

## 7. 파라과이, 페르난도 루고와 변화의 난제 : 페르난도 루고의 희망과 어려움

호세 까를로스 로드리게스\*

---

2008년 8월 선거에서 페르난도 루고의 승리는 파라과이 역사에서 하나의 단절과 새 출발을 의미한다. 선거를 통해 꼴로라도당에 쓰디쓴 첫 패배를 안겼고, 전대미문의 중도좌파 정부의 출범과 평화적 정권교체를 달성했다. 그러나 루고가 정권을 장악한 몇 달 후, 문제들은 더욱 복잡하다. 먼저 기업형 농·축산업자들에게 세금을 더 징수하려는 정부 정책에 대한 반대와 저항이 있고, 이따이뿌 수력 발전 계약에 대한 재협상 때문에 악화되는 브라질과의 외교적 마찰 문제가 있다. 게다가 경제위기에 대처하기 위해 긴급히 실시해야 하는 비상조치들을 승인하지 않고 버티며 방해하는 의회의 태도 등이 새 정부가 넘어서야 할 장애물들이다.

[Coyuntura política/ Crisis económica, Partido Colorado/ Fernando Lugo/ Paraguay;  
정세/ 경제 위기/ 꼴로라도당/ 페르난도 루고/ 파라과이]

---

2008년 8월 페르난도 루고의 정권 인수는 20년 전 파라과이에서 알프레도 스프로에스네르(1954-1989)의 독재를 무너트린 쿠데타와 견줄 수 있는 가장 대표적인 정치적 사건이다. 이 점이 루고의 승리가 갖는 첫 번째 새로움이다. 급진자유당(PLRA)과 중도좌파 정치노선이 연대한 ‘변화를 위한 애국동맹(Alianza Patriótica para el Cambio)’ 후보였던 루고의 승

---

\* 아순시온 가톨릭 대학 교수인 그는 심리학자이자 사회학자로 그 분야의 다양한 논문들을 발표했다. 알프레도 스프로에스네르 독재 기간 발생했던 인권 유린에 대해 조사하는 진실과 정의 위원회 보고서를 만드는 데에 참여했다.

리는 36년간 꼴로라도당 독재시기를 포함하여 61년간 지속되던 통치를 종식시켰다. 멕시코의 제도혁명당(PRI)과 유사한 파라과이 꼴로라도당 체제(Coloradismo)는 그동안 ‘국가당’ 역할을 수행했다. 따라서 이 당의 패배는 파라과이 역사에서 중대한 변화를 의미한다.

루고의 승리가 갖는 두 번째 새로움은 이 나라에서 첫 번째 평화적 정권교체를 의미한다는 점이다. 처음으로 한 정당이 평화적으로 다른 정당에 정권을 넘겨주었다. 전에는 정권의 교체가 내란이나 쿠데타를 통해 이루어졌다.

앞서 언급한 것들에 비해 결코 중요성이 떨어지지 않는 것인데, 세 번째 새로움은 파라과이 역사에서 중도좌파 정부가 처음으로 정권을 장악했다는 점이다.<sup>1)</sup>

새 대통령은 더 토착적이며, 이전 대통령들과 차별화되는 특성을 보였다. 루고는 대통령 회장을 두르기 위해 주교복을 벗었다. 이 문제로 교황은 그의 성사집무 권한을 중단시키는 조치를 내렸다. 그러나 동시에 그를 교회법적으로 용서하는 사면조치도 취했다. 대통령 후보에 출마하기 위해 교회법을 어긴 한 주교를 처벌하는 것과 한 국가의 원수를 적대시하는 것과는 또 다른 문제이기 때문이다. 루고는 의전행사 중 넥타이를 사용하지 않았으며, 신던 샌들을 벗는 것도 거부했다. 예전처럼 주교이자 농부처럼 입을 것을 더 선호했다. 기존 스타일과는 다른 이 새로운 제스처는 최고 권력자의 모습과 차별화되는 파격적인 모습이었다.

