

라틴아메리카 신자유주의의 경제사회적 결과*

김기현

(한국외국어대학교 외국학종합센터 중남미연구소 책임연구원)

글의 순서

- I. 신자유주의 이데올로기와 사회정책
- II. 고물 없는 성장
- III. 비공식 부문의 확산
- IV. 임금 수준의 변화와 고용 불안의 증대
- V. 부의 불평등 분배의 심화
- VI. 신자유주의와 빈곤의 문제
- VII. 결론

98년 노벨 문학상은 포르투갈의 주제 사라마구 그리고 경제학상은 인도의 아마르티아 센에게 각각 주어졌다. 그들은 인간의 소외와 빈곤의 문제를 주요 테마로 다루고 있다. 90년의 노벨 문학상이 중남미의 대표적인 시장 이데올로기 전파자였던 멕시코의故 옥따비오 빠스에게 돌아갔던 것과 비교해보면(물론 이러한 의미 부여는 본래의 의도와 전혀 무관한 것인지도 모른다) 우리의 관심이 시장에서 한 걸음 나아가 이제는 그의 문제점을 직시하는 데까지 이르지 않았나 생각된다.

라틴아메리카는 80년대에 소위 '잃어버린 10년'이라는 긴 터널을 지나 90년대에 접어들면서 자유시장개방경제로의 전환이 본격적으

* 본 논문에 대해 익명의 두 심사자는 유용한 의견을 제시해 주었다. 그것은 본 논문의 발전에 도움이 되었으며 그에 대해 감사의 말씀을 전한다. 참고로 이 글은 라틴아메리카 학회 98년 하반기 학술대회에 발표된 논문을 일부 수정한 것입니다.

로 이루어졌다. 우리는 이렇게 새로이 재 탄생한 시장경제모델을 흔히 신자유주의라고 부르고 있다.¹⁾ 그리고 그와 함께 약 9년이 흐른 시점에서 그에 대한 비판적 분석들도 만만치 않게 제기되고 있다(마르틴과 슈만, 1997; 초스도프스키, 1997; Richards, 1997; Urriola, 1996; Vilas, 1994).

신자유주의에 대한 비판은 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 주로 경제적 측면에서 신자유주의가 가지는 외부충격에 대한 취약성을 지적하는 것이고 다른 하나는 실업 불평등 빈곤 등등 삶의 질과 관련하여 제기되는 사회적 문제들이다. 그러나 이 논문에서는 외적 취약성의 문제는 일단 접어두고 사회적인 문제들에 초점을 맞추고자 한다.

신자유주의의 사회적 결과를 평가하는 데는 대개 세 가지 정도의 시각이 존재한다. 우선 그 이데올로기의 옹호론자들로서 그들에게 신자유주의의 부정적인 사회적 결과들은 단순히 구조조정 단계에서 불가피하게 발생하는 일시적 사회적 비용에 지나지 않는다. 따라서 이들에 따르면 실업이나 빈곤과 같은 사회적 문제들은 구조조정이 성공적으로 진행됨에 따라 자연적으로 해소될 수 있는 성질의 것으로 여겨진다. 한편 비판적 시각에서 보면 시장경제 자체가 반민중적 반공동체적 성격을 가짐으로써 지금까지 나타나는 사회적 문제들은 시장경제의 본질을 그대로 보여주는 것이 된다. 결국 이들은 경제개혁이 성공적으로 이루어지더라도 그러한 사회적 문제들은 구조화되어 남는다는 것이다.

이들 사이에 중간자적 입장이 존재하는데 주로 Cepal이나 세계은행의 일부 학자들에 의해 제시되는 시각이다. 이들은 중장기적으로 성장이 사회적 문제를 해결하는 주요한 요인이나 그의 혜택이 빈곤층에까지 미치기에는 많은 시간이 필요하기 때문에 이 시기 동안 극

1) 신자유주의 개념을 사용하는데는 약간의 주의가 필요하다. 사실 신자유주의라는 표현은 경제분석적 의미라기 보다는 정치사회적 가치판단의 의미가 보다 강하다. 경제적인 의미로는 자유시장개방경제(줄여서 시장경제)라는 표현이 가장 적절하다고 생각한다. 또한 신자유주의 개념이 포함하는 범주도 애매모호한데 여기서 우리가 사용하는 신자유주의는 하이예크나 프리드먼에서 보여지는 엄격하고 극단적인 내용의 것이라기 보다는 훨씬 더 포괄적인 의미의 것이다. 이 경우 자주 논쟁이 되는 브라질의 까르도주 대통령의 정책 또한 신자유주의 개념 속에 포함될 수 있다.

빈층을 위한 사회복지 프로그램을 제한적이거나 적극 시행할 필요가 있음을 역설한다.

그런데 신자유주의는 지구 곳곳에서 현실로 나타나는 다양한 문제점에도 불구하고 국제적인 주요 언론 매체나 영향력 있는 국제기구들 그리고 다수의 대학이나 연구 단체들에서 이데올로기적 해계모니를 장악하고 있음으로 인해 그에 대한 급진적 비판들은 아직까지 힘을 펼치기가 쉽지 않은 것 같다. 현재로서는 비판이라고 해야 실용주의적 입장에서 처해진 상황을 현실로 인정하는 가운데 시장경제의 기본적 틀을 고수하고 안정을 무너뜨리지 않으며 사회적 통합을 위해 필요한 최소한의 사회정책을 강조하는 중간자적 입장의 것이 대부분이다. 여기에는 더 이상 자본주의 세계체제나 지배권력의 본질적 성격에 대한 분석은 찾아보기 힘들다.

케인즈주의나 사회민주주의식 복지국가가 맹위를 떨치던 시절에 자유주의 입장을 고수하던 하이예크나 폰 미제스가 '외로운 늑대'로서 대접받았던 것처럼 오늘날 신자유주의에 대한 급진적인 비판 또한 상당히 공허한 목소리로 들리기도 한다. 그러나 하이예크가 케인즈주의나 사민주의의 국가 역할 증대에 대한 분명한 한계에서 보았듯이 지금 우리가 직면하고 있는 시장도 많은 문제점을 내포하고 있음이 사실이다. 따라서 신자유주의의 본격적 실험이 이미 10년이 가까워지는 라틴아메리카에서 우선 그의 경제사회적 결과에 대한 객관적 평가만이라도 내려볼 필요가 있다.

라틴아메리카에서 신자유주의에 대한 실제적 평가는 90년 이후로 설정하는 것이 보다 적절하다고 본다. 80년대에는 칠레 볼리비아 그리고 부분적으로 멕시코에서 안정화와 구조조정 프로그램이 적용되긴 했지만 전반적으로는 신자유주의 보다는 Cepal의 신구조주의에 기초한 비 정통파 모델이 주류를 이루었고 또한 80년대의 주요 거시적 지표나 사회적 결과들은 신자유주의의 결과이기보다는 외채위기의 여파로 보는 것이 보다 합당하다. 아래 표1에서 볼 수 있는 것처럼 라틴아메리카의 신자유주의는 멕시코의 살리나스와 아르헨티나의 메넴을 중심으로 90년부터 본격 가동되었다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 라틴아메리카 주요국의 자유시장 경제개혁 시작년도

	무역자유화	재정개혁	노동시장개혁	금융개혁	외국자본유입
아르헨티나	1989-	1991-	1993-	1991-	1990-
브라질	1990-	1994-	n/a	n/a	1991-
칠레 ^{a/}	1984-	1986-	1986-	1986-	1986-
콜롬비아	1990-	1995-	n/a	1990-	1991-
코스타리카	1986-	n/a	1990-	1994-	1990-
온두라스	1990-	1990-	n/a	1990-	1990-
멕시코	1985-	1988-	1992-	1990-	1986-

주: a/ 칠레는 이미 73년부터 시장개혁을 실시했다. 84년은 81년에서 83년까지의 금융부
과 이후 제 2차 시장개혁의 출발 연도를 말한다.

자료: Bulmer-Thomas, 1996: 304

특히 90년부터 폐소 위기가 터지기 전인 94년까지는 외국자본이 다시 본격 유입되는 등 신자유주의가 가장 호황을 누리던 시점이다. 따라서 이 시기의 신자유주의의 사회적 결과를 분석하는 것은 그의 본질적 한계를 인식하는데 가장 유효하다고 생각한다. 물론 브라질이나 콜롬비아의 경우 안정화 프로그램이 본격적으로 적용된 것은 1994년 이후이므로 이런 시기적 제한이 전혀 문제가 없는 것은 아니다. 하지만 이것을 고려하더라도 그 결과에 근본적인 차이는 없다고 본다. 차라리 이들이 같은 시기에 함께 신자유주의 경제정책을 적용했었다면 이 글에서 나타나는 결과는 보다 명확해졌을 것이다.

