
레닌 모레노: 알리안사 파이스(Alianza País)에 있어 하나의 변곡점?

마누엘라 셀리 모스코소

공공정책 분석가, 전 에콰도르 프리드리히 에베르트 재단 코디네이터

원제와 출처: Manuela Celi Moscoso, “Lenín Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País?”,
Nueva sociedad, No 269, mayo-junio de 2017, pp.4-16.

핵심어: 세력관계, 경제 위기, 선거, 레닌 모레노, 에콰도르

알리안사 파이스(Alianza País, AP)는 선거에서 다시 승리를 거두었고, 대통령직과 의회 다수세력을 확보했다. 치열했던 결선 투표에서 승리한 후, 2007년부터 2013년까지 라파엘 코레아 정부의 부통령이던 레닌 모레노(Lenín Moreno)가 5월 중순 대통령에 취임했다. 같은 시기 의회도 마찬가지로 4년의 임기를 시작했다. 이렇게 해서 집권 여당은 14년 연속 정권을 쥐게 되었다. 그럼에도 불구하고 이른바 “시민혁명” 10년 동안 벌어졌던 경제, 정치, 사회적 상황은 차기 정부에 중요한 과제들을 남겼다. 에콰도르는 불안정성이 증가하였는데, 이는 무엇보다도

정치 영역에서 세력들 간의 새로운 역학관계의 산물이다. 또한 2014년 말부터 이 지역을 휩쓸고 있는 위기 국면에서 에콰도르가 당면한 사회, 경제적 환경의 결과다.

선거 결과의 불투명성

AP는 라틴아메리카 “진보 물결”의 흐름 속에서 에콰도르 정치에 등장했다. 이 과정에서 AP는 에콰도르의 전통적인 정치엘리트 세력과 그들이 구축한 지배구조에 도전했을 뿐만 아니라, 시민세력이 지금까지 보여주었던 선거 양상을 변화시켰다.¹⁾ 예를 들어, 시민운동 세력이 정치인 및 정치와 맺고 있던 관계에 변화가 나타났다. 라파엘 코레아가 높은 대중성을 얻게 되었고, 이는 선거, 의회 다수 획득, 그리고 다양한 정치 과정 속에서 잘 드러났다. 물론, 2017년 2월과 4월 사이에 치러진 총선에서는 AP의 조직과 득표력이 점차 약화되고 있다는 사실이 분명해졌다. 이런 경향은 2014년 지방선거에서 이미 가시화하였다. 코레아의 재선이 법률적으로 불가능한 반면, 야당 세력이 강화되는 과정에서 여당은 내부적인 균열이 나타났다. 이런 상황에서 모레노는 1차 선거에서 당선에 필요한 득표수를 얻지 못했다. 1차 투표에서 경합한 7명 후보들은 극단적인 반(反) AP 담론을 자신들의 정치적 정체성으로 가지고 있었다.²⁾ 결선 투표 과정에서 모레노와 경쟁한 후보는 기예르모 라소(Guillermo Lasso)였다. Creando Oportunidades(CREO)의 후보인 그는 금융업과 관련된 기업인으로, 자유주의-

1) 과거 에콰도르 국민들은 투표에서 분산되고, 불안정하고, 비조직적인 성향을 특징적으로 보여주었는데, 이는 주로 에콰도르 정당제도가 취약했기 때문이었다.

2) 후보들과 선거 과정에 관한 더 많은 정보는 다음의 자료를 참고하십시오, M. Celi Moscoso: 《Elecciones presidenciales 2017: un déjà vu de la tradicional política ecuatoriana》, Análisis, fes, enero de 2017, disponible en <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/13180.pdf>>.

보수주의 담론을 내세운 에콰도르 우파의 “혁신 세력”을 대표했다.

1차 투표와 마찬가지로, 결선 투표는 라소가 제기한 부정선거 의혹과 고발로 인한 사회적 갈등의 장이었다.³⁾ 투표 결과 모레노가 2% 포인트를 약간 넘는 차이로 승리했고, 24개 주 중 13개 주에서 승리를 거두었다.⁴⁾ 계층화된 투표 결과는 여당이 우위를 점한 지역이 자원 빈약 지역이나 농촌지역 혹은 키토와 과야quil과 같이 도시화 과정에 있는 대도시 지역이라는 것에서 드러났다. 여당의 주요 거점 지역은 해안 지대로, 코레아 시기의 투표 경향을 확인해 주었다. 한편, 라소는 모레노보다 더 많은 선거구에서 승리했지만, 지지 거점이 된 아마존 지역처럼 인구수가 상대적으로 작은 지역들이었다. 원주민 인구가 많은 산악 지역에서도 좋은 결과를 거두었다.

