이베로아메리카 제26권 2호 [2024. 12] : 1~57
https://doi.org/10.19058/iberoamerica.2024.12.26.2.1

# 브라질 룰라 3기 정부의 신산업정책의 주요 특징에 관한 연구*

# A Study on the Key Characteristics of the New Industrial Policy under President Luiz Inácio Lula da Silva's Third Administration in Brazil

권 기 수**
(Kwon, Ki-su)

<Abstract>

This study aims to examine the key characteristics of the New Industrial Policy (NIB) introduced by Lula's third administration. Specifically, it compares the industrial policies promoted by the Workers' Party (PT) since 2003 with the NIB of Lula's third term, using four criteria: the policy environment and goals, main areas of support, means and amount of financial support, and policy governance system. From this analysis, the study identifies challenges for the successful implementation of the NIB. These challenges can be summarized as follows: building social consensus to legitimize industrial policy, focusing and prioritizing policies, overcoming financial limitations, reducing protectionist policies, aligning with trade policies, harmonizing with macroeconomic

* 이 논문은 2024학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임. 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A6A3A02058027)

** 한국외국어대학교. E-mail: kskwon@hufs.ac.kr

policies, and improving governance with systematic performance monitoring.

Key words: Brazil, New Industrial Policy (NIB), Mission-oriented Industrial Policy, Lula's third administration, Green industrialization policy

## Ⅰ. 서론

1970년대 경제위기 이후 신자유주의가 득세하면서 역사 속에서 사라졌던 산업정책이 2000년대 들어 다시 주목받기 시작했다. 산업정책의 부활을 이끈 계기는 2008년 글로벌 금융위기를 시작으로, 2019년 이후 심화된 미·중 갈등, COVID-19 팬데믹, 기후변화 위기, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 지정학적 리스크 확대 등 전례 없는 복합위기였다. 이러한 위기에 대응하기 위해 전 세계적으로 국가 주도의 산업정책이 다시금 전면에 등장하고 있다.

최근의 산업정책은 개도국보다는 그간 산업정책을 강력히 비판해 온 미국과 EU 등 선진국이 주도하는 양상이다. 2010~2022년 사이 전 세계에서 추진된 산업정책 중 서유럽과 OECD 회원국 등 선진국이 차지하는 비중은 74%에 달한다. 개도권에서도 산업정책의 전통이 강한 아시아보다는 동유럽과 중남미 지역에서 산업정책이 더 활발히 추진되고 있다(Juhász et al. 2023, 38).

오랜 산업정책의 역사를 가진 브라질에서도 2023년 룰라(Luiz Inácio Lula da Silva) 3기 정부 집권 이후 산업정책이 새롭게 부활하고 있다. 룰라 3기 정부는 2024년 1월 22일 지속 가능하고 혁신적인 중장기 산업경쟁력 강화방안을 핵심으로 하는 신산업정책(Nova Industria Brasil, 이하 NIB)을 발표했다. NIB는 2016년 8월 노동자당(Partido dos Trabalhadores, 이하 PT) 정권의 퇴진

이후 8년 만에 다시 등장한 산업정책이라는 점에서 큰 주목을 받고 있다.

브라질에서는 1980년대 외채위기 이후 약 20년간 중단되었던 산업정책이 2003년 좌파 성향의 노동자당(PT) 정권인 룰라 정부 취임과 함께 새롭게 등장했다. 룰라 정부 집권 시기(2003~2010년)와 이를 계승한 호세프(Dilma Rousseff) 정부 통치 시기(2011~2016년)에 브라질에서는 총 세 차례에 걸쳐 산업정책(PITCE, PDP, PBM)이 추진되었다.

본 연구는 룰라 3기 정부가 추진 중인 신산업정책(NIB)의 주요 특징을 분석하는 것을 일차적 목적으로 한다. 특히, 2000년대 브라질 노동자당(PT) 정부가 추진했던 세 개의 산업정책과의 비교를 통해 룰라 3기 정부 신산업정책의 특징을 규명하고자 한다.

이 같은 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 크게 다섯 개의 장으로 구성된다. 서론에 이어, 2장에서는 산업정책의 개념과 주요 논쟁, 그리고 브라질 산업정책에 관한 선행연구를 검토한다. 또한, 1930년부터 노동자당(PT) 집권 시기(2003~2016년)까지 브라질 산업정책의 역사를 간단히 고찰한다. 3장에서는 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)의 주요 내용을 분석하고, 노동자당(PT) 정부가 추진한 세 개의 산업정책과의 비교를 통해 신산업정책(NIB)의 특징을 규명한다. 4장에서는 3장의 비교분석 결과를 토대로 신산업정책(NIB)의 특징을 평가하고 과제를 도출한다. 마지막으로, 5장에서는 본 연구의 결과를 종합하고 연구 의의를 제시한다.

## Ⅱ. 선행연구 검토

### 1. 산업정책의 정의와 주요 논의 동향

산업정책의 개념은 매우 다양하고 폭넓어 아직 명확한 정의가 존재하지

않는다. 전통적으로 산업정책은 산업화 또는 제조업화 정책과 동일시되었다. 그러나 2000년대 이후 산업정책의 대상과 범위는 산업화에 집중된 좁은 개념에서 벗어나 일차산업과 서비스업을 포함한 포괄적인 산업으로 확장되었고, 더 나아가 최근에는 산업의 범위를 넘어선 다양한 경제활동까지 아우르는 광의의 개념으로 진화하고 있다. 또한, 산업정책의 목적 역시 제조업 육성과 생산성 향상을 넘어 고용 창출, 경제성장, 사회적 복지까지 포괄하는 방향으로 확대되었다.

산업정책은 일반적으로 정부가 특정 산업이나 경제 부문을 전략적으로 발전시키기 위한 노력을 의미한다. UNCTAD(2009)는 산업정책을 "정부가 특정 산업을 촉진하기 위한 의도적이고 집중된 노력"으로 정의하며, Pack & Saggi(2006)는 "정부가 시장 개입을 통해 특정 산업구조를 변화시키기 위한 정책"으로 설명한다. 이러한 산업정책은 전통적으로 두 가지 유형으로 나뉜다. 하나는 비즈니스 환경개선에 중점을 둔 수평적 정책이며, 다른 하나는 특정 산업이나 기술의 육성을 강조하는 수직적 정책이다.

본 연구에서는 산업정책의 이러한 개념적 변화와 다양한 논의를 반영하여 Warwick의 정의를 채택한다. Warwick(2013, 16)은 산업정책을 "비즈니스 환경을 개선하거나, 정부 개입이 없을 때보다 더 나은 경제성장과 사회 복지를 제공할 것으로 기대되는 부문(sector), 기술(technology), 또는 과업(task)을 통해 경제활동의 구조를 변화시키려는 모든 형태의 개입이나 정부 정책"으로 정의하고 있다. 이 정의는 현대 산업정책이 특정 산업 육성을 넘어 경제와 사회 전반의 구조적 개선을 목표로 한다는 점을 강조하며, 산업정책의 포괄적이고 유연한 성격을 잘 반영하고 있다.

1970년대 경제위기 이후 신자유주의가 득세하면서 역사 속에서 사라졌던 산업정책이 2000년대 들어 다시 주목받기 시작했다. 산업정책의 부활을 이끈 것은 2008년 글로벌 금융위기를 시작으로, 2019년 이후 심화된 미·중 갈

등, COVID-19 팬데믹, 러시아-우크라이나 전쟁으로 인한 지정학적 리스크 확대 등 전례 없는 역사적 사건들이다. 이러한 사건들은 세계 경제의 성장동력으로 작용했던 세계화의 속도를 늦추고, 세계 경제의 분절화와 지역화를 심화시켰다. 이 같은 전대미문의 경제환경 변화 속에서 정부의 역할이 다시 중요해지면서 산업정책이 부활하고 있다.

Rodrik(2022, 1)은 2000년대 산업정책 부활의 요인을 세 가지로 설명한다. 첫째는 신자유주의 경제정책에 대한 전반적인 불만이다. 정부의 시장 개입 없이도 번영이 지속될 것이라는 기대와 달리, 신자유주의는 불평등 심화, 경제적 불안정, 노동 시장의 양극화, 그리고 양질의 일자리 감소 등의 문제를 초래했다. 둘째는 기후변화 대응 필요성에 대한 인식 확산이다. 탄소 가격 인상만으로는 기후변화를 충분히 막기 어렵다는 공감대가 형성되면서, 정부의 적극적인 개입을 통한 탈탄소화 전략의 필요성이 대두되었다. 셋째는 중국 경제의 부상에 따른 국가안보 우려의 확산이다. 중국의 경제적 영향력에 대응해, 미국과 서방 국가들에서는 혁신과 산업 역량을 강화해야 한다는 인식이 확산하고 있다. 이러한 세 가지 요인이 맞물리면서 정부가 산업정책을 통해 경제와 기술 경쟁력을 강화해야 한다는 주장이 더욱 힘을 얻고 있다.

Aiginger & Rodrik(2020, 189-193)은 2000년대 새롭게 부활한 산업정책이 과거와는 다른 네 가지 방향에 초점을 맞추어야 한다고 강조한다. 첫째, 산업정책의 범위를 넓혀야 한다. 새로운 산업정책은 제조업에만 국한되지 않고, 서비스업 및 현대적 경제활동을 포함한 폭넓은 경제 부문을 육성하는 방향으로 나아가야 한다. 둘째, 거버넌스 측면에서 산업정책은 전통적인 하향식(top-down) 접근보다는 정부와 민간부문 간의 지속적 협력을 중심으로 한 상향식(bottom-up) 접근을 추구해야 한다. 셋째, 산업정책은 경쟁정책, 지역정책, 경제정책 등과 긴밀히 연계되어야 하며, 이들 정책 간의 충돌을 해결하는 방향으로 발전해야 한다. 넷째, 기술 변화의 방향도 중요하다. 선진국에

서는 기술발전을 친환경적이고 노동 친화적인 방향으로 유도해야 하며, 신흥국들은 선진국을 단순히 모방하기보다 자국의 발전 단계에 맞는 산업정책을 모색해야 한다.

이처럼 새로운 산업정책의 특징을 반영한 정책 중 최근 가장 주목받는 것이 Mazzucato(2023a)가 제안한 '임무지향적(Mission-oriented) 산업정책'이다. 임무지향적 산업정책은 단순히 특정 산업이나 기술을 육성하는 데 그치지 않고, 사회적 문제를 해결하는 포괄적 접근을 지향하며 다양한 산업 간 협력과 혁신을 촉진하는 것을 목표로 한다.

Mazzucato(2022, 27-29)의 임무지향적 산업정책은 다음 여섯 가지의 주요 특징을 갖고 있다. 첫 번째는 사회적 연관성과 대중의 참여이다. 임무 기반 접근은 대중의 일상에 영향을 미치는 사회적 문제를 해결하는 데 초점을 맞추며, 대중의 관심과 참여를 유도하는 방식으로 설계되어야 한다. 이는 단순한 정책적 목표가 아닌, 사회적으로 중요한 문제에 대한 해결책을 제시함으로써 대중을 참여시키는 것이 중요하다. 두 번째는 명확한 방향성과 목표 설정이다. 임무는 명확하고 구체적인 목표를 가져야 하며, 이를 통해 성과를 측정하고 진행 상황을 평가할 수 있는 기준을 제공해야 한다. 또한, 일정한 시간 내에 목표를 달성할 수 있도록 시간제한도 필요하다. 세 번째는 야심차면서도 현실적인 연구와 혁신 활동이다. 임무는 기존의 산업정책을 넘어서는 혁신적 활동을 유도해야 하며, 특히 민간부문이 스스로 시도하지 않았을 혁신을 촉진할 수 있는 연구개발을 중심으로 해야 한다. 네 번째는 범(凡)분야, 범(凡)부문, 다양한 행위자 간 협력이다. 임무는 다양한 산업과 학문 분야, 공공 및 민간 부문, 시민사회 등이 협력할 수 있도록 설계되어야 하며, 이를 통해 산업 전반의 혁신과 문제 해결을 위한 다각적 접근이 가능해진다. 다섯 번째는 다양한 경로를 통한 해결책이다. 임무는 단일한 경로나 기술로 해결할 수 있는 것이 아니라, 상향식(bottom-up) 접근을 통한 다양한 경로와

해결책을 통해 달성되어야 하며, 이를 통해 실패와 조정을 통한 학습과 혁신을 촉진한다. 마지막으로는 참여와 정당성이다. 임무를 성공적으로 달성하기 위해서는 사회적 정당성이 필수적이며, 다양한 이해관계자(stakeholders)가 정책에 적극적으로 참여함으로써 정책의 지속 가능성과 공공 정책의 정당성이 강화되어야 한다.

<표 1> 기존 산업정책과 임무지향적 산업정책의 차이

| 기존 산업정책 | 임무지향 산업정책 |
|---|---|
| 특정 분야 혹은 기술에 집중 | 과제(Challenge) 중심 및 범분야(cross-sector) |
| 경쟁의 장을 평평하게 만듦 | 사회적·환경적 목표를 달성하기 위해 경제의 특정 부문이나 기술을 의도된 방향으로 유도 |
| 시장의 실패 조정 | 새로운 시장 창출 |
| 승자 선택(picking winners) | 임무 참여 의지가 높은 공공 및 민간 부문 등 경제 전반의 조직 선택(picking the willing) |
| 하향식(top-down) | 하향식 및 상향식(top-down & bottom-up) |
| 임무지향 산업정책의 여섯가지 기준<br><br>- ① 사회적 연관성과 대중 참여<br>- ② 명확한 방향성과 목표 설정<br>- ③ 야심차면서도 현실적인 연구와 혁신 활동<br>- ④ 범(凡)분야, 범(凡)부문, 다양한 행위자 간 협력<br>- ⑤ 다양한 상향식(bottom-up) 해결책<br>- ⑥ 다양한 이해관계자(stakeholders)의 참여 | |

출처: Mazzucato(2022; 2023c)

Mazzucato(2022, 26)는 중남미 경제가 직면한 기후변화, 식량 위기, 높은 자원 의존, 낮은 생산성, 취약한 제도적·행정적 역량, 제한된 재정 여건 등 구조적 문제를 해결하기 위해서는 새로운 산업 전략과 혁신적인 접근이 필요하다고 주장한다. 이는 과거 산업정책으로의 회귀가 아니라, 국가가 단순히 시장을 보완하는 역할을 넘어 시장을 형성하는 주체로 다시 정의되어야 함을

의미한다. 이를 위해 정부, 기업, 노동, 시민 간의 관계를 재설계하여 사회적·환경적 목표를 달성하는 임무지향적 접근 방식이 요구된다고 강조한다.

특히 Mazzucato(2023b, 4-6)는 브라질 경제의 성장을 위해서도 이러한 임무지향적 접근이 필요하다고 주장한다. 전통적인 경제정책이 단순히 시장실패를 보완하는 데 그쳤다면, 이제는 구체적인 사회적·환경적 문제를 해결하기 위한 임무를 설정하고 이를 통해 다양한 산업 간 협력을 유도해야 한다고 강조한다. 예를 들어, 기후변화 대응, 식량 안보, 디지털 전환, 바이오경제와 같은 임무를 통해 경제성장과 함께 사회적·환경적 목표도 동시에 달성할 수 있다고 주장한다.

## 2. 브라질 노동자당(PT)의 산업정책에 관한 선행연구

브라질 노동자당(PT) 정부의 산업정책에 관한 연구는 산업정책 성과의 평가에서부터 산업정책의 부활을 새로운 발전주의 국가 모델의 등장으로 해석하는 접근까지 다양한 특징을 보여준다.[1] 본 연구에서는 룰라 정부와 호세프 정부를 포함한 노동자당(PT) 집권 시기(2003~2016년)에 추진된 산업정책에 관한 평가를 중심으로 선행연구를 검토하고자 한다.

