

# 페루 정당체제의 탈제도화와 민주주의의 지연\*

김유경\*\*

(부산외대 중남미지역원)

- I. 서론
- II. 페루 정당체제의 형성과 제도화 수준
  - II.1. APRA의 창당과 근대적 정당체제의 작동
  - II.2. 정당체제의 불완전한 제도화
- III. 페루 정당체제의 탈제도화 과정
  - III.1. 정당체제의 재작동과 무능력(1978-1989)
  - III.2. autogolpe와 정당체제의 탈제도화(1990-1995)
  - III.3. 정당체제 탈제도화의 정치적 영향(1995-2001)
- IV. 결론: 페루 정당체제의 부분적 재생과 한계

## I. 서론

정당은 민주주의 정치체제를 작동가능하게 하고 지탱하는데 있어 매우 중요한 요소이다. 정치행위자의 측면에서 볼 때, 정당은 유권자에게 출마 후보들에 관한 정보를 제공해주고 그들이 어떻게 통치하는지에 대한 기대를 전달해줌으로써 선거에서의 비용을 줄이는 효과가 있다. 또한 정당은 하나의 선거를 넘어서 존재하고 국가 수준에서 경쟁하기 때문에 장기적인 전망과 함께

---

\* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2008-362-A00003).

\*\* You-Kyoung Kim(Pusan University of Foreign Studies, Institute of Iberoamerican Studies, HK Research Professor, paela@pufs.ac.kr), “The Deinstitutionalization of Party System and the Decay of Democracy in Peru”.

정치인 개인이 할 수 있는 것을 넘어서 광범위한 정치적 목표를 추구할 수 있게 해준다.

제도적 측면에서 정당은 민주주의가 실제로 작동하고 있음을 사회 전체가 인식할 수 있도록 하는 척도가 되기도 한다. 다양한 이해관계를 수렴하고 대표하는 정당의 존재와 활동은 특히 신생민주주의 국가들에서 민주주의를 위한 제도가 최소한 형식적인 측면에서 작동하고 있음을 보여주며 선거뿐만 아니라 일상적으로 대중을 정치영역에 끌어들이므로써 민주주의가 안정적으로 유지될 수 있는 토대를 마련해준다. 일반적으로 강력한 정당은 행정부와 입법부의 교량역할을 제공함으로써 정치적 교착상태를 극복하는 중요한 기제가 될 수 있으며 이는 민주적 통치가능성을 높이는데 기여한다(Levitsky and Cameron 2003, 3).

이와 같은 맥락에서 정당이 취약하고 정당체제의 제도화가 미비한 경우(Mainwaring and Scully 1995), 민주주의 정치체제의 작동과 유지는 어려움을 겪을 수밖에 없으며 실제로 이러한 사례들을 라틴아메리카 국가들의 경우에서 찾아볼 수 있다. 1980년대 민주화 이후 민주주의의 공고화로 나아가는 과정에서 일부 국가들이 경험한 반정당정치(anti-party politics)와 포플리즘, 정치적 '외부인'의 등장과 집권 등의 현상은 정당체제의 취약한 제도화로 야기된 결과라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 민주주의의 공고화에 대한 논의는 매우 다양하지만 민주적 제도와 규범에 대한 자발적, 자기 강제적 순응, 정치적으로 중요한 반체제적 정당 또는 사회운동이 존재하며 이들의 주장이 제도적으로 수렴될 수 있는 체제, 민주적 과정을 기능하게 하는 가치의 내재화 등에 대한 강조가 공유되고 있다. 이 논문에서는 1)경쟁세력간의 정권교체(헌팅턴은 두 차례에 걸친 정권교체), 2)극단적인 경제적 어려움에도 불구하고 유지되는 민주주의 체제에 대한 지속적이고 광범위한 지지와 체제의 안정성, 3)극소수 반란세력의 패배와 처벌, 4)정당제도의 급격한 재구조화에도 불구하고 유지되는 민주주의 체제의 안정성의 조건이 충족되는 체제를 민주주의가 공고화되었다고 본다. 또한 정당, 선거, 의회 등 정치사회의 질차와 제도가 그 자체로 가치를 지녔으며 원활히 기능할 수 있는 자율성이 존재하는 것을 정치적 제도화라 본다. 이상과 같은 기준으로 본다면 민주화 이후 페루는 불완전한 수준이기는 하지만 정치적 제도화가 진행되고 있었고 민주주의의 공고화를 위한 조건들을 충족시켜 나가고 있었다고 평가할 수 있다. Gunther, Diamandouros, and Puhle(1995);

이 논문은 민주화 이후 페루 정당체제 제도화 수준의 변화를 중심으로 라틴아메리카 국가들의 민주주의 공고화에 미치는 정당체제의 영향을 살펴보고자 한다. 페루의 경우 볼리비아, 브라질, 에콰도르와 함께 정당체제의 제도화 수준이 낮은 국가로 평가되어 왔다(Mainwaring and Scully 1995). 1978년 제헌의회 선거를 기점으로 민주화 과정을 거친 페루는 약 30여 년의 짧은 기간 동안 취약한 정당체제 및 민주적 제도들이 공고화되기도 전에 심각한 경제위기와 정치적 폭력사태, 인격주의와 포퓰리즘에 기반한 정치지도자의 등장과 탈제도적, 권위적 통치, 민주적 제도 및 원리의 재작동을 경험했다. 특히, 1990년대 이후 정당체제를 중심으로 한 페루 정치의 변화는 ‘정당정치의 붕괴’, ‘정당체제의 해체’ 또는 ‘탈제도화’(Kenney 2003; Levitsky and Cameron 2003; Mainwaring and Scully 1995; Mainwaring and Torcal 2005) 등 다양하게 명명되면서 민주주의의 공고화에 기여하는 정당체제의 중요성과 취약한 정당체제가 갖는 부정적 효과를 동시에 보여주었다.

따라서 이 글에서는 페루 정당체제의 취약성과 탈제도화에 영향을 미친 요인들을 살펴보고 나아가 정당체제의 탈제도화가 페루 정치와 민주주의의 공고화에 어떤 부정적 효과를 가져왔는지 설명하고자 한다. 이러한 작업은 현재 조심스럽게 전망되고 있는 페루 정당체제의 부활과 정당체제의 재제도화를 위한 과제, 민주주의에 미치는 정당정치의 중요성을 재고하는 계기가 될 것이라 본다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서 정당체제와 이의 제도화에 대한 간략한 이론적 검토와 함께 페루 정당체제의 형성과 제도화 수준을 살펴볼 것이다. 3장에서는 정당체제의 탈제도화 과정을 기존 정당들의 한계를 중심으로 주요 시기별로 구분해 검토할 것이다. 4장과 결론에서는 현재 페루 정당체제의 재작동이 갖는 성격을 검토하고 민주주의 공고화에 기여하기 위

---

Mainwaring and Scully(1995) 참조. 그러나 1992년 후지모리의 친위쿠데타(*autogolpe*)는 특히 정당체제의 측면에서 정치적 제도화의 조건을 심각하게 손상시켰고 이후 페루는 정치적으로 중요한 반체제적 정당이나 사회운동의 요구와 주장이 갖는 가치, 이들이 제도적으로 수렴될 수 있는 체제가 부재함으로써 민주주의 공고화가 지연되었다고 볼 수 있다.

해 극복해야 할 문제를 제시할 것이다.

