

## 브라질 임시 정부 경제 정책의 향방

임두빈 교수  
부산외국어대학교 중남미지역원



지난 5월, 브라질 상원이 호세프 대통령의 탄핵 판결에 찬성함에 따라 180일 간 대통령의 직무가 정지되었다. 이에 미셰우 테메르 브라질 부통령이 임시 대통령직을 수행하게 되었다.

위와 관련하여, 부산외국어대학교 중남미지역원의 임두빈 교수에게 브라질 임시정부 경제 정책의 향방에 대한 인터뷰를 진행했다.



**KIEP** 대외경제정책연구원  
Korea Institute for International Economic Policy

30147 세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 경제정책동  
TEL 044-414-1076 E-MAIL [emerics@kiep.go.kr](mailto:emerics@kiep.go.kr)  
<http://www.emerics.org/> <http://www.kiep.go.kr/>

EMERiCs의 사전 동의 없이, 상업 상 또는 다른 목적으로 본 동향세미나의 내용을 전재하거나 제 3자에게 배포하는 것을 금합니다.  
본 이슈분석에 대한 저작권 책임은 연구진 본인에게 있으며 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.

## Q1.

현재 브라질 경제가 직면한 상황에 대해 설명해주시기 바랍니다.

최근 10년간 고속 경제성장을 보여주었던 브라질 경제는 1930년 이후 역사상 처음으로 2년 연속 마이너스 성장률을 기록하면서 경기 침체의 장기화 조짐을 보여주고 있다. 물가 상승으로 적극적 통화정책 대응이 제약되는 데다가 재정상황도 악화되는 난관에 직면해 있는 상황이다.

경기 침체의 주요 원인으로 첫째, 세계 경제침체에 따른 국제 원자재 시장에서 1차 산품에 대한 폭발적인 수요 급감과 그에 대응하지 못한 집권당의 경제 실책을 들 수 있으며, 둘째, 연립정당 간 불협화음, 페트로브라스(Petrobras) 부패 스캔들 수사(Lava Jato), 대통령 탄핵절차 개시에 따른 정치 불안을 들 수 있다. 그 외에도 80년 만의 가뭄, ‘지카 바이러스’와 같은 예상치 못한 악재까지 겹쳐 최악의 혼돈 속에서 최대의 경제 위기를 겪고 있다.

현재 호세프 대통령의 직무정지 후 가동한 테메르 임시정부의 친(親) 기업형 성장 정책의 조치가 시장과 소비자의 신뢰를 얻으면서 각종 경제 지표들이 조금씩 호조세를 보인다는 평가를 받고 있다. IMF를 비롯한 국내외 전문가들은 내년 브라질의 성장률을 1%로 조심스럽게 점치고 있으나, 8월 말로 예정된 호세프 대통령 탄핵심판 최종결과와 10월 초에 치를 지방선거 등 새 경제팀이 정책을 과감하게 그리고 안정적으로 끌어나가는 데 있어 불확실한 요소가 아직 많은 편이다.

## Q2.

브라질에 임시 정부가 구성된 배경에 대해 간략히 설명해주시기 바랍니다.

호세프 정부와 노동자당은 2014년 대선을 앞두고 성장세 유지를 위한 정부지출 확대를 사회간접자본에 대한 투자보다 저소득층의 사회 보장 및 복지 개선에 치중해왔으며, 이에 대한 재원 확보도 증세보다 세금감면을 통한 총수요 증가정책을 선택하였다.

그러나 감세 정책으로 소비와 경기가 살아나지도 않고 사회정책 또한 큰 실효를 거두지 못한 재정 정책의 실패로 시장의 신뢰를 잃어왔다.

인플레이션의 상승을 막기 위한 은행대출 축소와 금리 인상으로 결국 브라질의 경제성장이 멈추면서 내부 시장 위축을 불러왔고, 헤알화의 가치 하락으로 서민경제가 파탄이 났다. 설상가상으로 브라질 대형 건설업체들이 국영 석유 가스기업인 페트로브라스(Petrobras)에 막대한 뇌물을 상납한 것이 밝혀지고, 또한 이 뇌물 중 일부가 암달러상을 통한 돈세탁을 거쳐 노동자당(PT)을 포함한 주요 정당에 정치자금으로 흘러들어 갔다는 브라질 최대 부정부패 사건(Petrão)과 직면하게 된다.

