

메넴-가발로 경제개혁의 운용 현황과 과제

김 원 호

연합통신, 중남미비교정책학¹⁾

I. 서 론

1980년대를 가리켜 흔히 중남미에 있어 ‘잃어버린 10년’(lost decade)이라고 부른다. 이 기간중 대부분의 중남미 국가들은 국가주도의 발전모델(경제모델)이 방만한 경제운영으로 한계에 도달하면서 불리한 국제기류 즉, 세계불황과 이에 따른 수출부진, 자본시장 위축 여파가 겹쳐 극심한 경제위기를 겪었다. 멕시코를 시작으로 브라질, 아르헨티나가 차례로 ‘외채대국’이란 불명예를 안게 되었고, 세계 경제무대에서 ‘문제아’로 비쳐질 수 밖에 없었다. 그러나 1980년대 말과 1990년대로 넘어오면서 멕시코와 아르헨티나는 이러한 위기상황에서 벗어나 안정을 되찾은 ‘모범생’의 모습으로 탈바꿈했다.²⁾ 특히 카를로스 메넴(Carlos Menem) 대통령은 고성장과 저인플레이션으로 대변되는 아르헨티나의 ‘경제기적’을 이룩한 ‘기적인간’(miracle man)이란 칭호까지 듣고 있다.

아르헨티나의 경제위기는 1980년대 국내총생산(GDP)이 누적 연차비율로 1.05%의 마이너스 성장을 기록한 데서 쉽게 알 수 있다. 1980년대 말과 초를 비교하면 GDP는 10%가 떨어진 셈이다. 이 기간중 제조업은 13.2%, 서비스부문은

-
- 1) 필자는 본 연구 자료수집에 도움을 준 Rubén Vela (전 주한 아르헨티나대사), 조성부, 성기준 (연합통신 부에노스아이레스특파원), 전정구 (주아르헨티나 공보관), 선우건 (중남미정보센터 소장), 광희운 (KOTRA 미주과)에게 감사드린다.
 - 2) 카를로스 살리나스 데 고르타리(Carlos Salinas de Gortari)대통령이 추진한 멕시코의 경제개혁과 아르헨티나의 경제개혁은 매우 흡사하다. 살리나스 경제개혁의 배경과 내용, 성과에 관해서는 필자 논문, “멕시코의 살리나스 개혁 성과 -경제개혁을 중심으로-” HRI FORUM (現代經濟社會研究院) 1993 여름호, pp. 34-46을 참조.

3.1% 하락했다. 그러나 1989년 7월 식량폭동과 정치불안의 우려속에서 예정보다 5개월 앞당겨 취임한 正義黨(Partido Justicialista; 일명 페론당, 以下 PJ)의 메넴 대통령은 민영화 등 경제구조 개혁을 폈으며, 1991년 2월 도밍고 까발로(Domingo Cavallo)를 경제장관을 새로이 기용해 3월부터 고정환율과 함께兌換制를 실시했다. 이러한 ‘혁명적인’ 조치는 안정정책에 대한 국내외의 신뢰를 높여주면서 경제 전반에 긍정적인 여파를 미치기 시작했다. 1991년 GDP 성장은 7.3%, 1992년에는 7.7%에 이르렀고, 1989년 약 5,000%에 달했던 인플레이션 1992년 17.5%, 그리고 1993년에는 거의 한자리 수로 잡혀가고 있다.

이러한 경제개혁의 성과는 곧 메넴행정부에 대한 국민의 지지로 나타났다. 집권당 PJ는 1993년 10월 3일 실시된 총선에서 압승을 거두었고, 대통령의 연임을 허용하는 내용의 헌법개정을 추진중인 메넴은 개헌이 이루어질 경우, 재집권할 가능성이 높아지고 있다(표 1 참조). 그러나 개혁, 특히 경제구조 조정정책에는 항상 희생자가 따르기 마련이다. 기득권을 잃는 세력과 富의 배분에서 소외되는 계층에게 강요하는 사회적 희생은 비교정책적 시각에서 볼 때 개혁은 용면에서 반드시 관리(manage)해야할 영역이다. 1993년 12월 16일 산티아고 델 에스테로(Santiago del Estero)州에서 일어난 폭동은 이러한 사회적 희생에 대한 적절한 정책적 대응이 이루어지지 않은 데서 비롯된 좋은 사례이다.

표 1. 1995년 大選 투표성향 여론조사

후보	연임가능시	연임불가능시
Carlos Menem	25.3	-
Fernando de la Rúa	15.6	16.3
Eduardo Angeloz	13.3	15.1
Domingo Cavallo	4.3	11.3
"Palito" Ortega	6.9	10.2
Eduardo Duhalde	4.7	10.0
José Octavio Bordón	7.2	8.2
Aldo Rico	5.4	6.2
Raúl Alfonsín	1.5	1.6
(이하 생략)		

자료: Ambito Financiero 27 de sept. de 1993.

본고는 메넴-까발로 개혁軸이 펼쳐지고 있는 경제정책의 현황을 살펴 보면서 정책운용상의 역동성에 기초하여 아르헨티나 정치경제의 현실과 과제를 이해하려고 한다. 필자가 ‘메넴-까발로 개혁軸’이란 용어를 사용하는 이유는 페론운동을 배경으로 한 메넴의 카리스마적인 인기와, 하바드大 경제학박사로서 ‘新자유주의’ 경제노선을 걷는 중남미 新관료 세대에 속한 까발로의 인기가 한데 어우러져 경제개혁 운용상의 균형유지에 중요한 의미를 지니고 있기 때문이다. 아래에서는 먼저 분석의 기본 틀로서 ‘정책실행 제약요소들의 관리와 정책운용 전략’ 측면을 간단히 설명한다.

II. 분석의 틀

2차 세계대전 이후의 아르헨티나의 정치경제사는 다수의 다른 중남미 국가의 경우와 마찬가지로 정치논리와 경제논리간의 충돌속에서 개혁의 반복, 순환을 통한 정통성의 재창출이었다고 해도 과언이 아니다 (Kim 1992). 이런 시각에서 볼 때, 1983년 말비나스(Malvinas; 영어名 Falklands)전쟁에서의 패배 이후 급속히 진행된 민주화로 아르헨티나 정치는 안정된 듯 하지만 경제현실이 가져올 수 있는 정치적 역동성은 상존하고 있다.

