

---

# 포스트차베스 시대의 베네수엘라, 혁명의 전환점에 서다

강정원

서울대학교 라틴아메리카연구소 HK연구교수

---

## 1. 차베스 서거와 4월 14일 대통령 재선

우고 차베스 전 대통령의 서거가 발표되고 5주 만에 치른 베네수엘라 대통령 재선은 집권당인 통합사회주의당(PSUV) 후보인 니콜라스 마두로(Nicolás Maduro)의 승리로 돌아갔다. 차베스가 자신의 후계자로 지명했던 마두로가 집권에 성공하면서, 베네수엘라는 차베스 정부의 정책을 이어나갈 명분을 확보했다. 그렇지만 이번 재선 결과를 마두로의 진정한 승리라고 평가하기에는 석연찮은 구석이 있다. 선거 전 실시된 여론조사에서 마두로는 16%포인트 차이로 야권 통합 후보인 엔리케 카프릴레스(Henrique Capriles)에 앞서고 있었는데, 이는 작년 10월 차베스가 카프릴레스에 맞서 10%포인트의 득표율 차이로 4선에 성공했던 점을 고려한다면 상당한 격차라고 볼 수 있다. 단순히 숫자상으로 본다면, 차베스 서거 이후 차베스의 지지층이 감소하기보다는 오히려 증가했다는 의미다. 하

지만 마두로가 두 자릿수 차이로 압승을 거두리라는 예측을 뒤엎고 개표는 초접전으로 진행되었으며, 마두로는 불과 1.59%포인트의 극소한 차이로 힘겨운 승리를 거두는 데 만족해야 했다.

개표가 끝나자 카프릴레스를 비롯한 야권 세력은 전면적인 재개표를 요구하고 나섰다, 대통령 취임식 참석 거부를 비롯해 마두로 정권 취임을 인정하지 않겠다는 입장을 취했다. 하지만 베네수엘라의 투개표 시스템은 세계에서 가장 공정하고 체계적인 것으로 평가되어왔으며, 따라서 재개표로 결과가 반복될 가능성은 거의 없다.<sup>1)</sup> 카프릴레스의 재개표 요구에 베네수엘라 선거관리위원회는 무작위 추출에서 제외되었던 나머지 47%의 투표에 대한 전자투표와 기표용지 일치 여부를 추가적으로 검토하겠다고 답변했다.<sup>2)</sup> 하지만 문제는 야권이 선관위의 조치에 만족하는 조짐을 보이지 않는다는 데 있다. 카프릴레스는 유권자의 지문과 신분 사항이 등록된 명부를 조사해서, 총 1,500만 명에 이르는 투표자의 국적과 신분 위조 여부, 이중 투표 여부를 조사하라고 요구했다. 만약 선관위가 야권의 요구를 수용한다면, 선거인 명부 조사에만 앞으로 수년을 할애해야 한다는 얘기가(Carlson 2013a).

이미 베네수엘라 내부에서는 야권의 요구가 터무니없다는 불만이 터져나오고 있으며, 선거인 명부 조사라는 실현 가능성이 없을뿐더러 전례도 없는 요구에 선관위가 응할 가능성은 희박하다. 하지만 수용 여부와 무관하게, 재개표 요

1) 카터 센터(Carter Center)를 통해 총 92개국에서 선거감시단으로 활동했던 지미 카터 미 전 대통령은 베네수엘라의 선거 시스템이 가히 세계 최고라고 극찬한 바 있다. 이번 재선을 위해 베네수엘라 선거관리위원회는 남미국가연합, 카터 센터, 남미공동시장의 대표단으로 구성된 150명의 국제 감시단을 초청해, 선거와 개표 과정을 감시하도록 했다.

2) 베네수엘라 선거는 전자 투표로 진행되는데, 터치 패드로 투표하면 기표용지가 출력되고, 투표자가 기표용지를 확인한 다음 투표함에 넣는 방식이다. 개표는 컴퓨터로 집계되며, 투표자 확인과 보관을 위해 기표용지는 투표함에 보관된다. 전자투표와 기표용지 일치 여부를 확인하기 위해 전체 투표의 53%를 무작위로 추출하여 검토하는데, 일치 여부 확인은 선거 감시단의 입회하에 이루어진다.

구와 부정선거 시비는 야권이 향후 마두로 정부를 견제하고 압박하기 위한 주된 전략으로 사용할 것이 분명하다. 베네수엘라의 야권 세력은 1998년 차베스에게 패배한 이후로 총 14번의 국민 투표 가운데 단 한 번의 승리만을 거둔(2007년 헌법개정안 국민투표) 쓰라린 경험을 갖고 있다. 게다가 야권은 지난 12월 전국 주지사 선거에서 총 23개 주 가운데 20개의 주를 통합사회주의당에 내주면서 최소한의 전국적인 통치 기반도 확보하지 못한 상황이다. 따라서 야권에게 이번 재선은 14년 만에 처음 갖게 된 기회였다. 비록 마두로가 승리했지만 대선이 초박빙이었다는 사실만으로도 야권에게는 큰 성과인 셈이다. 특히 마두로가 임시 대통령으로서 권한을 행사하는 과정에서 헌법상의 적법성을 두고 통합사회주의당 계파 간의 갈등이 불거져 나왔고, 이는 향후 집권당에서 마두로의 입지를 취약하게 하는 요소로 작용할 수 있다. 여러 상황을 고려할 때, 야권의 재대표 요구와 부정선거 시비는 마두로 정부에의 불만을 증폭시킬 요소로 작용할 가능성이 크다. 벌써부터 마두로가 임기를 채우지 못하고 3년 이내에 소환투표 등의 방식으로 중도 하야할 것이라고 점치는 베네수엘라 언론 보도에서 예측할 수 있듯이 말이다.

