

## 브라질의 인구고령화, 재정적자와 연금개혁\*

### Population Aging, Fiscal Deficit and Pension Reform in Brazil

김 영 철\*\*  
(Kim, Young-Chul)

#### 〈Abstract〉

Brazil's deficit is lacking in public servants' wages, loans and payments, and tax advisers. Therefore, it can be argued that the Social Security Fund is the most important part of the government budget deficit. Nonetheless, the government's measures to overcome fiscal deficits include reforming the pension system by increasing the length and amount of pension contributions, lowering the pension age, and reducing the pension receiving period. Therefore, it is expected that the people who are waiting for pension benefits will resist. Some experts argue that the current fiscal deficit does not need pension reform because the economy will recover and employment growth and tax revenues will expand. Unlike the pessimistic view of pension reform, more than 70% of the population oppose pension reform. Therefore, it is difficult for any politician to choose a policy contrary to popular opinion.

Then, pension reforms are taking different positions depending on how they perceive the change in the population. It also argues that the population change in Brazil is rapidly progressing in the process

\* 이 논문은 2018년도 부산외국어대학교 학술연구조성비에 의해 연구되었음.

\*\* 부산외국어대학교 중남미지역원. E-mail: latin@bufs.ac.kr

of persuading the people, and a pension system corresponding to this is needed. In this paper, we analyze the population aging phenomena in Brazil and find out whether the deficits are derived from pensions. In addition, the pension reform proposal proposed by the government failed to guarantee the lives of the people, and the reform of the pension system revealed that the deficit problem could be a solution from a long-term perspective.

Key Words: Brazil, Population Aging, Fiscal Deficit, Pension Reform, Social Security System

## I. 들어가기

브라질은 올해 2018년 10월에 총선과 대선을 치른다. 2016년 지우마 호세 프(Dilma Rouseff) 전대통령 탄핵이후 정권을 승계 받았던 미세우 페메르 (Michel Temer) 대통령의 임기가 끝난다. 지난 2013년부터 시작된 경제위기에서 시작된 정치위기가 차기 대통령 선거를 통해 일단락되기를 브라질 국민들은 바라고 있다. 이번 대선은 점차 회복세에 접어들고 있는 경제 안정, 국민적인 영웅이었던 룰라(Luiz Inácio Lula da Silva) 전대통령 수감으로 이어진 부정부패 척결, 부정부패와 연루된 정치 개혁 등이 가장 큰 아젠다이다. 이와 더불어 지난 정권에서 악화되었던 재정적자 극복과 방안으로 제시되었던 연금개혁도 중요한 과제이다.

브라질 정부와 국제금융기관들은 재정적자의 원인이 브라질이 운영하고 있는 사회복지제도에서 비롯되었다고 판단하고, 재정적자 해결과 안정적인 경제운동을 위해서는 반드시 연금개혁이 선행되어야 한다고 주장한다. 사실 페메르 정부의 가장 큰 과제가 연금개혁을 실시하는 것이었다. 그러나 대

선을 앞둔 시점에서 브라질 국민 대다수가 반대하는 연금 개혁을 추진한다는 것은 정치적 위험이 상당히 따르는 문제이다. 대통령의 입장에서 뿐만 아니라 의회에서도 결정을 내리기 어려운 부분이다.

브라질의 사회보장제도는 1988년 헌법을 제정할 때 만들어진 것으로 유럽의 복지국가 모델을 기반으로 하고 있다. 따라서 국민들의 복지와 안녕을 위해 정부가 많은 부분을 지원하고, 가능한 많은 혜택들을 국민들에게 제공하도록 되어 있다. 지난 30년간 사회 안전망 내에서 생활하던 국민들이 더 이상 국가가 자신들을 보호해주지 않는다는 인식은 브라질 사회에 또 다른 혼란을 초래할 수 있는 여지가 있다. 국가는 연금개혁의 필요성에 대해 다양한 논리로 국민들을 설득하고 있으나, 핵심적인 내용은 브라질 인구의 고령화이다. 브라질은 2000년에 고령화 사회에 진입했고, 2020년이 되면 고령 사회가 된다. 이에 따라 고령인구에 대한 많은 복지 재원들이 증가하게 되고 정부가 많은 부분을 담당해야 하는 상황으로 변하고 있다(Dalberto 2017).

이런 정부 주장과는 달리 지난 몇 년간 지속된 재정적자가 인구고령화보다는 전반적인 경제상황이 악화되어 발생한 것이라는 주장들도 제기되고 있다. 최근 몇 년간의 정부 재정적자 추세를 분석해보면 사회보장제도의 기금과 예산은 큰 변동이 없는데 반해 정부의 세입은 크게 줄어든 것을 볼 수 있다. 이런 논의들은 정부의 경제정책 실패로 판단될 수 있는 여지가 있다. 또한 국민들은 연금개혁에 70%이상이 반대하고 있는 상황에서 어떤 정치인이던 국민 여론에 반하는 정책을 선택하기 어렵다<sup>1)</sup>.

브라질의 재정적자는 공무원의 임금, 대출 이자 지불과 세입원이 부족하기 때문인 측면도 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 제시한 재정적자 극복 방안은 연금개혁을 통해 연금 납입기간과 금액을 증액하고, 연금 수령 연령을 늦추고, 연금 수령기간을 줄이면서 수령금액도 낮추는 것이다. 따라서 연금

1) 보놀리(Bonoli 2000)는 브라질은 대통령제, 양원제, 비례대표, 관계자와 이중행정부가 거부권을 행사하기 때문에 사회보장제도 개혁에 어렵다고 주장한다(Nery 2016, 5-6).

#### 4 이베로아메리카 제20권 1호

혜택을 기다리는 국민들의 저항이 예상된다. 일부 전문가들은 지금 나타나고 있는 재정적자는 경제가 회복되고 고용증대와 세수입이 확대되면 완화될 것이기 때문에 굳이 연금개혁을 할 필요가 없다는 주장도 있다. 이와 같은 논쟁은 브라질의 재정적자가 지속적으로 증가하는 만성적인 구조를 해결하고자 하는 의도에서 비롯되었다. 또한 브라질의 인구구조 변화로 연금 납입 인구는 감소하고, 대신에 연금 수령 인구가 증가했을 뿐만 아니라 개인별 연금 수령 기간도 점점 증가하고 있다는 것도 구조적인 문제로 지적되고 있다.

본고에서는 브라질의 만성적인 재정적자가 지속적인 공무원의 증원과 연금수령 구조에서 비롯되었다는 주장을 펼치고자 한다. 물론 경제상황의 변화에 따라 국가 재정이 증가하는 긍정적인 측면이 있지만, 사실 세입은 증가하는 만큼 세출이 발생한다는 것을 가정하면 경제성장이 모든 것을 해결해 주지 못한다. 이런 관점을 본 논문을 통해 밝혀보고자 한다. 따라서 본고는 우선 브라질의 인구고령화가 어떻게 진행되고 있는지에 대해 분석할 것이다. 이와 더불어 브라질의 재정적자가 어떤 부분에서 발생하고 있는지 살펴보고, 인구고령화와 연금개혁이 어떤 관계를 지니고 있는지를 분석할 것이다.

## II. 브라질의 인구고령화

브라질의 인구 피라미드도 어린이와 젊은 층이 감소하고 성인과 노인 인구의 비율이 증가하면서 변하고 있다. 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 2000년에서 2020년까지 브라질의 노령인구의 비율을 살펴보면 60세 이상 인구가 전체에서 차지하는 비율이 남성이 3.3%, 여성이 4.7% 증가한 것을 알 수 있다. 또한 60세 이상을 기준으로 했을 때 2020년이 되면 고령사회로 접어들게

된다. 이런 추세는 역으로 1940년대에서 1960년대까지의 인구 성장 배경을 설명해주고 있는데, 당시 출산율은 높은 수준을 유지하고 있으면서도 사회 환경 개선과 의료보건 서비스가 확대되면서 사망률이 현격하게 줄어들었다는 것을 보여준다. 따라서 베이비붐 세대들이 이제 장년층과 노년층을 이루면서 점진적으로 노령화가 진행되는 것이라 할 수 있다.

