

브라질 군정에서 민정으로의 정치적 이행 요인들: 1964-1985*

김 달 관
단국대학교

김달관(2017), 「브라질 군정에서 민정으로의 정치적 이행 요인들: 1964-1985」, 이베로아메리카연구, 28(3), 75-114.

초 록 브라질은 1985년에 불완전한 민주화를 성취했다. 이후 브라질은 민주화라는 토대 위에서, 카르도주 정부와 룰라 정부를 거치면서 세계 경제규모 6위에 이르렀다. 만약 민주화가 브라질의 경제성장과 사회발전에 기여했다면, 1985년 민주화 과정의 이해는 오늘날의 브라질 이해에 핵심이라 할 수 있다. 1930년에 쿠데타가 발생했고 그 주도세력이 제툴리우 바르가스(Getúlio Vargas)를 임시대통령으로 지명했다. 이후 바르가스는 15년(1930-1945) 동안 권위주의적인 방식으로 국가를 통치했다. 그러나 제2차 세계대전이 끝나면서 권위주의적 국가 통치에 대한 국민의 염증으로 인해, 브라질은 19년(1945-1964) 동안 민주주의를 실험하는 역동적인 시기를 겪었다. 민주주의 실험이라는 혼란 속에서 1964년 군부가 쿠데타로 정권을 잡게 되면서 21년(1964-1985) 동안 군부정권의 권위주의적 시기가 또다시 도래하게 되었다. 이후 브라질 사회는 군부정권의 누적된 모순과 적대 속에서 1985년에 불완전한 민주화를 이룩했다. 본 연구는 브라질에서 1964-1985년 동안 군부정권에서 민주주의로 정치이행을 연구하고자 한다.

핵심어 브라질, 정치이행, 민주주의, 군부정권, 자유화

* 본 논문은 논문심사자의 진지한 심사와 구체적인 제안으로 인해 내용과 형식면에서 향상된 현재의 모습이 될 수 있었다. 논문심사자에 대한 저자의 고마움을 기록으로 남기고자 한다.

I. 서론

브라질은 1985년에 불완전한 민주화를 성취했다. 이후 브라질은 민주화라는 토대 위에서, 카르도주 정부와 룰라 정부를 거치면서 세계 경제규모 6위에 이르렀다. 만약 민주화가 브라질의 경제성장과 사회발전에 기여했다면, 1985년 민주화 과정의 이해는 오늘날의 브라질 이해에 핵심이라 할 수 있다. 1930년에 쿠데타가 발생했고 그 주도세력이 제툴리우 바르가스(Getúlio Vargas)를 임시 대통령으로 지명했다. 이후 바르가스는 15년(1930-1945) 동안 권위주의적인 방식으로 국가를 통치했다. 그러나 제2차 세계대전이 끝나면서 권위주의적 국가 통치에 대한 국민의 염증으로 인해, 브라질은 19년(1945-1964) 동안 민주주의를 실험하는 역동적인 시기를 겪었다. 민주주의 실험이라는 혼란 속에서 1964년 군부가 쿠데타로 정권을 잡게 되면서 21년(1964-1985) 동안 군부정권의 권위주의적 시기가 또다시 도래하게 되었다. 이후 브라질 사회는 군부정권의 누적된 모순과 적대 속에서 1985년에 불완전한 민주화를 이룩했다. 1985년 민주화를 불완전한 것으로 판단하는 이유는 ①국민의 직접선거가 아니라 선거인단에 의한 간접선거 방식이었다. ②새로운 헌법이 아니라 군부정권의 수권법에 의한 선거였다. ③1988년 신헌법과 함께, 직접선거 방식으로 민간인을 대통령으로 선출한 1989년을 완전한 민주화로 보기 때문이다. 본 연구는 브라질에서 1964-1985년 동안 군부정권에서 민주주의로 정치이행을 연구하고자 한다.

한 국가의 정치에 대한 연구는 크게 보아서, 공간이라는 측면에서의 관점과 시간이라는 측면에서 관점이 있다. 공간이라는 측면에서 정치의 이해는 정치구조로서 권력구조, 정당체제, 사법구조 연구 등, 정치의 구조와 기능을 중시하는 관점이다. 시간이라는 측면에서 정치의 이해는 정치변동으로서 정치발전, 정치과정, 정치이행 연구 등, 시간과 정치주체를 중시하는 관점이다. 이 관점은 특정한 시간 속에서 나타나는 정치행위자들 사이에 갈등, 대립, 협력, 지지, 동원 등의 역학 관계 속에서 역동성을 이해할 수 있다. 본 연구는 시간 속에서 나타나는 정치주체들 간의 역동성을 주목하는 정치이행과 관련이 있다.

정치이행에서 ‘이행’의 사전적 정의는 “다른 상태로 옮겨감”이다. ‘정치이행’이라 함은 비민주적 상태에서 민주적 상태로 변화이다. 즉 권위주의 체제(독재, 전체주의 등)에서 민주주의로 변화이다. 정치이행은 1970년대 포르투갈, 스페인 등 남부유럽에서 권위주의 체제에서 민주주의로 변화가 각광을 받기 시작했고, 이후 동유럽과 라틴아메리카에서 변화로 인해 정치 연구에서 중요한 주제로 떠올랐다.

정치이행은 자유화와 민주화로 구분한다. 자유화는 기본권의 회복, 억압의 축소, 정치권의 회복을 의미하지만 권력 교체에 이르는 경쟁은 허용하지 않는다. 민주화는 권력 교체가 가능한 제도적 가능성을 의미한다(Selcher 1986, 177). 또는 자유화는 대중매체 검열의 완화, 노동계급에 대한 보다 많은 관용, 구속적부심 같은 개인에 대한 법률적 보장의 재도입, 정치범의 석방, 정치적 추방자의 귀국허용, 소득배분의 향상을 위한 가능한 수단의 도입, 그리고 가장 중요한 것은 정치적 반대세력에 대한 관용 등 전반적인 사회의 변화를 포함한다. 민주화는 변화의 폭에 있어서 자유화보다 광범위한 정책의 변화를 포함하는 정치적 개념이다. 따라서 자유화는 기본적으로 국가와 시민사회 사이에 대한 관계를 의미하고, 민주화는 국가와 정치사회 사이에 대한 관계를 의미한다. 자유화와 민주화 사이의 구별이 어느 정도 명확하지 않고, 민주화는 자유화를 동반하지만 자유화는 필연적으로 민주화를 동반하지 않음도 명백하다(Stepan 1989, ix). 브라질은 1974년 통제된 자유화를 시작하여 1985년 불완전한 민주화에 이르렀다. 브라질의 정치이행을 구분하자면, 1974-1981 시기는 정치자유화 시기이고, 1982-1985 시기는 정치민주화 시기로 볼 수 있다. 그러한 이유는 1981년 경제위기로 인한 1982년 선거에서 야당의 선거승리는 군부정권의 능력을 전반적으로 약화시켰고, 이러한 과정에서 1983-1984년 동안 대통령승계와 관련하여 군부정권과 여당의 내부분열을 증가시켰으며, 1984년 “대선직선제 시위(Diretas Já)”로 인해 1985년 간접선거에서 민간인이 대통령에 당선되었기 때문이다.

다른 한편 민주화와 민주주의에 대한 구별이 필요하다. 서양에서 온 개념인

민주주의(Democracy)는 단어의 끝이 이즘(-ism)으로 끝나지 않는다. 즉 민주주의는 ‘무엇’에 대한 사상, 철학, 원리가 아니다. 민주주의는 ‘무엇’에 관한 것이라기보다는 ‘어떻게’에 관한 것이다. 만약 정치를 “권력자원에 대한 권위적 배분”이라는 것에 동의한다면, 정치에서 민주주의는 권력자원에 대한 정의로운 배분의 방식, 방법과 관련이 있다. 민주주의에 대한 관점은 최소주의적, 최대주의적 관점이 있다. 최소주의적 관점의 민주주의는 자유롭고 공정한 선거를 통해 지도자를 선출한다는 점이다. 최대주의적 관점에서 민주주의는 민주주의가 정치영역에만 한정되어 실현되는 것이 아니라, 사회경제 전 영역에 걸친 부조리와 불합리 그리고 불균형을 바로 잡는 심화과정을 의미한다(이상환 외 2006, 31).

현재 선행연구로는 최영수(2010)의 「브라질 군부정권 체제(1964-1985)에 관한 연구. <민주정체로서의 이전을 중심으로>」가 있다. 이 연구는 본 연구와 동일한 시기, 동일한 주제를 다루고 있다. 하지만 최영수의 연구는 브라질의 정치이행을 ‘어떻게(How)’라는 관점에서 정치이행의 ‘과정’에 집중하고 있다. 하지만 본 연구는 브라질의 정치이행을 ‘왜(Why)’라는 관점에서, 정치이행의 ‘이유·원인’에 집중하고 있다. 즉 본 연구는 브라질에서 정치이행이 어떤 과정을 거쳐서 변모했는지 보다는 정치이행이 어떤 요인에 의해 발생했는지, 정치이행의 이유, 원인을 연구한다. 이에 본 연구의 핵심적인 질문은, 왜 1964년에 군부쿠데타가 발생했을까? 왜 1974년 군부정권은 정치개방(자유화)을 시작했을까? 그리고 왜 브라질은 1985년 불완전한 민주화를 성취했을까? 등이다.

본 연구는 브라질에서 1964-1985년 동안 군부정권에서 민주주의로 정치이행에 대한 연구이다. 제2장은 굴라르 정부(1961-1964)의 등장과 몰락을 정치이행의 관점에서 ‘과정(How)’과 ‘이유(Why)’를 분석한다. 제3장에서는 브라질의 정치이행 과정에서 군부정권이 왜 개입하게 되었는지 그리고 군부정권의 성과와 특징을 살펴본다. 제4장에서는 군부정권에서 민주주의로 이행요인을 경제적·정치적·사회적 관점에서 분석한다. 제5장은 결론으로서 브라질에서 정치이행의 함의를 다루려한다.

II. 역사적 배경(1961-1964)

바르가스의 15년 동안의 독재가 붕괴되면서 브라질 정치에서 가장 역동적인 시대가(1945-1964) 도래했다. 1946년 헌법에 따라 민주주의를 실험하면서 정치참여와 사회운동이 확대되었다. 그러나 1960년대에 이르면서 정치적 혼란이 증가했다. 갑자기 국민의 지지를 받게된 하니오 다 실바 콰드로스(Jânio da Silva Quadros, 1961.1.31-1961.8.25)가 1960년의 대선에서 승리하면서 1961년 1월 31일에 대통령에 취임했다. 대통령 취임 후, 몇 달이 지나지 않아 콰드로스 대통령의 무능이 드러나면서 지지율이 갑자기 하락했다. 이에 콰드로스 대통령이 사임서를 의회에 제출했고, 의회는 콰드로스 대통령의 사임을 수용했다. 약간의 정치적 혼란 속에서 부통령이었던 주앙 굴라르(João Goulart, 1961.9.7-1964.3.31)가 1961년 9월에 대통령에 취임했다. 그럼에도 불구하고, 1964년 초에 정치적 혼란이 증가하면서 군부 쿠데타가 1964년 3월 31일에 발생했고 이에 19년(1945-1964) 동안 실천했던 브라질 민주주의의 실험은 종지부를 찍게 되었다. 결국 1964-1985년 21년 동안 군부정권이 브라질을 통치하게 되었다.

1. 굴라르 정부의 등장과 몰락

콰드로스는 학교 교사로서 사회생활을 시작했다. 상파울루 시장 선거에 출마하면서 “깨끗한 정치”를 약속했고, 상파울루 시장에 당선되면서 정치경력을 시작했다(Skidmore 1999, 149). 콰드로스는 브라질에서 전형적인 정치인은 아니었다. 그는 정당정체성을 편리한 수단으로 인식했고 그래서 자주 정당을 변경했다. 전국민주연합(UDN)은 콰드로스를 원했는데, 그것은 콰드로스가 부패척결과 대규모 개혁에 대한 회의, 자유기업 선호, 가족과 가정의 가치 강조 등 전국민주연합(UDN)과 많은 입장을 공유하면서,¹⁾ 대선에서 당선 가능성이

1) 전국민주연합(Uniao Democrática Nacional: UDN)이란, 1946년 도시 중산층을 중심으로 하는 온건 보수 정당으로서 반-바르가스 정당이다. 1964년 군부 쿠데타 이후에 여당으로 편입했다.