여당은 통치력의 약화에도 불구하고 10여 년 동안 “포획한” 유권자들을 지지 세력으로 공고히 했다. 반면, 라소는 자신의 선거 공약을 지지했던 유권권자 외에, 주로 정치적 정체성이나 충성도가 없는 유권자, AP에 대해 심판하는 유권자, 그리고 소위 버려진 유권자들의 지지를 받았다. 의회에서는 AP세력이 다수를 확보했다. CREO가 2위를 차지했고, 마찬가지로 전통적인 보수 성향의 사회기민당(Partido Social Cristiano)이 뒤를 이었다. 선거 이후에 의회에 진출한 정파들의 수가 의미 있게 변하지는 않았다. 그러나 의회는 더욱 분열되었고, 그 안에서 연대는 쉽게 예측하기가 어려웠으며 그 지속성은 더더욱 예측이 어려웠다. AP를 제외하고 어떤 정치 세력도 독자적으로 입법 활동을 진행할 수 없는 상황

3) 고발은 투표의 부분적인 재검표 과정 이후에 기각되었다. 야당 세력들은 여당의 다른 공식적인 조치를 취할 수는 없었지만, 비난을 이어갔다. 그럼에도 불구하고, 재검표 과정이 끝나기 전에 국제기구들과 대표자들이 이미 모레노의 승리를 인정했다는 점은 주목할 만하다. 마찬가지로 Organización de Estados Americanos (oea), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y Asociación Mundial de Organismos Electorales 같은 선거감시를 맡은 국제 조직들 또한 선거 결과를 인정했다.

4) 2013년 선거에서 코레아가 1차 투표에서 23개 전체 주에서 승리를 거두었고, 라소에 비해 33% 포인트를 앞섰다는 것을 고려하면, AP 세력의 약화는 두드러진다.

에서, 분열은 정당의 수에 의해서가 아니라, 정당 상호 간의 복합적인 관계 그리고 협상 혹은 합의를 도출해 낼 능력에 의한 것이었다. 우파가 분열되어 있는 한편, 파차쿠티(Pachakutik)이나 민주좌파(Izquierda Democrática: ID) 같은 기타 정당들이 6% 남짓을 차지하였다.

결국, 새로운 대통령과 의회가 집권 기간 동안 어떤 결과물을 낼 것인가는 AP의 상대적인 약화, 코레아의 지도력 쇠퇴, 그리고 선거 부정으로 고발당한 정부의 정당성과 제도적 영향 등에 달려있다. 또한 경제 문제가 사회적 불만의 심화, 대안적 정치 세력의 출현, 그리고 야권의 입지 강화를 일으키는 상황에서, 이념적인 스펙트럼이 다양한 몇몇 정치 세력이 다시 활발하게 활동하기 시작했다는 점도 영향을 끼칠 것으로 보인다. 주요 상황들과 이것들이 정치, 사회, 경제 영역에서 어떤 결과를 가져올 것인가를 간략하게 검토함으로써, 다음 4년 동안에 과도르가 어떤 변화를 경험할지 대략적인 모습을 그려보고자 한다.

모순적인 정치 상황

최근 10년 동안, AP와 그를 지지하거나 협력하여 연합조직을 구성했던 다른 정치·사회적 행위자들과의 관계는 붕괴되어 왔다. 특히, AP가 주창한 시민혁명(Revolución Ciudadana) 속에서 역사적으로 축적된 요구들에 대한 소통의 통로와 해결 방법을 찾았던 진보 세력과의 관계 역시 균열되었다. AP가 처음부터 진보 세력들과의 폭넓은 연대를 추진했던 것을 고려하면 이것은 중요한 반향을 가져 왔다.

이런 유대 관계들을 넘어, AP는 자신의 자유로운 의사결정 능력을 중시하면서 독자성을 강화했다. 시간이 지나면서 당과 정부는 정계 및 사회계와의 협상과 대화를 점차 소홀하게 생각했다. 결국 정부 정책 방향의 모순과 비밀관성에

대한 비판뿐만 아니라 배타적이고 권위적인 정치 태도로 인해 많은 연대 조직들이 떨어져 나갔다.

이어지는 선거에서 AP에게는 시민사회와의 공개적인 갈등뿐만 아니라 코레아의 부재 역시 중요했다. 이런 여건 속에서, 선거에 대비한 AP의 전략은 모레노를 코레아가 보여준 갈등적이고 권위적인 스타일과는 달리, 대화와 합의가 가능한 스타일의 후보로 선전하는 것이었다. 따라서 모레노뿐만 아니라 AP가 당면한 커다란 과제는 이런 담론과 일치하는 정치적 태도를 유지하는 것이었다.