먼저 二宮 康史(2015)는 노동자당(PT) 시기의 산업정책을 평가하고 네 가지 측면에서의 문제를 지적한다. 먼저 산업정책의 목표가 노동자당(PT) 집권 초기에는 경제 및 산업구조 변화에 초점을 맞춘 데 반해 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 국내산업 보호에 중점을 두면서 장기적 성과보다는 국내 수요 촉진과 고용 창출 등 단기적 효과에 집중하게 되었다. 둘째, 노동자당(PT) 정부가 대표적인 산업정책의 수단으로 사용한 국산부품 의무 사용 정책(local content policy)은 단기적 효과에 집중하여, 브라질 내 산업의 다각화

1) 룰라 정부의 산업정책에 관한 추가적인 선행연구 평가는 권기수(2011) 참조

및 수출산업의 성장으로 이어지지 못했다. 셋째, 장기적인 인센티브 제공은 지대 추구(rent-seeking)와 자원의 낭비를 초래해 기업 생산성 저하로 나타났다. 마지막으로 브라질에서 산업정책은 경제적 목적보다는 정치적 지지 기반을 얻기 위한 목적이 강하게 작용해 고용 창출과 같은 사회적 목표가 더 우선시되었다.

Stein & Herrlein Júnior(2016)는 노동자당(PT) 시기의 산업정책(2003~2014년)을 구체적인 정책 실행보다는 주로 그 전략적 수립 과정에 초점을 맞추어 분석했다. 분석 결과, 첫째 노동자당(PT) 정부는 혁신과 투자의 촉진을 위해 경제에 개입하지만, 과도한 국가 통제와 관료주의적 방식(과거 개발주의의 특징)은 지양해야 한다는 인식을 갖고 있었다. 둘째, 이 시기 산업정책은 경제성장을 지향하면서도 경제적 안정을 우선시하는 전략을 취했다. 셋째, 노동자당(PT) 시기 산업정책(PITCE, PDP, PBM)은 각 정책이 이전 정책을 바탕으로 개선되고 확장되는 점진적 변화의 과정을 겪었다. 넷째, 산업정책의 실행은 브라질 국가 구조의 역사적 특성과 밀접한 관련이 있다. 과거의 경험에서 비롯된 경로 의존성(path dependence)은 산업정책에 부정적인 영향을 미치기도 했으나 개발주의 경험의 유산인 강력한 공공기관(BNDES, Petrobras 등)은 브라질 정부가 산업정책을 추진하는 데 중요한 자원으로 작용했다. 마지막으로 브라질에서 산업정책은 시간이 지나면서 네오슘페터주의적(Neo-Schumpeterian) 혁신 강조와 개발주의적 접근이 공존하는 모습을 보였으나, 특정 산업에 대한 선별적 지원이 부재했다. 결과적으로 브라질에서 산업정책은 수평적 조치(세제 감면 등)에 의존하게 되면서, 점차 신자유주의적 경제 모델에 가까워졌다.

Stumm et al.(2019)는 룰라 대통령 재임 중 시행된 산업정책이 실패한 원인을 다양한 정치적, 제도적 및 이념적 요인들이 결부된 복합적 문제로 진단한다. 먼저 이념적인 측면에서 룰라 정부의 산업정책은 경제성장과 일자리 창

출을 목표로 했으나, 그 기저에 있는 경제 이념은 지나치게 이상적이었고, 실질적 결과를 내기에는 비현실적인 면이 많았다. 주로 내수 확대와 산업 보호에 중점을 두었지만, 글로벌 경쟁력을 높이는 데 필요한 구조 개혁과 혁신이 충분히 이루어지지 않았다. 둘째, 정책 집행 과정에서 제도적 구조의 비효율성 또한 실패의 주요 요인으로 작용했다. 정부와 산업계 간의 협력, 투명한 법적 틀, 그리고 정책 실천을 위한 적절한 인프라가 부족했다. 이러한 제도적 약점은 정책의 목표를 달성하는 데 큰 걸림돌이 되었다. 셋째, 산업정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 다양한 정치적 연합이 필요했다. 그러나 당시 브라질에서는 노동자, 기업가, 정치 엘리트 사이의 협력 체계가 불안정했고, 산업정책의 지지를 얻기 위한 정치적 연합이 제대로 구축되지 못했다. 특히, 주요 이해당사자들 간의 이견과 충돌은 정책의 추진력을 약화시켰다.

Balestro & Botelho(2019)는 노동자당(PT) 시기 산업정책의 한계를 정책 조정의 실패에서 찾고 있다. 먼저 정책 구상 조정의 실패다. 2000년대 좌파 정부가 집권하면서 산업정책이 공론화하기 시작했으나 이러한 정책이 제대로 실현되지 못한 이유 중 하나는 정책 구상의 조정 실패에 기인한다. 여러 이해관계자 간의 정책 목표와 정책 구상의 불일치로 인해 산업정책에 대한 지지가 점차 약화되었다. 노동자당(PT) 시기 추진된 다양한 산업정책(PITCE, PDP, PBM)이 각각의 목표가 서로 일관되지 않고, 각기 다른 산업에 대한 지원을 지나치게 확대함으로써 정책의 초점과 방향성을 잃었다. PBM과 같은 산업정책은 지나치게 광범위한 산업에 적용되어, 정책의 선택과 집중이 부족했다. 둘째, 정책의 연속성이 부족했다. 노동자당(PT) 집권 시기에 세 차례의 산업정책이 시행되었지만, 정책 간 연속성과 시너지가 부족했다. 이로 인해 기업들은 정부의 산업정책을 신뢰하지 못했고, 특히 거시경제적 환경이 제조업 투자를 충분히 유도하지 못하는 상황을 초래했다. 셋째, 정치적 변수

로 인해 산업정책이 단기적 성격을 띠게 되었다. 다당제 체제로 정당 간 연합이 어려운 브라질에서는 잦은 정치적 분열로 인해 산업정책이 주로 특정 이익 집단의 선호에 따라 결정되었고, 이로 인해 정부는 산업 발전을 위한 장기적 전략을 수립하기 어려웠다.

Gaspi(2023)는 브라질 노동자당(PT) 정부의 산업정책을 민주주의 체제의 정치적 메커니즘을 통해 설명한다. 그는 정부가 기득권을 가진 주요 경제 이해집단과 대립하며 산업정책을 추진하기 위해서는 정치적 정당성이 필수적이라고 강조한다. 민주주의 체제에서 이러한 정치적 정당성은 유권자의 지지와 관련 사회 집단의 지원을 통해 확보된다. 브라질의 경우, 노동자당(PT) 집권 초기에는 산업정책이 혁신적인 부문에 집중되었으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 다양한 이해집단의 요구가 반영되면서 정책의 범위가 크게 확대되었다. 브라질의 경험에서 얻을 수 있는 교훈은, 브라질과 같은 개도국에서는 유권자의 정치적 지지와 이익 집단의 참여가 결합될 때 산업 혁신과 경제 구조 전환 정책을 성공적으로 추진할 수 있지만, 그 반대의 경우 정책 추진 동력을 상실하게 된다는 점이다.

노동자당(PT) 집권 시기의 산업정책에 관한 선행연구를 종합하면, 이 시기의 정책은 산업 발전을 위한 제도적 토대 구축, National Champion 육성, 일부 산업 부문의 경쟁력 제고 등에서 긍정적인 성과를 거두었다. 그러나 동시에 단기적 접근, 거시경제정책과의 연계 부족, 경로 의존성과 제도적 저항, 글로벌 환경 변화 대응 미흡, 보호주의적 정책의 폐해 등의 문제로 인해 생산성 향상, 제조업 경쟁력 강화, 장기적인 산업구조 변화를 실현하는 데는 한계를 보였다는 평가가 지배적이다.

이상의 선행연구에서 살펴본 바와 같이 기존 연구는 주로 산업정책의 구조적 특징과 실패 요인에 초점을 맞춰왔다. 그러나 최근 연구는 정책 형성 과정에서 주요 이해집단 간의 관계와 경쟁 등 정치적 측면에 대한 분석을 강

화하고 있다. 이는 산업정책이 단순히 집권당의 정치적 의지에 따라 결정되는 것이 아니라, 정치적 지지 세력과 이해관계 집단의 입장이 반영된 결과라는 점을 강조한다. 이러한 접근은 브라질의 산업정책이 경제적 도구인 동시에 정치적 선택의 산물임을 시사한다.

<표 2> 브라질 노동자당(PT)의 산업정책에 관한 주요 선행연구 현황

| 논문 저자 | 주요 내용 |
|---|---|
| Cano & Gonçalves da Silva(2010) | 룰라 대통령 시기 산업정책을 평가하고 국내외 환경변환에 대한 적절한 대응 부족, 거시 경제정책과의 조율 문제, 그리고 기업의 경쟁력 강화를 위한 체계적 혁신 부재 등을 한계로 지적 |
| 二宮 康史(2015) | 노동자당(PT) 시기의 산업정책이 단기적 효과에 집중하고 보호주의적 성향이 강해 장기적 관점에서 산업구조 변화를 유도하지 못하고, 오히려 생산성 향상과 국제 경쟁력을 저해하는 결과를 초래했다고 평가 |
| Stein & Herrlein Júnior(2016) | 브라질의 산업정책은 정부의 의도, 국가 구조, 그리고 사회적·정치적 요인에 의해 영향을 받았음. 2003년부터 2014년까지 추진된 산업정책들은 명칭은 달랐지만, 정책 간의 연속성과 점진적인 변화가 뚜렷하게 나타났음. 특히, 혁신과 투자 촉진을 강조하는 네오슘페터주의적 접근이 일관되게 유지되었으나, 점차 신자유주의적 경향으로 전환되었음. |
| Kasahara et al.(2016) | 중남미에서 종종 브라질이 산업정책의 모범 사례로 평가되고 있으나 산업정책의 성과는 기대에 미치지 못하는 중간 수준의 결과를 보여줌. 이렇듯 브라질에서 산업정책의 성과가 저조한 이유는 기존 조직 및 제도의 저항으로 인해 훨씬 더 전통적이고 보수적인 산업정책을 펼칠 수밖에 없는 경로 의존성(path dependency)에 기인함. |
| Guimarães et al. (2018) | 2010년대 노동자당(PT) 집권 시기의 브라질 산업정책을 평가하고 산업 다각화의 성공에도 불구하고 글로벌 경제 환경 변화에 적절히 대응하지 못한 점을 한계로 지적 |

| | |
|---|---|
| Stumm & Perissinotto(2019) | 룰라 대통령 재임 중 시행된 산업정책이 실패한 원인을 다양한 정치적, 제도적 및 이념적 요인들이 결합된 복합적 문제로 분석 |
| Balestro & Botelho(2019) | 노동자당(PT) 집권 시기 브라질에서 산업정책 조정의 실패는 정책 구상의 분열, 연속성 부족, 그리고 정책의 조각화와 단기적 접근으로 인해 발생한 것으로 평가 |
| Rufín & Manzetti(2019) | 브라질의 좌파 정부가 왜 1990년대 시장 친화적 접근 방식을 수정하면서도 국유화보다는 기존 국영기업(SOEs)을 활용했는지에 대한 이유를 설명. 이러한 선택이 브라질 노동자당(PT) 정부가 직면한 제도적 제약과 공공 여론의 압력에 기인한다고 주장 |
| Gaspi(2023) | 노동자당(PT) 집권 시기의 산업정책 분석을 통해 브라질에서 산업정책이 단순히 경제적 이해관계에 국한된 것이 아니라, 정치적 정당성과 사회적 지지에 의해 좌우된다는 점을 강조 |
| Ricz & Schedelik(2023) | 브라질경제사회개발은행(BNDES)의 금융지원을 통한 National Champion 전략은 일부 성공을 거두었으나, 전체적으로는 제한된 성과를 보임. 특히, 정부가 특정 기업에 자원을 집중하는 방식은 효율성과 공정성 측면에서 비판을 받았으며, 이러한 전략의 경제적 지속가능성에 의문을 제기 |
| Gaspi & Silva(2024) | 폴라니(Karl Polanyi)의 '이중 운동(double movement)'개념을 이용해 브라질에서 산업정책이 부문별로 상이하게 전개된 원인을 설명. 자동차, 동물성단백질산업, 제약산업에서 노동조합, 사회운동, 그리고 정부 간의 상호작용이 정책 형성과 그 효과에 결정적인 역할을 한 것으로 평가 |

출처: 저자 작성

## 3. 브라질 산업정책의 약사

브라질에서 산업정책의 출발점은 1930년으로 거슬러 올라간다. 이 시기 브라질 정부는 대공황의 충격에 대비해 초기 단계지만 수입대체산업화를

통한 산업정책을 추진했다. 그러나 브라질에서 본격적인 산업정책은 1940년대부터 추진되었다고 볼 수 있다. 최근까지 브라질의 산업정책의 역사를 정리하면 다음 다섯 개 단계로 나누어 살펴볼 수 있다(Guimarães et al. 2018).

첫 번째 시기는 1940~1950년대이다. 1930년대 대공황 여파로 인해 불가피한 산업정책을 도입했던 바르가스(Getúlio Vargas, 1930~1945년, 1951~1954년) 정부는 1940년대 들어 보다 본격적인 산업정책을 추진했다. 국가주도의 산업화 추진을 위해 철강, 화학, 기계 등 다양한 분야에서 국영기업이 설립되었으며, 1952년에는 금융지원창구로 경제사회개발은행(BNDES)이 출범했다. 특히 1950년대 쿠비체크 대통령(Juscelino Kubitschek, 1956~1961년) 들어서는 목표 계획(Programa de Metas)이라는 이름 아래 산업정책이 보다 체계적으로 추진되었다. 총체적인 국가발전프로젝트(national developmentalism)의 성격이 강했던 목표 계획은 에너지, 운송, 식품, 기간산업, 교육, 브라질리아 수도 천도 등 6개 전략부문에 31개 정책 목표를 설정하였다. 특히 외국자본에 각종 특혜를 제공했으며, 분야별로는 자동차산업을 주력산업으로 선정해 적극 육성했다.

두 번째 시기는 1960년부터 1973년까지이다. 1960년대 초반에 브라질 경제는 수입대체산업화 정책의 한계가 드러나며 재정 고갈과 고물가로 인해 심각한 경제적 혼란을 겪었다. 이러한 경제적 불안은 정치적 혼란으로 이어졌고, 결국 1964년 군사정부가 출범하게 되었다. 군사 정권 초기에는 산업정책보다는 물가 억제를 위한 거시경제정책에 중점을 두었다. 이 시기 산업정책의 주요 목표는 수입대체보다는 제조업의 생산 능력 확장과 공산품 수출 촉진에 있었다. 이러한 경제정책의 성과에다 물가안정으로 인한 구매력 증가, 금리 인하에 따른 민간신용 확대, 그리고 세계 경제 호황에 따른 수출 증가 등의 긍정적 요인에 힘입어 브라질 경제는 1968년부터 1973년까지 연평균 10.8%의 성장을 기록하며 '브라질의 기적'을 달성했다.

