

브라질 연금개혁 그 이후

오성주 수석연구원, 신성장/그룹사업연구센터 (supremo9@posri.re.kr)

목차

1. 브라질 연금개혁 성공의 의미
2. 브라질 정부 정책 동향
3. 연금개혁 이후 정책 변화 전망
4. 시사점 및 고려 요인

Executive Summary

- 지난 10월 브라질 연금개혁 법안이 8개월 만에 본회의를 무사 통과하면서 보우소나루 정부의 향후 개혁 추진에도 청신호로 작용
 - 본회의 찬성 60표, 반대 19표로 연금 개혁안이 최종 통과, 수급연령 상향 및 납부 기간 확대로 향후 10년 동안 8,000억 헤알 공공지출 감소 효과 기대
 - 이번 연금개혁 입법화 성공으로 브라질은 투자자들에게 정부 정책의 신뢰를 획득하고 향후 계속될 경제 개혁 추진 동력도 확보하는 일거양득의 효과
- 브라질은 재정의 45% 이상을 사회보장 비용으로 지출하며, 2019년 정부 부채가 GDP의 80% 수준에 도달, 재정 적자가 성장의 가장 큰 제약 요인 중 하나로 평가
 - GDP 대비 연금 지출은 13%(2018년) 수준으로 OECD 평균인 8%를 크게 상회, 특히 민간부문 연금 적자도 빠르게 증가하고 있어 개선 필요
 - 또한 브라질 인구의 빠른 고령화가 예상되는 가운데 현재의 연금 제도 및 수급 구조상 수령 시점의 상향 없이는 향후 재정 위기에 직면
- 보우소나루 정부는 정책 우선 순위를 재정수지 균형과 공기업 민영화 등을 통한 효율성 확대에 두고, 이를 위해 경제부처 통합과 인프라 부 신설
 - 비즈니스 환경 개선을 목표로 親시장 정책을 강화하는 동시에 자유주의 무역 확대, 부정부패 척결 및 치안 강화를 우선적으로 추진
 - 한편, 연금개혁을 비롯해 교육·노동·환경 분야의 보조금 축소 등 개혁 추진에 반대하는 반정부 시위가 격화되면서 사회 갈등은 심화 추세
- 연금개혁 성공으로 탄력 받은 보우소나루 정부는 재정 감축 노력을 지속하면서 세제 개혁, 인프라 투자 및 교역 확대를 위해 시장 개방에 중점을 둘 것으로 전망
 - 복잡하고 중복적인 조세 제도를 개선, 세목을 단순화하고 가계 및 기업의 세율 인하를 통해 소비 증진과 민간 투자 확대를 유도
 - 현재의 인프라 수준을 개선하기 위해 민관 공동 펀드를 조성하여 투자의 효율성을 강화하는 한편, 대외 관세 동맹 역할에만 집중하고 있는 MERCOSUR 를 과감히 개혁, 시장 개방 및 교역 확대 노력
- 해외 투자자들의 브라질 투자는 당분간 더 유망할 것으로 전망되며, 브라질 정부는 美 금리·통화 정책을 주시하면서 적극적 금리 정책 등으로 대응 예상
 - EU와 협력 외에도 미국, 중국 등을 상대로 인프라 투자 유치를 적극 시도할 것으로 보이며, 중국이 추진 중인 BRI 참여는 장기적 관점에서 신중히 검토 예상
- 통상 정책과 관련, 과거 수입 대체 산업화의 영향으로 변화 속도는 느리나 시장 개방과 교역 다변화는 현 정부의 핵심 개혁 정책으로 지속 추진 전망
- 한편, 최근 중남미 국가들의 아시아와의 교류 및 협력 사업에 대한 관심이 크게 증가하고 있어 한국 기업들의 시장 진출 기회로 활용 필요
 - 상품 교역 외, 건설·인프라 분야 등에서 현지 정부 및 개발은행(MDB)과 공조를 통해 민관협력프로그램(PPP)을 선제적으로 제안하여 시장 선점 기회로 활용

1. 브라질 연금개혁 성공의 의미

□ 지난 10월 브라질 연금개혁 법안이 8개월 만에 본회의를 무사 통과하면서 보우소나루 정부의 향후 개혁 추진에도 청신호로 작용

○ 10월 22일, 본회의 2차 표결에서 찬성 60표, 반대 19표로 연금 개혁안이 최종 통과, 연금 수급 연령 상향 및 납부 기간 확대로 향후 10년 동안 최소 8,000억 헤알(한화 약 230조원) 공공지출 감소 효과 기대

