

멕시코의 구조조정과 사회복지 개혁: 신사회정책(NSP)의 실험

양재진

한국전산원 선임연구원

본 논문은 비교사회정책의 일환으로 멕시코의 사회복지개혁을 연금, 의료, 그리고 공적부조를 중심으로 소개하고 그 의미를 탐구하는 데 목적을 두고 있다. 멕시코는 1980년대 경제 안정화와 구조조정 과정에서 신자유주의에 입각해 축소지향의 최소 복지국가(least welfare state)를 지향했다. 그러나, 신자유주의 경제개혁은 빈곤과 불평등의 확대를 낳았고, 멕시코의 성장잠재력을 저하시키는 원인으로 지적되기 시작한 1990년대 들어서는 소위 사회 자유주의(social liberalism)라는 이념 하에 사회보장체제의 전면적 개혁이 이루어지고 있다. 두 가지 방향인데, 첫째, 도시의 공식부문에 종사하며 안정적인 직장을 가지고 있는 중산층 노동자에게는 과거 민주주의적 정치논리가 아닌 시장원리에 입각한 사회보험을 적용하고, 둘째, 인적자원 보호차원에서 빈곤층을 형성하는 비공식 부문 노동자와 낙후지역 거주자에게는 대상집단을 명확히 하는 '선택과 집중 전략'에 따라 공적부조를 확대하고 있는 것이다. 비록 잔여적 복지의 틀에서 크게 벗어나고 있지는 못하나, 신자유주의 경제개혁의 선두주자인 멕시코의 최근 사회복지 개혁은 규제자(regulator)로서 그리고 재원부담자(financier)로서 국가의 역할이 강화되고 있는 점에 주목할 필요가 있다. 축소지향의 신자유주의 사회복지 패러다임의 한계를 반증하고 있는 사례이기 때문이다.

◆ 주제어: 멕시코, 남미, 구조조정, 사회복지, 복지국가, 연금, Targeting

I. 서론

멕시코는 1982년 남미경제 위기의 신호탄을 쏜 외채위기의 진원지이며 1994년 폐소화위기를 겪었기도 하였으나, 칠레와 함께 성공적인 구조조정을 이루어 내었다고 평가받는 남미경제의 새로운 강자이다.¹⁾ 종속이론, 관료적 권위주의, 외채위기와 구조조정, 후발 민주주의 이론 등 사회과학계에 지속적인 화두와 이론들을 탄생시켰던 남미에서, 멕시코는 새로운 사회정책(New Social Policy, NSP)의 실험장으로 주목받고 있다.

멕시코는 1980년대 경제 안정화와 구조조정 과정에서 신자유주의에 입각해 축소지향의 최소 복지국가(the minimalist welfare state)를 지향했다면, 1990년

1) 2000년 현재, 인구는 9천 800만명이며, 일인당 국민소득은 5070불이다. 세계 8위의 수출국이며, 13번째로 큰 경제규모를 가지고 있다. 도시화율은 75%이다(<http://www.worldbank.org/data/>).

대 들어서는 소위 사회 자유주의(social liberalism)라는 이념하에 사회보장체제의 전면적 개혁과 함께 보다 적극적인 사회지출을 행하고 있다. 두 가지 방향인데, 첫째, 도시의 공식부문에 종사하며 안정적인 직장을 가지고 있는 중산층 노동자에게는 과거 민주주의적 정치논리가 아닌 시장원리에 입각한 사회보험을 적용하고, 둘째, 빈곤층을 형성하는 비공식 부문 노동자와 낙후지역 거주자에게는 대상집단을 명확히 하고 필요한 욕구에 ‘맞춤형’ 복지를 제공하는 ‘선택과 집중 전략(targeting 혹은 대상목표화)’에 따라 공적부조를 확대하고 있는 것이다 (Veltmeyer and Petras, 2000; Raczynski, 2001; IDB, 2000).

세계화와 신자유주의 경제개혁은 불가피하게 복지국가의 위기와 축소를 가져온다는 기존의 논의에 입각해 볼 때, 멕시코는 그 어느 나라보다도 복지국가의 위축이 예견되는 국가라고 할 수 있다(Mishra, 1999; Rudra, forthcoming). 형식적 민주주의하 패권정당지배구조와 노동통제, 그리고 시민사회의 미약 등, 복지국가를 추동할 사회적, 제도적 여건이 미약하기 때문이다. 다시 말하면, 멕시코는 복지국가 위기론의 대표 사례(most-likely case)가 될 조건을 갖추고 있다(Liphart, 1971). 그러나 1990년대 중반 이후 멕시코의 사회복지개혁은 복지국가 위기론이 예견하는 방향과는 다른 궤적을 그리고 있다. 따라서 멕시코는 세계화와 복지국가의 장래에 대한 이론적 재검토를 우리에게 요하는 사례라고 할 수 있다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 첫째, 멕시코의 구조조정과 사회적 여파에 대해 서설적 입장에서 논의한다. 경제위기를 불러온 멕시코의 경제구조에 대한 접근과 함께, 구조조정의 경제적 성과와 불평등과 빈곤의 확대 등 사회적 결과에 대한 논의가 주를 이룰 것이다. 둘째, 멕시코의 사회복지 개혁의 방향과 실태에 대해 논의한다. 기존 사회복지 체제의 문제점과 함께 사회복지 개혁의 흐름을, 사회보장의 핵심인 연금, 의료보장, 그리고 공적부조로 3분하여 논한다. 결론은 앞서의 논의를 요약하고 신사회정책에 대한 간단한 평가와 함께 멕시코 사례가 주는 함의를 논한다.

II. 멕시코의 경제위기, 구조조정 그리고 사회적 여파

1. 멕시코의 발전 모델과 경제위기

(1) 수입대체산업화와 안정적 발전

멕시코 경제는 남미의 다른 나라와 마찬가지로 수입대체산업화를 바탕으로 산업입국의 기틀을 마련했다. 1946년부터 외채위기가 터진 1982년까지 멕시코 경제는 연평균 6.3%의 지속적인 고도 성장률을 달성하여 남미 NICs 중 선두주

자로 각광을 받았었다. 이중 1950년대 중반부터 1970년까지 멕시코 경제는 매우 낮은 인플레이션 속에 높은 경제성장을 보여 흔히 ‘안정적 발전(desarrollo estabilizador)’시대라고 불리는데, 관세와 비관세 장벽을 통한 내수산업 보호와 제조업의 다변화, 소득재분배와 내수시장의 확대 등을 그 특징으로 한다. 특히 안정적 발전시대의 경제관리를 주도했던 재무부와 중앙은행을 중심으로 포진한 기술관료 집단(technoburocracia)은 매우 보수적이고 엄격한 금융·재정 정책을 일관성 있게 추구하였기 때문에 여타 남미국가들의 수입대체산업기와 달리 매우 낮은 인플레이션을 유지할 수 있었다.