이런 측면에서 모레노는 선거 부정 관련 수사가 종결되기도 전에⁵⁾ 당선자 신분으로 외교사절단과 회동했다. 관계를 회복하고 요구사항을 듣고 협력 메커니즘을 만들기 위해 기업가들뿐만 아니라 원주민 조직 일부와도 회동했다. 그럼에도 불구하고, 코레아 정부와 지속적인 갈등 관계를 유지해왔던 원주민 조직, 환경 단체, 인권 단체들은⁶⁾ 대화를 받아들이는 데 있어 조건부 혹은 부정적인 입장을 표했다. 새 정부의 실용적인 의제가 자신들의 원칙, 목표, 명분과 맞지 않고 모순된다는 이유였다.

특히 선거 이후, 국내외적으로 강력한 비판을 받던 현행 대통령령으로부터 '시민참여제도조직법(Código Orgánico del Sistema de Participación Ciudadana)'을 만들려는 여당의 시도는 시민사회 조직의 이해와 충돌을 빚었다. 이는 대통령령

5) 전국선거위원회는 3,865개의 고발 건을 검토한 이후에 4월 18일 AP 후보의 승리를 확인했다.

6) 이것은 CONAIE와 파차쿠틱의 경우였다. 이들은 광산업에 대한 저항이나 시위의 불법화에 대한 저항과 같은 협상불가능한 주제들에 관해 경고했다. 야수니(Yasuni) 국립공원 보호론자들인 야수니도스(Yasunidos)와도 마찬가지로. 이들은 선거운동 동안 모레노가 보여주었던 대화의지 부족과 정부의 자원 개발 의지를 고려하여, 대화에 대해 부정적이었다. 한편, 지역인권재단(Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, iNredh)은 정부와의 대화에서 정부 계획에 들어있지 않는 구체적인 의제를 논의해야 할 것이라고 요구했다. 결국, 매우 보수적인 정부로 인해 보다 갈등적인 부문들 중 하나였던, 여성들의 인권 조직들의 침묵은 시사적이었다. 이것은 대화를 재개하기 위해 여당의 많은 노력과 약속이 요구되는 대화 통로였다.

16호에 관한 것이었는데, 임의적인 해산 절차와 해산 이유뿐만 아니라 구성에 있어도 과도한 요구사항을 들이댔으로써 사회 조직들을 규제했다. 시민사회에 대한 국가의 이러한 통제 메커니즘을 도입은⁷⁾ 국민들의 결사의 자유를 위협하는 것이었다.

한편, 코레아가 부재한 정치 상황 역시 조직으로서 AP가 해결해야 할 문제들을 야기했다. 코레아 일인중심주의는 다른 인물들의 성장을 허용하지 않았기 때문에, 코레아의 부재는 당내에서 지도력을 둘러싼 논란을 불러일으켰다. AP를 구성하고 있는 다양한 세력들을 포괄하는 단일 인물의 부재 그리고 제도화를 위한 자율적이고 유기적인 구조의 부재는 중대한 도전이 아닐 수 없었다. 정치 세력들 간의 새로운 관계를 설정하기 위한 장이 열린 셈이다.⁸⁾ 새로운 지도자는 AP의 통합성을 유지할 능력을 갖춰야 하고, 행정부와 입법부 사이, 그리고 당과 행정부와 입법부 같은 정부의 다른 부문들 사이에 가교를 만들어야 할 것이다.

부정 선거를 주장하는 시위들로 혼란한 상황에서 여당은 일부 세력이 주장하는 터무니없는 의혹을 감당해야 했다. 이러한 어려운 상황을 극복하기 위해서는 공약을 넘어 실제 행동으로 이어지는 사회적 신뢰 구축을 위한 체계적이고 일관성 있는 노력이 요구되었다. 자율적인 행동은 자신들이 전면에 내세운 변화라는 공약과 정당한 유산의 장점들을 결합하는 것으로, 코레아와의 차이를 잘 드러낸다. 새 대통령과 당은 정치적 정체성, 동질감, 유사성을 재구축하기 위해 새로운 상징적 도구를 가지고 노력하는 것이 필요했다.

7) 《Decreto 16 (739) pasaría a ser ley》 en Dayuma Ecuador, 9/4/2017, disponible en <<http://dayumaecuador.blogspot.com/2017/04/decreto16-739-pasaria-ser-ley.html?spref=fb>>.