아르헨티나의 경제개혁은 근본적인 발전모델의 전환이다. 발전모델의 전환은 정부의 정책 결정과 실행과정에 부단히 영향을 미치는 이익집단들의 충돌을 자아내기 마련이다. 따라서 정부의 사회세력 관리와 합의도출이 없이는 발전모델의 전환이 실행될 수도 없으며 소기의 성과를 가져온다는 것은 더우기 불가능하다. 지금까지 메넴의 경제개혁이 베네수엘라와 페루에 비해 비교적 ‘조용한 혁명’으로 진행되고 있는 것은 정부의 사회 안정책이 주효하고, 정책방향에 대한 주요세력과의 합의도출이 이루어지고 있기 때문이다. 거꾸로 말하면, 이러한 안정의 전제조건들이 사라질 경우 아르헨티나의 경제개혁은 위기에 직면할 수도 있다.

발전모델의 전환을 수반하는 경제개혁 운용에 있어서 가장 중요한 경제사회 안정변수로서 작용하는 것은 재원확보와 부의 분배이다. 새로운 발전모델을 추진함에 있어서 재원의 공급이 순탄하게 이루어지면 정부로서는 이를 지속할 원동력을 얻게 되고, 국민은 새 발전모델 하에서 부의 분배가 이루어지고 있다고

믿을 때에만 이를 지지하거나 최소한 묵인하게 된다. 이중 재원은 세수입과, 공기업이 창출해내는 수입, 그리고 외국의 차관으로 이루어진다. 즉 세수입이 각종 정책을 지탱하지 못할 경우 공기업의 운영수입이나 지분 매각수입, 또는 외국차관으로 적자분을 메울 수 있어야만 발전모델의 지속이 가능하다. 따라서 발전모델의 지속여부 또는 성공여부는 세금납부자인 국민 특히 대기업의 납세 행태, 공기업의 생산 효율성, 외국 대부기관의 태도 등과 함수관계에 놓여 있다.

그러나 재원의 확보가 정부가 추진하는 발전모델의 필요에 맞게 이루어지고 있다고 하더라도 부의 분배 방법에 있어서 정당성을 얻지 못한다면 발전모델과 이를 추진하는 정치엘리트는 위기를 맞을 수 밖에 없다. 부의 분배방식은 사회중·하류 계층에게 있어서 실질임금 및 구매력, 교육, 보건, 교통통신 등 생활보장을 의미하는 반면, 자본가 계층에게 있어서는 안정적인 투자계획의 확대와, 사유 재산의 보호문제가 관건인 정책영역이다. 따라서 이러한 이해관계를 관리하는 일은 재원확보 문제 이상으로 발전모델 운용에 지대한 영향을 미친다 (Kim 1992; Grindle & Thomas 1991).

정책실행 제약요소 및 행위자 관리를 연구하는 일은 정치·경제·사회적으로 매우 광범위한 영역을 다루는 작업이다. 본고에서는 아르헨티나 경제개혁의 운용과 가장 밀접하다고 여기는 일부 분야에 대해 후반부에서 논하기로 한다.

III. 경제개혁의 내용과 성과³⁾

매넴행정부는 출범 직후부터 아르헨티나 사회의 기본적인 규칙을 바꾸어 놓는 광범위하고도 깊이있는 경제개혁을 단행했다. 매넴의 개혁은 국내적으로 공기업의 민영화와 행정규제 완화, 엄격한 통화관리 및 재무구조 개선 등을 통한 경제안정을 추구함과 동시에, 이를 바탕으로 대외적으로 외국인투자 촉진, 시장 개방, 외채문제 해결 등을 골자로 하고 있다. 이들 분야는 서로 연관성이 매우 높으나 분류해서 살펴본다.

3) 경제개혁의 事實부분과 통계는 별도의 표시가 없는 한 Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993a)와 CEI (1993)에 근거했다.

1. 대내부문

(1) 민영화사업

민영화는 1990년 초부터 국가개혁법(la Ley de Reforma del Estado)에 따라 추진되었다. 민영화의 단기적인 목적은 적자운영을 하고 있는 일부 공기업에 대한 국가부담을 줄이고, 資本現價計上(株式化, capitalization)을 통해 국내의 채무를 줄이는 데 있었다. 그러나 민영화의 대상이 넓어지면서 그 목적은 공기업이 담당해온 국가의 주요 경제영역을 민간부문이 주도하게 함으로써 생산성 향상을 기하는 데로 돌려졌다. 공기업의 지배주 매입자들은 서비스의 질을 개선하기 위해 필요한 투자를 한다는 약속을 조건으로 하고 있다.

민영화 사업은 1992년 말까지 170억2천만 달러의 정부수입을 올려 외채 상황과 국내 투자를 위한 재원 창출효과를 가져 왔다. 여기에 공기업에 대한 정부 지출 감소분을 감안하면 재정적 효과는 이보다 크다. 민영화로 말미암아 특히 통신및 석유분야의 민간투자가 크게 늘어났으며, 국내의 부채도 주식화 프로그램에 따라 크게 줄어들었다.

아르헨티나의 민영화 사업은 중남미 국가중 이 방면에서 선두 대열에 섰던 멕시코와 칠레보다도 빠른 속도로 진행되고 있다. 지금까지 전화(Entel社), 항공(Aerolíneas Argentinas社), 라디오·TV 방송(Canal 11, Canal 13社), 석유화학(Polisur, Induclor, Monomeros Vinilicos社 등), 전기·수도(Central Alto Valle, Central Guemes社), 가스공급(Gas del Estado社), 철강(Altos Hornos Zapla, Somisa社), 철도 등이 민영화되었으며 방위산업과 우편사무에까지 확대되고 있다. 메넬은 대통령에 당선되기 앞서 석유화학 산업과 같은 수익산업을 민영화 계획에서 제외할 것이라고 언급한 바 있지만, 이미 제한없는 민영화가 추진중이며 까발로 경제장관은 1995년 중반까지 모든 연방 및 지방의 공기업을 민영화한다는 계획을 세우고 있다.

