

브라질의 권력구조와 정치과정의 특성

김 현 창 (서울대, 스페인중남미연구소장)

정 진 영 (세종연구소, 정치학)

I. 서론

브라질의 정치경제는 흔히 극심한 경제적 혼란, 위계적 사회구조, 만성적인 정치적 불안정 등으로 특징지워지곤 한다. 사실 브라질은 제3세계 최대의 대외채무국이며 연간 100% 이상의 물가상승을 80년대 이후 계속 겪어 오고 있다. 소득분포에 관한 통계를 보면 상위 1%의 소득계층이 국민소득에서 차지하는 비중이 하위 50%가 차지하는 비중보다 높다. 전통적인 신분제도가 법적으로 폐지되기는 하였지만 대토지 소유자, 산업 및 금융자본가, 고위공직자들이 누리는 지위는 여전히 막강하다. 이러한 사회경제적 불평등의 지속은 브라질이 안정적인 정치체제를 확립하는 데 심각한 장애요인으로 작용하고 있다.

이러한 브라질의 정치경제를 설명하는 데 있어서 정치·경제·사회·문화적 측면 중 어느 것을 강조할 것이냐—독립변수로 삼을 것이냐—하는 문제는 이론적 입장의 선택과 관련된 것이지 경험적 자료에 의거한 증명의 대상이 될 수 있는 성질의 것은 아니다. 그러나 브라질의 정치경제에 관한 기존의 연구는 주로 사회경제적 관계에 초점을 맞추어 이루어져온 것이 사실이다. 이는 물론 브라질이 당면하고 있는 사회경제적 문제의 심각성을 반영한 현상이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 정치적인 것들 the political 에 대한 경시는 브라질의 정치경제에 대한 균형있는 이해를 방해하는 요인임에 틀림없다. 이 글은 이러한 공백을 메워보려는 시도의 서론적에 해당한다.

권력구조와 정치과정이라는 두 개의 정치학적 개념으로 이 글의 제목을 잡은 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 권력구조란 국가권력의 제도적·사회적 배분상태를 지칭한다. 정치과정에 대한 연구는 사회집단들과 국가기구들 사이의 관계가 어떻게 형성돼 있고, 정치세력들 사이에 연합·반대·저항의 관계가 어떻게 설정되어 정치질서를 형성·유지·변동시켜 왔는가 하는 문제에 주요한 관심이 있다. 따라서 이 글은 브라질의 권력구조와 정치과정이 보여주는 주요한 특징들을 체계적으로 제시함으로써, 정치적인 것들이 브라질의 발전 경로에 미친 영향을 연구하는 데 필요한 기반을 마련하고자 한다.

발전모델의 선택과 추진은 본질적으로 정치적 현상이라는 사실이 먼저 강조될 필요가 있다. 어떠한 발전모델을 선택하느냐에 따라 “누가 무엇을 얼마만큼 얻을 것인가” 하는 문제가 크게 영향을 받는다. 따라서 각 집단들은 자신들에게 유리한 발전모델을 선호할 것이다. 그러면 상이한 발전모델들 중에서 어떤 모델을 선택할 것인가? 이에 대한 결정은 물론 국내외의 제약 조건하에서 결국 힘의 관계를 반영한 정치적 과정을 통해서 이루어질 수밖에 없다. 발전이 정치적 이슈이고 정치적 과정을 통해서 이루어지는 이유가 바로 여기에 있다. 이러한 관점에서 다음과 같은 Goldsworthy의 주장은 타당하다:

정치가 발전의 모양을 결정한다. 따라서 발전유형의 변동을 위한 압력은 정치들 매개로 해서 효과를 나타낸다. 즉 상이한 이해관계와 정치적 자원을 가진 기구들, 집단들, 계급들 사이의 대립이나 화해를 통해서 가능하다. 권력의 배분에 있어서의 변동은 통상 발전의 유형에 있어서의 변동을 가져온다.¹⁾

정치와 발전 경로 간의 관계에 대한 이상과 같은 시각은 브라질의 정치경제와 관련해서 매우 흥미로운 질문들을 제기한다. 우선 사회경제적 혼란과 불평등은 정치적 변동, 특히 권력구조의 변동이 없이 극복이 가능한가? 사회경제적 개선과 정치적 안정을 도모할 수 있는 새로운 발전모델이 존재하는가? 새로운 정치경제 모델이 성공할 수 있는 국내외적 조건은 무엇인가?

1) David Goldsworthy, “Political Power and Socio-Economic Development: Two Polemics”, *Political Studies*, Vol. 32(1984), p. 569.

이 글은 이러한 질문들에 대한 해답을 시도하고 있지는 않다. 다만 이러한 질문들이 이 글에서 다루고 있는 정치적인 것들과 연관지워져 생각될 때 브라질의 정치경제에 관한 보다 정확한 이해와 진단이 가능할 것이라는 점을 부각시키는 데 이 글의 목적이 있다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 다음 절에서는 브라질 정치가 놓여 있는 기본적인 조건들과 브라질 정치의 결정요소들을 살펴보고 있다. 그리고 나서 브라질 정치의 주요한 특성들을 7가지로 요약해서 논의하고 있으며, 결론부분에서는 브라질 정치의 개혁방향을 그것의 실현이 어려운 이유와 더불어 생각해 보고 있다.

II. 브라질 정치의 기본적 조건

브라질의 권력구조와 정치과정이 갖는 특성들을 살펴보기 이전에 브라질의 정치가 수행되고 있는 맥락 context과 브라질 정치의 모습을 결정해 주는 몇가지 중요한 요인들을 살펴보는 것이 필요하다. 우선 브라질 정치가 놓여있는 객관적 조건과 뚜렷한 역사적 경험들을 살펴보자. 브라질의 정치형태에 영향을 미치는 가장 기본적인 요소 중의 하나는 영토의 광대함과 이에 따른 여러 부수 현상이다. 브라질은 세계에서 5번째로 큰 나라(남반면적의 85배 정도)로서 남미대륙의 거의 절반을 차지하고 있다. 대략 1억 5,000만명 정도의 인구를 가지고 있는데, 지형과 기후의 영향 때문에 인구의 대부분이 동남부 해안 지대에 집중되어 있다. 그러나 각 지역을 잇는 교통·통신수단이 오랫동안 미발달해 있었고 전통적인 지역간 격차와 갈등관계가 존재하고 있어 국가적 통합의 수준이 매우 낮은 상태이다. 따라서 중앙정부에 의한 지방의 통제는 오랜 중앙집권화와 권위주의적 지배에도 불구하고 여전히 낮은 상태이다.

브라질의 정치를 생각할 때 항상 염두에 두어야 할 또 하나의 가장 기본적인 요소는 브라질이야말로 “對照의 나라 a country of contrast”라는 점이다.²⁾ 특히 중남부 지역과 동북부 지역 사이의 격차는 너무나 현저하여 실로

2) 이 점을 잘 부각시켜 주고 있는 책으로 다음을 들 수 있겠다. Charles Wagley, An

현대와 전통 사이의 대조를 보여주고 있다고 해도 과언이 아니다. 따라서 브라질의 정치체제를 이야기할 때에는 이들 사이의 차이를 감안해야 한다. 예컨대 산업화와 더불어 새로운 정치체제가 등장하고 있다고 한다면 이는 주로 중남부 지역의 변화를 두고 하는 말이다.

브라질의 정치적 전통은 또한 식민지 시대의 유산에서 비롯된 것이 많다. 브라질과 그의 라틴아메리카 국가들은 포르투갈과 스페인에 의해서 식민화 되고 300여년 동안 지배를 받으면서 형성된 국가들이다. 따라서 정치제도나 문화의 형성에 있어서 이베리아반도의 압도적 영향을 받았다. 그 결과 소위 “이베리아-라틴전통”을 유지하면서 서구적 발전의 경로와는 상이한 길을 걸어왔다. 이 점은 조합주의 이론으로 라틴아메리카의 역사변동을 설명하고 있는 위아르다 Wiarda에 의해서 특히 강조되고 있다. 그의 다음과 같은 지적은 브라질 정치를 이해하는 데 있어서 기억해 두어야 할 내용이다:

이베리아-라틴 국가들은 대부분 근대세계의 형성에 따르는 커다란 혁명들을 우회하였다. 개신교 개혁, 자본주의 발흥, 과학혁명, 사회적으로 더욱 다원적이고 정치적으로 더욱 민주주의적인 사회의 형성, 산업혁명과 그에 따른 많은 결과들, 이런 모든 것들은 이베리아-라틴 문화권 국가들에 거의 영향을 미치지 못했다. 이 국가들은 근대화 경향으로부터 단절되어 있었고, 이데올로기적 조류와 유럽 각처에서 발생하는 사회정치적 운동의 주변에 위치하여 있었다. 또한 권위주의적이고, 전통적이고, 엘리트적이고, 가산제적이고, 카톨릭적이고, 계층화되어 있고, 위계적이며, 조합적인 두 개의 기본적 계급이 핵심에 있는 사회정치적 질서와 정치문화를 가진 1500년 경의 독특한 이베리안유럽 전통의 잔재를 가지고 있었다..... 모든 이베리아-라틴 국가들에서 역사와 과거의 비중이 너무도 크게 나타나기 때문에, 또한 변동과정에 대처하는 독특한 라틴적 양식을 보여주기 때문에 이러한 전통적 구조에 대한 보다 많은 관심이 필요하다.³⁾

브라질 정치는 이상과 같은 토양 위에서 권력구조와 정치과정을 결정짓는

Introduction to Brazil(New York: Columbia University Press, 1971).

