

신자유주의와 복지 패러다임: 베네수엘라 복지정책의 탈보편주의화

임태균*

단독/서울대학교

Lim, Taekyoon (2017), "Neoliberalism and Welfare Paradigm: Shift from Universalism in Venezuelan Welfare Policy"

ABSTRACT

This analysis examines changes in the welfare paradigm of Venezuela under the Chávez regime and the post-Chávez regime. The author argues that Venezuela, which firmly established the expansionist and universal welfare policy under Chávez, is now assuming a gradual but significant shift from the existing welfare paradigm under the regime of Maduro. After the failed experiments of neoliberal economic policy in the 1990s, Venezuela with the advent of Chávez rejected the neoliberal welfare paradigm adopted by most contemporary Latin American countries and established the state-led, universal welfare paradigm instead. However, since President Maduro assumed the presidency, Venezuela has shown a flexible attitude toward the selective welfare paradigm under the pressure of a deteriorating national economy. While still retaining the state-centered universal welfare paradigm at the forefront, Venezuela is partially and gradually accepting the selective welfare paradigm based on the reduced concept of welfare as a means of poverty reduction and for the sake of efficiency. Behind this change is the post-Chávez regime's intention to intensify political anti-neoliberalism and secure Chavismo as a political institution, but at the same time to minimize the weakening of the populist character of Chavismo.

Key Words: Venezuela, welfare policy, universalism, selective welfare, poverty alleviation

* 이 논문은 2008년도 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00015).

** Taekyoon Lim is an assistant professor in the Institute of Latin American Studies at Seoul National University, Korea (limtk95@snu.ac.kr).

들어가기

라틴아메리카의 대표적인 좌파 국가로 불리는 베네수엘라는 모든 분야에서 국가의 영향력이 지대해왔다. 정치, 경제 분야는 물론이고 사회 분야에서도 국가의 주도적인 역할은 오랜 민주주의 역사를 지닌 국가로서 매우 이례적이다. 복지 정책에 있어서도 베네수엘라는 국가 주도의 강력하고 관대한 복지 체제를 구축하고 있는데, 이러한 행태는 1999년 집권을 시작한 우고 차베스(Hugo Chávez) 대통령이 10년을 넘게 추진하고 정착시켜온 결과다. 이를 통해 차베스 대통령은 사회·경제적으로 소외된 서민들의 정치적 지지를 결집할 수 있었고 복지 정책 자체를 정권 유지의 구심점으로 만들었다. 하지만 최근 대내외적 요인으로 국가 경제가 매우 악화하면서 베네수엘라는 기존의 복지 패러다임에 유의미한 변화를 수용하고 있다.

본 논문은 최근 베네수엘라의 변화를 복지 패러다임의 측면에서 고찰하고자 한다. 기존의 베네수엘라에 대한 많은 연구들은 차베스의 등장과 그에 따른 베네수엘라 내부의 정치·경제적 변화를 정치적인 관점에서 접근하였다(Kim 2003; Ellner and Hellinger 2003; Brewer-Carías 2010; Ahn 2012; Kim 2013; Cho 2013). 다른 연구들은 차베스 정권 하의 베네수엘라가 라틴아메리카 또는 미국과의 관계에서 미치는 대외적인 영향을 정치·경제적인 관점에서 분석하였다(Kozloff 2007; Hong 2009; Eric 2011). 이에 반해 본 논문은 베네수엘라에 대한 정치·경제적 초점에서 벗어나 사회복지 정책을 중심으로 베네수엘라의 변화를 논의하고자 한다. 한편 사회적인 측면에서 복지 프로그램에 대한 사례 연구를 통해 차베스주의 사회 정책의 의의와 실효성을 고찰한 연구들이 있다(Daguerre 2011; Gonzalez and Oyelere 2011). 이들이 미시적인 접근을 통해 베네수엘라 복지 제도에 대한 면밀한 분석을 제공하였다면, 본 논문은 통시적이고 포괄적인 접근을 통해 베네수엘라의 복지 정책의 변화를 세계적, 지역적 복지 패러다임의 흐름 가운데서 파악하고자 한다.

이에 본 논문은 우고 차베스 정권에서 포스트-차베스 정권으로의 전환이 베네수엘라 복지정책에 가져온 변화에 대해 “미션” 프로그램에 대한 정부의 태도 변화를 통해 분석하고자 한다. 저자는 차베스의 등장으로 완고한 보편주의적 복지 정책을 정착시킨 베네수엘라가 마두로 정권 하에서 기존 복지 패러다임으로부터의 점진적 변화를 추진하고 있다고 주장한다. 신자유주의 정책의 실험과

실패로 얼룩져있던 1990년대 베네수엘라는 차베스 정권의 등장으로 동시대의 대다수 라틴아메리카 국가들이 도입한 신자유주의적 복지 패러다임을 거부하고 국가 주도의 확장주의적, 보편주의적 복지 패러다임을 정착시켰다. 하지만 최근 마두로 대통령이 정권을 이어받고 국가경제가 심각한 악화일로에 처하면서 선별적 복지 패러다임에 대한 유연한 태도를 보이고 있다. 여전히 국가 중심의 보편적인 복지 패러다임을 전면에 내세우고 있지만 부분적으로 그리고 점진적으로 빈곤 퇴치라는 축소된 복지 개념과 효율성의 극대화라는 목표에 근거한 선별적 복지 패러다임을 수용하고 있다. 이러한 사회복지의 분배 방식에 대한 유연성은 포스트-차베스 정권이 악화하는 경제 상황 가운데 정치적으로 반신자유주의 색채를 강화하고 정치 제도로서의 차베스주의의 안정에 집중하는 동시에 차베스주의의 포퓰리즘적 성격의 약화를 최소화하려는 의도에서 왔다고 볼 수 있다.

라틴아메리카, 신자유주의 그리고 복지 패러다임

근대 라틴아메리카의 복지 패러다임은 경제정책의 패러다임 변화와 그 맥락을 같이 해왔다. Segura-Ubierno(2007) 따르면, 라틴아메리카의 복지국가의 발전은 1970년대까지의 전(前)세계화(pre-globalization) 시기와 1980년대부터의 세계화(globalization) 시기로 구분할 수 있는데, 1970년대에 수입대체산업화를 중심으로 한 국가중심의 경제개발 정책이 그 수명을 다하고 1980년대 들어 국제자본시장으로 개방과 자유화물결이 경제정책의 주안점으로 떠오르면서 복지에 있어서도 국가의 역할이 변화하거나 약화하기 시작한 것이다. 1980년대 “잃어버린 10년”(Lost Decade)을 겪으며 본격적으로 도입된 라틴아메리카의 신자유주의적 경제정책은 1990년대를 거쳐 라틴아메리카 대부분의 국가에서 더욱 확고히 정착하였고, 복지 부문에 있어서도 그 기초를 따르는 변화가 대폭적으로 그리고 지속적으로 일어났다. 물론 신자유주의적 복지 정책이 모든 라틴아메리카 국가들에서 동일하고 일률적으로 나타난 것은 아니다. 복지 지출액, 복지 수혜자의 범위, 복지의 효과 등 여러 차원에서 라틴아메리카 국가들은 복지의 발전 정도에 있어서 차이를 보인다(Cruz-Martínez 2014). 하지만 대부분의 라틴아메리카 국가에서 신자유주의 구조조정의 일환으로 펼쳐진 안정화 정책의

폐해, 즉 빈곤과 불평등 심화에 대한 처방으로 1980년대 후반부터 본격적으로 새로운 개념의 복지 정책을 시행하기 시작하였다. 그 근본은 구조조정의 사회적 비용, 다시 말해 구조조정의 결과로 증가한 빈곤층에 대해 사회적 보상을 지급한다는 개념이었으며, 이로 인해 국민들의 최저 생활 보장을 위한 사회 안전망(Social safety nets) 제도가 도입, 확산되었다(Vivian 1994). 이러한 사회 안전망 제도는 단순히 빈곤의 해소라는 사회·경제적 측면뿐만 아니라 구조조정 에 대한 라틴아메리카 내부의 정치적 반대를 완화시키는 도구로도 중요한 의미를 가졌으며, 그 시행에 있어서 분권화라는 제도적 개혁도 함께 추진되었다(Vivian 1994, 4-5).

