

스위스 다문화주의의 도면:

연방 법제도와 정당제를 중심으로*

이 옥 연

(서울대학교)

< 차례 >

- | | |
|--------------------------------|------------------------|
| I. 들어가는 말 | III. 다문화 연방국가 스위스의 법제도 |
| II. 헌법 조문에서 드러나는 스위스 다문화주의의 실체 | IV. 다문화 연방국가 스위스의 정당제 |
| | V. 맺는 말 |

· 주제어: 스위스, 다문화 연방국가, “의지에 의한 국가”, 연방 법제도, 정당제, Switzerland, multicultural federal state, “nation by will,” legal-institutional federalism, party system

【한글초록】

스위스를 가리켜 다양성(diversity) 그 자체라고 정의하는 이유는 다양한 통치조직 뿐 아니라 다양한 언어와 종교, 그리고 문화를 수용하고 심지어 현재에는 전체 인구의 20%가 외국인으로 구성된 “의지에 의한 국가(willensnation 또는 nation by will)”이기 때문이다. 이러한 독특한 의지는 스위스 헌법에 명확하게 명시되어 있다. 그렇다면 스위스 사회상에 내포된 문화적 다양성이 스위스 헌법 조문에 명기되어 있기 때문에 스위스의 다문화주의가 그에 상응하는 정치적 영향력을 가지는가? 아니면 헌법 조문에 명기되어 있음에도 불구하고 소수 집단을 규정하지 않는다는 한계를 연방 법제도와 정당제를 통해 실질적으로 극복하려는 정치적 의지가 있기 때문에 결과적으로 다문화주의의 정치적 영향력이 생성되는가? 본 논문은 이러한 논제에 답하기 위해 헌법 조문에서 명시된 또는 명시되지 않은 다양성을 연방국가 간 비교하면서 문화적 다양성을 설명하는 이론적 틀을 이해한 후, 스위스가 원론적으로 문화적 다양성을 수용하면서도 다문화사회의 소수 집단 구성원들을 명확하게 규정하지 않는 현실적 괴리를 법제도와 정당제를 통해 보완하고 있음을 분석하여 스위스 다문화주의의 도면을 그려내고자 한다.

* 본 논문의 초고를 국제정치학회 학계학술회의에서 발표할 당시 필자가 영어 이외 다른 언어로 발표된 논문들을 접할 능력이 부족하다는 사실을 밝히고 이런 제약을 극복하기 위해 다른 언어의 논문들을 인용한 학자들의 논문들을 가급적 최근까지 취합하는 우회적 방식으로 보완하려 했음을 덧붙였다. 또한 심사단계 논문초고에서 논지가 명확하게 전달되기 위해 필요한 여러 제언을 주신 심사위원들께 감사드린다. 그 제언을 바탕으로 연방국가인 동시에 복합사회인 스위스가 어떻게 법제도와 정당제를 통해 다문화주의를 제도권 내에서 구현하는지에 대한 논제로 압축하였다. 마지막으로 칸톤 의회 자료를 제공해 준 Yvan Rielle (University of Bern, Institut für Politikwissenschaft)에게 감사를 표한다.

I. 들어가는 말

스위스의 건국역사는 산업화를 기점으로 형성된 근대민족국가의 기본 골격에서 다소 벗어난다. 내적으로 문화적 동화를 도모하고 외적으로 문화적 경계를 구축하는 민족국가의 설립에 더하여 다른 근대민족국가와 대조적으로 스위스의 건국 역사는 국내 다문화 사회의 분계를 설정하는 과정과 상호 작용하며 만들어진 결과물이기 때문이다.¹⁾ 1848년 종파 간 내전을 경험한 직후 스위스 건국의 시조인 자유주의적 진보지식인들은 통상적인 인종-언어적 국민국가주의를 토대로 하는 건국과정, 즉 지배적인 인종-언어집단이 다언어 또는 다문화주의를 탄압 내지 말살하려는 정책을 추진하려는 건국과정이 다문화사회인 스위스가 지향해야 할 이상과 배치된다는 공감대를 이끌어냈다. 더불어 이러한 지식층의 담론이 교파 간 중재를 성사시키는 데 기여하면서 ‘스위스의 삼위일체,’ 즉 중립주의, 연방주의, 직접민주주의와 더불어 다언어-문화주의가 통치 원칙으로 정착되었다.

따라서 스위스를 가리켜 다양성(diversity) 그 자체라고 정의하곤 한다. 즉, 스위스는 다양한 통치조직 뿐 아니라 다양한 언어와 종교, 그리고 문화를 수용하고 심지어 현재에는 전체 인구의 20%가 외국인으로 구성된 “의지에 의한 국가(willensnation 또는 nation by will)”다.²⁾ 이러한 의지는 스위스 헌법 전문에도 명확하게 명시되어 있다. 물론 구교파와 신교파 간 치러진 짧은 내전 이후 창설된 1848년 헌정체제나 참여민주주의 기제들이 마침내 모두 반영된 1874년 개헌체제 당시와 비교해도 오늘날의 스위스는 상당히 다른 모습의 사회상을 담으며 변모했다.³⁾ 또한 오늘날의 스위스도 1999년에 헌정사상 두 번째로 대대적 개헌을 거쳐 현재의 헌정체제를 지니게 되었다. 그럼에도 불구하고 불변하는 사실은 스위스가 다양성을 제도화시킨 국가라는 점이다. 그렇다면 스위스 사회상에 내포된 문화적 다양성이 스위스 헌법 조문에 명기되어 있기 때문에 스위스의 다문화주의가 그에 상응하는 정치적 영향력을 가지는가? 아니면 헌법 조문에 명기되어 있음에도 불구하고 소수 집단을 규정하지 않는다는 한계를 연방 법제도와 정당제를 통해 실질적으로 극복하려는 정치적 의지가 있기 때문에 결과적으로

1) Bächtiger, André and Jürg Steiner, “Switzerland: Territorial Cleavage Management as Paragon and Paradox,” in Amoretti, Ugo and Nancy Bermeo, eds. *Federalism and Territorial Cleavages* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004), p. 40.

2) Schmitt, Nicholas, “Swiss Confederation,” in Kincaid, John and G. Alan Tarr, eds. *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries* (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2005), p. 348. 26개 칸톤으로 구성된 연방국가 스위스에는 4개의 언어 (독어 63%, 프랑스어 20%, 이탈리아어 6.5%, 고대로망어 0.5%)가 통용되고 복수의 종교 (가톨릭 42%, 신교 35%, 정교 2%, 회교 4%, 유대교 0.2%)가 병존하며 나아가 정교관계는 연방이 아닌 칸톤 정부에 의해 정립되는 등 다양성을 상징하고 있다.

3) 일례로 1850년 당시 2.9%인 외국인들의 인구비율이 1870년에는 5.7%로 배가하며 1차 대전 무렵에는 15%까지 증가했지만 2차 대전을 거치며 다시 10% 이하로 감소했고 이후 정치적 중립을 표명하면서 꾸준히 증가하다가 2001년에는 드디어 20%를 넘기기에 이른다. 더불어 인구증가율도 2000년을 지나면서 이민자 유입으로 인해 증가했다. Swiss Federal Statistical Office (28 August 2007), “Resident Population in Switzerland 2007,” <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/news/medienmitteilungen.Document.111778.pdf> (검색일: 2009.8.14).

다문화주의의 정치적 영향력이 생성되는가?

흔히 복합사회에서 접하는 문제는 분계(cleavage) 간 충돌을 최대한 제도권 내에서 해소하면서도 국가의 근간을 저해하지 않는 기락을 찾는 일이다. 본 논문에서는 복합사회의 품에서 출범한 국가의 헌법 조문에 명시된 목표로서 다양성, 그 중에서도 공동 사회적(communal) 다양성이 주요 근간이 된 다문화주의가 스위스에서 어떤 경로로 구현되는지, 또는 만약 제대로 구현되지 않는다면 부차적으로 어떻게 해결방안이 모색되는지 분석하고자 한다. 본 논문은 이러한 논제에 답하기 위해 우선 헌법 조문에서 명시된 또는 명시되지 않은 다양성을 연방국가 간 비교하면서 문화적 다양성을 설명하는 이론적 틀을 이해한 후, 스위스가 원론적으로 문화적 다양성을 수용하면서도 다문화사회의 소수 집단 구성원들을 명확하게 규정하지 않는 현실적 괴리를 법제도와 정당제를 통해 보완하고 있다는 사실에 주력해 분석하여 스위스 다문화주의의 도면을 그려내고자 한다. 즉, “정치적 통합의 패러다임을 이루는 사례”로서⁴⁾ 다문화 연방국가 스위스가 법제도를 통해 얼마나 문화적 다양성을 실질적으로 표출하고 있는지 나아가 정당제를 통해 어떻게 구체적으로 구현하는지 평가한 후 결론에서 다문화 연방국가인 스위스의 다문화주의 전망에 대해 논하고자 한다.

II. 헌법 조문에서 드러나는 스위스 다문화주의의 실체

연방주의를 헌법에서 통치 레짐으로 천명한 국가들은 수평적 권한분산 뿐 아니라 수직적 권한분산도 헌법 조문에 명기했기 때문에 바로 이 책임소재지의 다수성(multiplicity)과 복잡성(complexity)에 근거해 민족, 인종, 언어 또는 종교적 소수의 권리를 가장 완벽하게 보장하는 제도를 구비했다고 흔히 이해된다. 그러나 안정된 연방국가들 중에서도 호주, 미국 및 독일은 연방을 구성하는 하부단위의 경계선을 획정할 때 소수집단들의 거주지 또는 영토상 분계(territorial cleavage)를 준거로 사용하지 않았다.⁵⁾ 따라서 대체적으로 연방 국가는 여러 형태의 다양성, 특히 집단의 법적 동등을 독립적 의제로 헌법 조문에 명기하기보다 보편적 가치인 인권에 대한 원칙을 통해 천명하는 데 그치고 있다. 그러나 이러한 헌법의 문서표기상 차이점에도 불구하고 연방주의를 표명한 국가들에게 공통적으로 해결해야 하는 과제가 다양성이며, 이 중에서도 언어에 기반을 두는 문화의 다양성은 세계화/지구화가 가속되면서 인구의 유입으로 인한 주요 사회정책 과제로 급부상하고 있으니 더욱 절박하다.

4) Bächtiger, André and Jürg Steiner. op. cit, p. 27. 그러나 저자들은 칼 도이치 (1976)를 인용하며 비록 다른 언어나 종교적 다양성을 띤 복합사회를 근간으로 하는 국가들과 비교해도 스위스는 1848년 내전 이후 분열적 내분을 겪지 않은 결합력이 월등하다는 세평을 받고 있지만, 실질적으로 표면상으로 드러난 충돌의 부제가 반드시 내적인 화평 자체를 의미하지는 않는다고 지적하고 있다.

