

기획특집 | Special Reports

미첼 바첼레트, 다시 지지도를 회복할 것인가?¹⁾

이순주

많은 정치·사회지도자들은 칠레가 지난 미첼 바첼레트 대통령의 임기(2006~2010)와는 또 다른, 새로운 시작의 단계에 들어왔다고 평가한다. 이미 보다 포괄적이고 평등한 사회건설을 위한 구조적 변화에 대한 요구가 2011년부터 본격화되었고, 2006년부터 시작된 공교육과 무상교육, 질 높은 교육에 학생들의 강력한 요구가 되살아나고 있다. 또, 원주민과 환경보호, 시민권의 존중과 평등한 결혼 등에 대한 사회적 논쟁도 매우 치열해 진 상황이다. 또, 최근 수십 년간의 경제성장과 정치민주화가 동시에 시민 요구의 새로운 장이 열리고 있다.²⁾

미첼 바첼레트는 2006년 대선에서 53.5%의 지지를 받아 대통령에 당선되었고, 임기 말에는 87%의 경이로운 지지율을 기록하여 이미 2014년 대통령후보로 등장할 것으로 예견되었다. 임기 말의 높은 지지율에도 불구하고 칠레의 헌법에서는 연임이 금지되어 있기 때문에 그 다음 대통령으로 재출마 할 수밖에 없었다. 2013년 12월 25일에 치러진 결선투표에서 62%의 표를 획득하여 첫 당선 때보다 약 10%정도 높은 지지율을 보이며 당선되었다. 이는 그만큼 바첼레트의 첫 임기 동안의 성과에 대한 평가가 긍정적이었고, 임기 후 남미국가연합(UNASUR)의 총재, 유엔여성기구(UN Women)총재로서 수행했던 국제적 활동에 대한 호의적인 평가도 영향을

1) 이 원고의 투고일자는 2015년 1월이었음을 밝혀둡니다.

2) <http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/los-desafios-de-michelle-bachelet-para-un-nuevo-gobierno>



유엔 여성기구의 총재역을 수행한 바첼레트 대통령 (출처: <http://www.un.org/>)

주었다. 하지만, 현재 바첼레트의 인기는 예전 같지 않다. 집권 2기 1년 동안 지속적인 지지도의 하락을 보이면서 최저점을 기록했다가 2015년 1월에 들어서 약간의 반등세를 보이고 있다. 집권 2기에도 집권 1기 말에 보였던 높은 지지율을 회복할 수 있을 것인가? 이 글에서는 바첼레트의 리더십 특징과 함께 집권 1기와 2기의 정책과 지지율 변동 등을 중심으로 설명해보고자 한다.

친근한 이미지, 소통과 수평의 리더십

바첼레트는 여성에게 매우 보수적인 문화를 가지고 있는 칠레에서는 일반적인 대통령후보 범주에 포함될 수 없는 인물이었다. 가톨릭 문화가 강한 국가에서 공개적으로 자신은 불가지론자임을 공언해왔고, 법적인 이혼 허용이 2004년에야 이루어질 정도로 보수적인 문화 속에서 세 아이를 키우는 싱글맘이었다. 하지만 피노체트 독재정권에 저항하기 위한 사회주

의 청년단 활동과 그에 따른 고문, 투옥, 국외 추방의 경험에 대한 평가와 리카르도 라고스 정부에서 맡았던 보건부장관과 특히 라틴아메리카 최초의 여성 국방장관으로서 임무수행 능력에 대한 높은 평가는 다른 여러 가지 불리했던 개인적인 조건을 무마시켰다. 보건부장관 재임 당시에는 1차 진료 개선을 위해 보건부내 기술 관료와 1차 진료 종사자, 그리고 관계기관의 적극적인 협조와 약속을 얻어냈다. 바첼레트 자신과 가족이 피노체트 군부정권의 희생자였음에도 불구하고 군의 신뢰를 획득하여, 국방장관으로서 칠레 군대의 현대화와 새로운 민군관계 수립에 전기를 마련하였다. 이러한 정치적 역정을 통해 쌓은 경험과 전문성은 바첼레트가 남편이나 아버지의 후광이 아닌 자신의 역량으로 대통령에 당선될 수 있도록 만들었다.

