

【특 집: 칠레의 기적 \ 경제발전과 문화적 정체성】

칠레 경제발전의 원동력:

신자유주의의 경험

하 상 옥

(변호사, (주)이건창호)

<칠레 개황>

총면적: 200만 km² (본토 75만 km², 남극 125만 km²)

길이: 4,270 km

폭: 90 km - 360 km

인구: 1,500 만명 (98년말 예상)

인종: 백인계 메스티조 65%, 스페인계 25%, 유럽계 5%, 인디오 5%

인구증가율: 1.4%, 평균수명: 75.2세, 문맹율: 5.5%

종교: 카톨릭 90%, 신교 10%

수도: 산티아고 (550만명)

<주요 연대표>

1520 마젤란 해협 발견

1541 산티아고시 창설

1561 스페인 식민지 시대 시작

2 이베로아메리카연구 9집

- 1818 칠레 독립 (257년 식민지 시대 종식)
- 1920 국제연맹 가입
- 1925 신헌법 제정 (정교분리원칙 채택)
- 1970 SALVADOR ALLENDE 사회주의 정권 집권
- 1973.9.11 군부 및 경찰연합 쿠데타, 아옌데 정권 전복
육·해·공·경찰군 군사평의회 설립, 국회해산
- 1974.6.26 AUGUSTO PINOCHET 장군 대통령 취임
- 1980.9.11 국민투표로 신헌법제정, 피노체트 대통령 '89년까지 집
권보장
- 1981-1982 경제위기 발생
- 1986.12 비상 계엄령 해제
- 1987.2 정당활동 재개 및 국외추방자 단계적 입국 승인
- 1988.10.5 피노체트 정부 신임투표 부결
- 1989.12.14 대통령선거 실시, 아일윈 야당연합후보 당선, 양원의원
선거
- 1990.3.11 신정부 취임 및 의회부활, 피노체트 퇴임 (육군총사령
관 직 고수)
- 1993.12.11 대통령선거에서 민주연정의 에두아르도 프레이 후보가
차기대통령 당선, '94. 3.11일 취임 (6년 단임)
- 1998.4 피노체트 육군총사령관 직에서 물러나 종신상원의원 취임
- 1998.10.16 피노체트 스페인 정부 요청에 따라 영국에서 억류
- 1999.12 대통령 선거예정 (사회당 Ricardo Lagos 유력)

<최근 주요 경제지표>

구분	1994	1995	1996	1997
GDP(\$억)	457	620	776	800
실질성장율(%)	4.2	8.3	7.2	6.5
물가상승율(%)	8.9	5.6	6.6	6.0
1인당 GDP(\$)	3,700	4,355	5,000	5,300
실업율(%)	6.5	4.5	6.4	6.1
외환보유고(\$억)	137.57	148.05	154.74	178.41
외채현황(\$억)	214.8	217.4	229.8	267.8
무역수지(\$억)	2.86	1.28	-19.57	-18.63
o 수출	116.45	164.47	153.96	170.25
o 수입	113.59	153.48	173.53	188.88

<개요>

지난 25년 간 (1973-1998) 칠레는 많은 개발도상국들의 정치적, 경제적 모델국가로 알려져 왔다. 세계에서 최초로 민주 선거에 의해 설립된 공산정권으로 알려진 살바도르 아옌데 (Salvador Allende) 정권이 취임 3년 만인 1973. 9. 11 육군총사령관이었던 아우구스토 피노체트 (Augusto Pinochet) 장군이 이끄는 육, 해, 공, 경찰군의 군사 쿠데타에 의해 붕괴되면서, 칠레는 역사상 전혀 경험하지 못한 새로운 정치적, 경제적 실험에 돌입하게 된다. 1990. 3. 11 군정에서 문민정부로 평화적 정권 교체가 이루어지고, 의회 민주주의가 완전히 회복되는 시점까지, 총 16년 6개월 간 지속된 피노체트 군사정권은 정치적으로는 좌익계에 대한 인권탄압으로 국제사회의 비판을 받으면서도, 경제적으로는 가장 과감한 신자유주의 정책을 도입하여 성공한 중남미 독재정권으로 손꼽히는 등 독특한 이중성을 가지고 있다.

1950년대 중반부터 1973년까지 칠레 카톨릭 대학교 경제학부 졸업생들 중 시카고 대학에서 석사 혹은 박사과정을 수료한 사람은 약 100명으로 이들은 소위 시카고 보이스(Chicago Boys)라는 신자유주의 경제학파를 형성하여, 군사정권과의 결탁을 통해 칠레의 경제 패러다임을 완전히 변화시켰다.

