

헌법에 의한 정당한 탄핵인가?

정치권력을 두고 다투는 권력의 쿠데타인가?

멕시코 이베로아메리카나 대학교 법학석사 인권전공

김민주



(출처: PanAmPOST,

<http://es.panampost.com/raquel-garcia/2016/05/12/senado-de-brasil-aprueba-juicio-politico-y-rousseff-deja-la-presidencia/>)

현재 라틴아메리카¹⁾의 가장 큰 이슈는 브라질 지우마 바나 호세프 (Dilma Vana Rousseff, 이하 호세프) 대통령의 탄핵이다. 브라질은 라틴아메리카를 구성하는 가장 중심적인 국가 중 하나로, 단순히 정치적 뿐만 아니라 경제적, 문화적, 사회적으로도 큰 영향을 미치고 있다. 그런 국가의 대통령

1) 라틴아메리카는 남북아메리카 대륙 중에서 과거 라틴민족 국가의 지배를 받아 라틴적인 전통의 배경을 지니는 지역을 이른다. 과거 스페인과 포르투갈의 식민지였던 대다수의 국가를 지칭하며, ‘이베로 아메리카’라고 불리는 이유 역시 스페인과 포르투갈이 유럽의 이베로 반도(Península Ibérica)를 구성하고 있기 때문이다. 브라질은 포르투갈어, 그 외 대부분의 국가는 스페인어를 사용하고 있으며, 대부분이 카톨릭교이다. 범위는 북아메리카의 멕시코부터 남아메리카의 끝인 칠레와 아르헨티나까지를 포함한 지역과 카리브 해상의 서인도 제도도 포함한다.

탄핵 사안은 브라질 내부뿐만 아니라 전 라틴아메리카에서도 뜨거운 감자다.

호세프 대통령은 군사독재 시절 독재에 반대하는 반정부 투쟁에 참여하였다가 붙잡혀 1970년~1972년까지 3년 동안 수감생활을 하였다. 2001년 그녀는 노동당(Partido de Trabalhadores)에 입당하였고, 이후 브라질 전 대통령이자 브라질 역사상 가장 사랑받는 대통령인 루이스 이나시우 룰라 다 실바(Luiz In?cio Lula da Silva, 이하 룰라) 전 대통령의 오른팔로 정치계에서 큰 역할을 하였다. 호세프 대통령은 룰라 전 대통령을 도와 브라질이 라틴아메리카에서 가장 큰 경제대국으로 성장할 수 있는 발판을 만들었다는 평가를 받기도 했다. 그 결과로 2010년 10월 31일 56.06%가 넘는 지지율을 얻어 브라질 최초의 여성 대통령이 되었으며, 2014년 10월 26일 51.64%가 넘는 지지율을 획득하며 대통령으로 재선되었다.²⁾ 또한 그녀는 민주주의를 위해 독재와 투쟁한 열사의 상징이고, 브라질 사회 내 남녀평등과 페미니즘 운동의 산증인이기도 했다. 이처럼 좋은 평가에도 불구하고 탄핵안이 대두된 이유는 무엇일까?

1. 탄핵 추진 배경과 그 이유

호세프 대통령의 탄핵안은 갑작스럽게 대두된 사안이 아니었다. 대통령의 첫 재임 시기에 이미 정권에 반대하는 야당과 브라질 국민들의 반정부 시위로 탄핵이 언급된 적이 있었다. 당시 탄핵 제기의 이유는 호세프 대통령이 2003년~2005년 광산에너지부 장관직과 2003년~2010년 국가유전행정위원회 위원장직을 맡을 당시, 페트로브라스(Petrobras)³⁾의 부패와 관련한 비자금 스캔들에 연루되었고, 이 스캔들로 처벌 받을 위기에 있던 룰라 전 대통령을 면책특권이 보장되는 수석장관으로 임명하려고 한 비밀통화 내용이 공개되

2) 출처: 브라질 공식 대통령궁 홈페이지
(<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/presidenta/perfil/presidenta-dilma-rousseff-1>)

3) 브라질 최대 국영기업으로 석유, 가스 등을 담당하는 에너지 회사
출처: 페트로브라스 홈페이지 (<http://www.petrobras.com/es/quiene-somos/perfil/>)

면서 더 큰 문제를 야기시켰다. 이러한 비리, 부패 스캔들로 인해 이미 한번 탄핵안이 대두되었지만 호세프 대통령은 보란듯이 재선에 성공했다.