8) 당내 갈등은 선거에 출마할 정부통령 후보 선출부터 가시화되었다. 모레노는 보다 진보적인 세력들을 대표하는 것처럼 보였고, 반면 현직 부통령인 호르헤 글라스(Jorge Glas)는 금융엘리트와 가까운 보수 세력과 밀접한 관계로, 정부의 현행 채굴정책, 대규모 인프라 정책, 그리고 정유 산업 육성정책을 지지했다. 모레노는 선거 초기에 자신의 부통령후보는 확신뿐만 아니라 강제적인 상황에 의해 결정되었다고 인정했다.

최근의 선거 과정에서 대안적인 담론들이 출현했는데, 이 대안적인 담론들은 국가의 역할과 기능을 문제 삼았고 일정한 사회적 반향이 있었다. 지난 10년 동안 권리의 수호자이자 공공재원 운영의 책임자로서 국가의 적극적인 역할이 인정되고 이와 관련된 정치적 합의들이 도출되었다. 그러나 정부 내의 부패로 인해 국가의 규제적 기능이 갖는 정치적 정당성 또한 훼손되었다. 이로 인해 야당은 국가 기능을 축소해야 할 필요성을 주장하게 된다.

137명으로 구성된 국회에서 AP 세력은 과반수를 얻었음에도 불구하고, 2013년 선거에서 얻었던 100석에 비하면 26석을 잃었다. CREO와 Movimiento Sociedad Unida Sociedad Unida Más Acción(SUMA)⁹⁾ 연대 세력이 두 번째 정치 세력이다. 이들은 기존 의석보다 18석을 추가했다. 그 다음으로 PSC인데, 9석의 의석을 추가했다. 이런 상황이 자유로운 대결의 장을 만들지는 않을 것이다. 먼저 여당 연대세력은 복수의 지도자들을 가지게 될 것이며, 이에 따라 행정부와 의 관계도 아마 이전 시기의 무조건적인 종속과는 다른 양상을 보일 것이다. 야당은 집권 여당세력 중 가장 우호적인 세력과 결합해도 AP의 과반수를 저지할 수 없을 것이다.

고려해야 할 두 번째 요소는 정당 제도의 재구성과 우파 정당들이 가질 영향력과 관련이 있다. 비록 서로 다른 이익과 집단들을 대표하는 CREO와 PSC라는 두 정당으로 분열되어 있었지만, 우파 세력은 공공 영역에서 점차 자신들의 존재감을 획득해 가면서 정치적 영향력을 강화했다. 기독교민주당과 여당 사이에 있던 선거 전후의 지속적인 대립, 그리고 공개적으로 선언되지는 않았지만 몇몇 합의의 증거들은 정치계의 유대관계와 정치 지도에 대한 새로운 시각의 필요성을 제기한다.

9) 2012년 만들어진 우파 자유주의 운동이다. 이들의 주된 지도자는, 2013년 대선에 출마해 4위를 기록했던 현직 키토 주지사인 마우리시오 로다스(Mauricio Rodas)이다.

이와 비슷한 일이 연대 정책에 종종 유연한 태도를 취해왔던 파차쿠티과의 관계에서도 벌어진다. 파차쿠티은 1차 투표에서는 ID 사회민주주의의 약세 후보가 주도한 연대에 참여했지만, 결선투표에서는 라소와 모레노 사이에서 지지가 분산되었다. 최근에는 초기의 연대에서 떨어져 나와, 일부 분파들은 AP와 밀접한 관계를 유지하며 세력이 약한 ID와의 연대 가능성을 다했다. 미래에 파차쿠티이 어떤 모습을 보일지는 예측하기 어렵다. 이것은 앞으로의 전개 상황과 간헐적인 합의에 달려있기 때문이다. 전통적인 포폴리즘 정당이라고 할 수 있는 애국당(Partido Sociedad Patriótica)과 에콰도르의 힘(Fuerza Ecuador, 구 Partido Roldosista Ecuatoriano) 또한 의회에 진출해 있다. 이 두 세력은 전성기에는 일정한 역할을 했지만, 최근에는 약 2%의 지지율로 정치적 조커 역할을 하지 못하고 있다.

결국, 새 정부는 시민사회와의 관계뿐만 아니라 정치세력들 간의 관계에 있어서도 복합적인 도전에 직면하고 있다. 이런 도전을 헤쳐 나가기 위해서는 전면적인 내부 재구조화가 필요하다. 이는 유기적 구성, 내부의 민주적 메커니즘, 갈등의 해결 통로, 광범위한 층위의 토론 문화 등을 요구한다. 특정 개인에 의존한 정치체제가 민주주의 전반에 부정적 영향을 끼쳤을 뿐만 아니라 이를 더 이상 유지할 유력한 정치인도 없기 때문에, 이런 정치체제를 극복하는 것이 에콰도르 정치의 시급한 과제가 되었다.

