이베로아메리카 제11권 2호 [2009. 12] : 269~309

# 브라질 신민주체제와 민주주의 질: 다차원적 관점*

양 동 훈**
(Yang, Dong-Hoon)

<Abstract>

## Neodemocracy and the Quality of Democracy in Brazil: A Multidimensional View

Based on the view of Dahl's polyarchy, the quality of democracy can be multi-dimensionally approached in neodemocracy. In the neodemocratic state, the quality attributes may be divided into the internal and the external dimension. The environmental dimension is, moreover, added to include the national and international society which mutually influences the former two dimensions.

Brazil has experienced a conservative form of democratic regimization in neodemocracy. Many authoritarian legacies have still remained intact Many democratic reforms are incomplete or overdue. Brazil has remained at a lower level of the total quality of democracy. Most regime-related attributes of the internal dimension seem to be moving toward democracy. However, many state-related ones of the external dimension, and many society-related ones of the environmental dimension appear to be so negative that they rather

* 경성대학교 학술지원(2009) 연구 과제임.
** 경성대학교 법정대학 정치외교학과.
E-mail: dhyang@ks.ac.kr

tend to affect the internal dimension unfavorably. In relation to democratic quality, especially, the ineffective and corrupt Judiciary and the violent and corrupt police look much more serious in the external dimension. It seems to be an imperative business to reform the Judiciary and the police in order to improve the quality of democracy in Brazil. In this regard, Brazilian civic groups could put effective pressure on the political society, together with some independent mass media,

**[Key Words: Democracy/ Quality/ Internal Dimension/ External Dimension/ Environmental Dimension/ Neodemocracy/ Democratic Regimization]**
**[주제어: 민주주의, 민주주의 질, 내재적 차원, 외재적 차원, 환경적 차원, 신민주체제, 민주주의 체제화]**

## Ⅰ. 서론

민주주의 질에 대한 학술적 논의와 연구가 근래 활발하게 이루어지고 있다. 특히 오도넬,과 쿠렐, 이어제터(O'Donnel, Cullel & Iazzetta 2004), 다이어먼드와 모-리너(Diamond & Morlino 2005)가 선도하고 있다.[1] 민주주의 질에 대한 관심과 논의는 "무능한 민주주의'에 대한 좌절감에서 비롯되었다. "제3 민주화물결"에서 체제이행(transition) 과정을 통하여 신민

1) Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel and Osvaldo M. Iazzetta(eds.), The Quality of Democracy: Theory and Applications, Notre Dame: University of Notre Dame Press(2004); Larry Diamond and Leonardo Morlino(eds.), *Assessing the Quality of Democracy,* Baltimore: The Johns Hopkins University Press(2005).

주체제를 경험하고 있는 국가들 대다수가 20여년 이상이 지나도록 권위주의적 유산과 사회경제적 불평등과 갈등의 구조적 조건을 극복하지 못하고 지체하고 있기 때문이다.

오도넬은 민주주의 질의 문제를 민주주의에 대한 재개념화로 인식하고 민주주의를 정치체제 뿐만 아니라 주요 국가적 속성을 부분적으로 포괄하는 개념으로 논의하고 있다.

국가의 법체계는 궁극적으로 참정권과 정치적 자유와 시민권를 보장하고 지원하기 때문에 민주주의의 개념적 속성에 포함돼야 한다고 주장한다(O'Donnell 2004, 20, 33, 35; Cullel 2004, 141, 143). 관련 학자 다수는 오도넬과 유사한 시각에서 민주주의의 개념적 확장에 동의하고 있는 듯하다. 그러나 민주주의의 개념에 추가적으로 포함시킬 다양한 속성들을 제시하고 있다. 민주적 속성에 대한 합의가 거의 부재하다(Lagos 2008; Coppedge 2007; Beetham & Boyle 1995; Munk 2009).

한편 관련 학자 일부는 민주주의의 개념적 확장을 비판한다. 확장적 개념화는 결과적으로 민주주의에 대한 개념적 모호성을 증대시켰다고 주장한다(Plattner 2005, 80; Hagopian 2005, 124; Coppedage 2004, 241, 247; Lechner 2004, 208). 특히 민주주의를 사회적 영역으로 확장할 경우에는 그 모호성은 더욱 커질 수밖에 없다는 것이다(Plattner 2005, 80). 개념적 모호성은 결과적으로 민주주의 질에 대한 유의미한 논의와 연구의 기반을 다소 불안정하게 만들 수 있을 것이다.[2)]

민주주의 질의 연구에서 민주주의의 확장적 개념화에 대한 비판적 우려를 고려할 경우에 다두제적 개념화를 대안적으로 논의할 수 있을 것이다. 다아알(Dahl)의 다두제(polyarchy)의 관점에서 민주주의 질을 다차

2) 개념적 모호성의 문제가 빈번하게 발생하는 연구문헌에서는 보다 정확한 정의의 분석적인 장점과 대비하여 "의미론적 영역"(semantic field)의 불안정화 비용의 문제를 고려해야 한다(Collier and Levitsky 1997, 445).

원적으로 분석하고 이해하고 평가할 수도 있다. 특히 신민주체제에서 민주주의 질은 무엇보다도 정치체제 자체의 문제이다. 그러나 정치체제의 속성에만 근거한 민주주의 질의 논의와 평가는 미흡하다. 정치체제는 우선 특정 국가조직에 "묻혀있다"(embed). 또한 정치체제와 국가조직은 국내외의 사회적 조건에 근거하고 그 조건의 변화에 따라서 작동하고 있다. 그러므로 민주주의 질에 대한 논의는 정치체제, 국가조직, 사회적 환경의 구성 요소와 속성들을 포괄해야 한다. 정치체제의 영역을 민주주의 질의 내재적 차원, 국가조직의 영역을 외재적 차원, 사회영역을 환경적 차원으로 접근하여 신민주체제의 민주주의 질을 보다 분석적이고 총체적으로 이해하고 평가한다.

브라질 신민주체제의 민주주의 질을 내재적, 외재적, 환경적 차원에서 경험적으로 분석하고 평가한다. 세계에서 가장 심각한 사회적 경제적 모순과 갈등을 경험하고 있는 브라질 사례연구를 통하여 민주주의 질의 문제를 보다 깊이 이해할 수 있을 것이다. 또한 브라질에 대한 논의는 다른 중남미 국가들의 민주주의 질에 대하여 시사점을 제시할 것이다.

민주주의 질에 대한 다차원적인 논의는 민주체제의 실존을 전제하기 때문에 브라질의 신민주체제의 특성과 조건을 우선적으로 이해하는 것이 필요하다. 또한 민주주의 질은 부분적으로 역사적 정치과정의 현재적 결과이기 때문에 그 과정 – 민주주의 체제화 – 에 대한 최소한의 논의 이해도 요구된다고 할 수 있다.

본 연구에서 첫째 브라질 신민주체제의 특성을 논의한다. 둘째 브라질 신민주체제에서 민주주의 질이 부분적으로 형성되는 과정 – 민주주의 체제화(democratic regimization) – 을 개괄적으로 검토한다. 셋째 브라질 신민주체제에서 민주주의 질의 수준을 내재적, 외재적, 환경적 차원에서 속성적으로 분석한다. 넷째 결론적으로 브라질 신민주체제의 질적 평가

와 개선을 가늠한다.

## Ⅱ. 신민주체제와 민주주의 질

### 1. 신민주체제

신민주체제는 20세기 말에 “제3의 민주화물결”을 통하여 남, 동부 유럽, 중남미, 아시아, 아프리카에 새롭게 나타난 새로운 유형의 정치체제이다. 신민주체제는 정치적으로 혼합적 또는 중첩적인 질서이다. 권위주의와 민주주의의 행태적 제도적 요소들이 모순적 유동적으로 복잡하게 혼합되어 있는 새로운 질서이다. 과거의 권위주의적 질서와 새롭게 실현되고 있는 민주적 질서가 병존 또는 혼재하는 유동적이고 불안정한 또 다른 유형의 정치체제이다.

신민주체제는 이념적으로 민주적 지향성과 개혁성은 강력하고 민주적 개혁이 어느 정도 점진적으로 진전되어서 민주주의 가치, 규범, 규칙이 주요 정치적 역할과 관계에서 제한적으로 실현되고 있다.[3] 동시에 권위주의적 가치, 규범, 규칙도 정치적 역할과 관계에 실질적으로 영향을 미치고 있다. 따라소 신민주체제는 권위주의적 현실과 민주주의 이론 사이의 갈등적 질서이고 권위주의 세력과 민주주의 세력이 타협과 공존의 조건에서 새롭게 생성하는 정치체제이다.[4] 신민주체제는 필연적으로 자

3) 민주주의 가치는 민주체제가 궁극적으로 지향하는 목표로서 자유, 정치평등, 시민권 등이다. 민주주의 규범은 민주체제가 요구하는 행태적 범주로서 공개성, 개방성, 상대성, 관용성, 타협성, 준법성 등을 포함한다. 민주주의 규칙은 민주체제의 작동원칙으로 주권재민, 국민토의, 대의제, 다수결원칙, 소수자보호 등을 의미한다.

4) 오도넬(1994)은 특성적으로 “위임민주주의”(delegative democracy)라고 규정하였다. 민주화과정의 민주선거에서 시민 다수의 지지를 받은 정치적 리더십이 민주개혁에 대한 자신의 정치적 위임과 사명을 확대 해석하고 정치권력을 독단적으로 행사

유민주주의체제로 이행하고 있는, 또는 자유민주주의체제로 공고화될 체제가 아니다(Huntington 1997, 9; Carothers 2002, 4).

다아알에 의하면 신민주체제는 특성적으로 민주주의체제가 아니고 다두제이다. 다아알은 민주주의체제를 시민선호에 대한 정부의 반응성이 완벽하게 작동하는 정치체제로서 규정하고 있다. 반면에 다두제는 궁극적으로 이상적인 민주주의를 지향하지면 현실적으로 그 필수적 속성들이 완벽하게 실현되지 못하고 있는, 미완의 민주체제이다. 질적인 관점에서 민주주의는 최고, 최선의 이상적인 정치체제이고 다두제는 다소 결함이 있는(defective), 또는 불완전한(imperfect) 정치체제이다.

