**Revista Iberoamericana** 26.3 (2015): 259-288.

# 자발적 의존과 비자발적 고착화: 푸에르토리코 경제 위기에 대한 역사적 접근*

**임 태 균**
서울대학교

임태균(2015), 자발적 의존과 비자발적 고착화: 푸에르토리코 경제 위기에 대한 역사적 접근.

**초 록** 본 논문은 최근 푸에르토리코의 디폴트가 어디에서 기인했는지에 대한 질문을 역사적인 접근을 통해 답하고자 한다. 푸에르토리코의 디폴트를 지난 10년간 푸에르토리코 정부의 비효율적이고 방만한 경제 운용의 결과로 여기는 것은 다소 근시안적이고 단편적이다. 반대로, 미국의 자치보호령이라는 정치적인 지위 때문에 푸에르토리코의 경제 발전과 위기를 애초부터 미국과의 절대적 종속 관계에서 설명하는 것도 충분하지 않다. 이에 저자는 푸에르토리코 경제 발전에서 발견되는 자발적 의존과 비자발적 고착화를 통해 현재 푸에르토리코 경제 위기의 근원을 설명하고자 한다. 20세기 중반 푸에르토리코는 국가 엘리트들이 자발적으로 선택한 경제 모델 Operation Bootstrap을 통해 미국 자본에 의존하는 산업화를 추진하였다. 하지만 산업화를 위한 이러한 자발적 의존은 점차 푸에르토리코 경제에 고착되어 실질적으로 더 이상 자치적이지 않은 경제 운용의 상태에 이르렀고 결국 현재의 경제 위기에까지 이르게 되었다. 다시 말해, 산업화 과정에 있어서 푸에르토리코의 자발적 결정이 아이러니하게도 푸에르토리코의 경제적 자율성을 제약하고 위기에 빠뜨린 것이다.

**핵심어** 경제위기, 푸에르토리코, 자발적 의존, 비자발적 고착화, 종속

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-B00015).

## I. 서 론

푸에르토리코는 카리브 해에 위치한 섬나라로 육지 면적은 8,870제곱킬로미터 (경기도 면적의 약 1.4배), 바다를 포함한 전체 면적은 13, 791제곱킬로미터에 불과한 매우 작은 국가이다. 인구도 360만 정도로 작으며 GDP는 약 1000억 달러 밖에 되지 않는다. 엄밀히 말하면, 푸에르토리코는 하나의 완전한 독립국가가 아니다. 자치 헌법은 가지고 있지만 미국의 영토로서 푸에르토리코의 외교와 국방은 미국 연방정부가 책임을 지고 있다. 그렇다고 푸에르토리코가 미국의 주도 아니다. 예산, 행정, 그리고 제한적이지만 사법체제는 미국의 주보다 훨씬 더 자치적으로 운영되고 있다. 정치적으로, 푸에르토리코 인들은 1917년 3월 통과된 존스-샤프로스법(Jones-Shafroth Act, 또는 Jones Act of Puerto Rico)에 의거해 미국시민권을 가지고 있지만 미국 대통령이나 상하의원 선거에 투표권은 없다. 그러나 미국 본토로 이주하면 해당 주 거주자로서 투표권을 가질 수 있게 된다. 1947년 푸에르토리코는 자치적으로 자신의 지사(governor)를 뽑을 권한이 주어졌고 이듬해인 1948년 선거를 통해 최초의 지사 루이스 무뇨스 마린(Luis Muñoz Marín)을 선출하였다. 1952년에는 공식적으로 미국의 자치령(commonwealth)의 지위가 주어졌다.

최근 들어 푸에르토리코는 디폴트에 빠졌고 앞으로도 채무상환에 대한 뚜렷한 방안이 없어 큰 논란이 되고 있다. 현재 푸에르토리코는 약 720억 달러의 채무를 가지고 있으며 정부는 이를 지불할 수 없는 상태임을 시인하고 있다. 이번 푸에르토리코 경제위기는 미국 역사상 가장 큰 지방자치단체 파산인 2013년 디트로이트 파산보다 그 규모가 4배가량 클 것으로 보이는데, 푸에르토리코의 미국자치보호령으로서의 지위가 미국법에 의한 파산 신청을 불가능하게 하고 있어 채권자들과의 협상을 통한 분쟁 해결은 할 수 없는 상태이다. 한편 미국정부도 푸에르토리코에 대한 긴급 구제금융 제공을 고려하고 있지 않고 있어 귀추가 주목되고 있다.

이에 본 논문은 최근 푸에르토리코의 디폴트가 어디에서 기인했는지에 대한 질문을 역사적인 접근을 통해 답하고자 한다. 푸에르토리코의 디폴트를 지

난 10년간 푸에르토리코 정부의 비효율적이고 방만한 경제 운용의 결과로 여기는 것은 다소 근시안적이고 단편적이다. 반대로, 미국의 자치보호령이라는 정치적인 지위 때문에 푸에르토리코의 경제 발전과 위기를 애초부터 미국과의 절대적 종속 관계에서 설명하는 것도 충분하지 않다. 이에 저자는 푸에르토리코 경제발전에서 발견되는 자발적 의존과 비자발적 고착화를 통해 현 푸에르토리코 경제 위기의 근원을 설명하고자 한다. 20세기 중반 푸에르토리코는 국가 엘리트들이 자발적으로 선택한 경제 모델 Operation Bootstrap을 통해 미국 자본에 의존하는 산업화를 추진하였다. 하지만 산업화를 위한 이러한 자발적 의존은 점차 푸에르토리코 경제에 고착되어 실질적으로 더 이상 자치적이지 않은 경제 운용의 상태에 이르렀고 결국 현재의 경제 위기에까지 이르게 되었다. 다시 말해, 산업화 과정에 있어서 푸에르토리코의 자발적 결정이 아이러니하게도 푸에르토리코의 경제적 자율성을 제약하고 위기에 빠뜨린 것이다.

본 논문은 다음과 같은 순서로 위의 질문과 설명을 전개해 나간다. 먼저 제II장에서는 경제발전의 또 다른 대명사인 동아시아의 경제위기에 관한 문헌을 발판 삼아 푸에르토리코 경제 침체와 관련한 기존 문헌에 대해 고찰한다. 제III장에서는 현 푸에르토리코 경제의 디폴트 상황을 간략하게 살펴보고, 제IV장과 제V장에서는 각각 Operation Bootstrap이라는 경제정책의 시행 이전까지의 푸에르토리코 경제와 Operation Bootstrap 하에서의 산업화 과정을 살펴본다. 제VI장에서는 자발적 산업화 과정에서 고착화된 푸에르토리코의 경제 구조를 살펴봄으로써 현 푸에르토리코 위기에 대한 설명을 제공한다. 마지막으로 제VII장에서 본 논문을 마무리한다.

## II. 푸에르토리코 경제 침체에 관한 문헌 검토

푸에르토리코의 경제성장은 종종 한국을 중심으로 한 동아시아 신흥공업국들의 경제성장과 비교되곤 한다(Dietz 2003; Baumol and Wolff 1996; Padin

2003 참조). 이는 푸에르토리코가 20세기 중반을 지나면서 주목할 만한 산업화를 통해 경제발전을 이룩하였으며, 그 발전 모델이 아시아 신흥공업국들이 추구한 모델과 유사점과 차이점을 동시에 가지고 있기 때문이다. 두 경제발전 모델은 공통적으로 수출주도형 경제성장을 추구하였다. 라틴아메리카의 주요 국가들이 수입대체산업화 모델을 추진했던 것과 달리, 푸에르토리코는 아시아의 신흥공업국처럼 원자재를 수입하여 공산품을 제조한 후 다시 수출하는 해외시장 지향적인 산업화를 전개하였다. 한편, 아시아의 신흥공업국에서 국내 저축이 산업화 자금 조달에 중요한 역할을 담당했던 것과 달리, 푸에르토리코에서는 해외자본, 특히 미국자본이 산업화의 거의 유일한 재원이 되었다. 또한 전자는 국가가 해외자본의 국내유입과 운용을 엄격히 통제 또는 감독하였던 반면, 후자는 해외자본을 적극적으로 유치하고 국내에서의 활동을 지원하였다.

