

브라질의 연대경제

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 브라질

김경란 (브라질 캠피나스 주립대학교(Unicamp) 사회경제와 노동 박사과정)

■ 머리말

이 글에서는 브라질의 연대경제(Economia Solidária)에 관한 경험을 소개하고자 한다. 한국에서는 주로 사회적 가치에 기반해 공동의 이익을 목적으로 생산·소비·분배가 이뤄지는 경제시스템을 일컬어 사회적경제라고 하는데, 이는 연대경제의 개념과 유사하다. 사회적경제 조직에는 사회적 기업이나 협동조합 등 다양한 조직이 있는데, 세계 최대 협동조합인 스페인의 몬드라곤은 한국에도 잘 알려져 있다. 브라질의 연대경제 개념은 부의 생산·소비·분배를 자본주의적 방식과는 달리 자주관리 형태로 조직하면서 민주주의, 연대, 협력을 중시하는 경제형태를 말한다. 연대경제가 막 활성화되기 시작한 1990년대에는 연대경제를 “사회적 불평등과 실업에 맞서 싸울 수 있는 가능한 전략”(Singer, 1997)으로 보았으며, 나아가 “일자리 창출과 보편적 복지가 실현되는 탈자본주의 사회 구축의 연대적 협력 방안”으로 여겨졌다(Mance, 2005). 최근 브라질에서는 코로나19로 인해 변화한 환경 속에서 연대와 협력, 사회적 가치를 우선하고 있어, 연대경제에 주목해 볼 필요가 있다. 이 글에서는 1990년대 말 이후 등장하여 20여 년째 다양한 경험을 축적하고 있는 브라질 연대경제의 흐름을 살펴보고, 모범 사례로 손꼽히는 아라라콰라시의 재활용 폐기물 협동조합과 마리카시의 몼부카 기본소득을 소개한다.

■ 브라질 연대경제의 특징과 공공정책

브라질 연대경제의 특징

브라질 연대경제를 대표하는 키워드로는 자주관리, 지역공동체 은행, 사회적 화폐, 연대경제 포럼 등이 있다. 자주관리는 민주적 참여하에 조직된 생산, 유통, 소비, 저축, 신용 등 일련의 경제활동으로 정의되며, 협회나 협동조합이 연대경제기업(EESs)의 주요 형태를 이룬다. 자주관리 운동의 기원은 1990년대 노동자 자주관리협회(ANTEAG)의 활동에서 시작되었고 이후 다양한 경제 영역에서 협동조합이 설립되어 현재는 전국적으로 약 3천여 개에 이르고 있다.

브라질 연대경제를 특징짓는 또 하나의 요소는 지역 내 생산과 소비의 교두보 역할을 하며 빈곤층 지원을 목적으로 설립한 지역공동체 은행이다. 1998년 브라질 북동부 포르탈레자에 위치한 파우메이라 지역에 파우마스 은행(Banco Palmas)이 최초로 설립된 이래, 2019년 기준 전국에 146개의 지역공동체 은행이 운영되고 있다(Silva, 2019). 지역공동체 은행은 지역 화폐의 발행 주체이기도 하다.

2003년에 결성된 브라질 연대경제포럼(FBES)도 빼놓을 수 없다. 1990년대부터 연대경제 활동을 주도한 민간조직이 중심이 되어 결성한 연대경제포럼은 2000년대에 들어서 전국적인 민관협력 네트워크로 발전했다. 현재 포럼에는 3천 개 이상의 연대경제기업, 500개 자문 기관, 12개 주정부 및 200개 시정부가 참여하고 있다.¹⁾

마지막으로 브라질의 연대경제는 정부의 공공정책과 궤적을 같이하며 발전한 것이 특징이다. 2000년대 이후 연방정부 주도하에 실시한 여러 가지 정책은 연대경제의 새로운 전환점을 만들었으며, 지역 차원의 다양한 연대경제 실험도 이 시기에 나타났다.

연대경제와 공공정책

1990년대는 자본주의 발전 모델에 비판적인 노동·사회운동 활동가들이 실업과 불평등에

1) 브라질 연대경제포럼에 대한 자세한 내용은 홈페이지(<https://fbes.org.br/>) 참조.