민중주의적 대중정치 역사가 긴 멕시코에서 안정적 발전모델이 유지될 수 있었던 사회정치적 배경은 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 1934-40년에 이르는 까르데나스(Lázaro Cárdenas) 대개혁기에 완성된 안정된 노동 코포라티즘 체제를 들 수 있다. 국가 조합주의형태를 띠는 이 체제는 조직노동자의 80%이상을 점하고 있는 멕시코 노동자 연맹(CTM)과 국가 사이의 일정한 거래를 전제로 산업평화를 유지하는 데 크게 기여하였다.²⁾ 노동평화를 담보로 한 거래는 크게 두 가지였는데, 하나는 노조지도자들이 패권정당인 집권 제도혁명당(PRI)의 노동부(Labor sector) 몫을 통한 의회진출이었고, 다른 하나는 조직노동자들에게 부여된 복지혜택이었다. 둘째, 1910-17년 멕시코 혁명 이후 멕시코를 장기 집권해온 제도혁명당(PRI)이 부여한 정치적 안정을 바탕으로 정통적 금융정책을 일관성 있게 추진한 국가관료제가 큰 역할을 했다. 멕시코 혁명의 과제를 까르데나스의 좌파적·민중주의적 사회개혁을 통해 일정부분 해소한 이후, 멕시코 정치는 경제발전 제일주의가 우세하게 된다. 특히 국가관료제 내부에서 적어도 경제정책분야에 있어서 만큼은 ‘은행가 동맹(bankers’ coalition)’이 민중주의적이고 개혁주의적인 ‘까르데나스 동맹(Cárdenas coalition)’을 압도하게 된다(이성형, 1998: 2장; Kaufman, 1990).³⁾

2) 멕시코 노동자 연맹(CTM)은 1936년 탄생하여 지금까지 지속되어 온 최대의 노동자조직이다. CTM은 지난 60여년간 신화적인 지도자 피델 벨라스게스(Fidel Velázquez)의 지도 아래 성장하였다. CTM은 2000년까지 멕시코를 70년이상 통치하여 왔던 제도혁명당(PRI)의 3대 부문(노동/농민/민중 sector) 중 노동 부문을 이끌어 왔다. 1998년 현재 47개 전국 산별노조와 32개 주/지역/전국/기업 단위 연맹체를 포괄하고 있으며 550만 명의 노조원을 거느리고 있다. CTM을 제외한 여타 노동조합의 총 합은 130여만 명 정도다(이성형, 1998: 5장; Collier, 1992).

3) ‘은행가 동맹’이란 멕시코 혁명이전 디아스(Porfirio Díaz) 집권시기(1876-1910)부터 출발한 민간은행가들, 대규모 무역업자들, 공공부문 통화정책 담당자들로 이루어졌다. ‘까르데나스 동맹’은 국가가 후견적 입장에 있는 노동·농민 부문, 농업과 노동 관계 부처에 포진한 정치관료들로 이루어져 있다. 두 그룹은 혁명 이후 멕시코의 정책노선 순환에 결정적인 의미를 지닌다(이성형, 1998: 2장; Maxfield, 1990).

(2) 경제위기

안정적 발전모델은 멕시코의 근대화에 큰 성과를 낳았다. 하지만 동기간(1950-75년) GDP 대비 5%에 불과한 수출 비중이 나타내듯, 수입대체산업화에 전적으로 의존한 멕시코 경제는 내재적인 한계를 노정하고 있었다. 국내 보호시장은 멕시코 기업에게 안정적인 이윤을 보장해 주었지만, 장기적으로 기술혁신을 차단하고 생산성 향상을 등한시하게 되어 국제경쟁력에서 뒤지는 결과를 낳았다.

여기에 1970년에 들어선 에체베리아(Echeverría) 정부가 경제적 민주주의로 회귀한 것도 경제위기를 앞당겼다. 경제적 민주주의는 1968년 전임 보수적인 오르다스(Díaz Ordaz) 정부가 뜰랄렐로코 광장의 학살을 자행하는 등, 급진적 학생운동과 농민소요에 대한 권위주의적인 접근에 대한 반작용이었다. 경제적 민주주의에 입각해 에체베리아 정권은 안정적 발전 노선 대신 공공지출을 증대시키고 하층부문의 소득 증대를 우선시 하는 ‘동반적 발전(desarrollo compartido)’을 새 경제 모델로 제시하였다. 경제관료들 중에 소위 ‘정통파’는 몰락하였고 대신 기획예산부(SPP)를 중심으로 네오케인지안들이 득세하였다. 1972년 GDP 대비 20.9% 였던 공공지출은 1976년 33.6%로 급증하였고, 1972년 GDP 대비 2.5% 였던 재정적자는 1976년 9.8%로 확대되었다.

1970년대 유가급등은 산유국인 멕시코에게 막대한 오일달러를 안겨주었으나, 오히려 이미 소진된 수입대체산업화 발전전략을 수정할 기회를 무산시키는 결과를 낳았다. 1976년 대폭적인 폐소화 평가절하(60%)가 이루어졌고, 권력을 이양 받은 포르띠요(Portillo) 행정부는 1982년 외환 수급을 통제할 목적으로 시중은행의 국유화를 단행하는 등, 전통적 방법으로 위기를 돌파하려 하였으나 그 한계는 명확했고 결국 채무불이행을 선언하고 IMF체제로 전환한다(Kaufman, 1990; 이성형, 1998: 2장; Needler, 1994; Skidmore and Smith, 1992).

2. 신자유주의 경제개혁

1980년대 멕시코 경제위기는 전례가 없는 것이었다. 아래 <표 1>에서 보듯, GDP는 큰 폭의 하락을 경험하고, 인플레이션도 만연되었다. 경상수지만 회복되는 양상을 보였을 뿐, 재정적자와 외채에 대한 이자지급은 개선될 기미조차 보이지 않았다.

<표 1> 1980년대 멕시코 경제지표

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
경제성장률	8.1	-5.9	-3.2	2.8	4.2	-6.8	3.3
물가상승률	27.9	58.9	101.8	65.5	57.7	86.2	143.6
외채이자지급	29.0	47.2	37.5	39.0	36.0	37.9	27.9
재정수지	-14.8	-17.7	-8.9	-8.7	-10.0	-16.3	-14.2
경상수지	-5.8	-3.7	3.8	2.5	0.7	-1.3	3.0

자료: Kaufman(1990: 101); World Bank(2001)

경제위기와 함께 출범한 마드리드 행정부(1982-1988)는 인플레이션을 막고, 경상수지를 방어하며, 외채를 상환하기 위하여 초긴축정책을 펼친다. 또 마드리드 정부는 노사정 합의를 통해, 임금인상과 상품가격의 급격한 인상을 막았다. 1990년대 들어 멕시코 경제는 호전되기 시작하는데, 마드리드 정부에서 경제계획부 장관이던 살리나스(Carlos Salinas)가 대통령에 취임하면서부터라고 할 수 있다. 전임 마드리드 정부가 안정화 정책에 급급했다면, 후임 살리나스 정부(1988-1994)는 본격적인 구조조정을 통해 멕시코 경제의 기본틀을 바꾸어 놓았다(Kaufman, 1990; OECD, 1991/2).

살리나스 정부는 안정화 정책으로 노사정 협약을 통한 포괄적인 소득정책을 지속시켜 나가면서 폐소화를 상대적으로 고평가시켜 물가를 잡는 방법을 취했다. 긴축기조의 균형예산, 1982년 국유화되었던 은행 등의 민영화, 규제완화, 관세인하 등 대외무역 자유화, 과감한 외국인 투자유치 등 소위 워싱턴 컨센서스(Washington consensus)⁴⁾에 기반한 신자유주의적 경제개혁을 과감하게 추진했다. 공격적인 경제개방과 외자유치 노력은 중국에 1994년 북미자유무역협정(NAFTA)을 체결하는데 까지 이르게 되었다(OECD, 1994/5; Needler, 1994). 이는 멕시코의 신자유주의 경제 정책이 더 이상 국내정치적 변동에 영향을 받지 않도록 제도화된 것을 의미하며, 수입장벽을 쌓고 국가보호에 의존하여 성장하던 산업구조로부터의 완전한 탈피를 뜻하는 것이었다. 다시 말하면, 북부 미국정부근의 수출산업(Maquiladoras)에 기반한 거대 자본가와 금융산업, 그리고 신자유주의 경제관료 사이의 '新은행가 동맹'이 추구하는 경제질서가 뿌리내린 것을 의미한다.

4) 1980년대 남미 경제개혁의 패러다임으로 IMF, World Bank, 그리고 미행정부의 합의 견지한 노선으로 무역과 자본시장의 자유화, 통화주의에 기초한 반인플레이 정책, 공공부문의 민영화, 각종 경제-사회규제의 철폐, 재정지출의 우선순위 조정과 축소, 그리고 노동시장의 유연성제고 등이 핵심과제가 된다. 워싱턴 컨센서스에 깔려 있는 기본 철학은 시장의 '보이지 않는 손'에 대한 믿음과 '정부의 실패'에 대한 반성이다.

