

특집논문

1930년대 멕시코의 카르데나스 체제: 포퓰리즘과 민주주의 재고

박 구 병*
아주대학교

박구병 (2012), 1930년대 멕시코의 카르데나스 체제: 포퓰리즘과 민주주의 재고.

초 록 이 논문은 '고전적' 포퓰리즘의 사례로 지목되었던 1930년대 멕시코의 카르데나스 체제가 그런 범주에 적합한지를 비판적으로 검토하고 카르데나스 집권기와 더불어 포퓰리즘 체제의 특성에 대한 논의가 민주주의의 의미를 재고하는 데 어떻게 기여할 수 있을지 살펴보고자 한다. 1930년대 카르데나스 체제는 대중을 민주주의적 정치 과정에 통합하고 정치적 지분을 제공하며 생활조건을 향상을 지향한 멕시코혁명의 산물이었다. 더 엄밀히 말해 카르데나스는 정치적 기반을 다지기 위해 대중을 동원했다기보다는 이미 혁명기에 대규모로 동원된 바 있는 대중의 개혁 요구에 부응함으로써 혁명의 유산을 강화했다. 이런 점에서 카르데나스 체제는 아르헨티나의 페론 체제, 브라질의 바르가스 집권기 등 다른 '고전적' 포퓰리즘 체제의 경우와 달랐다. 요컨대 정치적 지배 유형과 전략으로서 포퓰리즘의 특성에 비춰볼 때, 카르데나스 체제는 그 분류에서 벗어나는 사례였고 위로부터 추진한 대중 통합 기획인 동시에 자발적인 대중 조직 활성화의 서막이었다고 평가할 수 있다.

핵심어 멕시코혁명, 라사로 카르데나스, 카르데나스 체제, '고전적' 포퓰리즘, 민주주의

* 본 논문은 서울대학교 라틴아메리카연구소의 지원을 받아 수행된 연구로 동 연구소가 주최한 [민주주의와 포퓰리즘] 학술회의(2012.05.25)에서 발표되었고 규정된 심사를 거쳐 게재되었음.

I. 머리말

2004년 국제연합개발계획(UNDP)의 한 보고서는 라틴아메리카의 민주주의를 “불평등하고 가난한 민주주의”로 규정하면서 무력혁명이나 군부쿠데타의 가능성이 사라지고 민주주의가 뿌리를 내린 듯이 보이는 라틴아메리카에서 대중의 생활수준이 향상되지 않는다면 권위주의적 정치 세력이 언젠가도 지지를 획득할 가능성이 적지 않다고 진단했다(김은중 2010). 이런 잠재적인 불만 요인은 라틴아메리카에서 반복되어온 포퓰리즘이 다시 확산될 수 있는 근거로 제시된다. 그리하여 일부 논자들은 현재 라틴아메리카의 좌파 지도자들을 신자유주의적 세계화에 반발하는 정치 세력일 뿐 아니라 ‘빈약한 민주주의(thin democracy)’에서 배태된 ‘제3세대 포퓰리스트’로 규정하기도 한다(Kampwirth 2010, 6; 13; Mudde and Kaltwasser 2011, 21-22).¹⁾

지속적인 비판과 논란, 부정적인 이미지에도 불구하고 포퓰리즘은 라틴아메리카의 정치를 대표하는 현상으로 주목을 끌어왔다. 지금까지 라틴아메리카의 포퓰리즘을 둘러싼 논의는 첫째, 포퓰리즘을 어떻게 정의할 것인가와 그 특성은 무엇인가, 둘째, 부정적인 효과에도 불구하고 포퓰리즘이 반복되는 이유는 무엇인가, 셋째, 포퓰리즘의 세분화, 즉 ‘고전적’ 포퓰리즘과 경제적 포퓰리즘 또는 ‘새로운 포퓰리즘(neo-populism)’의 구분뿐 아니라 포퓰리즘과 민주주의의 관계 등 몇 가지 쟁점에 집중되어 있었다. 이에 따르면, 포퓰리즘은 기존 체제에 반대하는 ‘광의의 지배 집단’ 가운데 특정 분과가 자율적으로 조직화되지 못한 노동자, 농민 대중을 동원해 정권획득이나 유지에 활용하는 전략으로 규정될 수 있다. 아울러 포퓰리즘은 이념적 일관성에서 벗어난 계급 통합적 강령을 통해 여러 계급을 아우르려는 인기 영합적 정치 행태를 일컫는다. 또한 포퓰리즘은 대중의 정치적 동원, 그리고 대중을

1) 예컨대 <민주통합연대>(MUD)를 비롯한 반(反)차베스 세력은 2010년 9월 말 베네수엘라 총선을 앞두고 우고 차베스 대통령을 선동가나 독재자 또는 ‘병영 포퓰리스트(barracks populist)’로 지칭했다.

고무하기 위해 주기적으로 반복·재현되는 수사법, 용변술, 상징 등을 포함한다. 예전 분석가들은 포퓰리스트들을 하나로 묶을 수 있는 공통적 기반은 사회경제적 토대임이 틀림없다고 가정했지만, 최근 연구는 포퓰리스트적 담론, 즉 대중에 대한 호소의 수사학에 초점을 맞추는 경향이 있다(Canovan 2004, 243-244).

포퓰리즘 운동은 노동계급을 주축으로 이질적인 연합을 구성하지만 주로 중상층 지도자를 포함하거나 그들에 의해 주도된다. 이런 관점에서 볼 때, 포퓰리즘은 격렬한 계급적 갈등 없이 발전을 촉진하려는 일련의 개혁 프로그램을 내포하고 분배 정책을 통해 노동계급의 상태를 개선하면서 이들을 산업화의 가속 과정에 통합하고자 국가의 개입을 확대하는 방편이며 저발전의 문제에 대응하려는 전략이라고 요약할 수 있다. 이는 포퓰리즘을 정치적 현상의 하나로 파악하고 리더십과 지지계층, 운동이나 체제의 이데올로기와 강령에 주목하는 접근 방식이다.

일부 학자들은 이런 접근법에서 벗어나 20세기 내내 라틴아메리카 여러 국가를 괴롭힌 경제적 불안과 포퓰리즘 정권의 경제 정책을 연결하는 경우도 있다. 이런 견해에 따르면, 20세기 라틴아메리카 각국의 경제사에서 되풀이되는 외환위기와 초(超)인플레이션은 포퓰리스트 정권의 거시경제정책과 밀접하게 관련되어 있다(김우택 2004, 167). 포퓰리스트라고 지칭할 수 있는 정치인이 아니더라도 라틴아메리카의 정책입안자들은 성장을 촉진하고 소득을 분배하기 위해 주로 팽창적 재정·신용 정책과 통화의 과대평가에 의존해왔다. 돈부쉬와 에드워즈는 분배를 염두에 둔 이런 정책이 지속불가능한 거시경제적 압력을 유발하고 결국 실질임금의 폭락과 국제수지의 악화, 급성 인플레이션, 경제 위기, 그리고 경제 체제 자체의 붕괴로 이어졌다고 정리한다. 이들에 따르면, 라틴아메리카의 안정을 해치는 극도의 취약성은 외적 요인의 규정성을 감안하더라도 정부의 지속불가능한 정책이 낳은 결과인 셈이다(Edward 1992, 7).

이런 개념과 특성에 관한 논의들을 염두에 두고 이 글에서는 ‘고전적’ 포

폴리즘의 사례로 거론되는 1930년대 멕시코의 라사로 카르데나스(Lázaro Cárdenas) 체제를 대상으로 삼아 과연 그런 범주화가 타당한지 비판적으로 검토하고자 한다. ‘고전적’ 포퓰리즘의 사례로는 아르헨티나의 페론(Juan D. Perón) 체제가 가장 빈번하게 거론되었을 것이다. 그보다는 덜 알려졌지만 멕시코의 사례 또한 그렇게 분류되곤 한다. 하지만 이 글에서는 멕시코혁명의 산물이라 할 수 있는 카르데나스 체제가 포퓰리즘의 본류로부터 비껴난 사례라는 점을 강조하고, 카르데나스 체제를 ‘고전적’ 포퓰리즘의 사례로 간주하는 기존의 논의가 카르데나스 체제의 역사적 의미와 특성을 지나치게 축소하는 것은 아닌지 문제를 제기하고자 한다. 더 나아가 현재 한국 사회에서 특정 정치 세력이 반대 진영을 공격하고 폄훼하는 부정적 용어로 각인되어 있는 포퓰리즘의 등장 배경과 특성에 주목함으로써 포퓰리즘을 둘러싼 논란이 민주주의에 관한 토론에 어떤 함의를 제공하는지 살펴볼 것이다.

