17-7(통권 732호) 2017.02.17

새로운 경제시스템 창출을 위한

경제주평

Weekly Economic Review

■ 포퓰리즘의 지속 가능성 평가와 시사점

-그리스와 브라질 사례를 중심으로

현대경제연구원

목 차

■ 포퓰리즘의 지속 가능성 평가와 시사점
- 그리스와 브라질 사례를 중심으로

Executive Summary ····· i

1. 포퓰리즘 확산 가능성 고조 ····· 1

2. 과거 해외 포퓰리즘 사례 ····· 3

3. 포퓰리즘 지속 가능성 평가 ····· 5

4. 시사점 ····· 12

□ 본 보고서에 있는 내용을 인용 또는 전재하시기 위해서는 본 연구원의 허락을 얻어야 하며, 보고서 내용에 대한 문의는 아래와 같이 하여 주시기 바랍니다.

□ 총 괄 : 이 부 형 이 사 대 우 (2072-6306, Leebuh@hri.co.kr)

□ 동북아연구실 : 박 용 정 연 구 원 (2072-6204, yongjung@hri.co.kr)

Executive Summary

□ 포퓰리즘의 지속 가능성 평가와 시사점

■ 포퓰리즘 확산 가능성 고조

최근 국내에서도 특정계층을 대변하는 정책들을 추진하는 정치 행태인 포퓰리즘(Populism)의 등장에 대한 우려가 고조되고 있다. 특히, 경제적 포퓰리즘(Economic Populism)은 성장과 소득 재분배를 강조하지만 정부부채, 재정적자 등이 상대적으로 간과될 수 있다는 점에서 중장기적으로는 국가 경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이하 본고에서는 그리스와 브라질을 대상으로 포퓰리즘의 지속 가능성 평가를 통해 국내에 주는 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

■ 포퓰리즘 지속 가능성 평가

포퓰리즘의 지속 가능성을 그리스와 브라질을 대상으로 지속 성장 가능성, 국가 재정 건전성, 정치·사회 안정성으로 나누어 평가하였다. 포퓰리즘 정책이 집중 도입된 시기를 그리스 1981~2004년, 브라질 2003~2011년으로 설정하고, 이 기간 전후 각 지표의 변화를 분석하였다.

1) 지속 성장 가능성

(경제성장) **그리스와 브라질 모두 포퓰리즘 시기 이후 경제성장률 수준이 악화되었다.** 그리스 경제는 포퓰리즘 시기 이전 연평균 4.2%(1971~1980년)에서 포퓰리즘 시기 2.2%(1981~2004년), 이후 -0.02%(2005~2015년)로 악화되었다. 브라질의 경우도 동 1.1%(1993~2002년) → 4.4%(2003~2011년) → -0.3%(2012~2015년)로 악화되었다. (국가신용도) **그리스와 브라질의 국가신용도는 포퓰리즘 시기 이후 악화 되었다.** 그리스는 포퓰리즘 시기인 2004년 투자적격(A1)이었지만, 이후인 2016년 투자부적격(Caa3)까지 강등되었다. 브라질은 포퓰리즘 이전 시기인 2002년 투자부적격(B2)에서 2011년 적정 신용 수준(Baa2)까지 개선되었지만 2016년 투자부적격(Ba2)으로 하락하였다. (국가경쟁력) **양국의 국가경쟁력도 포퓰리즘 시기를 겪으며 꾸준히 악화되었다.** 그리스는 포퓰리즘 시기인 2004년 37위에서 이후 시기인 2016년 86위까지 하락하였고, 브라질은 포퓰리즘 직전 시기인 2002년 46위, 포퓰리즘 시기인 2011년 53위, 이후 2016년 81위까지 순위가 하락하였다.

2) 국가 재정 건전성

(정부재정) **그리스의 GDP 대비 재정수지 비율은 포퓰리즘 이전기보다 포퓰리즘 시기에 악화되었고, 브라질은 포퓰리즘 시기 이후 악화되었다.** 그리스는 포퓰리즘 시기 직전인 1980년 -2.8%에서 포퓰리즘 시기인 2004년 -8.8%까지 악화되었고, 이후 2015년 -3.1%를 기록하였다. 한편, 브라질은 포퓰리즘 직전인 2002년 -4.4%에서 포퓰리즘 시기인 2011년 -2.5%까지 적자폭이 감소하였지만 이후 2015년 -10.3%까지 적자폭이 확대되었다. (정부부채) **그리스는 포퓰리즘 이전 시기부터 지속적으로 부채 수준이 증가하였고, 브라질은 포퓰리즘 시기 이후 상승 추세로 전환되었다.** 그리스는 포퓰리즘 시기 직전인 1980년 GDP 대비 정부부채 비율이

22.5% 수준이었으나 포퓰리즘 시기인 2004년 102.9%에서 이후 2015년 176.9%까지 증가하였다. 반면, 브라질은 포퓰리즘 직전 시기인 2002년 78.8%, 포퓰리즘 시기인 2011년 61.2.%로 개선됐다가 2015년 73.7%까지 상승하였다. (민간부채) **그리스와 브라질의 GDP 대비 민간부채 비율은 지속 상승했다.** 그리스는 포퓰리즘 시기인 2004년 73.9%에서 2015년 126.6%까지 상승하였고, 브라질은 포퓰리즘 시기 직전인 2002년 39.1%, 포퓰리즘 시기인 2011년 61.4%, 이후 2015년 75.6%까지 부채 규모가 확대되었다.