이 글에서 신자유주의의 경제사회적 결과에 대한 분석은 크게 두 부문으로 나누어진다. 하나는 실업과 노동조건에 관련된 것이고 다른 하나는 불평등 분배와 빈곤의 문제다. 첫 번째 부문에서는 주로 신자유주의가 실업에 미치는 영향을 성장률과 관련하여 분석하고 나아가 비공식 경제의 확산과 그 의미 그리고 임금의 문제를 다룬다.

두 번째 부문에서는 신자유주의가 라틴아메리카의 고질적인 불평등 분배의 문제를 개선하고 빈곤을 해결할 수 있는가를 살펴봄으로써 이 분야에 있어 그의 본질적 한계를 지적하고자 한다. 물론 사회적 결과의 분석에는 이런 영역 말고도 문맹률이나 유아 사망률 등의

사회적 지표와 그리고 범죄율이나 시위 등의 사회적 긴장도 등 다양한 분석 주제들이 많이 있으나 여기서는 다만 앞서 언급했던 두 부문에만 초점을 맞추고자 한다.

I. 신자유주의 이데올로기와 사회정책

신자유주의가 사회적 문제를 보는 기본 시각은 생산성과 경쟁력 향상을 통한 성장이 모든 사회적 문제를 해결한다는 관점이다. 구조조정은 단기적으로는 높은 사회적 비용을 요구할지라도 중장기적으로 그를 통해 경쟁력을 회복하고 경제성장을 이룩한다면 새로이 직업이 창출되고 실업문제도 해결되며 임금수준도 상승하고 결국은 빈곤의 문제도 해결된다는 주장이다. 따라서 신자유주의의 기본 목표는 거시적 안정을 유지하고 국제경쟁력을 향상시키는 것이며 그를 위한 정책 수단으로서는 긴축을 통한 안정화 정책과 개방 그리고 민영화를 포함하는 다양한 구조조정 작업등이 있다. 이러한 정책들은 단기적으로 불가피하게 높은 사회적 비용을 요구하나, 장기적으로 성장의 혜택이 모두에게 고루고루 똑똑 떨어져(trickle down) 빈곤과 같은 사회적 문제를 해소하게 된다는 것이다.

그러나 현실적으로 통치성의 차원에서 우리가 신자유주의라 부르는 어떠한 정부도 사회 정책을 완전히 무시할 수는 없었다. 그러나 80년대 이전의 사회정책과 신자유주의 하에서의 사회정책을 비교하면 아주 달라진 모습을 알 수 있다. 80년대 이전의 사회정책의 성격은 첫째 국가주도였다는 점이다. 국가에 의해 사회정책의 기준이 설정되고 재원이 조달되고 집행되는 중앙집중적 수직적 형태의 사회복지 체계를 발전시켰다. 둘째 제한적 선택적 사회복지 체계였다. 정부와 노동자가 보호자와 예측자(patrón-cliente)관계를 맺으면서 복지의 혜택이 정부에 의해 조직된 노동자들에게만 집중되는 선택적 제한적 형태였다. 이런 체계 하에서 조직된 노동자들은 농민이나 도시빈민들의 희생으로 중산층의 지위를 누릴 수 있었다. 따라서 대다수의

농민이나 도시빈민들로 이루어진 빈민층에 대한 사회 정책은 기본적으로 최소한의 삶을 유지시키는 것을 목적으로 의료나 교육에 있어 매우 질 낮은 수준의 사회 서비스를 제공하고 필수 소비 품목과 공공 서비스에 대한 일반적 보조를 하는 것이었다.

그러나 80년대 이후 90년대의 사회정책은 큰 변화를 가져왔다. 먼저 사회정책의 주된 역할이 국가에서 자발적인 민간 복지기구나 기업등 비 국가적 기구로 이전될 뿐만 아니라 중앙정부에 집중되었던 기능이 또한 주 정부나 시 정부로 이전된다. 한편 사회 서비스 비용도 점차 개인이 직접 부담하는 추세로 나아가고 있다. 연금 시스템의 민영화가 대표적 경우인데 이것은 개인이 다양한 위험이나 기본적인 필요성 -예를 들면 교육, 건강, 노후, 장애- 등에 대비하여 개개인 스스로가 준비해야 한다는 원칙을 반영한다. 마지막으로 사회정책의 집중적 초점화(focalización)를 들 수 있는데 이것은 효율성의 마인드를 사회정책 분야에도 도입하여 가장 필요한 곳에 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻고자 하는 것으로 빈곤층만이 아니라 모든 계층에 그 혜택이 미쳤던 과거의 공공요금이나 생필품 가격보조와 같은 것은 철폐한다. 그리고 사회적 서비스의 제공처나 제공 내용은 관료적으로 위에서 결정되는 것이 아니라 지역 공동체가 자신의 필요한 것을 요청하면 그것을 심사해서 정부가 공동으로 분담하여 사회적 서비스의 필요성을 충족하는 방식이다.²⁾

신자유주의는 이와 같이 과거와는 완전히 다른 사회 경제적 모델을 제시한다. 과연 신자유주의 하에서 성장이 실업을 해결할 수 있는가? 나아가 신자유주의와 그의 초점화 사회정책이 불평등이나 빈곤의 문제를 해결할 수 있는가?

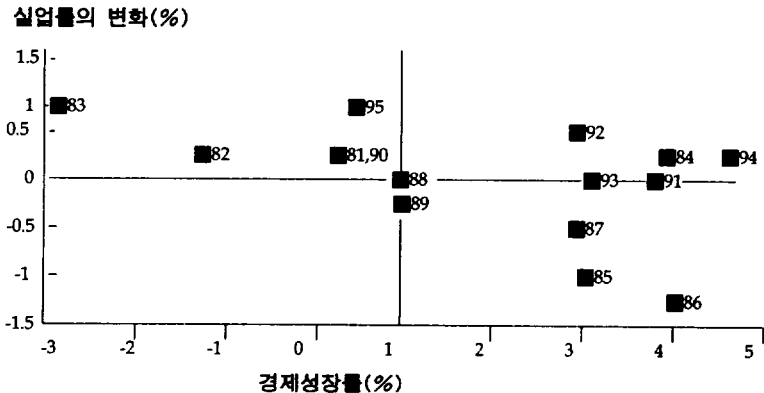
2) 이러한 방식은 사회 서비스 제공에서 관료조직의 전횡이나 부패를 어느정도 차단할 수 있으며 국가로 보아서도 최소의 비용으로 최대의 효과를 볼 수 있다. 그러나 이것은 다분히 정치적 차원에서 이용될 소지가 있는데 사회 서비스가 실제로 가장 필요한 곳에 가는 것이 아니라 정치적 목적에서 사회적 안정을 우선시하여 가장 시끄러운 곳에 사회 서비스가 집중되는 현상을 보여주기도 한다. 과거와 마찬가지로 사회적 조직력이 약하고 따라서 시민권 행사를 충분히 할 수 없는 대다수의 빈민층은 여전히 소외되고 있다.

II. 고용 없는 성장

80년대 초 외채위기 이후 라틴아메리카의 평균 성장률은 마이너스를 기록했고 따라서 당연히 실업은 증대했다. 그리고 80년대 중반부터 많은 국가들이 안정을 되찾으면서 전체적으로 약간의 성장을 이룩하자 실업률도 다시 감소했다. 이렇게 80년대까지 만해도 경제성장률과 실업률간에는 반비례의 관계가 성립했었다. 표2에서 보여지는 것처럼 성장률이 1% 미만일 때 실업률은 증가하고(81, 82, 83, 88년의 경우) 반대로 성장률이 1% 이상(보다 정확하게는 3% 이상)이면 실업률이 감소하는 경향이 뚜렷이 나타난다(85, 86, 87년의 경우).

