

# 라틴아메리카의 노동시장

Luis A. Riveros (칠레대학교 경제학과 교수)

세계화로 인해 노동 분야에서도 기존에 주요 관심 대상이던 주요 선진국과 인접한 아시아 국가 이외에도 소위 제3세계라고 불리는 변방 지역까지도 관심이 확대되고 있다. 3월 호부터 3회에 걸쳐 그동안 우리나라에서 주요 관심의 대상이 아니었던 아프리카, 동유럽, 라틴아메리카 지역의 노동시장과 노사관계에 대해 소개하고자 한다. 세 번째로 이번 호에서는 라틴아메리카에 대해서 개괄한다.

## ■ 머리말

라틴아메리카에서 실업수준과 실질임금의 발전은 정치적 관점에서 중요한 변수였다. 이 때문에 노동시장은 강력한 수입 보호 및 국가 개입 정책과 함께 지난 반세기 동안 사회복지 증진을 위한 다수 정책 개입의 대상이었다. 정책 개입의 결과 일부 노동시장제도가 탄생했고, 노동조합의 중앙집권화를 초래했으며, 의무임금조정, 고용 및 해고 절차에 대한 법적 기준, 구속력 있는 최저임금제도를 도입했다. 이는 법적 시스템과 공공정책 전반, 공공부문 고용 및 임금 정책을 통한 정부의 체계적 노동시장 개입하에서 이루어졌다. 라틴아메리카는 무역 다변화와 외자유치에 성공적으로 대응하기 위해서 경쟁력을 크게 개선해야 할 때다. 이를 위해 노동시장의 유연성을 증진시

켜야 하며, 노동시장의 유연성은 라틴아메리카 국가들이 상당한 정치적 반대에도 불구하고 최근 어느 정도 진전을 본 정치적인 지향점이 되었다. 이 글에서는 2003년 이후 나타난 거시경제의 안정과 GDP 성장이 노동시장 유연성 증진 및 경쟁력 강화를 위한 인적자원개발 투자 및 혁신과 연구개발의 기회로 활용될 수 있음을 살펴 볼 것이다.

## ■ 지속가능한 성장을 위한 노동 개혁의 필요성

라틴아메리카 지역의 국가들은 역사적으로 낮고 불안정한 경제성장이라는 공통된 특징을 가지고 있다. 그 주된 이유로 제2차 세계대전 이후 적용된 보호주의 정책을 꼽을 수 있다. 보호주의 정책은 거시경제 정책 확산으로 이어져 물가상승과 고질적인 국내의 정세 불안정을 초래했다. 하지만 이와는 반대로, 원자재 가격의 급격한 상승 덕분에 지난 4년간은 상대적으로 높은 경제성장, 낮은 물가상승률, 대외부채 감소, 균형재정, 국제보유고 축적을 달성할 수 있었다. 이러한 결과는 높은 국제 원자재 가격이 얼마나 오래 지속되는지 여부에 달려 있으며, 새로운 생산설비가 등장할 때까지 지속될 것이다. 하지만 남미 국가들은 외부적 요인에만 의존하기보다는 경제성장의 지속가능성을 위해 국제무역 경쟁력을 증진할 수 있는 개혁에 치중해야 한다.