다두제는 민주주의체제와 패권체제(hegemony) 사이에 존재할 수 있는 다양한 질적 수준의 현실적 민주체제를 뜻한다. 다두제는 질적으로 다차원적 잠재성을 갖고 있는 체제이다(Coppedge & Reinicke, 1993 48). 다두제는 현실적인 민주체제에 대하여 민주주의 질의 수준이나 정도를 논의할 수 있는 여지를 이미 제공하고 있다. 민주주의 질은 다두제의 체제적 잠재성이 실현되는 범위로 이해할 수 있는 것이다(Altman & Perez-Linan 2002, 86). 다두제의 민주적 잠재성의 실현 정도에 따라서 현실적 민주체제의 민주주의 질- 대략적으로 불량, 중질, 양질 - 이 평가될 수 있을 것이다.

## 2. 민주주의 체제화

민주주의 체제화(regimization)는 특정 국가의 역사적 조건과 구조적 상황에서 신민주체제의 권위주의 유산을 정리하는 한편 정치적 규칙, 역할, 절차를 시민권의 규범과 규칙에 따라서 개선하거나 새로 만들고 그

---

하는 정치적 책임성 - 특히 "수평적" - 이 약한 새로운 유형의 민주주의체제이다.

상호 관계를 규정하고 실천하는, 갈등과 타협의 민주개혁 과정이다.[5]

신민주체제의 권위주의 유산은 근원적으로 권위주의체제에서 야기되었으나 민주화과정에서 폐지나 해소 또는 해결되지 않고 계속하여 잔존하면서 신민주체제의 정치적 역할과 관계, 구조에 지속적으로 영향을 미치는 문제들이다. 과거 권위주의체제에서 소수 통치집단이 정치권력을 독점하고 정치탄압에 의존하여 정치체제를 유지하였기 때문에 초래된 문제이다. 권위주의 유산은 장기간의 억압적인 통치가 남긴 기억 – 국가폭력과 정치탄압 때문에 생긴 시민의 상처, 고통, 희생에 대한 – 과 제도, 이념, 정책, 관행, 그리고 사회경제적 구조 등으로 광범위하고 다양하다.[6]

민주주의 체제화는 또한 민주주의 과정과 구조를 민주개혁을 통하여 수립하는 과정이다. 시민권의 규범과 원칙에 근거하여 정치적 절차, 제도, 역할을 만들고 그 관계를 규정하고 실천하는 행위이다. 예를 들면 신민주정부가 민주헌법을 제정, 회복 또는 개정하거나 정당법과 선거법을 민주적으로 제정 또는 개정하는 것이다. 또한 군부의 "민주적 직업주의"를 고양하기 위하여 새로운 군사교육 정책을 실시하고 관련 기구를

---

5) 민주주의 체제화(regimization)는 민주주의 공고화(consolidation)나 제도화(institutionalization)와는 개념적으로 다르다. 민주주의 체제화는 개념적 정의에 따라서 민주주의 공고화의 부분일 수도 있다. 즉 민주주의 공고화를 선거민주주의 완성이나 심화로 개념화하는 경우이다(Schedler 1998, 98–100). 그러나 민주주의 체제화는 자유민주주의 공고화는 아니다. 민주주의 체제화는 신민주체제의 권위주의적, 반자유주의적 속성과 세력을 축소 약화시키는 한편 동시에 민주적, 자유주의적 속성과 세력을 확대 강화하는 과정이다. 구체적으로 권위주의 유산을 정리하는 한편 민주개혁을 통하여 시민권에 근거하여 민주적 질서를 수립하고 완성하는 과정이다.

6) 신민주체제의 권위주의 유산은 행태적, 제도적, 정책적, 이념적, 관행적, 행태적, 구조적 유산으로 유형화할 수 있다(양동훈 1996a, 141–143). 그러나 국가폭력과 인권탄압 유산을 포함하는 유산은 "행태적 유산"보다는 "체제적유산이 개념적으로 더 적절하다.

조직하는 행위 등을 의미한다.

민주주의 체제화는 방향, 범위, 내용, 속도, 환경을 포함하는 다면적 다층적 단속적 변증법적인 긴장, 갈등, 타협의 정치과정이다. 민주주의 체제화는 국내외의 환경적인 조건과 함께 정치적 사회적 집단들의 세력 균형 관계 – 특히 권위주의적 보수세력과 민주적 개혁세력의 – 에 따라서 지속될 수도 또는 정체 또는 퇴행될 수도 있다. 그 범위는 광범위할 수도, 협소할 수도 있다. 그 내용은 실질적일 수도, 형식적일 수도 있다. 그 속도는 상대적으로 빠를 수도, 느릴 수도 있다(양동훈 1994, 465).

민주주의 체제화는 결과적으로 신민주체제에서 민주주의 질의 수준이 평균적으로 다른 세가지 유형의 체제를 생성한다. 특성적으로 양질의 자유체제, 불량의 반(反)자유체제, 중질의 반(半)자유체제이다.

첫째 자유(liberal) 신민주체제에서 "개혁적 체제화" 과정으로 시민권(citizenship)이 상대적으로 광범위하고 실질적으로 심도있게 실현되고 있다. 민주주의 질적인 측면에서 자유 신민주체제는 평균적으로 양질(良質)이다.[7] 둘째 반(反)자유(illiberal) 신민주체제에서 '보수적 체제화' 과정으로 시민권이 상대적으로 위축 또는 경시되고 있다. 군부를 포함하는 권위주의적 보수세력은 정치적 기득권과 영향력도 계속하여 유지하고 있다. 권위주의적 규범, 제도, 행태가 광범위하게 잔존하고 있다. 민주주의 질적인 측면에서 평균적으로 불량(不良)하다. 셋째 반(半)자유(semiliberal) 신민주체제에서는 '타협적 체제화' 과정으로 집권 리더십의 교체에 따라서 시민권이 정책적 시행착오를 통하여 점진적으로 확대 보호된다. 민주주의 질적인 측면에서 반(半)자유 신민주체제는 평균적으로 중질(中質)이다. 신민주체제의 각 유형 자체는 국내외적인 상황과 조건,

7) 자유 신민주체제는 특성적으로 자유민주주의체제와 유사하다. 그러나 정치체제적 안정성, 통일성, 공고성에 있어서 아직은 상대적으로 취약한 상태이기 때문에 자유민주주의체제라고 평가하기에는 다소 미흡하다.

특히 권위주의적 보수세력과 민주적 개혁세력의 세력균형 변화에 따라서 유동적으로 다른 유형의 신민주체제로 변화될 수 있다.

## 3. 신민주체제의 민주주의 질

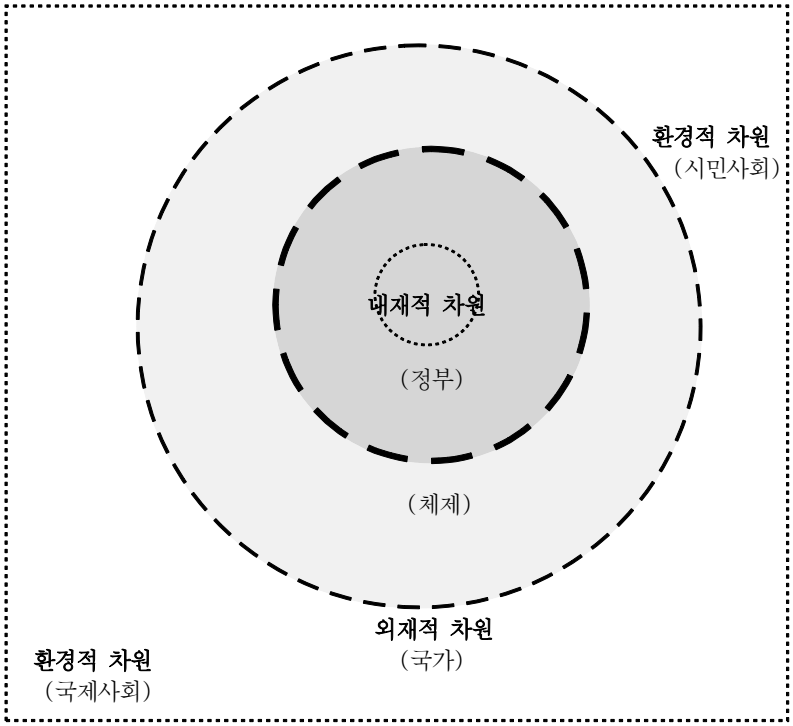
신민주체제의 민주주의 질을 다아알(Dahl 1971)이 제시하고 있는 다두제의 함의와 시사점에 근거하여 다차원적으로 접근할 수 있다. 우선 신민주체제의 민주적 속성들을 정치체제 영역의 내재적 차원과 국가영역의 외재적 차원으로 구분하는 것이 개념적 논리성과 경계성을 제고할 수 있다. 신민주체제는 기본적으로 국가조직에 "묻혀있는"(embedded) 정치체제로서 국가의 구조적 조건과 성격과 불가분의 관계에 있기 때문이다. 또한 신민주체제와 국가는 사회적 – 국내외적 – 조건들의 영향에도 노출되어 있다.

### 1) 내재적 차원

신민주체제 – 일반적으로 다두제 –는 궁극적으로 시민통제의 실현을 목적으로 만들어진 방편적인 제도와 절차, 그 제도와 절차가 근거하는 정치적 가치, 원칙, 행태, 행위가 복합적으로 조합된, 일단의 행동패턴이다. 시민통제를 위한 주요 제도와 절차는 공공기관과 기구를 포함하는 광의의 정부와 정당, 선거 등을 포함한다. 주요 가치는 시민통제를 위하여 주요 제도가 근거하고 있고 또한 실천적으로 요구하는 정치적 자유와 권리, 투표권, 피선거권, 평등권 등을 포함한다. 원칙은 신민주체제의 기본적인 작동원리이다. 주요 원칙은 대의정부, 시민참여, 다수결정, 소수자 권리보호 등이다.

신민주체제의 행태는 정치적 행위자 – 일반적으로 정치인 – 들의 개별

적인 또는 집단적인 정치적 태도이다. 주요 행태는 정치적 리더십, 성향(orientation), 개성(personality)을 포함한다. 정치적 행태는 공개성, 개방성, 상대성, 관용성, 타협성, 준법성 등과 같은 규범에 근거한다. 행위는 시민통제를 위한 주요 제도와 절차가 가치와 행태에 근거하여 수행하는 역할이다. 주요 행위에는 참여, 경쟁, 책임, 반응, 소통 등이 있다.[8]




<그림 1> 민주주의 질의 차원

8) 일부 학자는 민주체제의 기능을 민주주의의 중재적(mediating) 가치로 보고 참여, 위임, 대표, 책임, 투명, 반응, 연대를 제시하고 있다(Beetham, Bracking, Kearton & Weir 2002, 14)..

