

브라질의 보우소나루 집권과 민주주의 퇴락*

김영철**

단독/부산외국어대학교

Kim, Young-Chul (2020), "President Jair Bolsonaro and Democratic Decay in Brazil"

ABSTRACT

This analysis addresses the political changes in Brazil since the inauguration of President Jair Bolsonaro. The greatest achievement of President Jair Bolsonaro during the one-year period of power was "Democratic Decay". With the development of politics centered on the closest side, the democratization disbanded the coalitional presidential system that Brazil had maintained in a state of stability. In addition, looking at the changes in the domestic political process that have a direct impact on the lives of the Brazilian people, it can be seen that the participatory democracy in Brazil has been undermined by the political style of President Jair Bolsonaro. Already, the nature of the Jair Bolsonaro regime can be defined as an authoritarian populist, based on the following practices: the dissolution of the Jair Bolsonaro government's coalitional presidential system, the infringement of freedom of speech through the Fake News frame, and the politics of its own political party supporters and uniformed politics. These changes show how Brazil, a democratic country in South America, has transitioned to authoritarian populism.

Key Words: Brazil, Jair Bolsonaro, coalitional presidential system, authoritarian populism, participation democracy, democratic decay, fake news

들어가면서

브라질은 민주화 이후 다문화주의를 강조하는 1988년 헌법을 제정하여 절차적 민주주의가 제도화되었다. 민주주의 제도화가 안정단계에 들어선

* 이 논문은 2020년도 부산외국어대학교 학술연구조성비에 의해 연구되었음.

** Young-Chul Kim is a professor of Institute of Iberoamerican Studies at Busan University of Foreign Studies, Korea (latin@bufs.ac.kr).

2003년에 좌파 정부가 등장했고, 절차적 민주주의를 토대로 참여 예산제를 도입하는 등 참여 민주주의, 국민들을 정책 결정 과정에 참여시킴으로써 심의 민주주의를 발전시켰다. 전 세계 민주주의 체제 중에 인구통계학적인 측면으로 세계 4번째 규모에 해당하는 브라질의 정치 발전은 질적 민주주의의 가능성을 보여주었다는 점에서 상당한 의미를 지니고 있다.

사실, 2016년의 지우마 호세프(Dilma Roseuff) 전 대통령 탄핵, 테메르(Michel Temer) 부통령의 정권 승계, 그리고 자이르 보우소나루(Jair Bolsonaro) 대통령의 당선과 취임 과정에서 상당한 정치적 위기와 민주주의 제도 붕괴의 위험성이 내포되어 있었으나 민주주의 헌법과 좌파 정부에서 발전시킨 민주주의 제도로 정치적 안정을 유지했다. 이런 면에서 보면 참여 민주주의가 보우소나루 정권 등장을 가능하게 했던 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그런데 보우소나루 대통령은 자신의 등장을 가능케 한 민주주의의 자유와 권리를 제한하려 하고 있다. 이처럼 브라질 민주주의는 위로부터 위협을 받고 아래로부터 위협에 대응하는 다양한 사회운동이 전개되고 있다는 측면에서 새로운 도전과 전환기를 맞이하고 있다. 보우소나루 대통령의 승리는 직면한 경제위기에 대한 공포, 부정부패와 범죄 같은 사회적인 악조건 탈피, 경쟁 후보가 약한 정치적 우연성¹, 전략적인 소셜미디어 활용 등으로 선거 캠페인의 역동성을 흔들었기 때문에 가능했다(Hunter and Power 2019, 4). 하지만, 집권 1년간 직면한 경제위기는 외부적인 환경이 부정적으로 작용하고 있다는 걸 감안해도 위기 극복을 위한 정책들이 효과적이지 않았고, 부정부패와 범죄는 경찰력을 동원하고는 있지만 전 정권들과 크게 다르지 않은 수준을 유지하고 있다. 반면에 민주화 이후 정착된 민주주의 제도들을 무시하거나 해체하려는 의도를 노골적으로 드러내면서 민주정치의 틀을 흔들고 있다.

많은 전문가들은 보우소나루의 집권으로 브라질 민주주의 발전이 후퇴할 것이라는 전망을 내놓았다. 브라질은 1980년대 중반 민주화 이후 민주적인 혁신의 시험장으로 인정받았으며 다양한 형태의 참여 민주주의를 확대해

1 당시 강력한 대통령 후보였던 노동자당의 루이스 이나시우 룰라 다 시우바(Luiz Inácio Lula da Silva) 전 대통령이 부정부패 스캔들로 후보 자격을 박탈당하고 페르낭두 아다지(Fernando Haddad) 후보로 교체된 사건을 우연이라 볼 수 있는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 룰라 후보를 구속한 세르지우 모루(Sergio Moro) 연방 판사가 보우소나루 정부의 법무 공안부 장관에 임명되었고 여전히 룰라의 혐의에 대해서는 논란이 이어지고 있기 때문이다.

왔다. 일당 독재를 막기 위한 선거제도 때문에 특정 정당이 의회의 과반수를 넘지 못하도록 하면서 이로 인한 정책 추진과 입법 문제가 발생하자 이전 정권들은 안정적인 국정 운영을 위해 연립 대통령제를 안착시킨 것이 대표적이다. 그런데 현 정부는 2019년 4월에 55개 정책 위원회와 참여 제도들을 폐지하는 정부 법령을 발표하여 참여 민주주의를 약화시키고 있다. 이런 일련의 과정들은 자이르 보우소나루 대통령이 후보로 출마할 때부터 예견됐던 일이다.

최근에는 참여 민주주의의 후퇴도 모자라서 대학교수들과 언론을 침묵시키려는 시도도 하고 있으며, 개발이라는 미명하에 환경운동가들과 전쟁을 서슴지 않고 있다. 이와 더불어 인권 침해와 법치를 훼손하는 행동도 하고 있다. 2019년 11월 21일에는 법과 질서를 보호하기 위한 작전 중에 발생하는 사살 행위를 하는 군인과 경찰을 보호하는 법안을 발의했다. 또한, 파울루 게지스(Paulo Guedes) 경제장관은 1968년에 군부정권이 발효했던 제도법령 5호(AI5)를 발취하는 것을 검토하고 있다고 발표했다. 제도법령은 대통령이 의회를 해산하고 헌정을 중단시킬 수 있는 권한을 인정하는 것으로 독재정권의 등장을 가능케 하는 법령이다. 이와 같이 취임 1년을 넘긴 보우소나루 대통령의 독단적이고 비민주적인 정책들이 브라질의 참여 민주주의를 심각하게 침해하면서 우파 포퓰리스트적인 특성을 보이고 있다.²

본 논문에서는 브라질 국민들의 삶에 직접적인 영향을 미치고 있는 브라질 국내 정치 과정의 변화들을 살펴보고 보우소나루의 정치 스타일에 따른 브라질 참여 민주주의의 훼손 과정을 밝혀보고자 한다. 이를 위해 우선, 보우소나루의 등장과 집권에 관한 기존 연구들을 검토하고 선거에서 승리할 수 있었던 요인과 집권 이후 보여준 정책들에 대한 평가를 살펴본다. 평가 작업이 끝나면 최근 다시 등장하고 있는 포퓰리즘의 개념과 특성을 분석하고 이를 보우소나루 정권의 성격과 대치시켜 보우소나루를 권위주의적 포퓰리스트로 규정할 것이다. 이를 뒷받침할 근거로 지난 1년간 보우소나루 정부가 발표한 정책들 중에 연립 대통령제의 해체, 가짜 뉴스(fake news) 프레임을 통한 언론의 자유 침해, 정권을 뒷받침하는 자신의 정당 창당, 그리고 정부의 감시와 감독 기능 강화 현상을 제시하려 한다.³ 그 뒤, 이 모든 정책들의

2 그는 열대지방의 도널드 트럼프(Donald Trump), 라틴아메리카의 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte)로 불리고 있다.

결과로 집권 1년간 보우소나루 정부가 참여 민주주의를 어떻게 위축시켰는가에 대해 서술하면서 보우소나루 정권의 권위주의적인 포퓰리스트 성격을 밝혀볼 것이다.

