중남미 지역학 학사학위논문

브라질 빈곤퇴치를 위한 정책연구

– 볼사 파밀리아

지도교수 임 두 빈

2014년 11월

부산외국대학교

중남미비즈니스 연계전공

유 현 정

이 문서는 나눔글꼴로 작성되었습니다. 설치하기

목 차

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 브라질 빈곤의 역사적 배경

1. 브라질의 역사

Ⅲ. 브라질 빈곤문제

Ⅳ. 브라질 빈곤 극복을 위한 정책적 노력

1. 볼사 파밀리아

Ⅴ 결론

< 참고문헌 >

I. 서론

라틴아메리카는 전 세계 국토면적의 1/5, 6억에 가까운 인구 , 큰 경제규모를 차지하는 지역이다. 많은 기사에는 떠오르는 신흥 강국 라틴아메리카 또는 21세기 발전하는 라틴아메리카 등의 기사를 볼 수 있다. 백만장자들이 늘어나며 세계 제 1의 부호는 아랍계 멕시코인인 까를로스 슬림이다. 하지만 대부분의 우리나라 사람들은 겉으로 보기엔 아직도 발전이 필요한 나라, 못사는 나라라는 시선이 다분한 지역이다. 하지만 내가 보았던 라틴아메리카의 대부분의 대도시는 높은 빌딩과 도심 속 바쁘게 살아가는 직장인들이 있는 여느 대도시와 다름없는 도시의 모습을 하고 있다. 다시 그 속에서 조금만 안쪽으로 들어가 보면 거리에서 구걸하는 아이들과 횡단보도에서 재주를 부리는 애를 업은 여성, 매일 똑 같은 곳에서 구걸을 하는 인디언여성들이 있었고 옷이 라고 할 수 없을 정도로 다 찢어진 누더기를 입고 있는 걸인들 까지 21세기라는 빠르고 화려한 세상 속에서 그들은 마치 시계바늘이 멈춘 듯 살아가고 있었다. 이렇게 발전된 세상에서 아직도 그들은 어쩌다 멈춘 시간 속에서 살고 있는 것인지 궁금해 하지 않는 사람은 없을 것이다.

박윤주는“라틴아메리카는 빈곤문제가 심각하다고는 하지만 라틴아메리카는 세계에서 가장 가난한 지역은 아니다.”라고 얘기한다. 이것은 경제적 관점으로 본 빈곤의 겉 부분 일 뿐이다. 라틴아메리카의 빈곤의 가장 큰 특징은 바로 소득불평등이 크다는 것이다. 이 소득불평등은 식민지 시대를 지나 지금까지 이어온 엘리트중심의 사회의 한 폐해라고 볼 수 있다. 가난한 빈곤층은 그들의 무지함이나 문화적 요인이 아니라 권력자들의 빈곤을 조장하는 잘못된 선택을 해왔기 때문이다.

국가는 왜 실패하는 가에서 데런 애쓰모글루는 “사회가 특정한 방식으로 조직된 이후에는 그런 경향이 지속되는 관성을 보이기 때문이다. 이 또한 정치·경제 제도의 상호작용에서 비롯된다.”라고 말한다. 이 주장은 너무나 긴 세월 속에서 그들은 그들이 받는 불이익을 당연하게 여겨왔다는 것을 뒷받침 해준다. 1888년 노예제도의 해방이 후에도 끝없이 착취 받고 빈곤한 사람들은 그들 스스로의 터전을 만들어 나갔다. 21세기에 들어 와서야 이제 빈곤층 스스로의 목소리를 내고 있으며 정부에서도 이들의 목소리에 귀 기울이기 시작했다. 라틴아메리카 빈곤감소 정책 중 가장 긍정적인 평가를 받는 브라질의 볼사파밀리아 정책의 노력들을 살펴보는 데서 본 논문의 의의를 둔다.

Ⅱ. 라틴아메리카의 빈곤의 역사적 배경

1. 브라질 역사

페드루 알바레스 카브랄은 1500년 3월 13척의 배에 1,200명을 데리고 리스본을 떠났는데, 대서양에서 남서쪽으로 항로를 벗어나 4월 23일 오늘날의 포르투 세구루와 가까운 브라질 해안에 상륙했다. 1531년 포르투갈은 북동부에 식민을 시작하여, 유목·반유목의 생활을 하는 원주민을 절멸시키거나 내륙부로 추방하고, 그 대신 아프리카에서 흑인 노예를 수입하여 사탕수수 재배를 시작했다.

1807년~1821년 사이에는 나폴레옹이 포르투갈을 점령하면서 포르투갈의 돔 주앙 6세(Dom João VI)가 리우데자네이루(Rio de Janeiro)로 피난하였다. 이때 일족과 함께 브라질로 피신해 온 포르투갈 왕실의 황태자 돔 페드루는 1822년 9월 7일 브라질의 독립을 선언하고 왕정시대를 선포하여, 돔 페드루 1세(Dom Pedro Ⅰ)가 되었다. 1888년에는 노예제도가 폐지되었으나, 대지주와 지방의 세력자 등으로 이루어진 계급집단인 '콜로네레스'는 이에 불만을 품고 이듬해인 1889년 11월 15일 무혈 반란으로 왕정시대가 종료되고 연방공화국을 선포하였다.

그후 40년 동안은, 19세기 말에 세계 총생산의 3/4을 차지한 커피 생산에 전적으로 의존하는 경제를 바탕으로, '콜로네레스'의 지배가 계속되었다. 19세기 말의 바이아주 농민의 대봉기, 1912~1915년의 남부농민이 일으킨 반란 등은 진압되었으며, 1922년 '테니엔테스(청년장교)'의 반란을 지휘한 프레스테스는 1924~26년에 한 부대를 이끌고 정부군과 싸우면서 2만 4000km나 행군했으나, 정권을 타도하지는 못하였다.