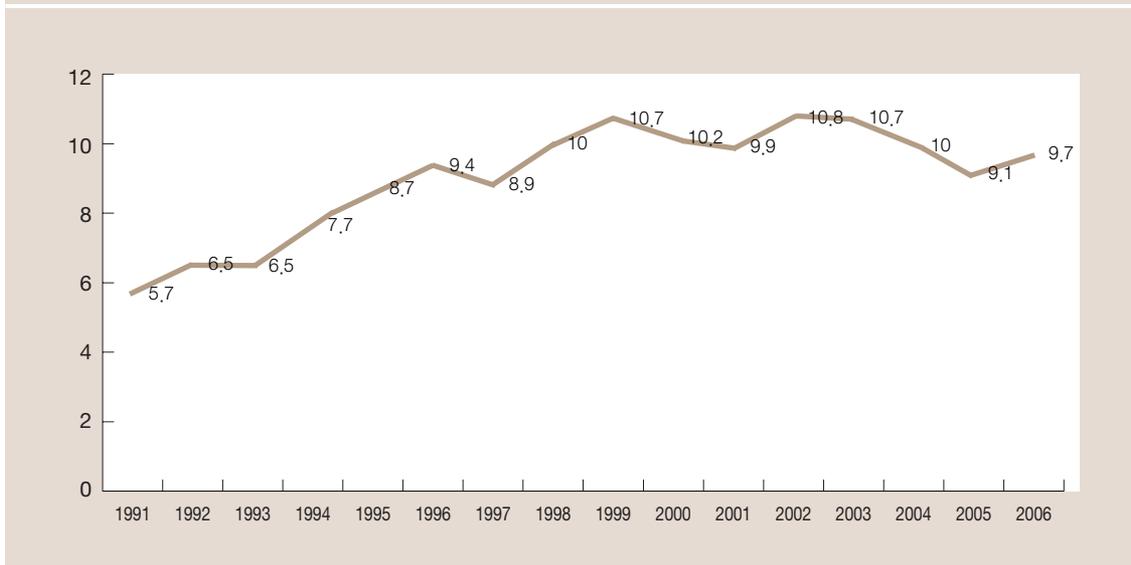
지난 4년 동안의 거시경제 성과가 만족스럽기는 하지만, 상대적으로 높은 수준에서 정제된 완전실업과 빈곤의 지속적인 확산 등으로 볼 때, 거시경제 성과가 수년간 나타났던 남미의 사회적 조건을 변화시키지는 못했다. 유엔중남미경제위원회(United Nations Commission for Latin America and the Caribbean : ECLAC)에 따르면, 1970년 이후 평균적으로 인구의 약 40%가 빈곤층이고, 이 수치는 2003~2005년의 경제 팽창에도 불구하고 거의 줄어들지 않았다. 심각하게 불평등한 소득분배와 상대적으로 높은 빈곤 수준은 남미 노동시장이 제도적 측면에서 필요한 추가 개혁을 이행하는 데 걸림돌이 되었다. 게다가 이러한 요인은 경제 개혁을 지속하기 위해 필요한 사회·정치적 안정에 부정적으로 작용할 수 있으며, 경제성장을 지속하기 위해 필요한 투자환경을 악화시킬 수도 있다. 일부 시장, 특히 노동시장의 경직성이 주된 문제점이 되고 있는 만큼, 라틴아메리카의 취약한 경쟁력을 강화하고 국제 무역에서 성공하기 위해서는 제도 개혁이 필요하다. 단기적으로는 제도 개혁이 기존의 사회 문제와 상충될 수는 있지만, 원자

재 가격 상승에 따른 현재의 경제성장을 지속시키기 위해서는 노동시장의 유연성 확보가 시급하다. 해외투자를 유치하고 천연자원 수출 이외의 수출 다변화를 달성하며 GDP 성장을 통한 긍정적인 고용 및 임금효과를 강화하기 위해서도 개혁이 필요하다.

## ■ 주요 노동시장 동향

지난 4년 동안 라틴아메리카 지역의 연평균 1인당 GDP 성장률은 3.0%를 약간 상회했다. 아시아와 비교할 때 별로 높지는 않지만 지난 수 십년간 해당 지역에서 기록된 2.0%의 연평균 1인당 GDP 성장률보다는 높은 것이었다. 비록 실업률은 상대적으로 높은 수준이지만 2003~2006년 동안의 경제성장은 주목할 만한 거시경제적 안정을 동반했다. [그림1]에서 알 수 있듯이, 라틴아메리카 국가의 완전실업률은 최근 몇 년 동안 높은 GDP 성장에도 불구하고 거의 줄지 않아 약 10%에 이른다. 높은 실업률이 중요성을 가지는 데에는 두 가지 이유가 있다. 이 실업률은 1960년대와 1970년대 실업률의 거의 두 배에 이르는

