

## 브라질의 좌파정권과 소득불평등\*

이양호 ■ 고려대학교\*\*

### 〈국문요약〉

브라질은 신생민주주의국가로서 불평등과 빈곤을 상당히 해결하였다고 평가되는 국가이다. 그럼에도 불구하고 여전히 불평등과 빈곤의 비율은 높은 편이어서 이러한 문제를 해결해야 하는 처지에 있다. 군부지배 등 권위주의 지배를 겪었지만 브라질의 좌파 정부는 불사파밀리아와 같은 재분배적인 사회정책을 추진하면서 불평등과 빈곤을 상당히 낮추었다. 역사적으로 보면 민주주의가 어느 정도 궤도에 오르고 좌파정권이 들어서면서 불평등 해소가 꾸준히 이루어진 것이다. 그러나 재분배를 지지하는 PT당의 후퇴와 우파의 득세로 인해 브라질은 민주주의뿐만 아니라 불평등과 빈곤의 문제도 새로운 전환점에 서있다.

\*주제어: 좌파, 민주주의, 소득불평등, 재분배, 브라질

## I. 서 론

브라질은 최근 경제적으로 성장을 계속하여 러시아, 인도, 중국과 함께 떠오르는 브릭스(BRICS) 국가로 부상하였다. 브라질은 1964년부터 1985년까지 약 21년간 군사정부가 지배했지만 1988년 현행 헌법이 만들어지면서 군부독재가 종식되었고, 1989년 국민직접투표에 의한 대통령 선거가 1964년 쿠데타 이후 처음으로 실시되어 민주주의가 자리 잡게 되었다. 브라질은 가장 빈곤하고 불평등이 심했던 국가로 경제발전을 통해 불평등과 빈곤을 상당히 감소시킨 국가로 평가되고 있다. 문제는 민주화가 진행되면서 브라질이 변화하기 시작하였고 좌파적 성향의 정부가 정권을 잡으면서 불평등은 크게 감소한 것이다. 브라질에서 민주

\* 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A3A2066657)

\*\* 고려대학교 평화와 민주주의연구소 연구교수 (E-mail: rheeyaho@naver.com)

주의가 다시 정착된 것은 1990년이라고 할 수 있으며 좌파가 집권한 것은 2002년의 일이다. 따라서 브라질 소득불평등에 역할을 한 것은 민주주의인지 아니면 좌파정권인지 논란이 될 수 있다.

민주화가 소득불평등 해소에 기여한 측면이 있다. 브라질은 21세기 초에 가장 불평등한 국가로 알려졌으나 1988년 재민주화를 시작하면서 불평등하고 빈곤한 브라질을 사회정책을 통해 개선하기 시작하였다(Lima & Rocha 2018, 32). 브라질은 과거 오랫동안 군사지배 아래 있었지만 지난 20-30년간 아주 성공적으로 자유민주주의를 공고화하였다(Öniş 2016, 322). 아레체(Arretche 2019a, 341)에 따르면 브라질은 1980년대 말 민주화에 성공함으로써 아주 불평등한 소득분배 상황에서도 민주적 전환이 양립할 수 있다는 것을 보여주었고 불평등이 민주주의로의 전환이나 더 많은 재분배를 막지는 못했다. 민주화되면서 재분배를 추구하는 정당이 지배하고 Bolsa Familia 같은 프로그램을 시행하였고 이러한 프로그램 시행은 과두제적인 정치구조를 변화시키며 민주화를 더욱 가속화시키는 역할을 했다. 민주화는 권력집중을 감소시킨다. 지난 20여 년 동안 라틴아메리카에서 민주주의가 강화되고 민주주의는 클라이언텔리즘(clientelism)에서 비클라이언텔리즘으로의 정치적 변화를 가져왔다(López-Calva & Lustig 2010, 17).

좌파정권도 소득불평등 해소에 기여하였다고 평가된다. 브라질은 칠레, 우루과이와 함께 라틴아메리카의 사회민주주의 국가이다. 오니쉬(Öniş 2016, 323)는 자본주의 민주주의를 네 가지 즉, 선진국의 산업화된 자본주의 민주주의(미국, 유럽), 후진국의 사회민주주의(브라질, 칠레, 우루과이), 후진국의 권위주의 모델(중국, 러시아), 후진국의 자유주의적 경향을 가진 혼합정권(터키, 말레이시아, 멕시코, 인도네시아)으로 분류하는데 브라질의 경우 사회민주주의 경향의 모델로 규정하고 있다. 이러한 사회민주주의 국가의 특징은 높은 재분배와 높은 성장률을 보였다는 것이다.

이러한 논란에 대해 본 논문은 브라질에서 어느 정도 불평등과 빈곤을 해결한 것이 민주주의였는지 아니면 좌파정권의 재분배적 정책이었는지를 파악하고자 한다. 민주주의가 소득불평등을 감소시켰는가 아니면 좌파집권으로 소득불평등이 감소했는가의 논란이 있을 수 있다. 본 논문에서는 좌파정권이 들어서면서 소득불평등이 꾸준히 감소하였다는 점에서 좌파정권과 소득불평등의 관계를 분석하고자 한다. 첫째, 브라질의 불평등과 빈곤 감소에 민주화가 역할을 했는지 아니면 정부의 좌파당파성이 역할을 했는지 분석한다. 둘째, 소득불평등과 빈곤에 대한 좌파정권의 정책과 그 효과를 분석한다. 셋째, 브라질은 여전히 소득불

평등이 높은 수준에 머물러 있기 때문에 문제는 해결되지 않고 있다고 보고 이러한 문제점들을 분석한다.

## II. 소득불평등 감소에 역할을 한 것은 민주주의인가 아니면 좌파 정부인가?

민주주의와 불평등의 관계와 관련하여 여러 가지 논쟁들이 있다. 고전적인 멀저와 리차드(Meltzer & Richard 1981, 916)의 중위 투표자(median voter)의 논리에 따르면 민주주의 국가에서 불평등이 높으면 중위권 투표자들로부터 재분배 압력을 받게 되고 결국 불평등이 감소한다. 아세모글루와 로빈슨(Acemoglu & Robinson 2006, 23-37)은 국민들이 최소한의 의식주 문제를 해결하기 위해 소요 사태 등을 일으킬 수 있어서 엘리트 입장에서는 재분배 등을 채택할 수도 있다고 지적한다. 엘리트와 국민 간 소득 격차가 심할수록 민주주의를 불안정하게 만들 수 있다고 보았다. 보아(Boix 2003, 37)에 따르면 불평등과 민주주의의 관계에 관련하여 재분배의 수준이 크면 부자들의 재정적 부담이 커져 권위주의 성향이 증가하는데 반해 빈곤층이 상층 수준에 근접하게 되면 경제적 긴장은 감소하고 부자들도 민주체제를 수용한다. 민주주의와 관련하여 형식적인 법 앞의 정치적 평등이 다른 영역의 평등으로 이어지는 것은 아니며 민주주의가 자동적으로 불평등을 감소시키는 것은 아니다(IDEA 2017, 179). 후진국에서 민주주의가 불평등을 감소시키는지의 문제와 관련하여 레비스키와 웨이(Levitsky & Way 2002, 12)는 경쟁적 권위주의(competitive authoritarianism)의 논리를 제시하면서 선거제도 등 최소한의 정치참여를 단순히 권위주의를 유지하기 위한 수단으로 사용하는 체제에서는 불평등이 감소할 수 없다고 지적한다.

정부의 좌파당파성과 불평등의 관계와 관련하여 루에다(Rueda 2008, 384-385)는 정부의 당파성(partisanship)이 불평등에 영향을 미치는 수단으로 정부 고용의 중요성을 강조한다. 좌파정부의 공공 고용(public employment)에 대한 영향과 공공 고용의 불평등에 대한 영향은 비교정치학계에서 주목을 덜 받았다고 지적하면서 사회이전(social transfers)은 소득 분배의 중하위에서 차이를 감소시키지 못하지만 회사구조(corporatist structures)와 좌파정부는 정치경제적 효과에 시너지 효과를 낸다고 주장한다. 즉, 제도들이 충분한 평등을 제공하지 못할 때 좌파정부의 정책들이 그 일을 해낸다는 것이다. 그리고 코포라티즘이 약해지게

되면 정부의 당파성의 영향력은 더 커진다는 것이다. 이러한 정부의 당파적 색채 외에도 경제 개방 등이 영향을 미칠 수 있다. 버시필드와 크레파즈(Birchfield & Crepez 1998, 192)는 경제 개방, 경제성장 등이 소득불평등 수준에 영향을 미칠 수 있다고 보았다.

