
베네수엘라의 민주화는 국가의 재건을 통해서 이루어진다

마리엔 히메네스

워싱턴 D.C. 우드로우 윌슨 센터 연구원

원제와 출처: Maryhen Jiménez, “La democratización en Venezuela pasa también por la reconstrucción del Estado”, *Nueva Sociedad*, No. 299, mayo-junio de 2022, pp.120-133.

핵심어: 권위주의, 국가, 우고 차베스, 니콜라스 마두로, 베네수엘라

베네수엘라에 대한 대부분의 정치 연구는 차베스주의 정권 아래 일어난 민주주의의 침식과 권위주의의 공고화 양상에 주목했다. 이 관점이 베네수엘라의 정치를 바라보는 주요한 방법인 것은 분명하다. 정치 엘리트와 활동가뿐만 아니라 체계적인 인권 침해 아래에 있는 시민 전체에게 영향을 미치는 여러 가지 정치적 도전과 다층적이고 복잡한 사회 양상을 파악하고, 또한 반대 세력과 반체제 인사에 대한 박해, 활동가들의 범죄자화, 법치주의의 부재, 경제 붕괴, 베네수엘라의 핵심 기반 산업인 석유산업의 경영 부실과 부패 등과 같은 문제들에 대해 이해하는 데 도움이 되기 때문이다. 그러나 국가의 붕괴, 그리고 이러한 상황이

어떻게 권력과 시민들과의 관계를 약화시키고 사회 조직에 침투하였는지에 대해서는 심도 있게 다루어지지 않았다.

지난 20년 동안 확인했듯이, 차베스주의는 참여 민주주의를 구축하고 빈곤과 불평등 및 사회적 배제를 근절하며, 석유산업 의존도를 줄이고 경제를 다각화하겠다는 공약을 이루지 못했다. 반대로, 우고 차베스가 기반을 닦고 니콜라스 마두로가 고착시킨 경쟁적이고 권위주의적 정권은 이러한 공약에서 제시한 정치적 원칙에서 벗어나, 도리어 베네수엘라 사회를 총체적인 위기에 빠뜨렸다. 이는 불완전하게나마 유지되어온 베네수엘라 민주주의의 중추를 훼손하면서 심각한 제도적 쇠퇴를 가져왔다. 차베스주의에 대한 모든 평가의 핵심적인 지적은, 국가 역량, 즉 국가 기관들이 공식적인 목표를 효과적으로 구현할 수 있는 능력이 부재하다는 점이다.¹⁾ 차베스의 정치적 활동, 이후 마두로가 계승한 차베스주의 운동은 국가를 국민의 요구에 응답하도록 강화하는 대신 그 기능을 와해해버렸다. 비록 각각의 방식은 달랐지만, 두 통치자는 베네수엘라를 무력하고 취약하며 불법이 만연한 사회로 만들어 국가를 훼손시켰다. 차베스의 경우, 개인이 국가의 기능을 구현하는 데 전념하면서, 민주화 시대에 구축된 역량을 재강화하는 데 도움이 될 다양한 행위자(정치, 사회, 경제)의 개입과 전략적 계획 수립, 합의 도달 등 일련의 과정을 만들어 나갈 가능성을 축소해버렸다. 그가 꿈꾸던 전지전능한 국가는 석유산업에 의존하는 지대추구 양상을 한층 악화시켰고 국가와 사회, 특히 그의 지지 기반과의 지속 불가능한 종속 관계를 형성했다.

한편 마두로는 차베스 정권이 초래한 경제 위기와 그의 기반 세력과 기득권층에게 분배할 소득 부족에 직면하여, 원래 차베스주의의 이상향에서 벗어난 일련의 과감한 경제 조치를 취하였다. 시장의 자유화와 규제 완화를 포함해, 다른

1) Kathryn Sikkink: *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell UP, Ithaca, 1991.

외화 사용과 더불어 사실상의 달러화를 시도했고, 현금, 볼리바르 화폐, 외화 또는 전자상거래와 같은 다양한 지급 방법을 허용하고 외환 통제를 해제했다. 베네수엘라에 대한 외교적 고립과 경제 제재의 산물이기도 한 이러한 조치들은 대다수의 국민에게 불리하지만 소수에게 혜택을 주는 약탈적 국가 형성에 기여했다.²⁾ “하게 두어라, 지나가게 하라”라는 명백한 슬로건은 소수를 살찌우는 대신, 다수의 국민들을 저버릴 뿐만 아니라 국민을 위협하고 강탈하는 국가를 만들었다. 공공 서비스와 시민 안전 보장, 영토 주권을 유지할 능력이 없는 국가 앞에서 베네수엘라 사회는 미시적 현실에 각기 대응하고 삶의 대부분의 영역을 사유화할 수밖에 없었다.