[그림 1] 라틴아메리카의 도시지역 실업률 (%)



수치이며, 따라서 국가 개입 대신에 시장 정책을, 수입 보호 대신에 경제 개방을 선호한 경제 전략이 정치적으로 지속가능한지에 대한 의문이 제기되었다. 두 번째로, 실업보험이 부재하고 사회보장이 거의 이루어지지 않는 상태에서 실업은 사회적 조건 악화로 이어질 수밖에 없다. 그 결과 정부에 가해지는 압력이 늘어나고 투자 유치와 지속적인 경제 개혁을 어렵게 하고 있다.

이러한 상황은 라틴아메리카의 다른 국가에도 유사하게 나타난다. 이들 국가에서 경제성장률 증가가 실업률 감소에 끼친 영향은 전무하거나 미미하다. 2003~2006년 동안 경제성장률이 연간 8% 이상으로 경제가 회복된 아르헨티나와 베네수엘라의 경우에도 완전실업은 크게 감소하지 않았으며, 양 국가 모두 실업률이 10% 이상이다. 또 다른 예로 칠레를 들 수 있는데 2003~2006년 동안 GDP가 연간 5%가 증가했지만, 약 8%의 정제된 평균 실업률을 기록했다. 콜롬비아 역시 2003~2006년 동안 GDP가 연간 5% 이상 증가했지만, 평균적으로 12%가 넘는 실업률이 지속되었다.

라틴아메리카 지역의 완전실업이 줄어들지 않는 이유로 두 가지를 들 수 있다. 우선 아직까지도 낮은 수준의 경제성장을 들 수 있다. ECLAC 통계 조사에 따르면 GDP가 약 4% 증가해야 실업률이 1% 감소한다. 두 번째로 경제 팽창기 동안의 경제활동참가율(특히 여성과 젊은이) 증가는 실업률과 관련해서는 경제성장에 따른 순영향을 크게 감소시켰다. 경제활동참가 증가는 문화적 변화의 결과로서 보다 많은 여성이 노동시장에 참여하고 있음을 의미한다. 하지만 이는 또한 높은 실업률과 상대적으로 낮은 임금 때문으로 이들이 적극적으로 구직활동을 해야 함을 의미한다. ECLAC에 따르면, 2003~2006년 동안 라틴아메리카의 경제활동인구는 연간 2% 이상 늘어난 반면, 총 고용은 연평균 2%만 증가했다. 따라서 GDP 성장에 따른 실업 감소 효과가 명백히 드러나지 않는다.

경제활동참가의 증가는 라틴아메리카 노동시장에서 주목할 만한 특징이다. 평균 경제활동참가율(생산가능인구에서 취업자와 실업자의 비중)은 2002~2005년 사이 55.5%에서 58.1%로 늘어났다. 특히 여성의 경제활동 참가율이 1990~2005년 사이 45.9%에서 58.1%로 늘어났는데, 이는 문화적 변화를 반영할 뿐 아니라 향후 일자리 창출에 대한 압력을 행사할 것이다. 최근 노동시장의 또 다른 주요 특징은 청년층(15~24세 연령대)의 실업률이 상당히 높다는 것으로, 2006년 청년실업률은 19.7%에 달했다. 높은 청년실업률은 자격 수급의 불일치 때문이며, 또한 필요한 인적자원개발시 부정적인 영향을 끼칠 수 있다. 아동노동도 브라질과 카리브해 등 라틴아메리카 일부 국가에서 우려의 대상이 되고 있다. 아동노동

의 제반 문제에 대해 적극적인 법적 규제를 취하고 있지만 농촌 또는 도시 지역의 비공식 노동시장까지 영향을 끼치지 못하고 있다.

