

지우마 호세피 대통령 집권 2기 첫 해에 맞은 정권 위기

양은미

21세기가 되면서, 특히 2010년 이후, 떠오르는 브라질의 미래를 낙관하며 미국이 주도하는 세계 일극 체제의 와해 임박을 예견하는 시각이 앞다투어 등장했다. 그러나 불과 몇 년 지나지 않은 지금 우리가 보고 있는 것은 오히려 브라질의 추락이다. 진짜 브라질의 추락인지 아닌지는 선불리 말할 수 없지만 선정적인 제목과 함께 세계의 관심을 끌었던 브라질의 이미지가 추락하고 있는 것만은 분명해 보인다. 월드컵 전부터 시내버스 요금 인상으로 전국, 해외로까지 번졌던 브라질인의 시위는 월드컵을 성공적으로 개최하고 나면 우매한 국민의 분노는 언제 그랬냐는 듯 증발해 버릴 것이라는 일각의 예상을 뒤엎고 오히려 더 광범위한 영역으로, 전보다 더한 분노와 단호함을 보이며 증폭되고 있다. 그리고 지우마 호세피는 이 같은 비난의 화살이 향하는 과녁의 정중앙에 있다. 지금 대다수의 국민은 지우마에게 문제의 해결이 아니라, 아예 그러한 시도를 포기하라고 요구하고 있다. 현 정권 퇴진을 요구하는 전국 규모의 시위가 올해 들어 벌써 세 차례나 있었다. 2015년 두 번째 임기를 시작한 지 반 년도 되지 않아¹⁾ 재점화된 반정부 시위이기에 더욱 예사롭지가 않다.

1) 2015년 첫 반정부 시위는 3월에 있었다.



3월 15일 열린 시위에서 지우마 호세피 대통령과 노동자당 정권 퇴진 및 즉각 탄핵을 요구하는 브라질 국민(출처: La Patilla)

개혁, 매력적인 약속

사회현실에 불만족하는 국민에게 개혁은 매력적인 제안이 아닐 수 없다. 불평등, 폭력, 소외, 정치권의 부패 등 정의의 부재로 요약할 수 있는 현실에 회의를 품으면서도 많은 이들이 여전히 변화에 대한 희망을 버리지 못하며, 과감한 개혁을 단행할 정치적 리더를 기대한다. 그렇기에 국민은 구체적인 개혁안을 제안하는 후보에게 다시 한 번 속는 셈치고 표를 내주는 것이다. 결과적으로 작년 대선에서 브라질 국민의 선택도 그러했다. 2014년 대선을 일주일 앞둔 시점에서 공개된 지우마 호세피 집권 1기의 공약 이행에 대한 분석은 대부분의 분야에서 실패했음을 보여줬다. 지우마의 약속은 크게 경제, 교육, 사회발전, 보건, 치안, 환경 및 에너지, 월드컵, 브라질석유공사(Petrobras)에 관한 것이었고, 공약 이행과 국정 운영 전반에 대해 매우 부진한 평가를 받으며 첫 임기를 마쳤다. 이 같은 공약 이행 성적의 부진은 당시 2014년 월드컵 준비에 쏟아 붓던 예산과 노력과

대비되어 심각성이 더욱 두드러졌고, 지우마 정부는 예산사용과 정책 마련에 있어 우선순위를 모른다는 비난은 갈수록 거세졌다. 그런 와중에 6월 월드컵을 치렀다. 이후 우려했던 대로 정부의 재정 상황이 악화되고 정치, 사회적 불안이 가중되었고, 일부의 예상과는 달리 브라질은 월드컵 경기에서도 좋은 성적을 내지 못했다. 그럼에도 불구하고 아직은 작용했던 룰라의 영향력이라는 강력한 안전장치로, 국민이 시위에서 꾸준히 요구해온 정치개혁을 공약으로 내걸면서 지우마는 가까스로 2014년 말 재선에 성공할 수 있었다. 반복된 실망과 불안에도 불구하고 지우마가 공약을 이행할 것이라는 일말의 희망이 아직은 있었을 것이다.

