

## 브라질 민주화의 전개와 과제

오 삼교

### 들어가는 말

1985년 3월 새로운 민주정부가 들어서면서 1964년 군사 쿠데타로 성립된 브라질의 권위주의 정권은 문민정부에 권력을 이양하였다. 민주화 이후 20년에 걸친 권위주의 기간과 거의 맞먹는 시간이 흐른 지금 브라질의 민주화는 얼마나 공고해지고 내용적으로 알차게 되었는가, 브라질 민주주의가 안고 있는 과제와 도전은 무엇인가를 살펴보는 것이 이 글의 목적이다.

민주화는 항상 두 가지 의미를 함축한다. 첫째는 학자들이 민주적 공고화라고 부르는 것인데 선거에 의해 정치 지도자의 선택이 자유롭게 보장되는 민주적 정치체제가 안정적으로 자리잡는 것을 지칭한다. 흔히 말하는 절차적 혹은 형식적 의미의 민주주의가 기본적 가치와 제도로서 광범위하게 인식되고 존중되고 있는가 하는 문제이다. 이는 과거에 민주주의가 불안정하여 군사독재나 권위주의 시대로 곧잘 회귀하던 역사적 경험에 비추어 일단 절차상의 민주주의가 계속 유지되는 것이 중요하다는 문제의식에 기초하고 있다.

이러한 관점에서는 크게 두 가지 변수가 중요하다. 하나는 반민주세력이

존재하는가, 존재한다면 그 힘은 얼마나 되는가, 민주세력의 힘은 반민주세력의 힘을 압도할 정도로 큰가 하는 점이다. 브라질의 사정을 말한다면 권위주의 시대로의 회귀를 적극적으로 추진하는 반민주세력은 거의 사라진 것으로 보인다. 이는 브라질 민주화가 엘리트의 통제에 의한 점진적이고 보수적인 과정을 거쳐 왔다는 점에 기인하는 바가 크다. 역설적으로는 그간 브라질 민주화 과정이 그다지 혁신적이지 않았다는 반증이기도 하다.

다음으로는 특정한 국가가 채택하고 있는 민주주의의 구체적 제도, 예를 들면 대통령제나 의회제 혹은 정당체제가 의사결정에 얼마나 효율적인가, 혹은 정치적 위기를 초래하는 경향이 있는가 하는 문제이다. 브라질은 대통령제나 내각제나의 문제를 1993년 국민투표에 부쳐서 해결했는데 압도적으로 대통령제가 다시 채택되었다. 그러나 정치적 지지와 각종 혜택을 교환하는 후견주의 정치는 아직 존재하다. 후견주의 정치의 또 다른 측면은 보스 정치인데 이는 아마도 2003년 1월에 취임한 PT(Partido dos Trabalhadores: 노동자당)와 일부 좌파 정당을 제외하고는 거의 모든 정당에 공통적이다. 각종 정치개혁 논의가 무성하였으나 아직 이러한 전통적 정치 패턴이 바뀔 조짐은 보이지 않고 있다.

민주화의 두 번째 의미는 민주주의의 심화deepening이다. 민주주의의 정신과 원칙, 특히 인권과 참여와 평등이 일상의 정치·경제·사회생활에서 얼마나 존중되고 구현되고 있느냐의 문제이다. 이는 형식적 의미의 민주화가 어느 정도 안정적으로 자리잡은 사회에 있어서도 인권이나 시민권의 훼손, 계급적 차별과 사회적 불평등이 심각할 수 있으며 이 경우 민주주의의 정신 자체가 훼손될 뿐만 아니라 장기적으로 민주적 가치를 경시하는 사회적 급진세력의 등장을 초래할 수 있다는 점에서 민주주의 정치체제 자체의 안정화를 문제삼는 공고화 시각과는 별도로 관심을 기울여야 할 부분이다. 민주주의의 심화는 이 점에서 “민주주의를 민주화democratizing a democracy” 하는 것이다.

여기에서 특히 중요한 것은 국가와 정치권력에 대한 적절한 견제력을 갖는 성숙한 시민사회의 발전, 계급적·경제적 불평등과 빈곤의 극복, 부패 척결과 인권 보장 등이 주요 이슈로 등장한다. 브라질의 경우 시민사회는 활성화되어 있고 발전하는 과정에 있는 것으로 보인다. 그러나 아직 사회의 비민주적인 요소를 충분히 통제할 수 있을 정도는 아닌 것으로 판단된다. 사회의 양극화 경향이 심화되면서 기존 질서에의 도전을 통해 권익을 확보해 가는 운동적 요소가 아직 강하며 정치 행정의 민주화도 충분하다고 볼 수 없다.

