

중남미의 발전모델은 순환하는가?*

- 구조주의에서 포스트 워싱턴 컨센서스까지 -

김원호(대외경제정책연구원)**

- I. 서론
- II. 혼합경제체제의 확립
- III. 중남미 혼합경제체제의 표류
- IV. 워싱턴 컨센서스의 수용
- V. 미완의 신자유주의 경제개혁
- VI. 포스트 워싱턴 컨센서스: 새로운 패러다임인가?
- VII. 결론

I. 서론

여러 국가의 경제체제를 일률적으로 논하는 것은 상당한 오류를 범할 위험성을 안고 있다. 그러나 역사적 문화적 배경과 정치경제적 경험을 공유하고 있는 중남미 국가들의 경우에는 경제사회의 발전과 정과 이에 영향을 미친 요인들이 상당부분 일치하기 때문에 이념적 통일성향이 높아 ‘지역의 경제체제’를 논하는 것이 가능하며, 그 나름대로 의미 있는 일이라고 생각한다. 오늘날 중남미 지역국가들의 경제체제는 크게 구분하여 ‘혼합경제(mixed economy)’에 속한다. 그러나 그 생성배경이 서유럽의 경우와 달라서 주어진 경제현실과 국

* 이 논문은 2002년 한국학술진흥재단 연구비에 의해 연구되었음(KRF-2002072-BM2085).

** Won-Ho Kim(Korea Institute for International Economic Policy, whkim@kiep.go.kr), “The Recycling of Development Models in Latin America?: From Structuralism to Post-Washington Consensus”.

제정치경제 및 경제사상적 시대조류가 어우러져 형성 발전하여왔으며, 경제사상의 거의 모든 사조가 이 지역에서 실험되었다고 해도 과언이 아니어서 중남미의 경제체제는 시행착오를 반복하며 체제순환적인 특성을 띠 수도 있다고 가정된다.

중남미 지역에서는 사유재산권과 경제활동의 자유, 국가의 역할과 관련하여 보수주의(conservatism, Smithianism), 진보주의(Liberalism, Keynesianism), 급진주의(Radicalism, Marxism)가 부침했고, 저개발의 원인과 극복방안에 관한 이론과, 정책측면에는 근대화이론(modernization)으로부터 종속이론(dependency)까지 다양한 이론들이 나타났다. 중남미의 경제사에서 ‘개혁(reforma)’이라는 용어는 아주 흔히 쓰이는 표현중의 하나인데, 그만큼 중남미 국가들은 정치적 변동만큼이나 경제정책상의 변화를 다른 지역 국가들에 비해 많이 겪어 왔다. 또한 그러한 변화는 정치경제적인 체질이 흡사한 역내 국가들 사이에서 일종의 도미노 현상처럼 쉽게 확산되곤 하였다. 세계 대공황과 2차 세계대전을 기점으로 자리잡은 수입대체공업화 발전모델이 종전의 1차산품 수출형 발전모델을 대체하던 경우나, 1980년대 외채위기 이래 공기업의 민영화나 자유무역정책을 채택하는 과정, 다시 최근 들어 개혁의 후유증 또는 개혁에 대한 환멸로부터 반성론이 이는 것 등은 중남미 지역국가들에게 공통되게 일어나는 현상이라고 할 수 있다.

특히 1980년대 중반 이후 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus: WC)는 중남미 신자유주의 경제개혁의 커다란 흐름을 주도하면서 독립 직후의 자유경제체제로의 복귀 성향이 멕시코와 칠레, 아르헨티나 등 주요국가에서 두드러지게 나타났다. 그러나 경제개혁이 기대한 만큼의 성과를 거두지 못하면서 WC에 대한 비판이 높아졌고, post-WC가 논의되어 WC 이전의 모델로 회귀하는 경향을 띠고 있다. WC가 애초부터 중남미지역 지식인들의 공격의 대상이었던 것은 두 말할 나위 없지만, 개혁의 성과에 대한 환멸이 가져온 국제사회 또는 국제기구내부에서의 자성론은 어찌 보면 WC 자체를 부인하는 것처럼 비쳐지기도 한다. ‘개혁’이라는 용어가 경제정책이나 발전모델,

심지어 경제체제와 관련하여 흔히 사용된다는 사실은 ‘개혁’이 그 실행과정에서 쉽게 모순에 빠져들어 왔음을 입증하는 것이기도 하다. 물론 그 원인에는 단순히 경제 법칙으로만 설명할 수 없는 정치·사회적 요인들이 혼재해 있다. 시장지향적 경제개혁은 지난 20년 동안 중남미의 정치경제 무대를 장악하면서 마치 절대적인 이념인 것처럼 여겨지게 되었지만 1994년 멕시코와 베네수엘라가 사회불안을 겪기 시작하고, 1997-98년 아시아 금융위기, 2001년 아르헨티나의 국가부도사태를 맞으면서, 해당 국가들은 물론 국제사회에서도 이에 대한 진지한 재평가가 나왔다. 이러한 맥락에서 중남미의 민선 정부들이 취한 경제개혁들이 어떠한 모순과 과제를 안고 있는가를 재론하는 것이 post-WC의 본질이라고 생각한다.

본 논문은 과연 post-WC는 WC와 어떻게 다른 것인지, WC를 대체하는 새로운 패러다임으로 간주할 수 있을 것인지, 아니면 WC 이전 패러다임으로의 회귀를 의미하는가에 의문을 갖고, WC를 비롯해 중남미경제발전에 대해 논하여졌던 과거의 여러 패러다임들을 비교 분석하면서 중남미 경제체제와 모델을 고찰하고자 한다. 아래에서는 먼저 중남미 경제사회의 변천과정을 경제사상의 흐름과 함께 역사적으로 고찰한다. 단, 논의의 초점을 흐리지 않기 위해 독립전후시기의 경제체제와 1960년대 이래 쿠바, 칠레, 니카라과에서 행해진 사회주의 실험은 여기서 간략히 다루기로 한다.

II. 혼합경제체제의 확립

II.1. 세계대공황의 영향

독립이후 1930년대 대공황 시기까지 중남미의 경제체제에 가장 큰 영향을 미친 세계경제의 흐름은 자본주의 경제체제의 근간인 ‘자유시장’ 논리였다. 아담 스미스의 이론대로 국가는 ‘필요악’으로 여겨졌으며, “좋은 정부는 그 존재가 가장 적게 느껴지는 정부”였다. 이

같은 보수주의적(conservative), 고전적 자유주의적(classic liberal), 정통주의적(orthodox) 경제이론에 따르면 정부는, 시장 세력들의 보이지 않는 손에 의해 변화하는 여건에 따라 자동적으로 적응해가는 능동적 시장체계에 대한 수동적 호위자였으며 그 역할은 국방, 치안유지, 도로 및 교육 등의 제한된 공공재 공급에 국한되어야 했다. 그러나 유럽의 상황과는 달리 이같은 경제적 자유는 중남미 민간부문의 성장이 토대가 된 것이 아니었고, 외국 민간자본의 자유로운 진출을 위한 여건을 제공하였을 뿐이었다.

19세기 말에서 1차 세계대전이 발발하기 전까지 세계무역은 급속도로 증대되어 갔다. 유럽과 미국 등 공업국들은 값싼 원료의 공급지와 공산품 및 자본재의 판매시장을 필요로 하였고, 시장이 팽창함에 따라 ‘국제노동분업’이 세계경제체제를 특징지어가게 되었다. 이러한 국제여건의 변화에 대응하여 중남미 국가들은 원료수출을 늘리는 길을 택하게 되었다. 원료수출지향 전략은 먼저 기존의 농업기술과 수공업기술을 더욱 사라지게 만들었으며, 식민시대의 관행대로 재산 및 토지와 노동력의 소유가 일부 가문에 집중되는 것을 가속화시켰다. 토지의 불균등 분배는 소득과 부의 불균등 분배뿐만 아니라 비효율적인 자원활용을 야기해 농업의 노동생산성을 떨어뜨렸으며, 그 결과 전반적인 경제문제와 빈곤의 악순환을 초래하였다(Clement et al. 1991, 94-95).

다른 한편, 원료수출지향 전략 하에서의 기술발전은 일부 분야에 국한하여 이루어졌다. 즉 가공을 필요로 하는 쇠고기처럼 수출품목이 전·후방 연계효과를 가져온 아르헨티나와 브라질, 멕시코, 칠레 등 일부국가에서는 사용기술 및 국내경제 여건에 따라 수출증대가 산업발전을 자극하여 19세기 말엽 국제무역이 극적인 팽창을 거듭하자 근대화의 기반이 될 수 있는 산업화과정에 착수할 수 있었다. 그러나 나머지 대부분의 중남미 국가는 바나나처럼 전·후방 연계효과가 없는 한, 두 가지 1차상품에 크게 의존하게 되어 산업발전을 이룩할 수 없었다(Bulmer-Thomas 1994; Furtado 1976). 즉, 일부국가의 수출산업은 다른 산업에 상품과 서비스 수요를 창출하고 고용과 임금수준

을 향상시켰지만, 나머지 국가들의 경우는 수출산업이 다른 경제부문과 중요한 연관성을 갖지 못하는데다 수출부문의 규모가 작아 노동력이 남아돌고 임금수준과 구매력을 향상시키지 못함으로써 발전을 이루지 못하였다. 또한 일반적으로 원료수출에 의존한 중남미 경제는 커피나 설탕, 동, 주식 등의 국제가격과 생산수준에 점점 더 영향을 받게 되어 약간의 국제가격 변화에도 타격을 받거나 갑자기 붐을 타는 경우가 생겨나게 되었다. 이같은 안정적인 수출소득원의 결여는 중남미 지역의 경제발전에 장애가 되었을 뿐만 아니라 정치불안을 가속화시키는 요인이 되었다.

1930년대의 세계 대공황은 중남미 지역 경제구조에 지대한 영향을 미치게 되었다. 선진 공업국의 투자, 고용, 소득의 감소는 중남미 지역으로부터의 수입감소를 초래하였고, 외화소득이 줄어든 중남미 국가들은 자연히 수입을 줄일 수밖에 없었다. 산업기반이 미약한 국가에서는 공산품의 수입이 줄면서 이를 전(前)자본주의적 단위체 즉 수공업자들이 떠맡거나 아예 공산품 생산을 포기하고 노동력이나 다른 생산요소를 자급농업으로 전환시키게 되었다. 반면, 적절한 제조업기반을 갖추게 된 나라에서는 수입공산품을 국내에서 대체생산하기 위해 국내제조업 기반을 확장함으로써 충격을 흡수할 수 있었다. 이 때부터 1960년대 중반까지 중남미의 주요국에서 채택한 정책은 바로 수입대체공업화(import-substitution industrialization: ISI) 개발전략이었다.

ISI 개발전략은 또한 중남미 국가들이 농산품과 공업원료를 수출하여 얻는 소득보다 공산품을 수입하는 데 드는 비용이 더 커지고 있었기 때문에 교역조건의 악화를 막기 위해서도 필요했으며, 궁극적으로는 소득 및 고용증대를 통해 개발을 촉진하여 공업국들의 경제적 변동으로부터 받는 영향을 최소화시키려는 데 목적이 있었다. 1930년~1950년 기간 중 중남미 경제에 일어난 가장 중요한 체제의 변화는 중앙정부가 경제운용에 적극적인 역할을 수행하기 시작하여 정부의 성장정책, 고용정책, 수출촉진정책, 물가정책 등이 강조되기에 이른 점이다. 이러한 국가의 광범위한 역할은 곧 정부를 기초산

업 부문의 주투자자로, 그리고 통화 및 금융부문의 규제자로 변모시켰고, 더 나아가 정부는 물가안정 및 무역수입 증대에 직접 간여하게 되었다. 정부는 경제의 효율(efficiency) 및 균등(equity) 제고를 내세워 중앙은행 및 특별은행제도, 특별수출입제도, 특별기업규제법 등을 마련하였으며, 토지개혁도 추진하였다. 특히 멕시코와 볼리비아, 페루, 칠레, 쿠바, 베네수엘라에서는 정치·사회 위기 해소, 농업생산성 제고, 부의 균등분배를 이유로 대지주로부터 토지를 몰수하여 소작농 또는 무산자에게 분배하게 되었다.