본 글은 권위주의의 강화, 야당 세력의 분열, 복잡한 인도적 차원의 비상사태에 대한 분석의 초점을 전환하고자 한다. 과거부터 현재까지 이어져 온 권위주의와 잇따른 병폐를 극복하고, 시급한 사회 문제 해결을 위해서는 국가 역량을 재건하는 것이 필수 불가결해 보인다. 이런 의미에서, 첫째 베네수엘라의 민주화 과정을 두 가지 시간적 층위에서 즉, 단기적 관점과 장기적 관점으로 재분석할 것이다. 둘째, 공동의 이익을 증진할 수 있도록 역할 하는 국가 건설에 대해 합의를 도출하고자 한다. 반복해서 실패한 반대 세력 제거라는 단선적인 방법에서 벗어나, 국가의 역할 자체에 주목한다면 아직 남은 변화의 기회를 인식하고 살릴 수 있을 것이다.

차베스주의 국가

국가는 무엇인가? 국가가 해야 할 일은 무엇인가? 많은 학문 분야에서 이

2) Antulio Rosales: ‘Cómo Maduro ‘liberalizó’ la economía venezolana’ en *Nueva Sociedad* edición digital, 10/2021, disponible en <www.nuso.org>.

질문들에 대해서 광범위하게 다뤄왔다. 막스 베버의 고전적 정의에 따르면, 국가는 현재의 질서 유지를 위해 물리적 강제를 사용하며, 이를 합법적으로 독점하고자 하는 목표를 성공적으로 유지할 때 존속되는 정치 기관을 뜻한다.³⁾ 이에 따르면, 영토 및 행정의 통제는 국가의 본질적인 특징이다. 정치 체제의 유형에 따라 목표는 달라질 수 있을 것이다. 이와 관련한 다른 부문의 연구로는, 국가 역량을 세금징수 역량, 강제 역량(영토와 시민 안전에 대한 통제), 그리고 행정 역량(공공서비스의 설계와 공급; 사회 및 경제에 대한 규제) 세 가지 유형으로 구분한다.⁴⁾

차베스주의 정치 개념과 국가의 역할에 대한 개념은 시간에 따라 변해왔다. 대부분의 이러한 변화는 우고 차베스 개인의 비전과 견해와 연관이 있다. 국가와 권력과 대한 그의 방식의 첫 변화는 1996년 차베스가 반란 대신에 정치 플랫폼 형성하고 선거에 참여하기로 하면서 일어났다.⁵⁾ 첫 선거 캠페인에서, 차베스는 참여적이고 선도적 민주주의를 약속했으며 엘리트 간의 협약보다 통치자에 초점을 둔 새로운 정치 공약을 내세웠다. 대부분이 차베스주의자(90%)로 이루어진 제헌국회에서 제정한 1999년 헌법은 국가로서 베네수엘라를 다음과 같이 정의한다. 베네수엘라는 개인에 대한 보호와 발전, 인간의 존엄성 존중, 국민 의사의 민주적 집행, 정의와 평화의 사회 건설, 대중의 번영과 복지 증진을 우선하는 법과 정의의 민주적 사회국가다. 이전의 민주주의 시대와 마찬가지로,

3) Max Weber: *Economía y sociedad*, FCE, Ciudad de México, 1977.

4) Jonathan K. Hanson y Rachel Sigman: 'Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research' en *The Journal of Politics* vol 83 No 4, 10/2021; Peter B. Evans, David Rueschemeyer y Theda Skocpol: *Bringing the State Back In*, Cambridge UP, Cambridge, 1985.

5) Juan Eduardo Romero: 'El discurso político de Hugo Chávez (1996-1999)' en *Espacio Abierto* vol, 10 No 2, 6/2001.

‘교육과 노동은 언급된 목표를 이루기 위한 가장 근본적인 과정’으로 인정한다.⁶⁾ 사회, 경제, 문화 및 환경을 포함한 광범위한 권리를 보장하는 주체이자 경제와 개발 계획의 핵심 행위자로서 국가의 개념은, 이후 정권(2000-2025)의 모든 차베스주의 정책에 계속해서 반영되었다. 2006년 주목할 만한 변화를 가져온 것은, 헌법의 목적과 다양한 정부 계획의 이행에 긴장을 불러일으킨, 차베스의 “사회주의자”로서의 자기 정의였다. 이 새로운 개념에 따르면, 참여적이고 선도적인 민주주의 구축만으로 불충분하며, 이를 넘어서 “혁명적이고 선도적인 민주주의” 그리고 “새로운 사회주의 윤리”를 함께 달성해야 했다. 차베스는 공동체 내 시민 의회의 조직을 통해 공동 권력을 창출하여, 시민과 국가의 관계를 재구성하고자 했다. 하지만, 자신이 그리던 야망을 실현하는 데는 실패하고 만다.⁷⁾

