인문한국(HK)지원사업 해외지역연구소

중남미지역원 제 7 회 콜로키엄

중남미 정치와 포퓰리즘 :
포퓰리스트 레짐변동론과 차베스 정권수립

■ 일 시 : 2010 년 4 월 30 일(금) 15:00~18:00

■ 장 소 : 부산외국어대학교 국제관 i301

■ 주 최 : 부산외국어대학교 중남미지역원

■ 후 원 : 한국연구재단/부산외국어대학교

- 식 순 -

사회 : 이상현(부산외대 중남미지역원 HK 교수)

■ 15:00 - 15:10 <개회사> 김우성, 부산외대 중남미지역원 원장

■ 15:10 - 16:30 <발표>

"중남미 정치와 포퓰리즘 :

포퓰리스트 레짐변동론과 차베스 정권수립"

ǁ 김영섭 (부산외대 중남미지역원 초빙교수)

■ 16:30 - 17:00 <토론>

■ 17:00 - 18:00 종합토론

“중남미 정치와 포퓰리즘 :
포퓰리스트 레짐변동론과 차베스 정권수립”

김영섭 (부산외대 중남미지역원 초빙교수)

1. 문제제기

"1990년대 중남미에서 포퓰리즘이 다시 살아나 위세를 떨치고 있다? 아니다. 포퓰리즘은 중남미에서 결코 죽은 적이 없고 사라지지도 않았다. 다만 시대적 역할이 달랐고 내부 구조가 바뀌었을 뿐이지 포퓰리즘은 계속 연속적으로 존재해 왔다."

필자는 1990년대 전후 중남미 정치현상을 설명하는 핵심 논의 틀 중 하나인 이른바 '포퓰리즘 재등장론 혹은 부활론'(resurgence or resurrection of populism)에 대해 문제를 제기하며 '포퓰리스트 레짐 변동론'이란 새 분석틀을 제시한다.

베네수엘라는 1990년대 후반까지 민주주의 체제를 유지했으나, 우고 차베스(Hugo Chávez) 정권의 수립으로 급격한 변화를 맞이한다. 그간 지배세력으로 군림한 정당들이 세력을 잃었으며, 차베스 개인의 지도력이 거의 모든 정치과정을 지배하는 포퓰리즘 체제가 수립되기에 이른다.

베네수엘라는 1958년 군부 권위주의 정권의 몰락으로 본격적으로 민주주의 시대를 열었다. 당시 야권의 주요 정당들은 푼토 피호(Punto Fijo) 정치협약을 체결, 40년 간 협약민주주의(pacted democracy) 체제를 유지시켜온 것으로 평가됐다.[1] 다시 말해 베네수엘라는 1958년부터 정당지배체제(partycracy)로 들어섰다. 타협적 권력공유에 기반한 정당지배체제는 당시 정국을 주도한 민주행동당(AD)과 기독민주당(COPEI) 두 정당 간의 푼토 피호 협약에 따른 협약민주주의로 표현된다.[2] 하지만 1990년을 전후해 기득권 정당과 민중세력이 점차 분리되기 시작한다. 결국 1998년 12월, 기존 체제로부터 이탈된 민중을 정치적으로 동원하는 데 성공한 공수부대 중령 출신 차베스의 대선 승리로 의회정치 실종의 포퓰리즘 체제로 나아갔다. 베네수엘라는 차베스 정권 수립을 전후해 정당 없는 국가(state without parties)란 진단이 내려질 정도로 양극단을 오가는 정치체제 변동의 진폭을 보이고 있다.[3] 오랜 기간 강력한 힘을 가진 정당 중심으로 운영돼온 정치체제는 왜 이와는 정반대로 정당정치와 제도적 역할이 약화되고 차베스 개인 리더십이 지배적인 포퓰리즘 체제를 불러왔는가?

차베스 대통령은 명확하게 포퓰리스트 지도자로 불린다.[4] 최장집 교수는 차베스에 대해 "1930년대 브라질의 바르가스나 1950년대 아르헨티나의 페론을 잇는 라틴아메리카의 전형적인 포퓰리스트"라고 규정한다.

---

[1] 푼토 피호란 말은 1958년 당시 정당 지도자로, 차베스 직전 재임을 포함해 두 번 대통령을 지낸 라파엘 칼데라(Rafael Caldera)의 자택 이름이다. 이 곳에서 푼토 피호 협약 서명식이 있었다.

[2] Monaldi(2003), p. 460 참조, 또 베네수엘라에선 AD와 COPEI를 스페인어 알파벳 및 약어 발음 원칙에 따라 'AD→아데, COPEI→코페이'로 발음한다.

[3] 코랄레스(Corrales)는 1945년부터 차베스 등장 이전까지 베네수엘라 집권세력으로 군림한 AD가 1990년대 초반 AD 소속의 재선 대통령 카를로스 페레스(Carlos Pérez) 대통령에 대해 단절을 선언했을 때의 페레스 후반기 체제를 '정당 없는 국가'로 개념화한다(Corrales 2002, 252). 오히려 이 개념은 여야 정당간 경쟁이 의미를 잃게 된 차베스 정권의 특징을 표현하는 데 더 적실성이 있다고 여겨진다.

[4] 남미 포퓰리즘, 정당체제가 주요 연구과제인 미국 코넬 대학의 케네스 M. 로버츠(Kenneth M. Roberts) 교수는 차베스의 1998년 대선 승리는 현시기 중남미에서 포퓰리즘의 끈질긴 생명력을 가장 명확하게 보여주는 사례라고 평가한다(Roberts 2003b, 35).

최 교수는 또 포퓰리즘에 대해 급진주의나 개혁주의의 옷을 입고 나타나기도 하지만, 권력의 유지와 행사는 민주적 방식이 아니라 권위주의적으로 하는 것"이라고 강조한다.[5] 본 논문은 이 논지를 기반으로 하고 있음을 밝히고자 한다. 따라서 일부에서 제기되는 차베스 체제의 성립과 관련한 당위성은 유지되기 어렵다.

베네수엘라 정치는 1999년 2월 차베스의 집권으로 큰 변화를 맞게 된다. AD-COPEI 양당지배체제는 차베스 집권과 함께 형체도 없이 사라졌다. 대신, 차베스 일개인을 중심으로 펼쳐지는 정치체제의 변화가 지난 9년간 드라마틱하게 진행돼 왔다. 이제 차베스를 빼놓고는 베네수엘라 정치를 논할 수 없는 상황이다. 특히 근 10년간 집권을 이어오고 있는 차베스가 1990년대 맹위를 떨친 신자유주의 이후 두드러지고 있는 남미 포퓰리즘의 중심에 서있다는 것은 논란의 여지가 없다. 2006년 12월 세 번째 대선 당선 직후 차베스는 "이번 표결은 어느 정당에 속하지 않는다. 유권자들의 투표는 '차베스와 베네수엘라 민중(people)'에게 속한다"고 말했다. 차베스 대통령이 정당을 우회하고 있고 민중에게 직접 호소하는 포퓰리스트 지도자임을 한 눈에 알 수 있게 하는 대목이다.

그러나 세기를 넘어선 남미 포퓰리즘의 역사에서 차베스 포퓰리즘 체제의 실체를 명확하게 규정하는 것은 그렇게 간단하지 않다. 무엇보다, 급진적인 포퓰리즘의 형태를 띠고 나타나는 차베스 정권의 수립을 설명할 수 있어야 한다. 차베스 정권의 포퓰리즘은 차베스 집권 이후 베네수엘라 의회 정치가 마비된 가운데 친(親)-반(反) 차베스 세력 간에 극단적으로 대립하는 정치상황과 긴밀히 연결돼 있다. 또한 차베스 포퓰리즘의 실체를 파악하기 위한 연구는 차베스 이전 정치체제의 붕괴 과정을 밝히는 작업과 동시에 진행돼야 한다는 것이다.

냉전 종식 후 10년 동안 외부 사람들이 중남미 사태에 별로 관심을 갖지 않던 차에, 베네수엘라가 불쑥 무대의 전면에 떠오른 것이다. 베네수엘라는 중남미에서 관료들의 고질적인 부패를 가장 심하게 겪은 나라였고 외부에서 강요된 신자유주의 정책과 이른바 '워싱턴 컨센선스'(Washington Consensus)에 대해 최초로 격렬하게 반대한 나라였으며, 또한 완전히 새롭고 독창적인 반(反)세계화 프로그램을 실험한 최초의 나라였다.[6]

현시기 베네수엘라를 대표하는 여성 정치사회학자 마르가리타 로페스 마야(Margarita López Maya)는 "현재 베네수엘라는 수십 년간 중단 없이 이어진 성장과 민주주의의 시기 이후 얽히고 설킨 도전을 맞고 있다"고 지적한다. 1958년 이후 지속된 안정적 정당지배체제는 베네수엘라 예외주의 테제(Venezuelan Exceptionalism Thesis)로 지칭돼 왔다. 하지만 AD-COPEI 체제는 1980년대 중후반에 접어들며 점차 기반이 약화되기 시작, 아이러니컬하게도 1990년대 후반 기존 정당체제의 '완전한' 붕괴로 이어졌다. 차베스 체제의 가장 큰 특징은 기존 정당체제의 붕괴와 동시에 수립됐고 정치적 양극화를 수반하고 있다는 점이다.[7] 이런 현상은 차베스 이전 체제와 차베스 체제가 밀접하게 관련돼 있다는 것을 시사한다.[8]

차베스는 1999년 대통령 취임에 곧이어 제헌의회를 구성, 그 해 12월 국민투표를 통해 베네수엘라 볼리

---

[5] 최장집 2007, 40.
[6] Gott 2005, 16.
[7] 정치적 양극화란 사회적 양극화가 더 발전해 정치적으로 극단대립을 보이는 정치현상을 말한다. 구체적으로 차베스 체제 하에서 정치적 양극화는 '親-反 차베스' 양대 진영으로 갈라져 극단적 대립을 보이는 현상을 가리킨다. 엘너 & 헬링거(Ellner & Hellinger) 2003, 1장과 4장 참조.
[8] Lopéz Maya 2003, 88

바르 공화국 신헌법을 통과시켜 새로운 체제 수립의 기반을 마련한다. 이른바 볼리바리안 헌법이 마련됐고 차베스가 이끄는 제5공화국당(MVR) 당명과 똑같은 베네수엘라 제5공화국이 출범하기에 이른다. 하지만 이처럼 차베스 정권에서 급진적 조치들이 숨가쁘게 진행되면서 점차 반(反) 차베스 성향의 구(舊) 지배 기득권을 중심으로 저항이 커져간다. 급기야 2002년 4월 반(反) 차베스 세력의 쿠데타가 발발해 차베스가 일시 권력에서 축출됐으나 친(親) 차베스 세력의 결집과 군내 차베스 친위세력의 반발로 차베스는 3일 만에 권력에 복귀한다. 이후 2002년 12월~2003년 2월 반(反) 차베스 석유노조의 총파업, 2004년 8월 근대 세계 정치사에서 유례를 찾아보기 어려운 현직의 선출직 대통령에 대한 소환투표, 2005년 12월 야권의 총선 보이콧으로 친(親) 차베스계 단원제 의회 완전장악, 2006년 12월 63% 득표율로 차베스의 세 번째 대선 승리, 2007년 12월 대선연속출마 제한 철폐를 골자로 한 개헌 국민투표 부결 등 베네수엘라 정치상황은 하루가 다르게 현재진행형으로 전개되고 있다.

본 논문은 차베스 정권의 포퓰리즘 체제가 왜 이처럼 역동적 정치상황을 연출하고 있는지 그 이유를 살펴볼 것이다. 현재 차베스 정권 하에서 나타나는 포퓰리즘의 특징은 앞서 출현한 포퓰리즘과 대비될 때 명확해진다. 따라서 본 논문은 포퓰리즘의 구성 요소를 지도자 유형, 사회경제적 기반, 정책의 차이 등으로 나누어 차베스와 후지모리 간 비교 연구도 포함시키려 한다. 차베스와 후지모리는 1990년대 이후 네오포퓰리즘, 위임민주주의(delegative democracy) 논쟁과 연결돼 있다.

본 논문은 차베스 정권 하에서 제도적 요소를 포함해 다양한 차원의 포퓰리즘 요소들이 작동, 실행되는 정치체제를 포퓰리즘 체제란 틀 속에서 이해한다. 포퓰리즘 체제의 작동 메커니즘을 파악하기 위한 이론적 논의는 중남미에서 90년대 이후 신자유주의가 소용돌이치는 와중에 제기되기 시작한, 소위 포퓰리즘 부활(resurgence) 논쟁과 직접 연결돼 있다. 고전적 포퓰리즘과 달리 1990년대 들어 신자유주의 경제정책과 예기치 않은 친화성(unexpected affinity)을 보이는 포퓰리스트 정치스타일의 지도자들을 묶어 새로운 포퓰리즘의 유형으로 개념화한 것이 네오포퓰리즘이다.[9] 하지만 대략 1980년대 이후만 해도 남미 정치에 대한 연구는 포스트-포퓰리즘(post-populism)이 지배적이었다. 다시 말해 포퓰리즘에 대한 이론적 논의는 더 이상 의미없다고 여겨졌다. 그래서 일군의 미국 학자들이 남미 포퓰리즘이 다시 나타났다고 했을 때 그 논리에 관심이 모아졌었다.[10] 차베스 체제의 성격과 성립과정에 대한 연구가 1990년대 이후 포퓰리즘 재등장론과 연결되는 이유가 여기에 있다.

---

[9] 이른바 네오 포퓰리스트 지도자의 전형은 1990년대 중남미를 풍미한 아르헨티나의 카를로스 메넴 대통령과 페루의 알베르토 후지모리 대통령이다(Conniff 1999, chapter 1).

[10] Roberts 교수는 1990년대 이후 남미 포퓰리즘 현상에 대해 "추정컨대 'post-populist'라고 하는 시대에 포퓰리즘의 재출현을 어떻게 설명할 것인가"라고 퍼즐을 던지고 있다(Roberts 2007b, 2). Roberts는 1990년대 초반 이후 남미 포퓰리즘에 관한 논문을 계속 발표해 왔으며 특히 베네수엘라 정당체제의 붕괴에 주목, 『Changing Course: Party System Change in Latin America in Neoliberal Era』를 곧 출간할 예정이라고 한다(Roberts 2007a, 19)

2. 네오포퓰리즘 논쟁: 1990년대 전후 포퓰리즘 재탄생의 퍼즐

(1) 포퓰리즘 체제 변동론

차베스 체제의 성격과 작동 메커니즘을 파악하기 위해서는 먼저 포퓰리즘의 정의 문제가 중요하다. 어떤 요소들이 포퓰리즘을 구성하는지 규정돼야 포퓰리즘이 정치체제에서 어떻게 작동, 실행되고 있는 지 알 수 있기 때문이다. 특히 포퓰리즘에 대한 비교정치학적 분석이 가능하기 위해서는 포퓰리즘 지도자 유형, 과두세력에 반대하는 민중의 의미, 포퓰리즘의 사회경제적 기반, 포퓰리즘의 정책 등에 대한 구성요소별로 구체적인 정의 작업이 이뤄져야 한다.

