

브라질의 경제안정화: 영속적 실패의 정치경제학

이 영 조(고려대, 정치학)

I. 서 론: 범위와 시각

브라질 하면 인플레이션이 연상될 정도로 지속적인 고율의 물가양등은 브라질경제의 주요한 특징 중의 하나이다. 아래의 〈표-1〉에서 보듯이 1959년 쿠비체크 Juscelino Kubitchek 행정부 말기에 시작된 고율 인플레이션은 군사정부 하의 1960년대 말에서 1970년대 초 사이에 잠시 수그러드는 듯하다가 1974년 이후 다시 나타나고 있다. 적정수준의 인플레이션은 내장된 소득의 동태적 이전을 통해 경제성장에 기여하는 것이 사실이지만 계속되는 고율 인플레이션은 어디에서나와 마찬가지로 브라질에서도 지속적인 경제성장을 위협하는 많은 경제적 왜곡을 낳고 있었고¹⁾ 정부는 물론 시민들까지도 그 심각성을 충분히 인식하고 있었다.²⁾

1) 인플레이션이 발생하면 투자가 감소하거나 아니면 최소한 비생산적 투자의 구성비가 증가한다. 자본시장이 투자자 자산의 실질가치를 보호할 수 없게 됨에 따라 저축 또한 감소한다. 공공요금과 기본식품의 정부통제가격이 물가상승을 제대로 반영하지 못하게 됨에 따라 가격의 왜곡이 심화되고 이는 공공기업과 기본식품생산자에 대한 정부의 지원금의 증대를 가져온다. 이러한 지원금의 증가는 정부의 재정적자를 가중시키고 따라서 인플레이션 압박을 가중시킨다. 또한 계속 고평가되기 마련인 환율의 결과로 국제수지가 악화되고 이것 또한 정부의 재정적자와 마찬가지로 인플레이션 압박을 가중시킨다.

2) 예컨대, 1964년 군사쿠데타 직전에 무작위로 추출된 466명의 리우데자네이루 주민들에게 브라질이 당면한 가장 심각한 문제를 써 넣게 한 결과 “모르겠다”는 응답자를 제외한 대다수가 인플레이션을 첫째로 꼽았다. USIA, “World Survey II : Attitudes toward Domestic and Foreign Affairs”, ICPSR #072048 참조.

〈표-1〉 브라질의 연성장과 물가상승율: 1948~1990

연도	GDP	1인당 GDP	산업	일반 물가 지수	연도	GDP	1인당 GDP	산업	일반 물가 지수
1948	7.4	4.7	11.2	8.3	1970	9.5	6.0	11.1	19.8
1949	6.6	4.3	10.1	12.2	1971	12.0	9.6	12.0	18.7
1950	6.5	4.0	11.3	12.4	1972	11.1	8.7	13.0	16.8
1951	6.0	2.8	6.2	11.9	1973	13.6	11.2	16.3	16.2
1952	8.7	5.6	5.0	12.9	1974	9.7	7.3	9.2	33.8
1953	2.5	-0.5	8.7	20.8	1975	5.4	4.0	5.9	30.1
1954	10.1	7.0	8.7	25.6	1976	9.7	7.3	12.4	48.2
1955	6.9	3.7	10.6	12.4	1977	5.7	3.3	3.9	38.6
1956	3.2	0.2	6.7	24.4	1978	5.0	2.7	7.2	40.5
1957	8.1	4.9	5.7	7.0	1979	6.4	4.1	6.4	76.8
1958	7.7	4.6	16.0	24.3	1980	7.2	3.8	7.9	110.2
1959	5.6	2.4	11.0	39.5	1981	-1.6	-4.0	-5.5	95.2
1960	9.7	6.6	9.3	30.5	1982	0.9	-1.5	0.6	99.7
1961	10.3	7.2	10.5	47.7	1983	-3.2	-5.6	-6.8	211.0
1962	5.3	2.3	7.8	51.3	1984	4.5	2.1	6.0	223.8
1963	1.5	-1.3	0.2	81.3	1985	8.3	5.9	9.0	235.1
1964	2.9	0.0	5.5	91.9	1986	8.0	5.5	11.3	142.1
1965	2.7	-0.4	-4.7	65.9	1987	3.3			210.6
1966	5.1	1.8	11.7	41.3	1988	0.0			673.0
1967	4.8	1.5	3.0	30.5	1989	3.6			133.4
1968	8.4	5.0	13.2	25.5	1990	-3.3			
1969	9.0	5.6	10.8	21.4					

출처: (1) Werner Baer, Dan Biller, and Curtis T. McDonald, "Austerity Under Different Political Regimes: The Case of Brazil", in *Paying the Costs of Austerity in Latin America*, ed. Howard Handelman and Werner Baer (Boulder, San Francisco and London: Westview Press, 1989), 22.

(2) 단, 1987~90년의 GDP와 1986~89년의 물가는 World Bank, *World Tables 1991*에서 계산.

이후의 군사정부(1964~1985)와 재민주화 이후의 민간정부(1985~)는 모두 경제안정을 주요한 정책목표의 하나로 설정하고 있었다.

우리의 흥미를 끄는 것은 이같은 심각성의 인지에도 불구하고 브라질의 인플레이션 대책은 거의 한결같이 실패로 돌아갔다는 점이다. 1950년대 이래 상이한 정치체제 하에서 시도되었던 무수한 안정화 시도가 왜 거의 모두 실패로 끝나고 말았는가? 본 논문은 민중주의 말기 이래 현재까지 계속되는 브라질의 고율 인플레이션의 원인을 규명하는 데 그 일차적 목적이 있다. 이를 위해 본 논문은 민중주의와 군사정부 그리고 재민주화의 세 시기에 있어서의 경제안정화의 패적을 정치경제학적 시각에서 분석한다. 각 시기의 인플레이션대책은 국내정치적 그리고 국제경제적 상황의 차이로 해서 여러 측면에서 특수성들을 보이는 것이 당연하겠지만, 그럼에도 불구하고 연속적으로 경제안정화가 실패하는 이면에는 유효한 안정화정책의 작성과 집행을 제약하는 근본적으로 유사한 요인들이 존재하리라는 것이 본 논문의 전제이다.

정치경제학적 시각에서 분석한다는 것은 인플레이션과 경제안정화에 대한 통상의 경제학적 설명 외에도 정치적인 요인을 중시함을 의미한다. 예컨대, 통화론자의 입장에서 보면 브라질의 인플레이션의 중요한 원인은 만성적인 재정적자임에 틀림이 없을 것이다. 하지만 본 논문에서는 단순히 재정적자와 인플레이션 사이의 상관관계를 밝히는 데 그치기보다는 오히려 왜 브라질의 경우에는 재정적자를 줄이는 것이 정치적으로 어려웠는지에 주의를 기울인다. 또한 브라질의 경우 인플레이션을 줄이기 위해서 재정·통화·외환 같은 거시경제정책들을 통해 총수요를 억제하는 정통 orthodox 경제정책보다는 거의 언제나 임금규제나 물가통제와 같은 비정통적인 heterodox 대중요법에 의존해 왔다. 바로 이 점이 브라질의 경제안정화가 유효하지 못했던 원인이라고 볼 수도 있지만 우리의 흥미를 자극하는 것은 왜 브라질 정부는 정통적인 안정화정책보다는 비정통적인 안정화정책에 친화력을 나타냈는가이다.

경제안정화 문제의 경우 왜 정치적 설명이 특히 중요한지는 경제안정화가 기본적으로 집합재 collective goods의 성격을 띠고 있다는 사실을 상기하면 쉽게 이해할 수 있다. 안정화대책은 전형적으로 여신규제, 정부지출의 삭감, 조세의 증가, 임금억제, 정부지원금의 삭감 내지는 폐지, 환율인상 등을 포함하고 있으며 이러한 조치가 수반하는 비용이나 부담은 모든 집단이나 계

급 혹은 부문에 고루 분배되지 않게 마련인 반면, 안정화의 혜택은 안정화에 얼마나 기여했는가와는 관계없이 모두에게 공평하게 돌아간다. 따라서 조직된 이익들은 각기 안정화에 ‘무임승차 free-riding’를 시도할 것이다. 따라서 이들의 정부에 대한 요구와 기대 그리고 상대적 영향력 등이 일관성 있는 경제안정화정책의 수립과 집행에 영향을 미칠 것은 당연하다.

기존의 연구들은 흔히 경제안정화에 영향을 주는 정치적 요인으로 권위주의나 민주체제나 하는 정치체제 political regime의 유형을 들고 있지만 이같은 단순한 이분법은 이미 경제안정화의 내용이나 성패를 가름하기에는 엄청나게 무딘 연장임이 밝혀지고 있다.³⁾ 정치체제는 정부와 동일시되거나 사회적 결정 작성의 절차가 권위주의적이나 민주적이나 하는 단순한 차원에서만 구분되는 것이 통례이지만 사실은 국가와 시민사회의 연결방식을 규정하는 제도, 절차, 규범 등을 포괄하는 개념이다.⁴⁾ 본 논문은 안정화의 정치를 분석하기 위해서 국가-사회 관계의 틀을 사용한다. 구체적으로 본 논문은 체제변수로 사회와의 관계 속에서 규정된 국가기구의 능력 그리고 국가기구가 의존하는 정당화의 유형에 주목한다. 아울러 주요 정책결정자와 이해당사자들의 의제 agenda와 인지 perception 그리고 행동에 영향을 미치는 상황변수로서 경제위기의 성격, 정치적 응급상황 political exigencies, 국제경제의 상태 등을 고려한다.

II. 민주주의 말기의 인플레이션과 경제안정화

1. 안정화 실패의 재적

전후 브라질 경제는 정부가 의식적으로 지원한 수입대체산업화의 급속한

3) Stephan Haggard, "The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility", in *Politics of International Debt*, ed. Miles Kahler (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986), 157~96; 이영조, "라틴 아메리카에 있어서 민주화의 경제적 영향: 아르헨티나와 브라질을 중심으로", 한국정치학회(편), 『새로운 世界秩序의 挑戰과 韓國政治』(1991), 165~186 참조.

4) 정치체제의 개념과 유형화 그리고 이를 중심한 비교분석의 가능성에 대해서는 이영조, "비교정치경제학의 연구시각", 한국정치경제학회 발표논문(1991년 5월)을 참조.

진전에 힘입어 실로 놀라운 속도로 성장했다. 단순히 양적으로만 성장한 것이 아니라 산업구조의 고도화도 아울러 진행되고 있었다. 기예르모 오도넬 Guillermo O'Donnel의 관료적 권위주의 모델 bureaucratic-authoritarian model에서 그려지고 있는 것과는⁵⁾ 사뭇 달리 군사쿠데타가 발생한 1964년 경에는 수입재화에 대한 의존도가 자본재의 경우 조차도 약 10%에 불과한 정도였다.⁶⁾ 하지만 1959년부터 수입대체산업화는 내재한 많은 문제점들을 노정하기 시작했다. <표-1>에서 보듯이 일반물가지수로 1957년에는 7.0%에 불과했던 인플레이션이 1959년에는 39.5%로 뛰었으며 1962년에는 51%를 상회하게 된다. 브라질의 외채 또한 이미 20억 달러를 초과했다.⁷⁾ 연방기구들의 비효율성과 고도성장 지원용 지출의 증가로 연방정부의 GDP 대비 재정적자도 계속 증가하고 있었다.

산적인 경제문제에 대해서 브라질 정부가 수수방관하고 있었던 것은 아니다. 군사쿠데타 이전에도 여러차례에 걸쳐 안정화의 시도가 있었다. 단지 안정화정책이 채 수립되기도 전에 폐기되거나 제대로 시행되지 않았을 뿐이다. 사실상의 첫번째 시도는 카페 필류 Café Filho 과도정부 하인 1954년 9월에서 1955년 9월까지로, 여신축소를 중심으로 한 비교적 온건한 안정책을 시도했지만 기업으로부터 엄청난 저항에 부딪쳐 구단 Eugênio Gudin 재무장관은 6개월만에 사임하고 말았다.⁸⁾ 두번째 시도는 쿠비체크 정부 하에서 이루어졌는데 1958년 후반 브라질 경제상황에 우려를 느낀 국제통화기금(IMF)은 이후의 차관공여의 조건으로 긴축정책을 요구해 왔지만 긴축정책이 국내정치적으로 너무 위험부담이 크다는 이유로 쿠비체크 대통령은 IMF

5) 대표적으로 Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*(Berkeley, Cal.: Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1973), chap. 2 참조.

6) Young Jo Lee, "Legitimation, Accumulation, and Exclusionary Authoritarianism: Political Economy of Rapid Industrialization in South Korea and Brazil." (Ph. D. diss., Harvard University, 1990), 384~85.

7) Werner Baer and Isaac Kerstenetzky, "Brazilian Economy", in *Brazil in the Sixties*, ed. Riordan Roett(Nashville: Vanderbilt University Press, 1972), 113.

8) 이 이전에도 1957년 10월 바르가스 정부하에서 안정화가 시도된 적은 있으나 이 때의 안정화계획은 채택과 거의 동시에 포기되었다. Skidmore, *Politics in Brazil*, 115~24 참조.

와의 협상을 일방적으로 중단했다.⁹⁾ 브라질에서는 전례없이 높은 48%의 지지율로 당선된 자니오 카드로스 Janio Quadros 대통령은 1961년 취임 즉시 여신축소, 임금동결, 행정간소화, 지원금 삭감 등 과감한 정통 통화안정책을 실시하여 인플레이션이 감소하기 시작했지만 인기가 폭락하여 6개월 후에는 사실상 안정화정책을 포기했으며 그로부터 1개월 후에는 그 자신도 대통령직을 사임하기에 이르렀다. 이 세 에피소드는 모두 대통령의 안정화 포기과 재무장관의 사임으로 끝을 맺고 있다.¹⁰⁾

카드로스의 뒤를 이은 골라트 João Goulart 행정부는 불행하게도 모두가 정당성을 결여하고 있다고 보고 있었다. 쿠바혁명의 성공도 한몫을 거들긴 했지만 좌파의 대중운동과 도시노동조합의 세력이 증가함에 따라 파업과 폭력시위가 만연하게 되었다. 1964년 1/4분기에 100%를 돌파한 인플레이션은 몹싸움의 격화와 더불어 걸잡을 수 없는 상황에 이르게 되고 말았다. “노동지도자들의 급격한 임금조정 요구, 고통스러운 여신축소를 삼가라는 기업인들의 요구, 석유와 밀의 수입을 위한 인플레이션 유발적인 특혜 환율을 포기하지 말라는, 그리고 공공요금과 수송비를 전반적인 물가인상에 발맞추어 조정하지 말라는 각계각층의 요구를 골라트가 묵살할 수 없게 되자 전성으로 시도되었던 안정화는 곧 포기되고 말았다.”¹¹⁾

문제는 왜 모든 시도가 실패했는가, 심지어는 왜 인기있던 대통령조차도 종국에는 안정화정책을 포기하고 마는가이다. 위의 팔막한 기술도 시사하듯이, 그 대답은 결정작성자와 집행자의 행동과 선택에 일정한 한계를 부여했던 브라질 정치체제의 특질에서 찾아야 한다고 본다.