의회는 스스로의 정당성을 구축하기 위해 법률안뿐만 아니라 다양한 주제들에 관해 여러 부문들과 토론하고 여론과 소통하는 공간을 확대하면서 시민사회와의 관계를 개선해야 한다. 라티노바로메트로(Latinobarómetro) 2016 보고서에 따르면, 의회를 신뢰하지 않는다는 국민의 비율이 64%에 달하는데, 이는 2013년 동일 조사의 49%와는 상당한 차이를 보여준다.

사회·경제적인 긴장

AP가 추진한 정책들의 한계와 비일관성을 넘어서, 사회 정책을 우선시하는 AP는 에콰도르 내에서 차별성을 보여주었다. AP의 담론과 실제적인 정책은 국민들의 권리를 존중하고 강조하고 있다. 국가가 직접적인 책임을 가지고 구조적 변화를 추구한다는 점에서 볼 때, 핵심적인 목표는 빈곤의 축소와 보다 평등한 사회 건설이었다.¹⁰⁾

2007년 정부 취임부터 사회적 지출에 대한 투자는 의미 있는 수준으로 증가했다. 2016년에 사회적 지출에 배정된 예산은 9년 전에 비해 거의 4배나 늘었다. 국내총생산(GDP) 대비, 4.5%에서 9.4%로 증가하여 투자 액수가 두 배로 증가했다. 주로 교육, 건강, 복지, 도시 및 주거 개발 등 네 가지 우선 투자 분야에 배분되었다.¹¹⁾

AP가 선거에서 승리한 이유 중 하나는, 앞서 언급한 권리들을 보장하기 위해 펼친 정책들의 정당성 때문이라고 할 수 있다. 2007년과 2013년 라티노바로메트로의 자료에 의하면, 응답자의 79%가 코레아 정부의 정책에 동의를 표하고 있다. 마찬가지로 2005년에 단지 11%만이 에콰도르가 발전하고 있다고 생각했다면, 이 수치는 AP집권 10년 동안 증가하여 2013년에는 77%에 달했다. 그럼에도 불구하고 이 수치들은 2016년에 각각 40%, 31%로 상당히 떨어졌다. 이것은

10) AP의 계획을 알 수 있는 실제적인 자료들이 다양하게 존재한다. 국가개발계획(Planes Nacionales de Desarrollo) 이외에, 가장 의미 있는 자료들 중 하나는 빈곤 해소를 위한 전략에 초점을 맞추고 있다. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza: Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza, Quito, 2014, disponible en <www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/05/Estrategia-Nacionalpara-la-Igualdad-y-Eradicaci%C3%B3n-de-laPobreza-Libro.pdf>.

11) Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: Informe de desarrollo social 2007-2017, Quito, 2017, disponible en <www.desarrollo-social.gob.ec/wp-content/uploads/2017/03/libro_social-2007-2017.pdf>.

정부에 대한 사회적 인식의 변화를 잘 보여준다.

시민혁명(Revolución Ciudadana)은 보건의료, 교육, 사회 보장의 확대 그리고 인프라 증강 및 개선과 같은 주된 성취 중에서 빈곤의 감소를 특히 강조한다. 즉, 소득 대비(2006년과 2016년 사이 14.7% 포인트), 소비 대비(2006년과 2014년 사이 13.5%) 혹은 미충족기초욕구(Unsatisfied Basic Needs) 대비(2008년에서 2016년 사이 13.5% 포인트), 상당한 감소를 보여 준다.¹²⁾ 동시에 2006년에서 2016년 사이 지니계수는 0.540에서 0.466으로 감소하였다. 정부에 따르면, 이런 성취에는 국가의 원유 수익에 참여하는 개혁조치와 함께, 재분배 메커니즘과 같은 조세 개혁이 핵심적이었다.

이러한 모든 문제들은 선거전의 주제였다. 모레노는 정치 영역에서는 코레아와의 차별을 두고자 했지만 사회분야에서는 지속성을 강조하면서 지금까지 이룩한 것들을 유지, 확대, 개선하겠다고 약속했다. 결국, AP의 제안은 사회적 투자를 유지하겠다는 것이었다. AP의 “전 생애(Toda una vida)” 계획에는 유년, 청년, 주거, 직업 그리고 경제적 보조 영역의 주요한 정책들이 모두 포함되어 있다.¹³⁾ 동시에 사회적 인프라에 대한 투자를 유지할 것을 공약하고 있다.

