
포퓰리즘의 재건: 민주화의 약속과 권위주의적 실행

카를로스 데 라 토레

켄터키 대학교 사회학과 교수, 동 대학교 국제학 연구소장

원제와 출처: Carlos de la Torre, “Los populismos refundadores: Promesas democratizadoras, prácticas autoritarias”, *Nueva Sociedad*, No. 267, enero-febrero de 2017, pp. 129–141.

핵심어: 민주주의, 채굴주의, 자유주의, 포퓰리즘, 라틴아메리카

우고 차베스 대통령은 라틴아메리카에서 포퓰리즘의 시대를 열었고 이후 에보 모랄레스(Evo Morales) 대통령과 라파엘 코레아(Rafael Correa) 대통령도 역시 포퓰리즘에 기반 하여 정권을 잡았다. 이들은 국가의 재건을 약속하였다. 또한 신자유주의를 배척하였으며 제국주의적 외세의 개입이 없는 라틴 아메리카의 통합과 단결을 촉진하였고 대중의 참여와 공정성에 기반 한 민주주의의 상위적 모델 수립을 추구하였다. 그리고 이들은 모든 정치적 대의 제도들이 위기 상태에

봉착하고 신자유주의에 저항하는 대규모 민중 시위가 전개되는 상황 속에서 혁명적인 공약들을 통해 권력을 장악하였다. 포퓰리즘을 배경으로 권력을 장악한 이들은 혁명적 변화의 전략들을 일신하였다. 즉, 총 대선 선거를 이용하였으며 시민권을 확대, 강화하는 새로운 헌법을 위한 제헌 의회를 소집하였다. 많은 학자들과 시민들은 이들 정권에서 공정성, 그리고 지금까지는 부족했던 자유 민주주의적 참여와 대의 정치를 확대할 수 있는 민주주의 모델에 기반 한 포스트-신자유주의 사회 건설의 희망을 보았다.

하지만 포퓰리즘에 기반 해 정권을 잡은 이 지도자들이 10년 이상 국가의 정치를 장악한 후, 현실은 훨씬 더 부정적인 상황으로 치달았다. 차베스와 그의 후계자인 니콜라스 마두로(Nicolás Maduro) 대통령은 모랄레스와 코레아와 마찬가지로 정부에 권력을 집중시켰고 입법부와 사법부 등의 다른 권력들을 여기에 종속시켰다. 이들은 국가를 이용하며 대중 매체들이 출간 혹은 방송할 가능성이 있는 내용들을 규제하여 공공 영역을 장악하였다. 에콰도르와 베네수엘라는 국가를 최고의 여론 전달자로 만들었다. 이들은 시민 사회를 통제하려는 국가의 의도에 저항하고 정부의 채굴주의 정책에 의문을 제기하는 사회 운동과 좌파 단체들의 항의를 범죄로 규정하면서 반정부 세력들과 대립 구도를 형성하였다. 이들 지도자들은 석유 및 광물 가격이 고공 행진을 할 당시 수익을 재분배를 향상시켰지만, 동시에 화석 연료의 채굴에 대한 의존도를 높였다.

무엇이 잘못되었는지를 설명하기 위해 학계와 사회 운동가들은 천연 자원 채굴에 대한 의존과 유약한 정치 사회 제도 속에서 포퓰리즘이 왜 경쟁적 권위주의로 흘렀는지에 대한 제도적 설명, 그리고 어떻게 포퓰리즘의 논리가 민주주의를 손상하고 권위주의로 변모했는지에 대해 집중적으로 탐색하는 구조주의적 논의들을 발전시켰다.

천연 자원 채굴 의존성

차베스, 코레아, 모랄레스는 신자유주의를 종식시키고 동시에 채굴주의 모델을 “잘 사는 삶, 혹은 좋은 삶”을 의미하는 수마 카마냐(suma qamaña)와 수막 카우사이(sumak kawsay)라는 안데스적 개념에 기반 한 자연과 사회 사이의 관계, 그리고 개발에 대한 대안적 시각들로 대체할 것을 약속했다. 일부 학자들은 개발 및 채굴주의의 종말 그리고 식민주의의 종식을 기념하고 찬사하는 글을 쓰기도 하였다. 반면 어떤 학자들은 좀 덜 낙관적이거나 보다 현실적이었는데, 이들은 포퓰리즘에 기반 한 이들 정부를 비가독성 수익에 의존하는 지대 추구 모델의 연속으로 간주하였다. 차베스주의가 최고의 인기를 구가하고 있을 당시, 커트 웨일랜드(Kurt Weyland)는 “차베스 정부는 21세기 사회주의라는 새로운 개발 모델을 수립하는 대신 지대추구모델을 부활시키고 있다”고 주장하였다.¹⁾ 화석연료 판매 수익의 급증으로 인해 이들 포퓰리즘 정부들은 신자유주의를 거부할 수 있었고 정부 규모와 지출을 확대할 수 있었으며, 미국의 신자유주의적 통합 정책을 저지하기 위한 “우리 아메리카 민중을 위한 볼리바르 동맹”(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA)과 같은 초국가적 조직을 창설할 수 있었다.