신민주체제에서 정치적 제도와 절차에 민주적 가치, 원칙, 행태가 불완전하고 불안정하게 구현 또는 반영, 실천되고 있다. 따라서 신민주체제의 주요 행위가 부실하거나 형식적이기 때문에 결과적으로 시민통제와 시민평등의 범위와 내용도 상대적으로 미흡할 개연성이 크다. 이 개연성은 추가적으로 신민주체제의 외재적, 환경적 차원의 속성에 의하여 직간접적으로 영향을 받는다(양동훈 2009, 12-14).

2) 외재적 차원

민주주의 질의 외재적 차원은 내재적 차원의 체제적 속성들에 직접적으로 연계되어 있고 또한 영향을 주고 있는 국가적 속성들을 포함한다. 무엇보다도 국가권력 행사와 관련된 가치, 원칙, 행위를 포괄하는 개념적 차원이다. 주요 가치는 시민권, 인권, 법치가 있다. 주요 원칙에는 군통제, 반부패, 분권이 포함된다. 주요 행위는 국민통합, 국가안보, 국가발전 등이 있다(양동훈 2009, 14-16).

3) 환경적 차원

신민주체제의 환경적 차원의 속성은 내재적 차원과 외재적 차원의 주요 속성과 직간접적으로 연계되어서 상호 영향을 준다. 환경적 차원은 시민사회와 국제사회의 개념적 영역으로 구분될 수 있다. 시민사회 영역의 주요 가치는 자유(권리), 평등, 발전이고 주요 원칙은 지율, 경쟁, 이익에 근거한 다원주의이다. 또한 주요 행위적 속성은 경제발전, 사회평등, 사회통합, 사회복지 등을 포함한다. 국제사회 영역의 주요 가치는 정의, 평화, 인권, 시대정신(zeitgeist)이고 주요 원칙은 주권, 협력, 질서이며 주요 행위는 외교정책, 국제협력, 국제안보이다. 특히 국제사회의 민주적 추세는 신민주체제의 내외재적 속성들에 직간접적인 영향을 미친다.

민주주의가 국제사회의 시대정신으로 부각되고, 강대국들과 국제기구들이 민주주의 국가와 세력을 지지하고 지원할 경우에 민주주의 이념과 국가가 세계적으로 확산될 수 있다. 이러한 조건에서 신민주체제의 내재적, 외재적 속성들이 민주적으로 강화될 개연성이 커진다. 특정 국가에서 민주적 정부와 정당의 영향력과 정당성이 강화되고 민주적 가치, 원칙, 행태가 강조되며 민주적 행위가 실천될 기회와 여지가 확대될 수 있다(양동훈 2009, 16-18).

<표 1> 신민주체제의 민주주의 질: 차원과 속성

| 질적 차원 | 질적 영역 | | 구성 요소 | 민주적 속성 |
|---|---|---|---|---|
| 내재적 | 정치 체제 | | 가치 | 시민주권, 정치적 자유(권리), 평등 |
| | | | 원칙 | 대의정부, 시민참여, 다수결정, 소수자 권리보호 |
| | | | 행위 | 참여, 경쟁, 책임, 반응, 소통 |
| | | | 행태 | 정치적 리더십, 참여적 성향, 민주적 개성 |
| | | | 제도 | 헌법, 선출정부, 정당, 선거 |
| 외재적 | 국가 | | 가치 | 시민권, 인권, 법치 |
| | | | 원칙 | 군통제, 반부패, 분권 |
| | | | 행위 | 국가발전, 국가안보, 국민통합 |
| 환경적 | 사회 | 시민 사회 | 가치 | 자유(권리), 평등, 발전, 성장 |
| | | | 원칙 | 다원주의: 자율, 경쟁, 이익 |
| | | | 행위 | 경제성장과 발전, 사회평등, 사회통합, 사회복지 |
| | | 국제 사회 | 가치 | 정의, 평화, 시대정신(민주주의) |
| | | | 원칙 | 주권, 협력, 질서 |
| | | | 행위 | 외교정책, 국제협력, 국제안보 |

# Ⅲ. 브라질의 민주주의

## 1. 신민주체제

브라질 신민주체제는 군부권위주의체제로부터 “변환”(transformation)을 통하여 군부권위주의체제로부터 1984년 생성되었고 지금(2008)까지 20여년 이상을 신민주체제를 유지하고 있다. 브라질 신민주헌법(1988)과 선거법에 근거하여 대통령과 의회 선거가 정기적으로 실시되고 있다. 신민주체제 수립(1988) 후에 지금(2008)까지 대선 5회, 총선 8회, 집권정당 교체 3회가 실시되었다. 민주헌법은 1988년 국민투표를 통하여 제정되었으나 14회 이상 개정되었다. 국가개혁당(PRN)의 꼴로르(Fernando Collor de Mello) 대통령은 부패혐의로 브라질 의회의 탄핵과정에서 사임하였다. 2002년 대선에서는 좌파 노동당(PT) 지도자 룰라(Luis Inácio 'Lula' da Silva)가 대통령에 당선되었고 2006년에 재선되었다. 브라질은 1900년 이후 총 30여년 이상의 민주체제를 경험하고 있다.[9)]

브라질 군부체제(1964-1985)는 본질적으로 패쇄적이고 억압적인 권위주의체제였다.[10)] 군부는 21년 동안 5명의 군출신 대통령들을 직접 선임하였다. 대통령 선출과 승계에 따른 군부의 갈등과 분열은 결과적으로 군의 기강과 조직을 약화시켰다. 이에 군부는 1974년경부터 정치자유화를 주도적으로 시도하였다. 정치자유화는 “시민사회의 부활"(resurrection)을 초래하였고 브라질은 “체제양보와 사회정복의 변증법적 과정”을 통하여 민주화 이행과정을 경험하였다.[11)]

---

9) 아르헨티나는 44년, 칠레는 58년, 우루과이는 70년 동안 민주체제를 경험하고 있다(Smith 2005, 349).

10) 브라질 군부권위주의체제: 1) 통치기간: 1964.4-1985.3; 2) 통치연수: 21년; 5명 대통령; 평균재임 4년; 3) 실종자: 125명(인구대비 0.1명); 4) 년 평균 GDP 6.6%; 인플레 55.7%; 외채 63.2%(양동훈 1989).

브라질의 신민주체제는 제헌의회가 1988년 신민주헌법을 제정하고 그 헌법에 근거하여 최초로 실시된 민주 기초선거(founding elections)에서 시작되었다. 기초선거에서 국가개혁당의 꼴로르가 2차 결선투표에서 53%의 지지를 얻어 당선되었다. 꼴로르가 대통령선거를 위하여 새롭게 급조한 국가개혁당은 총선에서 20개 하원의석만을 차지한 소수당이었다. 꼴로르 대통령은 주요 정당들과 집권연합을 구성하여 정치적 리더십의 기반을 확대하였다. 그는 독단적인 개혁정책과 부패혐의로 정치적으로 고립되었고 결국 사임하였다. 부통령 프랑꾸(Itamar Franco)가 대통령을 계승하였으나 정치적 리더십과 지지기반이 취약하였기 때문에 군부에 의존하였고 결과적으로 그의 재임기간에 군부의 영향력이 커졌다.

프랑꾸의 재무장관, 까르도수(Fernando Henríque Cardoso)는 레알(Real) 경제계획을 통하여 경제안정화에 성공하여 대통령 선거에서 브라질사회민주당(PSDB, Partido da Social Democracia Brasileira)의 후보로 출마하여 당선되었다. 재임중 야당과 협상하여 헌법을 개정하고 연임에 성공하였다. 그의 후임으로 좌파 노동당의 룰라가 브라질 대통령에 취임하였다.

신민주체제의 대선에서 꼴로르와 까르도수에게 연속하여 패배하고 네 번째 도전에서 승리하였다. 좌파 대통령의 출현은 브라질 정치의 역사적 계기가 되었다. 군부와 보수세력이 선거결과를 무리없이 인정하고 수용하였다는 것이다. 이는 브라질 정치의 새로운 지평을 열은 것이라고 볼 수 있다. 룰라대통령은 브라질 유권자의 절대적인 지지로 2006년에 재임에 성공하였다.

브라질 신민주체제는 관련 학자들의 시각에 따라서 다양하게 평가되

11) 오도넬과 쉬미터(O'Donnell & Schmitter 1986, 48-56)가 시민사회를 부활하기(Resurrecting Civil Society)에 대하여 논의하고 있다. 스테판(Stepan 1988, 45-46)은 브라질의 자유화과정을 "체제양보와 사회정복의 변증법적 과정"(a dialectic between regime concession and societal conquest)이라고 보았다.

고 있다. 스미쓰(Smith 2005, 283)는 칠레나 우루과이를 광범위하게 시민자유가 실질적으로 보장되고 있는 선거민주주의(electoral democracy)로 평가한 반면에 브라질은 시민자유가 상대적으로 제한되고 있는 선거민주주의로 보았다. 또한 다른 학자들은 브라질을 "배타적" 또는 반(反)자유적 민주체제로 평가하기도 하였다(Merkel 2004, 51).

## 2. 민주주의 체제화

브라질의 민주주의 체제화는 보수적이다. 군부를 포함하는 권위주의적 보수세력은 정치적 기득권과 영향력을 계속하여 유지하고 있다. 권위주의유산 정리나 민주개혁이 그들의 핵심적인 이해관계를 위협하면 신민주체제의 안정과 생존을 위협할 수 있는 의지와 실력도 갖추고 있다. 인권유산을 포함하는 권위주의 유산은 공식적으로 "청산"되지 않았다. 결과적으로 민주주의 체제화의 대상, 범위, 심도는 상대적으로 제한적이며 협소하고 다소 형식적이다.