경제위기로 고통받고 있던 브라질 국민의 분노는 룰라 전 대통령과 집권당인 노동자당에게 고스란히 돌아갔다. 부패에 직접 연루되지는 않았지만 룰라 전 대통령의 정치적 후계자인 호세프 대통령도 궁지에 몰릴 수밖에 없었다.

결국 호세프 대통령은 고립무원의 신세에 처하게 되는데, 한편으로는 룰라 전 대통령의 업적을 공중 분해시키고 성장과 분배 그 어느 쪽도 살리지 못했다는 친정(노동자당)의 비판과, 다른 한편으로는 부패사건의 수사망을 좁혀오는 갑갑한 ‘여성 대통령’과 노동자당의 차기 정권 재창출을 막으려는 세력들의 공격에 직면하게 된다.

결국 연정 파트너인 브라질민주운동당(PMDB) 소속이지만 부패사건의 핵심인물인 에두아르두 쿠냐 전(前) 하원의장이 대통령 탄핵 소추를 주도하였고, 탄핵소추 사유는 2014년 재선 당선을 위해 1기 집권 시에 과도한 정부지출로 인한 재정적자를 축소 조작함으로써 정부회계법(LRF)을 위반했다는 혐의였다.

5월 15일 호세프 대통령 탄핵안에 대한 상원 특위 의견서가 채택, 통과됨으로써 대통령의 직무가 최대 180일간 정지되었고, 탄핵심판 최종 결정일까지 테메르 부통령이 대통령 권한 대행으로 임시정부를 구성하게 되었다.

호세프 대통령의 탄핵이 확정될 경우, 테메르 권한대행이 호세프 대통령의 남은 임기인 2018년 말까지 대통령직을 수행하게 된다. 호세프 대통령 본인은 탄핵 후 향후 8년간 공직자 출마가 금지되며 노동자당은 14년 집권의 역사에 종지부를 찍고 존폐의 위기까지 맞이하게 된다.

## Q3.

테메르 대통령과 이번 정부  
부는 어떠한 성향을 표방  
하고 있습니까?

중도성향인 테메르 권한대행은 집권 첫날 부처 통폐합을 통해 임시정부 내각을 22개 부처로 축소했고, 새로 임명된 장관 전원을 백인 남성으로 채우는 보수적, 기득권 지향적인 성향을 보여 그동안 브라질이 이룬 사회통합의 노력에 역행하는 모습을 보였다.

실제로 호세프 대통령의 지지기반이 낙후된 북동부 지역과 저학력, 저소득층인 반면에 테메르 권한대행과 브라질민주운동당의 지지기반은 북동부지역 외 모든 지역의 고학력, 중상류층으로 구분된다.

대통령의 탄핵심판으로 인해 ‘정치적 쿠데타’를 일으켰다는 소리를 듣는 임시정부의 입장으로서는 대통령의 탄핵심판이 최종적으로 판결이 나는 8월 말 전까지 경제 회복에 관련된 빠르고 가시적인 성과를 보여줘야 하는 입장에 처해 있다. 따라서 거시적인 관점에서 성장과 분배의 균형적인 정책 도출을 기대하기는 어렵다고 볼 수 있다. 더불어 임시정부의 기본 정책의 방향이 증세와 과감한 정부지출 삭감, 노동·연금 개혁을 중심으로 재정적자를 줄인다는 방침이기 때문에, 테메르 권한대행은 각종 보조금 지급과 서민주택 보급 사업을 포함한 기타 사회보장사업의 예산을 삭감하겠다고 예고했다.

반면에 임시정부는 새 경제팀의 수장으로 대표적 친(親)시장 인사이자 중앙은행 총재 출신인 엔리케 메이렐리스(Enrique Meirelles)를 임명하고 또한, 경제부처에 독립성을 강화하여 정치적 간섭을 막겠다는 의지를 보여주고 있어 경제회복 대한 국내외 시장의 호의적인 반응을 어느 정도 끌어내는 데 성공했다는 평가를 받고 있다.

