

브라질의 사회보장법제에 관한 연구

김 정 현



비교법제 연구 13-20-⑬

브라질의 사회보장법제에 관한 연구

김 정 현



브라질의 사회보장 법제에 관한 연구

A study on the Brazilian social security
legislation

연구자 : 김정현(부연구위원)
Kim, Jung-Hyun

2013. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 브라질은 1970년대와 1980년대의 방만한 재정운영의 결과로 심각한 경제위기를 경험하였지만, 2000년대 접어들면서 비약적인 경제성장과 사회안전망 구축을 동시에 이룩함.
- 브라질 경제가 성장하게 된 배경에는 경제성장과 분배가 조화롭게 이루어지고, 정부와 시장의 역할이 적절하게 분배되도록 한 브라질 사회보장제도의 뒷받침이 있었음
- 브라질이 성장과 분배를 적절하게 조화하는 데 성공할 수 있었던 사회보장법제에 대해 연구함으로써 향후 한국사회의 성장-복지논쟁에 대한 시사점을 제시하고자 함

II. 주요 내용

- 브라질의 사회보장제도의 발달과 변천
 - 1988년 헌법은 총체적인 사회보장체계를 구축하기 위한 최초의 헌법으로서의 성격. 이에 바탕해 현재의 사회보장제도의 기틀이 마련됨
- 브라질의 사회보장법의 주요내용

- 연방정부와 주정부의 관계, 사회복지수당, 빈곤퇴치 프로젝트 등에 대해 규정
- 불사파밀리아 프로그램
 - 17세 이하의 자녀가 학교에 출석해야 빈곤가정은 지원금을 수령할 수 있도록 함
 - 이를 통해 빈곤층의 취학률이 높아짐

Ⅲ. 기대효과

- 브라질의 보육법제를 면밀히 조사·분석함으로써 향후 한국의 사회보장정책 개선시 기초자료로 활용
- 브라질 사회보장법제의 시사점
 - 경제성장의 과실을 사회의 극빈층에게 적극적으로 나누어 주춤
 - 복지정책의 수혜자가 급부를 받기 위해서는 일정한 의무를 이행해야 하는 방식 고려

▶ 주제어 : 브라질, 사회적 기본권, 사회보장법, 복지제도, 불사파밀리아프로그램

Abstract

I . Background and objective

- Brazil has achieved rapid economic growth and strengthening social security net at the same time from 2000's even after experiencing serious economic crisis resulting from the lax financial operation in 1970's and 1980's.
- In background of the economic growth of Brazil, there was a social security which supported harmonizing economic growth with distribution and balancing the role of government and market.
- To implicate the issue of growth-welfare in the future of Korean society by studying the social security law that helped the success of Brazil in balancing its growth and distribution.

II . Contents

- Development and transition of Brazilian social security system
 - 1988 Constitution is the first constitution which paved the way for the current social security system. It based on its character for building social security in overall

- Main contents of Brazilian social security law
 - It defines the relationship between federal government and state government, welfare payment and antipoverty project.
- Instruction and analysis of Bolsa Familia Program
 - Allow poor family to receive the support fund only when their under 17 children attend a class.
 - The rate of school enrollment from the poor family increases by this

III. Expectation

- To make the use of base line data for improving Korean social security policy by the close research and analysis of Brazilian childcare legislation.
- Implication of Brazilian social security law
 - Active distribution of fruits to the destitute poor coming from economic growth
 - Introduce a method that beneficiary of welfare policy should redeem a certain level of duty to receive the support

▶▶ Key word : Brazil, Social Right, social security law, Social Welfare System, Bolsa Familia Program

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 필요성과 목적	9
제 2 절 연구의 범위	11
제 2 장 브라질의 사회보장제도의 발달과 변천과정	13
제 1 절 브라질헌법과 사회보장제도	13
I. 헌법의 변천	13
II. 현행 헌법상 사회질서에 관한 규정과 사회적 기본권의 변화	16
제 2 절 사회보장제도의 발달	19
I. 1930년대부터 1980년대까지의 사회보장제도	19
II. 1988년 헌법상 사회보장제도	22
제 3 장 사회보장법의 체계와 내용	27
제 1 절 사회보장법의 헌법적 근거	27
제 2 절 사회보장법의 주요내용	29
I. 체 계	29
II. 주요내용	29
제 3 절 사회보장법의 효과	38

제 4 장 불사 파밀리아 프로그램의 체계와 내용	41
제 1 절 규범적 근거와 체계	41
I. 불사 파밀리아 프로그램의 제도화	41
II. 주요 내용	42
제 2 절 정책적 효과	50
제 5 장 결 론	53
제 1 절 한국과의 법체계상 차이점	53
제 2 절 시사점	54
참 고 문 헌	57

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

현재 한국사회의 가장 뜨거운 논쟁이 되고 있는 사안은 복지정책의 확대 범위이다. 성장과 분배, 효율성과 형평성이라는 가치와 철학의 대립에 바탕해 복지서비스의 수혜자의 대상과 범위를 어떻게 설정할 지에 관한 양론이 팽팽하게 맞서고 있는 형국이다. 그렇다면 과연 경제성장과 복지확대의 선순환은 불가능한 것인가라는 문제의식에서 본 연구는 출발했다.

2000년대 이후 브라질의 급격한 변화는 세계의 주목을 받고 있다. 2003년 BRICs¹⁾라는 용어가 최초로 사용되면서, 브라질 경제는 세계 경제계의 화두가 되었다. 브라질은 1970년대와 1980년대의 방만한 재정운영의 결과로 심각한 경제위기를 경험하였고, 급기야 1998년 IMF로부터 구제금융을 지원받기에 이르렀다. 브라질은 IMF의 다양한 구조조정프로그램을 시행하면서, 혹독한 체질개선을 하기 시작했고, 2003년부터 수출증가율이 30%를 넘어섰으며, 2005년에는 무역수지흑자를 기록했다. 2000년대 이후의 브라질은 비약적인 경제성장과 사회안전망 구축을 동시에 이룩하였다. 이를 계기로 2012년에는 GDP대비 영국 다음으로 세계 7대 경제국가로 자리매김하였다.²⁾ 또한 글로벌 경제위기속에서도 높은 경제성장률을 유지하면서 BRICs신흥경제국의 대표주자로 부상하고 있다.

1) BRICs는 2003년 미국의 투자은행인 골드먼삭스그룹 보고서에서 처음 등장한 용어이다. 브라질(Brazil)·러시아(Russia)·인도(India)·중국(China) 등 4국의 영문 머리 글자를 딴 것이다. 이후 남아프리카공화국을 추가했다. 현재 2000년대를 전후해 빠른 경제성장을 거듭하고 있는 브라질·러시아·인도·중국·남아프리카공화국의 신흥경제 5국을 일컫는 용어로 사용된다.(출처: 두산백과, 브릭스, 최종접속: 2013.9.1)

2) 2012년 명목 GDP 기준으로 브라질은 2조 4,497억달러를 달성해 세계 제7위의 규모이고, 한국의 경우 1조 1,635억달러로 제15위였다.

최근 들어 브라질의 경제성장률이 둔화되고 있고,³⁾ 2013년 6월 버스요금 인상에서 비롯된 시위는 20년 만에 최대 규모 수준으로까지 확대되며 심각한 사회문제로 확대되기도 했다⁴⁾ 하지만 브라질 경제가 체질개선을 거듭하며, 1970-90년대에 비해 괄목할 만한 발전을 이룩한 것은 부인할 수 없는 사실이다. 이처럼 브라질 경제가 발전하게 된 배경에는 경제성장과 분배가 조화롭게 이루어지고, 정부와 시장의 역할이 적절하게 분배되도록 한 브라질 사회보장제도의 뒷받침이 있었다.

브라질의 사회보장제도는 1946년-1963년의 기간 동안에는 파퓰리즘적 성격이 강했고, 이마저도 1980년대의 경제위기를 겪으면서 사회기반이 붕괴되었다. 기존의 사회보장제도가 빈곤층에 대한 자선적 성격이 강했다면, 1988년 헌법 제정 이후 총체적인 사회보장체계를 구축했다.⁵⁾

1993년 제정된 사회보장법 (Social Assistance Law, Lei Orgânica de Assistência Social LOAS)에 기초한 지속적인 현금지급제도(Continuous Cash Benefits: BPC- Benefício de Prestação Continuada)에 따라 빈곤계층과 지체부자유자들에게 일정수준의 생계를 보장했다.⁶⁾ 그리고 Cardoso 대통령부터 구상되어, Lula정부 및 현 Dilma정부까지 지속되고 있는 불사파밀리아 프로그램(Bolsa Família, 조건부가족급여제도)는 ‘LEI No 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004’에 근거해 시행되고 있다. 이는 빈곤층의 취학연령 아동들이 경제적 이유로 인해 교육을 받지 못하는 것을 방지하기 위해 취학조건부로 가족수당을 지급하는 제도

3) 2010년 7.5%까지 치솟았던 경제성장률은 2012년 0.9%로 급락했다.

4) 버스요금인상 철회요구에서 비롯된 시위는 정부의 무리한 공공지출 확대에 대한 반대, 정치권의 부패에 대한 비판, 경찰의 강경진압에 대한 항의 등과 맞물리면서 시위규모가 확대되었다.

5) 최대원, “브라질의 경제민주화 관련 법제 및 정책”, 『최신외국법제정보』, 제10호, 2012, 56면.

6) 최대원, 앞의 글, 58면.

이다. Bolsa Familia 프로그램을 통해 빈곤층의 아동취학률이 높아지게 되었다. 경제적 이유로 인해 자식을 학교에 보내지 않던 가정에서 수당을 받기 위해 아동을 취학시키게 되었기 때문이다.

이와 같은 브라질 정부의 노력으로 지난 10년간 약 4천5백만의 인구가 빈곤층에서 중산층으로 편입하는데 성공하였다. 2005년 대비 2010년의 경우 브라질의 상류층은 2천6백만명에서 4천2백만명으로 증가하였고, 중산층은 6천2백만명에서 1억명이상으로 늘어났다. 이에 반해 빈곤층은 9천2백만명에서 4천7백만명으로 감소했다.⁷⁾

이처럼 경제성장과 분배의 조화를 이루는 데 일정 부분 성과를 이룬 브라질의 사회보장법제에 대한 연구를 통해 브라질이 성장과 분배를 적절하게 조화하는 데 성공할 수 있었던 제도적 배경에 대해 기초 자료를 쌓고자 한다.

제 2 절 연구의 범위

브라질의 사회보장법제 연구의 범위는 다음과 같다. 우선 제2장은 브라질 사회보장제도의 발달과 변천과정을 소개함으로써 브라질의 사회보장법제의 형성과정 및 현황과 특성을 보다 더 정확하게 파악하는데 배경지식으로 활용하고자 한다. 제3장에서는 브라질 사회보장법의 체계와 내용을 연구할 예정이다. 그리고 제4장에서는 Bolsa Familia 프로그램에 대해 분석할 계획이다.

연구방법은 문헌연구와 법령분석을 중심으로 하여 브라질의 사회보장법제에 관한 비교법적 연구를 진행하였다. 그리고 국내의 브라질전문가와 복지제도전문가 등이 참여하는 워크숍 개최를 통해 연구의 질적 향상을 기하고자 하였다.⁸⁾

7) 최대원, 앞의 글, 58면.

8) <워크숍 개최 내용>

제1장 서론

브라질이 성장과 분배를 적절하게 조화하는 데 성공할 수 있었던 토대가 되었던 사회보장법제를 연구함으로써 앞으로도 지속될 한국사회의 경제성장-복지 논쟁에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

주제: 브라질의 사회보장법제	
일시: 2013.10.11, 장소: 한국법제연구원 대회의실	
발표주제	발표자
브라질 사회보장 정책의 변화	강혜자 (고려대학교 박사과정)
브라질의 불사과밀리아 제도	노호창 (서울대학교 강사)
종합토론 김래영 (단국대학교 법학과 교수), 노기호 (군산대학교 법학과 교수), 정문식 (한양대학교 법학전문대학원 교수), 장철준 (단국대학교 법학과 교수)	

제 2 장 브라질의 사회보장제도의 발달과 변천과정

제 1 절 브라질헌법과 사회보장제도

I. 헌법의 변천

브라질의 역사는 1500년 포르투갈인이 남아메리카 대륙에 이주한 시점부터 시작한다. 브라질의 역사는 크게 세 시대로 구분되는데, 포르투갈의 식민지 시대(1500년 - 1822년), 포르투갈에서 독립을 하여 Pedro 1세가 즉위하여 시작된 브라질 제국 시대(1822년 - 1889년), 군주국에서 공화국으로 바뀐 브라질 연방 공화국 시대(1889년 - 현재)로 크게 나눌 수 있다.