새로운 복지 정책의 확산은 라틴아메리카 복지제도에 새로운 패러다임을 가져왔다. Sottoli는(2000) 그 핵심에 민영화(privatization)와 선택/집중(selectivity/focalization)이 있다고 규정한다. 그는 이전의 전통적인 복지 패러다임에서는 국가가 재분배를 위한 사회 복지의 유일한 통로이자 적극적 행위자였으며 사회정의 실현의 주체로서의 역할을 하였으나, 새로운 복지 패러다임에서는 국가의 역할이 보조적 또는 부수적인 역할로 여겨지고 반면에 시장이 사회정의와 기회균등의 기준으로서 부각되었다고 말한다. 또한 그는 기존의 복지 패러다임이 정책적으로 보편적인(universal) 복지의 제공을 추구하였다면, 새로운 복지 패러다임은 빈곤의 퇴치에 초점이 맞추어져 있는 선택적이고 집중적인 복지의 제공을 추구한다고 설명한다.

칠레를 선두로 시작한 라틴아메리카 복지의 민영화는 보건의료, 연금, 교육의 3대 복지 분야뿐만 아니라 전기, 수도 등의 공익사업 분야까지 폭넓게 추진되었다(Madrid 2002; 2003; Bustamante and Méndez 2014; Estache, Gomez-Lobo and Leipziger 2001; Zajda 2007). 1980년대에 긴축정책과 더불어 급속히 확산된 민영화는 공적 영역으로 간주되던 복지 분야에 국가와 민간의 혼합 체제를 정착시켰고, 이후 줄곧 복지에 있어서 민간의 역할은 강화하였다. 물론 1990년대 들어 민주주의가 공고해지고 경제가 서서히 회복되면서 라틴아메리카의 많은 국가들이 점진적으로 복지에 대한 지출을 늘리기도 하였다(Bustamante and Méndez 2014, 843). 민영화의 선두주자인 칠레조차 1990년 새로 정권을 잡은 중도좌파연합 콘세르타시온(Concertación de Partidos por la Democracia: 민주주의를 위한 정당 협력)에 의한 민주 정권이 악화하는 불평등에 대처하기 위해 “평등을 동반한 성장”(growth with equity)을 기치로 내걸고 국가의 복지 지출, 특히 보건의료와 교육에 대한 지출을 증가시켰다(Segura-Ubiergo 2007, 198-204).

하지만 이러한 지출의 변화가 신자유주의 정책기조를 역전시키려는 의도는 아니었다. 국가 복지 지출의 증가는 어디까지나 자유 시장이라는 맥락 안에서 의무였으며 복지의 민영화와 민영화된 복지에 대한 의존은 지속적으로 장려되었다.

복지의 민영화는 무조건적이고 보편적이던 국가의 복지에 대한 태도가 신자유주의 경제정책에 의해 부정적으로 영향을 받은 특정 집단에 대한 책임으로 축소되는 현상을 낳았다. 라틴아메리카 외부적으로, 1990년, 1991년, 그리고 1993년 세계은행(World Bank)은 빈곤 퇴치에 관한 보고서를 연이어서 발표하면서 제한된 재원으로 최대한의 효과를 창출하기 위해 빈곤 퇴치에 초점을 둔 효율적인 복지 제공을 역설하였다(World Bank 1990; 1991; 1993). 세계은행은 1980년대를 거쳐 라틴아메리카를 중심으로 한 개발도상국들이 겪어온 빈곤 악화와 불평등 심화에 대해 IMF식의 전형적인 신자유주의적 견해에서 약간 후퇴하여 국가가 개입하여 빈곤한 국민들의 삶을 안정시켜야 한다는 입장을 드러냈다. 하지만 기존의 보편적 복지 제공이 제한적인 예산으로 인해 빈곤 퇴치에 한계를 가질 수밖에 없다고 주장하며 비용 대비 효율성을 극대화하기 위해 복지의 대상을 특정 선별 기준에 따라 선택된 사회적 취약계층으로 한정하고 집중적으로 복지를 제공하는 체제로 전환할 것을 역설하였다. 이런 국제사회의 영향 하에, 많은 라틴아메리카 국가들은 1990년대 들어 경제 상황이 호전되었음에도 불구하고 재정지출의 확대가 다시 거시경제의 불안정을 가져올지 모른다는 우려 때문에 상대적으로 비용이 낮고 국제사회의 지원이 용이한, 선별적 빈곤 퇴치 중심의 복지 패러다임으로 전환하였다(Haggard and Kaufman 2008, 264-265).

이러한 패러다임 변화에 정점을 찍은 정책이 바로 조건부현금지급(conditional cash transfer: CCT)이라는 복지 프로그램이다. 조건부현금지급은 국가가 특정 기준에 따라 선별(targeting)한 수혜 가정에 현금을 지급하고 그 조건으로 수혜 가정은 국가가 규정하는 의료나 교육 혜택에 대한 의무, 특히 아동에 대한 복지 의무를 수행하도록 하는 제도다. 많은 라틴아메리카 국가들이 내부적 요인에 기인하여 자발적으로 조건부현금지급을 도입하기도 하였지만, 멕시코와 브라질 CCT에 의한 이웃효과(neighborhood effect) 그리고 국제금융기구들에 의한 외부 압력을 통해 CCT의 도입 또는 확대를 추진하였다(Sugiyama 2011). 특히 미주개발은행(Inter-American Development Bank: IDB)과 세계은행(World Bank)은 CCT를 도입하거나 확대하려는 국가들에게 차관을 제공하는

등 라틴아메리카에서 CCT가 확산되는 데에 중요한 역할을 하였다(Sugiyama 2011, 264, 274-277; Hall 2008, 806). 라틴아메리카의 CCT는 1990년대 중반에 브라질과 멕시코를 필두로 2000년대 들어서는 라틴아메리카 전역에 급속도로 확산되어 대부분의 주요국들이 저마다의 CCT를 가지게 되었다(Valencia Lomelí 2008, 476). 현재 라틴아메리카에서는 북미에 멕시코, 중미에 과테말라, 벨리즈, 온두라스, 엘살바도르, 코스타리카, 파나마, 남미에 콜롬비아, 에콰도르, 브라질, 페루, 볼리비아, 파라과이, 칠레, 아르헨티나, 우루과이, 카리브 해 연안에 도미니카공화국, 자메이카, 트리니다드토바고, 수리남, 바하마, 그레나다 등 대부분의 국가에서 CCT를 시행하고 있다.¹

이렇듯, 1990년대 이래로 라틴아메리카의 복지에는 선택과 집중을 통한 빈곤 퇴치라는 축소된 개념을 바탕으로 선별적 복지 패러다임이 부상하였으며 2000년대 들어서는 이 패러다임에 입각한 CCT와 같은 프로그램들이 라틴아메리카 대부분의 주요 국가들에 확산되었다. 하지만 이러한 복지 패러다임의 기류를 거스른 국가가 바로 베네수엘라다. 베네수엘라는 좌·우의 정치적 이념과 상관없이 라틴아메리카 전역에 널리 퍼진 CCT를 빈곤과 불평등 퇴치의 도구로 채택하지 않았으며, 나아가 매우 독자적인 복지 정책을 추구하였다. 베네수엘라는 차베스주의 하에서 급진적인 포퓰리즘 복지 정책을 추구하며 보편주의 복지 패러다임을 유지해왔다. 신자유주의에 대한 경제·정치적 저항을 넘어서 복지와 분배의 차원에서 신자유주의 원칙을 철저히 배제해왔다고 할 수 있다. 이러한 베네수엘라가 포스트-차베스 시대에 접어들면서 복지정책에 있어서 전면적이지는 않지만 유의미한 변화를 나타내고 있다. 정치적 반신자유주의의 강화와 함께 복지정책에 있어서는 유연한 자세를 취하고 있는 것이다. 다음 세 개의 장에서는 베네수엘라가 어떻게 독자적인 복지 패러다임을 확립하게 되었으며 또한 최근 들어 어떠한 변화를 겪고 있으며 그 원인은 무엇인지에 대해 논하고자 한다.

1 중미의 니카라과도 2000년에 CCT 프로그램을 도입하여 시행하였으나 2006년에 사실상 중단됨.