### 1) 권위주의 인권유산 정리

브라질은 신민주체제에서 인권유산 정리과정에서 공식적으로 은폐정책(covering)을 실행하고 있다.[12] 브라질 군부는 정치자유화와 민주화 이행과정을 주도하였다. 신민주체제에 군부가 체제 안정과 생존을 위협할 수 있는 수준의 실력과 정치적 영향력을 유지하고 있다. 따라서 군부가 직접적으로 관련된 인권유산에 대한 논쟁은 위험하다. 군부체제의 인권침해 관련자 조사와 처벌은 아직도 어려운 상황이다. 남미의 다른 군부

12) 신민주체제의 인권유산 정책은 망각(forgetting), 용서(forgiving), 기소(prosecuting) 그리고 은폐(covering)으로 대별할 수 있다(양동훈 2008, 48).

체제 국가와 비교하면 브라질 군부체제(1964-1985)의 정치탄압은 그 정도와 범위에 있어서 상대적으로 낮은 편이다. 실종자는 공식적으로 125명으로 밝혀졌다. 군사정부는 군부체제 말기에 군보안세력에 대한 보복을 금지시키려는 목적에서 사면법(1979)을 포고하였다.

브라질 민간정부의 미온적인 태도와는 대조적으로 시민사회는 이미 군부체제의 정치자유화시기에 인권탄압 실태를 비밀리에 조사하였다. 상파울루(Sao Paulo)의 천주교 신도인 변호사들이 군사법정의 공식 기록 - 1964년과 79년 사이의 707 건의 판결문 - 을 복사하여 35명의 연구팀이 5여년 동안 분석 조사하여 군부체제의 인권탄압 실태를 밝혀냈다. 그들은 민간정부 첫해에 인권탄압 보고서 - "Brasil: Nunca Mais" -를 공개하였다. 정치범 1,843명의 증언을 토대로 283 가지 고문유형과 242개 비밀고문실, 444 명 고문자 명단을 밝혔다. 브라질 시민사회의 진실규명에 대하여 군부는 반발하였고 과거 인권탄압 행위를 국가안보의 명분으로 정당화하였다. 사르네이 대통령은 군부의 반발을 우려하기도 하였다. 이 시기에 정부는 125명의 실종자에 대하여 조사하기 위하여 인권보호위원회를 만들었으나 별다른 활동은 없었다.

까르도수 대통령은 2000년 과거 인권탄압과 관련하여 군부에게 "독수리작전"(Operation Condor)에 대한 기밀문서를 공개할 것을 요구하였다.[13] 근래 브라질 정부에서 정치적 사망자 증발자 위원회(The Commission on Political Deaths and Disappearances)가 11년의 조사활동의 결과물로서 1961년에서 1988년 사이에 증발한 반체제 인사들의 행방에 대한 보고서를 발표하였다. 그러나 아직도 유효한 군부체제의 사면법(1979)이 인권 범죄 조사와 책임자 처벌에 걸림돌이 되고 있다. 정부가 인권침해 관련자들을 기소할 수가 없다. 또한 신민주헌법의 "임시 헌법

13) 독수리작전(Operatión Condor)은 남미 군부체체가 공동으로 반체제 정치인들을 납치, 암살하는 작전이었다.

조항"(Temporary Constitutional Acts)에서 1946년과 1988년 사이의 정치범을 사면한다고 규정하고 있으나 그들에 대한 소급적 보상도 금지하고 있다.

2) 민주주의 개혁

브라질 시민들은 대통령 직선제의 실현을 위하여 1983년 브라질 곳곳에서 수십만에서 거의 백만명에 이르는 시민들은 대중집회들을 개최하였다. 그럼에도 불구하고 브라질의회는 1984년 대통령 직선제를 위한 헌법개정에 실패하였다. 대신 브라질 제헌의회는 1988년 직선 대통령제를 포함하는 246조의 신민주헌법을 새로이 제정하였다. 제헌의회는 신민주헌법에서 정부의 권한을 제한하는 한편 시민들의 기본적 인권과 정치적 권리와 자유를 제도적으로 보장하고 노동파업권을 무제한 인정하고 있다.[14] 신민주헌법에서 일단 직선 대통령제가 채택되었지만 브라질 의회는 1993년 4월에 국민투표에 의하여 최종적으로 정부형태를 결정하기로 합의하였다.

브라질 신민주헌법에 의하여 30여년만에 직선 대통령, 꼴로르가 1989년 선출되었다. 그러므로 꼴로르 정부가 실질적으로 군부정권이후 최초의 신민주정부라고 할 수 있다. 소수당 출신의 꼴로르 대통령은 "포고령정치"(decree politics)을 통하여 개혁정책을 독단적으로 추진하였다.[15] 꼴

14) 신민주헌법은 시민의 기본적인 인권, 정치권리, 자유를 보장한 반면에 적절하고 시급한("relevance and urgency) 상황에서 대통령의 비상법령권(Medidas Provisórias) 인정하였다. 신민주체제에서 대통령은 경제안정화 개혁을 빌미로 비상법령권을 남용하고 권력을 확대하였다. 결과적으로 의회의 행정부 견제력은 약화되었다(양동훈 1997, 11-13).

15) 국가개혁당(PRN)의 꼴로르는 결선투표제 대선(1989)에서 1차, 30.5%; 2차, 53% 지지를 받았다. 국가개혁당은 총선(1989)에서 20석(4.2%)을 확보하였고 집권연합은 39.6%의 지지를 획득하였다.

로르는 경제개혁 프로그램을 실행하기 위하여 거의 100회의 대통령 비상입법권을 발동하였다. 대통령의 비상 포고령에 대한 우려가 고조되었다(de Souza 1999, 52). 꼴로르의 포고령은 법적으로 모호하였다. 일부 포고령은 정부가 제정된 규제들을 지키지 않는 기업이나 개인들을 단속하려는 정부의 권한을 확대하기 위하여 발동되었다(Power 1998, 209). 꼴로르는 의회가 명시적으로 거부한 긴급조치를 재선포하기도 하였으나 대법원은 그 유효성을 인정하지 않았다(Power 1998, 209). 결과적으로 정치적 고립을 자초한 꼴로르는 부패혐의로 탄핵되어 1992년 사임하였다. 꼴로르를 계승한 부통령 프랑꾸(Itamar Franco)는 잔여 임기동안(1992, 10 – 1994, 12) 브라질 대통령직을 수행하였다. 정치적 기반이 취약하고 무능한 프랑꾸 정부에서 군부의 정치적 영향력은 점차 부활하였다. 정부형태에 대한 국민투표가 1993년 4월 예정대로 실시되었다. 브라질 시민들은 최종적으로 직선 대통령제를 유지할 것을 결정하였다.[16] 이 결정은 대통령제 민주정부가 정치부패와 경제위기 때문에 정책적 효율성과 효과성을 제고하지 못하고 있는 상황에서 이루어졌다. 그리고 1994년 대통령선거에서 정권교체가 이루어졌다. 브라질사회민주당의 까르도수가 대통령에 선출되었다. 그는 원칙적으로 의원내각제 지지자이다. 민주정부의 교체는 브라질의 허약한 대통령제 민주주의체제가 서서히 공고화되어 가고 있다는 역사적 경험이다.

까르도수 대통령은 첫 번째 재임(1995.1–1999. 1)에서 경제안정화정책을 효과적으로 추진하였다. 그는 1998년 10월까지 2,300여개 이상의 대통령 비상입법들을 선포하였다(de Souza 1999, 55). 까르도수 대통령을 견

16) Kurt Von Mettenheim, Brazilian Presidentialism: Shifting Comparative Perspectives from Europe to the Americas, *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and ational Contexts*, ed. Kurt Von Mettenheim(Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997), p. 153.

제하기에는 브라질 의회는 무력하고 비효율적이었다. 그러나 의회는 헌법개정을 통하여 연임(1999.1-2003.1)에 성공한 까르도수 대통령의 포고령정치를 더 이상 방관만 하지 않았다. 의회는 대통령의 포고령 기간을 축소하였다, 재포고는 1회는 한하도록 제한하였다. 결과적으로 포고령의 최대 유효기간은 120일이 되었다.

좌파 노동당의 룰라가 2002년 4번의 도전 끝에 결선투표에서 60% 이상의 지지를 받고 당선되어 집권에 성공하였다. 2006년에는 재집권에 성공하여 연임하고 있다. 노동당 출신 룰라의 집권은 남부엘리트, 군부, 지역 정치보스의 전통적인 권력독점이 종식되었다는 역사적 의미를 갖고 있다. 룰라 대통령도 꼴로르나 까르도수 대통령과 같이 포고령정치(decree politics)에 의존하고 있다. 포고령정치는 정부기관사이의 수평적 책임성(horizontal accountability)을 약화시키고 권위주의적 리더십을 조장할 수도 있다. 이러한 상황을 우려한 의회는 다시 대통령의 비상입법권을 제한하려고 하고 있다.

## Ⅳ. 브라질의 민주주의 질

### 1. 내재적 차원

브라질 신민주헌법(1988)과 선거법에 근거하여 대통령과 의회 선거가 정기적으로 실시되고 있다. 신민주체제 수립(1988) 후에 지금(2008)까지 20년동안 대선 5회, 총선 8회, 집권정당 교체 3회가 실시되었다.

브라질 대통령은 결선투표제를 통하여 유권자의 절대 다수의 지지로 선출된다. 임기는 4년이고 연임이 가능하다. 대통령 임기는 1997년 헌법개정을 통하여 5년 단임에서 4년 연임으로 되었다. 2002년 대통령 선거

를 통하여 중도 정부에서 좌파 정부로 권력이양이 순조롭게 이루어졌다. 군부와 기업이 좌파 정치지도자 룰라의 당선을 수용하였던 것이다. 1989년에는 그러한 정권교체가 불가능하였을 수도 있었다(Weyland 2005, 120). 이제 모든 주요 정당들은 집권기회를 갖게 되었다(Kingstone & Power 2008, 2, 4). 브라질에서 민주주의가 유일한 정권교체의 합법적 방법이라는 것을 입증하였다. 2006년 대통령선거는 신민주체제에서 5회 직접선거였다. 어떠한 부정행위나 강압행위도 없었다(Kingstone & Power 2008, 1).

브라질 시민은 직접, 비밀, 보통 선거권을 행사한다. 투표는 권리이자 의무이다. 18세에서 70세 사이의 시민은 의무적으로 선거인 등록과 투표를 하도록 법제화되어 있다. 대통령선거와 하원의원 선거에서 유권자의 등록율과 투표율은 높다. 신민주체제에서 5회 대통령선거의 평균 투표율은 82%를 상회하고 있다. 5회 실시된 하원의원 선거에서 평균 투표율은 80%에 다소 못 미치고 있다.