이처럼 브라질은 라틴아메리카에서 유일하게 19세기 동안 군주제와 의회주의제를 경험한 국가이다.⁹⁾ 브라질의 근대화과정과 헌법전 제정 배경이 라틴아메리카에서 독특할 수밖에 없는 역사적 배경이라고 할 수 있다.

1822년 9월 22일 브라질은 포르투갈에서 독립을 선언했고, Pedro 1세가 즉위하면서 입헌군주제의 브라질 제국이 시작되었다. 브라질 최초의 헌법은 1824년 제정되어 Pedro 1세가 승인하였다. 1831년 즉위한 Pedro 2세는 헌법 개정을 추진하였다. 헌법은 입헌 군주제를 채택하였고, 총리제도(1847년부터)가 존재하였으나 황제의 권력은 전제적이였다. 그는 노예 제도 폐지를 추진하였으나, 귀족들이 극심하게 반대하며 제국에서 이탈하고자 했다.

9) Bolivar Lamounier, "Brazil: Toward Parliamentarism" in Juan J. Linz/Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 180.

이는 군주제의 붕괴로 이어졌고, 결국 1889년 황제는 폐위되었으며 이로써 공화정의 시대가 개막한다. 1891년 제헌의회가 공포한 제2차 헌법은 대통령제를 제도화하여 국가의 원수를 선출하도록 했다. 선거권을 여성, 문맹자, 군인 및 종교인들을 제외한 21세 이상의 남자에게만 부여했다. 이 시기에는 커피-우유 체제에 따라 커피 산지인 상파울로 주(Estado de São Paulo)와 우유 산지인 미나스제라이스 주(Estado de Minas Gerais) 출신의 대통령이 번갈아가며 정권을 담당하도록 하였다.

1930년 대공황하에서 Getúlio Vargas가 쿠데타에 성공하여 콜로네레스의 지배와 커피-우유체제를 무너뜨리고 지배체제를 확립하였다. 1934년 헌법은 선거를 여성을 포함한 18세 이상의 모든 국민의 의무로 규정하였으며, 하원의원의 선거에 비례대표제를 도입하여 하원을 국민, 노조, 직종의 대표들로 비례적으로 구성하였다.

1937년 제4차 헌법은 Vargas정부가 공포한 것으로 6년 임기의 대통령 선출을 위한 간접선거를 실시하고, 사형의 제도화, 정당의 자유 폐지, 의원의 면책특권 정지 등 독재체제를 제도화했다. 이탈리아 파시즘에 영향을 받아 신국가(Estado Novo)를 설립하고 새로운 헌법을 제정하였던 것이었다. 1945년까지 브라질 헌정체제는 과두정치체제였고, 이때까지 자유선거는 실시되지 못했다.¹⁰⁾

1945년 Vargas 정부가 전복된 뒤, 제헌의회가 구성되고 1946년 새로운 헌법이 제정되었다. 제5차 헌법은 Dutra정부 집권기에 공포되었으며 검열제도 및 사형제도 폐지, 개인의 기본권 확대, 삼권 분립, 주정부 및 지방자치 행정시의 자치권 부활을 규정하고 대통령을 5년 임기의 직접선거 방식으로 선출토록 개정했다. 그리고 1961년부터 1963년까지 의원내각제로 헌법을 개정하였다. 의원내각제는 1946년 헌법의 4

10) Scott Mainwaring, "Multipartism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil", in Scott Mainwaring/Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism and democracy in Latin America*,(Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 56-57.

차 수정 때인 1961년 9월 2일에 이루어졌다. 당시 공산당과 연루되었다는 비난을 받았던 João Goulart 부통령의 대통령승계를 가능하게 하기 위해서였다. 의원내각제의 경험은 일시적이었다. 1963년 1월 6일 국민투표(plebiscito)에서 80%의 지지를 받아 다시 대통령제로 회귀했기 때문이다. 이 기간 동안의 의원내각제 경험에 대하여는 실패였다는 지적이 있다.¹¹⁾

1964년 쿠데타로 집권한 Castelo Branco 장군은 군사 독재 체제를 확립하고, 헌법을 개정하는 대신에 정부명령(Atos Institucionais)을 활용하여 헌법사항들을 수정하였다. 이후 군사정부는 1967년 새로운 헌법(제 6차 헌법)을 제정하여 대통령의 권한을 강화하고, 국명을 브라질합중국에서 브라질연방공화국으로 개칭하였다.

1988년 제7차 헌법은 현행 헌법으로 Jos Sarney 대통령 집권 시기에 합법적으로 선출된 제헌의회가 개정한 헌법이다.¹²⁾ 의회주의, 대통령제, 연방제 등 브라질 공화정의 특징을 유지하고 있고, 국가의 문화재 및 환경보호 강조, 개인 권리보장 및 확대, 선거권을 문맹자들과 16세 이상자로 확대, 의무선거제 실시 등을 규정하고 있다. 특히 선거권연령을 18세에서 16세로 낮추고, 문맹자들에게도 선거권을 부여함으로써 유권자의 수가 대폭 증가하게 되었다.¹³⁾

브라질은 1937년부터 선거로 정권이 교체된 2002년까지 독재자의 출현과 군부독재시대를 경험하였다. 군사독재시대가 끝난 1985년부터 2013년 현재까지 총 6명의 대통령이 재임하였다.¹⁴⁾ 2002년 선거로 사

11) Bolivar Lamounier, op. cit., p. 196.

12) 브라질헌법 원문은 http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/index.shtm 최종접속 2013.9.15. 브라질헌법 영문판은 <http://www.v-brazil.com/government/laws/constitution.html> 최종접속 2013.9.15.

13) Scott Mainwaring, op. cit., p. 59.

14) 위키피디아, 브라질의 대통령, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Presidents_of_Brazil 최종방문 2013.8.31.

회주의 정당인 노동자당(PT)의 창시자인 Lula da Silva 후보가 대통령으로 당선되면서, 이전의 우파 정부에서 좌파 정부로 정권이 바뀌었고, 민주주의가 차츰 안정적으로 자리 잡혀 가고 있다. Lula의 대통령 당선은 의미하는 바가 컸다. 최초의 좌파 출신 대통령 당선이라는 점에서 주변국가의 우려가 있었지만, 취임 이후 세계 경제의 호조와 일관성 있는 경제정책 추진에 바탕해 브라질의 경제력을 상당히 향상시켰다.¹⁵⁾

II. 현행 헌법상 사회질서에 관한 규정과 사회적 기본권의 변화

1988년 헌법은 ‘제8장 사회질서’를 새롭게 규정하였다. 1967년 헌법¹⁶⁾이 제3장에서 ‘경제와 사회질서’를 규정했던 것과 달리 사회질서를 경제질서와 별도로 규율하게 된 것이다. 이에 대해서는 1988년 헌법이 사회질서를 경제질서의 종속된 변수로 취급하지 않고, 양자를 동등하게 보게 된 것이라는 해석이 있다.¹⁷⁾ 제8장은 제2절 사회복지(Social Welfare)에서 제3편 사회보장(Social Security), 제4편 공공부조(Social Assistance) 등을 담고 있다.

헌법 제194조는 사회보장제도의 일반조항인데, 이는 건강보험·사회보장·사회보험을 사회적 기본권의 내용으로 정하고 있다. 그리고 195조는 사회보장을 위한 예산의 구성을 명문화하고 있다. 이를 통해 사회적 기본권을 보장하기 위한 예산이 국가예산편성과정에서 독립적인 지위를 확보하고 있다고 한다.¹⁸⁾

15) Lula는 2006년 재선에 성공했고, 2010년 10월 실시된 대통령 선거에서 여당인 노동당의 Rousseff 국무부 장관이 당선될 수 있었다.

16) 1967년 브라질헌법의 원문은 조지타운대, 1967년 브라질헌법, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil67.html>, 최종접속: 2013.9.15.

17) 최대원, “브라질의 경제민주화 관련 법제 및 정책”, 『최신외국법제정보』, 제10호, 2012, 57면.

18) 최대원, 앞의 글, 57면.

제8장 사회질서의 총칙규정은 제193조이며, 이는 사회 질서는 근로를 최우선의 기본으로 하고, 사회적 복지와 정의를 목표로 한다고 규정하고 있다. 사회보장은 보건(saúde), 사회보험(previdência social), 공공부조(assistência social)¹⁹⁾와 관련된 권리를 보장하는 것을 목적으로 정부 및 사회에 의해 주도된 통합된 형태로 구성된다(헌법 제194조). 법률에 따라, 사회복지의 직접 또는 간접적으로, 연방정부, 주 정부, 연방 지구와 시 당국의 예산과 다음과 같은 복지 기여를 포함해 사회 전체에 의해 자금을 조달해야 한다(헌법 195조).

사회보장시스템은 재정적 통계적 기준에 따라, 사회 공헌 지침과 의무적인 참여를 일반적인 방식으로 구성해야 한다. 그리고 법에 따라 다음의 사항을 제공한다(헌법 제201조). 1. - 질병, 장애, 사망, 그리고 노령에 대한 적용, 2. 특히 임신 한 여성에게 출산을 보호, 3. 비자발적 실업의 상황에서 노동자 보호, 4. 저소득층 피보험자의 부양가족을 위한 가족 수당 및 제한 수당, 5. 제 2 조의 총칙에 따라, 피보험자의 사망에 대한 배우자 또는 친구, 부양자가 받는 연금.

일반적으로 사회보장제도의 수혜자에게 은퇴를 받아들이게 하는 것과 차별화 된 요구 사항을 받아들이게 하는 것은 금지된다. 예외적으로, 보충적 법률에 의해 정의 된 경우, 건강이나 신체에 유해한 특정 조건 아래, 그리고 장애인 피보험자일 경우 적용되지 않을 수 있다(동조 제1항). 최저 월급보다 더 낮은 피보험자의 출자금이나 근로 소득을 대체할 혜택은 없다(동조 제2항).

법률의 규정에 따라, 혜택을 포함하는 출자금은 적절하게 업데이트 되어야 한다(동조 제3항). 법에 의해 정의 된 기준에 따라, 영구적으로 유지되는 실제 가치까지 혜택의 재평가가 보장된다(동조 제4항). 특별

19) 직역을 하면, 사회부조가 맞으나, 1995년 12월 30일 제정된 사회보장기본법에서 ‘공적부조’를 ‘공공부조’라는 용어로 변경하였기 때문에 용어의 통일을 기하기 위해 브라질헌법의 경우도 공공부조로 칭하기로 한다.

한 사회 보장 제도에 참여하고 있는 사람은, 일반 사회 보장 제도, 선택적 보험에 참여하는 것이 금지된다(동조 제5항). 퇴직자와 피연금자를 위한 크리스마스 보너스는 매년 12월달 소득을 기본으로 한다(동조 제6항).

법률에 따라 일반적인 사회보장제도 아래에서, 다음 조건을 준수 할 시 퇴직이 보장된다(동조 제7항): 1. 남자의 경우, 35년의 기여, 여자의 경우 30년의 기여, 2. 65세의 남자와 60세의 여자. 이 연령 제한은 남녀 모두의 농촌 근로자와 가사 일 활동을 하는 사람, 거기에 포함 된 농촌 생산자, 광부, 자영업자 어부에게는 5년씩 줄어든다.

사회적 지원은 사회복지의 기여와 관계없이, 필요한 모든 사람에게 제공되어야 하며, 다음 목표를 포함한다(헌법 제203조). 1. 가족, 출산, 어린 시절, 청소년기와 노인의 보호, 2. 불우 아동 및 청소년에 대한 지원, 3. 노동 시장에 통합의 촉진, 4. 장애인의 훈련과 재활, 그리고 그들의 공동체적 삶에 통합되는 것, 5. 법률에 의해, 최저 임금의 월 급여 보장 및 스스로 살아갈 능력이 없는 또는 그들의 가족에 의해 생계를 이어나가는 장애인 또는 노인들.

그리고 매우 흥미로운 헌법규정은 제212조이다. 연방정부는 매년 세 수입의 18% 이상, 주정부와 연방특별구는 세 수입의 최고 25%를 교육에 투자하도록 규정하고 있다. 헌법이 국가의 재정지출의무의 구체적 기준까지 제시한 것인데, 우리의 시각에서 봤을 때에는 상당히 낮설 수 있다. 하지만 이는 브라질의 사회적 특성을 고려한 것이라고 본다. 브라질은 교육격차의 확대가 빈곤의 대물림으로 이어지고 있다. 따라서 헌법 제212조는 국가의 인재양성과 교육의 부재로 인한 빈곤의 악순환을 근절하기 위한 헌법적 결단이라고 본다.