대부분의 라틴아메리카 국가들은 부정부패, 비리, 불투명한 예산 집행 등으로 인해 공공행정 분야에서 많은 문제점을 가지고 있다. 브라질 정부 역시 다른 국가들과 유사한 문제점을 가지고 있었으며, 특히 절차와 법규를 무시한 예산 집행은 늘 국민의 비난 대상이었다. 이번 탄핵안은 심각한 브라질의 경제난으로 인해 많은 사람들이 대대적인 변화가 필요하다고 생각하면서 시작되었다. 호세프 대통령이 의회의 승인 없이 공공 예산을 본인이 계획하던 프로그램에 포함시켰고, 사용한 예산이 세수보다 많았다는 것이 이번 탄핵안을 상정한 사람들의 가장 큰 이유였다.⁴⁾ 하지만 탄핵을 반대하는 사람들은 과거에도 예산 집행이 유사했기 때문에, 헌법을 위반하지 않았다고 주장한다. 따라서 이번 탄핵안은 정확하고 공정한 근거가 없는 단순한 정권 반대 세력의 정치공격이자 쿠데타라고 반박한다.

2. 절차 및 추진 현황

전 문단에서 언급했듯이 호세프 대통령의 탄핵 요청은 이전부터 있어 왔다. 2015년 9월까지 하원에 총 37건의 탄핵 요청이 있었다. 브라질은 법에 따라 국민이면 누구나 대통령을 대상으로 탄핵 요청을 할 권리를 가진다.⁵⁾ 단, 대통령은 헌법에서 명시한 “책임 범죄(Delito de Responsabilidad)”의 혐의가 있어야 하며, 이는 대통령의 직무 수행 중에 일어난 행위여야 한다.

호세프 대통령의 탄핵 제기는 은퇴한 전 검찰과 두 명의 변호사로부터 시작되었다. 이들은 2014년~2015년에 대통령이 의회의 승인 없이 1억 8천

4) **브라질 연방 헌법 제84조 제23항.** 대통령의 권한으로 대통령이 실행하고자 하는 다년간 계획, 프로젝트, 제안 등을 의회에 보내 예산을 승인 받을 수 있다.

호세프 대통령은 의회의 승인을 받지 않고 예산을 포함시킨 프로젝트를 집행함으로써 상기 조항을 위반해 대통령의 책임 범죄(Delito de Responsabilidad)의 혐의를 가진다.

5) 탄핵 제기 요건은 헌법에서 명시하는 대통령의 책임 범죄에 해당하는 범죄의 경우에만 가능하며, 책임 범죄에 해당하는 증거를 하원에 제출해야 한다. 하원에서 이를 검토한 후, 탄핵 제기를 받아들일지 여부를 표결을 통해 결정하게 된다.

4백만 브라질 헤알을 보조신용프로그램 개설령⁶⁾에 포함시켰고, 이는 재정책임법(Ley de Responsabilidad Fiscal)⁷⁾ 제36조⁸⁾에 명백히 위반된다고 주장했다. 또한 이들은 2015년도 공공재정 집행에 있어서도 예산지침법(Ley de Presupuesto)의 절차와 규정을 위반한 채 여섯 개의 법령에 서명하였고 의회의 승인 없이 본 법령이 공포된 것을 언급하며, 이 역시 명백히 대통령의 책임 범죄에 해당한다고 주장했다. 실제로 2014년 호세프 정부가 제출한 예산잔고를 감사하던 의회가 그 해 잔고를 승인하지 않은 전례가 있었다.⁹⁾

브라질 연방 헌법 제85조에 의하면, 대통령이 예산지침법을 위반할 시 책임 범죄로 본다고 되어있다. 그리고 이에 대한 혐의로 고발(acusaci?n, 의역하면 탄핵 요청)되었을 경우 이러한 내용을 특별법에서 구체화하고 관련 절차와 재판이 진행된다고 밝히고 있다. 나아가, 브라질 연방 헌법 제86조¹⁰⁾에 따르면, 대통령에 대한 탄핵 요청이 하원의원 3분의 2 이상의 동의를 얻게 되면, 책임 범죄에 관한 사건의 경우, 상원에서 이를 심판(juicio)한다고 명시하고 있다. 또한, 브라질 연방 헌법 제52조¹¹⁾에서도 상원의 배타적인 권한으로 대통령에 대한 탄핵 요청을 판단한다고 되어있는데, 상원에서 탄핵심판의 개시가 결정되고 나면 대통령은 직무정지의 상태가 된다(브라질 연방 헌법 제86조 제1항). 그리고 상원은 180일 이내에 탄핵 여부를 결정해야 하는데, 만약 이 기간 내에 결정을 내리지 않으면 직무정지가 해제된다(브라질 연방 헌법 제86조 제2항).