디테야(Di Tella)는 (라틴아메리카에서 또는 그 외 지역에서의) 포퓰리즘에 대해 "노동계급과 농민의, 또는 어느 일방의 지지를 향유하는, 그러나 이 두 부문 중 어느 일방에서도 조직적 자율성을 갖추지 못한 정치운동"으로 규정하고 "또한 이것은 反현상유지적인 이데올로기를 신봉하는 비노동계급 부문들에 의해 지지된다"고 한다.[11] 딕스(Dix)는 권위주의적 포퓰리즘, 민주주의적 포퓰리즘 두 유형으로 나눈다.[12] 두 유형으로 나누는 구성요소에는 리더십, 지지세력, 이데올로기와 프로그램, 조직과 리더십 유형이며 다음 표와 같이 나타난다.

<표2-1> 포퓰리즘의 두 유형

특성	권위주의적	민주주의적
리더십	군부, 중상층계급	전문직 종사자, 지식인
지지세력	"이용 가능한"대중	조직화된 노동자, 농민
이데올로기와 프로그램	산만하고 비중이 낮음. 단지 온건한 반제국주의적 성격	보다 구체적, 상대적으로 비중이 높음. 특히 초기단계에서는 경제적으로 민족주의적 성격
조직과 리더십 유형	이완되고, 비체계적 당 조직. 지도자 또는 지도자의 신화에 의존	조직적으로 체계화된 구조화. 지도자의 생존 후에도 존속되는 경향

[11] 김병국 외 공편(1991), p. 156

[12] Robert H. Dix (1985) "Populism: Authoritarian and Democratic", Latin American Research Review 20 (2), 김병국 외 공편(1991)서 재인용.

남미 포퓰리즘 관련 단행본을 1982, 1999년 두 번 편집 책임을 맡은 코니프(Conniff)는 중남미 포퓰리스트들을 "대중들과 특유의 카리스마로 관계를 맺으며 정기적으로 선거에서 이기는 지도자들"이라고 정의했다. 즉, 코니프에 따르면 포퓰리즘은 지도자와 그를 따르는 대중(혹은 민중)이 필수적인 구성요소이며 그 둘 사이는 지도자의 카리스마적 리더십에 의해 결합되고 선거를 통해 실행된다. 또 폴 드레이크(Paul W. Drake)는 포퓰리즘의 카리스마를 기반으로 한 리더십, 다계급 지지기반, 경제적-민족주의적 정책 접근을 포퓰리즘의 3요소로 제시하고 있다.[13] 1980년대 이후 서유럽 맥락에서 극우 포퓰리즘을 개념화한 터키 정치학자 베츠(Betz)는 포퓰리즘의 정의에 대해 3가지 차원을 제시한다. 주장을 펼치는 구조, 정치 스타일 및 전략, 이데올로기 차원이 그것이다.[14] 콜리어 & 콜리어(Collier & Collier)는 여러 요소들이 혼합된 정치운동으로 정의한다. 포퓰리즘을 특징짓는 요소들은 다음과 같다.[15]

① 도시노동계급 그리고/혹은 농민들로부터 집단적 지지를 받는다.
② 위로부터의 동원화가 강력한 요소를 이룬다.
③ 중간부문 혹은 엘리트층의 리더십이 핵심 역할을 수행한다. 이 리더십은 인치적(personalistic) 그리고/혹은 카리스마적 특징을 보인다.
④ 현상타파 및 민족주의적 이데올로기 및 프로그램을 갖는다.

포퓰리즘에 대한 정의는 분석의 차원과 수준에 따라 외연과 내포 면에서 큰 차이가 나타난다. 그 아래 끝과 위 끝은 각각 환원주의(reductionism), 개체주의(particularism)의 문제점을 안고 있다. 환원주의는 경제적 포퓰리즘[16], 정치적 포퓰리즘, 담론분석적 포퓰리즘 등 특정의 원칙을 중심으로 포퓰리즘의 개념화를 시도하는 것을 말한다. 개체주의는 개별적 특성(specity)을 강조하는 바, 7가지로 포퓰리즘을 유형분류한 캐노반(Canovan)이 대표적이다.[17] 라클라우(Laclau)는 포퓰리즘을 "지배 이데올로기에 반대하는 총체적이고 적대적인 복합체로서 민족-민중적(national-popular) 호명(interpellation)[18]의 표출"이라고 밝힌다.[19]

---

[13] Conniff 1999, 7-63.
[14] Betz 1994; 1998
[15] Collier & Collier 1991, 788
[16] Ianni(1975)의 경우 '경제적 포퓰리즘'의 사례로 포퓰리즘을 중남미 경제발전의 한 역사적 단계와 연결시켰고 따라서 포퓰리즘이 다시 등장하지 않을 것으로 간주하는 오류를 범했다(Ellner 2001, 12). '정치적 포퓰리즘'을 포함한 여러 포퓰리즘 일반론을 겨냥한 환원주의 문제제기 대해서는 Vilas(2003) 참조.
[17] Canovan 1981.
[18] 샹탈 무페(Chantal Mouffe)는 '안토니오 그람시에 있어서 헤게모니와 이데올로기'를 논하면서 "Intepellation(호명)이 그람시의 반(反)환원주의적 이데올로기 개념에서 등장한다고 한다. 이는 계급중심이론에서 탈피한 것이라고 볼 수 있다. Louis Althusser에 따르면 맑스주의적이면서 동시에 비환원론적인 이데올로기는 주체들(subjects)을 생산하는 실천으로 볼 수 있다고 한다. 주체는 의식의 원천, 즉 객관적인 역사과정들 속에 주관적 원리를 개입시키는 것의 표출이 아니라, 호명(interpellation) 메커니즘을 통해 작동하는 특수한 실천의 산물이다(무페 1992, 202-203).
[19] Laclau 1977, 172-173. Laclau는 정치운동이라기 보다 현상타파를 겨냥한 이데올로기로서 포퓰리즘을 이해하려 한다. 특히 그는 사회주의와의 유사점을 강조하면서, "포퓰리즘 없이 사회주의가 존재할 수는 없다. 포퓰리즘이 최고도로 발전하면 사회주의가 된다"고 밝히고 있다(서병훈 1988, 53p.서 재인용). 서병훈은 이에 대해 Laclau는 고전적 포퓰리즘을 주로 염두에 두고 있었기 때문에, 남미의 경우로 확대하는 것은 무리가 따른다고 한다(서병훈 1988). Laclau와 같은 맥락에서 포퓰리즘의 계급적 성격을 강조하

이에 대해 레이(Rey), 로메로(Romero), 소사(Sosa), 아레나스(Arenas) 등 베네수엘라의 대표적 정치학자들은 포퓰리즘의 여러 요소들이 작동, 실행되는 정치체제의 변화에 주목하고 있다. 포퓰리즘의 특정 요소만을 분석대상으로 하면 포퓰리즘의 실제 작동 메커니즘과 그 변화상을 놓치게 되는 오류를 범하게 된다. 정치체제에서 작동, 실행될 때의 포퓰리즘의 공통되는 특징은 먼저, 과두세력 대(對) 민중의 이분법적 대치전선이다. 이런 대립구도에서 포퓰리스트 지도자 그리고 이 지도자를 추종하는 민중의 역할론이 나오고 포퓰리즘은 민중을 정치동원화, 포섭하는 운동으로서 출발한다.[20] 무엇보다 과두세력의 존재가 특정됨으로써 포퓰리스트 지도자, 민중이 의미 있게 된다는 점이 중요하다.[21]에콰도르 출신의 미국 사회학자 데 라 토데(de la Torre)는 포퓰리즘에 대해 "보통사람을 소수특권지배층과 다르고 이에 반대하는 민중으로 동원화, 정치의 장(political community)에 편입, 포섭시키는 형태로서 분석해야 하는 사회적 관계이다"라고 정의한다.[22]

따라서 민중을 동원화, 정치의 장에 포섭시키기에 앞서 민중이란 가상의 단일층을 상징화, 주조(鑄造)해 내는 과정은 중요하다. 즉, 민중으로서의 정체성은 소수 특권층의 존재를 전제로 이에 대한 반대 개념으로 정의되는 것이다. 포퓰리즘의 민중 개념은 이질적 융합이고 그 실체를 파악하기가 쉽지 않은 이유가 여기에 있다. 이영조는 "(포퓰리즘) 연합 내부의 이질성을 반영해 누가 민중인지 분명하게 규정하지 않았다는 점이다. 민중은 '반민중'에 의해 소극적으로 규정됐다. 반민중이 아니면 민중이었다. 이것은 연합의 규모를 극대화하는 데 유용했다. 중요한 것은 민중의 내포와 외연이 주어진 상황에 따라 상당히 달라질 수 있다는 점이다.[23] 무엇보다 포퓰리즘의 가장 중요한 특징은 과두세력에 반대되는 민중 단일층으로의 동원이다.[24] 과두세력의 존재와 이에 대한 반대를 전제로 한 포퓰리스트의 이분법적 담론이 정당성을 상실할 때 포퓰리즘 체제가 붕괴한다는 것은 단일층으로 포섭된 민중이 체제에서 이탈하는 데 따른 것이다.[25]

는 학자는 영국의 Raby(2006 ; 2007), 베네수엘라의 Parker (2001) 교수 등이 대표적이다.

[20] Dávila(2000)가 잘 지적한 바 포퓰리즘의 핵심 요소(core element)에 해당한다. 어떤 정의를 취하더라도 이것이 없으면 포퓰리즘이라고 할 수 없다는 데 대한 최소한의 합의라고도 하겠다. Dávila에 따르면 포퓰리즘의 의미에 대한 다른 설명틀, 즉 Laclau(1977)의 theoretical, Di Tella(1965)의 functionalist, Canovan(1981)의 descriptive 분석틀에도 불구, 그들은 people에 대한 호소와 反엘리트주의 담론(e.g., Laclau's popular interpellations against the power bloc) 혹은 Di Tella의 "反현상유지 이데올로기를 지탱시키는"민중 지지란 말로 표현되는 포퓰리즘 core elemnet에 모두 합의하고 있다(Dávila 2000, 225).

[21] 즉, people이 그냥 people이 아니라 oligarchy를 적대적으로 삼는 광범위한 연합을 일컫는 것이다. 그래서 people을 한국말로 표현하기가 대단히 어려운 이유가 여기에 있다.

[22] de la Torre(2000)는 남미 포퓰리즘이 보통사람들을 정치사회로 편입시키는 중요한 민주화 추동력이라고 한다면 이런 통합(inclusion) 과정은 구체적으로 설명돼야 한다며 Charles Tilly의 시민권 개념을 원용해 설명한다. 즉, 서구 사회는 국가기구와 연계된 '시민'들의 권리와 의무를 통해 국가를 향한 합법적 성취물을 이루는 데 비해, 남미 사회는 일반인들이 시민권에 의해 국가와 연결돼 있지 않다는 점이다. 시민권이 일반인들을 국가와 연결시키는 메커니즘이 아니라면 자유민주주적 제도와 법의 역할이 '항상' 존중받지 못하는 것은 전혀 놀라운 일이 아니다. de la Torre는 포퓰리스트 지도자의 등장을 이해하기 위해서는 구조, 경제 및 사회적 과정이 문화 및 정치변수로서 함께 분석돼야 한다(de la Torre, 2000).

[23] 이영조 2006, 81-82.

[24] 최장집 교수는 현대 대의제 민주주의에서 포퓰리즘 현상이 자주 나타나는 원인에 대해 "국가, 소수의 사익적 권력의 중심들이 사회에서 커다란 영향력을 갖는 가운데, 사람들이 어떤 공동체성을 갖는 방향으로 결집하기보다 고립화되고 파편화된 개인의 세계 속으로 후퇴하고 침잠한 것이 맞물려 빚어내는 현상"이라고 지적한다(최장집 2007, 39-40).

[25] 베네수엘라의 경우 oligarchy를 대체했다는 포퓰리스트 세력이 집권 40년 만에 새로운 급진 포퓰리스트

캐먹(Cammack)은 포퓰리즘에 대한 분석이 구조-제도-담론이라는 세 차원에서 이뤄져야 한다고 강조한다. 캐먹은 자본주의 사회 및 제도의 맥락에서 포퓰리스트 지도자 및 세력의 담론(행위자), 제도, 구조를 모두 합친 3차원적 분석을 강조한다.[26] 캐먹은 흔히 그래온 것처럼 담론, 즉 행위자를 한 쪽에 놓고 구조를 다른 편에 대립적으로 위치시키기보다는 제도에 새로운 관심을 기울여 총체적으로 특정중대국면의 논리를 포착하는 노력이 필요하다고 지적한다. 구조 및 담론 차원의 포퓰리즘에 대한 분석만큼이나 제도적 차원의 분석도 같은 수준으로 관심을 기울여야 한다는 것이다. 캐먹은 세 차원 간 관계는 역사적 특정중대국면에서 나타나는 포퓰리즘 체제의 성격을 반영한다고 밝히고 있다.[27]

(2) 베네수엘라 포퓰리즘 체제에 대한 연구의 검토

포퓰리즘 체제는 국가자원과 제도에 대한 가산제적(Patrimonial) 권력 행사를 특징으로 한다. 포퓰리스트 세력은 자신들의 권력유지를 위해 국가의 자원과 제도를 사유화하고 도구화했다. 제도가 민주주의 발전을 위한 중간매개체로서 실질적인 역할을 하지 못함으로 인해 지도자와 대중 간 직접적인 접촉이 이뤄지고 권력을 마치 '한 가정의 세습재산'인 것처럼 행사하고 사유화한다는 것이다.[28] 최장집 교수는 포퓰리즘적 체제에 대해 "권력자가 자신의 지지 기반을 확대, 강화하기 위해 위로부터 민중을 동원하지만, 권력의 유지와 행사는 민주적 방식이 아니라 권위주의적으로 하는 것이다. 대개 이 경우 사회의 민중 집단, 즉 노동자나 농민에게 물질적 혜택을 준다든가, 권리를 확대해 주는 방법을 통해 선심을 얻는다. 또한 민주주의와 권위주의, 민주주의적 외양을 일정하게 유지하면서 실제로는 두 체제 사이에서 아슬아슬하게 줄타기하면서 자신의 권력을 유지하는 정치 양식인 것"이라고 지적한다[29]

포퓰리스트 지도자는 수혜를 제공하며 지지자들을 거느리는 후원자로서 새 사회단체와 정치체제 사이의 연결 망을 형성하면서, 법치와 인치(人治)라는 그 자체로 모순되는 두 정치문화의 중간에 서있다. 포퓰리스트 지도자는 근대체제의 비개인적이고 추상적인 코드를 부여 받은 규범에 친화적인 인물이지만, 또한 동시에 전통과두제 군벌(caudillo)들의 불문 규율들을 인지하고 있었고 이를 이용했던 것이다.[30] 아래서 베네수엘라 두 학자를 중심으로 포퓰리즘 체제의 동태성에 초점을 맞춰 서술해 본다. 베네수엘라 정치체제는 1945-48년 AD의 포퓰리즘 체제가 협약 민주화를 통한 정당지배체제를 거쳐 다시 급진적인 포퓰리즘 체제로 '복귀'하고 있는 것으로 분석돼, 포퓰리즘 체제에 대한 동태적인 연구는 포퓰리즘 동원화에 이어 협약 민주주의 체제가 수립되고 다시 민중주의로 나아가는 과정을 이해하는 데 중요한 것으로 평가된다.