베네수엘라, 신자유주의적 시도에서 차베스주의 복지 국가로

차베스가 대통령으로 등극하기 전 1980년대와 1990년대의 베네수엘라는 다른 여느 라틴아메리카 국가들처럼 신자유주의 물결의 영향이 존재하였다. 1980년대 라틴아메리카를 휩쓴 경제 위기와 국제유가의 급락으로 전반적인 경제 지표가 매우 악화하던 베네수엘라는 1989년 2월 카를로스 안드레스 페레스(Carlos Andrés Pérez) 대통령이 취임하면서 신자유주의적 경제 개혁을 시도하였다. 원래 사회정의에 호소하는 포퓰리즘적 연설로 당선에 성공한 페레스는 취임 직후 180도 태도를 바꾸었다. 페레스 대통령의 개혁은 1987년 IMF가 구제금융의 조건으로 권고한 정통경제학(orthodox economics)의 산물이었는데, 단기적 거시경제지표의 개선과 외채 상황을 위한 장치 마련, 국가 주도의 석유 의존적 경제로부터 민간 주도의 비전통 종목, 즉 석유 이외 종목의 수출을 위주로 하는 경제로의 구조조정, 그리고 포퓰리즘적 정치 시스템에서 자유시장과 국제경제논리에 부합하는 현대적 시스템으로의 변화를 기본 목적으로 하였다(Lander 1996, 51). 하지만 정부지출과 새로운 외채를 통한 경제성장률의 단기적 개선에도 불구하고 원래 의도와는 달리 1989년에서 1992년까지 베네수엘라는 국가 주도의 석유 의존적 경제를 심화시켰고, 급격한 평가절하에 따른 인플레이션 악화, 외채 가중, 그리고 증가하는 노동시장의 유연화, 부의 편중으로 인한 불평등 심화 등의 경제적, 사회적 불안이 불거졌다. 이는 1989년의 카라카소(Caracazo)², 1992년의 차베스에 의한 쿠데타 등 정치적인 체제 불안으로 이어졌다(Lander 1996). 페레스 대통령이 부패 혐의로 1993년 파면당한 후, 1994년 라파엘 안토니오 칼데라(Rafael Antonio Caldera)가 대통령에 등극하여 1999년 차베스가 대통령에 오르기 전까지 베네수엘라를 이끌었다. 페레스 대통령의 신자유주의적 모델을 비판하며 포퓰리즘적 색채로 대중의 지지를 얻고 등극한 칼데라 대통령은 전 정권에서 넘어온 경제 위기가 악화하면서 결국 IMF식

2 카라카소(Caracazo)는 1989년 2월 27일부터 3월 8일까지 베네수엘라의 수도인 카라카스를 중심으로 일어난 폭력적인 소요를 말한다. 페레스 대통령은 대선 유세 당시의 포퓰리즘적 태도에서 완전히 전환하여 취임 얼마 후 신자유주의 정책의 일환으로 석유에 대한 보조금을 중지하고 석유와 공공교통 요금을 급격히 인상시켰다. 이에 분노한 서민들이 카라카스를 중심으로 들고 일어났으며, 이를 제압하기 위해 페레스 대통령은 계엄령을 선포하고 무력으로 시위대를 진압하여 수백에서 수천의 사상자를 냈다. 이 사건으로 인해 페레스 대통령은 당초 의도한 신자유주의 경제정책을 다소 완화시켰으나 여전히 신자유주의적 정책을 유지해 나갔다.

신자유주의 정책을 채택하게 되었는데, 특히 노동자들에 대한 보조를 중단하고 석유 산업에 대한 민영화를 추진하였다(Rodríguez Rojas 2010, 194-195). 페레스 대통령과 칼데라 대통령의 신자유주의적 정책으로 인해 사회복지의 성격 또한 변하여, 국가의 역할이 구조조정으로 인해 부정적인 영향을 받은 특정 집단에 대한 보상으로 축소되었으며 이러한 선별적인 복지 제공을 위해 분권화도 추진되었다(Maingon 2004, 49-54). 포퓰리즘적 공론을 통해 당선된 대통령들이 경제위기 등의 이유로 연이어 신자유주의적 정책으로 선회하면서 사회·정치적으로 심각한 불안을 초래한 베네수엘라는 결국 1999년 매우 강한 포퓰리즘적, 민족주의적 색채를 띤 우고 차베스가 대통령에 등극하게 되었다.

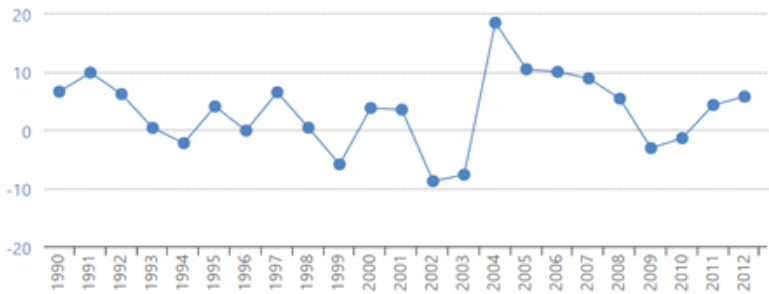
라틴아메리카 복지 패러다임의 신자유주의적 변화를 거부해온 베네수엘라의 중심에는 우고 차베스 전 대통령이 있었다. 임기 초 전 정권의 정통적 경제모델에서 벗어나지 않는 정책을 유지하던 차베스 정권은 2001년 토지개혁, 석유정책 등에 관한 49개 특별법을 제정하면서 신자유주의 모델을 정면으로 거부하고 새로운 국가 모델을 추진하였다(Cannon 2009, 80-81). 2005년 브라질에서 개최된 세계사회포럼(World Social Forum)에서 대외적으로 공식 선언된 “21세기 사회주의 혁명”이라는 국가 모델은 미국 주도의 자본주의에 바탕을 둔 신자유주의 정책에 반대하며 참여민주주의와 시민들의 자율적 성장을 통한 비폭력적, 점진적 혁명을 추구하였다.

이러한 차베스의 새로운 국가 발전 모델에는 국민들에 대한 복지가 핵심을 차지하였으며 따라서 차베스의 집권은 곧 베네수엘라 복지의 확대와 제도적 확립으로 이어졌다. 먼저 단순한 국가의 사회지출을 살펴보면, 그림 1에서 보는 바와 같이, 차베스가 들어선 이후 GDP 대비 국가의 사회지출은 가파른 상승세를 나타냈다. 이를 베네수엘라의 경제 성장률(그림 2)과 함께 살펴보면, 2002년 경제가 최악의 마이너스 성장을 기록하면서 사회지출도 감소하여 GDP 대비 사회지출 비율이 다소 감소하였으나 2003년부터 다시 회복세를 보였고 2004년에는 18.3%라는 기록적인 GDP 성장률을 기록하였음에도 GDP 대비 사회지출 비율은 더욱 증가했을 정도로 복지에 대한 국가의 투자는 실질적으로 급상승하였다.



출처: ECLAC CEPALSTAT.

그림 1. 1990년대부터 차베스 정권까지의 GDP 대비 국가의 사회지출 (%)



출처: ECLAC CEPALSTAT.

그림 2. 1990년대부터 차베스 정권까지의 실질 GDP 성장률 (%)

차베스가 대통령 임기를 시작한 전후의 정부의 세입 대비 사회지출을 보아도 1986년부터 1998년까지의 기간 동안 연평균 36.2%이던 비율이 1999년부터 2011년까지 기간에는 연평균 60.7%로 24.5%나 상승하였다(Eljuri 2012, 13). 동 기간의 사회지출 절대금액 함계도 미화 약 735억 달러에서 약 4,686억 달러로 6.37배나 증가하였다(Eljuri 2012, 13).

“미션” 프로그램과 차베스의 보편주의 복지 패러다임

차베스의 보편주의적 복지 패러다임의 실질적인 확립은 2003년 복지 프로그램인 미션(El Sistema Nacional de Misiones: The Missions)의 도입을 통해 구체화하기 시작하였다. 물론 1999년 취임 직후부터 복지 개혁을 위한 움직임은 시작되었다. 1999년 2월 임기를 시작한 달에 차베스는 볼리바르 계획 2000(Plan Bolívar 2000)을 시행하여 군대를 통해 빈곤한 지역에 주택 및 인프라, 의료서비스, 문맹 퇴치 교육, 식료품 등의 복지 제공을 추진하였다(Trinkunas 2002, 68-70). 특히 볼리바리안 헌법이라고도 불리는 새로운 헌법을 제정하여 보건의료, 교육 등의 복지 제공에 있어서 국가의 절대적인 역할을 강조하고 모든 국민이 보편적인 사회권과 정치적 권리를 가지고 있음을 명시하였다. 2003년에 처음 시행된 미션은 이러한 움직임의 본격적인 구체화였으며, 신자유주의적 복지 정책에 대한 이념적, 구조적 대안을 제시하는 데에 중요한 전환점이 되었다(Riggirozzi 2010, 74).