민영화사업의 결정판은 국영석유회사(YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales)의 매각이다. 1992년 2억6천만달러의 흑자를 내면서 흑자기조로 돌아선 YPF社의 매각은 아르헨티나 사상 최대의 민영화 사업이며 이른바 국가 '전략산업부문'의 민영화로서 중남미에서 첫번째 경우에 해당된다. 메넬행정부는 YPF社 주식에 대한 수요가 폭증함에 따라 당초 계획보다 늘린 총 1억6천만주(전체주식의

46%)를 국내의 주식시장에 매각키로 했다 (LAWR 8 July 1993). 민영화사업에 이어 메넴-까발로 개혁軸은 1991년 11월 규제완화포고령을 마련해 운송, 보험, 어업 등 경제전반에 걸쳐 민간부문의 자율적인 경제활동을 유도하고 있다.

(2) 통화개혁과 인플레이 억제

인플레이 억제정책은 까발로 경제장관의 입각과 함께 결정적인 전기를 맞았다. 그는 1991년 3월에 '1달러=10,000 아우스트랄'의 고정환율을 도입하는 한편, 4월 兌換法(la Ley de Convertibilidad)을 의회에서 통과시켰다. 통화기반을 중앙은행 보유고에 두는 태환제의 실시로 외국통화를 사고 파는데 있어서의 모든 규제가 철폐되어 내국통화의 가치를 보장하는 효과를 가져왔다. 아우스트랄화는 1992년 1월 1일을 기해 다시 '10,000 아우스트랄=1 페소'의 비율로 페소화로 대체되어 사실상 페소화와 달러화의 등가교환 공존시대가 시작되었다.

까발로 경제장관의 물가 안정화조치는 물가 연동제의 폐지를 포함하고 있다. 태환제 실시직전인 1991년 2월 평균 27% 수준에 머물던 소비자물가 상승율은 태환제 실시 직후부터 급락하기 시작했다. 1992년의 17.5%는 1969년 이래 최하수준이었으며, 태환제 실시 2년 반 만인 1993년 8월에는 인플레이율이 0%를 기록하면서 거의 같은 추세가 계속되고 있어 한해 인플레이율은 약 7%로 잡힐 전망이다. 까발로 경제장관은 1995년말까지 인플레이율을 4%로 낮춘다는 목표를 세우고 있다 (표 2 참조).

인플레이 문제는 재무기강의 확립과 매우 높은 상관관계를 갖고 있다. 즉 근본적으로 정부의 과다지출을 억제하지 않는 한 인플레이 억제는 불가능하다. 兌換法이 규정한 통화기반과 중앙은행 유동준비금간의 엄격한 관계 유지의 결과적으로 공공재정의 수단으로서 통화남발을 행할 가능성을 제거한 것이다. 이는 중앙은행을 정부간섭으로부터 독립시킴으로써 이중으로 보장되었다. 또 과거와는 달리 외국화폐 단위로 계약된 채무를 해결하는 데에 동일한 통화로 처리할 수 있도록 허용했다. 결과적으로 兌換制는 재무구조 조정의 보완적인 기능을 수행함과 동시에 아르헨티나의 국가 리스크를 완화시키는 효과를 거둠으로써 인플레이를 급속히 떨어뜨릴 수 있었던 것이다.

표 2. 아르헨티나 주요 경제 지표

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
GDP 성장율	5.2	3.1	-1.8	-6.3	0.2	7.3	7.7
실질 성장율(c)	5.6	2.3	-2.7	-4.4	0.4	5.0(b)	
1인당 GDP (달러)		2,526	2,696	1,528	3,148	4,000(b)	
1인당 GDP 성장율	3.8	1.8	-3.0	-7.5	-1.0	6.0	4.8(b)
실질 성장율(c)	4.0	0.6	-3.9	-5.8	-0.9	3.5(b)	
소비자물가지수	81.9	174.8	387.7	4923.6	1343.9	84.0	17.5
무역수지(a)	2,127	541	3,812	5,290	8,628	4,572	-250
외채(a)	51,422	58,324	58,473	63,314	60,973	61,900	58,000(b)
총고정투자 증가율	9	14	-16	-27	-14	35	35
재정흑자 (GDP비율)	-4.4	-6.7	-7.5	-20.8	-4.2	-3.1	-0.2
해외민간자본유입(a)	113	940	16	-4337	-769	2339	7810(b)

a. 단위, 백만달러; b. 추정치; c. 1970년 기준.

자료: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993a, 1993b);
EIU (1992); 美洲通商情報 1993.9, 1993.5.

대환제 시행이후 M1 통화량은 월평균 3.9%, M2 통화량은 3.8%의 증가를 보였다. 그러나 이러한 증가율은 정기예금의 월평균 증가율 3.7%와 맞먹는 수준이다. 아르헨티나의 경제가 거시적 안정을 되찾고 가속적인 성장세를 타기 시작하자 정기예금의 선호경향이 크게 바뀐 탓이었다. 1991년 4월 예금의 44%는 유동성이 가장 높은 저축구좌에 들어있었던 데 비해 1992년 10월에는 이 비율이 31.6%로 낮아지면서 그 만큼 정기예금이 늘어났다. 더우기 1990년 12월 정기예금의 절반가량이 7일기한약정 예금이었던 데 반해 1992년 10월에는 이 비율이 31%로 낮아지면서 30일이상기한 약정예금이 전체 정기예금의 47%로 높아졌다. 이같은 장기 정기예금에 대한 선호가 늘어나는 것은 경제전망에 대한 신뢰성이 높아졌음을 반영하는 것이다 (표 3 참조).

표 3. 외화보유고

(일일 잔고 평균, 백만달러)

	1991년 4월	1992년 11월
일람불 구좌	657	883
저축구좌	253	1790
정기예금	2831	8380
계	3741	10981

자료: CEI, Argentina Economic Report 2:5 (January 1993).