채굴주의를 버리지 않고 이들 세 국가 정부는 오히려 화석 연료에 대한 의존도를 더욱 높였다. 베네수엘라의 석유 수출은 1998년 국가 전체 수출의 68.7%에서 2015년에는 96%로 증가하였다.²⁾ 볼리비아의 천연 광물과 화석 연료 수출은

1) K. Weyland, “The Rise of Latin America’s Two Left: Insights from Rentier State Theory” en *Comparative Politics* vol. 41, No. 2, 2009, p. 146.

2) Gabriel Hetland, “Chavismo in Crisis” en *NACLA* vol. 48, No 1, 2016, p. 9.

2001년 전체 수출의 48%에서 2011년에는 58%로 증가하였다.³⁾ 에콰도르에서는 2002년과 2011년 사이에 석유 수출이 차지하는 비중이 41%에서 58%로 증가하였다. 코레아 정부는 광산 업체에 280만 헥타르에 대한 토지 개발을 허가해 주었는데 이 토지의 절반이 금속 자원 채굴을 위한 것이었다.⁴⁾

석유를 비롯한 천연 자원의 수출로 벌어들인 수익은 국가를 강화하고 빈곤 퇴치를 위한 사회보장 프로그램을 운영하는 재정으로 이용되었다. 라틴아메리카 카리브 경제위원회(Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL)에 따르면, 베네수엘라의 빈곤율은 2002년 48.6%에서 2011년 29.5%로 하락하였다. 볼리비아의 경우에는 2002년 62.4%에서 2010년 42.4%로 감소하였으며 에콰도르는 2002년 49%에서 2011년 32.4%로 감소하였다.⁵⁾ 하지만 바일란트가 예견하였듯이, 소득의 재분배는 천연 자원의 가격이 높은 수준을 유지했을 때만 이루어졌으며 중기적으로 지대추구모델은 지속 불가능하였다. 라틴아메리카 카리브 경제위원회의 자료에 의하면, 베네수엘라의 빈곤율은 2012년 24%에서 2013년 32%로 증가하였다. 또 다른 연구에 따르면, 2015년 베네수엘라 인구의 75%가 빈곤에 처해 있는 것으로 나타났다.⁶⁾

포퓰리즘에 기반 한 이들 정부는 선거에서 승리하기 위한 자금이 필요하였기 때문에 지대추구모델 및 채굴주의 모델을 종식시키지 않았다. 이들 국가의 지도자들은 전통적인 정치 엘리트 집단의 권력을 약화시키고 자신들의 권력을 강화

3) Almut Schilling-Vacaflor and David Vollrath, "Indigenous and Peasant Participation in Resource Governance in Bolivia and Peru" en Barry Cannon y Peadar Kirby, *Civil Society and the State in Left-Led Latin America*, Zed Books, Londres, 2012, p. 128.

4) Carmen Martínez Novo, "Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador" en *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* vol. 19 No 1, 2014, p. 118.

5) CEPAL, *Panorama social de América Latina 2012*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2013.

6) Nelly Arenas, "El chavismo sin Chávez: la deriva de un populismo sin carisma" en *Nueva Sociedad*, No 261, 1-2/2016, p. 9.

하기 위해 선거를 이용하였다. 베네수엘라에서는 1999년부터 2012년까지 16차례의 선거가 있었고 볼리비아에서는 2005년부터 2016년까지 총선과 국민 투표를 포함해 6차례, 그리고 에콰도르에서는 2006년부터 2013년까지 6번의 선거가 개최되었다.

베네수엘라에서는 선거 기간 동안 사회적 비용이 급증하였다. 일례로 2012년 베네수엘라 대선 당시 정부는 “보금자리 대(大)미션”(Gran Misión Vivienda)이라는 프로젝트를 시행하였는데, 이것은 수도 카라카스의 언덕 맞은편에 대규모 아파트 단지를 건설하는 것이었다. 베네수엘라 정부는 이 프로젝트를 통해 빈민층이 정부가 제공하는 혜택을 받을 수 있으며 또한 중산층과 같은 유형의 주거지에서 생활할 수 있다는 환상을 심어주었다. 베네수엘라 정부는 또한 보금자리 사업의 혜택을 입은 사람들이 입주할 주택에 가구와 가전제품, 심지어 에어컨까지 설치를 해 주는 “잘 구비된 내 집 미션”(Misión Mi Casa Bien Equipada)라는 프로젝트를 시행하기도 하였다.

