페루-정당정치의 위기와 직접민주주의

김 기 현

머리말

1976년은 라틴아메리카 민주주의 역사에 있어 최악의 해였다. 그해 이 지역 33개국 중 멕시코, 콜롬비아, 베네수엘라, 코스타리카, 도미니카공화국 이상 5개국을 제외한 거의 모든 나라들은 군부권위주의 정권하에 놓이게 되었다. 그리고 이해를 정점으로 라틴아메리카는 민주화의 길고도 힘든 여정을 시작했다. 그 결과 2004년 현재 라틴아메리카에는 쿠바를 제외하고 모든 나라가 최소한 형식적으로는 선거를 통해 그들의 대표자를 정기적으로 바꾸는 민주적 제도를 채택하고 있다.

그러나 20여 년의 긴 민주화 과정에도 불구하고 아직까지도 라틴아메리카의 민주주의가 공고화되었다고 말할 수 있는 사람은 아무도 없을 것이다. 현재 이 지역의 민주화 과정은 각 국가들의 상이한 정치 경제 사회적 조건들에 의해 다양한 모습으로 나타나고 있다. 칠레의 정치학자인 마누엘 안토니오 가레톤Manuel Antonio Garreton은 라틴아메리카 민주화 유형을 군부 권위주의로부터 민간정부로 평화적인 이행을 공고화하고 있는 "변화"(브라질, 아르헨티나, 볼리비아, 칠레, 우루과이), 군부권위주의를 경험하지 않고 기존의 정치

적 경쟁구도를 확장하고 있는 "개혁"(멕시코, 콜롬비아), 민주적 전통이 부재한 가운데 오랜 내전 끝에 민주주의의 기초를 놓고 있는 "설립"(코스타리카를 제외한 중미국가들), 민주적 제도를 설립했으나 상황이 역전되었거나 심각한 정치적 불안 상태에 놓여 있는 "위기와 후퇴"(에콰도르, 파라과이, 페루, 베네수엘라)로 분류하고 있다.

가레톤의 분류에 따르면 우리가 지금 다루고자 하는 페루는 바로 민주주의의 위기를 경험하고 있는 나라 중 하나이다. 사실 페루는 형식적으로 민주적 제도를 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 페루의 민주주의가 위기로 분류되는 것은 바로 정당정치의 붕괴와 직접 민주주의의 부정적 결과 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 이 글에서는 페루 민주주의가 가지는 이러한 이중성을 분석함으로써 페루 민주주의가 처한 현재 상황을 이해하고 나아가 앞으로 전개될 상황에 대한 전망도 시도해 보고자 한다.

APRA의 실패와 페루 정당정치의 위기

페루는 라틴아메리카에서도 원주민의 비중이 가장 높은 나라 중 하나이다.[1] 잉카 문명을 이룩했던 페루 원주민의 선조들은 비록 군사적 기술이나 조직 면에서는 정복자인 스페인에게 뒤졌지만 어떤 분야에서는 매우 높은 문명 수준에 도달했던 독특한 문명을 이루었었다. 그럼에도 불구하고 잉카의 후예들은 스페인의 정복 이래 종교적 이데올로기적 수단을 통한 스페인의 헤게모니 장악으로 인해 한 번 변변히 저항하지도 못한 채 오늘날까지 백인들의 지배에서 벗어나지 못하고 있다. 대부분 빈곤층이고 문맹이며 또한 체념적 사고에 젖어 있는 이들의 존재는 페루 민주주의 발전의 한계를 논할 때 반드시 고려되어야 할 요소이다.

---

1 페루의 원주민 비중(45%)은 라틴아메리카 국가들 중에서 볼리비아(55%) 다음으로 높다. 그 다음으로는 과테말라가 44%, 에콰도르가 25%로 원주민 비중이 높다. (Paul B. Goodwin Jr., *Global Studies. Latin America*, Connecticut, Mcgraw-Hill Dushkin, 2003.)

페루는 독립 또한 스스로의 힘으로 달성할 수가 없었다. 물론 페루가 식민지 권력의 중심지이기도 했지만 페루 지배층의 유별난 보수성으로 인해 페루의 독립은 산마르틴이나 시몬 볼리바르와 같은 이웃국가들의 독립영웅들에 의해 달성되었다. 1826년 독립 이후 페루를 통치했던 볼리바르가 페루를 떠난 후 페루에는 그야말로 지속적인 정치적 불안이 이어졌다. 대부분 볼리바르 휘하의 장군이었던 페루출신 까우디요(caudillo: 라틴아메리카 19세기에 흔히 폭력적 수단을 통해 권력을 잡고자 했던 무장 세력의 우두머리)들은 권력의 공백기에 무력에 의해 권력 장악을 시도하는 피비린내 나는 투쟁을 계속했다.

이러한 폭력적 정치문화가 지속되고 국민의 절반 이상이 정치의식이 전혀 없는 상황에도 불구하고 1924년 페루에서는 라틴아메리카 최초의 포퓰리즘 정당이라 할 수 있는 "아메리카민중혁명동맹(APRA: Alianza Popular Revolucionaria Americana, 이하 APRA)"이 설립되었다. 페루의 유명한 정치가인 빅토르 라울 아야 데라토레Victor Raul Haya de la Torre의 반제국주의와 사회민주주의적 사상을 반영한 페루의 APRA는 다계급 정당이며, 조직적으로는 일인 지도자하에 강력한 수직적 계급구조를 강조했으며, 정치적으로는 상황에 따라 변화되는 매우 유연성 있는 자세를 보여 주었다.

