이베로아메리카 제8권 2호(2006)

차베스 정부의 좌파 정책: 21세기 사회주의 아니면 임시 처방인가*

홍 욱 헌

<Abstract>

President Chávez's Leftism: 21st Century Socialism of Populist Mirage

President Chávez promised frequently to construct a prosperous and democratic Venezuela with "21st century socialism" during the last eight years in spite of the prevailing "Washington Consensus," a declaration of socialism's death in the early 1990s. Is his policy an alternative model? He succeeded in controlling poverty expansion with extensive social programs and government's control over the economy. Chávez's leftist populism, however, will be vulnerable to oil contraction. Venezuela waged a massive government-led industrialization with rising petrodollars in the later half of the 1970s, which ended in failure when oil price fluctuated.

[Key Word: 21st Century Socialism / Neoliberal Reform / Leftist Party / State Capitalism / Populism]
[주제어: 21세기 사회주의 / 신자유주의 개혁 / 좌파 정당 / 국가 자본주의 / 대중주의]

* 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2005-079-BS0023).

2006년 12월 대통령 선거에서 63%의 지지로 삼선한 차베스 대통령(Hugo Chávez Frías)은 “오늘은 새로운 시대가 시작한다. 베네수엘라는 빨갛다, 매우 빨갛다”라고 지지자에게 소리쳤다(Forero 2006). 선거운동 과정에서 그는 다시 집권하면 “21세기 사회주의”를 공고하게 하기 위해 새로운 혁명을 전개하겠다고 여러 차례 공언한 적이 있다(Economist 2006c). 그는 사회주의 정책을 앞으로 최소한 6년간 더 추진할 수 있게 되었다.

차베스 대통령은 민주적이고 부강한 베네수엘라를 위해 21세기 사회주의 정책이 효과적인 대안임을 주장하며 이미 8년간 추진하였다. “인간주의적 사회주의”로 부르기도 하는 21 위 름 인간

볼리비아, 칠레, 에콰도르 등에 좌파 정당 또는 좌파 연합이 집권하였다. 페루와 멕시코에서는 실패하였지만, 좌파 정당이 주요 정치세력으로 부상하였다.

좌파 정당들이 공통적으로 집권하였지만, 국내외 정치경제 정책 면에는 상당한 입장차이를 보이고 있다. 브라질과 아르헨티나가 주도하는 MERCOSUR은 지금까지 무역자유화를 추진하여 왔는데, 반세계화를 주장하는 베네수엘라를 가입시켜 협력관계를 모색하고 있다. 그러나, 브라질의 룰라 정부(Luiz Inácio Lula de Silva)와 우루과이의 바스케스(Tabaré Vásquez) 좌파 정부들은 차베스 정부와는 달리 시장경제체제를 근간으로 채택하고 있다.

차베스 좌파 정부에 대한 성격 연구가 여럿 있지만, 볼리바르 혁명의 주요 정책이 어떤 성격인지와 어느 정도 실용적인지에 대한 평가는 아직도 다양하다(Antonio Montecino 2006). 차베스 지지자들은 실용적 좌파, 실용적 대중주의, 국가 자본주의, 참여 민주주의 또는 반제국주의 민족주의 등으로 평가하지만(Valencia Ramírez 2005; Lebowitz 2006; Hofer 2006), 다른 정치경제 전문가들은 라틴 아메리카의 전형적인 대중정치(populism), 권위주의 정부(Economist 2006b; Weyland 1999a; 1999b; López and Lander 1999), 민주주의 형식을 빌린 권위주의 또는 독재 정부(Giusti 2006; Coppedge 2003) 등으로 규정하기도 한다.

차베스 정부의 성격에 대해 다양한 평가가 이루어지고 있는 주요 이유는 구체적 정책이 불투명하던 그의 선거운동 및 집권 초기를 기초로 분석되었기 때문이다. 예를 들면, 차베스 정부를 대중주의로 평가하는 것은 대통령 선거유세 기간 중 그의 뛰어난 대중동원 연설능력을 기준으로 하고 있다. 차베스를 좌파로 규정하는 것은 1992년 쿠데타를 주도한 그의 비밀결사운동의 이념이 중요한 기준이 되고 있다. 이 논문은 차베스 정부가 지금까지 추진한 구체적 경제정책과 정치제도를 기초로 성격 규정을 시도하였다. 왜냐하면, 차베스 정부는 이미 8년째 집권하고 있어 구체적 경제정책과 정치제도가 많이 나타나 있어 그 성격을 보다 체계적으로 파악할 수 있을 것이기 때문이다. 먼저 차베스 정부는 어떻게 정치제도를 변화시켰는가 또 이전 정부와 어떻게 다른가?

"좌파"는 여러 사회주의 이념과 행태를 지칭하지만, 여기서는 정치체제 면에서 계급갈등의 해소를 중요시하거나, 노동자 및 하위계층의 적극적 참여를 강조하거나, 또는 기존 질서를, 특히 고위 공직자를, 급진적으로 변혁하려는 이념과 행태를 지칭한다. 경제적으로 좌파는 사유재산의 제한, 생산과 배분의 계

획 및 국가통제, 소득의 재분배 및 사회복지, 정책결정에 있어 노동자의 참여 등을 강조하는 사상과 집단이다(Robertson 1993, 277; Wikipedia 2006b). 대중주의 또는 대중정치(populism)는 기존의 정치 및 경제체제를 부정하며 새로운 국민의 참여와 정치질서를 강조하는 사상과 행태다(Wikipedia 2006c). 대중정치는 통상 기존 정치제도 및 엘리트의 부패를 강조하며 이의 청산을 위해 애국주의자의 단결을 호소하는 경향이 있다. 대중정치가는 자신의 카리스마를 통해 국민적 지지를 획득하며 기존의 국가통치기구를 통하기 보다는 국민과 직접 대화하고 동원하는 것을 선호한다. 대중주의의 경제정책은 산업자본가 지원과 노동자 복지 확대 등을 중요하게 다루었으나 현재는 사회주의 또는 자유주의 정책을 다양하게 포함하고 있다.

Ⅰ. 합법적 독재체제 구축

제5공화국운동(Movimiento V República, MVR)의 차베스 대통령 후보는 1998년 대선에서 세가지 주요 선거공약을 제시하였다: 1961년 헌법체제의 종식, 부패청산, 그리고 빈곤퇴치였다. 그는 집권후 자신의 주요 정책을 "볼리바르 혁명(Revolución Bolivariana," "볼리바르 대안(Alternativa Bolivariana)," 또는 볼리바르 과제(Misión Bolivariana)"란 이름으로 명명하였다. 이러한 수식어는 건국 영웅 볼리바르(Simón Bolívar) 장군의 독립과 통합 정신을 계승하기 위한 것이었다.[2] 2005년 1월 제5차 세계사회포럼(World Social Forum)

2) 1977년 초급장교 차베스는 동료 3명과 베네수엘라 인민해방군(Ejército de Liberación del Pueblo de Venezuela) 비밀결사를 조직하여 군내부의 부패청산, 농민 게릴라 소탕작전의 부당성, 군부 지도자의 정치적 시녀화의 부당성 등을 성토하는 모임을 가졌다. 이 결사는 1982년 12월 17일 베네수엘라 건국 공신인 볼리바르(Simón Bolívar) 장군 탄생 200주년을 맞아 볼리바르해방군 200(Ejército Bolivariano Revolucionario 200)으로 개칭하고 그의 독립과 통합 정신을 계승하기로 하였다. 1983년 2월 볼리바르 화폐를 평가절하한 경제위기가 발생하자, 이 단체는 볼리바르 혁명운동-200(Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, MBR-200)으로 개칭하였으며 1961년 헌법체제를 전복하는 데 목표를 두었다. 차베스 중령은 1992년 2월 쿠데타로 2년간 감옥에 있었다. 1994년 석방후 제5공화국운동(Movimiento V República, MVR)을 결성하여 선거로 권력을 추구하였다.Valia Pereira Almao, "El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades," http://www-personal.umich.edu/~mmarteen/svs/jornadas/Pereira.pdf, pp.3-6

에서 차베스 대통령은 자신의 볼리바르 혁명을 “21세기 사회주의”라고 선언하였다. 21세기 사회주의가 구체적으로 어떤 성격인지는 밝히지 않았지만 과거 소련의 국가 사회주의와는 다른, 보다 다원적이고 국가통제가 낮은 형태이며 협동, 형제애, 사랑, 정의, 자유, 그리고 평등에 기초한 사회주의라고 말했다(Wilpert 2006). 차베스 대통령은 이러한 이념을 실현하기 위해 앞으로 계속 구체화할 것이라 말하고 있다.

