는 더욱 인종적으로 양극화되는 한편, 우리가 앞으로 보듯이 노예제가 더 강화되어 나타났다. 사람들은, 혁명이 북부에서 노예제를 폐지하기 위해 신속하게 움직인 세력들을 탄생시켰고 결과적으로 국가 전체에서도 노예제를 폐지할 것이었기 때문에, 모든 것을 감안할 때 혁명은 진보적이었다고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 당시에는 이를 아무도 몰랐을 뿐 아니라, 그들이 알았다면 제퍼슨과 제임스 매디슨 같은 농장주들은 애당초 결코 혁명에 가담하지는 않았을 것이라고 말하는 것이 더 안전할 수 있다.

혁명직후의 시기 역시 잡동사니모음이었다. 전쟁과 영국과의 무역 중단 때문에 경제가 망가졌지만 정치도 유사하게 혼란에 빠졌다. 미국인들은 매우 이상한 혁명가들이 되었다. 적에 대항해서 단결하기보다는 그들은 불타는 자유의 불길을 유지하는 최선의 방법은 가능한 한 통합되지 않은 채 남아있는 것이라고 믿는 것 같았다. 주들은 대륙의회에 최소한의 권위만 양도했고, 대륙의회는 벤자민 프랭클린, 아서 리와 실러스 딘같은 뛰어난 외교관들이 프랑스와 스페인을 미국 편에 서도록 하는데 성공했기 때문에, 마지막에 이겼을 뿐이다. 이제 독립이 성취되었으니 주들은 그들이 포기했던 아무리 작은 자율성도 되찾는 데 열중하는 듯했다. 주권적 주들 간의 자발적 합의에 지나지 않는 미국 최초의 헌법인 연합규약(the Articles of Confederation)은 정부에게 조세를 부과할 권리, 무역을 규제할 권리, 군대를 양성할 권리나 반란을 진압할 권리를 부인했다. 그것은 주들이 자유롭게 서로의 상품을 규제하고 서로의 통화를 거부하도록 내버려두었다. 뉴욕과 뉴햄프셔가 버몬트의 통제를 둘러싼 위험한 무력과시에 몰두했고, 버몬트 자신은 영국령 캐나다와의 연결을 고려하는 등, 전체 연합이 대살육전(internecine warfare)에 빠져들어가는 것은 단지 시간문제라고 보았다. 유럽열강들은 주들을 하나씩 떼어낼 것이고, 그러면 독립은 상실될 것이다.

^{역1)} 메릴랜드 주와 펜실베이니아 주의 경계선으로 미국 남부와 북부의 경계. 과거 노예제도 찬성 주와 반대 주의 경계이기도 함—옮긴이.

처음부터 무능했던 의회는 놀라울 정도로 미국에 유리한 조건으로 전쟁을 끝낸 1783년 파리조약을 승인할 정족수도 간신히 모을 수 있었고, 1786년에는 거의 기능정지상태가 되었다.

주들이 산산조각으로 흩어지는 것을 막기 위해서는 일정한 종류의 권위가 요구되었다. 그러나 권위는 불가역적으로 폭정을 향하는 경향이 있다는 이유 때문에 정치적으로 의심받았다. 미국인들이 빠져있었던 곤경을 이해하기 위해서, 1787년 헌법제정회의 이전에 있었던, 헌법 제정을 향한 두 가지 노력들을 고려해 보라. 첫 번째 노력은 미국 최대의 도시이자 가장 양극화되어 있던 필라델피아에서 일어났다. 퀘이커 지배층과 오랫동안 불화했던 그 도시의 기계공들과 소매상인들은 혁명이 처음 발발했을 때 주정부의 통제권을 장악했고, 그것을 이용하여 자신들과 같은 사람들에게 유리한 입법을 통과시켰다. 시계제조공에서 과학자가 된 데이비드 리텐하우스, 자라서 시계제조공이자 대장장이가 되었던(그리고 후에 유명한 초상화가가 되었던) 가난한 소년 찰스 윌슨 필, 대학 교사이자 톰 페인의 정치적 동지였던 제임스 캐넌, 그리고 가난한 사람들 가운데서 개업을 했던 의사 벤자민 러시 같은 개인들에 의하여 주도되었던 그 운동은, 1776년에 전체 혁명기간에 나온 가장 급진적인 규범들 중 하나였던 하나의 헌법을 창조해냈다.²⁾ 그것은 거의 보편적인 남성선거권에 근거한 단원제 입법부를 창설했고, 언론 출판의 자유를 보충했으며, 신에 대한 단순한 믿음 이외의 종교적 자격을 공직에 요구하는 것을 금지했다. 런던에 있는 정부의 폐쇄적 본성과는 대조적으로 그 헌법은 공중의 눈에 완전히 공개될 정부를 약속했다.

이것은 매우 근대적이고 민주적인 것이었다. 그러나 1776년 펜실베이니아 헌법에 관해서는 두 가지가 두드러진다. 다양한 요소들이 “서로에 대한 염탐이나 견제”가 되도록 하기 위하여 권력이 “다양한 통로들로 나누어져야” 한다는 트랜차드와 고든의 금언(dictum)과 일치하여, 그 문서는 신중하게도 주의회(the General Assembly)를 별도로 선출된 집행부 평의회로 상쇄시켰을 뿐만 아니라 “헌법이 모든 측면에서 침해되지 않고 보전되었는지” 여부를 결정하기 위하여 마지막 한 명까지 모든 주 공직자를 조사할 무제한적 권력을 가진 7년 임기의 “검열평의회”(council of censors)를 수립하였다. 그것은 모니카 르윈스키 추문에 관하여 케네스 스타가 전혀 부적절하다고 느끼지 않았을 검찰국가를 위한 방안이었다. 게다가 그 헌법은 “이 주의 인민은 같은 주의 내부정책들을 지배하고 규율할 유일하고 배타적이며 본질적인 권리를 갖는다”고 단언했다. 이런 방식으로 인민주권과 주의 자율성을 동일시한 것은 개개 주들은, 그들이 국왕에게 승리하려고 한다면 그들의 대권들 중 일부를 내놓아야 할 것이라고 믿는 모든 사람들에게 대한 모욕이었다.

미국 혁명에서의 동학(dynamics)은 일부 측면에서는 13년 후의 프랑스혁명의 동학의 정반대였다. 파리에서 가장 민주적인 요소들이 동시에 국민적 통합, *단일불가분(une et indivisible)*을 설교하는데 가장 열정적이었지만, 외관상 미국에서 가장 민주적인 요소들은 통합된 국민국가에 대한 어떤 제안에도 가장 적대적인 사람들이었고, 그것이 1780년대 초가 되면 인민이 영국인들을 떨쳐버렸듯이 과거의 식민지들이 연방의 통제권도 벗어버려야 한다고 요구하는 하찮은 정치인들로 와글거리고 있었던 이유이다. 헌법 제정의 두 번째 행사는 불행한 주지사 생활을 한 후에 제퍼슨이 여가시간에 새로운 주정부를 위한 계획을 그리기 시작했던 1781-3년에 버지니아에서 일어났다. 제퍼슨이 제안한 헌법은 세 개의 초안을 거쳤는데, 결코 채택되지는 않았지만 그것은 그럼에도 불구하고 그것이 제공하는 버지니아 대지주계급(squirearchy)의 일정한 분파의 생각에 대한 통찰 때문에 소중하다. 독특하게 두 갈래로 나누어진 그의 지성으로 인해 제퍼슨이 100년 이상동안 노예를 소유했으면서도 “모든 사람은 평등하게 태어났다”고 쓸 수 있었던 것처럼, 그는 또한 버지니아에서 주정부를 창설하는 것은 정반대의 원리에 근거를 두고 있었지만, 정부가 인민의 이익에 더 이상 복무하지 않게 될 때는 언제나 인민은 정부를 폐지할 전폭적인(unqualified) 권리를 가진다고 쓸 수도 있었다. 그는 이제 인민의 수중에 있는 무제한적 정치권력은 바로 “전제(despotic) 정부의 정의”라고 판단했다. 그는 “자유로운 원리들에 입각한” 정부를 좋아했지만, 동시에 “정부의 권력들이 ... 여러 행정장관들(bodies of magistracy) 간에 분할되고 균형잡혀서, 다른 기구들에 의하여 적절하게 견제

되고 제약되지 않고도, 어느 누구도 그들의 법적 한계를 넘어서지 않는 것"이 중요했다.³⁾ 헌법의 목적은 인민주권을 신장하는 것이 아니라 인민의 권력은 제퍼슨이 자유라고 여겼던 것을 향하여 다가가고 "선출된 전제정"(elective despotism)에서는 멀어지도록 인민의 권력을 제약하는 것이었다.

따라서 제퍼슨은, 펜실베이니아의 정부처럼 단원제 정부보다는 다중적 권력중심에 입각한 고전적 국가당 장치를 선호했다. 그의 모델 헌법에 관하여 더 오래 작업할수록, 그 헌법은 더 커지고 더 정교해졌다. 그가 그 작업을 끝냈을 때에는, 그 헌법은 10개나 되는 서로 대항하는 제도들을 포함하고 있었다. 대중적으로 선출된 하원, 주 상원, 선거인단, 주지사, 주지사의 자문관 역할을 하는 주의 8인 평의회, 주평의회를 감독할 의장(president), 독립된 사법부, 3부 전체의 구성원들로 구성되는 특별 "탄핵재판소", 입법의 변경을 권고하는 "개정평의회"(council of revision), 그리고 마지막으로 헌법을 변경하기 위한 정기적 회의. 이것은 대단히 심한 권력분립(separation of powers with a vengeance)이었다. 그러나 권력을 분열시키는 것이 그것을 덜 위협하게 만든다면, 왜 단지 10개에서 멈춰야 하는가? 왜 15개 또는 스무 개가 아닌가?

물론, 그렇게 하지 않는 한 가지 이유는 그런 방식으로 권력을 분열시키는 것이 아주 무능한 정부로 귀결되었다는 것이다. 약한 정부는 1781년에 그 주 전역으로 영국 원정군이 돌진해왔을 때 버지니아가 효과적인 저항을 할 수 없었던 한 가지 이유였다. 제퍼슨 자신도 간신히 체포를 면했지만, 그가 그 경험으로부터 끌어낸 교훈은 미국인들이 더 강한 정부를 필요로 한다는 것이 아니라 우선 폭정이 고개를 쳐들지 못하도록 막기 위하여 약한 정부를 필요로 한다는 것이었다. 인민정부가 그것이 대체한 국왕의 정부보다 더 강력해질 위험이 있다는 것을 고려하면 그 정부가 작동 중단되는 지점까지 견제되고 균형이 잡히는 것은 훨씬 더 중요한 것이었다. 인민은 그들이 어떤 정부를 창조한다 하더라도 그것을 무력하게 하도록 감절로 신중해야 했다.