세 번째는 1974~1989년까지의 기간으로 산업정책이 정점에 달했다가 쇠퇴한 시기이다. 경제기적 달성 이후 브라질 경제는 1970년대 중반 들어 1차 오일쇼크의 충격으로 성장세가 급격히 둔화했다. 특히, 내구성 소비재 및 자본재 산업에서 그 둔화가 두드러졌다. 동시에 인플레이션 압박으로 경제 상황은 더욱 나빠졌다. 이를 극복하기 위해 브라질 정부는 수입대체산업화를 강화하며 국가의 개입을 확대하는 정책을 추진했다. 특히, 제2차 국가개발계획(II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975~1979년)을 통해 자본재 산업 등 기초산업의 수입대체를 강화하며 제조업 기반을 확립하려 했다. 그러나 자본이 부족한 상황에서 과도하게 외채에 의존한 수입대체산업화는 1970년대 후반의 2차 오일쇼크와 1980년대 초 미국의 급격한 금리 인상으로 인해 외채위기로 이어졌다. 1980년대 들어 브라질은 군정에서 민정으로의 이양에 따른 정치적 혼란과 하이퍼 인플레이션 및 외채위기 여파로 인한 경제적 혼란을 겪었다. 이러한 상황에서 사르네이(José Sarney, 1985~1990년) 정부가 경제성장 재개를 위해 산업정책을 시도하긴 했지만, 거시경제적 불안정으로 인해 크게 주목받지 못했다.

네 번째는 1990년에서 2002년까지의 시기다. 1990년대 들어 신자유주의 정권 아래서 산업정책이 추진되기는 했으나 그 성격은 1980년대까지의 산업정책과 사뭇 달랐다. 이전의 산업정책이 특정 산업분야의 육성에 초점을 둔 수직적 성격이 강했다면, 이 시기 산업정책은 경쟁정책, 경쟁력 제고, 무역자유화 등 모든 산업에 고루 혜택을 부여하는 수평적 정책이었다. 대표적으로 콜로르(Fernando Collor de Melo, 1990~1992년) 정부가 추진한 산업 및 대외무역정책(Política Industrial e de Comércio Exterior, PICE)은 비용 절감, 품질 개선, 그리고 소비자 이익 확대 등을 목표로 했다. 1990년대 중반 카르도주(Fernando Henrique Cardoso, 1995~2002년) 정부도 생산성 향상을 위한 산업정책을 발표했지만 1997년 말부터 시작된 신흥시장 금융위기 여파로 산업정

책은 정부의 우선순위에서 밀려날 수밖에 없었다.

마지막은 2003~2016년까지 좌파 성향의 브라질 노동자당(PT) 정권이 통치하던 시기다. 1990년대 주춤했던 산업정책은 2003년 룰라(Luiz Inácio Lula da Silva, 2003~2010년) 정부 집권 이후 신자유주의 경제정책에 대한 비판과 국가의 역할 강화 필요성 및 거시경제 안정에 힘입어 새롭게 부활했다. 두 번에 걸친 룰라 정부의 산업정책(PITCE, PDP)이 산업발전을 위한 제도적 토대 구축 및 투자 확대에 초점을 둔 데 반해, 호세프(Dilma Rousseff, 2011~2016년) 정부의 산업정책(PBM)은 글로벌 금융위기에 대응해 내수시장 방어에 중점을 두었다(Ferraz et al. 2014, 8).

## Ⅲ. 룰라 3기 정부의 신산업정책의 주요 내용과 특징 비교

### 1. 룰라 3기 정부 신산업정책의 주요 내용

룰라 3기 정부는 2024년 1월 22일 지속 가능하고 혁신적인 중장기 산업경쟁력 강화방안을 주요 골자로 하는 신산업정책(Nova Industria Brasil)을 발표했다. 이번 정책은 룰라 대통령이 2022년 선거 공약으로 약속한 신산업화 구상을 구체화한 것이다.

NIB는 브라질 경제가 처한 상황을 극복하기 위해 ① 기술발전 촉진을 통한 생산성 및 경쟁력 제고로 양질의 고용 창출, ② 브라질의 경쟁적 우위 활용, ③ 국제무역에서 브라질의 위상 재정립 등 크게 3가지를 목표로 하고 있다.

이러한 목표 달성을 위해 NIB는 여섯 개 임무를 제시하고 있다. 먼저 식량, 영양 및 에너지 안보를 위한 지속 가능한 디지털 농산업 사슬 구축이다. 두 번째는 보건 접근성 확대와 공공의료보험(SUS) 취약성 개선을 위한 보건산

업단지 건설이다. 세 번째는 도시의 생산적 통합과 복지를 위한 지속 가능한 인프라, 위생, 주거 및 교통(모빌리티) 인프라 구축이다. 네 번째는 생산성 향상을 위한 산업의 디지털 전환 달성이다. 다섯째는 미래 세대의 자원 보장을 위한 바이오 경제, 탈탄소화, 에너지 전환 및 안보 달성이다. 마지막으로 국가 방위와 주권 보호를 위한 기술개발이다.

NIB의 성공적 추진을 위해 룰라 정부는 2026년까지 경제사회개발은행(BNDES)을 비롯해 과학기술재단(FINEP)과 브라질산업연구혁신공사(Embrapii) 등 정부 기관을 통해 3,000억 헤알을 투입한다는 계획이다. 분야별로는 먼저 산업 생산성 향상을 위해 가장 많은 예산(1,820억 헤알)을 동원할 계획이다. 다음으로 혁신 및 디지털 산업 육성을 위해 660억 헤알, 수출산업 확대를 위해 400억 헤알, 친환경 산업 육성을 위해 120억 헤알을 배정했다.

<표 3> 브라질 신산업정책(NIB)의 주요 내용

| 구분 | 주요 내용 |
|---|---|
| 6대 임무 | – ① 식량, 영양 및 에너지 안보를 위한 지속가능한 디지털 농산업 사슬<br>– ② 보건 접근성 확대와 공공의료보험(SUS) 취약성 개선을 위한 보건 산업단지<br>– ③ 도시의 생산적 통합과 복지를 위한 지속 가능한 인프라, 위생, 주거 및 교통(모빌리티)<br>– ④ 생산성 향상을 위한 산업의 디지털 전환<br>– ⑤ 미래 세대의 자원 보장을 위한 바이오 경제, 탈탄소화, 에너지 전환 및 안보<br>– ⑥ 국가 방위와 주권 보호를 위한 기술 |
| 재원 조달 | – 2026년까지 3,000억 헤알<br>·신용 대출: 2,710억 헤알<br>·무상환: 210억 헤알<br>·지분(주식) 투자: 8억 헤알<br>– 재원 조달처: BNDES, FINEP, Embrapii<br>– 2023년에 총 조달액 중 775억 헤알(28%) 승인 |

| | |
|---|---|
| 4대 축 | – 산업 생산성 향상: 1,820억 헤알<br>·산업단지의 확장 및 현대화<br>·중소기업의 생산성 향상 및 디지털 전환 촉진(Novo Brasil + Produtivo): 최대 9만 개의 영세 및 소기업을 위한 무환급형 금융지원 및 디지털 전환을 위한 우대금리(TR) 지원<br>·광대역 및 연결성 확대를 위해 우대금리(TR)로 통신서비스보편화기금(Fust)에서 40억 헤알 지원<br>– 혁신 및 디지털 산업 육성: 660억 헤알<br>·혁신제고(Programa Mais Inovação) 프로그램의 금융지원: BNDES와 Finep을 통해 혁신 및 디지털 전환을 위한 우대금리(TR) 지원<br>·국가산업발전위원회(CNDI)에서 정한 무상환형 금융지원<br>·국가산업·기술개발기금(FNDIT) 조성<br>·6대 임무를 위한 자본시장 상품(금융 시장에서 자금 조달) 사용 확대<br>– 수출 산업 확대: 400억 헤알<br>·수출 지원을 목적으로 하는 BNDES 수출입은행(Exim Bank) 설립<br>·상품 및 항공기 선적 전후를 위한 BNDES 대출 프로그램<br>·선적 전 대출에서 금리 차이 축소<br>– 친환경 산업 육성: 120억 헤알<br>·신기후기금: 연 6.15%의 이자로 산업의 탈탄소화 프로젝트 지원<br>·에너지 전환, 탈탄소화 및 바이오 경제를 목표로 하는 자본시장 상품 개발<br>·핵심광물자원기금: 청정에너지 배터리에 사용되는 광물의 연구 및 추출을 위한 기금 조성 |
| 기타 조치 | – 가족농을 위한 국산 기계 구입(200억 헤알)<br>– 자동차 산업의 저공해 기술을 촉진하고 새로운 형태의 모빌리티 및 물류 개발을 위한 MOVER 프로그램(193억 헤알)<br>– 기계 및 장비의 현대화를 위한 가속감가상각 프로그램(34억 헤알)<br>– 반도체 및 태양광 패널 생산 촉진을 위한 세제 감면(21억 헤알)<br>– 화학 산업을 위한 세제 인센티브(5억 헤알)<br>– 바이오디젤 혼합 비율 확대: 2023년 4월 12%, 2024년 3월 14%, 2025년부터 15%<br>– 정부조달시장 우선권: 국내 업계가 입찰에서 우위를 점할 수 있도록 특혜 부여<br>– 국산부품의무사용 요구: 정부 위원회에서 정한 성장촉진프로그램(PAC) 프로젝트에서 국산품 구매 최소 비율 |

| | | |
|---|---|---|
| 주요 원칙 | – 사회경제적 포용성<br>– 성별, 피부색, 인종에 따른 형평성<br>– 양질의 일자리 촉진 및 소득 향상<br>– 생산성 및 기술 개발과 혁신<br>– 생산성 및 경쟁력 향상<br>– 지역 불평등을 포함한 불평등 감소<br>– 지속가능성<br>– 질적인 국제시장 참여 | |
| 지원 수단 | – 대출<br>– 보조금<br>– 세액 공제<br>– 주식(지분) 참여<br>– 국산부품(local contents) 의무 사용<br>– 대외무역<br>– 특혜마진 | – 기술 이전<br>– 지적재산<br>– 품질 인프라<br>– 규정<br>– 기술 주문<br>– 정부조달<br>– 공공 투자 |

출처: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços(2024)

이번 NIB의 주요 특징 중의 하나는 산업정책의 추진 원칙을 도입했다는 것이다. NIB가 제시한 산업정책의 추진 원칙은 △사회경제적 포용성, △성별, 피부색, 인종에 따른 형평성, △양질의 일자리 촉진 및 소득 향상, △생산성 및 기술 개발과 혁신, △생산성 및 경쟁력 향상, △지역 불평등을 포함한 불평등 감소, △지속가능성, △질적인 국제시장 참여 등 8개이다.

마지막으로 NIB 추진을 위해 브라질 정부는 대출, 보조금, 세액 공제, 주식(지분) 참여, 국산부품(local contents) 의무 사용, 대외무역, 특혜마진, 기술 이전, 지적재산, 품질 인프라, 규정, 기술 주문, 정부조달, 공공 투자 등 14개의 산업정책 수단을 동원할 계획이다.

<표 4> 브라질 신산업정책(NIB)의 6대 임무

| 6대 임무 | 주요 내용 |
|---|---|
| 임무1: 식량, 영양 및 에너지 안보를 위한 지속가능한 디지털 농산업 사슬 | – 과제<br>· 농촌의 생산성 제고<br>· 농업생산 부가가치 확대<br>· 산업정책과 대외정책의 연계<br>· 가족농의 기계화<br>· 식량 생산 및 농업에서 바이오 투입물(bioinputs) 사용 확대<br>· 국제 공급의 변동 위험을 줄이기 위한 국내 기계, 장비 및 투입물 개발<br>– 목표<br>· 농목축 GDP에서 농산업 비중을 23%에서 25% 확대<br>· 가족농의 기계화 수준을 18%에서 70%로 확대<br>· 가족 농업용 기계 및 장비 시장의 95% 이상을 국내 생산품으로 공급<br>· 농산업에서 지속가능한 환경 보장<br>– 주요 육성분야<br>· 정밀 농업 장비<br>· 대규모 생산 및 가족농을 위한 농업 기계<br>· 바이오비료 |
| 임무 2: 보건(의료) 접근성 확대 및 공공의료보험(SUS) 취약성 축소를 위한 보건산업단지 | – 과제<br>· 현재 90%에 달하는 활성 의약품 의료 투입에 대한 대외의존도 축소<br>· 의료 장비의 국내 생산 확대<br>· 특히 장비 및 투입물에 대한 신용 비용 절감<br>· 다양한 연방 정부 차원에서 구매력 강화<br>· 파괴적 혁신 촉진<br>– 목표<br>· 의약품, 백신, 의료 장비 및 기기, 재료 및 기타 보건 용품 및 기술에 대한 국내 생산 비중을 국가 수요의 42%에서 70%로 확대<br>– 주요 육성분야<br>· 약물, 의약품 및 첨단 치료법<br>· 백신, 혈청 및 혈액 제품<br>· 의료 기기<br>· 정보 기술 및 연결성 |

| | |
|---|---|
| 임무3: 도시의 생산적 통합과 복지를 위한 지속 가능한 인프라, 위생, 주택 및 모빌리티 | – 과제<br>· 노동 인력 육성<br>· 특정 투입물의 국내 생산 공급 확대<br>· 산업화된 건설을 위한 세금 균등화<br>· 지역적 특수성에 적합한 건설 솔루션 및 자재 사용<br>· 모빌리티 생산 체인을 위한 부품 및 구성 요소의 수입 의존도 축소<br>· 국가 광물 자원에 가치 추가<br>– 목표<br>· 통근 시간 20% 축소 (현재 주당 평균 통근 시간은 4.8시간)<br>· 지속 가능한 대중교통 산업 체인에서 국내 생산의 비중을 25% 포인트 확대(현재 전기 버스의 경우 59%)<br>– 주요 육성분야<br>· 전기 이동성<br>· 배터리 생산 체인<br>· 디지털 및 저탄소 건설<br>· 메트로 철도 산업 |
| 임무4: 생산성 향상을 위한 산업의 디지털 전환 | – 과제<br>· 고등 교육 분야의 ICT 및 반도체 교육 및 역량 강화<br>· 국내의 낮은 하드웨어 개발수준으로 인한 수입 솔루션에 대한 의존도 축소<br>· 국가 우선순위를 둘러싼 정부, ICT, 기업 간의 조정 및 협력<br>· ICT 인프라 및 수출 현대화를 위한 혁신과 국제화에 대한 투자 확대<br>· 경제의 다양한 부문에서 국가 디지털 플랫폼 사용 보급<br>– 목표<br>· 브라질 기업의 90%를 디지털화하여 국가 생산에서 신기술 부문이 차지하는 비중을 3배로 확대. 현재 기업의 23.5%가 신기술 사용 또는 채택 측면에서 디지털화<br>– 주요 육성분야<br>· 인더스트리 4.0<br>· 디지털 제품<br>· 반도체 |
| 임무5: 미래 세대의 자원 보장을 위한 바이오 | – 과제<br>· 응용 연구를 위한 학계, 민간부문 및 국제 기금 간의 파트너십 확대 |

| | |
|---|---|
| 경제, 탈탄소화, 에너지 전환 및 안보 | · 탈탄소화에 중점을 둔 기술 혁신에 대한 인센티브 확대<br>· 바이오경제, 에너지 전환 및 효율성 부문에 중점을 둔 전문 교육 실시<br>· 바이오산업에 중점을 둔 정부구매 규제<br>· 재생에너지 발전을 위한 장비에 대한 대외의존도 축소<br>– 목표<br>· 현재 1억 7,700만 톤에 달하는 산업 부가가치당 CO2 배출량을 30% 감축하여 친환경 산업 촉진<br>· 현재 21.4%인 수송 에너지 매트릭스에서 바이오 연료의 비중을 50%까지 확대<br>· 산업 분야에서 생물다양성을 기술적으로 지속 가능하게 활용하는 비율을 매년 1%씩 확대<br>– 주요 육성분야<br>· 바이오 에너지<br>· 재생 에너지 생산용 장비<br>· 화장품 |
| 임무 6: 국가 방위 및 주권을 위한 기술 | – 과제<br>· 방산제품 수출 확대 및 재원 마련을 위한 적절한 수단 개발<br>· 우주개발 재원 마련<br>· 연구 인프라 확대<br>· 국방 및 항공우주 생산체인 강화<br>– 목표<br>· 국방핵심 기술의 50% 자체 생산<br>– 주요 육성분야<br>· 원자력 에너지<br>· 통신 및 감지 시스템<br>· 추진 시스템<br>· 자율 주행 및 원격제어 차량 |

출처: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços(2024)

## 2. 신산업정책의 주요 특징 비교

본 장에서는 2003년 노동자당(PT) 집권 이후 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)까지 네 번에 걸쳐 추진된 산업정책을 △ 산업정책의 추진 환경 및 목

적, △ 주요 지원 분야, △ 산업정책의 지원 수단 및 재정(금융)지원 규모, △ 산업정책의 추진 체계 등 네 가지 기준에 따라 비교 분석한다.

