

브라질 룰라 대통령: 그는 꿈을 실현할 것인가, 악몽을 불러올 것인가?

엘리오 질베르스타인

(상파울루대학교 경제학과 교수)

■ 서론

루이스 이나시오 ‘룰라’ 다 실바는 브라질 대통령에 네 번 출마하였다(1989년, 1993년 및 1997년). 세 번 출마했을 때 그는 항상 초기에는 유망 후보였다. 그러나 선거운동 기간 중에 그는 지지도가 하락해서 낙선하고 말았다.

약 2개월 전 룰라와 노동당(PT) 간부들 중 그와 가까운 친구들은 네 번째 선거전을 계획하기 시작했다. 그들은 이전 세 번의 선거에서 범한 오류를 다시는 반복하지 않겠다고 다짐했다. 결국 그들은 자본주의를 부정하는 노동자라는 종래 노선을 포기하기로 결정했다. 그들은 또 자기들이 의회에서 결코 다수 의석을 차지할 수 없기 때문에 독자적으로 나라를 다스릴 수 없다는 사실도 알고 있었다. 그들은 브라질에 민주주의가 이미 정착되었고, 노동당이 그 민주주의를 수호해야 한다는 사실을 인정하였다. 그래서 그들은 과거의 사회주의 정책을 수정하였으며, 실제로 노동당 강령을 고쳐 사회민주주의 체제로 바꾸었다. 중산층들은 페르난두 엔리케 카르도수 대통령에 대한 불만이 쌓여 있는데다 노동당 공약이 온건 노선으로 바뀌게 되자 이번 2002년 대선에서는 룰라에게 기회를 줘야겠다는 결심을 굳히게 되었다. 2002년 선거 기간에는 룰라가 처음부터 끝까지 줄곧 선두를 달렸다. 룰라는 1차 투표에서 1위를 차지했지만 투표수 과반수를 얻지 못했다. 2차 투표에서 과반수 달성을 위해 룰라는 광범위한 연합을 형성해야 했다. 그 결과 그는 60%의 과반수 투표를 획득해 여당 후보인 주세 세하(José Serra)를 누르고 당선되었다.

■ 룰라 대통령의 경제 정책

룰라가 대통령에 당선되었을 무렵, 브라질 경제는 통화가치 하락으로 두 자리 숫자의 인플레이션을 기록하는 침체에 접어들고 있었다.

룰라 대통령이 정부 경제팀 구성 내용을 발표하자 국민들은 예상 밖이었기에 놀라지 않을 수 없었다. 그는 안토니오 팔로치를 재무장관에, 그리고 엔리케 메이렐레스를 중앙은행 총재에 임명했다. 팔로치는 의사 출신으로 룰라의 선거대책 본부장이었다. 그는 복잡한 정치 문제를 쉽게 처리하는 타입으로 정평이 나 있다. 메이렐레스는 بانک 보스턴에서 승승장구 하던 인물로 그 은행 국제담당 고위직에서 갓 퇴직한 사람이었다. 룰라 행정부 출범 이전에도 이들 두 사람의 이름이 거명만 되면 금융시장의 분위기가 바뀌곤 했다. 몇 주 후에 팔로치와 메이렐레스는 금융시장에 만연하던 불신과 회의를 신뢰와 심지어 어느 정도 낙관으로까지 전환시키는 데 성공했다.

룰라 대통령은 1월 1일 취임하였다. 처음 7개월 동안 룰라 행정부는 혹독한 통화정책과 재정정책을 실시하고, 사회지출을 축소시켰다. 이와 같은 일련의 정책은 보수 정권이 라면 충분히 있을 수 있는 일일 것이다. 그러나 금속노동자 출신으로서 자기의 노동조합과 정치 생애를 좌익 노선으로 이끌어 온 대통령의 정부로서는 놀라운 일이 아닐 수 없다. 실제 룰라 대통령은 자기가 불가피하게 선택한 결정에 대해 그렇게 만족해 하지 않고 있다. 브라질의 취약한 경제 상황을 감안할 때 그는 인플레이션을 잡기 위하여 경직된 통화정책 및 재정정책을 계속하지 않을

수 없었다고 봐야 할 것이다. 그러나 룰라 대통령은 아직도 동지들을 납득시키는 데 어려움을 겪고 있다. 이것이 지금 그가 당면한 문제이기도 하다.

■ 사회보장제도 개혁

브라질 재정위기의 주된 원인은 사회보장제도와 관련이 있다. 브라질은 크게 2개의 사회보장제도를 실시하고 있다. 하나는 민간노동자를 위한 것이고, 다른 하나는 공무원을 위한 것이다. 두 가지 다 적자가 누적되고 있는데 특히 공무원을 위한 제도는 급여는 후하고 기여금은 적어 그 적자 규모가 엄청나다. 브라질 정부(연방, 주 및 기초지자체)의 세수(稅收)는 2002년에 GDP의 36%나 되었다. 그 수입의 3분의 1, 즉 GDP의 약 12%는 민간부문 퇴직노동자 및 퇴직공무원의 연금에 사용되었다.