- 이번에 통과된 연금 개혁안은 2017년 3월 전임 테메르 정부가 처음 제안한 법안을 현 보우소나루 정부가 승계하고, 올해 7월 다시 내놓은 수정안으로서 원안(향후 10년간 1조 2,370억 헤알 축소)보다는 다소 후퇴

○ 보우소나루 정부는 이번 연금개혁 입법화에 성공함으로써 국내·외 투자자들에게 정부 정책의 신뢰를 획득하고 향후 계속될 경제 개혁 추진 동력도 확보하는 일거양득(一舉兩得) 효과

- 연금개혁 성공 소식에 브라질 주식 시장은 크게 반등하여 11월 4일, 브라질 보베스파 지수가 장중 10만 9천 포인트를 넘어서며 사상 최대치를 기록

- 채권 시장 또한, 10월 30일 브라질 중앙은행의 금리 인하에 힘입어 수익률이 빠르게 회복되면서 오히려 단기 과열 양상

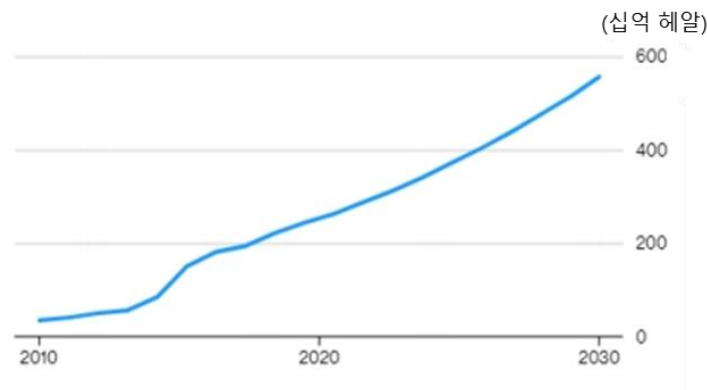
※ 또한 이번 연금개혁 성공으로 브라질은 다른 중남미와 달리 이해 관계자들의 대립에도 설득과 타협을 통해 직면한 재정 문제를 스스로 해결할 수 있는 체질을 갖추었음을 투자자들에게 각인

□ 브라질은 정부 재정의 45% 이상을 사회 보장 비용으로 지출하며, 공공 부채가 급증하면서 2019년 GDP 대비 정부 부채가 80% 수준에 도달, 재정 적자가 성장의 가장 큰 제약 요인 중 하나로 부각

○ GDP 대비 연금 지출은 13%(2018년) 수준으로 OECD 평균인 8%를 크게 상회, 특히 민간부문 연금 적자도 빠르게 증가하면서 개선 필요

- 2018년 연금 지출은 1,952억 헤알, 2019년은 2,180억 헤알로 예상되는데, 이러한 추세가 지속되면서 브라질 정부 부채가 2013년 GDP 대비 51%에서 2018년 76.7%로 급증하는 원인으로 작용

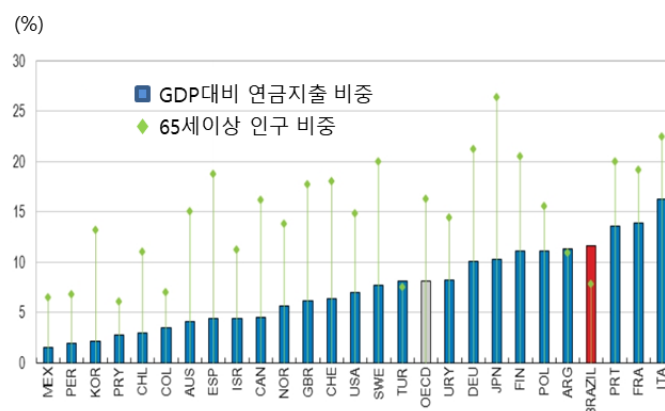
〈브라질 연금 적자 추이〉



출처: Independent Fiscal Institution 2019(추정치), OECD(2018)에서 재인용

- 또한 브라질 인구의 빠른 고령화가 예상되는 가운데 현재의 연금 제도 및 수급 구조상 수령 시점의 상향 없이는 향후 재정 위기에 직면
 - 2019년 기준, 현재 65세 이상 인구 비율은 전체의 9.5% 수준이나 2060년에는 25.5%까지 증가 전망

〈GDP대비 연금 지출 비교〉



출처: OECD Economic Surveys Brazil 2018

2. 브라질 정부 정책 동향

- 현 정부는 출범 초기부터 정책 우선 순위를 재정 수지 균형과 공기업 민영화 등 효율성 확대에 두고, 이를 실행 위해 경제부처 통합 및 인프라 부 신설
- 재정 수지 균형을 위해 정부 규모를 축소하고 재정 관리 강화를 위해