---

1) 1936년 쿠데타로 등장한 정권은 몇 달 후 라파엘 프랑코 대령을 대통령에 추대했다. 이 정부는 항상 파라과이 역사에서 첫 진보정당으로 여겨진다. 그럼에도 불구하고, 군사주의적이고 친파쇼적 구성 요소로 인해 중도좌파 정부나 혹은 민주좌파 정부로 규정하는데 문제를 야기한다.

변화의 규모는 선거에 참여해 경쟁했던 주인공들의 놀라운 의식의 변화를 통해서도 파악이 가능하다. 여당도 야당도 이러한 사건에 대해 예견할 수도 짐작할 수도 없었다. 10%에 달하는 큰 표 차이를 아무도 예상하지 못했고, 루고의 승리에 대한 가능성을 점치는 사람들도 적었다.<sup>2)</sup> 스프로에스네르에 대항한 쿠데타가 일어나기 직전처럼, 패배주의적인 무력증에 빠져있던 국내 분석가들보다 외국 논평가들이 더 상황을 정확히 보고 있었다.

그럼에도 불구하고, 정권 교체를 알리는 데이터들은 모든 사람들 앞에 드러났다. 꼴로라도당은 단합된 야당 앞에서 두 파로 분열되었다. 국내의 예상이 빗나갔다는 것은 어느 정도 신비한 권력인 꼴로라도당이 선거 승리를 목적으로 개입하는 것을 사람들이 저지시키는 데에 기여했다는 것을 의미한다. 이점은 아주 중요하다.

파라과이 역사에서 가장 많은 희생자를 낸 내전 뒤에 권력을 쟁취한 꼴로라도당은 한 독재자에 의해 34년간 지배되었으나, 결국 그를 쓰러뜨렸다. 그리고 권력을 유지하면서 자체적으로 민주화 과정으로 이행했다. 이 정부는 공포감을 주었고, 유권자들을 억압하고 착취했으며, 가난하게 만들었고, 우롱했으며, 부패하게 만들었다. 그럼에도 불구하고, 무능하고 부패한 정부는 20년 동안 무너지지 않고 유지되었다. 그러나 결국 이 당은 여지없이 선거에서 패배했다. 과거와 달리 꼴로라도당은 페어플레이한 운동선수처럼 투표에 의해 나타난 결과에 승복했다. 후보자인 블랑카 오벨라르는 선거집계 발표 3시간 만에 자신의 패배를 인정했다.

---

2) Line Bareiro: "Cambio posible" in *Derechos humanos en el Paraguay*, Asunción, 2008, 파라과이 인권위원회 위원.

## 선거 결과와 루고의 통치

선거에서 루고(‘변화를 위한 애국동맹’)는 41%, 블랑카 오벨라르(콜로라도당)는 31%, 리노 오비에도(단합당)는 22%를 득표했다.<sup>3)</sup>

대선 결과는 동시에 실시된 국회의원 선거의 집계 결과와 유사했다. 이것은 현 비례대표체제에서 콜로라도당과 그 당에서 떨어져 나온 리노 오비에도의 단합당의 이념 노선인 콜로라도주의가 의회에서 다수를 차지했음을 의미한다. 그래서 콜로라도당에 속한 대통령이 주도하고, 다수 야당이 의회를 차지하며 대치하던 전형적인 정국의 모습이 바뀌었다. 지금은 거꾸로 비 콜로라도당 출신이 대통령이 되었지만, 의회는 다수의 콜로라도주의 노선의 의원들이 차지하는 여소야대 형국이 되었다.

통치를 어렵게 하는 이러저러한 상황 뿐 아니라, 급진자유당(‘변화를 위한 애국동맹’의 여당 중심세력) 동맹이 의회에서 활동한 경력이 짧은 조직이란 점도 생각해야 한다. 게다가 루고 측근 중에서 단지 다섯 명만이 의회에 진출했다는 사실도 고려해야 한다. 이런 것을 감안하면 루고 대통령에게 통치라는 일이 결코 쉽지 않은 문제라는 것이 더욱 명백해진다.