그렇게 승리를 거머쥔 지우마는 올해 1월 다시 한 번 브라질의 대통령으로서 국민을 마주했다. 지우마는 취임식 연설에서 자신이 내건 모든 약속의 본질을 ‘대화’로 요약했다. 자신의 당선이 브라질 사회에 변화가 일기를 갈망하는 국민의 선택이며, 그 변화를 선도하고 개혁을 일궈낼 지도자로 자신을 선택해준 것을 분명히 인지하고 있다는 메시지를 전했다. 이는 지우마에게 표를 던지기는 했지만 어쩌면 온전히 확신에 찬 선택이 아니었을 수도 있을 국민들의 불안과 불만족을 달래며 그들로 하여금 다시 한 번 믿어보자는 기대를 하게 만들었을 것이다.

지우마 호세피 집권 2기 8개월 그리고 탄핵 요구

그렇게 지우마의 2기 정부가 시작된 지 약 8개월이 지났다. 올해 들어 첫 번째 반정부 시위가 있었던 3월 15일 이후 각각 4월 12일과 8월 16일 두 차례의 시위가 더 열렸다. 시위의 화두는 대통령 탄핵과 부패 척결로 모아진다. 지난 4월 『글로부』(Globo)사는 온라인상에 지우마 2기 정부 첫 100일 동안의 약속 이행도 분석 코너를 신설하여 주기적으로 공약이 어떻게 이행되고 있는지 볼 수 있도록 했다. 지우마의 약속은 크게 부패, 인권 및 사회적 권리, 경제, 교육 및 문화, 스포츠, 주거, 기반시설, 환경 및 농업, 도시교통, 국제정치, 정치 및 연방개혁, 보건, 공공치안이라는 13개의 영역으로 분류할 수 있다. 해당 사이트에서는 이 13개 영역에 걸친 55

개의 공약²⁾ 이행 여부를 4등급(2016년 평가 예정, 불이행, 부분이행, 이행)으로 나눠 평가하고 있다. 이 중 완전히 실행되었다고 평가받은 것은 단 5개에 불과하다. 그 중 국제정치와 관련해 내건 남미공동시장(Mercosul/Mercosur), 남미국가연합(Unasul/Unasur), 중남미 카리브해 국가공동체(Selac) 강화와 국제무대에서 민주주의 수호와 불간섭 원칙을 고수한다는 2가지 공약은 이행된 것으로 평가받았다. 불평등을 줄이기 위한 효과적 도구로 최저임금제를 꾸준히 강화해 나가겠다고 한 약속 또한 지켜졌다. 인종차별 퇴치 노력과 퀴터법 준수도 좋은 평가를 받았다. 2014년 6월 통과된 퀴터법은 연방공무원 선발 시 정원의 20%를 흑인 및 흑백 혼혈에 할당해야 한다는 법으로, 올해 3월 대법원은 이 법을 법원과 국립사법위원회 공직으로까지 확대 적용키로 했다.

정해진 법이 현실 사회에 적용되고, 약속한 법과 구체적 정책이 새로이 만들어지는 것은 그 자체로만 놓고 보면 바람직한 일이다. 다만 거시적으로 봤을 때 그 같은 법과 정책의 필요성과 실효성에 관해 모든 사람이 동의하는 것은 아니라는 점도 잊어서는 안 된다. 즉, 합격점을 받은 공약도 실제로는 사회에서 이렇다 할 환영을 받지 못할 수 있다는 것이다. 소수인종과 저소득층 등을 비롯한 약자 계층의 권익을 개선하기 위한 노력은 이렇듯 수치적으로는 좋은 성적을 거두었으나, 역설적이게도 현실에서는 많은 이들이 소위 약자 위주의 정책에 쓴 웃음을 짓는다. 그 중 퀴터법이 역차별이며, 브라질과 같은 복잡한 혼혈 사회에서 그 적용이 매우 모호한 법이라는 비난은 이미 잘 알려진 바이다. 정책이 모든 이를 만족시킬 수 없으며, 이 같은 비난이 어제 오늘 일은 아니라는 점에서 간과할 수도 있는 지적이지만, 재작년 시작된 반정부 정서와 시위의 주체는 중산층에 속하는 비율이 압도적으로 높다는 사실은 4기 연속 집권한 노동자당(PT) 정부의 균형성에 의문을 제기하지 않을 수 없게 만든다.

어찌됐든 수치적으로나마 긍정적 평가를 받은 정책이 이렇진대 55개 중 26개의 공약이 부분 이행도 아닌 불이행으로 평가받았다는 사실이 현

2) 55개의 공약은 지우마가 2014년 전국 주요 도시 및 TV 선거유세와 다양한 언론매체를 통한 토론 프로그램을 비롯하여 다양한 형태로 대중과 공식적으로 접촉한 자리에서 내건 약속을 모은 것이다.

