

브라질의 脫中央集權化와 地方財政危機의 메카니즘

김원호 (대외경제정책연구원)

글의 순서

- I. 서언
- II. 분석의 개념적 틀
- III. 탈중앙집권화와 재정장운영의 정치경제
- IV. 재정무위기 처리과정
- V. 재정무관련 재정개혁과 개혁실행 논란
- VI. 마나스제라이스州 오키토피공 이후 사태추이 분석
- VII. 결론

I. 序言

1997년 아시아위기에 고금리, 초긴축으로 버티던 브라질 경제는 1998년 들어 두드러지게 나타난 국제원자재가격의 하락과 러시아 사태의 악화로 환투기세력의 주공격대상이 되었다. 브라질 경제가 국제금융위기의 파급효과에 취약했던 원인은 브라질이 1997년말 GDP 대비 5.9%의 높은 재정적자를 겪고 있었고, 그 폭이 1998년 8월에는 7.27%까지 확대되어있었기 때문이었다. 브라질의 페르난두 엔리케 카르도주(Fernando Enrique Cardoso) 대통령은 1998년 10월 대선에서 재선되기 위해 해알화 방어에 외환보유고를 탕진하였고, 거둬드는 금융시장의 혼란속에 마침내 11월 13일 국제통화기금(IMF)과 415억 달러 규모의 구제금융에 합의하게 되었다(김원호 외, 1998). 그러

나 1998년말부터 다시금 자본유출이 격화되기 시작한 가운데 1999년 1월 6일에는 미나스제라이스주의 주지사로 새로 취임한 전 대통령 이타마르 프랑쿠(Itamar Franco)가 연방정부에 대한 州정부의 부채 상환유예를 선언함으로써 브라질의 대외신인도는 결정적인 타격을 입어 마침내 브라질 정부는 해알화 절하압력을 견디지 못하고 1월 13일 평가절하를 단행하는 한편 이를 뒤 고정환율제로부터 자유변동 환율제로 전환하는 등 브라질 경제는 2월초까지 다시 한번 큰 동요를 겪었다.

이와 같이 1999년 브라질 금융위기가 재연된 것은 취약한 재정상황하에서 1998년 12월초 수표세(CPMF) 인상 및 공무원연금 기여금을 인상법안 등 주요 재정개혁 입법안의 의회통과가 좌절된 데 이어 브라질 총 GDP의 13%를 차지하고 있는 미나스제라이스주의 新정부가 90일간의 모라토리움을 선언하고 일부 다른 주가 동조한 점이 결정적인 역할을 했다. 이는 투자자들 사이에 연쇄적인 연방정부의 모라토리움 선언가능성 까지 우려케하는 요인이 되었을 뿐 만아니라, 프랑쿠 주지사가 여권내 중도계인 브라질민주운동당(PMDB)의 지도자임을 감안할 때 여권정당들간의 균열을 의미할 수 있으며 연방정부의 개혁추진력을 크게 약화시킬 수 있다는 의혹이 제기되었기 때문이었다. 더욱이 브라질사회민주당(PSDB) 소속의 카르도주 대통령은 IMF와의 구제금융조건으로, 방만한 지방재정에 대한 연방정부의 統制強化를 위한 책임재정법(Law of Fiscal Responsibility)을 추진키로 약속한 바 있어 이를 실행하기 위해서는 지방정부의 협조가 절대적이었다.

이상과 같은 위기발전과정에서도 나타났듯이 브라질 위기의 핵심은 재정적자 문제에 있다. 브라질의 지방행정조직은 1개의 연방자치구(Distrito Federal), 26개 주와 약 4,980개의 시로 구성되어 있다. 1990년대 들어 브라질 연방정부는 재정긴축을 시행하고 각종 재정개혁조치들을 추진해왔으나, 의회 및 지방정부들의 미온적인 태도로 개혁속도는 더딜 수밖에 없었으며, 지방정부 차원의 재정긴축은 거의 이루어지지 않았다. 따라서 브라질 지방재정운영의 정치경제를

이해하는 것은 현대 브라질경제를 분석하는 기초이며, 향후 재정개혁 및 경제개혁 추진향방을 파악하는 데 필요하다. 또한 브라질 지방정부의 광범위한 재정적 권한을 파악하기 위해서는 탈중앙집권화(decentralization)의 발전과정에 대한 이해가 선행되어야 한다. 기존의 대부분의 브라질 경제 및 경제정책 연구는 중앙정부를 중심으로 수행되어 이같은 지방정부 및 지방재정에 대한 분석은 미흡한 실정이다.

본고는 탈중앙집권화 및 지방재정조정제도의 개념을 중심으로 브라질의 지방재정위기의 원인과 해결방식에 대해 어떠한 시각에서 접근해야 할 것인가를 문제제기하고 먼저 민주화 이후 1988년 헌법 제정으로 지방정부의 세입공유원칙이 확립된 과정과 브라질의 지방재정운동을 둘러싼 정치경제를 분석한다. 다음으로 이와같은 여건하에서 1980년대 외채위기 이래 지방정부의 부채에 대한 처리과정을 살펴보고, 연방정부가 추진해온 재정개혁과 이에 대한 지방정부의 저항을 분석한다. 마지막으로 미나스제라이스주의 모라토리움 선언 이후 사태발전 추이를 앞에서 분석한 시각을 통해 재조명하고, 브라질 재정개혁의 향후 정책적 결과를 전망하고자 한다.

지방재정이라함은 브라질의 경우 주정부와 시정부의 재정문제를 모두 포함하는 개념이지만 브라질 중앙-지방정부관계에서 연방-주정부관계가 차지하는 비중이 중대하므로 본고의 연구범위와 분석의 초점을 주정부에 한정하였으며, 부분적으로 주와 시를 포괄한 지방정부 개념을 사용하였다.

II. 분석의 개념적 틀

1. 탈중앙집권화와 민주화

‘탈중앙집권화’(decentralization)라는 용어는 오늘날 모든 국가에서

즐거이 사용되고 있지만 그 개념이 명확히 정의되지는 않았다(Conyers, 1987). 일부 학자들은 이를 행정적 의미에서 정부기능의 효율성을 제고하기 위한 탈집중화(deconcentration)의 의미로 사용하기도 하지만, 다른 이들은 정치적 의미에서 종전까지 대표성이 인정되지 않은 풀뿌리단위로 의사결정 권한(decision-making authority)을 이양하는 것으로 해석하기도 한다 (Samoff, 1990). 특히 C. Souza (1996)가 지적하는 바와 같이 탈중앙집권화는 통치력(governance)과 개발(development)의 이론적 개념에 긴밀히 연결되어 민주적 지방정부를 통해 민주주의와 개발을 구현하는 불가결한 수단으로 이해되기도 한다. 그러나 이는 마치 중앙집권화된 국가가 비효율적, 비효과적임을 암시하고 있지만 그렇다고 탈중앙집권화된 체제가 분배면에서 반드시 더 효과적이라는 보장은 없다(Prud'homme, 1994; Slater, 1989).

1980년대 민주화 이래 중남미의 대부분 국가에서는 탈중앙집권화가 민주화의 불가결한 요소이자 '만병통치약'으로 강조되어왔다. 1980년대 외채위기로 말미암은 재정문제는 재정적 탈중앙집권화(fiscal decentralization)의 계기를 마련하였고, 일부 학자들은 중남미 권위주의 정치의 근원을 중앙집권적 전통에서 찾으면서 '재정적 연방주의(fiscal federalism)'의 이름하에 책임행정과 투명성을 제고시키고 비민주적 권위주의 통치로부터 소외된 계층의 참여를 확대할 수 있는 길로서 탈중앙집권화를 부각시켰다(Veliz, 1980; IDB, 1994; Willis et al., 1999). 만일 이같은 '민주화 = 탈중앙집권화 = 재정적 연방주의'라는 등식 인식이 존재한다면, 비록 탈중앙집권화에서 비롯된 재정적 연방주의가 비합리적인 요소들을 내포한다고 하더라도 이를 확대재생산할 수 밖에 없는 모순에 빠질 수 있을 것이다. 이점에서 오늘날 브라질에서의 탈중앙집권화가 과연 민주화 이념에 기초하고 있는가를 규명하는 것은 중요하다. 만일 포기할 수 없는 민주화 이념보다 변화와 타협이 가능한 다른 상황적 요인, 즉 정치적 역학관계에 영향을 받는 것이라면 브라질의 재정개혁 및 정치개혁 논의가 결실을 거둘 수 있는 여지가 남아있다고 볼 수 있을 것이다.

2. 지방재정조정과 지역개발

지방재정조정 제도는 일반적으로 단일국가나 연방국가를 막론하고 세입과 세출이 일치하지 않는 지방정부의 재정을 보충하기 위해 마련된 재원조정프로그램이다. 오늘날 탈중앙집권화의 환경하에서 지방정부의 역할이 확대되어 세출예산은 증가하는 반면 일반적으로 지방세의 증가는 제한적이며, 특히 도시화 및 대도시집중 현상으로 지방세원의 편중이 불가피하여 지방정부의 완전한 재정자립을 기대할 수 없으므로 중앙정부와 지방정부간, 그리고 지방정부들간에 재정을 조정할 수 있도록 한 것이다(나성린·전영섭, 1995: 453).

<표 1> 브라질 지역별 사회경제 및 재정지표

	단위\지역	남부	남동부	중서부	동북부	북부
총국토면적대비 비중	%	6.8	10.9	18.9	18.2	45.2
총인구대비 비중 (1991)	%	15.1	42.7	6.4	29.0	6.8
GNP 비중 (1995)	%	15.7	62.6	5.9	12.6	3.2
1인당 평균소득 (1991)	달러	3,002	4,019	3,032	1,426	2,088
전국대비 1인당 소득 (1991)	%	102.8	137.6	103.8	48.8	71.5
빈곤층 비율 (1990)	%	20.0	23.0	25.0	46.0	43.0 ¹⁾
전국빈곤층대비 비중(1990)	%	10.4	33.4	5.9	45.1	5.3 ¹⁾
UNDP 인간개발지수(1991)		0.844	0.838	0.826	0.548	0.706
지역별 도시인구비율(1991)	%	74.1	88.0	81.3	60.7	57.8
연방정부의 총징세비율(1993)	%	11.1	74.6	7.1	6.0	1.2
상품유통세(ICMS) 징세비율(1995)2)	%	16.2	60.5	6.4	12.6	4.2
주정부 순수입대비 연방정부의 평균 교부금 비율 (1991~94)3)	%	17	12	38	46	57

주: 1) 도시지역만 포함, 2) 부가가치세의 일종으로 주정부의 주 세수원, 3) 주정부 순수입 = (총 조세수입 + 조세의 수입) - (지방교부금 + 차입금)

자료: Selcher, 1998: 28.

