

칠레 민주 정권의 신자유주의 경제정책: 다시 생각해보는 “성공신화”*

조돈문(가톨릭대 사회학과)**

- I. 들어가는 말
- II. 군사 정권의 유산과 민주 정권의 선택
- III. 민주 정권의 경제정책과 경제성장
- IV. 민주 정권의 사회정책과 효과
- V. 맺음말

I. 들어가는 말

중남미 국가들이 군사독재 시기를 마감하며 민주화하는 과정에서 정치·경제적 불안정을 겪었던 반면, 칠레는 상대적으로 정치·경제적 안정을 구가했다는 점에서 예외적인 모델 국가로 평가되고 있다. 또한 중남미 민주정권들이 신자유주의 경제정책을 펼치는 과정에서 칠레는 경제성장을 이루는 동시에 불평등 완화 등 사회적 문제들도 크게 개선한 것으로 평가되며 신자유주의 경제정책의 “성공신화”로 관심의 초점이 되었다.

세계은행(World Bank) 등 신자유주의 경제정책의 핵심 주체인 위

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단 기초학문육성지원 사업의 지원에 의해 연구되었음(과제번호 KRF2002072-BM2085 “라틴아메리카의 신자유주의 경제개혁과 사회문화변동”). 본 논문에 값진 논평을 주신 학회지 논평자들, 학회 토론자들, 그리고 본 연구에 도움을 준 조교 박양선, 김종진, 정은하, 엄예원에게 감사를 드립니다.

** Don-Moon Cho(Catholic University of Korea, Dept. of Sociology, chodon@catholic.ac.kr), “A Study of Neoliberal Economic Policies of Chilean Democratic Governments: Rethinking the ‘Myth of Success’”.

싱턴 컨센서스(Washington Consensus)뿐만 아니라, 신자유주의 경제 정책과 워싱턴 컨센서스에 대해 비판적 입장을 보이고 있는 제도주의 혹은 신제도주의 성향의 유엔 중남미 경제위원회(Comisión Económica para América Latina y el Caribe[CEPAL])와 좌파 사회·경제학자들도 칠레 민주정권의 경제정책 성과를 긍정적으로 평가하며 성공신화를 인정하고 있다¹⁾. 경제성장률, 수출증가율, 물가상승률, 실업률 등 거시 경제지표들뿐만 아니라, 정부의 공공지출 이전소득, 실질임금 수준, 비공식부문 규모, 평균수명, 취학률, 어린이 영양상태, 유아사망률, 식수보급률 등 삶의 질 관련 지표들도 칠레 성공신화의 증거로 제시되고 있다. 이처럼 거시경제 지표들과 삶의 질 관련 지표들에서 여타의 중남미 국가들에 비하여 양호한 양상을 보이는 동시에 변화 추세에 있어서도 개선 방향성을 보여 준다는 점에서 향후 변화와 관련해서도 긍정적 전망을 갖게 하고 있다. 반면, 불평등 정도에 있어 브라질 다음으로 불평등 정도가 심각한 것으로 나타나고 있으나 민주정권 수립 이후 90년대에는 크게 개선되고 있는 것으로 평가되고 있다.

본 연구는 이러한 칠레 민주정권의 경제정책과 사회정책의 세부 영역별로 핵심 정책들의 구체적 내용과 성과 및 한계를 분석하여 칠레 성공신화의 실체를 파악하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 위해 경제정책 부문에서는 신자유주의 경제정책과 수출중심 경제성장 전략의 내용과 그 결과를 분석하고, 사회정책 부문에서는 조세제도, 복지제도, 노동부문의 개혁 내용과 그 결과를 분석하고자 한다.

1) 칠레 민주정권의 경제정책에 대한 긍정적 평가와 성공신화에 대한 논의는 World Bank(2002, 2004), CEPAL(2003a), Stallings & Peres(2000), Chalmers et al.(1997), Edwards & Lustig(1997), Oxhorn & Ducatenzeiler(1998), Portes & Hoffman(2003), Stokes(2001), Oliveira & Mulder(2003) 등을 참조할 것.

II. 군사 정권의 유산과 민주 정권의 선택.

II.1. 피노체트 정권의 경제·사회정책.

1973년 9월 군사쿠데타로 집권한 피노체트(Augusto Pinochet, 1973-1990) 정권은 아옌데 정부 하에서 추진된 강력한 국가개입의 사회주의 시장경제 조치들을 무효화하며 시장주도의 경제체제를 복원하는 작업에 착수했다. 피노체트 정권의 경제·사회정책은 “시카고 보이즈(Chicago boys)”로 불리는 신보수주의 경제학자들에 의해 주도되었으며, 그 핵심원리는 신자유주의 경제정책이었다.²⁾

신자유주의 경제이론은 1960년대부터 이미 가톨릭대학(UC)을 중심으로 활발하게 논의되고 있었으며, 칠레에서 경제정책으로 추진되기 시작한 것은 군사쿠데타 직후 1975년 피노체트 정권에 의해서였다. 대부분의 중남미 국가들에서 신자유주의 경제정책이 군사독재시대가 종료되며 등장한 민주정부들에 의해 추진되었던 것에 비하면 칠레는 여타 중남미 국가들에 비해 15년 정도 먼저 신자유주의 경제정책을 도입한 것이다. 피노체트 정권에 의해 추진된 신자유주의 경제정책은 국가의 역할을 축소하며 경제와 사회를 시장의 지배 하에 두기 위하여 재정금융시장의 탈규제, 수입관세의 인하, 외국인 투자 제약 해소, 국유기업 사유화, 정부의 사회지출 축소, 노동기본권 억압 및 노동시장 유연화 등의 조치들을 시행하였다.

신자유주의 정책의 핵심은 자본주의 경제체제의 근본전제인 사적 소유권을 복원하고, 시장주도의 경제체제를 구축하기 위해 아옌데 정부에 의해 국유화되었던 기업들을 넘어서는 전반적인 공기업의 사유화 정책이었다. 피노체트 정권은 160개 공기업을 비롯하여 16개 은행, 3500여개의 농업기업, 광산 등을 매각하였고, 민주 정권으로의 정권이양이 기정사실화되던 1980년대 말 군사정권 막바지에 전기,

2) 피노체트 정권의 신자유주의 경제정책에 관해서는 Ffrench-Davis(2002, 29-80 & 129-146), Barrera(1998), Caistor(2002, 40-48), Buchanan & Nicholls(2003) 등을 참조할 것.

가스 등 공익설비기업들, 국가소유 항공사, 통신망 업체들을 집중적으로 매각했다. 하지만 아옌데 정부에 의해 국유화되었던 구리광산 CODELCO는 사유화 대상에서 제외되었으며 이는 CODELCO가 통상 정부수입의 20% 정도를 제공하고 있다는 점에서 주요 정부재원으로 남겨둔 것이다. 이처럼 실용적 관점에서 신자유주의 경제정책을 부분적으로 수정하는 것은 무역정책에서도 나타나고 있다.

1982-83년 경제위기를 겪으면서 피노체트 정권은 외채상환에 필수적인 무역흑자를 위하여 수입억제와 수출증진을 위한 적극적 조치들을 단행하였다. 비관세장벽을 제거하고 수입 품목들에 대해 일률적인 관세율을 부과하는 등 1979년 완성된 수입자유화 정책의 기본틀은 유지하되 관세율을 높이고 특히 덤핑품목에 대해서는 최대 35%까지 인상하였다. 한편 수출촉진을 위해 핵심 수출품 이외의 수출품목들에 대해서는 세율특혜 등을 통해 수출액의 5-10% 정도를 환불해주는 조치(1985년), 수출품의 생산을 위해 수입되는 투입물에 대해서는 관세와 부가가치세의 면제 혜택을 주는 조치(1986년), 자본재의 수입에 대해서는 관세 지불을 연기해 주는 조치(1987년) 등을 시행하는 등 적극적으로 개입하였다.

이렇게 피노체트 정권 하에서 신자유주의 경제발전 모델과 그에 기초한 수출중심 경제성장전략이 수립되었고, 민주 정권 하에서도 경제정책의 핵심 원리로 지속되었다.

II.2. 피노체트 정권의 경제·사회적 결과.

<표 1>에서 보듯이 아옌데 정권 시기 침체되었던 경제가 피노체트 정권 하에서 회복되었다. 피노체트 정권 전반부인 1974-1981년 기간 동안 연평균 GDP 성장률은 3.3%였고, 이후 1989년까지의 후반부에는 다소 하락한 2.6%를 기록하였으나, 아옌데 시기의 연평균 성장률 0.5%에 비해서는 상대적으로 높은 성장률을 보이고 있다. 정권 후반부의 상대적으로 낮은 경제성장률은 GDP 14% 하락을 동반한 1982-83년의 경제위기의 효과이다. 1980년대를 전-후반부로 나누어

보면 <표 2>와 같이 전반부는 연평균 0.5% 성장률을 보인 반면 후반부는 5.8%의 높은 성장률을 기록하고 있다.

<표 1> 경제성장률, 1960-2000.

	GDP 성장률	수출증가율	비수출 GDP 증가율
1960-70	4.2	3.6	4.3
1971-73	0.5	-4.1	0.9
1974-81	3.3	13.6	1.4
1982-89	2.6	7.8	1.0
1990-94	7.3	10.0	6.3
1995-2000	5.5	8.7	4.0

* 자료: Ffrench-Davis(2002, 181)

<표 2> 시기별 경제지표, 1975-99.

	GDP성장률(%)	소비자물가 인상률(%)	공식실업률(%)
1975-79	3.4	139.8	13.4
1980-84	0.5	21.5	14.0
1985-89	5.8	19.9	8.1
1990-94	7.3	16.0	5.2
1995-99	5.5	5.5	6.3

* 자료: Buchanan & Nicholls(2003, 85)

<표 2>의 물가상승률을 보면 1970년대 후반부는 연평균 140%라는 높은 인플레이션을 기록하였으나 1980년대에 들어서면서 크게 하락하여 20% 수준을 유지하였다. 연평균 20% 물가상승률도 물가안정을 의미하지는 않지만 70년대 후반부에 비해 재정축소와 물가억제 중심의 경제정책이 일정한 효과를 가져왔음을 의미한다.