재 일고 있는 반정부 분위기와 관련해 의미하는 바는 말해 무엇 하겠는가. 인플레이션 통제, 조세개혁, 초중등학교 단계에서 전일제 수업 확대 등 26가지의 불이행 공약 가운데 돋보이는 것이 있다. 바로 부패 카테고리에서는 모든 공약이 전혀 이행되지 않았다고 평가한 것이다. 브라질석유공사의 비리스캔들과 2014년 대선 불법자금 및 부정선거 의혹은 가장 강한 반발을 불러일으키고 있으며 현재 라바 자투 작전(Operação)이라는 이름하에 연방경찰의 조사가 이루어지고 있다.

이제 브라질 국민은 대통령뿐만 아니라 노동자당 전체의 퇴진을 요구하고 있다. 따지고 보면 부패가 어제 오늘 이야기도, 노동자당만의 이야기도 아니다. 그러나 그간 스스로를 현재의 야권과 비교하며 청렴한 이미지를 극대화시켜 나갔기에, 정권교체 그 사실 하나가 불러올 새 바람, 개혁에 대한 기대를 심어왔기에 이미 물라 정부때 불거진 희대의 비리사건 멘살러옹(Mensalão) 이후 속속들이 드러난 부패의 증거는 더 이상 노동자당이어야만 되는 이유를 찾을 수 없게 만들었다. 아니 오히려 노동자당이어서는 안 되는 이유를 발견해나가고 있는 듯 보인다.

정치위기와 경제위기를 어떻게 극복할 것인가

월드컵이 경제에 활기를 불러올 것이라는 기대는 명백히 좌절되었다. 그리고 휘청거리는 경제는 이미 불안정해지기 시작한 정치를 위기의 국면으로 '격상'시켰다. 이것이 브라질이 지금 처한 상황이다. 갖가지 경제 지표가 현 상황이 위기임을 말해 준다. 작년 12월까지 6%대를 유지하던 인플레이션율은 올해 들어 기어이 7%를 찍더니 지금은 두 자리 수 진입을 눈앞에 두고 있다. 헤알화 가치도 급격히 떨어져 22일에는 결국 달러당 4 헤알을 넘어서고 말았다. 국제신용평가기관 스탠더드 앤 푸어스(S&P)는 재정 위기를 이유로 브라질의 신용등급을 BBB-에서 투기등급인 BB+로 강등했고, 무디스와 피치의 평가는 그보다 조금 나은 수준인 Baa3와 BBB이지만 아직은 위기 해결의 초기 단계에 있기 때문에 일시적일지언정 하향 조정 가능성을 배제할 수 없다. 경제 침체는 고용시장에도 영향을 끼쳐

2014년 기준 공식고용 부문의 고용창출 효과는 최근 15년 중 최저치를 기록했다. 경제위기를 피부로 느끼면서 지우마의 지지율도 8%까지 떨어졌고, 아직 공식적인 절차에 들어가지는 않았지만 탄핵 움직임도 점점 조직적이 되어가고 있다.

정부는 국가신용도 개선과 민심 회복을 위해 강도 높은 긴축정책을 구상하고 있다. 지난 14일 재정확보를 위해 조아킹 레비 재무장관 주도한 649억 헤알 규모의 긴축정책 패키지는 총 16개 안으로 구성되었으며, 세금을 늘리고 지출을 줄이는 것을 골자로 한다. 금융거래세(CPMF) 재도입, 화학 산업에 대한 세금 환급 혜택 축소, 연방정부 부처 10개 정리, 공무원 신규채용 잠정 보류, 공무원 급여 인상 연기 및 각종 보너스 대폭 삭감이 대표적인 방안이다. 더불어 저소득층 주택마련 프로그램(Minha Casa, Minha Vida)의 확대를 비롯한 저소득층 지원과 사회보장 프로그램에 배분된 정부 예산을 대폭 줄이고, 이를 새로운 세금이나 기존 세금의 인상분 — 역시 16개 대책에 포함되었다 — 으로 충당하겠다는 계획이다. 실행된다면 상당 수준의 조세를 확보할 수 있겠지만 아직은 의회 통과를 앞두고 있는 상태이다. 특히 320억 헤알의 세수 확보 의지를 담고 있는 금융거래세는 정치인과 기업인으로부터 가장 거센 반발을 사고 있다. 금융거래세 도입 자체를 반대하는 분위기가 압도적으로 우세한 상황에서 정부는 이 법안의 의회 통과를 위해 해당 법의 적용 기간, 확보된 세수의 사용 주체, 징수율 등과 관련해 주 및 시정부 달래기에 들어갔고, 앞으로도 여러 차례의 조정이 필요할 것으로 보인다. 지우마 정부로서는 초강력 긴축정책 일 수 있으나 긴축을 통해 확보하려는 재정 중 절반을 새로운 세금으로 충당하겠다는 계획에 야권은 물론이고 대중의 반발은 거세기만 하다.

