

룰라정부의 성장과 분배정책에 대한 일고찰*

이종걸(한국외대)

윤택동(한국외대)**

- I. 서론
- II. 성장과 분배 그리고 이들의 관계에 대한 논쟁
- III. 브라질의 경제성장과 부의 분배
- IV. 룰라정부의 기본경제정책 방향과 그에 대한 분석
- V. 결론: 경우에 따른 성장과 분배의 조화

I.

최근 한국에서는 여러 차례 신문이나 방송을 통해 브라질 룰라 대통령에 대한 소개나 그의 정책에 대한 분석들이 보도되었다. 왜 지구상의 반대편에 있는, 또 한국과 대외교역 측면에서 그리 중요한 파트너도 아닌 국가, 브라질의 대통령에 대해 한국이 관심을 가지게 되었는가? 여기에는 약 2개월의 차이는 있지만 룰라 대통

* 한국외대 2003년 교내학술연구지원에 의해 수행됨

** Jong-Gul Lee(주저자, Hankuk University of Foreign Studies)/ Taek-Dong Yoon(공동저자, Institute of Latin American Studies of HUFs), "An Evaluation of Growth and Distribution Policy of the Lula Government".

령이나 한국의 노무현 대통령 모두 올해 취임하였다는 점과 더욱 중요한 것은 이들 두 대통령 모두가 개혁적 성향을 가지고 있다는 점이 비교의 기본조건을 제공해주고 있기 때문이다. 즉 같은 시기에 같은 이념적 성향의 두 대통령이 어떻게 국가를 운영할 것인가 하는 비교적 측면이 기본적 관심을 끌게 하는 조건이라 할 수 있다.

본 논문은 이러한 한국에서의 관심을 바탕으로 한국과 브라질, 두 나라의 현재 상황과 두 나라 현정부의 초기정책을 비교하려는데 초점을 두고 있는 것은 아니다. 그와는 반대로 브라질 룰라 정부의 경제정책의 기본방향을 분석하여 봄으로써, 경제학계에서 중요한 문제 중의 하나로 다루고 있는 경제성장과 부의 분배의 상관관계에 대한 논의를 다시 불러 일으켜 보고자 하는데 목적이 있다. 이것은 단지 몇몇 학자들만의 관심의 대상이 아니며, 전세계적으로도 아주 특이한 상황으로 관심을 끌고 있는 주제이기도 하다. 더 나아가 룰라정부 경제정책의 성장과 분배에 대한 분석은 결과적으로 현재까지의 룰라정부의 성공적 국정운영의 요인도 함께 이해할 수 있게 해줄 것이다.

브라질은 이미 잘 알고있는 것처럼 전세계적으로 불평등이 아주 심한 국가중의 하나이다(윤택동, 2001, 2003). 부의 분배가 아주 심각하게 불평등한 브라질이지만, 경제성장 측면에서 보면, 최근 20년을 제외할 때, 그 이전에는 상당히 높은 성장을 실현하였었고, 한국보다도 앞서 산업화를 시작하여 상당한 수준에 도달하였었

며, 또 1970년대 초, 11%대의 고도성장을 통해 한국에 앞서서 “브라질의 기적”이라는 말을 들었던 나라이기도 하다. 브라질의 이 같은 경험, 즉 성장에도 불구하고 분배문제는 개선되지 않는 사실을 놓고 1970년대 초반에 경제학계에서 전세계적으로 논의가 발생되기도 하였다. 이를 통해 성장과 분배는 동시에 해결되기 어려운, 즉 공존하기 어려운 것으로 경제학계에서는 보편적으로 받아들여지게 되었다.

이렇게 성장과 부의 분배에 있어 상반된 결과를 보여주었던 브라질이 최근에 와서는 또다시 새로운 가능성을 보여주고 있다. 다시 말해, 성장과 부의 분배가 동시에 달성될 수 있다는 사실을 경제정책을 통해 보여주고 있다. 따라서 본 논문에서는 경제학계에서는 현재 불가능한 것으로 보고 있는 이들의 공존문제를 브라질 현정부 내지 경제정책팀은 어떻게 가능하다고 하고 있는지 이를 분석하여 설명하는데 초점을 두고 있으며, 이를 통해, 향후 성장과 분배에 대한 좀더 깊이 있는 논의의 초석을 제시하는데 관심을 두고 있다.

본 논문은 서론에 이어 성장과 불평등에 대한 이론적 배경을 제2절에서 간단하게 살펴보고 있으며, 제3절에서는 브라질의 과거유산, 즉 현정부 이전까지의 성장과 부의 분배 현황을 살펴보고 있다. 그리고 제4절에서는 룰라정부가 발표한 경제정책을 기반으로 그들 정책의 기본방향을 간단하게 제시하고, 이들의 이론적 가능성과 정책적 일관성을 분석하는데 초점을 두고 있다. 그리고 마치

막으로 성장과 분배에 관련한 브라질만의 특성을 논하는 것으로 결론을 맺고 있다.

II.

경제성장과 관련된 대표적 성장이론으로는 개인마다 다르게 생각할 수 있지만, Solow에 따르면, 크게 다음 3가지 성장이론으로 대표될 수 있다고 한다: 해로드-도마 성장모델, 솔로우 성장모델, 내생적 성장모델(Romer, 1994, 1990; Solow, 1994). 본 논문에서는 이들 이론에 대해서는 자세히 다루지 않는다. 단지 강조하는 부분은 이들 대표적 성장이론의 주된 초점은 자본에 모아지고 있다는 점이다. 다시 말해 성장에 있어 결정적 요인은 자본이라고 지적하고 있다는 것이다. 이 성장모델들은 경제성장에 있어 중요한 요인들 중의 하나를 분명하게 지적해주고 있고, 또 정책적 활용도 쉽다는 장점을 가지고 있지만, 경제성장이 자본에 의해 결정된다는 너무나 단순한 논리를 가지고 있다는 단점을 지니고 있다. 경제성장이 라는 것은 자본을 포함한 여러 복합적인 요인에 의해 결정된다는 것은 말할 필요가 없는 사실이다.

분배 더 나아가 경제적 불평등 그 자체에 대해서는 이미 상당히 많이 연구되어져 왔다. 20세기 초반에서부터 시작하여 많은 경제불평등에 대한 연구들이 발표되었고, 그 과정에서 각종 불평등 지수

들이 만들어져 발표되었다. 그리고 1970년대에는 불평등과 경제발전간의 상관관계에 대한 접근이 활발히 전개되었다. 현재 분배에 대해서는 일반적으로 지니지수, 10분위지수 등 각종 불평등지수들을 이용하여, 특수한 불평등이 가져오는 문제점에 대한 사회적 접근을 하는 것이 연구에서 나타나는 일반적 경향이다. 지니지수의 특징을 지적한다면, 로렌츠곡선을 통해 나타내는 면적에 의해 지수의 크기가 결정되면서, 양쪽 끝 특히 하위층의 변화보다는 중간계층의 크기 변화가 큰 영향을 미치게 된다. 다시 말해 중간계층의 변화에 민감하다고 할 수 있는 반면, 10분위지수의 경우에는 상위층과 하위층을 직접 비교함으로써 양쪽 끝, 특히 하위층의 변화가 상대적으로 잘 나타난다는, 즉 하위층 변화에 민감하다는 특징을 가지고 있다.

이렇게 사회적으로 나타나는 분배의 상태를 분석하는 이들 불평등 지수들은 그것이 어떻게 형성되는가에 대한 설명을 하지 않고, 단지 나타난 현상에 대해서 설명을 하고 있다는 단점을 가지고 있다. 그리고 이러한 분배상태가 경제성장에 어떠한 영향을 미치는지에 대해서도 아무런 설명을 할 수가 없다.