이같은 혼합경제 정책들은 제한적이기는 하지만 중남미의 주요국에서 긍정적인 결과를 가져왔다. 특히 2차 세계대전을 치르면서 미국의 GNP가 정부의 대규모투자 및 공공지출로 두 배 가량 늘어나면서 각종 재화와 용역의 수요가 증가해 중남미의 수출시장은 활성화되었고 중남미 국가들의 산업화는 더욱 촉진되었다(Clement et al. 1991, 117). 이어 1950년대와 1960년대에는 국제무역이 증대되면서 중남미의 혼합경제 경제정책들은 번영을 누리고 산업화의 촉진과 함께 고용확대, 소득증대의 효과를 거두게 되었다. 중남미의 경제산업구조를 변화시킨 ISI 개발전략은 시대상황 면에서 대공황과 2차 세계대전의 영향을 받았지만, 이론적으로는 아르헨티나의 경제학자 라울 프레비쉬(Raul Prebisch, 1901 ~ 1986)가 이끄는 유엔라틴아메리카경제위원회(Economic Commission for Latin America: ECLA)의 지지를 받아 더욱 그 기반이 확고해졌다.

II.2. 케인즈 이론과 프레비쉬 이론

1930년대의 대공황은 생활수준의 저하, 실업증가, 정치불안을 가져왔고, 세계 각국은 위기대책의 일환으로 영국경제학자 존 케인즈의 이론을 수용하여 정부가 경제발전주도에 적극적인 역할을 맡기 시작했다. 케인즈의 주장은 자본주의 세계에서 경제를 회생시키는 데 필요한 분석과 자원동원, 조치단행을 행할 수 있는 경제주체는 정부 밖에 없으며, 국가의 역할은 국방, 정치, 소방, 법체제 및 기초용역에

국한하지 않고 기업규제, 방대한 재화 및 서비스의 제공, 통화·재정 안정화를 통한 경기순환 관리, 성장 및 경제개발 계획, 자원의 효율적·균형적 활용, 고용증대 및 생활수준 향상 등으로 확대되어야 한다는 것이었다. 이같은 진보주의(modern liberalism)는 시장체제의 근본적인 가치를 수용하는 범위 내에서 자본주의 체제의 효율성과 균등성을 향상시키기 위해 정부의 규제와 개입을 지지하는 것이었다. 따라서 국가는 국내 적대세력간(자본가와 노동자, 지주와 농민)의 충돌을 협상하는 중립적 중재자의 기능을 수행할 수 있다고 보았고, 필요한 생산 및 분배시설의 국유화를 지지하였다.

케인즈 이론은 중남미에서 구조주의가 자생적으로 생겨나는 데 국제적인 환경을 조성했다고 해도 과언이 아니다. 구조주의 이론을 편 프레비쉬의 저서들은 1940년대 이미 널리 보급되어, 그는 1950년 ECLA의 초대 사무총장이 되었다. 이른바 ‘프레비쉬-ECLA 이론 (Prebisch-ECLA thesis)’은 세계는 중심(center)과 주변(periphery)으로 구성되어 있으며, 중심부 국가들과 주변부 국가들간의 국제교역은 ‘불균등교역’을 초래하여 전통적으로 주변부 국가들의 희생의 대가로 중심부 국가들에게 혜택이 돌아간다는 것이었다. 중심의 생산구조는 다양한 데 비해 주변의 생산구조는 수출부문이 일부 1차 상품에 집중됨으로써 다른 경제부문과의 전후방 연계효과가 제한되어 있고, 이러한 생산구조 하에서 중남미 국가들은 중심부 국가들로부터 동량(同量)의 공산품을 사기 위해 점점 더 많은 원료(커피, 구리 등)를 팔아야하는 ‘교역조건의 악화’가 불가피하며, 외화부족이 중남미의 성장을 가로 막는 중요한 제약요소로 등장한다는 것이었다.

그러므로 프레비쉬-ECLA 이론은 주변부의 국가들이 독자적인 개발전략을 수립하여 공업기반을 조성해야 하며 국가의 경제간섭과 국내산업 보호 및 지원을 위한 국가단위 및 국제적인 ‘구조개혁’이 단행되어야 한다고 주장하였다. 더 나아가 프레비쉬는 중남미 공동시장을 창설하여 역내국간에는 관세를 인하하는 반면, 유치단계의 제조업을 보호하기 위해 역외국에 대해서는 무역장벽을 설정함으로써 규모의 경제를 실현하고, 중심-주변부간의 무역관계를 변경시켜야

한다고 주장하였다. 또한 변화무쌍한 1차상품 수출수요가 경제발전의 견인차가 될 수 없으므로 ISI 정책 등 정부의 기획이 개발전략에 포함되어 중남미의 생산구조를 바꾸어야 한다고 주장하였다(Clement et al. 1991, 141; Iglesias 1992, 9-20; Cardoso and Helwege 1992, 84-85).

프레비쉬의 구조주의 사상은 이른바 'ECLA 학파'의 기초를 이루게 되었고, 2차 대전후 1950년대 중남미 경제발전 정책을 분석·수립하는 데에 심대한 영향을 미치게 되었다. 또한 ECLA는 중남미 경제정책에 관한 한 독보적인 존재로서 중남미인들이 경제문제들을 토론하고 기본틀을 만드는 데 중요한 장소로서 각광을 받았고, ECLA의 정책제안들은 당시 개발이론이 유치단계에 있었기 때문에 미국이나 세계은행의 시장지향적 개발이론 보다 설득력을 얻었다(Glade 1991, 3). 프레비쉬의 사상은 선진국의 주류 경제학자들로부터 배격되었지만, 훗날 '종속이론(dependency)'을 낳는 데 모태가 되었다. 또한 그는 1963년 유엔무역개발회의(UNCTAD)가 설립된 뒤 역시 사무총장직을 맡게 되었고, 프레비쉬-ELCA 이론은 1960년대~1970년대 선진국들간의 이른바 '남북대화(North-South Dialogue)'에서 세계경제체계의 구조적인 결함을 지적하는 기초가 되어 신국제경제질서(New International Economic Order)에 관한 열띤 논의가 벌어지게 되었다. 그러나 남북대화는 1981~1982년의 세계경제불황과 뒤이은 제3세계의 외채위기로 중단되고 말았다(Clement et al. 1991, 118-128).

II.3. 중남미 혼합경제체제와 국가의 딜레마

케인즈의 이론과 프레비쉬의 이론은 결국 중남미의 경제체제를 혼합경제로 이행시키는 이론적 틀을 제공하였다. 그리하여 독립이후 주로 외국 민간자본의 자유로운 활동을 보장하였던 시장경제 체제는 사라지고, 점차적으로 시장의 수요와 공급을 국가의 행위가 보완하여 갔다. 따라서 정부는 국민생활 수준의 향상을 위해 완전고용과 물가안정, 성장 및 개발 등의 목표를 설정하기 시작하였고, 그 수단으로 재정정책, 통화정책들을 수립하고 산업화와 근대화를 가속화시

키기 위한 광범위한 경제기획, 생산 및 분배정책들을 개발하게 되었다. 국가는 점차 고용과 각종 계약, 이권, 면허뿐만 아니라 경제적 후견 및 권력의 중심이 되어갔다. 국가부문은 방송, 은행, 보험, 양조, 철강, 석유화학, 운수, 광산, 전기, 수도, 가스공급업 등의 분야에서 독점 또는 준독점의 지위를 차지하게 되었다. 국가는 마치 “거미줄 혹은 문어발”처럼 모든 경제·정치생활에 파고들어 민간의 경제활동에도 국가의 엄격한 규제가 따르게 되었다.

중남미의 혼합경제체제는 나라마다 차이는 있지만, 후술하는 사회주의 체제의 실험을 제외하고 대체로 공공부문의 GNP 비중은 70~75%(멕시코)로부터 25~30%(온두라스)에 까지 이르러 중상주의적 또는 국가자본주의적 국가의 경제간섭이 행해졌다. 이중 매우 분권화된 연방제를 채택한 브라질은 연방정부가 GNP의 40%, 개별 주정부가 20%, 지방정부가 5%를 차지하는 구조를 띠게 되었다. 그러나 비공식부문을 감안하면 민간부문의 경제활동은 통계치보다 훨씬 높아 공공부문의 경제규모는 실제로 좀더 낮다고 할 수 있다. 예컨대, 볼리비아는 공공부문의 GNP 비중이 90%에 이르러 사회주의 국가로 분류될 수 있을 정도이지만, 마약거래 등 민간부문의 비공식 경제활동을 감안하면 실제 공공부문의 재화 및 용역생산은 훨씬 낮다.

중남미의 혼합경제 체제 속에서의 정부의 역할은 경제체제의 발달과정으로 볼 때, 케인즈적인 자본주의 변형에서와 동일하다고 볼 수 없다. 케인즈적 혼합경제 체제에서 정부의 경제활동 간섭이 대중을 위한 정책시행지향적(program-oriented)이라고 한다면, 중남미 정부의 역할은 역사적으로 공공서비스보다는 후견적 지위(patronage) 유지에 초점이 맞추어져 있었다. 따라서 정부의 공공정책은 정치적 지지에 대한 대가로 일자리와 특혜를 제공하는 수단으로 이해되었다. 그러므로 중남미 혼합경제 체제에서는 서방국가의 경우처럼 개인의 자유로운 창업은 상상할 수 없으며, 관료주의적 절차를 거쳐야 하는 규제로 인해 물적, 시간적 비용을 치러야 한다. 이러한 체제적 특성이 나타나게 된 배경은 독립이후 중남미 국가들의 경제체제가 식민시대의 유산인 중상주의적 전통과 식민시대에 형성된 세계경제와의 독특

한 관계들 속에서 변화되어 왔기 때문인 것으로 해석되고 있다. 즉, 근대자본주의가 뿌리를 내리지 못한 중남미의 정치경제 현실에 중상주의가 부합하였다는 것이다. 이같은 중남미의 중상주의적 전통은 봉건주의와 자유방임 자본주의의 과도기적 위치에 있었을 뿐만 아니라 20세기 정치경제체제의 변화 속에서 공산주의와 자본주의의 중간자적 역할을 수행하게 되었다는 것이다(Wiarda 1995, 170-178). 이같은 점은 중남미 경제체제와 정치적 권력구조와의 관계를 시사하는 것으로서, 최대의 재화 및 용역의 생산자인 국가는 최대의 고용주로서 규제를 수단으로 하여 정치적 통제력을 행사하는 것이다. 따라서 GNP의 50~70%가 국가부문에 의해 생산되는 이같은 국가주의적 체제(statist system)하에서 정권을 향한 경쟁은 간혹 폭력적으로 흐르게 되며, 일단 권좌에 오르면 장기집권하려는 경향도 띠게 되었다.

