

베네수엘라 볼리바리안 헌법 개관*

박 중 탁**

<목 차>

- I. 서론-볼리바리안 헌법의 탄생 배경
- II. 볼리바리안 헌법의 구성
- III. 볼리바리안 헌법의 특징
- IV. 결론-신헌법의 효과

I. 서론-볼리바리안 헌법의 탄생 배경

1958년 군사독재자 페레스 히메네스를 축출하고 민간정부가 들어선 후 30여 년간 베네수엘라는 남미에서 민주주의의 모범국가로 꼽혔다. 여타 중남미 국가들은 쿠데타, 군사독재, 내란으로 정정이 불안하기 짝이 없었지만, 유독 베네수엘라에서만은 양당정치가 확립되어 민주행동당(Acción Democrática)과 기독교사회당(COPEI)이 사이좋게 정권을 주거나 받거나 하고 있었던 것이다. 게다가, 넘치는 석유 달러로 경제는 흥청거리고, 자신감에 찬 미스 베네수엘라는 연속적으로 미스 유니버스의 왕관을 차지하면서,

* 본 논문은 한국법제연구원과 부산외국어대학교가 공동 주최한 학술회의 <이베로아메리카법의 과제와 전망 II> (2008. 11. 28)에서 필자가 발표한 원고를 증보하고 각주를 붙인 것이다.

** 부산외국어대학교 스페인어과 교수

베네수엘라는 미인 천국이자 풍요의 상징처럼 여겨졌다. 그러나, 외부에 비쳐진 그러한 겉모습과 실상은 달랐다. 정치는 양당의 기만적인 권력담합에 돌아나고 있었고, 경제는 매판자본가와 부패한 관리들의 배만 불리는 가운데, 대다수 민중은 가난과 소외 속에서 고통 받고 있었다. 그러한 모순은 1989년 카라카스 폭동(el Caracazo)로 말미암아 일거에 폭로되고 말았다. 사건의 전말인즉슨, 앙드레스 빼레스 대통령이 IMF의 권고를 받아들여 신자유주의 정책을 도입하자, 교통비가 며칠 만에 두 배로 올랐고, 다른 물가도 덩달아 뛰었지만 정부는 통제를 하지 않았다. 격분한 시민들이 거리로 뛰어나와 항의를 하였는데, 이 시위는 순식간에 여러 도시로 번지면서 상점을 약탈하고 무기를 사용하는 폭동으로 변하였고, 대통령의 강경 진압 명령이 떨어져 수천 명이 학살되는 베네수엘라 역사상 초유의 대규모 유혈사태가 벌어진 것이다.¹⁾ 그러나 민중봉기의 근본원인은 오래 전부터 축적이 된 것이었는데, 특히 1980년대를 지나면서 심화된 사회의 양극화가 문제였다. 베네수엘라의 보수 세력은 미국과 한 통속이 되어 국가전략산업의 민영화, 퇴직금제도 및 사회보장제도를 축소하는 등, 신자유주의 정책을 받아들인 결과, 부익부 빈익빈이 더욱 두드러지게 되었던 것이다.

베네수엘라에서 해방자(el Libertador)로 불리는 독립 영웅 시몬 볼리바르(Simón Bolívar)를 숭배해오던 우고 차베스 중령은 이러한 상황을 더 이상 좌시할 수 없다고 판단하여 1992년 2월에 빼레스 대통령 정부를 전복하려고 쿠데타를 시도했다. 그러나, 쿠데타는 실패하였고 차베스를 포함한 주도세력들은 감옥에 갇힌다. 1993년 5월 빼레스 대통령은 부패혐의로 탄핵을 당하게 되고 새로 대통령에 당선된 라파엘 칼데라는 취임 첫 해인 1994년 차베스를 사면하였다. 석방된 차베스는 군부 내의 혁명세력과 진보적인 시민세력을 규합하여 MVR (제5공화국운동) 을 창당하고 1998년 12월 6일

1) 김병권(2007), “베네수엘라 혁명의 배경과 개요”, 『베네수엘라, 혁명의 역사를 다시 쓰다』(새사연 신서 2), 시대의창, p. 58.

대통령 선거에서 56%에 이르는 역대 최다 득표율로 대통령에 당선된다. 차베스의 대선 구호는 “의회의 해산”과 “새로운 나라 건설을 위한 제헌의회 소집”이었고, 당선자가 되고나서도 역시 같은 주장을 계속했기 때문에, 인권사업단 Fundahumanos는 1998년 12월 16일에 베네수엘라 대법원에 제헌의회 소집을 위한 국민투표의 위헌 여부를 가려줄 것을 요청하는 소송을 제기했다. 약 한 달 뒤인 1999년 1월 19일에 대법원은 차베스가 추진하는 제헌의회 소집에 대해 우호적인 판결을 내렸다.²⁾ 이에 힘을 얻은 차베스는 1999년 2월 2일 대통령 취임식 당일 제헌의회 소집을 국민에게 묻는 국민투표 실시 명령에 서명을 한다.³⁾ 이미 대법원의 합헌결정이 내려진 마당이라 거칠 것이 없었다. 국민투표에 붙일 문안의 요지는, 제헌의회 소집에 찬성 혹은 반대하는지, 또 제헌의회의 선거절차에 찬성 혹은 반대하는지 여부였고, 국민투표는 4월 25일 실시되었다. 기권율은 63%에 달했지만, 투표자의