높았기 때문이었다(Skidmore 1988, 7). 1960년 10월 대선에서 ‘체제’에 대해 직접적인 공격을 통한 콰드로스의 호소는 정당에 회의적이었던 유권자의 무관심을 각성시켰고 군부의 도덕주의자 세력에게 좋은 인상을 심어 주었다(Evans 1968, 270). 1960년 대선에서 콰드로스는 부통령 후보자로서 굴라르와 함께 출마했고, 콰드로스는 48%의 투표를 획득했는데, 거의 6백 만 명이 콰드로스에게 투표했다(Skidmore 1973, 192).²⁾ 사실 콰드로스는 정당체제에서 주변적이었고, 전국민주연합(UDN)의 지지도 조건부였으며, 정책이나 이념도 부족했다. 그럼에도 콰드로스는 국민에게 미래에 대한 희망을 전달할 수 있었다. 이에 콰드로스의 대통령 당선은 브라질 국민이 변화와 깨끗한 정치를 원했고, 그것이 국민의 열망에 부합했기 때문이다(Bethell 2008, 133).

콰드로스는 1961년 1월에 대통령에 취임했다. 그러나 콰드로스 대통령의 정치적 서투름은 얼마 지나지 않아 드러났다. 콰드로스는 좌편향으로 급격히 변모했고, 브라질 화폐에 체계바라의 초상을 넣을 것을 제안하는 등 친-쿠바적 태도에 군부는 불안감을 느꼈다. 콰드로스는 노련한 정치인이 아니었기 때문에, 당시 야당인 사회민주당(PSD)과 브라질노동당(PTB)에 의해 지배되는 의회를 다룰 수가 없었다.³⁾ 게다가 물가상승을 잡을 수 없었고 보다 근본적인 국가적 문제를 다루는데 필요한 법안도 통과시키는데 실패했다. 콰드로스는 미국에 호의적이지도 않았기 때문에 경제회복을 위해 필요한 미국 은행의 신용 획득에 어려움을 겪었다. 군부의 불안감과 의회에서 법안을 통과시키지 못하면서 콰드로스는 정책적 교착상태에 놓이게 되었다. 이러한 상태에서 콰드로스는 1961년 8월 의회에 대통령 사직서를 갑자기 제출하면서 그를 지지했던

2) 경쟁자인 엔리케 엔히키(Henrique Lott)가 28%의 투표를 획득하면서 콰드로스가 대통령에 당선되었다.

3) 사회민주당(Partido Social Democrática: PSD): 1945년 바르가스가 창당했던 보수적 정당으로서 지방의 대지주가 핵심세력이다.

브라질노동당(Partido Trabalhista Brasileira: PTB): 좌파로부터 공산당을 차단하고 노동자의 지지를 얻기 위해 바르가스가 1946년에 창당했다. 바르가스는 PTB를 개인적 사당으로 여겼고, 친-바르가스 정당이다. 노동자를 핵심세력으로 하는 온건 좌파 정당이다.

수백 만 명의 지지자를 어리둥절케 했다.⁴⁾ 의회는 대통령의 사직서를 수용했고 콰드로스는 1961년 8월 25일에 사임했다(Evans 1968, 270-271).

콰드로스가 사임했을 때, 부통령이었던 굴라르는 중국에 있었기 때문에 대통령이 될 수 없었고, 이에 당시 하원의장이 임시 대통령이 되었다. 이후 굴라르가 브라질에 도착했을 때, 군부는 굴라르가 대통령이 되는 것을 강력히 반대했다. 군부가 굴라르를 반대한 이유는 굴라르를 위험스런 친중국-공산주의자로 인식했기 때문이다. 그러나 굴라르를 지지하는 ‘합법주의자’ 세력은 그가 헌법에 따라 대통령이 되어야 한다고 주장했고 그의 처남이자 중요한 정치인인 레오넬 브리졸라(Leonel Brizola) 및 굴라르의 고향인 히우 그란지 두 술(Rio Grande do Sul)의 군부도 굴라르가 대통령이 되어야 한다고 강력히 주장했다. 마침내 굴라르는 1961년 9월 7일 대통령에 취임했다(Skidmore 1999, 151-152).

굴라르의 대통령 임기 첫해의 중요한 목표는 가능하다면 빨리 자신의 대통령 권한을 회복시키는 것이었다. 왜냐하면, 군부와 군부의 지지 세력이 대통령제에서 의원내각제로 권력구조를 변경하면서까지 굴라르의 대통령 권한을 축소하려 했고, 굴라르가 마지못해 동의하면서 의원내각제가 도입되었기 때문이다. 그러나 굴라르는 강력한 대통령제를 지지했고, 이에 대통령제가 되었을 때, 자신의 사회개혁을 실현할 수 있다고 믿었다. 그래서 그는 대통령 취임 연설에서 내각제에서 대통령제로 전환을 국민이 빠르게 판단해 줄 것을 호소했다. 결국 1963년 1월 6일 국민투표에서 국민이 내각제에서 대통령제로 변경을 찬성했고 결국 1963년 1월 24일 내각제의 수장이 아니라, 이전의 대통령 권력을 완전히 회복한 대통령제의 수반으로서 굴라르가 취임했다. 그럼에도 불구하고,

4) 콰드로스가 의회에 갑자기 대통령 사직서를 제출한 이유는 복잡하게 엉켜있는 정치 상황에서 대통령이 사직서를 제출하면, 그로 인한 권력공백은 정치 불안을 가중시키기 때문에, 의회가 대통령 사직서를 반려하면서 콰드로스 자신에게 힘을 실어줄 것을 기대했다. 그렇게 되면, 정당성을 어느 정도 회복한 콰드로스가 복잡한 정치상황을 극복할 수 있을 것으로 보았다. 그러나 의회가 대통령 사직서를 전격적으로 수용하면서 콰드로스 자신도 당황했다. 이때 정확한 상황은 아직도 밝혀지지 않고 있다.

이후 브라질은 1964년 군부쿠데타에 의해 전복될 때까지 계속해서 정치위기에 처해 있었다(Bethell 2008, 144).

1963년 내내 브라질 경제상황은 계속해서 부정적이었고, 외국인들은 투자를 중지했다. 외국 석유공급자는 석유 값을 즉시 지불할 것을 요구하면서 석유공급이 위험에 처하게 되었다. 당시 브라질은 필요한 석유의 반을 외국에서 수입했다. 1964년 초에 브라질 금융시장은 쿠데타 소문으로 시끄러웠고 연간 물가 상승은 100% 이상이었다(Skidmore 1999, 154). 1964년 굴라르 정부의 변덕스럽고 일관성 없는 정책으로 인해 다양한 사회세력의 정치동원이 급증하고 있었다. 이것은 공적 정책과정의 마비, 수입대체산업화 모델의 고갈, 정부의 정당성 상실 등이 서로 복합적으로 작용한 결과였다(Contreras et al. 1987, 33). 1964년 초기에, 굴라르는 모든 방면에서 방해받고 있다는 것을 인식했다. 굴라르는 자신의 어떠한 개혁도 의회를 통과시킬 수 없다는 것을 깨달았다. 시간은 그의 임기를 향해 달려가고 있었으나, 굴라르는 행사에만 단순히 참여하는 역할로 대통령직의 축소를 원치 않았다(Skidmore 1988, 15).

이에 1964년 3월 13일 리우의 정치회합에 약 20만 명의 인파가 모였고 굴라르는 그곳에서 급진적인 정책으로서 농지개혁과 정유소 국유화를 발표했다(Skidmore 1973, 287-288). 굴라르가 농지개혁을 발표한 이후, 지방에서 무단으로 농지를 점거하려는 사태가 증가했고, 이를 막기 위한 지주의 폭력이 증가했다(Skidmore 1973, 291). 1964년 3월 15일 의회의 연두교서 연설에서 굴라르는 급진적인 정책으로서 농업개혁, 문맹자에게 투표허용, 정기적인 국민투표 확대, 대통령의 재선 가능성을 다시 한 번 강조했다. 1964년 3월 13일과 15일에 굴라르의 급진적인 연설은 양극화 되고 불안정했던 브라질 사회에 큰 충격을 주었다. 특히 중산층과 군부는 굴라르의 급진적 방식에 대해 거부감을 표출했고 이것은 2주 후에 군부쿠데타로 귀결되었다(Bethell 2008, 156). 3월 30일 월요일 저녁에 굴라르는 전국적으로 TV로 방송되는 직업부서관 모임 연설에서 상관명령에 불복종할 것을 권유했다. 결정적으로 이것은 굴라르에 대해 군부를 적대적으로 만들어버렸다. 3월 31일 군부는 리우에서 시위를 시작했고

다른 군부도 몇 시간 내에 군부쿠데타에 참여했다. 움베르토 까스떼요 브랑쿠(Humberto Castello Branco) 지도하에 굴라르 대통령을 파면하면서 군부쿠데타가 승리했다(Meade 2009, 168).

1964년 4월 2일 육군장관, 해군장관, 공군장관이 중심이 되어 “혁명최고사령부(Supreme Command of the Revolution)”를 창설했다. 동년 4월 9일 긴급조치법에 따라 4월 11일 의회에서 간접선거로 대통령 선출을 결정했다. 4월 11일 의회의 간접선거에서 움베르토 까스떼요 브랑쿠(Humberto Castello Branco, 1964.4.15-1967.3.15)가 대통령으로 당선되었고 4월 15일에 대통령에 취임했다. 이에 1945-1964년 19년 동안에 브라질의 민주주의 실험은 끝이 났고 1964-1985년 21년 동안의 군부독재가 시작되었다.

2. 1964년 쿠데타 발생 이유

쿠데타의 발생요인은 크게 경제적, 정치적, 미국과의 관계에서 찾을 수 있다. 먼저 경제적 관점에서는 첫째, 국제수지의 연이은 적자 때문이었다(Skidmore 1988, 11). 브라질의 국제수지 적자는 여러 요소에 의해 발생한 것이다. 수출이 커피라는 단일작물에 의존했고, 커피 국제가격의 변동이 매우 심했다. 수입 측면에서 브라질은 산업화를 위한 자본재, 중간재를 수입했다. 중간재, 자본재, 원자재의 수입 수준은 제조업 성장과 밀접한 관련이 있는데, 성장이 빠를수록 더 높은 수입 수요가 발생한다. 무역수지 외에 국제수지 균형에 부정적 요인(무역외수지)이 있었는데, 이익송금, 부채상환, 이익분배 등은 중요한 요소였다. 이것은 부채로서 외국투자에 의해 새로운 균형이 맞춰졌다.

<표 1>에서 GDP 실질 성장은 1957-1961년 동안 7% 성장하다가 1963년 2%, 1964년 3%로 감소했다. 국내총자본도 1959-1963년까지 17-19% 성장하다가 1964년 16%로 감소했다. 국내 총고정자본도 1961-1963년 17% 성장하다가 1964년 14%로 하락했다. <표 2>에서 총수입은 1957-1963년 동안 140-161로 증가하다가 1964년 118로 감소했고 1965년 98로 급감했다. 원자재 수입은 1957-1963년 동안 162-259로 증가하다가 1964년 136으로 감소했고, 설

〈표 1〉 GDP 성장과 투자(단위: %)

연도	GDP 실질 성장	국내 총 고정자본	국내 총 자본
1955	7	14	15
1956	2	13	15
1957	7	13	15
1958	7	14	14
1959	7	16	17
1960	7	16	17
1961	7	17	18
1962	5	17	19
1963	2	17	18
1964	3	14	16

출처: Kafka 1967, 604

〈표 2〉 수입(1953=100)

연도	총	식료품	연료	원자재	설비	제조업 소비재
1953	100	100	100	100	100	100
1954	142	111	114	188	153	171
1955	126	122	125	145	116	90
1956	119	98	120	145	114	94
1957	145	106	107	204	165	156
1958	145	90	121	200	148	303
1959	160	106	116	250	156	344
1960	161	119	127	259	169	170
1961	151	113	129	185	187	178
1962	140	130	131	162	157	127
1963	146	127	134	205	143	159
1964	118	139	135	136	92	136
1965	98	108	121	131	61	123

출처: Kafka 1967, 606

비수입도 1957-1963년 동안 143-187로 증가하다가 1964년 92로 하락했으며, 1965년 61로 다시 급감했다. 두 번째 경제적 문제는 물가인상 때문이었다 (Skidmore 1988, 12-13). <표 3>에서 1962년 물가인상은 50%에서, 1963년 78%, 1964년 90%로 증가했다. <표 4>에서 1963년과 1964년 실질 최소임금

〈표 3〉 1950-1964년 물가인상률 변화(단위: %)

연도	물가상승률	연도	물가상승률
1950	9.2	1958	12.4
1952	9.3	1959	35.9
1953	13.8	1960	25.4
1954	27.1	1961	34.7
1955	11.8	1962	50.1
1956	22.6	1963	78.4
1957	12.7	1964	89.9

출처: Skidmore 1999, 156.