3) 하워드 위아르다, “조합주의의 정치문화”, 김병국의 편, 『라틴아메리카의 도전과 좌절: 격동하는 정치사회』, p.187. 조합주의적 시각에서의 라틴아메리카의 발전에 대한 체계적인 해석은 Howard Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America*(Boulder: Westview Press, 1981)을 보라.

변수들에 의해서 움직이고 있다. 이러한 변수들로 우리는 도식적이지만 다음과 같은 4가지 요소를 생각해 볼 수 있겠다.

1. 정치세력(계급, 집단 등)의 형성과 이들 사이의 힘의 관계

정치란 기본적으로 정치세력들 사이의 힘의 관계를 반영하여 이루어지기 마련이다. 따라서 어떠한 세력이 조직화되어 상대적으로 얼마만큼의 힘을 가지고 있느냐 하는 것이 정치의 모습을 결정짓는 가장 중요한 변수라고 말할 수 있다. 브라질의 경우 1930년대 이후 등장한 주요 정치세력들을 살펴보면 다음과 같다. 우선 계급적 구성에 있어서 자본가계급, 노동자계급, 대토지소유자, 농민 등을 들 수 있겠다. 물론 각 계급 내부에는 상이한 분파들이 존재하고 있다. 그런데 이들이 정치적으로 얼마만큼 영향력을 행사할 수 있는지는 계급간, 계급분파간, 시대에 따라 커다란 차이가 있다. 예컨대 구 공화국시대(1889~1930)에는 중남부의 상파울루, 리우데자네이루, 미나스제라이스에 위치한 커피농장주 coffee oligarchy가 기본적으로 연방정부를 지배했다. 그러나 산업화와 더불어 산업자본가와 노동자들의 힘이 강력해지면서 계급간의 타협에 기초한 민중주의 정치가 등장했다. 그러나 산업화의 진전은 노사간의 대립을 표면화시키고 행정 및 기술관료들의 영향력을 증대시켜 이른바 관료적 권위주의 정치의 기반을 제공했다. 배제적인 정치체제 아래에서 브라질의 노동계급은 기존의 조합주의적 통제기제로부터 벗어나 자율적 조직체들을 형성하기 시작했으며, 중간계급과 자본가계급도 자신들의 영향력을 정부에 행사할 수 있는 열린 정치, 민주정치를 원하게 되었다. 군사권위주의로부터 민주정치로의 이행은 이러한 맥락에서 가능했다.⁴⁾

이와 같이 주요한 역사적 시기마다 각 계급간, 계급 분파간 대립과 동맹의 구조가 달랐고, 그 결과에 따라 정치체제의 유형도 달랐다. 그러나 브라질 정치의 계급적 분석이 갖는 효용성은 제한적일 수밖에 없다. 왜냐하면 비계급적 집단과 조직이 브라질 정치의 보다 중요한 행위자로 작동해 왔기 때문이다. 예컨대 특정한 정치지도자, 주 state의 정당이나 정부에 의해서

4) 브라질의 역사전개과정에 대한 이러한 해석은 대표적으로 Bresser Pereira의 다음 책에서 발견된다. Luiz Bresser Pereira, *Pactos Políticos: Do Populismo a Redemocratização*(São Paulo: Editora Brasiliense, 1985).

조직된 정치조직 political machine의 중요성을 들 수 있겠다. 그리고 농촌지역의 전통적 조직들 및 대지주들과 주정부를 잇는 끈이 정치에 미치는 영향력도 중요하다. 특히 선거시에는 이러한 정치조직들이 특정 후보를 위해서 표를 끌어모으는 결정적인 역할을 수행하기 때문에 계급적 이해관계에 바탕을 둔 투표행위와 정당제도로써는 설명이 안되는 정치행태가 광범위하게 존재하고 있다.⁵⁾ 따라서 정당이나 정치지도자들의 정치행위를 계급적 관계와는 독립적으로 파악할 필요가 있다. 또 다른 주요한 정치세력으로는 군을 들 수 있겠다. 군의 정치행위에 대한 적절한 이해에 도달하기 위해서는 사회정치적, 경제적 조건과 같은 군외부적 변수와 군내부의 파벌관계, 장교들의 정치성향과 같은 요소의 적절한 통합이 필요하다. 그러나 브라질의 경우 한가지 분명한 사실은 군의 지속적인 정치개입 성향이다(이 점에 대해서는 후에 다시 언급한다). 브라질의 군대는 1860년대 이후 주요한 정치변동의 시기마다 — 1985년 민주화의 경우는 약간의 예외로 인정할 수 있겠지만— 항상 적극적인 역할을 수행해 왔다. 즉 1889년 왕정에서 공화정으로 이행, 1930년 바르가스 Vargas 혁명, 1937년 신국가 Estado Novo의 수립, 1945년 민주정치의 복원, 그리고 1964년 군부쿠데타 등 주요한 정치변동은 모두 군이 직접적으로 정치에 개입해서 이루어졌다.

2 이데올로기적 대립구조

브라질 정치에 있어서 이데올로기의 역할은 매우 제한돼 있다. 따라서 이데올로기적 대립구조를 통해 브라질 정치를 이해하려는 시도는 실패하기 마련이다. 그러나 브라질의 역사전개과정에서 집권세력과 경쟁세력들은 자신들의 행위를 정당화시키기 위한 이념들을 계속 형성·변형시켜 왔다. 예컨대, 19세기 후반과 20세기 초 브라질의 공업화 필요성이 제기됐을 때 농산물 수출에 참여하고 있던 당시의 지배적인 대토지 과두계급은 “인공적 공업화 artificial industrialization”라는 개념으로 공업화의 필요성을 부인했다.

5) 정치조직과 전통적 관계가 정치에 미치는 영향의 중요성에 대해서는 다음을 보라. Eli Diniz, *Voto e Máquina Política: Patronagem e Clientelism no Rio de Janeiro*(Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982); Marcel Bursztyn, *O Poder dos Donos: Planejamento e Clientelismo no Nordeste*(Petropolis: Vozes, 1985).

1930년대 이후 수입대체산업화를 주도한 민중주의 동맹은 자신들의 노력을 “민족주의 대 국제주의”, “자립 대 종속”이라는 구호로 합리화시켰다. 이에 비해 1964년 쿠데타에 의해 집권한 세력들은 좌익혁명세력을 분쇄하고 브라질을 세계적 강대국으로 발전시켜야 한다는 논리로 군사권위주의 체제의 정치경제적 모델을 옹호했다.

위의 사례들을 통해서도 부분적으로 알 수 있는 바와 같이, 브라질 정치에서는 몇가지 이념적 대립구조가 상존하고 있다고 볼 수 있는데 그 대표적인 것들은 다음과 같다. 우선 농업중심 대 산업화를 옹호하는 이데올로기들을 수 있겠다. 브라질은 오랜 기간 동안 농업중심적 사회경제적 구조를 가지고 있었다. 그러다가 1930년대 이후 산업화가 본격적으로 추진되면서 1950년 이후 2차산업이 국민총생산에서 차지하는 비중이 농업의 비중을 능가하기 시작했다. 그러나 경제활동인구의 산업간 분포에서는 1차산업에 종사하는 비율이 1960년대 중반까지도 전체의 절반을 차지하다가 최근에 와서야 1, 2차 산업이 모두 25% 정도로 비슷하게 되었다. 이러한 상황에서 농촌의 토지귀족들이 갖고 있는 정치적 영향력과 농산물이 브라질의 수출에서 차지하는 높은 비중 등을 반영하여 농업지원을 강조하는 경향이 여전히 존재하고 있다. 군사정부 시기 동안 공업중심적 정책수행에도 불구하고 은행들의 대출금 중 20%는 의무적으로 농업부문에 대출해야 한다는 규제조치는 이러한 사정을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