1. 헌법개정

차베스 대통령은 집권하자마자 선거공약의 하나인 헌법개정을 추진하였다. 그는 헌법개정이 특권층의 과두제를 중단시키고, 부패 척결의 지름길이라고 말하였다(Wilpert 2003b). 즉, 1961년 헌법 또는 1958년의 푼토피호주의는 이후 40여년간 특권층의 대의제를 합리화한 도구에 불과하며, 정치가의 부패를 용인하여 국민의 60%를 빈곤층으로 전락하게 하였다는 것이다.[3)]

1999년 7월 헌법의회 의원선거에서 차베스의 MVR 및 연합, 애국축(Polo Patriótico, PP) 후보가 전체 131석 중 120석을 차지하였다. 헌법의회는 신 헌법을 초안하는 일 외에도 “사법긴급위원회”를 설치하여 기존의 법관을 파면할 수 있도록 하였다. 190여명의 법관이 부패혐의로 정직되었다. 또한 헌법의회는 기존의 의회를 정지시키고 대신 7명의 “입법긴급위원회”를 설치하여 의회를 대신하여 입법할 수 있도록 하였다.

99년 12월 신 헌법, 볼리바르 헌법(Constitución Bolivariana)은 71.2%의 압도적 지지로 가결되었다. 이 헌법은 전체적으로 모든 국민의 주인의식과 라틴아메리카 통합 정신을 강조하고 있다. 권력분립, 국민주권, 다원주의, 그리고 대통령제 등의 대원칙은 이전 헌법을 계승하였다. 변화된 것으로는 첫째, 대통령의 권한이 크게 강화되었다. 5년 단임제에서 6년 중임제로 개정되었으며 대통령은 의회를 해산할 수 있다. 의회는 양원제에서 단원제로 바뀌었으며 과거

3) 1961헌법체제 흔히 푼토피호주의(puntofijismo)로 지칭하는데, 이는 1958년 민주화 당시 주요 중도정당인 민주행동당(Acción Democrática, AD), 민주공화연합(Unión Republicana Democrática, URD), 및 기독민주당(Partido Social Cristiano de Venezuela, COPEI)대통령 후보들이 COPEI의 깔데라(Rafael Caldera) 후보의 집, Punto Fijo에 모여서 민주화를 위해 선거결과에 승복하고 서로 협조할 것을 협약한 데서 나왔다.

와는 달리 의회는 법관임명권이나 대통령 탄핵권이 없어졌다. 국회의원의 임기는 5년 그대로 유지되었으나 재선은 두 번까지만 가능하다(Wikipedia 1999).

다음으로, 국민의 직접참여 기회를 확대했으며 인권 보호를 강화시켰다. 일반국민이 정책결정의 주인이 되며 정부의 보다 많은 혜택을 부여받는 주연(主演) 민주주의를 추구하였다. 대통령 소환국민투표, 국회의원 주민소환투표 등을 새로 도입하였다. 입법발의는 과거 의회와 대통령만이 할 수 있었으나, 신헌법에서는 대법원, 공화국윤리위원회, 그리고 유권자 0.1% 이상의 청원 등을 통해서도 가능하게 되었다. 또한, 모든 베네수엘라 국민들은 양질의 건강관리와 대학까지 교육을 무료로 받을 수 있도록 인권으로 규정하였다. 또한 건강관리 서비스의 민영화를 금지하였다. 국민은 취업할 권리를 기본권으로 가지게 되었다. 원주민에게 의석을 배분하여 국회의원을 선출할 수 있도록 하였다.

셋째, 중앙정부의 권력은 삼권분립에서 오권분립으로 바뀌었다. 종래의 입법부, 사법부, 및 행정부에 선거부와 시민부를 추가하였다. 선거부는 지방 및 중앙공직 선거를 관리 감독하는 부서이고, 시민부는 시민 감시자, 검찰총장, 감사원장으로 구성되며 시민을 대표하여 공직자의 부패를 감시하는 역할을 하는 기관이다. 과거에는 부패 방지업무를 감사원장과 검찰총장이 담당하였으며 이 직책은 야당이 맡는 경우가 많았다.

2. MVR의 권력 공고화

헌법개정 뿐만 아니라 신정부 구성 과정에서도 MVR은 전통적 정당 및 정치인을 효과적으로 배제하였다. 2000년 7월 주지사 및 지방자치단체장, 주의회, 국회 및 대통령 선거에서 MVR이 압도적 승리를 하였으며 전국적으로 주요 공직은 친차베스 인맥이 장악하였다. 1998년 대통령 선거에서 MVR과 좌파연합, PPT가[4] 56.2%의 지지를 얻었으나 2000년 선거에서는 MVR 단독으로 59.8%를 받았다(<표 1> 참조). 1998년 대통령 선거와는[5] 달리 2000년 선거에서는 전통 정당 AD와 COPEI는 후보를 내지 않았으며, 차베스 후보는 좌파계열인 혁명운동(La Causa R, LCR)의 후보 아리아스(Francisco Arias

4) MVR, MAS(Movimiento al Socialismo) 및 PPT(Patria para Todos)등이 연합하였다.
5) AD와 COPEI 1998년 선거에서 자체 후보를 철회한 대신 베네수엘라계획(Proyecto Venezuela)의 살라스(Henrique Salas Römer)후보와 연합하였다.

Cárdenas)와 경쟁하였다. 그는 1992년 쿠데타 주모자이며 차베스의 동료였다.

<표 1> 대통령 선거의 정당별 득표 비율, 1958-2006 (%)

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2000	2006
AD	49.2	32.8	27.6	48.7	43.3	55.4	52.8	23.2			
COPEI	15.2	20.2	28.7	35.4	45.3	32.7	40.1	22.1			
좌파 전체	3.2			4.4	5.3	4.9	3.3	47.6*	56.2	97.3	62.9
(MVR)									56.2#	59.8	62.9
기타	32.4	47.0	43.7	11.6	6.2	7.0	3.9	7.1	43.8	2.7	37.1

*: 1993년 좌파 득표율은 좌파 정당 MAS와 연합한 중도 정당, 국가합의당(Convergencia Nacional, CN)이 얻은 17.0%를 포함하고 있음.

#: 이 득표율은 애국축(Polo Patriótico, PP)의 것이며 여기에는 MVR 외에 좌파 정당 MAS, PPT, IPCN, MEP, PCV, GE, SI, AA 등이 참가함.

출처: Consejo Nacional Electoral, "Resultados Electorales," http://www.cne.gov.ve/.

1998년 국회의원 선거의 경우 MVR이 17%, PP는 40.4%에 불과했으나, 2000년에는 MVR이 단독으로 44%의 지지를 얻었다(<표 2> 참조). 2005년 선거에서는 MVR이 60% 및 다른 좌파정당이 나머지를 얻었다. 이 선거에 AD와 COPEI 등 주요 야당은 전자투표의 문제를 제기하며 선거에 불참하였다. 의석수 면에서는 1998년에는 MVR이 총203석중 46석, 애국축은 69석에 불과했다. 2000년에는 MVR이 총167석중 92석, 좌파는 116석을 차지했다. AD와 COPEI는 합쳐서 39석, 24%를 차지하는데 그쳤다. 2005년 선거에서는 MVR 단독으로 114석을 얻었으며 나머지 51석은 다른 좌파정당이 차지하였다.

<표 2> 국회의원(하원) 정당별 선거 결과, 1958-2005 (%)

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1993	1998	2000	2005
AD	49.5	32.7	25.6	44.4	39.7	49.9	43.2	23.3	24.5	16.1	0.2
COPEI	15.2	20.8	24.0	30.2	39.8	28.7	31.1	22.6	12.3	5.1	0.2
좌파 전체*	6.2		15.7	11.5	9.4	9.5	12.7	46.3	40.4	63.1	95.0
(MVR)									16.7	44.4	60.0
기타 정당	29.1	46.5	34.7	13.9	11.1	12.0	13.0	7.7	22.8	15.7	4.6

*: 좌파 정당의 득표율은 전국을 기준으로 계산됨. 1993년 좌파 득표율은 중도 정당, 국가합의당(Convergencia Nacional, CN)이 득표한 13.8%를 포함하고 있음.