실제 차베스주의 전반에 걸쳐 발견하게 되는 것은 국가와 여당의 공생 관계 및 패권적인 정치 목표다. 이 시기부터 권력은 개인적, 수직적으로 행사되었고, 이는 차베스 정권하에서 국가를 경쟁적 권위주의로 몰아갔으며 마두로 정권에서 이러한 상황은 한층 악화되었다.⁸⁾ 석유 붐에 힘입은 경제 호황을 맞아, 차베스주의 정권은 공공 지출을 늘리고, 대중의 요구에 영합하기 위해 “미션(misiones)”(2003-2014)이라는 사회 프로그램을 통해 보건, 교육 및 훈련, 식량과 주택 분야에 투자했다.⁹⁾ 2013-2014년 사이에 대두되기 시작한 다차원적

6) Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999; José Ignacio Hernández: 《Estado social y ordenación constitucional del sistema económico venezolano》 en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* II, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlín-Montevideo, 2006.

7) 공동체 국가(el estado comunal)에 대한 자세한 분석은 Margarita López Maya의 다음 글을 참조하라. 《Socialismo y comunas en Venezuela》 en *Nueva Sociedad* No 274, 3-4/2018, disponible en <www.nuso.org>.

8) A. Rosales y M. Jiménez: 《Venezuela: Autocratic Consolidation and Splintered Economic Liberalization》 en *Revista de Ciencia Política* vol. 41 No 2, 2021.

9) Yolanda D’Elia y Luis Francisco Cabezas: 《Las misiones sociales en Venezuela》, ILDIS, Caracas, 5/2008.

위기에 대해 대응하여, 마두로 정부는 최근에 부족한 석유 세금 수입의 분배를 위해서 ‘조국 카드’(Carnet de la Patria)와 ‘공급 및 생산에 대한 지역 위원회’(CLAP)라는 두 가지 대통령령을 발의하였다. 두 제도 모두 정치적 충성의 대가로 공공자원을 분배받는 방식의 후원주의를 위한 도구 역할을 했다.¹⁰⁾ 차베스주의 정권은 처음부터 국가 기관에 투자하는 대신, 병렬적 메커니즘으로 사회 프로그램을 제공하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 수평적 관리 절차, 즉 설계와 실행, 평가와 정치에 대한 모니터링을 수반하는 공공 행정의 중개 역할을 제거하고, 지도자와 추종자 간의 직접적인 관계를 우선시하였다.

정부는 호황기에 빈곤과 소외를 일시적으로나마 감소시키는 “미션” 프로그램의 효과를 강조하지만, 이 프로그램이 민중을 동원하고 통제하기 위한 후견 네트워크로 사용되었다는 점에 유의해야 한다.¹¹⁾ 모순적인 것은 광범위한 대중 지지와 전례 없는 수입, 시민의 권리를 보장하는 헌법 그리고 좌파에 우호적인 흐름(“핑크 타이드”) 등 유리한 요소에도 불구하고, 좌파 운동인 차베스주의는 실제로 국가의 중심적 역할을 입증하지 못했고, 국가적 역량을 구축하지 못했다는 점이다. 오히려 공공 행정, 기본서비스, 영토 통제에 대한 투자 중단과 잘못된 관리로 국가를 약화시켰다.¹²⁾

12가지 지표를 통해 다층적으로 국가 역량을 측정하는 국가 취약성 지수(State Fragility Index)의 최신 자료에 따르면, 베네수엘라는 2021년 기준 195개국 중 25위를 기록했다. 2006년에는 63위였고, 2013년에는 89위를 기록했다. 이전과 달리 베네수엘라는 최근 7년 내내 취약 국가 목록에 등장했고, 리비아,

10) M. López Maya: 《El colapso de Venezuela ¿qué sigue?》 en *Pensamiento Propio*, 6/2018.

11) Guillermo Tell Avello: 《Venezuela: de las protestas a la coyuntura electoral》 en *Diálogo Político* No 2/2014.

12) Diego Lombardi: 《Venezuela, salir del pozo o revolución》 en *Agenda Pública*, 4/10/2020.

시리아, 말리, 예멘과 함께 지난 10년 동안 가장 급격하게 취약성 지수가 악화된 국가다.