차베스는 2002년의 쿠데타 시도와 2002년 말에서 2003년 초까지 이어진 석유회사 노조 파업으로 더욱 심해진 정치·경제적 위기의 상황에서 의료보건, 교육, 식량 등의 분야에서 복지를 제공하기 위해 미션 프로그램을 발족하였다. 국민 대다수를 차지하는 중하위 계층의 생활수준이 최근 2-3년 사이 악화하고 이에 따라 차베스에 대한 지지율도 하락하고 있던 상황에서 미션의 발족은 2004년 반대 세력에 의해 추진된 탄핵 소환 투표 과정에서 차베스의 지지 세력을 성공적으로 결집하는 데에 중요한 역할을 하였다(Daguerre 2011, 841). 의료보건 미션인 미션 바리오 아덴트로(Misión Barrio Adentro), 문맹 퇴치와 초등교육 미션인 미션 로빈슨(Misión Robinson), 중등교육 미션인 미션 리바스(Misión Ribas), 고등교육, 즉 대학 교육 미션인 미션 수크레(Misión Sucre), 식량안보 미션인 미션 메르칼(Misión MERCAL)을 중심으로 2003년 문을 연 미션 프로그램들은 같은 해에 주민등록 미션인 미션 이덴티다드(Misión Identidad), 원주민 미션인 미션 구아이카이프로(Misión Guaicaipuro), 2004년에는 주거환경개선 미션인 미션 아비타트(Misión Habitat), 직업교육 미션인 미션 부엘반 카라스(Misión Vuelvan Caras), 시력치료 미션인 미션 밀라그로(Misión Milagro), 스포츠 미션인 미션 바리오 아덴트로 데포르티보(Misión Barrio Adentro Deportivo), 그리고 그 외에 문화, 토지, 에너지, 과학, 환경, 노숙자, 여성, 치위생 등의 분야에서 크고 작은 미션 프로그램들을 발족하였다. 2011년에

는 기존 미션 프로그램들을 강화하고 특히 보건의료, 고용, 주거, 사회보장, 그리고 식량(농업)의 5개 분야에서 복지를 더욱 증진시키기 위한 목적으로 새로운 대(大)사회미션들을 가동시켰다(Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en EEUU 2012). 빈곤아동 가정에 대한 미션 이호스 데 베네수엘라(Misión Hijos de Venezuela), 직업교육 및 알선에 대한 미션 사베르 이 트라바호(Misión Saber y Trabajo), 주택 건설에 관한 미션 비비엔다 베네수엘라(Misión Vivienda Venezuela), 무소득 노인 연금보장에 대한 미션 엔 아모르 마요르 베네수엘라(Misión en Amor Mayor Venezuela), 그리고 식량주권(농업지원)에 관한 미션 아그로베네수엘라(Misión AgroVenezuela)가 바로 그 대(大)사회미션들이다. 다양한 분야에서의 미션 프로그램들을 통해 차베스는 이전 정권에서 적절한 복지 혜택을 받지 못한 빈민, 원주민, 미혼모, 장애인, 비공식부분 노동자 등의 소외계층에 전반적으로 무료 복지를 제공하고자 하였다. 일련의 미션 프로그램들은 수혜자의 참여를 유도하기 위해 분권화된 시스템을 기반으로 시행되었는데, 이는 국가의 역할 감소로 이어지는 신자유주의적 분권화와 달리, 국가의 강력한 제도적, 재정적 지휘 하에 계획되고 집행되었다.

이러한 미션 프로그램들은 차베스 정부의 완고한 보편주의 복지 원칙을 확고히 하였다. 특정 소수 인구를 대상으로 한 빈곤타파 관련 미션 프로그램들이 존재하였지만 그 비중은 매우 낮았다. 반면 전 국민을 대상으로 하는 미션 프로그램들이 복지 정책의 중심에 있었다. 미션 프로그램 중에서 가장 핵심이 되었던 교육과 보건의료 부분의 미션들을 살펴보면 차베스주의 복지의 보편주의적 성격을 잘 알 수 있다. 교육 분야의 미션을 먼저 살펴보면, 크게 미션 로빈슨 I, II(Misión Robinson I, II), 미션 리바스(Misión Ribas), 미션 수크레(Misión Sucre)의 4개의 미션으로 구분할 수 있는데, 이들 미션은 기존 정규 교육 시스템에 접근이 용이하지 않던 국민들에게 무상으로 대안 교육을 제공하였다. 기본적으로 모든 정규 공교육이 무상인 베네수엘라는 다양한 이유로 정규 교육에서 소외되거나 탈락한 국민들을 미션 프로그램들을 통해 대안적 교육체제에 포함시켰다. 미션 로빈슨 I는 가장 기본적인 수준의 교육 미션으로 문맹 퇴치를 목표로 2003년 만들어졌는데 이를 통하여 2005년 10월 UNESCO에 의해 문맹 없는 국가로 선포되었다.³ 미션 로빈슨 I에 이어 미션 로빈슨 II은 미션 로빈슨 I을 수료하였거

3 UNESCO는 한 국가의 15세 이상 국민 96% 이상이 읽고 쓸 수 있으면 그 국가를 문맹 없는 국가로 선포한다.

나 정규 초등교육을 마치지 못한 사람들에게 초등교육에 상응하는 교육을 제공하였고, 미션 리바스는 정규 중고등학교 교육을 마치지 못한 사람들에게 그에 상응하는 교육을 제공하였다. 미션 수크레는 기존 정규 대학교가 아닌 수크레 프로그램과 연결되어 있는 대학교를 통해 무상으로 대학 교육을 제공하였다. 보통 3년 과정의 교육을 제공하는 수크레 대학교들은 정규 대학교와 달리 미션 리바스 또는 정규 고등학교를 졸업한 사람이면 누구나 시험이나 선발과정 없이 입학할 수 있는데, 볼리바르 대학교(Universidad Bolivariana de Venezuela) 시스템이 그 대표적인 예다. 하지만 커리큘럼의 측면에 있어서 이런 미션을 통해 제공되는 커리큘럼은 기존의 정규 교육기관이 제공하는 커리큘럼과 다소 달랐으며 실용적인 교과 이외에 특히 차베스주의 사상을 가르치는 과목들이 다수 포함되어 있어서 비난을 받기도 하였다.

보건의로 분야에서는 미션 바리오 아덴트로(Misión Barrio Adentro)가 의료 서비스가 존재하지 않거나 접근성이 매우 떨어지는 지역에 무상 의료 서비스를 보급함으로써 모든 국민이 의료 서비스의 수혜자가 될 수 있도록 하였다. 쿠바 정부의 협력 하에 쿠바 의사들의 대거 투입으로 1차 의료 서비스 네트워크를 만들고 나아가 전문의원과 국립병원을 설립 또는 재건하고자 하였다. 2003년 시작한 미션 바리오 아덴트로로는 4단계로 구성되었는데, 그 첫 단계인 미션 바리오 아덴트로 I은 기존의 병의원으로부터 멀리 떨어져 있는 외진 지역에 작은 진료소를 설치하여 1차 진료 및 예방의학을 제공하는 가장 기본적인 보건의료 미션이다. 2005년에 시작한 미션 바리오 아덴트로 II는 고급 의료 검사, 심각한 응급 처치, 재활 치료를 제공하였고, 같은 해에 개시한 미션 바리오 아덴트로 III는 기존의 병원 네트워크를 이용하여 국가공공의료시스템을 개혁하려는 미션으로 의료 장비의 현대화, 병원 인프라의 확장 및 개선을 목표로 하였다. 미션 바리오 아덴트로 IV는 2006년에 추진하기 시작하였는데 아동심장 병원 같이 매우 전문화된 병원들을 전국적으로 설립하는 것을 목표로 하였다. 차베스 정부는 미션 바리오 아덴트로를 통하여 소외지역의 많은 사람들에게 실질적인 의료 혜택을 가능하게 한 것으로 평가받는 반면, 2012년에 이미 미션 진료소의 70% 가량이 문을 닫았고 침상을 비롯한 의료 설비들도 많이 부족하여 미션의 운영에는 문제를 드러내기도 하였다(Noticias 24 2012).

교육과 보건의료 분야의 미션과 함께 차베스 정권 말기에 가장 주요한 복지 미션으로 떠오른 것이 주거 분야 미션인 대(大)미션 비비엔다 베네수엘라(Misión

Vivienda Venezuela)인데, 이 또한 베네수엘라의 복지의 확장 및 보편주의 복지 원칙을 잘 반영한다. 2011년 도입된 미션 비비엔다는 무주택자들에게 영구임대주택을 건축하여 제공하는 미션인데, 미션 아비타트와 같은 기존의 주거 미션들에 비해 그 비중이 매우 확대되었다. 기존의 주거 미션들이 주택 부족과 노후화 해결에 미진하고 2010년 말 집중호우로 인해 많은 사람들이 주택에 피해를 입으면서 차베스 정부는 주거 환경 개선을 최우선 과제로 지목하였다. 미션 비비엔다는 7년 안에 2백만 호의 주택을 제공하는 것을 목표로 내세웠는데, 이 미션을 통해 처음으로 무주택 가구, 리모델링이나 증축이 필요한 가구에 대한 총괄적인 조사와 등록이 이루어졌다. 미션 비비엔다는 최저임금 미만 소득자에게는 100% 보조, 최저임금 소득자에게는 80% 보조 등의 차등적인 보조를 적용하고 있으나 기본적으로 모든 국민이 영구임대라는 명목을 통해 실질적으로 주택을 보유할 수 있도록 하였다. 2011년 시행 이래로 2016년까지 미션 비비엔다를 통해 새로 지어진 주택이 약 120만 호에 이르며, 관련 미션인 미션 바리오 누에보(Misión Barrio Nuevo), 미션 바리오 트리콜로르(Misión Barrio Tricolor)을 통해서 20만여 채가 개선되었다(Noticias 24 2016). 이러한 가운데 미션 비비엔다에 의해 지어진 주택들이 디자인이나 질, 시설 등에서 부족한 수준을 보인다는 비판을 받기도 하였다(A Todo Momento 2014).