<칠레형 시카고 학파의 태동>

1955년 미국의 국제협력청 (International Cooperation Administration, ICA)의 재정 지원 하에 칠레 카톨릭 대학과 미국의 시카고 대학은 자매결연을 맺고 칠레 학생들을 미국에 유학시킴으로 “조직적인 자유경제이념의 이전”이 이루어졌다.

원래 시카고 학파는 1930년대 프랑크 나이트(Frank Knight), 제이콥 비너(Jacob Viner), 헨리 시몬스(Henry Simons), 요드 민츠(Lloyd Mints)등의 학자들을 통해 구 시카고 학파의 황금기를 구가하였고, 1946년도 이후에는 밀턴 프리드만(Milton Friedman)이 신 시카고 학파를 주도하였데, 그는 아래와 같이 시카고 학파의 특징을 정의하고 있다.

경제정책적 논의에 있어, 시카고학파는 자원을 조직적으로 활용하기 위해서는 자유시장 만큼 효과적인 것은 없다고 믿고, 경제분야에 대한 정부의 개입을 최소화 해야 한다고 생각하며, 인플레이를 유발의 핵심요소로써 통화정책을 중요시한다. 경제학적 논의에 있어, 시카고 학파는 보기는 그럴싸하나 실질적인 효과가 없는 추상적 수학구조가 아닌, 폭넓은 범위의 구체적 문제들을 분석하기 위한 경제 이론의 활용을 중요하게 생각하며, 이론적 일반사실을 실용적으로 실험하고, 이론 없는 사실 및 사실 없는 이론을 배격한다.

73년 군사혁명 직후 세계의 지탄을 한 몸에 받은 피노체트 장군의 정권은 70년대 중반부터 신자유주의 경제정책을 도입함으로써 IMF 및 국제은행들로부터 특별 대우 (privileged treatment)를 받기 시작했고, 이

후 수년동안 칠레의 모델은 남미국가 뿐들만 아니라 특히 러시아와 같이 극심한 경제위기와 인플레이에 시달리는 국가에게는 전형적인 “충격요법”(Shock therapy)의 모범사례로 소개되기에 이르렀다.

1929년 세계 대공황 이후 칠레에서는 국가를 모든 사적 경제활동에 있어서의 매개자 (Mediatory State concept)로 보게 되었다. 그 이후 1960년대 후반에 이르러서는 이러한 국가 개념이 쇠퇴하고, 당시 국제사회의 환경변화에 의한 인플레이, 국제수지적자, 사회 계층간의 갈등 발생이 칠레에 닥치자 뒤늦게 당시 프레이(Frei) 대통령 (현 대통령의 아버지) 정권은 강력한 수출드라이브 정책으로 돌파구를 마련하고자 하였으나 결국 실패하고 정권을 사실상의 공산정권인 아옌데에게 넘겨주고 만다.

70년-73년 지속된 3년간의 아옌데 정권은 은행, 광산 등의 국유화, 토지 강제수용, 시장 가격통제 등 전형적인 국가 주도형 사회주의 정책을 도입하여 처음에는 국민들의 높은 지지를 받고 또한 어느 정도 효과가 있는 듯 하였으나, 집권 일년 이후부터 GDP 성장을 악화, 인플레이, 물자부족, 산업마비 등 이상 징후가 보이기 시작하다가, 3년째에 가서는 이 모든 현상이 최악에 달하여, 1킬로의 빵을 배급받기 위해 새벽 4시부터 줄을 서야하는 극심한 경제파탄에 이르게 된다.

피노체트가 군사 쿠데타로 정권을 인수하였을 1973년 당시 칠레의 인플레이는 연 800%에 달하고 있었고, 산업발전의 원동력이 되는 국제 원유가는 배럴당 미화 2.7불에서 9.76불로 오른 반면 칠레의 주 수출원인 구리가격은 1파운드 당 미화 1불에서 57센트로 곤두박질친 상태였다. 쿠데타 후 칠레를 방문한 프리드만(Friedman), 하버거(Harberger) 등의 자유주의 경제학자들은 칠레가 필요한 것은 인플레이를 억제하는 충격요법이라고 역설하였고, 피노체트 장군도 “개의 꼬리를 자르려면 매일 한 조각씩 자를 것이 아니라 단 한칼에 잘라야 한다”는 표현을 씀으로써 충격요법에 대한 본인의 의지를 분명히 하였다.

