

브라질 경제 : 정부의 실패인가? 시장의 실패인가?

김 우 택 (한림대, 경제학)

I. 서 론

“우리는 K자로 썩어진 시적 혼돈 상태(caos가 아니라 kaos)에 살고 있습니다. 그러나 진짜 혼돈이 오면, 사태는 매우 심각할 것입니다. [.....] 지금 브라질에서는 무슨 일인가 일어날 것이라고 많은 사람들이 느끼고 있으며, 또 일어날 것입니다. 문제는 이를 막기 위해 아무 것도 할 수 없다는 사실입니다. 이같은 불안 심리는 미래가 어떻게 될 것인지 알 수 없는 데서 기인하는 것입니다.”¹⁾

헤르난도 엔리케 까르도주(*Veja*, 4 de Setembro de 1991)

이상의 인용이 시사하는 바는 오늘의 브라질 경제 위기 상황은 이미 경제 문제의 범주를 넘어섰으며, 위기의 극복은 경제 정책의 변화 차원을 넘어선 정치적 결단과 국민적 합의에 의한 국력의 동원이 필요하다는 것이다. 그렇다고 해서 경제 원리를 무시해도 좋다는 것도 아니며, 경제 위기가 경제외적 요인에 기인하는 것이라는 주장은 더더욱 아니다.

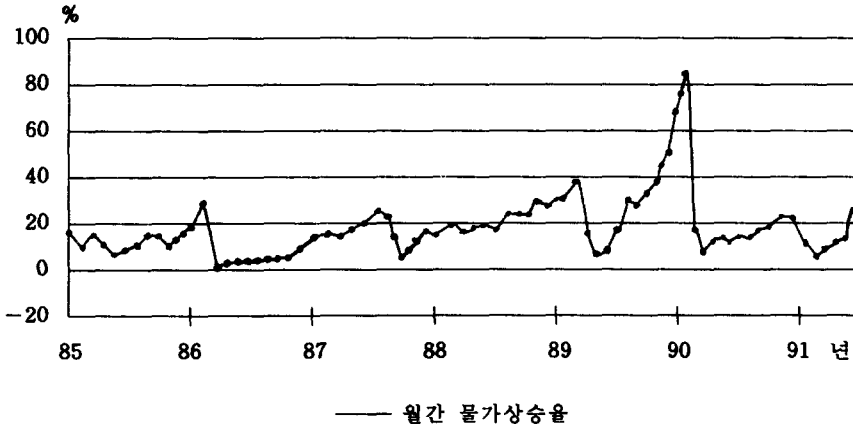
1) “Vivemos caos poético, escrito com k. Quando chegar o caos mesmo, será muito pior. Estamos caminhando para ele. [.....] Todo mundo está percebendo no Brasil que alguma coisa vai acontecer, e vai. O pior é que pode não resolver nada. Essa angústia geral existe porque não se sabe como será o futuro.”

Fernando Henrique Cardoso(*Veja*, 4 de Setembro de 1991)

II. 브라질의 당면 경제 위기

브라질 사람들을 불안하게 만들고, 자신을 잃게 하는, 그래서 현상을 혼돈으로 인식하게 만드는 원인은 물가 불안이다. 초인플레이션의 영역을 넘나드는 물가 상승(〈그림 1〉과 〈표 1〉 참조)이 모든 경제 분야를 왜곡시키고 있으며, 물가 불안을 극복하기 위해서 역대 정부가 동원해온 상상을 초월하는 기발한 정책들이 모두 실패로 끝남에 따라 국민들의 불안이 가중된 것이다.

〈그림 1〉 월별 물가 상승율



1990년 3월 이래 현 콜로르 정부의 두번에 걸친 쇼크 요법에도 불구하고 지난 10월의 물가상승율은 다시 20%를 넘어섰으며, 대 달러 환율도 한 달 사이에 520궤루제이로에서 1,000궤루제이로로 크게 평가절하되었다. 정부의 안정화 정책의 관건이 달려있는 연방 정부의 재정적자 축소를 가능케 하는 개헌을 추진할 수 없는 정치적 공백 상태에 처해 있다. 정책 선택의 여지가 없는 현 행정부는 지난 10월 28일 공여지책으로 53개 생활 필수품에 대한 가격 통제를 선언했다. 이는 현 정부의 경제정책 기조에 반하는 것일 뿐만 아니라, 그 간 반복된 경험에 의해 아무도 그 실효성을 기대하지 않는 조치인 것이다. 다만 한 가지 긍정적인 변화는 그간 노조와 이익 집단들의 반대에 의해 저지되어온 국영 기업체의 민영화 계획 중 남미 최대의 철강회사인

(표 1) 통화량증가율 및 물가상승율(%)

년도	본원통화	M1	M4	도매물가	소비자물가*
1971	36.3	32.3	—	21.4	18.1
1972	18.5	38.3	—	15.9	14.0
1973	47.1	47.0	—	15.5	13.7
1974	32.9	33.5	—	35.4	33.8
1975	36.4	42.8	—	29.3	31.2
1976	49.8	37.2	—	44.9	44.8
1977	50.7	37.5	—	35.5	43.1
1978	44.9	42.2	53.5	43.0	38.1
1979	84.4	73.6	63.5	80.1	76.0
1980	56.9	70.2	68.7	121.3	99.2
1981	69.2	87.2	140.5	94.3	95.6
1982	63.6	81.7	110.7	97.7	104.8
1983	79.8	97.4	150.5	234.0	164.0
1984	264.1	201.9	292.7	230.3	215.3
1985	257.3	304.3	303.9	225.7	242.2
1986	293.5	306.7	94.8	62.6	75.5
1987	181.5	127.5	352.6	407.2	374.0
1988	622.3	570.3	1045.3	1050.0	981.0
1989	1754.2	1384.2	1497.6	1748.8	1972.9
1990	2304.2	2335.7	679.9	1449.5	1621.0

■ 1979년까지는 리우데자네이루市 생계비지수
1980년부터는 IPCA.