2. 타협국가의 전통

전후 브라질의 정치경제를 제대로 이해하기 위해서는 적어도 1930년의

9) Albert Fishlow, “Some Reflections of Post-1964 Brazilian Economic Policy”, in *Authoritarian Brazil*, ed. Alfred Stepan(New Haven, Conn.: Yale University Press, 1973), 71.

10) 이 세 에피소드에 대해서는 Thomas E. Skidmore, *Politics in Brazil, 1930~64: An Experiment in Democracy* (New York & Oxford: Oxford University Press, 1967), 158~62; 174~82; 193~97 참조.)

11) Baer and Kerstenetzky, “Brazilian Economy”, 114.

소위 “10월 혁명”까지 거슬러 올라가는 것이 필요하다. 수출지향의 일차산품 생산자들, 특히 상파울루와 미나스제라이스 주의 커피경작자들의 과두지배를 종식시킨 이 혁명은 브라질 현대사에서 가장 중요한 인물이라고 할 제툴리오 바르가스 Getúlio Vargas가 집권하는 직접적인 계기가 되었을 뿐 아니라 현대 브라질 정치경제의 골격이 형성되는 시발점이 되었기 때문이다. 1930년의 혁명과 1937년의 新國家 Estado Novo 수립을 분수령으로 해서 지배계급의 구성과 그 내부관계가 변화했을 뿐 아니라 도시노동대중이 정치와 경제에 있어서 중요한 구성요소가 되었다. 물론 변화가 없었던 것은 아니나 혁명 이후에 정립된 국가-사회관계는 이후 브라질의 정치경제에 일정한 틀을 제공하고 있다.¹²⁾

1930년의 “혁명”은 1929년 뉴욕증권시장의 붕괴에 뒤이은 세계적 공황과 수출경제의 붕괴로 인해 약화된 농촌과두체제 rural oligarchy의 연방정부에 대한 정치적 지배를 불식시키고 바르가스의 “新국가”로 상징되듯이 연방정부를 확대·강화하는 데는 성공했지만 과두체제의 사회경제적인 세력은 물론이고 지방정치에 대한 영향력을 제거하는 데까지는 이르지 못했다. 그러기에는 막 자라나고 있던 산업부르주아지의 힘이 너무나 약했다. 신흥 산업부르주아지나 청년장교들 tenentes의 정치적 목표는 대농장주들의 정치권력 독점을 파괴하자는 것이었지 이들의 계급지배까지를 파괴하는 것은 아니었다. 결국 새로운 지배 블록 dominant bloc은 농촌과두체를 배제한 것이라기 보다는 오히려 신흥 도시중산층을 포함하게 확대된 것에 불과했다.

농촌과두체의 대체적인 은존은 지배블록과 민중계급 사이의 관계의 재편성을 가져왔다. 1930년의 혁명이 농민에 대한 과두체제의 사회경제적 그리고 정치적 지배를 온존시킨 만큼 이에 대항하는, 아직은 허약한 신흥 중산계급은 도시화 및 산업화와 더불어 증가한 도시 “민중 povo massa”에서 나름의 지지기반을 찾을 수밖에 없었다. 결국 브라질의 脫과두체제 post-oligarchical regime는 도시부문과 농촌부문의 타협 그리고 계급 간의 타협을 반영하는 “타협국가 estado de compromisso”였다.¹³⁾

12) 1930년 혁명 이후의 브라질 정치경제체제의 발전에 대한 보다 자세한 논의는 Lee, “Legitimation”, chap. 3, “Brazil, 1930~1947: Preemptive Revolution from Above and Incorporation of Urban Mass” 참조.

도시노동자의 정치적 편입 political incorporation이 지배블록 내부의 이질성을 반영하는 것이었다면 이러한 편입의 방식 또한 이러한 이질성에 의해 조건지워졌다. 과두세력과의 타협을 유지하기 위해 그리고 반과두제 연합 내부의 여타 계급을 이반시키지 않기 위해 도시민중의 동원에는 분명한 한계가 설정되어야 했다. 따라서 1930년 이후의 브라질 국가의 노동계급에 대한 정책은 통합과 동시에 통제라는 이중성을 띠게 된다. 한편에서는 노동입법과 노동법정을 통해 브라질 역사상 처음으로 노동계급의 사회적 정치적 존재, 즉 국가적 결정작성 과정에 영향을 줄 수 있는 권리가 인정되었지만, 다른 한편에서는 노동조합의 국가 승인, 조합세, 수평적 조직의 금지를 골간으로 하는 국가조합주의 *sindicalismo de Estado*는 노동운동을 국가기구 속으로 흡수하고 있었다. 결국 국가는 노동계급에게 “시민권”과 정치적 권리를 인정했지만 동시에 자발적인 정치적 표현의 가능성을 박탈했다.

패권적 hegemonic계급의 부재는 브라질의 국가로 하여금 한동안은 일정 정도의 상대적 자율성을 누리게 만들었다. 1930년 이래의 브라질의 정치경제체제는 국가관리자 state managers의 중재를 통한 구지배계급과 신지배계급 사이, 그리고 지배블록과 민중계급 간의 관계의 재접합으로 특징지워진다. 농업사회에서 산업사회로의 이행 단계를 정치적 수준에서 반영한 브라질의 국가는 계급관계의 전면에 나선다. 더 이상 “커피경작자와 수출업자의 집행위원회”가 아니었다면,¹³⁾ 산업가의 단순한 도구도 아니었다. 막 자라나기 시작한 도시노동계급 또한 노동입법과 국가조합주의를 통해 국가기구 속으로 편입되었다. 국가는 “계급협조 class harmony”의 보장자가 되었다.

브라질 국가의 타협적 성격은 브라질 국가의 거시경제정책상의 유효성을 손상하는 결과를 빚어냈다. 사회의 다양한 요구에 부응할 필요에서 국가기구는 과대성장하게 되고 사회의 특수이익에 의해 포획되고 만다. 이러한 “관료적 봉건주의 bureaucratic feudalism”의 경향은 국가의 자율성을 손상

13) Francisco C. Weffort, *O populismo na política brasileira*, 2d ed. (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980), 특히 45~60 참조.

14) Hélio Jaguaribe, “Political Strategies of National Development in Brazil”, in *Latin American Radicalism: A Documentary Report on Left and Nationalist Movements*, ed. Irving Louis Horowitz, Josué de Castro, and John Gerassi (New York: Vintage Books, 1969), 398.

시킴으로써 경제정책집행의 효율성과 유효성을 감소시키는 결과를 빚었다.¹⁵⁾

물론 “신국가”이래 브라질의 국가는 국가 행정기구의 합리화와 집권화를 제도화하려고 노력해 왔다. 이러한 목적으로 1938년에는 총무처(DASP)를 창설하고 공무원 임용시험을 실시해 왔다. 그러나 근대적 관료조직의 율법적 비인격성 canonical impersonality은 중간계급과 중하계급의 정치적 지지를 매수할 필요 때문에 상당정도로 훼손되었다. 경쟁적인 임용시험이 요구되는 공직의 범주 외에 시험이 불필요한 특별범주를 설정함으로써 브라질의 국가는 자구아리베 Hélio Jaguaribe의 표현대로 “閑職國家 estado cartorial”가 되고 말았다. 이것의 “본질은 지지의 대가로 시혜 patronage가 부여되는 흥정에 있었다. 국가는 기존의 체제를 육성하고 보호하는 동시에 필요한 숫자의 한직을 제공함으로써 지배계급이 달리는 결여하고 있는 그리고 그 경제적 정치적 지배를 유지하기 위해서는 필요한 정치적 지지를 확보했다.”¹⁶⁾ 국가는 국가기구 내의 한직들을 이용해서 지방의 정치실력자나 노동조합의 정치적 지지를 매수했다. 그 결과 브라질의 국가는 그 기능적 필요 이상으로 규모가 팽창하고 있었다. 1943년에 이미 연방 공무원 약 14만 6천명 가운데 3분의 2에 가까운 9만명 이상이 정치적으로 임용된 사람들이었다.¹⁷⁾ 주요한 정치적 “通貨”의 하나가 “투표”였던 민중주의 체제 하에서,¹⁸⁾ 이러한 경향은 더욱 가속화되어 1958년에는 232,632명 가운데 거의 80%가 정치적 임용자였다.¹⁹⁾

정치적 임명에 더하여, 사회의 여러 계급과 부문의 국가서비스에 대한 요구 또한 국가의 규모를 증대시키고 있었다. “규제의 정치”를 연구한 제임스 윌슨 James Q. Wilson은 비용의 집중·분산 여부 그리고 혜택의 집중·분산 여부에 따라 네가지 가능한 조합을 제시하고 각각에 있어서 전형적인 정치

15) 관료적 봉건주의에 대한 보다 자세한 논의는 Lee, “Legitimation”, 342~50 참조.

16) Hélio Jaguaribe, “The Dynamics of Brazilian Nationalism”, in *Obstacles to Change in Latin America*, ed. Claudio Veliz (London: Oxford University Press, 1965), 168.

17) James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil*(Pittsburgh:University of Pittsburgh Press, 1979), 78.

18) Celso Lafer, *O sistema político brasileiro: Estrutura e processo* (São Paulo: Editora Perspectiva, 1975), 63.

19) Malloy, *The Politics of Social Security*, 78.

형태를 설명하고 있다. 국가가 베푸는 시혜란 사실 따지고 보면 혜택을 소수에게 집중시키면서 그 비용은 사회화하고 있기 때문에 월슨이 말한 이른바 “후견정치 *clientele politics*”의 특징이 나타난다. 월슨에 의하면, “혜택은 전적으로 단일 집단에게 집중되지만 비용이 확산될 경우, 그러한 혜택을 제도화할 규제장치를 제안하는 조직이 곧 형성된다.”²⁰⁾

이러한 관점에서 보면 1930년대 이래 왜 일차산품을 규제하는 정부기구 *instituto*가 그렇게 많이 속출했는지 또 이들 기구가 어떠한 기능을 수행했는지 쉽게 이해할 수 있다. 국가에 의한 물질적 양여 *material concessions*가 “커피연구소”와 “설탕 알코올 연구소”같은 국가기구로 제도화되었던 것이다. 이것은 경제개발 담당 기구와 같은 다른 국가기관에서도 거의 마찬가지였다. 기존의 기구가 사회의 특수이익에 의해 “식민지화” 혹은 “봉토화”됨에 따라, 국가는 유사한 목적의 다른 기구를 새로 설치해야 했다. 물론 이런 새로운 기구는 정치가들에게 증가일로의 정치적 임용자들을 흡수할 수 있는 단기적인 정치적 이득을 제공하였지만 정책집행의 유효성과 효율성을 저하시키는 결과를 빚었다.

전체적으로 보아 시혜에 기초한 수단적 정당화는 브라질의 국가기구에 하나의 역설적인 현상을 빚고 있었다. 서비스와 규제의 요구에 부응하여 국가의 규모와 공식적 권력이 증대하는 이면에서, 국가가 사회의 다양한 특수이익에 의해 점차 식민지화되고 분할됨에 따라 국가가 유효하고 효율적으로 행동할 수 있는 능력은 감소했다. 그 자율성의 외양에도 불구하고 국가는 특수이익의 봉토로 변했다.

3. 인플레이션의 정치: 수단적 정당화, 재정적자, 분배적 투쟁

경제학적 관점에서 보면 민중주의 말기(1959~64) 인플레이션의 가장 직접적인 원인은 정부재정적자의 증가와 이를 메꾸기 위한 통화남발이었음은 분명하다. 입수가 가능한 자료에 의하면, 이 시기의 재정적자와 통화증가 그리고 인플레이션은 그 비율과 추이에 있어서 비슷하게 움직이고 있었다.²¹⁾ 문

20) James Q. Wilson, “The Politics of Regulation”, in *The Political Economy: Readings in the Politics and Economics of American Public Policy*, ed. Thomas Ferguson and Joel Rogers (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1984), 86.

제는 왜 이러한 재정적자가 유지되었는가이다. 왜 민중주의 말기의 브라질 정부는 정부의 지출을 줄이는 한편 수입은 증가시킬 수 없었는가? 이 의문에 답하기 위해서는 브라질 민중주의체제의 특성을 살펴볼 필요가 있다.

민중주의 시기 브라질의 정치경제를 이해하는 데 있어서 필수적인 것은 신국가와 민중주의 체제 사이에 기본적인 연속성이 존재한다는 사실이다.²²⁾ 첫째, 신국가 하에서 발달한 국가기구 특히 조합주의적 장치가 그대로 유지되었다. 조합주의적 장치는 바르가스 반대파조차 사회적 통제를 위해 유용하다는 점을 인정하고 있었다. 연속성은 사회제계급과 국가의 접합에서도 발견된다. 브라질 국가는 적어도 1960년대까지는 여전히 타협국가였다. 도시의 중상계급은 신국가 시기를 거치는 동안 규모와 세력이 성장한 것은 사실이나 아직은 단독으로 정치계를 지배하거나 국가의 시혜 *state patronage*를 독점할 만큼 강하지 못했다. 농촌의 대토지소유자들의 사회경제적 힘은 전국 수준에서는 아니라 하더라도 지방수준에서는 그대로 유지되고 있었으며, 이제 공개적인 정치가 허용된 이상 이러한 비정치적인 힘은 정치적 힘으로 쉽게 전환되리라고 예상할 수 있는 일이었다. 따라서 다계급 연합 *multiclass alliance*은 여전히 필요했고 도시 하층계급을 동원할 수밖에 없었다. 그러나 동시에 지배블록 내의 다른 분파들을 안도시키려면 그에 대한 통제가 여전히 필요했다.

이러한 ‘통제된 동원 *controlled mobilization*’의 필요는 선거제도에도 교묘하게 반영되고 있었다. 전후 브라질의 선거제도는 1940년대에 지배블록 내부에 존재한 이질적 분파들을 수용할 수 있게 짜여졌다.²³⁾ 문자해득자로 투표권을 제한함으로써 단순다수결인 대통령선거에서 노동계급 투표의 비중이 높아졌고 따라서 대통령직이 농촌과두제의 수중에 떨어지지 않게 된 반면 의회의 의석은 각주의 인구에 비례해서 배분됨으로써 의회는 비교적 소수의 농촌표를 좌지우지하는 보수적인 농촌실력자들이 장악하게 되었다. 결국 문

21) Lee, “Legitimation”, 390~402, 특히 Figure 7-2, Figure 7-3 참조.

22) 사실, 외견상 민주적인 정치로의 이행 요구는 역설적이게도 대체로 도시 중상계급이 바르가스의 비호 하에 노동계급이 정치과정에 대규모로 정치에 참여할 것을 우려한 데서 비롯되었다. 자유민주주의는 대의였다기보다는 전투구호에 불과했다. Lee, “Legitimation”, 202~211 참조.