결국 이들은 각기 한 부문에만 집중하여 설명하는, 그리하여 서로간의 연관성을 찾아볼 수가 없는 단점을 보여주고 있다. 이러한 문제점이 지적되고 논의되게 된 것은 발전도상국에서 발생한 사례가 시발점이 되었다. Fishlow(1972, 1974)는 브라질의 분배문제를 살

펴보면서, 특이한 점을 발견하였다. 경제성장은 높게 나타나는 반면, 분배는 악화되는 현상을 발견하였던 것이다. 즉 성장과 분배가 상반되는 현상을 통계를 통해 확인하였다. 이것은 곧 세계경제학계에서 논란을 가져오면서 경제성장이 저발전국의 빈곤문제 더 나아가 분배문제를 해결할 수 없다는 사실을 받아들이게 만들었고, 여기서 어떻게 해야 개도국들의 빈곤과 분배문제를 해결할 것인가에 대해 논의가 이루어지게 된 것이다. 이러한 연장선상에서 한때 ‘분배없는 성장’ 또는 성장없는 분배’라는 논의가 등장하기도 하였다(Chenery and Srinivasan, 1988; Velloso, 1991).

사실 성장과 분배에 대해서는 쿠즈네츠의 유명한 “역U자 이론”이 이러한 개도국의 사례가 나타나기 이전에 논의되었었다. 쿠즈네츠의 역U자이론은 경제성장의 초기에는 분배가 악화되다가 나중에 개선된다는 것이 요점이다. 쿠즈네츠의 이 이론은 여러 측면에서 검증되었고, 일반적으로 이것이 맞다는 사실이 입증되었다(Kuznets, 1955; Todaro, 1985). 하지만 브라질에서 1960-70년대에 나타난 사례는 이러한 일반적 경향에 대해 반증을 하게 되었으며, 브라질의 경우는 지속적으로 악화되는 측면을 보여주었다. 이로 인해 자본이 중심이 되는 경제성장 이외에도 분배에 영향을 미치는 요인이 있음을 논의할 수 밖에 없게 되었고, 따라서 각국의 특수한 사회적, 구조적 문제까지도 논의되게 되었다.

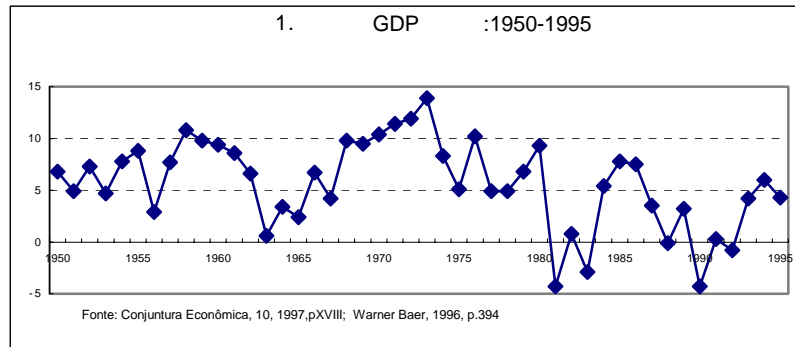
III.

1. 브라질의 경제성장

본 논문에서는 경제성장과 부의 분배간의 상관관계에 대해 살펴 보려고 하고 있다. 특히 이 논문의 초점은 경제학계에서 일반적으로 받아들이고 있는 성장과 분배의 동시 해결 불가능성에 대해 최근 브라질의 경우를 통해 다시 논의하려는 데 있다. 좀더 구체적으로 성장과 분배의 동시 해결가능성을 살펴보려고 한다. 이를 위해 브라질의 현재(룰라정부)와 과거(룰라정부 이전)를 나누어, 우선적으로 과거 브라질에서 나타난 성장과 분배의 상관관계를 이 절에서 살펴보고 다음 절에서 현 정부의 정책방향과 그것이 가져다 주는 성장과 분배의 상관관계 변화 가능성을 살펴볼 것이다.

다음 <그림 1>에서 보듯이, 브라질의 경제성장률은 1980년까지는 상당히 높은 수준을 유지하고 있음을 확인할 수 있다. 1963년에서 1965년까지의 예외적 低성장 기간을 제외하면 1980년까지는 평균적으로 높은 성장률을 기록하고 있다. 하지만 1980년 이후에는 경제성장률이 상대적으로 낮아졌을 뿐만 아니라, 성장률의 변화폭 또한 상당히 크다는 사실, 즉 거의 3-5년 단위로 성장률 자체가 큰 폭으로 변화하고 있음도 동시에 확인할 수 있다. 1980년 이후의 급격한 경제성장률 변화, 그리고 1963-65년 사이의 경제활동의 급격한 침체 등은 근본적으로 브라질경제의 내부적 사정에 의한 것이다. 결국 이러한 현상이 나타나게 된 것은 브라질경제의 자체 특

성에 기인하는 것이라고 지적하여야 할 것이다.¹



경제성장률의 변화를 좀더 자세하게 살펴보면, <표 1>에서 기간별 변화를 확인할 수 있다. 1950-62년 사이에는 년 평균 7.4%라는 높은 성장률을 기록하고 있음을 알 수가 있고, 1963-67년 사이에는 성장률이 급격히 감소하여 3.5%로 나타나고 있다. 이렇게 경제활동에서 큰 변화가 발생하게 된 것은 1961-63년 사이에 집권하고 있던 사회주의정부의 노선이 브라질 기존지배계층과 갈등을 불러 일으키면서, 심각한 이념논쟁이 발생하였고, 그 영향으로 경제가 침체상태로 빠지면서 이전과는 크게 차이 나는 성장률을 기록하게 된 것이다. 결과적으로 1964년 군사쿠데타가 일어나고 경제를 다시 안정시키게 되는 1967년까지 경제는 상대적으로 低성장을 하게

¹ 이 논문의 초점은 경제성장과 분배의 상관관계를 논하는 것이다. 따라서 경제성장에 있어서 연관된 세부적 문제들을 여기서는 논의하지 않을 것이며, 브라질경제의 전반적 성장추세가 어떻게 변화하고 있는가 하는 수준에서의 논의만을 진행한다.

되었으며, 이 기간 중에 상당히 엄격한 경제안정화 정책이 시행되었다. 1968년 이후에는 앞 기간에 조성한 국가경제안정을 바탕으로 확대성장정책이 시행되면서 高成長 기간이 이어지게 되었다. 1968-73년 사이에는 년 평균 11.2%라는 아주 높은 성장을 기록하면서 전세계적으로 ‘브라질의 기적’이라고 불리게 되었고, 이때가 브라질경제의 황금기라고 할 수 있다.

<표 1> 브라질 년평균 GDP 성장률

	1950-62	1963-73		1974-80	1981-92				1992-95	
		Total	'63-67	'68-73		Total	'81-83	'84-86	'87-92	
Tx. Cresc	7.4	7.4	3.5	11.2	7.1	1.3	-2.2	6.9	0.3	4.83

자료: 그림1과 동일

1974-80년 사이에는 7.1%의 년 평균성장률을 기록하고 있다. 7.1%라는 것은 상대적으로 높은 성장률임에 틀림없으며, 다시 말해 이전의 고성장을 그대로 유지하고 있다고 분석할 수 있을 것이다. 하지만, 이 기간에 선택한 팽창적 경제정책이 1980년 이후 브라질경제의 혼란과 위기를 가져온 원인이 되었다고 지적되고 있다 (Batista, 1987; Bacha, 1984; D. Carneiro, 1992; Carneiro and Modiano, 1992; R. Carneiro, 1991). 다시 말해 주변 경제여건과 내부적 경제안정의 중요성을 무시한 정책이 단기적으로는 성장을 지속할 수 있게 하였다고 할 수는 있지만, 장기적으로는 심각한 문제를 브라질경제에 지워주게 된 것이다.

