

# 1. 브라질, 룰라 정부의 성격: 자유주의 헤게모니, 발전지상주의 그리고 포퓰리즘

브라질리우 살롱 Jr.\*

---

룰라는 재임기간 동안, 까르도주 전임 대통령의 재임기간에 정치적으로 틀이 짜여진, 자유주의 헤게모니를 공고히 해오고 있다. 자유주의 헤게모니는 사회적으로 심화되었으며, 공권력과 민간자본 사이의 연결 관계는 보다 유연해져 발전지상주의 쪽으로 방향설정이 강화되고 있다. 위에서 언급한 자유주의의 심화가 내포하는 정치적인 이면에는 정당 사이의 경계가 희미해졌다는 점과 중앙권력에 의한 포퓰리즘적 정책 관행이 되살아나고 있다는 점을 의미한다.

[Liberalismo/ Desarrollismo/ Populismo/ Fernando Henrique Cardoso/ Luiz Inácio  
Lula da Silva/ Brasil;  
자유주의/ 발전지상주의/ 포퓰리즘/ 페르난두 앙헤리 까르도주/  
루이스 이나시우 룰라 다 실바/ 브라질]

---

룰라 정부의 집권기간은 독특한 특성을 가지고 있는데, 그 특성들은 1995년 브라질에서 시작된, 새로운 국가 형태의 구축과정에서 벌어진 내용을 살펴보아야 이해할 수 있다. 그의 정부는 이 새로운 국가 형태에 포함되며, 그의 1, 2기 정부 자체가 이 국가 형태의 구축 요인들 중 하나

---

\* Basilio Sallum Jr., 상파울루 대학교 사회학과 졸업(1970), 동 대학 사회학 박사(1979). 현재 동 대학교 정교수이자 동 대학 산하의 현대 문화연구센터(Cedec) 소장직을 맡고 있다. 주 연구 분야는 사회학 이론, 사회계층화 및 정치사회학이다.

이기도 하다. 이 새로운 국가 형태는 긴 정치적 과도기(1983~1994)가 지난 후, 구(舊) ‘바르가스식 국가체제(1930~1982)’를 대체하였다.<sup>1)</sup> 이 국가 체제에서는 국내 정치에 국민들의 자율적인 정치참여를 항상 배제해왔을 뿐만 아니라 –비록 한때나마 존재했던 ‘민주적인 기간’ 동안에도 그러했다– 경제적으로 독재적·발전지상주의가 만연했다.

그 대신에 국가와 사회의 관계라는 관점에서 볼 때, 국가의 새로운 형태는 민주적이었으며, 국가와 경제의 관계라는 관점에서 볼 때는 온건한 자유주의였다. 이 새로운 국가 형태는 두 가지 핵심 기반을 가지고 있다. 하나는 그것을 정치·사회적으로 보장한 1988년 헌법이며, 다른 하나는 1994년 발표된 통화안정책 헤알 플랜(Plano Real)과 페르난두 엔히키 까르도주의 취임과 더불어 발표되어 주로 그의 1기 정부를 지배한 자유주의적 개혁조치이다. 서로 시간적인 간격이 있음에도 불구하고, 이들 핵심 기반들은 서로 연결되어 있다. 다시 말하면, 1988년 헌법이 헤알 플랜과 까르도주 정부의 개혁조치들에 앞서 브라질 민주주의의 원칙과 보장을 확고히 했음에도 불구하고, 이 헌법은 국가와 경제의 관계에서나 민주적인 권력 수행의 형태에서도 안정성을 획득하지 못했었다. 하지만 민주국가 체제와 더불어 통화안정화가 일반 대중을 ‘안심’시켰으며, 까르도주 기간 동안에 취해진 ‘자유화’ 개혁들이 1988년 헌법의 특징인 시대착오적

1) ‘바르가스식’이라는 형용사는 1930년 중앙권력을 차지한 뒤 1945년까지, 그리고 1951년부터, 자살을 했던 1954년까지 브라질을 지배했던 정치인이자 쿠데타의 리더였던 제툴리우 바르가스(Getúlio Vargas)의 통치방식을 지칭한 것이다. 동 국가 체제의 주요 특징들은 1982년까지 지속되었으며, 그 이후 소멸 상태에 진입했음에도 한동안 지속되었다. 본 연구자는 일반적으로 가장 많이 쓰이는 ‘발전지상주의 국가’라는 용어 대신에 ‘바르가스식 국가체제’라는 용어를 더 선호한다. 그 이유는 ‘발전지상주의 국가’라는 것은 단지 국가와 경제의 관계만 언급한 것일 뿐, 국가와 사회의 관계를 제쳐둠으로써 결과적으로 국가의 독선적인 성격을 외면하기 때문이다. 그리고 국가와 경제의 관계에 대하여 본 연구자는 가장 흔히 쓰이는 ‘민족적 발전지상주의’ 대신에 ‘독재적 발전지상주의’로 칭하고자 한다. 그 이유는 ‘민족적 발전지상주의’라는 용어가 동 기간의 지배적인 이데올로기를 보다 더 정확하게 지칭하기 때문이다.

국가통제주의에 대한 논란도 잠재웠다.

만일 룰라의 집권기간, 특히 룰라의 최근 2기 정부가 새로운 국가 형태의 전개라면, 그 특징은 무엇이며, 까르도주 정부와 비교했을 때 어떤 면에서 전임 정부를 혁신했다는 것일까? 본 연구자의 핵심 논점은 까르도주 전임 대통령의 재임기간에 정치적으로 그 틀이 짜인 자유주의 헤게모니를 룰라가 자신의 재임기간 동안 공고히 해왔다는 것이다. 자유주의 헤게모니는 사회적으로 심화되었으며, 공권력과 민간자본 사이의 연결 관계는 보다 유연해져 발전지상주의 쪽으로 방향설정이 강화되고 있다. 위에서 언급한 자유주의의 심화가 내포하는 정치적인 이면에는 정당 사이의 경계가 희미해졌다는 점과 중앙권력에 의한 포퓰리즘적 정책 관행이 되살아나고 있다는 점을 의미한다.

이제 이 논점들을 전개하고자 한다.

## 자유주의 헤게모니의 이중 심화

여기서 브라질이 보여준 경제적 자유주의 이데올로기의 최근 역사를 재구성해보는 것은 적절치 않다. 자유주의는 1980년대 하반기에 이르러서야 대형 언론에 소개되었으며, 기업들의 요구에 의해 정치적으로 그 중요성을 획득하였다. 그 당시에는 무엇보다도 국가의 간섭주의와 의지를 축소하자는 것이 주된 화두였다. 그러다가 꼴로르 지 멜루 정권이 집권한 1990년에 가서야 국가 정책의 일부로 수용되기 시작하더니, 헤알플랜의 안정화 정책과 페르난두 엔히키 까르도주의 당선과 더불어 비로소 국가 정책에 체계적으로 반영되기 시작했다. 더 첨가할 것이 있다면, 자유주의는 기업과 대형 언론사들의 경계를 뛰어넘어 ‘정치계급’의 사고방

식과 ‘전문직 중간계급’에서 두드러지기 시작했으며, 주로 브라질의 중남부 지방을 중심으로 중하위계층 및 민중계층에서 그 모습을 드러내기 시작했다. 본 연구자는 이 자유주의가 거시경제적 관점에서 두드러지게 나타나는 신자유주의적 흐름과 자유주의적-발전지상주의 사이에서 양극화되어 항상 ‘정통성이 거의 없는’ 것이었다는 점을 강조하고 싶다. 특히, 자유주의적 발전지상주의는 낡은 발전지상주의를 자유주의적으로 재생하여 탄생된 것이며, 초기에는 기존 생산시스템에 대한 거시경제정책의 충격을 완화하기 위한 대책들을 가능케 했고, 나중에는 세계적 차원에서 자국의 경제적 경쟁력을 향상시키기 위한 정책 창출용 대책들을 가능케 했다. 게다가 자유주의적 발전지상주의는 국가의 개입 패턴 각도가 ‘거의 엄격하지 않다’는 것 외에도, -‘좌파’ 비판가들이 주장하는 것과는 반대로- 비록 뚜렷한 결과를 내지는 못했다고 할지라도, 사회적 포용정책, 즉 사회적 통합정책들과 항상 연계되어 있었다.