〈표 1〉 60세 이상 인구 변동 및 분포

구분	2000년		2010년		2020년	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
60세 이상	7.8%	9.3%	8.4%	10.5%	11.1%	14.0%
60-64세	46.8%	53.2%	46.4%	53.6%	45.6%	54.4%
65-69세	45.8%	54.2%	45.2%	54.8%	44.5%	55.5%
70-74세	44.8%	55.2%	43.2%	56.8%	42.8%	57.2%
75-79세	43.9%	56.1%	40.2%	59.8%	39.9%	60.1%
80세 이상	39.9%	60.1%	34.7%	65.3%	33.8%	66.2%
노령인구수	6,533,784명	8,002,245명	7,952,773명	10,271,470명	11,328,114명	15,005,250명

자료: IBGE, Censo Demográfico 1940/2010

크로스와 쉬완케(Closs & Schwanke)가 2010년에 실시한 인구 통계를 기초로 브라질의 노령화 지수(Índice de Envelhecimento)<sup>2)</sup>를 계산했는데 평균 44.8%로 나타났다. 지역적으로 보면 남부 지역이 54.94%로 가장 높았고, 다음은 남동부 지역으로 54.94%, 그리고 북부는 21.84%로 나타났다. 노령화 지수로 보면 남부와 남동부의 노령인구가 북부보다 훨씬 많다는 것을 알 수 있다. 이를 좀 더 세분화해서 주별로 보면 히우그란지술(Rio Grande do Sul)이

2) 노령화 지수= P60/P15 X 100으로 산정된다. P60은 60세 이상 노령인구, P15는 15세 이하 인구를 나타낸다.

65.47%, 히우 지 자네이루(Rio de Janeiro)가 61.45%, 반면 북부의 아마빠(Amapá)의 경우는 15.45%, 호라이마(Roraima)는 16.57% 였다. 이와 같이 지역적으로 편차가 크지만 전체적으로는 노령화가 급속하게 진행되고 있음을 알 수 있다.

1970년과 2010년을 노령화 지수를 비교해보면 26.8% 증가한 것으로 나타났다(Closs & Schwanke 2012, 445-447). 노령화 사회가 진행되면 사회활동에 많은 변화가 발생하게 되는데, 우선은 그 동안 비경제적인 활동으로 여겨지던 돌봄노동(Care Work)이 경제활동으로 인식되어 돌봄경제(Economia do Care))라는 새로운 경제활동이 증가하게 된다. 또한 고령인구의 생활을 뒷받침하면서 발생하는 경제활동을 비즈니스로 발전시키는 장수 경제(Economia da Longevidade)라는 경제활동의 중요성이 부각되기도 한다(김영철 2018, 66-67). 이와 같이 인구구조 변화는 생산과 소비의 관계도 변화시키고, 환경적인 취약성을 높인다.

이런 추세라면 2050년에는 23.8%에 이르게 되며 초고령 사회로 전환된다. 이런 인구구조의 변화는 브라질 사회의 많은 변화를 요구한다. 일반적으로 인구고령화가 빠르게 진행되면 가족 정책이 바뀌게 되는데 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 고령화시대에 일과 가족생활 양립은 가족복지정책의 핵심이며 일과 가족생활 양립의 문제는 여성만의 문제가 아닌 남성, 여성, 사회 모두의 과제라는 점에서 변화가 필요하다. 둘째, 일과 가족생활 양립 문제를 젠더 통합적으로 이해하기 위해서는 노동하는 장소에 따른 구분이 중요해진다. 셋째, 이를 통해 가족복지정책의 핵심은 남성의 가족화와 여성의 시장화로 정리된다(한국개발연구원 2006, 14). 따라서 남성은 가족화를 통해 경제활동이 다소 위축되는 경향을 보이고, 여성은 돌봄 노동을 통해서 혹은 저임금의 노동력으로 노동시장에 진입한다. 경제활동을 통해서 확보되는 소득은 고령화 사회 이전과 비교했을 때 개인별 소득이 감소할 뿐만 아

나라 생산유발 효과가 상대적으로 적게 나타난다. 결국 전체적인 경제활동이 다소 위축되는 경향성을 지니게 된다.

이와 더불어 인구고령화는 사회적·경제적·보건의료적인 비용이 증가하게 된다. 2013년에 브라질지리통계청(IBGE)은 2015년에 65세 이상 인구가 8% 그리고 2060년에는 27%가 될 것이라고 발표했다. 이에 따라 사회지원과 사회보장 등으로 정부지출이 크게 증가할 것이라고 예측했다. 반면 인구증가는 젊은이들이 받게 되는 교육프로그램과 같은 공동 지출이 줄어들게 된다(Caetano 2015, 4). UN보고서는 브라질이 2050년에는 노령인구부양비가 37%로 증가할 것이라고 예상하고 있고, 2100년에는 선진국들을 앞설 것으로 예측한다. 이미 노령인구를 부양하는데 많은 재정이 투입되고 있는데, 2016년에 GDP의 3.2%가 연금제도를 유지하는데 쓰였다. 2015년에는 연금과 건강보험이 전체 공공지출의 절반에 이르러 GDP의 16%를 차지했다. 연금개혁이 이루어지지 않으면 2025년에는 GDP의 21%가 넘고, 2050년에는 GDP 40%를 초과할 것으로 보인다. GDP 대비 연금지출이 증가하면 평균대체율의 증가, 연금 수령 범위의 증가, 노령인구부양비의 인구변화의 영향, 고용율의 역전적인 변화 등이 발생하게 된다. 사실, 브라질의 연령 분포가 악화되고 대체율이 높아지면서 지난 1년 반 동안 연금 지출이 크게 증가했다. 높은 대체율은 1990년대 이후 다른 신흥 경제국에서 연금 지출을 증가시키는 주요 동인이었다. 1999년에 실시한 개혁으로 사회보장 요인이 노령인구에 대한 연금 비율을 낮추기는 했지만 여전히 높은 수준을 유지하고 있다(Cuevas, Karpowicz, Granados and Soto 2017, 16-17).

또한 인구 고령화가 진행되면 보건 부문의 정부지출도 증가할 수 밖에 없다. 수요 측면에서 보면 선진국에서 보건 부문의 공공지출이 증가하는 이유는 소득증대와 인구고령화이다. 노인들이 젊은이들 보다 더 많은 보건 서비스를 이용하기 때문이다. 향후 10년간 브라질은 급격한 인구고령화로 연금

과 보건 부문의 지출이 증가해 지속 불가능하게 될 것이다. 연금개혁이나 보건 시스템의 변화가 진행되지 않는다면 연금은 2021년에 GDP의 14%까지 증가하게 되고, 2030년에는 17%, 그리고 2050년에는 GDP의 29%까지 증가할 것이다. 이와 더불어 고령인구의 사회문제도 발생하고 있다. 조사에 따르면 브라질 노령인구의 12%가 폭력에 시달리고 있다. 노인들은 사고로 사망하는 숫자만큼이나 많은 사람들이 폭력으로 사망하는 것으로 나타났다. 히우지자네이루에서는 최소 60,000명이 폭력 피해를 입고 있고 16,000명이 가정 내에서 일어나는 것이 큰 문제로 지적된다. 가정에서 노인들에 대한 인식과 태도가 악화되고 있다는 것을 단적으로 보여준다. 브라질은 가족들이 보살핌이 필요한 사람들을 책임지는 가족주의자 구조이다(Centro de Estudos e Debates Estratégicos 2017, 16). 따라서 노령인구들도 가족들이 돌보아야 하는 상황이 기 때문에 가족 내의 갈등으로 이어지는 경우가 많다.

### Ⅲ. 브라질의 재정적자

#### 1. 재정 편성 법률과 제도

정부예산 책정 기준은 첫째는 다년간 계획(PPA)으로 4년 주기로 정부의 발전 방향을 설정하고, 공공행정으로 이루고자 하는 목적과 목표를 나타낸다. 두 번째는 예산지침법(Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO)으로 회계연도의 주요 정책과 목적을 설정하고 구체적인 전략 수립과 이행의 균형을 유지하기 위한 것이다. 세 번째는 회계년도예산법 (Lei Orçamentária Anual, LOA)으로 실제 집행되는 예산의 구성과 프로그램이 진행될 수 있는 구체적인 내용으로 이루어진다. 이런 과정을 거쳐 예산이 책정되는데 회계년도예산법은 행정부가 편성하고 국회의 승인 과정을 거치게 된다. 국회 감사, 예산 및



기획위원회(Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, CMO)에서 논의 하는 동안 각 지역구 민원을 수용하는 선심성 예산 지원(Pork Barrel)이 이루어지는데 여당과 야당 구분 없이 많은 정치인들이 관여하면서 예산이 증액된다(김영철 2017, 12-13).