이러한 신뢰성은 각 금융기관의 달러구좌량 증가와 함께 아르헨티나 중앙은행의 외화매입량 증가로도 나타나고 있다. 또 신뢰회복으로 외국자본 및 해외도파 자본이 급속도로 국내에 유입되어 페소화의 실질환율은 '0.99-1 페소=1 달러'의 비율로 안정되고 있다 (표 2 참조). 실질 환율은 그동안 아르헨티나의 초인플레이 환경속에서 폭발성이 높은 변인으로 존재해 왔었다. 결국 태환제→인플레이 억제→신뢰성회복→중앙은행 외화매입량 증가→외화보유고 회복→태환기반강화와 같은 순기능적 순환현상이 일어나고 있는 것이다.

인플레이 억제는 금리와 실질환율에도 간접적인 영향을 미쳐 1991년 4월이래 대출금리와 예금금리는 모두 인하되면서 소비자 금융이 부활되어 장기간 억제되었던 내구소비재의 구매활동이 활발해졌다. 한편 산업의 조업율은 태환제를 처음 실시한 5개월동안 50%수준에 머무르다 1992년말 무렵에는 72%까지 올라갔다. 특히 18개 주요 산업부문가운데 1992년에는 자동차산업을 비롯한 11개 부문에서 생산증대를 보았다. 자동차산업은 90%이상 성장했고, 가전산업 55%, 시멘트산업은 17% 늘었다. 특히 규제완화 및 민영화 바람이 몰아닥친 석유화학 및 석유개발산업은 10%의 성장을 기록했다. 이같이 기업활동이 활발해지면서 노동수요는 특히 건설 및 서비스분야에서 늘어났다.

가발로 경제장관은 국내저축의 증가가 現경제모델을 지속시켜주고 있다고 설명한다. 그에 따르면 국내저축은 1992년 GDP의 13.95%에서 1998년 20%를 목표로 늘어나고 있다. 그는 1993년 새로 제정된 연금개혁법(la Ley de Reforma

Previsional)으로 민간연기금이 국내저축 증가에 GDP의 1-2%가량 기여할 것이며, 자본취득세 및 이자·배당에 대한 개인소득세를 면제한 조치 역시 국내저축을 향상에 도움을 줄 것으로 계산하고 있다. 반면 국외저축은 계속 하향세를 지속해 2000년에는 GDP의 -0.08%로 반전된다는 것이다 (표 4 참조). 그러나 저축예금에 있어 페소화 구좌보다 달러화 구좌에 대한 선호도는 여전하여 국제금융 조건의 변화에 대한 취약성이 노출될 여지가 남아있다. 달러화 구좌는兌換制 실시 직후 6.6%씩 늘어나다 1993년 중반들어 5.8%의 성장세를 유지하면서 총액이 7월현재 147억 달러에 이르고 있는 반면, 페소화 구좌는 같은 시기 4%에서 3.5%의 증가세를 보이면서 111억5,000만 페소에 달했다. 이는 외자 유입외에 내국인들이 대금지불의 경우가 아닌 저축투자의 경우 달러화를 선호하고 있음을 입증하는 것이다 (Lachman 1993).

표 4. 까발로 경제장관의 저축 및 투자 육성계획
(GDP 비율)

연도	저축	국외저축	국내저축
1992	16.70	2.75	13.95
1993	17.98	2.21	15.77
1994	18.84	1.73	17.11
1995	19.70	1.51	18.20
1996	20.65	1.42	19.24

자료: LAWR 30 Oct. 1993.

(3) 세제개혁과 재무 연방주의

세수입을 늘리기 위한 직접적 노력은 세제개혁이다. 이를 위해 메넴행정부가 추진한 것은 세리 증원, 부가 가치세, 회계감사를 통한 소득세 탈세 단속이었다. 세수입은 1991년 4월부터 1992년 11월사이 51.4%의 증가를 가져온데 비해 같은 기간중 공공지출은 상대적으로 낮은 15.6% 증가했다. 공공부문 재정적자는 1989년 GDP의 평균 6%에 이르렀으나 민영화 수입의 누적과 세입증가에 힘입

어 1992년에는 거의 균형을 이루었으며 1993년 흑자로 돌아설 전망이다. 1993년 아르헨티나 정부예산안에서 수입부문은 17% 증가했는데 이중 세수입이 차지하는 비중은 1992년의 24.1%에서 27.6%로 늘어났다. 원천은 주로 소득세 수입의 증대이며, 세율인상, 회사세의 증대, 탈세 감소 등이 이를 가능하게 했다.

1993년에 이루어진 연금제도 개혁은 재무구조 및 세계개선의 의미를 담고 있다. 아르헨티나의 사회보장제도는 이른바 ‘현금지불주의’ 방식에 기초하고 있다.⁴⁾ 이 방식의 주된 문제중의 하나는 기부행위와 기부한 사람이 받는 혜택간에 아무런 관련이 주어지지 않는다는 것이다. 탈세와 더불어 근로자와 연금자의 비율이 낮아져 평균 연금혜택수준이 평균임금보다 훨씬 낮은 수준으로 떨어지는 현상은 그간 사회보장상의 만성 적자를 야기시켰고 이를 메우는 데 다른 연방-지방정부의 共有세수입(연방정부가 징수하는 세수입으로서 그 일부가 지방정부에 귀속)의 15%가 흡수되어야 했다. 메넴행정부는 이를 시정하기 위해 연금개혁법안을 의회에 제출해 1993년 9월 23일 상원의 최종 승인을 받아 1994년부터 시행하게 되었다. 이러한 연금제도 개혁은 연금혜택의 장래 재원조달문제에 대한 해결책일 뿐만 아니라 장기저축을 마련해 자본시장에 중요한 자극을 기하는 측면도 있다.

재무행정상 심각한 문제의 하나는 지방재정의 불균형이다. 지방재정은 파산지경에 도달하고 있으며 1990년 적자폭은 13억달러에 달했다. 지방재정의 지불불능상태는 실질적인 共有세수입과 국고로부터의 기부금이 줄었으며, 과거 지방의 재정적자가 지방은행을 통해 조달된 데 반해 최근들어 중앙은행이 지방은행에 대한 통제를 보다 강화한 데서 비롯된 것이다. 까발로 경제장관은 지방정부의 재정위기에 대해 근본적으로 지방정부도 연방정부처럼 공기업의 민영화와 공공부문 감원을 단행해 재정기강을 확립할 것을 요구하고 있다. 이러한 지방경제개혁을 통해서만 투자가 모든 지방에서 이루어질 수 있으며 결과적으로 고용이 증대될 수 있다는 것이다.

