

## 칠레의 민주화와 복지체제: 자본주의의 다양성 이론을 중심으로

정한범\*

단독/고려대학교

**Jeong, Hanbeom (2013) "The Chilean Welfare State before and after Democratization"**

### ABSTRACT

This study elucidates the characteristics of the formation and transformation of the welfare regime by examining the differences between two politically contrastive regimes in Chile from the perspective of the varieties of welfare capitalism. The Concertación regime of Chile expanded the expenditures and coverage of the welfare state, but the democratic Concertación regime could not transform the fundamental characteristics of the welfare regime of Pinochet government. Even though the Concertación government's welfare policies drastically reduced the poverty rate in Chile, the new regime failed to resolve the other existing economic dislocations like economic inequality. This was due to the fact that the Concertación government continued to implement the principles of the liberal market economy inherited from the Pinochet government, in which welfare programs were both provided and managed in the private market. The current study contributes to the existing literature by comparing the mechanisms by which each regime's production regime molds its welfare regime.

**Key Words:** Chilean welfare state, production regime, welfare regime, Pinochet, Concertación / 칠레의 복지제도, 생산레짐, 복지레짐, 피노체트, 콘세르타시온

## 서론

신자유주의에 입각한 경제적 세계화의 확산과 경제적 불안이 심화되어 갈수록 복지에 대한 찬반 양쪽의 입장을 강화하여 복지논쟁이 더욱 치열해지고

---

\* Hanbeom Jeong is a research professor at Institute for Sustainable Development of Korea University, Korea (Email: jeonghb@gmail.com).

있다. 이러한 상황에서 대체로 정치적 민주화는 복지의 확대에 순기능적인 역할을 하는 것으로 알려지고 있다. 우리나라도 정치적 민주화 이후로 복지에 대한 관심과 수요가 증대되고 있으며 만족할 수준은 아니지만 결과적으로 복지의 확대에 대한 사회적 합의를 모아가고 있다. 특히, 세계화에 따른 경제적 위기의 반복과 함께 상대적 빈곤, 경제적 불평등, 실업, 취업난 등의 문제가 지속되면서 복지국가에 대한 이해가 확산되어가고 있다. 지난 2012년 총선과 대선을 기점으로 복지에 대한 담론은 이제 더 이상 진보진영의 전유물이 아닌 진보와 보수를 아우르는 사회전체의 담론으로 성장했다고 할 수 있다. 그러나 여전히 보수와 진보 간에 차별적 복지와 보편적 복지를 둘러싼 견해차가 존재하고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황에서 남미의 대표적인 신흥 산업국가 중 하나인 칠레의 사례를 살펴보는 것은 의미 있는 연구가 될 것이다. 칠레는 비록 지구 반대편에 위치한 나라이지만 역사적으로 산업화, 민주화, 세계화 등 우리와 비슷한 정치, 경제적 경험을 하였고 우리나라와 최초로 자유무역협정을 맺는 등 우리에게 매우 참고할 만한 사례이다.

칠레는 20세기 초반부터 복지국가를 향한 긴 여정을 시작하여 1960-1970년대 기민당과 사회당 정부 하에서 복지국가의 절정을 이루었다. 이 당시 칠레의 복지국가의 발전 양상은 중남미 여러 나라들은 물론이고 유럽의 복지선진국들과 비교해서도 뒤지지 않을 정도로 국가에 의한 포괄적 서비스가 제도화되어 있었다. 이러한 국가 주도의 포괄적 복지국가의 발달은 국가가 산업생산과정에 깊숙이 개입하고 조정하는 수입대체산업화를 기반으로 하여 가능한 것이었다. 그러나 1973년 아옌데 사회주의 정부의 경제실패를 계기로 집권하게 된 피노체트 장군의 군사정부는 이러한 칠레의 복지체제를 단기간에 시장중심의 차별적인 체제로 변화시켜 버렸다. 군사정부의 경제정책이 효율성을 추구하는 시장중심적인 자유경제체제로 전환됨에 따라 경제주체들 간에 복지정책을 조율하기 위한 최소한의 협상도 이루어지지 않았던 것이다. 대부분의 복지프로그램들이 시장의 메커니즘을 통해서 제공되게 되자 자연히 복지체제에서 국가를 비롯한 공공부문이 차지하는 비중도 급격하게 감소하였고, 국가는 시장에서 복지를 구매할 수 없는 극빈층에 한하여 제한적인 복지만을 제공하는 잔여적(residual) 복지제공자로 전락하고 말았다.

약 17년에 이르는 피노체트에 의한 군사정부의 시절이 지나고 새로이 등장한 콘세르타시온(Concertación) 민주연합정부는 그동안 소외되어 왔던 노동자

계층의 기대 속에 이러한 군사정부와는 차별화된 복지정책을 펼쳤다. 먼저, 군사정부 하에서 대폭 축소된 복지규모를 이전의 문민정부 수준으로 확대하였다. 이러한 확장적인 복지정책의 결과, 군사정부 하에서 급속하게 늘어난 절대빈곤층이 대폭 감소하였다. 특히, 노동조건을 개선하는 등 노동자계층의 권익 강화에 주력하였다. 그러나 이러한 콘세르타시온 정부 하에서의 복지지출의 증가에도 불구하고 칠레의 복지체제에 대한 평가는 그다지 호의적이지만은 않은 것이 현실이다. 비록 적극적인 복지지출의 증가로 절대빈곤층이 감소하는 등 절대적인 상황은 개선이 되었지만 여전히 칠레사회는 높은 빈부의 격차로 상대적인 부의 불평등 문제를 해결하지 못하고 있다. 더구나 이러한 불평등의 문제들이 중도좌파 민주연합정권 아래서도 지속되고 있다는 점에서 그 충격이 크다고 할 수 있다.

이러한 부의 불평등과 실업 등의 문제들이 중도좌파 민주연합정부 하에서도 풀리지 않았던 주요 이유는 무엇일까? 이 물음에 답하기 위하여 본 논문은 자본주의의 다양성(Varieties of Capitalism)에 관한 논의를 도입하고자 한다. 자본주의 다양성 이론에 따르면, 한 국가의 복지체제는 생산체제로부터 비롯되는 광범위한 구조적 조건들에 의해서 제약을 받는다. 이 때 다양하게 분화된 자본주의 생산체제에 따라 하위 체제인 복지체제와 노동시장의 구조가 영향을 받게 된다(Berger and Dore 1996; Crouch and Streek 1998; Ebbinghaus and Manow 2001; Hall and Soskice 2001; Kitschelt et al. 1999; Huber and Stephens 2001). 생산체제는 시장을 통한 생산의 조직화 양상이라고 할 수 있는데 대략 유럽 대륙에서 발달한 조정시장경제(coordinated market economy) 모델과 영미권을 중심으로 발달한 자유시장경제(Liberal market economy) 모델로 분류할 수 있다(Soskice 1999). 이러한 관점에서 보았을 때, 칠레는 민주화 이후에도 과거의 국가주도형 조정시장경제체제로 돌아가지 못하고 피노체트 정부 하에서 고착화된 신자유주의적인 자유시장자본주의 체제를 유지 계승하게 되었다. 이로 인해 국가가 생산체제 전반에 대하여 개입할 수 있는 여지를 잃게 되었고, 자연히 복지체제에 개입하는 데에 한계가 있었던 것이다. 즉, 피노체트 시기의 자유시장자본주의 체제를 개혁하지 못함으로써 복지체제의 근본적인 변화를 이끌어내는 데 실패한 것이라고 할 수 있다.

이어지는 절들에서는 자본주의의 다양성 이론의 관점에서 피노체트 군사정부의 시장중심적인 복지체제 확립의 배경이 된 경제정책과 무역정책 등 생산체

제를 살펴볼 것이다. 이어서 콘세르타시온 민주연합정부 하에서의 경제 및 노동정책의 기본 방향을 탐구함으로써 이것이 복지체제에 미친 영향을 밝혀볼 것이다.

## 이론적 논의: 자본주의의 다양성과 복지체제

복지제도의 형성과정에서 정치적 요인들의 영향을 분석하는 이론들과 달리 자본주의의 다양성이론은 한 국가의 생산체제 또는 생산레짐이 복지국가에 미치는 영향을 밝히고자 하는 이론이다. 노동자계급의 정치적 세력화와 이에 따른 복지에 대한 수요의 증가라는 관점에 집중하는 것이 권력자원이론이라면 자본주의의 다양성이론은 경제주체들 간의 경제적 생산관계에서 복지제도의 발달요인을 찾는다(Esping-Anderson 1990; Ebbinghaus and Manow 2001; Hall and Soskice 2001). 각 국가마다 고유한 제도적 발달 배경과 맥락에 따라 여러 경제적 하위 제도들을 조정하는 메커니즘에 차이를 가져오는 각각의 생산레짐이 발달한다는 것이 이 이론의 기본 주장이다(Crouch and Streeck 1998; Hall and Soskice 2001; Kitschelt et al. 1999). 자본주의 경제제도의 여러 구성요소들이 여러 경제주체들의 태도와 행동양식을 사회화하여 이들 사이의 상호작용에 전략적인 영향을 미치게 된다. 특히, 노사관계, 금융관계, 직업훈련, 기업 간 관계와 같은 생산체제의 구성요소들은 각국의 다양한 시대적 배경을 반영하여 생산관계의 미시적, 거시적 전략을 설명해준다.