## II. 페루 정당체제의 형성과 제도화 수준

정당은 공직을 위한 입후보자들뿐만 아니라 선거가 치러지지 않거나 금지 당했기 때문에 입후보할 수 없는 사람들의 정치집단이다. 이때 선거에서 경쟁하지 않는 집단은 정당이라 정의될 수 없다. 정당체제는 ‘유형화된 방식으로 상호작용하는 정당들의 집합’<sup>2)</sup>이라 할 수 있다. 이와 같은 정의는 정당체제와 비체제를 구분하는 세 가지 조건을 포함하고 있다. 첫째, 사르토리의 지적처럼 정당체제는 적어도 두 개 이상의 정당으로 구성되어야 한다. 둘째, 유형화된 상호작용이라는 개념은 비록 새로운 정당들이 만들어지거나 사라져도 시간이 흐름에 따라 정당들에 의한 선거 지지의 분포에서 일정한 규칙성이 나타나야 함을 의미한다. 셋째, 정당체제는 그 체제를 구성하는 정당들에 어느 정도의 연속성이 있음을 의미하는 것이다(Mainwaring and Torcal

- 
- 2) 사르토리(G. Sartori)는 정당체제를 전체 정당 수에 따라 정의하고 분류하는 뒤베르제의 방법을 비판하며 두 개의 범주-적실성 있는 정당의 수와 이념적 양극화의 정도에 따라 정당체제를 정의하고 있다. 그에 따르면 적실성 있는 두 개 이상의 정당이 존재하면 경쟁적 정당체제이며 이는 경쟁적 정당의 수에 따라 양당제, 다당제로 구분할 수 있다. 또한 적실성 있는 반체제 정당의 유무, 정당이 표방하는 이데올로기의 차이 정도에 따라 분극적 다당제와 분절적 다당제로 구분한다(Sartori 1976). 이에 대해 메인웨어링(Mainwaring)과 스컬리(Scully)는 라틴아메리카 국가들의 정당체제를 정당 수에 따라 분류한다면 동일한 종류가 아닌 정당체제를 함께 묶기 때문에 잘못된 결과를 가져올 수 있다고 지적한다. 예를 들어 볼리비아, 브라질, 에콰도르, 페루와 칠레는 모두 다당제를 가지고 있는 국가들이다. 그러나 볼리비아, 브라질, 에콰도르, 페루는 취약한 정당들과 휘발성의 정당체제를 가지고 있는 반면 칠레는 역사적으로 비교적 강력한 정당들과 잘 구조화된 정당체제를 가지고 있는 국가이다. 때문에 사르토리의 분류에 더하여 정당체제의 제도화 정도를 비교하는 접근방식이 라틴아메리카 국가들의 정당체제에서 나타나는 다양성을 포착하는데 더욱 유용하다고 주장한다(Mainwaring and Scully 1995, 4-6). 이 글에서는 정당체제의 정의 및 제도화의 척도에 대해 메인웨어링과 스컬리가 제시한 내용을 따랐다.

2005, 5).

그렇다면 정당체제가 ‘제도화’되었다는 것은 무엇을 의미하며 어떤 조건들을 충족시켜야 하는가? 물론 ‘제도화’는 정도의 문제일 수 있다. 일반적으로 제도화는 어떤 조직과 절차가 가치와 안정성을 획득하는 것이다 (Huntington 1968, 12). 정치 행위자들은 제도화를 통해 가치에 기초한 정치적 기대 및 절차의 실행과 그 결과가 예측가능하리라는 가정에 따라 행동을 하게 된다.

메인웨어링과 스컬리(1995)에 따르면, 제도화된 민주적 정당체제는 다음의 네 가지 조건을 충족시켜야 한다.

첫째, 가장 중요한 조건은 정당 간 경쟁의 성격과 규칙들에서의 안정성이다. 정당 경쟁의 유형은 일정한 규칙성을 보여주어야 한다. 주요한 정당들은 규칙적으로 나타나고 제도화된 정당체제의 특성이 빠른 시간 내에 변화하거나 사라져서는 안 된다.

둘째, 주요 정당들은 사회 내에서 안정적인 기반을 가지고 있어야 한다. 정당과 사회의 관계가 확고하지 않으면 그들은 시간의 흐름에 따른 정치적 선호를 구체화할 수 없으며 사람들이 투표하는 방식에서의 규칙성이 제한된다. 사회 내에 확실한 뿌리를 내리고 있는 정당은 그들의 이데올로기적 성향이 상대적으로 일관적이며 정당을 지지하는 유권자들의 투표 성향도 비교적 일관적으로 나타난다.

셋째, 제도화된 민주적 정당체제에서는 주요 정치 행위자들이 선거 과정과 정당들에게 정당성을 부여한다. 정치엘리트들은 선거가 통치의 주요한 경로일 것이라는 기대에 기초해서 행동한다. 만일 이러한 기대가 붕괴되기 시작하면 정당체제의 제도화 또한 흐트러지기 시작한다. 제도화된 정당체제에서 정당들은 권력으로서의 통로를 결정하는 핵심적인 행위자이다.

마지막으로 제도화된 정당체제에서는 정당의 조직이 중요하다. 그들은 야심찬 지도자의 개인적 이익에 종속되어 있지 않다. 즉, 정당조직은 그들 자신의 독립적 위상과 가치를 획득하고 있다.

이상과 같은 네 가지 범주 중에서 정당 간 경쟁의 규칙성 및 안정성, 정당

의 사회적 근원은 선거유동성(electoral volatility), 이념적 분극화(ideological polarization)의 측정치가 갖는 의미를 검토함으로써 그 정도를 파악할 수 있다<sup>3)</sup>. 정당의 정당성과 정당 조직의 독립성 정도는 개별 정당의 역사성과 성격에 대한 검토를 통해 살펴볼 수 있다.

### II.1. APRA의 창당과 근대적 정당체제의 작동<sup>4)</sup>

페루의 첫 번째 주목할 만한 정당은 구아노를 독점하는데 성공한 리마의 상인들에 의해 창설되었다. 상인들은 독립선거사회당(Sociedad Independencia Electoral)을 창당했고 이후 1872년 시민당(Partido Civil)으로 이름을 변경했는데 이는 카우디요들의 ‘군사 정당’에 반대한다는 의미를 표현한 것이다.

그러나 근대적 의미에서의 정당은 아야 델 라 토레(Haya de la Torre)가 1930년 창당한 미주인민혁명동맹(Alianza Popular Revolucionaria Americana; APRA)이라 할 수 있다. APRA는 반봉건, 반제국주의적 혁명을 목표로 하고 있었으며 아야 델 라 토레는 페루에서 사회주의를 달성하기 위해서는 자율적인 국가 자본주의의 발전을 위한 토대를 세우는 것이 필수적인 단계라고 인식하고 반봉건, 반제국주의적 혁명을 목표로 APRA를 창당했다. 비록 1932년부터 1962년까지 APRA가 군부에 의해 불법화되어 명목상이나마 선거에서의 경쟁이 이루어지지 않았지만, APRA는 명실 공히 페루의 주도적인 정당이었으며 첫 번째 대중정당으로서 페루 정치에 중요한 주체로 자리 잡았다.

한편 마리아테기(Mariátegui)는 1928년 페루 사회주의당(Partido Socialista del Peru)을 조직했다. 그는 페루의 사회주의적 전환을 위해서는 도시노동자

3) 선거유동성(electoral volatility)은 하나의 정당에서 다른 정당으로, 한 시기의 선거에서 다음 번 선거에 나타난 변화의 총합을 의미한다. 이는 개별 정당들이 한 선거를 기준으로 그 다음 선거에서 얻거나 잃은 표의 퍼센티지의 순 변화를 모두 더해 2로 나누는 방식으로 계산되는데, 이를 Pedersen Index라 한다(Pedersen 1979). 이념적 분극화는 Mainwaring과 Torcal(2005)의 좌·우 정당 매치를 종속변인으로 하는 logistic regression 결과를 인용했다.

4) 이 절의 내용에 관해서는 Graham(1990), Cotler(1995)를 참조.

들과 인디오 농민들의 계급의식을 고취시키고 혁명적인 조직화를 이루어야 한다고 생각했다. 또한 마리아테기는 PSP에 사회 부문들의 직접적인 참여를 강조했으며 중간계층에 의해 주도되는 어떠한 정당의 중재도 반대했기 때문에 점차 APRA와 거리를 두게 되었다(Cotler 1995, 326).

따라서 진정한 의미에서 정당체제가 형성된 것은 1956년 벨라운데(Fernando Belaúnde)에 의해 민중행동당(Acción Popular)이 창설되고 이후 정치권력을 획득하기 위해 APRA와 경쟁하면서부터라 할 수 있다.

1968년부터 집권한 군사정권은 경제정책의 전환과 민주화를 요구하는 대내외의 압력에 따른 위기를 APRA와 인민기독교당(Partido Popular Cristiano; PPC)의 지도자와 정치적 협상을 통해 해결하고자 했다. 협상의 결과로 1978년 제헌의회가 구성되었고 정당정치가 복구되었으며 준 불법적인 좌파 조직들도 출현하게 되었다. 좌파조직들은 1978년 제헌의회 선거를 보이콧하거나 적극적인 선거 전략을 취하려 하지 않았지만 1980년 대통령 선거를 준비하면서 유사한 지지기반의 분산을 줄이고 점차 확대되는 조직적 노동자 및 빈민들의 이해관계를 대표하기 위한 전략적 협력의 필요성을 느끼게 되었다. 이에 따라 다양한 정당 및 분파를 구성원으로 하는 좌파 선거정당인 좌파연합(Izquierda Unida)<sup>5)</sup>이 탄생했다.