이러한 상황에서 연방정부는 재무행정상의 연방주의(federalismo fiscal)를 재건하기 위해 왜곡된 기존의 체제를 수정하는 등 일련의 조치를 취했다. 그중 연방-지방정부간에 이루어진 세무협약은 각 州정부의 채무를 연방정부가 담보하고 재정을 일부 보조해주는 대신 건축재정에 적극 협조할 것과, 지방기업들의

4) ‘현금지불주의’란 퇴직한 사람과 연금자에 대한 혜택을 현재 일하는 사람들이 내는 기부금으로 충당하는 방식을 뜻한다.

조세부담을 1995년 상반기까지 최대한 낮추는 것을 골자로 하고 있다. 이는 높은 생산비용으로부터 기업들을 해방시켜 생산의욕을 높이려는 데 주목적을 둔 것이다. 또 1991년부터 연방정부는 교육 및 보건서비스를 연방정부 관할에서 지방정부 관할로 이전하고 지방정부가 그 재원을 조달하는데 共有세수입으로 불충분할 경우 부족분을 지원해 주기로 했다.

2. 대외부문

(1) 외국인 투자정책

메넬행정부는 아르헨티나 산업의 국제경쟁력 상실 원인이 과거 외국의 투자 자본과 기술이 국내로 흘러들어오지 않은 데서 찾고, 외국인 투자환경의 개선을 개혁의 중요국면으로 다루고 있다. 1989년 9월 경제비상조치법에 따라 규제완화의 일환으로 외국자본은 사전승인의 필요없이 대중매체 분야를 제외한 모든 분야에서 투자를 허용받고, 국내자본과 동등한 취급을 받으며, 투자이익금의 해외송금에 제한을 받지 않게되었다. 아르헨티나는 1993년 1월현재 벨기에, 캐나다, 칠레, 중국, 이집트, 핀란드, 프랑스, 독일, 네덜란드, 이탈리아, 폴란드, 스페인, 스웨덴, 스위스, 튀니지, 터키, 영국, 미국 등과 쌍무 투자보장협정을 체결했으며, 브라질, 칠레, 프랑스, 독일, 이탈리아 등 20여개국과 이중과세 방지협정을 체결함으로써 경제개방정책을 강화하고 있다.

민영화사업과 외국인 투자의 증가로 외환보유고는 1993년 9월말 현재 125억 달러에 이르렀다. 특히 1993년 PJ가 집권이후 두번째 총선에서 연속 압승을 거둠에 따라 現정부에 대한 국제사회의 신뢰도는 더욱 높아져 對아르헨티나 투자가 보다 활기를 띠고 있다. 또 해외도피자산의 국내 반입도 늘었는데 1993년 10월현재 해외에 남아있는 도피자산은 430억달러상당인 것으로 집계되었다 (LAWR 14 Oct. 1993).

(2) 무역자유화

높은 시장 및 품목다변화로 알려져 있는 아르헨티나는 1987년말부터 점진적인 시장개방을 추진하기 시작했으나, 1989년 중반까지도 관세장벽은 여전히 높아 평균 관세는 29%, 최고관세 40%, 그리고 각종 쿼터와 비관세장벽이 남아있

었다. 메넬행정부는 무역정책을 경제성장 가능성을 극대화할 수 있는 주요인으로 삼고 각종 무역규제를 철폐함으로써 경쟁력을 높이는데 주력하고 있다. 1990년 1월 평균보호율은 35%로 떨어졌고 평균 관세율은 17%로 낮아졌다. 이러한 추세는 1991년 4월 관세3분방식이 도입되면서 더욱 강화되었다. 즉 국내에서 생산되지 않는 상품은 무관세로 수입하고, 중간재에는 11%의 관세를 부과하며 국내산품과 경쟁하는 상품에는 22%의 관세를 매기는 것이다.

더불어 실질적으로 무역규제나 다름없었던 복잡한 행정절차를 간소화하거나 폐지하는 조치들이 뒤따랐다. 이와 동시에 항구, 운송, 보험, 전문서비스와 같은 무역 관련활동에 대한 행정규제가 완화되면서 무역활동의 비용을 크게 줄이는데 기여하고 있다. 최근에는 수출진흥을 위해 유지종자와 가축과 같은 특정 농산물에 남아있던 수출세가 인하되거나 폐지되었다. 또 수출용 상품의 비용에 들어간 간접세를 인정해 수출에 대한 세금의 일부 환불 규모와 폭을 넓히는 조치에 처음으로 1차산품이 포함되기도 했다.

(3) 지역 경제통합 정책⁵⁾

아르헨티나가 세계 경제관계의 새질서 수립에 대처하기 위해 취한 지역 경제통합조치는 이웃나라들과의 공동시장을 추진하는 것이었다. 南端공동시장(MERCOSUR)은 브라질, 우루과이, 파라과이와 공동시장을 창설해 세계경제에 경쟁적으로 참여하기 위한 전략인 동시에 세계경제의 불력화와 멕시코가 NAFTA를 적극 추진하고 나선데 대한 방어적 반작용이라고 볼 수 있다.⁶⁾ MERCOSUR를 구성하는 4개국은 중남미 전체 국토 면적의 60%, 인구의 45%,

5) 아르헨티나는 다자간 무역문제에 있어서 우루과이 라운드 협상과 농산물 무역자유화를 추구하는 케언즈 그룹(Cairns Group)에 적극적으로 참여했다. 특히, 아르헨티나는 UR협상에서 세계 경제대국들이 3천억달러에 상당하는 농산물 무역 보조를 중지하는데 열의를 보이지 않고 있다고 불만을 토했다. 또 최근 관세무역일반협정(GATT)의 '反덤핑 및 보조금 항목'(the Anti-Dumping and Subsidies Codes)에도 가입했다.