그렇다면 이번 재선의 진정한 승자는 누구일까? 이 질문에 대해 뉴욕 대학의 그레그 그랜딘은 주저 없이 차베스를 승자로 뽑는다(Grandin 2013). 이미 고인이 된 차베스가 선거의 최후 승자로 부각되는 이유는 무엇일까? 이에 답하기 위해서는 이번 선거의 특수성을 살펴볼 필요가 있다. 이번 선거는 차베스의 유고로 치러졌고, 선거운동 기간이 10일에 불과했다는 점에서 제대로 된 정책 대결을 기대하기에는 애초에 무리가 있었다. 이런 상황을 고려한다 해도, 이번 선거는 두 후보 모두 ‘차베스 따라잡기’ 또는 ‘차베스 모방하기’를 주요 전략으로 내세웠다는 점에서 유독 특이했다. 두 후보의 정책적 차별성이 사라지면서, 누가 효과적으로 차베스의 논리를 전유하는가라는 이슈가 대두되었다. 카프릴레스가 선전했던 부분이 바로 이 지점이다. 유세 기간 카프릴레스는 자신의 선거 캠프를

‘시몬 볼리바르 부대’라고 칭하고, 베네수엘라 국민 모두가 ‘볼리바르의 후예’라고 외치면서 마두로 진영에 대응했다. 즉 차베스의 볼리바르 혁명을 이어가는 주인공은 마두로 진영도, 차베스 지지자도 아닌 베네수엘라 국민 모두라는 것이다. 정책적 측면에서도 카프릴레스는 차베스 정부의 정책을 전면 수용할 것을 약속했고, 연간 20만 채 이상의 거주지 확보, 최저 임금 인상 등 추가적인 사업을 공약으로 내세우며 차베스 지지층에게 호소했다. 이렇게 차베스 모방하기를 통해 야권이 차베스 지지층을 잠식하는 데 성공한 반면, 마두로는 차베스 지지 기반의 이탈을 막기 위해 자신과 차베스와의 친밀성뿐만 아니라 차별성까지 설득력 있게 제시해야 했다. 이와 관련해 그랜딘은 차베스 지지층을 사회운동에 관여하는 적극적 ‘활동가 집단’과 사회운동에 관여하지는 않지만 차베스의 정책을 긍정적으로 평가하는 ‘비조직적 유권자 집단’으로 구분하고, 후자가 선거를 앞두고 카프릴레스로 돌아섰을 것으로 분석한다(Grandin 2013). 다시 말해, 선거를 앞두고 야권으로 돌아선 유권자가 원하는 것은 차베스주의의 폐기가 아니라, 변화를 동반한 차베스주의라는 의미다.

부정선거 논란은 야권이 세력을 결집시키고, 마두로 정부의 정통성에 트집을 잡을 빌미가 되고 있다. 또한 차베스 지지층의 이탈을 막지 못했던 마두로는 반 차베스 진영뿐만 아니라 친차베스 진영까지 설득해야 하는 이중의 부담을 지게 되었다. 마두로는 이런 난관을 극복하고 차베스의 개혁을 이어갈 수 있을까? 차베스가 없는 베네수엘라에서 21세기 사회주의 혁명은 여전히 유효할 것인가? 이제 베네수엘라는 혁명의 보다 진전된 단계, 즉 수많은 민중들이 단순한 수혜자가 아닌 혁명의 방향을 규정하고 추동력을 생성해내는 주체로 거듭나는 급진적인 ‘참여’민주주의로 전진할 것인지, 아니면 혁명의 방향을 전폭 선회할 것인지, 아니면 최악의 경우 혁명을 전면 폐기할 것인지 결정해야 하는 중요한 전환점에서 있다. 이 글에서는 베네수엘라 국민의 선택을 가능하기 위해 지난 차베스 정

권을 되돌아보려 한다. 차베스 정권이 시도했던 것은 무엇이었고, 성취했던 것은 무엇이었나? 차베스의 죽음이 베네수엘라뿐만 아니라 세계 각국을 한편에서는 슬픔과 추모로, 또 한편에서는 안도감과 기대감으로 결집하게 만드는 이유는 무엇일까? 도대체 차베스가 남긴 것은 무엇인가?

## 2. 차베스 정권과 21세기 사회주의 혁명

차베스만큼 극단적인 폄하나 극단적인 찬사를 받은 지도자도 드물다. 이런 극단적인 평가는 학계, 정계, 언론계 등 분야를 막론하고 발견되는데, 그 배경에는 차베스의 과격한 화법이 단단히 한몫을 했다.<sup>3)</sup> 차베스의 과격하고 논쟁적인 화법은 열정적이면서도 매우 예민한 성격과도 어느 정도 관련이 있겠지만(Romero 2013), 그보다는 언론에 자신을 노출하기를 즐기고, 거침없으면서도 평이한 화술로 대중성을 확보하는 차베스의 정치 스타일에서 비롯되었다.<sup>4)</sup> 하지만 차베스 정권에 대한 평가가 극도로 양분되는 근본적인 이유는 세계 최대의 석유 매장량

3) 차베스의 독설은 주로 미국 정치인을 겨냥했는데, 특히 2006년 유엔 총회에서 부시 전 대통령을 '악마'로 부르며, '아직까지 악마가 다녀간 냄새가 난다'고 조롱했던 장면은 전 세계에 반복적으로 방영되었다. 또한 그는 부시 전 대통령을 '미친놈', '깁쟁이', '살인자' 등으로 부르길 즐겼으며, 콘돌리자 라이스 전 미국 장관에게는 '계집애야, 날 건들지 마', '그 여자는 성적으로 욕구불만이다. 내가 데이트 신청을 해줄 용의도 있다' 등 성희롱성 발언도 서슴지 않았다.