## ■ 라틴아메리카의 실업 및 불안전고용

국제노동기구(ILO)에 따르면, 라틴아메리카에서 고용의 40% 이상은 비공식 경제 부분에서 이뤄지고 있다. 이들 일자리는 공식노동계약의 형태를 띠지 않고, 공식적인 임금협상 절차가 준수되지 않으며 사회보장 등의 비임금비용이 부재하다는 특징을 가지고 있다. 최저임금, 근무시간 조건, 고용 및 해고 절차 등을 규정한 노동법이 주로 독립노동자, 영세기업(종업원 5인 미만), 가내서비스업 등으로 구성된 비공식 고용에 적용된다 하더라도 준수되기는 어려울 것이다. ILO에 따르면 1990~2004년 사이 라틴아메리카에서 비공식 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중이 42%에서 47%로 증가하였다. 이 비율은 멕시코, 브라질, 콜롬비아 등의 국가에서는 더욱 높게 나타난다. 따라서 라틴아메리카에 존재하는 가장 특징적인 노동 문제는 실업뿐만 아니라 불안전고용이 비공식 부문으로 확대되고, 저생산성 일자리의 증가로 연결된다는 것이다. 이는 사람들이 거리에서 비공식 상업 활동을 하거나 온갖 종류의 저임금 서비스를 제공하는 라틴아메리카 도시라면 어디에서라도 볼 수 있는 현상으로, 비공식 일자리가 저생산성 일자리 제공과 긴밀히 연관되어 있다는 가설을 뒷받침해 준다.

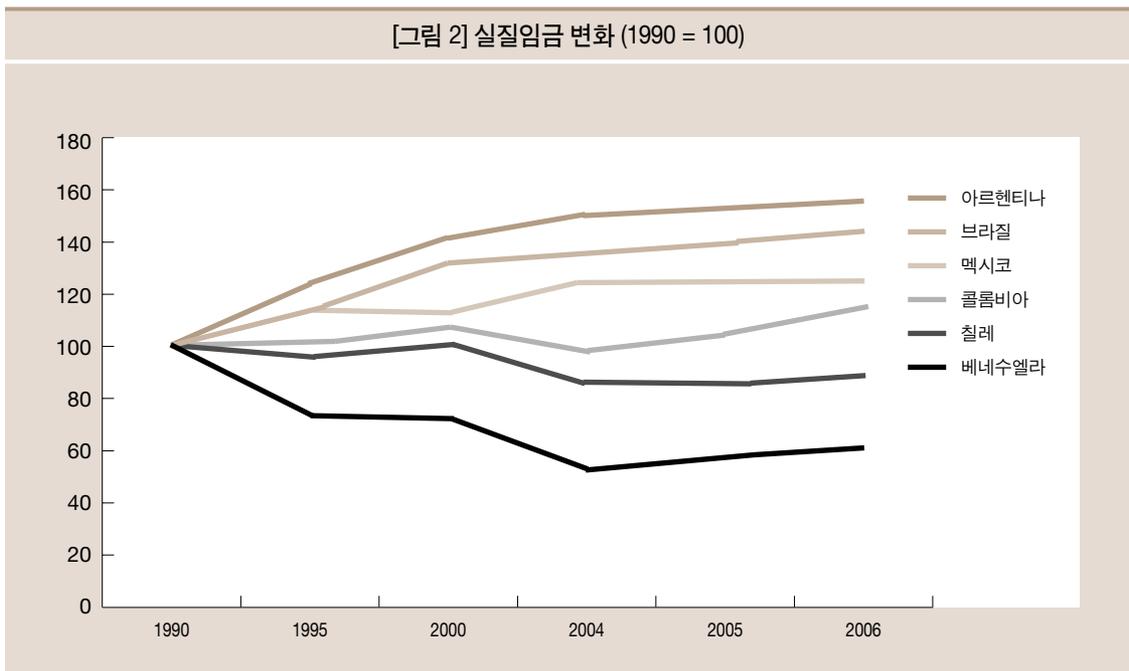
공식 고용(공공부문 및 사기업의 중소기업과 대기업의 고용)이 전체 고용에서 차지하는 비중은 감소하고 있다. ECLAC에 따르면, 전체 임금고용에서 정식 임금계약을 체결한 일자리가 전체 임금고용에서 차지하는 비중이 1990~2005년 사이 46.7%에서 42.6%로 감소했다. 따라서 라틴아메리카의 문제점은 공식 고용의 일자리 창출이 낮다는 것뿐만 아니라 비공식 고용의 저생산성 일자리가 증가하여 '괜찮은(decent) 일자리'가 충분히 창출되지 못한다는 점이다. 이러한 진단에 따르면 라틴아메리카는 실업뿐만 아니라, 불안전고용이라는 문제도 가지고 있다. 경제에서 불안전고용이 차지하는 비중이 높을수록 빈곤율이 높아지고 사회복지에 대한 수요가 늘어나는 만큼 사회적 파급효과는 커진다. 기존의 사회정책으로 비공식 부문에 영향을 끼치기 어렵기 때문에 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아니다.