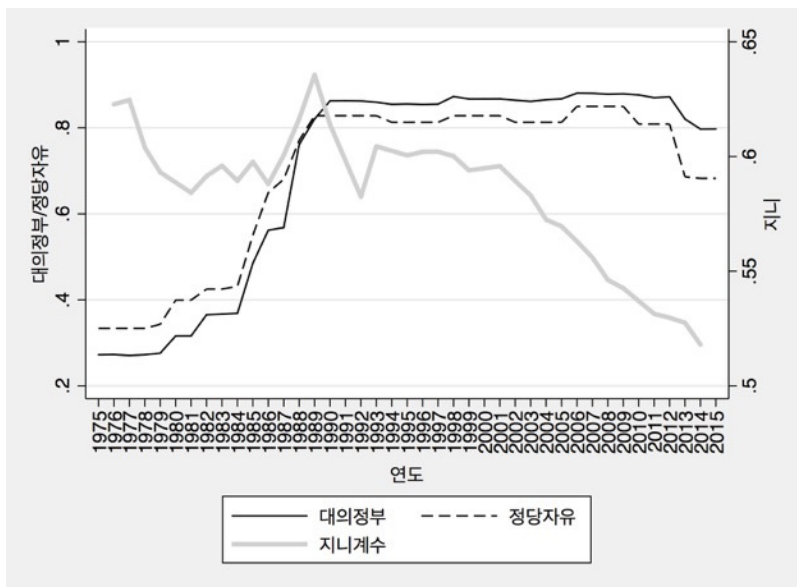
브라질의 경우 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 브라질에서 불평등과 빈곤 감소에 민주주의가 역할을 했는지 아니면 좌파가 역할을 했는지 브라질의 상황을 살펴볼 필요가 있다.

살라타(Salata 2016, 183-184)에 따르면 민주 정부가 정책결정에 많은 인구를 참여시킴으로써 사회지출을 늘리고 권위주의 정부보다 자원을 더 평등하게 분배하는 경향이 있다. 브라질처럼 불평등한 사회는 중위권 투표자가 빈곤층에 가깝기 때문에 정치권리를 대다수 인구에게 확대시키는 방안은 사회지출을 증가시킬 뿐만 아니라 재분배 정책을 추구하는 정부를 지지하고 정당도 득표를 위해 재분배를 하게 만든다. 남미에서 엘리트들은 1960년대와 1970년대 권위주의적 지배가 출현하는 것을 촉진하였고 1980년대 이후에는 민주정권의 출현을 지원하면서 급속한 사회적 변화에 적응해왔다(López 2018, 2). 남미의 엘리트들은 불평등한 민주주의에서 '황금달걀을 낳는 거위(goose that lays the golden egg)'를 발견한 것처럼 보인다는 평가도 있다(López 2018, 8). 재산권을 보호받으면서도 소득과 부를 재분배해야할 책임을 떠맡을 필요가 없다는 것이다. 현재에도 좌파정당들은 시장 행위자들이 어떤 것을 선호하는지 엘리트들이 선호하는 것에 맞추어야 할 뿐만 아니라 정치위기가 닥치면 탄핵절차나 소송으로 이루어지기 때문에 본질보다도 절차 문제에 몰입하다보니 근본적인 변화가 없다는 것이다. 빈곤층은 근본적인 재분배와는 상관없는 비공식적 정책을 통해 기다리는 수밖에 없다는 것이다(López 2018, 8).

브라질에서 민주주의가 증가하고 어느 정도의 수준을 유지하면서 불평등이 감소하기 시작하였다. 브라질의 정치 과정에서 1990년대 대의정부가 발전하고 정당자유가 인정되면서 민주주의가 정착되었다. 소득불평등을 보더라도 민주주의가 정착되고 일정 수준을 유지하면서 지니계수로 본 소득불평등도 상당히 감소하였다. 지니계수는 완전 평등 0에서 완전 불평등 1(또는 100)로 표시된다. 대의정부 지표가 1990년대 초까지 증가를 보였고 이후 비교적 높은 수준에서 대의정부가 유지되면서 지니계수가 계속 감소해왔다고 볼 수 있다. 대의정부는 IDEA(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)가 1975-2015년 155개 국가에 대한 CSoD(Global State of Democracy)의 일환으로 개발한 지표로서 깨끗한 선거(clean elections), 포용적 보통선거(inclusive

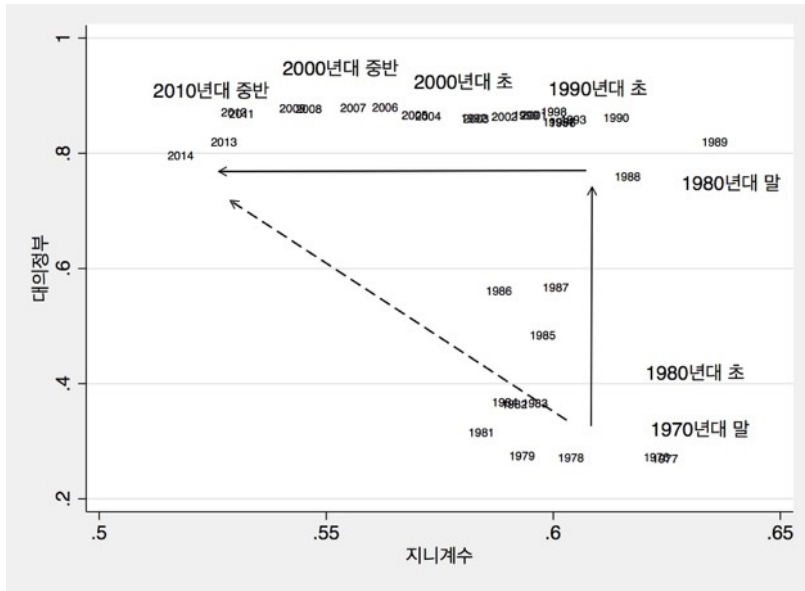
suffrage), 정당자유(free political parties), 선출 정부(elected government)라는 4개의 하위 특성을 21개 지표를 통해 측정한 것으로 0에서 1까지이다. 정당 자유도 IDEA가 정당 형성 등의 9개 지표를 통해 만든 지표로 0에서 1까지이다. 지니계수는 IPEA(Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada)가 만든 지니계수로 0에서 1까지이다. <그림 1>과 <그림 2>에서 보듯 1990년 이전에는 대의정부와 정당자유 지표가 꾸준히 증가해왔지만 소득불평등은 크게 증가하지 않았다. 1990년 이후에도 거의 2000년까지 불평등을 나타내는 지니계수는 그렇게 감소하지 않았다. 2000년대 이후에는 민주주의가 비교적 높은 수준에서 유지되면서도 불평등은 크게 감소하기 시작하였다. <그림 2>에서 점선과 같이 소득불평등이 감소하면서 동시에 대의정부도 증가한 것이 아니라 어느 정도 대의정부가 궤도에 들어선 이후 불평등이 감소했다는 것을 보여준다. 결국 1980년대에는 민주주의 지표가 증가하는 과정에 있었고 불평등은 낮아지지 않았던 단계였다. 1990년대에는 비교적 높은 수준의 민주주의 지표는 유지되었지만 불평등은 여전히 높은 상태로 유지되었다. 2000년대에는 민주주의 지표가 높게 유지되면서도 불평등은 크게 감소하였다.

<그림 1> 브라질의 대의정부와 정당 자유 그리고 불평등



출처: IDEA; IPEA.

〈그림 2〉 연도별로 본 민주주의와 불평등의 관계



출처: IDEA; IPEA.

사실 민주주의가 정착되기 시작하면서 불평등에 대한 문제가 관심을 받기 시작했다고 볼 수 있다. 소득불평등에 대한 관심은 1988년 헌법에서 절정에 달했다고 평가된다. 헌법 3조는 브라질 연방의 근본 목표는 빈곤과 배제를 근절하고 사회적 지역적 불평등을 감소시키는 것이라고 규정하였다(Oxfam 2017, 18). 1988년 헌법이 제정되고 브라질은 불평등을 감소시키기 위한 종합적인 노력을 하였다. 그러나 위의 <그림 1>, <그림 2>에서 보듯 1990년대에는 불평등 감소가 나타나지 않았다.

브라질에서 민주화가 불평등과 빈곤 감소에는 크게 역할을 하지 못했던 이유는 무엇인가? 신자유주의적 영향 때문이라고 평가할 수 있다. 에드워드(Edwards 2010, 6-7)에 따르면 1980년대 말 라틴아메리카가 정체에 빠지고 1990년대 초 워싱턴 컨센서스(Washington consensus)가 결실을 맺어 인플레이가 감소하고 임금이 상승하여 1990년도 전반기에는 희망과 기대가 많았지만 제도는 개혁되지 않았고 재산권은 보장되지 않았으며 법의 지배도 큰 진전이 없었다. 빈곤도 줄어들지 않았을 뿐만 아니라 불평등도 여전했다. 1989년 브래디 계획(Brady Plan)이 발표되고 남미는 구제 금융을 받으려면 인플레이를 통제하고 경제규제를 없애는 경제

개혁을 실시하라는 압력을 받았다(Edwards 2010, 64). 1994년경 남미 경제에 희망이 커졌다(Edwards 2010, 66). 그러나 1998년부터 남미 국가들은 심각한 경제 침체에 빠져 실업이 증가하고 빈곤이 증가하였다. 1998-2002년 남미의 1인당 소득은 평균 0.2% 증가하는데 그쳤다(Edwards 2010, 7). 결국 1990년대와 2000년대 초의 위기는 실망과 좌절을 가져왔다. 이 당시의 침체는 시장지향적 개혁의 결과가 아니라 통화를 미국 달러에 아주 높은 가격으로 연동시켰기 때문이었다. 결국 수출이 줄어들고 무역적자가 커지고 통화위기로 실업 증가, 임금 하락, 소득불평등을 가져오게 된 것이다(Edwards 2010, 9).