2) 임승수, “베네수엘라 제헌의회” 한겨레신문 2007. 3. 23. 특별기획: 개헌, 반신자유주의 정치논쟁으로(3),

베네수엘라 대법원 결정문 제 17호(Fallo N° 17 [de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela sobre el referendo para convocar a una Asamblea Constituyente]). 결정문의 요지는, “선거 및 정치참여 기본법 제 185조에서 명시적으로 배제하는 것들과는 달리 특별한 국가 중대사에 대해서 선거인 집단의 의견을 물을 수 있으며, 제헌의회 소집에 관한 것도 포함된다”는 것이었다.(참고로, 185조에서 국민투표에 회부할 수 없는 것으로 명시한 것들은, 예산이나 조세에 관한 것, 정치범에 대한 것을 포함하여 사면, 헌법의 보장을 중지하거나 제한하는 것 및 인권의 탄압이나 축소, 사법기관이 결정해야 할 권력기구들 간의 충돌, 국민소환제, 연방기관이나 지방자치단체의 직무집행에 관한 것이다.) <http://www.analitica.com/biblioteca/csj/fallo17.asp>

3) 취임식에서 차베스는 공화국의 합헌적 대통령으로 법 앞에 선서를 할 때 다음과 같이 선언하였다. “이 죽어가는 헌법 위에 선서합니다. 하나님 앞에 선서하고, 조국 앞에 선서하고, 우리 국민 앞에 선서합니다. 우리나라가 새로운 시대에 걸맞은 새 헌법을 갖게끔 이 죽어가는 헌법 위에 모든 필요한 민주주의적 변혁을 추진할 것을 선서합니다.” 바로 당일 차베스는 제헌의회 소집을 국민에게 묻는 국민투표 실시 명령에 서명을 한다.

(Agustina Yadira Martínez y Ana Irene Méndez, "Utopía de la soberanía popular: la convocatoria de una Asamblea Constituyente", 『Utopía y Praxis Latinoamericana』, jul. 2006, vol. 11, no. 34, pp. 91-104. http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci?_arttext&pid=S1315-5216)

92%가 제헌의회 소집에 대해 찬성했으며 86%가 제헌의회의 선거절차에 찬성했다. 이렇게 제헌의회 소집이 국민투표에서 통과되자, 7월 25일 제헌의회 의원을 뽑는 선거를 통해 131명의 제헌의회 의원을 선출했다. 제헌의회 의원 중 반대파 의원은 5명밖에 안될 정도로 압도적인 승리를 거두었다. 제헌의회는 22개 분과를 통해 약 100일 간의 집중 작업 끝에 새로운 헌법을 만들어 11월 17일에 승인을 하였고,⁴⁾ 약 한 달 뒤인 12월 15일 국민투표에 부쳤다. 기권율은 55.63%였지만, 투표자의 71.78%는 찬성 편에 섰고, 제헌의회는 닷새 후 새로운 헌법을 공포하였다.⁵⁾ 이로써, 1811년 베네수엘라가 스페인으로부터 독립한 지 188년 만에 27번째 헌법이 탄생되었고, 비교적 장수를 누리던 1961년의 헌법은 폐기되었다. 대통령 소환제를 포함한 수많은 권리를 민중들에게 부여하는 이 헌법을 통해 베네수엘라는 그 정체성을 대의민주제에서 참여민주제로 바꾸는 제5공화국으로 들어서게 된다.

II. 불리바리안 헌법의 구성

전문·9장·부칙으로 구성되어 있다. 분량은 350조에 37,478단어로서, 세계에서 가장 긴 헌법 중의 하나가 되었다. 이전의 헌법이 252조에 20,578

4) 제헌의회 의원의 95% 이상이 차베스 지지파 단체인 '애국동맹(Polo Patriótico)' 소속 이었고 심의기간이 짧았기 때문에 차베스가 제시한 내용만을 좇은 것이 아니냐는 의구심이 짙으나, 이들은 베네수엘라 사법 역사상 처음으로 각계각층의 의견을 충실히 수렴하였다고 주장한다.(Ricardo Combellas, "La Constitución de 1999 y la Reforma Política: Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, Panel: Transición, reforma política y gobernabilidad democrática en España, México y Venezuela. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043422.pdf>)

5) Wikipedia, the free encyclopedia "Constitution of Venezuela". http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Venezuela

단어로 짜인 것에 비해 조항과 분량이 대폭 늘어났다. 전문에는 국가의 목적과 이념을 밝히고 제정은 제헌의회에서 한 것임을 밝혀 개정 차원의 것이 아님을 드러낸다. 제 1장은 기본원칙, 제2장은 지리 공간 및 행정구역, 제3장은 인권, 권리 및 의무, 제4장은 공권력, 제5장은 국가공권력의 구성, 제6장은 사회경제 제도, 제7장은 국가안전보장, 제8장은 헌법의 수호, 제9장은 헌법의 개정에 관한 규정이며, 부칙에는 18개조의 경과규정이 명시되어 있다.

참고로, 볼리바리안 헌법의 목차는 다음과 같다.

전문

제 1장. 기본 원칙 (제 1~9조)

제 2장. 지리 공간 및 행정구역

제 1절. 영토 및 기타 지리적 공간 (제 10~15조)

제 2절. 행정구역 (제 16~18조)

제 3장. 인권, 권리 및 의무

제 1절. 일반 규정 (제 19~31조)

제 2절. 국적 및 시민권

제 1관. 국적 (제 32~38조)

제 2관. 시민권 (제 39~42조)

제 3절. 개인의 권리 (제 43~61조)

제 4절. 정치적 권리 및 국민 투표

제 1관. 정치적 권리 (제 62~70조)

제 2관. 국민투표 (제 71~74조)

제 5절. 사회적 권리 및 가정의 권리 (제 75~97조)

제 6절. 문화와 교육에 관한 권리 (제 98~111조)

제 7절. 경제적 권리 (제 112~118조)

제 8절. 원주민 민족들의 권리 (제 119조~126조)

6 比較法學 (第20輯)

제 9절. 환경권 (제 127~129조)

제 10절. 의무 (제 130~135조)

제 4장. 공권력

제 1절. 기본 규정

제 1관. 일반 규정 (제 136~140조)

제 2관. 공공행정 (제 141~143조)

제 3관. 공공 기능 (제 144~149조)