## Q4.

현재 임시 정부와 전 호세프 정부 간 정책 기조의 차이점은 무엇입니까?

테메르 임시정부는 호세프 정부가 경제성장이 정체된 가운데에서도 2014년 재선을 위한 포퓰리즘적 재정지출을 확대하다가 감당할 수 없는 위기에 빠지게 된 교훈을 잘 알고 있다. 이미 테메르 대통령 권한대행은 2015년 말부터 경제회복을 위한 “Ponte para Futuro(미래를 향한 다리)” 정책 보고서를 펴내면서 호세프 대통령과 의견을 달리해왔다.

따라서 경제 성장세 회복과 재정 건전성 확보를 주요 목표로 삼고 있는 테메르 임시정부는 “Minha Casa Minha Vida(서민주택 보급사업)”과 같은 복지정책의 지출을 최소화 또는 완전 폐지하고, 호세프 정부에서 수립한 국가 인프라 개선 프로젝트를 계속해서 추진하되, 국내외 투자를 활성화시키기 위해 2008년 글로벌 금융위기 이후 강화된 보호주의 정책(‘투자시장 개방’과 ‘규제 강화’를 동시에 추구)을 완화시켜 투자이익 기간을 단축하고 외국기업의 단독입찰을 허용하는 친(親)시장적 정책을 펴고 있다.

국가 경영의 양대 책무인 ‘경제성장’과 ‘사회보장’에서 한쪽으로 치우친 편향적인 조치를 통해 최저 소득자 및 차상위 소득 계층의 혜택이 큰 폭으로 줄어들 것으로 예상되어 임시정부의 경제회복 성과가 가시화된다고 해도 근본적인 문제 해결에 도달하지 못할 것이라는 우려와 함께 ‘제2의 주인과 노예시대’로 가는 사회갈등을 유발할 수 있는 우려를 보이고 있다.

## Q5.

현재 브라질 정부가 내놓은 대표적인 경제 개혁 정책과 그 목표는 무엇입니까?

현재 브라질 정부는 경제위기를 극복하기 위해 재정적자·공공부채 축소와 같은 ‘재정 건전화’와 시장의 신뢰회복을 통한 투자 확대 등 ‘경제 성장세 회복’을 최우선 정책과제 목표로 두고 있다.

정부지출제한 상한 설정, 연방정부 부처 통폐합(32개→22개) 및 공무원 감축, 각종 세금 우대·감면 및 최저임금 인상 중단 조치를 통한 정부지출 축소, 사회복지·연금개혁 추진, 국부펀드(Fundo Soberano) 해지와 브라질경제사회개발은행(BNDES) 자금 조기 회수 등의 조치를 통한 정부부채 감소 노력을 대표적인 재정정책으로 꼽을 수 있다.

대표적인 경제회복 정책으로는 향후 2년간 “Creceer(성장)” 프로그램을 통한 대대적인 인프라 사업 추진을 들 수 있다. 이는 호세프 정권이 수립한 사업에 근간을 두고 있지만 “Buy national” 차원에서 접근했던 호세프 정부와 다르게 민영화 허용으로 해외투자에 우호적인 유인책을 제공하는 노선을 채택하고 있다.

그리고 의회가 올해 기초재정수지 목표를 흑자에서 적자로 변경하는 법안을 조속히 승인해 주어 임시정부가 추진하는 경제회복정책에 힘을 실어주고 있다.

## Q6.

브라질 정부가 내놓은 정책에 대해 시민들과 투자자들은 어떻게 평가하고 있습니까?

사실 반복적인 롤러코스터 경제주기를 겪어 온 브라질에 있어, 테메르 경제팀이 내놓은 정책은 전혀 새로울 것이 없다. 5월 이후 지속적으로 발표되는 설문조사 결과를 봐도 브라질 국민이 호세프 대통령뿐만 아니라 테메르 권한대행에게 거는 기대는 실제로 아주 낮다. 브라질식으로 말하면 “같은 냄비 안에 들어있는 것”이다.