재무부, 기획부, 통상개발부를 통합한 경제부(Ministério da Economia)를 신설, 시카고 학파 출신 파울로 게지스(Paulo Guedes)를 장관으로 임명

- 연방 정부 부처를 29→22개로 축소하여 관료주의를 해소하고, 연금개혁 외, 교육·복지 예산 축소, 공공 임금 조정 및 최저 임금의 인상폭 제한을 추진
- 공공 자산 매각과 공기업 민영화를 통해 확보한 예산으로 인프라 건설 및 투자를 강화하기 위해 인프라 부(Ministério da Infraestrutura)를 신설
 - 정부가 소유한 공항, 철도, 항구, 광물 광산, 교통 사업 등과 초대형 공기업인 Petrobras, Eletrobras의 정부 지분도 민간에 매각 추진

□ 또한 비즈니스 환경 개선을 목표로 親시장 정책을 강화하는 동시에 자유주의 무역 확대, 부정부패 척결 및 치안 강화를 우선적으로 추진

- 부정축재 엄벌 및 부패 예방을 목적으로 10대 개혁 입법을 추진하고, 치안 강화를 위해 총기 규제 완화 등 추진
- 폐쇄적인 MERCOSUR(남미공동시장) 중심 교역에서 탈피, 아시아 시장 등 교역 다각화를 추진하고 미국과도 우호적 협력 관계를 새롭게 구축
 - 또한 반미 성향이 강한 정치 공동체인 UNASUR(남미국가연합)에서 탈퇴하고, 자유주의 성향의 PROSUR(프로수르)를 결성
 - ※ MERCOSUR(Mercado Común del Sur): 1991년 미국 주도의 新자유주의에 대응하기 위해 브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이간 결성한 대외 관세 동맹. 추후 가입한 베네수엘라는 절차 미준수 문제 등으로 현재 자격 정지
 - ※ UNASUR(Unión de Naciones Suramericanas): 2008년 차베스(베), 룰라(브), 키르치네르(아) 대통령 주도로 남미 12개국이 모인 반미·좌파 성향 정치연합, 2010년 중반 이후, 핑크 타이드 퇴조와 최근 브라질의 탈퇴로 사실상 해체
 - ※ PROSUR(Progreso y Desarrollo de América del Sur): 2019년 브라질 보우소나루 정부 출범과 함께 아르헨티나, 콜롬비아, 칠레, 페루, 파라과이, 에콰도르 등 7개국 주도로 시장경제와 자유민주주의 가치를 내세워 만든 정치 동맹

□ 한편 연금개혁을 비롯해 교육·노동·환경 분야의 정부 보조금 축소 등 개혁 추진에 반대하는 국민들의 반정부 시위가 격화되면서 사회 갈등은 심화 추세

- 최근 여당인 사회자유당(PSL) 내부에서도 보우소나루 정부의 극우주의 정책을 둘러싼 갈등이 심화되면서 지난 11월 21일, 보우소나루 대통령이 결국 탈당, '브라질을 위한 동맹(APB)'을 창당

3. 연금개혁 이후 정책 변화 전망

□ 연금개혁 성공으로 탄력을 받은 보우소나루 정부는 재정 감축 노력을 지속하면서 향후 세제 개혁, 인프라 부문 투자 및 교역 확대를 위해 시장 개방에 중점을 둘 것으로 전망

○ 복잡하고 중복적인 부과로 비효율과 분배 왜곡을 야기한다고 비판 받는 조세 제도를 개선, 세금 항목을 단순화하고 가계와 기업의 세율 인하를 통해 소비 증진과 민간 투자 확대를 유도

- 상품유통세(ICMS) 등 왜곡된 세제와 현재 정부 수입에 문제가 없는 세목부터 순차적으로 개혁해 나갈 것으로 예상

○ 전임 정부의 공공 투자 축소로 더 열악해진 인프라 수준을 개선하기 위해 민간 자본과 함께 공공 펀드를 조성하여 인프라 투자 및 효율성 강화

- 2018년 기준, 브라질 인프라의 정부 자본 형성은 GDP 대비 39% 수준으로 BRICS 및 신흥국 평균인 88~112%에 크게 못 미치며, 이는 ‘브라질 코스트(Brazil Cost)’를 야기하는 대표적인 원인으로 부각됨

- 보우소나루 정부는 현재 GDP 대비 2% 수준인 인프라 투자를 중남미와 신흥국 평균 수준인 5.4~6.2%로 확대 예정이며, 투자 방식은 자원 조달의 효율성을 위해 정부와 민간이 함께 참여하는 PPP 모델이 유력