출처: Consejo Nacional Electoral, "Resultados Electorales," http://www.cne.gov.ve/

3. 좌파 사회단체의 조직화

취임 첫해부터 차베스 대통령은 의식적으로 특정 이해집단이 정책결정과정에 특권적으로 참여하는 것을 배제하였다. 왜냐하면, 후원주의와 조합주의를 정치적 부패의 원인으로 강조했기 때문이다. 예를 들면, 중앙정부가 새로운 정책을 추진할 경우 노동조합 및 기업연합회 대표들과 관행적으로 서로 협의를 하던 삼자회의를 더 이상 열지 않았다. 선거운동 중 거액의 선거자금을 지원한 기업이 있었지만 공식적으로 기업가와 회합을 가지는 것도 자제하였다. 그러나, U$40억 이상의 외환이 해외로 도피하자 기업인을 안심시키기 위해 재산권과 법치를 존중한다는 것을 수 차례 발표하기도 했다.

2000년 재선이후 차베스는 과거 민주정부하에서 형성된 노동조합, 기업연합회, 및 시민단체를 적극적으로 무력화하고 대신 친정부적 조직을 결성하는 정책을 택했다. 기존의 이익단체를 와해하려 한 주 이유는 전통 정당의 특혜집단으로 인식되기도 하였지만 반차베스 운동을 주도하였기 때문이었다. 2000년 12월 지방선거 때, 차베스 정부는 노동조합 선거를 국가선거기관이 감독하게 하는 선거안을 국민투표에 부쳐 다수의 지지를 받아냈다. 노동조합연맹장의 직접선거제는 노동조합의 민주화보다는 베네수엘라 최대 노동조합연맹(Confederación de Trabajadores de Venezuela, CTV)을 와해하기 위한 것이라 비판받고 있다. 2001년 CTV 연맹장의 선거결과는 대법원이 합법적인 것으로 인정하지 않았다. 국제노동기구(International Labor Organization, ILO)에서도 노동조합의 정부간섭은 부당하다고 지적하였다. CTV는 이후 반차베스 운동으로 네 차례의 총파업을 주도하였다(Ellner 2005). 2003년 차베스를 지지하는 노동자민족연맹(Union Nacional de los Trabajadores, UNT)을 결성하였다. CTV의 일부 노동조합은 탈퇴하고 UNT에 가입했다.

차베스는 2000년말 마을단위 조직인 볼리바르 모임((Circulos Bolivarianos)을 전국 조직으로 확대하였다. 이 모임은 환경미화, 마을 발전 등을 논의하는 비공식 조직이었으나, 지역발전과 참여를 위한 전국 조직망으로 공식화된 것이다. 차베스 정부는 주로 빈민지역 주민들을 10여명 단위로 조직하였으며 2003년 중반에는 200만명 이상이 가입한 단체로 발전시켰다. 볼리바르 모임은 지방정부 보다는 군대와 연계하여 활동하고 있다. 차베스는 집권초기 볼리바르 2000 계획(Plan Bolívar 2000)을 통해 군병력이 빈민지역에서 의료 및 교육

서비스를 제공하고 식품, 건설장비 등을 공급하도록 하였다. 볼리바르 모임은 이 계획의 협력 조직으로 활동하였다. 이 조직은 마을 단위의 자율적 조직임을 표방하고 있지만, 차베스 정부의 지지 및 동원 조직으로 활동하고 있다.

이 밖에 차베스 정부는 10만명 이상의 자원자를 확보한 민병대, 미란다 과제(Misión Miranda)를 조직하였다. 명분은 콜롬비아 등 외부 침입을 방어하기 위한 것이라 하지만 무기를 지급하고 있어 반정부 운동을 제어하기 위한 정치조직으로 의심받고 있다. 최근 설립된 볼리바르 대학교도 지식보다는 차베스 정부 홍보에 치중한다고 비판받고 있다.

1998년 선거운동 기간에 일부 신문 및 방송 매체들은 차베스 대통령 후보를 우호적으로 보도해서 그의 당선을 도왔다. 그러나, 2001년 49개 긴급조치령이 후 대부분의 언론매체들은 반차베스 입장으로 변했다. 그러나 차베스는 타협하지 않았다. 2002년 쿠데타 이후 정부는 언론법을 개정하여 반정부적 보도를 할 경우 공무원의 명예훼손이나 방송윤리 위반으로 신문 및 방송사를 폐쇄할 수 있도록 하였다. 또한 공공행사를 우선적으로 보도할 수 있도록 방송법을 개정하였다. 2005년에는 범아메리카 방송을 위해 국영 Tele-SUR를 만들었다. 정부는 총 4개 TV 방송국을 운영하게 된 것이다. 이러한 일련의 조치는 주요 언론 매체가 반차베스 운동을 추진하는 것을 막기 위한 것이었다.

1993년 대통령 선거 이후 유권자들은 기존 중도정당에 대한 지지를 과감하게 철회하였으나, 전체적으로 보면, 좌파 정부 주도의 새로운 지지단체 결성 노력에는 전폭적으로 지지하지는 않았다. 차베스 정부가 집권한 것 만으로도 1961년 헌법체제하에서 형성된 정당주도정치(partyarchy)는 종지부를 찍었다고 McCoy는 말하였다(1999). 하지만, 기존 노동조합과 기업연합회 등은 차베스 정부에 크게 반발하며 2002년부터 약 3년간 총파업, 쿠데타 등의 극단적 저항을 주도하였다.

Ⅱ. 사회 경제 정책 도입 및 시장규제 강화

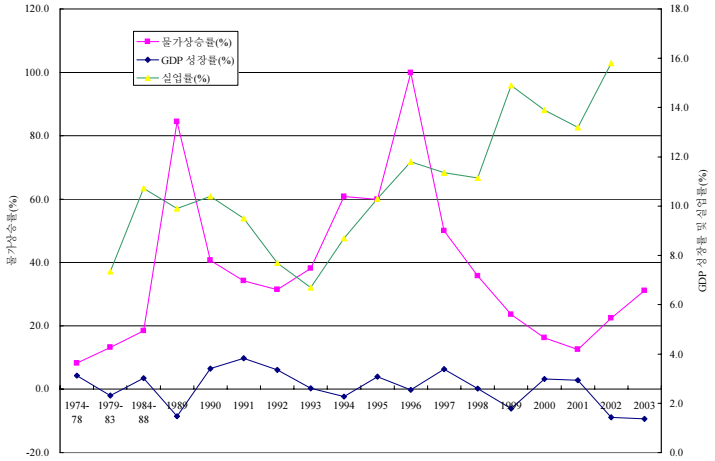
차베스 정부가 물려받은 베네수엘라 경제는 제도적으로 상당한 수준의 시장경제체제로 전환 중이었다. 1996년 이후 정부는 기초 생활필수품과 서비스에 대해 가격통제를 철회하였다. 다만 휘발유와 소수의 의약품에 대해 가격통

제를 하고 있었을 뿐이다. 1997년에는 휘발유에 대한 정부보조금도 철회하였다. 베네수엘라는 1990년 GATT, 1995년에는 WTO 권고에 따라 무역자유화를 취하였다. 그 결과, 1989년 이후 수량제한이 폐지되고 관세는 간소화되었다. 1988년 최고 관세율 135%에서 1993년에는 10-20%로 축소되었다. 환율은 1989년 네 단계 복수환율제에서 단일 변동환율제로, 1994년 고시환율제로 바뀌었으나, 1996년 이후 변동환율제로 환원하였다. 안데스공동시장(Comunidad de Andean Nacionines, CAN)과는 5단계 세율 체제를 1995년부터 유지하고 있다. 1998년 최대 소득세율은 34%이며 개인, 기업, 외국인에 대해 차별없이 적용하였다. 다만, 외국인 석유 및 광물회사에 대해서는 차별적 세금을 부과하였다. 석유생산의 경우, 16.7%의 광구사용료와 67.7%의 소득세를 부과하고 있다. 중질유(重質油), 초중질유 그리고 가스개발의 경우, 1996년부터 광구사용료를 16.7%에서 1.5%까지 감해주고 있다. 최대산업인 국영 석유산업뿐만 아니라 알류미늄, 철강 및 금융산업에도 민영화와 외국인 투자가 허용되었다.