채굴경제에 대한 의존은 원주민 사회와의 갈등을 유발시켰다. 비록 헌법은 천연 자원 채굴을 위해서는 원주민 사회가 정부와 사전 협의를 할 수 있는 권리를 명시해 놓고 있지만, 포퓰리즘에 기반 한 이들 정부는 원주민 사회와 그 어떤 소통도 없이 독재적인 방식으로 원주민 거주 지역에서의 화석 연료 및 천연 자원 개발을 확대하였다. 정부의 이런 행동은 신자유주의적 다문화주의와 마찬가지로 원주민들을 “허용된 원주민”과 “반항적 원주민”으로 구분하여 “허용된 원주민”들에게는 상징적인 문화적 분배를 허가한 반면 “반항적 원주민”들은 억압하는 결과를 가져왔다. 즉 채굴주의의 수용은 원주민들의 권리를 어디까지 인정할지 그 한계를 설정한 것이다.⁷⁾

7) C. Martínez Novo, *ob. cit.*, p. 121.

에콰도르에서는 원주민들의 정부에 대한 항의가 범죄로 간주되었고 코레아 대통령이 주도한 시민 혁명의 “허용된 원주민”들은, 인류학자인 카르멘 마르티네스 노보(Carmen Martínez Novo)가 지적하였듯이, 재분배 정책의 수동적 수혜자였다. 천연 자원의 채굴은 또한 볼리비아에서도 원주민 권리의 한계를 설정하였다. 이에 대해 인류학자인 낸시 포스테로(Nancy Postero)는 “볼리비아 정부는 천연 자원 채굴에 대한 원주민의 통제를 국가 권력에 대한 공격으로 간주하고 있다”라고 주장한다.⁸⁾

유약한 제도와 경쟁적 권위주의

유럽에서는 포퓰리스트 정치인들이 정권을 잡았을 때 의회와 같은 대의제도 시스템이 그들에게 협약을 체결하길 종용하였으며 유럽 연합의 초국가 기관들은 그들의 행동을 제약하였다. 반면, 대통령제 체제 하에서 행정부를 제외한 국가 기관들이 위기 상황에 처해있는 일부 라틴아메리카 국가에서는 포퓰리스트 정치인들이 자신들에게 권력을 집중시키고 다원주의를 보장하는 제도들을 공격하였다. 다원주의와 권력 분립 그리고 표현의 자유에 대한 체계적인 공격은 우선 민주주의를 손상시켰고 이후 점진적으로 기예르모 오도넬(Guillermo O'Donnell)이 민주주의의 느린 죽음과 권위주의로의 변모라고 특징 지운 그러한 방향으로 흘러갔다.⁹⁾

스티븐 레비츠키(Steven Levitsky)와 제임스 록스톤(James Loxton)에 따르면, 포

8) N. Postero, “El pueblo Boliviano de Composición Plural: A Look at Plurinatural Bolivia” en C. de la Torre, *The Promise and Perils of Populism: Global Perspective*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2015, p. 412.

9) G. O'Donnell, “Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa” en G. O'Donnell, Osvaldo Lazzetta y Hugo Quiroga(eds.), *Democracia delegativa*, Prometeo, Buenos Aires, 2011.

폴리즘은 다음 세 가지 이유로 인해 취약한 민주주의를 경쟁적 권위주의 정권으로 이끈다.¹⁰⁾ 첫째, 포퓰리스트 정치인들은 협정과 타협이라는 대의정치제도에 대한 경험이 전혀 없는 아웃사이더라는 점이다. 둘째, 이들은 모든 정치 제도들, 보다 정확히 말하자면, 자유 민주주의 정치 제도의 틀을 재건하겠다는 공약을 통해 선출되었다는 점이다. 셋째, 포퓰리스트 정치인들은 의회, 사법부 그리고 정당들에 의해 지배되는 다른 정치적 기관들과 대립하였다는 사실이다. 선거에서의 승리를 위해 이들은 공적 자금을 유용하였고 비판적인 언론의 입에 재갈을 물렸으며 국영 언론을 자신들의 입맛에 맞게 이용하였다. 또한 반정부인사들을 협박하였고 선거 주관기관 및 사법부, 사회 통제 기관들에 압력을 행사하였다. 비록 표를 행사 하는 그 순간 자체는 유권자가 자율적으로 대선 후보들을 선택할 수 있었지만, 선거 과정은 뻔뻔할 정도로 포퓰리스트 대선 후보들에게 우호적이었으며 실제로 이들에게 유리한 선거 지형도를 제공하였다. 즉 선거 논리로만 따지자면 민주적 절차에 따라 합법적 정권이 탄생하였지만, 선거가 정부의 개입을 받지 않는 공평한 기관들에 의해 공정하게 진행되었다고는 말할 수 없는 것이다.