이데올로기적 대립구조의 또 다른 축은 민족주의 대 국제주의이다. 브라질의 민족주의는 유럽과 미국의 정치적, 경제적 지배로부터 독립을 획득하고 브라질이 가진 잠재력—세계적 강대국 또는 남미의 패권국—을 실현시키려는 욕구로부터 성장하였다. 그러나 브라질의 발전과정은 곧 종속의 심화라는 사실을 드러내기 시작했다. 예컨대 1969년부터 1973년까지 이른바 “브라질의 기적”을 이룩한 Medici 대통령은 “누구도 브라질의 발전을 저지할 수 없다”고 선전하기를 좋아했지만, 실제로 브라질의 발전은 다국적 기업과 외채에 대한 높은 의존을 통해서 가능하였다. 또한 80년대 중반 외채 문제가 심각하게 제기됐을 때 브라질 정부는 국제통화기금(IMF)과 협상의 길을 선택하는 데 따른 정치적 부담 때문에, 브라질은 IMF의 도움없이도 외채문제를 해결할 수 있다고 호언했다. 그러나 실제로는 IMF가 주문하는

정책을 선택하고 결국 IMF와 협상하는 길을 선택했다. 그리고 막대한 국영 기업의 존재가 주는 경제적 부담 때문에 민영화의 필요성이 강력히 제기되고 있지만, 국내 민간자본의 미성숙으로 인하여 국영기업에 대한 대안은 곧 다국적 기업이라는 사실 때문에 민영화의 정책을 채택하고 추진해 나가는 것이 매우 어려운 실정이다. 이러한 예들은 모두 브라질 민족주의가 가진 근본적인 한계를 보여주는 것이지만, 역설적으로 브라질 정치에 있어서 민족주의 이념이 갖는 중요성도 잘 부각시켜 주고 있다고 하겠다.

그리고 정치적 차원에 있어서 바람직한 브라질의 정치모형을 둘러싸고도 대립이 지속되고 있다. 자유민주주의, 사회주의, 조합주의, 민중주의, 파시즘 등의 정치이념들이 체계적으로 형상화되지는 않았지만 이들을 옹호하는 정치조직들이 난립해 있다. 그러나 브라질의 정치조직들이 보여주는 이념적 수준의 대립은 보다 1차적인 차원 — 지역, 가문, 인맥과 같은 —의 대립과 권력획득을 위한 정치조직간의 경쟁에 비교하면 매우 미미한 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다.

3. 정치제도와 정치적 게임의 규칙

브라질도 여타의 라틴아메리카나 대다수 제3세계 국가들의 경우와 같이 정치제도와 정치적 게임의 규칙에 대한 합의를 결여하고 있다.⁶⁾ 그 결과 정권의 정통성은 시비의 대상이 되기 일쑤이다. 그러나 이러한 취약성에도 불구하고 브라질 정치의 기본적 조건을 제공하는 몇가지 제도적 특성은 제시해 볼 수 있다. 우선 브라질은 독특한 연방구조를 가지고 있다. 19세기 중엽이래 중앙집권화의 경향이 강력히 존재하고 있지만, 중앙집권화는 종종 중앙정부와 주정부 사이의 갈등과 대결을 거치면서, 지방의 자율성을 상실하는 댓가를 지불하면서 이루어졌다. 그 결과 중앙정부와 지방정부는 강력한 후원-수혜의 관계를 맺으면서 특수한 가부장적 체제를 발전시켜 왔다.⁷⁾ 그러나 중앙집권화의 진전에도 불구하고 여전히 브라질의 정치는 상당 부분

6) Charles Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*(Princeton: D. Van Nostrand, 1967)은 이 점을 잘 부각시키고 있다.

7) 이 점에 대해서는 F. Uricoechea, *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*(Berkeley: University of California Press, 1984)를 보라.

강력한 몇 개의 주—예컨대 상파울루, 리우데자네이루, 미나스제라이스, 리우그란데두술, 페르난부코 등—에 의해서 지배되고 있다고 해도 과언이 아니다.

브라질의 정당제도는 Vargas시대를 거치면서 대략 그 골격이 형성되었다. 1945~64년의 민주주의 시기는 3대 거대정당에 의해서 지배되었는데, 3당 모두 Vargas와의 특정한 관계에 의해서 형성되고 유지되었다. 사회민주당(PSD)은 후원-수혜관계로 형성된 Vargas의 지지세력을 기반으로 하는 정당으로 주정부와 국영기업체 등이 매개역할을 수행했다. 브라질노동당(PTB)은 신국가의 노동조직이 근간이 된 정당이었다. 따라서 PSD와 PTB는 Vargas의 지지세력으로 주요 선거에 있어서는 동맹관계를 형성했다. 이 두 정당에 대항하는 Vargas의 반대세력들은 이념적 편차에 관계없이 민주국민연합(UDN)에 참여하였다. 그러나 1964년의 군사쿠데타 이후 기존의 다당제도는 강압적으로 양당제도—국민재건동맹(ARENA)과 브라질민주운동(MDB), 79년 이후 민주사회당(PDS)과 브라질민주운동당(PMDB)—로 재편되어 1979년 다시 다당제가 허용되기 이전까지 존속하였다. 군사정권의 점진적 민주화와 더불어 새로이 형성된 다당제도는 64년 이전의 유산과 군사정권 아래에서 대두된 새로운 사회경제적, 정치적 관계를 반영하여 계속되는 재편의 과정을 겪고 있다. 1985년 제헌의회선거에서 거대정당으로 대두한 PMDB는 이후 분열을 거듭하였고, 좌익 및 민주주의 세력도 여러 갈래로 분열하였다. 한가지 주목할 사실은 70년대 이후의 신노동운동에 기반을 둔 브라질노동자당(PT)이 괄목할만한 성장을 이룩했다는 점이다.

브라질의 정당제도가 위와 같은 분열상을 보이는 이유는 여러가지가 있겠지만 선거제도에서 그 실마리를 발견할 수도 있다. 물론 브라질의 선거제도는 집권세력의 편의에 따라 수시로 변형되어 왔다. 그러나 연방하원 Câmara dos Deputados 의원의 선거는 기본적으로 주단위의 비례대표제와 기명식 투표법이 유지되었다. 이 제도는 정당내부의 위계적 규율을 극도로 약화시키고 군소정당의 출현을 고무하는 효과를 발휘해 왔다.⁸⁾ 그 결과 정당

8) 이 점은 특히 Scott Mainwaring의 다음 글에서 최근 강조된 바 있다: "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective", *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1(October 1991).

자체가 가지는 정치적 중요성이 매우 낮은 실정이다. 예컨대 현대통령인 Ferdinando Collor는 아무런 정당적 기반없이 대통령이 되었다. 그는 대통령에 출마하기 위해서 국민재건당(PRN)이라는 군소정당을 만들었을 따름이다.

브라질 정치는 지금까지 살펴본 공식적인 제도 이외에 비공식적이고 전통적인 제도들에 의해서 여전히 강력한 영향을 받고 있다. 예컨대, 대통령에서 주지사, 지방유력가, 평민에까지 이르는 위계적 후원-습혜관계 *clientelism*는 사회질서의 유지를 위해서 뿐만 아니라 선거에서의 승리를 위해서도 매우 긴요한 역할을 수행하고 있다. 또한 종교적, 가족적 제도—예컨대, *Parentela*와 *Compadrio*와 같은 전통적 제도—도 정치적 목적을 위해 주요한 기능을 수행한다. 이와 같이 전통적 제도들이 현대적 제도들과 뒤섞여 브라질 정치의 기본적 틀을 형성하고 있다.

4. 외부 세력의 영향력

브라질의 정치경제를 논의할 때 외부 세력과 국내 세력의 구분을 엄격히 하기란 불가능한 작업이다. Cardoso와 Faletto가 지적한 것처럼 국내의 힘들이 얽혀서 복합적인 총체를 형성하면서 역사전개의 방향을 결정한다고 보아야 한다.⁹⁾ 그러나 분석의 편의를 위해 외부세력을 구분하자면, 다국적 기업이나 다국적 은행, 그리고 이들과 연관된 외국 정부와 국제기관들을 들 수 있겠다. 브라질은 오랜 수입대체산업화의 기간을 통하여 수입을 억제하는 대신 다국적 기업들이 국내에 들어와 생산활동을 벌이는 것을 선호하였다. 그 결과 브라질의 국내시장은 국영기업, 국내민간기업과 더불어 다국적 기업에 의해서 크게 점유되고 있다. 이러한 경제적 현실을 반영하여 다국적 기업들 및 이들과 연계된 세력들이 국내정치에 미치는 영향도 매우 크다. 그 대표적인 예로서, Goulart정부가 다국적 기업에 대해 보여준 강력한 민족주의적 태도에 대한 반발로 미국 정부가 1964년의 쿠데타에 대해 보여준 적극적 지지자세를 들 수 있겠다.¹⁰⁾

9) F. Cardoso and E. Faletto, *Dependency and Development in Latin America*(Berkeley: University of California Press, 1979).