수출증가율과 내수부문 증가율을 <표 1>에서 비교하면 피노체트 정권 동안 내수부문 증가율은 거의 1% 정도에 불과한 반면 수출부

문 증가율이 10% 정도로서 수출부문의 성장이 경제성장의 주요 동력으로 작동하였으며, 이러한 수출중심 경제성장 전략은 내수부문의 위축이라는 비용을 치르며 전개되었음을 알 수 있다. 최고 수출품목인 구리가 수출총액에서 차지하는 비중이 1970년의 70%에서 다소 감소하였으나 여전히 45% 정도를 차지하고 있고, 과일, 어류 및 어류가공품, 목재와 제지 등 천연자원과 그 단순가공품들이 핵심 수출품목들로 자리잡고 있다. 따라서 수출총액에서 제조업 제품이 차지하는 비중은 1970년 2.2%에서 증가하여 1983년에는 6.0%, 1989년에도 7.5%에 그치고 있다. 따라서 수출부문의 팽창과 내수부문의 위축은 수입자유화 추세와 함께 취약한 제조업이 성장 잠재력을 키울 기회조차 차단하는 결과를 가져온 것이다. 그 결과 제조업 가운데서도 농산물 가공, 요업, 유리부문 등 천연자원의 가공부문들만 상대적으로 성장의 기회를 가진 반면 내구소비재 부문은 거의 발달하지 못하고 있고, 제철, 섬유, 의류, 신발 부문 등도 급격한 위축을 겪게 되었다.

피노체트 경제정책이 경제부문에서는 안정과 성장을 가져오는 등 상대적으로 긍정적 성과를 기록하였으나 시민들의 삶의 질과 관련된 사회적 효과는 대단히 부정적이었다.³⁾

첫째, 높은 실업률. 아옌데 시기 3-5%에 불과하던 실업률이 3-4배 증가하여 <표 2>처럼 13-4%에 달하게 되었다.⁴⁾ 실업률 증가의 핵심 원인은 공기업 사유화 전후의 인력감축, 수출중심 경제성장전략에 따른 제조업 위축이며, 그 결과 공식부문의 신규고용 창출 없이 고용규모가 감축됨으로써 실업률이 증가하는 한편 비공식부문의 고용규모가 상대적으로 확대되어 고용의 질도 크게 악화되었다.

둘째, 임금수준 하락. 1970년 실질임금 수준을 100으로 하면, 아옌데 정권 하에서 1971-72년 126 정도로 크게 상승하였으나, 쿠데타 정권 출범 직후 크게 하락하여 1974/75년 64/62 수준을 기록한 다음 조금 상승했으나 1982-83년 경제위기로 다시 하락하여 1985년에는 82

3) 피노체트 정권의 사회정책의 내용 및 효과에 관해서는 Barrera(1998), Ffrench-Davis(2002, 183-211), Barrett(2001), Buchanan & Nicholls(2003)를 참조할 것.

4) Barrera(1998, 131-4)는 칠레의 실업률이 1982-83년의 경제위기 시기에는 26-29% 수준까지 높아졌다고 함.

를 기록하였다가 80년대 후반부 경제성장과 더불어 조금 회복되었으나 군사정권 마지막해인 1989년 91.6으로 아직 아옌데 정권 수준은 커녕 1970년 수준에도 크게 미치지 못하고 있다.

셋째, 사회지출 감축. 정부는 사회적 지출을 대폭 삭감하고 교육 및 퇴직연금과 보건 등 사회보장 기능을 국가에 의한 보호에서 시장에서 구입으로 전환하는 정책을 펼침에 따라 가족급여는 피노체트 정권 출범 이래 지속적으로 하락하여 1989년에는 1970년 수준의 28.4%로 떨어졌고, 교육, 보건, 주거 및 연금에 대한 1인당 공적지출의 규모도 하락하여 1989년에는 1970년 수준의 83.7%가 되었다. 실업률 증가와 임금수준 하락 추세 속에서 정부의 사회지출 감축은 시민들의 삶의 질을 악화시키고 빈곤층을 확대하는 결과를 가져오게 되었다.

넷째, 노동기본권 억압. 군사쿠데타 직후부터 노동조합에 대한 강도 높은 탄압을 전개하여 무수한 노동조합 지도자들을 검거·살해하고 노동조합들을 해산하거나 무력화하였다. 또한 최저임금 적용부문을 대폭 축소하고 노동자 해고를 용이하게 하고, 노동법정을 폐지하고, 기존 단체협약들을 무효화하였으며, 노동조합과는 별도로 일군의 노동자들이 교섭단위를 구성하여 기업주와 단체교섭을 할 수 있게 하고, 파업권을 크게 제약하였다. 이러한 노동기본권 억압 조치들은 생산현장에서 노동조합을 무력화하고 노동조합 및 노동자 교섭력을 크게 약화시켜 노동조건을 크게 악화시키는 결과를 가져왔다.

이러한 부정적인 사회적 효과들의 결과는 빈곤층 확대와 불평등 심화였다. 소득층위별 소득점유율을 보면, 군사쿠데타 이전 1968년 최하층 20%가 7.6%를 점유한 반면 최상층 20%가 44.5%를 점유하여 최하층 대비 최상층의 소득점유율 배율은 5.86배로 상대적으로 평등한 소득분포를 보였다. 한편 군사정권이 종료된 이후인 1992년 최하층 20%의 점유율은 1968년보다 줄어든 5.0%인 반면, 최상층 20%의 점유율은 55.4%로 증대되어 소득점유율 배율은 11.08배로 크게 증대되었다. 1968년에 비해 1970-73년 아옌데 정권의 사회주의 정책으로 빈부격차가 크게 완화되었다는 점을 고려하면 소득점유율 배율이 5

배 이하로 떨어졌을 것임이 분명하고, 이는 피노체트 정권 하에서 불평등 심화는 대단히 급격하게 전개되었음을 알려 주는 것이다.

II.3. 민주정권의 선택: “형평 속의 성장”

피노체트 정권의 신자유주의 경제정책은 경제적 측면에서는 안정과 성장을 가져오는데 상대적으로 긍정적 성과를 냈으나 사회적 측면에서는 실패하여 빈곤층 확대와 불평등 심화를 중심으로 하는 삶의 질 악화라는 부정적 결과를 가져왔다. 피노체트 군사독재 정권에 대항하여 조직된 중도좌파 연합, 콘세르파시온(Concertación de Partidos por la Democracia)은 1988년 국민투표와 다음해 대통령 선거에서 승리하여 1990년 3월 민주정부를 출범시켰다.

17년의 군사독재 정권이 경제성장을 가져온 반면 민주적 기본권 억압이라는 정치적 문제 외에도 빈곤층 확대와 불평등 심화 등 심각한 사회적 문제들을 야기했다는 점에서, 콘세르파시온은 민주 정권으로서 시민들의 기본권 회복은 기본 전제로 하되 경제·사회부문에서는 피노체트 시기의 경제성장을 지속하되 피노체트 정권이 야기한 사회적 문제들을 치유하는데 초점을 맞추었다. 이런 맥락에서 콘세르파시온의 아일윈(Patricio Aylwin, 1990-1994) 정부가 표방한 “형평 속의 성장(Crecimiento con equidad)”은 자연스런 선택이라 하겠다.

형평 속의 성장이란 군사정권과의 연속성과 단절성을 동시에 의미한다. 경제부문에서는 경제성장을 이룩한 피노체트의 신자유주의 경제정책을 계승한다는 것인 반면, 사회부문에서는 빈곤층 확대와 불평등 심화라는 사회적 문제들을 해소하기 위하여 새로운 정책조치들을 도입한다는 것이다.

경제부문에서는 피노체트 정권이 80년대 후반 물가안정 속에서 상당한 경제성장을 가져왔다는 점에서 재계와 언론뿐만 아니라 중도-좌파 정당들을 포함한 정치권 등에 신자유주의 경제발전모델 중심으로 폭넓게 공감대가 형성되었다.(Barrera 1998, 129-131) 콘세르파시온 정권은 이러한 합의를 거부하고 다른 경제발전 모델에 입각한 경제

정책을 전개하는 위협부담을 지지 않고 신자유주의 경제정책을 계승했다. 한편, 피노체트 정권의 신자유주의 경제정책이 실업률 상승, 실질임금 수준 하락, 정부의 사회지출 축소, 노동기본권 억압과 노동조건 악화 등을 통해 빈곤층 확대와 불평등 심화 등 다양한 사회적 문제들을 가져왔다는 점에서 신자유주의 경제정책에 대한 정책적 보완 없이는 사회적-정치적 불안정을 피하기 어렵다는 판단을 한 것이다. 따라서 폰세르따시온 정권은 사회적 문제들을 치유하기 위해 조세개혁, 사회부문 공공지출 증대, 노동기본권 복원 등의 정책들을 시도하게 되었다.

III. 민주 정권의 경제정책과 경제성장.

폰세르따시온 정권의 경제정책은 피노체트 정권의 대체로 신자유주의 경제발전 모델과 수출중심 경제성장전략을 답습한 것이며, 수출중심 경제성장과 그에 따른 제조업 위축 등 그 결과도 유사하다.

III.1. 민주 정권의 신자유주의 경제정책.

폰세르따시온 정권은 아옌데 시기의 사회주의 시장경제로 회귀하는 것을 거부하고 시장과 사기업 중심의 자본주의 경제체제에 기초하여 공기업 사유화를 받아들이고 시장개방, 금융·자본시장 규제완화 등 피노체트의 신자유주의 경제정책을 그대로 추진하였다.⁵⁾

5) 사기업 중심 경제운영 방침은 공기업 사유화뿐만 아니라 공기업 주도 산업 내 사기업 비중 확대를 촉진하는 방식으로도 전개되었다. 예컨대 경제적 비중이 높은 구리산업의 경우 공기업인 CODELCO의 성장을 억제하는 한편 사기업들의 진입과 확장을 추진하여, 1991년 CODELCO가 칠레 전체 구리생산량의 62%를 점유하였으나 2002년에는 그 절반 정도인 33%로 크게 위축되었다. 1991-2002년 사이 CODELCO의 생산량은 35% 증가한 데 그친 반면, 사기업들 전체 생산량은 350%나 증가하여 (CONSFETEMA 2004), 정부의 사기업 중심 경제운영 방침이 철저히 관철되고 있음을 확인시켜 준다.

