

## 브라질 노동자당(PT)의 지방정부 집권 경험 : 지향과 딜레마를 중심으로

오삼교(위덕대학교 국제관계학과)\*

- I. 들어가는말
- II. PT집권 지방정부의 성장
- III. PT 지방정부의 지향점과 정책
- IV. PT 지방정부의 집권 경험
- V. PT 지방정부의 딜레마
- VI. 결론

### I. 들어가는 말

브라질 노동자당(PT: Partido dos Trabalhadores, 이하 PT)은 2002년 총선에서 대선 후보인 룰라(Lula)가 대통령에 당선되고 연방의회에서 제1당으로 등장하였다. 1980년 창당 이후 점진적으로 발언권을 키워 온 급진정당이 선거민주주의 하에서 브라질 정치의 새로운 중심으로 떠오른 것이다. 이같은 성장의 배경에는 PT가 그간의 지방정부 집권 경험에 비추어 신뢰할 만한 정책과 통치 능력을 가진 정당이라는 광범위한 인식의 확산이 있다. PT는 좌파정당도 성공적으로 지방정부를 운영할 수 있을 뿐만 아니라 전통적인 도시행정 서비스를 잘 관리할 수 있으며 나아가 이를 기초로 선거에서 유리한 정치적 기반을

---

\* Sam-Gyo Oh(Uiduk University, Dept. of International Relations, sgoh@mail.uiduk.ac.kr),  
“Orientations and Dilemmas of the Workers' Party(PT) in power in Brazilian local politics”.

구축할 수 있다는 것을 입증하였다(Baiocchi 2003, 8).

변혁 지향적인 PT가 전통적 후견주의 정치가 성행하고 사회경제적 불평등이 심각한 브라질 같은 나라에서 어떻게 이렇게 성장할 수 있었는가는 매우 흥미로운 문제이다. 또한 선거 민주주의 체제에서 어떻게 변혁적 이상을 달성할 수 있을 것인가 하는 문제는 이론적으로나 실천적으로 중요한 관심의 대상이 아닐 수 없다.

그러나 이 글에서 PT의 지방정부 경험에서 탐구하고자 하는 바는 크게 두 가지이다. 하나는 PT가 지방정부의 제한된 정치적 경제적 자원으로 PT의 변혁적 이념을 어떻게 달성하려 하였으며 얼마나 효과가 있었는가 하는 점이다. 지방정부라는 지역적 제한성과 정치 경제적 자원의 취약성에서 추론되는 한계는 분명하며 이는 다른 당보다도 낮은 PT 정부의 낮은 재선율로도 확인되는 바가 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 PT는 참여예산제나 취약계층 장학금 제도 같은 국제적 평판을 얻은 참신한 정책들을 성공적으로 정착시켰으며 교통, 도시 서비스, 보건 위생, 교육 등에서 주민 참여를 고취하는 여러 정책들을 성공적으로 수행해 왔다. 동시에 사회운동적 기반의 미성숙, 재정적 한계, 정파적 내분, 의회에서의 정치적 소수파의 한계 등은 PT의 여러 시도들을 무력화하기도 하였다. 이 점에서 이 글은 PT 지방정부의 새로운 시도의 가능성과 한계를 이해하고자 한다.

한편 PT의 이러한 시도는 선거민주주의라는 “부르조아 정치질서”를 통해 변혁을 지향하는 PT에게 여러 가지 딜레마를 부과하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. PT는 변혁성과 운동성을 지켜가면서도 브라질 사회에서 정치적 정당성을 인정받아야 하며 특히 선거에서 유권자의 지지와 동의를 얻어야 한다는 이중적 부담을 안고 있다. 변혁성을 강조하면 기존 질서와 기득권 세력의 저항이 커지면서 선거에서 불리하게 작용할 우려가 있으며 기존체제에의 적응성을 강조하면 PT의 운동적 지지세력이 등을 돌릴 우려가 있다. 또한 PT가 최근 현실 정치와 정책에서 온건화 경향을 보이고 있다고는 하나 좌파 정당으로서의 변혁성은 PT의 기본적 존재 이유가 되기 때문에 쉽게 포기하기 어려운 점이다. PT 지방정부는 이점에서 PT가 이 문제를

어떻게 경험하고 소화해왔는가를 이해하는데 중요한 시사점을 제공한다. 이러한 경험이 지금의 룰라 정부에 어떻게 반영되고 있는지는 이 논문의 연구 대상은 아니나 흥미로운 주제가 될 것이다. 여기에서는 일단 이러한 딜레마가 PT 지방정부에서 어떻게 표출되어 왔으며 또 PT의 지도자들은 이를 어떻게 해소하려 하였는가를 살펴보는 데 주안점을 둔다.

논문의 전개는 우선 PT 지방정부의 성장 과정을 살펴 본 후 PT의 이념적 정책적 지향을 검토한다. 이어서 PT의 주요 지방정부 경험을 PT의 정책 수단과 실천 방법, 그리고 이를 실현하는 정치적 과정에서 나타나는 갈등과 딜레마를 4개 지방정부의 사례를 중심으로 살펴본다. 현재 PT 집권 지방 정부는 180개가 넘으나 본 연구의 성격과 관련하여 특히 중요하다고 생각되는 지방 정부는 PT가 최초로 집권한 상파울로 주의 지아데마(Diadema), 브라질 최대 도시인 상파울로(São Paulo) 시, 주지사의 탈당으로 PT의 내분과 딜레마가 가장 극명하게 드러난 에스삐리투 산투(Espirito Santo) 주, 유능하고 모범적인 행정을 펼쳤음에도 재선에 실패한 브라질리아 주를 사례연구의 대상으로 선정하였다. 이들 4개 지방 정부는 정책적 선택의 다양성과 PT 내부의 갈등과 딜레마를 뚜렷하게 제시하기 위한 목적으로 선택되었으며 PT 집권 경험의 대표적 유형으로 제시된 것은 아니다. 이들 지방의 선택에는 이들 지방 정부에 대한 기존 연구 성과를 활용할 수 있다는 이점도 크게 작용하였다. 마지막으로 이들 지방 정부의 사례에서 PT가 직면해 온 딜레마의 성격을 정리하고 PT의 최근 변화가 이러한 딜레마의 해소와 어떤 연관이 있는지 간략히 검토한다.

## II. PT 집권 지방정부의 성장

PT는 1982년 총선거와 함께 치러진 지방선거에서 상파울로 주의 지아데마와 마라냐(Marahnão) 주의 산타 끼테리아(Santa Quitéria)에서 처음으로 시장을 배출하였다. 1985년의 시장선거에서 PT는 1개 주를

제외한 전국의 모든 주의 수도에서 후보를 내었고 지아데마에서 재선에 성공하였으며 북동부의 중심지인 포르탈레자(Fortaleza)에서 승리하였다. 또 3개 주에서 득표 2위를 기록하였으며 상파울로시장 선거에서 20% 이상 득표하는 잠재력을 보였다. PT는 상파울로 주 밖에서 득표율을 4배나 증가시킴으로서 상파울로에 기초한 지역당 이미지를 벗는 데 성공하였다. 1982년 노동자의 정체성을 강조하던 PT는 1985년 이후부터는 보다 광범위한 사회적 이슈에도 관심을 기울이기 시작한다.

1988년에는 36개 도시에서 시장을 배출하였으며 여기에는 상파울로와 뽀르뚜 알레그레(Porto Alegre), 비토리아(Vitória) 같은 주도를 비롯하여 캄피나스(Campinas), 산토 안드레(Santo André) 같은 주요 도시들이 포함되어 있다. 이들 PT가 집권한 도시의 인구만도 브라질 전체 인구의 10%에 달하였다. 특히 인구 1천2백만이 넘는 브라질 최대의 도시이며 경제 중심지인 상파울로 시장에 PT의 루이자 에룬디나(Luiza Erundina)가 당선된 것은 PT의 위상을 높이는 데 결정적인 역할을 하였다.

1992년의 시장 선거에서 PT는 상파울로와 비토리아에서 패배하였으며 PT 시장의 2/3가 재선에 실패하였다. 그러나 뽀르뚜 알레그레에서 재선에 성공하고 미나스 제라이스(Minas Gerais)의 벨로리존치(Belo Horizonte), 아크레(Acre) 주의 히우 브라코(Rio Branco), 고이아스(Goias) 주의 고이아니아(Goiânia) 등의 주도에서 당선되어 북부와 북동부에 뿌리를 내리는데 성공한다. 또한 당시까지 세력이 미약했던 미나스 제라이스 주의 13개 시에서 집권하여 영향력을 전국적으로 확대해 간다(Singer 2001, 60-61).

1996년에는 주도의 재선에 실패한 지역이 많았으나 대신 전국적으로 고르게 중소도시에서 시장 당선자가 늘어나 그 수가 1992년의 54명에서 115명으로 증가한다. 1998년의 주지사 선거에서는 히우 그란데 두 술(Rio Grande do Sul), 아크레, 마또 그로소 두 술(Mato Grosso do Sul) 주에서 당선되었으며 히우 데 자네이로(Rio de Janeiro)에서는 부지사를 배출하였다.

2000년에는 상파울로, 뽀르뚜 알레그레, 벨렝(Belém), 고이아니아 등 주요 도시에서 재집권 성공하고 최초로 뻬르남부코(Pernambuco) 주의 헤시피(Recife)와 세르지페(Sersipe) 주의 아라까주(Aracaju)에서도 시장에 당선된다. 주요 도시에서 PT는 여러 정당 가운데 가장 큰 영향력을 확보하였으며 시장 당선자는 187명으로 급신장을 보였다. PT 집권 도시의 인구는 브라질 전체 인구의 17.5%에 달하였다(Singer 2001, 63).