푸에르토리코 경제성장 모델의 비교대상으로서 동아시아 신흥공업국의 성장에 대한 연구는 1997년을 기점으로 동아시아 경제위기의 원인에 대한 연구로 초점이 맞추어졌다. 1997년 태국 발 외환위기의 연장선상에서 일어난 동아시아 신흥공업국의 경제위기는 많은 학자들의 관심을 불러일으켰다. 동아시아 경제위기를 설명하는 관점은 크게 두 가지로 나누어지는데, 하나는 경제위기를 대내외적 자유화에 의한 동아시아 경제모델의 붕괴에 기인한 것으로 보는 것과, 다른 하나는 동아시아 경제모델의 본질적인 특성에 기인한 것으로 보는 관점이다. 전자의 관점은 한국 또는 동아시아 경제위기에 대해 IMF를 비롯한 국제금융기구들과 서구열강들에 의해 권장된 급격한 금융자유화가 견고한 규제와 감독으로 일궈진 동아시아의 안정적인 발전 모델을 붕괴시켰다고 주장한다(Wade and Veneroso 1998; Bernard 1999; Crotty and Dymski 2001). 이 관점은 한국의 경제위기를 1990년대 중반 국가가 산업투자에 대한 조정자 역할을 멈추고 기업의 차관 유치에 대한 규제 또한 대폭 완화하는 과정에서 나타난 결과라고 말한다. 이러한 탈규제화 과정에서 급격히 성장한 금융회사들이 대규모의 단기차관을 들여오면서 1997년 말 외채부담을 감당할 수 없게 되었다

고 본다. 반면에 후자의 관점은 동아시아 경제위기는 그 발전 모델에 내재해 있는 정실자본주의(Crony capitalism)라는 도덕적 해이에 원인이 있다고 주장한다(Krugman 1998; Frankel 1998). 족벌 경영과 정경 유착, 산업정책에 의한 정부의 편향적 투자 보장, 그리고 대마불사(Too big to fail) 논리에 기인한 과도한 위험 부담과 같은 동아시아 발전 모델의 내재적인 도덕적 해이가 결국 외환위기로 폭발할 수밖에 없었다는 것이다. 이와 같은 동아시아 경제위기에 대한 연구에 있어서 IMF 식의 신자유주의적 정책이 경제위기에 미친 영향은 주요한 논점이다. 최근 푸에르토리코의 경제위기에 있어서도 신자유주의적 정책의 확대는 중요한 요인 또는 해결책으로서 논의되고 있다. 하지만, 푸에르토리코는, 한국을 비롯한 동아시아의 상황과 달리, 정실자본주의를 심각하게 논할 만큼 국내기업가 계층이 확립되지도 못하였고, 3~4년 동안의 짧은 기간 내에 금융자유화가 급격히 일어나지도 않았다. 그리고 미국의 자치령이라는 지위 때문에 IMF의 직접적인 관여로부터도 자유롭다.

기존의 푸에르토리코의 경제 위기에 대한 연구는 푸에르토리코가 1950년대와 60년대의 괄목할 만한 경제성장을 이어가지 못하고 1970년대 경기침체에 빠진 배경과 원인에 대한 연구에 집중되어 있다. 이러한 연구는 라틴아메리카 경제에 대한 고전적인 설명인 종속이론의 한계점에 대한 인식에서 시작되었다고 할 수 있다. 전형적 종속이론에 따르면, 제3세계 국가는 세계 자본주의 경제에 통합됨으로 인해 후진성과 저발전의 굴레에 빠지게 된다. 대표적인 종속이론가 Andre Gunder Frank는 *Capitalism and Underdevelopment in Latin America* (1967)를 통해서 라틴아메리카는 16세기 세계시장경제에 편입되면서부터 자본주의 체제로서 발전하였으며 라틴아메리카와 같은 주변부에서 서구열강, 즉 중심부로 잉여자본이 집중됨에 따라 주변부는 구조적으로 후진적인 자본주의로 남게 될 수밖에 없다고 말하였다. 하지만 푸에르토리코의 경우, 적어도 1950년대와 60년대에 놀랄만한 경제성장을 이룩하였으며 산업구조 면에서도 농업에서 제조업으로 성공적으로 전환하였다. 또한 1970년대 이래로는 자본/기술 집약적인 제조업, 즉 국제분업에서 중심부 국가들이 선점하고 있는 산업

으로 전환하였다. 다른 산업화한 라틴아메리카 국가들처럼 수입대체산업화를 통한 산업화가 아니라 수출지향적인 산업화였다. 다시 말해, 미국과의 관계에서 푸에르토리코는 전형적 종속이론이 제시하는 저발전과는 다소 다른 방향으로 발전하였다. 이렇게 보면, 세계 자본주의 체제로의 편입이 푸에르토리코의 산업발전에 긍정적인 영향을 미쳤다고도 볼 수 있다. 하지만 이 또한 70년대 이래로 생산성 향상에 실패하고 외국자본에의 의존이 증가하며 침체와 정체를 거듭한 끝에 현재의 디폴트에까지 이르게 된 것을 보면 푸에르토리코가 여전히 세계시장경제에서 주변부에 머무르고 있다는 것은 자명하다.

Dietz(1982)는 1970년대 푸에르토리코 경제의 부진이 면밀히 계획되지 않은 경제발전 모델의 전개에서 비롯되었다고 주장한다. 1950년대와 60년대의 주목할 만한 산업발전이 장기적인 발전을 위한 견고한 초석으로부터 만들어진 것이 아니라 미국기업에 의존한 단기적인 경제성장에 초점이 맞추어진 정책에 기인한 것으로, 근본적으로 푸에르토리코의 자생적인 산업발전을 오히려 저해하는 요인이 되었다고 주장한다. Dietz(1979)는 또한 미국의 제국주의적 자본주의의 확장이 푸에르토리코의 산업화의 결정적인 유인이라고 주장한다. 그는 미국 정부의 조세감면과 연방기금 등의 혜택이 제국주의적 자본주의의 도구이며 이에 의존한 산업화는 푸에르토리코 자본주의의 발전에 한계를 가져왔다고 본다. 비록 푸에르토리코가 정치적으로 미국에 종속되어있는 것은 사실이지만, Dietz는 푸에르토리코의 경제발전에 있어서 푸에르토리코 정부의 자발적인 움직임과 노력을 저평가하는 경향이 있다. 푸에르토리코 정부의 발전전략을 미국과의 관계에서 완전히 분리해서 바라볼 수는 없지만, 푸에르토리코 국가 엘리트들의 이익 또는 이성에 의한 결정은 무시할 수 없는 중요한 요소이다.

Padin(2003)은 푸에르토리코의 경제발전 모델은 1940년대 국가가 어떻게 관여해야할 것인지에 대한 국내 산업가과 국가 간의 갈등을 통해서 이루어진 것이라고 주장한다. 단순히 미국과의 관계에서 오는 외부적 요인이 아니라, 국내의 행위자들 간의 투쟁에서 기업가들이 자유화를 강력히 옹호하여 국가가

받아들이게 되었으며 이는 푸에르토리코의 장기적 발전 궤도의 시초가 되었다는 것이다. 그는 1947년, 즉 푸에르토리코가 본격적인 산업화 정책을 전개하기 시작한 시점까지 푸에르토리코에서 미국의 정치/경제적인 측면에서 존재감이 뚜렷하지 않았으며 푸에르토리코 정부에 영향을 줄만한 미국정부와 미국자본가 간의 결탁에 대한 명확한 증거도 없다고 주장한다(Padin 2003, 286).

다소 극단적인 입장에서 Baumol and Wolff(1996)는 미국과의 특수한 정치적 관계가 푸에르토리코의 성장에 중요한 영향을 미치지 못했다고 주장한다. 통계적 접근을 통해 그들은 미국본토로의 이주, 연방보조금, 세금특혜와 같이 미국과의 특수한 관계에서 오는 요인들이 없이도 푸에르토리코는 실제경제성장에 버금가는 발전을 이룩하였을 것이라고 말한다. 1950년에서 1990년까지 푸에르토리코의 연평균 1인당 GDP는 4.2%였는데, 앞에서 말한 특수한 상황들이 없다고 가정했을 때도 연평균 1인당 GDP는 3.8%로 그리 크게 달라지지 않는다고 분석한다. Baumol and Wolff는 푸에르토리코 경제에 대한 미국의 직간접적인 영향을 부정하는 새로운 논거를 내세웠지만, 장기적인 측면에 있어서 통계로 완전히 파악될 수 없는 국제경제 또는 지역경제의 영향을 배제하였다는 점에서 그 주장의 타당성은 떨어진다고 할 수 있다.

한편, 종속이론의 아류적인 시각으로부터 Wasow(1978)는 급격히 늘어난 해외투자가 1950년대에서 1970년대 초반까지의 푸에르토리코 산업화에 중요한 역할을 하였으나, 이러한 해외자본의 확대가 국내저축을 감소시키는 부작용을 나았다고 주장한다. 1970년대 초에 해외투자의 유입이 줄어들면서 푸에르토리코 정부는 외자에 의존한 공공지출을 늘렸으나 이는 생산적인 투자가 아니었으며 따라서 지속가능한 성장모델을 저해하였다는 것이다(Wasow 1978, 124-127). Wasow는 이러한 발전 패턴이 장기적으로 GDP의 심각한 해외 유출 그리고 외국자본에 의한 국내자본 잠식을 야기할 것이며 이는 국내저축의 회복을 통해서만 바로잡을 수 있다고 주장하였다. 비슷한 입장에서 Melendez(1990)는 1970년대 중반에 찾아온 푸에르토리코의 경제 침체를 생산성 하락에 기인한 외국자본의 재투자 감소에 따른 것으로 분석한다. 그는 푸

에르토리코 정부의 외국자본에 대한 세제혜택, 공공시설사용료 인하, 노동자 연수 등의 지원이 생산성 하락으로 인한 해외투자 감소를 회복시키기에는 한계가 있었다고 주장한다.