일단 권력을 잡고 나자 차베스, 마두로, 모랄레스 그리고 코레아 대통령은 공식적인 법적 권한의 임의적 사용으로 이해할 수 있는 차별적 법치주의(*legalismo discriminatorio*)를 이용하였다.¹¹⁾ 자신들의 구미에 맞게 법률을 이용하기 위해 이들은 의회를 직접적으로 통제하였으며 또한 여당과 친정부 판사들이 입법부를 좌지우지 할 수 있도록 하였다. 차베스는 국가의 모든 권력을 자신에게

10) S. Levitsky y J. Loxton, "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes" en *Democratization* vol. 20, No. 1, 2013.

11) K. Weyland, "Latin America's Authoritarian Drift: The Threat from the Populist Left" en *Journal of Democracy* vol. 24, No 3, 7/2013, p. 23.

집중시켰다.¹²⁾ 입법부를 장악하였고 사법부를 자신을 지지하는 판사들의 손에 맡겼다. 지방 법원과 같은 하급 법원 판사 수백 명을 친정부 판사들로 대체하였다. 더욱이 차베스는 선거관리위원회와 사회통제기관들을 자신의 마음대로 조정하였다. 코레아는 선거관리위원회와 사회통제기구들에 대한 무조건적 지배권을 가졌고 사법권마저 장악하였다.¹³⁾

언론에 대한 통제와 규제는 헤게모니 장악을 위한 포퓰리즘 투쟁에 있어 우선순위 중의 하나였다.¹⁴⁾ 2000년에 통과된 베네수엘라의 정보통신조직법(Ley Orgánica de Telecomunicaciones)은 국가의 이익에 부합될 때 정부가 통신회사에 대한 주파수 양도를 연기하거나 취소할 수 있도록 규정하였다. 2004년에 제정된 라디오 텔레비전의 사회적 책임에 관한 법(Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión)은 증오와 폭력을 유발할 수 있는 내용을 담은 프로그램 송출을 금지하였다.¹⁵⁾ 이 법들은 그 내용이 모호하고 국가의 이익에 따라 그 해석이 달라질 수 있다. 코레아 정부는 2013년에 통신조직법(Ley Orgánica de Comunicación)을 제정하였다. 그리고 이 법에 따라 언론들이 다루는 내용을 규제하는 국가 기관을 창설하였다.

차베스는 정부에 비판적인 민영 언론들을 폐쇄하고 국유화 하였다. 국가는 전체 TV 채널의 64%를 통제하였다. 볼리비아에서는 국가와 민간 부문 그리고 대중 조직 및 원주민 조직 등 크게 네 개의 집단이 언론사들을 소유하고 있다.¹⁶⁾

12) Kirk Hawkins, "Responding to Radical Populism: Chavism in Venezuela" en *Democratization* vol. 23, No 2, 2016.

13) C. de la Torre y Andrés Ortiz Lemos, "Populist Polarization and the Slow Death of Democracy in Ecuador" en *Democratization* vol. 23, No 2, 2016.

14) Silvio Waisbord, *Vox populista. Medios, periodismo, democracia*, Gedisa, Buenos Aires, 2013, p. 44.

15) Javier Corrales, "Autocratic Legalism in Venezuela" en *Journal of Democracy* vol. 26, No 2, 2015, p. 39.

16) S. Waisbord, *ob. cit.*, p. 121.

에콰도르에서는 국가가 가장 규모가 큰 두 개의 텔레비전 방송국을 소유하고 있고 라디오, 텔레비전, 신문사 등을 가지고 있다.¹⁷⁾ 대중 매체의 전통이 없고 국가적인 것과 당파적인 것을 구별하지 않는 정부가 이들 매체를 소유하고 있는 국가에서 대중 매체 및 소규모의 지역 언론 매체들은 결국 포퓰리즘 정부를 위해 존재한다.

