
라틴아메리카의 노동시장: 과거, 현재 그리고 미래

다니엘 올레스커

우루과이 공화국 대학교 경제학 교수

원제와 출처: Daniel Olesker, "El mercado laboral en América Latina: pasado, presente y futuro",
Nueva Sociedad, No. 264, julio-agosto de 2016, pp.63-71.

핵심어: 노동자계층, 워싱턴 합의, 사회적 권리, 고용, 중남미, 라틴아메리카.

예전의 상황

라틴아메리카에서 노동에 대한 전망은 현재에서부터 출발해야 한다. 그러한 의미에서 우리는 1960년대 후반부터 21세기 초반에 이르는 기간 동안 라틴아메리카가 겪은 임금과 고용 환경의 심각한 쇠퇴 과정의 단절을 부각시킬 필요가 있다. 라틴아메리카에서는 워싱턴 컨센서스를 토대로 강력한 개방 및 탈규제 과정이 시작되었는데 이러한 과정은 그때 당시까지 지배적이었던 국가주의 논리를 약화시켰다. 1970년대(대부분 군사독재 치하 시절)에 시작되어 1980년대에

굳건히 자리를 잡은 경제개혁조치들은 외부에 대한 개방과 내수 시장의 자유화를 주요한 축으로 삼았다. 따라서 국가의 개입은 최소한으로 축소하였고 사회복지의 상품화, 해외직접투자 유입 및 금융의 원활을 위한 개방 및 탈규제, 그리고 공기업의 민영화가 강조되었다.¹⁾ 노동시장의 경우 이러한 정책은 노동조건의 유연화 및 탈규제로 나타나 노동계층에 대한 보호를 매우 약화시켰다.

자유화, 탈규제 및 개방 모델의 결과는 어떠했는가? 우리가 분명히 말할 수 있는 점은 이 기간에 노동자 계층에 대한 사회적 차별과 더불어 실업 증가, 고용 불안 증가, 실질 임금의 정체 또는 감소가 있었다는 것이다. 즉, 90년대에는 라틴 아메리카 노동자 계층의 생활이 크게 퇴보하였다.

90년대 라틴아메리카의 GDP가 증가하였는데 이는 경제적 성장이 반드시 급여 개선과 고용의 양적, 질적 개선을 가져오는 것은 아니라는 것을 보여준다. 경제성장은 단지 이런 것들이 가능하도록 하는 조건에 불과하다. 수학용어로 말하자면 필요조건이지 충분조건이 아닌 셈이다. 경제 성장이 노동자 계층을 끌어안고 분배하는 성장으로 전환되기 위해서는 구체적인 정책들이 요구된다. 다시 말해, 경제의 성장이 노동자 계층의 삶을 개선하는 성장으로 전환되느냐 아니냐는 공공정책 입안자들의 정치적 의지와 노동자들 스스로의 투쟁과 조직에 달려있다.

2000년대

개방적, 집중적, 배타적인 자유주의 모델이 초래한 심각한 위기 이후, 라틴아

1) 저자는 우루과이의 경우에 대해 이러한 모델을 “LACE(자유주의적, 개방적, 집중적 및 배타적) 모델”이라는 명칭을 부여하여 이론화하였다. D. Olesker Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación en Uruguay(1968–2000), Trilce, Montevideo, 2001. 참조.

메리카에서는 사회 및 노조 투쟁의 발전 프레임 내에서 노동자 계층에 중요한 영향을 미친 공공정책의 변화를 겪었다. 이러한 변화들은 양적뿐만 아니라 질적인 차원에서도 이루어졌고 사회 내에서 구조적 변화를 촉발하기도 하였다. 주요 변동 요인들을 분석하자면 크게 다음과 같다.

- 2000년에서 2014년 사이 고용이 평균 56%에서 58%²⁾로 증가하였음. 이는 생산 가능 연령에 있는 사람들 중 약 2%가 이 시기에 추가적으로 직장을 얻었음을 의미함.
- 사회보장을 제공받는 고용의 증가로 대변되는 고용의 질적 개선이 이뤄짐. 이는 노동의 안정성, 임금, 퇴직에 영향을 주는 노동의 비공식성의 감소를 의미함.
- 사회복지에 대한 노동자들의 접근성 개선이 이뤄짐. 특히, 보건과 교육 제도에 있어 접근성 개선이 이뤄짐. 비록 이러한 상황은 모든 국가에서 동일하지는 않지만, 라틴아메리카 전체적으로 의료개혁과 노동 공식화를 통해 보건체계에 대한 접근성이 많이 개선되었으며 또한, 노동계층의 평균 취학률 증가로 나타난 교육 제도의 포용성도 향상되었음.
- 실질 평균 임금의 상승.
- 최소임금의 상승과 이로 인한 임금 격차의 축소.