이처럼 브라질헌법은 ‘사회 질서’장에서 사회보장과 사회복지에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 이와 같은 헌법적 근거에 입각해 사회적 기본권은 보다 더 강하게 보장받을 수 있게 되었다. 현재 국내의

헌법학계에서는 사회적 기본권의 법적 성격에 대해서는 입법 방침 규정설, 원칙규범설, 추상적 권리설, 구체적 권리설, 불완전한 구체적 권리설 등 다양한 견해 다툼이 있으나, 브라질헌법처럼 상세한 내용을 규정하고 있을 경우 사회적 기본권의 구체적 권리성을 부인하기 어렵기 때문에 법적 성격에 관한 논쟁은 의미가 없을 것으로 본다.

제 2 절 사회보장제도의 발달

I. 1930년대부터 1980년대까지의 사회보장제도

브라질의 사회복지체제는 다른 라틴 아메리카 국가들보다도 비교적 빠른 1920~30년대부터 시작되어 1980년대 후반 경제위기와 민주화를 겪기 전까지 조합주의(Corporatist)와 후견주의(Clientelist)로 설계·운영되어왔다.²⁰⁾ 이 시기 브라질 사회복지체제는 특정 부문의 근로자를 대상으로 한 사회보험 중심의 사회보장체계, 기초교육의 보편성을 추구하지만 기초교육보다는 고등교육에 대한 높은 투자, 보건 및 공적 부조 부문에서의 정부의 미미한 역할, 복지 제공에서 가족의 높은 기여 등의 특징을 가진다.²¹⁾

1920년대에는 사회보장 관련 법률이 다양하게 제정되었다. 근로자 산업재해법(Work Accidents Law, 1919), 브라질 사회보호 시스템의 시초로 여겨지는 Eloy Chaves Law(1923), 유급 휴가법(Paid Holliday Law, 1925) 등이 만들어졌다. 이후 30년대에 들어서자 해운업 종사자(1933), 무역 관련 노동자(1934), 은행 직원(1934), 산업 노동자(1936) 등 직종별로 퇴직·연금제도가 구축되었다.²²⁾

20) 조합주의와 후견주의는 라틴아메리카의 정치에서 흔히 나타나는 현상인데, 조합 또는 후견자를 중심으로 인적 네트워크를 형성하는 집단적 문화를 의미한다.

21) 강혜자, “브라질 사회보장 정책의 변화: 신헌법(The 1988 Constitution) 제정 이후의 사회복지개혁을 중심으로”, 브라질의 사회보장법제 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2013, 11-12면.

22) 강혜자, 앞의 글, 12면.

1930년대부터 60년대까지 브라질은 산업화를 추구하면서 다양한 사회정책을 양산하였다. 동 기간 동안 군사정부와 민주정부가 번갈아 집권했지만, 브라질의 사회정책은 공공부문에 집중되었다는 점에서 큰 차이가 없었다. 1960년대 중반부터 1970년대 후반까지 브라질은 군사독재정권의 통치치하에서 연간 평균 GDP 성장률이 10%가 넘는 고속 성장을 경험하였으나, 성장의 결과는 빈곤 감소에 기여하지 못하였다. 1970년대 후반까지 전체 국민의 90% 이상이 사회보장과 보건의료 혜택을 위한 법적 자격을 부여받긴 했지만, 여전히 지방 주민과 비공공 부문 근로자에 대한 현금 급여(cash benefits)는 공무원, 군인 등 공공 부문 근로자와 비교했을 때 최소한의 수준에 머물렀다. 1980년대 중반까지 농민의 약 80%, 비공공 부문 근로자의 3분의 1 가량이 사회보장과 연금 시스템의 수혜자가 되지 못했다.²³⁾

Vargas 대통령은 노동자를 정치적 기반으로 삼는 한편, 그들의 정치적 영향력을 약화시키기 위해 사회보장제도를 악용했다. 그 과정에서 노동법과 연금제도를 유효적절하게 사용하였다. 노동법을 통해 노동자의 직업의 자유는 보장하고, 사회보험을 제공하였지만, 노동자들의 과업권 등은 엄격하게 규제했다. 또한 정부에 우호적인 노동조합에 대해서는 관대한 혜택을 부여했던 것과 대조적으로 노동조합의 자유는 최대한 제한하였다.²⁴⁾

또한 브라질의 내수위주 성장전략과 사회보장제도는 밀접한 연관이 있다. 내수위주 성장전략을 추구하는 국가들은 수출주도형 성장전략을 선택한 국가들보다는 국제 시장에서의 경쟁과 비용 절감에 대한 압력으로부터 보다 자유롭다. 따라서 정부는 주요 산업의 근로자에게 다양한 혜택을 부여하는 것이 가능하다. 즉, 내수산업 보호와 소비를 강

23) Haggad, S./Kaufman, R.R. *Development, democracy and welfare state: Latin America, East Asia and Eastern Europe*, (Princeton: Princeton University Press Princeton and Oxford, 2008), p. 102.

24) N Rudra, *Globalization and the race to the bottom in developing countries: who really gets hurt?* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pp. 180-181.

조하는 경제 구조에서 정치권력은 국가의 보호대상이 될 산업을 결정할 수 있다. 따라서 정치권력은 도시의 산업근로자와 공공부문의 근로자와 결탁해 영속적인 생명력을 유지하고자 했다. 정치적 동원력이 보다 큰 집단인 공공부문 근로자들을 위해서는 과도한 복지혜택을 제공했던 것과 달리 정치력이 미약한 도시빈민, 농촌지역 거주민, 사회적 취약계층에 대한 복지 정책에 대해서는 무관심한 태도를 유지했다.²⁵⁾

1980년대 라틴아메리카 국가들이 공통적으로 경험한 경제 위기를 타개하기 위해 브라질은 경제발전전략을 내수위주 성장전략에서 수출주도 성장전략으로 수정하였다. 또한 1988년 자유주의 무역정책을 추진하였다. 이와 같은 경제정책의 변화는 기존의 사회복지서비스체계의 근간을 뒤흔들었다. 과도한 혜택이 부여되었던 부문들에 대한 수정이 요구된 것이다. 한편으로는 기존에 소외되었던 보건, 교육 부문에 대한 서비스의 확대가 시작되었다.²⁶⁾

1985년 군사정권시대가 종식되고, 새롭게 등장한 민주적 정당성을 갖춘 정부는 많은 과제를 안고 시작했다. 그동안 누적되었던 재정 적자를 축소하고 거시경제의 안정성을 확보하는 한편 기존의 사회보장제도의 비효율성과 불평등의 문제를 해결해야 했다. 특히 사회보장 개혁에 대한 요구가 강했다. 1980년대 사회보장 분야 지출이 GDP의 평균 7% 가량으로 총 정부예산의 50%에 맞먹는 규모였고, 이는 교육과 보건 분야의 지출 모두를 합한 금액과 비슷한 규모였다.²⁷⁾

그리고 국가부채 규모를 줄이기 위하여 기존의 복지정책을 축소해야 했다. 자유무역의 도입과 수출주도 성장전략으로의 전환 때문에 그동안 과도하게 보호되었던 국내기업과 산업노동자들을 위한 지원정책이 폐지되었다.²⁸⁾

25) 강혜자, 앞의 글, 13-14면.

26) N Rudra, op. cit., p. 190.

27) Ibid., p.186.

28) 강혜자, 앞의 글, 14면.

II. 1988년 헌법상 사회보장제도

1988년 헌법은 사회보장체계의 패러다임을 변화시키고, 수많은 사회보장 정책을 양산하는 데 많은 기여를 했다.²⁹⁾ 1988년 헌법은 사회보장의 분권화, 공공복지 수혜자격 선정과 자원 배분에서 정치적 영향력을 배제하기 위한 확정적인 기준의 마련, 목표를 설정한 프로그램, 시민사회의 참여 강조, 안정적인 예산 확보 등을 규정함으로써 사회보장체계에 주요한 변화를 야기하였다.

기존의 브라질의 사회보장이 연방정부 권한에 집중되었던 것과 달리, 1988년 헌법은 지역별 특수성을 인정하는 분권화를 지향했다. 사회보장 서비스의 효율성을 극대화하기 위해서는 지역별 특수성을 고려하는 분권화가 필요하였다. 또한 1988년 헌법은 특히 교육 및 보건의료에서 보편성을 추구해 모든 시민이 일정한 혜택과 서비스를 받도록 하였다. 이는 효율적인 서비스를 지향함과 더불어 제한된 재원을 갖고 특정 계층에 보다 더 지원을 할 수 있는 새로운 프로그램을 고안할 수 있도록 했다. 그리고 시민사회의 참여는 상당한 변화를 초래했는데, 분권화와 맞물리면서 활발한 지역 시민사회가 참여함으로써, 사회정책의 집행과정에서 질을 높이고, 자원의 낭비를 막을 수 있었다.

브라질의 사회보장체계는 민간부문 근로자와 공공부문 근로자의 양대 축으로 나뉘어져 있으며, 공공부문의 근로자들은 법정, 기여적 성격의 ‘pay-as-you-go(부과방식)’체계에 따라 매월 연금 급여를 지급받지만, 브라질 인구의 대부분은 여기에서 제외되어 있었다. 그러나 1988년 헌법 제정 이후, 민간 부문의 사회보장 확대가 두드러지게 되었다. 헌법이 전 국민에 대한 사회적 기본권 확대 보장을 명시하면서 보편

29) Carlos Alberto Ramos/Ana Lucia Lobato, “The transition of the social policies in Brazil since the old paradigm towards the unique register”, *Inter-American Development Bank*, 2004, p. 6.

적 공공부조제도의 하나로 농촌지역의 노인층을 위한 농촌연금제도 (rural pension scheme)³⁰⁾가 확대되었기 때문이다.³¹⁾

비기여적 방식으로 운영되는 농촌연금제도의 도입으로 인해 대부분의 소작농과 농촌지역 근로자들이 수혜대상이 되었고, 최소급여혜택은 최저임금과 연계되도록 설계되었다. 또한 수급조건의 연령기준도 남자는 65세에서 60세로, 여자는 60세에서 55세로 하향조정했다. 1991년 약 4백만명이 연금을 받았으며, 이 수치는 2003년 7백만으로 증가해 지난 12년 동안 75%나 증가하였다. 이에 따라 농촌연금은 농촌 지역의 소득 불평등과 빈곤 감소에 기여하였는데, 이는 최소급여혜택을 최저임금과 연계시킨 덕분이었다.³²⁾

이러한 개혁들은 브라질의 민간부문 사회보장제도를 변화시켜 노인 빈곤층을 줄이는데 기여하였다. 2009년 65세 이상 인구의 약 90% 가량이 사회보장의 혜택을 받고 있으며, 빈곤층의 비율도 1%로 떨어졌다. 이는 15세 이하 어린이의 빈곤층이 8%에 이르는 점에 비하면 매우 낮은 것이다. 또한 1995년 가을부터 1천4백만 가량의 국민(인구의 약 10%)이 사회보장 연금의 혜택을 받았고, 2009년 2천2백만의 수혜자(인구의 약 12%)로 증가났다. 동 기간 동안 연금 수혜자가 59%나 증가한 것이다. 평균연금의 가치도 급격히 상승해 1995년 305달러(PPP)에서 2009년 575달러로 88%나 증가했다. 그 결과 1995년에는 사회보장연금이 총 소득의 13% 가량이었지만, 2009년에는 거의 19% 정도가 되었다.³³⁾

30) 1970년대 농촌지역 주민을 위한 사회보장인 농촌연금(rural pension)은 65세 이상 이거나 장애인인 모든 농촌지역 주민을 수혜대상으로 최저 임금의 50%를 지급하도록 하였다. 그러나 1988년 신헌법이 제정되면서 그 혜택을 최저임금과 연계시켰다. 그 결과, 4천5백만의 연금생활자와 농촌연금자들이 최저 임금의 50%에서 최저 임금에 상응한 급여혜택을 받게 되었다.

31) 강혜자, 앞의 글, 16-17면.

32) Pedro H.G. Ferreira de Souza, "poverty, inequality and social policies in brazil, 1995-2009." *international policy working paper number 87*, 2012, p. 12.

33) 강혜자, 앞의 글, 17-18면.