3) 정치·사회 안정성

(정치안정) **그리스, 브라질의 정치안정 지표는 지속적으로 악화되었다.** 그리스는 포퓰리즘 시기인 2004년 0.46에서 이후 시기인 2015년 -0.23까지 하락하였고, 브라질은 포퓰리즘 직전인 2002년 0.28, 포퓰리즘 시기인 2011년 -0.14, 이후인 2015년 -0.38까지 지속 악화되었다. (청렴도) **그리스와 브라질의 부패지수 순위는 하락 추세이다.** 그리스의 부패지수 순위는 포퓰리즘 시기인 2015년 58위를 기록하며, 이전 시기인 2004년 49위 보다 하락하였다. 브라질은 포퓰리즘 시기 직전인 2002년 45위, 포퓰리즘 시기인 2011년 73위, 이후 2015년 76위까지 지속 하락하였다. (소득 불평등) **그리스는 포퓰리즘 시기 이후 소득 불평등 정도가 심화되었고, 브라질은 다소 개선된 것으로 평가되었다.** 그리스의 지니계수는 포퓰리즘 시기인 2004년 0.336에서 이후 시기인 2013년 0.343까지 다소 악화되었으나 브라질은 포퓰리즘 시기인 2011년 0.501에서 이후인 2013년 0.497로 불평등 정도가 다소 개선되었다. 하지만 브라질은 여전히 세계에서 소득 불평등이 심각한 국가이다.

이상 살펴 본 바와 같이, **그리스와 브라질 모두 포퓰리즘 정책을 지속적으로 유지할 수 있는 동인들이 전반적으로 악화된 것으로 평가되며, 그 결과 국가적인 위기에 봉착한 것으로 판단된다.** 그리스는 사회당과 신민당의 경쟁 수단으로 포퓰리즘이 장기간 활용되면서 현재는 재정위기로 국가의 존립을 위협받고 있다. 브라질은 절대빈곤 해소라는 사회 구조적 문제 해결에는 포퓰리즘이 상당한 역할을 했지만, 결국은 포퓰리즘을 지속시키는 구동력이 약화되면서 호세프 대통령이 탄핵 되는 등 정치·경제·사회 전반에 위기를 맞게 되었다.

■ 시사점

지속 가능성이 담보되지 않는 포퓰리즘으로 발생될 수 있는 국가 차원의 위기를 회피하기 위해서는 다음과 같은 정책적 노력이 필요하다. **첫째**, 포퓰리즘이 국가 자원분배 효율성을 저해하지 않도록 정책 도입 당시 충분한 주의가 필요하다. **둘째**, 정책의 입안과 설계 과정에서 이해당사자간 충분한 논의와 조정 및 합의 과정을 거쳐 정책 도입의 합리성과 추동력을 확보하는 것이 중요하다. **셋째**, 도입된 정책들에 대한 철저한 검증과 개선 프로세스 도입을 통해 중장기적으로 국가 전체에 긍정적인 영향이 미치도록 유도해야 한다. **넷째**, 포퓰리즘이 특정 계층이나 이익집단의 이해관계 충족을 위해 활용되지 않도록 시민사회 차원의 모니터링 강화나 토론, 제안 등이 활발히 이루어질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 언론이나 학계 등 정치중립적인 기관들의 역할이 강화될 필요가 있다.

1. 포퓰리즘 확산 가능성 고조

○ (포퓰리즘의 의미) 특정계층을 대변하는 정책들을 추진하는 정치 행태를 의미하는데, 통상 대중영합주의라는 개념으로 사용되고 있음

- 포퓰리즘(Populism)의 학술적 개념은 여전히 불명확하나, 대중영합주의로 통용되고 있음[1)]

  · 특히, 경제적 포퓰리즘(Economic Populism)[2)]은 정책 도입 과정에서 성장과 소득 재분배를 강조하지만, 정부부채, 재정적자 등의 중요성이 상대적으로 약하게 고려되는 것이 특징

○ (해외 포퓰리즘 동향) 글로벌 경제의 저성장과 이에 따른 일자리 감소, 소득 양극화와 이민자 유입, 테러 등의 문제로 포퓰리즘이 확산

- 저성장이 장기화되는 가운데 반세계화 중심의 포퓰리즘 확대

  · 최근 취임한 미국 트럼프 대통령은 미국 우선주의(America First) 정책을 바탕으로 대중적 지지를 확보

  · 유럽 주요국의 각 정당들은 EU 탈퇴, 반이슬람 등 자국우선주의 정책 공약 제시를 통해 지지세를 확대하고 있음

< 최근 주요국 포퓰리즘 동향 >

국가	주요 공약
미국	- 공화당(Republican Party)의 트럼프 대통령은 '강한 미국'을 주장하며 당선 · 강력한 이민통제, TPP 철회, NAFTA 등 FTA 재협상, 환율조작국 지정 등
프랑스	- 국민전선(FN; Front National)의 마린 르펜(Marine Le Pen)은 EU 탈퇴(Frexit) 국민투표를 대선공약으로 제시 · EU 탈퇴, 유로화 통화동맹 탈퇴 등
이탈리아	- 헌법 개정 국민투표 부결에 앞장선 오성운동(Movimento 5 Stelle)은 조기 총선을 주장하며 포퓰리즘 정책을 제시 · 유로존 탈퇴, 리라화 복귀, 직접민주주의와 반부패 척결

자료 : 현대경제연구원 작성.

1) Ionescu, Ghita, and Ernst Gellner(1969), *Populism: Its Meanings and National Characteristics*, New York: Macmillan.
2) Rudiger Dornbusch, Sebastian Edwards(1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, The University of Chicago Press.

