이베로아메리카 제14권 2호 [2012. 12] : 93~118

리더십의 변화와 브라질의 부상*

임 두 빈**
(Im, Doo Bin)

〈Abstract〉

The Rise of Brazil as the Effects of Leadership Change

The aim of this paper concerns how Lula's leadership has achieved 'Inclusive Growth' of Brazil. Brazil is a country where the majority of the population live in the direst poverty as the one of the most unequal countries. The victory of Lula in the presidential election of 2002 provoked an immense hope of change among the poor and oppressed in Brazil. Lula da Silva has been named the most influential leader in the world by Time Magazine, ahead of US President Barack Obama who is ranked fourth. Based on change of leadership, the Brazilian president tries to propel Brazil into the First World with government social programs like Fome Zero, designed to end hunger, and with plans to improve the education available to members of Brazil's working class.

* "이 논문은 2008년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2008-362-A00003)". 그리고 이 글은 2012년 11월28일 프레스센터 18층 외신기자클럽에서 한국·브라질 소사이어티와 한국 포르투갈·브라질학회가 공동주최한 정책세미나 『성공한 지도자들의 정치리더십: 퇴임 시 80% 지지율의 비밀』에서 발표한 발제문을 수정·보완한 것임.

** 부산외국어대학교 중남미지역원
E-ail: idb88@bufs.ac.kr

[Key Words: Lula's Government/ Leadership/ Social Policy/ Social Mobilization/ Rising of Brazil]
[주제어: 룰라/ 리더십/ 사회정책/ 사회적 동원/ 브라질의 부상]

Ⅰ. 들어가면서

만약에 역사의 진보나 흐름에 미리 예정된 운명이 없다면 실제 역사의 흐름은 숱한 우연에 부딪혀 방향이 바뀌어 가는 것으로 봐야 할 것이다. 물론 그 숱한 우연에는 역사 속을 유영해 가는 사람들이 만들어 내는 필연도 같이 존재한다. 현대사회 제도도 그 중 하나인데, 막상 제도란 것은 사람이 필요로 해서 만드는 것이다. 따라서 어느 한 사회의 지속적인 발전을 기대한다면, 제도 그 자체의 완성도도 중요하지만 그 제도를 어떻게 만들고 발전시켜 나갈지는 제도 자체의 유기성이 아닌 즉 순전히 사람의 몫으로 볼 수 있다.

금년 12월 19일에 우리는 새로운 시대를 열 지도자를 선택하는 하는 순간을 맞이하고 있었다. 예전과 달리 모처럼 젊은 층들이 정치에 관심을 보이고 대선 후보자들의 목소리에 귀를 기울이는 모습이 부쩍 눈에 띄었다.[1] 그러나 과연 어떤 후보가 우리 사회에 만연된 격차, 양극화가 초래한 사회적 갈등 문제, 경제 위기와 맞물린 청년실업과 중산층 붕괴

1) 이번 18대 대선에서 후보 간 당락을 좌우할 최대변수를 '세대별 투표율'로 꼽았다. 세대별 투표 현상이 처음 나타난 것은 2002년 대선이었다. 언론에서는 2012년 대선에서 '2030세대'의 투표율이 '5060세대'의 투표율에 얼마나 근접하느냐에 따라 후보 간 당락이 결정될 것으로 분석했고(서울신문 12월18일자), 대선 결과 20대와 30대의 투표율은 각각 65.2%, 72.5%였고 50대는 89.9%, 60대는 78.8%의 투표율을 보였다.

의 문제, 그리고 세계경제 침체의 장기화 등으로 증파되는 위기를 극복해 나갈 수 있을까 하는 문제는 쉽지 않아 보인다. 하지만 분명한 것은 오늘날에는 과거처럼 어떤 특정 '인물'의 카리스마에 의지하는 '지도자 추종주의'[2]보다는 다양한 사회 구성원들과의 '소통'과 '통합'을 바탕으로 한 새로운 리더십이 사회 전반적으로 요구된다는 사실이다.

KBS 스페셜 〈행복의 리더십〉 제작팀이 "2012 대한민국 유권자가 바라는 리더는?"이란 주제로 실행한 설문조사에서 전체의 절반에 가까운 45.3%가 '국민 소통형 리더'를 원했다고 한다. 지금 시대가 요구해 가는 것은 거창한 목표와 단기적인 성과보다는 소통과 공감이라는 의미이다. 실제로 소통과 공감을 통하지 않은 정책은 '성장'과 '복지'라는 대명제 앞에서 균형감을 잃기 쉬워, 지표상의 발전을 이루더라도 '나' 나 '우리'로 대표되는 국민들의 행복을 견인하기 어렵다는 사실을 경험을 통해 잘 알 수 있다.[3] 그렇다면, "과연 우리가 원하고 시대가 원하는 그런 리더십을 갖춘 대통령이 나올 수 있을까"라는 질문 앞에서 저 지구 반대편의 나라 브라질의 '룰라 리더십'이 정치권을 위시한 사회 각 분야와 계층에서 재조명을 받고 있다.[4] 룰라 브라질 전 대통령은 초등학교 중퇴의 학력과 금속노조위원장 출신으로 전 세계에서 손꼽히는 불평등 지역인 남미의 브라질에서 '성장'과 '분배'라는 두 마리 토끼를 동시에 잡아냈다는 성과를 대내외적으로 인정받고 퇴임시 국민지지율이 87%에 달했던 인물이다.[5]

---

2) 강준만(2006, 223)은 이를 좁은 땅에서 동질적인 사람들이 빽빽하게 모여 살면서 강력한 중앙권력 집중제를 실시해 갖게 된 기질로 진단했다.

3) 국민총생산 2만 달러 시대를 맞이했고 2012년에 연봉 1억이 넘는 근로소득자가 전년 대비 29.4%가 증가했지만 행복지수는 OECD 가입국 34개국 중 32위를 차지하고 있다(고경환 2012).

4) 특히, 2012년 12월 9일 대선 TV토론에서 복지수준 공약에 관련하여 한 대선 후보가 룰라 브라질 전 대통령의 발언("왜 부자들을 돕는 것은 '투자'라고 하고 가난한 이들을 돕는 것은 '비용'이라고 말하는가.")을 인용하면서 더 관심을 끈 바 있다.