민간부문의 사회보장이 확대되는 방향으로 개혁이 이뤄진 것과 달리 공공부문의 사회보장은 축소하는 방향으로 나아갔다. 1990년대 중반 사회보장시스템(INAMPS)의 적자가 GDP의 3.5~4%로 증가해 심각한 재정 문제를 야기하였기 때문이다. 1995년 Cardoso 정부는 조기 퇴직을 제한하고 공공부문과 민간부문의 자격기준을 동일화시키며, 특정부문 근로자를 위한 특별한 혜택을 철폐하고자 했다. 하지만 이러한 연금개혁 시도는 노동조합, 노동당, 군인·공무원 등의 이익집단의 거센 반대에 부딪쳐 경미한 수준의 개선에 그쳤다.³⁴⁾

이후 집권한 Lula 정부도 연금개혁을 재추진했다. 연금개혁의 목표는 민간부문의 연금과 공공부문 연금 사이의 불평등을 축소시키는 것이었다. 2003년 Lula 대통령은 공공부문 근로자의 연금특권을 폐지하는 일련의 개혁 조치³⁵⁾를 발표하였다. 이러한 연금 개혁 목표를 실현하기 위하여 연금 급여를 월 360\$ 이상 받는 모든 연금생활자에게 11%의 과세조치를 단행했다. 그러나 Lula 정부의 개혁조치도 의회의 입법절차 과정에서 조정될 수밖에 없었다.³⁶⁾

공공부문의 연금개혁을 시도했던 역대 정부들은 매번 난항을 겪음으로써 여전히 공공부문의 연금에 고비용이 소요되고 있다. 이는 브라질의 국가재정에 상당한 부담이 되고 있다. 따라서 국가의 재정부담을 완화하고, 공공부문과 민간부문의 소득 불균형을 완화하기 위해서 연금개혁은 필요하다는 주장이 지속적으로 제기될 수밖에 없는 상황이다.

34) 강혜자, 앞의 글, 18면.

35) Lula 정부가 단행한 개혁조치는 다음과 같다. 공공부문 근로자의 조기 퇴직 제한, 연금수령시 엄격한 자격 요건 요구, 기여와 급여 수준 조정을 통한 공공부문과 민간부문 연금 격차 해소였다. 이를 위해 유족연금을 삭감하고, 기여와 급여의 상한선을 민간부문의 근로자와 동일한 수준으로 만들었다.

36) 강혜자, 앞의 글, 18면.

브라질의 사회보장제도는 1946년-1963년의 기간 동안에는 파퓰리즘적 성격이 강했고, 이마저도 1980년대의 경제위기를 겪으면서 사회기반이 붕괴되었다. 기존의 사회보장제도가 빈곤층에 대한 자선적 성격이 강했다면, 1988년 헌법은 총체적인 사회보장체계를 구축하기 위한 최초의 헌법으로서의 성격을 갖는다.³⁷⁾

37) 최대원, 앞의 글, 56면.

제 3 장 사회보장법의 체계와 내용

제 1 절 사회보장법의 헌법적 근거

브라질 연방헌법은 제2장(기본권) 제2절(사회적 권리) 제6조에서 ‘교육, 건강, 노동, 주택, 여가, 안전, 사회보장(previdência social), 모성 및 아동보호, 보호를 받지 못하는 자에 대한 조력은 사회적 기본권이다’라고 규정하고 있다. 이는 사회적 기본권에 관한 일반적 규정이라고 할 수 있다.

그리고 사회복지 및 사회보장에 관한 상세한 규정들은 제8장 사회질서(Da Ordem Social)의 제2절이 담고 있다. 동장 제1절은 총칙으로서 일반적 규정(Disposição Geral)으로서 제193조만을 두고 있다. 이에 따르면, ‘사회질서는 근로를 최우선의 기본으로 하고, 사회적 복지와 정의를 목표로 한다.’

동장 제2절에서 사회복지에 대한 총체적 규정을 두고 있다. 제194조부터 제204조에 걸쳐 사회보장 규범의 기초를 아주 상세히 규정하고 있다. 제2절 제1편은 사회보장의 일반규정을 두고 있다. 제194조는 사회보장의 체계를, 제195조는 재원마련의 체계를 규정하고 있다. 헌법 제194조는 “사회보장은 보건, 사회보험, 공공부조와 관련된 권리를 보장하는 것을 목적으로 정부 및 사회에 의해 주도된 통합된 형태로 구성된다”고 규정하면서 사회보장의 3가지 범주를 규정하고 있다.

동조 단서는 사회보장의 기본원칙들을 규정하고 있다. 사회보장의 기본원칙으로는 ‘① 적용 및 배려의 보편성, ② 도시민 및 농촌민을 위한 급여 및 서비스의 통일성과 형평성, ③ 급여와 서비스 공급에서의 선택성과 분배성, ④ 급여액의 감액금지, ⑤ 재정 기초의 다양성, ⑥ 비용부담의 공평성, ⑦ 정부·노동자·사용자·은퇴자 4부문의 참여가 있는 민주적이고 탈집중화된 행정관리’이다(동조 단서).

헌법 제195조에서는 사회보장 재원마련의 체계를 규정하고 있다. 재원 마련은 법에 따라 사회 전체에 걸쳐 이루어지며, 이에선 연방 예산, 주 예산, 연방특구 예산, 지방행정구역 예산, 사용자, 노동자 등이 포함된다.

제2장 제2절에서 보건(saúde)에 관한 규정들을 포함하고 있고, 제3편에서 사회보장(previdência social)을 규정하고 있고, 제4편은 공공부조(assistência social)에 대해서 규율하고 있다.

헌법 제204조에서는 정부 행정의 방향성에 대해 규정하고 있다. 동조는 “공공부조의 영역에서 정부 행정은 헌법 제195조에 정해진 사회보장예산 및 기타 재원으로부터 나오는 기금을 가지고 수행되어야 하며, ① 정치적·행정적 탈집중화, 연방 차원의 조정과 일반 원칙, 자선단체·공공부조단체뿐만 아니라 주 및 지역 차원의 개별 프로그램의 조정과 집행, ② 정책 형성 및 모든 단계에서 취해지는 조치의 통제에 있어서 대표 단체를 이용한 민간 참여라는 지침에 근거하여 구성되어야 한다.”고 규정하고 있다. 특히 행정의 탈집중화에 대해서는 헌법 차원에서 규정하고 있는바, 이는 브라질이 세계 5위의 광활한 영토를 가지고 있고 그로 인해 지역적 격차가 대단히 크다는 점에 기인하는 것이라는 해석이 있다.³⁸⁾

이러한 헌법에 근거해 제정된 사회보장법제는 사회보장법(Lei nº8.742/93(Lei Orgânica da Assistência Social, 1993년 제정, 사회보장조직에 관한 법, 이하 사회보장법)이 대표적이다. 이 법률은 제20조에서 자기부양 또는 가족부양의 수단이 없음을 증명하는 장애인과 70세 이상의 노령자에게 최저임금액 상당의 월급여의 보장을 규정하고 있다.³⁹⁾

38) 노호창, “브라질의 불사 과밀리아 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 개관 및 시사점”, 공익과인권 9권, 2011, 440면.

39) 노호창, 앞의 글, 439면 각주 12에 따르면, 70세 연령 제한은 이후 1998년 법 개정 시 67세로, 2003년 법 개정 시 65세로 낮아졌다고 한다.

제 2 절 사회보장법의 주요내용

I. 체 계

브라질의 사회보장법은 총 6장, 42개의 조항으로 구성되어 있다. 제 1장(정의 및 목적), 제2장(원칙 및 지침), 제3장(조직 및 관리), 제4장(사회복지 혜택, 서비스, 프로그램 및 프로젝트), 제5장(사회복지 자금 조달), 제6장(총칙 및 임시 조항)으로 구성되어 있다.

II. 주요내용

1. 목적과 정의

시민의 권리이자 국가의 의무인 사회복지는 비기여식 사회 보장 정책으로 기본 생계 보장을 위한 사회 및 공공 활동의 통합을 통해 사회적 최소 조건을 제공한다(제1조). 제2조는 사회복지의 목적을 ‘제1호 가족, 어머니와 아이, 청소년 및 노인의 보호, 제2호 빈곤층 어린이 및 청소년 보호, 제3호 노동 시장 통합 진흥, 제4호 장애인 재활 및 사회 생활 참여 촉진, 제5호 수당은 스스로 생계 유지가 어렵고 생계 담당 가족도 없는 사람에게 최저 한 달 월급을 보장’으로 정하고 있다. 또한 사회복지의 빈곤 퇴치, 최저 생계 수준 보장 및 사회적 권리 보편화 지향을 통해 여러 분야 정책을 통합하여 실시된다(제2조).

그리고 사회복지 기관 및 단체란 영리 목적 없이 본 법에 따른 수혜자에게 서비스 및 자문을 제공하고 이들의 권리 보장을 위해 활동하는 단체를 뜻한다(제3조).

2. 원칙

사회보장법 제4조에 따르면, 사회복지의 원칙은 다음과 같다.

제1호 경제성보다 사회적 필요를 우선함, 제2호 복지 대상자들이 다른 공공 정책의 지원을 받도록 사회적 권리 보편화, 제3호 불편하게 만드는 확인 절차 없이 시민의 존엄성, 자율 및 수준 높은 수당 및 서비스를 받을 권리 그리고 가족과 지역 공동체 공생의 존중, 제4호 도시와 농어촌 주민 모두 공평하게 아무 차별 없이 복지 혜택을 동등하게 받을 권리, 제5호 복지 수당, 서비스, 프로그램 및 프로젝트 그리고 공공 기관이 제공한 자원 및 그 부여 기준을 대중에 알림

사회보장법 제5조에 따르면, 사회복지 조직의 지침은 다음과 같다. 제1호 주, 연방특별구 및 시에 대한 정치 행정 지방 분권 및 정부 각 3부 활동의 단일 지휘, 제2호 모든 차원의 활동 규제 및 정책 수립에서 대표 조직을 통한 주민 참여, 제3호 정부의 사회복지 정책 수행에서 국가 책임의 우선

사회복지 분야 활동은 수단, 노력 및 자원을 명시하는 본 법이 규정하는 사회 보장 기관 및 단체로 구성된 지방 분권적 참여적 제도에서 여러 관련 부문으로 구성된 의사 결정 기관을 통해 조직된다(제6조). 사회복지 활동은 사회복지 기관 및 단체 내에서 본 법 제17조에서 다루는 국가사회복지위원회(CNAS) 규정을 준수해야 한다(제7조). 연방, 주, 연방특별구(브라질리아) 및 시는 본 법에 정한 원칙 및 지침을 준수하여 각각의 사회복지 정책을 수립한다(제8조).

사회복지 기관 및 단체를 운영할 경우 각각의 시 사회복지위원회 또는 연방특별구 사회복지위원회에 사전 등록해야 한다(제9조). 본 법 규정은 같은 주의 한 개 시 이상 또는 한 개 이상의 주 또는 연방특별구에서 운영되는 기관의 운영 및 등록 기준을 정한다(동조 제1항). 제2항 시 사회복지위원회 및 연방특별구 사회복지위원회는 법률 또는

법규에 따라 표제에 명시된 기관의 감독을 책임진다(동조 제2항). 시 사회복지위원회 또는 연방특별구 사회복지위원회에 기관이 등록하는 것은 국가사회복지위원회와 더불어 자선 목적 기관의 등록 및 인증서 요청 절차에 필수 조건이다(동조 제3항). 사회복지 기관 및 단체는 등록 및 운영 관련 권리 보호를 위해 국가, 주, 시 및 연방특별구 위원회에 도움을 청할 수 있다(동조 제4항).

3. 연방과 주정부의 역할과 관계

연방, 주, 시 또는 연방특별구는 각 위원회가 승인한 계획에 따라 사회 보장 기관 및 단체와 협약을 맺을 수 있다(제10조). 사회복지 분야에서 정부 3부 활동은 각 부, 주, 연방특별구 및 시에서 프로그램 실행 및 조정에 있어서 전반적인 법규에 관한 조정을 통해 이뤄진다(제11조).

제12조는 연방의 책임에 대해 다음과 같이 정하고 있다. 연방 헌법 제203조에 정한 지속적 복지 수당 부여 및 유지를 책임진다. 국가 차원의 빈곤 퇴치 서비스, 프로그램 및 계획을 기술적 재정적으로 지원한다. 주, 연방특별구 및 시와 더불어 긴급 지원 활동을 수행한다.

제13조 주의 책임에 대해 다음과 같이 정하고 있다. 주 사회복지위원회가 정한 기준에 따라 출생 및 장례 지원금 지급을 통해 재원을 시에 배분한다. 지역 차원의 빈곤 퇴치 서비스, 프로그램 및 계획을 기술적 재정적으로 지원한다. 시와 더불어 긴급 지원 활동을 수행한다. 사회복지 서비스 제공에서 시 단체 및 조합을 진흥하고 기술 및 재정 지원을 제공한다. 해당 주 차원에서 비용이 정당한 경우 또는 시 요구가 없는 경우 복지 서비스를 제공한다.

제14조 연방특별구의 권한에 대해 다음과 같이 정하고 있다. 연방특별구 복지 위원회가 정한 기준에 따라 출생 및 장례 지원금 지급을 통해 재원을 시에 배분한다. 출생 및 장례 지원금 지급을 실시한다. 시민

단체와 협력하여 빈곤 퇴치 계획을 실시한다. 긴급 지원 활동을 수행한다. 본 법 제23조에서 다루는 지원 서비스를 제공한다

제15조는 시의 권한에 대해 다음과 같이 정하고 있다. 시 복지 위원회가 정한 기준에 따라 출생 및 장례 지원금 지급 재원을 배분한다. 출생 및 장례 지원금 지급을 실시한다. 시민 단체와 협력하여 빈곤 퇴치 계획을 실시한다. 긴급 지원 활동을 수행한다. 본 법 제23조에서 다루는 지원 서비스를 제공한다.