자본주의 경제체제는 경제주체들 간의 조화와 협력의 수준에 따라 구분할 수 있는데 이 분야 초기의 연구자들은 자본주의를 크게 조정자본주의와 비조정자본주의로 분류하였다(Crouch and Streeck 1998; Hollingsworth and Boyer 1997; Soskice 1999). 대체로 유럽의 발달한 자본주의는 조정자본주의로, 영국과 미국 등은 비조정자본주의, 또는 자유시장자본주의로 분류할 수 있다. 사스키스(Soskice)는 이러한 각각의 자본주의의 아류들은 각자 고유한 제도적 배열에 따라 상대적인 장점을 가지고 있다고 주장한다(Soskice 1999; Hall and Soskice 2001).

한편, 자본주의의 다양성 이론에 따르면, 자본주의의 여러 제도들은 생산체제에 따라 서로 보완적인 관계에 있다고 보는데. 특히, 이 이론이 주안점을

두고 있는 것은 생산체제와 복지체제 간의 보완적인 관계이다. 현대 사회에서 경제적 세계화라는 공통의 환경에도 불구하고 각 나라가 독자적인 복지체제를 발전시킬 수 있는 것도 이에 영향을 미치는 생산체제와의 보완성 때문이라고 한다. 노동과 자본의 관계에 있어서도 자본주의의 다양성이론은 기존의 권력자원이론과는 다른 해석을 시도한다. 복지체제에 대한 노동과 자본의 일반적 대립관계를 부인하고, 복지체제에 대한 이들의 입장은 각자의 이해관계나 노동조합의 조직유형에 따라 다양한 형태를 띤다고 주장한다(Estevez-Abe, Iversen and Soskice 2001; Mares 2001).

이러한 관점에서 보면, 산업에 따라 필요한 기술유형과 사회보장의 형태가 다르기 때문에 각국의 주력산업이 무엇인가가 그 나라의 복지체제 형성에 결정적인 영향을 미친다. 한 국가의 주력산업이 비숙련 대량생산체제에 의존하고 있는 경우에는 복지체제가 공적부문에서보다는 사적 시장에서 발달할 가능성이 높다. 이러한 경우에 기업들은 일반적인 직업기술만으로 생산체제를 유지할 수 있기 때문에 내부 노동시장을 형성하기 위하여 직업훈련이나 다른 복지제도를 필요로 하지 않는다. 이에 따라 노동자들도 일부 업종에서만 사용할 수 있는 전문적인 기술은 고비용 저효율의 문제가 있기 때문에 획득하려고 하지 않을 것이다. 특히, 일반적인 기술을 요하는 대량생산체제는 경기변화에 민감하여 경기순환에 적응하기 쉬운 유연한 노동시장이 더욱 필요하게 된다. 이러한 생산체제 하에서는 실업보험이나 고용보호 등 숙련노동의 형성에 필요한 제도들이 발달되기는 어렵게 된다. 결국, 각종 복지프로그램들도 공공부문이 아닌 시장의 메커니즘에 의해 제공될 것이다. 이것이 영미권을 중심으로 하는 자유시장경제체제의 모습이다.

반대로, 한 국가의 주력산업이 고도의 숙련된 기술을 필요로 하는 경우 기업들은 숙련 기술자들을 확보하기 위하여 내부노동시장을 형성할 수 있는 고용보호 시스템을 구축할 가능성이 크다. 예를 들면, 숙련노동자들을 동일 산업 내에 유지하기 위한 유인으로서 높은 실업 수당이 지급될 것이다. 그렇게 해야만 실업 상태의 숙련노동자들이 다른 업종의 산업으로 이직을 시도하지 않을 것이기 때문이다. 이러한 고용보호를 위한 제도들이 많을수록 노동자들의 숙련기술을 연마하기 위한 노력이 증가할 것이다. 기업들 또한 더 많은 직무연수나 직업훈련기회를 노동자들에게 제공하려 할 것이다. 이러한 모습은 자본과 노동이 공공의 사회복지체제 구축과정에서 긴밀하게 조정하고 협조하는 조정

시장경제체제에서 볼 수 있다(Estevez-Abe, Iversen and Soskice 2001).

물론, 생산체제와 복지체제 간의 관계는 획일적으로 분류할 수는 없다. 각 나라마다 독특한 정치사회적 상황들이 복지체제의 발달에 영향을 미치기 때문이다. 그럼에도 불구하고 자본주의의 다양성 이론이 주장하는 바는, 다른 메커니즘으로는 설명할 수 없는 생산체제와 복지체제 간의 제도적인 연관성이 존재한다는 것이다.

## 생산체제의 정치적 변혁과 복지체제의 조응

### 피노체트 정부의 복지체제 변화

칠레는 20세기 초부터 포괄적 복지국가 시스템을 발전시켜 1970년대 초 아옌데 정부가 들어서면서 유럽의 선진 복지국가에 버금가는 보편적 복지의 절정을 맞이하게 되었다. 1970년을 전후한 시기의 이러한 칠레의 복지국가의 확대는 국가의 분배적 역할을 강조하는 기독교 정당이나 사회주의 정당의 정강정책이 결정적으로 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 기독교정신을 표방한 중도주의의 프레이 정부는 과거 보수정권에 비해서 사회적 재분배에 더 노력을 기울였다. 뒤이어 등장한 사회당의 아옌데 정부 또한 프레이 정부를 뛰어넘는 국가복지정책을 추구하였다. 이러한 아옌데 정부의 국가주도의 복지국가체제 건설에 따라 각 산업, 직업 부문별로 35개의 연금금이 설립되었고 150여 개의 사회보장사업들이 도입되었다. 이로 인해 아옌데 정부 말에 칠레의 국내총생산 대비 사회복지지출 규모는 약 26%에 달하였다. 무엇보다 중요한 것은 프레이 정부와 아옌데 정부를 거치면서 칠레의 사회복지정책들이 국가주도의 사업으로 이루어졌다는 점이다.

아옌데 정부의 경제적 실패를 틈타 1973년 9월 11일 군사 쿠데타로 집권하게 된 피노체트정부는 이러한 칠레의 국가주도의 복지체제를 급속하게 변화시켜 나갔다. 가장 눈에 띄는 변화는 복지프로그램들의 공급주체가 공적부문으로부터 사적부문으로 전환된 것이라고 할 수 있다. 즉, 교육, 의료, 주택, 사회보호 등 복지사업들을 담당하는 주체가 국가로부터 시장으로 변화되었다는 것이다. 복지에 대한 국가의 역할 축소와 함께 공공복지의 적용대상과 범위도 급격히 축소되어 시장에서 복지프로그램을 구매할 수 없는 계층에게만 잔여적 복지가

제공되었다. 표 1에서 보는 바와 같이, 1980년대 초반 피노체트 정부의 공공복지 지출은 국내총생산 대비 14%까지 감소하였다. 자연히 공공복지 적용대상도 포괄적이었던 이전 정부들과 달리 잔여적 성격을 띠게 되었다.

표 1. 민주화 이전 칠레의 사회복지지출, 1961-1981(% GDP)

시기	연도	복지지출/GDP
프레이정부	1965	20.0
	1967	20.1
	1969	18.7
아옌데정부	1970	19.9
	1971	25.2
	1972	25.8
피노체트정부	1974	17.6
	1975	18.3
	1977	17.4
	1979	15.4
	1981	14.3

출처: Arellano, José-Pablo(1985), pp. 397-418.

피노체트 정부의 교육정책은 공립학교에 대한 정부의 지원을 축소하고 사립학교에 대한 지원을 확대하여 사립학교의 설립을 촉진하는 것이었다. 1980년대 들어 10년 동안 정부의 교육예산지출은 약 27%가 감소하였다. 공립학교에 대한 정부의 재정지원이 감소하자 학부모들과 지역공동체, 그리고 지방자치단체가 지역의 학교 운영에 대한 부담을 떠안게 되었다. 이러한 상황은 이러한 부담을 감당할 수 있는 부유층 거주지역과 이러한 부담을 감당하기 어려운 서민층 거주지역 간에 학교운영여력에 있어서 격차를 발생시켰다. 더구나 1981년 정부가 전국적인 학교 바우처(voucher) 프로그램을 통하여 학부모들이 자녀들을 사립학교나 공립학교 중에서 선택하여 보낼 수 있도록 함으로써 공립학교에 대한 매력은 더욱 감소하였다.<sup>1</sup> 반면, 정부보조의 바우처 프로그램으로 새로운 이윤을 창출할 기회를 얻은 전국의 수 천 개에 달하는

1 바우처프로그램은 학생들이 공립학교에서 사립학교로 전학하여 정부가 지급한 상품권을 등록금으로 사용할 수 있도록 한 것을 말한다.

사립학교들은 활발한 교육시장을 형성하여 사립학교 등록률이 1988년까지 두 배로 증가하였고, 특히 도시지역을 중심으로 50%를 넘기도 하였다. 대학교육 또한 시장 중심으로 재편되었다. 아옌데 정부에서 무료이던 대학등록금이 유료로 전환되어 대학등록금을 내야 대학교육을 받을 수 있게 되었고, 각 대학에 대한 정부의 지원도 소속 학생들의 국가적합도시험 성적에 따라 차등 지원되었다. 이에 따라 대학들은 우수한 학생들을 유치하여 정부로부터 더 많은 지원금을 따내기 위한 경쟁에 돌입하게 되었다. 이러한 교육의 시장중심적 개혁으로 인해 경제적 여유가 되지 않은 빈곤층 자녀들과 성적이 좋지 않은 학생들의 대학교육의 기회가 상당부분 제한되었다(Cortázar 1997).