이와 같은 문제를 예방하고 만성적인 재정적자를 극복할 목적으로 재정책임법(Lei de Responsabilidade Fisca, LRF)을 제정했다<sup>3)</sup>. 이 법은 2000년 5월 4일에 연방 정부의 재정을 안정적으로 운영하기 위해 정부와 시민 사회의 공조로 만들어졌다. 공공재원의 집행을 관리하고, 연방, 주정부와 지방정부를 포함한 모든 연방 정부 기구들의 세입과 세출의 균형을 유도하기 위한 것이다. 이후 재정책임법은 공공지출을 감독하고 모니터링하는 정부 관료와 시민사회의 가이드라인이 되고 있다(Callegari and Mello 2017, 19). 이에 따라 공공 지출을 계획하고 재정 수입과 지출을 통제할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 재정수지를 유지하지 못하는 관리자들에게 직접적으로 책임을 물을 수 있게 되었다. 지우마 전대통령이 연방고등법원에 제소되었던 이유가 재정책임법을 위반한 사항에서 비롯되었다는 것을 고려하면 굉장한 법적 구속력을 지니고 있다는 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 연방정부의 본원적 재정적자를 막을 수 없다는 것은 정부가 충분한 재정을 확보하지 못했거나 특정한 부문에 지나친 지출이 발생하고 있다는 것을 의미한다.

또한 재정적자를 막기 위해 금융위기부(Anexo de Risk Fiscal)과 금융목표부(Anexo de Metas Fiscais)를 제정해 정부기관의 재정균형을 해칠 수 있는 잠재적인 위험을 예측할 수 있도록 했다(Pestana 2014, 27). 이를 통해 재정관리 체계를 현대화하고 재정 관리 문화를 안착시키려 했다. 이에 따라 2001년부터 중기재정프레임(Medium-Term Fiscal Framework, MTF)을 활용하고 있다. 예산 편성 과정에서 경제 프레임, 예측 세입, 재정안정성, 우선 순위 예산, 계

3) 브라질 국고국(Secretaria do Tesouro Nacional)은 1986년에 설립되어 세입과 세출에 대한 안정적인 조정이 이루어지기 시작했다.

획 지출, 과거의 결과, 중기 프레임워크 등을 고려한다. 따라서 표면적으로 보면 일반적으로 예산은 1년 단위로 집행되지만 다년간의 전망도 들어있다.

이런 법과 제도로 편성되는 브라질의 공공예산은 재정 부문과 사회보장(segurança social) 부문으로 구분된다. 사회보장제도에는 헌법 제194조에 따라 사회복지, 사회지원과 공공보전이 포함되어 있다. 재정 부문은 정부의 공공지출을 의미하기 때문에 사회보장예산과 재원의 성격이 다르다. 재정 예산 수입은 세금으로 부과되고, 사회보장제는 사회보장기금으로 충당된다. 세금은 국가가 필요한 부문으로 재원을 활용할 수 있고, 사회보장기금은 사회보장 부문에만 사용할 수 있는 특수 목적을 지니고 있다는 것이 다르다. 그러나 사회보장기금이 재정 예산으로 사용될 수 있는 메카니즘은 있다. 즉 연방세입 제한 해제(Desvinculação das Receitas da União, DRU)인데, 이에 따라 연방예산의 절반 이상이 사회보장기금으로 집행되고, 과세 소득은 국가가 자유롭게 활용할 수 있다(Dalberto 2017).

오라이르와 고베티(Orair and Gobetti)는 <표 2>에서 보는 바와 같이 2005년부터 2017년까지 브라질의 공공재정 정책을 분석하고 각 시기별 특성을 설명했다. 첫 번째 시기인 2005년부터 2010년까지는 높은 경제성장률을 바탕으로 공공투자 확대와 재분배 소득이전 등의 정책을 추진한 재정 팽창기였다. 두 번째 시기인 2011년에서 2014년까지는 경제성장이 불황기에 접어들면서 공공투자가 위축되었고 이를 극복하기 위해 세제 인하와 민간 투자 보조금 지급 등의 정책을 실시했으나, 효율적이지 않았지만 역시 재정 팽창기였다. 세 번째는 2015년 이후로 경제 불황이 닥치면서 긴축 재정 정책으로 전환되는 시기였다. 브라질은 경제성장기 10년간 기초예산 부분에서 흑자를 기록했고 공공부채도 2002년 GDP의 60%이던 것을 2013년에는 31%로 줄였다. 또한 2008년 금융위기이후 5년 동안 브라질의 공공부채는 괄목할 만한 수준으로 낮아졌다(Orair and Gobetti 2017, 3-4). 반면 2014년에서 2016년 3년

간 재정적자가 눈덩이처럼 불어났다. 재정정책에 따른 내용으로만 보면 경제 성장기에는 재정 확대 정책을 추진했고, 불황기에 접어들면서 긴축정책으로 전환한 것을 알 수 있다. 이러한 논리에서만 보면 재정적자는 경제성장이라고 하는 거시적인 경제성과에 의해 좌우된다. 따라서 경제가 회복되면 재정적자 문제는 해결될 수 있다는 주장이 설득력 있다.

〈표 2〉 1999-2016년 연방정부의 세입과 세출 변동률

구분	재정건전화기	재정 팽창기		재정건전화기	
	1999-2004년	2005-2010년	2011-2014년	2015년	2016년
세입	5.4%	4.5%	1.2%	-5.9%	-2.1%
기본 지출	3.6%	6.1%	3.5%	-2.9%	4.6%
인사(Personnel)	2.2%	4.3%	-0.7%	1.9%	-2.7%
사회보장금	7.1%	5.8%	4.1%	0.4%	7.0%
연금	6.5%	4.6%	3.4%	2.5%	7.5%
LOAS/RMW*	9.2%	11.7%	6.0%	2.2%	6.3%
실업보험	4.2%	12.5%	6.1%	-14.2%	8.9%
Bola Familia	n/a	8.4%	9.2%	-6.3%	-8.5%
보조금	5.0%	13.2%	23.8%	-6.3%	-8.5%
자본지출	-0.8%	8.2%	2.9%	-12.5%	10.5%
투자	-7.7%	21.2%	-1.4%	-36.7%	13.5%
기타	0.6%	5.2%	4.3%	-5.6%	9.9%
GDP	2.7%	4.3%	2.3%	-3.8%	-3.6%
최저임금	3.1%	4.1%	1.2%	0.9%	3.1%
세제삭감	n/a	n/a	29.1%	-3.6%	-22.3%

\* 사회복지기본법(Lei Organica da Assistencia Social, LOAS)과 종신월소득(Renda Mensal Vitalicia, RMV)

출처: Orair and Gobetti 2017, 8

그러나 브라질은 대부분의 국가들처럼 1980년대부터 복지국가 건설이라는 목표를 추진했는데 민주화 이후 1998년 헌법이 제정될 때 국민들에게 더 많은 복지 혜택을 보장했다. 헌법은 유럽의 복지국가를 모방하여 지금은 정부 예산의 90%가 비탄력적인 부문에 집중되어 있다. 브라질의 복지국가는 가정에 재분배 소득을 이전하거나 사회보호네트워크 구축, 보건과 기초교육에 대한 보편적인 공공 서비스 제공들을 내용으로 한다. 따라서 연방 수준에서 사회복지비가 1991년 GDP의 9.1%에서 2015년 13.7%로 증가했고, 같은 기간 복지비용이 매년 5.2% 증가했다. 최근 사회보장수혜금은 1998년에 GDP 대비 5.9%에서 재정 건전화 단계를 포함해 매년 4% 증가해 2015년에 9.2%로 증가했다. 세제수입은 경제 활동이 위축되면서 당연히 감소했고 세제 혜택이 확대로 세수입도 경제성장을 이하로 나타났다. 정부 예산 조정을 하려면 의회(상·하)의 심의와 승인을 받아야 하는데 이 과정에서도 복지예산을 줄이는 것이 쉽지 않다<sup>4)</sup>.