많은 것들이 제퍼슨과 필라델피아 급진주의자들을 갈라놓았지만, 적어도 두 가지는 그들을 통합시켰다. 견제와 균형에 대한 공통된 집착과, 자유는 국민의 이익에 대한 국가의 승격을 요구한다는 굳건한 믿음이 그것이다. 그러나 당시 미국에는 제3의 사상학파가 있었는데, 그것은 정반대를, 즉 국가에 대한 국민 이익의 우월성을 지지하는 것이었다. 연방주의자들은 근대적인 그리고 특히 마르크스주의적인 관점에서 보면 특히 문제가 있다. 그들은 주로 상층계급이었기 때문에, 역사가들은 그 정치적 스펙트럼을 떠나서 연방주의자들은 보수적이라고 추정했다. 인민이 그들의 지방정부에 대하여 직접적이고 제약받지 않는 지배권을 가져야 하는지 여부의 문제에 관하여 연방주의자들은 실제로 그들의 반대자들보다 더 우파적이었다. 그러나 국가 수준에서 인민의 역할 문제에 관해서는, 그들은 지방의 민주주의자들이 국가정부라는 그 사상을 미심쩍어한다는 단순한 이유때문에 좌파적이었다. 민주주의가 여전히 작은 도시국가에만 적합한 어떤 것이라는 아테네의 노선에 따른 것이라고 생각되었던 시대에는, 미국 전역을 포괄하는 민주주의라는 사상은 전반적으로 이해할 수 없는 것이었다. 연방주의자와 반연방주의자 양자 모두가 보았듯이 선택은 버지니아나 펜실베이니아 노선을 따른 지방의 공화주의와 그 둘 사이의 중간에서 타협을 구하려고 노력하는 일종의 전국적 연합 사이에 있었다.

21세기 초에는 마르크스주의적 교조주의가 인기가 없을지 모르지만, 마르크스와 엥겔스가 부르주아 민주주의의 혁명이라고 묘사한 것으로 국가적 통합이 이루어진 구심점의 예로서 초기의 미국보다 더 나은 것은 없다. 주들이 통합되지 않고 자율적으로 남아있는 한, 펜실베이니아와 기타 주들의 급진적 공화주의는 더 편협해질(parochial) 수밖에 없었다. 각 주의 인민이 자신의 내적 문제들을 관리할 "유일하고 배타적이며 본질적인 권리"를 주장하는 만큼, 그들은 그들 자신을 다른 주들의 정치적 문제들에 연루시킬 어떤 정치적 근거도 갖지 못할 것이다. 다른 주의 노예제가 그들의 시야를 넘어서 남아 있게 될 뿐만 아니라 대체로, 정치인이 더 "급진적일수록", 각주는 자신의 사무에 집중하고 그 이웃들은 내버려두어야 한다고

주장하는 그의 강렬함은 더 커질 것이다.

따라서 미국의 국민국가는 민주주의의 심화와 민주주의적 지평의 확장을 위한 필수적인 전제조건이었다. 유사한 동학이 재산권의 분야에서 분명했다. 헌법제정회의에서 절차들에 관한 메디슨의 기록^{역2)}들은, 1787년 5월에 필라델피아에 집결했던 연방주의자들이, 그들 가운데에서 또 다른 크롭웰적인 인민공화국이 부상할 것이라는 두려움뿐만 아니라 역시 17세기로부터의 또 다른 유행, 즉 수평파 스타일(Leveller-style)의 경제적 급진주의라는 유행에 대한 두려움으로 겁에 질려 있었음을 보여준다. 물론 수평파들은 1640년과 50년대의 영국혁명 동안에, 정치적 평등뿐만 아니라 적어도 일정 정도의 경제적 평등까지도 역설했던 좌익 개신교 급진주의자들이었다.^{역3)} 필라델피아 제헌회의에 들어간 지 한 달 쯤 되었을 때, 메디슨은 잘 설계된 정부의 보증마크(hallmark)는 다른 힘들로 정부를 상쇄함으로써 “평등하게 하는 정신”(leveling spirit)(매우 흥미롭게도, 그는 그것을 도시적인 것이 아니라 “농촌적인”(agrarian) 것이라고 묘사했다)을 보유할 능력이라고 주장하는 긴 연설을 했다.

인구의 증가는 필연적으로 극도로 곤궁한 생활을 하면서 노동하는 사람들의 비율을 증가시킬 것이고, 그 축복들의 더 평등한 배분에 대한 한숨소리도 은밀하게 증가시킬 것이다. 이들은 이윽고 궁핍감을 넘어선

역2) 헌법제정회의에 대한 제임스 메디슨의 기록은 1787년 5월부터 9월까지 개최되었던 매일매일의 토론들을 추적하고 있고, 우리가 헌법 제정 회의 자체에서 기초자들의 전략, 관심과 사상들에 대해 가질 수 있는 유일한 완전한 형상을 제공해준다. 이 필수불가결한 1차자료에서 메디슨은 미국 역사의 중요한 사건들 중의 하나에 대한 상세한 통찰을 제공하고 있을 뿐 아니라 권력균형, 기능 분리, 그리고 일반적인 연방정부의 역할 등 쟁점들에 관한 그 자신의 태도를 명확하게 개진하고 있다. 그의 정치사상에 대한 세심하게 공식화된 결론들을 보여주는 연방주의자 논설 이상으로, 우리는 토론들에서 살아 움직이는 그의 철학이 매일 다른 대표자들의 견해와의 긴장 속에서 진화해가는 것을 보게 된다. 토론이 로퍼스 킹과 알렌산더 해밀턴처럼 아주 잘 알려진 인물들에 대한 불안정한 기록들과 에드먼드 랜돌프와 찰스 핑크니 같은 사람들의 헌법적 계획들을 균형있는 시각으로 보기 위하여 불가결하다. 메디슨과 동시대 인물들은 그를 필라델피아 회의에서 주요한 정치인으로 여겼다. 더욱이 그의 기록은 미국 공화국의 기초자들의 다른 모든 기록들보다 그 중요성에서 앞선다. 따라서 그는 헌법을 제정하고 그 기초자들의 의도를 정확하게 해석한 것으로 인정되며, 다른 어떤 사람도 그에 필적하지 못한다. 1987년에 출간된 *Notes of Debates in the Federal Convention of 1787*, 2nd edition (Ohio University Press, 1987)에 대한 아마존의 소개문에서 따옴.—옮긴이.

역3) 수평파의 성립과 활동 및 이념을 간단히 정리해 보면 다음과 같다. 청교도혁명의 와중에 대체로 인민주의적 경향을 드러낸 집단이었던 수평파는 종교적으로는 독립교회파에 속했으며, 처음에는 시민혁명의 지도자 크롭웰에게 혁명의 완수를 기대하였지만, 곧 진정한 의미의 혁명을 실천하기 위하여 하급병사를 중심으로 평의회를 구성하고 1647년부터 1650년까지 정당과 같은 뚜렷한 조직체를 가지고 움직였지만 정치적인 목적을 달성하는 데에는 실패하였다. 그들이 생각하는 세계는 모든 사람이 각기 제 땅을 소유하고 모든 직인이 제 생산수단을 가지고 모든 상인이 자립하는 세상이었다. 그들은 자연권과 개인의 권리를 바탕으로 하는 인민주권을 강조하여 여러 정치적 개혁안을 제시하였고 세 차례에 걸쳐 인민협정(Agreement of the People)을 발표하였다. 그들은 온갖 사회경제적 불평등을 타파하려 했다기보다는 귀족과 상층 부르주아의 정치적 특권과 독점을 반대하고, 소자산계급의 법 앞에 평등과 정치적 평등을 옹호하였다고 볼 수 있다. 그들은 철학적으로는 사회주의자라기보다는 개인주의자이며, 목표면에서는 경제적이기보다는 정치적이었으며, 급진민주주의자들로 이해된다. 이처럼 주로 정치적인 것에 목표를 두었던 수평파와는 달리 빈민대중의 경제적 이해관계를 대변한 세력인 디거스(the Diggers)가 출현하였다. 이들의 입장은 공상적 사회주의의 시초로 이해되며, 경제적 불평등을 근본적으로 시정하지 않는 한 정치개혁은 허구적이라고 이해함으로써 수평파의 입장과 차별화하여 스스로 ‘진정한 수평파’(True Levellers)라고 불렀다. 이상영/이재승 공저, *법사상사(한국방송통신대학교출판부, 2005)*, 129-131쪽. 그밖에 수평파(운동)에 관한 국내문헌으로는 이승영, 17세기 영국의 수평파운동(민연, 2001); 임희완, 영국혁명의 수평파운동(대우학술총서)(민음사, 1988) 참조. 특히 이승영의 저작에는 3차에 걸쳐 채택된 인민협정 전문이 수록되어 있고(133-143, 370-373, 374-384쪽), 임희완은 존 릴번, 윌리엄 윌윈, 토마스 프린스 및 리처드 오버튼 등 수평파 지도자들의 사상과 활동을 정리하고 있다(89-100쪽). 그런가 하면 사적 소유제와 인민주권론의 내재적 불화를 언급하면서 그 원리상 충돌의 기원을 17세기 영국혁명 당시 공화파 군인들 내부에서 사적 소유권의 우선성을 주장한 독립파와 인민주권론의 우선성을 주장한 수평파 사이에 벌어진 논쟁에서 찾는 이도 있다. 최형익, “민주공화정의 정치이론: 인민주권론을 중심으로”, *민주사회와 정책연구* 제25호(한신대학교 민주사회정책연구원, 2014), 142-170쪽 특히 149-150쪽 참조. 이상은 김종서, “Elizabeth Anderson, Private Government에대한서평”, *서울대학교 법학* 제63권 제2호(서울대학교 법학연구소 2022), 150-151쪽 주 15에 의거함.—옮긴이.

사람들보다 더 많아질 것이다. 평등선거법에 따라 권력은 전자의 수준으로 미끄러져 들어갈 것이다. ... 공화주의적인 원리들에 입각하여, 이 위협에 어떻게 대비할 것인가? ... 무엇보다도 정부 내에 그 지혜와 덕망에 대해 충분히 존경할 수 있는 하나의 기구를 수립함으로써 ...4)

지혜와 덕망의 이러한 구현은 아래로부터의 인민의 압력에 대한 엘리트주의적인 평형추로 고안된 상원이 될 것이었다. 메디슨이 보기에, 정치적 자유와 경제적 평등은 상호 반대되는 것이었고, 미국인들이 하나를 덜 가지면 그들은 나머지를 더 많이 가지게 될 것이었다. 물론 이는 찰스 비어드 같은 진보적 사학자들이 이를 북북 갈도록 만들었던 종류의 일이다. 그러나 다시 한 번 말하건대, 경제적 왕정주의자들로써 연방주의자들의 문제는 그렇게 단순하지 않다. 아직도 대체로 소자산보유자들의 공화국이었던 것에서, 재산권은 보편적으로 인기가 있었다. 연방주의자들이 재산권을 철저하게 옹호했지만, 그들의 정치적 반대자들 역시 그러했다. 더욱이 자신의 토지, 재화 및 노동을 처분할 개인의 능력에 대한 봉건적 제약들이 경제발전의 주요한 장애물이었던 시대에, 재산권은 결코 반동적인 것이 아니었다.