이 글은 우리와 사회・정치・역사적 배경이 다름에도 불구하고 신자유주의 경제정책에 기반을 둔 '낙수효과(Trickle down effect)' 대신에 선별적 분배와 복지정책을 통한 '포용적 성장(Inclusive Growth)' 효과를 끌어낸 브라질의 리더십 변화와 그 변화가 브라질에 미친 영향을 조명하는 데 그 목적을 갖고 있다. 또한 동시에 경제성장을 위시해서 격차 해소, 경제민주화, 복지향상, 그리고 이 모두를 총괄하는 정치 혁신의 문제를 안고 새로운 리더십을 얻고자 하는 우리의 상황에 필요한 지혜를 얻는데 또한 그 목적을 두고 있다. 물론 양국의 정치상황이나 문화가 현실적으로 상이하지만, 큰 흐름 선상에서 볼 때 근대화 이론 틀 안에서 형성된 사회・역사적 배경이 크게 다르지 않다는 점 역시 발견할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 브라질 사회가 지닌 불평등의 기원

애덤 스미스의 〈국부론〉이 나온 지 이미 230여년이 지났다. 세계는 이제 더불어 잘 사는 길을 찾는 신국부론을 요구하고 있다. 세계가 역사를 통해 배운 교훈은 모두를 끌어안는 포용적인 정치 경제 제도는 발전과 번영을 부르지만, 지배 계층만을 위한 수탈적이고 착취적인 제도는 정체와 빈곤을 낳는다는 점이다. 근대화를 지향한 브라질이 가진 사회・역사・정치적 환경은 우리와 완전히 상이하지만은 않다. 그러나 역사적 배경이 다른 두 사회의 직접적인 비교는 어렵다. 따라서 브라질의 '그것이 알고 싶다'면, 그가 지닌 빈부격차의 원인과 그들의 운명이 엇갈린 결정적 분기점들을 살펴보는 과정은 흥미로우면서 필수적인 작업이리라 본다. 대개 불평등을 해결과제로 둔 경제전문가나 정책 입안자들은 '잘못

5) 2003년 기준으로 취임시 인구의 10% 미만이 국부의 절반을 차지하고 2만6,000명에 불과한 대농장 소유자들이 국토의 46%를 차지하고 있다(백계문 2011, 31).

된 것'을 어떻게 바로 고쳐 잡을지를 고민한다. 하지만 그보다 먼저 왜 '잘못되었는지'를 살펴볼 필요가 있다는 의미다. 권위주의적 수직체계의 사회에서 착취적 제도가 악순환 되는 이유는 지도자들이 해법을 몰라서라기보다는, 개방적, 포용적 제도가 불러오는 후폭풍에 대한 두려움 때문이라고 한다. 포용적 제도가 불러오는 창조적 파괴는 부와 소득 같은 경제적인 부분뿐만 아니라 정치권력 또한 분배할 수밖에 없기 때문이다. 즉 지배층의 기득권을 지키기 어렵게 된다. 따라서 나라가 가난한 이유 중에 엘리트나 권력자들의 정책에 의해 빈곤이 조장될 수 있다는 점도 살펴봐야 한다. 이러한 선택이 '무지' 때문인지, '실수'인지 아니면 '의도된 것'인지를 정확히 알기 위해서는 정치 및 역사 과정을 눈여겨 볼 필요가 있다(Acemoglu, D & Robinson, J. 2012).

과거 식민지시대에 금과 은이 많이 나고 무임 노동력이 풍부했던 브라질은 포르투갈 왕가의 극심한 수탈에 시달렸다. 1500년 4월23일 포르투갈에 의해 공식적으로 발견된 브라질 사회의 형성과 구조화는 식민시대와 공화국 초기와 중반 시기의 경제 사이클만 봐도 금방 눈치 챌 수 있듯이 노동력의 착취와 유럽시장에 천연 원자재를 공급하는 역할로 시작되었다.[6] 포르투갈은 브라질 식민지 경영을 위해 사회·경제·행정적 기반을 세울 때 지역적 특성이나 지역발전에 대한 고려는 거의 하지 않았다. 왜냐하면 실제로 당시 포르투갈 왕실에게 있어 브라질의 존재는 발전시키고 정착할 땅이 아닌 철저하게 수탈의 대상이었을 뿐이었다.[7] 식민자들 역시 스스로도 제 손으로 땀을 흘려 정착지를 개척하려는 생각은 전혀 없었다.

---

6) 식민시대(염료 채취용 빠우 브라질); 공화국시기(사탕수수주기, 금광주기, 커피주기)

7) 북미의 경우 이주민들이 가족단위로 정착을 목적으로 이주했지만, 스페인, 포르투갈의 경우는 정착의 목적보다 혼혈이라는 동화정책(예: *cunhadismo*)을 통해 현지 자원의 수탈만을 목적으로 그 차이가 뚜렷했다.

브라질 식민지 사회적 신분의 피라미드에는 지방의 부유한 지주 세력과 해외무역에 종사하는 상인이 있었다. 이들은 북동부 연안이나 이후에 리오데자네이루에 형성된 정착촌을 형성했다. 위의 두 그룹이 연합하여 노예 집단이나 신분이 낮은 자유인들을 통설하는 식민지 지배계층을 형성했다. 상인들은 해외무역에서 축적한 부를 기반으로 식민지 엘리트 대열에 합류했다(Fausto, 58-59).

식민지 시대부터 소수 엘리트 계층 중심의 과두제로 구축된 브라질 식민사회는 그 구조의 근본적인 변화를 겪지 못하고 제정시대, 공화제, 군부독재와 민주화시기를 거쳐 오늘날 브라질연방공화국으로 불리는 국가의 사회·정치 구조에 그 흔적을 지우지 못하고 있다.[8] 식민지 초기에 경제의 중심을 차지했던 '빠우-브라질'(*Pau-Brasil*)[9] 채집시기에 유럽인들은 노동력 동원에 '꾸냐디스무'(*cunhadismo*)라는 원주민 풍습을 악용했다. 수적으로 소수였던 포르투갈인들이 원주민 풍습을 따라 원주민 처녀들과의 혼인을 해서 그들의 가족 일원이 되고나서 처가집의 노동력을 가족의 일로써 총동원시킬 수가 있었다. 이러한 유럽인들과 원주민들 사이의 결합은 겉보기에 정당하고 평등해 보이지만 실제로는 아니었다. 사탕수수시기에는 사탕수수 농장을 소유한 '대농장주'는 자신이 속한 지역과 사람들에 대한 절대적인 권력과 지배력을 어떤 제도나 준거체계 보다는 자기 마음에 따라 휘두를 수 있었다.

'꼬로넬 체제'(Coronelismo)[10]라고도 불린 브라질 초기 공화국 체제 안

8) 2012년 10월에 치러진 브라질 지방선거의 예를 보더라도 예전부터 이어져 내려온 과두제 전통의 영향력이 여전하다는 사실을 알 수 있다. 2002-2010년간 지지율 90%에 육박했던 룰라 전 대통령의 선거지원조차 주요 지방에서는 지방토호들의 정치 영향력을 넘어설 수 없었다.

9) 대서양 연안에 주로 서식하는 브라질 국명의 기원이 된 나무로써 붉은 염료의 재료로 유럽 수요가 컸다.

10) 이 표현은 과거 국가경비대의 '대령'(coronel)에서 유래한다. 대체로 이들은 지방에 권력기반을 둔 지주들이었다. '꼬로넬 체제'는 후견제(clientelismo)의 한 변형으

에서 발생하는 후원-수혜관계의 배경에는 식민시대로부터 이어져 온 사회적 불평등, 시민의 권리 행사가 불가능한 환경, 각 주의 빈약하거나 아예 전문한 복지제도, 전문적인 공공서비스의 결여 등의 원인이 있었다. 공화국 시기에는 지방의 정치 수장들에게 더 많은 권력이 집중되는 환경이 조성되었고 각 지방의 사람들은 '꼬로넬'이 지정하는 후보에게 표를 던지고 여러 가지 다양한 혜택을 받았다. 한마디로 '꼬로넬'은 그 지역의 정치적 수장들에게 표를 제공하고 그 대가로 유권자가 기대하는 해택들, 그 중에서도 특히 공동의 해택을 얻기 위해 그 수장들에게 의존했던 것이다. 이 시대 또한 어떤 공공 제도에 의지하기 보다는 '꼬로넬'들의 주관적인 판단과 그들이 기대던 권력기구 아래 사회질서가 유지되었던 시대였던 것이다. 결국, 이러한 역사적 과정을 거치면서 나타난 결과는 일반적인 법을 존중하고 공정한 원칙에 따라 운영되는 정부가 아니라, 소수 엘리트의 충성심에 따라 운영되는 정부였다. 브라질에서 오늘날까지 통용되는 "친구에게는 모든 것을, 적에게는 법을"이라는 유명한 문구가 바로 이러한 개념과 관습을 잘 설명한다(Ibid., 65).