제 4관. 공공의 이해와 관련된 계약 (제 150~151조)

제 5관. 국제 관계 (제 152~155조)

제 2절. 국가 공권력의 권능 (제 156~158조)

제 3절. 주(州) 공권력 (제 159~167조)

제 4절. 시 공권력 (제 168~184조)

제 5절. 정부 연방위원회 (제 185조)

제 5장. 국가 공권력의 구성

제 1절. 국가 입법부

제 1관. 일반 규정 (제 186~192조)

제 2관. 국회의 구성 (제 193~196조)

제 3관. 국회의원 (제 197~201조)

제 4관. 법률 제정 (제 202~218조)

제 5관. 절차 (제 219~224조)

제 2절. 국가 행정부

제 1관. 대통령 (제 225~235조)

제 2관. 대통령의 직무 (제 236~237조)

제 3관. 부통령 (제 238~241조)

제 4관. 장관 및 국무회의 (제 242~246조)

제 5관. 공화국 법률자문단 (제 247~252조)

제 3절. 사법부 및 사법 제도

제 1관. 일반 규정 (제 253~261조)

제 2관. 대법원 (제 262~266조)

제 3관. 사법부의 관리와 행정 (제 267~272조)

제 4절. 시민권부

제 1관. 일반 규정 (제 273~279조)

제 2관. 국민보호청 (제 280~283조)
제 3관. 검찰청 (제 284~286조)
제 4관. 감사원 (제 287~291조)
제 5절. 선거관리관부

제 6장. 사회 경제 제도
제 1절. 사회 경제 제도 및 경제에 있어서 국가의 기능 (제 299~310조)
제 2절. 세제 및 금융 제도
제 1관. 예산 제도 (제 311~315조)
제 2관. 세제 (제 316~317조)
제 3관. 금융 제도 (제 318~319조)
제 4관. 거시경제의 조정 (제 320~321조)

제 7장. 국가 안전 보장
제 1절. 일반 규정 (제 322~325조)
제 2절. 국가 안전 보장에 관한 원칙 (제 326~327조)
제 3절. 국군 (제 328~331조)
제 4절. 민방위 기구 (제 332조)

제 8장. 헌법의 수호
제 1절. 헌법의 보장 (제 333~336조)
제 2절. 비상사태 (제 337~339조)

제 9장. 헌법의 개정
제 1절. 보정(補正) (제 340~341조)
제 2절. 개정 (제 342~346조)
제 3절. 제헌 의회 (제 347~350조)

폐기 규정 (1항)
경과 규정 (1~18항)
종지 규정 (1항)

Ⅲ. 볼리바리안 헌법의 특징

1. 대한민국 헌법과 비교해본 서술상의 특징

첫째, 조항의 수와 분량을 비교하자면, 우리나라 헌법이 130조에 4,221단어로 구성되는데 반해, 베네수엘라의 헌법은 350조에 37,478단어로 되어 있다. 조 수에서는 약 2.7배, 단어 수에서는 무려 9배의 차이가 난다. 서양어의 문장 구성성분이 많아서 같은 뜻을 표현하는데 한국어에 비해 대체로 1.5~2배 정도의 단어를 필요로 하는 것을 감안하더라도 상당한 차이이다.

둘째, 문체 면에서, 우리나라의 헌법은 간결하게 기술되어 있고, 볼리바리안 헌법은 장황하게 서술하는 느낌을 준다. 우리나라의 것이 규범적·포괄적이어서 간결한 말 속에 깊은 뜻이 함축되어 있다고 하면, 볼리바리안 헌법은 용어의 개념에 대한 정의부터 내리고 내용을 개진하며, 나아가 세부 사항까지 열거하는 것이 특징이다. 그러나, 베네수엘라의 직전 헌법, 즉 1961년 헌법은 세부적인 사항까지 담고 있기는 하지만 그래도 우리 헌법과 비슷하게 간결체를 기조로 삼았던 것을 보면 한국과 베네수엘라의 헌법 기술 방식이 원래부터 판이하게 달랐던 것은 아니다.

셋째, 베네수엘라 헌법이 세부사항까지 담아놓고 있는 이유는, 여타 중남미 국가들과 마찬가지로 세부사항을 망라하는 성문법 전통 때문이고, 다른 한편으로는 불신의 문제와 깊이 관련된 것으로서, 하위 법에서 원래의 목적이 변질되고 방향이 틀어지는 것을 방지하기 위해서이다.

이상의 특징은 양 헌법의 처음 부분부터 잘 나타나는데, 양자를 비교하는 방식으로 확인해보기로 하자.

먼저, 국가의 정체성에 대해서 우리나라의 헌법은 단 한 마디로 나타내는데, 반면에 볼리바리안 헌법은 4개조에 걸쳐 자세히 펼쳐놓는다.

대한민국 헌법(이하 한)

제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다.

볼리바리안 헌법(이하 볼)

제1조. 베네수엘라 볼리바리안 공화국은 확고부동한 자유 독립국가로서, 그의 윤리유산과 자유·평등·정의·평화의 가치는 해방자 시몬 볼리바르의 가르침에 기초를 두고 있다. 독립·자유·주권·면책권·영토의 보전·자결권은 국가의 포기할 수 없는 권리이다.

제2조. 베네수엘라는 법과 정의에 입각한⁶⁾ 사회주의적 민주주의 국가로서 생명·자유·정의·평등·연대·민주주의·사회적 책임·일반적인 의미에서의 인권의 중요성·윤리·정치적 다원주의를 최고의 가치로 삼아 법규화하여 실행하도록 힘쓴다.

제3조. 국가는 개인의 보호와 발전 및 존엄성 존중·민의를 민주적 행사·평화를 사랑하는 정의로운 사회의 건설·국민의 번영과 복지 추구·헌법에 명기된 원칙과 권리와 의무의 이행을 기본 목적으로 삼는다. 교육과 근로는 위의 목적을 달성하기 위한 근본방법이다.