10) 미국은 쿠데타의 시기에 때맞추어 합대를 브라질 근해에 파견하고 기동훈련을 계획하였다. 64년 쿠데타에 있어서 미국의 역할에 대해서는 다음을 참고 하라: P. Parker, *Brazil and the Quiet Intervention, 1964*(Austin: University of Texas Press,

브라질이 안고 있는 엄청난 외채와 이 때문에 발생하는 여러 정치경제적 문제로 인하여 국제상업은행들, IMF, 세계은행 등도 브라질의 정치에 각각도로 영향력을 미칠 수 있다. 좋은 조건의 차관을 거액 제공함으로써 한 정권을 위기로부터 구출할 수 있는가 하면, 엄격한 안정화 조치를 요구함으로써 어떠한 정부라도 심각한 정치적 곤경에 빠뜨릴 수도 있다.¹¹⁾ 따라서 국제금융기관들은 특정한 정치세력을 다른 세력들과의 역학관계에서 유리한 위치에 앉힐 수 있으며, 기존 정권의 안정성에도 커다란 영향력을 미칠 수 있다.

Ⅲ. 브라질 정치의 몇가지 특성

이상과 같은 기반 위에서 이루어지고 있는 브라질 정치를 몇가지 특성으로 단순화시키는 일은 위험한 일임에 틀림없다. 그러나 브라질의 정치경제에 대한 전반적인 이해를 돕기 위해서는 브라질 정치의 특징적 측면에 대한 인식이 필요하다. Riordan Roett은 브라질 정치를 엘리트 지배, 가부장적 체제의 지속, 그리고 낮은 수준의 국민통합이라는 세가지 특성으로 파악한 바 있다.¹²⁾ 아래에서 필자는 브라질의 권력구조와 정치과정에 관한 현저한 특성을 7가지로 요약하여 소개하고 있다.

1. 현대 브라질 정치의 기본적인 틀은 Vargas시대(1930~45)에 형성되었다.

1930년의 '민주혁명'으로 집권한 Getulio Vargas는 현대 브라질의 발전경로에 결정적인 영향을 미쳤다. 우선 그는 민주주의의 기치아래 국민들의 압도적인 지지를 받으면서 대통령직을 맡게 되었다. 그러나 결국 독재자라는 오명과 함께 1945년 군부개입에 의해서 권좌로부터 축출됨으로써 브라질 정치가 안고 있는 딜레마를 극적으로 보여주었다. 왜 민주주의의 대명사였

1979).

11) 이러한 시각은 다음의 책 속에 있는 여러 글들에서 쉽게 발견된다: J. Hartlyn and S. Morley, *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change* (Boulder: Westview Press, 1986).

12) R. Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*(New York: Praeger, 1984).

던 그가 독재자로 쫓겨나게 되었는가? 물론 이 수수께끼같은 질문의 해답은 1930년 혁명의 한계와 브라질 정치에 일관되게 흐르고 있는 권위주의적 엘리트 지배의 성격을 이해함으로써 찾을 수 있다.¹³⁾

Vargas시대가 브라질 정치사에서 갖는 보다 중요한 의미는 브라질 정치의 기본적 대립구조와 제도들이 이 시기에 형성되었고 이후 변형을 겪기는 하지만 본질적으로는 그대로 유지되고 있다는 점에서 발견된다. 이 점은 Peter Flynn에 의해서 특히 강조되고 있다.

신국가 Estado Novo는 브라질에 있어서 하나의 주요한 분수령이었다. 그 이유는 이제 산업부르주아가 출현하여 다음의 몇 년 동안 근대적이고 중앙집권화된 부르주아 국가를 건립하고 포획하여 자신들의 목적을 위해 이후 계속적으로 통제하고 사용하였기 때문이다. 1945년 바르가스를 쫓아내고 주로 미국으로부터 오는 압력에 대응하여 스타일의 변동을 겪었지만 체제는 1945년 이후에도 본질적으로는 바뀌지 않았다. 이러한 의미에 있어서 신국가는..... 현대 브라질의 진수이며 1964년 또 다른 주요한 쿠데타 이후의 시대에 대한 안내자들 중의 하나였다.¹⁴⁾

따라서 1945년 이후의 정치변동은 브라질 정치의 본질에 있어서의 변동이 아니라 변화하는 사회적 조건에 적응해 가는 지배의 형식적 차원에서의 변동이었다는 것이 그의 입장이다. Flynn은 이를 다음과 같이 표현하고 있다:

통제의 형식 forms은 지배계급 내부의 동맹세력들이 바뀌었듯이 변동했다. 그러나 신국가에서 1945년까지, 1964년까지의 ‘부르주아 민주주의’ 시기, 그리고 그 이후 군부 주도의 권위주의 시기까지 통틀어 본질적인 연속성이 있었다.¹⁵⁾

13) 1930년 혁명의 성격규정에 관한 문제는 다음을 보라: Silvio Baretta and John markoff, "The Limits of the Brazilian Revolution of 1930", *Review*, Vol. IX, N. 3 (Winter 1986).

14) Peter Flynn, *Brazil: A Political Analysis*(Boulder: Westview Press, 1978), p. 96.

15) *Ibid.*, p. 60. 대표적인 브라질 역사학자인 Thomas Skidmore도 Estado Novo와 1964년 이후의 군사정권의 유사성을 강조하고 있다. Thomas Skidmore, "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937~71", in A. Stepan ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*(New Haven: Yale University Press, 1973).

Vargas시대에 형성되어 이후 지속적으로 브라질 정치에 영향을 미친 요소들 중에서 중요한 것들을 들자면 대략 다음과 같다. 첫째, 중앙(연방)정부의 지방(주)정부에 대한 우위 확보 및 권한 집중이다. Vargas의 중앙집권화 시도에 대항하여 가장 강력한 주였던 상파울루에서 1932년 일어난 반란이 실패로 돌아가면서 중앙정부의 우위가 확실해졌다. 이후 Vargas는 州旗들을 불태우는 의식을 행하고 주의 방위군과 경찰을 연방의 조직속에 포함시켰으며, 신국가 시기에는 주지사를 연방정부가 파견하기까지 하였다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 연방정부의 권한 강화는 주의 환심을 사는 여러 정책과 더불어 시행되었다. 둘째, 브라질 정치의 주요 세력들이 이 당시 등장하였다. 군의 정치개입성향이 보다 강화되고, 상파울루의 커피 농장주를 대신하여 산업자본가계급이 등장하였으며, 산업화·도시화와 더불어 노동자계급, 도시중산층이 정치세력화 되었다. 셋째, 사회의 각 부문을 위계적으로 조직하여 국가의 관리하에 두는 대신 조직된 집단들은 국가로부터 혜택을 받는 이른바 국가조합주의 체계가 이 때 확립되었다.¹⁶⁾

넷째, 민중주의 정치의 등장이다. 민중주의는 정치지도자의 리더십을 이용하여 계급간의 대립보다는 화해와 연합을 바탕으로 하는 정치유형이다. Vargas는 국가의 자원과 조합주의적 사회조직을 통하여 자신의 지지기반을 넓혀 나갔다. 물론 이 당시의 민중주의 연합은 수입대체산업화라는 특정한 발전모델과 결합하여 기존의 전통세력에 대항하는 산업자본가-노동자의 동맹을 결성할 수 있었기 때문에 가능하였다. 그러나 이데올로기나 공식적인 정치조직과는 무관하게 정치지도자의 리더십을 바탕으로 대중의 지지를 호소하는 민중정치의 행태는 이후에도 지속되고 있다.¹⁷⁾ 마지막으로 행정개혁을 통한 합리적 관료기구의 수립이 시도되었는데, 이 당시 충원되었던 관료

16) 브라질의 조합주의 corporatism 에 대해서는 다음의 책에서 잘 요약·소개되고 있다: Kenneth Erickson, *The Brazilian Corporate State and Working Class Politics* (Berkeley: University of California Press, 1977).

17) 브라질의 민중주의와 최근의 민중주의 부활에 대해서는 다음을 보라: Francisco Weffort, *O Populismo na Política Brasileira*(Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980); G. Perruci, Jr. and S. Sanderson, "Presidential Succession, Economic Crisis, and Populist Resurgence in Brazil", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 24, No. 3 (Fall 1989).

들과 설립된 기구들이 이후 경제개발과 정치변동 과정에서 중요한 역할을 수행했다. 관료제도의 개혁을 주도하기 위한 강력한 기구로 공무원정부(DASP, *Departamento Administrativo de Serviço Público*)가 설립되었는데, 이 기구에 참여했던 인맥이 이후 소위 Daspianos으로 합리적 국가기구들에서 활약하게 된다.¹⁸⁾

2 전통적인 정치제도의 영향력이 강력히 존속하고 있다.