○ (국내 포퓰리즘 등장 가능성) 최근 국내에서도 고용 부진, 소득 양극화 심화, 정치적 불확실성이 커지면서 포퓰리즘 등장 가능성이 점차 확대되고 있음

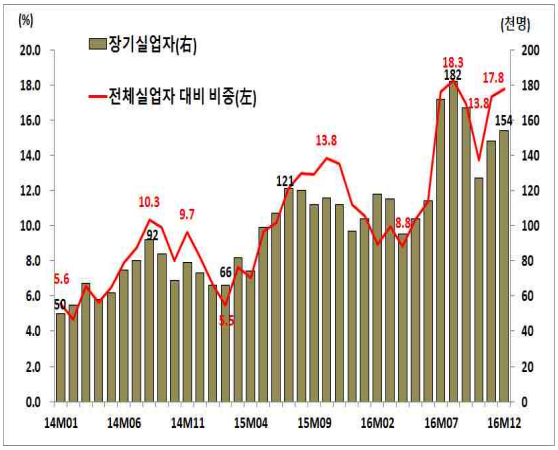
- 장기실업자 증가 및 계층별 소득 격차 확대로 인한 경제적 양극화 심화
  · 2016년 중반부터 장기실업자 비중이 10% 이상 수준을 유지하는 등 고용시장의 개선이 지연
  · 2016년 들어 소득 1분위 처분가능소득 증가율이 소득 5분위에 비해 낮은 수준을 지속하는 등 계층 간 소득 격차가 확대

- 정치적 불확실성도 확대
  · 대중적 지지율 상승을 위한 각 정당의 포퓰리즘 정책 등장 가능성 증대

- 특히, 포퓰리즘 현상을 두고 국내외에서 찬반 의견이 첨예하게 대립
  · 포퓰리즘 지지층은 불평등한 경제시스템이 개선 될 것으로 기대하고 있고, 반대론자들은 무분별한 정치 행태가 경제를 왜곡한다고 주장[3)]

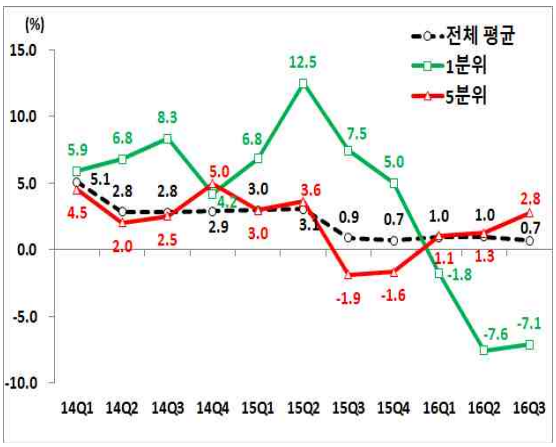
○ (연구 목적) 이하 본고에서는 포퓰리즘이 빈번하게 출현했던 그리스와 브라질을 대상으로 과거 해외 포퓰리즘 사례를 살펴 본 후, 포퓰리즘 지속 가능성 평가를 통해 정책적 시사점을 제시하고자 함

< 장기 실업자 추이 >



자료 : 통계청 경제활동인구조사.
주 : 6개월 이상 장기실업자 기준.

< 소득분위별 처분가능소득 증감률 >



자료 : 통계청 가계동향조사.
주 : 전년동기대비 증감률, 월평균소득.

3) 2017 ASSA Annual Meeting, Chicago, January 6-8, 2017. 미국의 경제학자 에드먼드 펠프스(Edmund S. Phelps) 교수는 무분별한 정치행태가 경제를 왜곡한다고 주장하며 극단적 포퓰리즘의 문제점을 지적.

2. 과거 해외 포퓰리즘 사례

1) 그리스

○ 포퓰리즘 정책들은 사회당(PASOK)과 신민당(ND) 양당 집권을 위한 정책 경쟁의 수단으로 활용되면서 1981년부터 2004년까지 집중 도입됨

- **(등장배경) 경제적 호황과 양당 정치 체제의 확립**
  - 1960~1980년 연평균 경제성장률은 6.1%에 달했고, 1980년 실질국민소득은 세계 17위를 기록
  - 특히, 1974년 군부독재가 종식되면서 진보 성향의 사회당(PASOK)과 보수 성향 신민당(ND)의 양당체제가 확립되었는데, 1981년 사회당 집권 이후 포퓰리즘 정책이 급속히 확대

- **(정책 지향점) 그리스의 경우, 포퓰리즘은 정권 유지와 지지세력 확보를 위한 수단으로 활용**
  - 1981년 사회당의 안드레아스 파판드레우(Andreas Papandreou) 총리는 취임 이후 최저임금 인상, 의료보험제도 확대, 기업 국유화 및 무상교육 등을 추진
  - 양당은 선거 때마다 각 직종의 노조들과 결탁하여 그들에 대한 특권을 제시하였는데, 특히 임금 확대 정책을 통해 관련 세력을 지지기반으로 활용

< 그리스의 대표적 포퓰리즘 정책[4] >

등장배경	시기	정책
- 국가 경제 호황 - 신민당(ND)과 사회당(PASOK)의 양당 정치 체제	사회당(PASOK) ('81~'89년), ('93~'04년)	- 최저임금 40% 인상 - 연금지급확대 - 국가의료서비스제도 도입 - 저임금노동자 연금법 도입 - 실업수당, 연금수당, 가족수당 도입
	사회당(PASOK)신민당(ND) 연립정부 ('89~'90년)	
	신민당(ND) ('90~'93년)	

자료 : 현대경제연구원 작성.

4) <참고 1> 그리스, 브라질 시기별 포퓰리즘 정책 참조.

2) 브라질

○ 2003년 노동자당(PT) 집권 후 절대빈곤 해결을 위한 목적으로 포퓰리즘이 등장하였고, 관련 정책들은 2011년까지 집중적으로 추진됨

- (등장배경) 브라질은 극심한 소득 양극화와 높은 빈곤율 등 경제적 어려움을 경험
  - 1964년~1985년까지 군사 정권의 독재 아래 극심한 빈부격차를 나타내며 빈국으로 전락
  - 1985년부터 1990년대 초반까지 초인플레이션(Hyper-inflation), 재정적자 심화, 외채 확대 등으로 경제가 침체되면서 '잃어버린 10년'을 경험
  - 특히, 1999년 외환위기 이후 공공지출의 감소로 소득 양극화가 심화

- (정책 지향점) 2003년 진보 성향의 노동자당(PT) 룰라 대통령 집권 이후 절대빈곤 해결과 중산층 확대를 위한 정책들이 도입됨
  - 룰라 정부의 '볼사 파밀리아(Programa Bolsa Familia)', 호세프 정부의 '브라지우 셍 미제리아(Brazil sem Miseria)'는 대표적인 포퓰리즘 정책
  - 이들 정책들은 저소득 가구 대상 기본소득 지원, 아동 및 노인 돌봄 사업, 직업 훈련 등을 종합적으로 지원하는 프로그램으로 구성되어 있음