본질적인 정책 토론보다는 서로 간의 폼하가 두드러졌던 선거 과정 속에서, 모레노의 야심찬 계획들은 재정적 수단들을 결여하고 있었다. 유지 가능한 사회 정책을 공고히 할 필요성과 1차 산물 수출에 의존하는 달리화한 경제 여건

12) 공식 자료에 따르면, 교육 분야에서 초등교육은 보편화되었고, 중등교육 이수율은 20% 포인트 증가했다. 사회 안전 분야에서도 경제활동인구수가 2006년 26.1%에서 2016년 42.1%로 증가했다. 더욱이 거주환경, 주택, 위생환경의 분야에서 양적 부족이 2009년 21.2%에서 2016년 12.3%로 감소했다. 반면 건강서비스 접근율은 2006년 49.1%에서 2016년 61.9%로 증가했다. 더 많은 수치는 다음을 참고하십시오. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social: ob. cit.

13) 비디오 “이것이 전 생애를 위한 당신의 계획이다”는 다음에서 볼 수 있다. <www.alianzapais.com.ec/tag/plan-para-toda-una-vida/>.

사이에서 맞닥뜨릴 딜레마를 고려할 때, 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이렇게 해서 현 정부의 유산이자 차기 정부에게 있어 주요한 도전인 유동성 문제가 제기되었다.

투자 유지, 40개 기술대학 신설, 제3연령기 대상 지원 재원의 두 배 확충, 연금과 농촌 사회보장 확충, 사회보장에 가사노동 포함, 325,000가구 주택 건설, 청년 창업에 2만 건의 신용대출 제공 등 인적개발보조금(Bono de Desarrollo Humano)의 세 배 확충과 같은 선거에서 반복된 공약들은 구체적인 자원 조달 계획이 없었다. 2016년에 국내총생산의 6.3%에 해당하는 60억 달러 이상의 재정 적자를 기록했고¹⁴⁾, 2017년 2월까지 국내총생산의 39.6%에 달하는 대내외 부채를 지고 있다는 점을 고려할 때¹⁵⁾ 더욱 중요한 문제가 아닐 수 없다.

새 정부는 개선의 여지가 거의 없는 부정적인 경제 상황에서 자신의 정책을 펼쳐나가야 한다.¹⁶⁾ 10년 동안의 원자재 붐이 만들어낸 경제적 동력이 쇠한 현재, 당면 과제는 작은 재원으로 통치해야 한다는 것뿐만 아니라 투자를 유지해야 한다는 것이다. 또한 궁극적으로 정책의 정당성을 확보해야 한다. 사회적 유동성, 서비스에 대한 접근, 소비 증가, 중산층 증가 등을 일상생활에서 느꼈던

14) Subsecretaría de Financiamiento Público: 《Deuda pública del sector público del Ecuador》, 28/2/2017, disponible en <www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/03/deuda-sector-p%C3%9Ablico-del-ecuador_febrero2017.pdf>.

15) 여기에 원유 선판매 혹은 재무부가 발행한 채권 구입 같은 중앙은행에 대해 지고 있는 부채 등 공공 부채에 대한 공식 추계에 잡히지 않은 것들이 추가된다. 2014년 9월부터 2016년 12월 사이에 국고에 대한 중앙은행의 대변잔고는 42억 4천 4백만 달러로 증가했고, 올해 초 두 달 동안에만 9억 8천4백만 달러가 늘었다. 이와 관련해서는 다음을 참고하시오, Augusto de la Torre y José Hidalgo Pallares: 《La trampa que asfixia a la economía ecuatoriana》, Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, 3/2017.

16) 에콰도르 경제 상황은 정부의 경제 정책의 결과뿐만 아니라, 세 가지 주요 요인들과 관련이 있다는 것을 부각할 필요가 있다. 2000년 이후로 국가 화폐가 된 달러의 가치 상승 과정, 세계적인 원자재 가격의 하락, 그리고 1년 전 해안지대를 강타한 7.8도의 강진의 결과가 그것들이다.

경제 호황기를 거치면서 국민의 사회적 기대는 증가하였다. 그러나 이런 기대가 더 이상 충족되지 않으면 국민의 불만이 비판 세력 형성이나 반대 시위로 나타나게 된다.

에코도르 경제 상황을 둘러싼 선거 논쟁은 두 가지 입장의 대립이었다. 야당은 위기의 심각성을 강조했다. 약속했던 생산 방식 변화의 실패, 공격적인 부채 정책, 그리고 재정을 위협하는 예산의 ‘낭비’ 등에 대해 정부가 책임을 져야 한다는 것이다. 이와는 반대로 정부는 속도 감속이라는 완곡어법을 사용했다. 이렇게 보면, 세금과 공공지출의 재조정이라는 이차 방정식에서 균형을 찾아야 했던 모레노 정부의 현 상황에 대한 실제적인 진단은 정확했다. 현재까지 시행된 주된 전략인 신용 제공은 아마도 사라져야 할 것이다. 왜냐하면 여러 수치들이 헌법에 정해진 제한(국내총생산의 40%)에 가까이 도달했기 때문이다.