〈표 4〉 1940-1986년 실질최소임금 변화(1940년 7월=100)

연도	실질최소 임금지수	연도	실질최소 임금지수	연도	실질 최소 임금지수	연도	실질최소 임금지수
1940	98.02	1952	98.77	1964	92.49	1976	56.54
1941	89.35	1953	81.35	1965	89.19	1977	58.92
1942	80.22	1954	98.88	1966	76.03	1978	60.70
1943	78.78	1955	111.04	1967	71.92	1979	61.29
1944	83.19	1956	112.81	1968	70.39	1980	61.78
1945	67.03	1957	122.65	1969	67.73	1981	63.34
1946	58.82	1958	106.70	1970	68.93	1982	66.02
1947	44.94	1959	119.45	1971	65.96	1983	56.10
1948	41.51	1960	100.30	1972	64.78	1984	52.04
1949	42.18	1961	111.52	1973	59.36	1985	53.24
1950	39.84	1962	101.82	1974	54.48	1986	50.36
1951	36.80	1963	89.51	1975	56.91		

출처: Payne 1991, 227

지수가 감소했다.

정치적 측면에서 쿠데타의 발생원인은 정치사회의 혼란 증가와 굴라르 정부의 급진화였다. 1962년 후반에 국제수지 적자와 물가인상 문제는 심각한 상태에 있었고, 이에 경제안정화 정책으로서 평가절하가 요구되면서 그것은 수입비용을 상승시켰다. 정치적 혼란 속에서 평가절하는 물가가 50% 이상 상승하는 국면에서 상황을 더욱 악화시켰다. 다른 한편, 공공재정 적자를 축소시키

기 위해, 굴라르 정부는 노동자를 해고했고, 이것은 도시노동자에게 충격을 주었다(Skidmore 1988, 13). 이에 1963년 6월 경제안정화 정책의 정치적 비용이 높아지면서 다른 대안을 모색하는데, 그것은 급진적 민족주의 전략이었다. 이에 반-굴라르 세력과 군부가 굴라르 정부의 급진적 전략은 개혁을 실행할 의지가 없음을 보여주는 것이라 비판했다.⁵⁾ 또한 굴라르가 헌법적 질서를 붕괴시키고 있다고 비판하면서, 반-굴라르 세력은 굴라르 정권에 대한 의회의 탄핵심판을 주장했다. 그러나 의회의 탄핵소추는 다수결이 필요했고, 반-굴라르 세력은 다수가 아니었다. 어쨌든 1964년 1-2월 높은 물가인상과 정부에 대한 불만으로 인해 농민단체에 의한 불법 토지점유가 증가하면서 정치사회적 혼란이 더욱 증가했다(Evans 1968, 274).

정치사회적 혼란이 증가하면서 1964년 초기에 굴라르는 중요한 개혁이 의회를 통과할 수 없다는 것을 인식하게 되었고, 이에 지지자에게 직접 호소했다. 1964년 3월 13일과 15일에 TV로 방영되는 연설에서 토지국유화, 민간기업 몰수와 국영화, 공산당 합법화 등을 선포했다. 이에 지방의 지주, 기업인, 군부가 반대하면서 1964년 3월 말에 정치적 긴장이 예상치 못할 정도로 높아졌다.

1964년 쿠데타의 반 이상은 굴라르 정부에 반대하는 지방 지주의 압력이었다(Welch 1995, 161). 1962년 행정부는 “농지개혁감독청(Superintendencia de Reforma Agraria: SUPRA)”을 창설했고, 농지개혁감독청은 농민에게 토지배분, 지방노조 창설 등 지방사회정책을 촉진했다. 이에 물가인상 및 농업전반에

5) 급진적 민족주의 전략은 첫째, 대부분의 해외투자자가 브라질에 독점적 시장을 확보하기 위해 브라질 국내에 진입했고, 이에 해외투자자는 최대한의 이익을 모국에 송금했다. 이에 대한 해결책으로 외국기업에 대한 엄격한 통제 등을 제시했다. 둘째, 브라질의 외국과 무역 하에서 지불조건도 비판했다. 이들은 브라질의 수출가격이 미국과 같은 대규모 수입상에 의해서 조작당하고 있다고 주장했다. 그래서 브라질의 수출소득이 축소되었고 동시에 제조품 수입가격이 대규모 무역업자에 의해 조작되었기 때문에 공산품 가격이 꾸준히 상승했다는 것이다. 마지막으로, IMF와 세계은행의 개도국 유지의 역할, 브라질의 경제적 종속을 유지하려는 역할을 비판했다. 예를 들면, 세계은행은 브라질의 모든 대출을 중지시켰는데, 그것은 산업화를 추진하는 브라질 정책을 승인하지 않았기 때문이라는 것이다. 이에 개발국들이 제3세계의 경제발전을 차단했다고 비판했다(Skidmore 1988, 13-14).

대한 불만을 가지고 있던 농민에 의한 농민운동이 확대되었고, 이에 지방의 토지주주가 반발했다. 한편 노동자의 파업도 증가했는데, 특히 대도시에서 노동자 파업이 증가했다(Payne 1994, 43).

기업인은 사회질서, 정치안정, 경제안정을 중시했다. 기업인들은 굴라르가 투자를 위협한다고 인식했고, 정책에서 일관성이 부족하다고 보았다. 굴라르의 대중적 지지는 정권초기부터 그리 높지 않았지만, 시간이 경과함에 따라 더욱 감소했다. 굴라르는 헌법을 개정했고 대통령 선거를 연기했다. 결론적으로 기업인은 굴라르 정부가 법에 대한 존중과 시민의 바램을 존중하지 않는다고 보았다. 게다가 굴라르 정부의 경제에 대한 무능과 사적 소유권 무시로 인해 기업인의 투자와 생산결정이 위협받는다고 생각했다(Payne 1994, 124-126). 이처럼 사회 전반적으로 정치적 긴장이 높아진 상황에서, 브라쿠 장군을 중심으로 하는 쿠데타 계획에 군부의 대부분이 동의하기에 이르렀다. 다른 한편, 굴라르의 처남인 브리졸라가 굴라르를 지지하는 군부와 시민세력을 찾지 못하면서 굴라르는 우루과이로 피신했고, 이에 1964년 3월 31일 군부쿠데타가 승리하게 되었다.

미국과의 관계에서 보면, 1963년 미국은 굴라르가 공산주의 추종자이거나, 공산주의자로 믿었다. 1964년 봄에 굴라르의 행동은 브라질에 대한 미국의 우려를 증가시켰다. 굴라르의 급진적 정책은 이미 양극화된 브라질 사회의 긴장을 더욱 상승시켰다. 특히 경제적 압력이 심화된 상태에서 굴라르의 행동은 그가 민주적 절차를 포기했다는 비판을 증폭시켰다(Crandall 2011, 98-99). 미국은 1964년 3월 13일까지 브라질의 민주적 과정을 지지했다. 그러나 이후에, 미국무부는 굴라르가 페론 방식의 혁명으로 나아가고 있고, 독재 권력을 쟁취하기 위해 행동을 개시했다고 인식했다. 만약 굴라르의 목표가 성공한다면, 브라질은 공산주의 세력의 통제 하에 있게 될 것이라 판단했다.

브라질의 이런 움직임은 미국의 케네디와 존슨 정부의 지속적인 걱정거리였다. 그러나 1963년 11월에 존슨이 대선에서 케네디 대통령을 승리했을 때, 존슨 정부는 브라질에 대해 꾸준한 관심을 주지 못했다. 왜냐하면, 당시에 파나

마와 베트남에 대한 급박한 문제로 인해, 브라질은 새로운 정부인 존슨 정부에서 우선순위가 높지 않았다. 그러나 당시 미국무부 관리는 브라질에서 현실적인 공산주의 위협을 인식했다. 미국무부 차관보 토마스 맨(Thomas Mann)은 1964년 미 의회에서 “우리는 1963년 1월에 언제가 될지는 확실히 알 수 없지만, 브라질에 공산주의가 도래할 것으로 확신한다”고 언급했다(Crandall 2011, 100). 그때 존슨 대통령은 브라질이 어떠한 상황에서도 공산주의가 되도록 해서는 안 된다고 언급했다. 당시 3가지 선택사항이 있었는데 ①미국이 해군을 브라질에 급파해서 석유를 보급 한다. ②4대의 공격 비행기와 2대의 호위 비행기를 브라질에 급파 한다. ③대중통제를 위한 최류탄을 포함하여 110톤의 탄약을 배로 브라질에 보낸다 등이 있었다. 어쨌든 1964년 3월 30일 존슨 대통령은 브라질에 공산정권이 들어서지 않도록 모든 노력을 다해야 한다고 재차 강조했다(Crandall 2011, 100-101). 굴라르가 1964년 4월 1일 대통령에 사임하면서 우루과이로 망명했고, 이에 존슨 정부는 곧바로 굴라르 사임을 공개적으로 인정했다.

1964년 3월 군부쿠데타는 브라질의 정치를 변모시켰다. 1964년 군부쿠데타는 미국정부의 지지를 받았다. 브라질의 군부정권은 미국과 동맹을 강화했고 자율성 추구의 외교정책을 포기했다. 당시 브라질의 외교부 장관은 “미국에 좋은 것은 브라질에도 좋다(Whatever is good for the U.S. is also good for Brazil)”고 반복했다. 이것은 새로운 브라질 외교정책의 상징이었다. 이에 브라질은 쿠바와 외교관계를 단절했다. 1965년 미국의 도미니카공화국 침공 시 브라질은 미국을 지지했고 베트남에 브라질 군대를 파견했다. 미국과 브라질의 이념적-군사적 친연성은 브라질의 경제영역을 확대시켰다(Hirst 2005, 7).

1964년 군부는 왜 쿠데타라는 방식으로 개입해야만 했을까? 이것에는 2개의 이유가 있다(Evans 1968, 279). 첫째, 브라질 군의 역사적 역할 때문이다. 대부분의 국민이 인정했고 군부 자신이 수용했듯이 제정 시대(1822-1889)부터 상속받은 ‘권력조정자’의 역할 때문이었다. 1822년 포르투갈에서 브라질이 독립하고 1889년 공화제가 창설될 때까지 정치적 혼란이 발생할 때마다, 브라질

왕 돈 페드로 2세(Don Pedro II)이 정치에 개입해 조정했던 역사적 역할을 군대가 상속받았다는 것이다. 브라질에서 군대는 1822년 포르투갈로부터 독립 전쟁 시 브라질의 독립을 위해 투쟁했고, 1930년 쿠데타 위기 시에도 군부는 국가에 개입했다. 둘째는 군부의 ‘공화국 의식’ 때문이다. 군부는 브라질의 민주적 운영과 국가방어에 책임이 있는 단체로서 “무기를 가진 사제”라는 인식이 있었고, 이에 쿠데타에 참여했다는 것이다. 다른 한편으로, 군 내부에서 단일성과 국가안보를 강조하는 “고급군사학교(Escola Superior de Geurra)”의 이념이 군부로 하여금 쿠데타에 참여토록 했다는 것이다.

III. 브라질 군부정권의 성과와 특징(1964-1985)

1964년 굴라르 정부의 급격한 좌경화와 경제 불황에 따른 정치적 무질서에 대한 대응으로써 군부정권은 쿠데타로 정권을 잡았다. 이후 군부정권의 반대세력에 대한 폭력과 억압은 1967-1973년 동안 심하게 나타났다(Selcher 1986, 1). 1967-1973년 동안 정치적으로는 군부정권의 억압이 심했으나 경제적으로는 1968-1973년 동안을 ‘경제기적’이라 부를 만큼 성과가 있었다.⁶⁾ 그러나 이후에 한편으로 1973년 제1차 석유가격 파동으로 경제가 하강했고, 다른 한편으로 1974년 11월 선거에서 야당이 예상을 깨고 승리했다. 게다가 국가안보주의는 국가안전과 발전에서 군부의 역할에 대한 논의를 촉발시켰다(Selcher 1986, 18). 이런 상황에서 1974년 3월 에르네스토 가이젤(Ernesto Geisel, 1974.3.15-1979.3.15)이 대통령에 취임했고 “점차적이고 조심스러우며 그리고 천천히(Slow, gradual, and careful)” 이루어지는 “정치적 긴장완화(Distensao)” 실행을 선언했다(Mainwaring 1986a, 150).