APRA는 비록 설립 때부터 금지되는 운명을 타고났음에도 불구하고 지도자인 아야 데라토레의 카리스마와 그들의 사상적 유연성으로 인해 페루에서 가장 영향력 있는 정당이 되었다. 사실상 APRA의 창당 이후 페루의 정치는 군부와 APRA 간의 갈등의 정치였다고 해도 과언이 아니다. APRA는 페루의 뿌리 깊은 폭력적 권위적 정치문화와 아야 데라토레에 대한 군부와의 구원舊怨으로 인해 번번이 권력 장악에는 실패했다.[2] 민주적 제도의 회복은 매번

2 대부분의 라틴아메리카 국가들이 20세기 중반에 포퓰리즘 정부를 경험할 수 있었던 것에 비해 페루에서는 라틴아메리카 최초의 포퓰리즘 정당인 APRA가 1980년대 중반까지 한 번도 정권을 장악할 수 없었다는 사실은 페루 정치의 실상을 상징적으로 보여 준다고 할 수 있다. 아이러니하게도 페루의 포퓰리즘은 1968년 APRA를 억압했던 진보적 군부세력들에 의해 시도되었다.

APRA의 선거 승리를 가져왔지만 그때마다 군부는 무력에 의해 APRA가 정권을 장악하는 것을 막았다. 실제 APRA는 1978년 민주화 이후 1985년에 가서야 비로소 창당 이후 61년 만에 처음으로 정권을 잡게 된다.

페루의 정당정치가 역사적 구조적으로 매우 미약함에도 불구하고 80년대에는 상대적으로 안정된 4당 구조를 형성했다. 이들 4당은 계급적 지지기반에 따라 형성되었는데 좌파에 "좌파연합(Izquierda Unida, 이하 IU)", 우파에 "기독교민중당(Partido Popular Cristiano, 이하 PPC)" 그리고 중도파에 각각 중도좌파인 APRA와 중도우파인 "민중행동당(Accion Popular, 이하 AP)"이 포진하고 있었다.

물론 이들이 얼마나 대중적 기반을 가지고 있었는가 하는 점은 토론의 여지가 있지만 최소한 이들 정당들은 전국적 조직을 가지고 있었으며, 무엇보다 중요한 것은 서로 간에 확연히 구분되는 정당 이데올로기와 계급적 지지기반을 가지고 있었다는 데 있다. 나아가 이들 4개 정당은 선거에서도 높은 효율성을 보여 주었는데 이들 네 정당이 1985년 대통령 선거와 1986년 지방선거에서 획득한 득표율은 90%에 이른다.

그러나 1980년대 말부터 페루의 정당들은 위기를 맞게 된다. 이러한 정당의 위기의 가장 중요한 요인은 무엇보다 민중의 기대를 모았던 APRA정부의 정책 실패였다. 1985년 7월 APRA는 창당 이후 61년 만에 처음으로 권력을 장악했다. APRA 소속으로 최초의 대통령이 된 알란 가르시아 페레스Alan Garcia Perez는 선거캠페인에서부터 이미 포퓰리즘적 면모를 보여 주었다. 그는 무엇보다 페루인들의 물질적 조건을 향상시키는 것을 최대의 정치적 목표로 삼고 그를 위해 경제를 활성화하고 외채 서비스(외채에 대해 연간 지불해야 할 원금과 이자액)를 국가 수출의 10%로 제한한다는 과격한 주장을 펼쳤다.

그러나 이러한 주장은 이미 외채위기의 심연에 빠진 라틴아메리카 국가들에게 유효한 전략은 아니었다. 따라서 가르시아는 그의 계획을 거의 실천에 옮길 수 없었다. 외채 서비스의 수출 10% 내 제한 선언은 페루를 국제금융기

구로부터 완전히 멀어지게 했으며 또 그로 인해 페루로의 외국 자본 영입은 완전히 중단되었다. 한편 무리한 경제 활성화 정책으로 인해 인플레이션은 1,000%를 넘는 기록적인 수치에 도달하게 되었다.

APRA정부의 이러한 경제적 실패는 정치적으로도 많은 변화를 가져왔다. 무엇보다 페루 국민들의 기존 정당들에 대한 기대가 사라졌다. 그러는 동안 일부 급격한 사회적 요구는 비정치적 방법을 통해 분출되었다. 정치적 폭력 상황이 점점 더 가중되었고 심지어 "빛나는 길(Sendero Luminoso, 이하 SL)" 게릴라들은 체제를 위협하는 수준에까지 이르렀다. 또한 경제적 실패로 인한 비공식 부문의 확대도 이들의 정당과의 연계성 부족으로 인해 정당의 사회적 기반을 붕괴시켰다.

이렇게 APRA 정권의 경제적 실패는 결과적으로 페루 정당정치의 위기를 야기했다. 페루에서 정당정치 위기의 징후는 APRA가 여전히 집권하고 있던 80년대 말에 이미 나타났다. 1989년 페루의 수도인 리마 시장 선거에서 무소속 후보가 당선된 것은 그 최초의 징후로 볼 수 있다. 그리고 이러한 정치적 분위기는 1990년 대선까지 이어졌다. 당시 2명의 최종후보인 마리오 바르가스 요사Mario Vargas Llosa와 알베르토 후지모리Alberto Fujimori가 모두 기존 정당 출신이 아닌 정치적 아웃사이더였다는 점은 정당정치의 위기가 80년대 말에 이미 매우 심각한 수준에 이르렀음을 보여 주었다.