6) MERCOSUR(Mercado del Cono Sur)는 본래 브라질의 사르네이 대통령과 아르헨티나의 알폰신대통령이 1985년 양국간의 경제협력관계 증진을 촉구하는 이파수 선언을 발표하면서 시작돼 1990년 7월 6일 브라질의 콜로르 데 멜루 대통령과 메넬대통령이 양국의 민영화, 개방화 정책의 촉진 및 효율성 증대를 위해 양국시장통합을 1995년 1월 1일까지 완결짓는다는 데 합의하는 부에노스아이레스협정에 서명하기에 이르렀다. 1991년 3월 파라과이와 우루과이까지 참여한 아순시온협정의 체결로 MERCOSUR란 이름이 공식화되면서 결정에 이르렀다.

GNP규모의 55%를 차지하고 있다. MERCOSUR는 미국과 EC로부터 투자를 유치해 생산성과 경쟁력 있는 불력을 창설한다는 것인데 아르헨티나는 농가공분야의 비교우위를 이용해 규모의 경제 효과를 극대화한다는 목표를 세우고 있다.

아르헨티나는 MERCOSUR와 미국간의 무역투자협정, 이른바 '4+1'이 조지 부시(George Bush) 前 미국 대통령에 의해 1990년 6월 제시된 全美洲자유무역지대구상(Enterprise for the Americas Initiative)과 MERCOSUR간의 양립성을 입증한다는 입장을 취하고 있다. 이는 미국이 北美자유무역협정(NAFTA)의 중남미지역확대를 장기적인 목표로 하고 있는 점과 관련해 세계 경제구조 변화에 대한 대응책을 마련중임을 시사하고 있는 것이다. 또 MERCOSUR에 참여하지 않고 있는 칠레와는 1992년 8월 경제보완협정을 체결해 대서양 및 태평양권을 향한 양국의 경제목표실현을 도모하고 있다. 이 협정으로 양국 경제는 사실상 통합형태로 나가고 있으며 칠레는 이를 토대로 3-4년후 MERCOSUR 가입을 검토하고 있다 (LAWR 7 Oct. 1993).⁷⁾

1993년 11월현재 MERCOSUR 협상은 자본재, 컴퓨터, 통신기기, 석유화학제품에 대한 공동 관세부과 문제를 둘러싸고 각국이 이견을 보여 12월로 예정된 회원국 정상회담이 연기되는 등 난항을 겪고 있다. MERCOSUR는 예정대로 1995년 발효하더라도 '공동시장'보다는 '자유무역지대'로 출범할 가능성이 높아 가고 있다 (LAWR, 25 Nov. 1993).

IV. 정책행위자 관리

이상과 같은 메넴-까발로 경제개혁은 지금까지 비교적 순조로이 실행되고 있다. 사회 제 세력간의 이해충돌이 어떻게 관리·조정되었는가를 살펴보는 것이 이 단락의 목표이다. 정책행위자에 대한 개별분석에 앞서 모두에게 미치는 공통

7) 칠레는 MERCOSUR측으로부터 강력한 가입권유를 받고 있으나 1993년 9월현재 모든 외국산품에 대해 11%의 관세를 부과하는 등 수입자유화및 시장개방을 일찌기 실행에 옮기고 있는터라 상대적으로 아직도 무역장벽이 높은 이웃국가들의 공동시장형성 노력에 매력을 느끼지 못하고 있다. 대신 칠레는 北美자유무역협정(NAFTA) 가입에 보다 비중을 두고 있다.

된 환경적 요인은 국가주도의 발전모델이 오늘날의 경제·정치적 쇠퇴를 가져오고, 국제시장에서의 기회상실을 불러온 장본인이라는 ‘시대적 반성’에 개혁이 기초하고 있다는 점이다. 더욱기 메넴의 ‘혁명적인’ 경제개혁은 그 운용과정에서 군정종식후 첫 민선정부였던 알폰신행정부의 경제정책 실패에 큰 덕을 본 셈이다. 즉, 계속된 외채 위기와 초인플레이는 국민들간에 위기 공감대를 형성시켰다. 메넴이 대통령에 당선되기 전 “아르헨티나의 민주주의에 대한 가장 커다란 위협은 경제 문제”라고 지적한 대로 그는 선거 공약들(전통적 페론주의와 상통)과는 거리가 있는 경제개혁을 단행했음에도 불구하고 그의 조치들은 ‘대안 없는 대안’으로서 최소한 국민의 소극적 수용을 기대할 수 있는 유리한 위치에 놓여 있었다.

아래에서는 아르헨티나의 정책운용에 부단히 영향을 미쳐온 주요 집단으로서 (1) 군부 (2) 노조 세력 (3) 야당 (4) 자본가 계층 (5) 미국 등 주요 투자국과 IMF 등 국제금융 기관에 대한 관리·조정 측면을 살펴본다.

1. 군부

메넴대통령은 개혁운용전략에서 군부세력이 불안요인으로 남아있지 못하도록 하기 위한 적극적인 조치들을 단행했다. 알폰신행정부에서는 호르헤 라파엘 비델라 前대통령(General Jorge Rafael Videla, 1976-80)을 비롯한 前 군사평의회 지도자들을 재판에 회부하고 조사를 벌이는 과정에서 1987년 4월, 1988년 1월과 12월 군부의 반란 등 몇차례의 우여곡절을 겪어야 했다. 반면 메넴은 1990년말 인권유린의 ‘추악한 전쟁’(1970년대말-80년대초)과 말비나스 패전의 상처 등 과거를 잊자는 의미에서, 알폰신행정부하에서 종신형을 선고받고 복역 중이던 군부지도자들에 대해 특별사면령을 내리고 석방했다. 물론 ‘5월광장 어머니회’등 인권단체들의 반발을 사기도 했지만, 이는 軍의 ‘철저한 민정귀속’에 도움이 되는 조치였다. 메넴은 이어 군병력규모를 30% 축소하고 징집기간을 1년에서 6개월로 단축하는 한편 군장악하에 있던 산업체의 민영화, 토지의 매각을 통해 軍의 독자적인 재정수입원을 제거함으로써 국방예산감축및 조직개편을 통한 군부의 정치적 영향력 약화를 기할 수 있었다. 특히 軍자산의 매각은 군부가 절대적으로 행정부의 예산에 의존할 수 밖에 없도록 만든 조치였다.