특히 <표 1>과 같이 브라질 처럼 지역간 소득격차가 극심한 국가에서 지역간 재정균등화를 실현하기 위한 지방재정조정의 당위성은 크다. 또한 탈중앙집권화의 논리와 마찬가지로 지방재정조정제도는

정부의 지출이 실수요자인 지역주민과 직접 연결되는 지방정부 중심으로 이루어지는 것이 바람직하다는 인식하에서 국세중심의 세제로 인해 재원이 풍부한 중앙으로부터 지방으로 재원을 이전함으로써 지방정부의 중심의 정부지출을 지향해야한다는 인식에 기초한다. 이는 단일국가(중앙집권화된 국가)의 경우 입법자들이 관습과 지역의 다양성을 무시하고 획일성을 추구하게 되는 반면, 탈중앙집권화된 체제하에서는 지역사회가 주민들의 기호에 맞는 공공재를 공급할 수 있다는 '토크빌적 민주주의' 또는 '재정적 연방주의'에 입각하고 있다(Rosen, 1985: 511).

본고에서 관심을 갖는 것은 지방재정조정의 목적이 민주주의 등 그 무엇이나 보다는 조정자금이 평상시 그리고 지방재정위기시 어떻게 조성되고 어떻게 사용되는가에 있다. 조정된 지방재정의 의존수입은 지방교부금과 보조금 등으로 구성된다. 이들 의존수입을 조성하는데 어떠한 행위자가 관여하는가는 중앙-지방정부간 관계(intergovernmental relations)를 규정짓는데 중요한 요소가 될 것이다. 또한 의존수입의 사용내역에 있어서 중앙정부가 어느정도 간섭하는가 여부에 따라 지방정부의 자율성 정도를 측정할 수 있다. 만일 지방정부가 의존수입의 사용에 대해 아무런 구속을 받지 않는다면 이는 연방정부의 재정운영 정책방향과 무관하게 지방 재무행정의 도덕적 해이를 불러올 소지도 높다고 볼 수 있을 것이다. 일반적으로 세입공유(revenue sharing)로 지칭되는 무조건적 양여금은 자금의 사용에 대해 아무런 제한이 따르지 않는다. 그 이유는 무조건적 양여금이 소득분배의 균등화를 위해 사용될 수 있다고 인식되기 때문이다. 그러나 지방정부는 이를 얼마든지 소득분배의 균등화보다는, 다른 목적 이를테면, 정치적 목적으로 사용할 수 있을 것이다. 이른바 '끈끈이종이 효과'(flypaper effect)가 말해주는 것 처럼 지방정부 관리들은 예산의 용도보다는 예산규모의 확대에 관심이 더 높으며 확대된 예산은 기존 지출부문에 추가로 지출하는 성향을 띌 수 있다(Rosen, 1985: 531).

이상의 개념적 틀을 바탕으로 이하에서는 브라질이 1980년대 민주

화과정을 겪으면서 재정적 연방주의가 어떻게 정착되어갔는가를 살펴봄으로써 브라질 탈중앙집권화가 기초하고 있는 이념과 관행을 파악하려 한다. 다른 한편, 브라질의 지방재정위기 해결과정, 지방재정 조정에 관여하는 행위자에 대한 분석, 주정부의 의존수입 지출배분에 대한 구속여부 등은 지방재정의 정치성을 이해하는 핵심이 될 것이다.

Ⅲ. 탈중앙집권화와 州재정운영의 정치경제

브라질이 1822년 포르투갈로부터 독립한 이래 브라질의 지방정부들은 연방정부에 못지않은 강력한 권한을 행사하여 왔다. 근본적으로 브라질은 세계 5위의 광활한 영토로 말미암아 북부, 동북부, 남동부, 남부, 중서부로 일컬어지는 다양한 지역을 통합하는 데 역사적으로 어려움을 겪었기 때문이었다. 20세기에 들어서도 전통적인 ‘주지사들의 정치(política dos governadores)’는 계속되었다. 이같이 지방분권화가 정착된 브라질에 중앙집권적인 시도를 단행한 정권은 제툴리우 바르가스(Getulio Vargas) 독재하의 新國家(Estado Novo, 1937-45)와 군부정권(1964-85)이었으나 1985년 민주화이후 전통적인 탈중앙집권화로의 급속한 회귀는 지방정부의 재정적 권한을 더욱 강화시켰다.

1. 중앙집권화 시도

1930년 혁명으로 실권을 잡은 바르가스는 1937년 친정쿠데타를 일으켜 독재체제를 구축하고 이른바 新國家를 선포하였다. 신국가는 국가비상사태 선포와 함께 1945년까지 대통령령에 의한 강력한 중앙집권적 통치체제를 확립하였다. 바르가스 통치하에 브라질 연방정부는 지역별로 극도로 심화된 불균형 성장문제를 극복하고 브라질 경제를 선진국 수준의 산업경제로 끌어올리는 것을 목표로 정치경제적

자원을 중앙집중시켰으며 주정부나 시정부를 직접 통제 및 감독하에 두었다. 바르가스는 종전까지 주민들에 의해 선출되던 주지사를 임명적인 이른바 '중재자'(intervenor)로 대체하였는데, 중재자는 각 州에서 바르가스를 대신하는 통치자로서 州관할영역에서 행정 및 입법권을 행사했다. 바르가스는 州旗를 공개적으로 불태워 중앙정부의 지배를 상징적으로 나타내기도 하였다(Souza, 1996: 536).

1964년 쿠데타 이후 군사정부는 모든 경제적 자원(세입)을 중앙에 집중시키고 주 및 州都 단체장 직접선거를 금지시켰으며, 대통령과 연방정부기관들이 경제개발정책을 직접 지휘하였다. 군사정부는 1966-67년에 행한 세정개혁을 통해 미미한 재산양도세를 제외한 모든 州稅와, 도시재산세를 제외한 모든 市稅를 폐지하였고, 신설한 일종의 부가가치세인 상품유통세(ICM)을 유일한 주정부 수입으로 남겨놓았다. 또한 상원은 기타 세율을 정할 수 있는 권한을 갖게 되었으나 군부가 상원에 대해 막대한 영향을 미치고 있었기 때문에 자연히 주지사들과 시장들은 정치적으로나 재정적으로 군부에 의존하고 보다 많은 재원을 확보하기 위한 충성경쟁을 유도하였다. 또한 군부는 이른바 '연방협동모델'(cooperative federal model)이란 이름하에 주정부나 시정부가 보건 및 교육 등 기본서비스를 독자적으로 제공하지 못하도록 하고 이를 중앙집중화시켰으며, 1967년 법령 제200호를 통해 개발사업들을 이행하기 위한 행정체제를 정비하였다. 주정부들은 관변단체를 만들어 중앙으로부터 '콩베니우스(convênios, 협약)'이라고 불리는 특별보조금을 지원받았는데 이는 결정과정에서는 매우 재량이 크지만 사용면에서는 중앙에 철저히 구속된 것으로 군부의 정치적 영향력 유지의 수단이 되었다(Willis et al., 1999: 19-20).

2. 민주화와 新공화국

그러나 군사정부는 후반기 들어 신중한 민주화로의 개방(abertura)을 추진하면서 연방주의를 부분적으로 부활시키기 위해 지방인사의 정치활동을 부추김으로써 부상하는 야권의 예봉을 꺾고 정권의 정당

성을 만회하려고 애썼다. 군사정부는 민주화 과도가 이전에도 여당인 국민유신동맹(ARENA)에 위협이 되지 않도록 야당을 탄압하면서도 시의회나 주의회 선거를 유지하였고, 州나 市에 대한 교부금을 점차로 확대하여왔다. 특히 민주화로의 과도기에서 1982년 주지사 직접선거 및 의회선거가 시행할 당시¹⁾ 군부는 야권의 득세를 우려해 시에 추가자금을 제공하였으며 당시 주지사선거에서 야당인 브라질 민주운동(MDB)가 득세하자 지방정부들은 보다 많은 재원을 연방정부로부터 확보할 수 있었다(Willis et al., 1999). 이는 군사정부가 주 단위 정치엘리트에 의존하면서 민주화과정을 관리해왔음을 의미하는 것으로 이로 말미암아 지방정치세력들은 민주화과정에서 이미 자기 이해영역을 구축하기 시작하였다. 첫 주지사 선거 이듬해인 1983년 ARENA 소속 상원의원인 파소스 포르투(Passos Porto)는 주정부 및 시정부에 대한 연방교부금을 확대하는 헌법개정안(Emenda Passos Porto)을 발의해 통과시켰다. 이는 후술하는 바와 같이 연방 의원들의 정치적 충성도가 이미 대통령을 떠나 정치적으로 영향력이 확대된 주지사나 시장에게로 전이되고 있음을 반증하는 것이었다(Willis et al., 1990: 20-21).

민주화 이후 구성된 제헌의회가 마련한 신헌법은 1988년 10월 5일 공포되었다. 1988년 브라질헌법은 이른바 新共和國(Nova Republica)를 탄생시킨 헌법으로서 군사정권시와는 대조적으로 주정부와 시정부(municipios)의 권한을 다시금 강화시켰다. 당시 지방분권화의 필요성이 강조된 계기는 브라질의 민주화 과정에서 브라질 사회의 다각적인 변화가 일어났기 때문이었다. 즉, 민주화 투쟁과정에서 시민사회단체들이 성장하며 영향력이 확대되었고, 정부의 조종을 받지 않는 독립노조가 등장하는가 하면 노동당(PT)의 창당이 시민사회의

1) 1982년 주지사선거는 지방정부단위로서는 처음으로 허용된 직접선거였다. 이 선거를 통해 6개의 신당이 창당되었으며 이중 집권군사정부를 대변하는 사회민주당(PDS)이 12개주, 야당인 브라질민주운동당(PMDB)이 9개주, 브리졸라 전 리우데자네이루주지사가 창설한 민주노동당(PDT)이 1개주에서 승리하였다. 이어 민선정부로 정권이 이양된 직후인 1986년 실시된 주지사 선거에서는 당시 비정통 경제안정화정책인 꼬루자두 계획의 성공에 힘입어 PMDB가 23개주 가운데 22개주에서 승리하였다(<표 2> 참고).

성장을 대변함으로써 책임행정과 사회정의의 중시하는 경향을 낳았다(Graham, 1997: 7-14). 더욱이 1985년 민주화 이후 첫 대통령에 당선된 PMDB의 탕크레두 네베스(Tancredo Neves)가 취임 전야에 병사하고 부통령당선자인 자유전선당(PFL)의 주제 사르네이(José Sarney)가 대통령에 취임함에 따라 연방정부의 정통성에 의문이 제기되었고, 상대적으로 의회가 강화되면서 지방의 이해가 주목을 받게 되어 제헌의회는 자연히 지방세력의 영향을 많이 받게 되었다.