후지모리의 등장과 정당정치의 붕괴

페루 정당정치의 위기가 비록 1980년대 페루에서 가장 영향력 있던 정당인 APRA의 경제정책 실패와 그로 인한 대중의 정당에 대한 불신으로 시작되었지만 정당정치의 위기를 가속화시켜 결국 붕괴로까지 몰고 간 것은 후지모리였다.

1990년 대통령 선거에서 그다지 크지 않은 한 농업대학의 총장이었던 농업경제학자이자 정치 신인인 후지모리는 모두의 예상과는 달리 우파 후보인

세계적 명성의 소설가 바르가스 요사를 물리치고 대통령에 당선되었다.

그의 당선의 주된 요인은 여러 가지가 있겠지만 무엇보다 중요한 것은 기존 정당의 실패였다. 좌파인 IU는 중도좌파인 APRA의 실패를 자신의 기회로 삼을 수도 있었지만 1989년 내부 분열로 인해 스스로 약화되고 말았다. 또한 APRA의 후보인 루이스 알바 카스트로Luis Alba Castro도 자신의 당내 라이벌인 전 대통령 가르시아가 경쟁심으로 인한 견제 전략으로 후지모리를 은밀히 지원함에 따라 무너졌다.

게다가 이러한 좌파나 중도좌파 정당의 붕괴는 앞서 언급한 비공식 부문의 확산이 주요한 요인 중 하나로 작용했다. 매우 낮은 임금의 반실업 상태를 의미하는 비공식 부문은 고용 불안이나 생활을 위해 다중으로 직업을 가져야 하는 등의 이유 때문에 집합적 행동을 할 여지가 매우 제한되어 있다. 집합적 정체성이 부족한 비공식 부문은 과거 노조와 같은 조직들이 좌파나 포퓰리즘 정당들에게 제공했던 조직적 지원을 더 이상 할 수 없었다.

또한 바르가스의 신자유주의 이데올로기 천명과 보수적 엘리트와의 연합도 반反 바르가스 표를 결집시키는 데 기여했다. 게다가 다수 득표자 2인의 결선 투표방식은 아무도 생각하지 않았던 정치 아웃사이더 후지모리의 승리에 최종적 공헌을 했다. 누구든지 1차 투표에서 2위만 하면 2차 결선 투표에서는 자동적으로 반 바르가스 표를 결집할 수 있었다. 결국 기존 정당에 대한 국민의 불신과 정치적 아웃사이더로서 후지모리의 신선함 그리고 결선투표 선거방식이 후지모리의 대선 깜짝승리에 가장 중요한 요인들이 되었다고 볼 수 있다.

반정치적 아웃사이더의 대통령 선출은 정당정치의 위기를 가속화했다. 후지모리가 대통령에 당선되었을 때 페루는 이미 경제적 위기가 매우 심각한 지경에 이르렀고 게릴라로 인한 정치적 폭력은 더 이상 지탱할 수 없는 수준에까지 이르렀다. 따라서 정치권에 대한 국민들의 불만은 최고조에 달했다. 게다가 정치적 아웃사이더인 후지모리의 등장을 불안해 하는 기득권층은 쿠

데타를 포함한 다양한 수단을 통해 호시탐탐 후지모리 정권의 붕괴 가능성을 엿보고 있었다.

한편 후지모리의 지지세력 또한 매우 미약했다. 후지모리 지지세력이 의회에서 차지하고 있던 의석수는 집권 초에는 전체 의석의 오분의 일에 불과했다. 또한 대선에서 그를 지지했던 좌파의 IU나 APRA는 당선 직후 후지모리에 대한 지지를 즉각적으로 철회했다. 결국 앞서 제기된 이런 모든 문제를 헤쳐 나가기 위해 정치 아웃사이더이자 정치적 기반이 매우 미약한 후지모리는 현재의 정치 시스템으로는 아무것도 할 수 없음을 인식하게 되었다.

정치적 생존을 위해 후지모리는 그의 안보 보좌관인 블라드미로 몬테시노 Vladimiro Montesino가 기획한 군부와의 연합 권위주의 전략을 채택하고 1992년 4월 친위 쿠데타를 일으킨다. 군부는 1980년대 AP와 APRA와 같은 기존 정당이 경제 개혁에 실패하고 또 그로 인해 사회적 불만이 증대함으로써 SL과 같은 게릴라가 체제를 위협하게 되자 강력하고 효율적인 정부의 필요성을 인식하게 되었다. 이때 기존의 정당에 속하지 않으면서 카리스마적 면모를 지니고, 대중적 인기를 모으고 있던 후지모리가 군부의 눈에 그러한 목적을 위해 가장 적합한 인물로 비쳤다. 따라서 군부는 후지모리의 당선 이후 그에게 손을 내밀게 되고 지지기반이 미약했던 후지모리는 결국 그들과 손을 잡게 된다. 이렇게 해서 교회와 함께 페루 사회의 가장 강력한 조직인 군부는 후지모리 정권하에서 사실상 여당의 역할을 맡게 된다.

친위 쿠데타를 통해 후지모리는 의회를 해산하고, 헌법을 중지시켰으며, 대법원과 사법부를 해체하였다. 물론 이러한 기구들은 신 헌법의 제정과 함께 형식상 모두 회복되었지만 국가 권력을 대통령 1인이 거의 장악하는 제왕적 구조는 지속되었다.