룰라 대통령은 사회보장제도가 자기 정권의 성공의 열쇠라고 생각했다. 만일 그가 사회보장제도를 개혁하지 못한다면 재정위기는 계속될 것이고, 그렇게 되면 그가 선거기간 중 약속한 공약을 실천할 수 없게 될 것이다. 4월에는 공무원연금 개혁 법률안을 의회에 제출했다. 그 법률안이 의회를 통과하면 공무원들은 많은 특권을 잃게 될 것이고, 사회보장제도 지출은 감소할 것이다. 현재까지 룰라 대통령의 계획은 순조롭게 진척되어 법률안에 대한 입법 절차가 진행 중이며 최종 입법은 10월이나 11월까지 이루어질 전망이다.

공무원노조와 판사, 군인 등 브라질의 모든 공직자들은 동 법안에 반대하고 있다. 이들이 피해자이니만큼 이해는 된다. 룰라 대

통령에게 있어 문제점은 노동당과 노동당 소속 상급 노동조합연맹인 CUT의 중요한 기반이 공무원들이라는 점이다. 공무원 노조들과 밀접하게 연계되어 있는 노동당의 좌파 인사들 역시 동 법률안에 반대하고 있다. 요컨대, 룰라 대통령이 대통령으로서 성공을 하느냐 못 하느냐에 결정적 요인으로 작용할 사회보장제도 개혁 문제는 룰라의 정치생애 초기부터 그와 함께 했던 사람들을 분명히 갈라놓게 될 것이다.

■ ‘가진 자’와 ‘못 가진 자’ 양측으로부터의 압력

경기침체로 경제 활동이 마비되고 사회적 위기가 악화되고 있어 사회 거의 모든 분야가 이의 영향을 받고 있다. 경제인들은 금리의 대폭 인하와 정부의 사회간접자본 지출 증대를 요구하고 있다. 부유한 경제인 출신의 조세 알렌카르 부통령도 정부의 통화정책을 혹독하게 비판하고 있다.

정계에서는 노동당내 좌파 등 룰라 대통령을 지지하고 있는 좌익계 정당들이 정부지출 증대와 산업정책 실시를 염두에 둔 경제 ‘B 계획’을 요구하고 있다. 그들은 또 공무원노조들과의 긴밀한 관계 때문에 사회보장제도 개혁안에도 반대하고 있다.

룰라 대통령이 대선운동 초기에 노동당의 새 강령을 발표했을 당시 노동당과 기본 노선을 같이하는 당 안팎의 좌파 세력들은 강령 내용에 동의를 한다는 듯이 침묵을 지켰다. 그러나 룰라 정권이 출범하면서 신정부의 경제정책을 제시하자 반대 세력이 또 다시 고개를 들기 시작했다. 룰라 대통령에 반대하는 좌파 세력의 중심은 노동당이 아니

라 소위 말하는 ‘사회운동’ 단체들이다. 이 사회운동 가운데 영향력이 가장 큰 것이 MST(무토지(無土地) 농민을 위한 운동)이다. MST는 천주교회의 지원을 받는 가톨릭 과격파들이 주도하는 대규모 단체로서 혁명과 폭력을 통해 브라질을 사회주의 국가로 변화시키는 데 목표를 두고 있다. MST는 농촌 지역에서 활동을 하며, 급진적인 토지개혁을 통해 획득한 땅을 분배해 주겠다고 약속하면서 토지를 소유하고 있지 않은 가난한 농부들을 동원한다. 그들의 전략은 단순히 사유 또는 정부 소유의 토지를 장악함으로써 정부로 하여금 지주의 땅을 빼앗아 무토지 농민들에게 넘겨주도록 압력을 행사하는 것이다. 이와 유사한 운동들이 브라질의 대도시로까지 확산되어 도시 MST(무주택자를 위한 운동)가 형성되고 있다. 도시 MST의 전략 역시 비슷하여 사유 또는 정부 소유의 건물을 장악해 집 없는 시민들에게 나누어 주는 것이다. 대선 기간 중에는 MST는 룰라 후보를 지원하여 부동산 장악 행위를 중단하기로 했었다. 그러나 최근 3개월 동안 도시와 농촌지역을 막론하고 전국 차원의 대규모 장악활동을 재개했다.

■ 룰라와 노조

노조들은 대체로 룰라 대통령에 실망하고 있다. 특히 룰라 대통령이 노조위원장 출신이고 노동당과 CUT의 창립자이기 때문에 더욱 그러하다. 노조들은 룰라가 다른 노선을 택할 것을 기대했을 것이다. 그의 정책 방향 때문에 실망한 점도 있으나 분명 다른 이유들도 있을 것이다.