분석가들 사이에는 주류를 형성하며 보다 정통적인 자유주의적 흐름과 그것이 구현된 경제정책 -특히, 통화정책, 환율정책, 그리고 부차적으로 조세정책들에 기반을 둔 반 인플레이정책- 이 국내외 ‘금융시장’ 및 ‘금융화된(financierizado)’ 자본주의의 이해관계에 특혜를 주었다는 점에 대해 거의 완벽한 견해의 일치를 보이고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 자유주의 헤게모니는 ‘금융시장’에 관련된 이해관계들이 자본가들과 소유주들, 그리고 일정 수준의 중간계층 및 하위주체계층들에 대하여 주도적인 역할을 하고 있음을 의미했다. 국가시스템 상에서는 중앙은행이 그러한 개념과 이해관계들을 상호 연결해주고 표현해주는 핵심으로 존재했다. 까르도주의 집권 기간 내내 -특히, 그의 1기 정부 내내- 이러한 개념과 이해관계들이

2) F. Chesnais, *La mondialization du capital*, Paris: Syros, 1994 and Braga, J. C., “Financeirização Global - O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo,” M. C. Tavares & J. L. Fiori, *Poder e Dinheiro*, Petrópolis - RJ: Ed. Vozes, 1997. 참조.

지배적이었으며, 이로 인해 ‘자유주의적 발전지상주의’에 기반을 둔 부분적이지만 정확한 대책들이 모습을 드러냈다. 그 대책들의 일반원칙은 국가가 조정자(regulador)로서만, 그리고 많이 필요할 때는 재정적 지원자로서만 움직일 뿐, 경제활동엔 개입하지 않는다는 것이었다.

하지만 헤게모니는 이해관계의 강요를 의미하는 것이 아니다. 헤게모니는 항상 아이디어를 통해 자신을 보편화하는 것이며, 이를 통해 ‘지배 시스템’의 참여자들 사이에, 즉 헤게모니를 쥐고 있는 부문과 리드되는 부문들 사이에 상징적이고도 실질적인 다리를 놓고 그것을 이용하는 것을 의미한다. 헤게모니는 또한 국가 운영자들과 그의 관리들, 그리고 일반 대중들 사이에서도 상징적이고도 실질적인 다리를 놓으며 그것을 이용하는 것을 의미하는데, 그 이유는 국가의 새로운 형태란 사회와의 보다 민주적인 관계도 함유하기 때문이다. 본 연구자는 앞서 언급한 상징적인 다리라는 것이 까르도주 집권기간 동안엔 ‘사회적 연대의식’ 그리고 /혹은 ‘사회적 보호’를 위하여 ‘사회적 권리들’의 효력발생을 통한 ‘안정’, ‘경쟁력’, ‘능력’, ‘능력개발’, 그리고 -자본주의가 ‘정의롭지 못한’ 사회에서 작동되고 있었다는 것이 인정됨에 따라- ‘사회적 포용’이라는 개념에 바탕을 두었던 것으로 이해한다.

‘안정’, ‘경쟁력’ 그리고 ‘능력’은 경제 정책의 방향을 설정해주고, 그것을 정당화시킨 가치들이었다. 또한, ‘능력개발’은 근로자, 소규모 생산업자를 위한 정책의 모티브였을 뿐만 아니라(기술 변화에의 적응, 실업보호, 그리고 일정한 한계 속에서 그들이 좋은 ‘사업가들’이 될 수 있도록 하기 위한 정책들의 모티브), 가난한 자들을 사회 시스템 속에 포용하는 사회정책들과 연계된 상징적인 축이었다.<sup>3)</sup>

---

3) ‘사회적 배제’라는 개념은 ‘제3의 길’에 대한 국제회의용 정부의 한 문서에서 다음과 같이 등장한다. "오늘날 브라질 사람들에게 충격적인 것은 가난만이 아니라, 무엇보다도,

사회정책들의 정당화를 위한 슬로건은 ‘사회적 권리들’을 실현한다는 것, ‘사회적 연대의식’ 및 ‘사회적 보호’를 제공한다는 것이었다. 다시 말하면, 자본주의 사회에서 배제되었거나 불안정하게 포용되어 있던 시민들에게 정책의 우선순위를 두겠다는 것이었다. 시민권의 확대를 정의하는 사회적 권리들은 1988년 헌법과 사회적 지원을 규정하고 있는 법(LOAS)에 의해 이미 규정된 것들이었다. 이것은 민주주의의 구현을 위해 확실한 조건들을 제공하겠다는 걸 의미했다. 그리고 사회적 연대의식을 고취시키겠다는 것은 —사회적으로 좋은 위치에 있는 사람들 및 국가의 연대의식을 고취시키겠다는 것은— 자신의 사회적 권리를 적절히 누리지 못했던 사람들에게 대해서뿐만 아니라, 즉각적이고도 신속한 사회적 보호를 요하는 미천한 상황을 이미 겪었던 사람들에게 대한 연대의식을 고취하겠다는 것이었다. 그럼에도 불구하고, 비록 ‘하층민들’에게 사회적 연대의식을 제공하면서 모든 이들의 권리를 보호, 보장하겠다는 것이었지만, 이 모든 것은 모든 이에게 현대 브라질 사회에 완전히 참여할 능력을 제공한다는, 즉 ‘능력개발’이라는 개념 속에 녹아있었다. 필요할 경우 물고기를 제공하겠다는 것이지만, 그 모든 것에 앞서 우선적으로 물고기를 잡는 법을 가르치겠다는 것이었다.

페르난두 엔히키 까르도주의 집권기간 동안에 취해진 건강과 교육 정책과 같은 사회정책들은 사회적 권리 실현에 목적을 두었으며, 무엇보다도 보편주의적인 것이었다. 만일 특정부문이나 지역에 집중된 경우가 있었다면, 그것은 주로 지역적인 관점에서 이루어졌다. 예를 들면 ‘사회적 연대 커뮤니티’ 프로그램의 경우, 브라질에서 가장 빈곤한 도시들(전체

---

배제이다. 즉, 오늘날 세계 10대 산업경제 대국인 나라에 진입하는 데에 성공한 사람들의 상대적인 변영과 그 경제에 생산자 혹은 소비자로 끼여들지 못한 사람들의 버려짐 사이의 대비를 의미한다." Vilmar Faria, Eduardo Graeff 외, "Preparando o Brasil para o século XX," Brasília, 2000, p. 1. 이 문서는 페르난두 엔히키 까르도주 집권기간의 정책들에 대한 것뿐만 아니라, 그 정책들을 정당화하려한 주장들에 대한 훌륭한 정부 출처 문건이다

도시의 약 25%)에 대하여 연방정부 산하의 여러 부문들이 취하고 있는 보편주의적 정책들의 상호 연계에 노력을 집중하였다. 특정한 속성을 갖고 있는 가정들(취학 연령기에 있는 어린 자녀들을 가진 가정들), 특히 빈곤선 이하의 소득을 나타내는 가정들에게 집중된 소득이전(移轉) 정책들은 단지 까르도주의 2기 정부에 들어서서야 중요하게 취급되어 기존에 실시되고 있던 생필품 등의 제공 정책을 대체하였다.<sup>4)</sup> 그렇다고 해도 까르도주 정부의 소득이전 정책은 소득이전을 해당 자녀들의 학교출석 증거 또는 보건소 검진으로 조건 짓는 등 대상 계층의 능력개발과 연결되어 있었다.