그러나 한편으로 후지모리는 경제적으로 엄격한 구조조정 정책을 적용함으로써 경제적 안정을 달성했고, SL게릴라와의 전투에서도 인상적인 승리를 거두었다. 따라서 후지모리의 이러한 정치적, 경제적 성공은 그에 대한

지지도를 상승시켰고 그에 따라 그해 11월에 실시된 국회의원 선거에서 후지모리를 지지하는 정치세력은 압도적 다수를 획득하는 데 성공했다.

어쨌든 후지모리 친위 쿠데타의 성공은 페루 정당정치 붕괴에 결정적 역할을 했다. 사실 1990년 대선까지만 해도 정당정치 위기의 징후에도 불구하고 기존 정당들은 일정한 득표율을 유지하고 있었다. 동시에 실시된 국회의원 투표에서 APRA는 25%를 득표했으며 나머지 세 정당도 적지 않은 표를 얻었다. 만약 쿠데타가 실패로 돌아갔다면 기존 정당들에 대한 국민의 불신에도 불구하고 정당시스템은 약하지만 그 기능을 유지해 나갔을 것이다. 하지만 쿠데타의 성공은 후지모리의 인기상승과 함께 기존 정당의 붕괴를 몰고 왔다.

후지모리의 성공은 기존 정당의 붕괴를 의미했다. 정치구도는 이제 후지모리와 그의 반대파로 짜여졌다. 심지어 일부 권력남용 사례조차도 강하고 효율적인 정부를 위해서는 불가피한 비용으로 간주되었다. 지금까지 법의 통치가 단지 특권층을 위한 것으로만 이용되었음을 의식하고 있는 페루인들은 반대파의 민주적 제도의 방어 호소에 동참하기는커녕 눈길조차 보내지 않았다.

기존 정당 붕괴의 조짐은 쿠데타 직후 실시된 입헌의회 선거에서 이미 나타났다. IU, APRA, AP가 불법으로 규정해 불참한 이 선거에서 후지모리 지지자와 무소속 후보는 85%를 득표함으로써 의회의 권력이 정치 신인들에 의해 채워졌다. 1993년 지방자치단체장 선거에서는 기존의 네 정당이 적극적으로 참여했음에도 불구하고 이들 모두의 득표율은 33.3%에 불과했다.

1995년 대선에서 기존 정당의 붕괴는 보다 더 명백해졌다. 이 선거에서 기존의 네 정당이 얻은 득표율은 모두 합쳐 6.3%에 불과했다. 심지어 기존 정당의 이름을 달고 나간 어떤 후보도 1차 투표에서 5% 이상을 득표하지 못했다. 후지모리를 반대하는 사람들은 유엔 사무총장을 지낸 무소속의 하비에르 페레스 쿠에야르Javier Perez Cuellar를 지지했다. 그는 "페루를 위한 연합

(Union por el Peru, 이하 UPP)"의 이름으로 대선에 나섰지만 그것은 정당이라기보다는 하나의 선거용 임시 사조직에 불과했다. 물론 페레스 쿠에야르는 후지모리 득표율의 삼분의 일에도 못 미치는 21.8%를 득표하는 데 그쳤다.

이러한 분위기에 따라 후지모리에 반대하는 기존 정당들은 민주적 제도의 방어가 더 이상 인기있는 선거 전략이 아님을 인식했다. 따라서 기존 정당 소속 의원들은 자신의 정당을 포기하고 무소속으로 나서기 시작했으며 쿠데타를 비난하기보다는 개인의 능력을 홍보하는 데 더 많은 힘을 쏟았다. 이러한 상황은 결국 정당정치의 붕괴를 보다 가속화했다.

후지모리의 정치 행태도 정당정치와는 거리가 있었다. 그는 정당에는 거의 노력을 기울이지 않았다. 1990년 대선 당시 그의 정당이었던 "변화 90(Cambio 90, 이하 C-90)"은 정당으로서의 정치적 프로그램이나 전국적 조직이 부족했다. 비록 후지모리가 그의 인기를 이용해 C-90을 하나의 조직된 정당으로 만들었지만 실제 후지모리는 C-90을 무시했고 심지어는 그의 발전을 적극적으로 막았다. 대신에 그는 정당이 맡아야 할 역할 중 많은 부분을 대통령 비서실, 군부, 세금징수기관, 국가정보국, 사회복지기구 등과 같은 국가기구로 대체했다.

1992년 제헌의회 선거를 위해서 후지모리는 다시 "새로운 다수(Nueva Mayoria, 이하 NM)"라 불리는 제2의 사조직을 설립했다. 그러나 NM조차도 조직을 공고화하지는 못했다. 3년 후인 1995년에는 1998년에 실시될 지방선거를 대비해 후지모리는 또 3번째 당인 "이웃이여 함께 가자(Vamos Vecino, 이하 VV)"를 설립했다. 그리고 최종적으로 2000년에는 또 다시 삼선을 위한 조직인 "페루 2000(Peru 2000)"을 설립함으로써 10년 안에 4번에 걸쳐 새로운 선거조직을 만들었다. 그러나 이러한 조직들은 정당이라기보다는 선거를 위한 일회용 후보자 전용 사조직에 불과하고 그 이름 또한 단순한 선거구호 차원에 불과했다.