이러한 상황은 베네수엘라의 국가적 역량 약화가 가져온 심각한 결과를 보여주는 한편, 다른 사회경제적 지표 및 연구와도 일치한다. 예를 들어, 영토 통제와 폭력의 측면에 관한 국제 보고서는 베네수엘라의 제도적 취약성이 준군사 조직, 이른바 콜렉티보스(colectivos)의 등장과 활성화를 유발했다고 지적한다. 이 준군사 조직 중 일부는 정부를 지지하는 대가로 정부의 승인 하에 활동하는 것으로 추정된다.¹³⁾ 마찬가지로 국가의 기능을 대신하는 비정규 집단이 존재한다는 증거도 발견된다. 또한, 불법적인 이득을 나누는 부패한 국가 공무원 집단과 범죄 집단의 상호 공생관계도 확인되었다.¹⁴⁾

베네수엘라의 국가적 취약성은 시민 안보의 측면에서 복잡한 상황을 만든다. 베네수엘라가 시민 안보를 제공할 능력이 없는 것도 문제지만, 이보다 국가 자체가 폭력을 양산하는 주체라는 점 자체가 상황을 더욱 어렵게 하는 것이다.¹⁵⁾ 2021년 움베네수엘라(HumVenezuela) 자료에 따르면, 570만 명이 폭력 사건의 희생자가 되었고 11,891명이 폭력으로 사망했다. 2020년에는 법치주의 부재, 공공기관의 약화, 조직적인 면책의 결과로 최소 3,034명이 보안군에 의해 사망한 것으로 추정된다.¹⁶⁾ 베네수엘라 정부는 범죄에 맞서, 빈곤의 범죄화를 막기 위한 인민해방작전(Operaciones de Liberación del Pueblo: OLP) 등을 포함한 다양한

13) ACNUDH: 《Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Situation of Human Rights in the Bolivarian Republic of Venezuela》, 1/2/2020.

14) Bram Ebus y Thomas Martinelli: 《Venezuela's Gold Heist: The Symbiotic Relationship between the State, Criminal Networks and Resource Extraction》 en *Bulletin of Latin American Research* vol. 41 No 1, 2022.

15) Andrés Antillano y Keymer Ávila: 《¿La mano dura disminuye los homicidios? El caso de Venezuela》 en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* No 116, 2017.

16) HumVenezuela: 《Derecho a condiciones de vida digna》, 6/2021.

군사 및 경찰 작전을 시도했다.¹⁷⁾ 이후 특수작전부대(FAES)가 창설되었는데 앞서 언급한 군경 합동작전과 마찬가지로 지나치게 폭력적이며, 과도한 무력 사용 및 직권 남용으로 비판받았다. 유엔 인권고등판무관 사무소는 이 특수작전 부대에 대한 보고를 받은 후 즉각적인 해산을 요구했지만, 아직 이루어지지 않았다.¹⁸⁾ 권위주의적인 환경과 체계적인 인권 침해로 인해 베네수엘라는 유엔 인권고등판무관 사무소와 미주인권위원회의 지속적인 감시를 받고 있다. 2021년 9월, 국제진상조사단은 베네수엘라에서 반인도적 범죄가 자행되었다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있다고 결론지었다.

또 다른 일련의 지표들은 베네수엘라 헌법에 명시된 사회적, 경제적, 문화적, 환경적 권리 보장과 양질의 공공서비스를 지속해서 제공하는 데 있어 국가 역량이 부족함을 드러낸다. 실제로, 빈곤과 불평등은 급속도로 증가했다. 2014년에 빈곤층은 52.2%에 달했고, 2021년에는 94.5%까지 치솟았다. 극빈층 수치를 보면 2014년에는 13.1%, 7년 뒤인 2021년에는 76.6%에 달한다. 2021년도 다차원적 빈곤 지수 계산에 따르면, 극빈층은 전체 인구의 65.2%에 해당하는데 2014년에 그 비율이 39.3%였다는 것을 고려할 때 급격한 증가라고 할 수 있다.¹⁹⁾ 여기서 사회적 권리 보장을 불가능하게 만드는 대규모 부패의 영향을 강조하지 않을 수 없다. 국제투명성기구의 부패인식지수에 따르면, 베네수엘라는 180개국 중 177위로 평가되었다.

게다가 베네수엘라는 공공서비스의 질 보장과 지속적인 제공 측면에서 불안

17) Rebecca Hanson y Verónica Zubillaga: «From Carceral Punitivism to Systematic Killing: The Necropolitics of Policing in Post-Chávez Venezuela» en *Violence: An International Journal*, 12/5/2021.

18) ACNUDH: «Venezuela: Informe de la ONU insta a la rendición de cuentas por crímenes de lesa humanidad», 16/9/2020.

19) «ENCOVI UCAB: Venezuela es el país más pobre de América Latina y el perfil nutricional se asemeja a países de África» en *El Ucabista*, 7/7/2020.

