

Research Topics

이슈 탐구

아메리카의 스위스, 우루과이

임수진

인구 350만의 작은 나라 우루과이 동방공화국(República Oriental del Uruguay). 우리에게 ‘세계에서 가장 가난한 대통령’으로 알려진 호세 무히카(José Mujica)의 나라, 축구 잘하는 나라 정도로 알려졌을 뿐, 지구 반대편 우리나라의 대척점에 있는 멀고 먼 나라 우루과이를 ‘아메리카의 스위스’라고 부른다는 것을 아는 사람은 드물다.

우루과이는 민주주의 전통이 깊고 견고한 평화로운 국가이자 중산층이 지배하는 안정적인 국가이다. 확고한 법치주의가 작동하고 있고, 모든 시민이 참여하는 직접민주주의를 실현함으로써 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 평등과 연대의 가치를 실천하고 있는 국가이기도 하다.

호세 무히카 전 대통령은 ‘세계에서 가장 가난한 대통령’이라는 말을 좋아하지 않는다고 한다. 제왕적 권력자가 아닌 그저 평범한 시민의 한 사람으로서 평등과 연대라는 우루과이 정치 전통을 이어나가려고 했을 뿐이기 때문이다. 또 주권은 국민에게 돌아가야 하고, 국민을 설득하는 과정을 거쳐야 대통령으로서 성공할 수 있다고 믿었다. 우루과이 국민도 합의의 통한 민주주의 실현이라는 정치문화 속에서 시민권을 행사하는 데 익숙하다. 이처럼 공화주의는 공공의 이익을 강조하며 시민의 정치참여와 소통, 국가의 역할에 균형을 잡아주는 것으로, 오늘날 우루과이는 공화국으로서 직접민주주의를 통한 국가의 가치를 지켜나가고 있는 것이다.

그렇다면 평등과 연대가 우루과이의 최고 가치가 된 배경은 무엇일

까? 평등 구현에 대한 의지는 독립 이후 국가 건설 초기부터 드러난다. 1813년 4월 5일, 우루과이의 독립영웅 호세 헤르바시오 아르티가스(José Gervasio Artigas)는 공화국 시민의 개념을 정의하면서, 나의 권력은 유권자로부터 나온 것임을 분명히 했다. 아르티가스는 대농장(latifundium)을 몰수해서 빈민에게 분배하였고, 1877년부터는 무상, 의무 교육을 실시하였다. 이후 농업개혁의 실패로 1960년대에는 ‘투팍 아마루 민족해방운동’(Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros)이라는 게릴라단체가 출현하기도 했지만, 국가 차원에서 평등 의식을 지향하고 구현하기 위해 연대 의식을 강조해오고 있다.

이렇게 형성된 우루과이 정치 전통이란, 주권은 국민에게 있고, 대통령직은 유권자에게 위탁받은 직책이며, 국가는 국민을 지키기 위해 존재하는 것을 말한다. 오늘날까지도 이러한 전통은 우루과이 민주주의의 강력한 뿌리가 되어 제도권 안팎으로 확장된 정치 공간에서 민주주의를 굳건히 확립해나가고 있다. 즉, 유권자로부터 위임받은 제도권 안의 대의민주주의와 유권자가 참여하는 직접민주주의가 원활히 작동함으로써 우루과이 민주주의 발전에 기여하고 있음을 의미한다.

우루과이에서 직접민주주의에 대한 논의가 본격화된 것은 1903년 호세 바르테 오르도네스(José Batlle Ordóñez) 대통령이 취임한 다음부터다. 바르테는 대통령후보자 시절 프랑스, 스위스 등을 순방한 적이 있는데, 이때 유럽의 자유주의 사상에 큰 영향을 받았다. 이러한 유럽 순방 경험은 민주주의 공고화와 복지국가 건설을 중심으로 하는 국가근대화 기획에 큰 영향을 끼쳤으며, 평등과 연대를 추구하는 바르테주의 등장으로 귀결되었다. 이러한 가치(평등과 연대)를 실현하는 과정에서 바르테 정부는 야당의 강력한 반대에 부딪히게 되자 정치적 교착 상태를 해소할 방편으로 시민참여를 통한 의제 설정 방식, 즉 스위스식 직접민주주의를 도입하였다. 1917년 국가위원회 설립에 관한 개헌 찬반 첫 국민투표를 하였는데, 스위스 연방위원회 제도를 도입하여 스위스식 합의제 정부를 도입하기 위한 것이었다. 독립에 영향을 준 프랑스나 대통령제의 모델이 된 미국식이 아닌 정부의 권한이 작은 스위스식 합의제 정부를 도입하게 된 이유는 1830년 헌법이 매우 강한 대통령 권한을 부여해 독재의 길을 열었다는 반성에



직접민주주의 제도를 도입한 바트에 전 대통령 (출처: 우루과이 교육부)