가이젤 대통령이 1974년에 정치적 긴장완화를 선언한 이유에는 경제적·정

6) 1968-1973년 동안의 ‘경제기적’은 부자를 더 부자로 만들었을 뿐이다. 구조적 종속의 틀은 브라질 대부분을 경제적 재앙에 빠트렸다. 독점경향의 증가, 경제의 탈국유화, 외채증가, 종속심화 등이 발생했다. 경제기적 기간 동안에 농업의 수출부문은 혜택을 입었지만, 국내식량생산의 부족으로 인해 국민은 어려움에 처했다(Burns 1993, 474).

치적 문제도 있었지만 군부 내부에도 문제가 있었다. 그러한 문제는 ①군부정권 관료의 부패가 증가했다. ②정부에서 일하는 청년장교에 대해 갈수록 불평 등한 봉급지급은 청년장교의 불만을 증가시켰다. ③미 정부의 브라질 군부정권에 대한 지지가 감소했다(Vidal 2006, 20). 이런 맥락에서 가이젤의 1974년 정치적 긴장완화는 군내부의 갈등과 함께, ①군부전체가 아니라 가이젤 대통령을 중심으로 하는 온건파 고위 군 장성으로부터 유래했다. ②1974년의 정치자유화는 지배체제에 의미 있는 반대세력에 의한 것 이라가기 보다는 선거제도로부터 유래하는 누적된 압력에 의한 것이었다. ③민간정치인의 역할과 선거의 중요성을 복원하기 위해 설계된 것이었다(Stepan 1989, 46). 이후 1979년 3월 후앙 밥티스타 데 올리베이라 피게이레두(João Baptista de Oliveira Figueiredo, 1979.3.15-1985.3.21) 대통령은 취임식에서 “개방(Abertura)”을 선언했고, 곧이어 정치개혁을 실시했다. 피게이레두 대통령 이후, 대통령에 당선된 탕크레두의 사망으로 인해, 부통령이었던 호세 사르네이(José Sarney, 1985.3.21-1990.3.15)가 1985년 3월에 대통령에 취임하면서, 21년 동안의 군부정권이 붕괴되었고 불완전한 민주화를 성취했다(Burns 1993, 466).

1974년에 시작된 정치개방(정치자유화)은 자발적인가 또는 강요된 것인가? 라는 논쟁이 있다.⁷⁾ 브라질에서 정치개방의 중요한 배경은, 한편으로 정권개방의 압력에 따른 정치적 긴장이 존재했었고, 다른 한편으로는 정권을 계속해서 폐쇄적으로 운영해야 한다는 서로 상반된 압력이 존재했다. 그러나 그러한 압력의 단순한 존재는 왜 1974년에 정치개방의 과정이 시작되었는지에 대한 충분한 설명이 되지 못한다. 정치개방이 시작된 첫 번째 이유는 2차 세계대전 이후로, 권위주의 정권은 광범위한 정당성을 획득하기 위해 적절한 상징 또는 담론 개발에 주목하지 않았다. 초기에 브라질의 군부정권은 반-공산주의, 반-부패, 반-혼란 등과 같은 부정적인 요소로 구성된 정당성의 상징에만 의존했다.

7) 브라질 군부는 1974년 “긴장완화(Distensao)”를 선언했고, 1979년 “개방(Abertura)”을 선언했다. 본 논문은 이후부터 “긴장완화”와 “개방”을 합쳐서 ‘정치개방’이라 칭하고자 한다.

초기에 이러한 부정적 상징은 국민의 지지를 견인하는데 효과적이었다. 그러나 만약 군부정권이 극복대상으로서 반-공산주의, 반-부패, 반-혼란을 극복한다면, 쿠데타의 존재 이유는 사라지게 된다. 반대로 군부정권이 반-공산주의, 반-부패, 반-혼란 극복에 실패한다면, 정권의 비효율성에 따라 국민의 신뢰를 상실하게 된다. 그래서 만약 군부정권이 평화와 질서처럼 긍정적인 목표를 설정했다면, 정당성을 위한 도전이 보다 용이했을 것이라는 관점이 있다(Mainwaring 1986a, 151).

정치개방(정치자유화)이 시작된 두 번째 이유는, 군부와 군부정권 사이에 유사한 정체성은 권위주의적 통치의 가장 억압적인 국면에서 의미가 있었지만, 이후 군부에게 문제를 유발시켰다는 것이다. 즉 제도로서 군부와 정부로서 군부 사이에 긴장을 유발시켰다. 제도로서 군부는 단일성과 국가방어를 중시하지만, 정부로서 군부는 삼권분립(행정부, 입법부, 사법부 사이의 분리)이라는 정치적 분리로 인해 군부의 단일성과 기강이 위협받았다. 이러한 곤경과 함께, 권력 소유자로서 군부는 대통령의 계승시기에 제도로서 군부와 정부로서 군부라는 모순에 직면하게 되었다(Mainwaring 1986a, 152-153). 세 번째 이유는 1974년 이전에 군부정권은 좌파를 숙청했고 대중운동을 통제하면서 야당이 약한 상태였다. 그래서 1974년에 군부정권은 군부정권의 약체성 때문이 아니라, 야당을 통제할 정도의 영향력을 보유했기 때문에 정치개방을 자발적으로 선택할 수 있었다(Mainwaring 1986a, 153). 마지막 이유는 군부정권은 경제적 상황이 어느 정도 여지가 있다고 보았다. 이에 정치개방이 가능하다고 보았다. 1973년 석유위기가 브라질 경제에 영향을 미쳤지만, 정치개방을 주도한 가이젤은 석유위기가 발생하기 이전에 이미 질서 있고 통제되는 정치자유화를 계획했었다(Mainwaring 1986a, 154).

비록 정치이행이 군부정권 내에서 기원했지만, 정치이행 과정은 군부정권과 야당 사이에 새로운 역동성을 생성시켰다. 정치이행은 반대역할을 하는 세력의 영향력을 향상시키기 위한 방식으로 게임의 규칙을 재설정하는 것을 의미한다. 그래서 1974-1985년 동안에 군부정권과 야권 사이에 지속적인 타협과

협상이 있었음을 의미한다. 즉 민주주의를 확대하려는 야당 및 시민사회의 지속적 노력과, 그것을 제지하려는 군부정권 특히 강경파 세력의 시도가 있었음을 의미한다. 이러한 과정 속에서 1984년 “대통령직선제 시위(Diretas Já)”는 1985년에 불완전한 민주화를 성취하는데 결정적 요인이 되었다.

IV. 군정에서 민정으로의 정치적 이행 요인들(1964-1985)

사회과학은 기본적으로 사회의 사건이나 현상에 대한 설명의 개연성(Probability)을 높이려는 시도이지만, 자연과학처럼 실험을 통해 모두가 100% 확신하는 설명을 제시하는 것은 불가능에 가깝다. 즉 사회과학은 사건이나 현상에 대한 설명방식에 있어서 상대적으로 보다 더 설득력 있는 다른 설명방식이 존재할 뿐이다. 사회과학의 또 다른 특징은 사건이나 현상에 대한 설명에 있어서 원인과 결과를 명확하게 구분하기가 어렵다는 점이다. 그러나 수백 년 동안의 서구의 합리성(직선적 시간관)은 나름의 방식을 제공하고 있다. 이러한 관점에서 본장에서 제시된 요소들은 1985년 이전에 대부분 발생했다는 측면에서 원인이라 볼 수 있을 것이다. 그러나 선행사건이라고 해서 후행사건의 직접적 연관성과 원인-결과와 관계에 있어서 절대성은 누구도 주장하기 어렵다. 다만 평균적인 사람의 상식과 전문가의 연구에 대한 비판적인 수용에 따라 상대적으로 보다 더 설득력 있는 다른 설명방식이 존재할 뿐이다.

1. 경제적 요인

브라질 경제는 1973년 제1차 석유위기로 인해 석유가격이 4배로 상승했다. 브라질은 당시 석유소비의 80% 이상을 수입에 의존했다(Baer 1995, 89). 이에 브라질은 상당한 어려움을 겪었다. 1981-1983년 동안 아르헨티나와 멕시코의 외채위기로 인해 브라질은 수출과 신용획득의 어려움을 겪었고, 이런 상황 속에서 브라질 자신도 외채위기에 직면하면서, 브라질은 역사상 가장 심각한 경제위기를 겪었다.

<표 5>에서 생산 측면의 GDP 변화를 보면, 1974-1975년에는 별 문제가 없어 보이지만, 1981-1982년에 GDP 변화가 -4.4에서 0.6으로 급감했고, 제조업 GDP도 1981-1983년 동안에 -9.1에서 0.0으로 급감했음을 볼 수 있다. <표 6>에서 물가상승률을 보면 1973년 15.5%에서 1974년 34.5%로 증가해, 2배가 넘게 증가했다. 물가상승이 계속해서 증가하다가 1982년 99.7%에서 1983년 211%로 급증했음을 볼 수 있다. <표 7>에서 외채변동을 보면 1974년 외채가 185억 달러에서 1985년 1000억 달러 이상으로 5배가 넘게 증가했다. 앞의 표에서 보듯이, 경제적 측면에서 정치개방은 1974년 보다는 오히려 1981-1983년 시기에 보다 영향을 더 받았음을 알 수 있다. 특히 1981-1983년 동안에 물가상승과 외채가 민주화에 영향을 주었다고 볼 수 있다. 또한 브라질에서 파업은

<표 5> 1974-1987 브라질 경제 지표

연도	GDP 변화(%)	제조업 GDP 변화(%)	연도	GDP 변화(%)	제조업 GDP 변화(%)
1974	9.7	8.3	1981	-4.4	-9.1
1975	5.6	4.7	1982	0.6	0.0
1976	9.7	11.7	1983	-3.5	-6.3
1977	2.9	3.1	1984	5.1	6.2
1978	4.9	6.3	1985	8.3	8.9
1979	6.8	6.6	1986	7.6	11.2
1980	9.3	9.1	1987	3.6	0.6

출처: Payne 1994, 86

<표 6> 1972-1985 물가상승률(단위: %)

연도	물가상승률(%)	연도	물가상승률(%)
1972	15.7	1979	77.2
1973	15.5	1980	110.2
1974	34.5	1981	95.2
1975	29.4	1982	99.7
1976	46.3	1983	211.0
1977	38.8	1984	223.8
1978	40.8	1985	235.1

출처: Hagopian 1987, 31

〈표 7〉 1970-1985 외채 변동(단위: \$10억)

연도	외채변동	연도	외채변동
1970	5.5	1978	47.8
1971	7.0	1979	53.9
1972	10.0	1980	60.8
1973	13.8	1981	71.8
1974	18.5	1982	83.3
1975	22.2	1983	91.6
1976	28.7	1984	99.8
1977	34.9	1985	103.1

출처: Hagopian 1987, 6

1985년 민주화 이후에도 계속해서 증가하는 경향을 보여주었는데, 이것은 브라질 사회가 지속적으로 혼란을 겪었음을 의미한다(Nervo 2006, 20).

2. 정치적 요인

1) 정치개혁과 정당

무엇보다 중요한 정치개혁은 1965년에 다당제에서 양당제로 변모했다는 것이고 1979년에 군부정권을 지지하는 여당의 득표가 어렵다고 판단하여 야당의 투표를 분산시키기 위해 다시 양당제에서 다당제로 전환했다는 것이다. 그리고 1984년 “대통령직선제 시위(Diretas Já)”에서 대통령의 직접선거를 국민이 요구했으나, 결국 의회의 투표에서 여당이 승리하여 대통령 선거를 간접선거로 치르게 되었다. 이에 따라, 1985년 대통령 투표를 간접선거로 실시했으나, 그럼에도 야당의 민간인 후보자가 대통령에 당선되면서 브라질은 불완전한 민주화를 이룩했다.

군부정권은 1964년 이후 수권법으로서 긴급조치법(Institutional Acts)과 행정명령(Complementary Acts)을 통해 정당과 선거에 대한 개혁을 시도했다(Hagopian 1996, 108; Roett 1999, 115).⁸⁾ 정당체제에서, 국가당(Party of the

8) 1964년 4월 9일 긴급조치법(Ato Institucional) 1호는 1946년 헌법을 수정한 것으로써 사법부와 입법부의 권한을 축소하면서 대통령의 권한을 확대한 것이 핵심적 요소이다. 1965년 7월 15일 긴급조치법 2호는 사법부보다 대통령의 권한을 강화한 것이다.