차베스 정부가 물려받은 실물 경제는 전반적으로 불안정하였다. 90년대 초반 물가가 안정되고 성장이 확대되었으나 중반부터 물가상승, 성장부진, 및 고실업률의 삼중고를 나타내고 있다. 1996년의 경우, 물가상승률은 100%에 달하고 있으며 성장률은 마이너스를 기록하고 있다(<그림 1> 참조). 1990년대 전 기간을 통해 총외채는 다행히 거의 늘어나지 않았으나, 실질 인당소득은 1980년초 보다 낮았다(<그림 2> 참조). 빈곤층과 빈부격차는 악화되었다. 구매력 기준으로 하루 U$2로 사는 인구가 1998년에 30% 이상 되고 있다. 기본 식생활을 해결할 수 없는 소득자는 1975년 33%에서 1995년에는 70%로, 빈곤가정은 15%에서 45%로 증가했다(Roberts 2002, 59). 90년대 베네수엘라 빈곤층 인구 증가는 다른 라틴 아메리카 국가에 비해서도 제일 빠르다. 정부의 사회복지 지출액은 1987년 GDP의 8% 수준에서 1997년 4.3%로 낮아졌다.

차베스 대통령은 집권초기 2년간에는 전임자가 추진하던 시장자유화 및 정부구조 조정 정책을 대체로 유지하였다. 통화 및 재정 긴축정책, 변동환율제, 외국인 투자유치 등의 정책이다. 또한 외채상환을 약속하며, 거시경제안정기금을 설치하기도 했다. 차베스 대통령은 지금까지 제한되어 있던 광업, 전기, 가스 및 통신 분야에 외국인 자본유치를 촉진하는 조치를 취하였으며 재산권 보호와 법치존중을 여러 차례강조하며 기업인을 안심시키려 했다. 아직 석유산업은 정부통제하에 있었지만, 미국무성 경제국(Bureau of Economic and

Business Affairs)에 의하면, 차베스 정부는 베네수엘라 경제 전분야에 외국자본의 참여에 길을 열어 놓았다(2001). 1999년 8월에는 미국과 쌍무세금 협정을 체결하여 무역을 용이하게 하였다. 양자투자협정이 체결되지는 못했지만 상당한 진전을 이루었다. 외환도피 및 물가안정을 위해 1999년 11월 차베스 정부는 수입업자 및 수입품 판매처 등록제를 통해 수입억제를 추진하였으나, 차베스 정부는 1998년 신설된 은행거래세 0.5%를 1999년에는 폐지했다. 부가가치세도 2% 낮추어 14.5%로 인하하였다. 전반적으로 집권 2년간, 베네수엘라는 자유시장 원칙과 공정무역을 유지하였다.



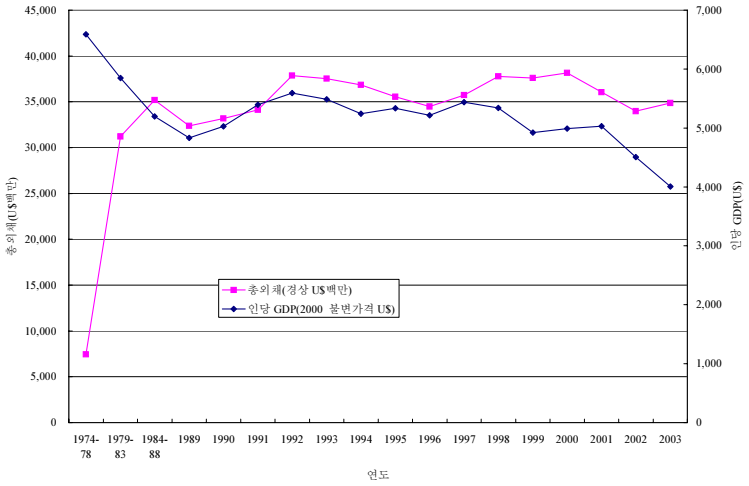
출처: World Bank, *World Development Indicators 2005*, CD-ROM

<그림 1> 베네수엘라 경제성장률, 실업률 및 물가상승률, 1974-2003

그러나, 2001년 11월 차베스 대통령은 49개의 긴급조치령을 발표하여,[6] 지금까지의 시장자유화 및 구조조정책을 전면적으로 부정하였다. 이 법을 통해 사유재산, 외국자본, 시장 기능 등을 제한하는 대신, 사회복지, 빈곤층의 경제

6) 대통령 긴급조치권은 2000년 중반 의회가 대통령에 1년간 한시적으로 부여한 권한이다. 대통령은 경제, 정부 부처 개편, 및 범죄 문제에 대해 입법권을 행사할 수 있다.

참여, 국가의 경제간섭을 강화시켰다. 주요 법안은 석유산업의 재국유화, 은행 대출의 일정부분을 소액신용자와 농민에 할당, 대형어선의 연안어업 제한하여 소형어선의 어업보호, 토지소유권이 불분명한 토지의 수용 및 재분배 등을 포함하고 있다. 차베스 정부는 자본주의 경제의 대안으로 사회주의 경제를 제시하며 이는 소유보다 공동체 의식, 민주적 자율적 경영, 수익의 공평한 분배를 중시하는 경제라고 주장하고 있다.



출처: World Bank, *World Development Indicators 2005*, CD-ROM (Washington: World Bank, 2005)에서 작성.

<그림 2> 총외채 및 인당국민소득, 1974-03

1. 사회복지 강화

1970년대 중반 "위대한 베네수엘라(Gran Venezuela)" 사업이후, 정부는 직접 또는 간접적으로 광범위한 사회복지를 추진하였다. 예를 들면, 외국 대학으로 유학갈 경우 정부가 전반적인 경비지원을 했다. 그러나, 1989년 대전환 이

후 정부의 사회복지 예산 및 활동은 축소되거나 폐지되었다. 이로 인해 대전환 정책은 상당한 비판을 받았다. 더욱이 행정 미비로 빈곤층이 사회복지 수혜 대상에서 제외되고 중산층이 수혜자로 되는 부작용도 나타났다. 예를 들면, 빈곤층 자녀들이 교육 지원을 받기 위해서는 학교에 가야 하는데, 학교에 가지 못하여 지원 대상에서 제외된 경우이다.

차베스 정부는 빈곤퇴치를 위한 공공 사회복지를 대폭 강화하였다. 1999년 2월말 볼리바르 2000 계획(Plan Bolívar 2000)을 통해 첫 사회복지 사업을 전개하였다. 이 계획은 4만여 명의 군인을 동원하여 빈민층의 건강관리, 교육 그리고 식품지원 활동을 하도록 한 것이다. 주관부서인 군부대의 부패 문제가 제기되었으나, 시행 한해 동안 2백만 이상의 빈민층이 의료혜택을 받았고, 2백만 이상의 어린이가 예방접종을 받았으며, 전국에 1천여 곳에 식료품 할인점이 건설되었고, 또한 수천 개의 학교, 병원, 주택, 공원 등의 시설물이 개량되었다(Wilpert 2003a).

2002년부터 차베스는 볼리바르 과제(Misión Bolivariana)를 통해 빈민층을 위한 보다 광범위하고 체계적인 사회복지정책을 추진하였다. 볼리바르 2000 계획은 군대가 주도하였지만, 볼리바르 과제는 중앙정부가 중심이 되었다. 지금까지 총 17개 이상의 볼리바르 과제가 실행되고 있으며, 교육, 건강, 주택, 토지 분배, 식품지원, 창업 및 취업, 그리고 민병대 등을 포함하고 있다. 그 결과로는 베네수엘라는 남미에서는 처음으로 2005년 문맹률 0%를 기록했으며 유아사망률이 크게 향상되었다. 의료 사업의 경우 전 인구의 70%인 1천8백만이 혜택을 보고 있다고 한다. 2003년 2,800개 볼리바르 학교가 문을 열었으며 초 중 및 고등 학령인구의 약 12%인 60만 아동을 교육시키고 있다. 학생들에 대한 무료 급식도 제공하고 있다. 1999년 초등학교 학령인구의 83%가 학교에 다녔으나 2002년에는 90%로 늘어났다. 식품점 과제(Misión Mercal)로 2004년 현재 전국적으로 2천여 곳의 할인 식품점을 설립하였다.