5) Williams, Robert and G. Alan Tarr, “Subnational Constitutional Space: a View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons,” in Tarr, G. Alan, Robert Williams and Josef Marko, eds. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights* (Westport: Praeger, 2004), p. 27.

그렇다면 여기서 논하는 문화적 다양성이란 무엇을 가리키는가. 파렉(Parekh)은 현대 사회의 문화에 내재된(culturally embedded) 다양성, 또는 문화적 다양성을 크게 소문화적(subcultural) 다양성, 관점 의존적(perspectival) 다양성, 그리고 공동 사회적(communal) 다양성으로 분류하고, 다문화주의는 이 세 유형의 문화적 다양성이 여러 형태로 결합되어 나타나는 사회의 특성을 가리킨다고 정의하고 있다.⁶⁾ 본 논문에서 논의하려는 다문화주의는 공동 사회적 다양성, 즉 각기 고유한 역사와 삶의 방식을 보존하여 후세에 전수하려는 공동체들의 복수성에서 파생된 다양성이 주요 근간이 된 문화적 다양성의 유형에 중점을 두고 있다. 특히 다수를 형성하는 집단과 오랜 기간 존속하면서 고유한 역사와 문화를 토대로 다수와 차별되는 공동체를 유지한 소수 집단으로 구성된 복합사회, 또는 새롭게 이주하여 다수를 형성하는 집단과 이질성을 지니는 소수 집단 간 문화의 단일성을 둘러싼 이견이 발생하는 복합사회에서는 다문화주의가 중대한 사회적 의제로 발전하기도 한다. 결국 다문화주의는 문화적 다양성을 궁극적으로 어떻게 제도화하느냐에 따라 상이한 이념적 사회운동 또는 이익대변의 정치과정으로 나타날 수 있다.⁷⁾

무엇보다 만약 복합사회라도 이상적으로 한 사회에 한 문화만이 존재해야 한다고 전제한다면 다수의 문화가 주류를 형성할 뿐 아니라 소수의 문화는 궁극적으로 다수의 주류 문화에 동화되어야 한다. 그러나 이는 필연적으로 각 문화를 품은 인종 혹은 민족 집단 간 우열순위를 매겨 그 서열관계를 근거로 주류가 경험한 근대화를 통해 동화를 목적으로 하는 억압을 정당화하고, 결과적으로 다수와 소수 간 불평등관계를 영구적으로 만드는 폐단을 내포한다. 반면에 복합사회에 복수의 사회와 복수의 문화가 존재할 수 있다고 상정한다면, 다수의 문화와 소수의 문화는 상이하다는 그 자체만으로도 복수의 정체성을 전제하기 때문에 주류 문화를 전제하는 단일 문화주의를 배격한다. 그러나 이는 문화의 서열관계를 부인하는 과정에서 복수의 집단 간 이질성을 과도하게 강조하여 집단들을 국가의 틀 안에서 결집시키는 국가통합에

6) Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory* (Cambridge: Harvard University Press, 2000), pp. 3-4. 특히 파렉은 다문화주의는 단순히 차이점과 정체성 그 자체를 강조하기보다 문화에 내재되어 존속되는 차이점과 정체성, 즉 특정 집단이 개별적으로나 단체로서나 삶을 영위하며 세상과 자신들과의 관계를 설정하는 신념과 실행으로부터 파생되는 차이점과 정체성에 대한 접근법이라고 지적한다. 따라서 대우를 쟁취하기 위한 정치투쟁(politics of recognition)과 일맥상통하나 그와 차별되는 고유영역을 지닌다고 주장한다.

7) Parekh, Bhikhu, *op. cit.* 파렉의 주요 논점을 필자가 아래와 같이 도표로 재정리했다.

	소문화적 다양성	관점 의존적 다양성	공동 사회적 다양성
특징	주류 문화 수용	주류 문화 도전	공동체단위로 조직된 역사를 근간으로 하는 문화
목표	주류 문화와 고유문화 병존	주류 문화의 재구성	고유문화의 보존과 전수
사례	동성애자	여권운동가, 근본주의자, 환경보호주의자	신이주민, 집시, 원주민, 까팔로냐인, 퀘벡인

이 중 관점의존주의(perspectivism)란 객관적 사실의 존재를 부인하는 대신 진실 여부에 대한 판단이 복수의 관념적 스키마, 즉 관점에 따라 결정된다는 관점이다. 이에 따르면 주류 문화가 지배적 문화이기 때문에 원칙적으로나 또는 실행으로나 포용해야 한다는 상식 또는 관습에 정당하게 반박할 수 있고 나아가 주류 문화의 근간을 해체하여 재구성할 명분을 얻게 된다.

장애물로 작용하는 역효과를 불러올 수도 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 다문화주의는 전자인 동화주의와 후자인 문화상대주의의 장단점을 아우르고 있다.

<표 1> 문화적 다양성에 접근하는 이론적 틀⁸⁾

	동화주의 (assimilation)	다문화주의 (multiculturalism)	문화상대주의 (cultural relativism)
대상	인종 간 서열관계 존재	사회 내 복수 문화의 공존	사회와 문화 간 일대일 대응
목표	근대화 지상주의	열등 또는 소수문화의 보호 및 육성	문화의 우열순위 부인
결과	사회-경제-정치적 불평등의 영구화	문화의 이질성에 기인한 사회-경제-정치적 갈등 해소	주류문화 중심의 단일문화주의와 대치
비판	동화를 위한 억압 정당화	집단 내부의 이질성 경시	집단 간 이질성 강조로 인한 국가통합 저해

그렇지만 다문화주의도 그 성향에 있어서 소수를 조직된 공동체 또는 집단으로 구상하는 관점과 조직된 공동체 또는 집단으로서 소수의 개념을 부인하고 다만 공동체 구성원들의 합이 다수보다 작다는 의미에서 수적 소수로 구상하는 관점으로 분류할 수 있다. 전자는 문화적 다양성을 제도에 반영하는 내면화가 필요하고 나아가 삶의 방식을 규정하는 헌법에 명기해야 한다는 규범으로서의 다문화주의를 가리키므로 다원(pluralistic) 문화 지향적이다. 반면에 후자는 문화적 다양성의 현실에도 불구하고 국가의 근간을 구성하는 단일 정체성에 대한 자부심을 강조하기 때문에 국가의 구성원이 되려면 국가를 대표하는 단일 문화에 동화되어야 한다는 시민의 의무를 강조하는 규범으로서의 다문화주의를 의미하므로 단일(monistic) 문화 지향적이다. 따라서 대체로 후자의 경우 다문화주의라는 용어 자체를 회피하고, 소수의 권리는 보편적 다수의 권리인 시민권 또는 인권에 흡수되어 보장되어야 한다는 원칙을 내세워 명시된 다문화 지향적 정책에 반발하는 경향이 크다.⁹⁾

8) <표 1>은 필자가 문화적 다양성을 체계적으로 설명하는 세 이론의 일반적 논지를 재정리한 도표이다.

9) Robinson, Andrew, *Multiculturalism and the Foundations of Meaningful Life: Reconciling Autonomy, Identity and Community* (Vancouver: UBC Press, 2007), pp. 55-70.

〈표 2〉 다원주의의 공간성에 따른 다문화주의의 유형 분류¹⁰⁾

유형 ^①	특성	목표	정책	사례 ^②
자유주의적 다원주의	사적 공간의 다양성 허용과 공적 공간의 단일성 존중 병존	-차별 금지 -기회 균등 -개인 능력 우선시	상징적 다문화주의	영국; 호주
조합주의적 다원주의	소수의 사회참여를 촉진하는 적극적 재정 및 법적 지원 강조	-차별 철폐 -결과 균등 -구조적 불평등 개선	구조적 다문화주의	네덜란드
급진주의적 다원주의	주류사회의 가치관과 생활양식 거부	-다수의 공적 공간 내 독자적인 공적 공간 창설 -소수의 단일문화주의 인정 강요	분파적 다문화주의	벨기에; 캐나다 내 퀘벡 주; 스페인 내 까탈로냐
연방주의적 다원주의	소수가 거주하는 영토에 근거한 자치 명기	-원칙적으로 중앙과 독립적 권한 보장 -실질적으로 분산된 권한의 자율성 제고	집단적 자결원칙에 입각한 다문화주의	스위스
분리주의적 다원주의 ^③	자치를 명분으로 분쟁 또는 대립 자체가 궁극적 목적	-폭력에 의한 독립 쟁취 불사	분리를 지향하는 다문화주의	(전)유고슬라비아

- ① 구준서 (2003)는 다문화주의의 유형을 자유주의적 다원주의, 코퍼레이트 다원주의, 급진적 다원주의, 연방제 다원주의, 분리-독립 다원주의로 구분하여 정리하고 있다. 본 논문은 이 분류를 인용하여 각각의 특성, 목표 및 다문화주의의 정책으로 나눠서 도표로 재정리한 후 해당사례를 더했다.
- ② 유형분류에 따라 해당하는 사례를 유럽과 북아메리카 대륙 및 오세아니아에서 선별적으로 더했다.
- ③ 분리주의적 다원주의는 결과적으로 집단 간 상생을 목표로 하는 다원주의의 근간을 부인하기 때문에 집단 내 단일주의를 추구하는 극단적 형태의 다원주의이다. 따라서 국가체제로서 실패한 다원사회는 모두 이에 해당한다.

나아가 다원 문화 지향성향도 그 속성의 영속성에 따라 〈표 2〉와 같이 다원주의의 공간성에 의거해 다문화주의의 유형을 분류할 수 있다. 즉 한편으로는 조직된 공동체 또는 집단으로서 소수는 그 소속감 또는 정체성을 청소년기에 전수받아 평생 타 공동체 또는 집단의 구성원으로 전향하지 않으며 더욱이 이성, 자기이익, 또는 자기 보존욕구의 유혹에도 견뎌낼 수 있는 역량을 지녔다는 불변성을 강조하는 관점이 가능하다. 반면에 조직된 공동체 또는 집단으로 소수를 정의하더라도 그 소속감이나 정체성은 거시적으로 정부정책에 의해 조장되는 경향이 강하다는 관점이나¹¹⁾ 미시적으로 자기이익의 극대화를 추구하기 위해 활용하는 자본으로 작용한다는 유동성을 강조하는 관점도¹²⁾ 가능하다. 전자와 같이 불변성을 강조하는 시각에서 다

10) 구준서, “다문화주의의 이론적 체계.” 『현상과 인식』 (2003년 가을), pp. 40-44.

