

브라질의 불평등, 제도 그리고 경제발전간의 상관관계에 대한 연구*

윤택동

한국외국어대학교 중남미연구소 책임연구원

최근 브라질에는 엄청난 사회적 불안이 야기되고 있으며, 특히 치안문제가 가장 심각하게 대두되고 있다. 이 문제의 원인에 대해 많은 사람들이 구조적 분배의 불평등을 주원인으로 지적하고 있다. 그러면 왜 분배의 불평등이 이렇게 심하게 되었는가? 이 논문은 이러한 의문에서 출발하였으며, 불평등문제를 제도적 접근을 통해 설명하려고 시도하였다.

결론적으로 브라질에서는 식민지 초기개발과정에서부터 경제적 불평등이 형성되었고, 이 영향으로 사회적, 정치적 불평등까지 야기되었다. 결과적으로 사회에 형성된 제도자체가 불평등을 내포하고 있었다는 문제점을 갖고 있다. 이러한 제도는 최근까지도 크게 바뀌지 않고 유지되면서, 현재의 사회적 갈등이 폭발하게 된 원인을 제공하였다. 이는 국민의 인간적 삶의 질 악화로 연결되며, 결국 제도문제가 경제발전을 저해하였다고 할 수 있다.

본 논문은 5개 절로 구성되어 있다. 서론에 이어, 제도경제학의 기초개념을 논의하였으며, 제3절에서는 브라질의 불평등상황을 통계수치를 가지고 보여주었다. 그리고 제4절에서 불평등의 원인을 제도적 관점에서 분석하였다. 마지막으로 결론을 제시하였다.

◆ 주제어: 불평등, 제도, 제도경제학, 브라질, 소득분배

1. 서론

최근 브라질의 치안상황은 더욱 심각한 상황으로 전개되어가고 있다. 야간에 쌍바울루 시내를 걸어 다닌다는 것은 거의 생각할 수 없는 일이 되었고, 차를 타고 다니는 것도 위험한 상황이 되었다. 이를 대변해주는 재미있는, 하지만 바람직하지 않은 현상이 최근 발생되고 있다. 한국의 한 방송국에서도 방송하였지만(KBS 생방송 세계는 지금, 2002. 10. 16), 자동차 방탄작업을 하는 사업이 아주 번성하고 있는데, 관련된 기술이 상당한 수준에 달하였다는 것이다. 브라질에서는 누구나 총을 소지할 수 있다 보니, 총격으로부터 자신을 보호하려는 의도에서 일어난 현상이다. 이와 같이 치안문제는 브라질과 교역을 하고 있는 관련 외국인들에 의해 많이 지적되고 있으며, 또 외국인관광에 있어서 가장 중요한 장애물 중의 하나로 등장하고 있다. 사실 이러한 치안불안문제는 최근에 갑자기

* 본 논문은 2001년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2001-043-C00020).

등장한 문제가 아니다. 1990년대 브라질 신문에서 강도, 은행털이, 총기사고, 교도소내 폭동, 살인 등의 치안 및 사회불안과 관련된 기사는 아주 보편적인 것이었다. 한국에서는 상상하지도 못할 일들이 일어나는 브라질 치안불안의 근본적인 원인은 무엇일까? 여러 요인들 중에서 가장 중요한 요인으로 극심한 빈부격차, 그리고 더 나아가 불평등을 지적하고 있다. 다시 말해 브라질내의 심각한 구조적 불평등이 사회적 갈등을 불러일으키고, 마침내 이 갈등이 폭발하면서 사회적 불안으로 나타나고 있다.

사실 IMF 이후, 한국에서도 사회적 불평등문제, 특히 부의 분배와 관련한 문제가 소수의 몇몇 그룹에 의해 제기되었고, 또 최근에도 부의 분배에서 악화현상이 지속되고 있다고 보도되고 있다. 사회적 불평등은 사회적 갈등으로 연결될 뿐만 아니라 경제적인 문제 또한 불러일으킨다. 다시 말해, 사회적 불평등으로 인해 발생하는 사회적 불안 증대는 경제와 관련하여 추가적으로 생산비용의 증가를 가져오게 하는 문제점을 가지고 있다. 이러한 파생비용의 문제점은 현재 브라질에서 직접적으로 체감할 수 있는 현상이 되고 있다. 브라질 사회의 심한 빈부격차는 다수의 빈민층을 형성하도록 만들었고, 이들 소외된 계층은 결국 사회치안을 불안하게 만드는 요인으로 등장하였다. 따라서 폭발적으로 증대하는 치안문제를 국가가 담당하는 치안체계만으로는 감당할 수가 없게 되었고, 이로 인해 각 개인, 특히 상류층들은 스스로의 안전을 지키기 위해 사설경호원, 방탄장비 등, 개인안전관련 지출을 하게 되었고, 기업들 또한 경비강화, 차량탈취대비 비용지출 등 치안관련 비용을 지출하고 있다. 이로 인해, 순수한 생산비용 이외로, 생산관련 비용지출이 증가하게 되었다. 결국 불평등은 사회적 불안 증대 외에도 경제적으로도 브라질경제의 효율성 저하와 대외경쟁력에 피해를 가져오게 한다. 따라서 사회적 불평등문제, 특히 부의 분배의 심한 불균형은 국가적인 차원에서 높은 관심을 가지고 대처해야 할 문제라는 사실을 브라질의 경우가 분명히 보여주고 있다.

부의 불평등문제는 절대적 크기도 중요하지만, 각 지역사회가 느끼는 구성원 사이의 상대적 차이 또한 매우 중요하다. 한국의 경우, 브라질과 비교할 때, 부의 분배 상황은 상당히 양호한 편이다. 하지만 상대적인 격차감은 각 사회의 특성에 의해 결정되는 것임으로 인해 결코 한국이 브라질보다 작다고 할 수 없을 지도 모른다. 따라서 이같은 측면에서, 브라질에서 현재 발생되고 있는 사회적 갈등과 불안을 교훈 삼아 예방적인 차원에서, 향후 한국내의 상대적 불평등문제에 대한 조심스러운 접근이 필요하다.

이번 연구에서는 브라질의 불평등의 현황을 살펴보고, 이러한 불평등이 나타나게 된 원인을 살펴본다. 특히 브라질 불평등의 원인을 제도적인 측면에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 이러한 제도적 접근은 브라질의 불평등이 1500년 브라질이 발견된 이후, 식민지로 개발되는 순간부터, 즉 개발초기에 형성된 제도에 뿌리를 두고 있다는 시각에서 출발하며, 그리고 더 나아가 시간이 흐르면서

이러한 제도가 변화되지 않고, 오히려 더욱 구조화되어왔기 때문이라고 보기 때문이다. 결과적으로 브라질의 불평등은 역사적인 문제이자 제도적인 문제라는 사실을 지적한다.

제도경제학에서는 제도가 적절하게 형성, 준비되어 있지 않을 경우, 경제성장에 악영향을 줄 수 있다는 지적을 여러 측면에서 주장하고 있다. 부정부패가 판을 치는 국가에서 순수경제이론에 근거한 분석은 설득력을 가질 수가 없게 되며, 각종 법률을 포함한 제도가 현실을 제대로 반영하지 못해, 경제활동을 방해하게 된다면, 경제이론에서 가정하는 보이지 않는 손에 의해 지배되는 시장은 기능을 할 수 없게 된다. 결과적으로 제도라는 것은 시장이 작동하기 위한 환경을 만들어주는 기본이 되는 셈이다. 따라서 제도가 적절하게 형성되지 않을 경우, 불평등을 만들어내고, 그것이 그 사회의 성장과 발전에 악영향을 미치게 된다고 할 수 있다. 이러한 제도와 불평등의 관계를 브라질의 경우를 통해 살펴보고, 이를 통해 향후 각국의 경제가 취해야 할 교훈을 얻고자 하는 것이 이번 연구의 목적이다.

II. 불평등과 제도경제학

경제적 불평등 그 자체에 대해서는 이미 상당히 많은 연구가 되어져 있다. 20세기 초반에서부터 시작하여 많은 경제불평등에 대한 연구들이 발표되었고, 그 과정에서 각종 불평등 지수들이 만들어져 발표되었다. 그리고 1970년대에는 불평등과 경제발전간의 상관관계에 대한 접근이 활발히 전개되었다. 현재는 일반적으로 지니지수, 10분위지수 등, 각종 불평등지수들을 이용하여, 특정 경우별 불평등이 가져오는 문제점에 대한 사회적 접근을 하는 것이 일반적 경향이다. 하지만, 이러한 경제적 불평등이 형성되어온 과정에 대한 연구, 특히 이러한 불평등이 제도적인 요인과 관계를 갖고 있음을 주장하는 분석은 찾기가 쉽지 않다. 제도경제학적 접근을 통해 불평등의 구조적인 측면을 살펴보면, 불평등에 대한 좀더 깊은 이해를 할 수 있게 된다.

Hodgson(1993)에 따르면 제도경제학의 등장은 20세기 초반이라고 한다. 1920~1930년대 Beblen을 중심으로 구제도학파가 등장하였으나, 잠시뿐 크게 번성하지 못하고 사라진 후, 1970년대 이후 North, Coase, Williamson 등이 주도가 되어 신제도학파가 등장하였다고 그는 설명한다. 신제도학과 내에서도 여러 갈래의 접근방법이 존재하고 있으며, 여러 학자들이 이를 종합하여 제도경제학이라는 골격을 만들려고 노력하고 있다. 대표적인 것으로 D. North의 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*(1990)와 Eggertson의 *Economic Behavior and Institutions*(1990)을 들 수 있다.