정하다. 2021년에는 인구의 74.2%인 2,130만 명이 정전 신고를 했고, 67.3% 해당하는 1,930만 명은 지역 대중교통 이용해 문제를 겪었으며, 58.7%인 1,680만 명은 가스 공급 중단을 경험했다. 식수 공급에서도, 국가 차원의 물 공급 운영 능력이 90% 감소하여 마찬가지로 여의찮은 상황이라 할 수 있다. 2021년도 상수도 가 설치된 가구 중 최소 62.2%가 반복적인 공급 중단을 겪었고, 35.1%는 안정적인 식수 공급을 받지 못했으며, 주택의 23%는 아예 수도 공급 시스템에서 배제되었다. 또한, 위생시설의 부재와 고형 폐기물 처리 및 관리 능력의 부족은 시민들의 건강을 위협하고 수질에 악영향을 미치고 있다. 인구의 76%가 제대로 된 하수 처리 시설을 가지고 있지 않으며 460만 명은 아예 하수도망에 연결되어 있지 않은 거주지에서 살았다.²⁰⁾

제도적, 경제적, 사회적 위기로 인해 수백만 명의 사람들이 이주할 수밖에 없었다. 유엔난민기구(UNHCR)에 따르면, 600만 명 이상의 사람들이 해외로 이주했다. 이 중에서 950,000명 이상이 다른 나라에 망명을 신청했고, 186,000명 이상이 난민 지위를 인정받았다.²¹⁾ 국가의 취약성과 복잡한 인권 위기의 상황은 특히 수년 동안 현대판 노예제가 만연한 것으로 알려진 국경 지대를 따라 극도로 취약한 공간을 만들어냈다.²²⁾

2013년에서 2019년 사이, GDP의 약 70% 감소와 정부 주도 생산의 부족으로 인한 경제 위기를 완화하기 위해, 마두로는 국내외의 여러 압력에도 불구하고 권력 유지를 위해 일련의 무질서한 경제 조치를 단행했다.²³⁾ 그 결과 외환에

20) HumVenezuela: 《Derecho al agua y saneamiento》, 6/2021.

21) ACNUR: 《Situación de Venezuela》 disponible en <www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>, s./f.

22) CDH-UCAB: 《De lo laboral a lo sexual: formas de esclavitud moderna en el estado Bolívar》, 2020.

23) Hugo Prieto: 《Asdrúbal Oliveros: 'Pasamos ya de una crisis económica a una crisis social de gran envergadura'》 en *Prodavinci*, 5/4/2020.

접근할 수 있는 사람들과 국내 통화인 볼리바르화만으로 살아남아야 하는 사람들 간의 격차만 더 벌어지게 되었다. 수년 전부터 경제 위기에 대응하기 위해 정부는 경제 실험을 위한 공간을 만들었다. 그중에는 특별개발구역 아르코 미네로 델 오리노코(Arco Minero del Orinoco, 2016) 조성 및 미국 달러의 사용과 환전을 허용하는 불법 환전 대응법 폐지(2019), 봉쇄방지법(2020), 특별경제지역 추진 등이 있다.²⁴⁾ 이와 같은 자유화는 기득권층에 더욱 유리하고, 불평등을 한층 심화시키고 있다. 아르톨리오 로살레스는 “마두로 정부는 기득권층 보호와 감독 하에 우발적이고 서투르며 권위주의적인 방식으로 석유 수익 국가에서, 여전히 수탈적 성격을 보이지만 새로운 과두 정치인들을 수장으로 하는, 신(新)세습제 국가로의 전환을 재고하고 있다.”고 지적한다.²⁵⁾ 여기서 가장 큰 문제는 이러한 무질서하고 잦은 변화들이 베네수엘라 사회에 깊은 균열을 일으키고 있다는 점이다. 정책 변화와 도입에 있어 대다수의 취약층을 비롯해 전통적으로 특권적 소비를 위한 자원이 없는 저소득층 및 중산층에 대해 고려하지 않기 때문이다.²⁶⁾

사실상 달러화(또는 다른 통화의 사용, 예를 들어 콜롬비아 페소나 콜롬비아와 브라질 인근 지역의 레알)와 국가 기능의 부재로 베네수엘라 (일부) 사회에서는, 개인이 각자의 능력을 발휘하며 생존 투쟁을 벌이고 있는 실정이다. 상당한 양의 달러 자금이 있는 사람들은 우물을 만들어 개인 식수원을 마련하고, 그만큼의 달러가 없는 사람들은 정기적으로 물을 배달시키고 비용을 지불한다. 하지만 돈이 없는 사람들은 국가와 공공서비스의 불안정한 공급에 의존할 수밖에

24) Benedicte Bull, A. Rosales y Manuel Sutherland: 《Venezuela: de la crisis económica al capitalismo elitista bodegonero》, publicación especial, Friedrich-Ebert-Stiftung, Caracas, 2021.