가. Juan Carlos Rey

세력에 의해 자신들이 소수지배권력으로 몰려 체제 변동을 가져온 것은 역사적 아이러니가 아닐 수 없다.

[26] ISI 국가발전전략 등으로 나타나는 정치경제(political economy) 정책이 구조의 한 예다.

[27] Cammack 2000, 152.

[28] 임혁백 교수와의 인터뷰(2007년 11월)

[29] 최장집 교수는 따라서 "포퓰리즘적 체제를 대안이라고 생각하는 사람들을 심심찮게 볼 수 있다. 내 생각으로는 그건 무척 위험한 정치관이다"고 지적한다. 최장집 2007, 40-41.

[30] Rey는 이를 '후원자가 중재자와 짝을 이루는 형식'이라는 표현을 쓴다. Rey 1998a

포퓰리즘 체제의 동태성은 베네수엘라 포퓰리즘 연구에 지대한 영향을 준 베네수엘라 정치학자 레이(Rey)에 의해 이론적으로 제시됐다.[31] 레이(Rey)의 이론적 분석은 1945-48년 AD의 포퓰리즘 체제가 10년간의 군부정권을 거치면서 엘리트간 타협조정이란 정치협약을 통해 정당지배체제로 나아가는 과정을 설명해준다. 레이(Rey)는 1958년 Punto Fijo 정치협약에 의한 정당지배체제도 '포퓰리즘적 체제'(sistema populista)라고 본다. 하지만 이는 베네수엘라적 상황에서 극우 군사정권과 급진 좌파 공산정권 사이의 민중을 모토로 내건 중간 체제의 성격으로 이 '포퓰리즘적 체제'란 용어를 사용한 것으로 간주된다. 즉, 베네수엘라적 의미에서 포퓰리즘의 특징을 갖는다는 것이지 비교정치학적 관점에서 분석되는 '포퓰리즘 체제'와는 차이가 있다는 것이다. 그러나 그 내용면에서는 협약 민주화 이후 정당지배체제를 분석하는 데 레이(Rey)의 포퓰리즘 체제 분석이 활용될 수 있다고 본 논문은 평가한다.

레이(Rey)에 따르면 중남미에서 포퓰리스트 정당과 정치운동은 무엇보다도 이질적인 계급과 사회그룹의 연합을 구성하는 것으로 특징지어진다. 이는 본질적으로 다계급 성격에 관한 것이다. 이런 형태의 연합을 형성하고 유지하는 일은 두 종류의 필요성에 직면한다. 우선 첫 번째의 필요성은 경제적, 사회적 참여만큼이나 정치적 참여의 시각을 기반으로 그 당시까지 수동적이었던 대중을 동원하고 국가에 통합시키는 방식으로 기존재하는 사회·정치적 질서를 재조직하는 것이다. 이런 필요성에 응답하면 앱터(Apter)가 동원화체제(sistema de movilización)로 불린다.[32] 또한, 카리스마를 갖춘 정치 지도자에게 빈번하게 의존하면서 동시에 제국주의, 과두세력 등 이른바 '공동의 적'에 대항해 맞서 정서적으로 굳건한 연맹을 형성하는, 기본적으로 새로운 충성체제(sistema de lealtades)가 마련돼야 한다고 한다.[33]

두 번째는 '같은 배'에 탑승한 다양한 이익 세력들을 인정하고 이런 세력들 사이에서 합의, 협약, 거래조정 등을 이끌어내면서 사회·정치적 질서를 보존하고 합법화하는 문제와 관련된 것이다. 이 두 번째 경우에는 앱터(Apter)가 공리주의적 형태를 수용하는 데 주안점을 둔 정치문화를 발전시켜야 하는 경향의 타협조정체제(sistema de reconciliación)로 명명한 것과 가깝게 연결된다.[34]

레이(Rey)는 또 원칙적으로 포퓰리스트 정당과 정치운동에서, 동원(movilización)과 타협조정(reconciliación)이란 두 구성요소는 정도의 차이는 있고 여러 다른 모습으로 나타날지라도 동시에 존재할 수 있다고 한다. 그럼에도 불구하고 첫 번째 형태인 동원화체제로 시작해 시간이 흐를수록 점진적으로 변형돼 두 번째 형태인 타협조정체제(엘리트 간 Punto Fijo 정치협약체제)에 가까워지게 된다.[35] 두번째로의 전환은 베네수엘라에서 포퓰리스트 세력이 권력을 빼앗고 혹은 권력을 유지하기를 원한다면, 초기의 급진성을 벗어버리고 다양한 반대(비토)그룹, 특히 군부에 사려분별(sensatez) 및 신뢰성을 갖췄다

---

[31] 베네수엘라 명문 Universidad de Central 정치학과 교수를 오래 지낸 Rey의 저작은 1960년대에 시작해 2000년대 초반에까지 이르고 있다.

[32] 베네수엘라 정치학자 Dávila(2007, 2)가 지적한 바, 초기의 중남미 포퓰리즘 이론은 Deutsch, D. Apter, P. Nettl 등의 학자들이 제시한 정치적 동원화(political mobilization) 개념을 통해 발전됐다는 측면과 같은 맥락에 있는 것이다. 특히 Apter는 제3세계의 정치체제를 파악하는 데 있어 민중주의의 중요성을 강조하고 있다(Apter 1965, 2).

[33] 1945-48년 베네수엘라 포퓰리스트 레짐의 초기 동원화 단계에서 포퓰리스트 집권세력의 반대자들 또한 잘 조직화돼 있어 특히 군부의 지원을 받아 종국에는 초기 동원화 포퓰리스트 레짐을 전복하게 된다. 초기 동원화 포퓰리스트들과 그들의 반대자들 모두 많은 수의 시민들을 구체적 요구 및 불과 연동시킴으로써 거리로 나오도록 '호출'할 수 있었다(Ellner 2001, 36).

[34] Rey 1998a, 117-118.

[35] Rey는 이런 경향의 사례로 베네수엘라의 AD와 페루의 APRA를 들고 있다(Rey 1998a, 119).

는 증거물을 보여주는 것이 필요하다는 것이다. 하지만 처음부터 두 번째 형태(타협조정)의 포퓰리스트 정당이 등장해 압도적으로 협약적 혹은 타협조정적 체제로서 유지될 가능성은 있다.[36] 레이(Rey)가 제시하는 '동원(1945-48년 AD 첫 집권) →타협조정(1958년 Punto Fijo 체제 이후)'이란 포퓰리스트 레짐의 단계적 특징은 다음과 같다.[37]

① 과거 주변부 빈민층 그룹에는 경제·사회적 참여를 위한 채널이 열린다. 이는 여러 형태의 재분배 정책 그리고 지지 및 동조세력을 위해 관료적 후원수혜관계(clientelismo burocrático)로 불리는, 국가기구에 고용을 창출하는 방식을 통해서 이뤄진다.

② 특권과 다양한 경제적 기회를 부여하는 방법을 동원, 정치적으로 중요한 그룹을 통합시킬 목적으로 보조금 지급 정책을 전개한다.

③ 타협조정과 합의에 대한 지나친 강조로 문화적으로 수용 가능한 절차를 거쳐 정부 요직을 자신들끼리 배분하는 여러 정당들의 연합체를 형성하게 된다.[38]

④ 여기서 더 나아가 극단적인 경우에는 총체적으로 부패한 체제가 들어서게 된다.[39]

나. Arturo Sosa A.

베네수엘라 포퓰리즘 체제의 동태성은 베네수엘라의 예수회 가톨릭 사제이자 정치학자인 소사(Sosa)에 의해서도 분석됐다. 여기서 소사(Sosa)에 의해 표현된 포퓰리스트 국가도 앞의 레이(Rey)처럼 베네수엘라적 상황의 온건 민주주의 체제를 가리킨다고 하겠다. 그러나 역시 그 내용면에서는 협약 민주주의 체제의 수립과 그 이후 민중주의 체제 등장을 설명하는 데 분석력을 제공한다. 이런 맥락에서 소사(Sosa)는 지배 세력의 도구로 파악한 '포퓰리스트 국가'의 단계적 이행을 다음과 같이 제시하고 있다.[40]

① 지대추구형(Rentista) 포퓰리스트 국가(1934-1974)

② 생산자형(Productor) 포퓰리스트 국가(1974-1983)[41]

③ 비(非)지대추구(No-Rentista)형 포퓰리스트 국가(1983-1988)

소사(Sosa)는 또한 포퓰리즘과 그것의 복잡한 표출의 총체는 베네수엘라 국가의 전환과정에서 그 기

---

[36] Rey는 이의 예로 멕시코 제도혁명당(PRI)과, 삽입구적 모습으로 짧지만 중요한 카르데나스주의(cardenalismo)의 동원형을 가진 전례들의 경우를 들고 있다(Rey 1998a, 119).

[37] Rey 1998a, 117-119

[38] Rey가 지적하는 바, 세 번째 특징은 1958년의 Punto Fijo 정치협약으로 수립된 정당지배체제를 설명하는 것이라고 하겠다. 다만, "타협조정과 합의에 대한 '지나친' 강조"란 표현에서 '지나친'이란 말을 쓴 것은 Rey가 Punto Fijo 체제의 비민주적 폐쇄성에 애초부터 주목, 부정적 전망을 하고 있음을 시사하고 있다.

[39] Rey가 제시한 네번째 특징은 Punto Fijo의 실패를 강하게 암시하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 어떻게 보면 Rey의 글은 포퓰리즘 체제 내 민중이 포섭된 구조, 이데올로기의 모순이 내포돼 있다는 점을 경계하고 있다고 볼 수 있는 여지가 충분하다고 하겠다. Rey 1998a, 128-131.

[40] Sosa 1988, 249-253.

[41] 1974년은 베네수엘라 경제의 핵심인 석유 산업이 국유화된 시점이고, 1983년은 석유산업의 위기가 본격화된 시점이다.

능을 완수했다고 긍정적으로 평가한다. 다음과 같은 표현도 포퓰리즘이 베네수엘라에서 어떻게 받아들여지고 있는지 시사하는 점이 많다.

> "(포퓰리즘에 대해) 균형을 취하면서 우리가 긍정적인 것으로 평가하는 하나의 기능은 그 대부분은 결점보다는 장점이 많았다는 점이다. 실상, 포퓰리즘과 그것의 복잡한 표출의 총체는 정치적 민주주의 차원을 갖도록 할 체제를 출범시킬 역사적 가능성으로서 유일했다는 점이다. 현실적으로 존재했던 다른 대안은 '군부 정권'의 연장 혹은 정부로부터 마르크스-레닌주의 강요 등이었다. 어떻든 포퓰리즘이 아니었다면 '이런 저런' 이념적 정당화를 갖는 독재체제가 계속될 수밖에 없었다는 것이다. 물론 포퓰리즘은 만병통치약이 아니며 그 한계 또한 잘 알려져 있는 바다. 다시 말해, '포스트-포퓰리스트 & 민주주의' 베네수엘라로의 전환을 하는 데 있어, 역설적이게도 그 전환에 가장 큰 추동력이 됐고 이런 과정의 단계를 이끌었던 정당과 그 지도자들이 장애물로 작용하고 있다.[42]"

소사(Sosa)에 따르면 1974년부터 베네수엘라 국가는 그 자신 지대의 생산자로 변모, 1983년에 이르면 이것은 지대추구형 국가 성격을 뛰어넘는 지점까지 축소된다. 소사(Sosa)는 포퓰리스트 국가(체제)가 다양한 전략과 정책을 선택할 수 있는 능력에 대해 "포퓰리즘은 '형태가 바뀌는 사용가치' 그리고 정당 통치 기구가 효율적으로 수행해온 사회통제 기능을 통해 유지될 수 있었다"고 설명한다. 지대추구형 국가개입 방식에 대해선 일반 민중의 이익을 달성하기 위해 필요한 것으로 그들의 결정을 정당화하기 위해 '민중의 대표'를 취하면서 포퓰리스트가 된다고 말한다.

소사는 포퓰리즘 이행론에서 단계별 특징에 관심을 기울인다. 먼저 그는 베네수엘라의 경험에서 '지대추구형 포퓰리즘'(populismo rentista), 즉 재생할 수 없는 자연자원의 판매로부터 나오는 풍부한 공공자원에 대한 관리는 시골과 도시 사이의 갈등을 최소화하고 정치현장에 광범위한 사회 부문의 참여를 가능하게 하면서 근대화 프로젝트를 가능하게 했다. 하지만, 소사의 다음과 같은 예리한 비판은 이른바 협약 민주주의 체제의 퇴행적 전망에 합치하는 것으로서 매우 중요하다고 평가된다.

> "역사적으로 볼 때, 포퓰리즘은 농경 사회의 근대화를 시작하는 시점에는 효율적이었다. 근대화 과정에서 그 자체의 도시화가 진척되면, '정치스타일'로서 포퓰리즘은 정당 엘리트, 군부, 혹은 경제 지배층에 의한 빈민층 조작이란 독재체제로 전환하는 경향이 있다. 그 결과 포퓰리즘은 국민을 권력그룹에 종속적으로 만드는, 순전히 후원수혜적인 관계로 퇴락한다. 포퓰리스트 혹은 사회적 동원화 단계를 일단 넘어서면 더 이상 정당은 민주적 정당성의 성숙에 효율적으로

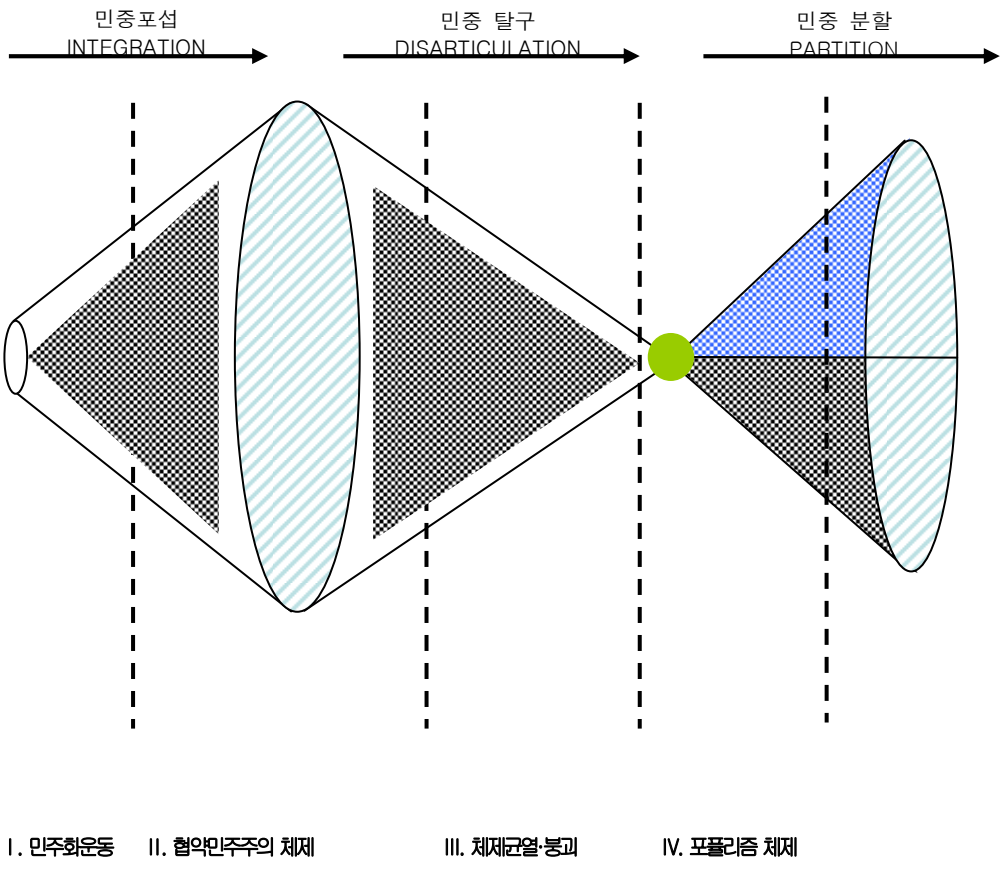
[42] Sosa에 따르면 1988년 당시에서 가장 큰 포퓰리즘의 한계는 포퓰리스트 지도자들, 특히 지배적인 대(大) 정당들이 자신들의 생명이 다하고 대체물을 진작시켜야 할 필요성을 의도적으로 인지하려 않는다는 점이다. 특정 포퓰리즘을 영속시키려고 지나치게 집착하면 그것을 완전한 독재자로 전환시키는 결과를 가져와 기업가 우파에게 공격적인 이데올로기를 제공하는 빌미가 되고 민주주의적 이상과 관련해 얻은 큰 성과물을 훼손하며 나아가 경찰 조직의 대규모 자율화와 그 조직의 억압적 행동을 촉발시킬 수 있다. Sosa 1988, 249.