제4조. 베네수엘라 볼리바리안 공화국은 헌법에 명기된 바에 따라 분권화된 연방 국가이며, 영토 보전·협력·연대·조력·상호책임의 원칙이 적용된다.

우리나라의 헌법은 일견 고도의 압축 기술을 사용한 것 같기도 하고, 허전하기도 한데, 아마도 헌법의 다른 곳들에 보완적인 표현이 나타나기에 중복되지 않게 간결하게 처리한 것으로도 이해할 수 있다.

다음으로, 주권재민에 관한 조항이다.

(한) 제1조 ② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터

6) Gregory Wilpert(2003.8.27)는 일반적으로 법이 정의를 가리키는 것으로 이해하여 법치국가라는 표현을 하는데 반해, 볼리바리안 헌법에서는 법에 문제가 있을 때는 정의가 바로잡는다는 의미를 담은 것이라고 지적하는데 국민의 주권 및 저항권을 폭넓게 인정하는 만큼 타당성이 있다. “Venezuela’s New Constitution”, <http://www.venezuelanalysis.com/analysis/70>

터 나온다.

(볼) 제5조. 주권은 양도될 수 없는 국민의 권리이며, 국민은 주권을 헌법과 법률에 정해진 방법에 따라 직접적으로 행사하거나, 또한 선거를 통하거나 공 권력을 행사하는 기관들을 통하여 간접적으로 행사할 수 있다. 국가기관들의 존립 근거는 국민 주권에서 비롯되며 국민 주권에 따른다.

제6조. 베네수엘라 볼리바리안 공화국과 그를 구성하는 정치 기구들의 통 치는 언제나 민주·참여·선출·분권·교대(交代)·책임·복수(複數)적이 며 권한위임은 취소가 가능하고, 앞으로도 언제나 그러할 것이다.

제7조. 헌법은 최고의 규범이며 법질서의 토대이다. 모든 사람과 공권력을 행사하는 기관은 헌법에 복종한다.

부연하자면, 우리나라의 주권재민은 최고의 원칙적 선언이긴 하지만 근 거가 명시되지 않은데 비해, 베네수엘라는 국민의 주권이 행사되는 직·간 접적인 방법과 헌법적 근거를 밝히고 있는 것이다. 우리는 헌법이 무엇인가 에 대해서 말하지 않아도 그것이 최고의 규범이며 법질서의 토대라는 것을 안다. 그러나 볼리바리안 헌법을 접한 후에 다시 우리 헌법을 보면 최소한 의 자기규정은 필요한 것이 아닌가 하는 생각을 하게 된다. 이것은 국기, 국 가, 언어, 수도(首都)에 대해서도 마찬가지로서, 우리나라 헌법에는 관련 표 현이 당연한 것인 양 없는 데 반해 볼리바리안 헌법은 이러한 기본 사항들 이 당연히 명시되어야 하는 것으로 여긴다(제8, 9, 18조).

마지막으로, 영토에 대한 규정을 보자.

(한) 제3조. 대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다.

우리나라 헌법이 단 6단어로 규정하는 반면에, 볼리바리안 헌법은 제 10~15조에 걸쳐 무려 625단어를 들여서, 역사적 근거·조약과 협정에 의한 근거·영토·영해·영공·대륙붕·경제 전관수역·지하자원·생물자원·이동성 동물의 부산물·유전자(遺傳子) 자원·무형적 요소 등등에 이르

기까지 상세히 명시를 한다. 특히, 제 11조 중앙부에 부속도서명을 일일이 나열하는데, 8열도·8섬의 이름을 들고, 기타 영해내의 작은 섬들·사주·사구 역시 주권 공간에 속함을 선언한다. 우리나라 입장에서는 독도 문제와 관련하여 참고할 만한 사항이 아닌가 한다.

2. 직전 헌법과 비교해본 내용상의 특징

(1) 국명 변경

직전 헌법인 1961년의 헌법(이하 전) 제1조: 베네수엘라 공화국은 [...] 현행 헌법인 볼리바리안 헌법(이하 현, 혹은 표시하지 않음) 제1조: 베네수엘라 볼리바리안 공화국은 [...]

앞에서도 언급했듯이 볼리바르의 이상을 좇는다는 뜻에서 그 형용사형인 ‘볼리바리안’을 국명에 삽입한 것이다.

(2) 정부의 성격 변화

(전) 제3조. 베네수엘라 공화국 정부는 민주·대의·책임·교대(交代)적이며 앞으로도 언제나 그러할 것이다.

(현) 제 6조. 베네수엘라 볼리바리안 공화국과 그를 구성하는 정치 기구들의 통치는 언제나 민주·참여·선출·분권·교대(交代)·책임·다원주의적이며 권한위임은 취소가 가능하고, 앞으로도 언제나 그러할 것이다.

민중의 참여를 강화하고 강조하기 위하여 '대의제' 대신에 '참여제'를 넣고, 권력은 국민의 선출에 의한 것임과 교체되거나 회수될 수 있음을 밝힌 것이다.

(3) 권력 분립 확대

전에는 여느 나라들처럼 입법권·행정권·사법권으로 삼권 분립을 이루었으나, 신헌법에서는 시민 권력(Poder Ciudadano)과 선거관리 권력(Poder

Electoral)을 신설 및 승격시켜 5권 체제가 되게 하였다. 시민 권력의 구성은 국민보호청(Defensoria del Pueblo)을 신설하여 기존의 검찰청과 감사원과 함께 여타 권력을 감시하고 피해를 구제하도록 한다.

(4) 의회 제도의 변화

전에는 상·하 양원제였으나, 단원제로 줄어들었다.