1) 산업정책의 추진 환경 및 목적

2003년 룰라 정부 출범 시 브라질 경제는 1990년대 신자유주의 경제정책의 후유증에서 벗어나 막 안정을 찾아가고 있었다. 그러나 성장동력의 부재로 브라질 경제는 저성장세를 벗어나지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 룰라 정부는 그간 실종된 국가주도의 경제정책 부활을 통해 경제성장의 동력을 마련하는 것이 급선무 중의 하나였다. 이러한 배경 아래 탄생한 것이 룰라 정부의 첫 산업정책인 산업기술무역정책(Politica Industrial, Tecnologica e de Comercio Exterior, 이하 PITCE)이다. PITCE는 2003년 말 마련되었으나 2004년 3월에서야 공식적인 모습을 드러냈다. PITCE는 산업정책의 전통이 강한 브라질에서 거의 20년 만에 새롭게 탄생했다는 점에서 주목을 받았다. 그러나 그 관심에 비해 PITCE는 아직 여러 면에서 미완의 산업정책이었다(Machado 2022, 297-302). PITCE는 4개의 산업분야 육성에 초점을 맞추기는 했지만, 산업정책이 지향하는 목표는 광범위했다. PITCE는 경제의 효율성 제고와 기술개발 및 확산을 주요 목표로 설정하고, 이를 위한 구체적인 4가지 목표를 제시했다. 먼저 고부가가치화 및 이미지 제고를 통한 브라질 제품의 세계시장 점유율 확대다. 둘째, 생명공학, 소프트웨어, 전자 및 광전자공학, 신소재, 나노기술, 재생에너지, 바이오 연료 등 미래기술산업 분야에서 브라질 기업의 혁신능력 촉진이다. 셋째, 지역 경제의 중추를 이루고 있는 중소기업 육성을 통한 지역의 균형발전이다. 마지막으로 브라질의 소비시장과 수출시장에서 동시에 통용되는 제품개발을 통한 대중소비 육성이다(IEDI 2004, 7-10). PITCE는 과거의 산업정책이 수입대체에 초점을 맞춘 데 반해 국내 제조업 경쟁력 강화를 토대로 수출 확대를 지향하고 있다는 점에서

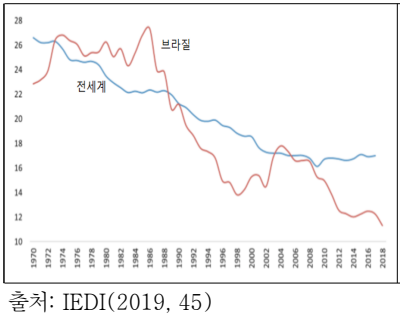
차별성을 갖는다. 그럼에도 불구하고 국내 생산을 강조하는 대중소비재 육성책은 여전히 수입대체의 전통을 잇고 있다는 인상이다.

2008년 5월에는 룰라 정부의 두 번째 산업정책인 생산개발정책(Politica de Desenvolvimento Produtivo, 이하 PDP)이 발표되었다. 룰라 1기 정부의 산업정책인 PITCE를 계승한다는 점에서 제2의 PITCE로 불리기도 했으나, PDP는 탄생 배경이나 내용 면에서 상당한 차이를 보였다. 먼저 브라질을 둘러싼 대내외적 경제 상황이 크게 바뀌었다. 2003년 룰라 정부 출범 이후 브라질 경제는 물가안정, 재정 건전성 강화 등 시장친화적 경제정책 추진에 힘입어 경제적 안정을 달성했다. 이 같은 경제적 안정에다 중국, 인도 등 신흥국의 부상에 기댄 자원 붐 덕분에 브라질 경제는 본격적인 성장 사이클에 진입했다. 2004~2007년 기간 브라질 경제의 성장은 연평균 4.5%에 달했다. 이러한 배경 속에서 PDP의 주요 목표는 본격적인 성장 궤도에 오른 브라질 경제의 지속적 성장 확대였다. 이를 위해 △생산적 투자 장려와 확대, △경제 성장률 제고, △지속 가능한 성장기반 구축이라는 세 가지 목표가 제시되었다. 또한, PDP는 구체적인 수치 목표로 △투자율(GDP 대비), △민간부문 R&D 투자(GDP 대비), △세계 수출시장 점유율, △수출 중소기업 수 등 네 가지를 제시했다(IEDI 2008, 4-7). PDP는 산업정책의 추진 체계와 내용 면에서 온전한 모습을 갖추고 있어 룰라 정부의 실질적인 첫 산업정책이라는 평가를 받기도 했다(Machado 2022, 303).

정부를 계승한 호세프(Dilma Rousseff) 정부는 2011년 8월 2일 일명 "더 큰 브라질계획(Plano Brasil Maior, 이하 PBM)"이라 불리는 신산업정책을 발표했다. 호세프 정부가 룰라 정부의 경제정책을 계승하고 있어 PBM은 과거 두 번의 산업정책과 많은 면에서 유사점을 지닌다. 그러나 이 같은 공통점에도 불구하고 호세프 정부가 직면한 경제환경은 사뭇 달랐다. 먼저 대외적으로는 2008~2009년 발생한 전대미문의 선진국발 경제위기 여파로 세계 경제의 불

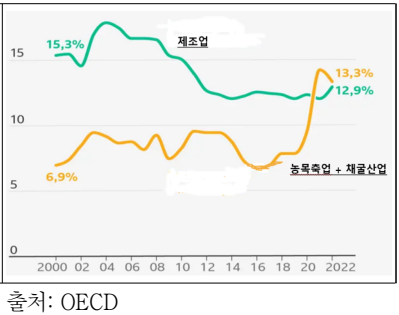
확실성이 극에 달하는 상황이었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 각국은 환율전쟁과 보호무역 정책으로 맞섰다. 대내적으로는 지속적인 헤알화 고평가에 따른 수출 경쟁력 약화로 탈산업화에 대한 우려가 팽배했다. PBM은 이 같은 대내외적 경제환경 악화에 대처하고 브라질 경제의 탈산업화를 방지하기 위해 네 가지 전략적 목표를 제시하였다. 첫째, 혁신과 투자 확대를 통해 경쟁력을 강화하고, 지속적인 경제성장을 달성하며 삶의 질을 개선하는 지속 가능한 발전이다. 둘째, 수출 다각화 및 브라질 기업의 국제화 장려, 국산 기술 및 제품 사용 확대 정책 등을 통한 수출시장 확장이다. 셋째, 지식집약 산업 장려, 중소기업 육성, 청정생산 확대 등을 통한 생산 및 기술의 가치사슬 강화다. 마지막으로, 고정투자 확대, 기업의 R&D 지출 증대, 인적자원 육성정책 등을 통한 국가발전 역량 강화다(권기수 외 2011, 102-103; IEDI 2011, 13). PBM은 국내외적 경제 상황의 절박성을 반영해 국내 제조업의 경쟁력 강화를 통한 수출 확대를 목표로 하는 동시에, 중국 등 저가 수입산으로부터 국내산업을 보호하기 위한 방어적 성격도 강했다(二宮 康史 2015, 20).

<그림 1> 브라질과 전 세계 제조업의 비중 추이 비교 (GDP대비 비중, %)



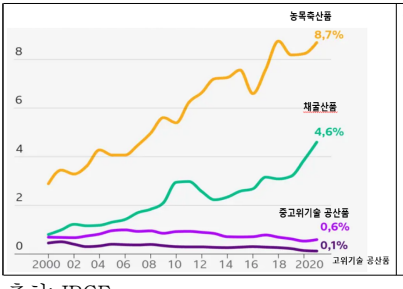

출처: IEDI(2019, 45)

<그림 2> 브라질 경제의 일차산품화 추이 (GDP대비 비중, %)



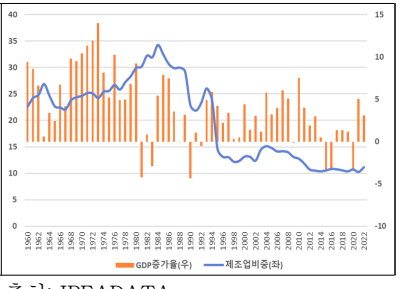

출처: OECD

<그림 3> 전 세계 시장에서 분야/기술수준별 브라질의 수출 점유율 추이(%)




출처: IBGE

<그림 4> 브라질의 GDP 증가율과 제조업 비중 추이 (GDP대비, %)




출처: IPEADATA

8년 만에 재집권한 노동자당(PT) 정부는 그동안 중단되었던 정책들을 신속히 복구했으며, 그중 대표적인 것이 산업정책이다. 2023년 출범한 룰라 정부가 직면한 대내외 경제환경은 노동자당(PT)이 마지막으로 산업정책을 추진했던 2010년대 초와 크게 달라졌다. 대외적으로는 미·중 전략 경쟁의 장기화, 팬데믹 충격, 글로벌 경제의 분절화 등 새로운 경제환경 속에서 선진국들이 자국의 이익을 위해 산업정책을 적극 추진하고 있다. 대내적으로는 자원 산업 외에 새로운 성장산업을 발굴하지 못한 결과, 브라질 경제는 저성장의 늪에서 벗어나지 못하고 있으며, 이로 인해 국민들의 불만이 커지고 있다.

룰라 3기 정부는 브라질 경제의 지속적인 저성장 원인을 탈산업화에서 찾고 있다. 1980년대 이후 탈산업화가 가속화되면서, 생산구조가 일차산업에 집중되고, 산업 간 연계가 약화되었다고 진단한다. 또한, 브라질의 수출품은 기술적 복잡성이 낮아 수출을 통한 이익이 제한적이라는 평가다. 실제로 브라질 경제에서 제조업이 차지하는 비중(GDP대비)은 2000년 15.3%에서 2022년 12.9%로 하락했다. 그에 반해 일차산업(농목축업+채굴산업)의 비중은 같은 기간 6.9%에서 13.3%로 증가했다. 특히 2000년대 들어 농목축산품과 채굴

산품의 수출 비중이 크게 증가했다. 그에 반해 중고위기술 및 고위기술 공산품의 수출 비중은 정체 내지 감소했다.

이러한 문제를 해결하기 위해 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)은 기술발전을 촉진하여 생산성과 경쟁력을 높이고, 이를 통해 양질의 일자리를 창출하는 것을 목표로 한다. 또한, 브라질의 경쟁 우위를 극대화하고 국제무역에서 브라질의 위상을 재정립하는 것을 주요 목표로 설정하고 있다.

<표 5> 산업정책의 목적 비교

| 구분 | | 주요 목적 |
|---|---|---|
| 노동자당 (PT, 2003~2016) | PITCE (2004) | – 경제의 효율성 제고와 기술개발 및 확산<br>– 국제무대에서 경쟁력 제고<br>– 브라질 제품의 세계시장 점유율 확대<br>– 브라질 기업의 혁신 능력 촉진<br>– 지역의 균형발전<br>– 대중소비 육성 |
| | PDP (2008) | – 브라질 경제의 지속적 확장<br>– 생산적 투자 장려 및 확대<br>– 경제 성장률 제고<br>– 지속가능한 성장기반 구축 |
| | PBM (2011) | – (지속가능한 발전) 혁신과 투자 확대를 통해 경쟁력을 강화하고, 지속적인 경제성장을 달성하며 삶의 질 개선<br>– (시장 확대) 수출 다각화 및 브라질 기업의 국제화 장려, 국산 기술 및 제품 사용 확대<br>– (생산 및 기술의 가치사슬 강화) 지식집약 산업 육성, 중소기업 육성, 청정생산 확대<br>– (국가발전 역량 강화) 고정투자 확대, 기업의 R&D 지출 증대, 인적자원 육성 |
| 룰라 정부 3기 (2023~2026) | NIB (2024) | – 기술발전 촉진을 통한 생산성 및 경쟁력 제고로 양질의 고용 창출<br>– 브라질의 경쟁적 우위 활용<br>– 국제무역에서 브라질의 위상 재정립 |

출처: IEDI(2004), IEDI(2008), IEDI(2011), MDICS(2024) 자료를 토대로 저자 작성

2) 지원 분야

앞서 산업정책의 정의에서 살펴보았듯이 산업정책은 정부가 특정 산업이나 경제 부문을 전략적으로 발전시키려는 노력의 일환이다. 이에 따라 산업정책의 지원 분야는 선택과 집중의 원칙에 따라 선별된다. 그러나 브라질 노동자당(PT)의 산업정책은 PITCE를 제외하고 이 같은 원칙이 무시되어 왔다.

브라질 노동자당(PT)의 첫 산업정책인 PITCE에서 룰라 정부는 경제의 효율성 제고와 기술개발 및 확산을 산업정책의 목표로 내세웠지만 중점육성산업은 반도체, 소프트웨어, 자본재, 의약품 4개 산업으로 제한했다. 4대 중점육성산업은 △지속 가능한 성장 가능성, △R&D 부문에서 외국인 투자가 활발한 산업, △신규 사업 창출 가능성, △혁신과의 직접적인 연관성, △생산 집적 촉진 가능성, △역동적인 비교우위 발전 잠재력, △무역적자가 큰 산업 등을 기준으로 선정되었다. 여기에다 추가로 미래중점육성산업으로 생명공학, 나노기술 및 바이오매스(Biomass) 등 3개 산업을 선정했다(IEDI 2004, 7-12).

룰라 정부의 두 번째 산업정책인 PDP에서는 다양한 산업계의 이해와 로비를 반영해 지원 산업이 대폭 늘었다. 지원 산업 수는 산업정책 발표 당시 24개에서 추후 28개로 확대되었다. 28개 산업은 각 산업의 경쟁력, 전략적 중요성 등을 고려해 크게 선도우위 산업, 경쟁력강화 산업, 전략산업 3개 산업군으로 구분해 지원이 이루어졌다(Cano 2010, 12-13).