그러나 이런 경향은 신자유주의가 본격적으로 전개된 90년대 초부터 변화하기 시작했다. 91년부터 94년까지 시기는 3% 이상의 상대적으로 높은 성장에도 불구하고 실업률은 변화가 없거나 오히려 증가하고 있다. 94년 12월 폐소 위기 이후 95년의 라틴아메리카 평균 성장률이 단지 0.1%에 머문 후 96년 다시 3.5%로 회복했을 때도 실업률은 오히려 0.5 포인트 증가한 사실을 보아도 이런 경향이 지속되고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 실업률과 성장률의 상관관계, 1981-1995



자료: Weller, 1996: 101

국가별로 보아도 91년에서 96년 사이 성장률이 5%를 넘는 주요 4개국(아르헨티나, 칠레, 엘살바도르, 페루)중 칠레와 엘살바도르만이 96년의 실업률이 91년의 실업률보다 낮게 나타난다. 특히 신자유주의가 가장 활발하게 적용되었던 아르헨티나, 멕시코, 페루에서는 경제성장에도 불구하고 실업률의 증가가 높게 나타나는 것은 시사하는 바가 크다(표3 참고).

〈표 3〉 라틴아메리카 주요국 실업률 추이(%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
중남미	5.8	6.2	6.2	6.3	7.2	7.7
아르헨티나	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2
멕시코	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5
페루	5.9	9.4	9.9	8.8	9.3	8.8

자료: ECLAC, 1997b: 103.

그러면 신자유주의 하에서 성장에도 불구하고 많은 국가에서 실업률이 늘기만 하는 이유는 무엇인가? 여기에 답하기 전에 우리는 먼저 라틴아메리카의 여전히 높은 인구성장률을 감안해야 한다. 이 지역의 인구성장률은 80년대 2.0%에서 90년대 1.8%로 완만한 감소세를 보이고 있기는 하나 다른 지역에 비해 상대적으로 여전히 높다.

게다가 표4에서 보여지는 것처럼 80년대부터는 여성의 노동시장 참가율이 현저히 늘어나기 시작했고 또 그러한 추세는 90년에도 계속되고 있다.

〈표 4〉 노동시장 참가율 1991, 1995

	총참가율		여성참가율	
	1991	1995	1991	1995
아르헨티나	40.9	45.1	28.1	34.2
볼리비아	51.7	55.0	41.0	46.0
브라질	60.9	59.3	44.1	43.9

칠레	52.7	54.9	30.8	34.0
콜롬비아	59.3	61.4	46.3	49.5
코스타리카	52.2	53.9	30.6	32.4
에쿠아도르	56.8	55.7	43.2	42.4
멕시코	53.3	55.4	34.5	38.0
파나마	57.5	61.7	38.1	42.5
도미니카 공화국	55.0	51.9	37.5	35.7
우루과이	57.4	59.2	43.8	46.7
베네수엘라	60.2	61.7	38.9	41.4

자료: ECLAC, 1997b: 97.

한편 농촌 인구의 도시 이주로 노동력의 도시 집중화가 여전히 계속되고 있다. 국제노동 사무국(ILO)의 한 통계에 따르면 1980년에 69%의 노동력이 도시에 거주한데 비해 1995년에는 그 비율이 78%로 늘어났다(OIT, 1997).

결과적으로 인구성장률의 완만한 감소로 전체 노동가능 인구의 성장률이 점차적으로 감소하고 있긴 하지만(노동가능 인구의 연평균 성장률은 80년대 평균 3.8% 에서 90년대 평균 3.3%로 감소) 그것은 아직 여전히 다른 지역에 비해 높고 게다가 노동력의 도시 집중이나 여성의 노동시장 참가 증가의 요인이 더해져서 전체적으로 라틴아메리카 도시 경제활동 인구의 증가율은 매우 높게 나타난다. 실업률의 계산이 도시 경제활동인구를 바탕으로 도시 실업률을 나타내기 때문에 이러한 것들이 90년대에 성장에도 불구하고 실업률이 늘어난 일차적 요인이라 볼 수 있다.

그러나 90년대에 실업률이 늘어난 보다 결정적 원인은 신자유주의에 따른 개방과 구조조정으로 인한 대량 실업의 발생 때문이었다. 기업들이 시장개방에 따라 무한 경쟁에 내몰리면서, 낮은 기술수준과 저생산성으로 인해 일반적으로 경쟁력이 없는 중, 소, 미니기업들은 주로 파산했고, 공공부문이나 근대적인 기업들은 살아남기 위해 경쟁력 향상을 위한 구조조정을 실시한다. 이때 기업들은 생산성을 올리고 수익성을 높이기 위해 우선 해고를 통한 인원 감축을 주요

구조조정 수단으로 삼는다. 따라서 파산이든 구조조정이든 모두 대량실업을 야기했다.

이런 대량실업의 발생도 국가에 따라 약간의 유형별 차이가 나는데 첫째 국내시장에 의존하는 기업들의 생산감축으로 인해 주로 실업이 늘어나는 경우로서 베네수엘라의 실업증가가 여기에 속한다. 둘째 기업의 파산에 의한 실업 발생으로서 아르헨티나, 멕시코, 우루과이에서 주요 실업 발생의 원인이 되었다. 마지막으로 근대적 기업의 구조조정에 따른 실업의 증가 케이스는 아르헨티나와 칠레 등에서 뚜렷이 나타난다.

반면 성장의 원동력으로 간주되었던 멕시코의 마킬라도라 산업을 포함하여 외국인 직접투자나 주요 수출산업들에서 고용창출 효과는 그다지 크지 못했다. 왜냐하면 외국기업들은 새로운 일자리를 창출하기보다는 주로 이미 있던 기업들을 인수하고 경영합리화를 통해 기존의 일자리를 줄이는 역할을 했다. 멕시코 마킬라도라 산업의 경우도 고용창출 효과는 기대에 미치지 못했는데 그 원인은 멕시코의 임금 수준이나 노동조건들을 볼 때 노동집약적 산업이 어울리지 않기 때문이다.

수출산업에서도 고용창출 효과는 역시 그다지 높지 않다. 그것은 대부분의 라틴아메리카 국가들의 경우 수출이 노동집약적 산업에 의한 것이 아니라 '천연자원 집약적 산업'에 주로 의존하고 있기 때문이다. 예를 들어 칠레의 경우 구리 수출의 증가가 고용의 증대에 미치는 영향은 아주 작다고 볼 수 있다.

그러나 이런 사실로 인해 성장이 더 이상 실업을 감소시킬 수 없다고 말하는 것은 무리이다. 여전히 성장과 실업의 관계는 존재한다. 그러나 과거와는 달리 신자유주의 하에서는 마이너스 성장이 초래하는 실업의 효과는 여전히 큰 반면에 플러스 성장이 가져오는 직업창출의 효과는 매우 낮게 나타난다.³⁾

3) 한스 피터 마르틴과 하랄드 슈만이 그의 책 『세계화의 뒷』에서 강조하고 있듯이 생산수단이 로봇화 전산화됨으로써 21세기에는 전세계 총경제활동인구중 20% 만으로도 세계경제를 유지하는데 별 문제가 없기 때문에 나머지 80%는 반 영구적 실업상태에서 헤어나기 힘들다고 경고한다. 따라서 소외된 80%는 힘든 생존경쟁을 겪으며

결론적으로 도시경제활동 인구의 감소가 단기적으로 해결될 수 있는 문제가 아니라면 신자유주의 하에서 성장이 실업률을 감소시키기 위해서는 대량해고나 낮은 고용창출효과를 고려하여 최소 연 6% 이상의 고도성장이 지속적으로 이루어질 필요가 있다고 CEPAL은 평가한다.⁴⁾ 그러나 이러한 성장률은 거시적 안정을 경제정책의 우선 목표로 삼고 있는 신자유주의 하에서는 쉽게 달성할 수 있는 목표는 아니다. 현실적으로 91년에서 97년 사이 라틴아메리카 주요 19개국의 평균 성장률은 3.5%에 지나지 않았으며, 6%를 초과한 나라는 고작 칠레 한 나라에 불과하고, 5%를 넘는 나라도 아르헨티나, 칠레, 엘살바도르, 페루 4개국에 지나지 않는다. 심지어 외국자본이 순조롭게 대량 유입되던 90년에서 폐소위기 이전인 94년까지만 따져보아도 상황에는 별 변화가 없다. 이 시기동안 평균 5% 이상의 성장을 기록한 나라는 아르헨티나 칠레 엘살바도르 파나마 4개국에 불과하다.

따라서 신자유주의 하에서 라틴아메리카가 실업문제에 긍정적인 해답을 찾는 것은 쉬운 일이 아닌 것 같다. 그러나 문제는 여기서 끝나지 않는다. 신자유주의 하에서 그나마 창출되는 새로운 고용의 질에 대한 문제를 따져 볼 필요가 있다.