사회복지 사업에 필요한 경비는 주로 석유수입에 의존했으며, 교육 및 의료 인력은 외부에서 많이 충원했다. 예를 들면, 무료 의료사업을 위해 1만 5천여 명의 쿠바 의사, 의료전문가 및 스포츠 강사 등을 초빙하였다. 차베스 정부는 쿠바인 의료 인력 비용으로 쿠바 정부에 하루 5,300배럴의 석유를 할인가격으로 공급하기로 약속했다. 다행히 배럴당 석유가격이 1999년 평균 U$10.27에서 2000년에는 평균 U$26, 2006년에는 U$70대로 계속 상승하여 정부는 재정확보

를 용이하게 할 수 있었다. 2005년 7월부터 정부는 외환보유고 중 U$60억을 중앙은행에서 국가발전기금(FONDEN)으로 이전하여 정부가 재량으로 사용할 수 있도록 하였다. 정부는 또한 석유회사 PDVSA의 외환수입을 일부 국가발전기금으로 바로 이전할 수 있도록 하였다. 정부의 사회복지비 지출은 1998년 GDP의 8.2%에서 2005년에는11.2%까지 증가했고 2006년에는 12.5%까지 예정되어 있다. 공공교육비의 경우, 1998년 GDP 대비 2.7%에서 2001년 4.3%, 2005년에는 4% 이상 수준까지 증가하였다.

차베스 정부의 사회복지 사업은 빈곤층 감소에 효과가 있는 것으로 나타났다(Weisbrot, Sandoval, and Rosnick 2006). 지난 7년간 빈곤층이 감소되었다. 빈곤층가계는 1998년 1반기에 49%에서 2005년 2반기에는 37.5%로, 빈곤층 인구는 55.4%에서 43.7%로 각각 개선되었다. 볼리바르 과제가 정치적 목적에 이용하고 있으며 비효율적이고 부패되었다고 비판하는 목소리도 높지만, 차베스는 인간주의적 사회주의를 위한 효과적 대안이라 말하고 있다.

2. 사유재산 및 외국자본투자의 제한

2001년 토지법을 개정하여 소유주가 불분명한 토지는 정부가 강제 수용할 수 있도록 하였다. 정부는 또한 파산된 기업이나 가동하지 않는 공장을 수용할 수 있도록 하였다. 2005년초 현재까지 정부는 220만 헥타르의 국유지를 13만명의 농민에게 분배했다. 사유지의 수용 및 재분배는 아직까지 5천 헥타르에 불과하다. 도시 지역 토지분배는 주로 무허가 주거지를 사유지로 인정하는 정책이었다. 2003년 11월 현재 4만5천 가정이 주거지 소유권을 인정받았으며 6만5천 가구가 수속 중이다. 현재까지 정부가 실제 수용한 토지와 기업의 규모는 크지는 않지만, 그 영향은 사회적 갈등을 첨예화시키고 있다. 토지 재분배 및 기업 수용 반대자들은 이 법이 사유재산권을 제한하려는 것으로 받아드리고 있기 때문이다.

2001년 새로운 탄화수소법(Hydrocarbons Law)을 통해 모든 석유생산 및 배분행위는 국유화하였다. 1989년 대전환이후 추진하던 민영화 및 외국자본 허용은 백지화하였다. 특히, 석유생산에는 외국자본의 참여를 제한했다. 중질유 및 초중질유 발굴 및 생산에는 국내 민간자본과 외국자본 참여를 허용하였으나 50% 미만의 지분 이내로 제한하였다. 석유산업 하공정 분야, 즉 석유를

이용한 석유화학산업 분야에서는 민간자본이 100% 소유할 수 있도록 하였다. 가스 생산의 경우 상공정 분야, 즉 가스 발굴 및 생산 부문은 민간투자가 100% 가능하다.

2005년 12월에는 탄화수소법을 개정하여 광구사용권의 세율을 강화하였으며 이전부터 참여해온 석유회사들도 계약을 경신하여야 했다. 예를 들면, 2004년 Orinoco Delta 지역의 중질유 생산의 광구사용료를 1%에서 16.67%로 인상하였다. 석유산업 이외에 알루미늄 산업도 재국유화 하였다. 통신산업, 철강산업 등도 재국유화를 추진하고 있다. 1990년대 추진된 제조업과 서비스 산업 분야 외국인 투자는 계속 허용하고 있다. 그러나, 해외자본의 유입을 통제하고 있어 실제는 국내기업 중심의 투자를 진작시키는 정책을 추진하고 있다 (Parker 2005, 45-48).

3. 시장규제 및 정부간섭 강화

2001년 이후 해외로 자본도피가 크게 증가하고 외환보유고가 줄어들자, 2003년 1월 23일 차베스 정부는 대부분의 생필품 가격과 외환을 통제하였다. 환율은 자유환율제에서 고정환율제로 전환하였으며 외환거래는 허가제로 바꾸었다. 모든 외환 취득은 국가외환통제국(CADIVI)의 허가를 득해야 하며 중앙은행(BCV)은 외환의 합법적 매입과 매출을 관리하도록 하였다. 환율은 현재까지 통제하고 있으며 자국화폐는 자유시장환율보다 상당히 평가절상되어 있다. 외채는 약속대로 갚기로 했다.

차베스 정부는 베네수엘라 최대산업이자 최대회사인 국영베네수엘라석유회사(PDVESA)의 자율적 경영을 축소하고 정부의 통제를 강화하였다. 1976년 국유화되었지만, PDVSA는 경영의 상당한 자율권을 확보하고 있었으며 이윤으로 독자적인 사업을 벌이기도 하였다. 1986년에는 미국의 휘발유회사 CITGO를 인수하였다. 특히, 90년대 민영화, 가격자율화, 그리고 해외자본 유치를 추진하면서 PDVESA는 자율적 기업활동을 강화하였다.

차베스 정부는 PDVSA의 이윤을 정부재정으로 최대한 확보하는 정책을 추진하였다(Hellinger, 2000; Philip 1999; Giusti 1999; and McGowan 1990). 이에 대한 반발로 PDVSA의 임직원은 2002년 12월 생산중단이란 강수로 정부에 2개월간 대항하기도 하였다. 그러나 차베스 정부는 이들의 요구를 물리쳤다. 대

신, 19,000 여명의 직원을 해고하고 2003년 3월 생산을 재개했다.

4. 노동의 경영 참여 확대

차베스 정부는 민관공동기업이나 "사회적 생산기업"의 창업을 장려하고 있다. 후자는 종업원이 주주이며 또한 직접 경영에 참여하는 협동조합식 기업을 말한다. 사회적 생산기업은 빈민층의 창업과 고용 창출을 주요 목표로 하고 있으며 페루에서 군사정부가 1970년대 후반 실험한 바 있다. 이윤은 재투자에 주로 사용되고 있다. 정부의 지원을 받거나 관급공사를 수행하는 사기업도 종업원의 경영참가를 의무로 추진하고 있다. 파산된 사기업이나 생산시설 가동률이 낮은 기업도 정부에서 몰수하여 사회적 생산기업으로 전환하고 있다. 정부가 자본금을 대부분 지원하고 경영은 노동위원회가 주로 담당하는 형태이다. 협동기업은 1998년 800여개에서 2001년에는 1,900개, 2003년에는 10,000개, 2005년 3월 현재 58,500 여개이다(Centeno 2005). 협동기업 구성은 상품 및 서비스 업체가 34%, 식료품 생산이 31%, 수송업체가 31%이다.

기존의 민간기업도 기업운영에 노동자를 참여시키는 공동경영을 장려하고 있다. 현재는 주로 국영기업에서 추진하고 있다. 예를 들면, 제지회사 VENEPAL과 VALVLAS의 경우 51% 주식을 국가가 소유하며 나머지 49%는 노동조합이 소유하고 있으며 경영에도 참여하고 있다. 정부는 노동자의 경영참여시 재정적 지원을 확대하겠다고 말하고 있다.

저임금 노동자의 보호를 위해 2002년 5월, 저소득노동자 해고를 동결하는 조치를 취하였다. 이 조치는 최저임금 인상에 따른 해고행위를 제한하기 위한 것으로 이후 연장하고 있다. 정부의 이러한 보호정책에 맞서, 기업체들은 정규직 신규고용을 줄이고 있고 기존 정규직은 퇴직금을 후하게 지급하여 자원퇴직을 유도하는 방법을 사용하고 있다.

5. 반세계화 및 지역공동체 결성 주도

차베스 대통령은 MBR-200의 비밀 결사활동을 할 때부터 베네수엘라의 저발전은 라틴 아메리카 주체성의 결여와 제국주의 때문이라는 종속주의 사상을 흠모하였다. 1994년 석방된 뒤 전국 유세를 통해 주체성의 발견과 제국주의 탈

피를 역설하기도 했다. 2002년 4월 쿠데타이후, 반미 반세계화 입장을 자주 피력하였다. 2004년 이후에는 반미 지역공동체 결성을 적극적으로 추진하고 있다.