기여하지 않게 된다.[43]”

(3) 베네수엘라 정치엘리트의 역할과 체제 변동

1958년 Punto Fijo 정치협약 체결 이후 협약민주주의 체제를 포함해 차베스 정권의 포퓰리즘 체제에 이르기까지 정치체제 변동을 분석할 새로운 모델은 어떻게 구성할 수 있을까. 본 논문은 정치엘리트의 역할에 주목한다. 엘리트의 정치·경제적 역할에 따라 민중은 체제에 통합됐다 이탈된다는 것이다. 이는 체제 변동을 설명하는 핵심 요인이라고 본 논문은 주장한다. 시기별로 정치체제에 포섭된 민중의 범위가 어떻게 변하는지를 나타내면 <그림 2-1>로 표현된다.

<그림 2-1> 깔때기 터널구조: 엘리트의 민중 포섭방식과 범위 변화



[43] Sosa 2006, 14.

이 그림은 1945-48년 AD 첫 집권기 민중 동원화 과정(민주화 운동) 이후 권력기반으로 유지되는 민중이 체제에 포섭 혹은 참여하는 범위에 대해 깔때기를 이어 붙인 형식으로 그려 표현한 것이다. 연한 푸른색의 원 넓이는 깔때기의 터널을 지나면서 즉 체제의 시기별로 포섭된 민중부문의 참여 범위를 말한다. 따라서 그림에서 나타난 바, 완전한 원은 가장 폭넓게 체제 내부로 민중이 포섭된 경우다. 깔때기의 터널구조가 끝나는 부분은 민중이 체제 밖으로 모두 이탈된 상태로 기존 체제의 권력자원은 고갈됐음을 뜻하며 동시에 새 정치체제의 지배 세력에게는 권력자원으로 동원화할 민중을 얻게 되는 것이다.

로버츠(Roberts)에 따르면 과두지배체제 하 기존 제도가 포괄하지 못하는 민중 부문은 '제1세대' 포퓰리스트들에 의해 동원화돼 계속 발전적으로 나가는 데 성공한다. 초기 동원화는 20세기 중반 대중정치 첫 단계 동안 유지된다. 하지만 1945-48년 AD 정권에 의한 '1세대' 포퓰리스트 지도자, 이후 AD-COPEI 정당지배 세력이 민중을 포섭, 체제에 참여시키는 제도가 점차 침식됨에 따라 민중들은 점차 이탈, 왼쪽의 첫 번째 원을 지나면서 깔때기의 폭은 줄어든다.[44] 결국 크기 자체가 앞의 두 깔때기와는 크게 작아질 정도로 민중의 참여 폭이 급감한 세 번째 깔때기에선 달라진 사회경제적 구조 속에서 엘리트-민중 간 분리와 민중 부문의 내부 분할을 특징으로 하는 포퓰리즘 정치체제가 등장한다. 세 번째 깔때기의 아랫부분 검은색은 민중부문을 말하고 윗부분 보라색 부분은 포퓰리스트 반대 세력을 가리킨다. 특히 아래, 위 모두에서 깔때기의 폭이 넓어지는 것은 민중부문의 동원화와 함께 포퓰리스트 반대 세력도 동시에 커져가는 모습을 그린 것이다.

따라서 세 번째 깔때기의 모습이 시사하는 바, 민중부문이 체제에 참여하는 범위와 함께 중요한 것은 민중이 정치적으로 어떻게 대표되고 있는가 하는 문제다. 이는 민중을 체제 내에 포섭된 채로 유지시키고 참여시키는 정치대표체계의 중요성을 지적한 것이다. 우리가 주목하는 차베스 포퓰리즘 체제는 협약민주주의 체제가 정치대표체계의 폐쇄적 구조를 갈수록 심화함에 따라 촉발된 것으로 분석된다. 차베스 정치체제는 기존 체제에서 이탈된 민중을 포퓰리즘적 방식으로 다시 대중 동원화하는 단계라고 할 수 있다.[45] 베네수엘라 정치체제의 변동은 이 분석틀에 따라 초기 대중동원화 단계(1945-48)와 엘리트 화해조정을 통한 협약민주주의체제(1958-88)를 거쳐 1990년대 전후 체제의 균열 및 붕괴에 따른 보수화에 이어 2000년 전후 차베스 포퓰리즘 체제하 민중의 정치적 동원화 과정으로의 추동력을 보여주는 좋은 사례다.

민중 부문이 체제에서 이탈하게 된 데는 명백히 베네수엘라 정당 엘리트의 정치·경제적 역할의 실패에 기인한다. 베네수엘라에서 국가를 지배하고 변화시키는 권한이 AD-COPEI 두 정당에게만 부여됐다. 최대 정당인 AD가 주도적 역할을 했으며 가끔씩 COPEI가 집권하는 정도의 민주주의 체제를 유지했던 것이다. 두 정당은 1958년 Punto Fijo 협약을 체결하여 좌우를 막론하고 다른 정당들은 집권하지 못하도록 한다는 데 합의했다.

---

[44] Roberts 2007b, 2-3. 깔때기의 터널 구조 그림은 로버츠의 이론을 잘 이해하기 위해 필자가 참고적으로 만든 것임을 밝혀 둔다.

[45] Roberts에 따르면 네오포퓰리즘은 '시민사회 원자화' 맥락에서 번성한다고 한다. Roberts는 또 "중간 및 하층 계급이 사회적, 정치적 표현을 위한 자율적 형태를 갖지 못할 때 공식 제도 및 기구를 통하지 않은 개인 자격의 지도자들이 무정형의(amorphous) 민중(pueblo)에게 직접 호소할 수 있는 것이다(Roberts 2007b, 23).

AD-COPEI 두 당의 당원은 많았다. 두 정당에 가입한 사람은 일자리를 얻어 이를 유지할 수 있었다. 당 지도층과 어용노조 간부들은 석유달러 덕분에 번창하는 국영기업들에서 생기는 부정수입에 길들여졌다. AD 내부뿐 아니라 금융 및 무역업계에서도 상상할 수 없을 정도의 부정부패가 만연해 있었고, 해가 갈수록 그 정도는 더 심해졌다. 베네수엘라 엘리트 정치인들의 부정부패와 과시적 소비는 중남미 대륙 전체에서도 소문이 자자할 정도였다. 뿐더러 이들은 빈민층의 마음 속에 깊은 분노와 억누를 수 없는 복수심을 키웠던 것이다.[46]

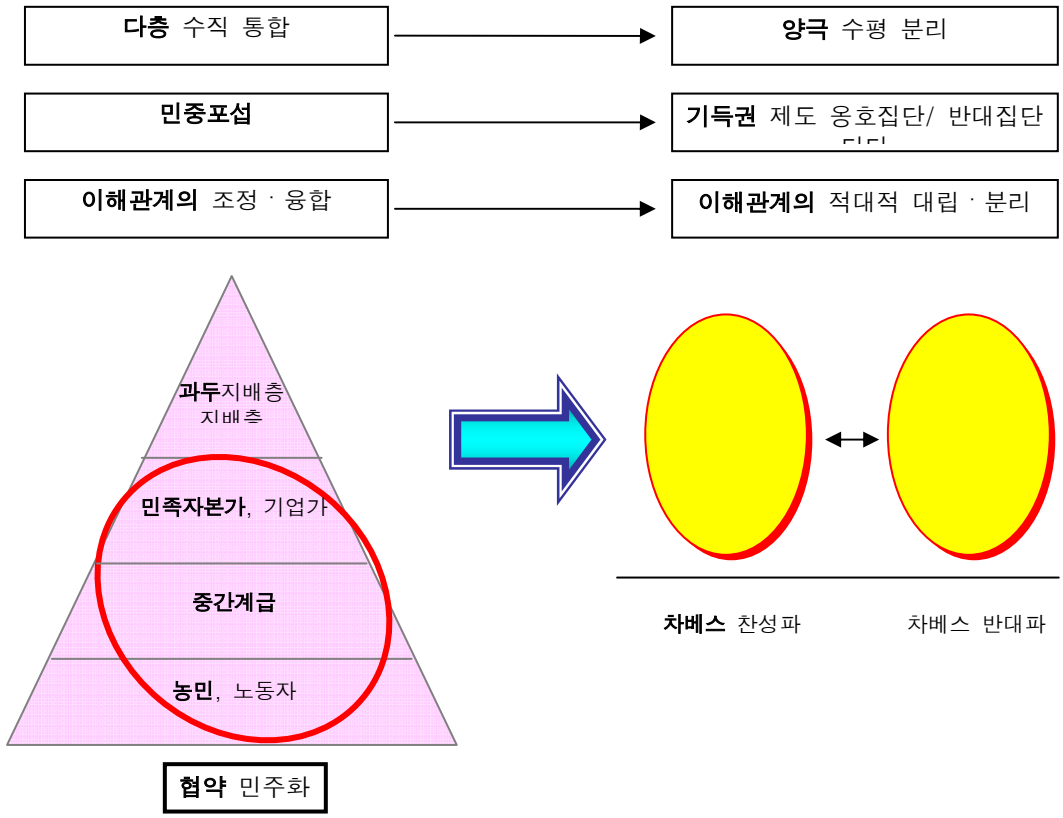
1945-48년 초기 민주화 운동 이후 군부 권위주의 정권 10년 만인 1958년 수립된 협약 민주주의 체제는 민중을 정치적으로 대표하기 위한 제도화가 최우선과제였다. 하지만 체제에 참여했던 민중 부문이 탈구(disarticulation)되면서 떨어져 나오고 주변부로 쫓겨나(marginalization) 외면 받을 때(체제 차원에서 보면 균열 및 붕괴과정), 포퓰리스트 지도자를 중심으로 한 재동원화의 추동력이 생긴다. 정당지배체제의 형성과 제도화에 주역이었던 지도부는 시간이 흐를수록 '그들의 정치'에 매몰, 과거의 과두지배 세력과 같은 모습을 띠게 되며 특정 국면에서는 구지배층으로 남아 포퓰리스트 재동원화에 거세게 저항한다. 이는 바로, 1990년대 중반 이후 포퓰리스트 지도자 차베스가 주도한 포퓰리즘 동원화 과정에서 심화하고 있는 정치적 양극화 현상이다. 이런 구조 아래 포퓰리스트 지도자는 '체제 외부의 장'에서 등장하는 인물로서 집단적 정체성, 분개의 동원화 등 기존 제도적 장치를 우회한 인치주의적 리더십을 발휘한다. 정치체제의 발전에 있어 민중을 포섭하는 첫 단계에서는 카리스마적 지도자 중심, 비(非) 제도적 성격을 갖지만 그 시기는 상대적으로 짧다. 더 중요한 문제는 체제의 지속과 발전을 위해 포섭된 민중을 유지시켜야 하는 제도화 단계에서 민주주의를 공고화할 수 있느냐가 중요하다.

베네수엘라는 1980년대 유가하락, 외채위기에 이어 1990년대 신자유주의 구조조정 실패 등으로 석유지대추구와 국가개입주의란 협약 민주화 이후 정당지배체제의 경제기반이 침식됐다. 하지만 체제 지도부는 제도 개혁을 통한 새로운 정치대표체계를 생성시키지 못했다. 정책 결정이 일방적으로 하달되고 중앙집중적으로 이뤄지는 가운데 지대 수혜를 누리는 특정 지배층과 민중 간의 간극은 급속도로 벌어졌다. 소수지배층 외 다른 부문들은 정책결정 및 혜택의 배분에서 배제됐다고 분노했으며 자원배분과 정치적 대표의 위기는 가속화했다. 결국 협약 민주주의 체제는 정당성을 상실하면서 붕괴했다. 요컨대 정치협약을 통한 정당지배체제는 민주적 방식의 제도화에 실패, 민주주의 발전에 스스로 장애물로 작용했다

다음 그림은 베네수엘라 정치체제 변환의 핵심인 체제에 참여하는 민중의 범위와 체제 내부 민중부문의 구조, 정치대표체계의 변화를 중심으로 비교한 것이다. 즉 차베스 집권 이전과 이후의 정치체제를 대비시킬 수 있도록 정리했다.

[46] Gott 2005, 42-43.

<그림 2-2> 베네수엘라 정치체제의 변동 구조



<그림 2-2>에 나오는 민중연합이란 다계급·다계층 연합을 일컫고 체제 내부 민중 부분의 분할에 대해서는 정치적 양극화란 개념을 통해 4장과 5장에서 논의된다.

<그림 2-2>는 베네수엘라 정치체제 변동을 보여주는 핵심 구조다. 다시 말해 협약민주주의체제가 포퓰리즘 체제로 나아가는 변화상을 설명하기 위한 것이다. 각종 이해관계의 조정과 융합을 통해 민족자본가, 산업화 세력은 물론이고 중간계급과 농민, 노동자를 아우르는 다층수직 통합구조는 명실공히 협약민주화의 결실이었다. 협약 민주화는 정치 엘리트들의 정치적 역할이 초기에는 성공했음을 보여준다. 하지만 '엘리트만의 협약'은 '그들만의 정치'를 예고하고 있었다. 결국은 '그들의 정치'는 민중을 배제시키고야 만다. 더욱이 협약민주주의 체제는 석유지대추구에 의존하는 경제구조를 심화시켰고 이는 국제유가의 변동에 따라 경제위기가 엄습하도록 했다. 또한 엘리트들의 부패 행위는 상상을 초월했다. 따라서 베네수엘라서 정치체제 변동은 엘리트들의 정치·경제적 역할의 한계로 설명된다.

이에 따라 베네수엘라의 정치체제의 변동을 설명하는 본 논문의 분석틀은 변화와 연속성의 측면에서 엘리트의 정치·경제적 역할과 이에 대한 민중의 대응이 핵심적인 독립변수였다고 제시한다. 엘리트의 정치·경제적 역할에 따라 민중이 체제 내부로 포섭되느냐 아니면 체제에서 이탈해 체제 변동의 동인으로 작용하느냐가 결정된다는 것이다. 제도적인 틀을 유지하며 정당중심으로 운영된 베네수엘라 정치체제는 과거의 비(非) 제도적이며 일개인 지도자 중심으로 체제가 좌지우지되는 포퓰리즘 체제로 나아갔다.