기존 연구 검토

톰 달리(Tom Daly)는 자이르 보우소나루의 등장을 브라질 민주주의의 퇴락 과정(a process of decay)으로 규정한다. 민주주의의 퇴락은 민주적인 통치의 점진적인 악화를 의미하는데, 자유 입헌 민주주의의 구조와 본질을 점진적으로 침해하는 것이다. 반민주 정부인 헝가리와 폴란드는 민주주의를 전복시키기 위한 다단계적인 마스터플랜(multi-step master plan)의 일부로 법을 이용했다. 반대로, 미국은 선거구를 자기 당에 유리하도록 개편하는 게리맨더링(gerrymandering)과 특정 집단의 사람들의 투표를 방해하거나 방지함으로써 선거 결과에 영향을 미치려고 하는 투표자 억압을 활용하고 있다. 브라질 민주주의의 퇴락은 행정부의 문제일 뿐만 아니라 민중주의, 반민주적인 엘리트주의의 긴장, 규정과 집행에 문제가 있는 헌법 체계, 군부의 정치 개입 유산 등의 결과로 보인다. 또한, 그는 자유민주주의 자체의 치열한 경쟁을 강조하면서 어떻게 헌법이 국가와 사회의 비전을 위한 전쟁터가 될 수 있는가를 보여준다(Daly 2019, 2-3). 그리고 공법이 어떻게 권위주의적 포퓰리즘의 무기로 사용되고, 반대로 권위주의를 막는 최후의 보루가 될 수 있는지를 분석하고 있다. 분석 개념으로 포퓰리즘(populismo), 민주주의 퇴락(democratic decay), 자유 입헌 민주주의(liberal constitutional democracy), 자립적 민주주의(self sustaining democracy)를 사용하고 있는데, 여기서 포퓰리즘은 권위주의적 포퓰리즘과 엘리트 권력의 사회적 부정의를 비판하는 민주적 포퓰리즘으로 구분하고 있으며, 기본적으로 자유 입헌 민주주의에 반대하는 정치 운동과 지도자들의 글로벌적인 현상을 분석하는 가장 일반적인 개념으로 적용하고 있다. 민주주의의 퇴락은 민주주의 통치가 악화되고 있는 상황을 포괄적으로 나타내는 것으로 자유 입헌 민주주의와 구조가

3 보우소나루 정권의 등장은 TV주도 정치 시대에서 소셜미디어 시대로의 전환을 의미하기도 한다. 브라질의 특징적인 정치형태인 연립 대통령제의 해체는 협의제 민주주의에 대한 위협으로 작용하고 있다.

점진적으로 저하되는 것을 말한다. 따라서 퇴락(decay)은 매우 복잡한 사회적, 정치적, 헌법적 변화 과정을 은유적으로 표현하는 물리적인 퇴보 과정이다 (Daly 2018, 5).

헌터와 파워(Hunter and Power)는 2013년 이후 경제위기의 원인이 된 노동자당(Partido dos Trabalhadores)과 2014년부터 시작된 대규모 부정부패 스캔들(Operação Lava Jato), 그리고 높은 범죄율 등이 자이르 보우소나루의 등장을 만들어냈다고 본다. 따라서 차기 대통령의 위기로 여전한 경제 부진, 부정부패와 범죄 같은 기본적인 조건들, 정치적 우연한 사건들, 소셜미디어⁴의 전략적인 활용에 따른 선거운동의 혼란 등이 초래될 수 있다(Hunter and Power 2019). 브라질에서 최악의 상황은 장기적인 불황에 따른 경제위기, 양극화된 정치적 위기와 기존 정당에 대한 신뢰 하락, 부정부패와 공공 안전 위험 증가 등이 동시다발적으로 발생하는 단계이다. 이런 상황이 발생하면 정부 정통성과 체제 정통성은 심각한 위기에 직면할 수 있는데, 현재는 최악의 상황은 아니지만 아주 높은 위기 단계라고 할 수 있다. 헌터와 파워는 보우소나루의 승리가 정치와 정치인들에 대한 혐오감을 드러낸 반체제 세력과 2018년 까지 발생했던 정치적인 위기를 노동자당의 실정으로⁵ 보는 반노동자당(anti-petista) 세력이 결집한 결과였다고 주장한다(Hunter and Power 2019, 16). 따라서 취임 이후 아무런 변화를 만들지 못하고 있는 보우소나루 대통령은 정치적인 위기에서 벗어났다고 볼 수 없다.

사가스 바스투스(Chagas-Bastos 2019)는 자이르 보우소나루 집권 100일을 맞아 평가했는데, 보우소나루 정부가 원래 가지고 있던 입장을 따르지 않고 있고 그 측근의 준비 부족과 의회의 지원이 없어서 만성적인 위기에 빠져있다고 보았다. 월시(Walsh 2009)는 대통령들이 취임했을 때 지도력이 새롭고 신선해 보이고, 선거 승리의 영향이 여전히 남아있고, 의회에 대한 영향력이 높은 취임 초기가 정책 집행에 가장 효율적이라고 주장했다. 이런 주장에 근거해 취임 100일을 평가했는데, 기대와 달리 보우소나루 집권 100일은 그렇게 효율적이지 못했고 그의 리더십은 트위터 밖에서는 제대로 작동하지

4 2018년 선거에서 TV홍보를 제치고 가장 큰 영향력을 미쳤다.

5 좌파에게 도덕성은 우파 보수주의자들보다 훨씬 높게 요구되고 선거 과정에 직접적으로 영향을 미친다. 그런데 노동자당은 룰라 집권기의 멧살라웅(Mensalão), 페트로라웅(Petrolão), 라바 자투(Lava Jato) 등에 개입되면서 도덕성에 큰 상처가 났다. 일련의 사건들로 좌파, 우파, 그리고 중도파에 대한 신뢰가 깨졌다(Almeida 2019, 188).

않았다. 그리고 선거 승리 효과도 금방 사라져서 의회 영향력도 그리 크지 않았으며 오히려 더 나빠졌던 것으로 분석했다. 그러면서 자이르 보우소나루 정권이 신흥화국(Nova República)⁶을 끝내고 있다고 보고, 그는 트럼프와 같은 협상기술이나 주류 정치권에 포함되어 있지도 않은 권위주의적인 특성을 지닌 포퓰리스트라고 평가했다(Chagas-Bastos 2019, 94).

아우메이다(Almeida 2019)는 2013년 거리 시위, 2014년 양극화된 선거, 2016년 지우마 호세프 전대통령의 탄핵 그리고 2018년 극우 정치인의 대통령 당선 등의 과정에 복음주의와 보수주의자들이 합세했다고 분석했다. 특히, 대부분의 종교 분파가 다양한 방식으로 강력한 보수 물결에 편승해 국내외의 여론을 주도하고 있다고 주장했다. 보수주의는 정치적인 측면에서는 파시스트적인 특성을 지니고 있고, 종교적인 측면에서는 근본주의적인 특성을 지니고 있다. 따라서 정치와 종교가 보수주의라는 공통된 개념적 범주 내에서 연합할 수 있는 가능성이 있다.

이투아수(Ituassu 2019)는 2016년 미국의 대통령 선거와 2018년 브라질의 대통령 선거 분석을 통해 민주주의를 위한 디지털 정치 커뮤니케이션의 영향력을 평가했다. 그는 선거 과정을 분석하기 위해 미국화(Americanização), 근대화(Modernização)와 하이퍼미디어(Hipermediatização) 개념을 채용했다. 미국화는 정치 커뮤니케이션 연구의 고전적인 가설인데, 전 세계 민주주의 체제에서 진행되는 선거 캠페인은 후보, 정당과 미디어가 미국을 따라가기 때문에 점진적으로 더 미국화되어 간다는 것이다. 근대화는 아메리카화의 대안적인 개념으로 제시되었는데, 정치 커뮤니케이션이 미국화와 같은 외부적인 세력에 의해 만들어질 뿐만 아니라 각국의 사회변화 과정에 따라 진행된다는 것이다. 그리고 선거의 디지털 정치 커뮤니케이션 과정을 이해하는 패러다임으로서 하이퍼미디어와 디지털 미디어 환경을 분석했다. 특히, 존듀이(John Dewey)의 공공성의 쇠퇴(eclipse do público) 개념으로 소규모 미디어가 파생시키고 있는 공공성의 파괴를 분석했다. 결론적으로 미국화된 선거 캠페인에서 근대화된 하이퍼미디어가 브라질 대통령 선거에 결정적인 영향을 미쳤다고 주장한다.

사지 필류와 보푸(Saad-Filho and Boffo)는 보우소나루의 등장을 브라질의 권위주의적 신자유주의로 규정했다. 그는 노동자당 연방정부의 성과와 한계,

6 1985년 군부정권이 종식된 이후 등장한 민주주의 체제를 신흥화정으로 규정하고 있다.

지우마 호세피 전대통령을 퇴임시킨 정치력을 분석해 노동자당에 대한 우파의 경제정책, 부정부패 혐의와의 관계 등을 밝혀냈다. 그러면서 결론적으로 자이르 보우소나루 대통령이 당선됨으로 인해서 브라질 민주주의는 빠르게 그리고 돌이킬 수 없을 정도로 붕괴되고 있다고 결론지었다(Saad-Filho and Boffo 2020).

2018년 선거의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 기존 정치에 대한 혐오이다. 대부분의 국가들은 정치에 대한 대중들의 무관심에 가까운 현실을 맞닥뜨리고 있다. 특히, 2016년 탄핵으로 정국이 혼란에 빠졌고 그 과정에서 많은 정치인들의 행태가 언론을 통해 보도되고, 새로운 정치를 요구했던 브라질 국민들은 정치개혁에 실패하는 모습을 보면서 정치 자체에 대한 혐오를 느꼈다. 즉, 기존 정치와 다른 어떤 새로운 유형의 정치를 기대했는데 기존 정치인들은 그 요구에 부응하지 못했다. 따라서 그 이전에는 존재하지 않았지만 미국에는 존재했던 유형을 선택했다. 이것이 다른 측면에서 브라질 선거 정치의 미국화 경향이라고 할 수 있다.