재산 문제는 또한 혹시 있다 하더라도 당시에는 미국인들이 거의 깨닫지 못했던 방식으로 정치적으로 휘발성있는(volatile) 것이었다. 토지와 재화의 형태로 사유재산을 보장하는 것이 하나였다. 그러나 노예의 형태로 존재하는 사유재산은 어떤가—그것도 역시 보장되어야 하는가? 노동자들은, 임금 인상을 강제하기 위하여 집단적으로 그들의 노동을 제공하지 않을 수 있는가? 아니면 사용자들의 재산권이 그들로 하여금 임금을 인하하기 위하여 함께 뭉칠 수 있도록 했는가? 미국이 흩어져있고 저발전된 여러 개의 작은 주들에 지나지 않은 채로 있는 한, 그런 문제들은 잠복기로 남아 있을 것이다. 그러나 주들이 역동적인 국민 경제에 참여하지 않을 수 없게 될수록, 그런 문제들은 점점 더 표면화될 것이다. 연방주의자들은 비록 재산을 가진 둔감한 사람들이었지만, 통일된 공화국을 창조함으로써 발전을 가속화하고 자본주의적 모순들도 가속화하는 걸 돕고 있었던 반면에, 좀 더 급진적이라던 그들의 반대자들은 그런 공화국에 반대함으로써 그 모순들을 늦추려고 시도하고 있었다.

국가주의적 신념과는 별개로, 연방주의자들은 다른 측면에서는 특히 얽히고설킨 일련의 다양한 문제들에 직면한 다양한 상인들, 법률가들, 그리고 노예소유자들의 집합이었다. 그런 문제들 중 가장 중요한 것은 과거의 영국 식민지들의 이질적인 집단으로부터 하나의 통일된 국민국가를 닮은 무엇인가를 창출하는 방법이었다. 델라웨어나 뉴저지 같은 소주들은 뉴욕과 펜실베이니아 같은 거대주들에 의해 포위되었다고 느꼈던 반면에, 수출을 위한 농업주산물을 생산하는 버지니아나 남북 캐롤라이나의 농장주들은 뉴잉글랜드의 해운업자와 상인들의 포로가 되는 것을 두려워했다. 정치적 차이도 비슷하게 벽찬 것이었다. 매사추세츠의 청교도들과 펜실베이니아의 퀘이커들은 1649년에 찰스 1세를 참수했던 원두당역4)의 후손들이었던 반면 버지니아의 농장주들은, 친애하는 찰스 2세가 1660년에 다시 왕위에 오르자마자 버지니아를 그의 “구 왕국”이라 부를 정도로 국왕에 매우 헌신적인 채로 남아 있던 왕정주의자들의 후손들이었다. 구버너 모리스 같은 부유한 뉴요커가 피어스 버틀러 같은 남캐롤라이나의 부유한 농장주와 많은 것을 공유하는 것처럼 보일 수도 있지만, 그들을 서로 갈라놓는 많은 것이 있었다. 모리스는, 부끄럼도 없는 엘리트주의자였지만 그의 동료 대표자들에게 “귀족정 없는 어떤 문명화된 사회도 없었고 앞으로도 없을 것이기” 때문에, 새로운 헌법을 구축할 때 모든 정치적 평등 사상들은 무시해야 한다고 알렸다. 그러나 버틀러가 조금 지나서 헌법제정회의에 그의 노예들 중 어떤 이의 노동도 “매사추세츠의 자유인의 노동만큼 생산적이고 소중했다”고 말하자, 모리스는 발끈했다. 노예들이 자유인들만큼 생산적이라면, 왜 북부인들은 1776년

4) 영국 내전(1642-1651)과 그 후 의회파의 추종자들을 가리킴. 많은 청교도들은 찰스 1세의 궁정에서 유행하던 곱슬머리와 분명히 대조되는 아주 짧은 머리를 했다. 원두당은 의회에서 주교배제법안 논쟁이 웨스트민스터에서의 폭동을 야기하고 있던 1641년 말에, 귀족원에서 주교 배제를 주장하던 의회파들을 조롱하는 말로 처음 사용되었다고 한다. Encyclopedia of Britannica, “Roundhead”, <<https://www.britannica.com/topic/Roundhead>>, 검색일: 2022.10.17. — 옮긴이.

에 애써서 그들의 족쇄를 벗어버렸던가?)⁵⁾ 심지어 혁명은 왜 일어났던 것인가? 미국에서 계급 노선들은 수직적으로 및 수평적으로 갈라져서, 부자와 빈자를 나누었을 뿐만 아니라 위로 북부의 초기 부르주아적 요소들을, 아래로 남부의 신분건주의적 농장주들로부터 격리시켰다. 그러나 헌법제정회의가 성공할 수 있으려면 대표들은 지속을 위하여 그런 차이들은 무시해야 할 것이었다. 그들은 아무리 잠정적인 것이라도 매울 수 없는 간극을 가교할 방법을 찾아야 할 것이었다.

헌법제정회의가 직면했던 또 다른 문제는 위임(mandate) 문제였다. 각 대표는 그 자신의 주 입법부에 의해 선택되었다. 그러나 그것이 그들은 그들의 주를 위해서만 말할 권한을 가진다는 의미였을까 아니면 나라 전체를 위해서 이야기할 권한을 가진다는 의미였을까? 대륙의회가 헌법제정회의에 수권한 것은 “연합규약을 개정한다는 유일하고 명백한 목적”을 위한 것이었지만, 대표자들은 재빨리 규약은 무시하고 전적으로 다른 문서에 관하여 작업하기 시작했다. 그러나 그러한 성급한 행동을 위한 권한이 대륙의회로부터가 아니라면 어디로부터 나온 것일까? 인민 전반으로부터 나왔다고 누군가는 답했을지도 모르지만, 몇몇 대표자들이 지적했듯이 인민은 대체로 헌법제정과정에서 부재했다. 구버너 모리스는 “인민의 정서에 관하여 많은 이야기들이 있었다”고 진술했다. “그들은 알려지지 않았다. 그들은 알려질 수도 없었다. 우리가 추론할 수 있는 것이라고는 우리가 권고하는 계획이 합리적이고 올바르다면, 합리적인 마음과 건전한 의도를 가진 모든 사람들은 그것을 포용할 것이라는 것뿐이다.”⁶⁾ 그러나 다른 대표자인 매사추세츠의 엘브리지 게리에 따르면, 그 시점에 합리적인 사람들은 극도로 희귀했다. 그는 헌법제정회의에, 그의 주의 인민들은 “이 당시, 이 세계에서 정부에 대한 가장 거친 사상들을 가지고 있다. 그들은 매사추세츠에서 상원을 폐지하고 입법부의 다른 부에 정부의 다른 모든 권력을 부여하는 데 중요한 역할을 했다.”⁷⁾ 대표자들은, 인민을 대변하기보다는 새로운 헌법이 탄생시키리라고 그들이 희망했던, 가상의 “합리적인 사람”을 위하여 입법을 하고 있었다.

이것은 미국의 정치적 동학이 프랑스의 그것과 달랐던 또 다른 방식이다. 필라델피아 헌법제정회의는 적합하다고 생각할 때 야유를 하거나 갈채를 보내는 상켈로트들(sansculottes)로 좌석이 꽉 채워진 공개된 홀에서 열린 것이 아니었다. 오히려 대표자들은 닫힌 문 뒤에서 숙의를 했던 반면 인민은 바깥에서 자기 볼 일을 보았다. 이것이 변덕스러운 프랑스인들과, 보여주기 위한 연기를 하기보다는 일을 완성시키는 데 더 관심이 있는 효율적인 미국인들 사이의 차이를 보여주는 것은 틀림없다. 그러나 그것은 또한 진화하는 프랑스의 민주주의 개념과 앵글로아메리카의 민주주의 개념 사이의 차이를 보여주기도 한다. 1789년 이후 프랑스에서는 대중들이 어디에나 있었다(omnipresent). 어떤 주어진 순간에 누가 정상에 있던 간에 모든 사람은 항상 그들의 막대한 권력을 의식하고 있었다. 이와는 대조적으로 미국에서는, 인민의 권력은 좀 더 이론적인 것이었다. 필라델피아의 대표자들은 인민이 무엇을 원하는지(또는 적어도 인민이 무엇을 받아들일지)를 자신들이 안다고 믿었지만, 인민의 목소리는 흩어지고 잠잠해졌기 때문에 그들은 결코 그렇게 확신할 수는 없었다. 내내 언급되지 않았던 한 가지 가정은, 인민이 자기 책임으로 새로운 정치질서를 창안하는 대신, 인민은 다른 사람들이 자신을 위하여 작성한 계획들을 승인하거나 불승인하는 것에 스스로를 국한할 것이라는 것이었다. 헌법제정회의가 끝날 때쯤 벤자민 프랭클린과 마주친 늙은 여성에 대한, 출처는 불분명하지만, 그럼에도 불구하고 자주 회자되는 이야기는 설득력이 있다. 그 여성은 아마 이렇게 요구했을 것이다. “여보시오, 의사 선생, 당신은 우리에게 무얼 준 거요?” 프랭클린이 대답하기를, “부인, 우리는 당신에게 공화국을 드렸습니다, 당신이 그것을 지킬 수 있다면 말이죠.” 헌법은 인민이 스스로 창조하는 어떤 것이 아니라, 일부 뛰어난 개인들이 인민을 위하여 창조하는 어떤 것이었다. 이제 모세가 산정에서 법을 가지고 내려왔으니, 자신들이 그것을 받을 만한 가치가 있는지를 증명하는 것은 고대 히브리인들에게 달려 있었다.

새로운 공화국에서 인민의 권력은 대체로 부정적인 용어들로 표현되었다. 미국인들이 이미 그들의 오래된 민주주의의 “형태를 근본적으로 변경하려는” 시도들에 대하여 반란을 일으켰다는 점을 의식했기 때

문에, 대표자들은 다시 그들을 자극하지 않으려고 전전공공했다. “인민은 미국의 다양한 곳에서 [투표할] 이 권리에 오랫동안 익숙해있었고 그것이 침해되는 것을 결코 허용하지 않을 것이다”라고 매사추세츠의 나다니엘 고르햄은 8월에 대표자들에게 경고했다. “우리가 우리의 전제들에 대한 그들의 동의를 기대한다면 우리는 그들의 뿌리 깊은 선입견들을 고려해야 한다.”⁸⁾ 엘브리지 게리는 옛날 국가당의 유령(bugaboo)인 상비군을 설치하지는 제안에 반대하면서 유사한 이유를 인용했다. 그는 “인민은 그것을 참지 않을 것이다” 하고 말했다. 그렇다면 대표자들은, 그토록 변화를 혐오하는 정체에 어떻게 변화를 부과할 수 있었을까? 그 대답은 그들이 마주치게 되는 어떤 변화들도 의회와 국왕의 결합된 권력이 그토록 방해하려고 노력했던 헌법적 균형을 재확립하려는 시도에 불과한 것처럼 보이게 만드는 것이었다. 정부의 목적은, 처음부터 결코 위배된 적이 없는 자연법을 회복시키는 것이었다. 따라서 메디슨의 기록에 따르면 델라웨어의 존 디킨슨은 “그 국가 체계를, 주들이 행성이고 각자 자신의 적절한 궤도에 자유롭게 방치되어야 하는 태양계에 비유했던” 반면에, 그 다음 날 메디슨 자신은, “주들의 원심적 경향을 통제”하기 위하여 무언가가 행해지지 않는 한, 주들은 “그들의 적절한 궤도를 이탈해서 날아가서 정치체계의 질서와 조화를 파괴”할 것이라고 주장했다. 새로운 공화국의 목적은 자유가 다시 한 번 변형할 수 있도록 구성요소들(constituent elements)을 그 적절한 길로 돌려보내는 것이었다.⁹⁾ 잘 만들어진 헌법의 보증마크는 그것이 자연법과 조화되는 정도였다. 대표자들의 일은 새로운 법을 만들기보다는 이미 존재하고 있던 법을 발견하고 회복하는 것이었다.