비록 ‘금융시장’의 이해관계와 ‘금융화된 자본주의’에 맞추는 것이 까르도주 집권기간에 우선적으로 고려되었다고 할지라도, 정책 의미의 소화와 마무리, 확산과 경계설정, 그리고 정책에서 이미 언급된 바 있듯이 생각을 정책으로 전환하는 것 등은 업계 사람들, 특히 전문직 중간계급의 결정적인 기여로 실현될 수 있었다. 이 사람들은 일시적으로 국가 공무원, 특히 공공기관의 상위계층으로 흡수되었다.<sup>5)</sup> 여기서 중간직업계층이란 이코노미스트, 행정가, 엔지니어, 사회학자 등과 같이 상위수준의 전문직을 유능하게 수행하며 생계를 꾸려가는 사람들의 집합을 의미한다. 이 전문직 종사자들은 대학교수로, 컨설턴트로, 기업의 고위 임원 등으로 자신의 직업을 수행한다. 중요한 것은 ‘안정’, ‘경쟁력’, ‘능력’, ‘효율성’, ‘합리성’, ‘능력개발’ 등 현대 자본주의의 슬로건들이 일반적으로 대기업

4) 까르도주 집권기간의 사회 정책들에 대해서는 S. Draibe, "A política social no período FHC e o sistema de proteção social," *Tempo Social* - Revista de Sociologia da USP (Vol.15, Nº 2, nov. 2003) 참조.

5) 그러한 흡수는 -현재는 사회적 출신 성분이 다른 사람이라고 할지라도 계속되고 있다 - 상위 지도부와 보좌 직으로 약 4만 여명을 임명할 수 있는 권한 덕분에 가능했다. 1998년에 이 수치는 전체 공공 기관 인원의 약 3%를 차지했다. 흡수된 ‘비공무원’의 수는 훨씬 적었는데, 그 이유는 DAS 직책의 상당부분, 특히 보다 낮은 임금에 중요성도 떨어지는 직책들이 공공부문 종사자들에 의해 수행되었기 때문이다.

의 ‘임원’ 혹은 ‘컨설턴트’의 지위를 차지하고 있는 중간직업계층에 의해 배양된 미덕이라는 것이다.

## 룰라 정부 집권기간의 자유주의

그렇다면 어떤 의미에서 룰라정부의 집권기간이 이전 정부의 연속이며, 이 두 정부의 가장 큰 차이점은 어디에 있는가? 룰라 후보와 노동자당의 지도부가 이전 정부의 거시경제정책들, 즉 통화안정 우선책, 인플레이션 억제 목표 시스템, 변동환율 시스템, 상당한 기초재정수지 흑자를 낳는 재정, 그리고 계약에 대한 존중 등으로 자신의 정책을 ‘변질’시킨 것에 대하여 현재 여러 연구들이 존재한다.<sup>6)</sup> 여기서는 이 점을 더 이상 논의하지 않을 것이다.<sup>7)</sup>

두 정부의 집권기간을 연결하는 핵심 요소는 양 정부가 최고의 목표 가치로 통화 안정을 택했다는 것이다. 하지만 이를 위해 양 정부가 수단과 방법을 가리지 않은 것은 아니다. 두 정부의 통화 안정 정책은 자유주의를 옹호하면서 신고전파 경제학을 신봉하는 학계에서 ‘보편적’으로 받아들여진 거시경제정책을 통해 추구되었다.<sup>8)</sup> 더욱이 룰라의 집권 동안

6) Brasília Sallum Jr. & Eduardo Kugelmas, "O modo Lula de governar," Brasília Sallum Jr. (org.), *Brasil e Argentina Hoje - Economia e Política*, Bauru-SP: Edusc, 2005; Luiz Filgueras & Reinaldo Gonçalves, *A Economia Política do Governo Lula*, Rio: Contraponto, 2007; Paulani, Leda, *Brasil Delivery*, São Paulo, Boitempo, 2008; M. Novelli, "A continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e o governo Lula: uma abordagem sociopolítica," (출판되지 않은 버전임, 2007).

7) 하지만 좌파 주체들이 까르도주의 1, 2기 정부 자체가 자유주의 헤게모니를 구체화한 것이라고 인정함과 동시에 비난까지 하면서 룰라와 노동자당 지도부가 ‘변질’한 것을 아주 놀라운 일이라고 간주하는 것은 본 연구자에게 무척이나 어색하게 느껴짐을 강조하지 않을 수 없다. 설마 그들은 정상적인 선거에서 혁명이라도 일어나길 기대한 것인지 되묻지 않을 수 없다.

8) 이것에 대해서는 M. Novelli, "Inflação e Desinflação: coalizões, conflitos e instituições no

에는 전임 대통령 집권기간의 어떤 ‘자유화 개혁들’ —외국자본 기업들 대비 순수 국내기업들의 헌법상 특혜 제거, 민영화 실현, 공공사업부문의 허가 체제, 공기업관리 기구, 균형 잡힌 조세 관리를 위한 규정들, 중앙은행의 실질적인 자율성 등— 도 변경되지 않고 유지되었다.<sup>9)</sup>

비록 룰라 정부의 첫 경제팀이 까르도주 2기 정부의 정책을 머뭇거리림 없이 유지하면서 정통 경제 정책을 추구하는 뚜렷한 모습을 보였음에도 불구하고, 이전에 그토록 중요시되었던 ‘경쟁력’의 개념이 정부가 공언한 주요 정책들 사이에서 설 땅을 많이 잃어버렸다. 또한, 룰라의 집권기간에는 ‘능력’의 개념도 쉽게 사라지고 말았다.

사실 제1기 정부 초기에 룰라는 전임 정부의 정책들을 기본적으로 유지하고 전임정부가 IMF에 약속한 기초재정수지 흑자를 초월하면서까지 금융시장을 ‘안정시키는 일’에 전념하였다. 더 나아가 이전 정부에서 시작된 개혁 프로그램들(사회보장제도와 세제 개혁)을 천천히 지속시켜나갔다. 그럼에도 불구하고, 노동자당의 대다수 행동대원들과 정부의 상당부서들(경제부서들 제외)은 전임 정부의 정책 유지가 내키지 않았지만 체념 상태에서 받아들일 수밖에 없었다. 왜냐하면 전임 정부의 정책이 통화안정과 정치안정을 유지하는 데에 피할 수 없는 그 무엇으로 인식되었기 때문이다.

‘안정화’ 정책과 노동자당의 오래된 슬로건들 —사회에 대한 공권력의

---

Brasil e em outros países,” (박사학위 논문), Campinas-SP, Unicamp, 2007 참조.