11) Wimmer, Andreas, “Does Ethnicity Matter? Everyday Group Formation in Three Swiss Immigrant Neighborhoods.” *Ethnic and Racial Studies* 27-1 (2004), pp. 1-36. 따라서 위머는 소수와 다수 간 이질성이나 소수 간 인종-문화적 이질성은 다문화 지향주의자들의 설명모델에서 과장되게 묘사될 뿐 실제 생활에서는 그 정도로 두드러지게 나타나지 않는다고 주장한다. 오히려 정부정책이 인위적으로 인종-문화적 분계를 준거로 시행되면서 집단 간 경계가 강화되는 역효과를 낳는다고 역설한다.

12) Osborne, Evan, “Diversity, Multiculturalism, and Ethnic Conflict: A Rent-Seeking Perspective.” *KYKLOS* 53-4 (2000), pp. 509-526.

문화주의를 접근하면 정부정책에 의한 동화는 불가능할 뿐 아니라 소수와 다수 집단 간 충돌이나 심지어 소수와 소수 집단 간 충돌은 국가와 사회의 토대를 붕괴할 수 있는 폭발적 파괴력을 지닐 수 있다. 이러한 추론은 다문화 사회가 필연적으로 혼란을 수반한다는 비판론에서 벗어나기 어렵게 만드는 정책적 함의를 지닌다. 반면에 후자처럼 유동성을 강조하는 시각에서 다문화주의를 접근하면 정부의 정책은 복합사회를 기반으로 하는 국가의 정치-경제-사회적 안정을 좌우하는 결정적 요인이므로, 주류사회로의 동화를 유도하는 정부정책의 적정성을 긍정적으로 평가하고 있다.¹³⁾

스위스는 종종 복합사회를 안정적으로 유지하고 있다는 평가를 받고 있다. 즉, 스위스의 문화적 다양성은 심리적으로 영구하면서 동시에 실제로는 유동적이기 때문에, 다양한 문화를 생활기반으로 삼는 집단들의 공존이 집단 간 분쟁으로 얼룩지기보다 집단 간 이견을 효과적으로 완충시키고 안정된 다문화 지향 사회를 유지하는 원동력으로 작용한다는 평가다. 과연 스위스의 다문화주의가 문화적 다양성을 완벽하게 안정적으로 표출하는가. 비록 연방헌법에 여러 형태의 다양성을 명기한 연방국가일지라도 소수집단들은 다수집단으로부터 인지하는 이질감이나 몰이해 자체로부터 자유롭지 않다. 스위스에서도 소수집단들이 제기한 반론들은 간혹 정치무대에 등장하지만 대체로 공적토론장의 중앙무대까지 진출하는 경우는 그다지 흔하지 않다.¹⁴⁾ 그렇다면 이러한 현실과의 괴리는 어떻게 설명할 수 있을까. 우선 <표 3>에서 볼 수 있듯이 스위스는 연방헌법 전문 및 일반원칙을 천명한 본문 1장과 본문에서 모두 문화의 다양성을 직접적으로 분명하게 명기한 유일한 국가이다.¹⁵⁾ 이렇게 원칙적으로 완벽하게 다양성을 명기하고 있지만 스위스 연방헌법은 집단으로서 ‘소수’를 거의 언급하지 않는다. 다만 헌법 4조에서 4개의 공식 언어를 지정하고 독일어, 프랑스어, 이탈리아어는 동등한 지위를 지닌다고 명시하고 70조에서 고대 로망어권의 시민들이 자신의 고유 언어로 연방정부와 소통할 수 있도록 보장하고 있을 뿐이다. 그러나 특이하게 미국과 대조적으로 스위스 연방헌법 37조

13) Osborne (2000), *op. cit.*, p. 518. 복합사회를 근간으로 하는 연방주의를 채택한 공통점을 가지면서도 벨기에는 중앙집권적 경향이 강하기 때문에 다문화주의가 오히려 집단 간 분쟁을 조장하고 캐나다의 압도적 다수결이나 이중 다수결 등 집단 간 협의주의를 유도하는 제도적 장치가 부재하므로 다문화주의가 분파적 다원주의로 급진적 성향을 띤다고 오스본은 주장한다. 이와 대조적으로 스위스는 소수의 자기이익 극대화를 제도적으로 보장하는 처방책인 연방주의, 압도적 다수결(super majority) 또는 이중 다수결(double majority)을 통한 협의주의, 고도의 탈중양화를 꾀했기 때문에 다문화주의가 원칙이나 실행으로 완벽하게 구현되고 있다고 주장한다.

14) 현재 26개 칸톤 중 17개는 독일어권, 4개는 프랑스어권, 1개 (Ticino)는 이탈리아권, 3개 (Berne, Fribourg, Valais)는 독일어와 프랑스어를 공용하는 이중 언어권, 그리고 1개 (Grisons)는 독일어, 이탈리아어, 고대 로망어를 공용하는 삼중언어권이다.

15) 연방헌법 1조에서 연방을 구성하는 26개 칸톤을 나열하고 곧 2조에서 이 26개의 칸톤이 “국가의 공동 복지, 지속가능한 발전, 내적 결속”과 더불어 “문화적 다양성”을 증진한다고 명기한 후, 연방, 칸톤, 지방정부의 관계와 권한을 설정하는 본문 3장 51조에서 칸톤이 연방헌법에 반하지 않는 범위 내에서 민주주의에 입각한 헌법을 제공할 의무가 있다고 규정하고 있다. 즉 직선으로 선출된 칸톤 의회, 칸톤 차원의 주권재민과 권한분산을 천명하고 칸톤 주민들의 칸톤 헌법의 승인과 개정권한을 명기하고 있다. 나아가 본문 3장 69조에서 문화가 칸톤의 권한영역이며 연방정부는 다양성을 고려하며 지원할 것을 권장하고 있다. 그리하여 “다양성 속의 단일성(unity in diversity)을 실천하며 살기로 다짐”한다고 헌법 전문에서 엄숙하게 선포하고 있다.

는 스위스의 시민을 연방, 칸톤, 지방의 3개 층으로 중첩해 규정하고 있다.

이는 복잡사회에서 소수언어의 보호를 변호하기 위해서 언어집단의 집단적 권리에 근거해 영토 내 공식 언어로 지정해서 언어적 영토분계의 필요성을 주창한다면 자칫 언어에 대한 개인의 권리와 정면 대치할 가능성을 높일 수 있기 때문이다.¹⁷⁾ 다만 예외적으로 헌법 70조는 만약 언어적 영토를 보존하려는 공동체의 집단적 권리와 언어사용의 개인적 권리가 충돌할 경우, 화합과 평화를 명분으로 집단적 권리의 우월성을 인정하고 있다. 결국 이민의 유입으로 인한 문화적 다양성 문제로 고민하는 미국, 캐나다, 호주와 대조적으로 스위스에서는 다양한 문화적 배경을 지닌 원주민들의 고유한 언어-문화적 다양성의 보전과 전수가 충돌의 소지로 비화될 수 있는 우려가 항시 잠재하고 있다. 바로 그러한 연유로 집단으로서 '소수'에 대한 규정이 스위스 헌법에는 명시되어 있지 않다.

〈표 3〉 다양성에 대한 연방국가의 헌법조문 비교

유형 ^①	연방헌법 전문 또는 본문 Title I (1장)	연방헌법 본문
호주	부재	부재
미국	부재	부재
독일	부재	부재
캐나다 ^①	부재	Schedule B Part 1: 캐나다 권리장전 27조: "...캐나다인의 다문화주의 유산의 보존과 발전..."
벨기에 ^②	-Title I, 2조: "벨기에는...3개의 민족공동체...로 구성된다." -Title I, 4조: "벨기에는...4개의 언어지역...로 구성된다."	Title II, 23조 5항: "인간의 존엄성에 부합하는 삶을 영위할 권리...문화 및 사회적 만족을 추구할 권리를 포함해...[관련] 법령은...경제, 사회 및 문화적 권리를...보장한다."
오스트리아	1장 A절 8조 (2)항: "...오스트리아 (연방, 주, 지방) 공화국은...언어와 문화적 다양성의 지속적 보존과 보호 및 증진에 기여한다."	부재
스위스	-전문: "... 상호존중하며 다양성 속의 단일성을 실천하며 살기로 다짐한다." -Title I, 2조: "스위스는 국가의 공동 복지, 지속가능한 발전, 내적 결속과 문화적 다양성을 증진한다."	-Title III, 3장, 69조 1항: "문화는 주 정부 권한영역이다." -Title III, 3장, 69조 2항: "연방정부는 국가이익과 연계된 문화적 활동을 지원하고 특히 미술과 음악교육을 권장한다." -Title III, 3장, 69조 3항: "연방정부는 [2항]을 달성하기 위해 국가의 문화와 언어적 다양성을 고려한다."

① 현재 캐나다의 연방헌법은 39개의 문서로 구성되어 있다.
② 벨기에의 헌법 본문 1장은 벨기에가 다민족언어국가임을 다층 하위정부단계로 분류하여 우회적으로 언급하고 있고 헌법 본문 2장 23조 5항에서는 다문화주의에 대한 헌법적 근거를 기본권에 비유해서 지방정부가 관할하지만 간접적으로, 즉 연방정부가 보장하고 있다.

17) Fleiner, Thomas, "Recent Developments of Swiss Federalism," *Publius: Journal of Federalism* 32-2 (Spring 2002), p. 102.

더불어 대다수의 칸톤 헌법도 ‘소수’에 대해 언급하지 않고 있으니 결국 입법과정과 심지어 집행단계에서 헌법적 근거로서 인용할 수 있는 ‘소수’에 대한 법적 정의가 부재하다는 의미이다.¹⁸⁾ 더구나 칸톤 정부 차원의 결정과정에서 소수의 거부권을 행사할 수 있도록 허용하는 제도적 기제가 베른(Berne)과 발레(Valais)를 제외한 대다수의 칸톤 헌법에 명기되어 있지 않다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 대다수의 칸톤이 불문의 협약에 의거해 인구비례의 원칙에 근거하되 소수보호를 정치적 문화로 실천하고 있다는 주장이 지배적이다. 왜냐하면 직접민주주의가 연방정부차원 뿐 아니라 칸톤 정부차원에서 매우 활발하게 운용되고 있으므로 대의민주주의 기제가 설령 부족하더라도 직접민주주의 기제를 통해 소수집단의 이익이 완벽하게 대변되고 있다고 평가하기 때문이다.²⁰⁾ 더불어 연방정부 차원에서 칸톤 정부를 대변할 수 있는 연방 상원이나 주민발의 및 주민투표를 통해 소수의 이익이 민주적으로 대변되고 있다는 점도 강조한다. 다음 절에서는 연방국가 스위스가 문화적 다양성을 법제도 차원에서 얼마나 효과적으로 정치적 영향력으로 투사하는지 검토하고자 한다.