둘째, TV 정치광고의 영향력 약화이다. 브라질에서 선거에 영향력을 미치는 매체를 시대별로 보면, 라디오, 텔레비전 그리고 SNS라고 할 수 있다. 라디오와 텔레비전 시대에서는 상대적으로 문맹률이 높았기 때문에 신문이나 잡지를 통해 정보를 얻기보다는 음성과 영상매체를 통해서 선거 정보를 획득했다. 따라서 글로부(Globo)가 정치에 직접적으로 영향력을 미칠 수 있었다. 페르낭 두 엔히키 카르도주(Fernando Henrique Cardoso) 후보가 당선될 때 킹메이커로 글로부(Globo) 방송이 언급될 정도였다. 그러나 최근에 SNS 이용자가 폭발적으로 증가하면서 개별단위의 선거 캠페인이 가능해졌고, 개별 채널 혹은 네트워크를 통해 정보를 공유하면서 TV 매체의 대중성이 힘을 발휘하지 못했다. 여기에는 TV 선거광고 시간이 의회 의석 수에 따라 배분되는 체제를 회피할 수 있다는 장점이 있어 정치적 배경이 없는 사람들도 진출할 수 있는 기회가 되기도 한다. 이런 과정들로 TV 선거광고가 선거 판세에 미치는 영향력이 점진적으로 줄어들 수밖에 없다.

셋째, 노동자당(PT) 정권에 대한 피로감이다. 노동자당이 집권한 14년 동안 많은 국민들이 혜택을 보았지만, 그렇지 못한 계층, 삶의 질이 하락했다고

7 알메이다(Almeida)는 TV가 여전히 브라질 국민들이 정치의 정통성과 정보에 접근하는 중요한 원천이라고 본다(Almeida 2019, 190).

생각하는 엘리트와 전통적인 중산층의 불만이 표출된 것이다. 또한, 민주화 이후 브라질 정치에서 노동자당은 항상 권력의 중심에 있었다. 그러면서 브라질 정치를 보수와 진보라는 진영논리에 매몰시켰다. 이런 진영 논리에 싫증을 내는 국민들이 증가한 것이었다. 이런 변화들은 위에서 살펴본 바와 같이 보수주의의 물결과 크게 다르지 않다. 또한, 국내의 정치적 분파들 간의 경쟁도 중요한 요소로 작용했다.

넷째, 부정부패 척결과 사회 안정망 구축에 대한 요구가 증가했다. 라바자투 수사(Operação Lava Jato)는 아주 오랫동안 지속되었고, 그 이전에 좌파정부 기간에 벌어진 많은 부정부패들이 국민들의 선택을 바꾸었다. 좌파 진영은 사회정의와 도덕성이 정치 과정에 매우 중요한 부분을 차지하는데, 노동자당 집권기간 드러난 부정부패가 국민들에게 상대적 박탈감을 주었다. 그리고 2013년부터 경제위기가 지속되면서 그렇지 않아도 높은 범죄율이 더욱 높아졌다. 그리고 범죄로 인한 사망률이 높아졌는데, 이런 사회적인 조건들을 바꾸고 싶은 국민들의 요구였다.

다섯째, 새로운 유형의 정치인의 등장을 가능하게 하는 정치 안정화이다. 사실, 마지막 요인이 가장 중요하며 브라질 정치 발전 수준을 보여준다. 민주 헌법이 다양한 정치 스펙트럼을 수용할 수 있고, 그 과정에 독특한 개성을 지닌 정치인이 등장할 수 있다는 것이다. 헌법이 정하는 자격과 절차를 거치면 지도자로 등장할 수 있다는 것을 보여준 것이다. 이렇게 보면, 선거의 승리는 개인의 승리가 아니라 브라질 헌법에 의한 국민들의 승리라고 할 수 있다. 단지 특정한 개인은 가장 적절한 시기에 등장한 것뿐이었다.

반다원주의의 권위주의적 포퓰리즘

유럽을 비롯한 많은 국가에서 포퓰리즘이 다시 등장하면서 다양한 분석들이 이루어지고 있는데 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 포퓰리스트 정당이 세계화에 따라 적어도 혜택을 본 사람과 정치를 지배하는 자유주의 엘리트의 입장을 비판하는 사람들의 강력한 지지를 받고 있다는 주장이고, 다른 하나는 개인적 카리스마의 포퓰리스트 정당이 세계가 더 이상 자기가 자라온 평안한 곳이 아니라고 느끼는 사회변화에 대해 부정적인 시각을 가진 사람들이 모여

만든 것이라는 주장이다. 이와 더불어 유럽과 미국의 포퓰리즘은 다른 문화권에서 이민자들이 유입되면서 보수적인 성향이 더욱 강화되었다.⁸

따라서 유럽의 포퓰리스트는 민족주의 색채를 강하게 띠고 있다. 포퓰리즘은 많은 특징이 있지만, 기성 체제에 대한 반감과 ‘우리’와 ‘남’을 나누는 타자화(他者化·othering)가 빼놓을 수 없는 특징이다. 소수자인 이민을 타자화함으로써 원래의 주민(민족)은 소속감과 안정감을 얻는다. 내셔널리즘이 포퓰리즘과 결부된 이상, 이들 세력이 집권한 곳에서는 권위주의적 퇴행이 일어날 수도 있다. 포퓰리스트들은 국민을 ‘보통 사람’과 청산 대상인 ‘엘리트 기득권층’으로 나눈다. 아울러 오직 자신들만이 정당한 권력의 원천인 전자(前者)를 대표한다고 주장한다는 점에서 이들은 반(反)엘리트적일 뿐 아니라 반(反)다원주의적이다. 집권에 성공한 포퓰리스트들은 전통적인 엘리트들을 핵심 기구에서 영원히 몰아내기 위해 정치 과정을 폐쇄하려 든다. 이들은 선거에서 자신들이 대표하는 ‘사람’에게서 받은 강한 지지를 내세워 이러한 폐쇄를 정당화한다(Lee 2020).

미국의 도널드 트럼프의 등장을 문화적 반발 이론(cultural backlash theory)으로 분석한 피파 노리스(Pippa Norris)는 포퓰리즘을 두 가지 특징으로 정의한다. 첫째, 포퓰리즘은 국민주권과 다수결 원칙이 정치적 권위의 기본 토대라는 주장이고, 기성(既成) 체제의 정통성에 대한 도전과 종종 국민들을 대변한다고 주장하는 아웃사이더가 주도하는 특성을 지니고 있다.⁹ 둘째, 모든 포퓰리스트 지도자들이 모두 권위주의적인 것은 아니다. 미국의 도널드 트럼프, 터키의 레제프 타이이프 에르도안(Recep Tayyip Erdoğan)이나 헝가리의 빅토르 오르반(Viktor Orbán) 같은 포퓰리스트들은 이민 배척주의적 수사, 공포 분위기 조성, 개인의 중요성을 축소하는 권위주의적 가치 존중, 가족, 종교와 성역할, 대내외적으로 행정부 권력을 견제하는 것을 적대시하는 엄격

8 에드워드는 라틴아메리카 포퓰리즘을 1990년대를 기준으로 고전적 포퓰리즘(Classical Populism)과 신 포퓰리즘(New Populism)으로 구분한다. 고전적 포퓰리즘에는 보호주의, 농지개혁, 조절과 규제, 대기업의 국유화 등을 기준으로 하여 5단계로 나누고, 신포퓰리즘은 민주주의 통치를 경험했고, 온정적인 규제(blanket regulations), 뿌리 깊은 보호주의 정책, 공공부문의 확대, 소득 재분배를 위한 최저임금 인상에 초점을 둔 거시경제 포퓰리즘 형태를 띠고 있다(Edward 2019, 78-84).

9 브라질의 경우 2018년 선거가 구정치(Velha Política)와 브라질민주운동당(Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB)에 대한 반발이었다. 여기에 노동자당(PT)과 룰라가 포함되면서 기성 정치 권력 밖에 있던 보우소나루 후보가 힘을 얻게 되었다(Almeida 2019, 195, 202).

하게 질서정연한 사회와 통상적인 규범의 준수를 최우선 가치로 둔다. 미국의 버니 샌더스(Bernie Sanders)와 스페인의 포데모스(Podemos)는 반엘리트주의(anti-élitist)이지만 진보적인 플랫폼을 보여주고 있다. 이런 의미에서 롭 하우스(Rob Howse)는 선한 포퓰리즘(Good Populism)과 나쁜 포퓰리즘(Bad Populism)으로 구분한다. 선한 포퓰리즘은 엘리트들에게 반대하지만, 반다윈 주의가 아닌 다윈주의를 주장한다. 반면, 나쁜 포퓰리즘은 소수자의 권리를 주장하고, 엘리트의 재산을 압류하거나 국유화, 징벌적 세금부과, 외국인 노동자의 추방과 같은 행동을 한다(Daly 2019, 3). 이러한 구분은 브라질과 남아공에서 정치 엘리트 간의 심각한 부정부패를 비판하는데 유효하다. 브라질의 포퓰리즘은 단일한 형태가 아닌데, 좌파 포퓰리즘 정부가 엘리트주의와 포퓰리즘적인 요소를 가진 극우의 반발을 초래했다. 또한, 선한 포퓰리즘이 민주적 거버넌스를 약화시키는지 아니면 나쁜 포퓰리즘이 약화시키는지 명확하지 않다. 그러나 헌법이 정하는 민주적인 제도와 절차에 따라 진행되는 정치 행위라면 장기적인 관점에서 본다면 모두 민주적인 정치 발전을 위한 하나의 과정으로 이해될 수 있다.