(5) 대통령의 임기 연장 및 권한 강화

전에는 임기가 5년이며 연임이 불가하였으나, 신헌법에서는 임기 6년에 1회에 한해 연임이 가능하다.⁷⁾ 대통령의 권한은 더욱 강력해져서, 기존의 모든 권한 외에 부통령 및 장관의 임면권(헌 제236조 3항), 대령 이상 장교의 진급 인사권 및 요직 임명권(같은 조 6항),⁸⁾ 확대된 비상사태 선포권(같은 조 7항 및 337조에서 339조까지 재난 비상사태, 경제 비상사태, 내란 및 외침 비상사태에 대한 규정), 법률적 효력의 대통령령 공포권(같은 조 8항),

7) 2007년 12월에 차베스는 대통령의 연임 제한을 풀기 위한 헌법 개정에 나선 바 있다. 이와 함께 각종 사회개혁 정책의 구체적인 내용까지 포함해 모두 69개 조문에 이르는 방대한 개헌 작업이었다. 그러나 55%에 그친 낮은 투표율 속에 찬성과 반대가 각각 51대 49로 갈리면서 개헌 시도가 무산됐다. 차베스는 2009년 2월 15일 다시 한 번 개헌을 시도하였다. 이번에는 임기 제한을 철폐에 동의하는가 만을 묻는 국민투표였다. “국민의 직접 투표로 선출된 공무원들이 임기가 끝나기 전에 다시 그 직에 출마할 수 있도록 하는 쪽으로 공화국의 헌법을 바꿔 국민의 정치적 권리를 강화하는 데 동의하십니까?” 대통령만의 임기를 연장하는 것에 대한 거부감을 줄이기 위해 국회의원, 주지사, 시장, 자치의회 의원의 임기까지 포함시킨 이 투표에서 찬성이 54.85%로 과반수를 넘겨 통과가 되자 차베스는 “미래로 가는 문이 활짝 열렸다!”고 외쳤다. (정인환 기자, “중신집권 문 열어젖힌 차베스”, 한겨레21, 2009. 2. 27 제 749호. http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/24423.html)

8) Harold Trinkunas(2002)은 군인의 승진에 있어 입법부의 권한 제거를 비롯하여 군통수권의 일원화 보장, 현역 군인에 대한 투표권 부여, 경제발전과 국내 질서유지에 있어 군부의 참여 확대 등으로 99년 헌법이 군부에 대한 민간인의 통제 매커니즘을 완전히 제거함으로써 군부의 정치 개입 가능성도 확대되었다고 지적한다.(김기현 2003, “차베스 정권의 등장과 위기로 본 베네수엘라의 정치경제변동: 예외주의의 종결인가?”, 『라틴아메리카연구』, Vol. 16, No. 1, 2003, 한국라틴아메리카학회, pp. 326에서 재인용함.)

부통령 탄핵시 의회 해산권(236조 21항), 확대된 국민투표 발의권(같은 조 22항) 등을 행사할 수 있게 되었다. 의무 면에서 전과 다른 점은, 대통령의 첫 번째 권한은 헌법과 법률을 지키게끔 하는 것(전 190조 1항)이었는데, 이제는 자신이 지키고 남에게도 지키게끔 규정(236조 1항)이 되어 있는데, 아 이러니컬하게도 2004년 8월 15일 국민 소환투표에 차베스 대통령이 회부될 때 헌법대로 국민투표를 치를 수밖에 없었던 것이다. 베네수엘라 야권은 차베스를 반대하는 국민의 서명을 받아 탄핵을 위한 투표를 성사시켰지만 그러나 그는 근 200만 표의 차이로 그 올라미를 너끈히 벗어날 수 있었다.⁹⁾

(6) 국민의 권리 확대

볼리바리안 헌법이 가장 역점을 두는 것이 국민의 권리 확대에 관한 것이라고 할 수 있다. 국민의 권리를 규정한 권리 장(章)은 전에는 64조로 이루어졌으나, 현행 헌법에서는 96조로 대폭 늘어났다. 전에는 일반 규정에 담은 권리 외에, 개인의 권리·사회적 권리·경제적 권리·정치적 권리만이 규정되었으나, 신헌법에는 일반 규정과 개인의 권리·정치적 권리가 강화되었고, 국민투표권이 다양해지고 강화되어 별도로 관(款) 항목을 이루었다. 사회적 권리에서는 가정과 근로에 관한 것이 강화되었을 뿐만 아니라, 건강권과 사회보장제도를 보장하였으며, 문화권과 교육권은 별도의 절(節) 항목으로 분리되었다. 콜럼버스의 신대륙 발견 이래 늘 소외되어오던 원주민 민족들의 권리도 별도의 절(節) 항목으로 보장받게 되었다. 환경 문제가 심각하게 대두됨에 따라 환경권이 신설되었으며, 여성의 권리도 여러 가지로 강화가 되었다. 이상의 것들을 항목 별로 나누어 특기할 점을 추려본다면 다음과 같다.

9) 손우정(2007), “진정한 민중 권력의 형성 과정”, 『베네수엘라, 혁명의 역사를 다시 쓰다』(새사연 신서 2), 시대의창, p. 123. 차베스 반대표는 약 398만 9000표였는데 반해 지지표는 약 580만 표에 달했다.

① 일반 규정에서는 일반적인 의미에서의 인권을 강조하는데, 모든 사람이 법 앞에 평등할 뿐만 아니라, 그것이 실질적이고 효과적으로 구현되도록 법률적·행정적 조건을 보장하도록(21조 2항) 법률로 정하도록 하고, 개인이건 집단이건 대중이건 권리와 이익을 지키기 위해 사법기관의 행정적 도움과 신속한 결정을 얻어낼 권리(26조)와, 헌법에 명기된 권리와 보장을 받기 위해 헌법에 의한 보호 소송 절차는 구두로 하며, 공개적이고, 약식이며, 무료이고, 격식에 얽매이지 않아야 하며, 해당 사법당국은 침해된 법률 상황을 즉각 시정할 권한을 갖는다(27조).