자료: FGV, *Conjuntura Econômica*, 각호.

우지미나스 Usiminas사의 주식이 경매될 수 있었다는 사실이다.

브라질은 풍부한 자원과 인력이라는 성장 잠재력에도 불구하고 그 잠재력을 동원하는 데 실패하고 있다. 그 원인을 보는 시각은 세가지 부류로 요약된다.²⁾ 첫째는 자기 비하의 ‘내 탓이오’이다. 우리 식으로 표현한다면 ‘업전은 어쩔 수 없어’라는 식의 자조적 입장이다. 19세기에서 20세기 초에 이르기까지 중남미인들의 발전관이었다. 둘째는 ‘내 탓이오’이다. 모든 것이 제국주의, 자본주의의 탓이다. 특히 양키들의 탓이라는 시각이다. 세번째는 보다 현실적인 이들의 절충형이다. 20세기 라틴 아메리카 지식인 사회를 풍미하

2) Albert O. Hirschman, “Ideologies of Economic Development in Latin America”, *A Bias for Hope*(New Haven and London: Yale University Press, 1971), ch. 13.

던 남의 뜻으로 들리는 두번째의 논리가 브라질에서도 성행했다. 많은 브라질의 학자들은 그런 논리를 종속이론으로 정교화하는 데 주도적 역할을 담당했다. 이들에 따르면, 모든 원인은 식민지 시대의 유산으로서의 경제 사회 구조와 잘못된 국제 경제 질서속에 편입되었기 때문이라는 것이다. 즉, 자유 시장 질서에서 문제가 발생된 것이며 이같은 시장 실패를 시정하는 방향으로 정부의 개입이 확대되어야 한다는 것이었다. 실제로 이러한 인식하에서 브라질의 경제정책이 운영 내지는 제약받아 왔다. 결과적으로 브라질 경제는 외형상으로는 시장경제이지만 실제로는 무엇을, 어떻게, 누구를 위해 생산할 것인가의 문제가 시장기구가 아닌 정부의 관료나 국영 기업체의 관리자에 의해서 결정되게 되었고, 이들 국영 기업체를 비롯한 국내 기업들은 자유무역의 경쟁대신 높은 관세 장벽 아래서 편히 쉬고 있는 유치 산업으로 보호되어 왔다.

브라질 경제가 안고 있는 오늘의 문제들이 이들의 주장과 같이 정말로 시장의 실패에 기인하는 것인지 아니면 최근 사회주의 국가들에서 볼 수 있었던 것과 같이 정부의 실패 때문인지를 살펴보고자 한다.

분석 방법

브라질 경제를 추상적 경제 모형으로 환원하여 생각해보면, 오늘의 상황은 모형에 대해 외생적으로 주어진 변수들과 정책 변수들의 상호 작용의 결과이다. 즉, 역사의 전개과정에서 부딪친 국제 여건 변화와 그 때마다 브라질 경제가 취한 의사 결정들의 당연한 귀결이 오늘의 경제 위기인 것이다. 그렇기 때문에 우리의 접근 방법은 그러한 의사 결정 과정에서 취해진 정책들이 시장 질서에 근거한 것들이었는지 아니면, 시장 논리에 반하는, 정부가 시장보다 잘 할 수 있다는 발상에 근거한 정책들이었는지를 밝히는 것이다.³⁾ 만일 취해진 조치들이 일관성있게 후자에 속하는 것들이었다면, 현재의 상황이 최악의 위기라는 의미에서 다른 가상적인 경우와 비교하지 않더라도, 전자를 택하는 편이 나았을 것이라는, 즉 정부의 실패라는 결론을 내릴 수 있다.

3) 본 논문의 제목에서 시장과 정부의 의미는 이런 맥락에서 이해되어야 한다.

분석 대상 시기

우리가 다루고자 하는 문제를 철저하게 분석하기 위해서는 식민지 시대로 거슬러 올라가야 한다고 주장하는 학자도 있을 수 있겠으나, 우리는 제일차 석유 파동 직전 이후의 약 20년간을 분석 대상으로 한다. 분석 대상 시기를 이같이 잡은 이유는 첫째, 석유 파동 직전인 1968년에서 1973년까지의 브라질 경제는 ‘브라질의 기적’이라고 불리울 정도로 좋은 실적을 보이고 있었다. 둘째로는 20년이라는 기간은 충분히 긴 시간이라는 생각에서 이다. 설사 그 이전부터 누적된 많은 문제가 있었다 하더라도 그것을 극복할 수 있는 충분한 시간이라는 것이 아시아의 신흥 공업국들에 의해 입증되었다.

Ⅲ. 국제 경제 환경 변화와 브라질의 대응

1970년대 초 브라질 경제의 특징 중 특기할 사항

첫째, 비전문가들 사이의 일반적 인식과는 달리 브라질의 경우 경제 전체에서 차지하는 대외부문의 비중이 낮다는 사실이 지적되어야 한다. 국내시장 중심의 경제구조이기 때문에 수출을 소홀히 해왔으며, 외환 부족으로 인한 수입 원자재 및 자본재의 부족이 자주 경제 발전의 제약 요인으로 작용해 왔다(아래 표 참조).

〈표 2〉 브라질의 대외개방도*

1965/70	1970/75	1981	1986	1990
13.2	18.4	19.2	15.2	12.7

* 국내총생산에 대한 재화와 용역의 수출과 수입

$$[(X+M)/GDP]$$

자료: FGV, *Conjuntura Econômica* 45(7), Julho de 1991.

둘째, 인플레이션의 오랜 전통으로 인해 물가 연동제(*correcao monetária; indexation*)가 모든 장기 계약과 금융 자산에 적용되도록 제도화되어 있었다. 이 제도는 1973년 이후의 일련의 국제수지 쇼크에 대한 조정과정에서 특수한 문제를 야기시킨다.