피노체트의 집권 이전에 칠레는 국민의료보험(Servicio Unico de Salud)체계가 확립되어 있었는데, 피노체트 정부는 민영의료보험제도를 도입하여 보험가입자들이 공공보험과 민영보험 중에서 자유롭게 선택할 수 있도록 하였다. 그리고 약 8%에 달하는 민간보험 가입자들에게 공공의료보험 수입의 40%를 지원하였는데, 이것은 대표적인 서민층 차별정책이었다. 부유층의 경우에는 민간보험에 가입할 여력이 있어서 질 높은 의료서비스를 받을 수 있었지만, 민간보험에 가입할 여력이 되지 않는 저소득층들은 정부지원이 현저히 줄어든 공공의료보험에 남아 차별적인 서비스를 감수할 수밖에 없었다(Collier and Sater 1996; Laban and Larrain 1995).

피노체트 정부 이전에 칠레는 신규주택건설의 60%를 정부가 담당하였으나, 이러한 정부의 주택예산은 군사정부 하에서 절반 이하로 급격하게 삭감되었다. 이로 인해 서민들의 주택부족 현상이 심화되었을 뿐만 아니라, 서민층들이 이용하는 주택금융에 대한 정부의 보조금도 삭감되었다. 정부는 부족한 신규주택 건설과 도시건설 사업을 민간기업의 참여를 통하여 보완하려고 하였다. 아울러 주택청약예금제도를 도입하여 일정한 예치금 기준을 충족하는 계층들만 주택청약에 참여할 수 있도록 제한하였다. 이러한 제도적 변화로 인하여 서민들의 주택마련이 한층 더 어려워지는 결과를 가져왔다(Hudson 1994).

피노체트 정부의 연금정책 또한 시장중심으로 개편되었다. 먼저 칠레정부는 기존의 원천징수제(pay-as-you-go)에 기초한 연금기금징수제도를 폐지하였다. 연금의 재원을 모든 국민들에게서 세금으로 징수하던 기존의 제도는 각각의 개인들이 소득의 10%를 개인연금운영조합(Private Pension Fund Managing Corporations)이 운영하는 각자의 개인퇴직기금계정(funded personal retirement



accounts)에 적립하도록 하는 방식으로 대체되었다(Soto 2007). 이러한 연금개혁 초기에는 기금이 정부의 은행계좌에 예치되는 등 정부가 연금시스템을 직접 관리하였으나, 1980년대 중반부터는 이러한 연금자산을 민영증권과 투자신탁회사가 관리하도록 개편하였다(Borzutzky 2003; DuPont 1996; Kritzer 1996; Mitchell 1998). 이와 같은 연금민영화의 특징은 기존의 연금제도가 가지고 있던 소득재분배의 기능을 축소하여 개인이 기여금을 납부하는 만큼만 돌려받을 수 있게 하였다는 것이다. 그러나 이러한 개인계정을 중심으로 하는 연금제도 하에서는 연금의 혜택이 모든 계층에게 골고루 주어지지 못하였다. 이에 대한 대안으로 군사정부는 두 가지 빈곤구제 프로그램을 제시하였다. 20년 이상 연금을 납부하고도 퇴직 시점에 최저생계비에 이르는 연금을 지급받을 수 없는 노동자들의 경우에는 그 차액을 정부의 기금에서 보조하도록 하는 최소연금보장제도를 시행하였다. 또한, 20년의 연금 납입기간을 모두 채우지 못한 경우에는 자격심사를 통과한 사람들에게 한해 정부가 최저연금지급액의 절반을 지급하도록 하였다(Borzutzky 2003; Kritzer 1996; Mitchell 1998).

### 피노체트 정권의 생산체제

이전 정부들과 다른 이와 같은 피노체트정부의 복지체제의 전환은 자본주의 생산체제의 전환과 밀접하게 관련되어 있다. 새로운 정부에 의한 자유주의경제체제의 도입이 칠레의 복지체제에 변화를 가져온 것이다. 시장경제의 전면적 도입으로 인해 기존에 유지해오던 경제주체들 간의 조정에 의한 복지체제가 급격하게 해체되었고, 경제개방에 따라 시장에서 경쟁력이 있는 산업위주로 경제구조가 바뀌게 되었다. 즉, 기존의 숙련기술을 필요로 하는 산업 중심에서 국제적 경쟁력이 있는 일반기술 중심의 산업으로 주축이 바뀌었다. 이러한 생산체제의 전환에 따라 산업자본은 내부노동시장을 유지하기 위해서 노력해야 할 동기를 잃어버리게 되었고, 복지정책을 조율하고자 하는 국가나 기업의 활동이 급격하게 위축되어 사회복지프로그램의 주공급원이 사적부문으로 이동하게 되었다. 더구나, 교육이나, 의료, 연금보험과 같은 복지프로그램들을 제공하는 산업 자체도 시장경제의 한 부분으로서 산업민영화의 대상으로 취급받았다.

1960-1970년대 칠레의 사회정치적 배경을 반영하던 칠레의 수입대체화 산업발전 모델은 국내 산업을 국제경쟁에서 보호하기 위한 차별적 관세, 환율의

통제, 세금제도, 공공부문의 확대 등의 정책과 관련되어 있었다. 이 과정에서 수입대체산업의 육성을 위해서 경제주체들 간에 복지정책에 대한 긴밀한 협조가 있었고, 칠레의 정부와 경제계는 보호무역주의정책에 대한 지지를 확산시키기 위하여 노동계급에 포괄적인 복지를 제공하는데 동의하였다(Sobel 1974). 이러한 복지프로그램들은 기업들에게는 국내생산체제에서 생산비용을 사회화하기 위하여 동원된 메커니즘이었다. 특수한 숙련기술을 요하는 중공업 위주의 수입대체산업화 정책 하에서는 숙련기술자들을 해당 산업에 묶어둘 수 있는 복지체제가 더욱 주목을 받았다. 특히, 정부의 산업국유화정책에 따라 국가 또는 산업단위의 포괄적 복지체제가 더욱 탄력을 받았다. 아옌데 정권말기인 1973년에는 구리산업을 비롯한 산업생산의 80%와 400개의 주식회사를 국가가 소유하여 국민총생산의 60%를 통제하게 되었다.

이러한 칠레의 국가중심적 경제체제는 피노체트 정권에 의해서 근본적인 변화를 맞이하였다. 피노체트 정부 하에서의 경제정책 수립은 시카고 보이스(Chicago Boys)라고 하는 시카고 대학에서 수학한 일단의 경제학자들이 주도하였다. 칠레 정부와 경제계 요직을 차지한 이들 시카고 보이스는 시장중심의 자유주의적 경제체제를 도입하기 위하여 기존의 경제주체들 간의 조정에 의존하던 생산체제를 종식시켰다. 1973년 10월 이들 시카고 보이스의 핵심 일원이던 칠레의 재무장관은 국제경쟁에 시장을 개방하는 것이 자국의 경제성장을 위한 제일의 방안이라고 선언하고 세 가지 국가경제 목표를 수립하였다. 이 세 가지 국가경제 핵심 목표는 영미권 자유시장경제체제에서 전형적인 안정화, 자유화, 그리고 민영화였다(Laban and Larrain 1995; Silva 1993).

경제안정화를 위하여 크게 두 가지의 전략이 채택되었다. 첫째는, 아옌데 정부 말기에 급등한 물가상승을 억제하기 위하여 정부의 재정적자를 25%까지 줄이는 것이다. 이를 위해 기존의 화폐단위인 escudos를 peso로 바꾸며 1 peso = 10,000 escudos로 교환하도록 하였다. 정부의 재정적자를 축소하기 위한 노력은 우선 공공부문의 일자리를 감소시키는 것으로 시작되었고 궁극적으로 복지프로그램의 전면적인 축소로 이어졌다(Friedman 1975). 둘째로, 외환 보유고의 고갈로 인한 국제수지의 위기를 극복하기 위하여 국제금융기관으로부터 구제금융을 지원받는 것이었다. 그 결과, 1974년에 국제통화기금(IMF)으로부터 9천4백8십만 달러의 구제자금을 대출받는 등, 미국과 캐나다의 금융기관으로부터 상당한 자금과 신용을 지원받는 데 성공하였다. 이러한 국제금융기

관들의 원조는 칠레의 경제적 자유화조치에 대한 대가의 성격이 강했다(Sobel 1974).

피노체트정부의 자유화정책의 목표는 지난 정권들에서 높게 유지되었던 기존의 관세구조를 10%의 단일 세율로 축소하는 것이었다(Edwards and Lederman 1998). 피노체트정부의 지속적인 관세인하 노력의 결과 1979년에는 10%의 단일세율이 확립되었다. 이러한 관세인하 노력과 함께 쿼터제나 수입허가제와 같은 비관세장벽들이 점진적으로 폐지되었다(표 2 참조). 이와 함께 금융부문의 경제자유화조치도 취해졌는데, 중화학공업분야의 보호를 위해 취해졌던 다중환율제도가 폐지되어 수입대체산업들이 큰 타격을 입게 되었다. 1980년대 들어서는 경쟁력이 있는 일반기술상품의 수출을 촉진하기 위하여 고환율정책이 수립되었는데 이로 인해 국제경쟁력이 떨어지는 수입대체산업이 큰 타격을 입게 된 것이다. 경쟁력이 떨어지는 중화학공업에 대한 국영금융기관의 정책금융이 중단되고 금융기관이 민간에 매각됨에 따라 은행의 현금지원에 의존하던 조정경제체제가 자본을 주식의 발행 또는 매각을 통하여 조달하는 자유시장자본주의로 전환되었다.