Ⅲ. 비공식 부문의 확산

90년대에 신자유주의가 실업 문제를 해결하는데 한계를 보여주고 있는 동시에 이 시기에 새로 생겨난 직업들은 질의 측면에서 문제가 있다. 라틴아메리카 경제사회 기획원(Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social: ILPES)의 라이스

약간의 오락물과 먹거리에 만족하며 살아가야 한다고 말한다. 이런 예상이 전반적 추세가 된다면 경제성장에도 불구하고 과거와 같은 안정적 고용이나 임금수준은 기대하기 힘들다는 사실이 보다 구체적으로 다가온다.

- 4) 특히 볼리비아의 경우에 1980년에 41.5%에 달했던 불안전 고용률을 2000년에 10%로 감소하기 위해서는 이 기간 동안 연평균 성장률이 13.4%가 되어야한다는 계산을 하고 있다.

아브라모에 의하면 1990년에서 1994년까지 새로이 창출된 직업 100개중 81개가 비공식 부문 특히 5인 이하의 미니기업에 집중되어 있다고 한다. 1995년 이 수치는 84로 올라갔고 1996년에도 이런 추세는 계속되고 있다(Abramo, 1997). 그야말로 90년대에 새로운 직업은 거의 비공식 부문에서 생겨나고 있다고 해도 과언이 아니다.

그러면 비공식 부문이라고 하는 것은 무엇을 말하는가? 세금을 비롯하여 갖가지 정부의 규제를 회피, 보고되지 않는 경제를 의미하는 지하경제⁵⁾와는 달리 라틴아메리카에서 비공식 부문이라는 것은 또 다른 의미를 지닌다. 국제노동 사무국의 라틴아메리카 지국(PREALC)은 비공식 부문을 “노동 집약적이고 낮은 기술수준을 적용하는, 다양한 소규모 생산활동이나 개인적 가족적 단위의 서비스 활동”이라 정의한다(Cardoso y Helwege, 1993: 243). 그리고 비공식 부문은 길거리 장사꾼과 같은 비전문직 비기술직 독립자영업, 미등록 자동차 정비 센터와 같은 5인 이하의 초미니 기업, 파출부와 같은 가사 보조업 또 이렇게 세 개의 영역으로 세분된다. 물론 여기에 비공식이라는 표현이 사용된 것은 그런 생산활동이 대개 국가의 규제나 세금과 관련 없이 제도적인 틀 밖에서 움직이기 때문이다.

라틴아메리카 신자유주의 이데올로기의 대표적인 이론가중 한 사람인 페루의 에르난도 데 소토는 80년대에 크게 주목받았던 그의 책 『또 다른 길』(El otro sendero)에서(De Soto, 1997) 다소 자조적인 어투로 비공식 부문이야말로 자유로운 생산활동에 방해가 되는 수많은 국가의 규제로부터 자유롭기 때문에 가장 다이내믹한 활동을 보여줄 수 있는 경제영역으로서 빈곤을 해소하고 나아가 자유시장경제로 진입하는 초석이 된다고 주장했다.

그러나 비공식 부문은 사실 이런 자유기업의 발아라는 의미보다는 저생산성, 저임금, 불안정적 고용, 각종 사회보장 혜택의 부재 등의 특징을 갖는 생산 영역으로서 흔히 도시빈곤의 상징적 의미를 지닌다.

5) 지하경제는 크게 2가지로 나뉘어 지는데 그 중 하나는 마약이나 매춘 등 위법적 행위에 의해 이루어지는 것이고 다른 하나는 정상적인 경제활동임에도 불구하고 세무서 등 정부기관에서 포착하지 못하는 것이다.

표5에서 보듯이 이런 비공식 부문이 90년대이래 고용창출이라는 측면에서 차지하는 중요성은 다른 부문과 비교해 볼 때 더욱 두드러진다.

〈표 5〉 부문별 연평균 직업 성장률(%)

국가	시기 ^{a/}	민간부문	공공부문	비공식부문
볼리비아	1985-95	3.1	-3.2	6.0
칠레	1985-95	5.9	2.2	4.4
코스타리카	1987-95	4.7	1.6	4.8
브라질	1988-95	0.7	0.0	5.2
멕시코	1988-95	1.5	1.6	4.7
아르헨티나	1989-95	0.4	-4.7	3.4
우루과이	1989-95	1.4	0.0	2.8
베네수엘라	1989-95	1.3	1.4	7.4
콜롬비아	1991-95	4.6	1.0	3.6
페루	1991-95	4.5	-2.2	5.0
부문별평균성장률 ^{b/}		2.81	-0.23	4.73

주: a/ 앞의 연도는 시장경제개혁이 시작된 해를 나타낸다. 단 칠레는 예외

b/ 각국의 성장률을 단순히 더해서 평균한 수치

자료: OIT, 1997.

라틴아메리카에서 전통적인 고용창출 공간이었던 공공부문에서의 직업은 구조조정과 민영화의 결과 정체하거나 감소한다. 국가마다 다소의 차이가 있긴 하지만 각국에 따라 신자유주의가 본격적으로 도입된 시기의 지역 전체 이 부문 평균 증가율을 보면 마이너스 0.23%로 나타난다. 특히 볼리비아 (-3.2%), 아르헨티나 (-4.7%), 페루 (-2.2%)에서 공공부문의 일자리 감소가 가장 심했음을 알 수 있다.

한편 상대적으로 노동조건이 양호한 5인 이상 규모의 근대적 민간 기업 부문에서 직업의 증가는 그다지 높지 않았다. 역시 같은 시기에 지역 전체 이 부문 직업 평균 증가율을 보면 2.81%로 나타난다. 특히 규모가 큰 국가인 브라질(0.7%), 멕시코(1.5%), 아르헨티나(0.4%), 베네수엘라(1.3%), 우루과이(1.4%) 5개국의 평균은 1.06%에 지나지 않는다. 근대적 민간기업 분야는 성장이 직업을 창출하고 나아가 삶의 질을 개선하기 위해 신자유주의가 가장 기대했던 부문이

지만 엄청나게 많은 노동시장의 신규가입자나 공공부문의 실업자를 흡수하기에는 역부족임을 명백히 보여준다.

따라서 그나마 90년대에 실업률의 가파른 상승을 막는 것은 전체 평균 증가율 4.73%를 기록한 비공식 부문의 놀라운 확산이었다. 볼리비아(6.0%), 코스타리카(4.8%), 브라질(5.2%), 멕시코(4.7%), 베네수엘라(7.4%), 페루(5.0%)와 같은 나라에서 비공식 부문이 특히 빠르게 확산됨을 알 수 있으며 아르헨티나(3.4%), 우루과이(2.8%), 콜롬비아(3.6%)에서는 비공식 부문의 성장이 상대적으로 느리게 나타난다.

전체 직업에서 비공식 부문이 차지하는 비율의 변화를 보면 이 부문의 확산과 노동시장에서 차지하는 중요성을 보다 명백히 파악할 수 있다. 표 6에서 볼 수 있는 것처럼 공공부문의 직업이 전체 직업에서 차지하는 비율은 80년 이래 계속 감소하여 95년에는 13%로 줄어들었다. 한편 대규모 민간 기업의 경우 80년대 급격하게 그 비율이 줄었던 이후 90년에는 앞서 살펴본 대로 이 부문에서 직업의 미세한 증가에도 불구하고 비공식 부문의 보다 급속한 확대에 의해 전체 고용에서 차지하는 비율은 90년 32.4%에서 95년 31%로 감소했다.

비공식 부문의 증가는 역시 두드러지는 데 80년 40%에서 95년에는 56%로 늘어났다. 이것은 현재 라틴아메리카에서 10개의 직업 중 6개 정도가 비공식 부문에 속한다는 것을 말한다. 특히 90년대에는 미니기업의 성장이 괄목할 만한데 전체 직업에서 미니기업이 차지하는 비율이 90년 20.5%에서 95년 23%로 약 2.5포인트 증가함으로써 전 부문에서 90년대 가장 많이 늘어난 부문이 되었다.

〈표 6〉 노동시장의 구조 1980-1995

	1980	1990	1995
공공부문	15.7	15.5	13
대규모 기업	44.1	32.4	31
비공식 부문	40.0	52.0	56
-미니기업	14.6	20.5	23

-자영업	19.2	24.8	26
-가사 보조	6.4	6.9	7

자료: Abramo, 1997.