4) 차베스는 종종 언론의 귀재로 불린다. 일찌감치 언론의 중요성을 잘 인식하고 있었던 듯했는데, 1992년 쿠데타 사건이 대표적 사례다. 당시 차베스가 주동자로 참여했던 쿠데타가 실패로 끝나자 차베스는 국영 TV 연설을 조건으로 내걸고 투항했다. 단 1분간 허용되었던 TV 연설에서 차베스는 혁명에 가담한 동료들에게 투항을 권고하며 실패한 쿠데타의 책임을 자청했다. 더 나아가 '당분간은(por ahora) 우리의 목적을 이루지 못했다'라는 완곡한 표현을 사용하며 차후 개혁 주자로서 자신의 존재를 전국적으로 각인시켰다. 차베스를 일개 육군 중령에서 전국적인 영웅으로 도약하게 했던 이 연설은 이후 차베스가 1998년 대선에서 승리하는데 중요한 밑거름이 되었다.

을 보유한 국가이자 총수출의 90% 가까이를 석유에 의존하는 베네수엘라의 모순되고도 복잡한 정치적·경제적 현실에 있다고 보아야 한다. 이와 관련해 뉴욕 시립대의 페르난도 코로닐이 말한 마술적 국가(magical state)라는 개념에 주목할 필요가 있다. 코로닐은 베네수엘라가 사회적 신체(시민과 민중으로 구성)와 자연적 신체(석유 등의 자원과 영토)로 양분되어 있다고 주장한다(Coronil 1997). 이 논리에 따르면, 베네수엘라에서 민주주의는 정치적 권리뿐만 아니라 석유에서 과생되는 이익을 공유할 권리를 보장하는 것을 의미한다. 결국 대통령의 가장 중요한 자질이자 책임은 국가의 집단적인 부가 공공의 선을 위해 사용될 수 있게 하는 것이며, 반차베스 진영과 친차베스 진영이 나누어지고 대립하는 지점은 석유 산업의 통제와 과생 이익의 배분에 대한 상이한 이해관계와 가치관에서 비롯된다는 것이다. 흥미로운 점은 차베스를 비판하는 서구 학계나 주류 언론의 논리 역시 차베스 정권하에서 진행된 석유 생산과 이윤 배분 방식에 대한 비판적 해석에 근거한다는 것인데, 이는 석유산업의 특수성, 특히 석유카르텔의 전횡과 관련이 깊다. 중동이나 아프리카 산유국은 석유카르텔의 ‘일곱 자매’로 대변되는 다국적 석유자본의 패권 다툼장으로 변질된 지 오래다.<sup>5)</sup> 이와 같은 상황에서 베네수엘라 서민들이 석유산업의 통제와 관리 및 이권 배분 과정에 전적인 영향력을 행사하려 한다는 것은 인구의 다수를 차지하던 빈민층과 소수의 석유 엘리트 계층과의 충돌을 의미했으며, 동시에 산유국 석유민족주의와 다국적 석유자본과의 충돌을 의미하기도 했다. 다시 말해 차베스가 석유산업에서 과생되는 이익을 공공복지 부문으로 전폭 전환할 것을 요지로 하는 사회주의 혁명을 내세운 순간부터, 국내외를 막론하고 반차베스 진영과 친차베스 진영은 극복할 수 없는

5) ‘일곱 자매’는 1928년 최초의 국제석유카르텔을 구성했던 미국과 영국의 7대 석유회사에 붙여진 별명이다. 여러 차례의 인수, 합병을 거쳐 현재는 엑슨모빌, BP, 로열더치셸, 세브론의 4개 회사가 남았다.

차이로 양분된 것이다. 문제는 차베스의 지지층과 반대층이 극단적으로 대치하면서, 차베스 정권의 실적에 대한 평가 역시 진영의 논리에 휘둘리게 되었다는 것이다. 양 진영은 각자 논리에 유리한 자료와 증거를 선택적으로 제시하고, 대충은 진영의 논리를 비판적으로 해석할 충분한 정보를 확보하지 못한 상태에서 주어진 편견을 진실로 왜곡하여 수용하게 되는 것이다.<sup>6)</sup> 어쩌면 코로닐의 미술적 국가론이 함축하듯이 베네수엘라의 이원론적 신체가 현실에서 조화롭게 공존한다는 것은 거의 불가능한 일일지도 모른다. 그렇다면 양 진영이 가장 첨예하게 대립하는 쟁점은 무엇일까? 아래에서는 차베스 정부의 정치 제도와 경제 정책을 중심으로 친차베스와 반차베스 진영의 주요 쟁점을 살펴보고, 차베스 정부의 실적을 논의하겠다.

### 1) 차베스 정부의 정치 제도와 민주주의 논쟁

2002년 4월, 야권이 차베스 정권에 대항해 쿠데타를 일으켰을 당시 『뉴욕타임스』는 차베스를 장래 독재자(would-be dictator)라고 부르며, 하야를 환영하는 사설을 실었다(“Hugo Chávez” 2002). ‘장래 독재자’라는 『뉴욕타임스』의 황당한 신조어는 민주적 절차로 집권한 차베스를 독재자라 부르지 못하지만, 심정적으로는 독재자로 규정하고자 하는 서구 주류 언론의 딜레마를 보여준다. 주류 언론은 차마 독재자라는 원색적인 표현을 사용하지는 않지만 차베스가 선출된 권위주의자이며, 민주주의를 파괴했다고 비난한다.<sup>7)</sup> 그렇다면 과연 차베스는 베네수엘

6) 최근 차베스 정권과 관련해 외신의 편파 보도를 분석하고 있는 기사는 다음을 참고하라: Bhatt 2013, Carlson 2013b, “In death” 2013, Weisbrot 2013.