1차 석유파동과 70년대의 성장 전략

70년대 초 두자리 숫자의 높은 성장율을 보이면서 과열 상태에 있던 브라질경제가 석유파동으로 큰 타격을 받는다. 군사 정권의 존재 명분이 되었던 지속적 고도 성장을 포기할 수 없다는 정치적 고려 때문에, 새로운 국제 환경 변화에 대한 적응 방법은 시장 시그널에 따른 가격기구의 조정 메카니즘에 의한 것이 아니라, 다시 말해서 환율의 평가절하, 원유 가격의 인상 등에 의한 구조 조정이 아니라, 정부 주도에 의한 수입 대체적 투자의 추진이었다. 이 당시 정부의 역할을 잘 입증해 주는 자료는 공공 기업체의 설립 추이와 경제에서 차지하는 이들의 비중 변화이다. <표 3>에서 보면 1974년에

〈표 3〉 순자산 및 매출에서의 기업 그룹별 비중

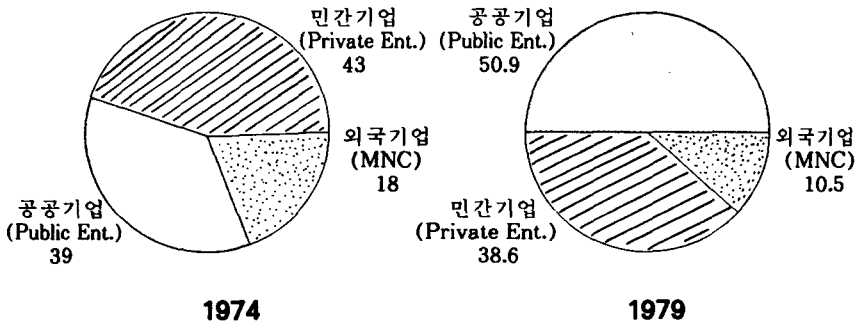
	순 자산			매 출		
	공공기업	민간기업	외국기업	공공기업	민간기업	외국기업
1974 (5113)	39	43	18	16	56	28
1979 (6945)	50.9 (397)	38.6 (5983)	10.5 (565)	22.3	54.6	23.1
1981 (8068)	49.4	40.2	10.4	25.5	52.2	22.3
1984 (8099)	49.8 (408)	40.9 (7173)	9.3 (518)	27.5	53.2	19.3

() : 기업수

자료: *Quem é Quem na Economia Brasileira*, Visão 각호.

(Kim Woo-Tack(1986)에서 재인용).

〈그림 2〉 순자산 기준 기업그룹별 비중



서 1979년 사이 브라질의 기업 편람에 등재된 5천 내지 7천개 기업에서 차지하는 공공 기업의 비중이 순자산 기준으로 39%에서 51%로, 매출액 기준으로는 16%에서 22%로 각각 증대되었다. 당장의 대외 불균형은 외채로 충당하면서, 대외 불균형의 원천을 근원적으로 제거하겠다는 야심찬 접근이었다. <표 4>에서 보는 바와 같이 국내총투자와 국내 저축의 갭을 메꾸주는 순해외저축율이 1974년 이래 급격히 높아져서 1980년대 초 외채 위기로 해외자본의 유입이 정지될 때까지 외채에 의존한 투자가 계속된다. 이같은 수입대체적 발전 전략은 석유파동으로 인한 실질 소득 감소 효과가 나타나는 것을 억제하면서 성장을 지속할 수 있게 했다.

<표 4> 브라질의 투자율, 저축율 1970~1990

년도	국내 총투자율	비요소소득 경상수지비율	대외순지불 요소소득비율	순해외 저축율	총국민 저축율
1970	21.5	-0.5	-0.8	1.3	20.2
1971	21.9	-1.7	-0.9	2.6	19.3
1972	22.1	-1.7	-0.9	2.6	19.5
1973	22.4	-1.2	-0.9	2.1	20.3
1974	23.9	-5.9	-0.9	6.8	17.1
1975	25.0	-4.0	-1.4	5.4	19.6
1976	23.3	-2.4	-1.6	4.0	19.3
1977	21.3	-0.7	-1.6	2.3	19.0
1978	21.1	-1.2	-2.2	3.4	17.1
1979	20.3	-1.9	-2.6	4.5	15.8
1980	21.1	-2.1	-3.1	5.2	15.9
1981	23.1	-0.4	-4.0	4.4	18.6
1982	21.1	-0.7	-5.1	5.8	15.3
1983	16.7	2.4	-5.8	3.4	13.3
1984	15.7	5.7	-5.7	0.0	15.8
1985	19.2	5.2	-5.3	0.1	19.1
1986	19.1	2.5	-4.5	2.0	17.1
1987	22.3	3.3	-3.8	0.5	21.8
1988	22.8	5.2	-4.0	-1.3	24.1
1989	24.9	3.2	-3.0	-0.2	25.1
1990	21.0	1.6	-2.2	0.4	20.6

자료: Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, *Brasil: Programa Econômico*, 각 호.

결과적으로 GDP는 73~79년에 연평균 6.7%의 비교적 높은 성장율을 지속할 수 있었으나, 73년 126억 달러이던 외채가 79년에는 561억 달러로 무려 435억 달러나 증가하여 외채 총액이 GDP의 24% 수준에 이르게 되었다(〈그림 3〉 및 〈표 5〉 참조). 브라질 경제는 자신이 선택한 석유파동 대응 전략 때문에 더욱 국제 경제여건 변화에 취약하게 되었다.