서 출발하여 대통령의 권한이 강하지 않은 국가 모델을 지향했기 때문이다. 또한 직접민주주의와 관련하여 견고한 제도를 구축하여 어떤 정치적 압력에도 흔들리지 않도록 했다. 이로써 내전의 위험, 독재의 가능성을 줄이고 정당간의 컨센서스를 통해 민주적인 입법 활동이 가능하게 되었다. 이로써 우루과이는 대의민주주의에서 탈피하여 국민이 국가와 공무원에 반대할 자유 및 방어권 확보 차원에서 모든 시민이 참여하는 방식인 직접민주주의를 도입하게 되었다. 의무적 국민투표뿐만 아니라 선택적 국민투표,¹⁾ 국민 발안을 법제화함으로써 직접민주주의를 현실화하였다. 국민투표가 국가가 주도하는 개헌이나 입법에 대한 국민의 의사표시라면, 국민발안은 국민이 법안을 상정하여 국민투표에 회부하는 것이다. 국민발안은 전체 유권자의 10% 이상의 서명이 있으면 국민투표를 하게 되고, 투표율

1) 우루과이의 국민투표는 필수적 국민투표와 임의적 국민투표로 나뉘며, 임의적 국민투표의 경우, 5만 명 이상(3개월 이내의 서명으로) 또는 8개 주정부 이상이 의회에서 통과된 법률에 대해 투표를 요청할 수 있다. 필수적 국민투표는 연방헌법의 개정, 집단안보 또는 초국가적 집단 가입, 헌법적 근거 없는 긴급 연방 입법, 주정부와 유권자의 다수가 요구하는 사안에 대하여 실시한다.

이 35% 미만이면 효력이 없다.

중남미에서 직접민주주의를 실현하고 있는 국가는 우루과이가 유일하다. 코스타리카, 콜롬비아, 베네수엘라에도 국민투표제도가 있지만, 국가 차원에서 국민발의라는 아래로부터의 직접민주주의를 실현하는 국가는 우루과이뿐이다. 베네수엘라는 소환투표제를 실시하고, 브라질은 참여예산제를 실시하고 있음에도 불구하고, 직접민주주의 제도를 도입하지 않고 있다. 대의민주주의를 위협하는 것으로 인식하기 때문이다. 그러나 우루과이의 직접민주주의를 보면 대의민주주의와 결합하여 민주주의를 실현하고 있음을 알 수 있다.

우루과이의 경우를 보면, 직접민주주의가 정당을 약화시킨다는 주장과 달리 정당의 기능과 역할이 강화되었다. 정당이 시민의 다양한 사회적 요구를 수용하게 하여 정책정당으로 거듭나게 하는 시너지 효과를 내기 때문이다. 베네수엘라의 차베스 정부는 지도자가 정당의 역할을 대신함으로써 정당의 기능을 약화시키는 폐단을 보이기도 했다. 그럼에도 불구하고 후견인주의(clientalism)이 강한 중남미 사회에서 이익단체와 같은 브로커의 개입을 배제함으로써 사적 이익 활동을 할 수 없게 만들고, 당원 중심의 정당으로 발전시키는 효과가 있다. 예를 들어, 스위스의 직접민주주의는 칸톤(canton)이라는 선거구 혹은 게마인데(Gemeinde)라는 가장 작은 단위의 주민위원회를 통해 기능하지만, 우루과이는 강력한 정당체제 하에서 시민의 힘이 조직된다. 요약하면, 우루과이의 직접민주주의는 제도화된 정당, 국가의 책임성, 정치체 간의 균형의 원리가 작동하는 것으로 정치엘리트와 시민 사이의 제도화된 장치다.

아울러 우루과이 직접민주주의는 토의민주주의를 정착시켰다. 시민이 의제 설정을 하게 되면서 시민 중심의 민주주의가 가능해졌다. 직접민주주의는 아래로부터의 민주주의를 의미한다. 예를 들어, 독재자가 집권 연장을 묻는 국민투표를 하는 것을 직접민주주의라고 할 수 있을까? 국민발안 제도를 통해 우루과이 유권자들은 끊임없이 묻고 토의하며 성숙한 시민의 행태를 보여준다. 참여민주주의와 토의민주주의가 정착하게 되면서 서로 연대하고 선출직 공직자를 견제하기 때문에 대의민주주의에 대한 보완재 역할을 하는 것이다.



정당 깃발을 들고 광장에 모인 우루과이 유권자(출처: 필자 제공)

직접민주주의는 시민의 힘이다. 우루과이의 경우 정치제도화 수준이 높고, 시민의 평등과 연대 의식이 강하기 때문에 직접민주주의가 원활하게 작동하고, 어떤 압력에도 견고할 수 있었다. 경제논리에 의하여 혹은 유권자로부터 권력을 위임받은 정치인만이 의제 설정을 주도하는 것이 아니라 시민이라면 누구라도 그 중심에 설 수 있기 때문에 참여하고 토의하는 것 자체가 즐거운 일이다. 제왕적 대통령 권력을 견제하고, 정당간의 합의 도출을 목적으로 시작한 우루과이의 직접민주주의는 높은 단계의 정치제도화와 성숙한 시민의 정치 참여를 통해 오직 선거로만 민의를 반영하는 대의민주주의의 보완재로서 역할을 충실히 수행하고 있다.

임수진 — 대구가톨릭대학교 중남미학부 교수