3. 외채위기와 구조조정의 사회적 여파

멕시코의 1980년대 경제위기와 구조조정의 사회적 여파는 매우 심각한 것이었다. 먼저 인플레이션을 막기 위해 노사정협의로 이루어낸 임금안정은 곧바로 생활수준의 지속적인 하락으로 이어졌다. 아래 <표 2>에서 보듯이, 실질임금은 10년간 40%가량 떨어졌고, 특히, 저소득자들은 최저임금의 실질 가치가 급속하게 떨어져 더 큰 고통을 감수해야 했다.

<표 2> 실질임금의 변화

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
실질임금 상승률 ^{a)} (1979 = 100)	100	101.2	102.1	78.9	73.7	74.9	70.7	71.2	66.5	67.6	63.8	64.2
실질최저임금 지수 ^{b)} (1980 = 100)	100	101.9	92.7	76.6	72.3	71.1	64.9	55.9	-	-	-	-

자료: ^{a)}Haggard and Kaufman(1995: 289)에서 재계산; ^{b)}Kaufman(1990: 101)

동기간 비슷한 경제위기상황에 빠진 브라질과 아르헨티나의 경우, 실질임금의 상승은 아닐지라도, 하락은 면했던 것에 비하면, 멕시코 노동자의 고통은 매우 심각한 것이었다.⁵⁾

빈곤층의 경우도 상황은 악화되었다. 유엔 남미경제위원회(UNECLA, UN Economic Commission for Latin America)와 멕시코 통계청(INEGI)이 공동 조사한 보수적 연구에 따르면, 1992년 현재 전체인구의 15.2%인 1,360만 명이 절대 빈곤층⁶⁾으로 분류되고 있다. 1984년에서 1992년 기간동안 절대 빈곤의 비율은 변하지 않았으나, 그 수는 늘어난 것이다. 특히, 경제위기와 안정화정책의 여파가 심각했던 1984년에서 1989년 기간동안은 절대 빈곤층이 차지하는 비율도 증가하였던 것으로 나타나고 있다(OECD, 1994/5: 99-100).

임금노동자와 극빈층의 소득감소는 분배구조의 악화로 이어져, 아래 <표 3>에서 보듯이, 멕시코의 소득분배는 지속적으로 악화되었다.

5) 1980년을 100으로 한 경우, 브라질의 실질임금은 1987년 105.8, 아르헨티나의 실질임금은 100.3을 나타내고 있다(Kaufman, 1990: 103).

6) 절대빈곤층의 기준은, 기초 생필품을 구매하는데 필요한 최저생계비에 미달하는 소득을 달성하는 가구를 의미한다.

<표 3> 멕시코의 소득분배 추이(지니계수)

	1984	1989	1992
전체	0.429	0.469	0.475
임금소득	0.456	0.489	0.509
비임금소득	0.551	0.592	0.540

자료: OECD(1991/2: 110)과 OECD(1994/5: 101)에서 재구성.

1980년대와 90년대 초반 소득감소와 소득분배의 악화가 지속되었고, 이는 경제위기의 여파로 이해할 수 있겠다. 하지만, 사회복지출에 대한 정부의 방관자적 자세도 한 몫을 한 것으로 보인다. 초긴축 기조 하에 멕시코 정부는, 경제위기로 인하여 사회복지출의 수요가 늘어남에도 불구하고 이를 급격히 감축시켜 나간다. 따라서 경제위기 전 GDP 대비 12.2%에 달하던 사회개발비는 1988년 7.0% 수준으로까지 하락하게 된다. (아래 <표 4> 참조). 비슷한 경제위기 상황의 아르헨티나와 브라질이 1985년에서 1990년 사회보장비 지출을 각각 6.6%에서 9.8%(아르헨티나), 7.6%에서 10.8%로 늘린 것과는 다른 선택을 한 것이다(ILO, 2000: 314).

<표 4> 멕시코의 사회복지출 추이

항목	연도	1980	1981/2 평균	1983/4 평균	1988	1989	1990	1991	1992
교육		3.1	3.7	2.9	2.6	2.7	2.7	3.2	3.7
의료		3.5	3.7	2.9	2.8	3.0	3.2	3.7	3.8
복지		0.6	1.0	0.6	0.2	0.3	0.4	0.5	0.7
소계(1+2+3)		7.2	8.4	6.4	5.6	6.0	6.3	7.4	8.2
도시개발		0.8	0.9	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.5
농촌개발		3.1	2.9	2.2	1.0	1.0	1.0	0.8	1.0
총계(4+5+7)		11.1	12.2	9.0	7.0	7.3	7.5	8.5	9.7

자료: OECD(1991/2: 99)에서 재구성.

브라질과 아르헨티나의 노동자와 빈곤층은 실질임금의 하락 없이 정부의 사회복지지출로 경제위기와 구조조정의 여파를 흡수해 갈 때, 멕시코의 노동자와 빈곤층은 사회적인 충격파를 전적으로 흡수해야 했던 것으로 볼 수 있다. 칠레 피노체트 정권시기에 비견될 수 있는 멕시코의 철저한 신자유주의적 경제 안정

화 정책의 일면을 볼 수 있는 것이다.⁷⁾

III. 멕시코의 사회복지 개혁의 방향과 실태

멕시코는 여타 남미 국가와 마찬가지로, 경제 발달 정도에 비추어 일찍 사회 보장제도가 시행되기는 했으나, 직업별·산업별로 계층화가 심한 남미형 복지제도의 틀을 1980년 경제위기시까지 유지하고 있었다. 조직노동자를 중심으로 제공되는 멕시코의 사회복지의 경제위기시 사회적 안전망의 역할을 제대로 하지 못해, 경제위기의 사회적 충격을 흡수하는 데 실패하였다. 따라서 1990년대 쉰대 요 행정부(1994-2000)에 들어 사회복지제도 개혁이 단행되고 있다(Raczynski, 2001; 정진영, 2001). 멕시코 사회복지 개혁의 이해를 돕기 위하여 멕시코의 기존 사회복지체제의 특징을 간단히 설명한 후, 현단계 사회복지개혁의 내용을 연금, 의료, 공적부조로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 멕시코의 기존 사회복지 체제

멕시코 사회보장제도의 발달은 크게 3 단계로 구분하여 볼 수 있다. 첫째, 멕시코 혁명이 끝난 이후 근대 국가형성기(1925-1942)로, 연방정부 공무원, 군인, 그리고 교사들에게 연금과 의료 등 사회보장 혜택이 제공되기 시작한 시기이다. 이후 석유(PEMEX, 멕시코 국영 석유회사), 철도, 그리고 전력산업 등 핵심 산업의 노동자들에게 연금과 의료 등의 사회보장이 제공되었으며, 기타 산업의 노동자들에게 산업재해에 대한 보장이 최초로 시행되기 시작한 시기이다. 둘째, 다음 10년(1943-1953)의 기간은 민간 부문의 노동자를 대상으로 사회보험이 확대 실시된 시기로 멕시코 사회보장공사(IMSS, Instituto Mexicano de Seguridad Social)가 설립되어 이를 담당한 시기이다. 동 기간동안 IMSS에 가입 노동자들은 주로 도시지역의 공식부문 화이트 칼라와 생산직 노동자로 이루어 졌다. IMSS 근무자와 설탕 산업 노동자가 새롭게 사회보장 혜택을 받게 되었고, 군인, 철도, 교사들에게는 새로운 혜택이 부가된 시기이기도 하다. 셋째, 멕시코 경제의 안정적 발전 시기(1954-1973)로 IMSS를 중심으로 멕시코의 사회보장이 확대된 시기이다. 농업 노동자, 농민, 에히도(ejido, 농업공동체), 도시자영자, 하인 등

7) 1980년대 교조적(orthodox) 신자유주의 안정화 정책을 펼 멕시코는 브라질과 아르헨티나보다 낮은 인플레이션을 경험한다. 경제적 성취 또한 1990년대 브라질과 아르헨티나의 그것을 앞선다. 단적인 예로, 1990년 브라질과 아르헨티나가 각각 2,948%, 2,314%에 이르는 초인플레이션(hyper-inflation)에 시달리며 경제위기가 가속화 될 때, 멕시코는 경제성장과 비교적 안정적인 물가상승률(27%)이라는 두 마리 토끼를 잡은 것으로 평가되고 있다.