1980년대 민주화 이행과 더불어 페루 정당체제는 보수주의적, 우파적 성격을 갖는 AP 및 정치적 협력관계인 PPC, 민족주의적, 개혁주의적 성향을 갖는 APRA, 보다 좌파적, 혁명적 성향을 갖는 IU의 경쟁적 관계를 중심으

5) 페루의 좌파 정당은 1970년대까지 대중적인 정치적 기반을 가지지 못했다. 마리아테기가 창당한 페루 공산당(PCP)은 반제국주의와 반과두제를 표방한 APRA와 경쟁했고 노동조직과 대중적 유권자 기반을 얻는데 실패해 정치적 소외상태에 있었다. 그러나 1956년 아야 델 토레가 정치체제로의 재진입을 위해 과두제적 대통령이었던 프라도와 협약을 맺고 점차 보수주의적 성향으로 옮겨가면서 페루 좌파는 1960년대 안데스 고지대의 급진적인 농민 운동과 가장 영향력 있는 동원체중 하나로 부각되기 시작했다. 또한 제조업 성장은 산업노동자세력을 확장시켰고 이들은 점차 APRA의 후원-수혜주의적 연계로부터 이탈하여 계급 기반적 정체성과 조직화된 전략을 수용하기 시작했다. 이러한 사회적 동원화는 좌파의 세력을 강화하는 기반을 제공했다(Roberts 1996, 71-72).

로 구축되었다. APRA, AP, PPC의 지속적인 개인화 경향과 IU의 분파적 분쟁에도 불구하고 이 시기 페루 정당체제의 작동은 비교적 안정적이었다. 이들 정당은 과거 민족주의적 운동에 그들의 뿌리를 두고 있으며 서로 구별되는 이데올로기적 정향을 표명하였고 비교적 잘 규정된 사회적 기반을 가지고 있었다. ‘전통적’ 정당들은 1980년대를 통틀어 전체 투표의 70-90%를 차지하며 선거에서 압도적인 주도권을 행사했다(Sánchez 2008, 320).

〈표 1〉 페루 정당과 선거연합(1930-1990)

당명	창당 연도	리더십	이데올로기적 정향
<b>Acción Popular (AP)</b>	1956	Fernando Belaúnde Terry (1963-1968, 1980-1985)	근본적으로는 개혁적, 민주주의적이지만 1980년대 보다 보수적으로 변화.
<b>Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)</b>	1930	Víctor Raúl Haya de la Torre	창당시는 민족주의적, 혁명적이었으나 1950년대와 1960년대는 보수주의적 동맹을 맺으면서 보다 개혁주의적 성향으로, 1980년대는 중도적 민주주의적으로 변화.
Cambio '90	1989	Alberto Fujimori	후지모리 개인의 선거 참여를 위한 수단으로 기술 관료적이고 민주주의적인 이미지를 중심으로 한 운동정당.
Convergencia Democrática (CODE)	1985	PPC와 Movimiento de Bases Hayistas로 구성	1985년 선거를 위한 동맹이며 Movimiento de Bases Hayistas는 APRA의 보수적 분파.
Democracia Cristiana (DC)	1956		개혁주의적 중도적 성향. 1967년 이후 소수정당으로 위축.
Frente Democrático Nacional (FDN)	1945	APRA 포함	1945년 선거를 위한 동맹. 1948년 군사쿠데타로 전복.



Frente Democrático (FREDEMO)	1989	AP, Libertad, PPC, SODE로 구성	1989년 시장선거와 1990년 총선을 위한 동맹. Mario Vargas Llosa를 대통령으로 지지.
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FRENATRACA)	1962		개혁주의적, 민주주의적 성향.
Izquierda Socialista (IS)	1989		IU의 중도 좌파 분파.
<b>Izquierda Unida</b>	1980	Alfonso Barrantes	일부 정당과 선거연합의 좌파적 선거연합.
Libertad	1988	Mario Vargas Llosa	Mario Vargas Llosa의 선거운동을 위한 운동 정당. 보수주의적.
Movimiento Democrático Pradista (MDP)	1956	Manuel Prado (1939-1945, 1956-1962)	Prado 개인의 선거 운동을 위한 운동 정당. 보수주의적.
Unión Nacional Odríista (UNO)	1961	Manuel Odría (1948-1956)	Odría 개인의 선거 운동을 위한 운동 정당. 보수주의적, 민주주의적.
<b>Partido Popular Cristiano (PPC)</b>	1967		DC의 보수주의적 분파.
Sociedad y Democracia (SODE)	1985		중도주의적 기술 관료들에 의해 창당된 군소 정당.
APS, PRT, UNIR*	1980		군소정당, 1980년 선거 이후 해체.
FOCEP, PCP/UI, PSR + UDP	1978		1978년 제헌의회를 위해 구성된 선거연합. 1980년 선거 이후 해체.

출처: Cotler(1995, 327); Kenney(2003, 1212-1213)에서 재구성.

Nota: \* 1978년 창당되었으나 제헌의회 선거에는 기권.

## II.2. 정당체제의 불완전한 제도화

### II.2.1. 선거유동성

<표 2>는 라틴아메리카 12개 국가의 선거유동성을 보여준다. 유럽 및 미국과 비교해보았을 때, 라틴아메리카 국가들의 선거유동성은 상당히 높은 수치를 나타내고 있다. 특히 페루는 국회의원 선거나 대통령 선거 모두 다른 국가들에 비해 상당히 높은 수치를 보이고 있으며 의회선거의 경우 가장 높은 선거유동성을 보이고 있다. 이는 선거 때마다 유권자의 선호가 급격히 변화하는 것을 의미하며 자신의 이해관계를 하나의 정당이 일관적으로 대표하고 있지 않다고 인식하고 있음을 간접적으로 보여주는 것이라 할 수 있다.

<표 2> 라틴아메리카 국가들의 선거유동성

국가	하원 의석			대통령선거			평균
	시기	선거 회수	평균 유동성	시기	선거 회수	평균 유동성	
우루과이	1971-89	2	9.1	1971-89	2	9.1	9.1
콜롬비아	1970-90	5	8.5	1970-90	5	10.9	9.7
코스타리카	1970-90	5	18.2	1970-90	5	14.3	16.3
칠레	1973-93	2	15.8	1970-93	2	15.4	16.5
베네수엘라	1973-93	4	17.7	1973-93	4	20.0	18.8
아르헨티나	1983-93	5	12.7	1973-89	2	27.2	20.0
멕시코	1982-91	3	22.4	1982-88	1	32.2	27.3
파라과이	1983-93	2	25.8	1989-93	1	37.0	31.4
볼리비아	1979-93	4	33.0	1979-93	4	39.2	36.1

에콰도르	1978-92	5	32.5	1979-92	3	43.2	37.9
페루	1978-90	3	54.4	1980-90	2	54.0	54.2
브라질	1982-90	2	40.9	1960-89	1	99.0	70.0
유럽	1885 -1985						8.6
미국	1948-96						4.5

출처: Mainwaring and Scully(1995, 8); Madrid(2005, 6).

페루의 선거유동성이 높은 이유는 다음과 같이 생각해볼 수 있다. 첫째, 도시의 조직화된 노동자, 농민과 지방의 비조직화되고 동원화되지 않은 노동자 사이의 괴리가 매우 큼에 따라 대부분의 정당들이 서로 겹치거나 경계가 불분명한 지지기반을 가지고 있었다는 점. 둘째, 사회의 계급 기반적 이해관계가 불분명했기 때문에 계급정당으로서의 성격보다는 포괄적 대중정당으로서의 성격이 강하게 반영된 정당체제였다는 점. 셋째, 아야 델 라 토레의 APRA, 벨라운테의 AP 등 주요 정당의 리더십이 정당 자체의 이미지보다 더욱 큰 인격주의적 성향을 보이고 있다는 점 등이다.