〈주요 인프라 및 민영화 프로젝트 진행 현황〉

분야	사업 내용	발주기관	사업 규모(R\$)	입찰 예상 시기	진행단계*
고속도로	Minas Gerais—Rio de Janeiro BR-040 국도 운영 양도 사업	브라질 연방정부	-	2019년 4분기	1단계 : 타당성 조사(Estudos)
고속도로	Mato Grosso—Roraima BR-364 국도 운영 양도 사업	브라질 연방정부	-	2019년 4분기	1단계 : 타당성 조사(Estudos)
...					
공항	BLOCO CENTRAL - 중부지역 고이아스주(1), 마라냥주(2), 피아우이주(1), 토크안투스주(1), 페르남부쿠주(1) 등 공항 6개	브라질 연방정부	17억	2020년 4분기	1단계 : 타당성 조사(Estudos)
공항	중서부 지역 4개 공항 - 마투그로수주(4) 운영권 매각	브라질 연방정부	8억	-	6단계 : 입찰 완료(Contrato)
광물	Goiás주BomJardim광산구리채취사업	브라질 연방정부	6천만	-	3단계 : 연방회계 감사원 심사 (Acórdão TCU)
광물	Tocantins주 Palmeirópolis 광산 아연광물 채취 사업	브라질 연방정부	1.5천만	2019년 2분기	5단계 : 입찰 진행(Leilão)
교통	포르투알레그리 고속버스 터미널 운영 양도 사업	히우그란지두술 주정부	-	-	초기 단계
...					
철도	Pará - Maranhão 철도 운영 양도 사업	브라질 연방정부	-	2019년 2분기	초기 단계
철도	브라질 Centro-Atlântico 철도 운영 양도 사업	브라질 연방정부	-	2019년 3분기	초기 단계
항구	Pernambuco주 Suape 항구 석유제품 저장탱크 건설 사업	브라질 연방정부	-	2019년 2분기	초기 단계
항구	피아우이주 Suape시 항구 차량 터미널 건설 사업	브라질 연방정부	750만	2019년 3분기	2단계 : 공청(Consulta Pública)

출처: 외교부 중남미 인프라 협력센터

○ 한편 보우소나루 정부는 1991년 출범한 이래 교역 부진과 대외 관세동맹

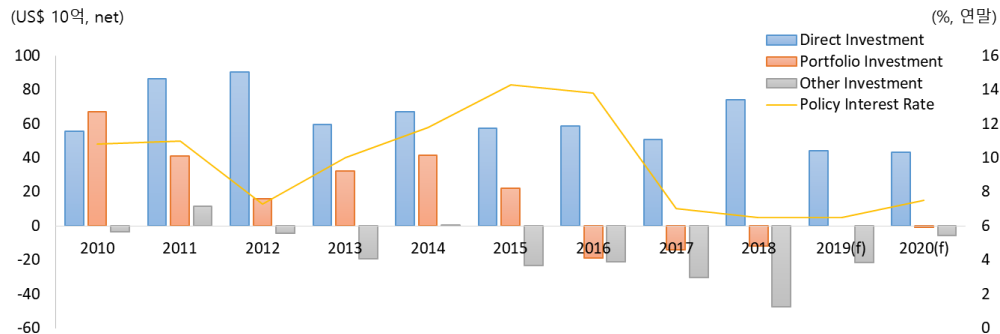
역할에만 집중하고 있는 MERCOSUR 체제를 과감히 개혁하고 시장 개방을 확대하는 방향으로 무역 정책 수립

- 브라질을 비롯한 MERCOSUR 회원국은 1990년대 이후 사실상 관세가 동결되어 온 상태이며 반덤핑 관세 및 비관세 장벽도 매우 높은 편임
 - 브라질의 경우, 수입 품목별로 자동차 35%, 전기·전자 20%, IT·자본재 14%, 육류 10~12%, 와인 20%, 담배 14~20%, 의류 원단 4~26% 수준이며, 회원국 간에도 관세 상이
- 보우소나루 정부 출범 이후인 지난 6월, MERCOSUR는 회원국 간 공조로 EU와 무역 협정을 최종 타결하였으며, 시장 개방 확대를 위해 현재 한국, 미국 등과도 협상을 진행 중임
- 또한 아르헨티나에서 페론주의 성향 정부가 출범하는 12월 10일 전까지 시장 자유화 조치를 확대하기 위해 MERCOSUR의 대외공동관세(TEC)를 올 연말까지 평균 14%에서 절반으로 낮추는 방안을 추진