그러면 이러한 비공식 부문의 확산이 의미하는 바는 무엇인가? 테 소도의 말대로 그것은 자유기업 정신의 발아이며 스스로 빈곤 문제를 해결하는 유효한 수단인가? 필자는 비공식 부문이 직업 창출에서 미친 긍정적 역할을 인정할지라도 그의 확산은 보다 많은 부정적 효과를 가져온다고 본다. 비공식 부문은 대체적으로 낮은 생산성이 특징이므로 이 부문의 확대는 각 국가의 평균노동생산성에 부정적 효과를 미치며 나아가 국가 경쟁력의 전반적 하락을 초래한다. 또한 비공식 부문에서는 고용계약이 존재하지 않거나 제대로 이루어지지 않기 때문에 전반적으로 직업의 불안정성이 확대된다. 또한 비공식 부문 노동자의 평균 임금이 공공부문이나 대규모 민간기업 노동자 임금의 반정도 수준이므로 결국 비공식 부문의 확산은 소득 불평등 확대와 함께 노동시장의 이질화 양극화 현상을 두드러지게 하는 동시에 빈곤층의 확대로까지 이어진다.

빈곤 문제에 대한 하나의 대안으로서 제시된 비공식 부문이 오히려 그를 확대 재편하는 역할을 한다. 이것은 각 부문에 종사하는 노동자의 빈곤층의 비율을 비교해 봐도 어느 정도 알 수 있는데, 브라질의 경우 1994년 비공식 부문 노동자중 빈곤층 비율이 평균 47.6%인데 반해 공공부문과 5인 이상의 대규모 민간기업의 노동자중 빈곤층 비율은 31%에 지나지 않았다. 코스타리카에서도 공공부문에서 빈곤층 비율이 5%이고 대규모 민간기업에서는 11%인 반면 비공식 부문에서는 평균 21.3%가 빈곤층에 속하고 있다. 베네수엘라도 비공식 부문의 빈곤층 비율이 평균 40.3%로 공공부문의 38%나 대규모 민간기업의 29% 보다 훨씬 높게 나타난다. 다른 나라들에서도 위의 세 나라처럼 차이가 그렇게 크지는 않지만 대부분 비공식 부문에서 빈곤층 비율이 다른 두 부문에서 보다 매우 높게 나타나고 있다(ECLAC, 1997a: 36).

결론적으로 비공식 부문의 확산은 전반적인 국가 경쟁력의 감소,

불안정적 직업의 확산, 전반적인 임금의 하락 나아가 빈곤의 확대를 의미한다고 할 수 있다. 다음 파트에서는 신자유주의 하에서 임금수준의 변화와 고용불안의 증가라는 문제를 살펴본다.

IV. 임금 수준의 변화와 고용 불안의 증대

신자유주의의 경제사회적 결과를 평가하는데 있어 빠트릴 수 없는 또 하나의 중요한 테마가 바로 임금수준의 변화와 고용안정에 관련된 문제이다. 표7에서 보여지듯이 90년에서 94년 사이 산업부문 평균 실질 임금은 주로 가격안정으로 인한 임금의 구매력 증가에 힘입어 총 2.4% 증가했다. 그러나 94년의 폐소위기 결과로 다시 0.5% 감소한다. 그러나 여기서 보다 눈여겨보아야 할 점은 신자유주의가 가장 적극적으로 적용되었던 멕시코와 아르헨티나에서 5년 간 평균 각각 3.9%, 6.9%의 상대적으로 높은 경제 성장에도 불구하고 임금 수준에서는 아직 80년대의 하락 폭을 회복하지 못하고 있다는 사실이다. 그리고 이 두 나라의 영향으로 라틴아메리카 전체도 5년 간 경제 성장이 평균 3.2%를 기록했음에도 아직 1980년의 임금 수준에 도달하지 못하고 있다.

〈표 7〉 산업 부문 실질 임금지수, 1990-1995 (1980=100)

국 가						성장률	
	1990	1991	1992	1993	1994	1990-94 ^{a/}	1994-95 ^{b/}
중남미	89.8	85.7	92.0	95.7	98.6	2.4	-0.5
아르헨티나	75.0	76.0	77.0	75.7	80.9	1.9	-2.6
브라질	96.7	87.8	98.3	104.3	107.0	2.5	2.9
칠레	104.4	112.0	117.6	121.2	127.5	5.1	2.7
콜롬비아	114.8	114.1	116.0	119.8	118.6	0.8	1.6
멕시코	59.6	61.9	67.6	69.6	71.9	4.8	-13.3
우루과이	110.8	117.7	118.7	124.3	126.3	3.3	- 4.5

주: a/연평균, b/두 해의 상반기 평균으로 비교한 증감 비율
 자료: Abramo, 1997.

최저임금의 상황은 보다 열악하다. 표8에서 보는 것처럼 90년에 최저임금 하락 추세가 멈춘 후 증가율이 94년까지 1.1%로 거의 정체 상태에 머무르고 있다. 따라서 당연히 이 부문에서는 어떤 나라도 94년까지 80년의 수준을 회복하지 못했다. 그러나 여기서 한가지 재미있는 것은 아르헨티나의 경우인데 90년에서 94년까지 산업부문 실질임금 증가율이 라틴아메리카 평균에도 못미치는 고작 1.9%에 머물렀던 데 반해 최저임금의 증가는 다른 나라에 비해 월등히 높은 19.3%의 놀라운 증가를 보여주었다. 이것은 뒤에 다시 보겠지만 아르헨티나에서 임금의 하향평준화가 진행되고 있음을 말해준다.

(표 8) 도시 최저 실질임금, 1990-1995, (1980=100)

국 가	1990	1991	1992	1993	1994	성장률	
						1990-94 ^{a/}	1994-95 ^{b/}
중남미	69.8	71.1	71.2	71.3	72.8	1.1	0.2
아르헨티나	40.2	52.9	45.4	70.0	81.2	19.3	-3.7
브라질	46.7	52.4	49.2	55.5	49.2	1.3	0.5
칠레	73.3	79.9	83.4	87.5	91.9	5.8	5.3
멕시코	42.0	39.5	38.9	37.9	37.9	-2.5	-16.6

주: a/연평균 b/두 해의 상반기 평균으로 비교한 증감 비율
 자료: Abramo, 1997.

고용 불안정도 주요한 신자유주의의 사회적 결과이다. 신자유주의의 노동시장 유연화 정책은 그들이 주장하는 것처럼 새로운 직업창출을 보다 쉽게 하는 기능이 없는 것은 아니나 일반적으로 고용불안을 야기한다. 한 예로서 아르헨티나에서 일정기간 계약직 노동자가 정식 등록된 노동자 전체에서 차지하는 비율이 90년대 초 2%에서 96년에는 5% 그리고 97년에는 6.5%로 증가하고 있으며 콜롬비아에서는 시간제 계약 노동자의 비율이 1990년 15.7%에서 96년 18%로 증가했다.

결과적으로 임금 수준에 있어서는 살아남은 자의 반사적 이익이 작용하여 산업 부문이나 최저 임금 두 부문 모두에서 약간의 미세한 진전이 있긴 했지만 한편으로 고용의 불안 현상은 90년대 신자유주

의 하에서 점차 심화되고 있음을 알 수 있다.

V. 부의 불평등 분배의 심화

라틴아메리카 경제위원회(Cepal)가 1997년 발표한 한 보고서에 의하면 소득분배와 관련하여 다음과 같이 언급하고 있다. '생산수준의 회복과 새로운 성장국면으로의 진입이 80년대에 일어난 소득분배에 있어서 후퇴를 역전시킬 수 있을 것'이라는 기대는 사실상 헛된 것으로 판명되었다. 90년대 전반부(1990-1994)의 다이내믹한 경제적 상승 기류는 일부국가에서 그의 능력의 최고 수준까지 도달했지만 소득집중의 감소로까지 나타나지는 못했다(ECLAC, 1997: 45). 성장에도 불구하고 소득불균형은 심화되고 있다는 이야기이다. The Economist 97년 9월 20일자 『Economic reform and social regress?』라는 제목의 한 기사는 82년이래 현재까지 라틴아메리카에서 소득 불균등이 확산되어 가는 과정을 그래프로 재확인 시켜주고 있다. 전체 인구 중 상위 20%와 하위 20%의 소득의 배율을 보면 80년에는 15대 1을 조금 넘던 것이 90년에는 거의 22대 1수준까지 다다르고 90년대에도 그런 경향은 멈추지 않고 지속되어 94년에는 약 22.5대 1까지 오른다.