브라질의 경제적·계급적 불평등과 분배의 악화, 그리고 만연한 부패, 폭력과 범죄의 범람은 참여와 평등이라는 민주주의 본원적 가치의 구현에 대단히 부정적이다. 지난 수십 년간 지속된 브라질 사회의 양극화는 브라질의 국민적 통합을 거의 무의미한 것으로 만들고 있다. 삼바와 축구에 대한 열광은 역설적으로 현실의 격차를 호도하는 역기능을 수행하고 있다. 특히 브라질 정치엘리트의 잦은 부패 사건은 유권자의 감시에서 벗어난 전통적인 후견정치 스타일의 반영이라 할 수 있다. 폭력과 범죄의 희생자는 대부분 농촌이나 대도시 슬럼지역의 하층민들로서 이들에게 충분한 교육 및 취업 기회를 제공하는 것이야말로 브라질 민주주의의 미래를 위해 진정으로 필요한 것이다. 이하에서 이들 문제를 민주화의 정치사회적 전개와 브라질 민주화에 대한 도전과 과제로 나누어 좀 더 자세히 살펴본다.

### 절차적 민주주의의 공고화

#### 1. 브라질 민주화의 패턴: 엘리트 주도에 의한 점진적, 보수적 민주화

브라질의 민주화는 민주화 이전 10여 년 전부터 권위주의 엘리트의 통제 하에 점진적으로 이루어져 왔다. 1964년 쿠데타로 성립된 권위주의 정권은 1974년 “정치적 이완 Political decompression”이라는 제한적 자유화를 통해 권위주의 체제의 정당화를 시도하였다. 때로는 다시 억압을 강화하였으며 선거법을 수시로 바꾸어 야당을 분열시키고 군사정부의 집권을 영속화하려

하였다. 권위주의 엘리트의 민주화 과정에 대한 통제는 마지막 순간까지 대통령 간선제의 관철로 이어졌다.

그러나 권위주의 정권 말기의 혼란상과 내부 분열로 인해 모든 것이 권위주의 엘리트의 뜻대로 귀결된 것은 아니었다. 군사정부의 집권당인 PDS(Social Democratic Party) 내부에서 대선 후보를 둘러싼 내분으로 일부 세력이 이탈하여 FL(Liberal Front)을 창설하고 야당인 PMDB(Party of the Brazilian Democratic Movement)와 힘을 합쳐 민주 후보인 탄크레도 네베스 Tancredo Neves를 당선시킨다. 군 일각에서는 선거에 개입하려는 시도가 없지 않았으나 탄크레도 네베스는 군부와의 협상을 통해 군부의 자주성과 위상을 보장하였다. 한편 FL의 지도자인 사르네이 Samey는 네베스의 러닝메이트로 출마하여 부통령에 당선되었다. 그러나 네베스가 취임 한 달 만에 갑자기 병사하면서 사르네이가 대통령직을 승계하였다. 권위주의 집권 여당의 대표를 역임한 사람이 새 민주정부의 수장이 된 것이다.

한편 군부의 위상을 보장하면서 진행된 민주화의 결과 권위주의 하에서의 인권이나 부패 문제에 대한 추궁은 생각할 수 없는 것이 되었다. 군부는 민주화 이후 부쩍 심화된 노동자 파업에 대해 강경책을 주도하였으며 때로는 직접 군대를 파견하여 파업을 분쇄하기도 하였다. 특히 군부가 주도한 1988년 리우데자네이루 주의 볼타 헤돈다 Volta Redonda 제철소 파업 진압과정에서는 3명의 노동자가 피살되기도 하였다. 1987~88년간의 신헌법 제정과정에서도 정치인들은 주요 사안에서 군부의 입장을 살폈다.

그러나 이러한 군부의 지배성은 1990년 끌로르가 민주화 정부의 두 번째 대통령으로 취임하면서 크게 약화되었다. 군부는 사르네이 치하에서도 직접적인 정치개입은 자제하였으며 자신들의 시대는 갔다는 것을 인정하고 있었다. 1980년대 후반기 브라질 사회를 강타한 인플레이션과 파업운동도 군부의 정치적 부활을 의미하지는 않았다. 1985년 신정부 초기에는 군부 인사들도 노동자 파업이 민주주의 체제에서의 정상적인 권리 행사라고 인정하는 모습

을 보이기도 하였다.

브라질의 민주화가 군부 엘리트의 주도에 의해 기득권을 보장하면서 점진적으로 이루어짐에 따라 민주화에 대해 정면으로 도전하는 세력은 거의 없었다. 노동운동 세력이 80년대 초 권위주의 정부 말기부터 파업을 통해 사회적 영향력을 확대하고 있었으나 브라질 사회의 기존 질서를 위협할 정도는 아니었다. 대지주나 대기업가들의 입장에서 임금 보전을 요구하는 파업은 큰 위협은 아니었다. 또한 물가인상은 기업가들에게 오히려 축재의 기회였다. 반면 인플레는 항상 그러하듯 사회적 하층계급에 가장 큰 희생을 강요하였다. 역설적으로 인플레 상황은 노동자와 중산층의 사회적 동원을 통해 신민주체제하에서 시민사회의 활성화를 자극하는 역할을 하기도 하였다.