1930년 세계 대공황하에서 커피 생산이 타격을 받게 된 것을 기회로 리우그란데두술주의 목축·공업자본을 대표하는 G.바르가스가 청년장교의 지지를 얻어서 쿠데타에 성공하여, 비로소 '콜로네레스'의 지배를 무너뜨렸다. 그러나 1920년 바르가스 집권 이후 쿠데타에 의한 잦은 정권교체로 정치적 혼란이 이어졌다. 바르가스가 독재적인 경향을 강화한 데 대해, 1935년 공산당을 중심으로 결성된 '민족해방동맹'이 봉기하였으나, 오히려 대중으로부터 고립되어 가혹한 탄압을 받았다.

1935년에서 1945년까지는 바르가스 대통령의 독재정권 시기로 기록된다. 1945년과 1963년 사이에는 정권교체가 빈번하였다. 특히 1960년 당선된 주앙 굴라르(João Goulart) 대통령의 좌경화 및 경제불황 등으로 사회불안이 조성되기도 하였다.

1964년 3월에는 카스텔루 브랑쿠(Castelo Branco) 장군이 쿠데타를 일으켜 대통령에 취임하였다. 브랑쿠 대통령 이후 5명의 대통령은 모두 군부에서 차지했다. 그러다가 1985년 1월 15일 제1야당의 탄크레두 네베스(Tancredo Neves) 대통령이 간접선거를 통해 당선되면서 20년 만에 군정에서 민정으로 이양되었다. 그러나 1985년 3월 네베스 대통령 당선자가 취임 전 종양으로 사망하였다. 이에 따라 조제 사르네이(José Sarney) 부통령 당선자가 대통령직에 취임하였다.

1989년에는 29년 만에 대통령 직선제가 실시되어 페르난두 콜로르(Fernando Collor) 대통령이 당선되어, 1990년 3월 15일에 취임하였다. 그러나 1992년 12월 28일에는 의회를 통해 콜로르 대통령이 부정축재 등의 혐의로 탄핵을 받았다. 콜로르 대통령은 의회에서 탄핵투표를 진행하던 중 사임하였으나, 의회는 탄핵을 가결하여 콜로르의 정치활동을 8년간 금지시켰다. 이어 1992년 12월 29일에는 이타마르 프랑쿠(Itamar Franco) 부통령이 대통령직을 승계하였다.

1995년1월 1일, 1970년대에 소위 '종속이론'으로 유명했던 사회학자 까르도주(Fernando Henrique Cardoso, 1931)가 대통령이 된 후 헤알 플랜(Plano Real)이라는 경제개혁정책에 성공

하면서 브라질은 본격적으로 경제성장의 무대로 재진입하기 시작했다. 카르도주 대통령은 1998년 10월 대통령에 재선되었으며, 1999년 1월 1일부로 카르도주 대통령 제2기 행정부가 출범하였다.

2002년 10월에는 노동자당(PT)의 룰라(Lula) 후보가 당시 여당이었던 브라질사회민주당(PSDB)의 조제 세하(José Serra) 후보를 누르고 노동자당은 창당 22년 만에 결선투표에서 당선되었다. 대선준비 중 노동자당은 차별성 있는 대선 전략이 필요하다고 판단하고 중도로 자리 옮김을 시도했다. 2006년 10월에는 룰라 대통령이 재선에 성공하였다.
2010년 10월에는 노동자당(PT)의 지우마 바나 호세프(Dilma Vana Rousseff) 후보가 야당인 사회민주당의 조제 세하(José Serra) 후보를 누르고 결선 투표에서 당선되었다. 지우마 바나 호세프 대통령은 2014년 재선을 성공했다.

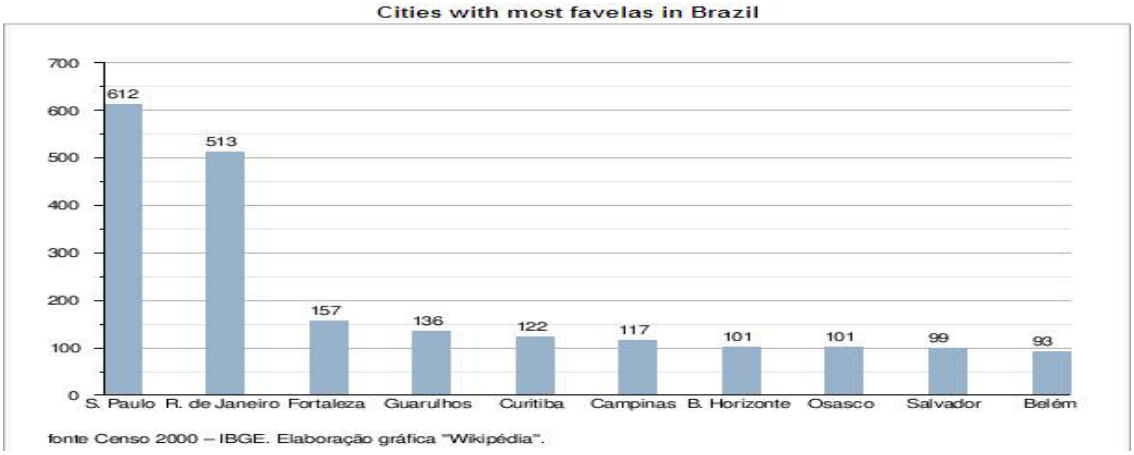
Ⅲ. 브라질 빈곤문제

1. 파벨라

브라질은 국토의 면적은 세계5위이며 인구도 2 억이 넘는 CIA기준으로 세계5위인 나라이다. 2014IMF 기준으로 GDP는 2,441억달러이며 이는 세계 7위에 해당한다. 하지만 1인당 GDP는 11,067달러로 세계 62위에 수준에서 머문다. 표면적으로도 브라질에서 벌어들이는 돈이 국민 개개인보다는 소위 있는 사람들의 잇속을 채워주고 있는 현실이다.