변화의 원인들

노동자 계층의 생활여건에 기여한 이러한 변화들을 가능케 한 원인은 무엇이

2) 고용률은 생산가능 인구 중 취업자 수로 측정.

있을까? 분명 경제활동에 있어서의 변화는 발생하지 않았다. 왜냐하면, 이 두 시기에 경제는 성장하긴 했기 때문이다. 하지만 자유주의적 모델 하에서는 성장과 함께 소득의 편중 그리고 노동자 계층의 삶과 근로 조건의 악화와 같은 문제가 있었던 반면, 2000년대는 이런 문제에 대한 반동으로 분배와 삶의 질 개선이 나타났다.

우리의 생각은 이러한 변화의 원인은 사회의 상부구조(superstructure)에 있다는 것이다. 즉, 변화의 원인은 이러한 변화를 지탱하는 공공정책들에 있고 또한, 자본과 노동 간의 힘의 관계에 있다는 것이다. 비록 나라마다 처한 현실은 다르지만, 전반적으로 구조적, 제도적 특징의 변화들은 다음의 내용과 관련한 일련의 정책들로 요약할 수 있다.

- 노동과 임금 조건에 대한 단체 협상
- 사회복지(특히 보건, 교육)에 대한 접근에 있어서의 전체적인 개혁
- 노동자들의 평균 교육 수준의 유의미한 향상
- 노동의 비공식화에 대한 통제 정책
- 최저임금의 상승과 이를 통한 농업, 가사돌봄, 상업, 서비스업의 저소득 노동자들의 임금 개선 촉발

앞서 언급한 개선들을 가능케 한 이러한 제도적 변화들은 사회와 노동의 측면에서 사회·경제적 활동에 대한 국가의 규제방식을 바꾸는 구조적 개혁들로 구체화하였다. 이 개혁들은 동시에 대다수 국가에서 노조 활동을 성장할 수 있게 했다. 이러한 노조 활동의 성장은 협상과 노조의 자유에 관한 법률을 개선시켰고 이러한 법률은 90년대와는 매우 다른 자본과 노동 간의 힘의 관계를 만들었다.

다시 말해, 성장을 분배와 포용의 모델로 전환시킨 요소은 다름 아닌 상부구조의 조건들(공공정책과 노동자 투쟁의 발전)이었다.

현행 문제점

앞서 언급한 개선에도 불구하고 여전히 중요한 문제들이 남아있다. 동시에 경제적 어려움은 이러한 개선들을 어떻게 지속해 나갈 것이며 또한, 있을지도 모르는 퇴보에 어떻게 대처할 것인가에 대한 논쟁을 야기한다. 따라서 노동 부문에 아직 남아있는 문제점들을 분석하기 전에 우리 경제에 대한 성찰이 필요하다. 이와 관련하여, 나라에 따라 가시적인 진전을 이루었음에도 불구하고 2000년 이후 10년간 생산과정의 구조적 측면에서는 의미 있는 변화가 없었다는 점을 분명히 할 필요가 있다. 즉, 사회 복지의 변화와 함께 이뤄져야 할 지역 생산 기반의 변화가 제대로 이뤄지지 않았다는 것이다. 이것은 초보적이고 균형적이지 못한 수출 구조에 계속 의존한다는 것을 의미한다. 또한, 생산 및 수출 부가가치는 여전히 낮고 고부가가치 및 첨단기술 제품은 여전히 수입에 의존함으로써 선진국에 대한 경제 구조적 종속이 줄어들지 않았다는 것을 의미한다.

우리는 다음과 같이 간추려 단언할 수 있다. 2000년대에는 분배와 포용에 주안점을 둔 사회 및 노동 발전이라는 목표와 소득의 편중을 양산하는 생산구조 간의 모순이 드러났다. 경제 성장(부분적으로 1차 산품에 대한 수요 증가와 가격 상승에 의한)을 거둔 10년 동안 라틴아메리카는 생산구조를 분배와 포용의 방향으로 전환하지 않고서도 사회·노동적 변화에 있어 진전을 경험할 수 있었다. 왜냐하면, 사회·노동적 개선은 노동자들의 가계 소득에 긍정적 영향을 미쳤고, 이는 내수 시장에서 재산과 서비스에 대한 수요를 증가시켰으며, 결국 경제 성장의 중요한 기둥으로 작용했기 때문이다. 이제 이러한 과정을 지속시키고,

특히 사회·노동적 측면과 생산구조의 변화를 완성하는 데 초점을 맞추기 위해서는 과감한 발걸음이 필요하다. 이에 대해서는 논문 마지막에 다시 말하기로 한다.