이 정부들은 비정부기구들을 통제하고 규제하기 위해 애매모호한 언어로 구성된 법률을 제정하였다. 차베스가 2000년에 제일 먼저 이런 법을 만들었다. “정치 주권 및 국가적 자기 결정 보호법”(Ley de Defensa de la Soberanía Política y Autodeterminación Nacional)이란 이 법은 비정부기구들이 정치적 권리를 보호하거나 공공 기관들이 국제 원조를 받을 때 이를 감시, 감독하는 것을 금지하였다. 3년 후 코레아는 “16 법”(Decreto 16)이란 법안을 통과시켰다. 이 법은 비정부기구가 창설 목적에 벗어나는 행동을 하는 경우나 질서와 안보를 위협하는 대중 정치 활동에 개입하는 경우 제재를 가할 수 있는 내용을 포함하고 있다.¹⁸⁾ 2013년에 모랄레스 역시 비정부기구를 통제하고 규제하는 법을 제정하였다. 이 법에 따르면 비정부기구가 정부에 등록한 조직 설립 취지와 다른 활동을 하거나 조직의 대표가 안보 및 공공질서를 위협하는 행동을 하여 제재를 당한 경우 정부는 이 조직의 허가를 취소할 수 있다.¹⁹⁾

노동조합과 원주민 운동, 교수 및 학생들의 힘을 억누르기 위해 베네수엘라와 에콰도르에서는 이 집단들과 평행선을 그리는 집단들의 사회 운동을 창안하기도 하였다. 이들 두 나라에서는 반정부 활동 및 시위는 범죄로 간주되었다.

17) C. de la Torre y A. Ortiz Lemos, *ob. cit.*, p. 231.

18) *Ibid.*, pp. 229-230.

19) Human Rights Watch, *World Report 2015: Bolivia: Events of 2014*, <www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/Bolivia>

몇몇 노동조합 지도자들은 비록 초기에는 차베스를 지지하였지만 테러리즘 혐의로 기소되었다.²⁰⁾ 에콰도르에서는 수백 명의 노동조합 지도자들과 농민 지도자들이 테러리즘과 사보타주 혐의로 기소되었다.²¹⁾ 반정부인사를 체포하기 위해 정부는 법을 임의로 이용하였다. 가장 악명 높은 경우가 마두로 정권 기간 동안 발생했던 사건이다. 이 당시 반정부인사였던 레오폴도 로페스(Leopoldo López)는 폭력 사태를 유발했다는 혐의로 유죄판결을 받았다.

포퓰리즘의 논리: 민중과 그 적의 건설

에르네스토 라클라우(Ernesto Laclau)는 포퓰리즘 논리는 어떤 적과 적대적 관계를 유지하는 민중 주체를 창조한다고 주장하였다.²²⁾ 즉 라클라우는 두 적대적 집단의 대결이라는 사회의 분리는 배타적인 제도적 시스템의 종결과 대안적 질서의 창조를 위해서 필수적이라고 강조하고 있는 것이다. 비록 라클라우와 그의 추종자들에게 있어 포퓰리즘은 배타적 시스템의 종말을 고하고 우익 포퓰리즘에 종지부를 찍기 위한 유일한 길이지만²³⁾, 칼 슈미트(Carl Schmitt)의 “정치적인 것”에 대한 이론에 기반을 둔 그의 주장은 포퓰리즘적 권위주의를 정당화하거나 촉진할 수 있는 위험성을 내포하고 있다.

만약 “정치적인 것”이란 개념이 적과 동지 간의 투쟁이라는 개념을 함유하고 있다면 제도적 공간 혹은 합법적 규정 속에서의 라이벌을 상정한다는 것은 쉽지

20) Consuelo Iranzo, “Chávez y la política laboral en Venezuela 1999–2010” en *Trabajo* vol. 5, No. 8, 2011.

21) C. Martínez Novo, *ob. cit.*

22) E. Laclau, *La razón populista*, Fonde de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

23) Íñigo Errejón y Chantal Mouffe, *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*, Icaria, Madrid, 2015.

않다. 슈미트의 논리 속에서는 샹탈 무페(Chantal Mouffe)가 제안한 경쟁적인 집단적 정체성을 구축하는 “가벼운” 포퓰리즘이 존재할 수 없다. 후안 도밍고 페론(Juan Domingo Perón)에서부터 차베스에 이르는 포퓰리스트들은 존재적 의미에서의 적을 만들어 내었다. 슈미트는 이런 의미에 있어서의 적은 반드시 제거해야만 하는 존재로 인식하였다. 정치적 경쟁자들이 국가의 적으로 전환되었을 때 페론은 “그들은 더 이상 법에 의거해 우리가 투쟁해야 하는 신사들이 아니라 어떤 방법으로든지 죽여야 하는 뱀이다”라고 말하였다.²⁴⁾