FS(‘단결의 힘’ - 두 번째로 영향력 있는

상급 노동조합연맹으로서 중도와 성향이 강함)는 룰라 대통령 취임 첫 날부터 그의 경제정책을 강하게 비판해 왔다. FS는 물가상승률에 맞추어 임금을 인상해 줄 것을 압박하고 있어 물가 안정화라는 경제 시책에 정면으로 맞서고 있다. FS는 또한 CUT와는 전통적으로 대립적인 관계였다. 이들 두 연맹에 속해 있는 노조들은 노동자들의 조직 관리 활동에 있어 서로 경쟁을 해 왔다. 노동당과 긴밀히 연계되어 있는 CUT와는 달리 FS는 공식적으로 어떠한 정당과도 연합하고 있지 않으며, 좌파 세력과의 정식 관계를 맺지 않고 있다. 페르난두 엔리케 카르도수 정권의 8년 임기 동안 FS는 정부 정책에 매우 협조적이었으며 이러한 협조에 대한 보상도 받았다. FS는 정치적으로도 CUT 및 노동당과 힘을 겨루고 있다. FS의 위원장은 전 금속노조 위원장인 파울루 페레이라 다 실바로서 지난 대선 당시 부통령 후보로 출마하기도 했었다. 파울루 페레이라 다 실바는 룰라 정부에 대한 국민들의 불만을 이용하여 당선 기회를 노리고 있다. 그는 내년 브라질 제1의 도시 상파울루시 시장선거에 출마할 계획을 선언해 놓은 상태다.

브라질 최대 규모의 상급 노조연맹인 CUT는 그 창립자이자 첫 위원장이 룰라였다. 오늘의 CUT는 세 그룹으로 나뉘어져 있다. 첫 번째 그룹은 민간부문의 실용주의파 노조원들로 구성되어 있으며, 이들은 제조업(자동차, 철강, 금속, 화학 등)과 은행권의 요직을 장악하고 있다. 이들은 CUT 내에서 가장 똑똑하고 진보적인 그룹이며, 룰라와 관계가 가장 깊은 그룹이다. 이 그룹의 주력 노조는 룰라가 1970년대 말 브라질 '신노조운동'의 지도자로 부상하던 당시 위원장직을

맡은 바 있는 ABC 금속노조이다. 룰라는 아직도 그의 과거 동료들과 긴밀한 관계를 유지하고 있으며, ABC 노조를 브라질 노동조합이 본받아야 할 하나의 모델이라고 계속 말해 왔다. 룰라의 자택도 ABC 노조 본부에서 얼마 떨어져 있지 않다. 요즈음도 그가 브라질의 수도 브라질리아에 머무르지 않을 때는 가끔 옛 동료들과 가까이서 주말을 보내곤 한다. 그의 동료 중 한 명인 루이스 마린오는 CUT의 현 위원장이며 ABC 금속노조의 전 위원장이다. 마린오는 룰라 대통령의 고금리 경제정책에 대해서는 다소 불만을 갖고 있는 듯하지만 대체로 룰라 정권에 매우 협조적이다. 그는 전국 트럭협회와 자동차협회의 부활을 위한 인센티브안을 제시한 바 있다. 이 인센티브안은 세금 감면, 신용 혜택, 임금 억제, 직업안정 등을 포함하고 있으며 자동차 업계로부터 지지를 받고 있다. 현재까지는 팔로치 장관이 마린오의 세금 감면안에 반대하고 있으나 경기 침체의 악화로 조만간 동의를 해줄 것 같은 조짐이 보인다.

CUT내 두 번째 그룹은 국세청 조사관, 재무부의 기술관료, 중앙은행 직원, 검사 등 엘리트 공무원들을 대변하는 노조들로 구성되어 있다. 이들은 CUT 소속이지만 정치적으로는 노동당 지지 단체라고 볼 수 없다. CUT는 1990년대에 공무원을 동원하는 데 매우 성공적이었으며 그 이후로 공공부문 노동운동을 이끌어 왔다. 공무원들은 CUT에 가입하는 것이 CUT의 커가는 영향력에 힘입어 혜택을 볼 수 있는 방법이라고 생각했다. 그러나 룰라 대통령이 사회보장제도 개혁안을 제시하자 이들 공무원은 정부지출 삭감에 따른 희생자가 된 것이다. 그래서 오

늘날 CUT에 가입하는 것이 오히려 손해일 수도 있게 되었다. 즉 공무원들의 이익을 보호하는데나 개혁에 반대하는 데 오히려 방해가 될 수 있다. 이들 공공노조들은 그와 같은 실질적인 이익을 위하여 1990년대에 가입했던 CUT를 이제 탈퇴를 하고 공무원 노동조합으로만 구성된 새로운 노조연맹을 설립하겠다고 위협하고 있는 것이다.