23) 선거제도에 대한 자세한 논의는 Lee, “Legitimation”, 321~42 참조.

자해득조건은 지배블록 내의 세력균형을 확립하는 데 기여하고 있었다.

그러나 이러한 균형은 안정된 인구분포에 달려 있었다. 급속한 산업화 과정에서 도시노동자의 숫자가 급격히 증가함에 따라 대통령선거에서 차지하는 이들의 비중 또한 급속히 증가했다. 따라서 전국적인 야심을 가진 정치가라면 도시노동자들의 필요에 보다 부응하지 않을 수 없게 되었다. 한편 의회는 계속해서 보수세력이 장악하고 있었다. 그 결과 민중주의 말기로 가면서 대통령의 행동반경은 상당히 제약되기 마련이었다.

하층계급을 길들이는 데는 적나라한 강제만으로는 충분치 못하기 일쑤이고 따라서 유인을 제공해야 한다. 그러나 이같은 유인은 하층계급에만 국한된 것은 아니었다. 농업수출부문은 산업이 원자재, 중간재, 그리고 생산재를 수입하는 데 불가결한 귀중한 외화를 벌어들이고 있었다. 외환수입을 포기하도록 하기 위해서는 농업수출부문에게도 유인을 제공해야 했다. 동시에 자본주의국가로서 브라질의 국가는 산업부르주아지의 자본축적을 지원해야 했다. 한마디로 다양한 부문과 계급에게 물질적 양여를 해야 했다. 민중주의적 타협 하에서 국가는 계급과 부문들을 조직하고 시혜 *patronage*를 나누어 주는 궁극적 후원자 *ultimate patron*였다. 결국 브라질 민중주의의 주요한 특징 하나는 국가중심의 매수 *cooptation*였다. 지배계급, 피지배계급을 막론하고 민중주의체제에 대한 정당성은 민주적 게임규칙의 형식적 합리성이나 내재적 가치보다는 국가시혜를 분배하는 데 있어서의 그 수단성 *instrumentality*에서 비롯하고 있었다.

이영조가 이미 지적한 대로 실적에 바탕한 수단적 정당화는 실적에 대한 정당성 체감이라는 나름의 문제가 있다.²⁴⁾ 이미 달성한 실적은 당연한 것으로 받아들여지기 때문에 시간이 경과함에 따라 이전과 똑같은 수준의 실적으로는 이전과 똑같은 수준의 정당성을 획득할 수 없다. 이전과 똑같은 수준의 정당성을 획득하기 위해서라도 보다 나은 실적이 계속적으로 필요하다. 배분되는 시혜를 무한정 증대시키는 것은 불가능하기 때문에 브라질의 경우 이러한 형태의 정당화에 의존하는 한 국가의 재정적자는 필연적인 것이었다.

24) 정당화의 유형에 따라 상이한 내재적 모순에 대해서는 Lee, "Legitimation", chap. 1 참조.

시혜의 배분에 바탕한 수단적 정당화는 발전전략에 대해서도 명백한 함의를 지니고 있었다. 자본주의 정치경제의 근본적인 문제는 경제발전을 위한 자본축적의 필요와 정치안정을 유지하기 위한 정당성 구축의 필요를 어떻게 조화시키느냐는 것이다.²⁵⁾ 현실에 있어서 이 문제는 저축과 소비 혹은 성장과 분배 사이의 긴장 내지는 모순을 어떻게 해결하느냐의 문제로 귀결된다. 분배는 현실적으로 경제적 파이의 성장을 전제하며 이는 또 재투자 가능한 저축을 필요로 한다. 하지만 이것은 분배에 대한 일정한 제약을 필요로 한다. 신고전파와 맑스주의 경제학자들의 경우 둘 사이의 매질 trade-off이 불가피하다고 보는 반면, “모든 민주주의적 접근의 명백한 가장은 체제가 발전을 촉진하고 사회의 여러 부문을 정치체계 내로 편입시키며 잉여를 광범하게 분배하는 일을 동시에 할 수 있다는 것이었다.”²⁶⁾

도대체 어떠한 발전전략이라야 상호모순적이기 일쑤인 성장과 분배를 조화시킬 수 있을까? 거의 유일한 선택은 수입대체 산업화 import substitution industrialization 였다. 수입대체 산업화는, 애초에는 수입능력의 붕괴에 대한 자연적인 대응으로 시작되었던 것이긴 하지만, 이같은 성장과 동시에 분배라는 이중적인 과제에 가장 적합한 발전전략이었다. 적어도 초기단계에서는 보호된 국내시장에서 산업은 성장이 가능했고 자유무역 하에서에 비해 높은 임금을 지불한 여력이 있었다. 그러나 산업화와 분배를 지원하는 과정에서 국가는 점점 더 확대된 역할을 맡게 되었고 이것은 국가의 재정위기를 가져오게 되었다.

국가의 세출 확대는 세입의 확대를 요구하고 있었다. 그러나 실질 세입을 확대하는 국가의 능력은 궁극에는 정치적으로 결정되게 마련이다. 국가가 세입을 늘릴 수 있는 것은 적어도 사회의 일부로 하여금 더 많은 세금을 내게 할 수 있을 때뿐이다. 전후 브라질의 국가는 그 타협적 성격에도 불구하고 국내총생산 중 점점 더 많은 부분을 세금으로 거두어들였다. 1947년에 14.7%였던 담세율(국내총생산에서 세금이 차지하는 비율)은 1960년에 22.9

25) James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*(New York: St. Martin's Press, 1973) 참조.

26) James M Malloy, “The Politics of Transition in Latin America”, in *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, ed. James M. Malloy and Mitchell A. Seligson (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987), 239~40.

%로 증가했다. 당시의 브라질의 발전수준에 비추어,²⁷⁾ 브라질의 담세율은 상당히 높은 편이라고 할 수 있다. 참고로 1960년 각국의 담세율을 보면 스웨덴이 31.3%, 미국이 27.7%, 코스타리카 14.8%, 그리고 콜롬비아 11.3%였다.²⁸⁾

그러나 이같이 비교적 높은 세율도 정부의 책임 증가를 따르지는 못했다. 1956년 이후 연방정부의 재정적자만도 국내총생산의 3% 정도였고 이러한 적자는 새로운 발권에 의해서만 메꾸어질 수 있었다. 문제는 국가가 세율을 높일 수 없었다기보다는 민중주의체제에 내장된 계급 및 부문간 협조를 지탱하기 위한 국가의 각종 부담이 너무나 컸다는 점이다. 도시노동자와 더불어 조합주의의 주요 요소였던 사회보장체제가 팽창하고 있었다.²⁹⁾ 국가는 또 잉여커피를 매입, 소각하는 한편 외채를 변제하고 국가개발은행(BNDE)을 설립하여 자본형성을 지원하며 각종 개발계획을 시행해야 했다. 국가가 경제개발에 지출을 늘렸던 것은 점차 강력해지는 부르주아가 원했기 때문이기도 했겠지만 그 자신도 수단적 정당화를 위해 필요로 했던 것이다. 경제적 파이를 늘리지 않고서는 축적을 지원하는 동시에 충성도 매수하는 왕왕 모순되기 마련인 임무를 충족시킬 길이 없었다.

1955년 경까지 브라질의 국가는 세출증가를 거의 비슷한 비율로 확대함으로써 충당할 수 있었다. 바로 이 과정의 일부로서 비교적 완만하고 안정된 인플레이션이 나타났으며, 이것은 산업부문에 있어서의 자본축적과정에 기능적이었다. 안정된 인플레이션은 소득을 농업수출부문에서 산업부문으로(크루제이로의 평가절하가 국내 인플레이션에 못 미치기 때문에) 또 임금으로부터 이윤으로 이전하는 데 유용한 수단이었다. 정부의 발권과 부채로 충당된 인플레이션은 또한 수요를 유지하고 따라서 생산을 증대하는 데 보탬이 되었다.

27) 국가예산의 팽창을 설명하는 이론은 다양하지만 가장 고전적인 것은 예산이 발전의 수준과 연관이 있다는 “와그너의 법칙”이다. 예산팽창이론에 대한 논의는 James E. Alt and K. Alec Chrystal, *Political Economics* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1983), chap. 8 참조.

28) Luiz Bresser Pereira, *The Development and Crisis in Brazil, 1930~1983* (Boulder and London: Westview Press, 1984), 39.

29) Malloy, *The Politics of Social Security* 참조.

그러나 1950년대 후반부터 정부의 세출은 급증한다. 이 시기의 정부세출 증가는 많은 부분이 수입유발적이고 성장저해적인 구조적 장애물들을 제거하기 위한 공공투자를 골자로 하는 쿠비체크의 발전계획 Programa de Meta의 시행과 관련된 것이었다. 이미 고율의 세금을 거둬들이고 있어서 더 이상 세금을 인상하기 어려운 상황에서 국가가 투자계획을 그대로 밀고 나간 결과 재정적자의 팽창, 발권, 인플레이션의 폭주가 빚어졌다. 인플레이션은 50년대말에 38%로 경총 뛰고 1964년까지 계속 증가한다. 쿠비체크는 외국자본의 유치를 통해 사업의 재원을 충당하려고 했지만 겨우 새로운 산업을 설치하는 데 충분할 정도였다. 중국에는 누군가가 대가를 지불해야 했다. 국가가 부르주아지로부터 잉여를 수취할 수 없었기 때문에 그 부담은 도시노동자들의 어깨 위에 떨어졌다.

한동안은 스킴도모어 Thomas Skidmore가 이른바 “발전주의적 민족주의 developmentalist nationalism”가³⁰⁾ 노동자들의 “충성 loyalty”을 끌어내고 있었다. 그러나 실적이 떨어지는 상황에서 계속 충성을 바치느냐의 여부는 장래의 실적에 대한 기대에 달려 있다. 발전주의는 기대를 상승시키는 효과가 있긴 했지만, 기대가 큰 만큼 구체적인 물질적 혜택이 제때에 돌아가지 않으면 “불평의 목소리”도 높아진다.³¹⁾ 60년대에 들어 노동자들은 임금조정을 요구하며 거리로 뛰쳐 나갔다. 행정부에 대한 정치적 영향력이 증가한 탓으로 이들은 최소한 물가상승과 균형을 이룰 임금조정은 받아낼 수 있었다. 하지만 이야기는 여기에서 끝나지 않는다. 기업은 인상된 비용을 제품가격에 전가한 것은 물론이고 심지어는 증가하는 유흥시설에서 비롯하는 비용 증가분까지도 전가했다. 이에 대해 노동자들은 다시 파업을 벌이고 기업은 또다시 제품가를 인상하는 일이 되풀이되었다. 이제 인플레이션은 더 이상 안정된 경제성장에 유리한 그런 류의 인플레이션이 아니었다. 이제 인플레이션은 분배의 줄다리기에 의해 야기된 고속 인플레이션이었다.

1962년 말이 되면 국제수지 문제와 인플레이션 문제는 무책으로 방관하기에는 너무나 심각해진다. 이에 골라트는 온건좌파의 단타스 San Thiago

30) Skidmore, *Politics in Brazil*, 164~70.

31) Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970).

Dantas와 푸르타도 Celso Furtado로 하여금 안정화계획을 작성하게 한다. 1963년초에 완성되어 IMF와 미국정부의 승인까지 받은 이 안의 골자는 고평가된 크루제이로를 평가절하하고 임금을 동결하며 재정적자를 줄이기 위해 공공부문의 잉여노동자를 해고한다는 것이었다.³²⁾

오랫동안 좌파 정치인이었던 골라트는 노동자보다는 자본가들에게 인기있을 안정화 정책을 집행해야 하는 어색한 위치에 있었다. 노동자들의 불만은 임금억제에만 국한된 것이 아니었다. 평가절하는 석유와 밀의 수입가를 인상하게 되고 이것은 또 빵값과 버스요금의 인상을 불가피하게 만드는 것이었다. 공공부문의 해고도 도시노동자들에게는 타격이었다. 단타스-푸르타도 계획을 6개월 동안 시험한 골라트는 결국 자신의 원래의 정치적 기반까지도 상실하는 등 정치적 비용이 너무 높다고 판단하고 이를 포기하는 대신 구조적 개혁과 급진민주주의로 선회했다. 브라질의 경제문제는 한편으로는 토지소유, 교육제도, 조세제도 등의 문제점에서, 다른 한편에서는 IMF와 세계은행 World Bank, 외국자본 등에 의한 약탈에서 비롯한다고 주장했다. 하지만 이러한 정책방향의 전환은 도시와 농촌의 상층과 중상층의 불만을 야기해서 골라트의 실각을 불러왔다. 결국 골라트는 실라와 카리브디스 사이에서 아무런 유효한 해결책도 펼 수가 없었다.

4. 브라질 민중주의체제 하의 인플레이션과 안정화: 요약 및 결론

민중주의 말기 브라질의 인플레이션은 직접적으로 국가의 재정적자와 이를 메꾸기 위한 통화남발에서 비롯된 것이었다. 이러한 만성적인 재정적자는 상당부분이 민중주의체제에 내장된 계급 및 부문간의 타협에서 그 원인이 있었다. 민중주의 시기의 브라질의 국가는 정치적으로 의미있는 모든 계급과 부문에 고루 얼마간의 구체적인 물질적 양여를 제공함으로써 타협을 유지할 것이 기대되고 있었다. 다시 말해 국가는 시혜의 분배에 기초한 수단적 정당화에 의존하고 있었다. 그러나 이것은 국가재정이 계속적인 확대를 가져왔고 상응한 세입의 확대는 불가능했기 때문에 재정적자는 필연적이었다.

민중주의 브라질에서 수단적 정당화, 즉 계급 및 부문간 타협의 물질적

32) Skidmore, *Politics in Brazil*, 239~43.

기초를 제공한 것이 수입대체산업화였다. 수입대체산업화는 한동안은 분배와 성장의 이중적인 과제를 달성할 수 있었지만 일단 용이한 수입대체의 단계를 지나면서 자본재의 수입필요가 증대하는 등 나름의 문제가 있었을 뿐 아니라 수입대체산업화에 대한 국가의 지원은 국가의 재정적자를 가중시키고 있었다. 민중주의 체제의 타협적 성격에서 비롯한 한직국가의 경향 또한 기능적 필요 이상으로 국가기구를 확대시킴으로써 재정팽창을 조장하고 있었다.

바로 이상과 같은 구조적 이유 때문에 재정적자를 줄이기로 사실상 불가능했다. 이미 골라트 '이전에도 정통적인 안정화대책은 시행할 능력도 의지도 없었다. 예컨대 바르가스와 쿠비체크는 자신들의 개발 목표를 정통경제 정책에 희생하기를 원치 않았다. 정통적인 경제안정책은 단기적으로 성장을 둔화시키게 마련이지만 성장은 브라질 민중주의체제가 의존하고 있던 수단적 정당화에 필요불가결한 것이었다. 성장의 둔화와 분배의 차질에서 예상되는 단기적인 정치적 비용이 너무 크다고 여겨졌기 때문에 두 사람 모두 IMF에 굴하지 않으면서 임시미봉책으로 경제를 꾸려갔다.