중남미 혼합경제 체제에서의 국가의 역할은 1960년대 이후 라디오, TV 등 대중매체의 보급과 함께 촉발된 “기대의 혁명(revolution of rising expectations)”으로 인해 정부정책과 서비스에 대한 수요가 높아지면서 변화를 겪기 시작하였다. 또한 미국은 쿠바혁명을 유발시킨 민중의 불만이 다른 중남미 국가에서 싹트는 것을 경계하여 각국 정부가 토지개혁 등 적극적인 공공정책을 펴도록 압력을 가하였는데 케네디 대통령 시절의 이른바 ‘진보를 위한 동맹(Alliance for Progress)’ 원조정책이 대표적인 사례이다. 이 정책은 케인즈경제학, 중앙계획 및 국가의 강력한 경제적 역할이 기초하였기 때문에 미국과 중남미 국가들간에 체제상의 이견은 존재하지 않았다.

그러나 중남미 혼합경제 체제속의 국가는 1970년대를 전후하여 국내외적으로 비판의 대상이 되었다. 즉, 비대해진 국가는 고용창출의 원천으로서의 대안을 거의 남겨놓지 않았으며, 이에 대해 경제적 논리는 공공부문의 축소 및 합리화, 민영화를 주장하였지만, 정부의 인기관리 및 정권유지 여부는 정치적 지지자들에 대한 보상능력에 달려 있기 때문에 그러한 주장은 정치적으로 전혀 합리적으로 비쳐지지 않았다. 결국 이같은 정치논리와 경제논리간의 모순은 이때부터 중남미 국가에서 가장 핵심적인 공공정책 및 개발정책의 딜레마가 되었다.

III. 중남미 혼합경제체제의 표류

III.1. 잠재적 변종의 취약성

일반적으로 혼합경제체제를 따른 중남미 국가들은 1970년대까지 공통된 경제정책을 추구해온 것으로 평가된다. 즉, 국내산업에 대한 과도한 보호와 자국통화의 과대평가, 민간부문에 대한 차별, 과도한 공공지출, 재정적자확대 등이 결국 1980년대 외채위기로 이끌게 되었다. 그러나 각국의 경제정책을 자세히 들여다보면 국가간섭주의에 입각했을지라도 아주 일치된 모델이 존재했던 것은 아니다. 거시경제정책의 경우, 1970년대 전반까지 아르헨티나와 칠레, 우루과이, 브라질에서는 고인플레이가 특징을 이루었지만, 멕시코나 베네수엘라, 콜롬비아, 과테말라, 엘살바도르 등지에서는 정통 거시이론에 입각한 매우 보수적인 재정·통화정책이 이루어졌다. 또한 무역정책에서도 중미 국가들과 페루, 베네수엘라 등은 2차 세계대전 후 수년 동안 대외지향적인 개발정책을 추구하면서 부분적으로 보호정책을 병행하였으며, 역내 대국들도 대내지향적인 개발정책이 활기를 잃자 1950년대말~1960년대부터 수출진흥정책을 펴기 시작하였다(Ocampo 1990, 173-174). 또한 국가가 생산부문에 개입하게 된 것도 일부 국가의 경우를 제외하고는 이념으로부터가 아니라 민간부문이 주요 분야에 대한 투자여력이 부족한 상황적 요인에 의해서였다.

따라서 국가마다 혼합경제체제의 운용은 제각기 색다른 면모를 지니고 있었으며, 대공황을 전후하여 스미스의 보수주의에서 케인즈의 자유주의의 영향 하에 놓였던 중남미 경제체제는 1960년대 들어 쿠바 공산주의의 등장 이후 방황기에 들어가게 되었다. 더욱이 그 시기는 ISI 개발전략이 원동력을 잃게 시작하던 때와 일치하였다. 즉, 1970년대 칠레와 니카라과는 경제체제의 급격한 변화를 겪었고, 아르헨티나와 페루가 경제정책의 급격한 선회를 경험하였다. 또한 아르헨티나와 칠레, 우루과이 등지에서는 신보수주의 모델이 성행한 반면, 에콰도르와 멕시코, 베네수엘라와 브라질에서는 민족주의경향

이 강화되었다.

Ⅲ.2. 근대화이론과 종속이론

1960년대 초부터 중남미의 경제여건이 악화되자 구조주의에 대한 불만이 생겨났다. 구조주의의 위기는 좌·우의 양측으로부터의 비판으로 나타났으며, 이는 경제발전에 관한 정통(근대화) 패러다임과 종속 패러다임간의 논쟁을 불러일으키게 되었다. 정통패러다임에 따르면, 근대화(modernization)를 이루기 위해서는 자본주의 제도와 선진국의 앞선 기술 및 자본을 도입 확산시켜야 하며, 선진국들은 자본주의 세계의 모든 나라가 상호의존적(interdependent)이기 때문에 저개발국에 대해 원조를 제공해야 한다는 것이었다. 이는 다분히 냉전시대의 안보논리와도 일맥상통하여 한 국가가 공산체제로 떨어지면 다른 국가에도 영향을 미칠 것이라는 점에 기초하고 있었다. 특히 쿠바혁명의 영향으로 각국에서는 좌파의 활동이 두드러지게 나타나고 있었다.

보수주의자들은 정부의 경제간섭이 갈수록 확대되자 시장지향적인 해결방안을 찾기를 강조하게 되었고, 급기야는 우익의 무력대응을 부채질하였다. 1964년 브라질의 군부쿠데타를 전후하여 중남미 정치의 주류를 이루게 된 우익 군부정권들은 反共과 민주주의를 이념으로 내세우고 인플레이 억제와 경제성장 달성을 약속하였으나 민선 정부를 와해시킨 채 오히려 국가의 경제간섭을 가속화시키는 아이러니를 낳았다. 그러나 1960년대 ‘브라질의 기적’을 이룬 ‘통화주의자들(monetarists)’은 국가간섭주의자들이긴 하였지만, 구조주의나 종속이론의 신봉자로 보기는 어렵고, 콜롬비아의 ‘공공재정주의자들(Public Treasurers)’도 국가간섭주의자들이기 하였지만, 이들의 재정 및 통화정책은 정통 패러다임에 속하는 것이었다(Ocampo 1990, 171). 특히 시장지향적인 정책과 ‘충격요법’이 가장 잘 실행된 경우는 칠레와 아르헨티나였다.

반면, 좌파의 구조주의 비판은 구조주의 개혁이 충분하지 못했다

는 데서 출발하였다. 종속이론에 따르면, “발전”은 단순히 경제성장이 아니며, 국가의 자율확대와 균등을 실현할 수 있는 심대한 구조 개혁이어야 한다는 것이다. 현재의 주변부 사회경제구조는 중심부 세력에 의해 지배되고 있으며, 다국적 기업 및 중심부 정부들이 중심-주변부간의 기술, 무역, 원조, 투자 및 노동의 흐름을 통제하고 있다는 것이다. 종속이론은 중남미의 사회경제구조는 자신보다 중심부의 요구에 부응하는 실정이라고 주장했다. 따라서 한 지역 또는 국가의 대내적 경제문제의 원인이 국제경제질서에 있으며, 주변부 국가들은 중심부 국가들과의 사회경제적 종속관계 때문에 저발전상태에 놓이게 된다고 주장한다. 극단적으로는 경제적 잉여의 사용에 대한 통제를 회복하기 위해서는 중심부와와의 관계를 단절해야 한다고 주장한다.

종속이론은 저개발과 발전의 요인을 설명함에 있어 내부적 요인보다 외부적 요인에 우선함으로써 정통패러다임과 달랐으며, 마르크스주의의 계보에 속하면서도 내부적 요인을 강조한 마르크스주의와 시각이 달랐다. 종속이론은 다시 보수 종속이론가(conservative dependentists), 온건·진보 종속이론가(moderate/liberal dependentists), 급진 종속이론가(radical dependentists)로 세분되었다. 보수파는 지역경제통합의 틀 속에서 개발전략을 모색하면서 국제무역체제의 개혁을 주장하며, 온건·진보파는 기술이전을 지지하되 외국인투자 규제, 전략산업의 국유화 및 국영기업 활동을 주장하였다. 반면, 급진파는 중심-주변부간의 종속관계 구조를 변경하기 위해 사회혁명을 주장하였다.

III.3. 중남미의 사회주의 실험과 미국의 중남미발전 패러다임

이러한 기조 속에서 중남미의 사회주의 실험은 1960~70년대 번성하게 되었다. 중남미의 마르크스주의는 일찍이 19세기말 페루의 마리아테기(José Carlos Mariátegui)가 개발전략으로서 공동경작지 아이유(ayllu)를 보존하고 대농장(latifundio)을 폐지할 것을 주장한데서도 찾아볼 수 있다. 그러나 한 국가가 마르크스-레닌주의의 원칙에 따라

재조직되기는 1959년 쿠바혁명의 성공이 처음이다. 쿠바가 실험한 급진주의(radicalism)는 마르크스적 패러다임, 즉 자본주의는 인류사회 발전의 한 단계에 불과하며 초기 경쟁단계를 거쳐 독점단계에 들어선다는 시각에 기초하였다. 독점단계에서는 거대한 다국적기업들이 지배하게 되어 국가에 과도한 권력을 행사하여, 국가는 지배계급인 자본가들의 이해를 도모하게 된다는 것이다. 따라서 근대자본주의가 처한 문제들을 해결하기 위해서는 기본체제를 바꾸어야 한다. 카스트로(Fidel Castro)와 체 게바라('Che' Guevara)는 선진국에 매우 종속된 나라에서는 도시 프롤레타리아가 아닌 농촌 프롤레타리아가 최선의 혁명수행자라는 마르크스-레닌의 원칙에 따라 혁명운동을 전개하였다. 혁명후 쿠바정부는 동구권 국가들이 이념화한 중앙 계획 경제 기술을 따서 쿠바 공산주의를 건설하였다.

쿠바에 이은 두 번째 사회주의 실험은 1970-73년 칠레에서 행하여졌다. 칠레의 사회주의 실험은 무수한 사람들이 희생된 군부쿠데타로 막을 내렸지만, 최초로 선거를 통한 마르크스 사회주의의 건설이 시도되었다는 데 역사적 의의가 컸다. 칠레 실험의 토양은 1964년 중도계열의 기독교민주당(Partido Demócrata Cristiano: PDC)이 집권하면서 시작되었다. PDC의 창시자중 자크 촌촐(Jacques Chonchol)이나 훌리오 실바 솔라르(Julio Silva Solar) 같은 이들은 공동체주의를 사회주의와 연계시켜며, 자본주의가 정의를 실현할 수 없다고 비판하는 입장이었으나, 에두아르도 프레이 몬탈바(Eduardo Frei Montalva) 같은 이들은 경제성장과 효율성증대가 필요한 만큼 자본가들과의 협력이 중요함을 강조하는 입장이었다. PDC는 1964년 집권후 도시에서는 민중개선사업(Popular Promotion Program)을 통해, 농촌지역에서는 농지개혁을 통해 도농 저소득층의 지지를 공고히 할 수 있었다. 그러나 1964년 대통령이 된 에두아르도 프레이는 자본주의 체제유지, 토지개혁, 구리산업의 절대다수지분 매입을 기본입장으로 한 반면, 살바도르 아옌데는 사회주의로의 전환을 주창하였다. 미국의 케네디정부가 이른바 '진보를 위한 동맹(Alliance for Progress)'의 기치하에 구조개혁을 주창하던 1960년대에 자본주의를 수용하는 중남미