1988년 헌법은 주요 주지사들의 영향권하에 있는 의회의 권한을 강화시키는 한편, 직접민주주의, 통치에의 시민참여, 중앙-지방정부의 '稅入共有'(revenue sharing) 원칙하에 지방정부의 조세징수권과 지출권 등 재정적 권한을 강화시켰다. 특히 통신, 연료, 전력, 광물 및 운송부문에 대해 그동안 연방정부가 징수하던 연방세가 폐지되고 주정부의 부가가치세 성격을 지닌 서비스 및 상품유통세(ICMS)로 통합되었다. 또한 연료소매판매, 지방주민의 부동산 및 재산의 양도세 등에 대한 조세징수권도 시정부로 이관됨에 따라 총재정수입에서 연방정부의 총수입이 차지하는 비중은 크게 감소하였다(KIEP, 1997). 결국 헌법은 연방정부는 총세입의 54%(종전 66%) 만을 사용케하고, 주정부에 29%(종전 24.5%), 시정부에 17%(종전 9.5%)를 할당하였다. 이로써 브라질은 개발도상권에서 정치적으로나 재정적으로 가장 분권화된 연방제도를 갖추게 되었다.²⁾

3. 재정운영의 자율권

브라질의 지방정부는 재정운영 면에서 거의 완벽한 자율권을 보장받고 있다고 볼 수 있다. 지방재정조정은 크게 나누어 교부금과 콩베니우스의 두종류인데, 교부금은 1988년 신헌법이 규정한 세입공유

2) Willis et al.(1999)은 중남미의 연방제국가인 브라질, 아르헨티나, 멕시코, 베네수엘라와 단일국가인 콜롬비아를 조사하면서 총세입세출에서 중앙, 주, 시정부들의 지분을 기준으로 브라질을 가장 탈중앙집권화된 국가, 멕시코와 베네수엘라를 가장 중앙집권화된 국가, 아르헨티나와 콜롬비아를 중간수준으로 구분한다.

원칙에 따라 주정부교부금(FPE)이나 시정부교부금(FPM)이 법 규정에 따라 자동적으로 교부되며 연방정부가 사용내역에 대해 통제할 여지가 전혀 없다. 여기서 문제는 교부금은 늘어났지만 지방정부로의 책임분배가 명확히 이루어지지 않아 지방정부가 더 많은 서비스를 공급할 부담을 진 것도 아니고 선거를 통해 책임을 묻는 것도 아닌 애매한 상황이 된 점이다. 연방정부는 재원을 상당부분 지방정부로 이관하고도 이전과 동일한 서비스를 공급할 법적 정치적 책임을 여전히 안고 있는 결과가 되었다. 이는 곧 탈중앙집권화 자체가 브라질 연방정부의 재정적자를 불가피하게 만드는 요인이기도 하였다. 한때 콜로르 대통령은 이른바 ‘분해작전’(Operação Desmonte)라는 이름하에 조세수입의 새 분배에 맞추어 정부지출면에서도 탈중앙집중화를 제안하였으나 지방이해를 반영하는 의회로부터 거부당했고, 또한 이러한 구상이 연방정부의 위축을 의미한다는 면에서 연방정부 공무원, 각 유관기관의 조직적인 반대에 봉착하기도 하였다(Willis et al., 1999: 23; Dillinger & Webb, 1999: 1, 21).

또한 콤포넬리우스는 특정목적을 위해 연방-주정부간 협상결과 지원되는 양여금으로서 확보과정이나 지출행위 및 조건이행, 책임성여부가 연방정부의 엄격한 통제보다는 지방정치인들의 정치적 수완에 달려있다. 특히 콤포넬리우스는 지방개발사업이나 농업, 교육, 보건, 주택사업에 조달되었으며 대통령이 특정 지역이나 특정의원들의 지지를 얻어내려는 목적에 따랐다. 다만 콤포넬리우스는 세입공유에 따른 지방교부금이 늘어나면서 줄어드는 추세이며 이는 곧 대통령이 통치의 수단으로 콤포넬리우스를 이용할 수 있는 여지가 줄어드는 것을 의미한다. 종합적으로 재정적 탈중앙집권화는 ‘정치적 흥정’(political bargaining)의 산물이라고 볼 수 있다.

한편 지방정부의 차입행위 및 권한이 어느정도인가하는 것도 재정운영의 자율권을 결정짓는 요소이다. Willis et al.(1999)의 연구에 의하면 브라질과 아르헨티나의 지방정부는 중남미의 다른 나라에 비해 차입에 있어서 중앙정부로부터 금지나 제한 등 거의 규제를 받지 않는다. 이는 후술하는 브라질 정당정치의 취약성과 아울러 브라질적

한계를 구성한다.

1988년 헌법에 따른 탈중앙집권화와 재정적 연방주의는 주지사 권한의 확대와 전통적인 가부장적, 거래형 통치문화를 부추기는 결과를 초래하여 지방정부들의 방만한 재정운영 및 엽관인사제의 만연을 초래했으며, 경제위기 상황에서도 인력조정이 정치적으로 불가능한 상황으로 발전하게 되었다.³⁾ 또한 브라질의 극단적인 지방분권화는 중복낭비를 초래해 같은 장소에 연방정부와 주정부가 각기 대학과 병원을 갖는가 하면, 시단위지역에서도 주정부와 시정부가 별도로 학교를 운영하였으며, 대부분의 주정부의 수도는 마치 연방수도인 브라질리아의 축소판을 방불케하여 수많은 주정부 부처와 청사가 난립하게 되었다(*The Economist* 3/27/1999).

4. 정당정치의 저발전과 주재정의 정치화

<표 2>에서 보는 바와 같이 1990년 선거에서는 주지사 출신당이 10개당에 이르렀으며 1994년, 1998년 선거에서 주지사 출신정당의 난립은 계속되었다. 브라질의 주지사 출신 정당 of 난립은 중앙-지방정부 관계 및 행정부-의회 관계에서 각별한 의미를 지닌다. 그 이유는 브라질의 정당들이 黨紀와 중앙당의 통제력이 약할 뿐만 아니라 브라질 의원들은 당 덕에 당선이 되거나 당의 정책실패가 자신의 정치역정에 영향을 주거나 하지 않을뿐더러 언제든지 마음대로 당적을 변경할 수 있기 때문에⁴⁾ 당보다는 선거구민에 보다 충실한 경향을 띤다. 1998년 헌법개정 이전까지 선출 행정직의 연임이 금지되어있었고 의회는 제한 임기의 행정직을 떠나는 직업정치인들의 중간거처 구실을 해왔기 때문에 의원들은 선거구민의 이해에 민감하였다. 즉, 브라질의 전형적인 정치인이라면 시의원으로 출발해 주의회의원, 하원의원, 시장, 주지사,

3) 공공부문의 고용이 총고용에서 차지하는 비중은 주내 평균이 보통 18~39% 수준을 보이고 있으며, 동북부지역의 피아우이주의 경우는 52%, 브라질리아연방특별구는 48%의 높은 수치를 나타내고 있다(Selcher, 1998: 30~31).

4) 1987-90년 사이 연방하원의 40%가 임기중 당적을 변경하였으며(Ames, 1995), 최근 브라질의 정치개혁 논의에는 임기중 당적변경 금지가 포함되어있다.

상원의원, 대통령 순으로 자리를 옮겨다닌다. 따라서 하원의원은 다음 자리를 노려 자신이 목표로하는 시나 주를 위해 취로사업 등을 따내는 일에 열중하게 된다(Ames, 1995). 이런 환경에서 주지사들은 자기 심복의 의회진출을 지원하고 자기 주출신 의원들에 대해 영향력을 행사할 수 있어 브라질특유의 분열성을 심화시킨다.⁵⁾

이는 Willis et al.(1999)의 가설 처럼 의원들의 정당내 충성도는 재정 배분문제에서 의원들이 국가이해를 우선하여 행동하는지 지방정부의 이해를 우선하는지를 결정함을 증명해준다. 브라질의 민주화 과도기에서도 주지사 직접선거와 의회선거는 1982년, 1986년, 1990년 동시에 실시되었으나 1984년 대통령 선거는 간접선거방식으로 치러졌고, 대통령 직접선거는 1989년에야 이루어졌다. 따라서 연방의원들이 대통령 후보의 후광으로 당선되기 보다는 주지사 후보에 대한 충성에 당락이 결정되기 쉬웠고 따라서 대통령은 의회내 다수를 확보하는데 늘 어려움을 겪어야 했다. 더욱이 브라질의 정당법(Nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos)에 의하면 후보공천은 시 또는 주지부에서 이루어지도록 되어있어 지방에서 당지도자로서 영향력을 발휘한 사람은 시장이나 주지사가 된다.

이러한 정치상황은 주정부들의 연방정부에 대한 채무가 금융사안이 아닌 정치사안으로 취급되는 길을 열어놓았으며, 그 해결책을 찾는 연방정부의 노력은 번번이 무산될 수 밖에 없었다. 주지사들은 연방정부가 다당이 난립하는 의회에서 여권 정당들을 규합해야 한다는 약점을 이용하여 자기 주출신 하원의원들에 영향력을 미쳐 주정부에 불리한 채무문제해결 메카니즘을 만들어내지 못하도록 차단했다. 연방정부는 의회에 제출한 각종 법안들을 통과시키기 위해 주정부 부채상환을 계속 연기시켜줄 수 밖에 없었다(Souza, 1996: 544-545). 이러한 연방정부 권한의 제한은 브라질 민주화 이래 지속되고 있는 의회 권한강화의 한 사례에 불과하다. D'Alva Kinzo는 페르난두 콜로르 데 멜루(Collor de Mello) 대통령의 탄핵을 브라질 행

5) 브라질 정당들의 중앙통제력이 약한 이유로서 학자들은 브라질의 open-list 비례대표제를 든다(Souza, 1996: 537; Dillinger & Webb, 1999).

정부-의회간의 관계에서 분석하면서 대통령중심제하에서 분열된 정당체도가 전제되는 한 행정부-의회관계를 긴장시키는 제도적 문제는 해소될 수 없다고 지적한다(Korzeniewicz & Macias 1998: 232-233). 의회의 권한 강화의 이면에는 언제나 주정부의 對연방정부 입지강화가 따른다.

〈표 2〉 정당별 주지사 분포(1982-1998)

정 당	1982 ¹⁾	1986 ¹⁾	1990	1994	1998
브라질민주운동당(PMDB)	9	22	8	9	6
자유전선당(PFL)	-	1	7	2	6
민주사회당(PDS)	13 ²⁾	-	2	-	-
진보개혁당(PPR) ³⁾	-	-	-	3	2
민주노동당(PDT)	1	-	3	2	1
브라질사회민주당(PSDB)	-	-	1	6	7
사회혁신당(PRS)	-	-	1	-	-
브라질노동자당(PTB)	-	-	2	1	-
혁신노동당(PTR)	-	-	2	-	-
기독교사회당(PSC)	-	-	1	-	-
노동자당(PT)	-	-	-	2	3
브라질사회당(PSB)	-	-	-	2	1

주: 1) 당시에는 23개 州였음.

2) 동 수치는 Rondonia 주지사를 포함함. 당시 론도니아 주는 연방관할구역으로 주지사는 1981년에 대통령이 직접 임명하였음.