<표 1> PT의 성장

	1982 총선	1985 시장	1986 총선	1988 시장	1989 대선	1990 총선	1992 시장	1994 총선	1996 시장	1998 총선	2000 시장	2002 총선
대선					결선 패배 47%			1차 패배 27.0%		1차 패배 31.7%		결선 당선 61.3%
연방하원 (513)	8		16			35		50		59		91 (제1당)
연방상원 (81)	-		-			1		5		8		14 (제3당)
주지사 (27)	-		-			-		2		3		3
주의원 (1,059)	12 (947)		40			81		92		90		147
시장 (부시장)	2	1		36 (3)			54 * (41)		115 ** (143)		187 *** (134)	
시의원	118			900			1,100		1,895		2,485	

출처 : SNAI(Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais), *Evolução dos governos e Mandatos do PT: 1982-2000*. PT, 2000.에서 재정리.

\* 당시 시장 총수 4,762명

\*\* 당시 시장 총수 5,378명

\*\*\* 시장 총수 5,528명

PT 지방정부가 이같이 비교적 짧은 시간에 지속적인 성장세를 보인 데는 브라질의 객관적 상황과 함께 PT가 구축한 긍정적 이미지가 큰 역할을 하였다. 남미는 물론 세계적으로 극심한 브라질의 경제적 불평등과 보수적 엘리트층의 부패, 80년대 노동운동의 성장과 사회

운동의 발전, 민주화로 인한 새로운 정치적 공간은 PT의 성장 배경으로 작용하였다. 그러나 PT가 브라질의 다당제 하에서 경쟁력있는 정당으로 급성장한 것은 브라질의 전통적인 후견주의 정치를 거부하고 아래로부터의 참여와 사회적 평등을 실천하는데 브라질의 어느 정당보다도 적극적이고 일관성 있는 이미지를 구축할 수 있었던 데 기인한다(오삼교 2003, 125-126). 또한 후술할 참여예산제나 취약계층 장학금제 같은 참신한 정책대안의 개발과 성공은 PT에 대한 국민의 기대를 크게 높여 놓았다. PT의 실용주의적 기조와 다양한 전문 지식인 및 중산층의 참여도 PT에 대한 급진적 이미지를 완화하여 사회적 거부감을 낮추는데 기여하였다.

### III. PT 지방정부의 지향점과 정책

PT 지방정부의 공통된 지향점은 참여와 재분배라고 할 수 있는데 이는 민주주의와 경제적 착취로부터의 해방을 지향하는 PT의 이념에 기초하고 있다. PT에 있어 참여는 정치체제에 대한 시민적 참여뿐만 아니라 사회적으로 조직화되지 않고 발언권이 약한 빈민층을 아래서부터 조직하여 이들 집단의 동원 능력을 제고하고 정책 결정 과정에 적극 참여하게 하는 것이다. 재분배 정책은 빈곤층의 사회경제적 지원을 우선시하는 정책으로 정부 예산의 집행에 있어 그동안 지배층과 가진 자를 중심으로 짜여진 시의 예산 편성 우선순위를 역전시켜(inversion of priorities), 빈민층을 위한 복지 및 도시 인프라 투자 설비를 우선시하는 것을 의미한다.

#### III.1. 참여

##### III.1.1. 참여론의 전개

PT의 참여 개념은 지방정부의 경험이 축적되면서 초기의 민중적 계급적 관점에서 시민적 관점으로 참여 주체와 채널이 확대되고 다

양화되는 추세에 있다. 1989-1992년의 시기를 포함하여 PT 지방정부 초기에는 민중평의회(conselhos populares: popular council)에 입각한 참여를 추구하였다. 민중평의회는 사회운동 조직을 통한 정치사회적 패권의 장악을 위해 PT가 정부 내에 마련한 전략적 공간이었다. 그러나 그 형태와 목적에 대해서는 이견이 있었다. 급진파는 민중평의회를 레닌의 소비에트와 같은 권력 기구로 인식하였고 온건파는 정책 형성과정에 참여함으로써 민주주의 공고화에 기여하는 것으로 생각하였다(Goldfrank 2003, 30).

그러나 민중적 조직에 기초하여 평의회를 구성하기에는 현실적 어려움이 많았다. 사회운동 조직이 취약했던 지아데마 시의 시장은 취임 후 민중평의회 구성을 포기하였다. 상파울로 시정부 역시 PT가 상정한 민중만이 아닌 다양한 행위자들도 다원주의 사회에서 정당한 발언권과 이해를 가지고 있다는 것을 인정하면서 “현실의 충격”(choque de realidade)을 경험하였다. 원래의 민중평의회는 계급적이며 국가로부터 독립된 자율적 조직을 전제로 하였으나 일반 시민의 존재와 다양한 타부문의 이행의 정당성, PT 지방정부와의 충돌 가능성 등이 나타나면서 PT 일각에서는 단기적으로는 민중의 삶의 질을 개선하고 중기적으로는 민주주의 문화를 건설하며 장기적으로는 근원적 민주 사회의 건설을 추구해야 한다는 단계적 접근을 제기하기도 하였다(Pontual et al. 2002, 62-65).

1993-96년의 시기에는 두 가지 변화가 있었다. 하나는 민중 참여가 참여예산제를 중심으로 이해되고 집중적으로 시도되었다는 점이다. 다음으로는 운동적 통일성을 전제로 한 민중평의회 개념이 약화되고 다양한 주제에 대하여 다양한 주체가 참여하는 참여 공간과 채널이 시도되었다는 점이다. ABC 지역의 지역협의회(Camara Regional)는 기업인, 노조, 시민사회 단체, 정부간의 대화 공간으로 등장하였고 뽀르투 알레그레의 “제헌도시”(Cidade Constituinte)는 아래에서 언급하는 참여예산제에 참여하지 않는 시민이나 단체가 도시 전체의 장기적 발전 전략을 논의하는 참여 통로로 만들어졌다. 산토 안드레 시에서는 도심 재개발을 논의하기 위한 “생명의 도심”(Centro com

Vida)이라는 포럼이 구성된 것도 그러한 예이다.

1997년부터의 참여 개념은 민주주의의 심화라는 전략적 가치를 위해 계급적 성격의 “민중적 참여를 뛰어넘어 시민적 참여를 지향하고 있으며… 이는 이슈와 행위자의 다원성을 고려한 복합적 개념”으로 이해되고 있다(Pontual et al. 2002, 68). 이는 PT의 참여에 대한 시각이 계급적 관점에서 시민적 혹은 다원주의적 관점으로 확대되고 있음을 시사해 주고 있다. 그러나 PT의 참여 정책에 가장 큰 족적을 남긴 것은 바로 참여예산제의 성공이다.

### III.1.2. 참여예산제

참여예산제(participatory budgeting)는 도시 기반시설과 복지 시설의 건설에 있어 투자 예산의 우선순위를 주민들이 결정케 하는 방식이다. 부족한 재원을 효과적으로 사용하고 그 과정에서 주민의 참여를 동원하여 직접민주주의 정신을 구현하고 투명하고 효율적인 행정을 지향한다.<sup>1)</sup>

참여예산제의 가장 모범적인 사례로는 히우 그란지 두 술(Rio Grande do Sul) 주의 주도인 뽀르뚜 알레그레가 꼽힌다. 1989년 올리비오 두 트라(Olívio Dutra)의 시장 취임과 함께 시도된 참여예산제는 첫 2년간은 재정의 부족으로 별다른 성과를 거두지 못했으나 조세개혁의 성공과 연방정부의 지원 확대로 투자액이 늘어나고 공동체운동 활동가들의 적극적인 참여 열기에 힘입어 1992년부터는 PT 집권 지방 정부의 표준적 프로그램으로 자리잡게 되었다. 현재 브라질 전국에서 100개 이상의 도시에서 시행되고 있으며 주 단위에서는 올리비오 두 트라가 1998년 히우 그란지 두 술 주의 주지사가 되면서 처음으로 시행하였다.

참여예산제는 매년 구역별로 회의를 거쳐 예산의 우선순위를 결정

1) 참여예산제에 대한 자세한 설명은 Abers, Revecca(1998), “From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil”, Abers, Revecca(2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics*. Baiocchi, Gianpaolo(2001), “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”. 참조.

하며 심의의 대상이 되는 예산은 전체 예산이 아니라 도로포장, 하수구, 주택, 학교 건설 등의 도시 하부구조 투자 예산에 한정된다. 뽀르뚜 알레그레의 경우 시 전체 예산에서 차지하는 비율은 1993년 9.8%, 1999년 21%이었으며 해마다 조금씩 다르다. 뽀르뚜 알레그레에서 참여예산 관련 공식회의 참가자는 1991년 3,694명에서 1993년 10,735명, 1996년 14,267명, 1997년 16,016명으로 점차 증가세에 있다. 그러나 회의에 한번이라도 참석한 사람을 모두 합치면 10만 명은 될 것으로 추산하고 있다(Souza 2000, 14).

참여예산제는 참여에 따르는 여러 문제<sup>2)</sup>를 극복한 세계적으로 인정받는 프로그램<sup>3)</sup>으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 우선 참여예산제는 참여와 빈곤층에 대한 자원분배라는 PT의 두 가지 목표를 동시에 달성시키는 일석이조의 방법이었다. 주민의 폭넓은 참여를 통해 PT의 통치전략은 정당성을 획득하였으며 분배문제에 대한 합의를 구축하고 분배에 대한 갈등이 시정부에 대한 공격으로 발전되는 것을 막을 수 있었다. 시 행정에 대한 투명성과 책임성(accountability)을 높여 시정에 대한 신뢰성을 높이는데도 기여하였다. 에버스(Abers, 2000)에 따르면 참여예산제는 PT의 딜레마를 해소하는 창조적인 방법이었다.

그러나 PT는 참여예산제의 한계에 대해서도 충분히 인지하고 있다. PT는 보다 큰 목표로 민중의 정치경제적 통제력의 확대를 제시하고 있으며 보다 구체적으로 생산 부문에 대한 노조의 통제력 확대나 언론에 대한 민주적 통제도 달성되어야 할 목표로 생각하고 있다(Pont 2002, 39).

2) Abers(2000)에 따르면 성공적인 참여는 참여적 정책의 집행, 참여의 평등성, 기존 엘리트에의 포섭 가능성이라는 3가지 과제를 해결해야 한다. 집행과정에 따르는 문제는 기존 지배층이 참여적 결정을 무력화할 수 있다는 점이며, 참여의 평등성은 특정 집단의 효과적 참여를 방해하는 사회경제적 불평등 요인을 말한다. 포섭 가능성은 정보와 자원에 대한 접근에서 우위를 갖는 정부 관리에 의한 참여의 조작과 포섭을 말한다.