어떤 의미에서는, 메디슨과 디킨슨 같은 사람들이 그토록 자랑했던 새로운 정치학(political science)이, 혼돈에서 질서를 만들어낼 방법이라는 단 하나의 문제에 대응하여 생겨났던 것이다. 다른 연방주의자인 버지니아의 에드먼드 랜돌프가 필라델피아 헌법제정회의에 말했듯이, 만일 “민주주의의 격동과 어리석음들”이 주들 전역에서 고조되고 있었다면, 대표자들 앞에 놓인 문제는 야수를 길들이는 방법 또는 적어도 야수가 아무런 해도 끼치지 않도록 야수의 정념을 다른 데로 돌릴 방법이었다.¹⁰⁾ 영국에서는 공정당과 국가당에 의해 똑같이 지지된 고전적 해법은 3개의 거대한 신분들, 즉 국왕, 귀족과 평민(Commons) 중 어느 하나가 독립하는 것보다 더 안정된 국가구조를 창조하기 위하여 세 신분 사이의 자연적 긴장을 이용하는 것이었다. 그러나 필라델피아의 대표자들은 이 점에서 특별한 어려움에 봉착하였다. 국왕, 귀족이 없고 심지어 확립된 교회조차도 없는 상태에서, 그들은 단 하나의 신분, 즉 인민으로부터 안정적인 구조를 창조하는 방법을 찾아야 했던 것이다.

한 가지 해법은 별개의 신분들이라는 사상을 한꺼번에 폐기하고 정치권력을 전체로서 인민을 대변하는 단일한 국민의회에 집중시키는 것이었을 수도 있었다. 그러나 우리가 보았듯이, 이런 방식으로 단 하나의 지지기반 위에서 국가구조물 전체의 균형을 유지하는 것은 대표자들에게 미친 것 같다는, 무정부주의, 독재 또는 양자 모두를 위한 비결 같다는 느낌을 주었다. 대신 그들은 인민의 권력이 구 신분들을 모방하여 최대한 나누어졌다가 원래보다 더 강력한 방식으로 재결합되는 방향으로 찾아나갔다. 그 사상은, 인민의 몸 안에 있는 분열을 헐뜯기보다는, 전체를 더 완벽하게 결합시키기 위하여 그런 분열들을 이용하는 것이었다. 그 결과 입법부에서 평등대표에 대한 뉴저지의 요구는 처음에 그래보였던 것보다 덜 성가신 것이었다. 본질적으로 뉴저지는 주들로서 주들의(states qua states) 특별한 역할을 주장하고 있었다. 그러나 인구와 관계없는 각주의 동등대표는 “정의와 모든 인간적 감정이라는 사상들에게 너무나 많은 충격을 준다”고 해밀턴이 불평을 늘어놓은 반면, 다른 사람들은 그 사상이 장점이 없지는 않다고 느꼈다.¹¹⁾ 고양된 주의 역할은 같이 일할 사람들에게 추가적인 구성요소(building blocks)를 제공할 것이다. 그들이 그런 구성요소를 많이 가질수록, 그들은 지속가능한 국가구조를 창조하기 위하여 인민의 권력을 나누었다가 다음에 재결합할 더 많은 방법을 가졌다.

주의 시민(citizenship) 대 국가 시민의 문제는 그들에게 유사한 기회를 제공했다. 연방 시민으로서 대표자들은 미국인들이 적어도 하나의 통치기구, 말하자면 하원을 직접 선출할 권리를 가져야 한다는 데 동

의했다. 그러나 동시에 그들은 누가 인민인지를 엄밀하게 정의하는 권한을 인민이 부여받는 것은 오로지 주의 시민으로서만 그렇다고 결정했다. 따라서 대표자들은 의회선거전에서 유권자들은 “주 입법부 중 가장 수가 많은 부(Branch)” 즉 낮은 원(lower house)(제1조 제2절)의 “선거인의 필수적 자격들을 가져야” 한다는 데 동의했다. 상원에 대해서는 대표자들은 인민은 연방시민으로서 상원 구성원들을 선출할 권리는 전혀 가질 수 없어야 한다는 데 동의했다. 대신 그들은, 인민이 그들의 권력을 나중에 상원의원을 선출할 주의원들을 선택하는 것에 한정해야 한다고 결정했다. 대중에 의해 선출되는 “주지사”(chief magistrate)는 포폴리스트 선동가로 변하기가 너무나 쉽기 때문에, 대표자들은 집행부에 관해서는 훨씬 더 복잡한 계획을 선택했다. 그들은, 각 주의 인민은 대통령을 투표할 선거인단의 구성원에 대한 투표권을 가지게 될 주 의원들에 대해 투표할 것이라고 결정했다. 한 단계를 제거하는 대신, 인민은 둘이 될 것이다. 물론 인민은 간접적으로 선출되는 대통령에 의해 간접적으로 선출된 상원의 조언과 동의를 얻어서 선택하는 연방 사법부에서는 훨씬 더 심하게 제거될 것이다. 법관들은 “성실하게 직무를 하는 한 그 직을 보유”할 것임(제3조 제1절), 즉 사실상 종신제직을 의미함을 고려하면, 이는 아마도 걱정스러운 것이다. 그러나 해밀턴은, 사법부는 그 역할이 헌법을, 즉 나중에 인민이 의회 각 원의 3분의 2의 승인과 주 입법부의 4분의 3의 단순다수결의 승인으로, 수정—또 다시 간접적으로—할 수 있는 헌법을 해석하는 데만 국한 될 것이기 때문에 연방정부의 “가장 덜 위험한 부”(least dangerous branch)를 구성할 것임을 확신시켰다.¹²⁾

인민의 권력을 스스로에 반하도록 바꿈으로써, 연방주의자들이 점점 더 높이 올라갈 국가구조를 창출할 수 있게 하기 때문에, 간접적 방법들이 더 나왔다. 그럼에도 불구하고, 제퍼슨이 1783년에 10개의 별개 권력 중심을 갖고 나타난 데 반하여, 활기찬 정부에 대한 필요성에 좀 더 민감했던 필라델피아 헌법 제정회의는 그 수를 단 6개—하원과 상원, 대통령, 사법부, 선거인단 및 결코 소집되지 않는다 하더라도 영원히 흐릿한 가능성은 있어 보일 헌법제정회의—로 줄일 수 있었다. 헌법제정회의의 두 명의 주동자들이었던 메디슨과 해밀턴이 원했던 대로, 연방정부는 주법률을 단독으로 철회할 권리를 갖지 못했다. 그러나 제6조는 모든 주 관리와 연방 관리들에게 “국가의 최고법”으로서 새 헌법에 충성선서를 하도록 요구하는 반면, 제안된 새로운 정부계획은 연방법관들에게 헌법적 근거로 주법률을 폐기할 권력을 부여했다. 주들이 연방정부에 반드시 부차적인 것은 아니라 하더라도, 양자는 모두 헌법이라는 공통의 기구보다는 부차적이었다. 심하게 무능했던 대륙의회와는 대조적으로, 제안된 새 헌법은 의회에게 대외 및 국내 통상을 규율하고, 관세를 부과하며, 조세를 징수하고, 반란을 진압하며, 상비군인 육군과 해군을 창설할 권한을 부여했다. 이런 권력들은 그전에는 존재하지 않았거나 주들이 스스로 비축해두었던 권력이었다. 훨씬 더 주목할 만한 것은, 제1조 제10절이 의회의 동의 없이 주들끼리 서로 동맹을 맺는 것, 계약 자유를 침해하거나 제한하는 것, 국내 또는 대외 무역에 개입하는 것 또는 그들 자체의 별도 무장세력을 유지하는 것 등 주가 이후에는 하지 못하도록 금지되는 긴 업무목록을 포함하고 있었다. 이것들은 주 병기고에 있는 주요한 무기들 중 일부였지만, 이제 그것들은 박탈되어 버릴 것이다.

새 헌법이 비준될 것을 가정하면, 이는 극적인 성취였다. 그러나 그런 이득들은 비용이 들었다. 헌법은 어떤 수준에서는 분열세력을 제한하면서도 또 어떤 수준에서는 그것들을 확립했다. 메디슨이 그의 멘토인 제퍼슨에게 헌법제정회의가 폐회하고 며칠 후에 보낸 편지에서 털어놓았듯이, “폭정의 사악한 공리인, **분할해서 지배하라(divide et impera)**가, 일정한 조건 아래서는, 정당한 원리에 입각하여 공화국이 운영될 수 있는 유일한 정책이다.”¹³⁾ 1780년대 최악의 충동들이 정복될 수 있도록 권력은 나누어져야 했다. 그러나 메디슨이 고려하지 못했던 것은, 압제자들(tyrants)이 신민들(subject population)을 나누고 정복할 수 있지만, 헌법이 주권자로 추정되는 인민이 스스로를 나누어서 정복하도록 요구하고 있었다는 점이다. 그러나 이는 스스로 부과한 붕괴(disintegration)가 어떻게 재통합(re-integration)으로 이어질 수 있는가 하는 질문을 하게 만들었다. 해체가 훨씬 더 큰 해체로 이어지지 않겠는가?

우리가 정치적 주권의 관점에서 이 문제를 고려해 보면, 우리는 더 완전히 그것을 인식할 수 있다. 주권 개념은 16세기 이래로 극적으로 변했다. 과거에는, 정치인들과 이론가들이 그것을 다소간 정치권력과 동의어로 생각했었다. 어느 수준에서 프랑스 왕이 주권자이고, 다른 수준에서 앙주 공작(the Duke of Anjou)^{역5)}이 주권자였다면, 제3의 수준에서는 어떤 다른 지역의 강한 지배자(potentate)가 주권자일 수 있었다. 정치구조는 꼭대기에는 신이 있고, 한 단계 아래에는 왕이, 그보다 한 단계 밑에는 귀족 등등으로 된 일종의 상승하는 주권의 사다리로 생각되었다. 그러나 그것이 듣기에는 간단하지만 현실은 극도로 복잡했다. 언제나 그렇듯이 어떤 주권자 귀족이 다른 귀족과 갈등이 있을 때, 누구의 권력이 대권을 차지할 것인가에 관한 갈등은 필연적인 결과였는데, 그것이 바로 봉건체제에서 전쟁이 늘어났던 이유 중 하나이다.