가내 노동자에게도 부분적으로 적용이 확대되었다. 연방정부 공무원을 위해 연방정부공무원사회보장공단(ISSSTE, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado)이 새롭게 설립되었고, 주(州) 공무원과 교사들을 위한 유사한 조직들이 분화 발전되었다(Mesa-Lago, 1978: Ch. 6).

국가 조합주의라는 틀 안에서 산업평화의 대가로 조직 노조들은 국가와 단체 협상을 통해 산업별, 직업별로 서로 경쟁적으로 자신들에게 유리한 급부와 재원 조달 방식을 만들어 내었고, 관리 조직은 분화되어 나갔다. 예를 들어, 석유, 전력, 철도 등 핵심 산업의 노동자와 군인 등은 상대적인 고급여에도 불구하고 기여가 면제되었고, 연방정부 공무원도 민간부문 노동자의 만인 소득의 1% 만을 납부하면 연금, 의료, 주택금융 등의 혜택이 주어졌다. 반면에 혜택과 급부도 단체협상 결과에 따라 제 각각이었다. 연금의 경우, 연금개시 연령과 연금산정기간이 다르고,⁸⁾ 의료보장의 경우도, 석유노동자는 의료비 지출이 평균 지출액의 5.3 배, 연방공무원은 2배에 달하는 등 편차가 극심하다(Mesa-Lago, 1978; OECD, 1997/8: 95). 더더욱 문제가 되는 것은, IMSS를 중심으로 한 민간부문의 사회보장은 1995년 현재, 54%에 달하는 비공식 부문 노동자는 적용에서 제외되어 있어, 국가 전체적으로 보았을 때, 사회보장의 혜택을 보는 인구가 매우 적다는 것이다(ILO, 2000: 286, 298).⁹⁾

이렇듯, 공공부문과 민간의 공식부문 노동자만을 중심으로 산업별, 직업별로 분절적으로 발전한 멕시코의 사회보장체제는 사회통합과 소득재분배라는 사회보장의 원칙과 거리가 멀었고, 오히려 노동시장의 계층화와 불평등을 확대재생산하는 결과만을 낳았다. 멕시코의 기존 사회보장체제가 경제위기시 사회안전망 구실을 할 수 없었던 이유이기도 하다.

2. 사회복지 개혁의 방향

1980년대 워싱턴 합의를 이끌어낸, IMF등 국제금융기구와 신자유주의 경제 관료들은 복지지출을 경제에 짐이 되는 것만으로 인식하였다. 사회정책은 근로 연계 복지(workfare)라는 패러다임 하에서만 주어지는 것으로 인식하였고, 시장과 자조에 전적으로 맡겨야 한다고 믿었다. 특히, 남미에서 시장경제로의 전환은 그 어떤 사회복지보다 더 많은 사람들을 빈곤으로부터 해방시킬 것으로 보았고,

8) 연금개시 연령(군인, 45-55세; 공무원, 석유, 전력산업 노동자 55세; IMSS 직원, 60세; 기타 민간 부문 노동자, 65세)/ 연금 산정 기간(IMSS 직원과 전력산업 노동자, 최종 월; 석유와 설탕 노동자, 최종 1년; 철도 노동자, 최종 2년 평균; 공무원과 기타 노동자, 최종 5년 평균).

9) 예를 들어, 납부자를 기준으로 할 경우, 연금적용율은 노동인구의 32.2%, 산재보험은 32.1%에 불과하다(ILO, 2000: 298).

나아가 국가개입으로 인해 왜곡된 분배질서도 바로잡힐 것으로 믿었다(Butless et al., 1998). 멕시코는 신자유주의 처방을 충실히 따랐고, 그 결과를 기다렸다. 하지만, 앞서 살펴보았듯이, 빈곤으로부터의 해방도 요원하고 경제적 불평등은 악화되기만 하였다. 따라서 1980년대의 구조조정기의 사회적 결과에 대한 반성 속에, 새로운 패러다임이 유엔 개발계획(UNDP), 세계은행(World Bank), 라틴아메리카 카리브해 경제위원회(ECLAC), 미주개발은행(IDB) 등을 통해 제기되기 시작했다(Deacon, 2000).

이들은 먼저 남미의 구조조정과정에서 축소지향의 정부지출로 인해 불필요한 “과도 살상(overkill)”이 일어났다고 본다(IDB, 2000: 6). 따라서 국가는 적정 수준의 사회지출은 물론, 규제자(regulator)로서 사회복지 영역에 보다 적극적으로 개입하여야 한다고 주장한다. 1차적으로 경제위기와 구조조정기에 급증하는 실업등의 사회적 위험을 관리하여 빈곤을 막아야 하며, 궁극적으로는 성장잠재력의 바탕이 되는 인적 자본의 부식을 막아야 한다고 주장한다. 따라서 자조가 가능한 중산층 이상의 계층은 기존의 단편화되고 불평등한 사회보험을 합리화하여 재정적 안정과 함께 형평을 높이고, 저소득층에게는 선택과 집중(targeting, 대상목표화)의 원리에 따라 효율적으로 교육과 의료보장의 수준을 높이는 방안을 추진하였다.

<표 5> 남미 사회보장 패러다임의 변화

	전통 모델	신자유주의 모델	신사회정책 모델
국가의 역할	-국가 주도 및 독점	-국가역할 축소 -시장/개인 역할 극대화	-국가역할 재조정
경제/사회정책 관계	-느슨한 연계 -재정적 불균형	-경제정책에 종속 -사회지출 감소를 통한 균형예산 달성	-사회정책과 경제정책의 연계강화 -재정수입 확충을 통한 균형예산도 강조
사회정책의 목적	-국민 국가 형성 -사회통합 -사회적 보호 -소득재분배	-빈곤 구제	-빈곤구제 -사회통합 -사회적 보호 -인적자원 양성
복지/노동정책 특징	-표준화된 사회보장 프로그램 -보편주의 추구 -보호적 노동 입법	-표준화된 빈곤감소 프로그램 -사회보험과 사회서비스의 민영화 -노동시장 규제 최소화	-빈곤층에 대한 교육과 의료보장 강조 -직업훈련 강조 -사회보험 합리화 -사회서비스 분권화 -노동시장 규제 허용
사회정책결정과정	-관료주의적 -상의하달식	-분석적/관료주의적 -상의하달식	-분권적 -참여적

자료: Raczynski(2001)의 그림 7.1 재구성.

이러한 방향전환은 사회정책을 더 이상 경제정책의 종속변수로만 보지 않고, 성장과 함께 형평을 중요한 축으로 삼는데 의의가 있다 하겠다. 국가도 축소지향 일변도에서 벗어나, 재정지출의 확대와 함께 역할 확대를 꾀하고 있다. 그러나 국가의 역할은 과거처럼 정책형성, 재정지원, 서비스 제공등 독점적인 역할을 하였던 데서 탈피해, 규제자로서의 역할을 강조한다. 따라서 지역사회와 NGO에게 세부 정책형성과 복지전달의 임무를 일정 부분 부과하는 분권화 전략도 중요한 부분을 구성하게 된다(IDB, 2000; Raczynski, 2001).