폰세르따시온 정권의 경제정책에 관해서는 ARCIS(2001), Barrera(1998), Ffrench-Davis(2002),

다만 경제안정의 기초가 되는 물가안정과 환율안정을 위한 보다 본격적인 정책적 개입을 시행하였다. 정부는 인플레이션 억제를 위해 중앙은행의 이자율 인상 정책에 더하여 조세개혁을 통해 GDP의 2%를 추가로 사적 부문에서 회수하는 등 통화긴축정책을 추진하여 물가인상률이 1980년대에는 연평균 20% 수준에 달했으나 1994년에는 8.9% 수준까지 떨어졌고, 90년대 후반부에는 연평균 5.5% 정도의 안정된 물가수준을 유지할 수 있었다. 한편, 민주 정권 초기 정치-경제적 불안정을 벗어나지 못하던 브라질, 페루, 아르헨티나 등 여타의 중남미 국가들에 비해 민주정권 하에서도 경제적 안정을 보이는 칠레에 외국자본이 대거로 유입되기 시작했다. 정부는 이동성 높은 투기자본의 흐름을 방지할 경우 발생할 수 있는 경제적 위기의 가능성에 대비하여 외국인 직접투자 이외의 금융자본의 유입에 대해서는 의무 체재기간(encaje)을 설정하는 한편 체재기간이 짧을수록 누진적 세율을 적용함으로써 자유로운 자본이동을 보장하는 신자유주의 경제정책에 반대되는 정책적 유연성을 보였다. 이러한 외자규제 정책의 결과 투기자본의 급격한 유입·유출은 억제되고 외자유입은 직접 투자 중심으로 전환되었다.

신자유주의 경제정책과 함께 수출중심의 경제성장 전략도 피노체트 정권으로부터 계승하였다. 아일윈 정부는 1991년 6월 uniform 수입관세를 15%에서 11%로 인하하였고, 뒤이은 프레이(Eduardo Frei, 1994-2000) 정부도 추가적 인하를 추진하였으나 1998년 9월이 되어 서야 향후 5년에 걸쳐 수입관세를 11%에서 6%로 점진적으로 낮추기로 하였다. 이러한 관세인하 정책은 자본재의 수입비용을 낮춤으로써 수출 진작 효과를 가져왔다. 또한 GATT의 우루과이 라운드에 뒤이어 주로 중남미지역 국가들과의 다자간 무역자유화협정 및 미국 등과의 자유무역협정을 체결하는 등 수출시장 확보를 위한 적극적 전략을 구사했다. 칠레는 미국 중심으로 아메리카지역 전체를 포괄하는 경제통합 전략(FTAA)과 남미 국가들 중심의 지역경제 통합(MERCOSUR) 사이에서 저울질하고 있다. 주로 원재료나 가공 정도

Weyland(1997, 1999), Buchanan & Nicholls(2003)를 참조할 것.

가 낮은 공산품들을 선진자본주의 국가들로 수출하는 대기업들은 미국 중심의 경제통합을 선호하는 반면, 원재료의 가공정도가 높은 제품이나 공산품들을 중남미 국가들로 수출하는 중소기업들은 메르코수르 중심의 경제통합을 선호한다. 1991년 창설된 메르코수르와는 1996년 점진적 무역자유화에 합의하였으나 큰 진전이 없는 반면 미국과 2002년 자유무역협정을 체결하여 미국 중심의 경제통합에 무게를 더하고 있다.

III.2. 수출중심 경제성장.

<표 1>처럼 1990년대는 80년대보다 높은 경제성장률을 보이고 있고, 수출증가율은 90년대 전반부 연평균 10.0%와 후반부 연평균 8.7%로서 같은 기간 연평균 GDP증가율, 7.3%와 5.5%를 상회한다는 점에서 여전히 수출부문이 경제성장을 주도하고 있다고 할 수 있다.⁶⁾

수출품목에 있어서도 제조업 중심의 비전통적 수출품목의 수출총액 증가율이 90년대 전반부 16.3%로 같은 기간 전체 수출품목 총액의 평균 증가율 8.7%를 크게 상회하고 있으나, 90년대 후반부에는 성장률이 둔화되어 연평균 성장률 9.7%로 전체 증가율 9.4%를 조금 넘고 있다. 이처럼 90년대 후반부에 제조업 수출총액 증가율이 둔화된 것은 외자의 대량유입에 따른 환율고평가와 90년대 말 경제위기의 부정적 영향을 받은 때문이며, 수출품 총액 증가율과의 차이가 줄어든 것은 90년대 후반 구리가격 상승으로 구리수출액이 가파르게 증가했기 때문이다. 한편, 수출품목을 천연자원, 천연자원 가공품, 제조업품으로 대별하여 수출총액 점유율을 비교해 보면, <표 3>과 같이 1989년과 1998년 사이 천연자원은 26.3%에서 30.5%로 증가했고, 천연자원 가공품은 66.3%에서 55.5%로 감소하였다. 한편 제조업제품의 수출액수는 전체 수출총액의 7.5%에서 14.0%로 거의 배가 되었

6) 폰세르파시온 정권시기의 경제지표 및 그의 설명에 관해서는 Ffrench-Davis(2002), Barrera, CEPAL(2003a, 2004a), Weyland(1997, 1999)를 참조할 것.

으나 천연자원과 그 가공품이 1998년에도 86%를 차지하고 있다는 것은 수출중심 경제성장 전략이 아직도 천연자원에 과도하게 의존하고 있음을 의미한다. 이처럼 제조업품목 등 비전통 수출품목들의 편입에 따른 수출품 구성 다양화가 높은 수출증가율에 기여했음은 분명하다. 그와 함께 수출시장 다양화도 한 몫을 하였다. 수출시장의 숫자에 있어 1987년 120개에서 1999년 174개로 크게 증가하였으며, 이는 다자간 무역자유화 협정, 중남미 국가들과의 지역경제 통합 및 미국, 한국 등과의 자유무역협정 등 적극적 시장개척 노력의 성과에 힘입은 바 크다고 하겠다.

<표 3> 수출품목유형별 수출액 점유율, 1989-1998.

수출품목	1989(%)	1998(%)
비가공 천연자원	26.3	30.5
천연자원 가공품	66.3	55.5
제조업 제품	7.5	14.0
전 체	100.0	100.0

* 자료: Ffrench-Davis(2002, 177).

이처럼 피노체트 정권에 이어 끈세르파시온 정권 하에서도 수출중심 경제성장 전략은 성공적으로 전개되었다. 또한 고정자본 투자율에 있어서도 피노체트 정권 시기 GDP의 18% 수준에 머물렀으나, 끈세르파시온 정권 시기에는 28%로 크게 증가하여 수출증가와 함께 적극적인 투자가 높은 경제성장률을 가능하게 한 것이다. 이러한 투자증대는 수출부문에만 집중된 것이 아니라 내수부문의 성장에도 일정 정도 기여한 것으로 나타난다. 피노체트 정권 시기와 비교하면 끈세르파시온 정권 시기에는 비수출부문 GDP 성장률이 연평균 5%를 넘고 있어 1% 수준에 불과하던 피노체트 시기에 비해 비수출 내수부문이 급격히 팽창한 것은 이러한 적극적인 설비투자의 도움을 받았음을 알 수 있다. 1998년 GDP의 32.2%까지 증가했던 설비투자액이 1999년과 2000년 26-27% 수준으로 하락한 것은 1998-99년 경기

침체 하에서 3.3%와 -0.5%의 낮은 GDP 성장률로 인하여 여유설비가 발생하여 추가투자의 필요성이 줄어들었기 때문이며, 따라서 이후에 투자부족에 따른 GDP 성장률 둔화가 발생하지는 않을 것이다.

III.3. 산업구조와 지역불균등발전

칠레의 경제성장 전략은 수출중심 전략이며 핵심 수출품목들이 구리 등 천연자원이라는 점에서 피노체트 정권 시기부터 추진되어온 수출중심 경제성장 전략에 의해 희생되는 것은 내수시장에 기반한 제조업이다. <표 4>에서 보듯이, 칠레의 GDP에서 광산업이 차지하는 비중은 1990년의 8.9%에서 2002년 8.2%로 조금 하락했으며, 제조업은 같은 기간 17.5%에서 16.0%로 감소하여 광산업에 비해 감축 속도가 조금 더 빠른 것으로 나타났다. 이러한 산업구조의 변화는 경제의 세계화와 정보화로 인하여 서비스산업 부문이 타 부문들에 비하여 급격하게 팽창함으로써 타 경제부문의 상대적 비중이 축소되는 전반적 추세를 반영하는 것이라 할 수 있다.

<표 4> 칠레의 광업과 제조업의 GDP 점유율(%), 1985-2002.

	1985	1990	1995	2000	2002
광업	10.5	8.9	7.8	8.1	8.2
제조업	17.5	17.5	16.2	16.3	16.0

* 1996가격 기준 (CEPAL 2004a, 186-187)

하지만 여타 중남미 국가들과 비교해보면 <표 5>처럼 GDP 대비 제조업 비중이 있어 칠레는 비슷한 경제발전 수준에 있는 브라질과 멕시코에 비해 작으며, 중남미 평균수준에도 미치지 못하고 있다. 멕시코에서는 제조업의 상대적 비중이 소폭이나마 확대되고 있는 반면, 중남미 국가들은 전체적으로 제조업의 상대적 위축을 경험하고 있는 가운데 칠레는 브라질에 비해서도 그 감소 속도가 빠르게 진행되고 있다는 점에서 아르헨티나와 유사하다. 아르헨티나와 함께 천

연자원에 의존한 경제성장 전략으로 제조업 발전에 정책적 우선권이 주어지지 않은 결과 경제발전 수준에 비해 제조업은 크게 낙후되어 있다.

<표 5> 칠레와 남미 국가들의 GDP 대비 제조업 비중

	1990	1995	2000	2002
칠레	18.6	18.0	16.2	15.9
브라질	21.6	21.2	19.8	19.9
멕시코	19.4	19.1	21.2	20.2
아르헨	18.2	17.2	15.9	15.4
중남미평균	19.6	18.9	18.5	18.1

* 1995년 달러 가치 기준. (CEPAL 2004a, 79)

전체 취업인구의 산업별 분포로 산업구조를 보면, <표 6>처럼 1990년 1월부터 2003년 1월 사이 13년 동안 상업, 재정서비스 산업, 사회서비스 산업은 각각 39%, 114%와 31%로 증가하여 서비스산업이 급격하게 팽창하는 형태로 산업구조가 변화하고 있음을 보여 준다. 반면, 제조업 고용인구는 3% 증가했으나 전체 취업인구 증가율 23%에 크게 미치지 못함으로써 전체 취업인구 내 비중은 17%에서 14%로 감소하고 있어, 서비스산업이 팽창하는 반면 제조업은 정체하고 있음을 보여 주고 있다.