한편, 높은 선거유동성에 따르면 페루 정당체제는 정당들 간 경쟁이 갖는 규칙성과 안정성의 정도가 낮지만 <표 3>을 통해 주요 정당들이 지속적으로 압도적인 지지를 얻고 있음을 알 수 있다. 이는 비록 선거 때마다 유권자들의 선택은 달라지지만 이러한 선택이 기본적으로 정당체제 내에서 이루어지고 있음을 의미한다. 또한 정당체제 내에서 주요 정당 간 경쟁은 유권자들이 대안적인 정당을 선택할 수 있는 여지를 만들어 주고 이에 따라 정당을 통한 이해관계의 관철을 기본적인 정치행위로 인식하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다. 이러한 측면에서 본다면 적어도 1980년대 페루 정당체제는 구분되는 이데올로기적 정향성과 경쟁적인 선거 전략을 중심으로 정당체제 내에서는 일정한 경쟁법칙이 작동, 유지되며 유권자에게는 기대에 따른 선택과 이해관계의 대표성을 인정받는 제도적 수준을 유지하고 있다고 말할 수 있다.

〈표 3〉 1978년 제헌의회 선거 및 1980-1990년 대통령선거,  
정당별 하원의석 점유율(%)

정당	1978	1980		1985		1990 (1차)	1990 (2차)	
		대선	의석	대선	의석		대선	의석
APRA	35.3	27.4	32.2	53.1	59.4	22.7	-	18.3
AP	-	45.4	54.4	7.3	5.6	-	-	14.4
PPC	23.8	9.6	5.6	11.9	6.7	-	-	13.3
IU	29.4	14.1	5.6	24.7	26.7	8.3	-	8.9
Cambio '90	-	-	-	-	-	29.0	62.4	29.4

출처: Cotler(1995, 336, 338)에서 재구성.

## II.2.2. 이념적 정향과 정당일체감

정당체제의 제도화 정도는 정당들이 사회 내에서 얼마만큼 뿌리내리고 있는가, 즉 이념적인 일관성이나 사회 행위자들과의 관련성이 어느 정도인지에 따라 가늠할 수 있다. 예를 들면 대통령 선거와 의회 선거 사이의 차이는 정당들이 사회에 얼마나 깊게 침투하고 있는지를 설명하는데 있어 일정한 정보를 제공해준다. 정당들이 정치적 선호를 형성하는데 중요한 행위자인 경우 국민들은 대통령 선거나 의회 선거 모두에서 동일한 정당의 이념적 정향과 이에 대한 자신의 정치적 선호에 따라 투표하는 경향이 나타날 것이기 때문이다(Mainwaring and Scully 1995, 12). 또한 제도화 수준이 높을 경우 정당들은 주요한 사회 조직들의 이익을 압축해서 대표하는 매개체의 역할을 하게 되는데 이는 국민들과 정당 간의 정당일체감으로 나타난다.

〈표 3〉에서 보듯이 페루 정당체제를 구성하는 주요 정당들은 지속적으로 일정한 지지를 얻고 있음을 알 수 있다. 페루 정당체제의 주요 정당들 중 창당 이후로 10% 이상의 지지를 계속해서 받은 정당은 1990년을 기준으로 할 때, APRA(63년), AP(37년), PPC(26년), Cambio '90(4년)이다. 이는

한편으로 정당체제를 구성하는 주요 정당들이 지속적으로 일정한 지지를 획득하며 사회에 확고히 뿌리내렸음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 다른 한편, 주요 정당들이 얻은 지지는 대통령 선거와 의회 선거에서 총합적으로 큰 차이가 없다. 이는 적어도 선거에 있어 주요 정당 간의 경쟁과 정당을 중심으로 하는 유권자의 선택이 이루어지고 있다는 것을 보여준다.

### II.2.3. 개인화된 정당의 인격주의적, 세습주의적 특성

페루 정당체제의 제도화 수준이 취약하다는 평가에 상대적으로 큰 영향을 준 요인은 다음과 같은 페루 정당들의 특성이라 할 수 있다. 즉, 이념적, 실천적 상징체로서의 리더십에 대한 과도한 의존, 리더십에 대한 무조건적 충성심에 기반한 정당조직의 운영(APRA), 대중의 요구에 기반한 엘리트들의 정치적 선택보다는 배타적이고 적대적인 감정을 근간으로 한 정치적 이합집산(IU, PPC), 개인의 정치적 목적 달성을 위한 수단으로 만들어지고 유지되는 개인화된 정당 조직(AP) 등의 특성이 지속되고 재생산되어 왔던 것이다. 합의를 부족, 정당원들내 전문 인력의 부족, 고질적인 파벌주의의 문제는 페루 정당들이 기존의 사회 집단, 노조, 민간부문과 효율적으로 협력하고 상호작용할 수 있는 능력을 심각하게 훼손했다고 볼 수 있으며 점차 개별 정당에 대한 불신을 넘어서 정당체제 자체에 대한 대중의 불신이 확산되는 요인으로 작용했다.

## III. 페루 정당체제의 탈제도화 과정

정당체제의 쇠퇴 또는 붕괴에 영향을 미치는 요인은 매우 다양하다. 정치적 정향성에 대한 신념 약화, 국가의 기능과 크기 축소로 인한 물질적 이익 또는 정책적 특권의 전달체로서 정당의 후원-수혜 기능 약화, 비공식부문의 증가와 조직화된 사회부문의 약화, 대중매체의 확산과 기술 발전이 낮은 정당 충성심 및 높은 투표유동성을 초래하고 나아가 정당체제를 탈제도화시키

는 환경적 조건으로 작용한다(Sánchez 2008).

페루의 경우 또한 정당체제의 약화를 가져온 환경적 원인이 다양하지만<sup>6)</sup> 1980년대 이후의 정치경제적 위기와 사회 균열구조의 심화 등의 변화에 적절하게 대응하지 못한 정당(정치엘리트)의 내적 한계와 정책수행 실패가 선거유동성, 정당일체감, 정당을 매개로 한 제도 정치에의 환멸에 영향을 미친 가장 직접적인 원인(Kenney 2003)이라 할 수 있다. 또한 신자유주의 정책을 추진하는데서 나타난 후지모리의 정치적 전략 또한 정당체제의 해체에 중요한 계기로 작용했다. 이 장에서는 1978년 이후 각각의 정권이 기반했던 정당들의 정책수행능력과 한계, 후지모리의 친위쿠데타(*autogolpe*)를 중심으로 페루 정당체제의 탈제도화 과정을 살펴보도록 하겠다.

### III.1. 정당체제의 재작동과 무능력(1978-1989)

1978년 제헌의회 구성을 시작으로 한 민주화 이행에 따라 페루의 정당들도 법적 지위를 확보하고 1980년 선거를 준비하기 시작했다. APRA와 AP는 군사정권 이전 창당되어 민주화 이행과정에서 요구되는 경쟁적인 정당체제를 형성할 수 있었고, 다른 라틴아메리카 군사정권과는 달리 개혁적, 좌파적 성향을 일정정도 가지고 있었던 벨라스코 군사정권 하에서 좌파 세력들도 민주화 이행시기에 일정한 지분을 차지하며 정당체제 내로 진입할 수 있었다.

APRA-AP, PPC-IU를 중심으로 하는 정당체제는 1980년 벨라운데 정권(AP, PPC)을, 1985년 가르시아 정권(APRA)을 창출하며 정당체제를 근간으로 페루의 민주주의가 공고화될 수 있다는 기대감을 고조시켰다. 그러나 이러한 기대는 정당체제가 가장 안정적으로 작동했던 1980년대에 바로 그 정당체제의 한계, 보다 정확히 말하면 정당체제를 구성하는 개별 정당들과

6) 신자유주의로 인한 경제적 환경의 변화(Graham and Kane 1998; Karen 1991; Kelley 1994; Kenney 2003; Robert 1995), 비공식적 노동 부문의 급속한 증대 및 인종적, 지역적 불평등을 중심으로 한 사회적 균열의 확산(Cameron 1994; Dix 1989; Kelley 1994; Levitsky and Cameron 2003; Madrid 2005; Neto and Cox 1997), 대중매체의 확산과 선거제도의 변화(Jones 1999; Cameron 1994; Levitsky and Cameron 2003) 등을 들 수 있다.

정치엘리트들의 한계로 인한 정당체제 전체에 대한 불신으로 이어졌다.