문제는 군인들이 쿠데타를 일으켰으나 최악의 상태에 처한 칠레의 국가경제를 어떻게 되살릴지에 대하여서는 확실한 아이디어가 없었다. 그래

서 곧 바로 “비상 경제팀”이 결성되어 일련의 경제 전문가 집단의 컨설팅을 받게 되었는데, 그 중에 가장 돋보이는 집단이 바로 자유주의 경제학자들이었다. 상명하복의 원칙에 입각하여 움직이는 군인들의 생리에 비취볼 때 하나의 “종교집단”처럼 단결이 되어있고, 시장경제이론에 대한 거의 맹신적인 확신을 가진 자유주의 경제학자들이 가장 높은 신뢰감을 심어주었으므로, 군부는 경제 정책을 이들의 손이 맡기게 된다.

이에 따라 74년부터 칠레는 일련의 충격요법으로 무역자유화, 시장가격자유화, 국영회사의 민영화, 재무분야의 탈규제화, 정부개입의 축소화, 부가가치세 도입, 관세균일화 (10%), 금융, 재무활동의 전면자유화, 노동조합 개혁, 자본이동의 점진적 자유화 정책 등을 도입하여 세계의 주목을 받게 되었다.

<신자유주의 정책의 발전단계>

칠레에서 시도된 신자유주의 경제정책은 2단계를 거치게 되는데, 첫 번째 단계는 73년부터 82년까지이고 두 번째 단계는 82년 이후 89년까지이다. 1차 단계는 호르헤 카우사스(Jorge Causas), 세르히오 데 까스트로(Sergio de Castro), 빠블로 바라오나(Pablo Barahona), 로프 루데르스(Rolf Luders) 등 자유경제주의자들 (콜롬비아 대학 출신인 카우사스를 제외하고는 모두 시카고 대학출신)이 칠레정부의 재무 또는 경제부처를 맡아서 충격요법을 주도해 나갔다. 1차 단계는 제 1세대 시카고 보이스의 전성기였고 가장 급진적인 신자유경제정책을 시도한 단계이기도 하다. 이들은 “새롭고, 현대적이며, 권위적이고도 전문화된” 민주주의를 표방하였고 이에 대한 어떤 종류의 반대 이론도 용납하지 않았으며, 신자유주의 정책도입에 따른 사회적 대가 (부익부 빈익빈 현상발생)도 일단 뒷전에 두었다. 군부독재정권의 절대적인 지지를 받으며, “가장 자유로운 시장경제 실현”을 추구한 1차 단계에서 칠레의 경제는 소위 “철장갑을 낀 보이

지 않는 손"에 의해 시장의 모든 수급 및 조정이 자동으로 이루어진다는 이론적 비난을 받으면서, 모든 사적 경제활동에 있어 "정부 불간섭"을 원칙으로 하는 자유방임적 (Laissez-faire) 경제 정책을 도입하였다.

쿠데타가 일어난 다음 해인 1974년 칠레의 경제는 다소 회복세를 보이다가 1975년 또 한번 깊은 불황을 겪은 뒤, 1981년까지 지속적인 성장을 계속하였다. 그러나 82년-83년 사이에 새로운 경제위기에 직면하였지만, 1984년부터 다시 회복 및 재성장 단계에 접어들어 최근 1997년까지 연평균 6.5%에서 7%대의 고도성장을 유지함으로써 소위 "칠레의 기적"이라는 찬사를 한 몸에 받았다. 또한 중남미의 80년대는 "잃어버린 10년" (Lost decade)라고 불릴 만큼 거의 대부분의 국가들이 군사독재, 엄청난 외채, 살인적인 인플레이, 경제 파탄에 시달린 반면, 칠레만은 항상 "이해하기 힘든 예외"로 남아 있었다.

집권초기인 1974년 군사정권은 과도한 재정적자의 폭을 줄이기 위해 먼저 정부 보조금 성격의 모든 지출을 줄이고 대신 부가가치세 제도를 도입하였다. 이 결과 1973년 GDP의 25%에 달하던 재정적자가 1974년 단 4%로 감소되었고, 이러한 긴축정책에도 불구하고 경제는 성장하였는데 이는 아옌데 정권 당시 완전 붕괴되었던 시장기능과 생산기능이 되살아났기 때문이다.

1975년에 불어닥친 불황의 주요 원인은 세 가지였다. 첫 번째는 국제 구리가격이 45%나 곤두박질 치고, 석유가격은 세배나 오르면서 그 복합 충격으로 칠레의 무역량이 40% 가까이 줄어든 것이었고, 두 번째는 75년 4월에 도입한 강력한 구조조정 프로그램, 그리고 세 번째는 1952년부터 칠레에 적용해왔던 가격통제정책 해제에 따른 갑작스러운 가격폭등이었다.