9) Figueiras와 Gonçalves (op. cit., p. 113)는 양 정부의 정책들 사이의 지속성을 보여주는 것 중 하나로써 헤리티지재단이 작성하는 ‘경제적 자유지수’라는 것을 이용한다. 이 지표는 1996년과 2007년 사이의 지수 변화를 보여주고 있다. 이 지수의 측정을 위해 분석된 변수들은 다음과 같다. 거시경제상황, 자본주의 기업, 특히 외국기업들에 대한 법규들, 거래비용에 영향을 미치는 법적 안전성과 재산권들, 노동시장 및 자본시장에 대한 규제 수준 등이다.

보다 강화된 개입, 국내 자본 기업들의 보호(특히 영세기업들), 소득분배, 노동자 및 전반적으로 가난한 계층에 대한 보호— 사이에서의 적절한 입장 정리와 수용행위가 여러 방식으로 진행되었다. 먼저 정부의 논조부터 가난한 자들과 지속 가능한 항구적인 성장 확보를 위해 안정이 가져다줄 이익들을 강조하기 시작했다. 비록 새롭지는 않았으나 이와 관련된 논의는 ‘서민층’을 대변하는 대통령에 의해 추진되고 있는 만큼 높은 비중을 차지하게 되었다.

둘째, 정부는 좌파의 반발을 피하기 위해 국영기업 민영화를 중단했다. 그리고 까르도주 정부에 의해 확고히 된 공공서비스—통신, 전기, 연료 등— 허가기업들에 대한 규제기구들의 자율적인 활동에도 제동을 걸었다. 새로운 국가형태의 구축을 위해 정부는 국가와 민간기업 간 공조(PPP) 형식으로 협력관계를 제안했으며, 2004년 의회에서 인프라 공사를 위한 ‘공공부문 및 민간부문 간의 협력관계’를 규정하는 법을 통과시켰다. 그 협력관계에서는 국가가 무엇을 할지를 정하고, 그것을 통해 주도적 역할을 유지하며, 투자에도 참여함으로써 민간 기업들의 투자에 대하여 최소한의 이익을 보장하는 것이다. 해당 공사가 끝난 다음에 이 민간 기업들은 공공 기금에 의해 보장된 최소한의 수익을 누림과 동시에 도로, 철도, 지하철 등 서비스부문 운영기업들로 탈바꿈하게 된다.

세 번째, 안정화 정책과 노동자당의 오래된 슬로건들 사이에서 적절한 입장을 찾다보니 그것은 사회적 신분상승으로 인식되고 있는 채용과 채널에의 접근을 민주화하기 위한 규정 수립과 연계되어 이루어졌다. 이러한 민주화는 이미 사회적으로 포용된 사람들 가운데 맨 하층에 위치한 사람들의 실질소득을 증가시키기 위해, 그리고 빈곤선 이하에 있는 사람들을 개인이 아닌 가족으로서 그들의 보호를 확대하기 위해 취해진 것이었다.

룰라의 제 2기 정부 동안에 이전의 모든 프로그램들이 유지되었으며, 안정이 경제정책의 핵심으로 계속 자리를 잡고 있다. 하지만 그 안정은 현 2기 정부의 초기 때와 마찬가지로 이미 확보된 것 같으며, 경제성장과 (인프라에 대한) 공공투자가 정부의 논조에서 중요한 자리를 차지하게 되었다(성장 가속 프로그램 PAC가 이미 브라질 국내 미디어를 장식했다). 그러나 PAC는 매우 제한된 계획이다. 왜냐하면 이미 다른 프로그램들 속에 예견되어 있을 뿐만 아니라, 2007년을 위한 투자에서는 GDP의 최대 0.6%만을 추가했을 것으로 보이기 때문이다(정부는 이자로 GDP의 4.7%를 지불한 것으로 보인다).<sup>10)</sup> 그래서 룰라 정부가 민간 자본을 공적 자금으로 가산하는 것을 가능하게 하는 공공부문 및 민간부문 간의 협력 관계를 실천에 옮길 것으로 예상되었다. 하지만 그런 일은 일어나지 않았다. 연방정부가 그 문제를 내부 토론으로 돌리고 관료주의적인 '통제'를 가하는 바람에 해당 법률에 예견되어 있던 그 협력관계가 지금까지 실현되지 않은 것이다.<sup>11)</sup>

어쨌거나 현재의 브라질 정부는 일반 규정들을 따르지 않은 채 다른 메커니즘을 통해 국가의 개입을 확대해오고 있다. 정부는 브라질경제사회회개발은행(BNDES, 장기 저리 여신을 목적으로 하는 국립은행)의 여신 능력을 높이는 것 외에도, 여러 개로 쪼개져 분산된 일련의 이니셔티브들을 취해오고 있는데, 이 이니셔티브들의 목표는 민영화이후 남은 국영 기업들을 회복시킴과 동시에 이들 기업들이 민간 기업들과 협력관계를 맺어 투자를 실현할 수 있도록 하는 것이다.<sup>12)</sup> 그 외에도 브라질정부는

10) Figueiras & Gonçalves, op. cit., p. 201 참조.

11) 그것과는 반대로 상파울루와 미나스제라이스 등 여타 다른 주들은 연방정부의 협력관계와 유사한 협력관계를 규정하고 있는 가장 최근의 주법(州法)에 근거하여 투자를 해오고 있다.

12) L. Goy, F. Salvador, & F. Nakagawa, "Estatais criam alternativa às PPPs," *O Estado de São Paulo*지 2008년 6월 23일자 B5, São Paulo. 그리고 Safalte, C., "Estatais, a nova onda," *Valor*, 2008년 7월 11일, 12일, 13일자, p. A2, São Paulo/Rio를 확인할 것.

‘민족적 차원’이라는 명목으로, 자국의 영토 내에서 벌어지는 다국적기업들과의 경쟁에 있어서 지역 기업들의 경쟁력을 높이기 위해 자신의 경제력과 법 제정 권한을 이용하고 있다(통신부문의 경우). 더 나아가 정부는 아직 잘 규정되지 않은 여러 메커니즘들을 통해 국내 자본 기업들의 해외 진출 능력을 향상시키려 하고 있다.

물론, 정부의 이러한 적극성이 갖는 뉘앙스를 보다 주의 깊게 검토해볼 필요가 있지만, 우리가 발전지상주의적인 변화를 보고 있는 것은 분명해 보인다. 보다 분명히 말하자면, 자유주의-발전지상주의적 변화라고 할 수 있을 것이며, 이것은 그간의 정치적 과정 자체가 물라 정부로부터 민족적-발전지상주의의 핵심을 제거한 뒤, 그의 1기 정부 때 BNDES를 이끌어온 과거의 정책으로 되돌려놓았기 때문이다.

까르도주 정부 때와 매우 유사한 절차들을 이용하며 안정을 보존하려는 물라 정부는 ‘금융시장’과 기업가들로부터 높은 지지를 받았다. 그 이유는 무엇보다도 이전 정부로부터 물려받은 거시경제정책과 노동자당의 정치적 이상 사이에서 ‘타협’하는 방식들이 –예외적인 세계 경제 상황과 더불어– 적절하면서도 얼핏 보기에는 지속가능한 수준(약 4%)의 성장을 재개토록 해주었기 때문이다. 사실 ‘입장을 정리하며 수용’하는 그런 방식들, 특히 여신의 ‘민주화’와 ‘사회적 보호’ 비용의 증가를 몰고 오는 방식들은 일종의 ‘분배를 통한 성장’<sup>13)</sup>을 낳았으며, 이것은 가난한 지역에 돈이 돌게 하였을 뿐만 아니라, 주로 낙후된 지역의 발전을 자극하여 중국의 경제성장과 같은 놀라운 경제성장률을 기록하게 해주었다.<sup>14)</sup>

13) 이 표현은 2006년 말 저널 *Teoria e Debate*와의 회견에서 대통령 보좌관인 Marco Aurélio Garcia에 의해 사용되었다.