대항하고자 자주관리 운동을 시작한 시기이다. 이들은 생산, 소비, 신용 등 다양한 경제활동을 수행하는 자주관리기업을 설립했으며, 이를 통해 자본주의 체제를 능가할 수 있는 연대적 생산양식의 기반을 구축할 것이라고 보았다(Singer, 2002). 주로 연대와 민주주의, 협력, 환경을 우선시하며 경제적으로 실행 가능하고 사회적으로 공정하며, 환경친화적이고 지속가능한 발전에 중심을 둔 협동조합주의 사회경제적 모델을 추구했다. 1990년대 후반 브라질 남부 히우그란지두술주의 수도인 포르투알레그리, 2001년 브라질 최대 도시 상파울루주에서 사회경제적 모델을 실현하려는 자주관리협회나 협동조합 운동이 이러한 흐름을 반영한다(Araújo and Silva, 2005).

브라질 연대운동의 주체들은 2000년대 초 연대운동을 제도화 및 전국화하기 위한 새로운 패러다임을 채택했다. 2001년 세계사회포럼이 열린 이후 협동조합주의 사회경제적 모델은 연대경제라는 용어로 대체되기 시작했으며, 노동조합과 활동가들은 그간의 자발적인 민간운동을 정부의 공공정책으로 전환하기 위한 전략을 채택했다. 그런 와중에 2003년 노동자당 소속 룰라의 대통령 취임은 새로운 전환점이 되었다. 룰라 정부는 공공정책 및 예산 계획에 연대경제를 포함하고 연대경제 담당부서를 창설했을 뿐 아니라 자주관리 연대기업 활성화를 위한 지원 정책도 마련했다. 연대경제국(SENAES)이 노동부 내에 신설되었고 브라질 연대경제 운동의 대부로 불리는 파울 싱거(Paul Singer)가 연대경제국을 이끌었다. 이 시기 컨트롤 타워였던 연대경제국은 각 주체 사이에서 통일되지 않았던 연대경제 개념과 방향을 재정립하기 위해 7대 지침을 만들고, 연방-주-시 정부를 연계할 통합시스템을 구축했으며 사업에 필요한 예산 확보와 관련법 제정에도 주력했다. SENAES의 활동이 본격화되자 이에 고무받은 지자체가 나서서 다양한 연대경제 실험을 시도했으며, 2008년에는 14개 주와 200개 이상의 지자체로 확산되었다(Amorim and Araújo, 2004).

브라질은 26개 주와 연방지구, 5,570개 지자체 연합으로 구성된 연방국가이기 때문에 주 및 시 정부의 역할이 기능과 권한 면에서 세분화되어 있다. 일부 지자체는 입법권, 재정권, 조세권을 활용하여 연대경제 촉진법을 만들고 지역의 다양한 자원을 집중해 연대경제의 활성화를 꾀했다. 지방정부 주도로 민간기업, 연대경제기업, 대학을 연계하는 협력 네트워크가 만들어졌으며, 협동조합, 협회 및 비공식 그룹(농촌 및 도시 지역의 생산, 서비스, 소비, 마케팅 및 연대신용 관리), 지역공동체 은행, 공정무역 상점, 생태마을과 같은 다양한 사례가 등장했다(Silva, 2018).

■ 연대경제의 지역 사례

아라라과라시의 연대경제 프로그램 및 재활용 폐기물 협동조합²⁾

멋진 해돋이 풍경 덕분에 태양의 집으로 알려진 아라라과라시(município de Araraquara)는 상파울루주 내륙에 위치한 지역으로 2019년 현재 23만 6,072명의 시민이 거주하고 있다. 아라라과라시의 연대경제는 지역 공공정책으로 제도화된 성공적인 사례이며 2000년대 초부터 다양한 협동조합 설립을 위한 프로젝트가 추진되고 있다. 재활용 폐기물 수거 협회, 식품 노동자 협회, 봉제 협동조합 등이 대표적이다. 또한 시는 지역 네트워크를 만들기 위해 공공기관과 대학, 연대기업과 공동으로 해마다 지역 포럼을 개최하였으며, 시민들의 삶과 밀접한 참여형 사업도 추진했다. 2009년 이후 연대경제를 이끌었던 지방정부 권력이 교체되면서 일정 기간 활동이 위축되기도 했지만, 최근에는 창조연대경제부(CETECS)를 창설해 다시 도약을 꾀하고 있다. 2019년에 발표한 “아라라과라 2050” 계획에서는 연대기업의 네트워크 통합, 지역화폐 발행을 위한 은행 설립, 공정무역 및 연대센터 구축, 사회적 보호 네트워크 형성 등이 중장기 목표로 설정되었다.