그러나 16세기 당시에 왕의 고질적인 내전에 대한 해법을 찾고 있던 프랑스의 정치이론가 장 보댕은 놀랄만한 혁신을 가지고 등장했다. 많은 작은 주권자들 사이의 큰 주권자가 아니라 왕은 적어도 그 자신의 왕국에 관한 한 유일한 지상의 주권자로, 즉 단순히 권위의 한 원천이 아니라 모든 권위가 그로부터 흘러나오는 유일한 원천으로 이해되어야 했다. 지역 귀족들은 직접 권위를 행사하는 것이 아니라 왕을 대신해서 권력을 행사했다. 그런 체계에서는 국왕 이외의 그 누구도 독립적 권력을 행사하지는 못할 것이므로 경합하는 여러 권력들 간의 갈등이란 불가능했을 것이다. 1576년에 그가 <국가론 6권>(Six Livres de la République)이라고 제목을 붙인 한 논문에서 발표된 보댕의 이론은, 그 후 1640년대와 1650년대에 영국 내전의 양편 모두를 멀리하는(alienating) 데 성공했던 불안한 견해의 사상가인 토마스 홉즈라는 이름의 영국인에 의해 채택되고 다듬어졌다. 당시까지의 거의 모든 앵글로-색슨 정치사상과는 대조적으로 홉즈는 그의 저작 <리바이어던>(1651)에서 의회 및 국왕과 같은 별개의 주권적 권력들 사이의 협약은 정치적으로 안정성을 달성하는 수단으로서 쓸모없다고 주장했다. 질서를 부과할 수 있는 더 높은 적극적 권위가 없이는 그런 합의는 필연적으로 변화하는 상황의 압력하에서 붕괴하여 오래된 경쟁자들이 다시 주장할 수 있도록 할 것이라는 것이다. 홉즈는, 개인들이 “외국인의 침략과 서로의 침해로부터 스스로를 방어하기 위한” 유일한 방법은 “그들의 모든 권력과 힘을 한 사람, 또는 그들의 모든 의지를 다수의 목소리에 의해 하나의 의지로 환원할 수 있는 사람들의 의회(assembly of men)에 양도하는 것”이라고 썼다.¹⁴⁾ 그들의 신념을 서면합의에 적어넣는 대신에 그들은 “인간 신”(mortal god)이나 마찬가지로의 사람, 즉 법에 종속되는 것이 아니라 다른 사람들이 따를 법을 만들기 위하여 법으로부터 면제받는 어떤 개인 또는 기구에 굴복해야 했다.¹⁵⁾ 그러한 장치에서는 견제와 균형은 불필요한 것이었다. 권력분립 대신에 주권자는 집행, 입법 및 사법기능을 하나로 결합시킬 것이다. 그 결과는 과격하게 들릴지 모르지만, 홉즈는 그런 집중이 교착의 극심한 순환을 종식시키고, 결국에는 그 유명한 **만인의 만인에 대한 투쟁(bellum omnium contra omnes)**으로 끝나는 실패를 종식시킬 유일한 방법이라고 주장했다.

홉즈는 항상 존중받을 만한 의견과 불화를 일으키는 위험한 자유사상가였다. 그의 주권개념은, 고대 헌법과 보통법의 관념—자유가 번성할 수 있도록 하기 위해 사람들이 굴복해야 하는 어떤 것이라는—과는 정반대였다. 그럼에도 불구하고 그의 가르침은 엄청난 영향력을 가졌다. 17세기 초에 당대의 주요 법률가였던 에드워드 코크 경은 법은 어떤 한 개인의 권력보다 더 위대한 여러 시대의 축적된 지혜를 대변하기 때문에 누구도 자신이 법보다 더 현명하다고 생각해서는 안 된다고 선언했다.¹⁶⁾ 그러나 1640년대 크롬웰의 장기의회 의원들은 코크를 일종의 영웅으로 보긴 했지만, 그들은 과거에 다른 사람들이 결정했던 것에 관계없이 스스로 결정할 각각의 새로운 의회의 권리를 강조함으로써 이러한 관념과 결별했다. 사람들은 과거에 굴복하기보다는 자유롭게 완전히 새로운 방향으로 떠나갈 수 있었다. 그 결과는 일단 왕, 하원

^{역5)} 프랑스 왕국령 앙주의 공작 작위로 여러 유명한 가문들이 차지했었다. 9세기에 앙주 지역의 백작 작위가 처음으로 부여되었고, 1360년 이후에는 공작 작위로 승격되었다고 한다. 생각건대 앙주의 공작이라는 표현은 특정 지역 또는 국가를 실질적으로 지배하는 가문 또는 그 대표자를 가리키는 말로 사용한 것으로 보인다. Wikipedia, “Counts and dukes of Anjou”, <https://en.wikipedia.org/wiki/Counts_and_dukes_of_Anjou#Dukes_of_Anjou> — 옮김이.

및 상원이 어떤 것에 합의를 하면 법적 선례의 힘을 포함하여 어떤 힘도 그것을 되돌릴 수는 없다고 주장하는 새로운 “의회 속의 왕권”(crown-in-parliament) 개념이었다. 대부분의 사람들은 여전히 일종의 고대 헌법 개념에 매달려 있었지만, 고대 헌법은 이제 의회 속의 왕권을, 1760년대에 탁월한 보수주의 법률가였던 윌리엄 블랙스톤 경이 주권의 본질로 정의했던 “최고의, 저항할 수 없는, 절대적인, 무계약적 권위”로서 확립하는 것으로 여겨졌다. 고대법과 관련하여 의회가 주권자였는지 여부는 대부분의 주석자들이 묻지 않으려 했던 문제였지만, 고대법이 의회가 주권자라고 말했기 때문에, 의회는 주권자였다.

다른 곳에서는, 홉즈의 개념은 엇갈린 반응을 받았다. 프랑스에서는 1789년에 권력을 잡은 혁명가들이 주권 자체를 가지고 싸우지는 않았을 뿐 아니라 국왕으로부터 그것을 빼앗아서 인민의 손에 주권을 쥐어 주면서 그들은 한층 더 주권을 해방시켰다. 갑자기 새로운 인민의 정부가 심지어 루이 14세의 상상력도 충격에 빠뜨렸던 일들—구 지방을 폐지하고 새로운 도량형체계를 도입하며 **국민개병제(levée en masse)**를 부과함—을 성취할 수 있었다. 그러나 앵글로색슨적인 의회주권 개념이 확고해지기 전에 정리가 되었던 영국령 북아메리카에서, 미국 혁명가들은 정반대로 했다. 의회와 국왕의 결합된 권력에 맞서 싸운 후에 그들은 신세계에서는 그런 어떤 세력도 자기 주장을 하지 못하게 하기로 결심했다. 그 결과 헌법제정회의의 대표자들이 1787년에 건설하기 시작했던 정체(polity)는 어떤 단일한 요소도 대권을 장악하지는 못하는데, 결연히 반홉즈적인 것이었다. 대신 연방주의자들은 다양한 요소들이 지속적으로 서로를 공동된 수준으로 환원하는 방식으로 그들의 체계를 설계했다. 대통령은 의회의 법률을 거부할 수 있지만, 의회는 양원에서 각 3분의2의 다수결로 거부권을 무력화할 수 있었다. 연방대법원이 스스로 위헌이라고 생각하는 대통령의 행위나 의회의 법률을 폐기할 수 있었지만, 다른 두 부처가 대법관들을 탄핵하거나 새로운 대법관들을 임명함으로써 연방대법원을 응징할 수 있었다.^{역6)} 연방정부는 조세를 부과하고 무역을 규율할 능력에 의하여 주들보다 우월한 지위에 있지만, 주들은 상원의원, 하원의원 및 대통령을 선출할 권력에 의하여 연방정부보다 우위에 있을 것이다. 실제로 각 구성 요소는 모든 다른 요소에 비하여 동시에 우월하면서도 열등할 것이었다.

이것은 영리한 것이었을까 아니면 단순히 혼란스러울 뿐이었을까? 청년 헨리 아담스는 남북전쟁이 개시되던 몇 달 동안에 다음과 같이 썼다.

최고의, 저항할 수 없는 권위는 모든 정부에서 어딘가에 존재해야 한다—[이]는 유럽적 믿음이었다. ... 이와는 달리 아메리카는 그런 원리가 타당하지 않다고, 절대 권력은 어떤 형태이건 간에 자유와 모순되기 때문에 미국의 정부에는 그런 어떤 것도 있을 수 없어야 한다고, 그리고 새로운 정부는 공중의 자유가 일부이건 전체이건 정치체계에서 통제할 수 없는 권위를 부인하는 것에 달려 있다는 사상으로부터 출발해야 한다고 주장했다.¹⁷⁾

그러나 새로운 공화국이 주권을 제거하기로 결심한다면, 그러면 누가 궁극적으로 책임을 질 것인가? 그 답은 모두 그리고 아무도 아니라는 것이었다. **미국 체계의 본질은 궁극적인 권위가 어디에 있는가에 관한 근본적 모호성이었다.** 연방정부, 주, 그리고 개인은 모두, 그럴 듯하지만 결코 전적으로 결정적이지는 않은 방식으로 주권을 주장할 수 있었다. 그들은 다른 편의 주권 주장을 똑같은 방식으로 그럴 듯하게 부인할 수 있었다. 처음에는, 미국인들이 이런 방식으로 불가분적이고 절대적인 어떤 것으로서 주권을

^{역6)} 미국연방헌법에는 연방대법원의 구성원을 대통령이 상원의 조언과 동의를 얻어 임명할 수 있다고 규정할 뿐, 대법관 수를 정하는 규정은 없다. 뉴딜입법에 대하여 계속해서 위헌판결을 쏟아내던 연방대법원에 대하여 당시 대통령인 프랭클린 루즈벨트가 이른바 대법관충원계획(court-packing plan)으로 대응할 수 있었던 것도 그 때문이었다. 즉 루즈벨트는 당시 상원 다수파를 차지하고 있던 민주당의 도움을 받아 대통령의 정책방향에 동의할 것 같은 연방대법관들을 추가 임명하여 연방대법관의 수를 대폭 증원한다는 계획을 발표했던 것이다. 구체적으로는 연방대법관의 연령이 70세에 도달할 때마다 1명을 추가 임명할 수 있게 하되, 그 최대한도를 6명까지로 하는 법안이었다. 이 법안은 상원을 통과하지 못했지만 궁교롭게도 이 법안이 제출된 직후인 1937년 3월 이후에 연방대법원은 일련의 뉴딜입법에 대하여 헌법 위반이 아니라는 판결을 선고함으로써 태도를 바꾸었다.—옮긴이.

거부함에 있어서 뭔가를 이뤄낼 것처럼 보였다. 인민의 공화국이란 맥락에서 제한주권이라는 신중세적 개념으로 돌아감으로써, 그들은 사실상 마지막 한 명의 시민(즉 모든 백인 남성 시민)까지 모두, 사장, 대지주, 농장소유주 등이 됨으로써 자기 자신의 한정된 영역에서 스스로의 제한된 주권자가 되도록 유인하고 있었다. 그것은, 마지막 한 명의 사람까지 모두 그 성취를 위하여 노력하는 것처럼 보이는 유인이었다. 확실히 그 결과들은 다루기 힘든 것일 수 있지만 동시에 거의 미친 듯이 정력적인 것이었다.