세계 모든 대도시에서는 대도시의 화려함과 빈민지역이 공존한다. 발전을 지속하는 대도시에서 여과 없이 나타나는 빈민지역을 살펴보고 그들의 문제를 알아본다.

<표1> 브라질의 파벨라



출처: wikipedia

과거 리우의 달동네들은 그냥 빈민가이거나 잡범들의 소굴 정도였지만 불과 20여 년 사이에 마약단들의 아성으로 바뀌었다. 1980년 대 말 인접국 컬럼비아에서 생산된 코케인이 브라질을 거쳐 미국과 유럽으로 팔려 나가는 지하 유통망이 구축된 때문이다. 브라질 국민들의 코케인 소비도 폭증했다. 처음엔 이 마약이 부유층 자녀들에게 주로 팔렸으나 지금은 파벨라 주민 중에도 중독자가 많다. 국립 사웅 파울루 대학 부설 연구소의 최근 조사에 따르면 이 나라는 미국에 버금갈 정도로 마약, 특히 코케인의 소비가 많은 것으로 나타났다.

파벨라는 1940년대 주택 대란으로 도시 빈민들이 교외에 수백개의 빈민촌을 형성하면서 본격적으로 자리 잡았다. 당시 당국은 공공주택 건립 계획 등을 추진하며 파벨라를 개선하려 했지만 큰 성과를 거두지 못했다. 종교 운동 차원에서도 파벨라 개선 운동이 벌어져, 1955년 브라질 동쪽에 있는 항구도시 레시페에서는 대주교가 슬럼가 주민들을 구제한다는 차원에서 이곳에 아파트를 짓는 프로젝트를 추진하기도 했다.

보다 현대적 의미의 파벨라가 출현한 것은 1970년 무렵 시골에 거주하던 주민들이 도시로 대거 이동하면서 만들어졌다. 이어 1970년대 군사 독재정권은 빈민들에게 공공주택을 제공하겠다며 파벨라를 없애려 했지만 성공하지 못했다. 1970년대에서 농춘에서 도시로 대규모 이주가 일어나면서 파벨라는 수는 빠르게 늘어났고 규모도 확대되었다. 파벨라는 브라질 어느 도시에나 있으며, 한 도시에 여러 곳이 있는 경우도 많다. 리우데자네이루를 보면 그 수가 900개 이상이나 되는데다 거주 인구가 150만 명 이상나 된다. 또 보통의 빈민가는 도시의 외곽에 형성되지만 리우의 파벨라는 현대식 고층건물이 즐비한 중심가와 부유층 주택지 사이사이에 공존하며 부자들이 사는 앙그라(Angra)와 빈민들이 거주하는 파벨라로 나뉜다. 리우데자네이루에 호싱야와 상파울루에 산타마르타가 대표적인 파벨라이다.

2. 파벨라의 문제

도시문제를 한마디로 하자면 '공권력의 진공 지대'라고 부를 수 있다. 브라질에서는 2004년 리우데자네이루 북쪽의 봉수세수(Bonsucesso)와 따모스(Tamos) 지역의 살인율이 각각 십만 명 당 406명과 142명에 이르렀고, 같은 해 브라질의 평균인 27명을 훨씬 상회하는 숫자였다. 확실히 이런 상황은 브라질이 세계에서 총기 소지 인구 8위(1천5백만 명)에 해당하는 국가라는 사실로서 상당히 설명된다 코카인처럼 마리화나 소비도 라틴아메리카에서 증가하고 있다.

대부분의 파벨라를 범죄조직, 특히 마약밀매단이 장악해 이들이 자신의 구역에서 '정부' 구실까지 한다. 범죄단은 자신의 '관할' 파벨라에서 경쟁 조직이나 공권력의 습격에 대비해 군부대 무기고 수준의 총기와 폭발물을 보유하고 있을 뿐 아니라, 파벨라 내 일반적인 치안유지까지 관여한다. 주민들은 자신들을 일정 부분 보호해 주는 이들에게 복종하고 심지어 존경한다.

치안이 굉장히 불안정하며 마약, 총기 범죄에 노출 되어 있다. 특히 마약의 경우 예전에는 부유층에게 주로 팔렸으나 지금은 빈민층 중독자가 많다. 파벨라에 산다고 해서 모두들 범죄를 일으키며 사는 것은 아니지만 아이들 같은 경우 어릴때부터 범죄 상황에 노출되어 있으며 마약 운반책이 되어 용돈 벌이를 한다.

파벨라에 사는 사람들은 전기와 수도를 마음 껏 이용할 수 없다. 그들은 비위생의 현실에 노출되어 있다. 이러한 위생에서 오는 질병은 대부분이 전염병이 많아 더욱더 문제가 되고 있다.
브라질은 결핵 심각국가 22개국 중 14위 국가로, 8만 2천명의 결핵환자가 있다. 브라질 인구 10만명당 결행 발병은 38명이지만 히우에서의 발병은 82명에 이른다고 한다. 결핵 환자 대부분은 빈곤층이며 이들은 파벨라에 살고 있다. 더욱이 문제가 되는 것은 파벨라에 거주하는 많은 청년들이 마약문제나 다른 범죄 문제로 구치소에 수감되는 경우가 많은데 그들은 수감기간동안 다른 수감자들에게서 결핵을 옮겨 온다. 공권력의 진공 지대이기 때문에 이곳에는 CMS(Centro Municipal de Sade) 즉 보전소가 존재 하지 않다. 이들은 다른 동네의 보건소를 이용해야한다. 이렇듯 그들은 마약, 범죄, 질병 등 많은 문제에 직면해 있다.