인구의 대다수를 차지하는 저소득층 국민은 임시정부의 이번 조치가 향후 진행될 사회복지사업 예산 삭감의 첫 단계가 될 것을 우려하고 있다. 지금 겪고 있는 불황 속에서 유일한 호황이 외주를 주는 용역산업 분야라는 사실도 새 경제팀의 정책에 두려움을 갖게 한다. 게다가 이 모든 것이 8월 말 탄핵심판 최종결정이라는 큰 변수가 도사리고 있어 인기도 없는 대통령 권한대행이 추진하는 정책이 단기간에 시장신뢰를 회복하고 제안된 정책들을 내실 있게 수행하기 어려울 것이라는 시민 의견이 많은 편이다.

반면 해외 투자자들에 있어 테메르 새 경제팀의 정책들은 매력적인 것으로 평가된다. 그러나 역시 8월 말이 최대 변수이다. 가장 최근인 7월 26일에 BBC 브라질이 72개 도시, 1,200명을 대상으로 집계한 설문결과에 따르면, 설문대상자의 52%가 조기 대선을 거친 새로운 지도자 선출을 유일한 해법으로 제시하고 있다.

다시 말해서 국민은 근본적으로 새로운 정책 제시보다는 새로운 냄비, 즉 좌우 진영을 막론하고 정치인 부패척결과 정치개혁을 바라는 것이다. 그러나 브라질 헌법상, 조기 대선 가능성은 의회의 3/5 이상의 승인을 거치거나 호세프와 테메르 권한대행이 올해 동시에 사임해야 가능한 만큼 실현되기 쉬운 사안은 아니다.

## Q7.

현 정부가 내놓은 정책이 브라질 경제가 직면한 문제를 극복하는데 적절하다고 생각하십니까?

정부지출 축소, 민영화, 각종 개발사업의 인허가 확대, 증세 등을 단계적인 전략으로 제시하여 당면 문제인 재정 적자를 줄이는데 주력하여 시장의 신뢰를 회복하고, 소진된 성장 동력과 재정 건전성 개선을 목표로 한 현실적인 정책이라고 평가된다.

그러나 브라질은 여전히 정치·경제적으로 불확실한 환경에 처해 있고, 기업인과 투자자들이 주목하고 있는 연금과 노동개혁, 비효율을 타파할 탈(脫)관료주의 개혁에 대한 구체성은 아직 명확하지 않다. 더불어 대부분의 정책이 금융시장에서 환영받고 생산과 인프라 투자에 장점을 가지진 않는 성격을 띠고 있다.

한 국가의 경제가 지속적인 성장을 달성하기 위해서는 발전 단계에 따라 교육, 인프라, 설비 등에 대한 적절한 투자가 이루어져 자본, 노동, 제도의 확충과 개선이 이루어져야 하므로 장기적인 시각에서 볼 때 정책의 효과가 한정적일 수밖에 없다고 본다.

오히려 현재 실행 중인 경제정책 대부분이 극빈층에 위협적인 요소로 작동할 수 있기 때문에 브라질의 경제 위기를 악화시킬 가능성이 있으며, 그동안 이룩한 사회통합 노력을 무위로 돌릴 수 있는 위험성을 내포하고 있다고 본다.

임시정부는 마치 1992년 미국 대선에서 클린턴이 “바보야, 문제는 경제야”라는 구호로 공화당을 꺾고 당선된 것과, 우리나라 이명박 정권이 탄생했던 배경처럼 모든 문제가 ‘경제 살리기’에 있는 것처럼 얘기하지만, 정작 브라질 경제에 필요한 정답은 “바보야, 문제는 정치개혁이야”일 것이다.

## Q8.

현재 상황을 극복하기 위해서 정부가 추가로 취해야 하는 조치는 무엇이라고 생각하십니까?

이번 임시정부의 내각 구성은 브라질 역사상 1979년 군부 시절 가이젤 대통령 이래 처음으로 백인 남성으로만 구성되었다. 의도적이든 아니든 간에 브라질이 그간 달성한 민주주의 역사에 역행하는 모습을 드러낸 만큼, 사회통합노력도 이해당사자 간 협의를 거쳐 보여줄 필요가 있다.

해외에서조차 이러한 내각구성의 모양새를 ‘과거 식민지 시대의 재현’, ‘과거 엘리트 계층의 재부상’이라고 일컬으며 시대에 역행하는 모습이라고 비판하고 있다.