1976년에 들어서서도 여전히 인플레이는 연평균 198.3%에 달했고, 실업률은 15%, 외환보유고는 단 1억 8백만달러, 즉 칠레의 한달 치 수입 결제 대금에도 미치지 못하였다. 그러나 칠레정부는 지속적으로 개혁에 박차를 가함으로써 국제 신용도가 상승함과 함께, 1976년에는 GDP 성장률이 3.5%, 1977년에는 9.9%, 1978년에는 8.2%를 각각 달성하였다.

칠레경제가 회복기에 돌입함에 따라 경제정책 입안자들은 인플레이를 잡기 위한 노력에 들어갔다. 1976년부터 국가재정은 흑자로 돌아섰지만 인플레이를 줄이기 위해 외환통제 정책도 병행할 필요를 느껴, 1978년 2월 고정환율제를 도입하였다. 이러한 환율정책과 성급한 금융시장의 자유화 정책은 이후 몇 년간 칠레에 초 경제호황 (Economic boom)을 불러 왔으나, 82년-83년에 이르러서는 심각한 거시경제적 부작용을 불러일으켰다.

이 경제호황은 폐소화 환율의 고정에 따른 외화표시 채무부담의 격감에 기인하였고, 이후 외자유치가 점점 힘들어지자 폐소화가 급격히 평가절하 되면서 위기를 맞게 된 것이다.

78년 2월 폐소화-달러화의 명목환율을 고정시킨 후 77년 4/4 분기 현재 22.6%이었던 외채 차입 코스트가 78년 1/4분기에는 10.2%로 줄어들었고, 80년 4/4분기까지 계속 내려감으로써 막대한 양의 외채가 도입되었고 국내금리는 격감하였다. 금융시스템에 대한 부적절한 규제와 감독은 도덕적 해이(Moral Hazard)와 함께 지속적인 민간부문의 외채증가를 불러왔다.

이와 더불어 자연적으로 거품경기가 발생하였는데 정부의 재정지출은 79년 10.5%, 80년 9.3%, 81년 11.6%로 계속 늘어났고, 이를 충당하기 위해 들여온 외채의 부담은 눈덩이처럼 지속적으로 증가하였으며 무역적자 또한 GDP 대비 79년에는 2.8%, 80년 4.2%, 81년에는 10.3%로 각각 급증하게 되었다.

1981년부터 발생한 국제금리의 상승은 칠레를 위기상황으로 몰아넣었고 더 이상 고정환율제를 유지할 수 없도록 만들었다. 칠레경제는 패닉상태를 겪게 되고 더 이상 외채를 유치할 없었으며 81년 말부터는 외국자본들이 썰물처럼 칠레에서 빠져나가기 시작했다. 이러한 위기상황에서 칠레정부는 82년 8월 외환위기가 닥치기 전 경상수지 균형을 회복하기 위해 재정지출을 대폭 줄이고 금리를 높이는 정책을 시도하였으나 이미 이 같은 정책들이 효과를 거두기에는 너무 늦었다. 1982년도의 GDP 성장률은 -14.1%로 최악의 수치를 기록하였고, 실업률은 10%를 초과하는 하는

등 경제지수가 급격히 악화되면서 고정환율제 및 인플레이 연동 임금제 (compulsory wage indexation)가 폐지되고 일련의 명목상의 평가절하가 뒤따랐다.

82년에서 83년 사이 실업자 데모 및 반정부 정치데모 등 사회적 불만이 표출되면서 피노체트 군정의 최대의 위기를 맞게 되었다. 지난 8년간 야심만만하게 추진해오던 신자유주의 경제정책도 시험대에 오르게 되었다. 사적 경제활동에 대한 “정부 불간섭주의”를 원칙으로 하던 그들의 철학도 수정될 수밖에 없었다. 민간이익단체들은 수입품에 대한 관세장벽을 요구하였고, 노조는 실업대책, 과도한 부채를 진 일반 서민층도 정부의 세금 및 부채탕감 (perdonazo)을 요구하였으며 은행들도 긴급 구제금융을 요청하였다.

1982년 4월 시카고 보이들의 제 1세대 리더인 세르히오 데 카스트로 (Sergio de Castro) 장관이 사임한 뒤 82년 7월부터 84년 2월까지 칠레는 경제정책을 대폭 수정하였다. 정부는 폐소화를 18% 평가절하 하였고 환율을 완전 자유화하여 매일 환율이 변동하였다. 그러나 외환 금융위기는 견잡을 수 없이 심각성을 더해가서 외환 차입 동결, 중앙은행 외환보유고 격감, 대규모 기업 도산 등 총체적인 경제위기의 소용돌이에 빠져들었다. 자유방임주의(Laissez faire)는 더 이상 그 의미를 잃었고, 심지어 1983년 1월 정부는 5개 시중은행에 개입하여 2개 은행을 국영화 함으로써 소위 “시카고식 사회주의”라는 빈축을 사기도 하였다.