4. 국가사회복지위원회

제16조는 정부와 시민사회가 공동으로 사회복지제도에 관한 의사결정을 하도록 규정하고 있다. 이에 따라 정부와 시민 사회 사이의 동등 배분 및 영속적 성격의 지방 분권적 참여적 사회복지 제도의 의사결정 기관은 다음과 같다. 제1호 국가 사회복지위원회, 제2호 주 사회복지위원회, 제3호 연방특별구 사회복지위원회, 제4호 시 사회복지위원회

제16조 상의 국가 사회복지 정책 조정 담당 연방 행정 기관과 연결된 상급 의사 결정 기관인 국가사회복지위원회 구성원은 공화국 대통령이 임명하고 임기가 2년이며 한 번 더 동일 기간 동안 재임할 수 있다(제17조). 국가사회복지위원회 구성원은 18명으로 각각 대체 인원이 있고 그 이름들은 국가 사회복지 정책 조장 담당 연방 행정 기관에 제시되며 다음 기준을 따른다(동조 제1항). 제1호 주 대표 1명 및 시 대표 1명 포함 정부 대표 9명, 제2호 연방 검찰 감독 하에 관할 지역에서 선발된 노동자 및 사회복지 기관 및 단체, 사용자 조직 또는 사용자 대표 등 시민 단체 대표 9명

국가사회복지위원회는 구성원 중 선출된 사람이 주재하고 임기가 1년이며 한 번 더 동일 기간 동안 재임할 수 있다(동조 제2항). 국가사회복지위원회는 행정부 규율을 받는 사무국이 하나 있다(3항). 제16조

제2호, 제3호 및 제4호의 위원회들은 일정 법률에 따라 각 주, 연방특별구 및 시가 설치해야 한다(제4항).

제18조 국가 사회복지위원회 책임에 대하여 다음과 같이 정하고 있다. 제1호 국가 사회복지 정책을 승인한다. 제2호 사회복지 분야 공공 및 민간 서비스 제공 관련 법규를 규정한다. 제3호 사회복지 자문 및 서비스 제공 민간기관 자선 인증서 및 등록 부여 관련 규정을 정한다. 제4호 본 법 제9조에 정한 바대로 자선 기관 인증서 및 등록증을 부여한다. 제5호 사회 보장의 중앙 분권적 참여적 제도 시행을 보장한다. 제6호 1997년 제2차 국가 사회복지 회의 이래 4년마다 정기적으로 국가 사회복지 회의를 소집하여 사회복지 상황을 평가하고 제도 개선 지침을 제안한다. 제8호 국가 사회복지 정책 조정 책임이 있는 연방 행정부가 제출할 사회복지 예산안을 심의 및 승인한다. 제9호 주, 시 및 연방특별구에 대한 재원 이전 기준을 채택하며, 이때 인구, 1인당 소득, 영아 사망률 및 소득 집중에 따른 가장 형평성 있는 지역 배분에 도움이 되는 지표를 염두에 두고, 더불어 예산 법규 및 지침에 따라 사회복지 기관 및 단체에 대한 재원 이전 절차를 규율한다. 제10호 승인된 프로그램 및 계획의 수행 및 사회적 이익과 더불어 자원 관리를 감시 및 평가한다. 제11호 국가사회복지기금(FNAS) 연간 및 다년 프로그램을 심의 및 승인하고 지침을 수립한다. 제12호 국가 사회 보장 위원회와 더불어 국가사회복지위원회(CNAS) 대표자를 지정한다. 제13호 내규를 수립 및 승인한다. 제14호 연방 공보에 모든 결정, 국가사회복지기금 총액 및 의견을 공표한다.

제19조는 국가 사회복지 조정 담당 연방 행정 기관의 책임에 대하여 다음과 같이 정하고 있다. 제1호 사회복지 분야 활동을 조정 및 규정한다. 제2호 국가사회복지위원회에 국가 사회복지 정책, 전반적 법규 및 우선권과 선택권 부여 기준, 그리고 혜택 제공, 서비스, 프로그램 및 프로젝트의 질적 기준을 제안한다. 제3호 본 법에 정한 지속

적 복지 수당 지급을 위한 자원을 제공한다. 제4호 기타 사회 보장 분야와 더불어 사회복지 예산안을 수립 및 제출한다. 제5호 본 법에서 다루는 자원 이전 기준을 제안한다. 제6호 본 법에 정한 바대로 사회복지 목적 자원의 이전을 진행한다. 제7호 자원 배분 활동 연간 및 분기 보고서를 국가사회복지위원회에 제출한다. 제8호 주, 연방특별구, 시 및 사회복지 기관 및 단체에 기술적 자문을 제공한다. 제9호 사회복지 분야 인력 양성을 위한 체계적이고 지속적인 정책을 수립한다. 제10호 복지 분야 제안 수립 및 필요 분석을 뒷받침할 연구 조사를 수행한다. 제11호 주, 시 및 연방특별구와 협력하여 사회복지 기관 및 단체 등록 제도를 조정 및 갱신한다. 제12호 사회 보건 복지 정책 담당 기관 그리고 기초 복지 수준 향상을 위한 사회 경제 부문 정책 담당 기타 기관과 협력한다. 제13호 국가사회복지위원회가 한 지침에 따라 국가사회복지기금 관리에 필요한 법규를 공포한다. 제14호 국가사회복지기금 사용 연간 및 다년 계획을 수립하여 국가사회복지위원회에 제출한다.

5. 사회복지 혜택, 서비스, 프로그램 및 프로젝트

(1) 지속적 현금지급제도

제20조는 지속적 현금지급제도의 수급권자에 대해 정하고 있다. 지속적 복지 수당은 장애인 및 70세 이상 노인 그리고 스스로 생계 유지가 어렵고 생계 담당 가족도 없는 사람에게 최저임금액 상당의 월 급여를 보장한다. 제1항 표제 조항에 따라 가족이란 같은 집에 살면서 1991년 7월 24일 법률 8.213 제16조에 규정된 사람들의 집합을 뜻한다. 제2항 이 수당에 해당되는 장애인은 독립적 생활 및 노동을 할 수 없는 사람이다. 제3항 일인당 소득이 최저 임금의 1/4 미만인 가족은 장애인 또는 노인의 생계를 유지할 수 없다고 간주된다. 제4항 이 조항이 다루는 복지 수당은 의료 지원의 경우 외에는 다른 사회 보장

또는 다른 제도 수혜자와 결합될 수 없다. 제5항 시설에 수용된 사람의 경우도 노인 및 장애인 수당의 권리가 있다. 제6항 수당 부여는 국가 사회 보장원(INSS)의 의료 서비스를 통한 진단서 및 소견서에 따른다. 제7항 수혜자 거주 시에 서비스가 없을 경우 법규에 정한 바에 따라 인접 시에서 혜택을 받도록 보장한다. 제8항 제3항의 가족 소득은 신청 승인 절차에 정한 바에 따라 신청자 또는 법적 대리인이 신고해야 한다.

제21조에 따르면, 지속적 현금지급제도는 해당 조건의 지속 여부 평가를 위해 2년마다 재검토된다. 제1항 수당 지급은 해당 조건에서 벗어나거나 수혜자가 사망한 경우 중지된다. 제2항 수당은 부여 또는 사용에서 위법 사실이 확인된 경우 취소된다.

(2) 임시 수당

제22조에 따르면, 임시 수당이란 일인당 월소득이 최저임금의 1/4 미만인 가족에 지급하는 출생 또는 사망 지원금이다. 이에 따라 제1항 이 조항에서 다루는 수당의 지급 및 금액은 국가사회복지위원회가 정한 기준 및 기한에 따라 주, 연방특별구 및 시 사회복지위원회가 규정한다. 제2항 어린이, 가족, 노인, 장애인, 임산부, 유모 및 재난 등에 우선 순위를 부여하여 임시 위험 상황에 따른 필요에 맞춘 임시 수당을 정할 수 있다. 제3항 국가사회복지위원회는 각 주 및 시 의견을 수렴하여 정부 3부 예산 가용 범위 안에서 표제 조항의 가족 소득의 경우 6세 이하 어린이에게 최저 임금 25% 금액의 지원 수당 설정을 제안할 수 있다.

(3) 서비스

제23조에 따르면 복지 서비스란 기초 수요에 맞춰 주민 삶의 향상을 도모하는 지속적 활동으로 본 법에 정한 목적, 원칙 및 지침을 따른다.

(4) 사회복지 프로그램

사회복지 프로그램은 수당 및 복지 서비스 지원 및 향상을 위해 정의된 해당 기간 및 영역, 목적을 포괄하는 활동을 뜻한다(제24조). 이 조항이 규정한 프로그램은 본 법에 정한 목적 및 원칙을 준수하여 각 사회복지위원회가 규정한다(1항). 장애인 사회 참여 및 노인 대상 프로그램은 본 법 제20조에 정한 지속적 복지 수당과 적절히 조정되어야 한다(2항).

(5) 빈곤 퇴치 프로젝트

빈곤 퇴치 프로젝트는 지원 조건 개선, 삶의 질 향상, 환경 보호 및 사회 조직을 위한 수단, 생산 및 관리 능력을 보장하는 재정 및 기술적 이니셔티브를 도모하여 주민들에게 사회 경제적 투자를 실시하는 것이다(제25조). 빈곤 퇴치 프로젝트는 정부 여러 부처, 비정부 단체 및 시민 사회의 참여와 협력을 통해 이뤄진다(제26조).

6. 사회복지 재원 조달

1985년 11월 22일 법령 91.970에 따라 설립된 국가 공동체 활동 기금(FUNAC)은 1990년 12월 18일 법령 66으로 인가된 국가사회복지기금으로 전환된다(제27조).

제28조에 따르면 본 법에 정한 수당, 서비스, 프로그램 및 프로젝트 자금 조달은 국가사회복지기금 외에 연방 헌법 제195조에 정한 사회적 분담금, 연방, 주, 연방특별구 및 시 재원으로 이루어진다. 제1항 국가 사회복지 정책 조정 담당 연방 행정 기관은 국가사회복지위원회 지휘 하에 국가사회복지기금을 관리해야 한다. 제2항 행정부는 본 법 공포 후 180일 안에 국가사회복지기금 규정 및 운영에 관해 처리해야 한다.

제29조에 의해 사회복지 대상 연방의 재원은 예산이 수립되면 국가 사회복지기금에 자동적으로 귀속된다. 그리고 제20조의 지속 복지 수당 자금 조달에 지정된 연방 담당 재원은 집행 책임 기관인 INSS에 귀속될 수 있다.

제30조에 따르면 귀속조건은 다음과 같다. 본 법이 다루는 재원의 시, 주 및 연방특별구 귀속 조건은 다음의 실제 수립 및 운영이다. 제 1호 정부와 시민 단체가 형평성 있게 구성한 사회복지위원회 제2호 각 사회복지 위원회가 지휘 및 통제하는 사회복지 기금 제3호 사회복지 계획

단독 조항 연방특별구 및 시에 대한 FNAS 재원 이전 조건은 1999년 이후 각 사회복지 기금에 할당된 사회복지 지정 고유 재원의 예산 증거다.

7. 기타조항

검찰은 본 법이 정한 권리의 존중을 위해 노력해야 한다(제31조). 제32조는 행정부의 의무에 대해 규정하고 있다. 행정부는 본 법 공포 후 60일 안에 사회복지부 사회복지 기관의 제거 및 재조정에 관한 법안을 작성 및 제출해야 한다. 제1항 이 조항에서 다루는 법안은 수당, 서비스, 프로그램, 프로젝트, 인원, 동산 및 부동산을 정의한다. 제2항 사회복지부 장관은 이 조항에서 다루는 법안을 작성을 책임지는 위원회를 임명하며, 그 위원회는 사회복지 기관 및 단체 그리고 노동자 사용자 조직의 참여로 이뤄진다.

연방은 본 법 공포 후 최대 12개월 동안 본 법 규정 시행을 목적으로 주, 시, 및 연방특별구에서 연방이 직접 집행하는 사회복지 활동에서 보충적 역할을 계속 실시한다(제34조). 국가 사회복지 정책 조정 담당 연방 행정 기관은 본 법에서 다루는 지속적 복지 수당을 운영하기 때문에 다른 연방 정부 기관의 협력을 얻을 수 있다(제35조). 단독

조항 표제 조항의 규정은 수당 권리, 중단 조건, 후견 제도 시행 시 절차 그리고 인증, 지급 및 감독 기관을 정의한다.