North(1990: 3)는 제도란 사회에 적용되는 게임의 법칙, 다시 말해 인간이 고

안한 제약으로 인간사이의 상호작용을 구체화한다고 정의하고 있다. 따라서 제도란 인간들이 공유하고 있는 가치체계 내지는 행동준칙으로서 각 개인의 경제활동에 영향을 미쳐 특정 방향으로 유도 내지 억제하는 경제행위의 조정기구이자, 자원배분기구라고 할 수 있다. 그러면 제도는 왜 생겨나는가? 다시 말해 제도의 역할 내지 필요성은 무엇인가? 여기에 대해서는 여러 가지 원인을 들 수 있지만, 가장 중요한 두 가지만을 든다면, 우선적으로 **불확실성의 감소**이다. 어떠한 경제활동에서 불확실성이 높을 경우, 각 개인은 그러한 경제활동을 주저하고 포기하게 된다. 이것은 곧 경제발전의 방향과는 역행하는 행위가 된다. 따라서 제도가 이러한 불확실성을 제거해줄 경우, 경제활동은 더욱 활발해지게 되고, 경제성장에 기여를 하게 된다. 그리고 두 번째로 제도는 거래에서 발생하는 비용, 즉 거래비용에 영향을 미치게 된다. 사실 시장에서 발생하는 개인간의 거래에는 거래가 이루어지기 위해서 필요한 많은 절차가 있다. 일반적으로 거래가 이루어지기 위해서는 상대를 찾는 탐색과정이 있고, 그리고 상대를 찾은 후 협상과정이 있게 되고, 협상에 따라 거래를 결심하게 되고, 그리고 거래가 성사된 후 거래를 집행하는 과정과, 집행이 제대로 되고 있는지 감시 등의 여러 절차가 동시적으로 일어난다. 따라서 제도라는 일정기준이 정해져 있지 않을 경우, 이러한 시장에서의 거래에는 막대한 비용이 소모되게 되며, 따라서 지나친 거래비용이 발생할 경우 거래는 이루어질 수 없게 된다. 결과적으로 제도는 이러한 **거래비용을 감소**시켜주는 역할을 한다.

제도학과에서는 이러한 제도, 내지 제도의 역할이 경제성장에 영향을 미친다고 설명한다. 제도가 어떻게 경제성장에 영향을 미칠 수 있는가? 이 부분에 대해서는 여러 가지 측면에서 설명할 수 있다. 첫 번째로 제도가 제대로 갖추어져 있지 않을 경우를 들 수 있다. North(1991: 98-102, 105-108)는 역사적으로 살펴볼 때, 제도가 제대로 갖추어지지 않았던 오랜 과거 시대 이후, 각 국가경제는 제도의 발전정도에 따라 확대되고 성장, 발전되어 왔음을 그의 논문에서 밝히고 있다. 즉, 제도가 갖추어져 있지 않을 경우, 각종 불확실성과 거래비용이 생겨나며, 이런 연유로 거래자체가 발생되지 않게 된다. 따라서 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 된다. 이와 반대의 경우에는 경제가 활성화될 수 있는 기본조건은 일단 갖추었다고 말할 수 있다. 둘째로 제도가 갖추어져 있음에도 제대로 기능을 하지 않고 있을 경우이다. 어떤 이유로 제도가 있음에도 작동하지 않는다면, 이는 없는 것과 다름이 없다. 따라서 경제활동은 위축될 수밖에 없게 된다. 셋째, 제도가 존재하고 있으나, 그 제도자체가 비효율적인 경우이다. 사실 제도라는 것은 고정된 것이 아니다. 앞서서도 설명된 것처럼, 제도란 일정한 기준 내지 게임의 법칙이다. 이러한 법칙 속에서 개인 내지 조직은 경제활동을 하게 된다. 따라서 개인 내지 조직은 법칙의 지배를 받지만, 사실 이 법칙은 이들 개인 내지는 조직이 만들어낸 것이다. 다시 말해 법칙은 인간이 스스로 만들어낸 사회적 산물이다. 결과적으로 제도와 조직은 서로가 서로에게 영향을 미치는 관계

를 가지고 있는 것이다. 따라서 일정한 법칙은 그 시점에서는 필요로 되어 만들어졌을지라도 시간이 흘러 상황이 바뀌고, 그러한 상황에서 기존의 법칙이 적절하지 않고 오히려 장애물로 작용하게 된다면, 새로운 상황에 맞게 법칙은 조정된다. 결과적으로 제도라는 것은 시간에 따라 변화하게 된다. 따라서 현재 비효율적인 기존 제도가 현재 상황에 맞게 고쳐지지 않고 그대로 존속하고 있을 때, 일국의 경제성장은 악영향을 받게 된다. 이와 같이 제도가 경제성장에 영향을 미치는 것은 여러 경로를 통해 발생된다.

이렇게 제도란 게임의 법칙으로서 존재하면서 각 사회와 국가의 경제성장에 기여하게 되지만, 그 형태는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 정부에 의해 만들어지는 법률의 형태이다. 여기에는 소유권 내지 재산권을 규정하는 법칙을 포함한 경쟁법, 금융규제법 등 다양한 법률이 존재하게 된다. 둘째는 민간 부문에서 경제활동을 또는 수익을 추구하는 과정에서 형성하게 되는 다양한 형태의 계약이다. 기업의 결합형태, 노동제도, 임금제도, 금융제도 등 다양한 형태의 제도가 존재하게 된다. 셋째는 각 사회에 존재하는 사회규범과 관습으로 이것은 각 구성원의 가치관 내지 사고방식에 영향을 미쳐 결과적으로는 법률과 민간제도에도 영향을 미치게 된다. 사회관습은 개인상호간의 신뢰, 윤리를 바탕으로 한 이타주의 등으로 법적규제를 설계하고 집행하는데 따르는 비용과 조직운영에 따르는 비용을 감소시킬 수 있다는 측면에서 법률이나 민간계약보다 경제적인 수 있다. 이렇게 정부의 법률, 민간부문의 계약, 그리고 사회관습의 세 가지로 구분되는 제도의 형태를 한편에서는 정부와 민간부문의 제도를 공식적인 제도로 그리고 사회규범 내지 관습을 비공식적 제도로 구분하기도 한다.

그러면 제도가 불평등에 어떻게 영향을 미칠 수 있는가, 즉 제도와 불평등의 상관관계를 살펴보자. 앞에서 제도는 시간에 따라 변화되는 것이라고 설명하였다. 즉 제도가 경제주체(개인 내지는 조직)들의 활동을 현재에는 지배하지만, 장기적으로 제도는 이들 경제주체들에 의해 변화되게 된다. 여기서 우리는 제도가 변화되는 과정에서, 개인 내지 조직이 제도변화에 영향력을 미칠 수 있는 가능성을 찾아낼 수 있다. 제도변화과정 중에 등장하는 이같은 영향력이, 결과적으로 새로이 형성된 제도라는 매개체를 통해 경제활동에 영향력을 미치게 된다. 이렇게 개인 내지 조직이 제도형성에 영향을 미치는 과정은 결과적으로 정치의 한 부분이 된다. 이 과정을 통해 제도가 정치와 경제사이의 연관성을 갖게 만들며, 결과적으로 경제적 활동에 있어서 정치적 영향을 설명할 수 있는 요인들을 찾아낼 수 있다. 따라서 이렇게 형성된 제도는 한 국가나 사회의 경제활동을 활발하게 도와주는 역할을 할 수 있기도 하지만, 오히려 국가경제발전에 저해하는 경우도 발생할 수 있다.

M. Olson(1983)은 그의 논문에서, 이익집단이라는 요인을 이용하여, 제도로 인해 문제점이 발생하는 것을 설명하였다. 그는 20세기 초, 중반에 영국은 상대적으로 낮은 성장을 한 반면, 독일과 일본은 높은 성장을 기록한 것에 초점을

맞추어 이를 설명하려고 하였다. 여기서 그가 찾아낸 것은, 영국은 이전부터 상당히 오랜 기간동안 커다란 내부적 변화와 혼란을 겪지 않았었으며, 그래서 많은 이익집단이 형성되어 존재하였던 반면, 독일과 일본은 내부적으로 큰 변화가 있었고 그래서 기존에 형성되었던 이익집단이 파괴되어있었음에 주목하였다. 결과적으로 수많은 이익집단은 국가전체의 이익보다는 자신이 속한 소수의 이익관점에서 결정과 행동을 하게 됨으로 인해, 경제활동을 촉진하기보다는 저해하는 방향으로 작용하는 반면, 이익집단의 수가 적은 곳에서는 오히려 전체를 위한 차원에서의 결정이 쉽게 이루어지게 되면서 좀더 높은 성장을 달성하게 된다고 지적하였다. 이렇게 이익집단의 존재여부가 일국의 경제성장에 크게 영향을 미치고 있음을 설명하였다.

특히 이러한 이익집단은 자신들의 이익 내지 기득권을 지키려는 방향으로 움직이게 되며, 따라서 한번 형성된 구조는 쉽게 바뀌지 않게 된다. 결과적으로 이익집단의 존재는 집단에 속한 사람과 속하지 않은 사람을 차별하는 것이 되며, 이러한 차별은 한번 형성되면 지속되는 성질을 갖고 있음을 의미한다. 따라서 이익집단이라는 제도는 구조적 불평등을 야기시킬 수 있는 가능성을 가지고 있다고 지적할 수 있다. 불평등형성과 관련하여 이익집단이라는 요인은 단지 여러 요인들 중의 하나일 것이다. 결과적으로 여러 제도가 복잡하게 불평등을 구조화하는 형태로 형성되어 있을 경우 한 사회 내지 국가의 불평등은 상당히 지속적이고, 심한 불평등을 야기시킬 수 있음을 확인할 수 있다.