1980년대 경제적, 정치적 위기는 강력한 집단적 이해관계를 약화시켰고 이는 이 시기 대중에 기반한 정당의 쇠퇴를 가져오는데 일조했다. 경제적 위기의 심화와 정치폭력의 확산은 사회운동을 위축시키고 원자화하는 불안감을 조성했으며 좀 더 방어적이고 소극적으로 변화시켰다(Crabtree 2010, 375). 더욱이 이러한 상황을 민주화 이후의 정권들이 해결하는데 실패함으로써 이들과 이들이 기반하고 있는 정당의 정책수행력에 대한 불신을 가중시켰다. 벨라운데 정권 5년 동안(1980-1985) 일인당 GDP는 11%가 하락했고 인플레이션은 3.584%였다. 또한 ‘더러운 전쟁’의 여파로 약 8천여 명의 희생자가 생겼으며 정권 초기 약 75%의 지지율은 1985년 26%로 하락했다. 벨라운데 정권의 경제적, 정치적 실패는 자연스럽게 벨라운데의 정당인 AP와 연정을 이룬 PPC에 책임이 돌려졌다.

창당한지 63년 만에 처음으로 정권을 획득한 APRA의 경우, 대통령으로 당선된 가르시아는 아야 델 라 토레 이후에 거의 처음으로 APRA의 대표성을 인정받는 리더십을 보여줬으며 페루의 가장 오래된 정당인 APRA의 입지와 상징성, 이전 정권의 실패로 인한 대중들의 상대적 기대감을 등에 업고 선거에서 승리할 수 있었다. 그러나 얼마 지나지 않아 지나치게 포퓰리즘적인 가르시아 정권의 경제정책은 국내적으로도, 국제적으로도 페루 경제를 더욱 깊은 위기로 몰아갔다. 일인당 GDP는 전체적으로 15%가 하락했으며 임기 말년에는 연간 인플레이션이 3.800% 이상으로 상승했다. 더욱이 ‘빛나는 길’의 활동이 확산됨에 따라 대계털라전에 의한 희생자도 증가했고, 더욱 심각한 것은 사회 전반적으로 정치폭력에 대한 공포감과 불안이 만연하게 된 것이다.

한편, 페루 정당체제 내 전통적인 정당들의 정책수행능력 뿐만 아니라 세습적이고 개인화된 성격은 이들 정당의 무능력을 더욱 심화시키는 요인으로 작용했다. 또한 대중의 지지를 잃은 APRA와 AP의 대안이 기존 정당체제 내에서 부재했다는 점은 페루 정당체제의 위기를 촉진시킨 요인이라 볼 수 있다.

APRA의 경우 기존 질서에 대한 도전을 추구하는 혁명적 노선을 표방하며 시작되었다. 이후 30여 년간의 정치적 박해는 APRA의 파벌주의적 성격 뿐만 아니라 당의 존속을 당원의 사명감과 충성심에 의존하는 정도를 강화시켰다. 이러한 성향은 다른 진보세력과의 효율적인 협력 능력을 축소시키는 요인이 되었다<sup>7)</sup>. APRA는 한편으로는 카리스마적 리더십에, 다른 한편으로는 복합적이고도 강력한 개인적 정당 충성심, 수반하고 있는 이념적 스펙트럼에 대한 다양한 해석과 함께 중앙 집중적인 정당 기체에 의해 유지되어 왔다. 동시에 전문 인력의 부족, 창당 당시의 반봉건적, 반제국주의적 강령에 대한 합의 부족에 따른 과도한 내부적 차이, 정당 지도자에 대한 의심 없는 충성심의 오랜 전통이라는 짐을 동시에 지고 있었다. APRA 자체의 이러한 문제점들은 1985년 가르시아가 대통령으로 당선되고 이들이 집권당이 되었을 때 더욱 두드러지게 나타났다.

그러나 더욱 심각한 것은 합의의 부족, 정당원들내 전문 인력의 부족, 고질적인 파벌주의의 문제가 비단 APRA에게서만 나타나는 특징이라 볼 수 없다는 점이다. 이념적 스펙트럼의 차이는 페루 좌파 정당의 분열과 분파주의를 지속시키며 결국 IU의 해체로 이어지는 원인이 되었다. IU를 구성하는 정당들은 마르크스주의, 마오이즘, 트로츠키주의, 게바라의 민족주의적 혁명노선을 지지하는 정치연합까지 다양한 이념적 정향을 가지고 있었고 이는 벨라스코 군사정권에 대한 지지부터 정당의 행동강령까지 거의 모든 부분에 있어 극심한 대립과 경쟁을 불러일으켰다(Robert 1996, 72). 이들의 분파주의와 내적 분열, 이에 따른 지지기반의 불신과 이탈 등은 결국 라틴아메리카에서도 가장 강력한 선거 좌파정당으로서의 입지를 보여주었던 IU가 1980년대 벨라운데 정권(AP) 및 가르시아 정권(APRA)의 무능력을 채워줄 대안적 세력으로서의 역할을 할 수 없게 하는 요인이 되었다. 결국 응집적이고 능력있는 정치적 대안으로 인정받지 못함으로써 IU는 양극화되고 1989년 해체되었다.

7) 현지 조사를 통해 만나본 대다수 APRA 당원들은 당에 대한 충성심의 정도가 매우 강했으며 오직 그들만이 개혁을 수행할 수 있다(“solo el APRA salvará al Perú”)는 감정이 깊숙이 내재되어 있음을 느낄 수 있었다.



연속적인 정권의 정책실패는 선거유동성에 부정적 영향을 미쳤고 결국 정치 엘리트들과 시민사회 간의 괴리는 더욱 깊어질 수밖에 없었다. 또한 대중 부문의 정치적, 문화적 참여가 증가하면서 빈부격차로 인한 사회경제적 문제는 더욱 광범위하게 인식되었고 이러한 문제를 적극적으로 수용하고 극복하려고 하는 의지와 능력이 부족한 정당들에 대한 불신이 점차 증가했다. 정당의 책임성 부족에 대한 불신과 실망, 여전히 유지되고 있는 정당들의 개인화 및 정당 간 갈등은 정당과 사회의 연관성을 약화시켰다. 따라서 대중들은 정당의 이념적 정향과 자신의 정치적 신념을 일치시켜 투표하기보다는 자원의 배분, 정당 지도자나 후보자 개인의 이미지, 현 정부의 정책으로 인한 생활조건 변화 등에 기초해서 투표하는 경향을 갖게 되었다.

그럼에도 불구하고 이 시기 전통적 정당들은 여전히 의회의 2/3를 차지하고 있었고 대선에서도 중요한 역할을 수행했으며 정당체제 내에서 다른 대안을 찾는 정치적 경쟁이라는 측면에서 아직까지 정당체제 그 자체는 손상되지 않은 채로 남아있었다고 볼 수 있다<sup>8)</sup>.

### III.2. autogolpe와 정당체제의 탈제도화(1990-1995)

많은 학자들이 페루 정당체제의 붕괴에 가장 중요한 영향을 준 요인으로 후지모리주의(fujimorismo)를 지적한다. 그러나 후지모리주의가 정당체제 붕괴의 원인인지 또는 결과인지를 분명하게 구분하는 것은 의미가 없다. 후지모리 정권 시기에 정당체제가 회복할 수 없는 쇠퇴의 조짐을 보였다는 주

8) 페루 정당체제 자체의 위기가 이미 1989년 리마 시장 선거에서부터 나타났다는 주장도 있다. 레비츠키와 카메론(Levitsky and Cameron 2003)은 Ricardo Belmont가 Obras로 불리는 “독립적 운동”을 형성해 선거운동을 하고 시장에 당선된 사례를 들어 이미 기존 정당에 기반한 후보자 중심의 선거 전략이 힘을 잃었음을 주장한다. 이는 1990년 대선에서 후지모리뿐만 아니라 가장 관심을 끌었던 바르가스 요사(Mario Vargas Llosa) 후보도 명망은 있었지만 특정 정당에 소속되어 있던 정치인이 아니었다는 점 또한 마찬가지이다. 그러나 바르가스 요사의 경우 AP와 PPC의 지원을 받고 있었다는 점에서, 또한 선거유동성은 높았지만 이념적 정향과 전통적인 정당일체감이 여전히 크게 영향을 미쳤다는 점에서 이 시점을 정당체제 자체의 붕괴로 보기는 어렵다고 본다.