공공 기관이 배분한 재원을 불법 사용한 사회복지 기관 및 단체는 민형사 관계없이 국가사회복지위원회 등록이 취소된다(제36조).

지속적 복지 수당은 필요 서류 제출을 비롯하여 요구되는 모든 법적 요건을 신청자가 충족한 뒤에 지급되며, 이 조항에서 언급한 요건이 충족되고 나서 늦어도 45일 안에 지급돼야 한다(제37조). 단독 조항 표제 조항의 기한 이후에 첫 번째 지급이 이뤄진 경우, 미뤄진 첫 번째 수당 지급에 따라 날짜를 새로 맞출 때 INSS가 채택한 동일 기준이 적용된다.

본 법 제20조에 정한 나이는 1998년 1월 1일부로 67세로 줄어든다. 국가사회복지위원회는 국가사회복지기금의 가용성 및 사회 보장 예산을 참작하고 구성원 다수결에 따라 제20조 제3항 및 제22조 표제에 정한 일인당 월 소득 한계 변경을 행정부에 제안할 수 있다(제39조).

본 법 제20조 및 제22조에 정한 수당의 시행으로 1991년 7월 24일 법률 8.213에 따른 사회복지 분야에 있던 월 생활 소득, 출생 보조 및 장례 보조는 폐지된다(제40조). 단독 조항 사회 보험 제도 수혜자를 사회복지로 이전하는 것은 복지 혜택이 중단되지 않도록 이뤄져야 한다.

제 3 절 사회보장법의 효과

헌법적 보장에 입각해 1993년 제정된 사회보장법에 기초한 지속적인 현금지급제도(Continuous Cash Benefits: BPC- Beneficio de Prestacao Continuada)에 따라 빈곤계층과 지체부자유자들에게 일정수준의 생계를 보장해준다.

다만 이 법률은 일정한 조건의 장애인과 노령자만을 대상으로 하기 때문에 그 부조의 범위가 좁다고 할 수 있다. 그리고 동법은 가족의

1인당 월 소득이 최저임금의 4분의 1이 되지 않는 가족에게 출생 또는 사망이라는 사건이 있을 때 제공하는 비상시 부조금(Benefícios Eventuais), 위험 상황에 처한 아동 및 청소년에게 우선적으로 제공되는 공공부조서비스 등을 규정하고 있으나 빈곤층에 대한 포괄적 수단은 되고 있지 못하다.⁴⁰⁾

이러한 점을 고려했을 때 불사 파밀리아 프로그램은 사회보장법이 규율하지 못하는 계층에 적용된다는 점에서 존재 의의가 있다고 할 수 있다.

40) 노호창, “불사 파밀리아 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 검토와 함의”, 브라질의 사회보장법제 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2013, 38면에 의하면, 브라질의 2013년 최저임금은 R\$678.00(약 US\$336.00)이고 2014년 최저임금은 R\$722.90(약 US\$ 360.00)로 발표되어 있다.

제 4 장 Bolsa Familia 프로그램의 체계와 내용

제 1 절 규범적 근거와 체계

I. Bolsa Familia 프로그램의 제도화

헌법 제8장 제4편은 공공부조에 대해서 규정하고 있다. 제4편은 제 203조와 제204조를 두고 있다. 제203조는 공공부조의 원칙과 목표를 규정하고 있다. 동조는 ‘공공부조는 사회보장에 대한 자기 기여와 관계없이 부조가 필요한 누구에게나 제공되어야 한다’고 규정하면서, 다음과 같은 목표를 규정하고 있다. 첫째, 가족·모성·유아·청소년·노령자 보호, 둘째, 빈곤 ‘아동 및 청소년’에 대한 지원, 셋째, 고용시장으로의 통합 촉진, 넷째, 장애인의 교육 및 재활과 공동체 생활로의 통합 촉진, 다섯째, ‘자기부양 또는 가족부양의 수단이 없음을 증명하는’ 장애인 및 노령자에게 법이 정하는 바에 따라 최저임금액 상당의 월 급여를 보장해야 한다.

헌법상 사회보장체계를 기준에 의할 경우 Bolsa Familia 프로그램은 공공부조제도라고 보는 것이 타당하나, 브라질 헌법의 공공부조제도가 규범적 근거가 되기는 힘들다는 지적도 있다. 헌법에 의해 Bolsa Familia 프로그램이 시행되었다기 보다는 2003년 대통령의 잠정조치를 통해 도입되었다가 이후에 법률로 제도화된 것이라는 이유다.⁴¹⁾

Bolsa Familia 프로그램은 2003년 당시 룰라 대통령의 잠정조치(*medida provisória*) 제132호를 통해 도입되었다가 2004년 법 제10,836호(LEI No 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004, Bolsa Familia 법, 이하 ‘법’)를 제정해 법률적 근거를 마련하였다. 이는 교육과 연계된 조건부 소득보조정책이다.

41) International Labour Office, *Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts*, March 2009, p. 17. 참조.

사실 Bolsa Família 프로그램은 새로운 제도를 도입한 것이 아니라, 이미 유사한 목적으로 별도로 존재하던 Bolsa Escola(교육과 연계된 전국최저소득프로그램, 2001년 4월 11일 법 제10,219호로 제도화), PNAА(Programa Nacional de Acesso à Alimentação, 전국급식접근프로그램, 2003년 6월 13일 법 제10,686호로 제도화), Bolsa Alimentação(Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde, 보건과 연계된 전국최저소득프로그램, 2001년 9월 6일 제2,206-1호 잠정조치로 도입), Auxílio-Gas(빈민층 가스보조프로그램, 2002년 1월 24일 대통령령 제4,102호로 도입), 연방정부의 단일등록제도(Cadastramento Único do Governo Federal, 2001년 7월 24일 대통령령 제3,877호로 도입) 등을 연방정부 차원에서 통일적으로 관리하고 집행하기 위한 목적으로 체계적으로 통합된 것으로 볼 수 있다(법 제1조 단서 참조). 이러한 Bolsa Família 프로그램의 전체적인 규율은 법률, 대통령령, ‘사회발전 및 기아퇴치부(Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)’의 부령에 의해 이루어진다.⁴²⁾

II. 주요 내용⁴³⁾

1. 목 표

Bolsa Família 프로그램의 기본 목표로는 공공서비스 특히 보건·교육·공공부조에 대한 접근의 촉진, 기아 퇴치 및 급식보장의 촉진, 빈곤 및 극빈 상태에 처한 가족의 해방, 빈곤 퇴치, 정부 부처 간 기

42) 노호창, “브라질의 Bolsa Família 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 개관 및 시사점”, 공익과인권 9권, 2011, 437면.

43) 이하의 Bolsa Família 법의 주요내용은 노호창, “브라질의 Bolsa Família 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 개관 및 시사점”, 공익과인권 9권, 2011, 440-447면과 노호창, “Bolsa Família 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 검토와 함의”, 브라질의 사회보장법제 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2013, 40-47면 참조.

능의 조화·상호보완·동반상승효과의 증진 등이 있다(대통령령 제4조 참조).

2. 수급요건, 조건이행 및 수급자

(1) 수급요건

불사 파밀리아 법의 급여는 빈곤(pobreza) 내지 극빈(extrema pobreza) 가정을 단위로 지급되지만 빈곤 내지 극빈에 대한 정의를 명시하고 있지 않다. 다만 가족 1인당 월 평균 소득이 일정액 이하인 경우에 급여의 수급자격을 부여하고 있는 것으로 보아 1인당 월 가족 소득이 그 기준이 된다고 본다(법 제2조 제2항, 제3항 등 참조). 그리고 빈곤 내지 극빈의 준거가 되는 1인당 월 가족 소득의 액수와 급여액은 행정부가 실시하는 사회경제적 역학 조사 및 기술적 연구를 통해 증가할 수 있다(법 제2조 제6항 참조). 그리고 가족의 월 소득은 가족 전체 구성원이 얻은 소득의 총 합계를 말하며, 법령에 의해 이루어지는 공식적인 현금이전제도를 통해 얻는 수입은 제외된다(법 제2조 제1항 제3호 참조).

극빈과 빈곤의 기준이 되는 가족 1인당 월 평균 소득의 액수는 2008년 법 개정 시에는 각각 60헤알 이하,⁴⁴⁾ 61~120헤알이었으나(법 제2조 제2항, 제3항 참조), 2009년 대통령령 개정 이후 각각 70헤알 이하, 71~140헤알로 증가하여(대통령령 제18조 참조) 보호 범위가 넓어졌다.

(2) 조건이행

빈곤 가정 혹은 극빈 가정이 급여를 받기 위해서는 조건을 이행해야 함을 강제하고 있다. 17세 이하의 자녀가 있는 경우 학교에 출석

44) 2014년 브라질의 최저임금은 월급 722.90 헤알이 될 예정이다. 1헤알은 한국 원화로 대략 447원 정도(2013년 9월 11일 기준)이다.

해야 한다. 해당 자녀가 16세~17세 자녀인 경우 수업일의 75%를 출석해야하고, 15세 이하인 경우 수업일의 85%를 출석해야 한다(법 제3조 첫머리 및 단서규정 참조).

그러나 조건부 강제는 유연하게 이루어지고 있다고 한다. 브라질 정부가 빈곤 퇴치에 대한 강력한 의지를 갖고 있기 때문에 조건 이행을 준수하지 않았다고 해서 수급을 받지 못하는 사례는 거의 드물다고 한다.⁴⁵⁾ 이에 대해서는 브라질의 공립 초중고교의 열악한 교육 환경이나 느슨한 감독 체계를 고려했을 때 조건이행을 강제하는 것이 현실적으로 어려울 것이란 분석도 있다.⁴⁶⁾

그러나 조건이행의 실제적 적용이 유연하더라도 수급자가 조건이행을 지나치게 게을리할 경우에는 수급자격을 상실하게 될 가능성이 있다.⁴⁷⁾

다만 자녀가 없는 경우에는 극빈층에 한해 급여가 지급된다(제2조 제1호 및 동조 제1항 참조).

(3) 수급자

급여는 기본적으로 가족 전체를 위해서 가구 단위로 지급된다. 일종의 가족 수당적 성격이 있다. 가족의 의미에 대해서는 ‘동일한 집에서 살아가며 구성원의 기여를 통해 유지되는 혈족 관계 또는 인척 관계를 보유하고 있는 개인들로 이루어진 단위’로 규정되어 있다(법 제2조 제1항 제1호 참조).

45) International Labour Office, op.cit., 2009, 17면 참조.

46) 노호창, “Bolsa Familia 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 검토와 함의”, 브라질의 사회보장법제 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2013, 42면.

47) International Labour Office, op.cit., 2009, 18면 참조.

2. 급여의 종류 및 내용

기본급여(benefício básico)는 가족 1인당 월 평균 소득이 일정액 이하인 경우⁴⁸⁾의 가족에게 일률적으로 주어지는 급여이다(법 제2조 제1호, 제2조 제2항 등 참조). 2008년 법 개정 시의 기본급여의 액수는 1월당 58헤알이었다(법 제2조 제2항 참조). 그리고 2011년 대통령령 제 7,447호(Decreto nº 7.447, de 2011)에 의해 이 액수는 1월당 70헤알로 증가되었다(대통령령 제19조 제1호 참조). 기본급여는 극빈층에만 해당하는 것으로서 무자녀 가정에게도 지급이 이루어진다.

가변급여(benefício variável)는 가족 1인당 월 평균 소득이 일정액 이하인 경우⁴⁹⁾, 가족 구성원 중 임신 중인 여성이 있거나 15세 이하의 자녀가 있는 경우의 가족에게 주어지는 급여이다(법 제2조 제2호, 제2조 제3항 등 참조). 2008년 법 개정 시의 가변급여의 액수는 1월당 18헤알이었다(법 제2조 제3항 제1호 참조). 그리고 2011년 대통령령 제 7,447호(Decreto nº 7.447, de 2011)에 의해 이 액수는 1월당 32헤알로 증가되었다(대통령령 제19조 제2호 참조).

청소년 연계 가변급여(benefício variável vinculado ao adolescente)는 가족 1인당 월 소득이 일정액 이하인 경우⁵⁰⁾에 더하여, 16세~17세의 자녀가 있는 경우의 가족에게 주어지는 급여이다(법 제2조 첫머리 제3호, 제2조 제3항 등 참조). 2008년 법 개정 시의 청소년 연계 가변급여의 액수는 1월당 30헤알이었다(법 제2조 제3항 제2호 참조). 그리고 2011년 대통령령 제7,447호(Decreto nº 7.447, de 2011)에 의해 이 액수는 1월당 38헤알로 증가되었다(대통령령 제19조 제3호 참조).

48) 극빈에 해당하며, 2008년 법 개정 시 60헤알 기준이었다.

49) 극빈 혹은 빈곤에 해당하며, 빈곤은 2008년 법 개정 시 120헤알 기준이었다.