전통적으로 브라질 시민의 투표 행태와 행위에 영향을 미쳐왔던 고객주의(clientilism)와 조합주의(corporatism)가 점차 쇠퇴하고 있다. 개인적인 이해관계보다는 지역개발 사업이나 공공 시설 건설에 대하여 더 많은 관심을 보이고 있다(Ames and Others 2008, 130). 특히 하층민은 정치적 후원자들 다수의 상호 경쟁관계를 이용하여 협상력을 제고하고 있다. 이익집단들은 정부의 개입과 영향력이 약화된 조건에서 더욱 경쟁적으로 활동하고 있다. 결과적으로 브라질 유권자는 과거보다는 상대적으로 자율적이고 경쟁적으로 정치에 참여하고 있다(Weyland 2005, 97). 정치적 이념이나 고객주의적 이해관계 보다 정책적 선호에 근거하여 투표하는 경향이 점차 높아지고 있는 것이다. 개인소득, 복지, 범죄, 사회적 인종적 차별과 같은 이슈에 대하여 더 많은 관심을 갖고 정책결정 과정에 경

쟁적으로 영향력을 행사하려고 한다(Ames, Baker & Renno 2008, 9).

특히 브라질 시민 다수는 대통령선거에서 정책지향적 투표를 하는 경향이 커지고 있다(Ames, Baker & Renno 2008, 131). 그러나 국가적 문제보다는 지역적 문제에 집중적인 관심을 보인 후보자를 선호한다(Ames and Others 2008, 130). 또한 민주주의에 대하여 확고한 신념을 갖고 있지 못하다. 민주주의와 관련하여 그들이 이해하고 있는 가치나 목표들은 상호 모순적이다. 그러므로 민주주의의 행태적 기반이 확고하지 못하다고 볼 수 있다(Weyland 2005, 114, 115).

반면에 브라질 정치인들은 20여년 전보다 민주주의에 대하여 더욱 일관되고 확고한 신념을 갖고 있다. 무엇보다도 역사적 학습을 통하여 군부의 정치개입에 대하여 부정적인 인식을 공유하고 있다. 그들의 정치적 행태는 점차 이념적 경직성과 갈등, 분열에서 이념적 유연성과 관용, 수렴으로 변화하고 있다(Weyland 2005, 111-2). 좌, 우파 정치인들의 상호 불신과 우려를 약화시켰고 좌파와 우파 사이에 정권교체도 가능하게 되었다(Weyland 2005, 119). 또한 정치지도자들의 정책적 반응성과 책임성도 상대적으로 향상되었다. 국가 거시경제의 안정과 발전을 위한 경제정책과 시민들의 건강증진과 교육확대를 위한 사회복지 정책에 합의하고 공동으로 대체하였다(Melo 2008, 10). 결과적으로 브라질 시민의 사회복지는 전반적으로 다소 향상되었다.[17]

좌파 노동당의 룰라 정부는 "예상외의 신자유주의"(neoliberalism by surprise)를 추구하였다. 선거공약과 달리 분배 중심의 급진적인 개혁정책을 추구하기 보다는 기본적으로 전통적인 자유주의적 거시경제정책을 유지하였다. 선거공약과 다르게 분배정책보다는 재정적 안정화정책을 선택한 것이었다. 정부가 집권 과정에서 선거공약과 다른 정책을 추구할

17) 민주주의 질의 차원들이 상호 작용하고 있다고 볼 수 있다. 내재적 차원의 속성, 정치리더십의 특성이 환경적 차원의 속성, 사회복지에 영향을 준다.

경우에는 결과적으로 정치적 대표성의 의미와 질이 약화될 수 있다(Amaral and Others 2008, 157, 158). 그럼에도 불구하고 룰라 정부의 신자유주의적 거시경제 정책과 사회복지 정책은 경제적 안정과 성장, 중산층의 확대를 초래하였다. 룰라 대통령에 대한 지지율은 78%(2008)로 상승하였다(Freedom in the World-Brazil 2009).[18]

룰라 대통령은 경제안정과 경제성장 정책을 추진하는 과정에서 포고령정치(decree politics)에 의존하였다. 그는 꼴로르나 까르도수 대통령보다도 더 많이 비상 입법권을 행사하였다. 대통령의 포고령정치는 수평적 책임성(horizontal accountability)을 약화시키고 권위주의적 리더십을 조장할 개연성이 있다. 첫 번째 재임 4년동안 240개의 대통령 비상 입법 포고령 – 매달 평균 5개 –을 발동하였다. 브라질 의원들은 대통령 비상입법권에 대하여 헌법적인 견제장치를 제안하려는 움직임도 보이고 있다(Santos and Vilarouca 2008, 71, 72).

브라질 의회에서 하원의 의석배분 방법 때문에 의회 대표성이 왜곡되어 있다. 연방제 국가인 브라질은 인구비례에 따라서 각주에서 선출되는 하원의원 수를 제한하고 있다. 각 주는 하원의원을 최소 8명에서 최대 70명까지 선출할 수 있다. 결과적으로 인구가 적은 주의 대표성은 상대적으로 과장되고 인구가 많은 주의 대표성은 축소되었다. 예를 들면 상파울루(Sao Paulo) 주 출신 의원은 로라이마(Roraima) 주 의원에 비교하여 35배의 주민 대표성을 갖고 있다(Hagopian 2005, 140).

브라질 의회의 대표성은 의원들의 당적 변경으로 더욱 약화되었다. 집권연합 정부는 의회에서 안정적인 지지기반을 구축하기 위하여 야당 의원을 집권연합 참여 정당으로 당적을 바꾸도록 유인하였다. 이 경우에 대통령은 주정부 후원 권한으로 야당 의원에서 특혜적 지원을 약속하기

18) 내재적 차원의 속성, 정부리더십과 환경적 차원의 속성, 경제안정과 성장의 상호작용이다.

도 하였다(Sola 2008, 133). 그러나 대법원과 최고선거재판소는 2007년 11월 그러한 관행을 불법적이라고 금지시켰다(Sola 2008, 136). 하원 의원의 직책은 개인의 문제가 아니라 정당에 소속되어 있다고 판시하였다.

브라질의 유연한 다당제는 소수당 출신 대통령의 집권연합 구성을 가능하게 한다(Weyland 2005, 107). 그러나 정당들 다수는 일반적으로 조직적 기강이 취약하고 정책적으로 일관성있는 태도를 갖고 있지 못하다. 정당들은 시민사회에서 다양하게 제기되는 수 많은 요구들을 포괄적이고 일관된 공약이나 정책으로 수렴하지 못하고 있다. 결과적으로 시민사회의 이익표명 과정과 메카니즘도 발전하지 못하고 있다(Weyland 2005, 105)[19].

브라질의 민주주의 질은 내재적 차원에서 다소 긍정적으로 평가될 수 있을 것 같다. 민주선거와 정부교체의 제도화, 높은 수준의 선거참여도, 유권자의 정책지향적 투표행태, 정치엘리트의 이념적 유연성, 정책적 반응성과 책임성 향상, 최고 정치지도자에 대한 지지 등은 브라질의 민주주의 질을 높게 평가할 수 있게 한다. 반면에 브라질 시민의 정치적 신념의 모호성 또는 모순성, 정치적 대표성의 왜곡, 상대적으로 낮은 수준의 정당제도화, 대통령의 독단적인 포고령정치 등은 민주주의 질의 평가에서 부정적인 속성들이다. 결론적으로 내재적 차원에 긍정적인 속성들과 부정적인 속성들이 혼재하고 있음에도 긍정적인 속성들이 다소 강세를 보이고 있는 듯하다.

## 2. 외재적 차원

브라질 신민주헌법은 일반적으로 결사와 집회의 자유와 함께 파업권

19) 내재적 차원의 속성, 정당제와 환경적 차원의 속성, 시민사회의 상호 작용이다.

도 존중하고 있다. 또한 표현의 자유도 보장한다고 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 군부체제에서 제정된 언론법(1967)이 아직도 유효하다. 브라질 법원은 고위 공직자들의 명예를 보호하기 위하여 언론검열을 지지하고 있다. 이는 시민의 정보권을 제한할 뿐만 아니라 언론인의 자기검열(self-censorship)을 조장하는 경향이 있다.

브라질에서 범죄혐의자와 법죄자의 인권침해가 고질적으로 광범위하게 이루어지고 있다. 수감자의 약 43%가 정식 재판을 받지 않고 구금되고 있다. 과밀하고 폭력이 난무하는 비인간적인 환경의 구치소는 인권침해의 온상이다. 브라질 의회는 조사를 통하여 연방 수감소에서 신체적 심리적인 고문이 자행되고 있다는 결론에 도달하였다. 1992년 10월 수감자 111명이 경찰 폭력으로 대량 학살되기도 하였다(Holston and Caldeira 1998, 270). 거리의 치안을 담당하고 있는 군경찰은 시민에게 직접 강제력을 행사하는 경우가 빈번하게 발생하고 있다(Pereira 2008, 196). 브라질 경찰은 제복의 순찰 군경찰과 평상복의 수사 민간 경찰로 구성되어 있고 헌법적으로 26개 주정부와 브라실리아의 연방지역의 관할권에 놓여 있다(Pereira 2008, 190, 194). 그러나 군경찰의 통제권은 실질적으로 군이 관할하고 있다.

룰라 정부는 2003년 국가인권활동가보호조정기구(NCPHRD)를 시민단체 지도자들과 함께 조직하고 인권침해를 감시하도록 하였다. 경찰과 교도관의 과잉폭력과 고문 행위가 브라질 시민의 인권을 심각하게 위협하고 있다고 판단하였기 때문이다. 연방정부의 특별인권국은 국가고문방지통제위원회를 설치하였다. 2004년 헌법개정에서 인권범죄를 연방범죄로 규정하였으나 아직까지 실효가 없다. 연방정부는 2006년 6월 고문 방지와 통제를 위한 국가위원회를 조직하기도 하였다.