Ⅳ.브라질의 빈민들을 위한정책

1. 볼사 파밀리아(Bolsa Familia)정책(노호창2011)

오랜 세월에 걸친 군부독재 및 부정부패, 고립화 등으로 인해 발생했던 극심한 빈부격차는 브라질의 중요한 문제라는 것을 알 수 있다. 1995년, 1970년대에 소위 '종속이론'으로 유명했던 사회학자 까르도주(Fernando Henrique Cardoso, 1931)가 대통령이 된 후 헤알 플랜(Plano Real)이라는 경제개혁정책에 성공하면서 브라질은 본격적으로 경제성장의 무대로 재진입하기 시작했다. 성장하기 시작한 브라질의 경제 흐름은 2002년 금속 노동자 출신의 룰라(Luiz Iináio Lula daSilva, 1945)가 집권한 이후 이전부터 빈민층 및 극빈층에 대한 일종의 사회부조정책들이 2004년 볼사 파밀리아(bolsa familia) 프로그램으로 통합되어 운영되면서 브라질의 사회및 경제 전반에 일대 전기를 마련하게 되었다.

브라질의 빈부격차 문제는 세대 간의 문제임을 포착하고 이러한 빈곤의 원인이 교육의 부재임을 직시하여 자녀에 대한 교육을 급부의 요건으로 하는 사회부조제도라고 할 수 있다. 볼사 파밀리아 제도는 자녀에 대한 교육을 법률상 요건으로 하고 있지만 국가 전체에 만연한 빈곤 문제 해결을 위해 법률상 요건에 대한 엄격한 심사와 이를 통한 집행을 관철하기보다는 상당히 유연화된 정책 수행을 요구한다.

2. 수급요건 및 수급자

(1) 상황요건－빈곤 내지 극빈

볼사 파밀리아 프로그램의 급부들은 빈곤(pobreza) 내지 극빈(extrema pobreza) 가정의 가족을 단위로 하여 지급되지만 빈곤 내지 극빈에 대한 기준인 소위 빈곤선(povertyline)에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 다만 가족 평균 1인당 월 소득이 일정액 이하인 경우에 급부의 수급자격을 부여하고 있는 것으로 보아 1인당 월 가족 소득을 일을 기준으로 생각할 수 있겠다.

그리고 빈곤 내지 극빈의 준거가 되는 1인당 월 가족 소득의 액수와 급부액은 행정부가 실시하는 사회경제적 역학 조사 및 기술적 연구를 통해 증가될 수 있다. 그리고 여기서 가족의 월 소득은 가족 전체 구성원에 의해 획득된 소득의 총 합계를 말하며 법령에 의거하여 이루어지는 공식적인 현금이전제도를 통해 얻는 수입은 제외된다. 극빈과 빈곤의 기준이 되는 가족 1인당 평균 월 소득의 액수는 2008년 법 개정 시에는 각 60헤알, 120헤알이었으나 2009년 대통령령 개정이후 각 70헤알, 140헤알로 증가하였다.

(2) 조건이행－자녀의 출석 기타 조건의 성취

자녀가 있는 경우에는 급부를 받기 위해 다음의 조건을 이행해야 한다. 17세 이하의 자녀가 있는 경우 학교에 출석해야 한다. 해당 자녀가 16세~17세 자녀인 경우 75%의 출석률이 요구되고, 15세 이하인 경우 85%의 출석률이 요구된다. 가족 구성원 중에 임신 중인 여성이 있는 경우 검진이 요구되며 그리고 7세 미만의아동이 있는 경우 백신접종과 영양공급(급식)의 보장이라는 조건이 만족되어야 한다.

그렇지만 이러한 조건부 통제를 통한 프로그램에의 접근은 실제로는 매우 유연하게 다루어지고 있다고 한다. 즉 조건 이행을 준수하지 않았다는 이유로 수급을 받지 못하는 경우는 거의 없다고 한다. 이는 아마도 브라질 정부의 빈곤 퇴치에 대한 강력한 정책적 의지 때문인 것으로 보인다.
그렇지만 조건이행 여부에 대한 실제적 적용이 유연하게 다루어진다 할지라도 이후 수급자가 동기부여에 올바르게 반응하지 못한다면 수급자격을 상실하게 될 수 있다고 한다.

(3) 수급단위－가족

급부의 지급은 개인을 위한 것이 아니라 가족을 위한 것, 즉 가족에게 지급되는 것이다. 이런 의미에서 일종의 가족 수당적 성격이 있다. 가족의 의미에 대해서는 '같은 지붕아래에서 살아가며 구성원의 기여를 통해 유지되는, 혈족(parentesco) 관계 또는 인척(afinidade) 관계를 보유하고 있는 개인들로 이루어진 단위'로 규정되어 있다(노홍창)

3. 급부의 종류 및 내용

(1) 기본급부(benefício básico)

1인당 월 가족 소득이 일정액 이하인 경우(극빈, 2008년 법 개정 시 60헤알 기준)의 가족에게 일률적으로 주어지는 급부이다. 2008년 법 개정 시의 기본급부의 액수는 1월당 58헤알이었다. 그리고 2011년 대통령령 제7,447호(Decreto nº 7.447, de 2011)에 의해 이 액수는 1월당 70헤알로 증가되었다.

(5) 지급의 원칙 및 중복지급

위 기본급부와 가변급부들은 가족의 소득상태, 임신 여부, 자녀의 구성에 따라 복합적으로 지급이 가능하다.

첫째, 극빈 가정(가족 평균 1인당 월 소득 60헤알 이하)이면서 자녀가 없는 경우 기본급부가 지급된다. 빈곤 가정(가족 평균 1인당 월 소득 60~120헤알)인 경우에는 빈곤상태만으로는 수급 자격이 없고 수급 자격을 갖추기 위해서는 17세 이하의 자녀가 필요하다.