III. 브라질의 불평등 현황¹⁾

1. 부의 분배에서의 불평등 현황

불평등에 대해 논의를 할 때, 가장 먼저 등장하는 것이 경제적 측면에서의 부의 분배 문제이다. 일국에서 부의 분배가 불평등하게 이루어져 있을 경우, 국민들 중 일정부분이 빈곤상태에 빠지게 된다. 브라질 경우, Velloso(1991)의 절대빈곤과 관련된 연구에 따르면, 1970년 브라질 총가구수의 44%가 절대빈곤층에 속해있다.²⁾ 이는 브라질에서 절대빈곤이 그리고 불평등이 얼마나 심했던 가를 여실히 보여주고 있다.³⁾

1) 이 절은 윤택동(2001: 228-239)에서 인용되었으며, 인용된 논문의 원문은 Yoon(1999: 131-147, 161-165)에서 발췌 번역되었다.

2) 여기서 절대빈곤의 기준은 브라질 최저임금으로, 가계소득이 최저임금 이하를 받는 층을 절대빈곤가구로 분류하였다. 2002년 6월 현재, 브라질의 최저임금은 R\$ 200이다(2002년 6월 15일 환율: US\$1=R\$2.73).

3) Todaro(1985: 13-14)는 그의 책에서 리우데자네이루시의 현실에 대한 구체적 묘사를

이같은 절대빈곤은 1970년 이후 급격히 떨어지기 시작하여, 1980년에 이미 총가구의 18%까지 감소하였다. 하지만 여기서 절대빈곤보다도 더 중요하게 살펴 봐야 할 점은 상대적 부의 분배의 불평등이다.

<표 1> 지니지수: 브라질과 한국

	1960	1965	1970	1980	1985	1988	1990
브라질	0.50	-	0.56	0.59	-	-	0.63
한 국	-	0.34	0.33	0.39	0.34	0.33	-

자료: Yoon(1999: 162); Barro and Mendonça(1993: 544).

부의 분배의 불평등과 관련하여 가장 일반적으로 이용되는 지수가 지니지수이다. <표 1>의 지니지수를 보면 브라질 경우, 1960년에 이미 0.50으로 상당히 높아 불평등이 상당히 심한 상태였다. 하지만 더욱 중요한 것은 1970년에 0.56, 1980년에 0.59, 그리고 1990년에는 0.63으로 계속 악화되고 있다는 점이다. 브라질은 <표 2>에서 보듯, 1964년 이후 1980년까지 높은 경제성장률을 달성하였다. 이런 높은 경제성장에도 불구하고 부의 분배는 악화되었으며, 이 결과는 종전의 경제발전모델에서 주장하는 것과는 상반되는 현상이었다(Fishlow, 1972). 다시 말해, 이때까지 경제학계에서 논의되어 온 경제발전모델은 경제의 양적 성장이 개도국의 빈곤을 해결해 줄 것이라는 믿음을 가지고 있었으며, 빈곤의 해결이 곧 분배의 문제도 해결하는 것으로 생각하였다. 이런 개념 하에서 경제의 양적성장 측정도구로서 GNP를 활용하였다. 당시 GNP의 증대는 경제성장이자 경제발전으로 받아들여졌다. 다시 말해, 1960년대까지만 해도 경제성장과 경제발전은 같은 것으로 간주되었던 것이다. 하지만 브라질에서 발생한 현상, 즉 높은 경제성장에도 불구하고 분배의 개선이 아니라 오히려 악화되는 현상은, 당시까지 개도국의 경제발전을 위해서 적용되어왔던 일반적인 신고전적 경제발전모델에 문제가 있음을 확인하게 만들어주었다. 그리고 70년대 이후, 경제가 침체에 빠져들고 인플레이가 끊임없이 높아졌던 80년대에는 1.3%라는 낮은 성장률과 함께 부의 분배는 더욱 악화되었다.

<표 2> 브라질 년평균 경제성장률(%)

	1964~1967	1968~1973	1974~1980	1981~1992
년평균 경제성장률	4.2	11.2	7.1	1.3

자료: Conjuntura Econômica(1997: XVIII).

브라질에서 부의 분배의 악화는 또 다른 지수를 통해서도 확인이 가능하다.

통해 사회적 차별과 갈등의 심각성을 전달하고 있다.

한 국가의 모든 사람을 그의 부(富)에 따라 10개 그룹으로 구분하여, 최상위 10%의 평균소득과 최하위 10%의 평균소득을 비교하는 10분위지수를 보면 다시 한번 부의 분배의 악화현상을 확인할 수 있다. <표 3>에서 보듯이 1960년 이후 10분위지수는 계속 높아지고 있다. 다시 말해, 최상위층 10%와 최하위 10%의 소득사이의 격차가 지속적으로 확대되어 왔음을 보여준다. 특히 여기서 주목되는 점은 80년대에 10분위지수의 급격한 증가 현상이다. 1960년에서 1980년 사이에 10분위지수는 34배에서 47배로 계속 악화되어왔다. 그러나 1980~90년 사이에 47배에서 78배로 아주 급격히 증가하였다. 이는 최상위 10%와 최하위 10%사이의 소득격차가 아주 심해졌음을 의미하며, 다른 표현으로 브라질에서 부의 분배의 불균형이 매우 악화되었음을 의미하는 것이다. 이같은 10분위지수의 악화는 결과적으로 80년대 브라질 경제를 지배하였던 초인플레이션과 높은 연관성이 있다.

<표 3> 브라질 부의 분배: 10분위지수(최상위 10%/최하위 10%)

	1960	1970	1980	1990
10분위지수	34	40	47	78

자료: Barro and Mendonça(1993: 544).

1980년 100%을 넘었던 브라질의 인플레이션은 1983년 200%, 1987년 400%, 1989년 1700%을 넘어서(Baer, 1996), 1994년 6월에는 연간(12개월 누적) 인플레이션이 5000%에 달할 정도로 계속 높아져왔었다. 15년간 지속된 높은 인플레이션은 저소득층 특히 임금노동자의 소득을 더욱 낮춘 반면, 고소득층은 더 많은 정보와 지식을 통해 자기 재산을 보호하고 또 상대적으로 싼 인건비 등을 이용함으로써 인해 소득의 격차가 더욱 확대되었던 것이다. 인플레이션은 저소득층에게 가장 잔혹한 세금이라는 점을 80년대 브라질에서 발생된 부의 분배의 악화현상이 분명하게 보여주고 있다.

또 하나 재미있는 사실은 지니지수와 10분위지수의 설명력의 차이점이다. 지니지수의 경우에는 로렌즈곡선에서 나타나는 면적의 크기에 의해 결정된다. 따라서 중간층의 크기변화에 민감할 수 있는 반면, 10분위지수는 최상위 10%와 최하위 10%의 직접적인 비교를 하여 최하위층의 변화를 곧바로 보여주고 있다. 결국 브라질에서 지니지수의 경우에는 60년대에 가장 크게 증가하였음을 보여주고, 10분위지수는 80년대에 가장 크게 증가하였다. 따라서 60년대에는 중간층의 상대적 약화가 발생된 반면, 80년대에는 하위소득층이 더욱 희생되었음을 보여준다. 이는 인플레이션이 하층민에게 미치는 심각한 영향을 다시 한번 확인시켜 준다.

결국 브라질의 부의 분배 악화는 본 논문의 통계자료에서 제시되고 있는 기간이전, 즉 60년대 이전에 형성된 브라질의 사회, 역사적인 구조와 깊은 관계가 있는 것으로 분석할 수 있으며, 이같이 주어진 불평등한 사회구조 하에서 브라질에서 부의 분배는 60년대 이후 개선보다는 악화의 길을 걸어왔음을 <표 1>과 <표 3>을 통해 확인할 수 있다.

2. 지역적 불평등

위에서는 국가전체로서 부의 분배가 심한 불균형 상태이고 그것이 심화되어왔다고 보았지만, 브라질의 불평등과 관련하여 또 하나의 특징은 지역적 불균형이다.

<표 4>에서 보듯이, 1990년 당시 북부와 북동부의 경우에는 여타 지역과는 달리 각 지역인구에서 빈곤인구가 차지하는 비율이 아주 높다. 지역적으로 아마존 지역을 포함하는 북부지역은 인구가 적으므로 빈곤인구수 자체가 적고 또 전국빈곤인구 비율에서도 5.3%를 차지하고 있지만, 지역인구대비는 43.2%로 아주 높은 편이다. 그리고 북동부 지역은 5개 지역 중에서도 가장 빈곤인구수가 많고, 따라서 브라질 전지역 빈곤인구수에서 차지하는 비율도 45.1%를 차지한다. 더욱이 북동부 인구대비 빈곤인구 비율은 45.8%로 5개 지역 중 가장 높다.

<표 4> 브라질 1990년 지역별 빈곤 현황

	빈곤인수(천명)	지역빈곤인구 /지역인구(%)	지역빈곤인구 /전국빈곤인구(%)
북부	2,220	43.2	5.3
북동부	18,894	45.8	45.1
남동부	13,988	23.0	33.4
남부	4,349	20.1	10.4
중서부	2,469	24.8	5.9
브라질	41,919	30.2	100.0

자료: PNUD(1996: 23, 184).