장도, 1985년부터 1990년까지의 가르시아 정권의 실책이 후지모리 승리의 원인이기 때문에 정당체제의 쇠퇴가 후지모리 승리의 결과를 가져왔다는 주장도 하나의 측면만을 과장해서 설명한 것이라 할 수 있다. 후지모리가 좌파 정당이든 우파 정당이든 정당체제의 작동을 어렵게 만들었다는 것은 사실이며 동시에 페루 정당들의 무능력뿐만 아니라 후원-수혜주의 및 세습주의, 인격주의 등과 같은 병폐와 경제위기, 정치폭력 등의 외부 요인들 또한 모두 정당체제의 붕괴에 영향을 주었기 때문이다. 타나카(Martín Tanaka)가 지적했듯이, 페루의 후지모리는 볼리비아의 산체스 대통령이나 멕시코의 살리나스, 아르헨티나의 메넴과는 달리 신자유주의에 맞춰 그들의 정당을 변모시키기보다는 정당들과 정면으로 부딪혔다는 점(Crabtree 2010, 364-365)에서 정당체제를 붕괴시킨 가장 큰 요인으로 부각되었을 뿐이다.

그럼에도 불구하고 1990년 후지모리가 대통령으로 당선되기까지 비교적 선거에서 일정한 지분을 획득하고 있던 전통적인 정당들이 1995년 대선과 총선에서 몰락에 가까운 결과를 얻었으며 이는 1992년 후지모리 대통령의 친위쿠데타를 기점으로 반정당주의가 본격화된 결과임은 주목할 필요가 있다.

〈표 4〉 1995년 대통령선거 및 의회선거 참여 정당과 득표율

정당	대통령 후보	대통령선거 득표율	의회선거 득표율
Nueva Mayoría(NM) / Cambio '90*	Alberto Fujimori	64.3	51.1
Union por el Perú(UPP)	Javier Pérez de Cuéllar	21.5	13.6
Partido Aprista Peruano(APRA)*	Mercedes Cabanillas	4.1	6.4
Frente Independiente Moralizador			4.8
Convergencia Democrática (CODE)/ Pais Posible	Alejandro Toledo	3.3	4.1
Renovación			2.9
Movimiento Obras	Ricardo Belmont	2.4	2.1

Acción Popular(AP)*	Raúl Díez Canseco	1.7	3.3
Partido Popular Cristiano*			3.0
FREPAP	Ezequiel Ataucusi	0.8	1.9
Movimiento Independiente Agrario(MIA)			1.1
Izquierda Unida(IU)*	Agustín Haya de la Torre	0.6	1.9
Perú al 2000/ Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos(FNTC)*	Luis Cáceres Velásquez	0.3	1.1
Nuevo Perú	Sixtilio Dalmau	0.1	0.8
PRP	Victor Echegaray	0.1	0.7
Perú Puma	Edmundo Inga	0.1	0.3
Paz y Desarrollo	Miguel Campos	0.1	0.3
Reconciliación Nacional	Carlos Cruz	0.1	0.2
INCA			0.2
Recambio			0.2
기타		0.5	0.1

출처: Perú Político en Cifras; Tuesta Soldevilla, Fernando; Fundación Friedrich Ebert; Tercera Edición, 2001. ONPE(<http://www.web.onpe.gob.pe>). 대통령선거 득표율은 8,803,049명 중 유효투표 7,226,341명(82.1%), 비기재투표 806,850명(9.2%), 무효표 769,858명(8.7%) 중 각 정당이 얻은 득표율이며, 의회선거 득표율은 7,961,114명 중 유효투표 4,289,650명(53.9%), 비기재투표 482,266명(6.1%), 무효표 3,189,198명(40.1%) 중 각 정당이 얻은 득표율이다. \*표시 정당은 1990년 이전 또는 1990년 선거에 참여했던 정당.

후지모리와 Cambio '90은 대선 초기 별로 주목을 받지 못했으나 급진적인 자유주의적 정책을 표방한 바르가스 요사와 우파 정당들에 반감을 가진 대중들의 지지와 함께 가르시아 정권의 실정으로 인한 APRA의 쇠퇴, IU 해체로 인한 노동자, 농민들의 지지표 흡수 등에 힘입어 2차 결선까지 진출하

게 되었다. 특히 APRA의 내부 분열로 가르시아가 APRA의 카스트로(Luis Alva Castro) 후보에 대한 지지를 철회하고 후지모리를 지원했으며 일본인 3세리는 점도 긍정적으로 작용했다. 또한 결선투표 방식 덕분에 결국 아웃사 이더<sup>9)</sup>인 후지모리는 1차 투표에서 2위에 그쳤음에도 불구하고 대통령으로 당선될 수 있었다.

후지모리는 그의 정치적 배경으로 삼을 수 있는 실질적인 정당을 가지지 않았고 실행할 프로그램도, 정부를 이끌 인력 팀도 없었다. 의회 내에서 그를 지지하는 의원은 전체의 1/5정도밖에 되지 않았고 이는 후지모리가 급진적인 신자유주의 정책(fujishock)을 실행하는 과정에서 번번이 장애가 되었다. 민주적 정치체제의 소위 ‘주고받기’(give and take)에 익숙하지 않았던 후지모리는 정치적 생존을 위해 군부의 지원자인 몬테시노스(Vladimiro Montesinos)의 힘을 빌어 권위주의적 전략을 선택했고, 그 결과가 1992년 4월 의회와 헌정을 중단시킨 친위쿠데타였다. 후지모리는 친위쿠데타가 정당의 비판에 의해 지배되는 ‘허위적인 민주주의’에서 페루를 구하기 위해 필요하다고 주장했다. 정치적으로는 각국의 비난이 빗발쳤지만 정작 페루 대중들의 지지는 1992년 3월 53%에서 쿠데타 이후 81%로 상승했다(Levitsky and Cameron 2003, 8).

후지모리의 친위쿠데타는 ‘후지모리’ vs ‘反후지모리’(la oposición)라는 새로운 당파적 균열을 만들었다. 대중들은 후지모리 정권의 권력 남용에 반대를 하면서도 그러한 남용이 강력하고 효과적인 리더십의 대가라고 인식했고 오히려 민주적 제도들을 방어하는 반대파들을 비판하는 현상을 보여주었다. 특히 대중적 지지를 잃은 상태에서 치러진 1992년 제헌의회선거에 APRA, AP, 그리고 IU는 불법을 이유로 선거에 참여하지 않았다. 이들의 선택은 헌법적 절차를 진행시키는데 방해가 되었다고 여겨졌을 뿐만 아니라 그 공백을 새로운 정치적 아웃사이더들이 채우는 기회를 제공했다. <표 4>에

9) 케네이(Kenney)는 아웃사이더를 국가적 수준에서의 정당 체제 외부에서 정치적으로 두드러진 정치인으로 정의하고 있다. 정치적 인사이더는 기존의 정당이 새로운 정당으로 바뀐 이후에도 지속적으로 정당체제 내부에서 정치활동을 하는 정치인이다(Kenney 2003, 1229).

서 보듯이 기존 정당체제 내의 정당들은 모두 합해 6.3%의 득표율을 획득하는데 그쳤고 오히려 반대파를 실질적으로 주도해온 새로운 정당 UPP(Unión por el Perú)의 리더인 페레스 쿠에야(Javier Pérez Cuéllar)가 지지기반을 넓힐 수 있었다.

친위쿠데타 이후 기존 정당들의 몰락과 민주적 제도의 방어에 대한 대중의 지지 하락을 경험하면서 기존의 정치인들뿐만 아니라 새롭게 진입한 정치인들은 민주적 제도에 기반한 선거전략, 정치적 활동을 꺼리게 되었다. 기존 정당체제와 민주적 제도로부터 거리를 둔다는 의미에서 ‘무소속’(independents)이라 스스로를 정의한(Levitsky and Cameron 2003, 10) 정치인들은 유능한 행정가로서의 평판과 이력을 키우는데 초점을 맞추게 되었다. 나아가 이들은 더 이상 정당이라는 정치적 배경과 조직을 필요로 하지 않게 되었고 확산된 대중매체는 이러한 경향을 촉진시켰다. 친위쿠데타 이후 페루의 정당체제가 붕괴되었고 탈제도화되었다는 것은 기존의 정당체제 내에서 경쟁하던 전통적인 정당들이 몰락했다는 점 이외에 보다 근본적으로 정치적 매개체로서 정당이 갖는 역할과 제도적 틀 내에서의 경쟁을 정치엘리트들 스스로 거부하게 되었고 나아가 정당체제를 중심으로 한 민주적 제도의 작동에 대한 불신이 확산된 것이라 할 수 있다.