구조개혁가들은 미국의 지지를 받을 수 있었다. 그러나 농지개혁을 창안했던 자크 촌촐(Jaques Chonchol)은 “비자본주의적 발전론(A Non-Capitalist Route to Development)”이란 문건을 내세워 당과 정부가 1967-70년 정책기조로 삼을 것을 요구했고 이에 프레이가 반대하자 1969년 PDC를 탈당, 사회주의기독교당(MAPU)을 결성하고, 다시 MAPU는 1970년 선거에서 사회당, 공산당 등과 제휴하여 좌파연합인 인민단결(Unidad Popular: UP)을 구성하여 아옌데의 집권이 이루어졌다. 1930년대 공산당이 수립한 칠레 혁명전략은 개혁에 반대하는 대단위 지주와 기업인이 국민 중 소수이므로 선거제도를 통해 대다수 국민을 결집시켜 변화를 모색하는 것이 가능하다는 것이었다. 반면, 1933년 창당된 사회당(Partido Socialista: PS)은 도농 프롤레타리아 및 중산계층을 망라하는 전국규모의 정당으로서 소련과 연계된 공산당과의 차별화를 꾀하였다. 사회당은 사회주의를 지향하며 선거를 통한 변화를 추구하는 기본입장에서는 공산당과 같았으나, 1959년 쿠바혁명 이후 사회당은 반란전략도 고려하는, 보다 신축적이고 혁명적인 입장을 견지하였다. 특히 공산당은 대농장주(latifundistas), 금융가, 산업가, 미국을 위시한 제국주의세력 등 우익이 칠레 저개발의 원흉이며 이들과 투쟁하기 위해 이들에 반대하는 중도세력을 포함한 대연합이 필요하다는 입장이었으나, 사회당은 계급에 기초한 협소한 연합만이 선거 및 사회혁명의 성공을 기할 수 있다는 입장이었다. 아옌데는 집권 후 급진적인 사회주의 개혁을 실행하였고, 민중주의적인 정부정책에 고무된 급진주의자들은 공장과 농장을 점유하고 정부에 대해 사유재산의 국유화와 소득재분배를 요구함으로써 경제는 파탄에 빠지고 정국은 좌우익으로 양극화되어 급기야 1973년 9월 11일 군은 기업인들과 중산계층, 미국의 지지를 받으며 쿠데타를 일으켰다.

또다른 실험은 1979년 니카라과에서 행하여졌다. 그러나 이 경우는 산디니스타 집권부가 민간부문의 다이내믹한 측면을 활용하려는 점에서 자본주의와 사회주의의 중도를 택하려 했으며 “사유재산을 인정한 혁명”으로 특징지어 진다. 산디니스타 혁명가들이 품었던 혼

합경제(混合經濟) 이상은 자본주의를 청산하는 것이 아니라 역사를 통하여 미국 점령(1912-1933)과 소모사 독재정권(1936-1979)에 의해 무시당한 민중에게 혜택을 줄 수 있도록 자본주의를 주도하려는 것이었다. 이를 위해 혁명가들은 부자들의 일부 토지를 몰수하여 농민들에게 분배하였으나, 나머지는 생산증대 및 고용증대를 시현토록 고취하였다. 한편, 국영기업과 협동조합이 다른 부문에서 생산증대를 꾀했다. 따라서 엄격한 의미에서 사회주의가 아니었다. 니카라과 혁명은 급진적인 농지개혁, 문맹률 퇴치, 교육 및 주택 개선 등에서 성과를 거두었으나 경제는 당초 계획한 대로 성장하지 못하였다. 1인당 국민소득과 소비수준은 급격히 떨어지고 인구의 10%가 해외로 떠났으며, 인플레이션은 1988년 36,000%에 달했다. 보수주의자들은 이를 마르크스-레닌주의 정책의 내재적 약점이라고 지적했지만, 중도분석가들은 가뭄과 홍수 등 자연재해와 국내정치적 양극화, 미국이 후원하는 콘트라반군과의 전쟁 등에 원인이 있다고 보았다.

그러나 필자는 사회주의 실험들이 구조주의적 접근에서 WC로, 다시 post-WC로 발전되어 가는 것과 직접적으로 연결되지 않는다고 보기 때문에 본 논문에서는 상세한 언급은 피하고 간략한 흐름만 다루었다. 다만, 여기서 의미 있는 점은 미국의 첫 대중남미 종합 원조정책의 틀이 쿠바혁명을 기점으로 수립되었다는 것이다. 미국은 Alliance for Progress 정책에 따라 중남미의 경제성장과 생활수준 향상을 위해 정부지출이 필요하며, 성장의 혜택이 모든 소득계층에 고르게 분배되도록 하기 위해 사회개혁을 해야 하고, 공공문제에 대중의 참여를 확대하기 위해 정치개혁이 이루어져야한다는 입장을 취하였다(Adams 2000, 33-48). 이는 근대화이론을 목살하는 것이었으며, 후술하는 바와 같이 1990년대 post-WC와 유사한 기조의 입장이었음을 주목해야 한다. 미국은 일반국민의 생활수준 향상과 중산계급 확대가 혁명운동의 확산을 방지할 수 있다고 믿었던 것이다. 미국은 이 때 이후로 여러 차례 원조정책의 기조, 즉 중남미지역 사회경제 발전에 대한 패러다임을 수정하여왔으며, 그중에서도 Alliance for Progress는 오늘날까지도 중남미 지역을 비롯한 학계로부터 중남미의 사회경제

발전을 위한 미국의 진지한 입장을 대변했던 것으로 평가된다.

IV. 워싱턴 컨센서스의 수용

IV.1. ISI의 병리현상과 외채위기

국내산업 보호에 기초한 ISI는 1940년대부터 1960년대 걸쳐 성공적이었던 것으로 평가된다. 당시 西獨이나 日本의 경제기적에 버금가지는 못했지만 브라질, 베네수엘라, 멕시코와 같은 주요국들은 연평균 5~7%의 경제성장을 이룩하고 저개발단계를 벗어나 신흥공업국의 지위로 향하게 되었다. 그러나 1970년대 이후 중남미의 경제환경에 닥친 충격은 유가를 4배 가까이 뛰게 한 석유파동과 1980년대의 외채위기, 그리고 군사정권의 무능이었다. 그러나 핵심요인은 초기 경제개발시대에는 국가주도의 경제체제가 유용하고 필요하여 ISI가 적중하였지만, 일정한 발전단계에 다다른 다음부터는 더 복잡적, 비관료주의적, 비국가주의적, 자유시장지향적, 수출주도적인 전략이 필요하였다고 볼 수 있다(Wiarda 1995, 178). 그러나 이른바 ‘혼합경제’를 이룬 중남미의 경제사회가 실제로 부의 균등분배를 달성한 것은 아니다. 멕시코의 경우 1977년 소득수준 상위 20%가 총국민소득에서 차지하는 비율은 58%인 반면, 하위 20%는 소득 3%를 점유하는 데 불과했다. 브라질의 경우는 더욱 심각하여 1972년 상위 20%가 총소득의 67%, 하위 20%는 총소득의 2%에 불과했다.

또한, ISI는 구조적 불균형을 유발하여 장래의 발전을 저해한 것도 사실이다. 가장 두드러진 것으로는 소득의 불균등분배 심화, 농업소홀로 인한 식량부족, 고인플레이 유발, 다국적기업의 역내진출 확대 등이다. 또한 ISI는 총생산대비 소비재의 수입률을 감소시켰지만 중간재 및 내구재의 수입을 증가시켰다. 따라서 ISI의 채택은 한 형태의 종속현상을 다른 형태의 종속으로 대체시킨 셈이었다(Clement et al. 1991, 96). ISI는 산업체질을 총체적으로 보호의존적인 구조로 전략시

켜 국제경쟁력의 저하는 물론, 특히 공공부문에서 방만한 경영과 대규모 외채 누적사태를 야기했다. 더욱이 국제가격과 국내가격 사이의 왜곡 때문에 국내업체들은 소비자 만족을 위한 품질개선을 등한시하고, 국제경쟁력을 상실한 채 부족한 외화를 자본재의 수입에 투입함으로써 무역수지 악화의 요인이 되었다. ISI는 국가의 경제관여도를 높임으로써 공공부문의 확대를 초래하였으며 재정적자 및 국제수지난에 봉착한 중남미 정부들은 통화증발에 의존하거나 인플레이션을 피하기 위해 외채에 의존하였다. 1973-74년 1차 오일쇼크를 맞으면서 브라질과 멕시코 등 주요 중남미 국가들은(Balassa et al. 1986, 17)¹⁾ 당시 통화긴축정책으로 위기를 극복했던 동아시아 국가들과는 달리, 국내성장을 유지하기 위해 호조건(好條件)의 오일달러를 도입하여 자본재 및 제철, 석유화학 등 중공업부문에서 대규모 ISI 사업과 대단위 건설 등 인프라 투자사업을 전개함으로써 에너지 수입절감 및 수출상품 다양화를 시도하였고, 사회복지사업과 군비증강에도 오일달러를 쏟아 부었다(Lin 1989, 77-112). 한편으로 대외원조자금이 축소되어가던 미국정부는 대안으로 상업차관 제공을 부추겼다. 그러나 1979년 2차 오일쇼크와 1980년대 초의 국제금리 상승은 중남미 국제수지의 심각한 적자를 초래하여 결국 대규모투자의 효과가 나타날 겨를도 없이 외채위기로 이어졌다.

1982년 8월 멕시코의 채무불이행 선언을 시발로 중남미 국가들은 심각한 금융난에 직면하게 되어, 그후 중남미 경제는 마이너스 성장을 거듭, 1992년 말까지 1인당 실질 국민소득이 1980년도 수준의 90%에도 못 미치는 등 1980년대 이른바 ‘잃어버린 10년(Lost Decade)’를 맞게 되었다. 1980년대의 경제위기는 중남미 지역의 1인당 국민소득 수준을 1970년대 중반 또는 나라에 따라서는 1960년대 중반 수준까지 후퇴시켰다. 1971~1980년 사이 1인당 실질 GNP 성장률은 연 2.5%였으나 1980~1987년 사이에는 -5%로 퇴보하였다. 1980년대 실업률은 15%까지 달하였고, 인플레이율은 100%를 넘어서 수십년간의

1) 중남미 주요국 가운데 콜롬비아는 1970년대에 과도한 외채를 도입하지 않은 예외적인 경우이다.

최고수준에 이르렀다. 외채는 4천억 달러에 달했는데 이중 3분의 2가 선진국의 상업은행 차관이었다. 중남미 지역에 대한 순자본유입은 사라지는 반면, 순자본유출은 연 300억 달러로서 총수출액의 3분의 1, 총생산의 5%에 달하였다.

외채위기의 직접적인 원인은 세계의 불황과 국제금리 인상이었으나, 저변에 깔린 보다 근본적인 원인은 중남미 경제구조와 세계경제에 있었다. 먼저 세계경제에 원인을 돌리는 측면에서는 선진국들의 보호주의, 국제무역체계의 구조적 결함, 1970년대 상업은행들의 방만한 대부정책 등이 지적되었다. 그러나 위기가 장기화되면서 과거와 현재의 발전전략 및 경제정책에 대한 재평가 작업이 진행되었다. 즉, 경제위기의 “잠재적” 원인에 대한 규명이었다. 외채위기가 발발한 직후 각국은 대외부문의 불균형을 시정하기 위한 노력과 함께 외채증가를 둔화시키는 한편, 차관단과 협조적인 분위기에서 외채협상을 벌였으나, 인플레이 억제와 경기회복을 달성하는 데는 실패하였다. 따라서 1980년대 중반에 들면서는 지역 내외에서 종전의 내부지향적이며 국가개입적인 ISI에 대한 근본적인 반성이 촉구되면서, 중남미가 고성장과 물가안정을 달성하기 위해 항구적 개혁이 필요하다는 공감대가 형성되기 시작하였다.