차베스 대통령은 전임 정부의 석유증산 정책에 비판적이었다. 그는 OPEC 국가들을 설득하여 석유생산량의 감산과 석유가격 인상에 상당한 성과를 이루었다. 그러나 2006년 후반기부터 OPEC 국가들이 감산정책을 포기하는 경향을 보이고 유가하락의 가능성이 높아졌다.

미주자유무역지대(Free Trade Area of the Americas, FTAA)에 대항하여, 차베스는 볼리바르 아메리카 대체시장(Alternativa Bolivariana por las Américas, ALBA)를 대안으로 제시하였다(Arreaz 2004). 2004년 12월 차베스 대통령과 쿠바의 카스트로가 서명하면서 구체화되었다. 이 협약에서 양국은 의사와 석유자원을 상호 호혜적으로 교환하기로 하였다. 이어서 카리브해 연안 13개국과 PETROCARIBE를 결성하였으며, 베네수엘라는 석유를 할인가격으로 공급하며 나아가서 중미지역의 빈곤층을 위한 백내장이나 안과 질병의 무료시술 복지자금도 기부하였다. 2006년 4월에는 볼리비아와도 서로 협력을 체결하였다. 2006년에는 8월 베네수엘라는 MERCOSUR의 정규회원으로 가입하면서 ALBA의 모체로 추진하고 있다. 볼리비아와 쿠바는 MERCOSUR의 준회원으로 가입하였다.

ALBA는 경쟁보다는 보완, 지배보다는 단결, 착취보다는 협조, 기업의 지배보다는 국가의 지배 등을 원칙으로 지역공동체를 추진할 것이라 주장하고 있다. ALBA는 수출진작이나 시장자유화를 추구하는 공동시장이라기 보다는 정치적, 사회적, 그리고 경제적 협력을 광범위하게 추구하는 정치적 연합체를 지향하고 있다. ALBA는 수출자유지대(maquiladora) 설치도 임금착취라는 이유로 반대한다. 대신 빈곤층이 스스로 중소기업을 만들어 운영하는 것을 목표로 삼고 있다. ALBA는 시장자유화, 규제완화, 민영화 등은 국가의 역할을 약화시킨다는 이유로 반대하고 있다. 지적재산권은 선진국의 후진국 지배를 공고하게 한다는 이유로 반대하고 있다. 차베스 대통령은 일부 라틴 아메리카 국가들에 할인가격으로 석유를 공급하거나 외채를 사들이는 방법으로 유대를 강화하고 있다(Keller 2006).

미국에 우호적인 이웃 국가와는 외교관계를 단절하거나 위협하고 있다. FTAA에 동조하는 국가는 경제협력을 배제하며 반대하는 국가에는 석유를 지

원하고 있다. 예를 들면, 콜롬비아와 페루가 미국과 자유시장을 추진한다는 이유로 안데스공동시장과 무역관계를 파기하였다. 미국과 FTA를 체결한 멕시코에 대해서도 적대적인 비판을 가하고 있다. 대신, 라틴 아메리카의 좌파 정당 지원에는 적극적이다. 콜롬비아에서 게릴라활동과 마약재배를 하고 있는 반정부 무장단체 FARC를 정치적 운동단체로 찬양한 바 있으며 베네수엘라 국내에서 활동하고 있는 FARC 요원에 대한 콜롬비아 정부의 체포협조를 거부하기도 하였다. 미국 정부에 대한 직접적이고 독설적 적대적 행위도 서슴지 않고 있다(Vcrisis 2005). 미국 시민단체 지원을 받은 국내 반차베스 시민단체는 첩보활동을 하고 있다고 체포하기도 하였다.

2005년 이후에는 유엔 안전보장이사회의 회원이 되기 위해 세계적인 교류를 확대하고 있다. 중국, 러시아 등 18개국과 방문외교를 펼치고 있으며 경제협력을 추진하고 있다. 러시아, 스페인 등에서 전투기 소총 등 무기를 대량 구입하였다.[7] 반제국주의 구호뿐만 아니라 이란과 베네수엘라는 실제 교역과 투자를 강화하고 있다. 이란 석유회사 PETROPARS는 이미 베네수엘라 석유발굴사업에 U$10억을 투자하였으며 앞으로 U$40억을 더 투자할 각서에 서명했다.

차베스 대통령의 석유외교에 대해 국내 비판도 만만찮다. 국내의 빈곤퇴치와 경제안정에 필요한 재원을 외부의 정치적 지원을 위해 사용한다는 것이다. 2005년초 이후 30여차의 외국방문과 외국 경제지원에 U$500억 정도 사용한 것으로 추산하고 있다(Economist 2006a). U$100억 빈곤퇴치 기금지원, U$31억 아르헨티나 부채 매입, 및 쿠바 석유지원 U$17억 등이 포함되어 있다. 쿠바 지원금액은 미국이 전체 라틴 아메리카 원조와 맞먹었다.

Ⅲ. 정치경제 개혁 방법

정치적으로 차베스는 전형적인 대중주의와 독재정치적 행태를 구사하고 있다. 선거구호에서 보면, 1961년 헌법체계의 종결, 전통 정당 및 정치가의 청산

7) 예를 들면, 러시아, 스페인, 브라질 등에서 U$6억 상당의 무기구매를 성사시켰다. 헬리콥터 33정, 칼라쉬니코프 공격용소총 10만정, 군함 Corvettes 4척, C-295 수송기 6대와 Mig-29, Super Tucanos 등이 포함되어 있다.

등은 기존의 질서와 권력을 약화시키려는 대중정치 구호이다. 실제 1999년 헌법개정을 통해 구정치세력을 무력화하였으며 대통령의 권한을 더욱 강화하였다. 참여 민주주의 헌법이라 주장하지만, 결과적으로 대통령의 권력을 강화시켜 초대통령제(hyperpresentialism)의 성격을 갖고 있다.

차베스 대통령은 선거에서 압도적 지지를 받았지만, 그의 정치경제적 제도개혁에 대한 반대 또한 매우 강하고 지속적이었다. 특히 2001년 11월 긴급조치령 발표 이후, 기업가, 노동조합, 그리고 시민단체는 강력한 저항을 하였다. 베네수엘라의 최대 기업가 협회인 FEDECÁMARAS는 이 법들이 반기업적이고, 사유재산권을 침해하며, 그리고 사전 협의가 없었다며 반대하였다. 가장 큰 노동조합연맹인 CTV는 이 법들이 반기업적이며 이로 인해 노동자에게도 불리한 법이라고 반대하였다.

강력한 반대운동에 직면하였지만, 차베스 대통령은 타협없이 볼리바르 대안을 적극적으로 추구하였다. 예를 들면, 49개 긴급조치령 이후 기업, 노동자 및 사회단체가 단결하여 거의 6개월 동안 여덟 번 이상의 전국 총파업으로 반차베스 운동을 감행하였으나, 차베스는 전혀 정책변화를 시사하지 않았다. 경영자율성 제한에, PDVSA 임직원이 정유공장 폐쇄를 통해 항의하였으나, 차베스 정부는 이에 굴하지 않고 오히려 1만9천명의 해고를 통해 무릎 꿇게 만들었다. 차베스는 어려운 상황에 직면해도 책임감과 전투력으로 볼리바르 대안을 실행하고 있다. 뛰어난 연설능력, 감성적 이분법, 근면성, 및 책임성 등은 그의 카리스마를 형성하고 있으며 국민적 지지의 기초가 되고 있다.[8)]

---

8) 1992년 2월 쿠데타에서 체포된 차베스 중령은 텔레비전 방송과 30초간 면담에서 강한 책임감과 용맹성을 보여 주면서 이후 국민적 지도자로 부상하였다. 당시 그의 말을 보면, "…동지들! 불행히도, 현재로서는, 우리가 추구했던 목표들을 이 수도에서는 성취하지 못했습니다. 말하자면, 여기 카라카스에 있는 우리들이 권력을 장악하지 못했습니다. 동지 여러분은 지금 어디에 있든, 잘 해 주었습니다. 그러나 이제 다시 생각할 시점입니다. 새로운 가능성이 다시 열릴 것이고 우리 나라는 더 나은 미래를 향해 나아갈 수 있을 것입니다. …국가와 여러분 앞에서, 저는 이 군사행동의 책임을 집니다. 고맙습니다"

…"Compañeros: Lamentablemente, por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron logrados en la ciudad capital. Es decir, nosotros, acá en Caracas, no logramos controlar el poder. Ustedes lo hicieron muy bien por allá, pero ya es tiempo de reflexionar y vendrán nuevas situaciones y el país tiene que enrumbarse definitivamente hacia un destino mejor…yo, ante el país y ante ustedes, asumo la

2002년 쿠데타 이후 전미주기구(Organization of American States, OAS)에서 정부와 반대단체간에 대화를 주선하기도 했으나 진전이 없었다. 차베스 대통령은 대신 반대운동을 비애국적인 또는 친제국주의적 행위라고 비판하며 반대운동을 탄압하는 정책을 취하였다. 반차베스 운동을 주도한 방송 및 언론 매체를 통제하기 위해 정부는 2003년 정부는 공공매체가 정부행사를 우선적으로 보도하도록 하였다. 또한, 공무원 명예훼손법을 강화하여 공공매체가 근거가 빈약한 반정부 보도를 할 경우 이 법을 적용할 수 있도록 하였다. 차베스 정부는 친정부적 사회단체를 조직하고 동원하여 반정부 활동을 사전에 봉쇄하는 노력도 동시에 추구하였다.