7) 인권감시단은 2012년 베네수엘라 인권 보고서를 발표하고, 차베스 정권은 “권력의 극단적인 집중과 공공연한 인권 침해로 특징지어지는 권위주의 정권”이라고 규정했다(Human Rights Watch 2012).

라의 민주주의를 파괴했는가?

차베스 정권과 민주주의의 연관성을 논의하기 위해서는 무엇보다도 차베스 정권을 배출했던 베네수엘라의 특수한 역사적 맥락을 언급해야 한다. 1958년 체결되었던 푼토 피호 협정에<sup>8)</sup> 토대를 둔 양당 체제는 20세기 중후반 대부분의 라틴아메리카 국가가 군사독재와 쿠데타로 신음하던 와중에 베네수엘라에 상대적 정치안정을 가능하게 했다. 중산층과 상류층을 주요 구성원으로 하는 다계급적 연합 체제는 대의민주주의를 모범적으로 재현한다는 국제적 호평을 받았다. 하지만 페레스 정부의 신자유주의 경제 정책이 촉발한 1989년 카라카스(Caracazo) 사태는 푼토 피호의 협약민주주의가 실제로는 인구 절반 이상을 차지하는 빈곤층의 정치적·경제적 배제에 근거하고 있음을 여실히 드러냈다.

카라카스 사태로 분출된 시민들의 문제의식은 1998년 차베스의 대선 승리로 이어졌고, 이에 응답하듯 차베스는 1999년 제헌헌법에서 대의적·절차적 민주주의의 한계를 극복하기 위한 대안으로서 참여민주주의를 심화시킬 것을 제안한다(김은중 2012). 혁신적이고 급진적인 방식으로 시민 참여를 확대하기 위한 차베스 정권의 실험은 주민평의회 제도에서 잘 드러난다. 브라질 포르투 알레그레의 참여 예산 제도에서 착안해 2002년부터 시범적으로 시도되었던 주민평의회는 2006년 법안 통과를 통해 본격적으로 실시되었고, 현재 총 4만 개 이상의 평의회가 등록되어 있다. 주민평의회는 각 지방 공동체의 집행부 선발과 관리 및 예산 선정과 집행 전 과정이 주민들의 직접적인 참여와 협의로 이루어지도록 하는 것이다(Hetland 2012). 다시 말해 주민평의회는 선출된 정부 관료로 구성된 행정 기관에 상응하는 평행적 권력 기관으로 존재하며, 이는 대의민주

8) 푼토 피호(Funto Fijo) 협정은 1958년 10월 대통령 선거를 앞두고 민주행동당(AD), 코페이당(COPEI), 민주공화연합당(URD)이 맺은 정치적 야합을 일컫는다. 1962년 민주공화연합당이 탈퇴함으로써 베네수엘라에는 양당 체제가 자리 잡았다.

제의 형식적이고 위계적인 의사결정 구조가 내포하는 한계를 보완할 수 있는 수평적이고 자율적인 권력 구조의 대중화·제도화라는 측면에서 중요성을 지닌다. 또한 기존의 정치에서 배제된 빈곤층이 공동체적 의사결정 전 단계에 주도적으로 참여하고, 학습하는 과정을 거치며 새로운 정치적 주체로 거듭난다는 점에서 혁신적인 특성을 지닌다.

차베스 정권에서 시민의 정치 참여 확산은 주민평의회나 협동조합 등의 시민 사회 조직에서만 뿐만 아니라 전통적인 정부 기관과 제도에서도 발견된다. 단적인 예로 차베스는 2006년 대선과 2012년 대선에서 약 750만 표로 당선되었으며, 이는 1998년 대선에서 획득했던 약 350만 표의 두 배 이상에 해당한다. 더 나아가 2006년 라틴바로메트로(Latinobarómetro)의 여론조사에서 베네수엘라 국민은 3년 연속 라틴아메리카에서 우루과이 다음으로 자국의 민주주의에 가장 만족도가 높은 것으로 집계되어, 민주 제도 참여의 양적 확산뿐만 아니라 질적인 측면에서도 높은 만족도를 보이는 것으로 나타났다(Grandin 2007). 특히 차베스 정권은 1999년 헌법을 통해 대통령 국민소환제를 도입하고 헌법 개정예 국민투표를 의무화함으로써 권력의 집중과 남용을 방지하기 위한 중요한 장치를 마련했으며, 2004년 소환투표와 2007년 국민투표는 이런 장치가 형식적인 조항이 아니라 실질적으로 차베스 정권을 견제하는 장치로 활용되었음을 시사한다.