최근 터진 푸에르토리코의 디폴트 사태는 지난 수십 년 간의 산업화 과정을 거치면서 누적된 푸에르토리코 경제의 취약성의 결과이다. 이런 측면에서 앞에서 언급된 1970년대 경제침체에 대한 연구들은 현재의 상황을 바라보는 데에 시사하는 바가 크다. 하지만 현재 많은 전문가들의 푸에르토리코 경제위기에 대한 언급은 주로 빠른 회복을 위한 단기 해결책에 초점이 맞추어져 있다 보니, 위기의 원인에 대한 논의 또한 단기적인 요인, 즉 지난 두어 정권의 경제상황과 정책에 치중되어 있다. Martínez-Otero and Seda-Irizarry(2015)는 2008년 미국 발 금융위기의 여파가 푸에르토리코에 밀려왔을 때 이에 차례로 대응한 두 정권의 미숙한 대응에 대해 지적한다. 2009년 집권한 보수진영의 새진보당(New Progressive Party)이 푸에르토리코의 경기침체에 대해 신자유주의적 구조조정과 긴축정책을 단행하였는데, 이는 투자 회복은커녕 오히려 경제의 침체를 심화시켰으며 결국 국채의 과도한 발행이라는 길을 선택하게 되었다. 2013년 정권을 탈환한 중도좌파 대중민주당(Popular Democratic Party)은 공공부문의 축소를 멈출 것을 약속하였으나 푸에르토리코 신용도가 하락하고 국채에 대한 부담이 커지면서 결국 공공부문 지출을 감소하고 세금을 올려 국민생활이 더욱 불안정해졌다(Martínez-Otero and Seda-Irizarry 2015). Krueger (2015)는 조금 더 거슬러 올라가 푸에르토리코의 디폴트를 1996년에 시작된 푸에르토리코 주재 미국기업에 대한 미국정부의 법인세 면제의 단계적인 철폐에 기인한 것으로 본다. 그는 1996년 이래로 미국의 자본집약적 기업들, 즉 제약회사들이 푸에르토리코를 떠나기 시작하면서 경제가 거의 성장하지 못했고 특히 지난10여 년은 인플레이션을 감안한 실질 GDP가 감소 추세에 있다고 말한다.

비슷한 맥락에서, 지난 10년간의 푸에르토리코 정책들 가운데 가장 많이 비판받는 것이 국영전력회사(Puerto Rico Electric Power Authority: PREPA),

국영상하수도회사(Puerto Rico Aqueduct and Sewer Authority: PRASA), 그리고 국영도로교통회사(Highways and Transportation Authority: HTA)와 같은 주요 국영기업들의 적자 경영이다. 특히 국영전력회사인 PREPA는 전력 생산을 위해 비싼 수입 석유에 지나치게 의존해 왔다. 다른 카리브 해 섬 국가들이 비용절감을 위해 태양력 및 풍력 발전을 적극 시행해 오고 있는데 반해, 푸에르토리코는 이러한 노력이 거의 없이 석유 수입에 많은 비용을 들여왔다. 푸에르토리코 정부는 이러한 비효율적인 에너지 시스템을 고집하면서 PREPA를 통한 심각한 재정의 유출을 방치해 왔으며, 이를 메우기 위해 끌어들여온 채무가 지난 10년의 장기 경기침체와 최근의 디폴트 사태까지 이르는 하나의 원인이 되었다고 볼 수 있다.

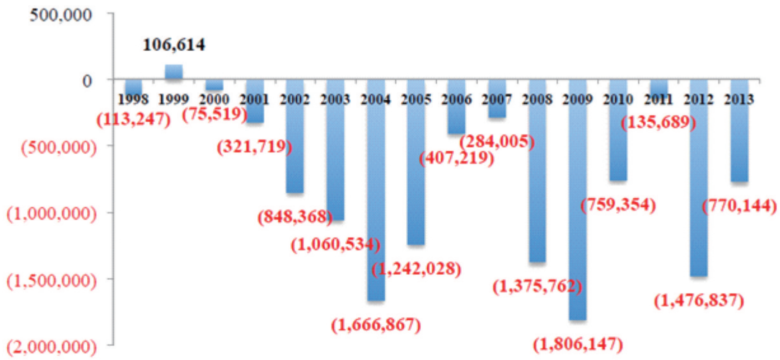
푸에르토리코 디폴트 사태에 대한 이러한 단기적인 요인들은 정책 수립의 측면에서는 중요한 의미를 가진다. 하지만 이러한 단기적인 요인들은 푸에르토리코가 처해 있는 경제적 상황을 포괄적으로 설명하기에는 한계가 있다. 현 푸에르토리코의 디폴트는 지난 반세기의 산업화 역사에서 푸에르토리코 정부가 어떠한 결정을 어떠한 환경 속에서 내렸으며 그 결정이 어떠한 결과를 나았는지를 살펴봄으로써 더욱 명확히 이해될 수 있다. 이는 단순히 푸에르토리코 경제가 미국과의 관계에서 어떠한 영향을 받았는지를 분석하는 것이 아니라, 푸에르토리코 정부가 선택한 발전 방향이 어떻게 푸에르토리코 경제를 외부요인, 즉 미국자본에 의존적이게 만들었고 그러한 의존성이 경제적 종속으로 고착화되어 갔는지 역사적 접근을 통해 분석하는 것이다. 다시 말해, 푸에르토리코의 현 경제위기의 근본적인 원인을 역사적인 관점에서 접근하되 시작부터 정해져 있는 미국과의 정치적 관계에서 찾지 않고 산업화 과정에서 발현한 경제적 역학에서 찾고자 하는 것이다.

## III. 푸에르토리코 경제의 디폴트 현황

2015년 디폴트로 터진 푸에르토리코의 경제 위기는 사실 어제오늘의 이야

〈그림 1〉 푸에르토리코 GDP 성장률 (%) (2005–2014년)

출처: Trading Economics(www.tradingeconomics.com)

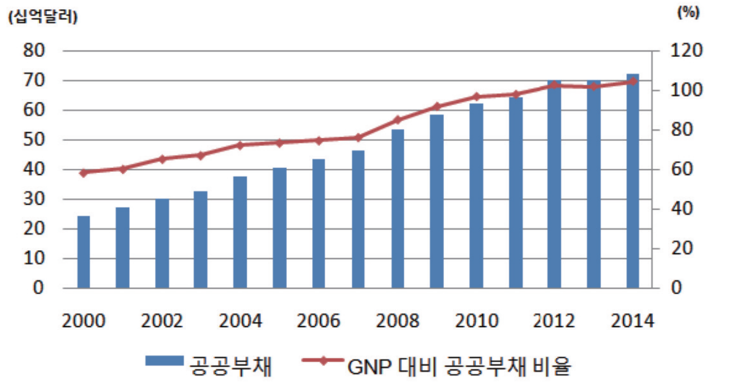



〈그림 2〉 푸에르토리코 재정수지 (천달러) (1998–2013년)

출처: Marxuach(2015, 8)

기가 아니다. 그림1에서 보는 바와 같이, 약 10년 전부터 푸에르토리코의 경제는 이미 눈에 띄게 내리막길을 걸어왔으며, 특히 2008년 미국 발 금융위기를 계기로 심각한 마이너스 성장을 거듭하였다. 2010년에는 마이너스 3.8이라는 최악의 경제 성장률을 기록하기도 했다. 2012년에 잠시 GDP 성장률이 플러스로 돌아서는 듯 했지만 이내 다시 마이너스 성장으로 추락하였다. 지난 10년 동안 푸에르토리코는 마이너스 성장을 반복하며 기나긴 침체의 늪을 빠져 나오지 못하고 있는 것이다.

그러다보니 국가 재정 또한 매년 적자를 면치 못하고 있다. 그림2에서 볼 수




〈그림 3〉 푸에르토리코 공공부채 (십억달러) 및 GNP대비 공공부채 비율 (%) (2000-2014년)
출처: Marxuach(2015, 11)



있듯이, 푸에르토리코의 재정수지는 2000년대 들어서 적자폭이 상당히 늘어난 상황으로, 2009년에는 18억 달러가 넘는 재정 적자를 기록하기도 하였다.

마찬가지로 현재 푸에르토리코의 부채문제는 매우 심각한 상태이다. <그림 3>이 보여주듯이, 푸에르토리코의 공공부채는 꾸준히 증가하여 2000년에 58%이던 GNP 대비 공공부채 비율이 2014년에는 104%에 이르렀다(Marxuach 2015, 11). 상황이 이러다보니 2006년부터는 푸에르토리코 총재정에서 채무상환이 차지하는 비중이 공공복지가 차지하는 비중을 능가하였으며, 2014년에는 그 비율이 각각 14.4%와 5%로 그 간격이 매우 심화되었다(Marxuach 2015, 11-12). 작년부터는 본격적으로 디폴트가 예견되기 시작했는데, 알레한드로 가르시아 파디야(Alejandro García Padilla) 현 푸에르토리코 지사는 푸에르토리코가 채무를 지불할 능력이 없음을 공개적으로 인정하곤 했다.