국내적으로도 페레로(Ferrero 2014, 201)에 따르면 1990년대에는 풀뿌리 조직이 조직 정책결정 과정의 중심에 있었던데 반해 2000년대에는 주변으로 밀려 제 역할을 하지 못했다. 1990년대의 '불화(disagreement)'에서 2000년대의 '참여(participation)'로 전환되었고 '신자유주의에 대한 저항'에서 '좌로의 이동(move to the left)'으로 변화하였다. 1990년대는 풀뿌리, 숙의, 요구 등의 행동을 활성화시킨 시점이면서 연대, 상호성 등의 가치를 창출한 시점이었고 이러한 단계가 있었기 때문에 2000년대에 참여적 제도 공간이 열릴 수 있었다고 페레로는 평가한다. 불화가 기존의 분배에 문제를 제기했고 더 평등한 사회를 향한 재분배 과정을 만들어냈다고 보는 것이다. 이 과정은 브라질에서 1990년대 지배했던 과두적, 신자유주의적 현상유지에 반대해서 평등을 입법화하였기 때문에 민주화를 가져올 수 있었다는 것이다.

브라질의 불평등과 빈곤의 감소는 좌파의 역할에 기인한다고 볼 수 있다. 브라질은 라틴아메리카에 붙어 닦친 좌파의 물결로 사회주의적인 국가가 되었다. 브라질에서 좌파는 노동자당(PT: Partido dos Trabalhadores), 브라질 공산당(PCdoB), 브라질 사회당(PSB), 민주노동당(PDI)이다. 중도파는 브라질 민주운동당(PMDB), 브라질 사회민주당(PSDB)이다. 우파는 자유전선당/민주당파(PFL/DEM), 브라질 노동당(PTB), 자유당(PL), 진보당(PP)이다(Albarracín 2016, 147). 카르도주의 PSDB는 제3의 길을 추구하는 유럽의 사회민주주의를 모델로 한 정당이었고 우파와 연합하였다. 카르도주는 PFL과 PTB의 지원을 받아 당선되었고 당선된 후 PMDB가 가세하였다. 맥캔(McCann 2008, 13)은 카르도주가 비록 좌파의 이념을 실제에서는 추구하지 않았지만 사실상 이념적 좌파였다고 평가한다. 후버와 스테판(Huber & Stephens 2012, 125) 그리고 로버트(Roberts 2014, 63-64)는 카르도주 정부를 중도파로 규정하였다. 특히 카르도주 정부 시기(1995-2003)에 사회복지 프로그램들, 예를 들어 최저임금보장국가 프로그램(Programa Nacional de Renda Mínima), Bolsa Escola(Programa Bolsa Escola), Bolsa Alimenta사오

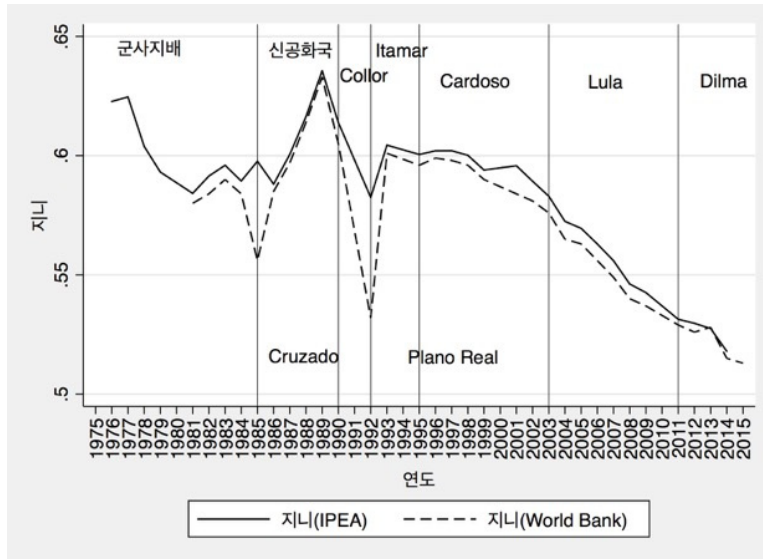
(Programa Bolsa Alimentação), 가스공급 프로그램(Auxílio-Gás) 등이 있었지만 미니멀리즘(minimalism)적이고 클라이언텔리즘(clientelism)적이었다(do Bem 2016, 42).

이에 반해 PT의 룰라(Luiz Inacio Lula da Silva) 정부(2003-2011)의 사회정책은 2003년 1월 기근 제로 프로그램을 시행하지만 6월에는 네 개의 국가적 프로그램(Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gas, Cartão-Alimentação)을 하나로 통합하였다. 결국 브라질에서 민주주의가 정착되면서 소득불평등도 감소했다고 평가할 수 있지만 오히려 재분배와 평등을 모토로 하는 좌파정권이 집권하면서 소득불평등이 크게 감소하였다고 평가할 수 있다. 룰라와 지우마(Dilma Rousseff)는 좌파정권이였다. 2003년 이후 룰라 정부는 외채를 크게 감소시켰고 외환보유고를 크게 늘렸다. 1990년대 경제불안이 짧은 기간 브라질에 있었다. 신자유주의로 소비시장을 개방하는 충격요법이 있었다(Cervo 2016, 23). 룰라 대통령은 브라질 경제의 국제화에 반대하지 않았고 오히려 해외자본을 유치하였다. 그러면서 경제불안정도 사라지게 되었다(Edwards 2010, 211). 사회민주주의 좌파정부는 우파나 포퓰리즘적이고 급진적인 정부에 비해 더 재분배적이였다(López-Calva & Lustig 2010, 17). 브라질의 불사파밀리아 프로그램은 민주화와 밀접하게 연계되어 있다(Robinson 2010, 53). 불사파밀리아 프로그램은 올리가르히(oligarchy)로부터의 지원을 받지 않고도 식량을 구입할 수 있게 되었다는 것이다. 기아와 빈곤이 지역의 올리가르히에게 이득을 주는 정치구조였지만 이것이 완전히 변하게 되었다는 점이다(Lima & Rocha 2018, 42).

민주화가 정착되는 과정에서 좌파의 집권은 소득불평등의 감소를 꾸준히 견인해왔다. 전반적으로 지니계수는 룰라 정부, 지우마 정부를 거치면서 계속 감소해왔다. 1989년 사르네이 정부 시절 상위 10%의 평균소득이 하위 10%의 평균소득에 비해 71배 많았지만, 2014년에는 상위 10%의 평균소득은 하위 10%의 소득에 비해 32배가 많았다(Arretche 2019b, v). <그림 3>에서 보듯 카르도주 정권에서는 소득불평등이 두드러지게 감소하지 않았지만 룰라정권에서 소득불평등은 상당히 감소하였다. IPEA에 따르면 브라질의 소득불평등은 1976년 0.623에서 1985년 0.598, 1990년 0.614, 1992년 0.583, 1995년 0.601, 2003년 0.583, 2011년 0.531, 2014년 0.518로 감소하였다. 세계은행에 따르면 브라질의 불평등은 1981년 58.0에서 1985년 55.6, 1990년 60.5로 증가했다가 감소하고 1992년 53.2, 1995년 59.6으로 다시 증가했다가 계속 감소하여 2003년 57.6, 2015년 51.3으로 감소하였다.



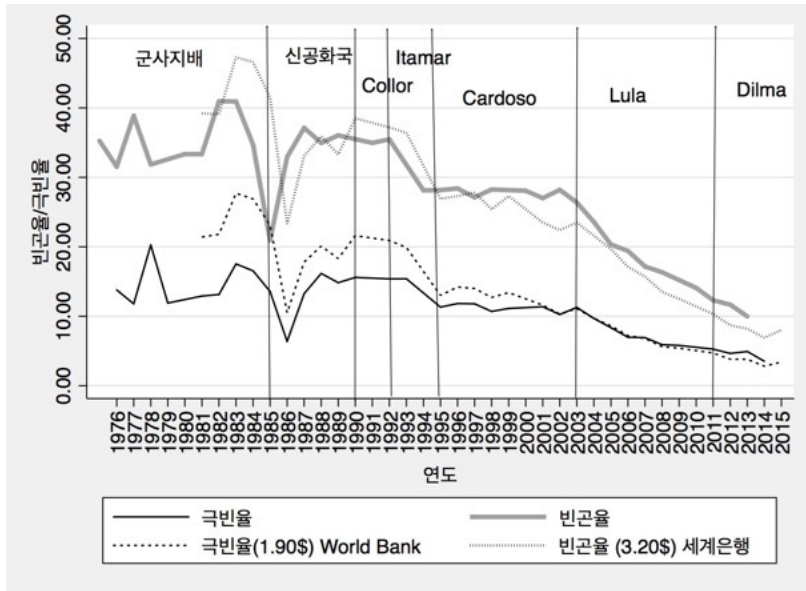
〈그림 3〉 소득지니계수



출처: IPEA; World Bank data.