이런 소득 불평등의 확산을 분석할 수 있는 유효한 방식은 지니계수⁶⁾를 통하면 된다. 표9를 보면 90년에서 94년 사이 소득집중에 있어 감소를 보인 나라는 볼리비아 온두라스 우루과이 세 나라에 지나지 않으며 멕시코⁷⁾와 파나마는 거의 변화가 없고 나머지 나라들에서

6) 이탈리아의 통계학자 지니에 의해 제시된 소득 불균등 상황을 나타내는 지수. 0.3정도가 선진국의 중간정도 소득 분배 수준이라 한다. 수치가 높을수록 소득 불균등이 심하다.

7) 멕시코의 살리나스 대통령은 자신의 임기중에 이룩한 성과중 물가안정과 함께 바로 이 부분 즉 불평등의 감소를 중요한 업적으로 이야기 하고 있다. 아일랜드에서 사실상 망명 생활을 하고 있는 살리나스는 자신에 대한 멕시코 내의 비판적 분위기에 다양한 통신 수단을 통해 대응하고 있다. 그러나 94년 미국의 비즈니스 잡지 Forbes의 조사에 의하면 세계에서 재산이 10억 불이 넘는 부자 358명중 24명이 멕시코인으로 세계에서 4번째로 부자가 많은 나라가 됨으로써 살리나스 정권의 신자유주의

는 모두 소득 불균등이 심화되었음을 볼 수 있다.

94년 계수만을 보면 우루과이와 코스타리카가 0.3대로서 여전히 라틴아메리카에서 소득 분배가 잘 이루어진 나라임을 알 수 있으며 베네수엘라도 간신히 0.3대에 머무르고 있다. 그러나 멕시코의 경우는 90년대에 비록 소득 집중의 미미한 감소세를 보여주기는 했지만 86년의 선진국 수준인 0.32에서 90년에 0.42로 급격히 악화 된 이후 90년대에 거의 내려갈 줄을 모르고 있다. 한편 브라질은 0.51(92년 수치·94년 수치는 나타나 있지 않다) 콜롬비아도 0.51로서 라틴아메리카뿐만 아니라 세계적인 불평등 국가로서의 악명 높은 면모를 여전히 과시하고 있다.

〈표 9〉 국가별 지니계수 변화 추이

국 가	지니계수			
	1986	1990	1992	1994
아르헨티나(부에노스 아이레스)	0.41	0.42	0.41	0.44
볼리비아	-	0.48	0.47	0.43
브라질	0.54	0.54	0.51	-
칠레	0.49	0.47	0.47	0.48
코스타리카	0.36	0.35	0.36	0.36
콜롬비아	0.46	0.45	0.45	0.51
온두라스	-	0.49	0.46	0.46
멕시코	0.32	0.42	0.41	0.41
파나마	0.43	0.45	0.45	0.45
파라과이	0.40	0.36	0.39	0.42
우루과이	0.39	0.35	0.30	0.30
베네수엘라	0.38	0.38	0.38	0.39

자료: ECLAC, 1997a: 46

의 본모습을 간접적으로나마 보여 주었다. 이들 24명의 부자가 소유한 총 개인재산은 441억 달러로서 3550만명의 멕시코인 즉 전국민의 40%가 일년동안 벌어들이는 소득과 맞먹는 액수이다.

그러면 성장에도 불구하고 불평등이 심화 혹은 감소되지 않는 이유는 무엇인가? 첫째 높은 실업률이 계속되고 새로운 직업 창출도 기대했던 근대적 부문보다는 저생산성 저임금으로 특징 되는 비공식 부문에서 대부분 이루어졌기 때문이다. 앞서 살펴본 대로 비공식 부문은 빈곤 탈출을 위한 최소한의 임금 수준도 보장하지 못하는 경우가 많다. 둘째 생산성의 증대에도 불구하고 임금상승이 그를 따르지 않기 때문이다. 마지막으로 가장 중요한 이유는 기술수준이 다른 노동자들 사이에서 임금의 격차가 점점 더 커지기 때문인데 참고로 90년에서 94년 사이 전문직 기술직 종사자와 저생산성 부문의 노동자 사이의 임금의 격차는 40%에서 60%정도까지 더 커졌다. 이것은 주로 기업들이 경쟁력을 향상시키기 위해 전문직 기술직 종사자에 대한 수요를 확대함에 따라 이들의 임금이 급속 상승한 반면 주로 비공식 부문에 종사하는 비 기술직 노동자의 임금은 감소하거나 정체했기 때문이다.

국가별로 보면 저생산성 부문 노동자의 임금이 감소했음에도 불구하고 전문직 기술직 종사자의 임금 감소폭이 보다 큰 온두라스를 제외하고 조사된 모든 국가에서 둘 사이의 격차는 커지고 있다. 일인당 빈곤선 값의 배수로 나타낸 평균소득 지표에서 전문직 기술직 종사자는 볼리비아(89년 7.6배에서 94년 7.2배) 브라질(87년 7.7배에서 93년 7.5배) 온두라스(90년 6.5배에서 94년 4.5배)를 제외하고 조사된 나머지 모든 나라에서 평균 소득이 상승한 반면 저생산성 노동자의 평균 소득은 칠레(90년 3.9배에서 94년 4.1배) 코스타리카(90년 3.2배에서 94년 3.6배) 우루과이(90년 2.7배에서 94년 3.1배)를 제외하고 조사된 모든 국가에서 감소했다.

브라질과 볼리비아의 경우는 전문직 기술직 종사자의 평균소득이 감소했음에도 불구하고 저생산성 부문 노동자의 소득 감소폭이 보다 크기 때문에(각각 브라질 87년 3.4배에서 93년 2.3배; 볼리비아 89년 3.4배에서 94년 2.3배) 그리고 칠레 코스타리카 우루과이는 반대로 저생산성 부문 노동자의 평균 소득 증가에도 불구하고 전문직 기술직 종사자의 평균 소득 증가폭이 보다 크기 때문에(각각 칠레 90년

6.6배에서 94년 8.4배; 코스타리카 90년 7.2배에서 94년 8.2배; 우루과이 90년 6.0배에서 94년 9.6배) 양자간의 평균 소득의 차이는 점차 커진다(ECLAC, 1997a: 72).

불평등의 심화를 설명하기 위한 이런 노력에도 불구하고 불평등은 단순히 경제 모델의 문제만으로 이해 할 수 없음을 밝히고 싶다. 라틴아메리카에서 불평등은 콜럼버스가 신대륙을 발견한 이래 소수의 백인과 다수의 원주민 혹은 흑인 노예 사이에서 생겨나서, 오랜 역사를 거치며 구조화된 것으로 단순히 경제 모델의 변화로 해결될 수 있는 성질의 것은 아니다. 30년대이래 민중주의 체제도 다양한 사회복지 정책에도 불구하고 불평등의 문제는 그다지 호전되지 않았었다. 따라서 90년대에 신자유주의 하에서 불평등의 문제가 개선되기를 바라는 것은 처음부터 무리라고 생각된다.

신자유주의는 원래 불평등을 전제로 하는 이데올로기이다. 또 자본주의 체제 하에서 어느 정도의 불평등은 인정될 수 있다. 따라서 신자유주의 하에서 불평등의 심화는 빈곤층 특히 극빈층의 문제가 완화된다는 조건 하에서 다소 눈감아질 수도 있다. 그래서 신자유주의 경제 모델의 사회복지정책 또한 불평등의 문제보다는 빈곤의 문제 특히 극빈의 문제에 초점을 맞추고 있다. 따라서 신자유주의에 대한 경제사회적 측면의 최종적인 평가도 바로 빈곤의 문제에 대한 분석으로 이루어지는 것이 타당하다.

VI. 신자유주의와 빈곤의 문제

빈곤의 원인을 조사한 1996년의 한 자료(Abramo, 1997)에 의하면 라틴아메리카의 빈곤층 10가구 중 2가구는 그들 구성원 누군가의 실업에 의해 2가구는 과도한 부양인구 때문에 그리고 나머지 6가구는 주 소득원의 낮은 소득 때문에 빈곤에 빠지게 된다고 한다.⁸⁾ 따라서

8) Cepal 의 빈곤에 대한 정의는 세계보건기구의 추천에 따라 영양실조로 인해 발생할 수 있는 질병의 대부분을 막기에 적절한 최소한의 음식들(*canasta básica*)의 비용을

빈곤층 비율의 증감은 실업률과는 큰 상관관계가 없어 보인다. 경제 성장과 물가 이 두 요소가 빈곤층의 증감과 밀접한 관계가 있다. 즉 경제 성장과 안정이 동시에 이루어진다면 빈곤층은 감소한다. 90년대의 라틴아메리카도 물가안정과 함께 다소의 성장을 이룩함으로써 미미하나마 빈곤층의 비율은 감소했다.