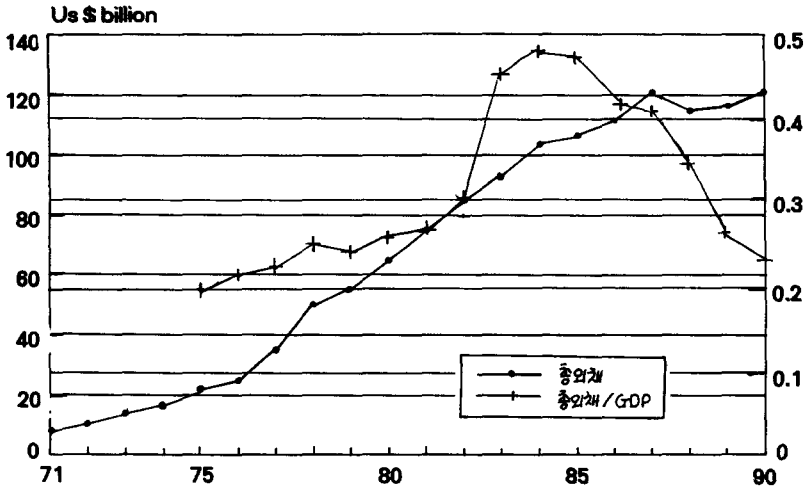
한편 수입대체적 공업화에 대한 투자와 높은 성장율을 유지하기 위한 사회간접자본에 대한 대형 투자는 브라질 경제의 능력을 넘어섰고, 정부의 재정적자는 늘어났다. 이같은 수요를 충족하기 위해서는 금융정책의 운용이 방만해지지 않을 수 없었다. 파동전 15%이던 물가상승율이 70년대 말에는 80%에 육박하였으며, 세자리 숫자의 인플레이션으로 80년대를 맞게 되었다.

〈표 5〉 브라질의 외채 및 외화보유고(십억달러)

년도	총외채	외환보유고	총외채/GDP
1970	5,295	1,187	
1971	6,622	1,723	
1972	9,521	4,183	
1973	12,572	6,416	
1974	17,166	5,269	
1975	21,171	4,041	.20
1976	25,985	6,544	.21
1977	35,737	7,256	.22
1978	48,111	11,895	.25
1979	56,104	9,689	.24
1980	64,648	6,913	.26
1981	75,511	7,507	.27
1982	83,265	3,994	.30
1983	91,632	4,563	.45
1984	102,039	11,995	.48
1985	105,126	10,482	.47
1986	111,045	6,760	.42
1987	121,174	7,458	.41
1988	113,469	9,140	.35
1989	115,096	9,679	.26
1990	121,029	9,973	.23

자료: Departamento Economico do Banco Central do Brasil, *Brasil: Programa Economico*, 각 호.

(그림 3) 브라질의 외채 규모



2차 석유파동과 외채 위기

2차 석유파동 이전에 이미 브라질 경제는 성장 전략을 수정하여 안정화 정책을 채택하지 않으면 안 될 상황에 이르렀다. 1979년 3월에 들어선 피게이레도 Figueiredo 정부가 제시한 경제 정책 기조는 재정적자 축소, 금융 긴축, 과감한 평가절하, 가격 기구의 활성화 등 안정 기조를 되찾고자 하는 것이었다. 그러나 이같은 안정화 노력은 불황론에 밀려 뒷걸음질쳤고, 신용 확장에 근거한 농업 및 에너지 분야의 투자 지출이 크게 확대되었다. 30%에 이르는 대폭적인 평가절하로 외환 부족의 숨통을 텃고, 인플레이션 압력에 대한 대처는 이자율 인하와 인플레 심리 억제에 초점이 맞추어졌다.

2차 석유파동으로 불가피해진 총공급 감소와 정부의 수요 진작 정책은 기록적인 경상수지 적자와 3자리 숫자의 인플레이션을 유발하였고, 물가연동제에 의한 연쇄반응의 악순환을 야기시켰다. 1982년 8월 멕시코의 외채지불정지 선언으로 사태는 더욱 악화되었다. 1970년대에 누적된 채무의 부담 때문에, 선진국의 불황과 고이자 시대를 맞아 브라질은 정책 선택의 자유를 잃게 되었다.

물가연동제는 정책 당국에게는 또 다른 부담이 되었다. 물가 안정에 필수적인 재정적자 축소를 거의 불가능하게 만들었다. 차입에 대한 이자 지급

(물가연동제에 의한 물가 상승 보상 부분 포함)이 정부 지출 중 가장 큰 항목으로 등장하였으나(〈그림 4〉와 〈표 6〉참조), 채무 원금이 실현 물가상승율에 의해 자동적으로 재평가되는 제도하에서는 정부도 아무런 통제력을 갖지 못하게 되었다.

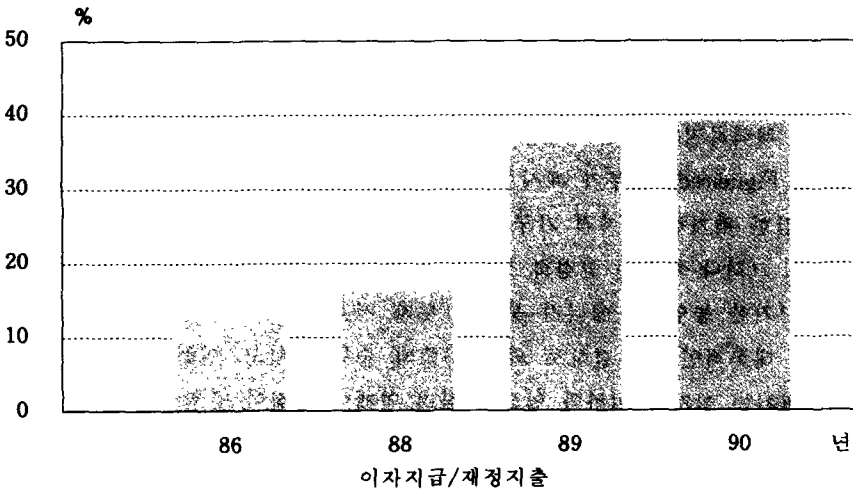
〈표 6〉 재정지출에서 차지하는 정부 차입에 대한 이자 지급 비중

(단위:Cr \$ 백만)

	1986	1988	1989	1990(3월 까지)
재정지출	517	12,211	205,416	610,685
이자지급	62	1,942	73,551	241,782
	(12%)	(15.9%)	(35.8%)	(39.6%)

자료: 상동.