포퓰리스트들은 소수 엘리트 계급에 대항하는 민중의 이원론적이며 편광적인 담론을 이용하였다. 차베스는 라이벌들과 대립한 것이 아니라 민중의 적으로 규정되는, “조국의 이익에 반하는 일을 하는 이기적 엘리트들”인 소수 엘리트 계급과 대립하였다.²⁵⁾ 그리고 전통적인 정치인들은 아둔하고 더러우며 “친미적”이라고 폄하하였다. 또한 언론사 주들을 국가를 “대참사로 이끄는 4명의 기수들”이라고 명명하였다.²⁶⁾ 코레아 역시 자신이 이끄는 정부와 민중, 그리고 조국의 적들에 대한 긴 리스트를 작성하였다. 이 리스트에는 전통적 정치인들, 언론사주들, 비판적 사회운동 지도자들, “치졸한” 좌파 세력들 그리고 정부의 공공 정책에 의문을 제한 세력들이 포함되어 있었다. 모랄레스는 미국과 미국 마약통제국(DEA) 그리고 다국적 기업을 볼리비아의 적으로 규정하였다. 국내적 차원에서는 소수 엘리트 계급, 백인, 서구 문화를 민중과 원주민 그리고 “안데스적인 것”의

24) Cit. en Federico Finchelstein, *The Ideological Origins of the Dirty War*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

25) José Pedro Zúquete, “The Missionary Politics of Hugo Chavez” en *Latin American Politics and Society* vol. 50, No. 1, 2008.

26) Margarita López Maya y Alexandra Panzarelli, “Populism, Rentierism, and Socialism in the Twenty-First Century” en C. de la Torre y Cynthia Arnson(eds.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Johns Hopkins University Press / Woodrow Wilson Center Press, Baltimore-Washington, 2013, p. 248

적으로 정의하였다.²⁷⁾

그런데 포퓰리스트들은 비록 정적을 의도적으로 만들긴 하였지만 자신들의 지지 세력만 남겨두기 위해 대규모 테러나 납치 등을 이용해 정적들을 물리적으로 제거하지는 않았다. 포퓰리즘의 근원적 순간은 선거에서 승리를 “거두는 것” 이었고 지금도 그러하다. 선거에서의 승리는 민중의 의지를 표현하기 위한 유일한 채널로 간주되었다.²⁸⁾ 포퓰리즘의 재건자들은 새로운 헤게모니 블록을 창조하고 정당들의 위상을 뒤집기 위해 선거를 이용하였다. 이들은 계속되는 유세와 선거를 통해 국가를 지배하였고 지속적으로 전국을 순회하였다. 이를 통해 자신들의 카리스마적 리더십을 갱신하고 정적들과 대립 전선을 형성하였다. 선거는 국가의 운명이 달려 있는 국가 건설의 순간으로 표현되었다.

라클라우가 지적하였듯이 민중은 하나의 담론적 건축물이다. 민중의 범주는 복합적인 하나의 인구 집단 혹은 “하나로서의 민중”으로 만들어 질 수 있다. 따라서 민중은 정치적 라이벌들 혹은 반드시 제거해야 할 적들과 대립 전선을 구축할 수 있다. 자유주의자들과 사회민주주의자들은 민중을 정치적 라이벌들과 제도적 공간을 공유하는 복수적 개념으로 세웠다. 반면 포퓰리스트들은 민중을 성스런 하나의 집단으로 규정한다. 그리고 민중의 의지는 그들의 구원자 속에서 체현된다고 생각한다.

차베스는 “이것은 우고 차베스에 대한 것이 아니라 모든 민중에 대한 것이다” 라고 선언하였다.²⁹⁾ 그의 사명은 다름 아닌 민중을 구원하는 것이었기에 2010년에 그는 다음과 같이 말할 수 있었다. “나는 그대들에게 내 지도력에 대한 절대

27) N. Postero, “Morales’s MAS Government: Building Indigenous Popular Hegemony in Bolivia” en *Latin American Perspectives* vol. 37, No. 3, 2010, p. 29.

28) Enrique Peruzzotti, “Populism in Democratic Times: Populism, Representative Democracy, and the Debate on Democratic Deepening” en C. de la Torre y C. Arnsón, *ob. cit.*

29) J.P. Zúquete, *ob. cit.*, p. 100

적인 충성을 요구합니다. 나는 한 개인이 아니라 민중 그 자체입니다.” 그리고 차베스는 곧 민중이자 동시에 조국 자체이기도 하다. “차베스주의는 더 이상 차베스가 아닙니다. 차베스주의는 애국주의입니다. 차베스주의자가 된다는 것은 애국자가 되는 것입니다. 조국을 사랑하는 사람들은 차베스와 함께 합니다. 이 외의 다른 길은 존재하지 않습니다.”³⁰⁾ 2009년 선거에서 승리한 후 코레아 역시 차베스와 유사한 방식이긴 하지만 차베스 식의 과장스런 표현 없이 “에콰도르는 자신을 위하여 투표를 하였다”라고 말하였다.