II. 라틴아메리카의 ‘고전적’ 포퓰리즘: 의미와 특성

포퓰리즘은 특히 대공황 이후 라틴아메리카 여러 국가의 정치적 흐름을 이해하는 데 필수불가결한 개념으로서 민중주의, 인민주의, 대중주의, 심지어 대중영합주의로 번역된다. 라틴아메리카의 포퓰리즘은 운동의 유형, 정책 입안과 결정 방식, 이데올로기, 연대와 동맹, ‘정치하는 방식’ 등의 특성을 포괄하는 모호한 개념이었다. 포퓰리즘은 정치 영역을 넘어 특정 사회경제적 구조나 사회적 동원뿐 아니라 사회 전반에 퍼져 있는 문화적 가치와 연관된 다차원적인 개념으로 확대되곤 한다. 케네스 로버츠가 적절하게 요약한 대로 포퓰리즘 운동은 반드시 카리스마적이진 않더라도 독자적이고 가부장적인 정치 리더십, 혼성적이고 다계급적인 정치 연합, 제도적 형태의 중재를 우회하거나 그것을 지도자와 대중 간의 좀 더 직접적인 연계에 종속시키는 위로부터의 정치적 동원 과정, 형태가 일정하지 않거나 절충주의적인 이데올로기, 특히 대중을 이상화하고 엘리트와 기존 지배층에 반대하는 담론, 대

중의 물질적 기반을 조성하려는 광범한 분배 또는 후견-지지 체계를 활용하는 경제적 프로젝트 등 몇 가지 핵심적 특성을 지닌다(Roberts 1995, 88).

앞서 언급한 돈부쉬와 에드워즈의 연구는 그런 특징 가운데 팽창적 경제 정책에 초점을 맞춰 포퓰리즘의 사회경제적 속성을 강조하고 이를 라틴아메리카 여러 국가를 괴롭힌 경제적 불안과 연관시킨다. 이들이 근거하고 있는 (자유주의적) 근대화론에 따르면, 포퓰리즘은 불안정한 통치 형태의 전형적인 사례로서 주변부 자본주의의 경제적 저발전과 깊이 연관되어 있다. 달리 말해, 대공황의 여파를 극복하려는 민족주의적이고 ‘내부지향적 발전(*desarrollo hacia adentro*)’ 전략, 특히 1930~1950년대 수입대체 산업화 정책이 비교적 순조롭게 진행되고 있을 때 채택된 정책적 수단, 즉 “예산의 제약을 무시”하면서까지 적자재정을 통해 유효수요를 증진하고 임금인상을 통해 소득재분배를 꾀하려는 정책이 포퓰리즘의 요체라고 할 수 있다. 또한 마이클 코니프는 포퓰리스트의 강령과 프로그램이 흔히 평등주의적 사회를 지향하는 사회주의 강령과 중첩되는 경향이 있다고 주장하는데, 이는 그가 재분배 정책의 지향을 포퓰리즘의 핵심적 요소로 파악했기 때문이다(Conniff 1982, 5).

하지만 확대 재정정책이나 빈곤층에 대한 관대한 재분배 조치를 통해 균형예산을 파괴하고 인플레이션을 유발하기까지 하는 정부의 예산 정책, 달리 말해 경제적 포퓰리즘을 강조할 경우 1980~1990년대 라틴아메리카에서 등장한 ‘새로운 포퓰리즘’의 면모를 제대로 파악하기 어렵다. 더욱이 팽창적 경제 정책의 기초가 유사하다는 점에서 ‘고전적’ 포퓰리즘 체제인 페론 체제, 칠레의 마르크스주의자 살바도르 아옌데의 집권기(1970~1973), ‘새로운 포퓰리스트’ 인 페루의 알란 가르시아 정부(1985~1989), 브라질의 보수파 조제 사르네이 정부(1985~1990) 등을 같은 범주로 묶으려는 시도는 소기의 효과를 거두기보다는 혼란을 가중시킬 뿐이다(Weyland 2001, 11).

그러므로 다른 계열의 학자들은 포퓰리즘의 의미를 정치적 지배 유형이나 양식, 특히 전략의 차원에서 포착하고자 한다(Knight 1998, 226). 웨일랜드의 표현에 따르면, 포퓰리즘은 분배의 영역이 아니라 지배의 영역에 자리매김

해야 한다(Weyland 2001, 12; 18). 사실 그동안 여러 연구자들이 포퓰리즘을 발전도상의 시대에 노동계급을 통합하고 포섭하는 정치 운동으로 인식하면서(Gibson 1997, 340) 아르헨티나의 페론 체제(1946~1955), 멕시코의 카르데나스 체제(1934~1940), 브라질의 바르가스(Getúlio Vargas)의 ‘신국가(Estado Novo, 1937~1945)’ 등을 ‘고전적’ 포퓰리즘의 사례로 간주해왔다. 또한 베네수엘라의 <민주주의행동>(AD), 파나마의 아리아스(Arnulfo Arias, 1948~1951), 에콰도르의 벨라스코 이바라(José María Velasco Ibarra, 1944~1947, 1952~1956)의 집권기 외에 집권 경험은 없을지라도 1930년대 페루 <아메리카인민혁명동맹>(APRA)의 아야 데 라 토레(Victor Raúl Haya de la Torre)나 1940년대 <콜롬비아자유당>의 급진파 가이탄(Jorge Eliécer Gaitán)의 정치 운동 역시 이 범주에 속하는 것으로 여겨졌다. 이 글에서도 포퓰리즘의 사회경제적 속성이 본질적인 정치적 양식의 부수적 현상이므로 포퓰리즘의 리더십과 지지 계층, 그 운동이나 체제의 이데올로기와 강령의 특성에 한층 더 주목할 필요가 있다는 견해(Weyland 1996, 5; Weyland 2001, 4; 11)에 동의하면서 논의를 이어가고자 한다.

<표 1>이 적절하게 요약하고 있듯이, 먼저 포퓰리즘이 등장하게 된 역사적 맥락에 주목하면서 그 의미를 정치하게 규정할 필요가 있다. 20세기 라틴 아메리카의 여러 국가는 대체로 과두지배 통치에서 수입대체 산업화와 복지 혜택의 확대를 근간으로 하는 포퓰리즘 시대를 거쳐 군부의 직접 통치 또는 관료적 권위주의 단계를 맞이했다. 예컨대 페론은 아르헨티나 현대사의 과두지배 단계의 문을 닫고 민족주의 고양과 노동계급의 체제 통합이라는 새로운 의제를 가지고 포퓰리즘 시대를 열었다. 페론이 1946년 2월 선거에서 노동계급의 전폭적인 지지를 받고 대통령에 당선된 뒤 본격적으로 펼쳐진 페론 체제는 노동계급을 정치무대의 전면으로 끌어올렸다는 점에서 아르헨티나 현대사의 분기점을 이룬다.

아르헨티나의 노동계급은 사회주의 세력을 중심으로 한 전통적 좌파가 아니라 민족주의 성향을 지닌 군부의 지도자와 결합하게 되었고 그 뒤 막강한

〈표 1〉 라틴아메리카 여러 부문의 변화 유형²⁾

| | 경제 발전 | 사회적 변화 | 정치적 결과 |
|-----------|------------------------------|-------------------------|---|
| 1880~1900 | 수출입(무역) 성장의 개시 | 엘리트층의 근대화 추진, 상업 부문 등장 | 과두 지배 체제/ 통합적 독재 체제 |
| 1900~1930 | 무역 성장의 확대 | 중간계급의 등장 | 호선(co-optative) 민주주의 |
| 1930~1960 | 수입대체 산업화(ISI) | 기업가 집단의 형성, 노동계급의 강화 | 포퓰리즘(populism) |
| 1960~1982 | 수입대체 산업화 성장의 정체, 일부 수출지향의 성장 | (계급) 갈등의 심화 | 관료적 권위주의 (bureaucratic authoritarianism) 체제 |
| 1982~2000 | 경제 위기, 신(新)자유주의 개혁, 점진적 회복세 | 중간·하층 계급의 동원 증대, 양극화 심화 | 불완전한 선거 민주주의 (군부의 거부권) |
| 2000년 이후 | 경제 위기의 재발, 신(新)자유주의에 대한 반발 | 양극화에 대한 교정 시도 | 민주화의 확대와 좌파의 부상, 법치의 정체 |

정치 세력으로 자리 잡았다. 그런 까닭에 페론은 노동계급의 영웅인 동시에 전통적 과두지배 집단에게는 아르헨티나의 혼란과 몰락의 원인을 제공한 공적(公敵)이 되었다(박구병 2003, 16). 페론주의에 몰락의 혐의를 두는 논자들에게 따르면, 아르헨티나의 정치경제적 불안은 극빈 상태나 불평등한 소득 분배의 결과라기보다는 노동조합, 군부, 기업가 연합, 정부 관료조직과 같은 여러 코르포라시온(corporación) 간 투쟁의 산물이었다. 페론의 ‘원죄’는 1943년 이래 노동계급을 정치권으로 끌어들이어 아르헨티나에서 가장 강력한 코르포라시온으로 육성함으로써 정치적 투쟁을 격화시켰다는 데 있다.