〈그림 4〉 재정지출에서 차지하는 정부차입에 대한 이자 지급 비중



IV. 외채위기에의 적응과 민간 정부의 안정화정책

브라질 인플레이션의 원인과 특징으로 우리는 다음 두가지를 지적했다. 첫째, 대외채무의 부담이 경제정책의 제약요인으로 작용하였다는 점이며, 둘

재로는, 인플레이션의 부작용을 어느 정도는 중화시키는, 그래서 가속화되는 인플레이션에도 쉽게 적응할 수 있게 하는 물가연동제가 제도화되어 있었다는 점이다. 여기에 한가지를 덧붙인다면, 1980년대 중남미에 불어닥친 민주화의 물결, 군정 종식-민주화라는 정치적 과정과 무관하지 않다는 점이다. 이같은 특징들이 브라질에서 근년에 시도되었던 경제정책의 운용과 밀접한 관련이 있으며, 그러한 정책의 실패가 超인플레이션으로 나타났다는 의미에서 브라질의 초인플레이션은 외채 위기와 군정 종식이라는 정치, 경제 과정의 산물이라고 볼 수도 있다.

물론 그같은 불행한 결과가 생겨나게 하는 데는 이러한 외적 환경 변화에 대처하는 경제정책의 선택이 크게 기여하였다. 먼저 외채위기에 임하여 브라질이 선택한 대외정책의 기초는 무역수지 흑자 추구였다. 원래 대내지향적 성격이 강한 브라질에서의 무역수지 흑자 추구 정책은 수입 감소를 통해 이루어졌다. <표 7>에서 보는 바와 같이 1984년 이래 무역수지 흑자는 월평균 10억 달러를 상회하고 있다. 수입 감소와 수출 증대를 통한 흑자 실현은 결과적으로 재화의 총공급 축소를 의미하는 것으로 정부의 수요진작 정책과 함께 수요견인형 demand-pull 인플레이션을 축적하는 결과를 낳았다.

한편 정치적 민주화 과정에서 새로 태어난 민간 정부의 인기에 영합하는 경제적 대중주의 populism 강령과 공약들은 이미 많은 문제를 안고 있던 브라질의 경제 황폐화를 가속화시켰다(1985년의 경기부양 정책, 8%의 경제성장, 이를 뒤따른 인플레이션의 가속화가 그 것이다.) 정통 경제학의 논리를 부정하고, 구조론이나 종속론 등에서 이론적 토대를 찾는 중남미에 뿌리깊은 경제적 대중주의의 기본 논리는 고도 성장을 저해하는 국내적 요인은 소득분배의 불균형이며, 경제정책의 핵심은 소득재분배를 통한 국내 수요의 확대에 있다는 것이었다. 민간 정부가 정권을 이양받았을 당시 경제는 이미 심각한 인플레이션과 외채문제를 안고 있었다. 뿐만 아니라 극히 대내지향적인 경제구조와 선진국을 무색하게 하는 노동법, 강력한 노동조합, 광범위한 신용배분제도, 민간 부문의 활동을 규제하는 각종 제도적 장치, 과도하게 비대해진 비효율적 공공부문 등은 극도로 왜곡된 가격 구조를 낳았고 시장은 제대로 기능할 수 없는 상태에 있었다. 그러나 보다 심각한 문제는 이들 제문제에 임하는 민간 정부의 자세였다. 이들은 인플레이션은 불황이라는 댓가

(표 7) 브라질의 국제수지 및 외채 (십억달러)

년도	수출	수입*	무역수지	순이자지급	경상수지	자본수지	국제수지	외환보유고	외채**
1971	2.9	3.2	-0.3	0.3	-1.3	1.8	0.5	1.7	6.6
1972	4.0	4.2	-0.2	0.4	-1.5	3.5	2.4	4.2	9.5
1973	6.2	6.2	0.0	0.5	-1.7	3.5	2.2	6.4	12.6
1974	8.0	12.6	-4.6	0.7	-7.1	6.3	-0.9	5.3	17.2
1975	8.7	12.2	-3.5	1.5	-6.7	5.9	-1.0	4.0	21.2
1976	10.1	12.4	2.3	1.8	-6.0	6.9	1.2	6.5	26.0
1977	12.1	12.0	0.1	2.1	-4.0	5.3	0.6	7.3	32.0
1978	12.7	13.7	-1.0	2.7	-5.9	9.4	3.9	11.9	43.5
1979	15.2	18.1	-2.9	4.2	10.7	7.7	-3.2	9.7	49.9
1980	20.1	23.0	-2.9	6.3	12.8	9.7	-3.4	5.9	53.8
1981	23.3	22.1	1.2	9.2	11.7	12.8	0.6	6.7	61.4
1982	20.2	19.4	0.8	11.4	-16.3	7.9	-8.8	4.0	69.7
1983	21.9	15.4	6.5	9.6	-6.8	2.1	-5.4	4.0	81.3
1984	27.0	13.9	13.1	10.2	0.0	0.2	0.7	12.0	91.1
1985	25.6	13.2	12.5	9.7	-0.3	-2.7	-3.2	11.6	95.9
1986	22.4	14.0	8.3	9.3	-5.3	-7.1	-12.4	6.8	101.5
1987	26.2	15.1	11.2	8.8	-1.4	-8.0	-10.2	7.5	107.5
1988	33.8	14.6	19.2	9.8	0.2	-8.7	-5.3	9.1	102.5
1989	34.4	18.3	16.1	9.6	1.6	-4.2	-3.4	9.7	99.3
1990	31.4	20.4	11.0	8.7	-1.8	-4.8	-7.2	10.0	-

자료: *Conjuntura Econômica*, 각 호.

* FOB.

** 은행간 차입 및 단기채무 제외

를 치르지 않고도 치유될 수 있다고 믿었던 것이다. 이러한 신념은 인플레이에 대한 그들의 견해가 정통 경제학의 가르침과는 크게 다른 데 기인한다.