상기에서 살펴본 바와 같이, 브라질 사회의 형성에서 공통적으로 나타나는 것은 그 어떤 정비된 '제도'나 '규범'을 통해서가 아닌, '후원-수혜'의 관계와 '억압적인 권위주의'가 애매하게 섞인 '온정주의적' 관계였고 이러한 전통은 오늘날까지도 지방의 지역사회뿐만 아니라 대도시에조차 고스란히 남아있다. 이렇게 형성된 브라질의 사회형성의 근간은 사적영역이 공적 영역을 대체해 온 것으로 분석된다. 역사적으로 국민의 희생을 축재로 하여 살아남는 방식을 택했던 브라질은 핵심 집단과 엘리트층의 지지를 바탕으로 존속해 왔던 것이다. 그리고 원래부터 기득권이 이득을 보아 오던 착취적 경제구도는 큰 변화 없이 유지되었다. 사회형성의 근

로, 농촌이나 도시에 뿌리를 둔 체제라고 할 수 있다(Fausto 2012, 237).

간이 된 '온정주의'적 사회관계에 기인하여 브라질 문화의 한 특징으로 애증관계를 통해 경제문제 같은 이성적인 판단이 필요한 영역조차도 이성이 아닌 감정 기반으로 이루어지는 성향이 형성되었다. 이러한 성향은 현대의 브라질 사람들의 일상생활 속에서 쉽게 만나볼 수 있는 '착한사람 신드롬'으로 나타난다. 남과 대립하기를 피하는 문화를 지닌 브라질 사람들은 사회 전체적으로 타인을 비방하거나 공격하고 싸움을 일으키는 일을 극도로 피하는 경향이 있다.[11] 토마스 프랭크의 "왜 가난한 사람들은 부자를 위해 투표를 하는가?"에서 볼 수 있듯이 미국에서 가난한 사람들이 부자 정당인 '공화당'을 지지하는 이유를 '계급전쟁'이 아닌 '문화전쟁'으로 분석하기도 한다.[12] 계급은 다르지만 문화적인 가치(특히 보수적 가치)를 공유한다는 의미이다. 따라서 실제로 이념보다 먹고 사는 문제가 사람들에게 시급한 문제라면 선거를 문화전쟁이 아닌 계급전쟁의 장으로 인식하고 행동함으로써 가능해진다는 것이고, 브라질에서는 그 중심에 노동당이 '보편정당'으로서 그 역할을 맡아왔다. 다음 장에서는 룰라의 정치적 기반인 '노동당(PT)'가 집권당으로 출현하게 된 외연과정에 대한 분석을 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 새로운 국가체계의 부상

1. 과두제에서 중앙집권체제로

대부분의 학자들이 인정하듯이 식민시기와 입헌군주제, 그리고 공화제

11) 이는 곧 사회계층의 이동 가능성이 유동적이 아닌 고정적인 사회라는 사실에 대한 반증이기도 하다.
12) 경향신문(2012.12.28.) 오피니언: '빨간색 주' 사람들과 계급투표

와 군사독재기간, 그리고 재민주화를 거쳐 현재까지 형성된 브라질 근대국가 틀의 근간을 과두 지배적 공화정이었던 제1공화국을 종식시키고 들어선 '바르가스(Getúlio Vargas)'체제에서 찾고 있다.

브라질에서 권력의 중앙 집중과 지방 분산에 대한 선택은 제정시대의 보수당과 자유당 시절로 거슬러 올라간다. 19세기 중반 브라질 보수당은 주로 지방 유지와 관료와 상인의 조합이, 자유당은 지방 유지와 전문직 종사자로 구성되었다. 지역적 기반은 보수당은 바이아(Bahia)를 비롯한 북동부 지역, 자유당은 상파울루(São Paulo), 미나스제라이스(Minas Gerais), 히오그란지두술(Rio Grande do Sul)이었고 보수당은 중앙집권 방식을, 자유당은 지방 자치권을 각각 추구해왔다. 제정시대 당시 지방자치를 옹호하는 커피부르주아의 출현으로 1870년 전후 상파울루로 사회경제적 변화가 발생하게 되면서 공화주의 운동이 싹트게 되었다.[13]

군주제와 제1공화국을 거친 브라질의 국가 틀은 1930년 이후 새로운 형태를 띠며 여러 가지로 이전 시대와 구분되는 모습을 띠게 되었다. 과두 지배체제의 특징이 주로 중앙집권화가 아닌 지방자치를 바탕에 두었다면, 이 새로운 국가체제는 농촌사회에서 산업화의 전환, 국가의 주도 아래 도시 노동자들의 흡수, 국내질서는 군부에 맡기는 형태로 전환되었다. 그리고 1930년부터 권력 엘리트의 교체가 시작되었다. 전통적인 과두 지배계급이 몰락하고, 군인, 기술관료, 젊은 정치가, 그리고 조금 늦게 기업가가 부상했다(Fausto 2012, 289). 그러나 두 번에 걸쳐 브라질을 19년 동안 통치했던 바르가스 국가체제는 국민들의 자율적인 정치참여가 배제된 강력한 중앙집권적 통치 체제로써 '국가자본주의'를 추구한 권

13) 이 과정에서 실증주의가 미친 영향은 막대했다. 당시 라틴아메리카에서 콩트의 실증주의 사상은 과두제 자유주의가 초래한 정치적·사회적 위기를 질서를 유지한 채 해결할 수 있는 과학적 해답으로 여겨졌다. 브라질의 경우, 실증주의는 보수주의적 근대화 방식을 취하고 있었으며, 국가의 역할에 초점을 맞추어 전통적인 정치가들의 힘을 무력화시켰다(Fausto 2012, 206).

위적인 정치체제였다.[14]

1937년을 기점으로 가동된 신 국가(Estado Novo)와 같은 권위주의적 독재체제의 등장은 브라질처럼 하나의 국가라는 정치적 통합체임에도 불구하고 지방색이 강한 나라에서 국민을 구성하고 질서를 유지하며 경제발전과 전체적인 복지를 추구할 책임이 국가에 있다는 믿음에서 비롯됐다. 따라서 국가의 강화와 그 경영에 있어서 대규모의 사회적 동원을 바탕으로 하는 정당 정치의 형태보다는 소수 엘리트를 통한 독재형태가 필연적이었다. Fausto(2012)는 스페인이 지배했던 식민 지역과는 다르게 브라질이 분열되지 않고 식민지 시대로부터 이어져 온 영토를 유지한 비결을 노예제와 동질성을 지닌 엘리트층의 형성에 기인한 것으로 분석한 바 있다. 신 국가 체제에서 기반을 잡은 엘리트층의 두 가지 축은 각각 군부, 그리고 산업부르주아지와 도시 노동자의 연합세력이었다.[15] 바르가스 체제는 브라질에 두 가지의 대표적인 '사회적 동원(social mobilization)'을 가져왔다. 하나는 국가의 통제권 아래 노동계급의 조직화를 허용한 것과 다른 하나는 경제 민족주의를 도모한 것이다.