25) A. Rosales: 《Cómo Maduro ‘liberalizó’ la economía venezolana》 en *Nueva Sociedad* edición digital, 10/2021, disponible en <www.nuso.org>.

26) A. Oliveros: 《El otro también cuenta》 en Revista SIC, 21/12/2021.

없다. 전기 공급과 사용에서도 마찬가지인 상황이다. 돈이 있는 사람들은 (개인 또는 주변 단지를 위한) 자가 발전소를 건설하고, 돈이 없는 사람들은 국가 전력 시스템의 붕괴로 전기 공급 중단을 겪는다. 이러한 특권층과 소외층 사이의 역학관계로 인해서, 시간이 지날수록 지속 가능한 정치적 사회경제적 안정성을 얻기가 더욱 어려워질 것이다.

대안? 국가 역량 구축하기

권위주의가 팽배하고 갈등이 만연한 상황에서, 무엇을 해야 하는지, 구체적으로 말해 이렇게 무능력한 국가 체제가 장기화하는 동안 무엇을 해야 하는지에 대한 질문에 대답하기란 쉽지 않다. 이것은 이러한 사회 맥락에서 비롯되는 불확실성 및 불투명성 때문이기도 하지만, 권위주의 통치에 반대하는 사람들에게는 이러한 상황으로 파생되는 활동의 제약과 비용이 상당히 달라질 수 있기 때문이다. 정권교체 모색을 위한 야권의 전략으로는 선거 과정 참여, 협상, 공공정책 개혁이나 평화 시위 등과 같은 제도적 경로가 있고 반대로 비제도적 경로, 즉 변화를 위한 폭력적인 전략으로 쿠데타, 격렬한 시위 또는 개입 등이 있다. 제도적 경로를 통한다면, 정권 변화 이후에도 일정 정도의 안정성을 확보할 수 있다. 하지만 모든 협상 내지 선거 참여가 반드시 민주화로 이어지는 것은 아니라는 점을 강조할 필요가 있다. 이러한 까닭으로 야권에서는 권위주의적 정권에 합법성과 기반 환경을 조성하지 않기 위한 고심을 해왔다.

국가 역량과 권위주의 사이의 교차점에서 비슷한 불확실성의 상황이 펼쳐진다. 국가적 취약성은 무엇을 의미하는가? 카롤린 반 함과 브리짓 세임은 국가의 역량, 권위주의, 민주주의 사이의 연관성을 탐구로, 국가 역량이 권위주의 정권에서 선거 민주화를 좌우하는 변수 중의 하나일 수 있다는 사실 발견했다.

국가의 역량이 높은 권위주의 정권에서는 행정부의 변화 가능성이 적지만, 국가 역량이 낮을 경우 행정부의 변화 가능성이 커진다고 주장한다. 그러나 후자의 경우, 새로운 민주주의가 지속될 가능성이 낮고, 따라서 공공 정책이나 실질적 개혁 실행이 어려울 수 있다.²⁷⁾

다음 등장할 개념들은 베네수엘라의 사례를 고찰하는 데 도움이 된다. 국가 역량의 건설은 권위주의 정부를 강화하는 것일까? 분쟁이 지속되는 한 답은 불확실할 것이다. 그러나 기존의 연구 경험을 바탕으로 예를 들면, 공공 서비스 제공이라는 측면에서 볼 때 집권당이 국가 역량을 구축하도록 지원하는 것이 시민들에게서 정당성을 확보하는 데 도움이 될 수 있다고 추측할 수 있다. 동시에, 억압과 포섭을 강도를 높여가며 독재 정권을 더욱 공고히 할 수도 있다. 권력 구조의 약화시키는 것 대신 기존의 구조를 더욱 견고하고 안정적으로 만들 수도 있는 것이다. 그런데도 국가의 첨예한 현 상황에 대한 무대책은 시간이 흐를수록 더욱 국가를 취약하게 하는 것일 수 있다. 반 함과 세임의 주장에 따르면, 행정부의 교체가 이루어진다고 해도 새 정권은 필요한 개혁을 실행할 수 있는 위치가 아닐 수 있다는 의미일 수 있다. 새로운 민주주의를 위해서, 이러한 상황은 좋은 시작이 아니며 불확실한 환경을 조성할 수 있다. 이 문제에 관련된 연구에 따르면 정당성과 안정성의 원천은 새 정권의 성과, 즉 공공 서비스 제공 능력, 경제 성장 및 분배와 연관이 있기 때문이다.²⁸⁾ 따라서 현재 베네수엘라의 국가 취약성에 대처하지 않는다면 미래에도 부정적인 결과를 초래할 수 있다.

어떻게 민주주의를 향한 길을 만들 수 있을까? 이 질문에 답하기 전에, 차

27) C. van Ham y B. Seim: 《State Capacity, Incumbent Turnover and Democratic Change in Authoritarian Elections》, V-Dem Working Paper No 51, 6/2017.