멕시코 정부는 쉐디요 정부(1994-2000)에 들어 본격적으로 신사회정책에 입각한 사회복지개혁을 시행하기 시작했다. 1994년 멕시코 폐소화 위기를 극복하는 데 국력을 집중해야 했던 쉐디요 정부는 「국가 개발 계획 1995-2000」(National Development Plan 1995-2000)을 제시하고, 사회복지 개혁을 주요 과제로 제시했다. 전임 살리나스 정부에서 실시하려다 노조의 반대로 부분 시행된 연금 민영화는 물론, 의료보장 제도의 개혁과 공적부조제도의 획기적 개선 등이 그 내용이다.

3. 연금 민영화 개혁¹⁰⁾

(1) 기존 공적연금 및 퇴직저축제도(SAR)

앞서 살펴보았듯이, 멕시코의 사회보장 제도는 산업별·직능별로 분절적으로 존재하는 여러 사회보장기구들이 해당 가입자의 연금, 의료보장, 실업, 산재 등 사회보험을 종합적으로 관리한다. 이중 국가부문과 석유등 주요 산업을 제외한 민간부문 종사자를 관리하는 멕시코 사회보장공사(IMSS)가 한국의 국민연금에 해당하는 최대 규모 조직이다. 1995년 현재, 총 노동인구의 32.5%인 1,090만 명의 가입자(전체 연금가입자의 89%에 해당)를 가지고 있다.

살리나스의 멕시코 정부는 1990년 재무부와 중앙은행이 주도하여 IMSS의 연금민영화계획을 발표한다. 이 개혁안은 칠레식 연금민영화모델에 기반해 확정기여방식의 개인연금으로, 기여금의 단계적 이전을 통해 공적연금을 궁극적으로 폐지하는 안이었다. 하지만, 노동조합과 IMSS의 반대에 부딪쳐 원안에서 매우 후퇴된 모습인 공적연금에 부가되는 보조연금형태로 1992년 시행이 된다. 이것은 SAR(Sistema de Ahorro para el Retiro)로 불리우며, 임금의 2%를 개인구좌에 적립하였다가 퇴직시 받는 공적연금에 부가해서 받도록 설계되었다(Grandolini and Cerda, 1998).

10) 멕시코의 연금개혁부분은 양재진(2001a; 2001b)에 크게 의존함.

<표 6> 기존 멕시코의 IMSS 사회보장제도 사회보험료 내역(단위: %)

사회보장제도	세부항목	보험료	분담비율		
			사용자	근로자	정부
IMSS	연금 (A)	8.5	70	25	5
	의료/출산 보험	12.5	70	25	5
	산재보험	2.5	100	0	0
	육아	1.0	100	0	0
퇴직저축제도 (SAR)	근로자 주택기금 (INFONAVIT)	5	100	0	0
	퇴직저축계정 (B)	2	100	0	0
연금 (A + B)		10.5	75.7	20.2	4.1
총 보험료		31.5	80	16.7	3.3

자료: Grandolini and Cerda(1998: 9)에서 재구성.

따라서 멕시코의 기존 국민연금은 IMSS가 직접 관장하는 IVCМ¹¹⁾과 상업은행을 통해 관리하는 퇴직저축제도(SAR)로 이루어 졌다. 위 <표 6>에서 보듯, 연금보험료 총액은 IVCМ 8.5%와 퇴직저축제도 중 개인연금에 해당하는 퇴직저축계정 2%를 합해 10.5%이다. 연금보험료의 평균분담률은 사용자가 75.7%, 노동자 20.2%, 정부 4.1%로 사용자 부담이 크다.¹²⁾ 연금은 65세 이상 퇴직자에게 지급되며, 소득대체율은 평균적으로 50% 정도인 것으로 나타나고 있다(조영훈, 1998: 145).

(2) 전면적인 연금 민영화 개혁

살리나스 정부가 의욕적으로 추진했던 연금민영화 개혁이 부분 민영화로 용두사미를 그린 후, 1994년 멕시코 경제는 폐소화 위기로 다시한번 깊은 수렁으

11) IVCМ은 Invalidez(장애), Vejez(노령), Cesantia(실직), Muerte(사망)의 머릿글자를 딴 것으로 장애연금·노령연금·노령자 실직수당 및 생명보험을 포함한다.

12) 수입대체 산업화시기, 수입장벽이 높게 쌓여 있는 동안에는 사용자의 높은 사회보험료가 크게 문제가 되지 않았다. 왜냐하면 사용자는 해외 수입상품과 가격경쟁을 크게 염려할 필요가 없었기에 제품 가격인상을 통해 사회보험료 부담을 소비자에게 떠 넘길 수 있었기 때문이었다. 그러나 경제위기이후 개방경제체제로 바뀌어 나가면서, 사회보험료 문제는 사용자들에게 커다란 부담으로 작용하고 이후 사회복지개혁에서 사용자들의 주요 불만사항으로 떠 오르게 된다.

로 빠져든다.¹³⁾ 이러한 경제위기는 쉐디요 신정부에게 경제·사회분야 개혁을 다시금 시행할 수 있는 여건을 제공하였다. 멕시코의 기술관료들은 폐소위기의 근본 원인을 멕시코의 낮은 저축율과 이로인한 해외자본에의 지나친 의존으로 파악했다. 대통령 자신도, “나는 우리 경제의 가장 취약지점은 경제발전에 필요한 재원을 국내저축으로 충당하지 못하고 외국에서 들여와야하는 것이라는 주장에 전적으로 동의하는 바입니다”라고 역설할 정도였다(Madrid, 1999: 151).

따라서 국내 저축율의 제고가 국가발전계획(National Development Plan)의 주요정책과제의 하나로 등장하고, 연금민영화를 통해 1년 이내에 1.8%, 그리고 장기적으로는 5.1%정도 저축율을 올려 1994년 현재 16%대에 머물러 있는 저축율은 21%대까지 끌어 올리겠다는 야심찬 계획을 세운다(Sales et al, 1996: 44). 1992년의 SAR 개혁시와 마찬가지로 쉐디요 행정부의 전면적 민영화안은 중앙노조(CTM)와 사회보장청(IMSS) 노조 그리고 공적연금수혜자들의 반대에 부딪혔으나, 대통령의 강력한 후원속에 재무부가 주도한대로 집권여당 PRI가 장악하고 있는 의회를 통과 1997년에 시행에 들어가게 된다.

<표 7>에서 보듯, 신제도는 개인계정에 입각한 완전적립방식의 연금제도이다. 개인이 서로 경쟁하는 연금운영회사인 AFORE(Administradores de Fondos de Ahorro para el Retiro)중에서 하나를 선정하여 자신의 개인계정을 열면, 법정기여금이 개인구좌별로 쌓이게 된다. AFORE는 자금을 운영하여 실적에 따라 이자를 지불하며, 65세가 되어 연금수급이 개시될 때, 개인계정의 총액을 기대수명에 나누어 지불하게 된다. 멕시코 연금개혁이 전면적이라 불리우는 이유는 신규노동자 뿐만 아니라 공적연금가입자인 기존의 노동자들도 의무적으로 개인계정에 기여금을 납부하여야 하기 때문이다. 노령연금의 의무 기여기간도 강화해 1250주(25년) 이상 가입한 65세 이상의 퇴직자에게 지급하는 것을 원칙으로 하였다. 시장원리와 개인책임의 강화라는 측면이 강조되었음을 알 수 있다.