IV.2. WC와 신자유주의로의 이행

1980년대는 영국과 미국을 비롯한 세계 주요국의 경제체제가 대공황 이후 다시 시장지향적인 개혁을 단행한 시기였다. 미국정부는 1980년대초 자본주의 체제의 활력을 저하시키는 것으로 판단한 ‘비효율적인 관료주의’에 대한 대안으로서 민간기업의 참여확대와 “시장의 마술(magic of the market)”을 강조하게 되었다. 제3세계의 외채위기가 진행되는 동안 각국의 긴축정책이 생활수준 저하, 실업증가, 인플레이 만연, 정치·사회불안으로 이어지자 국제통화기금(IMF)과 채권국들은 이같은 현실을 수용하고 논의를 거친 결과, 1985년 미국의 베이커案이 나오게 되었다. 이는 상업은행들과 미국정부, IMF, 세계

은행 등이 외채구조를 개편하는 데 차관과 원조를 제공하는 조건으로 채무국들은 시장지향적인 경제체제로의 전격적인 개혁을 단행할 것을 요구하는 것이었다.

즉, 시장 메커니즘이 국가의 지나친 통제로부터 벗어나 보다 효과적으로 움직일 수 있도록 공기업의 민영화, 경제자유화, 보호주의의 철폐 등을 단행하라는 것이었다.

결국 1930년대 이래, 그리고 1970년대를 통하여 주류를 이루었던 국가의 경제적 역할 증대경향이 반전되는 전환점이었다. 고전적 자유주의 이론가들은 중남미가 경제발전을 위해서는 하루빨리 국가를 경제영역에서 완전히 배제하여야 하며, 최저임금 법규정과 물가관리, 보호관세, 정부보조금, 공기업을 폐지하여 한다고 주장하였다. 또한 정부재정의 균형을 유지하고, 통화증발을 총생산증가에 한정시켜야 한다고 주장하였다.

이러한 중남미의 경제개혁을 주장하는 이론은 워싱턴을 무대로 이루어졌다. 당시 미국 의회와 행정부, 각 경제부처, 연방준비이사회, 세계은행과 IMF 등 국제금융기관 및 워싱턴 소재 싱크탱크들이 발표한 중남미 경제정책 개혁안들과 연구보고서들은 이른바 ‘워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)’를 형성하여 중남미 지역 주요국가의 시장지향적 경제개혁의 방향을 결정지었다. 중남미의 외채위기가 이같은 세계적 차원의 정책반향을 불러일으킨 것은 위기의 성격이 국제적이었기 때문이었다.

중남미의 외채위기는 선진국 은행, 중남미 국가들, 국제금융체계, 미국의 재정의 위기로 이어져 세계적인 위기가 되어 있었다. 미국은 1982년 멕시코에 긴급차관을 제공하였다가 이듬해 브라질마저 위태로워지자 역시 긴급구제에 나섰다.

그러나 페루, 볼리비아 등으로 번져나가면서 ‘임기응변식 대처방식(ad-hocism)’을 포기하게 되었다. 따라서 WC는 외채위기에 처한 중남미 국가들에 대해 선진국과 국제금융기관들이 금융구제의 조건으로서 요구하는 경제개혁들을 내포하고 있었다.

특히 국제경제연구원(IEE)은 1986년 멕시코와 브라질에서 동시에

출간한 보고서(Balassa et al. 1986)²⁾를 통해 WC의 주요 요소들을 정리하여 홍보하는 역할을 담당하였다(Williamson 1990, 7).

IIE 보고서가 제시한 신발전전략은 다음과 같다. 즉, 중남미가 자립적 경제성장(self-sustained economic growth)을 회복하고 외채문제에서 탈피하기 위해서는 3가지 조건이 충족되어야 하는 바, 그 첫째는 대외지향적인 경제정책을 추구하여 수출에 역점을 두고 효율적인 수입대체를 이루어야 한다. 이를 위해 경쟁력 있는 환율 도입, 과도한 수입규제 철폐, 국제적으로 용인하는 수출인센티브 활용이 요구된다. 둘째, 국내저축을 신장하고 이를 투자활동에 효율적으로 배분해야 한다. 이를 위해 실질금리의 적정수준 유지, 소비보다 저축을 장려하는 재정정책, 예산적자 축소, 외국인투자 유치를 위한 여건 개선조치들이 취해져야 한다. 셋째, 국가의 경제적 역할을 전환하여야 한다. 이를 위해 규제완화, 재화·용역 생산자로서의 국가 기능의 축소, 교육·보건 등 사회서비스의 효율적 운영이 요구된다는 것이었다. 특히 이 보고서는 1980년대 중남미 경제위기의 近因이 2차 오일 쇼크에 따른 세계경제의 불황과 1980년대 초의 국제금리 인상에 있지만, 이러한 상황적 요인은 중남미 지역경제가 안고 있던 취약성을 노출시킨데 불과하며 근본적인 문제점을 강조하였다. 즉, 중남미 경제는 1980년대 이전에 아프리카를 제외한 다른 개발도상권에 비해 오랜 기간 발전속도가 더디게 진행되었으며, 일부 국가의 신뢰도가 이미 상실한 상태였고, 고실업 및 불완전고용, 고인플레이션, 빈부격차 등의 문제를 안고 있었으므로, 1980년대의 위기는 이러한 문제들을 노출시키고 심화시켰을 뿐이라는 것이었다. 따라서 문제의 根源은, 대내지향적인 경제정책과 국내저축 및 효율적 투자의 결핍, 국가의 과도한 경제관여 및 민간부문의 허약성에 있다는 지적이었다(Balassa et al. 1986, 18-20). 따라서 WC의 핵심은 중남미의 만성적인 경제불

2) Bela Balassa를 비롯해 멕시코의 Gerardo M. Bueno, 페루의 Pedro-Pablo Kuczynski, 브라질의 Mario Henrique Simonsen이 공동집필한 *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*(Washington: Institute for International Economics, 1986)는 스페인어판과 포르투갈어판을 동시에 출간했다. 스페인어판은 *Hacia una Renovación del Crecimiento Económico en América Latina*(Mexico: Colegio de México).

안과 저성장의 원인이 ISI에 있다는 점이였다.

신고전주의적 발전모델에 입각한 WC의 對 ISI觀은 시기적으로 매우 설득력을 얻어 경제개발 패러다임에 관한 한 중대한 이견이 제기되지 않았다. 중남미 국가들은 문화적 응집력 및 일체성을 배경으로 항상 변화의 문제에 직면했을 때 ‘라틴 아메리카의 해결방안’을 찾는 데 범지역적 토의를 집중시키는 경향이 이때도 적용된 것이다 (Atkins G. 1995, 28-29). 따라서 외채문제 해결이 우선 과제였던 중남미 국가들이 택한 시장지향적 경제개혁에의 길은 그 절차가 비록 국제통화기금(IMF)이나 세계은행에 의해 강요된 것이기는 하였으나 ‘대안 없는 대안’으로서 채택되지 않을 수 없었으며, 외채위기가 불러온 ISI에 대한 회의와 반성은 곧 수출촉진 전략으로의 전환으로 이어졌다.

V. 미완의 신자유주의 경제개혁

WC로 대변되는 신자유주의 경제개혁은 중남미에 1980년말에야 비로소 찾아온 것은 아니었다. 가까이는 1970년대 아르헨티나와 칠레, 우루과이가 경제자유화 및 인플레이 안정을 목적으로 한 실시한 이른바 ‘남미프로그램(Southern Cone Programs)’은 이미 신자유주의를 채택한 것이었고 시기적으로 매우 독특하여 학계의 논란거리가 되었다. 이들 3국의 경제정책은 모두 우익 군사정권에 의해 실시되었으며 이념적 색채가 강하였다. 보기에 따라서 이는 앞서 언급한 ‘혼합경제의 표류’ 시기에 해당하는 것으로서 매우 앞서 나간 형태이기도 하다. 특히 칠레의 아옌데 정권을 무너뜨린 아우구스토 피노체트 군부정권이 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)을 비롯한 시카고대 경제학자들을 등용하여 실시한 대대적인 경제개혁은, 통화주의 이론의 인플레이 억제능력과 자유시장의 경제성장 및 효율성 증대역할을 시험한 계기였다(Betancourt and Kiguel 1989, 224-239; Foxley 1983; Barletta et al. 1984). 이중 칠레의 경우는 금융부문에 대한 감독소홀로 인해

1982-84년의 금융위기를 치른 후 신자유주의 정책을 지속한 경우였다. 나머지 나라들의 초기 신자유주의 정책은 제반여건의 미비로 오래 가지 못했다.

1980년대 외채위기 속에서 WC를 배경으로 다시 시도된 신자유주의는 크게 구분하여 1990년까지 개혁의 실험기, 1997년까지 개혁의 순항기, 그리고 1997년 이후를 개혁의 방향기로 특징지을 수 있다고 생각한다. 특히 실험기 동안 각국은 경제안정화 과정에서 많은 시행착오를 겪어야 했다. 1970년대 후반이나 1980년대 중반에 이미 상당한 시장지향적 개혁과 경제성장을 이룩한 칠레의 경우를 제외한 나머지 중남미 민선정부들은 경제발전을 위한 개혁과 민주주의의 정착이라는 두 과제를 동시에 짊어져야 했기 때문에 경제개혁은 단순한 일이 아니었다. 더욱이 민선정부들은 군사정부들로부터 부실한 경제현실을 물려받아 개혁의 실행은 더더욱 어려울 수 밖에 없었다. 아르헨티나의 경우, 민주화이후 첫 민선정부인 알폰신 행정부(1983-89)는 먼저 외채와 재정적자, 인플레이 등의 제약요인을 무시하고 케인즈적인 팽창정책을 펴다가 1984년 인플레이가 688%에까지 이르자 1985년 6월 비정통(heterodox) 안정화정책인 ‘아우스트랄 계획’을 발표하였다. 그러나 이 역시 사회세력간의 경제적 이해충돌을 막아내지 못함으로써 1989년 4,923%라는 초인플레이를 유발하고 말았다.

브라질의 경우도 첫 민선 사르네이 정부는 1986년 2월 크루자두 계획(Cruzado Plan)을 도입, 비정통적 경제안정화 정책을 실시했지만 곧 무역적자 누증, 재정적자 확대 등 불균형이 노출되어 그해 11월 사실상 크루자두 계획을 포기했다. 그후 인플레이는 폭등하기 시작해 1986년 59%에서 1989년에는 1,862%에까지 이르렀다. 결국 1989년 대통령 선거에서 꼴로르 후보가 승리를 거두고, 국가의 역할이 가미된 완만한 신자유주의 경제정책이 시작되었다. 비록 꼴로르는 보수파의 저항에 부딪쳐 부패혐의로 탄핵당하고, 우유부단한 프랑코 부통령에게 정권이 넘겨졌지만, 1994년 7월부터 실시하기 시작한 레알 계획(Real Plan)에 기초해 브라질은 다시 안정을 되찾았고, 1995년 1월 취임한 까르도주 대통령은 적극적인 신자유주의 개혁을 실행에

옮겼다.

중남미의 경제개혁은 1990년대 들어서면서 가속도가 붙기 시작했다. 그 이유는 각국이 나름대로 민선정부들이 추진한 개혁의 시행착오를 겪고 나서 보다 완숙한 개혁단계에 들어섰기 때문이며, 국제적으로도 냉전이 종식되면서 구사회주의권에 이행기경제가 형성되면서 경쟁적 분위기가 조성되었기 때문이기도 하였다. 국제경제적 환경 변화와 함께 2차 세계대전을 전후해 폐쇄적인 체제를 구축했던 중남미 경제는 1990년대 들어 다시 세계경제에 통합되는 방향으로 나아갔다. 아르헨티나의 카를로스 메넴은 급진적인 공기업 민영화와 태환제에 기초한 급격한 물가안정, 무역자유화를 기해 1994년 이래 브라질 경제의 안정과 더불어 두 경제는 1997년까지 불을 타게 되었다. 멕시코는 1994-95년 외환위기를 맞았으나 살리나스의 개혁노선을 에르네스토 세디요 대통령이 승계하여 외환위기 극복 이후 비교적 안정된 경제를 운영하여 왔다.