아라라과라시의 연대경제 전략은 의제 설정의 포괄성이나 행동 프로그램의 개발, 행정시스템 구축, 예산 확보 및 파트너십 형성 등에서 뛰어나다는 평가를 받는다(Silva, 2019). 아라라과라시는 농촌 발전, 인권, 여성, 인종, 성적 다양성, 청소년, 장애인, 노숙자, 문화, 건강, 교육 등 다양한 의제를 연대경제 안으로 포괄한다. 의제들은 각각의 프로그램을 통해 구체화하며 의제에 관심 있는 시민에게 참여할 기회를 제공한다. 대표적으로 사회적 포용 및 시민권을 위한 시립 프로그램은 저소득층의 교육과 전문자격 획득을 목표로 하며, 시청이 운영하는 전문 교육센터 카파라오(Espaço Kaparaó)에서 지역 대학과 파트너십을 맺어 직업교육을 무료로 제공한다. 또한 이 프로그램은 식품 스탬프나 의료 및 주거 서비스를 지원한다. 취업 및 고용

2) 아라라과라시 사례는 다음 자료를 참고했다. Paiva, C. C. and E. Silva(2020), “A política pública de economia criativa e solidária do município de Araraquara/SP”, https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/210107_bmt_70_economia_solidaria_a1.pdf (검색일: 2021.8.25).

알선 프로그램 역시 대표적인데, 노동자 지원센터(PAT)에서 담당하며 주로 노동시장 복귀나 진입을 원하는 참가자를 대상으로 일자리 중개와 취업 알선, 실업보험 관련 업무를 수행한다. 참여민주주의 국제회의도 시의 주요 프로그램 중 하나이다. 첫 회의는 2019년 3월 14~16일에 개최되었으며, 브라질 75개 도시와 포르투갈, 볼리비아, 아르헨티나의 연대경제 담당자를 포함해 약 1,300명이 참여했다. 이러한 프로그램들은 각각의 대상에 맞게 특화된 내용으로 체계화되며 CETECS가 총괄한다.

아카시아 재활용 폐기물 협동조합 조직화 프로젝트는 아라라夸라시의 대표적인 연대경제 사례이다. 시는 1998년부터 시립 쓰레기 매립장에서 생계를 위해 폐기물을 줍는 빈곤층에 주목하여 재활용 폐기물 수거 노동자 조직화 사업을 정책적으로 지원했다. 헬레나 프란시스코(Helena Francisco, 현재 아카시아협동조합 위원장)가 주도하여 약 40여 명의 폐기물 수거 노동자가 조직되었고 이후 폐기물을 분류하던 공장을 인수하여 시 최초의 재활용 폐기물 수거 노동자 아카시아협회(Associação Acácia)를 설립했다. 2006년에 아카시아는 법인으로 전환하였고 지자체 고품 폐기물 관리 업무도 수행하면서 사업을 확장해 나갔다. 2008년부터 아카시아협동조합은 시와 공식적인 계약을 체결하여 폐기물 수거 서비스에 대한 보수를 받기 시작했으며, 폐기물 수거 업무가 국가직업분류시스템에 등록되어 공식적인 직업으로 인정되었다. 재활용 폐기물 부문의 10대 협동조합 중 하나인 아카시아는 현재 약 200명의 회원(여성이 전체의 85% 차지)이 도시 전체의 재활용 폐기물 수거, 분류, 처리 및 판매를 책임지고 있다.³⁾

마리카시의 뭉부카 기본소득⁴⁾

리우데자네이루에서 60km 떨어져 있으며 16만 1천 명이 거주하는 마리카시(município de Maricá)는 연대경제를 성공적으로 이끈 지역으로 유명하다. 특히 노동자당 소속 워싱턴

3) 아카시아 재활용 폐기물 협동조합의 활동은 다음 웹페이지 참조. <http://www.mncr.org.br/noticias/blog-sudeste/cooperativa-acacia-completa-18-anos-de-resistencia-em-araraquara>

4) 마리카시 사례는 다음 자료를 참고했다. Silva, S. P., L. P. Morais, and D. S. Santos(2020); Pereira, A. S., D. Siqueira, L. Senra, and N. M. Costa(2020).