미션을 중심으로 한 차베스의 복지정책은 실제로 라틴아메리카는 물론 세계 어느 지역에서도 찾아보기 힘들 정도로 베네수엘라의 빈곤과 불평등을 대폭 감소시켰다. ECLAC에 따르면, 1999년 차베스가 집권을 시작한 이래 2004년 즈음부터 베네수엘라의 빈곤과 불평등은 눈에 띄게 개선되었다. 빈곤율과 극빈곤율은 집권 3-4년 만에 각각 약 40%와 50% 이상 감소하였고, 특히 불평등 지표인 지니계수는 2010년 0.394로 라틴아메리카에서 최저 수준까지 감소하였다(ECLAC).

차베스의 확장주의, 보편주의 복지제도가 다분히 포퓰리즘에 기인한다는 설득력 있는 비판도 존재한다. 1940년대와 50년대를 걸쳐 강력한 포퓰리즘 정책을 펼쳤던 아르헨티나의 후안 도밍고 페론(Juan Domingo Perón)과 같은 포퓰리즘의 원형보다 더욱 확대되고 낮아진 복지 수혜 계층의 변화는 실제로 차베스의 정치적 지지도를 유지하는 데에 중요한 역할을 하였다. Penfold-Becerra(2007)는 차베스 정부가 미션 프로그램들을 통한 재분배를 후원주의(clientelism) 원칙에 근거하여 시행하였다고 주장한다. 미션을 통한 재원의 분배가 정치적인 근거,

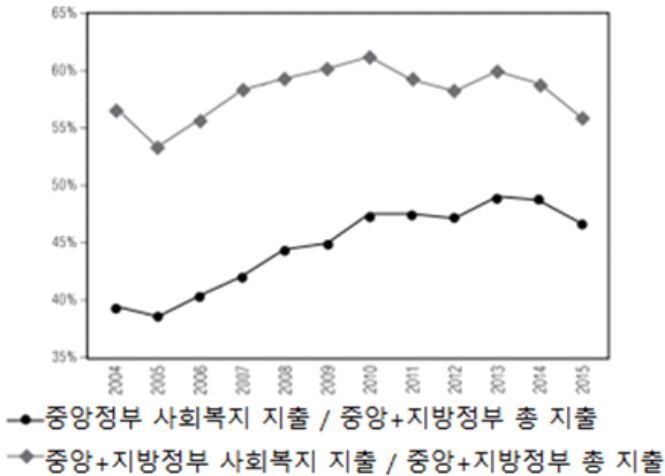
즉 선거에서의 차베스 정권에 대한 지지를 높이기 위한 전략적인 수단으로 사용되었다는 것이다. 하지만 이러한 정치적인 목적성에도 불구하고, 제도적인 측면에서 볼 때 차베스 정부의 국가주도 복지 패러다임은 동시대에 다른 대부분의 라틴아메리카 국가들이 걸어온 복지 패러다임과 분명히 구분된다고 할 수 있다.

포스트-차베스 복지 패러다임의 변화: 선별적 복지주의의 확대

2013년 초 차베스 대통령이 암 투병 끝에 서거하면서 니콜라스 마두로(Nicolás Maduro) 대통령이 정권을 이어받았다. 마두로 대통령은 전반적인 국가 정책에 있어서 차베스주의적 틀에서 크게 벗어나는 변혁을 추진하지 않았다. 국내 휘발유 가격을 인상하고 부분적인 변동환율제를 도입하는 등 차베스 정권이 시도하지 않은 정책적 변화를 피하고 있으나 전체적인 국가 정책에 있어서의 경직성은 여전히 매우 강하다. 이는 복지 정책 분야에서도 마찬가지로 심각한 경제 침체에도 불구하고 마두로 정권은 복지의 확장에 대한 의지를 굽히지 않았다. 2014년 하반기부터 시작된 국제유가의 급락으로 인해 베네수엘라는 경제성장률의 마이너스 성장, 외환보유고의 점진적 고갈, 치솟는 물가 상승률 등 여러 악조건을 경험하고 있지만 정부 지출에 대한 사회복지 지출의 비중은 큰 변화가 없었다. 2016년에도 마두로 대통령은 2017년 정부 예산의 70%를 사회복지에 사용하겠다고 공표하였는데, 이는 2016년에 예산의 42%가 사회복지에 할당되었던 것에 비해서도 더 높아진 수치였다(Mallett-Outtrim 2016). 이와 함께 매년 최저임금을 큰 폭으로 인상하여 마두로 대통령 정권이 들어선 이후부터 2016년 10월까지 최저임금이 약 25배가량 증가하는 등 경제적 원조의 측면에서 국가의 역할을 강화하였다(*Trading Economics*).

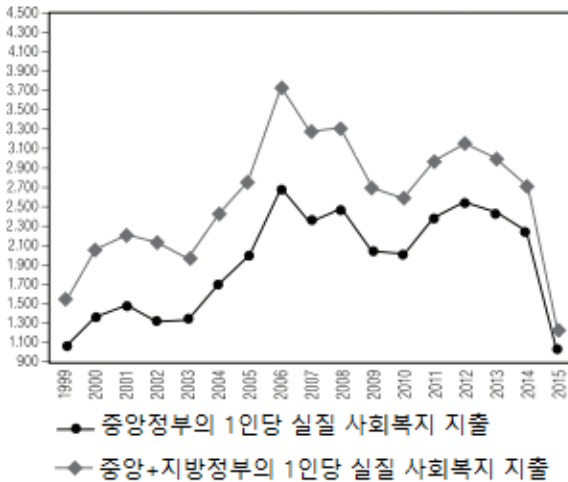
하지만 경제 위기의 여파는 빈곤과 불평등의 악화로 이어졌고 이를 대처하는 국가의 경제적 역량은 한계를 보였다. 2013년까지 안정세를 유지하던 베네수엘라의 빈곤율과 극빈곤율은 2014년부터 치솟기 시작하였다. 30% 초반대를 유지하던 빈곤율은 2014년에는 50%, 2015년에는 75%를 초과하였고, 극빈곤율도 10% 안팎에서 2014년 25%, 그리고 2015년에는 52%를 넘어섰다(España 2015, 6). 불평등은 2014년 이래로 공식적으로 보고된 지수는 없지만 빈곤이 악화하면서

중남미에서 가장 평등한 국가로 이름을 날렸던 몇 년 전과는 사뭇 다른 상황임에 틀림없다. 2010년 0.4 아래로 내려갔던 지니계수가 이미 2012년에 0.4를 다시 넘어서서 상승하였다(ECLAC). 한편 국가가 적극적으로 고용을 창출하던 베네수엘라는 재정이 부족해지면서 공공부문에서의 실업이 늘고 있으며, 2016년 실업률이 17%에 달하였고 2017년에는 21%에까지 이를 것으로 예상되었다(Bremmer 2016). 베네수엘라 정부는 정부의 총 지출에서 사회복지가 차지하는 비중을 유지하고 있으나, 물가를 고려한 실질적인 사회복지 지출은 2015년에 들면서 급격히 하락하였다. 그림 3은 중앙+지방정부의 총 지출 가운데 중앙정부와 중앙+지방정부의 사회복지 지출이 차지하는 비율이 2015년에도 크게 감소하지 않았음을 보여준다. 하지만 그림 4에서 보듯이, 정부의 1인당 실질 사회복지 지출은 2015년에 급격하게 줄면서 차베스 정권 초기 이하 수준으로 떨어졌다. 심각하게 상승한 물가와 정부의 재정 상태 악화가 정부의 의지와 별개로 사회복지의 실질적인 유지를 어렵게 하고 있음을 보여준다.



출처: Ponte Blank(2016, 113).

그림 3. 정부의 지출 중 사회복지 지출의 비중 (%)



출처: Ponte Blank(2016, 112).