1980년대 초 코니프는 라틴아메리카의 포퓰리즘을 미국과 러시아의 인민주의 운동에 견주어 비교 연구를 시도한 바 있다. 19세기 후반에 등장한 미국과 러시아의 포퓰리즘은 농촌에 기반을 둔 소생산자 계층의 대중 운동이었다. 미국의 인민주의는 1870년대 말 중서부 네브래스카의 오마하를 중심으로 출현해 남북전쟁 이래 사실상 ‘이등시민’으로 전락한 농민층을 대변하면서 부채 문제 해결을 위한 의도적인 인플레이션 유발과 은본위제 유지를 주장했다. 인민당은 1892년 대통령 선거에 독자 후보를 냈고 흔히 인민주의 운동의 절정으로 인식되는 1896년 대통령 선거에서는 농업 세력의 확대를 도

2) (Skidmore and Smith 2005, 62) 표 2-1 참조, 일부 변형.

모하면서 민주당의 윌리엄 제닝스 브라이언(William Jennings Bryan)과 연대함으로써 산업자본주의 세력과 마지막 한판 대결을 펼쳤다. 미국의 인민주의는 19세기 말 산업자본주의에 대한 중대한 공세로서 대도시와 기업 중심의 자유주의와는 뚜렷이 구분되는 정치적 기류를 형성했지만, 인민당은 지역적으로 고립되었고 1896년 이후 거대 양당의 십자포화에 간혀 버렸으며 (McMath 1993, 208) 단지 ‘양당제 국가’ 미국의 정치사에서 뚜렷한 족적을 남긴 제3당 운동으로 기록될 뿐이었다.

이와 달리 라틴아메리카의 포퓰리즘은 주로 도시를 기반으로 삼았다. 멕시코의 라사로 카르테나스는 도시 노동자보다 농민들에 초점을 맞추는 대중동원 정책을 전개했지만, 라틴아메리카의 포퓰리즘은 과두제 지배 체제에 반대하는 특정 세력이 기존 정당을 우회해 직접적이고 개별적인 방식으로 도시의 노동자들을 조직하고 동원함으로써 정치적 지지를 강화하는 면모를 보였다. 피터 메어에 따르면, 포퓰리즘은 정당에 대한 강조 없이 작동하는 통치의 일레 또는 정당이 옆으로 밀려나거나 사라지는 통치 형태, 그리고 그 속에서 ‘중립적인’ 정부가 모든 이들의 이익을 표방하는 체제이다(Mair 2002, 89; 96). 달리 말해 유권자와 정부 사이에 어떤 매개체나 중재를 거치지 않고 직접 교섭하는 관계를 구축하고자 한다(Mair 2002, 89).

이와 관련된 페론주의의 큰 약점은 정치적 분열을 조정할 수 있는 방책을 제도화하지 못했다는 점과 더불어 수직적 상하관계(verticalismo)라고 명명될 만큼 체제 자체가 지도자 개인에게 극단적으로 의존하는 면모를 보였다는 점, 달리 말해 페론의 망명이나 사망 뒤에 어떤 후계자가 대체할 수 없는 ‘일인 통치’의 전형을 보여주었다는 데 있다(Turner and Miguens 1983, 4). 가부장 페론은 노동자 대중에게 조직을 선사하고 든든한 후원자가 되었지만 1946년 5월 모든 정당을 해산한 뒤 그의 신념과 정책을 뒷받침할 만한 견고한 정당 조직을 구축하지 않았다. 이는 멕시코의 카르테나스가 추진한 혁명정당의 개편은 논외로 하더라도 바르가스와의 전략과도 구별되었다. 개인적인 의지나 관계에 기존 조직을 종속시킨다는 점에서 포퓰리즘은 반(反)제도적

속성을 지닌다.

또한 텔레비전 같은 대중 매체를 적극 활용하는 것, 그리고 개혁적 수사(修辭)와 민족주의적 담론을 통해 대중과 하향적 연대를 이루고 감성을 자극하며(서병훈 2008, 19-20), ‘그들(outgroup)과 우리(ingroup)’로 국내외 정치 지형을 나누는 전략 역시 포퓰리즘의 특징으로 지적할 만하다. 포퓰리스트 지도자들은 개혁 정책을 추진하고자 반대 세력을 설득하거나 견인하기보다 흔히 지지 세력을 결집하는 전략, 말하자면 ‘친구 아니면 적(amigo-enemigo)’이라는 확실한 양분 전략을 선호하는 경향이 있다.³⁾ 이런 양분 전략과 대중 동원의 논리는 지지 세력을 강화하는 데 효과적인 만큼 부작용과 후유증이 만만치 않다. 민중 대 엘리트, 빈민 대 부자, 적과 동지 같은 선명한 대립 구도의 강조를 통해 반대파의 거부감이 고조되면 페론이나 바르가스의 경우처럼 군부에 의해 축출당하는 사례가 발생한다. 멕시코의 경우를 제외하면 포퓰리즘 체제는 대부분 군부에게 무너졌다.⁴⁾ 1960~1970년대 라틴아메리카의 군부쿠데타 세력이 보기에 포퓰리즘은 정치적 선동, 조직적 불안정, 경제적 무책임, 지나치게 관대한 분배 정책의 결합물로서 근절해야 할 일종의 ‘악’이었다(Weyland 2001, 6). 좌파든 우파든 많은 이들이 포퓰리즘을 민주주의의 붕괴에 선행한 정치경제적 위기의 주요 원인 가운데 하나로 인식함에 따라 그 체제는 심각한 타격을 입었다. 이는 부분적으로 왜 라틴아메리카의 여러 국가에서 유권자들이 군부독재가 끝난 뒤 포퓰리즘적 정책의 채택을 지지하려고 하지 않았는지를 설명해준다(그윈 · 까이 2012, 356).

한편 ‘새로운 포퓰리즘’이라는 범주에는 멕시코의 살리나스 데 고르타리

3) 21세기 베네수엘라의 차베스 체제가 보여주는 이런 특성에 관해서는 조돈문(2011, 104) 참조.

4) 1954년 제툴리우 바르가스의 비극적 최후를 초래한 군부쿠데타 세력 가운데에는 코르데이루 지 파리아스, 주아레스 타보라 등 포퓰리즘에 적대적인 반공주의적 간부들이 포함되어 있었다(파우스투 2012, 359-361). ‘고전적’ 포퓰리스트들은 선거든 군부쿠데타든 간에 대체로 군의 지지와 충성을 바탕으로 권좌에 올랐다. 하지만 다른 포퓰리스트 지도자들이 실패한 반면 카르데나스는 군부의 정치적 권력을 축소하는 데 성공을 거두었다.