< 브라질의 대표적 포퓰리즘 정책[5)] >

등장배경	시기	정책
- 군사정부 시절, 경기 침체와 양극화 심화로 극심한 소득 불평등 경험 - 절대 빈곤층 확대	노동자당 룰라 정부 ('03~'10년)	- 포미 제로(Fome Zero) · 극빈층 식량구입 보조금 지원 - 볼사 파밀리아(Programa Bolsa Familia) · 저소득 가구 대상 기본소득 지원
	노동자당 호세프 정부 ('11년)	- 브라지우 셍 미제리아(Brazil sem Miseria) · 현금 급여, 아동과 노인 돌봄 사업, 직업 훈련, 취업 알선, 대출 등

자료 : 현대경제연구원 작성.

5) <참고 1> 그리스, 브라질 시기별 포퓰리즘 정책 참조.

3. 포퓰리즘 지속 가능성 평가

○ (포퓰리즘 정책 유지 조건) 포퓰리즘 정책은 경제의 지속 성장과 재정 운용 등 국가 재정 건전성이 담보된 가운데 정치·사회적 안정성이 보장되어야 함

- **(지속 성장 가능성) 경제의 지속 성장은 포퓰리즘 정책 추진을 위한 경제적 기반을 제공**
  - 국가는 지속 성장을 통해 국부가 형성되고 확장적인 정책 추진을 가능케 함
  - 경제성장률은 경제성과의 측면, 국가신용도는 해외투자자들의 투자 척도로써 대외 경쟁력 수준, 국가경쟁력 평가는 국가의 총체적 역량 수준을 확인할 수 있음

- **(국가 재정 건전성) 방만한 재정 운용은 포퓰리즘 정책 추진의 경제적 기반을 약화시켜 정책의 지속과 국가 운영에 큰 위협요인으로 작용**
  - 정부 및 민간부채의 상승은 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 되는데 특히, 민간부채의 상승은 정부부채로 전이되어 국가 위기로 이어질 가능성이 높음[6]
  - 국가 재정 건전성 수준을 나타내는 대표적 지표인 재정수지, 정부부채, 민간부채 등을 평가 척도로 활용

- **(정치·사회 안정성) 불평등한 경제 구조와 정치·사회적 불안정성이 해소되지 않을 경우 또 다른 포퓰리즘의 출현을 야기할 우려가 큼**
  - IMF 라가르드 총재는 불평등, 불신, 희망 부재 등으로 인해 포퓰리즘이 확산 된다고 주장[7]
  - 정치안정 지표 뿐 아니라 청렴도를 나타내는 부패지수, 소득 불평등 정도를 의미하는 지니계수를 통해 정치·사회 안정성을 평가

---

6) Andrea Pescatori, Damiano Sandri, and John Simon(2014), *Debt and Growth: Is There a Magic Threshold?* IMF Working Paper.
Candelon, Bertrand and Franz C Palm(2010), *Banking and Debt Crises in Europe: The Dangerous Liaisons?* CESifo Working Paper No. 3001.

7) 2017 World Economic Forum in Davos, 18 January 2017.

○ (포퓰리즘 지속 가능성 평가) 지속 성장 가능성, 국가 재정 건전성, 정치·사회 안정성의 3개 부문에 대해 평가

- **평가 시기** : 포퓰리즘 시기를 그리스는 1981~2004년, 브라질은 2003~2011년으로 선정 하고, 각 항목별 전후 변화를 평가[8)]

- **주요 평가 내용**
  - **지속 성장 가능성** : 경제성장, 국가신용도, 국가경쟁력 등 3개 항목
  - **국가 재정 건전성** : 정부재정, 정부부채, 민간부채 등 3개 항목
  - **정치·사회 안정성** : 정치안정, 청렴도, 소득 불평등 등 3개 항목[9)]

< 해외 포퓰리즘 주요 평가 내용 >

구분	세부 지표
1. 지속 성장 가능성	경제성장 : 실질GDP성장률 지표 (World Bank) 국가신용도 : 국가신용등급평가 지표 (Moody's) 국가경쟁력 : WEF 종합 평가 지표 (WEF)
2. 국가 재정 건전성	정부재정 : GDP 대비 재정수지 비율 (IMF) 정부부채 : GDP 대비 정부부채 비율 (IMF) 민간부채 : GDP 대비 민간부채 비율 (BIS)
3. 정치·사회 안정성	정치안정 : WGI 정치안정 지표 (World Bank) 청렴도 : 부패지수 (TI) 소득 불평등 : 지니계수 (OECD, IBGE)

자료 : 현대경제연구원 작성.

1) 지속 성장 가능성

○ 그리스와 브라질은 포퓰리즘 시기 이후 경제성장률, 국가신용도, 국가 경쟁력 수준이 악화된 것으로 평가

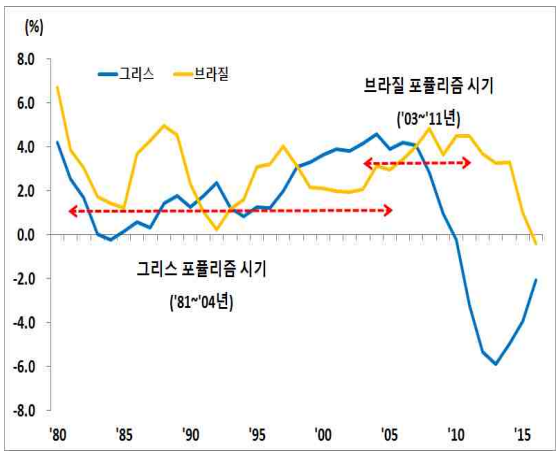
- (경제성장) 포퓰리즘 시기에는 상대적으로 높은 경제성장을 유지하였으나, 이후 성장세 급격히 하락

8) 포퓰리즘 시기 직전 연도, 포퓰리즘 시기 마지막 연도, 포퓰리즘 시기 이후 최근 연도를 평가.
9) 정치·사회 안정성 항목은 세계은행(World Bank) Worldwide Governance Indicator의 정치안정과 폭력의 부재(Political Stability and Absence of Violence)를 지표로 활용.