## 2. 브라질 민주주의와 선거

흔히 민주주의 체제가 성립한 후 여야가 정치적 위기 없이 두세 차례 정권교체를 이룩하면 민주주의가 어느 정도 공고화 단계에 들어섰다고 보는 것이 일반적인 입장이다. 이 점에서 보면 브라질 민주화는 성공적인 정착단계에 들어섰다고 볼 수 있다. 가장 응변적인 변화는 1970년대 후반의 파업운동의 정치적 결실로 등장한 PT가 2002년 집권에 성공한 것이다. 1970년대 후반 상파울로 근교 ABC 지역 금속노조 위원장으로 파업을 이끈 룰라 Lula가 3번의 실패를 딛고 대통령에 당선된 것이다. 뿐만 아니라 그가 이끌어 온 PT는 연방 하원 전체 의석 517석 중 91명을 당선시켜 처음으로 하원에서 제1당이 되었다. 1당이면서도 전체 의석의 20%에도 미치지 못하는 것은 2002년 선출된 의회에 무려 19개 정당이 진출해 있는 브라질의 다당제적 특성 때문이다.

브라질은 권위주의 시대에도 선거를 완전히 없애지 않고 야당이 최소한의 기능을 할 수 있는 여지를 남겨둔 것이 PT 같은 좌파 정당이 장기적으로 성장할 수 있는 여지를 제공해 주었다고 볼 수 있다. 이미 1985년 민주정부가 들어서기 전인 1982년의 주지사 선거에서 야당인 PMDB가 압승을 거둔 적

이 있다. PT도 1982년의 연방선거에 참여하여 8석의 하원의석을 확보한 바 있다.

브라질은 4년 임기의 연방하원 의원 517명과 8년 임기의 연방상원 의원 81명을 선출(이중 매 4년마다 각기 1/3과 2/3를 선출한다)하며 매 4년마다 각 주와 지자체에서도 주지사, 시장, 주의원, 시의원을 선출한다. 권위주의 시대 말기인 1982년부터 보면 1982년 이후 매 4년마다 총선이 있었으며 시장선거는 1985년, 1988년 이후 매 4년마다 선거가 치러졌다.

대통령 선거는 1989년부터 대통령 직선제가 실시되었다. 1961년 이후 처음 치러진 1989년의 대통령 직접선거는 우파의 대표주자인 알라고아Alagoas 주지사를 역임한 끌로르Fernando Collor de Mello와 좌파의 대표주자인 룰라가 결선투표까지 치르는 치열한 경쟁을 벌인 끝에 비교적 근소한 차이인 4백만 표 차이로 끌로르가 당선되었다. 흥미로운 것은 브라질 정치의 다당제에 기인하는 정치세력의 과편화에도 불구하고 1차 선거에서 경쟁하던 각 정당의 후보들이 2차 투표에서는 좌우의 구도에 따라 결집하고 있다는 사실이다. 브라질 정치가 이데올로기적 성격이 비교적 약하고 반면 실용주의적 성격이 강한 측면이 있음에도 좌우의 대립구도가 기본적으로 작동하고 있다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다.

그러나 브라질 민주화의 시금석은 바로 역설적으로 끌로르가 부패혐의에 연루되어 탄핵을 받고 사임한 데 있다. 끌로르는 대통령 당선 후 측근인 파리아스Paulo Cesar Farias를 통해 정부의 공공사업 참가의 대가로 기업들에게 정치헌금을 요구하였는데 이것이 친동생을 통해 폭로된 것이다. 파리아스는 상파울로에 위장기업을 차려 기업들에게 정부의 특혜를 대가로 무려 40%에 달하는 뒷돈을 요구하였다. 이러한 혐의가 드러나자 의회는 1992년 6월 특별조사위원회(CPI)의 조사를 거쳐 9월에는 하원에서 441 대 36으로 대통령직 수행을 정지시키고 상원에서 탄핵재판을 진행하기로 결의하였다. 끌로르는 상원 탄핵재판 직전 사임하였으나 상원은 재판을 진행시켜 끌로르의

탄핵과 8년간 정치활동 금지를 결의하였다.<sup>1</sup>

꼴로르의 탄핵으로 부통령인 이따마르 프랑코 Itamar Franco가 92년 10월 대통령직을 이어받았는데 그의 재임 중에 두 가지 중요한 사건이 있었다. 하나는 1993년 4월 국가 형태(공화국인가 왕정인가)와 정부 형태(대통령제인가 내각제인가)를 둘러싼 국민투표가 행해진 것인데 압도적인 차이로 공화국과 대통령제가 채택되었다.<sup>2</sup> 또 하나는 매년 수천 퍼센트에 이르는 인플레를 잡기 위한 헤알플랜의 성공이다. 이는 종속이론가로 유명한 당시 재무장관 까르도소 Fernando Henrique Cardoso의 주도하에 이루어졌는데 그는 이로써 다음 대선 후보로 자연스럽게 부각되었다.