골라트는 대통령직 승계를 둘러싼 논란으로 처음부터 그 권위가 취약했고 과거로부터 누적된 문제 때문에 행동의 반경이 엄청나게 좁았다. 뿐만 아니라 이 시기에는 민중주의적 타협을 반영한 선거제도 때문에 대통령과 의회 사이의 갈등이 첨예화되고 있었다. 산업화에 따른 도시화의 진전으로 대통령에 대한 도시조직노동의 입김이 거세지는 한편 의회는 보수세력이 장악하고 있었다. 설사 그가 입법부의 지지를 끌어낼 수 있었다 하더라도 사회의 특수이익에 포획되고 비효율적인 행정기구를 통해 안정화정책을 과연 얼마나 효과적으로 실행할 수 있었을 것인지도 의문이다.

III. 군사정권 하에서의 경제안정화와 인플레이션

1. 초기: 脫정치적 정치, 안정, 브라질의 기적

1964년 4월 1일 쿠데타로 집권한 군사정부는 먼저 노동조합과 농민조합은 물론이고 정당, 행정부, 군부 내의 “불순분자”를 숙청하는 일에 착수했

다. 6월 15일까지 계속된 이 “숙청작업 Operação Limpeza”으로 1만명에서 5만명까지로 추산되는 동북부의 농민들이 경찰과 군 보안기구의 조사를 받은 것 외에도 441명이 공민권을 상실했다. 이 가운데는 전직 대통령 3명, 주지사 6명, 연방의원 55명, 군장교 122명, 그리고 상당수의 외교관, 노동지도자, 지식인, 공무원 등이 포함되어 있었다.³³⁾

정치활동금지자 가운데 쿠비체크 前대통령이 포함된 것은 시사하는 바가 크다. 카드로스나 골라트와는 달리 쿠비체크는 경제면에서도 최소한 외견상으로는 상당한 실적을 올렸을 뿐 아니라 상충하는 이익과 열망을 조화시킬 수 있었다. 이런 의미에서 브라질 민주주의 정치의 특징이었던 타협 정치의 마지막 주자였다고 할 수 있다. 그러한 쿠비체크의 정치활동을 10년간 금지한 것은 거래와 타협의 민주주의적 정치관은 이제 끝이 났다는 신호였다.

일단 민주주의적 요소를 제거함으로써 행정부를 강화한 군사정부는 민주주의시기의 유산인 경제문제의 해결에 착수했다. 어떤 기준에서 보더라도 브라질경제는 중병에 걸려 있었다. 해외여신을 거부당한 골라트정부는 30억 달러에 이른 외채에 대해 일방적인 지불중지로 나아가고 있었다. 이에 외국의 수출업자들은 브라질의 신용을 인정하지 않고 모든 거래에 대해 현금결제를 요구하게 됨에 따라 보유외환은 곧 바닥이 났다. 한편 인플레이션은 연율로 환산해서 100%에 이르렀다.

대통령으로부터 사실상의 백지위임을 받은 캄포스 Roberto Campos와 불롱이스 Octávio Gouveia de Bulhões 경제팀은 240쪽에 달하는 “정부경제행동 계획: 1964~66”(Programa de Ação Econômica do Governo: PAEG)을 제출했다. PAEG은 인플레이션을 브라질 최대의 경제문제로 지목하고 이것은 공공부문 적자, 과다 여신, 과다임금인상의 세 요인에서 비롯한 초과수요 excess demand가 주된 원인이라고 진단했다.³⁴⁾

인플레이션을 줄이기 위해서 이들은 먼저 정부의 “불요불급한” 지출을 삭감하고 국영기업체를 흑자운영하며 세수를 증대시킴으로써 재정적자를 감소시키고자 했다. 이러한 조치들을 통해 이들은 인플레이션이 1964년 초의 연

33) Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964~85* (New York: Oxford University Press, 1988), 23~27.

34) PAEG의 보다 자세한 내용은 Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 29~35 참조.

100%에서 1965년에는 25%, 1966년에는 10%로 감소할 것으로 예상했다.

새 행정부는 행정개혁을 통한 지출의 삭감에는 결과적으로 그렇게 성공적이지 못했지만 국영기업이 결손을 줄이는 데는 상당히 성공적이었다. 이를 위해 카스텔로 브랑코 정부는 환율을 현실화해서 석유와 곡물의 수입가를 인상하고 국영기업체의 제품과 서비스의 가격을 비용의 회수가 가능한 수준으로 인상 책정하는 한편 정부보조금을 대폭 삭감했다. 물론 이러한 조치는 단기적으로는 물가의 양등과 생활비의 상승을 가져왔지만 이것은 어디까지나 과거의 누적된 문제를 바로 잡는 데서 오는 “조정 인플레이션 corrective inflation”에 불과하며 장기적으로 보다 안정되고 건전한 경제를 건설하는 초석이 된다고 주장했다.

또한 세수를 증대시키기 위해 정부는 한편으로는 탈세를 강력하게 단속하는 한편 모든 체납 세금에 대해서는 인플레이션에 연동시킴으로써 과거와 같이 체납에서 오는 이득이 없도록 했다.

지출의 삭감과 세수의 증대로 연방정부의 재정적자는 1963년의 對GNP 4.2%에서 1964년에는 3.2%, 1965년에는 1.6%로 감소했다. 재정적자는 인플레이션에 연동된 “조정국채(ORTN)”로 충당되었다.

캄포스-불륨이스 안정화정책의 두번째 중요한 수단은 사부문 여신의 통제였다. 이러한 통제는 과거에는 사실한 불가능했다. 그 이유 중의 하나는 중앙은행의 부재였다. 브라질의 경우 앞서도 지적한 대로 일사불란한 행정체계보다도 기능적으로 겹치는 유사기구가 병렬적으로 존재했다. 브라질은행 Banco do Brasil이 최종적인 여신기관으로서 중앙은행의 역할을 상당부분 담당하고 있었지만 중앙은행은 아니었고 어디까지나 민영은행이었다. 통화정책은 1947년에 설립된 통화여신위원회(SUMOC)가 맡고 있었지만 오히려 브라질은행의 통제를 받는 실정으로 중앙은행의 구실을 하지는 못했다. 따라서 재무성의 통화론적 안정화대책이 親기업적인 브라질은행의 정책에 의해 좌절되기 일쑤였다. 1965년 4월에야 SUMOC을 브라질중앙은행 Banco Central do Brasil으로 개편하게 되지만 대통령의 강력한 후원을 받고 있던 캄포스-불륨이스 팀은 전국통화위원회를 설립하여 1964년 중반부터는 별 어려움 없이 정책조정을 할 수 있었다.

뿐만 아니라 이들은 인플레이션 기대심리를 타파하기 위한 노력을 게을리

하지 않았다. 인플레이션 하에서 부채의 실질부담이 거의 사라졌을 때 채무를 변제하는 데 익숙했던 채무자는 물론이고 인플레이션으로 상실되는 채권의 실질가치에 대해 정부로부터 보조금을 받는 데 길들여진 채권자 모두에게 사부문의 이자율은 시장에 의해 결정되게 내버려 둘 것이며 무슨 일이 있더라도 정부는 과거의 관행으로 돌아가지는 않을 것임을 명백히 했다.

對인플레이션 정책의 세번째 수단은 임금정책이었다. 첫 두달 동안의 노동조합에 대한 숙정에 더하여 신국가로부터 물려 받은 조합주의적 통제장치를 이용해 예상되는 노동조합의 반대를 무력화시킨 정부는 공공부문과 아울러 1965년 9월부터는 사부문의 노동자들에 대해서도 임금조정을 통제했다. 피셜로우 Albert Fishlow가 강력히 주장하듯이, 과다한 임금인상이 초과수요를 야기하고 있었다는 분석은 근거가 미약했다. 실제로 인플레이션이 가속화된 민중주의 말기에도 실질임금은 저하하고 있었다.³⁵⁾ 하지만 군정은 노동부문이 많은 몫을 차지하고 있다는 사회일반의 그릇된 인식을 정책의 기초로 삼았다. 새 임금정책은 12개월 동안에 1회 이상은 임금조정을 할 수 없게 했을 뿐 아니라 이러한 임금조정은 이전 24개월 동안에 지불된 평균 실질임금에다 이전 1년간의 생산성 향상과 이듬해에 예상되는 가외 인플레이션을 반영하게 되어 있었다.³⁶⁾ 사실상 1979년까지 그대로 유지된 이 임금조정제도를 통해 노동자들의 실질임금은 〈표-2〉에서 확인할 수 있듯이 엄청나게 하락했다. 이것은 임금조정을 위한 복잡한 공식에 대입되는 통계 자체가 정부의 통제 내지는 조작 하에 있었을 뿐 아니라 한 조정에서 다음 조정이 있을 때까지의 인플레이션에 의한 실질임금의 감소분에 대해서는 거의 보상이 이루어지지 않았기 때문이다.

뿐만 아니라 1966년 정부는 신국가 이래의 직업안정법 Lei da Estabilidade 대신에 근무기간보장기금(Fundo de Garantia do Tempo de Serviço: FGTS)을 설립했다. 직업안정법은 10년 이상 장기 근속한 노동자를 해고할 수 없게 하는 한편 부당한 해고에 대해서는 1년 근무마다 해고 당시의 한

35) Fishlow, "Some Reflection", 84~97.

36) Fishlow, "Some Reflections", 85~86; John Humphrey, *Capitalist Control and Worker's Struggle in the Brazilian Auto Industry* (Princeton: Princeton University Press, 1982), 40~41; Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 35.

<표-2> 군정기 브라질의 주요 경제 지표

연도	對 GDP 연방 적자	통화 공급	사부문 은행 여신	최저 임금	일반 물가 지수	실질 최저 임금 지수	중 장기 외채	경상 수지	GDP	1인당 GDP
1963	4.2	64.0	54.9	56.8	81.3	140		-0.1	1.5	-1.3
1964	3.2	85.9	35.8	91.7	91.9	145		0.0	2.9	0.0
1965	1.6	75.4	57.2	54.0	65.9	145	3.6	0.4	2.7	-0.4
1966	1.1	15.0	62.7	30.6	41.3	134	3.7	0.0	5.1	1.8
1967	1.7	42.6	40.1	25.3	30.5	130	3.3	-0.2	4.8	1.5
1968	1.2	43.0	38.1	21.6	25.5	130	3.8	-0.5	8.4	5.0
1969	0.6	32.4	44.7	19.2	21.4	129	4.4	-0.3	9.0	5.6
1970	0.4	24.7		20.0	19.8	129	5.3	-0.6	9.5	6.0
1971	0.3	32.3		20.5	18.7	128	6.6	-1.3	12.0	9.6
1972		38.3			16.8	123	9.5	-1.5	11.1	8.7
1973		47.0			16.2	125	12.6	-1.7	13.6	11.2
1974		33.5			33.8	116	17.2	-7.1	9.7	7.3
1975		42.8			30.1	100	21.2	-6.7	5.4	4.0
1976		37.2			48.2	125	26.0	-6.0	9.7	7.3
1977		37.5			38.6	128	32.0	-4.0	5.7	3.3
1978		42.2			40.5	131	43.5	-6.0	5.0	2.7
1979		73.6			76.8	128	49.9	-10.0	6.4	4.1
1980	2.3	70.2			110.2	115	53.8	-12.4	7.2	3.8
1981	2.3	87.2			95.2	109	61.4	-11.0	-1.6	-4.0
1982	2.6	65.0			99.7	112	69.7	-16.3	0.9	-1.5
1983	4.0	95.0			211.0	91	81.3	-6.8	-3.2	-5.6
1984	4.8	203.5			223.8	75	91.1	0.0	4.5	2.1
1985	10.9	306.9			235.1	78	94.9	-0.3	8.3	5.9

주석: 연방적자는 대GDP 비율(%). 통화공급, 최저임금, 일반물가지수, GDP, 1인당 GDP는 연증가율(%), 최저임금지수의 기준년도는 1975년 (1975=100). 중장기 외채와 경상수지의 단위는 10억 달러.

- 출처: (1) 1963~71 對GDP연방적자, 사부문 은행여신, 최저임금, 1963~70 통화공급은 Albert Fishlow, "Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy", in *Authoritarianism in Brazil*, ed. Alfred Stepan(New Haven and London: Yale University Press, 1973), 72.
- (2) 1971~84 통화공급은 Albert Fishlow, "A Tale of Two Presidents: The Political Economy of Crisis Management", in *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*(New York and Oxford: Oxford University Press), 84.
- (3) 일반물가지수, GDP, 1이당 GDP는 <표-1>과 동일.
- (4) 실질최저임금지수, 증장기외채, 경상수지는 Eliana A. Cardoso and Albert Fishlow, "The Macroeconomics of the Brazilian External Debt", in *Developing Country Debt and Economic Performance*, vol. 2: *Country Studies—Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico*, ed. Jeffrey D. Sachs(Chicago and London: The University of Chicago Press)에 실린 Appendix: Brazilian Statistics.
- (5) 1980~85 對GDP 연방적자와 1985 통화공급은 이영조, "라틴 아메리카에 있어서의 민주화의 경제적 영향: 아르헨티나와 브라질을 중심으로", 한국정치학회(편), 『새로운 세계秩序의 挑戰과 韓國政治』(1991), 176.

달치 월급을 퇴직금으로 지불하게 하고 있었다. 새 제도는 먼저 직업안정에 대한 보장을 제거했다. 부당해고에 대한 보상액은 새 제도 하에서도 거의 비슷했지만 재원의 충당방법이 완전히 달라졌다. 회사는 각 노동자에 대해 기본급의 8%를 매달 기금의 구좌로 적립하고 부당해고시에는 적립금의 10%를 추가로 지불하게 되어 있었다. 그러나 임금의 8%를 적립하는 대신에 임금의 6.25%에 해당하는 각종 세금경감 조치가 병행되었기 때문에 새 제도 하에서 해고와 관련한 기업의 재정부담은 엄청나게 경미해졌다. 직업안정법 하에서도 10년이 되기 전에 해고하는 것이 상례였기 때문에 새 제도 하에서 직업안정성이 특별히 감소하지는 않았지만 해고에 대한 보상방법의 차이로 인해 경기침체시에 훨씬 쉽게 해고할 수 있게 되었다. 어차피 모든 노동자에 대해 보상금을 적립하고 있기 때문에 실제적인 부담은 구제도 하에서의 부담의 10% 남짓에 불과했기 때문이다.³⁷⁾

<표-2>에서 보면 이러한 일련의 안정화대책은 적어도 표면적으로는 상당한 성공을 거둔 것으로 보인다. 무엇보다도 브라질정부가 이상의 정책수단

37) 근무기간보장기금(FGTS)의 보다 자세한 내용은 Humphrey, *Capitalist Control*, 44~47 참조.