3) 참여예산제는 1996년 UN Habitat Conference에서 도시 정부의 'best practice' 상을 수상하였다.

### III.2. 재분배 정책

참여와 함께 PT의 가장 중요한 정책 분야는 재분배 문제이다. PT는 이를 우선순위의 역전(Inversion of Priorities)이라는 말로 표현하고 있다. 즉 경제적 엘리트에 유리하게 짜여진 각종 정책과 조치를 빈곤층으로의 자원 이동을 통해 경제적 재분배를 실현하고 이들의 경제사회적 역량을 강화하려는 것이다. 그러나 이러한 재분배 시도는 지방정부의 취약한 재정 상태 때문에 빈곤층 전체에 대한 사회복지 수준의 전반적 향상보다는 빈곤층의 경제적 부담을 덜거나 경제 능력을 강화하는 각종 사회정책을 통해 시도되어 왔다. 여기에는 교통, 도시개발 및 주거지, 교육, 보건위생, 누진적 조세 정책 등이 포함된다.

브라질 지방정부에 있어서 교통문제는 시정부에 전권이 있는 거의 유일한 정책분야이다. 교통문제의 핵심은 요금문제인데 버스 요금은 도시 외곽의 빈민촌에 거주하는 빈민들에게는 경제생활과 직결된 문제이다. PT 지방정부는 버스 요금을 낮추고 효율적인 서비스를 개선하기 위한 노력을 경주하였다. 1982년 선거에서 최초로 PT 시장을 배출한 상파울로 주 지아데마 시의 PT정부는 집권 초기부터 교통사용자위원회(Transit User's Commission)를 구성하여 버스비 산정의 기초가 되는 1km당 수송되는 승객수를 계산하여 버스회사의 요금인상 요구를 물리치고 오히려 요금이 인하되어야 한다는 것을 입증하였으며 노선 신설의 양보까지 얻어냈다. 다음 해에는 버스 요금인상의 대가로 노인과 실업자에 대한 러쉬아워 외 시간의 무임승차를 얻어냈다(Keck 1992, 206). 1989년 상파울로 시의 에룬디나 정부는 야당의 반대로 무산되기는 하였으나 버스요금 제로 정책을 시도하였다. 외곽의 빈민촌에서 일자리를 구하기 쉬운 도심지까지의 왕복 교통비가 당시 빈곤층 소득의 무려 40%에 달하였기 때문에 시가 보조금을 지불하여 이들 빈곤층의 경제활동을 지원하기 위한 시도였다.

빈민촌 개선사업은 주로 상하수도, 도로 포장, 가로등, 공원, 문화체육시설, 학교 및 병원 건설 등으로 구성되는데 이는 참여예산제가 목표로 하는 도시 기반시설 사업에 해당한다. 전술한 알레그레의 참

여예산제가 바로 이러한 도시 기반시설을 주민의 의사에 따라 우선 순위를 정하여 건설하는 사업이다. 뽀르뚜 알레그레의 경우를 보면 도시하부구조 및 도시 서비스가 부족한 지역과 빈곤층 인구가 많은 지역에는 보다 많은 투자가 행해지고 있다.

브라질리아 주지사를 지낸 크리스토팅 부아르께는 취학장학금(Bolsa-Escola)이라는 정책을 개발하여 높은 평가를 받았다. 이는 브라질리아에 5년 이상 거주한 저소득 가구의 7세에서 14세까지 아동들이 학교에 취학하면 이들 가구에 아동노동으로 벌 수 있는 소득을 대체할 최소임금을 지급하는 프로그램이다. 이는 아동노동을 줄이고 인적자원 개발을 자극하기 위한 것으로 부아르께는 이 취학 장학금을 저소득가구의 인적자본 생산에 대한 임금(wage)으로 표현하였다(Macaulay and Burton 2003, 148). 일단 저소득 가구가 이 계획에 등록되면 장학금이 어머니의 은행카드로 매달 입금되며 등교율이 일정 수준(한 달에 이틀) 이하로 떨어지면 인금이 중단된다.

취학장학금제는 1998년까지 2만5천 가구 5만 명의 아동에게 미화 2천6백만 달러를 지원하였으며 그 결과 무단결석율은 1994년의 10%에서 1997년의 0.5%로 크게 줄었다. 이 계획은 PT와 이를 확대 지원한 까르도소 정부의 대표적 치적으로 내세워졌으며 외국에도 많이 소개되어 현재 멕시코, 볼리비아, 에쿠아도르 등에서 채택하고 있다.

보건위생은 사회복지의 기본적 내용일 뿐 아니라 노동자의 재생산의 기초로서 항상 PT 정부의 정책에서 중요한 위치를 차지하였다. 그러나 보건위생에 대한 접근은 빈민지역에서의 위생 상태 개선을 최우선으로 행하여졌다. 지아데마 시의 경우 건강은 개인적 문제가 아니라 집단적 성격의 문제였으며 단순히 시의 병원 수를 늘리기보다 공동체의 일차적 보건위생 시설을 중시하였으며 정책 집행에 공동체 구성원의 참여를 독려했다. 시 보건국은 영양과 위생수준 및 환경악화로 초래되는 질병에 일차적 관심을 두고 쓰레기 수거, 쥐 박멸사업, 오염된 수로의 청소, 질병을 옮기는 곤충의 제거 사업을 추진하였다.(Keck 1992, 208-209).

그러나 이러한 재분배 정책의 기초가 항상 유지된 것은 아니었다.

1994년 에스빠리투 산투의 주지사로 당선된 비토르 봐이즈(Vitor Buaiz)는 신자유주의의 도전과 재정악화, 의회에서 다수를 점한 보수 우파 세력에 직면하여 민영화와 구조조정, 주공무원의 복지혜택의 감축을 시도하였으며 이는 해고를 반대하고 기업가에 대한 세액공제 축소 및 조세 징수 확대를 주장한 당 지도부와 갈등을 유발하였다. 봐이즈는 의회에서의 소수파를 극복하기 위해 우파 및 기업가들과 제휴하였으며 PT 주의원들의 반대속에 친기업적인 재정 개혁안을 통과시켰다(Macaulay and Burton 2003, 142-143). 정파가 다른 주당 지도부 및 PT 주의원들과의 대립 끝에 봐이즈는 결국 PT를 탈당하기에 이른다.

에스빠리투 산투의 예가 극단적인 경우라면 루이저 예룬디나의 상파울로 시정부(1989-1992)는 재분배에 대한 상이한 시각때문에 시정부와 시당 지도부가 대립한 경우를 보여준다. 시당 지도부는 1989년의 임금 조정을 요구하면서 파업에 돌입한 공무원 노조를 지지한 반면 예룬디나 정부는 공무원들의 요구를 수용할 경우 시의 재정에 압박을 주어 경제적으로 더 어려운 빈곤층 지원자금이 축소된다는 이유로 공무원 노조의 파업에 반대하였다.

1992년 5월의 상파울로 시 버스 운전수 및 요금징수원의 파업에 대하여도 시당 지도부는 파업을 지지한 반면 시정부는 이들의 임금 인상은 버스 요금 인상을 초래하여 시민 전체의 부담을 가중시킨다는 이유로 파업을 반대하였다.

법원이 파업 노동자의 복귀를 명하자 시정부는 바로 파업중인 운전수와 징수원들을 해고하였다(Singer 1996, 85-90). 재분배에 대한 부문적 시각과 빈곤층에 대한 형평성을 우선시한 계급적 시각의 갈등은 후술하게 될 시장의 역할 문제와 결부되면서 예룬디나 정부에서 시당 지도부와 시정부 사이의 관계가 악화되는 주요 원인 중의 하나가 된다.

#### IV. PT 지방정부의 집권 경험

PT 지방 정부의 집권 경험을 전체적으로 파악하는 것은 지금까지의 연구성과의 미비나 환경과 경험의 다양성 등으로 좀 더 많은 연구의 축적을 기다릴 필요가 있다. 집권 시기나 정치경제적 상황, PT 내부의 조직적 통일성, 지역의 정치사회적 조직 기반 등이 PT 정부의 성공이나 정책적 일관성 등에 어떤 영향을 미치는가 등의 문제는 매우 흥미로운 이슈이나 아직 이런 수준의 이론화를 뒷받침하기에는 기존의 연구성과가 충분치 못한 것으로 보인다.

여기에서 검토하는 사례도 PT 정부 경험의 대표적 유형으로서 제시된 것은 아니다. 그러나 여기에서 선택된 두 도시와 두 주의 사례는 PT의 갈등과 딜레마적 상황을 이해하기에 충분한 사례를 제공하고 있다. 지아데마는 PT가 최초로 시장을 배출한 지역으로 PT의 핵심 지지 기반인 금속노조 노동자가 다수 거주하는 지역이며 초창기 PT 집권 정부의 내부 상황을 살펴보기에 적합한 사례이다. 상파울로는 브라질 최대 도시로서 정치적 중요성이 크며 시기적으로도 지아데마와 6년의 차이가 있어 경험 축적 측면에서 유의미한 평가가 가능하다. 에스빠리투 산투는 주지사가 정책 집행과정에서 PT에 완전히 등을 돌리게 된 사정을, 브라질리아는 주지사가 당과의 관계나 정책수행의 측면에서 모범적이었음에도 재선에 실패한 배경을 살펴보는 데 유용하다.

##### IV.1. 지아데마

지아데마는 PT의 기원이 된 상파울로 시 외곽에 위치한 공업 도시 중 하나로 1982년 기우손 메네제스(Gilson Correia de Menezes)를 최초의 PT 시장으로 배출하였다. 메네제스 정부의 초기의 방향은 도시 서비스 개선<sup>4)</sup>과 정책 집행에 있어 시민의 참여를 촉진시키는데 집중

4) 지아데마는 인구의 1/3이 빈민가(favela)에 거주하고 있었으며 1982년 집권 당시 도로포장율은 낮고, 대중교통 서비스는 열악하였다. 하수 시설 부족과 쓰레기 수거의 불규칙성은 심각한 위생문제를 야기하였다.