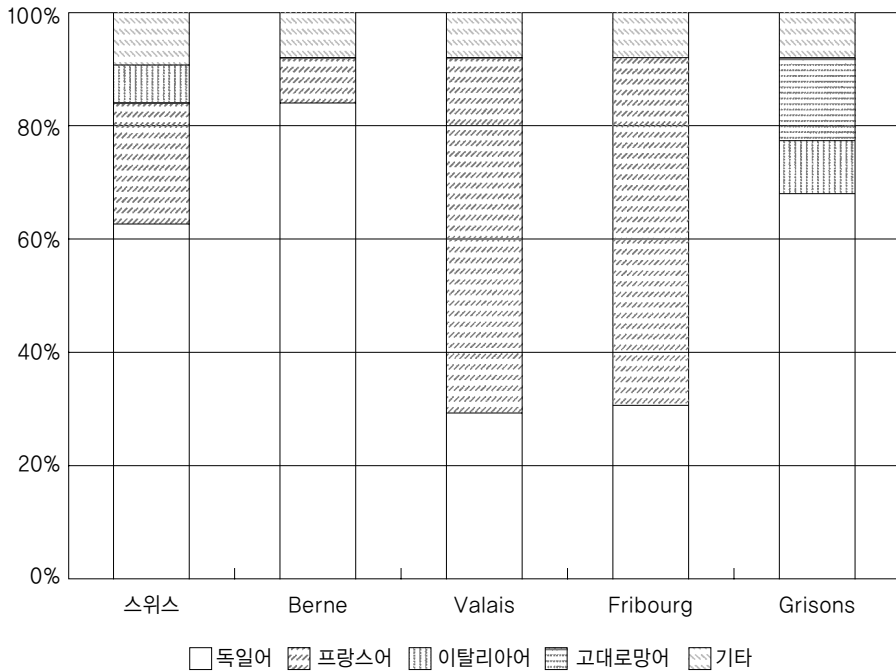
Ⅲ. 다문화 연방국가 스위스의 법제도

<그림 1>은 2000년 통계자료상 기록된 스위스의 언어-문화적 다양성을 단적으로 보여주고 있다.²¹⁾ 스위스 국가전체에 다양한 언어-문화권이 형성되어 있을 뿐 아니라 특히 복수언어를 공용어로 지정한 4개의 칸톤과 전체 또는 그 4개 칸톤 간 차이도 상당하다. 구체적으로 스위

-
- 18) 다만 연방헌법 본문 3장 70조에서 “원주민 소수 언어집단(indigenous linguistic minorities)”를 언급할 뿐이다. 고대 로망어가 복수로 존재하는 그리송(Grisons) 칸톤 헌법의 경우 27조에 교육을 다루는 맥락에서 ‘소수’를 언급하고 있다. 또한 1995년에 개정된 베른(Berne) 칸톤 헌법의 경우 4조에 ‘소수’의 지위(“언어, 문화, 지역적 소수”)를 규정하고 “특정한 권한(special rights)”을 부여할 것을 명기하고 있다. 그 외 언어나 종교적 소수의 권한에 대해서 베른, 프리부르크(Fribourg), 발레(Valais) 등 칸톤 헌법이 명시하고 있다.
- 19) 예컨대 베른 칸톤 헌법은 84조 2항에서 칸톤 정부의 내각구성 시 7명 중 한 명은 반드시 3개의 프랑스어 구역의 거주민이어야 한다고 명기하고 있으며, 발레 칸톤 헌법은 52조에서 칸톤 정부의 내각구성 시 5명 중 한 명은 5개의 독일어 구역의 거주민이어야 하고 2명은 칸톤 전체를 구역으로 획정하고 선출해야 한다고 명기한다. 흥미로운 점은 26개 칸톤 중에서 유독 베른 칸톤이 소수집단에 대한 법적 정의도 마련하고 소수의 결정과정 참여를 제도화한 이유가 1979년 준 칸톤(half-canton)으로 분리하기까지 신교 독일어 다수 속에 가톨릭과 프랑스어 이중소수가 거주하는 주라(Jura) 칸톤과 공존했던 역사적 배경에 있다는 사실이다.
- 20) Biaggini, Giovanni, “Federalism, Subnational Constitutional Arrangement, and the Protection of Minorities in Switzerland,” in Tarr, G. Alan, Robert Williams and Josef Marko, eds. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights* (Westport: Praeger, 2004), p. 225. 헌법 45조는 대외정책 문제도 칸톤 정부가 결정과정에 참여할 수 있게 보장하며 55조는 칸톤 행정부 수장회의의 권한을 증대시켰다.
- 21) Stojanović, Nenad, “Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons,” *International Journal on Multicultural Societies* 8-2 (2006), p. 191, Table 1. 도표에 인용된 자료 중 시민 대신 거주자를 대상으로 한 통계자료를 발췌해 그림으로 재정리했다.

스 전체(63.7%)의 수적 다수를 차지하는 독일어권은 프랑스어와 더불어 공용어로 지정된 발레(28.4%)나 프리부르크(29.2%) 칸톤에서는 수적 소수이고 오히려 스위스 전체(20.4%)의 수적 소수인 프랑스어권(각기 62.8%, 63.2%)이 수적 다수를 차지한다. 또한 스위스 전체(0.5%)로 아주 작은 소수인 고대 로망어 권은 독일어, 이탈리아어와 더불어 공용어로 지정된 그리송(또는 그라우뷘덴, 14.5%) 칸톤에서는 20배에 달해 스위스 전체(6.5%)보다 조금 다수인 이탈리아어 권(10.2%)보다 오히려 더 큰 다수를 차지한다. 게다가 스위스는 외국인 거주자들이 전체인구의 20%에 달해 이 중 8.9%가 4개의 공식 공용어 이외 언어를 사용한다.

〈그림 1〉 스위스 전체와 복수언어권 칸톤의 구성도 (2000년)



그렇다면 이렇게 인구구성 단면에서 드러나는 스위스의 다문화주의는 어떤 경로로 구현되는가. 스위스가 헌법전문에서 당당하게 스위스 칸톤과 국민으로부터 위임받았다고 선포하는 ‘다양성 속의 단일성’은 어찌 보면 다문화 현실에 대한 해결책으로서 패러독스를 자발적으로 선택했다고 볼 수 있다. 즉, 스위스는 다양한 집단 간 갈등을 국가간에 손상이 가지 않는 한도 내에서 해소하는 패러독스적 삶의 방식인 다문화주의로 대변되는 절차를 여러 형태로 제도화했다. 다른 민주주의 국가들과 마찬가지로 스위스도 개인의 자유와 권리를 보장하기 위해 제한된 정부를 추구하지만, 역사적으로 종교-문화 공동체의 집단적 권리를 수호하여 집단 간 갈등을 해소하고 집단 간 평화를 제고한다는 명분으로 개인적 권리를 제약하기도 했다.²²⁾ 이는 〈그림 1〉에서 나타났듯이 스위스 연방이 처한 현실인 다문화 사회를 극복하기 위해 한

22) Braun, Dietmar, “Constitutional Change in Switzerland,” *Publius: The Journal of Federalism* 39-2 (2009), pp. 314-340.

편으로는 개인의 자유를 보장하고 다른 한편으로는 다양한 공동체 간 평화와 화합을 호위해 야하는 미묘한 입장에 처해있음을 가리킨다.

스위스의 다문화주의는 크게 3가지의 절차를 통해 제도적으로 다양한 이익대변을 구현할 수 있다. 즉, 스위스 민주주의의 가장 큰 특징인 직접민주주의 기제로서의 국민투표와 국민발의, 연방차원에서 칸톤의 규모에 관계없이 동수의 의원을 직선으로 선출하는 연방 상원,²³⁾ 그리고 다음 절에서 상세하게 논의할 정부단체별 정당 간 경합을 가능하게 하는 정당제를 통해 복층 거버넌스(multi-level governance)가 작동하여 다문화주의를 제도권 내에서 내면화할 수 있다.²⁴⁾

정치적 권리로써 직접민주주의 기제로 스위스 연방 헌법에 명시된 국민발의와 국민투표 중 국민발의는 연방헌법의 전면적 또는 부분적 수정에 대해 십만 명(인구대비 1.4%에 해당함)의 시민이 제의하면 가능하다.²⁵⁾ 그리고 주권을 침해할 소지가 있는 국제조약 인준, 또는 집단 안보기구나 초국가기구 가입 등의 안건과 더불어 개헌은 반드시 헌법 142조에 의해 이중과반수, 즉 유권자 전체의 과반수와 칸톤 전체의 과반수를 확보해야 통과된다. 이 때 칸톤의 투표는 각 칸톤 내 투표결과를 가리키며, 6개의 준 칸톤은 칸톤의 절반 투표로 산출하므로 칸톤 전체의 과반수는 12표를 가리킨다.²⁶⁾ 이론적으로 국민발의나 국민투표는 수적 소수의 방패로

23) 공식 공용어인 독일, 프랑스어, 이탈리아어, 고대 로망어 순으로 표기하면 *Ständerat, Conseil des Etats, Consiglio degli Stati, Cussegl dals Stadis* 이다.

24) 스위스 연방헌법은 138조부터 142조까지 스위스 시민의 정치적 권리로써 국민투표와 국민발의를 명시하고 있다. 또한 150조는 연방 상원의 구성과 연방 상원의원 선거가 칸톤의 권한영역을 명시하며, 172조는 연방의회가 칸톤과의 수직적 관계 뿐 아니라 칸톤 간 수평적 관계 및 칸톤과 외국 간 조약 등에 결정권을 가지고 있다고 명시한다. 스위스 연방 헌법 2장(Title 2)은 “기본권, 시민권 및 사회 목표(Fundamental Rights, Civil Rights and Social Goals)”를 7조부터 41조에 걸쳐 명시하고 있다. 이 중 표현 및 정보(16조), 집회(22조), 결사(23조)의 자유는 기본권에 명시되어 있으며 정치적 권리 보장은 기본권 범주에 속하는 34조 그리고 정치적 권리 행사(예로 참정권)는 시민권 범주에 속하는 39조에 걸쳐 명시되어 있다. 따라서 정치정당은 모든 민주주의 국가에서처럼 헌법에서는 명확하게 언급되어 있지는 않지만 공적 영역의 정치적 권리를 보장 받음으로써 정당 간 경합을 통한 이익대변의 헌법적 근거를 제공하고 있다.

