

뉴스와 쟁점 | News & Issue

취임 100일을 맞는 미첼 바첼레트 칠레 대통령의 개혁

임수진

“미첼, 4년 후에 우리 다시 만나요.” 2010년 3월 미첼 바첼레트 (Michelle Bachelet) 칠레 대통령이 퇴임하던 그날, 대통령궁을 찾은 국민들은 4년 후 대통령 선거에서 다시 만나기를 염원했고, 그러한 국민들의 바람대로 바첼레트는 대통령이 되어 국민들 곁으로 돌아왔다.

2014년 3월 11일 출범한 미첼 바첼레트 제2기 정부는 이제 취임 100일을 맞는다. 바첼레트는 취임과 동시에 취임 100일 안에 이행할 50개의 개혁 방안을 발표했다. 실제로 바첼레트 정부는 이 개혁안을 발표만 하는데 그치지 않고 관련 법안을 의회에 제출한 상태이기도 하다. 일각에서는 너무 서두른다는 지적도 있지만 바첼레트 정부는 국민과 약속한 개혁을 미룰 이유도 없고, 빠른 시일 안에 후보자 시절의 핵심 공약을 이행함으로써 다른 개혁에도 무게가 실릴 것이라는 생각에서였다. 바첼레트가 임기 초에 개혁을 단행하려는 또 다른 이유는 민주화 이후 있었던 몇 번의 개혁 시도가 실패로 돌아갔기 때문에 임기 초에 강도 높은 개혁을 추진하지 않는다면 이번에도 실패하리라고 판단했을 것이다.

바첼레트는 후보자 시절부터 피노체트 독재로 무너진 국가 시스템을 복원함으로써 그로 인해 상처받고 분열된 사회를 통합하고, 새로운 국가를 건설해야 할 필요성을 강조했다. 현재의 칠레는 라틴아메리카에서 경제



미첼 바첼레트 대통령 취임식. 좌로부터 이사벨 아옌데 상원 의장, 미첼 바첼레트 대통령, 세바스티안 피네라 전 대통령(출처: EFE 통신)

적으로 가장 부유하고 발전된 국가임에도 불구하고 공정한 분배가 이루어지지 않고 부의 집중 현상이 보이는 등 피노체트가 받아들인 신자유주의 정책의 부작용이 사회 곳곳에서 나타나고 있다. 그렇다고 이러한 부작용이 꼭 경제 분야에서만 나타나는 것은 아니다. 2011년부터 시작된 학생들의 교육개혁 요구만 보더라도 교육정책에까지 경쟁시스템을 도입하여 국민의 교육 권리를 보장하지 못한 결과에서 비롯된 것이다.

바첼레트가 국민들에게 약속한 50개의 개혁안을 더 자세히 들여다보면, 후보자 시절 강조했던 3대 공약인 무상교육 확대, 선거법 개정, 세계 개혁 분야에 특히 속도를 내고 있다. 대통령으로서 가장 역점을 두었던 것은 공정한 사회였고, 이번 바첼레트 2기에는 불공정한 칠레 사회를 개혁할 것이며, 이를 위해 무상 교육 확대, 선거법 개정, 세계 개혁을 반드시 이루어내겠다고 약속했다.

바첼레트가 개혁하려는 3대 쟁점 법안을 보면, 첫째, 국회의원 선거 제도이다. 현행 선거법은 피노체트 군사 정권에 의해 재정된 것으로, 우

리말로 정확하게 표현하자면 ‘선거구별 개방형 정당명부 비례대표제’(binominal, 이하 ‘정당명부 비례대표제’라고 약칭한다)이다. 이 정당명부 비례대표제에 의하면, 하원은 60개 선거구에서 2명의 하원의원을 선출하게 되는데, 특정 정당이나 정당연합은 한 선거구에서 각각 2명의 후보자를 낼 수 있다. 특정 정당이나 정당연합이 한 선거구에서 2명의 의석을 모두 차지하려면 득표율이 높은 정당(연합)에서 공천한 두 후보의 득표율 합이 다른 정당(연합) 후보의 득표율 합보다 두 배 이상 많아야 한다. 예를 들면, 어느 지역구에서 A당의 두 후보가 득표율에서 1, 2위를 차지하였더라도 B당이 얻은 득표율보다 두 배 이상 많지 않다면 A당의 2위 득표 후보가 탈락하고, B당의 3위 득표 후보가 당선된다. 또 다른 경우를 예로 들면, A당에서 1위와 4위를 차지하고, B당에서 2위와 3위를 차지한 경우이다. 만약 A당의 1위 당선자가 당대표 급의 인지도 높은 정치인으로 60% 이상의 압도적 득표를 하고, 같은 당 출신으로 4위를 차지한 후보자가 한 자리 수를 득표했더라도, 이 두 후보자의 득표율이 B당의 두 후보의 득표율 합보다 두 배 이상일 때는 한 자리 수를 득표한 A당의 4위 후보가 당선된다. 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 이러한 독특한 방식의 선거법 때문에 칠레공산당 같은 군소 정당과 무소속의 독립 후보들이 상당한 득표율을 보임에도 불구하고 의회 진출에는 한계가 있었다. 중도좌파연합과 우파연합은 득표율보다 높은 의석을 배분받아왔고, 군소정당과 무소속 후보들은 이 두 정당연합과 연합하지 않으면 의회에 진출하기 어려운 비민주적인 측면이 강한 선거제도이기도 하다.