3) PPR은 1998년 선거에서 당명을 브라질진보당(PPB)으로 개칭했음.

자료: 브라질 중앙선거관위원회(Tribunal Superior Eleitoral).

Ⅲ. 州채무위기 처리과정⁶⁾

1. 주정부의 재원조달 방법

브라질 지방재정위기는 근본적으로 주정부의 부채에서 비롯되었

6) 본 단락의 상당부분은 Dillinger & Webb(1999)을 인용한 것임.

다. 1986년~1995년 사이 브라질의 GDP는 14% 증가하는데 그쳤지만 주정부의 지출은 33%의 실질증가율을 기록했다. 전통적으로 브라질의 지방정부들은 다양한 경로를 통해 재원을 조달해왔다. 주정부로는 ① 주소유상업은행(SCB)으로부터의 차입, ② 국내시장에서의 기채 ③ 국내 민간상업은행으로부터의 차입, ④ 연방주택은행(CEF)이나 경제사회개발은행(BNDES) 등 각종 연방금융기관으로부터의 차입, ⑤ 연방정부의 보증하에 세계은행이나 미주개발은행(IDB)으로부터 개발차관을 도입하거나 연방정부의 보증을 요하지 않는 외국인간금융기관으로부터 상업차관 도입, ⑥ 납품대금 및 주정부공무원 급여 연체와 같은 비공식적 메카니즘을 통한 재원조달 등을 들 수 있다.

2. 주정부의 채무위기와 연방정부의 구제관행 정착

(1) 1980년대말: 외채위기의 여파

브라질 주정부들의 채무문제는 1966년 세정개혁에 뿌리가 있으며, 당시 연방정부는 고투자 수준을 유지하기 위해 주정부의 채무를 메워주는 관행을 반복하였다. 브라질의 지방정부가 채무위기를 맞게 된 첫 계기는 1980년대의 외채위기시였다. 주정부들은 외환유동성 부족으로 외채상환을 중단했고, 연방정부가 대부분의 외채에 대해 보증했던 터라 주정부의 디폴트는 주정부 외채의 연방정부 채무화를 의미했다. 1989년 연방정부는 주정부와 협정을 체결해 연방정부 보증외채의 미불금을 연방재무부에 대한 장기대출로 전환시켜주었다.

(2) 1990년대초: 연방금융기관에 대한 부채

두 번째 채무위기는 주정부가 CEF를 비롯한 연방금융기관에 지고 있던 부채를 갚지 못한데서 발생하였다. 결국 연방정부는 1993년 주정부들과의 제2차 협정을 통해 약 280억 달러의 부채를 리스케줄링 해주면서 이를 연방재무부에 대한 20년만기 대출로 전환시켜주었다. 그러나 이 제2차 협정을 체결하면서 연방정부는 제외조항을 삽입하는 데 양보했는데 이는 주정부의 수입대비 부채상환비율이 상원이

정한 일정수준(상한선)을 넘어설 경우 초과분에 대해서는 지불을 연기할 수 있다는 것이었다. 또한 연불된 채무는 자본화되어 부채상환율이 상한선 아래로 떨어질 경우나 당초의 20년 만기가 종료된 후 10년내에 상환할 수 있도록 하였다. 여기서 문제는, 원금상환이 리스케줄되고 부채상환 총액이 상한선 제한을 받음으로써 주정부가 당장 지는 상환부담은 상당히 줄었으나 실질금리가 인상될 때마다 연불된 초과분이 눈덩이처럼 불어나는 데 있었다.

이상의 두 차례의 연방-주정부간 협정은 추후 주정부의 채무위기처리와 관련해 나쁜 선례를 남겨놓았다. 첫째, 연방정부는 州가 원하기만 하면 언제나 채무구제를 제공할 채비가 되어있다는 기대를 남겼다. 둘째, 채무구제는 탕감이 아닌 리스케줄링으로서 유예기간, 상한선 등과 함께 현 주정부의 부채상환 부담만을 경감시켜주고 재정적 부담을 후임 주정부에 넘겨버리는 결과를 낳았다. 셋째, 특히 상한선의 설정은 현재의 대출과 연불이자(초과분) 자본화가 가져올 미래의 비용을 잊게 함으로써 주정부 재정운영상의 도덕적 해이를 부추겼다.

3. 헤알플랜 이후 채무위기와 연방정부 구제

(1) 인플레이稅 메카니즘의 붕괴

브라질 각급 정부들은 전통적으로 인플레이 상황을 역이용해 조세를 지수화하는 대신 공공지출을 지수화하지 않거나, 급여지불을 연기하는 편법을 사용하여 사실상 감액지출함으로써 재정수지균형을 도모하는 이른바 ‘인플레이稅’(inflation tax) 메카니즘을 활용해왔다. 결국 인플레이가 심할수록 정부의 재정에는 도움이 되는 아이러니가 성립하게 된 것이다.

그러나 1994년 경제안정화를 위해 도입된 헤알플랜의 성공은 이러한 메카니즘을 붕괴시켰다. 브라질의 연 물가상승률은 <표 3>에서 보는 바와 같이 1994년 941%에서 1995년 23%, 1996년 10%로 급속히 안정되었다. 헤알플랜의 성공은 주정부의 재정통제 메카니즘을 깨뜨렸으며, 재정구조조정의 준비정도에 따라 재정위기의 정도가 결

정되었다. 연방정부는 비교적 재정긴축을 준비하고 실행해왔지만 주정부의 경우는 연방정부의 최후구제를 믿거나 지방이익을 대표하는 의원들을 통해 연방정부가 지방재정을 압박하지 못하도록 견제하였기 때문에 아무런 준비가 되어있지 못하였다. 따라서 해알플랜이후 인건비 감액효과가 사라짐으로써 인건비부담은 주정부 수입의 80~90%에 달하게 되었다.

〈표 3〉 브라질의 주요 거시경제지표

주요 지표	단위	1993	1994	1995	1996	1997	1998
명목 GDP	10억 달러	429.7	543.1	705.4	775.4	804.1	805.7 ¹⁾
실질 GDP 증가율	%	4.9	5.9	4.2	2.8	3.2	0.15
실업율	%	4.39	3.42	4.44	3.82	4.84	6.32
소비자물가상승율 ²⁾	%	2,490	941	23.17	10.03	4.82	-1.79
재정수지 (GDP대비)	%	-0.2	-1.1	-4.9	-4.5	-5.9	-8.0
연간금리(Selic기준)	%	3,059	1,154	38.92	23.94	41.15	28.96
수출	10억 달러	38.6	43.5	46.5	47.7	53.0	51.1
수입	10억 달러	25.3	33.1	49.9	53.3	61.4	57.5
무역수지	10억 달러	13.3	10.4	-3.4	-5.6	-8.4	-6.4
경상수지	10억 달러	-0.6	-1.7	-18.0	-23.1	-33.4	-34.9
외국인직접투자	10억 달러	0.9	2.2	3.9	9.88	17.0	26.1
총외채	10억 달러	145.726	148.295	159.256	179.935	193.698	234.687
외환보유고	10억 달러	25.9	36.5	50.4	59.0	50.4	44.5
환율	헤알/달러	-	-	0.9177	1.0373	1.0787	1.2079

주 : 1) 98년 잠정치, 2) 인플레이션 IPC-FIPE 인용.

자료 : 브라질 중앙은행(Banco Central do Brasil), Boletim do Brasil, 각월호.

(2) 州債 디폴트와 트로카협정

인플레이稅의 상실 외에, 주정부들은 해알플랜이 긴축통화정책을 한 축으로 함에 따라 고금리가 만성화됨으로써 부채부담은 커져갔다. 州債금리가 연방채 익일불금리에 연동되어 있는 등 각종 채무는 금리변동부 채무이었다. 이와 같이 인플레이稅 상실에 따라 인건비 운용의 여지가 없어지고 고금리가 영구화되자 주정부들은 디폴트를 선택

했다. 디폴트한 채무중 가장 규모가 큰 종류는 州債였다. 주채를 발행한 지방정부는 모두 15개주와 2개시였는데 이중 상파울루, 리우데자네이루, 미나스제라이스, 리우그랑데두술 등 4개주가 대부분을 차지하였다. 2개 시도 상파울루주와 리우데자네이루주 소속이었다. 주채는 통상 주소유상업은행(SCB)이 인수하여 민간은행이나 투자자들에 매각되었다. 그러나 헤알플랜으로 신용경색이 나타나자 민간은행들은 주채보유를 꺼리게 되었다. 1994년말 310억 헤알에 이르는 채권채무를 정리하지 못한 주정부들은 연방정부에 구제를 요청하였고, 연방정부는 이른바 트로카(troca: 교환)협정을 체결, 시장성이 높은 국채로 주채를 교환해주었다.

트로카 협정에 따르면 상원은 만기에 정리되어야 할 주채의 비율결정권한을 가졌다. 정당규율이 취약한 브라질정치의 특성상 상원은 역시 각 주의 이익을 대변하여 정리대상 주채비율결정 권한을 마음대로 사용하여 최초에는 100%, 나중에는 98%까지 차환해주었다. 여기서 중요한 것은 상원은 원금 뿐만아니라 누적된 이자도 차환해주도록 하였는데 긴축통화정책으로 연방채의 실질금리가 1994년 22%, 1995년 25%였기 때문에 채권채무의 규모는 폭발적으로 늘어나게 되었다.

〈표 4〉 지방정부 채권규모 증가추이(1990-97)

연도	채권규모 (10억 헤알, 1996년 12월 가격기준)	증감률(%)
1990	17.3	
1991	17.2	-1
1992	23.2	35
1993	25.9	12
1994	31.3	21
1995	43.2	38
1996	51.7	20
1997	38.0	-26

자료: Dillinger & Webb 1999: 24.

<표 4>에서 보는 바와 같이 채권규모는 1995년 전년대비 120억 헤알이 늘어 38%의 증가세를 기록하였고, 1996년에도 85억 헤알이 늘어 20%나 증가되었다.

(3) 단기채무 디폴트

브라질의 주정부들은 고인플레이 상황에서 실질지출을 줄이기 위해 급여 및 납품대금 지급연체나 수입선취대출(revenue anticipation loan: ARO)을 이용하였다. 그러나 전술한 바와 같이 경제안정화 정책의 성공으로 저물가시대가 도래하고 실질금리가 인상되자 주정부들은 ARO와 연체된 급여, 납품대금 등 단기채무를 상환하지 못하게 되었다. 연방정부의 구제를 요구하는 압력이 집중하자 연방정부는 1995년 11월 국가통화위원회 결의 제162호를 통해 '국가구조개혁 및 재정조정프로그램'(Program for State Restructuring and Fiscal Adjustment)을 신설하여 융자해주었다. 대신 이는 단기융자로서 당해 州행정부 임기내에 상환되어야 하며, 금리는 CEF의 공채금리에 가산금리가 붙은 것이었다. 예컨대 1996년초에 승인된 융자인 경우 실질금리는 연 27%이고, 당해 州행정부의 임기가 1998년 말까지이므로 상환기간은 24개월이 채 못되었다. 각 주정부들은 연방정부로부터 이같은 단기융자를 지원받는 대신 인력운영, 州소유기업 경영, 稅政, 총지출관리 등에 관한 개혁조치들을 취해야했다. 그러나 이는 모두 융자이후 취해져야할 조건이었을 뿐이며, 원칙상 조건불이행에 대한 사후적 징계는 상환만기를 3개월 단축하거나 전액 강제선납하도록 되어있었다.