사실 이러한 문제를 깨닫는 데에 오랜 시간이 걸리지 않았다. 집권 초기 새 대통령에게는 으레 휴전이나 유예기간이 주어지기마련이지만, 루고는 의회의 보이콧 때문에 어려움에 직면했고, 제도정치 영역 밖에서 진행되던 반대도 견뎌야 했다.

루고의 선거기간 동안 제시된 그의 핵심공약을 분석할 때 이 점이 더

---

3) 고등선거법원 자료, [www.tsje.gov.py/e2008/resultados\\_finales.php](http://www.tsje.gov.py/e2008/resultados_finales.php).

욱 명백해진다. 이 약속은 주권의 회복(주로 브라질과 함께 서명한 이따이부 협정의 재협상을 통해서)과 통합적 농지개혁의 실천과 관련된다. 세 번째 것은 사회정책의 확대와 관련된 것이다. 세 개 중 어느 하나도 결코 가벼운 문제가 아니다.

이따이부 댐 문제에 대해 말하자면, 룰라 대통령은 파라과이와 루고 대통령에 대해 호감을 나타냈다. 그는 선의의 제스처로 이 분쟁을 해결하고자 하는 의도를 분명히 표명했다. 파라과이 하안(河岸) 산빠블로 지역에 있는 세계 최대 수력발전 댐인 이따이부는 아주 저렴하게 에너지를 생산한다. 기존 독재자들이 서명한 계약서에는 에너지 가격 변동이나 재협상 불가라는 조항이 명시되어 있다. 에너지를 사용할 수 없는 파라과이보다는 에너지를 주로 사용하는 브라질이 비용을 기본적으로 지불해야만 하도록 되어있지만, 협약은 에너지 사용국 브라질에게 더 유리하게 되어있다.

농지개혁의 문제도 심각하다. 지구상에 가장 불공평한 토지 배분으로 고통 받는 국가에서 희망을 상실하고 인내심이 한계에 달한 가난한 농민이 토지를 무단으로 점거하는 비율이 더욱 급증하고 있다. 이 문제를 어떻게 해결할 것인가? 또 수출의 대부분을 차지하는 대지주(목축업자와 콩 재배업자)들이 어떻게 하면 세금을 더 내도록 할 것인가? 재무부의 추계에 따르면, 수출의 대부분과 국내총생산의 27%를 차지하는 지주계층의 과세 부담률은 전체 세수의 4% 밖에 되지 않는다.<sup>4)</sup> 담세율이 11.6%<sup>5)</sup>로 아주 낮은 나라에서 지나친 면세와 특권을 누리는 이 기업인들은 다른 분야 사업가들이 내는 세금의 절반도 내지 않는다.<sup>6)</sup>

4) 파라과이 중앙은행, 국세청과 재무부 공동 연구 미출간 자료.

5) “Gobierno descarta impuestazo y planea crecimiento anual promedio del 5%” in *Última Hora*, 2008, 10, 09.

6) 국내총생산 산출에 수력발전소는 포함되지 않는다. 따라서 이 수력발전 분야의 기업인들

루고의 세 번째 공약인 사회정책을 실행하자면 재정 부족 문제를 해결해야 한다. 유일한 해결책은 정부가 대지주들에게서 더 많은 세금을 거둬들여야 하는 것인데, 대지주들은 이미 농민들이 주도하는 사회적 투쟁만큼 많이 발생하는 농촌 범죄의 문제를 지적하며 안전과 질서라는 모토 하에 ‘트랙터 시위’를 벌였다. 루고는 농촌 지역 기업인들의 항의에 앞서 이 나라의 가장 부유한 사람들인 농산물 수출업자에 대한 세금 인상의 필요성을 설명하기 위해 기업인 단체와 여러 차례 대화를 가졌다. 결국 증세 시도는 갑자기 닥친 세계 경제 위기로 인해 실행될 수 없었다. 그러나 이것으로 농업 기업인들의 항의를 피할 수는 없었다. 기업인들과 불명확한 조세체계로 이익을 보는 마피아 집단의 지원을 받는 의회는 이미 4년 전에 승인된 개인 소득세법을 적용하는 것을 거둬 미루어왔다.