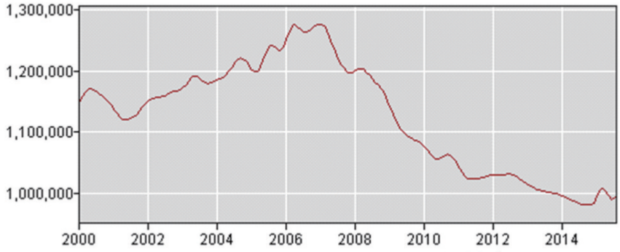
GDP 감소와 정부부채 증가의 지속적인 경제 불안은 푸에르토리코 국민들의 삶에 매우 부정적인 영향을 주었다. <그림 4>와 <그림 5>에 나타난 2000년대 푸에르토리코의 실업자 수와 실업률을 살펴보면, 2008년 미국 발 외환위기를 거치며 실업이 매우 악화되었음을 알 수 있다. 2010년 5월에는 실업자 수가 21만 명을 넘으며 16.9%라는 최악의 실업률을 기록하기도 했다. 2010년 정점을 찍은 후 푸에르토리코의 실업문제는 실업자 수 및 실업률 통계상으로는

〈그림 4〉 푸에르토리코 실업자 수 추이 (명)

출처: Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor

〈그림 5〉 푸에르토리코 실업률 추이 (%)

출처: Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor

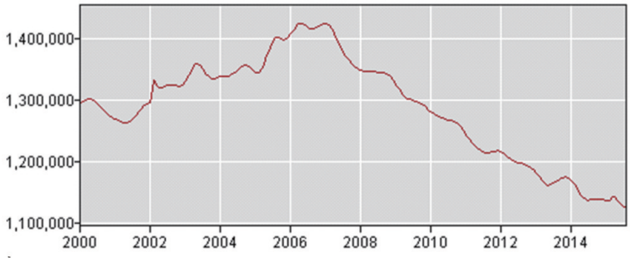



〈그림 6〉 푸에르토리코 고용 인구 추이 (명)

출처: Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor

점차 개선되고 있는 듯 보인다.

하지만 이런 수치상의 개선은 실제 고용의 증가를 의미하는 것이 아니었다. <그림 6>에서 같은 기간 푸에르토리코의 고용 인구를 살펴보면 2006년 이래로 꾸준히 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 2008년 미국 발 경제 위기로 인하여




〈그림 7〉 푸에르토리코 노동 인구 추이 (명)

출처: Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor

고용 인구가 크게 감소한 이후로 그 감소 폭은 다소 줄었으나 뚜렷한 개선의 여지는 보이지 않고 있는 것이다.

실업자 수와 실업률의 감소에도 불구하고 고용 인구가 늘지 않는 푸에르토리코의 기형적인 노동 현황은 전체 인구 감소에 따른 노동인구의 급격한 감소로 인한 현상이다. <그림 7>에서 볼 수 있듯이, 노동인구 변화 추이는 고용인구 변화 추이와 거의 동일한 패턴을 보이고 있다.

이러한 푸에르토리코의 노동인구 감소는 푸에르토리코에서 미국 본토로의 급증하는 이민을 반영하는 것이다. 물론 미국으로의 이주가 이 시기에 갑자기 일어난 현상은 아니다. 이전부터 많은 푸에르토리코 인들에게 미국은 꿈의 땅이었고 미국으로 이주하여 더욱 윤택한 삶을 살고자 하는 열망이 있었다. 하지만 2006년 즈음 그 수가 더욱 증가하면서 전체 인구, 따라서 노동 인구의 부족이라는 문제가 더욱 부각되었다(Velázquez-Estrada 2015, 11). 디폴트에 대한 우려가 나돌기 시작한 2014년에 들어서는 미국으로 이주하는 푸에르토리코인 수가 기하급수적으로 늘어 2014년 상반기에만 7만2천 명을 넘어서 2013년 연간 미국으로의 총 유출인구 수인 4만8천여 명을 훌쩍 웃돌았다(Puerto Rico Report, January 13, 2015). 이러한 미국으로의 이주 증가는 올해 디폴트를 계기로 더욱 심해질 것으로 보이며, 동시에 노동인구의 급감이 장기적으로 푸에르토리코의 경제 위기 극복에 부정적인 영향을 줄 것으로 우려된다. 인구의 감소는 정부의 세입 감소로 이어져 정부가 채무를 갚는 데에 더욱 어려움을 겪게

되고, 이에 더 많은 채무를 끌어오는 악순환이 계속될 수 있기 때문이다.

## Ⅳ. 산업화 추진 이전의 푸에르토리코의 경제

푸에르토리코는 1898년 스페인이 미국과의 전쟁에서 패배하고 미국에 푸에르토리코에 대한 직접 지배권을 넘겨주면서 미국의 식민지가 되었다. 사실 1897년 푸에르토리코 독립 인사들이 스페인과의 협상을 통해 자치권을 인정받았었다. 하지만 미국이 푸에르토리코가 지닌 투자와 무역에 대한 잠재력과 미 해군의 강화에 필요한 지정학적 중요성을 놓치지 않고 푸에르토리코를 침범하면서 푸에르토리코는 당시 미국의 글로벌 전략의 요충지가 되었다 (Skidmore, Smith and Green 2010, 118).

한편 푸에르토리코 지배층의 대부분은 미국의 점령이 푸에르토리코 경제에 가져올 이익 때문 미국으로의 편입을 지지하는 입장을 보였다. 당시 푸에르토리코에서는 설탕산업이 중심산업이었는데, 역내 최대 설탕소비지인 미국이 자국 산업 보호를 위해 수입 설탕에 높은 관세를 부과하고 있었기 때문에 푸에르토리코는 미국으로의 편입이 관세 면제로 자국 설탕산업을 활성화하는 데에 이득이 될 것으로 기대하였다. 사실 미국은 1900년 포레이커법(Foraker Act)을 제정하여, 푸에르토리코를 미국법이 적용되지만 그 생산품의 미국 본토 유입에는 여전히 관세가 부과되는 지역으로 규정하였다. 하지만 설탕산업에는 예외를 두어 푸에르토리코는 무관세로 미국에 설탕을 수출할 수 있었다. 이후 한동안 푸에르토리코의 설탕 산업은 가파르게 성장하였고 푸에르토리코의 미국에 대한 무역 의존도는 1930년에 이미 대외무역의 90% 이상이 미국과의 교역에 치중될 만큼 심화하였다.

1930년대에 들어서 푸에르토리코의 설탕 산업은 내리막길을 걷기 시작하였다. 세계 제1차 대전 동안 유럽으로부터의 설탕 공급 급감으로 설탕 가격이 상승하면서 세계 설탕산업은 이례적인 붐을 누렸다. 하지만 세계 제1차 대전이 끝나고 1920년대에 들어 유럽의 설탕 생산이 다시 활기를 띠면서 세계 설탕 가

격은 하락하였다. 푸에르토리코는 1930년대에 들어설 때까지 이러한 세계 설탕시장 변화에 큰 영향을 받지 않고 번성하였는데, 이는 미국이 타국으로부터의 수입 설탕에 대한 관세를 강화하여 국내 설탕산업을 보호하였기 때문이다. 푸에르토리코는 미국 자치령으로서 이러한 관세 조치의 주요 수혜자가 되었다 (Ayala and Bernabe 2007, 96). 하지만 미국 정부가 1934년 슈거법(Sugar Act)을 통해 설탕 수입에 대한 쿼터를 쿠바와 하와이에 대거 할당하면서 푸에르토리코는 설탕 생산을 감소할 수밖에 없었다. 이와 함께 사탕수수 농업의 생산성이 하락하면서 푸에르토리코의 설탕 산업은 점점 쇠퇴하였고 1960년대 중반에 가서는 사탕수수 생산이 거의 중단되기에 이르렀다.

1940년대 초 푸에르토리코는 생산성이 낮은 농업 경제를 벗어나 고생산성의 산업 경제로의 전환을 꿈꾸며 개혁을 단행하였다. 1941년 대중민주당(Popular Democratic Party)의 수장인 루이스 무뇨스 마린(Luiz Muñoz Marín)이 상원 의장으로 선출되면서, 푸에르토리코는 당시 미국에 의해 보내지던 마지막 미국인 푸에르토리코 지사 렉스포드 터그웰(Rexford Tugwell)의 협조 하에 수입대체산업화에 기반을 둔 산업화 정책을 전개하였다. 당시 터그웰은 푸에르토리코의 자치를 옹호하던 인물로, 무뇨스 마린을 공공연히 지지하였다. 무뇨스 마린의 주도 하에 푸에르토리코 정부는 1942년 푸에르토리코 산업개발회사(Puerto Rico Industrial Development Company: PRIDCO)를 만들어 국영기업의 설립을 관장하도록 하였다. 이러한 푸에르토리코의 수입대체산업화는 사탕수수로 만드는 럼주 공장을 위한 중간재 생산과 건설업 확대에 필요한 자재 생산에 초점이 맞추어져 있었으며, 이들 산업은 역시 국영기업들에 의해 운영되었다Dietz 2003, 42). 하지만 1941년에서 1946년경까지 진행된 국가주도의 산업화는 특별한 성과를 만들어내지 못하고 1946-1947년 자유주의적 발전 전략으로 선회하였다(Padin 2003, 285). 국내 자본가 계층의 눈에 띄는 성장도, 기술의 발전이나 숙련 노동자의 유의미한 증가도 없이, 푸에르토리코는 국영기업들의 사유화를 통해 미국 본토의 자본과 기술에 거의 전적으로 의존하는 새로운 경제 발전의 국면에 들어서게 된 것이다(Dietz 2003, 45).