엘리트의 정치·경제적 역할을 강조하는 본 논문의 분석틀은 석유국가론의 구조 중심의 분석틀과 차별

성을 보인다. 석유국가론이 주장하는 석유의존 경제의 불안정성은 호황기와 불황을 동시에 경험한 베네수엘라 경제 상황을 설명하는 데 한계가 있다. 더욱이 석유국가론은 체제 변동의 시점을 구체적으로 밝힐 수 없고 향후 체제의 성격을 전망할 수 없다는 것도 문제점으로 지적된다.

또한 본 논문에서 선거와 정권교체 등 정치과정적 요소를 중시하는 예외주의 테제 시각을 넘어서 변화와 연속성 측면을 강조한 것은 베네수엘라 협약민주주의 체제의 허실을 진단하는 데 유용성을 제공할 것이다. 포퓰리즘적 시각은 차베스 체제의 성격을 파악하고 협약민주주의 체제의 포퓰리즘적 정책을 설명하는 데 상당히 기여했다. 하지만 협약민주주의 체제를 포퓰리즘 체제로 규정하는 것은 협약 민주화의 성과를 외면하고 있고 엘리트의 역할을 상대적으로 과소평가하는 단점을 갖고 있는 것으로 지적된다. 즉 포퓰리즘의 시각은 경제정책을 중심으로 파악하고 있고 특정 정책을 낳도록 한 엘리트의 역할에 크게 주목하고 있지 않다는 것이다.

이제 이런 새로운 분석틀과 <그림 2-2>의 구분에 따라 본 논문은 베네수엘라 정치체제에 대한 유형화를 다음과 같이 제시한다. 가로축은 체제별로 엘리트와 민중 간 관계이고 세로축은 체제의 작동 방식을 말한다. 이로써 차베스 정권의 수립으로 이어진 베네수엘라 정치체제의 성격과 그 변동 과정을 설명할 분석틀은 완료됐다.[47]

<표 2-2> 베네수엘라 정치체제에 대한 시기별 유형화

엘리트-민중 관계 / 체제작동방식	포섭	분리·대립
제도적 / 정당중심	푼토피호 협약민주주의 체제 AD-COPEI 정당지배체제 (1958-1988)	과도기 체제균열 및 붕괴 (1989-1998)
비제도적/지도자중심	AD 집권 민주화 운동시기 1945년 직접·보통선거 첫 실시 (1945-58)	민중주의 체제 차베스집권/의회정치실종 (1999-2007)

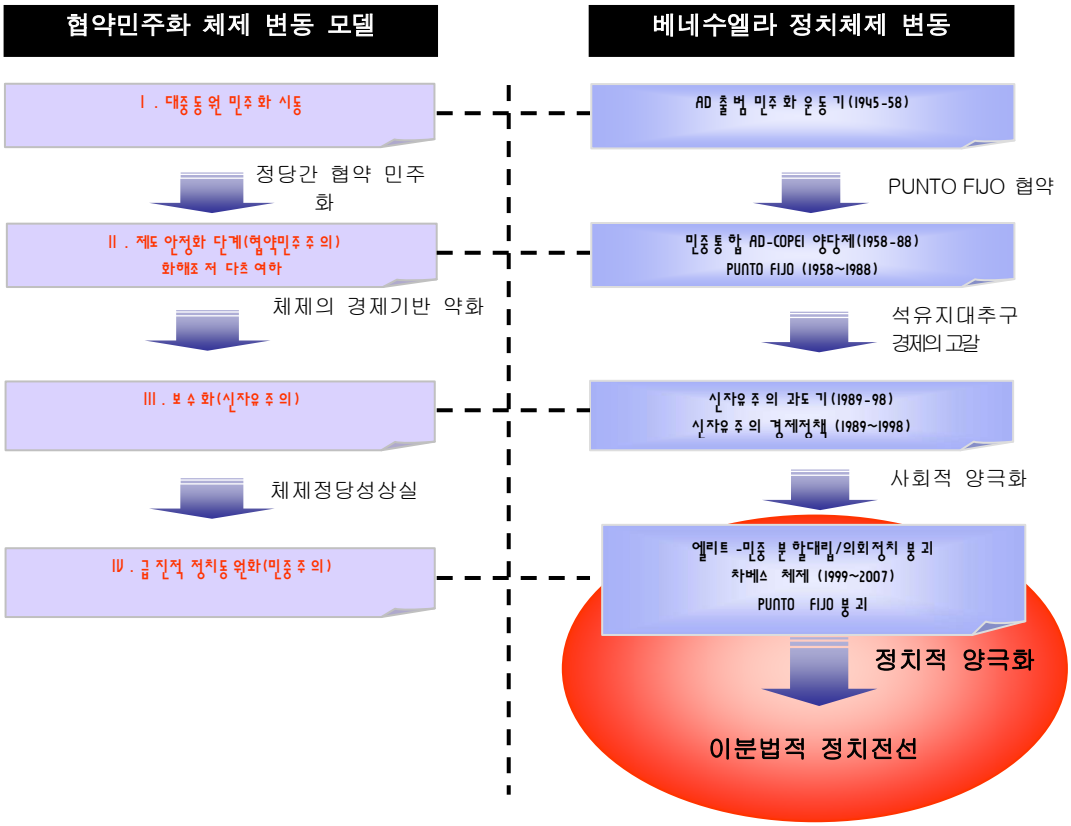
차베스 체제의 성격과 관련해 본 논문은 국가 및 시기별로 다른 형태의 포퓰리즘 간 유사점과 차이점을 밝혀내기 위해서는 동학적(動學的)이고 동태론적(動態論的) 시각을 갖고 포퓰리즘에 대한 유형화 작업이 필요하다고 제시한다.[48] 이에 따라 본 논문은 ① 소수지배엘리트(oligarchy)를 적(敵)으로 내세워

[47] 1948년부터 집권한 페레스 히메네스(Pérez Jiménez) 장군은 1957년 12월 망명함으로써 군부정권은 몰락했다. 1958년의 Punto Fijo 협정은 이후 대통령을 두번 지내게 되는 라파엘 칼데라(Rafael Caldera)의 집(Punto Fijo)에서 그해 10월31일 로물로 베탄쿠르트(Rómulo Betancourt) 등 주요 지도자들이 서명함으로써 성립됐다(Hong 1991, 300-301).

[48] 김일영(2004)은 포퓰리즘 개념을 정태성에서 벗어나 더욱 동태적인 것으로 사용하기 위해서는 우선 이 개념을 특정 시기의 특정 정책과 관련시키는 경제주의적 시각에서 벗어나야 한다고 지적한다(김

민중에 직접 호소하는 이분법적 포퓰리스트 담론 ② 포퓰리스트 정치스타일의 지도자와 전략 ③ 포퓰리스트 경제정책 ④ 포섭된 민중을 체제 내에서 계속 유지시켜 권력기반으로 삼기 위한 제도 등에 초점을 두고 차베스 포퓰리즘 체제의 성격과 작동 메커니즘을 파악하고자 한다. 이는 포퓰리스트 정치스타일의 지도자와 신자유주의정책을 결합한 1990년대 이후 네오포퓰리즘 유형화에 비해 포퓰리즘의 동태적 특징을 더 잘 파악하고 그 변화에 대한 설명력을 높이기 위한 것이다. 이제 본 논문은 이 분석틀에 근거해 협약 민주화 이후 베네수엘라 체제변동에 대한 가설을 다음과 같이 제시한다.

정치 엘리트만의 협약민주주의 체제는 민주주의 공고화로 나아가기 어렵다. 정치협약과 지대추구경제에 기반한 베네수엘라 협약민주주의 체제는 정치대표체계를 제도화하고 자생적 경제력을 갖추기 어려운 구조적 한계를 안고 있다. 이로 인해 협약민주주의 체제는 민중 부문을 포섭한 정당지배체제에서 민중을 점차 배제하는 체제로 퇴행했다. 이 결과, 협약민주주의 체제의 정치제도에 대한 신뢰성이 무너졌고 국제 유가에 종속되는 경제 구조를 심화시켰으며 경제위기와 함께 체제 내부로 포섭된 민중을 이탈토록 했다. 결국 협약민주주의 체제는 체제 존립의 정당성 상실과 체제 붕괴로 이어졌으며 체제 외부에서 차베스의 非제도적, 급진적 정치동원화에 의한 포퓰리즘 체제의 수립으로 나아갔다. 엘리트의 정치·경제적 역할의 한계가 베네수엘라 체제 변동의 핵심 요인이었다고 본 논문은 주장한다.



일영 2004, 196-197).

3. 정당체제의 붕괴[49]

로버츠(Roberts)는 한 국가의 정당들이 중대한 상황에 직면했을 때 행하는 것에 대한 일반적인 기술(記述)로서 정당체제 전환(transformation)이란 분석틀을 도입한다. 이런 분석틀 아래 로버츠는 중대한 정치경제적 조건에서 주어지는 세 가지의 응답이 있다고 한다. 그것은 정당체제의 재구성(recomposition), 재편성(realignment), 해체(decomposition)라고 그는 제시한다.[50]

이에 대해 디츠 & 마이어스(Dietz & Myers)는 정당체제의 '붕괴'(collapse. 스페인어 colapso)란 개념을 도입한다. 즉 그들은 '붕괴'란 용어를 로버츠가 제시한 3가지의 정당체제 전환의 변수들 가운데 하나가 되는 '해체'의 특정 형식으로 다룰 것을 제안한다. 로버츠의 개념화에서 '해체'는 정당체제 변형의 하위유형인 것처럼 정당체제의 '붕괴'는 정당체제 '해체'의 하위 분류에 해당한다는 것이다. 즉, 디츠 & 마이어스에 따르면 '해체'는 점진적으로 목격이 가능한 수준과 속도에서 체제가 기우는 것을 의미함에 반해, '붕괴'란 보다 빠른 속도로 체제의 기반이 허물어지는 것을 말한다. 일반적인 원리로서도 정당체제의 '붕괴'는 한 선거와 다음 선거 사이에서 발생할 수 있고, 정당체제의 '해체'는 보다 긴 시간에 걸쳐 나타난다고 한다.

똑 같은 방식으로 '정당'의 붕괴와 '정당체제'의 붕괴를 구분해야 한다. 정당은 경쟁력의 부침을 경험, 경쟁력 상실의 극단적인 경우 정치권에서 사라질 수 있는 것이다. 그러나 없어진 정당이 소속하고 있는 정당체제는 유효하게 계속 유지될 수 있다. 왜냐면 다른 정당들이 기존의 그런 체제를 유지하기 위해 '퇴출 정당'을 메우기 때문이다.

그럼에도 정당체제는 붕괴할 수 있다. 정당체제의 붕괴는 1) 정당체제를 떠받치는, 경쟁력 있는 모든 구성 멤버(정당)들이 모두 한꺼번에 전체 유권자들에 의해 버림받았을 때 그리고 2) 정당체제를 구성하는 정당들이 자신들을 재편성(realignment) 혹은 재구성(recomposition)할 수 있는 역량이 없을 때 각각 발생할 수 있다는 것이다.[51]

이제, 디츠 & 마이어스는 정당체제의 붕괴가 발생하는 과정을 3단계로 제시한다. 이는 1) 붕괴로 나타나기 전의 해빙(解氷.deshielo) 단계 그리고 2) 붕괴에 맞서 체제의 부분들 그리고 체제의 구성 요소(개별 정당)들, 엘리트층이 나름대로 응답을 제시하거나 그렇게 하려고 시도하는 단계, 마지막으로 3) 전술한 노력들이 성공을 거두지 못함에 따라 정당체제의 파손과 실질적인 붕괴를 가져오는 단계로 이어진다는 것이다.

디츠 & 마이어스는 정당체제의 붕괴를 분석하기 위해 립셋 & 로칸(Lipset & Rokkan)의 결빙명제를 수정할 필요가 있다고 강조한다. 립셋 & 로칸에 따르면 각 사회에는 그 사회 고유의 역사적 경험에 의해 형성된 사회적 구분의 도장이 찍혀 있는데, 이런 사회균열이 정당체제에 영향을 준다고 한다.[52] 특히 사회균열은 급속히 변화하는 것이 아니라 상당히 오랜 기간 고착돼(freeze) 있기 때문에 정당체제는 안

---

[49] 이 부분의 논의는 Dietz & Myers(2002)의 논의를 중심으로 설명되고 있다.
[50] Roberts 1997.
[51] Dietz & Myers 2002, 1-6.
[52] 서유럽을 예로 들면, 근대 유럽사회 형성에 있어서 가장 중요한 혁명이라고 할 수 있는 국가혁명(National Revolution)과 산업혁명(Industrial Revolution) 과정에서 사회균열이 형성됐고, 그렇게 만들어진 사회균열이 정당체제에 영향을 주었다는 것이다.

정성을 유지하는 경향이 있다고 한다.[53]

이에 대해 디츠 & 마이어스는 정당체제가 오랜 기간 지나도 변하지 않는 '풍경(paisaje)'으로서 조망돼야 하는 것이 아니라, 이른바 '녹을 수 있는 빙하(glaciar)'로 대체돼야 한다고 지적한다. 정당체제가 여러 세대에 걸쳐 그 구조를 유지, 보존할 때 이는 '빙하 체제'(sistema glaciar)와 유사하다는 것이다. 즉 빙하에서 목격되는 바, 빙하 표면의 인지되는 특징 일부들은 오랜 기간에 걸쳐 지속될 수 있지만 빙하 깊숙한 곳에서는 끊임 없는 변화가 상수(constante)처럼 계속되고 있다는 것이다. 결국 빙하 깊숙한 곳에서 계속된 이런 변화가 때때로 매우 강력해 지표 위의 빙하에 균열을 가할 수 있다는 것이다.[54]

가. 해빙 전 단계

베네수엘라 정당체제의 해체 과정은 과거 오래 전 역사부터 살펴봐야 할 측면이 있다고 디츠 & 마이어스(Dietz & Myers)는 지적한다. 이 부분은 앞의 3장에서 다뤘지만 간략하게 다시 정리해본다. 1908년 집권한 고메스(Gómez) 장군의 탄압적 정부 28년은 19세기 베네수엘라 정당체제의 모든 흔적을 파괴해 버렸다. 이후 정당들은 독재자 고메스가 사망한 1935년 12월 새롭게 생겨나기 시작했다. 먼저 맑시즘의 낭만적 도전에 사로 잡힌 대학생들은 앞으로 다가올 수십 년 안에 베네수엘라 좌파를 형성하게 될 주요 정당 3개를 창당한다. PCV, URD, AD가 그것이다. 그리고 중도 우파로는 진보적 친(親) 가톨릭 지도자들이 Copei를 창당했다. 마지막으론, 상류 계급과 중상 계급 지도자들이 정치적 우파 진영에서 정당을 구체화하기 위한 노력을 펼쳤다. 이런 식으로 우파 진영에선 처음으로 베네수엘라 민주당(PDV)이 만들어졌다. 하지만 PDV는 이 정당을 창당하고 이끌었던 온건적 군부 정부가 포퓰리스트 혁명세력에 의해 쫓겨나게 된 1945년 10월 붕괴했다.