주민평의회와 대통령 소환제와 같이 차베스 정권에서 도입되고 대중화된 일련의 시민 권력 기구와 제도적 장치는 차베스 정권이 민주주의를 파괴했다는 비판이 부당할 뿐만 아니라 근거가 희박한 편견에 불과함을 보여준다. 오히려 차베스 정권은 대의민주주의의 한계를 보완할 대안적인 참여의 방안을 마련함으로써 민주주의를 질적으로 성숙시켰다는 평가 정확할 것이다. 하지만 우려의 소지는 있다. 차베스는 2009년 헌법 개정으로 대통령 임기 제한을 무제한 폐지하는데 성공했지만, 동일한 기준을 주지사 등 정부 주요 관직에는 허용하지 않음으로

써 자의적이고 모순적인 조치라는 비판을 받았다. 또한 주민평의회와 정부 권력의 관계에도 개선되어야 할 점이 많다. 현재 주민평의회는 최종적인 상급 기관은 정부이며, 예산도 정부에서 전액 부담한다. 따라서 정부에 비판적인 입장을 취하는 주민평의회가 주창한 공공사업 승인에 불이익이 주어질 가능성도 배제할 수 없다. 주민평의회가 정부에 종속되지 않는 자율적인 권력 기관으로 기능할 수 있도록 보완 장치가 필요하다. 더 나아가서, 차베스 정권은 2004년 대통령 소환에 서명한 사람들의 목록을 의도적으로 유포하거나, 2002년 쿠데타를 적극 지지했던 주요 비판 언론 '카라카스 라디오 텔레비전 방송'(RCTV)의 사업권 연장을 불허하는 등 정부에 반대하는 세력을 탄압했다는 비판을 받았다(Wilkinson 2008). 비록 합법적으로 이런 조치를 취했다고 해도 결과적으로는 반대 세력에 선별적으로 불이익을 가했기 때문에 정치적 보복이라는 비판을 면할 수는 없다. 이는 궁극적으로 반대 진영뿐만 아니라 지지층 내부에서까지 정부에 대한 비판을 삼가게 되는 자기 검열을 초래할 우려가 있다. 이런 문제점은 차베스 정권의 참여적 민주주의가 아직 미완성 단계이며, 자체적인 모순점을 극복하고 방지하기 위해 지속적인 혁신과 보완이 수반되어야 함을 시사한다. 그렇지만 완벽한 민주주의 체도를 확보한 국가가 전 세계 어디에 존재하는가? 한 가지 분명한 사실은 베네수엘라의 민주주의는 여전히, 아니 그 어느 때보다도 건재하다는 것이다.

## 2) 차베스 정부의 경제 정책과 석유 포퓰리즘 논쟁

베네수엘라 오리엔테 대학교의 스티브 엘너는 차베스의 석유 국유화 조치가 그의 좌파적 정치 성향에서 비롯된 것이 아니며, 이미 국유화를 위한 정치적 공

감대가 형성되어 있었다고 해석한다(Ellner 2010a).<sup>9)</sup> 앞서 언급한 코로닐의 마술적 국가 개념이 함축하듯이 베네수엘라에서 모든 권력 투쟁의 핵심에는 석유산업의 통제라는 문제가 자리하고 있었다. 석유산업의 국유화나 민영화나 하는 문제는 특정 정권의 성향을 넘어서는 훨씬 복잡하고도 다양한 이해관계에 좌우되었고, 역사적 맥락에 따라 긴장 관계를 형성하며 공존하던 두 가지 상충된 발전 모델을 반영한다. 다시 말해 석유 국유화 조치는 차베스라는 개인의 선택에 의한 것이 아니라, 1989년 카라카스 사태를 전후로 분출된 대중의 신자유주의 발전 모델에 대한 환멸감과 저항에서 비롯된 시대적인 선택에 가까웠다. 그렇다면 차베스의 경제 정책이 그토록 많은 반발과 논란을 가져온 이유는 무엇인가?

차베스의 경제 정책에 비판적인 입장의 주된 논조는 차베스 정권이 석유에서 파생되는 이득을 산업 육성을 위해 투자하는 대신 국내외 지지 세력을 매수하는 데 낭비했다는 것이며, 사회주의 논리로 사유재산제를 위협하고,<sup>10)</sup> 민간 투자<sup>11)</sup>와 산업 분야를 통제해<sup>12)</sup> 결국 투자를 위축시키고 산업 경쟁력 저하를 초래했다

9) 베네수엘라의 석유산업과 전략 산업 국유화 정책은 1950년대 중반부터 시작되었는데, 1970년대 페레스 정부는 국영석유회사(PDVSA)를 설립하여 석유산업의 본격적인 국유화에 착수했다. 하지만 20년 후 역설적이게도 페레스 대통령은 경제 회복의 처방으로 신자유주의를 전격 수용하면서 카라카스 사태를 촉발하는 장본인이 되었다. 두 번째 임기에서 페레스의 민영화 전환은 베네수엘라 석유 국유화 정책이 특정 정권의 성향보다는 대내외의 보다 포괄적인 요인에 의해 좌우된다는 엘너의 견해를 뒷받침한다.

10) 토지와 주택에 공공재 개념을 도입한 차베스의 부동산 정책이 핵심이었으며, 대표적인 사례로 차베스 정부는 2001년에 제정한 토지법에 근거해 영국 베스티 그룹이 소유한 목장의 일부를 몰수하고 국유화했다(락제성 2006).

11) 차베스는 2000년대 후반에 접어들어 민간 금융기관의 국유화에 착수했으며, 총 34개의 금융기관을 민간으로부터 몰수해서 공공 부문에 흡수하겠다고 선언했다. 이 조치에 따라 주요 민간 은행을 비센테나리오 은행으로 합병했고, 2009년에는 스페인 산탄데르 기업의 자회사인 베네수엘라 은행(Banco de Venezuela)을 합병했다. 민간 기업 몰수와 국유화는 막대한 보상금 지출로 이어졌는데, 한 연구에 의하면 2009년 중반까지 4년에 걸쳐 베네수엘라 정부는 총 90억 달러를 보상금으로 지불했다(Ellner 2010b).