13) 1982년 외채위기이후 멕시코 경제는 꾸준한 체질개선으로 1989년에서 1994년까지 연평균 3.9%의 성장을 이루고, 북미자유무역협정(NAFTA)을 타결하는 등 상승가도를 달리고 있었다. 이에 호응하여 1990년부터 1994년에 이르는 기간동안 멕시코는 1천4십억 달러에 이르는 외자유치를 하였다. 이는 동기간에 세계에서 개도국에 투자된 자본의 20%에 이르는 막대한 금액이었다. 이러한 자금이 1994년 하나둘 빠져나가면서, 멕시코경제가 다시금 위기에 처하게 된 것이다. 1994년 12월에는 1주일사이 100억불이 빠져나가면서, 쉐디요 정부는 환율의 50%절하를 결정하자 외환위기는 현실화된다(Skidmore and Smith, 1998: 260-262; Martinez, 1998; Kalter and Ribas, 1999).

<표 7> 구제도와 신제도의 비교

	구제도	신제도
기본체계	공적으로 운영되는 확정급여방식의 부과식체제	사적으로 운영되는 확정기여방식의 완전 정립체제
사용자 부담	임금의 5.95% + 추가 2% (SAR 부담분)	임금의 5.95% + 추가 2% (SAR 부담분)
노동자 부담	임금의 2.125%	임금의 2.125%
정부부담	임금의 0.625%	임금의 0.625% + 최저임금액의 5.5%
재정운영 및 관리	IMSS	AFOREs (연금)/ IMSS (보훈 및 장애연금)
연금연령	65세 (실직시는 60세)	65세 (실직시는 60세)
최저 기여 기간	500주	1,250주
급부액	최종 5년간 평균임금의 일정비율 + SAR	개인계정의 총액

자료: Madrid, 1999: 171.

하지만 사용자 및 국가의 역할과 책임까지 시장화된 것은 아니다. 사용자는 민영화 개혁전과 동일한 여전히 높은 보험료 부담을 받고 있다. 또 멕시코 정부는 AFOREs를 감독할 궁극적 책임을 가지고 있는 바, 1994년 SAR 감독을 위해 설립된 CONSAR(Comision Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro)의 권한과 책임영역을 강화하였다. 여기에 덧붙여, 멕시코 정부는 민영화의 가장 큰 취약점인 저소득계층을 보호하기 위해 최저연금을 보장하고 있다. 개인계정을 바탕으로 한 연금지급액이 최저임금수준에 못미칠 경우, 최저임금의 100% 혹은 평균임금의 38%에 달하는 최저연금을 국가재정을 통해 제공해 최소한의 사회안전망 장치를 마련하도록 하였다(Grandolini and Cerda, 1998: 조영훈, 1998).

4. 의료보험 개혁

(1) 기존 의료보장 체제

멕시코의 기존 의료보장 체제는 크게 삼분되어 있다. 첫째는 직역별로 분립되어 있는 여러 사회보험기구에 가입 노동자들에게 제공되는 의료보장체제이다. 여기에는 민간부문의 IMSS, 국가공무원을 위한 ISSSTE, 국영석유회사 직원을 위한, PEMEX, 육군과 공군을 위한 SEDENA, 해군을 위한 MARINA 등이 포함

되며, 1997년 현재 4,800만 명이 이 체제하에 의료보장을 받고 있다. 자영업자와 비공식 부문의 노동자들은 IMSS에 임의가입이 가능하나 그 실적은 매우 미미하다. 둘째, 여러 사회보험기구에 가입하지 못하고 있는 농촌과 도시 빈민들을 위한 공공의료체제이다. 여기에는 보건부(SSA, Ministry of Health) 프로그램, IMSS-Solidaridad(IMSS 운영 공적의료부조 프로그램), 그리고 DDF(멕시코 시티 정부 프로그램)가 포함되는 데, 3,400만 명이 혜택을 받고 있다. 셋째, 사적 영역이다. 1996년 현재, 고소득자계층의 약 360만명 정도가 사보험을 통해 공적 의료보험을 보완하고 있고, 앞의 사회보험기구나 공적의료체제의 보호를 못하는 저소득계층의 약 33%도 민간 영역에서 의료수요를 해결하고 있다고 추정되고 있다.

이러한 의료체제의 가장 큰 문제점은, 어느 한 곳에도 포괄되지 못하고 무방비 상태에 노출되어 있는 인구가 전국민의 9.3%에나 이르고 있는 것이었다. 또 의료보장을 받는 국민들 사이의 형평 문제도 지나칠 수 없다. 여러 사회보험기구를 통해 의료혜택을 보는 인구는 50%에 못미치지만, 전체 의료비 지출의 70%를 차지하였고, IMSS 가입자는 IMSS-Solidaridad 프로그램 수혜자보다 3 배 이상 의료비를 지출하였다. 심지어 국영석유회사(PEMEX) 직원들은 고혜택의 IMSS 가입자보다도 3배이상 많은 의료비 지출을 보여 무척 높은 수준의 의료혜택을 누려왔음을 보여주고 있다. 그리고 사용자의 의료보험비용 부담이 매우 높다는 것도 지적되는 문제점이었다. 앞의 <표 6>에서 보듯, 12.5%에 달하는 의료보험료의 70%를 사용자가 부담해야 했다. 사용자가 부담하는 연금보험료 약 8%에 기타 사회보험료를 더하면, 사용자의 사회보험료 부담수준이 매우 높음을 알 수 있다(OECD, 1997/8: 94-97).

(2) 의료보장제도 개혁

「국가 발전 계획 1995-2000」의 의료부문 후속 계획으로 쉐디요 정부는 「의료부문 개혁 프로그램 1995-2000」(Programa de Reforma del Sector Salud, 1995-2000)을 발표하고 이를 실천해 나간다. 세 가지 주안점이 주어 졌다. 첫째, 1,000만 명에 이르는 비의료보장 인구에게 공공의료보호를 확대하는 것. 둘째, 의료서비스의 효율화를 이루는 것. 셋째, 의료비 지출을 적정수준으로 유지하고 재원마련의 합리화를 기하는 것이었다(OECD, 1997/8: 103-119).

1) 의료보호 적용확대

의료보장확대의 중추역할을 하는 것은 보건부(SSA)였다. 1,000만명에 달하는 의료보호 사각지대에 있는 국민들에게 PAC(Programa de Ampliación de Cobertura)라고 불리는 기초 의료서비스를 연차적으로 확대 제공하고 있다.

PAC는 18개 주에 걸쳐 가장 빈곤하고 인적이 드문 낙후 지역의 800만명에게 12개의 기초 의료서비스를 제공하는 것이다. 1996년에 400만명, 1997년에 600만명, 2000년에 800만명으로 그 수혜자가 늘고 있다. 재원은 연방정부 예산에서 지원되며, 집행은 해당 주에서 실시한다.

또 IMSS에 자영업자등 그동안 가입을 회피하여 왔던 국민의 가입을 유도하여 적용확대를 꾀하고 있다. 자세히 후술하겠지만, 자영업자와 비공식부문 노동자들은 임의가입자인데, 이들이 내야하는 최저임금의 13.9%에 달하는 보험료에 상응하는 똑같은 금액을 국가가 매칭으로 지원하여 가입을 유도하는 것이다. 아직 공식 통계가 나오고 있지 않으나, 매년 3.5에서 4%씩 가입자가 증가할 것으로 정부는 기대하고 있다.

2) 분권화를 통한 의료서비스의 향상

1983년에서 1987년에 이르는 기간에 의료서비스의 분권화는 부분적으로 14개 주에서 시행되었었다. 그러나 이 분권화는 의료서비스 전달에만 국한되었었고, 예산과 프로그램운영에 대한 자율권은 주어지지 않았었다. 그러나 세디요 정부가 추진하는 분권화전략은 재원은 연방정부에서 지원하되, 멕시코의 모든 33개 주가 독자적으로 의료보장 프로그램의 설계와 운영의 자율권을 갖도록 허용하는 것이다. 먼저 세디요 정부는 1995년에 국가 보건 협의회(Consejo Nacional de Salud)라는 연방정부와 주 정부간 공동 의사결정 기구를 설치하고, 현행 의료보장의 실태는 물론 향후 전략을 논의하였다. 1997년 10월 31개의 협약이 이루어졌는데, 주안점은 분권화의 구체적 내용과 함께 소득 수준이 낮은 지역으로 공공의료서비스를 확충하여 지역간 의료서비스의 불균형 문제를 시정하는 것이었다.