14) L. C. Mendonça de Barros & P. Pereira Miguel, “A força de Lula” (미출간, 2006년 5월) 참조.

안정과 성장은 룰라 정부에 대한 기업인들의 지지를 보장하는 공식이 되어왔다. 하지만 이것은 현 정부 내에 노조운동가들과 사회운동 지도자들이 포진하고 있다는 관점에서뿐만 아니라 동 사회운동 단체들의 일탈 행위들에 대한 정부의 '인내'라는 차원에서 볼 때, 기업인들의 불신과 지엽적인 오해를 낳고 있다. 어쨌든 안정과 성장은 룰라가 집권한 2003년 초부터 주로 이질적인 성격의 내각 구성을 보여준 노동자당 정부와 기업인들 간의 협력관계를 실질적으로 공고히 해주고 있다.<sup>15)</sup>

하지만 이미 언급한 '타협'이라는 것의 가장 중요한 포인트는 그것이 '사회적 보호'라는 용어·가치가 지니는 의미의 '확대를 통한 일종의 희석'을 뜻한다는 것이다. 주지하다시피 사회적 보호라는 용어는 까르도주의 집권기간 동안에 취학 연령에 있는 자녀를 가지고 있거나 정부로부터 지원을 받아야 할 사유가 있는 빈곤선 이하의 가정에게로 재원을 이전하는 행위와 관련된 말이었다. 또한, 그 지원, 보호에는 취학 연령에 있는 자녀들을 학교에 보내야 하며, 백신 접종을 위해 어린 자녀들을 보건소로 데려가야 한다는 등 가족의 의무조항들이 포함되어 있었다. 특히, '사회연대의식' 강화 정책의 경우에는 사회적으로 '배척된 사람들'로 하여금 자신들의 그러한 상황을 극복하고 문맹에서 벗어나며, 생산 협동조합에 가입하거나 생산품들에 대하여 시장변화에 보다 잘 대처하도록, 상품화하는 법 등을 배우게 하는 내용을 포함하고 있었다.

'보호' 문제는 룰라의 1, 2기 정부에서 확대되었다. 정부의 보호 정책은 빈곤선 이하의 모든 가정으로 일반화되었으며, 혜택을 받은 가정의 수는 560만에서 1,120만 가정으로 확대되었다. 여기에는 재원을 받아야할 특별

15) 룰라 정부의 이질성과 기업인들의 포진에 대한 분석과 관련해서는 B. Sallum Jr. & E. Kugelman, "O modo Lula de governar," Sallum Jr., B, Brasil e Argentina hoje - Política e Economia, Bauru-SP: Edusc, 2004, pp. 273-285를 참조.

한 특징을 가진 가정도 포함되었다. 일반적으로 가난한 가정을 보호하는 것은 룰라 정부의 몫이었으며, 여기에는 향후 완전한 시민들을 양성하는데 공헌할 것으로 기대되는 특징을 가진, 가정들도 포함되었다(자녀들에게 백신을 접종하며 학교에 다니도록 하는 가정들 등). 룰라 정부는 한동안을 주저한 다음 ‘보호받는 사람들’이 그 의무들을 수행하는지 확인절차를 실시했으며, 이것은 그 ‘의무’를 계약 이행을 위한 선결조건으로 변화시키려는 정부의 의지를 보여주는 것이었다.<sup>16)</sup> 본 연구자는 최저임금의 실질적인 상승 정책 유지라는 관점에서 일반적인 건강 및 교육정책에 배정된 재원은 똑같은 리듬으로 늘어나고 있는 반면에, 점차 늘어가고 있는 사회보장용 재원에 추가된 빈곤선 이하 가정의 보호 확대는 GDP의 증가보다도 훨씬 더 강한 리듬으로 증가해오고 있음을 강조하고자 한다.<sup>17)</sup> 이것은 곧 까르도주 집권기와 비교해 볼 때 우선정책의 역전을 의미하며, 이 역전현상은 앞으로 더 살펴보겠지만 중요한 정치적 파장을 몰고 왔다.

하지만 사회적 ‘보호’의 일반화와 확대는 ‘빈곤선 이하의’ 계층보다도, 경제적으로 한층 윤택한 계층의 자원 접근을 ‘민주화’하는 식으로 나타나고 있다. 제1기 정부 이후, 은행 여신의 메커니즘에 변화가 도입되어 합법적으로 계약된 월급생활자들과 INSS(민간 부문에 종사한 적이 있는 과거의 근로자들) 퇴직자들이 (평상시의 비용보다도 더 낮은 비용으로) 그 변화된 여신 메커니즘에 접근할 수 있도록 해주었다.

게다가 ‘사회적 보호’ 시스템은 ‘직업이 있고 일정한 평균소득을 유지하고 있는’(이는 공식 용어는 아님) 사람들에게 대한 상위권으로의 교육 기

16) A. Cohn & A. Fonseca, “O Programa Bolsa-Família e a questão social,” *Teoria e Debate*, Nº 57, 2004년 3~4월 참조.

17) Figueras & Gonçalves, op. cit., p. 162 참조.

회 확대 정책에서 훨씬 더 일반화되었다. 이 정책은 아마도 상업 및 서비스 분야에 종사하는 도시 봉급생활자, 판매원, 비전문 자영업자 등과 같은 양질의 근로자 가정과 중하위층 직업인 가정을 포함하고 있는 것 같다. 이런 형태의 4가지 프로그램이 매우 중요한데, 이를 소개하면 다음과 같다. 첫째, (전체 혹은 부분적인) 장학금 분배 제도(ProUni)로 일정한 한도의 소득이 있는 가정의 학생들 중에 사립대학교 입학자에 한하여 지급되는 장학제도이다. 단, 그 대학이 세금 면제 혜택과 함께 동 프로그램에 가입되어 있어야 하며, 학생은 고등학교에서 최소한의 성적을 획득한 경우에 한한다. 둘째, 사립대학에 다니는 학생들에게 장기 금융지원을 해주는 제도(FIES)로 대상 학교는 지적인 면에서 타 학생들과 경쟁할 여건이 부족한 학생들이 입학한 대학이어야 한다. 셋째, 연방대학의 입학 정원을 늘리고 그들의 커리큘럼을 업데이트해주며, 나아가 연방대학의 졸업생 수를 늘리려는 목적의 제도(ReUni)이다. 넷째, 공립 고등학교의 학생 및 흑인, 짙은 갈색의 인종, 인디오 등 ‘소수 인종’들에게 특혜를 주는 제도로, 이들을 대상으로 대학 입학 정원에 도입된 쿼터제를 의미한다. 이 모든 경우에 있어서 핵심은 타 학생들에 비해 자력으로 극복하기에는 상대적으로 열악한 환경과 어려움을 겪고 있는 자들의 사회적 ‘신분상승’을 지원하는 것이다. 여기서 ‘상대적으로 열악한’이라는 말은 전문직 중간계급의 바로 아래에 위치하는 계층과, 사회계층 피라미드에서는 톱을 차지하면서 특히 소득이 아주 높아서 매우 비싼 국공립대학이나 사립대학들을 다니는 학생들 사이에 위치한 학생들을 기준으로 한 것이다.