25) 직접민주주의 기제 중 국민투표에는 헌법 또는 기본법의 수정, 정치제도의 근본적 변환, 그리고 국제조약의 인준에 필요한 입헌적 국민투표나 혹은 법적 구속력이 없는 권고적 국민투표가 있다. 이보다 더욱 능동적 국민 참여로서 국민발의에는 일정 수의 서명을 취합하여 의제를 발안하는 시민발의와 의회를 통과한 법령에 대한 찬반투표를 의무화하여 입법안의 폐기를 가능하게 하는 임의적 국민발의가 있다. 스위스에는 이 중에서 입헌적 국민투표(헌법 140조), 임의적 국민발의의 파생형으로 헌법의 부분적 수정에 대한 시민발의(헌법 139조), 시민발의(헌법 138조), 그리고 선택적 국민투표(헌법 141조)가 있다. 임의적 국민발의 중에서도 특히 헌법의 부분적 수정안이 일반적 제의가 아닌 공식적 발안으로 제안되면 스위스 전체 유권자와 칸톤 과반수를 모두 확보해야 하며 만약 공식적 발안을 거부하고 연방의회가 이에 대한 반대발안을 제안해서 유권자와 칸톤의 과반수가 서로 엇갈려 나타나면 양자 모두 무효 표결된다. 헌법 140조 2항에 의하면 국민발의에 의한 전면적 헌법수정과 부분적 헌법수정 중 일반적 제의로서의 발의를 연방의회가 거부한 경우에는 유권자 전체의 과반수만 확보하면 된다. 141조는 또한 유권자 5만 명 또는 8개 칸톤의 제의로 연방법령이나 일부 국제조약 인준에 대해 유권자의 과반수가 찬성하면 통과될 수 있는 선택적 국민투표도 명시하고 있다.

26) 준 칸톤은 Obwalden, Nidwalden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Appenzell A. Rhodes, Appenzell I. Rhodes이며 모두 독일어권이고 Basel-Landschaft이나 Basel-Stadt를 제외하고 인구가 작은 칸톤이다.

서 다수결에 대한 안전장치 역할을 수행하여 대의민주주의의 맹점인 정책결정과정에서의 국민 참여 부족을 보완해줄 수 있다. 또한 직접 민주주의의 기제는 영구적 수적 소수가 다수결로 유지되는 대의민주주의 체계에서 극복할 수 없는 소외감을 가지지 않도록 도와주는 효과를 창출할 수 있다. 스위스는 지난 30년간 통계만 보더라도 안정된 민주주의 국가들 중에서 가장 빈번하게 국민투표를 실시했고 연방헌법의 부분적 수정도 150여회에 달한다.²⁷⁾

그렇다면 과연 국민발의나 국민투표가 소수의 권익을 보장하는 안전장치의 역할을 제대로 수행하여 다문화사회인 스위스의 민주주의에 실질적으로 기여하는가. 앞서 보여준 4개의 복수언어권 칸톤과 스위스 평균을 비교해보면, <표 4>에서 보듯이 선택적 국민투표(facultative referendum), 즉 의회를 통과한 연방법령에 대한 찬반투표를 제의하기 위해 필요한 정족수 또는 개헌통과에 찬성하기 필요한 표의 총합도 전국 평균보다 작고 표를 취합하기까지 제한하는 시간적 여유도 전국 평균보다 짧아서 비교적 용이하게 법령 폐기가 가능하다. 흥미로운 점은 복수언어를 공용어로 채택한 칸톤과 스위스 전체의 평균 수치 사이에 그다지 차이가 나지 않는 양상을 띠는 사실이다. 이는 직접민주주의도 실질적으로는 다수결 원칙에 의해 운용되면서 수적 소수를 보호하는 패러독스적 효과를 내포하고 있음을 가리킨다.²⁸⁾ 그러나 보다 주목할 점은 흔히 소수의 권익보호를 위한 안전장치로 치부하는 직접민주주의가 스위스에서는 과도한 거부권을 소수에게 부여하는데 그치지 않고, 소수들의 연합전선을 통해 자신들의 기득권을 지속하려는 의도에서 새로운 소수계층, 예컨대 4대 공용어권에 속하지 않은 시민이나 외국인들의 정치적 발언권을 제한하는 현상유지 편향으로 변질되는 한계를 드러낸다는 사실이다.²⁹⁾

27) Qvortrup, Mads, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People* (Manchester: Manchester University Press, 2002), p. 27, Table 3. 그러나 동시에 투표참여율은 다른 국가와 비교해 현저하게 낮은 편이다.

28) Boggards, Matthijs, "Democracy and Power-Sharing in Multinational States: Thematic Introduction," *International Journal on Multicultural Societies* 8-2 (2006), p. 121. 보가즈는 심지어 광범위한 동의를 유도하는 협의민주주의가 사회적 분계의 골이 깊은 복합사회에서는 지방에 지지기반을 두는 정당과 소속정치인들이 인종-종교-언어-민족-문화 '카드'를 정치무대에서 꺼내들어 궁극적으로 민주주의에 해악을 끼친다고 주장한다. 직접민주주의 요소는 이러한 해악을 심화시킬 소지가 크다는 점에서 수적 소수 보호라는 명분을 내세워 오히려 집단 내 기득권에 포함되지 않은 사회적 소수를 제도적으로 배제하는 역효과를 가져올 수 있다.

29) 따라서 직접민주주의의 요소는 다문화사회에서 공치(shared rule)와 자치(self rule) 간 균형을 모색하는 연방주의의 원칙에 손상을 입히고 나아가 국가통합을 방해한다고 주장하기도 한다. 스토야노비치는 구체적 사례로 1983년, 1995년, 2004년 세 차례에 걸쳐 연방의회가 통과시킨 이민 2세대 또는 3세대의 시민권 획득을 허용한 연방법령이 국민투표에서 부결된 경우를 들어 다문화사회의 직접민주주의는 약 대신 독이 될 수 있다고 주장한다. Stojanović (2006), *op. cit.*, p. 184.

〈표 4〉 스위스 전체와 복수언어권 칸톤의 선택적 국민투표

	스위스	Berne	Valais	Fribourg	Grisons
시간(일) ^①	100	90	90	90	90
정족수 ^②	50,000, 또는 8개 칸톤	10,000	3,000	3,000	1,500
인구대비 ^③	0.7%	1.0%	1.1%	1.2%	0.8%
인구	7,288,000	950,000	281,000	243,000	186,000

출처: Stojanović, Nenad. "Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons." *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 8, No. 2 (2006), p. 191, Table 1과 Table 2를 발췌해 정리함.

- ① 연방법령에 대한 찬반투표를 제안하는데 필요한 수의 서명을 취합하는데 허용하는 일수를 가리킨다.
 ② 칸톤이 법령에 대한 찬반 투표결과를 결정하는 한계선을 설정하므로 칸톤마다 다르다. 베른 칸톤 헌법 1995년, 발레 칸톤 헌법 1907년, 프리부르크 칸톤 헌법 2004년, 그리송 칸톤 헌법 2003년.
 ③ 유권자 대비 비율은 이보다 조금 상향조정되었지만 그 부담비율이 낮은 것은 마찬가지이다.

다음으로 칸톤의 대변기관에 해당하는 연방 상원은 실질적 입법권한에 있어서 연방 하원과 동등한 지위에 있으나 칸톤의 인구와 무관하게 1 또는 2명의 상원의원이 선출된다.³⁰⁾ 따라서 각 칸톤의 인구대비 유권자 비율과 연방 상원 의석점유율 간 불형평성을 검토하면 대체로 작은 칸톤은 과도한 대표성을 가지는 반면에 큰 칸톤의 대표성은 감소한다.³¹⁾ 특히 언어권으로 볼 때 〈표 4〉에서 나타나듯이 소수에 해당하는 복수언어권 칸톤(베른, 프리부르크, 발레, 그리송)은 큰 칸톤인 베른을 제외하고 정치적 대표성이 대체로 인구점유율에 비등한 반면에 삼중언어권인 그리송의 대표성은 과도하다. 또한 프랑스어권 칸톤(보드, 누샤텔, 제네바, 주라)은 대표성에서 절반씩 나뉘고 유일한 이탈리아어권 칸톤(티시노)의 정치적 대표성은 전국평균 수준이다. 독일어권 칸톤 중에서도 작은 규모의 우리(Uri)와 글라루스(Glarus)는 대표성이 과도하지만 절반 이상의 큰 칸톤의 대표성은 심각하게 축소되어 있다.

결과적으로 다수의 횡포가 항시 민주주의의 저해요소로서 잠재적 파괴력을 가지는 미국과 대조적으로 집단적 권리를 개인적 권리보다 우위에 놓으려는 소수의 과도대표성이 스위스 민주주의의 특징이다. 예컨대 연방정부의 언어권 주민별 점유율과 인구대비 점유율을 비교해보면 집단으로서 소수인 프랑스어권과 이탈리아어권의 연방 정부직 점유율은 다수인 독일어권보다 높다.³²⁾ 흥미로운 점은 연방정부에서 관직을 차지하는 비율이 소수에게 유리하게 안배되

30) 연방주의의 상징이자 주요 작동기체인 연방 상원은 스위스 헌법 4장 2절 150조에 직선으로 칸톤 당 2명(준 칸톤은 1명)을 선출하며 연방 상원 선출방식의 권한이 칸톤 정부에 부여되어 있다고 명기되어 있으며 주라 칸톤을 제외하고 다수제에 의해 선발한다.

31) Papadopoulos, Yannis. "Connecting Minorities to the Swiss Federal System: A Frozen Conception of Representation and the Problem of 'Requisite Variety'," *Journal of Federalism* 32-2 (Summer 2002), p. 53, Table 1. 전체인구 중 차지하는 유권자 비율은 0.21%부터 16.93%까지 다양한 반면에 칸톤의 상원의석 점유율은 준 칸톤의 경우 2.17%, 칸톤의 경우 4.35%이다. 그 결과 8개의 큰 칸톤의 정치적 대표성은 축소되는 반면에 15개의 작은 칸톤의 정치적 대표성은 과도하다.

32) Linder, Wolf and Isabelle Steffen, "Ethnic Structure, Inequality and Governance in the Public Sector in Switzerland," *Democracy, Governance and Human Rights*, Programme Paper No. 22, United Nations Research Institute for Social Development (2006), p. 13, Table 2. 특히 연방집행부와 연방법원 내 프랑스어권과 이탈리아어권 출신의 관직점유율이 두드러진다.

어 있는 반면에 연방의회에서 차지하는 비율은 소수의 인구대비 점유율에 비등하다는 사실이다. 특히 인구비례로 선거구역을 획정하는 연방 하원에 더욱 뚜렷하게 나타나서 소수의 대변인으로 인식되지 않는 스위스 국민당이나 사회당과 기존 이익대변 체제를 유지하는 경향이 큰 급진 민주당이나 기독교 민주당 간 대조적 양상이 나타난다. 반면에 정당정체성이나 노선이 그다지 중요한 변수로 작동하지 않는 연방 상원에서는 영토적 분계에 의해 집결되어 있는 소수를 보호하려는 노력이 어느 정도 결실을 맺고 있다고 볼 수 있다.