### III.3. 정당체제 탈제도화의 정치적 영향(1995-2001)

후지모리의 반정당주의, 선거수행의 도구로서 사적 정당을 이용하는 전략은 선거조직의 새로운 유형으로 일반화되어 1990년대 동안 본연의 의미로서 정당체제의 작동을 무력화했다. 이러한 전략을 가장 성공적으로 벤치마킹한 정치인은 非후지모리파에 속한 PPC의 안드라데(Alberto Andrade)와 反후지모리파에 속한 정치신인 톨레도(Alejandro Toledo)를 들 수 있다. 안드라데는 시장 선거에 출마하면서 ‘Somos Lima’당을 창당해 선거에 이용했고 이후 대선에 출마했을 때는 ‘Somos Perú’로 바꾸어 선거 조직으로 활용했다. 자신 스스로는 유능한 행정가로, ‘Somos Perú’는 전국정당으로 규정했지만 실상 이 정당은 체계적인 정강, 정책이 없는 개인화된 성격을 유지하고

있었다. 톨레도 또한 1995년 대선을 준비하면서 선거용 조직의 의미 이상을 두지 않은 정당인 ‘País Posible’당을 창당했고 이후 2000년 대선을 준비하는 과정에서 당명을 ‘Perú Possible’로 바꾸었다.

1995년 대선을 거치면서 페루의 정당은 선거 때마다 새롭게 만들어지고 없어졌으며 이에 따라 민주적 정치체제의 중요한 제도로서의 정당 역할은 의미를 상실하게 되었다.

〈표 5〉 2000년 대통령선거 및 의회선거 참여 정당과 득표율

정당	대통령 후보	대통령선거 득표율	의회선거 득표율
Perú 2000	Alberto Fujimori	49.9	42.2
Perú Posible	Alejandro Toledo Manrique	40.2	23.2
Frente Independiente Moralizador(FIM)*			7.6
Somos Perú	Alberto Andrade Carmona	3.0	7.2
Avancemos	Federico Salas Guevara Schultz	2.2	3.1
Solidaridad Nacional	Luis Castañeda Lossio	1.8	4.0
Partido Aprista Peruano(APRA)*	Abel Salinas Izaguirre	1.4	5.5
FREPAP*	Ezequiel Ataucusi Gamonal	0.7	2.2
Acción Popular(AP)*	Víctor Andres García Belaúnde	0.4	2.5
Unión por el Perú(UPP)*	Máximo San Román Cáceres	0.3	2.6

출처: Perú Político en Cifras; Tuesta Soldevilla, Fernando; Fundación Friedrich Ebert; Tercera Edición, 2001. ONPE(<http://www.web.onpe.gob.pe>). 대통령선거 득표율은 12,066,229명 중 유효투표 11,085,870명(91.9%), 비기재투표 708,617명(5.9%), 무효표 271,742명(2.3%) 중 각 정당이 얻은 득표율이며, 의회선거 득표율은 11,943,192명 중 유효투표 9,935,439명(83.2%), 비기재투표 703,371명(5.9%), 무효표 1,304,382명(10.9%) 중 각 정당이 얻은 득표율이다. \*표시 정당은 1995년 선거에 참여했던 정당.

뿐만 아니라 선거 전략에 있어서도, 유권자들의 선택에 있어서도 지속적인 정당체제의 작동에서 볼 수 있는 정당들의 정치적 지향점과 이념적 정향에 따른 프로그램, 정당일체감은 중요한 요인이 되지 못했다.

<표 6>은 정당의 이념적 정향에 따른 정당 간 매치를 종속변수로, 일인당 국민소득과 삶의 질(인간발전지수)을 독립변수로 해서 이념적 정향에 따른 유권자들의 투표성향 변화를 분석한 결과로, 유권자는 소득수준이나 삶의 질이 정당의 이념적 정향과는 상관없다고 생각하며, 따라서 이념적 정향에 따라 정당을 선호하고 표로 연결시키지는 않음을 보여준다.

<표 6> 정당의 이념적 정향(Left-Right Position Match)과 정당 선호

정당 간 매치	좌-우 로지스틱 상관계수	Nagelkerke R <sup>2</sup>	정당 간 매치에 대한 Nagelkerke R <sup>2</sup> 의 평균값
Cambio '90 v. UPP	유의미하지 않음	0.00	0.01
Cambio '90 v. APRA	유의미하지 않음	0.00	
UPP v. APRA	0.015	0.03	

출처: Mainwaring and Torcal(2008, 14-16). 페루의 경우 원출처의 기준 시기는 1997년.

페루 정당체제의 탈제도화는 개별적이고 차별적이며 단기적인 선거 목표만을 계산하는 정치적 '무소속' 전략을 일반화시키며 민주적 제도와 정치행위자들의 집단적 행동을 저해하는 결과를 가져왔다. 이는 후지모리 정권의 권위주의적 성향을 견제하는데 필요한 집단적 행동과 동원화를 어렵게 함으로써 민주주의 공고화를 지연시켰을 뿐만 아니라 오히려 '경쟁적 권위주의' 또는 '의사민주주의'적 정치체제로 후퇴하는데 일조했다. 또한 이 과정에서 높은 선거유동성, 개인화되고 후원-수혜관계에 의존적인 정당 문화, 존재하기는 하지만 취약한 사회적 연계성 등 정당체제의 제도화를 불완전하게 했던 요인들은 오히려 심화되는 결과를 낳았다.

#### Ⅳ. 결론: 페루 정당체제의 부분적 재생과 한계

정당은 정치엘리트와 대중, 국가와 사회를 연결시켜주는 통로로서의 역할 뿐만 아니라 사회적 균열을 반영하고 조정하는, 다른 기구들이 대체하기 힘든 역할을 수행한다. 민주적 거버넌스를 보강하고 소통을 위한 통로를 제공하는 방식에서 정당이 사회와 국가 사이의 관계를 구조화하고 증재할 수 있는 정도는 대의제에서의 정당 역할 자체와 관련이 있다.

특히 페루의 경우처럼 인종적, 역사적, 언어적, 문화적, 경제적 측면에서 불평등과 차이가 확연히 나타나고 사회적 통합의 정도가 매우 낮은 국가에서 민주주의가 공고화되기 위해서는 개별 정당들의 역할뿐만 아니라 정당체제 자체의 안정적이고 민주적인 작동이 뒷받침되어야 한다. 그럼에도 불구하고 1990년대 정당체제가 탈제도화되면서 페루의 정당들은 최소한의 정치적 역할을 수행하는데도 어려움을 겪고 있다.

후지모리의 실각 이후 민주적 제도들의 부활이 시도되고 있지만 정치엘리트 또는 제도들에 대한 확신이나 신뢰는 여전히 부족하다. 여전히 페루는 민주주의의 공고화에 있어 라틴아메리카 국가들 중에서도 하위에 머무르고 있다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여론을 동원하고 국가 정책결정에 영향을 미쳤던 정당의 경험은 상당하다고 본다. 1980년대 정당은 취약한 수준이기는 하지만 사회적 연계성을 가진 동시에 선거에서의 경쟁을 통한 권력의 획득이라는 룰을 안정적으로 제공했다(Crabtree 2010, 358). 이러한 경험을 바탕으로 2001년 대선에서 APRA가 아직 건재함을 보여주고 PPC의 플로레스(Lourdes Flores Nano), AP의 파니아구아(Valentín Paniagua)와 같은 정당지향적 정치인들이 전면에 나서면서, 또한 2006년 가르시아 대통령이 당선되면서 페루의 정당체제가 재생할 가능성에 힘이 실리고 있는 것이 사실이다. 실제로 <표 7>이 보여주듯이 일부 정당이 바뀌기는 했으나 주요 정당들이 획득한 득표율이 86%를 넘는다는 점에서 Perú Posible, APRA, Unidad Nacional, FIM을 중심으로 하는 정당체제가 다시 만들어졌다고 볼 수도 있다. 즉 1980년대 페루의 정당체제는 그들의 경쟁이 갖는 규칙성과



안정성의 부족에도 불구하고 선거에서 주요 정당이 압도적 주도권을 행사하며 정당에 기반한 선택을 가능하게 했다는 점에서 취약하게나마 제도화되었다고 평가받았고, 2001년 이후 이러한 경향이 다시 나타나고 있다는 것이다.