요약하자면, 룰라 정부의 이 지원책들은 모두 경쟁에는 능력을 갖추지 못한 사람들과(연령, 질병, 미천한 생활여건에 놓여있는 사람들), 이들보다는 사회적으로 윤택한 위치에 있는 사람들로서(유능한 직공과 중하위층) 경쟁사회의 일부를 이루지만 경제·사회적으로 사회적 신분상승의 장벽을 이겨내기에는 불리한 여건을 경험하고 있는 사람들 모두의 ‘보호’

를 목표로 하고 있다.

하지만 일련의 정책이 겨냥하는 목적들과 그 정책들이 이룩하는 혹은 이룩할 수 있는 목적들 사이에는 항상 큰 차이가 있다는 걸 강조해야겠다. 이러한 현상은 교육정책의 경우에 특히 그러하다. 교육의 보편화가 보다 유능한 시민의 양성을 가능하게 할 수는 있어도 사회 계층 시스템에 의미심장한 변화를 야기하지는 못한다는 걸 보여주는 수많은 사회학 논문들이 존재한다. 하지만 비록 시스템이 변하지 않는다고 할지라도, 그러한 이니셔티브들이 중하위계층을 상위계층으로 끌어올리는 데에 일상적인 대책들보다 더 큰 증가율을 나타낼 수도 있다. 비록 온화한 가속화라고 할지라도, 성장의 가속화는 그러한 자극을 강화하는 경향이 있다. 그리고 그것보다 훨씬 더 중요한 것은 정치사회학적 관점에서 보았을 때, 비록 완전히 실행되지는 않는다고 할지라도, 보다 많은 기회를 제공하는 것이 혜택을 받는 계층들 사이에 경쟁과 그 경쟁을 지탱하는 자본주의 시스템으로, 그리고 그 경쟁을 지휘하는 국가에게로 보다 강한 결속력을 낳는 경향이 있다.

본 연구자는 이것이 자유주의 헤게모니가 브라질에서 심화되고 있는 경로들 가운데 하나라고 생각한다. 이 경로는 -기회의 '민주화'와 보다 큰 경제 성장이라는 관점에서- 비록 이미 경쟁 시스템에 연루되어 있다고 해도, 더 극복하기 힘든 장애물 경주처럼 그 시스템을 경험하고 있는 중간계층의 사회문화적인 흡수를 가능하게 하고 있다.

까르도주 집권기간에 실시된 안정화 정책과 노동자당 및 기타 좌파 정당들의 핵심인물들이 가지고 있던 이상적인 세계 사이에서 적절한 입장을 찾다보니, 그것이 까르도주 집권기간에 고위 행정 관료들을 지배했던 사람들과는 아주 다른 사람들에 의해 공공정책에 반영되었다. 의심할 여

지없이 룰라 정부 내에 전문직 중간계급 출신의 사람들이 존재하는 건 사실이지만, 그 비율은 이전보다 낮다. 일반적으로 그 사람들은 정당 소속이거나 정당의 핵심 활동가들이라는 중요한 질적인 차이를 보이며, 까르도주 집권세력의 일부였던 중간직업계층과는 달리, 행동당원이라기보다는 정당에 대해 호감을 가지고 있는 부류이다. 어쨌든 룰라의 집권 동안 공공 행정에 흡수된 사람들의 대다수는 직업관점에서 ‘중하위층’ 출신들이다. 그러나 더욱 중요한 것은 그들이 전직 사회계급 연합체들이나 사회운동단체들의 지도급 인사들이었다는 사실이다.<sup>18)</sup>

이것은 룰라의 집권기간 내내 자유주의적 헤게모니가 심화되고 있는 또 다른 경로이기도 하다. 룰라 정부는 국가의 행정관리들 일부로서 사회계층 피라미드에서도 가장 아래에 위치한 계층들을 흡수했으며, 더욱 중요한 것은 그들이 상당수의 일반 사회계층 및 사회운동단체 ‘대표들’이었다는 사실이다. 이러한 흡수가 사회운동단체 및 사회계층단체의 활동에 대해 국가의 문을 개방시킨 것은 사실이지만, 이 집단 주체세력들의 움직임과 권리요구 등이 상당수 약화되고 있는 것 또한 사실이다.

기업인들 가운데 자유주의 헤게모니 세력들과 ‘정치계급’ 중 보수적이며 연고주의적인 정치세력들과의 정치적 조합이라는 차원에서 볼 때, 사회문화적으로 사회 중간계층을 경쟁체제로 흡수한 것과 대중적인 주체세력들을 국가 기관으로 흡수한 것은 의심할 여지없이 노동자당과 좌파 동맹 세력들이 가지고 있던 변화의 잠재력을 약화시켰다. 솔직히 이러한

18) 이러한 견해는 ‘권력 내부의 새로운 계급’에 대한 Chico de Oliveira의 날카로운 지적에 근거하고 있다. 그런데 이 견해는 비체계적인 개인 의견으로 다음의 두 가지 분석으로 이루어져 있다. 하나는 룰라정부의 지도부와 보좌관 구성에 대한 것이고, 다른 하나는 일명 ‘정치 계급’, 즉 1998년과 2002년에 임기가 시작된 연방의회의원들에 대한 분석이다. 이들 분석의 결과는 다음에서 볼 수 있다. M. C. Araújo, (coord.), *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*, Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2007, 그리고 L. M. Rodrigues, *Mudanças na Classe Política Brasileira*, São Paulo: Publifolha, 2006.

‘조정’은 90년대 초부터 시작되었으나, 좌파의 중앙권력 장악으로 매우 가속화되었다.<sup>19)</sup> 어쨌든 룰라의 1, 2기 정부는 -비록 관리 측면에서 비효율적이기는 해도<sup>20)</sup>- 사회지배 시스템과 1995년에 권력 전면에 나선 온화한 새로운 자유주의적 민주주의 국가 형태를 공고히 하는 데에는 매우 효율적이었다.

## 민주주의와 포퓰리즘

룰라의 집권기간 동안 자유주의 헤게모니가 사회적으로 심화된 것은 대통령이 민주적인 분위기 속에서 대중과의 포퓰리즘적 관계 전략을 개진하는 데에 유리한 사회경제적 바탕을 구축케 해주었으며, 이것은 그 전략을 정적들, 특히 동맹세력들을 통제하는 부수적인 메커니즘으로 탈바꿈시켜놓았다.

이러한 결과를 가능하게 한 것은 사회, 경제, 문화적인 여건들만이 아니었다. 그 여건들은 바로 정치적인 여건들로 더 큰 힘을 얻었다. 예를 들어보자. 룰라의 집권 하에 자유주의 헤게모니가 심화되고 있음과 동시에 그 헤게모니를 정치적으로 지탱해오고 있는 연정의 구성 성격도 까르도주의 집권기간에 비해 훨씬 더 이질적이다. 이것은 비단 현 정부를 구성하고 있는 정당들의 수를 의미하는 것만이 아니라, 비록 그들의 ‘주의(主義)’나 ‘원칙’들이 기본적으로 연고주의적인 다수의 정당들에게 그다지

19) 노동자당 내의 좌파와 주로 2005년 부패스캔들로 당에서 떠난 파벌이 이러한 ‘통합’ 과정을 특징짓기 위해 그람시의 ‘변형주의(transformism)’라는 고전적인 용어를 사용하고 있다. 분명, 이 용어는 동 당에 의해 실현되지 않은 변화의 가능성 혹은 혁명의 가능성들과 대조를 이룬다.

20) 2007년 세계은행은 2003년 이래 정부의 효율성에서만 아니라 관리장치의 질적인 면에서의 확실한 추락을 확인해주고 있다. <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/> 참조(apud Figueiras & Gonçalves, op. cit., p. 115).