AD의 베탄쿠르트가 주도한 '포퓰리스트 혁명'(1945-48)의 3년간은 AD를 지배적 위치로 올려놓게 된다. 그러나 AD 내부의 일부 세력이 행정권한을 이용해 URD, Copei, PCV의 성장을 제한함으로써 AD가 건설하려 시도했던 대의제 민주주의로부터 소외됐다. 이에 따라 URD, Copei, PCV는 군부가 AD의 선출된 대통령 로물로 가예고스(Rómulo Gallegos) 대통령을 타도한 1948년, AD와 상대적으로 별개의 한 쪽 편으로 쏠리게 된다. 그럼에도 불구, 군부는 URD, Copei, PCV가 통치하는 것을 허용한다는 생각을 전혀 않고 있었다. 이로 인해 이 세 정당은 AD와 연합, 1958년 1월 23일 히메네스(Marcos Pérez Jiménez) 장군의 군사정부를 타도한 비밀운동을 형성토록 한 것이다.

이어 AD, Copei, URD 세 당 지도부는 권력을 공유하고 나아가 기업가들, 교회, 지주들이 위협감을 느끼지 않도록 극단적 좌파 정책을 펴지 않겠다고 합의한다. 이 Punto Fijo 협약은 다양한 이념적 스펙트럼의 정당들이 권력을 잡기 위한 경쟁에 참여할 수 있도록 하는 환경 조성을 촉진하게 된다. 현실 정치권의 우파 진영에서는 민주국민전선(FND)을 출범시키지만 이 우파 정당은 1963년 대선에서 초기 정치적 역량을 결집시키는 데 실패했다. URD 내부 좌파 및 중도파들은 심각한 내분에 빠져들어 무의미한 정당 세력으로 후퇴시킬 정도로 당의 역량에 막대한 타격을 주게 된다. PCV는 1950년대 혁명에 성공한

---

[53] 김민전 2007, 41-43.

[54] 심지어 Dietz & Myers는 Lipset & Rokkan이 '결빙'이란 용어를 사용하면 정태적이거나 변하지 않는 어떤 형상을 의도했다면 '거짓된 주장'이라고 한다(Dietz & Myers 2002, 7).

피델 카스트로 추종 게릴라들과 연합했으며, 이어서 소련이 체코슬로바키아에서 보여준 제국주의적 행동으로 불거져 나온 노선 투쟁은 PCV의 보다 열정적이고 카리스마적 지도력의 젊은이들로 하여금 기존의 노선을 버리고 사회주의운동당(MAS)이란 자신들만의 정당을 만들게 된다. MAS는 이후 베네수엘라 정치에서 세 번째로 중요한 위치를 점하게 된다. 1947-1993년 총선 득표율을 정리한 <표 4-9>에 나타난 바와 같이, MAS는 1973년 5.3% 득표율에 머물렀으나 1993년 10.8%까지 득표율을 기록했다. 하지만 MAS의 Punto Fijo 체제에 대한 지지는 열성적인 것과는 거리가 멀었다. MAS는 1990년대 중반까지 권력의 바깥 언저리에 머물렀다. 이렇게 되면서 결국, Punto Fijo 하 베네수엘라 정당체제는 특히 1973년과 1993년 사이는 AD와 Copei의 양당이 주도하는 것으로 특징지어진다.[55]

나. 해빙단계

1988년 12월 대선은 베네수엘라 선거 결과 상으로 AD와 Copei 두 정당의 안정적 권력지배를 보여주는 마지막 사례였다. 이 두 정당은 <표 4-10>에서 나타나는 바와 같이 1988년 대선에서 자신들 두 후보의 득표율을 합하면 94%를 기록했고 같은 해 총선에서도 두 당이 상하 양원에서 얻은 득표율은 74%로 전체 득표율의 거의 4분의 3 수준에 이른다.

1988년 12월의 선거 결과에서 AD 지도부들이 인식한 우려의 유일한 동기는 유권자들의 선거 기권율이 18%로 지난번에 비해 6% 포인트 상승했다는 점 정도였다. 그럼에도 불구, 중요한 사실은 당시 페레스(Carlos Andrés Pérez) 대통령이 1970년대에 이어 두 번째로 취임하면서 곧바로 경종은 울리기 시작했다. 페레스 대통령은 자신의 전임 대통령이 외환보유고를 이미 모두 탕진해 검은콩이나 커피 등과 같은 기본 식품을 수입하는 데 필요한 결제대금도 남아있지 않았다는 사실을 알게 된 것이다. 이런 긴급상황은 국제통화기금(IMF)에 차관을 요청하게 만들었고 IMF는 필요한 자금을 제공하면서 국가적인 긴축 프로그램을 실시할 것을 의무사항으로 요구했다. 그 결과는 1989년 2월 수도 카라카스를 비롯한 주요 10개 대도시에서 민중들의 상점약탈 등 소요사태 카라카소(Caracazo)로 이어졌다. 하지만 이런 현실에 대한 정부 당국자들의 무지는 절대적인 수준이었다.[56]

소요사태 이후 베네수엘라 전역에서 평온은 회복됐다. 겉으로는 모든 게 정상으로 돌아갔다.[57] 소요사태 이후 약 10개월 뒤 실시된 지방선거에서 AD와 Copei는 다시 지배적인 위치를 이어갔다. 그럼에도 두 가지 중요한 사항은 베네수엘라 정당체제의 '외관상' 얼어 붙은 풍경 아래로 큰 변화가 가까이 다가왔음을 암시해 주고 있다. 주목해야 할 그 첫 번째 사항은, 좌파 게릴라 운동으로 시작했던 급진대의당(LCR)이 볼리바르(Bolívar) 주지사 선거에서 승리했다는 점이다. 볼리바르(Bolívar) 주는 중심 산업지역 중의 하나로, 알루미늄 및 철강산업 산별노조 노동자들의 지지를 받았던 AD의 절대적인 아성이 오랜 기간 지속됐던 지방이었다. 두 번째 사항은 당시 지방선거에서 유권자들의 선거 기권율이 55%로 치솟았다는 점이다. 비슷한 시기 대선과 총선에서의 기권율은 모두 18% 수준에 그쳤던 것에 비해서는 유의미한 결과라고 할 수 있다. 하지만 AD-Copei 양당 지도부는 여전히 안도의 안심을 쉬었다. 일반적으론 그때

---

[55] Dietz & Myers 2002, 9-10.
[56] Dietz & Myers 2002, 11.
[57] 이에 대해 Dietz & Myers(2002, 11)는 '자연에 반하는(antinatural) 평온, 잔잔함'이라고 표현한다.

까지도, 지방선거에서의 기권율은 대선 혹은 총선에 비해선 높았다는 것이고, 두 당 중심의 정당체제는 그간에도 위험한 폭풍우에도 살아남았으며 개별적이고 고립돼 나타나는 위험에 큰 손상을 입지 않았다고 생각했던 것이다.[58]

이와 함께 이어진 두 해(1990-1991년)에 베네수엘라의 거시경제 지표는 호전됐다. 외국인직접투자(FDI)의 물결이 베네수엘라로 쇄도했고, 1991년에는 베네수엘라 경제는 전세계에서 1인당 GDP 면에서 가장 높은 성장률을 기록했다. 그럼에도 불구하고, 이런 낙관주의는 1992년 2월 4일 차베스 주도의 소장파 군장교들의 쿠데타 감행이란 소요사태에 직면하는 아이러니를 연출한다. '사령관' 차베스는 정부 관료들과 정치인들의 부패를 척결하고 신자유주의 정책을 폐기시키려 무력을 동원했다고 명분을 내세웠다. 차베스는 신자유주의 정책이 페레스 정부와 연합한 특정 그룹에만 혜택을 주는 성장을 이끌어내고 있다고 지적한다. 같은 해 11월 27일에는 공군 및 해병대 사령관들에 의해 쿠데타가 다시 감행돼 페레스 정부에 재차 타격을 가했다. 이런 가운데서도 실패한 쿠데타 사건이 두 번이나 있었던 1992년의 12월 6일 실시된 지방선거는 아직도 AD-COPEI 두 정당의 지배적 위치가 온존하고 있음을 보여준다. <표 4-10>에서도 나타나는 바, 체제내부 정당에 대한 득표율이 78%로 그 직전 지방선거와 비교해 약 7% 포인트 상승한 것이다. 그러나 이는 핵심 중앙권력과는 상당한 거리가 있는 지방선거 결과이다. 더욱이 이듬해 1993년 12월 실시된 대선은 체제유지 두 정당 간 관계에 미묘한 변화가 감지됨으로써 체제 붕괴의 전조로서 충분한 것으로 분석된다. 즉, 전통적으로 AD의 대안세력으로 전체적으로 체제 유지에 버팀목이 돼온 Copei는 비리 혐의로 물러난 페레스 대통령의 AD 정권을 탈취하라는 임무를 띤 모습으로 유권자들의 선택을 받은 것으로 보인다는 점이다.[59]

<표 4-10>은 1992년 12월~1993년 12월 사이에, 특히 COPEI에 대한 지지도가 급격히 떨어져 AD-COPEI 두 정당을 합한 득표율이 1958년 이후 체제가 들어선 이후 처음으로 50% 밑으로 떨어지는 결과를 동시에 낳고 있음을 보여준다. 1993년 대선은 더욱 의미심장한 변화가 있었다. Punto Fijo 체제를 떠받치는 거물 중의 한 명인 칼데라가 자신이 직접 세우고 세력을 키워온 COPEI를 버리고 독자 출마한 것이다. 당시 80대의 고령 칼데라는 MAS, URD, PCV 그리고 개인적 정당들의 연합을 이끌어내 두 번째 대통령에 오른다. <표 4-12>는 1993년 대선에서 수렴당(Convergencia)의 칼데라가 어떻게 승리했는지를 자세히 보여준다. 또 전투적 좌파정당인 LCR는 1993년 대선에서는 1988년의 0.37% 득표율에서 무려 20% 포인트 넘게 상승한 21.95% 득표율을 기록했다. 이는 AD(23.23%), COPEI(22.11%)와 비교해 불과 1% 포인트 밖에 차이가 나지 않는 놀라운 기록이다.[60] 이는 베네수엘라 Punto Fijo 체제를 건설하고 지탱해온 AD-COPEI 중심의 수십 년간 이어진 정당체제가 붕괴의 위기에 직면했음을 의미한다.

그러면 의문은 남는다. 30년 이상 이어진 '정당체제의 빙하'가 1992년 12월의 지방선거와 1993년 12월 전국 대선을 갈라 놓은 단 12개월 동안에 녹게 된 원인은 무엇인가 하는 점이다. 무엇보다 먼저, 앞서 밝힌 바처럼 1992년 12월의 선거에서 이미 '정당체제의 얼어붙은 풍경'이 일정 부분 녹기 시작하는

[58] Dietz & Myers 2002, 11.
[59] Dietz & Myers 2002, 12.
[60] Dietz & Myers(2002, 12)는 이에 대해 '정치적 지진'(terremoto político)이라고 표현한다.

현상이 나타났다는 점을 재차 언급해야 할 필요가 있다. 그러나 정당체제의 '진짜' 분열은 그 이후에 도래한다. 그 즉각적인 원인은 Copei 내부의 심각한 내분을 들 수 있다. 이로 인해 COPEI가 일관되게 통치할 능력을 갖춰 진정으로 AD의 대안 정당이 될 수 있을 지 심각한 의문이 제기됐던 것이다. 이 문제는 1960년대 후반 대통령을 지낸 칼데라가 재차 대선에 출마할 것이라고 결정하면서 80년대 중반으로 추정되는 COPEI 내부 묵은 갈등의 불씨를 다시 지핀 것이다. 80년대 중반 이후 COPEI 소장파 지도자들은 칼데라를 COPEI 최고 지도자 자리에서 물러나도록 하고 1988년 대선에서 그 대신으로 에두아르도 페르난데스(Eduardo Fernández)를 후보로 내세웠다. 1988년 대선에서 페르난데스는 페레스에게 패했지만 대선 이후에도 COPEI 사무총장으로서 당 주도권을 유지했다. 이후 1992년 2월4일 차베스 주도의 불발 쿠데타 사건 이후 페르난데스는 당시의 정치위기를 민주주의에 대한 중대한 위협으로 진단하고 페레스 대통령에게 지지를 보냈다.

이와는 대조적으로, 칼데라는 페레스 정부의 신자유주의 정책을 비난하고 상당히 미묘한 뉘앙스로 '쿠데타 주동자' 차베스를 두둔하는 자세를 취한다. 노회한 정치인 칼데라의 이런 전략은 당시 베네수엘라 일반 국민 대다수의 정서에 상당히 부합하는 것이었다. 또한 칼데라는 Copei 전통 당원 그리고 그들의 연합 세력들 사이에서 상당한 지지를 유지했다. 이런 배경으로 칼데라가 사실상의 무소속 후보로 나서면서, 과거 같으면 Copei 대선 후보를 지지했을 유권자들은 Copei를 이탈해 칼데라에게 표를 던지게 된 것이다.[61]

1993년 대선에서 사실상 무소속으로 출마한 칼데라의 승리는 1958년 이후 베네수엘라 대선 역사에서 찾아볼 수 없었던 일이었다. 좀 더 자세히 관찰해 보면, 유권자들은 AD, Copei 두 전통적 정당에 직접적인 기대를 하지 않았을 지라도 아직은 한 번 더 1958년 체제에 새로운 기회를 부여하려 했었음을 시사한다. 실상 기존 체제와 동일시된 AD-Copei 두 정당들 중 어느 정당도 과거 시대에 유효했던 국가 중심적 분배체제가 이젠 실행 가능하지 않다고 유권자들과 합의를 도출해낼 형편이 되지 못했던 것이다.

기존 지배정당들의 실패는 이른바 신자유주의 '판매실적'을 올리기 위한 모든 노력에 치명적 손상을 가했다. 페레스 대통령은 집권하면 국가 중심적 분배 정책을 다시 펼칠 것이라는 선거 공약으로 유권자의 기대감을 한층 부풀리게 했지만 취임하자마자 이를 180도 전면 수정함으로써 파멸로 나아가는 운명을 자초했다. 이로 인해 그가 속한 AD의 지지기반도 심하게 흔들렸다. 나아가 페레스를 대체토록 마지막 기대를 받았던 칼데라 마저 페레스와 유사한 정책으로의 변화를 실행토록 할 수 없는 상황이 되자 AD와 Copei가 직면한 결과는 앞의 페레스 탄핵보다 훨씬 더 크게 될 것이란 점은 명약관화했다.[62]

다. '해빙'을 저지하려는 시도

오랫동안 유지된 정당체제의 붕괴를 가져올 수 있는 '해빙'의 초기 시점에서 어떤 형태의 반작용이 주어질 수 있을까. 디츠 & 마이어스는 이런 의문을 던지며 베네수엘라 정당체제 붕괴의 두 번째 단계를 분석한다. 그들에 따르면 첫 번째 반응은 이런 해빙을 가져오게 한 장본인과 사실 관계를 특정시켜 책임

---

[61] Dietz & Myers 2002, 12-13.

[62] Dietz & Myers(2002, 13)는 이같이 평가하면서 이런 식의 베네수엘라 대의제 민주주의 체제에도 중대한 결과를 낳고 있다고 진단한다.