연방정부는 주정부의 보건정책 수립과 집행능력을 향상시키기위해 전문가 집단을 주정부에 파견하고, 주별로 OPD(organismos publicos de decentralization)가 설치되어 보건인력의 급료를 제외한 모든 분야의 의사결정권한을 행사하도록 했다. 과거 보건부(SSA) 소속이었던 연방정부 공무원은 이제 OPD 주공무원으로 신분전환을 하였다. 분권화에 발 맞추어 연방정부의 보건부(SSA)는 집행기관이라기 보다는 성과관리 규제기관으로 새롭게 탄생하는데, 국가 기준과 목표를 제시하고 성과위주의 감독을 행하게 되었다.

3) IMSS 의료보험료 관련 개혁

IMSS의 연금개혁과 함께 의료보험관련 개혁이 병행되었다. 가장 두드러진 부분은 사용자와 노동자의 보험료 부담을 경감시키면서도 의료보험의 재정안정화를 이루기 위해 정부의 재정지출을 늘린 점이다. 과거, 앞의 <표 6>에서 보

듯, 12.5%에 달하는 의료보험료는 대부분 사용자(75%)가 부담하였고 다음이 노동자(25%) 순이었다. 정부는 5% 정도만을 부담하여 재정기여도가 매우 낮았다. 그러나 정부부담을 높이는 방향으로 개혁이 이루어 졌다.

새로운 보험료 산정방식은, 정부와 사용자가 각각 최저임금의 13.9%에 해당하는 금액(1995년 기준 84 페소)을 개개 가입자 몫으로 정액으로 납부하게 되었으며, 노동자의 부담은 면제되었다. 단, 중·고소득계층의 경우, 최저임금의 3배 이상 분에 해당하는 임금에 대해 8% 정률의 보험료가 부과되는데 사용자가 75%, 노동자가 25%를 부담한다. 따라서 최저임금의 3배 이하를 받는 저소득계층은 의료보험료를 납부하지 않아도 되게 되었고, 이들을 고용하는 영세사업주의 보험료 부담도 종전보다 크게 완화되어 의료보험가입과 보험료 납입의 순응률이 제고될 것이 기대되고 있다. 덧붙여, 임의가입자인 자영업자들에게도 일반사업장의 노동자처럼 국가보조를 제공하여 가입을 유도하고 있다. 앞서도 설명했지만, 자영업자들이 최저임금액의 13.9%를 의료보험료로 납부하면, 국가가 동일 액수를 더해주는 방식으로 금전적 유인을 가해 임의가입의 확대를 꾀하고 있다.

5. 공적부조 개선

현재 멕시코는 GDP의 1.2%, 전체 사회지출의 24% 가량인 520억 페소를 공적부조에 지출하고 있다. 저소득층의 교육, 의료, 주택, 부식, 생계비지급, 공공근로, 낙후지역개발등의 항목으로 구성되는데, 이중에 대상목표화(targeting)에 입각한 PROGRESA는 쉐디요 정부가 역점적으로 실시하고 있는 대표적 공적부조정책이다. 1997년에 시작된 PRPGRESA는 남미 대상목표화 소득이전 프로그램의 효시라고 할 수 있는데, 주로 낙후된 농촌지역의 교육, 의료, 그리고 영양개선을 목표로 하고 있다. 30개 주 41,000 여 곳의 260만 가구가 혜택을 보고 있는데, 이는 전체 농촌가구의 50%에 해당하는 수치이다(IDB, 2000: 164-167; Giugale, Lafourcade, and Nguyen, 2001: 491-493).

PROGRESA는 개별 가구의 소득기준이 우선되지 않고, 낙후 지역이 먼저 선정된 후(geographic targeting), 이 낙후 지역에서 2차적으로 저소득계층이 선정되는 절차를 밟는다. 빈곤이 남부 농촌지역에 집중되어 있는 현실을 감안한 것이다. PROGRESA를 통해 생계비를 받으려면, 몇가지 조건을 이행해야 하는데, 교육과 보건의 진흥과 직접적으로 연결되어 있다. 먼저 생계비는 8세에서 18세에 해당하는 청소년 자녀를 학교에 입학시키는 조건으로 주어진다. 그리고 생계비의 규모도 자녀의 진학여부에 따라 달라진다. 평균적으로 보았을 때, 중 3 자녀를 한 명 가지고 있는 가정은 성인 남성 농업 노동자 임금의 46%정도를 국가로부터 생계보조 받는 셈이 된다. 또 주기적으로 지역 보건소(health cares center)에서 건강 검진을 받는 조건으로 생계보조와 영양제(nutrition supplements)

가 제공된다. 지역 보건소는 특히 5세 이하 어린이와 임산부 그리고 산모의 건강보호에 주력한다. 빈곤으로 인한 불필요한 인력손실을 막고, 교육과 건강을 증진시켜 빈곤층의 인적자원화를 도모하려는 정책적 노력이다.

IV. 결론

멕시코는, 본론에서 살펴보았듯이, 1990년대 중반이후 세디요 정부 하에서 사회복지개혁을 단행하고 국가가 보다 적극적으로 사회복지영역에 개입하기 시작했다. 연금을 민영화하였지만 국가와 사용자의 재정적 책임을 여전히 강조하고 있으며, 의료보험은 공적 책임을 강화하면서도 분권화와 참여를 이루는 방향으로 개혁하였고, 공적부조는 빈곤지역 저소득층의 교육과 보건향상과 직결되도록 설계하였다.

신자유주의 사회복지 패러다임 하에서 1980년대 줄곧 하향 곡선을 그리던 정부의 사회지출도 다시 증가하여, 1990년에 재정지출의 30.6%이던 것이 1998년에는 48.1%에 달할 정도로 성장하였다.¹⁴⁾ 복지국가의 축소만을 고집하던 신자유주의 모델에서 이탈하기 시작하였음을 보여주는 것이다. 이를 두고 Veltmeyer and Petras(2000)는 사회 자유주의에 입각한 신사회정책(NSP, New Social Policy)라고 명명하고 있다. 저소득층의 빈곤 구제와 인적 자원 개발에 대한 보다 적극적인 국가의 역할, 분권화와 참여 전략은 신자유주의 사회복지 패러다임과는 사뭇 다른 지향점을 보여주고 있는 것이다. 그리고 단편적이고 계층화를 조장하는 사회보험의 정비는 민영화만을 고집하지 않고 기존 사회보험의 틀 안에서의 개선을 용인하는 점은 신자유주의 노선과는 다르다고 할 수 있다. 신자유주의 경제개혁의 모범 국가인 멕시코에서 사회정책의 새로운 노선이 실험되고 있는 것이다.

그러나 Deacon(2000)이 적절히 지적하듯이, 신사회정책은 여전히 잔여적 사회정책의 범주를 크게 벗어나고 있지 못하다. 사회권과 탈상품화에 입각하여 다양한 사회적 위험에 포괄적인 보장을 보편주의적 방식에 의해 제공하던 전통적인 복지국가로의 회귀는 아닌 것이다. 어디까지나 시장경제에서 파생하는 여러 사회적 위험을 보다 효율적으로 관리하는 차원에서 사회안전망의 강화 차원이라는 것이다. 첫째, 계층화를 조장하는 파편화된 사회복지시스템에 대한 총체적인 접근이 결여되어 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. IMSS에 대한 개혁은 가장 큰 사회보장프로그램에 수술을 가했다는 점에 의의를 둘 수 있으나, 공무원, 군인, 교사는 물론, PEMEX등 수많은 공기업 노동자들을 위한 ‘특혜적’ 복지

14) 이 사회지출에는 교육, 보건, 사회보험, 공적부조, 주택 그리고 지역개발이 포함된다(World Bank, 2000/1: 301).