(Carlos Salinas de Gortari, 1988~1994), 아르헨티나의 메넴(Carlos S. Menem, 1989~1999), 페루의 후지모리(Alberto Fujimori, 1990~2000) 정권 등이 포함된다. 이들은 신자유주의 정책을 유지하면서도 일정 수준의 대중적 지지와 개인적 인기를 유지했다. ‘고전적’ 포퓰리즘과는 완전히 다른 사회경제적 환경에서 1980년대 말에 등장한 ‘새로운 포퓰리즘,’ 즉 정치적 포퓰리즘과 경제적 신자유주의의 결합은 기존의 포퓰리즘 연구에 또 다른 과제를 안겼다. 아르헨티나의 메넴 대통령은 페론주의 정당인 <정의당>(PJ) 출신임에도 불구하고 전통적인 국가 주도의 경제 정책과 경제적 민족주의와 결별하고 새로운 교리 실천에 동참했다.⁵⁾

III. 1930년대 멕시코의 카르데나스 체제: ‘고전적’ 포퓰리즘?

실상 자본주의적 과두제 정당임에도 멕시코의 <제도혁명당>(PRI)이 ‘혁명정당’이라는 깃발을 내걸고 통치할 수 있었던 까닭은 무엇보다 라사로 카르테나스의 유산 덕분일 것이다. 1930년대 카르테나스의 집권기는 전 세계적으로 대공황과 파시즘의 위협에 대응하려는 좌파 세력의 약진이 두드러진 시기와 일치하는데, 대체로 멕시코 최초의 성공적인 포퓰리즘 체제로 평가되었다. 카르테나스 체제를 ‘고전적’ 포퓰리즘이든 혁명적 또는 급진적 포퓰리즘(Collier and Collier 1991, 196)이든 포퓰리즘 체제라고 부를 수 있는 근거는 무엇일까? 포퓰리스트 정치인의 반대 개념을 전통적 정치인이나 평범한

5) 전통적으로 페론주의가 정부의 경제적 역할 증대와 보호주의, 그리고 민족주의적 태도와 사실상 동의어였다는 점을 감안할 때, 페론주의 정당 소속의 대통령이 무역자유화, 탈규제, 재정운용의 재정비, 사유화(민영화), 외국인 직접 투자의 확대, 노조 견제와 같은 시장 위주의 정책을 추진했다는 사실은 놀랄 만한 일이었다. 메넴은 대다수 아르헨티나인들에게 그런 방향의 개혁이 반드시 필요하고 유익한 결과를 가져올 것이라고 역설했다. 실제로 첫 번째 임기 동안에는 실업률이 높아지긴 했지만 인플레이션이 진정되고 국내총생산이 늘어나는 등 두드러진 성과가 나타났다. 하지만 여기서 주목해야 할 대목은 메넴이 대중, 특히 도시 비공식 부문의 빈곤층에게 새로운 정책을 홍보하고 전달하는 방식이나 어법은 페론의 분위기를 떠올리게 했다는 점이다. 메넴은 페론주의의 형식적 전통을 적절하게 활용해 초창기 페론주의와는 꽤 모순되어 보이는 정책들을 페론주의의 이름 아래 실행할 수 있었다(Weyland 1996, 10-12).

(common) 정치인으로 상정할 수 있다면(Conniff 1999, 4-5), 카르테나스가 비범하고 대중적 인기를 지닌 정치가였기 때문일까? 어쨌든 카르테나스 체제를 포퓰리즘으로 분류할 때 그것이 대중을 정치 과정에 동원하고 정치적 지분을 제공하며 생활의 향상을 이루려는 혁명의 산물이었다는 점을 간과해서는 안 될 것이다(Basurto 1969, 858; 884; Beezley 2010, 192-193).

만일 카르테나스를 포퓰리스트라고 볼 수 있다면, 그것은 그가 대중과 관계를 맺는 방식, 즉 대통령 선거전에서 그가 보여준 유례없는 대장정, 직접 대중을 만나 즉각적으로 당면 문제의 해결책을 모색하는 태도와 관련이 있을 듯하다. <국민혁명당>(PNR)의 대통령 후보로 지명된 뒤부터 실시한 전국 순회 여행은 1910년 혁명 전 프란시스코 마테로의 순회 여행을 능가하는 것이었다(크라우세 2005, 313). 1934년 선거 캠페인은 차기 대통령을 대중에게 선보이는 계기였을 뿐 아니라 카르테나스에게 ‘아버지 라사로(Tata Lázaro)’라는 별칭을 선사해 주었다. 1934년 1월 1일 그의 고향이자 주지사를 역임한 미초아칸에서 선거 운동이 시작된 뒤 카르테나스가 철도, 비행기, 배, 그리고 심지어 말을 타고 거의 접근하기 어려운 오지까지 이동한 거리는 수만 킬로미터에 이르렀다(Craig 1983, 136-137). 선거 운동 기간 동안 그는 노동자 연맹의 조직과 촌락공동체(pueblo)에 토지분배 실시를 약속했다. 이는 미초아칸의 실험을 전국으로 확대하려는 것이었다. 카르테나스는 5만 명의 군중이 운집한 국립경기장에서 수수한 신사복 차림으로 취임 선서를 했으며 취임식은 라디오를 통해 방송되었다(Beezley 2010, 193-194). 또한 카르테나스는 대중이 불만을 토로하고 요구사항을 전달할 수 있는 직통 전신 라인을 개통하고 하루에 1시간씩 무료로 이용하도록 조치했으며 대통령 집무실을 개방해 방문객들을 맞이했다. 관저 역시 화려한 면모가 배어 있는 차폴테펙 성에서 검소한 거처인 로스 피노스(los pinos)로 옮겼다(크라우세 2005, 314).⁶⁾ 임기

6) 차폴테펙 성은 1860년대 막시밀리아노 황제 시기 이래 멕시코 대통령들의 관저로 활용되었지만 카르테나스는 이를 박물관으로 만들어 대중에게 공개했다. 카르테나스의 회고록에 따르면, 멕시코인의 95%는 성의 내부가 어떤지 전혀 알지 못했다(Cárdenas 1972, 306).

중에도 지속된 현지 방문,⁷⁾ 그리고 원주민 농민들과 몸소 음식과 대화를 나누는 수많은 일화를 통해 카르테나스는 세속의 예수와 같은 이미지를 구축했다(Becker 1995, 156). 혁명기 이래 군사령관으로 명성을 떨친 산루이스포토시의 사투르니노 세디요(Saturnino Cedillo)가 1938년 5월 본거지에서 군사 반란을 일으켰을 때에도 카르테나스는 반란에 가담한 장군들과 지역의 실력자들을 설득하고자 직접 방문하기까지 했다(González 1981, 198).

또 다른 이유로는 카르테나스 체제가 추진한 개혁의 수혜자들이 매우 이질적인 집단으로 구성되어 있었다는 점을 들 수 있다(Basurto 1969, 886). 1934년 12월 대통령에 취임한 카르테나스는 농민, 노동자, 군의 일부 세력 등과 광범한 동맹을 형성했다. 이는 그가 여러 군사적·정치적 요직을 거치면서 추진한 조직 활동의 결과였다. 혁명 체제의 ‘최고실력자(Jefe Máximo)’ 플루타르코 카예스가 1930년대 중반 급진적 개혁과 노동자들의 파업에 대해 공개적으로 반대했을 때, 카르테나스는 1935년 6월 위기를 적절히 활용해 ‘이중권력’의 한 축이던 카예스의 막후 통치를 종식시켰다. 한때 그의 후견인이었던 카예스를 지배 연합에서 전격적으로 축출한 뒤 카르테나스는 일련의 개혁정책을 가속함으로써 농민과 노동자들을 ‘진보 동맹’(Hamilton 1982, 241)의 구성원으로 자리 잡게 했다. 카르테나스는 석유자원 수용 조치 직후인 1938년 3월 말 <국민혁명당>을 <멕시코혁명당>(PRM)으로 개편하고 농민, 노동자, 교사와 하급 관리, 군인 등 4개 부문의 혁명 참여 세력을 새로운 정당으로 끌어들었다. 이로써 1936년 12월 창설된 멕시코노동자총연맹(CTM), 1938년 8월 창설된 전국농민연맹(CNC), 군대, 그리고 1940년대 초 조직이 갖춰지는 전국민중조직연맹(CNOP) 등이 통치 세력의 주요 축을 형성하게 되었다(González 1981, 262; de la Peña 2007, 308). 이는 과거 혁명과 장군들의 비밀회의와 같았던 <국민혁명당>과는 뚜렷이 다른 형태였다.

7) 공식 기록에 따르면, 카르테나스는 취임(1934년 12월) 이후 1939년 12월까지 1,028 곳의 촌락을 방문하기 위해 489일 동안 멕시코시를 떠나 있었고 1940년에도 뽁뽁한 일정을 소화할 예정이었다(Correa 1941, 39).

하지만 앞서 언급한 요소에 근거해 카르테나스를 ‘고전적’ 포폴리스트라는 틀로 규정하는 것이 얼마나 타당한 분류일까? 더욱이 포폴리즘이란 표현이 정치적 욕설에 가까웠다는 점을 고려할 필요가 있다. 실제 어떤 시대나 할 것 없이 포폴리스트로 지목되는 인물들 어느 누구도 스스로를 그렇게 부른 바 없었다.⁸⁾ 포폴리스트를 자칭한 사례는 1890년대 미국 인민당의 경우가 유일하다고 할 수 있다(Canovan 2004, 243). 따라서 카르테나스의 아들인 거물 정치인 콰우테목 카르테나스도 이 표현에 대해 부정적인 견해를 표명하면서 1930년대 카르테나스 체제는 포폴리스트 정권이 아니라 ‘대중에게 인기 있는(popular)’ 체제였다는 점을 역설한다(Cárdenas 2010, vii).