50) 극빈 혹은 빈곤에 해당하며, 빈곤은 2008년 법 개정 시 120헤알 기준이었다.

특별 가변급여(benefício variável de caráter extraordinário)는 Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás의 혜택을 기존에 받고 있던 가족이 소득 요건 및 의무 요건 등을 갖추어 Bolsa Família 법에 따른 혜택까지 받게 되는 경우가 있을 수 있는데, 이 때 기존에 받고 있던 혜택은 동법에 의해 특별히 지급되는 것으로 인정된다(법 제2조 제8항; 대통령령 제19조 제4호 참조). 이는 정책의 통합과 전환 과정에서 발생하는 경과적 조치로 이해할 수 있다.⁵¹⁾

이 법에 의한 급여의 지급은 가족 중 여성에게 우선적으로 이루어진다(법 제2조 제14항 참조).

급여를 받을 자격에 대한 법령에 위반되는 양도 및 처분이 있는 경우 이는 Bolsa Família 프로그램으로 반환된다(법 제2조 제13항 참조).

51) 지급의 원칙과 중복지급에 관한 상세한 내용에 대해서는 노호창, “브라질의 Bolsa Família 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 개관 및 시사점”, 공익과 인권 9권, 2011, 443-444면이 다음과 같이 소개하고 있다.

“위 기본급여와 가변급여들은 가족의 소득상태, 임신 여부, 자녀의 구성에 따라 복합적으로 지급이 가능하다.

첫째, 극빈 가정(가족 1인당 월 평균 소득 60헤알 이하)이면서 자녀가 없는 경우 기본급여가 지급된다. 빈곤 가정(가족 1인당 월 평균 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 이행이 필요하다. 빈곤 가정이면서 자녀가 있는 경우에도 마찬가지이다.

셋째, 위 ‘(2)가변급여’의 경우 3번의 중복(자녀 3명 한도, 3명 이상인 경우 3명으로 간주)을, 위 ‘(3)청소년 연계 가변급여’의 경우 2번의 중복(자녀 2명 한도, 2명 이상인 경우 2명으로 간주)을 허용한다(제2조 제4항 참조).

넷째, 위 3가지 급여는 각각의 요건이 충족되는 만큼 중복지급이 가능하다. 2008년 기준으로 몇 가지 예를 들어보자. (i) 가족 1인당 월 평균 소득이 30헤알이고 [극빈] 10세 자녀 1명, 16세 자녀 1명이 있는 가족이라면 수급액은 기본급여 58헤알, 가변급여[18헤알×1번], 청소년 연계 가변급여[30헤알×1번]을 합하여 106헤알을 지급받을 수 있다. (ii) 가족 1인당 월 평균 소득이 100헤알이고 [빈곤] 15세 미만의 자녀가 4명 있는 가족이라면 기본급여는 받을 수 없고 가변급여[18헤알×3번] 54헤알만을 지급받을 수 있다. (iii) 가족 1인당 월 평균 소득이 40헤알이고 [빈곤] 15세 미만의 자녀가 4명, 17세인 자녀가 1명 있는 가족이라면 기본급여 58헤알, 가변급여[18헤알×3번=54헤알], 청소년 연계 가변급여[30헤알×1번]을 더하여 142헤알을 지급받을 수 있다.“

3. 부정수급시 책임

등록명부의 작성 및 유지의 책임이 있는 당국이 본래 지급받아야 할 자가 아닌 자에게 지급을 받을 수 있도록 하려는 목적에서 사실과 다르거나 잘못된 정보를 기재하는 경우 민사·형사·행정상 책임을 진다(법 제14조 참조).

기망으로 급여를 수급하는 수급자에 대해서는 형사적 제재와 관계없이 행정당국이 정하는 기간 내에 수령한 액수를 배상하여야 하며 이에선 규정(SELIC, Sistema Especial de Liquidação e Custódia, 청산 및 보전 특별체계)에 따라 매월 1%의 이자가 가산된다(법 제14조 제1항 참조).

지급과 관련된 불법행위에 연루된 공무원 기타 대리인은 형사상 제재 혹은 행정상 제재와 관계없이 불법적으로 지급된 액수의 2배를 추징 받게 된다(법 제14조 제2항 참조).

4. 정책의 수행체계

(1) 원칙

불사 파밀리아 프로그램은 중앙정부(연방정부)의 정책조정과 중앙-지방정부(주, 연방특별구, 시 등) 간의 협업이라는 수행체계를 원칙으로 한다(법 제8조, 제1항 참조). 연방정부는 각 지방정부의 의무를 포함하여 불사 파밀리아 프로그램의 관리 및 집행을 위한 절차와 조건, 지방정부 차원에서 실시된 정책의 평가 및 관리 등을 규율한다(법 제8조 제4항 참조). 연방정부는 불사 파밀리아 프로그램을 집행하는 지방정부에 재정지원을 해주어야 하는데 다만 이를 위해서는 지방분권화지수(IGD, Índice de Gestão Descentralizada) 최소지수를 획득한 이후여야 한다(법 제8조 제3항 참조).

(2) 권한배분과 체계

Bolsa Família 프로그램의 관장은 사회발전 및 기아퇴치부에서 담당하며, 여기서는 Bolsa Família 프로그램의 급여 관리, 급여 지급 조건의 이행 감독, 연방정부 및 다른 행정부처와의 공조로 보충적 프로그램의 제공, Bolsa Família 프로그램의 재원 마련, 부처 간의 공화와 협조, 연방정부 차원의 각종 사회적 제도(Programas Sociais)를 위한 단일등록을 활성화하고 관리하는 것 등의 권한과 임무가 주어져 있다(대통령령 제2조 참조).

한편 사회발전 및 기아퇴치부는 Bolsa Família 프로그램의 효과적인 발전 및 집행을 위하여 구성된 일종의 부처 간 위원회(Bolsa Família 프로그램 관리위원회, Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, CGPBF)의 좌장 역할을 한다. 이 위원회는 사회발전 및 기아퇴치부를 좌장으로 하여 교육부, 보건부, 기획예산관리부, 농업부, 연방대통령실, 연방저축은행으로 구성된 기구로서 Bolsa Família 프로그램의 발전 및 집행을 위한 규범·절차 제정, 단일등록 관리, 조건 이행 감독, 평가, 재정, 사회참여 및 사회적 감독, 대화와 소통창구 마련, 행정부처 간 권한 조정 등 공공정책의 제도화를 위한 기초 작업을 수행한다(법 제4조, 제5조; 대통령령 제5조, 제6조 등 참조).

그리고 Bolsa Família 프로그램의 부처 간 관리위원회 내부에 구체적으로는 사회발전 및 기아퇴치부에 Bolsa Família 프로그램의 구체적인 집행 및 관리를 위한 기구로 사무국(Secretaria Nacional de Renda de Cidadania: SENARC)을 두고 있다(법 제15조; 대통령령 제19조 제1항, 제22조 제1호 등 참조). 사무국에는 사무국장을 두고 있으며 사무국장은 Bolsa Família 프로그램의 관리권한, 집행권한 및 이에 관한 지시권 등을 가진다(법 제7조 참조).

(3) 재 원

불사 파밀리아 프로그램을 위한 예산은 연방 사회보장 예산 및 법 제1조 단서 조항에서 언급된 ‘단일등록 및 연방 소득이전 프로그램’을 위하여 할당된 예산에 기초하여 조달되며 연방정부는 현존하는 예산의 한도에서 불사 파밀리아 프로그램의 실시를 위한 재원을 마련한다(법 제6조 참조).

(4) 사업집행

불사 파밀리아 프로그램의 구체적인 사업집행은 지방자치단체의 차원에서 이루어진다. 시당국은 사업 집행에 있어 실무영역을 담당한다. 지방 차원의 사업운영조직을 정비하며, 잠재적인 수혜자의 등록을 담당하고, 보건 및 교육 조건의 실행을 감독한다. 그리고 프로그램 실시를 위한 정보에 반영하는 업무 등을 맡고 있다. 주정부는 시당국에 기술지원 및 교육훈련 서비스를 제공하고 시당국과 더불어 기본서비스 집행역할도 담당하며 관할구역 내 등록 가정에 인증서류를 발행한다(대통령령 제11조~제15조 참조).

(5) 기 관

불사 파밀리아 프로그램의 대리운영자의 기능은 연방저축은행(Caixa Econômica Federal)이 담당한다(법 제12조 참조).

연방저축은행은 불사 파밀리아 프로그램의 대리운영기관으로서 등록계정 관리 및 데이터베이스의 운영과 통합, 사회보장번호(Número de Identificação Social)의 부여, 기존에 운영하던 금융망을 활용한 현금직접 지원 또는 사회보장전자카드의 운영을 담당한다. 또한 전산망의 설계와 운영을 담당한다(법 제2조 제11항; 대통령령 제16조, 제22조, 제26조 참조).

보건부와 교육부는 법 제3조 상의 수급 조건 이행을 위한 지원기관의 역할을 한다. 보건과 관련해서는 7세 미만 아동에 대한 백신 접종, 급식 등을 실시하며 교육과 관련해서는 출석률 관리감독을 행한다. 그 밖에 교육 및 보건 분야 조건 이행에 관한 시행 세칙을 정하고, 지방자치단체의 불사 파밀리아 프로그램 운영 담당자들에 대한 교육 및 관리감독을 하고 결과를 사회발전 및 기아퇴치부에 보고하는 역할을 시행한다(대통령령 제28조 참조).

불사 파밀리아 프로그램의 사회적 감독 및 참여는 법령에 따라 해당 지방자치단체에 의해 설치된 위원회를 통하여 실시될 것이다(법 제9조 참조).

제 2 절 정책적 효과

불사 파밀리아 프로그램은 세계에서 가장 큰 규모의 현금지급제도이다. 2008년까지 약 1천 1백 3십만 가정과 4천 6백만명의 사람들이 지원을 받았고, 이는 브라질 인구의 4분의 1에 해당하는 정도이다. GDP의 0.4%에 해당하는 45억\$가 소요되었다.⁵²⁾

2003년 Lula정부는 연금개혁을 단행하고 2004년에는 공공 인프라프로젝트에 민간투자 확대를 허용하는 조치를 단행했다. 그러나 2005년까지 토지개혁, 범죄 대처 등을 위한 개혁입법 추진이 큰 진전을 보지 못하자 Lula정부에 대한 비판의 목소리가 커지기 시작했다. 그리고 주요 국책사업에 대한 여당 내 부정스캔들이 연이어 발생함으로써 대정부 비판이 더욱 고조되었다. 하지만 이와 같은 분위기 속에서도 Lula대통령은 2006년 시행된 대선 결선투표에서 불사 파밀리아 프로그램의 주요 수혜지역인 북부 및 북동부지역의 압도적 지지와 경제안정 정책을 지속적으로 추진하기를 바라는 민심 등에 힘입어 61%의 지지

52) International Labour Office, op. cit., March 2009, p. 1.

로 개선에 성공했다.⁵³⁾ 그만큼 Bolsa Familia 프로그램에 대한 국민적 지지가 컸던 것으로 볼 수 있다.

Cardoso 대통령부터 구상되어, Lula 정부 및 현 Dilma 정부까지 지속되고 있는 Bolsa Familia 프로그램은 빈곤층의 취학연령 아동들이 경제적 이유로 인해 교육을 받지 못하는 것을 방지하기 위해 취학조건부로 가족수당을 지급하는 제도인데, 대통령의 정치적 결단에 의한 정부와 시민사회의 연계에 따른 정책이라고 할 수 있다.⁵⁴⁾ 조Bolsa Familia 프로그램을 통해 빈곤층의 아동취학률이 높아지게 되는 것은 자연스러운 현상이다. 경제적 이유로 인해 자식을 학교에 보내지 않던 가정에서 수당을 받기 위해 아동을 취학시키게 되었기 때문이다.

이러한 Bolsa Familia 프로그램의 혜택을 받는 수급자는 그렇지 않은 자들에 비해 오히려 높은 노동참여율을 보이고 있다고 한다. 소득보조가 저임금근로자가 노동시장의 진입장벽을 극복하는 데 긍정적 역할을 한 것이다.⁵⁵⁾ 반면에 Bolsa Familia 프로그램이 학교 출석률의 증가에는 긍정적 영향을 미친 것과 달리 아동의 노동을 감소시키는 데 있어서는 별다른 역할을 하지 못하고 있다고 한다. 지급되는 보조금의 액수가 아동들을 노동시장에 보내지 않아도 될 정도의 충분한 금전적 요인이 되지 못한다는 것이다.⁵⁶⁾ 이 점은 향후 보완이 필요한 지점이라고 생각한다. 아동들이 학습보다는 노동시장에 투입되는 현상이 지속되는 상황에서는 교육기회의 확대라는 Bolsa Familia 프로그램의 당초 의도를 실현하기 어렵기 때문이다.