IV. 다문화 연방국가 스위스의 정당제

주목할 점은 연방차원에서 정치적 우위를 독점한 급진 성향의 신교파지만³³⁾ 지방차원에서는 대체로 명분상 자율을 보수적 가톨릭파에게 허용함으로써 보수적 가톨릭파는 1940년대에는 지방에서 우위를 점할 정도로 세력기반을 확대했다는 사실이다.³⁴⁾ 무엇보다 연방 상원의 권한은 인구비례에 준해 구성된 연방 하원의 권한과 동등하다. 따라서 연방 상원과 더불어 지방에서 세력기반을 구축한 보수적 가톨릭파는 점차 지지층을 다져 1935년부터 1987년까지 한 번도 절대다수당의 지위를 획득하지 못했음에도 불구하고 주도권을 장악한 정당으로 부상할 수 있었다.³⁵⁾

파편성으로 널리 알려진 스위스의 정당제는 언어-문화적 분층보다 종교-문화적 분층에 의해 분류된다. 그러나 연방제를 채택한 스위스에서 정당의 지지기반은 전국적 단위보다 칸톤 단위에 소재하는 경향이 컸기 때문에 전국적 단위의 정당 간 경합 자체보다 칸톤별 정당 간 경합이 보다 중요한 정치적 함의를 지녔다. 특히 사회경제적 계급의식에 근거한 좌우 이념 성향과 더불어 모든 정당이 언어-문화적 소수에게 균등한 호소력을 지니지는 않는다는 사실에 주의할 필요가 있다.³⁶⁾

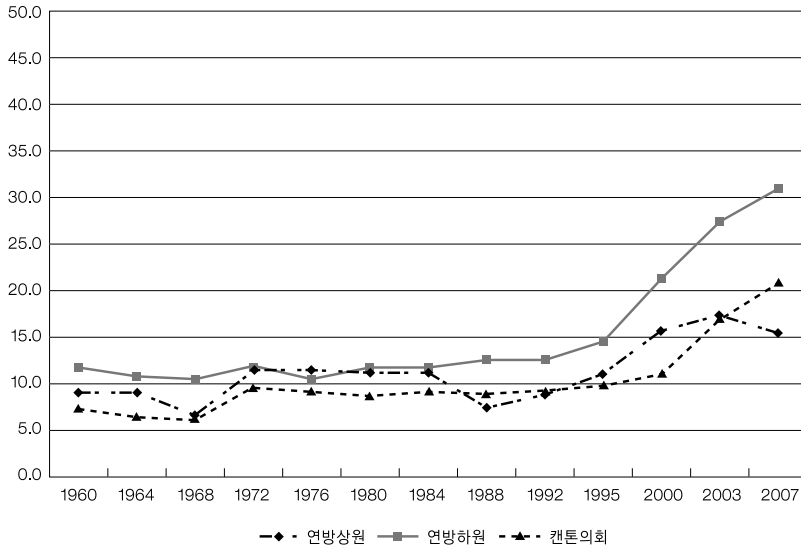
33) 급진 성향의 신교파는 연방차원에서는 보수주의적 가톨릭파와 정부권한을 공유하길 거부했고 더불어 1919년까지 연방 하원(Nationalrat 또는 National Council) 내 절대다수를 유지하는 데 성공했다.

34) Papadopoulos (2002), *op. cit.*, p. 49.

35) <http://www.parlament.ch/e/dokumentation/statistiken/Pages/default.aspx> (검색일: 2009.8.14).

36) Elazar, Daniel, "Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outside Friend's Look at the Swiss Political Tradition," *Publius: The Journal of Federalism* 23-1 (1993), pp. 3-18; Ladner, Andreas, "Swiss Political Parties: Between Persistence and Change," *West European Politics* 24 (2001), pp. 123-44.

〈그림 2〉 스위스 의회의 스위스 국민당 의석점유율, 1960-2007



구체적으로 보수적 성향의 스위스 국민당(SVP/UDC)은 대체로 독일어권 유권자에게 높은 지지를 얻는 반면에 프랑스어권이나 이탈리아어권 유권자로부터는 인구대비 점유율에 훨씬 못 미치는 지지를 얻고 있다. 물론 이러한 현상은 2000년으로 접어들면서 다소 약화되어 프랑스어권 유권자들의 지지도 끌어내고 있으나 이탈리아어권 유권자들의 반응은 여전히 냉담하다.³⁷⁾ 특히 창설 당시 농부들을 지지기반으로 둔 중도파 중소정당이 1980년대를 거치면서 우파성향으로 기울어 1990년대 이후에는 대중 영합적 선거유세를 통해 이념성향도 우경화되면서 전국적 지지기반을 확충하는데 성공했고 마침내 2003년부터는 연방집행부(Federal Council)의 추가의석까지 확보하기에 이르렀다.³⁸⁾ 더불어 〈그림 2〉에서 보듯이 언어권 간 격차와 더불어 이익대변기관인 연방 하원과 연방 상원 및 칸톤 의회 간 격차도 2000년 이후 두드러진다. 이는 지역적 다수에 지지기반을 두고 출범한 정당이 중앙으로 진출하면서 정당의 이념을 보수로 편향한 결과 원래의 지지기반을 상실한 대신 전국적 지지기반을 확대하는 데 성공했지만, 여전히 소수의 대변인 역할을 자처하기에는 지역의 저항이 아직 크다는 현실적

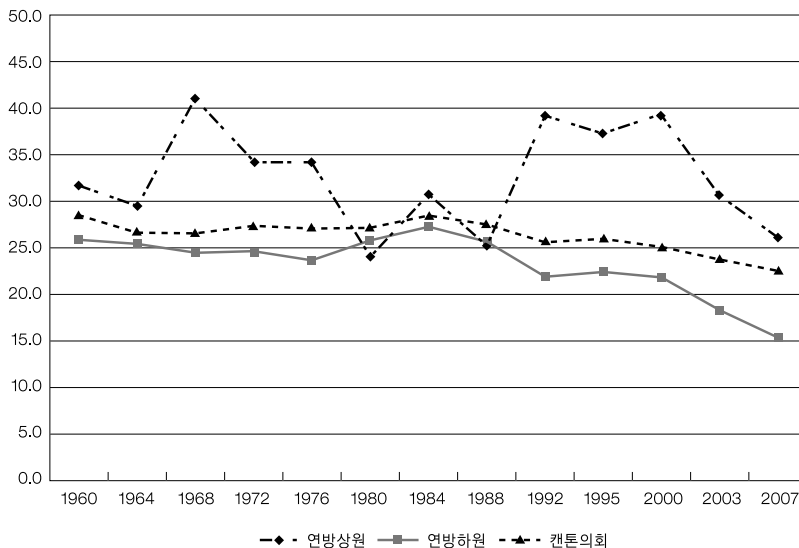
37) Linder and Steffen (2006), p. 14, Table 3. 연방하원 스위스 국민당 소속 독일어권 의원은 인구 대비 점유율인 73%와 비교해 1975년 95.2%, 1995년 96.6%, 2003년 83.6%로 점차 누그러지고 있지만 여전히 높은 지지율을 보이고 있다. 반면에 프랑스어권 의원은 인구대비 점유율인 20%와 비교해 1975년 4.8%, 1995년 3.4%, 2003년 16.4%로 근래에 와서야 겨우 지지층을 구축하고 있으나 여전히 정당지지는 미흡한 편이다. 인구대비 점유율이 4%인 이탈리아어권 의원은 1975년부터 2003년까지 의석을 점유하지 못하고 있다. 이는 이탈리아어권 유권자들에게 보수성향의 스위스 민주당은 자신들의 이익대변인으로서 부적합하다는 인식이 지속된다는 사실을 가리킨다.

38) 7명으로 구성된 연방집행부는 헌법 175조 4항에서 명시한 지리적 및 언어지역 간 적절한 배분을 근거로 2항에서 제시한 연방하원 선거결과에 준해 4대 주요정당 간 통상적으로 의석점유율에 비례하여 거대연립내각을 구성한다. 이러한 관습을 “마법공식”이라고 명명하며, 2003년 이후 ‘급진민주당 2:기독민주당 2:스위스 민주당 2:사회당 1’에 의한 구성공식으로 변경되었다.

제약을 가리킨다.

반면에 급진 민주당(FDP/PRD)은 1848년 연방체제 출범 이후 1891년까지 연방집행부를 독점할 정도로 내전의 승자로서 기득권 세력인 보수적 가톨릭 칸톤보다 우위를 차지하며 진보적 색채를 띤 신교파 칸톤에 지지기반을 두었다. 그러나 사회당이 출범하면서 급진 민주당은 오히려 보수적 성향으로 노선을 수정하였고 명실상부한 주요 정당으로 지위를 굳히면서 가장 많은 수의 회원을 지닌 정당으로 발전했다.³⁹⁾ 우선 언어권 간 격차에서 스위스 국민당과 다른 양상을 보여준다. 독일어권 유권자의 지지율은 인구대비 점유율에 못 미치는 반면에 프랑스어권 유권자의 지지율은 높은 편이다. 인구대비 비율에도 못 미치는 독일어권의 지지율은 점차 더 감소되지만 프랑스어권의 인구대비 높은 지지율은 그다지 크게 변하지 않았다. 이탈리아어권 유권자의 지지율은 인구대비 1.5배 내지 2배 가량 크며 이 경향은 오히려 심화되고 있다. 그러나 <그림 3>에서 보듯이 급진 민주당의 우위는 여전히 연방 상원에 집중되어 나타나며 상대적으로 연방 하원 내 영향력은 항상 뒤쳐져 있을 뿐 아니라 상원과 하원 내 모두 공통적으로 점차 감소하는 추세이다. 이러한 감소추세는 칸톤 의회에서 발견된다. 이는 비록 급진 민주당이 보수성향의 주요정당임에도 불구하고 소수에게 유리하게 이익대변의 경로를 보장하는 제도에 의존하여 다문화사회의 현황에 대한 근본적 변화를 거부하는 기존의 소수 집단에게 부분적이거나 호소력을 지닌다는 점을 의미한다.