세금 문제는 선거전에서 가장 논란이 많은 주제 중 하나였다. 모레노가 선거에서 승리했지만, 상당수의 국민은 14개 과세를 없애겠다고 수없이 반복한 라소의 공약에 지지를 표했다. 세금 문제는 모레노가 유지하기로 약속한 여당의 최대 재분배 정책의 핵심이다. 비록 중산층과 생산 부문의 부담을 줄이기 위한 자문위원회를 구성하겠다고 약속했지만 말이다.

이런 여건 하에서, 사회 복지의 성취들을 보존하면서 공공 지출을 수정해야 한다는 것은 하나의 시대적 요구다. 유용성이 없거나 중복적인 지출을 제거할 뿐만 아니라, 기존의 인프라 정책을 재검토하고 정부의 홍보비용을 축소하는 것이 필요하다.

이런 요소들에 대한 신중한 검토는 매우 유용할 것이다. 특히 진보적인 성격의 과세에 대해 중간계층과 상류층이 가지고 있는 부정적인 여론을 완화하기 위해서 그러하다. 이들 중간계층과 상류층은 세금이 과도하며 정당하지 않다는 반(反)세금 담론을 지지하였다. 중요한 점은 조세가 부패나 정부의 크기와 같은 주

제들과 대립되는 것으로 왜곡되게 인식된다는 사실에 있다.

선거 과정에서 논쟁의 중심이자 정치·사회적 쟁점의 대상이 된 다른 중요한 주제는 실업이다. 경제가 활력을 상실한 상황에서 2015년과 2016년 사이 실업률은 4.3%에서 5.2%로 증가했다. 고용 또한 7% 포인트 감소하였다. 반면 불완전 고용은 14.8%에서 19.4%로 늘어났다.¹⁷⁾ 이 문제에 대해 모레노는 명확한 입장이 없었고, 그의 선거 공약은 창업 지원이라는 애매한 우산 아래 무엇보다 청년들에 맞춰져 있었다.

그러나 공공정책 부문에서 창업지원은 정부 정책의 핵심이 될 수 없다. 개인에게 일자리에 대한 책임을 지우는 이런 방식의 접근은 위험성을 가지고 있기 때문이다. 따라서 새 정부는 이 계획을 세밀하게 평가해야 할 것이다. 신용 대출이 가져올 수 있는 위험성뿐만 아니라, 노동의 불안정화 같은 문제들도 고려해야 할 것이다. 복합적인 관점으로 정책을 평가하고 효과를 예측하는 것이 중요하다.

모레노 정부의 노동정책은 노동 환경을 손질하고 확대하는 것을 목표로 하고 있다. 권리 보호라는 관점에서 볼 때 에콰도르 국민 대다수는 안전망 밖에 위치해 있다. 따라서 노동 정책은 권리 보장이라는 진보적인 담론을 주장하는 AP에게는 불가피한 것이다.

마지막으로, 향후 몇 년 동안 AP정부가 당면할 다른 중요한 주제는 생산 환경의 변화일 것이다. 이것은 이미 상당한 수준으로 진작되었으며, 1차 산업 위주의 수출 기반 경제에서 부가 가치를 생산할 능력을 지닌 경제로 변모시켜 줄 것이다. 이런 목표는 장기적으로 이룰 수 있는 목표다. 그럼에도 불구하고, 여당이 직면해 있는 긴급한 사안들이 있다. 빈곤 축소와 자연에 대한 권리를 대립시키는 논쟁의 경우가 그렇다. 이는 모레노가 감당해야 하지만 의미 있는 변화를 이

17) Instituto Nacional de Estadísticas y Censo의 자료.

끌어내기 힘든 골치 아픈 과거의 유산이다.