이러한 위기탈피를 위해 칠레는 IMF, 세계은행 및 국제은행들과 외채 리스케줄링 협상을 시작하였고 1983년에서 1987년까지 연 평균 7억6천만 달러씩의 구제금융을 지원 받았다. 83년부터 89년까지는 제 2세대 시카고 보이들이 칠레 경제를 이끌어 나갔는데 가장 돋보이는 인물이 바로 신임 재무장관 에르난 부치(Hernan Buchi)였다. 그러나 그는 원래 경제학자도, 시카고 대학 출신도 아니었다. 스위스 계 이민의 후손으로 칠레 국립대학에서 광업 엔지니어링을 공부하였으며 미국 콜럼비아 대학에서 MBA를 전공한 것이 전부였다. (참고로 에르난 부치는 현재 세계은행의

자문으로 일하고 있으며 98년 4월 한국 정부 초청으로 청와대 및 한국은행 관계자들에게 한국의 외환위기에 대한 칠레식 해결 모델을 제시하기도 하였다.) 피노체트 대통령은 82년 경제 위기 이후 경제팀 전체를 젊고 유능한 테크노크랫으로 대체하였다. 30대 초반의 장관급 경제각료가 많았고, 그들은 자전거 또는 조깅으로 출퇴근을 하고, 8층위에 있는 직무실까지 계단으로 오르내리며, 머리는 히피모양을 하고 넥타이 매는 것을 지극히 싫어하는 등, 비교적 보수적인 칠레의 관료사회에 “문화적 충격”을 가하였다.

부치는 강력한 수출 드라이브 정책을 도입하여서 폐소화의 실질적 평가절하, 국내 재정긴축정책, 수출장려금 강화, 국제 은행들로부터의 외화차입 등에 박차를 가하였다. 그 결과 폐소화 환율은 1981년 대비 1990년에는 2배로 평가절하 되었다. 칠레 상품의 해외 수출에 있어서 정부가 주도적인 역할을 맡기 시작하였고 (한국의 KOTRA에 해당하는 PROCHILE) 수출 인센티브를 수출액의 10%까지 제공하여 단순히 구리 수출에만 의존하였던 국가경제의 패턴을 바꾸어 놓았다. 사실 1973년 당시 칠레 총 수출의 82%를 차지하던 구리 수출이 현재는 40% 선으로 떨어지고, 과일, 목재, 어분, 각종 제조품, 컴퓨터 소프트웨어 등 “비전통적인 상품” (Non-traditional goods) 수출이 활기를 띄기 시작하였다.

이때부터 해외에 주재하는 모든 칠레 외교관들은 세일즈맨으로 탈바꿈하였고 심지어는 대사들까지 “웨이터”로 변하여 각국 호텔 행사 중 칠레 포도와 포도주를 직접 손님들에게 서브하기도 하면서 칠레의 상품을 팔수 있는 곳이라면 어디든지 직접 가서 고객들과 상담을 하는 등 적극적인 국제시장 진출을 꾀하였다.

칠레 정부는 IMF 및 세계은행과의 약정대로 85년 3월 30%이었던 수입관세를 85년 6월 20%로 낮추었고 1998년 1월에는 15%대로 다시 낮추었다.

이러한 구조조정 정책에 힘입어 칠레경제는 1984년 6.3%, 1985년 2.4%, 1986년 5.7% 각각 성장하였고, 인플레이션은 같은 기간동안 23%,

26.4%, 17.4%를 기록하였으며, 실업율도 1982년 20%선 이었던 것이 1986년에는 8.8%로 줄어드는 등 모든 경제지수들이 뚜렷한 회복세를 보였다. 이후 앞에서도 언급하였듯이 칠레경제는 90년 3월 군정에서 문민정부로의 정권교체가 이루어진 뒤 지난 97년 말까지 연평균 6-7% 대의 높은 성장을 계속하면서 중남미 국가중 가장 모범적인 경제발전국가로 탈바꿈하였다.

<조용한 혁명>

칠레 카톨릭대학교 경제학부와 시카고 대학을 나온 전형적인 시카고 보이였던 호아킨 라빈의 『칠레, 조용한 혁명』(*Chile, a Quite Revolution*)은 어떻게 자유주의 시장경제 정책이 칠레 국민들의 생각과 생활을 바꾸어 놓았나에 대하여 자세하게 묘사를 하고 있다. 라빈에 따르면 칠레는 시장경제 정책의 적용과정을 거치면서 과히 “조용한 혁명”이라고 불릴 만큼 깊은 변화를 겪게 된다.