칠레가 추진하고 있는 경제발전 전략은 국가 규모가 작고 세계시장의 진입이 늦은 반면 천연자원이 풍부한 국가들이 초기에는 원재료만을 수출하지만 점차 이들을 가공하여 수출하는 전략으로 옮겨가는 “노르딕 모델(Nordic Model)”이라 부른다(Weyland 1999, 75-79). 천연자원에 의존한 경제성장 전략은 선진자본주의 중심 세계교역체계 내에서 교역조건 악화에 노출되어 있다는 점 외에도 천연자원의 지리적 분포에 따라 경제성장이 지역간 불균등 발전 문제를 수반할 가능성이 높다는 문제를 안고 있다.

<표 6> 전국 및 주요지역 산업별 고용인구 1990.1-2003.1.

	전체	농수산	광업	제조업	전기 가스, 물	건설	상업	교통통신	재정 서비스	사회 서비스
<전국>										
증가율90-03.1	1.23	0.87	0.64	1.03	1.36	1.51	1.39	1.41	2.14	1.31
90.1산업구조	1.00	0.20	0.02	0.17	0.01	0.07	0.17	0.07	0.04	0.25
03.1산업구조	1.00	0.14	0.01	0.14	0.01	0.08	0.19	0.08	0.08	0.27
<V지역>										
증가율90-03.1	1.15	0.82	0.90	0.92	0.91	1.92	0.99	1.39	2.39	1.18
90.1산업구조	1.00	0.18	0.01	0.12	0.01	0.06	0.21	0.09	0.04	0.28
03.1산업구조	1.00	0.13	0.01	0.10	0.00	0.11	0.18	0.11	0.08	0.29
<VIII지역>										
증가율90-03	1.17	0.76	0.21	1.13	4.46	1.43	1.20	1.40	2.15	1.47
90.1산업구조	1.00	0.25	0.03	0.17	0.00	0.06	0.16	0.07	0.02	0.23
03.1산업구조	1.00	0.17	0.01	0.17	0.01	0.08	0.16	0.08	0.05	0.29
<X지역>										
증가율90-03.1	1.26	0.87	0.41	1.43	1.64	1.59	1.53	1.62	3.09	1.48
90.1산업구조	1.00	0.41	0.00	0.13	0.00	0.04	0.11	0.06	0.02	0.23
03.1산업구조	1.00	0.29	0.00	0.14	0.00	0.06	0.14	0.07	0.04	0.26
<수도권>										
증가율90-03(1월)	1.26	0.75	0.76	0.94	1.07	1.27	1.55	1.43	1.89	1.23
90.1산업구조	1.00	0.06	0.01	0.23	0.01	0.08	0.19	0.07	0.07	0.30
03.1산업구조	1.00	0.03	0.00	0.17	0.00	0.08	0.23	0.08	0.11	0.29

* 자료: INE(2004a)에서 필자 산정.

칠레 전체를 13개 지역으로 나눈 가운데 상대적으로 인구가 큰 V(Valparaíso), VIII(Bibío), X(Aisén), 수도권(Santiago 중심) 등 네 지역을 뽑아보면, <표 6>과 같이 1990년과 2003년 사이 각 지역의 산업구조는 큰 변화를 겪지 않았음을 알 수 있다. 상업, 교통통신, 재정서비스, 사회서비스 등 서비스 산업은 그 상대적 규모에 있어 지역간 편차가 별로 없으며, 모든 지역에서 급격하게 팽창하고 있다. 농수산업의 경우 전국적으로 평균 13% 감축되었으며, 각 지역의 감축률은

13-25%로서 큰 차이가 없다. 제조업 또한 상대적으로 제조업의 규모가 작은 V지역과 X지역의 경우 1990년과 2003년 사이 각각 12%에서 10%로, 13%에서 14%로 소폭의 변화를 보였고, 제조업의 규모가 상대적으로 큰 VIII지역과 수도권지역의 경우, VIII지역은 같은 기간 17%에서 정체되고 있으며 수도권지역은 23%에서 17%로 감축하였으나 VIII지역과 수도권지역 모두 평균 이상의 높은 제조업 비중을 보이고 있다. 이처럼 끈세르파시온 정권의 13년 동안 높은 설비투자율과 수출증가율에 기초하여 높은 GDP 성장률을 기록하고 있어 역동적인 모습을 보이고 있지만, 지역별 산업구조는 큰 변화를 겪지 않고 있다. 이러한 지역별 산업구조의 정체 현상은 물질적 자원과 양질의 인프라가 집중된 수도권 지역이나 천연자원이 풍부한 지역과 수도권에서 멀리 떨어져 있으며 천연자원도 보유하지 못한 지역 사이의 불균등 발전 현상을 교정하지 못하고 재생산하는 것이다.

IV. 민주 정권의 사회정책과 효과

경제정책 부문에서 피노체트 정권과 끈세르파시온 정권 사이의 연속성이 강하다면, 사회정책 부문은 끈세르파시온 정권의 차별성이 두드러지게 나타난다. 이는 빈곤층 확대와 불평등 심화 등 심각해지는 사회문제들을 해소하기 위한 “형평 속의 성장” 정책의 형평성에 대한 강조에서 나타나는 것이다.

IV.1. 민주 정권의 사회정책

끈세르파시온 진영은 CUT(Central Unitaria de Trabajadores), CPC(Confederación de la Producción)와 함께 대선에서 승리한 다음 1990년 1월 잠정적 합의를 이루어내고, 뒤이어 3월 아일윈이 대통령에 취임한 이후 한 달 후에 잠정적 합의에 기초한 노사정 협약을 체결했다. 그 합의에서 사유재산제와 사기업 중심 경제 운영 원칙을 자

본측에 보장하는 대신 조세개혁과 사회적 지출, 노동법개정, 최저임금과 연금액 인상 등에 대한 자본측의 동의를 받아낸 것이며, 이러한 합의에 기초하여 폰세르따시온 정권이 사회적 형평을 고려한 사회정책을 추진하였다. 대표적인 정책적 시도들은 조세제도 개혁, 정부의 사회적 지출 증대, 노동법 개정이었는데, 아일윈 정부부터 시작하여 조세제도 개혁과 사회적 지출증대에서는 상당한 성과를 보았으나, 노동법 개정에서는 큰 진전을 보지 못했다.⁷⁾

조세제도 개혁: 아일윈 정부는 누진적 직접세를 강화하고, 농업·광산업 부문에 대한 세제특혜를 폐지하는 한편 부가가치세율도 인상하였다. 이러한 세제개혁으로 정부의 조세수입이 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 직접세가 전체 정부수입에서 차지하는 비중도 18.3%에서 24.1%로 급격하게 증가하면서 누진세율의 적용으로 소득재분배 효과도 가져왔다. 이후 괄목할만한 경제성장으로 정부수입이 크게 늘어나서 세율도 점진적으로 하향 조정했으나 높은 경제성장률이 지속되어 정부의 조세수입은 감소하지 않았다.

정부의 사회지출 증대: 조세제도 개혁에 따른 탈세 감소와 세율 인상, 그리고 높은 경제성장률로 정부의 조세수입이 크게 증대되어 사회부문에 지출할 수 있는 재원이 충분히 확보되었다. 정부의 1인당 사회적 지출은 1970년을 100으로 하면 피노체트 정권 하에서 지속적으로 하락하여 1989-90년에는 83.7%와 81.6%로 하락하여 최저치를 기록하였으나 폰세르따시온 정권 하에서 꾸준히 증가하여 1993년 102.9로 1970년 수준을 넘어섰고 2000년에는 151.0에 달하였다 (Ffrench-Davis 2002, 189). 폰세르따시온 정권이 특히 중점을 둔 부분은 교육부문과 보건의료에 대한 투자였다. <표 7>과 같이 1990/1년에서 2000/1년 사이 정부의 사회적 지출 총액은 GDP의 11.7%에서 16.0%로 크게 증가했다. 교육부문과 보건의료 부문의 지출은 거의 배가 되었으며, 특히 도시빈민지역과 농촌지역에 대한 지출이 상대적으로 크게 증가했다. 같은 기간 브라질 정부의 사회지출 총액이

7) 폰세르따시온 정권의 사회정책에 관해서는 Escobar(1999), Silva(2002), Weyland(1997, 1999), Ffrench-Davis(2002), Frank(2002), Barrett(2001) 등을 참조할 것.

정체되었다는 점을 고려하면 칠레의 사회지출 증액은 유의미하게 전개되었으며, 교육부문과 보건의료부문 정부지출이 1990/91년에는 중남미 평균수준에 크게 미치지 못하였으나 2000/1년에는 크게 만회되었다.

<표 7> 1인당 GDP 대비 정부의 사회적 지출, 1990/1-2000/1.

	1990/1	1996/7	2000/1
사회적 지출	11.7(18.1/10.1)	13.0(17.3/12.1)	16.0(18.8/13.8)
교육부문	2.4(3.7/2.9)	3.1(3.2/3.6)	4.1(3.8/4.2)
보건의료	1.8(3.8/2.6)	2.3(2.3/2.7)	2.8(3.0/3.1)
사회보장	6.4(9.2/3.5)	6.1(11.0/4.6)	7.4(11.8/5.1)
주거, 기타	1.2(1.6/1.1)	1.6(0.2/1.2)	1.7(1.7/1.4)

* 1997달러 기준; ()속은 브라질/중남미 평균치.

* 자료: CEPAL(2004b).

노동법개정: 폰세르따시온 정권은 조세제도 개혁과 사회적 지출 증대에서는 성공적으로 추진했지만 노동법 개정 시도는 큰 성과를 내지 못했다. 아일윈 취임 직후 체결된 노사정 협약에 기초하여 피노체트 시기 도입된 국가의 노동조합 통제장치들을 해소하며 노동기본권을 보장하는 방향으로 노동관계법들을 개정하기 위해 노사정 협의를 전개했으나 노사합의 도출에 실패하여 정부가 자체적으로 노동법 개정안을 의회에 제출하여 통과시켰다. 개정된 노동법은 노동자 해고에 대해 서면으로 국가에 정당화할 것을 요구하고, 실업수당은 근속기간 1년 당 1개월분 임금으로 하되 지급되는 기간을 5개월에서 11개월로 연장하는 등 일정한 진전이 있었다. 하지만 CUT 요구수준에는 크게 미치지 못했고 뒤이은 노동법 개정시도들은 별다른 성과를 내지 못하고 노동법규들의 부분적 보완 수준에 그쳤다. CUT의 강력한 저항에도 불구하고 칠레 노동법은 여전히 기업주가 노동조합과 체결하는 단체협약(contrato) 외에 일군의 노동자들을 대상으로 노사합의서(convenio)를 체결할 수 있도록 허용하고 있고, 초기업 수준

의 단체교섭을 어렵게 하고, 파업기간 중 대체노동자들을 채용할 수 있으며, 단체교섭의 범위를 임금과 노동조건 등에 제한하고 있다.