12) 2003년 차베스는 총파업에 참여하거나 동조했던 국영 석유회사 직원 1만 9,000여 명을 해고하고, 노조 지도부와 주요 경영진을 대거 교체했다. 2006년 차베스 정부는 유전광구 지분의 60% 이상을 국영 석유 회사에 보장하게 했고, 이에 동의하지 않는 미국 기업 엑손모빌과 코노코필립스를 축출한 바 있다. 이에 반

는 것이다. 하지만 국영석유회사(PDVSA) 경영 통제나 국유화 정책과 석유산업 경쟁력 간에 명백한 연관성을 밝히기란 쉽지 않다. 또한 차베스 정권에서 민간 다국적 기업의 참여가 저조해졌다고 하더라도, 그 대신 세계 각국 국영기업의 투자가 활성화됨에 따라 투자 기반이 다양화되고 기술 전이가 용이해졌다는 반박도 가능하다(Ellner 2010a). 더 나아가 석유산업의 과생 이익으로 사회복지 사업을 지원하고 확대하는 것은 어찌 보면 당연한 국가의 책임이자 의무다. 그럼에도 연간 20%에 육박하는 인플레이션과 만성적인 생필품 부족이나 전력난과 같은 인프라 문제는 차베스의 지지 기반까지 잠식하는 요인이 되었으며, 이번 재선에서 여야를 막론하고 차기 정부의 핵심적인 선결 과제로 대두되었다.

민간 투자 저하, 비효율적인 제도, 생필품과 전력난, 볼리가르키(boligarch)<sup>13)</sup>와 정부의 유착 관계 등 베네수엘라가 현재 당면한 문제가 차베스 정권의 경제 정책과 무관하다고 보는 것은 터무니없으며, 이들 문제는 제도적 보완을 통해 반드시 해결되어야 한다. 하지만 베네수엘라가 차베스 시대를 거치며 경제지표 측면에서나 공공복지 분야에서 주목할 성과를 거두었고, 양극화된 ‘야만적’ 자본주의에서 벗어나 훨씬 평등하고 ‘인간적인’ 자본주의 형태로 진전했다는 점을 간과해서는 안 된다. 구체적으로 차베스 정부의 경제지표를 차베스 이전과 비교해 보면, 차베스 집권 14년 동안의 평균 GDP 성장률은 차베스 이전 14년에 비교해 1.4%에서 3.2%로 증가했고, 총파업 여파로 발생한 오일 쇼크에서 회복된 2004년 이후를 기준으로 할 경우 연간 성장률은 4.3%에 달했다. 실업률은 1999년

발해 엑손모빌은 베네수엘라 정부를 상대로 120억 달러의 손해배상을 국제상업회의소(ICC)에 제소했고, 2012년 국제상업회의소는 베네수엘라 정부에 9억 800만 달러를 배상하도록 판결함으로써 결과적으로 베네수엘라 정부의 손을 들어주었다.

13) 볼리바르(Bolívar)와 과두(oligarch)를 합해서 만든 용어로 차베스 정권에서 생겨난 신흥 자본가 집단을 일컫는다.

14.5%에서 2011년 7.8%로 감소했다. 이보다 괄목할 실적으로는 빈곤층 감소와 불평등 완화를 들 수 있는데, 1999년 전체 인구의 절반이 빈곤층에 속했던 반면 2011년 빈곤층 비율은 31.9%로 감소했다. 불평등의 정도를 나타내는 지니계수는 집권 초반의 0.5에서 현재는 0.397로 하락해 라틴아메리카에서 가장 낮은 수준을 보였다(Johnston and Kozameh 2013).

공공복지의 핵심 정책으로 각종 사업(misión)이 시행되었는데, 사업은 교육, 주택과 토지 분배, 취업, 식품 공급, 문화, 의료, 생태, 원주민 지원 등 사회 전 영역에서 개별적인 프로그램으로 운영되었고, 전국적인 단위에서 실시되어 모든 시민이 직접적인 혜택을 누리게 했다(김은중 2012). 대표적인 사업을 언급하자면, ‘빈민 속으로’(Barrio Adentro)가 가장 먼저 실시되었고, 또 가장 인기 있는 사업이기도 하다. 이 사업은 빈곤층과 극빈층을 비롯해 서민층 전반에 저렴하면서도 양질의 의료 서비스를 제공하기 위해 실시되었고, 추가로 필요한 의료진을 확보하기 위해 쿠바로부터 무역외교 형태로 의료진이 파견되었다. 2012년 기준, 총 32만 명의 의료진이 이 사업에 종사하고 있으며, 이들 가운데 3만 1,300명 정도가 쿠바 의료진으로 집계되었다(Pearson 2012). 2011년에는 차베스의 부동산 정책의 일환으로 ‘주택 사업’(Gran Misión Vivienda)이 실시되었는데, 대토지 소유제의 폐해를 근절하고 유휴 토지를 주거 공간으로 활용하여 주택 수급 문제를 해소하는 것을 요지로 하며, 2017년까지 200만 세대에 주택을 공급하겠다는 목표다. 2011년부터 시행된 ‘베네수엘라 농업 사업’(Misión Agro Venezuela)은 차베스의 21세기 사회주의 혁명이 주창한 ‘내생적’ 발전 모델의<sup>14)</sup> 중요한 측면을 구성

14) 내생적 발전은 말 그대로 내부에서 자생력을 만들어낸다는 의미이며, 국가와 시장 주도의 신자유주의 경제 모델과는 대치되는 국가와 지역 공동체의 적극적인 참여를 전제로 하는 발전 모델이다. 내생적 발전 모델은 효율성보다는 공공의 선을 경제 정책의 핵심 논리이자 가치로 설정하며, 이는 차베스가 주창한 21세기 사회주의의 핵심이기도 하다. 차베스 정부는 전국에 130개의 ‘내생적 발전 핵’(NUDEs) 조직을 설립하여, 내생적 발전을 위한 지역 단위의 잠재력을 발굴하고 지원하도록 했다(Fox 2007; Howard 2008).