## V. Operation Bootstrap 하의 푸에르토리코 경제 발전

푸에르토리코의 경제 발전은 1947년 Operation Bootstrap(또는 Operación Manos a la Obra)이라는 산업화 정책을 통하여 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 1946년 즈음 무뇨스 마린은 더 이상 수입대체산업화가 푸에르토리코 경제의 미래를 책임질 수 없다고 판단하고 수출 지향적 생산과 미국자본에의 직접투자로 대중민주당(Popular Democratic Party)의 경제 전략을 수정하였다. 이러한 대폭적인 산업정책의 전환과 그에 따른 괄목할 만한 경제성장의 중심에는 테오도로 모스코소(Teodoro Moscoso)라는 인물이 있었다Maldonado 1997). 모스코소는 1942년 PRIDCO의 설립 당시 무뇨스 마린과 터그웰에 의해 사장으로 임명된 인물로, 당시 국가주도의 산업화를 지지하던 기존의 정책가들과 달리, 푸에르토리코는 자체적인 산업화 재원이 부족하기 때문에 산업화를 위해서는 외국자본의 도입이 필수적이라는 확고한 의식을 가지고 있었다(Maldonado 1997, 25-31). 1940년대 초반의 국가주도 내부지향적 산업화가 별다른 성과를 내지 못하자 모스코소의 산업화 방안이 주목을 받게 되었고, 모스코소는 Operation Bootstrap이라는 푸에르토리코 산업화 정책의 주축으로 나서게 되었다. 20세기 하반기에 푸에르토리코가 아메리카의 호랑이라 불릴 정도의 경제 발전을 이루게 하는 시발점이 된 Operation Bootstrap은 기본적으로 "Industrialization by Invitation" 전략이었는데, 미국의 자금과 미국 기업에 의존하여 미국으로의 수출을 위한 제조업의 빠른 구축과 이로 인한 고용 증대가 그 핵심이었다. 특히 1947년 통과된 「산업장려법(Industrial Incentives Act of 1947)」은 푸에르토리코 역사상 처음으로 지방세를 완전히 면제해 주는 법안으로 미국 기업들을 유치하는 데에 큰 역할을 하였다. 또한 미국 연방 최저임금법이 푸에르토리코에서는 일률적으로 적용되지 않고 산업별로 조정됨에 따라 1940년대 말에는 이미 푸에르토리코의 임금이 미국 본토보다 상당히 낮아졌다. 결국 조세감면 혜택과 상대적으로 잘 통제된 저임금이 미국 시장에 대한 자유로운 접근이라는 지정학적 이점과 더불어 푸에르토리코의 새로운 산업화 계획의 중추적 요소가 되었다(Ayala and Bernabe 2007, 189-190; Suárez

2001, 68-70). 1950년 푸에르토리코 정부는 경제개발청(Economic Development Administration, 일명 Fomento)을 신설하고 PRIDCO를 그 관하에 두는 개편을 단행하였고 모스코소를 Fomento의 수장으로 지명하여 푸에르토리코의 변화된 산업화 정책을 강화하였다(Dietz 1986, 211). Fomento는 Operation Bootstrap의 핵심 기관으로 산업화를 위한 해외 민간자본의 유치를 총괄하였는데, 국영기업을 관할하던 PRIDCO가 Fomento 밑으로 편입되었다는 것은 푸에르토리코의 산업화 전략이 자유화의 물결을 탔다는 것을 반증한다.

푸에르토리코는 미국 기업의 투자로 인한 노동집약적 제조업 발전으로 1950년대와 1960년대에 각각 연평균 GNP 5.3%와 7%라는 높은 경제성장을 이룩하였다(Curet Cuevas 1986, 43-44). 하지만 1960년대 중반에 들면서 푸에르토리코의 경제발전 모델은 고비를 맞이하게 되었다. 제조업으로 인해 창출된 고용이 농업의 퇴보로 인한 실업을 해결할 만큼 크지 못하였고, 이로 인한 미국으로의 인구 유출이 심해졌다. 노동집약적 제조업을 위한 장점이던 낮은 임금도 다른 개발도상국에 비해 더 이상 경쟁력을 유지하지 못하게 되었다. 또한 GATT 협상의 진전으로 인해 미국이 개발도상국으로부터 수입되는 노동집약적 상품에 대해 관세를 낮추면서 푸에르토리코가 특별하게 누리고 있던 미국 시장에의 자유로운 접근이라는 이점도 그 효과가 감소하기 시작하였다.

이에 푸에르토리코 정부는 1960년대 하반기에 들어 Operation Bootstrap 정책의 초점을 기존의 노동집약적 산업 발전에서 자본집약적, 기술집약적 산업 발전으로 전환하였다. 1960년대에 들어 노동집약적인 사업들이 작은 투자 규모와 그에 따른 투자 회수의 용이성이라는 한계를 나타내면서 푸에르토리코 정부는 더 큰 규모의 안정적인 해외투자를 유치하기 위해 석유화학산업으로 눈을 돌리기 시작하였다. 1961년 푸에르토리코 정부는 정유, 합성비료 등의 석유화학 단지에 대한 계획을 추진하기 시작하였다(Ayala and Bernabe 2007, 192). 미국 정부는 이에 1965년 12월 대통령선언(Presidential Proclamation 3693)을 통해 푸에르토리코의 석유 수입 제한을 대폭 완화하여 푸에르토리코

가 더 많은 석유를 가공하여 미국으로 수출할 수 있도록 하였다(Johnson 1965). 안타깝게도 1973년 제1차 세계오일쇼크를 겪으며 푸에르토리코의 석유 중심 산업화 계획은 제대로 꽃을 피우지 못하였다.

당시 푸에르토리코 지사인 대중민주당의 라파엘 헤르난데스 콜론(Rafael Hernández Colón)은 1974-1975년의 불황에 즉각 대처하며 기존 푸에르토리코의 자본/기술 집약적 산업화를 수정 및 심화시켰다. 1975년 헤르난데스 콜론은 경제학자 제임스 토빈(James Tobin)이 이끄는 위원회를 통해 푸에르토리코의 재정에 관한 리포트를 작성하였는데, 이 리포트는 푸에르토리코 경제에서 재생산가능 유형재산의 절반이 해외소유임을 지적하며 푸에르토리코가 미국 자본에 덜 의존하는 경제 정책을 만들어야 할 것이라고 결론지었다(Tobin et al. 1975). 하지만 헤르난데스 콜론 정부는 세금면제 정책을 강화하며 오히려 푸에르토리코의 경제발전에 있어서 미국 자본에의 의존을 더욱 확고히 하였다. 1976년 헤르난데스 콜론 정부는 미국 의회에 대한 로비를 통해 기존의 미국「국내세입법 Section 931(Section 931 of the Internal Revenue Code)」를 개정하여 미국「국내세입법 Section 936(Section 936 of the Internal Revenue Code)」를 제정하도록 하였다(Ayala and Bernabe 2007, 268). 기존의 Section 931은 푸에르토리코를 포함한 미국령에서 활동하는 미국기업들이 사업을 청산할 때에만 연방세를 내지 않고 수익을 미국 본토로 송금할 수 있도록 규정하고 있었다. 반면 Section 936은 사업청산이라는 조건 없이 어느 때든 수익을 송금할 수 있도록 함으로써, 미국 자본의 푸에르토리코 투자를 활성화하였다. 푸에르토리코의 증가하는 실업과 경제 침체를 우려한 미국 정부의 이러한 세제 개정은 푸에르토리코에 위치한 자회사에서 미국의 모회사로 송금되는 수익에 대해 세금을 면제함으로써 자국 기업들로 하여금 푸에르토리코 투자를 통해 얻은 수익을 오일쇼크로 곤란을 겪고 있던 미국 경제로 들여오도록 장려하기 위한 것이기도 했다(Hexner and Jenkins 1995, 237-238). Section 936을 통해 제약 산업을 중심으로 한 기술/자본 집약적인 산업에 종사하는 미국기업들이 푸에르토리코에 많이 들어오게 되었는데 이들 소위 “936 기업들”은 Section

936이 단계적으로 폐지된 1996년~2006년까지 푸에르토리코 경제의 주축이 되었다. 이들 기업들은 특히 R&D를 통한 지적재산과 특허에서 얻은 수익을 푸에르토리코로 이전하여 세금을 면제받곤 하였는데, 실제로 이러한 소득이전이 미국기업의 푸에르토리코 투자의 중요한 유인이 되기도 하였다(Grubert and Slemrod 1998, 365). 한편, 푸에르토리코 지방세의 경우 1977년에 새로 집권한 보수진영의 새진보당 지사 카를로스 로메로 바르셀로(Carlod Romero Barceló)가 앞 정권인 대중민주당 헤르난데스 콜론의 정책을 확대하여 1978년 기존의 제조업에 국한되어 있던 면세 범위를 수출 지향의 금융, 유통 및 서비스업으로 확대하였다(Dietz 2003, 141). 위와 같은 자본/기술 집약적 산업화로의 전환을 통해 푸에르토리코 경제에서 제약, 화학 그리고 전자 산업이 기존의 의류 봉제업을 대체해 나갔고, 소유구조에 있어서도 대규모의 미국 다국적 기업들이 상대적으로 중소규모의 미국 기업들을 대신해 주류를 이루게 되었다.