1994년 치러진 두 번째 대통령 선거에서는 헤알플랜을 성공으로 이끈 PSDB(Partido da Social Democracia Brasileira: 브라질사회민주당)의 까르도소가 1차 투표에서 과반수를 얻어 룰라를 가볍게 누르고 당선되었다. 세 번째 선거는 1998년 역시 1차에서 과반수 지지를 확보한 까르도소의 쉬운 승리였다. 까르도소의 승리는 헤알플랜으로 인플레를 잡으면서 상대적으로 소득이 늘어난 중하층 인구의 지지에 힘입은 것이었다. 1993년 2,500%에 가까운 인플레는 헤알플랜이 도입된 1994년 930%, 다음 해인 1995년에는 22%를 기록하였으며 그 이후는 해마다 4%에서 8% 사이로 유지되고 있다.

까르도소의 PSDB는 유럽의 사회민주당을 표방하여 1988년 창당되었으나 까르도소가 신자유주의 정책을 적극적으로 추진하면서 사실상 보수주의 정당과 구분하기 어렵게 되었다. 그러나 외국자본 유치를 위한 30%에 이르는 고금리는 산업자본가들의 불만을 불러일으켰으며 브라질 산업 성장은 정

1 의회가 이 같이 신속히 꼴로르를 축출한 것은 너무도 많은 정치인이 이 부패 구도에 연루되어 관련 정치인들이 조사가 더 진행되기 전에 신속히 꼴로르를 축출하려 했기 때문이라는 언론 보도가 있었다. 이 보도가 사실이라면 꼴로르 탄핵은 브라질 민주주의의 성과라기보다는 부채를 감추기 위한 정치인들의 공모적 측면이 더 강한 셈이다.

2 유효투표 기준, 공화국에 대한 지지는 88.8%, 왕정에 대한 지지는 11.2%, 대통령제 지지 63.4%, 의회제 지지 36.6%로 공화국과 대통령제에 대한 지지가 압도적이었다.

체상태에 빠졌고 그 결과 실업자가 급증하면서 까르도소 정책에 대한 불만이 높아졌다.

2002년의 대통령 선거는 PT의 룰라가 집권하면서 명실상부한 정권교체를 이룩하였다. 1989년과 1994년 선거에서 룰라가 당선되면 외화가 다 빠져 나가 브라질은 경제위기에 봉착할 것이라고 위기감을 조성한 보수파나 언론의 반~~反~~룰라 공세는 크게 완화되었다. 룰라는 까르도소의 후계자인 조제 세하 Jose Serra를 2차 투표에서 여유 있게 물리치고 대통령에 당선됨으로써 북동부 오지의 빈곤층 출신이 대통령이 된 첫 선례를 남겼다. 이러한 룰라의 당선 배경에는 PT가 내부의 급진파를 주요 당직에서 배제하고 민영화 반대와 외채 지불정지를 주장한 이전의 입장을 바꾸고 기업가에 대한 적극적 구애 작전이 효과를 보았기 때문이었다. 여기에 PT가 쌓아 온 참여를 강조하는 정치적 정체성과 사회적 신뢰가 큰 몫을 하였음은 물론이다.<sup>3</sup>

### 3. 브라질 민주화와 정치의 룰

브라질 민주화의 특징은 이행과정에서의 점진성과 지속성인데 이는 크게 두 가지로 나타났다. 하나는 다당제로 인한 정치세력의 분산이며 또 하나는 과거의 전통적 정치 행태인 후견주의 정치 clientelist politics의 지속이다.

브라질의 다당제는 1979년 군사정부가 야당 분열을 목적으로 다당제를 실시한 이후 브라질 정치의 기본적 양상이 되었다. 브라질 보수세력은 현재 가장 오른쪽에 PFL(Liberal Front Party), 권위주의 정부의 집권여당의 후신으로 여러 차례 이합집산을 거듭한 PP(Progressive Party), 정치적 거래에 따라 움직이는 PTB(Brazilian Labor Party)<sup>4</sup> 등이 있으며 중도파에는 우파성향이나 극우

3 룰라 당선의 배경에 대해서는 즐고 「브라질의 새로운 좌파정치: 룰라의 당선과 노동자당의 변화」, 『현상과 인식』 2003년 봄/여름호 참조.

4 PTB(브라질노동당)은 당명을 보면 좌파 노동자당의 인상을 주지만 이는 과거 민중주의 시대의 유산으로 현재는 우파적 성향이 강한 정당이며 노동자당이나 좌파정당과는 무관하다.

에서 극좌인사까지 암고 있는 PMDB, 중도좌파를 지향하나 까르도소 정부 하에서 신자유주의 정책을 수행한 PSDB(Brazilian Social Democratic Party) 등으로 분산되어 있다. 반면 좌파는 현재 룰라 정부하에서 집권당으로 성장한 PT(Workers' Party) 외에도 PSB(Brazilian Socialist Party), PPS(Socialist People's Party), PCdoB(Communist Party of Brazil), PDT(Labor Democratic Party) 등으로 분산되어 있다. 이러한 정치세력의 분산으로 법안 통과시 정부와 각 당의 정치 보스들과의 협상은 기본적 통과의례가 되었다. 정부가 특히 중점을 두는 법안이거나 정치적 합의가 큰 법안에는 더 큰 특혜가 대가로 제공된다.