브라질의 광범위한 인권침해에 대하여 브라질 사법부의 책임도 적지

않다. 사법부는 대체적으로 독립적이나 정치권력에 약하고 조직범죄에 무력하다. 과중한 업무와 고질적인 부패, 형식주의적 행태 때문에 사법적 정의를 효율적으로 실현하지 못하고 있다. 사법처리가 공정하지 못하고 시의적절하지도 못하다. 또한 시민들의 접근도 용이하지 못하다(Holston and Caldeira 1998, 274). 이 상황에서 법은 공평하게 집행되고 있지 않다. 특권층은 부당하게 면책되고 있으며 반면에 빈곤층이나 유색인은 부당한 법적용에 고통을 겪고 있다(Hagopian 2005, 131). 특히 형사법과 민사법에서 면책과 배제의 이중적 편견으로 시민권은 왜곡되고 있다(Holston and Caldeira 1998, 276). 결과적으로 브라질 시민은 사법부를 불신임하게 되었고 개인적 안전과 보호를 위하여 사적인 방법에 의존하려는 경향이 커졌다. 즉 "법의 사유화"가 초래되었다(Holston and Caldeira 1998, 277).

브라질 사법부의 무력과 무능은 경찰의 부패와 폭력적인 인권침해를 조장하는 결과를 초래하였다. 브라질 경찰은 세계에서 가장 폭력적이고 부패하였다. 불법적인 고문, 살해나 즉결 처형을 감행하고 그 행위에 대하여 증거부족의 명분으로 면책되고 있다. 특히 경찰은 범죄자 소탕의 명분으로 대도시의 저소득층 주거지역에서 살인적인 폭력행위를 저지르고 있다. 또한 경찰이 비업무시간에 경찰 권한을 남용하거나 개인 보안회사에 근무하거나 또는 암살단체에 참여하여 활동하고 있다는 의혹도 제기되고 있다(Pereira 2008, 201-2).

브라질에서 부패행위는 사법부와 경찰을 포함하는 정부기관들에서 광범위하게 공공연히 자행되고 있다. 그러나 신민주헌법의 투명성 원칙을 보장하고 실현할 반부패법이 부재하다. 브라질의 반부패 지수는 35.0로서 중남미 평균 40.3보다 낮다. 국제투명성 기구의 부패인식 지수(2007)는 179개 국가에서 72위에 머물고 있다. 특히 정부 물품 구매 입찰에 참

여하는 기업들은 고질적인 부패 관행에서 예외가 될 수 없다. 신민주체제의 첫 번째 대통령 꼴로르도 부패혐의로 브라질 의회의 탄핵과정에서 사임하였다. 근래(2004-2008) 룰라정부에서도 계속하여 부패스캔들이 폭로되고 있다. 노동당이 의회의원을 매수하거나 불법적 자금으로 의원들에게 선거자금을 제공하거나 또는 공공사업 관련하여 뇌물을 수수한 사건들이 보도되고 있다. 대통령 측근, 상원의장, 의회의원, 전직 주지사, 저명한 기업인 등이 연루되어 있다. 룰라 대통령와 정부의 지도력과 정당성을 약화시키고 정부의 정책적 반응성을 왜곡시키고 있다(Weyland 2005, 99)[20].

민주화과정을 주도한 브라질 군부는 신민주체제 수립 과정에서 강력한 정치적 영향력을 행사하였다. 군부는 제헌의회에서 특히 군역할 축소, 국방부 신설, 국가안보원칙 파기, 군복무 지원제 채택 등을 강력하게 반대하였다. 신민주체제에서 군부의 정치적 영향력은 점차 축소되어가고 있으나 국내 문제에 대한 개입의 기회와 여지는 남아있다. 꼴로르 대통령은 처음으로 군부개혁을 시도하였다. 그는 최고사령관으로서 군부의 정치적 영향력을 축소하려고 노력하였다. (Hunter 1994, 8, 9). 군관할 정보기관과 국가안보위원회를 폐지하고 군방예산을 감축하였다(Hunter 1998, 304). 그러나 부패혐의로 정치적 입지가 약화된 꼴로르는 군급여를 상향 조정하고 군예산을 추가적으로 배분하기도 하였다(Hunter 1994, 10). 사임한 꼴로르 대통령을 계승한 프랑꾸 대통령의 무력과 무능은 다시 군부의 정치적 영향력을 증가시켰다. 군부는 정부정책을 반대하는 포고문을 발표하거나 공개적으로 위협적 행위을 과시하였다. 프랑꾸 정부의 일괄적 예산삭감 정책에서 군예산을 제외하기도 하였다(Hunter 1994, 11-12).

---

20) 근래 부패 스캔들에 대한 공식적인 조사와 청문회는 브라질 정부의 "수평선 책임성"이 어느 정도 작동하고 있다고 볼 수도 있다(Sola 2008, 134).

브라질 군부의 제도적 통일성과 기강은 점차 향상되고 있다. 군부의 최고 지도자들은 반란 장교들을 어느 정도 통제할 수 리더십을 보여주고 있고 정치개입에도 소극적인 태도를 보이고 있다(Weyland 2005, 110). 상파울루의 제1군 수도사령부에서 2006년 5월 발생한 반란은 다수의 희생자를 내었지만 신속하게 진압되었다(Pereira 2008, 203). 한편 군부는 국가안보와 법질서 유지의 명분으로 국내문제에 계속하여 개입하고 있다. 특히 군경찰(헌병)은 헌법적으로 민간 정부의 권위로부터 보호받고 있기 때문에 시민의 정치적 권리와 자유가 부분적으로 제한될 개연성이 있다(Hagopian 2005, 129). 군경찰의 주요 업무는 일상적인 거리 순찰, 공공 질서 감시, 범죄혐의자 체포 등이다. 군경찰은 명목상 주지사의 통제를 받는다. 그러나 군부가 군경찰의 예산, 훈련, 장비를 실질적으로 통제하고 있다(Pereira & Ungar 2004, 271).

반면에 브라질의 공안(public security)은 불안정하고 악화되고 있다(Pereira 2008, 10). 국가 공안기관들의 협력 부재 때문에 살인사건을 포함하는 범죄행위의 기소률과 유죄 판결률이 상대적으로 낮다(Pereira 2008, 196-7). 특히 경찰과 검사는 중복적 권한과 그에 따른 갈등, 그리고 정보독점으로 불편한 관계에 있다(Pereira 2008, 194-5). 국가 공안기관의 정치화도 공안기관의 자율성과 전문성에 걸림돌이 되고 있다. 공안기관의 행정직원들의 충원과 승진이 정치적 배려에 의하여 결정되는 경우가 많다(Pereira 2008, 198-9). 까르도수 대통령은 1998년 공안정책을 조정하기 위하여 국가공안국(SENASP)을 설립하기도 하였다(Pereira 2008, 190). 그럼에도 불구하고 브라질 국가 공안기관의 비효율성과 함께 무능하고 무력한 사법부, 불법적인 경찰폭력은 사회적 폭력의 확산을 직접적으로 조장하고 있다. 이 조건에서 법치와 시민권은 더욱 위축될 수 밖에 없다(O' Donnell, Cullel & Iazzelta 2004; 재인용 Pereira 2008, 186).[21]

브라질의 민주주의 질은 외재적 차원에서 부정적으로 평가될 수 있을 것 같다.

무엇보다도 국가조직의 생존과 안정을 담보할 법치가 취약하다. 법치 실현을 주도할 사법부와 경찰, 기타 공안기관들이 무능하고 부패하거나 또는 정치화되어서 비효율적이다. 결과적으로 인권침해와 사회폭력이 만연하고 "법의 사유화"가 확산되고 있다. 한편 브라질 군부의 정치적 영향력은 다소 감소하였지만 치안유지를 담당하고 있는 군경찰의 활동은 국내문제에 대한 군부의 개입을 정당화할 수 있는 근거가 될 수도 있다. 이러한 외재적 차원의 부정적 속성들은 내재적 차원의 민주적 속성들을 직간접적으로 약화시킬 수 있다.

## 3. 환경적 차원

브라질 시민은 다양한 시민단체 (civil society organizations)에 참여하고 있다(Hagopian 2005, 148). 시민단체는 수적으로 1만여개이며 수백만 시민을 거의 직접적으로 대표한다. 시민단체들은 다양하고 수 많은 이슈에 관심과 요구를 표명하고 빈번하게 급진적이고 논쟁적인 행태를 보인다 (Hochstetler 2008, 52).

브라질의 역동적인 시민사회는 독립적인 언론매체와 함께 신민주체제 초기에 이미 정치계급의 전통적인 면책협약을 깨기 시작하고 있다 (Weyland 2005, 98). 시민단체들은 대중 항의 집회를 통하여 정부의 견제와 균형체계를 작동시켰다. 800여개 이상의 노동단체, 종교집단, 전문직협회, 사회운동 단체 등이 꼴로르의 탄핵을 요구하였다(Hagopian 2005, 140). 시민사회가 "사회적 책임성"(social accountability)를 실현한 사례이다.

---

21) 외재적 차원과 환경적 차원의 속성들이 상호 작용하는 경우이다.

민단체는 근래 룰라 정부에 대하여 실망하고 있다. 주요 정치인들이 연루된 부패스캔들이 대의민주주의에 대한 그들의 의구심을 확인하여 주었다. 시민단체들은 룰라정부의 부패혐의를 강력하게 비난하였다. 20여개 상부조직의 연합 시민단체들은 직접, 참여, 대의민주주의와 통신과 사법부에 대한 개혁안을 마련하였다(reforma politica). 시민단체들은 정부 정책과정에 보다 직접적으로 참여하고 압력을 행사할 수 있는 정치적 매카니즘을 원하고 있다(Hochstetler 2008, 49, 51).

브라질에서 소수 언론 대기업이 다양한 언론매체를 장악하고 있다. 그로부(Globo) 기업은 거대 언론재벌로서 주요 텔레비전 방송, 케이블망, 라디오 방송, 인쇄매체 등을 소유 운영하고 있다. 에지토라 아브리우(Editora Abril) 기업은 잡지산업을 지배하고 있다. 브라질 의회의원들과 언론매체 소유주들의 밀착관계는 언론의 독립성을 위협하고 있다. 인쇄매체가 정부 부패를 폭로하는데 있어서 중심적인 역할을 하고 있으나 조직범죄, 부패, 면책문제들을 다루는 가자들은 빈번하게 위협을 받고 있다. 수천 건의 명예훼손 관련 민사, 형사 소송사건과 저발전 북부, 북동부 지역의 언론인들에 대한 물리적 위협과 폭력은 언론자유를 위협하고 있다. 군부체제에서 제정된 원격통신법과 언론법도 언론자유의 걸림돌이 되고 있다.