이러한 브라질 정부의 노력은 계층이동에는 긍정적 영향을 미치고 있다고 한다. 지난 10년간 약 4천5백만의 인구가 빈곤층에서 중산층으로 편입하는데 성공하였다. 2005년 대비 2010년의 경우 브라질의

53) 김정현, 앞의 글, 56면.

54) 최대원, 앞의 글, 58면.

55) 노호창, “브라질의 Bolsa Familia 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 개관 및 시사점”, 공익과인권 9권, 2011, 450면.

56) 노호창, 앞의 글, 451면.

상류층은 2천6백만명에서 4천2백만명으로 증가하였고, 중산층은 6천2백만명에서 1억명이상으로 늘어났다. 이에 반해 빈곤층은 9천2백만명에서 4천7백만명으로 감소했다.⁵⁷⁾

이와 같은 안정적인 사회보장제도의 구축과 함께 브라질 경제가 성장하게 된 배경에는 경제성장과 분배가 조화롭게 이루어지고, 정부와 시장의 역할이 적절하게 분배되도록 한 브라질 정치·경제의 발전상이 자리 잡고 있다고 본다.

57) 최대원, 앞의 글, 58면.

제 5 장 결 론

제 1 절 한국과의 법체계상 차이점

일각에서는 브라질 법제연구에 대한 무용론을 주장할 수도 있다고 생각한다. 브라질의 제도와 법규가 한국에 비해 발전되어 있지는 않기 때문이다. 사실 본 연구를 통해 짐작할 수 있는 점은 브라질의 법체계가 한국과는 많이 다르다는 점이다. 헌법·법률·명령의 구별이 명확하지 않기 때문이다. 헌법에 법률적 사항으로 볼 수 있는 상세한 내용이 규정되어 있고,⁵⁸⁾ 법률은 명령에 위임해야 할 사항도 규정하고 있기도 하다. 한편, 명령이 법률처럼 기능하기도 하는데, 헌법상 대통령은 명령에 의한 입법권을 갖고 있기 때문에 강력한 의제설정 능력을 갖는다. 즉, 대통령은 의회의 반대로 인해 법률로 제정하기 어려운 사안에 대해서는 대통령령을 제정함으로써 법률을 대신한다.⁵⁹⁾

이러한 헌법 제84조상 대통령의 명령제정권은 1988년 헌법이 도입했다. 대통령과 의회가 충돌하여 사회적 혼란이 심해질 때 군사쿠데타가 발발했던 역사적 경험을 되풀이하지 않기 위한 헌법적 장치로 판단된다. 즉, 대통령이 의회를 설득하지 못할 경우 명령제정권을 통해 우회적으로 입법을 할 수 있도록 한 것이다.⁶⁰⁾ 규율의 대상을 한정하고 있지 않다는 점에서 한국 헌법 제76조의 긴급명령권 등과는 다른 제도이다. 긴급명령권은 브라질 헌법 제62조가 별도로 규정하고 있다.

58) 브라질헌법은 헌법의 특성이라고 할 수 있는 일반성, 추상성, 개방성 등의 성격이 나타나지 않을 정도의 상세한 규정을 두고 있다. 총250개의 조문으로 구성되어 있으나, 각 조는 매우 자세한 내용을 담고 있는 항과 호 등으로 구성되어 있어, 분량이 매우 방대하다.

59) Juarez B. Lopes, "Obstacles to Economic Reform in Brazil", in Arend Lijphart/Carlos Waisman(eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*(Boulder, Colo.: Westview Press, 1996), p. 204.

60) 김정현, 앞의 글, 54면.

우리의 관점에서 봤을 때 생소한 시스템일 수 있지만, 특정 시스템이 다른 시스템보다 우월하다고 함부로 단정 짓는 것은 곤란하다. 국가마다 역사적 경험, 법제의 형성과정, 사회·문화적 배경의 차이 등으로 인해 법체계는 다를 수 있기 때문이다. 오히려 한국과 브라질의 법체계는 상당히 다른 점이 많으므로 법체계에 관한 이해를 먼저 하고, 국가마다 법체계상의 차이점으로 인해 잘못된 지식을 전파할 위험성을 경계하는 것이 바람직하다.

제 2 절 시사점

그렇다면 브라질이 사회보장제도와 관련법제가 다른 국가에 비해 잘 정비되어 있는 것인가? 한국에 비해 더 좋은 제도와 관련 법제를 완비하고 있다고 보기는 힘들다. 그렇다면 본 연구를 통해 어떠한 시사점을 얻을 수 있을 것인가?

본 연구에서 가장 중점적으로 다룬 부분은 1988년 헌법 개정 이후의 사회복지 정책에서의 변화와 불사파밀리아 프로그램 등을 통한 빈곤층의 중산층 편입 확대이다. 우선 헌법개정 이후의 사회복지 정책의 변화에 대해서는 다음과 같은 반론이 있을 수 있다. 헌법상의 의무와 법률상의 의무, 헌법의 규범력과 법률의 규범력을 구별하기 힘들고, 브라질처럼 대통령의 권한이 강한 국가에서는 행정부의 역할에 의해 사회복지 정책이 확대되었을 것이므로 규범에 따른 정책의 변화는 미약했을 것이라 지적이다. 그러나 1988년 헌법을 살펴보면, 법률적 사항들을 헌법에 상세하게 규정하면서 국민의 사회적 기본권을 강화하고 있다. 이는 사회복지 정책의 변화에 일정 부분 긍정적 역할을 했다고 볼 수 있다.

그리고 브라질헌법은 매우 흥미로운 규정을 두고 있다. 헌법 제212조는 연방정부가 매년 세수입의 18% 이상, 주정부와 연방특별구는 세

수입의 최고 25%를 교육에 투자하도록 규정하고 있다. 헌법이 국가의 재정지출의무의 구체적 기준까지 제시하고 있는 것이다.

이는 브라질의 사회적 특성을 고려한 것이라고 본다. 브라질은 교육격차의 확대가 빈곤의 대물림으로 이어지고 있다. 따라서 헌법 제212조는 국가의 인재양성과 교육의 부재로 인한 빈곤의 악순환을 근절하기 위한 헌법적 결단이라고 본다.

이러한 헌법적 결단은 불사파밀리아 프로그램이라는 제도로 이어졌다. 불사파밀리아 프로그램은 취학률을 높이기 위해 아동을 학교에 보낼 경우 현금을 지급하는 정책이다. 불사파밀리아 프로그램은 “브라질 사회에 존재하는 극심한 빈부 격차, 부의 불평등이라는 사회구조적 모순을 근본적으로 극복해보고자 하는 하나의 법적·정책적 실험”이라는 평가⁶¹⁾와 “세계적인 관점에서 보아도 이처럼 거대한 규모의 공공부조정책이 성공적으로 추진되고 있는 사례를 찾아보는 것은 쉽지 않다”는 지적⁶²⁾이 있듯이, 이 제도는 여러모로 브라질 사회의 변화를 이끌어가고 있다.

이러한 불사파밀리아 프로그램에 대해서는 다음과 같은 지적이 있을 수 있다. 빈곤층에게 현금을 지급해 취학률을 높이는 정책은 현 시점에서 한국에는 어떠한 시사점도 줄 수 없다는 식의 반론이다. 실제 한국과 브라질의 취학률은 매우 큰 차이가 있고, 불사파밀리아 프로그램과 같은 현금지급식의 복지정책은 한국에서 많은 논란을 불러일으킬 가능성이 높다.

하지만 브라질의 불사파밀리아 제도를 비롯한 사회복지정책들은 다음과 같은 시사점을 준다고 생각한다. 첫째, 경제성장의 과실을 사회의 극빈층에게 적극적으로 나누어 주었다는 점이다. 최근 Dilma대통령은 ‘빈곤 없는 브라질 정책(Brasil Sem Miséria)’을 실시하고 있는데,

61) 노호창, “브라질의 불사 파밀리아 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 개관 및 시사점”, 공익과인권 9권, 2011, 453면.

62) 노호창, 앞의 글, 454면.

그 재원은 향후 브라질에서 개발되는 석유가스유전의 이익금을 ‘사회적 기금(Social Fund)’으로 전환할 계획이라고 한다. 이를 통해 새로운 사회보장체계를 구축할 예정인 것이다.⁶³⁾ 한국에서도 지속적으로 논란이 되고 있는 성장과 분배의 우선순위에 관한 논쟁 등에 있어서 나름의 해법을 제시하고 있다고 본다. 경제와 복지의 선순환구조를 확립하기 위해 국가가 어떠한 역할을 수행해야 하는지에 대한 모델을 보여주고 있다고 판단한다.

둘째, 복지정책의 수혜자가 급부를 받기 위해서는 일정한 의무를 이행해야 하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다. 모든 복지정책에 이와 같은 방식을 도입하자는 게 아니라, 일부 복지정책의 수급권에 의무이행을 연계시키는 방식을 도입해 도덕적 해이를 차단할 필요성이 있다고 본다.

브라질의 새로운 사회발전의 모델은 기존 라틴아메리카 국가들과 다른 길을 걷고 있다고 본다. 현재 우리의 시각에서는 부족해 보일지 몰라도 브라질에서 이루어지고 있는 분배에 관한 사회적 합의는 눈여겨 볼 필요가 있다. 오랜 시간 동안의 군부독재를 종식시키고, 민주화로 이행하는 과정에 사회구성원간의 협력과 소통을 위해 복지를 확대하고 있는 점은 관심 있게 지켜보아야 한다. 그 과정에서 범규범이 어떠한 역할을 했고, 앞으로 어떻게 사회 변화를 이끌어 갈 수 있을지에 대해선 지속적인 천착이 요구된다.

63) 최대원, 앞의 글, 59면.

참 고 문 헌

- 강혜자, “브라질 사회보장 정책의 변화: 신헌법(The 1988 Constitution) 제정 이후의 사회복지개혁을 중심으로”, 브라질의 사회보장법제 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2013.
- 김정현, “라틴아메리카 대통령제에 대한 재평가 -브라질 대통령제를 중심으로-”, 『법학논총』, 제37권 제1호, 2013.
- 노호창, “브라질의 Bolsa Família 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 개관 및 시사점”, 공익과인권 9권, 2011.
- _____, “Bolsa Família 프로그램(Programa Bolsa Família)에 대한 규범적 검토와 함의”, 브라질의 사회보장법제 워크숍 자료집, 한국법제연구원, 2013.
- 오삼교, “브라질의 새로운 좌파정치-룰라의 당선과 노동자당(PT)의 변화”, 『현상과 인식』, 제27권 제1·2호, 2003.
- 이성형, “룰라 정부의 브라질-BRICs의 밝은 미래는 있는가”, 『역사비평』, 76호, 2006.
- 장성훈, “브라질 헌정체제와 불안정한 민주주의”, 『한국정당학회보』, 제6권 제1호, 2007.
- 조돈문, “브라질 노동자당의 집권과 계급적 기초”, 『동향과 전망』, 제72호, 2008.
- _____, 『브라질에서 진보의 길을 묻다』, 휴머니타스, 2009.
- 최대원, “브라질의 경제민주화 헌법과 경제선순환 예산법제 소개”, 『최신외국법제정보』, 제9호, 2012.

참 고 문 헌

- _____, “브라질의 경제민주화 관련 법제 및 정책”, 『최신외국법제정보』, 제10호, 2012.
- Haggad, S./Kaufman, R.R. *Development, democracy and welfare state: Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton: Princeton University Press Princeton and Oxford, 2008.
- International Labour Office, *Bolsa Família in Brazil: Context, concept and impacts*, March 2009.
- Lamounier, Bolivar. “Brazil: Toward Parliamentarism” in Juan J. Linz/ Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Lopes, Juarez B. “Obstacles to Economic Reform in Brazil”, in Arend Lijphart/Carlos Waisman(eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1996.
- Mainwaring, Scott./Timothy R. Scully, “Latin America: Eight Lessons for Governance”, *Journal of Democracy*, Vol.19 No.3, 2009.
- Power, Timothy J. “Brazilian Democracy as a late bloomer: Reevaluating the Regime in the Cardoso-Lula Era”, *Latin American Research Review*, Special Issue, 2010.
- Ramos, Carlos Alberto/Lobato, Ana Lucia. “The transition of the social policies in Brazil since the old paradigm towards the unique register”, *Inter-American Development Bank*, 2004.
- Rudra, N. *Globalization and the race to the bottom in developing countries: who really gets hurt?* Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Sola, Lourdes. "Politics, Markets, and Society in Brazil" in by Larry Diamond/Marc F. Plattner/Diego Abente Brun, Latin America's struggle for democracy, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2008.

Souza, Pedro H.G. Ferreira de. "poverty, inequality and social policies in brazil, 1995-2009." *internatioal policy working paper number 87*, 2012.