· 그리스는 포퓰리즘 시기 이전 연평균 경제성장률이 4.2%(1971~1980년) 수준으로 고성장을 유지하였지만 포퓰리즘 시기 2.2%(1981~2004년)까지 하락 후, 최근 기간 -0.02%(2005~2015년) 성장률을 기록하며 침체 국면
· 브라질은 포퓰리즘 시기 연평균 4.4%(2003~2011년) 경제성장을 기록하며 이전 1.1%(1993~2002년), 이후 -0.3%(12~15년)보다 높은 성장을 보임

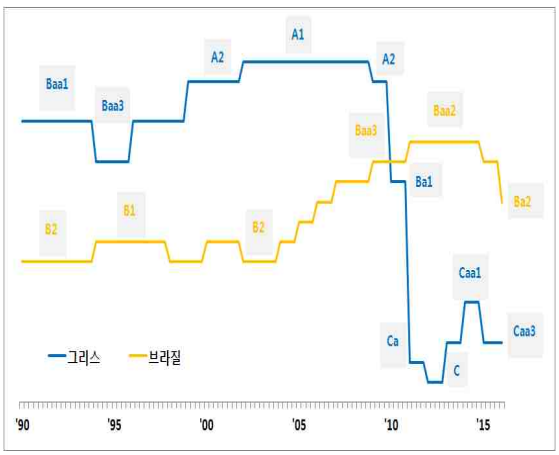
- **(국가신용도) 그리스는 재정위기를 경험하면서 포퓰리즘 시기 이후 신용등급이 급락하였고, 브라질 역시 포퓰리즘 시기 이후 투자부적격 등급까지 강등**
  · 그리스는 포퓰리즘 시기인 2004년 투자적격인 A1 등급이었으나 포퓰리즘 시기 이후 재정위기를 겪으며 2016년 투자부적격인 Caa3까지 급락
  · 브라질은 포퓰리즘 시기 직전인 2002년 투자위험이 높은 B2 등급에서 포퓰리즘 시기인 2011년 적정 수준의 신용도인 Baa2 등급까지 상승 후 2016년 Ba2 투자부적격으로 하락

< 경제성장률 추이 >



자료 : World Bank WDI.
주 : 5년 이동평균(Moving Average).

< 국가신용등급 평가 추이 >



자료 : Bloomberg, Moody's.
주 1) 장기외화채권 기준.
2) 그리스는 1990년부터 평가 자료 제공.

- **(국가경쟁력) 그리스는 포퓰리즘 시기인 2004년부터 최근까지 평가 순위가 악화되었고, 브라질은 포퓰리즘 이전 시기부터 2016년까지 악화**
  · 그리스의 국가경쟁력 평가는 2004년 37위에서 2016년 86위까지 순위 하락
  · 브라질은 2002년 46위, 2011년 53위에서 2016년 81위까지 순위 하락

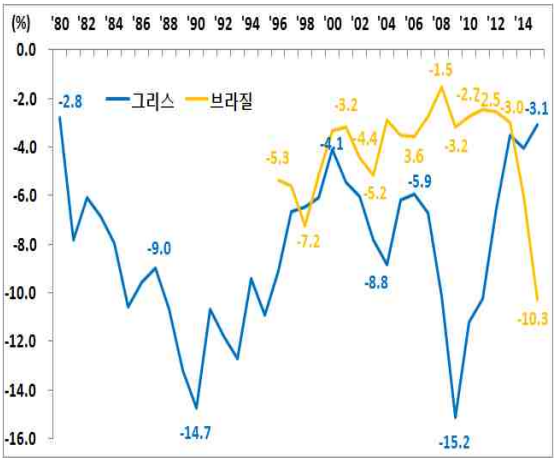
2) 국가 재정 건전성

○ 포퓰리즘 시기 이후 그리스, 브라질의 재정수지, 정부부채, 민간부채 규모는 증가했고 그 결과, 국가 재정 건전성 수준이 악화됨

- (정부재정) 그리스는 포퓰리즘 시기에 재정수지 비율이 악화되었고, 브라질은 포퓰리즘 시기 이후 악화
  - 그리스의 GDP 대비 재정수지 비율은 포퓰리즘 직전인 1980년 -2.8%에서 포퓰리즘 시기인 2004년 -8.8%까지 악화되었고, 이후 2015년 -3.1%로 개선
  - 브라질은 포퓰리즘 시기 직전인 2002년 -4.4%, 2011년 -2.5%까지 적자폭이 감소하였지만 이후 시기인 2015년 -10.3%까지 적자폭 확대

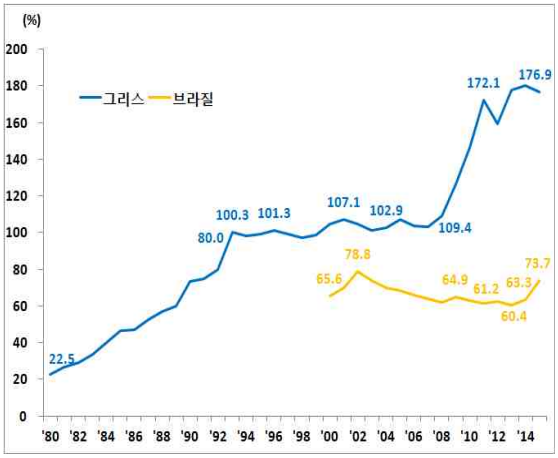
- (정부부채) 그리스의 정부부채는 포퓰리즘 시기 이전부터 증가가 지속되고 있고, 브라질은 포퓰리즘 시기 이후 증가 추세
  - 그리스의 GDP 대비 정부부채 비율은 포퓰리즘 시기 직전인 1980년 22.5% 수준이었으나 포퓰리즘 시기인 2004년 102.9%, 이후 2015년 176.9%까지 증가
  - 브라질은 포퓰리즘 시기 직전인 2002년 78.8%, 포퓰리즘 시기인 2011년 61.2.%를 기록 후 2015년 73.7%까지 상승

< GDP 대비 재정수지 비율 >



자료 : IMF World Economic Outlook.
주 : 브라질 자료는 '96년부터 제공.