호세프 정부의 산업정책인 PBM에서도 PDP에서와 마찬가지로 다양한 산업계의 요구를 반영해 광범위한 분야에 걸쳐 지원이 이루어졌다.'혁신을 통한 경쟁, 경쟁을 통한 성장'을 모토로 내세운 PBM은 지원 범위가 산업 활동에 국한되지 않고 대외무역 및 서비스 부문으로까지 확대되었다(De Toni 2012, 21). 앞선 정책들과 비교할 때 PBM의 차별적 요소 중 하나는 에너지 부문과 자연지식경제(economia do conhecimento natural)의 중요성이 강조되었

다는 점이다. 여기서 석유와 가스 등 에너지 산업이 중시된 이유는 브라질 경제에서 에너지 수요 증가와 암염하층(pré-sal) 심해유전 개발의 필요성 때문이었다(Stein & Herrlein Júnior 2016, 279). PBM에서 처음 소개된 자연지식경제는 영국의 연구소인 DEMOS(2008)에서 처음 사용한 용어로 천연자원(natural resources)을 활용한 과학기술 분야에서 높은 경쟁력을 가진 브라질 경제를'Natural Knowledge Economy'라고 불렀다. 당시 보고서에서 DEMOS는 브라질을 20세기 들어 천연자원 경제에서 지식경제로 성공적으로 발전하고 있는 대표적인 국가로 평가했다.[2] 이 개념을 활용해 석유, 철광석, 대두 등 천연자원산업에서 고부가가치 산업화를 도모하겠다는 전략이다.

룰라 3기 정부의 산업정책은 6개의 임무(mission)를 제시하고 있어 선택과 집중의 원칙이 적용된 듯 보인다. 그러나 세부적으로 살펴보면 실제 지원 분야는 21개 산업에 이른다. 이번 산업정책의 주요 특징 중 하나는 산업 개발과 사회적 이슈를 결합한 임무지향적 산업정책 모델을 채택했다는 점이다. 이는 여러 부처와 기관의 정책과 프로그램을 통합해 종합적인 산업 전략으로 추진한다는 점에서 과거와 차별화된다. 두 번째 특징은 탈탄소화와 기후변화 등 그린 전환 분야에 대한 지원이 강화되었다는 것이다. 이에 따라 NIB는'그린 산업화 정책'으로도 불리지만, 일부에서는 3,000억 헤알의 전체 금융지원 중 탈탄소화 관련 산업에 할당된 자금이 5% 미만인 점을 지적하며 정부의 실질적 의지에 의문을 제기하고 있다. 세 번째로, 팬데믹 이후 보건 안보의 중요성이 부각되면서 보건산업 지원, 특히 보건산업단지 구축 등이 강조되고 있다. 네 번째 특징으로, 중요한 정치세력으로 부상한 농업계를 포용하기 위해 가족농뿐만 아니라 기업농에 대한 지원도 중점적으로 다뤄지고 있다. 마지막으로 국가안보를 고려해 국방과 주권을 위한 핵심 기술의 50%를 자국 내에서 생산해 자율성을 확보하려는 목표 역시 주목할 만한 특징이다.

---

2) Bound(2008), *Brazil: The Natural Knowledge Economy*, DEMOS.

이상에서 살펴본 바와 같이, 룰라 정부의 첫 산업정책(PITCE)을 제외하면 브라질의 산업정책은 선택과 집중보다는 다양한 이해관계의 요구를 수용하면서 지원 분야가 광범위해지는 경향이 있다.

<표 6> 산업정책의 주요 지원 분야 비교

| 구분 | | 주요 지원 분야 |
|---|---|---|
| 노동자당 (PT, 2003~2016) | PITCE (2004) | – 전략산업: 반도체, 소프트웨어, 자본재, 의약품<br>– 미래산업: 생명공학, 나노기술 및 바이오매스 |
| | PDP (2008) | – 28대 산업 육성<br>·전략적 육성 산업:보건, ICT, 핵에너지, 방위, 나노기술, 바이오기술<br>·선도우위공고화 산업:항공, 석유・천연가스 및 석유화학, 바이오에탄올, 광업, 철강, 제지 및 셀룰로스, 육류<br>·경쟁력강화 산업: 자동차, 자본재, 섬유·의류, 목재·기구, 위생·향수·화장품, 건설, 서비스, 조선, 가죽·신발, 농가공산업, 바이오디젤, 플라스틱, 장난감, 소비전자, 밀 |
| | PBM (2011) | – 19대 산업 육성<br>·석유·가스·조선산업, 보건산업, 자동차, 국방·항공우주, 자본재, ICT·전기전자산업, 신발·섬유·의류·보석·귀금속, 가구, 건설업, 화학, 재생에너지, 광산업, 금속, 셀룰로스 및 제지, 개인위생·향수·화장품, 농산업, 무역, 서비스, 물류서비스 |
| 룰라 정부 3기 (2023~2026) | NIB (2024) | – 6개 임무에 기초한 21개 우선 육성산업 지정 |

출처: IEDI(2004), IEDI(2008), IEDI(2011), MDICS(2024) 자료를 토대로 저자 작성

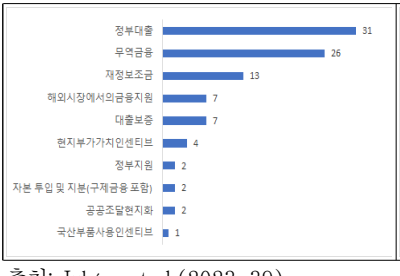
3) 산업정책의 지원 수단 및 금융지원 규모

① 지원 수단

산업정책의 지원 수단은 소득 수준에 따라 다양하다. Global Trade Alert에 따르면 OECD 등 고소득국가에서는 정부 대출, 무역 금융, 재정 보조금 등이 가장 인기있는 3대 정책수단이다. 그밖에 해외시장에서의 금융지원, 공공조달 및 현지화 등도 주요 정책수단으로 선호되고 있다. 그에 반해 중소득 국가에서는 정부 대출, 재정 보조금, 이자지불 보조금이 가장 선호되는 3대 지원 수단이다. 이외에 세금 및 사회보험 감면, 생산보조금 등도 주요 정책수단으로 인기가 높다.

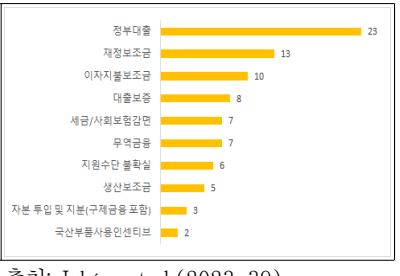
<그림 5> 고소득국 및 중소득국의 10대 산업정책 지원 수단

고소득국의 10대 산업정책 지원 수단(%)




출처: Juhász et al.(2023, 39)

중소득국의 10대 산업정책 지원 수단(%)




출처: Juhász et al.(2023, 39)

룰라 정부의 첫 번째 산업정책인 PITCE에서도 다양한 지원 수단이 활용되었다. 그중에서도 특히 주목할 만한 것은 산업발전을 위한 법적·제도적 기반을 마련한 점이다. 주요 사례로는 혁신법, R&D 촉진법(Lei do Bem), 바이오안전법, 중소기업 일반법(MPE), 정보기술법, 기업 설립 및 해산법 등이 있다(Cano 2010, 9-10). 수출 촉진을 위해 브라질무역투자진흥공사(Apex-Brasil)를 독립기관으로 승격시키고, R&D 분야에서 외국인직접투자(FDI)를 유치하

기 위해 대통령실 산하에 투자부서를 신설하였다. 또한, BNDES는 자본재 산업에 660억 헤알을 지원하며, 산업발전의 기반이 되는 기계산업을 육성하고 중소기업의 생산설비 현대화를 돕기 위해 기계설비융자 프로그램(Modermaq)에 25.4억 헤알을 배정했다. 석유·가스 및 조선산업 육성을 위해 정부조달이 산업정책의 주요 수단으로 활용되었으며, 반도체 분야에서는 Ceitec S.A.라는 국영기업을 설립하여 칩 생산의 전 과정을 브라질 내에서 진행할 수 있도록 지원했다(IEDI 2004, 13-16; Salerno & Daher 2006, 38-41).

룰라 정부의 두 번째 산업정책인 PDP에서는 PITCE에 비해 정책수단이 크게 확대되고 정부의 역할이 강화되었다. 주요 정책수단으로는 △자동차, 자본재, 선박, 소프트웨어 산업에 대한 광범위한 세제 감면 조치, △BNDES를 통한 신용대출 확대, △석유 및 가스, 방위산업, ICT, 원자력, 보건산업에서의 정부조달 활용, △혁신 분야 투자 확대 등이 두드러진다. 특히, 이 시기에는 선진국발 글로벌 금융위기의 여파로, 인프라 개발 계획인 성장촉진프로그램(PAC)과 지속가능한 투자 프로그램(PSI)을 연계한 경기 부양 성격의 정책이 함께 추진되었다(IEDI 2008, 8-12).

PDP를 계승한 PBM은 기존 산업정책 수단과 유사한 점이 많지만, 몇 가지 차이점이 있다. 가장 큰 차이는 인센티브 지원 범위가 산업 활동뿐 아니라 대외무역과 서비스 부문으로 확대되었다는 점이다. 또한, 무역 보호 조치 강화와 'Buy Brazil' 정책 시행 등 국내 산업과 시장보호를 위한 보호주의적 성향이 뚜렷하게 나타났다. 특히, 정부조달에서는 브라질 기술표준을 준수한 국산 제품과 서비스를 생산하는 업체에 대해 입찰 시 최대 25%의 특혜마진을 인정하는 법령(12.349/2010호)이 도입되었다. 마지막으로, 인적자원 육성의 일환으로 엔지니어 양성을 목표로 해외 유학생에게 장학금을 지원하는 '국경없는 과학프로그램(Programa Ciencia sem Fronteiras)'이 시행되었다(권기수 외 2011, 117-118; IEDI 2011, 13-20).

<표 7> 산업정책의 주요 지원 수단 비교

| 구분 | | 주요 지원 수단 |
|---|---|---|
| 노동자당 (PT, 2003~2016) | PITCE (2004) | – 무역특혜, 저리 대출, 세제 경감, 혁신법 제정, 연구 인프라 구축, 행정절차 간소화, 수입관세 인하 |
| | PDP (2008) | – 대출, 무역(수출) 금융, 세제 감면, 고정투자 재원 확대 및 비용 축소, 혁신재원 확대, 법적 환경개선, 국제무역법 개선, 중소기업법 개정, 기술 및 정부 지원, 재정정책, 규정, 대외무역 |
| | PBM (2011) | – 공공대출, 수출금융, 수출금융기금 신설, 세제 인센티브, 급여세 면제, 보호무역, 세제 경감, 비관세장벽 강화, 국산부품(local contents) 사용 의무, Buy Brazil, 직업 및 기술교육, 기술발주 |
| 룰라 정부 3기 (2023~2026) | NIB (2024) | – 대출, 보조금, 세액 공제, 주식(지분) 참여, 국산부품(local contents) 의무 사용, 대외무역, 특혜 마진, 기술 이전, 지적재산, 품질 인프라, 규정, 기술 주문, 정부조달, 공공 투자 |

출처: IEDI(2004), IEDI(2008), IEDI(2011), MDICS(2024) 자료를 토대로 저자 작성

룰라 3기 정부에서도 다양한 산업정책 수단이 활용되고 있다. NIB는 대출, 보조금, 세액 공제, 지분 참여, 국산 부품 의무 사용, 대외무역, 특혜 마진, 기술 이전, 지적재산, 품질 인프라, 규정, 기술 주문, 정부조달, 공공 투자 등 총 14가지 산업정책 지원 수단을 동원하고 있다. 이 중 브라질 정부가 특히 중점을 두고 추진하는 주요 정책수단은 다음 세 가지다. 첫째, 금융지원 측면에서는 대출과 보조금 지급 외에도 탄소 규제 시장 신설과 지속 가능한 금융 분류체계(택소노미) 개발 등을 통해 시장 기반 자금 조달을 촉진하고 있다. 둘째, 지적 재산권 보호, 인프라 개발, 인적자원 육성, 지역 개발, 대외무역 여건 개선 등 비즈니스 환경개선을 목표로 하는 수평적 산업정책을 추진하고 있다. 셋째, 과거 산업정책에서 주로 사용되었던 정부조달 시장과 국산부품(local contents) 의무 사용 규정을 보다 적극적으로 활용하고 있다. 브라질

정부는 정부조달 시장에서 국산 제품에 우선권을 부여하고, 공공 프로젝트에서도 국내 기업을 우선시하며, 외국산보다 가격이 높더라도 일정 비율까지 국산 제품을 우선 구매할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 과거 사례에서처럼 지나치게 엄격한 정부조달 규정과 높은 국산부품 의무 사용 요건이 비용 상승과 경쟁력 저하를 초래할 수 있다는 우려도 제기되고 있다(Florêncio 2024).

<표 8> 룰라 3기 신산업정책의 주요 지원 수단

| 구분 | 주요 지원 수단 |
|---|---|
| 재정 및 금융 | – 지속가능한 금융<br>·탄소규제시장 신설, 자발적 탄소 시장과의 상호운용성을 고려하여 탄소 크레딧 개발<br>·지속가능한 택소노미 개발: 재무부 중심으로 택소노미 개발, 2026년까지는 자발적으로 운영, 그 이후에는 금융 및 생산 시스템 전체에 의무적으로 적용<br>– 대출 및 보조금<br>·Plano Mais Produção(P+P): 혁신, 친환경, 수출, 생산성(Mais Inovação, Mais Verde, Mais Exportação, Mais Produtividade) 제고를 위해 BNDES를 통해 2023년부터 2026년까지 3,000억 헤알 지원<br>·영세 및 중소기업 보증기금(Fampe Inovacred) 설립: 연 매출 480만 헤알 이하의 영세기업과 중소기업을 최대 10년까지 지원(최대 6만 개 기업) |
| 비즈니스 환경 | – 지적재산권<br>·(특허 심사 기간 단축) 특허 심사 시스템 개선을 통해 특허 심사 대기 기간을 단축함으로써 기술 혁신을 촉진하고 경제적 경쟁력 강화<br>※2022년 12월 현재 6.9년인 특허 심사 기간을 2025년 3년, 2026년 2년으로 단축<br>·(산업재산권 정보 활용 지원) 특허 정보와 기술 동향 분석을 통한 의사 결정 지원을 통해 브라질의 산업 혁신과 경쟁력 강화 도모<br>– 품질 인프라<br>·(국가 품질 인프라 전략(ENIQ) 수립) 브라질의 산업경쟁력을 높이고, 혁신과 기술개발을 촉진하며, 비용 절감과 절차 간소화를 통해 지속 가능한 발전 도모 |

| | |
|---|---|
| | – 인적자원 육성<br>·(고등교육 및 역량 강화 정책) 브라질의 산업 혁신을 촉진하고, 고급 인력을 양성하여 새로운 생산구조 강화<br>·석박사 과정 학생의 산업계 연구 촉진, 보조금 지원을 통한 기업의 R&D 투자 장려 등 산학연 연계 강화<br>·(중등 직업 및 기술교육 확대 정책) 산업계의 수요를 충족시키기 위해 교육 기회와 교육의 질을 동시에 강화<br>·산업계의 수요를 충족시키기 위해 교육 기회와 교육의 질을 동시에 강화하고, 산업계와의 연계를 통해 실질적인 기술 인력을 양성하며, 교육 평가 시스템과 연방 직업 교육 네트워크의 확장을 통해 직업 교육의 효과 극대화<br>·(부처 간 위원회 설립) 성장촉진프로그램(Novo PAC)의 성공적인 실행을 지원하기 위해 직업 자격과 고용, 사회경제적 포용을 촉진하는 역할을 담당하는 부처 간 위원회(Qualifica-PAC) 설립<br>– 지역개발<br>·국가 산업 개발의 지역화 시스템을 구축하여 브라질의 지역별 산업 개발 촉진<br>– 대외무역<br>·(외국자본 규범) 외국자본이 국가 역량 강화에 기여하고, 국가 안보의 중요한 분야에서 취약성을 방지할 수 있도록 지침과 규범 마련<br>·(국가 수출 문화 정책(PNCE) 추진) 브라질 기업의 수출 역량 강화와 국제시장 진출 확대 도모. 중소기업을 포함한 다양한 기업들의 국제시장 진출을 확대하고, 글로벌 경쟁력 제고<br>·(무역 활성화) 무역 절차 간소화 및 싱글 윈도우 무역 포털(Portal Único de Comércio Exterior) 개발을 통한 무역 촉진 |
| 정부조달<br>(공공조달) | – 신(新)입찰법 도입<br>·브라질 공공 계약의 효율성, 투명성, 유연성 제고<br>·국내 산업 보호 및 혁신을 장려하기 위한 국산 제품 우대 정책과 기술 혁신을 촉진할 수 있는 경쟁적 대화 방식 도입<br>– 국가공공조달전략(ENCP) 수립<br>·2024년 말까지 정부의 구매력을 활용할 수 있는 공공조달 전략 마련<br>– 지속 가능한 개발을 위한 부처 간 공공조달 위원회(CICS)<br>·브라질 공공조달 시스템의 효율성과 지속가능성을 제고하기 위한 역할 수행<br>– 성장촉진프로그램(PAC)의 혁신 및 인수를 위한 부처 간 위원회(CIIA-PAC) 설립 |

| | |
|---|---|
| | ·성장촉진프로그램(Novo PAC)과 연계하여 산업정책 및 기술 혁신 촉진<br>·정부의 구매력을 활용하여 국내 생산 및 기술 혁신을 장려하고 지속 가능한 발전 도모. 또한, 민간 자본과의 협력을 통해 전략부문에서 혁신과 투자를 촉진하며, 국산부품(local contents) 사용 요건을 점진적으로 확대하여 국내산업의 경쟁력 제고 |

출처: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços(2024)

② 재정(금융)지원 규모

산업정책의 성공 여부는 정책을 추진할 수 있는 충분한 예산 확보가 관건이다. 중남미 여러 나라에서는 정치적 의욕만으로 산업정책이 발표되었으나, 실질적으로 정책을 실행할 예산이 부족해 무용지물이 되는 경우가 빈번했다. 이에 Devlin & Moguillansky(2012, 10-28)는 중남미에서 과거 산업정책과 차별화되는 2000년대 신산업정책의 주요 특징 중 하나로 적절한 예산 확보를 강조했다.