## 2. 재정 정책

브라질은 재정적자가 빈번하게 발생하는 경제구조이다. 아래 <표 3>에서 보는 바와 같이 브라질은 2011년부터 중앙정부 명목실적이 마이너스를 기록했다. 같은 해 GDP 대비 -2.0%에서 2012년에는 적자 폭이 감소하였으나, 2017년까지 적자 폭이 점진적으로 증가하고 있다. 항목별로 재정적자가 증가하는 부분은 각각 중앙정부의 본원적 실적과 명목이자였다. 특히 명목이율의 적자는 2015년에 큰 폭으로 증가했음을 알 수 있다. 또한 본원적 적자는 GDP 대비 최저 -2.5%에 거치고 있다. 본원적 적자는 큰 폭으로 증가하지

4) João Ricardo Mendes Gonçalves Costa Filho(2016), "Fiscal crisis in Brazil: a tale of two inflations", <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/jo-o-ricardo-mendes-gon-alves-costa-filho/fiscal-crisis-in-brazil-tale-of-two-infl>(2018.04.17)

않는 대신 명목이자가 전체 정부 예산 상황을 결정하는 것을 알 수 있다. 시계적으로 보면 2015년 지우마 전 대통령에 대한 시위가 확대되면서 탄핵정국 상황에서 대외 환경 악화로 브라질 경제가 전반적으로 위기에 봉착한 시기와 일치하고 있다. 이런 관점에서 보면 브라질의 재정적자는 경제 환경이 개선되면 명목이자율이 하락하게 되고 그렇게 되면 적자규모가 줄어들 수도 있다.

이와 다르게 본원적 적자(primary government budget deficit)는 정부가 현재 추진 중인 업무를 수행하기 위해서 충분한 조세수입을 거두고 있는지의 판단기준이 되는 것으로 순지급 이자를 제외하고 정부구매, 이전지출과 조세수입으로 구성되기 때문에 중앙정부의 역할과 기능의 정도에 따라 재정적자의 규모가 결정되는 측면이 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 본원적 적자는 2014년부터 마이너스를 기록하지만 명목이자와 더해지면 재정적자 규모가 커지는 것을 알 수 있다.

<표 3>의 지표는 지우마 전대통령 1기, 2기 집권과 페메르 대통령의 집권 기간이 맞물려 있다. 따라서 각 정부별 재정정책을 살펴보면 재정적자의 원인을 찾아볼 수 있다. 지우마 전대통령 집권 1기 초반에는 공격적인 거시경제정책을 추진했지만, 인플레이션 목표제, 자율변동 환율제와 1차 재정흑자 목표제와 같은 3대 정책이 상당히 큰 부분을 차지했다. 그럼에도 불구하고 이자율은 떨어졌고, 재정정책은 점진적으로 팽창기조를 유지하고 있었고 신규투자 프로그램들이 추진되었다. 이 과정에서 비용절감과 인프라 확보를 위해 정부개입이 확대되었고, 브라질사회경제개발은행(BNDES)의 신용대출도 증가시켰다. 또한 정부가 국민층을 줄이기 위해 사회프로그램을 확대했다. 전략적 목표도 대외부분의 상황이 악화되면서 국내 투자와 소비 진작으로 전환했다. 그리고 지우마 전대통령 1기 집권기에 경기부양책으로 제시한 세제 혜택과 신용 인센티브 비용은 매우 높았는데, 2010년에 430억

헤알이었던 것이 2014년에는 1,220억 헤알로 증가했고, 보조금도 313억 헤알에서 735억 헤알로 증가했다. 정부의 이런 노력에도 불과하고 민간 부문의 성과는 기대에 미치지 못했다.

지우마 전대통령의 집권 2기는 연립정부가 붕괴되는 정치적 위기에서 시작했다. 대외경제도 글로벌 경제 침체와 원자재 가격 하락으로 헤알화 평가절하가 진행되었고 탈산업화와 경상수지 적자가 확대되면서 브라질 경제의 3대 목표를 일부 포기했다. 이러한 경제 환경 때문에 재분배 정책을 축소하고 경제성장이 둔화되어 2015년 초반에 GDP 성장률이 0%였다. 또한 인프라 투자 부족으로 2013년 운송 위기가 초래되었고 2014년과 2015년에는 물 부족 현상이 나타나면서 서비스가 부족하게 되었다. 2015년 중반이후 탄핵정국이 진행되면서 경제 상황에 대한 효율적인 정책적 대응이 불가능했다(Saad-Filho 2015, 1-2).

이런 환경에서 테메르 정부는 재정적자를 줄이기 위해 향후 20년간 긴축 정책을 실시하는 것을 내용으로 하는 정책을 실시했다. 재정적자 축소 정책은 하원의 수정안 241(PEC 241)호와 상원의 수정안 55(PEC 55)호로 제정되었다. 이 법에 따르면 공공부채 이자 지급을 제외한 연방 정부 지출은 광역소비자물가지수(Índice de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA)이하로 제한된다. 신재정체제는 GDP와 인구 수에 비례하는 공공 지출을 줄이는 것을 전제로 한 연방정부 예산 동결로 이어지고 있다. 즉, 공공지출을 인구와 소비 성장에 따라 지출을 늘이지 않겠다는 것을 의미한다(Rossi and Dweck 2016, 1). 국가 재정이 경제성장과 인구성장과 연계해 지출이 증가하는 것이 일반적인데 이것을 하지 않겠다는 것이다.

〈표 3〉 브라질 중앙정부의 본원적 예산적자

구분	2011년		2012년		2013년		2014년		2015년		2016년		2017년	
	R\$ 백만	GDP 대비	R\$ 백만	GDP 대비	R\$ 백만	GDP 대비	R\$ 백만	GDP 대비	R\$ 백만	GDP 대비	R\$ 백만	GDP 대비	R\$ 백만	GDP 대비
I. 총세입	988,270.1	22.6%	1,059,889.4	22.0%	1,178,983.2	22.1%	1,221,474.1	21.1%	1,247,789.3	20.8%	1,314,952.9	21.0%	1,383,081.6	21.1%
II. 세입 교부	163,035.7	3.7%	171,394.4	3.6%	181,895.0	3.4%	198,461.5	3.4%	204,684.3	3.4%	226,835.3	3.6%	228,335.3	3.5%
III. 순세입 (I-II)	825,234.4	18.9%	888,495.0	18.5%	997,088.3	18.7%	1,023,012.6	17.7%	1,043,105.1	17.4%	1,088,117.6	17.4%	1,154,746.3	17.6%
IV. 지출	733,343.4	16.8%	815,907.0	16.9%	924,929.1	17.3%	1,046,495.0	18.1%	1,164,462.3	19.4%	1,249,393.2	20.0%	1,279,007.8	19.5%
V. 국부펀드	0.0	0.0%	12,400.0	0.3%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	855.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
VI. 중앙정부 본원적 적자	91,891.0	2.1%	84,988.0	1.8%	72,159.1	1.4%	-23,482.4	-0.4%	-120,502.2	-2.0%	-161,275.6	-2.6%	-124,261.5	-1.9%
VII.1 AMI*	1,137.9	0.0%	1,313.8	0.0%	858.4	0.0%	0.0	0.0%	3,888.4	0.1%	3,721.9	0.1%	4,461.7	0.1%
VII.2 AMCC**	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	0.0	0.0%	161.7	0.0%	3,115.6	0.0%
VIII. 통계편차	6.6	0.0%	-215.7	0.0%	2,273.1	0.0%	3,010.7	0.1%	-41.8	0.0%	-2,081.4	0.0%	-1,758.1	0.0%
IX. 중앙정부 본원적 적자 (VI+VII+VIII)	93,035.5	2.1%	86,086.0	1.8%	75,290.7	1.4%	-20,471.7	-0.4%	-116,655.6	-1.9%	-159,473.4	-2.5%	-118,442.2	-1.8%
X. 명목이자	-180,553.1	-4.1%	-147,267.6	-3.1%	-185,845.7	-3.5%	-251,070.2	-4.3%	-397,240.4	-6.6%	-318,362.1	-5.1%	-340,907.3	-5.2%
XI. 중앙정부 명목실적 (IX+X)	-87,517.6	-2.0%	-61,181.7	-1.3%	-110,554.9	-2.1%	-271,541.9	-4.7%	-513,896.0	-8.6%	-477,835.5	-7.6%	-459,349.5	-7.0%
명목 GDP	4,376,382.0	-	4,814,760.0	-	5,331,619.0	-	5,778,953.0	-	5,995,787.0	-	6,259,227.8	-	6,559,940.3	-