1990년대 후반에 들어오면서 중남미 경제는 당초의 기대와는 달리 신자유주의적 개방과 개혁을 통해 결코 지속가능한 성장을 달성하지 못한 것으로 나타났다. 비록 신자유주의가 재정안정, 물가하락, 환율안정 등 경제안정화는 가져왔으나, 무역수지 적자 확대에 따라 경상수지 적자가 지역전체적으로 볼 때 1990년 GDP대비 0.2%에서 1994년 3.2%로 늘어나고, 다시 1997~98년에는 4.3%로 늘어난 것에서 보듯이 불안요인을 드러내게 되었으며, 만성적인 고금리, 실질실효환율고평가 등 여러 지표들이 결코 건실한 경제를 약속하지 못하고 있는 것으로 나타났다. <표 1>에서 나타나듯이 1990년대 중남미는 외채위기시인 1980년대보다는 높지만, 고성장을 달성했던 1970년대나 그 이전보다도 낮은 성장실적을 보였다. 특히 1990년대에서도 <표 2>에서 보듯이 상반기와 하반기가 대조적이어서 중남미 경제는 1998년부터 2003년 까지 장기간 침체를 거듭하여 연평균 1.3% 성장에 그쳐 다시 “잃어버린 6년(media década perdida)”이란 용어까지 등장하게 되었다. 이러한 침체에는 경제위기의 전염효과, 세계경제의 순환적인 침체, 국제테러 등 여러 가지 시기적 요인이 없는 것은 아니었으나,

2003년의 경우 원자재 가격 상승에 따른 교역조건 개선과 수출확대, 이라크전쟁 조기종식과 국제경제 불확실성 완화, 하반기 이후 미국 경제 호조, 중국 등 아시아 경제권 고도성장 지속 등 경기의 호재가 등장하였어도 정채기조를 반전시킬 만큼 충분하지 못하다. 이는 이미 1990년대 중반에 제기되었던 WC를 배경으로 한 신자유주의 개혁에 대한 비판입장을 강화, 확인시키는 계기가 되어왔다.

<표 1> 중남미지역의 시기별 성장률 추이

(단위: %)

	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	1951~2000	1951~80	1951~90
아르헨티나	2.9	4.4	2.8	-0.6	4.1	2.8	3.4	2.4
볼리비아	0.5	5.6	3.9	0.2	3.8	2.8	3.4	2.6
브라질	6.8	6.1	8.7	1.7	2.6	5.2	7.2	5.8
칠레	4.0	4.3	2.7	3.2	6.1	4.0	3.7	3.5
콜롬비아	4.7	5.2	5.4	3.7	2.5	4.3	5.1	4.8
코스타리카	7.3	6.8	5.5	2.3	4.9	5.3	6.5	5.5
도미니카(공)	5.8	5.4	7.1	2.5	5.9	5.2	6.1	5.2
에콰도르	5.0	4.8	9.0	1.8	1.7	4.5	6.2	5.1
엘살바도르	4.7	5.7	2.7	-0.3	4.3	3.4	4.4	3.2
과테말라	3.8	5.5	5.7	0.9	4.1	4.0	5.0	4.0
온두라스	3.1	5.0	5.7	2.4	3.2	3.9	4.6	4.1
자메이카	8.1	4.4	-0.7	2.1	0.6	2.8	3.9	3.5
멕시코	6.1	7.0	6.7	1.9	3.6	5.0	6.6	5.4
파라과이	2.8	4.7	8.7	3.1	1.8	4.2	5.4	4.8
페루	5.5	5.1	3.9	-0.8	4.1	3.7	4.8	3.4
우루과이	2.2	1.6	3.1	0.2	2.9	2.1	2.3	1.8
베네수엘라	7.6	6.0	1.9	-0.5	2.4	3.4	5.2	3.8
중남미 평균 ¹⁾	4.8	5.2	4.9	1.4	3.2	3.9	4.9	4.0

주: 1) 17개국 평균치
 자료: ECLAC 자료 재구성.

<표 2> 중남미지역 주요 국가의 연도별 성장률 추이

(단위: %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
아르헨티나	5.8	-2.9	5.5	8.0	3.8	-3.4	-0.8	-4.4	-10.8	7.3
볼리비아	4.8	4.7	4.5	4.9	5.0	0.3	2.3	1.6	2.7	2.5
브라질	6.2	4.2	2.5	3.1	0.1	1.0	4.0	1.5	1.9	0.1
칠레	5.0	9.0	6.9	6.7	3.3	-0.5	4.2	3.2	2.1	3.2
콜롬비아	6.0	4.9	1.9	3.3	0.8	-3.8	2.4	1.4	1.7	3.4
코스타리카	4.6	3.9	0.8	5.4	8.3	8.0	1.8	1.2	2.9	5.6
도미니카(공)	4.7	4.3	7.2	8.2	7.4	8.0	7.3	3.0	4.3	-1.3
에콰도르	3.7	2.1	3.0	5.2	2.2	-5.7	0.9	5.5	3.8	2.0
엘살바도르	6.0	6.2	1.8	4.2	3.8	3.4	2.0	1.7	2.1	2.0
과테말라	4.1	5.0	3.0	4.4	5.1	3.9	3.4	2.6	2.2	2.4
온두라스	-1.9	3.7	3.7	4.9	3.3	-1.5	5.6	2.7	2.4	3.0
자메이카	1.6	2.2	-0.1	-1.8	-0.8	0.6	1.0	1.8	0.9	1.0
멕시코	4.4	-6.1	5.4	6.8	5.1	3.6	6.7	-0.3	0.8	1.2
파라과이	3.0	4.5	1.1	2.4	-0.6	-0.1	-0.6	2.4	-2.5	2.5
페루	12.7	8.6	2.5	6.9	-0.6	0.9	2.7	0.2	4.9	4.0
우루과이	7.0	-2.3	5.0	5.4	4.4	-3.4	-1.9	-3.5	-10.7	1.0
베네수엘라	-3.0	4.8	0.0	6.9	0.6	-5.5	3.8	3.5	-9.0	-9.5
중남미 평균	5.2	1.1	3.8	5.1	2.2	0.5	3.7	0.4	-0.4	1.5

자료: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2003, LC/G.2223-P, Diciembre de 2003.

더욱이 신자유주의에 입각한 경제개혁이 궁극적으로는 생산성 향상과 고용창출에 기여할 것으로 기대되었음에도 불구하고, 실제적으로는 공식 노동시장에서의 실질임금 하락과 고용감소가 발생했을 뿐 고용창출에 따른 국민생활 향상에는 기여하지 못한 것으로 평가되었다. “잃어버린 6년” 동안 노동가능 연령인구 가운데 고용률은 1997년 52.9%에서 2002년 51.8%로 하락하였다. 2003년에 1인당 국민소득은 1997년보다 1.5% 낮은 수준으로 정체되었고, 빈곤층은 지역전체적으로 1997년보다 2,000만 명 증가한 2억 2,700만 명(인구의 44%)으로

나타났다(CEPAL 2003). 실업률 또한 <표 3>에서 보듯이 지속적으로 늘어나는 추이를 보이고 있다.

<표 3> 중남미 지역의 실업률 추이

(단위: %)

	1980-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003a
중남미지역전체	6.6	5.7	6.1	6.2	6.3	7.2	7.7	7.3	7.9	8.7	8.4	8.4	8.9	...
아르헨티나 ^b	5.5	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9	14.3	15.1	17.4	19.7	17.3
볼리비아 ^b	7.8	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	6.1	8.0	7.5	7.5	8.7	...
브라질 ^b	5.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.6	7.6	7.1	6.2	11.7	12.4
칠레 ^c	11.9	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.4	9.8	9.2	9.1	9.0	8.1
콜롬비아 ^{bd}	11.2	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.3	19.4	17.2	18.2	17.6	16.9
코스타리카 ^b	6.8	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4	6.2	5.3	5.8	6.8	6.7
도미니카공화국 ^{cd}	...	19.6	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9	14.3	13.8	13.9	15.4	16.1	16.4
엘살바도르 ^b	9.3	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	7.5	7.6	6.9	6.5	7.0	6.2	6.2
과테말라 ^c	8.0	4.2	1.6	2.6	3.5	3.9	5.2	5.1	3.8	3.1	3.4
온두라스 ^b	9.7	7.4	6.0	7.0	4.0	5.6	6.5	5.8	5.2	5.3	...	5.9	6.1	7.7
멕시코 ^b	4.3	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5	2.2	2.5	2.7	3.3
니카라과 ^c	5.3	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	16.0	14.3	13.2	10.7	9.8	10.7	12.9	...
파나마 ^{cd}	14.5	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.9	15.5	15.2	14.0	15.2	17.0	16.5	15.6
파라과이 ^b	5.6	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	7.1	6.6	9.4	10.0	10.8	14.7	...
페루 ^b	7.4	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	8/5	9.2	8.5	9.3	9.4	9.3
우루과이 ^b	8.9	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.5	10.1	11.3	13.6	15.3	17.0	16.8
베네수엘라 ^c	9.3	9.5	7.8	6.6	8.7	10.3	11.8	11.4	11.3	14.9	13.9	13.3	15.8	18.2

주: a) 전망치, b) 도시지역기준, c) 전국, d) 잠재적 실업 포함.
출처: ECLAC, 각국의 공식 통계.

VI. 포스트 워싱턴 컨센서스: 새로운 패러다임인가?

따라서 1990년대 중반이후 중남미의 경제개혁은 중대한 도전을 받아왔다. 표면상으로 나타난 계기는 베네수엘라의 개혁후퇴와 멕시코의 경제위기, 그리고 아시아, 러시아의 금융위기와 신흥경제권으로의

영향이지만, 그 내면을 깊숙히 들여다보면 이는 이미 경제개혁이 시작되면서부터 예고된 정치적, 사회적, 경제적 제약이기도 하였다. 이러한 신자유주의 경제개혁의 실적에 대한 회의를 둘러싸고 수많은 학자와 국제기구들은 저마다 새로운 처방이나 문제의 본질에 대한 분석을 내놓았다. 이러한 처방들은 “제2세대 개혁(second-generation reforms),” “통치시스템의 개선문제(good governance),” “제도개선(building institutions),” “포스트 워싱턴 컨센서스(post-Washington Consensus)” 등으로도 불리우고 혹은 민주주의(democracy)와 부패척결(anti-corruption), 인간의 존엄성(human face)을 강조하는 주장으로 나타나기도 하였으며, 세계은행(World Bank 2002)을 비롯해 OECD 개발원조위원회(DAC), IDB, UNICEF(Jolly 1991) 등 국제기구들과 저명 학자들에(Stiglitz 2002; Stiglitz 2003, 7-40) 의해 지적되었다.