을 돌리게 하는 것이다. 두 번째 반응은 해빙 과정을 저지하고 뒤로 돌려 어떤 형식으로든 대처하려는 시도라고 할 수 있다.[63] 첫 번째 반응의 경우, 체제를 지탱하는 개별 정당 그 내부 그리고 체제 구성 정당들 간에 상호 비난과 함께 특정 대상을 지목해 책임을 지우는 일이 벌어질 수 있다.

이런 형태의 책임 공방은 1) 제로섬적 정치게임 상황의 수위가 높아지면서 <<과연 누가 전체 해방자가 될 것인가>>란, 다분히 비(非) 정치적 정서(mentalidad)로 나아가고, 그리고/혹은 2) 한 정당 혹은 여러 정당들이 정당체제를 버리려 하거나 이미 잃어버린 대의(大義.causa)에 속하고 있다는 이미지에서 벗어나겠다고 시도함에 따라 정당체제 내부 혹은 전체 정당체제의 파열로 이어진다는 것이다. 그럼에도 불구, 이와 동시에 기존 정당체제를 지탱해온 엘리트들은 일련의 개혁조치를 시도하려 한다. 이런 두 가지 대응은 베네수엘라 정당체제의 파열을 막으려는 과정에서도 나타난다고 디츠 & 마이어스(Dietz & Myers)는 분석한다.

베네수엘라 정당체제의 '얼어붙은 빙하'가 해빙하기 전에 이 정당체제와 동일시된 AD-Copei 두 정당이 내놓은 응답은 Punto Fijo 체제를 얽어 매고 있는 '실타래 그 자체가 풀어 헤져지고 있다'(desenredar, 영어 unravel)[64]는 인식과 긴밀히 연결돼 있다. AD-Copei는 1958년 이후 체제를 압도적으로 지배해왔는데, 자신들에 대한 지지와 이른바 Punto Fijo 체제에 대한 지지가 언제나 그랬던 것처럼 한결 같았기 때문이었다. 그래서 AD와 Copei에 대한 '지지의 마진·용해'를 저지하기 위한 노력은 자체 메커니즘의 민주주의를 보존하려는 노력과 긴밀히 얽혀 있다고 디츠 & 마이어스는 지적한다.

더욱이 디츠 & 마이어스는 1989년부터 시작되는 Punto Fijo 체제의 위협은 1) 카라카소(Caracazo)로 대표되는 폭동, 약탈 그리고 2) 경제의 긴축 3) 군부 쿠테다 사건 등으로부터 비롯된다고 한다. 하지만 이런 위협은 정당체제 위에 군림하는 AD-Copei 지배가 무너지기 시작하는 조짐이 수면 위로 떠오른 1993년 대선에서야 본격적으로 실감된다. 결국, 그 때까지도 양당지배체제의 붕괴에 대해 누가 책임인지 소재처가 분명히 소명되지 못했던 것이다. 이젠, 1993년 대선 결과로 볼 때 AD와 Copei는 그간 노력을 펼쳤음에도 심대한 타격을 피할 수 없었음을 여실히 증명해주고 있다는 것이다. 다시 말해 1958년 이후 체제를 계속 '굴러가도록'(a flote) 하는 노력이 실패로 돌아갔음을 뜻한다.

라. '대홍수' 단계

디츠 & 마이어스에 따르면 총선, 대선 등 전국적인 선거 기간에 정당체제와 동일시된 정당들에 대한 지지도가 50% 밑으로 떨어질 때 정당체제의 해빙이 시작된다고 가정하고, 이후 그 다음 전국 규모 선거에서 체제와 동일시된 정당[65]들의 총 득표율이 15%(혹은 10%) 미만으로 추락할 경우, 그러면 정당체제의 빙하 구조가 노아의 방주에 비견되는 '대홍수'(diluvio)를 맞아 오랜 기간 지배해온 정당체제 그리고

---

[63] 이 둘은 이론적으로나 역사경험적으로나 상호 배제적이지 않으며 공존할 수 있다고 한다(Dietz & Myers 2002, 18-22).

[64] '실타래가 풀어 헤쳐진다'(unravel)는 즉 '와해된다'는 표현은 David J. Myers 그 자신이 2년뒤 Jennifer M. McCoy와 함께 편집한 『The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela』(Johns Hopkins University Press, 2004) 저서의 제목에 그대로 재등장했다. 차베스 체제 이전이 'Representative Democracy'였다는 분석도 그대로 이어졌다. Dietz & Myers (2002) 참조.

[65] AD-Copei를 말한다.

해빙에 따른 '범람'(aluvión) 이후 '충적토'(alluvial deposit)[66]로 존재해온 것을 붕괴시킨다고 한다.[67]

특히 이런 크기의 붕괴에선, 역사적으로 체제와 동일시된 정당은 선거에서 득표를 얻기 위한 능력을 상실하게 되며, 이런 붕괴는 일시적인 것이 아니다라고 하는 점이 중요하다.[68] 기존 체제와 제도에 기반하지 않고 일개인의 지도력으로 이끌어지는 정치운동 혹은 새로운 정당이 출현, 이른바 기존 정당체제를 끝장내겠다고 하는 운동 혹은 선거강령을 띄운 후 선거의 책무를 정복하게 된다는 것이다. 나아가, 기존 체제에 반대하는 이른바 '반(反)체제'(anti-sistema)의 정부가 일단 권력에 오르게 되면 이전 정당체제로의 모든 복귀 가능성을 사실상 제거하는 일련의 제도적 변화를 수립하게 된다.

그러므로, 정당체제의 붕괴는 기본적인 두 가지 구성요소를 갖게 된다고 한다. 그 두 가지 중 첫 번째는, 역사적으로 지배적인 정당 그리고 그런 정당이 주류를 이루는 식의 전체 정당체제를 향한 선거 지지도가 급속하고도 치명적으로 추락한다는 점이다. 두 번째는, 체제에 반대하는 대안적 정치세력이 출현한다는 것이다. 특히 오랜 기간 지배적이었던 정당체제를 허물고 등장한 세력은 권력을 장악하는 것에서 나아가 이미 패퇴시킨 기존 체제를 땅에 묻기(enterrar) 위해 가능한 모든 것을 활발하게 한다는 것이다. 이 지점에서 디츠& 마이어스는 중대한 주장을 하게 되는데, 즉 기존 체제를 완전히 허물고 나타나는 정치세력은 자주 그렇지만 '네오포퓰리스트'적 성격을 띤다고 하는 점이다.[69]

<표 4-10>의 1995년 12월 지방선거 결과에서도 나타나는 바, 앞서 이미 일부에 의해 목격됐던 정당체제의 파열과는 거꾸로 된 상황이 연출됐지만 이는 미혹에 빠뜨리는 것에 불과한 것으로 증명됐다. 90년대 초반 시작된 정당체제의 '해빙'은 90년대 후반 '대홍수'로 대미를 장식하고야 만 것이다. 단지 1998년 12월 대선에서 유권자들의 11%만이 AD-Copei 두 당 후보들에게 지지를 보냈을 뿐이다. 이어 2000년 7월 대선에선, 과거 오랜 기간 정치현장을 주름 잡았던 AD와 Copei는 대선전에 참가하지도 못하는 '기현상'을 연출하고야 만다. 그 대선과 같이 실시된 총선에서 AD-Copei는 전체 의석의 21%를 얻었을 뿐이었고, 지방선거에서도 단지 AD만이 규모가 적고 전국적으로 중요도가 떨어지는 몇 개 주의 주지사 선거에서 승리했을 뿐이다. 이런 똑 같은 틀은 2000년 12월 실시된 주민자치의회(Consejo Municipal) 선거에서도 목격됐으며 2001년 AD와 Copei의 조건은 더욱 더 악화했다.[70] AD는 노쇠한 중앙지도부와 상대적으로 참신한 지역 중진들이 각각 지도력을 행사하는 두 그룹으로 나뉘게 됐다. Copei는 중간 서열의 간부급을 계속 잃어나갔는데 이 중간그룹은 대체될 수도 없는 상황이었다. 두 정당 중 어느 정당도 가까운 장래에 다시 권력을 회복할 어떤 기회를 얻지 못한 것이다.[71]

이런 정당체제의 빙하 구조가 해빙을 넘어 대홍수를 맞은 원인들을 추적하면 칼데라 대통령이 1992년 2월의 쿠데타 주동자인 '사령관' 차베스를 사면한 1994년으로 거슬러 올라간다. 차베스가 감옥에서 풀려나 정치활동을 재개토록 한 것이다. 이제 차베스는 기존 쿠데타 주도 세력을 재규합하고 거의 활동

---

[66] 이는 이른바 '대홍수'로 나아가기전 어느 정도 경작 즉 체제의 지탱이 가능한 'post-aluvión'으로 표현된다(Dietz & Myers 2002, 26).

[67] Dietz & Myers 2002, 26.

[68] '체제의 붕괴'는 <표 1-1>에서 나타나는 바, 포퓰리스트 레짐에 병합된 민중섹터가 레짐 외부로 쫓겨나가 그 자체 레짐으로서의 존재가 없어졌음을 보여주는 것이다. 다음 5장은 기존 레짐의 외부에 있는 민중섹터를 새로운 레짐 속으로 재동원화하는 과정을 자세하기 기술하고 있다.

[69] Dietz & Myers 2002, 27.

[70] <표 4-10>을 참조할 것.

[71] Dietz & Myers 2002, 26-27.

을 정지한 URD 그리고 소수 세력으로 존재를 이어간 PCV를 자신의 세력권으로 추가한다. 디츠 & 마이어스(Dietz & Myers)는 차베스의 초기 정치운동에 대해 '민족주의적 포퓰리즘'이라고 규정짓는다. 차베스는 여기에 마르크스주의적 분위기를 풍기면서 베네수엘라의 지도적인 좌파 지식인들을 끌어들였다고 한다. 차베스는 이어 1997년 말에 MVR를 창당했고, 이듬해 대선에서 좌파연합 후보로 출마, 당선된다.[72]

4. '포퓰리스트 차베스' 체제의 성격

홍욱헌은 차베스 체제를 과거 자유민주주의에서 퇴행한 체제로 진단한다.사실상 권위주의 체제의 범주에 있다고 홍욱헌은 주장한다. 홍욱헌에 따르면 차베스 체제는 자유민주주의의 기본인 입법, 사법 및 행정 간 상호견제가 약화되었다는 점에서 위임민주주의(delegative democracy) 내지는 '나홀로' 민주주의이다. 일반적으로 자유 민주주의의 정도는 최고 정책결정자가 경쟁적 보통선거에 의해 선출되느냐와 국가정책의 결정 및 집행에 다수 또는 소수의 횡포를 방지할 수 있는 권력분립과 견제가 이뤄져 있느냐가 중요하다. 정책결정자들을 선거로 충원하지만, 정책결정 및 집행에 있어 다수 또는 소수의 횡포를 견제할 수 없다면 이는 '나홀로' 민주주의라고 홍욱헌은 지적한다.[73]

엘너(Ellner)는 차베스 포퓰리스트 체제가 급진적 동원형의 고전적 포퓰리즘인지 아니면 1990년대 이후의 네오포퓰리즘인지 구체적으로 유형화를 시도한다. 차베스는 우선, 정당에 반대하는 담론으로 기존 정당을 공격하지만, 이와 동시에 그는 국민투표, 민중의회, 자발적인 민군(民軍) 협력 프로그램 등의 형태로 직접적인 시민참여를 요구한다. 차베스는 노동, 재계, 정부 등을 대표하는 노사정 형식의 3자위원회 등과 같은 네오코포라티즘을 공격했고 귀족·보수화한 CTV의 정당성에 의문을 던졌다. 하지만 차베스 정부 하에서 과거 정권과의 급격한 단절이 이뤄질 것이라고 예상한 많은 이들은 차베스를 아르헨티나 페론 그리고 심지어 베탄쿠르트의 전통을 잇고 있는 것으로 보고 있다[74].

엘너는 또 오도넬에 의해 개념화된 위임민주주의라기보다는 1930년대, 1940년대의 급진 동원화형 포퓰리즘의 모습을 띠고 있다고 한다. 고전적 급진 포퓰리스트들은 정치제도를 비특권 부문에 활짝 열었다. 우선 이들은 노동조합의 구성을 장려했고 그리고 나서 노동 지도자들이 정책결정 과정에 주기적으로 요구를 투입(input)하는 네오코포라티즘적 구조를 만들었던 것이다. 이와 유사하게[75] 차베스주의(Chavismo)는 제헌의회의 주요한 목적이라고 할 수 있는 참여민주주의 슬로건 아래 대중의 참여를 넓히려 시도했다.[76]

마찬가지 맥락에서 포퓰리즘을 특징짓는 핵심요소로 꼽혀온 포퓰리스트 리더와 대중 간 직접적인 접촉도 외양으로 비치는 모습은 비슷하지만 큰 차이를 보인다. 다시 말해 Chavismo는 네오포퓰리스트 운

---

[72] Dietz & Myers 2002, 27.
[73] 홍욱헌 2004, 99.
[74] 엘너는 베탄쿠르트를 중심으로 대중동원이 이뤄진 1945-48년 AD 정권을 급진적 포퓰리스트(radical populist)로 규정한다. 따라서 그는 상당수 면에서 차베스 체제는 포퓰리스트의 재급진화로 특징지을 수 있다고 강조한다(Ellner 2001, 10-12).
[75] 유사하다는 것은 그 최종 목적이 그렇다는 점에서 유의해야 한다. Chavismo가 대중의 참여를 위해 활용한 방식은 고전적 포퓰리즘에 비해 비조직적인 모습을 띠고 있다.
[76] Ellner 2001, 22.

동, 위임민주주의와 비슷하게 일반적으로 정치 조직을 뛰어넘거나 무시, 우회하지만 동시에 정당화의 주요한 원천이 되는 리더-대중 간 특별한 관계를 발전시킨다. 하지만 이 역시, 신자유주의 시대 이후 리더는 고전적 포퓰리즘과는 달리 특별히 전체 인구의 비조직화된 부문들과 접촉을 강화한다는 점은 중요하다.[77]

베네수엘라 대표적 정치학자 중 한 명인 로메로(Romero)는 이제 차베스 치하에서 포퓰리즘의 여러 요소들이 구체적으로 실행되는 정치체제의 변동을 다음과 같이 강조하고 있다.[78]

> "나는 포퓰리즘을 정치 지도자의 일정한 행동 방식은 물론이고 (국가중심적이고 대중주의적인) 사회·경제정책도 아울러 총체적으로 정의하겠다. 이로써 '이런 정책과 정치방식이 실행되는 정치체제의 형태가 바뀔 수 있다'는 사실이 분명해 진다.[79] 지난 40년간 베네수엘라에서 포퓰리즘이 코포라티즘적이고 '정당들에 의한' 민주체제의 요체(parte integral)를 구성했다는 점을 인식해야만 한다. 이 체제는 차베스 취임으로 군부 나세르주의적이고 후견인 혹은 위임적(delegativa)인 체제로 전환하는 쪽으로 나아가고 있다.[80]"

이처럼 로메로(Romero)는 포퓰리즘에 대해 정태적 연구가 아니라 변화와 연속성 측면에서 분석해야 한다고 제시한다. 즉 포퓰리즘의 여러 요소들이 작동, 실행되고 있는 정치체제의 변동이 중요한 문제로 나타난다. 포퓰리즘에 대한 정의와 포퓰리즘에 대한 이해가 다차원인만큼 이 모두가 총체적으로 실행되는 정치체제, 즉 포퓰리스트 레짐에 대한 다차원적 분석이 이뤄져야 한다는 것이다.