〈표 7〉 2001 대통령선거 및 의회선거 참여 정당과 득표율

정당	대통령 후보	대통령선거 득표율	의회선거 득표율
Perú Posible	Alejandro Toledo Manrique	36.5	26.3
Partido Aprista Peruano(APRA)*	Alan García Pérez	25.8	19.7
Unidad Nacional	Lourdes Flores Nano	24.3	13.8
Frente Independiente Moralizador(FIM)*	Fernando Olivera Vega	9.8	11.0
Somos Perú			5.8
Cambio '90*			4.8
Acción Popular*			4.2
Unión por el Perú			4.1
Solución Popular	Carlos Boloña Behr	1.7	3.6
Renacimiento Andino	Ciro Gálvez Herrera	0.8	1.4
Proyecto País	Marco Arrunátegui Cevallos	0.7	1.7
Todos por la Victoria	Ricardo Noriega Salaverry	0.3	2.0
Frente Popular Agrícola FIA del Perú			1.7

출처: ONPE(<http://www.web.onpe.gob.pe>). 대통령선거 득표율은 12,264,349명 중 유효투표 10,601,720명(86.4%), 비기재투표 1,260,193명(10.3%), 무효표 402,436명(3.3%) 중 각 정당이 얻은 득표율이며, 의회선거 득표율은 11,987,641명 중 유효투표 9,421,709명(78.6%), 비기재투표 1,213,152명(10.1%), 무효표 1,352,780명(11.3%) 중 각 정당이 얻은 득표율이다.

\* 1995년 선거에 참여했던 정당.

그러나 2001년 압도적인 지지를 받은 정당들 중 Perú Posible, Unidad

Nacional은 2000년 선거를 위해 조직된 정당이며 따라서 이들이 얻은 지지는 정당 고유의 역할 및 정당 간 경쟁의 틀을 유권자가 지지했다기 보다는 反후지모리적 성향을 보인 해당 정당의 후보자 개인에 대한 선호의 표현이라 볼 수 있다. 현재 페루 정당 중 APRA를 제외하고는 10년 이상 유지되어 온 소수의 정당들도 대부분 후지모리의 친위쿠데타 이후 선거를 위한 사조직적 성격을 갖는 정당들이며 군소정당의 난립도 여전하다.

특히 대중매체의 발전에 따른 유권자에 대한 직접적인 정치적 호소, 정당을 만들고 지속적으로 유지하는데 들어가는 비용과 정당 내 경쟁, 사회적 연계를 확고히 하기 위한 프로그램의 마련 비용의 부담 등은 페루 정당체제가 일정한 수준의 제도화를 다시 회복하는데 장애물로 작용하기도 한다. 따라서 무엇보다도 개별적이고 단기적인 선거 전략과 사유화된 선거도구로서의 일시적인 정당이 권력을 획득하는데 훨씬 유리하다는 인식의 변화, 기존 정당들의 인격화되고 세습적인 성격의 전면적인 개혁이 보다 제도화된 정당체제를 안정적으로 작동시키기 위해, 나아가 정당체제를 통한 민주주의의 공고화를 위해 요구된다.

■ Abstract ■

After 1990's, the Peruvian party system has been labelled as 'the collapse', 'decomposition' or 'deinstitutionalization', which has exhibited the importance of party system to democratic consolidation and the negative effect of inchoate party system simultaneously. This paper is attempted to evaluate Peru's consolidation of democracy focusing on the political party system. In order to this work, the first section examines the political party system theory, the formation and institutionalization of the party system according to the characteristics and limitations of political parties in Peru. The next section explains the process of party system collapse focusing on Peruvian government's policy performance and Fujimori's anti-party politics. Finally, this paper suggests that the partial rebuilding of the current party system is incomplete and that many obstacles must be overcome for the institutionalization of the Peruvian party system and the consolidation of democracy.

Key Words: Anti-party Politics, Deinstitutionalization, Democratic Consolidation, Political Party System, Peru / 反정당정치, 탈제도화, 민주주의 공고화, 정당체제, 페루

논문투고일자: 2010. 10. 06

심사완료일자: 2010. 10. 28

게재확정일자: 2010. 11. 11

■ 참고문헌 ■

- Cotler, Julio(1990), "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru," in Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully(eds.), *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, (1995), Stanford, California: Stanford University Press.
- Crabtree, John(2010), "Democracy without Parties? Some Lessons from Peru," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 42, pp. 357-382.
- Dix, Robert H.(1989), "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America," *Comparative Politics*, Vol. 22, No. 1, pp. 23-37.
- Graham, Carol(1990), "Peru's APRA Party in Power: Impossible Revolution, Relinquished Reform," *Journal of Interamerican Studies & World Affairs*, Vol. 32, No. 3, <http://web.ebscohost.com/ehost/delivery?vid=6&hid=14&sid=d45a25b8-28a-5-43b8-a> (검색일: 2010.05.06).
- Graham, Carol and Cheikh Kane(1998), "Opportunistic Government of Sustaining Reform?: Electoral Trend and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995," *Latin American Research Review*, Vol. 33, No. 1, pp. 67-104.
- Gunther, Richard, Nikiforos P. Diamandouros and Hans-Jurgen Puhle(1995), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspectives*, Baltimore, London: Johns Hopkins University Press.
- Huntington, Samuel P.(1968), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Jones, Mark P.(1999), "Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections," *Journal of Politics*, Vol. 61, No. 1, pp. 171-184.
- Kelley, Bruce(1994), "The Informal Sector and the Macroeconomy: a Computable General Equilibrium Approach for Peru," *World Development*, Vol. 22, No. 9, pp. 1393-1411.
- Kenney, Charles D.(1998), "Outsider and Anti-party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru," *Party Politics*, Vol. 4, No. 1, pp. 57-75.
- \_\_\_\_\_ (2003), "The Death and Rebirth of a Party System, Peru, 1978-2001," *Comparative Political Studies*, Vol. 36, pp. 1210-1239.
- Levitsky, Steven(1999), "Fujimori and Post-party Politics in Peru," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3, pp. 78-92.
- Levitsky, Steven and Maxwell A. Cameron(2003), "Democracy without Parties?:"

- Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru," *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 3, pp. 1-33.
- Madrid, Raúl(2005), "Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America," *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 1, pp. 1-20.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully(1995), "Introduction: Party Systems in Latin America," in Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully(eds.), *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott and Mariano Torcal(2005), "Party System Institutionalization and Party System Theory after The Third Wave of Democratization," Working Paper #319, April.
- Neto, Octavio A. and Gary W. Cox(1997), "Electoral Institutions, Cleavage Structures, and the Number of Parties," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 1, pp. 149-174.
- Pedersen, Mogens N.(1979), "Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977," <http://janda.org/c24/Readings/Pedersen/Pedersen.htm> (검색일: 2010.05.25).
- Remmer, Karen L.(1991), "The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s," *The American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, pp. 777-800.
- Roberts, Kenneth M.(1995), "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: the Peruvian Case," *World Politics*, Vol. 48, No. 1, pp. 82-116.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Economic Crisis and the Demise of the Legal Left in Peru," *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 1, pp. 69-92.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Social Inequalities without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 4, pp. 3-33.
- Roberts, Kenneth M. and Erik Wibbels(1999), "Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: a Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations," *The American Political Science Review*, Vol. 93, No. 3, pp. 575-590.
- Sanchez, Omar(2000), "Transformation and Decay: the De-institutionalisation of Party Systems in South America," *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 2, pp. 315-337.
- Sartori, Giovanni(1976), *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*, New York and Cambridge: Cambridge University Press.

Schedler, Andreas(1995), "Under and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning Old and New Party Systems," University of Notre Dame, Kellogg Institute for International Studies Working Paper 213, March.

Taylor, Lewis(2005), "From Fujimori to Toledo: the 2001 Elections and the Vicissitudes of Democratic Government in Peru," *Government and Opposition* Ltd., pp. 566-596.

\_\_\_\_\_ (2007), "Politicians without Parties and Parties without Politicians: the Foibles of the Peruvian Political Class, 2000-2006," *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 26, No. 1, pp. 1-23.

ONPE <http://www.web.onpe.gob.pe>