바첼레트는 친근한 옆집 아주머니와도 같은 이미지, 보통사람의 이미지를 가지고 있다. 미국 버클리대학교에서 개최된 강연회에서 어떤 학생이 “틈이 나면 무엇을 하세요?”라고 묻자 “시간이요? 많지는 않지만, 빨래를 해야 해요. 난 전직 대통령이긴 하지만, 보통사람이고 여러분이 해야 하는 일은 나도 모두 한답니다.”라는 식으로 평범한 사람임을 말하는 에피소드는 많다. 이렇게 바첼레트는 강인한 모성애를 가진, 상냥하고 대립적이지 않은 성격의 소유자로 인식되었다. 바첼레트는 정치적 측면에서도 때로는 강력한 리더십으로, 때로는 사회경제적으로 취약한 계층에서 최고 CEO에게 이르기까지 많은 지지를 받는 매우 포용적이고 수평적인 리더십을 보이면서 여성지도자로서 다양한 형태의 리더십을 구사할 수 있음을 보여준 사례로 평가된다.³⁾

집권 1기의 성공

처음부터 바첼레트의 리더십에 대한 평가가 긍정적인 것은 결코 아니었다. 지난 2014년 12월의 대통령에 대한 지지가 38%로 바첼레트의 집권

3) <http://clas.berkeley.edu/research/foreign-affairs-en-espa%C3%B1ol-michelle-bachelet-rendezvous-history>

1기와 2기를 통틀어 가장 낮은 기록이었는데, 집권 1기 1년차에도 39%의 지지를 받음으로써 매우 유사한 양상을 보인 적이 있다. 2007년 가장 낮은 지지율을 기록했던 당시는 칠레 교육시스템 개혁을 요구하는 시위가 연일 계속되고 있었고, 수도 산티아고에 새로 도입한 교통시스템(Transantiago)의 문제로 인한 칠레 국민의 불만이 급증하고 있던 상황 속에서 바첼레트는 무능한 여성지도자라는 혹평을 받았었다. 또, 연금개혁, 경제정책, 여성할당제 등의 주요 개혁을 다루기 위한 10개의 대통령직속 위원회의 설치한 후에는 정당간의 협의를 배제했다는 비판을 받았다. 하지만 이러한 비판을 적극 수용하여 중도좌파 정당연합인 콘세르타시온 내의 4개 주요 정당 당수로 구성된 정치위원회를 구성하였다. 이를 통해 보다 수평적이고 상호적인 정치리더십을 발휘하였다. 또 구리의 가격이 급등하여 국고가 든든해졌을 때, 이를 분배하라는 구리 노조의 거센 요구에도 불구하고 긴축재정으로 구리 가격 하락 시기에 대비했다. 특히 임기 말에 지지도가 급격히 상승했던 것은 2008년 미국 발 경제위기로 인해 구리 가격이 폭락하였고, 이때 비축해 두었던 250억 달러에 달하는 국고로 과감한 경기부양책을 실시함으로써 경제위기를 넘길 수 있었기 때문이었다. 또한 취임 이후 약 3년간 평균 하루에 2.5개 정도의 유아보육시설을 대폭 확충하여, 0~4세 유아가 무상으로 교육과 보건의 혜택을 받을 수 있도록 하였다.⁴⁾ 임기를 며칠 앞두고 발생한 대지진에 대한 빠르고 적극적인 대응은 다시 한 번 바첼레트에 대한 국민의 지지는 역사상 가장 인기 있는 대통령으로 만드는 계기가 되었다.

세 가지 주요 개혁

2006년에서 2010년까지 집권 1기의 공약은 교육, 연금, 보건, 복지 분야에서 사회 불평등 및 빈부격차 해소에 중점을 두고 있었으며,

4) 이순주(2012), 「소통과 수평의 리더십: 미첼 바첼레트 과 타바레 바스케스」, 2012년 KOBRAS 정책세미나: 성공한 지도자들의 정치리더십: 퇴임시 80% 지지율의 비밀 발표문, 2012.11.28. 프레스센터 18층



재임에 성공한 바첼레트 대통령 (출처: <http://www.infolatam.com/>)

2014~2018년까지 집권 2기의 공약은 교육개혁, 조세개혁, 선거법 개정이 핵심이다. 교육부분은 집권 1기에서 교육기회균등의 차원에서 1차 교육인 유아교육에 중점을 두고 시행되었다고 한다면, 집권 2기에서는 공교육의 전면 무상교육화에 중점을 두고 있다. 기대가 크면 실망도 큰 것일까? 바첼레트 집권 2기가 시작된 이후에도 무상대학교육 추진에 대한 구체적인 계획이 나오지 않자, 학생들은 정부의 교육개혁을 조속히 실시할 것과 교육의 질적 평등과 노동조건개선 등을 요구하며 과격한 시위를 이어왔다. 이러한 과정에서 지난해 12월 4일 발표된 여론조사 결과에서 38%라는 최악의 지지율을 기록하기에 이르렀다. 여론조사 결과 발표 바로 다음날인 12월 5일, 바첼레트 대통령은 2016년부터 대학교육을 무상으로 실시한다고 발표했다.⁵⁾ 이후 현재까지 유치원교육 현대화, 통합학교법 등 다양한 세부법안이 상원과 하원을 통과하면서 갈 길은 아직 멀지만, 하나씩 차근 차근 진행되고 있다.⁶⁾ 이러한 무상교육은 조세개혁을 통해 이루어진다고

5) http://www.clarin.com/mundo/Chile-anuncia-2016-educacion-universitaria-gratuita_0_1260474196.html

6) 세부 진행에 관해서는 <http://reformaeducacional.gob.cl/> 참조.