28) Jørgen Møller, Lasse Lykke Rørbæk y Svend-Erik Skaaning: 《State Capacity and Political Regime Stability》 en *Democratization* vol. 21 No 7, 10/11/2014.

베스주의의 지배력과 시간 관리라는 두 가지 요소를 고려해야 한다. 마두로는 살아남았고, 내부 압력을 무력화했다. 그는 국가의 강압적인 장치를 이용하고, 분쟁의 비용을 사회에 전용함으로써 이를 달성했다. 그 결과 남은 것은 분열되고 박해받는 야권, 빈곤하고 비정치화된 사회 그리고 오늘날까지 이어져 온 상대적으로 단결된 권위주의 연합이다. 비슷한 맥락에서, 정부에 대항한 집단 행동은 어려워 보이며, 마찬가지로 마두로 지지층에서 마두로에 도전하는 반란이 일어날 가능성도 거의 없어 보인다.²⁹⁾ 아울러, 보안군에 적절한 보수를 지급하지 못한다는 점을 감안할 때, 파산한 국가의 권위주의 정권이 붕괴 위험이 높다는 증거가 있다.³⁰⁾ 하지만 베네수엘라 정부는 불법 소득에 대한 접근을 분산하여 기득권층의 수입만은 계속해서 보장하고 있다. 따라서 정부의 확고한 입장과 권위주의 기득권층에게 있어 민주주의로의 전환에서 생길 이득과 비용은 무엇인지 이해할 필요가 있다.

이 시나리오는 민주화의 궁극적인 과정, 즉 협상이라는 어렵지만 유익한 경로로 이끌 것이다. 여기서 중요한 변화의 과정은 느리고 점진적으로 일어난다는 점을 감안할 때, 시간과 기대라는 변수가 다시 등장한다. 협상이 전제하는 복잡한 교환관계와 그에 따른 기회비용에도 불구하고, 협상의 장점은 새로운 정치 체제가 제안하는 규칙에 대한 신뢰를 구축하고 안정적 합의를 할 수 있는 정제된 공간을 제공한다는 점이다.³¹⁾ 체제이행에 대한 연구에서 기예르모

29) Merete Bech Seeberg: 'State Capacity and the Paradox of Authoritarian Elections' en *Democratization* vol. 21 No 7, 10/11/2014.

30) Jonathan K. Hanson: 'State Capacity and the Resilience of Electoral Authoritarianism: Conceptualizing and Measuring the Institutional Underpinnings of Autocratic Power' en *International Political Science Review* vol. 39 No 1, 1/2018.

31) Leiv Marsteintredet: 'With the Cards Stacked against You: Challenges to a Negotiated Transition to Democracy in Venezuela' en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* No 109, 13/5/2020.

오도넬과 필립 C. 슈미터는 1980년대 온건파 권위주의 기득권층이 야당의 온건파와 협상할 때 이러한 사회적 전환이 가능하다고 지적한다.³²⁾ 이러한 복잡한 맥락 속에서 변혁의 기회를 잡기 위해서는 분쟁에 대한 접근 방식을 바꾸는 것이 유용할 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 할까? 국가 역할의 중요성과 현재 국가의 취약성에 대한 논의를 먼저 협상테이블에 올려야 할 것이다. 이것은 정권 교체에 대한 열망을 포기하는 것이 아니라, 반대로 국가의 건설과 정치적 협상을 연관 지어 논의하고, 이를 공통의 관심사로 다루는 것을 뜻한다. 전문적인 연구에 따르면, 다른 무엇보다 국가 건설에 있어 중요한 두 가지 요인이 있다. 첫째, 시간적 지평에서 바라볼 때 장기적 관점을 가진 통치자는 국가 역량에 투자할 가능성이 높다. 둘째, 제로섬이 아닌 포용적인 제도의 설계라는 측면에서 여권과 야권이 서로에게 권력을 넘겨주는 것을 두려워하지 않을 수 있는 환경의 조성이다.³³⁾ 공통의 이해관계가 얹혀 있으므로 안정적인 제도적 장치가 마련되면 국가 역량에 투자하게 될 것이다. 베네수엘라에서는 단기적으로 국가 역량에 투자하는 것이 피해 주민과 정부에 도움이 될 수 있을 것이다. 두 번째 요소는, 협상의 인센티브 측면과 관련이 있다고 볼 수 있다. 아울러 새로운 포용적 정치 체제의 토대를 구축한다면, 중장기적으로 민주적인 야당과 사회 전반에도 이득이 될 것이다.