< GDP 대비 정부부채 비율>

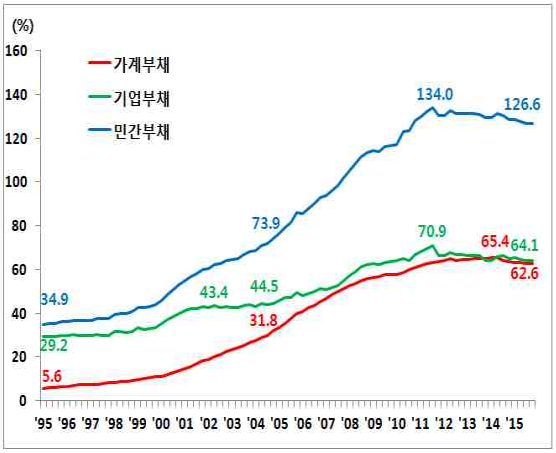


자료 : IMF World Economic Outlook.
주 : 브라질 자료는 '00년부터 제공.

- (민간부채) 그리스와 브라질의 민간부채 규모는 지속 상승
  - 그리스의 GDP 대비 민간부채 비율은 포퓰리즘 시기인 2004년 73.9.%에서 이후 시기인 2015년 126.6%까지 가파르게 증가

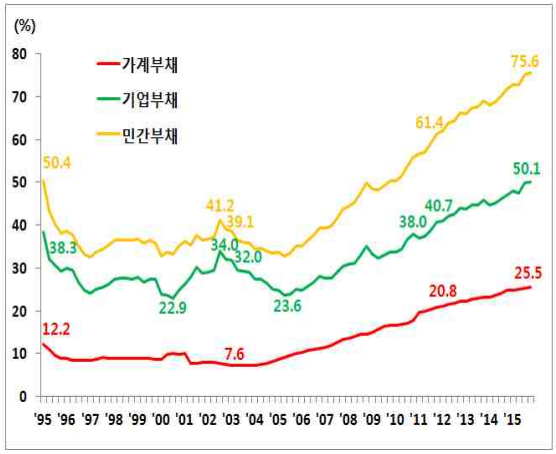
· 브라질은 포퓰리즘 시기 직전인 2002년 39.1%, 포퓰리즘 시기인 2011년 61.4%, 이후인 2015년 75.6%까지 부채 규모 증가

< 그리스 GDP 대비 민간부채 비율>



자료 : BIS.
주 1) 비금융 민간 및 공공기업 부채 합계.
2) 민간부채=가계부채+기업부채.

< 브라질 GDP 대비 민간부채 비율 >



자료 : BIS.
주 1) 비금융 민간 및 공공기업 부채 합계.
2) 민간부채=가계부채+기업부채.

3) 정치·사회 안정성

○ 그리스와 브라질의 정치안정성은 낮은 수준이고, 국가 청렴도도 악화되고 있으며 소득 불평등 정도는 브라질만 다소 개선된 것으로 평가

- (정치안정) 그리스, 브라질의 정치안정 지표는 지속적으로 악화

· 그리스의 정치안정 지표는 포퓰리즘 시기인 2004년 0.46에서 이후 시기인 2015년 -0.23까지 악화

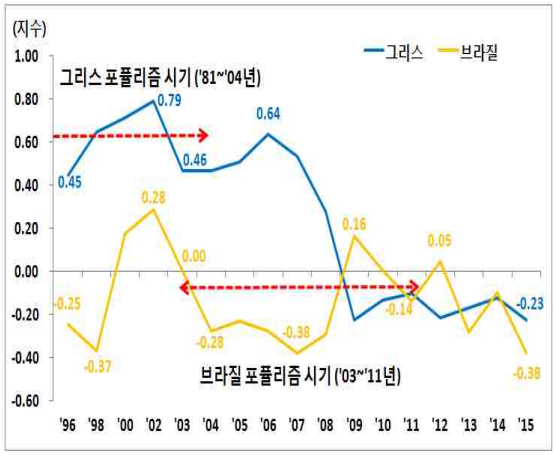
· 브라질은 포퓰리즘 시기 직전인 2002년 0.28, 포퓰리즘 시기인 2011년 -0.14, 이후인 2015년 -0.38까지 꾸준히 악화

- (청렴도) 그리스와 브라질의 부패지수 순위는 하락 추세

· 그리스의 부패지수 순위는 포퓰리즘 시기인 2015년 58위를 기록하며, 이전 시기인 2004년 49위 보다 하락

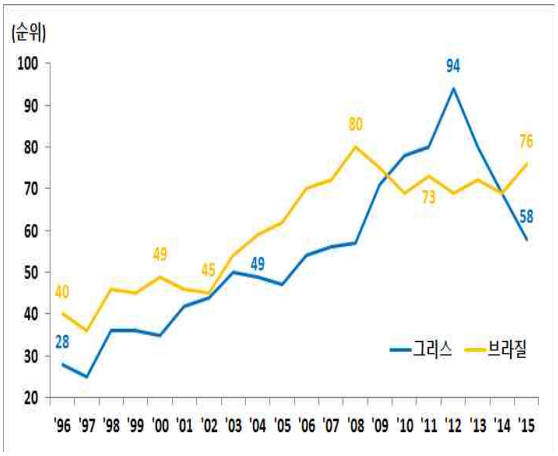
· 브라질은 포퓰리즘 시기 진입 직전인 2002년 45위, 포퓰리즘 시기인 2011년 73위, 이후 2015년 76위까지 지속 하락

< 정치안정 지표 >



자료 : World Bank WGI.
주 1) 불안정 정도 높을수록 해당 값 낮음.
2) 지표 값의 범위는 -2.5~2.5.