하지만 염원과 달리 Section 936을 중심으로 한 푸에르토리코의 미국자본 유치 계획은 푸에르토리코의 실업문제를 해결해 주지 못하였다. 고도의 기술/자본 집약적 산업은 과거의 농업이나 노동집약적인 산업이 제공하던 만큼의 일자리를 창출할 수 없었다. 또한 미국 기업들의 수익이 푸에르토리코에 충분히 재투자되지 못하면서 민간부문이 창출하는 생산이 푸에르토리코를 지탱하기에는 점점 더 부족해졌고, 푸에르토리코 정부는 더욱 미국 연방보조금에 의존하게 되었다. 1970년대 중반 경기침체를 거치며 급격히 늘어난 푸에르토리코의 연간 연방보조금 수령액은 1968년 2억9천 달러에서 1979년 29억 달러까리 증가하였고, 1980년에는 푸에르토리코 개인소득의 30% 이상을 연방보조금이 차지할 정도였다(Leibowitz 1989, 151). 이러한 연방보조금에 대한 의존도는 그 이후로도 현재까지 개인소득의 20% 이상을 차지하고 있다. 이와 더불어 전체 고용에 대한 공공부문 비중이 1980년에 34%까지 치솟았으며 2000년까지도 25%를 유지할 정도로 큰 비중을 차지하고 있다(Davis and Rivera-Batiz 2006, 266).

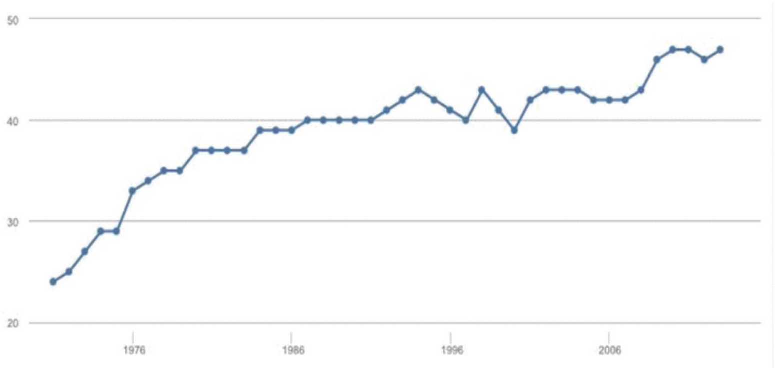
1981년 로날드 레이건(Ronald Reagan)이 미국의 대통령이 되면서 푸에르

토리코에 대한 미국 정부의 태도가 변하기 시작하였다. 레이건 정부는 특히 푸에르토리코 Operation Bootstrap의 핵심 요소인 미국 기업들에 대한 연방세 면제를 비판하였는데, 1982년에는 Section 936이 제정된 1976년 이래 처음으로 푸에르토리코에서 창출된 미국 기업들의 수익의 반에 대해 기존에 완전히 면제되던 연방세의 46%를 징수하도록 하였다(Rivera-Batiz and Santiago 1996, 16). 이후로도 미국 정부는 Section 936에 대한 개정을 통해 연방세 면제로 인해 미국 정부가 부담하는 비용을 줄여나갔으며 결국 1996년에는 Section 936을 2006년까지 10년에 걸쳐 단계적으로 폐지하기에 이르렀다(Gerow 2014, 645-646).

우여곡절에도 불구하고 Operation Bootstrap이라는 경제발전 전략이 푸에르토리코로 하여금 눈에 띠는 산업화를 이루어내게 한 것은 기정사실이다. 푸에르토리코는 미국 기업들의 가장 매력적인 투자진출 지역이 되었고, 제조업, 특히 제약회사들이 대거 진출하면서 푸에르토리코 GDP에서 제조업이 차지하는 비율이 두 배 가량 증가하였다. 한 때 미국에서 소비되는 의약품의 절반 이상이 푸에르토리코에서 생산되었을 정도였다. 하지만 미국의 자본과 엄청난 세제 혜택을 그 매개로 선택한 푸에르토리코 경제는 세제 혜택이 사라지면서 급격히 동력을 잃게 되었다. 2000년 대중민주당의 실라 칼데론(Sila Calderón)이 집권을 시작하면서 푸에르토리코 정부는 Operation Bootstrap을 이어나가기 위해 미국 「국내세입법 Section 901(Section 901 of the Internal Revenue Code)」 하에 푸에르토리코에 투자하는 미국 기업들이 "제한적 외국 기업"으로 등록함으로써 얻을 수 있는 혜택을 확대하는 법안에 대해 로비를 하였으나 실패하고 말았다(Ayala and Bernabe 2007, 309).

## VI. 미국자본 의존적 경제모델의 의도하지 않은 결과

푸에르토리코의 경제발전 모델인 Operation Bootstrap은 1996년 Section 936에 의한 연방세 면제 혜택의 철회가 단계적으로 시작되면서 그 막을 내렸




〈그림 8〉 푸에르토리코 연간 GDP 대비 제조업이 차지하는 비율 (%) (1971–2013년)
출처: World Development Indicator, World Bank



다. 물론 2006년이 되어서야 Section 936에 의한 세제 혜택이 완전히 사라졌지만, 자국 경제 발전의 핵심 요소 중 하나가 철회된 것 자체가 푸에르토리코 경제에 중요한 사건이라 할 수 있다.

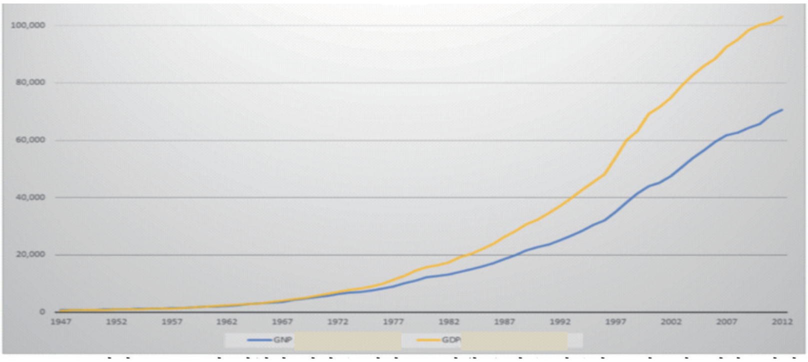
Section 936의 철회에도 불구하고, Operation Bootstrap 정책 하에서 경제 발전을 주도하던 제조업은 여전히 푸에르토리코 GDP의 가장 큰 부분을 차지하고 있다. 그림8에서 보듯이, 제조업의 GDP 기여도가 2000년에는 잠시 40% 아래로 떨어지기도 하였으나 곧 1996년 이전 수준인 42% 대를 회복하고 2009년 즈음부터 다시 상승하여 45%를 상회하고 있다. 이는 푸에르토리코에 제조업을 뿌리내리게 한 Section 936이 푸에르토리코의 산업구조를 돌이킬 수 없이 제조업 중심으로 확립해 놓았기 때문이다.

GDP에서 차지하는 비중이 감소하지 않고 오히려 다소 증가하였음에도 불구하고, 제조업의 고용에 대한 기여도는 1996년을 기점으로 확연한 하향세를 그리기 시작하였다. 앞에서 언급했듯이, 푸에르토리코에서 제조업은 제약 산업을 중심으로 한 자본집약적, 기술집약적 부문에 초점이 맞추어져 있었기에 기대만큼의 큰 고용 창출 효과를 가지오지는 못하였다. 전체 고용 중 제조업이 차지하는 비율도 1978년 최고점을 찍고 서서히 내리막 추세에 있었다. 하지만 1996년을 기점으로 그나마 증가하던 고용 인구수도 감소하기 시작하였다.

1995년 17만2천여 명으로 정점을 찍은 후 감소하여, 1995년에서 2000년 사이 1만3천 명 가량의 고용이 감소하며 4% 이상의 고용 감소를 기록하였다(Dietz 2003, 152-153). 이러한 제조업 일자리 감소는 새로 주목을 받고 있는 금융, 관광, 그리고 다른 서비스 산업에 의해 제대로 채워지지 못하고 있다.