환경 관련 문제는 부채보다 AP가 추구하는 당초 입장과 더욱 배치된다. 따라서 피해를 입은 공동체뿐만 아니라 환경보호 기구들과 정부 사이의 지속적인 갈등의 진원이 되었다. 이 문제로 인해 여당은 강력한 비판을 받게 되었는데, 주된 비판 내용은 다음과 같다: 환경을 실용적인 관점에서 접근하는 개발 모델, 중국이나 캐나다 같은 국가들에 광물과 원유 채굴권을 양도하는 정책, 채굴지역의 확대 정책, 그리고 반(反) 채굴정책 시위의 범죄화와 과격한 진압, 환경 관련 문제에서 피해를 보는 주체들의 입장에서 모레노의 정책은 지나치게 미지근한 것이었다. 정부의 계획은 관련 기준에 대한 통제와 규정을 강화하고, 아직 비율이 정해지지 않았지만 피해자들에게 관련 수익의 일부를 돌려주겠다는 내용이었다. 또한 채굴이 아닌 여타 대안적인 경제 형태의 모색과 같은 매우 논쟁적인 주제들에 대해 국민 투표 실시를 하겠다는 내용을 포함했다. 하지만 여기에 공동의 의제를 논의할 수 있는 공간은 마련되지 않았다. 이에 대한 불만은 산악 지역뿐만 아니라 이 주제와 관련해 활발한 갈등이 있었던 아마존 지역에서 라소가 승리를 거두면서 이미 잘 드러났다. 이 지역들에서 지지를 회복하는 것은 거의 도달하기 어려운 과제로 보인다.

무역과 산업 부문 역시 광범위한 협상 끝에 올해 초 시행에 들어간 EU와 에콰도르 간 무역협정이 가져올 생산 환경 변화와 관련하여 시급한 대화를 요구했다. 이 협정은 농산업 부문에서 일자리를 늘릴 것이라고 약속했지만, 다양한 위험성 역시 가지고 있다. 특히 유럽산 제품과 경쟁해야 하는 몇몇 자국 제품의 경쟁력과 관련해서 그렇다. 모레노 정부가 어떻게 국산품에 대한 보호 장치를 마련하거나 새로운 산업의 성장이 외국 제품에 의해 위협받지 않도록 인센티브를 마련할지는 지켜봐야 한다. 콜롬비아와 페루 같은 인접국에서 시위를 유발했던 이런 종류의 협상이 가져오는 영향과 관련하여 정부가 예방적인 계획을 가지고

있을 것으로 기대된다.

또한 모레노는 주변 국가들에 에너지를 공급하는 에너지 망의 강화, 세계에서 가장 경쟁력 있는 청정에너지 공급 체계의 마련 등과 같은 야심찬 정책들을 내세우며 여당의 거대 프로젝트 중 하나인 에너지 공급 체계의 지속성을 강조했다. 정부는 높은 수익을 기대하며 이 부문에 대규모 재원을 투자하고 있다. 하지만 필요한 인프라를 설치하는 과정에서 사회와 환경에 끼친 영향은 상당히 컸고, 따라서 수익을 중기적으로 투명하게 되돌려줄 필요가 있다.

현 상황과 변화 양상을 바탕으로 전망했을 때, 앞서 드러난 대부분의 과제와 문제들은 정도의 차이는 있지만 AP, 의회 연합세력 그리고 정부 내에서 벌어지는 정치적 결합에 달려 있다고 말할 수 있다. 물론 이 문제들이 향후 몇 년 동안 에콰도르가 겪게 될 모든 복합적인 상황을 더욱 힘들게 할 것이다. AP를 구성하고 있는 세력들의 재구성 즉, 정치 세력들의 새로운 상호관계는 선거가 남긴 모호함들을 구체화하는 쪽으로 귀결될 것이다.

실제적인 대화의 재개는 광범위한 합의를 만드는 것과 마찬가지로 중요한 요인이 될 것이다. 그러나 지난 10년 동안 공적 영역에서 소외를 느낀 부문들의 실질적인 참여 없이는 불충분할 것이다. 게다가 사회적 기대는 이런 변화에만 맞춰져 있는 것이 아니다. 아직 해결되지 않은 다양한 사회적 요구들을 수렴했던 AP의 당초 정책으로 되돌아가자는 기대도 있다.

대화가 민주적 제도를 강화하는 과정을 수반하는 것이 바람직할 것이다. 이 민주적 제도 내에서 국가의 기능들은 자율적인 방식으로 견제와 균형을 통해 구성되고 작동해야 한다. 이러한 과정은 또한 부패의 단절을 목표로 해야 할 것이다.

새 정부는 공적 재원의 사용 목적을 투명하게 해야 할 것이다. 이렇게 해야만 여론 속에서 자신들이 필요로 하는 정당성과 자율성, 그리고 국가의 존재

의미를 회복할 수 있을 것이다. 모레노 정부에 대한 견해는 코레아 정부가 보여주었던 관성적인 퇴보와, 선거의 단순화를 넘어 사회적 기반을 재구축하고 정치적 구조 조정을 이끌어낼 것이라는 기대 사이에서 요동하고 있다.

이성훈 옮김