결국 이 논문에서 집중하여 살펴보고자 하는 경제성장 측면에서

본다면, 1950년에서 1980년 사이에 브라질은 상당히 높은 경제성장률을 달성하였으며, 이를 통해 브라질경제는 양적으로 상당한 팽창을 하였음이 틀림없다.² 1950년 이전의 경제성장률은 표와 그림에서 나타나 있지 않지만, 브라질 경제는 1930년의 대공황이후 지속적으로 성장을 해온 것으로 나타나고 있다. 이런 측면에서 브라질 경제는 상당기간 높은 성장률을 기록하여 왔고, 1950-60년대 경제학계의 일반적 논의에 따른다면, 브라질에서 빈곤의 문제와 분배문제는 상당히 해소되었어야 한다. 2차대전이후 많은 선진국들이 등장하면서 이들의 빈곤문제는 국제이슈화 되었고, 이의 해결위해 제시된 것이 물적확대, 다시 말해 경제성장이었다(Arndt, 1987). 경제성장을 통해 양적확대가 이루어지면 자연스럽게 빈곤과 분배 문제가 해결될 것으로 선진국 경제학자들은 생각하였고, 이러한 생각을 바탕으로 경제성장을 위한 여러 방안들이 이 시기에 제시되었다(Agarwala and Singh, 1969). 분배와 관련된 사실은 다음 3.2절에서 좀더 자세히 논의가 된다.

1980년 이후의 브라질 경제성장은 정말로 널뛰듯 3-5년 사이에 큰 변화를 보여주고 있다. 여기에는 여러가지 복합적인 요인이 있으므로 모두 언급할 수 없지만, 이전에 쌓여진 문제로 발생한 인플레이션, 그리고 고인플레이션 하에서 브라질 당시 정부가 취한 올바르지 못한 정책선택과 시행문제가 겹쳐지면서 브라질경제는

² 단순히 생각하여 1950-1980년 사이, 즉 30년 동안에 년평균 7%의 성장을 하였다고 가정한다면, 브라질 경제규모는 이 기간 중에 8배로 늘어나게 된다.

침체를 거듭하였고, 결국 1994년 경제안정화정책인 “헤알계획”이 실시되어 인플레이션을 진정시킬 때까지 브라질경제는 혼란을 거듭하였던 것이다.

2. 브라질의 분배문제: 불평등의 심화³

일반적으로 부의 분배 내지 불평등 문제는 여러 각도에서 논의될 수 있다. 사회계층적인 측면, 경제적인 측면, 정치적인 측면, 인종적인 측면, 성별 측면 등 다양한 각도에서 접근할 수 있고, 또 표현될 수 있다. 하지만 일반적으로 가장 먼저 논의되는 것이 경제적인 측면에서의 불평등이라고 할 수 있다. 사실 불평등이 가장 눈에 띄게 두드러지게 나타나는 것이 경제적 측면이다. 경제학적으로 ‘부의 분배’ 상태라고 표현되는 경제적 불평등은 소수가 경제적 부의 대부분을 차지하고 다수는 아주 일부만을 갖게 되는 현상으로, 외형적으로 두드러지게 나타난다. 이와 같이 경제적 불평등은 다수를 차지하는 몫사는 계층이 빈곤에 처하게 되는 문제점으로, 그리고 이 빈곤은 또다른 사회적 측면의 문제를 유발하게 되기 때문에 국가적 중요한 문제로 대두하게 된다. 한 국가내에서 국민의 경제적 빈곤은 크게 절대적 빈곤과 상대적 빈곤으로 구분하여 논의된다.

절대적 빈곤과 관련하여 브라질은 1970년 총가구수의 44%가

³ 이 절은 윤택동(1999, 2001)의 일부분을 활용하였다.

‘절대빈곤층’에 속해 있었다(Velloso, 1991).⁴ 1970년 이후 그 수준은 급격히 떨어지기 시작하였으며, 1980년에 이미 총가구의 18%까지 감소하였다. 따라서 브라질에서 극심했던 절대빈곤문제는 시간이 지나면서 어느 정도 해결되었다고 할 수 있지만, 절대빈곤보다도 더 중요하게 살펴보아야 할 것은 ‘상대적’ 불평등이다.

부의 분배에 있어서 상대적 불평등을 살펴보면 주로 이용되는 것이 지니지수와 10분위 지수이다. 표2에서는 브라질의 지니지수를 보여주고 있다. 1960년에 브라질은 이미 0.50으로 상당히 높은 수준의 불평등이 존재하였고, 그리고 1970년에 0.56, 1980년에 0.59, 그리고 1990년에는 0.63으로 계속 악화되고 있다. 지니지수가 0.5 이상이면 불평등이 상당히 심하다고 평가되는데, 브라질은 그 수준을 넘어서 아주 심각한 불평등 수준에 도달하고 있는 상황이다. 이미 앞에서 살펴보았듯이 브라질은 1930년대 이후 1980년까지 높은 경제성장률을 달성하였다. 1950-80년 사이에 년평균 7% 이상의 성장을 기록하였고, 특히 1968-73년 사이에는 년 평균 11.2%의 경제성장률을 기록하면서 ‘브라질의 기적’이라고 불려질 정도였다 (Conjuntura Econômica, 1997: XVIII). 결과적으로 높은 경제성장에도 불구하고 부의 분배는 악화되었다는 것을 위의 자료를 통해 확인할 수 있게 되는데, 이 결과는 종전의 경제발전모델에서 주장하는

⁴ 인간이 생존하는데 있어서 필요한 최소한의 물질적 수준이하를 절대빈곤이라고 할 때, 여기서 사용된 절대빈곤의 기준은 브라질 최저임금으로, 가계소득이 최저 임금 하나 이하를 받는 층을 절대빈곤가구로 분류하였다.

것과는 상반되는 현상이었다(Fishlow, 1972). 이때까지 경제학계에서 논의되어온 경제발전모델은 양적 성장이 개도국의 빈곤을 해결해 줄 것이라고 믿고 있었으며, 따라서 빈곤이 해결되면 분배문제도 해결되는 것으로 생각하였다. 이런 개념하에서 당시 GNP의 증대는 경제성장이자 경제발전으로 받아들여졌었다. 하지만, 브라질에서 발생한 현상, 즉 높은 경제성장에도 불구하고 분배의 개선이 아니라 오히려 악화되는 현상은, 당시까지 개도국의 경제발전을 위해서 일반적으로 적용되어왔던 신고전적 경제발전모델에 문제가 있음을 확인하게 만들어주었다(Adelman, 1975; Chenery, 1975; Myrdal, 1980; Naqvi, 1996; Singer, 1977, 1978).

<표 2> 브라질 경제적 불평등지수: 지니지수와 10분위지수

	1960	1970	1980	1990
지니지수	0,50	0,56	0,59	0,63
10분위지수	34	40	47	78

자료: 윤택동, 1999: 62; Barros e Mendonça, 1993: 544.