2015년 12월 2일 에두아르도 쿠냐(Eduardo Cunha, 이하 쿠냐) 하원 의장은 대통령 탄핵 요청에 대한 절차를 개시하기로 발표하였다.¹²⁾ 마침 연

6) 호세프 대통령이 추진하고 있던 연방 단위의 국가프로그램

7) 2000년 5월 공공재정 관리 및 감시를 위해 공포된 법률로 공공재정을 사용하고자 하는 모든 공무원들은 본 법규에서 명시하는 절차와 규정에 따라 공공재정을 집행해야 한다. 출처: Claudia Safatle, La Ley de Responsabilidad Fiscal, Una conquista de la sociedad brasileña.

8) **재정책임법 제36조.** 연방 단위의 국가 재정 사용은 의회의 승인을 받는다.

9) **브라질 연방 헌법 제71조.** 의회는 대통령의 회계를 매년 감사한다.

10) **브라질 연방 헌법 제86조.** 하원의 3분의 2 이상이 대통령에 대한 고발을 받아들이면, 일반 범죄 행위는 연방대법원에, 책임 범죄 행위는 상원에 심판을 맡긴다.

11) **브라질 연방 헌법 제52조.** 상원의 배타적인 권한은 다음과 같다:

I. 대통령, 부통령 혹은 장관들에 대한 책임 범죄의 절차와 심판을 맡는 것

12) 쿠냐 하원 의장은 호세프 대통령 2기 정부 출범 이후 그간 야당 의원들에 의해 발의된 탄핵안 접수를 보류하여 왔으나, 페트로브라스 스캔들 관련 자신에 대한 검찰의 수사망이 좁혀지고 하원 윤리위로부터 하원의장

방 검찰이 조사 중이던 페트로브라스의 부정부패 스캔들도 겹치면서 더 큰 관심을 끌었다. 하원에서는 모든 정당을 대표하는 65명의 하원의원들을 중심으로 2016년 3월 17일에 특별조사위원회(이하, 특위)가 구성되었다. 법률에 따라 3월 18일 브라질 하원의 통지를 받은 호세프 대통령은 총 10번의 회의를 통해 자신을 변호할 권리를 보장받았고, 이 기간이 끝나자 특위는 그동안의 증언 및 증거를 수집하여 총 5번의 심의를 거친 후 탄핵 절차를 계속 진행할지에 관한 표결을 4월 11일 실시하였다. 특위 구성위원 65명 중 과반이 넘는 38명이 찬성(27명이 반대)하여 이 사건 탄핵안이 하원 전체회의에 회부되었다. 그리고 브라질 연방 헌법 제51조13)에서 규정하고 있는 하원의 권한에 따라, 4월 17일에 이루어진 표결에서 하원 전체의원 513명 가운데 3분의 2 이상인 367명의 의원이 찬성(137명이 반대)하여 탄핵안은 가결되었고 상원으로 넘겨졌다.¹⁴⁾

상원에서는 바로 특위를 구성하였고 5월 6일 특위에서 채택된 탄핵안 찬성에 관한 의견서를 토대로, 5월 12일 상원에서 탄핵심판을 개시할지 여부에 관한 표결을 실시하였고 상원 전체의원 81명 중 과반 이상에 해당하는 55명의 찬성(22명이 반대)으로 탄핵심판 절차가 계속 진행 중에 있다. 이에 따라 호세프 대통령은 일시적으로 본인의 직에서 물러나 있는 상태이고, 현재 메테르 부통령이 권한 대행을 하고 있다.¹⁵⁾

3. 전망

이후에 상기 헌법 조항에 의거하여 연방대법원장은 상원 전체회의의 표결을 이끌며 탄핵심판 절차를 진행해 상원의원들과 함께 결정을 내리게

직 박탈 여부에 대한 심의가 진행되고 있는 가운데 탄핵안을 전격 수용, 탄핵 절차를 개시하였다. 출처: 주브라질대한민국대사관 홈페이지.

13) **브라질 연방 헌법 제51조.** 하원의 배타적인 관할은 다음과 같다:

I. 국가 대통령, 부통령 혹은 장관들에 대한 고발을 3분의 2 이상의 의원들이 승인하는 것.

14) 한편, 브라질 검찰총장은 하원의 호세프 대통령 탄핵안 가결 투표에 법적 하자가 있다며 연방대법원에 탄핵 절차 진행 중단을 요청했는데, 브라질 연방 대법원은 이 신청을 기각한다고 5월 11일에 발표하였다.

15) **브라질 연방 헌법 제79조.** 대통령 직무에 장애가 있는 경우 공석을 부통령이 대행한다.