아르헨티나가 민주화 과정에서 겪은 하나의 독특한 경험은 말비나스 전쟁에

서의 패배이다. 이는 제도로서의 군의 정치 위상을 철저히 무너뜨린 사건이다. 이 전쟁은 군이 다시 정치나 경제에 관여할 수 있는 명분 또는 행동의 폭을 극히 좁혀놓는 결과를 가져 왔다. Alfred Stepan(1976)은 ‘軍의 新직업주의’이론에서 2차대전 이후 군의 정치참여 이유로서 軍이 사회안정을 통한 국가안보와 경제성장을 목표로 하기 때문이라고 갈파했다. 그러나 아르헨티나의 軍은 국가안보면에서 영국군에 패했을 뿐만 아니라, 1976-83년 군정기간중 경제난의 경험마저 軍의 정치참여를 결코 정당화시켜주지 못하고 있다.

따라서 사회혼란이나 국가안보, 軍의 사용문제에 관한 국론분열 등 극단적인 위기 상황이 발생하지 않는 한 軍의 정책 행위자로서의 영향력은 발휘될 여지가 극히 좁을 수 밖에 없다. 메넴의 개혁은 베네수엘라나 페루 등과는 달리 軍이 경제개혁운동 단계에서 사회적 불만계층에 영합하거나 반발함으로써 정치안정을 해칠 가능성을 그만큼 면제받고 있는 셈이다. 軍의 정치성향은 현재 매우 중립적이라고 볼 수 있다. 1993년 10월 중간 총선을 앞둔 軍의 투표성향은 매우 분산되어 특정 정당 또는 정치성향을 대한 집단적 행동의 가능성은 극히 미약하다 (Papini 1993).

2. 노조 세력과 사회복지 및 연기금 사업

메넴은 1976-83년 기간중 군의 페론주의자 탄압과 1983년에 실시된 PJ 史上 첫 선거 패배로부터 당노선 개혁의 중요한 교훈을 얻고 黨內 혁신(Renovador) 운동의 선봉에 섰다. 혁신운동의 골자는 PJ의 전통적 지지기반인 노동자층에 국한하지 않고 대중정당을 표방함으로써 중산층으로부터 폭넓은 지지를 획득하며, 정책결정에 있어 실용주의 통치노선을 걷는다는 것이다. 메넴은 민영화를 추진하면서 당연히 노조의 반발을 샀지만 이와 관련해 취한 관리 방식은 멕시코의 살리나스 행정부가 택한 분리지배(divide and rule)와 매우 흡사했다. 즉, 노동자 조직을 분열시켜 조직화된 힘의 축적을 봉쇄하고 그 세력을 약화시키는 것이다.

187개 회원노조로 구성된 아르헨티나 최대의 勞總聯(CGT: Confederación General de Trabajo)은 페론당과 연계되어 있으면서도 1989년 메넴지지파와 반대파로 분열되었다가 1992년 다시 단결, 11월 9일 메넴행정부 출범이래 첫 총파업을 주도했다. 그러나 메넴행정부는 CGT와 산업연합회(UIA: Unión

Industrial Argentina), 상공회의소(CAC: Cámara Argentina de Comercio), 경제협의회(CAME: Coordinadora de Actividades Mercantiles)간의 협상을 통한 해결 조정에 적극 나섬과 동시에 노동자들에게 유리한 가부장적인 노동법을 개정해 파업권을 제한했다. 노동법개혁에서는 수십년 동안 아르헨티나에서 시행되어 온 산업활동분야별 단체교섭제도를 폐지하고, 각 중소기업은 동일부분의 다른 회사들과 독립적으로 노동자들과 특정 계약조항에 합의할 수 있도록 하는 동시에 근로시간 계약조항도 폐지하고, 사용자의 부담을 덜어주는 감원보상제도를 도입했다. CGT는 3대 사용자 기구들과 1993년 9월 현재 산재보상과 파산보상 등의 분야에 관한 노동법 개정협상을 순조롭게 진행시키고 있다. 결과적으로 새로운 국가-노조관계는 파업을 줄이면서, 생산성 제고와 함께 강력한 노조를 변화시키는 데 성공을 거두고 있는 것으로 나타나고 있다.

메넬행정부가 노조의 힘을 위축시킨 것은 조직화된 피지배 계층의 결집력을 약화시켰음을 의미할 수 있다. 그러나 조직화되지 않은 많은 사회계층이 경제개혁속에서 소외되고 있을 때 정책운동에는 아직도 결집력이 남아있다고 볼 수 밖에 없다. 임금 인상을 억제당한 공무원과 민영화로 인해 일자리를 잃은 과거 공공 부문 종사자, 고정월급생활자(연금수혜자)의 불만은 이들이 조직력을 결여하고 있어 정치적 행동을 취하거나 지속할 능력이 약하지만, 이들에 대한 관리 미흡은 아래에서 설명하는 산티아고 델 에스테로州 사태에서 보듯 아직 사회불안의 불씨를 남겨놓고 있다.

그러나 아르헨티나의 사회환경에서 정치적 의미가 높은 연금 등 사회보장문제에 대한 메넬행정부의 적극적인 정책적 대응은 '관리'시각에서 볼 때 매우 흥미로운 분야이다. 1993년 세출예산은 전년도에 비해 18%가 늘어났는데 이 중에서 사회보장제도가 가장 큰 폭으로 증가해 1992년에 GDP의 11.13%를 차지하던 것이 1993년 예산에서는 12.84%로 약 15%가 늘었다(표 5 참조). 이같은 증가는 사회보장 강화와 연금증가로 설명되고 있어 메넬행정부가 사회부문에 대한 관리를 중요시하고 있음을 암시한다. 그러나 이는 멕시코의 경우 국민단결사업(PRONASOL)이란 이름 아래 매년 수십억 달러씩 소외계층에 지출되고 있는 것과 비교하면 연금개혁을 제외하고는 적극적인 사회정책이 이루어 지지 않고 있음을 지적할 수 있다.