그런데 보다 심각한 것은 다른 후보들도 후지모리의 이런 전략을 본받았

다는 점이다. 1990년대 동안 어떤 이데올로기적 성향을 띤 정치인이건 간에 그들 대부분은 후지모리식 정치 조직전략을 모방했다. 그리고 그 결과는 기존 정당의 붕괴, 무소속 출마, 선거용 개인 사조직의 증대 등으로 나타났다. 페루의 정치인들은 이제 더 이상 정당에 소속되는 것을 원하지 않았고 대중적 주목을 끌 만한 단순한 구호 아래 일회용 선거 사조직 구성을 보다 선호하게 되었다.[3]

이렇게 해서 1990년대 말 무렵 페루에서는 선거 조직의 지배적 모델로서 "무소속 운동 independent movement"이 확장되었다. 이제 대통령의 야망을 가진 정치인들은 더 이상 정당과의 관계를 유지하는 노력을 기울이지 않았다. 대신 그들은 언론과의 관계에 보다 신경을 썼으며 무소속으로서 개인의 공적 이미지 구축에 힘을 쏟았다. 그들의 선거 조직은 극히 사적이고 단지 후보자 일인을 위한 것이었다. 거기에 정당으로서의 정책이나 이데올로기는 애당초 없었으며 당명 또한 자신이 대표하고자 하는 지역의 이름을 붙이는 것이 유행이 되었다.

2000년 주요 대선 후보들의 정당 명칭은 이러한 모습을 명백히 드러내고 있다. 후지모리의 "페루 2000"을 비롯하여, 안드라데 후보의 "우리는 페루(Somos Peru, 이하 SP)", 톨레도 후보의 "페루 가능성(Peru Posible, 이하 PP)", 앞서 언급한 "페루를 위한 연합(UPP)" 이외에도 "페루 지금(Peru Ahora, 이하 PA)" 등이 모두 정치적 색채라고는 하나도 없이 단순히 페루라는 이름만 강조하고 있을 뿐이다.

---

3 이러한 경향의 가장 두드러진 예가 바로 PPC의 알베르토 안드라데(Alberto Andrade)이다. 3번에 걸쳐 리마 시장을 지낸 그는 1995년 리마 시장선거를 앞두고 정당에 대한 시민들의 반감을 감지하여 무소속으로 출마했다. 그리고 그는 선거용 사조직으로 정치적 색채를 배제한 "우리는 리마(Somos Lima)"를 조직했다. 나아가 2000년 대선후보로 나설 때는 명칭의 범위를 확장해 "우리는 페루(Somos Peru)"로 바꾸었다. 물론 이 또한 선거용 사조직에 불과할 뿐 어떤 정치적 프로그램이나 계급적 기반을 가진 정당은 아니었다. 이러한 예는 1990년대 페루의 주요 정치인들에게는 매우 흔한 일이다.

또한 1990년대의 선거에서는 매번 주요 정당이 바뀌는 모습도 나타났다. 1990년 대선에서는 C-90, "민주전선 FREDEMO" 그리고 APRA가 주요 정당이었다면, 1995년 대선에서는 NM과 UPP, 그리고 1998년 지방자치단체장 선거에서는 VV와 SP가 그리고 2000년 대선에서는 "페루 2000"과 PP가 가장 많은 득표를 했다. 반면 기존의 네 정당(IU, APRA, AP, PPC)은 2000년 대선에서 모두 합쳐 2% 이하를 득표하는 데 그쳤다. 이런 모습들은 모두 1990년대 페루 정치에서 기존의 정당정치가 완전히 붕괴되었음을 보여 주는 것들이다.

정당정치의 붕괴와 직접민주주의의 출현

정당정치의 붕괴는 결과적으로 직접민주주의의 출현으로 이어졌다. 직접민주주의는 원래 미국에서는 시민의 민주적 경험을 강화하는 풀뿌리 민주주의의 일환으로 국민투표나 국민발의를 통해 정책결정 과정에 시민의 목소리를 높이기 위한 진보적 운동으로서 전개되었다. 한편 라틴아메리카에서 직접민주주의는 의회정치와 정당민주주의의 한계에 대한 반발로서 출현하였다. 그런데 문제는 유럽에서도 직접민주주의가 정당정치의 위기 상황에서 발생했음에도 불구하고 유럽에서는 직접민주주의가 시민사회의 활성화와 같은 민주적 지평의 확대로 이어진 반면 라틴아메리카에서는 "신포퓰리스트 neopopulist" 정치의 출현을 가져왔다는 점이다.

기존의 정당정치에서 자신의 대표성을 확보할 수 없는 정치적 소외층이 많이 존재하는 라틴아메리카와 같은 곳에서 정치의 대표성 위기와 그에 따른 정당정치의 위기가 발생했을 때 이러한 위기는 주로 정치적 아웃사이더였던 권력자들로 하여금 모든 문제를 국민에게 직접 호소하고 또 그를 통해 해결책을 찾으려는 정치를 출현하게 했다.

미국의 정치학자 웨이랜드 Weyland는 이러한 라틴아메리카의 최근 정치 행태를 "신포퓰리즘"이라고 정의하고 있다. 그에 따르면 신포퓰리즘은 우선

그의 지지기반을 과거 포퓰리즘의 전통적 지지기반인 조직적 노동자에서 찾는 것이 아니라 도시빈민이나 농촌 빈곤층에서 찾는다고 한다. 그리고 신포퓰리스트들은 그러한 자신의 지지기반과의 소통을 위해 TV와 같은 대중매체에 크게 의존하는 직접적이고도 개인적인 정치스타일을 추구한다고 한다. 둘째, 신포퓰리스트들은 기존의 정치인들을 "정치계급"이라고 비판하면서 사회의 덜 조직화된 부문들이 느꼈던 소외감에 호소한다고 한다. 마지막으로 신포퓰리스트들이 권력을 장악하면 위로부터 아래로 가는 권위적 형태의 정책결정을 선호하게 되는데 그를 위해 자신에게 권력을 집중하고 의회나 정당 네트워크와 같은 전통적인 민주적 제도들은 가급적 그 기능을 제한시키고자 한다고 한다. 즉 라틴아메리카에서 정당정치의 위기와 그에 따른 직접민주주의의 부상은 결국 권위적 권력자의 의회정치 무시의 수단으로 이용되고 있다고 말할 수 있다.