빈곤도 마찬가지로 톨라 정부 시기 급격히 감소하였다. 브라질은 공식적인 빈곤선을 가지고 있지 않다. 불사파밀리아는 2014년 경 극빈을 1인당 월소득 70헤알을 가진 가구, 빈곤은 140헤알을 가진 가구로 규정하였다(Mendes 2014, 97). IPEA에 따르면 빈곤율은 1985년 42.0%, 1990년 41.9%, 1995년 35.1%, 2003년 35.8%, 2011년 18.4%, 2015년 13.3%로 감소하였다. 극빈율은 1985년 18.2%, 1990년 20.0%, 1995년 15.2%, 2003년 15.2%, 2011년 6.3%, 2014년 4.2%로 감소하였다. 세계은행에 따르면 빈곤을 하루 1.9달러(2011년 PPP) 이하로 했을 때 빈곤율은 1985년 23.1%, 1990년 21.6%였다가 계속 감소하여 2003년 11.1%, 2011년 4.7%, 2015년에는 3.4%에 불과했다. 빈곤을 하루 3.20달러(2011년 PPP)로 했을 때 빈곤율은 1985년 41.5%였다가 1990년 38.5%, 1995년 26.9%에서 2003년 23.5%, 2011년 10.3%, 2015년 8.0%까지 감소하였다.

〈그림 4〉 빈곤율



출처: IPEA; World Bank data.

### III. 브라질의 재분배 등 좌파의 정책과 그 효과

브라질의 불평등을 어느 정도 낮출 수 있었던 좌파정권의 정책들은 무엇이었는지 그리고 그 효과는 어느 정도였는지를 분석할 필요가 있다.

브라질에서 가장 문제가 되었던 것은 인플레이였다. 정권의 실패를 결정지었던 인플레이 문제는 크루자두(Cruzado) 정책 그리고 뒤이어 나온 플라누헤알(Plano Real) 정책이 어느 정도 잡을 수 있었다. 플라누헤알은 1994년 중반에 시행되어 하이퍼인플레이를 잡았다고 평가될 수 있다(Bin 2015, 514-515). 당시 인플레이는 1981년 91%, 1989년 1,639%, 1993년 2,491%였다. 인플레이는 저소득층에 치명적인 것으로 불평등과 빈곤을 악화시키는 요인이다. 브라질의 불평등과 빈곤은 1980년대 하이퍼인플레이 시기에 증가하였다(McCann 2008, 6).

이러한 인플레이 해결 이후 브라질에서 불평등과 빈곤을 감소시키는데 역할을 한 것은 불사파밀리아 프로그램이었다. 룰라 대통령의 세 가지 업적은 기대보다 미진했던 연금개혁을 포함하여 불사파밀리아, 최저임금을 증액하는 조치였다.

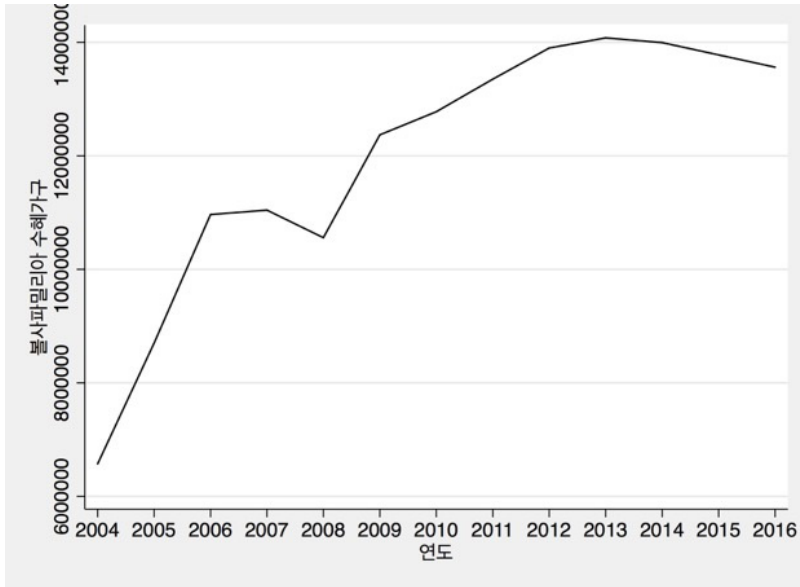
PT는 이전 정부의 모든 연금개혁안을 거부하고 정책을 바꾸어 최소은퇴연령을 높였고 조기 은퇴에 대해서는 높은 벌칙을 내렸다. 부자의 연금에 대해 세금을 부과하였다. 공공부문과 사영부문의 진입자들에 대한 급여를 같게 했다. 이렇게 해서 재정적 부담을 줄일 수 있었다(Huber & Stephens 2012, 190-191). 사실 브라질에서 농촌연금은 군사정부 시절 도입되었다. 당시 ARENA(Aliança de Reconstrução Nacional)당에 유리한 것이었지만 최소한도에 그쳤다. 2000년대에 크게 혜택이 증가하였다. FUNRURAL(Rural Workers' Assistance Fund)은 군부에 의해 만들어졌지만 군부 이후 크게 증가했다(Huber & Stephens 2012, 236-237). 현금계속급여를 의미하는 BPC(Benefício de Prestação Continuada)는 1988년 만들어졌지만 카르도주 정부에서 14%, 룰라 정부에서 47% 증가하였다(Huber & Stephens 2012, 237). 브라질 연금지급의 약 75%가 은퇴노동력의 15%에 불과한 은퇴한 연방노동자에게 돌아갔다. 이들은 중산층이었고 연금은 연 300억 달러의 적자를 기록하였다. 이것을 역진적 세제와 부가가치세로 메우고 있었다. 카르도주와 룰라는 개혁의 필요성을 느끼고 있었고 카르도주가 연금개혁을 시행하지만 실패하였고 룰라도 2003년에 실시하였지만 PT당 의원들 1/3의 저항에 직면했다. 그러나 반대하는 지도자 4명을 PT에서 제명하면서 연금개혁을 하게 된 것이다(McCann 2008, 39).

룰라는 기근 제로(Fome Zero) 프로그램을 시행하여 영양공급 문제를 해결하려 하였다. 사실상 이것은 1990년대 베타호(Betinho)에 의해 시행되었던 프로그램이었다. 그러나 IBGE(Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)의 연구에서 기아는 더 이상 브라질 국민의 문제가 아니고 브라질의 문제는 교육, 건강케어, 고용기회라는 것을 밝히자 룰라는 카르도주와 비슷한 프로그램을 추구하였다. 룰라의 사회프로그램들이 카르도주와 다른 점이 있다면 NGO, 농지를 가지지 못한 농민 등과의 연대였다. 룰라의 성공적 프로그램은 Bolsa Familia로 카르도주의 Bolsa Escola를 확대해서 새롭게 붙인 이름이다(McCann 2008, 40-41). 1990년대 말에 있었던 Bolsa Escola의 경우 아이들이 한 달에 2일을 빠지지 않고 학교에 나가면 급여를 받는 것이다. 2001년 카르도주 정부는 아이와 임신부를 위한 Bolsa Alimentação(Bolsa Alimentação)을 시작하였다. 룰라 정부는 이러한 프로그램들을 합하여 Bolsa Familia로 확대시켰다(Edwards 2010, 211-212). 2009년경 1,240만 명 즉 인구의 22%가 수혜를 받게 했다. 과거 방식과 달리 지역의 파트롱체제(patronage)를 벗어나도록 새로운 수혜자 등록체제를 만들었다(Huber & Stephens 2012, 191).