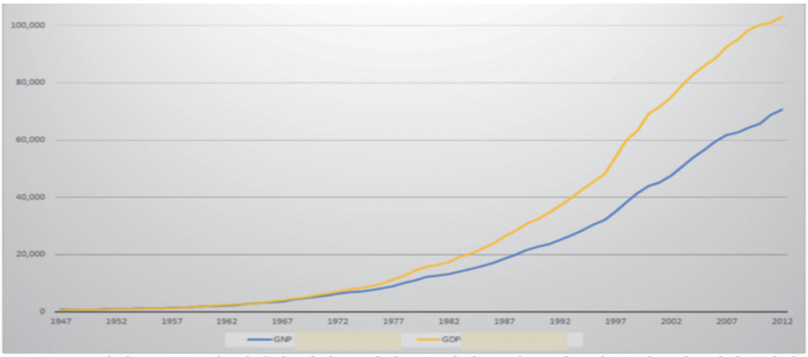
Operation Bootstrap에 의한 경제발전은 또한 푸에르토리코 국제교역의 만성적인 적자를 야기시켰다. 그림9이 보여주듯 푸에르토리코의 국제 교역을 직접적으로 보여주는 상품 및 서비스수지는 1971년부터 2014년까지 지속적으로 악화되어왔다. 사실 푸에르토리코의 상품수지는 1982년을 기점으로 흑자로 돌아서 2014년 현재 200억여 달러를 기록하고 있다. 하지만 투자소득이 대부분을 차지하고 있는 서비스수지가 산업화 내내 꾸준히 악화하여 상품수지의 흑자를 상쇄하면서 푸에르토리코의 전체적인 교역은 마이너스 성장을 해왔다(Puerto Rico Planning Board 1992, 2002, 2005, 2009, 2015).

이렇듯 수십 년간의 축적된 결과로서의 나타난 현재 푸에르토리코의 디폴트 상황은 미국 기업이 푸에르토리코 투자/진출을 통해 얻은 수익이 얼마나 푸에르토리코 외부로, 즉 미국 본토로 빠져나갔는지를 살펴보면 더욱 명확히 알 수 있다. 이는 푸에르토리코의 GDP에서 GNP를 뺀 값으로 추정할 수 있는




〈그림 9〉 푸에르토리코 상품 및 서비스수지 (백만달러) (1971–2014년)

출처: *Balanza de Pagos* 1991, 2001, 2005, 2009, 2014 (Puerto Rico Planning Board 1992, 2002, 2005, 2009, 2015)



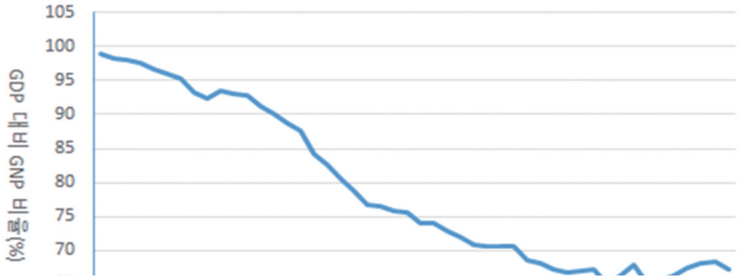

〈그림 10〉 푸에르토리코 GNP와 GDP 변화 추이 (백만달러) (1947–2013년)

출처: Ayala (2015)

데, <그림 10>에서 보는 바와 같이 푸에르토리코의 산업화 과정 내내 GDP와 GNP의 격차는 꾸준히 증가하여 왔다. 특히, 1960년대 후반 푸에르토리코의 산업화가 노동집약에서 자본집약적, 기술집약적 산업화로 전환되고 이에 맞추어 대규모 다국적 기업들이 푸에르토리코에 투자하면서 GNP의 증가가 GDP의 증가를 따라잡지 못하고 그 차이가 뚜렷해지기 시작하였다. 2008년부터는 푸에르토리코에서 미국 본토로 유출되는 미국 기업들의 수익이 매년 300억 달러를 넘어섰다(Ayala 2015).

이러한 지속적인 자본의 유출은 세계적으로도 매우 보기 드문 현상이다. 미국 펜실베니아 대학의 CHASS Penn World Table 6.3 (Heston, Summers & Aten, 2010)에 따르면, 2007년 현재 푸에르토리코의 GDP대비 GNP의 비율은 67.15%로 전 세계 189 조사대상국 평균 99.09%, 중앙값 98.10%과 엄청난 격차를 지닌 188번째 순위를 기록하고 있으며, 이라크만이 푸에르토리코보다 3%가량 낮은 수치를 기록하였다. 그림11에서 볼 수 있듯이, 푸에르토리코는 1967년에 이미 GDP대비 GNP 비율이 95% 아래로 떨어졌고 1973년에는 90% 밑으로 떨어지는 등 산업화 이후 줄곧 전 세계에서 가장 낮은 GDP대비 GNP 비율, 즉 가장 높은 국내 수익의 해외 유출을 나타내고 있다.

최근 10년간 푸에르토리코에서 미국으로 유출되는 미국 다국적 기업의 수




〈그림 11〉 푸에르토리코 GDP 대비 GNP 비율 (1960–2007)

출처: Heston, Summers & Aten (2010), CHASS Penn World Table 6.3

익을 현재 푸에르토리코 정부부채와 비교하면 그 규모가 얼마나 큰지 알 수 있다. 2005년부터 2014년까지 미국 다국적 기업들은 총 3천2백억 달러가 넘는 수익을 푸에르토리코에서 미국으로 송금하였으며, 이는 현재 푸에르토리코 부채 720억여 달러의 4배가 넘는 금액이다(Government Development Bank for Puerto Rico). 푸에르토리코 내에서 생산된 수익의 미국으로의 유출만 지금처럼 심하지 않았다면 푸에르토리코의 디폴트는 아마도 없었을지도 모른다.

이러한 결과는 앞 장에서 살펴본 바와 같이 지난 반세기 동안 Operation Bootstrap 정책 하에서 전개된 미국 자본에 의존한 경제발전 모델의 결과라고 볼 수 있다. 단순히 지난 10년 동안 푸에르토리코 정부가 재정 관리에 실패한 것으로 모든 것을 돌리기는 어렵다. 최근 푸에르토리코 정부는 정권의 교체에도 불구하고 일관된 긴축재정과 공공부문 축소를 통해 침체된 경기를 회복시키고자 해왔다. 하지만 해결책이 불투명한 현재의 푸에르토리코 위기는 미국 다국적 기업들이 푸에르토리코에 "초대"되고 푸에르토리코 경제의 주축이 되도록 유도한 오랜 경제 정책의 결과라고 하겠다.

## VII. 결 론

푸에르토리코의 경제 위기를 지난 10년간 푸에르토리코 정부의 비효율적이

고 방만한 경제 운용의 결과로 여기는 것은 다소 근시안적이고 단편적이다. 물론 신속하고 단기적인 해법을 찾기 위한 입장에서는 최근 정권들의 경제 운용을 분석하는 것이 가장 합리적일 수 있다. 하지만 푸에르토리코의 경제는 지난 반세기의 변화를 거치며 구조화되고 고착화된 산물이기에 이러한 단기적인 접근은 푸에르토리코의 위기를 완전히 설명하기 어렵다.

한편, 미국의 자치보호령이라는 정치적인 지위에도 불구하고, 푸에르토리코의 경제 발전과 위기를 애초부터 미국과의 절대적 종속 관계에서 설명하는 것 또한 무리가 있다. 특히, 푸에르토리코의 독특한 경제모델인 Operation Bootstrap은 미국으로부터의 압력이나 미국 본토 내부의 이권에 의한 것이라기보다 20세기 중반 푸에르토리코 국가 엘리트의 자발적 선택이었으며 그 궤도의 수정 또한 그들의 자치적인 결정에 의한 것이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 엘리트들의 선택들이 시간이 지나면서 미국 경제와의 관계에서 돌이킬 수 없는 종속적 상황을 만들어낸 것이다. 1950년대와 1960년대 푸에르토리코는 Operation Bootstrap이라는 개방적 경제 모델을 추진하여 남다른 성과를 얻어냈고, 이를 동력 삼아 그 후로도 21세기에 접어들 때까지 굴곡은 있지만 적지 않은 성장을 이루어냈다. 하지만 이 경제 모델의 중요한 요소인 미국 자본에 대한 의존은 시간이 갈수록 심해졌고 푸에르토리코 경제구조 안에 고착화하였다. 이러한 미국 자본에 대한 의존은 푸에르토리코 정부가 미국의 세입법에 점점 더 집착하게 만들었다. 결국 미국 자본이라는 발전 매개의 선택이 경제적 자치권을 가지고 있는 푸에르토리코가 차츰 자치적일 수 없는 아이러니한 경제 상황에 이르게 한 중요한 계기가 된 것이다. 이러한 접근은 현 푸에르토리코의 종속적 경제 상황에 있어서 외부요인을 완전히 부인하기 위한 것은 아니다. 다만 외부요인이 특정 경제에 영향을 주기 위해서는 내부요인의 역할이 중요할 수 있음을 환기시키기 위함이다.