큰 의미가 없다고 할지라도, 우선적으로 연정을 구성하고 있는 각 정당의 정치적-이데올로기적인 이질성을 의미한다. 좌우간 현 룰라 정부를 구성하고 있는 정당들은 분명히 보수주의적인 정당 - 예를 들어, 대중당(大衆黨, Partido Popular)처럼 - 에서부터 좌파 정당들까지 총 망라하고 있다. 그러한 의미에서 룰라 정부의 연정은 까르도주 정부 때보다도 훨씬 더 이질적이다. 까르도주 집권기간 동안의 연정은 정치적·이데올로기적으로 보다 일관성이 있었다. 왜냐하면 그 연정을 구성하고 있는 정당들이 정치적 스펙트럼 상 한곳으로만 치중된 중도 정당에서부터 우파 정당까지 만을 포함하고 있었기 때문이다. 반복하건대, 브라질에서의 우파란 이데올로기적으로 거의 견고하지 못하며, 우파라고 하면 단지 보수주의적이며 연고주의적인 세력일 뿐이다.

특히, 브라질 최대 정당인 브라질 민주운동당(PMDB)을 포함한 현 2기 정부의 연정 확대상황을 보면, 여당은 하원에서는 다수를, 상원에서는 아슬아슬한 상태를 보여주지만, 어쨌든 다수를 차지하고 있는 것은 분명하다. 원칙적으로 까르도주 시절보다는 하원에서의 기반이 더 여유가 있다. 비록 그것이 법안들의 통과를 유리하게 한다고 할지라도, 룰라의 제1기 정부는 의회 내에서의 전략적인 의견조율 부재를 통감케 했으며, 비록 규모는 작다고 할지라도, 제2기 정부에서도 똑같은 일이 벌어지고 있다. 최소한의 정치적·이데올로기적 정체성의 결핍과 더불어 야당을 설득할 힘 있는 자의 부재로 인하여 - 특히, 2005년 정치적 위기가 노동자당과 정부의 신뢰를 뒤흔든 이후 - 법안들의 의회 통과는 정치인들에 대한 정부나 여당의 과다한 공식적 특혜 제공에 달려있는 상황이다.

연정이 안고 있는 이해관계들의 폭과 정치적·이데올로기적 폭이 넓어지는 현상은 지극히 이질적인 단일 여당 정부에서도 발생한다.<sup>21)</sup> 이 경

---

21) 룰라 정부 1기 때 정부와 국회 내에서 발생한 의견조율의 어려움에 대해서는 Sallum

우에도 의견조율에서 커다란 어려움을 드러낸다. 여기에다가, 특히 서로 다른 정당의 정치인들이 차지하고 있는 룰라의 1기 정부 내각 고위직에 노동자당의 여러 파벌들이 크게 진을 치고 있는 것도 큰 문제가 되어왔다. 그리고 룰라의 2기 집권 동안 중앙은행에는 정통파 자유주의자들이 진을 치고 있고, 재무부, 브라질 경제사회개발은행(우리나라의 산업은행 격 -역자 주), 경제관련 부처, 그리고 대통령비서실에는 자유주의-발전지상주의자들이 대거 포진하고 있으며, 또 여러 부처의 장·차관 직은 노동자당과 여타 좌파 정당에 직접 연결되거나 사회운동과 노조운동에 관련된 사람들이 차지하고 있다. 무엇보다도 재차 강조하지만, 앞부분에서 마지막으로 언급한 부처들과 여타 다른 부처들의 2인자, 3인자 자리 상당 부분도 정당이나 노조 또는 사회운동과 밀접한 사람들이 수혈되어 점령하고 있다.

연정의 이질성과 대중계층 집단 '대표들'의 행정권 흡수로 이전보다 훨씬 많은 여러 이해 그룹들의 국가 행정시스템 접근이 놀랍게 증가했다. 이것이 바로 까르도주 전임 대통령의 집권기간과 최근의 '과도기' 정권들(1994년까지)에 비하여 룰라의 집권기간 동안 국가와 시민사회의 관계에서 중요한 차이를 드러내는 것이다.<sup>22)</sup> 행정부로의 이러한 접근 확대가 가져온 정확한 효과가 무엇인지를 말하기는 어렵지만, 그것이 최소한, 이전에 정치적으로 '배제되었던 사람들'에게 시스템 속으로 포용되었다는 '느낌'을 더 많이 준다는 것은 분명한 사실이다.

연정으로 흡수된 다양한 정치적 이해집단들의 집합 -이 연정에서는

---

Jr. and Kugelmas, op. cit., pp. 275-281를 참조할 것.

22) 사회 계층화라는 점에서 행정부로의 다양한 접근로를 통해 이루어지는 이와 같은 폭넓은 연결이 경제사회개발심의기구와 같은 자문기구를 통한 시민사회의 '역할 대표행위'가 아닌 룰라정부를 독특하게 만들고 있는 핵심요소 중 하나이다. 룰라의 2기 정부에서 동 심의기구는 Werneck Viana의 기대와는 정반대로 룰라의 제1기 정부 때만큼이나 호지부지 되고 있다. L. Werneck Viana, "O estado novo do PT," Gramsci e o Brasil, 2008 ([www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755](http://www.acessa.com/gramsci/?page=visualizar&id=755)) 참조.

단지 2~3개 야당만이 빠졌는데, 그 이유는 서로 다른 정치적 성향 때문이 아니라 단지 정당 간 경쟁 때문이었다—은 다양한 정당들 사이의 경계를 지워버리는 경향이 있으며, 이 정당들 자체는 극단적으로 서로 다른 이질적인 조직체이기에 정부와 의회의 의견조율을 훨씬 더 어렵게 만들며, 나아가 해당 장관들과 대통령실의 지속적인 중재를 요하고 있다.<sup>23)</sup>

이처럼 다양하고 분열적인 ‘상황들’은 정당들에 대한 국가 권력(입법, 행정, 사법, 연방정부, 주정부, 시정부) 사이의 관계를 규정하는 법률뿐만 아니라 선거관련 법까지 제정토록 하는 충동에 힘을 실어줌으로써,<sup>24)</sup> 결과적으로 정당들의 중재 없이 대통령이 ‘대중’들에 대하여 ‘개별적’이고도 ‘직접적’인 행동을 취하게 하는 여지를 열어주고 있다. 공화국 대통령은 자체적으로 거대한 대중매체를 갖고 있을 뿐만 아니라 대중매체를 통한 자신의 활동 ‘커버’를 기하급수적으로 늘리는 법적 장치와 물질적 재원을 가지고 있기 때문에, 지도자와 대중 사이의 직접적인 관계 가능성이 강화된다는 것은 당연한 일이다.

앞서 언급한 사회경제적 상황에 더하여 바로 이러한 정치적 환경 덕분에 룰라 대통령은 —자신의 뛰어난 커뮤니케이션 능력과 더불어— 거의 매일 공개적인 언론노출과 연설을 통해 자신의 정부에게는 유리하면서도 정적들에게는 불리한 일종의 ‘지속적인 정치 유세’를 할 수 있다. 그는 —진짜인지 가짜인지 알 수 없지만— 자신의 정부가 ‘이러한 일들’을 ‘유일무이한’ 것이라든가, 아니면 ‘이전에는 결코 없었던’ 것이라고 선전한다. 그는 자신의 정부가 이러한 일들을 소개함에 있어서 습관적으로 ‘이전에는 이 나라에서는 결코 없었던’이라는 수식어를 사용한다. 이를 통해 그는

23) Werneck Viana, L., *ibid.*

24) 이것에 대해서는 B. Sallum Jr., “A crise do governo Lula e o déficit de democracia no Brasil,” Bresser-Pereira, L., C. (org.), *Economia Brasileira na Encruzilhada*, Rio: Editora FGV, 2006, ([www.acesa.com/gramsci/?page=vizualizar&id=443](http://www.acesa.com/gramsci/?page=vizualizar&id=443)) 참조.