2. 국가주의에서 권위주의적 성장으로

바르가스가 군부에 의해 하야하고 자살한 상황에서 쿠비체크(Juscelino Kubitschek: 1956-1961)는 '50년의 발전을 5년 만에'를 기치로 산업성장 촉진과 인프라 구축 확대를 통해 브라질을 20세기 기준에 맞는 근대국가의 틀을 갖추고자 했다.[16] 그러나 브라질리아 건설로부터 비롯된 재정 적자

14) 신 국가를 지탱한 축은 군부와 산업 부르조아지와 도시 노동자의 연합이었다. 그리고 중앙집권체제로 전환에 있어 일반대중들의 지지는 가톨릭교회와의 협력을 통해 이끌어냈다. 오늘날 일반인들이 떠올리는 브라질의 대표적인 문화적 아이콘인 '축구'와 '삼바'도 바르가스 체제에서 꽃을 피웠다.

15) 바르가스는 브라질 노동당(PTB)의 순교자이자 상징으로 남게 된다.

와 경제 불안을 통해 사회 불안이 야기되면서 1964년에 군부세력이 군력을 장악하여 그 후 21년간의 군사독재시대가 열리게 되었다. 1985년까지 약 21년간 지속된 브라질의 군사독재정권은 '산업화'와 '국토개발'을 주가치로 내세웠다. 군사정권이 달성한 1970년대의 경제기적은 질서라는 이름의 통제와 억압을 바탕으로 경제적 효율성만을 추구한 결과로 빚어진 경제발전 방식이었다. 이는 이미 오늘날 확인됐듯이 지속적인 성장으로 연결되기 어려운, 권위주의와 착취적 정치제도를 바탕으로 한 전형적인 '근대화 이론'의 추구였다. 그 결과는 역사가 말해주듯이 외채의 덫에 걸리게 되고 심한 인플레이를 유발시켜 극한 빈부 격차를 심화되는 결과를 초래시켰다. 이 시기에 까르도주 전 대통령과 현직의 호세피 대통령이 지식인 계급에 속해 민주화 운동에 참여했었고, 노동자 계급의 룰라 전 대통령 역시 군부독재가 한참 기승을 부리던 시대에 노동조합운동에 뛰어들었었다. 군사정권 시기에 오히려 싹을 틔운 노동운동은 노조라는 틀을 기반으로 다른 사회계층보다 더 조직된 힘을 갖추게 되어 정당을 만들어 내고 정치권에 뿌리를 내리고 성장해 나가게 되었다.

3. 룰라의 등장과 브라질 사회의 변화

군부독재가 시작된 1964년 이래 파업이 금지되었다. 사실 군사정권은 노동조합 지도부를 탄압했지만 노동조합 자체를 해체하지는 않았다. 군부독재시기의 노동운동은 '정치개방'이 시작된 가이젤 정부시기에 새로이 재등장하였다. 그리고 노동운동의 중심축은 공기업에서 자동차 산업으로 이동했다. 실제로 1969년에서 1973년까지 지속된 브라질의 경제기

16) 그 가장 대표적인 근대화의 상징은 바로 '브라질리아' 연방수도의 건설이었다. 당시 룰라가 열 살이 된 해였다. 당시 국민총생산이 연 8%이 넘게 성장했고 약 1만 6,000km 이상의 도로가 건설됐다.

적은 당시 풍부한 자금력을 지닌 세계경제상황을 통해 유치할 수 있었던 외국 차관을 통한 고도성장과 실제보다 낮게 책정된 인플레이션이 맞물린 결과였다. 외채와 함께 외국자본의 투자가 늘어갔고 외국자본을 바탕으로 고도성장을 이룬 부분이 바로 자동차 산업이었다. 특히, 상파울루 ABC지역[17]은 큰 공장이 몰려있고 많은 수의 노동자들이 밀집한 환경을 가짐으로써 새로운 노동운동의 발생에 중요한 산파 역할을 해냈다. 이런 새로운 노동운동의 환경 속에서 노동문제 관련 인권변호사나 가톨릭교회와 연결된 노조 지도자들이 큰 역할을 담당했다. 정부가 1977년에 1973년-1974년의 인플레이션 지수가 조작된 것임을 인정하면서 노동자들이 삭감된 실질임금의 정정을 요구하는 대규모 파업이 ABC 지역의 상베르나루두두깜뿌 시의 금속노조를 중심으로 1978년과 1979년에 발생했다.

이 파업을 통해 등장하여 노동계에서 지도력을 인정받은 금속노조위원장이 바로 루이스 이나시우 룰라 다 실바(Luis Inácio Lula da Silva) 즉, 룰라 전 대통령이었다. 권위주의 체제가 이완되기 시작한 시기에 상파울루 ABC지역을 중심으로 불어온 노동운동은 국가에 대한 상대적인 자립성, 높은 조직률, 전통적인 좌익의 영향을 받지 않은 점과 같은 독자적인 특징을 갖고 탄생하여 발전하였다. 브라질 노동사를 살펴보면, 제1공화국 시대에도 역시 노동운동의 목표는 사회적인 혁명보다는 노동자의 생활조건 개선이나 노동자의 권리 획득같은 실용적인 면모를 보여줘 왔다.

도시와 농촌의 노조주의와 일부 가톨릭교회와 중산층 전문직 종사자를 기반으로 1979년 창당한 노동당은 노조원만을 위한 정당이 아니라 야당 정치인, 노조 지도자, 학생, 교수, 지성인과 군부체제의 경직성이 완화되던 1970년대부터 조성되기 시작한 다양한 사회단체가 참여한 다원

17) 상파울루 시 인근 위성도시인 싼뚜앙드레(Santo André), 상베르나르두두깜뿌(São Bernardo do Campo)와 상까에따누두술(São caetano do Sul)을 가리킨다.

화된 조직이었기 때문에 군부조차 노동당의 정치권 진입을 막기가 여의치 않았다. 임금 노동자의 기본권 확립과 사회변혁을 통해 노동자 계급의 이해를 대변하면서 차근차근 성장해간 노동당은 1990년 들어 지방 정부를 장악해 나갔고 여러 현지 사회운동 조직과 연대해 나갔다. 1982년을 기점으로 노동당이 장악한 지방정부의 수가 늘어났고 지방의 성공을 기반으로 전국적인 차원으로 승화시켜 세 번의 도전 끝에 2002년에는 결국 대통령을 탄생시켰다.