또한 카르테나스가 정치적 기반을 다지기 위해 대중을 동원했다기보다는 이미 혁명기에 동원된 대중의 개혁 요구에 부응함으로써 지속적인 혁명의 유산을 남겼다는 점에서 그를 포폴리스트의 본보기로 언급하는 것은 제한적인 규정일 수 있다. 1917년 헌법의 의미가 카예스의 보수적 통치 속에서 퇴색하고 있었을 때,⁹⁾ 혁명파의 마지막 세대인 카르테나스는 획기적인 개혁 정책을 통해 ‘잠자는 혁명’을 회생시켰다. 이런 이유 때문에 멕시코혁명은 1910년부터 지속된 장기간의 격변으로, 그리고 카르테나스의 집권기는 흔히 ‘멕시코혁명의 완결’로 평가되었다. 카르테나스는 임기 동안 1,830만 헥타르 이상의 토지를 100만 명이 넘는 농민에게 분배했다. 개인소유를 인정하지 않고 에히도(ejido)에 수여하는 집산주의적 형태였지만 이는 1920년 이래 전임 대통령들이 분배한 토지 면적의 두 배가 넘는 규모였다. 더욱이 카르테나스는 ‘혁명적 민족주의의 정점’으로 인식된 외국계 정유회사의 유정 수송(1938년 3월)과 석유산업 국유화 정책을 추진했고 노동계 지도자들과 연방 정부 간의

8) 영국의 역사학자 앨런 나이트에 따르면, 그 체제와 운동이 스스로 ‘포폴리즘’이라는 명칭을 쓴 바 없다. 모두에게 그 용어는 낯설었다. 1930년대 멕시코에서 카르테나스는 ‘포폴리즘’이란 용어를 사용하지 않았고 당시 그의 체제를 지칭하는 데 이 용어가 쓰인 사례도 없다. 이는 페론이나 바르가스 체제의 경우도 마찬가지였다(나이트 2008, 139).

9) 1920년대 말 여러 지역의 혁명 지도자들은 토지 분배를 추진하는 데 관심을 기울이지 않았고 옛 아센다도들과 크게 다를 바 없었다(Semo 1993, 202; Tobler 1971, 39).

결탁 관행을 변모시켰다. 카르테나스의 비판자에게 그의 체제는 강력한 국가가 노동자들을 통제하고 조종하는 수단이자 노조를 집권 정당과 자본주의적 발전 기획에 포섭하고 묶어두는 ‘권위주의적 포퓰리즘’이나 ‘대중 정치(política de masas)’로 비춰졌지만(Córdova 1976, 80), 카르테나스의 유산 덕분에 석유, 광산, 철도, 강철 노동자들은 1970년대까지 집권 <제도혁명당>에게 미온적이거나 지지를 표명했다고 볼 수 있다(Snodgrass 2010, 172). 카르테나스의 집권 말기, 즉 1938년 중반 이후에는 초기의 개혁 정책이 누그러지고 온건 노선으로 선회하기도 했고 초기의 급진주의 역시 때로는 실제보다 수사에 그친 경우도 있었지만, 포퓰리즘이라는 포괄적인 개념으로 카르테나스를 페론이나 바르가스와 한 묶음 속에 끼워 넣는 것은 이득보다는 곤란을 가중시킬 가능성이 높다(Knight 1994, 82).

<멕시코혁명당>은 1946년 <제도혁명당>으로 개칭되었지만 카르테나스가 개편한 ‘혁명정당’의 기본 골격은 전 세계적으로 유례를 찾기 힘든 연속 집권 기록의 토대가 되었다. 카르테나스는 ‘혁명정당’ 내에 강력한 동맹 체제를 구축하고 여전히 위협적인 군 세력을 동맹의 하나로 축소하는 방식을 통해 군의 정치적 영향력을 약화시켰고 향후 수십 년 동안 지속될 중앙집권적 일당 체제를 다지는 데 기여했다.¹⁰⁾ 카르테나스가 세디요의 반란을 진압한 뒤 멕시코에서는 현재까지 군부쿠데타가 한 차례도 발생하지 않았고 군 세력이 관료적 통제 아래 놓이게 되었다. 이런 정치의 탈(脫)군사화는 혁명의 제도화가 낳은 뚜렷한 성과로서 다른 라틴아메리카 국가들과 구별되는 멕시코 정치의 특징이 되었다(박구병 2002, 76).

정부 예산의 집행 과정에서 카르테나스 시대는 카예스 시대와 다른 면모를 보여주었다. 카르테나스는 1940년대 말과 1950년대 표준이 되는 경제적

10) ‘혁명정당’은 1989년 바하칼리포르니아 선거에서 국민행동당(PAN)의 후보가 처음으로 주지사에 당선될 때까지 연방정부는 물론 주 정부의 권력도 놓치지 않았다. 무려 71년에 걸친 <제도혁명당>의 장기 집권은 2000년 7월 대통령 선거에서 국민행동당의 비센테 폭스가 승리했을 때 막을 내렸다.

지출의 선례를 만들었다.¹¹⁾ 그럼에도 카르테나스의 예산 집행은 확대 재정정책으로 볼 수 없었다. 카르테나스 집권기에 중앙정부의 총지출 수준은 국내 총생산의 6.4퍼센트(1934년)에서 8퍼센트(1940년)였다. 흔히 비교 대상이 되곤 하는 1970년대 루이스 에체베리아 집권기에 비해 낮은 수준이었다. 에체베리아의 임기 동안 총지출은 11.9퍼센트(1970)에서 20.1퍼센트(1976)까지 지속적으로 증가했다. 카르테나스 집권기의 연평균 인플레이션율은 6.5퍼센트 수준이었던 반면, 에체베리아의 경우에는 13퍼센트 정도였다(Knight 2010, 32). 또한 카르테나스는 ‘히킬판의 스피크스’라는 별명답게 조용하고 점잖으며 열정적인 웅변술과는 거리가 멀었다. 대신 섬세하고 능숙하게 대중을 돕는 인물로 각인되었다(크라우세 2005, 319).

여러 연구자들은 카르테나스의 대중 통합 정책을 검토하고 농업개혁, 노

〈표 2〉 카에스와 카르테나스 집권기의 분야별 연방 예산 지출 비율 (단위: 퍼센트)¹²⁾

| 연도 | 경제적 지출 | | 사회적 지출 | | 관리비용 지출 | |
|-----------|--------|-------|--------|-------|---------|-------|
| | 예산계획 | 실제 집행 | 예산계획 | 실제 집행 | 예산계획 | 실제 집행 |
| 카에스 집권기 | | | | | | |
| 1925 | 14.4 | 32.5 | 8.5 | 8.7 | 77.1 | 58.8 |
| 1926 | 20.0 | 21.5 | 10.2 | 9.7 | 69.8 | 68.8 |
| 1927 | 25.1 | 22.2 | 10.9 | 10.3 | 64.0 | 67.5 |
| 1928 | 26.3 | 23.1 | 11.9 | 11.7 | 61.8 | 65.2 |
| 카르테나스 집권기 | | | | | | |
| 1935 | 28.9 | 31.6 | 20.5 | 17.3 | 50.6 | 51.1 |
| 1936 | 30.6 | 42.6 | 22.2 | 16.9 | 47.2 | 40.5 |
| 1937 | 26.9 | 41.9 | 23.2 | 17.4 | 49.9 | 40.7 |
| 1938 | 37.1 | 37.0 | 22.0 | 19.9 | 40.9 | 43.1 |
| 1939 | 31.8 | 38.2 | 24.4 | 18.4 | 43.8 | 43.4 |
| 1940 | 27.8 | 34.1 | 25.9 | 19.7 | 46.3 | 46.2 |

11) 경제적 지출은 상공업, 농축산업, 임업, 농업 신용, 토지분배, 수력자원과 관계, 관광, 각종 투자에 투여되는 지출을 의미하고 사회적 지출은 교육, 원주민 문제, 공공의료, 보건, 복지혜택, 상하수도 시설, 노동 관련 등의 지출이 포함된다. 한편 관리비용은 공공부채 상환, 이자, 비용, 국방비, 외교, 내무, 법무, 재무 관련 비용을 의미한다(Wilkie 1970, 13).