정치적 힘의 중요한 원천이 조직과 표의 수에 있다고 한다면, 브라질 정치에 있어서 권력관계는 상당부분 전통적인 제도들에 의해서 좌우되고 있다. 이른바 코로넬리즘 *coronelismo*이라고 불리는 전통적인 제도는 과거 행정력이 미치지 못하는 지방을 그 지방의 실력자(대체로 대토지소유자)에게 군인계급 *coronel*을 부여하여 대리 통치케 한 데서 유래한다. 그러나 이러한 제도가 공식적으로 없어지고 난 이후에도 지방의 실력자는 경제적 끈이나 다른 종교적, 가족적 특수관계를 이용하여 계속 영향력을 행사할 수 있었다. 따라서 지방의 실력자는 자신이 동원할 수 있는 표를 바탕으로 지방정치에 영향력을 행사할 수 있었고, 이를 기반으로 중앙으로부터 혜택을 끌어낼 수 있었다. 종교적 대부·대모제도 *Compadrio*, *Commadrio*에 기초한 전통적 가족관계도 비슷한 역할을 수행했다. 이러한 제도는 물론 근대화, 도시화와 더불어 약화되었지만, 이농인들이 많이 모여 사는 도시의 빈민지역에서 흔히 발견되는 투표동원조직 — 소위 *Cabo Eleitoral* — 은 전통적 조직의 변형이라고 볼 수 있다.¹⁹⁾

18) DASP와 브라질의 합리적 관료기구 수립을 위한 시도들에 대해서는 최근의 다음 연구를 보라: Barbara Geddes, "Building 'State' Autonomy in Brazil, 1930~1964", *Comparative Politics*, Vol. 22, No. 2(January 1990).

19) 1970년대 이후 자율적인 사회조직들이 성장함으로써 전통적인 제도들의 영향력이 감소했다. 이러한 경향은 또한 민중부분에 대한 국가의 통제도 약화시키는 효과가 있었다. 그러나 이러한 변화가 전반적인 사회정치적 변화의 방향과 속도에 결정적인 영향력을 미칠 만큼 진전했다고 보기는 어렵다. 자율적인 사회운동들의 성장과 이들의 정치적 효과에 대해서는 대표적으로 다음을 참조하라: Alfred Stepan ed. *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*(New York: Oxford University Press, 1989)의 제 3 부에 있는 Ralph Cava, Scott Mainwaring, Margaret Keck의 논문들; Maria Alves, "Grassroots Organizations, Trade Unions, and the

이상과 같은 전통적 조직체들을 기반으로 해서 지방에서 중앙정부에 이르기까지 후원-수혜의 관계(clientelism 또는 patro-client ties)가 형성되어 있어 계급적 이익이나 이익집단, 정당과 같은 현대적 정치기제로 국민들의 지지를 끌어내기가 매우 힘든 상황이다. 후원-수혜관계의 특징은 적과 동지의 구분이 명확하여, 동지에게는 빵을 주는 대신 적은 아무 것도 차지하지 못하게 만든다(*Para os amigos, pão, para os inimigos, pau*). 따라서 농촌이나 도시의 빈민들의 경우 위로부터 내려오는 선심에 약할 수밖에 없는 실정이다.²⁰⁾

3. 정당제도의 발전이 미약하다.

브라질의 정당제도가 제대로 발전하지 못한 데는 몇가지 중요한 이유가 있다. 앞서 언급한 선거제도의 특수성을 우선 꼽을 수 있겠다. 브라질의 선거제도는 정당 내부의 결속력을 약화시키고 정치지도자 중심의 소규모 정당이 난립하는 데 기여하고 있다는 점을 지적했다. 또한 전국적 수준에서 볼 때 국민통합수준이 여전히 낮은 것도 국민적 정당의 발전을 저해하는 요소라 하겠다. 사실 군소정당들은 특정 지역에 기반을 둔 경우가 많으며, 전국적 수준에 걸쳐 조직화된 대규모 정당들은 잡다한 지역세력들의 영성한 연합의 성격을 띠고 있는 경우가 많다. 현행 정당들 중에서 Brizola의 민주노동당(PDT)은 전자의 경우에 해당하고, PMDB는 후자의 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 브라질의 정당발전이 늦은 또 다른 이유는 정당의 성격 자체에서도 발견된다. 브라질의 정당들은 지지계층의 이해관계에 바탕을 둔 이념 정당이라기보다는 정치적 편의에 의해 조직되고 운영되는 선거조직의 성격이 강하다. 따라서 사회경제적 변화에 적응해서 정당의 조직과 이념을 변형시켜 나갈으로써 계속 국민의 지지를 유도해 내기보다는 기존정당의 해체, 신생정당의 창당이나 정치세력들간의 이합집산을 통해 변화에 적응함으로써

Church: A Challenge to the Controlled Abertura in Brazil", *Latin American perspectives*, Vol. 11, No. 1(Winter 1984).

20) Clientelism의 개념으로 브라질 정치사회의 구조화를 설명하는 시카은 광범위한 동의물을 얻고 있다. 이러한 시카의 대표적 저술로 다음의 글을 보라; Renato Boschi and Eli Diniz, "Burocracia, Clientela e Relações de poder: Un Modelo Teorico", *Dados*, No. 17(1978).

정당은 죽어도 정치인은 사는 유형을 보여왔다. 또한 군부의 잦은 정치개입도 정당정치 순조로운 발전을 가로막음으로써 정당제도의 발전을 해친 중요한 이유라 하겠다.

그러나 1964~85년의 오랜 군사지배는 강압적인 정치세력의 재편과 배제적인 사회경제적 발전모델을 추구함으로써 역설적으로 전국적 규모의 대중정당이 출현하는 데 기여했다는 지적도 있다. 즉, 정치적 대립구조를 민주대 반민주로 양분시킴으로써 양당제의 발전을 위한 기회를 제공했고, 자립적인 노동조합세력이 성장할 수 있는 조건을 제공함으로써 대중적 노동정당의 건설을 가능하게 하였다는 것이다.²¹⁾ 또한 민주주의의 가치에 대한 인식의 수준을 높임으로써 정당제도가 사회에 뿌리내릴 수 있는 분위기가 조성되었다. 사실 브라질의 정당들은 군사권위주의의 탄압에도 불구하고 역설적으로 그러한 탄압 때문에 계속 성장하여 민주화에 크게 기여하였다는 것이 일반적인 평가이다.²²⁾ 그러나 권위주의체제 아래에서 존재했던 이러한 발전의 가능성이 민주화 이후에도 긍정적으로 작용할지는 아직 확실하지 않다.

4. 인물중심적 정치현상이 뚜렷하다.

합리적 정치조직들이 발전되어 있지 않고 민주주의적 호소가 강력한 정치적 상황에서 정치가 정치지도자의 개인적 자질에 크게 의존할 수밖에 없는 것은 당연하다. 정치가 이념과 정책을 둘러싼 게임의 형태를 취하는 것이 아니라 정치지도자들의 카리스마와 개인적인 정치조직을 중심으로 이루어진다. 따라서 정치적 경쟁이 종종 개인들 사이의 갈등관계로 발전한다. 그 결

21) Maria Kinzo, *Oposição e Autoritarismo: Genese e Trajetoria do MDB, 1966~1979*(São Paulo: Vertice, 1988); Richel Meneguello, *PT: A Formação de um Partido, 1979~1982*(São Paulo: Paz e Terra, 1989).

22) 이러한 지적은 특히 다음의 논문들에서 강력히 제기되고 있다: Bolivar Lamounier and Rachel Meneguello, "Political Parties and Democratic Consolidation: The Brazilian Case", (Working paper No. 165, The Wilson Center); David Fleischer, "As Desventuras da Engenharia Política: Sistema Eleitoral versus Sistema Partidário", in D. Fleischer ed. *Da Distensão a Abertura: As Eleicoes de 1982*(Brasília: Editora UnB, 1988). 그리고 Scott Mainwaring의 "Political parties and Democratization in Brazil and the Southern Cone"도 참조하라.

과 이념이 다른 정당이나 지도자들 사이의 타협은 가능해도 특정한 지도자들 사이에는 도저히 타협이 불가능한 경우가 종종 있다. 예컨대 군과 민중 정치세력 사이의 갈등도 따지고 보면 본질적으로는 군의 지도자들이 Vargas와 그의 후계자들을 싫어하는 데서 비롯되었다. 브라질의 대표적인 민중주의적 지도자들로는 Getulio Vargas, Juscelino Kubitschek, João Goulart와 같은 역대 대통령들 외에도 Adehemar de Barros, Carlos Lacerda, Leoniel Brizola와 같은 상파울루, 리우데자네이루주의 주요 정치지도자들도 포함된다.