\* AMI: Ajuste Metodológico Itaipu: 국고와 Itaipu 계약 상황을 위한 전환자금

\*\* AMCC: Ajuste Metodológico Caixa-Competencia: 대외부문 이자 책정액의 확정금액 차이 조정

출처: Secretario de Tesouro Nacional

페메르 정부는 긴축정책을 발표하면서 자연적인 예산 증액도 인정하지 않겠다고 밝혔다. 예를 들어 보건과 교육 예산 규모를 법으로 정하고 있는데, 긴축정책으로 이와 같은 일상적인 예산 증액을 통제하겠다는 것이다. 연방 헌법 제212조는 교육 분야 예산 지출을 순세입(Net Current Revenue, RCL)의 18%로 정하고 있고, 보건 분야는 정부 예산 수정안 86호에 따라 2016년에는 13.2%, 2017년에는 13.7%, 2018년 14.2%, 2019년에는 14.7% 그리고 2020년에는 15%로 규정하고 있다. 반면 수정안 55호는 2017년 교육 분야 정부 예산은 순세입의 18%, 보건 분야는 15%로 정하고 있으나 2017년 예산은 전년도 인플레이션에 따라 제한적으로 운영되었다. 따라서 교육과 보건 분야 예산 지출은 2017년 수준으로 동결되었다(Rossi and Dweck 2016, 2). 이런 규정에 따라 시뮬레이션을 해보면 교육 분야에서는 2026년에 14.4%, 2036년에 11.3%, 보건 분야에서는 2026년에 12%, 2036년에는 9.4%가 된다. 이와 같은 추세가 계속된다면 급격하게 진행되고 있는 인구 고령화에 따른 인구구조 변화를 수용하기 어렵다.

이와 같이 페메르 정부가 추진하고 있는 재정정책은 재정 안정화 정책이 아니라 국가의 역할을 대폭 축소하는 정책이라는 비판을 받고 있다. 거시경제적인 측면에서 보면 안정적인 혹은 긴축 재정은 전체적인 경제성장을 둔화시킬 위험이 있다. 그래서 대부분의 선진국에서는 경제가 성장하면 긴축정책을 펴고, 반대로 경제가 불황이거나 위기 징조가 나타날 때는 팽창정책을 통해 경기를 부양한다. 이런 과정이 일반적이지만 페메르 정부가 운영하는 재정정책은 직접적인 경기부양을 하지 않겠다는 것을 의미한다. 이와 더불어 재정적자를 줄이기 위해 사회보장제도 개혁을 추진하고 있다. 브라질의 사회보장제도는 복지국가를 지향하던 1988년 헌법에 기초하고 있다. 국가가 국민들의 안정적인 생활을 보장해야 하는 의무가 있기 때문에 정부 재정의 많은 부분을 사회보장제도의 운영에 초점을 두고 있다. 따라서 인구



변화에 정부 재정이 연동되어 움직인다. 인구가 증가하면 개개인의 사회복지에 투입되는 비용이 증가하고, 인구 구구조의 변화로 고령화가 진행된다면 은퇴, 연금과 고령 연금부분의 규모도 증가한다. 이런 관계 때문에 브라질 재정적자는 점진적으로 확대되는 구조이다.

#### IV. 연금 문제와 개혁 내용

##### 1. 브라질의 연금부담 증가

브라질 사회 보장제도는 크게 3가지로 구분된다. 첫째는 국가사회보장청 (Instituto Nacional do Seguro Social, INSS)이 운영하는 민간기업연금(Regime Geral de Previdência Social, RGPS)으로 노동법전(Consolidação das Leis do Trabalho, CLT)에 근거해 민간 부분의 노동자들이 의무적으로 가입해야 하며, 재직근로자 5,300만 명이 은퇴근로자 3,000만 명을 부양하고 있다. 보조금은 피고용인 임금에서 8~11%, 고용주가 20%를 납부한다. 민간기업연금은 2015년 기준으로 GDP의 7.1%가 지출되고 있다. 민간 부분의 은퇴 연령은 남자 65세, 여자 60세이고, 15세부터 납입이 가능하고 남자 35년, 여자 30년이다. 따라서 인구구조변화에 가장 많은 영향을 받는다. 2060년에 브라질 인구가 은퇴자가 더 많은 구조로 바뀌기 때문에 그 이후는 적자 운영이 불가피하다(Ataides and Santos 2017, 2). 둘째는 공무원 연금(Regime Próprio de Previdência Social, RPPS)으로 보장청이나 보장기금과 같은 공공기관이 운영하는 것으로 연방, 주정부, 연방직할구, 지방정부의 공무원들이 가입하는 연금이다. 연방정부 기관들이 공무원 연금을 제도화하지 않아 공무원의 1/3만 연금에 가입되어 있다. 공무원이 자신의 월급에서 일정 금액을 납부하는 부과방식을 기본으로 하고, 공무원으로 최소한 10년을 근무해야 연금을 받을

수 있다. 연금산정 방식은 최근 5년간 받은 임금의 80%를 기준으로 한다. 세 번째는 보완 연금(Regime de Previdência Complementar)인데, 가계소득이 최저임금의 1/4이하인 65세 이상 노인과 장애인들을 지원하기 위한 것이다. 개방형과 폐쇄형 두 가지가 있는데, 개방형은 은행이나 보험회사를 통해 가입할 수 있고, 폐쇄형은 민간과 공공기관의 연기금으로 운용한다. 보완 연금은 노동자들이 추가 소득을 위해 선택할 수 있다. 2015년에 전체 연금 수령자의 약 6%에 해당하는 180만 명이 혜택을 보고 있고, 정부연금지출의 4%, 2014년 기준 GDP의 0.3%였다(Dalberto, 2017; Cuevas, Karpowicz, Granados and Soto 2017, 5-7).

그 외 현재 브라질은 다양한 사회보장기금을 운영하고 있다. 사회통합프로그램기금(Contribuição para os Programas de Integração Social, PIS), 공무원 자산형성기금(Formação do Patrimônio do Servidor Público, Pasep), 사회보장 금융기금(Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social, Cofins), 법인소득사회보장기금(Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas, CSLL), 공무원 보장계획기금(Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público, CPSS), 주와 시 공무원사회보장기금(Contribuições aos Regimes Próprios das Previdências Estaduais e Municipais), 서비스 시간 보장기금(Contribuição para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, FGTS), 사회복지기금(Contribuição para a Previdência Social) 등이 있다. 사회통합프로그램기금의 조세 귀착은 법인의 월간 매출 기준이고, 비영리법인의 경우에는 임금대장 기준이다. 공무원 자산 형성기금의 조세 귀착은 공기업의 매출 기준이다. 두 가지 기금은 실업보험과 최저임금 2개를 받는 근로자들에게 혜택이 돌아간다. 사회보장금융기금의 조세 귀착도 법인의 월간 매출액 기준이고 일반적으로 사회보장 목적의 활동에 쓰여 진다. 법인소득사회보장기금의 조세 귀착은 법인의 순수익에 대해 부과되고, 모두

를 사회보장 자금으로 사용한다. 공무원 보장계획 기금은 공무원들의 월급에 기초해 부과되는데 공무원들의 보장에 사용한다. 서비스 시간 보장기금은 노동자들의 수입에 기반해서 고용주들이 지불하고 퇴직, 사망, 파산과 같은 상황이나 정당한 사유 없이 해고당한 노동자들을 위한 것이다. 사회복지금은 노동자들의 임금에 부과되지만 선택할 수 있고, 통합복지제도 재원으로 활용된다(Dalberto 2017). 아래 <그림 1>에서 보는 바와 같이 브라질 정부 예산은 사회보장연금, 급여, 재량지출<sup>5)</sup>, 기타 필수 지출로 구성되어 있는데, 사회보장기금이 정부예산의 40%가 넘는 것을 알 수 있다.