표 2. 칠레 비관세 장벽의 해소

무역장벽기제	해당 품목 수 (1973년)	일시	내 용
수입금지	187	1976.8	6개 품목으로 축소
		1978.4	5개 품목으로 축소
		1981.8	완전폐지
사전에치제* (Prior Deposits)	2,872	1974.1	사전에치 면제
		1976.8	완전면제
수입허가제**	2,278	1974.1	완전폐지

출처: Sebastian Edwards and Daniel Lederman(1998).

\* 수입액의 10%를 90일 동안 중앙은행에 무이자로 예치.

\*\* 수입 전 정부의 사전허가 필요.

이러한 무역의 자유화는 기존의 보호무역주의체제에서 외면당하던 수출중심산업들로부터 정치적 지지를 받았다. 이러한 산업들은 특별한 숙련기술을 요하지 않던 광업과 포도주산업 등 1차 산업들과 기초적 수준의 2차 산업들이

대부분이었다. 이러한 수출기업들은 대부분 국제시장에서 가격경쟁력을 갖추고 있었기 때문에 피노체트 정부의 수출촉진정책으로 혜택을 보게 되었다. 무역자유화정책은 한편으로 수입원료의 가격을 낮춤으로써 건설이나 교통 등 비숙련노동을 요하는 여타의 산업발달에도 기여하여 산업구조의 재편성을 촉진하였다(Campero 1991; Edwards and Lederman 1998).

숙련기술을 요하던 중공업분야는 자유시장경제정책의 도입으로 인해 칠레 경제에서 차지하는 비중이 대폭 줄어들었다. 1974년 기준 36.19%에 달하던 정유, 기계, 화학, 수송장비 등 자본집약적 중화학산업의 비중이 1990년에는 25.91%로 급격히 감소하였다. 같은 기간 노동집약적 경공업은 11.49%에서 14.99%로, 천연자원 집약적 산업은 52.31%에서 59.10%로 그 비중이 증가하였다. 결과적으로, 피노체트 정권의 자유화정책은 칠레의 산업구조를 특별한 직업교육이 필요치 않은 일반기술 중심의 구조로 재구성하였다(Compero 1991).

경제개혁의 일환으로 피노체트 군사정부는 과거 아옌데 정부에서 국유화되었던 12개의 기업을 원소유주인 외국기업에 반환하는 것을 포함하여 115개의 공기업들을 민영화할 것을 선언하였다. 12개의 외국기업들은 대개 미국계 자본이었는데, 미국의 영화보급사 4개와 제너럴 타이어 인터내셔널, 제너럴 모터 코퍼레이션, 그리고 다우 케미컬 등이 포함되어 있었다. 이어서 88개의 국영기업들이 과거 아옌데 정부의 불법적인 국유화조치로 원소유주의 권리를 침해했다고 보고 이들에게 해당 기업들을 돌려줄 것이라고 발표하였으며 1974년에는 상업적 은행의 국가소유를 금지를 규정하는 포고령도 발표되었다(Sobel 1974; Edwards and Lederman 1998). 이러한 민영화 정책의 결과, 총 160여 개의 국유기업과 3,500여 개의 농장 및 광산, 그리고 16개의 국영은행이 민영화되었고, 특히 정권 말을 틈타 전기, 가스, 항공, 통신 등과 같은 국가의 기간산업들이 집중적으로 민간기업에 매각되었다. 한편, 피노체트 정부의 주요 정부재원이자 통치자금원이었던 구리 생산업체 코델코는 아옌데 정부 하에서 강제로 국유화되었음에도 불구하고 그대로 국유기업으로 남았다. 대신 아옌데정부 하에서의 강제국유화에 대한 대가로 원소유주였던 외국계기업에 5억 3천만 달러의 보상금을 지불하였다. 구리 생산업체 코델코를 통해서 칠레 구리매장량의 77%를 확보한 피노체트 정부는 후에 구리산업 민영화에 대한 시장의 요구에 부응하여 1983년 구리산업에 대한 외국자본의 직접투자를 허용하였다.

자유주의경제체제의 전면적 도입에 따라 칠레의 노동시장정책 또한 자유화의 물결을 벗어날 수 없었다. 기업들이 경기순환에 따른 고용과 해고를 용이하게 하도록 노동시장 유연화정책이 시행되었다. 노동자들의 타당한 귀책사유가 있는 경우에만 해고가 가능했지만, 이러한 이유 없이도 경영상의 이유로 해고가 가능해졌다. 다만, 해고의 비용을 늘리기 위해서 근속 기간 1년당 1개월 치 월급에 해당하는 퇴직금만 지급하면 되었다. 두 번째로, 조정시장경제 하에서 숙련노동시장을 유지하기 위한 정부의 직업교육이 대폭 축소되어 직업교육의 책임이 노동자에 전가되었다. 세 번째로, 단체교섭이 단위직장 수준으로 제한되어 전국단위의 교섭이 어려워졌다. 이전에는 산별, 또는 전국단위의 노사협상이 가능했지만 노동법의 개정으로 단위 사업장을 벗어난 어떠한 노사협상도 금지되게 되었다(Jeong 2013).

노동시장 유연화정책은 시장의 자유화라는 경제적 목적 외에도, 과거 아옌데 정부를 비롯한 좌파와 중도 진영의 굳건한 지지세력이었던 노동조합을 탄압함으로써 새로이 등장한 우파 군부정권의 정치적 입지를 더욱 강화하기 위한 정치적 목적도 개입되어 있었다. 실제로, 군부의 노동탄압정책의 결과 칠레의 노동조합은 그 정치적 힘을 상당히 상실하였다. 아옌데 정부 말에 65%에 달하던 노동조합 가입률이 1980년대에는 평균 20% 미만으로 급격하게 떨어졌다(Cortázar 1997). 노동조합을 탄압하기 위한 추가적인 조치로 피노체트 정부는 쿠데타 발발 1주일 만에 노동조합의 요구사항을 대내외에 공표하지 못하도록 조치하였고 노조간부들의 일과시간 조합업무 수행을 엄격히 금지하는 포고령을 발표하였다. 아울러, 불법적인 파업에 연루된 노동자들을 비롯하여 기업의 필요에 따라 정리해고를 할 수 있는 포고령도 발효되었다. 이 밖에도 노동조합의 단체교섭권도 중지되었으며 과거 노동조합과 정부, 또는 기업 간에 합의되었던 각종 임금인상, 각종 수당과 혜택에 대한 합의사항, 연금수령액을 물가상승률과 연동시키는 정책 등도 무효화되었다(Arellano 1985; Barrera and Valenzuela 1986). 이상의 경제자유화정책들로 노동조합의 입지가 크게 위협을 받았으며 좌파정치진영 전체가 큰 타격을 입게 되었다 .

재정적자를 줄이기 위한 신자유주의적인 안정화 정책으로 칠레의 기업들은 자본시장의 개방이나 무역자유화를 통한 이득뿐만 아니라 규모의 경제를 통한 성장도 가능하게 되었다. 실제로, 피노체트 집권기간 연간경제성장률은 1982-1983년을 제외하고 이전 정부들의 평균 경제성장률을 웃돌았다. 그러나

이러한 경제적 발전은 정부의 적극적인 조정에 의해 운영되던 복지국가의 희생을 전제로 이루어진 것이었다. 가격경쟁력에 기초한 수출주도적인 대량생산체제 하에서 기업들은 숙련노동시장을 형성할 필요가 없는 일반기술에 의존하게 되었고, 일반적인 기술을 소유한 노동자들의 공급도 풍부하였기 때문에 기업들은 숙련기술을 확보하기 위해 노동자들을 보호할 필요가 없어져 버렸다. 결과적으로 교육, 의료, 연금 등 기존에 경제주체들 간의 긴밀한 조정과 타협을 통해 발달되었던 국가나 산업단위의 공공복지는 새로운 경제체제의 생산자본에게는 더 이상 유지할 필요가 없는 짐이 되고 말았다. 국가는 이제 시장의 생산활동에 영향을 주는 복지체제에 대한 개입을 중단하고 극빈층을 위한 최소연금보장과 같은 공공부조 성격의 잔여적 복지의 제공자로 전략하게 되었다.