되었다. 메네제스 시장은 당선 후 민중평의회를 조직하여 통치의 파트너로 삼을 생각이었으나 기반 조직의 결여로 사실상 이의 구성이 불가능해지자 시정부의 특정 정책과 연관하여 주민의 조직화를 추진하려 하였다.

집권 초기에 정책의 중심지는 상파울로에서 영입된 아미르 카이르(Amir Antonio Khair)가 이끄는 기획국이었다. 기획국의 가장 중요한 프로그램은 빈민가에 전기 수도 하수시설 등 기본적인 도시 서비스를 제공하는 것이었다. 카이르는 이 사업 과정에서 주민의 참여와 조직이 병행되도록 장기적 관점에서 점진적인 방법을 선택하였다. 그는 빈민촌 주민위원회를 구성하여 도로와 구획의 크기, 도로개설을 위해 필요한 변화 등 구체적 사안들을 하나 하나 주민들과 논의하였다(Keck 1992, 206-208). 시정부는 또한 주간 탁아소 운영, 청과물도매시장의 건설, 영양실조 예방을 위한 공동체 채소밭 프로그램, 건축물 인허가 신청 간소화, 손수 건축사업의 기술적 지원, 쓰레기 수거, 쥐 박멸사업, 오염된 수로의 청소 등의 사업을 실시하여 상당한 성과를 올렸다. 이러한 문제해결을 위해 시의 각 구역별로 주민들로 구성된 보건위원회가 설치되었다.

정책적 측면에서의 이러한 성과와 주민 참여의 조직화 시도에도 불구하고 당정간의 갈등은 지아테마 시정부의 통치능력에 심각한 문제를 제기하였다. 이러한 갈등은 시장과 시당 지도부의 정파적 대립에 기초한 것이었으며 이는 결국 참여적 정책 집행을 위협하기에 이른다.

당정간의 갈등은 먼저 시의 고위직 임명 문제를 둘러싸고 발생하였다. 당 지도부는 시청 고위직은 PT 활동가여야 하며 임명과정에서 당의 의견을 존중할 것을 주장하였다. 그러나 시장이 고위직 임명에 전권을 행사하자 PT 지도부는 시장과 지지세력을 개량주의라고 비난하였다. 당과의 갈등 외에 시장은 시의회에서도 어려움을 겪었다. 17명의 시의원 중 PT 소속은 6명에 불과하였으며 야당은 비협조적이었다. 더구나 당 지도부에 가까운 대부분의 PT 시의원들은 시장에 비판적이었다. 사회적 지지 기반도 미약하였다. 지아테마에서의 사회운동의 취약성으로 시정부는 자신을 지지해줄 풀뿌리 조직 기반 역

시 거의 전무한 상태였다.

1983년 5월 시장과 당 지도부의 갈등이 악화되어 PT 전국 지도부까지 개입하였으나 갈등은 사라지지 않았다. 시장은 자신이 PT에 의해 전체 인구를 통치하도록 선출되었다고 주장하였으나 당 지도부는 시장이 PT에 의해 당선된 사실을 강조하였다. 지도부와 지지세력은 최상층부 고위직뿐만 아니라 행정적 결정도 먼저 의회의 PT의원단과 지도부, 15개 누클레오의 동의를 거쳐야 한다고 주장하였다. 당시에는 당내에 정치적 대표성의 성격과 선출된 대표가 당에 얼마만큼의 책임을 지느냐에 대해 당내에 합의가 존재하지 않았으며 큰 관심을 끌지도 못하였다(Keck 1992, 212).

시장은 당과 시의회에서 점점 고립되어 갔으며 시장의 고립이 심화되자 시장은 가시적 행동과 공공사업으로 자신의 정치적 입지와 정당성을 강화시키려 하였다. 기획국이 주도한 빈민촌의 주민 참여 과정은 즉각적인 정치적 지지로 연결되지 않았으며 보수적 언론은 오히려 PT의 당정 갈등을 집중 보도하였다. 언론과 당의 비판, 협소한 사회적 지지기반으로 위기를 느낀 메네제스는 시 행정의 효율성을 입증하고자 기획국 주도의 점진적이고 장기적인 참여 과정의 조직화보다 가시성이 높은 건설 프로젝트를 선호하였다. 이는 결국 시장과 기획국장 카이르의 갈등으로 이어져 빈민촌 개선사업은 인적서비스국으로 이전되었으며 주민들의 점진적 참여를 통한 주민조직 건설 사업은 정파투쟁의 정치적 필요에 의해 포기되었다.

지아데마의 위기는 1985년에는 상당히 완화되었다. 이는 1985년 메네제스에 가까운 후보가 당지도부에 선출되었기 때문이었다. 시장 지도부는 시장을 지지하였으나 당과 시정부, 민중 조직간의 관계가 완전히 정립된 것은 아니었다. 시는 지역별 예산 공개 청문회를 열었으며 여기에서 예산안 마련을 위해 재정국과 함께 일할 대표자도 선출하였다. 보건 교통분야에서 지역별 위원회도 수립되었다. 이는 시정부의 투명성과 민주화에 큰 기여를 하였으나 이러한 주민 조직은 특정 정파의 권력기반으로 인식되었으며 대중참여의 주도권은 여전히 시정부에 있었다(Keck 1992: 214).

PT의 전국 지도부는 지아테마의 당정간 갈등을 국지적인 것으로 인식하고 신속하게 대응하지 않았다. 그러나 1985년 포르탈레자에서의 또 다른 당정 갈등으로 이 문제가 일반적인 성격의 문제임을 인식하게 되었으며 1988년 PT 정부의 수가 늘어나자 당 지도부는 시정부를 단순히 당의 정책 도구로만 인식할 수는 없다는 것을 깨닫게 된다. 그러나 지아테마의 문제는 80년대말과 90년대 초 상파울로 시에서도 그대로 되풀이된다.

#### IV.2. 상파울로

상파울로 에룬디나(Erundina)<sup>5)</sup> 정부도 지아테마와 마찬가지로 취임 초부터 상파울로 시당 지도부와 격렬한 갈등에 시달렸다. 문제의 발단은 상파울로의 20개 구역의 구역행정관(administrador regional)의 임명이었다. 구역행정관은 주민참여와 분권화의 측면에서 중요한 고위직이었으며 시정부의 각료와 동급의 위상을 차지하는 고위직이었다. 문제는 에룬디나가 시당 지도부의 요구를 거의 무시한데서 출발하였다. 시당 지도부는 20명의 구역행정관의 대부분을 자파인 아르치폴라상(Articulação)<sup>6)</sup> 소속 인물들로 채울 것으로 기대하였으나 에룬디나는 7명만을 받아들였으며 이 때문에 시당 지도부와 시장사이에 적대적 분위기가 형성되었다. 이러한 분위기는 PT 시장 후보경선 당시의 갈등의 연속선상<sup>7)</sup>에 있었던 것이었다.

5) 루이자 에룬디나(Luiza Erundina)는 1978-81년간 상파울로 사회복지사협의회 회장을 지냈으며 상파울로의 빈민운동가로 유명하였다. 에룬디나는 원래 파라이바(Paraíba)주 출신으로 농업 노동자 조직 활동 중 그녀를 살해하려는 지주를 피해 상파울로로 이주하였다(Couto 1995, 103).

6) 당시 상파울로 PT 지도부에는 9개의 정파가 존재하였는데 주류는 온건 실용주의 정파인 아르치폴라상이었으며 나머지 정파는 보다 좌파적인 혁명적 공산주의 및 사회주의 정파와 이념적 성격이 강한 극좌 트로츠키 정파로 구성되어 있었다(Couto 1995, 102-103).

7) 아르치폴라상과 교회부문 활동가, 룰라(Lula)의 PT 전국지도부 등은 온건파인 플리니오 상빠요(Plínio Sampaio)를 지지하였으며 나머지 정파는 대부분 급진적인 에룬디나를 지지하였다. 당시 시당 지도부를 구성한 온건성향의 아르치폴라상 정파는 급진 좌파 세력의 지지를 받은 에룬디나가 시장 후보로 선출되자 선거운동에 별다른 참여를 하지 않았으며 에룬디나는 자신을 지지한 좌파 정파의 도움만으로 선거운동을 꾸려나갔다.

에룬디나가 물려받은 상파올로는 예산 적자, 공공시설의 부실화, 민간 계약자에 대한 지불 연체, 인플레이로 인한 버스 임금 및 요금 조절 필요성 등의 문제가 산적해 있는 상태였다.

3천대의 시영버스회사에서 재고 타이어가 단 하나에 불과할 정도였다(Couto 1995, 199-120). 에룬디나는 곧바로 “집안 정리”(arrumar a casa)에 우선순위를 두었는데 이는 기술합리적 혹은 행정적 관점에서 정부 기구의 기능 회복을 우선시하는 것이었다. 당은 에룬디나의 시 현안문제에 대한 이 같은 기술합리적 접근 방식을 “행정주의”라고 비난하였다. 당 문건에 의하면 “행정주의는 사회 기득권층의 정치 경제 권력과 관료기구를 둘러싸고 있는 사적 이익의 추구에 영합하는 정책이다. 행정주의는 공공정책의 기술적 법률적 측면을 과대평가하고 PT 정책의 중심에 있어야 할 정치적 측면을 경시하는 것이다”(Couto 1995, 139-140). 당 지도부는 당의 강령과 정치노선, 지지 기반에 대한 책임을 강조하였으며 시정부에 참가한 PT 인사들은 일반 대중의 요구와 기술합리적 관점에서 정부의 행정적 책임을 중시하였다.

에룬디나는 시장으로서의 전체 시민에 대한 책임이 당에 대한 충성심에 우선한다고 생각하였으며 “시장으로서의 기능이 당의 결정과 충돌되면 유감스럽지만 당에 반대할 수 밖에 없다”는 입장을 고수하였다.