그들의 인플레이 이론은 경제의 구조적 문제와 관성의 법칙으로 집약된다. 구조적 문제의 근본은 식량 공급과 일차 산품에 대한 국제시장 수요 비탄력성에 있다는 것이다. 식량 공급의 비탄력성은 인구 증가나 도시부문의 소득 증대와 같은 변화로 야기된 식량 수요 증대에 농업부문이 공급 증대로 대처하지 못하고 가격 상승으로 이어져서, 다른 물가와 나가서는 임금 상승의 악순환을 시작하게 만든다. 또한 일차 산품에 대한 수출 수요의 비탄력성으로 인한 수출 신장의 한계로 경제 성장과 함께 늘어나는 수입 수요를 충족시킬 수 없어, 수입 대체가 불가피하게 되며, 수입 대체는 정의상 인플레이 압

력을 수반하기 때문에 이 또한 인플레이의 악순환에 기여하게 된다. 일단 이 같은 원인에 의해 인플레이가 시작되면 그 다음은 관성의 법칙이 적용된다. 이에 의하면 오늘의 물가상승율은 어제의 물가상승율에다 오늘 실물 부문에 존재하는 물가변동 요인 때문에 상승해야 하는 부분을 합한 것이다. 이같은 관성이 발생하는 원인은 위에서 언급한 물가연동제 때문이다. 물가연동제에 의해 인플레이에 잘 적용된 상황하에서는 물가상승율이 계속 더 높은 수준에서 안정되게 마련이다. 작년에 물가가 오른 만큼은 임금, 집세 등 다른 모든 비용도 오르게 되어 있고, 생산 비용도 그 만큼 오르기 때문에 제품 가격도 최소한도 그 만큼은 올라야 한다. 따라서 일단 연동되기 시작한 물가상승율은 낮아지기가 쉽지 않다.

이러한 시각에서 보면, 高인플레이 국가에서의 정부 재정적자도 인플레이션의 결과이지 원인이 아니라는 주장도 성립된다. 즉, 재정 적자는 물가상승이 稅 수입을 감소시키고, 명목 금리를 인상시켜 생겨난 결과라는 것이다. 따라서 높은 수준의 인플레이션이라 하더라도 관성에 의해 유지되는 부분을 제거하는 데 필요한 것은 국민의 인플레이 심리를 불식시키는 것 이외에 실업이나 불황이라는 실질적 비용을 지불할 필요가 없다는 주장이다. 이같은 발상에서 취해진 경제안정화 정책이 1986년 2월의 크루자두 Cruzado 계획이다. 정부 재정적자 축소와 같은 통화 팽창 요인에 대한 억제 노력은 미흡하고, 기대 물가상승율을 낮추기 위한 물가-임금 동결과 심리적 효과를 노린 단순한 화폐단위 변경 차원의 화폐개혁 단행이었다. 새로운 화폐의 신용도를 높이기 위해 달러화에 대한 환율도 고정시켰다. 당장의 효과는 성공적인듯이 보였다. 월 15%에 이르던 물가상승율이 1%대로 낮아졌으며, 연 7%이상의 경제성장도 계속되었다. 그러나 물가와 임금 동결이 한없이 계속될 수는 없다. 생필품의 품귀 현상이 나타나고, 암시장이 활발해졌다. 암시장의 달러시세는 공정 환율의 배가 되었다. 정부의 통제에도 불구하고 물가상승 압박은 계속되었고, 이에 따라 노동자들의 임금인상 요구가 거세졌다. 정부가 통제를 완화하게 되면서 물가상승이 다시 시작되고, 새 화폐도 평가절하가 불가피하게 된다. 이는 다시 수입 가격의 상승으로 이어지고 인플레이의 악순환이 다시 시작되는 것이다. 정부는 2차, 3차 안정화 조치를 취하나 그 효과는 전에 비해 더욱 단명이다. 이런 과정을 반복하면서 한 2년 동안은 안정

화 조치 이전보다는 낮은 인플레이율을 유지하지만 결국은 초인플레이 상황으로 경제를 몰고 간 것이다.

GDP에 대한 외채의 비중이 40%를 상회하고, 총소득의 4% 정도가 이자 지급을 위해 해외로 유출되는 상황에서, 정부 재정지출의 통제는 매우 어려운 과제였으며 그루자두 계획 실패의 원인이 되었다. 그루자두 계획의 실패는 우리에게 정책 수립에서는 이상주의보다는 현실적인 접근이 필요하다는 교훈을 준다. 소득분배를 악화시키지 않는 물가 억제가 바람직할 뿐만 아니라 이론적으로도 가능한듯 하지만, 실제로는 매우 어려운 과제이다. 임금, 가격 통제를 통한 소득정책도 인플레이 기대심리를 억제하기 위해 필요한 조치일 뿐, 물가 억제의 충분한 수단은 되지 못한다. 실질 임금을 일정 수준으로 유지하려는 정책은 결과적으로 품귀현상, 암시장의 원인이 되고 보다 높은 물가상승을 초래하여 실질 임금을 하락시켰다. 한편 인플레이션을 완전히 영으로 만들어보겠다는 의도에서 물가연동제도 폐지했지만, 가속화되는 물가상승에 대한 보호 장치가 없어지면서, 모든 금융거래는 높은 단기 이자율에 연계되고 또 장기계약이 불가능해지는 극도의 불안상태가 되면서 물가상승은 더욱 가속화되었던 것이다.

민정 2기의 경제개혁

1989년 12월 브라질의 민정 1기 대통령 사르네이는 대통령 당선자 플로르에게 자신의 조기 퇴진을 제안했다. 이미 연간 2,000%에 육박하고 있는 인플레이션 문제를 새해부터 새대통령이 다루도록 하자는 것이다. 플로르는 그 제안을 수락하지 않았고, 3월 그가 취임할 때에는 물가상승율이 6,000%를 넘어섰다. 1986년 2월 그루자두 계획 이래 시도되었던 수많은 안정화 조치와 개혁들의 실패의 교훈은 명백했다. 일시적이 아닌 영구적인 물가 안정은 정부 지출의 대폭 삭감과 통화 공급의 철저한 통제를 요구한다는 사실이었다.