브라질과의 긴장관계는 이따이뿌 문제뿐 아니라 농지문제와도 관련이 있다. 세금 면제로 이익을 보는 사람들 중에는 양국의 국경지역에서 농업에 종사하며 브라질 시민권을 가지고 파라과이에 거주하는 50만의 ‘브라시구아요스(Brasiguayos)’들이 있다. 이 문제와 함께 사회적 갈등은 문화적 차이로 인해 더욱 복잡한 양상을 보인다. 일반적으로 더 발달된 기술, 더 쉬운 대출조건, 브라질 국내의 안정적인 시장 등 다양한 혜택을 누리는 이주 농민들인 ‘브라시구아요스’들에 비해 파라과이 농민들은 상대적으로 불리하고 열악한 조건에 있기 때문에 브라질 이주자들에 대한 반감을 가지고 있다. 이 국경지역은 다른 문제들도 갖고 있다. 최근 파라과이인민군(EPP)에 의해 주도된 정치적 반란 미수 사건이 일어난 국경지역은 삼국무역, 밀수, 위험한 마약 거래 등 마피아의 활동 영역과 밀접하게 연결되어 있다.

---

의 과세부담은 더 낮아진다. 출처: 재무부, [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py).

요약하면, 대선에서 이룩한 압도적인 승리에도 불구하고, 루고 정부는 의회 안과 밖에서 밀려드는 우파의 다양한 반대 공세에 직면해있다. 언론, 의회, 기업인 단체들은 자신들을 옥죄는 민중사회 운동들, 특히 농민들이 주도하는 운동에 대해 적절한 조치를 취하지 않는 정부를 비난한다. 그리고 정부의 증세 시도에 대한 저항을 통해 압력을 행사한다. 주민 40%가 빈곤의 상태에 놓여있고, 주민의 20%가 보건, 교육, 공공사업 부문에 있어 충분히 혜택을 보지 못하고,<sup>7)</sup> 처참한 빈곤을 극복해 보려는 정부의 노력을 이들은 방해한다.

## 수력발전 문제

이러한 민감한 상황에서 볼 때, 수력발전소의 문제는 파라과이에서 국가 재정의 증대와 관련이 있고, 또 중요한 천연자원 개발과 밀접한 상관관계가 있는 국가의 명운이 걸린 핵심 주제이다. 아르헨티나와 파라과이 양국 소속 기업인 야시레타(Yacyretá)와 관련한 주요 논쟁은 세 가지로 요약된다. 첫째, 댐 때문에 파라과이 지역에서 발생하는 홍수에 대한 보상 문제이다. 둘째, 댐의 수위 조절 문제이다. 셋째는 아르헨티나의 전 대통령인 까를로스 메넬이 ‘부패의 기념비’라고 부른 것과 관련된 부패 문제이다.

단지 부패 문제라면 해결이 쉬울 것이다. 그러나 야시레타로 인해 발생하는 홍수는 도시의 하수 문제와 환경적 피해를 일으킨다. 홍수는 엔까르나시온의 저지대를 포함해 파라과이 국경 부분에 집중적으로 발생한다. 아르헨티나 정부와 관련된 분쟁은 주로 피해 보상 문제이다. 비록 어떤 합의점에 이르지 못하는 못했지만, 야시레타에 대한 부패 척결을 겨냥한 재정

7) 통계청 상설 앙케이트 조사, 앙케이트와 센서스, [www.dgecc.gov.py](http://www.dgecc.gov.py).

적 통제와 행정적 규제와 관련해서는 의미 있는 진전이 있었다.

브라질과 국경이 접해있는 이따이뿌에 대한 문제는 더욱 중요하다. 그것은 (브라질에 의무적으로 에너지를 팔아야 하는 기존 협정 대신) 파라과이가 에너지를 자유롭게 사용하고 상업화 할 수 있는 자유재량, 브라질에 파는 에너지의 정당한 가격 보장, 브라질중앙전력회사(CEB)가 양국의 기업에 적용하는 7.5%의 이자율 문제의 부당성, 외채 문제, 기업 활동에 있어 노동자들의 충분한 참여 보장과 기업 관리 부문에서 양국 간 경영진을 비롯한 지도부의 순차적 교대, 양국의 법원과 감사원에 의한 회계감사, 양국 간 협정에 의해 결정되었지만 실행하지 못했던 공사에 대한 마무리 등과 관련된 것이다.