(4) SCB 붕괴

브라질의 26개주 가운데 24개주가 1개 이상의 州상업은행(state commercial bank: SCB)을 갖고 있다. 주지사들이 SCB에 은행보유액 이상의 자금대출을 요구하면 중앙은행은 적자를 메워주는 것이 관행이 되어왔다. 이는 자연히 통화량 증가에 따른 인플레이를 부추겼다. 그럼에도 불구하고 1966년 세정개혁이후 SCB는 지배주주인 주정부

에 자유로이 대출을 해주었다. 문제는 1982년 주선거가 실시되면서 더욱 심각해졌다. 군부(연방정부)는 주지사 직접선거를 허용하면서 현직 주지사들이 자기 당 출신후보의 당선을 위해 모든 수단을 동원하도록 부추겼다. 이는 SCB 남용을 초래해 마침내 SCB는 주정부의 관치금융기관으로서 주지사들의 측근들을 위한 자금줄로 전락하게 되었고 부실대출이 누적되었다. 민간부문에 대한 대출도 주정부에 대한 간접적인 자금줄 구실을 하였다. 1992년 현재 SCB들의 중앙은행에 대한 부채는 자기자산의 164%에 달했다.

연방정부와 중앙은행은 1989년 법률 제4595호를 통해 SCB의 지배 주주(주정부)에 대한 대출을 금지시키는 것을 시작으로 SCB의 방만한 운영을 규제하기 시작했다. 그러나 이는 제대로 지켜지지 않았다. 1993년 공포된 헌법개정 제3호는 SCB가 주정부에 특별배당금도 지급하지 못하도록 규제하였고, 1991년부터 1993년 사이 6개의 SCB가 연방정부에 대한 고부채로 인해 폐쇄되었고, 1995년초에는 11개 SCB가 중앙은행의 법정관리하에 들어갔다(Souza, 1996). 더욱이 헤알플랜 이후의 금융경색 및 고금리 상황은 문제를 심화시켰다. 상파울루 주정부의 상파울루주은행(BANESPA)에 대한 부채는 1993년말 50억 헤알에서 1996년말 210억 헤알로 늘어났다. 다른 SCB들도 포트폴리오 운영부실로 심각한 경영손실을 보게 되었다. 브라질 중앙은행은 일시적으로 BANESPA와 리우데자네이루주은행을 인수했다가 아무런 문제해결도 보지 못하고 1년 뒤 원상복구시켜 오히려 SCB의 채무에는 연방정부의 암묵적인 보증이 있다는 인식만 심어주는 결과를 초래하였다. <표 5>은 1993년 현재 각 주가 지고 있는 대내외 부채 규모를 보여준다. 대외부채의 상당부분도 연방정부의 과거 차관도입 보증 관행 때문에 사실상 연방정부에 대한 부채로 볼 수 있다. 이중 상파울루, 리우데자네이루, 미나스제라이스, 리우그랑데두술, 바이아 등 5개주의 부채는 전체의 65%에 달하였다.

〈표 5〉 연방정부에 대한 주정부 채무(1993)

(단위: 백만 달러)

지역/주	국내채무	대외채무	총계
북부지역			
Acre	222	10	232
Amazonas	660	266	926
Amapa	6	0	6
Para	189	240	429
Rondonia	116	30	146
Roraima	15	19	34
동북부지역			
Alagoas	483	53	536
Bahia	2,419	745	3,164
Ceara	1,004	82	1,086
Maranhao	1,013	390	1,403
Paraiba	910	184	1,094
Pernambuco	1,028	82	1,110
Piaui	496	172	668
Rio Grande do Norte	392	35	427
Sergipe	259	24	283
중서부지역			
연방구(Brasilia)	341	0	341
Goiias	1,322	645	1,967
Mato Grosso do Sul	1,174	408	1,582
Mato Grosso	636	269	905
Tocatins	75	0	75
남동부지역			
Espirito Santo	415	127	542
Minas Gerais	4,325	1,243	5,568
Rio de Janeiro	5,620	119	5,739
Sao Paulo	9,570	4,024	13,594
남부지역			
Parana	1,437	715	2,152
Santa Catarina	1,120	227	1,347
Rio Grande do Sul	3,083	643	3,726
총계	38,330	10,752	49,082

주: 민간은행 및 비연방은행 차입 미포함.

자료: Souza 1996: 545.

이상과 같이 임기웅변적인 연방정부의 주정부채무위기 대응으로 중앙은행의 포트폴리오에는 SCB나 민간은행들이 보유하던 州債가 쌓이게 되었고, 주정부가 민간은행이나 개인에게 지고 있던 ARO나 연체금 채무는 연방채무부의 몫이 되어버렸다. 1996년 12월 현재 주정부의 총채무 1,280억 헤알 가운데 50억 헤알을 제외한 나머지는 모두 연방정부가 부담을 안게 되었다.

〈표 6〉 주정부 채무 현황(1996년 12월 31일 기준)

(단위: 백만 헤알)

채무종류	금액
채권	44,953
계약채무	
리스캐줄된 대외채무	15,090
리스캐줄된 국내채무	32,584
기타 대외채무	2,108
기타 국내채무	3,235
상파울루주립은행(BANESPA)	27,699
결의 162호	2,772
총계	128,440

자료: Dillinger & Webb 1999: 25.

V. 주채무관련 재정개혁과 개혁방향 논란

1. 카르도주의 재정개혁추진

카르도주 브라질 대통령은 1995년 1월 취임이후 연방정부의 대책 없는 州 재정위기 구제관행의 병폐를 없애기 위해 1995년 중반부터 각 주와의 채무협상을 시작했다. 카르도주 대통령은 브라질 경제의 고질적인 문제가 재정운영의 불건전성에 있다고 판단하고, 국영기업의 민영화 및 세제개혁등을 추진하는 한편, 재정위기가시 마다 연방정

부의 救濟에 의존해온 지방정부의 방만한 재정운영에 제동을 걸기 위한 방편으로 지방개발지원을 담당하던 지방통합부(Ministry of Regional Integration)을 폐지하는 한편 연방정부에 대한 주정부의 부채상환조건을 더욱 엄격히 하였다. 즉, 카르도주 정부는 지방정부에 재정지원을 해주는 대신 민영화, 인건비축소, 세정개선 등 주정부들의 재정건전화 노력을 담보로, 부채를 향후 30년간 상환토록 하는 것을 주내용으로 한 부채상환협정을 1997~1998년중 체결했다.

그러나 협정 체결과정은 순조롭지 않았다. 그 이유는 이 문제에 대한 이해관계자들의 입장을 분석해보면 분명해진다. 즉, 주정부의 채무문제의 궁극적인 해결에 이해가 걸린 측은 주정부가 아닌 연방정부 즉, 대통령과 경제팀 뿐이었다. 연방정부는 주채상환자금을 조달하기 위해 점점 더 많은 국채를 발행해야 했다. 그럼에도 불구하고 브라질 정당의 취약한 黨紀 때문에 카르도주 대통령은 의회에서 주채의 정면해결을 위한 지지를 확보하는데 제약이 따랐고, 더구나 인플레이션제라는 자신의 최대 치적을 유지하기 위해 필요한 다른 부문의 개혁, 특히 공무원해고를 허용하기 위한 행정개혁과 연금개혁 등을 추진하는 마당에 州債에 정치력을 소모할 수 없었다.

한편, 주지사들은 연방정부의 상시구제, 즉 현상유지를 바랬고 적어도 자신의 임기동안에는 부채상환의 부담을 주는 어떠한 협정에도 반대했다. 연방정부가 구제를 제공하는 조건으로 주정부로 하여금 내부적인 재정구조조정을 하게끔하는 방안이 아무리 합리적이라고 할지라도 주정부로서는 당장 부담을 지지않아도 되는 부채상환을 시작하기 위해 세금을 인상하고 지출을 줄이는 등의 재정개혁을 취해야 할 하등의 이유가 없었다. 이러한 점은 당시 주지사들의 임기가 만료되고 새 주행정부가 들어선 직후인 1999년 1월 미나스제라이스주를 비롯한 債務大州들에서 채무상환 유예를 선언하고 나온 배경인 셈이다.

債務大州들이 연방정부에 대해 협상력을 지닐 수 있었던 이유는 첫째, 이들이 재정적으로 어느정도 자급이 가능한 주들이며, 둘째, 부채의 규모로 볼 때 이들을 디폴트로 몰고가는 것이 연방정부에 결

코 이롭지 않았기 때문이었다. 이들 주는 부가가치세 수입이 크기 때문에 연방정부가 부채상환액을 지방교부금에서 원천징수하겠다고 위협한들 이를 무시하기 일쑤였다. 또한 중앙은행은 주채를 국채로 교환하기를 거부할 수도 있었지만 주들이 디폴트로 몰릴 경우 국내 자본시장의 안정을 위협할 것이 우려되었다. 중앙은행은 BANESPA나 리우데자네이루주은행, 리우그랑데두술주은행에 대한 지원을 중단시킬 수도 있었겠지만 이는 자칫 은행의 유동성위기를 초래해 예금인출사태를 촉발시키고 은행체계 전반의 신뢰도에 타격을 줄 위험도 있었다(Dillinger & Webb, 1999: 25). 따라서 연방정부와 주정부 간 협상은 1996년 9월부터 1997년 1월까지 일련의 원칙상의 합의가 이루어졌지만 구속력있는 협정은 나오지 않았다.