피노체트는 1973년 쿠데타 이전 칠레 정치는 매우 분극화된 정당체제로 대통령제에 적합하지 않기에 정당의 수를 줄이기 위하여 정당명부 비례대표제를 도입하였다. 그러나 정당의 수를 줄이기 위해서는 소선거제도가 더 적합함에도 불구하고 당시 우파 정당의 지지율이 낮자 우파연합에 유리한 선거법을 고안한 것이다. 따라서 바첼레트 정부가 발표한 의회선거법 개정안을 보면 한 선거구에서 2명을 선출하는 중대선거구제에서 인

구비율을 반영하는 비례대표제 원래의 취지에 충실한 방식으로 바뀌게 된다. 개정안이 통과되면 현재 하원 120석은 155석으로, 상원은 38석에서 50석으로 늘어나게 되며, 선출 방식은 정당명부 비례대표제를 폐지하고, 하원은 현재의 60개 지역구를 28개로 나누어 각 지역구 별로 인구 비례에 따라 3명에서 8명의 하원의원을 선출하는 방식으로 전환한다. 상원도 인구 비례에 따라 선거구를 재획정한 후, 한 선거구에서 1명부터 7명까지 선출하게 된다. 일각에서는 국회의원이 47석 늘어났을 때 그만큼 늘어나는 국회의원 세비를 지적하며 반대하고 있다. 한편으로는 늘어나는 의석만큼 정당정치의 효과성이 발생할 것인가의 문제도 지적한다. 따라서 개정을 서두를 것이 아니라 정치권과 학자, 그리고 국민의 의견 수렴 과정을 거치자는 의견도 상당하다.

둘째, 무상교육 확대와 공교육 정상화이다. 2011년부터 시작된 학생 시위는 교강사, 학부모의 지지를 받으며 점차 확대되어 갔다. 그러나 이러한 사회적 요구에 피네라(Sebastián Piñera) 당시 대통령은 실현 불가능하다며 강경하게 대응하였다. 열세 살, 어린 중학생들까지 수업을 거부하고 거리로 나오는데도 피네라의 교육 개혁안은 학생들의 요구를 충분히 담아내지 못했고, 조기 레임덕에 이르게 된다.

학생들이 무상 교육과 공교육 정상화를 요구한 이유는 피노체트 시절 만들어놓은 교육 정책 때문이다. 교육 분야에까지 신자유주의를 도입하여 국가가 담당해야 할 교육비 지출을 지자체의 몫으로 떠넘기고, 지자체는 학교 간 경쟁 시스템을 도입하여 교육비를 차등 지원하였다. 그리하여 공립학교의 비율은 줄었고, 자립형 사립고와 같은 형태의 사립학교 비율이 크게 늘었다. 사립학교에 비해 순위 경쟁에서 낮은 점수를 획득한 공립학교에 대한 지자체의 지원이 줄면서 공교육은 몰락했다. 이러한 교육불평등 문제를 해소해달라는 학생들의 요구에 바첼레트 정부는 무상 교육과 교육의 질 개선을 위한 법안을 마련하게 된 것이다.

셋째, 법인세 인상이다. 무상 교육 확대와 공교육 정상화에 필요한



무상 교육 시위에 참가한 중학생들(출처: Estudiantes Informados)

재원 마련을 위해서는 세제 개혁이 필요한데, 바첼레트 정부는 법인세 인상안을 의회에 제출하였다. 바첼레트는 교육 문제뿐만 아니라 분배를 통한 성장, 사회 정의 실현을 주장하며 이를 위해서는 강력한 세제 개혁의 필요성, 즉 세금 인상은 불가피하다는 점을 강조해왔다. 대신 과정에서 우파연합은 바첼레트의 공약을 이행하기 위해서는 막대한 재원이 필요하며, 결국은 부가가치세를 인상하여 중산층과 서민경제에 타격을 줄 것이라고 공격했다. 이 때문에 취임 이후에도 부가가치세 인상을 걱정하는 국민들이 많았다.