이 경우 정치적인 사항들이 경제적인 문제로 수렴된다. 에너지 가격에 대한 재협상의 금지 조항은 에너지를 구입하는 브라질에 유리하고 그것을 판매하는 파라과이에는 불리하다. 1973년 협정에 대한 재협상이 이루어지기 위해서는 아주 어렵고 민감한 절차를 거쳐야 한다. 특히 재협상은 경제적 보상 없이 자신의 이권을 포기해야 하는 브라질로서는 민감하고 난해한 문제이다.

그럼에도 불구하고 이따이뿌에 대한 선례들과 양국이 서명한 협정의 권위주의적인 기원은 서로 연결된 문제임을 기억할 필요가 있다. 사실, 이따이뿌 정보·안전특별자문위원회는 남미지역 국가에서 발생한 실종과 불법적인 억압 문제를 조사하기 위해 실행된 콘도르 작전에 참여했다. 그러나 마치 이러한 일들을 비웃듯 최근에 이 양국의 합작기업에서 수백만 달러가 꼴로라도당의 재정 지원을 위해 빼돌려졌다. 요약하자면, 이는 강제적이고 억압적인 상황에서 발생한 남미의 지배국과 피지배국 간에 맺어진 불평등한 협정의 본보기인 것이다.



이러한 일들을 해결하기 위해 루고는 이따이뿌 양국 기업과 함께 전문가, 공공사업부와 외교부의 공무원 등으로 구성된 중재위원회를 만들었다. 지금까지 브라질은 노동자들의 기업 업무 참여, 관리 문제, 재정적 투명성에 대한 주제들에 대해서는 유연한 입장을 보였지만, 나머지 문제들에 대해서는 완고한 입장을 고수하고 있다. 어떠한 경우든, 비록 즉각적으로 놀랄만한 성과를 달성하기 힘들다고 할지라도 루고가 아시레따와 이따이뿌의 운영에 있어 불평등한 조건이나 부패와 관련된 주제를 자신의 의제의 중심에 놓고 있다는 것 자체만으로도 긍정적이다.

브라질과 아르헨티나의 수력발전 협상은 루고의 외교정책에 영향을 미칠 것이다. 루고 정부를 특징짓는 것은 시계추 정책, 더 정확히 말하자면, 두 개의 시계추 정책들의 종말이다. 냉전의 종식과 맞물려 일어난 민주주의로의 이행 이후, 파라과이는 브라질과 아르헨티나 사이에 외교 전략상의 우선순위를 두는 문제로 오락가락했다. 민주화 이후 이런 동요는 계속되었다. 그러나 이제는 이웃한 두 강대국 사이에서가 아니라 메르코수르(MERCOSUR)가 주도하는 라틴아메리카 진보 축과 미국의 전적인 지원 하에 있는 미주자유무역지대(ALCA)라는 두 기구 사이에서 중요하다. 니까노르 두아르테 프루토스 정부(2003-2008) 때까지, 파라과이의 입장은 애매모호했다(게다가 계획적으로 이리저리 왔다갔다했다). 그러나 이제 이런 태도는 끝났다. 베네수엘라, 볼리비아, 에콰도르처럼 공개적으로 대립하는 입장을 채택하지는 않았어도 파라과이는 조지 부시(George W. Bush)의 정책을 비판하는 라틴아메리카 진보진영 쪽에 줄을 섰다. 보수주의자들에게는 두려운 일이다.