을 놀라우리만치 신속하게 행사할 수 있었다는 점이 눈에 띈다. 1966년까지 국내총생산에 대비한 연방정부의 현금재정적자는 1963년의 거의 1/4 수준으로 감소했다. 같은 해 통화공급은 명목상 15%밖에 증가하지 않았고 사부문에 대한 은행여신의 증가율 또한 그렇게 급격하지는 않아도 유사하게 인하되었다. 1964년 이후 최저임금은 물가상승에 못미치는 비율로 인상되었다. 인플레이션은 이전의 정부보조로 왜곡된 가격구조를 시정하는 데서 야기된 수정인플레이션도 있고 해서 즉각적으로 그 효과가 나타나지는 않았지만 그래도 1963년의 절반 수준으로 떨어졌다. 한편 국내총생산의 실질성장률은 세배로 뛰었다.

하지만 군정의 안정화정책은 1967년 코스타 이 실바 Artur Costa e Silva 정부가 들어서면서 중대한 변화가 일어난다. 특히 여신정책과 통화정책이 팽창정책으로 완전히 반전되었다. 이러한 정책전환은 가장 직접적으로는 카스텔로 브랑코 정부 하에서의 긴축기조의 안정화정책이 심각한 경기침체를 야기하고 있었다는 데 있었다. <표-1>에서 보듯이 1965년의 경우 산업생산은 민중주의 말기의 혼란으로 생산이 위축되었던 1964년에 비해서도 4.7%나 감소했다. 물론 GDP는 2.7% 성장했지만 이것도 브라질의 연 인구성장률이 2.8%였다는 데 비추어 보면 사실상은 성장을 제로라는 결과였다. 게다가 경제의 합리화, 즉 경쟁을 통한 효율성의 제고를 지향하고 있던 카스텔로 브랑코 정부는 외국 수입품에 대한 관세를 인하는 등 과거에 브라질 기업들이 누리던 보호벽들을 제거하고 있었다. 수요의 둔화와 긴축금융정책 그리고 국제경쟁의 증대는 많은 브라질 기업들을 파산지경으로 몰고 가고 있었다.³⁸⁾

이같은 경기침체는 군정의 주요 지지기반이었던 기업인들과 산업이 밀집한 동남부(미나스제라이스, 상파울루, 리우데자네이루)의 강력한 반대를 불러일으키고 있었다. 1965년의 주지사선거에서 각종 선거절차 조작에도 불구하고 군정이 미는 전국 민주동맹(UDN) 후보가 미나스제라이스와 과나바라(=리우데자네이루) 두 주 모두에서 패퇴한 것은 바로 이같은 반대세력이 얼마나 강했는가를 보여주는 사건이었다. 이러한 패배로 군부내에서도 정부의 경제정책에 대한 비판세력이 등장하고 있었지만 민중주의시기의 특수이

38) Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 44; 62.

익정치에 대해 극도의 혐오감을 지녔던 카스텔로 브랑코 정부는 그럼에도 불구하고 종래의 합리화정책을 고집했다. 농업부문에 있어서도 종래 연장의 재정적자에 큰 몫을 차지하던 잉여커피의 정부매입가격을 1966년도의 경우 1965년 수준으로 동결하였다.³⁹⁾

코스타 이 실바정부의 델핑 네토 Antonio Delfim Neto를 필두로 하는 새 경제팀이 이제 브라질 인플레이션의 주된 원인이 초과수요 excess demand 보다는 비용압박 cost-push에 있다는 분석을 내놓은 것은 이러한 정치적 경제 상황과 밀접하게 연결되어 있었다. 새 경제팀은 비용압박으로 인한 유희생산능력 idle capacity이 계속되는 인플레이션의 원인이며 비용압박의 가장 큰 요소는 금융비용이라고 분석했다. 따라서 여신과 통화의 확대는 인플레이션을 증대시키기보다는 오히려 감소시킬 것이며 동시에 경제성장에도 기여할 것이라고 주장했다.⁴⁰⁾ 정치적으로 보면 정당성의 상당부분을 이전의 민중주의에 비해 나은 경제실적을 달성할 것이라는 주장에 의존하고 있던 군부정권이 일단 이상주의자 카스텔로 브랑코가 대통령직에서 물러나자 우선순위를 경제합리화에서 효과가 보다 즉각적인 경기부양으로 옮긴 것이라고 할 수 있다.

새 경제팀의 분석 자체의 타당성은 좀 더 연구가 있어야 확인이 가능하겠지만 결과적으로 여신과 통화공급의 증대를 통해 성장을 촉진하는 동시에 인플레이션을 억제한다는 정책목표는 <표-2>에서 보듯이 성공적으로 달성되었다. 1966년에 41.3%였던 인플레이션은 계속 하락하여 1973년에는 16.2%까지 하락했으며 성장율도 1968년에 8.4%로 경충 뚝 이래 1973년까지 연평균 10%를 상회함으로써 소위 “브라질의 기적 o milagre brasileiro”을 구가했다.

이처럼 비정통적인 안정화정책이 성공할 수 있었던 것은 대체로 세가지 이유에서 비롯한 것으로 보인다. 첫째는 카스텔로 브랑코 정부의 인기없던 정책이 남겨준 거시경제적 유산이 이후의 정부에게 상당한 기간 동안 아주 유리한 여건을 조성해 주었다는 점이다. 카스텔로 브랑코 정부는 인플레이

39) Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 55.

40) 새 경제팀의 경제분석에 대해서는 Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 69~70 참조.

선의 큰 불을 잡았을 뿐 아니라 단기외채의 재협상과 해외자본의 도입으로 국제수지도 크게 개선시켰다. 정부지출의 삭감과 세입증대로 재정적자를 감소시켰다. 공기업의 경영 개선 등 공공부문을 합리화했다.⁴¹⁾

둘째는 계속된 임금억제책이었다. 물론 상당부분 카스텔로 브랑코정부가 이용했던 방법을 그대로 답습한 것이긴 하지만 캄포스와 불롱이스가 안정화를 달성하기 위한 일시적인 수단으로서 이들 조치를 이야기했던 데 반해 델 평 네토는 이것을 장기적인 정책수단으로서 이용했다. 앞서 언급한 캄포스와 불롱이스의 1965년도 임금억제법은 3년기한의 限時法이었다. 1968년 코스타 이 실바 정부는 이 법을 영구법으로 바꾸어 경제의 전부분에 걸쳐 임금을 통제했고 그 결과 실질임금은 <표-2>에서 볼 수 있듯이 1975년까지 계속 하락했다.

또 하나 코스타 이 실바 정부가 이용한 수단은 직접적이고 전면적인 물가의 통제였다. 1968년 12월 코스타 이 실바 정부는 모든 물가인상은 정부의 사전 승인을 받도록 함으로써 전면적인 물가통제를 단행했다. 합동물가위원회(Conselho Interministerial de Preços: CIP)가 집행한 물가통제는 뒤이은 메디치 Emílio Garrastazú Médici 정부에서도 그대로 답습되었다.

2. 후기: 오일쇼크, 정치개방, 외채주도 성장정책

“정상”을 되찾은 듯이 보였던 브라질의 정치경제는 1974년에 접어들면서 국제경제환경의 악화와 국내정치상황의 변화로 다시 한번 위기를 맞게 된다. 먼저 언제까지나 계속될 것 같았던 브라질의 기적은 1973년의 오일쇼크로 심각한 위기에 봉착한다. 1974년 3월에 취임한 가이젤 Ernesto Geisel 대통령은 이 외부의 경제적 충격이 야기한 국내의 경제 위기를 처리해야 했다. 석유파동의 직접적인 결과의 하나는 석유가의 4배 인상으로 인한 대규모 국제수지 적자였다. 그러한 국제경제적 충격은 경기침체를 수반할 구조조정과 부채금융 debt financing을 통해서만 가능한 성장유지 사이의 양자택일을 강요하고 있었다. 정치적으로는 1974년 선거에서의 여당의 패배로 막 시작된 정치적 개방이 위협받는 상황이었다. 가이젤 정부가 결국에 안정보다는 성장을 선택한 것은 국내정치환경의 변화와 밀접하게 연관되어 있었

41) Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 69.

다.

정치적으로 브라질 군정기의 배제적 권위주의 exclusionary authoritarianism는 대체로 두가지 유형의 정당화에 의존하고 있었다. 하나는 선거적 정당화 electoral legitimation로 선거에서의 승리를 통해 수권 mandate을 과시하는 것이었다. 이를 위해 군정은 선거법을 끊임없이 조작함으로써 여당이 선거에서 승리하도록 하고 있었다. 다른 하나는 수단적 정당화 instrumental legitimation로 사회적으로 중요한 가치를 달성하는 데 있어서 현재의 체제가 유효한 수단임을 증명함으로써 정당성을 획득해 나가는 것이었다. 브라질 군정의 경우 구체적으로 경제안정과 경제성장면에서의 실적을 과시함으로써 체제를 정당화하려 했다.

코스타 이 실바 시기(1967~69)와 뒤이은 메디치 시기(1969~74)는 브라질의 군부독재가 극에 달했던 시기이지만 앞서 살펴본 친기업적인 정책들(FGTS, 여신확대, 팽창적 통화공급)을 통해서 군부와 중남부지역 엘리트와의 연합이 새롭게 구축된 시기이기도 하다. 무장도시게릴라활동의 증가와 조직노동의 점증하는 도전, 그리고 고도경제성장의 시작이 후자로 하여금 군부의 필요성과 수단성 instrumentality을 인정하게 했다.

이같은 연합에 기초해서 군정은 1969년 전통적인 인구비례 하원의석 배분을 유권자수 비례로 바꾸었다. 투표권이 여전히 문맹자에게는 주어지지 않는 상태에서 하원의석을 유권자 수에 따라 배분하는 것은 바로 중남부의 보다 근대화된 주들이 보다 많은 의석을 차지하게 되었음을 의미한다. 이같은 규칙의 조작과 선전 등을 통해 1970년 선거에서 여당인 ARENA가 야당인 브라질민주운동 Movimento Democrático Brasileiro에 압승했다.

그러나 메디치의 대통령 임기의 말기에 이르면 이미 도시게릴라는 패퇴했고 오일쇼크로 인해 경기는 침체국면에 접어든다. 이것은 수단적 정당화가 그 만큼 어렵게 되었고 따라서 선거에서의 승리가 정당화의 수단으로서 일층 중요성을 띠게 되었음을 의미한다.

메디치의 뒤를 이은 가이젤 대통령은 “압력빼기 distensão”, 즉 점진적인 위로부터의 자유화를 시작했다. “압력빼기”는 정치적 경제적 환경의 변화에 대응한 것이었다. 많은 사람들이 무장게릴라운동의 괴멸로 강압적인 안보기구들의 존재이유에 대해 회의를 품기 시작했으며 국제적인 석유파동의 여과

로 “브라질의 기적”이 계속될 수 있을지에 대한 의구심이 증가하고 있었다. 안보 이유에서도 경제적인 이유에서도 정치적 탄압을 정당화하기 어렵게 된 상황에서 가이젤은 점진적인 정치적 자유화의 길을 택했다. 이것은 또한 정치적 탄압의 시기에 힘과 독자성이 지나치게 증가한 군부내의 보안기구의 독주를 견제함으로써 군부의 제도적 일체성을 유지하기 위해서도 필요한 것으로 여겨졌다.⁴²⁾

1970년 선거에서의 압승에 비추어 선거에서 패배하리라고는 예기치 않았던 가이젤은 선거적 정당성의 증대된 중요성을 감안해 공정한 선거에서 깨끗하게 승리함으로써 정당성을 구축하려고 시도했다. 따라서 경쟁을 제한하는 요소, 특히 야당의 마스크 사용에 대한 제약을 제거했다. 그러나 무력화되었다고 여겨졌던 MDB는, 선거를 단순한 선거가 아니라 사실상 군정에 대한 국민투표로 변모시키면서, 아주 효과적인 선거운동을 전개했다. 그 결과 선거에 붙여진 22개 상원의석 가운데 16석을, 하원의원 364석 가운데 160석을 차지했다. MDB의 승리에는 이제까지 군정 하에서 실질임금의 하락을 경험한 도시노동자들도 한몫을 거들었다.

ARENA의 패배와 MDB의 승리는 보안기구와 연결된 군부내 강경파로 하여금 자유화의 저지를 시도하게 만들었다. 보안요원들에 의한 정치범의 암살은 중남부에 있어서 중산층의 군정에 대한 반대를 더욱 고조시키는 결과를 가져왔다. 선거적 정당화의 실패와 시민사회의 도전은 국가의 경제정책 선택에 많은 제약을 가했다. 이제 그 어느 때보다 가시적인 경제실적이 필요하게 되었다.⁴³⁾

42) 정치개방의 軍내부적 원인에 대해서는 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988), 특히 chap. 3 참조.

43) 물론 선거적 정당화를 포기한 것은 아니다. 규칙을 고쳐서라도 선거에서 승리하려는 노력은 계속된다. 특히 1977년 4월에 가이젤이 1978년의 선거를 내놓은 소위 ‘4월 패키지’ *pacote de abril*는 하원의 의석을 유권자수에 비례해서 배분하기로 한 1969년의 결정을 뒤집었다. 이것은 하원의석을 다시 각주의 인구수에 비례해서 배분함으로써 야당의 거점인 중남부의 정치적 비중을 낮추는 한편 여당의 새로운 거점인 낙후한 동북부지역의 비중을 증대시키자는 것이었다. 1974년을 전후하여 변화하는 군정과 동북부엘리트의 관계에 대해서는 이영조, “관료적 권위주의 체제 하에서의 국가자율성의 한계: 브라질의 농업개혁을 중심으로”, 한국국제정치학회 발표논문(1991년 5월) 참조.