전임인 까르도주 대통령이 룰라를 제키고 두 번이나 집권에 성공했던 배경에는 인플레, 외채로 인한 국가부도 위험, 만성적인 재정 적자, 낮은 경제성장률을 극복하는 길이 당시 신자유주의 정책을 통해서 가능하리라고 판단한 시대정신과 관련이 되었다. 결과론적으로 까르도주 정권은 인플레는 잡았지만 빈곤과 실업문제 등 오히려 국민들의 삶은 더 어려워졌다.[18] 2002년 대선에서 까르도주가 내세운 PSDB(브라질 사회민주당)의 엘리트 출신의 후보자 '세하(Serra)'가 아닌, 이전까지 번번이 낙선했던 초등학교 중퇴의 학력을 가진 금속노조위원장 출신의 노동당 소속 '룰라(Lula)'가 승리하게 된 원인은 '신자유주의 정책'의 폐해에 대한 국민들의 근본적인 반발이 작용했음이 분명하다. 이후 지금까지 노동당은 집권 여당의 자리를 지키고 있다. 군사독재 기간과 신자유주의 경제정책이 심화되었던 10년 간 커졌던 불평등도 노동당 집권 이래 크게 완화되었고 빈민의 비율도 극감했다. 전반적인 교육수준도 대폭 향상되었고 세계경제의 신 성장 동력의 일원으로서, 그리고 라틴아메리카 국가 중 국제외교무대에서 가장 입김이 센 국가로 발돋움하는 저력을 보여주고 있다.

우리가 이 글을 통해 주장하는 바는 이러한 변화의 기저에는 역사의

18) 까르도주는 본인 스스로 자신의 두 번째 정부의 가장 큰 문제가 실업률과 빈곤문제라는 것을 언급했다: Desemprego foi um dos maiores problemas do governo, diz FHC: http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u41189.shtml(2002.02.06).

우연성도 물론 개입되었겠지만, 흔히 얘기하는 '근대화 발전이론'의 결과가 아니라 다양한 집단의 일원이 과거의 틀을 깨고 용감하게 포용적 제도를 구축한 결과라는 것이다. 원래 좌파 지식인으로 분류되었던 까르도주 전 대통령도 군사정권시기에 민주화 운동을 통해 수많은 사회집단이 결집하면 브라질에 다시 민주화가 꽃필 것이라며 "전문가 연합, 노조, 교회, 학생 조직, 학술 단체, 토론 집단, 사회 운동 등 시민사회의 재활성화"가 필요하다고 주장했었다(Cardoso 2006). 다시 말해, 민주주의를 재창출하고 브라질 사회를 변화시킬 목적으로 광범위한 연합이 만들어져야 한다는 것이다(Acemoglu, D & Robinson, J. 2012, 640). 까르도주가 역설했던 그 광범위한 연합의 형성은 1979년 '노동당(PT)'의 창설로 시작되었다. 노동당은 노조원만을 위한 정당이 아니라 모든 임금 노동자와 빈민들을 위한 보편적인 정당을 지향했고, 실제로 갓 결성된 노동당은 브라질에 존재하는 모든 다양한 집단을 대변하게 되었다.[19] 실질적으로 룰라가 정치적 자양분으로 삼은 노동당의 이념적 토대는 아이러니하게도 룰라의 전임이자 정적으로 인식되는 까르도주 전 대통령이 마련해 준 셈이다.[20] 또한 '용감한 녀석들'이 '용감한' 행동을 할 수 있게 지지한 국민들의 '용감함'도 평가 받을 만하다. 사실 세 번씩이나 대선에 출마했던 룰라는 상당한 좌절을 맛보았었다. 룰라 본인이 회고했듯이 브라질 국민은 적어도 중산층 출신의 대통령을 원하지, 노동자 출신을 대통령으로 받아들이지 않을 것이라는 두려움에 휩싸였던 과거도 있었다.

---

19) 필자는 브라질 유학 초기에 대학교수들을 비롯한 지식인들과 중산계층 대부분이 노동당 지지자라는 사실이 이해하기 어려웠었다.

20) 사실 룰라의 이름을 널리 알리게 해 준 '볼사 파밀리아'와 같은 사회정책의 근간 역시 까르도주 정권에서 나온 것이다. 사실상 룰라가 이룬 업적의 상당 부분이 까르도주의 덕이라는 사실도 전면 부정하기는 어렵다. 물려받은 이런 정치적 유산에 대한 룰라의 평가가 후하지 않아 까르도주와 신문지면을 통해 신경전을 벌인 적이 많다.

포용적 정치제도의 구축을 바탕으로 시작된 노력은 포용적인 경제제도로 이어졌다. 실제로 역사를 살펴보면 다원주의를 기반으로 한 개혁운동은 시작은 좋으나 결국은 과두제에 무릎을 꿇거나 원래보다 더한 착취 체제로 변질되는 경우도 빈번하게 찾아볼 수 있다(ibid.). 성공적인 포용적 정치제도의 확립은 브라질 노동당과 룰라가 보여준 것처럼 광범위한 사회계층이 권한 강화에 성공하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다.

II장에서 살펴보았듯이 브라질 사회는 태생적으로 소수의 엘리트 손에 권력을 쥐어준 착취적 제도에서 형성되었기 때문에 변혁을 위해서는 사회 전반의 권한 강화 과정의 필요성이 대두되었던 것이다. 노동당이 노조운동에 뿌리를 두고 있지만 룰라는 노조원 외에도 당에 지지를 보내온 지식인 및 반체제 인사들과 연대하여 광범위한 연합운동으로 확대시켜 다원주의적 권한강화에 심혈을 기울여 아래로부터의 변화의 물꼬를 틀 기반을 마련하는 리더십을 발휘했다. 물론 브라질에서는 프랑스처럼 급진적인 혁명은 발생하지 않았지만 '풀뿌리 운동' 방식의 권한강화, 즉 포용적 정치제도를 향한 근본적인 정치개혁의 기반을 차근차근 쌓아온 것으로 평가를 받을 수 있다.

Ⅳ. 리더십의 변화와 포용적 제도의 확립

초등학교도 졸업하지 못한 선반공 출신 대통령, 룰라는 인간의 존엄성을 바탕으로 빈민 구제와 중산층 확대 정책을 통해 사회적 불평등과 갈등을 해소하는 데 전력했고, 정당과 이념, 계층, 종교 등의 차이에 차별을 두지 않고 모두와 소통하고자 노력해 사회통합을 이루는데 큰 리더십을 보였다.

룰라 정부는 전임 까르도주 정부 때보다 더 이질적인 연정을 구성하

고 있었고 대중계층 집단의 행정권 흡수로 이전보다 훨씬 많은 이해 그룹들의 국가행정시스템 접근이 증폭되었다. 국가와 시민사회 간의 밀착이 낳은 산물은 이전까지 정치적으로 배제된 소수자에게서 '배제'의 그늘을 거둬주고 정치의 다원주의적 환경을 가능케 하는 '포용적 정치체계'로의 변환에 씨앗이 되었다(Acemoglu, D & Robinson, J. 2012). 이렇게 새로이 조성된 환경들은 대통령으로 하여금 대중을 대상으로 개별적이면서 직접적인 행동을 취할 수 있게 만들었다. 실제로 룰라는 인재등용 탕평책과 더불어 자신의 탁월한 소통 능력을 통해 자기 정부의 치적을 대중들에게 120% 노출시키면서 정적에 대한 견제 역할도 함께 구사했다. 이러한 정치적 전략을 혹자는 '포퓰리즘'이라 공격하지만 우리는 룰라의 '포퓰리즘'이 보수주의 경제전문가들이 얘기하는 무책임한 분배주의가 아니라, 국가의 체제를 기존의 착취적 시스템에서 포용적 시스템으로 전환시키려는 전략의 일환으로 해석해야 한다고 본다.[21] 예를 들어, 까르도주 정권의 분배와 복지 정책이 '물고기를 잡는 법'을 가르치려고 노력했다면, 룰라 정권은 그 순서를 달리 해서 '물고기를 잡을 최소한의 체력을 갖출 수 있게 일정 기간 동안 물고기를 제공해 주는 역할'을 맡은 것으로 평가해 볼 수도 있다. 한마디로 룰라의 정책은 브라질의 불평등 현실을 몸소 겪은 입장에서 나온 신념에 기반을 둔 것이다.