브라질 정당은 정당의 기율 party discipline이 약하고 이념적 성향이 그다지 큰 의미를 가지고 있지 않다. 수많은 정치인이 당선 가능성이나 정치적 필요에 따라 당적을 수시로 바꾸며 정당들도 좌, 우, 중도의 대체적 성향은 있으나 실제적 결정은 정부가 제시하는 당근(주로 각 당이 요구하는 예산 지원)에 따라 정부안을 지지하는 경우가 많다. 투표와 정치적 지지를 교환하는 이 같은 후견정치는 의회뿐만 아니라 각 주, 그리고 지자체 수준에서도 광범위하게 행해지고 있다. 이에 따라 정치적 부패가 뿌리 깊으며 까르도소 정권도 두 번째 임기에 들어서 수많은 부패사건에 휘말린 바 있다.

#### 4. 민주화 이후 시민사회

권위주의 말기인 1970년대 후반부터 보다 급진적이고 진보적인 민주화를 주장한 사회운동과 노동운동이 적극적인 민주화 추동세력으로 등장하였다. 특히 중요한 것은 노동운동의 등장이다. 1978년 후반 브라질 자동차산업의 중심지인 상파울로 근교 ABC 지역에서 시작된 파업 운동은 브라질 전역과 경제의 전 부문으로 확산되었다. 특히 오랜 인플레로 소득이 잠식된 교사, 교수, 공무원, 은행원 등 중간계층이 파업의 주도세력으로 참가하면서 파업의 사회적 설득력을 높였으며, 단순히 임금 인상이나 노동조건만이 아닌 외

채상환 금지, 토지개혁, 대통령 직접선거 등 정치적 이슈까지 제기하면서 노동 투쟁과 민주화 투쟁을 결합시켜 나갔다. 노동운동은 합법적 파업을 거의 불가능하게 만든 권위주의 시대의 노동법을 사문화시키면서 노동현장에서 민주적 권리를 쟁취해 나갔다.

1980년대는 노동운동의 시대였다. 1980년대 초 150건의 파업 발생 빈도는 매해 거의 기하급수적으로 늘어나 1985년에는 927건으로 늘었으며 1989년에는 3,943건에 이른다. 이 같은 장기적인 노동자 대동원의 배후에는 살인적 인플레와 1978년 이후의 노동운동의 조직적 성장이 있었다. 인플레는 1986년 145%, 1987년 394%, 1988년 993%, 1989년에는 1,863%로 거의 기하급수적으로 늘어났으며 1993년에는 2,500%에 육박하였다. 이 같은 살인적 인플레 앞에 노동운동은 온전, 급진을 막론하고 파업으로 임금을 보전하려 한 것 이었다.

그러나 90년대 들어 노동운동은 점차 퇴조하게 된다. 90년대 초반 600건, 90년대 중반 1,000건의 파업빈도는 90년대 말 다시 500건대로 줄어든다. 이러한 변화는 신자유주의 정책 시행으로 인한 브라질 산업의 정체와 실업 증가에 따라 노동운동의 교섭력이 줄었기 때문이다. 노동현장에서는 양보교섭이 불가피해져 90년대의 파업은 대부분 그동안 얻어 낸 노동권이나 복지 혜택을 유지하기 위한 것이 대부분이었다. 90년대 들어 노동운동이 약화되면서 브라질 사회의 문제를 첨예하게 제기하면서 사회운동을 이끌어 간 것은 농촌지역의 MST(Movimento Sem Terra: 무토지농민운동)이었다.

MST는 1984년 브라질 남부 파라나 Parana 주의 까스카벨 Cascavel에서 1984년 1월 결성되었다. 카톨릭교회의 토지사목위원회(CPT: Comissão Pastoral da Terra)의 지원을 받으면서 80년대 전반기에 남부와 남동부 지역 5개 주에서 활동을 개시한 MST는 80년대 후반부터 북동부와 북부 및 중서부 지역에도 진출하였다. MST는 브라질 농업이 대지주 중심의 상업화로 치달으면서 토지를 잃은 영세농민들이 부자지주의 경작되지 않는 땅을 점거하면서 사회적

이목을 끌었다. MST는 90년대 후반부터 일부 지역의 단순한 토지점거운동을 넘어 전국적인 이목을 끌었는데 이는 토지문제와 농업개혁을 일부 농촌문제가 아닌 브라질의 정치 경제적 차원에서 접근하였기 때문이다.

인구의 3%가 경작가능 토지의 2/3를 차지하고 이들 토지의 60%가 생산에 이용되지 않고 방치되는 상황에서 2천5백만 브라질 농민들은 단지 생존을 위해 농업노동자로 연명하고 있는 구조적 모순이 MST 등장의 배경이다.<sup>5</sup> 땅은 넘치는데 영세농들이 들어가서 경작할 땅은 없는 셈이다. 지금까지 브라질 정부는 사유재산의 헌법적 권리를 더 중시해 왔으나 최근에는 이들 영세농들의 생존권 주장이 점차 힘을 얻고 있다. 민주화 이후 사르네이 정부와 꼴로로 정부는 연평균 2~3억 달러의 돈으로 농민들을 정착시켜 왔으나 까르도소 정부에서는 크게 늘어 연평균 14억 달러 정도를 들여 1995년부터 2002년까지 약 50만 농가를 정착시켰다. 룰라 정부도 2006년까지 53만 가구를 정착시킬 계획으로 있다.