그나마 부패의 주된 원인이 비대한 정부라는 최소한의 자각은 있었는지 정부 부처 통폐합이나 공무원 급여 동결 또는 삭감과 같은 소모성 지출을 줄이려는 노력이 포함되어 있기는 하다. 국민의 부패 척결 요구에 대해 지우마 정부가 처음으로 움직인 것은 아니다. 지난 2013년 교통요금 인상 반대 시위가 반부패 척결을 포함하는 포괄적인 시위로 전국 확산됐을 때 오랫동안 의회에서 잠자고 있던 부패방지법이 드디어 통과된 바 있었다. 특히 이 법은 정경유착의 고리를 끊기 위해 기업의 로비 활동에 강

력한 제제를 가하겠다는 의지를 담고 있어, 법제를 마련했다는 사실과 내용 자체만 놓고 보면 상당히 고무적이다. 타협 없이 해당 법이 적용되는 것을 본다면 국민의 화가 누그러질는지도 모르는 일이다. 다만 그 경과를 보고 지우마를, 현 정부를, 집권당을 판단하기에는 많은 국민이 이미 참을성을 잃었다는 것이 문제이다. 브라질 국민에게 지금의 경제 위기와 정부의 부패는 끊을 수 없는 인과관계에 있는 것이다. 그렇다면 정부의 부패 척결 노력은 장기적으로 국민이 느끼는 경제상황 호전으로 이어질 것이라고도 생각할 것이다. 문제는 거기 있다. 많은 사람이 이미 경제 위기로 인한 고통을 느끼고 있는 지금 이제 막 급하게 쏟아져 나오는 정부의 대책이 결실 맺기를 기다릴 인내심 갖기조차 거부하고 있는 듯 보인다. 적어도 지우마 정부에게는 기대하지 않는다는 것이다.

현 상황이 지우마 대통령에게 버거워 보이는지 룰라 전 대통령도 현 정부 살리기에 나섰다. 근본적으로는 노동자당 살리기, 2018년 대선 출마 가능성을 염두에 둔 본인 살리기에 나섰다 하는 것이 옳을지도 모르겠다. 룰라는 노동자당을 향한 민심 회복을 위해 전국 순회를 하며 대중과 만나기도 했다. 지우마의 위기 대처 방식을 공개적으로 비판하던 룰라는 최근 지우마 정부를 지원하기 위해 거리로 나서겠다는 뜻을 밝혔다. 비록 여전히 지우마가 발표한 긴축재정 패키지에 완전히 동의하지도 않고, 그 같은 내용에 대해 사전에 조언 요청을 받지도 않았으나 현 시점에서는 지우마가 위기를 극복하고 임기를 마칠 수 있도록 돕는 것이 유일한 대안이라는 입장이다. 룰라의 이 같은 행보는 물론 본인을 포함한 노동자당의 지지기반 상실에 대한 우려가 작용한 것이다. 지금의 노동자당은 오로지 자리다툼만 할 줄 안다며 쓴소리를 하고 있지만 정작 당의 이미지 실추와 국민의 반 노동자당 정서의 중심에 본인이 있다는 사실은 직시하지 못하는 것일까. 지우마와 룰라가 한데 묶여 희화화되고 있는 상황에서 룰라의 호소가 시위 주체의 대다수를 이루는 중산층에게 얼마나 설득력을 가질지는 의문이다.