자신뿐만 아니라 자신의 정부를 ‘가난한 자들’, ‘노동자들’, ‘개발’이라는 이미지와 결부시킨다. 이러한 지속적인 ‘유세’와 지나친 관급 광고, 그리고 — 빼놓을 수 없는 것으로 — 아직은 높지 않으나 가난한 계층과 지역에게는 아주 높은 경제 성장률의 회복 등이 그의 정부에게, 특히 대통령 자신에게 매우 높은 지지율, 특히 가난한 계층의 높은 지지율을 안겨주고 있다.<sup>25)</sup>

흔히 말하기를 볼라의 포퓰리즘은 정치적 전략이지만, 모든 포퓰리즘처럼 그의 포퓰리즘도 분배정책 혹은 이를 채택하겠다는 약속을 기초로한 전략이다. 이것은 커트 웨일랜드가 어느 한쪽에 치우치지 않는 균형 감각과 개념상의 재검토를 통해 주장하는 것과는 정반대이다.<sup>26)</sup> 라틴아메리카처럼 불평등한 사회에서 그러한 요소는 필수적이다. 실제로 커트 웨일랜드의 주장처럼 포퓰리즘이라는 용어의 의미를 정치 영역에 국한하는 것에 동의하는 것은 그 나름대로 의미가 있다. 하지만 정치 영역은 복잡할뿐더러 사회에 대한 국가의 경제적 관리라는 문제도 내포한다. 그렇다고 해서 포퓰리즘의 정치적 개념을 무책임한 분배주의와 같이 보수적인 경제전문가들이 부여하는 의미와 혼동해서는 안 된다. 물론 ‘책임 있는’ 조세정책, 말하자면 분배정책을 펴면서도 조세 균형과 흑자 정책을 펼치는 것도 가능한 일이다. 게다가, 분배정책에 대한 이해의 폭을 넓힐 필요도 있다. 아주 높은 인플레이션 혹은 하이퍼인플레이션 과정을 신속히 차단하는 통화 안정 정책들은 ‘분배 정책적’인 것으로 이해되어야 한다. 그 이유는 그 정책들이 고인플레이션 상황에서 실질소득이 줄어드는 일반 근로자와 가난한 자들에게 재원을 분배해주기 때문이다. 그렇기 때문에 몇몇 ‘신자유주의를 열렬히 옹호하는 사람들’이, 아르헨티나의 전

25) DataFolha와 Sensus 조사 참조.

26) K. Weyland, “Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics,” *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, (Oct., 2001).

대통령 까를로스 메넴의 예를 따라, 정치 전략들을 펼칠 수 있는 것이다.

여기서 중요한 것은 포퓰리즘 전략과 그 전략을 가능하게 한 여건들이 국민들로부터 큰 지지를 이끌어내었다는 것(이 지지는 여론조사를 통해 측정된 것임)과 이 지지가 대통령의 잠재적인 정적들에 대한 ‘방탄막기’를 제공할 뿐만 아니라 정치체제에 대한 거대한 지휘력을 부여하고 있다는 것이다. 이는 다양한 방식으로 구현되고 있다. 예를 들면, 룰라의 정당인 노동자당은 자신의 의지와는 반대로, 룰라에 의해 낙점된 듯한 지우마 후세피(Dilma Rousseff) 정무장관을 차기 대선 후보로 수용하고 있으며, 또한 2008년 시장 선거에서도 타 당들과의 원치 않은 연정을 수용해야 했다. 연방정부의 ‘지지 기반’ 정당들 —총 13개의 정당— 소속인 모든 시장 후보들이 유세에서 대통령 룰라의 지지를 얻고자 서로 경쟁하는 일도 벌어졌다. 게다가, 전국적인 차원에서 야당 소속 시장 후보들이 룰라 대통령에 대한 공격을 피하면서 자신이 당선되면 연방정부의 재원을 끌어들이 수 있다고 공언하기도 했다. 아울러 ‘야당’ 주지사들도 룰라 대통령에게 반대 입장을 취하는 대신에, 오히려 ‘행정적인 차원에서’ 그와 좋은 우호적인 관계를 유지하고 있다. 요약하자면, 토지개혁을 찬성하는 몇몇 움직임, 고금리와 높은 세금, 그리고 공공지출의 지속적인 상승에 대한 기업인들의 불만들, 대통령에게보다는 ‘정치계층’에 더 많은 타격을 주는 정치 부패 관련 언론매체들의 연일 계속되는 비판 등을 제외하고는 브라질에 아주 소수의 야당만이 존재하고 있는 셈이다. 분명히 말하건대, 이러한 상황은 2010년 대선 선거운동이 시작되면 바뀔 것이다. 하지만 2005년의 위기와 같은 큰 위기 상황을 겪었고, 2006년 대선 때에도 2차 경선에 가서야 겨우 당선된 대통령이 현재 연임 기간에 그토록 많은 지지를 받고 있다는 것은 그 자체가 이미 비상식적으로 놀라운 일이다.

포퓰리즘을 포함하여 대통령의 권한 강화 전략은 민주주의에서 ‘정상

적인' 현상이다. 본 연구자는 포퓰리즘을 정부나 그것을 실행하는 사람에게 폄하적인 혹은 모욕적인 용어로 사용되는 것은 말이 되지 않는다고 생각한다. 하지만 그와 동시에 포퓰리즘은 자유와 평등이라는 관점에서 볼 때, 그 포퓰리즘이 결실을 맺는 토대로 작용하는 사회와 민주주의가 거의 달갑지 않은 독특한 속성을 가지고 있다는 징표이기도 하다. 여기서 그러한 사회란 언제나 매우 불평등한 사회이며, 자기 스스로의 변화 가능성이 없는 상태에 있을 경우, 그 사회의 기반은 포퓰리즘적인 '담론'에게 쉬운 먹잇감이 된다. 그리고 여기서 말하는 민주주의는 어떤 기구처럼 조직됨으로써 행정부와, 특히 그 권력의 최정상에 있는, 공화국 대통령이 정당들과 나머지 다른 권력기관에 대하여 불균형한 권력을 휘두르는 경우를 말한다. 바로 이러한 불균형에서 정당의 투쟁 방식과 권력에의 접근 방식에 대한 불신이 탄생한다. 그리고 바로 그 불균형에서 공화국 대통령의 문제 '해결' 능력, 즉 그에 대한 국민의 신뢰는 그 지도자에게 카리스마가 부여될 때 오히려 악화되고 만다.

지금까지 본 연구자는 룰라의 집권기간이 일반적으로 인정되는 것보다 더 넓은 의미에서 까르도주의 집권기간을 승계하고 있음을 보여주었기를 기대한다. 다시 말해, 국가와 경제라는 관계에서 룰라 정부가 까르도주 정부가 실현한 경제정책과 자유주의적 개혁들을 보존하고 있다는 점만을 언급하려는 것이 아니다. 룰라는 전임 대통령의 재임기에 시작된 움직임을 계속 이어가면서 사회 지배 시스템으로서의 자유주의 헤게모니와 민주주의를 공고히 하고 있다. 이것이 바로 룰라 정부의 특성이다.

(박원복 번역)