더불어 임명한 23명의 장관 중 5명이 최대 부패사건을 수사 중인 ‘고압 세차작전(Lava Jato)’의 용의자 명단에 있었지만, 이번 임시정부에 장관으로 발탁되면서 자연스럽게 면책권을 가지게 된 점에도 주목할 필요가 있다. 용의자 중에서 유일하게 연방최고법원(STF)의 조사까지 받았던 임시정부의 주까 전 기획부 장관은 쿠냐 전 하원의장의 호세프 대통령에 대한 탄핵소추가 본인들에게 총구가 겨눠지는 ‘고압 세차작전’을 막기 위한 정치적 쿠데타였다는 취지의 본인 발언이 담긴 통화 녹취록이 유출되면서 장관직에서 사임한 바 있다.

작금의 노동자당이 큰 위기를 맞게 되었지만 지난 13년간 이룩한 긍정적인 성과를 부정하긴 어렵다. 과거에 비해 지금의 브라질 국민의 요구 수준은 월드컵이나 올림픽 개최를 자랑스러워하며 자신들의 권익을 양보하는 수준을 훨씬 뛰어넘었다. 오히려 소수의 상류층과 정치인들의 사고가 과거에서 벗어나지 못한 현상을 보여주고 있다. 임시정부가 ‘정치적 쿠데타’라는 오명을 벗고 국민의 눈높이 수준에 다가가기 위해서는 ‘고압 세차작전’과 같은 부패수사를 엄정하고 투명하게 집행하여 진정성 있는 개혁과 변화의 의지를 국민과 공감하는 노력이 절실하다고 본다. 그리고 룰라시대 이후 호세프 대통령 시기에 멈춰버린 대외적인 다자간 협력 드라이브도 재생시켜야 할 것이라 본다.

## Q9.

테메르 정권이 추진하고 있는 정책들이 의회를 순탄하게 통과할 것으로 전망하십니까?

테메르 정권은 의회 내 견고한 정치동맹을 비교적 성공적으로 유지하여 확보한 의회와, 주지사들의 지지를 기반으로 이미 금년도 기초재정수지 적자목표치를 1,750억 헤알(한화 약 59조 원)로 축소하는 수정안, 부처 통폐합을 통한 공무원 4천 명 감축, 연방정부수익해제(DRU) 증액 승인, ‘공기업 책임법(governança statais)’과 같은 중요한 경제정책을 조기에 의회 승인을 받아 시행 중이다.



물론 이러한 정책에 대한 불확실성은 배제할 수 없지만, 비즈니스 환경 개선 조치 차원에서 시장의 좋은 평가를 받고 있다. 상기 정책의 의회 승인이 반드시 임시정부를 지원한다는 증거는 아니지만 비교적 긍정적인 평가를 받고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이미 논란을 빚고 있는 연금·노동 개혁, 교육, 보건, 치안 문제 개선, 연방정부와 주 정부 간 채무이행 재협상 결정, 전년도 인플레이션율에 기초한 ‘공공지출 청구제한 안’과 같은 헌법 개정안은 의회 정족수의 2/3 이상의 지지가 필요한 사안들이기 때문에 난관이 예상된다.

#### Q10.

정부 정책이 시행된다면 브라질 경제에 어떠한 영향을 끼칠 것으로 예상하십니까?

앞에서 언급했듯이 임시정부의 경제정책 방향은 지우마 정부와 비교해서 경제풀이에 ‘교과서적인 접근’을 하고 있어 그 타당성은 인정되지만, 고도의 정치력이 필요한 중요사안들에 대한 의회 승인과 사회적 합의가 필요한 만큼 제한적이 될 가능성이 높다고 본다.

하지만 정부지출 상한제가 도입된다면 재정적자 및 공공부채 감소에 효과가 기대된다. 증세 없이 세입이 감소하는 추세에서 90% 이상 대부분의 고정적인 정부지출이 연금지급 등과 같은 것이기 때문에 전격적인 연금개혁 없이 다른 조치들로 재정 안정화를 이루기 어려워 보인다.

인프라 사업 같은 투자 중심의 경기부양에는 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상되나 자본, 노동, 생산성 같은 향후 지속발전에 필요한 성장기반에 대한 영향은 미미할 것으로 예상된다.