하는 농업 발전과 식량 주권 확보를 목표로 한다. 베네수엘라의 석유산업 의존성은 농업 부문 침체로 이어졌으며, 현재 베네수엘라는 식량의 70% 이상을 수입에 의존한다(Crossfield 2011). 2001년 개정된 토지법에 근거해 베네수엘라 농업 사업은 농민이 유희 토지를 점령하고, 이를 농지로 전환하도록 지원한다. 또한 낮은 이자율로 영농 자금을 대출해주고, 농업 생산력 향상을 위해 기술과 장비를 지원한다. 현재 50만 명 이상의 농민이 참가자로 등록되어 있다.

차베스 정부의 경제 정책은 그 어떤 분야보다도 득과 실이 명확하게 대비된다. 공공 기관의 비대화와 효율성 저하, 민간 투자 침체, 인플레이션 등은 상당 부분 정부의 지나친 개입에서 유래한다. 하지만 분배와 사회복지 분야에서 정부의 적극적인 개입은 괄목할 성과로 이어졌고, 수많은 난관에도 차베스가 정권을 유지할 수 있고 또 이번 대통령 보궐 선거에서 마두로가 승리할 수 있었던 원동력이었다. 이번 보궐 선거에서 마두로와 카프릴레스가 모두 차베스의 유산인 각종 사업의 계속 추진과 확대를 약속했다는 것은 포스트차베스 시대에도 차베스 경제 정책의 틀이 일정 기간 지속될 것임을 의미한다. 그리고 이것이 차베스 정부 정책의 장기적인 성과를 논의하기 위해 앞으로 베네수엘라의 선택과 행보에 주목해야 하는 이유다.

### 3. 나가는 말

포스트차베스 시대를 여는 교두보 역할을 한 이번 보궐 선거는 안타깝게도 야권의 재개표 요구와 부정 시비, 그리고 9명의 사망자와 수십 명의 부상자를 발생하게 한 폭력 사태 등으로 얼룩지며 베네수엘라의 갈등과 불안을 증폭시키고 있다. 하지만 이번 재선은 포스트차베스 시대의 베네수엘라에서 가장 중요한 과제

가 ‘차베스 살리기를 통한 베네수엘라의 건설’이 될 것임을 시사한다는 점에서 흥미롭다. 또한 이번 보궐 선거는 라틴아메리카 좌파 개혁운동과 지역 통합과 관련해서도 매우 중요한 의미를 지닌다. 1999년 차베스 집권을 기점으로 라틴아메리카는 좌파 도미노 현상, 또는 핑크빛 물결이라고 불릴 정도로 광범위한 좌파 성향 정권들의 잇따른 집권을 목격했다. 하지만 룰라 브라질 전 대통령의 정계 은퇴와 차베스의 서거는 이제 좌파 1세대의 시대가 막을 내리고 있음을 알린다. 이 시점에서 마두로의 집권이 좌파 2세대로의 세대교체의 시발점이 될 수 있을 것인지 지켜볼 필요가 있다. 또한 개표 결과를 두고 미국과 라틴아메리카 국가의 상반된 반응도 눈에 띈다. 차베스 정부는 2004년 ‘미주 볼리바르 동맹’(ALBA) 창설과 2006년 남미공동시장 가입 등을 통해 지역 통합에 앞장서 왔으며, 중국, 러시아, 중동 국가들과의 무역 증진을 통해 외교 채널을 다각화하고, 역내 미국의 지배권에 도전해왔다. 차베스 정부에 대한 불편한 심기를 드러내듯 미국은 카프릴레스의 재개표 요구에 손을 들어주었고, 마두로의 대통령 취임이 있고 한 달이 지나도록 마두로 정부를 인정하려 하지 않고 있다. 미국의 태도에 라틴아메리카 국가는 전면적으로 반기를 들고 나섰다. 마두로의 취임 전날에 마두로를 비롯해 아르헨티나, 브라질, 우루과이, 에콰도르 등 총 8개국 정상은 리마에서 긴급 회동했고, 남미국가연합(UNASUR)과 비동맹운동(NAM) 회원국을 대표해 마두로 정부를 인정한다는 성명서를 발표했다. 가뜩이나 라틴아메리카에서 발언권을 잃어가던 미국이 베네수엘라 재선을 계기로 또다시 외톨이를 자칭한 형국인 것이다.