<그림 3> 스위스 의회의 급진 민주당 의석점유율, 1960-2007

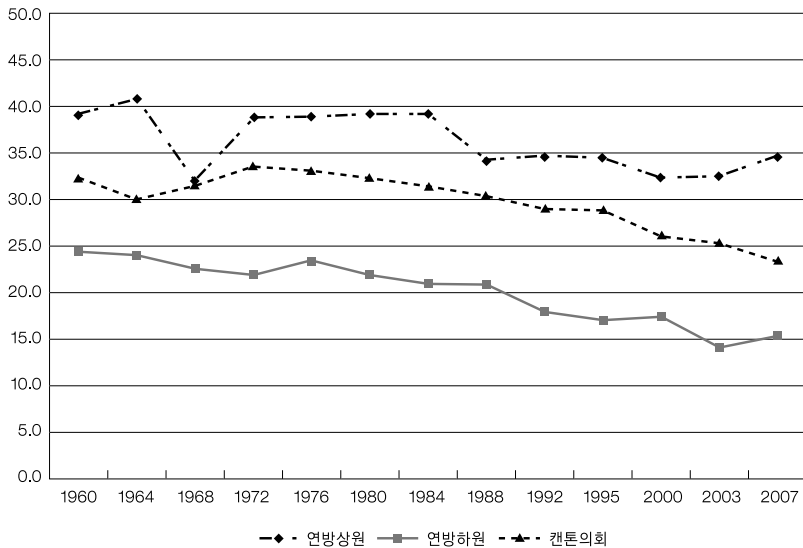


그렇다면 다른 보수적 주요정당인 기독교 민주민주당(CVP/PDC)은 어떠한가. 1912년에 보수적 가톨릭과 유권자를 지지기반으로 창설된 기독교 민주민주당은 1950년대에는 세력이 확장되

39) Kriesi, Hanspeter, and Alexander Trechsel, "The Party System," in Kriesi, Hanspeter, and Alexander Trechsel, *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 90.

어 연방집행부에서 3개의 각료를 차지하기도 했다. 그러나 점차 진보성향을 띠면서 중도파로 전환하였고 그 결과 강경보수 지지기반을 형성하는 유권자들은 중도에서 보수로 전향한 스위스 국민당으로 빠져나갔다. 이에 따라 연방집행부가 급기야 2개의 각료 중 하나를 내놓아야 할 정도로 기독교 민주당은 연방 하원 내 세력이 급격하게 감소했다. 언어권 지지율은 다른 보수정당인 급진 민주당과 유사해서 독일어권 지지율은 인구대비 점유율보다 낮을 뿐 아니라 점차 감소추세이나 프랑스어권이나 이탈리아어권 지지율은 높으며 오히려 증가추세이다. 또한 <그림 4>에서 보듯이 연방 상원과 칸톤 의회 내 지지율은 노선이 유사한 급진 민주당보다 훨씬 높다. 그러나 2000년에서야 약화된 급진 민주당의 세력기반과 달리 기독교 민주당의 연방 하원 내 지지율은 급진 민주당보다 훨씬 가파른 속도로 감소하였다. 이는 한편으로 1848년 내전의 패자였으나 엘리트 간 협의체제에 의거해 과도한 이익대변권한을 부여받은 가톨릭파 유권자의 지지기반이 산업화와 세속화로 인해 도시로 분산되고 농촌 내에서도 약화되었음을 가리킨다. 다른 한편으로는 보수 성향을 벗고 진보화해 중도파로 노선을 바꾸면서 원 지지기반인 보수 유권자 일부가 새로운 보수정당인 스위스 국민당으로 지지를 옮겨 하원 내 정치적 영향력이 축소했음을 의미한다.

<그림 4> 스위스 의회의 기독교 민주당 의석점유율, 1960-2007

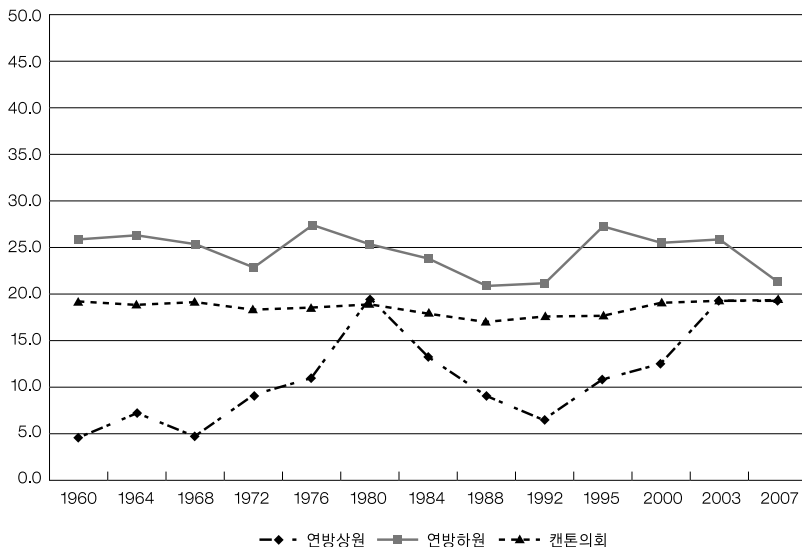


마지막으로 연방집행부를 구성하는 4대 정당 중 유일한 진보정당인 사회당(SPP/PSS)은 원조 진보정당인 급진 민주당의 우경화를 초래하면서 도시이주민을 중심으로 지지기반을 확장하여 두 번째로 큰 정당으로 발전하였다.⁴⁰⁾ 다만 이러한 지지기반 확충은 스위스 국민당과 마찬가지로 비례대표제에 근거한 연방 하원에서 두드러지지만, 사회당의 지지기반은 지속적으로 유지되는 반면에 스위스 국민당은 2000년 이후에야 급격하게 확장되었다. 또한 스위스

40) Hug, Simon and Tobias Schulz, "Left-Right Positions of Political Parties in Switzerland," *Party Politics* 13-3 (2007), pp. 305-330.

국민당과 마찬가지로 연방 상원 내 정치적 영향력은 현저하게 떨어지지만 점차 증가추세를 보였다. 그러나 사회당의 경우 연방 하원과 연방 상원 간 격차가 줄어든 반면에 스위스 국민당의 경우 연방 하원 내 지지기반이 2000년 이후 급격하게 증가하면서 연방 상원과 격차가 심화되었다. 무엇보다 흥미로운 차이점은 사회당의 칸톤 의회 내 정치적 영향력이 급진 민주당이나 기독교 민주민주당 수준보다 다소 작지만 스위스 국민당보다 높을 뿐 아니라 지속적으로 유지된다는 사실이다. 언어권 지지율은 독일어권에서 인구대비 점유율에 준하다가 점차 감소하는 추세이지만 그래도 인구점유율에서 크게 벗어나지 않는 수준에 머무르고 있다. 반면에 프랑스어권 지지율은 인구대비 점유율보다 약간 높으며 다소 증가해 보합하는 추세이지만 이탈리아어권 지지율은 인구대비 점유율보다 현저하게 낮았다가 점차 인구대비 점유율 수준으로 증가하는 추세이다. 이는 진보성향임에도 불구하고 사회당이 양 보수정당 수준보다는 여전히 밀돌지만 소수 집단의 대변인으로 지위를 점차 얻어가고 있으며 스위스 국민당보다는 월등하게 빠른 속도로 자리매김을 하고있음을 가리킨다.

〈그림 5〉 스위스 의회의 사회당 의석점유율, 1960-2007



출처: 연방하원 자료는 http://www.parlament.ch/poly/rueckblick/d/annexes/annexe_a1.htm; 연방 상원 자료는 <http://www.parlament.ch/e/dokumentation/statistiken/Pages/default.aspx>; 칸톤의회 자료는 Yvan Rielle (University of Bern, Institut für Politikwissenschaft)이 제공한 것. 이러한 원 자료를 바탕으로 4개 주요 정당의 의석점유율을 산출함.

1. 칸톤 의회의 정당 구성도는 Okyeon Yi Hong (2002)의 집합체 산술법에 의해 산출되었으며, 칸톤 의회 선거일이 칸톤마다 다르기 때문에, 연방하원선거 연도에 해당하는 연도만 선별적으로 기재하였음. 칸톤 의회의 명칭은 칸톤마다 다르다(예, Kantonsrat, Landrat, Grosse Rat, Parlement, Gran Consiglio 등).
2. PRD/FDP: 급진 민주당, PDC/CVP: 기독교 민주민주당, PSS/SPP: 사회당, UDC/SVP: 스위스 국민당

주목할 점은 스위스의 연방제도와 직접민주주의를 감안한다면 연방집행부를 구성하는 4대 정당 이외 모든 군소정당들도 정책결정과정에서 거부권을 행사할 수 있기 때문에 소수집단의 대변인으로서 역할을 수행할 수 있다는 반박이 가능하다는 사실이다. 더구나 스위스의 정당

제가 전국적 단위가 아닌 칸톤이나 지방 단위에 지지기반을 두고 있다면 독보적으로 또는 지배적으로 특정 칸톤에 편재된 정당들은 특정 언어-문화적 분층의 이익을 대변하고 있다고 볼 수 있다.⁴¹⁾ 결국 스위스의 정당은 기존의 좌우 이념 축과 더불어 종교 또는 언어-문화적 분층에 근거한 이념 축을 양대 축으로 삼아서 연방, 칸톤, 지방의 세 개 단계에서 이익대변의 기능을 수행하는 다문화주의의 복합적 대변기제에 의존하고 있다.

V. 맺는 말

스위스의 다문화주의는 1848년 헌법제정 초기에는 언어에 근거한 언어-문화적 다양성에 의존해 협의를 이끌어낸 결과 자체보다 가톨릭교파의 칸톤과 신교파의 칸톤 간 무력충돌이었던 내전에서 승리한 신교파 칸톤이 패배한 가톨릭과 칸톤의 자율성을 보장한 데에서 유래한다.⁴²⁾ 그러나 승자인 신교파 칸톤이 중앙집권의 매력에 집착하지 않고 패자인 가톨릭과 칸톤에게 자율성을 보장하는 협의에 자발적으로 동의함으로써 분쟁적 소지를 내재한 정치적 정체성 간 잠재적 충돌을 완화시키는 발판을 구축하는 토대도 마련했다.⁴³⁾ 이러한 자발적 협의가 가능했던 이유는 바로 승자인 자유주의적 신교파 칸톤이 칸톤의 자율성의 포기하도록 종용하는 중앙집권에 모두 동의하지 않았고 패자인 보수주의적 가톨릭과 칸톤도 중앙집권의 이점에 대체로 동감한 결과 1848년에 제정된 연방헌법이 양자 간 타협의 산물로 탄생할 수 있었기 때문이다.

호주와 달리 스위스는 상징적 헌법과 더불어 실용적 헌법의 기능성을 강조하며 부분적 개헌을 통해서 복합사회의 변동과 이에 따른 요구에 부응하는, 즉 헌법마저도 최상위의 통치기제로 간주하는 통치 거버넌스를 채택하고 있다. 문화적 다양성을 사회의 근간으로 안고 국가를 건설한 스위스는 사회 분계 간 차이점과 그로 인한 이질성을 극복하는 엘리트 주도의 협의 체제를 확립함으로써, 한편으로는 소수에게 자율을 허용하여 고유한 문화를 보존하고 전수하도록 권장했고⁴⁴⁾ 다른 한편으로는 결정과정에 참여하여 일인일표 원칙에서 다소 벗어나더라도 화합의 명분에 다수가 동참하는 제도를 정착시켰다.⁴⁵⁾ 즉, 다른 근대민족국가와 달리 문화적

41) 구체적 예로 독일어권의 EVP/PEV(스위스 민중선교당) 또는 프랑스어권의 LPS/PLS(스위스 자유당)를 들 수 있다.