② 개인적 권리는 강화되는 방향으로 규정들이 대체로 구체화된 가운데, 명예·사생활·개인 정보·초상권·친전(親展)권·평판은 보호받을 권리를 갖는다(60조)는 새로운 규정을 두어 나날이 발전해가는 정보과학 시대의 개인보호에 대비하고 있다.

③ 정치적 권리에서는 우선적으로 공무의 발생, 집행, 통제에 있어 시민의 주도적 참여를 요청하고(62조), 시민의 주도적 참여 방법 중 정치에 있어서는, 공직 선거, 국민투표, 여론 조사, (주지사나 시장에 대한) 소환 투표, 법률·헌법·제헌의회 제안, 구속력 있는 결정이 가능한 공개 토론 및 시민 의회가 있으며, 사회·경제적으로는, 민원 청구, 자율 운영, 공동 운영, 금융을 포함한 모든 형태의 조합, 저축 금고, 주민 기업 및 상호 협력과 연대에 기초한 기타 형태의 협동 기업 등이 있다(70조).¹⁰⁾

10) 이러한 헌법규정은 흔히 레토릭에 그치기 쉬우나 베네수엘라에서는 민중의 실제적인 참여를 이끌어내는 엄청난 동력으로 작용하고 있다. 오늘날 베네수엘라의 생산 현장에서, 정치 세력 안에서, 주민 지역 단위에서 수많은 자발적 단체들이 형성되어 관료주의를 극복해나가며 활동한다. 그중에 가장 대표적인 단체가 헌법정신을 국민 생활 전반에 걸쳐 파급시키는 ‘볼리바리안 서클’ 및 생활 현장에서 풀뿌리 민주주의를 실천하는 ‘주민자치위원회’ 등이며, 정부가 선도하고 지원하는 각종 ‘미션’ 사업의 실질적인 주체도 민중이라고 할 수 있다. (김병권, "베네수엘라 혁명의 배경과 개

④ 경제적 권리에서는, 경제활동의 자유선택권을 인정하고, 민간의 주도권을 장려하며(112조), 독점·지배적 지위의 남용·매점매석·투기·고리대금 등을 불허하되, 천연자원 채굴권과 공공서비스 제공권에 대해서는 예외로 한다(113~114조). 국가는 근로자와 공동체의 협동조합, 협동노동, 공동이익의 창출을 목적으로 하는 단체 결성을 장려(118조)하는데, 그 이유는 베네수엘라가 추구하는 경제체제가 사회정의, 민주화, 효율성, 자유 경쟁, 환경보호, 생산성과 연대의 원칙 아래 전인 계발과 품위 있고 유익한 공동체 수립을 목적으로 하며, 개인의 주도성과 함께 국가 경제의 조화로운 발전을 증진함으로써(299조), 시장지상주의 또는 자본 우위가 아닌 ‘연대성의 원칙’과 ‘사회적 경제’라는 새로운 가치 체계를 중심에 내세우기 때문이다.¹¹⁾ 대토지소유제(라티폰디오)를 사회적 이익에 반하는 것으로 규정하고 농민이 땅을 소유할 권리를 인정한 것(307조)도 획기적이다.

⑤ 국민투표는 이전의 헌법에서 헌법 개정과 관련하여서만 언급이 되었으나(전 246조 4항),¹²⁾ 현행 헌법에서는 제71조에서 제74조까지 다양한 형태의 국민투표에 대한 가능성을 열어놓았다. 즉, 새 헌법에는 자문, 소환, 승인, 폐지의 네 가지 형태의 국민투표가 가능하도록 하였다. 일반적으로 국민투표는 국회, 대통령, 10%~20%의 등록된 선거권자들의 서명 등의 조건에 의해 발의될 수 있다. 자문 국민투표는 국민들에게 FTA와 같이 한 나라를 벗어난 외교적 성격의 문제를 묻는 것이다. 소환 국민투표는 모든 선출직 공무원들에게 - 대통령, 주지사, 국회의원, 시장 등 - 적용될 수 있는 것

요”, “베네수엘라 방식의 참여민주주의”, 앞의 책, pp. 163-170, 208, 손우정, “진정한 민중 권력의 형성 과정”, 앞의 책, pp. 121-122.)

11) 이렇게 헌법에 명기된 사회적 경제주의가 2001년 11월 공포된 49개 개혁 법률로 현실화된다. 새사연연구센터(2007), “21세기 혁명은 어떻게 가능한가?(베네수엘라 혁명의 시사점)”, 『베네수엘라, 혁명의 역사를 다시 쓰다』, pp.389-395.

12) 그렇기 때문에 차베스 대통령이 제헌의회 소집을 요구하는 국민투표를 한 것은 당시 대법원의 가하다는 유권해석이 있었지만, 원천 무효라는 주장이 많았다.

으로, 임기의 반 이상이 지난 다음에 실행될 수 있다. 승인 국민투표는 소환 국민투표처럼, 중요한 법을 통과시키거나 국가 주권을 침해하는 협정을 실행하는 데 사용된다. 또, 이 국민투표는 헌법 개정의 승인에도 사용된다. 마지막으로 폐지 국민투표는 존재하는 현행법을 폐지하는 데 사용된다. 대통령이 국민투표에 부칠 중요한 사안이라고 판단하거나, 국회의원 재적 과반수의 의결에 의해서, 10% 이상의 선거인의 요청에 의해서도 국민투표가 실시될 수 있으며, 또한 지방자치단체장이나 지역 선거인의 발의에 의해서도 지역 단위에서 주민투표가 가능하다(71조). 모든 선출직 관리와 법관은 임기가 절반 이상 지났을 때 해당 선거인 20% 이상이 탄핵을 위한 투표 소집을 요구할 수 있다.