IV.2. 노동시장: 고용과 임금

취업인구를 보면 <표 8>과 같이 1989년에서 2003년 사이 민주정권 14년 기간동안 총 27.1% 증가하여 연평균 1.94%를 보이고 있으며, 같은 기간동안 실업률은 연평균 8.1% 수준으로서 피노체트정권 시기 보다 낮아졌다. 민주화 이후 높은 경제성장률에 따른 꾸준한 일자리 창출로 실업률은 꾸준히 낮아져서 1996-97년 5.4-5.3% 수준까지 떨어졌으나, 1998-99년 경제위기의 영향으로 1998년 1.0%, 취업인구 변동율은 1999년과 2000년 각각 -0.5%와 -0.4%로 일자리가 감소했고, 그 결과 실업률은 각각 8.9%와 8.3%로 민주화 이후 최고치를 기록하였다. 1998-99년 경제위기 이후 실업률은 조금 낮아지기는 했으나 여전히 8% 내외 수준에서 부침하고 있다는 점에서 1990년대 전반부에 비해 고용상황은 악화되었다.⁸⁾

민주정권 기간을 경제위기 전후 시기로 나뉘보면, 1989년에서 1998년까지 취업인구 증가율은 연 평균 2.41%로서 같은 기간 연 평균 경제활동인구 증가율 2.41%과 같은 수준을 유지했다. 한편, 1998년에서 2003년까지 연평균 취업인구 증가율은 연평균 0.89%로서 경제위기 이전 시기에 비해 크게 낮아졌고, 연평균 경제활동인구 증가율 0.95%에 미치지 못함으로써 실업률 증가를 가져온 것이다. 하지만 경제활동인구 증가율이 인구증가율과 비례한다는 점에서 경제위기 이후 급격하게 경제활동인구 증가율이 하락했다는 것은 경제위기 어려운 경제여건 속에서 취업을 포기하고 관망하는 실망실업자들이 크게 증가했음을 의미한다. 따라서 이러한 실망실업자들까지 실업자에 포함시킨다면 경제가 회복된 현 시점에서 실업률은 10%를 상회하

8) 실업과 비공식부문을 중심으로 한 노동시장 분석에 대해서는 INE(2004b), BCC(2004), Escobar(1999), Amuedo-Dorantes(2004), Portes & Hoffman(2003), Barrett(2001), Albuquerque(2002), Ffrench-Davis(2002)를 참조할 것.

고 있는 것이다.

<표 8> 고용과 실업, 1986-98.

year	경활인구(천)	증가율(%)	취업자(천)	증가율(%)	실업자(천)	실업률(%)
1986	4312.0	6.3	3862.9	9.2	449.2	10.4
1987	4425.3	2.6	4001.3	3.6	424.0	9.6
1988	4656.3	5.2	4285.4	7.1	370.8	8.0
1989	4805.3	3.2	4463.4	4.2	341.9	7.1
1990	4888.6	1.7	4525.5	1.4	363.1	7.4
1991	4983.9	1.9	4630.7	2.3	353.2	7.1
1992	5199.8	4.3	4877.4	5.3	322.4	6.2
1993	5459.0	5.0	5109.3	4.8	349.7	6.4
1994	5553.8	1.7	5122.8	0.3	431.1	7.8
1995	5538.2	-0.3	5174.4	1.0	363.8	6.6
1996	5600.7	1.1	5298.7	2.4	302.0	5.4
1997	5683.8	1.5	5380.2	1.5	303.6	5.3
1998	5851.5	3.0	5432.4	1.0	419.2	7.2
1999	5933.6	1.4	5404.5	-0.5	529.1	8.9
2000	5870.9	-1.1	5381.5	-0.4	489.4	8.3
2001	5948.8	1.3	5479.4	1.8	469.4	7.9
2002	6000.0	0.9	5531.3	0.9	468.7	7.8
2003	6128.2	2.1	5675.1	2.6	453.1	7.4
2004.3						8.1
2004.4						8.7
1989-03	27.5% (1.96%)		27.1% (1.94%)			
1989-98	21.8% (2.42%)		21.7% (2.41%)			
1998-03	4.73% (0.95%)		4.47% (0.89%)			

* 각종 통계는 12월말 기준, 괄호 안 수치는 연평균 증가율;

* 자료: INE(2004b)와 Barrett(2001, 574)에서 필자 산정.

취업자들 가운데 취업계약 없이 근로하고 있는 비공식부문 노동자들의 규모는 정확히 파악하기 어렵다. Amuedo-Dorantes(2004)는 1990년 남성이상의 10.02%와 여성가상의 12.04%가 비공식부문 노동자로 일하고 있으나 2000년에는 비공식부문이 확대되어 그 비율이 각각 18.01%와 26.09%로 증가했다고 보고하고 있다. 하지만 Portes & Hoffman(2003)에 따르면, 비공식부문 노동계급의 규모가 1990년 37.0%였으나 민주정권 하에서 크게 감소하여 1998년 현재 30.8%로 낮아졌다고 한다. Amuedo-Dorantes에 비해 Portes & Hoffman의 비공식부문 규모가 상대적으로 크지만, Portes & Hoffman 통계 역시 비공식부문 영세자영업자들을 포함하고 있지 않고, 비공식부문이 사업자 등록이나 과세대상으로 등록되어 있지 않아서 그 전모를 파악하기 어렵다는 점에서 과소추정될 수밖에 없다는 점에서 실제 칠레의 비공식부문의 규모는 30%를 훨씬 상회한다고 볼 수 있다. 한편, 비공식부문 규모 변화와 관련해서 두 연구는 증가와 감소로 상반된 결과를 보고하고 있어 변화추세를 가늠하는 것은 쉽지 않다.

아무튼 30%가 훨씬 넘는 비공식부문 취업자들은 공식부문 취업자들에 비해 열악한 임금과 노동조건에서 일하고 있다. 공식부문 취업자들은 임금의 10%를 퇴직연금으로 적립하도록 되어 있어 95%가 연금수령 대상인 반면 비공식부문 취업자들 가운데 연금수령 대상자는 22%에 불과하고, 공식부문 노동자들은 임금의 1.5%를 고용주가 추가로 부담하여 재해보상을 받는 반면 비공식부문 노동자들은 제외되며, 해고 시에도 공식부문 노동자들은 해고 30일 전 사전통지를 받고 근속년수 1년당 1개월분 임금을 해고수당으로 받는 데 비해 비공식부문 노동자들은 그러한 노동법규에 따른 혜택도 받지 못하며, 비공식부문 노동자들은 근속 기록이 없어 근무경력을 인정받지 못해 취업하는 데도 공식부문 노동자들에 비해 더 큰 어려움을 겪는다. 또한 비공식부문 노동자들은 직업상으로는 저숙련-비숙련 저임금 직종에 집중적으로 분포되어 있으며, 산업상으로는 생산성과 임금수준이 낮은 농업과 서비스산업에 집중되어 있고, 임금, 노동시간 및 기타 고용조건 등에서 교섭력이 약하여, 임금이 있어서도 정규직 임금의 52%에 불과하며 노동조건 전반에서 공식부문 노동자들에 비해

월등히 열악한 조건에 처해 있다.

전체 피고용자 임금수준 변화를 보면, <표 9>와 같이 민주정권 하에서 크게 상승했으며, 정부의 적극적 노력이 큰 효과를 봤음을 알 수 있다. 평균임금 수준은 피노체트 정권 하에서 하락하여 1989년 임금수준은 1970년 수준의 90% 수준에 불과했으나, 민주화 이후 지속적으로 상승하여 2000년에는 1989년에 비해 47%나 높아졌다. 이러한 평균임금 수준 상승은 먼저 최저임금 관련 법규를 정비하고 노사정 합의로 최저임금 인상률을 설정하도록 하는 등 정부가 적극적으로 개입한 결과이다. 이는 최저임금 수준이 1989년에서 2000년 사이 86%나 상승했으며 최저임금 인상률이 평균임금 인상률보다 더 가파르게 상승했다는 것을 보면 최저임금의 급격한 인상이 평균임금 수준 인상을 견인했다고 할 수 있다. 또한 정부의 1인당 사회부문의 지출액이 피노체트 정권 하에서 크게 하락하여 1989년에 1970년 수준의 84% 수준까지 내려갔으나 민주 정권 하에서 지속적으로 증가하여 1989년과 2000년 사이 80%나 증가했다. 이처럼 민주 정권 하에서 정부의 적극적 사회지출로 평균임금 인상률 이상으로 시민들의 물질적 삶의 조건이 개선되었다.

IV.3. 빈곤층 감소와 지역간 빈부격차

빈곤층을 최저생계비 미만의 절대빈곤층과 최저생계비를 넘어서지만 최저생계비의 200%를 넘지 못하는 도시가구나 최저생계비의 175%를 넘지 못하는 농촌가구를 상대빈곤층으로 분류하여 연도별 분포 변화를 보면 <표 10>과 같다. 총빈곤층은 1987년 전체 가구의 39.4%에서 2000년 16.6%로 절반 이하로 감소했으며, 같은 기간 상대빈곤층이 25.1%에서 12.0%로 절반 정도로 감소한 반면 절대빈곤층은 14.3%에서 4.6%로 3배 이하로 감소하여, 빈곤층 감소가 주로 절대빈곤층의 생활수준 상승의 결과였음을 알 수 있다. 이처럼 절대빈곤층이 감소할 수 있었던 것은 정부의 최저임금 인상 정책이 주로 최저임금 수준 정도를 받는 빈곤층에 큰 영향을 주었으며, 정부가

교육 및 보건 등 사회부문에 대한 지출을 크게 증가시켰으며 특히 도시빈민지역과 농촌지역에 집중함으로써 절대빈곤층 문제를 해결하는 데 큰 성과를 가져올 수 있었다.⁹⁾

<표 9> 임금 및 사회보장지출 변화, 1970-2000(기준 년도 1970년).