문화적 반발 이론은 유럽의 포퓰리스트 정당의 등장, 영국의 브렉시트(Brexit)와 정당, 미국의 트럼프의 등장을 이론적으로 설명해준다. 조용한 혁명, 경제위기와 이민에 대한 반발로 권위주의와 포퓰리즘의 가치를 설명한다. 20세기 후반 발전한 ‘시민문화(Civic Culture)’를 퇴락시키는 것이 문화적 반발의 결과이다. 경제적 조건도 국민투표의 결과를 설명하며, 문화적 정체성만큼 중요하다고 보는 관점도 있고, 경제적 충격과 문화적 가치의 상호작용이 포퓰리스트 반발을 설명하기도 한다는 관점도 있다. 갑작스러운 경제적 충격이 기존의 문화적 구분에 따라 포퓰리스트를 지지할 수도 있다. 유럽에서는 대부분 우파 포퓰리스트들이 등장한 것과 반대로 그동안 라틴아메리카에서는 좌파 포퓰리스트들이 영향을 미쳤다. 이런 맥락에서 브라질의 우파 포퓰리스트인 자이르 보우소나루의 등장은 매우 이례적이고 특징적이라고 할 수 있다. 포퓰리스트들은 정권을 독점하기 위해 다양한 방법들을 동원하고 그 과정은 권위주의적으로 진행된다. 란다우(Landau)는 포퓰리스트가 3가지 목적을 위해 헌법을 수정하는 것을 포퓰리스트 입헌주의(Populist Constitutionalism)로 구분했다. 3가지 목적은 기성 질서 붕괴, 기성 질서 비판에 근거한 실질적인 프로젝트 개발, 포퓰리스트 권력을 강화하는 것이다(Daly 2019, 4-5). 또한,

민주주의 퇴락은 군부의 정치 확대도 포함된다. 브라질의 정치적 위기였던 2013-2014년에는 군부가 개입할 수도 없고 정치적 조건이 성숙되지 않았다는 여론 때문에 거리에서 공개적으로 과거의 군부정권을 기념하는 정도로 재등장을 알렸다. 2016년 탄핵 정국에서는 참가자 대부분이 지우마 정부에 대한 저항으로 군부 개입을 지지하지는 않았으나, 정치에 참여할 수 있는 여지를 남겼다(Almeida 2019, 193). 그러나 2018년 초에 테메르 대통령이 히우지자네 이루의 마약밀매를 소탕하기 위해 군대 파견을 명령했고, 국민들의 지지를 받았다. 이런 과정을 거쳐 2018년 10월에 군인 출신인 자이로 보우소나루 대통령과 아미우통 모우라옹(Hamilton Mourão) 부통령 후보가 당선되었다. 이들 외에도 선거를 통해 많은 군인 출신들이 정계에 진출하면서 2018년 선거가 군인들을 합법적인 방법을 통해 정치권력 중심부로 이동시켰다.

에드워드(Edwards 2019)는 1990년대 전후 라틴아메리카의 모든 포퓰리스트들은 비정통적 경제정책을 추진한 카리스마적 지도자들이었다고 평가했다. 즉 좌파 포퓰리스트가 신자유주의의 경쟁보다는 보호주의와 연대를 강화했다. 보우소나루 정권은 신자유주의적 경쟁을 강화시키고, 가짜 뉴스라는 프레임을 통해 언론을 통제하고, 자신을 온전히 지지하는 개인 정당을 창당하고 있다. 이런 과정들은 감시와 감독 제도를 강화하는 것으로 시작하고 있다. 헌터와 파워(Hunter and Power 2019)는 브라질의 보우소나루는 권위주의적이고 울트라 보수 플랫폼(authoritarian and ultra-conservative platform)을 갖춘 반자유주의적 반발(illiberal backlash)이라는 측면에서 기존의 라틴아메리카 포퓰리즘과는 차별성을 지닌다고 주장한다. 타벨리니(Tabellini 2019)가 말한 것처럼 계급의식에 기초한 정치적인 균열에서 문화적 차원의 충돌로 이동하고 있는 것이다.

집권 1년의 성과: 민주주의 퇴락

연립 대통령제의 해체

민주화 이후 브라질 정치의 가장 큰 특징은 연립 대통령제라고 할 수 있다. 대체적으로 라틴아메리카 대통령제는 광범위한 입법권과 예산 편성권을 가지고 있어 미국의 대통령제보다 강력한 권한을 지니고 있다. 브라질도 다른 국가들과 마찬가지로의 대통령제를 기본으로 하고 있으나 다른 두 가지

특징이 있다. 첫째, 정당 체제가 심각하게 파편화되어 있어 통치력을 높이기 위해서는 안정적인 정치적 연립이 필요하다. 둘째, 오랫동안 의회주의를 유지해왔다. 두 가지 특징은 서로 연결되어 있는데 의회제도는 대통령과 의회 관계가 악화된 정치적 위기 상황에서 기능을 발휘한다. 보우소나루 대통령과 의회의 관계 악화로 일부 제한된 입법권과 예산권을 지닌 대통령이라는 새로운 대통령 패러다임이 만들어지고 있다. 일부에서는 연약한 의회주의라고 부르지만, 의회주의도 아니고 1988년 헌법에 명시된 대통령제도 아닌 형태의 등장이다. 이런 현상을 헌법 해체 혹은 민주주의 퇴락이라고 부른다 (Benvindo 2020).

헌법 해체는 헌법의 본질적인 특징(기본권, 헌법 정체성의 핵심적인 요소) 중의 하나 이상의 변화를 말한다. 대통령 체제의 변화는 견제와 균형, 통치의 제도적 인센티브와 공공정책 집행과 같은 헌법적인 프레임에 영향을 미친다. 이 모든 것은 의회와 어떤 협상을 진행하는가에 따라 결정된다. 그러므로 헌법 체제는 통치력을 높이기 위한 협상을 용이하게 하는 제도적인 장치를 마련하는 것이 필요하다. 그래서 많은 대통령제에서 입법권과 예산권을 대통령에게 주고 있다.

사실, 1988년 제헌 의회에서 통치 체제에 대한 결론에 이르지 못하고 5년 후에 국민투표로 결정하기로 했다. 국민투표에서는 정부 형태를 공화국과 왕정체제 중에 선택하고, 정부 체제를 대통령제와 의원내각제 중에 선택하는 것이었다. 보수진영, 노동자당과 민주노동당(PDT)등의 지지를 받은 공화정과 대통령제가 69%를 득표해 채택되었다. 또한, 1988년 헌법은 브라질 정치 체제의 원심력을 강화하여 제도적인 분열을 이끌어 민주 헌법이 규정한 것과 다르게 행정부에 권력을 집중시켰다.

마르쿠스 안드레 멜루(Marcus André Melo)와 카를루스 페레이라(Carlos Pereira)는 ‘브라질, 칠레와 우루과이 같은 국가들의 지속 가능한 민주주의의 핵심은 탄탄한 견제와 균형 시스템을 확립하는 것이다.’라고 주장한다. 민주주의 체제가 유지되고 작동하는 가장 기본적인 원칙이 견제와 균형이다. 이런 측면에서 브라질의 대통령제가 연립 대통령제로 유지되어 왔다는 것은 민주적 절차와 제도가 잘 지켜져 왔다는 것을 의미한다.

헌법적인 측면에서 보면 브라질 대통령은 제왕적 권력을 지니고 있지만, 민주화 이후 대통령은 연립정부를 구성해야만 입법부와의 관계를 원활하게

형성할 수 있었다. 따라서 어떤 연립내각을 조직하고, 어느 수준까지 정책적 공감대를 형성하고 있는가가 대통령의 정책 성공을 달성하는데 매우 중요한 요소였다. 즉, 다른 정당 의원들이 행정부에 많이 입각해서 연립도의 객관적인 지표는 높을 수 있었지만, 정책적 공감대가 높거나 연립도의 질적인 수준이 높지 않아 정책 추진에 어려움이 있었다(Pereira and Biderman 2015, 149; Hiroi 2013, 44). 또한, 초기에는 제왕적 대통령제가 권위주의 체제로 회귀할 위험성, 길지 않은 다당제 경험, 그리고 협치보다는 일방적인 통치 경험 등이 연립정부를 구성하는데 장애 요인이었다. 이와 같은 민주화 초기 상황은 대통령제와 다당제의 양립 가능성에 대한 의구심이 많았다. 동시에 대통령제, 다당제와 양원제가 공존하는 정치 환경에서 정치 안정과 성공적인 정책 추진을 위해 선택한 것이 연립 대통령제라고 할 수 있다(Kim 2017, 15-16). 세르지우 아브랑치스(Sérgio Abranches)는 이와 같은 대통령제, 다당제, 양원제와 여소야대의 환경에서 형성된 브라질만의 독특한 대통령제를 연립 대통령제로 정의했다.

“브라질은 조합된 비례제, 다당제, 제왕적 대통령제 외에 거대한 연립에 토대를 둔 행정부를 조직하고 있는 유일한 국가이다. 나는 이러한 독특한 브라질의 제도에 적절한 용어가 없어서 연립 대통령제(Presidencialismo de Coalizão)라고 부른다.”라고 정의한다(Bittencourt 2012, 8 재인용).