다시 말해서, 룰라의 시도는 일종의 기존 체제가 지닌 내재적 한계에 대한 도전이라고 평가해 볼 수 있다. 여기서 중요한 것은 일단에서 포퓰리즘이라고 폄하하던 전략이 국민들로부터 큰 지지를 얻어냈다는 데 있고 그 지지가 룰라 대통령을 정적들로부터 방패가 되어 주는 동시에 정책을 밀고 나가는데 강한 리더십을 발휘하게끔 원동력이 되어 줬다는

21) 사전적 의미를 담은 어휘에 국한시키지 않고 담론을 사회적 실천이라고 볼 때, '룰라의 포퓰리즘'은 라캉의 표현처럼 기표(significante)가 기의(significado)에 미끄러지는 것으로 해석할 수 있다.

점이다.

실제로 룰라는 소득과 지식과 권력을 민주화 하는 일과 함께 경제 성장을 촉진하는 정책과 외교 역량을 발휘해 거대 채무국가 브라질을 채권국이자 세계 6대 경제대국으로 끌어올렸으며, 성장과 분배 정책의 조화 속에서 천만 개가 넘는 새로운 일자리를 창출해 실업률을 대폭 낮췄다. 그러나 과연 우리 사회는 초등학교를 중퇴한 노조위원장 출신을 대통령으로 맞을 용기나 사회적 포용력이 있을까? '대통령 감'이 아니라는 등 '국격'에 맞지 않다는 등 본질을 호도하는 '물 타기'의 희생양이 되었을 확률이 클 것이다. 이런 점에서 브라질의 일반 유권자들의 정치적 성숙도뿐만 아니라 몇 백년간 기득권을 쥐어 왔던 엘리트 계층의 용기와 포용력도 대단하다고 평가할 수 있다.

단순히 누구한테나 '친구(amigo)'라고 부르며 겉으로 보기에 인종차별도 없고 평등해 보이는 브라질이라는 나라이기 때문에 그럴 수 있지 않을까 하는 생각은 오산이다. 그 예로, 1982년 18년 만에 주지사, 주의원, 시장과 시의원을 직선제로 선출하게 되었을 때 룰라는 상파울루 주지사에 출마했다. 결과는 4위로 낙선이었다. 각종 집회에는 엄청난 군중이 몰려 룰라의 인기가 높아 보였지만 투표지지율은 낮았다. 브라질 사회도 우리 사회와 다르지 않게 노조 지도자라면 모르겠지만 주지사 정도가 될 사람이라면 모름지기 학력도 높아야 하고 집안도 좋아야 한다는 생각을 가졌던 것이다.

그러나 이미 Ⅱ장과 Ⅲ장에서 본 바와 같이 어느 한 사회에서 포용적 제도나 사고는 저절로 생기지 않는다. 포용적 제도는 집권 엘리트층의 입지를 약화시키고 반대세력에 힘을 실어주고 다원주의적 사회 건립을 위한 인센티브가 만들어지면서 태동된다고 한다. 일단 이 포용적 제도가 뿌리를 내리면 긍정적 순환이 되풀이 되면서 선순환의 고리를 형성하는

경향이 있다. 군사정권 시기에 태동된 힘을 바탕으로 2002년의 룰라의 대선 당선을 시작으로 브라질에서는 이러한 포용적 제도의 선순환이 진행 중에 있다. 지도층과 국민의 관계가 수직에서 수평적으로, 엘리트 중심에서 서민 중심으로, 보수적 가치보다는 자신의 경제적 이익을 우선시하는 정치적 판단을 발판으로 패배감이 자신감으로, 과거에서 미래로, 이성에서 감성의 교감으로 이동하는 실험을 거쳐 오고 있다. 이러한 변화를 기반으로 한 포용적인 정치제도나 경제제도가 확대되고 선순환이 되어 정착되면 착취적인 제도를 제거하고 독점의 실효성을 제어하며 실제적으로 역동적인 경제를 창출하는 효과를 얻어 왔다.

학계 일부에서는 룰라의 리더십과 브라질의 성장이 지금의 브라질의 기적을 이룬 것이 아니라 전임대통령인 까르도주(1995~2002년) 업적의 연장이고 운이 좋게 원자재 가격 상승 등의 외부 요인의 도움으로 성공한 것으로 분석하기도 한다(이성형 2012). 하지만 서두에서 전술한 바와 같이 역사의 우연성에는 역사 속을 유영해 가는 사람들이 만들어 내는 필연 역시 무시할 수 없다고 본다. 사람이 만들어 나가는 그 필연 중에서 특히 룰라의 리더십이 가장 빛을 발한 부분은 바로 국민들에게 필요한 정책을 정파를 떠나 일관성 있게 수행하는 부분이라고 지적하고 싶다. 룰라 대통령의 전임인 까르도주 전 대통령 역시 정권 재창출에는 실패했지만 신임정부가 원활하게 작동하도록 정권이양을 충실하게 이행해 주었다. 룰라 대통령 역시 정권을 잡으면서 야당이 되어버린 전 여당에 대한 정치적 보복을 하지 않았다. 집권 시 높은 국민지지율에도 불구하고 권력 확대 및 유지를 위해 헌법 질서를 파괴하지 않은 것도 룰라 리더십이 미래의 브라질뿐만 아니라 세계 정치사에 남긴 소중한 정치적 유산이다.[22)]

22) 물론 본인은 계속적으로 부인하지만 퇴임 말기와 현재까지도 공론에 의해 룰라 전 대통령의 대선 출마 가능성이 논란이 될 정도였다.

우리 사회의 경우, 아무리 잘 갖춰지고 필요한 정책이라도 대부분 명분 때문에라도 반대당의 정책과 인적자원은 갈아엎어버리기 쉽다. 정말 필요한 인적 자원과 정책은 정적의 것일지라도 탕평책을 써서 포용하여 국가와 국민을 위해 더 발전시키는 정치인의 자세 역시 바로 우리가 룰라의 리더십을 통해 배워야 할 부분이라고 본다.

결론적으로 II장과 III장을 통해 보았을 때 빈곤의 굴레를 초래한 제도적 패턴을 깨고 성장의 길로 접어선 나라에서 정책방향에 급격한 변화를 이뤄낼 수 있었던 계기는 경제운용방법의 선택의 문제라기보다는 정치 문제로 보인다. 따라서 어떻게 의사결정이 내려지고 누가 그런 의사결정을 하고 그들이 왜 그런 의사결정을 내리는지에 대한 이해가 필요하다. 동일한 정책적 개입이라 할지라도 그 사회가 어떤 제도를 도입했느냐에 따라 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 그래서 정치에 관심 없어 보이는 젊은 층들이 지금의 어려운 경제 환경이 정치와 무관하지 않다는 점을 깨달아야 하며, 끊임없이 정치인들이 직면하고 선택할 수밖에 없는 인센티브와 제약의 창조적인 역할을 해야 할 필요가 있다고 본다.