<표 4>는 Duncan Green이 WC와 post-WC를 비교한 표이다. 그에 따르면 post-WC는 일단 WC가 요구하는 정책 처방들을 모두 수용하는 것을 전제로, 추가적으로 사법개혁, 정치개혁, 금융을 포함한 각종 경제시스템 감독규제 장치들의 확립, 부패추방, 노동시장의 유연성 확보, 다자간 무역자유화 시스템에의 가입, 금융시장 개방, 사회안전망 확충 및 빈곤퇴치 등이 포함되고 있다고 보았다. 그 자신도 인정하였듯이 이들 요소들은 자체적으로 상충하는 모순을 지니고 있다. 예컨대, post-WC의 신중한 자본시장 개방과 WC의 금융자유화의 모순이나, post-WC의 사회안전망 확충 및 빈곤퇴치 사업은 재정운영 및 공공지출에 대한 WC의 주문과 상충한다. 그럼에도 불구하고 이러한 post-WC의 경향은 그 자체로 유형 무형의 컨센서스를 형성해왔다. 구체적으로는 미국의 대중남미 원조정책이 1990년대 들어 1980년대와는 전혀 다른 모습으로 전환되어왔다는 점이다. <표 5>에서 보듯이 로널드 레이건 행정부에서 강조되고 WC의 근간을 이루었던 이른바 “민간부문 주도 구상(Private Enterprise Initiative)”는 조지 부시 대통령 집권말기에 오면서 “민주주의 구상(Democracy Initiative: DI)”로 바뀌었고, 빌 클린턴 행정부에 들어서면서 부터는 DI에서 정치개혁이 차지하는 비중이 높아졌다.

<표 4> WC와 post-WC의 비교

WC	post - WC
<ul style="list-style-type: none"> ·재정운영의 기강확립 ·공공지출의 정책수정 ·세제 개혁 ·금융자유화 ·단일환율 및 경쟁력 있는 환율도입 ·무역자유화 ·외국인투자 개방 ·민영화 ·규제완화 ·사유재산 보호 	<p>(좌측의 모든 사항에 더하여)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·사법개혁, 정치개혁 ·감독기관 강화 ·부패추방 ·노동시장 유연성 ·WTO의 제반협정 수용 ·금융시장 국제수준 달성 ·“신중한” 자본시장 개방 ·환율제도의 모호성 척결 ·사회안전망 확충 ·빈곤퇴치

출처: Green 2003, 66.

<표 5> 미국의 대중남미 원조정책의 변화(1980년대와 1990년대)

	1980년대	1990년대
정책기초	“민간부문주도 구상” (Private Enterprise Initiative)	“민주주의 구상” (Democracy Initiative)
정책내용	<ul style="list-style-type: none"> ·민간기업 육성 ·시장지향적인 경제개혁 ·외채 경감 ·지역경제통합 ·시장신뢰 강조 	<ul style="list-style-type: none"> ·부패추방 ·대중참여 위한 민주주의 개혁 ·경쟁선거제도 강화 ·법치주의 및 인권보호 ·시민사회 ·투명성 및 책임성

출처: Adams 2000, 75-111로부터 필자 구성.

이상에서 post-WC의 핵심은 사법개혁, 노동시장 유연성, 정치개혁, 사회안정으로 요약할 수 있다. 이 중에서 사법개혁과 노동시장 유연성문제는 WC에 따른 새로운 패러다임이 적절히 작용하기 위해 추가적으로 요구되는 환경요소로 이해될 수 있다. 정치개혁도 한편으로는 부패를 추방하고 행정의 책임성을 확보함으로써 시장지향적인 개혁들이 기대만큼 실적을 보여야한다는 주문으로 이해될 수 있을 것이다. 특히 신자유주의 경제패러다임이 그 자체로서 완벽한 모델이

라고 가정할 때 그간의 신자유주의 경제정책 조치들 중에는 비경제적인 논리, 즉 정치논리에 따른 결정들이 많았다고 반성한 것이다. 이 점이 1990년대 중반 이른바 “경제의 자율성(autonomy of the economy) 회복” 또는 경제논리의 회복이라는 개념이 등장한 것이다. 중남미국가들은 경제개혁을 추진하면서 정치논리를 배제하지 못해 왔기 때문이다. 멕시코에서 1994년 12월 폐소화 폭락사태가 발생한 것도 1994년 8월의 대통령선거에 줄 악영향을 우려한 살리나스 대통령이 정치논리에 밀려 적절한 시기에 평가절하를 위한 결정을 내리지 못했기 때문이었으며, 같은 현상이 브라질에서 1998년 10월 대통령 선거를 앞두고도 일어난 것이다. 따라서 이러한 시각에서 정치개혁을 보는 입장에서는 경제논리의 정책적 위상회복이 불가능하지 않으며 정치논리와 경제논리간의 왜곡된 연결을 끊을 경우 신자유주의 경제개혁은 소귀의 목적을 달성할 수 있다고 믿었다. 정치경제학계에서는 중남미의 국가 즉, 국가관리들(state officials)의 경제정책 운용상의 자율성에 대해서 많은 연구와 논의를 펴왔는바(Evans et al. 1985; Collier 1979), 한편으로는 K. Remmer를 비롯한 일부 학자들은 민주정치과정에서 정치지도자들의 거시경제 운영 능력이 향상되고 있다고 주장하였다(Remmer 1993, 393-407). 더 나아가 프랑스의 사회학자 투렌느(A. Touraine)는 중남미의 경제개혁을 통해 국가는 민중과 자본가 등 이익집단들로부터 상대적인 자율성(autonomy) 또는 독립성(insulation)을 회복할 수 있는 중요한 기회를 획득한 것으로 평가하였다(Touraine 1995, 61).³⁾

그러나 post-WC로서의 정치개혁 요소는 사회정책 강화, 대중의 참여확대 등과 관련지어 민주주의 발전이라는 더 넓은 개념으로 확대되어질 때에는 정책결정의 비정치성 확보라는 목표를 잃을 수밖에 없다. post-WC가 사회정책을 강조하게 된 것은 경제개혁의 지속성을 유지하기 위해 사회정책적 보완이 필수적이었음을 경험하였기 때문이다. 빈곤과 사회적 불균형의 문제, 그리고 여기서 파생되는 사회적

3) 그는 볼리비아와 아르헨티나, 페루가 경제정책 결정에서 경제논리를 회복했으며, 브라질과 베네수엘라가 다음 차례가 될 것이라고 지적했었다.

책의 필요성은 20세기 중남미의 정치경제 환경에 있어서 이미 기본 전제였다. 공업화와 함께 인구의 도시집중이 표면화되었고, 늘어나는 인구에 고용, 교육, 보건, 주택, 연금 및 각종 사회복지 시설을 제공해야 하는 부담이 중남미 정부들에는 늘 지어져 있었다. 사회정책적 부담은 국가자본주의적 경제모델하에서는 정부의 우선분야였다. 그러나 국가자본주의 이념을 철폐하려던 WC 패러다임에서 빈민을 위한 국가의 후견혜택은 그자체가 모순이다. 그러나 안정화정책이 추구하는 인플레이 억제에 불균등을 심화시켰고, 더 많은 사람들을 빈곤으로 몰아넣는 구실을 하였다. 따라서 사회적 불균형의 해소는 민주정치의 사활이 걸린 문제일 뿐만 아니라, 장기적 지속적 성장의 조건을 충족시키는 문제로서 인식되기 시작한 것이다. 사회정책은 WC 패러다임을 추구하는 개혁정권의 정당성을 유지시키는 데 긴요할 뿐만 아니라, 변화하는 국제환경속에서 국가가 경쟁력을 잃지 않고 생존해가도록 인적자원을 확보하는 데 결정적인 역할을 담당하기 때문이다.

개혁정권에게는 민영화의 경우처럼 새로 창출된 수입이 예산균형, 외채감축은 물론 새로운 분배정책을 가능케 하였다. 멕시코의 살리나스 정부가 펼친 지역사회개발사업인 국민단결사업(PRONASOL)은 민영화 기금이 사회정책에 전용된 대표적인 사례이자 시장지향적 경제개혁 과정에서 이루어진 대표적인 사회정책 사업이었다. 살리나스 정부는 1988년 집권이래 1993년까지 사회지출을 종전 GDP의 6% 수준에서 10.2% 수준까지 끌어 올려, 실질적으로 교육부문에서 75%, 보건부문에서 68%, 도시개발 및 환경부문에서 40%의 사회지출 증가를 보였다. 특히 GDP의 1%에 해당하는 재원이 충당된 PRONASOL은 빈민에 대한 지원면에서 성과를 거둔 것으로 평가되고 있는데 이 지역협력사업에 따라 상하수도, 전기시설 등이 수천만 하층주민에게 공급되었다. 군사정부 당시 상당한 경제발전을 이룩한 칠레의 경우에도 군사통치의 사회적 비용은 컸다. 따라서 민선 1기 파트리시오 에일윈(Patricio Aylwin) 정부는 피노체트 통치하에 실시된 자유시장정책을 대체로 유지하는 한편으로 세수증대 및 사회부문 지출을 늘

려 빈곤층의 비율을 축소시켰다. 2000년 3월 민선 3기 리카르도 라고스(Ricardo Lagos) 대통령 출범초기만 보아도 사회정책분야 재정지출은 1990~91년의 경우 1인당 441달러 수준에 그쳐 GDP대비 11.7%, 총재정지출의 60.8%를 차지하였으나 2000~01년에는 1인당 936달러, GDP 대비 16.0%, 총재정지출의 69.7%로 각각 증대되었다.

여기서 제기되는 문제점은 사회정책, 사회안전망 확보, 빈곤퇴치, 시민사회의 정치과정 참여를 강조하는 post-WC의 시각을 어떻게 볼 것인가 하는 점이다. 매우 원론적인 쟁점이지만 사회정책에 대한 시각차이는 redistribution (분배) vs. trickle-down(하향혜택)에서 출발한다. 즉, '경제성장' 과정에서 필연적으로 '사회적 불균등'이 존재하므로 소외계층에 대한 집중적 지원이 필요하다는 시각이 있는 반면, 생산과 수출이 늘어남으로써 고용은 자연히 창출되는 것처럼 경제성장의 혜택은 자연히 '골고루 파급될 것(trickle down)'이므로 국가가 인위적으로 사회정책적 노력을 펼 필요가 없다는 시각도 있다. 또한 시민사회의 정책과정 특히 사회정책의 결정과정에 참여하는 문제와 관련지어서도 시민의 참여를 제한하고 국가가 인적자본 개발과 같은 경제적 효과가 높은 부문에 있어서는 일방적으로 결정할 수 있어야 '경제발전'을 이룩할 수 있다는 시각이 있는 반면, 참여는 경제발전의 필수 불가결한 요소라고 보는 견해도 대립한다. 1990년대 중반을 통해 빈민에 대한 지원을 투자의 한 형태로 강조하는 인식체계는 post-WC의 중요한 축을 형성하였고, 이는 분명 사법개혁이나 노동시장의 유연성, 일반적인 정치개혁을 강조하는 post-WC의 다른 축과는 매우 차별적인 시각이라고 이해되어야 할 것이다. 이 시각에 따르면, 사회정책은 단순히 생산의 누수요소가 아니라 장기적으로 생산적이라는 인식이라고 본다. 이같은 개념은 '성장과 균등(growth and equity)', 또는 유엔중남미경제위원회의 표현대로 '균등과 생산적 발전(equidad y transformación productiva)'에서 드러나듯이 사회정책의 중심 역할을 강조하는 것이다. 따라서 이는 WC의 근본적인 수정을 의미한다고 해도 과언이 아닐 것이며, 1960년대의 사회개혁에 기초한 민주주의 및 경제성장 달성이라는 모델과의 타협점 또는 이에 보

다 가까운 패러다임으로 보아야 할 것이다.