구조조정은 비석유류 수입의 감축을 통해 대규모 무역적자는 피할 수 있었겠지만 동시에 브라질의 성장을 급격히 떨어뜨릴 우려가 있었다. 긴축 정책은 상당한 성장의 희생을 수반하고 그 결과 여러 부문에서 임금억제와 실질소득감소는 물론이고 실업의 증가를 가져왔을 것이다. 이러한 상황은 정치개방을 위협에 빠뜨릴 공산이 컸기 때문에 외채와 인플레이션을 무릅쓴 성장정책이 선택된 것이었다. 이 시기의 많은 개발도상국과 마찬가지로 브라질은 정치적으로나 경제적으로 힘겨운 구조조정보다는 국제적 차관을 통한 성장의 길을 선택했다. 아울러 석유파동으로 인한 국제금융시장의 구조변화가 이리하 선택을 부추기고 있었다. 구조조정정책으로 성장이 둔화된 산업국가들의 국제금융에 대한 수요는 주는 한편 국제금융체제 내에 다량의 석유달러 petrodollars가 공급되고 있었기 때문에 외채의 도입은 상대적으로 아주 손쉬웠다.⁴⁴⁾

브라질이 성장을 선택했다는 것은 새 정부가 마련한 제 2차 국가개발계획(II PND)에 분명하게 드러난다. 제 2차 국가개발계획의 주요 목표 가운데는 (1) 새로운 부문의 설립과 새로운 기술의 창조와 응용을 통한 근대적 경제의 확립, (2) 세계경제의 새로운 현실에의 적응, (3) 모든 계급 특히 중간계급과 노동계급에게 상당한 실질임금 인상의 보장 그리고 절대빈곤의 단기간내의 추방을 지향하는 사회발전전략이 포함되어 있었다.⁴⁵⁾

이처럼 가이젤 행정부는 실질임금의 인상을 통해 국민일반의 생활수준을 향상하려 했다. 그러나 여타 부문에 희생을 강요하지 않기 위해서 합동물가 위원회는 많은 가격이 노동과 에너지 등의 비용 상승을 반영하도록 조정되게 허용했다. 따라서 점진적인 정치적 개방의 분위기 속에서 부문간의 충돌을 막기 위해 인플레이션이 용인되었다. 더욱이 1973년에 이르면 이전의 유희능력이 소진되었기 때문에⁴⁶⁾ 지속적인 성장을 위해 정부는 에너지, 광산, 중공업 등의 부문에 대규모 투자를 단행했다. 국영개발은행(BNDE)은 자본

44) 국제금융의 내부구조(공급측면)에서 외채위기의 등장을 분석한 것으로는 Robert Devlin, *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story* (Princeton: Princeton University Press, 1989) 참조.

45) Antonio Barros de Castro and Francisco Eduardo Pires de Souza, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985), 30. Baer et al, "Austerity under Different Political Regimes", 29에서 재인용.

재 산업의 확충에 필요한 자본을 공여했다. 국영석유회사인 페트로브라스 Petrobras는 국내외에서 석유채굴을 크게 증가시켰다. 또 대체에너지원을 개발하기 위해 대규모 수력발전소를 건설하고 알코올 프로그램에 투자하기도 했다. 이러한 투자정책은 다시금 국가의 재정팽창을 가져오고 있었다.

결론적으로 “외채를 통한 탈출”로 가이젤 정부는 메디치 정부 시기보다도 낮은 해도 상당한 속도의 성장을 유지할 수 있었다. 그러나 그 대가는 〈표-2〉에서 보듯이 인플레이션이었다. 1973년 16.2%까지 하락했던 인플레이션은 1974년에는 33.8%로 두배 이상 뛰고 1980년에는 110.2%까지 이른다. 뿐만 아니라 결과적으로 볼 때 구조조정의 기회를 놓침으로써 1979년의 2차 오일쇼크에 적절히 대응할 수 없게 되었다. 하지만 당시의 정치상황에 비추어 어떤 다른 대안이 있었겠는가?

3. 군정기 안정화 정책의 평가

브라질의 군정을 포함해서 남미의 소위 배제적 권위주의 체제는 흔히 그 이전의 민주주의 체제에 비해 보다 합리적인 정책작성과 보다 유효한 정책집행을 할 수 있다는 공리주의적 근거에서 스스로를 정당화했다. 배제적 권위주의 체제 하에서는 정치참여와 경쟁의 극소화로 단기적인 정치적 고려의 부담이 없기 때문에 국가가 보다 합리적이고 효율적인 방향으로 행동할 수 있다는 것이었다.

하지만 이러한 주장은 브라질의 경험이 보여주듯이 반쪽 진리에 지나지 않는다. 無所不爲의 외양에도 불구하고 배제적 권위주의체제 하의 국가 역시 상당한 정치적 제약에 직면하고 있었다. 주된 제약요인은 정당화의 필요였다. 강력한 보안기구의 뒷받침 속에 외양상 더없는 자율성을 지닌 것처럼 보였던, 그리고 스스로도 높은 자율성을 지녔다고 자부했던 군정기 브라질의 국가지만 여전히 시민사회로부터 끌어내는 정당성의 필요로부터 완전히 자유로울 수는 없었다. 어떤 의미에서는 배제적 권위주의체제 하에서 정당화의 문제는 더욱 심각한 것으로 보인다. 오도넬 Guillermo O'Donnell이 지

46) Claudio R. Contador, “Inflation and Recession: Fate or Political Choice in Brazil Today?” in *The Brazilian Economy in the Eighties*, ed. Jorge Salazar-Carillo and Roberto Fendt, Jr.(New York: Pergammon Press, 1985), 151, Figure 1 참조.

적하고 있는 것처럼, 민중부문의 정치적 배제를 추구하는 만큼 배제적 권위주의체제는 선거를 통해 스스로를 정당화할 수 있는 가능성을 스스로 부정하고 있는 셈이기 때문이다.⁴⁷⁾ 물론 강압과 명령에 의한 통치가 적어도 단기적으로는 불가능한 것은 아니지만, 언제까지나 이같은 정치적 비용이 큰 방법에 의존할 수는 없다. 뿐만 아니라 유효하고 효율적인 정책의 집행을 위해서도 구체적인 정책은 물론 체제 자체에 대한 지지를 동원할 필요가 있다.

물론 이런 문제를 인식하고 있던 브라질의 군부는 다른 나라의 군부가 흔히 했던 것과는 달리 의회와 선거를 완전히 없애지는 않았다. 비록 제한된 것이긴 해도 선거는 중요한 정치적 기능을 수행하고 있었다. 아울러 정치과정의 주변화에 비례해서 축소된 선거적 정당성을 매꾸기 위해 군정은 수단적 정당화에 의존하고 있었다. 브라질 군정이 초기에 反노동적이고 親기업적인 정책을 통해 안정과 성장을 동시에 달성할 수 있었던 것은 비교적 정치적 부담이 적었기 때문이었다. 다른 한편 안정과 성장은 체제의 정당화에도 기여하고 있었다.

그러나 강압을 어느정도 용인케 했던 도시무장계릴라운동의 괴멸, 1973~74년의 국제석유파동으로 인한 경기후퇴, 중남부지역의 반대세력의 증가, 여당이었던 ARENA의 1974년 의회선거에서의 패배, 그리고 이들 요소에 의해 촉발된 민주화 요구의 고조는 군정의 정치적 경제적 환경을 완전히 바꾸어 놓았다. 군정은 그야말로 진퇴유곡의 상황에 처했다. 경제적 실적을 통한 정당화가 어려워진 만큼 선거를 통한 정당화는 더욱 중요해졌지만 1974년의 선거에서 보듯이 사실상 불가능했다.

이러한 상황에서 국제금융시장의 구조변화로 손쉽게 빌어 쓸 수 있는 외채가 하나의 탈출구로서 등장했다. 인플레이션과 누적채무라는 대가를 치르긴 했지만 외채에 기반한 성장정책은 군정의 수단성을 과시함으로써 적어도 단기적으로는 체제가 급속히 탈정당화하는 것을 막았다. 뿐만 아니라 지속적인 성장과 고용의 유지는 “압력빼기 *distensão*”에서 “개방 *abertura*”으로

47) Guillermo O'Donnell, “Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State”, in *The New Authoritarianism in Latin America*, ed. David Collier (Princeton: Princeton University Press, 1979), 285~318.

이어진 정치적 자유화의 과정을 군정이 원하는 조건으로 끌고 가기 위해서도 필수적이었다. 경기침체와 실업증가를 유발할 정통적인 안정화정책은 1974년 이후의 군정에게 있어서는 이미 논의였다.

탈정치화의 기치에도 불구하고 군정기 브라질의 국가는 정치, 특히 정당화의 필요로부터 결코 자유롭지 못했다. 지나친 단순화의 우려를 무릅쓰다면, 민중주의체제가 시혜에 바탕한 수단적 정당화에 의존했기 때문에 재정적자와 인플레이션에 직면했다면 배제적 권위주의체제는 성장에 바탕한 수단적 정당화의 필요 때문에 인플레이션 유발적인 외채의존의 성장정책으로 나아갔다고 하겠다.

IV. 재민주화체제 하의 경제안정정책: 크루자두 계획 Plano Cruzado의 부침

1. 외채위기, 민주이행, 경제안정화

1982년 멕시코의 외채상환 중지로 야기된 국제적 외채위기로 인해 국외로부터의 자금유입이 감소함에 따라 브라질은 외채를 통한 “탈출”의 길이 막히면서 커다란 경제위기를 맞는다. 정권의 정당화에 필요한 지속적 성장을 뒷받침할 재원이 사실상 증발한 것이었다.

이 위기와 그에 대한 피게이레도 João Batista de Oliveira Figueiredo 정부의 대응이 1985년의 민정 이양은 물론 이후의 경제안정화정책의 방향에도 결정적인 영향을 미쳤다. 국제통화기금(IMF)과 피게이레도정부가 1983년초에 채택한 안정화계획은 공공지출의 급격한 삭감과 크루제이로의 평가절하, 지원금과 지원여신의 삭감, 임금의 동결 그리고 국영기업체의 외자도입에 대한 제한을 포함했다. 그 결과 <표-2>에서 보듯이 1983년 브라질은 GDP는 3.2%, 1인당 GDP는 5.6% 감소한 반면 물가는 211% 상승하고 실질임금은 18.8% 가소하게 된다. 특히 산업생산은 7.9%나 감소했다. 실업도 증가하여 상파울루와 리우데자네이루의 경우 1978년 8월에 비해 1983년 12월에는 14%가 늘었다.⁴⁸⁾이같은 경기침체는 도시실업자와 빈민의 폭동을 야기

48) Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 238

해 1984년 리우데자네이루와 상파울루를 비롯한 대도시에서 발생한 폭동은 도합 900회를 상회했으며 이들 폭동은 한결같이 브라질에 고통을 안겨주는 IMF를 비난하고 있었다. 좌파와 우파 모두 외세, 즉 IMF의 개입에 대해 민족주의적인 반대를 제기했다. 브라질의 보통사람들은 이들이 브라질의 경제적 난국을 특히 실업문제를 해소하기 보다는 오히려 심화시키고 있다고 보고 있었다.⁴⁹⁾ 이제 경기침체와 실업을 수반하는 IMF류의 긴축적 안정화정책은 엄청난 정치적 비용을 각오하지 않고서는 실행하기 어렵게 되었다.

한편 피게이레도의 임기가 끝나감에 따라 대통령직 승계의 문제가 커다란 정치적 이슈로 부각되고 있었다. 야당지도자들, 학자들, 노조지도자들은 정부에 대해 대통령직선제 개헌 요구의 압력을 증대시키고 있었다. 브라질의 주요도시에서 수백만명이 “직접선거”를 위한 시위에 참여하고 있었다. 1984년 4월, 군정은 수도 브라질리아를 군대로 봉쇄하고 비상사태를 선포한 상태에서 직접선거법안을 가까스로 부결시킬 수가 있었다.⁵⁰⁾

차기대통령을 선출할 선거인단에서 여당인 사회민주당(Partido Democrático Social: PDS)이 680표 가운데 359표를, 최대 야당인 브라질민주운동당(Partido Movimento Democrático Brasileiro: PMDB)은 269표를 장악하고 있었다.⁵¹⁾ 만약 모든 사회민주당 대의원들이 정부여당의 후보를 지지하면 여당의 승리는 보장되어 있었지만 여다권 내의 분열로 결과는 사뭇 다르게 나타났다. 사회민주당의 유력한 대통령후보 경쟁자는 피게이레도의 부통령인 아우렐리아노 샤베스 Aureliano Chaves, 연방하원의원 파울로 말루피 Paulo Maluf, 내무장관 다비지 안드레아자 David Andreazza 그리고 연방상원의원 마르코 마시에우 Marco Maciel의 네사람이었다. 피게이레도가 당내중재를 포기한 상태에서 후보지명이 말루피에게 돌아가자 말루피를 지지하기 위해 사르네이, 샤베스를 위시한 여러 PDS증진이 PDS에서 떨어져 나와 자유전선당(PFL)을 결성했다. 선거인단에서 PFL은 PMDB와 연합해서 미나스제라이스 주지사인 탕크레도 네비스 Tancredo Neves를 대통령 후보로 지명했

49) Eul-Soo Pang, “Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony in Brazil”, in *Debt and Democracy in Latin America*, ed. Barbara Stallings and Robert Kaufman (Boulder, San Francisco, and London: Westview Press, 1989), 130.

50) Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 240~44.

51) Pang, “Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony”, 130.

다. 1985년 1월 선거인단 투표에서 네비스는 여당후보인 말루피를 간단히 물리쳤다.

하지만 네비스가 중병으로 취임하지 못하고 부통령당선자인 주제 사르네이 José Sarney가 대통령에 취임하게 됨으로써 재민주화정부는 내부분열이라는 고질을 갖고 태어났다. 사르네이는 군사정권 하에서 마라냐옹 Maranhão주의 주지사를 두차례 역임했고 연방 하원의원, 연방 상원의원에다가 여당이었던 PDS의 당수까지 지냈던 사람으로 바로 수개월전만 해도 군사정권의 적극적인 지지자였다. 보수주의자나 군부로서는 네비스보다 훨씬 안심할 수 있었겠지만 대부분의 PMDB 정치인들과 브라질의 중도좌파의 사람들에게 사르네이는 이념적으로 의심스러운 인물이 아닐 수 없었고 이러한 상호불신이 집권여당 내의 심각한 분열을 예고하고 있었다.

이러한 분열은 단순히 이념적인 차원에 그친 것이 아니라 실제적인 측면, 즉 전리품인 국가혜택 state patronage을 둘러싼 뿔싸움에 의해 격화되었다. 군정기간 동안 연방정부로부터 차단되어 있었던 PMDB 정치인들은 연방정부의 자리를 차지할 기대에 부풀어 있었지만 사르네이 취임 1년 동안 연방의 직임에 임명된 4,565명 가운데 과거 군부와 관련이 없는 초임자는 15%에 불과했다.⁵²⁾ 게다가 중요한 장관직은 PMDB와 대통령선거에서 제휴한 댓가로 PFL 정치인들이 차지하게 되어 있었다.⁵³⁾

분열은 탕크레도 네비스가 물려준 내각 내에서도 첨예하게 드러났다. 경제정책과 관련해서 보면 알력의 초점은 온건 정통파인 재무장관 프란시스코 도르넬리스 Francisco Dornelles와 PMDB 좌파가 선택한 경제학자로 경제계획장관을 맡은 주앙 사야지 João Sayad의 대립이었다. 브라질의 외채 재협상, 연방정부의 사회적 지출, 경제성장 등의 주요 쟁점에 대해 도르넬리스는 브라질의 조건대로라면 IMF와의 협조도 무방하다는 입장이었고 경제부흥을 위해서는 조세의 인상과 공공지출의 삭감, 국영기업체의 감소, 외채의 롤오버를 주장하고 있었다. 반면에 네비스의 사회경제적 구상을 계승한 사야지

52) Eder Sader, "A nova retórica da Nova República", in *Consituente, economia e política da Nova República*, ed. Antônio Kandir(São Paulo: Cortez Editora, 1986), 52~53. Pang, "Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony", 131에서 재인용.