표 10에서 보여지듯이 전체 인구 중 빈곤층의 비율은 80년에 35%이던 것이 90년에 41%까지 올라갔으나 94년에는 다시 39%로 조금 내려왔다. 이 결과야말로 신자유주의가 사회적 측면에서 가장 내세우고 있는 것으로 높은 실업률과 불평등의 심화에도 불구하고 그나마 위안으로 삼고있는 것이다.

〈표 10〉 전체인구에서 차지하는 빈곤층과 극빈층의 비율 변화

	빈곤층			극빈층		
	전체	도시	농촌	전체	도시	농촌
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	36	56	18	13	33
1994	39	34	55	17	12	33

자료: ECLAC, 1997a: 28.

그러나 이런 수치에도 불구하고 빈곤이라는 주제에는 아직도 많은 문제가 남아있다. 우선 80년대에 빈곤층의 증가의 놀라운 속도에 비해 그 감소세는 반면 너무 미미하다는 것이다. 특히 도시 빈곤층의 비율을 보면 80년에 25%이던 것이 90년에 36%로 급격히 불어났음에도 불구하고 94년의 수치는 34%로 그 감소의 폭이 너무 작다. 물론 이것은 80년대부터 시작하여 90년대에도 계속하여 농촌의 빈곤층이 도시로 대거 이주하면서 빈곤층의 도시화가 이루어졌기 때문이기도 하지만 어쨌든 급속히 확산되는 도시 빈곤 문제를 해소하는데 신자유주의는 큰 역할을 하지 못하는 것 같다. 또한 농촌의 빈곤층 감

두 배한 액수를 빈곤선으로 보고 그 이하를 빈곤층이라 규정한다. 또한 극빈층은 최소한의 음식을 충족하지도 못하는 상태 즉 소득이 빈곤선의 반 이하에 머무르는 경우를 말한다.

소는 거의 담보 상태에 머물러 있다. 농촌 빈곤층의 다수가 도시로 이주한 것을 고려하면 농촌의 여건은 보다 악화되고 있다고 볼 수 있다.

기본 의식주도 해결하기 힘든 극빈층의 경우에 그 비율의 감소는 보다 미미하다. 특히 농촌의 경우 극빈층의 비율이 33%에 달하는 데도 불구하고 90년대에 그 수치에 전혀 변화가 없다는 것은 심각한 사회문제를 야기할 수 있다고 본다. 멕시코 치아파스주의 농민봉기나 브라질의 토지 없는 농민의 반란 등 신자유주의에 대한 심각한 도전이 주로 농촌에서 발생하고 있다는 사실이 우연이 아니다.⁹⁾

뿐만 아니라 빈곤층의 비율은 감소할지라도 인구 성장은 계속해서 높게 진행되고 있기 때문에 빈곤층 인구의 절대적 숫자는 여전히 증가하고 있다. 구체적 수치를 보면 표11에서 나타나듯이 90년에 1억 9720만이던 것이 94년에는 2억 930만으로 연평균 3백만 명씩 늘어났다. 이것은 라틴아메리카가 빈곤 문제에 있어 본질적인 해결에 도달하기에는 여전히 요원하다라는 것을 말해준다.

특히 80년대에 이어 90년대에도 계속되고 있는 빈곤의 도시화 현상이 이 표를 통해 보다 명확해지는데 80년에 빈곤층의 절대적 수는 농촌이 7300만으로 도시의 6290만 보다 많았다. 그러나 90년에 오면 농촌 빈민의 집단적 도시 이주로 농촌은 7640만으로 미세한 증가만을 보인 반면 도시 빈민층의 수는 1억 2080만으로 거의 배로 불어났다. 그리고 그런 추세는 계속되어 94년에는 농촌 빈민층의 수가 7390만으로 차라리 줄은 반면 도시 빈민층의 수는 1억 3540만으로 여전히 높게 증가하고 있다. 이것은 빈곤 문제의 중심이 농촌에서

9) 치아파스의 문제는 농촌의 문제이기도 하지만 동시에 원주민의 문제이기도 하다. 스타벤하겐이 지적하듯이 라틴아메리카의 원주민들에게 있어 빈곤의 문제는 지속적이고도 심각하다. "예를 들어 과테말라에서 전체 인구의 66%가 빈곤층인데 반해 원주민은 87%가 빈곤층에 속한다. 페루에서는 원주민들이 비원주민들 보다 두 배나 높은 빈곤층의 수치를 보이고 있으며 원주민들 중에서 55%가 극빈층에 속한다. 라틴아메리카에서 가장 빈곤한 나라중 하나이며 원주민 인구가 다수를 차지하는 볼리비아에서 비원주민 인구의 48%가 빈곤층인 데 반해 스페인어를 모르는 원주민의 73% 스페인어와 원주민어를 다 사용할 수 있는 원주민은 64%가 빈곤층에 속한다. 멕시코에서는 한 지방의 빈곤층의 규모는 그 곳의 원주민 인구의 밀도에 따라 달라진다"(Stavenhagen, 1998: 12-13).

도시로 옮겨감을 의미한다.

(표 11) 빈곤층과 극빈층의 절대적 수치의 변화 (단위:천)

	빈곤층			극빈층		
	전체	도시	농촌	전체	도시	농촌
1980	135 900	62 900	73 000	62 400	22 500	39 900
1990	197 200	120 800	76 400	91 900	45 400	46 500
1994	209 300	135 400	73 900	98 300	51 900	46 400

자료: ECLAC, 1997a: 31.

특히 90년대에는 도시 빈곤의 상징인 브라질의 favelas, 아르헨티나의 villas miseria, 칠레의 poblaciones callampas, 페루의 barriadas 최근에는 pueblos jóvenes, 베네수엘라의 ranchitos, 콜롬비아와 중미의 tugurios 그리고 멕시코의 ciudades perdidas와는 다른 전통적으로 중산층에 속했던 중하층 봉급 생활자나 해고된 사무직 노동자들로 구성된 “신도시 빈민층”이 형성되어가고 있다는 사실은 특기할 만하다.

Cepal의 보고서(ECLAC, 1997a: 53)에 보면 도시 가구 당 소득이 상위 10% 이하, 하위 40% 이상에 속하는 중간계층 50%의 소득이 전체 국민의 가구 소득에서 차지하는 비율이 조사된 12개국 중 아르헨티나(92년 53.2%-94년 51%), 볼리비아(89년 49.7%-94년 49.5%), 브라질(90년 48.7%-93년 45.7%), 칠레(90년 47.4%-94년 46.4%), 콜롬비아(90년 51.4%-94년 46.5%), 코스타리카(90년 57.6%-94년 55.1%), 파나마(89년 50.6%-94년 48.8%), 파라과이(90년 52.5%-94년 48.7%), 베네수엘라(90년 54.8%- 94년 51.9%)등 9개국에서 감소하고 있음을 보여준다. 이것으로 우리는 이들 국가에서 도시 중산층의 빈곤화 혹은 소득 수준의 하향 평준화 현상이 일어나고 있음을 추정할 수 있을 것이다. 반면 온두라스, 멕시코, 우루과이에서 이 계층의 가구 당 소득은 증가했다.

한편 빈곤층 40%의 가구 당 소득이 감소한 나라는 아르헨티나(92년 15.2%-94년 14.4%), 칠레(90년 13.4%-94년 13.3%), 콜롬비아(90년

13.7%-94년 11.6%), 코스타리카(90년 17.8%-94년 17.4%), 파라과이(90년 18.6%-94년 16.1%) 등 단지 5개국에 불과하며, 감소폭도 콜롬비아와 파라과이를 제외하면 그다지 크지 않다. 이것은 90년대 라틴아메리카 신자유주의의 피해를 가장 크게 본 계층이 상위 10%이하부터 하위 40%이상까지의 소위 중산층들이라는 것을 말하고 있다.