Ⅴ. 나가면서

우리는 이제껏 브라질을 비롯한 남미를 낙후와 후진의 대명사로서 '반면교사'의 대상으로만 언급해 온 경향을 보여 왔지만 이제는 '가정교사'의 면모도 발견한 셈이다.[23] 과거에 우리는 '근대화이론'이 내건 경제개발지상주의에 함몰되어 '선진국'이라는 말 앞에서 그와 자기를 동일시하려는 목표 의식과 욕망에 사로잡혀 선진국이란 개념 안에 높은 경제수

23) '반면교사'와 '가정교사'라는 비유는 한국 브라질 소사이어티 제2차 정책세미나에 토론으로 참여한 중앙일보 채인택 논설위원으로부터 빌린 것이다.

준과 풍요로운 삶이라는 의미 이외에 문화적으로도 정신적으로도 앞서 있다는 이미지를 전제하고 있었다. 그러나 브라질을 비롯한 라틴아메리카의 역사 안에서 '선진국'의 합리는 자신들에게 불합리였고 선진국의 풍요는 자신들에게 수탈이었다(Galeano 2000). 이처럼 우리가 동일시해서 보아야 할 대상은 '선진국'이 아니라 브라질과 같은 라틴아메리카의 입장일지도 모른다.

앞에서 살펴 본 것처럼 브라질 역사가 직면한 결정적 분기점에서 리더십의 변화의 효과로 나타나고 있는 과정에서 브라질의 부상을 이끌어 낸 룰라의 리더십이 퇴임 후에는 어떻게 발휘되는지 주목해 볼 필요가 있다. 정권 창출에 성공한 룰라는 퇴임 후에도 높은 지지를 받으며 '룰라 연구소(www.institutolula.org)'를 통해 여전히 브라질 정치에 막대한 영향력을 행사하고 있다. 지난 10월에 치러진 지방선거에서 노동당(PT)을 위시로 한 연립여당의 승리에 룰라연구소는 명실공이 노동당의 사령부 역할을 수행한 바 있으며, 룰라 전 대통령이 2014년 대선에서 이 연구소를 중심으로 정치적 역할을 확대하는 게 아니냐는 관측 또한 나오고 있다. 룰라의 전폭적인 지지로 브라질 지방선거 1번지인 상파울루 시 시장에 당선된 아다지(Haddade)도 호세피 현 대통령처럼 룰라가 발굴해 낸 정치 신예로서 향후 행보를 주목해 볼만하다.

사람들은 룰라의 집권 말기에, 다른 남미 국가들의 예, 특히 베네수엘라의 경우를 들면서 헌법 개정을 통한 룰라의 장기 집권의 가능성을 점친 적이 있었다. 그도 그럴 것이 퇴임 말기에 레임덕은 커녕 87%를 웃도는 국민지지율과 브라질 역사상 유래가 없는 정치·경제적 성과를 이룩해 낸 대통령이 무서울 게 무엇이며, 그 자신 스스로도 8년간 자신이 추진해 온 정책의 추가적인 성과에 대한 욕심이 나지 않았을까 하는 것이다. 그러나 룰라는 대개의 독재자들이 빠지기 쉬운 그 함정을 단호하게

"자신은 헌법을 지키는 대통령이 되고 싶다"는 말과 함께 피했고, 정치적 인지도가 낮았던 호세피를 대통령에 당선시켜 정권 재창출에 성공했다.

그래도 현지 언론들은 끊임없이 4년 뒤 대선의 룰라의 재출마 여부에 관심을 보여 왔다. 2010년 퇴임 당시에도 룰라는 2014년 재출마 의혹에 딱 잘라 부인했지만, 요새 들어 "호세피의 재임 가능성이 없거나 우파 정당이 정권을 잡을 가능성이 있을 때"라는 가능성을 열어둔 발언을 한 적이 있다. 이와 비슷하게 우리나라에서는 한 대선 입후보가 정치 혁신과 새 정치 구현을 기치로 기존 정치권의 긴장감을 불러일으키고 현 여당의 재집권을 견제하려는 목적으로 대선후보 발표를 뜸들이며 사람들의 의견을 분분하게 만든 적이 있다.[24]

한편, 룰라의 정계 재진입을 예상할 수 있는 호세피의 국정운영에 대한 평가(Datafolha 2012년 8월 기준[25])는 62%의 지지율을 보이며 안정세를 보이고 있다. 현재 호세피 정부는 포용적 제도의 연속성상에서 지속가능한 성장에 대한 대비책으로 브라질 교육 투자 확대에 나서고 있다. 2010년 12월 15일에 연방하원에 제출된 '국가교육계획(PNE)'[26]가 올해 10월 17일에 통과됐다. 이 법안은 교육 예산을 국내총생산의 10%까지 늘릴 수 있도록 하는 내용이 담겨 있고 대서양 연안 심해유전 개발에서 나오는 수익의 절반을 교육 분야에 투자할 수 있도록 되어 있다. 룰라의 2차 집권기에 교육예산이 국민총생산의 5%에 그쳤었던 것에 감안한다면, 이는 브라질이 특정 인물에 얽매이지 않고 역사과정에서 겪었던 착취적

24) 출판 전 논문을 수정하는 동안 보도된 여론조사(Ibope)에 따르면, 호세피 대통령의 개인 지지율이 78%, 국정 운영 평가는 62%로 조사되어 2014년 대선에서 재선에 성공할 확률이 높아진 것으로 평가된다고 한다. 또한 재선에서 호세피를 뽑겠다는 사람이 26%, 룰라를 선택한 사람이 19%, 무 응답자가 40%로 집계됐다. 출처: http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Dilma-segue-bem-avaliada-por-62-da-populacao.aspx(2012.12.14)

25) 159개 시 2,562명을 대상으로 조사. 오차범위 2% 내외. 신뢰도 ±95%

26) 2011년에서 2010년 사이에 적용되는 교육 정책

제도에서 벗어나 포용적 제도로 가는 지속적인 전개를 벌이고 있는 증거를 보여준다.

우리나라 제18대 대통령 선거 투표일이 한 달 남짓 남은 시기까지 야권후보 단일화에만 모두의 관심이 쏠리면서 정작 중요한 집권의 청사진이나 정책보다는 인물중심의 선거 전략, 전술만이 중시되는 상황에 놓여버린 경험을 했다. 이는 당선자에게 모든 권력이 위임되는 우리나라 대통령제의 특성에서 필연적으로 오는 한계일 수 있다. 이번 11월 21일 야권 후보자 단일화 토론을 보면서 유권자 입장에서 아쉬웠던 점은 각 후보들을 제대로 검증할 기회도 없이 시간에 쫓겨 선택을 강요받는다는 느낌이었다. 한 언론에서는 이를 '살라미 전법'이라고 비하할 정도였다. 향후에도 이러한 상황을 긍정적으로 전환시키기 위해 우리나라도 브라질처럼 결선투표제를 시행하면 어떨까 한다. 브라질은 대통령을 비롯한 지방자치단체장은 반드시 과반 수 이상을 득표해야 당선될 수 있다. 물론 이 제도는 국민의 지지를 받는 정당성 있는 후보를 선출하기 위해 만들어져야 할 것이다. 룰라 전 대통령과 그 후계자 호세피 대통령도 결선투표를 통해 대통령에 당선되었다.