CUT의 세 번째 그룹은 이념과 목표를 공유하는 민간과 공공부문 노동조합으로 구성되어 있다. 실용주의 원칙에 따라 움직이는 위의 두 그룹과는 달리 이 세 번째 그룹은 노동운동의 좌익 세력으로서 브라질을 사회주의 국가로 전환하고자 하는 목표에는 현재에도 변함이 없다. 그들은 룰라 대통령의 경제정책에 반대하며 사회보장제도 개혁을 거부하고, 페르난두 엔리케 카르도수가 도입한 ‘신자유주의’ 정책을 고수하고 있다며 룰라 대통령을 비판하고 있다. 비엘리트층 공무원(엘리트공무원보다 수가 더 많음)들이 이 그룹에 소속돼 있다. 공무원노조 중 실용주의파들이 이념 노조들을 설득해 새로 결성하고자 하는 노조연맹에 가입시키려 하고 있다. 일각에서는 이 세 번째 그룹이 CUT를 탈퇴해 좌익 노조연맹을 결성할 가능성도 없지 않다고 보고 있다.

CUT와 FS외에도 네 개의 노조연맹이 있으나 그 세력은 훨씬 약하다. 이들 연맹의 공통적인 특징은 브라질 내에서는 널리 알려진 ‘노동조합비’(전 노동조합세(稅))에 상당히 많이 의존을 한다는 것인데, 이 노동조합비는 정부가 모든 노동자로부터 징수하는 강제 조합비이다. 이렇게 해서 모아지는 노동조합비는 각각의 직업군(職業群)을 대변하는 노조에 전달된다. 노동조합비와 직업별

단일노조 개념은 오늘까지도 브라질에서 유효한 구 노동법을 연상케 한다. 사실 사회보장제도를 개혁한 후 룰라 대통령은 노동법과 고용법 모두의 개혁을 제안하겠다고 발표한 바가 있다. 이러한 개혁은 분명 전통적인 보호주의에 기반을 두고 있는 ‘브라질 노동법’을 따르고자 하는 많은 노동운동 단체들로부터 반발을 살 수 있을 것이다.

■ 룰라 대통령의 특단의 대책: 조속한 성장 달성

외부환경 요인들의 취약성과 재정적 어려움으로 인해 브라질의 경제는 성장이 억제되어 왔다. 무려 20년 동안 브라질은 경제실패와 사회여건의 악화를 겪어왔기 때문에 경제성장을 재달성하는 것이 오늘의 시급한 과제임에는 두말할 나위가 없다. 룰라가 대통령으로 당선된 것은 수백만 브라질 국민들에게 희망의 신호였다. 브라질 역사상 처음으로 최빈곤층 출신이 통상 엘리트들만이 오르는 자리를 차지한 것이다. 그러나 룰라 대통령이라고 해서 기적을 이룰 수 있는 것은 아니다. 그는 우선 경제를 안정시켜야 하고, 이를 위해 전통적인 통화 및 재정정책을 펴지 않을 수 없는 것이다.

이와 동시에 룰라는 브라질의 각종 제도에 대한 현대화를 지향하는 개혁을 실시하고자 한다. 경제이론과 제도개혁이 구성원들의 이익을 저해할 것을 우려해 노조들은 분열돼 있다. 일종의 이중 파라독스라 할 수 있다. 한편으로는 노조위원장 출신인 대통령이 노동자들이 수용하기를 꺼리는 정책을 펴고 있고, 다른 한편으로는 보수 엘리트층과 연계가 없는 대통령을 드디어 뽑았으나 이번

에는 노동자, 노조, 기타 사회단체들이 그 대통령에게 지지를 보내지 않을지 모르는 일이다.

사회적인 동요와 일반 서민들의 불만은 날로 증폭되고 있으며 금융권에서도 인식이 바뀌고 있다. 기업가들도 역시 강한 불만을 표시하고 있다. 사회 전 분야가 룰라 대통령의 경제정책 완화를 요구하고 있다. 경제가 성장할 수만 있다면 룰라 대통령도 그들의 불만을 해소하기가 훨씬 수월할 것이다. 그러나 그는 경제가 너무 빨리 성장하는 것도

원치 않는다. 각 노조들과, MST, 좌파 세력, 그리고 기업 엘리트들이 그에게 준 시간은 점점 줄어들고 있다. 향후 몇 개월이 관건이다. 조속한 시일 내 그의 정책들이 실효를 거두고 궁극적으로 국가 경제가 다시 성장할 수 있게 되기를 기대해 본다. 만약 그렇게만 된다면 룰라의 대통령 당선이야말로 꿈의 실현을 의미하게 될 것이다. 그러나 그렇지 않을 경우, 그 꿈은 악몽이 될지도 모른다.