이와 같은 브라질의 “제도적 딜레마”는 연립정부 형태를 헌법에 어떻게 규정할 것인가라는 문제와 다수결 원칙의 정치 체제와 합의제인 대의제를 어떻게 정책 결정 과정에 효과적으로 통합시킬 것인가라는 문제로 이어진다. 제도적 딜레마는 아이러니하게도 1980년대 사회집단들이 새로운 민주적인 규칙을 수용하지 못한 상태에서 대통령제, 연방제, 양원제, 다당제와 비례대표제는 또 다시 권위주의 정권의 등장으로 이어질 수 있다는 위험성에서 비롯되었다(Bittencourt 2012, 6). 대부분의 국가에서 민주화 초기에는 자국의 정치 제도와 상황에 대한 우려와 선진 민주주의 국가들의 제도와 경험에 비추어 허약하다는 입장과 새로운 도전에 직면해 있다는 위기의식이 동시에 나타난다. 이런 위기의식이 연립 대통령제를 가능하게 했다.

자이르 보우소나루는 반부패 담론으로 대통령에 당선되었다. 그러면서 모든 정치인들은 부패했으며 오래된 연립 대통령제는 폐기되어야 한다고 주장했다. 또한, 그 원인이라고 할 수 있는 포크배럴(pork-barrel) 정치도 없애겠

다고 말했다. 그동안 부처 장관은 안정적인 의석을 확보하기 위해 여러 정당 정치인들을 입각시켰던 관례를 깨고 자신의 아젠다를 지지하는 기술 관료와 군인 출신들로 임명했다. 이런 인선으로 모든 정책 결정 권한이 대통령에게 집중되면서 정부 부처간 책무 관계(the web of accountability)가 붕괴되고 있다. 대통령 중심으로 행정부가 움직이다 보니 대통령의 권한이 확대될 필요성이 생기자 헌법이 규정하고 있는 많은 제도들을 비판하고 있다. 마치 야당 정치인 같은 정치 행태를 보이고 있으며, 동원과 선동을 통해 정권을 유지하려는 포퓰리스트적인 움직임을 더욱 강하게 드러내고 있다. 그는 지지자들에게 2020년 3월 15일에 의회와 고등법원에 반대하는 집회에 참석할 것을 SNS를 통해 직접 호소하기도 했다. 그러면서 헌법 질서의 가치를 부정하고 권력 분립의 근본적인 의미를 무시하면서 의회와 마찰을 빚고 있다. 연금개혁을 제외한 연합정부의 정책들이 의회에서 통과되지 않아 대통령령으로 추진되고 있다. 대통령과 입장을 달리하는 호드리구 마이아(Rodrigo Maia) 하원의장의 개인적인 노력으로 연금개혁법안만이 겨우 통과되었다.

보우소나루 대통령은 행정부 각 부처 전문가들을 배치했다고 주장하지만, 실제 내각 구성을 살펴보면 가족, 군인 출신과 자유사회당의 일부 인물들이다. 가족이 정치 전면에 등장한 것도 매우 이례적이다. 미국의 도널드 트럼프 대통령이 가족의 일부를 행정부에 입각시킨 것과 같이 보우소나루 대통령도 아들들이 전면에 등장했다. 미국의 트럼프 대통령보다 더 심각한 부분은 아들을 통해 의회를 장악하려고 한다는 것이다. 행정부와 입법부 권력이 보우소나루 가족에게 집중된다면 권위주의 포퓰리즘보다 더 나쁜 족벌정치로 변질될 수 있다. 이런 과정 때문에 브라질 민주주의가 위기에 봉착했다고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 전·현직 군인들이 부처 장관에 입각하고, 다수가 의원에 당선되면서 군부가 정치권력의 중심부를 장악했다. 보우소나루 대통령도 장교 출신이고, 부통령도 장군 출신이며, 다른 요직에도 군인 출신들이 자리하고 있다. 따라서 각 부처의 정책 결정 과정이 폐쇄적으로 운영되고 일체화되는 현상들이 나타나고 있다. 이 때문에 행정시스템과 일 처리가 통일되고 신속해졌다고 주장하지만, 부처 내의 민주적인 정책 결정 과정이 사라지고 있는 것은 크나큰 위협이다. 이와 같이 군부가 중앙 정치에 등장한 것은 민주화 이후 처음 있는 일로 브라질 국민들이 민주주의 퇴락을 걱정하는 이유이다.

가짜 뉴스 프레임으로 침해받는 언론의 자유

2014년 대통령 선거에서 처음으로 페이스북(Facebook), 왓츠앱(WhatsApp), 트위터(Twitter)와 같은 SNS 기술이 활용되었다. 2016년에는 정치인들이 선거 기간뿐만 아니라 임기 동안에 국민들과 정보를 공유하고 지지자들과 소통하기 위해 사용했다. 지난 2018년 대통령 선거에서는 TV선거 광고보다 더 큰 영향을 미쳤다(Almeida 2019, 190).

보우소나루 대통령은 취임 이후에도 SNS를 통해서 개인적인 관심사뿐 아니라 정치 활동을 계속하고 있다.¹⁰ 이와 같은 SNS를 통한 정치논쟁이 확대되면 여러 가지 사회적 문제를 일으킬 수 있다. 첫째, 만연한 실업과 정체된 경제를 해결하기 위한 구체적인 대안을 제시하지 않아도 여론을 호도함으로써 유권자들을 동원할 수 있다. 둘째, 비상식적인 가십거리를 확산시키고 정치를 희화화시킴으로써 마치 탈 정치적인 혹은 반체제적인 것처럼 포장할 수 있다. 셋째, 정부의 행정적인 무능력을 감추고 실정을 변명할 수 있는 통로가 될 수 있다. 대표적인 사례가 대통령 자신과 아들의 잘못을 SNS를 통해 정당성을 강요하는 것이다(Chagas-Bastos 2019, 97). 보우소나루 대통령은 취임 전에 큰아들인 플라비우 보우소나루(Flávio Bolsonaro) 상원의원이 허우지자네이루 시의원일 때 자금세탁을 저질렀다는 의혹을 받고 있다. 대통령 일가가 기술적으로 증거를 인멸하면서 아직 고등법원은 판결하지 못하고 있다(*The Brazilian Report* 2020).

언론에 대해서도 공격을 늦추지 않고 있는데, 지난 2020년 1월 21일 연방검찰이 정부당국의 휴대폰을 해킹했다는 음모로 그랜 그린왈드(Grant Greenwald) 미국 기자와 팀에 대한 근거 없는 조사를 시작했다. 그린왈드가 보우소나루 내부의 부정부패 가능성에 대해 보도한 이후에 취해진 조치였다. 이처럼 집권 1년 동안 정부는 지방법원과 군경까지 동원해 표현의 자유를 억압하고 자신들을 비판하는 언론을 통제했다.

전국 기자 연맹(Federação Nacional dos Jornalistas, FENAJ)이 발표한 자료에 따르면 출판의 자유를 침해한 사례가 2018년에는 135건이었는데 2019년에는 208건으로 전년 대비 54.07%가 증가했다.¹¹ 이중 보우소나루 대통령이

10 보우소나루 대통령의 페이스북 계정, [2020.04.24.], https://www.facebook.com/jairmessias.bolsonaro/?__tn__=%2Cd%2CP-R&eid=ARACB5wyCOlOrq02XTyqkeGRVY8K4Hb7lZSyv-OhRjZuFaj1MfTngB7KDA-I2zjMCidq-M0BZD0xdhs

직접 관련된 사건이 121건으로 58.17%를 차지했고, 언론 전체에 대한 침해는 114건이었으며, 기자를 직접 공격한 경우도 7건에 달했다. 대통령은 대통령궁의 공보처와 보우소나루 대통령의 공식 트위터 및 페이스북을 통해 침해했다. 그리고 정부는 언론사와 기자노동조합에 재정적 지원을 끊겠다는 위협으로 출판의 자유를 제한했다(FENAJ 2020, 4).

표 1. 2019년 언론 자유 침해자

| 구분 | 비율(%) | 건수(건) |
|-------------|-------|-------|
| 대통령 및 정치인 | 69.23 | 114 |
| 대중 | 3.85 | 8 |
| 축구클럽/팬클럽 | 3.36 | 7 |
| 언론사와 기업인 | 3.36 | 7 |
| 기자 | 3.36 | 7 |
| 판사/검사/연방법원 | 3.36 | 7 |
| 경찰/경비 | 2.90 | 8 |
| 시위참가자 | 2.40 | 5 |
| 공무원/EBC 관리자 | 1.92 | 4 |
| 변호사 | 0.96 | 2 |
| 미확인 | 5.30 | 11 |

자료: FENAJ(2020), p. 11.

표 1에서 보는 바와 같이 대통령과 정치인들이 언론의 자유를 가장 많이 침해한 것으로 나타났다. 특히, 대통령이 선거 캠페인 기간에 미국의 도널드 트럼프 대통령과 같이 기성언론에 대한 불신을 공개적으로 표출하고 특정한 언론의 취재를 방해하는 등의 행동을 취해왔던 것이 집권 이후 실질적인 언론 탄압으로 나타나고 있다는 측면에서 언론뿐만 아니라 브라질의 민주질서가 심각한 위협에 빠졌다는 것을 알 수 있다.