이에 반해 여타지역은 25%미만을 기록하고 있다. 결국 북부와 북동부 지역은 남부, 남동부 그리고 중서부 지역에 비해 지역내 빈곤비율이 약 2배나 높은 상황이다. 다시 말해 북부와 북동부 지역에서는 지역인구의 거의 절반이 빈곤상

태에 처해있는 반면, 여타지역은 상대적으로 매우 양호해, 심한 지역간 격차를 보여주고 있는 상황이다. 이같은 지역적 불균형은 해당지역내의 사회적 문제를 야기시키는 것 외에도, 지역간 인구의 이동을 불러일으켜 북부와 북동부지역에서 여타지역으로 이동을 가져왔다. 따라서 이들이 유입된 지역에서는 빈곤인구의 증가뿐만이 아니라 사회적 문제 또한 증가되고 있다. 특히 브라질의 경제적 중심지인 쌍빠울루(Sao Paulo)市와 히우 지 자네이루(Rio de Janeiro)市로 집중적으로 모여들어 문제를 더욱 악화시키고 있다. 남동부 지역에 속하는 쌍빠울루州의 경우에는 주의 수도인 쌍빠울루市 지역의 빈곤인구율은 22%이나, 그 외 여타지역은 12%에 불과하고 있다. 이같은 쌍빠울루州 내부격차의 중요한 요인 중의 하나가 북동부지역에서 유입된 빈곤인구들 때문이다. 쌍빠울루市와 히우 지 자네이루市에는 이들 빈곤층이 모여 사는 대규모 빈곤지역이 존재하며, 여기가 온갖 범죄의 온상역할을 하고 있다.

<표 5> 브라질 1991년 지역별 일인당 소득(단위: PPC\$)

	북부	북동부	중서부	남동부	남부	브라질
일인당소득	3,747	2,559	5,440	7,212	5,388	5,240

자료: PNUD(1996: 169).

그리고 또 <표 5>를 통해서, 일인당 소득수준에서도 상당한 차이가 나고 있음을 확인할 수가 있다. 남동부지역의 경우 PPC\$7212인데 반해, 북동부지역의 경우에는 그의 약 1/3에 불과한 PPC\$2559를 기록하고 있다. 또 남동부, 남부 그리고 중서부지역은 PPC\$5000을 모두 넘어서고 있는 반면에 북부와 북동부는 PPC\$4000 수준에도 못 미치고 있다.

결국 이같은 지역적 차이는 브라질 내부에서 성장을 위해 일치된 힘을 창출하는데 문제를 발생시킬 뿐만 아니라, 심각한 사회문제가 되고 있다. 따라서 70년대에는 두개의 브라질이라는 말도 나왔었으며, 지역간의 갈등도 심화되었었다.

3. 교육에서의 불평등

브라질의 불평등은 경제적, 지역적인 측면에만 국한된 것이 아니라, 그리고 최근에 생겨난 것이 아니라 과거로부터 물려받은 것이라는 사실을, 즉 역사적이고 광범위한 사회적인 현상이라는 것을 지적할 수 있다. 이는 아래의 <표 6>과 <표 7>을 통해서 설명 가능하다.

<표 6> 교육수준별의 변천(%)

	1960	1970	1980	1990
문맹	46	43	33	22
초등학교(1단계: 4년)	41	40	40	38
초등학교(2단계: 4년)	10	12	14	19
중등학교(3년)	2	4	7	13
대학교	1	2	5	8

자료 : PNUD(1996: 36).

<표 6>에서는 1960~1990년 사이에 각 교육수준별 변천과정을 보여주고 있다. 1960년에는 문맹률이 46%, 그리고 문맹을 겨우 벗어난 1단계 초등학교수준이 41%를 차지하고 있다. 이들 두 수준을 합하면 87%로 거의 대부분의 국민이 교육을 못 받고 있다고 볼 수 있는 상황이었다. 다시 말해 일반 다수는 교육에서 배제되어 있었다. 이같은 교육기회의 박탈은 신분 상승의 불가(不可)라는 사회적 경직성을 의미한다. 이같은 사회적 경직성은 역사적인 산물이다. 다시 말해 브라질이 1500년에 발견된 이후, 식민지시대, 왕정, 그리고 공화정을 거치면서 커다란 변화 없이 지속되어온 정치체제에서 나온 사회적인 산물이다. 1970년, 두 수준의 합은 83%로 10년 사이에 거의 변화가 없는 상황이다. 그리고 1980년에는 73%, 1990년에는 61%로 여전히 높은 상태이다. 그러나 1960~1970년 사이에 4% 감소, 1970~1980년 사이에 10%, 그리고 1980~1990년 사이에는 12%가 감소하고 있다. 이 결과는 1970년 이후 브라질 교육에서 가속화된 변화가 발생되고 있음을 보여준다. 다시 말해 1970년까지만 해도 교육에서의 변화는 거의 미미하여 큰 변화를 보여주지 않고 있던 반면, 1970년 이후 브라질 사회에서 변화가 일어나기 시작하였음을 의미한다. 따라서 1960~1970년대까지 브라질은 사회적인 측면에서 상당히 경직적이었으며, 이는 브라질 사회가 쌓아왔던 정치, 사회체제의 골격을 보여주고 있다고 지적할 수 있다. 어떤 면에서는 브라질 기득층들, 기존의 엘리트들이 자신들의 기득권 보장을 위해 국민들을 우민화정책 속에 오랜 세월 가둬 두었다고 해석할 수도 있다. 교육에서의 변화는 90년대에 더욱 가속화된 것으로 보인다.

국민전체의 교육수준을 나타내 준 <표 6>과는 달리, <표 7>은 지역별 교육수준의 격차를 보여주고 있다. 부의 분배에서도 가장 많은 빈곤인구를 가졌던, 그리고 가장 높은 빈곤인구 비중을 보여주었던 북동부지방의 경우 교육수준에서 타 지역에 비해 뚜렷하게 낮은 수준을 보여주고 있다. 1960년 북동부지역의 평균교육 년수가 1.1년인 반면, 남동부지역은 2.7년으로 배 이상을 기록하고 있다.

또 1990년 북동부지역은 3.3년으로 30년전과 비교해 2.2년이 증가한 반면, 남동부 지역은 3년이 증가하여 5.7년에 도달하였다. 결국 이들 두 지역간의 격차는 해소되지 않고 계속적으로 유지되고 있다. 또 브라질 전체의 평균교육수준 개선도 상당히 느림을 확인할 수 있다.

<표 7> 평균교육 년수

	1960	1970	1980	1990
북부/중서부지역	2.7	0.9	4.0	-
북동부지역	1.1	1.3	2.2	3.3
남동부지역	2.7	3.2	4.4	5.7
남부지역	2.4	2.7	3.9	5.1

자료: PNUD(1996: 37).

다시 말해 1990년 평균교육수준은 여타 국가들에 비해서는 상당히 낮은 편임에도 불구하고⁴⁾, 국내적으로도 또한 상당한 차별성을 보여주고 있는 것이다. 최근 내생적성장이론에 따르면, 인적자본이 경제성장에서 아주 중요한 역할을 하고 있다. 인적자본형성과 관련하여 공식적인 학교교육이 중요한 요인중의 하나로 지적된다. 따라서 낮은 교육수준은 브라질 경제성장에 긍정적이라기 보다는, 부정적 또는 성장에 중요한 장애물로 작용될 수 있다. 이같이 낮고 차별적인 교육상황은 경제적인 측면 외에도, 현재의 사회적 불평등, 그리고 지배구조와도 연계되는 중요한 문제이다.

4. UN의 인간적 발전지수를 통해 본 불균형문제

위에서 논의한 불균형문제를 좀더 종합적인 차원에서 살펴볼 수 있는 자료가 있다. 브라질 경제기획부 산하연구소인 IPEA는 United Nations Development Program(UNDP)과 공동으로 브라질의 인간적 발전에 관한 보고서(Relatorio sobre Desenvolvimento Humano no Brasil)를 1996년에 발간하였다. 거기에 나타난 브라질의 인간적 발전지수(Human Development Indicator - HDI)는 0.797로 전세계적으로 중상(中上) 정도의 수준에 있는 것으로 나타나고 있다. 인간적 발전지수(HDI)란 P. Streeten에 의해 주창되어, 유엔이 발표하고 있는 지수로서, 기본적으로 3가지 구성요소, 인간의 평균수명, 교육수준을 나타내는 문맹률, 그리고 구매력을 나타내는 일인당 소득수준을 종합하여 지수를 계산하고 있다. P.

4) 1970년 한국의 평균교육 년수는 8년에 도달하였음.

Streeten에 의하면, 특정 한 지수가 어떤 한 부분만을 보여주면서 치우친 정보를 줄 수 있는 반면에, 이 지수는 이들 세 가지 구성요소를 종합함으로써 좀더 균형적인 면을 보여줄 수 있고, 또 HDI를 구성하고 있는 3개의 구성요소들 하나 하나도 여타 지수들에 비해 중립적인 정보를 제공해 줄 수 있는 변수들이라고 설명한다. 따라서 경제발전을 나타내는 모든 요소들이 포함된 종합된 지수가 존재한다면 좋겠지만 아직 그렇게 완전한 지수는 없으므로, 현재로서는 HDI가 좀더 광범위한 수준에서, 그리고 좀더 중립적인 입장에서 경제발전의 정도를 측정할 수 있는 지수중의 하나라고 하겠다.

<표 8> 1991년, 브라질 지역별 인간적 발전지수 (HDI)

	HDI
브라질	0.797
북부지역	0.706
북동부지역	0.548
중서부지역	0.826
남동부지역	0.838
남부지역	0.844

자료: PNUD(1996: 13, 14, 169).