빈곤의 도시화에도 불구하고 농촌지역에서의 빈곤문제는 여전히 심각하다. 특히 브라질, 콜롬비아, 과테말라, 온두라스와 같은 나라는 농촌에서 빈곤층의 비율이 60%를 초과하고 있으며 칠레 (32%), 코스타리카(25%), 아르헨티나, 우루과이를 제외하면 그 밖의 국가들도 모두 50%를 넘어선다. 그러나 농촌의 빈곤 문제는 신자유주의와 직접적인 관계가 있기보다는 전통적인 요인들이 강하게 작용하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 신자유주의가 이런 전통적 요인에도 불구하고 혹은 그런 문제들을 해결하면서 농촌 발전을 이끌어 내리라는 것은 생각하기 어렵다.

가격안정과 경제성장이 빈곤문제를 해결하는 데에 중요한 요인임은 두 말 할 필요도 없다. 그럼에도 불구하고 90년대에 빈곤층 비율의 감소가 미미하고 절대적 수에서도 여전히 증가세를 보이고 있는 것은 앞서 살펴본 대로 인구성장이나 경제활동인구의 증가 요인을 증가하는 지속적이고도 높은 성장을 이룩할 수 없었기 때문이다. 안정을 우선시하는 정책 하에서는 고도의 성장을 기대하는 것도 어려울뿐더러 실업이나 불평등 빈곤의 문제를 완화하기 위한 사회복지정책의 확대도 쉽지 않다. 따라서 성장률이 일정 수준을 넘지 못하고 사회복지정책도 사라져 갈 때 빈곤 문제의 해결은 기대하기 어렵다.

그러나 빈곤의 문제는 단순히 성장이나 사회정책의 차원에서만 다루어 질 수는 없다. 빈곤의 문제를 단순히 경제 모델이나 경제성장에 따른 결과로만 보아서는 안되며 사회의 본질적인 불평등 구조 그리고 정치적 참여나 시민권 행사와 같은 정치적 문제도 함께 다루어

10) Cepal이 지적하는 농촌 빈곤에 있어서 전통적 요인은 다음과 같다. ①토지소유의 부족, ②높은 출생률, ③교육의 부족과 도시의 7배가 넘는 문맹률, ④지리적 고립과 교통수단의 부족, ⑤공공서비스의 부족, ⑥농촌 빈곤층의 생산 토대에 대한 환경적 붕괴의 충격(ECLAC, 1997a: 38).

져야 한다. 그러나 빈곤의 원인에 대한 이러한 분석들은 본 논문의 한계를 벗어나며 또한 그것 자체로 논쟁의 여지가 많기 때문에 여기서 보다 자세한 언급은 피하고자 한다.

VII. 결론

지금까지 우리는 라틴아메리카 신자유주의의 다양한 경제사회적 결과들(고용 없는 성장, 비공식 부문의 확대, 고용 불안의 증가, 실질 임금 수준의 느린 회복, 소득 불평등 분배의 심화, 빈곤층 절대적 숫자의 증가 등)을 살펴보았다. 필자가 이 글을 통해 시도했던 것은 신자유주의가 약속했던 장밋빛 결과가 최소한 라틴아메리카에서는 그와 같이 나타나고 있지 않음을 구체적 수치를 통해 보여주고자 하는 것이었다. 다시 말해 많은 비판적 지식인들에 의해 지적된 신자유주의의 부정적 효과들이 중남미의 현실에서도 실제 그대로 나타남을 확인해보는 것이 이 글의 기본 목표였다.

그런데 이러한 부정적인 경제사회적 결과들이 신자유주의에 의해 필연적으로 야기되는 현상이라고 말하는 것은 다소 무리가 있다고 본다. 왜냐하면 신자유주의의 효과는 국가에 따라 다양하게 나타날 수도 있기 때문이다. 따라서 필자는 오늘날 중남미가 겪고 있는 경제사회적 결과들이 전적으로 신자유주의에 의한 것만은 아니라는 데 동의한다. 라틴아메리카가 안고있는 구조적 문제들도 그러한 결과에 주요한 요인임에는 틀림없다.

그러나 필자는 문제의 핵심이 오늘날 라틴아메리카에서 현실적으로 나타나는 경제사회적 결과에 있어 신자유주의의 영향이 얼마 만 큼인가 하는 것을 따지는데 있다고는 보지 않는다. 왜냐 하면 원래 구조적으로 내부적으로 약한 라틴아메리카를 살벌한 경쟁의 장으로 내몰아간 것은 바로 신자유주의이며 또한 구조적 문제를 해소하지 못하는 것도 결국은 신자유주의의 한계이기 때문이다. 이런 의미에서 볼 때 신자유주의는 어떤 방식으로든 오늘의 라틴아메리카가 안

고있는 문제들에 대해 면죄부를 받기는 힘들 것이다. 또한 그러한 문제제기는 과거 라틴아메리카의 저발전을 둘러싸고 벌어졌던 네 탓이나 내 탓이나의 논쟁을 다시 야기하는 것으로 본 논문의 연구 범위를 넘어서는 것이기도 하다.

상대방이 정한 룰에 따라 무방비로 링에 올라섰을 때 그 결과는 뻔한 일 아닌가? 신자유주의는 라틴아메리카가 스스로 정한 룰이 아니다. 그리고 라틴아메리카는 지금 아무 준비 없이 거의 강제로 링에 올랐다. 그렇다면 그 결과는 어떠할까? 본 논문은 바로 이 뻔한 결과를 구체적 수치를 통해 체계적으로 확인하는 작업이었다.

어쨌든 지금까지 신자유주의가 보여준 경제사회적 결과들은 라틴아메리카 경제의 외부충격에 대한 약점만큼이나 심각한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 그에 대한 구체적 대안이 하루 빨리 제시되어야 할 것이다. 신자유주의에 대한 현실적으로 가능한 대안의 탐구는 바로 이런 의미에서 계속 유효하다.

참고문헌

- 미셸 초스도프스키, 『빈곤의 세계화』, 당대, 1998.
- 한스 피터 마르틴과 하랄드 슈만, 『세계화의 뒷』, 영림카디널, 1997.
- Abramo, Laís, "Transformaciones del empleo y el trabajo en el contexto de los procesos de ajuste", *Revista Capítulos*, No. 52, octubre-diciembre, 1997.
- Bird, Graham and Ann Helwege, "Can neoliberalism survive in Latin America?", *Millennium: Journal of International Studies*, 26(1) : 31-56.
- Bulmer-Thomas, Victor, *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Institute of Latin American Studies, University of London, 1996.
- Calderon, Fernando y Alicia Szumukler, "La pobreza y las nuevas condiciones de desigualdad social", *Nueva Sociedad*, mayo-junio pp. 74-87, 1997.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege, *La economía latinoamericana*, F.C.E., 1993.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, 1990.
- De Soto, Hernando, *El otro sendero*, Diana, 1987.
- Duhau, Emilio, "Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización?", *Revista Mexicana de Sociología*, 59(2) : 185-207, 1997.
- ECLAC, *The equity gap*, United Nations, 1997a.
- _____, *Economic Survey of Latin America and The Caribbean 1996-1997*, United Nations, 1997b.
- Edwards, Sebastian, *Crisis and Reform in Latin America*, World Bank/ Oxford University Press, 1995.
- Figuroa, Adolfo, "The Distributive Issue in Latin America", *ISSJ*

148: 231-244, UNESCO, 1996.

The Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. 1996 report*, Johns Hopkins University Press, 1996.

Oficina Internacional del Trabajo(OIT), "Reforma económica, crecimiento y empleo", *Revista Capítulos* No. 52, octubre-diciembre, 1997.

Richards, Donald G., "The Political Economy of Neoliberal Reform in Latin America: A critical Appraisal", *Capital & Class* 61: 19-43, 1997.

Sotelo, Adrian, "America Latina en la reestructuración económica mundial", *Estudios Latinoamericanos*, año II, 4: 47-70, 1995.

Stavenhagen, Rodolfo, "Consideraciones sobre la pobreza en América Latina", *Estudios Sociológicos*, 16: 3-15, 1998.

Tello, Carlos, "La economía mexicana: Hacia el tercer milenio", *Nexos*, julio 1996.

Touraine, Alain, *América Latina. Política y sociedad*, Espasa/Mañana, 1989.

Veltmeyer, Henry, James Petras and Steve Vieux, *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America*, Macmillan Press LTD, 1997.

Vilas, Carlos M., *América Latina en el nuevo orden mundial*, UNAM, 1994.

Weller, Jurgen, "Políticas de empleo en América Latina en el marco de la globalización", Rafael Urriola (coordinador), *Economía latinoamericana. La globalización de los desajustes*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Editorial Nueva Sociedad, pp. 99-114, 1996.