시퀘이라 콰콰(Washington Siqueira Quaquá) 전 시장이 공공정책으로 추진한 뭉부카 기본소득(Renda Básica Mumbuca)은 브라질 내에서도 모범 사례로 꼽힌다. 연대경제를 모색하기 전 마리카시는 시민들이 생업이나 소비활동은 인근 타 지역에서 하고 마리카시에서는 잠만 자는 소위 베드타운으로 전락하여, 도시의 지속가능한 발전과 지역 상업 활성화를 위한 돌파구가 필요했다. 이에 시는 2013년 빈곤 감소와 소득 창출을 위한 소득이전 프로그램과 함께 직업훈련 및 대중교육 활성화, 연대기업 육성, 먹거리 주권을 골자로 한 연대경제조례(n° 2.448)를 채택하고 세부 계획을 하위 지침으로 규정하여 일련의 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 하였다.

마리카시의 소득이전 프로그램인 기본소득 아이디어는 뭉부카 최소소득으로 시작했는데, 브라질의 대표적인 빈곤층 지원 프로그램인 보우사 파밀리아(Bolsa Família)와 유사한 방식으로 설계되었으며 사회적 불평등을 최소화하는 것이 목적이었다. 또한 시의 경제활동을 촉진할 필요가 있었기 때문에 자체 금융시스템을 구축하기로 하고 지역공동체 은행 설립과 지역화폐인 뭉부카를 발행했다. 이러한 새로운 실험을 성공적으로 이끌기 위해 마리카시는 기술협력 협정을 맺어 지역공동체 은행의 운영 비용을 지원했으며, 지역화폐로 기본소득을 지급하여 시장, 약국, 신발가게 등 약 3천 곳의 공인인증기관에서 사용할 수 있도록 했다. 이러한 조치는 지역상인과 영세자영업자에게 도움을 주었으며 지역사회 연대를 강화하고 상권 활성화를 촉진했다(Schreiber, 2020).

마리카시의 기본소득은 앞서 설명한 것처럼 처음부터 보편적 소득이전의 성격은 아니었다. 2013년에는 1인당 월 최저임금을 받는 빈곤층을 대상으로 1만 4천 가구에 월 85헤알을 최소소득으로 지급했으며 최소 1년 이상 마리카시에 거주한 시민과 5년 이상 거주한 외국인이 수혜 대상이었다. 2015년 이후 조례로 뭉부카 최소소득을 명문화하고 월 가구소득 기준을 3,135 헤알로 확대해 더 많은 사람이 지원을 받도록 하였다.⁵⁾ 아울러 최소임신소득과 14~29세 대상의 최소청년연대소득을 만들어 각각 월 85헤알, 100헤알을 지급하였다. 2019년에는 최소소득을 기본소득으로 전환해 지급액을 매월 130헤알(약 2만 9천 원)로 상향했으며, 월 가구소득

5) 2015년부터 기본소득을 지향하면서 수급기준을 상향했는데, 중산층까지 지원을 하는 것이 맞는지에 대한 의문과 빈곤층에 집중하여 지원하는 것이 더 효과적이라는 의견 등 여러 비판이 있었다.

이 최저임금의 3배⁶⁾에 해당하는 마리카시의 약 4만 2천 가구가 연간 6,200헤알을 받았다(EL PAÍS, 2020). 마리카시는 2022년까지 모든 시민에게 기본소득을 지급하기 위한 계획을 추진 중이며 최근에는 청소년과 청년 대상의 투자를 확대하고 있다. 2017년 12월 조례 제2787호로 확정한 미래 몬부카(Futuro Mumbuca) 사업은 초·중등학생을 대상으로 연대경제 교육을 시행하는 프로그램으로서, 참여한 학생에게는 월 50헤알(약 1만 1천 원)을 지급한다. 미래 몬부카 프로그램에는 2018년 11개 학교가 참여하여 초등학교 6학년 학생 618명이 연대경제 수업을 받았으며 2019년 이후부터 마리카 시립학교, 공립 초·중등학교 학생에게 프로그램을 제공하고 있다.