취임 이후 마두로는 쿠바를 방문해 에너지와 사회 프로그램 분야에서 51개의 쌍무 협정을 체결하고, 2조 원 이상의 투자를 약속했다. 또한 파라과이를 제외한 남미국가연합 소속 국가를 방문해 호세 무히카 우루과이 대통령에게는 저가로 석유를 제공하겠다고 약속했고, 아르헨티나와 브라질을 방문해 에너지, 식량,

군사 분야의 협정을 체결하며 남미 국가와 우호 협력을 다짐했다. 취임 직후 이루어진 마두로의 해외 순방은 지역 통합과 외교 다원화를 요지로 하는 차베스의 외교 정책의 큰 틀을 이어가겠다는 의지를 보여주는 행보다. 국내 정책에 있어서도 마두로는 차베스가 지난 2012년 대선에서 제안했던 ‘국가사회주의계획안, 2013~2019’를 새 정부 국정 운영의 지침서로 삼고, 경제 생산성 향상과 새로운 전력 체계 구축, 각종 사업 프로그램 개선, 국가 사업 효율성 증진 프로그램 착수 등에 주력하고, ‘혁명 안에서의 혁명’, 즉 차베스 사회주의 혁명을 효율적으로 보완하고 완성하겠다는 입장을 밝혔다. 마두로가 혁명 안에서의 혁명에 성공할 수 있을까? 선거 이후 좀처럼 사그라질 기미가 없는 야권 공세와 인플레이션, 범죄율 등은 새 정부가 직면한 과제가 결코 만만치 않을 것임을 시사한다. 하지만 베네수엘라 사회주의 혁명의 미래를 가늠하기 전에 잊지 말아야 할 것이 있다. 바로 차베스를 만들어낸, 그리고 차베스 정부의 사회주의 혁명이 지속되게 한 원동력은 다름 아닌 베네수엘라의 국민이었다는 사실 말이다. 그리고 이번 재선에서 확인된 베네수엘라 국민의 답변은 명확하다. 혁명은 계속될 것이라는 답변 말이다.

## 참고문헌

- 김은중. 2012. 「베네수엘라: 민주주의에 대한 새로운 문제 설정과 국가 기능의 재편」. 서울대학교 라틴아메리카연구소 편. 『라틴아메리카의 전환: 변화와 갈등(하)』. 한울. 119~155.
- 곽재성. 2006. 「베네수엘라 차베스 개혁의 성과와 한계」. 『중남미연구』 25(1): 1~15.
- Bhatt, Keane. 2013. “On Venezuela, The New Yorker’s Jon Lee Anderson fails at arithmetic.” *NACLA blog*, March 15. <https://nacla.org/blog/2013/3/15/venezuela-new-yorkers-jon-lee-anderson-fails-arithmetic>
- Carlson, Chris. 2013a. “Venezuela’s electoral council approves audit of 100 percent of votes.” <http://venezuelanalysis.com/news/8683>
- Carlson, Chris. 2013b. “Claims of fraud in Venezuela: The fake evidence of Henrique Capriles.” <http://venezuelanalysis.com/analysis/8702>
- Coronil, Fernando. 1997. *The magical state: nature, money, and modernity in Venezuela*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Crossfield, Paula. 2011. “Venezuela’s radical food experiment.” *The Nation*, September 14. <http://revolucionalimentaria.wordpress.com/2011/09/29/venezuelas-radical-food-experiment>
- Ellner, Steve. 2010a. “Hugo Chávez’s first decade in office: breakthroughs and shortcomings.” *Latin American Perspectives* 37(1): 77~96.
- Ellner, Steve. 2010b. “Chávez pushes the limits: radicalization and discontent in Venezuela.” *NACLA report on the Americas*. 7~12.
- Grandin, Greg. 2007. “Chavismo and democracy.” *The Nation*, December 24. <http://www.thenation.com/article/chavismo-and-democracy>
- Grandin, Greg. 2013. “On the legacy of Hugo Chávez.” *The Nation*. April 27. <http://www.thenation.com/article/173212/legacy-hugo-chavez#>
- Hetland. 2012. “Grassroots democracy in Venezuela.” *The Nation*. January 10. <http://www.thenation.com/article/165573/grassroots-democracy-venezuela>
- Howard, April. 2008. “Venezuela: creating an endogenous cooperative culture.” *Upsidedownworld*, September 4. <http://upsidedownworld.org/main/venezuela-archives-35/1457-venezuela-creating-an-endogenous-cooperative-culture>
- “Hugo Chávez departs.” 2002. *New York Times*, April 13. <http://www.nytimes.com/2002/04/13/opinion/hugo-chavez-departs.html>

- Human Rights Watch. 2012. *Tightening the grip: concentration and abuse of power in Chávez's Venezuela*.  
[http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/40509\\_hrw\\_venezuela0712webwcover.pdf](http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/40509_hrw_venezuela0712webwcover.pdf)
- "In death as in life, Chavez target of media scorn." 2013. FAIR blog, March 6. <http://fair.org/take-action/media-advisories/in-death-as-in-life-chavez-target-of-media-scorn/>
- Johnston, Jake, and Sara Kozameh. 2013. "Venezuelan economic and social performance under Hugo Chávez's Venezuela, in Graphs." Center for Economic and Policy Research. March 7. <http://www.cepr.net/index.php/blogs/the-americas-blog/venezuelan-economic-and-social-performance-under-hugo-chavez-in-graphs>
- Pearson, Tamara. 2012. "9 years of Venezuela's health mission sees 745,078,000 consultations." <http://venezuelanalysis.com/news/6931>
- Romero, Simon. 2013. "A polarizing figure who led a movement." *New York Times*, March 5. [http://www.nytimes.com/2013/03/06/world/americas/hugo-chavez-venezuelas-polarizing-leader-dies-at-58.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/03/06/world/americas/hugo-chavez-venezuelas-polarizing-leader-dies-at-58.html?_r=0)
- Weisbrot, Mark. 2013. "Disinformation still clouds the US debate on Chavez's legacy in Venezuela." <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2013/jan/09/us-debate-chavez-venezuela-legacy>
- Wilkinson, Daniel. 2008. "Chávez's fix." *The Nation*, March 10. <http://www.thenation.com/article/chaacutevezs-fix>