## ■ 실질임금의 변화

고용 및 실업 수치 이외에도 실질임금 또한 최근 몇 년 동안 큰 변화가 없었다. 기초자료 수집에 사용된 실질임금 수치는 주로 공식 경제부문(공공부문 및 중대형 민간기업)을 대표한다. [그림 2]를 보면 브라질과 베네수엘라에서 지난 15년 동안 실질임금이 지속적으로 하락했음을 알 수 있다. 이에 반해 멕시코와 아르헨티나는 동일 기간 상대적으로 동결되었고, 칠레와 콜롬비아만이 GDP 상승에는 훨씬 못 미치지만 실질임금이 상승했다. 칠레의 경우 GDP가 지수값 225(1990년=100)를 기록했지만, 실질임금은 157에 머물렀을 뿐이다. ECLAC에 따르면 라틴아메리카의 평균 임금증가율은 1990~2005년 사이 연간 0.6%에 불과했다. 연간 4.5%의 경제성장률을 기록한 2002~2006년 경제 팽창기간 동안에도, 실질임금 성장률은 연간 0.9%에 그쳤다.

상대적으로 높은 수준의 GDP 증가에도 불구하고 최근 몇 년 동안 미약한 변화를 보인 것은 실질임금

[그림 2] 실질임금 변화 (1990 = 100)



만이 아니었다. ECLAC에 따르면, 가구조사 결과 노동 수입도 1990~2005년 동안 연간 0.35%만 증가하였다. 또한 비공식 부문 수입도 별다른 움직임 보이지 않았다. 2003~2005년 경제팽창 기간 동안 1인당 GDP는 연간 4%가 증가했지만, 증가된 가구 수입은 연평균 1.1%였다.

ECLAC에 따르면 2005년 월평균 임금은 미화 371달러로 낮은 수준이다. 또한 근로자간 상당한 임금 격차를 보여, 대기업과 영세기업이 지불하는 임금은 각각 미화 456달러와 226달러로 나타났다. 게다가 교육, 연령, 경력 등의 조건이 동일해도 여성의 임금은 남성 임금의 75%에 불과하다. 따라서 실질임금과 함께 노동시장의 효율성 역시 험한 상태이다.

낮은 노동생산성은 라틴아메리카의 가장 심각한 문제이자 실질임금 변화에 대한 가장 타당한 설명이기도 하다. 낮은 인적자원 수준은 노동생산성을 저하시키고, 부가가치도 낮춘다. 그리고, 공식고용에서 나타난 낮은 수준의 실질임금 변화는 자본과 기술의 노동 대체의 확산에 따른 것이다. 자본과 기술의 노동 대체는 일자리 창출을 저해하는 공식 고용의 경직성 뿐만 아니라 위에서 살펴본 낮은 생산성과도 관련이 있다.