볼사파밀리아와 같은 사회프로그램은 재정에 큰 영향을 미치지 않으면서도

빈곤층의 생활수준을 높일 수 있어서 경제에 선순환을 가져왔다(Lima & Rocha 2018, 33). 불사파밀리아의 학교와 건강체크라는 조건부지원이 교육과 건강의 불평등도 낮추는 효과가 있었다(OECD 2018, 32). 불사파밀리아 프로그램에 따라 아이들과 어른들이 학교에 가고 기본건강 요건 즉 6세 이상은 백신을 처방받아야 하고, 임신한 여성과 수유하는 여성은 건강진단을 받아야 한다는 등의 요건을 충족시켜야 받는 지원이었다. 따라서 빈곤층에 현금을 지원하는 단기적인 조치일 뿐만 아니라 교육과 건강을 동시에 챙기는 프로그램이라고 할 수 있다. 지원받는 액수는 가족과 아이의 숫자에 따라 20-182헤알이었다. 저소득층 1,100만 가족 4,600만 명 이상이 혜택을 보았다(Barros et al. 2010, 147). 2015년 불사파밀리아의 평균 지불액은 168헤알이고 5천만 명이 직접적 혜택을 받았고 1,370만 가구가 간접적 혜택을 보았다. 세계은행에 의하면 23억 헤알이 투자되었고 이것은 GDP의 0.6%에 해당되었다(Lima & Rocha 2018, 33). 카르도주가 시행한 프로그램이 200만 가구에 달했다면 불사파밀리아는 2006년 1,100만 가구, 4천만 명으로 브라질 인구의 약 1/4에 달했다. 문제가 발생하기는 했지만 도시의 중간 모니터를 없애고 효율적인 체제를 갖추었다. 이로써 세계은행의 평가에 의하면 누수가 6%로 줄어들었다(McCann 2008, 41). 불사파밀리아 프로그램은 목표가 잘 정해진 조건부 현금지원(CCT: Conditional Cash Transfer)으로서 소득 재분배를 빈민들에게 해주었고 불평등을 낮추는데 기여하였다. 정부 재분배 지출과 GDP에서 차지하는 비율은 낮았지만 지속적으로 빈곤층에 재분배를 지속할 수 있었다(López-Calva & Lustig 2010, 16-17). 불사파밀리아가 재분배 효과가 커서 2011년의 경우 지니를 0.525로 낮추었지만 연방정부 사회기금을 전체의 2.7%만 소비하였을 정도로 비용은 적게 들어갔다(Mendes 2014, 93). 실제 누진적인 사회지출은 불사파밀리아에 지출되는 것으로 GDP의 0.5% 수준이다. 급여지출의 83%가 소득분배 하위 40%에게 혜택으로 돌아간다. 전체 한 가구가 받는 혜택은 최저임금의 1/3 이하이다(OECD 2018, 36).

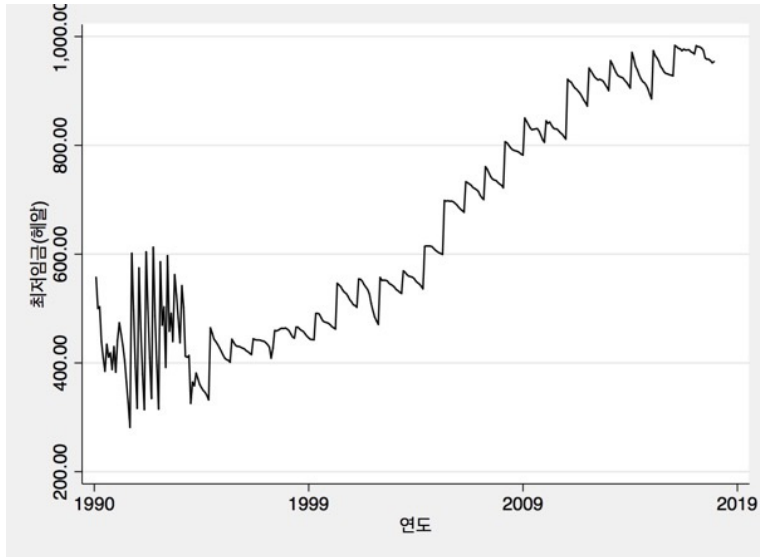
〈그림 5〉 볼사파밀리아 수혜 가구 숫자



출처: IPEA.

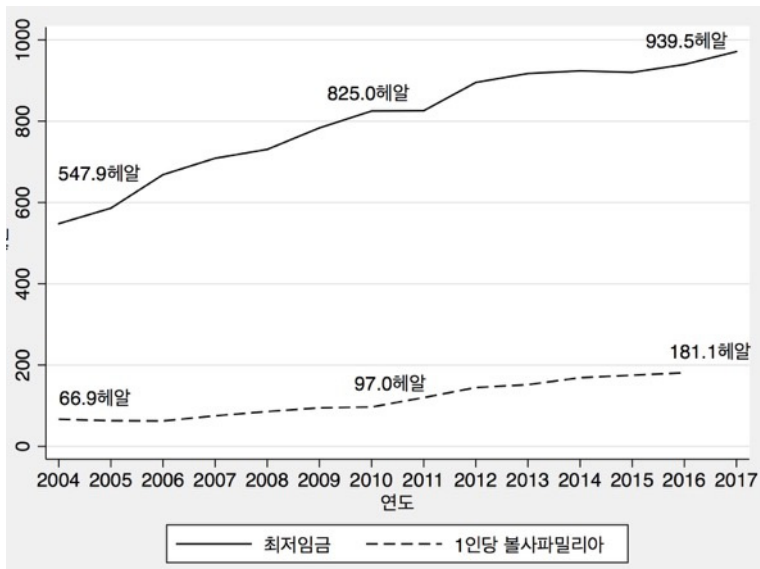
아울러 최저임금으로 최저수준을 보장할 수 있게 되었다(Lima & Rocha 2018, 33). 최저임금은 1994년 64.79헤알이었고 2003년 240.00헤알, 2008년 415.00헤알, 2015년 788.00헤알이었다(Lima & Rocha 2018, 34). 브라질 헌법은 사회보장혜택이 최저임금보다 낮을 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 현재의 최저임금 수준은 빈곤선의 7배가 된다. 아울러 56%의 인구가 최저임금보다 낮은 수준의 소득을 받기 때문에 최저임금은 중위소득보다 높다. 최저임금이 계속 올라 15년 전보다 80% 더 높아졌지만 1인당 GDP는 23%만 증가했다는데 문제가 있다. 최저임금이 사회보장혜택의 하한선으로 계속되게 되면 최저임금은 계속 증가하게 되고 그렇게 되면 많은 혜택이 빈곤층보다 중위소득 이상의 사람들에게 돌아갈 가능성도 있다(OECD 2018, 33).

〈그림 6〉 브라질 최저임금의 변화추세



출처: IPEA.

〈그림 7〉 최저임금과 1인당 볼사파밀리아(단위: 헤알)

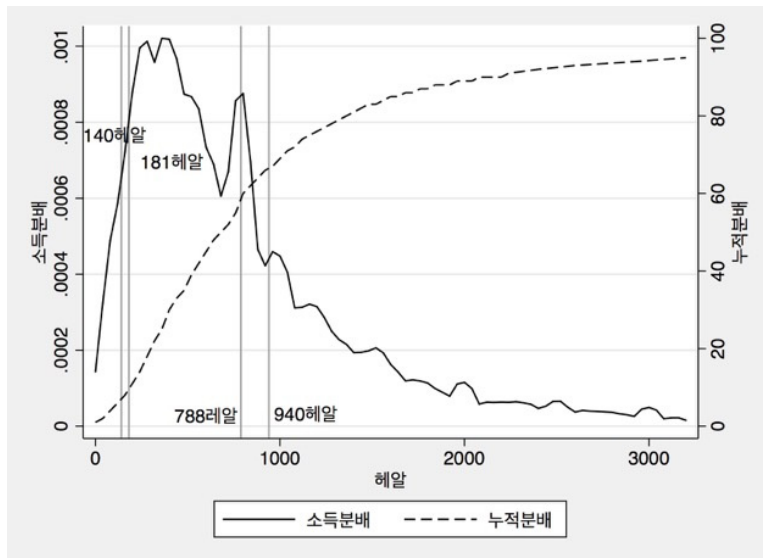


출처: IPEA.

불사파밀리아와 최저임금제의 효과가 서로 다르다. 불사파밀리아는 2004년 66.9 헤알, 2010년 97.0헤알, 2016년 181.1헤알이었고 최저임금은 2004년 547.9헤알, 2010년 825.0헤알, 2016년 939.5헤알이었다. 최저임금의 증가는 최빈곤층의 소득점유를 낮춘다. 최저임금이 10% 증가하면 가장 최빈곤층 5%의 소득 점유를 0.7%포인트 감소시킨다. 이에 반해 불사파밀리아는 소득 하위층 50%의 소득점유를 높이는데 더 효과적이어서 최저임금보다 불평등을 더 감소시킨다(Barros et al. 2010, 168). 문제는 브라질의 사회정책과 관련하여 최저임금정책이 불사파밀리아보다 불평등을 낮추는데 효과적이지 못하지만 계속 추진되고 있다는 점이다. 아동빈곤이 어른빈곤보다 10배나 되지만 어른에게 돌아가는 평균 비기여 공공급여(noncontributory public transfer) 혜택이 아동보다 적어도 20배 많다는 것이다. 결과적으로 불평등과 빈곤이 지속되는 이유 중의 하나이다(Barros et al. 2010, 170).

아래 그림에서와 같이 OECD가 이야기한 2015년 788헤알로 하면 누적인구는 약 56%가 된다. IPEA가 이야기한 940헤알로 하면 누적인구는 66%가 된다. 불사파밀리아 상한선을 181헤알로 잡으면 거의 10% 인구가 혜택을 보고 빈곤선 141헤알로 보면 빈곤층 모두 혜택을 보는 셈이다.

〈그림 8〉 소득분배와 누적분배



출처: OECD. OECD자료의 소득분배와 누적분배 그래프에 2015년 최저임금 788헤알, 2016년 최저임금 940헤알, 불사파밀리아 181헤알, 빈곤선 141헤알을 추가하여 그림.