⑥ 사회적 권리와 가족 권리에서는, 가정을 개인의 전인적 발달의 근본 터전으로 이해하고 모성·부성·혼인·아동·청소년·청년·노인·장애인 등에 대한 각각의 알맞은 보호를 보장하며(75~81조), 모든 국민의 주택권을 충족시키기 위해 국가와 시민이 공동 책임을 지도록 한다(82조). 또한, 건강을 기본적인 사회적 권리이자 국가의 의무로 규정하고, 분권적이고 참여적으로 운영되는 국가 차원의 국민건강제도를 무료·보편·완결·공평·사회통합·연대의 원칙 아래 사회보장제도 내에 구축하며, 국민건강에 관한 자산과 업무는 민영화를 허용하지 않고 국가가 재정을 책임진다(83~86조).¹³⁾ 노동에 관해서도 폭넓게 권리를 보장하고 있는데(87~97조), 일일 근로시간은 주간 8시간, 야간 7시간으로 변함이 없으나, 주당 근로한도는 주간 48시간·야간 42시간(전 86조)에서 주간 44시간·야간 35시간(90조)으로 하향 조

13) 이러한 규정들이 각종 미션에 의해 실질적으로 수행되면서 베네수엘라 사회는 빠르게 변화되어 가고 있다. 미션 바리오 아텐트로(의료복지 사업), 미션 메르깔(빈민에 대한 식품 지원), 미션 로빈슨(문맹 퇴치), 미션 수크레(고등 교육), 미션 부엘반 카라스(실업자 취업 훈련 프로그램), 미션 사모라(농민 문제), 미션 아비타트(주택 문제), 미션 밀라그로(무료 개인 수술) 등등이 대표적인 것들이다. 현재 국가 총 재정의 40%를 미션에 쏟아 붓는 중이라고 한다. (김병권, 앞의 책, p. 73.)

정되었다.¹⁴⁾

⑦ 여성의 권리는 새 헌법에서 뚜렷하게 신장된 것으로 판단된다. 제75조에서 제77조까지 가정의 민주화와 평등에 대해서 보장하고, 제88조에서는 근로에 있어서 남녀평등과 공평한 대우를 규정하면서, 가사노동을 부가 가치를 창출하며 사회적 부와 복지를 생산하는 경제활동으로 인정하고, 나아가 가정주부들은 법에 따라 사회보장을 받을 권리가 있음을 명시하였다.¹⁵⁾ 여권 신장과 관련하여 특기할 사실은 새 헌법에 등장한 표기상의 변화이다. 전에는 사람이나 직책을 나타낼 때 일반적인 스페인어 표기법에 따라 남성 명사로서 양성을 대표하게 하였으나, 신헌법에서는 모든 경우에 남성 명사와 여성 명사를 병기함으로써, 언어 사용법에까지 혁명을 시도하는 양상이다. 예를 들어, 전에는 'Presidente'로 대통령을 나타냈으나, 이제는 'Presidente o Presidenta'로 표기함으로써, 이제부터 'Presidente'는 그냥 '대통령'이 아니라 '남자 대통령'에 국한되게 한 것이다.

⑧ 원주민의 권리 보장은 더욱 획기적인 것으로서, 제119조에서 제126조까지, 이들의 존재 자체를 민족으로 인정하고, 그 조직·문화·관습·언어·종교·거주지·토지·전통 약제술 및 치료법·물물교환 등의 전통을 존중하는 것에서부터 정치참여권과 이중언어 교육권 등에 이르기까지 폭넓

14) 2007년 12월 개헌 시도 때, 근로자가 전일제발에 충분한 시간을 가질 수 있도록 주간 근로는 하루 6시간, 주당 36시간, 야간 근로는 하루 6시간 주당 34시간을 넘을 수 없고, 고용주는 근로자에게 초과근로를 강요해서는 안 된다고 개정을 하려 했었다.(Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Art. 90)

15) 전소희·정주연(세계화반대여성연대, 2006)은 가족 안에서의 성별성에 기초한 분업을 묵인하고 있는 점이나 몇 가지 요소가 미흡하긴 하지만 볼리바리안 헌법이 '성차별적이지 않은 대헌장'이란 별칭이 붙여질 정도로 여성들의 요구를 많이 담고 있다고 긍정적으로 평가한다. ("베네수엘라 혁명, 여성에게도 혁명인가?", 『페미니즘 연구』, 제 6호, 2006년 동녘.

은 권리를 부여하고 있다. 그러나 이들 소수집단에 ‘민족’의 지위를 부여하는 것은 상당한 의미가 있지만, 그렇다고 해서 국제법상의 민족 지위를 부여하는 것은 아니다.

⑨ 환경권에 대해서는 제127조에서 제129조까지, 현재와 미래 세대를 위하여 환경을 보호하고 보전하는 것이 권리이자 의무라는 원론에서 출발하여, 생물학적·유전학적 다양성이나, 생체 계층의 특히 불인정, 지속가능한 발전을 전제로 한 국토 재이용 설정 등의 새로운 개념을 도입하고 있다. 나아가 유독하고 위험한 폐기물의 국내 반입을 금지하고, 핵무기 및 생화학무기의 제조와 사용 역시 금지하였다.

IV. 결론- 신헌법의 효과

정당한 선거를 통해 대통령에 당선되었지만 과거 체제와 단절된 새로운 공화국을 건설하려는 차베스의 혁명의지로 인해 베네수엘라는 1999년 이래 엄청난 변화를 겪어오고 있다. 제헌의회가 소집되어 혁명적인 볼리바리안 헌법이 탄생되었고, 그 새로운 헌법에 근거한 국가 운영이 자리를 잡아나가면서, 새로운 변화를 거부하는 세력과 근본적인 변화를 요구하는 세력 간에는 끊임없이 대립과 갈등이 빚어져 왔다.¹⁶⁾ 이러한 베네수엘라의 정치 상황에 대해서 국외자의 입장에서 찬반을 정하기는 어렵다. 다만 두 가지 관점을 전하는 것으로 글을 마무리하고자 한다.