2019년 11월 12일에 대통령이 905/2019호 임시조치를 발표했다. 이 조치는 기자들에게 직업카드 등록을 요구하는 것으로, 경우에 따라 이 조치를 엄격하게 적용하면 정부의 판단에 의해 기자들이 자격을 박탈당할 수도 있는 상황이

11 “Ataques à liberdade de imprensa explodem com Bolsonaro,” [2020.03.17.], <https://fenaj.org.br/ataques-a-imprensa-explodem-com-bolsonaro/>

라 어쩔 수 없이 활동이 제한될 수밖에 없다. 또한 이 임시조치에는 새로운 노동계약 형태인 인턴십(a carteira verde e amarela)¹² 제도를 허용하는 내용이 포함돼 있어 직업의 안정성이 심각하게 침해당할 우려가 있다. 그동안 1947년에 만들어진 통합노동법(Consolidação das Leis do Trabalho, CLT)이 모든 직업에 적용되었다. 기자들은 통합노동법의 303조에 따라 일일 5시간 노동을 보장받았고, 304조에 따라서는 일일 2시간 연장근무가 가능했다. 그런데 임시조치는 세무조사 기관에 연장근무를 사전에 통지해야 한다고 규정함으로써 노동시간 연장을 자유롭게 할 수 없게 되었다. 보우소나루 대통령은 법안 수정을 국민들의 심의와 토론도 없이 진행했을 뿐만 아니라 상원과 하원이 가지고 있는 법안 심의권도 침해했다.

또한, 보우소나루 대통령은 기성 언론들이 보도하는 기사를 가짜 뉴스(fake news)라고 일축하고, 자신이 운영하고 있는 SNS 방송을 통해서 직접 비난하기도 했다. 그리고 지지자들은 해당 기자들에게 악성 댓글과 물리적인 위협을 가하겠다고 위협했다. 지난 2월 18일에도 대통령궁을 나오는 플라지상파올루(Folha de São Paulo)의 파트리시아 캄푸스 멜루(Patricia Campos Mello) 여기자를 공격하면서 기자뿐만 아니라 모든 여성들의 공분을 샀다. 파트리시아 캄푸스 멜루 기자가 왓츠앱(WhatsApp)의 대량메시지 전달 방식이 정치인들에게 유리하게 적용되는 것은 법률 위반의 소지가 있다는 비판기사를 내놓았기 때문이었다. 왓츠앱은 휴대폰 등록을 위해 명의와 노인들의 사회보장번호(CPFs)를 도용했다. 그래서 이 사건에 연루된 디지털 마케팅 직원이 법원에 증인으로 소환되었다. 이와 같이 기성 언론 기자들이 자신이나 측근들의 부정부패, 행정적인 오류에 대해 비판적인 기사를 게재하면서 SNS를 통해서나 직접적인 방법으로 개인의 자유를 침해하는 사례가 빈번히 발생하고 있다.

새로운 당적, 개인정당

헌터와 파워(Hunter and Power)는 보우소나루 대통령 취임 이후 위기가 닥쳤을 때 자신을 구해줄 제도화된 정당이 없다고 분석했다. 1990년에 군소정

12 18-29세 청년이 2년 계약으로 최저임금의 1.5배나 1,497헤알을 받는 일자리에 고용되었을 때 받는 노동 수첩이다. “Governo Bolsonaro age para destruir jornalismo com MP inconstitucional,” [2020.03.23.], <https://revistaforum.com.br/politica/governo-bolsonaro-age-para-destruir-jornalismo-com-mp-inconstitucional/>

당으로 정권을 창출했던 페르낭두 콜로르(Fernando Collor) 전대통령이 정치적 위기가 왔을 때 자신의 정당이 안정적인 의석을 확보하지 못해 탄핵으로 물러난 경우를 보면 정부 여당이 안정적인 의석을 확보하는 것이 필요하다 (Hunter and Power 2019, 17). 역사적으로 살펴보면, 고전적 포퓰리즘의 대표적인 인물인 제툴리우 바르가스(Getúlio Vargas)도 자신이 직접 정당을 만들었던 것을 되짚어 생각해보면 포퓰리스트 정권을 유지하는 조건으로 정당의 개인화나 개인 정당 창당이 필요한 과정으로 보인다. 그동안 정치인으로서 보우소나루는 정치활동 과정에서 정당을 여러 번 바꾸었기 때문에 정당에 대한 충성도가 매우 낮다고 평가할 수 있다. 따라서 기성 정당의 최고위원들이 당내에서 높은 정치력을 가지고 있다고 보면 당적을 여러 번 옮긴 보우소나루는 당에 대한 충성도가 낮아 최고위원에 오를 수 있는 가능성도 낮으며 정치력을 확보하기도 어렵다. 브라질 정치인들은 정치 생활 중에 정당을 여러 번 바꾸는 것이 일상화된 측면이 있다. 그 이유로는 선거제도가 무소속 출마를 허용하지 않고, 정당 자체가 노동자당이나 군소정당의 예를 들어 녹색당과 같은 극히 일부 정당을 제외하고는 일정하고 뚜렷한 이데올로기적인 정향성이 부족하며, 정치인 개인적인 측면에서는 당선 가능성이 높은 정당으로 당적을 옮기는 것이 유리하기 때문이다. 이런 선거와 정당제도의 특성 때문에 정치인들이 당적을 옮기는 경우가 많은데, 보우소나루 대통령도 여기에 해당된다.

보우소나루 대통령은 2018년에 대통령 후보로 자신을 추대한다는 이유로 자유사회당(Partido Social Liberal, PSL)에 입당했다. 그러나 2019년 11월에 선거자금 운영과 관련하여 기존 최고위원들과 마찰을 빚으면서 탈당했다. 탈당 이후 유대·기독교 가치 존중, 총기 규제 완화와 울트라 경제 신자유주의를 기치로 하는 ‘브라질을 위한 동맹’(Aliança pelo Brasil, ALIANÇA)이라고 하는 극우 친위 정당을 창당할 것이라고 발표했다. 보우소나루 대통령이 자유사회당에서 탈당하게 된 결정적 이유는 취임 이후 정부 요직 임명 과정에서 자유사회당 소속 의원들을 배제시키고, 당의 대부인 루시아누 비바르(Luciano Bivar)를 멀리한 것 때문이었다¹³. 입당 당시에 보우소나루 측의 구스타부 베비아누(Gustavo Bebbiano)와 파울루 마링뉴(Paulo Marinho)와 자유사회당의 루시아

13 Langevin, M.S.(2020), “Bolsonaro’s New Alliance for Brazil is a Lesson in the Politics of Loyalty and Campaign Finance,” [2020.03.18.], <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/01/24/bolsonaros-new-alliance-for-brazil-is-a-lesson-in-the-politics-of-loyalty-and-campaign-finance/>

누 비바르와 파울루 게지스(Paulo Guedes)가 논의를 거쳐 대통령 후보에 자이르 보우소나루, 정당 대표는 구스타부 베비아누, 경제장관은 파울루 게지스로 하는 내용에 합의했다. 이를 근거로 파울루 게지스가 시카고 학파들을 중심으로 경제부처를 구성할 수 있었다. 그런데 구스타부 베비아누와 파울루 마링뉴가 대통령이 자유사회당과 2020년 수백만 달러의 선거운동 자금을 어떻게 컨트롤할 것인가 고민하는 사이 브라질민주사회당으로 당적을 옮겼다. 그리고 보우소나루 대통령은 2019년 10월에 자신의 셋째 아들인 에두아르두 보우소나루(Eduardo Bolsonaro)를 미국 대사로 임명하겠다고 했다가 철회하면서 아들을 자유사회당의 하원 원내 총무에 앉히려 했으나 실패했다. 이런 일련의 과정들을 거치면서 2019년 11월 12일에 탈당하고 자신의 정당을 창당하려는 의지를 뚜렷하게 나타냈다.

결국, 2019년 11월 21일에 ‘브라질을 위한 동맹’을 출범시켰다. 보우소나루 대통령의 정치 인생에서 9번째 정당생활이 시작된 것이다. 가족과 삶의 권리를 옹호하고 신과 종교를 존중하는 것을 최우선 목표로 삼고, 낙태 반대, 사회주의와 공산주의를 반대한다. 카리나 쿠파(Karina Kufa) 당 대변인은 교회와 국가의 분리가 무신론을 의미하지 않는다고 주장하면서 종교적 교리를 국정 운영에 반영하겠다는 의지를 보였다.