세계은행의 ASPIRE(The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity) 데이터베이스에 따라 사회안전망 프로그램과 불평등 및 빈곤 감소 효과를 보면 다음과 같다. 2010년대 초중반의 경우 Bolsa Familia 프로그램은 혜택자가 약 4,181만 명, 노령사회연금 약 232만 명, 식량지원 약 83만 명, 학교급식 약 4,224만 명, 공공근로 약 53만 명이였다.

〈표 1〉 브라질의 사회안전망 프로그램

	프로그램 명칭	개인 수혜자 숫자	연도
CCT	Bolsa Familia	41,810,373	2015
사회연금	노령사회연금 (Beneficio de Prestacao Continuada - Idosos)	2,323,808	2015
식량 및 현물	식량지원(Cestas de Alimentos)	827,109	2015
학교급식	국가학교급식 프로그램 (National School Feeding Program)	42,236,234	2014
공공근로	연대경제(Economia Solidaria - Programa Economia Solidaria em Desenvolvimento)	534,053	2012

출처: ASPIRE database.

사회보장과 노동(SPL: Social Protection and Labor) 프로그램이 불평등 감소에 미치는 영향을 보면 감소 인구가 2005년 5.25%였다가 2015년 10.32%로 증가했다. 빈곤율 감소도 2005년 32.38%였다가 2015년 41.56%로 감소 효과가 컸다.

〈표 2〉 SPL이 불평등 및 빈곤 감소에 미치는 영향

연도	커버리지		수혜 귀속 (최빈곤 20%)	평균이전 금액 (1인당 하루 달러,PPP)	적정성		SPL로 인한 지니 불평등 감소(% 감소)	SPL로 인한 빈곤율 감소 (% 감소)	SPL로 인한 빈곤갭 감소 (% 감소)	SPL의 수혜- 비용 비율
	최빈곤 5분위	전체			최빈곤 5분위	전체				
2006	67.57	53.93	1.50	5.20	66.32	46.67	5.25	32.38	44.74	0.08
2009	33.87	45.46	2.48	7.12	46.35	40.97	7.53	36.31	50.82	0.11
2011	35.94	45.34	2.64	7.37	42.82	40.60	8.55	37.76	52.26	0.13
2012	36.77	46.38	2.86	7.71	42.82	39.47	9.14	38.62	53.84	0.14
2015	68.30	53.81	4.16	7.28	36.09	44.76	10.32	41.56	57.43	0.15

출처: ASPIRE database.. 커버리지(coverage)는 SPL프로그램에 참여하는 인구의 비율(%); 적정성(adequacy)은 수혜자가 총 복지 중에서 수혜자가 받은 총 이전액(transfer amount)의 비율.



브라질의 경우 상층에 비해 하층의 임금이 올라감으로써 노동소득불평등은 2001-2011년 지니 감소의 58%를 차지하였다. 사회보장은 전체 지니 감소의 19%를 차지하였다. 불사파밀리아는 2001년 가구 소득의 0.1%를 차지했지만 2011년에는 0.6%로 증가하였다. 결국 불사파밀리아는 2001-2011년 전체 지니 감소의 13%를 차지하였다. 사회보장지불, 불사파밀리아, BPC가 전체 지니 감소의 36%를 차지하였다(Mendes 2014, 84-85). 사회보장과 사회복지 지출은 사회정책에 지출되는 10헤알 당 6.60헤알을 차지한다. 전체적으로 보면 58%가 사회보장, 15% 교육, 10% 건강, 8% 사회복지에 들어간다(Oxfam 2017, 55).

2012년 IPEA가 PNAD(Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)를 분석한 결과 노동시장이 불평등의 79%의 책임이 있다. 사회보장은 소득집중의 18%를 차지하며 전체 지니 52.7에서 9.66포인트의 책임을 가지고 있다. 사회보장이 부자에게 더 가기 때문에 불평등을 높인다. 불사파밀리아 전체 52.7에서 지니를 0.47포인트 낮추지만 소득집중에는 영향을 미치지 않는다(Mendes 2014, 82). POF(Pesquisa de Orçamento Familiar) 분석 결과에 따르면 사적 시장의 소득불평등이 전체 지니의 60%, 사회보장 소득 22%, 공무원 봉급 21%, 기타 사영부문 11%를 차지하였다. 부자들이 내는 직접세는 지니계수를 14% 감소시켰다(Mendes 2014, 83).

#### IV. 좌파정권의 한계와 소득불평등

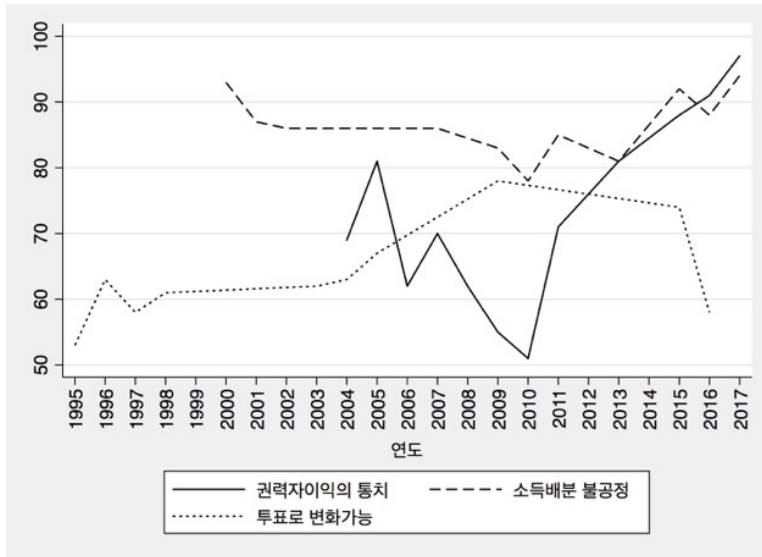
첫째, 브라질에서 불평등과 빈곤이 상당히 감소하였지만 여전히 불평등 수준이 낮은 것은 아니다. 피케티(Piketty 2013, 390)가 분류한 소득불평등 기준에서 보면 브라질은 아주 불평등한 국가라고 평가할 수 있다. 피케티는 불평등이 아주 높은 국가의 지니계수를 0.46으로 보고 있는데 브라질은 이보다 훨씬 높기 때문이다. 옥스팜의 브라질에 대한 불평등과 빈곤 현황에 따르면 아직도 불평등과 빈곤을 완전히 해결하기는 요원하다. 브라질에서 최고 부자 6명이 가장 가난한 사람들 1억 명의 가진 돈과 같은 액수를 가지고 있고 가장 부자 5%가 나머지 95%가 가진 소득과 같은 소득을 벌고 있다. 노동자 1명이 19년 걸러서 버는 돈을 최고 부자는 한 달에 벌어들인다(Oxfam 2017, 6). 2001-2015년 부자 10%가 경제성장의 61%를 독점했는데 반해 가난한 사람 50%는 18%밖에 혜택을 보지 못했다. 상위 1%는 전체 소득의 22%에서 25%로 증가하였다(Oxfam 2017, 19).

최저임금 소득자는 상위 1%가 한 달에 버는 것을 4년이 걸려야 벌 수 있다. 상위 0.1%의 월평균 소득을 벌려면 19년이 걸린다(Oxfam 2017, 21).

둘째, 좌파에 대한 반감이 증가하고 우파가 다시 득세하기 시작했다는 것이다. 브라질에서 PT는 국제 부르주아지와 주류 언론 및 중산층으로부터 적대감을 받았다. 부패가 적절한 구실이었다. 정치권리는 중산층을 포함하여 인플레이션이나 정치부패에 대해 운동을 하게 되면 자체로 대중 기반을 만들어 낸다. 이 방법이 브라질 고위층의 선거대표사건(mensalão) 기간 중에 룰라에게 사용되었지만 실패했고 지우마 대통령에게 사용해서 성공했다(Saad-Filho & Morais 2018, 160). 룰라는 1994년과 1998년 낙선하였지만 2002년 당선되었다(McCann 2008, 11). 사실 룰라와 PT는 사회주의개혁을 추진하는 것을 중단하고 카르도주가 집권 8년 동안 했듯이 비즈니스엘리트들을 영입하려 하였다(McCann 2008, 12). 2002년에는 세 가지 요인이 룰라의 당선을 가능하게 하였다. 구엘리트들의 쇠퇴, 룰라의 PT당의 대기업가들과의 협력 의지 증가, 정치담화의 좌편향이었다(McCann 2008, 12). 룰라는 인민민주블럭(Popular-Democratic Bloc)과 부르주아지, 중도좌파정당, 우파의 보수정당들과의 광범한 연합의 지지로 2002년 당선되었다(Iliada 2010, 76).