페루 후지모리의 정치는 바로 이러한 신포퓰리즘의 전형적 모델이라고 할 수 있다. 페루에는 최근 농촌 빈곤층의 도시 이주로 도시 빈민층이 크게 확산되었다. 그러나 그를 대변할 정당은 존재하지 않았다. 정치적 아웃사이더였던 후지모리는 이들의 정치적 잠재력을 이용했다. 그는 기존의 정치인들을 강력하게 비판하면서 국민들과의 직접 소통을 통해 자신의 권력기반을 다져 나갔다. 그는 전국 각지를 구석구석 찾아다니면서 국민들과의 직접 대화를 시도했다. 그리고 결국에는 사법부와 입법부를 친위 쿠데타에 의해 해산하고 국민투표나 국민발의, 국민소환권 등 직접민주주의 방식을 강화하는 헌법을 역시 국민투표를 통해 제정했다. 그리고 그러한 기반 위에서 경제개혁도 사회적 합의보다는 행정명령 decreto을 통해 일방적으로 실행했다. 또한 주요 정책의 집행 특히 사회 정책의 실현은 내각보다는 대통령 비서실이나 직속 기구를 통해 직접적으로 이루어졌다.

결론적으로 페루에서 정당정치의 위기는 직접민주주의를 부상시켰고 또 그러한 직접민주주의는 민주적 참여확대라는 긍정적 측면보다는 권위적 지

도자의 국민과의 직접적 접촉을 통한 정당정치와 의회정치 무시 그리고 대통령 일인의 권력 강화라는 부정적 측면을 더 두드러지게 했다.

정당정치의 붕괴는 결과적으로 후지모리 권위주의의 강화를 가져왔다. 정당 시스템의 붕괴는 후지모리 정부의 전제적 행태들에 대한 견제 기능의 상실로 이어졌다. 정당과 같이 장기적 비전을 가지고 반권위주의 투쟁을 주도할 세력이 사라짐으로써 페루에서 후지모리의 전횡을 막을 조직은 사실상 아무것도 존재하지 않았다.

그에 따라 1990년대 후지모리 정권하에서는 민주적 제도의 존재와 그의 높은 인기에도 불구하고 다양한 비민주적 행태들이 발생했다. 예를 들어 1995년 6월 후지모리는 1980년부터 그때까지 군부와 경찰이 대 게릴라전을 수행하는 과정에서 야기한 모든 인권유린 사항에 대해 대대적 사면을 단행했다. 또한 1995년 국회의원 선거에서는 반대파를 지지한 수백만 표가 소실되었다는 선거부정의 비판도 제기되었다. 부정부패에 대한 비난도 적지 않았는데 단적인 예로 후지모리의 최측근 몬테시노스의 연봉은 60만 달러에 이르렀다. 심지어 후지모리는 언론에 대해서도 여러 가지 수단을 통해 통제를 가했다.

그러나 무엇보다 후지모리의 전횡은 3선 시도에 있어 그 절정에 달했다. 93년 신 헌법은 대통령의 재선만을 허용하고 있다. 그러나 후지모리는 자신의 첫 번째 당선이 신 헌법 제정 이전에 이루어졌기 때문에 3선은 신 헌법 제정 이후 재선에 해당한다고 주장했다. 대법원은 처음에는 후지모리의 이러한 주장에 대해 잘못된 것으로 판명했지만 3명의 대법원 판사를 사임시키는 등의 강압적 수단을 통해 결국 대법원이 후지모리의 3선을 합헌적인 것으로 인정하게 만들었다. 이 과정을 통해 페루에서 의회나 사법부, 선거관리기구, 헌법재판소 같이 대통령의 권력을 견제할 수 있는 기구들은 사실상 무력화되었다.

권력의 효과적인 견제 기능이 약화된 상황에서 반대파들은 재선을 막기

위한 국민투표를 제의했다. 그러나 이런 제의마저도 후지모리 지지세력들이 장악하고 있는 의회의 반대에 부딪쳐 좌절되고 말았다. 국민투표의 좌절은 또한 전국적인 저항운동을 야기했다. 그러나 그러한 저항운동도 지속적인 민주주의 운동으로 발전하지는 못했다. 전국적으로 잘 조직화되고 또 사회에 깊이 뿌리를 내리고 있는 정당이 없이 이러한 저항운동은 급속히 소멸되는 운명에 처할 수밖에 없었다.

결론적으로 후지모리 체제는 비록 겉으로는 의회와 사법부가 기능하고 있고, 선거가 나름대로의 공정한 룰에 따라 정기적으로 실행되며, 정당 활동의 자유가 보장되고, 언론의 검열이 없는 제도적 차원에서의 민주주의가 이루어져 있으나, 반면 그 내용에 있어서는 행정부가 국가의 모든 권력을 장악함으로써 대통령이 제왕적 권한caesarian presidency을 누리며, 정당이나 다른 대표기구가 거의 영향력을 상실하고, 언론은 정부에 대한 비판을 스스로 검열하며, 군부와 정보부가 강력한 영향력을 행사하고, 정부의 수직적 책임성vertical accountability도 매우 미약한 모습을 지니고 있다. 따라서 이러한 후지모리 정치체제의 잡종적 성격은 "민주적 전제주의 혹은 전제적 민주주의democratic autocracy 혹은 autocratic democracy"라는 정의를 가능케 하고 있다.