지니지수가 한 사회의 중간계층의 변화를 상대적으로 잘 보여준다면, 10분위지수는 하위계층의 변화를 좀더 직접적으로 보여준다. 역시 표2에서 브라질의 10분위지수를 확인할 수 있는데, 이 10분위지수는 한 국가의 모든 사람을 그의 **富有**에 따라 10개 그룹으로 구분하여, 최상위 10%의 평균소득과 최하위 10%의 평균소득을 비교하고 있다. 10분위지수를 통해서도 브라질에서 부의 분배 악화현상을 재확인할 수 있다. 1960년 이후 10분위지수는 계속 높아져,

최상위층 10%와 최하위 10%의 소득사이의 격차가 지속적으로 확대되고 있다. 그리고 1980년대에는 10분위지수가 급격히 증가하였다. 1960년에서 1980년 사이에 10분위지수는 34배에서 47배로 계속 악화되어왔다. 그러나 1980-90년 사이에 47배에서 78배로 아주 급격히 증가하였다. 이는 최상위 10%와 최하위 10% 사이의 소득격차가 아주 심해졌음을 의미한다. 이같은 10분위지수의 악화는 결과적으로 1980년대 브라질경제를 지배하였던 초인플레이션과 높은 연관성이 있다.

따라서 위의 사실을 통해 두 가지 특징을 살펴볼 수 있다. 우선 경제성장과 분배문제로 10분위지수를 통해 보아도 1980년대까지 이들 관계는 상반되고 있음을 확인할 수 있다는 점과 두번째로 1980년대의 분배악화는 성장보다는 인플레이션이 강하게 작용하였다는 점이다. 1980년 100%를 넘었던 브라질 인플레이션은 1983년 200%, 1987년 400%, 1989년 1700%를 넘어서(Baer, 1996), 1994년 6월에는 연간(12개월 누적) 인플레이션이 5000%에 달할 정도로 계속 높아져왔다. 15년간 지속된 높은 인플레이션은 저소득층, 특히 임금노동자의 소득을 더욱 낮게 만든 반면, 고소득층은 더 많은 정보와 지식을 통해 자기 재산을 보호하고 또 인플레이션으로 인한 상대적으로 싼 노동력을 이용함으로써 소득격차가 더욱 확대되었던 것이다. 이를 통해 인플레이션은 부익부 빈익빈을 심화시키고, 저소득층에게 가장 잔혹한 세금이라는 점을 80년대 브라질에서 발생한 부의 분배 악화현상이 분명하게 보여주고 있다.

이상에서 살펴본 브라질에서 발생한 경제성장과 분배 경험은 현재 일반적인 경제학계의 성장과 분배에 대한 인식과 일치하고 있다. 즉, 성장과 분배는 동시에 해결이 어렵다는 것은 학계의 일반적 인식이며, 브라질의 경험은 이를 현실에서 보여주고 있는 것이다. 성장과 분배의 동시 해결은 정말 불가능한 것인가? 이에 대한 새로운 논의를 위해 제 4절에서 브라질 룰라정부의 기본정책 기조를 살펴보고 성장과 분배에 대한 새로운 해석을 해보고자 한다.

IV.

룰라(Luiz Ignacio Lula da Silva)는 2003년 1월 1일 브라질 대통령으로 취임하였다. 그의 대통령 취임은 브라질 모든 국민들과 외국인들에게 커다란 관심을 끌었는데, 이는 그의 출신성분과 그의 이념적 성향 때문이었다. 브라질에서는 1961-64년 사이에 잠시 사회주의 정부가 존재하기도 하였다. 하지만 당시 대통령은 지배층 출신의 정치가였다. 하지만 룰라대통령은 그 자신이 브라질 내륙의 오지에서 태어나 불우한 가정에서 성장하였고, 공장의 막노동자를 거쳐 1980년대에 민주화과정에서 노조지도자로 등장하면서 또 자신이 노동당 창당에 중요한 역할을 하면서 정치가로 활동하게 된 입지전적인 인물이다.

그의 좌파적 성향과 불우한 과거가 국정운영에 미칠 영향을 고

려한 보수층의 우려가 지난 3번의 선거에서 발목을 잡았으나, 4번째 도전에서 승리하고 대통령 취임한 후 이러한 것이 기우였음을 현재 보여주고 있다. 특히 룰라정부의 경제정책은 주변의 예상을 깨고 안정속의 성장을 추구하고 있다. 취임 전에 일반적으로 룰라정부는 그의 좌파적 성향으로 말미암아 정책에서도 사회정책이 상당히 중요성을 차지할 것으로 예상하였으나, 룰라정부는 예상과는 달리 안정적 성장 속에 사회정의실현을 목표로 하면서, 앞의 까르도주(Fernando Henrique Cardoso: FHC)정부의 정책을 상당부분 계승하고 있다.

이러한 선택이 불안해 하던 국내외 투자자들을 안정시키면서 브라질경제의 최근 안정적 성장추세를 이끌고 있다. 이같은 룰라정부의 초기 성공은 여러 측면에서 관심을 불러 일으키고 있다. 이 절에서는 먼저 룰라정부의 기본정책방향을 제시하고 난 다음, 그에 대한 분석을 성장과 분배라는 관점에서 진행한다.

1. 룰라정부의 기본경제정책 방향

본 논문은 룰라정부의 기본정책방향을 분석하는데 있어 2003년 4월 브라질 재경부가 발표한 “경제정책과 구조조정”(Ministerio da Fazenda, 2003)이라는 자료를 기반으로 하여 분석을 진행한다. 이 자료는 재무부 경제정책팀이 지난 대통령선거기간 중에 룰라후보

가 발표한 “브라질 국민에게 보내는 편지(a Carta ao Povo Brasileiro)”와 “정부 프로그램(o Programa de Governo)”에 들어있던 경제정책제안을 바탕으로 하여, 앞으로 룰라정부의 경제정책기조를 정리하여 발표한 것으로서, 현정부의 경제정책 기본방향을 제시해주고 있다.

룰라정부의 기본정책방향은 크게 3가지로 요약이 되고 있다.

- i) 브라질 경제의 지속가능한 성장을 회복하는 것
- ii) 이러한 성장추세를 회복하기 위해서는 거시경제적 조정이 필요하며, 이 조정에는 구조개혁이 선행되어야 한다. 따라서 이러한 조정이 발생하는 과도기를 거쳐야 한다는 것
- iii) 사회정의실현이라는 차원에서 현재 브라질에 만연한 심각한 빈곤과 불평등 문제를 개선하고 이를 통해 궁극적으로 경제발전을 추구한다는 것이다.

특히 관심을 끄는 것은 이 3가지 정책기조가 서로 분리될 수 없는 것들이라고 설명하고 있다는 점이다. 현정부 경제정책의 핵심은 경제발전에 있으며, 경제발전은 지속적 경제성장과 함께 이 지속적 경제성장을 실현하는데 필수적인 제도적 개혁, 부의 분배의 개선, 그리고 고용창출이 이루어질 때 달성될 수 있다고 설명하고 있다. 이러한 주장의 바탕에는 브라질만의 경제문제가 깔려 있다고 진단한다. 첫번째로 브라질은 현재 심각한 부의 분배의 불균형 상태에 있다는 사실을 지적하고 있다. 둘째로 최근 수십 년간 브라질의 공공부문은 심각한 재정불균형상태에 있어왔고, 이것이 인플레이션의 상승과 공공부문의 부채상승을 가져왔으며, 이러한 상

황은 다시 공공 및 민간부문의 투자감소, 분배의 악화에 영향을 미쳐왔다고 설명하고 있다. 셋째로 이 같은 상황들로 인해 국가위협도 상승, 이자율상승 등으로 브라질경제는 침체상황에서 벗어나지 못하고 있다고 지적하고 있다.