그러나 상황이 바뀌었다. 사람들 사이에서도 권력을 가진 사람들의 이익을 위해 통치가 행해지고 있다는 인식이 2010년부터 가파르게 증가해왔다. 아울러 소득분배도 불공정하다는 인식이 팽배해졌다. 여기에 투표로 변화가 가능하다는 생각이 급격하게 줄어들고 있다는 점이다. 권력자 이익의 통치, 소득분배 불공정, 투표로 변화가능에 대한 라티노바로메트로(Latinobarómetro)의 설문은 다음과 같다. “국가가 소수권력자들의 이익을 위해 통치되고 있다고 보십니까 아니면 전체의 이익을 위해 통치되고 있다고 보십니까?” “소득분배가 얼마나 공정하다고 생각하십니까?” “어떤 사람들은 하나의 투표가 미래를 다르게 변화시킬 것이라고 이야기하고, 어떤 사람들은 아무 것도 변하지 않는다고 말합니다. 당신의 생각은 어느 쪽입니까?” 이러한 설문에 대한 응답이 좌파 정부에 비판적으로 변했다.

〈그림 9〉 권력자 이익의 통치, 소득배분 불공정, 및 투표



출처: Latinobarómetro에서 추산.

브라질에서 모든 계층이 개혁에 찬성한다고 보기에는 어려운 측면이 있다. 게다가 한때 열풍이 불었던 루리주의(Lulismo)와 페티즘(Petismo)이 지배적이었다. PT당 후보의 득표율은 1994년 룰라 득표의 35%, 2002년 41%, 2006년 30%였다 (French & Fortes 2012, 25). 2011년 이후 낮은 성장률에 지우마 대통령 자신이 부정의 문제로 타깃이 되어버리자 우파 운동이 일어나게 된 것이다. 거리에 모인 항의자들은 주로 중산층 보수주의자들로 이루어져 있고 일부는 이전의 군사 독재 시대에 잘 나가던 사람들로써 브라질은 '보수파들에 의해 함정'에 빠지게 되었다(Lima & Rocha 2018, 44). 이들은 토지개혁에 반대하는 지주 올리가르히, 노동권과 세제에 반대하는 기업가, 보수적이고 저소득층에 가는 복지 증가에 반대하는 엘리트 중산층이다(Lima & Rocha 2018, 44). 극우인 사회자유당(PSL)의 보우소나루(Jair Bolsonaro)가 대통령 1차 선거에서 46.0%를 차지하고 PT의 페르난두 아다지(Fernando Haddad)가 29.3%를 득표하였다. PDT의 시루고미스(Ciro Gomes)와 PSDB의 제라우두 아우키민(Geraldo Alckmin)이 각각 12.5%와 4.8%를 득표하여 2차 결선투표 결과 보우소나루가 당선되었다. 보우소나루는 1964-1985년 군부독재를 지지했고 아프리카브라질인들에 대해 공개적으로 적대시한 인종차별주의자라고 할 수 있다. 그렇게 되면 신생민주주의 국가인 브라질

의 민주주의에 위협이 될 수 있으며 배제와 차별이 다시 시작될 위험도 상존한다(Muggah 2018).

셋째, 재분배를 위해서는 재정적 문제가 해결되어야 하지만 여전히 문제가 존재한다. 불평등과 빈곤의 감소는 재분배와 밀접한 관계가 있고 세금을 걷는 문제와 직결되어 있다. 사회정책에 대한 지출이 1995년 GDP의 0.14%에서 2005년 0.83%로 증가하였다(Huber & Stephens 2012, 191). 아울러 법률상으로 최저임금을 크게 올려 1995년 카르도주 정부시기 242헤알이던 것이 2008년 424헤알로 크게 올랐다(Huber & Stephens 2012, 191). 브라질은 사회보장에 GDP의 15%를 지출하였고 이것은 전체 공공 지출의 35%에 해당하는 비율이다(OECD 2018, 32). 2015년 브라질은 연방정부 예산의 경우 GDP의 17.5%를 사회지출에 지출하였고 국가와 시정부를 합하면 26%에 달한다(Oxfam 2017, 54). 옥스팜에 따르면 브라질에서 세제는 오히려 불평등을 악화시킨다. 세부담이 GDP의 약 33%이다. 최저임금보다 320배 버는 사람의 실효세율(effective tax rate)은 최저임금보다 5배 버는 사람과 같고 최저임금의 14-40배 버는 사람이 내는 세율의 1/4에 불과하다(Oxfam 2017, 44-45). 2016년 연방수입데이터(Federal Revenue data)에 따르면 최저임금보다 80배 이상의 월소득을 버는 사람(63,040헤알)은 66%의 평균 세제 감면이 있고, 320배 이상 버는 사람(252,160헤알)은 70% 이상 감면을 받는다(Oxfam 2017, 46). 브라질의 재정수입의 53%가 소비세에서 나오고 25%만이 소득세에서 나온다. 일반적으로 소득세는 소비세보다 더 공정한 세제이지만 브라질에서 소비세의 비중이 많아 불평등을 가중시킨다. 최하위 10%는 세금(28%는 상품과 서비스에 내는 간접세)에 소득의 32%를 지출하는 반면 최상층 10%는 소득의 21%만 세금(10%의 간접세 포함하여)으로 낸다(Oxfam 2017, 48).

넷째, 계층 간 지역 간 문제는 여전히 남아 있다. 빈곤과 취약계층과 관련하여 브라질 중산층 규정위원회(Comissão para Definição da Classe Média no Brasil)에 따르면 빈곤과 취약계층은 인구의 34%, 중산층 48%, 상위층 18%이다. 페레이라(Ferreira) 등의 분석에 따르면 라틴아메리카의 경우 빈곤과 취약계층은 인구의 65%, 중산층 30%, 상위층 5%이다(Mendes 2014, 168). 브라질 중산층 규정위원회가 제시하는 34%와 페레이라 등의 분석이 제시하는 65% 사이에는 큰 차이가 있다(Mendes 2014, 168-169). 중산층은 2005-2015년 16%p 증가하였다. 2015년 거의 40% 인구가 하루 1인당 소득으로 USD 10-50PPP를 버는 중산층으로 분류된다. 주관적 중산층으로는 33%의 인구가 자신을 중산층이라고 생각하고 있었다(OECD/CAF/ECLAC 2018, 230). 지역적으로도 종족적으로도 여전히 문제가 남아 있다. 브라질 남부와 남서부 주들이 저대표(underrepresented)되어 있

다. 북부, 북동부, 중서부 주들이 상원의 74%, 하원의 50% 의석을 가지고 있지만 인구비율은 46%에 불과하다(Mendes 2014, 70). 아울러 브라질은 아프리카 흑인이 나이지리아 다음으로 많은 국가이다. 브라질 인구의 53%가 아프리카브라질인이다. 그러나 경제성장의 혜택은 이들 아프리카브라질인에게 돌아가지 않는 것이 문제이다. 유색인종(Pretados, Pardos)의 월소득이 1995년 784.7헤알, 2014년 1,195.6헤알이었다면 백인(Brancos)의 월평균소득은 1995년 1,643.4헤알, 2014년 2,058.9헤알이었다(Mitchell-Walthour 2017, 684). 많은 차이가 나는 셈이다.

## V. 결 론

브라질에서 소득불평등은 여전히 높지만 그동안 소득불평등을 감소시켜온 것이 민주주의가 정착되어서인지 아니면 좌파정권이 재분배적 정책을 추진한 때문인지 살펴보면 좌파정권의 집권으로 소득불평등이 감소하였다고 평가할 수 있다. 브라질의 경우 민주주의가 정착되면서 재분배를 선호하는 좌파정당이 권력을 장악하게 되고 그것이 다시 민주주의를 확대시켜 재분배를 증가키는 과정을 거쳐 왔다.

소득이전(income transfers)은 카르도주 시대인 1995-2002년 연평균 GDP의 1.9%에서 룰라가 집권하던 2003-2005년 2.58%로 증가하였다(Leubolt 2016, 359). PT의 집권시기의 성과를 보면 최저임금은 2005-2012년 사이 72% 증가했으며, 사회지불도 1995-2010년 1인당 125% 증가하여 GDP의 11.0%에서 15.5%로 증가하였다. 고용의 경우에도 카르도주 시대에는 매년 15만 개 일자리에서 룰라 정부 시기 매년 50만 개 일자리로 증가하였다(Saad-Filho & Morais 2018, 99).

브라질은 벨린다(Belindia: Belgium + India)로 불리기도 한다(López 2018, 2). 전통과 현대가 공존하는 두 가지 현상 즉 벨기에 같은 측면이 있는 반면 인도와 같은 빈곤의 상황이 공존한다는 것이다. 잘사는 브라질과 못사는 브라질이 공존하는 것이다. 브라질이 어느 정도 민주화와 불평등 감소에 성공한 것은 인정할 수 있지만 여전히 불평등이 높은 수준이기 때문에 개혁을 통해 여전히 남아 있는 문제들을 해결할 수 있어야 한다. 그러나 개혁에는 라잔(Raghuram G. Rajan)의 패러독스가 있다. 이것은 콩도르세(Condorcet) 패러독스와 비슷한 것으로 개혁에 대해 전체가 찬성할 가능성이 아주 낮다는 것이다. 자본가, 교육받은 고임금의 숙련노동자, 교육받지 못한 저임금의 노동자가 있다고 가정하면 두 개의

개혁 즉 모든 노동자를 위한 교육확대와 독점지배를 막기 위한 시장개방을 하려 할 때, 자본가는 노동생산성을 높일 수 있어 교육확대에 찬성하지만 기존 시장 독점을 잃을 수 있어 시장개방에 관심이 없다. 숙련노동자는 독점에 반대하지만 교육확대가 되면 비교우위가 사라지기 때문에 교육정책 확대에 관심이 없고, 저임금노동자는 교육확대에 찬성하지만 독점종식이 아무런 이익이 없기 때문에 시장개방에 관심이 없다. 결국 개혁은 어렵게 된다는 것이다(Mendes 2014, 171-172). 경쟁적 지대보존(competitive rent preservation)으로 인해 광범한 개혁은 이루어지지 못하고 개혁 마비(reform paralysis)로 이어지고 빈곤과 저발전이 지속된다는 것이다(Rajan 2006, 40).