인플레이션 문제의 근본적 원인이 공공부문의 적자와 경제 전반에 보편화된 물가연동제라는 결론에 근거하여, 신임 플로르 정부는 경제안정화 프로그램의 핵심을 이 두가지 원인 제거에 두었다.⁴⁾ 새 정부는 출범과 함께 브라질 경제에서 과잉 유동성을 제거하기 위한 가히 혁명적인 안정화 조치를

단행했다. 3월 16일을 기해 1,000달러 이상의 예금을 18개월 동안 동결한 것이다. 이는 수익율이 물가에 연동된 금융자산을 동결하여, 정부의 통제를 벗어난 통화 팽창을 막으려는 조치이다. 브라질 GDP의 약 1/3에 해당하는 1,150억 달러 상당의 통화를 브라질 경제에서 제거한 셈이다. 동시에 그는 1989년 GDP의 6.9%에 이르던 정부 재정적자(〈표 8〉 참조)를 흑자로 반전 시키겠다고 제안했다. 이를 위해 정부는 세금의 대폭적인 인상과 공공부문의 지출 삭감을 발표했다. 모든 종류의 정부보조금을 폐지하고, 국영기업체를 민영화하고, 8만명 이상의 공무원을 감원할 계획을 발표했다. 금융거래세를 신설하고, 물품(공산품)세의 세율을 인상했다. 또한 모든 채권과 수표를 기명 방식(지참자에 대한 지불방식을 금지)으로 전환하여 탈세의 소지를

〈표 8〉 브라질의 공공부문 차입수요(재정적자 규모의 대GDP 비율)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
A—전체						
명목	28.6	11.3	32.3	53.0	8.31	26.9
운영	4.4	3.6	5.7	4.8	6.9	-1.2
B—중앙정부						
명목	12.8	6.2	17.8	26.6	49.3	10.4
운영	1.4	1.6	3.1	3.3	3.7	-2.4
C—지방정부						
명목	6.4	2.7	7.8	11.4	16.6	7.8
운영	0.9	0.9	1.6	0.4	0.6	0.4
D—국영기업체						
명목	9.3	2.7	7.1	13.4	15.5	7.9
운영	2.3	1.4	0.9	1.0	2.4	0.6
E—기타정부기관						
명목	0.4	0.1	0.3	1.7	1.8	0.8
운영	-0.1	0.0	-0.2	-0.3	0.2	0.0
F—사회보장제도						
명목	-0.3	-0.4	-0.7	-0.1	-0.1	0.0
운영	-0.1	-0.3	0.3	0.4	0.0	0.2

자료: Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, *Brasil: Programa Econômico*, Vol. 29, Junho de 1991.

4) Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, *Brasil: Programa Econômico*, Junho de 1990, p. 3.

근원적으로 봉쇄하였다.

대외부문에서도 수입에 가해지던 모든 행정 규제의 철폐와 함께 무역자유화가 시작되었다. 이는 국내 산업에 대한 보호를 모두 관세화하려는 것이다. 뿐만 아니라 관세율 인하 계획도 발표되었다. 이미 착수된 동 계획에 의하면 1994년에는 최고 관세율 40%, 평균 관세율 20%가 될 것이다. 민정 2기 정부의 경제개혁 프로그램은 금융과 재정의 긴축을 잘 조화시킨, 그대로만 시행된다면 안정화가 확실한 계획이었다.

그러나 이제 1년반만에 플로르 정부의 안정화 프로그램도 실패로 끝나고 있다. 개혁 조치의 양대 지주 중 금융긴축은 어느 정도 유지되어 왔으나, 다른 지주인 정부재정 부문의 정상화에서는 지표가 보여주는 바와는 달리 실제로는 실행된 것이 별로 없다. 공공부문의 감원 계획은 연방 공무원 3만여 명의 감원에서 벽에 부딪쳤고, 국영기업의 민영화도 법적 장벽 때문에 이제야 첫 사례가 생긴 실정이다. 그 이유가 행정부의 의지를 무력케 하는 현행 헌법의 제약 때문이라는 점에서 이제는 브라질의 경제 위기가 정치권의 문제가 된 셈이다.

V. 요약 및 결론

일인당 국민소득으로 대표되는 국민 복지의 향상, 즉 경제성장은 자본축적과 자원의 효율적 사용으로 가능해진다. 자본의 축적이 원활히 이루어지고, 자원이 효율적으로 사용되기 위해서는 그 무엇보다도 경제정책과 제도의 역할이 중요하다. 우리가 살펴본 지난 20년간의 브라질의 경험은 정책과 제도가 자본 축적과 자원의 효율적 사용을 저해한 경우였다.

1970년대에 브라질 경제가 취해온 정책 기조는 첫째, 재정 적자를 통한 성장 프로그램의 추진이었으며, 둘째, 국제 여건 변화로 야기된 국제수지의 불균형을 외채 도입으로 충당하면서 정부 주도로 추진한 수입대체의 가속화였다. 일반적으로 재정 적자를 통한 성장 프로그램의 추진으로 얻은 이득은 미미한 반면 인플레이션에 따른 경제 불안으로 야기되는 성장 부진의 위험이 훨씬 크다는 연구 결과(Dornbusch and Reynoso, 1989)도 있지만, 브라질

도 예외는 아니었다.

1980년대는 70년대에 뿌린 씨앗의 열매인 외채와 인플레이션 위기의 연속으로서, 경제정책의 초점은 이 두가지 문제에 모아졌다. 대외 경제정책은 채무 원리금 부담에 상응하는 무역수지 흑자 추구로 요약되며, 대내 정책은 인플레이션 억제를 시도하는 안정화 프로그램의 주기적 시행으로 대표된다. 80년대에 취해진 정책들도 70년대의 정책들과 마찬가지로 시장의 가격기구를 통한 문제해결을 추구하기보다는 정부의 규제와 시장 통제를 통한 해결의 시도였다.