브라질 정치가 물론 정치지도자들간의 경쟁과 대립, 반목으로 특징지어지는 측면이 강하지만, 이들 사이의 관계가 파국으로까지 발전되지 않고 협상을 통한 공존의 길을 종종 모색해 왔다는 지적도 사실이다.²³⁾ 특히 브라질이 심각한 사회경제적, 정치적 불평등의 지속에도 불구하고 사회혁명을 겪지않고 비교적 온건한 형태의 정치변동을 통해 사회정치적 질서를 유지할 수 있었던 이유는 엘리트들간의 나눠먹기식 타협의 전통과 아래로부터 상승하는 민중지도자들을 끌임없이 엘리트 계층으로 흡수한 데 그 비결이 있다는 것이 일반적인 설명이다. 이러한 공존과 타협이 원만히 이루어질 수 있었던 배경으로는 중앙집권화에도 불구하고 지방의 자주성이 상당히 보존되어 있고, 국가기구들 자체가 매우 분열되어 있으며, 후원-수혜의 관계와 관료의 정치적 충원이 일반화되어 있는 여건 등을 들 수 있겠다. 브라질의 엘리트들은 이러한 정치적·제도적 기반위에서 자신들 사이의 경쟁관계에도 불구하고 사회정치적 지배를 지속시키고 있다. Cohen은 이를 다음과 같이 요약해서 지적하고 있다: “구엘리트들은 자신들의 권력과 국가의 힘을 성공적으로 영속시키면서 정당, 정당제도, 이익집단, 의회, 보다 일반적으로 브라질 사회의 연합함을 유지하고 이들의 국가에 대한 의존을 지속시키고 있다.”²⁴⁾

23) 엘리트간의 화해, 화해를 통한 개혁 등의 주제로 브라질의 역사를 해석하는 대표적 역사가로 Jose Rodrigues를 들 수 있다. 그의 *The Brazilians: Their Character and Aspirations*(Austin: University of Texas Press, 1967)를 보라.

24) Youssef Cohen, “Democracy from Above: The Political Origins of Military Dictatorship in Brazil”, *World Politics*, Vol. 42, No. 1(October 1989).

5. 공개적 경쟁을 통해 안정적 지배를 부과할 수 있는 세력이나 세력들의 연합이 존재하지 않고 있다.

정치적 분열구조가 정치지도자의 개인적 야망이나 지역적 특성을 반영하여 성립되어 있으므로 매우 복잡적이다. 이러한 정치세력구조 하에서 안정적인 지배연합을 구축하기 위해서는 계급간이나 기억간의 대타협이 필요하다. 브라질의 구공화국 시대(1889~1930)에는 이른바 “커피와 우유 *café com leite*”의 결합에 의한 지배 또는 “주지사들의 정치 *política dos governadores*”라고 하여 중남부의 주요 3개주 — 상파울루, 리우데자네이루, 미나스제라이스 — 의 협약에 의해 연방정치가 결정되었다. 그 이후 Vargas 시대와 ‘민주주의’ 시대에는 Getulio Vargas에 의해 만들어진 민중주의 연합이 브라질을 지배하였다. 그러나 산업화와 더불어 계급간 이해관계의 상충이 뚜렷해지고, 민주주의 원칙의 일반화와 더불어 주요 지역들에서의 정치조직 *political machines*도 과거처럼 운영될 수 없으므로 안정적 지배체제를 구축할만한 대타협을 형성하기가 불가능해졌다.²⁵⁾ 민중세력의 정치적 동원이 증가함에 따라 사회혁명에 위협을 느낀 군과 부르주아 사이의 동맹이 형성되어 군사정부의 수립을 가능하게 하였지만 이 역시 방어적이고 편의에 의한 결합이었다. 이들의 결합을 뒷받침해 줄 수 있는 사회적·이데올로기적 기반이 마련되어 있지 않은 상황에서 군사권위주의 체제는 끊임없이 정당성의 문제에 직면할 수밖에 없었고, 강요된 침묵의 기저에 깔린 정치적 불안정의 문제를 극복할 수 없었다.²⁶⁾

25) 산업화의 진전과 더불어 계급간의 이해관계 상충이 뚜렷해짐에 따라 Vargas 연합 내부의 위기가 초래되고 이것이 정당간의 세력분포에도 영향을 미치게 되어 민주주의의 위기가 초래됐다는 분석은 다음 책에서 잘 제시되고 있다. Wanderley Guilherme dos Santos, *Crise e Castigo: Partidos e Gerais na Política Brasileira*(São Paulo: Vertice, 1987). 이 점에 대해서는 Youssef Cohen의 앞의 글도 참조하라.

26) 브라질의 군사정부는 경제적 성공이나 표면적 정치안정의 요란한 선전에도 불구하고 본질적으로 안정될 수 없는 한계가 있었다는 것이 일반적 지적이다. 이베리아의 Franco정권이나 Salazar정권과는 달리 브라질의 군사정권은 1964년 이후 이념적으로나 정치경제적 모델의 합리성에서나 정당성을 획득할 수 없었다. 이러한 지적에 대해서는 대표적으로 다음을 보라: Juan Linz, “The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil”, in a. Stepan ed. *Authoritarian Brazil*(New Haven; Yale University press, 1973); Bolivar Lamounier, “Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Elections on the

1985년 민주화 이후 브라질이 겪고 있는 정치경제적 문제의 상당 부분은 바로 이러한 시점에서 설명이 가능하다. PMDB내부의 파벌간 대립과 이후 브라질사회민주당(PSDB) 등으로의 분열, 좌익 내지 민주주의 세력의 사분 오열, 우익세력의 구심점 상실 등이 브라질의 정치적 장래를 극히 불안하게 하고 있다. 이러한 상황에서 Sarney 대통령이나 Collor 대통령은 모두 안정적인 의회의 지지를 기대할 수 없었다. 따라서 정부는 심각한 사회경제적 문제의 지속에도 불구하고 효과적인 경제대책을 일관성있게 추진할 수 없었다. 바로 여기에 브라질의 정치경제가 안고 있는 문제의 심각성이 있다 하겠다. 즉 사회경제적 문제의 심각성에 비추어 효과적인 대책이 시급한데 이를 선택하고 추진해 나갈 정치적 조건이 결여되어 있다.²⁷⁾ 이러한 상황에서 하나의 대안으로 제시될 수 있는 것이 관료기구의 역할이다. 그러나 이 또한 많은 문제점을 안고 있는 것이 브라질의 실정이다.

6. 합리적 관료기구가 발달해 있지 못하다.

브라질 관료제도가 가지고 있는 문제의 심각성은 민주화 이후 두 대통령 모두 관료제도의 정비를 공언하고 나온 데서도 발견된다. Sarney와 Collor는 모두 취임 후 비능률적인 관료기구를 관료들의 숫자를 대폭 줄임으로써 합리화시키려고 시도했다. 그러나 정치지도자들과나 사회적 유력인사들이 자신들의 지지자들을 국가공무원이나 국영기업체 등의 직원으로 취직시켜 주는 것이 오랜 전통으로 되어 있는 사회에서 관료기구의 합리적 개혁을 시도한다는 것이 얼마나 어려운 일인가 하는 것이 곧 나타났다. 예컨대 Maraja라고 불리는 정치적으로 충원된 공무원들이 도대체 얼마나 되는지가 제대로 파악되지도 않는 상황에서 30만명을 줄인다든지 하는 정책이 성공할 수가 없었다. 또한 다른 정치지도자들은 모두 전통적 관행을 너무나 당연히 받아들이고 이를 통해 자기 지지자들을 끌어 모으고 있는데 대통령이라고 해서 인기없는 정책을 계속 추진할 수 있는 것도 아니다.

Abertura" in A. Stepan ed. *Democratizing Brazil: Problems of Transition and Consolidation*(New York: Oxford University Press, 1989).

27) 민주화 이후 브라질 정치가 안고 있는 제도화의 문제에 대해서는 다음을 보라: Sergio Abranches, "Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro", *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 31, No. 1(1988).

또한 브라질 관료제도의 또 다른 문제점인 내부적 분열 및 사회의 강력한 세력들에 의한 관료기구의 포획 capture과 이에 따른 자율성 상실도 매우 심각하다. 그리하여 관료기구를 통한 정책결정의 합리성과 일관성을 기대하기가 매우 힘들다. 이러한 측면에서의 문제점을 극복하기 위해서 새로 들어서는 정부는 종종 강력한 기구의 수립을 통한 정책결정의 중앙집권화를 시도하지만, 이 기구 또한 오래가지 않아 자율성을 상실하고 여타의 기구들과 마찬가지로 사회집단들에 의해 포획되는 운명을 밟았다. 따라서 브라질에 있어서 관료제도 개혁의 실질적인 효과를 기대하기는 매우 어려운 실정이다.²⁸⁾

오히려 브라질의 상황에서 정치적 안정과 경제개발의 효과적 추진이라는 두마리의 토끼를 동시에 잡기 위해서는 흔히 Kubitschek 대통령처럼 전통적 관료제도와 합리적 관료기구들의 적절한 통합과 분리가 필요하다는 지적이 많다. 즉 정치적 안정을 꾀하기 위해 필요한 충원은 되도록 비전문적 업무에 배치하고, 기술관료들이 필요한 전문적 기능의 수행을 위해서는 합리적 충원 절차에 따라 충원한다는 것이다. 그러나 최근 관료기구의 합리화 필요성이 주로 공공지출의 축소를 통한 재정안정을 위해 제기되고 있다는 점을 감안하면 이러한 선택 또한 적절치 못하다 하겠다. 따라서 관료제도의 개혁을 위해서도 국민적 합의를 바탕으로 안정적으로 개혁조치를 수행해 나갈 수 있는 정부의 수립이 긴요하다 하겠다.