State)으로서 여당은 브라질 정당의 중요한 특징을 군부정권시대에도 계속해서 유지했다(Keck 1992, 130). 즉 브라질에서 정당은 계급이해를 대표하기 위해 창설된 것이 아니라, 국가(정권) 스스로가 정권이익을 위해 정당을 창설했다. 즉 엘리트 자신의 이익을 위해 스스로 정당을 창설했다. 1964-1985년 동안에도 군부정권이 정당형성에 중요한 역할을 했는데, 1979년 여당의 영향력이 축소되면서, 군부정권은 야당을 여러 개의 군소정당으로 해체시켰다. 이것으로 인해, 정당체제에서 후견주의적 동맹형성이 중요한 요소가 되었고, ‘포괄적(Catch-all)’ 특징(다계급적, 중도적, 포용적)을 갖게 되었다. 이에 브라질의 정당체제는 다양한 이념적 스펙트럼을 보유하게 되었다(Montero 2006, 53). 그러나 이것의 의미는 브라질에서 정당의 이념과 정체성이 중요하지 않게 되었다는 의미까지는 아니다. 그럼에도 다양한 이념적 스펙트럼 때문에 의원은 정당에 대한 충성도가 약했고, 의원 자신의 권력과 위상을 강화하기 위해 정당을 자주 변경했다(Hagopian 1987, 11). 브라질 정당체제는 1979년부터 다당제였고 지금까지 다당제를 유지하기 때문에, 브라질에서 현대의 중요한 정당체제는 1979년 이후에 형성되었다고 할 수 있다(Montero 2006, 70).

구체적으로 정치개혁을 보면, 1965년 수권법인 긴급조치법에 따라 선거와 정당에 관련된 법이 공포되었다. 이것은 1964년 이전 정치계급 규칙의 근본적인 변화를 의미했다. 새로운 선거법이 정당의 법적 지위를 유지하기 위해 필요한 조건을 까다롭게 규정함에 따라 정당 수를 감소시켰다(Roett 1999, 116).⁹⁾ 이에 1945-1965년까지 존재했던 주요 정당인 전국민주연합(UDN)과 사회민주당(PSD) 일부가 합쳐서 여당인 민족개혁연합(ARENA)으로 창설되었고,

계엄선포, 국가개입, 정당 해산권, 대통령과 부통령의 간접선거, 국가안보를 위한 정치적 권리취소 권한 등이 있다. 대법원 판사를 11명에서 16명으로 확대했고 군인이 아닌 국가 반란자의 군법 재판 등이 있다. 1966년 2월 5일에는 긴급조치법 3호를 공포했다. 그것은 주(state)의 시장과 주지사의 대중선거 중단, 주 단위에서 지방의회의 의원을 주지사가 임명하고, 주지사가 시장을 임명하는 것 등이 있다(Burns 1993, 45-55).

9) 선거동맹은 금지되었고, 후보자는 대표하려는 지역에 거주하는 것이 필요했으며, 유권자는 후보자 보다 정당에 의거하여 지역, 주, 연방 선거에서 후보자 명단에 투표하는 것이 요구되었다.

브라질노동당(PTB)과 사회민주당(PSD)의 일부가 합쳐서 야당인 브라질민주운동(MDB)으로 창당되었다.¹⁰⁾ 즉 1945-1965년까지 중요한 정당이었던 전국민주연합(UDN), 사회민주당(PSD), 브라질노동당(PTB)이 1965년을 기점으로 민족개혁연합(ARENA)과 브라질민주운동(MDB)으로 재 창당되었다. 이후 1965-79년까지 민족개혁연합(ARENA)은 여당으로서 브라질민주운동(MDB)은 야당으로서 역할을 했고 정당체제는 다당제에서 양당제로 변모했다.

이후 군부정권은 1974년과 1978년 선거에서 연이은 패배로 인해 여당인 민족개혁연합(ARENA)의 영향력이 축소되었음을 인식하게 되었다. 이에 1977년 4월에 논의한 “4월의 패키지(Pacote de Abril)”에 따라 1979년 12월에 정당 개혁법을 통과시켰다. 새로운 정당법은 정당 내부 구조에 대한 상세한 규정과 합법 또는 불법을 규정할 권한을 국가에 수여함에 따라 국가는 중요한 역할을 하게 되었다(Keck 1992, 87). “4월의 패키지”의 중요한 내용은 ①헌법 개정 통

10) 브라질민주운동(Movimento Democrático Brasileiro: MDB)은 실질적으로 여당이었던 ARENA와 경쟁하지 않았지만 상징적으로 중요했다. 1979년 선거법 개정으로 인해 PMDB로 간판을 변경했고 현재까지 중도성향의 주요 정당으로서 존재한다. 민족개혁연합(Alianca Renovadora Nacional: ARENA): 친군부적 여당으로 1946년 창설되었고 1979년 PDS로 당명을 변경했다.

노동자당(Partido dos Trabalhadores: PT): 1979년 창설되었다. 기존의 정당과 달리 엘리트에 의한 창당이 아니라 밑으로부터 창설되었고 강력한 노동계급의 지지에 의해 창설되었다. PT 지도자는 노동운동에서부터 온다. 룰라 대통령도 PT 출신이고 현재까지 PT는 좌파 성향의 주요 정당이다.

민주노동당(Partido Democrático Trabalhista: PDT): 1979년 브리졸라가 창설했고 온건 좌파 정당이다.

브라질민주운동당(Partido do Movimento Democrático Brasileiro: PMDB): 1979년 창설되었고, 중도 성향으로 예전 MDB에서 PMDB로 당명을 변경했다. 현재에도 중도 야당으로 존재한다.

민중당(Partido Popular: PP): 1980년에 창설되어 1982년에 해체되었다.

사회민주당(Partido Democrático Social: PDS): 1979년 창당되었고 친여적이며 중도우파 성향의 정당이다.

자유전선당(Partido da Frente Liberal: PFL): 자유주의 경제를 지지하는 중도우파의 정당이다.

브라질사회민주당(Partido da Social Democrática Brasileira: PSDB): 1988년 창당했고 중산층을 핵심 세력으로 삼았다. 카르도주도 이 당의 대표로 대통령에 출마하여 대통령에 당선되었다.

과를 위한 정족수를 과반수로 한다. ② 모든 주지사와 연방 상원의원의 1/3을 1978년 주(State) 선거인단에 의해 간접선거로 선출한다. ③ 선거후보자는 1976년 의회의 승인된 법에 따라 TV와 라디오에 대한 접근을 철저히 제한한다(Skidmore 1988, 191).

1979년의 정당개혁법에 따라 군부정권이 원했던 것은 여당인 민족개혁연합(ARENA)의 영향력을 확대하고 야당인 브라질민주운동(MDB)의 영향력을 축소하는 것이었다. 이에 야당인 브라질민주운동(MDB)을 1979년에 노동자당(PT), 민주노동당(PDT), 브라질노동당(PTB), 브라질민주운동당(PMDB), 민중당(PP) 등 5개의 군소야당으로 해체시켰다. 반면 여당인 민족개혁연합(ARENA)은 사회민주당(PDS)으로 정당이름만 변경했다. 1984년 여당인 사회민주당(PDS)에서 온건파 일부가 탈당하여 자유전선당(PFL)을 창당했다. 이후 1986년 자유전선당(PFL)의 일부는 다시 브라질민주운동당(PMDB)으로 이적했고, 브라질민주운동당(PMDB)은 1988년에 1994년 브라질 대통령에 당선되는 카르도주를 중심으로 하는 브라질사회민주당(PSDB)으로 분리되었다. 2017년 현재 브라질 주요 정당은 좌파인 노동자당(PT), 중도인 브라질민주운동당(PMDB)과 브라질사회민주당(PSDB) 등 3개의 정당이 있다.

1979년의 정당개혁법 이후에도, 군부정권은 1981년과 1982년에 2개의 선거법을 또다시 제정했다(Bethell 2008, 217). 1981년 선거법은 정당 간 동맹을 금지했고 ‘동일한 정당’ 후보자에게 투표하게 하는 연계투표(Voto vinculado) 방식을 도입했다. 연계투표는 예를 들면, 상원선거에서 상원의원을 A당 출신의 후보자에게 투표하고 하원선거에서 하원의원을 B당 후보자에게 즉, 서로

1945	1965	1979	1982	1984	1986	1988
PTB ↘	↗ PT →→	PT →→	PT →→	PT →→	PT →→	PT
	MDB →	PDT →→	PDT →→	PDT →→	PDT →→	PDT
PSD ↗	↘ PTB →→	PTB →→	PTB →→	PTB →→	PTB →→	PTB
↘	↘ PMDB →→	PMDB →→	PMDB →→	PMDB →→	PMDB →→	PMDB
	ARENA →	PP ↗		↗	↘	PSDB
UDN ↗	↘	PDS →→	↗	PFL →→	PFL →→	PFL
			PDS →→	PDS →→	PDS →→	PDS

〈그림 1〉 1945-1988 브라질 정당변천사

다른 정당후보자에게 투표하면 안되고, 상원·하원 및 기타 선거에서 A당 후보자이든 B당 후보자이든 하나의 동일한 정당에 투표하는 방식이었다. 즉 연계투표는 시의회 의원부터 주지사에 이르기까지 모든 대표자를 하나의 정당으로 선출하도록 강요하는 제도였다. 연계투표는 결국 여당에 유리한 선거방식이었다. 브라질의 이런 선거방식을 통상적으로 “개방형 정당명부식 비례대표제(Open-list proportional representation)”라고 한다. 개방형 정당명부식 비례대표제는 유권자가 투표용지에 후보자 이름과 정당이름을 직접 기명하여 투표하는 방식이다. 후보자가 많지 않은 대통령 선거나 주지사 선거는 별로 상관 없지만, 특히 연방 상·하원의원 선거의 경우 후보자가 수천 명이 되기 때문에 유권자의 결정과 용이성이 떨어져서 결국 여당에 유리한 투표방식이다. 개방형 정당명부식 비례대표제는 개인의 명성이나 경제력이 중요하고 정당의 영향력은 미약하다. 반면 폐쇄형 정당명부식 비례대표제는 후보자 명단을 정당이 미리 정해 놓았기 때문에 투표에 대한 정당의 영향력이 개방형 정당명부식 비례대표제 보다 크다. 1982년 선거법은 첫째, 하원의원을 420명에서 479명으로 확대했고, 연방 하원의원의 배분방식을 유권자수에서 인구수로 전환했다. 이에 여당인 사회민주당(PDS)을 지지하는 비교적 낙후되고 인구가 적은 북부, 북동부 지역의 주에서 보다 많은 후보자를 당선시킬 수 있어서 여당에 유리했다. 둘째, 주지사를 직선제로 변경했다.

2) 정당의 변화와 선거

선거법과 정당의 변화로 인한 선거의 결과를 시기별로 상원, 하원, 주의회 등으로 구분하여 살펴보자. <표 8>을 보면, 상원은 1966년과 1970년에 여당(ARENA)이 다수당이었으나, 1974년, 1978년, 1982년에 야당(MDB)이 다수당이 되었다. 하원은 1966년, 1970년, 1974년, 1978년에 여당이 다수당이었으나, 1982년에 야당이 다수당이 되었다. 주(state) 의회를 보면, 1966년, 1970년, 1974년, 1978년에 여당이 다수당이었으나, 1982년에 야당이 다수당이 되었다. 전반적으로 1978년에 야당과 여당이 비슷한 득표율을 획득했으나, 1982년을 기점으로 야당이 상원, 하원, 주 의회에서 다수당이 되었다.