브라질은 경제성장으로 정치적 사회적 안정을 이루었으면서도 불평등이 높아 정치적 사회적 안정을 유지하려면 끊임없이 공공부문을 확대해야하는 처지에 있다. 그러면서 ‘소모적인 재분배의 저성장(low growth with dissipative redistribution)’ 모델이 만들어졌다는 평가도 있다(Mendes 2014, 9). 높은 불평등과 민주주의의 결합은 ‘소모적인 재분배의 저성장’을 가져왔고 장기적으로 악순환을 거쳐 민주주의를 위협하게 될 것인지 아니면 선순환을 거쳐 민주주의를 공고화시킬 것인지 둘 중 하나로 갈 것이라고 예측하고 있다(Mendes 2014, 226). 좌파정권의 몰락은 점차 소득불평등의 증가로 이어지고 가난한 사람들이나 취약한 사람들에게는 어려움이 가중될 수도 있다.

## 참고문헌

- Acemoglu, Daron and James A. Robinson. 2006. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Albarracín, Juan. 2016. "Political Parties and the Party System." In Dana de la Fontaine and Thomas Stehnken, eds. *The Political System of Brazil*. Berlin: Springer-Verlag, 143-162.
- Arretche, Marta. 2019a. "Conclusion: A Half-Century of Change." In Marta Arretche, ed. *Paths of Inequality in Brazil: A Half-Century of Changes*. Cham: Springer, 331-354.
- Arretche, Marta. 2019b. "Preface." In Marta Arretche, ed. *Paths of Inequality in Brazil: A Half-Century of Changes*. Cham: Springer, v-xix.
- ASPIRE(The Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity) database <http://datatopics.worldbank.org/aspire/> (2018/09/28 검색).
- Barros, Ricardo, Mirela de Carvalho, Samuel Franco, and Rosane Mendonça. 2010. "Markets, the State, and the Dynamics of Inequality in Brazil." In Luis F. López-Calva and Nora Lustig, eds. *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?*. Baltimore: Brookings Institution Press, 134-174.
- Bin, Daniel. 2015. "Macroeconomic policies and economic democracy in neoliberal Brazil." *Economia e Sociedade, Campinas* 24(3), 513-539.
- Birchfield, Vicki and Markus M. L. Crepaz. 1998. "The Impact of Constitutional Structures and Collective and Competitive Veto Points on Income Inequality in Industrialized Democracies." *European Journal of Political Research* 34(2), 175-200.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cervo, Amado Luiz. 2016. "A Historical Legacy: The Development of the Brazilian Industrial Model." In Dana de la Fontaine and Thomas Stehnken, eds. *The Political System of Brazil*, Berlin: Springer-Verlag, 2016, 23-26.
- do Bem, Arim Soares. 2016. "Continuities and Discontinuities in Brazilian Political and Institutional Life: Past and Present Dilemmas for

- Democracy.” In Dana de la Fontaine and Thomas Stehnken, eds. *The Political System of Brazil*. Berlin: Springer-Verlag, 27-47.
- Edwards, Sebastian. 2010. *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ferrero, Juan Pablo. 2014. *Democracy against Neoliberalism in Argentina and Brazil: A Move to the Left*. New York: Palgrave Macmillan.
- French, John and Alexandre Fortes. 2012. “Nurturing Hope, Deepening Democracy, and Combating Inequalities in Brazil: Lula, the Workers’ Party, and Dilma Rousseff’s 2010 Election as President.” *Labor: Studies in Working-Class History of the Americas* 9(1), 7-28.
- Huber, Evelyne and John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- IDEA(International Institute for Democracy and Electoral Assistance). <https://www.idea.int> (2018/09/20 검색).
- IDEA. 2017. *The Global State of Democracy: Exploring Democracy’s Resilience*. Stockholm: IDEA.
- Iliada, Iole. 2010. “The Left in Government, the Crisis of Capitalism and Post-Neoliberalism: Challenges and Political Perspectives for the Implementation of a New Model of Socio-Economic Development in Brazil.” In Birgit Daiber, ed. *The Left in Government*. Brussels: Rosa Luxemburg Foundation, 75-84.
- IPEA(Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). <http://www.ipeadata.gov.br> (2018/09/20 검색).
- Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org> (2018/09/28 검색).
- Leubolt, Bernhard. 2016. “Social Policies in Brazil: From Inclusive Liberalism to Developmental Welfare.” In Dana de la Fontaine and Thomas Stehnken, eds. *The Political System of Brazil*, Berlin: Springer-Verlag, 2016, 351-365.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2002. “The Rise of Competitive Authoritarianism.” *Journal of Democracy* 13(2), 51-65.
- Lima, Marcos Costa and Gustavo de Andrade Rocha. 2018. “The Dismantling of Brazilian Democracy: International Capital and Rentier Elites.”



- International Journal of Political Economy* 47(1), 31 - 47.
- López-Calva, Luis F. and Nora Lustig. 2010. "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy." In Luis F. López-Calva and Nora Lustig, eds. *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?*. Baltimore: Brookings Institution Press, 1-24.
- López, Matias. 2018. "States, elites, and inequality in Latin America." *Sociology Compass* 12(8), 1-14.
- McCann, Bryan. 2008. *The Throes of Democracy Brazil since 1989*. London: Zed Books.
- Mendes, Marcos. 2014. *Inequality, Democracy, and Growth in Brazil: A Country at the Crossroads of Economic Development*. Amsterdam: Elsevier.
- Meltzer, Allen H. and Scott F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89(5), 914-927.
- Mitchell-Walthour, Gladys. 2017. "Economic Pessimism and Racial Discrimination in Brazil." *Journal of Black Studies* 48(7), 675 - 697.
- Muggah, Robert. 2018. "Brazilian Democracy on the Brink." Project Syndicate <https://www.project-syndicate.org/commentary> (2018/10/9 검색).
- OECD/CAF/ECLAC. 2018. *Latin American Economic Outlook 2018: Rethinking Institutions for Development*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2018. *OECD Economic Surveys: Brazil 2018*. Paris: OECD Publishing.
- Öniş, Ziya. 2016. "Democracy in uncertain times: Inequality and democratic development in the global North and global South." *METU Studies in Development* 43, 317-336.
- Oxfam. 2017. *Inequalities in Brazil: the Divide that Unites Us*. Sao Paulo: Oxfam Brazil.
- Piketty, Thomas. 2013. *Le Capital au XXe Siècle*. Paris: Seuil.
- Rajan, Raghuram G. 2006. "Competitive Rent Preservation, Reform Paralysis, and the Persistence of Underdevelopment." NBER Working Paper 12093.
- Roberts, Kenneth M. 2014. "The Politics of Inequality and Redistribution in Latin America's Post-Adjustment Era." In Giovanni Andrea Cornia, ed. *Falling Inequality in Latin America*, Oxford: Oxford University Press,

49-69.

- Robinson, James A. 2010. "The Political Economy of Redistributive Policies." In Luis F. López-Calva and Nora Lustig, eds. *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?*. Baltimore: Brookings Institution Press, 39-71.
- Rueda, David. 2008. "Left Government, Policy, and Corporatism: Explaining the Influence of Partisanship on Inequality." *World Politics* 60, 349 - 389.
- Saad-Filho, Alfredo and Lecio Morais. 2018. *Brazil: Neoliberalism and Democracy*. London: Pluto Press.
- Salata, André. 2016. "Inequalities and the Brazilian New Democracy: Income Distribution Between Classes in Recent Decades." *Sociologia and Antropologia* 6(1), 181-208.
- World Bank data. <https://data.worldbank.org/country/brazil> (2018/10/07 검색).

Abstract

## The Left and Income Inequality in Brazil

Rhee, Yangho ■ Peace and Democracy Institute, Korea University

Brazil is a newly emerging democratic country which has to some degree resolved the problem of inequality and poverty. However, the level of income inequality and poverty is still relatively high in Brazil. Although Brazil has experienced the military dictatorship, Brazil's left government considerably reduced the inequality and poverty with the help of redistributive social policy such as Bolsa Familia. In the historical perspective, the reduction of income inequality was possible after the attainment of certain level of democracy and the rise to power of left government in Brazil. However, the retreat of PT, political party which supports the redistribution and the rise of rightists, places Brazil at the crossroads of democracy and redistribution.

Key Words: Left, Democracy, Income inequality, Redistribution, Brazil