둘째, 극빈 가정이면서 자녀가 있는 경우에는 수급 자격을 갖추기 위해서 조건 이행이필요하다. 빈곤 가정이면서 자녀가 있는 경우에도 마찬가지이다.

4. 정책의 수행체계

(1) 원칙

볼사 파밀리아 프로그램은 중앙정부(연방정부)의 정책조정(분업)과 중앙-지방정부(주, 특구, 시 등) 간의 협업이라는 수행체계를 원칙으로 한다. 연방정부는 각 지방정부의 의무를 포함하여 볼사 파밀리아 프로그램의 관리 및 집행을 위한 절차와 조건, 지방정부 차원에서 실시된 정책의 평가 및 관리 등을 규율한다. 연방정부는 볼사 파밀리아 프로그램을 집행하는 지방정부에 재정지원을 해주어야 하는데 다만 IGD(Índice de Gestã Descentralizada, 지방분권화지수) 최소지수를획득한 이후라야 한다.

(2) 관장

볼사 파밀리아 프로그램의 관장은 사회발전 및 기아퇴치부에서 담당하며, 여기서는 볼사 파밀리아 프로그램의 급부 관리, 급부 지급 조건의 이행 감독, 연방정부 및 다른 행정부처와의 공조로 보충적 프로그램의 제공, 볼사 파밀리아 프로그램의 재원 마련, 부처 간의 공화와 협조, 연방정부 차원의 각종 사회보장제도(Programas Sociais)를 위한 단일등록을 활성화하고 관리하는 것 등의 권한과 임무가 주어져 있다. 한편 사회발전 및 기아퇴치부는 볼사 파밀리아 프로그램의 효과적인 발전 및 집행을위하여 구성된 일종의 부처 간 위원회(볼사 파밀리아 프로그램 관리위원회, Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Famíia, CGPBF)의 좌장 역할을 한다. 이 위원회는 사회발전 및 기아퇴치부를 좌장으로 하여 교육부, 보건부, 기획예산관리부, 농업부, 연방대통령실, 연방저축은행으로 구성된 기구로서 볼사 파밀리아 프로그램의 발전 및 집행을 위한 규범 절차 제정, 단일등록 관리, 조건이행 감독, 평가, 재정, 사회참여 및 사회적 감독, 대화와 소통창구 마련, 행

정부처 간 권한 조정 등 공공정책의 제도화를 위한 기초 작업을 수행한다.
그리고 볼사 파밀리아 프로그램의 부처 간 관리위원회 내부에 구체적으로는 사회발전 및 기아퇴치부에 볼사 파밀리아 프로그램의 구체적인 집행 및 관리를 위한 기구로 사무국(Secretaria Nacional de Renda de Cidadania: SENARC)을 두고 있다. 사무국에는 사무국장을 두고 있으며 사무국장은 볼사 파밀리아 프로그램의 관리권한, 집행권한 및 이에 관한 지시권 등을 가진다.

5. 권리성 여부에 대한 검토

볼사 파밀리아 법상의 급부에 대한 법적 성격이 무엇인지 검토해보기로 한다. 즉 법상의 요건을 갖춘 국민이 볼사 파밀리아 급부를 국가를 상대로 요구할 권리가 있는가의 문제이다.
우선 볼사 파밀리아 법 규정들을 전체적으로 살펴보면 권리(direito)라는 용어는 전혀 발견되지 않고 오로지 국가의 시혜적 권한, 시혜를 국민이 받을 수 있는 요건, 행정조직법적 행정절차법적 내용 등만 발견된다. 그래서 급부를 지급받는 것에 대한 권리성 여부가 불분명한 것처럼 보이고 '빈곤 구제'라는 공공의 이익을 위한 법에 의해 제공되는 반사적 이익에 불과한 것이 아닌지 의문이 있다. 이에 대해서는 볼사 파밀리아 대통령령 제21조에서 그 급부를 지급받는 것에 대한 성격을 분명히 하고 있다. "볼사 파밀리아 프로그램의 급부에 대한 지급은 일시적인 성격을 가지며 기득권 (direito adquirido)을 발생시키지 않는다. 그러한 급부를 지급받기 위한 가족의 적격성 여부는 매 2년마다 심사한다."
이런 이유로 볼사 파밀리아 프로그램 상의 급부는 어디까지나 국가가 후견적 지위에서 국민에게 예산제약 하에서 일정한 요건이 갖추어진 경우 지급할 의무가 발생하는 보조금에 불과한 것이지 국가의 의무가 인정된다고 해서 국민이 권리로서 주장할 수 없다.

6. 정책집행 현황

룰라 정부 초기 월 수입 약 60불($) 이하의 가정을 대상으로 했으며, 비정기적으로 상향 조정이 되고 있으나 도입 초기에는 가족 수와 소득 여부에 따라서 최대 약 110불($)까지의 현금을 매달 지원 받을 수 있었다. 볼사 파밀리아 프로그램은 수년에 걸쳐 대략 1천2백만 가구 4천만 명에게 소득보조 혜택을 줌으로써 보다 공정한 부의 분배를 확보하였고 이는 브라질 역사상 처음으로 경제 강화와 국민복지 향상을 동시에 가능하게 했다. 빈곤율은 11.4퍼센트에서 4.75퍼센트로 감소하였다. 또한 최저임금 상승효과도 있어 2009년 2월의 최저임금의 실질적인 향상은 6퍼센트로 조사되었고 이는 목표 시기보다 2개월 빠른 속도였다. 동시에 그 지원 대상과 예산을 대폭 확대하여 2004년에는 400만이 조금 넘던 지원 가정을 2006년에는 1100만까지 늘렸다. 이로써 인구의 20%가 정책의 대상이 됐다.
최저임금 결정은 취약계층인 근로자의 구매력 유지를 가능하게 한다는 점에서 중요하고 이런 점에서 볼사 파밀리아 프로그램의 정책효과는 단순히 소득보조에 그치는 것만은 아니라는 평가가 있다.