〈표 8〉 1966-1982년 간 상원, 하원, 주 의회 구성(단위: %)

연도	상원		하원		주의회	
	ARENA	MDB	ARENA	MDB	ARENA	MDB
1966	44.7	34.2	50.5	28.4	52.2	29.2
1970	43.7	28.6	48.4	21.3	51.0	22.0
1974	34.7	50.0	40.9	37.8	42.1	38.8
1978	35.0	46.4	40.0	39.3	41.1	39.6
1982	36.5	50.0	36.7	48.2	36.0	47.2

출처: Stepan 1989, 58

구체적으로 보면, 1974년 초 대통령 선거에서 군부정권 출신인 가이젤이 대통령에 당선되었다. 1974년 10월 동년에 실시된 주지사 선거에서도 여당이 승리했다. 이에 자신감이 생긴 가이젤 대통령은 1974년 11월 연방 상·하원 선거와 주 의회 선거에서 야당에게 상당한 자유를 허용했다. 특히 모든 후보자가 TV와 라디오에 접근할 수 있도록 했다. 이러한 상황에서 선거는 예상치 못한 결과를 보여주었다. 1974년 11월 상원선거에서 야당인 브라질민주운동(MDB)이 승리했고 하원과 주 의회에서도 좋은 결과를 성취했다. 1974년 11월 상원선거에서 군부정권의 패배와 하원과 주 의회 선거에서 야당의 선전은 1977년 4월 1일 “4월의 패키지”에 의해 헌법 개정에 대한 논의를 촉발시켰다. 그 핵심은 1979년 정당개혁법에 따라 양당제에서 다당제로 전환이었다. 즉 여당인 민족개혁운동(ARENA)의 영향력을 증가시키기 위해, 야당인 브라질민주운동(MDB)을 여러 군소정당으로 해체시키는 것이다. 1974년 11월 선거결과로 인해 군부 내에서 정치개방에 반대하는 강경파와 정치개방을 지지하는 온건파 사이에 의견차이가 훨씬 커졌다. 이때는 군부정권에게 가장 어려운 순간이었다. 가이젤은 정치개방을 후퇴할 수밖에 없었고 정치개방을 일시적으로 포기해야 했다.

1978년 선거에서도 전반적으로 야당이 선전했다. 이에 군부정권은 1981년과 1982년에 선거법을 개정하여 또다시 여당(PDS)에게 유리하도록 했다. 1982년 11월 선거는 시의회(Municipio), 연방의회, 주지사 수준에서 실시되어 군부정권의 전국적인 지지도를 측정할 수 있는 중요한 선거였다. 특히 연방하

원의원, 1/3 상원의원, 주지사 등은 17년 만에 처음으로 직접선거로 선출한다. 1982년 11월에 실시된 선거에서 상원, 하원, 주지사, 주 의회 등에서 야당이 승리했다. 그러나 1985년 1월 대통령 선거에 참여할 선거인단은 여당이 과반 이상을 차지했다. 1982년 야당의 전반적인 선거승리는 대통령의 승계과정에 대한 군부정권의 능력을 약화시켰다. 1982년 11월 선거의 특징을 정리하면, 첫째, 여당은 하원에서 절대다수의 위상을 상실했다. 만약 하원에서 야당들이 서로 협력하여 투표한다면, 군부정권이 제안하는 법안은 야당의 반대로 인해 통과 되기가 어렵게 되었다. 둘째, 의회와 대통령 선거인단에서 상대적인 영향력을 유지하고 있었지만, 군부정권은 예전보다 지지율이 전반적으로 감소했고 경제적으로 발달되지 못한 지역에 보다 많이 의존하게 되었다. 셋째, 노동자당(PT)이 브라질 정당체제에 의미 있는 정당으로 등장했고, 1978년 노동운동과 “신 노조주의”와 관련이 있으며, 현대 브라질 정치와도 맞닿아 있다.

<표 9>에서 1970년 상파울로 상원 결과를 보면, 중산층 지역은 여당을 지지했고 서민 지역은 야당을 지지했다. 1970년 하원 결과를 보면, 대부분 지역이 여당을 지지했다. 그러나 1974년과 1978년 상파울루 지역에서 상원과 하원의 선거결과를 보면, 대부분 지역이 야당을 지지했음을 볼 수 있다. 다만 부자가 많이 사는 지역은 야당을 지지하는 비율이 서민지역보다 낮다는 특징이 있다.

<표 9> 상파울루 8개 지역에서 MDB/ARENA 비율, 1970-1978년 상원과 하원 결과

지역	상원			하원		
	1970	1974	1978	1970	1974	1978
1	0.74	1.88	3.99	0.29	1.20	1.93
2	0.85	2.33	4.78	0.34	1.47	2.24
3	0.89	2.71	5.14	0.35	1.67	2.41
4	0.92	3.03	5.58	0.36	1.97	2.55
5	1.05	3.48	6.77	0.39	2.22	3.14
6	1.40	5.78	9.36	0.52	3.76	4.14
7	1.55	5.82	10.27	0.54	3.83	4.63
8	1.85	7.15	12.39	0.64	4.94	5.99

*1지역: 가장 부자 지역, 8지역: 가장 가난한 지역
출처: Kino 1988, 71

한편으로 1966-1978년 지역별 선거결과를 보면, 북부, 북동부, 중서부 지역은 여당을 주로 지지했고 남동부, 남부 지역은 야당을 주로 지지했다(Kino 1988, 65). 그리고 1978년의 상파울루 주에서 교육과 직업에 따른 정당 선호도 결과를 보면, 1978년이라는 브라질 정치의 특수한 사정을 감안하더라도, 상파울루 주에서는 교육, 직업, 직업위상에 관계없이 대부분이 야당을 지지했다(Kino 1988, 73).

3) 군 내부의 갈등

1981년 4월 30일 저녁, 리우에 있는 대형 쇼핑몰인 “히우센트루(Riocentro)”에서 노동절을 기념하는 대중적인 음악회가 야당의 주도로 개최되었다. 이때 히우센트루 주차장에 있던 승용차 안에서 폭탄이 폭발하여 육군 장교가 심하게 부상을 입었고, 육군 하사관은 사망했다. 이들은 군복이 아닌 사복을 입고 있었다. 이 사건은 군 정보부대와 억압적 군부대가 존재한다는 것을 보여주었다. 이 사건에 대한 조사가 있어야 한다는 여론이 있었지만, 당시 피게이레두 대통령은 군대를 보호하기 위해 진상조사를 하지 않았다. 가이젤 대통령과 함께 브라질 정치개방의 기획자이자 대통령 수석인 군 온건파의 골베리(Golbery de Cout e Silva)가 군 강경파에 의해 발생한 “히우센트루” 폭발사건에 대한 항의로써 사퇴했다. 이것은 정치자유화 과정에 대한 군 강경파와 온건파 사이에 갈등을 심화시키면서 군 온건파와 야당의 정치협력의 진공상태를 유발시켰고 이에, 정치개방의 후퇴로 인식되었다. 대통령 수석인 골베리의 사퇴는 거의 모든 야당들이 애통해 했다. 왜냐하면 골베리의 사퇴는 군 강경파의 승리로 여겨졌기 때문이다. 그러나 1981년 9월 피게이레두 대통령의 심장병 발생 이후, 민간인 출신의 부통령인 아우렐리아노 샤비스(Aureliano Chaves)를 임시 대통령으로 허용했을 때, 이것은 정치개방에 대한 군 강경파의 지지로 인식되었다(Bethell 2008, 216; Selcher 1986, 60).

군부정권은 거의 전 기간을 통해 여당의(1979년까지 ARENA에, 1979년 이후 PDS에) 도움을 받을 수 있었다. 여당은 국가당으로서 항상 군부정권과 함께 하는 협력자였다. 여당은 군부정권의 정당으로서 군부정권이 여당을 이끌

있고, 여당은 행정부의 정당으로서 행정부가 여당을 이끌었다. 즉 군부정권과 행정부가 여당을 이끌었고, 여당은 군부정권과 행정부의 지시를 따랐을 뿐이었다. 다르게 표현하면, 여당은 군부정권과 행정부의 꼭두각시였다. 군부정권은 그들의 의지를 여당에 강제했다. 그러나 이런 상황은 1983년 후반에 변모했다. 1983년 7월, 여당(PDS) 내부에서 자유주의 세력이 여당의 집행부 선출 선거에서 승리했다. 이후 자유주의적 여당의 집행부는 피게이레두에게 여당으로부터 탈당을 권고했으며, 이에 여당 내부에 갈등이 첨예화 되었다. 다른 한편, 1983년 7월 동월에, 군부정권은 광범위한 사회부문에서 실질소득이 감소될 수 있는 새로운 임금정책을 제안했다. 여당의 영향력 하에 있었던 의회에서 여당은 정부의 제안(새로운 임금정책)을 무시하면서 연속적으로 거부했다. 이에 군부정권은 새로운 임금정책을 의회에서 통과시키기 위해 몇 개월을 노력했다.

1984년 4월 25일 대통령직선제의 개정 여부에 대한 의회의 투표 날짜가 다가왔다. 하원에서 대선직선제 개정 통과에 필요했던 320표에서 22표가 부족하여 대선직선제는 실패했고, 이에 대통령 선거를 간접선거로 실시하게 되었다. 대통령을 이전처럼 간접선거로 선출하는 것이 결정되자, 여당은 대통령 후보를 찾기 시작했다. 당시 중요한 여당의 후보는 민간인 출신의 부통령인 샤비스(Aureliano Chaves), 내무부 장관인 마리오 안드레아짜(Mário Andreazza), 전 상파울루 주지사이자 하원의원인 파울로 말루프(Paulo Maluf)가 있었다. 3명 중에서 가장 자유주의적인 샤비스가 당시에 대중적인 지지를 가장 많이 받고 있었으나, 여당 내에서 지지가 부족했다. 안드레아짜는 피게이레두 대통령이 선호했던 후보였고 좋은 카드로 여겨졌다. 그러나 말루프는 1984년 4월 말에 갑자기 등장하게 된 경우로서(Bethell 2008, 223-224), 그는 대선직선제 시위(Diretas Já)에서 야당동맹을 이끌다가 여당의 대선 후보자로 선출되면서 여당이 분열하기 시작했다(Keck 1992, 26).

이러한 관점에서 여당 내 온건파는, 비록 야당의 대통령후보자인 탕크레두 네베스(Tancredo Neves)가 아직 공식후보자가 아니었음에도 불구하고, 탕크레두를 지지하기 시작했다. 게다가 의회에서 대선직선제 개정이 실패한 이후,

북동부 지역에서 9명의 주지사 중에서 8명의 주지사가 야당의 대통령후보자인 탱크레두에 대한 지지를 표명했다. 1984년 8월 중순에 이르러, 말루프가 여당 전당대회에서 대통령후보자로 결정되면서, 말루프에 반대하는 여당의 총재가 사임했고, 말루프의 반대자인 다른 의원도 여당으로부터 탈당했다. 다른 한편, 한 달 전인 1984년 7월에 샤비스는 야당의 대통령후보자인 탱크레두를 지지하면서 여당 내의 대통령후보 선출과정에서 사퇴했고 이어서 “자유전선당(PFL)”이라는 신당을 창설했다. 1984년 8월 말루프가 여당의 공식적인 대통령후보자로 결정되면서, 말루프에 반대하는 상당수의 여당 온건파는 자유전선당(PFL)에 그리고 일부는 브라질민주운동당(PMDB)에 입당했다. 샤비스를 비롯하여 자유전선당(PFL)에 입당한 대부분의 여당 온건파는 대체적으로 탱크레두를 지지했다. 1984년 8월 여당 전당대회에서 여당 대통령후보자로 말루프가 당선되었을 때, 안드레아짜의 지지 세력도 탱크레두를 지지했다. 다른 한편, 전통 야당이었던 브라질민주운동당(PMDB)과 신당인 자유전선당(PFL)이 “민주동맹(Alianca Democrática)”을 형성하면서, 민주동맹은 대통령후보자로 브라질민주운동당(PMDB)의 탱크레두를, 부통령후보자로 자유전선당(PFL)의 사르네이를 결정했다. 야당의 대통령후보자인 탱크레두가 선거에서 승리할 가능성이 높아지면서 1985년 대통령의 간접선거를 수용하는 분위기가 상승했다. 탱크레두는 온건한 방식으로 대선 캠페인을 하면서 군부의 신뢰를 획득했다. 1985년 1월 15일 선거인단에 의한 대통령 간접선거에서 탱크레두가 대통령으로 선출되었다. 탱크레두는 야당 후보자로서 1964년 이래로 대통령에 당선된 첫 번째 민간인이었다(Bethell 2008, 224-227).