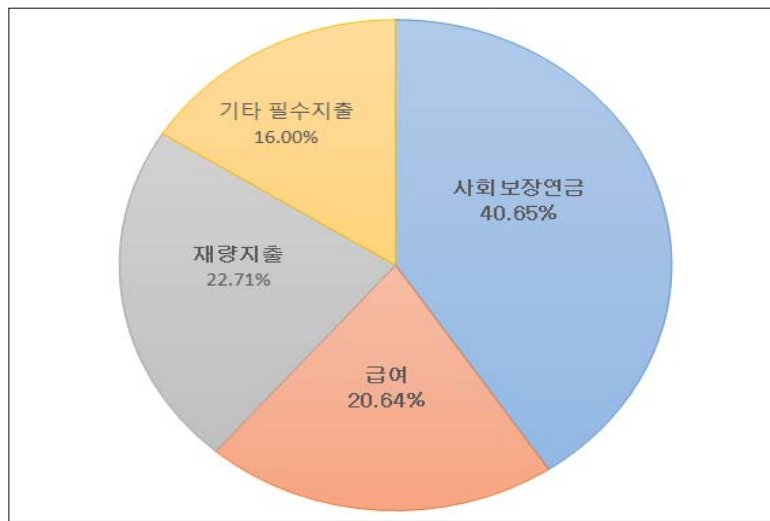
사회 보장<sup>6)</sup>은 노년기에 퇴직한 근로자를 지원하는 것이다. 사회보장의 재원은 현역 근로자, 고용주 및 일부 경우 일반 정부 수입을 사용한다. 그렇기 때문에 현역 근로자 규모가 퇴직 근로자보다 같은 수준이거나 많아야 지속성을 가질 수 있다. 또한 정부가 일정 금액을 안정적으로 지원해야만 재원이 확보되어 장기간 유지가 가능하다. 그러나 많은 국가들이 인구 고령화로 은퇴자가 빠르게 증가하고 있는 반면 새로운 근로자의 유입은 감소하고 있는 추세라 경제부양비가 마이너스를 기록하고 있다. 브라질의 경우에도 동일한 현상이 나타나고 있다. 특히, 은퇴 연령이 55세인 브라질은 이전 보다 훨씬 많은 노령인구를 부양해야 하는 상황에 직면했다. 결국 연금 부담이 지속적으로 증가하고 있어 국제금융기구에서는 지속적으로 연금개혁을 필요

5) 재량지출은 행정부와 의회가 재량권을 가지고 예산을 편성·심사할 수 있는 지출이다. 재량지출은 보다 세분할 수도 있는데, 완전자유재량, 편의재량 및 준의무지출 등으로 구성된다.

6) 브라질의 사회보장제도는 1543년에 브라스 꾸바스(Brás Cubas)가 만든 상투스 자에원(Santa Casa de Misericórdia de Santos)에서 시작되었다. 이때 고용인들을 위한 금고(Caixa) 혹은 상조회(Montepio)라는 제도를 만들면서 발전했다. 식민기간과 왕정기에도 다양한 사회보장 활동이 있었다. 1919년 1월 15일 3,724호 법인 노동사고법(Lei dos Acidentes de Trabalho)과 1923년 1월 24일 4,682호 법령인 엘로이 차베스 법(Lei Eloy Chaves)에 따라 사회보장정책인 철도회사 노동자들을 위한 은퇴 및 연금금(Caixa de Aposentadorias e Pensões. CAP)이 만들어졌다(Ataides and Santos 2017, 4).

성을 강조하고 있다.

〈그림 1〉 브라질 정부 예산 지출



자료: James M. Donald and David Jauregui(2017, 2), "Revitalizing Brazil's Economy through Reforms".

그러면서 연금개혁이 필요한 이유를 두 가지로 들고 있다. 첫째는 공공지출에서 연금 지급 비율이 지속적으로 증가하고 있어 재정적자 문제를 해결하는 방안이 될 수 있다는 주장이다. 연금 지출은 전체 정부 지출의 1/3 정도로 공무원 연금(Regime Próprio de Previdência Social, RPPS)의 상당한 부분을 차지하고 있다. 또한 연금지출이 GDP의 4%를 차지하고 있는데 비해 수혜 규모가 전체 인구의 1.5%에 불과하기 때문에 수정 보완이 필요하다. 브라질의 공공연금 지출은 OECD국가들 보다도 높은 수준이다<sup>7)</sup>. 두 번째는 제안된 연

7) 국제기구에서는 연금개혁 제안 내용은 향후 10년간 연금지출을 GDP의 2.2% 수준을 유지할 것을 제안한다.

금 개혁이 지연되거나 약하게 진행되면 비용이 더욱 증가하게 되기 때문에 개혁의 강도를 높여한다는 주장이다. 특별사회복지정책의 운영 과정을 보면 개혁이 늦어지거나 연기되면 연금적자를 줄이는 것이 매우 어렵다는 것을 보여주고 있다. 1998년과 2003년 연금개혁으로 적자 폭을 줄이기는 했지만 전환 규정으로 실질적인 결과로 이어지지 못했다. 따라서 연금개혁을 하지 못하게 되면 다시 적자운영이 불가피하다(World Bank Staff Note 2017, 5-7).

브라질 연금제도는 국제적인 수준과 3가지 점에서 차이가 난다. 첫째, 브라질 근로자들의 은퇴 연령이 선진국보다 매우 빠르다. 민간기업연금에 따르면 실질적인 은퇴연령을 보면 남성은 60.3세, 여성은 58.6세이다. OECD 국가들의 실질적인 은퇴연령이 64.3세와 63.2세인 것과 비교하면 빠르다는 것을 알 수 있다. RGPS 납부자가 납입기간과 근로기간을 훨씬 이전에 채우기 때문에 법정연령에 이르기 전에 은퇴한다. 일찍 퇴직한 근로자도 완전한 연금 수혜를 받을 수 있다. 두 번째는 브라질의 총대체율이 70%에 육박한다. EU의 경우에는 60% 수준이다. 나이를수록 지출이 감소한다. 국가가 보건 지출을 담당하기 때문에 은퇴 연금자들은 최종 소득의 50%에서 70%의 재원으로 생활수준을 유지할 수 있다. 유럽 국가들의 대체율은 퇴직 소득도 포함된다. 셋째는 교사, 경찰과 군인과 같은 공무원들이 특별연금을 받을 뿐만 아니라 일찍 퇴직할 수 있다. 이런 체제는 정부와 연금 납부자들에게 재정적 부담으로 작용한다. 연금제도가 연금 수혜자들에게 연금 수령액을 누적할 수 있도록 되어 있다. 마지막으로 브라질은 최저임금 증가에 따라 인상되는 연금제도를 가지고 있고, 최소 70%를 지원하고 있다. 이와 같이 브라질은 사회복지정책에 대해 비교적 관대한 정책을 시행하고 있다(World Bank Staff Note 2017, 5-7). 농촌 노동자들에게도 동일한 혜택을 주고 있는데, 이들은 사회보장제도에 기여금을 내지 않아도 된다.

출생율 하락, 기대수명 연장과 관대한 연금수혜제도 등으로 인해 사회보장제도 개혁에 따라 재정안정성이 확보될 수 있다. 따라서 사회보장제도 개혁에는 민간부문과 공공부문, 도시노동자와 농촌노동자간의 형평성을 유지하는 것뿐만 아니라 모든 브라질인들이 혜택을 누릴 수 있도록 조정할 필요가 있다. 기본적으로 연금제도는 브라질 인구구조 변화에 대응하지 못하는 구조이다. 따라서 연금개혁은 퇴직 평균 연령을 높이고 연금 납부 기간을 늘이는 것이 필요하고, 대체율을 낮춰야 하며, 특별연금제도를 폐지하고 공공부문과 민간 부문의 모든 노동자들에게 적용되는 통합 연금제도를 만들어야 한다고 주장한다.