그러나 다른 수준에서는 그 결과들은 마비시키는 것이었다. 시스템 전체가 위기에 빠졌을 때 전체적으로 책임지는 사람은 아무도 없기 때문에 인민은 그저 무력하게 방관할 수 있을 뿐이다. 잭슨 시대의 *헤르렌족*(herrenvolk) 민주주의가 경제활동의 폭발로 이어졌지만, 그것은 또한 남북전쟁으로 정점에 이르렀던 정치적 붕괴 과정의 시작이었던, 1832-1833년의 연방법 실시 거부 위기(the Nullification Crisis)^{역7)}를 야기하기도 했다. 그 결과는 인민이 그들 자신의 정치적 무능력 때문에 자신들을 위하여 제한주권 시스템을 유지하기 위하여 어떤 더 높은 힘에 의지하는, 근본적으로 종교적인 사회였다. 그것이 불안정해지면 질수록 그들은 더 열렬하게 기도했다.

수세기에 걸쳐 그것에 대해 쌓여온 *칭찬에도 불구하고* 필라델피아 헌법제정회의에서 등장한 정부 계획은 모순과 자가당착으로 가득했다. 예컨대 인민과 그들이 창조했다고 주장하는 정부계획 사이의 관계 문제를 고려해 보라. 전문은 이렇게 선언하고 있다.

우리 합중국 인민은 더욱 완벽한 연방을 형성하고, 정의를 확립하며, 국내 안녕을 보장하고, 공동방위를 도모하며, 전 인민의 복리를 증진하고, 우리 현 세대와 후손들에게 자유의 축복을 확보하기 위하여 이 미 합중국 헌법을 제정한다.

첫눈에 보기에 이 “우리 인민”이, 복지를 신장하고 자유를 확보하기 위하여 요구되는 경우에는 언제나 새로운 헌법을 “제정하고 확립할” 권력과 권리 모두를 가지는 것으로 인정하는, 명확하고 논란의 여지가 없는 인민주권 개념을 개진하는 것 같다. 실제로 인민이 구 헌법의 계율을 직접 침해하는 방식으로 새 헌법을 비준할 준비를 하고 있었다—연합규약은 어떤 헌법적 변경이든 13개 주 모두가 승인해야 한다고 규정했지만, 신 헌법 제7조는 단 9개 주만 승인하면 비준된 것으로 간주할 것이라고 선언했다—는 점을 고려하면, 전문은 묵시적으로 기존의 헌법들을 중도에 전복할 수 있는 인민의 능력을 인정하고 있었다. 인민은 전권을 가진 창조주이자 파괴자였다. 그들이 자발적으로 그들 자신이 고안한 법률들에 순종할 수도 있지만, 다른 누구도 그들이 그들의 의지에 반하여 그렇게 하도록 강제할 수는 없었다. 그들을 강제할 수 있는 유일한 사람들은 인민 자신들이었다.

전문은 그렇게 시사하는 듯했다. 그러나 몇 단락 뒤에서 헌법은, 인민에게, 그들의 개정권력을 넘어서는 법률에 순종할 것을 요구함으로써, 정확하게, 헌법이 할 수 없다고 전문이 말하고 있는 것을 했다. 예컨대 제1조는 인민의 대표가 비준 후 만 20년 동안은 노예무역에 개입하는 것을 금지했다. 제1조는 인민의 대표들에게 반란이나 침략의 경우를 제외하고는 인신보호영장을 정지시키거나, 재판을 하지 않고 개인을 처벌하기 위하여 고안된 사권박탈법을 통과시키는 것을 금지했다. 제4조 제3절은 인민의 대표자들이 각 주의 승인 없이 개별 주들을 해체하거나 병합하는 것을 금지했지만, 제5조는 인민이 먼저 고통스러운 수정절차를 따르지 않고는 새 헌법의 쟁표 하나도 고치는 것을 금지했다. 의회 각 원의 3분의 2의 승인 + 전체 주의 4분의 3에서 다수결 승인은 연합규약에 의해 요구되는 만장일치 승인보다는 나은 것이었다.

^{역7)} 미국 역사에서 1828년과 1832년의 연방관세를 주 경계 내에서는 무효라고 선언하려는 사우스 캐롤라이나 주의 시도를 둘러싸고 1832-33에 사우스 캐롤라이나주와 연방정부가 대결했던 것을 가리킴. 이 위기가 연방정부에 유리하게 해결됨으로써, 주의 경계 내에서는 연방의 행위를 무효화할 주의 권리를 지지했던 헌법이론인 무효화 이론을 약화시키는 데 도움이 되었다. <<https://www.britannica.com/topic/nullification-crisis>>—옮긴이.

그러나 그것은 전문이 어떤 장벽도 없으리라고 암시한 인민의 길에 여전히 장벽들을 설치해놓고 있었다.

더욱이 제5조는 “어떤 주도 그 동의 없이는 상원에서의 평등선거권을 박탈당하지 않는다”고 규정함으로써 특히 의심스러운 논조로 끝났다. 인민 권력의 행사에 대한 단순한 장애물 이상으로, 이것은 넘어서 수 없는 장벽이었다. 실제로 그것이 의미하는 바는 각주의 동등대표의 신성한 원칙에 대한 어떤 변경도 모든 주가 동의하지 않는 한 금지된다는 것이었다. 3분의2/4분의3 규칙이, 1790년 현재 미합중국 인구의 10%만을 대표하는 4개의 주들이 대부분의 헌법수정을 거부할 수 있다는 것을 의미했기에, 이 마지막 조항은 인구의 1.6%밖에 대표하지 않는 단 하나의 주에게, 1인 1표 원칙에 따라 상원을 개혁하려는 모든 노력에 대한 거부권을 부여하였다. 그런 어떠한 프로젝트에 대해서도 주들의 만장일치 승인을 얻는 것이 순전히 불가능하다는 점을 고려하면, 그 결과는 적어도 그들의 통치기구들 중 하나[상원—옌긴이]에 대한 인민의 권력을 영구히 제한하는 것이었다.

헌법이 인민의 권력이 한편으로는 제한되면서 다른 한편으로는 무제한적이라고 선언하는 것이 어떻게 가능했을까? 그 답은 가능하지 않았다는 것이지만, 헌법의 신비는 그것이 가능하다는 환상에 의거하고 있었다. 사회적 평가가 유지되기 위해서는, 인민이 헌법을, 심지어 인민의 의지와 비교해서도 “국가의 최고 법”(supreme law of the land)으로 인정하는 것이 필수적이었다. 인민은 그들 자신이 창조한 어떤 것에 굴복해야 했다. 그것은 정확히, 헌법에 사실상 처음부터 일정한 종교적 특질을 고취해 넣는 그런 기획이 순전히 불가능했기 때문이었다. 헌법이 성공적이기 위해서는 “우리 인민”이 그것이 불가능을 현실로 만든다고 믿어야 했던 것이다.

그러나 수수께끼들과 모호성들은 거기서 멈추지 않는다. 전문이 진정으로 *하나의 불가분적인* 인민을 주권적 권력으로 확립하는 경우에만, 헌법은 스스로와 전쟁 중이라고 말해질 수 있었다. 그러나 진짜 그랬을까? 확실히 “우리 합중국 인민은 ... 이 미합중국헌법을 제정하고 확립한다”는 말들은 그것을 시사했다. 왜냐하면 그 말들은 인민을 전체로서의 헌법 배후의 추동력으로 확립하는 듯이 보였기 때문이다. 그러나 좀 더 면밀하게 살펴보면, 그것은 더 이상 그렇게 명확하지 않았다. 첫 구절 “우리 합중국 인민”을 택해 보라. 근대적 관점에서는 그 의미는 틀릴 수가 없어 보인다. 미국이라는 하나의 단일국가의 인민이다. 그러나 남북전쟁 이전에 “미합중국”은 단수명사가 아니라 복수명사로 사용되었다. 미합중국은(is)이 아니라 미합중국들은(are). 이는 헌법이 “우리 인민”을 주권적 권력의 첫 번째 요건인 단일한 실체가 아니라, “우리 별개 주들의 인민”이라는 별개의 실체들의 집합으로, 아마도 개별적으로는 주권자이지만 집단적으로는 주권자가 아닌 것으로 여겼음을 시사한다.

그 후 모든 구절들이 그 뒤를 따른다—“더욱 완벽한 연방을 형성하고, 정의를 확립하며, 국내 안녕을 보장하고” 등등. 이들 말이 의미한 것은 무엇이었나? 그 말들은 인민의 권력의 무제한적 성격을 전달하기 위한 의도의 수사학적 과장에 지나지 않았던가? 아니면 그것들은 인민이 오로지 일정한 제한된 목표를 위해서만 그들의 가공할 권력을 행사할 수 있다는 것을 시사하기 위한 것이었나? 그렇다면, 주권은 정의상 무제한적이기 때문에 이는 인민이 주권자가 아님을 암시할 것이다. 물론 사람들은 “전 인민의 복리를 증진하고”와 “자유를 축복을 확보한다”와 같은 정식들은 너무나 모호하고 일반적이어서 전혀 제한에 해당하지 않는다고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 “우리 인민” 다음에 나오는, 아마도 전체 문서 중에 가장 자주 인용되는 구절인 “더욱 완벽한 연방을 형성하기 위하여”라는 이상한 말들은 어떤가? 문법적으로 그 구절은 무의미하다. 결국 “완전하다”(perfect)는 것은 하나의 상대적 질이 아니라 절대적인 것이다. 그러나 그것이 쓰여졌던 당시의 미국사회의 상태를 고려해보면, 그것은 또한 이상하게도 비현실적이었다. 정부는 더 이상 존재하지 않았고, 군대는 반란을 일으켰으며, 따라서 뉴잉글랜드에서는 그 전 해에 적어도 하나의 심각한 폭동이 발생했다.^{역8)} 해밀턴이 후일 말했듯이, 미국은 “국가적 굴욕의 거의 마지막 단

^{역8)} 셰이즈의 반란(Shays' Rebellion)을 가리킨다. 이 반란은 시민들 사이의 채무 위기에 대응하여, 그리고 사람과 그들

계”에 이르렀다.¹⁸⁾ 그러나 그들의 권력을 행사할 하나의 조건으로서, 전문은 그 국가가 이미 어느 수준의 완전성을 획득했고, 일단 새 헌법이 발효하게 되면 곧 훨씬 더 높은 완전성을 획득할 것이라는데 인민이 동의할 것을 요구하는 것 같았다.