그림 4. 정부의 1인당 실질 사회복지 지출

이러한 상황에서 베네수엘라 복지 정책에 중요한 변화가 서서히 나타났다. 차베스 정권부터 완고한 보편주의 원칙을 기반으로 펼쳐온 사회복지 정책에서 선별적 복지의 요소를 강하게 지닌 미션 프로그램들이 부상하고 있다. 차베스 정권 당시 가장 비중이 큰 미션 프로그램은 앞 장에서 언급한 보건의료 미션(바리오 아텐트로)과 교육 미션들(로빈슨, 리바스, 수크레)이었고, 2011년부터는 주거 관련 대(大)미션 비비엔다 베네수엘라가 가장 주요한 미션으로 자리 잡았다. 하지만 2012년에서 2013년을 거치며 재정 수지, GDP 성장률, GDP 대비 경상수지 등 경제가 다소 어려워지고 특히 2014년 국제유가의 상승으로 빈곤이 심해지면서 현 마두로 대통령은 점차 세계은행이 1990년대부터 권고하던, 빈곤 퇴치에 초점이 맞추어진 선별적인 미션 프로그램들을 강화하였다. 물론 여전히 기존의 대(大)미션 비비엔다 베네수엘라는 정부의 전폭적인 지지 하에 가장 많은 예산이 투입되고 있고, 미션 바리오 아텐트로나 미션 수크레와 같은 보건의료와 교육 미션들도 중요한 비중을 차지하고 있다. 다시 말해, 마두로 정권이 보편주의 복지를 포기한 것은 아니다. 하지만 최근 들어 빈곤의 악화에 직접적인 영향을 받는 계층에 집중적인 혜택을 제공하는 미션들에 투자를 확대하며 선별적 복지주의를 강화하였다. 표 1에서 보듯이, 미션 마드레스 델 바리오(Misión Madres del Barrio), 미션 아모르 마요르 베네수엘라(Misión Amor Mayor Venezuela),

그리고 미션 알리멘타시온(Misión Alimentación)이 기존의 보건의료, 교육 미션과 함께 3대 미션 프로그램으로 부상하여 정부의 많은 지원을 받게 되었는데, 미션 마드레스 델 바리오는 빈곤 여성과 그 가정에 최저임금의 60~80%를 제공하는 경제적 지원 프로그램이고, 미션 아모르 마요르 베네수엘라는 연금을 가입하거나 납입할 능력이 없는 노인(55세 이상의 여성과 60세 이상의 남성)에 대해 연금을 제공하는 프로그램이며, 미션 알리멘타시온은 식료품을 비롯한 생필품을 낮은 가격에 제공하는 프로그램이다. 이들 미션 프로그램은 모두 경제상황 악화로 가중된 빈곤에 대한 대책, 즉 빈곤퇴치의 수단으로써의 복지 제공이라는 개념을 크게 반영한다. 특히 미션 마드레스 델 바리오와 미션 아모르 마요르 베네수엘라는 빈곤의 심화에 가장 취약한 여성과 노인이라는 사회적 집단에서 수혜자를 선별하여 재정적 원조를 제공하는 프로그램들로, 2000년대 대부분의 라틴아메리카 국가들에 확산된 조건부현금지급(CCT)과 유사한 형태를 띠고 있다. 미션 알리멘타시온은 혜택의 대상이 특정 자격에 의해 제한되지는 않지만 경제위기로 인해 급증한 빈민에 대한 포괄적인 복지 수단으로 정부가 예산을 늘린 경우다. 따라서 이 미션 역시 빈곤 퇴치라는 축소된 의미의 복지 제공의 일환으로 부상한 프로그램이라 할 수 있다. 결국 최근 마두로 정부의 지원 하에 주요 복지 프로그램으로 부상한 위의 미션들은 1990년대 이래로 신자유주의 경제정책의 폐해로 나타난 빈곤과 불평등을 개선하기 위해 라틴아메리카에 널리 퍼진, 효율성을 강조한, 선택과 집중의 선별적 복지 패러다임과 맥락을 같이 하는 것이다.

표 1. 예산 투입 3대 미션 프로그램 (2013년~2016년)

	2013	2014	2015	2016
1st	Barrio Adentro	Barrio Adentro	Amor Mayor Venezuela	Barrio Adentro
2nd	Sucre	Sucre	Barrio Adentro	Alimentación
3rd	Madres del Barrio	Madres del Barrio	Sucre	Madres del Barrio

출처: *La Gente*(2012), *Aporrea*(2013), *El Mundo*(2014), *América Economía*(2015).

빈곤 퇴치라는 축소된 의미의 복지 제공은 2014년 만들어진 대(大)미션 오가레스 데 라 파트리아(Gran Misión Hogares de la Patria)를 통해서 더욱 강화되었다. 이 미션은 미션 마드레스 델 바리오(Misión Madres del Barrio), 대(大)미션 이하스 에 이호스 데 베네수엘라(Gran Misión Hijas e Hijos de Venezuela),

미션 니냐스 이 니뇨스 델 바리오(Misión Niñas y Niños del Barrio), 미션 니뇨 헤수스(Misión Niño Jesús) 등 여성과 아동에 대한 기존 미션들을 통합하여 관리하는 새로운 프로그램이다. 빈곤 가정, 특히 극빈층의 여성과 아이들에 대한 지원을 강화하고자 만든 이 미션은 혜택을 받고자 등록한 가구들에 대한 대대적인 방문 호구조사를 통해 좀 더 효율적으로 수혜 대상을 구분하고, 그 방문조사의 결과를 바탕으로 여러 미션 프로그램들의 복합적인 운용을 통해 수혜자들에게 혜택을 제공하였다(Noticias 24 2015). 대(大)미션 오가레스 데 라 파트리아가 단순히 매달 경제적 보조를 제공하는 것을 넘어 기존의 다양한 미션들과의 협력을 통해 다양한 복지를 제공한다는 측면에서 라틴아메리카에 널리 퍼져있는 CCT와 같은 선별적 복지 제공보다 포괄적이기는 하지만, 복지 제공의 초점이 빈곤 퇴치로 축소, 전환되었고 강화된 선별 과정을 통해 제한된 복지의 효율성을 높이는 데에 집중하였다는 점에서 CCT가 대표하는 복지 패러다임과 유사하다.

선별적 복지 제공의 부상과 함께 마두로 대통령은 미션을 통한 복지 제공에서 있어서 관리 체제의 정비를 통해 효율성을 높이고자 노력하였다. 2013년 사회주의 미션 및 대(大)미션 국가 시스템(Sistema Nacional de Misiones y Grandes Misiones Socialistas)을 창설하여 기존의 국가미션시스템(Sistema Nacional de Misiones)과 대(大)사회미션을 통합 재정비하였다. 이 과정에서 미션에 대한 중앙정부의 지휘 체계를 새로 정립하여 대통령 직속 기관(Estado Mayor Ministerial), 미션 위원회(Comisión Nacional de Misiones y Grandes Misiones), 통계청 산하 전문 기술기관을 신설하였고, 이 중앙정부의 지휘 체계와 하부의 주, 시, 마을 단위의 운영 체계 사이의 연계를 강화하였다. 또한 국가미션정보서비스(Servicio Nacional de Información de Misiones y Grandes Misiones)를 구축하여 미션의 등록 장부와 데이터를 하나의 플랫폼으로 통합, 데이터베이스화하고 미션 관련 기획과 수혜자에 대한 후속조치의 효율성을 강화하였다. 앞에서 언급한 대(大)미션 오가레스 데 라 파트리아 역시 이러한 변화의 연장선에 있다고 하겠다. 한편 2014년에는 미션 프로그램에 투입되는 자금을 효율적으로 운영하고 관련 공무원들의 부패로 인한 누수를 막기 위한 목적으로 미션에 관한 기본법(Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones)을 제정하여 미션 프로그램의 제도화와 안정적 자금 운용을 추진하였다. 동시에 미션 프로그램을 위한 원활한 공급을 위해 식료품, 의약품 등의 생필품의 수입

및 보급에 관련된 공무원과 기업들에 대한 감찰을 강화하였다.