이처럼 중남미 정치에서 포퓰리즘이 갖는 의미는 1990년 전후로부터 시작해 90년대 중반 이후 두드러진 포퓰리즘 부활론을 전면에 내세우는 네오포퓰리즘 유형화로 다시 주목을 받기 시작하며 신자유주의 구조조정정책 소용돌이 속에서 민주화 이행 및 공고화 논의와도 맥이 닿아 있다. 네오포퓰리즘의 핵심 논자인 웨일랜드(Weyland)의 포퓰리즘 정의는 정치적 포퓰리즘(political populism)에 기반해 있다. 웨일랜드(Weyland)는 1990년을 전후해 등장한 아르헨티나의 메넴, 페루의 후지모리를 중심으로 네오포퓰리스트 지도자로 묶는다. 이들은 과거 초기 포퓰리즘과 마찬가지로 정당 등 기존의 조직이나 제도를 통하지 않고 인격주의적 리더십(personalistic leadership)이란 '정치적' 변수를 여전히 충족시키면서도 신자유주의와의 친화성(affinity)을 보이는 거시경제적 경험을 공유한다는 것이며 이런 모습이 네오포퓰리스트의 핵심을 이룬다.

그러나 차베스의 反신자유주의 경제정책은 네오포퓰리스트 그룹의 핵심인 이른바 '네오포퓰리스트와 신자유주의와의 친화성' 테제와 정반대 모습을 띤다. 웨일랜드(Weyland)와 비슷한 시기에 신자유주의시대 포퓰리즘 재등장론에 동참했던 로버츠(Roberts) 조차도 네오포퓰리즘 유형화의 한계를 인정하고 있

---

[77] 이런 차이는 남미 포퓰리즘의 구조적 변형을 보여주는 중요한 요소라고 파악할 수 있다. Ellner 2001, 36.

[78] 베네수엘라 Simón Bolívar 대학 정치학과 석좌교수인 Romero는 베네수엘라 정치변동과 관련해 정치문화적 접근법으로 유명하며 저서로는 『Estudios de Filosofía Política』(1988), 『Disolución Social y Pronóstico Político』(1997) 등이 있다.

[79] '' 강조점은 본 논문에서 임의로 추가된 것이다.

[80] Romero 1999, 181-182.

다. 즉 '네오'란 접두어는 20세기 초부터 이어지는 포퓰리즘의 역사적 연속성을 마스크로 가리고 함축적 의미도 부정확하다는 것이다.[81] 엘너(Ellner)는 웨일랜드(Weyland)의 네오포퓰리즘 유형화 사례였던 메넴, 후지모리 체제가 생명력 있는(viable) 모델로서의 적실설을 잃었다고 예리하게 분석한다. 메넴의 아르헨티나는 2001년 국가부도 사태, 후지모리는 2000년 일본으로 정치적 망명을 떠나는 상황으로 이어졌다는 것이다.[82] 특히 파니자(Panizza)는 네오포퓰리즘의 일부 특징이 신자유주의 개혁에 유리한 국면을 조성한다고 할지라도 그 자체로서는 네오포퓰리스트 지도자들이 왜, 어떻게 등장했고 그들이 어떻게 통치하고 있는지를 설명하지 못한다고 강조한다.[83] 데 라 토레(de la Torre)에 따르면 웨일랜드(Weyland)는 포퓰리즘을 '정치적 전략'으로 개념화, 지도자의 행동에만 특권적 지위를 부여한다는 것이다. 그래서 웨일랜드(Weyland)는 대중의 탈조직화에 지나친 집착을 보임으로써 포퓰리즘의 제도적 차원에서 중요한 요소들인 정당조직과 후원수혜 관계망을 포퓰리즘과 대립시키는 결과를 낳고 있다.[84] 서유럽 학계 일부에선 1990년대 전후 중남미 정치를 남미포퓰리즘의 신자유주의화로 규정짓고 이를 기적적 변신(Miraculous Metamorphoses)이라고 표현했다.[85]

요약하면, 네오포퓰리즘은 신자유주의 시대 특정 포퓰리스트 레짐이 특정국면에서 갖는 경제정책을 특징지은 것에 불과하며 이를 포퓰리스트 레짐의 유형으로 봐서는 안된다는 점이다. 포퓰리스트 정책을 중심으로 한 웨일랜드(Weyland)의 네오포퓰리즘 유형화는 포퓰리스트 레짐 특정단계에서의 변형(Transformation Within the Populist Regime)을 포퓰리스트 레짐의 변동(Change of the Populist Regime)으로 보면서 신자유주의 시기 포퓰리스트 레짐의 핵심적 변화를 놓치고 있다. 고전적 포퓰리스트 지도자 스타일과 신자유주의 정책이 결합된 '네오포퓰리스트 지도자'란 말은 할 수가 있지만 '네오포퓰리스트 체제'라고 유형화할 할 수가 없다는 것이다. 따라서 네오포퓰리즘은 정확하게는 '네오포퓰리스트 지도자'의 특징이며 이 요소만으로 다른 여러 요소들이 포함돼 작동하는 포퓰리스트 체제의 하위유형으로 분류될 수 없다. 이는 곧 네오포퓰리즘으로서는 차베스 포퓰리스트 체제를 규정지을 수 없고 그 변화를 설명할 수 없는 한계점에 부닥치게 하는 원인이 된다.[86]

---

[81] Roberts 1995.

[82] Ellner 2003b.

[83] Panizza는 본 논문이 포퓰리즘 분석의 핵심 차원으로 제시하고 있는 제도(institution)를 통해 네오포퓰리즘을 설명한다. 즉, 네오포퓰리스트 지도자들은 기존의 사회·정치 제도가 정치적 주체들(subjects)을 상대적으로 안정된 사회질서 속으로 동원, 그 틀 안에 머무르게 하며 경쟁 규칙·규제조치를 마련하는 능력을 갖지 못할 때 정치 세력화한다고 한다(Panizza 2000, 146).

[84] de la Torre 2003 참조. 이와 관련해 오히려 이른바 Laclau(1977)의 담론 분석 포퓰리즘 연구가 포퓰리즘을 "순수한 정치적인 관념"이자 위기와 연결되지 않도록 영역을 축소한 정치전략으로 다루는 Weyland의 네오포퓰리즘 접근법보다 훨씬 더 큰 분석력을 제공한다고 한다(Cammack 2000, 152).

[85] Demmers, Fernánsez Jilberto & Hogenboom 2001.

[86] 아르헨티나 정치학자 Di Tella가 메넴의 신자유주의 정책 채택에 대해 'Menemista transformation of Peronism'으로 표현한 것도 같은 맥락이다. 즉, Di Tella는 메넴 대통령이 신자유주의 경제정책으로 돌아서자 페론주의가 결국은 보수주의 운동이 됐고, 나아가 전국민적 보수주의(popular-conservative) 운동으로 탈바꿈, 포퓰리스트 요소들을 벗어버렸다(shed)는 분석에 대해 상황을 잘못 평가한 것이라고 지적한다. 그에 따르면 이는 유럽 사회민주주의에도 흔한 것으로 구조적 특징(structural trait)을 경제정책과 혼동한 경우라는 것. 페론주의가 단순히 보수주의 운동이었다면 거의 반세기에 걸쳐 지배계급으로부터 그렇게 많은 분개를 자아내지 못했을 것이라고 Di Tella는 강조한다. 설사, 페론이 1940년대 초기 자신의 운동을 시작했을 때 전국민적 보수주의 혹은 심지어 파시스트 모델을 상정했을 수 있을지 몰라도 그가 성취한 결과와는 달랐던 것이다(Di Tella 1997, 198-199).

요컨대, 네오포퓰리즘 등장 혹은, 포퓰리즘에서 신자유주의로의 변화가 아니라 포퓰리스트 레짐변동(From one populist regime to another populist regime)에 주목해야 한다는 사실이다. 정책 내포는 충분히 변할 수 있는 성격으로서 그 자체를 종속변수로 규정, 사실상 포퓰리즘이 신자유주의로 대체돼서는 안된다는 점이다.[87] 포퓰리즘은 신자유주의를 취하거나 버리거나에 있어 매우 자유롭다. 오히려 우리는 신자유주의에 대해 보수 포퓰리스트 레짐을 실패하게 만드는 독립변수로 본다.

한편 데 라 토레(de la Torre)도 오도넬(O'Donnell)의 위임민주주의론에 대해 "위임적 민주주의가 단지 종속과 경제위기로 초래된 역경의 사회경제적 조건 하에서 이뤄진 민주화의 결과만은 아니다"고 강조한다. 데 라 토레(de la Torre)에 따르면 위임민주주의는 대중의 의지를 직접적으로 대표하는 것으로 민주주의를 구축해온 정치적 전통에 또한 기반을 두고 있다. 이런 정치문화는 중남미 지역의 추정되는 바, 권위주의적 전통 혹은 '문화적 요체주의'(cutural essentialism)에 의해 설명되지 않는다. 오히려 이것은 보통인(common people)을 정치 커뮤니티로 정치적으로 병합시키는 특정 개별 양식의 결과라고 한다.[88]

오도넬은 중남미에서 민주주의로의 공고화를 다룬 '민주주의로의 전환' 논문에서 성급한 낙관주의를 비판했다. 오도넬은 행정부 권력의 과도함, 견제와 균형이라는 '수평적 책임성' 부족 그리고 정부 효율성 축소 등에 주목해 이를 '민주주의의 새로운 한 종류'로서 위임민주주의로 개념화한다. 그는 중남미에서 위임민주주의가 90년대 이전 민주주의보다는 '더 민주적'이지만 '덜 자유적'이라고 한다.[89] 이에 대해 카리온(Carrión)은 위임민주주의는 달(Dahl)의 폴리아키 정의를 충족시키기 때문에 민주주의 체제라고 동의한다. 즉, 위임민주주의는 선거로 선출된 지도자가 자신의 권력을 제한하는 헌정적 견제와 균형적 조치를 초월하기 위해 국민 지지를 동원하는 '민주주의 체제의 한 하위유형'이라는 것이다. 하지만 네오포퓰리즘은 '약한' 정당체제에서 권력을 쟁취하고 행사하기 위해 지도자들에 의해 이용되는 정치전략이라고 카리온(Carrión)은 평가한다.[90]

이어 카리온(Carrión)은 위임민주주의 하에서 대통령이 누리는 초월적 행정부 권력 그리고 제도가 보이는 약점을 고려할 때 위임민주주의 체제가 선거 권위주의(Electoral Authoritarianism. EA 체제)와는 어떻게 다를 수 있는가 의문을 제기한다. 카리온(Carrión)은 두 가지 변수를 제시한다. 즉, 어떤 체제가 자유롭고 공정한 선거를 제공함으로써 의미 있는 정치적 경쟁을 수용할 준비가 돼있느냐 하는 점과, 두 번째는 민주적 절차를 존중함에 있어 그 체제가 보이는 총체적인 기록에 따라 달라진다는 것이다. 다시 말해 의미 있는 정치적 경쟁과 민주주의 존중에 대한 총체적인 기록이 위임민주주의와 선거권위주의(EA) 체제를 구분하는 핵심 변수라는 것이다.[91]

차베스와 후지모리의 비교와 관련해선 엘너(Elnner)가 2003년 발표한 논문 " The Contrasting

---

[87] Murillo의 하버드대 정치학과 박사학위 논문 역시 독립변수와 종속변수에서 차이는 있을지라도 기본적으론 '포퓰리즘에서 신자유주의로'란 틀 안에 있다. 그는 노조-정부 간 관계에 대한 당파이론(Partisan Theory)을 제시했다(Murillo 2000, Chapter 1).

[88] de la Torre 2000, 136-137.

[89] O'Donnell 1994.

[90] Carrión 2006, 301-303.

[91] Carrión 2006, 303. 선거권위주의에 대해선 '자유롭지 못한 경쟁의 동학'이란 부제로 앤드레스 셰들러(Andres Schedler에 의해 편집된 저서가 있다. Schedler 2006.

Variants of Populism of Hogo Chavez and Alberto Fujimori"에 잘 나타나 있다.[92] 엘너는 이 논문에서 ①두 지도자들의 담론과 스타일 그리고 개인적 행동 ②페루-베네수엘라 지지계급의 차이 ③페루-베네수엘라 정당체제의 차이 ④페루-베네수엘라 양국과 미국 간 관계 등으로 나누어 설명하고 있다.

웨일랜드(Weyland)는 차베스를 아르헨티나의 메넴이나 후지모리와 같이 네오포퓰리스트로 부르고 있다. 그 이유는 첫째 이들 모두가 기존의 정치적 엘리트들을 몰아내고, 국가를 경제적 사회적 정치적 위기로부터 구출할 것을 약속하면서, 대중의 인기에 호소해 정권을 잡았기 때문이며, 둘째 이들 모두 자신의 정치적 기반을 정당이나 이익그룹과 같은 제도적 기구에 두는 것이 아니라 대중과의 직접적 개인적 접촉에 의존하고 있기 때문이라고 한다. 이러한 측면만을 놓고 보면 차베스는 분명 정치적 의미에서 포퓰리스트라고 규정되는 데 큰 문제가 없다고 본다. 그러나 앞서 지적한 바 대로 경제적 측면에서 이들 네오포퓰리스트들은 분명 과거와 다른 모습을 보여주고 있다. 주지하는 바 메넴과 후지모리는 중남미에서 신자유주의 시장경제정책을 가장 강력히 실시한 대표적 인물이다. 반면 차베스는 베네수엘라의 예외적인 경제, 사회적, 문화적 조건을 반영하여 집권 후에도 최소한 표면적으로는 급진적 수사를 유지하고 있다. 메넴이나 후지모리가 경제안정과 성장을 위해 신자유주의 정책을 일관되게 밀고 나가는 것이 불가피했던 것과는 달리 차베스는 오일 가격의 상승으로 긴축과 신자유주의가 아니면 안 된다는 그런 급박함에서는 다소 벗어날 수 있었다. 차베스 정부는 지금까지 국가소유의 석유산업 민영화에 대해 반대 입장을 취하고 있다. 뿐만 아니라 석유 산업은 국가의 전략적 산업이며 그로 인해 산출되는 부는 국가의 경제사회적 발전을 위해 효과적으로 배분돼야 한다는 입장을 취하고 있다.[93] 또한 90년대 초 유사한 상황의 아르헨티나와 페루가 시장경제를 성공적으로 이식한 데 반해 베네수엘라의 시장경제개혁 이식 시도는 국민들의 강력한 반발과 두 번의 쿠데타 시도를 겪으면서 결국 실패로 돌아가고 말았다. 그리고 90년대 대부분의 중남미 국가들이 어떤 방식으로든 시장경제 개혁을 성공적으로 이식시킨 것에 비해 베네수엘라는 결국 신자유주의적 민주주의와 시장경제에 반대하는 차베스 정권을 탄생시켰다.[94]

5.결론

[92] 『Journal of Latin American Studies』 Vol. 35, pp. 139-162에 실려 있다.
[93] 김기현 2003, 332-334.
[94] 김기현 2003, 342.