이러한 입장은 2008년 5월 남미국가연합(Unasur)의 창설 과정에 루고가 개입하고, 메르코수르에서 루고가 임시의장직을 맡으면서 더욱 강화되었다. 그럼에도 불구하고 파라과이는 메르코수르에서 자신의 입장을 강화

시키는 데에 필요한 통합적 전략이 부재한다. 그리고 가입국들 사이의 불평등 문제를 완화시키기 위한 목적에서 설립된 구조수렴기금(Focem)의 기금 이용에도 어려움을 겪고 있다. 반면에 메르코수르의 의장직은 정국의 혼란 속에서 살 수밖에 없는 루고 대통령에게는 정치적 안정을 보장해주는 긍정적 역할을 한다.

## 과도기와 고민거리

사실상 꼴로라도당 체제에 의해 지배되는 파라과이 정치문화는 괴짜처럼 보이는 루고를 이해하지 못한다. 그는 치부에 관심이 없고, 대통령의 연봉도 포기했다. 그는 국가를 자신의 전리품으로 생각하지 않는다. 공공자금으로 거대한 정치 기구들에 재정을 지원하는 데에 익숙한 꼴로라도당 체제는 변화 앞에 무엇을 어떻게 해야 할지 모른 채 당황해하고 있다.

극도로 검소한 새 대통령을 보며 기성 정치가들은 화를 낸다. 루고는 행정부의 수장처럼 행동하지 않는 국가 원수이다. 그의 행실을 보면 국정책임자라기보다 정부의 안정을 보장하되 간섭하지 않는 입헌군주(혹은 주교)와 더욱 유사하다. 그는 후견주의적 정당들의 약탈에 길들여져 병든 국가에 대한 점진적 개혁과 통합 문제를 고민한다. 그의 동료들과 급진 자유당원들조차 그가 서두르지 않는 것에 대해 이해하지 못한다. 루고는 기존 정치인들과 현격한 차이를 보이며, 나서지도 즉각 반응하지도 않는다. 그는 심사숙고하고, 오히려 장관들이 정치적으로 움직인다.

훌륭한 기획과 실천력을 지닌 장관들이 주위에 포진하고 있다. 재무부장관 디오니시오 보르다는 완벽한 프로그램, 전략적 계획, 그에 따른 실천과 관리 일정을 가지고 있다. 또한 그는 회계업무를 담당하며, 경제 업

무에 대해서도 주저 없이 신속히 대처한다. 보건부의 에스빠란사 마르띠네스의 경우도 비슷하다. 공공사업부의 에리베르토 알레그레는 하도급 중심의 공공사업 체계를 개혁하는 중이다. 루고는 그들이 하고 싶은 대로 내버려둔다. 또한 사회안전부의 까밀로 수아레스가 기득권층을 놀라게 하는 일을 벌이는데도 방치한다. 문화부에서는 띠시오 에스꼬바르가 전국에 적용할 문화정책을 찾고 있다. 오라시오 갈레아노 빠로네는 먼저 니까노르 두아르떼와 블랑카 오벨라르를 차기 대통령 후보들로 염두에 두고 선거에 영향력이 큰 교육부를 재조직하고 있다. 루고는 내무부 장관 라파엘 필리조올라에게 경찰의 무능과 부패를 통제하고, 이미 군부에 대해 도발과 납치를 시도한 파라과이인민군(EPP)을 싹쓸이 하도록 명령했다. 재정 적자는 알레한드로 암메드 프랑코가 책임을 맡고 있는 외무부에서 나타나고, 지출이 많은 농·축산부에서도 나타나고 있다. 이 농·축산부의 책임자인 칸디도 베라 베하라노는 긴급하고 중대한 문제들과 맞서고 있다.

파라과이는 무능한 정부와 위선적인 모델 밑에서 자신들이 행복하다고 믿던 착각 속에서 깨어나 이제는 다른 시간에 살고 있다. 성과는 있다. 부패와의 전쟁은 20% 이상의 세수 증액을 가져왔다. 이 나라는 과열 없는 성장과 안정적 거시경제에 기초해 신중하고 효과적으로 세계 경제 위기에 대처하고 있다. 시민들은 공중보건 분야에서 더 나아진 것을 느끼며, 행정이 좀 더 윤리적인 모습으로 변화된 것을 목도하고 있다. 그러나 정권교체로 인한 피할 수 없는 위기는 큰 문제가 아니지만, 미래에 직면하게 될 장애는 결코 적지 않다.