포스트-차베스 정권이 완고한 보편주의적 복지 패러다임을 고집하지 않고 선별적 복지 정책을 유연하게 확대해 나가는 데에는 마두로 대통령이 정치체도로서의 차베스주의에 집중한 배경이 있다. 야권 세력의 성장과 경제 상황의 악화로 정권의 정치적 운명이 위협 받으면서 마두로 대통령은 정부의 역량을 차베스주의의 정치적 장악력의 강화에 쏟아 부었다. 특히 2017년 봄부터 본격적으로 반정부 시위가 이어지는 과정에서 마두로 정권은 반정부 인사를 포함한 수천 명을 체포하였다. 또한 마두로 대통령은 기존의 여소야대의 의회를 재장악하기 위한 방편으로 7월 30일에 제헌의회 구성을 위한 선거를 실시하였다. 545명으로 구성되는 제헌의회는 헌법 개정 권한과 함께 국가기관 해산권 등의 강력한 권한을 보유하였는데, 야권은 저항의 표시로 이 선거에 후보를 한 명도 내지 않았다. 한편 야권은 최근 분열의 조짐을 보이고 있는데, 몇몇 야권 인사들은 야권연합이 정치를 위한 정치적 투쟁에 초점을 맞추면서 폭력적인 반란을 선동하였고 이 점이 민심에게 차베스주의를 대체할 만한 신뢰를 심어주지는 못하고 오히려 야권이 폭력이라는 불안요소와 동일시되는 부작용을 야기했다고 비판하였다(Melimpoulos 2017). 2015년 총선에서 이룩한 여소야대의 국회를 통해서 야권연합이 국가의 현안을 다루기보다 오로지 정권 교체라는 정치적 목적에 힘을 집중하였다는 것이다. 실제로 이러한 비판은 얼마 전에 열린 지방선거에서 결과로 나타났다. 2017년 10월 15일 열린 지방선거에서 23개 지역의 주지사 자리 중 18석을 여당이 차지하고 야권연합인 국민연합회의는 5석 만을 당선시켰다. 마두로 정권은 당선된 주지사들에게 제헌의회에 충성을 서약하도록 하였고, 서약을 하지 않을 경우 자격을 박탈하겠다고 엄포하였다. 결국 야권 주지사 5명 중 4명이 제헌의회 앞에서 취임선서를 하였다. 이에 야권연합인 국민연합회의의 핵심 지도자 중의 한명인 엔리케 카프릴레스가 이들 야권 주지사들을 비난하며 야권 연정에서의 탈퇴를 선언하였고, 야권의 분열은 악화 일로에 빠졌다. 이렇듯, 정치적인 측면에서 마두로 정권은 차베스주의의 생명력을 점차 강화하며 반대파의 정치적 도전을 약화시키고 있다. 하지만 차베스주의라는 것이 사회복지 배제할 수 없기 때문에, 정치권력의 측면에 집중하면서 그 이면에 있는 사회복지의 제공은 라틴아메리카 전역에 퍼져있는 신자유주의적인 선택적 복지의 요소를 확대하였다. 다시 말해, 서민 경제가 심각해진 상황에서 국민의 삶의 질을 만족스럽게 보장해 줄 만큼의 실질적 복지 증가를 추진할

수 없지만, 차베스주의 정권을 유지하기 위해 제한된 재원으로 빈곤과 불평등을 최대한 효율적으로 다루고자 한 것이다. 복지의 실질적 규모는 어쩔 수 없이 줄어드는 반면, 복지의 분배 방식에 변화를 주어 차베스주의의 포퓰리즘적 이미지에 대한 손상을 최소화하는 것이다. 결국 포스트-차베스 정권은 정치적으로는 여전히 완강한 반신자유주의적인 모습을 지속하는 반면, 사회복지의 측면, 즉 상대적으로 눈에 덜 부각되는 부문에서는 신자유주의적인 요소들을 유연하게 수용하였다.

요컨대, 빈곤 퇴치라는 축소된 복지의 개념과 효율성의 극대화라는 부담을 반영하는 베네수엘라 복지 패러다임의 변화는 아직 다른 라틴아메리카 국가들의 변화처럼 뚜렷하지는 않지만, 급속도로 악화한 경제 상황 속에서 포스트-차베스 정권의 전략적이면서도 불가피한 대안이다. 죄여오는 재정의 압박 하에서 “21세기 사회주의 혁명”의 끈을 놓지 않기 위해 마두로 정권은 최소의 비용으로 최대의 효과를 기대할 수 있는 방향으로 복지 패러다임의 전환 또는 확대를 점진적으로 수용하고 있는 것이다.

맺음말

기존의 많은 베네수엘라 연구가 정치·경제적 변동 혹은 대외 관계의 변화에 초점이 맞추어 있는 반면, 본 논문은 통시적이고 포괄적인 접근을 통해 베네수엘라의 복지 정책의 변화를 세계적, 지역적 복지 패러다임의 흐름 가운데서 고찰해보았다. 1980년대의 “잃어버린 10년”으로부터 회복하기 위해 1990년대 이래로 대부분의 라틴아메리카 국가들이 본격적으로 신자유주의 정책을 도입하면서 라틴아메리카의 복지 패러다임은 이전의 국가 중심의 보편적인 복지에서 민영화와 선별적 복지로 전환하는 모습을 보였다. 물론 국가마다 그 정도의 차이는 있으나 조건부현금지급(CCT)와 같이 새로운 복지 프로그램을 도입하여 효율적인 빈곤과의 전쟁이라는 상대적으로 좁은 의미의 복지 개념을 수용하였다. 반면 베네수엘라는 라틴아메리카에서 매우 드물게 강력한 국가중심의 보편적인 복지 정책을 유지하였다. 우고 차베스라는 카리스마적 대통령의 등극과 그의 “21세기 사회주의 혁명”을 바탕으로 베네수엘라는 1990년대와 2000년대 대다수의 라틴아메리카 국가들과 달리 독자적인 복지 패러다임을 구축해나갔다. 하지만

차베스가 서거하고 국가경제가 악화 일로에 들어서면서 베네수엘라는 효율성을 강조한 선별적 복지 패러다임으로의 전환 또는 확대를 추진하였다. 미션 프로그램 내에서의 우선순위와 수행 체제의 변화에서 그 변화를 감지할 수 있다. 아직 라틴아메리카의 여느 국가들처럼 국제 사회의 원조를 등에 업고 진행할 만큼 드러내놓고 복지 패러다임의 변화를 추진하지는 않지만, 차베스주의의 정치적 생명력을 유지하고자 보편적인 복지 패러다임의 틀을 완전히 깨지 않는 선에서 점진적으로 선별적 복지 패러다임을 도입, 확대하고 있는 것이다. 이러한 사회복지 분배 방식에 대한 유연한 태도는 포스트-차베스 정권이 악화하는 경제 상황 속에서 정치적으로 반신자유주의 색채를 강화하고 정치 제도로서의 차베스주의의 안정에 집중하는 동시에 차베스주의의 포퓰리즘적 성격의 약화를 최소화하려는 의도라고 할 수 있다.

앞으로 베네수엘라 복지 정책의 변화는 포스트-차베스 정권이 악화일로에 있는 경제 상황을 어떻게 극복하느냐에 달려 있는 듯하다. 마두로 정권은 현재까지 차베스주의의 정치적 세력을 유지해가며 야당의 도전을 비교적 잘 막아내고 있다. 혼란을 틈탄 야당의 국민적 신뢰 획득은 여전히 눈에 띄는 성공을 거두지 못하였다. 정치적 장악 유지를 위한 정부의 역량 집중화 덕에 많은 베네수엘라 국민들은 폭력과 사보타주 대신에 여전히 권위적이지만 민주주의 제도를 기반으로 한 차베스주의에 대한 미련을 버리지 않고 있다. 따라서 현 정권의 지속은 더 이상 야당, 즉 반대파의 도전에 따른 정치적인 문제이기 보다는 경제적으로 외채 위기라는 파국을 어떻게 잘 모면하느냐에 달려있다. 마두로 정권은 현 경제 상황에 대해 1990년대 쿠바의 경험을 통해 희망을 보는 듯하다. 1990년대 소비에트공화국의 붕괴와 함께 찾아온 경제 위기를 견뎌낸 쿠바를 모델 삼아 현재 겪고 있는 경제적 어려움도 쿠바처럼 정치 체제의 와해 없이 잘 극복할 수 있으리라 기대하고 있는 것이다. 베네수엘라가 경제적 위기를 극복하고 빠른 시일 내에 다시 호황을 맞이한다면 선별적 복지 패러다임으로의 변화는 더더질 수 있다. 하지만 전망은 그리 밝지 않다. 그리고 선별적 복지 패러다임이 심화할수록 보편적 복지 패러다임으로 전격 귀화하는 것은 쉽지 않을 것이다.