브라질은 자원부국으로 중남미 지역의 경제대국이다. 근래 안정적이고 지속적인 경제성장을 기록하고 있다. 특히 낮은 물가상승률 – 2007년에 3.6% – 은 거시경제의 안정에 기여하고 있다. 브라질의 개인당 국내총생산(GDP)은 구매력 기준(PPP) 추산, 2005년 $8,400 에서 2008년 $10,200 로 증가하였다. 국내총생산에서 서비스업 65,3%, 산업 28%, 농업 6.7%이 차지하고 있다. 2003년에서 2007년 사이 최대 무역흑자를 기록하였고 1992년 이후 처음으로 정부재정 흑자를 달성하였다. 그러나 브라질

의 경제자유(economic freedom) 지수는 56.7(2009)로서 세계 국가들 중에서 105위, 중남미 지역 29개 국가 중에서는 21위 이다. 이러한 낮은 수준의 경제자유는 개인의 경제적 활동의 기회와 범위가 제한되고 있는 다는 것이다. 개인적인 경제적 활동의 위축은 궁극적으로 개인의 정치적 자유와 시민권의 행사에도 영향을 줄 수 있다.[22]

브라질에서 소득불평등의 지니(Gini) 지수는 56.7(2005) 이다. 근래 1998년 60.7에서 2004년 59.7로 지속적으로 다소 향상되고 있다. 2004년에 최하층 10%가 총 세대 소득의 0.9%, 최상층 10%는 44.8%을 차지하고 있다. 2007년에는 최하층 10%가 1.1%, 최상층 10%가 43%(2007)를 차지하고 있다. 브라질 인구의 31%(2005)가 빈곤층이다. 브라질 관련 사회경제적 불평등 지수들을 종합하여 판단할 때 아직도 주요 남미국가들과 비교하여 상대적으로 높은 수준이다.[23]

브라질에서 사회적 갈등의 원인은 복합적이다. 첫째 전통적인 구세력과 근대적인 신세력으로 분열되어 있다. 교육수준이 낮고 구태의연한 대중은 "평등주의적, 포용적, 자아표현적인 근대적 가치들"을 수용하고 있지 못하다(Almeida 2008, 240). 둘째 사회경제적으로 소외되고 있는 대도시 빈민계층은 민주정치의 효능성에 대하여 냉소적이고 회의적이다(Perlman 2008, 11-2). 결과적으로 도시빈민층은 정치참여가 저조하다(Perlman 2008, 261).

셋째 브라질의 사회적 편견과 갈등은 인종적 피부색에서도 기인한다. 흑인과 혼혈인이 차별받고 있다(Almeida 2008, 251-2, 254). 인구조사

22) 경제자유는 강압, 사기, 절도가 아닌 방법으로 획득한 상품이나 서비스를 생산, 거래, 소비하는 자유를 의미한다. 경제자유는 법치, 재산권, 계약자유에 근거하고 특성적으로 국내외 시장개방, 재산권보호, 경제창의성 자유로 규정될 수 있다. 경제자유는 생활수준, 경제성장, 소득평등, 부패, 정치폭력과도 상관관계가 있다.

23) 남미국가의 소득불평등: 아르헨티나 51.3(2007), 우루과이 44.9(2003), 칠레 54.9(2003).

(2000)에 의하면 흑인은 인구의 6%, 혼혈인(pardos, mulattoes)는 39%를 차지한다. 백인에 비하여 문맹률이 높고 사회적 신분상승의 기회가 상대적으로 적다. 또한 소득은 백인의 50%에도 미치지 못한다(Hagopian 2005, 137). 살인 범죄, 빈곤, 문맹 등으로 고통 받고 있다. 브라질 흑인 지도자들이 인종적 차별과 빈곤 종식, 포괄적인 사회정책 실시를 요구하고 있다. 또한 인종차별 시정조치와 인종할당제도 주장하고 있다. 근래 브라질 정부의 인종차별 시정 정책은 흑인 민권운동의 역사적인 승리이다(Johnson Ⅲ 2008, 210-13).

브라질에서 매년 거의 5만건의 살인사건이 발생하고 있다(Human Rights Watch 2009). 총기에 의한 살인이나 사망 비율이 세계에서 가장 높다. 살인이나 사망은 대부분 불법적인 마약거래와 관련이 있다. 무법지대와 다름이 없는 농촌지역에서 원주민과 농민 노동자는 토지분쟁으로 협박과 폭력에 직면하고 있다. 한편 도시에서도 폭력 및 마약 범죄집단이 준동하고 있으나 경찰이 효과적으로 통제하고 있지 못하다. 도시화, 경제자유화, 경제성장의 지체는 극심한 빈곤과 극명한 불평등을 초래하였다. 이는 결과적으로 사회적 불안정과 폭력을 초래하고 있다(Pereira 2008, 186).

브라질 시민 다수는 극심한 빈곤 때문에 교육 수준이 낮다. 또한 다수의 시민들은 제도권 경제에서 노동을 할 수가 없다. 결과적으로 실업보험이나 고령보험 등의 사회적 권리를 누리지 못하고 있다(Hagopian 2005, 137). 까르도수 대통령(1995-2000)은 건강, 교육, 고령자와 장애인 지원 등과 관련된 사회복지 정책을 확대 실시하였다. 그리고 조건부 현금지원 정책들 - 장학금 지원("Bolsa Escola"), 구호식량 지원("Bolsa Alimentacao"), 빈곤퇴치와 지역적 불평등 해소("Projeto Alvorada") -도 실행하였다(Sola 2008, 126). 특히 교육투자 확대는 학생들의 등록율을 높였

다(Hagopian 2005, 137).[24]

룰라정부는 조건부 소득이전 프로그램("Bolsa Familia")을 더욱 확대 실시하였다.[25] 브라질 국민의 1/4이 현금지급을 통하여 생계보조의 혜택을 받게 되었다. 룰라정부는 또한 사립대학의 빈곤층 학생들에게도 장학금을 제공하는 정책("ProUni")을 실시하였다. 까르도수 정부가 1996년 시작하고 룰라정부가 확대한 모든 소득이전 정책은 결과적으로 소득불평등을 21%나 감소시켰다(Sola 2008, 127).

한편 국제사회의 시대적 변화는 브라질의 민주주의 체제화를 주도한 정치엘리트에게 압력으로 작용하였다(Weyland 2005, 113). 20세기 말의 공산주의 일당체제의 몰락과 냉전종식은 이념적 갈등을 약화시켰고 민주주의에 대한 국제적 지지와 지원은 더욱 강화되었다. 미국은 주도적으로 민주주의 국가들에 대하여 적극적인 지지와 지원 정책을 추구하였다(Weyland 2005, 116-7). 더욱이 브라질은 세계경제 질서에 통합됨으로서 주변 민주국가들의 영향력을 더 많이 받게 되었다. 특히 남미경제공동체(MERCOSUR)는 민주주의의 집단적 방위조직이기도 하다(Weyland 2005, 119).

민주주의를 지지하는 세계적 지역적 시대정신이 확산되고 세계의 65% 국가가 선거민주주의를 실현하면서 국제사회에서 권위주의적 성향과 향수의 정당성도 쇠퇴하였다. 브라질의 주류 정치에서 반민주적 정서의 공개적 구호가 실질적으로 사라졌다(Power 2008, 103). 또한 브라질 정부는 국제연합(UN)의 장애인 권리협약을 비준하였고 국제연합 고문금지 위원

---

24) "Projeto Alvorada"(Project Dawn)는 연방정부가 주정부, 시정부, 시민단체 등과 협력하여 브라질의 빈곤과 지역적 불평등 해소를 위하여 필요한 조건들을 조성하려는 정책이다.

25) "Bolsa Família"(Family Grant)는 브라질 정부가 사회복지 정책의 일환으로 빈곤층과 원주민 가족을 조건적으로 현금 지원한다. 지원 조건은 자녀들을 학교에 보내고 예방접종을 받도록 한다는 것이다.

회와 인권위원회의 권고안을 실행하겠다고 약속하였다.

반면에 브라질의 재정적 대외의존은 정부의 정책적 자율성을 제한하고 있다. 외국 투자자의 이익을 충족시키는 것과 브라질 시민이 선호하는 이익을 위하여 노력하는 것 사이에 긴장과 갈등이 야기될 수 있기 때문이다(Amaral and Others 2008, 139). 브라질의 고질적인 과도한 대외부채는 국가예산 균형, 환률, 이자율 등과 관련하여 채권국가나 다국적 기업의 개입을 초래하였다. 결과적으로 브라질 정부의 정책적 자율성이 다소 축소되었다. 브라질의 대외부채와 그 관리로 인한 국제금융시장 의존은 재정정책과 지출 우선순위 결정에서 대통령의 선택을 제한하고 있다(Amaral, Diniz, Kingston & Krieekhaus 2008, 139).[26]

브라질의 민주주의 질은 환경적 차원에서 전반적으로 부정적으로 평가될 수 있을 것 같다. 참여민주주의를 지향하는 브라질 시민단체의 사회적 책임성, 경제안정화, 흑자무역, 소득불평등 개선, 소득이전 정책을 통한 소득 증대, 민주주의와 인권에 대한 국제적 지지과 지원 등은 브라질 민주주의의 질적 향상에 기여하는 환경적 속성들이다. 반면에 정언유착, 언론인에 대한 위협, 경제자유의 제한, 상대적으로 높은 수준의 사회경제적 불평등, 세대, 계층, 인종 사이의 복합적 사회갈등, 사회적 불안정과 폭력, 낮은 수준의 사회복지, 그리고 높은 경제적 대외의존도에 따른 국가자율성의 제한 등은 민주주의 질을 약화시키는 속성들이다. 이러한 환경적 속성들은 또한 내재적, 외재적 차원의 민주적 속성들에 직, 간접적으로 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

---

26) 환경적 차원의 속성, 대외부채가 내재적 차원의 속성, 정치리더십에 영향을 준 경우이다.

## Ⅵ. 결론

신민주체제의 민주주의 질을 다아알의 다두제적 시각에서 다차원적으로 접근할 수 있다. 신민주국가의 민주적 속성들을 우선 정치체제 영역의 내재적 차원과 국가영역의 외재적 차원으로 구별하고 신민주체제와 국가가 기반하고 있고 또한 상호 영향을 주고 받고 있는 국내외적 사회를 환경적 차원으로 구분한다.