	평균임금	최저임금	1인당정부 사회지출	실질임금지수 (1970=100)	실질임금지수 (1993.4=100)	실질임금 성장률(%)
1970	100.0	100.0	100.0	100.0		
1980	89.0	130.0	90.1			
1981	96.8	135.7	97.5			
1985	83.2	86.1	90.5			
1986	84.6	82.1	86.9	83.8		1.9
1987	84.3	77.1	84.7	83.6		-0.2
1988	89.8	82.3	86.0	89.1		6.5
1989	91.6	91.8	83.7	90.8		1.9
1990	93.3	98.0	81.6	92.4		1.8
1991	97.8	107.2	87.8	96.9		4.8
1992	102.2	112.2	95.4	101.3		4.6
1993	105.9	117.7	102.9		105.1	
1994	110.7	122.1	107.4		110.6	5.2
1995	118.3	127.5	113.9		116.3	5.1
1996	123.2	133.0	123.2		119.4	2.7
1997	126.1	137.8	128.1		120.9	1.3
1998	129.5	146.2	135.7		124.5	2.9
1999	132.6	159.6	144.3		127.4	2.3
2000	134.4	170.4	151.0		128.3	0.7
2001					131.6	2.6
2002					133.1	1.1
2003					136.1	2.3
2004.5					135.6	

* 자료: BCC(2004), Ffrench-Davis(2002, 189).

9) 빈곤층 감축 추세와 지역별 편차와 관련해서는 MIDEPLAN(2004), Wormald(2002), DT(1999b), Weyland(1997, 1999)을 참조할 것.

<표 10> 전국 및 지역별 빈곤층 비율.

	빈곤수준	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	1990/2000 증감율
I	총빈곤층	36.1	24.2	23.0	18.8	18.9	12.8	16.7	-30.1
II	총빈곤층	34.1	27.3	27.2	20.0	13.5	12.1	11.6	-57.5
III	총빈곤층	34.8	28.2	24.6	27.0	21.9	22.4	19.0	-32.6
IV	총빈곤층	44.2	39.7	32.3	26.7	25.3	20.1	20.2	-49.1
V	총빈곤층	35.9	36.2	29.2	21.5	18.7	15.7	15.3	-57.7
VI	총빈곤층	40.7	36.0	26.7	27.5	23.7	19.4	17.1	-52.5
VII	총빈곤층	41.6	37.2	33.7	35.0	28.5	25.1	20.9	-43.8
VIII	총빈곤층	51.9	43.2	38.8	33.6	29.2	27.1	22.0	-49.1
IX	총빈곤층	51.3	37.8	34.4	28.0	30.6	27.6	26.6	-29.6
X	총빈곤층	47.5	34.6	29.4	26.8	27.0	24.2	20.5	-40.8
XI	총빈곤층	23.1	25.5	25.3	24.1	18.3	12.2	12.1	-52.5
XII	총빈곤층	21.4	23.8	20.0	12.6	11.1	8.7	8.3	-65.1
수도권	총빈곤층	33.8	28.5	22.1	16.9	12.4	12.4	12.7	-55.4
전국	절대빈곤층	14.3	10.6	7.2	6.2	4.9	4.6	4.6	
	상대빈곤층	25.1	22.7	20.5	17.0	14.8	13.1	12.0	
	총빈곤층	39.4	33.3	27.7	23.2	19.7	17.8	16.6	-50.2
	총빈곤층 증감률		-155	-168	-162	-151	-9.6	-6.7	

* 자료: MIDEPLAN(2004)에서 필자 산정.

총빈곤층 감소 속도를 2년 단위로 보면, 1990년 아일윈 취임 이후 첫 2년 동안은 16.8의 감소를 보였고, 이후에도 2년 단위로 16.2%와 15.1%로 큰 폭으로 감소했으나, 1996년 이후 감소율은 9.6%와 6.7%로 점차 감소율이 작아지고 있다. 이는 빈곤층 감소현상이 끈세르타시온 정권 등장 직후인 90년대 초반에 집중되어 있어 아일윈 정부가 도입한 적극적 사회정책이 큰 효과를 봤다는 점¹⁰⁾ 그리고 빈곤층 감소율이 크게 둔화되고 있는 것은 기존의 복지정책으로는 더 이상 빈

10) Weyland(1999, 81-85)는 1990년대 빈곤층 감소 효과 가운데 60%는 경제성장에 의해 설명되며, 끈세르타시온 정권의 적극적 사회정책에 의해 설명되는 부분은 40%에 불과하다고 분석한다. 이러한 분석의 간접적 증거로 1990-96년 기간 동안 경제성장률 1% 증가에 따른 빈곤층 감소효과는 비슷하게 높은 경제성장률을 기록한 1987-90년 경제성장기의 빈곤층 감소효과에 비해 50% 정도 크다는 것이다.

곤층을 크게 줄이는 데 한계가 있음을 보여 주는 것이다.

1990년에서 2000년 사이 전국 수준의 총빈곤층 감소율은 50.2로서 총빈곤층이 절반으로 줄어들었다. 한편 지역별 총빈곤층 감소율은 30%에서 65%로 편차를 보이고 있지만 지역간 빈곤층 분포 양상은 큰 차이가 없다. 부가 집중된 최부유지역 3개 지역을 보면 XI과 XII 두 지역은 10년 동안 최부유지역 지위를 유지하고 있으며, 2000년에 최부유지역에 진입한 II지역의 경우 1990년에도 4번째로 부유한 지역이었으며, 2000년에 최부유지역에서 탈락한 I지역의 경우 6번째 부유지역으로 이동했을 뿐이며, 이는 광산업의 상대적 침체에 따른 것이다. 상대적으로 빈곤층 분포율이 높은 7개 지역과 상대적으로 빈곤층 분포율이 낮은 6개 지역으로 나누어 보면, IV, VI, VII, VIII, IX, X 등 6개 지역은 1990년과 2000년 모두 상대적 빈곤지역에 속하고 있으며, I, II, XI, XII, 수도권 등 5개 지역은 1990년과 2000년 모두 상대적 부유지역에 속하고 있다. 10년 사이에 빈곤-부유지역의 소속이 바뀐 지역은 III과 V 두 지역에 불과하며, III지역의 경우 5번째 부유한 지역에서 8번째 부유한 지역으로 상대적 빈곤화가 진행되었고, V지역의 경우 9번째 부유한 지역에서 5번째 부유한 지역으로 상대적 부유화가 진행되었다. 하지만 III지역의 경우 총빈곤층의 규모가 28.2%에서 19.0%로 줄었고, V지역의 경우 36.2%에서 15.3%로 줄었으며, 두 경우 모두 1990년 전국수준 총빈곤층 비율 33.3%와 2000년 16.6%에서 크게 벗어나지 않는 중위권 그룹으로서 빈곤-부유지역 소속 변화는 큰 의미가 없다.

이처럼 전국적으로 빈곤층이 크게 감소했지만 지역간 빈부격차 유형과 정도가 그대로 유지되고 있는 것은 <표 6>에서 본 바와 같이 서비스산업 팽창이라는 산업구조변화 추세는 모든 지역에서 비슷한 속도로 전개되고 있고 산업구조가 별로 변화하지 않았다는 점, 수출 중심 경제성장 전략에서 천연자원과 그 단순한 가공품들이 핵심 수출품목을 구성하고 있으며 이러한 천연자원의 지리적 분포는 변화하기 어렵다는 점 등에 기인하고 있다. 산업별 평균임금을 비교해 보면, 1998년 기준으로 광산업의 임금수준이 가장 높은 반면, 상대적으로 임금수준이 낮은 건설업, 농수산업, 사회·개인 서비스업, 유통업

은 각각 광산업의 35.5%, 35.6%, 38.4%, 39.4%로 광산업의 1/3에 불과하며 이 네 개 산업에 총 취업인구의 62.4%가 집중되어 있다 (Wormald 2002, 104-110). 이처럼 저임금 산업인구가 전체 취업인구의 절대다수를 차지하는 한편 산업별 임금격차가 매우 크기 때문에 산업별 임금격차는 지역별 소득수준 격차에 반영되어 지역별 산업구조의 변화가 없는 한 지역별 빈부격차는 시정되기 어려운 것이다.

IV.4. 소득불평등 개선과 악화

가구소득 기준으로 소득층위별 가구소득 점유율 변화를 보면, <표 11> A 패넬과 같이 최저소득층위 20%는 1987년 3.8%에서 1990년 4.1%으로 증가하고 1992년에는 4.3%로 최고점에 도달한 다음 1994년 이후 크게 감소하여 3.7-3.8% 수준에서 정체하고 있어, 1990년 수준에 미치지 못하는 1987년 수준에 머물고 있다. 한편, 최고소득층위 20%는 1987년 58.0%에서 1990년 57.4%, 1992년에는 56.7%로 최저점에 도달한 다음 지속적으로 증가하여 2000년에는 57.5%에 달하여 1990년 수준을 회복하였다. 이처럼 소득불평등은 아일윈 정부 하에서 크게 개선되었다가 프레이 정부 출범 전후부터 시작하여 다시 악화되고 있다.¹¹⁾

<표 11> 소득층위별 가구소득점유율 변화, 1987-2000 (%).
A> 사회부조 불포함:

소득층위	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
I	3.8	4.1	4.3	4.1	3.8	3.7	3.8
II	7.6	8.1	8.3	8.1	8.0	8.0	8.1
III	11.5	12.3	12.2	11.9	11.8	11.7	12.2
IV	19.1	18.1	18.5	18.6	19.2	19.2	18.5
V	58.0	57.4	56.7	57.3	57.2	57.4	57.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득배율(V/I)	15.26	14.00	13.19	13.98	15.05	15.51	15.13

11) 소득불평등 변화 추세와 노동시장 유연성에 의한 제약에 대한 분석과 관련해서는 DT(1999a, 2004), MIDEPLAN(2004), Albuquerque(2002), Echeverría(2004), Espinosa(2001), Antonio & Cumsille(2002), Guillermo(2002), Martínez y otros(2002)을 참조할 것.

B> 사회부조 포함.

소득층위	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000
I	4.3	4.4	4.6	4.5	4.2	4.1	4.2
II	7.9	8.2	8.5	8.5	8.2	8.2	8.3
III	11.6	12.3	12.2	12.3	11.9	11.7	12.2
IV	19.0	18.2	18.4	19.2	19.1	19.1	18.4
V	57.2	56.9	56.3	55.5	56.6	56.9	56.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
소득배율(V/D)	13.30	12.93	12.24	12.33	13.48	13.88	13.55

* 자료: MIDEPLAN(2004)에서 필자 산정.