이러한 당정간의 관점 차이는 버스요금 인상문제<sup>8)</sup>, 공무원 파업 문제<sup>9)</sup>, 고위직의 임명과 사임<sup>10)</sup> 등의 문제가 발생할 때마다 당정간

8) 버스요금 인상문제는 에룬디나가 선거공약으로 버스요금을 재검토할 것을 약속하였다가 취임 직후 요금을 인상하지 않으면 버스운영체제의 적자는 물론 나아가 시 전체에 재정 위기를 초래할 것이 분명해지자 공약을 포기하고 버스 요금을 인상한 것을 말한다. 이 문제는 당시 대선에 나선 룰라의 선거운동에도 영향을 미치는 측면이 있어, PT 전국지도부는 타도시의 PT시장까지 참여하는 토론을 조직하였다. 회의는 정파와 무관하게 인플레이율 이상의 요금 인상을 반대하는 룰라 및 당 지도부가 요금 정책이 최소한의 수지 균형을 보장해야 한다는 시장들과 대립하는 구도로 전개되었다(Singer 1996, 55-61).

9) 공무원 파업은 1989년 8월 임금 조정을 둘러싸고 시 공무원들이 파업에 들어간 것을 말한다. 공공부문 노조는 시정부가 임금법을 수정하여 어떤 경우에도 임금이 인플레이보다 낮아지지 않도록 할 것을 요구하였다. 시정부는 이 요구를 들어줄 경우 시의 재정에 압박을 주어 빈곤층 지원 자원이 더욱 부족해질 것을 우려하여 요구를 거부하였다. 당은 공무원 파업을 지지하였다(Singer 1996, 85-90).

10) 에룬디나는 구역행정관과 시가 운영을 책임진 기구의 책임자, 그리고 부시장 해임 등의 문제를 당과의 상의 없이 독자적으로 결정하였다.

의 마찰을 유발하였다. 이같이 각 지역의 당지도부와 지방정부간의 갈등은 고질적인 문제였으며 이는 다른 도시에서도 되풀이되었다. 시장들은 사회 제 부문의 요구에 대응할 필요성 때문에 정파를 초월하여 실용주의적 입장을 취하였다. 당지도부와 갈등 끝에 PT를 탈당한 캄피나스(Campinas)의 시장인 자코 비타르(Jaco Bittar) 역시 노조 위원장 출신이었으며 에룬디나 역시 상파울로 시장 경선에서 온건파를 물리친 급진파 후보였다.

이러한 시장의 권능과 기능, 역할을 둘러싼 갈등은 1991년 중반 PT 전국지도부와 룰라가 참여하는 당-정-의회의 3자포럼(Forum das Tres Instancias)이 구성되면서 완화되기 시작하였다. 시정부의 기능이 시민사회의 부문적 혹은 계급적 이익과 충돌되는 지점이 있다는 인식은 후에 점차 확대되었으며 PT 전국 지도부의 제도국장을 역임한 바 있는 비센치 트레바스(Vicente Trevas)는 이를 “당의 강령이 현실의 복잡성을 충분히 반영하기 어려운 측면과 이념적 지도에만 의존할 경우의 정치적 단순화의 오류가 존재하며 PT 정부와 당과 노조 및 운동과의 갈등 자체가 이러한 정치적 단순화”의 결과라고 지적하고 있다(Trevas 2002, 52).

한편 시의회와의 관계에 있어서는 PT는 보수야당과의 타협이나 대화보다는 시민사회의 풀뿌리 조직의 동원을 통한 압력을 중시하였다. 의회에서의 거래를 PT의 원칙에 대한 타협으로 간주하고 최대의 압력으로 최대의 양보를 얻어내는 최대전략(maximalist strategy)을 중시하였다.<sup>11)</sup> 당시 시의회의 집권당이 된 PT는 소수파였다. 총 의석 53석 중 PT는 16석으로 30%에 불과하였으며 다른 좌파 정당 의원을 합쳐도 19명에 불과하였다. 이럼에도 초기 에룬디나 정부는 의회내의 제휴를 고려하지 않았다. 당시 PT는 시민사회의 동원과 압력만으로도 시의원들에게 충분한 압박을 가할 수 있다고 믿었던 것이다.

그러나 시민사회의 동원과 압력을 통한 방법은 시의원들에게 거의

11) 1987년 5차 당대회 결의안에는 선거에서의 제휴와 연합, 공동전선의 가능성을 부인하지는 않고 있다. 그러나 이는 이념적 유사성을 전제로 한 것이며 선거에서의 승리만을 위한 아무 전략 없는 실용주의적 제휴는 경계되고 있다(Pont 2002, 42).

먹혀들지 않았다. 1990년 9월 시는 버스요금 제로정책(Tarifa-zero)<sup>12)</sup>을 시행하기로 하고 의회에 법안을 보내기도 전에 대규모 홍보전을 감행하였다. 시에서 발행한 팜플렛은 시민들에게 출신 지역 시의원을 찾아 법안의 중요성을 알리고 찬성을 유도할 것을 권유하였다. 그러나 야당은 아예 요금제로 법안을 철회하지 않으면 다른 어떤 협상에도 응하지 않겠다고 버티고 나왔다. 결국 시정부는 다음 해의 예산안 심의를 위해 요금제로 법안을 철회하고 말았다.

에룬디나 정부의 말기에는 대의회전략이 “원칙”의 논리에서 “실용성”의 논리로 전환되었다. 1991년 내내 시정부의 의회 내 제휴세력이 필요하다는 논리가 힘을 얻었다. 당 지도부도 운동적 원칙을 강조하는 “확신의 윤리”에서 시장의 시민에 대한 보다 광범위한 책임을 인정하는 “책임성의 윤리”로 전환되기 시작하였다(Couto 1995, 227-232). 그 결과 PT내에는 제휴를 중시하고, 지방정부의 경험을 유용하게 활용하며, 시장의 자율성을 인정하며, 좌파 정당만이 아닌 PMDB 같은 중도파나 PSDB 같은 중도좌파 정당과도 제휴도 필요하다는 인식이 널리 확산되었다.

한편 2000년, 에룬디나 이후 8년 만에 상파울로 시장에 당선된 PT의 마르타 수플리시(Marta Suplicy)는 에룬디나와는 완전히 다른 모습을 보였다. 마르타는 시정부 고위직 임명에 있어 주류 정파를 적절히 안배하고 의회에서도 다수파인 우파의 여러 정당과의 폭넓은 제휴를 모색하여 안정적인 시정 운영 능력을 과시하였다(Couto 2002, 86).

### IV.3. 에스페리투 산투

에스페리투 산투 주는 PT의 지방정부 경험중 가장 격렬한 내분과 갈등을 경험한 지역이다. 1994년 총선에서 55.5%의 지지율로 우파후보를 누르고 당선된 PT 주지사 비토르 부아이즈(Vitor Buaiç)는 주정부

12) 요금제로 정책은 비용을 공공기금으로 지원하며 재원은 IPTU(Impostos Predial e Territorial Urbano: 도시건축토지세) 증세로 부담하려는 것이었다. 이는 시 외곽의 빈민가에 거주하는 저소득층이 일자리가 많은 도심으로 이동하는 교통비 부담을 줄임으로써 이들의 소득활동을 돕고 간접적 복지 혜택을 제공하기 위해 입안되었다.

구성에 자신이 속한 온건정파(Unidade na Luta: Lula의 아르치폴라상과 같은 정파) 인물들을 중용하여 다른 정파와 심각한 마찰을 빚었다. 그는 비토리아 시장 재임기간인 1989-92년 간에도 자신의 인물을 중용하여 당과 마찰을 빚었으며 1992년 시장선출을 위한 예비 경선에서도 경쟁 정파(Articulação da Esquerda)의 후보를 거부하고 타당(PSDB: Brazilian Social Democratic Party) 후보를 지지하여 당선시킨 경력이 있는 인물이었다.

주의회의 구성은 바이즈에게는 불리한 것이었다. 총 30명의 주의회 의원 중 PT 출신은 4명이며(이중 1명만이 바이즈의 정파 소속) PT에 우호적인 좌파를 다 합쳐도 7명에 불과하였다. 바이즈는 우파와의 정치적 제휴가 불가피하다고 보고 우파인 PFL(Liberal Front Party) 및 PPR(Progressive Renewal Party)과 제휴를 추진하였다. 그 결과 PT 의원 4명중 좌파 1명을 제외한 3명과 대립하는 결과가 초래되었다. 그 결과 선거전에 PT가 당차원에서 합의한 프로그램의 집행은 포기되고 바이즈의 지지세력이 된 우파와 재계의 이익에 따라 조절이 불가피하게 되었다.

바이즈의 주정부를 어렵게 한 것은 타 정파 및 PT 소속 주의원과의 갈등에 그치지 않고 우파와의 제휴로 PT 정부의 기본적 정체성이 심각하게 훼손되었다는 점이었다. PT의 지지기반인 공공부문 노조의 요구는 의회에서 제휴 상대인 보수 정당 및 재계의 요구와 반대되는 것이었다. PT의 트레이드마크인 대중참여의 원칙은 곧 포기되었으며 바이즈는 기술적 해결방식을 선호하였다. 결과적으로 주의회에서 자신의 소속당인 PT와 대립하고 우파의 지지에 의존하는 전략을 선택함으로써 바이즈의 정책은 우파의 볼모가 되었다.

에스베리투 산투의 가장 큰 문제는 재정적 취약성이었다. 인구 300만의 주에 공무원 수는 무려 42,000명에 달하였으며 이들의 평균 임금은 777헤알(미화 746달러)로 이는 브라질 평균 657헤알보다 높은 수준이었다. 매달 적자가 미화 2,500만 달러에 이르러 1995-96년 간 주정부 유동자산의 90%가 임금으로 지불될 정도였다. 바이즈는 재정 개혁을 위해 공공부문 노동자의 자발적 명퇴, 주 공무원의 복

지혜택 감축, 주영 기업(state enterprise)의 비용 감축, 주립은행인 Banestes의 민영화 등을 추진하였다. 그러나 PT 주의원들은 공무원의 인력 감축에 반대하였으며 세액공제의 축소, 금융기구의 전문화, 조세징수 능력 강화, 주립은행의 중소기업 지원 등을 주장하였다. 기업에 거액의 세액공제 혜택을 제공하는 FUNDAP(Fund for the Development of Port Activities) 체제에는 전혀 손대지 못한 친기업적 개혁안은 보수우파의 지원하에 PT 주의원의 반대를 누르고 1996년 10월 23:4로 통과되었다(Macaulay and Burton 2003, 140-144).