4. 시사점 및 고려 요인

- 이번 연금개혁의 성공으로 해외 투자자들의 브라질 투자는 더 유망할 것으로 전망되며, 보우소나루 정부는 美 금리·통화 정책 변화를 예의 주시하면서 적극적 금리 정책을 통해 효율적으로 관리 노력
- 브라질은 지난 20여 년간 높은 성장 잠재력으로 인해 해외 투자자들의 매력적인 투자처로 인식되어 왔으며, 매년 U\$400억~900억의 대규모 자본이 유입되어 경상 적자를 상쇄하고도 충분한 외환 보유고를 유지
- 외국인직접투자(FDI)는 2014년 U\$864억을 전 고점으로 점차 하락하다가 2018년 U\$732억을 기록하면서 반등에 성공하며 상승 추세 유지 전망
- 포트폴리오 투자(PI)의 경우, 1990년대 시장 개방 계기로 대규모 투자를 유치한 이후, 글로벌 자금의 급격한 유·출입을 예방하기 위해 과감한 정책 금리와 금융거래세(토빈세) 등 활용해 시장 혼란 방지 노력

〈브라질 자본수지 추이〉



출처: 2019.5월 포스코경영연구원 종합

□ 신설된 인프라 부처를 중심으로 기존 EU와의 협력 외에도 미국, 중국 등을 상대로 향후 적극적인 인프라 투자 유치를 시도할 것으로 보이며, 중국의 BRI(일대일로) 참여는 장기적 관점에서 신중한 검토 예상

○ 최근 미-중 갈등이 확산되면서 글로벌 교역과 투자 모두 위축되는 상황이지만 브라질은 오히려 양국과 협력 확대에 큰 수혜를 얻고 있어, 어느 한쪽을 적극 지지하지 않는 줄타기 전략을 지속할 것으로 예상

- 브라질은 OECD 가입 지지, 수입 규제 완화, 알칸타라 기지의 상업적 활용 이슈 등 미국의 협력이 필요하며, 최근 중국의 브라질 진출과 자산 매입 증가에 대한 경계에도 실질적 도움을 받고 있어 양국 모두와 우호 관계 필요

□ 통상 정책과 관련, 과거 수입 대체 산업화의 영향으로 변화 속도는 느리나 시장 개방과 교역 다변화는 보우소나루 정부의 핵심 개혁 정책 중 하나로 지속 추진 전망

○ 현재 브라질 산업계의 강력한 반대로 과감히 추진하기는 어려운 여건이나, 보우소나루 정부는 시장 개방 정책을 저성장 탈출, 투자 유치 활성화 및 인프라 개발, 서방국과의 관계 개선 도구로 적극 활용

□ 브라질과 MERCOSUR의 교역 다변화 추세 속, 최근 아시아 국가들과의 교류 확대에 협력 사업에 대한 관심이 증가하고 있어 한국 기업들의 시장 진출 기회로 활용 필요

○ 최근 중국 진출 증가로 중남미에서 아시아 국가들과의 협력 사업에 관심이 증가하는 추세이므로, 한국이 韓·中·日 간 시장 진출 경쟁에서 주도권을 확보할 수 있도록 한-MERCOSUR 무역협정(TA)의 조속한 마무리 필요

- 상품 교역 외에도 건설·인프라 분야 등에서 현지 정부 및 역내 개발은행(MDB)과 공조를 통해 민관협력 프로그램(PPP)을 개발하고, 선제적 제안을 통해 시장 선점 기회로 활용할 필요
- ※ 한편 12월 아르헨티나의 정권 교체 및 보호무역 회귀로 MERCOSUR의 대외 정책을 두고 양국 간 충돌 우려가 있으며, 최근 중남미 국가들의 반정부 시위 확산 속 브라질 개혁 정책에 대한 보우소나루 정부의 정치적 고려에 따라 추진 시기가 다소 지연될 가능성

이 자료에 나타난 내용은 포스코경영연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.

[참고자료]

[보고서]

오성주, “한-메르코수르 무역협정의 전망과 기회 요인”, 한국외대 세미나, 2019. 10

오성주, “2020년 브라질 경제 전망”, 매경아웃룩, 2019. 10

오성주, “브라질 신정부 정책과 한-메르코수르 TA협상 전망”, KIEP 세미나, 2019. 6

[홈페이지]

IHS Connect (connect.ihs.com/home)

OECD (www.oecd.org/economy)

World Bank (www.worldbank.org)

IMF (www.imf.org)

외교부 중남미 자원·인프라·신산업 협력센터 (energia.mofa.go.kr)

대외경제정책연구원 (www.kiep.go.kr)