연방정부와 주정부간 첫 부채상환협정 체결은 1997년 12월 상파울루주로부터 시작되었다. 연방정부는 상파울루주의 주채채무와 BANESPA에 대한 채무 등 500억 달러를 모두 인수하기로 합의했다. 이중 400억 달러는 30년만기 연리 6%로 상환토록하며, 62억 달러(12.5%)는 BANESPA나 전력회사, 철도회사등 주소유기업 주식의 이전을 통해 즉각 상환하고, 나머지 38억 달러(7.5%)는 연방정부가 탕감해주었다. 이 협정에서 중요한 점은 리스케줄링된 모든 부채상환의 상한을 순경상수입의 13%로 제한한 것이었다. 세부규정은 1997년 부채상환을 8.86%에 국한시켰고, '13% 룰'은 2000년에야 적용토록 하였다. 상파울루주에 이어, 카르도주 대통령과 같은 PSDB 소속의 에두아르두 아제레두(Eduardo Azeredo) 주지사가 통치하는 미나스제라이스주가 1998년 2월 유사한 협정을 연방정부와 체결하였다. 미나스제라이스주는 118억 헤알을 연방정부로부터 구제받으면서 이중 92억 헤알은 30년만기 신대출을 받고, 9억 2천만 헤알은 두 주소유 은행중 한 곳을 매각처분해 즉각 상환하였으며, 나머지는 탕감받았다. 역시 미나스제라이스주도 부채상환 상한선을 1998년에는 6.7%로 허용되었고, 2000년 13%까지 점차 높아가기로 하였다. 미나스제라이스주 채무협정에서 특기할 만 한 것은 주소유 두 은행이 모두 순자산 적자를 겪고 있는 것과 관련 은행소유주인 주정부가 이를 인정하

고, 순채무를 청산하기 위해 연방정부로부터 41억 헤알을 대출받도록 한 것이었다. 그러나 이 역시 부채상환 상한선의 제약에 따라야 하기 때문에 대부분의 부채상환은 연기되었다. 1998년 4월 이후 리우그랑데두술주와 리우데자네이루주도 유사한 채무리케줄링 협정을 연방정부와 체결하였다.

그러나 이렇듯 더디게 이루어진 채무협정은 많은 문제를 내포하였다. 기본적으로 주정부로서는 현금상환 부담이 전혀 늘어나지 않았다. 왜냐하면 상파울루주의 경우 이미 기존 부채상환규모가 경상수입의 8.86%에 근접해있었기 때문에 사실상 신대출에 대한 상환은 자동적으로 연체되었다. 부채상환협정은 주정부에 아무런 구조조정의 부담을 지우지 않았을 뿐만아니라, 저리대출과 일부 탕감에도 불구하고 남은 채무에 대한 상환능력을 제고할 만큼 부채경감을 시켜주지 못하였기 때문에 상환연체는 누적되어 갔고, 또다른 채무위기를 배태하고 있었다(Dillinger & Webb, 1999: 26-27).

더욱이 연방-주정부간 문제해결을 더욱 비효율적으로 만든 것은 연방의회의 역할이었다. 모든 채무융자(debt refinancing)는 입법행위를 요하기 때문에 주정부 부채상환 협상에는 연방정부와 각 주정부 외에도 연방의회가 관여하였다. 브라질의 상원은 인구에 관계없이 주당 3명의 의원으로 구성되며, 하원 역시 지역별 균형을 위해 인구 집중주는 상대적으로 적은 의석이, 인구저밀주는 상대적으로 많은 의석이 배정되어있다. 대규모 채무주들은 전체인구의 47%가 모여사는 곳이지만 상원 의석의 15%, 하원의석의 39%만 대변하고 있다. 그룹에도 불구하고 이들 채무대주들이 받게 되는 구제의 혜택은 다른 주들도 기대할 수 있기 때문에 의회를 통한 도덕적 해이가 작용하였다.

다른 한편, 카르도주 대통령은 재정개혁 조치의 일환으로 인건비 중 현직 공무원 임금비율을 낮추기 위해 공무원해고를 가능케하는 헌법개정안의 의회통과를 수년간의 시도 끝에 1998년 12월 관철하였다. 브라질에는 각급 정부가 총수입의 60% 이상을 공무원 임금에 지출할 수 없다는 이른바 Camata법이 제정되어 있었으나 대부분 이를

상회하였으며, 인건비중 현직공무원의 임금이 약 65%, 퇴직자 연금이 약 35%를 차지하는 상황이어서 현직 공무원의 감원 및 연금제도의 개혁이 시급한 실정이다. 미나스제라이스주의 경우 월세수입 4억 8,000만 헤알중 80%이상을 45만에 달하는 주정부 공무원 인건비 및 퇴직자 연금 지출로 사용해왔다. 이는 특히 공무원 평생고용법과의 모순으로 공무원 감원방침이 실효가 없었기 때문이었다.

2. 재정개혁을 둘러싼 論難⁸⁾

1999년초 미나스제라이스주의 연방정부에 대한 도전에서 볼 수 있듯이 연방정부의 재정개혁은 다양한 긴장을 동반하였다. 하나는 정치적인 측면이며, 다른 하나는 경제정책운영에 대한 이견이다. 정치적인 긴장은 프랑쿠 주지사와 카르도주 대통령간의 관계에서 비롯된 것인데 이를 너무 강조하다보면 자칫 브라질의 연방-지방정부간 긴장관계를 제대로 파악할 수 없게된다. 즉, 프랑쿠 주지사는 자신이 대통령일 당시 카르도주를 재무장관으로 기용하였고, 그로 하여금 헤알플랜을 입안하도록 하여 브라질 경제의 안정화에 성공하였음에도 불구하고 모든 명예가 카르도주에게 돌아간 데 대한 불만이 컸다든가, 또한 카르도주 대통령은 취임후 프랑쿠 전대통령을 포르투갈 주재대사로 내보내 정적의 영향력을 제한시키려 했다고 하는 내용이 그것이다. 그러나 미나스제라이스주의 신정부를 구성하고 있는 정치세력을 분석해보면 프랑쿠 주지사의 모라토리움 선언을 이같은 정치인들간의 긴장관계로 해석하는 데 한계가 있음을 발견할 수 있다.

7) 현재 브라질의 정부총지출은 GDP의 30% 수준으로 아르헨티나, 칠레, 멕시코의 17~20% 수준을 크게 상회하며 그 주요인이 연방 지방정부를 막론하고 선진국 수준의 인건비 때문인 것으로 지목되었다(The Economist 3/27/1999).

8) 본 단락의 상당부분은 필자가 1999년 3월 24~26일간 미나스제라이스주의 수도인 벨루오리존테를 방문, Claudio Gontijo 주지사 경제특별고문, Milton Tavares 기획차관, 주정부 싱크탱크인 João Pinheiro財團(FJP) 및 미나스제라이스산업개발연구소(INDI) 등 기관의 경제학자들과 특별면담한 내용을 기초로 작성한 것임.

현재 미나스제라이스주 정부에 참여하고 있는 정당은 브라질 18개 정당중 16개 정당이며, 오늘날 브라질 야권의 제1당인 좌익계 노동당(PT)이 주정부내 기획부등 요직을 점하고 있다. 이는 미나스제라이스주의 모라토리움 초기 이를 동조한 리우그랑데두술주의 올리비우 두트라(Olivio Dutra) 주지사나 리우데자네이루주의 안토니우 가로팅요(Antonio Garotinho) 주지사가 각각 PT와 중도좌익계인 민주노동당(PDT) 출신이라는 점과 결코 무관하지 않다. 이들을 포함해 야권정당출신이 주지사가 된 6개주는 프랑쿠의 대연방정부 투쟁을 지지하고 나섰다. 브라질의 총국내채의 규모는 3200억 헤알이며, 27개 주가 연방정부에 대해 지고 있는 부채는 약 1천억 헤알에 달한다. 이중 630억 헤알이 위 야권성향을 띤 7개주가 지고 있으며, 특히 미나스제라이스, 리우그랑데두술, 리우데자네이루 등 3개주는 570억 헤알을 지고 있어 비중이 막대하다. 이 점에서 볼 때 미나스제라이스주의 정치적 반란은 카르도주 행정부의 개혁노선에 대한 이견이 직접적으로 노출된 계기로서 보다 의미가 크며, 향후 추이에도 중요한 변수로서 작용할 수 있다.

미나스제라이스주의 브레인들 또는 브라질내 비판론자들은 기본적으로 브라질의 1998년 금융위기가 換率政策, 貿易政策, 金利政策의 실패에 기인한다고 보고 있다. 즉, 1994년 7월에 도입된 헤알화는 인플레이션 억제에는 성공했지만 이를 위해 불가피했던 고평가는 결국 브라질 경제의 국제경쟁력을 약화시켰으며, 1991년 이래 급속하게 추진되어온 수입자유화 조치로 수출은 정체상태를 면치 못한 반면 수입이 급증함으로써 무역흑자를 유지해온 브라질이 무역적자국으로 전락했다는 것이다. 또한 카르도주 정부의 고금리정책은 경기후퇴 및 성장잠재력 약화를 초래했으며, 특히 주정부의 이자부담을 증가시켰다고 주장한다. 더욱이 헤알화 고평가는 헤알화 구매력 상승을 가져옴으로써 카르도주 대통령의 再選을 겨냥한 중산층 지지확보 수단으로 이용되었다고 비난하고 있다.

주정부 이해 옹호론자들의 시각에서 보면 연방정부의 인플레이션 억제, 긴축, 특히 고금리 정책은 지방재정위기를 부추긴 요인들이다.⁹⁾ 헤

알플랜의 인플레이 억제기능이 주정부들로 하여금 ‘인플레이稅’(inflation tax)를 운용할 수 없게 만들었기 때문이다. 미나스제라이스주의 경우 주정부는 1998년 12월 주 공무원들의 보너스(100%)를 지급하지 못한다. 데다 긴축으로 인한 투자위축으로 주민들의 불만을 사고 있었다. 파탄재정을 승계받아 1999년 1월 1일 집권한 프랑쿠 주지사 政府는 이전 주정부와의 차별화를 위해 주의 재정문제가 가져오는 政治的 費用(political cost)을 연방정부로 돌리는 한편, IMF 관리체제하의 긴축 정책에 대한 반대여론을 주도하려한 것이다. 특히 이들은 카르도주 정부의 정책실패를 경제안정화와 민영화, 개방화를 앞세운 구조조정 정책노선인 워싱턴 컨센서스(WC)¹⁰⁾의 실패라고 지적하고 있으며, IMF의 전통적인 고금리-긴축처방은 자살행위(suicide measure)에 불과하다고 비난하고 있다.

또한 공공부문의 구조조정에서도 이들의 시각은 매우 경직되어 있다. 1998년말 입법으로 지방정부 공무원의 인원조정이 법률적으로 허용되었지만 아직도 엽관인사의 관행과 정부의 가부장적 역할인식으로 공무원 감원문제는 정치적 난제로 남아있다. 일부 정책입안자들은 “민간부문의 일자리가 줄어드는 상황에서 공공부문 마저 인원을 감축하면 內亂(civil war) 마저 초래할 수 있다”고 여기는 등 정치사회적 저항을 매우 의식하고 있다. 1999년초 브라질의 실업률은 8% 수준으로 지난 15년간 최고인 것으로 발표되고 있다.¹¹⁾

이와 같은 현실인식에 기초하여 이들이 주장하는 위기극복 대책은 ‘민족주의적인 시각’(nationalistic perspective)으로 설명되어 진다. 즉, 이들은 브라질이 현재의 위기를 극복하기 위해서는 WC의 접근

9) Baer(1993)는 헤알플랜 이전의 개혁조치들의 실패에 대해 논하면서 인플레이를 억제하기 위한 고금리 긴축통화정책이 高공공채무 상황에서 개혁의 실패를 자초했다고 지적한다.