7. 분야별 평가

(1) 고용증진의 측면

<표2> 브라질의 지니계수변동 그래프

	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
지니계수	56.7	55.9	55.2	55.4	53.9	53.1	52.7

출처: World Bank

<표3> Poverty headcount ratio at $1.25 a day (PPP) (% of population)

	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
인구%	7.2	5.9	5.8	4.9	4.7	4.5	3.8

출처: World Bank

고용의 측면에서 보자면 볼사 파밀리아 프로그램이 근로자의 의존성을 높여 빈민의 노동참여를 감소시키고 잠재적으로 노동시장에 부정적 효과를 초래할 것이라는 비판이 있었지만, 가계 통계에 따르면 제도의 혜택을 받는 수급자가 그렇지 못한 수급자보다 오히려 노동참여율이 높았고 소득보조가 저임금근로자로 하여금 노동시장에의 진입장벽을 극복하는 데 기여하는 것으로 나타났다. 이에 대해서는 물론 연방정부 및 지방정부가 볼사 파밀리아 프로그램을 고용정책이나 미소금융정책과 연계시키는 것을 모색하고 있는 점도 어느 정도 고려할 필요가 있을 것이다. 또한 <표1>에서도 볼 수 있듯이 브라질은 지니계수도 꾸준히 낮아지고 있다. 하지만 아직도 그 수치가 다른 OECD국가들에 비해 현저히 높다. 이는 브라질이 지속적으로 노력해야 할 부분이다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 절대빈곤자들(하루 $ 1.25 미만으로 생계유지하는 사람들)의 수도 브라질 전체 인구에 속하는 수치가 2012년에 들어서는 7년 사이 그 수치가 반으로 줄어 든 것을 볼 수 있다. 브라질에는 불과 10년 전인 2000년대 초 절대빈곤자들이 인구의 10%를 차지했던 것을 감안 하면 큰 성과이다.
이렇듯 볼사 파밀리아로 고용이 증진 되면서 브라질의 빈곤층도 변화되고 있다.

(2) 아동노동 감소의 측면

IPEA(Instituto de Pesquisa Econôica Aplicada, 응용경제연구소)에 따르면, 2007년 가계조사에서 볼사 파밀리아 프로그램으로 인해 학교 출석률에서는 의미있는 증가가 보였으나 그럼에도 불구하고 아동노동 근절에 있어서는 효과가 나타나고 있지 않다고 한바 있다. 예컨대, 5세부터 15세 아동의 7퍼센트가 노동과 학업을 병행하고 있고, 2퍼센트에 해당하는 대략 60만 명의 아동들은 가내 노동을 포함하여 오직 노동만을 하고 있고 학교에 다니지 못한다고 조사된 바 있다. 2007년도의 이 수치는 볼사 파밀리아 프로그램이 그동안 확대되어 왔음에도 불구하고 나아지지 못하고 있음을 보여준다. 이는 볼사 파밀리아 프로그램에서 제공하는 소득보조액수가 아동들을 노동시장에 내보내지 않을 정도로 충분한 금전적 유인은 되지 못하고 있다는 의미일 것이다. 일반적인 아동 노동으로 벌어들이는 추정 소득은 빈곤 가정에 지급되는 볼사 파밀리아 급여 수준의 11.5배에 달할 수 있다고 한다. 이런 이유로 아동노동 근절의 효과를 증대시키기 위해서는 현금지급이 전반적인 아동노동정책과 유기적으로 결합되어야 한다는 지적이 있다.
볼사 파밀리아 법령에서 급부의 액수가 지속적으로 증가해오고 있는 것은 아동노동 근절을 근절하고 이들을 학교로 보내고자 하는 정책적 의지와도 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

(3) 교육접근성 강화의 측면

CEDEPLAR(Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 지역발전계획센터)에 따르면 유사한 가계 상황 하에서 급부를 받은 가정의 아동들이 그렇지 못한 가정의 아동들보다 출석률이나 중퇴율에서 보다 나은 수치를 보이고 있다고 한다. 예컨대, 급부를 지급받는 가정에서는 아동의 결석률 및 학교 중퇴율이 각각 3.6퍼센트, 1.6퍼센트 감소했다고 한다. 그러나 그럼에도 불구하고 이러한 현상이 소득상승 효과 때문인지 조건이행 효과 때문인지 그 구별은 쉽지 않고, 빈곤 가정의 아동들 중 일부는 초등 교육의 기초 단계에 진입해보지 못했기 때문에 초등학교에서 중등학교로 진학은 별개 문제라는 지적도 있다. 즉 소득상승 그 자체만으로는 아동에 대한 보다 나은 교육으로의 진행을 담보하지 못한다는 것이다. 하지만 조건이행 규정은 교육에 있어서의 공급이 어느 정도로 부족한지 확인한다는 의미에서는 중요한 역할을 하는 것으로 평가된다. 그리고 교육접근성 측면에서 볼사 파밀리아 프로그램의 주목할 만한 취지는 교육에 대한 접근 자체가 어려운 빈곤 계층의 후속 세대에게 적어도 기회라도 열어주자는 의미가 크며 교육접 근성 강화가 반드시 학력신장을 의미하는 것은 아닐 것이다.