결론

브라질은 현재 이러한 소용돌이 속에 있다. 경제는 휘청이고 있으며 국민은 분노했다. 앞서 보았듯, 분노와 비난의 대상은 온전히 정부, 대통령이다. 지우마가 대통령으로서 임기 3년 반을 남긴 시점이다. 국민이 자신들의 결집의 이유로 내거는, 또 개혁 대상으로 요구하는 사항은 분명 일리가 있는 것이다. 그러나 소용돌이의 한가운데에서 잠시라도 나와 생각해 보면 이 모든 문제가 지우마 정권, 나아가 노동자당만의 문제가 아니며, 그 해결 또한 현 정부의 책임과 능력을 훨씬 넘어서는 것이기도 하다. 어떻게 보면 그렇기 때문에 국민의 상당수가 현 정부의 퇴진을 요구하는 것인지도 모르겠다. ‘너희가 문제를 가중시켰고, 가장 큰 책임이 있지만 능력이 없으니 물러나라’ 정도로 요약할 수 있을까. 하지만 동시에 대안은 무엇인지, 혹은 누구인지 묻고 싶다. ‘누구라도 지금보다는 잘 할 것이다’라는 막연한 기대에 이끌려 탄핵을 요구하는 것은 아닌지 조심스러운 우려의 시각도 존재한다.

물론 스스로를 대안으로 생각하는 정당과 개인은 늘 있게 마련이다. 틀라는 지난 8월 미나스제라이스 주의 한 라디오 방송을 통해 ‘필요하다면’ 자신이 다음 대선에 출마할 수도 있음을 밝히기도 했다. 노동자당 내에 대안이 없을 시 노동자당이 이번 위기로 인해 끝장난 것이 아니라는 것을 보여주기 위해, 야권의 승리를 막기 위해서라도 출마하겠다는 단서도 붙였다. 정치인에게 권력 투쟁이 아니라 국가를 위한 고민을 가지고 정치를 하라고 하는 것은 당연하지만 소모적인 지적일 수 있다. 그러나 국민들이 단합해 현재 정부의 무능에 대해, 방관이면 몰라도 탄핵까지 요구하는 적극성을 보이고 있는 마당에 국민으로서 정치인을 그 자리에 앉히는 자신의 선택이 그와 같은 고민에 기반한 것인지 자문해 보는 것은 마땅한 일일 것이다.

이번 경제위기의 주된 원인을 정부의 부패라고 인식한 브라질 국민이 집단적으로 저항했다는 것은 고무적인 사실이다. 부패는 실제로 성장에 나쁜 영향을 미친다. 국제투명성기구는 1995년 이후 매년 발표하는 부패지수(Corruption Perceptions Index) 조사결과를 이용해 부패와 생산성의 관

계를 연구한 사례도 많다. 2014년 부패지수는 브라질이 69위로, 부패의 대명사로 인식되는 아프리카 국가가 대부분 100위권 밖에 위치한 것과 비교했을 때 언뜻 상당한 차이라고 생각할 수 있다. 그러나 브라질의 점수는 43점으로 더 낮은 순위를 차지한 국가의 평균 점수가 20-30점인 것을 고려할 때 그 같은 위로는 무의미해진다. 그럼에도 불구하고 브라질이 현재 누리는 정치, 사회, 경제적 위치가 가능하고, 나아가 부상의 가능성을 가진 국가로 여겨져 왔던 것은 무엇보다 — 적어도 아프리카의 많은 국가들에 비해서는 의미 있는 비율을 차지하는 — 중산층의 존재 때문일 것이다. 탄핵을 이끌어내는 것만을 이번 시위의 성공 기준으로 본다면 결과는 실패일 가능성도 높다. 하지만 『엘파이스』 지가 이번 위기가 브라질 사회의 가장 저항적인 일면이 표출되게 했다고 평가한 바와 같이 그 같은 결집을 이끌어내 조직적으로 정권에 대항했다는 것만으로도 의미는 있다. 기득층과 중하층은 부패에 의해 유지될 수 있거나 부패 따위를 생각할 여력이 없을 수 있다. 부패한 정치 개혁에 가장 목마른 것은 중산층일 것이다. 이것이 브라질의 딜레마다. 아직 알팍한 경제적 혜택으로 표심을 흔들려는 후보의 전략에 스스로를 내어주지 않을 만큼 경제적으로도 사회적으로도 안정적인, 즉 안정적 중산층에 진입한 인구의 비율은 여전히 높지 않다. 따라서 예상되는 단기적 실패에도 불구하고 브라질 국민이 지금과 같은 집단적 저항을 다른 방식으로 이어가서 개혁을 일궈낼 의지가 있느냐가 이번 시위의 실패 여부를 측정하는 잣대가 되어야 할 것이다. 결국 정부의 수준은 국민의 수준이라고 하지 않던가.

양은미 — 서울대학교 라틴아메리카연구소 HK연구교수