칠레 정부는 밝히고 있다. 조세개혁은 우선 개인이 내는 세금은 40%에서 35%로 낮아지는 반면, 중소기업의 조세혜택과 기업의 탈세방지제도는 유지하면서 기업의 조세부담을 증가시키는 방법이다.⁷⁾ 이러한 조세개혁에 대해 기업의 투자활동을 현저히 약화시키고 구리 가격이 하락하고 있는 가운데 경제성장에 심각한 악영향을 줄 것이라는 우파와 중산층의 비판에도 불구하고, 집권 4개월 만에 관련 법안은 의회를 통과했다.

바첼레트의 주요 공약은 칠레사회의 오래된 보수와 진보의 대립을 야기하는 민감한 사안이 내재되어 있다. 칠레에는 이미 사망한 피노체트 군부 시절에 대한 향수를 가지고 있는 보수 세력의 영향력이 강하게 남아있다. 피노체트 집권기인 1980년에 국민투표를 통해 제정되었던 헌법은 전 리카르도 라고스(2000~2006)정부에서도 부분적 개혁을 시도했다가 실패한 바 있다. 특히 이번 바첼레트 정부에서 개혁하고자 한 2석 선거구제(sistema binominal)는⁸⁾ 민주화 이후 콘세르타시온이 20년(1990~2010)동안 집권하는 동안에도 의회에서 여당연합과 유사한 의원수를 확보하는 데 상당한 도움이 되었던 것으로 평가된다. 따라서 이러한 2석 선거구제의 변경은 우파로부터 강력한 반대에 부딪힐 것이 예상되었다. 하지만, 지난 1월 20일에 의회에서 전격적으로 2석 선거구제에 대한 개혁안을 통과시킴으로써 피노체트의 잔재에 종지부를 찍었다. 새 선거제도는 비례대표제를 기반으로, 하원의원의 수가 120명에서 155명으로 늘어나고, 상원의원도 38명에서 50명으로 늘어난다. 또한 후보자의 최소 40%가 여성에게 할당되어야 하는 것도 포함된다.⁹⁾

그 다음은?

이러한 과정을 거치면서 지난해 12월 말부터 바첼레트에 대한 지지도

7) <http://www.emerics.org/lac/business/investment.do?action=detail&brdetsno=143292>

8) 현행 선거제도에 관해서는 이순주(2006), 「2005 칠레선거의 특징과 콘세르타시온의 과제」, 중남미연구 제25권 2호, 131-134쪽 참조.

9) <http://www.24horas.cl/noticiasbbc/cinco-reformas-que-sacuden-el-pasado-conservador-de-chile-15726>
28

가 40%, 1월에는 44%로 점차 회복세를 보이고 있다.¹⁰⁾ 바첼레트는 지난 2013년 대선을 치르는 과정에서 과거의 콘세르타시온을 재편하여 ‘새로운 다수’라는 의미의 새로운 중도좌파 정당 및 사회단체연합 누에바 마요리아(Nueva Mayoría)를 창설하였고, 재집권에 성공했다. 바첼레트 집권 1기와 2기의 초반의 지지도 변화는 매우 유사한 상황을 보이고 있다. 칠레 경제가 최근 조금씩 안정을 보이고 있는 상황에서 바첼레트의 경제정책과 조세개혁의 결과가 어떻게 나타나는가에 따라 교육 및 사회복지정책의 성공 여부와 바첼레트 정부의 성공 여부가 달려있다고 볼 수 있을 것이다. 바첼레트 정부 1기와 2기의 가장 중요한 공통점은 사회 불평등과 기회 불균등을 척결하겠다는 것이고, 2기는 1기에 시도했던 정책을 보다 강력한 개혁을 통해 사회 평등과 기회 균등을 제도적으로 보장받을 수 있는 국가로 만들고자 시도하고 있다. 이는 보수우파의 지속적인 반대에 부딪히겠지만, 이미 중도좌파 내에서는 바첼레트의 다음 목표는 신자유주의 철폐가 되어야 한다는 목소리가 등장하고 있다. 피노체트 집권기에 도입된 신자유주의 정책은 민주화 이후 중도좌파정부에서도 유지되어왔으며, 칠레에서 만 큼은 정권성향과 무관한 경제정책으로 이미 30여년에 달하는 역사를 가지고 있다. 과연, 여기까지 변화가 이루어질지는 좀 더 두고 볼 일이다.

이순주 — 울산대학교 국제학부 교수

10) ‘Encuesta: Evaluación Gestión de Gobierno, Informe mensual Enero 2015’
http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/11_eval%20gobierno%20ene_2015.pdf