12) (Wilkie 1970, 62; 78)의 표 3-6과 표 4-3을 일부 변형함.

동개혁, 석유자원 국유화 조치 등으로 요약되는 카르테나스의 ‘혁명노선’이 1940년 이후 멕시코 정치의 궤적과 얼마나 대조적이었는가를 강조해왔다. 제2차 세계대전에 따른 대외관계의 변화라든가 국내 정치의 보수화에서 드러나듯 1940년대 멕시코의 정치적 분위기는 카르테나스의 집권기, 특히 1938년 중반까지의 시기와 달라졌다. 그리하여 민족주의적, 농업적 성격이 강한 대중의 사회혁명으로 멕시코혁명을 규정하는 고전적 해석이나 혁명을 자유주의적 정치 운동, 여러 지역의 다양한 저항 또는 중앙집권적 정치세력의 등장과 연결하는 수정주의적 해석 모두 1940년을 ‘제도로 자리 잡은 혁명’이 급진성을 탈각하고 방향을 선회한 결정적 전환점으로 간주하곤 했다. 1940년 대통령 선거 캠페인에서 <멕시코혁명당>의 후보 마누엘 아빌라 카마초는 국민 통합과 계급 화해를 표방하면서 더 보수적인 정치적·종교적 집단들을 끌어들이고 공업의 성장을 위해 노동자들의 희생을 요구하기도 했다 (Snodgrass 2010, 165).

아울러 포퓰리즘이라는 부정적 색채의 용어 외에 카르테나스 체제를 규정하는 다른 명칭이 있을 수 있지만, 그것이 덜 부각되었다는 점을 고려해야 한다. 예컨대 극우 세력의 약진을 막으려는 좌파의 광범위한 선제 조치라는 점에 유념할 때, 카르테나스의 체제는 같은 시기 프랑스와 에스파냐의 인민전선 정부와 유사한 멕시코의 인민전선 정부였다고 할 수 있다(Hernández Chávez 1979, 145-146; Knight 2010, 31). 카르테나스 체제가 사회당과 공산당까지 포괄하고자 한 유럽 두 국가의 사례와 다르게 보이지만, <멕시코공산당>은 직접 참여하지 않았더라도 1938년 4월 새로운 ‘혁명정당’에 대한 지지를 선언한 바 있다(Partido Revolucionario Institucional 1982, 36-37). <국민혁명당>이 대통령 당선인 알바로 오브레곤의 암살 이후 1929년의 정치적 위기 속에서 탄생한 데 비해 <멕시코혁명당>은 더 복잡한 상황의 산물이었다. 국내적으로 카르테나스는 개혁 프로그램을 지속적으로 강화해줄 지지 세력과의 적극적인 연대를 통해 정당의 외연을 넓혀야 했다. 1938년 3월 석유산업 국유화에 노골적으로 반대한 세력이 없는 듯했지만 멕시코에서는 이미 ‘황

금서츠단(las Camisas Doradas)’이나 시나르키스타(Sinarquistas) 등 자생적 우파 운동 세력이 활동하고 있었다(Gojman de Backal 1995, 39-40). 게다가 대공황이 포퓰리즘 체제가 출현하는 계기를 마련했다는 점을 고려한다면, 카르테나스의 개혁 정책을 소득재분배와 수입대체 산업화 정책을 통한 공황 타개책, 즉 멕시코판 ‘뉴딜’로 파악할 여지도 적지 않다.

IV. 포퓰리즘에 대한 논란과 민주주의의 의미 재고

카르테나스 체제를 ‘고전적’ 포퓰리즘으로 지칭하든 다른 범주로 분류하든 간에 포퓰리즘을 둘러싼 다양한 논의는 민주주의의 의미를 재고하는 데 일조한다. 흔히 포퓰리즘은 법치와 자유에 대한 위협이자 민주주의의 왜곡, 극단으로 흐르는 대중민주주의의 귀결로 간주된다(Cardoso 2006, 16). 한마디로 포퓰리즘은 민주주의와 연관성이 떨어지며 본질적으로 민주주의에 대한 위협이라는 것이다(Abts and Rummens 2007, 407). 민주주의는 법과 제도에 기초한 정치 체제인 반면, 포퓰리즘에서는 권력을 장악한 이들의 개인적 야심이나 정치적 견해가 우선시되기 때문이다. 또한 포퓰리스트들이 엘리트 중심의 기존 정치 질서와 대의제 민주주의의 복잡한 조정·중재 과정에 대한 맹렬한 비판에서 자기 논리와 행위의 정당성을 찾으려 하고(Cardoso 2006, 17) 입헌민주주의의 실제 작동에 대한 대중의 불만을 활용한다는 점을 들어 여러 연구자들은 포퓰리즘의 민주주의적 정당성을 과대평가할 필요가 없다고 주장한다(Abts and Rummens 2007, 419).

특히 자유민주주의의 안정성에 관심을 기울인 냉전 시대의 정치학자들은 포퓰리즘의 득세에 대해 심각하게 우려한 바 있다. 예컨대 1965년 미국정치학회 회장에 취임한 데이비드 트루먼(David B. Truman)과 그 동료들은 “안팎의 적에 맞서 자유주의 체제를 수호할” 정치학이 필요하다는 신념에 따라 엘리트의 특별한 역할, 법과 제도적 절차를 중시하는 동시에 대중의 집단행동과 대중 정치의 위협성을 탐구하는 연구 프로젝트를 수행했다(카츠넬슨

2001, 317; 328).¹³⁾ 실상 포퓰리즘에 비판적인 논자들은 대중을 ‘조작 가능한 존재’로 파악하는 경향이 강하다. 이들은 대중이 선동가들에 의해 반자유주의적 정치 행위에 동원될 수 있고 중대한 변화와 위기의 순간에 자유주의적 규범을 저버릴 수 있다고 생각한다. 예컨대 키는 대중 선동가들의 이기심에 따라 민주주의가 쇠퇴하는 “슬픈 과정”에 대해 다음과 같이 언급한다. “대중 여론은 자생적이지 않다. 그것은 대개 정치가들이 유포하는 제안이나 전망에 대한 반응이다... 민주주의는 대중의 탐욕이 아니라 지도자 집단의 어리석음과 이기주의 때문에 쇠퇴한다”(Key 1961, 557).

포퓰리즘에 대한 부정적인 평가는 수입대체 산업화 시대에 도시의 노동계급이 새로이 체제 내로 편입되어 정치적 지분을 인정받았다는 점과 관련되어 있다. 게다가 사회정의, 정치적 주권, 경제적 독립에 기반을 둔 새로운 아르헨티나를 이룩하겠다는 페론의 약속이 성취되지 않았고, 군부의 권위주의적 통치를 거치면서 페론파와 페론 반대파의 분열 양상이 심화되었기 때문에 포퓰리즘은 대립과 분열의 단초를 제공한 주역으로 치부되었다. 하지만 포퓰리즘이라는 개념은 ‘고전적’ 포퓰리즘 운동과 체제가 사라진 뒤 학술적 용어로 등장해 널리 통용되기 시작했고 그렇게 된 데에는 당리당략을 앞세운 정치 환경 속에서 그 유용성을 발견한 후속 세대 정치인과 지식인들의 주관적 판단이 적잖이 기여했다는 점을 고려할 필요가 있다. 예컨대 멕시코에서 살리나스 대통령과 신자유주의적 성향을 지닌 측근들은 1980년대와 1990년대에 자신의 ‘근대성’을 과시하면서 콰우테목 카르테나스를 비롯한 반대파의 정치적·경제적 포퓰리즘을 강하게 비판했다(Knight 1998, 243-244). 흥미로운 역설은 살리나스 역시 여러 연구자들에게 ‘새로운 포퓰리스트’로 분류된다는 사실이다. 이렇듯 포퓰리즘은 이론이 분분한 당파적 성격의 용어

13) 조셉 슈페터 역시 대중의 이성적 의사결정 역량을 부정할 만한 증거가 적지 않다는 점을 들어 ‘국민에 의한 통치’의 위험성을 지적했다. “전형적인 시민은 정치 영역에 들어서는 바로 그 순간 지적 수준이 더 낮아진다[...] 다시 원시인이 되어버린다. 사고는 관념적이고 감정으로 치달는다(Schumpeter 1952, 262).”