## 2. 연금개혁 내용

고령화에 따른 사회보장 재정, 특히 공적연금과 건강보험의 재정에 미치는 영향을 분석하였다. 고령화는 연금의 재정수입과 지출 모두에 영향을 미친다. 일반적으로 은퇴모형은 크게 1)단일기간모형(One-Period Model) 2)생애주기모형(Life-Cycle Model), 3)다기간모형(Multiperiod model) 등 3 가지로 설계된다. 연금의 보험료 수입은 보험료가 소득액에 대하여 일정비율로 부과되기 때문에 가입자의 수와 가입자의 소득에 의존한다. 고령화가 진전되면 근로계층의 비중이 감소하기 때문에 보험료를 내는 사람의 수는 감소할 가능성이 크다. 즉, 고령화의 진전에 따라 연금재정 수입은 감소한다. 연금재정 지출은 보험료에도 영향을 받기 때문에 가입기간과 가입자의 생애소득에도 영향을 받지만 수급자의 수와 수급기간에 가장 크게 영향을 받는다(장지연 2003, 18). 2016년 12월 브라질 정부가 사회보장제도 개혁을 위한 헌법수정안 287호(PEC 287)를 의회에 제안하였다. 제안 이유는 고령화로 인한 인구 변화와 현재 사회보장제도의 왜곡된 부분과 불일치였다.

연금개혁은 정부예산에서 사회보장비용이 점진적으로 증가해 재정적자

의 원인이 되고 있다는 지적에서 비롯되었다. 정부가 발표한 자료에 따르면 2016년에 정부예산에서 사회보장지출이 차지하는 비율이 35%에 해당한다. 적자 폭은 점차 확대되어 2004년에 GDP 대비 1.82%, 2014년에 4.6%, 2016년에 8.2%까지 증가했다.

브라질의 사회보장예산은 1996년에 처음으로 적자를 기록한 이후, 2004년에 GDP 대비 적자가 1.82%였던 것이 2014년 4.6%, 2016년에는 8.2%로 증가했다. 원인은 1988년 헌법에서 사회보장세를 증액하지 않고 사회보장 프로그램을 확대했기 때문이다. 브라질 대통령과 정부는 사회보장제도 개혁은 “특권층의 종말(fim dos privilégios)”이라고 평가하고 있다. 브라질지리통계청(IBGE)에 따르면 브라질 노령인구의 76%가 퇴직연금이나 사망 연금(혹은 유족연금, pensão por morte)을 받고 있고, 노령인구의 3/4이 사회보장제도의 보호를 받고 있다.

〈표 4〉 브라질 정부의 연금개혁 주요내용

구분	세부내용
수령연령	- 남자는 65세 여자는 62세로 수령 연령으로 낮춤 - 공무원은 남자 60세, 여자 55세로 조정 - 교사 65세, 경찰 55세
납입기간	- 최저 15년에서 25년으로 늘임
전환요건	- 남자 35년, 여자 30년 납입기준에 미달되는 기간을 채우려면 잔여납입금액의 30%를 납입해야 함
수혜 정산 공식	- 40년을 납입한 사람이 은퇴를 한다고 가정하면, 최저 15년 납입을 했으면 1994년부터 평균납입 기준으로 수혜 금액의 60%를 받게 된다. - 노동자가 더 오랫동안 노동을 하려면 100%가 될 때까지 매년 납부를 해야 함.
A fórmula 85/95*	- 2026년까지 유지되며 개혁 이후 종결. - 민간부분의 경우 납입기간에 따라 결정된다.
적용대상	-모든 근로자

\* A fórmula 85/95은 85/95세 공식은 대안적인 사회보장제도로 개인의 연령과 연금납입기간을 더해 여성 85세(55세+납입기간30년), 남성은 95세(65세+납입기간 30년)가 되면 받는 연금 방식

브라질의 연금개혁이 이루어지지 않는 것은 경로 의존성(path dependency)과 손실부과정치(politics of loss imposition) 때문이다<sup>8)</sup>. 경로 의존성은 각 국가들의 복지제도가 세계화 이후에도 일정 부분 기존의 제도적 특성을 유지한다는 의미한다. 브라질도 앞에서 언급한 바와 같이 1988년 헌법으로 제도화된 연금제도를 유지하려는 경향이 강하게 나타나고 있다. 손실부과정치는 연금 수령자에게 부과하는 정책을 의미하는데, 많은 국가에서 이러한 방식으로 연금을 운영하고 있다. 이것은 복지국가에서 기존 연금제도를 바꾸는 것이 얼마나 어려운 문제인가를 잘 설명해 준다. <표 4>는 정부가 추진하는 연금개혁의 주요내용인데 인구변동에 적절하게 대응하고 있는가에 대해서는 검증이 필요하다.

또 연금개혁 필요성에 대한 입장에도 차이를 보인다. 일부 경제학자들은 브라질 국민들을 보호하는 사회보장제도는 헌법이 정하는 것이기 때문에 보장 받아야 하며, 최근의 적자는 경제 위축으로 세수입이 감소하면서 발생한 일시적인 현상이기 때문에 다시 경제가 성장 국면으로 접어들고 세원이 증가하면 균형을 이룰 것이라고 평가하고 있다. 반면 연금개혁이 필요하다고 보는 전문가들은 경제성장과 상관없이 인구 변화가 적자를 발생시키고 있으며, 선진국들과 비교했을 때 연금수령연령, 납입 기간과 연금수령기간과 죽은 사람들에게도 제공하는 연금이 문제라고 보고 있다. 이와 같이 연금개혁의 필요성에 대해 상반된 입장이 팽배해 있다.

사실 브라질의 재정적자는 공무원의 임금, 대출 이자 지불과 세입원이 부족하기 때문인 측면도 있다. 따라서 사회보장기금이 정부 재정 적자의 가장 중요한 부분이라는 데에는 이견이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부가 제시한 재정적자 극복 방안은 연금개혁을 통해 연금 납입기간과 금액을 증액하고, 연금 수령 연령을 늦추고, 연금 수령기간을 줄이면서 금액도 낮추는

8) Marcus André Melo, Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms: Brazil and the Second Wave of Pension Reform,



것이다. 따라서 연금 혜택을 기다리는 국민들의 저항이 예상된다. 일부 전문가들은 지금 나타나고 있는 재정적자는 경제가 회복되고 고용증대와 세수입이 확대되면 완화될 것이기 때문에 굳이 연금개혁을 할 필요가 없다는 주장도 있다. 이와 같이 연금개혁을 두고 전문가들 간에 대립적인 입장을 보이는 것과 다르게 국민들은 연금개혁에 70% 이상이 반대하고 있다.

## V. 나오면서

사회복지제도 개혁은 집단행동논리로 설명되는 것처럼 매우 어려운 일이다. 사회복지제도를 어떻게 보느냐에 따라 정책적인 차이가 있을 수 있다. 보놀리(Bonili 2000)는 사회복지제도를 성, 직업과 계급간의 재원을 분배하는 소득 분배 메카니즘으로 보고 있다. 재분배의 관점에서 보는 것은 일반화되어 있는데, 이런 관점에서 보면 집단행동논리가 적용된다. 직접적인 수혜자들은 대부분이 도시거주자이고 중산층 이상의 계층들이며 자신들의 권리를 보호하기 위해 집단행동에 비교적 적극적으로 대응한다.

브라질은 만성적인 재정적자를 기록하고 있는데, 과연 사회보장기금들이 재정적자를 유발시키는가를 분석했다. 본문에서 본 바와 같이 지난 10년간 발생한 재정적자의 변동은 연금 수급자의 증가나 수령금액의 증가가 결정적인 원인이라고 평가하기 어렵다. 이미 브라질은 본원적인 재정적자를 기록하고 있고, 그 이유는 공무원들의 임금을 비롯한 일상적인 재정적인 측면이 훨씬 큰 부분을 차지했다. 또한 지우마 전대통령 집권기에 국내경제와 대외경제 악화를 극복하기 위한 방안으로 내수시장 활성화를 선택했고, 그 과정에서 재정적자 폭이 확대되었다. 따라서 경제가 성장하면 재정적자 규모는 줄어들 것이라는 주장은 설득력이 있다. 반면 연금제도 개혁이 없다면 재정적자의 문제와 더불어 정치적인 문제로 발전할 수 있다는 것도 경로의존

성과 손실부과정치를 통해 알 수 있었다. 이런 관점에서 보면 브라질은 경제 발전을 위한 또 다른 기회를 잃어가고 있다고 할 수 있다. 브라질은 인구보너스 효과를 보기도 전에 고령화 사회에 접어들었다. 여전히 브라질은 다른 국가들에 비하면 젊은 국가임에는 틀림없지만, 고령화 사회를 거쳐 고령 사회로 진입하는 속도가 다른 국가들과 달리 빠르게 진행되고 있어 정부 정책의 변화와 사회적 인식의 변화가 필요하다. 인구 고령화는 국민들의 삶에 많은 변화를 초래하는데 그 변화 중에 가장 큰 부분은 노동시장의 변화이다. 또 적은 규모의 현직 노동자와 많은 퇴직 근로자의 비대칭적인 구조는 누적 연금이 소멸되는 과정으로 발전한다. 이러한 위험성 때문에 많은 국가들이 고령화가 진행되면 연금개혁을 추진한다.