루고 대통령의 전언에 따르면, 스페인의 수상 호세 루이스 로드리게스 사빠떼로는 파라과이에서 거둬들인 세금의 총액이 어느 정도인지 듣고, “그렇다면 국가는 없는 것입니다”라는 논평을 했다고 한다. 이런 구조적

인 적자에 지금은 경제 위기 때문에 발생한 적자가 추가된다. 거의 20년간 정체 상태에 있던 국내총생산이 최근에 플러스 성장을 기록했지만, 미래에는 성장둔화로 어려움을 겪을 수 있다. 2009년 성장을 추정치는 3% 정도이다.<sup>8)</sup> 이런 전망에서는 10만 명이 일자리를 잃을 위험이 있고, 가난과 극빈자들이 증가할 것이다.<sup>9)</sup>

그럼에도 불구하고, 경제를 위협하는 더 큰 위험은 상황에 따라 적절하게 대응하려는 정부를 방해하는 의회의 실력저지이다. 파라과이 최근 역사의 특징을 살펴보면, 의회와 행정부의 사이에 권력 게임에서 발생했던 어떠한 일들도 모두 정당화 됐음을 알 수 있다. 의회는 비싼 정치자금을 거둬들이며 의원의 이해와 정치적 이익에 부합하는 법안들만 승인하는 기관이 되어버렸다.

정부는 경제위기와 맞서기 위해 무엇을 하고 있는 중인가? 정부는 이 문제와 관련해 일부 구체적인 대응책을 발표했는데, 이들 중 대부분은 기존 경제·사회전략프로그램과 크게 다르지 않다는 비판을 받고 있다. 프로그램 속에는 유리한 경제 순환주기 때 펴는 정책과 불리할 때 펼치는 대응책이 불분명하다.

구체적인 위기 대응책들 중에는 유동성을 보장하기 위한 조치들과 필요할 경우 투입할 자금을 명시하고 있다. 나머지 것들은 이미 알려진 정책들을 존중하고, 가속화시키며, 심화시키는 것이다. 이 경제정책은 사회

8) “Compromiso ante el FMI es tener superávit de G. 300.000 millones” in *Abc*, Asunción, 2003, 11, 09. 라틴아메리카경제위원회의 전망은 더 비관적이다. 이에 따르면, 2009년 경제성장률은 2%이다. 라틴아메리카경제위원회 자료를 참조하시오: “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008,” [www.eclac.org/](http://www.eclac.org/).

9) “PNUD advierte que este año habrá 283.000 nuevos pobres en el país” in *Abc*, Asunción, 2009, 01, 15.

간접자본에 투자를 증진시키고, 소농과 중소기업에 자금을 공급하며, 새로운 문제들을 해결하고, 역사적으로 누적된 적자를 완화하고, 보건, 교육, 주택 등의 분야에 지출을 증대시킬 것으로 예상된다.

루고 대통령은 이러한 정책들을 실현시키기 위해 두 개의 정책 기구를 창설했다. 첫 번째는 국가경제기구이다. 여기에는 상공부, 농·축산부, 공공사업과 통신부, 중앙은행 등 국가 발전에 중책을 맡은 장관들로 구성되며, 부문 및 통합적 발전 프로그램을 책임진다. 두 번째 기관은 농촌진흥청, 농업진흥기금, 축산업진흥기금, 개발신용은행, 농업협동조합, 국립임업원, 환경부, 농작물관리부, 사육관리부, 시·도 대표들 등이 공조하는 ‘농촌과 농축산업 발전을 위한 통합적 관리기구(Sigest)’이다. 이 두 기관의 목적은 현재 팽배한 부처 이기주의를 극복하기 위한 것이다. 이러한 통합과 협조의 결과로 정부의 두 핵심 부서인 재무부와 농업부의 업무활동능력을 증진시킬 수 있다. 그러나 지금까지 이런 공적 활동은 부처 총괄적인 협조 단계까지 확장되지 못하고 정부의 각 부서 중심으로 돌아가고 있다.