2000년대 노동자당(PT) 집권 이후 브라질의 산업정책은 과거와 달리 예산 확보를 중요한 요소로 포함하고 있다. 여기서 예산 확보는 단순한 무상 지원이 아닌, 주로 공공기관을 통한 특혜 대출(저리 대출)을 의미한다. 2000년대 브라질에서 산업정책의 주요 자금줄(대출 창구) 역할을 담당했던 기관은 브라질의 대표적인 개발은행인 경제사회개발은행(BNDES)이다. 이에 본 연구에서는 경제사회개발은행(BNDES)의 지원 규모를 토대로 각 산업정책의 금융지원 규모를 비교하고자 한다.[3)]

먼저, PITCE 추진 시기(2003~2007년)에 BNDES는 혁신과 산업발전을 촉진

3) 브라질 노동자당의 산업정책에 대한 금융지원 규모는 다양한 기관에서 추정하고 있으나 정확하지는 않다. 일각에서는 PITCE 지원 규모를 2003~2005년 기간 1,220억 헤알(Salerno & Daher 2006, 28), PDP 지원 규모는 2008~2010년 기간 2,100억 헤알(Brasil 2008, 24), PDP 지원 규모는 2011~2014년 기간 5,000억 헤알(Dieese 2011, 7)로 추정한다. 그러나 본 연구에서는 데이터의 일관성 유지를 위해 Ferraz et al.(2014, 78)의 통계를 사용한다.

하기 위한 금융지원을 핵심으로 다양한 프로그램을 도입했다.[4] 구체적으로는 연구개발 및 혁신(PD&I) 프로그램과 혁신적 생산 프로그램에 자금을 지원했으며, 소프트웨어, 의약품, 엔지니어링 등 특정 산업을 대상으로 하는 프로그램(Prosoft, Profarma, Proengenharia)에도 자금을 투입했다. PITCE 추진 기간에 BNDES의 총 지원 금액은 2,061억 헤알에 달했으며, 연평균 지원액은 412억 헤알로, 이 금액은 해당 시기 연평균 GDP의 1.88%에 해당했다.

둘째, PDP 추진 시기(2008~2010년)에 BNDES는 산업정책의 핵심 자금지원 창구로서 국제 경쟁력 강화를 목표로 다양한 산업 부문에 자금을 지원했다. 특히 2009년 글로벌 금융 위기 당시, BNDES는 정부의 전략적 자금지원을 통해 민간 투자를 촉진하고 경제성장을 견인하여 위기 극복에 중요한 역할을 했다. PDP 추진 시기 BNDES의 산업정책 관련 총 지원액은 2,934억 헤알로, 연평균 978억 헤알에 달했다. 이는 연평균 지원 규모에서는 호세프 정부 시기의 산업정책(PBM)에 미치지 못하지만, GDP 대비 비율(2.84%)로는 역대 산업정책 중 가장 큰 규모였다.

셋째, PBM 추진 시기(2011~2014년)에도 BNDES는 'Inova Empresa'와 같은 프로그램을 도입하여 전략적 산업 분야의 혁신 촉진을 위해 막대한 자금을 지원했다. 이 기간 BNDES의 산업정책 관련 총 지원액은 4,557억 헤알로, 연평균 1,139억 헤알(GDP 대비 2.24%)에 달했다. 이는 절대 금액 기준으로 역대 산업정책 중 가장 큰 규모였다.

마지막으로 룰라 3기 정부는 신산업정책(NIB)에 2026년까지 총 3,000억 헤알을 투입하겠다고 발표했다. 이번 정책에는 BNDES뿐만 아니라 연구개발(R&D) 재정지원을 담당하는 과학기술재단(FINEP)과 브라질산업연구혁신공사(Embrapii)도 참여하고 있다. 그러나 높은 정부 부채로 인해 재정지출에 대한 민감성이 큰 상황에서, 3,000억 헤알에 달하는 대규모 지원은 재정 건전성

4) PITCE의 공식적인 발표는 2004년이나 2003년에 정책 수립이 완료되어 일부 예산이 집행된 것으로 간주해 본 연구에서는 PITCE 추진 시기의 시작점을 2003년으로 설정했다.

악화에 대한 우려를 불러일으켰다.[5] 이와 같은 우려에도 불구하고, 역대 산업정책과 비교했을 때 NIB의 지원 총액은 금액 기준으로 두 번째로 크지만, GDP 대비 비율(0.92%)로는 가장 낮은 수준이다.

<표 9> 산업정책의 금융지원 규모 비교

| 구분 | | 지원 규모 | GDP대비 비중(%) |
|---|---|---|---|
| 노동자당 (PT, 2003~2016) | PITCE (2004) | – 2003~2007년 기간 총 2,061억 헤알<br>·연평균 412억 헤알 지원 | 1.88 |
| | PDP (2008) | – 2008~2010년 기간 총 2,934억 헤알<br>·연평균 978억 헤알 | 2.84 |
| | PBM (2011) | – 2011~2014년 기간 4,557억 헤알<br>·연평균 1,139억 헤알 | 2.24 |
| 룰라 정부 3기 (2023~2026) | NIB (2024) | – 2026년까지 3,000억 헤알: 연평균 1,000억 헤알<br>·신용 대출: 2,710억 헤알<br>·무상환: 210억 헤알<br>·지분(주식) 투자: 8억 헤알<br>– 재원 조달처: BNDES, FINEP, Embrapii<br>– 2023년에 총 조달액 중 775억 헤알(28%) 승인 | 0.92 |

주: 산업정책 별 GDP대비 금융지원 규모는 해당 기간의 연평균 GDP에서 해당 기간의 연평균 지원 규모 비율로 계산
출처: Ferraz et al.(2014, 78), IPEADATA

4) 산업정책의 추진 체계

2000년대 들어 중남미에서 신산업정책의 논쟁을 주도했던 Devlin & Moguillansky(2012)는 신산업정책의 중요한 특징으로 민관협력(public–private alliances)을 통한 수평적 운영체계를 지향한다는 점을 꼽았다. 브라질을 비

5) Dantas, F. (2024, January 23), “Nova política industrial não é isso tudo que parece ser”, Estadão, https://www.estadao.com.br/economia/fernando–dantas/nova–politica–industrial–nao–e–isso– tudo–que–parece–ser(2024.9.3).

롯한 중남미 국가들은 2000년대 이전까지 국가 주도의 상명하달식(top-down) 수직적 운영체계를 채택해 왔다. 그러나 2000년대에 들어 중남미 각국에서 정부가 단독으로 산업정책을 수립하는 관료적 모델의 한계가 드러나기 시작했다. 2000년대 브라질 노동자당(PT) 집권 이후 추진된 산업정책 역시 이러한 변화를 반영하였다. 노동자당(PT) 정부는 국가산업개발위원회(Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, 이하 CNDI)를 설립해 기존의 하향식(top-down) 접근에 더해 상향식(bottom-up) 접근법을 도입하여 현장의 요구를 정책에 반영하고자 노력했다. 이를 통해 정부, 민간부문, 시민사회가 협력하는 삼자 협력 구조가 마련되었고, 이러한 정책적 틀은 브라질의 산업발전을 위한 종합적 시스템 구축에 중요한 역할을 하였다. CNDI는 과거 동아시아나 중남미의 발전 모델과는 달리, 국가와 사회가 함께 정책을 수립, 감독, 평가하는 포럼을 제도화하는 모델로 평가되었다.

룰라 정부는 첫 산업정책인 PITCE를 추진하며, 사회와의 소통을 강화하고 국가적 논의를 확대하는 한편, 전략적 주제에 대한 토론을 촉진하기 위해 CNDI를 설립했다. 그러나 초기 정책 수립 과정에서는 기업가, 노동자, 기타 시민사회 단체와의 소통이 거의 이루어지지 않았고, 주로 관료 조직 내에서 고립된 채로 정책이 마련되었다. 당시 PITCE 수립 과정에서 중요한 역할을 한 경제정책위원회(CPE)는 재무부, 개발상공부, 과학기술부 등 여러 각료로 구성되었다(Stein & Herrlein Júnior 2016, 266-267). 노동자당(PT) 집권 시기 산업정책의 수립 및 운영에서 핵심적인 역할을 수행한 국가산업개발위원회(CNDI)는 PITCE가 수립된 지 1년 후인 2004년 12월에 신설되었다. CNDI는 산업발전 전략의 방향을 제시하고 PITCE 계획 및 지원 계획을 수립하는 주요 임무를 맡았다. 다음으로 이 시기에 PITCE의 조정과 집행을 담당할 브라질 산업개발청(Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 이하 ABDI)이 신설되었다. ABDI의 설립 목적은 무엇보다도 하나의 핵심기구에 산업정책의

집행을 집중시켜, 산업정책을 보다 신속하고 효율적으로 추진하기 위함이었다(권기수 2011, 19). 그러나 애초의 야심찬 설립 목표와 달리, ABDI는 충분한 예산과 권한을 부여받지 못해 보조기구의 역할에 머물러 있다.

룰라 정부의 두 번째 산업정책인 PDP에서는 CNDI가 산업정책의 수립부터 운영까지 중요한 역할을 담당했으며, 산업정책 최고 자문기구로서의 역할과 기능이 더욱 체계화되었다. 룰라의 산업정책을 계승한 호세프 정부의 산업정책인 PBM의 수립과 운영 과정에서도 CNDI는 핵심적인 역할을 수행했다.

<표 10> 산업정책의 추진 체계 비교

| 구분 | | 주요 내용 |
|---|---|---|
| 노동자당 (PT, 2003~2016) | PITCE (2004) | – 국가산업개발위원회(CNDI): 산업정책 최고자문기구<br>·산업발전 전략의 방향을 제시하고 PITCE 계획 및 보조금 지원 계획 수립<br>– 산업개발청(ABDI)<br>·PITCE의 조정과 집행 담당<br>·하나의 핵심기구에 산업정책의 집행을 집중시켜, 산업정책을 보다 신속하고 효율적으로 추진 도모 |
| | PDP (2008) | – 국가산업개발위원회(CNDI): 산업정책 최고자문기구<br>·위원장: 개발상공부(MDIC) 장관<br>– PDP의 총괄 조정은 개발상공부(MDIC)가 맡으며 ABDI, BNDES, 재무부, 과학기술부로 구성된 사무국 설치<br>– PDP와 정부 정책 간의 연계 강화를 위해 대통령비서실(Casa Civil), 재무부, 기획예산부, 과학기술부, 교육부 장관으로 구성된 운영위원회(Gestor Comite) 설치<br>– 프로그램의 직접적인 운영은 여러 정부 기관의 실무진으로 구성된 집행위원회(Comites Executivos) 설치<br>– 민간부문과의 연계를 강화하기 위해 경쟁력포럼(Foruns de Competitividade), 산업별 위원회(Camaras Setoriais) 등 기존 협의체의 활동 활성화 |

| | | |
|---|---|---|
| | PBM<br>(2011) | – 국가산업개발위원회(CNDI): 산업정책 최고자문기구<br>·위원장: 개발상공부(MDIC) 장관<br>·구성: 13개 정부부처 장관, 경제사회개발은행(BNDES), 14명의 시민사회 대표로 구성<br>– (관리 및 심의) 운영위원회(Comite Gestor)와 집행그룹(Grupo Executivo)이 담당<br>·운영위원회는 △ PBM 프로그램, 목표 및 지표의 승인, △ PBM 실행의 감독, △ 현안 이슈 해결, △ 결과 분석, △ 관련 업무의 조정 등의 업무를 수행. 개발상공부(MDIC, 조정 업무 담당), 대통령비서실(Casa Civil), 재무부, 기획예산부, 과학기술부 대표로 구성<br>·집행그룹은 PBM 프로그램 및 조치의 조정 및 공고화, 모니터링 및 문제 해결 등의 책임을 지며, 개발상공부, 대통령비서실, 재무부, 기획예산부, 과학기술부, 산업개발청(ABDI), 경제사회개발은행(BNDES) 및 과학기술재단(FINEP) 등 7개 기관의 대표로 구성<br>– (운영) 여러 정부 기관의 실무진으로 구성된 집행위원회(Comites Executivos)와 민관합동의 분야별 경쟁력위원회(Conselhos de Competitividade Setorial)가 수행 |
| 룰라 정부<br>3기<br>(2023~2026) | NIB<br>(2024) | – 국가산업개발위원회(CNDI): 산업정책 최고자문기구<br>·위원장: 개발상공서비스부(MDICS) 장관<br>·구성: 20개 정부 부처 장관들과 브라질경제사회개발은행(BNDES) 총재, 그리고 21명의 시민사회 대표<br>– 집행위원회(Comitê–Executivo): 산업정책 제안 및 실행<br>·개발상공서비스부(MDICS)와 13개 부처의 대표로 구성<br>– 필요시 주제별 실무그룹 구성<br>– 사무국 기능은 개발상공서비스부(MDICS)가 담당 |

출처: IEDI(2004), IEDI(2008), IEDI(2011), MDICS(2024) 자료를 토대로 저자 작성

룰라 3기 정부는 산업정책을 수립하기 위해, 2016년 9월 테메르 부통령의 대통령직 승계 이후 8년간 중단되었던 CNDI를 2023년에 부활시켰다. 새로 부활한 CNDI는 이전 산업정책에서와 동일한 역할과 기능을 수행한다. 우선, CNDI는 산업정책의 최고 자문기구로서, 개발상공서비스부(MDICS) 장관이 위원장을 맡고, 20개 정부 부처 장관, 경제사회개발은행(BNDES) 총재, 그리

고 21명의 시민사회 대표로 구성된다. CNDI는 국가산업 발전을 촉진하기 위한 정책과 구체적인 조치를 대통령에게 제안하는 임무를 수행한다. 또한, 산업정책 실행을 위한 구체적인 계획을 수립하고 CNDI에 제안하며, CNDI가 결정한 사항을 실천에 옮기는 임무를 담당하는 집행위원회(Comitê-Executivo)가 설립되었다. 이 위원회는 개발상공서비스부(MDICS)와 13개 부처의 대표들로 구성된다. 셋째, CNDI와 집행위원회는 필요에 따라 주제별 실무 그룹을 구성할 수 있으며, 이 그룹에는 공공 및 민간 기관과 시민사회 단체도 참여하여 다양한 관점에서 산업 발전을 논의할 수 있다. 마지막으로 사무국은 개발상공서비스부(MDICS)가 맡아 행정 지원과 회의 자료 준비를 담당하며, CNDI의 성과와 목표를 보고하는 역할을 수행한다.[6]

이상에서 살펴본 바와 같이, 룰라 3기 정부의 CNDI는 이전의 역할과 기능을 계승하면서도 몇 가지 차이점을 보인다. 첫째, 호세프 정부의 산업정책 시기와 비교했을 때, 참여 부처와 시민사회 구성원의 수가 확대되었다. 이는 보다 많은 이슈를 다루기 위해 폭넓은 참여를 유도하려는 의도로 해석된다. 둘째, CNDI의 조직 구조는 PBM에 비해 오히려 단순해졌다. PBM에서는 산업정책의 관리와 심의를 담당하는 운영위원회(Comitê Gestor)와 집행그룹(Grupo Executivo)이 별도로 존재했으나, 이를 집행위원회(Comitê-Executivo)로 통합했다. PBM에서는 여러 정부 기관의 실무진으로 구성된 집행위원회(Comitês Executivos)가 운영을 담당했으나, NIB에서는 개발상공서비스부(MDICS)가 사무국을 맡도록 변경되었다. 마지막으로, PBM에서 운영되던 민관합동의 분야별 경쟁력위원회(Conselhos de Competitividade Setorial)는 주제별 실무그룹으로 대체되었다(IEDI 2011, 12-13).