먼저, 가격경쟁력에 기초한 수출지향적 자유시장경제체제의 도입에 따라 숙련노동자들을 내부노동시장에 묶어둘 필요가 없어졌기 때문에 기업들은 원천징수제(*pay-as-you-go*)에 기초한 사회보장제를 분담할 동기를 상실하게 되었다. 사회보장제가 폐지되어 연금에 대한 사용자들의 기여가 없어지자 노동자들의 연금 기여액이 월급여의 10%로 상향 조정되었고, 이로 인해 저소득층을 중심으로 연금에 대한 가입의지가 약화되었다(Borzutzky 2001; Castiglioni 2001). 더구나, 국가가 운영하던 연금기금도 민영화하여 그 연금혜택을 받는 계층도 민영화 이전의 72%에서 민영화 후 60%로 줄어들게 되었다. 자영업과 비정규직의 비율이 높은 피노체트정부 하의 칠레 노동시장구조에서 연금민영화의 충격은 더욱 클 수밖에 없었다. 전체 노동자의 약 28%를 차지하는 자영업자들 중에서 약 4%만이 연금에 가입되어 있었고 약 1천 5백만 명에 이르는 자영업자들이 연금에서 소외되는 결과를 가져왔다(Borzutzky 2003).

이와 같이, 피노체트정부의 경제체제는 칠레의 복지체제 변화에 결정적인 영향을 미쳐 과거의 포괄적이고 보편적인 공공복지 중심에서 시장중심의 복지체제에 잔여적인 공공부조가 결합된 형태로 전환되었다. 즉, 가격경쟁력에 기초한 수출중심의 자유시장경제체제로 생산체제가 전환되자 숙련노동자들을 필요로 하는 기존의 중공업분야가 국제경쟁력의 부족으로 쇠퇴하게 되었고, 풍부한 일반기술 노동자들을 필요로 하는 1차 산업 위주의 생산체제가 확립된 것이다. 이에 따라, 경기의 순환과 국제경쟁에 대응하기 위한 노동시장유연화 정책이 추구되었고, 숙련노동자들을 보호하기 위한 고용보장이나 연금 등

각종 공공복지제도들이 퇴조하게 되었다. 결과적으로, 경제주체들 간에 복지정책을 위한 조정이 이루어지지 못하고 각종 복지프로그램이 시장에 의해서 공급되게 된 것이다.

## 신자유주의의 지속과 시장 중심적 복지체제 개혁의 실패

### 콘세르타시온 정부의 복지체제

한편, 1988년에 실시된 대통령 신임투표를 계기로 중도좌파세력 간의 연합으로 집권한 콘세르타시온 민주정부 하에서 칠레의 복지국가체제는 이전의 피노체트정권 하에서의 그것과는 달리 상당히 확장적인 모습을 띠었다. 군사정부 말기 칠레의 빈곤선 아래 인구(일인당 1일 소득 1달러 미만)의 비율과 지니계수(Gini Coefficient)는 각각 세계 최고 수준인 약 57%(United Nations)와 38(Central Bank of Chile) 선까지 치솟았다. 그러므로 경제적 불평등을 완화시키기 위한 공공지출의 확대는 새로운 콘세르타시온 정부에게는 가장 시급한 현안 중 하나였다.

교육부에서 콘세르타시온 정부는 정부의 개입을 다시 확대하여 교육의 질 향상과 교육기회의 평등을 추구하였다(Raczynski 2000). 이를 위해 먼저 각급 학교에 대한 재정지출을 확대하고 의무교육기간을 기존의 9년에서 12년으로 확대하였다(Cox 2003). 교육부문의 공공지출은 1990년에 9억 4천만 달러에서 2001년 30억 1천 7백만 달러로 세 배 이상 증가하였다. 초,중,고등학교의 학생 1인당 공공지출도 1990년에서 2002년 사이에 거의 세배 증가하였다. 국내총생산 대비 교육예산의 비율도 1990년 2.6%에서 2000년 4.5%로 증가하였다(Cox 2003). 결과적으로, 군부독재시절에 비해서 노동자계층 아동들에게 공교육에 대한 접근이 더 용이해졌다. 반대로, 저소득층 가정 아동들 가운데서 학업을 중도에 포기하는 비율은 1990년 초반에 4%대에서 1997년에는 2%대로 감소하였다(Cox 2003). 또한 각종 학교에서 학생들의 학업성취도가 괄목할만하게 개선되었고, 공립학교와 사립학교 간의 학업격차 역시 눈에 띄게 해소되었다. 이러한 학업성취도의 향상과 저소득층 학생들의 교육에 대한 접근권의 확대, 학업포기율의 감소와 같은 성과들은 한편으로 식료품과 의료보호, 학습교재의 공급과 보조금 사업 등의 사회부조 형태의 복지사업의 확대에 힘입은

결과이기도 하다. 아울러 학교급식이나 의료보호와 같은 형태의 1차 교육기관에 대한 지원도 이러한 교육기회의 확대에 부분적으로 기여하였다.

주택부문에서 콘세르타시온 정부는 주택건설에 대한 공공지출을 50% 가량 증가시킴으로써 이전 피노체트정부와의 차별화를 꾀하였다. 이어서 저소득층 가정을 지원하기 위하여 공공주택사업에 대한 자격요건을 완화하고 빈곤층 거주지에 대한 공공요금을 지원하기 위한 보조금을 제공하였다. 그 결과, 콘세르타시온 정부 초기 8년 동안 주택 공급 물량은 피노체트 정부 말 10년보다도 두 배 이상 많았다(Lee 2004). 특히, 민주정부는 주택공급 과정에서 주택 수요자들의 참여를 적극적으로 유도하여 가난한 서민층의 요구를 주택건설정책에 반영하도록 노력하였다.

콘세르타시온 정부는 민영 의료보험체계를 유지하면서도 빈곤층이 주로 이용하는 공공의료보험, 특히 일차 진료서비스에 대한 지원금 또한 대폭 증가시켰다. 1990년에서 2000년 사이 의료부문 재정지출은 두 배로 늘어났으며, 1인당 GDP 대비 정부의 의료비 지출도 약 51% 증가하였다. 그 결과, 1999년 기준으로 공공의료기관을 선택한 국민이 전체의 64%에 이른 반면, 민영의료서비스를 선택한 국민은 22%였다. 공공부문의 의료보험 종사자들에 대한 급여도 인상하였고 지방정부가 운영하는 의료자원과 장비 등의 보급에 대한 지원도 증액시켰다(Hudson 1994).

연금제도의 개혁에서 아이윈 정부는 국가가 운영하는 공적연금의 최저연금한도를 30% 인상하였다. 2006년에는 미셸 마첼렛(Michelle Bachelet) 대통령이 이끄는 정부가 민영연금시스템이 안고 있는 적용대상의 범위에 대한 문제와 저소득층과 자영업노동자들의 저조한 가입률에 대해서 해결책을 모색하기 위하여 노력하기도 하였다. “개혁에 대한 개혁”이라고 일컬어지는 이 법안은 2008년 기존의 민영연금제도를 보완하기 위하여 제정되었다. 이 개혁으로 군사정부시절에 설계된 자산조사에 기초한(means-tested) 연금프로그램과 최저연금보장형 보험을 대체하는 새롭고 더 관대한 비기여형 연대연금(solidarity pension)이 도입되었다. 2012년으로 예정되어있던 개혁안이 완전히 시행되면 국가 평균소득의 60% 이하 가정 중 기여형 연금수입이 없는 노령층에게 연대연금이 지급되게 된다. 군사정부에서 이루어진 연금제도 하에서는 저소득층 노동자들은 일단 최저연금보장에 자격이 되면 연금보험에 가입할 동기가 전혀 없었다. 새로운 시스템 하에서는 개인연금계정에 불입된 모든 소득에



대한 추가적인 기여금이 추가적인 보험급여를 창출한다.

이러한 연금제도 개혁의 효과를 극대화하기 위하여 여러 다른 부수적인 장치들이 고안되었다. 먼저 모든 자영업자들을 의무적으로 연금에 가입하도록 하였다. 새로운 연금제도의 시행 후 7년에 걸쳐 이러한 개혁이 순차적으로 실행에 들어가게 된다. 또한 젊은 저소득층 노동자들의 연금가입률을 제고시키기 위하여 노동자들을 정규직으로 전환할 시에 그들의 고용주들에게 보조금을 지급하도록 하였다. 가정에서 전업주부로 자녀양육에 전념한 여성들을 위한 비기여형 퇴직연금계정 또한 도입되었다.

표 3. 콘세르타시온 정부의 복지지출 규모

시기		사회복지지출/GDP(%)	1인당 복지지출(dollar)
아일윈정부	1990	9.9	484.3
프레이정부	1995	11.1	850.6
라고스정부	2000	12.8	1226.0
	2005	10.1	1275.5
바첼릿정부	2009	11.3	1740.7
피네라정부	2010	9.8	1733.3
	2011	9.5	-

출처:OECD(2012)

20년에 걸친 중도좌파 정부에 의한 복지국가의 확대로 칠레는 절대빈곤에서 벗어나는 데 성공하였다. 전체 빈곤률은 1990년 38%에서 2000년에는 20% 대로 급감하였다. CASEN 데이터에 의하면 80년대 중반에 칠레의 빈곤층 인구의 수는 약 5백만 명에 달하였고, 이는 전체 인구의 약 45%에 달하는 수치다. 그 중 상당수가 절대빈곤에 허덕이고 있었다. 1998년에는 빈곤층의 수가 전체 인구의 약 20%인 약 3백만 명으로 급격히 감소하였다. 물론 이러한 빈곤층의 급격한 감소는 한편으로 1990년대의 지속적인 경제성장의 결과이다. 그러나 그보다는 빈곤층에 대한 정부의 직접적인 현금지원을 포함한 주택, 교육, 의료, 연금과 같은 적극적인 소득이전과 복지정책이 빈곤률을 감소시키는 데에 결정적으로 작용하였다고 할 수 있다.