결과적으로 룰라정부가 이같은 브라질만의 경제문제를 해결하기 위해 제시한 것이 위의 3가지 정책기조이며, 이 기본정책기조 속에서 이를 추진하기 위한 구체적인 방법들이 3가지 방향에서 접근되고 있다.

1) 거시경제적 측면:

브라질의 경제성장을 위한 핵심은 높은 공공부채문제를 해결하는 것이라고 설명하고 있다. 공공부채문제는 1970년대 이후 브라질 재정부문에서 적자가 지속적으로 누적된 결과이다. 따라서 룰라정부의 첫번째 약속은 심각한 재정문제를 해결하겠다는 것이다. 이러한 재정문제의 해결은 세금부담의 일시적 증가 같은 임시방편을 통해서서는 불가능하며, 장기적 재정균형을 보장해줄 수 있는 구조개혁을 해야만 한다.

따라서 정부는 구조개혁을 해나가는 가운데, 향후 안정적 재정정책을 시행하면서 재정부문에서 상당한 흑자를 달성하도록 할 것이며, 이를 통해 공공부채를 감소시켜나갈 것이라고 한다. 이러한 결과로 재정부문에서 정부가 활동할 수 있는 공간을 확보할 수 있게 된다면, 정부는 반경기순환정책을 수행할 수 있을 것이며, 이때

사회복지지출을 집행하여 부의 분배 개선도 기대할 수 있을 것이다. 그리고 향후 일관성 있는 정책을 수립하여 지속적으로 집행해 나감으로써 국내외로부터 신뢰를 구축할 것이며, 신뢰구축은 투자를 자극하는 등, 경제활동을 활성화하는데 중요한 역할을 하게 될 것이라고 설명하고 있다.

위에서 언급한 3가지 기본정책방향이 서로 분리가 불가능하다는 설명은 결과적으로 공공수지의 균형과 공공부채의 해결이 인플레이션을 안정시키고, 부의 분배문제도 개선시켜주며, 공공 및 민간 투자의 증대, 국가위험도 하락, 이자율 하락, 등으로 연결되면서 경제활동을 자극하여 성장을 가능케 하고, 결과적으로 경제성장은 고용창출을 통해 분배문제해결에 더욱 긍정적으로 작용하게 된다고 보고 있기 때문이다.

이러한 거시경제적 측면에서 제시하고 있는 분석의 핵심은 재정을 안정화하는데 필수적인 구조개혁이다. 따라서 구조개혁 측면에서 좀더 자세한 계획을 제시하고 있다.

2) 구조개혁측면

구조개혁은 결과적으로 재정균형을 달성하는데 핵심적인 역할을 하고 있다. 이는 재정부문에서의 불균형을 일으키는 요인들이 단순한 운영상의 문제라기 보다는 구조적인 문제라고 파악하고 있음에 따라, 구조개혁을 통해 문제요인을 제거하려 하고 있기 때문이다. 이 자료에서 제시되고 있는 핵심 구조개혁으로는 연금개혁, 조

세개혁, 통화정책과 관련하여 중앙은행의 독립성제고, 금융시장 개혁이다.

첫째로, 연금개혁은 가장 중요한 사안으로 이전정부에서도 다소 진전이 있었지만, 부족하여 또다시 추진하고 있다. 현재 브라질 공공연금부문은 재정에 막대한 부담을 주고 있다. 2002년 정부가 지불한 공공연금총액은 616억 헤알이었으나, 정부가 거두어들인 연금부담금은 72억 헤알로 여기에서만 544억 헤알의 적자를 기록하고 있다. 따라서 공공연금부문에서 균형을 회복하고, 왜곡된 연금지불방식을 바로잡아 계층별 불평등 개선에 기여하도록 하며, 연금적자해결로 발생될 정부재정에서의 투자여력을 활용하여 경제를 활성화시키고 분배문제를 개선하는데 목표를 두고 있다.

둘째로, 현재 브라질에는 복잡한 조세구조로 인해, 많은 탈세가 이루어지면서 막대한 세입누수가 발생하고 있으며, 또 높은 세율로 인해 조세저항도 높은 편이다. 그리고 주정부간에도 조세인센티브로 인해 전쟁이 벌어지고 있는 상황이다. 따라서 조세개혁을 통해 조세행정의 효율성을 높이고, 낮은 세율의 단순한 조세구조를 확립하여, 정상적인 경제활동을 장려하고, 생산활동 또한 자극하려 하고 있다. 그리고 현재 주정부간 벌어지고 있는 조세전쟁 또한 조세개혁을 통해 해결하며, 하층민의 조세부담을 낮추는 한편, 간접세에 대한 누진성을 높이는 방향으로 진행되고 있다.

셋째로, 통화정책부문과 관련하여 추진하고 있는 것이 중앙은행의 독립성제고로 이를 통해 통화정책의 좀더 투명하고 효율적인

운용을 기대하고 있다. 중앙은행의 독립성 문제는 어느 나라에서나 문제가 되는 것으로, 브라질 정부는 통화정책방향은 정부가 결정하고, 이를 집행해나가는 것은 중앙은행이 맡아서 하는, 그리고 중앙은행에 대한 평가는 정부가 수립한 통화정책목표를 얼마나 잘 수행하였는지를 공개적으로 평가하는 방법을 고려하고 있다.

넷째로, 금융시장개혁은 현재 브라질 경제규모로 볼 때, 금융시장의 규모가 너무 작다는 데서 출발하고 있다. 이로 인해 은행의 예금과 대출 스프레드가 높게 형성되어 있으며, 이로 인해 일반가계에는 할부구매 또는 대출에서 높은 비용을 지불해야 되고, 기업들은 높은 이자를 지불하면서 수익률과 경쟁력에서 문제를 야기되고 있는 상황이다. 결과적으로 금융시장의 확대는 통화정책의 효율성을 높이는 결과를 가져올 것이며, 이자율의 감소를 가져와 가계에도 낮은 부담, 생산활동의 자극효과 그리고 가격안정에도 긍정적으로 작용하게 될 것으로 경제정책팀은 보고있다.

3) 불평등 감소위한 사회정책적 측면

사회정책과 관련하여 현재 브라질에는 다음과 같은 2가지 문제점을 가지고 있다. 첫째로, 정부의 세입구조가 소득분배와 관련하여 원하는 만큼 누진성을 가지고 있지 못하다는 점이다. 이것은 여타 국가들 경우 재정활동이 소득 불평등감소에 상당히 기여하는 것과는 반대현상이다. 둘째로, 중앙정부가 할당하고 있는 사회정책 지출이 작은 규모가 아니나, 효율성이 상당히 낮다는 점이다. 사회

정책프로그램의 효율성은 저소득층 그룹에 정확히 초점이 맞추어지고 있는지와 그것이 수익자에게 제공하는 영향의 크기에 달려있다. 따라서 브라질에서는 대상을 정확히 맞추는 문제와 그에 따른 프로그램의 효율성에 문제가 있다고 지적되고 있다.

결과적으로 소득불평등 감소를 위한 연방정부의 사회지출능력이 작아지는 것은 상당한 재원이 非빈곤층한테 가고 있기 때문으로, 이는 사회프로그램의 비효율성에 기인한다. 이러한 현상이 발생하는 것은 이들 프로그램에 대한 정확한 평가가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 따라서 이들 프로그램에 대한 세부적 평가가 이루어진다면, 효과적인 프로그램으로 재원을 집중할 수 있게 되며, 이를 통해 정부의 각종 사회정책 프로그램의 효율성을 높일 수 있게 된다. 이와 같이 각종 사회프로그램의 효율성을 증대시키는 동시에, 연방정부의 세입 및 이전구조의 개선도 불평등해소와 관련하여 필요하다고 지적되고 있다.