특히 사회정책 과정에의 시민사회의 참여는 민주주의 과정의 새로운 패러다임으로 자리잡아 가고 있다. 즉, 멕시코에서 빈민을 위한 식량보조금이 빈민의 다수에게 혜택이 미치지 못하고, 볼리비아에서 세계은행과 함께 노동집약적인 소규모 사업들을 재정지원하려던 고용정책이 극빈층 노동력을 수용하는 데는 미흡했다는 사례 등은 당초 시장지향적 경제개혁을 보완하기 위해 취해진 이른바 ‘선별적 지원정책(targeting policies)’이 적재적소에 정부의 손길을 닿게 하는 데에는 한계가 있음을 지적한 것이었다. 따라서 post-WC는 사회보장 정책들이 정치경제적으로 세력을 형성한 자들에게만 혜택이 돌아가는 특징이 있으므로, 비공식부문의 노동자나 그 가족들에게 사회보장의 혜택을 누리게 하고, 교육 및 주택분야 등에서 저소득층이 사회정책을 수행하는 관료집단과 효과적인 교섭을 할 만한 정치적 영향력을 갖도록 하기 위한 참여모델의 개발을 강조하여 왔다. 다만, 이 점에 관하여 아직까지 체계적 접근방법은 확립되어 있지 못한 것으로 이해된다.

이러한 논의를 미국의 대중남미 원조 정책의 패러다임 변화에서 검토해보면, WC와 축을 같이 했던 미국의 1980년 PEI 패러다임은 경제적인 부분에 치우쳐져 있었던 반면에 DI 패러다임에 입각한 새로운 원조 정책은 사회·정치적인 부분의 개혁에 비중을 두고 있는 점이 커다란 특징이다. 미국 정부가 대중남미 원조에 대해 태도를 바꾼 것은 외채 위기 이후 행해진 일련의 신자유주의 개혁이 그 지역의 사회경제적인 문제를 해결하지 못했다는 문제의식에 기초하고 있다(Adams 2000, 97). 따라서 DI는 정부의 간섭 최소화, 철저한 시장경제의 도입 등의 신자유주의 정책이 중남미 지역에서 장기적인 발전을 가져올 수 없다는 인식 아래, 경쟁력 있는 정치제도의 도입과 같은 보다 근본적인 개혁이 중남미 지역을 발전시킴과 동시에 사회 불평등과 같은 사회적인 문제를 해결할 수 있다고 보는 것이다. 미국의 원조 정책 담당자들도 민주주의 체도가 사회·경제적인 발전의 달성을 도울 수 있기 때문에 정치적인 개혁을 지지해야 한다고 하

였다(USAID 1996, 2/2). 그러나 이러한 미국의 원조정책 변화도 전혀 새로운 것이라고 할 수 없다. 1960년대에 행해진 Alliance for Progress 원조 정책의 목표도 정치적 개혁이었으며, 다만 당시의 미국 정부는 중남미에 반미 정부의 수립을 봉쇄한다는 강한 정치적 동기를 갖고 있었으므로 미국의 원조정책이 일관될 수 없었고 오래 지속될 수 없었을 뿐이다(Wiarda 1988, 95-118; LaFaber 1983; Niess 1990).

VII. 결론

위에서 살펴본 바와 같이 중남미에서는 구조주의와 종속이론과 같은 자생적인 경제사상이 존재하였고, 이들이 중남미 각국의 경제정책 및 경제체제 변화에 미친 영향은 지대하다. 특히 1960년대는 이들 이론이 중남미 지역뿐만 아니라 다른 제3세계 지역과 선진국의 학계에 까지 널리 보급되었었다. 그러나 이들 이론은 국가의 경제개입을 효율화시키는 데 필요한 경제계획의 수단들을 독자적으로 제공하지 못함으로써 1970년대 들어 영향력을 상실하고 말았다. 이 시기는 서방국가에서의 국가개입이나 ‘진정한 사회주의’가 위기를 맞아 선진국에서 정치·경제·사회 사상의 우익 급선회가 일어난 시기였다. 따라서 구조주의와 종속이론이 중남미의 경제체제에 미친 영향은 국가행동의 개념화와 정치이념적 논쟁에서 두드러졌을 뿐(Ocampo 1990, 169-170), 지속가능한 패러다임을 제공하지는 못하였다. 1980년대에 불어 닥친 경제위기의 장기화는 생활수준 및 투자의 퇴보를 가져왔을 뿐만 아니라 정부와 기업 모두에게 개발전략의 구조개편을 불가피하게 만들었다. 그러나 경제위기가 1930년대의 대공황 이후 가장 심각하다는 데 의견의 일치가 있었고, 따라서 패러다임을 전환시킬 만큼 대안이 필요했지만, 위기의 원인과 해결방법에 대해서는 현저한 불일치가 있었다. WC도 그 지대한 영향에도 불구하고 결국은 당시 대안 없는 대안이었을 뿐 아이러니컬하게도 컨센

서스를 이룬 대안은 아니었다. 이미 당시부터 시장경제 옹호주의자들은 비효율적이며 비대해진 관료주의가 성장과 발전을 가로막는다고 보는 반면, 구조주의적 진보주의자들은 케인즈와 프레비쉬의 이론에 입각한 경제정책들이 많은 결함을 안고 있는 것은 사실이지만, 자유시장 자본주의로의 회귀는 혼란을 초래할 것이며 조정의 비용은 주로 빈곤층과 노동계층에게 돌아갈 것이라고 경고하였다. 이들은 1920년대 이전의 보수주의로 회귀하기보다 정부는 책임 있는 재정정책과 통화안정, 기본적 복지보장을 기하면서 각국의 개발요구에 부응해야한다고 주장하였다(Clement et al. 1991, 129).

중남미 지역에서 1970년대까지 위용을 발휘하던 ECLAC이 1980년대 위기 장기화와 함께 뒤쳐지고, 지역내 경제사상도 쇠퇴함에 따라 경제학술의 중심지는 미국으로 이전되었고, 세계은행과 IMF의 지적 영향력도 높아졌다. 이는 Bela Balassa등이 저술, *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*와 Hernando del Soto의 *The Other Path*의 보급에서도 역력히 나타났다. 따라서 중남미의 경제체제는 WC의 패러다임에 따라 변화를 겪었다. 오늘날 또다시 WC에 대한 반성으로서 등장한 post-WC는 WC처럼 일치된 프로그램을 특정의 주체가 추구하는 것은 아니지만, 또한 따라서 그 자체적으로 상호 모순된 점들을 내포하고 있지만, 이는 분명 WC를 보완하는 수준을 넘어 또 다른 모델로의 모색을 추구하는 것으로 이해되어야 할 것이다. 특히 사회안전망 확보, 빈곤퇴치 등 사회정책 분야와 시민사회의 정책과정 참여 등 정치개혁요소들은 WC와 근본적으로 상충되는 요소들이며, 오히려 1960년대의 발전패러다임에 훨씬 더 가까운 개념이라고 할 수 있다. 이는 진정한 모델의 회귀를 의미하지는 아닐지언정, 중남미 경제체제와 발전모델의 순환적 성격을 확인하는 것임에는 틀림없다고 할 수 있을 것이다.

Abstract

As the market-oriented neoliberal reforms since the mid-1980s have not brought about the expected outcomes in economic and social performance of most Latin American countries, new policy directions have been suggested. The new prescriptions are often termed as the “second-generation reforms,” “good governance,” “building institutions,” and “post-Washington Consensus.” They even emphasize democracy, anti-corruption, and human face. This paper attempts to explore the components of the new trend vis-a-vis those of the Washington Consensus. In doing this, the author raises the question of whether the development models in Latin America recycles throughout the history. Several components of the new prescriptions such as social safety nets, poverty eradication, civil society and democracy are contradictory to those of the Washington Consensus while many others still keep the core of it. The hypothesis here is that all this confirms the recyclical feature of the development models in the region even though it is too early to say the old model of the 1960s has been brought back in.

Key Words: Neoliberalism, Development Model, Washington Consensus, Structuralism / 신자유주의, 발전모델, 워싱턴 컨센서스, 구조주의

논문투고일자: 2004. 11. 01

심사완료일자: 2004. 11. 15

게재확정일자: 2004. 11. 20

참고문헌

- Atkins G., Pope(1995), *Latin America in International Political System*, 3rd ed., Boulder: Westview.
- Adams, Francis(2000), *Dollar Diplomacy: United States economic assistance to Latin America*, Hampshire: Ashgate Publishing Company.
- Balassa, Bela, Gerardo M. Bueno, Pedro-Pablo Kuczynski and Mario Henrique Simonsen(1986), *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington: Institute for International Economics.
- Barletta, Ardito, Mario I. Blejer and Luis Landau(eds.)(1984), *Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile, and Uruguay*, Washington, D.C.: World Bank.
- Betancourt, Roger and Miguel Kiguel(1989), “Neoconservative Economic Experiments in the Southern Cone”, *Latin American Research Review*, Vol. 24, No. 2, pp. 224-239.
- Bulmer-Thomas, Victor(1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardoso, Eliana and Ann Helwege(1992), *Latin America's Economy: Diversity, Trends, and Conflicts*, Cambridge: MIT Press.
- CEPAL(2003), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2003*, LC/G. 2223-P.
- Clement, Norris, John C. Pool and Mario M. Carrillo(1991), *Economía Enfoque: América Latina*, 3rd ed., Mexico: McGraw-Hill.
- Collier, David(ed.)(1979), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter et al.(eds.)(1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Foxley, Alejandro(1983), *Latin American Experiments in Neoconservative*

- Economics*, Berkeley: University of California Press.
- Furtado, Celso(1976), *Economic Development of Latin America*, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press.
- Glade, William(ed.)(1991), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, San Francisco: ICS Press.
- Green, Duncan(2003), *Silent Revolution: The Rise and Crisis of Market Economics in Latin America*, 2nd ed., New York: Monthly Review.
- Iglesias, Enrique V.(1992), *Reflections on Economic Development: Toward a New Latin American Consensus*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- IMF(2003), *Direction of Trade Statistics, Yearbook*.
- Jolly, Richard(1991), "Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s", *World Development*, Vol. 19, No. 12, pp. 1807-1821.
- LaFaber, Walter(1983), *Inevitable revolutions: the United States in Central America*, New York: W.W. Norton.
- Lin, Ching-yuan(1989), *Latin America vs. East Asia: A Comparative Development Perspective*, Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, pp. 77-112.
- Niess, Frank(1990), *A Hemisphere to Itself: A History of U.S.-Latin American relations*, London: Zed.
- Ocampo, José Antonio(1990), "New Economic Thinking in Latin America", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 22, No. 1, February, pp. 169-181.
- Remmer, Karen L.(1993), "The Political Economy of Elections in Latin America, 1980-1991", *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2 June, pp. 393-407.
- Stiglitz, Joseph(2002), *Globalization and Its Discontents*, London.
- _____ (2003), "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva

- agenda para America Latinia”, *Revista de CEPAL*, Vol. 80, Agosto, pp. 7-40.
- Touraine, Alain(1995), “The Political Conditions for Development in Latin America”, in D. Turnham, C. Foy and G. Larrain(eds.), *Social Tensions, Job Creation and Economic Policy in Latin America*, Paris: OECD.
- USAID(1996), *Agency Performance Report 1996*.
- Wiarda, Howard J.(1988), “Did the Alliance ‘lose its way’ or were its assumptions all wrong from the beginning and are those assumptions still with us?”, in L. Ronald Schemea(ed.), *The Alliance for Progress: A Retrospective*, New York: Praeger, pp. 95-118.
- _____ (1995), *Latin American Politics: A New World of Possibility*, Belmont: Wadsworth Publishing Co.
- Williamson, John(1990), “What Washington Means by Policy Reform”, in John Williamson(ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington: Institute for International Economics, pp. 5-20.
- World Bank(2002), *World Development Report: Building Institutions for Markets*, Washington, D.C.