브라질은 다당제를 보장하고 있고 법이 정하는 조건을 충족시킬 때 누구나 창당할 수 있다. 이런 면에서 보면 보우소나루의 창당은 적법하고 정당하다. 그러나 정당의 지도부를 살펴보면 법적으로는 문제가 없지만 정치적 의도가 정당하지 않음을 알 수 있다. 보우소나루 대통령이 정당 대표이고 큰 아들인 플라비우 보우소나루 상원 의원이 부대표를 맡고 있다. 그리고 셋째 아들인 에두아르두 보우소나루는 전국위원을, 21살의 자이르 헤낭(Jair Renan)은 당직을 맡고 있다. 공식적으로는 같은 이상과 애국심에 따라 보우소나루 대통령의 국가통합을 지지하는 사람들이 모인 정치단체라고 하지만 내부적으로 살펴보면 개인정당의 성격이 훨씬 강하다¹⁴. 보우소나루 대통령은 자유사회당 소속 의원 중에 30명 정도가 탈당해서 ‘브라질을 위한 동맹’으로 입당할 것을 희망하고 있다. 2020년 10월 지방선거에서 선거자금을 지원받으려면 자유사회당

14 “Bolsonaro Launches New Political Party, Alliance for Brazil Base on Concepts of God, Family and Homeland,” [2020.03.18.], <https://en.mercopress.com/2019/11/22/bolsonaro-launches-new-political-party-alliance-for-brazil-base-on-concepts-of-god-family-and-homeland>

소속 의원들의 입당이 반드시 필요한 상황이다. 그런데 2020년 4월 4일까지 선거관리위원회에 정당 등록을 하지 않으면 후보를 낼 수가 없다. 정당 등록에는 최소한 9개주 이상에 걸쳐 투표권을 가진 당원 50만 명이 필요한데 아직 등록 인원을 채우지 못하고 있다. 최소한 2020년 10월 지방선거에서 승리하기 위해서는 가장 먼저 당원을 확보해야 한다. 만약 정당 등록이 된다면, 의원들이나 지방 정치인들이 대거 참여함으로써 의회와 지방정치 지형이 변할 수도 있다. 반대의 경우에는 지지기반을 잃는 것이기 때문에 심각한 정치적 위기에 빠질 수 있다.

2019년 한해만 평가하면 브라질 정치에는 보우소나루 대통령만 있었다. 실질적으로 대통령의 정치를 견제할 수 있는 어떤 정치지도자나 정당도 등장하지 않았다. 사실, 제1야당인 노동자당은 점진적으로 영향력이 약해지고 있었고, 보수 야당인 민주운동당(MDB)과 브라질 민주사회당(PSDB)도 그림자로 전락했다. 또한, 정책적으로나 정치적으로 정부 여당에 맞설 만한 야당 지도자도 없다. 반면 보우소나루 대통령의 반자유주의적인 성향은 더욱 강화되고 이데올로기적인 양극화 현상이 더욱 뚜렷해지면서 의회 내의 정치적 논쟁이 거의 사라졌고 대통령의 주장만 반복되고 있었다. 국정의 균형과 견제 역할을 해야 하는 의회가 제 기능을 하지 못하면서 대통령의 독주가 계속되고 있었다. 이런 상황이 지속된다면 대통령의 권한이 강해지면서 민주제도가 빠르게 붕괴될 수 있다(Hunter and Power 2019, 17).

법률로 도열하는 제복들

집권 1년이 지났음에도 불구하고 선거 캠페인 때처럼 움직이고 있다. 거의 모든 대중 집회에 직접 참가하고 있고, 여전히 지난 11월에 석방된 노동자당(PT)의 룰라와 자신을 비교하며 세력을 나누는데 집중하고 있다. 대부분의 대통령들은 선거 이후에는 분열될 국민과 국론을 통합하려고 하는 것과는 반대의 길을 선택한 것이다. 이러한 전략은 핵심적인 지지층인 20-25% 유권자들을 확보하는데 도움이 되겠지만 브라질 전체의 대통령으로서의 정치행태로 보기 어렵다.

보우소나루 정부가 국민의 권리를 제한하고 양극화시키는 법안은 크게 2가지 방향이다. 첫째는 교육 부문에 대한 통제정책을 실시하여 반정부 여론형성을 차단하려고 한다. 우파 정권은 교과서를 검열하고, 교사들을 감시하고,

사회적 소수자와 LGBTQ를 억압하고 있다. 또한, 우파 연합은 체계적으로 문화, 과학과 교육기관들을 해체하고 있다. 고등학교와 대학생들에게 교사와 교수들의 수업내용을 촬영하게 만들고, ‘이데올로기 주입 교육’(Ideological Indocination)을 비난하는 캠페인을 벌이고 있다. 선거공약으로 내세웠던 ‘정당 없는 학교’(Escola sem Partido)를 실현하기 위한 것인데, 민주화 이후 지난 30년 동안 유래를 찾아볼 수 없는 정책이다. 이와 더불어 보수소나루 정부는 보수주의적 가치를 교육하기 위해 국가가 교과서 검열을 해야 한다고 제안했다. 이처럼 보수소나루 정부는 초보수주의적인 정치와 세계관을 유지하고 있다. 2019년에 다양성과 포용성을 광고하던 브라질 은행의 마케팅 이사인 델라누 발렌칭(Delano Valentim)을 해고했고, 연말에는 경고 수준으로 아마존 열대우림이 불타고 있다고 밝힌 과학자들에게 보복했다. 또한, 아마존 열대우림 파괴 영상을 공개했던 국립우주연구소 히카르두 가우바옹(Ricardo Galvão) 전 소장을 해임했다.

두 번째는 경찰과 군대의 사회 통제력을 높이는 법안들을 발의하고 통과시키는 것이다. 2019년 11월 21일에 보수소나루 대통령이 법과 질서 보호법(Guarantee of Law and Order, GLO)을 발의했다. GLO는 대통령이 직접 승인한 특수작전, 일반경찰이 보안을 제공할 수 없는 예외적인 상황에서 공공보안과 질서를 보장하기 위해 군대를 투입할 수 있다는 내용이다. 이 법은 경찰이 자신이나 동료가 작전 중에 ‘부당하고, 현행적이고, 급박한 공격’ 상황에서 발생한 살인을 저지른 경찰을 사법적으로 형량을 줄이거나 면책권을 주는 내용도 포함되어 있다. ‘부당한 공격’에는 테러리즘, 총으로 인한 사망 또는 부상을 초래할 수 있는 행위 등이 포함된다. 사실, 1999년에 페르낭두 앙리키 카르도주 전대통령이 이와 유사한 법안을 추진했었고, 2004년에는 룰라 전대통령이 각주의 군경으로 구성된 국립공공보안군(National Public Security Force)을 만들었으며, 2013년에는 지우마 호세피 전대통령이 같은 목적으로 반테러금지법(Anti-Terrorism Law)을 만들었지만¹⁵ 국민의 안정과 권리를 보장한다는 기본적인 전제가 있었다.

보우소나루 대통령은 이 법안을 통해 칠레와 같은 사태를 예방하겠다는

15 Garcia, R.T.(2019), “Bolsonaro is Laying the Foundations of a New Dictatorship,” [2020.03.20.], <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/bolsonaro-laying-foundations-dictatorship-191209153455904.html>

것이지만 한편으로는 국가주도 폭력을 법적으로 방어하겠다는 의도로 보인다. 세르지우 모루(Sergio Moro) 법무부 장관이 살인을 저지른 경찰을 보호할 목적으로 발의한 ‘포괄적인 범죄 소탕 법안’(broader crime-fighting proposal)과 유사한데, 모루 법무부 장관의 법안은 의회에서 기각된 바 있다. 보우소나루 대통령은 법안을 발의한 이유를 폭력과의 전쟁을 위한 선택이었다고 주장하면서, 12월에는 부정부패 방지, 조직범죄와 폭력범죄를 소탕하기 위해 반범죄 법안 패키지(pacote anticrime)에 서명했다¹⁶. 범죄의 일상화가 진행되고 있는 브라질의 범죄와 폭력을 근절시키겠다는 취지가 있지만, 국민들은 개인의 자유를 억압하는데 사용될 개연성이 매우 높다고 보고 있다. 이 법안에는 생명, 성적인 자유 또는 성범죄에 대해 고의적인 범죄를 저지른 경우에만 유전자 물질을 수집할 수 있다는 제한 규정을 삭제했다. 이러한 일련의 사건들은 군부가 정치권력 중심으로 이동하고 있는 것과 무관하지 않다.

앞에서 전·현직 군인들이 각 부처를 장악하고 있다고 언급했는데, 의회에도 ‘제복 입은 정치인’들이 있다. 지난 총선에서 많은 군인 출신들이 정계에 진출했다. 총선을 통해 정계에 진출한 군인 출신이 연방 상원과 하원, 주하원에 73명이나 진출했다. 총선에 출마한 군인 출신이 1,135명이나 된다는 것을 보면 향후에도 군인들의 정치 참여가 계속될 수 있다. 군인들의 정치 참여가 확대되는 자체가 민주주의를 훼손한다고 보기는 어렵다. 군인의 정치 참여도 헌법적 가치가 존중되는 제도 안에서 이루어지기 때문이다. 그러나 군인들의 정치 참여가 확대되면 브라질 정치가 우경화되고, 권위주의적인 특성이 다시 재현될 수 있고, 이에 따라 민주주의 수준이 급격히 악화될 수 있다. 브라질인들은 변화를 선택했지만, 자신들이 변화를 강요받을 수 있다(Kim 2019, 39). 군인 외에도 경찰과 소방관 출신들이 대거 정계로 진출하면서 보우소나루 대통령의 정치적 지지기반이 되고 있다. 제복 입은 정치인들이 전면에 등장해 적극적인 행동을 취하게 된다면 권위주의 포퓰리즘이 아니라 단순한 권위주의로 변질될 가능성이 더욱 높아진다.

16 하원이 2020년 3월 현재 7개 항목에 대해 거부권을 행사했다.