차베스 대통령은 볼리바르 혁명을 중앙정부가 주도하거나 군대를 동원하여 추진하고 있다. 주요 이유는 지방 관리들의 능력과 청렴성을 믿을 수 없기 때문이라 말하지만 한편에서는 지방관리들이 전통 정당의 지지자들이기 때문이라고도 한다. 실제, 차베스는 1989년 이후 추진된 지방화를 더 이상 진전시키지 않았다. 1984년 설치된 국가개혁대통령위원회(Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, COPRE)는 지방정부의 강화와 행정의 효율화를 베네수엘라 위기의 대안이라고 강조하였다. 이 연구를 기초로 1989년부터 주지사 및 주의회의 주민 직접선거로 선출하는 등 지방화를 추진하였다. 또한 분권화 입법을 통해 주정부가 교육, 수송기반시설 등을 책임관리하게 되었으나 재정은 중앙정부에 의존하였다. 1999년 헌법에서 주정부가 양도 및 상속세, 석유소매세 등을 부과할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 부가가치세 수입의 일정부분을 지방정부에 이양하도록 하고 있다. 그러나, 지방정부의 재정은 대부분 중앙정부에 의존하고 있다. 차베스 대통령은 취임이래 현재까지도 “Hola Presidente” 라디오 프로그램에 출연해 국민들과 직접 대화를 하고 있다.

Ⅳ. 차베스 정부: 대중주의적 좌파

지금까지 살펴 본 베네수엘라 주요 정치경제 정책 및 집행에서 보면, 차베

---

responsabilidad de este movimiento. militar bolivariano Muchas gracias.” http://www.analitica.com/bitBlioteca/hchavez/4f.asp.

스 정부는 경제정책은 일관되게 사회주의 정책을 강화하고 있으나, 정책추진 과정이나 실용성 면에서 대중주의, 및 독재정치의 성격을 다양하게 보여주고 있다. 차베스 대통령은 "위로부터 교도"를 즐겨 사용하는 전형적인 대중주의적 지도자이다. 경제위기 극복에 신속한 대응을 위해 지도자의 적극적 지도력과 홍보활동이 중요하지만, 면밀한 검토없이 즉흥적 정책을 양산할 가능성이 높다. 또한 행정관료의 소극성을 조장할 우려가 높다.

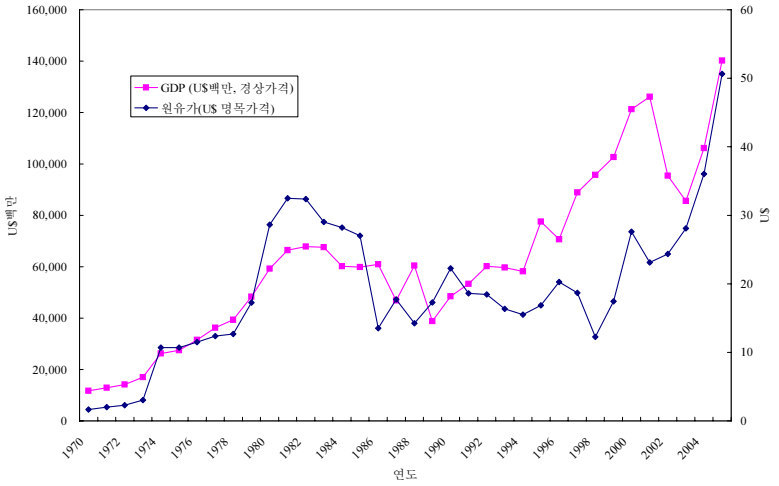
1998년 취임이후 주요 정책변화를 선거 공약과 비교해 보면, 차베스는 공약을 적극적으로 구체화하려는 언행일치의 행태를 보여주고 있다. 부패공직자 청산 공약을 구체화한 노력은 별로 없었지만, 헌법개정 및 전통 정치인 퇴출과 빈곤퇴치는 적극적으로 추진했다고 볼 수 있다. 차베스 대통령은 행동보다는 말이 많은 지도자로 알려져 있지만, 실천하려는 노력도 상당히 적극적이었다.

차베스 정부의 경제정책 방향은 전형적인 국가주도 또는 사회주의 정책을 채택하고 있다. 기존의 사유재산제나 시장경제의 틀을 근본적으로 바꾸지는 않았지만, 토지 재분배, 물가 통제, 공기업 또는 사회 기업 장려, 국가주도의 사회복지정책 등은 시장경제와 배치되는 정책들이다. 협동조합 기업, 소액신용 대출제, 노동의 경영참여 등은 이전에 실험하지 않았던 새로운 제도이나 대부분의 경제통제 방법은 이미 많이 실험한 방법들이다. Heritage Foundation에서 조사한 국가 경제자유도에 의하면, 베네수엘라는 1998년에 세계 96위까지 경제자유도를 개선시켰으나 2006년에는 156위까지 낮아져 세계에서 가장 자유롭지 못한 10개국에 속하고 있다. 무역, 해외투자, 금융, 임금과 물가, 화폐정책, 및 정부간섭 거의 모든 부문에서 경제자유도가 낮아졌다(2006). 특히 해외자본 유입은 가장 자유롭지 못한 부문으로 남아있다.

차베스 정부의 사회복지 강화는 단기적으로 빈곤층의 확대를 막았지만, 장기적으로 국내경제의 경쟁력 향상을 가져올지에 대해서는 아직 회의적이다. 집권이후 지금까지 빈곤층이 상당히 감소하고 있고 2005년 이후 10%대의 높은 경제성장률을 보이고 있어 차베스 좌파 경제정책이 효과적인 것으로 보인다. 그러나, 차베스의 실험이 성공적이라고 판단하기에는 이르다. 차베스 대통령은 국제원유 가격의 상승을 주도하였으며 다행히도 지금까지 높은 석유가격을 유지하고 있다. 이로 인해 급증하는 사회복지 비용을 충당할 수 있었다. 그러나, 석유가격의 하락 국면에는 재정확보가 상당히 어렵게 될 것이다. 지난 반세기의 베네수엘라 경제는 석유가격과 밀접하게 연동되어 있어(<그림 3>

참고), 석유가격의 하락 국면에서는 재정불안, 성장둔화, 물가상승, 실업증가 등의 경제불안을 동반하였기 때문이다. 즉 베네수엘라 정부는 재정수입의 약 50%를 석유에 의존하고 있는데, 1970년대말이후 석유가격 하락시 이를 대체할 세원을 마련하지 못해 경제적 불안을 여러 번 경험하였다.

전체적으로 차베스는 빈곤층을 위한 사회 경제 정책을 볼리바르 혁명이란 새로운 정책임을 주장하지만, 대부분의 그의 경제정책은 베네수엘라가 이미 1970년대와 80년대에 실패한 국가 자본주의 정책들이다(Romero 2006). 또한 국내의 기업가들이 차베스 정책에 적극적으로 동참하지 않고 있다. 예를 들면, 반기업적 또는 반경제안정적 정책의 증거로 자본의 해외유출이 심하다. 1999년에서 2001년 사이에 순수자본도피는 U$262억으로 같은 기간 석유수입의 약 40%를 차지하고 있다(Blanco 2002, 375). 1980년대 초반 이후 경제불안으로 거액의 해외자본도피는 계속 있었기 때문에, 차베스 경제정책만이 자본도피의 원인이라고는 할 수 없다. 지금은 엄격한 외환통제를 통해 외환도피를 막고 있지만, 계속 환율통제는 어려울 것이다.



*: 1970에서 81년까지는 아랍경질유 공식 가격임. 1982년 가격은 OPEC 준거 가격임.
출처: OPEC, *Annual Statistical Bulletin 2005*에서 작성.