(4) 보건 및 영양의 측면

CEDEPLAR의 평가에 따르면 볼사 파밀리아 프로그램이 아동의 백신접종에 대해서는 그다지 효과를 나타내지 못하고 있다고 한다. 이는 그러한 서비스에 접근하는 데 있어 빈곤 가정이 직면하는 어려움 또는 그러한 보건 서비스의 양적 한계를 반영한다. 이런 이유로, 조건부 현금 지급은 오직 적절한 사회적 보건적 교육적 기반이 갖추어진 다음에야 비로소 그 목적을 달성할 수 있다는 주장이 설득력 있게 들릴 수 있다. 그러나 급식 지표에 있어서 볼사 파밀리아 프로그램의 효과는 주목할 만하다. 브라질북서부의 반건조 지역(Sertã), 농촌 개혁 정착지, 아마존 퀼롬볼라(Quilombola) 공동체등 열악한 지역에서는 볼사 파밀리아 프로그램의 혜택을 받는 아동들이 그렇지 않은 아동들보다 26퍼센트 이상 연령 대비 적절한 키와 몸무게에 도달했다고 한다. 이는 가정의가처분소득 증가가 식량구입으로 이어졌기 때문이라고 분석된다. 그리고 2004년의 연구결과는 볼사 파밀리아 프로그램으로 인해 증가된 소득은 가정의 식량 안정을 52% 이상증가시키고 있다고 하며 이는 아동의 만성적인 영양부족에 대한 상당한 개선으로 평가되고 있다.

8. 시사점

볼사 파밀리아 프로그램은 빈곤 가정에 직접적인 현금보조를 해주는 제도이다. 이에 대해 자유주의적 입장에서라면, 빈곤은 경제성장을 통해 가장 효과적으로 감축될 수 있으며 가난한 자에 대한 직접적인 현금지원은 도덕적 해이를 조장하고 자발적 실업을 유도하거나 의존 심리를 증가시킬 수 있다고 비판할 수도 있겠다. 그렇지만 단순한 시장논리에 극심한 빈부격차와 빈곤의 문제해결을 맡길 수만은 없고 시장의 효율성만큼이나 높은 정도로 시장의 실패 역시 존재하는 것이기 때문에 직접적인 소득지원이 그 방법에 따라서는 얼마든지 긍정적 효과를 가져 올 수 있는 것이다.

볼사 파밀리아 프로그램의 경우 직접적인 현금지원이긴 하지만 이를 교육과 결부시킴으로써 빈곤의 대물림의 원인이 되는 교육접근성의 격차 문제를 조금이나마 줄여나감으로써 빈곤문제 해결을 보다 근본적인 차원에서 지향하고 있다고 볼 수 있다. 볼사 파밀리아 프로그램은 브라질의 현실적 빈곤 문제를 세대 간의 문제로 바라보는 관점에서 등장했고 이를 해결하기 위한 방법으로서 적어도 사회연대를 통한 사회통합이라는 이념적인 차원에서는 충분히 긍정적인 평가를 받을 만하다고 본다.

볼사 파밀리아를 시작한 룰라 대통령의 임기 동안 3,200만 명의 빈곤층이 중산층(월 소득 450~745달러)으로 편입되었고, 3,600만 명이 5년 이내로 중산층으로 편입될 것이며 이는 2003년부터 11년간 거의 6,800만 명의 브라질인 들이 새로운 중산층으로 이동한 것을 할 수 있다. 또한 2003년~2008년 사이 상위 10%의 소득이 매해 평균 3.9% 증가할 동안 하위 10%의 소득은 평균 9.6% 상승하였는데 이는 많은 개발도상국에서 빈부격차가 확대되고 상당수 나라에서 2008~2009년 사이 경기침체로 빈곤층이 늘어나는 것과 뚜렷이 대비되는 현상이다. 소비여력이 확대된 빈곤층과 중산층은 소비재와 내구재 구매를 늘려 경제의 선순환 구조를 강화시키고 있다. KOTRA 보고서(2010)는 '브라질 경제가 고성장세로 접어든 가장 큰 이유 중에 하나는 신중산층의 부상' 이라고 밝히고 있다.

Ⅴ. 결론

어느 대륙보다 규모면에서는 뒤지지 않는 라틴아메리카는 빈곤문제에 있어도 큰 부분을 차지한다. 역사적 악순환을 지속하면서 그들은 불평등에 무뎌져 있다. 라틴아메리카의 식민지는 정치· 경제 권력을 틀어쥔 계층이 권력 유지를 위해 제도를 손질하고, 또 실제로 성과가 있었다는 것이다. 이런 악순환 때문에 착취적 제도가 유지되고 동일한 엘리트 계층이 권력을 유지하며 그에 따라 저개발 상태도 유지되는 것이다. 착취적 제도를 장악한 엘리트층은 창조적 파괴를 두려워한 나머지 이를 거부하기 때문에 착취적 제도하의 성장은 어쩔 수 없이 단기에 그치고 만다. 볼사 파밀리아 프로그램은 엘리트정부가 아닌 운동권 정부에 의해 실현된 것으로 이들은 착취적 제도하의 성장이 아닌 포용적 태도를 지니고 정책을 수행 했기 때문에 지속될 수 있었다. 볼사 파밀리아는 빈곤 가정에 직접적인 현금보조를 해주는 제도이다. 이에 대해 자유주의적 입장에서라면, 빈곤은 경제성장을 통해 가장 효과적으로 감축될 수 있으며 가난한 자에 대한 직접적인 현금지원은 도덕적 해이를 조장하고 자발적 실업을 유도하거나 의존 심리를 증가시킬 수 있다고 비판할 수도 있겠다. 하지만 경제가 성장하면 나라의 빈곤문제가 해결되고 다 같이 잘살 것이라는 신자유주의를 받아들인 라틴아메리카의 많은 나라들은 결코 선두의 반열에 오를 수 가없었다. 신자유주의를 받아들인 라틴아메리카는 과연 지금 잘 살고 있는가에 대한 질문에 많은 사람들이 '아니요'라고 답할 것이다. 물론 라틴아메리카에는 많은 백만장자들이 있다. 모든 사람이 잘 살 수는 없다. 지금 우리가 살아가고 있는 이 시대에서는 특히나 그렇다. 하지만 볼사 파밀리아정책은 소외되어 있는 사람들이 조금 더 나은 환경 살아 갈 수 있도록 국가가 나서서 지원해준 사례이다. 이것으로 인해 중산층이 늘어나고 소비가 증가하며 경제 또한 부흥 되었다고 할 수 있겠다. 경제를 발전시킨 후 가난한 사람들을 돕기보단 먼저 가난한 사람에게 손을 내밀어준 결과 경제를 발전시킬 수 있었던 것이다.