노동시장에 계속 남아있는 문제점들

두드러지는 문제점들은 아래와 같다.

- 언급된 기간 동안 임금의 개선이 이뤄졌음에도 불구하고 평균적 삶을 위한 적정 조건에 훨씬 미치지 못하는 급여로 버티는 근로자의 수가 상당함.³⁾
- 비율이 다소 내려가긴 하지만, 비숙련 노동자들과 가장 낮은 소득 10분위에 속하는 사람들에게는 여전히 비공식 고용과 고용 불안정이 큰 문제로 남아있음.
- 고위직으로의 승진과 임금에 있어 남성과 여성 간의 격차가 여전히 존재함.
- 실업률은 청년층, 특히 여성 청년층이 더 높는데, 이는 사회의 미래를 볼 때 큰 장애로 작용할 수 있음.
- 노동자들의 평균 교육수준 향상에도 불구하고 높은 수준의 정식 교육(고등교육 이상의 교육)을 받는 비율은 낮은 편임.

이러한 상황 앞에서 어떻게 할 것인가?: 국제적 환경

국제적 상황은 원자재의 가격이나 수요의 부침에 국한되지 않는다. 새로운 글로벌 생산 모델이 자리를 잡고 주요 가치사슬의 구성과 통제에 대한 정의가 내려

3) 우루과이에서는 이러한 노동자들이 주당 48시간을 일하고 15000페소(월 500달러) 이하의 임금을 받는다는 것을 가리켜 그들을 “quincemilpesistas”라 부른다.

진 상황에서, 중심 국가들의 더디고 불안정한 위기 탈출과 중국에서의 축적모델⁴⁾의 변화는 종속적 국가들로부터 자본 유출을 유발하는 것이 분명하다. 여기에 연일 최저점을 찍는 원자재 가격과 투자유치의 문제점들이 더해져 수출로 벌어들이는 수입(收入)을 감소시키고 있다. 수요와 공급 간의 단기 조정 사이클의 구성요소로 해석될 수도 있는 이러한 현상들은 라틴아메리카 경제에 직접적인 충격을 주고 있다.⁵⁾ 따라서 이러한 자본주의의 새로운 국면에 대처하기 위해서는 외부 상황을 해석하고 국가 간, 지역 간에 필수불가결한 연합을 이끌어 내는 것이 필요하다.

이러한 상황 앞에서 어떻게 할 것인가?: 글로벌 정책

우선 이 글의 주요 논점을 되짚어 볼 필요가 있다. 사회와 노동 문제의 방향을 결정짓는 것은 객관적인 경제 조건들이 아니라 상부구조, 규제 제도, 정치적 결정 및 사회 내부적 힘의 관계에 의존한다. 따라서 변화의 연속성을 유지하는 것이 진전을 의미한다. 그리고 이러한 것은 다음과 같은 것을 전제로 한다.

- 가치를 부가하고 지역 간 상호교환을 강화하며 가치사슬의 높은 부가가치 단계에서 세계 속에 편입되기 위해서는 생산부문에서 필수불가결한 변화를 시작해야 한다.
- 양질의 고용 창출에 기여함과 동시에 개발에 대한 국가적 모델의 경제적 기초를 지탱해 줄 공공투자의 흐름을 유지해야 한다.

4) 중국이 남미와 관계강화를 추진함에 있어 단계적으로 천천히 관계를 축적해가는 모델-옴긴이.

5) 본고에서 저자가 요약하고 있는 외부상황에 대한 이러한 본질적인 견해는 José Mujica 대통령 집권 시절 우루과이 산업부 장관이었던 저자의 동료 Roberto Kreimerman으로부터 도움을 받은 것이다.