이런 류의 수사학적 분석은 단순한 트집잡기(nitpicking)가 아니다. “우리 인민”이 개별 주의 시민들로서 집단적으로 또는 개별적으로 주권자인지 여부의 문제는 약 60만 명의 죽음으로 이어졌고 미국 남부의 많은 부분을 파괴했던 남북전쟁의 근본원인이었다. “더욱 완벽한 연방을 형성하기 위하여” 같은 이상한 구절은 미국인들이 느끼고 생각하는 방식을 지배하는 헌법적 문법을 폭로하고자 하는 사람이라면 누구에게나, 마찬가지로 중요하다. 인민주권이 결코 허구 이상이 아니라면, 그렇다면 전문은 잠동사나들로부터 반쯤 형성된 국가적 모습을 창조하고 그것에 일정한 특질들을 붙여넣고 있었던 것 같다. 말하자면 전문은, 공화국을 일정한 방식으로 생각하도록 주권을 프로그래밍하고 있었다—즉 인민이 그들을 창조했던 헌법에 계속 충실하다면, 공화국은 시간이 지남에 따라 어느 때보다 더 찬란하게 펼쳐질 어떤 것이라고 생각하도록. 그것은 그들에게 불신을 중단하고 어느 때보다 더 큰 미국의 완성이라는 역설을 지지하도록 요구했다. 누구든지 미국의 유명한 낙관주의의 원천 또는 미국이 지독하게 행동하고 있을 때조차도 미국은 항상 도덕적이고 정의롭다는, 독특하게 미국적인 신념의 원천을 찾는 사람에게는, 이는 중요한 언어학적 단서가 될 수 있다.

물론 단순한 종이 한 조각이 전체 인민을 창조할 수는 없다. 실제로는 미국 인민이 스스로를 창조하고 있었지만 부분적이고 불완전한 형태로 그러했다. 그들은 스스로를 한 방식으로 생각하고 믿도록, 그러면서 다른 방식으로 생각하고 믿지는 않도록, 프로그래밍하고 있었다. “미합중국”으로 알려진 정치적 기획의 핵심적 본질은 그들이 준주권(semi-sovereignty)이라는 자기모순적 상태에 동결되어 더 나아가지는 말 것을 요구했다.

1787년에 필라델피아에 모인 55명의 대표자들 중에서 단 한 명, 알렉산더 해밀턴만이 무엇이 문제인지에 관하여 조금이라도 인식을 갖고 있었다. 1757년에 덴마크령 버진 아일랜드에서 “스코틀랜드 보따리장수의 사생아 새끼”(존 아담스를 인용함)로 태어난 해밀턴은 미국적 기준에 비추어보더라도 야심가(arriviste)였다. 그러나 일단 그가 10대 중간에 뉴욕으로 와서 그 때 막 펼쳐지고 있던 혁명적 위기에 자신을 던져 넣은 후에는 그의 능력이 즉각 분명해졌다. 그는 야심적이고 지적이며 숙련된 행정가였을 뿐 아니라, 미국 태생이 아닌 가장 중요한 기초자들 6명 가운데, 미국의 상황을 전체적으로 판단하고(size up), 세계적으로 그리고 전략적으로 사고할 외부자(outsider)의 능력을 가진 유일한 사람이었다. 본질적으로 그는 독립된 아메리카 공화국은 북미의 지배권력으로, 그리고 그 결과 세계 정치에서 주요한 주체(player)로 스스로를 확립할 기회를 가진다고 믿었다. 그러나 그렇게 하기 위해서 미국은 자신을 적절한 기초 위에 세워야 할 것이었다. 제한정부, 권력분립 등등에 관한 국가당의 위선적인 말에 거의 영향을 받지 않고 해밀턴은 첫 번째 과업은 사회 전체를 책임지고 그것을 더욱 경쟁력 있는 노선을 따라 사회를 재구축할 수 있는 주권정부를 창조하는 것이라고 믿는다. 그는 정부를, 단순히 다양한 헌법적 요소들 사이에서 올바른 균형과 조화를 확립하는 것에 관한 어떤 것이라기보다는 훨씬 더 근대적인 측면에서 그러한 요소들을 변혁하여 사회를 앞으로 추동할 하나의 장치(a machine)라고 생각했다.

의 사업 모두에 대해 세금을 징수하려는 주정부의 심화된 시도에 반대하여 매사추세츠 서부와 우스터에서 일어났던 무장봉기이다. 싸움은 대부분 1786년과 1787년 동안 스프링필드 인근에서 일어났다. 미국 독립혁명전쟁의 퇴역군인이었던 다니엘 셰이즈가 경제적 및 시민권의 부정에 대한 항의로 4천명의 반란군(셰이사이트라고 불렀음)을 이끌었다. 1787년에 셰이즈의 반란군은 연방 스프링필드 병기창으로 진군하여 무기를 탈취하여 정부를 전복하려고 시도했으나 실패했다. 연합정부는 반란을 진압하기 위한 군대에 재정을 댈 수 없었기 때문에, 결국 반란은 매사추세츠 주 민병대와 사적 자금지원을 받은 지역 민병대에 의해 진압되었다. 나라의 통치문서로서 연합규약이 개혁되어야 한다는 견해가 널리 퍼졌고 반란사건은 헌법제정회의와 새 정부 탄생에 촉매가 되었다. Wikipedia, “Shays’ Rebellion”, <https://en.wikipedia.org/wiki/Shays%27_Rebellion> — 옮김이.

해밀턴이 필라델피아 헌법제정회의 전후의 사건들에서 주요한 역할을 했지만, 헌법제정회의 자체에서 그의 역할은 아주 적었다. 한 가지 이유는 헌법제정회의가 조직된 방식과 관계가 있었다. 각 주의 대표는 하나의 구성단위로서 투표했기 때문에, 모두 반연방주의자였던 다른 뉴욕 사람들은 되풀이해서 투표로 그를 거부했고 확실히 그의 영향이 없도록 했던 것이다. 그러나 그들이 그를 투표로 거부하지 않았더라도 그의 견해들은 대표들 전체의 견해와는 매우 상충하는 것이어서 그를 거의 영똥하게(irrelevant) 만들었다. 얼마나 많이 상충했는지는 6월 중순이 되면 명백해졌는데, 이 때 대표자들은 그가 새로운 미국 정부가 취해야 할 형태에 관한 자신의 사상들을 발표하도록 일정한 시간을 할애했다. 해밀턴은 몇 가지 간단한 가정들로 시작했다. 그는 주들은 그들 자신의 작은 이익들을 국가의 이익들보다 더 격상시킨 데 대해 책임이 있다고 선언했다. 주들은 “일반적 정부의 통제를 중요”하는 선동가들로 가득차 있었고 어떤 대가를 치르더라도 그것을 격퇴하기로 결심했다. 그러나 의회는 이에 대응할 힘이 없음을 스스로 증명했다. 그는 그러한 악들과 어떻게 싸울 수 있을까 하고 물었다. “그런 완전한 주권을 위에서 언급한 모든 원리와 열정들을 뒤집을 일반적 정부로 창조함으로써만(싸울 수 있다—옮긴이).” 재빨리 그의 제안의 개요를 제시한 후 해밀턴은 3년마다 인민 전체에 의해 선출되는 국민의회, 종신임기로 선출되는 상원, 그리고 국가 입법부 및 주들 모두에 대하여 완전하고 무제한적인 거부권을 갖는 역시 종신 임기로 선출되는 최고의 국가통치자(national governor)를 요구했다.¹⁹⁾

해밀턴에게 나폴레옹이 아직 무명의 포병장교였을 때의 보나파르티즘이라는 평판을 안겨주었던 것은 이와 같은 사상들이었다. 그럼에도 불구하고 그의 사상들은 실제로 헌법제정회의의 전체가 결과적으로 제시할 것보다는 덜 권위주의적이었다. 그가 제안한 상원의 의원들은 종신 임기로 선출되지만, 주별로 선출되는 것이 아니라 동등한 규모의 선거구별로 선출될 것이었다. 따라서 근대 민주주의의 필수요소(sine qua non)인 1인 1표 원칙은 입법부의 하나의 원이 아니라 양원 모두에게 적용될 것이었다. 그의 계획은 의회에서의 대표의 목적을 위하여 노예를 한 사람의 5분의 3으로 계산하지 않을 것—이는 1860년이 되면 노예소유주들에게 하원과 선거인단에서 약 25개의 추가 투표를 제공하게 될 것이었다—이었다. 더욱이 해밀턴이 제안한 정부는 국가보다 우월한 주권자였을 것이기 때문에, 그것은 헌법보다 우월한 주권자였을 것이고 이는 세대마다 헌법개혁을 지연시킬 아주 작은 국가적 소수집단의 문제는 없을 것이었다. 정부는 헌법보다 우위에 있을 것이며 반대는 성립하지 않을 것이다.

확실히 무제한적인 거부권으로 무장한 종신 대통령은 민주적 감수성에는 충격이다. 그러나 헌법을 변경 또는 개혁을 할 사람들의 능력을 사실상 넘어서는 헌법이야말로 그렇다(또는 그래야 한다). 해밀턴의 제안은 국가적 선거 행위에 대한 책임을 포함하여 국가 전체에 대한 책임을 확고하게 연방의 손에 쥐어 줌으로써 주들의 권리를 재빨리 해치워버릴 것이었다. 그렇게 되었다면 더 동학적이고 따라서 더 민주적인 국가정치의 체계를 낳았을 것이다. 주권이 존재해야 하는가 또는 존재하지 않아야 하는가에 관한 어떤 주장도 더 이상 없을 것이기 때문에—해밀턴의 헌법은 처음부터 어떤 혼동도 제거해 버렸을 것이다— 유일한 주장은 누가 그것을 행사해야 하는가를 둘러싼 것이 될 것이다. 해밀턴적인 정부는 국가의회와 집행부 수반 사이에 권력을 잡기 위한 투쟁을 위한 무대를, 장기간에 걸친 의지시험(a test of wills)을 마련했을 것이다. 후자의 직이 그의 인민을 약속의 땅으로 이끌었던 미국의 여호수아, 워싱턴에게 돌아갔다고 가정하면, 처음에는 그에게 유리했을 것이다. 그러나 워싱턴이 더 오랫동안 재직할수록, 그의 권한은 더 진부해질 것인 반면 의회의 권한은 3년마다 다시 채워질 것이다. 인민이 보기에 집행부의 지위가 추락함에 따라서, 점점 더 민주적 희망과 열정의 초점이 되는 의회의 지위는 상승할 것이다. 그것이 아무리 사변적이라 하더라도 우리는 실제 권력이 점점 더 대중적 의회의 수중으로 넘어가는 반면에 집행부는 단순한 허수아비적 지위로 시들어가는 것을 상상할 수 있다. 궁극적인 결과는 미국이 2세기 이상이 지나서도 아직 누리지 못하는 어떤 것, 즉 국가 전체에 대한 제한없는 지배권을 가진 주권적 정부일 것이다.

다른 정치구조가 다른 계급구조를 낳았을 것이다. 필라델피아 헌법제정회의에서 등장한 반홉스적인 체

계는 1820년대와 1830년대가 되면 급진적이면서도 보수적인 계급구조를 낳았다. 미국은 북유럽 국가들보다 더 민주적이었다. 터무니없는 재산 요건이 시행되었던 남부 깊은 곳 외에는 미국은 거의 모든 백인 남성들에게 투표권을 주었다. 그러나 미국의 노동자들은 사회 전체에 대한 주권을 요구하기보다는 고대 헌법하의 평등을 요구하는 데 만족했다. 그들은 헌법을 그들의 요구에 굴복시키기보다는 그들의 요구를 헌법의 요구에 굴복시켰다. 그 결과는 싹트기 시작하는(budding) 노동운동이었는데, 이 노동운동은 헌법기초자들(물론 악당중의 악당인 해밀턴은 제외된다)을 향한 숭배에 불탔고, 맹목적으로 애국주의적이었으며(jingoistic)(헌법이 전 세계의 그런 문서 중 가장 위대한 것이었기 때문에 미국은 가장 위대한 나라가 되어야 했다), 그리고 그 당시—헌법이 남부의 노예소유자들을 위한 도구였을 때—의 민주당과 견고하게 결부되어 있었다.