---

6) Presidência da República, Casa Civil, Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (2023), "Decreto Nº 11.482, de 6 de Abril de 2023: Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial - CNDI", https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11482.htm(2024.9.5.).

<표 11> 룰라 3기 정부의 국가산업개발위원회(CNDI)의 주요 내용

| 구분 | 주요 내용 |
|---|---|
| 목적 및 역할 | – 목적: 국가산업 발전을 촉진하고, 이를 위한 정책 및 구체적인 조치를 대통령에게 제안<br>– 역할: 산업정책 수립 및 개정, 중장기 산업발전 계획, 국가생산체인의 회복탄력성과 생산부문의 기술 및 혁신 역량 제고, 그린경제 및 탈탄소화 전략 촉진과 발전, 비즈니스 환경 개선, 영세 및 중소기업 육성, 디지털 전환 제고 등의 방안을 대통령에게 제안 |
| 구성 | – 위원장: 개발상공서비스부(MDICS) 장관<br>– 20개 정부 부처 장관들과 브라질경제사회개발은행(BNDES) 총재, 그리고 21명의 시민사회 대표 |
| 운영 | – 회의는 정기적으로 6개월마다 개최되며, 필요에 따라 임시 회의 개최<br>– 회의 정족수는 구성원의 3분의 2이상이며, 결의는 절대 과반수 |
| 집행 위원회 (Comitê–Executivo) | – 산업정책 실행을 위한 구체적인 계획을 세우고, 이를 CNDI에 제안하며, CNDI가 결정한 사항 실행<br>– MDICS 및 13개 부처의 대표로 구성 |
| 특별 워킹 그룹 | – CNDI와 집행위원회는 필요에 따라 주제별 실무그룹 구성<br>·공공 및 민간 기관뿐만 아니라 시민사회 단체도 참여할 수 있으며, 이를 통해 다양한 관점에서 산업발전을 논의 |
| 사무국 | – 사무국(MDICS)은 행정 지원 및 회의 자료 준비를 담당하며, CNDI의 성과와 목표 보고 |

출처: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (2023)

## Ⅳ. 룰라 3기 정부의 신산업정책에 대한 평가

이상에서 2003년 노동자당(PT) 집권 이후 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)까지 네 번에 걸쳐 추진된 산업정책을 △ 산업정책의 추진 환경 및 목적, △ 주요 지원 분야, △ 산업정책의 지원 수단 및 재정(금융)지원 규모, △ 산업정책의 추진 체계 등 네 가지 기준에 따라 비교분석하고 그 특징을 고찰

해보았다. 이를 토대로 룰라 3기 정부의 신산업정책에 대한 평가와 과제를 살펴보면 다음과 같다.

먼저 산업정책 추진 환경을 평가해보면, 대외적으로 룰라 3기 정부는 과거와는 달리 더 유리한 조건에서 산업정책을 추진할 수 있는 위치에 있다. 과거에는 미국과 EU 등 선진국들이 산업정책에 회의적이었으나, 현재는 이들 선진국이 오히려 앞장서서 산업정책을 채택하고 있는 모양새다. 이러한 변화로 인해 브라질과 같은 개도국은 선진국이나 선진국 주도의 WTO를 의식하지 않고 산업정책을 추진할 수 있는 정책적 여지가 크게 확대되었다. 또한, 세계 경제의 분절화와 지역화 추세로 촉발된 니어쇼어링 붐은 글로벌 가치사슬(GVC)의 참여도가 미흡한 브라질에는 오히려 새로운 기회를 제공하고 있다. 여기에 헤알화 약세로 인한 수출여건 개선도 브라질 경제에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

그러나 대외적으로 유리한 환경에도 불구하고, 대내적인 산업정책 추진 환경은 녹록지 않다. 2010년대 이후 브라질 정치의 보수 우경화에 따른 정치적 양극화에다 의회의 권한 확대와 보수 우파의 다수 의석 확보로 인해 룰라 정부의 산업정책 추진은 쉽지만은 않은 상황이다. 특히 브라질 내에는 2010년대 중반 이후의 경제 혼란이 노동자당(PT) 정부의 과도한 경제개입에서 비롯되었다고 믿는 세력이 상당히 존재하며, 이로 인해 이번 산업정책의 재도입에 대한 저항과 우려도 적지 않다. Nassif(2024, 48)는 이러한 산업정책에 대한 거부감이 일종의 부정적 경로 의존성(path dependence)을 만들어, 새로운 정책의 실패를 예측하고 이를 자기충족적 예언으로 이어지게 한다고 분석한다. 따라서 룰라 정부가 NIB를 성공적으로 시행하기 위해서는 산업정책이 경제 및 사회 발전에 필수적이라는 사회적 합의를 지속적으로 형성해 나가는 노력이 필요하다. 즉, 이번 NIB가 노동자당(PT) 정부의 정책이 아닌 브라질 국가의 산업정책이라는 인식을 심어주는 것이 중요하다.

둘째, NIB는 과거 산업 정책과 달리 산업 개발을 사회적·환경적 이슈와 연계한 임무지향적 정책이라는 점에서 차별적이다. 일부 전문가들은 NIB가 기존 산업정책처럼 특정 산업에 초점을 맞추기보다는 국가적 과제를 해결하는 데 중점을 두어 구조적 전환을 시도하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가한다. Mazzucato(2024)는 NIB가 전통적인 산업정책과 달리 산업 생태계 전반의 혁신을 통해 구조 개편을 목표로 하고 있다고 평가한다.[7)]

그러나 NIB는 산업정책이라기보다는 종합적인 국가개발계획에 가까운 성격을 띠고 있어, 선택과 집중이 부족하다는 비판을 받을 수 있다. 실제로 NIB는 보건, 디지털 전환, 바이오 경제, 탈탄소화, 에너지 전환, 방위산업 등 다양한 분야에 걸친 임무 달성을 목표로 하고 있다. 이러한 접근 방식은 정책의 구체적인 우선순위 설정에 어려움을 초래할 수 있으며, 이는 자원 낭비와 정책 효과 저하로 이어질 위험이 있다. Nassif(2024, 48-53) 역시 NIB가 지나치게 포괄적이고 수평적인 접근을 취하고 있어, 더 구체적인 우선순위 설정과 실행 계획이 필요하다고 지적한다.

셋째, NIB가 성공적으로 추진되기 위해서는 안정적이고 지속적인 재정지원이 필수적이지만, 현재 브라질의 재정 상황으로 볼 때 이러한 지원이 쉽지 않다. 팬데믹 이후 급증한 정부 부채로 인해 재정 문제는 브라질 경제의 가장 민감한 이슈가 되었고, 2023년 룰라 정부가 재정지출 확대를 위해 기존 재정준칙을 변경하면서 시장의 우려는 더욱 커졌다. 2023년 기준 브라질의 재정수지 적자(GDP 대비 −8.1%)와 정부 부채 비율(74.4%)은 중남미 평균 재정수지 적자(−3.3%)와 정부 부채 수준(49.8%)을 크게 상회하고 있다. 이러한 상황에서 3,000억 헤알 규모의 NIB 정책 발표는 외환 및 금융 시장에 불안을 증

7) Mazzucato, M. (2024, January 22), "A nova estratégia industrial brasileira: Missões são mais bem-sucedidas quando são claras e inspiradoras, e tocam diretamente em questões a respeito das quais as pessoas se importam", G1, https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/22/lula-lanca-nesta-segunda-feira-plano-para-impulsionar-industrias-nacionais.ghtml(2024.9.30).

폭시키는 요인이 되었다. 일부 전문가들은 이러한 대규모 공공 자금 투입이 정부의 재정 적자 축소 목표와 상충될 가능성이 크며, 장기적으로 국가 재정에 큰 부담을 줄 수 있다고 우려한다. 특히, NIB가 Nova Matriz Econômica와 유사한 특징을 보이고 있어 과거의 실패를 반복할 수 있다는 지적도 있다. Nova Matriz Econômica는 2008년 금융위기 이후 만테가(Guido Mantega) 경제장관이 주도한 정책으로, 대규모 공공 자금이 투입되었으나 경제성장 효과는 미미했고 오히려 심각한 재정 적자와 부패 문제를 초래했다는 비판을 받았다.[8)]

그러나 과거 노동자당(PT)의 산업정책과 비교했을 때, NIB의 재정투입 규모는 상대적으로 적은 수준이다. Zanovelo(2024, 31)는 3,000억 헤알이라는 금액이 커 보이지만, 이는 3년에 걸쳐 투입될 예산으로 연방 예산의 6%에도 미치지 못한다고 평가한다. 브라질 전경련(CNI) 회장인 아우반(Ricardo Alban)은 미국(1.9조 달러), 유럽연합(1.6조 달러), 영국(1.7조 달러), 일본(1.5조 달러) 등 주요 선진국들이 산업정책에 막대한 자금을 투입하고 있는 점을 강조하며, 브라질도 글로벌 산업 재편에 대응하기 위해 더 많은 재정지원이 필요하다고 주장한다.[9)]

넷째, NIB는 기존에 실패했거나 경제적 실효성이 충분히 검증되지 않은 정책수단을 반복하여, 기존 산업정책의 재탕이라는 인상을 주고 있다. 대표적인 예로는 정부조달 시장 활용과 국산부품(local contents) 의무 사용 강화 정책이 있다. Mazzucato(2024)는 브라질에서 공공조달 시장이 GDP의 12%에

8) Guandalini, G. (2024, January 22), "Nova Indústria Brasil, a 'nova' Nova Matriz Econômica", Brazil Journal. https://braziljournal.com/nova-industria-brasil-a-nova-nova-matriz-economica (2024.10.1).

9) Confederação Nacional da Indústria (CNI)(2024, January 23), "Ser contra uma política industrial moderna é ser contra o desenvolvimento do país, diz presidente da CNI", Agência de Notícias da Indústria, https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/ser-contra-uma-politica-industrial-moderna-e-ser-contra-o-desenvolvimento-do-pais-diz-presidente-da-cni/(2024.9.28).

서 15%를 차지하는 만큼, 이를 전략적으로 활용할 경우 산업의 지속 가능성과 회복력을 높일 수 있다고 강조한다. Mazzucato는 정부조달 정책을 통해 국내 기업을 우선 지원하고, 혁신적인 기업들이 실질적인 혜택을 받을 수 있도록 조정해야 한다고 주장한다.[10]

그러나 이러한 정책은 과거의 문제를 반복할 수 있다는 우려가 있다. 보호주의적 접근은 외국 기술 도입을 저해하여 장기적으로는 생산성과 혁신을 제한할 가능성이 있다. 예를 들어, 과거 브라질의 정보기술법(Lei de Informática)은 유사한 보호주의적 접근을 취했으나 효과가 제한적이었다는 평가를 받았다. NIB의 국산 제품 우선 구매 정책 또한 공공 부문, 특히 공공의료보험(SUS)을 통해 국내 제품 구매를 우선하면서 외국산 제품 도입을 제한하는 방식이다. 이러한 방식은 단기적으로 국내 산업 보호에는 도움이 될 수 있으나, 궁극적으로는 글로벌 시장에서의 경쟁력과 첨단 기술 혁신을 저해할 수 있다. 또한, 이와 같은 정책은 국내 생산을 지나치게 강조함으로써 브라질이 글로벌 가치사슬(GVC)에서 고립될 위험을 높일 수 있다.

다섯째, NIB는 수출 확대와 국제시장 진입을 강조하고 있으나, FTA 등 통상 정책과의 연계와 조화가 부족하다. 남미공동시장(MERCOSUR)의 강화뿐만 아니라 제3국과의 FTA 확대를 위한 전략이 부재하다.[11]

여섯째, NIB의 성공적인 추진을 위해서는 환율, 금리, 물가 등 거시경제정책과의 긴밀한 연계와 조화가 필수적이다. 노동자당(PT)의 산업정책이 시행되었던 2004년부터 2014년까지, 높은 금리와 과대 평가된 헤알화가 정책 실

10) Mazzucato, M. (2024, January 22), "A nova estratégia industrial brasileira: Missões são mais bem-sucedidas quando são claras e inspiradoras, e tocam diretamente em questões a respeito das quais as pessoas se importam", G1, https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/22/lula-lanca-nesta-segunda-feira-plano-para-impulsionar-industrias-nacionais.ghtml(2024.9.30).

11) Ganaka, C. (2024, February 7), "O que esperar da Nova Indústria Brasil", Jornal GGN, https://jornalggn.com.br/industria/o-que-esperar-da-nova-industria-brasil-por-cristiane-ganaka/(2024.9.30.).

패의 주요 원인으로 작용했다. 현재 NIB가 추진되는 시점에도 높은 금리와 과도한 정부 부채로 인한 환율 변동성이 산업정책 성공에 장애 요소로 작용하고 있다. 실제로 2024년 12월 기준, 브라질의 실질 금리는 연 9.48%로, 전 세계에서 튀르키예(13.33%)에 이어 두 번째로 높은 수준이다(Benevides and Nascimento 2024). 이러한 구조적 문제를 해결하지 않으면 NIB의 성공 가능성은 제한적일 수밖에 없다.