첫째, 헌법 자체에 대해서 말하자면, 폭넓은 시민참여를 통한 ‘참여 민주주의’를 보장하고, 전통적으로 주변화되어 있던 여성이나 원주민, 환경 등에 대한 보호를 포함하는 등, 볼리바리안 헌법의 진보성은 부인할 수 없다.

16) 손우정, 앞의 책, p. 108.

또, 베네수엘라 거리 곳곳에는 작은 책으로 만들어진 헌법 책이 팔리고 있고, 차베스를 지지하는 시위에 참가한 사람들은 그 작은 책을 그들 정당의 표식인 듯 흔들며, 많은 친정부 정치연구모임에서는 헌법을 읽고 공부한다고 한다. 헌법이 무기력한 텍스트가 아니라 사회변혁 과정의 뼈대를 세워주는 역할을 하고 가치와 원칙을 밝혀주기 때문이다. 폴뿌리 민주주의 운동의 요구이자 목표를 가리키는 상징이 된 것이다.¹⁷⁾

둘째, 차베스 반대파와 지지파로 선명하게 두 쪽이 난 듯한 베네수엘라의 사회이지만, 공신력 있는 여론조사기관인 라티노바로메트로의 2005년도 조사결과를 보면 베네수엘라의 제반 상황에 대해 부정적인 평가보다 긍정적인 평가를 내리는 것이 온당하지 않을까 하는 결론을 얻는다. 즉, 중남미 18국을 대상으로 한 이 조사에서 베네수엘라 국민은 자국이 민주적이라고 응답한 비율이 10점 만점에 7.6으로서 가장 높았으며, 자국의 민주주의에 대한 만족도는 역대 2위인 56%를 기록하여 차베스 집권 이전과 비교하여 현저하게 개선되었으며, 정치 냉소주의 항목에서도 가장 냉소 지수가 낮았다. 또한, 헌법의 숙지도 면에서는 아르헨티나·우루과이·멕시코에 이어 4위를 차지했는데, 역대에서 비교적 낮은 교육수준인 것과 새로운 헌법이라는 것을 감안하면 꽤 괜찮은 결과며, 시민의 준법정신·법 앞에 평등한 정도·과세 신뢰도·국가 발전도 인식·노동법에 의한 보호정도 등에 있어서도 역대 2위를 기록한 것을 보면,¹⁸⁾ 차베스 정권의 국정운영과 볼리바리안 헌법을 위시한 법체계가 순기능으로 작용하여 베네수엘라 국민의 높은 호응도를 이끌어내고 있다는 것을 알 수 있다.

17) Gregory Wilpert, 앞의 글.

18) Informe Latinobarometro 2005 <http://www.latinobarometro.org>

참고문헌

- 김병권 · 손우정 외(2007), 『베네수엘라, 혁명의 역사를 다시 쓰다』(새사연 신서 2), 시대의창.
- 김기현 2003, “차베스 정권의 등장과 위기로 본 베네수엘라의 정치경제변동: 예외주의의 종결인가?”, 『라틴아메리카연구』, Vol. 16, No. 1, 2003, 한국라틴아메리카학회.
- 전소희 · 정주연(세계화반대여성연대, 2006), “베네수엘라 혁명, 여성에게도 혁명인가?”, 『페미니즘 연구』, 제 6호, 2006년 동녘.
- 대한민국 헌법
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuelac(Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860)
- Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana deVenezuela
- Fallo N° 17 [de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela sobre el referendo para convocar a una Asamblea Constituyente]
<http://www.analitica.com/biblioteca/csj/fallo17.asp>
- Yadira Martínez, Agustina y Irene Méndez, Ana, "Utopía de la soberanía popular: la convocatoria de una Asamblea Constituyente", 『Utopía y Praxis Latinoamericana』, jul. 2006, vol.11, no.34 http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci?_arttext&pid=S1315-5216
- Ricardo Combellas, “La Constitución de 1999 y la Reforma Política: Implicaciones para la Gobernabilidad Democrática”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, Panel:

Transición, reforma política y gobernabilidad democrática en España, México y Venezuela. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043422.pdf>

Wilpert, Gregory (2003.8.27), “Venezuela’s New Constitution”, <http://www.venezuelanalysis.com/analysis/70>

Wikipedia, the free encyclopedia "Constitution of Venezuela". http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Venezuela

임승수, “베네수엘라 제헌의회” 한겨레신문 2007. 3. 23. 특별기획: 개헌, 반신자유주의 정치논쟁으로(3)

정인환 기자, “중신집권 문 열어젖힌 차베스”, 한겨레21, 2009. 2. 27 제 749호. http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/24423.html

Abstract

A General View of the Constitution of the Bolivarian
Republic of Venezuela

Park, Chong-Tark

The first thing that Hugo Chávez did as president of Venezuela was to decree a popular referendum to convene a National Constituent Assembly. People supported him in a series of chances and in the same year of 1999 a new and revolutionary Constitution was proclaimed. The new constitution consists of 350 detailed articles and provides for broad citizen participation, making Venezuela a participatory democracy, rather than merely a representative one. Also, it provides for some of the most comprehensive human rights protections of any constitution in the world, and enshrines many more rights besides the usual human rights. With this constitution Venezuela inaugurated the Fifth Republic of Venezuela, not only changing in Venezuela's name from the Republic of Venezuela to the Bolivarian Republic of Venezuela, but also leading substantial transformations in most aspects of Venezuelan polity, economy and society in general. It is true that there is a large number of discontented Venezuelan people, but Latinobarometro poll shows that a greater number of Venezuelan people is satisfied with their democracy.

Key Words: constituent assembly, the Constitution of the Bolivarian
Republic of Venezuela, participatory democracy, human
rights, strengthened rights