그러나 바이즈의 통치력에 결정적 타격을 가한 것은 그의 정파적 배타성이었다. 1996년 비도리아 시장 선거에서 경쟁 정파 출신의 PT 후보대신 PSDB 후보를 지지하여 PSDB 후보가 당선되는데 기여하였다. 결국 PT 전국지도부의 중재노력에도 불구하고 반대편 정파 104명이 바이즈의 축출을 요구하기에 이르렀다. 이들은 바이즈가 PT의 방침과 반대되는 정책을 추진하였을 뿐만 아니라 대중 참여와 동원이라는 PT의 가장 기본적인 전략도 포기하였다고 비판하였다. 바이즈는 초기에 참여예산제를 포기하고 주 정부의 핵심인사만 참여하는 중앙집중적 의사결정과정을 선호하였던 것이다.

결국 바이즈는 1997년 8월 히우데자네이로에서 PT 전국대회가 열리기 직전 PT를 탈당하였다. 바이즈와 대립해온 반대 정파(Articulação da Esquerda, Força Socialista)가 주 당대회에서 승리하여 주당 지도부의 과반수를 차지하여 바이즈의 당내 기반을 붕괴시킨 것도 배경이 되었다. 그의 탈당은 엄청난 후유증을 몰고 왔다. 그를 따르는 주정부내의 지지파 50명의 연쇄탈당, 그리고 뒤를 이어 주 PT 당원의 약 40%가 탈당하는 초유의 사태를 초래하였다. 막대한 타격을 받은 PT는 결국 1998년의 주지사 선거에서 자체 후보를 내지 못하고 PSB 후보를 지지하였다. 전통적 PT 지지자들도 내분에 지쳐 PT에 등을 돌렸다. 선거결과 PSDB 후보가 PSB 후보를 압도적 차이로 누르고 당선되었으며 주의회 선거에서도 PT는 겨우 한 명의 당선자를 내는데 그쳤다.

#### IV.4. 브라질리아

1995년 수도인 브라질리아의 주지사로 취임한 크리스토팅 부아르께(Cristovam Buarque)는 같은 해 에스빠리투 산투 주지사로 봐이즈와는 정반대의 경우이다. 부아르께 하의 브라질리아는 PT 지방정부 중에서도 특히 성공적인 경우이며 PT정부의 유능하고 안정적인 통치력을 입증하는 사례로 제시될 정도이다.

부아르께는 봐이즈보다는 좀 더 유리한 조건을 가지고 있었다. 우선 부아르께는 봐이즈만큼 정치적 고립이나 재정적 위기에 시달리지 않았다. 수도가 연방지역(Federal District)인 관계상 주(state)로 예우 받는 브라질리아는 연방정부가 예산의 60%를 지원하였다. 한편 브라질리아 경찰은 상대적으로 유리한 주 재정 덕분에 브라질 전체에서 가장 높은 임금과 장비를 지급 받고 있었으며 이 때문에 치안도 안정되어 있었다. 부아르께의 당과의 관계도 나쁘지 않았다. 그는 밤늦게까지 당 활동가들과 토론을 마다하지 않았으며 일반적으로 당과 상호 존중의 관계를 유지하였다. 의회에서도 그는 대부분의 경우 과반수 지지를 이끌어 냈다. 총 24명의 주의원 중 PT 출신은 6명에 불과하였으나 그는 주의원들과 많은 시간을 보내면서 그들의 지지를 얻어내곤 하였다.

부아르께가 봐이즈와 달리 당내 분란을 경험하지 않은 것은 그가 PT의 선거공약을 충실하게 이행하였기 때문이었다. 그는 PT의 상징이 된 참여예산제를 1995년부터 실시하여 1997년에는 모두 3만4천명이 브라질리아의 예산 결정과정에 참여하였다. 그는 이 과정에서 당의 확고한 지지를 얻었으며 주의 회와의 관계도 공고히 하는 수완을 보여주었다. 이는 초기에 잠깐 참여예산제를 시도하다 주의회의 반대로 별다른 성과를 얻지 못하고 무산된 봐이즈의 에스빠리투 산투와 대비되는 점이다.

부아르께는 가족 보건서비스를 개선하고 새로운 교통 법을 제정하여 사고와 사상자를 크게 줄였다. 그러나 부아르께의 치적 중 가장 유명한 것은 전술한 바 있는 취학장학금(Bolsa-Escola) 제도였다. 취

학장학금제도는 국제기구에서 자주 사용하는 특정 집단을 대상으로 인센티브와 제약을 적절히 혼합하여 정책효과를 극대화한 정책이었다. 국가의 부담이 가중되는 전반적 보편적 복지 확대 대신 주예산의 2% 미만의 적은 액수로 교육을 통한 장기적 관점에서의 재분배를 지향하여 지역 운동가는 물론 경제학자들의 지지를 이끌어내는데 성공하였으며 국제적 평판을 얻어 여러 나라에서 이 정책을 수입하였다.

그러나 부아르게 자신은 재선에 실패하였는데 이는 바로 PT가 처한 딜레마를 보여주는 흥미 있는 사례이다. 브라질리아는 인구 12명당 1명이 공공부문 종사자로 전국에서 공공부문 종사자 비중이 가장 높은 주이며 유동자산의 80%를 공공부문의 임금과 복지혜택에 지출하고 있어 재정압박이 적지 않았다. 부아르게는 다른 주와는 달리 자발적 명예퇴직을 선택하지 않고 임금상한선을 설정하고 장기적으로 공무원 정원을 감축하는 방향을 선택하였다. 그러나 공공부문 종사자들은 부아르게 주정부의 능력과 치적을 인정하면서도 공공부문 종사자에 유리한 정책을 약속한 PMDB의 조아깁 호리즈(Joaquim Roriz)를 지지하였다. 호리즈는 브라질리아의 첫 민선 지사(1990-94)로 공공부문의 임금을 20% 인상하고 공공부문의 증원을 공약으로 내걸었다. 호리즈의 공공부문 유권자에 대한 후견주의적 정책은 선거에서 상당한 효과가 있었던 것으로 평가되고 있다.

그러나 이것만으로는 불과 3%의 득표율 차이(호리즈 51.7%, 부아르게 48.2%)를 설명하기 어렵다. PT의 지지 기반이 공공부문 중에서도 중산층이었다는 점은 부아르게 재선 실패에 다른 요인이 있다는 것을 시사하고 있다. PT 소속 의회 보좌관이었던 게르손 고메즈(Gerson Gomez)에 의하면 호리즈는 자신의 주지사 재임중 북동부 출신의 빈곤층에 많은 토지를 공여하여 주택 보급에 기여하였는데 이들 계층이 호리즈에게 보답하였다는 점을 부아르게 패배의 또 다른 이유로 들고 있다(Macaulay and Burton 2003, 149). 요컨대 부아르게가 재선에 실패에는 PT가 지지기반으로 의도하는 사회적 약자 계층의 지지를 포퓰리스트 우파 정치인에 빼앗긴 데다 구시대의 후견주

의적 정치문화와 공공부문의 분배적 갈등이 치명적 약점으로 작용하였던 것이다. 사회경제적 약자가 PT의 확실한 지지기반이 되기 위해서는 정치문화라는 필터도 교체되어야 하는 것임을 부아르께의 경우는 시사하고 있다.

## V. PT 지방정부의 딜레마

위에서 살펴본 네 지방정부의 통치 경험을 보면 선거 민주주의의 틀 안에서 변혁을 지향하는 PT가 처한 몇 가지 딜레마 상황을 구분할 수 있다. PT의 딜레마는 크게 1) 사회적 차원(계급과 공동체의 갈등) 2) 당 강령 및 지도부에 대한 관계(당과 지방정부의 갈등) 3) 정치 제도에 대한 관계(야당 및 의회와의 갈등)에서 나타나고 있다.

### V.1. 사회적 차원: 계급과 시민의 이중성

PT는 자본주의 사회에서 자본주의를 비판하면서 빈곤층을 위한 재분배 및 사회복지 정책을 중시한다. 그러나 공동체의 문제를 해결하는 시장으로 선출된다는 것은 특정 지지계층만의 시장이 아니라 시민 전체의 시장이 된다는 것을 의미하며 이는 PT 같은 노동자 정당의 경우 노동계급을 위한 시정부인가 아니면 노동계급이나 빈곤층에 일차적 관심을 두면서도 전체 시민을 위한 시정부인가에 대한 문제가 제기됨을 의미한다.

시가 전체 시민의 이익이나 편의 혹은 다른 민중부문과의 형평성을 고려하여 이들의 요구를 거부할 경우 이들 지지 기반은 차기 선거에서 PT를 버릴 수도 있는 것이다. 만약 이들의 요구를 쉽게 수용하면 PT는 자신의 지지층만을 챙긴다는 비난을 받을 것이며 여타 사회부문 및 중산층의 잠재적 지지기반을 상실하게 될 것이다. 지지기반에 대한 특혜나 우선적 관심은 다른 잠재적 지지층의 불만을 초래하거나 야당에 공격의 빌미를 줄 수도 있다. 반면 지지 기반에 대한

투자나 분배를 소홀히 하면 지지층의 이반을 가져올 뿐만 아니라 사회적 약자의 우선적 배려라는 당의 강령을 실천하지 못할 우려도 있다(Baiocchi 2003, 15).