이처럼 폰세르타시온 정권 하에서 소득불평등 정도가 조금 완화되었다가 다시 악화되어 출범 초기 수준으로 환원되었음은 소득층위별 가구당 소득 수준을 보면 잘 나타난다. 가구당 소득규모를 2000년 11월 폐소 가치를 기준으로 환산하면, <표 12>처럼 전체 가구의 소득수준은 1990년과 2000년 사이 45.3% 증가하였고, 같은 기간 최고 소득층위는 평균 소득증가율 수준인 45.5% 증가율을 보였으며, 중간 소득층위들은 전반적으로 평균 소득증가율 수준을 상회하는 증가율을 보인 반면, 최저소득층위는 31.8% 증가율을 보여 평균 소득증가율에 크게 미치지 못했다. 이와 같은 소득수준 변화는 중간소득층위들의 평균 이상의 소득증가율로 지니계수 등의 개선에는 긍정적인 영향을 미칠 수 있지만, 최저소득층위의 상대적 빈곤의 심화는 소득불평등 상황이 도리어 악화되었음을 의미한다.

정부의 사회지출에 따른 소득재분배 효과를 고려하면, <표 11> B 패널에서 보듯이 최저소득층위의 소득점유율은 1990년의 경우 4.1%에서 4.4%로, 2000년의 경우 3.8%에서 4.2%로 0.3-0.4% 정도의 이전 소득 효과를 가져다 준다. 한편 사회지출은 중간소득층위들의 소득점유율에는 별다른 변화를 주지 않지만 최고소득층위의 경우 1990년 57.4%에서 56.9%로, 2000년 57.5%에서 56.9%로 0.5-0.6% 정도의 소득점유율 감소효과를 준다.

<표 12> 소득층위별 가구당 소득 변천, 1987-2000(2000.11 폐소 기준).

소득층위	1987	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2000 /1990
I	56,142	70,530	84,093	84,975	90,972	92,416	92,963	1.318
II	113,036	137,581	161,364	168,156	189,131	200,287	200,855	1.460
III	170,624	208,985	236,626	246,771	278,280	293,066	302,695	1.448
IV	282,050	308,768	358,930	386,560	454,151	482,065	455,052	1.474
V	859,354	976,522	1,099,845	1,188,913	1,350,392	1,436,939	1,420,648	1.455
전체	296,346	340,487	388,186	415,099	472,606	500,965	494,576	1.453

* 자료: MIDEPLAN(2004)에서 필자 산정.

최고소득층위와 최저소득층위의 소득배율은 사회지출에 따른 이전소득 효과를 고려하지 않을 경우, 1990년 14.00배에서 1992년 13.19배로 축소되었다가 1994년 이후 크게 확대되어 2000년에는 15.13배로 1990년 수준보다 소득분포가 더 악화되어 1987년 수준으로 회귀하는 현상을 보인다. 사회지출 효과를 고려할 경우에도 소득불평등 정도가 1992년 완화된 모습을 보인 다음 1994년 이후 크게 악화되고 있는 추세가 분명하게 나타난다. 하지만, 사회지출 효과로 1990년 소득배율이 14.00배에서 12.93배로 축소되고, 2000년 소득배율은 15.13배에서 13.55배로 축소되어, 정부의 적극적 사회지출이 소득재분배를 통한 불평등 완화 효과가 있음을 확인시켜 준다.

결국 정부의 최저임금 인상과 적극적 사회지출 정책으로 인하여 끈세르따시온 정권 초기인 아일윈 정부 시기에는 소득불평등 상황이 크게 개선되는 효과를 보였으나, 90년대 중반부터 소득불평등 상황이 다시 악화되어 끈세르따시온 정권 출범 초기로 환원되었다. 이처럼 소득불평등 개선이 어려운 것은 신자유주의 경제모델 하에서 노동 유연화가 전개되는 추세 속에서 정부의 복지정책은 명백한 한계를 지니고 있다. 비공식부문은 여전히 전체 취업인구의 30% 이상을 유지하고 있고, 단체협약에 의해 보호되는 취업인구는 1992년 10% 정도를 기록한 다음 꾸준히 하락하고 있어 90% 이상의 노동자들이 단체협약의 보호를 받지 못하고 있어 노동기본권 보호가 어렵다(DT

1999a, 16-17; 2004, II장). 상대적으로 노동기본권 복원의 의지가 높은 사회당(PS) 대통령 라고스(Ricardo Lagos, 2000-) 정부 하에서도 노동의 유연화는 급격하게 진전되고 있다. 해고 사유를 보면 2002년 현재 노동자들의 자발적 사직과 노동자 귀책사유로 인한 해고를 합해도 33.7%에 불과하여 전체 해고노동자들의 2/3 정도가 비자발적 해고에 해당하며, “경영상의 이유(necesidades de la empresa)”로 인한 정리해고는 1998년 14.7%에 비해 2002년 21.1%로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다(DT 2003, 18-20). 또한 비정규직에 대한 정확한 통계치는 없지만 임시직 노동자들(trabajadores temporales)을 고용한 기업의 비율이 1998년 25.8%에서 2002년에는 31.6%로 증가하고 있어(DT 2003, 30-32) 비정규직 규모가 전반적으로 증가하는 추세임을 알 수 있다. 전체 취업자의 실질 실업률이 10%를 훨씬 상회하는 노동시장 상황에서 급격하게 진행되는 노동의 유연화는 고용불안정성을 높이고 노동조건 개선을 어렵게 하는 동시에 소득분배와 삶의 질에 있어 하층 소득집단들과 상층 소득집단들 사이의 양극화를 심화시키는 것이며, 라고스 정부 하에서도 더욱 악화되고 있다는 점에서 향후에도 개선될 전망이 별로 없음을 의미한다.

V. 맺음말

칠레의 민주정권은 선행하는 피노체트 군사정권과 경제·사회정책에서 분명히 차별성을 보여 주었지만, 연속성 또한 지니고 있었다. 꾀세르파시온 정권이 표방한 “형평 속의 성장”이라는 구호에서 보듯이, 경제성장을 위해서는 신자유주의 경제정책과 수출중심 경제성장 전략을 계승하는 한편, 피노체트 정권 하에서 악화된 사회문제들, 특히 신자유주의 경제정책에서 파생되는 사회적 불평등 심화 등 사회문제들을 해결하기 위한 적극적 사회정책을 취했다는 점에서 피노체트 정권과는 다른 차별성을 보여주었다.

V.1. 민주정권의 성과와 한계

콘세르타시온 정권이 신자유주의 경제정책을 수행한 민주 정권의 “성공신화”로 평가되는 것은 과도하다는 것이 확인되었다. 콘세르타시온 정권은 성과와 함께 한계 또한 분명히 노출하였고, 이러한 한계는 초기 아일윈 정부보다 이후의 프레이 정부와 라고스 정부 하에서 두드러지게 나타났다.

경제정책은 수출 증대와 설비자본투자 증대를 통해 높은 경제성장률을 기록하는 성과를 이루었다. 하지만 시장개방을 중심으로 한 신자유주의 경제정책과 수출중심 경제성장 전략은 비교우위 원칙에 따라 천연자원과 그 단순가공 중심 산업의 성장을 가져온 반면 제조업의 위축을 가져왔고, 30년 정책수행의 효과는 제조업의 하부구조마저 붕괴시켜 제조업의 활성화를 어렵게 만들었다. 또한 천연자원 중심 산업은 제조업에 비해 입지 이동이 상대적으로 어렵다는 점 그리고 산업구조가 정체되어 지역간 불균등발전 구조가 해소되기 어려웠다.

한편, 사회문제들의 심각성에 대한 인식과 함께 출범한 콘세르타시온 정권은 적극적 사회정책을 전개하여 최저임금 제도에 개입하여 최저임금을 지속적으로 인상하여 평균임금 인상을 주도했고, 교육과 보건의료 부문을 중심으로 정부는 사회지출을 큰 폭으로 증대시킴으로써 소득수준 향상과 함께 절대빈곤층을 중심으로 빈곤인구를 큰 폭으로 감축시키는 데 상당한 성과를 거두었다. 하지만 사회정책의 한계는 분명했고, 그러한 한계는 90년대 후반부터 현실화되기 시작했다.

첫째, 신자유주의 경제정책, 특히 노동의 유연화에 따라 자본은 생산현장에서 여전히 확실한 힘의 우위를 유지하며 해고의 자유를 활용하였고, 그 결과 실업률은 높은 수준에서 정체되었으며, 비공식부문은 별로 축소되지 않았고, 비정규직은 꾸준히 증가하고 있다.

둘째, 산업구조의 정체로 피노체트 정권 하에서 고착화된 지역간 불균등발전 양상은 해소되지 않았고, 빈곤층이 급격하게 축소됨에도 불구하고 지역간 빈부격차는 별로 완화되지 않았다.

셋째, 소득불평등 상황은 90년대 초반 정부의 적극적 개입에 따른 실질임금 인상으로 개선되는 모습을 보였으나, 90년대 후반부터 다시 악화되어 폰세르타시온 정권 출범 당시의 수준으로 환원됨으로써 신자유주의 경제정책 하에서 정부의 적극적 사회복지 정책이 가져올 수 있는 효과의 한계를 확인시켜 준다.

넷째, 노동법 개정을 통한 노사관계 정상화는 조세개혁과 사회지출 증대와 함께 주요한 사회정책 목표로 설정되었으나, 정부가 노사정 합의에 과도하게 의존하며 적극적 추진 주체의 역할에서 후퇴함으로써 성공을 거두지 못하고 노사관계가 악화되었으며, 이는 향후 경제안정과 경제성장에 걸림돌이 될 수 있다.

V.2. 다시 생각해 보는 “성공신화”

중남미 국가들에서 민주화와 함께 신자유주의 경제정책이 추진되는 가운데, 칠레는 정치·경제적 안정 속에서 경제성장과 물가안정 등 거시경제 지표들에서뿐만 아니라 빈곤층 감축과 소득수준 향상 등 사회적 측면에서도 성과를 거두었다. 그런 점에서 칠레는 브라질, 아르헨티나 등 여타의 중남미 국가들에 비해 상대적으로 성공적이었다고 평가될 수 있으며, 칠레가 중남미에서 신자유주의 경제정책이 이룩할 수 있는 최고치를 보여 주었다고 할 수 있다.

하지만 칠레의 “성공신화”가 신자유주의 경제정책의 성과라고 하기는 어렵다. 칠레의 안정적 경제성장은 신자유주의 경제정책만으로 이루어진 것이 아니라 시장에 대한 국가의 적극적 개입을 의미하는 수출중심 경제성장전략의 성과에 크게 기인하는 것이다. 또한 사회적 측면의 긍정적 성과들도 최저임금 인상 및 국가의 사회적 지출 증대 등 정부의 적극적 사회정책의 결과라는 점에서 칠레 폰세르타시온 정권의 “성공신화”는 신자유주의 경제정책의 “성공신화”라기보다 국가의 적극적 시장개입 정책의 산물이라 할 수도 있다.