7. 브라질에 있어서 군의 정치개입은 오랜 전통을 갖고 있다.

브라질의 군은 1865~1870년 파라과이와의 전쟁을 통해서 조직이나 규모면에서 막대한 성장을 이룩하였다. 그 이후 장기적인 평화의 지속에도 불구하고 브라질 군은 국내질서의 유지와 변동에 있어서 최후의 조정자로서

28) 브라질의 관료제도의 문제점에 대해서는 비교적 잘 연구되어 있다. 대표적 연구들로서 앞서 언급한 Barbara Geddes의 최근 논문이나 다음의 책들을 볼 수 있겠다. S. Abranches, "The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil"(Cornell University 박사학위논문, 1978); Luciano Martins, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pos-64*(Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985); Olavo de Lima & Sergio Abranches, *As Origens da Crise: Estado Autoritario e Planejamento no Brasil*(São Paulo: Vertice, 1987).

기능을 수행하였다.²⁹⁾ 따라서 브라질에 있어서 군의 정치개입은 산업화에 따른 사회정치적 혼란의 틈을 타서 처음으로 생긴 것이 결코 아니다. 앞서 언급한 바와 같이 브라질의 주요한 정치변동의 시기에는 항상 군이 개입되어 있었다. 뿐만 아니라 1945년부터 64년까지의 기간 동안 선거에 의한 대통령의 선출이 주기적으로 있었기는 하지만 군은 새로운 대통령이 취임할 때마다 한 번의 예외를 빼고는 —UDN의 Janio Quadros가 취임했을 때— 계속 개입을 시도했었다. 그리고 1985년의 군사정권으로부터 민주정으로 이행하는 경우에도 군부내의 소수강경파는 이에 반대해서 실제로 군사행동 일보 직전까지 갔으며, 당시 야당 대통령 후보였던 Tancredo Neves는 군지도자들과 만나 민주화 이후 군사정권기의 잘못에 대한 어떠한 처벌도 없다는 약속을 한 것으로 알려져 있다.

브라질에 있어서 군의 정치개입 전통은 물론 군내부의 문제에도 중요한 원인이 있다. 예컨대 Stepan이 지적하는 군의 이데올로기적 변화도 군의 정치개입성향을 높였으며, 군 내부의 파벌주의도 그러한 역할을 수행했다.³⁰⁾ 그러나 지금까지 위에서 논의한 것처럼 브라질 정치가 안고 있는 근본적인 불안정 요인과 민간지도자들이 자신들의 권력획득과 유지를 위해 군을 이용한 측면도 군의 정치개입을 설명할 때 빼놓을 수 없는 요소라 하겠다. 특히 아르헨티나의 경우에서 처럼 브라질에도 민간정치세력과 군의 파벌들이 연결되어 서로가 서로를 이용하려는 현상 — 이른바 *deposítivo militar* — 은 군의 정치개입을 자극하고 정치적 불안정을 지속시키는 중요한 요인이다.³¹⁾

29) 브라질의 군에 대한 대표적인 연구로는 다음의 것들을 들 수 있겠다. Alfred Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*(Princeton: Princeton University Press, 1971); Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*(Princeton: Princeton University Press, 1988); Eliezer Oliveira ed. *Militares: Pensamento e Ação Política*(Campinas: Papirus, 1987); Oliveiros Ferreira, *Forças Armadas, Para Que?*(São Paulo: GRD, 1988).

30) 브라질 군의 파벌주의에 대해서는 Wilfred Bacchus의 다음 두 논문을 보라: “Long-Term Military Rulership in Brazil: Ideological Consensus and Dissensus, 1963~1983”, *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 3(Spring 1985); “Development under Military Rule: Factionalism in Brazil,” *Armed Forces and Society*, Vol. 12, No. 3(Spring 1986).

31) 이 개념과 1964년의 경우에 대한 설명은 Peter Flynn, 앞의 책, pp. 280~298을 보라.

따라서 군의 정치개입을 막기 위해서는 사회경제적 안정의 확립과 더불어 군내부의 파벌화나 군 및 민간세력의 특정 파벌들이 연결되는 것을 막아야 한다.

IV. 결론에 대신하여

이상에서 우리는 브라질 정치의 기본적 환경과 본질적 특성들을 살펴보았다. 이를 통해서 알 수 있는 바와 같이, 브라질은 안정적이고 사회경제적 문제에 효과적인 대응을 할 수 있는 정치체제의 확립에 실패하고 있다. 오히려 정치적 불안정과 이 불안정에 대처하는 특수한 방법들이 사회경제적 문제의 심각성을 더욱 가중시키고 있다고 볼 수 있다. 따라서 브라질이 안고 있는 많은 사회경제적 문제의 해결을 위해서는 정치적 개혁이 필요하다는 주장에 쉽게 동의할 수 있다. 그러나 정치개혁이 실제로 어떻게 일어날 수 있는가 하는 현실적인 방법론의 문제에 들어가면 쉽게 답을 찾을 수가 없다. 다음에서 우리는 브라질 정치의 개혁을 위해서 필요한 요소들을 몇가지 살펴보고 그것이 현실적으로 어려운 이유들을 생각해 보고자 한다.

브라질의 정치발전을 위해서는 우선 전통적인 제도들이 미치는 정치적 영향력의 축소가 필요하다고 하겠다. 정치적 결정이 사회경제적 이해관계를 반영하여 이루어지지 않는 곳에서 사회경제적 문제의 해결이 정치적 과정을 통해서 이루어질 수 있다고 생각하는 것은 매우 비논리적이다. 따라서 브라질이 안고 있는 사회경제적 문제의 심각성을 정치적 결정을 통해 완화시켜야 한다고 주장하기 위해서는 우선 정치가 사회경제적 관계를 정확히 반영하여 수행되도록 해야 한다. 그러나 이러한 방향의 개혁이 현실적으로 얼마나 어려운가는 쉽게 짐작이 된다. 당장 오늘 내일 먹을 것을 걱정해야 되는 사람들은 누가 한 달 먹을 것을 준다고 하면 기꺼이 그 사람을 지지할 가능성이 높다. 더구나 그 사람을 지지하는 것에 대한 대안이 불확실한 미래이거나 이해 못할 전국적 수준의 정치경제적 개혁에 관한 시나리오라면 더욱 그러할 것이다. 또한 읽지도 못해 선거권이 없는 사람을 대충 읽을 줄 아는 것으로 해서 선거권을 준다면, 투표장소에서 멀리 떨어져 살기 때문에 그

마을의 지주나 실력자로부터 탈 것을 얻어 타야 투표장소에 갈 수 있는 사람들이라면 지역지도자들의 영향력을 강력히 받지 않을 수 없을 것이다. 물론 이러한 상황은 도시의 경우 많이 개선되었다고 할 수 있다. 특히 카톨릭의 기초공동체 *Comunidades Eclesiais de Base* 운동이나 그 밖의 지역운동단체로부터 영향을 받고 있는 주민들의 경우 정치의식이 매우 향상됐다는 조사는 흔하다.³²⁾ 그러나 사오파울로나 리오의 빈민지역에서 역시 과거의 민중주의 지도자들이 강력한 지지를 받고 있는 현상은 어떻게 설명할 수 있는가? 새로운 사회운동들이 분명히 성공한 점이 있지만 그 영향력은 여전히 제한돼 있다는 해석이 보다 타당하다고 보아야 한다. 이러한 상황에서 전통적인 사회제도들이 갖는 정치적 영향력을 배제하기란 힘들다.

그 다음으로 생각해 볼 수 있는 조치는 정당제도의 발전을 위한 것이다. 사실 정치발전을 합리적인 제도의 확립에서 찾는 독자들이 있다면 브라질은 왜 그러한 제도들을 수립하지 않는가 라는 질문을 당연히 생각할 것이다. 특히 민주적인 정당제도의 확립을 위해 선거제도를 개혁해야 한다는 지적을 논리적으로 제기할 수 있을 것이다. 그러나 당연시되는 제도의 개혁도 기존의 제도가 놓여 있는 문화적 전통을 무시하고는 주장할 수 없으며, 더욱이 그것을 고쳐야 될 사람들이 압도적으로 그럴 필요를 느끼지 못하고 있다면 어떻게 하겠는가? 브라질의 경우 정당조직에 의한 정치인들의 통제를 정부로부터의 통제에 못지않게 권위주의적이라 생각하기 때문에 정당의 발전을 위한 선거법의 개정을 기대하기가 어려운 실정이다.