PT에게 가장 당혹스러운 경험은 PT의 강력한 지지기반인 공무원 노조나 버스노조의 파업에 사용자로서의 시가 어떻게 대응할 것이냐는 문제였다. “시장의 책임은 자신에게 표를 던진 사람뿐 아니라 세금을 내고 시민권을 향유하는 시민 전체에 미치는 것”(Singer 1996, 80)이라는 에룬디나의 입장은 지지기반보다는 시장으로서의 책임성을 앞세운 것이었다. 에룬디나의 이러한 철학은 1989년 공무원 파업과 1991년의 버스 운전수 파업에 대한 강경책으로 나타났으며 이 때문에 초래된 PT의 내분은 결국 재선 실패의 요인이 되었다. 에스빠리투 산투의 보이즈 주지사는 통치의 안정성을 위해 PT 지지 기반과의 연결고리를 버리고 우파와의 제휴를 우선시하다 결국 당의 강령도 포기하고 당과의 갈등으로 결국 탈당까지 이른 경우에 해당한다. 브라질리아의 부아르게 주지사 역시 탁월한 행정능력에도 불구하고 특정 유권자를 타겟으로 한 우파 후보의 후견주의적 접근에 재선 가도에서 고배를 들었다.

이러한 사례들은 변혁 정당으로서 사회적 정의와 형평성의 원리가 시민사회의 조직적 지지기반에 대한 배려에 대한 요구와 충돌할 여지가 있다는 점, 그리고 문제해결을 위한 기술합리적 접근이 당의 강령이나 사회적 지지계층의 정서와 이반될 수 있다는 점, 지지 기반에 대한 부문적 배려가 유동층의 지지 확보라는 선거민주주의의 요구와 배치될 수 있다는 점에서 앞으로도 PT에게 어려운 선택을 강요할 것이다.

## V.2. 조직적 차원: 운동과 행정

조직적 차원의 문제는 기본적으로 시장과 시장 지도부간의 당정 갈등이며 이와 결부된 정파간 갈등의 문제이다. 시정부와 당의 시각 차이가 가장 큰 문제로 등장한다. 시정부를 PT의 운동적 성격을 실

현하기 위한 변혁조직으로 보는가, 아니면 시민 전체에 관련된 시정의 기본적 요구를 충족시키는데 우선순위를 두는가에 따라 시정부의 역할과 위상이 충돌하게 된다. 주어진 상황에서 자원배분의 기술적 합리성과 시정의 통일성을 무시할 수 없는 시장과 보다 적극적으로 아래로부터의 동원을 통해 당의 강령을 실천할 것을 요구하는 당 지도부간의 갈등은 논리상 충돌을 일으킬 수밖에 없었다.

당의 정치적 사고와 시정부의 기술 합리적 사고의 충돌은 예룬디나 정부에서 가장 극적으로 표출되었다. 예룬디나 정부의 경우를 보면 당의 강령을 시정부를 통해 구현하려는 당이 보다 운동적 특성을 강하게 띄는 반면 여러 제약조건 하에서 행정을 꾸려나가는 시정부는 보다 기술합리적 시각으로 접근하였다. 특히 PT의 등장에 많은 기대를 가지고 새로운 정부가 들어서면 많은 것이 달라질 것이라고 믿는 당지도부나 PT 지지층은 PT 정부가 처한 재정적 법률적 측면에서의 현실적 제약을 충분히 이해하려 하지 않았다. 상파울로의 당 지도부는 예룬디나 정부에 대해 시장이 PT의 역사적 임무를 방기하고 “행정주의”에 매몰되었다고 비판하였다.

그러나 이러한 논리상의 충돌은 당 지도부와 시장이 같은 정파에 속해 있거나 시장과 당지도부간에 인사와 정책상의 이해가 성립된 경우에는 크게 문제시되지 않았다. 지아데마의 경우 시장 지도부를 시장이 속한 정파에서 장악하면서 갈등은 크게 줄었다. 상파울로의 마르따 수플리시는 시장의 주류 정파를 중용한 유연한 태도로 당지도부의 충성심을 이끌어 낼 수 있었는데 이는 예룬디나 정부와 대조를 이룬다. 지방정부의 재정상태나 시민사회의 지지 기반 조직화 수준도 당과의 관계에 영향을 미친다. 시 재정이 취약하거나 동원 가능한 운동조직이 시민사회에 충분히 발전되어 있지 않을 경우, 혹은 의회에서의 안정적 지지기반의 결여된 경우 시장이나 주지사는 우파와의 제휴를 통해 행정적 통치력을 유지하려 하거나(에스빠리투 산투), 보다 가시적 성과를 나타내는 정책으로 자신의 정치적 기반을 강화하려 하였다(지아데마).

<표 2> PT 지방정부의 딜레마

갈등 차원	PT 지방 정부		
	사회적 차원	조직적 차원	정치 제도적 차원
갈등 대상	시민과 사회적 지지세력	당 강령 및 지도부	야당 및 의회
딜레마의 성격	계급과 시민	운동과 행정	변혁과 타협
매개 요인	정부의 역할에 대한 의식	당의 기원과 이념 정파적 갈등 재정 상태 시민사회 조직화 정도	시의회 세력분포 다원주의
목 표	선거에서의 승리 [정치적 생존의 조건]	운동성 및 변혁 지향성 [정치적 존재 이유]	통치능력(governability) [정치적 성장의 조건]

### V.3. 정치제도적 차원: 변혁과 타협

마지막 문제가 당의 운동적 기원과 통치 능력(governability) 사이의 딜레마이다. PT는 기본적으로는 노동운동에 카톨릭 교회, 학생운동, 좌파 활동가, 지식인, 기타 여러 사회운동세력이 결합하여 만든 운동적 성격이 강한 정당이며 변혁을 지향한다. PT 창당시 우선적 관심은 아래로부터의 참여였으며 주로 민중평의회(popular council)의 구성 및 직접민주주의의 발전과 연관된 것이었다. 민중평의회와 지방의회간의 관계는 좌파의 오랜 토론주제였으나 어느 경우든 의회는 PT가 원하는 민주주의에 불충한 것으로 판단되었으며 바로 이 점이 80년대 집권한 지역에서 대의회 관계 및 당정관계가 마찰을 가져오는 배경으로 작용한다(Keck 1992, 197-198).

그러나 안정적 통치능력을 입증하기 위해서는 기존의 우파나 재계와도 원만한 관계를 유지하는 것이 중요하다. 시의회나 주의회에서 기존의 우파 보수정당 혹은 중도파 정당과의 안정적이고 효과적인 관계는 의회 내 지지세력이 충분치 않은 PT 정부에게는 효율적 행정을 위한 관건이 된다. 브라질의 다당제와 민주주의의 다원성 앞에서

PT의 변혁 지향적, 혹은 분배 지향적 정책들은 의회 내에서의 중도 파나 우파의 협력을 얻지 않고서는 현실화되기 어렵다. 변혁성만을 고집할 경우 PT의 정책은 현실화되지 못할 뿐만 아니라 정치적 사회적 고립을 자초하게 된다. 그러나 타당과의 우호적 관계나 다른 사회부문과의 원활한 관계를 우선시하는 것은 PT의 강령이나 운동성의 상당부분을 포기해야 한다는 것을 의미한다. 즉 변혁성과 통치능력은 상충(trade-off) 관계를 가지고 있는 것이다.

1989-92년의 상파울로 에룬디나 정부는 바로 이러한 딜레마에 빠졌으며 1년이나 지난 후에야 타협의 필요성을 절감하게 된다. 그러나 타당과의 안정적 제휴관계를 맺는데는 실패하여 해가 갈수록 시정부가 제출한 의안이 의회에서 비토되는 경우가 많아졌다. 2000년 당선된 마르타 수플리시는 우파 정당과의 제휴도 불사하여 변화된 PT의 모습을 보여주었다. 에스빠리투 산투의 바이즈는 우파 정당과의 제휴를 통해 통치의 안정성을 확보하려다 아예 PT와 대립각을 세운 경우로 통치성의 딜레마를 가장 극적으로 보여주는 사례이다.

이러한 딜레마를 가장 건설적으로 해결한 것이 참여예산제를 가장 효과적으로 수행한 뽀르뚜 알레그레였다. 뽀르뚜 알레그레에서는 공동체 운동세력의 적극적인 노력으로 다소 제한적인 시정부의 참여예산제도가 더욱 개방적이고 주민의 권한을 확대하는 방향으로 발전되었으며 시정부의 유능한 관료들이 이러한 시민사회의 요구를 적극적으로 뒷받침하였다. 참여자의 수가 늘어나고 참여자의 권한이 확대되어 투자 예산의 분배방식을 결정하였을 뿐만 아니라 1993년에는 구역 차원의 참여를 넘어 시전체의 입장에서 장기적 발전방향을 모색하는 새로운 주제별 포럼이 개발되었다. 참여예산제의 성공으로 PT 정부의 정당성과 통치능력은 제고되었다. 그 결과 PT는 1989년 이후 뽀르뚜 알레그레에서 3번 연속 시장을 배출하였으며 여세를 몰아 1998년에는 주지사까지 당선시킬 수 있었다. 또한 브라질 전국에 참여예산제가 보급되어 PT의 성장과 긍정적 이미지 창출에도 큰 기여를 하였다.

## VI. 결론

PT는 1978년의 노동자 대동원 시기 노동자 계급의 정치세력화를 매개로 다양한 세력이 결집하여 만든 정당으로 아래로부터의 참여를 통한 민주주의, 국가에 대한 시민사회의 주도성, 사회운동적 변혁론에 입각한 새로운 형태의 좌파정당으로 자리매김 해왔다(Lowy 1987). 동시에 선거민주주의에 적극적으로 참여하여 노동자 계급과 사회적 약자의 목소리를 대변하고자 하였다. 소위 “부르조아 정치질서”에 적극적으로 참여함으로써 브라질의 전통적인 정치계급이 독점하고 실천해온 후견정치적 행태를 거부하고 새로운 형태의 정치적 실천을 선도해왔다.

특히 PT의 지방정부 집권 경험은 이념성에 기초한 변혁 논리에 풍부한 경험을 제공하였다. 이념적 변혁의 세계에 존재하는 분명한 대립 구도가 현실 세계에서는 다양한 상황과 조직과 논리에 따라 복잡하게 전개되었다. 아군끼리의 갈등이 적과의 갈등보다 심각하게 전개되는 상황도 발생하였다. 그러나 PT의 다원성과 근대 민주주의의 다원주의적 성격은 이러한 다양성과 복합성을 부정적이기보다는 긍정적 시각에서 포착하게 하는 계기가 되고 있다.