1983-1984년 동안 대통령후보자 선정과 관련하여, 브라질 군부정권의 엘리트는 강경파와 온건파 사이의 내부적 갈등을 겪었다. 이러한 긴장은 대통령 승계시기에 일반적으로 상승했고, 모든 대통령의 승계는 군부정권의 위기를 피하는 방식으로 처리했다. 그러나 1983-1984년 동안의 대통령의 승계는 해결할 수 없는 위기를 유발시켰다. 처음으로 군부정권이 수용할 만한 대통령후보자의 선정을 할 수 없었다. 군부정권의 엘리트 사이에 누구를 대통령후보자로 선

택해야 할 지, 다음 대통령의 임기를 단축시켜할 지, 미래에 대통령 선거를 직접선거로 치루어야 할 지 등에 대해서 분열이 발생했다. 전 대통령인 가이젤은 샤비스를 지지했고, 피게이레두 대통령은 안드레아짜를 지지했으며, 정치개방 기획자인 골베리는 말루프를 지지했다. 샤비스의 지지자는 대통령의 임기축소와 대통령의 직접선거 약속을 포함하여, 여당과 협상을 선호했다. 안드레아짜와 말루프의 지지자는 강경파적 접근을 선호했다. 어쨌든 군부정권 엘리트 내에서 깊은 갈등이 존재했었고 대통령과 부통령 사이에도 명백한 긴장이 존재했었다. 비록 샤비스가 피게이레두 대통령 수술시 임시 대통령이었지만, 피게이레두는 샤비스를 신뢰하지 않았다(Mainwaring 1986a, 163).

3. 사회적 요인

1) 노동운동

1937-1974년 동안 브라질의 노동조합은 국가의 통제 하에 있었다. 이에 노동운동이 거의 복지문제로 환원되었다가 1974년 후반부터 노동자 시위가 다시 나타나기 시작했다. 제조업이 발달한 지역에서 어려운 노동조건과 낮은 임금은 노동운동에 영향을 미쳤다. 이런 관점에서 1978년에 상파울루 지역에서 노동운동은 국가조합주의 체계에서 첫 번째 분열이었다. 1978년에 발생한 노동운동의 경향을 “신노조주의(New Unionism)”라고 하고 신노조주의는 브라질의 정치개방에 중요한 역할을 했다(Barros 1999, 1). 신노조주의는 국가조합주의적 전통의 대중주의적이고 국가 연계적인 기존의 노동운동의 방식과 단절을 의미했다. 신노조주의는 노동관계에서 국가의 개입을 거부했다. 또한 신노조주의는 노동법원의 결정에 저항했고 사용자와 직접협상을 주장했다(Barros 1999, 29). 이에 신노조주의의 활동영역은 국가에서 구체적인 작업장으로 이동했고, 동시에 복지문제에서 시민권과 사회권의 투쟁운동으로 변모했다(De la Fontaine 2016, 207).

이러한 관점에서, 신노조주의는 국가조합주의에 반대하는 첫 번째 노동운동이자, 정치자유화의 첫 행보였다. 즉 군부통치에 대한 저항으로써 노동부문

은 시위했다. 정치개방 동안에 자동차 노조연맹을 이끌었던 “노동자전국협회(Central Unica dos Trabalhadores: CUT)”는 신노조주의 활동에서 가장 중요한 부문이었고 새롭게 창설된 노동자당(Partido dos Trabalhadores: PT)의 동맹조직이었다(Montero 2006, 83-84). 결론적으로 1970년대 후반에 등장한 신노조주의는 첫째, 기존의 국가조합주의에서 정치적 요인을 배제하면서 노조지도자와 노조원 사이에 소통을 진흥했다. 둘째, 신노조주의는 국가로부터 자율적인 노조창설과 함께 기존의 노동법에 대한 근본적인 수정을 요구했다. 셋째, 정부의 억압을 예상하면서도 시위와 같은 활동을 포함하는 위협을 수용하고자 했다(Stepan 1989, 260).

1980년대에 이르면서 신노조주의와 함께 노동운동이 변모하기 시작했다. 첫째, 노동문제와 관련하여 사용자와 노조 사이에 직접협상이 증가했다. 둘째, 전국적 단위의 대규모 시위는 감소했으나, 단일 작업장 내에서 소규모의 시위는 증가했다. 마지막으로, 전국적 규모의 노조 간 수평적인 조직 창설에 대한 관심이 증가했다(Stepan 1989, 267). 다른 한편, 지방수준에서도 노조가 있었지만, 대부분의 지방노조는 유관 국가기관이 되어 있었다. 왜냐하면 지방노조의 국가에 대한 종속성, 구성원 동원의 애로, 사회서비스 배분의 무능 등의 이유 때문이었다. 하지만 1979년 “농촌노동자조합운동(Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais: MSTR)”이 창설되면서 상황이 달라졌다. 농촌노동자조합운동은 21개 주를 대표했고 1980년 2254개의 지방노조를 대표했다(Houtzager 1998, 103-105).

〈표 10〉 1960-1990년 브라질 농촌노동자의 노조화

	합법적 노조	노조구성원(천)	노조 밀집도
1963	270	-	-
1970	1,066	1,500	9.4%
1980	2,254	6,898	40%
1990	2,811	8,314 (1988)	43%

자료: Houtzger 2000, 403

2) 대중운동

1967-1973년 동안 브라질은 권위주의적 국가의 시기였다. 이 기간 동안 제조업과 경제의 높은 성장, 군부정권 후원 하에서 기술 관료의 지배적 위상, 사회적 안정 등이 존재했다. 반면에 군부정권은 정치에서 야당의 역할을 제한했다. 게다가 노동, 여성, 학생, 소수자 등의 사회운동을 군부정권은 통제했다. 이러한 과정에서 가톨릭교회는 제한된 대중운동을 대신했고(Bruneau 1984, 40), 브라질 대중운동의 모태가 되었다(Montero 2006, 109). 권위주의적 군부정권에서 정치개방을 위한 시도로서 대중운동은 중요했다. 첫째, 비록 정치개방이 엘리트에 의해 시작된 과정이었지만, 대중운동은 1978년 이후 정치상황에 영향을 끼쳤다. 둘째, 많은 사람이 정치개방을 위한 노력으로서 대중운동을 바라보았을 때, 1978-1982년 동안에 대중운동은 브라질에 희망과 기대를 일깨웠다. 여러 해 동안 군부정권이 정치반대세력을 수용하면서, 1970년대 후반에 시작된 대중운동은 군부정권의 침식뿐만 아니라, 자율적인 시민사회의 탄생에 기여했다. 이러한 기대는 어느 정도 과장되었겠지만, 대중운동은 브라질에서 시민사회의 강화 측면에서 일정한 역할을 했다. 셋째, 대중운동은 브라질 인구의 대부분을 대표하는 서민을 위한 중요한 기제였다. 기본적인 국가의 기반시설과 사회서비스 획득을 위한 대중운동의 노력(파벨라 빈민운동)은 브라질 사회의 터무니없이 불평등한 상황에서 특별한 의미를 획득했다. 대중운동은 또한 대중의 참여를 위한 공간이면서, 서민 자신을 바로 보고 스스로 학습하는 공간이자, 권위, 정당성, 정의 등에 대해 새로운 인식을 발전시키는 공간이기도 했다(Stepan 1989, 168).

그러나 대중운동이 시민사회를 강화했음에는 의심할 바 없지만, 브라질의 시민사회가 국가에 종속되어 있음도 또한 사실이다. 대중운동의 강화에도 불구하고, 브라질의 정치는 다양한 엘리트의 단체 사이에 투쟁임을 보여주었다. 군부통치 21년 동안에 경험했던 브라질 사회의 중요한 변화에도 불구하고, 국가와 정당은 정치질서를 민주화 하려는 모든 시도에서 핵심적인 요소였다. 강한 국가와 미약한 시민사회의 전통이 약간의 변화를 겪었지만 브라질에서 대

중운동의 경험은 또한 제한적이었음을 보여주었다(Stepan 1989, 194-195).

3) 대선직선제 시위(Diretas Já)

1980년대 초반까지 사회운동은 존재했지만, 영향력은 크지 않았다. 하지만 1984년 “대선직접선거제 시위(Diretas Já)”는 브라질 역사상 가장 중요한 사회운동의 하나였다. 1984년에 대선에서 직접선거를 실현하기 위한 국민의 시위는 비록 법으로 실현하지 못했지만, 1985년 대선에서 민간인이 승리할 가능성이 높아지면서 간접선거를 수용했다. 결국 1985년 1월 15일에 치러진 대통령의 간접선거에서 처음으로 민간인이 선거에서 승리했고, 이에 불완전한 민주화를 성취했다.

야당이 오랜 전부터 제안해왔던 대선직선제를 위한 국민 캠페인은 1984년 1월에서야 시작되었다. 첫 번째 시위는 상파울루 주(state)의 남부와 접하고 있는 파라나(Paraná) 주 남부에 위치한 쿠리치바(Curitiba)에서 1984년 1월 12일에 약 3만 명이 시위했다. 이후 3개월이 지나면서, 전국에서 대선직선제를 지지하는 수백 건의 시위가 발생했다. 브라질 역사에서 이전에 그렇게 많은 국민이 모여서 시위를 한 적이 없었다. 1984년 1월에 불가능해 보였던 군부정권의 해체가 1984년 3월 중순쯤에는 가능성이 더욱 높아보였다. 의회에서 대선직선제에 대한 개정안 투표(1984년 4월 25일)가 다가오면서, 피게이레두 대통령은 브라질리아와 인근 지역에서 시위가능성을 차단하기 위해 비상사태를 선포했다. 그럼에도 리우(1984년 4월 10일 약 백만 명)와 상파울루(1984년 4월 16일 약 백만 명)에서 시위가 발생했고, 시위의 중요한 요구는 대선직선제였다. 군부 엘리트는 대선직선제 시위가 정치개방을 위협에 처하게 할 수 있다고 국민에게 경고하기 시작했다. 그럼에도 시위가 가속화되면서, 군부정권은 분열하기 시작했고 여당 구성원도 대선직선제를 지지하기 시작했다. 1984년 4월 25일 의회에서 대선직선제 개정안에 대한 표결이 이었고, 결국 대선직선제에 대한 개정안 투표는 실패했다(Mainwaring 1986b, 15-18; Hagopian 1987, 4-5). 하지만 1984년 6월이 되면서 군부와 여당의 갈등이 표면화되었고 이로 인해, 여당의 주요 지도자는 여당을 돌보지 않으면서 야당의 대통령후보자인 탕크레두

가 대통령에 당선되도록 협력했다. 군부정권 내부에서 갈등의 심화로 인해 분열이 가속화되면서, 야당 대통령후보자인 탕크레두의 당선 가능성이 상당히 높아졌고, 결국 1985년 1월 15일 선거인단을 통한 대통령의 간접선거에서 야당 후보자인 탕크레두가 선거에서 승리하여 대통령에 당선되었다.

V. 결론

브라질은 1985년에 불완전한 민주화를 이룩했다. 이후 1987년 제헌의회를 통해 신헌법을 준비했고, 1988년 신헌법을 공포했으며, 1989년 대통령 선거에서 브라질 국민의 직접선거로 새로운 민간인 대통령을 선출했다. 즉 1988년 새로운 헌법을 제정하고, 신헌법에 따라 1989년 국민이 간접선거가 아닌 직접선거 방식으로 민간인 대통령을 선출하여 브라질 민주화가 보다 완성되었다. 이에 관점에 따라, 민주화를 간접선거 방식으로 ‘민간인’을 대통령으로 선출한 1985년을 민주화로 보기도 하고, ‘새로운 헌법’이 제정된 1988년을 민주화로 보기도 하며, ‘직접선거’ 방식으로 ‘민간인’을 대통령으로 국민이 직접 선출한 1989년을 민주화로 보기도 한다. 그러나 주류 의견은 1985년을 민주화의 시기로 보고 있다.

정치이행은 왜 1974년에 시작되었을까? 1968-1973년 ‘경제기적’ 이후에 경제성장의 하락은 군부정권에 대한 국민의 지지를 감소시켰다. 정치적 측면에서 군부정권에 정당성을 제기하는 중산층과 상류층의 불만에 대한 대응으로써 1974년 가이젤이 정치개방을 시작했다. 군부정권 엘리트는 최소한의 민주주의적 수사를 유지하면서 그리고 군부정권 자체의 ‘예외성’을 언급하면서, 자의적 행동과 단기적 정당성을 주장했다. 그러나 장기적 측면에서 정당성을 위한 노력은 부족했다(Selcher 1986, 2-3). 그나마도 1974-1982년 동안 정당성의 유지는 선거승리에 따른 것이었다.