마지막으로, NIB의 거버넌스 체계는 과거의 기능과 역할을 회복하고 있으나, 여전히 개선의 여지가 많다. 룰라 3기 정부는 민관협력을 통해 산업정책을 체계적으로 추진하기 위해 CNDI를 부활시켰다. 그러나 CNDI는 여러 기관과 부처가 관여하는 허브형 구조로 인해 정책 조정이 어렵고, 실질적인 의사결정 권한이 분산되어 정책 실행의 비효율성을 초래했다는 비판을 받아왔다. 이로 인해 공식적인 정책 조정 기구가 충분히 기능하지 못하며, 장관이나 대통령과의 비공식적인 협의가 정책 추진에 큰 영향을 미친다는 지적이 있었다(Schapiro 2013, 35–36, 38–39).

또한, 정책 추진 과정에서 책임성이 부족하다는 문제도 지적되었다. CNDI는 명확한 평가 기준이나 비용–편익 분석(BC 분석) 없이 운영되어, 정책 결정의 투명성과 책임성이 부족하다는 비판을 받았다. 경제사회개발위원회(CNDES) 등 여러 기구에 분산된 정치적 리더십과 CNDI의 비효율적인 운영은 산업정책의 일관성을 저해하고 정책 추진의 지연을 초래한다는 지적도 있었다. ABDI와 CNDI와 같은 기구들은 정책 조정 및 집행 과정에서 비효율성을 드러내며, 이러한 구조적 문제로 인해 브라질의 산업정책이 효과적으로 실행되지 못하고 있다는 평가가 제기되기도 했다(Stumm et al. 2019, 749).

그러나 이번에 부활한 CNDI는 이러한 문제점이나 비판을 충분히 반영하지 못하고 있는 것으로 보인다. 과거와 달라진 점은 아우키민(Geraldo Alckmin) 부통령이 개발상공서비스부(MDICS) 장관을 겸직하면서 산업정책

에 대한 통제력이 다소 강화된 것이나, 이는 제도적 개선보다는 개인의 지도력에 의존한 변화일 뿐이다. Nassif(2024, 48−53)는 NIB의 성공적인 실행을 위해서는 산업 지원과 성과를 체계적으로 모니터링하고 관리할 수 있는 거버넌스 체계가 필수적이라고 지적하며, 이를 수행할 중앙 집중적 관리 체계가 필요함을 강조한다. 특히 중앙 정부와 대통령비서실(Casa Civil)의 연계와 조정 역할이 중요하며, 중앙 정부가 NIB의 우선순위를 설정하고 정책 실행을 적극적으로 지원해야 한다고 제안하고 있다.

## Ⅴ. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구에서는 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)의 주요 특징을 분석하고, 과거 브라질의 노동자당(PT) 정권이 추진했던 산업정책과 비교를 통해 그 차별성과 현대적 의미를 조명했다. 특히 본 연구에서는 2003년 노동자당(PT) 집권 이후 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)까지 네 번에 걸쳐 추진된 브라질의 산업정책을 △산업정책 추진 환경과 목적, △주요 지원 분야, △지원 수단과 재정 규모, △정책 추진 체계 등 네 가지 기준에 따라 비교분석하고 평가하여 NIB의 성공적 추진을 위한 과제를 도출하였다.

NIB의 성공적 추진을 위한 주요 과제를 중심으로 연구결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 룰라 3기 정부는 정치적 양극화와 보수 우경화로 인해 대내적으로 산업정책 추진이 쉽지 않은 상황이다. 이에 따라 산업정책 추진의 정당성 확보를 위한 사회적 합의 도출에 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다. 둘째, NIB는 과거 특정 산업에 집중했던 정책들과 달리 탈탄소화, 기후변화 대응, 보건, 디지털 전환, 국가안보 등 다양한 사회적·환경적 문제를 해결하는 임무지향적 접근을 채택하고 있다는 점에서 차별적이다. 그러나 지원 대

상과 범위가 지나치게 넓고 포괄적이어서 선택과 집중이 부족하다는 평가다. 셋째, 2026년까지 NIB에 3,000억 헤알에 대한 재정투입은 브라질의 높은 부채 수준으로 인해 재정 건전성에 대한 우려를 불러일으켰다. 그러나 과거 노동자당(PT) 시기의 산업정책과 비교할 때 그 지원 규모는 오히려 크게 적은 편이다. 넷째, NIB는 정부조달 시장과 국산부품 의무 사용 등 과거에 실패한 보호주의적 정책을 주요 정책으로 추진하고 있어 장기적으로는 생산성 및 혁신 저하를 초래할 위험이 있다. 다섯째, NIB는 수출 확대와 국제시장 진입을 목표로 하지만, FTA와의 연계가 부족하고 MERCOSUR 및 제3국과의 통상협력 전략이 미흡하다는 한계가 있다. 여섯째, NIB의 성공적인 추진을 위해서는 환율, 금리, 물가 등 거시경제정책과의 긴밀한 연계와 조화가 필요하다. 마지막으로 NIB의 거버넌스 체계는 과거의 기능과 역할을 회복하고 있으나, 중앙 집중적 관리 체계와 체계적인 성과 모니터링 등에서 여전히 개선의 여지가 많다. 결과적으로, 이러한 일곱 가지 과제가 해결되지 않는다면, 룰라 3기 정부의 신산업정책은 과거 정책들과 마찬가지로 제한적인 성과에 머무를 가능성이 크다.

본 연구는 중남미는 물론 개도국의 대표적 산업정책으로 평가받는 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)의 주요 특징과 성격을 분석하고, 향후 과제를 도출했다는 점에서 의의가 있다. 본 연구에서 밝혀진 브라질 산업정책의 과제들은 브라질뿐만 아니라 다른 중남미 및 개도국들이 공통적으로 직면하고 있는 문제이기도 하며, 이를 통해 다른 개도국의 산업정책 이해에도 기여할 것으로 기대된다. 다만, 본 연구는 브라질 신산업정책이 이제 막 시작된 상황에서 정책의 성과보다는 정책의 내용 분석에 초점을 두었다는 점에서 한계가 있다. 룰라 3기 정부의 신산업정책 성과에 관한 후속 연구는 앞으로의 과제로 남겨두기로 한다.

## 참고문헌

권기수(2011),「룰라 정부의 산업정책 평가와 과제」, 포르투갈-브라질 연구, 8(1), pp. 5-36.

권기수, 김진오, 박미숙, 고희채(2011),『브라질 경제의 부상과 한·브라질 산업협력 확대 방안』, 대외경제정책연구원.

二宮 康史(2015), "ブラジル・労働者党政権の産業政策", *LATIN AMERICA REPORT,* 32(2), pp. 14-25.

Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020), "Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century", Journal of Industry, Competition and Trade, 20, pp. 189-207.

Balestro, M., & Botelho, A. (2019), "The role of ideas in the coordination of industrial policies in Brazil", https://www.researchgate.net/publication/340540200(2024.7.8).

Bound(2008), *Brazil: The Natural Knowledge Economy,* DEMOS.

Benevides, G. & Nascimento, H. (2024, December 11), "Brasil volta a ter 2º maior juro real do mundo após alta da Selic", Poder360, https://www.poder360.com.br/poder-economia/brasil-volta-a-ter-2o-maior-juro-real-do-mundo-apos-alta-da-selic/ (2024.12.15.).

BRASIL(2008), *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*, Brasília: MF.

Cano, W., & Gonçalves da Silva, A. L. (2010), "Política industrial do governo Lula", Texto para Discussão, IE/UNICAMP, 181, pp. 1-27.

Confederação Nacional da Indústria (CNI)(2024, January 23), "Ser contra uma política industrial moderna é ser contra o desenvolvimento do país, diz

presidente da CNI", Agência de Notícias da Indústria, https://noticias.portaldaindustria.com.br/posicionamentos/ser-contra-uma-politica-industrial-moderna-e-ser-contra-o-desenvolvimento-do-pais-diz-presidente-da-cni/(2024.9.28.).

Dantas, F. (2024, January 23), "Nova política industrial não é isso tudo que parece ser", Estadão. https://www.estadao.com.br/economia/fernando-dantas/nova-politica-industrial-nao-e-isso-tudo-que-parece-ser(2024.9.3).

De Toni, Jackson(2012), "O Plano Brasil Maior e a Convergência das Políticas de Desenvolvimento 2011/2014", Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, Rio Grande do Sul, ABDI/MDIC.

Devlin, R., & Moguillansky, G. (2012), "What's new in the new industrial policy in Latin America?", World Bank Policy Research Working Paper, 6191, Inter-American Development Bank.

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2011), *Considerações sobre o Plano Brasil Maior;* Nota Técnica, 102, São Paulo: DIEESE.

Ferraz, J. C., Marques, F. S., & Alves Jr., A. J. (2014), "A contribuição do BNDES para a política industrial brasileira (2003~2014)", In *Dez anos de política industrial: balanço & perspectivas,* Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), pp.61-91.

Ferraz, João Carlos, David Kupfer, Felipe Silveira Marques(2014), "Industrial Policy as an Effective Development Tool: Lessons from Brazil," in José M. Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübleranд Richard Kozul-Wright (eds.), *Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development,* Geneva: ILO.

Florêncio, S. A. L. (2024, May 6), "Política industrial – Nova ou repetida? Interesse Nacional", https://interessenacional.com.br/portal/politica-industrial-nova-ou-repetida/( 2024.8.9).

Ganaka, C. (2024, February 7), "O que esperar da Nova Indústria Brasil", Jornal GGN, https://jornalggn.com.br/industria/o-que-esperar-da-nova-industria-brasil-por-cristiane-ganaka/(2024.9.30.).

Gaspi, R. H. de. (2023), "Forging alliances: political competition and industrial policy in democratic Brazil", *Third World Quarterly*, Doctoral School of Political Science, Public Policy, and International Relations, Central European University, Vienna, Austria, pp. 1-21.

Gaspi, R. H. de, & Silva, P. P. da (2024), "The Sectoral Politics of Industrial Policy Making in Brazil: A Polanyian Interpretation", *Development and Change*, 55(3), pp. 398-428.

Guandalini, G. (2024, January 22), "Nova Indústria Brasil, a 'nova' Nova Matriz Econômica", *Brazil Journal,* https://braziljournal.com/nova-industria-brasil-a-nova- nova-matriz-economica(2024.10.1.).

Guimaraes,, Eduardo Augusto; Veiga, Pedro da Motta; RiosI, Sandra Polónia(2018), "A experiência brasileira de política industrial: uma avaliação", *RBCE – A Revista da FUNCEX,* 134, pp. 50-67.

IBGE, https://www.ibge.gov.br(2024.9.10).

IEDI: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial(2004), *A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.*

_____(2011), *Carta IEDI: Uma Análise do Plano Brasil Maior,* 486.

_____(2008), *A Política de Desenvolvimento Produtivo.*

_____(2019), *Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional*

*comparada*.

IPEADATA(2024), http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx(2024.9.10.).

Juhász, R., Lane, N. J., & Rodrik, D. (2023), *The New Economics of Industrial Policy,* Working Paper, 31538, National Bureau of Economic Research.

Kasahara, Yuri; Botelho, Antonio José Junqueira(2016), "Catching up and Falling behind: An Appraisal of Brazilian Industrial Policy in the Twenty-First Century", *European Review of Latin American and Caribbean Studies,* 101, pp. 97-109.

Machado, João Guilherme Rocha(2022), *The Recent Industrial Policies in Brazil and Their Conditionalities: A Public Policy Perspective,* Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas.

Mazzucato, M. (2024, January 22), "A nova estratégia industrial brasileira: Missões são mais bem-sucedidas quando são claras e inspiradoras, e tocam diretamente em questões a respeito das quais as pessoas se importam", G1, https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/22/lula-lanca-nesta-segunda-feira-plano-para-impulsionar-industrias-nacionais.ghtml(2024.9.30).

_____(2022), *Transformational change in Latin America and the Caribbean-A mission-oriented approach*, ECLAC.

_____(2023a), "Written evidence submitted by Professor Mariana Mazzucato (IPO0075)", UK Parliament.

_____(2023b), *Innovation-driven inclusive and sustainable growth: challenges and opportunities for Brazil,* UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Policy Report 2023/06.

_____(2023c), *Inclusive and Sustainable Growth: Building public sector capabilities and a mission-oriented approach to industrial strategy,* Institute for Innovation and Public Purpose, University College London.

MDICS: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços(2024), *Nova Indústria Brasil – Forte, Transformadora e Sustentável: Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026.*

Nassif, A. (2024), "Nova Indústria Brasil: Uma avaliação crítica da nova política industrial brasileira", *RBCE – A Revista da FUNCEX,* 158, pp. 44-55.

OECD, https://www.oecd.org/en/countries/brazil.html(2024.9.10).

Pack, H., Saggi, K.(2006), "Is there a case for industrial policy? A critical survey", *World Bank Res. Obs,* 21, pp. 267-297.

Presidência da República, Casa Civil, Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (2023), "Decreto Nº 11.482, de 6 de Abril de 2023: Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI", https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11482.htm(2024.9.5.).

Ricz, J., & Schedelik, M. (2023), " Brazil's national champions strategy (2007-13): A critical appraisal", *Competition & Change,* pp. 1-26.

Rodrik, D. (2022), *An industrial policy for good jobs,* The Hamilton Project, Brookings Institution, pp.1-25.

Rufin, C., & Manzetti, L. (2019), "Institutions and Policy Choices: The New Left in Brazil", *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies,* 48(1), pp. 40 - 52.

Salerno, M. S. & Daher, T.(2006), *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce): balanço e perspectivas,* Brasília.

Schapiro, M. G.(2013), *Ativismo estatal e industrialismo defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira,* Texto para Discussão, 1856, Rio de Janeiro: IPEA.

Stein, G. de Q., & Herrlein Júnior, R. (2016), "Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003–2014)", *Planejamento e Políticas Públicas(PPP),* 47, pp. 251–287.

Stumm, M. G., Nunes, W., & Perissinotto, R.(2019), "Ideias, instituições e coalizões: as razões do fracasso da política industrial lulista", *Revista de Economia Política,* 39(4), pp. 736–754.

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development (2009), "The Relationship Between Competition and Industrial Policies in Promoting Economic Development", *TD/B/C.I/CLP/3*, Trade and Development Commission, Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy.

Warwick, Ken(2013), "Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends," OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers, 2.

Zanovelo, R. C. (2024), *Nova Indústria Brasil: Uma análise sobre a política industrial brasileira sob a égide de Lula III (Dissertação de Mestrado),* Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo: Fundação Getulio Vargas.

**<국문요약>**

본 연구는 룰라 3기 정부가 추진 중인 신산업정책(NIB)의 주요 특징을 분석하는 것을 주요 목적으로 한다. 특히, 2003년 노동자당(PT) 집권 이후 룰라 3기 정부의 신산업정책(NIB)에 이르기까지 네 차례에 걸쳐 추진된 브라질 산업정책을 △산업정책의 추진 환경과 목표, △주요 지원 분야, △지원 수단 및 재정(금융) 규모, △정책 추진 체계 등 네 가지 기준에 따라 비교 분석하여, NIB의 성공적 추진을 위한 과제를 도출하였다. 본 연구에서 도출한 과제는 △산업정책 추진의 정당성을 확보하기 위한 사회적 합의 도출, △산업정책의 선택과 집중, △재정지원 한계 극복, △보호주의 성격의 정책 완화, △통상정책과의 연계, △거시경제정책과의 조화, △체계적인 성과 모니터링 도입을 포함한 거버넌스 개선 등 일곱 가지로 요약할 수 있다.

주제어: 브라질, 신산업정책(NIB), 임무지향적 산업정책, 룰라 3기 정부, 그린 산업화 정책

▌논문투고일자: 2024년 10월 31일
▌심사완료일자: 2024년 11월 14일
▌게재확정일자: 2024년 12월 11일