< 부패지수 순위 >



자료 : Transparency International.
주 : 부패수준이 높을수록 순위 낮음.

- **(소득 불평등) 그리스는 포퓰리즘 시기 이후 소득 불평등 정도가 심화되었고, 브라질은 다소 완화되었지만 여전히 소득 불균형 문제는 심각한 수준[10]**
  - 그리스는 소득 불평등 정도를 나타내는 지니계수 값이 포퓰리즘 시기인 2004년 0.336에서 이후 시기인 2013년 0.343까지 다소 악화됨
  - 브라질의 지니계수는 포퓰리즘 시기인 2011년 0.501에서 이후 시기인 2013년 0.497로 다소 완화되었지만, 여전히 세계에서 소득 불평등이 심각한 국가[11]

4) 종합 평가

○ **그리스와 브라질 모두 포퓰리즘 정책을 지속 유지할 수 있는 동인들이 전반적으로 악화된 것으로 평가되며, 최근 국가적인 위기에 봉착**

- **그리스는 사회당과 신민당의 정책 경쟁 수단으로 포퓰리즘이 장기간 활용되었는데 현재는 재정위기에 직면**
  - 2008년 글로벌 금융위기 이후 시작된 그리스 재정위기는 결국 2015년 국가 디폴트 위기까지 이어지게 됨

10) 그리스 지니계수 (OECD) : '74(0.432)→'04(0.336)→'10(0.337)→'13(0.343). 포퓰리즘 이전 시기인 1974년그리스의 지니계수 값은 존재하나 본 보고서에서는 포퓰리즘 진입 직전연도인 1980년을 분석 대상 연도로 선정하였으므로 분석의 일관성 유지를 위해 해당 값 활용하지 않음. 단, OECD의 '13년 지니계수 도출 방법 은 이전 시기와 상이함. 브라질 지니계수 (IBGE) : '05(0.532)→'08(0.513)→'11(0.501)→'13(0.497).

11) 브라질의 세계은행(World Bank) 지니계수(Gini Index) 순위는 대상국 중 '11년 상위 4번째, '13년 상위 3번째로 높은 순위.

· 구제금융 긴축 재정안을 두고 유럽연합(EU), 유럽중앙은행(ECB), 국제통화기금(IMF) 등과 협상이 진행되고 있는 상황

- **브라질은 절대빈곤 해소 해결에는 포퓰리즘이 상당한 역할을 했지만, 결국 포퓰리즘을 지속시키는 구동력이 약화되면서 정치·경제·사회 전반에 위기 봉착**
  · 절대 빈곤율은 포퓰리즘 시기 이전보다 이후 개선된 것으로 평가[12)]
  · 경기침체, 재정위기의 상황 속에서 2016년 호세프 대통령이 탄핵되었고, 2016년 8월 테메르 정부가 출범

< 해외 포퓰리즘 지속가능성 평가 종합 >

구분	평가지표	그리스			브라질		
		이전 ('80년)	포퓰리즘 시기 ('04년)	이후 ('15년)	이전 ('02년)	포퓰리즘 시기 ('11년)	이후 ('15년)
지속성장 가능성	경제성장	4.2%	2.2% (악화)	-0.02% (악화)	1.1%	4.4% (개선)	-0.3% (악화)
	국가신용도	-	A1	Caa3 (악화)	B2	Baa2 (개선)	Ba2 (악화)
	국가경쟁력	-	37위	86위 (악화)	46위	53위 (악화)	81위 (악화)
국가재정 건전성	정부재정	-2.8%	-8.8% (악화)	-3.1% (개선)	-4.4%	-2.5% (개선)	-10.3% (악화)
	정부부채	22.5%	102.9% (악화)	176.9% (악화)	78.8%	61.2% (개선)	73.7% (악화)
	민간부채	-	73.9%	126.6% (악화)	39.1%	61.4% (악화)	75.6% (악화)
정치·사회 안정성	정치안정	-	0.46	-0.23 (악화)	0.28	-0.14 (악화)	-0.38 (악화)
	청렴도 (부패지수)	-	49위	58위 (악화)	45위	73위 (악화)	76위 (악화)
	소득 불평등 (지니계수)	-	0.336	0.343 (악화)	-	0.501	0.497 (개선)

자료 : 현대경제연구원 작성.
주 1) 평가 지표들은 포퓰리즘 시기 직전 연도, 포퓰리즘 시기 마지막 연도, 포퓰리즘 시기 이후 최근 연도 값을 활용.
2) 단, 경제성장은 그리스 포퓰리즘 시기 이전 : '71~'80년, 포퓰리즘 시기 : '81~'04년, 포퓰리즘 시기 이후 : '05~'15년. 브라질은 포퓰리즘 시기 이전 : '93~'02년, 포퓰리즘 시기 : '03~'11년, 포퓰리즘 시기 이후 : '12~'15년 기간으로 평가.
3) 국가신용도, 지니계수는 포퓰리즘 이후 시점을 각각 '16년, '13년으로 평가.
4) 이전 시기 대비 지표 값 개선 및 악화 표시.

12) 전체인구 중 하루 1.9달러로 생활하는 인구 비율을 나타내는 빈곤율(World Bank)은 '83년 30.6%→'02년 12.3%→'11년 5.5%→'14년 3.7%로 개선됨.