민중의 범주는 반드시 동질적으로 생각할 필요는 없다. 에보 모랄레스는 복수적, 다인종적 민중의 개념을 창안하였다.³¹⁾ 2009년에 제정된 헌법은 볼리비아를 다민족적이며 공동체적 국가로 규정하였다. 하지만 종종 모랄레스는 민중을 대변하는 유일한 목소리이고자 한다. 아마존 강 유역에 거주하는 원주민들이 모랄레스 정부의 채굴주의 정책에 대해 반대 운동을 전개하였을 때 정부는 이들을 외국 비정부기구에 의해 조종되었고 진정한 원주민들이 아니라고 비난하였다. 모랄레스는 정부에 대한 충성으로써 원주민성에 대한 헤게모니적 시각을 부여하려고 하였다. 그러나 지속적인 집단행동을 주도할 능력을 충분히 갖춘 강력한 사회 운동 세력들과 대결구도를 형성하였기 때문에 모랄레스 정부는 “하나로서의 민중”이라는 시각을 부여할 수는 없었다.

포퓰리즘의 재건자들은 단임 혹은 연임을 하고 나서 정치계에서 은퇴하는 일반적인 정치 지도자들로 간주되지 않았다. 이들은 국가 재건의 지도자로, 그리고 조국 창건의 아버지들이 완수하지 못한 미완의 사명을 수행하는 계승자로 만들어졌고 스스로도 그렇게 간주하였다. 오직 차베스만이 병으로 인해 자신이

30) Luis Gómez Calcaño y Nelly Arenas, “El populismo chavista: autoritarismo electoral para amigos y enemigos” en *Cuadernos del Cendes*, No. 82, 2013, p. 20.

31) Raúl Madrid, “Ethnopolitism in Bolivia” en *World Politics* vol. 60, No. 3, 2008.

원하는 만큼의 대통령직을 수행하지 못하였다. 코레아는 자신의 항구적인 재선이 가능하도록 여당이 지배하고 있는 제헌 의회가 통과시킨 헌법을 수정하였다. 이 헌법에 따르면 코레아는 2017년 대선에 출마하지 못한다. 그러나 그의 후계자가 심각한 경제 위기를 해결하고 나면 그는 자신이 원한다면 2021년에 민중의 구원자로서 복귀할 수 있을 것이다. 모랄레스는 2019년 대선에서 다시 대선 후보로 나설 수 있는지에 대한 국민투표에서 패하였지만 다시 이 문제에 대한 국민투표를 실시하거나 2019년 대선에 출마할 수 있는 다른 방법을 강구해 보겠다는 예고하였다.

존 킨(John Keane)은 “권력을 장악하는 것과 권력을 놓는 것의 차이는 한 정부가 민주적인정부인지 아닌지를 알 수 있게 하는 기본적 지표다.”라고 주장하였다.³²⁾ 민주주의 체제 하에서 대통령의 역할은 비인격화하며 대통령은 그 누구의 모습으로도 현현하지 않는다. 일시적으로 권력을 장악한다는 것은 권력의 주인이라는 말과 동의어가 아니다. 포퓰리스트들에게 있어서 대통령직은 민중의 해방이란 목표를 달성할 때까지 자신들이 지속적으로 장악하고 있어야 하는 하나의 소유물이다. 하지만 동시에 이들의 합법성은 선거에서의 승리에 기반을 두고 있기에 그 무엇도 이들이 영속적으로 권력을 유지하리라고 보장할 수 없다.³³⁾ 이렇게 포퓰리즘의 합법성은 공명정대한 선거와 권력의 교체라는 민주주의적 원칙과 민중 해방자의 개인적 소유물로서의 권력의 권위적 원칙이라는 두 개의 모순되는 원칙에 기반을 두고 있다.

32) J. Keane, “Life after Political Death: The Fate of Leaders after Leaving High Office” en J. Keane, Haig Patapan y Paul’t Hart(eds.), *Dispersed Democratic Leadership*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 285.

33) Isidoro Cheresky, *El nuevo rostro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2015.

결론

좌파 포퓰리즘의 재건자들은 신자유주의 정통파에 반기를 들었고 정치경제적 문제들이 소수 전문가들의 손에 의해 기술적 문제로 변형되는 것에 반발하였다. 권력을 잡은 후 이들은 빈곤과 싸웠고 사회적 지출을 확대하였으며 석유 수출로 인한 얻은 이익을 재분배하였다. 또한 민중을 국가의 본질로 고양하면서 정치 활동에 동원하였다. 이러한 경험들에 있어 무엇이 잘못이었고 왜 포퓰리즘은 베네수엘라와 에콰도르, 그리고 이 국가들보다는 강도는 약하지만 볼리비아에서 권위주의로 흘러갔을까? 이 질문에 대한 답의 일부는 구조적이며 천연 자원 채굴 정책과 연관되어 있다.