브라질의 HDI수준은 개도국들 중에는 높은 편으로서 많은 개선은 필요하지만, 그렇다고 아주 긴급한 개선이 필요할 정도로 낮은 수준은 아니다. 그러나 여기서 살펴볼 것은 브라질 국가전체로서의 HDI수준이 기준치로서의 가치를 가질 수 있느냐 하는 점이다. 이는 아래의 <표 8>에서 잘 나타나고 있다. 북동부지역은 HDI가 0.548로서 브라질 전체 0.797에 비해 매우 낮은 수준이며, 또 중서부, 남동부 그리고 남부지역과 비교할 때는 더욱 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 그리고 북부지역은 0.706으로 북동부지역보다는 상당히 좋은 상황이지만 그래도 국가전체지수에 비해 약 0.1 그리고 남부지역에 비해서는 약 0.14나 낮은 수준이다. 결국 인간적 발전지수(HDI)에서도 지역간의 격차 내지 불균형은 드러나고 있다. 그리고 그 수준의 차이가 아주 심함을 여실히 나타내 보여주고 있다. 이같은 심각한 지역별 차이는 국가전체적 지수로서의 HDI의 활용에 문제점을 야기시킬 수 있다. 왜냐하면 국가전체지수가 단순한 평균치이므로 최하층과 최상층 사이의 차이가 클 경우에, 평균치인 국가전체지수도 이들 최상층 및 최하층과의 차이가 클 수 있기 때문이다. 구체적으로 브라질 전체 HDI인 0.797은 0.548인 북

동부의 상황을 전혀 대표할 수 없다는 점이다. 이는 브라질의 일인당소득수준에서도 나타나는 현상이다. <표 5>에서 보듯이 브라질 전체로서의 일인당 국민소득은 1991년 당시, PPC\$5,240였으나, 북동부지역의 경우에는 PPC\$2,599, 그리고 남동부지역은 PPC\$7,212였다. 이 결과를 비교할 때, 브라질 일인당 평균국민소득에 비해 북동부지역은 반에 불과한 반면, 남동부지역은 브라질 평균국민소득보다 상당히 높은 상황이다. 특히 브라질 평균소득은 북동부지역의 소득수준을 대표할 수 없는 절대적으로 높은 상황이다. 결국 평균치로서 일인당 국민소득은 브라질의 경우에 국민들의 평균적 소득 수준을 나타내는 지수로서 의미를 갖기가 어려우며, 또 여타 국가들과 비교하여 브라질 국민들의 소득수준이 높은 편 또는 낮은 편이라고 분석하는 것은 의미가 없게 된다.

좀더 자세히 지역별 HDI를 분석해 보면, 북동부지역의 0.548은 전세계적으로 가장 낮은 수준의 국가들 HDI와 비슷한 수치로 모로코, 스와질랜드와 같은 수준이며, 특히 북동부지방에서도 가장 낮은 수준을 기록하고 있는 Paraíba州는 0.466으로 레소토나 카메룬보다도 낮은 수준에 머물고 있다. 이와는 반대로 가장 높은 지역인 브라질 최남부의 Rio Grande do Sul州는 0.871로 한국과 거의 같은 수준에 있다. 결국 전세계 발전국과 빈곤국 사이의 차이에 해당하는 불균형이 브라질 국내에서 나타나고 있음을 보여준다. <표 8>에서는 불균형이 지역적인 수치로 나타났지만, 이를 브라질 사회전체로 평가할 지라도 마찬가지로 나타날 것이다. 즉, 최상층은 국제적으로 최고의 발전을 보인 국가들 수준에서 삶을 영위하고 있는 반면에, 최하위층은 국제적으로 최빈곤국들의 수준과 다를 바 없는 수준에서 살고 있다. 이같은 격심한 사회적 격차, 즉 불균형은 그대로 사회적 갈등요소로 표출될 수밖에 없고 하층민들은 박탈감과 소외감을 떨쳐버릴 수 없게 된다.

IV. 브라질 불평등의 원인분석: 제도경제학적 접근

현재 브라질의 불평등은 세계적으로도 가장 심각한 수준에 도달해 있다. 이번 연구에서 우리가 관심을 갖는 부분은 어떻게 이러한 불평등이 형성되고, 현재까지 지탱되어 올 수 있었는가 하는 점이다. 현재의 상황을 이해하기 위해서는 먼저 이러한 불평등이 생기게 된 원인과 그 전개과정을 살펴보아야 한다. 이제 몇몇 주요한 사례들을 중심으로 브라질에서 불평등이 형성된 원인을 살펴보고, 이를 통해 브라질의 구조적 불평등에 대한 결정적인 요인으로 제도가 자리 잡고 있음을 확인한다. 사실 브라질의 경우는 어느 특정한 한 요인에 의해 결정되었다고 말하기가 힘들다. 따라서 여러 요인들이 상호작용하고 있음을 유심히 살펴보는 것이 이해하는데 도움을 줄 것이다.

브라질이라는 나라는 포르투갈이 해양으로 확장해 나가는 과정에서 발견

(1500년)하였고, 이후 경제적 이익을 얻기 위해 식민개발사업을 진행하였던 곳이다. 결과적으로 1822년 포르투갈에서 독립할 때까지, 브라질식민지역은 포르투갈에게 경제적 이익을 창출하여 제공하는 역할을 해왔다. 다시 말해 포르투갈의 부의 원천이었다. 이렇게 300년이 넘는 식민지기간 동안에 포르투갈은 경제적 이익을 창출하여 가져가는데 모든 힘을 기울이게 되었고, 이런 과정에서 브라질의 경제, 사회, 정치구조가 형성되었다. 그러면 좀더 자세히 어떻게 이러한 구조가 형성되었는가를 살펴보자.

브라질에서 첫 개발사업은 설탕산업이었다. 브라질이라는 지역을 확보하고, 이 지역에서 이익을 창출하기 위해 포르투갈 왕실주도로 시작된 식민지개발사업은 주목적이 경제적 이익창출에 있었다. 따라서 이 지역을 개발하여 하나의 완성된 국가로 형성하려는 의도, 또 이 지역을 발전시키려는 의도 또한 없었다고 할 수 있다. 오로지 지역을 확보하고 이를 통해 이익을 추구하자는 것이 주된 목적이었다. 따라서 유럽으로부터 동떨어지고, 그리고 다루기 힘든 인디언들이 득실거리는 위험한 이 지역에 투자를 할 사람이 많지 않을 것이란 점은 당연하다. 이로 인해 투자자들을 끌어들이기 위해 이들을 유인할 수 있는 혜택을 주어야만 하였다. 이런 과정에서 결과적으로 브라질 식민개발사업은 대토지소유를 근간으로 한 설탕재배라는 단일경작제 형태로 진행되었다. 좀더 구체적으로 포르투갈은 Tordesilhas 조약에 의해 확보한 남미지역의 식민지를 15개 지역으로 구분하여 귀족들에게 나누어주고, 이들 귀족들이 자신의 자본으로 개발과 영토를 지키게 하는 Capitania라는 제도를 실시하였다. 그리고 또 특정한 한 지역을 받은 귀족은 자신이 받은 지역의 20%를 자신의 소유로 할 수 있었으며, 나머지 80% 땅은 특정인이 자본을 가지고 개발하겠다고 하였을 때 나누어주도록 하는 Sesmaria제도를 실시하였다. 이렇게 하여 브라질식민지역에는 자본을 가진 소수의 사람이 노예를 동원하여 생산을 하는 공식적 제도가 자리잡게 되었다. 다시 말해, 2절에서 지적하였듯이 법을 통한 공식적 제도 자체가 브라질 불평등의 근원이 되었다고 지적할 수가 있다.

이렇게 불평등을 인정하는 공식적 제도를 기반으로 개발이 진행되는 가운데, 식민지개발의 최소단위는 대농장(fazenda=plantation)이라 할 수 있다. 즉, 식민지시대 때, 브라질 사회의 기본 단위는 농장이었으며, 이 농장은 한 명의 농장주와 그 가족들에 의해 지배되면서 많은 노예들을 소유한 하나의 최소사회단위이었다. 이 대농장들이 모여 커다란 한 지역을 형성하고, 그리고 이러한 지역들이 모여 식민지역 전체 그리고 나중에는 국가를 형성하게 되었다.⁵⁾ 결과적으로 이

5) 대농장이 최소사회기본단위가 된 원인은 앞에서 설명하였듯이, 공식적 제도자체가 자본을 가진 사람들로 하여금 대토지를 기반으로 개발케 하는 시스템을 갖고 있었고, 그리고 초기 주생산품목이 설탕이었으므로 해서 대규모 농장을 통한 생산방식이 좀더 이익을 창출하여 본국으로 반출하는데 유리한 점도 고려할 수 있다. 이러한 대토지제를 기반으로 한 포르투갈과 스페인의 중남미 식민지역과는 달리 영국의 북미식민지는 가족단위

농장 속에서 농장주는 모든 토지를 소유한 주인이자, 소수의 가내수공업 전문가들을 제외한 많은 흑인노예의 소유주이었다. 따라서 이 농장 내에서는 농장주가 모든 것을 결정하는 결정권자이며, 생사여탈권까지도 가진 절대자의 성격까지 갖고 있었다고 할 수 있다. 이런 가운데 농장에서 생산되는 생산물은 대외로 판매되고, 거기서 발생하는 수익은 90%이상이 농장주들 내지는 자본가들의 수중에 들어가게 되었다(Furtado, 1974: 41-53).