브라질에서는 1992년 리우환경회의 이후 NGO에 대한 관심이 크게 제고되었으며 통계에 따라 다르나 브라질 전체에 약 25만 개 정도의 NGO가 존재하는 것으로 보고되고 있다. 이들은 환경, 교육, 지역운동, 인권, 여성, 연구지원 분야 등에서 활발한 활동을 하고 있다. 비록 NGO의 존재 자체만으로는 민주주의의 공고화나 심화를 말하기 어려우나 사회운동과 NGO 활동이 국가와 정치권이 독점하고 있는 정책결정권을 통제할 수 있는 메카니즘의 하나라는 점에서 NGO활동의 활성화가 브라질 민주주의의 장래에 희망적인 것임은 틀림없다.

---

5 브라질에는 3억7천1백만 헥타르의 경작 가능한 토지가 있으며 이 중 2억 헥타르는 축산용이다. 나머지 1억7천만 헥타르 중 3천9백만 헥타르만이 실제로 생산에 이용되고 있다.

## 브라질 민주주의의 도전과 과제

### 1. 빈부 격차와 양극화

브라질 민주주의의 가장 큰 장애는 빈부 격차와 이 빈부 격차를 지칭하는 “두 개의 브라질 Two Brazils”이다. 오지의 빈곤한 농민과 대도시 슬럼가로 표상되는 가난한 브라질과 미국 상류사회 못지 않은 생활을 구가하는 엘리트 층 간의 거리는 멀다. 1990년대 중반 현재 1억7천만의 브라질 인구의 약 20% 정도는 한 달 소득이 100달러 미만의 극빈층으로 알려져 있다.

문맹률은 인구의 15%에 이르고 오지에 들어가면 거의 40%에 이르는 지역도 있다. 대도시의 슬럼가에는 학교와 병원, 상하수도의 부족으로 이런 문제를 해결하기 위한 지역공동체 운동이 가장 활발하다. 리우데자네이루의 슬럼가를 마피아가 지배하고 있는 이유도 이들 마피아가 지역에 학교나 화장실 등 각종 복지시설을 지원하기 때문이다. 이들 슬럼가에서는 대낮에도 안전이 보장되지 않는데 2003년에는 신문 기자가 혼자서 마피아 취재를 위해 리우의 슬럼가에 들어섰다가 피살된 일도 있다.

유엔의 인간개발보고서 Human Development Report 2001에 의하면 브라질의 인간개발지표는 경제규모 9위의 국가답지 않게 69위에 머무르고 있다. 이 자료에 의하면 인구의 17%는 위생적으로 처리되지 않은 물을 사용하고 있으며 인구의 9%가 하루 1달러 미만의 수입으로 살아가고 있다. 한 달 수입이 65달러 미만인 브라질 국민은 1,200만에 이른다.

그러나 빈부 격차의 내용은 더욱 심각하다. 인구의 상위 10%가 소득과 소비의 46.7%를 점하고 있는 반면 하위 10%의 점유율은 1%에 불과하다. 상위 20%는 소득과 소비의 63%를 차지하고 있는 반면 하위 20%는 2.6%만을 차지하고 있다. 불평등도를 나타내는 지니계수는 59.1에 이르는데 이는 남미에서도 최악의 불평등도로 기록되고 있다. 그리고 이 수치는 역사적으로 계속 증가세에 있어 소위 경제의 균대화에도 불구하고 사회적 양극화 현상은 더욱 악화되고 있음을 보여 주고 있다.

이러한 불평등은 동등한 시민권의 향유를 저해하고 있다. 오지의 문맹자나 대도시 슬럼가의 교육받지 못한 수천만의 사람들이 제대로 시민적 권리 를 인식하고 민주주의를 실천하기는 어려운 일이다. 대학교육이 무료인데도 대부분 대학진학은 중산층 출신 학생에게만 돌아가는 혜택이다. 이는 비싼 사립학교를 졸업해야 극심한 경쟁을 뚫고 대학에 입학할 수 있기 때문이다. 이 점에서 부익부 빈익빈은 교육을 통해서도 재생산되고 있다.

까르도소 정부의 신자유주의 정책 이후 브라질 산업경쟁력이 약화되면서 실업이 증가한 것은 전술한 바 있으나 실업의 정도는 너무 심각하다. 상파울로 등 전국 거대도시지역 실질 실업률은 1999년 현재 20%를 넘나들고 있다. 전국적으로 8백만 명이 실업자이며 상파울로 인구의 하위 25%가 올리는 월 평균 소득은 1999년 현재 312헤알에 불과한데 이는 당시 환율로 따져 한화로 불과 20~30만원 수준에 불과하다. 노동활동인구의 거의 절반에 이르는 비정규직 노동자의 증가도 빈부 격차를 조장하고 있다.