- 소외되어 있거나 제공받는 서비스의 수준이 낮은 부문에 있어서 사회복지에 대한 접근의 보편화를 통한 개혁을 지속해야 한다.
- 노동개혁의 지속, 특히 권리의 확장, 임금 개선, 고용 불안의 축소와 같은 개혁이 필요하다.
- 중소기업을 위주로 한 제대로 된 일자리의 창출을 통해 자율적인 생산 활동을 장려해야 한다.
- 생산수단 소유에 대한 대안적 방식, 특히 생산의 자주적 관리 방식을 추진해야 한다.

최종성찰

1990년대 노동자 계층의 삶의 조건이 크게 퇴보하였다. 이러한 퇴보는 대기업의 이익을 대변하는 유연화 정책의 틀 속에서 국가가 유발한 것이나 다름없다. 그리고 2000년대는 통합적, 분배적 그리고 포용적 가능성과 노동자 계층의 사회·노동적 여건의 향상을 통해 이전 정책들에 변화가 일어난 시기다. 또한, 최근 1년 반 전부터 여건들이 바뀌었다. 첫째, 경제 성장을 위한 여건에 있어 변화가 일어났다. 둘째, 아르헨티나, 브라질과 같은 일부 라틴아메리카 국가의 정치-이데올로기적 방향에 있어 변화가 일어났다. 셋째, 아직 좌파가 집권하고 있는 국가에서 경제적 여건들은 갈등을 증폭시키고 있으며, 기업가들은 노동자들이 이전에 달성해 놓은 성과들을 저버리기 위해 경제적 쇠퇴를 이용하려고 한다. 이러한 결과 우파가 정권을 되찾은 국가들의 경우 포용적 성장을 뒤집는 상황이 발생하고 있다. 그런데 우리는 좌파정부들에게서도 이전의 과정들을 늦추거나 심지어 수정하는 퇴보가 발생하는 것을 목격한다. 임금의 비(非)물가연동화, 예산 축소, 세제 조정 및 사회 정책의 변화는 이러한 상황을 보여주는 다양

한 사례들인데 이들 사례는 브라질에서 노동자당의 집권 기간에도 우루과이에
서 좌파연합인 광역전선(Frente Amplio)의 세 번째 집권 기간 동안 이미 볼 수 있
었던 것들이다.

따라서 2000년대부터 시작된 과정을 지속하는 것이 필요함을 우리는 다시
한번 주장한다. 이를 위해서 노조의 투쟁과 사회 운동이 매우 필요하며, 그래
야만 좌파가 집권을 이어가는 국가들에서는 정치적 토론의 시기가 열릴 것이
다. 경제적 역동성이 미약한 와중에 부의 분배를 둘러싼 갈등은 가속화하고 있
으며, 뒤로 물러서지 않기 위해서는 경제 권력을 쥐고 있는 세력에 좀 더 과감
히 맞서는 것이 요구된다. 이것은 적어도 다음과 같은 것을 전제로 한다.

- 라틴아메리카 일부 국가에서 나타나는 경향과는 반대로, 사회와 노동 개혁
을 포함시켜 경제 정책을 수립하고 생산 방향의 토대를 수정하는 것.
- 진전을 멈추거나 혹은 후퇴하는 일 없이 사회보호망을 넓혀가면서 사회 개
혁의 범위를 확대하는 것.
- 노동개혁을 심화시키고 단체협상과 노동자들의 권리를 최대한 확대하는 것.
- 내수 시장을 자극하고 외수 시장의 부정적 효과를 대처하는 임금 상승 정
책을 지속해 나가는 것.
- 이러한 상황에서 반 순환적 정책의 일환으로 지출과 공공투자의 강한 충격
과 요법을 지속하는 것.
- 임금과 연관된 갈등과 여성 및 청년들(특히 저소득 계층)의 고용과 비공식
노동과 관련된 갈등을 해결하는데 모든 수단을 사용하는 것.

오늘날 우리는 커다란 딜레마에 직면해 있다. 사회와 노동 부문에서 포용
과 분배 정책의 지속이 위기에 처해있는데 이는 비단 경제적 여건에 있어서의

변화 때문만이 아니다. 중요한 것은 부의 배분을 둘러싼 갈등을 논의의 중심으로 가져오고 노동자 계층의 이익을 옹호하려는 정치적 결정이다. 지금까지의 진전을 계속 이어나가는 방향으로 갈 것인지 아니면 퇴보하는 방향으로 갈 것인지는 각국 정부와 사회적 투쟁에 달려 있다. 다른 선택의 여지는 없다. 이 글이 시도하는 바는 지속성을 위한 논의에 기여하는 것이다.

심상완 옮김