라틴아메리카의 경쟁력 역시 우려의 대상이 되고 있다. 세계 경제포럼의 세계 경쟁력 지수에 따르면 라틴아메리카의 경쟁력은 세계 다른 지역에 비해 크게 낮다. 이 보고서에서는 낮은 노동생산성의 주요 요인으로 낮은 교육의 질, R&D+ i(연구개발 및 혁신)에 대한 투자 부족 등을 지적하고 있다. 라틴아메리카 지역에서 경제 개혁과 무역개방 측면에서 가장 좋은 성적을 보이고, 요소시장 규제완화에서도 큰 개선을 보인 칠레조차도 경쟁력 면에서 한국, 일본 기타 선진국에 크게 못 미친다. 특히 경쟁국들과 비교해 볼 때 높은 비임금 노동비용이 경쟁력 저하의 원인으로 지적되고 있다. 예를 들면, 미주개발은행(Interamerican Development Bank)의 최근 연구에 따르면 총 노동비용과 노동생산성 간 비율이 브라질에서는 150에 달한 반면 칠레에서는 80에 불과했다.

## ■ 노동생산성 이외의 요인들

1950~70년 사이에 라틴아메리카는 유럽의 방식대로 복지국가를 건설하려고 하였다. 이를 위해 단체 협상에 대한 법적 기준 부과, 노조의 중앙집권화에 대한 정부 승인, 정기적인 의무임금조정 등 여러 시장

에 걸친 대대적인 정부 개입이 있었다. 공공부문에서의 고용과 정부의 적극적인 경제 개입 역시 이뤄졌다. 또한 국가가 관리하는 의무적인 국민연금체계, 강제적인 최소임금규정, 고용 및 해고 절차와 관련된 엄격한 법이 적용되었다. 이 모든 보호정책은 임금과 노동생산성 간의 상관관계를 약화시켰으며, 그 결과 무역개방 및 시장지향책에 기반한 새로운 경제환경에 부정적인 요인이 되고 있다.

유연성 강화 노력에 대한 정치적 반대에도 불구하고 이러한 노동시장은 모든 라틴아메리카 국가에서 개혁의 대상이 되고 있다. 사회보장체계가 민영화되었고 이는 비임금 노동비용에 큰 영향을 끼치고 있다. 동시에 대부분의 국가에서 고용 및 해고정책으로 발생하는 비용을 줄이고 기업수준에서 협상할 수 있는 전국단위의 노조의 역할을 없애기 위한 정책이 확산되고 있다. 민영화 정책과 경제에서 정부가 담당하는 역할을 축소하고자 하는 새로운 견해가 힘을 얻으면서 공공부문 고용이 크게 줄었고, 의무임금 조정 또는 최소임금 관련 정책은 대폭 축소되었다.

정치적 반대가 늘어나고 있지만 노동시장의 유연성 증진 노력 또한 진행 중이다. 라틴아메리카 국가들은 아시아 국가들과 경쟁하고 보다 매력적인 투자환경을 조성하며 적절한 일자리를 창출하기 위해 노동시장의 유연성을 증진시켜야 한다. 유연성 강화 정책은 기존 경제 격차를 심화시키고 최빈층에 대한 보호를 약화시킬 수 있기에 심한 반발을 사고 있다. 또한, 노동보호 기준의 약화는 노동생산성에 부정적인 영향을 끼치고, 사회통합과 정치적 안정을 저해시킬 수 있어서 문제를 심화시킬 수 있다는 주장이 제기되었다. 이 외에도 노동시장 유연성 증가로 발생하는 저임금으로 인한 소비 감소가 성장과 재정자원 면에서 부정적인 영향을 끼칠 수 있다는 주장도 있다. 하지만 라틴아메리카가 안정성, 경제성장, 재무개선 등의 약속된 혜택을 누리지 못하고 수 십년 동안 노동보호를 시도해 왔음은 부정할 수 없는 사실이다.