<그림 3> 원유가격 변동과 GDP 추이; 1970-2004

끝으로, 협동기업이나 노동경영 참여 등이 "인간적 자율경영의 경제(humanist self-managing economy)" 또한 "공동체 단결(community solidarity)"을 가져올 것이라 믿지만 실증된 사례는 아니다(Parker 2005, 46). 또한, 얼마나 짧은 기간 안에 빈곤층이 정부의 지원으로부터 독립할 수 있는가에 대해서는 거의 예상하기 어렵다. 석유산업의 의존도를 낮추는 것이 베네수엘라의 지속적 성장을 위해 중요한 과제라 알려져 있는데, 차베스의 경제정책은 석유산업에 더욱 더 의존하고 있다.

참고 문헌

Antonio Montecino, Juan(2006), "Cleaving a False Divide in Latin America," *Foreign Policy in Focus*, Sept. 28, http://www.fpif.org.

Arreaz, Teresa(2004), "ALBA: Bolivarian Alternative for Latin America and the Caribbean," Jan.30, http://www.venezuelanalysis.com.

Blanco, Carlos(2002), *Revolución y desilución: La Venezuela de Hugo Chávez*, Madrid: Catarata.

Brown, Greg(2005), "Venezuela: Spreading the Wealth," *Latin Trade*, Nov., http://www. latintrade.com/.

Bureau of Economic and Business Affairs, U.S. Department of State(2001), "Venezuela: 2000 Country Reports on Economic Policy and Trade Practices," March.

Centeno, Zuleima(2005), "Cooperativas … una visión para impulsar el Desarrollo Endógeno," March 4, http://www.vheadline.com/readnews.asp?id=26279.

Coppedge, Michael(2003), "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy," in Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance*, 2nd ed. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp.165-192

Economist(2006a), "Venezuela and the United States: The world according

to Chávez," *Economist*, Sept. 28.

_____(2006b), "Latin America: The Return of Populism," *Economist*, April 12.

_____(2006c), "Venezuela: Chávez victorious," *Economist*, Dec. 7.

Ellner, Steve(2001), "The Radical Potential of Chavismo in Venezuela: The First Year and a Half in Power," *Latin America Perspectives*, Vol. 28, No.5. pp.4-32.

_____(2005), "The Emergence of New Trade Unionism in Venezuela with Vestiges of the Past," *Latin American Perspectives*, Vol.32, No.2, pp.51-71.

Forero, Juan(2006), "Venezuela's Chávez Wins Decisive Victory: Leftist President Given Another Six Years To Consolidate His 'Bolivarian Revolution'," *Washington Post*, December 4.

Giusti, Luis E.(1999), "La Apertura: The opening of Venezuela's oil industry," *Journal of International Affairs*, Vol.53, No.1, pp.117-28.

Giusti, Roberto(2006), *Los Años Duros: La Realidad no Contada 1989-2004*, Caracas: Editorial Libros Marcados.

Goodman, Louis W., Johanna Mendelson Forman, Moisés Naím, Joseph S. Tulchin, and Gary Bland, eds.(1995), *Lessons of the Venezuelan Experience*, Washington: Woodrow Wilson Center Press.

Gott, Richard(2005), *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution*, London: Verso.

Harnecker, Marta(2004), "After the Referendum: Venezuela Faces New Challenges," Nov. 10, http://www. venezuelanalysis.com.

Hellinger, Daniel(2000), "Nationalism, Oil Policy and the Party System in Venezuela," a paper prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16-18.

Heritage Foundation(2006), "2006 Index of Economic Freedom," http://www.heritage.org/ research/features/index/.

Hofer, John(2006) "Venezuela: Economic Populism or Pragmatism?," July 4, http://www. venezuelanlysis.com.

Hong, Uk Heon(2000), "A Rocky Road to State Reform in Venezuela from 1989 to 1999: Gran Viraje versus Grand Distrust," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol.3, December, pp. 117-152.

James, Deborah(2005), "A Decade's Struggle Ends in Victory," May 15, http:// www.globalexchange.org/campaigns/ftaa/3070.html.

Keller, Alfredo(2006), "Goals, Strategy and Consequences of the Cuba-Venezuela-Bolivia Revolutionary Alliance," a paper presented at the Conference "Die neue Landkarte Lateinamerikas," Bildungszentrum der HSS Wildbad Kreuth, May 17-19..

Lebowitz, Mike(2006) "Going beyond Survival: Making the Social Economy a Real Alternative," *The Bullet*, August 10, http://www.socialistproject.ca/bullet.

McCoy, Jennifer(1999), "Chavez and the End of 'Partyarchy' in Venezuela," *Journal of Democracy*, Vol.10, No.3, pp.64-77.

_____, Andrés Serbin, William C. Smith, and, Andrés Stambouli, eds.(1995), *Venezuelan Democracy under Stress*, Coral Gables: North-South Center, University of Miami.

McGowan, Francis(1990), "The Orimulsion and Venezuelan Oil Policy," *Energy Policy*, Vol.19, No.10, pp.913-926.

Parker, Dick(2005), "Chávez and the Search for an Alternative to Neoliberalism," *Latin American Perspectives*, Vol.32, No.2, pp.39-50.

Pereira Almao, Valia(2002), "El Movimiento V República en Venezuela: fuerzas y debilidades," http://www-personal.umich.edu/~mmarteen/svs/jornadas/Pereira.pdf.

Philip, G.(1999), "When Oil Prices were Low: Petroleos de Venezuela (PdVSA) and Economic Policy-making in Venezuela since 1989," *Bulletin of Latin American Research*, Vol.18, No.3, pp.361-76.

Raúl Hernández, Carlos y Luis Emilio Rondón(2005), *La democracia traicionada: Grandeza y miseria del Pacto de Punto Fijo, 1958-2003*, Caracas: Rayuela, Taller de Ediciones.

Reuters(2006), "Bicycle and Oil Deals Cement Chavez's Ties to Iran," *Reuters*, July 30.

Roberts, Kenneth(2002), “Social Polarization and the Populist Resurgence in Venezuela,” in Steve Ellner and Daniel Hellinger, eds., *Venezuelan Politics in the Chávez Era*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Robertson, David(1993), “Left,” *The Penguin Dictionary of Politics*, London: Penguin Books.

Romero, Simon(2006), “Venezuela’s Economic Boom Buoys Chávez,” *New York Times*, December 3.

Valencia Ramírez, Cristóbal(2005), “Venezuela’s Bolivarian Revolution: Who Are Chavistas?,” *Latin American Perspectives*, Vol.32, pp.79-97.

Vcrisis(2005), “Racist and Sexist Sunday Sermon: The World According to Hugo Chávez,” January 23, http://www.vcrisis.com/ index.php?content=letters/200501240801.

Weisbrot, Mark, Luis Sandoval, and David Rosnick(2006), “Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right,” An Issue Brief of Center for Economic and Policy Research, May, http://www.cepr.net.

Weyland, Kurt(1999a), “Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe,” *Comparative Politics*, Vol.31, No.4, pp.379-401.

_____(1999b) “Populism in the Age of Neoliberalism,” in Michael L. Conniff, ed., *Populism in Latin America*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, pp.172-190.

Wikipedia(1999), “Constitution of Venezuela,” http://en.wilipedia.org/1999_Venezuela_ Constitution.

_____(2006a), “Bolivarian Revolution,” http:/en.wikipedia.org.

_____(2006b), “Left-wing Politics,” http://en.wikipedia.org/wiki/Left-wing_politics.

_____(2006c), “Populism,” http://en.wikipedia.org/wiki/populism.

Wilpert, Gregory(2006), “The Meaning of 21st Century Socialism for Venezuela,” July 11, http://www. venezuelanalysis.com.

_____(2006), “The Meaning of 21st Century Socialism for Venezuela,” July 11, http://www. venezuelanalysis.com.

_____(2005), “Venezuela: Participatory Democracy or Government as

Usual?," June 15, http://www. venezuelanalysis.com.
_____(2003a), "Mission Impossible?: Venezuela's Mission to Fight Poverty," Nov. 11, http://www.venezuelanalysis. com/articles.php?artno=1051.
_____(2003b), "Venezuela's New Constitution," Aug. 27, http://www.venezuelanlysis.com.

논문투고일자 : 2006년 11월 10일
심사완료일자 : 2006년 12월 1일
게재확정일자 : 2006년 12월 6일

홍욱헌
위덕대학교 경찰행정학부
E-mail : uhhong@uu.ac.krg