칠레국민은 전통적으로 외부세계와 차단이 된 생활을 해왔으나 1970년 중반 이후부터 불어닥친 국제화, 개방화의 바람에 편승하여서 이전에 겪지 못하던 큰 변화와 도전에 직면하게 된다. 라빈은 여기에 대해 다음과 같이 쓰고 있다.

(75년 이후) 지난 10여년 간 칠레는 큰 변화를 겪었다. 칠레인들의 사고방식, 교육, 노동, 레저 생활뿐만 아니라 심지어는 의식주 생활에까지 많은 변화를 겪었다. 그 주요원인은 정보화, 세계화, 자유화이다. 특히 개인의 이니셔티브와 창의성 존중을 통해 자유롭고 공정한 경쟁을 유도함으로써, 수백만의 칠레국민들은 모든 분야에 있어서 선택의 자유를 가지게 되었다.

무역 개방, 공기업의 민영화, 국민연금의 민영화, 사립대학 설립자유화, 단위별 복수노조 허용, 의료보험의 부분 민영화 등 일련의 개혁은 칠레국민들의 생활 패턴을 변화시켰다.

이제 10명의 대학졸업자 중 4명은 사립대학 출신이 될 것이며 대졸자도 지난 6년간 74% 늘어났다. 1960년 산티아고 시민의 8% 만이 고졸학력을 가진 반면 이제는 31%로 증가하였다. 여성의 고용기회도 늘어나 신규 취업하는 10명의 근로자 중 4명은 여성이다. 1970년과 1986년을 비교해 볼 때 농업종사 인구는 급감하였으나 자동화에 힘입어 농업부분의 생산성은 54% 오히려 증가하였고, 그 농촌인구들은 점차 도시근로자 층으로 편입되어 가는 현상을 보인다.

TV의 폭발적인 보급으로 이제 10세의 칠레 어린이는 자신의 부모들이 그 나이일 때에 비해 이미 7,300 시간을 더 TV 앞에서 보내면서 새로운 정보를 익히고 있고, 1975년 이후 현재까지 2,100명의 칠레학생들이 미국이나 유럽유학을 떠났으며, 문화 생활에도 큰 발전이 있어서 1987년 한해 200,000 장의 베토벤 교향곡 제 5번 레코드가 팔려나갔다. 이제 칠레 신문에서도 미국과 같은 날 Washington Post나 Los Angeles Times의 사설을 읽을 수 있고, 또한 모든 종류의 국내외 비즈니스 정보를 그 자리에서 알 수 있게 되었다.

전에는 보지도 못하였던 현금 자동인출기가 전국 160 여 군데 설치되었고, 예전에는 학교 유리창 한 장을 갈아 끼우려고 해도 문교부의 허가를 받아야 하였으나 이제는 구청단위에서 신속히 해결하고 있으며, 산티아고의 많은 쇼핑몰, 그리고 다양한 종류의 신용카드 사용 등 실로 하루하루 새로운 변화를 겪고 있다. 외국의 우수한 기업들이 칠레의 광업, 임업, 농업, 수산업, 제조업 등에 투자하고, 소위 “대중자본주의”(Popular capitalism)의 확산으로 대부분의 기업 및 은행을 지배하는 주주들도 개미 군단화되고 있다. 예를 들어 최근 칠레은행 및 산티아고은행 (둘 다 시중은행)의 임원진 선거에는 정치선거 캠페인을 방불케 하는 열띤 사전 선거운동에 이어 10,000 명 이상의 주주들이 직접 참여하여 투표하였다. 1971년 412가지의 칠레산 제품을 세계 58개국에 수출하던 것이 이제는 1,343 가지로 늘어나 세계 112개국에 수출하고 있다. 1973년과 1986년 사이 수출업체의 숫자도 13배가 늘어났고 최근 2년 간에도 798개의 회사가 새롭게 수출업에 뛰어들었다.“

이 모든 변화는 거시경제적 차원의 지수로 체감할 수 없는 칠레국민 생활의 일대 개혁을 의미한다. 16년 6개월의 군정 이후 민간 정부 9년째인 1998년 말 현재까지 칠레사회 각 분야에 있어서 이런 변화는 꾸준히 이어지고 있다.