제조업 붕괴와 지역간 불균등발전, 높은 실업률, 거대한 비공식부문의 존재, 비정규직의 지속적 증가, 높은 소득불평등 등 폰세르타시

온 정권이 해소하지 못한 많은 문제점들이 남아 있다는 것은 신자유주의 경제정책에 의한 구조적 제약을 보여 주는 동시에 “성공신화”라는 평가가 과도함을 말해 준다. 끈세르따시온 정권의 “성공신화”가 있었다면 그것은 90년대 초반에 국한된 현상이었을 것이다.

끈세르따시온 정권의 첫번째 정부인 아일윈 정부 하에서는 빈곤층의 급격한 감축과 소득불평등 완화 현상이 발생했지만, 프레이 정부 출범부터 빈곤층 감축 추세가 둔화되어 정체되기 시작했고 소득불평등 완화 추세도 역전되어 도리어 악화되는 현상을 보였다. 90년대 초반의 성과도 사회정책의 효과 못지 않게 경제성장의 효과가 컸다. 프레이 정부와 뒤이은 라고스 정부 하에서도 최저임금 수준의 상승률과 정부의 사회지출 증가율이 아일윈 정부에 결코 뒤지지 않았지만 빈곤층 감축과 소득불평등 완화 효과가 아일윈 정부 시기와 전혀 다르게 나타난 것은 경제성장 효과의 설명력을 확인시켜 주는 부분이다.

경제성장률이 회복되고 정부의 적극적 사회정책이 전개된다 하더라도 90년대 초반의 “성공신화”를 기대하기는 어렵다. 신자유주의 경제정책, 특히 노동의 유연화 추세 속에서 해고의 자유가 제약되지 않고 비정규직이 급증하는 상황 속에서 적극적 사회정책으로 불평등 심화를 억제하기는 어려울 것이며, 이는 라고스 정권 하에서 확인되었다.

Abstract

While most Latin American countries have experienced neoliberal economic policies along with the process of democratization, Chile, unlike other Latin American countries, have shown relative stability in political and economic terms. Chile's experience has been outstanding in making progress in social aspects such as income distribution among others, while achieving economic growth at the same time. After all, it

earned the title "Myth of Success". It is the objective of this study to delve into economic-social policies of Chilean democratic regime and explain their performances and limitations.

Chilean democratic regime executed export-centered growth strategies along with neoliberal economic policies and achieved high rate of economic growth and export expansion. On the other hand, its excessive dependence on natural resources and their simple processings resulted in the collapse of manufacturing industry and regionally uneven development. The democratic regime succeeded in raising minimum wages consistently and reducing the poor in its size by means of active intervention policies. In this sense, the so-called “Myth of Success” is attributable to the governments' export promotion policies and active social policies rather than to the neoliberal economic policies.

The “Myth of Success” of Chilean democratic regime can be called an early 1990s phenomenon. Income inequality relatively weakened during the first half of the 1990s owing to the regime's active social policies, but began to worsen in the latter half of the 1990s and approached to the level which it inherited from the military regime. In the latter half of the 1990s, the rate of poverty reduction began to slow down, the unemployment rate soared up again and the informal sector still remained large as ever. While, owing to the policies for the flexibilization of labor under the rubric of neoliberal economic model, the private sector tend to rely, more than ever, on mass redundancies and replaces regular workers by irregular workers, the effect of economic growth and active social policies should be contained, so that the “Myth of Success” has only a remote possibility to come back, if it was there ever.

Key Words: Chile, Neoliberalism, Inequality, Equity, Democratization, Labor Market, Quality of Life / 칠레, 신자유주의, 불평등, 형평, 민주화, 노동시장, 삶의 질

논문투고일자: 2004. 08. 31

심사완료일자: 2004. 10. 15

게재확정일자: 2004. 11. 20

참고문헌

- Albuquerque F., Mario(2002), *Calidad de condiciones de trabajo: Certificación y otros sistemas de estímulo*, Santiago: Dirección del Trabajo.
- Amuedo-Dorantes, Catalina(2004), “Determinants and Poverty Implications of Informal Sector Work in Chile”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 52, No. 2 Jan., pp. 347-368.
- Antonio Garretón, Manuel & Guillermo Cumsille(2002), “Las percepciones de la desigualdad en Chile”, *Proposiciones*, No. 34, Octubre, pp. 64-76.
- ARCIS(2001), *La economía mundial y la crisis actual de la economía chilena, Investigación y Critica*, No. 5, Santiago: ARCIS.
- Banco Central de Chile[BCC](2004), “Índice Real de Remuneraciones por Hora”, <http://www.bcentral.cl/eng/infoeconomic/seriesofindicators/xls>.
- Barrera, Manuel(1998), “Macroeconomic adjustment in Chile and the politics of the popular sectors”, in Philip D. Oxhorn & Graciela Ducatenzeiler(eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market?: Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, pp. 127-150.
- Barrett, Patrick S.(2001), “Labour policy, labour-business relations and the transition to democracy in Chile”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, pp. 561-597.
- Buchanan, Paul G. & Kate Nicholls(2003), *Labour Politics in Small Open Democracies: Australia, Chile, Ireland, New Zealand and Uruguay*, N.Y.: Palgrave.
- Caistor, Nick(2002), *Chile in Focus: A Guide to the People, Politics and Culture*, London: Latin American Bureau.
- Campero, Guillermo(2001), “Trade union responses to globalization: Chile”, International Institute for Labour Studies, Discussion paper,

- DP/126/2001. ILO.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe[CEPAL](2003a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*, Santiago: CEPAL.
-
- (2004a), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2003*, Santiago: CEPAL.
-
- (2004b), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago: CEPAL.
- Chalmers, Douglas A. et al.(eds.)(1997), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking participation and representation*, Oxford: Oxford University Press.
- Collins, Joseph & John Lear(1995), *Chile's Free-Market Miracle: A second look*, Oakland, California: A Food First Book.
- CONSFETEMA(2004), *Cambios en el sector minero cuprífero*, Santiago: CONSFETEMA.
- Cortázar, René(1997), "Chile: the evolution and reform of the labor market", in Sebastian Edwards & Nora Claudia Lustig(eds.)(1997), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, pp. 235-260.
- Dirección del Trabajo[DT](1999a), "Gráficos y Cuadros: La Negociación Colectiva", *Temas Laborales*, 4:11, Enero.
-
- (1999b), "Gráficos y Cuadros: Empleo Indígena", *Temas Laborales*, 5:13, Septiembre.
-
- (2003), *ENCLA 2002, encuesta laboral: informe de resultados*, Santiago: Dirección del Trabajo.
-
- (2004), *Compendio de Seires Estadísticas 1990-2003: Dirección Nacional del Trabajo*, Santiago: Dirección del Trabajo.

- Echeverría, Magdalena(2004), *Mejores condiciones de trabajo: un desafío actual*, <http://www.dt.gob.cl>.
- Edwards, Sebastian & Nora Claudia Lustig(eds.)(1997). *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Escobar S., Patricio(ed.)(1999), *Trabajadores y Empleo en el Chile de los Noventa*, Santiago: LOM-ARCIS.
- Espinosa, Malva(2001), “Calidad de vida en el trabajo: reflexiones en torno a la inseguridad y el malestar social”, *Temas Laborales*, 7:18, Septiembre, Santiago: Dirección del Trabajo, pp. 2-9.
- Ffrench-Davis, Ricardo(2002), *Economic Reforms in Chile: From dictatorship to democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Frank, Volker(2002), “The elusive goal in democratic Chile: Reforming the Pinochet Labor Legislation”, *Latin American Politics and Society*, Vol. 44, No. 1, Spring, pp. 35-68.
- Haagh, Louise(2002a), “The Emperor's New Clothes: Labor reform and social democratization in Chile”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37, No. 1, Spring, pp. 86-115.
- _____ (2002b), *Citizenship, Laour Markets and Democratization: Chile and the modern sequence*, N.Y.: Palgrave.
- Martínez, Javier y otros(2002), “Pobreza y desigualdad”, *Proposiciones*, No. 33, Agosto, pp. 32-61.
- Instituto Nacional de Estadísticas[INE](2004a), *Occupados por rama de actividad económica*, Santiago: INE.
- _____ (2004b), *Estadísticas de Ocupación y Desocupación*, Santiago: INE.
- Ministerio de Planificación y Cooperación[MIDEPLAN](2004), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN): Estadísticas*, Santiago: MIDEPLAN.
- Oliveira Martins, Joaquim & Nanno Mulder(2003), “Chile's economy: The

- way forward”, *OECD Observer*, 240/241, Dec., pp. 82-83.
- Oxhorn, Philip D. & Graciela Ducatenzeiler(eds.)(1998). *What Kind of Democracy? What Kind of Market?: Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Paley, Julia(2001), *Marketing Democracy: Power and social movements in post-dictatorship Chile*, Berkeley: University of California Press.
- Portes, Alejandro & Kelly Hoffman(2003), “Latin American class structures: Their composition and change during the neoliberal era”, *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, February, pp. 41-82.
- Siavelis, Peter M.(2002), “Coalitions, Voters and Party System Transformation in Post-authoritarian Chile”, *Government and Opposition*, Vol. 37, No. 1, Winter, pp. 76-105
- Silva, Eduardo(2002), “Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual?”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 21, No. 3, 339-357.
- Stallings, Barbara & Wilson Peres(2000), *Growth, Employment and Equity: The impact of the economic reforms in Latin America and the Caribbean*, ECLAC.
- Stokes, Susan C.(2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weeks, John(1999), “Wages, employment and workers' rights in Latin America, 1970-98”, *International Labour Review*, Vol. 138, No. 2, September, pp. 35-66.
- Weyland, Kurt(1997), “‘Growth with equity’ in Chile's new democracy?”, *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 1, pp. 37-67.
- _____ (1999), “Economic Policy in Chile's New Democracy”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, No. 3, pp. 67-96.
- World Bank(2002), *Chile's High Growth Economy: Poverty and income*

- distribution, 1987-1998*, Washington D.C.: World Bank.
- _____(2004), *2004 World Development Indicators Database: Latin America and Caribbean*, Washington D.C.: World Bank.
- Wormald, Guillermo(2002), “Nuevas formas de fragmentación de las oportunidades de integración social en Chile”, *Proposiciones*, No. 34, Octubre, pp. 101-115.