브라질 신민주체제의 민주주의 체제화는 일반적으로 보수적이다. 군부를 비롯한 보수세력이 정치적 영향력을 계속하여 유지하고 있다. 권위주의 유산의 청산과 민주적 개혁이 거의 정체되고 있다. 브라질 신민주체제의 민주주의 질은 총제적으로 낮은 수준이다. 특히 외재적 차원의 속성들이 취약하다. 그 속성들의 개선없이는 브라질 민주주의의 질적 발전을 기대하기 어려울 것이다.

브라질은 신민주체제 수립후 내재적 차원의 속성들이 대체적으로 민주주의 질을 개선하는 방향으로 변화하고 있다. 자유 공명선거의 제도화을 통하여 3회 정권교체를 실현하였을 뿐만 아니라 좌파 노동당의 집권과 리더십으로 이념적 정책적 선택의 폭도 확대되었다. 브라질 정치인들은 이념적 경직성과 갈등, 분열에서 이념적 유연성과 관용, 수렴으로 점차 변화하고 있다. 브라질 시민 다수는 선거에서 정책지향적 투표를 하는 경향을 보이고 있다. 반면에 신민주체제 대통령들의 포고령정치는 수평적 책임성을 약화시키고 있다. 브라질 정당들의 정치적 정책적 일관성과 책임성도 상대적으로 취약하다.

브라질 신민주체제의 외재적 차원의 문제들은 내재적 차원의 민주적 속성들을 위축시킬 정도로 심각하다. 폭력적이고 부패한 경찰에 의하여 인권침해가 광범위하게 이루어지고 있다. 정치권력과 조직범죄에 약하

고 부패한 사법부는 법치와 사회정의 실현에 무력하다. 이러한 조건에서 브라질의 공안은 불안하고 사회적 폭력이 만연하고 있다. 브라질 군부는 국가안보와 법질서 유지의 명분으로 국내문제에 계속하여 수시로 개입하고 있다.

브라질은 신민주체제에서 경제적 안정화와 성장을 점진적으로 실현하고 있고 경제불평등과 사회복지도 적극적인 정부정책을 통하여 다소 개선되고 있다. 그러나 신민주체제의 환경적 차원의 속성들은 아직도 대부분 부정적이다. 사회경제적 불평등은 상대적으로 심각하고 개인의 경제자유는 제한되고 있다. 사회적 긴장과 갈등은 세대, 계층, 인종들 사이에 복합적으로 존재하고 있다. 사회적 폭력도  공공질서를 위협할 수준으로 발생하고 있다. 반면에 브라질 정부의 복지정책 확대을 통하여 결과적으로 사회복지의 수준이 향상되었고 소득불평등도 다소 완화되었다. 그러나 주요 남미국가들에 비하여 아직도 문제가 심각하다. 반면에 시민사회의 다양성과 참여적 역동성은 긍정적인 속성이다. 시민사회 단체들은 독립적인 언론매체와 함께 직접적으로 신민주정부와 정치인들을 견제하고 감시하고 있다. 그들은 참여민주주의와 사법부 개혁을 요구하고 있다.

결론적으로 제한된 관련 자료에 근거하여 브라질의 민주주의 질은 총체적으로 낮은 수준에 머물고 있다고 볼 수 있다. 내재적 차원의 민주성은 일반적으로 강화되는 방향으로 다소 개선되고 있다고 보여진다. 반면에 외재적, 환경적 차원의 부정적인 속성들은 오히려 내재적 차원의 민주성을 제한 또는 훼손하고 있고 또한 앞으로 그렇게 할 개연성을 갖고 있다고 추측할 수 있다. 따라서 내재적 차원의 개선도 중요하지만 외재적 차원의 부정적인 속성들의 개선이 보다 절실하다. 특히 브라질 사법부와 경찰에 대한 개혁정책을 추진할 수 있는 정치지도력이 우선적으로 요구된다.

## 참고문헌

양동훈. 2009. “민주주의 질(質)의 개념화 문제: 다차원적 접근.” 미출간. 1-24.

양동훈. 2007. “남미의 인권유산 정리과정과 민주주의: 비교정치의 시각에서.”『라틴아메리카 연구』Vol. 20, No 4. 5-39.

양동훈. 2003. “브라질의 정치부패와 민주주의 공고화: 비교론적 시각에서.”『라틴아메리카 연구』26집 2호. 291-314.

양동훈. 1997. “대통령제와 민주주의 공고화의 문제: 브라질의 경우.”『사회과학연구』13집. 5-21.

양동훈. 1996b. “민주화와 권위주의체제의 청산문제: 브라질과 아르헨티나 비교.”『라틴아메리카 연구』9권 1호. 171-194.

양동훈. 1994. “제3세계의 민주화과정: 개념화의 문제.”『한국정치학회보』28집 1호. 451-481.

양동훈. 1989. “The Military and the Politics of Democratization in South America: A Comparative Study.” Ph. D. Dissertation, The University of Texas at Austin.

Almeida, Alberto Carlos. 2008. “Core Values, Education, and Democracy: An Empirical Tour of DaMatt's Brazil.” *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 233-256.

Amaral, Aline Diniz, Peter R. Kingston, and Jonathan Krieekhaus. 2008. “The Limits of Economic Reform in Brazil.” *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 137-160.

Ames, Barry, Andy Baker and Lucio R. Renno. 2008. "The Quality of Elections in Brazil: Policy, Performance, Pageantry, or Pork?" *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 107-133.

Beetham, David and Sarah Bracking, Iain Kearton, and Stuart Weir. Eds. 2002a. *Handbook on Democracy Assessment.* The Hague: Kluwer Law International.

Carothers, Thomas. 2002. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 1. 5-21.

Collier, David and Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." World Politics, Vol. 49(April). 430-451.

Coppedage, Michael. 2004. "Quality of Democracy and Its Measurement." *The Quality of Democracy: Theory and Applications,* eds. Gullermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel, Osvaldo M. Iazzetta. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press. 239-248.

Cullel, Jorge Vargas. 2004. "Democracy and Theoretical Issues Drawn from the Citizen Audit of the Quality of Democracy in Costa Rica." *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, eds. Gullermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel, Osvaldo M. Iazzetta. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press. 211-215.

Dahl, Robert Q. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry and Morlino, Leonardo(eds.). 2005. *Assessing the Quality of Democracy.* Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University

Press. 123-162.

Freedom House. 2009. "Freedom in the World-Brazil 2009."

Hagopian, France. 2005. "Brazil and Chile." *Assessing the Quality of Democracy,* eds. Larry Diamond and Leonardo Morlino. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press. 123-162.

Hochstetler, Kathryn. 2008. "Organized Civil Society in Lula's Brazil." *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 33-53.

Holston, James and Caldeira, Teresa P.R. 1998. "Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship." *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, eds. FelipeAguero and Jeffrey Stark. Miami: North-South Center Press at the University of Miami. 63-296.

Human Rights Watch. 2009. "Summary Report, Brazil"(January).

Hunter, Wendy. 1998. "Civil-Military Relations in Argentina, Brazil, and Chile: Present Trends, Future Prospects." *Fault Lines of Democracy in Post- Transition Latin America,* eds. Felipe Aguero and Jeffrey Stark. Miami: North-South Center Press at the University of Miami. 299-322.

Hunter, Wendy. 1994. "Contradictions of Civilian Control: Argentina, Brazil, and Chile in the 1990s." Presented at the XVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, March 10-13.

Huntington, Samuel P. 1997. "After Twenty Years: The Future of the Third Wave." *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4(October). 3-12.

Johnson III, Ollie A. 2008. "Afro-Brazilian Politics: White Supremacy, Black

Struggle, and Affirmative Action." *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 209-230.

Kingstone, Peter R. and Power, Timothy J. 2008. "Introduction." *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 1-12.

Lechner, Norbert. 2004. "On the Imaginary of the Citizenry." *The Quality of Democracy: Theory and Applications,* eds. Gullermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel, Osvaldo M. Iazzetta. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press. 203-221.

Merkel, Wolfgang. 2004. "Embedded and Defective Democracies." *Democratization* Vol. 11, No. 5(December), 33-58.

O'Donnell, Guillermo. 2004. "Human Development, Human Rights, and Democracy." *The Quality of Democracy: Theory and Applications,* eds. Gullermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel, Osvaldo M. Iazzetta. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press. 9-92.

O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1.

O'Donnell, Guillermo A. and Schmitter, Philippe C. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Pereira, Anthony. 2008. "Public Safety, Private Interests, and Police Reform in Brazil." *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 185-208.

Pereira, Anthony W. & Ungar, Mark. 2004. "The Persistence of the Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone." *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe,* eds. Katherine Hite and Paola Cesarini. Notre Dame: University of Notre Dame. 263-304.

Perlman, Janice E. 2008. "Redemocratization Viewed from Below: Urban Poverty and Politics in Rio de Janeira, 1968-2005." *Democratic Brazil Revisited,* eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 257-280.

Plattner, Marc F. 2005. A Skeptical Perspective. *Assessing the Quality of Democracy,* eds. Larry Diamond and Leonardo Morlino. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 77-81.

Power, Timothy. 2008. "Centering Democracy? Ideological Cleavages and Convergence in the Brazilian Political Class." *Democratic Brazil Revisited,* eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 81-106.

Santos, Fabinano and Vilarouca, Marcio Grijo. 2008. "Political Institutions and Governability from FHC to Lula." *Democratic Brazil Revisited*, eds. Peter R. Kingstone and Timothy J. Power. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press. 57-80.

Smith, Peter. 2005. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press: Part Ⅲ: Qualities of Democracy. 213-310.

Sola, Lourdes, 2008. "Politics, Markets, and Society in Brazil." *Latin America's Struggle for Democracy*, eds. Larry Diamond, Marc F.

Plattner, and Diego Abente Brun. Baltimore; The Johns Hopkins University Press. 124-138.

Smith, Peter H. 2005. *Democracy in Latin America.* New York: Oxford University Press.

Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone.* Princeton: Princeton University Press.

Weyland, Kurt. 2005. "The Growing Sustainability of Brazil's Low-Quality Democracy." *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, eds. Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring. Cambridge: Cambridge University Press. 90-120.

Von Mettenheim, Kurt. 1997. "Brazilian Presidentialism: Shifting Comparative Perspectives from Europe to the Americas," *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, ed. Kurt Von Mettenheim. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 136-158.

▌논문투고일자: 2009년 10월 30일
▌심사완료일자: 2009년 12월 15일
▌게재확정일자: 2009년 12월 16일