브라질의 정치발전을 위해 요청되는 또 하나의 중요한 변혁은 군의 정치개입을 차단하는 일이다. 앞서 지적한 바와 같이 브라질 군은 오랜 정치개입의 역사를 가지고 있다. 그리고 군의 정치개입은 단지 쿠데타를 통한 정권의 장악에만 머물지 않는다. 군이 정부의 운영에 실질적인 영향력을 행사하고 있는 상황이라면 군이 직접적으로 정권을 담당하고 있지 않다 하더라도 군의 정치개입으로 보아야 한다. 따라서 군의 정치개입 차단은 민간정부가 실질적으로 군을 통제하고 있을 때 가능하다고 보아야 한다. 그러나 이

32) 예컨대 최근의 Paulo Krischke, "Church Base Communities and Democratic Change in Brazilian Society", *Comparative political Studies*, Vol.24, No.2(July 1991)을 들 수 있겠다.

러한 상황에 도달하기 위해서는 사회정치적, 경제적 안정의 확보 뿐만 아니라 군의 정보와 지식에 민간엘리트가 접근할 수 있고 이를 통해 군의 운용과 전략의 작성에 있어서도 민간의 우위가 확보돼야 가능하다.³³⁾ 즉 군이 군사지식과 정보에 있어서 민간엘리트를 압도하고 있다면 군 문제에 민간엘리트가 미칠 수 있는 영향력에 한계가 있기 마련이고, 이러한 상황에서는 문민우위의 정치가 달성되기 어렵다. 따라서 이 방면에서의 실질적인 개혁을 위해서도 —더욱이 쿠데타의 위험도 물론 완전히 사라졌다고 말하기 힘들겠지만— 브라질은 극복하기 어려운 문제들을 안고 있다고 말할 수 있다.

브라질 정치가 심각한 사회경제적 문제들의 해결을 위해 순기능적으로 작동하기 위해서 필요한 또 다른 요건은 안정적인 지배를 부과할 수 있는 세력의 등장이다. 브라질의 정치세력들은 매우 분열되어 있고 이들 사이에 예측가능한 연합의 패턴마저 존재하고 있지 않다. 특히 좌우익의 이념적 구분을 놓고 볼 때 범좌익의 범주에 속하는 세력들의 분열이 극히 심각한 가운데 우익세력의 정치적 조직이 뚜렷하지 않다. 현 상황을 놓고 볼 때, 범좌익 내지 개혁세력 쪽은 브라질 공산당(PCB), 노동자당(PT), 브라질노동당(PTB), 민주노동당(PDT), 브라질민주사회당(PSDB) 등으로 분열되어 있고, 범우익 세력은 민주전선당(PFL), 국가개혁당(PRN) 등의 중소정당을 이루면서 중도 내지 중도우파의 브라질민주운동당(PMDB)의 선별적인 협조를 받고 있다. 이러한 상황의 개선을 위해서는 앞서 언급한 선거제도의 개혁을 통해 군소정당을 차별적으로 제거하는 것이 하나의 방법이 될 수 있으나 현실적으로 거의 불가능한 처방이다. 다른 방법으로는 내각책임제로의 권력구조 전환을 통해 군소정당들 사이의 연립정부를 유도하는 것을 생각해 볼 수 있겠다. 사실 85년 선출되어 신공화국의 헌법을 제정한 제헌의회에서는 내각책임제안이 심각하게 논의됐었다.³⁴⁾ 그러나 이 대안 또한 효과의 불확실성은 차치하고라도 정치지도자들과 국민들의 대다수가 생소하게 생각하고 지지하지 않고 있다. 지금까지 이 글에서의 논의는 독자들에게 브라질

33) 이러한 점은 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988)을 참조할 것.

34) Mario Covas, Fernando Cardoso, Jose Serra 등의 지식인이 중심이 된 PSDB는 내각책임제로의 개헌을 지난 대통령 선거 때도 제안했었다.

의 정치에 관해 매우 부정적인 이미지를 제공했을 것이다. 사실 브라질이 안고 있는 사회경제적 문제의 심각성을 고려한다면 정치로부터 어떤 돌파구가 마련돼야 한다는 주장에 우리는 쉽게 공감할 수 있다. 따라서 이러한 역할을 수행하고 있지 못하는 브라질 정치가 한심스럽게 느껴질 수가 있을 것이다. 그러나 브라질의 정치발전에 전혀 희망이 없는 것은 아니다. 우선 다수의 브라질인들 스스로 브라질의 정치발전을 위해 뭔가를 해야 한다는 생각을 갖고 있다. 특히 80년대 이래로 심각한 경제적 위기를 지속적으로 겪으면서 브라질인들 사이에 상당한 위기의식이 자리잡았다. 이러한 위기의식은 평상시 논리적으로 생각해서 — 즉 구조적으로 — 불가능하다고 여겨지는 개혁조치들을 실행하게끔 할 수 있다. 실제로 브라질의 정당들이나 정치인들은 이념의 차이에 관계없이 모두 정치·경제·사회적 개혁을 정책으로 제시하고 있다. 그리하여(비록 짧지만) 동북부지방의 전통적인 과두제급 출신인 현대통령 Collor도 취임후 좌익세력 쪽에서 보아도 매우 개혁적인 조치들을 선택하곤 하였다. 또 시민사회의 전반적인 성장을 반영하여 자율적인 시민조직체들이 많이 결성되고 있다는 점도 브라질의 정치발전을 위해서 희망적인 신호이다. 특히 노동자당의 급속한 성장은 브라질 사회의 저변에서 일어나고 있는 이러한 변화를 잘 반영하고 있는 현상이라 여겨진다.

브라질 사람들은 브라질 정치가 안고 있는 문제들을 비교적 잘 의식하고 있다. 이는 마치 우리 국민 다수가 우리나라의 정치발전 수준을 비교적 잘 알고 있는 것과 마찬가지로이다. 그러나 정치적 개혁 또는 발전이란 브라질의 경우에서 보는 것처럼 알고도 못하는 경우가 허다하다. 왜냐하면 기존의 제도나 관행으로부터 이익을 얻고 있는 세력들이 그러한 개혁이나 발전을 반대하고 있기 때문이다. 이에 비해 개혁과 변동의 필요성을 절감하고 있는 사람들은 그럴 힘이 없거나 힘이 없다고 생각하고 방관함으로써 결국 現狀 status quo의 유지에 도움을 주고 있다. 정치는 사회경제적 문제의 해결을 위한 유력한 수단과 통로가 될 수도 있지만, 경제를 망치고 사회를 혼란의 와중에 빠뜨리는 첩경이 될 수도 있다. 브라질 정치는 오랫동안 사회경제적 문제의 완화보다는 심화에 기여했다. 브라질 사람들은 자기 나라의 정치가 안고 있는 문제점들을 개선하지 못함으로써 오는 악순환 속에서 엄청난 댓가를 지불해 오고 있는 것이다.

The Nature of Brazilian Power Structure and Political Process

Kim, Hyun-Chang

Chung, Jin-Young

Politics shapes the pattern of development. Admitting this fact, we can find that there has been a conspicuous lack of concern in the existing literature with the role of *the political* in explaining the developmental trajectory of the Brazilian political economy. This paper attempts to fill this gap by providing a systematic discussion of major characteristics of Brazilian politics with a special focus on the power structure and political process.

At first, the authors delineate the context of Brazilian politics. The pattern of Brazilian politics has been influenced by the vastness of the country's size and its consequence upon the low level of national integration; by the very fact that Brazil is a "country of contrast"; and by the continuing heavy influence of colonial heritage. In this context, Brazilian power structure and political process have been determined by four major factors: the formation of major political forces and power relations among them; the structure of ideological conflict; the development of political institutions and the rule of the political game; and the influence of external forces.

After discussing the foundations of Brazilian politics, the authors identify and discuss 7 major characteristics of Brazilian power structure and political process. ① The basic framework of contemporary Brazilian politics was formed during the first Vargas era(1930~45). ② Traditional po-

litical institutions remain very powerful, having a great influence on the allocation of political power in the Brazilian society. ③ There has been a lack of development of political parties and the party system. ④ Personalistic politics is still prevalent with some major leaders playing the determining role in the process and outcome of the Brazilian political game. ⑤ Any of the Brazilian political parties or forces, even any coalition among them, can impose a stable rule over the Brazilian society through the process of open politics, the result of which is the very existence of continuing political uncertainties and crises. ⑥ There has been a long tradition of military intervention in the Brazilian political process. ⑦ The lack of the development of rational bureaucratic institutions in Brazil is conspicuous with its negative consequence upon the state's effectiveness in dealing with socioeconomic problems.

As a way of conclusion the authors deal with the prospect of political development in Brazil and point out the obstacles which stand on the way.