## 불확실성이 맴도는 주변상황

루고 정부는 커다란 희망을 불러일으켰다. 처음으로 가난을 야기하고 여기서 이익을 취하던 과거 정부들이 만든 악순환의 고리를 끊었다. 왜냐하면 여당은 부분적 대응책을 통해서든 조합주의적 방법을 통해서든 정부 스스로가 파생시킨 악습을 해결할 수 있는 유일한 정치세력이기 때문이다.

루고의 정권 교체는 정치를 안정화시키고, 신뢰할 수 있게 하며, 유효

하게 하는 데 토대가 되는 사회·경제적 안정을 만들어내는 데까지 이르지 못한 취약한 민주주의 이행과정 중에 이루어졌기 때문에 다시 민주주의가 위태로워질 수 있다. 가난과 부패, 불평등이 증가하면 민주주의도 달성될 수 없다. 이는 곧 민주주의 스스로의 좌절을 의미할 수 있다. 그럼에도 루고는 오히려 커다란 희망을 본다. 루고는 정당체제 내에서 아웃사이드이다. 기존 정당체제가 루고의 선거 승리를 허락했지만, 필요한 변화를 실현시키기 위한 통치를 허락하지는 않을 수 있다.

루고 정부에 대한 급진자유당의 지원은 모순적이다. 이 세력의 지도자이자 부통령인 페데리코 프랑코는 루고와 정치 노선이 다르다. 대통령직을 인수한 몇 주 뒤, 루고는 의회를 통해 자신을 해임시키려는 프랑코의 음모를 고발했다. 이 고발에 따르면, 이 회동에 리노 오비에도와 니까노르 두아르테 프루토스의 추종자들인 꼴로라도당 측 인사들이 참석했었다. 만일 급진자유당 측의 지원이 있다면, 반대파들이 정부 정책이 이행되지 못하도록 방해한 후, 루고의 무능을 핑계로 대통령의 해임을 결의하여 정부를 정치적으로 고사시킬 수 있다. 이 계획은 충분히 실현가능한 것이다.

제아무리 루고가 인기가 있고, 라틴아메리카에서 좌파 지도자들이 약진하고 있는 상황이라 해도 의회 내 다수의석을 확보하지 못한 상황에서 정치적으로 부정확한 야당과 싸워야한다는 것은 루고에게 쉬운 일은 아니다. 조건 없이 그를 지지하는 사람들과 그와 가까운 소수당 사람들이 점차 제도권에 들어오더라도 단합하지 못하거나 약한 지지기반을 확장하지 못한다면 무용지물이다. 사회운동도 정치적 측면에서 볼 때 아직 결속이 약한 상태이다.

루고가 첫 번째로 보인 행동은 오비에도의 당인 단합당(Unase)에 접근

하는 것이었고, 루고의 지원으로 그가 국회의장직에 오르도록 하는 것이었다. 이 세력이 성실하지 못했음에도 불구하고, 루고는 신중하게 관계를 맺고 일관성 있는 행동을 취했다. 그러나 의회에서는 거듭되는 실패를 경험했다. 의회에서 가장 뼈아픈 좌절의 경험은 공식인 대법관 임명에 실패한 것이다. 야당(오비에도당과 꼴로라도당 뿐 아니라 같은 편인 일부 애국동맹당의 의원을 포함해서)은 임명 승인에 필요한 정족수를 채우지 못하도록 의회에 불참했다.

이미 언급한 것처럼, 경제 위기 앞에서 다국적 은행들로부터 긴급자금을 수혈 받고, 비상조치들을 취할 수 있도록 의회의 승인을 받아야 하는 정부 입장에서 가장 큰 위협 요소는 의회의 방해공작이다. 만일 루고가 초기 몇 달 동안 국내적, 국제적 명성을 유지하는 데에 성공한다면, 오히려 이 방해가 거꾸로 루고의 통치능력과 국가운영 능력의 탁월함을 드러내는 훌륭한 요소가 될 수도 있을 것이다.

(조영현 번역)