푸에르토리코는 Operation Bootstrap 이후 특별한 경제발전 모델 없이 신자유주의적인 기조 하에 가능한 한 빠른 경기회복에 모든 초점을 맞추어왔다. 최근 정권들은 연이어 균형예산을 상정하고 있지만 매번 저하된 성장은 예상

보다 큰 세입 감소와 지출 증가로 이어지고 있다. 이번 디폴트 상황에 대한 해결책으로도 IMF를 비롯한 많은 경제학자들이 폐교, 교사감축, 최저임금삭감 등을 포함한 더욱 강력한 긴축정책을 제안하고 있다. 공공부문에 대한 공격적인 축소에 초점이 맞추어진 신자유주의적 방안들이 쏟아지고 있는 것이다. 이와 비슷한 맥락에서 현 푸에르토리코 지사 알레한드로 가르시아 파디야(Alejandro García Padilla)는 재정 건전성과 성장의 회복을 위해 5개년 계획을 수립 중에 있다. 현재로서는 신자유주의적 대처 이외의 다른 대안에 대한 논의마저 어려운 상황처럼 보이지만, 이번 위기를 통하여 하루빨리 푸에르토리코가 미국 경제와의 관계를 푸에르토리코만의 이점으로 승화시켜 장기적인 경제 안정을 위한 발판을 마련할 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌


Ayala, César(2015), "Behind Puerto Rico's Debt, Corporations That Drain Profits from the Island," MRzine, August 12, http://mrzine.monthlyreview.org/2015/ayala120815.html.

Ayala, César and Rafael Bernabe(2007), *Puerto Rico in the American Century: A History since 1898*, Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Baumol, William and Edward Wolff(1996), "Catching up in the postwar period: Puerto Rico as the fifth 'tiger'?," *World Development*, Vol. 24, No. 5, pp. 869-885.

Bernard, Mitchell(1999), "East Asia's stumbling dominoes: financial crises and the myth of the regional model," L. Panitch and C. Leys(eds), *The Socialist Register 1999*, New York and London: Monthly Review Press, pp. 178-208.

Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, "Economy at a Glance: Puerto Rico," http://www.bls.gov/eag/eag.pr.htm.

Puerto Rico Planning Board(1992), *Balanza de Pagos 1991*.

_____(2002), *Balanza de Pagos 2001*.

_____(2006), *Balanza de Pagos 2005*.

_____(2010), *Balanza de Pagos 2009*.

_____(2015), *Balanza de Pagos 2014*.

Crotty, James and Gary Dymski(2001), "Can the global neoliberal regime survive victory in Asia? The political economy of the Asian crisis," Arestis, P. and Sawyer, M.(eds), *Money, Finance and Capitalist Development*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.

Curet Cuevas, Eliézer(1986), *Puerto Rico: Development by Integration to the US*, Rio Piedras: Editorial Cultural.

Davis, Steven and Luis Rivera-Batiz(2006), "The climate for business development and employment growth," Susan Collins, Barry Bosworth, Miguel Soto-Class (eds.), *The Economy of Puerto Rico: Restoring Growth*, Brookings Institution Press and the Center for the New Economy.

Dietz, James(1979), "Imperialism and underdevelopment: A theoretical perspective and a case study of Puerto Rico," *Review of Radical Political Economics*, Vol. 11, No. 4, pp. 16-32.

_____(1982), "Puerto Rico in the 1970s and 1980s: Crisis of the development model," *Journal of Economic Issues*, Vol. 16, No. 2, pp. 497-506.

_____(1986), *Economic History of Puerto Rico: Institutional Change and Capitalist Development*, Princeton: Princeton University Press.

_____(2003), *Puerto Rico: Negotiating Development and Change*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

Frank, Andre Gunder(1967), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York and London: Monthly Review Press.

Frankel, Jeffrey(1998), "The Asian model, the miracle, the crisis and the fund," A speech delivered at the US International Trade Commission, April 16.

Gerow, Andrew(2014), "Shooting for the Stars (and Stripes): How Decades of Failed Corporate Tax Policy Contributed to Puerto Rico's Historic Vote in Favor of Statehood," *Tulane Law Review*, Vol. 88, pp. 627-650.

Glubert, Harry and Joel Slemrod(1998). "The effect of taxes on investment and income shifting to Puerto Rico," *Review of Economics and Statistics*, Vol. 80, No. 3, pp. 365-373.

Government Development Bank for Puerto Rico, "Gross National Product and Gross Domestic Product by Major Industrial Sector," Statistical Appendix of the Economic Report for the Governor and Legislative Assembly, http://www.bgfpr.com/economy/statistical-appendix.html.

Heston, Alan, Robert Summers and Bettina Aten(2010), CHASS Penn World Table 6.3, http://datacentre.chass.utoronto.ca/pwt/alphacountries.html.

Hexner, J. Thomas and Glenn Jenkins(1995), "Puerto Rico and Section 936: A costly dependence," *Tax Notes International*, January 16, pp. 235-254.

Johnson, Lyndon(1965) "Proclamation 3693-Modifying Proclamation 3279 Adjusting Imports of Petroleum and Petroleum Products," December 10, Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project, http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=105656.

Krueger, Anne(2015), "Puerto Rico in crisis", Project Syndicate, September 2, http://www.project-syndicate.org/default/library/c60bbc15a9e8b0fb604fe97deb1849fe.square.png.

Krugman, Paul(1998), "Fire-sale FDI," A paper presented at the NBER Conference on Capital Flows to Emerging Markets, February 20-21.

Leibowitz, Arnold(1989), *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*, Dordrecht and Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Maldonado, Alex(1997), *Teodoro Moscoso and Puerto Rico's Operation Bootstrap*, Gainesville: University of Florida Press.

Martínez-Otero, Heriberto and Ian Seda-Irizarry(2015) "The origins of the Puerto Rican debt crisis," *Jacobin*, August 10, https://www.jacobinmag.com/2015/08/puerto-rico-debt-crisis-imf.

Marxuach, Sergio(2015), *Analysis of Puerto Rico's Current Economic and Fiscal Situation*, Center for a New Economy: San Juan.

Melendez, Edwin(1990), "Accumulation and crisis in a small and open economy: the postwar social structure of accumulation in Puerto Rico," *Review of Radical Political Economics*, Vol. 22, No. 2-3, pp. 231-251.

Padin, Jose(2003), "Puerto Rico in the post war: liberalized development banking and the fall of the 'fifth tiger'," *World Development*, Vol. 31, No. 2, pp. 281-301.

Puerto Rico Report(2015), "Rate of Puerto Ricans leaving territory for a State triples," January 13, http://www.puertoricoreport.com/rate-puerto-ricans-leaving-territory-state-triples/#.Vkw9BHYrLIV.

Rivera-Batiz, Francisco and Carlos Santiago(1996), *Island Paradox: Puerto Rico in the 1990s*, New York: Russell Sage Foundation

Skidmore, Thomas, Peter Smith and James Green(2010), Modern Latin America, New

York: Oxford University Press.
Suárez, Sandra(2001), "Political and economic motivations for labor control: A comparison of Ireland, Puerto Rico, and Singapore," *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 2, pp. 54-81.
Tobin, James et al.(1975), *The Committee to Study Puerto Rico's Finances*, Report to the Governor.
Trading Economics "Puerto Rico GDP Annual Growth Rate," http://www.tradingeconomics.com/puerto-rico/gdp-growth-annual.
Velázquez-Estrada, Alberto et al.(2015), *Perfil del Migrante 2013*, Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.
Wade, Robert and Frank Veneroso(1998), "The Asian crisis: the high debt model versus the wall street-treasury-IMF complex," *New Left Review*, No. 228, pp. 3-22.
Wasow, Bernard(1978), "Dependent growth in a capital-importing economy: the case of Puerto Rico," *Oxford Economic Papers*, Vol. 30, No. 1, pp. 117-129.
World Bank, "Manufacturing, value added (current US$)," World Development Indicator.



**임 태 균**

서울대학교 라틴아메리카연구소
limtk95@snu.ac.kr

논문투고일: 2015년 11월 18일
심사완료일: 2015년 12월 12일
게재확정일: 2015년 12월 15일

# Intentional Dependence and Its Unintentional Institutionalization: Historical Approach to Puerto Rican Economic Crisis

**Taekyoon, Lim**
Seoul National University

Lim, Taekyoon(2015), Intentional Dependence and Its Unintentional Institutionalization: Historical Approach to Puerto Rican Economic Crisis.

**Abstract** This paper examines the origin of the current economic crisis of Puerto Rico from a historical perspective. To the question of how to explain the Puerto Rican economic failure, some suggest that the inefficient and careless management of the economy by the state elite of the insular government caused the crisis. Others argue that the political status of Puerto Rico as a US commonwealth destined the economy to the intrinsically vulnerable condition from the very beginning. Unsatisfied with the existing two approaches, I argue that the recent Puerto Rican economic crisis may be better accounted for by the intentional dependence of the Puerto Rico elite on foreign capital and its unintentional institutionalization over the course of industrialization. In the mid-20th century the state elite of Puerto Rico deliberately pursued industrialization relying on US capital, which induced the Puerto Rican economy to gradually institutionalize measures for attracting more US capital. In other words, the autonomous decision of Puerto Rico over the course of industrialization ironically constrained the autonomy of the Puerto Rican economy itself and led it to the crisis in the long run.

**Key words** Economic crisis, Puerto Rico, Intentional dependence, Unintentional institutionalization