정당성이 지속적으로 감소하는 상황에서 군부정권은 정치이행을 어떻게 1974-1985년 동안 지속할 수 있었을까? 그것보다 중요한 질문은, 왜 야당은

1974-1985년 동안 군부정권의 정치 게임에 협력했을까? 이다. 야당은 한편으로, 군부정권의 지속적인 선거법의 조작에 대응하면서 다른 한편으로, 왜 군부정권은 지속적으로 선거법을 변경하는 것일까? 에 대해 야당은 의문을 갖기 시작했다. 야권 내에서 급진적인 ‘지지세력’ 보다 ‘야당’ 자체는 실질적으로 온건하게 행동했다. 이것은 군부정권에 대한 야당의 강경한 공격이 오히려 온건한 군부정권을 위협에 빠트리게 할 수 있다는 야당의 인식을 보여주는 것이다. 결국 정치이행은 군부정권과 야당 사이의 변증법적 관계의 산물이었다고 할 수 있다. 정치개방에 우호적이었던 온건파 군부정권은 군부의 강경파 등장에 대한 두려움 때문에 조심스럽게 행동했다. 온건파 군부정권의 협상의 시도는 야권의 ‘책임성’을 이끌어 내기 위한 것이었다. 즉 군부정권의 타협과 협상은 야권의 협력을 이끌어내기 위한 시도였다. 다른 한편, 독재를 종식시키기 위해 군부정권을 지속적으로 압박했던 야권은 정당성이 부족했던 군부정권을 다시 생각하게 만들었다. 야권은 만약 자신들이 온건파 군부정권을 강경하게 밀어붙인다면, 군부정권의 강경파가 득세할 가능성이 높다고 생각했다. 결국 이러한 복잡한 관계는 야권 및 군부정권 온건파의 이해 속에서 원만하게 작동했다. 왜냐하면, 정치개방을 지지하는 야당과 군부정권 온건파 사이에 교감이 존재했기 때문이다 (Stepan 1989, 34-35).

브라질 정치이행의 특징은 무엇인가? 첫째, 브라질 군부정권은 인근 남미 군부정권보다 덜 억압적이었다. 브라질 군부정권은 아르헨티나와 칠레 군부정권보다 실종자와 사망자가 훨씬 적었다. 브라질 군부정권은 긴급조치법에 따라 국가 공격이라는 애매한 규정에 따라 시민을 체포하고 감옥에 보냈다. 법에 따라 시민을 감옥에 보냈기 때문에 사망자와 실종자가 아르헨티나와 칠레보다 훨씬 적었다. 그러나 아르헨티나와 칠레의 경우, “더러운 전쟁(Dirty war)”으로 수많은 사망자와 실종자가 발생했다. 반면에, 브라질은 사법적 청원에 따른 법률적 갈등이 아르헨티나와 칠레 보다 훨씬 높았다. 둘째, 대부분의 군부정권처럼 브라질 군부정권은 헌법적 통치의 합법성을 많이 보유했다. 예를 들면, 입법부와 공무원을 위한 정기적인 선거의 존재, 양당제 등이 있다. 군부정권은 다

양한 법과 긴급조치법 등을 통해 제도에 의한 통제를 유지하려 했고 여당에게 유리하도록 선거법을 지속적으로 조작하여 여당을 통한 통치를 유지하려 노력했다(Keck 1992, 25). 그럼에도 불구하고, 1964-1985년 동안 군부정권에 대한 평가에서 민주적인 제도개혁에는 실패했다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 1985년에 대통령이 된 사르네이는 3개의 위기에 직면하게 되었다. 첫째, 1989년까지 신헌법을 제정하고 대통령 직접선거를 위한 재민주화 과정을 지속할 지도력을 유지해야 했다. 둘째, 외채, 물가상승, 경제악화, 실업 등의 심각한 경제문제를 해결해야 했다. 셋째, 빈곤, 양극화, 불의 등 사회적 위기를 극복해야 했다.

브라질 군부정권의 정치이행은 선거를 통해 이루어졌다(Hagopian 1996, 12). 브라질 정치이행의 시작은 1974-1982년 동안 군부정권의 온건파에 의해 시작되었지만, 1983-1985년 동안 정치개방에 따른 야권의 영향력 확대와 시민 사회의 협력으로 인해 야당이 선거에 승리하면서, 민주화를 성취했다. 즉 1974-1982년 시기가 “위로부터의 이행”의 시기라면, 1983-1985년 동안은 군부정권의 영향력 감소에 따른 “아래로부터의 이행”의 시기였다(Mainwaring 1986a, 171). 이에 따라, 무혈충돌 없이 비교적 오랜 시간에 걸친 정치이행이었다.

2017년 오늘날 브라질 정치의 특징은 “대표성 없는 민주주의(Democracy without representation)”와 “통치성 위기(Governability crisis)”이다(Ames 2001, 1; Montero 2006, 71). 대표성 없는 민주주의의 핵심은 브라질 정당이 미약하다는 것이다.¹¹⁾ 2014년 브라질의 전국적인 연방선거에서 후보자를 내보낸 정당은 약 29개로서 극단적 다당제이다. 그 중에서 0.1% 미만을 획득한 정당이 11개이고, 1% 미만을 획득한 정당은 15개이다. 나머지 주요 정당 3개의

11) 브라질 정당이 미약하다는 이유는 ①정당 지지자에게 정당 규율을 강제할 수 없다 ②많은 정당은 후견주의적 정당 이상이 아니다 ③의회에 의원을 배출하지 못하는 정당조직은 의미가 없다 ④정당의 지방 조직은 일반적으로 부재하고 정당의 지방 조직에는 구성원이 거의 없다 ⑤시민은 정당에 대한 애착이 별로 없다 ⑥선거 결정은 후보자 개인에 기초하지 정당 정체성에 따른 것이 아니다 ⑦정당구조는 매우 파편화되어 있고 조직화되어 있지 않다(De la Fontaine 2016, 143-144).

정당 지지는 약 36%로서 과반수가 되지 못해서 법률안을 통과시키기 어려운 실정이다. 이것과 관련하여 룰라 정부는 2005년 정부 프로젝트에 대한 지지를 교환으로 의원에게 매달 돈을 지급하는(Mensalao) 부패가 드러나면서(De la Fontaine 2016, 99), 통치성 위기를 겪었고, 현재까지 통치성 위기가 계속되고 있다.

참고문헌

- 김원호(2012), 「브라질 ‘파워외교’의 개념화와 실용적 의미」, 포르투갈-브라질 연구, Vol. 9, No. 2, pp. 5-49.
- 이상환 외(2006), 『라틴아메리카의 민주주의』, 한국외대 출판부.
- 최영수(2010), 「브라질 군부정치 체제(1964-1985)에 관한 연구. <민주정체로서의 이전을 중심으로>」, 중남미연구, Vol. 28, No. 2, pp. 445-478.
- Ames, Barry(2001), *The Deadlock of democracy in Brazil*, The University of Michigan Press.
- Baer, Werner(1995), *The Brazilian economy: Growth and development*, Praeger Publishers.
- Barros, Maurício(1999), *Labour relations and the New Unionism in contemporary Brazil*, ST. MARTIN'S PRESS. INC.
- Bethell, Leslie(2008), *Brazil since 1930*, Cambridge University Press.
- Bruneau, Thomas and W. E. Hewitt(1989), "Patterns of church influence in Brazil's political transition", *Comparative Politics*, Vol. 22, No. 1, pp. 39-61.
- Burns, Bradford(1993), *A history of Brazil*, Columbia University Press.
- Contreras, Mario et al.(1987), *Perfil del Brasil contemporáneo*, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Crandall, Britta(2011), *Hemispheric giants: The misunderstood history of US-Brazilian relations*, Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- De la Fontaine, Dana and Thomas Stehnken(2016), *The political system of Brazil*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Evans, Robert(1968), "The Brazilian revolution of 1964: Political surgery without anaesthetics", *International Affairs*, Vol. 44, No. 2, pp. 267-281.

- Hagopian, Frances and Scott Mainwaring(1987), "Democracy in Brazil: Origins, problems, prospects", *The Helen Kellogg Institute For International Studies*, Working Paper #100-September.
- Hagopian, Frances(1996), *Traditional politics and regime change in Brazil*, Cambridge University Press.
- Hirst, Mônica(2005), *The United States and Brazil: A long road of unmet expectations*, Routledge.
- Houtzger, Peter(1998), "State and unions in the transformations of the Brazilian countryside, 1964-1979", *Latin American Research Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 103-142.
- Houtzager, Peter(2000), "The institutional roots of popular mobilization: State transformation and rural politics in Brazil and Chil, 1960-1995", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 42, No. 2, pp. 394-424.
- Kafka, Alexandre(1967), "The Brazilian stabilization program 1964-1966", *Journal of Political Economy*, Vol. 75, No. 4, pp. 596-631.
- Keck, Margaret(1992), *The Worker's Party and democratization in Brazil*, Yale University Press.
- Kino, Maria(1988), *Legal opposition politics under authoritarian rule in Brazil: The case of the MDB, 1966-79*, Palgrave Macmillan.
- Mainwaring, Scott(1986a), "The transition to democracy in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 28, No. 1, pp.149-179.
- Mainwaring, Scott(1986b), "The Transition to democracy in Brazil", *The Helen Kellogg Institute for Internaional Studies*, Working Paper 66.
- Meade, Terresa(2009), *A brief history of Brazil*, Checkmark Books.
- Montero, Alfred(2006), *Brazilian politics: Reforming a democratic state in a changing world*, Polity. UK.
- Nervo, Adriano(2006), "A political history of the Brazilian transition from military dictatorship to democracy", *Revista Socil. Polit.*, Vol. 2. Curitiba, Brasil, pp. 1-33.
- Payne, Leigh(1991), "Working class strategies in the transition to democracy in Brazil", *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 2, pp. 221-238.
- Payne, Leigh(1994), *Brazilian industrialists and democratic change*, The Johns

- Hopkins University Press.
- Roett, Riordan(1999), *Brazil: Politics in a patrimonial society*, PRAEGER Publishers.
- Selcher, Wayne(1986), *Political liberalization in Brazil*, Westview Press.
- Skidmore, Thomas(1973), *Politics in Brazil, 1930-1964*, Oxford University Press.
- Skidmore, Thomas(1988), *The politics of military rule in Brazil, 1964-1985*, Oxford University Press.
- Skidmore, Thomas(1999), *Brazil: Five centuries of change*, Oxford University Press.
- Stepan, Alfred(1989), *Democratizing Brazil: Problems of transition and consolidation*, Oxford University Press.
- Vidal, Francisco and Herbert S. Klein(2006), *Brazil since 1980*, Cambridge University Press.
- Welch, Cliff(1995), “Rivalry and unification: Mobilising rural workers in Sao Paulo on the eve of the Brazilian golpe of 1964”, *Jouranal of Latin American Studies*, Vol. 27, No. 1, pp. 161-187.

김 달 관

단국대학교
mundokdk@hanmail.net

논문투고일: 2017년 11월 9일
심사완료일: 2017년 12월 13일
게재확정일: 2017년 12월 19일

Political Transition Factors from Brazilian Military Regime to Civilian: 1964-1985

Dal-Kwan Kim

Dankook University

Kim, Dal-Kwan(2017), "Political Transition Factors from Brazilian Military Regime to Civilian: 1964-1985", *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 28(3), 75-114.

Abstract Brazil achieved incomplete democratization in 1985. Brazil, on the basis of democratization, reached the 6th place of the world economy through the government of Cardozo and the government of Lula. If democratization contributed to the economic growth and social development of Brazil, the understanding of the process of democratization in 1985 is crucial to the understanding of Brazil today. In the wake of coup in 1930, Getúlio Vargas ruled an authoritarian country for 15 years (1930-1945). However, ending the Second World War, due to the inflammation of the citizens of the authoritarian state ruled undergo a dynamic time to experiment with democracy for 19 years (1945-1964). In the confusion of the early 1960s, the military regime returned to power for 21years (1964-1985) in 1964 as the military junta seized power in 1964. Since then, the cumulative contradictions and hostility of Brazilian society have resulted in incomplete democratization in 1985. The study aims to examine the political transition from Brazilian military rule to democracy in 1985. Chapter II analyzes the process and why of the Goulart government (1961-1964) in terms of political implementation. Chapter III explains why the military regime (1964-1985) was involved in the process of Brazilian politics and the achievements and characteristics of the military regime. Chapter IV, analyzes the transition from military regimes to democracy in economic, political, and social perspectives. The final Chapter, as a conclusion, tries to address the implications of political transition in Brazil.

Key words Brazil, political transition, democracy, military regime, liberalization