또 다른 인구고령화의 문제는 부양비율의 증가이다. 즉, 젊은 노동자들이 은퇴자들을 부양해야 하는 부담이 증가하는 것인데, 여기에는 정부가 운영하고 있는 연금제도와 긴밀한 관계가 있다. 1980년대 대부분의 국가들이 국가가 노후생활을 보장해주는 복지국가를 지향했고, 민주화 이후 많은 국가들은 국가가 연금을 보장해주는 제도를 정착시켰다. 브라질도 유사한 과정을 거쳐 연금제도가 만들어졌다. 따라서 고령화 사회가 진행되면 국가의 연금 부담이 증가하고 이로 인해 재정적자가 점진적으로 증가하게 된다. 지금과 같은 은퇴연령과 연금수령제도를 유지한다면 연금으로 인한 재정적자가 지속될 수 있을 것으로 여겨진다. 그렇다면 현재 정부가 추진하고 있는 연금 개혁이 연금 납입자와 수령자간의 균형을 유지할 수 있게 구성되어 있는가라는 질문이 남는다. 연금과 직접적인 관계가 있는 노동시장의 변화가 이전과 다른 패턴으로 진행된다면 정부가 제안한 개혁안은 적절하지 않을 수 있다.

## 참고문헌

- Ataides, Camila Moraes de and Santos, Monique Susan dos(2017), "A Reforma Previdenciária: Uma Análise do Saldo Deficitário do Regime Geral de Previdência Social e Sua Relação Com As Mudanças Demográficas do Brasil", [https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/19812/1/Reforma Previdenci%C3%A1riaAn%C3%A1lise.pdf](https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/19812/1/Reforma%20Previdenci%C3%A1riaAn%C3%A1lise.pdf)(2018.04.17.)
- Caetano, Marcelo Abi-Ramia(2015), "Solvência Fiscal de Longo Prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos Estados e Municípios", XX PRÊMIO TESOIRO NACIONAL.
- Closs, Vera Elizabeth & Schwanke, Carla Helena Augustin(2012), "A evolução do índice de envelhecimento no Brasil, nas suas regiões e unidades federativas no período de 1970 a 2010", *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*. Vol.15, Vol.3
- Cuevas, Alfredo, Karpowicz, Izabela, Granados, Carlos Mulas and Soto, Mauricio(2017), "Fiscal Challenges of Population Aging in Brazil", IMF Working Papers.
- Dalberto, Cassiano Ricardo(2017), "A Previdência, o Déficit, a Demografia e a Reforma", <https://medium.com/silly-random-walks/previdencia-deficit-demografia-reforma-7c4cab3fa7d6>(2018.04.18)
- Ervatti, Leila Regina, Borges, Gabriel Mendes & Jardim, Antonio de Ponte(2015), *Mudança Demográfica no Brasil no Início do Século XXI*, Rio de Janeiro, IBGE.
- Jang, Ji Yeon(2003), *Goryeonghwa sidaeui nodongsijanggwa goyongjeongchaek*, Korean Labor Institute, Vol.1. (장지연, 『고령화 시대의 노동시장과 고

용정책(1)』, 한국노동연구원).

José Antonio, Callegari and Mello, Marcelo Pereira de(2017), "The Brazilian Fiscal Responsibility Law: Cultural and Structural Changes of State Management", *Sociology and Anthropology*, Vol.5, No.1, pp.19-26

Kim, Young Chul(2017), "Political Power of Coalitional Presidentialism and Parliament in Brazil", *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol.30, No.2, pp.1-22. (김영철, 『브라질의 연립 대통령과 의회의 정치권력』, 라틴아메리카연구).

Kim, Young Chul(2018), "Population Aging and Labor Market Changes in Brazil", *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol.31, No.2, pp.63-90. (김영철, 『브라질의 인구고령화와 노동시장의 변화』, 라틴아메리카연구).

Korean Development Institute(2006), *Ingugujō goryeonghwai gyeongje sahoejeok pageuphuogwawa daeeunggwaje*, Korean Development Institute. (한국개발원, 『인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제』, 한국개발원).

Nery, Pedro Fernando(2016), "Economia Política Da Reforma Da Previdência", Textos para Discussão, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Brasília, Senado Federal.

Orair, Rodrigo Octávio and Gobetti, Sergio Wulff(2017), "Brazilian Fiscal Policy In Perspective: From Expansion To Austerity", International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasília.

Orsolin, Marcus Vinícius, Vasconcelos, Thaís Gonçalves De Vasconcelos And Júnior, Walter Roberto Braga(2016), O Impacto Da Taxa De Crescimento Demográfico E Outros Fatores No Sistema De Repartição Simples Da Previdência Social Brasileira, *Revista Brasileira de Previdência*, 5<sup>a</sup>

edição.

- Pestana, Leandro Diniz Moraes(2014), "Improving Fiscal Management in Brazil: Introducing the Medium-Term Expenditure Framework(MTEF)", The Institute of Brazilian Issues at The George Washington University, Washington D.C.
- Rossi, Pedro & Dweck, Esther(2016), "Impacts of the New Fiscal Regime on health and education", *Cadernos de Saúde Pública*, Vol.32, No.12.
- Saad-Filho, Alfred(2015), "A Critical Review of Brazil's Recent Economic Policies", <https://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/brazil-in-focus/file/101875.pdf>(2018.06.07.)
- Sergio Guimarães Ferreira(2006), "Pension Reform in Brazil: Transitional Issues in a Model with Endogenous Labor Supply\*", *Brazilian Review of Econometrics*, Vol. 26, No 1, pp.127-153.
- Ugino, Camila Kimie & Marques, Rosa Maria(2012), "The Brazilian pension reforms under the neoliberal pressure", *Textos & Contextos*, Vol.11, No.1, pp.8-23.
- World Bank Staff Note(2017), "Summary Note on Pension Reform in Brazil: Why is it Needed and What Will be its Impact?", <http://documents.worldbank.org/curated/en/552181491971723170/pdf/114183-replacement-PUBLIC-13-4-2017-15-46-47-SummaryNoteonPensionReform.pdf>(2018.04.13.)

<국문요약>

본고에서는 브라질의 만성적인 재정적자가 지속적인 공무원의 증원과 연금수령 구조에서 비롯되었다는 주장을 펼쳤다. 경제상황의 변화에 따라 국가 재정이 증가하는 긍정적인 측면이 있지만, 사실 세입은 증가하는 만큼 세출이 발생한다는 것을 가정하면 경제성장이 모든 것을 해결해주지 못한다. 따라서 본고는 우선 브라질의 인구고령화가 어떻게 진행되고 있는지에 대해 분석했다. 이와 더불어 브라질의 재정적자가 어떤 부분에서 발생하고 있는지 살펴보고, 인구고령화와 연금개혁이 어떤 관계를 지니고 있는지를 분석했다. 지난 10년간 발생한 재정적자의 변동은 연금 수급자의 증가나 수령금액의 증가가 결정적인 원인이라고 평가하기 어렵다. 이미 브라질은 본원적인 재정적자를 기록하고 있고, 그 이유는 공무원들의 임금을 비롯한 일상적인 재정적인 측면이 훨씬 큰 부분을 차지했다. 또한 지우마 전대통령 집권기에 국내경제와 대외경제 악화를 극복하기 위한 방안으로 내수시장 활성화를 선택했고, 그 과정에서 재정적자 폭이 확대되었다. 따라서 경제가 성장하면 재정적자 규모는 줄어들 것이라는 주장은 설득력이 있다.

주제어: 브라질, 인구고령화, 재정적자, 연금개혁, 사회보장제도

■ 논문투고일자: 2018년 4월 30일

■ 심사완료일자: 2018년 6월 5일

■ 게재확정일자: 2018년 6월 11일