노동시장 유연화를 위한 개혁에는 교육 및 훈련시스템 개선을 목표로 하는 정책이 수반되어야 한다. 이는 노동력의 적절한 능력을 개발함으로써, 노동생산성을 증진하는 데 필요하다. 유연한 노동정책에만 의존해서는 성공할 수 없다. 인적자원개발에서 진전을 이루어야 하고 보다 많은 자원을 연구개발 및 혁신에 할당해야 한다. 노동생산성 문제는 경직된 노동시장뿐만 아니라 노동력의 역량이 적절하게 개발하지 못하고 전반적인 생산과 특히 수출에 부가가치를 늘릴 수 있는 연구와 혁신 비용이 낮게 책정되었기 때문에 발생한다.

## ■ 라틴아메리카 노동시장의 그외 현안 문제들

라틴아메리카 노동시장에서 새로운 정치적 결정을 요구하는 세 가지 주된 문제점이 있다.

우선, 상대적으로 연금의 적용범위가 좁다는 것이다. ECLAC에 따르면 라틴아메리카 지역에서의 사회보장 적용범위는 1990~2003년 사이에 줄어들어 40%의 평균 적용률을 보이고 있다. 칠레와 코스타리카에서만 약 65%보다 높은 적용률을 보인다. 전반적으로 라틴아메리카는 퇴직자에게 연금을 즉시 지급하는 부과방식(pay-as-you-go)에서 민간저축체계(private saving system)로 연금방식을 대폭 변경하였고, 연금을 적립할 수 없는 사람들에게 사회 연금을 제공하는 정부의 역할을 제한했다. 비공식 부문의 규모 확대와 저임금 일자리의 확산을 고려할 때, 향후 사회보장체계의 적용범위가 크게 늘어나지 않을 것이며 이는 정부 기금의 큰 압박으로 작용할 것이다. 또한 소득분배 개선 전망도 어렵게 할 것이다.

두 번째로, 학교 체계를 현대화하고 노동시장과의 연계성을 강화하기 위해서 고등교육을 포함한 전체 학교교육시스템을 개혁해야 한다. 핀란드, 아일랜드, 아시아 국가들을 볼 때 인적자원개발은 경제 및 노동시장 개선에 기여했다. 하지만 라틴아메리카의 교육의 질은 낮은 수준이다. 라틴아메리카는 보다 통합되고 현대적인 교육시스템을 특히 고등교육 수준에서 마련해야 하고 연구개발 및 혁신 비용을 증액해야 한다. 지난 기간 동안의 경제성장으로 교육의 질을 높이고, 연구 및 혁신을 증가시키는 데 필요한 자원을 제공할 수 있을 것이다.

세 번째 문제점은, 라틴아메리카 안팎에서 이루어지는 근로자들의 이주이다. 각국가의 국경에 걸쳐 발생하는 노동력 이동으로 연금의 이동과 차별 등의 문제가 발생하고 있다. 노동시장 지표는 여전히 높은 실업률, 불완전고용과 낮은 실질임금을 나타내고 있기 때문에 이주노동자의 존재는 어디에서나 달갑지 않게 여겨지고 차별 및 혹독한 법적 규제의 대상이 되고 있다. 동시에 멕시코, 콜롬비아, 중미 지역에서 미국과 기타 산업국으로의 대규모 노동력 이동 또한 외환 송금이 국제수지에 미치는 영향을 감안할 때 중요한 사안이다.

## ■ 결론

라틴아메리카는 경제성장과 경제안정을 누리고 있다. 노동시장의 유연성을 지속적으로 강화하기 위해 현 상황을 활용하고 인적자원개발과 연구개발 및 혁신에 보다 많은 자원을 할당해야 할 것이다. 이는 이 지역 국가경제의 국제경쟁력을 개선하고 경제성장을 지속하며, 보다 많은 투자를 유치함과 동시에 노동생산성 기준을 향상시킬 유일한 방법이 될 것이다. 또한 임금상승과 최빈층의 사회 상황을 개선하고 지속가능한 방법으로 실업과 불완전고용을 줄일 수 있는 유일한 방법이기도 하다. **KLI**