콘세르타시온정부 하에서 표 3과 같은 공공복지지출 규모의 증가는 민주정

부의 등장에 따른 정치적 효과로 분석할 수 있다. 정치체제의 유형은 복지정책을 입안하는 정부 관리들의 정치적 동기를 형성하는 정치환경을 결정한다 (Adsera and Boix 2002). 권위주의 체제에 비해서 민주적 정부들은 대중으로부터 정치적 지지를 확보하기 위하여 복지규모를 확대할 가능성이 높다. 당파정치 특성 또한 정부의 복지지출에 영향을 미친다. 좌파 정당들은 우파 정당들에 비해서 노동자 계층의 지지를 기반으로 활동하기 때문에 경제적 성장보다는 경제적 분배에 더 집중하는 것으로 알려져 있다(Boix 1998; Garrett 1998). 새로이 등장한 콘세르타시온 민주정부는 새로운 정치체제를 지지하는 국내 정치연합을 구축하기 위하여 노동자계급을 위한 복지의 폭을 넓힌 것이다.

그러나 20년 동안의 콘세르타시온 정부의 이러한 복지확장에도 불구하고 절대빈곤율의 감소를 제외한 다른 구조적 문제들은 그다지 큰 성과를 거두지 못하였다(Lee 2004). 특히 극도로 불공평한 소득과 부의 분배구조는 새로운 콘세르타시온 정부에서조차 변함없이 유지되었고, 실업, 불평등과 같은 경제적 세계화의 사회적 부작용도 계속되었다. 상위 20%와 하위 20% 간의 소득격차도 민주정부 집권동안 더 벌어졌다. 무엇보다 콘세르타시온 중도좌파 민주연합정부 하에서도 각종 복지프로그램들이 피노체트 군사정부에서와 마찬가지로 정부가 아닌 시장에 의해서 유지되고 공급되어져왔다는 데에 문제가 있다고 할 수 있다. 즉, 정부의 복지지출은 이전에 비해서 대폭 늘어났지만, 복지체제의 기본적인 구조는 이전과 크게 달라진 것이 없었다는 것이다.

정부의 복지개혁에도 불구하고, 국공립학교와 사립학교 간의 격차가 여전히 존재하였으며, 중도좌파의 집권이 이어지면서 이러한 개혁의 동력이 약해져 전체 국내총생산 대비 교육예산의 규모도 정체상태를 면하지 못하였다. 2003년 국내총생산 대비 교육예산은 3.5%였으나 2006년에는 2.9%로 줄어들었고, 2008년에야 3.3% 수준으로 회복되었다. 의료부문 역시, 공공의료보험과 민영 의료보험의 격차를 해소하고자 하는 정부의 노력에도 불구하고 국공립병원과 사립병원 간의 의료체계에는 여전히 불평등이 존재하였으며, 정부의 개혁방향도 의료서비스의 탈중양화를 이루는 쪽에 맞추어져 있었다. 주택정책 역시 시장중심적인 구조를 벗어나지 못하였다. 주택의 공급 물량이 증가하기는 했지만 대부분의 주택이 탈중양화를 통하여 민간에 의해서 공급되었고, 무엇보다 시장논리에 따라 빈곤층 밀집지역과 부유층 밀집지역 사이의 지리적 단절이 발생하여 새로운 사회갈등의 원인이 되고 있는 실정이다. 민간주택 건설지역은

중상층이 주로 거주하는 반면, 정부가 제공하는 주거지역은 빈민촌으로 취급받고 있다. 이상의 논의를 표 4와 같이 정리해 볼 수 있다.

표 4. 칠레의 복지제도

시기	프레이, 아옌데	피노체트	콘세르타시온
연금제도	원천징수에 의한 보편적 혜택	개인퇴직기금계정도입 연금제도의 민영화	개인퇴직기금계정유지 비기여형연대연금도입
의료제도	직종별 또는 국민의료보험 보편적 혜택	민영의료보험 위주 공공의료보험 보완, 차별적 서비스	민영의료보험 위주 공공의료보험 확대, 차별적 서비스 개선
교육제도	공립학교 위주 무상교육	공립학교 지원 감축 사립학교 바우처 제도 도입 대학 무상교육 폐지	공립학교 지원 확대 의무교육 12년 확대 사립학교 지원 유지
주택정책	정부주도 저비용 주택보급	주택보조금 및 용자보조금 삭감 주택건설보급 민간참여 확대	주택건설 보급 확대 주택수요자의 참여
공공복지 범위	포괄적, 직군별	잔여적	잔여적
복지주체	정부	시장	시장 중심

### 콘세르타시온 정부의 생산체제

그렇다면, 권위주의적 우파인 피노체트 정권과 민주적인 중도좌파의 콘세르타시온 정부 간의 집권세력의 교체와 복지지출규모의 차이에도 불구하고 복지체제의 근본적인 구조가 동일하게 유지되고 있었던 이유는 무엇일까? 이것은 자유시장자본주의 체제를 중심으로 하는 칠레의 생산체제가 콘세르타시온 정부 하에서도 여전히 유지되고 있었기 때문이다. 민주적 선거에 의해 등장한 새로운 정부에서도 군부의 신자유주의적 경제정책이 유지, 계승되고 있을 뿐만 아니라, 더 나아가 칠레경제를 세계경제에 통합시키는 노력이 한층 강화되었다.

콘세르타시온 정부는 아옌데 시기의 국가주도의 경제체제로 돌아가지 못하고 시장과 사기업 중심의 자유주의 경제체제를 받아들여 시장개방과 금융자본 시장의 규제완화와 같은 피노체트 시절의 경제정책을 그대로 답습하였다. 즉, 가격경쟁력 확보에 의한 자유무역체제, 시장중심의 경제운용, 민간부문 주도, 거시경제안정성 확보 등과 같은 기존 경제체제의 노선을 계승한 것이다. 그 단적인 예로 아일윈 정부는 대통령직에 취임하자마자 수입관세를 인하계획

을 수립하여 1991년에 단일관세율을 15%에서 11%로 낮추었다. 이러한 단일 수입관세율은 이후의 프레이(Eduardo Frei)와 라고스(Ricardo Lagos) 정부들에게서도 이어져 1998년 9월부터 2003년까지 단계적으로 6%로 인하되었다. 이와 같은 낮은 관세율은 수출산업에 필요한 각종 자본재와 원자재 가격을 낮추는 효과를 가져와 수출증대에 이바지하였다.

신자유주의 경제체제와 함께 수출주도형 경제성장 전략도 유지되었는데, 1997년에서 2009년까지 여러 콘세르타시온 정부들은 역내외의 다른 국가들과 일련의 양자 또는 다자간 자유무역협정을 체결함으로써 무역자유화의 노력을 확대하였다. 현재까지 칠레는 13개의 자유무역협정과 중남미 국가들(MERCOSUR), 유럽연합과 사이에 두 개의 지역 간 무역자유화협정(Free Trade Association Agreement), 그리고 5개의 경제보완협정(Economic Complementation Agreement)을 맺고 있다.

교역상대국을 증가시키는 자유무역협정의 확대로 인해 수출시장이 다변화되어 수출주도형의 비숙련산업이 칠레경제성장을 주도하였다. 수출시장은 그 숫자가 1987년 120개국에서 1999년 174개국으로 급증하였고, 이러한 해외시장의 증가로 인해 이후 칠레의 수출은 90년대 초반 연평균 10%대의 증가세를 보였으며 후반부에는 연평균 8.7%의 증가세를 보이는 등 수출의 증가세가 뚜렷하였다. 1998년 이러한 수출총액의 약 86%를 천연자원과 그 가공품이 차지하는 등 경제성장을 주도한 핵심 산업은 특별한 숙련기술을 요하지 않는 분야가 대부분을 차지하고 있었다. 어느 정도 숙련기술을 요하는 제조업의 국내총생산 대비 비중은 1990년 17.5%에서 2002년 15.9%로 감소하여 비슷한 경제발전 수준의 멕시코나 브라질, 아르헨티나 등 다른 중남미 국가들보다도 낮은 수치를 보였다. 중남미 국가들 전체적으로 제조업의 비중이 낮아지고 있기는 하지만 그 중에서도 칠레가 그 감축속도가 가장 빠른 국가 중 하나였다. 전체 취업인구의 산업별 분포에서도 제조업의 약세는 지속되고 있다. 1990년에서 2003년까지 전체 취업인구는 23% 증가한 반면, 제조업 종사자는 3% 증가하는 데 그쳐 전체 취업인구 내에서 제조업 종사자의 비율은 17%에서 14%로 감소하였다(Cho 2004).