## 2. 부패의 만연

부패는 브라질 사회 저변에 만연해 있으며 특히 고위층의 정치적 부패는 심각하다. 일일이 열거하기 어려울 정도로 부패사건이 많으므로 그 중 몇 가지만 소개하기로 한다. 끌로르가 부패혐의로 탄핵된 사실은 전술한 바 있는데 뒤를 이은 1993년 이따마르 프랑코 정부하에서도 예산 분배와 관련된 부패 스캔들이 터져 나왔다. 이는 의회 예산위원회 소속 의원들과 정부의 교통부와 사회복지부 및 주요 건설회사들이 연루된 부패사건으로 18명의 의원이 의원직 사퇴를 권고받았으며 이 중 4명이 사임하고 7명이 퇴출되었다.

까르도소 정부에서는 1996년 10월에 아마존 레이다 감시체계SIVAM 설치를 위한 미국 다국적기업인 Raytheon과의 계약과 관련한 비리에 까르도소 보좌관이 연루된 것으로 알려져 항공우주장관을 포함한 고위관료들이 사임하는 일이 발생하였다.

또한 2000년에는 까르도소의 비서실장이 상파울로 법원 건설프로젝트에서 미화 9천만 달러 횡령사건에 연루되었다. 같은 해 12월에 발표된 의회 보고서는 마약거래 및 매년 500억 달러의 돈세탁과 관련하여 정치인, 경찰, 기업, 변호사, 시장, 판사가 광범위하게 연루되어 있음을 밝히고 있다. 특히 연방하원의원 2명, 전직 주지사 2명, 주의원 15명이 관련된 것으로 나타났다. 보고서 발표 이후 적어도 8명에서 최대 30명의 증언자가 보복 살해된 것으로 보도되었다.

2001년 5월에는 브라질의 빈곤지대인 북부와 북동부의 개발을 위해 설치한 SUDENE(북동부개발국)와 SUDAM(아마존개발국)의 고위관료와 정치인, 기업인이 연루된 대규모 부패사건이 폭로되었다. 무려 20억 달러의 돈이 국고에서 빼져 나갔으며 특히 전직 SUDAM의 책임자였던 자데르 바르발호 Jader Barbalho 상원의장이 파라 Para 주 주지사 시절 자신의 구좌로 1천만 달러를 빼돌린 사실이 발각되어 상원의장에서 물러났다. 그의 부인과 부인의 사업파트너 역시 수백만 달러를 횡령한 것으로 보도되었다.

브라질의 부패는 뿐만 아니라 사회 구석구석에 침투해 있다. 한 조사에서 브라질 국민들은 정부가 가장 중시해야 할 것으로 실업이나 인플레보다도 부패 척결을 지목하고 있다. 부패는 정치체제에 대한 신뢰도를 낮추고 공정한 경쟁을 저해함으로써 불평등을 조장한다는 점에서 브라질 민주주의가 풀어야 할 제1과제라고 할 수 있다.

### 3. 폭력과 인권 문제

브라질의 빈곤과 낮은 교육수준으로 대도시 슬럼지역은 폭력과 범죄의 온상이 되어 왔다. 대도시에서는 많은 어린이들이 길에서 부랑아가 되어 동냥을 하다 어스름에는 떼도둑으로 돌변하는 일이 잦다. 이들 부랑아들이 일년에도 수백 명씩 살해되는 것은 브라질의 고질적 문제 중 하나인데 대부분 전현직 경찰 종사자에 의해 살해되는 것으로 추정되고 있으나 범인이 확실히

잡혀 유죄 판결을 받는 경우는 드문 편이다.

치안문제도 심각하다. 수년 전까지만 해도 리우데자네이루에 국한되었던 납치 사건이 최근에는 상파울로까지 확대되어 일년에도 수백 건의 납치사건이 벌어지고 있다. 특히 리우에서는 주로 부유층 인사들을 납치한 후 미화로 수십만 달러를 요구하며 일단 돈을 받으면 인질은 다치지 않고 돌려주는 납치산업이 성행하고 있다. 최근 상파울로 주변 슬럼가에서는 주말에만도 수십 명씩 살해되는 폭력사건이 속출하고 있으며 노상에서의 납치사건도 빈번하게 일어나고 있다.

인권문제의 상당부분이 범법 혐의자에 대한 경찰의 불법 대응과 살인 때문이라고 비판되고 있다. 경찰에 대한 처우가 열악하여 경찰의 부패를 조장하고 있으며 때로는 경찰이 파업에 돌입하여 치안상태를 더욱 악화시키는 원인이 되고 있다.

한편 농촌 지역에서는 MST 운동으로 대표되는 브라질 농촌지대에서의 토지를 둘러싼 갈등으로 1980년에서 2003년 8월까지 부재지주가 고용한 총잡이들에 의해 살해된 농민의 수는 1,671명에 달한다. 특히 북부의 파라 Para 주에서는 전체 피해의 30%에 육박하는 468명의 농민이 살해되었다. 1996년에는 이 주에서 19명의 MST 활동가가 한꺼번에 피살된 적도 있다. 농촌에서의 토지 점거를 둘러싸고 아직도 매년 30~40명의 농민들이 희생되고 있는 상태이다.