2. 룰라정부의 기본정책방향 평가: 일관성측면과 성장과 분배측면

이 절에서는 룰라정부의 기본정책기조에 대해 평가를 하려고 한다. 특히 집중적으로 평가하려는 부분은 경제정책기조의 일관성 내지는 타당성 문제와 성장과 분배에 대한 문제이다. 사실 브라질과 관련하여 논의할 때, 두 부분은 동시에 논의될 수 밖에 없다. 왜냐하면 정책의 일관성 문제는 경제성장에 직결된 문제이기 때문이다. 일관성이 없는 정책을 실시할 경우, 경제는 더욱 혼란에

빠질 뿐 성장은 불가능하게 되기 때문이다. 따라서 함께 논의되어야 할 문제이지만, 여기서는 두 부분을 나누어 각기의 관점에서 접근하여 평가하고자 한다.

첫째로, 이번에 제시한 룰라정부의 기본적 경제정책기조가 이론적으로 볼 때, 논리전개가 합리적인가, 즉 일관성이 있는 것인가 하는 점에 대해 살펴본다. 많은 경제정책들이 정책수립과정에서 제대로 검토되지 않아 내부적으로 일관성을 상실하면서 실행과정에서 상충문제가 발생하고, 결국에는 실패하는 경우를 많이 볼 수 있다. 이러한 측면에서 정책의 일관성은 상당히 중요한 역할을 한다.⁵ 룰라정부는 좌파정부, 좀더 정확히 말하면 중도좌파정부이지만 앞의 자료에서 제시한 경제정책의 가장 중심에 ‘안정적 경제성장’을 놓고 있다는 점은 두드러진 특징중의 하나이다. 지난 20여년간 경제가 침체상태를 거처온 나라로서 경제성장을 정책의 핵심에 두었다는 것은 올바르고 당연한 선택이지만, 좌파정부가 정권초기에 이러한 정책을 선택하였다는 점에서 특징적인 것이다.

경제성장을 추진하는데 있어 그 나라만의 고유상황을 반영하여야 하는 것은 불가피한 당연한 사실이다. 따라서 경제성장을 추진

⁵ 브라질에서는 경제정책의 일관성 문제가 더욱 중요성을 갖는다. 왜냐하면 이전의 많은 경제정책들이 일관성 있게 수립되지 않아, 실시과정에서 서로 상반된 효과를 가져오면서, 실패로 돌아간 경험들이 많기 때문이다. 대표적으로 1986년에 실시되었던 Cruzado계획은 물가안정을 위해 가격동결을 포함한 조치들을 실시한 안정화계획이었으나, 임금노동자들의 임금을 일정 폭 상승시켜줌으로 인해, 물가안정에 따른 소득중대효과와 더불어 수요의 증대를 가져오는 요인으로 작용하게 되었고, 결과적으로 안정화계획에 반대방향으로 작용하게 되었다.

하기 위해 브라질만의 문제를 고려하고, 그 가운데 제일 심각한 것이 재정문제, 즉 막대한 공공부채문제라고 지적한 것은 현정부가 아니라 이전정부, 그리고 IMF등 국제기구에서도 이미 분석이 끝난, 공히 인정되고 있는 것이다. 따라서 경제성장을 추구하고 그 과정에서 재정문제해결에 중점을 두었다는 것은 합리적이고 올바른 방향선택이라고 할 수 있다.

그러면 공공부채가 어떻게 발생되었고, 어떻게 해결할 것인가 하는 문제가 대두되는데, 거기에 대한 접근은 이미 이전 FHC정부에서 시도되었으나, 해결하지 못하고 현 룰라정부로 넘겨진 상황이다. FHC정부에서 행정개혁, 연금개혁, 조세개혁, 정치개혁 등이 이미 시도되었으나, 일부는 완료된 반면, 또 다른 부분은 미완성인 상태로 남아있다. 그중에서 가장 심각한 것이 연금문제라고 할 수 있다. 받지 않아야 될 사람이 받는 등, 막대한 연금이 올바르게 지급되고 있고, 또 가진 자가 더 많이 받고, 빈곤한 자가 더 적게 수혜를 받는 형태로 운용되고 있어 부의 분배에서도 사회정의와 반대되는 방향으로 가고 있는 상황이다. 제 III장에서 지적되었듯이 브라질에는 현재 심각한 불평등이 존재하고 있고, 그것은 중대한 사회문제 내지는 사회불안을 야기하고 있는 상황이다. 이러한 상황은 식민시대부터 내려온 오래된 구조적 문제이지만, 이 같은 구조적 문제에 더하여 연금문제는 더욱 불평등을 심화시키는 방향으로 작용하고 있는 것이다. 더욱이 불평등문제 심화 외에도 재정부문에 막대한 적자를 안겨주어, 재정부문이 제 역할을 할 수

없게 만들고 있는 주범이기도 하다. 이렇게 발생한 막대한 재정적자는 브라질의 근본적 경제문제였던 인플레이션의 주원인이기도 하였다. 이렇게 볼 때, 연금개혁이 시급하게 당장 해결되어야 할 문제로 선택되었다는 것은 충분히 타당성 있는 문제이며, 브라질 상황에 따른 내부적 선택문제라고 보여진다. 연금개혁 외에도 여타 세제개혁, 금융시장개혁 문제들도, 그것이 공공부채해결과 경제성장에 도움이 된다는 가정 하에서, 그들이 현재 상황을 고려하여 결정한 선택문제라고 볼 수 있을 것이다. 다시 말해 경제문제를 해결하기 위해 현재의 상황에서 시급하고도 핵심적인 문제로서 분석이 되어 선택된 것이라는 점이다.

또 한가지 일관성문제와 관련하여 언급되어야 할 부분이 신뢰구축에 대한 것이다. 현정부가 정책기조에서 제시하고 있는 각종 개혁들은 결과적으로 거시경제측면에서 긍정적인 도움을 줄 것이며, 그와 동시에 국가재정에 대한 신뢰를 회복하게 만들어, 국가위험도를 낮추고, 이것은 투자활동을 활성화시키고, 이자율을 하락시키며, 최종적으로 경제성장에도 긍정적으로 작용할 것이라는 주장을 하고 있다. 이 같은 주장은 제대로 정책이 실천되었을 경우 당연히 발생할 수 있는 결과들로서 이론적으로 볼 때, 아무런 무리가 없는 전개이다. 더욱이 현대경제에서 신뢰와 기대는 경제활동과 관련된 결정을 하는데 있어서 아주 중요한 역할을 하고 있다. 따라서 신뢰구축은 경제활성화 즉 경제성장과 관련하여 아주 근본적인 문제가 된다. 결과적으로 위에서 언급한 부분별 조정계획과 이

들을 통합하여 전체적인 관점에서의 예상결과(신뢰와 기대)를 동시에 고려하고 있다는 것은 정책의 전반적 일관성 확보라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있게 해준다.

성장과 분배의 연관성에 대한 부분을 제외하고, 위의 정책일관성 문제에 대해 종합적으로 평가하면, 이론적으로 크게 무리가 없는, 다시 말해 세부 부문별 조치들이 서로 상충되지 않고, 전체적으로 충분히 일관성을 확보하고 있다고 분석할 수 있다. 따라서 이렇게 일관성을 확보한 경제정책이 향후 집행되어 성과를 얻느냐, 얻지 못하느냐 하는 것은 경제적 범위를 넘어선 것이며, 오히려 정치적, 사회적 문제가 될 것이다. 특히 지도자가 이러한 정책을 설명하고, 전체의 동의를 이끌어내어 추진해 나가는 정치적 리더십이 더욱 문제가 될 것이다.