이렇게 초기 식민지 출발시점에서 형성된 경제적 구조는 한 명이 자본, 노동력, 토지라는 모든 생산요소를 갖는 극단적인 소유구조를 가지고 있으며, 이러한 경제구조는 사회적 구조 또한 결정짓게 만들었다. 즉, 한 명의 지배자와 대다수의 피지배자라는 극단적으로 불평등한 사회구조를 형성한 것이다. 농장이라는 최소단위 속에서의 불평등한 경제, 사회구조는 좀더 여러 개의 농장이 모여 형성된 넓은 지역으로 확대될 때, 소수의 농장주들만이 모여 그 지역의 모든 사항을 결정하게 되는, 다시 말해 정치적 구조 또한 소수의 지배층이 장악하게 되는 구조를 만들어냈다.⁶⁾ 이는 다시 말해 농장주들로 구성된 강력한 이익집단의 형성을 의미하게 된다.

이렇게 공식적 제도를 통해 형성된 정치, 경제, 사회구조 속에서, 또 강력한 이익집단이 존재하고 있는 상황에서 제도의 변화란 기대하기가 어렵다. 이미 제2절에서 살펴보았듯이, 형성된 제도를 바꾸는 것은 거기에 속해있는 경제주체들이다. 다시 말해 제도가 적절하지 않다는 것을 인식하게 된 경제주체들에 의해 제도는 변화되게 된다. 그러나 시간이 흐르면서 브라질에서 이러한 제도적 변화가 나타날 수가 없었는데, 이는 당시 경제주체에는 오로지 농장주들인 지배층이자 이익집단만이 있을 뿐 대다수를 차지하는 흑인노예들은 경제주체로 고려되지 않았기 때문이다. 당시 유일한 경제주체들인 농장주들이 이미 형성된, 자신들에게 유리한 제도와 권리를 지키려고 노력하는 것은 당연한 것이다.⁷⁾ 따라서 이들의 권리를 깨뜨릴 수 있는 힘을 가진 세력이 나타나야만 당시의 구조를 깨뜨리고 제도를 변화시킬 수 있는데, 이 당시의 상황에서 새로운 강력한 세력이 나타나기를 기대할 수는 없는 현실이었다. 식민지내의 대다수를 차지하던 흑인들은

의 소규모 토지제를 기반으로 한 점이 두드러진 차이점이라 할 수 있으며, 이것이 각국의 불평등 수준에도 영향을 미쳤음은 분명한 사실이다.

6) 정치적 결정권과 관련하여 지배층의 독점을 가능케 한 제도의 하나로서 고려할 수 있는 것이 일정소득이상을 가진 사람만이 투표권을 가지게 한 조치이다. 이로써 소수의 사람만이 정치적 활동을 할 수 있게 되었다. 그리고 식민본국이 식민지를 유지하는 모든 비용을 감당하기가 어려움으로 인해 이들 지배층으로 이루어진 시의회가 상당부분의 비용을 감당하게 되었고, 이렇게 만들어진 제도적 상황은 지배층의 힘을 더욱 강화시켰다.

7) 식민지 시대 때, 본국인 포르투갈로서도 이러한 공식적 제도를 유지하는 것이 자신들의 경제적 이해 측면에서도 유리함으로 인해, 이들 식민지내의 이익집단의 이해와 일치하게 되며, 이로 인해 변화를 시도해야 할 필요성은 없게 되며, 오히려 유지하려는 태도를 갖게 되었다고 할 수 있다.

거의 동물에 가까운 취급을 받으면서 교육혜택은 전혀 받을 수 없었고, 축적해 놓은 자본도 없는 상황에서 정보 또한 기득권층이 독점하고 있음으로 해서 반대 세력으로 등장할 수가 없는 상황이었다. 그리고 대외적으로 여타 유럽국가들이 이곳에 진입(침입)하는 경우를 가정해 볼 수 있는데, 당시 포르투갈이 가장 경계한 부분이 이것이었고 항상 주의를 기울이고 있었다. 그리고 1700년대를 지나면서 국제적 조약을 통해 브라질 식민지영토가 거의 국제적으로 인정되는 상황이 됨으로 인해 더 이상의 영토적인 변화와 새로운 외부세력의 등장을 기대하기란 어렵게 되었다. 그리고 설령 또다른 유럽세력이 들어왔다 할 지라도, 이들이 불평등해소에 좀더 적합한 제도를 채택하였을 것이라는 보장도 없다.⁸⁾

결과적으로 300년간의 식민지시대를 되돌아 볼 때, 설탕경제시대 때 브라질에 도입되고 형성된 제도들이 극단적인 불평등을 기반으로 한 것임을 확인할 수 있다. 이러한 불평등을 야기하는 체제(제도)하에서 농장주들로 구성된 강력한 지배층이자, 이익집단이 형성되었다. 당시의 현실은 이러한 불평등을 아무런 거부반응 없이 받아들일 수 있는 상황이었겠지만, 1500년 이전의 인디언역사는 완전히 사라지고 새로운 유럽식 사회가 완전히 새롭게 태어나는 시점에서, 그곳에 심어진 제도 자체가 불평등을 기반으로 하고 있고 또 구조화하는 체계를 가지고 있었다는 점은 매우 중요한 사실이다. 2절에서 제도가 경제활동에 영향을 미치는 3가지 경우 중에 마지막 경우로서 비효율적인 제도를 지적하였듯이, 적절하지 않은 제도가 도입됨으로 인해 - 식민지에서 경제적 이익을 본국으로 가져가기에는 좋은 제도였지만 - 식민지 자체의 개발에는 오히려 비효율적이 되었다고 지적할 수 있다. 그리고 제도가 비효율적일 경우 그 제도 속에서 생활하고 있는 주체들이 그 제도를 바꾸게 된다고 2절에서 지적하였지만, 브라질 식민지에 제도 자체가 이렇게 불평등하게 형성되고 지배층이 하나의 이익집단이 됨으로 인해 이후 제도를 변화시키고자 하는 자극은 생겨나지 않게 되었다. 따라서 이렇게 초기에 형성된 설탕산업에서의 식민지제도는 이후 식민지시대가 끝나는 시점까지도 그대로 유지되었다. 결과적으로 브라질에서 불평등은 공식적 제도에 의해 형성되었으며 기존에 존재하던 사회가 아니라 새롭게 만들어지는 사회였음으로 인해, 경제적 요인이 정치, 사회 등 모든 부문에 영향을 미쳐 식민지전반에 제도적 불평등이 완전히 구조화되고 장기적으로 지속성을 갖게 하였다고 할 수 있다. 결국 브라질의 불평등을 가져온 제도적 문제는 단순히 어느 한 요인, 예를 들어 이익집단 같은, 한 요인에 의한 것이라고 할 수 없으며 복합적인 요인에

8) D. North(1991: 110-111)는 그의 논문에서 오늘날의 미국과 중남미국가들의 상황을 비교하면서, 식민본국이었던 영국과 스페인(및 포르투갈)을 도입하여 설명하였다. 여기서 영국은 당시 포르투갈과 정치적으로 상당히 밀접한 관계를 유지하여 영토를 욕심내지는 않았던 반면 경제적인 이익을 주로 추구하였다. 여타 유럽국들 중에 브라질에 상당한 관심을 가졌던 프랑스와 네덜란드는 안틸라스제도와 브라질에서 대농장제 플랜테이션을 운영한 경험이 있다.

의해, 그리고 이들 복합적 요인들이 서로 영향을 미쳐가면서 형성되었으며, 시간이 흐르면서 더욱 공고하게 구조화하였다고 보아야 한다.⁹⁾

식민지시대가 끝나 가던, 1800년대 초반부터 시작되어 1930년 세계대공황이 전까지 전성기를 누렸던 커피경제시대에도 이미 식민지 시대에 형성되어왔던 제도 자체에는 변화가 발생되지 않았다. 커피경제시대 때, 제도가 변화될 수 없었던 이유는 무엇인가? 단적으로 커피경제 역시 대토지소유의 농장(fazenda)제도에 기반하고 있었기 때문이다. 커피라는 단일작물에 크게 의존하면서, 토지와 자본은 농장주가 소유하고, 흑인노예노동력과 임금노동자로 형성되었던 커피경제는 이전의 설탕경제에서 소수의 농장주들이 모든 생산수단을 독점하였던 것과 비슷한 상황이었고, 또 이익집단인 농장주들이 국가정치를 지배하게 되면서 설탕경제시대 때의 정치, 경제, 사회적으로 극심한 불평등 구조를 그대로 유지하고 있었다. 따라서 커피경제는 설탕경제와 유사한 생산구조를 가지게 되면서 결과적으로 설탕경제와 유사한 제도를 갖게 되었던 것이다. 그 결과 1822년 브라질 독립, 그리고 1888년 노예해방이라는 외형적인 변화에도 불구하고, 생산구조상에는 변화가 없었고 기존의 제도는 그대로 지속되면서 아무런 변화도 발생되지 않았다.¹⁰⁾

사실, 1800년대 이후 브라질경제에서 커피가 유일한 생산물이었던 것은 아니다. 하지만, 이 당시 커피경제가 브라질 전체경제를 지탱해준 요인이라는 점은 부인할 수가 없다. 기존의 북동부 설탕경제지역은 1800년대에도 지속적으로 경제적 침체를 거듭하고 있었으며, 따라서 브라질 경제활성화에 크게 도움을 주지 못하였고 단지 자체적으로 기존의 생산구조만을 겨우 유지해오던 상황이었다. 북동부 설탕경제와는 달리 경제적으로 급팽창을 보여주던 남동부 커피생산지역은 설탕생산지역과 유사한 생산구조와 제도를 형성하였다. 그리고 커피생산지역의 팽창에 따른 과급효과로 새로이 경제가 활성화되기 시작한 남부지역은 유럽 이민인들이 자리를 잡으면서, 주요경제활동이 자생적이고 국내경제지향적 기초생필품 생산구조를 가지게 되었다. 따라서 불평등은 상대적으로 여타지역에 비

9) 여기서 말하는 구조라는 것은 결과적으로 제도들이 모여서 형성된 것이다. 일반적으로 구조적 접근을 통한 분석을 많이 하기도 하지만, 본 논문에서는 구조적 접근에서 문제로 다루어지는 구조 그 자체가 제도로 이루어진 것이며, 따라서 제도적 문제로 다루어져야 되며, 제도적 접근을 통해 해결되어져야 한다고 보고 있다.