아동노동과 노예노동이 아직도 존재한다. IBGE(브라질정부통계기관)에 의하면 1995년 현재 18세 미만 노동자의 수는 750만에 이르며 이 중 10세에서 14세 사이의 노동자는 3백만에 이른다. 1993년에는 약 1만6천 명이 노예노동에서 풀려났다는 보도가 있었다. 전국적으로 미성년 매춘이 50만 명에 달한다는 보도도 있다.

## 맺음말

브라질 민주주의는 절차적 의미에서 다시 권위주의나 군사독재로 회귀할 가능성은 거의 없어 보인다. 이는 80년대 가장 급진적이었던 PT가 현재 집권당이 되어 지난 일년간 안정적인 국정 운영을 보여 준 데서도 잘 나타나고 있다. 특히 2002년 대선 당시 상당수의 과거 권위주의 군부 인사들이나 대기업가들도 브라질 경제의 성장을 앞세운 룰라 후보의 정책을 적극 지지하였다는 점에서 브라질 민주주의의 미래는 밝다고 할 수 있다. 여기에는 PT가 실용주의 노선을 앞세워 주류사회에 접근하였을 뿐만 아니라 PT의 성장과정에서 주지사와 상파울로 같은 주요 도시 시장을 배출하면서 깨끗한 정치 능력을 인정받은 것도 한몫 하고 있다. 그러나 PT도 아직 독자적으로는 브라질 정치에서 후견주의와 보스정치를 없앨 기반을 마련하지는 못하고 있다. 다당제 하에서 각 당의 지지세력이 지역에 따라 큰 편차가 있기 때문에 전국적 정책을 마련하지 못하고 지역적 계층으로 파편화된 정당들이 선거 시기나 의회에서 이슈에 따라 제휴하는 모습이 브라질 정치의 일반적인 모습이다. 이러한 거래에서는 항상 정파 보스들 간의 정치적 흥정이 국민 이익 보다 우선시되어 있는데 이런 모습이 단기간에 사라질 가능성은 거의 없어 보인다.

어쨌든 민주주의라는 정치체제의 미래가 비교적 밝은 반면 민주주의의 내 실화 혹은 심화라는 과제는 브라질이 넘어야 할 쉽지 않는 과제로 보인다. 엘리트와 빈곤층으로 확연히 구분된 완전히 다른 두 개의 사회가 괴리된 상태로 공존하고 있는 것이 현재의 브라질이다. 이 두 계층이 하나의 시민권 개념을 공유할 가능성은 장기적으로 성장과 분배가 개선되지 않는 한 쉽게 달성될 것 같지는 않다. 빈곤과 만연한 부패, 폭력과 인권 남용의 문제는 지난 수십 년간 지역운동과 NGO, 사회운동의 발전에도 불구하고 크게 나아지지 않고 있다. 더구나 까르도소 정부 하에서의 신자유주의 정책, 그리고 브라질 사회의 곳곳에 영향을 미칠 세계화의 영향으로 국가가 나서서 경제 및 사

회개발을 위한 막대한 재원을 마련하기도 쉽지 않은 상황이다.

작년에 집권한 룰라 정부는 노동자 복지를 최우선으로 하고 있는 PT(노동자당)가 집권한 정부답게 가장 큰 목표를 고용의 증대로 잡고 있다. 고용을 위해서는 성장이 필요하고 성장을 위해서는 수출과 내수확장을 위해 브라질의 산업 경쟁력을 강화하는 것을 최고의 목표로 하고 있다. 2003년 통과시킨 사회보장개혁안과 현재 준비 중인 조세법안은 모두 복지와 성장에 필요한 재원을 확보하기 위한 것이다. 그러나 이러한 조치를 통한 재원 확보가 어느 정도나 가능한지는 아직 불투명하다. 자본주의 경제를 관리할 책임을 떠맡은 좌파 정부가 이러한 브라질 경제의 회생을 성공적으로 수행할지는 아직은 미지수이다.

PT의 집권은 분명히 브라질 민주주의의 큰 성과이나 전술한 사회적 양극화와 빈곤을 극복할 대안을 마련할 수 있는지는 좀 더 기다려 볼 일이다. 그러나 정치 엘리트 특히 PT 정부 핵심인사들의 부패 연루 가능성은 어느 정부 보다도 적을 것이라는 점에서 기대를 할 수도 있을 것이다. 다만 정부 각료에는 의회의 제휴 정당 지도자들이 참가하고 있는 경우도 있고 아직 후견주의 정치가 작동하고 있다는 점에서 부패 사건이 재연될 가능성도 완전히 배제할 수는 없겠다. ■

---

오삼교 sgoh@mail. uideuk.ac.kr | 워덕대학교 국제관계학과 교수, 현대경제연구원 연구위원 등 역임. 주요 논문으로 「브라질 민주화와 노동개혁: 노동운동의 역할을 중심으로」, 「브라질 노사관계」, 「브라질의 새로운 좌파 정치: 룰라의 당선과 노동자당의 변화」 등 다수가 있다.