두번째로 성장과 분배의 동시 해결가능성에 대해서 룰라정부의 경제정책안은, 성장을 통한 고용창출이 기본적으로 빈곤과 분배문제 해결의 시발점이라고 생각하고 있는 것으로 보인다. 그리고 브라질 현경제문제의 핵심인 재정문제를 해결하는 과정에서 연금부문에서 발생하는 분배의 왜곡현상이 바로잡히고, 또 균형을 회복하게 될 재정부문은 좀더 사회복지부문에 투자를 확대할 수 있는, 이를 통해 부의 분배와 불평등 문제를 개선할 수 있다는 입장을 견지하고 있다. 이같은 주장에서 나타나는 특징은 경제성장을 단순히 성장이론에서 주장하듯 자본의 함수로 보고있지 않다는 점이

다. 오히려 자본보다는 구조적, 제도적, 사회적 관점에서 경제성장을 바라보고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 브라질 경제정책팀은 성장이론과 분배이론을 서로 연결시켜보고 있다는 사실을 인식할 수 있다.

브라질에서 부의 분배의 심각한 불평등을 야기하게 된 것은 숙련되지 않고, 교육받지 않은 저임금 노동력이 일할 자리가 많지 않다는 점도 주요 요인 중의 하나라고 할 수 있다. 이전 농업사회에서는 소유가 거의 농장주 내지 토지소유자에게 집중되어 있었음에 따라 분배의 심각성은 말할 필요도 없으며, 브라질에서 산업화가 시작한 이후 분배문제가 개선되지 않은 것은 상대적으로 기술 집약적 산업이 들어서면서, 이들 산업부문에서는 브라질에 넘쳐나는 저임금노동을 요구하는 것이 아니라, 공급이 부족한 교육받고 숙련된 고급노동력을 필요로 하였기 때문이다. 이것은 저임노동자와 고급노동자들 사이의 임금격차를 더욱 벌어지게 만들었을 뿐만 아니라, 저임노동력의 일자리마저도 확보해주지 못하였던 것이다. 따라서 이러한 브라질의 특성을 고려할 때, 많은 일자리를 창출하여 저임금노동자에게 제공할 수 있다면 이것은 일단 그들에게 소득을 획득할 수 있는 기회를 만들어주고, 이렇게 하여 저임금노동력 공급이 점차 줄어들면 들수록 그들의 임금도 높아질 수 밖에 없음으로 성장을 통한 고용창출, 그리고 고용창출을 통한 분배문제의 개선은 현브라질 상황에 비쳐볼 때, 충분히 실현될 가능성이 있는 주장이라고 말할 수 있다.

그리고 재정문제 해결을 통한 분배문제 개선시도 또한 브라질만의 특수한 상황이 작용하고 있다고 볼 수 있다. 즉 재정문제의 핵심에는 연금문제와 조세문제가 있고, 그중에서 연금은 지급구조가 아주 왜곡되어 있는, 즉 하층민보다 상층민이 더 많은 혜택을 받도록 되어있는 구조임으로 인해, 이를 개선만 하여도 분배에서 개선을 가능하게 하며, 더 나아가 연금에서 발생하는 적자를 해결할 경우 재정부문에서 많은 재원을 다른 곳에, 특히 사회복지분야로 지출할 수 있다는 점에서 또한 분배개선에 기여할 가능성을 찾을 수 있다. 그리고 조세문제도 경제를 활성화시킨다는 측면에서, 그리고 고소득층에 좀더 누진적 제도를 도입함으로써 분배문제 개선을 기대할 수 있다는 것은 당연한 일이다. 이렇게 재정부문에 현재 존재하고 있는 문제를 해결할 경우 자연스럽게 분배의 개선으로 연결될 수 있는 것이 브라질의 현재 상황인 것이다.

결과적으로 브라질에서는 성장을 통한 분배문제의 개선은 실현 가능한 상황이다. 이러한 룰라정부의 경제정책이 실현되어 성공할 경우, 이것은 이제까지 성장과 분배는 동시해결하기 어렵다는 경제학계의 일반적 견해에 반대되는 상황을 연출하게 된다. 과거 브라질에서 고도성장이 분배개선으로 연결되지 못하였던 것은 당시의 주도세력이 갖고 있던 관점을 통해 분배를 시도했을 때, 정치, 경제, 사회구조가 불평등한 분배를 만들어내도록 되어있었기 때문이라고 할 수 있으며, 현재 상황에서는 앞에서 주장한 접근 방식을 통해 즉, 현재의 주도세력의 관점에서 접근할 경우, 경제성장이

분배로 연결될 수 있는 여건을 갖추고 있기 때문에 성장과 분배가 동시에 해결될 수 있는 상황이라고 말할 수 있을 것이다. 결과적으로 브라질에서는 성장과 분배가 현재 동시에 해결될 수 있다는 가능성을 위의 룰라정부의 경제정책기조가 보여주고 있으며, 앞으로 이 정책의 집행에 따라 발생할 결과를 지켜보는 것은 아주 흥미로운 일이 될 것이다.

여기서 또 한가지 추가적으로 더 설명하여야 할 부분이 있다. 앞에서 룰라정부의 경제정책은 이전 FHC정부의 경제정책을 이어받아 발전시키고 있다고 설명하였다. 그러면 어떤 이유에서 이전 정부는 성공하지 못한 ‘성장과 분배’ 동시해결문제를 룰라정부는 할 수 있다고 말하는가 하는 의문을 가질 수 밖에 없다. 여기에 대해서는 경제 외적인 사항을 고려하여야 할 것으로 보인다. 첫째로, 룰라대통령이 불평등의 희생자들인 하층민들을 정치적 기반으로 하고 있으며, 이것이 문제를 해결해나가는 데 있어 큰 힘이 되고 있다는 점이다. 둘째로, 더군다나 의회의 힘이 강한 브라질에서 대통령이 속한 노동당의 하원의원수는 전체의 1/5 정도에 불과하지만, 이전 FHC정부에서 공동여당의 한 축이었던 브라질민주운동당(PMDB)까지도 공동여당으로 끌어들여 안정적 정치세력을 확보하면서 정치적 문제를 순조롭고 안정적으로 풀어나가고 있다는 점이다. 셋째로, 이전 정부의 경제정책을 계승함으로써 이전에 여당이었던 현 야당이 반대를 할 수 없게 만들었다는 점이다. 현정부의 경제정책을 반대할 경우 결국 자신의 정책이 잘못되었다는 것

을 의미하게 됨으로 비판이 아니라 협조 내지는 방관할 수 밖에 없는 상황이다.

따라서 정권출범 초기에 룰라정부는 상당히 높은 지지기반과 전체적 화합을 이끌어 내는 상황을 유도하였고, 이를 통해 초반에 앞에서 제시된 여러 개혁을 적극적으로 추진하려 시도하고 있다. 이러한 점들이 이전 FHC정부가 갖지 못했던 룰라정부만의 이점이라고 할 수 있을 것이며, 이것이 룰라정부의 정책성공가능성을 더욱 높여주고 있는 이유라고 할 수 있을 것이다. 사실 이전 FHC정부도 실패한 정부라고 말할 수는 없다. 나름대로 15년을 넘게 끌어온 초인플레이션을 안정적으로 유지시켰다는 것만으로도 대단한 업적이며, 그리고 공무원을 해고할 수 있도록 한 행정개혁, 연금수혜자 나이와 관련한 연금개혁, 등으로 상당한 성과를 거두었지만, 결과적으로 문제해결을 완수하지 못한 것은 산적한 문제를 한번에 해결할 수 없었기 때문이라고 해야 할 것이다. 이러한 이유에서 경제정책적 측면과 더 나아가 정치적 상황도 좋은 룰라정부는 이전 FHC정부가 닦아 놓은 기반 하에서, 더 많이, 멀리 갈수 있을 것으로 판단할 수 있는 것이다.