분쟁에 관한 이러한 접근 방식은 각기 다른 목표와 연결된 두 가지 시간적 축, 즉 단기적 지평 그리고 중장기적 지평을 따라 재고할 수 있다. 단기적으로는 본다면, 베네수엘라는 국내 사회 조직들과 정치 관련자 및 국제 동맹국들과 함

32) G.A. O'Donnell y Ph.C. Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins up, Baltimore-Londres, 1986.

33) Timothy Besley y Torsten Persson: 《The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics》en *American Economic Review* vol. 99 N o 4, 2009.

게 가장 시급한 문제, 즉 국가 역량의 행정적 차원에 투자할 수 있다. 국가 역량이란, 기본적인 공공 서비스를 제공하고 베네수엘라 헌법(1999)에 명시된 권리를 점진적으로 준수할 수 있는 국가의 능력을 의미한다. 특히, 보건, 교육 및 교통 부문의 기반 시설에 투자한다면 수백만 명의 시민이 겪고 있는 인도적 비상사태를 완화할 수 있을 뿐만 아니라 국가와 사회 간의 관계 (재)생성, 비정규직의 비중 감소, 국가 정당성의 점진적 회복 등 다른 이득도 얻을 수 있을 것으로 보인다. 현 정부가 권위주의적이고 신뢰할 수 없다는 점을 감안할 때, 제공된 자원과 지지가 전용되지 않고 투자될 수 있도록 기술 지원과 함께 신뢰할 수 있는 방법과 모니터링 형식을 개발해야 할 것이다. 또한, 조직 사회는 결집하여 국가가 책임을 다하도록 압력을 행사할 수 있을 것이다.

새로운 국가와 제도를 건설하는 데 있어, 필수적인 것과 긴급한 사안을 구분한다면 즉각적인 변화를 이루어야 한다는 압박에서 벗어날 수 있을 것이다. 물론 지금까지 실현된 적이 없었고 앞으로도 그럴 가능성이 높지는 않다. 제도와 자원, 동맹 및 권위주의 체제가 가진 소위 노하우는 민주주의로의 성공적인 전환이 이루어진다고 해도 사라지지 않을 것이며 오히려 새로운 정치 체제를 조건 짓는 요건이 될 것이다.³⁴⁾ 차베스주의의 정치적 소멸이 아니라 기능적이고 민주적인 국가로 차베스 체제를 통합하는 것을 목표로 한다면, 지금의 정부가 자발적으로 민주화를 이루고 또한 이러한 과정을 변화의 단계로 생각할 기회를 제공할 수 있을 것이다. 제로섬 논리에 지배되지 않는 타협과 협상을 통해, 국가의 재(再)제도화는 향후 권위주의 제도의 영향을 완화하는 데 도움이 될 합의를 바탕으로 이를 수 있다. 예를 들어, 무한 재선보다는 행위자 간의 협력을 촉진하는 비례 선거 제도와 같은 반(反)다수주의 제도를 설계하는 것은 중요한 조건일

34) Michael Albertus y Victor Menaldo: *Authoritarianism and the Elite Origins of Democracy*, Cambridge UP, Cambridge, 2018.

수 있다. 또는 지방 자치 단체들의 역량을 강화하고, 사회와 공공정책 결정 과정 간의 긴밀한 연계를 위해서 1990년대에 시작된 지방분권화를 발전시키는 방법도 있다. 앞서 언급한 행정 역량에 대한 투자는 관료제의 다른 부문으로의 파급 효과를 가져올 수 있다. 국가가 전문화되고 역량이 강화되면, 국가 간 협력 관계가 국회 및 대법원, 중앙선거관리위원회 등 다른 국가 기관과 제도를 향상시키는 데도 반영될 수 있을 것으로 기대된다. 즉, 민주주의 국가든 독재 국가든 강력한 국가는 통치자에게 유리하기 때문에, 모든 협상 과정에서 자유화 과정 그리고 궁극적으로 민주화를 촉진할 수 있는 명확하고 신뢰할 만한 메커니즘을 구축하는 것이 필수적이다. 이러한 제안은 권위주의의 기득권층이 개방, 협력 및 재(再)제도화에 대한 믿을 수 있는 신호를 보여줄 때만 실현가능할 것이다.

정치는 대부분 이해관계와 의지에 따라 변화한다. 20년이 넘는 정치적 대립, 양극화, 다층적인 위기를 겪은 후, 민주주의를 위한 새로운 모색을 시작하기 위해서는 공통점을 찾아야 한다. 국가 (재)건설은 또 다른 기회다. “야당은 돌아오지 않을 것이다” 또는 “어떤 대가를 치르더라도 현 정권 퇴진”이라는 주장에서 벗어나 “여러 단계에 걸친 국가 재건과 민주화”로 시선을 돌리면 베네수엘라의 미래는 달라질 수 있을 것이다.

박경은 옮김