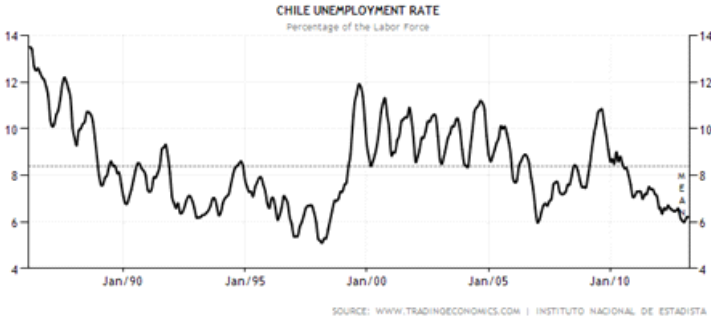


그림 1. 콘세르타시온 정부시기의 실업률 추이(%)

이러한 자유시장자본주의 체제의 유지로 콘세르타시온의 노동정책은 내부 노동시장을 보호하기 위한 정책보다는 노동시장의 유연성을 유지하면서 정치적인 기본권을 보장하는 방향으로 개혁의 방향이 맞추어졌다. 민주화의 과정에서 연대하였던 노동세력은 콘세르타시온 정부의 노동정책에 많은 기대를 하였던 것이 사실이다. 특히, 중도파이던 아일윈이나 프레이정부에 비해서 콘세르타시온 내부에서도 상대적으로 좌파에 속했던 사회당의 라고스정부나 바첼렛정부는 친노동자적 성격이 강하였다. 민주화 초기 아일윈정부에서 다소 호전되었던 실업률과 실질임금 상승률은 이후 프레이정부에서 다시 악화되어 피노체트정부 수준으로 되돌아가고 “형평 속의 성장”을 내세웠던 사회당의 라고스정부에서는 피노체트정부 수준보다 더 악화되는 결과를 가져왔다(Lee 2004). 라고스정부와 바첼렛정부에서 연평균 실업률은 각각 약 9.7%와 8.38%로 피노체트정권 말인 1989년의 7.98%를 상회하였다. 같은 기간 실질임금 상승률도 피노체트정부 말에 10.2%였는데 반해 라고스정부에서는 1.7%에 그치는 결과를 가져왔다. 이러한 정책의 결과로 자유시장경제체제를 지탱하기 위한 노동시장의 유연화추세도 악화되어 2004년의 칠레 정규직비율은 77%로 1998-1999년의 82%보다 악화되었다. 노동조합의 조직율도 민주화초기 일시적으로 소폭 상승하였으나 1995년 이후에는 피노체트정부 말년의 16%보다 낮은 수준으로 떨어져서 유지되었다. 이러한 노동조합 조직률 수치는 아옌테 정부의 40% 수준과 비교하여 약 1/3에 해당하는 수준이다(표 5 참조).

표 5. 칠레의 정권별 연평균 노동조건 변화(%)

시 기	연평균 실업률	연평균 실질임금증가율	노조 조직률
피노체트정부말기(1989)	7.98	10.2	16.00
아일윈정부(1990-1993)	7.39	4.0	19.32
프레이정부(1994-1999)	7.24	2.9	15.03
라고스정부(2000-2005)	9.70	1.7	13.55
바첼렛정부(2006-2009)	8.38	5.5	14.60

출처: OECD(2012); ILO(2012).

콘세르타시온의 노동정책은 자율적인 노사관계에 초점이 맞추어져 있었다 (Cho 2006). 경제성장과 원만한 민주화 이행을 우선시 하는 정부의 정책에 따라, 자본이 반대하는 정부의 개입정책은 자제되었다. 아일윈 정부 초기에 노동법 개정을 비롯한 노동조건 개선을 위한 노사정위원회가 개최되기는 하였지만, 이것은 노사 간의 자율적인 합의를 유도하기 위한 시도였을 뿐 정부가 적극적으로 개입하지는 않았다. 결국, 프레이정부와 라고스정부를 거치는 동안 칠레의 노사관계는 의미 있는 진전을 보지 못하고 자본의 힘에 의해 지배되게 되었다. 전국 단위의 노조에 대한 단체교섭권도 제도화되지 못하였고 개별 기업에서도 복수 노조의 인정으로 노동세력이 분산되었으며, 노동조합에 가입하지 않고도 회사와 단체교섭을 할 수 있는 권한이 부여되는 등, 노동조합의 조직적 운영을 위한 환경이 조성되지 못하여 경제주체들 간에 경제정책에 대한 타협과 조정을 이룰 수 있는 환경이 조성되지 못하였다. 노동계는 기업들의 임의 해고를 방지하기 위한 노동법 개정을 요구하였지만 경영상의 이유로 정리해고가 가능하도록 유지되었고, 파업기간동안 대체노동자의 채용도 허용되었다. 이처럼 콘세르타시온 정부 하에서도 비숙련기술을 기반으로 한 자유시장자본주의의 지속으로 인해 자본은 내부 노동시장의 안정적 유지보다는 노동시장의 유연성을 제고하는 데에 관심을 기울였고, 이로 인해 소득의 불평등과 실업률이 높게 유지되었다. 그러나 내부 노동시장 유지의 필요성이 없어짐에 따라 이러한 불평등을 보상할 수 있는 시민주의적 보편적 복지나 보수주의적 직종별 복지가 발달하지 못하고 시장에 기초한 잔여적 복지만이 국가에 의해서 제공되게 되었던 것이다. 즉, 콘세르타시온 정부의 잔여적 복지의 근원은 내부 노동시장의 보호를 필요로 하지 않는

자유시장 자본주의에 있다고 할 수 있다.

피노체트 이전의 민주정부들을 계승한 중도내지 좌파의 콘세르타시온 정부가 피노체트 정권에서 도입된 신자유주의 경제체제를 계승한 까닭은 몇 가지로 유추해 볼 수 있다. 첫째, 피노체트 정부 하에서 시행된 자유시장경제체제가 고도의 성장을 기록함으로써 이에 대한 국제적인 신뢰와 국내의 선호가 높았다. 둘째, 이에 따라 좌파 정부도 경제적 능력이 있음을 증명함으로써 군부정권의 비정통성을 증명해야 하는 정치적 부담이 있었다. 셋째, 정권의 안정을 위하여 지지를 이끌어내야 할 국내 경제계나 국제금융계가 과거의 반시장적인 정책으로의 회귀를 극도로 경계하였다. 넷째, 같은 중남미지역의 국가들 가운데 급진적인 경제개혁으로 인해 경제적 혼란을 겪은 페루의 가르시아(Garcia) 정권이나 아르헨티나의 알폰신(Alfonsin) 정부를 반면교사로 삼을 수 있었다. 다섯째, 콘세르타시온이 집권할 즈음 구소련을 위시한 공산권이 붕괴됨으로써 시장경제체제의 우월성을 확인할 수 있었다(Kim 2005). 이런 상황에서 경제적으로 비교적 성공적이었던 피노체트 정권을 종식시키고 집권한 콘세르타시온 정부로서는 이미 검증된 경제정책인 자유시장경제체제를 개혁할 필요성을 느끼지 못했던 것이다.

그러나 무엇보다 중요한 이유는 다른 중남미 국가들의 경우와는 다르게 민주화로 인한 과거청산이 성공적으로 이루어지지 못했다는 점을 들 수 있다. 당시 칠레에서는 17년간에 걸친 군부독재가 수많은 인권침해의 문제를 안고 있었음에도 불구하고 피노체트가 하여 후에도 면책특권을 가진 종신 상원의원과 군중사령관의 지위를 헌법에 의해서 보장받고 있었다(Lee 2007). 이런 상황에서 민주정부는 기득권세력과 전면적인 갈등을 부르는 혁신보다는 타협에 의한 점진적 개혁의 길을 택할 수밖에 없었던 것이다. 즉, 군부가 여전히 현실적인 권력의 한 축으로 자리 잡고 있는 상황에서 불안정한 상태에 있는 민주주의체제를 안정화시키는 것이 무엇보다 중요한 과제였고, 이를 위해 최대한 우호세력을 확대하고 포섭해야 할 필요성이 컸던 것이다. 이를 위해 피노체트 정권 하에서 혜택을 누리던 자본가계층을 비롯한 자유시장경제 옹호세력이 반동적인 대응을 하지 못하도록 우호적이거나 최소한 중립적인 세력으로 돌려놓아야만 했다. 이러한 상황에서 콘세르타시온은 시장중심의 경제체제와 수출주도형 경제정책, 인플레이션 억제제를 위한 재정지출의 억제 등 자본가계층을 안심시킬 수 있는 경제정책들을 약속하였다(Silva 1996).

이와 같이, 콘세르타시온 정부의 경제정책이 자유시장경제체제의 계승으로 굳어지면서 칠레의 복지체제도 과거의 보편적인 체제로 돌아가지 못하고 기존의 시장중심체제가 머무르게 되었다. 국제가격경쟁력에 기초한 수출주도형의 자유시장경제체제가 유지됨으로써 생산체제가 일반적인 기술을 요하는 대량생산에 기초해 있었기 때문에 내부노동시장을 유지하기 위한 경제주체들 간의 조정과 협력의 필요성이 없었던 것이다. 자연히 복지프로그램들이 국가나 산업부문별로 발달하지 못하고 시장에서 개별 소비자를 상대로 공급되게 되었다. 국가에 의한 공공부조의 지출이 확대되기는 했지만, 국가는 시장에서 복지프로그램을 공급받지 못하는 계층에 대한 보완적인 역할만을 수행하게 된 것이다. 이상의 결과를 표 6과 같이 정리해 볼 수 있다.