10) 노예해방은 부의 분배에 있어서 어느 정도 영향을 미친 것으로 보인다. 왜냐하면, 이전에는 농장주가 노예에 대해 임금을 지불하여야 할 필요가 없었으므로 모든 소득은 농장주에게 귀속되었다. 따라서 이 경우에는 지니지수가 거의 1에 가까운 정도로 높았을 것으로 짐작되나, 노예해방으로 임금노동이 시작되면서 농장주는 노예를 구매하기 위한 대규모 자본은 필요하지 않게 된 반면, 이제는 임금을 지불하여야 하게 되면서 소득집중도는 다소 감소하였을 것으로 판단할 수 있다. 하지만, 토지집중도에서는 크게 변화가 없었을 것이다.

해 덜 심했다고 할 수 있지만, 이 당시 브라질전체에서 인구나 경제력 측면에서 상대적으로 큰 비중을 차지하지 못하였다. 결과적으로 1800년대에는 1500~1600년대에 비해 경제활동이 다양해졌지만 커피에 의존적이었고, 생산구조는 이전의 구조와 크게 다르지 않음으로 인해 소유구조, 지배구조, 의사결정구조 등에서 변화를 가져오지 못하였고, 따라서 이전의 불평등상황은 그대로 지속되었다고 할 수 있다.

커피경제시대의 불평등한 상황을 설명할 수 있는 한 예로서 1800년대 말과 1900년대 초반에 발생한 커피경제위기 시점에서 선택한 정책을 들 수 있다. 세계적으로 커피가 과잉공급 되면서, 커피가격이 하락하게 된 것이 경제위기의 원인이었다. 가격하락 현상이 발생하면서 세계 커피가격결정에 큰 영향력을 미치고 있던 브라질은 두 가지 형태로 대처하였다. 첫 번째는 환율을 통한 대응이었고, 두 번째는 국제커피가격조절을 위해 국제시장에 커피공급량을 조절하는 것이었다. 환율을 통한 대응은 국제시장에서 커피의 달러표시 가격은 하락할 지라도, 평가절하를 통해 커피생산자들이 브라질 국내화폐로 받게 되는 금액은 이전보다 크게 떨어지지 않게 하였다. 이 방법은 커피생산자에게는 손실을 줄여주지만, 평가절하로 인해 국내수입물가가 상승하면서 브라질국민전체가 국제커피가격하락에 따른 손실을 부담하게 만들었다. 국제시장에서 커피가격상승 시에는 생산자들이 이익을 독점하는 반면, 가격하락으로 손실발생 시에는 그 부담을 국민 모두에게 분담하도록 요구하는 정책은 브라질 내부적으로 부의 집중을 더욱 심화 시켰고, 사회적 격차를 더욱 크게 만들었던 것이다. 두 번째 대응의 경우에는 국내에서 수출할 수 있는 물량 이상으로 생산된 커피를 정부가 매입하도록 하였다. 결과적으로 재정을 통해 과잉 생산된 커피를 매입하게 되면서, 줄어들어야 할 생산이 감소하지 않고 오히려 계속적으로 증가하게 되는 부작용이 발생하였을 뿐만 아니라 재정적자를 크게 확대시키는 악영향을 가져오게 만들었다. 따라서 커피생산자들을 위한 경제정책으로 인해 국가적으로 손해를 보게 되는, 그리고 국내적으로 불평등은 더욱 심화되는 결과를 가져오게 되었다. 이렇게 악영향을 끼쳤음에도 위와 같은 조치를 취할 수 있었던 것은 당시 커피가 경제활동의 주도품목이었을 뿐만 아니라, 커피관련자들이 브라질 정치부문을 지배하고 있었기 때문에 가능하였던 것이다. 경제적 지배력을 통한 정치적 지배가 한 특정그룹의 문제를 국가 전체로 떠넘기는 것을 가능하게 만들었던 것이다.

여기서 지적할 수 있는 중요한 제도적 문제는 두 가지이다. 첫째로 식민지시대를 설명하면서 지배층들이 강력한 이익집단이 되었다는 것을 지적하였는데, 위의 커피경제의 예에서 이같은 이익집단화 현상을 분명하게 확인시켜준다는 점이다. 다시 말해, 커피농장을 기반으로 한 대지주들이 국가정치 또한 지배하는 세력이 되어 자신들의 이익을 위한 정책을 노골적으로 시행하는 이익집단으로서의 모습을 분명하게 보여주는 것이다. 둘째로 이들 이익집단은 공식적 제도를 통해 자신들의 이익을 합법적으로 추구하며, 결과적으로 이익집단과 비효율적인

제도로 인해 브라질내의 불평등은 개선되지 않고 오히려 더욱 심화되고 있었다는 점이다.

1930년대에 농업국가에서 산업국가로 전환되면서 시작된 브라질의 산업화과정에서도 불평등은 개선되지 않고 악화되는 방향으로 전개되었다. 브라질의 산업화는 1970년대 말까지 상당한 진전을 보여주었고, 특히 1968~1973년 사이에는 년 평균10% 이상의 경제성장률을 보이면서 대외적으로 브라질의 기적이라고 불려질 정도였다. 하지만 이러한 놀랄만한 결과에도 불구하고, 브라질의 내부적 불평등의 악화와 사회적 갈등은 더욱 심화되었는데 여기에는 브라질이 선택한 산업화 모델과 연관이 있다. 일반적으로도 그렇고 한국에서도 그랬던 것처럼, 개발도상국이 산업화를 시도할 때 국내적으로는 많은 유희노동력이 존재하거나 또 생산성이 아주 낮은 노동력을 보유하고 있다. 따라서 많은 이들 유희노동력을 흡수하면서 산업화를 추진하는 것이 개도국들의 초기산업화과정에서 일반적으로 요구되어지는 사항이다. 브라질 경우도 마찬가지로 1930년대 이전까지 하층민들에 대한 교육은 거의 무시되고 있는 상황이었어서, 다수를 이루고 있는 하층민 노동자들의 수준, 즉 숙련도, 현장적응도 등은 아주 낮은 상황이었다. 그럼에도 불구하고 브라질이 선택한 산업화모델은 상대적으로 자본집약적 모델을 선택함으로써 다수의 노동자는 산업화과정에서 배제되고, 산업부문에서 필요로 하는 교육받은 노동력은 오히려 부족해 이들의 임금은 더욱 올라가게 되었다.¹¹⁾ 결과적으로 교육수준이 아주 낮은 대다수의 하층민들은 고용기회마저 적어지고, 따라서 그들이 일할 수 있는 전통부문, 서비스부문 등으로 노동공급이 몰려 지나치게 과잉상태가 되면서 임금은 더욱 하락하게 되어 정말로 최저생활수준 밖에 안 되는 수준으로 떨어지게 되었다. 결과적으로 산업화는 고소득층과 저소득층과의 격차를 줄여준 것이 아니라, 오히려 소득격차를 더욱 확대시키게 되었다. 결과적으로 브라질이 선택한 산업화정책이 브라질의 불평등을 더욱 악화시켰다고 할 수 있으며, 이같은 악화는 1930년대 이전의 브라질에서 형성된 극심한 불평등 상황 하에서 발생됨으로 인해 브라질의 불평등은 세계적으로도 심한 수준에 도달하게 되었다.

여기서도 지적할 수 있는 것은 산업화가 진행되면서도, 공식적인 제도 자체

11) 1930년대 브라질의 산업화는 비내구성 소비재산업에 의해 주도되었으며, 대표적으로 섬유산업을 들 수 있다. 그 당시 섬유산업은 중요선진기술산업으로 상대적으로 많은 자본을 요구하였으며, 그리고 1950년대에 들어 내구성 소비재산업화가 진행되었는데, 대표적으로 자동차산업을 들 수 있다. 이 역시 상대적으로 많은 자본과 교육받은 인적자원을 요구하는 산업이다. 이렇게 브라질은 산업화를 통해 선진국제사회에 진입하려고 시도하는 과정에서 국내적 상황보다는 국제적 흐름을 오히려 더 많이 고려한 것으로 보여진다. 또 한가지 지적할 수 있는 것은 수입대체산업화를 진행하는 과정에서 국내에서 수요층이 상류층에 한정되어있음으로 인해 이들을 대상으로 한 산업이 국내에 설치되게 되었다는 점도 그 당시에 자본집약적 산업 선택과 관련하여 고려되어야 할 사항으로 보인다.

가 불평등을 심화시키는 방향으로 작용하고 있다는 점이다. 이미 공고하게 형성된 불평등 상황에서 산업화의 소비대상은 고소득, 지배층이었다는 점이며, 이들을 대상으로 산업화가 진행되는 한, 자본집약적 산업화로 불평등은 심화될 수밖에 없는 것이다. 결과적으로 과거로부터 물려받은 불평등 하에서, 공식적 제도를 통한 정부의 합법적 행동은 불평등을 심화시키게 되었다고 지적할 수 있다. 여기서도 이익집단의 움직임도 분명히 존재하겠지만, 오히려 브라질 내에 공고하게 뿌리내린 제도(구조)자체가 더욱 문제가 되고 있음을 볼 수가 있다.