후지모리 이후 페루 민주화의 전망

후지모리는 많은 난관에도 불구하고 일단 3선에 성공했다. 선거과정에서 언론의 조작, 정부의 선거과정 개입, "페루 2000"의 불법적 정당 등록 등 여러 가지 비공정한 사례들이 지적되었지만 그의 3선 성공의 가장 큰 열쇠는 무엇보다 반대파의 분열이었다. 반대파는 단일 후보를 내세울 것을 시도했으나 그러한 시도는 후보자들이 결선투표 방식하에서 모두가 당선 가능성을 내다보고, 또한 정당 시스템의 붕괴로 인해 후보자들이 정당 차원에서의 장기적 전망 없이 눈앞의 선거에만 집착하는 단기적 시각을 가짐으로 인해 실

패했다. 결국 후지모리는 1차 투표에서 2위를 한 톨레도 후보가 선거를 보이콧하는 상황에서 2차 결선 투표를 치러 전체 표의 51%, 유효표의 74%를 얻어 당선되었다.

3선이 결정된 이후 불공정 선거에 대한 국내외의 반발이 있었음에도 불구하고 후지모리 체제는 굳건히 유지되는 것처럼 보였다. 심지어 의회에서 다수를 차지하지 못한 후지모리 지지파 특히 후지모리의 최측근 몬테시노스는 다수를 확보하기 위해 반대파 의원들을 회유와 협박을 통해 지지세력으로 끌어들임으로써 선거 후 불과 몇 주 만에 후지모리는 다시 의회에서 다수를 확보하게 된다.

반대파 의원들이 후지모리 지지파로 대량 이적하게 된 주 요인도 물론 페루의 정당 붕괴 현상에서 찾을 수 있을 것이다. 페루의 정치인들은 자신이 소속된 정당에 대한 이데올로기적인 연결이 매우 미약하다. 한편 정당 또한 그들의 멤버를 유지하기 위한 수단이 거의 없었다. 이러한 상황은 정치인들이 작은 이익에 따라 정당을 쉽게 옮겨 다니는 것을 가능하게 했다.

어쨌든 2000년 8월경 비록 반대파들의 시위가 계속 이어져 오고 있었음에도 불구하고 후지모리의 3선 체제는 공고화되는 것처럼 보였다. 미국이나 다른 이웃 국가들도 후지모리의 3선 체제를 인정하는 분위기였다. 그러나 지배층의 내부 분열이 결국 후지모리 체제의 붕괴를 가져왔다. 야당이 붕괴되고 민주주의 회복을 위한 주도적 세력이 없는 상황에서 후지모리 체제의 붕괴는 결국 지배층의 내부 분열을 통해 이루어졌다.

후지모리의 몰락은 사실 한편의 극적인 드라마와 같다. 2001년 9월 한편의 비디오가 페루의 한 독립적 민영 TV에 의해 방영되었다. 그것은 몬테시노스가 야당의원을 빼돌리기 위해 뇌물을 주는 내용을 담고 있었다. 웬만한 페루인들은 후지모리와 그를 지지하는 정치인들, 몬테시노스의 정보부, 군부 상층부, 기업인, 마약중개인, 무기 상인들 사이의 은밀한 관계를 다 알고 있었지만 그럼에도 불구하고 그 비디오의 영향은 대단했다. 그것은 후지모

리 체제의 도덕적 정당성의 위기를 가져왔고 또한 체제 내부의 분열을 야기했다.

비디오가 방영된 이틀 후 후지모리는 정보부를 해체하고, 새로운 대통령 선거를 실시하며, 그 선거에 자신은 후보로 나서지 않겠다는 것을 선언하게 된다. 그리고 비디오 당사자인 몬테시노스는 파나마에 가서 망명을 신청하는 처지에 이르게 되었다. 또 후지모리는 미국을 방문해 자신의 계획에 대한 미국무성과 미주기구OAS의 인정을 받아 왔다.

그러나 그의 귀국 직후 파나마에 망명을 신청했던 몬테시노스가 비밀리에 입국하면서 상황은 다시 급변했다. 후지모리는 그를 찾고자 했지만 실패했다. 후지모리의 최측근이자 국가 정보국의 수장으로서 몬테시노스가 후지모리를 위협에 빠뜨릴 결정적이고도 치명적인 약점을 쥐고 있는 한 후지모리는 체제 위험 없이 몬테시노스를 제거할 수는 없었다. 몬테시노스의 입을 완전히 다물게 하지 못하는 한 후지모리에게는 사임 외에 다른 대안이 없었다. 후지모리의 사임은 보다 극적이다. 그는 부루네이에서 개최된 아시아 국가 정상회담에 참석차 출국했고 그 회담이 끝나자 바로 아버지의 나라인 일본으로 건너가 그곳에서 대통령직 사임장을 팩스로 발송하는 촌극을 연출한다. 이렇게 해서 1970년대 말 라틴아메리카 민주화가 시작된 이래 민간정부의 대통령으로서는 최장기간 권력을 유지했던 후지모리 정권도 막을 내렸다.