된다.16) 상원에서 새롭게 표결을 실시하여 전체 상원의원 81명 중 3분의 2에 해당되는 54명 이상의 의원이 찬성하면 호세프 대통령의 탄핵안은 최종 가결되어, 대통령은 직위를 잃고 테메르 부통령이 호세프의 남은 임기인 2018년까지 대통령직을 수행한다. 반대로 상원에서 탄핵안이 부결되면, 호세프 대통령은 본인의 자리로 복귀하게 된다.

호세프 대통령의 탄핵 사건에서 다양한 요소가 고려될 수 있다. 우선, 새로운 하원 의장의 등장이다. 본 탄핵절차가 진행되는 동안 하원 의장이었던 쿠냐가 7월 7일 사임하면서 누가 의장직을 이어받을 것인가에 관심이 주목되었다. 새 하원 의장은 민주당(Partido Democrata)의 로드리고 마리아(Rodrigo Maia)로 호세프 대통령의 탄핵을 추진하던 사람이었다. 그렇기 때문에 이미 표결을 마쳤으나 하원에서는 계속해서 호세프 대통령의 탄핵안을 지지할 것으로 보인다.

또 다른 영향은 전 대통령이었던 톨라 전 대통령의 복귀설이다. 호세프 대통령은 한 인터뷰에서 “톨라는 여전히 사람들이 가장 좋아하는 사람이며 다음 대통령 선거에 나올 것”이라고 밝힌 바 있다. 호세프 대통령은 톨라 전 대통령의 강력한 정치적 동반자였다. 그런 호세프 대통령의 탄핵안 상정에 톨라 전 대통령은 “매우 불공정한 정치 공격”이라고 언급한 바 있으며, 이 사태를 가만히 지켜보고만 있지는 않을 것이라고 언급한 바 있다. 톨라 전 대통령이 새로 치러질 대통령 선거에 출마해 호세프를 도울 가능성이 있다는 예측은 브라질 국민들에게 큰 영향을 끼칠 것으로 보인다.

또한 호세프 대통령이 헌법 개정을 최후의 카드로 들고 나올 것이라는 의견이 있다.17)

마지막 요소는 바로 브라질 국민들이다. 6월 둘째 주 El Instituto Datafolha를 통해 이루어진 여론조사에 따르면 호세프 대통령과 테메르 부통

16) 브라질 연방 헌법 제52조. I항과 II항의 경우, 연방대법원장이 의장직을 맡으며 상원의 3분의 2 이상이 동의할 경우 직위를 해임하고 8년간 공적인 직위에 나오지 못한다.

17) 브라질 연방 헌법 제60조. 헌법은 다음과 같은 제안의 경우에 개정될 수 있다.

II. 대통령의 제안

령이 모두 사임할 경우, 국민의 79%가 새 대통령 선거를 하는 것에 호의적으로 반응했다는 것이다. 여론은 브라질 정부가 대대적이고 근본적인 변화를 필요로 한다고 여기고 있다. 한편 호세프 정부와 테메르 정부를 각각 지지하는 사람들의 시위와 싸움이 빈번히 일어나고 있다. 이런 상태에서 정부 자체를 바꾸자는 의견이 늘어나고 있는 것이다.

2016년 8월 16일 호세프 대통령은 모든 국민과 상원을 상대로 편지를 제출하고 공개하였는데 “내가 저지르지 않은 범죄로 나에게 유죄판결을 내리는 부당함을 저지르지 말아달라.”고 호소했다.¹⁸⁾ 덧붙여 “무고한 사람에게 유죄를 선고하는 것보다 더 불공정한 것은 없으며, 상원이 범죄가 없었다는 명백한 증거들을 인정하면서 이 탄핵 절차를 끝내야 한다.”고 밝혔다.¹⁹⁾

8월 31일을 전후로 호세프 대통령 탄핵에 관한 상원 전체의 표결이 이루어질 것으로 예상되고 있다. 브라질 내부적으로 탄핵안 결과에 대한 전망이 엇갈리고 있는데, 탄핵 찬성 의견이 우세하지만 상원의원 54명의 동의를 얻는 것 또한 쉽지 않을 것이라고 관측되고 있다. 이처럼 호세프 대통령의 탄핵안이 어떻게 마무리될지 집중된 가운데, 그 결과가 브라질 정치, 경제, 문화, 사회뿐만 아니라 라틴아메리카 국가들에 큰 변화를 가져다 줄 것은 분명하다.

18) 출처: Gestion 2016년 8월 16일 기사
(<http://gestion.pe/politica/brasil-dramatico-pedido-dilma-rousseff-frenar-impeachment-2167951>)

19) Ibidem.