특히 참여의 측면에서 참여예산제를 비롯한 다양한 참여 메커니즘의 개발과 참여의 대상의 확대, 기존의 다원주의 정치체제에 대한 새로운 인식의 확산은 참여와 참여가 가져올 민주화의 모습을 이념적 추상성과 단순성을 넘어 보다 구체화시켰다. 그러나 브라질 시민사회의 조직적 기반과 풀뿌리 조직의 취약성, PT 내부의 정파적 경쟁, 열악한 재정상황, 후견주의적 정치문화 등은 PT의 참여 조직 시도에 부정적 요인으로 계속 작용하고 있다.

재분배 정책은 참여예산제에서의 도시 인프라 투자 확대, 취학장학금 제도에서 보이는 장기적 인력 투자, 빈민층에 대한 교통비 배려 및 관심 등은 지자체라는 한정된 범위에서나마 작은 변화가 불가능하지 않음을 보여주고 있다. 그러나 에룬디나 정부의 공무원 및 버스 운전수 파업에 대한 강경책에서 보이듯 워낙 열악한 재정상황

은 PT 지지층에 대한 작은 배려조차도 어렵게 하고 있으며, 에스빠리투 산투의 경우는 재정 개혁 시도가 PT 내부의 이념적 조직적 스펙트럼의 다양성과 이의 정파적 표출, 우파의 견제 및 정치적 제후 문제와 결부되어 오히려 PT 자체의 약화를 초래하기도 하였다. 재분배 정책의 효과적 수행은 PT의 조직 환경뿐만 아니라 보수 우파가 주도하는 정치 경제적 지배구조의 극복이라는 문제와 결부되어 단기 간의 효과를 기대하기는 어려움을 보여주고 있다.

PT가 직면한 계급과 시민, 운동과 행정, 변혁과 타협 사이의 딜레마는 기존의 정치 경제 사회적 지배체제가 부과하는 기존체제의 제약성과 주어진 조건과 체제 자체를 변화시키려는 운동성 사이의 충돌이 서로 다른 차원에서 표출된 것이다. 어떤 점에서 PT의 지방정부 집권 경험은 이 같은 운동성과 제약성의 충돌의 역사라고 해도 과언이 아니다. 이러한 충돌은 정파간 갈등이 심각하거나, 당을 지지하는 시민사회의 조직 기반이 취약하거나, 당의 의회 내 지지세력이 미약하거나, 시정부가 사회적 형평성과 시장의 역할에 대한 독자적인 통치 철학으로 당과 대치할 경우 더욱 극명하게 표출되었다.

PT는 초기에는 이러한 문제들이 갖는 내적 모순을 깊이 인식하지 못하였으며 이러한 문제에 대한 분명한 입장을 가지고 있지 못하였다. 최근에는 이러한 문제의 중요성은 보다 심도 있게 이해되고 있으며 지방정부의 경험을 어떻게 PT의 실천과 이념을 풍부하게 활용할 수 있을 것인가에 대한 논의가 계속 제기되고 있다(Magalhães 2002).

최근에는 되풀이되는 갈등과 해결을 위한 모색의 결과 최근에는 PT 시장이나 주지사의 정책과 인사의 자율성이 널리 인정되고 있으며 참여의 방식과 채널의 확대, 민주적 통제 대상의 확대 등 새로운 과제가 제기되고 있다. PT의 제도 정당으로 위상이 강화되면서 이데올로기적 지향이 다른 당과의 정치적 제후에 대한 논의도 광범위하게 진행되고 있다. 계속되는 브라질의 경제사회적 위기 속에서 구체적 실천을 통한 성과의 요구와 선거 민주주의에서의 안정적인 집권의 필요성 등이 초기의 이념적 변혁지향성을 점차 대체하고 있다. 그 결과 각 주와 지역에서 정당간 제후는 이제 자연스런 모습이 되

었으며 보수정당과의 제휴도 적지 않다. 룰라 정부의 부통령이 미나스 제라이스 주의 사용자단체 대표를 역임한 대기업주라는 사실이 PT가 얼마나 많이 변화하였는가를 잘 보여주고 있다. 이러한 변화는 물론 1995년 이후 PT의 온건화와 무관하지 않다. 그러나 PT가 자본주의의 착취성을 인정하고 이를 대중 참여를 통해 극복하려는 이상을 버리지 않는 한 본 연구에서 제기된 갈등구조와 딜레마는 계속 PT에게 새로운 실천과 대안을 요구할 것이다.

## Abstract

The Workers's Party(PT) of Brazil, a new type of leftist party with a strong radical profile, is now at the center of the Brazilian politics with its leader Lula as president of the country. The PT has long fought for the enhanced participation of the people in the decision-making process and enlarged benefits for the lower class. Experiences in the governing of the several municipal and state governments have revealed inherent dilemmas of a radical party in power in a conservative society.

This paper analyses four cases of PT government, cities of Diadema and São Paulo, and states of Espírito Santo and Brasília, focusing on the conflicting role of the PT both as a ruling party with its focus on governability and as a radical party with its emphasis on movement and change.

Examination of the four cases show that experiences of PT government have been diverse and that the PT has been faced with conflicting roles in three different dimensions. First, the PT's commitment to the lower class was divided over the issue of role of mayor toward its citizenry. The party machine wanted the PT mayors to be more partisan and classist while mayors preferred to be mayors of the whole citizen refusing to give preferential treatment toward the

demands of the workers in the public sector. Second, the PT governments had been torn between the conflicting pressures, that is, the pressure to push ahead with movement oriented policies, on the one hand, and the pressure to provide competent administration, on the other. Finally, the PT had to choose between the compromise with the opposition in the legislature which would ensure credibility as a ruling party and the struggle against existing power structure by mobilizing grass-root forces which would fulfil its role as a transformative force.

The nature of the dilemmas is not easily escapable as long as the PT pursues two opposing goals, that is, an institutionally competent party that can offer governability based on the electoral support of diverse social groups and the smooth relationship with the opposition, on the one hand, and a historically transformative party that encourages mobilization of the people and pushes for the redistribution of the resources toward a lower class, on the other.

Key Words : The PT, Brazilian politics, Radical party, Political dilemmas,  
Working class politics / 노동자당, 브라질 정치, 급진정당, 정치적  
딜레마, 노동계급 정치

논문투고일자: 2004. 07. 23

심사완료일자: 2004. 08. 05

게재확정일자: 2004. 08. 16

## 참고문헌

- 오삼교(2003), 「브라질의 새로운 좌파 정치: 룰라의 당선과 노동자당의 변화」, 현상과 인식, 제 27권 1/2호, pp. 118-142.
- Abers, Revecca(1998), "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics & Society*, Vol. 26, No. 4, pp. 511-537.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Baiocchi, Gianpaolo(2001), "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", *Politics & Society*, Vol. 29, No. 1, pp. 43-72.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Brazilian Cities in the Nineties and Beyond: New Urban Distopias and Utopias", [www.people.umass.edu/baiocchi](http://www.people.umass.edu/baiocchi) (ed.)(2003), *Radicals in Power: The Workers's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, New York: Zed Books Ltd.
- Bittar, Jorge(ed.)(1992), *O Modo Petista de Governar*, São Paulo: Teoria & Debate.
- Couto, Cláudio Gonçalves(1995), *O desafio de ser governo: O PT na prefeitura de São Paulo(1989-1992)*, São Paulo: Paz e Terra.
- Couto, Cláudio Gonçalves(2003), "The Second Time Around: Marta Suplicy's PT Administration in São Paulo", in Gianpaolo Baiocchi(ed.), *Radicals in Power: The Workers's Party(PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, New York: Zed Books Ltd, pp. 79-90.
- Goldfrank, Benjamin(2003), "Making Participation Work in Porto Alegre", in Baiocchi, Gianpaolo, (ed.), *Radicals in Power: The Workers's Party(PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, New York: Zed Books Ltd, pp. 27-52.

- Keck, Margaret E.(1992), *The Workers' Party and Democratization in Brazil*, New Heaven: Yale University Press.
- Lowy, Michael(1987), "A New Type of Party: The Brazilian PT", *Latin American Perspectives*, Vol. 14, No. 4, pp. 453-464.
- Macaulay, Fiona and Guy Burton(2003), "PT Never Again? Failure(and Success) in the PT's State Government in Espírito Santo and the Federal District" in Baiocchi, Gianpaolo(ed.), *Radicals in Power: The Workers's Party(PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, New York: Zed Books Ltd, pp. 131-154.
- Magalhães, Inês, Luiz Barreto, Vicente Trevas(eds.)(2002), *Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Palocci, Anotnio et al.(1997), *Desafios do Governo Local: O Modo petista de governar*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- PT(1998), *Resoluções de Encontros e Congressos: 1879-1998*.
- Pont, Raul(2002), "O papel dos governos petistas no projeto partidário", in Inês Magalhães, Luiz Barreto, Vicente Trevas(eds.), *Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. pp. 35-45.
- Pontual, Pedro e Carla Cecília R. Almeida Silva(2002), "Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter", in Inês Magalhães, Luiz Barreto, Vicente Trevas(eds.), *Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. pp. 61-70.
- Singer, Paul(1996), *Um Governo de Esquerda para Todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo(1989-1992)*, São Paulo: Editora Brasiliense.
- Singer, André(2001), *O PT*, São Paulo: Publifolha.

- Souza, Celina(2000), “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions”, [www.federtivo.bndes.gov.br/bf\\_bancos/estudos/e0001214.pdf](http://www.federtivo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001214.pdf)
- Sousa Santos, Boaventura de(1998), “Participatory Budgeting In Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”, *Politics & Society*, Vol. 26, No. 4, pp. 461-510.
- Sprague, Amy(2000), “Municipal Initiatives to Increase Popular Participation in Brazil”, *LBJ Journal of Public Affairs*, Vol. 12, Spring, pp. 32-41
- Trevas, Vicente(2002), “O Partido dos Trabalhadores e suas experiencias de governo”, in Inês Magalhães, Luiz Barreto, Vicente Trevas(eds.), *Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. pp. 51-58.