사실 우리나라는 이번 18대 대선을 제외하고 1987년 민주화 이후에 당선된 대통령들의 득표율이 50%가 넘은 적이 없었다. 최악의 경우, 국민의 다수가 반대하는 사람이 대통령이 될 수도 있다는 얘기이다. 지금 우리의 대선 상황에서 결선투표제가 있었다면 '양보'다 '담판'과 같은 단일화 과정을 거치지 않고 1차 투표를 통해 국민들이 각 진영의 대표 주자를 직접 선출할 수 있을 것이다.[27]

27) 그러나 물론 결선투표제 역시 일단은 종다수결을 거쳐야 하기 때문에 지지도가 높은 후보가 탈락될 위험이 여전히 존재한다. 그리고 새 제도의 도입에 있어서는 그 무엇보다도 국민의 지지도가 최대한 정확히 반영하는지 검토해 봐야 할 것이다. 그리고 정치적, 행정적 문제뿐만 아니라 시간과 비용의 문제도 고려해 봐야 할 것이다.

우리가 브라질의 경우를 살펴보았듯이 위기 때 집단에 있어 특히 필요한 것은 리더십이다. 조직계층과 시스템을 통해 이루어지며 보다 형식적이고 냉정한 것이 '관리'라면 '리더십'은 사람과 문화를 통해 작용하는 유연하면서 인간적인 활동에 속한다. 유권자들은 국내 문제뿐만 아니라 외부로부터 불어오는 혹한에 대비하고 피해를 최소화 시켜갈 수 있는 리더를 갈망한다. 한 가지 더 강조해야 할 부분은 시대가 요구하는 리더십은 이제는 더 이상 과거 생존을 위한 아버지 추종주의와 같은 리더십도 아니고, 리더의 관리 능력에만 기대는 국민이 아닌, 우리 각자가 처한 시대적 상황을 잘 인식하고 대처할 수 있는 정신과 행동을 갖춘 주인정신이 필요한 시대라고 본다.

참고문헌

ACEMOGLU, D & ROBINSON, J.(2012), *Why Nations Fail,*『국가는 왜 실패하는가』, 최완규 역, 시공사.

BAK, GAE MOON(2011),『Sung Gonghan Gae Hyukga Lula』, Han Ul.

BLACK, J. K.(2012), *Latin America: its problems and its promise,*『라틴아메리카: 문제와 전망』, 중남미지역원 역, 이담북스.

CALDEIRA, H.(2012), *A Primeira Presidenta,* Rio de Janeiro: Editora Faces,『브라질 첫 여성대통령』, 김용재 역, KOBRAS 총서 2. 해와 달.

CARDOSO, F.H.(2006), *The Accidental President of Brazil.* Public Affairs.

FAUSTO, B(2012), *História Concisa do Brasil,* Editora USP,『브라질의 역사』. 최해성 역, 트랜스라틴총서 9, 그린비.

FLEISCHER, D(2012), "Brazil: From Military Regime to Worker's party Government",「브라질: 군사독재정권에서 노동당 집권 정부로」

in 임두빈 역. in『라틴아메리카: 문제와 전망』, 중남미지역원 역, 이담북스.

GALEANO, E(2009), *Las venas Abiertas de América Latina,* México: XXI Editores,『수탈된 대지 - 라틴아메리카 5백년사』, 박광순 역, 2판 2쇄. 범우사.

International Forum on Globalization(2004), *Aternatives to Economic Globalization,*『더 나은 세계는 가능하다』, 이주명 옮김, 필맥.

JO, HEE MOON(2011), "Lulaeui leadership-i Hankuk Jung Chie Joo Neun Sisajeom" in Luis Inácio Lula da Silva Brazil Dae Tongryung Jooyo Yeonseolmoon Beonyeokjip Balgan Ginyeom Semina: 「Lulaeui leadersip-i Hankuk Jeonchi-e Jooneun Sisajeom」.

KANG, JOON MANN(2006),『Hankukin Code』, Inmul & Sasang.

KO, KYONG HWAN(2012), "Caracteristics and Implications of our Social Welfare Spending based on the 2012 OECD Report" in『Health and Welfare Policy Forum』, December, No.194, Korea Institute for Health and Social Affairs, pp.85-95.

LEE, JAE HYUCK & KBS SPECIAL JAE JAKTIM(2012),『HangBokeui Leadership』, RH Korea.

RHEE, SUNG HYUNG(2012), "Brazil Lula Jung Booeui Yoo Sangwa Rousseff Jung Booeui Jeon Mang" in *Latinamericaeui Jeon Hwan(下),* trad. Institute of Latin America of Seoul nacional University, Latinamerica Cheong Seu No.1, han Ul, pp.343-381.

SHERMER, M(2012). *The Believing Brain,*『믿음의 탄생』. 김소희 역. 지식갤러리.

SUH, BYUNG HOON(2012), 'Populism-gwa Minsusueui', Jornal of the

Institue of Iberoamerican Studies, Vol.23, No.2, pp.1-23.

· "Desemprego foi um dos maiores problemas do governo, diz FHC," http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u41189.shtml (2002.02.06).
· Datafolha Opinião pública: "Avaliação do governo Dilma fica estável," http://www1.folha.uol.com.br/poder/1136842-avaliacao-do-governo-dilma-fica-estavel.shtml (2012.08.14).
· "U.S Declines in Global Leadership ranking; Mexico, Brazil rise": http://gcbusinessjournal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1970:us-declines-in-global-leadership-ranking-mexico-brazil-rise&catid=91:whats-hot&Itemid=123 (2012.09.06).
· 이현우, 경향신문 [문화와 세상] "'빨간색 주' 사람들과 계급투표": http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201212272118075&code=990100 (2012.12.27).
· 채인택, "중앙일보 [서소문 포럼] 박근혜와 문재인, 다른 게 뭔가": http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=10033692&cloc=olink|article|default (2012.11.30).
· "2012년 대선 앞두고 재조명 받는 '룰라 리더십'": http://www.naeil.com/News/politics/ViewNews.asp?nnum=610959&sid=E&tid=1 (2011.06.24).
· 헤럴드경제: 문재인 "朴에게 꼭 들려주고 싶은 말은: http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20121212000603&md=20121215004447_AN (2012.12.12).
· [2012 대선]이정우 文캠프 경제민주화위원장 "브라질 룰라 모델이 답": http://m.etnews.com/news/contents/2674639_4437.html (2012.11.11)

· [선택 2012 D-1] 세대별 투표전: 2030투표율, 5060의 90% 안되면 朴, 넘으면 文: http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20121218001007 (2012.12.18).
· Projeto Nacional de Educação: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107 (2012.12.02).
· Institute Lula: www.institutolula.org

논문투고일자: 2012년 11월 4일
심사완료일자: 2012년 12월 21일
게재확정일자: 2012년 12월 21일