프로그램은 그대로 지속되고 있다. 사회통합이나 재분배가 사회개혁의 주요 목적이 아니었음을 드러내 준다 하겠다. 둘째, 이러한 맥락에서 정부의 사회지출이 늘면서도 사회권(social right 혹은 entitlement)이 강조되지 않는 것을 지적할 수 있다. 자영업자와 비공식부문 노동자의 사회보험 가입에 대해 국가가 재정적 유인을 제공하고는 있으나, 궁극적으로는 개개인의 선택에 맡겨 두고 있고, 대상 목표화에 의한 공적부조의 제공은 자녀교육과 보건향상에 대한 조건부 수급으로 권리적 측면이 매우 빈약하다 하겠다. 사회안전망으로서 복지제도의 확대가 '위로부터' 주어졌기 때문이라고 할 수 있겠다.

하지만, 멕시코의 사례가 던져주는 메시지는 분명 존재한다. 신자유주의의 예언과는 달리, 시장경제로의 전환이 복지문제를 저절로 해결해주지 않는다는 것이다. 1982년 외채위기부터 그리고 1994년 NAFTA의 시행까지 10여년에 걸친 멕시코 구조조정의 결과는 빈곤과 빈부격차의 확대였다. 그리고 이러한 발전은 멕시코의 성장잠재력을 저하시키는 것이었다. 따라서 단기적·즉응적 실업 및 빈곤구제정책을 넘어서는 국가의 개입이 불가피하다는 것을 멕시코 정부는 물론, 세계은행 등 국제금융기구도 인식하기 시작했다.

그리고 이와 비슷한 맥락에서, 복지국가위기론의 한계에 주목할 필요가 있다. 신자유주의 경제개혁의 선두주자 멕시코의 사례는 세계화가 단선적으로 복지국가의 위축을 가져오는 것은 아니라는 것을 드러내 준다. 비록 잔여적 틀에서 크게 벗어나지 못하는 것이긴 하나, 1990년대 중반이후 멕시코정부의 신사회정책은 복지국가위기론의 한계를 드러내주는 방향전환이었음에는 분명하다 하겠다. 따라서 세계화와 복지국가의 축소·확대 논쟁보다는, 어떠한 제도와 정책을 통해 세계화의 사회복지적 충격을 최소화하고 국민의 복지수요를 충족시킬 것인가에 대한 보다 건설적인 논의가 필요하다 하겠다.

〈참고 문헌〉

- 양재진. 2001(a). 「경제위기, 정책망, 그리고 연금개혁패러다임: 멕시코와 한국의 연금개혁 비교연구」. 『한국행정학보』 35(2). pp.63-79.
- _____. 2001(b). 「멕시코의 1997년 연금 민영화개혁: 연금민영화 개혁의 경제적 설명에 대한 비판적 고찰」. 『현대사회와 행정』 10호.
- 이성형. 1998. 『IMF 시대의 멕시코: 신자유주의 개혁의 명암, 1982-1997』. 서울: 서울대학교 출판부.
- 정진영. 2001. 「중남미의 사회정책: 연금개혁을 중심으로」. 송호근(편). 『세계화와 복지국가: 사회정책의 대전환』. 서울: 나남.
- 조영훈. 1998. 「IMF 구제금융하 멕시코 연금민영화: 그 배경과 시사점」. 『사회보장연구』 14(2). pp.141-170.

- Burtless, G., R. Lawrence, R. Litan, and R. Shapiro. 1998. *Globophobia: Confronting Fears About Open Trade*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Caplleja, Enrique R. D. 1997. "Mexico: The Evolution and Reform of the Labor Market." In Sebastian Edwards and Nora Claudia Lustig, eds., *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Collier, Ruth Berins. 1992. *The Contradictory Alliance: State-Labor Relations and Regime Change in Mexico*. Berkeley: University of California.
- Deacon, Bob. 2000. "Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare." *UNRISD Occasional Paper 5*.
- Giugale, Marcelo, Olivier Lafoucade, and Vinh H. Nguyen, eds. 2001. *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Washington D.C.: The World Bank.
- Grandolini Gloria and Luis Cerda. 1998. "The 1997 Pension Reform in Mexico." *World Bank Policy Research Working Paper 1933*.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- IDB. 2000. *Social Protection for Equity and Growth*. New York: IDB.
- ILO. 2000. *World Labor Report*. Geneva: ILO.
- Kalter, Eliot and Ribas, Armando, Ribas. 1999. "The 1994 Mexican Economic Crisis: The Role of Government Expenditure and Relative Prices." IMF Working Paper. WP/99/160.
- Kaufman, Robert. 1990. "Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico." In Joan Nelson, ed., *Economic Crisis and Policy Choice*. Princeton: Princeton University Press.
- Liphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method." *American Political Science Review* 65. pp.682-93.
- Madrid, Raul Lorca. 1999. *The New Logic of Social Security Reform: Politics and Pension Privatization in Latin America*. Ph.D Dissertation. Political Science, Stanford University.
- Martinez. 1998. "What Lessons Does the Mexican Crisis Hold for Recovery in Asia?" *Finance & Development* 35(2). <http://www.imf.org/external>
- Maxfield, Sylvia. 1990. *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mishra, Ramesh. 1999. *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham:

- Edward Elgar.
- Needler, Martin C. 1994. "The Government of Mexico." In Curtis et al., *Introduction to Comparative Government*. New York: HarperCollins.
- OECD, *Economic Surveys: Mexico*. 각년도 (1991/2, 1994/5, 1997/8, 1998/9) Paris: OECD.
- Raczynski, Dagmar. 2001. "The Crisis of Old Models of Social Protection in Latin America: New Alternatives for Dealing with Poverty." In Victor E. Tokman and Guillermo A. O'Donnell, eds., *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenge*. University of Norte Dame Press.
- Rudra, Nita. Forthcoming. Globalization and Decline of the Welfare State in Less Developing Countries. *International Organization* Winter, 2002.
- Sales, Carlos, Solis, Fernando, and Villagomez, Alejandro. 1996. "Pension System Reform: The Mexican Case." Paper presented at the Privatizing Social Security Conference. Cambridge, Mass.
- Serrano, Carlos. 1998. *Essays on Social Security Reform and Savings*. Unpublished doctoral dissertation, University of California at Berkeley.
- Skidmore, Thomas E. and Peter H. Smith. 1992. *Modern Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Veltmeyer, Henry and James Petras. 2000. *The Dynamics of Social Change in Latin America*. New York: St. Martin's Press.
- World Bank. 2000/1. *World Development Report: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2001. *World Development Indicator* (CD-Rom Version).

Structural Adjustment and Social Welfare Reform in Mexico: An Experiment on New Social Policy

Yang Jae-jin

Senior Researcher, National Computerization Agency

This study aims to introduce recent social welfare reforms in Mexico in the context of structural adjustment, with particular attention to pension, health, and public assistance programs. In the 1980s, the Mexican government sought a minimalist welfare state as a necessary condition for stabilization and structural adjustment in the wake of the 1982 debt crisis. The neoliberal economic reforms have, however, resulted in growing poverty

and income inequality. Realizing the negative impact of rising poverty and inequality on the growth potential of the Mexican economy, the government began to carry out social welfare reforms in 1990s. First, social insurance systems for organized labor were rationalized in line with the market mechanism, notably in the pension system. Second, targeted public assistances were offered to the needy in underdeveloped areas so as to protect and maintain human capital of the poor. Although the reformed Mexican welfare systems still remain residual, it should be noted that the role of the state is strengthened as both regulator and financier, even in a country where comprehensive neoliberal economic reforms are underway. The Mexican case strongly suggests that the neoliberal idea of a minimalist welfare state has a weak empirical basis.