오늘의 브라질 경제위기 상황은 지난 20여년간 정부가 취해온 경제정책의 결과임을 살펴보았다. 그같은 경제정책은 잘못된 경제이론에 대한 신념과 현실에 대한 오관에서 비롯된 것이었다. 엄청난 외채 부담, 200~300%의 인플레이션, 극도로 왜곡된 시장구조, 비대한 공공부문의 비효율성 등 산적한 경제문제를 앞에 놓고도, 지속 성장, 임금 인상, 물가 안정을 동시에 이루겠다고 공언한 정치인들에게 표를 던진 브라질 국민들이 얻은 것은 초인플레이와 실질 임금 하락, 실업이었던 것이다. 비용은 지불하지 않고 많은 것을 얻으려 한 댓가가 그들에게는 너무나도 크다. 이들 정치인들이 국민의 지지를 얻을 수 있었던 것은 그들의 소득재분배 공약이었다. 극도로 불평등한 분배구조하에서 소득재분배의 약속과 그러한 정책이 오히려 경제를 활성화시키는 길이라는 그들의 주장을 믿고 싶어하는 국민이 많았다는 데 문제가 있었던 것이다.

《GDP(지리)의 변화》

년도	GDP(경상 Cr \$)	다플레이트 (%)	GDP실질성장률				실질 GDP지수 1980=100	인구 (백만)	일인당 GDP 경상 Cr \$ 실질성장 률(%) 1980=100	실질지수 1980=100
			농업	공업	서비스	전체				
1970	194,315	—	—	—	—	43.7	95.8	0.002	—	55.3
1971	258,296	19.4	10.2	11.8	11.2	48.7	98.2	0.003	8.6	60.1
1972	346,581	19.9	4.0	14.2	12.4	54.5	100.6	0.003	9.3	65.7
1973	511,834	29.6	0.1	17.0	15.6	62.1	103.0	0.005	11.3	73.1
1974	745,136	34.6	1.3	8.5	10.6	67.1	105.5	0.007	5.6	77.2
1975	1,049,518	33.9	6.6	4.9	5.0	70.6	108.0	0.01	2.7	79.3
1976	1,633,963	41.2	2.4	11.7	11.6	77.9	110.6	0.01	7.7	85.4
1977	2,492,978	45.4	12.1	3.1	5.0	81.7	113.2	0.02	2.5	87.5
1978	3,617,236	38.2	-2.7	6.4	6.2	85.8	115.9	0.03	2.6	89.8
1979	5,961,236	54.4	4.7	6.8	7.8	91.6	118.6	0.05	4.3	93.7
1980	12,382,000	90.0	9.5	9.2	9.0	100.0	121.3	0.10	6.8	100.0
1981	24,532,000	107.0	8.0	-8.8	-2.2	95.6	124.1	0.20	-6.5	93.5
1982	50,541,000	105.0	-0.5	0.0	2.0	96.2	126.9	0.40	-1.7	91.9
1983	117,258,000	140.0	-0.6	-5.8	-0.8	92.9	129.8	0.90	-5.5	86.8
1984	386,091,000	213.0	3.4	6.6	4.1	97.8	132.7	2.91	3.0	89.4
1985	1,382,524,000	232.0	10.0	8.3	6.5	105.6	135.6	10.20	5.6	94.4
1986	3,661,818,000	146.0	-8.5	11.8	8.2	113.5	138.5	26.08	5.3	99.4
1987	11,536,551,000	204.0	14.9	1.1	3.3	117.6	141.5	81.53	1.4	100.8
1988	86,197,482,000	648.0	0.6	-2.6	2.4	117.5	144.4	596.93	-2.2	98.6
1989	1,266,348,349,000	1,323.0	2.5	3.0	3.6	121.2	147.4	8,591.24	1.2	99.8
1990	35,625,795,000,000	2,848.9	-4.4	-8.6	-0.7	115.6	150.4	236,924.00	-6.5	93.3

자료: Fundação IBGE.

참 고 문 헌

- Eliana, A. Cardoso and Albert Fishlow, "The Macroeconomics of the Brazilian External Debt", in *Developing Country Debt and the World Economy*, ed. by Jeffrey D. Sachs (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1989), pp. 81~9.
- Rudiger Dornbusch and Alejandro Reynoso, "Financial Factors in Economic Development", *American Economic Review* 79(2), May 1989: 204~9.
- Albert O. Hirschman, "Ideologies of Economic Development in Latin America", in *A Bias for Hopes* (New Haven and London: Yale University press, 1971), ch. 13.
- Kim Woo-Tack, "Desenvolvimento Econômico e o Papel de Estado: Os Casos de Coréia e do Brasil", *Corea e Iberoamerica* 2, Septiembre 1986.
- Departamento Econômico do Banco Central do Brasil, *Brasil: Programa Econômico*, 각 호.
- FGV, *Conjuntura Econômica*, 각 호.

Brazilian Economic Crisis: Government Failure? Or Market Failure?

Kim, Woo-Tack

This paper discusses the Brazilian economic policies during the last 20 years from the standpoint of what economic reasoning supported that kind of policies. And we investigate whether these policy-decisions are based on the belief in market mechanism or, on the contrary, on the idea that government can do better than market. If the underlying logic of policy making was the latter, we may conclude that the current Brazilian economic crisis is the outcome of government failure.

The basic lines of economic policies in the 70s are: 1) promotion of deficit financed growth and 2) acceleration of government led import substitution. Motivated by the oil shock, the implementation of these policies were possible only through increasing borrowings of recycled petro-dollars. Inflation and consequent economic instability caused by the fiscal deficits and credit expansion became a burden to persistent growth, while gains from these were insignificant.

The 1980s were marked by recurrent crises of debt and inflation. And economic policies of the 80s focused on these two issues. Because of the requirement to meet the debt services, external economic policy turned to making of trade surpluses. And domestic economic policy was nothing but stabilization program to control the increasing inflationary pressure. Policies of the 80s, as those of the 70s, were inspired not by price mechanism of market, but were attempts to solve the problems by government regulation and market control.

We conclude that the current Brazilian economic crisis is government made. This government failure originated from the misjudgement of reality and the belief on wrong economic theory which promises prosperity without cost.