<국민연금의 민영화>

“지금까지 지구 남반구에서 나온 아이디어 중 가장 혁신적인 사회개혁안”이라는 극찬을 받았고, 얼마 전 약 4,000만 명의 미국 국민들이 ABC 방송을 통하여 관심 있게 시청한 것이 바로 칠레의 국민연금 민영화에 대한 프로그램이었다. 원래 칠레의 사회보장제도는 1924년에 설립되어 지구상에서 가장 오래된 제도 중의 하나였다. 그러나 시간이 흐를수록 이 제도는 비효율적 운영 및 만성 재정적자의 상징으로 변하여 1970년대 말 더 이상 존속이 불가능한 상태에 도달했다. 모든 서구의 국가들이 아직 공적연금의 멘탈리티에서 벗어나지 못하고 있을 때 칠레 정부는 과감한 발상의 전환을 통해 세계에서 처음으로 공적연금의 민영화를 추구하였다. 1981년 5월 1일부터 새로운 개인연금저축구좌(Personal Savings Account) 방식을 도입한 이래 17여년이 지난 지금 칠레의 제도는 자타가 인정하는 성공적인 모델로 잡아가고 있고 특히 세계은행 (IBRD)에서는 동구권 국가들에게 칠레모델 도입을 적극 권유하고 있다. 이미 중남미권에서 칠레모델을 채택한 나라는 페루(1993), 아르헨티나(1994), 콜롬비아(1994), 멕시코(1997) 등이며, 미국, 영국, 뉴질랜드, 중국, 일본 등에서도 활발한 연구가 진행 중이다. 칠레의 근로자는 임금의 10%를 매월 연금 기여금으로 의무적립 하되 본인이 선택하는 연금관리회사(AFP)에 기금의 운용을 맡긴다. 15여 개의 연금관리회사들은 이 기금으로 뮤추얼 펀드 (오픈엔드형 신탁기금 / 일반 신탁기금과 달리 입, 퇴출이 자유로우며 기금액수가 유동적임)를 형성하여 정부의 철저한 감독 하에 전문적인 포트폴리오를 조성하여 신중한 투자를 하고, 그 결과에 따라 투자 수익은 연금 가입자에게 돌아가는 제도이다. 국내외적으로 수많은 비판에도 불구하고 AFP 시스템은 그 효과를 발휘하여 현재 총 연금 기금이 250억달러를 초과함으로써 GNP의 40%를 차지하게 되었고 저축률 또한 27%를 넘어서고 있다. 칠레의 국민연금 민영화는 칠레경제 전체의 발전을 이끄는 견인차 역할을 하고 경제 선순환 효과를 촉진시킨 결정적인 원인이 되었다.

<노동 개혁>

연금개혁과 아울러 또 하나 칠레 사회개혁의 기념비를 이루고 있는 것이 노동조합제도의 개혁이다. 막강한 영향력을 행사하는 국영동광회사(CODELCO)의 노조를 비롯해 수십 년 동안 칠레 노동계는 노조원의 민주적인 의사와 선택으로 운영되지 않고 몇몇 소수 노동 지도자의 영향력 하에 좌지우지되는 상황이었다. 이러한 구조적인 문제를 해결하고 노조의 문제를 다수의 노조원이 직접 참여하여 해결할 수 있는 선택권을 부여함으로써 노동시장의 탄력성을 확보하는 것이 이 노동개혁의 목표였다. 정부는 노동개혁의 5대 원칙을 설정하여 입법화하였고, 이후 실행에 옮겨 큰 성과를 본 후 오늘날까지 지속되고 있다. 이 5대 원칙은 첫째, 노조 결성, 가입, 탈퇴의 완전 자유, 둘째, 노조 의결절차의 투명성보장 과 민주화 원칙, 셋째, 단위 노조별 단체협상의 원칙, 넷째, 쟁의돌입 시 노동시장의 수급상황에 맞추어 대체인력투입 원칙, 다섯째, 노조의 활동이나 단체협상에 있어서의 정부의 불간섭 원칙이다. 노동 및 연금 개혁은 시카고 대학 출신이 아니면서도 가장 과감한 자유주의 정책을 시도한 호세 삐네라(José Pinera, 칠레 카톨릭대학 경제학부 졸, 하버드 대학교 경제학 박사) 당시 노동·복지부 장관(1978-1980)에 의해 이루어졌다. 삐네라 장관은 원칙적으로 모든 노·사간의 문제는 시장자유 원칙에 입각하여 해결되어야 하고, 약자인 노동자측도 정부에 의지하기보다는 자신들의 생산성을 높여서 사용자와 정정당당하게 협상하여야 한다고 주장하였다. 따라서 국제노동기구(ILO)의 역할에 대하여 심각한 의문을 제기하였고 모든 종류의 “노·사·정 협의체”를 배격하였다. 당사자는 노·사이며, 정부가 불필요하게 개입할 경우, 노측은 분명히 정부의 발목을 잡게 된다는 단순한 논리였다. 노동쟁의 조정에 대한 제도도 수정하였다. 예를 들어 지하철, 버스, 기관산업 등 정부의 강제중재가 필요한 노동쟁의 발생 및 중재신청 시 노동부에서 노측과 사측 요구사항의 중간을 끊어서 해결안으로 내어 놓곤 하다보니, 노측은 항상 자기들이 요구할 수 있는 것보다 더 많은 것