다른 한편으로 주권적 국가정부였다면 매우 다른 동학을 만들어냈을 것이다. 정치권력을 구함에 있어서 미국의 팽창하는 도시노동자계층들은 헌법의 우산 아래서 그 자신을 위한 평등한 지위를 구하는 것이 아니라 필연적으로 사회와 헌법을 포함하여 사회 내의 모든 것에 대한 주권을 향한 탐색을 시작했을 것이다. 사회를 기초자들의 원래 비전으로 되돌리는 대신 그 목표는 변혁적인(transformative) 것—달리 말하자면 미국 사회를 무엇인가 새로운 것을 향하여 움직이는 것—이었을 것이다. 그런 운동은 덜 “미국적”이었을 것인데, 이는 스스로를 별개품종(a breed apart)의 일부로 보는 경향은 덜했을 것이고 따라서 그 이익들이 다른 나라의 노동자들의 이익과 연결되어 있다고 보는 경향이 더 많았을 것이라는 뜻이다. 그것은 쇠약하게 만드는 미국적 예외주의의 관념들에 덜 기울었을 것이고 외국의 이데올로기들을 단순히 그것이 외국의 것이라는 이유만으로 배척할 가능성도 더 적었을 것이다. 1787년 헌법은 연방 선거를 통제하는 것을 주에게 맡김으로써, 보통의 백인들에게, 통상적으로 연방주의자에 표를 던졌던 자유 흑인들의 투표권을 박탈할 강력한 동인을 제공했고, 그 결과 그들은 더욱 효과적으로 주 정치를 독점할 수 있었다. 그러나 공화국 전체에서 보편적 투표규칙에 따라 선택된 강력한 국가의회라면, 주에 대해 어떤 특별한 역할도 제거함으로써 그와 같은 어떤 지역 독점도 제거했을 것이다. 그것은 북부의 하층계급 백인들에게, 메이슨-딕슨라인의 양측 모두에 있던 고급귀족들(grandees)에 대항할 공통의 동맹을 형성하기 위하여, 남부의 흑인들에게 접근할 동인을 제공했을 것이다. 1973년에 노먼 토머스가 언급했듯이, “미국에서 우리가 연방적 대통령제 정부가 아니라 중앙집권화된 의회정부를 가졌더라면, 우리는 이런 또는 저런 이름으로 온건하면서 강력한 사회주의정당을 가졌어야 했다.”²⁰⁾ 마찬가지로, 헌법적으로 확립된 제한정부체계는, 미국이 사회주의가 진전하기에는 한계를 가지는 사회로 남아 있도록 거의 보증하는 것이었다.

대표자들이 해밀턴의 말을 끝까지 들어준 다음에 그들은, 우리가 메디슨의 기록들에서 알 수 있는 한, 결코 그의 계획을 다시 언급하지 않았다. 대신 그들은 다양한 지배제도들이 그들 자신의 적절한 **무한** 궤도(orbit *ad infinitum*)에 머물러 있게 될 일종의 정치적 태양계를 창조하는 사업으로 돌아갔다. 그런데도 해밀턴은 최종 문서를 진심으로 포용했을 뿐만 아니라 비준을 얻어내는 데 있어서 지도적인 역할을 했다.

왜? 그 답은 세 단어로 요약될 수 있다: 필요하고도 적절했기 때문에(necessary and proper). 제안된 헌법이 새로운 의회에 부여한 권력의 목록에서 기초자들은 이상한 규정 하나를 추가했는데, 그 규정은 의회에게 “위에서 열거된 모든 권한과 헌법에 의하여 합중국 정부 또는 정부의 부처 또는 공무원에게 부여된 모든 권한을 행사함에 필요하고 적절한 일체의 법률을 제정할” 권한도 부여하는 것이었다. 이 조항을 확장해서 독해하게 되면, 의회는 조세를 부과하고 통상을 규율할 권한을 부여받았을 뿐만 아니라 또한 전문에서 언급된 포괄적인 목록들을 이행할 권한도 부여받았다고 해석되는 것이었다. 그런 권력들은 미합중국 정부에 부여되었을 뿐만 아니라 그러한 권력들은 바로 그것의 **존재이유(raison d'être)**였기 때문에, 의회는 정의를 확립하고 국내적 평온을 확보하며 일반적 복지를 신장하기 위하여 의회가 원하는 것을 할 **백지위임장(carte blanche)**을 가졌다. 그런 규정(rubric)에 따라 정당화될 수 없는 것은 사실상 아무것도 없

었다는 점을 고려하면, 해밀턴은 그 구절이 그가 오랫동안 추구해 왔던 것, 즉 무제한적 권력과 범위를 가진 연방정부를 위한 토대를 제공한다고 믿었다.

그 뒤의 사건들은 그가 틀렸음을 증명했다. 해밀턴이 1789년에 워싱턴의 *사실상* 수상(*de facto prime minister*)을 맡던 거의 그 순간부터 그는 그의 정책들이 자신들의 생활방식에 대한 위협을 나타낸다고 믿었던 분노한 남부의 농본주의자들(*agrarians*)—이들의 믿음은 결코 틀리지 않았다—에 의해 점점 더 그의 노선이 차단된다는 것을 깨달았다. 해밀턴의 야심찬 경제계획에 점점 더 경악한, 이제는 버지니아의 의원이었던 메디슨은 국가은행을 지지하는 해밀턴의 제안을, 그것이 나쁜 정책이라는 이유가 아니라 위헌적이라는 이유로 비난하기 위하여 1791년 초에 하원에서 발언권을 얻었다. “필요하고도 적절한”의 정확한 의미를 둘러싸고 워싱턴의 내각에서 메모들의 전쟁(*a war of memos*)이 분출했다. 해밀턴이 그 조항은 연방정부에게 전문에서 제시된 폭넓은 목표들의 추구를 위하여 원하는 것이면 무엇이든 할 수 있도록 한다고 주장했지만, 국무장관을 맡기 위하여 파리에서 귀환한 제퍼슨은 그런 어떤 사상도 헌법의 핵심에 있는 제한권력의 원리를 침해할 것이라고 반대했다. 의회가 “미합중국에게 이로운 것이면 무엇이든지 할” 권한을 부여받았다면, 의회는 스스로의 행위들의 “선악에 대한 유일한 재판관일 것”이다.²¹⁾ 집중된 권력이 불가피하게 억압적—메디슨이 연방주의자 논설에서 말했듯이—이라는 점을 고려하면, “입법, 집행 및 사법의 모든 권력을 동일한 사람들(*hands*)에게 축적하는 것 ...은 폭정에 대한 정확한 정의라고 정당하게 선언할 수 있을 것이다”—그러면 해밀턴이 제안하고 있는 것은 1776년에 미국인들이 봉기한 대상이었던 것이나 다름없었다.²²⁾ 지배에 열중하는 국가정부보다 더 위험한 것은 아무것도 없다는 것은 명백했다. 그 결과는 조화가 아니라 1798-1799년이 되면 해밀턴이 적극적으로 내전에 대비하게 될 정도로 매우 격렬한 이데올로기적 갈등이었다. 그의 정책을 차단하려는 제퍼슨과 메디슨의 거듭된 시도들에 분노한 해밀턴은, 즉각적인 프랑스의 침략—이 과정에서 남부의 농장주들은 나폴레옹의 제5열로 등장할 것이다—전망을, 버지니아를 “더욱 관리가능한 관할권들로” 분할함으로써 버지니아에 확실하게 하나의 교훈을 가르칠 기회라고 환영했다.²³⁾ 그러나 결국 제퍼슨의 “1800년의 혁명”에서 교훈을 배우고 대신 그 힘이 꺾인 것은 해밀턴의 연방주의자들이었다.

무슨 일이 일어난 것인가? 사실은, 1787년 필라델피아 헌법제정회의에서 등장한 헌법은 해밀턴이—또는 그 문제에 대해서는 제퍼슨과 메디슨도—인식했던 것보다 더 복잡하고 모순적이었다. 헌법은 주권정부를 수립하지 않았지만, 그렇다고 제한정부를 확립한 것도 아니었다. 대신 헌법은 영원히 둘로 쪼개진 하나의 연방국가(*a federal entity*)를 창조했다. 헌법은 인민에게 절대권력을 추구하라고 장려하고서는, 그 다음에 권력이 인민에게 장악되었다고 보일 때마다 물러서라고 장려했다. 영원히 주권을 눈앞에 두고 있지만 결코 그것을 획득하지는 못하는 인민은 신경증에 걸리고 마비된 채 남게 될 인민이었다. 그 결과는 실제로 민주적 권력을 제거하지 않으면서도 그것을 중립화하는 것을 목적으로 하는 정치적 틀이었다.

1) Willard Sterne Randall, *Thomas Jefferson: A life* (New York: Henry Holt, 1993), p. 340.

2) Colin Bonwick, *The American Revolution* (Charlottesville: University Press of Virginia, 1991), pp. 127-31.

3) Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, ed. William Peden (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1982), p. 120.

4) James Madison, *Notes on Debates in the Federal Convention of 1787*, ed. Adrienne Koch (New York: W.W. Norton, 1969), pp.194-5. 메디슨의 약어들, 철자법 기타 등등은 가독성을 높이기 위하여 최신화되었다.

5) Ibid. pp. 251, 268.

6) Ibid. p. 240.

7) Ibid. p. 70.

8) Ibid. p. 406.

9) Ibid. pp. 80, 89.

10) Ibid. p. 42.

11) Ibid. p. 133.

12) Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist Papers* (New York: New American Library, 1961), p. 465

- 13) Isaac Kramnick, *Republicanism and Bourgeois Radicalism: Political Ideology in Late Eighteenth-Century England and America*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990), p. 263.
- 14) Thom Hobbes, *Leviathan* (Indiana: Books-Merrill), p. 142.
- 15) Ibid.
- 16) Glenn Burfess, *The Politics of the Ancient Constituton: An Introduction to English Political Thought, 1603-1642* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1992), p. 73.
- 17) Henry Adams, *The Gret Session Winter of 1860-61 and Other Esays* (New York: Sagamore, 1958), p. 194.
- 18) Hamilton, Madison, and Jay, *The Ferderalist Papers*, p. 106.
- 19) Madison, *Notes of Debates*, pp.129-39.
- 20) Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (New York: Routledge, 1990), p. 206.
- 21) Charles Sellers, *The Market Revolution: Jacksonian America 1815-1846* (New York: Oxford University Press, 1991), p. 77.
- 22) Hamilton, Madison, and Jay, *The Federalist Papers*, p. 301.
- 23) John C. Miller, *The Federalist Era. 1789-1801* (New York: Harper & Row, 1960), p. 242.