경제학자 아마르티아 센은 자유에는 최소한의 삶의 조건들을 누릴 수 있는 권리와 이 권리는 행사할 수 있는 능력인 역량이 필요하고 권리가 있더라도 이를 행사할 수 있는 역량이 가난이나 사회적 편견, 서비스에 대한 접근성의 문제로 훼손된다면 권리는 제대로 행사되기 어렵고 '역량'이 여러 요인들에 의하여 제약을 받는 상태 및 그로인한 박탈감과 무력감을 빈곤으로 본다고 한다. 볼사 파밀리아는 이러한 역량의 미비함을 국가 주도하에 가난한 사람들에게 그 역량을 조금이나마 채워주며 그들 스스로 하여금 자주적으로 '비곤'의 삶에서 나와 자신들의 목소리를 낼 수 있게 되었다는 것에서 큰 의의가 있다고 본다. 볼사 파밀리아 프로그램의 경우 제도를 만들어 직접적인 현금지원이긴 하지만 이를 교육과 결부시킴으로써 빈곤의 대물림의 원인이 되는 교육접근성의 격차 문제를 조금이나마 줄여나감으로써 빈곤문제 해결을 보다 근본적인 차원에서 지향하고 있다고 볼 수 있기 때문이다.

"개발도상국의 경우 더 큰 인식이 필요하다. 어린이들이 더 의미 있는 삶을 살 수 있도록 교육기회를 확장해야하는 것은 맞지만 생산성을 향상시키는 게 목적이라면 교육 너머로 눈길을 돌려 제대로 된 제도와 조직을 건설하는 데 신경을 쓰는 것이 진정으로 생산성 향상을 도모하는 길임을 깨달아야 한다."(장하준2010)라는 말을 볼사 파밀리아정

책이 잘 이해했다고 생각한다 . 수년에 걸친 볼사파밀리아 정책 수행은 브라질의 빈곤 문제를 어느 정도 해결했고 이를 통해 경제 발전의 초석을 다지는데 성공하였다. 브라질의 이 제도는 사회보장제도를 통한 경제 발전이 가능하다는 것을 현실로 보여준 의미 있는 제도이다. 이것을 참고하여 많은 라틴아메리카국가들의 가난한 사람들이 더 나은 삶을 영위 할 수 있는 날을 바래본다.

참고 문헌

장하준(2010). 『그들이 말하지 않는 23가지』, (김희정 옮김). 서울: 도서출판 부키
Daron Acemoglu(2012).『국가는 왜 실패하는가』, (최완규 옮김). 서울: 시공사.
Boris Fausto(2006).『브라질의 역사』, (최해성 옮김). 서울: 그린비출판사.
박윤주 외(2011). 『라틴 아메라카의 어제와 오늘』, 경기: 이담
루시아 담메르뜨. "라틴아메라카의 마약과 치안 불안정: 복잡한 관계", 『2010라틴아메리카연보 - 경제위기와 지속가능한 발전』, (이은아 번역) pp.283-301.
정이나. "라틴아메리카 도시의 빈곤화 - 세계자본주의 체제를 중심으로", 『이베로아메리카』 제1호 pp.65-95.
노호창(2011). "브라질의 볼사 파밀리아 프로그램에 대한 규범적 개관 및 시사점".『공익과 인권』. 9권0호, pp.433-459.
최금자(2011). "브라질 룰라중부의 사회정책: "볼사 파밀리아"를 중심으로", 『OUGHTOPIA』 26권3호, pp.159-192.
이성형(2011). "브라질 룰라정부의 유산과 후세피정부의 전망", 『Revista Iberoamericana 22.1』, pp.149-082.
최진태(2011). 『브라질 룰라정부의 집권과 개혁에 관한 연구』 석사학위 논문
임소라(2009). "브라질 영화 속 유토피아와 디스토피아의 공간, '파벨라" 『포르투갈-브라질연구』.제 1권 1호 pp.117.-144.
임두빈(2012). "브라질: 군사독재정권에서 노동당 집권 정부로". 『중남미 지역원 학술 총서』 17호: 669-713.
배준범(2013). "룰라, 볼사 파밀리아 그리고 브라질 빈민층의 투표 변화".『트랜스라틴』. 24호 pp.21-30

참고자료

http://www.koreaexim.go.kr/hidden/bbs/noti/view.jsp?no=7913&bb 브라질 경제 성장 촉진 프로그램

http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=799629&cid=43082&categoryId=43082 카브랄이 브라질을 발견하다 (죽기 전에 꼭 알아야 할 세계 역사 1001 Days, 2009.8.20, 마로니에북스) 검색일 2014. 11. 21.
http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI/countries/BR-C6-1W?display=graph gini index briazil 검색일 2041.11.21
http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B9%88%EA%B3%A4#.EB.B9.88.EA.B3.A4.EC.9D.98_.EC.A0.95.EC.9D.98 빈곤 검색일 2014. 11. 21.
http://blog.naver.com/hgyoo/220154246721 빈곤(경제적, 상대적빈곤) 검색일 2014.11.21.
http://www.taringa.net/posts/imagenes/17400929/Los-barrios-mas-peligrosos-de-america-latina.html Los barrios mas peligrosos de américa latina 검색일 2014.11. 14.

http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Trends_on_income_inequality_1998-2010,_Latin_America.png?uselang=ko 소득불균형 변화 검색일: 2014.11.24