참고문헌

- Ahn, Tae-Hwan(2012), *Chávez and Venezuelan Revolution*, Paju: Idambooks.
- América Economía*(2015), “Presupuesto de programas sociales aumenta 25% para 2016 en Venezuela,” October 23, 2015, [accessed on August 10, 2017], <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/presupuesto-de-programas-sociales-aumenta-25-para-2016-en-venezuela>
- Aponte Blank, Carlos(2016), “El gasto público social durante la gestión de Maduro,” *Revista SIC*, Vol. 783, pp. 110-113.
- Aporrea(2013), “Ejecutivo presentará ante la Asamblea Nacional, Presupuesto y Ley de Endeudamiento para 2014,” October 14, 2013, [accessed on August 10, 2017], <http://www.aporrea.org/actualidad/n238070.html>
- A Todo Momento*(2014), “Gran Misión Vivienda ‘indigna’: muchos recursos, poca calidad,” November 22, 2014, [accessed on August 10, 2017], <http://atodomomento.com/gran-mision-vivienda-indigna-muchos-recursos-poca-calidad/>
- Bustamante, Arturo Vargas and Claudia A. Méndez(2014), “Health Care Privatization in Latin America: Comparing Divergent Privatization Approaches in Chile, Colombia, and Mexico,” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 39, No. 4, pp. 841-886.
- Bremmer, Ian(2016), “These 5 Facts Explain Why Venezuela could be on the Brink of Collapse,” May 19, 2016, [accessed on August 10, 2017], <http://time.com/4342329/venezuela-economic-collapse-nicolas-maduro/>
- Brewer-Carías, Allan(2010), *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*, New York: Cambridge University.
- Cannon, Barry(2009), *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution: Populism and Democracy in a Globalised Age*, Manchester: Manchester University Press.
- Cho, Donmoon(2013), *Venezuela’s Experiment: Chávez Regime and Politics of Transformation*, Seoul: Humanitas.
- Cruz-Martínez, Gibrán(2014), “Welfare State Development in Latin America and the Caribbean (1970s-2000s): Multidimensional Welfare Index, Its Methodology and Results,” *Social Indicators Research*, Vol. 119, No. 3, pp. 1295-1317.
- Daguerre, Anne(2011), “Antipoverty Programmes in Venezuela,” *Journal of Social Policy*, Vol. 40, No. 4, pp. 835-852.
- ECLAC CEPALSTAT: Databases and Statistical Publications, [accessed on August 10, 2017], http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i
- Eljuri, Elías(2012), “El desarrollo de Venezuela en número y perspectivas de futuro,” Instituto Nacional de Estadística, febrero 2012, [accessed on August 10, 2017], http://venezuela-us.org/es/wp-content/uploads//2009/06/Presentación_

- Dr-Eljuri_Español.pdf
- Ellner, Steve and Daniel Hellinger(2003), *Venezuelan Politics in the Chávez Era: Class, Polarization, and Conflict*, Boulder-London: Lynne Rienner Publishers.
- El Mundo(2014), “Presupuesto para misiones en 2015 subió 34%,” October 22, 2014, [accessed on August 10, 2017], <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/presupuesto-para-misiones-en-2015-subio-34-.aspx>
- Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en EEUU(2012), “Las grandes misiones en Venezuela: Otorgando ayuda y oportunidades,” abril 2012, [accessed on August 10, 2017], http://eeuu.embajada.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=32&Itemid=95&lang=es
- Eric, Mark(2011), “The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela’s Foreign Policy,” in Thomas Ponniah and Jonathan Eastwood (eds.), *The Revolution in Venezuela Social and Political Change under Chávez*, Oxford: Harvard University Press.
- España, Luis(2015), “ENCOVI: pobreza y misiones sociales,” [accessed on August 10, 2017], http://www.rectorado.usb.ve/vida/sites/default/files/2015_pobreza_misiones.pdf
- Estache, Antonio, Andres Gomez-Lobo and Danny Leipziger(2001), “Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America,” *World Development*, Vol. 29, No. 7, pp. 1179-1198.
- Gonzalez, Naihobe and Ruth Uwaifo Oyelere(2011), “Are Returns to Education on the Decline in Venezuela and does Mission Sucre have a Role to play?,” *Economics of Education Review*, Vol. 30, No. 6, pp. 1348-1369.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman(2008), *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Oxford: Princeton University Press.
- Hall, Anthony(2008), “Brazil’s Bolsa Familia: A Double-edged Sword?” *Development and Change*, Vol. 39, No. 5, pp. 799-822.
- Hong, Uk-Heon(2009), “Venezuelan-US Relations: Chávez’s Anti-American Alliance Can Succeed?,” *Translatin*, Vol. 5, pp. 42-60.
- Jajda, Joseph(2007), *Decentralisation and Privatisation in Education [electronic resource]: The Role of the State*, Dordrecht: Springer.
- Kim, Eun-Jung(2013), “Chávez’s Venezuela, Venezuela’s Chavez,” *Radical Review*, Vol. 56, pp. 150-173.
- Kim, Ki-Hyun(2003), “The Political and Socioeconomic Change of Venezuela Seen through the Emergence and Crisis of the Government of Hugo Chávez: The End of Exceptionalism?,” *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 16, No. 1, pp. 311-347.
- Kozloff, Nikolas(2007), *Hugo Chávez: Oil, Politics and the Challenge to the United States*, New York: Palgrave Macmillan.

- La Gente*(2012), “Aprueban Presupuesto de Venezuela para 2013 dirigido a la inversión social y productiva,” December 4, 2012, [accessed on August 10, 2017], <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/132248/aprueban-presupuesto-de-venezuela-para-2013-dirigido-a-la-inversion-social-y-productiva>
- Lander, Edgardo(1996), “The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993,” *Latin American Perspectives*, Vol. 23, No. 3, pp. 50-73.
- Madrid, Raúl L.(2002), “The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America,” *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 2, pp. 159-182.
- Madrid, Raúl L.(2003), *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford: Stanford University Press.
- Maingon, Thais(2004), “Política social en Venezuela: 1999-2003,” *Cuadernos del Cendes*, Vol. 55, pp. 47-73.
- Mallett-Outtrim, Ryan(2016), “70% of 2017 budget for social investment, says Venezuela’s Maduro,” September 30, 2016, [accessed on August 10, 2017], <https://venezuelanalysis.com/news/12703>
- Melimopoulos, Elizabeth(2017), “Venezuela Opposition ‘Faces Divisions’ after Elections,” October 23, 2017, [accessed on October 24, 2017], <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/10/venezuela-opposition-faces-divisions-elections-171019132458721.html>
- Noticias 24*(2012), “Julio Castro asegura que Venezuela está ‘deficiente’ en el sector salud en comparación a otros países,” September 19, 2012, [accessed on September 20, 2017], <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/126787/julio-castro-asegura-que-venezuela-esta-deficiente-en-el-sector-salud-en-comparacion-a-otros-paises/>
- _____(2015), “Gran Misión Hogares de la Patria se desplegó en el país: Vamos a proteger a quien más lo necesita,” February 7, 2015, [accessed on September 20, 2017], <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/273390/mision-hogares-de-mi-patria-se-instalo-a-nivel-nacional-vamos-a-proteger-a-quien-mas-lo-necesita/>
- _____(2016), “Gran Misión Vivienda Venezuela ha culminado 1.199.924 viviendas en todo el país,” November 8, 2016, [accessed on September 20, 2017], <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/325950/gran-mision-vivienda-ha-culminado-un-millon-199-mil-924-viviendas-en-todo-el-pais/>
- Penfold-Becerra, Michael(2007), “Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez’s Misiones,” *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, No. 4, pp. 63-84.
- Riggirozzi, Pía(2010), “Social Policy in Post-Neo-liberal Latin America: The Cases of Argentina, Venezuela and Bolivia,” *Development*, Vol. 53, No. 1, pp. 70-76.
- Rodríguez Rojas, Pedro(2010), “Venezuela: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI,” *Política y Cultura*, Vol. 31, pp. 187-211.

- Segura-Ubiergo, Alex(2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*, New York: Cambridge University Press.
- Sottoli, Susana(2000), “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia,” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 68, pp. 3-22.
- Sugiyama, Natasha B.(2011), “The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas,” *Global Social Policy*, Vol. 11, No. 2-3, pp. 250-278.
- Thorp, Rosemary(1998), *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Trading Economics, [accessed on September 10, 2017], <http://www.tradingeconomics.com/venezuela/minimum-wages>
- Trinkunas, Harold A.(2002), “The Crisis in Venezuelan Civil-Military Relations: From Punto Fijo to the Fifth Republic,” *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 1, pp. 41-76.
- Valencia Lomelí, Enrique(2008), “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations,” *Annual Review of Sociology*, Vol. 34, pp. 475-499.
- Vivian, Jessica(1994), *Social Safety Nets and Adjustment in Developing Countries*, Geneva: UNRISD.
- World Bank(1990), *World Development Report 1990: Poverty*, Oxford: Oxford University Press.
- _____(1991), *Assistant Strategies to Reduce Poverty*, Washington D.C.: World Bank.
- _____(1993), *Poverty Reduction Handbook*, Washington D.C.: World Bank.

Article Received: 2017. 10. 31.
Accepted: 2017. 11. 21.