결국 1500년대 브라질에 도입된 초기 제도가 불평등을 형성하고 구조화하였으며, 이후 브라질에 살고있는 경제주체들이 이러한 제도를 더욱 고착화시킴으로 인해 불평등은 지속적으로 유지되어왔으며, 더 나아가 산업화과정에서는 현실을 무시한 제도를 선택함으로써 인해 불평등은 더욱 악화되었다. 이렇게 브라질의 경험을 통해 적절치 못한 제도선택의 문제가 경제성장과 발전에도 악영향을 미쳤다는 점을 분명하게 확인할 수 있다.

V. 결론: 제도가 미친 브라질 경제발전에 대한 영향

현재 브라질은 드넓은 토지, 엄청난 천연자원 등 많은 긍정적인 면을 갖고 있기도 하지만, 그 반면에는 또한 많은 정치, 경제, 사회적 문제점을 안고 있다. 앞에서 제기한 치안문제(심각한 강도, 살인, 납치, 교도소내 폭동 등)를 비롯하여, 국민보건과 관련된 여러 문제들(높은 유아사망률, 어린이들 낮은 영양공급수준, 상당수의 길거리의 버려진 어린이들 등), 상당히 심한 부정부패 등이 존재하고 있다. 사실 1990년대에 들어와서 브라질은 이러한 사회적 문제 개선에 노력해왔다. 하지만, 식민지시대부터 누적되어온 이같은 사회적, 구조적 문제점을 짧은 시간 내에 개선하는 것은 쉽지 않은 일이다.

특히 이번 논문에서 살펴본 불평등문제, 특히 부의 분배와 교육의 문제는 이같은 사회적, 구조적 불균형을 유지시키고 지속시키는 역할을 하게 된다. 이는 여러 학자들에 의해서 제도와 관련되어 많이 분석되었듯이(North, 1991; Olson, 1983; Yoon, 1999: 29), 브라질에서도 식민지시대에 대토지 소유제 공식적 제도를 통해 부의 불균형 상황이 형성되었고, 이는 지역별로 부유층들로 구성된 많은 이해집단을 형성, 누적하도록 만들었다. 1822년 브라질 독립이후 현재까지 브라질에서는 토지개혁 같은 부의 분배를 혁신적으로 실현시킬만한 공식적 제도의 변화는 없었다. 또 기존의 기득층을 깨뜨릴 수 있는 혁명이라든지, 전쟁 같은 것 또한 없었다. 따라서 식민지시대부터 누적되어온 이들 이해집단은 국가 전체적인 이해보다는 자기들의 이익만을 추구하고 중시하는 경향을 띄게 된다. 결국 이들 이해집단은 기존의 사회적, 구조적 부의 분배의 불균형을 그대로 유지시켜온 역할을 하였다. 이같은 사회에서 교육의 발전은 이들 이해집단에게는 크게 도움이 되지 않

는다. 전체 국민들, 좀더 정확히 말해, 다수의 하층 빈곤민들의 교육수준의 향상은 기존의 사회체제를 유지하는데 도움을 주지 않으며, 따라서 소수의 엘리트층을 제외한 전체적 교육수준을 낮게 유지하게 된다. 이같은 이익집단의 존재와 공식적 제도를 통한 정치, 경제, 사회적 불평등구조의 공고화는 소수의 이익집단 구성원들에게는 이익이 될지언정, 국가의 경제성장이라는 측면에서 볼 때, 바람직하지 않은 결과를 가져오게 된다. 기본적으로 경제성장이 없이는 분배 또한 불가능하게 되며, 분배 없이는 소득의 증가, 이로 인한 소비의 증가, 그리고 최후의 목적인 인간의 만족을 높이는 것이 어렵게 된다. 즉 경제발전에서 추구하는 인간 삶의 질적 개선에 필요조건인 경제성장이, 부의 분배가 불균형적이고, 교육수준이 낮은 나라에서는 더욱 어렵다는 사실을 발견하게 된다.

결국 제도를 통해 형성된 현재의 극심한 브라질 정치, 경제, 사회적 불평등은 이익집단의 활동을 더욱 강하게 만들어 좀더 높은 경제성장 실현에 악영향을 미칠 뿐만이 아니라, 순수한 경제적 비용 외의 여러가지 생산관련 사회, 경제적 비용증가를 불러일으키고 있다. 따라서 결론적으로 브라질의 경우를 통해, 한 국가의 경제발전은 순수한 경제적 요인뿐만이 아니라 정치, 사회, 경제, 문화 등 전반적인 모든 요인이 종합적으로 어우러져 나타나는 결과라는 사실을 우리는 새삼 분명하게 확인할 수 있다.

브라질의 경우는 한 사회체제의 경직성, 폐쇄성, 지나친 집단주의가 가져오는 제도적 문제점을 보여주며, 따라서 경제발전을 위해서는 사회적 유동성, 가변성, 도덕성, 경쟁의 필요성을 재인식시켜주고, 좁은 경제적인 관점에서만이 아닌 폭넓은 전반적인 모든 분야를 고려하는 접근이 필요하다는 것을 잘 보여주고 있다.

《 참 고 문 헌 》

- 윤택동. 2001. 「브라질 경제의 한 특성: 사회, 경제적 불평등」. 『라틴아메리카연구』 14권1호. 한국라틴아메리카학회. pp.228-239.
- Arndt, H. W. 1987. *Economic Development: The History of an Idea*. The University of Chicago Press. Seoul: Bi-Bong Press.
- Baer, Werner. 1996. *A Economia brasileira*. São Paulo: Nobel.
- Barro, Ricardo Paes de and Mendonça, Rosane Silva Pinto de. 1993. "Geração e Reprodução da Desigualdade de Renda no Brasil." In *anais do XXI, Encontro Nacional de Economia*. Belo Horizonte: ANPEC. pp.533-555.
- Conjuntura Econômica. 1997. *Rio de Janeiro*. FGV.
- Eggertson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge Univ. Press.
- Fishlow, Albert. 1972. "Brazilian Size Distribution of income." *American*

- Economic Riview* 62. AEA. pp.391-402.
- Furtado, Celso. 1974. *Formacao Economica do Brasil*. Companhia Editora Nacional.
- Hodgson, G. H. 1993. "Institutional Economics: Surveying the Old and New." *Metroeconomica* 44(1). Blackwell. pp.1-28.
- Ingham, Barbara. 1993. "The Meaning of Development: Interactions Between 'New' and 'Old' Ideas." *World Development* 21(11). Elsevier Science. pp.1803-1821.
- Naqvi, Syed N. H. 1996. "The Significance of Development Economics." *World Development* 24(6). Elsevier Science. pp.975-987.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge Univ. Press.
- _____. 1991. "Institutions." *Journal of Economic Perspective* 5(1). AEA. pp.97-112.
- Olson, Mancur. 1983. "The Political Economy of Comparative Growth Rates." In Mueller, Dennis C., ed. *The Political Economy of Growth*. Yale Univ. pp.7-56.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1996. *Relatório sobre o desenvolvimento econômico humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Solow, R. M. 1994. "Perspectives on Growth Theory." *Journal of Economic Perspectives* 8(1). AEA. p.45-54.
- Todaro, Michael P. 1985. *Economic Development in the Third World*. 3ed. traduzido em coreano por Lee, Kun-Sik et al. Seoul: Bi-Bong Press.
- Velloso, João Paulo dos Reis (coord). 1991. *Crescimento com Redistribuição e Reformas: Reverter a opção pelos não pobres*. Rio de Janeiro: José Olímpio.
- Yoon, Taek Dong. 1999. *Desenvolvimento Economico Comparado: Coreia do Sul e Brasil*. Porto Alegre: UFRGS.

A Study on the Relation between Inequality, Institutions and Development of Brazil

Yoon Taek-Dong

*Researcher of the Institute of Latin American Studies,
Hankuk University of Foreign Studies*

These days, there are serious social conflicts and instability in Brazil. Particularly, it is presented by the problems of social peace, such as brigand, stealing, homicide, abduction and kidnapper. Many people indicate that the

Brazilian structural inequality of income distribution is the principle cause of these problems. Why did they occur and worsened? This article was set up with this question and tried to analyse the problems through institutional approaches.

In Brazil, the economic inequality was formed from the sugar economy of early 16th century, that is, from the initial stage of colonial development by Portugal. In a plantation, one people owned most of instruments that are needed to produce sugar, lands, slaves, and capitals. It meant absolutely high economic concentration. The economic inequality influenced the social and political structure of Brazil and maintained until 1930s, the turning point from the agricultural economy to industrial economy. But the industrialization of Brazil after the 1930s could not resolve and improve the problem of inequality. On the contrary, the industrialization deteriorated economic concentration, adopting inadequate industrial policy.

Consequently, it indicates that the economic, social and political inequality were based on the formal institutions formed in Brazilian society, meaning that institutions themselves had serious problem. Because of these inadequate institutions, forceful interest groups formed in Brazilian society. Thus, formal institutions and interest groups could be the indicators of the principal cause of Brazilian inequality. This problem of inequality provides the cause of actual explosion of social conflicts, the deterioration of Brazilian life quality, between classes. Finally, it also indicates that institutional problems have impeded the economic development.

This paper consists of 5 sections. After introduction, basic notions of institutional economics are discussed. The third section demonstrates the situation of Brazilian inequality with the economic data. The forth section analyzes the cause of Brazilian inequality through the institutional approaches. Finally, this paper presents conclusion.