을 요구하고, 사측은 자기들이 줄 수 있는 것 보다 더 작은 것을 제안하는 비정상적인 협상형태를 띄게 되고 이로 인해 불필요한 에너지 소비가 심하였다. 개정된 노동법은 이러한 폐단을 막기 위해, 조정자가 제 3의 안을 내어놓지 못하고 노측이나 사측의 안을 100% 수용하게끔 정해놓았다. 그러다 보니 어느 한쪽에서라도 비현실적인 요구나 억지스러운 제안을 한다면 모든 것을 잃어 버릴수 있으므로, 이제는 모든 분쟁조정 신청에 앞서 노·사가 신중한 자체 협상으로 모든 것을 마무리 짓는 “타협의 노사문화”가 정착되게 되었다. 이 모든 것을 통해 칠레의 신자유주의는 단순한 경제 논리가 아니라 사회, 노동, 교육 등 모든 분야와 깊은 연관을 가지는 일종의 정치 이념화되는 양상을 보였다.

<결 론>

1988년 피노체트 정권은 장기집권을 위한 국민 신임투표에서 참패함으로써, 시카고 보이들도 퇴진하게 되었다. 그들은 현재 정치적으로는 극우익노선 (UDI, Union de Democratas Independientes / 독립민주연합당)을 견고 있고 실질적인 칠레 사회 내 영향력은 많이 감소하였다. 당시 개혁의 주인공들은 국제무대에서 유명 컨설턴트로 활약 중이거나 개인사업에서 성공하여 칠레의 하이클래스를 형성하고 있다.

1990년초 민주주의가 회복된 이후에도 1대 (Patricio Alwyn 대통령), 2대 (현 Eduardo Frei 대통령) 문민정부를 거치면서 칠레의 기존 시장경제정책은 크게 변하지 않았다. 문민정부에서는 알레한드로 폭스리 (Alejandro Foxly)라는 하버드 대학 박사출신의 재무장관이 정권이양과 도기의 경제정책을 무난히 주도하였다.

과연 칠레의 신자유주의 경제정책이 성공적이었나에 대한 평가와 견해는 다양하다. “칠레의 문민정부는 과거 피노체트 정권의 경제적 성공을 관리하고 있을 뿐이다”라는 극단적인 의견에서부터 시작하여, “이제는 비인간적인 신자유주의 경제논리에서 벗어나 사회정의 실현에 위해 신 정

부는 애쓰고 있다”는 언급에 이르기까지 의견들이 분분하다. 그러나 분명한 것은 우리 한국의 관점에서 볼 때, 이미 외환위기와 사회적 구조조정을 거치고 안정된 경제발전을 이루고 있는 칠레로부터 무엇인가 우리에게 도움이 될 것을 찾아낼 수 있을 것이라는 점이다. 특히 1982년에서 1986년 사이 IMF의 지원을 받으면서 다시 경제회복을 이루어 나간 칠레의 사례는 너무나 한국과 유사한 점이 많다. 어쩌면 현재 한국이 직면하고 있는 많은 문제에 대한 구체적인 대안을 제시해줄 수 있다는 관점에서 전문가들의 체계적인 연구가 시급하다고 느끼며 이 글을 맺는다.

참고문헌 및 자료

- Valdes, Juan Gabriel., *Pinochet's economists*, Cambridge University Press, 1995.
- Bosworth Dornbusch, Laban., *The Chilean Economy*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.
- Gustafson, Lowell S., *Economic Development under Democratic Regimes: Neoliberalism in Latin America*, Praeger Publishers, 1994.
- Hojman, David E., *Neoliberalism with a Human Face?: The Politics and Economics of the Chilean Model*, Institute of Latin American Studies, The University of Liverpool, 1995.
- Lavin, Joaquin., *Chile, a Quiet Revolution*, Editorial Zig-Zag, March 1988.
- Pinera, José., *La Revolucion Laboral en Chile*, Editorial Zig-Zag, July 1991.
- 호세 삐네라, 『칠레 연금개혁 이야기?』, 하상욱 역, 자유기업센터, 1997.
- 칠레 연금개혁관련 Website: <http://www.pensionreform.org>