10) 워싱턴 컨센서스에 관하여는 김원호(1996: 20~23) 참고.

11) 그러나 이는 연방통계청(IBGE)이 조사일 이전 30일동안 일하지 않은 노동력을 기준으로 한 것으로 현실과 많은 차이를 나타내고 있다. 예컨대 미나스제라이스주의 실업률은 IBGE 기준으로 8.3%이지만, 주정부연구소인 Fundação João Pinheiro(FJP)가 조사일 이전 7일간 무노동자를 기준으로 할 경우에는 18%에 이르는 것으로 나타나고 있다.

방법과 IMF 긴축모델을 거부하고 첫째, 말레이시아의 경우를 모델로 긴급 자본통제(capital control)를 실시하여 환율을 안정시키고 물가·금리를 안정, 재정문제 해결을 기해야 한다고 주장한다. 둘째, 일시적인 수입제한조치(temporary import restrictions)를 단행하여 경상수지 적자를 해소하고, 셋째 금리를 인하하여 경기 부양책을 도입할 것을 주장하고 있다. 이같은 시각은 후술하는 야권성향 주지사들의 '벨루오리중테 선언문'에서도 잘 나타나고 있다.

VI. 미나스제라이스州 모라토리움 이후 사태추이 분석

프랑쿠 주지사가 1999년 1월 6일 연방정부에 대한 채무지불을 90일간 유예키로 선언한 이래 지금까지 사태는 다소 굴곡이 있었으나 비교적 안정국면으로 들어서고 있다. 당시 프랑쿠 주지사는 재정난을 이유로 연방정부에 대한 채무(월 8,000만 헤알, 총 부채 185억 헤알)를 90일간 지불유예한다고 선언했으며 익일에는 1999년 2월 10일 만기도래하는 유로채에 대한 대외채무지불유예 가능성을 시사하여 국내외에 크나큰 충격을 안겨주었다.

이에 연방정부가 취한 대응조치는 첫째, 페드로 말란(Pedro Malan) 재무장관으로 하여금 즉각 국내외 채무상환 이행을 약속하는 성명을 발표해야 했으며, 둘째, 미나스제라이스주에 대한 제재조치로서 지방교부금 지급 중단, 연방정부에서 징수한 상품유통세(ICMS)의 지방정부 유보분 지급 중지 등 강력한 수단을 동원하였다. 셋째, 연방정부 지지성향의 주지사들을 동원하여 프랑쿠 미나스제라이스 주지사를 고립시키려 하였다. 즉, 1월 12일 연방정부를 지지하는 18개 주지사들은 마라냐옹(Maranhão)주의 수도인 상루이스(São Luiz)에서 카르도주 정부 지지 회합을 갖고, 프랑쿠 주지사의 연방정부에 대한 채무지불유예 선언을 비난하는 한편, 정부의 각종 개혁정책, 긴축계획, 금리인하 등을 위해 공동 노력할 것을 다짐하는 상루이스 선언문(São Luiz Letter)을 채택하였다. 넷째, 연방정부는 국제

금융기관들로 하여금 미나스제라이스주에 대한 차관을 중지토록 요청하였다. 즉, 1월 21일 연방정부는 세계은행 및 미주개발은행(IDB)에 공문을 발송하여 미나스제라이스주 및 리우그랑데두술주의 디폴트 가능성을 경고하면서 이들 2개주에 대한 신규차관 중단은 물론 기존 차관 계약도 취소해줄 것을 요청하였다. 이에 따라 세계은행은 1월 26일 미나스제라이스주에 대한 신규차관을 중단하였다.

그러나 이같은 연방정부의 강경대응은 야권성향주의 단결을 자극시키는 결과를 낳았고 연방-주정부간 대결이 여권주-야권주간 대결, 즉 새로운 양상의 지역갈등으로 비화될 위험을 초래하게 되었다. 1월 18일 미나스제라이스를 비롯, 리우그랑데두술, 리우데자네이루, 마토그로수두술(Mato Grosso do Sul), 아크레(Acre), 알라고아스(Alagoas), 아마파(Amapá) 등 야권성향 7개 주지사는 벨루오리종테에서 회합을 갖고 연방정부에 채무재협상을 요구하는 벨루오리종테 선언문을 채택하였다. 이들은 선언문을 통해 브라질 경제의 현위기를 외환 및 금융혼란, 고금리로 인한 경기침체, 생산체계의 구조적 문제, 고실업, 취약한 지방정부의 재정상태 등으로 열거하면서 현 경제위기가 연방정부의 경제정책 실패에 기인한다고 비난하였다. 또한 위기의 타결책으로 연방정부 및 지방정부의 재정개선이 선결과제임을 지적하면서 연방정부가 금리수준을 포함한 거시경제정책 운영방향을 전면적으로 재검토할 것과 고실업 해소를 위해 성장위주 경제정책으로 전환할 것으로 요구하였다.

또한 1월 28일 카르도주 대통령이 야권성향 주지사들과의 회합할 것을 제안한 데 대해 야권성향 주지사들은 다시 2월 5일 리우그랑데두술주의 수도인 포르투알레그레(Porto Alegre)에 모여 연방정부와의 채무재협상을 조건을 밝히는 포르투알레그레 선언문을 채택하였다. 주정부들은 채무상환을 유예한 주정부에 대한 연방정부의 지방교부금 지원 중단 등 제재조치를 철회할 것을 요구함과 아울러 주정부수입중 부채상환 납부율을 현행 11.5~15%에서 5%를 이하로 조정해줄 것을 요청하였다. 이에 카르도주 대통령은 당초 계획했던 야권성향 주지사들과의 모임을 즉각 취소하였다.

이러한 상황에서 브라질의 금융상황은 최악으로 치달았다. 1월 29일 브라질에서는 연방정부의 디폴트 및 은행의 파산위험이 높아지면서 근래 처음으로 은행예금인출사태(bankrun)가 발생하였으며 헤알화의 가치는 달러당 2.0 수준을 넘어섰다. 이는 정부가 환난에 대처 은행폐쇄조치를 내릴 것을 우려한 때문이며, 브라질인들에게는 지난 1990년 3월 콜로르 대통령이 초인플레이 억제를 위해 18개월간 외화구좌를 동결시킨 기억이 생생하게 남아있다. 더욱이 2월 1일은 새 의회가 개원한 날로서 이로부터 10일가량 각종 위원회 구성 등으로 의회가 공전함에 따라 개혁입법안들의 장래에 대한 불확실성은 더욱 증가하고 있었다. 2월 10일 브라질 연방정부는 미나스제라이스 주정부가 만기도래한 유로채 1억 800만 달러중 절반가량인 5,490만 달러만을 상환키로 함에 따라 나머지 5,354만달러의 상환을 부담하여야 했다.

결국 연방정부는 유화적인 태도로 사태에 임하기 시작했다. 2월 13일 카르도주 대통령은 전체 주지사들과 2월 26일 회합을 갖고 현안인 채무문제 해결을 제안하였다. 카르도주 대통령은 정부의 긴축 재정정책을 위한 주지사들의 협조를 요청하고, 연방정부차원에서도 주정부의 세수확충 등을 지원하겠다고 밝혔다. 그러면서도 다른 한편으로 프랑쿠 주지사를 고립시키기 위해 2월 22일 미나스제라이스 주에 대한 2,350만 헤알의 재원을 동결시킴으로써 1월 6일 이후 총 동결액이 1억 헤알을 상회하게 되었으며, 동시에 프랑쿠 주지사를 “반역자”라고 폄하하면서 그가 2002년 대선을 겨냥한 개인의 정치적 야심으로 현 국가경제를 위기에 빠뜨리고 있다고 강력히 비난하였다. 또한 2월 25일에는 연방정부의 보증하에 미나스제라이스주에 제공된 바 있는 IDB 차관(약 200만 헤알)을 중앙은행이 대신 변제해주고 이에 대한 구상권 확보를 위해 미나스제라이스 주정부의 일부 은행계좌를 동결시키는 조치를 취했다.

〈표 7〉 브라질의 금융 및 외환시장 추이 (1999년)

	1	2	3	4	5	6	7/19	7/20	7/21	7/22	7/23
주가 (Bovespa지수)	8,171	8,910	10,696	11,350	11,089	11,626	11,452	11,274	11,303	11,239	10,989
환율 (헤알/달러)	1.940	2.045	1.742	1.670	1.721	1.771	1.788	1.817	1.811	1.814	1.818
달러화 표시 국제 가산금리(bps)	1,351	1,074	926	675	811	752	849	864	867	864	847
외환보유고 (10억 달러)	36.1	35.6	34.4	44.1	44.3	41.3	41.2	41.2	41.2	41.2	41.2

주: 월말 기준

자료: 브라질 중앙은행, Bloomberg, Reuter 각일자.

이러한 상황하에서 개최된 2월 26일 회합에 프랑쿠 주지사는 연방 정부의 재제조치 철화를 참석조건으로 내세움으로써 불참하였다. 이날 회합에서 연방정부는 주정부들로부터 채무재협상 불허와 재정개혁지지를 얻어낸 반면, 주정부들에게 다양한 재정지원을 약속하였다. 주요내용은 ① 주정부-연방정부간의 채무재협상 불허, ② 세제개혁 및 책임재정법 승인 약속, ③ 인건비한도를 규율한 Camata법을 준수하는 주정부에 대한 금융지원, ④ 수출품에 대한 서비스 및 상품 유통세(ICMS, 부가가치세의 일종으로 주정부의 주요 세수기반)의 면세규정을 명기한 Kandir법의 개정을 통해 주정부의 세수확대, ⑤ 브라질사회개발은행(BNDES)의 재원을 활용, 주정부 퇴직공무원을 위한 사회보장기금 설립, ⑥ 세수입 산정 변경을 통한 주정부의 채무경감 등이다.

결과적으로 미나스제라이스주의 모라토리움 선언으로 시작되어 브라질내 다른 26개주까지 확산된 긴장상황은 외형적으로 볼 때, 원점인 미나스제라이스주와 연방정부간의 문제로 되돌아온 채 일단락되었다.

VII. 結論

이상에서 본 바와 같이 브라질의 주재정위기는 처음에는 주정부의 외채에 연방정부가 보증한데서, 다음에는 연방금융기관들이 지방정부에 과도한 대출을 해준데서, 그리고 마지막으로 디폴트에 직면한 주채를 연방채로 전환시켜준 후 이자연체로 말미암아 상환부담이 계속 불어난데서 비롯되었다. 이는 결국 연방정부의 통제에서 이탈된 지방정부의 放漫·硬直된 財政運營이 가져온 탈중앙집권화 제도의 위기였으며, 연방정부의 대책없는 구제관행에 비롯한 도덕적 해이의 산물이었다. 1997년 이래 카르도주 정부가 재정개혁을 추진하였으나 이는 곧 연방-주정부간의 이해갈등으로 나타났고 미나스제라이스주가 1999년 초 모라토리움을 선언하고 일부 주정부들이 이같은 반발에 동조하는 움직임을 보인 것은 연방정부가 추진중인 책임재정입법 등 재정개혁조치들을 와해시키거나 연기시키려는 의도였다. 그간 무책임하고 방만한 재정운영의 惰性에 젖어있는 지방정부는 재정개혁 조치들로 인해 공공부문의 구조조정을 실행함으로써 정치적 기반을 상실할 것을 우려하였기 때문에 개혁방향에 반대하는 성향을 띤 것이다.