■ 맺음말

브라질은 자주관리를 기반으로 한 협동조합 운동이 발달해 있고 지자체의 주도하에 다양한 실험이 추진되고 있으며, 민간부문과 공공부문 등 연대경제 운동의 주체를 아우르는 지역 및 전국 간 네트워크가 잘 형성되어 있다. 이 글에서는 다루지 않았지만, 전통적으로 자주관리 운동의 기풍이 강한 브라질은 노동조합도 연대경제포럼의 주요 멤버 중 하나이며, 협동조합을 직접 결성하거나 운영하는 노조도 있기 때문에 연대경제에서 노동 의제는 중요하다. 또한 브라질은 주로 지역발전이 더디거나 빈곤층이 밀집한 지역에서 연대경제 프로젝트가 시도되었기 때문에 실업과 빈곤을 낮추는 방향으로 사업이 진행되고 있다. 다시 말해 연대기업 활성화를 통해 일자리를 만들거나 소득이전 정책을 통해 사회적 불평등을 줄이려는 노력이 연대경제의 기본 목적이라 할 수 있다. 이런 의미에서 아라라과라시나 마리카시도 같은 경로를 밟았으며, 최근에는 축적된 경험을 바탕으로 새로운 지역사회 발전모델 구축을 위해 노력하고 있다. **KLI**

6) 브라질 국립통계원(IBGE)은 최저임금을 기준으로 월 가구소득에 따라 사회계층을 다섯 단계(A~E)로 분류한다. A계층은 최저임금의 20배 이상, C계층은 최저임금의 4~10배, E계층은 최저임금의 2배까지이다. 2020년 기준 A계층 소득은 2만 900헤알(약 460만 원) 이상, C계층은 4,180~1만 450헤알(약 93~230만 원), E계층은 2,090헤알(약 46만 9천 원)로 집계되었다.

 참고문헌

- Amorim, B. M. F. and H. E. Araújo(2004), “Economia solidária no Brasil : novas formas de relação de trabalho?”, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5251/1/bmt_n.24_economiasolidbrasil.pdf (검색일 : 2021.8.26).
- Araújo, H. E., and F. A. B. D. Silva(2005), “Economia solidária : um novo paradigma de política pública?”, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5164/1/bmt_n.28_economiaf.pdf (검색일 : 2021.8.26).
- EL PAÍS(2020), “Maricá, no Rio, preserva empregos e negócios na pandemia e coloca a renda básica no centro do debate”, Junho 19, <https://brasil.elpais.com/> (검색일 : 2021.8.24).
- Mance, E. A.(2005), “A revolução das redes de colaboração solidaria”, http://euclidesmance.net/docs/A_Revolucao_das_Redes_de_Colaboracao_Solidaria.pdf (검색일 : 2021.9.3).
- Paiva, C. C. and E. Silva(2020), “A política pública de economia criativa e solidária do município de Araraquara/SP”, https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/210107_bmt_70_economia_solidaria_a1.pdf (검색일 : 2021.8.25).
- Pereira, A. S., D. Siqueira, L. Senra, and N. M. Costa(2020), “As políticas públicas de economia solidária no município de Maricá/RJ”, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10420/1/bmt_70_politicas_publicas_marica.pdf (검색일 : 2021.8.23).
- Schreiber M.(2020), “Cidade do RJ repassa R\$ 130 mensais para 25% da população e vira laboratório da renda básica”, *BBC News Brasil*, Janeiro 15, <https://www.bbc.com/> (검색일 : 2021.8.24).
- Silva, S. P.(2018), “A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018) : inserção, expansão e crise de paradigma”, https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2434.pdf (검색일 : 2021.8.27).
- Silva, G. R.(2019), *Práticas de finanças solidárias como práticas urbanas : uma análise das ações dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento*, Ph.D. thesis, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Silva, S. P., L. P. Moraes, and D. S. Santos(2020), “repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no brasil : síntese de experiências estaduais e municipais”, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10424/1/bmt_70_repertorio_programatico.pdf (검색일 : 2021.8.26).
- Singer, P.(1997), “Economia Solidária : geração de renda e alternativa ao liberalismo”, *Revista proposta*, 72, pp.5~13.

· _____ (2002), “A recente ressurreição da economia solidária no Brasil”, *Civilização Brasileira*, 2, pp.4~5.