53) PMDB가 헌법에 대한 논의의 초기에 의원내각제를 표방한 이유의 일단이 바로 여기에 있다.

는 보다 팽창주의적인 접근을 취했다. 네비스는 죽고 우파정치인이 대통령 자리를 차지하고 있는 상황에서 PMDB는 뭉싸움에는 밀렸을지 모르지만 팽창정책만은 끝까지 고수할 태세를 취하고 있었다. 결국 임기완료와 권한강화를 위해 인기를 고려한 사르네이 대통령이 팽창정책 쪽으로 기울자 도르넬리스는 1985년 말 재무장관직에서 사임했다.⁵⁴⁾

도르넬리스가 물러나자 경제부흥을 위해 정부는 보다 팽창적인 재정 및 금융정책을 채택한다. 도르넬리스의 후임으로 재무장관이 된 질손 푸나로 Dilson Funaro는 상파울루의 기업가로 국영개발은행의 총재를 맡고 있던 인물이었다. 그는 즉각 IMF와의 관계를 끊고 저리장기 롤오버를 얻어내기 위해 다국적 은행 및 주요 채권국들과 직접 협상을 시도했다. IMF를 건너 뛰는 것은 국내정치적으로는 인기가 있었을지 몰라도 은행들은 브라질의 전략에 난색을 나타냈다. 그러나 푸나로는 그의 외채조정 정책이 1백 50만의 새 일자리를 창출할 것이고 인플레이션과 공공적자가 감소할 것이라고 주장했다.

하지만 푸나로의 예측과는 달리 1986년 2월에 이르면 인플레이션이 1985년의 230%에서 연율 500%로 증가하게 되었고 외채문제도 별 뾰족한 해결책이 보이지 않는 상황이 되었다.⁵⁵⁾ 또한 사르네이 정부는 매일 정치적 지지자들에게 대한 보상으로 또 고용증대를 위한 공공투자에 더 많은 돈을 써야만 했다. 그 결과, <표-2>에서 보듯이 1984년에도 이미 GDP의 4.8%로 적지 않았던 재정적자가 1985년에는 10.9%로 급증한다. 사르네이는 무언가 새로운 정책에 도박을 걸지 않을 수 없게 되었다.

2. 꼬루자두 계획 Plano Cruzado

‘경제안정화계획’ 혹은 ‘제로 인플레이션’으로도 알려진 꼬루자두 계획은 경제학자들 사이에서는 이미 1984년부터 논의되고 있었다. 꼬루자두 계획의 근저를 이룬 것은 확대일로의 인플레이션 나선 inflationary spiral은 모든 임금, 가격, 그리고 이자율을 이전 계약기간의 인플레이션율에 여동시킨 결과

54) Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 277~78; Pang, “Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony”, 131~32.

55) Pang, “Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony”, 132.

라는 믿음이었다. 그 증거로서 제시된 것이 브라질에서는 필립스곡선 Philips Curve이 예측하는 인플레이션과 실업 사이의 매절 trade-off이 나타나지 않고 있다는 사실이었다.⁵⁶⁾ 그러한 인플레이션 연동체계에서는 경제의 한 부문에서의 주요한 물가인상이 곧 다른 모든 부문에 반영되기 마련이다. 개방정치 하에서 사회 주요세력의 눈치를 살펴야 하는 정치인들에게 있어서 그루자두 계획의 매력은 인플레이션 연동제 indexation만 폐지하면 성장과 고용면에서의 희생 없이도 안정화가 달성될 수 있다는 시사에 있었다.

1986년 2월 28일을 기해 인플레이션에 대한 “십자군전쟁 Cruzado”으로 선포된 그루자두 계획은 다섯가지의 중요한 내용을 담고 있었다. (1) 임금, 계약, 물가 등에 대한 ‘금융조정 correção monetário’을 제거함으로써 경제를 인플레이션으로부터 脫연동화한다. (2) 모든 생필품 가격과 국채(ORTN; 3월 1일 이후는 OTN)의 가치를 동결한다. (3) 저축성 예금, 은퇴연금, 그리고 기타 관련 기금을 제외하고는 일년 미만의 연동화된 계약을 금지한다. (4) 정부승인의 물가지수에 따른 매 6개월 마다의 조정 외에는 임금을 동결한다. (5) 크루제이로 대신에 크루제이로의 1,000배 가치를 지닌 그루자두를 새로운 화폐단위로 삼는다.⁵⁷⁾

새 안정화정책은 처음 몇 달은 경제적으로나 정치적으로나 대단한 성공이었다. 1986년 2월에 22% 증가했던 일반물가지수는 급락하여 3월에는 1% 감소, 4월에는 0.6% 감소, 5월에는 0.3% 증가, 6월에는 0.5% 증가를 기록했다. 내구성 소비재, 자동차, 트랙터 등의 소비증가에 힘입어 1986년 전반기에는 경제성장 또한 가속화되었다. 사르네이와 푸나로의 인기는 치솟았고 미치 가격조정이 이루어지기 전에 동결된 부문도 잠시나마 안정을 위해 불이익을 감수했다.⁵⁸⁾

그러나 시간이 경과하면서 그루자두 계획은 많은 문제점들을 노정하기 시작했다. 최대의 문제는 그루자두 계획이 가격기제의 자원배분기능을 박탈했다는 점이다. 모든 재화와 용역의 가격을 하루 저녁에 동결시켰기 때문에

56) Skidmore, *The Politics of Military Rule*, 278. 하지만 콘타도르는 브라질에서도 매절이 일어나고 있다고 주장하고 있다. Contador, “Inflation and Recession” 참조.

57) Pang, “Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony”, 133.

58) Baer, Biller, and McDonald, “Austerity under Different Political Regimes”, 36.

그루자두의 실제가치가 올라갔다. 이런 상황에서 소비자들은 일대 가수요성과 소비 행각을 벌이기 시작했다. 그러나 증가한 수요를 반영해서 재균형을 달성할 수 있는 장치가 결여되어 있었다.

당시 브라질에 체재하면서 그루자두 계획의 실행을 직접 경험한 필자가 보기에 가수요는 정책 자체의 문제와 인플레이션 기대심리의 잔존에 그 원인이 있었다. 정책면에서의 가장 큰 문제는 저축성예금 poupança를 탈연동화하고 그 이자율을 연 12%에서 3%로 대폭 인하한 데 있었다. 그 결과 많은 사람들이 예금을 인출하여 자동차와 같은 내구성 소비재를 구매하기 시작했다. 이것은 바로 물가동결이 경제활동의 위축을 가져올 것을 우려한 정부가 유효수요를 유지하기 위해 정부가 의도했던 바이기도 하다. 정책의 실패는 바로 이러한 정책효과를 과소평가한 데 있었다. 11월 선거 이후의 불확실성 또한 상품, 특히 내구재의 수요를 부추기고 있었다. 오랜 동안 인플레이션에 익숙해진 소비자들은 총선 때까지 그루자두 계획이 유지되겠지만 그 이후는 알 수 없고 따라서 장래의 인플레이션에 대비해서 돈가치가 있는 지금에 보다 많은 물건을 사두겠다는 태도를 보이고 있었다. 뿐만 아니라 과거 고율 인플레이션 하에서 대량구매를 하던 습관 또는 인플레이션이 사라진 상황에서도 계속되고 있었다.⁵⁹⁾

그 결과 가격이 1985년도 12월의 가격으로 동결된 새차가 일년쯤 사용한 중고차보다 싸게 되는 기현상이 벌어졌다. 하청업체로부터 부품을 공급받지 못한 GM, Ford, Volkswagen을 위시한 자동차 제조업체들은 조업을 단축하고 노동자를 해고하게 되었다. 1986년 8, 9월 경에는 모든 품목의 재고가 바닥이 나기 시작했다. 이윤이 떨어짐에 따라 은행들은 약 14만명의 직원을 해고했다. 수요가 공급을 계속해서 초과하자 내구성 소비재는 물론이고 나중에는 기본 생필품조차 부족현상이 빚어지기 시작했다.

초과수요가 구조화되어 있었기 때문에 그루자두 계획은 이제 집행 자체가 힘들었다. “나는 사르네이의 세무조사원 Sou fiscal de Sarney”이라는 배지를 단 주부들로 하여금 상점에서 물건값을 올려받는지 살피고 고발하게 하고 일단 고발이 접수되어 사실이 확인되면 조달청(SUNAB)에서 상점주인

59) 이것은 기업도 마찬가지였다. 설탕, 밀가루 등은 모두 큰 포장으로만 출고되고 있었다.

들을 체포케 함으로써 초기에는 일견 효과적인 집행이 이루어지는 듯했다. 그러나 초과수요가 가격기제를 통해 조정되지 못하자 몇달 안 있어 각종의 편법을 통한 소비자 기만이 보편화되기 시작했다. 제조업체들이 기존의 상품에 신상품 혹은 개선품이라는 딱지를 붙여 재포장하여 “합법적으로” 가격을 인상하는 일이 빈번해졌고 이것도 어려운 경우에는 아예 출고를 하지 않게 되었다. 웃돈 agios을 주지 않고서도 물건을 살 수가 없는 상황이 빚어졌다.

물가 통제를 완화함으로써 가격기제의 기능을 회복시키는 것이 필요했지만 그럴 경우 정부의 안정화 의지 자체가 의심을 받을까 두려워서 단행을 하지 못하고 있었다. 그 결과 통제 품목의 목록이 줄어들어야 할 시점에 오히려 늘어나게 되었다. 이러한 진퇴유곡에서 탈출하는 수단으로 수입을 늘렸지만 이것은 브라질의 국제수지를 악화시키는 한편 지속적인 성장에 필요한 자본재를 수입할 수 있는 능력을 감소시키는 결과를 빚었다. 브라질의 외환보유고는 그루자두 계획이 시작될 때 110억 달러에서 1986년 말에는 35억 달러로 감소했다.⁶⁰⁾

그루자두 계획은 또 통화량의 급속한 증가를 가져 오고 있었다. 1986년 1월에 6.3% 감소했다가 2월에 12.9% 증가했던 M1은 3월에는 76.9%, 4월에는 20.4%나 증가했다.⁶¹⁾ 물론 이러한 증가의 일부는 통화수요의 증가를 반영한 것으로 반드시 인플레이션 유발적이라고는 할 수 없겠지만 상당부분은 증가하는 재정적자를 메꾸기 위한 통화남발에 의한 것으로 보인다.

민정이양과 더불어 급증했던 정부의 재정적자 또한 그루자두 계획의 시행으로 일층 증가하고 있었다. 전기료와 전화료 같은 공익 public utilities요금은 미처 가격조정이 이루어지지 않은 상태에서 동결되었다. 그 결과 국영공익기업들의 적자가 증가하고 있었다. 아울러 공급부족의 문제를 해결하기 위해 정부는 식품을 수입하는 한편 물가동결시 미처 가격조정을 못했던 회사들을 위해 법인세를 인하해 주었다. 이처럼 세출은 느는데 세입은 오히려 감소함으로써 재정적자가 확대되었다. 1985년 GDP의 10.9%였던 재정적자는 1986년에는 13.2%로 증가했다.⁶²⁾ 결국 그루자두 계획은 물가통제라는

60) Baer, Biller, and McDonald, “Austerity Under Different Political Regimes”, 38.

61) Baer, Biller, and McDonald, “Austerity Under different Political Regimes”, 37.

대중치료를 지나치게 고집함으로써 역설적이게도 통제가 악화되면 언제라도 폭발적으로 물가를 앙등시킬 통화공급과 재정적자의 증가를 낳고 있었다.

이러한 문제점들에도 불구하고 사르네이와 푸나로는 11월의 총선(제헌의 회선거)을 앞두고서 상황에 대한 통제를 회복하는 데 필요한 긴축적인 재정 정책이나 금융정책을 강행하려는 의사는 없었다. 이것은 PMDB 정치인들도 마찬가지였다.

7월에 소비폭증을 줄이기 위해 정부는 새차에 30%, 연료에 28%, 해외여행과 해외여행자에 공정한율로 매각하는 달러에 25%의 부가세를 부과했다.⁶³⁾ 이러한 조치들은 사르네이의 경제고문 가운데 많은 사람들이 촉구하고 있던 수요억제책에 훨씬 미달하는 것이었음에도 선거에 악형향이 끼칠 것을 우려한 PMDB지도자들과 사르네이의 각료들 가운데 상당수는 즉각 이 “작은 크루자두 Cruzadinho”를 멀리했다.

1986년 10월에 접어들면서 파국의 전망이 더욱 분명해짐에 따라 사르네이의 경제고문들은 정부지출의 대규모 삭감, 일부 품목에 대한 가격동결의 해제, 이자율의 인상 등 계획을 조정할 과감한 조치들이 필요하다는 점을 강조했다. 그러나 그러한 조치들은 어떻게든 5년 임기를 채우려는 사르네이나 선거를 앞둔 PMDB의 정치인들에게는 정치적 자살행위로 여겨졌다.

보다 적시에 조정을 할 수 없었던 또 하나의 원인은 사르네이 대통령이 계획을 말고 나갈 강력한 지지기반을 결여하고 있었고 행정부 내에서도 조율의 방법과 정도에 관해 전혀 합의가 이루어지지 않았다는 점이다. 계획입안자들의 경우 대통령과 PMDB 지도부의 지속적인 정치적 반대 때문에 그들의 생각을 실행할 수가 없었다. 예컨대 정부의 재정적자를 줄이기 위해 30만명의 공무원을 퇴직시키는 제안 같은 것은 사르네이나 정치인에게 있어서나 생각하기조차 끔찍한 일이었다. 이전 시기의 정치인들과 마찬가지로 이들은 반인플레이션적인 예산삭감과 팽창적인 성장정책을 동시에 실행할 수는 없다는 사실을 도저히 용납할 수가 없었다. 그 결과, 11월의 선거 이후까지 아무런 조정도 시도되지 않았다.

1986년 11월 말 11월 총선의 개표가 시작되어 PMDB의 압승이 분명해진

62) 이영조, “민주화의 경제적 영향”, 176, 표4.

63) Baer, Biller, McDonald, “Austerity Under Different Political Regimes”, 37~38.

시점에서 발표된 제 2 크루자두 계획 Plano Cruzado II 은 일부 주요상품에 대한 가격동결을 해제했지만 간단한 조정으로 문제가 해결되기에는 너무 늦었다. 1986년 12월부터 1987년 2월 사이의 석달 동안 재화와 용역의 가격을 새로 매기느라 아수라장을 이룬 결과 초인플레이션이 발생했다. 1월의 경우 인플레이션은 연율로 환산하면 400%에 이르게 되었다. 1987년 2월이 되면 크루자두 계획은 더 이상 기능하지 않게 된다.