일 뿐 아니라 나이트에 따르면, 테러리스트와 다를 바 없는 일방통행식 개념이자 막연한 모욕이다(나이트 2008, 141).

그렇다면 포퓰리즘 체제의 정책을 인기영합주의나 정치적 곡예라는 틀로 바라보는 관점은 적절한가? 한국의 언론에서도 포퓰리즘은 대체로 “무책임한 선동 정치”와 “과도한 재분배·복지 정책”을 포함하는 후진적 정치 행태 또는 제도적 장치를 경시하면서 대중을 동원하려는 정치적 술수로 인식되었고 국가의 파탄과 몰락을 가져온 결정적인 원인으로 지목되곤 한다. 하지만 대중에 대한 직접적 호소나 대중과의 교감을 ‘파격’으로 규정하고 대중의 참여를 권장하지 않는 민주주의를 어떻게 이해해야 할까? 이를 건강한 민주주의라고 할 수 있을까? 포퓰리즘은 “민주주의로 포장한 대중영합적 정치노선”(서병훈 2008, 21)이라는 부정적인 이미지에도 불구하고 민주주의의 본질이 무엇인지 재검토하게 만드는 계기를 제공해준다는 점에서 얼마간 반면교사의 역할을 담당한다. 더욱이 에르네스토 라클라우 같은 논자들은 새로운 사회 집단 또는 불만에 찬 유권자들을 민주주의적 과정에 포함시키려는 전략으로 포퓰리즘의 의의를 평가한다(Laclau 2007, 167; Abts and Rummens 2007, 422).

근대 민주주의는 고대 아테네 민주주의와는 달리 일련의 정치적 절차, 특히 정당 구성을 통한 선거 경쟁과 투표, 대의제 등을 핵심 요소로 구축해왔다. 또한 시민적 자유, 즉 국가로부터 개인과 시민사회의 보호, 법치 등을 확립해왔지만 이 구성요소에는 역설적이게도 용어 본래의 의미인 ‘인민의 지배’가 빠져 있다. 입헌주의, 자유주의와 융합된 민주주의 등 다양한 면면의 대의제 민주주의는 그런 점에서 “과두제를 통해 길들여진 민주주의(civilized democracy with a touch of oligarchy)”라는 약점을 지니고 있다(Wood 1995, 217). 이는 실상 시민적 평등과 사회적 불평등이 공존할 수 있다고 인정하는 체제이기 때문에 우드는 이를 가리켜 아테네의 인민(demos)과 미국의 “우리, 인민(We, the People)”이 대립하는 양상이라고 비판한다. 요컨대 대의제 민주주의는 역사적 선례를 찾기 힘든 미국적 고안물이었다(Wood 1995, 215) 일종의 여과장치로서 대의제, 달리 말해 당시까지 민주적 자치(또는 자치정부)의 정반대 개념이

있던 미국 연방과의 구상이 민주주의와 양립할 뿐 아니라 민주주의의 핵심적 구성요소로 자리 잡았다는 점에 유념해야 할 것이다(Wood 1995, 216).

V. 결론

이제까지 라틴아메리카의 ‘고전적’ 포퓰리즘의 특성이 무엇인지, 그리고 ‘고전적’ 포퓰리즘의 사례로 지목되는 1930년대 멕시코의 카르테나스 체제가 과연 그런 범주에 들어맞는지를 비판적으로 검토하고 카르테나스 집권기와 더불어 포퓰리즘 체제에 대한 논의가 민주주의의 의미를 성찰하는 데 어떻게 기여할 수 있는지를 살펴보았다. 포퓰리즘은 강력한 정치 리더십, 혼성적이고 다계급적인 정치 연합, 제도적 조정 과정을 우회하거나 지도자와 대중 간의 직접적인 연계에 치중하는 동원 과정, 무정형의 절충적인 이념, 엘리트와 기존 정치 세력에 대한 비판적 담론, 대중 친화적인 분배 정책 등 몇 가지 핵심적 특성을 지닌다. 하지만 포퓰리즘은 무엇보다 다양한 계층의 대중을 동원하는 정치 전략이라는 점이 강조되어야 한다.

기존 연구의 주장대로 1930년대 멕시코의 카르테나스 체제를 포퓰리즘으로 간주한다면, 그것이 대중을 정치 과정에 동원하고 정치적 지분을 제공하며 생활조건을 향상시킬 염원을 반영한 혁명의 산물이었다는 점을 강조해야 한다. 카르테나스는 정치적 기반을 다지기 위해 대중을 동원했다기보다는 이미 혁명기에 동원된 대중의 개혁 요구에 부응함으로써 혁명의 유산을 지속시켰다고 볼 수 있다. 이런 점에서 카르테나스 체제는 다른 ‘고전적’ 포퓰리즘의 경우와 달랐다. 정치 전략으로서 포퓰리즘의 특성을 고려할 때, 카르테나스 체제는 그 본류에서 벗어나는 사례라고 보아야 한다. 또한 카르테나스 체제를 ‘고전적’ 포퓰리즘의 사례로 분류하는 기존 연구는 카르테나스 체제의 역사적 의미와 특성을 지나치게 축소시킬 수 있다는 점을 유념해야 한다. 그러므로 카르테나스의 사례를 제외하고 아르헨티나와 브라질의 사례에 집중하는 편이 라틴아메리카 포퓰리즘의 의미를 더 엄밀하게 다듬는 데 기여할 수 있을 것이다.

더욱이 카르데나스 체제와 더불어 다른 ‘고전적’ 포퓰리즘의 사례들이 시간의 경과에 따라 그 성격을 달리 했다는 점, 그리고 만일 카르데나스 체제를 포퓰리즘 체제로 규정한다 하더라도 그것이 위로부터 추진한 기획일 뿐 아니라 자발적인 대중 조직 활성화의 서막이었다는 점을 언급해야 한다 (Kampwirth 2010, 44). 그 체제는 포퓰리즘의 비판자들이 부각시키는 것에 비해 덜 조직적이고 덜 사악한 정체였다고 볼 수 있다. 결국 포퓰리즘의 형성, 전파, 변형은 대중을 포섭하는 강력하고 능숙한 지도자의 존재만이 아니라 그 지도자를 통해 기대하는 바를 이루려는 대중의 감정적인 동시에 이성적인 동기와 밀접하게 연관되어 있다는 점을 인식해야 할 것이다.

아울러 포퓰리즘을 폄훼하는 진영 논리 탓에 그 의미와 특성을 학술적으로 정교화하거나 그것이 근대 민주주의의 이론적 기반과 작동 방식에 대한 논의에 기여할 수 있는 가능성이 뚜렷이 제한되었다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 개념의 정의와 본질적 특성을 명료화할 뿐 아니라 학술적 논의 대상으로서의 포퓰리즘과 집단적 정치 논리에 의해 오염되고 덧칠된 포퓰리즘을 구분할 필요가 있다. 오늘날 한국 사회 역시 표면적으로는 소통의 중요성이 강조되면서도 생각과 행동방식이 다를 경우 진영 논리에 함몰된 채 부정적인 프레임을 통해 낙인찍고 배제하는 폭력적 구별 짓기의 현실로부터 자유롭지 않기 때문이다.

참고문헌

- 김우택(2004), 「라틴아메리카의 경제적 포퓰리즘: 정치경제학적 접근」, 철학연구회(편), 『디지털 시대의 민주주의와 포퓰리즘』, 철학과 현실사, pp. 167-189.
- 김은중(2010), 「다시 민중의 심판 앞에 선 라틴아메리카」, http://snuilas.snu.ac.kr/ver2010/bbs/board.php?bo_table=snu602&wr_id=74
- 로버트 N. 그윈 · 끄리스토폴 까이(편)(2012), 『변화하는 라틴아메리카: 세계화와 근대성』, 박구병 옮김, 창비.