지대추구 국가들은 정치적 고객을 확보하기 위하여 원유 및 광물의 채굴로 벌어들인 재정 자원을 임의로 사용한다. 선거에서의 승리를 위해서는 지지기반을 유지할 필요가 있고, 이런 지지기반의 유지를 위해서는 수익을 증대할 필요가 있다. 이 필요성은 좌파 포퓰리스트 지도자가 권력을 장악한 국가를 원주민 운동 단체나 환경보호주의자들과의 대립 전선으로 이끌었다. 포퓰리스트 지도자들은 자신들의 국가에서 민주주의로부터 건설된 모든 권력 기관들을 파괴하고 그것들을 새로운 제도로 대체하겠다고 예고하였다.

정권을 비판하는 이들을 탄압하기 위하여, 자신들에 대한 절대적 지지자들에게는 보상하기 위하여, 국가의 모든 기관들을 장악하기 위하여, 그리고 시민사회와 공공분야를 자신들에게 복속시키고 조정하기 위하여 자신들의 입맛대로 법과 차별적 법률 만능주의를 이용하였다. 칼 슈미츠식 포퓰리즘 논리는 정당, 언론, 비정부기관 그리고 독립적 사회 운동 단체와 같은 조직들을 적으로 만들었고 이 조직들과 대립토록 하였다. 민중에 대한 사랑의 언어, 민중의 적에 대한 증오의 언어는 적들에 대한 투쟁을 위한 강력하고 효과적인 정치적 정체성을

창조하였다. 하지만 이 정체성은 포퓰리즘 정권과 다른 이념 및 철학을 지닌 타자의 권리를 인정하지 않았다.

포퓰리스트 지도자들은 민중 해방의 과업을 완수할 때까지 민주주의의 빈 공간을 차지하고자 하였다. 그러나 파시즘과는 달리 시민 사회의 모든 공간을 점유하지는 않았고 선거 제도도 폐지하지 않았다. 대신 선거 민주주의 논리에 입각한 혼합적 정권을 창출하였고, “하나인 민중”이라는 포퓰리즘적 환상에 저항하기 위해 기존의 제도적 공간을 이용하던 반정부세력들을 규제는 하였지만 완전히 침묵시키지는 않았다.

우리는 포퓰리즘의 재건자들의 통치 경험이 가져 온 독재적 결과들로 인해 자유주의가 포퓰리즘적 권위주의에 대항하는 유일한 선택이라고 간주해서는 안 된다. 라클라우가 정확하게 지적하고 있듯이, 자유주의는 특권층을 수호하기 위해 이용되어 왔지만 우리는 또한 이것이 전제주의에 저항하기 위해 필수불가결하다는 사실을 잊어서는 안 된다.³⁴⁾ 법치주의, 권력 분립, 표현과 집회의 자유는 참여 민주주의를 실현하기 위해서 필수적이다. 이러한 자유주의적 제도들은 공공 부분을 강화하고 다양한 사회 운동 세력들이 그들의 자율적 요구들을 표현하고 구성할 수 있도록 한다.

역사적 경험은 “하나인 민중”이라는 환상에 기반 한 변혁 프로젝트들이 결국에는 권위주의로 막을 내렸음을 보여준다. 포퓰리스트 구원자에 대한 신화는 좌파를 사로잡았고 동시에 이들을 집어 삼켜 버리면서 끝장을 내버렸다. 필자는 지금이야말로 특정 지도자에서 나타나는 동질적 민중에 대한 관념을 버려야 한다고 생각한다. 또한 포퓰리즘적 단절이야말로 신자유주의 행정부에 대한 유일한 답변이자 우파 포퓰리즘에 제동을 걸기 위한 유일한 무기라는 생각도 폐기해

34) Richard Wolin, “The Disoriented Left: A Critique of Left Schmittianism”, en R. Wolin, *The Frankfurt School Revisited*, Routledge, Nueva York-Londres, 2006, p. 251.

야 한다. 안드레아스 칼리바스(Andreas Kalyvas)가 주장하듯, 조국의 역사적 심연으로부터 등장한 신화적 민중을 요구하는 대신 “사회 운동들의 다양성으로부터, 그리고 민중 주권을 재건하기 위한 정치적 협력으로부터 출발해야 한다.”³⁵⁾

정동희 옮김

35) A. Kalyvas, *Democracy and the Politics of the Extraordinary. Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 299.