브라질 연방정부의 개혁정책 운영에서도 재정위기는 배태되어 있었다. 브라질 각급 정부의 이른바 ‘인플레이稅’ 운용타성을 전제로 할 때, 급속한 인플레이 억제정책을 실시하는 연방정부는 각급 정부의 재정구조조정을 준비, 실행시켜야하는 정치적 부담을 안고 있었다. 1998년 재정위기의 시점에서 되돌아볼 때 브라질 연방정부는 이러한 정치적 비용에 매우 소극적이었음을 발견하게 된다. 즉 브라질은 1997년말 아시아위기의 여파를 비교적 잘 넘기면서 막대한 자본유입(1998년 외국인직접투자 260억 달러)을 향유하고 있었지만 1998년 들어 카르도주 대통령은 대통령 連任禁止 헌법조항 개정 및 再選 성공, 그리고 이를 위한 인플레이억제 정책에 진력함으로써 그간 추진해 온 재정개혁의 時機과 速度를 늦추었다. 특히 헌법개정 과정에서 재정개혁 조항들보다 대통령 연임금지조항 개정에 우선순위를 두었으

며 개헌정족수를 얻기 위해 주지사들의 연임금지 조항¹²⁾의 개정을 수용하는 등 주재정위기의 근본원인인 주지사들과의 정치적 역학관계에 아무런 변화를 만들어내지 못하였다.

또한 브라질의 오늘날 탈중앙집권화와 지방재정의 강화는 민주화만의 결과가 아니며 민주화 이전부터 야권을 겨냥한 군부의 통치수단으로 사용되고 있었다. 민주화 이후에는 브라질 특유의 연방정부 및 중앙당 권위의 구조적인 허약성 때문에 각 지방 출신 연방의원들이 국가나 당의 이해관계를 우선하지 않고 지방이해와 지방정부를 대변함으로써 정치적, 재정적으로 이례적인 탈중앙집권화가 이루어졌다. 이는 Dillinger & Webb(1999)이 비교연구한 바와 같이 재정적으로 브라질에 버금가는 탈중앙집권화가 이루어져있으면서도 엄격한 중앙당 통제로 지방재무행정 규율이 가능하였던 아르헨티나의 재정개혁 성공사례와 대조적이다. 또한 브라질 연방정부가 지방정부의 재정운영을 전혀 통제하지 못하는 상황에서 주정부들은 채무대주들을 중심으로 재정적인 자율권을 확대해왔고, 자기 주출신 연방의원들을 통해 연방의회의 연방행정부 견제 메카니즘을 활용, 연방정부의 거의 무조건적인 주정부 채무위기 구제를 반복하도록 하였다. 또한 연방정부가 1997년 이후 주정부와 체결한 일련의 부채상환협정은 부분적으로 주정부의 책임행정을 강제하는 사항을 담고있으나 당시 주지사들의 임기가 1998년 12월말로 끝나는 점을 감안, 재정적인 부담을 임기이후로 연기함으로써 1999년 1월에 출범한 각주의 새 행정부가 정치적으로 이를 거부할 수 있는 구실을 만들었다. 결국 브라질의 재정위기의 결정요인은 중앙-지방정부간 정치적 관계(intergovernmental political relations)에 있다. 따라서 브라질의 지방재정위기는 민주화나 탈중앙집권화라는 이념과는 무관하게 브라질적 정치한계에서 발생하는 것으로서, 역으로 궁극적인 지방재정개혁과 관리개선은 민주화나 탈중앙집권화의 이념에 손상을 주지 않고도 정치개혁이나 정치적 대타협, 지방정부의 재정개혁참여로서도

12) 주지사나 시장의 재선을 허용하는 개헌조치는 주나 지방세력의 권력기반 및 정치적 이해관계를 심화시킬 우려가 있다는 주장도 있다(Wayne A. Selcher, 1998: 26).

가능하다는 논리가 성립된다.

이같은 聯邦-州政府 갈등구조와 긴장관계 발전을 통해 앞으로의 브라질 경제개혁방향을 전망하면 다음과 같다.

첫째, 연방정부는 미나스제라이스 주정부를 고립시키는데는 성공하였지만 출발점인 미나스제라이스 주의 재정반란이나, 본질적인 문제인 주정부들의 재정개혁의지 결여를 해결하는 데는 도움이 되지 못하였다. 특히 연방정부가 다른 주정부들을 설득하기 위해 각종 지원을 약속하는 등 유화적인 태도를 취한 점은 결코 브라질 경제의 근본문제인 재정운영의 불건전성 문제를 해결한 것으로 볼 수 없다. 따라서 아직도 미나스제라이스주 재정상황의 변화추이 또는 다른 어떤 주의 재정상황 변화에 따라 앞으로도 연방경제에 잠재적인 영향을 미칠 위험성은 충분히 남아있다. 더욱이 현재와 같은 연방-주정부간의 정치적 역학관계가 존속하는 한, 지방재정위기의 해결을 불가능하다고 본다. 다만 채무대주 가운데 상파울루주가 비교적 재정개혁을 이행하려는 의지를 줄곧 보여오고 있어 피아우이, 파라이바, 세아라 주등 빈곤하지만 재정운영이 건전한 것으로 평가되는 북동부 지역 주들과 함께 주재정개혁의 새로운 전기를 마련할 수도 있다는 미미한 가능성 만이 남아있을 뿐이다.

둘째, 향후 거시적인 개혁방향에서도 연방정부는 妥協的 運營이 불가피할 것이다. 브라질의 카르도주 대통령은 1985년 민주화 이후 사르네이, 콜로르, 프랑쿠 대통령과 비교할 때 정치적 현실주의(political realism)에 입각한 개혁을 추진해온 것으로 평가받고 있다. 즉, 그의 개혁은 콜로르식의 '독단적인 국가개혁'(state reform by imposition)이 아니라 '협상에 의한 국가개혁'(state reform by transaction)이었기 때문에 점진적이기는 하지만 다른 대통령에 비해 성공적으로 개혁을 추진해올 수 있었다고 평가된다(Weyland, 1997: 74-84). 그러나 재정개혁을 포함한 경제개혁이 성공하기 위해서는 Bresser Pereira(1996)가 주장하는 바와 같이 주요 행위자간의 '정치적 협약(political pact)'이 필요하다. 카르도주는 1기 집권을 통하여 이러한 협약의 가능성을 시사하였으나, 주재정위기는 국가발전론

(national-developmentalism)이나 민중주의(populism)에 입각한 이견이 아직도 강하게 저항하고 있음을 드러내주었다. 따라서 주재정위기는 개혁방향에 대한 불만이 정치화되는 경향을 반영하고 있기 때문에 향후 개혁정책 추진과정에서 이른바 '정치적 협약'을 공고히 하기 위한 이견조정이 불가피할 것으로 예상할 수 있다.

특히 브라질 연방정부는 재정건전화를 위해 국영기업의 민영화사업을 추진해왔는데 비판세력들은 에너지 분야등 戰略産業의 민영화에 반대하여왔다. 지금까지 국제적 관심이 모아졌던 브라질석유공사(PETROBRAS)의 민영화가 최근들어 무기한 연기되었으며, 브라질 정부가 농가대출은행이자 최대은행인 Banco do Brasil, 저축은행인 Caixa Economica Federal 등의 민영화 추진계획이 없다고 발표하게 된 것도 이견조정 차원 또는 資産價値 회복이후로 민영화시기를 늦추기 위한 조치로 해석할 수 있다. 또한 다시금 브라질에 외환위기 상황이 재연되는 경우 資本統制(capital control) 조치가 취해질 가능성도 있는 것으로 분석되며, 헤알화의 평가절하에 따른 경쟁력 회복으로 당분간 輸入制限措置가 취해질 가능성은 크지 않으나 비판론자들의 영향력 확대여부에 따라 정책변화가능성은 남아있다. 따라서 브라질의 재정위기로 비롯된 연방-주정부 갈등은 곧 브라질의 경제개혁 방향에 대한 논란의 표면화를 의미하기도 한다.

참고문헌

- 김원호, 『中南美의 新經濟秩序와 우리의 經濟協力 政策方向』, 대외경제정책연구원, 1996. 4.
- 김원호 外, 「중남미로의 금융위기 확산과 주요국의 대응정책」, 『세계경제』, 대외경제정책연구원, 1998년 10월호
- 나성린, 전영섭, 『공공경제학』, 서울: 학현사, 1995.
- 대외경제정책연구원(KIEP), 『브라질 편람』 증보판, 1997.
- Ames, Barry, "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress", *Journal of Politics*, 57(2): 324-343, 1995.
- Baer, Monica, *O Rumo perdido: A crise fiscal e financeira do estado*, Sao Paulo: Paz e Terra, 1993.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Economic Crisis and State Reform in Brazil: Toward a New Interpretation of Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996.
- Coyers, Diana, "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration", *Public Administration and Development* 3: 97-109, 1987.
- Dillinger, William and Steven B. Webb, "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil", unpublished paper, World Bank, April 1999.
- Graham, Lawrence S, "Social Policy Dilemmas under Decentralization and Federalism: The Case of Brazil", Seminar Paper Series 97-09, KIEP, 1997.
- IDB(Inter-American Development Bank), "Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency", *Economic and Social Progress in Latin America 1994 Report*, 175-234, Washington, D.C.: IDB, 1994.
- Korzeniewicz, Miguel and Thomas Macias, "Economy and Society

- in Brazil: Cardoso's Presidency and Its Possibilities", *Latin American Research Review* 33(1): 226-238, 1998.
- Prud'homme, R, "On the Dangers of Decentralization", World Bank Policy Research Working Paper no. 1252. Washington, D.C.: The World Bank, 1994.
- Rosen, Harvey S, *Public Finance*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1985.
- Samoff, Joel, "Decentralization: The Politics of Interventionism", *Development and Change* 21(3): 513-530, 1990.
- Selcher, Wayne A, "The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40(4), 1998.
- Slater, David, "Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralization", *Development and Change* 20(3): 501-531, 1989.
- Souza, Celina, "Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States", *Development and Change* 27(3): 529-555, 1996.
- _____. *The Economist*. "A Survey of Brazil: The Disorders of Progress", March 27, 1999.
- Veliz, Claudio, *The Centralist Tradition in Latin America*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980.
- Weyland, Kurt, "The Brazilian State in the New Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39(4): 1997-1998.
- Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman, and Stephan Haggard. "The Politics of Decentralization in Latin America," *Latin American Research Review* 34(1): 7-56, 1999.