- 박구병(2002), 「연장된 카르데나스 체제: 라사로 카르데나스와 멕시코 정치의 탈군사화, 1938~1945」, 서양사론, No. 72, pp. 75-105.
- _____(2003), 「아르헨티나의 풍운아, 후안 도밍고 페론, 임상래 외, 『라틴아메리카 현대사 와 리더십: 페론에서 산디노까지』, 부산외국어대학교 출판부, pp. 13-54.
- 보리스 파우스투(2012), 『브라질의 역사』, 최해성 옮김, 그린비.
- 서병훈(2008), 『포퓰리즘: 현대 민주주의의 위기와 선택』, 책세상.
- 아이어라 카츠넬슨(2001), 「비상사태를 조장하는 교활한 정치학: 자유주의의 후견인」, 노엄 촘스키 외, 『냉전과 대학: 냉전의 서막과 미국의 지식인들』, 정연복 옮김, 당대, pp. 314-345.
- 앨런 나이트(2008), 「언제부터 라틴아메리카가 근대적이었는가?: 어떤 역사가의 답변」, 니콜라 밀러 · 스티븐 하트(역음), 『라틴아메리카의 근대를 말하다: 서구중심주의에 대한 성찰』, 서울대 라틴아메리카연구소 옮김, 그린비, pp. 130-170.
- 엔리케 크라우세(2005), 『멕시코혁명과 영웅들』, 이성형 옮김, 까치.
- 조돈문(2011), 「베네수엘라 차베스정부의 국유화 정책과 국민여론」, 라틴아메리카연구, Vol. 24, No. 4, pp. 85-109.
- Abts, Koen and Stefan Rummens(2007), “Populism versus Democracy,” *Political Studies*, Vol. 55, No. 2, pp. 405-424.
- Basurto, Jorge(1969), “Populismo y movilización de masas en México durante el régimen cardenista,” *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 31, No. 4, pp. 853-892.
- Becker, Marjorie(1995), *Setting the Virgin on Fire: Lázaro Cárdenas, Michoacán Peasants, and the Redemption of the Mexican Revolution*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Beezley, William H.(2010), “Conclusion: Gabardine Suits and Guayabera Shirts,” Amelia M. Kiddle and María L. O. Muñoz(eds.), *Populism in Twentieth Century Mexico: The Presidencies of Lázaro Cárdenas and Luis Echeverría*, Tucson: The University of Arizona Press, pp. 190-205.
- Canovan, Margaret(2004), “Populism for Political Theorists?,” *Journal of*

- Political Ideologies*, Vol. 9, No. 3, pp. 241-252.
- Cárdenas, Cuauhtémoc(2010), "Foreword: Populist and Popular," Kiddle and Muñoz(eds.), *Populism in Twentieth Century Mexico*, Univ. of Arizona Press, pp. vii-x.
- Cárdenas, Lázaro(1972), *Apuntes 1913-1940*, Tomo I, México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cardoso, Fernando H.(2006), "More than Ideology: The Conflation of Populism with the Left in Latin America," *Harvard International Review*, Vol. 28, No, 2, pp. 14-17.
- Collier, Ruth Berins and David Collier(1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Conniff, Michael L.(ed.)(1982), *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- _____(1999), *Populism in Latin America*, Tuscaloosa & London: The University of Alabama Press.
- Córdova, Arnaldo(1976), *La política de masas del cardenismo*, México, D.F.: Ediciones Era.
- Correa, Eduardo J.(1941), *El balance del cardenismo*, México, D.F.: Talleres Linotipográficos "Acción."
- Craig, Ann L.(1983), *The First Agraristas: An Oral History of a Mexican Agrarian Reform Movement*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- de la Peña, Guillermo(2007), "Civil Society and Popular Resistance: Mexico at the End of the Twentieth Century," Elisa Servín at al.(eds.), *Cycles of Conflict, Centuries of Change: Crisis, Reform, and Revolution in Mexico*, Durham and London: Duke University Press, pp. 305-345.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards(eds.)(1992), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University Of Chicago Press.
- Gibson, Edward L.(1997), "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina," *World Politics*, Vol. 49, No. 3, pp. 339-370.

- Gojman de Backal, Alicia(1995), "Los Camisas Doradas en la época de Lázaro Cárdenas," *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 20, No. 39-40, pp. 39-64.
- González, Luis(1981), *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940: Los días del presidente Cárdenas*, México, D.F.: El Colegio de México.
- Hamilton, Nora(1982), *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton: Princeton University Press.
- Hernández Chávez, Alicia(1979), *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940: La mecánica cardenista*, México, D.F.: El Colegio de México.
- Kampwirth, Karen(ed.)(2010), *Gender and Populism in Latin America: Passionate Politics*, University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Key, V. O.(1961), *Public Opinion and American Democracy*, New York: Alfred A. Knopf.
- Knight, Alan(1994), "Cardenismo: Juggernaut or Jalopy?," *Journal of Latin American Studies*, Vol 26, No. 1, pp. 73-107.
- _____(1998), "Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 30, No. 2, pp. 223-248.
- _____(2010), "Cárdenas and Echeverría: Two "Populist" Presidents Compared," Kiddle and Muñoz(eds.), *Populism in Twentieth Century Mexico*, pp. 15-37.
- Laclau, Ernesto(2007), *On Populist Reason*, London: Verso.
- Mair, Peter(2002), "Populist Democracy vs. Party Democracy," Yves Mény and Yves Surel(eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills and New York: Palgrave, pp. 81-98.
- McMath, Robert C.(1993), *American Populism: A Social History, 1877~1898*, New York: Hill and Wang.
- Mudde, Cas and Cristóbal Rovira Kaltwasser(2011), "Voices of the Peoples: Populism in Europe and Latin America Compared," Working Paper #378 of Kellogg Institute for International Studies, pp. 1-43.
- Partido Revolucionario Institucional(1982), "El Partido Comunista respalda el programa del nuevo Partido, 7 de abril de 1938," *Historia documental del Partido de la Revolución*, Tomo 4: PRM 1938~1944, México, D. F.:

- Instituto de Capacitación Política.
- Roberts, Kenneth(1995), "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case," *World Politics*, Vol. 48, No. 1, pp. 82-116.
- Schumpeter, Joseph(1952), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper and Row.
- Semo, Ilán(1993), "El cardenismo revisado: la tercera vía y otras utopías inciertas," *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 2, pp. 197-223.
- Skidmore, Thomas E. and Peter H. Smith(2005), *Modern Latin America*, 6th edition, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Snodgrass, Michael(2010), "How Can We Speak of Democracy in Mexico?: Workers and Organized Labor in the Cárdenas and Echeverría Years," Kiddle and Muñoz(eds.), *Populism in Twentieth Century Mexico*, pp. 159-173.
- Tobler, Hans-Werner(1971), "Las paradojas del ejército revolucionario: su papel social en la reforma agraria Mexicana, 1920-1935," *Historia Mexicana*, Vol. 21, No. 1, pp. 38-79.
- Turner, Frederick C. and José Enrique Miguens(eds.)(1983), *Juan Perón and the Reshaping of Argentina*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weyland, Kurt(1996), "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities," *Studies in Comparative Development*, Vol. 31, No. 3, pp. 3-31.
- _____(2001), "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, pp. 1-22.
- Wilkie, James W.(1970), *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Wood, Ellen M.(1995), *Democracy against Capitalism: Renewing Historical Materialism*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

박 구 병

아주대학교 사학과 교수
kbpark@ejou.ac.kr

논문투고일: 2012년 7월 20일
심사완료일: 2012년 8월 15일
게재확정일: 2012년 8월 17일

Mexico's Cardenismo in the 1930s: Populism and Democracy Revisited

Koo Byoung Park

Ajou University

Park, Koo Byoung (2012), *Mexico's Cardenismo in the 1930s: Populism and Democracy Revisited*.

Abstract This article tries to clarify characteristics and definition of populism in Latin America with a special focus on Mexico's cardenismo in the 1930s that has been considered one of its classical cases. Conventional approach suggests that populism is defined as a top-down strategy of political mobilization based on more direct and unmediated ties between charismatic leaders and mass followers. Populism is also characterized by simplistic political rhetoric, eclectic ideology, and redistributive economic projects. The presidency of Lázaro Cárdenas (1934-1940) in Mexico, which coincided with the years of global left-wing resurgence in response to the Great Depression and to the fascist threats, has generally been considered to be the country's first successful populist regime. Cárdenas demonstrated his populist character, not to speak of unprecedented intensive campaign tours, by continuing to travel around numerous rural villages throughout his presidency to listen directly to the villagers' complaints and suggestions. During his sexenio, Cárdenas actively incorporated most of agrarian and labor groups as junior partners of his regime by promoting extensive reform programs and nationalist development policy. He left indelible image as a popular and even messianic leader while responding to popular needs erupted from the revolutionary movement. In sum, cardenismo was more an outcome of the Mexican Revolution since 1910 than a classical Latin American populist politics. Furthermore, Cárdenas' example shed light on how mass politics and even populism could be regarded as not only a state-driven project but also an opening for popular organization activities that supplements the alienating effects of formality of representative politics.

Key words Mexican Revolution, Lázaro Cárdenas, cardenismo, classical populism, democracy