표 6. 칠레의 정치경제체제

시기	프레이, 아엔데	피노체트 정부	콘세르타시온
정치체제	민주주의	권위주의	민주주의
산업정책	보호무역주의 수입대체산업화	신자유주의 수출주도산업화	신자유주의 수출주도산업화
기업정책	국유화	민영화	민영화 유지
역점산업 <sup>2</sup>	중공업	1차 산업	1차 산업
주요노동유형	숙련기술	일반기술	일반기술
노동-자본 관계	조정, 협상	시장, 자본 중심 노동배제	시장 중심, 자본, 노동 우호적 중립
자본주의유형	조정시장경제	자유시장경제	자유시장경제

## 결론

본 연구의 결과는 경제체제의 유사성이 칠레 복지체제 유사성의 근본원인임을 확인시켜주고 있다. 칠레의 피노체트 정권과 이후의 콘세르타시온 정부는 정치체제의 극단적인 상이성에도 불구하고 복지국가의 유형 면에서는 근본적

2 칠레에서 구리산업에 대한 분류는 특별한 주의를 요한다. 칠레에서 구리산업은 수입대체 산업화 시기에는 외화의 주요수입원으로, 자유주의 산업화시기에는 정권의 주요 재정 및 통치재원으로 기능하였다. 그러므로 이를 일반적인 산업정책의 관점에서 다른 산업과 같이 분류하는 것은 부적절하다고 할 수 있다.



으로 유사한 특성을 보였다. 피노체트는 이전의 중공업 위주의 보호무역주의에 기초한 조정시장경제를 자유화하여 자유시장경제를 발전시켰다. 콘세르타시온 정부는 피노체트정부 하에서 축소된 국가의 사회복지지출을 급격히 증가시켜 절대빈곤의 문제를 해결하는 데 성공하기는 하였지만, 피노체트정부 하에서 확립된 자유시장 경제체제를 근본적으로 개혁하지는 못했다. 콘세르타시온 정부의 복지체제는 시장경제체제의 영향을 받아 사회적 조정의 노력이 활발하게 일어나지 못한 채, 복지의 주요 프로그램들이 시장에서 공급되었다. 피노체트정부의 종식에 일조한 노동세력이 정권교체 후 일정정도 지분을 확보하기는 하였지만, 노동개혁의 초점이 노동시장의 개혁에 맞추어지지 못하고 노동권의 보장이라는 기본권의 측면에 국한됨으로써 사회복지프로그램의 형성과정에서 노동계의 입장이 정책에 충분히 반영되지 못하는 결과를 가져왔다. 자유시장 경제체제 하에서 생산부문이 숙련기술의 확보보다는 가격경쟁력 확보에 정책의 우선순위를 두고 있었기 때문에 내부노동시장 형성을 위해 노동계급을 보호해야 할 필요성을 느끼지 못했던 것이다.

콘세르타시온 정부의 이러한 사회정책과 노동정책의 방향설정은 경제정책의 우선순위를 안정과 성장에 두는 정치적 판단의 결과라고 할 수 있다. 집권 후 콘세르타시온 정부에게는 피노체트 이전의 국가중심의 포괄적인 복지체제의 복원보다는 군부독재로부터 민주주의체제의 회복이 민주진영의 현실적인 일차 정치목표였다. 군부와 재계 등 기득권 세력이 여전히 건재한 상황에서 권력기반이 취약한 민주연합세력으로서 정치적 안정을 도모하기 위하여 기득권 세력과 경제계가 수용할 수 있는 생산체제를 타협안으로 모색할 수밖에 없었던 것이다. 즉, 경제정책에 있어서 탄력적인 모습을 보이고 민주진영의 경제적 능력을 과시함으로써 국내외적인 정치적 지지를 확보하고자 했던 것이다. 이에 따라 경제계도 콘세르타시온 정부에 신뢰와 협력을 보여주었고, 민주연합세력은 4기에 걸쳐서 20년 간 장기집권의 발판을 마련할 수 있었다.

칠레의 사례는 한 국가의 사회정책이 경제정책이나 정치적 결정으로부터 분리된 것이 아니라 서로가 상호작용하며 제도적으로 보완적인 역할을 한다는 것을 보여준다. 특히, 노동시장의 움직임이나 생산기술에 대한 의존성과 같은 생산체제의 필요에 따라 사회복지체제의 형태가 결정되고 있음을 보여주는 칠레의 사례는 유사한 형태의 경제체제를 유지하고 있는 우리나라를 비롯한 많은 신흥산업국들의 복지체제 연구에 유용한 참고가 될 것이다.

## 참고문헌

- Adsera, A. and C. Boix(2002), "Trade, Democracy, and the Size of the Public Sector: The Political Underpinnings of Openness," *International Organization*, Vol. 56, No. 2, pp. 229-262.
- Arellano, José-Pablo(1985), "Social Policies in Chile: An Historical Review," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 17, No. 2, pp. 397-418.
- Barrera, Manuel, and J. Samuel Valenzuela(1986), "The Development of Labor Movement Opposition to the Military Regime," in J. Samuel Valenzuela and Arturo Valenzuela(eds.), *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Berger, Suzanne and Ronald Dore(1996), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Boix, C.(1998), *Political Parties, Growth, and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, New York: Cambridge University Press.
- Borzutzky, Silvia(2001), "Chile: Has Social Security Privatization Fostered Economic Development?," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 10, pp. 294-299.
- \_\_\_\_\_(2003), "Social Security Privatization: The Lessons from the Chilean Experience for Other Latin American Countries and the USA," *International Journal of Social Welfare*, Vol. 12, pp. 86-96.
- Campero, Guillermo(1991), "Entrepreneurs under the Military Regime," in P.W. Drake and I. Jaksic(eds.), *The Struggle for Democracy in Chile, 1983-1990*, Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- Castiglioni, Rossana(2001), "The Politics of Retrenchment: The Quandaries of Social Protection under Military Rule in Chile, 1973-1990," *Latin American Politics And Society*, Vol. 43, No. 4, pp. 37-66.
- Cho, Don-Moon(2004), "A Study of Neoliberal Economic Policies of Chilean Democratic Governments: Rethinking the 'Myth of Success'," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 17, No. 4, pp. 5-43.
- \_\_\_\_\_(2006), "Chilean Labor-Capital Relations and Labor's Choice during the Democratic Regime: Leftist Government and Labor's Dilemma under the Neoliberal Globalization," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 19, No. 3, pp. 5-42.
- Cortázar, René(1997), "The Evolution and Reform of the Labor Market," in S. Edwards and N. Lustig(eds.), *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cox, C.(2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo*, Santiago: Ed. Universitaria.
- Crouch, Colin and Wolfgang Streek(1998), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*, London: Sage Publications.

- DuPont, P.(1996), "Privatizing Social Security: It Can Work: The Chile Experience," *Vital Speeches*, Vol. 62, No. 20, p. 637.
- Ebbinghaus, Bernhard and Philip Manow(2001), *Comparing Welfare Capitalism*, London: Routledge.
- Edwards, S. and D. Lederman(1998), "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile," NBER Working Paper Series, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Esping-Anderson, G.(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen and David Soskice(2001), "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State," in Peter A. Hall and David Soskice(eds.), *Varieties of Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Friedman, Milton(1975), "Letter to General Pinochet on Our Return from Chile and His Reply," Santiago, Chile.
- Garrett, G.(1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. and David Soskice(2001), *Varieties of Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Hollingsworth, Rogers J. and Robert Boyer(1997), *Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, Evelynne and John D. Stephens(2001), *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hudson, Rex A.(1994), *Chile: A Country Study*, Washington: GOP for the Library of Congress.
- Kim, Won-Ho(2005), "Paradox of Chile: Pre-Pinochet Forces Accept Neoliberalism," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 18, No. 1, pp. 5-37.
- Kitschelt, Herbert, et al.(1999), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kritzer, B.(1996), "Privatizing Social Security: The Chilean Experience," *Social Security Bulletin*, Vol. 59, No. 3, pp. 45-55.
- Laban, Raul, and Felipe Larrain(1995), "Continuity, Change and the Political Economy of Transition in Chile," in Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards(eds.), *Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East*, Illinois: University of Chicago Press, pp. 115-148.
- Lee, Nam-Sup(2004), "Change of Social Policy and Civil Society in Chile Neoliberal," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 17, No. 4, pp. 45-79.
- Lee, Soon-Joo(2007), "The Significance of First Woman President in Chile and the Leadership of Michelle Bachelet," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 81-104.

- Mares, Isabela(2001), "Firm and the Welfare State: When, Why, and How Does Social Policy Matter to Employers?," in Peter A. Hall and David Soskice(eds.), *Varieties of Capitalism*, New York: Oxford University Press.
- Mitchell, O.S.(1998), "Social Security Reform in Latin America," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, Vol. 80, No. 2, pp. 15-18.
- Raczynski, D.(2000), "Políticas sociales en los años noventa en Chile," in Paul D. and I. Jaksic(eds.), *El Modelo Chileno*, Santiago de Chile: LOM, pp. 125-154.
- Silva, Eduardo(1993), "Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile 1973-1988," *World Politics*, Vol. 45, pp. 526-559.
- Sobel, Lester A.(1974), *Chile & Allende*, New York, NY: Facts on File, Inc.
- Solange, Berstein, Guillermo Larrain, and Francisco Pino(2006), "Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives," *Economía*, Vol. 6, No. 2.
- Soskice, David(1999), "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s," in Herbert Kitschelt, et al.(eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, New York: Cambridge University Press.
- Soto, Mauricio(2007), "The Chilean Pension Reform: 25 Years Later," *Pensions: An International Journal*, Vol. 12, No. 2, pp. 98-125.

Article Received: 2013. 06. 24  
Revised: 2013. 08. 07  
Accepted: 2013. 08. 11