그러나 바첼레트 정부는 아직까지 부가가치세 인상에 대해서는 언급하고 있지 않다. 바첼레트 정부가 발표한 세제 개혁안을 보면, 2017년까지 세수 목표 80%를 확보하기 위하여 법인세를 현행 20%에서 25%로 인상한다. 반면 자본 소득과 근로 소득 간 공평한 과세를 위하여 최고 소득세율은 40%에서 35%로 인하하기로 하였다. 최소 소득세율이 인하되면 1만 500달러 이상 버는 사람이 혜택을 받게 된다.

칠레는 OECD 국가 중에서 세수 확보율이 가장 낮다. 따라서 국가 재정 확보를 현실화하기 위하여 현재의 세수확보율을 10.2%에서 23.8%까지 끌어올리겠다는 계획이다. 세수 확보율이 낮으면 국가 재정 건전성도 낮아 국가 능력(state capacity)은 당연히 낮아질 수밖에 없다. 따라서 사회간접시설이나 교육에 대한 투자가 어렵기 때문에 그만큼 국가의 미래가 밝지 않다는 것을 의미한다.

물론 재계는 반발하고 있다. 그러나 바첼레트 대통령은 건강한 경제는 공정한 사회를 요구한다며 그들의 반대를 일축하였고, 취임 20일 만에 이 법안은 발표했다. 즉 대선 최대 이슈였던 공평과세와 무상교육에 대한 강한 의지를 천명한 것이다. 바첼레트가 후보자 시절부터 가장 힘주어 말한 것은 바로 공정한 사회이다. 무상 교육과 교육의 질 개선이라는 칠레 사회의 요구를 수용한 것도 공정한 사회로 가는 주춧돌이기 때문일 것이다. 바첼레트는 성장보다 분배, 그리고 사회 정의 실현을 주장하며 이를 위해서는 강력한 세제 개혁이 필요성을 강조하였다. 즉 세금 인상은 예고된 것이다.

선거법 개정을 위해서는 의회 재적 의원의 2/3 이상의 찬성이 있어야 하고, 무상 교육을 위해서는 4/7 이상의 찬성이, 세제 개혁을 위해서는 원내 과반 이상의 찬성이 있어야 법안의 의회 통과가 가능하다. 현재 집권당인 중도좌파연합은 하원 120석 중 71석을 차지하고 있고, 상원에서는 38석 중 22석을 차지하며 원내 과반 의석을 확보하였다. 무상 교육과 세제 개혁은 상하원에서 무난하게 통과될 것으로 보이지만 선거법 개정은 불투명하다. 집권연합의 의원 수가 법안 통과를 위한 의회 정족수에 못미치는데다 현재의 선거법을 고안한 우파연합의 독립민주연합(UDI)가 원내 제1당으로써 법안 통과에 협조해주지 않을 것이기 때문이다. 이와 관련해서는 2005년 라고스(Ricardo Lagos) 정부에도 부분적인 개혁 시도가 있었지만 실패한 적이 있다. 한편 무상 교육 법안이 통과되더라도 재원 확보를 위해서는 세금 수입 외에도 구리 산업의 이윤을 교육에 재투자해

야하는데, 현재 구리 가격은 하락하는 추세이다. 따라서 재원 확보에도 어려움이 있을 것으로 보인다.

현재의 바첼레트 2기 정부는 상하원 모두 과반 의석을 확보하여 의회의 행정부 지원이 가능하고, 사회적 요구를 수용한 공약을 실천하고 있다는 점에서 어느 때보다도 국민들이 거는 기대가 크다. 최근 일어나고 있는 대규모 시위는 바첼레트의 무능을 말하고자 하는 것이 아니라 국민들의 요구를 수용해 줄 것을 정치권에 전달하고자 하는, 즉 속도를 내달라는 것이었다. 이러한 국민들의 요구가 있었기에 바첼레트 정부 역시 100일 안에 추진해야 할 국정 과제 50안을 발표하며 강력하게 개혁을 추진하고 있는 것이다. 바첼레트는 2006년 1기 정부 시절 교육 개혁에 실패한 적이 있고, 정치권에 대한 불신이 강하기 때문에 대통령의 공약 이행에 대한 국민들의 신뢰는 그다지 높지 않다. 그러나 국민들은 다시 바첼레트를 선택했고, 바첼레트는 강한 개혁 의지로 선택에 화답하고 있다. 바첼레트가 꿈꾸는 공정한 칠레 사회를 기대해볼 만하다.

임수진 - 경희대 중남미연구소 선임연구원