안정화계획들의 실패에는 조직노동의 반대 또한 일조를 했다. 안정화계획이 임금의 동결을 포함하는 한 노동의 협조는 필수적이다. 사르네이 정부의 경우 조직노동 가운데서 보다 중요하고 호전적인 상파울루의 ABC지역이 주거점이며 노동자당(Partido dos Trabalhadores: PT)과 연결되어 있는 노동자총동맹(Central Unica dos Trabalhadores: CUT)의 지지를 얻지 못하고 있었다. 대부분의 노동자들이 물가동결로 혜택을 보고 있었지만 주로 CUT와 연결된 상당수의 노조는 막 새로운 임금계약을 체결하려는 판에 갑자기 크루자두 계획으로 임금이 동결되었기 때문에 상당한 손해를 감수해야 할 형편에 놓여 있었다. 따라서 크루자두 계획은 노동자와의 관계에 있어서 일찌감치 위기를 맞았다. 4월부터 산발적으로 시작된 파업은 8, 9월에 접어들면서 계속 확산되기 시작했고 10월 2일에는 볼타 레돈다 Volta Redonda 제철소의 파업을 중단시키기 위해 군대를 진입시켜야 할 지경에 이르게 된다. 앞서 살핀 대로 정부는 11월 선거까지는 물가동결을 억지로나마 유지하지만 11월 말의 제 2 크루자두 계획에 의해 물가동결이 일시 해제됨에 따라 인플레이션이 또다시 실질임금을 잠식하게 된다. 이에 CUT는 총파업을 선포하고 이에 노동자총본부(Central Geral dos Trabalhadores: CGT)도 동조, 12월 12일에 총파업에 돌입한다. 이유는 분명치 않지만 이 총파업은 참여율 12%로 실패로 돌아가지만 조직노동의 도전은 계속되어 1987년 3월에는 파업을 막기 위해 총검으로 무장한 군대가 탱크를 앞세우고 정유소를 점령하는 사태가 발생한다. 비록 성공적이라고는 할 수 없지만 조직노동은 이후에도 계속해서 총파업을 시도한다.⁶⁴⁾ 조직노동의 도전 그 자체가 안정화계획

64) 크루자두 계획에 대한 노동의 반응은 Ian Roxborough, "Organized Labor: A Major Victim of the Debt Crisis", in *Debt and Democracy in Latin America*, ed. Barbara Stallings and Robert Kaufman (Boulder, San Francisco, and London: Westview Press, 1989), 94~95.

의 좌초를 가져온 것은 결코 아니지만 적어도 사회의 다른 부문으로 하여금 안정화계획의 생존가능성에 대한 의구심을 불러 일으키기에는 충분했고, 따라서 물가동결을 이용해서 장차 예상되는 인플레이션의 재개에 대비하자는 태도를 확산시키는 데는 기여한 것으로 보이며, 이러한 측면에서 최소한 안정화계획 실패의 간접적인 원인은 제공했다고 여겨진다.

이후에도 사르네이정부는 1987년 6월에 브레세르 계획 Plano Bresser, 1989년 1월에 겨울계획 Plano Verão을 통해 그루자두 계획에서처럼 명령에 의한 물가와 임금의 동결을 시도하지만 모두 비슷하게 실패하게 된다.

V. 결론: 경제안정화의 정치경제

1980년대의 브라질의 인플레이션 문제는 1960년대 초 민중주의 말기의 그것과는 몇가지 성격상의 차이가 있는 것이 사실이다. 무엇보다도 여러 경제학자들이 지적하듯이 누적외채의 증압 때문에 안정화정책이 유효성을 갖기가 보다 어려워졌다. 민중주의 시기의 인플레이션의 주범이 재정적자였다면 이제는 재정적자 외에 다른 공범이 생겨났다는 것이다. 뿐만 아니라 對인플레이션 대책이 채 고착화되지 않은 재민주화체제에 의해 수행되었다.

이러한 차이에도 불구하고 두 시기의 안정화 실패 사이에는 상당한 유사점이 존재하는 것을 이상의 논의에서 확인할 수 있다. 먼저 체제의 정당성과 관련된 문제들을 살펴보면 대개의 경우 재민주화체제는 비록 짧은 기간이나마 유효한 안정화정책을 펼수 있는 공간이 주어진다는 연구결과들이 있다. 이전의 권위주의체제가 혐오스러운 만큼 재민주화체제에는 상당한 정당성이 부여된다는 것이다. 그런데 권위주의체제 자체가 스스로를 변혁함으로써 민주화된 브라질의 경우 기본적인 체제간의 연속성 때문에 후고적 정당성 retrospective legitimacy이 거의 주어지지 않았다. 이 점에 있어서 사르네이 정권도 골라트 정권과 마찬가지로 운신의 폭이 상당히 제한되어 있었던 것으로 보인다. 결국 체제의 정당화를 위해 사르네이 정권도 민중주의 정권과 마찬가지로 정치적으로 유의미한 사회의 각 부문이나 계급에게 무언가를 조금씩이라도 베풀지 않을 수 없었으며, 체제의 이러한 수단성에 입각한 정

당화가 인플레이션 문제에 대한 대응의 방식이나 안정화정책 자체의 상황에 따른 조율을 상당정도로 제한하고 있었다고 보인다. 가장 두드러진 예로서 비대한 정부기구의 축소나 지원금과 이전 *transfers*의 삭감, 공기업의 매각 등은 거의 정책대안에서 제외되어 있었다.

둘째, 지배연합 내부의 분열면에서도 상당한 공통점이 보인다. 사르네이 정권의 경우 그 역사특수적인 출범과정 때문에 분열이 일층 강조된 측면이 있지만 두 경우 공히 결국은 발전전략과 대외경제관계를 둘러싼 분열이 입법부와 행정부 사이에 그리고 정부기구 사이에 존재했다. 이러한 분열이 정책의 일관성과 문제에 대한 적시반응을 손상시킨 것은 분명하다.

셋째, 조직된 이익들의 행동에서도 상당한 유사성이 발견된다. 조직노동이나 자본가들이 두 시기 모두에 있어서 양보와 타협을 통한 문제의 해결보다는 안정화의 게임 속에서 스스로의 몫을 지키거나 증대시키려는 몃싸움에 상당히 열중했다고 보인다. 이러한 몃싸움(가격인상, 파업과 임금인상 요구)의 결과는 안정화의 실패였다.

여기에서 하나의 의문이 남는다. 자본가와 조직노동은 지나친 분배적 요구가 궁극는 경제적 파국을 가져오게 마련이라는 사실을 이미 민중주의 말기에 경험하고서도 왜 서로의 요구를 누그러뜨리지 못하는가?

영합적인 *zero-sum* 요구의 교호에 대해서는 경제안정화가 기본적으로 집합재 *collective goods*의 성격을 지니고 있다는 사실을 인정하면 그 이유는 쉽게 짐작할 수 있다. 집합재의 가장 중요한 특징은 배제불능성 *non-excludability*이다. 다시 말해 이러한 재화의 생산에 기여를 하든 않든 공평히 혜택을 볼 수 있다는 얘기다. 이러한 특성 때문에 집합재의 공급에는 언제나 비용은 부담하지 않으면서 혜택은 누리려는 '무임승차자 *free rider*'의 문제가 따르기 마련이다. 규모가 작은 특수이익의 입장에서는 무임승차의 결과로 빚어지는 사회적 효용의 감소가 엄청나게 크지 않는 한 무임승차의 이득이 거의 언제나 비용보다 크게 마련이다. 따라서 대개의 노동조합이나 기업으로서는, 그들이 그 혜택의 분배에서 제외되지 않는 한, 정부가 요구하는 경제안정화의 단기적 비용을 지불하지 않는 것이 합리적이다. 결국 모든 특수이익집단이 다른 집단에게 안정화의 비용을 전가하려고 드는 상황이 빚어진다. 이러한 분배적 투쟁의 결과가 안정화정책의 실패임은 물론이다.

하지만 이러한 분배에 관한 투쟁에서 조직노동은 자본가에 비해 불리한 위치에 있는 것 또한 사실이다. 국가가 자본가계급에 구조적으로 의존하는 만큼, 노동은 단기적 위험이나 부담은 많이 지는 반면 장기적 혜택의 배분에서는 상대적으로 소외된다. 이러한 비대칭성을 극복하기 위해서 노동은 기회만 있으면, 다시 말해서 그렇게 할 자유만 주어진다면, 안정화정책에 대해서 보다 강력하게 저항하는 경향이 있다.⁶⁵⁾

브라질의 특이성은 경제력이 소수의 손에 고도로 집중되어 있다는 사실에 결들여 비교적 강했던 민중주의와 군정말기의 투쟁의 유산으로 정치가나 노동지도자가 분배적 요구를 보호하는 데 사용할 수 있는 민중부문의 비교적 강한 조직과 정치적·법적 활동공간이 존재한다는 점이다. 이것은 조직노동의 경제안정화에 대한 저항의 용의와 정도가 다른 지역에 비해 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서 경쟁정치로의 이행은 저항의 개연성과 유효성을 증가시킴으로써 분배적 투쟁의 격화를 결과한 것으로 보인다.

경제안정화에 비교적 성공했던 군정 초기(1964~73)는 안정화정책의 환경 context와 내용 text 모두에 있어서 예외적인 시기였다. 민중주의 말기의 경제적 혼란 때문에 상당한 후고적 정당성이 적어도 처음 몇 해 동안은 존재했으며, 강압능력에 바탕한 정치적 배제로 사회의 특수이익, 특히 조직노동으로부터 국가가 상대적으로 자유로웠다. 안정화정책의 내용 또한 비교적 정통적으로 대중처방에만 그치지 않고 재정적자의 축소 등 보다 근원적인 문제의 해결을 시도했다. 그 결과 여신확대와 통화팽창에도 불구하고 재정적자 감소와 실질임금의 축소에 힘입어 한동안 안정과 성장을 동시에 달성할 수 있었다.

군정의 안정화 의지와 능력에 대한 진정한 시험은 1970년대 초에 정치경제적 위기와 더불어 나타났다. 강압을 어느정도 용인케 했던 무장도시계급 라운드의 괴멸, 중남부 지역의 반대세력의 증가로 군정의 정당성이 도전받는 상황에서 국제석유과동으로 인한 경제위기는 군정을 그야말로 진퇴유곡

65) Robert R. Kaufman, "Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, and Mexico", in *The Politics of International Debt*, ed. Miles Kahler (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986), 193~94.

의 처지로 몰아넣었다. 경제위기의 해결은 구조조정을 요구하고 있었지만 적어도 단기적으로 경기침체와 실업증가를 가져올 정통적 안정화는 정당성의 상당부분을 경제적 실적에서 찾아온 군부로서는 감당할 수 없는 정치적 비용을 요구하는 것이었다. 여하한 수단을 써서라도 성장과 고용을 유지하지 않고서는 이미 시작된 정치적 자유화의 과정을 통제할 수가 없을 것이 분명했다.

이러한 상황에서 외채를 통한 성장이 하나의 탈출구로서 등장했다. 인플레이션과 누적채무라는 대가를 치르긴 했지만 외채에 기반한 성장정책은 국내정치적으로는 힘겨운 안정화를 시도하거나 축적의 짐을 노동부문에 부과하지 않아도 되게 함으로써 적어도 단기적으로는 체제가 급속히 탈정당화하는 것을 막았다. 탈정치화의 기치에도 불구하고 군정기 브라질의 국가는 정치, 특히 정당화의 필요로부터 결코 자유롭지 못했다.

지나친 단순화의 우려는 없지 않지만, 브라질의 경험은 경제안정화의 문제가 정치적 정당화의 형태와 밀접히 연관되어 있음을 시사하고 있다. 민중주의체제와 배제적 권위주의체제 그리고 재민주화체제는 모두 경제성장을 전제로 하는 수단적 정당화에 의존했기 때문에 재정적자(민중주의체제와 재민주화체제)와 외채(군사정부)와 같은 부채재정충당 *dedbt financing*에 의존한, 궁극에는 인플레이션 유발적인 성장정책으로 나아갔다. 브라질의 안정화 정책을 일관하는 하나의 항상성이 있다면 그것은 침체와 인플레이션 혹은 안정과 성장의 둘 가운데 양자택일을 강요당하는 상황에 직면하면 언제나 후자 쪽을 선택했다는 점이다. 안정화정책 패키지에 있어서 정통적인 수단과 비정통적인 수단을 어떤 비율로 혼합하느냐 그리고 집행을 얼마나 일관되게 하느냐의 여부도 상당부분 양자택일이 강요되는 정도가 얼마나 심각한가에 의해 좌우되었다.

Economic Stabilization in Brazil : Political Economy of Repeated Failures.

Lee, Young-Jo

This paper attempts from a political economy perspective to identify the common factors underlying the ineffectiveness of the economic stabilization policies tried under three different political regimes of Brazil : populist, military, and redemocratized.

A rather careful examination of the ineffective or abortive stabilization efforts reveals that at least three factors accounted for their failures. First were the political restraints under which the policy-makers had to operate. Of particular relevance to stabilization was the type of political legitimation all three regimes relied much on: instrumental legitimation. All the regimes under discussion tried, among other things, to gain and maintain legitimacy by showing off their instrumentality in achieving the socially valued goods. The populist and redemocratized regimes distributed state patronage to all the politically relevant sectors and classes. The increasing commitments of the state contributed to budget deficit, which in turn fueled inflation. The military regime justified itself, among others, on the promise of better economic performance. Instrumental legitimation restricted the mode and scope of antiinflationary policies and the finetuning of the policies in the process of implementation. For example, downsizing of the fat state bureaucracy, reduction of the subsidies and transfers, selloff of inefficient state enterprises were largely outside the policy options under the two democratic regimes. Under the military regime(perhaps under all regimes because the continued state pa-

tronage presupposed an increasing economic pie), any stabilization policy inimical to economic growth was out of the question. Thus, whenever forced to choose between the alternatives of recession and inflation or stabilization and growth, Brazil consistently chose the first options.

Second, in all failures were visible schisms in the dominant bloc concerning the development strategy and the foreign economic relations. Although they were starker in the late populist and the redemocratized regimes, they were there even under the seemingly monolithic military regime. These schisms obviously impaired the policy consistency and the ability to respond in time to the new problems emerging in the course of policy implementation.

Third, in all cases of failure the organized interests displayed a common pattern of behavior. Particularly, organized labor and the capitalists were more intent on maintaining and increasing their own share of the economic pie than trying to solve problems through compromises and concession. No doubt, the end result of this distributional struggle was failure of stabilization which exacted more sacrifices than otherwise would.

The only exception to the general pattern outlined above was stabilization in the early period of the military rule(1964~73). Enjoying a degree of "retrospective legitimacy" in reaction to the chaos of the late populist period and largely free, if for a time, from the particular interests of the civil society through coercive political exclusion, the state could implement more effectively stabilization programs more orthodox in their content than any other stabilization program in postwar Brazil. The real test of the military regime's ability and commitment to stabilize occurred only after the Oil Shock and the defeat in the 1974 election changed the political and economic terrain of the country. Faced with a choice of stabilization and inflation, the state opted for inflation with growth at the expense of stabilization with recession.