V. :

앞에서 살펴본 결과에 따르면, 현재 브라질 정부가 제시한 경제정책안은 기존의 경제학에서 일반적으로 인정해오던 성장과 분배

의 동시해결 불가능성이 절대적으로 옳은 것만은 아니다라는 사실을 보여주고 있다. 이런 상황이 발생가능하게 된 것은 브라질만이 갖고 있는 특수한 상황이 주원인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

브라질만의 특수한 상황이라는 것은 결국 브라질경제의 구조적 특성이라고 할 수 있으며, 그러한 구조적 특성을 가지고 있는 경우에는 성장과 분배가 동시에 해결될 수 있다는 것을 보여주고 있다. 다시 말해, 국가별 특수한 상황 하에서는 일반적 이론에 따른 결과발생보다 특수한 결과가 발생가능 하다는 것을 보여주고 있는 것이다.

또 브라질만의 특수한 상황이라는 것이 브라질에서만 유일하게 존재하는 것이 아니며, 현재 많은 개도국에게도 비슷하게 나타나고 있는 경우가 있다. 특히 중남미국가들에서는 경제구조가 더욱 유사한 경우가 많다. 따라서 이들 국가에서도 룰라정부의 접근방법, 즉 구조적, 제도적, 사회적 접근을 하였을 경우 성장과 분배가 동시에 개선될 수 있다는 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

여기서 얻을 수 있는 중요한 시사점은 일반적으로 전통경제학 이론이 전세계 모든 국가들의 경제현실을 완벽하게 설명해주고 있지 못하다는 점과, 따라서 특정국가별 또는 특정경제발전단계별 경제현실과 경제적 결과를 잘 설명해줄 수 있는 법칙이나 이론이 존재할 수 있다는 점이다.

이러한 결론은 전세계 여러 나라, 특히 개도국들 경우, 기본적인 정책설계는 일반적인 경제이론에 따라 할 지라도, 세부적으로 들

어가서는 자신들의 특수한 상황을 분명히 고려하여 기본적 정책을 조정하여야 하며, 이를 통해 자신들에게 좀더 적합한 정책을 수립, 실행해야 한다는 점을 보여주고 있다.

Abstract

Contrary to the conventional wisdom that attainment of two goals of high economic growth and equality in income distribution is impossible, recent policy in Brazil in the wake of the Lula government demonstrates a possibility of catching two rabbits at a single shot.

This paper brings into attention several structural factors and economic policies adopted by the Lula government. And we put forward a hypothesis that the general theme of incompatibility between high economic growth and equality of income could be modified once special factors inherent in a country are brought into consideration

Key Words: Brazil, Lula Government, Growth, Distribution, Structural Factors /
브라질, 룰라정부, 성장, 분배, 구조요인

논문투고일자: 2003. 10. 15

게재확정일자: 2003. 11. 14

참고문헌

윤택동(1999), *Desenvolvimento Economico Comparado: Coreia do Sul e Brasil*, Porto Alegre: UFRGS.

_____(2001) 「브라질 경제의 한 특성: 사회, 경제적 불평등」, 라틴아메리카연구, Vol. 14, No. 1, pp. 225-241.

_____(2003), 「브라질의 불평등, 제도 그리고 경제발전간의 상관

- 관계에 대한 연구」, 국제지역연구, Vol. 12, No.1, pp. 113-136.
- Adelman, Irma(1975), "Development Economics - A Reassessment of Goals", *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2, pp. 302-309.
- Agawala, A. N. & S. P. Singh(1969), *A Economia do Subdesenvolvimento*, Sao Paulo: Forense.
- Arndt, H.W.(1987), *Economic Development: The History of an Idea*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bacha, Edmar(1984), "Choque Externos e Perspectivas de Crescimento: o Caso do Brasil-1973-89", *Pesquisa e Planejamento Económico*, Vol. 14, No. 3, pp. 583-622.
- Baer, Werner(1996), *A Economia brasileira*, Sao Paulo: Nobel.
- Barro, Ricardo Paes de & Rosane Silva Pinto de Mendonça(1993), "Geração e Reprodução da Desigualdade de Renda no Brasil", in Anais do XXI: *Encontro Nacional de Economia*, Belo Horizonte, ANPEC, No. 2, pp. 533-555.
- Batista, Jorge Chami(1987), "A Estratégia de Ajustamento Externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento", *Revista de Economia Política*, Vol. 7, No. 2, pp. 66-80.
- Carneiro, Dionisio Dias(1992), "Crise e Esperança: 1974-80", in: Marcelo P. Abreu(ed.), *A Ordem do Progresso: 100 anos de Política econômica republicana-1889-1989*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, pp. 295-322.
- Carneiro, Dionisio Dias & Eduardo M. Modiano (1992), "Ajuste Externo e desequilíbrio Externo: 1980-84", in Marcelo P. Abreu(ed.), *A Ordem do Progresso: 100 anos de Política econômica republicana-1889-1989*, Rio de Janeiro: Ed. Campus, pp. 323-346.
- Carneiro, Ricardo de Medeiros(1991), *Crise, Estagnação e Hiperinflação - a Economia Brasileira nos Anos 80*, Campinas: Unicamp.
- Chenery, H. B.(1975), "The Structuralist Approach to Development Policy", *American Economic Review*, Vol. 65, No. 2. pp. 310-316.

- Chenery, H. B. & T. N. Srinivasan(eds.)(1988), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam: North-Holland.
- Conjuntura Economica, Rio de Janeiro, FGV, varios numeros.
- Fishlow, Albert(1972), "Brazilian Size Distribution of income", *American Economic Review*, Vol. 62, pp. 391-402.
- Kuznets, S.(1955), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, Vol. 45, pp. 1-28.
- Ministerio da Fazenda(2003), *Politica Economica e Reformas Estruturais*. Brasilia,
- Myrdal, G.(1980), 「발전이란 무엇인가?」, in 변형운/김대환 편역, 『제3세계 경제발전』, 까치, pp. 16-23.
- Naqvi, Syed N.H.(1996), "The Significance of Development Economics", *World Development*, Vol. 24, No. 6, pp. 975-987.
- Romer, Paul M.(1994), "The Oringins of Endogenous Growth", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, No. 1, pp. 3-22.
- _____ (1986), "Increasing Returns and Long Run Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, pp. 1002-1037.
- Schultz, Theodore W. (1971), 『인적자본론』, (선영규 역), 청한.
- Singer, H. W.(1980), 「빈곤, 소득분배 및 생활수준」, in 변형운/김대환 편역, 『제3세계 경제발전』, 까치, pp. 237-246.
- _____ (1980), 「개발계획의 '기본수요' 접근」, in 변형운/김대환 편역, 『제3세계 경제발전』, 서울: 까치, pp. 324-334.
- Solow, R. M.(1994), "Perspectives on Growth Theory", *Journal of economic Perspectives*, Vol. 8, No. 1, pp. 45-54.
- Todaro, Michael P(1985), 『경제발전론』, 3rd ed, (이근식외 역), 비봉.
- Velloso, João Paulo dos Reis(ed.)(1991), *Crescimento com Redistribuição e Reformas: Reverter a opção pelos não pobres*, Rio de Janeiro: José Olímpio.