4. 시사점

○ 지속 가능성이 담보 되지 않는 포퓰리즘으로 발생될 수 있는 국가 차원의 위기를 회피하기 위해서는 다음과 같은 정책 노력이 필요

- **첫째, 포퓰리즘이 국가 자원분배 효율성을 저해하지 않도록 정책 도입 당시 충분한 주의가 필요함**
  - 극단적 포퓰리즘 정책의 추진은 국가 재정의 부담으로 작용하여 감내하기 힘든 정책이 될 가능성이 높음
  - 재정준칙(Fiscal Rule)을 통해 국가 재정의 건전성을 꾀해야 하며, 정책이 도입될 때에는 재원 조달 방안을 명확히 수립해야 함
  - 예를 들어 재정 건전성 제도인 '페이고(pay-go) 원칙'[13]은 재정 낭비를 유발하는 무리한 정책과 법안 발의를 방지 할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가됨

- **둘째, 정책의 입안과 설계 과정에서 이해당사자간 충분한 논의와 조정 및 합의 과정을 거쳐 정책 도입의 합리성과 추동력을 확보하는 것이 중요**
  - 정책 타당성을 논의하는 과정을 통해 정책적 투명성을 극대화 시킬 수 있고 국가 재정 건전성 악화를 미연에 방지할 수 있음
  - 이해당사자간의 '상설 협의체' 운영을 통해 국가의 정책 기획과 입안 등의 문제를 논의하고 합의하는 장치의 보완이 강구됨

- **셋째, 도입된 정책들에 대한 철저한 검증과 개선 프로세스 도입을 통해 중장기적으로 국가 전체에 긍정적인 영향을 미치도록 유도해야 함**
  - 정책의 궁극적 목표는 국가 경제 시스템의 선순환구조가 확립 될 수 있도록 수립 및 실행이 중요
  - 특히, 복지 관련 정책들이 추진될 때에는 일자리와 연계되어 국민소득을 향상시키고 소비를 높일 수 있도록 자생력 있는 정책 추진이 모색되어야 함
  - 정책 도입 이후에도 정책적 문제점을 보완할 수 있는 프로세스의 확립이 중요하고, 성장 동력을 훼손시키는 무분별한 정책의 수정 및 개선이 수반되어야 함

13) '페이고 (Pay-Go ; Pay as you Go)'는 정책을 추진하기 위해 새로운 입법을 하고자 할 때 이에 상응하는 재원조달 방안이 동시에 입법화되도록 의무화하는 제도.

- **넷째, 포퓰리즘이 특정 계층이나 이익집단의 이해관계 충족을 위해 활용되지 않도록 노력이 필요**
  - 국민들이 포퓰리즘 정책의 타당성을 평가하고 합리적으로 판단할 수 있는 역량을 배양하는 것이야 말로 극단적인 포퓰리즘을 예방하는 조건임
  - 시민사회 차원의 모니터링 강화나 토론, 제안 등이 활발히 이루어져야 하고 언론이나 학계 등 정치중립적인 기관들의 역할이 강화될 필요성이 있음

박용정 연 구 원 (2072-6204, yongjung@hri.co.kr)
이부형 이 사 대 우 (2072-6306, Leebuh@hri.co.kr)

<참고 1> 그리스, 브라질 주요 포퓰리즘 정책

< 주요 시기별 포퓰리즘 정책 >

국가	정권	시기	주요정책
그리스	사회당(PASOK) (1981~1989년)	1981년	- 최저임금(Minimum Wage) 40% 인상, 농업 무문 종사자 연금 2배로 인상하고 지급대상을 노령 여성까지 확대
		1983년	- 국가의료서비스제도(National Health Service) 도입
	사회당(PASOK) 신민당(ND) 연합정부 (1989~1990년)	1990년	- 실업수당 수령 기간을 6개월에서 9개월로 연장
	신민당(ND) (1990~1993년)	1990년	- 실업수당 수령 기간을 9개월에서 12개월로 연장
		1992년	- 저임금노동자 지원을 위한 연금법 도입, 대가족 현금수당 지급
	사회당(PASOK) (1993~2004년)	1996년	- 저소득계층에 별도 연금수당 보조
		1997년	- 가족수당 지급
		1998년	- 불법이주자 워크퍼밋 및 사회보험 가입 자격부여
브라질	카르도조 정부 (1994~2002년)	1994년	- 생활비 지급 프로그램(Beneficio de Prestacao Continuada) : 65세 이상 고령자와 장애인들을 대상으로 소득보조
		2001년	- 가난 퇴치 및 근절을 위한 기금(Fundo de Combate d Erradicacao da Pobreza) : 학자금 보조, 자유 식권 카드, 가스비 지원 등의 제도를 통합
	룰라 정부 (2003~2010년)	2003년	- 포미 제로(Fome Zero) : 극빈층 식량 구입 보조금 지원 - 볼사 파밀리아(Programa Bolsa Familia) : 1인당 월 소득 140헤알 이하 저소득 가구 대상 기본소득 지원[14)15)]
	호세프 정부 (2011~2016년)	2011년	- 브라지우 셍 미제리아(빈곤 없는 브라질, Brazil sem Miseria) : 현금급여에 더하여 아동과 노인 돌봄 사업, 직업훈련, 취업알선, 대출 등을 종합적으로 지원하는 프로그램

자료 : 국내외 문헌 참고하여 현대경제연구원 작성[16)].

14) 1인당 월 가구 소득이 140헤알(약 95,000원) 미만의 저소득 가구가 대상이 되며 특히 1인당 월 가구 소득이 70헤알 미만이면 월 68헤알을 기본소득으로 받는 정책.

15) 16세 이하 자녀가 있을 경우 자녀 한 명당 22헤알 씩 최대 3명까지 66헤알을 지원받게 되고, 16~18세 미만의 자녀가 있을 경우 최대 2명에 대해 각각 33헤알 수당 지급. 임산부는 정기건강검진을 실시하고, 6세 이하의 자녀들은 반드시 예방접종 해야 하며 7세~16세, 16세~18세 자녀들은 반드시 학교에 출석하여 출석률이 85%, 75%를 넘겨야 함.

16) 한의석(2012), 이면우(2006), 이재웅(2011), 노진영 외(2009), Manos Matsaganis(1999), 최금좌(2011), OECD Brazil Economic Survey(2011).