물론 후지모리의 "민주적 전제주의" 체제의 붕괴가 즉각적으로 페루 정당정치의 회복과 페루 민주주의의 발전을 가져올 것으로 생각되지는 않는다. 후지모리 사임 이후 실시된 2001년 선거에서도 여전히 대표성의 메커니즘은 매우 미약했고, 선거조직은 단지 개인의 선거용 사조직에 불과했으며, 지지의 유동성도 매우 높게 나타났다. 2차 결선 투표에서 페루 국민들은 과거에 실패한 경제정책을 펼친 기존 정당의 신뢰할 수 없는 후보(APRA의 알란 가르시아 페레스)와 후지모리에 반대했으나 실제로는 그와 다를 바 없는 정치 스

타일을 지닌 무소속 후보(알레한드로 톨레도) 중에서 선택을 강요받았다.

사실 PP의 후보이자 새로운 대통령으로 선출된 알레한드로 톨레도 Alejandro Toledo는 후지모리에 비해 덜 권위적이라는 것만 다를 뿐 다른 모든 정치 스타일에 있어서는 후지모리와 매우 유사한 모습을 보이고 있다. 톨레도는 후지모리와 마찬가지로 정치에 대한 경험이 매우 부족하고, 대통령이 되기 직전까지 어떤 선출직도 맡은 경험이 없다. 또한 톨레도의 정치 스타일 또한 후지모리처럼 매우 개인적인 성향을 보여 주고 있다. 뚜렷한 지지기반이 없는 톨레도가 2차 결선 투표에 오를 수 있었던 것도 물론 후지모리에 대한 가장 효과적인 경쟁상대를 찾는 반反후지모리 세력들의 전략적 투표의 결과였다. 1990년 대선 당시 후지모리의 C-90과 마찬가지로 톨레도의 PP 또한 정당이라기보다는 대통령 선거를 위한 임시 사조직에 불과하다. 또한 의회에서 다수를 확보하지 못한 것도 1990년 후지모리의 초기 집권시와 유사하다고 할 수 있다. 심지어 PP의 국회의원 공천 과정에 있어서도 많은 문제가 드러났다. 당내 민주주의는 고사하고 대부분 PP와는 사전에 어떤 관계도 없던 부유층 사람들이 후보직을 거의 돈으로 매수하다시피 했다.

이런 모든 점들은 후지모리 이후 페루 정당정치의 회복과 민주주의의 심화 가능성을 여전히 어둡게 하는 것들이다. 만약 1990년대 페루 정당정치의 붕괴가 단지 후지모리의 기존 정당에 대한 억압 때문만이라면 후지모리 체제가 끝난 상황에서 정당정치의 부활은 보다 쉽게 이루어질 수도 있을 것이다. 그러나 페루 정당정치의 한계는 앞서 본 대로 보다 역사적 구조적 요인을 가지고 있다.

다시 말해 페루에서는 과거부터 지금까지 지배계층을 제외하고 어떤 사회적 행위자들도 자신의 집합적 이익을 대변할 계급의식 혹은 정치의식을 가지고 있지 않다. 이러한 사회적 조건은 역사적으로 APRA를 제외한 다른 어떤 정당도 제대로 발전하지 못하고 결국 정당정치가 거의 발전하지 못하는 주요한 요인이 되었다.

게다가 원주민의 숫자가 많은 안데스 유역 국가들의 일반적 특징 중 하나로서 민주화 이후에 군부가 여전히 중요한 정치세력으로 영향력을 발휘하고 있다는 점을 페루 민주주의의 한계성으로 지적할 수 있을 것이다. 페루에서 군부는 정치적 급변기에 있어 개혁적이든 반동적이든 항상 변화의 중심에 자리잡고 있다. 사실 정당의 역할이 미약한 페루에서 군부는 자신의 이익을 방어할 수 있을 만큼 충분한 힘을 가진 유일한 제도적 기구로서 정당보다 더 중요한 정치적 행위자 역할을 담당해 왔고 지금도 그 영향력을 유지하고 있다.

게다가 최근 비공식 부문의 확대나 대중매체의 영향력 증대와 같은 정치적 조건의 변화 또한 정치인들로 하여금 더 이상 과거와 같은 정당을 조직할 동기를 부여하지 않는다. 따라서 역사적 구조적으로 미약하고 현실적으로 동기가 부족한 상황에서 페루의 정당정치가 쉽게 회복될 것으로 보이지는 않는다. 앞으로도 여전히 페루의 정치에서는 정당보다는 느슨한 선거 연합이 주를 이룰 것으로 보이며 그에 따른 권력자들의 직접 민주주의 패턴도 당분간 유지될 것으로 보인다.

그러나 앞으로 보다 심각한 문제는 현재 페루 정치의 한 패턴이 된 신포퓰리즘 정치가 더 이상 국민을 사로잡지 못하고 또 정당정치도 회복되지 못한다면, 그때는 사회적 불평등이나 빈곤과 같은 페루의 뿌리 깊은 사회적 문제들이 정치적으로 어떤 형태로 표출될 것인가 하는 점이다. 실제 그것은 게릴라 운동의 재확산과 같은 더 큰 정치적 불안을 가져올 수도 있을 것이다. 페루의 민주주의가 갈 길은 아직도 여전히 멀고 험난하다. ■

김기현 drkhkim@sunmoon.ac.kr | 선문대학교 스페인어중남미학과 조교수. 한국외대 외국학종합연구센터 중남미연구소 책임연구원 등 역임. 주요저서로 『라틴아메리카. 마야 잉카로부터 현재까지의 역사와 문화』 등이 있고, 주요논문으로 「페소화 위기 이후 멕시코의 정치경제 변동」, 「라틴아메리카 반복되는 외환위기의 근원」 등 다수가 있다.