42) 이 차이점은 특히 언어-문화적 분층에 근거를 두는 벨기에의 정당제와 대조된다.

43) Kymlicka, Will, "The Canadian Model of Diversity in a Comparative Perspective," in Tierney, Stephen, ed. *Multiculturalism and the Canadian Constitution* (Vancouver: UBC Press, 2007), p. 80.

44) 대표적 정책으로 복지국가는 재분배를 강조하는 속성 이외에 경제 및 정치발전을 거쳐 궁극적으로 삶의 질을 제고하는 사회정책으로 구상되고 집행되면 소수의 소외감이 정치적 비판으로 이어지는 악순환을 차단한다. 이런 점에서 연방주의는 효과적 복지국가 정책을 가능하게 하는 법-제도적, 재정적 및 정치적 이점을 지닌다. Amoretti, Ugo, "Introduction: Federalism and Territorial Cleavages," in Amoretti, Ugo and Nancy Bermeo, eds. *Federalism and Territorial Cleavages* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004), pp. 7-11.

45) Töpperwien, Nicole, "Participation in the Decision-Making Process as a Means of

통합을 기반으로 사회적 통합이 생성된 국가가 아니라 문화적 다양성을 정치적 통합의 토대 위에서 의지로 일구어 사회적 통합을 이끌어낸 “의지에 의한 국가(willensnation)”이다.

그러나 스위스는 다른 안정된 유럽 국가들과 대조적으로 복지국가의 성립이 늦을 뿐 아니라 정부개입이 제한적인 영미 유형으로 발전했지만, 일단 복지국가가 출범하자 지속적으로 확대되었다는 점에서 영미 유형과도 차별된다.⁴⁶⁾ 이러한 복지국가의 점진적 확대는 협의민주주의 체제의 관습에 따른 급격한 개혁의 가능성도 감소시켰고 그 결과 점진적 제도 개정과 이에 수반되는 점진적 정책 전환으로 이어지면서 재정악화를 가중시키기도 했다. 특히 이러한 구조적 특성으로 인해 스위스의 다문화주의는 법제도적으로 그리고 이익대변의 정치과정에서 신흥 소수, 즉 외국국적의 이주민들에 대한 정치-경제적 권리에 대한 소극적 배려로 이어지는 역효과를 낸다는 비판을 받기도 했다.⁴⁷⁾

본 논문은 스위스 다문화주의의 실체를 기존의 연구에서 제시한 직접민주주의 기제와 영토적 분계에 의해 구성된 연방 상원의 소수 이익대변에 초점을 맞춰 재조명한 후 기존연구에서 경시된 스위스의 파편적 정당제도가 직접 민주주의 요소를 가미한 연방주의 체제에서 얼마나 건설적으로 문화적 다양성을 정치적 영향력으로 투사하는지, 그리고 시대적 변화에 따라 얼마나 성공적으로 적응하는지 살펴보았다. 다문화사회는 자칫 영구적 소수의 영구적 배제를 초래해 국가의 통합을 위협할 수 있는 부담을 안고 있다. 안정된 스위스에서도 다문화 사회를 토대로 하므로 이러한 잠재적 위협에 항시 노출되어 있기 때문에 이를 해소하기 위한 법제도적 장치와 이익대변 과정을 통해 협의를 모색하려는 정치적 노력을 기울였다. 그러나 외부의 충격을 비교적 완만하게 단시간에 해소하지 못하는 경우에는 종종 이러한 해결방안이 오히려 또 다른 문제를 야기할 수 있다는 사례도 남겼다. 그럼에도 불구하고 고무적인 사실은 스위스의 정치-경제발전사가 급격한 변혁보다 점진적 대처를 통해 전개된다는 점을 감안할 때 점차적으로 좀 더 포괄적인 다문화주의가 투영될 가능성이 높다는 점이다.

Group Accommodation,” in Tarr, G. Alan, Robert Williams and Josef Marko. eds. (2004), *op. cit.*, p. 208. 문화적 다양성도 또한 다양한 형태로 나타나기 때문에 다양한 대응이 바람직하다. 스위스와 같은 다문화사회에서는 집단 간 내적 규제가 자칫 갈등을 증폭시킬 수 있으므로 제도권 내외적 보호 장치, 예컨대 소수의 헌법적 권리, 상원의 실질적 거부권, 사법심사 강화, 탈중앙화의 명기 등을 구비해야 한다.

46) Kriesi, Hanspeter, and Alexander Trechsel, “Social Policy: the Swiss Welfare State,” in *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 163. 이외에도 다른 서구국가 내 복지국가 확대의 주역인 사회민주당의 지지기반이 약한 이유도 제한된 스위스의 복지국가에 대한 주요 설명요인으로 지목된다. Kriesi and Trechsel (2008), *op. cit.*, p. 163.

47) 극우파 스위스 국민당은 인종주의적 선거운동 뿐 아니라 최근에 채택된 이슬람 침입건설 금지안을 주도해 발의하는 등 신흥소수를 폄하함으로써 보수적 유권자 층의 지지기반을 확대하고 있다.

참고 문헌

- 구건서. “다문화주의의 이론적 체계.” 『현상과 인식』 (2003년 가을).
- Amoretti, Ugo. “Introduction: Federalism and Territorial Cleavages,” in Amoretti, Ugo and Nancy Bermeo, eds. *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Bächtiger, André and Jürg Steiner. “Switzerland: Territorial Cleavage Management as Paragon and Paradox,” in Amoretti, Ugo and Nancy Bermeo, eds. *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Biaggini, Giovanni. “Federalism, Subnational Constitutional Arrangement, and the Protection of Minorities in Switzerland,” in Tarr, G. Alan, Robert Williams and Josef Marko, eds. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*. Westport: Praeger, 2004.
- Boggards, Matthijs. “Democracy and Power-Sharing in Multinational States: Thematic Introduction,” *International Journal on Multicultural Societies* 8-2 (2006).
- Braun, Dietmar. “Constitutional Change in Switzerland.” *Publius: The Journal of Federalism* 39-2 (2009).
- Elazar, Daniel. “Communal Democracy and Liberal Democracy: An Outside Friend’s Look at the Swiss Political Tradition.” *Publius: The Journal of Federalism* 23-1 (Spring 1993).
- Fleiner, Thomas. “Recent Developments of Swiss Federalism.” *Journal of Federalism* 32-2 (Spring 2002).
- Hug, Simon and Tobias Schulz. “Left-Right Positions of Political Parties in Switzerland.” *Party Politics* 13-3 (2007).
- Kriesi, Hanspeter, and Alexander Trechesel. “The Party System,” and “Social Policy: the Swiss Welfare State,” in Kriesi, Hanspeter, and Alexander Trechesel. *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press (2008).
- Kymlicka, Will, “The Canadian Model of Diversity in a Comparative Perspective,” in Tierney, Stephen, ed. *Multiculturalism and the Canadian Constitution*. Vancouver: UBC Press, 2007.
- Ladner, Andreas. “Swiss Political Parties: Between Persistence and Change.” *West European Politics* 24 (2001).
- Linder, Wolf. “Swiss Politics Today,” in Butler, Michael, Malcolm Pender and Joy Charnley, eds. *The Making of Modern Switzerland, 1848-1998*. New York: Palgrave, 2000.

- Linder, Wolf and Isabelle Steffen. "Ethnic Structure, Inequality and Governance in the Public Sector in Switzerland." *Democracy, Governance and Human Rights*, Programme Paper No. 22. United Nations Research Institute for Social Development, 2006.
- Osborne, Evan. "Diversity, Multiculturalism, and Ethnic Conflict: A Rent-Seeking Perspective." *KYKLOS* 53-4 (2000).
- Papadopoulos, Yannis. "Connecting Minorities to the Swiss Federal System: A Frozen Conception of Representation and the Problem of "Requisite Variety"." *Journal of Federalism* 32-2 (Summer 2002).
- Parekh, Bhikhu. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.
- Qvortrup, Mads. *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- Robinson, Andrew. *Multiculturalism and the Foundations of Meaningful Life: Reconciling Autonomy, Identity and Community*. Vancouver: UBC Press, 2007.
- Schmitt, Nicholas. "Swiss Confederation," in Kincaid, John and G. Alan Tarr, eds. *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.
- Stojanović, Nenad. "Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons." *International Journal on Multicultural Societies* 8-2 (2006).
- Töpperwien, Nicole. "Participation in the Decision-Making Process as a Means of Group Accommodation," in Tarr, G. Alan, Robert Williams and Josef Marko, eds. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*. Westport: Praeger, 2004.
- Williams, Robert and G. Alan Tarr. "Subnational Constitutional Space: a View from the States, Provinces, Regions, Länder, and Cantons," in Tarr, G. Alan, Robert Williams and Josef Marko, eds. *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*. Westport: Praeger, 2004.
- Wimmer, Andreas. "Does Ethnicity Matter? Everyday Group Formation in Three Swiss Immigrant Neighborhoods." *Ethnic and Racial Studies* 27-1 (2004).
- Swiss Federal Statistical Office. "Resident Population in Switzerland 2007."
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/news/medienmitteilungen.Document.111778.pdf> (검색일: 2009.8.14).
- <http://www.parlament.ch/e/dokumentation/statistiken/Pages/default.aspx> (검색일: 2009.8.14).

Sketching Multiculturalism with the Legal-institutional Federalism and Party System in Switzerland

Okyeon Yi
(Seoul National University)

The modern Switzerland appears well integrated such that Swiss polity is often dubbed as the embodiment of diversity. Switzerland is indeed the “willensnation” or the “nation by will” precisely because it embraces the peculiar multiplicities of government machineries, languages, creeds, and cultures. Even foreigners make up about 20 percent of Swiss population. This unique will is expressed in the Federal Constitution of the Swiss Confederation. Then, is cultural diversity politically valid in accordance with its constitutional specification? Or, is multiculturalism turned into a central pillar of nationhood because Switzerland manages to surmount the limits of the constitutional silence on the conception of the minority with the legal-institutional federalism and party system? To answer this question, I first compare the texts of constitution in 7 federal states while conceptualizing cultural diversity and then explore to sketch how the multicultural Switzerland is attributed to the legal-political federalism in conjunction with the party system.

투 고 일 : 2009년 9월 30일
심 사 일 : 2009년 10월 13일
심사완료일 : 2009년 11월 20일