맺음말

보우소나루 대통령은 ‘가짜 뉴스’ 프레임을 활용하여 기성 정치체제에 대한 반발이라는 대중적 지지에 기대어 대선에서 승리했다. 기성 체제가 만든 좌우논리, 경제위기, 부정부패, 정치에 대한 혐오 등이 비판의 대상이었는데, 그가 선거 캠페인 중에 반자유주의, 친신자유주의, 미국 중심의 우파 보수주의 성향을 드러냈음에도 불구하고 그의 과거 청산에 대한 목소리는 브라질인들의 지지를 받았다. 이를 뒷받침하듯 지지기반도 3B(Biblia, Bola, Boi) 집단이 중심이었다. 정치가 보수주의를 지향한다면 종교는 근본주의를 지향하면서 정치와 종교의 이데올로기적 유사성이 상승효과를 냈다. 또한, 제복 입은 정치인들의 등장을 주도했다. 대통령 본인이 군인 출신이기도 하지만, 많은 전·현직 군인 출신들이 내각에 입각하고 의회에 진출하면서 권위주의적인 성격이 더욱 뚜렷해졌다. 경제정책적인 면에서 보면 신자유주의를 지지하지만, 정치적 보수주의를 유지하고 있는 대농장주들의 지지를 받으면서 통치 권력을 구축했다. 이러한 보우소나루 정권의 모습은 최근 세계적으로 다시 등장하고 있는 포퓰리즘이 지니고 있는 특성을 그대로 보여주면서 열대지방의 트럼프라는 별칭을 얻고 있다. 실제로 많은 부분에서 도널드 트럼프의 것을 따라하고 있고, 그와의 친밀감을 매 순간 보이고 있다. 이와 같이 그는 정치적 우향우가 명확하다.

집권 1년 기간 보우소나루 대통령의 가장 큰 성과는 ‘민주주의의 퇴락’이다. 그 과정들은 앞에서 분석한 바와 같이 최측근 중심의 정치를 펼치면서 민주화 이후 브라질이 안정적으로 유지해오던 연립 대통령제를 해체시켰다. 그 결과 입법부의 행정부에 대한 견제 기능이 약화되었다. 두 번째는 가짜 뉴스 프레임을 통한 언론 죽이기였다. 자신이 직접 기사를 생산하는 주체인 동시에 보도하는 주체이면서 기사를 읽는 주체가 되고 있다. 이에 따라 자신의 정책이나 제도에 대해 비판적인 기사를 게재하는 기자와 언론사에 직·간접적인 방법을 동원해 언론의 자유를 침해하고 있다. 또한, 기성 정당에서 자신의 아젠다를 추진하기 어려워지자 개인 정당을 창당하여 정권을 유지하는 토대로 삼으려 하고 있는데 이런 과정들에서 가족이 중심적인 역할을 하고 있어 족벌정치로 변질될 가능성이 높아지고 있다. 이런 가운데, 법률 제정을 통해 경찰의 감시와 감독 기능을 지속적으로 강화하고 있다. 브라질과 같이 범죄율이 높은 국가에

서는 치안을 위해 경찰력에 힘을 실어줄 수 있지만, 강력한 경찰력이 일반 국민들에게 향할 때는 권위주의적인 경찰국가로 변모한다. 게다가 이런 정책들이 의회를 거쳐 법제화되는 것이 아니라 대통령의 입법권인 임시조치를 통해 진행되고 있다는 것이 더욱 위험스럽다. 연립 대통령제가 붕괴된 상태에서 대통령의 임시조치는 정권유지를 위한 도구로 활용될 가능성이 매우 높기 때문이다.

이와 같이 브라질 국민들의 삶에 직접적인 영향을 미치고 있는 정치 과정의 변화들을 살펴보면 보우소나루의 정치 스타일에 따라 브라질의 참여 민주주의가 많이 훼손되었음을 알 수 있다. 연립 대통령제의 해체, 가짜 뉴스 프레임을 통한 언론의 자유 침해, 정권을 뒷받침하는 자신의 정당 창당, 그리고 제복 입은 정치들의 도열은 남미의 민주주의 국가 브라질이 보우소나루에 의해 권위주의 포퓰리즘으로 이행했음을 보여준다.

참고문헌

- Almeida, R.(2019), “Bolsonaro Presidente: Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira,” *Novos Estudos*, Vol. 38, No. 1, pp. 185-213.
- Arreguy, J.(2020), “Aliança só conseguiu 1,6% das assinaturas necessárias e apoio em 13 estados,” OUL, 10/03/2020, [2020.03.19.] <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/10/alianca-so-conseguiu-16-das-assinaturas-necessarias-e-apoio-em-13-estados.htm?cmpid=copiaecola>
- Barros, L. and M.S. Silva(2020), “Right-wing Populism in the Tropics: The Rise of Jair Bolsonaro,” VOX, CEPR Policy Portal, 24 January 2020, <https://voxeu.org/article/right-wing-populism-tropics-rise-jair-bolsonaro>
- Benvindo, J.Z.(2020), “The New Presidential Regime in Brazil: Constitutional Dismemberment and the Prospects of a Crisis,” Blog of the International Journal of Constitutional Law, [2020.03.18.], <http://www.icconnectblog.com/2020/03/the-new-presidential-regime-in-brazil-constitutional-dismemberment-and-the-prospects-of-a-crisis/>
- Bittencourt, F.M.R.(2012), “Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle,” Núcleo de Estudos e Pesquisas, Textos para discussão 112.
- Chagas-Bastos, F.H.(2019), “Political Realignment in Brazil: Jair Bolsonaro and the Right Turn,” *Revista de Estudos Sociais*, Vol. 69, pp. 92-100.
- Daly, T.G.(2018), “Populism, Élitism and Democratic Decay in Brazil,” International Society of Public Law (I-CON S), Hong Kong, 26 June 2018, pp. 1-18.
- _____(2019), “Populism, Public Law, and Democratic Decay in Brazil: Understanding the Rise of Jair Bolsonaro,” 14th International Human Rights Researchers’ Workshop: ‘Democratic Backsliding and Human Rights’, organised by the *Law and Ethics of Human Rights* (LEHR), pp. 2-3.
- Dias, Otávio(2018), “Crisis for Coalition Presidentialism: The Challenges of Democratic Governability,” [2020.03.18.], <https://fundacaoofhc.org.br/en/initiativesdebates-en/crisis-for-coalition-presidentialism-the-challenges-of-democratic-governability>
- Edwards, S.(2019), “On Latin American Populism and Its Echoes around the World,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 33, No. 4, pp. 76-99.
- FENAJ(2020), “Violência contra jornalistas e liberdade de imprensa no Brasil,” Brasília.
- Foley, C.(2019), “Balls in the Air: The Macho Politics of Brazil’s New President Plus Ex-president Dilma Rousseff’s thoughts on Constitutional Problems.”
- Garcia, R.T.(2019), “Bolsonaro is Laying the Foundations of a New Dictatorship,” [2020.03.20.], <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/bolsonaro-laying-foundations-dictatorship-191209153455904.html>
- Goldstein, Ariel(2019), “BOLSONARO: La democracia de Brasil en peligro,”

- Buenos Aires: Editorial Marea SRL, pp. 222-252.
- Gonzalez, E. and L. Leme(2019), "Tracking the First 100 Days of Brazilian President Jair Bolsonaro," [2020.03.16.], <https://www.as-coa.org/articles/tracking-first-100-days-brazilian-president-jair-bolsonaro>
- Hunter, W. and T.J. Power(2019), "Bolsonaro and Brazil's Illiberal Backlash," *Journal of Democracy*.
- Ituassu, A., et al.(2019), "From Donald Trump to Jair Bolsonaro: Democracy and Digital Political Communication in the 2016 Elections in the United States and in 2018 in Brazil," COMPOLITICA8, UNB.
- Kim, Young-Chul(2017), "Political Power of Coalitional Presidentialism and Parliament in Brazil," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 30, No. 2, PP. 11-22.
- _____ (2019), "Presidential and General Elections Results and Implications in Brazil," *Korean Association of Lusophone Area Studies*, Vol. 16, No. 1, pp. 9-46.
- Langevin, M.S.(2020), "Bolsonaro's New Alliance for Brazil is a Lesson in the Politics of Loyalty and Campaign Finance," (2020.01.24.), [2020.03.18.], <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/01/24/bolsonaros-new-alliance-for-brazil-is-a-lesson-in-the-politics-of-loyalty-and-campaign-finance/>
- Lee, Young-Jo(2020), "Globalization, Backlash against Mass Migration Causes Populist Nationalism," [2020.03.19.], <http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=A&nNewsNumb=202003100038>
- Mercopress(2019), "Bolsonaro Launches New Political Party, Alliance for Brazil Base on Concepts of God, Family and Homeland," Mercopress, November 22nd 2019, [2020.03.18.], <https://en.mercopress.com/2019/11/22/bolsonaro-launches-new-political-party-alliance-for-brazil-base-on-concepts-of-god-family-and-homeland>
- Saad-Filho, A. and M. Boffo(2020), "The Corruption of Democracy: Corruption Scandals, Class Alliances, and Political Authoritarianism in Brazil," *Geoforum*, available online 27 February 2020.
- The Brazilian Report(2020), "1 Year of Jair Bolsonaro," [2020.03.17.], <https://brazilianreport/wp-content/uploads/2019/12/E-Book-Bolsonaro-indesign-VF.pdf>
- The Guardian(2020), "Democracy and Freedom of Expression are Under Threat in Brazil," *The Guardian*, 7 February 2020, [2020.03.17.], <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/feb/07/democracy-and-freedom-of-expression-are-under-threat-in-brazil>