표 5. 1993년 아르헨티나정부 세출예산 (GDP 비율)

	1980-83	1984-88	1989	1990	1991	1992	1993
국가운영지출	48.61	44.66	36.74	35.51	38.77	39.66	1.65
사회복지지출및 임금	22.64	23.84	19.10	22.41	24.40	25.23	28.20
문화,교육,과학기술	4.32	5.11	4.25	4.44	4.70	4.99	5.23
보건	5.85	5.93	5.30	5.77	5.86	5.41	8.86
주택	0.97	0.98	0.68	0.89	0.86	0.78	0.57
사회복지	0.73	1.06	1.14	0.74	0.78	0.98	1.54
사회보험	8.81	8.98	6.28	9.01	10.08	11.13	12.84
노동	1.15	0.92	0.62	0.63	0.87	0.82	0.96
기타도시서비스 경제지원시설지출 및 민간부문 보조	11.08	9.74	7.57	5.41	4.71	4.68	3.86
공공부채	6.96	4.39	4.10	2.01	2.87	2.87	2.55

자료: CEI, Argentina Economic Report 2: 5 (January 1993).

3. 야당

야당에 대한 관리방식은 멕시코의 경우와 마찬가지로 야당의 정강 수용을 통한 지지기반 재취가 주를 이루고 있다. 메넴 행정부가 실시한 경제개혁의 상당 부분은 1989년 대통령 선거에서 당시 집권 급진시민동맹(UCR: Unión Cívica Radical)의 에두아르도 앙헬로스(Eduardo Angeloz) 후보가 내건 정강과 일치하고 있다. 여기에서 파생된 야당의 내분 또한 메넴 행정부의 정책 운용 능력에서 플러스 요인으로 작용한다. UCR의 내분은 1993년 11월 메넴이 내건 개헌안을 놓고 메넴과의 협상을 주장하는 측과 반대하는 세력간의 분열로 번지기도 했다 (LAWR 11 Nov. 1993). 이는 결국 협상파의 알폰신 前대통령이 UCR당수로 선출되는 데 메넴이 배후 지원하는 단계에까지 이른다.

G. Lowell Field와 John Higley(1980)는 여·야가 합의를 이루어나가는 과정

을 정치안정의 가장 큰 변수로 보고 엘리트가 이념(ideology)보다 '합의'(consensus)를 통해 단합될 때(unified elite) 대의제 민주주의는 실현 가능하다고 주장한다. 메넴이 제1야당인 급진시민당(UCR)과의 관계를 협상을 통한 합의 도출형식으로 이끌어 가는 것은 이의 좋은 연구대상이 될 수 있다. 메넴은 UCR 총재로 선출된 알폰신과 개헌협상을 벌여 1993년 12월 아르헨티나 사상 처음으로 양대정당의 합의하에 정치적 이해관계를 타협한 성격의 개헌안을 마련하고 두 사람이 이에 서명했다.⁸⁾ 이는 베네수엘라에서 基督民主黨(COPEI)과 民主行動黨(AD)간에 최근까지 35년간 양당정치를 가능하게 한 1957년 非공산계 정당간의 합의와 같은 '협약'정치를 예고하는 것이어서 아르헨티나 정치가 새로운 국면에 들어설 수 있음을 예상하게 하고 있다 (Peeler 1985: 87-9).

이러한 정치협약이 경제개혁운동에 있어 갖는 의미는 집권당이 야당으로부터 안정적인 경제정책을 추진할 수 있는 묵시적인 합의와 지지를 얻어내는 데 있다. 메넴의 경제정책을 비판해온 알폰신은 개헌협상과 함께 정치 일선에 재등장하면서 1993년 11월에는 이례적으로 경제계 인사들과 회동해 "(메넴)정부는 의회에서 다수를 차지하는 만큼 경제정책 운용 권리를 갖고 있다"고 말해 경제정책 목인을 표시했다고 볼 수 있다 (LAWR 2 Dec. 1993). 사실 UCR으로서도 現경제정책에 맞설 만한 대안을 마련하지 못하고 있는 현실이며 다만 부의 불균등분배를 공략구호로 외치고 있는 정도이다.

4. 자본가 계층

자본가 계층과의 관계에 있어서 메넴정권은 집권 초기 대기업회유책 (예, Bunge y Born 간부중용)에서 출발해 민영화 사업을 통해 기간산업에 역점을 둔 신흥 대기업 (예, Perez Companc, Techint, Astra, Soldati)의 지지기반을 강화함으로써 민간업체와의 동맹체제를 구축하고 있다. 정부와 민간부문의 관계는 상호 필요에 의한 결연 관계인데 업체는 행정규제 완화하에서도 외국과의

8) 개헌안은 대통령을 직선으로 선출하고, 임기를 6년에서 4년으로 단축하는 대신 1회에 한해 연임이 가능하도록 하며, 국무총리(co-ordinating minister)직을 신설하고, 대통령의 비상포고령 발동권한을 삭제하며 대통령의 법관 임명권을 축소하고 부에노스 아이레스 시장을 직선으로 뽑는 것 등을 골자로 하고 있다. 특히 사법부에 대한 대통령의 권한 축소는 그간의 메넴 노선에서 양보한 부분이다.

경쟁력 향상을 위해 정부의 지원조치를 부단히 필요로 하고 있고, 정부로서도 국가가 맡아오던 고용 등 가부장적인 요소를 민간업계에 떠맡긴 데 따른 통치권의 정당성 회복을 위해 민간업계의 투자확대, 생산성제고, 고용창출 등 반대급부적 지원을 기대하고 있다.

따라서 경제개혁이 경제부문에 따라 자본가 계층에 만족을 주지 못할 수도 있으나 전반적인 안정경제와 경제구조 조정이 민간부문에 장기적인 이익을 가져다 준다는 면에서 자본가 계층에 대한 정부의 관리폭은 매우 넓은 편에 속한다. 무엇보다도 이들은 초인플레이를 억제한 데에 높은 신임을 보내고 있다. 예를 들어, 무역적자의 심화와 관련해 UIA는 국내 생산성 수준을 고려해 개방화를 지연시켜 줄 것과 브라질 상품의 국내시장 범람을 지적해 MERCOSUR의 일정 조정을 정부에 꾸준히 요구하고 있지만, 까발로 경제장관은 수입품목중 자본재가 주종을 이루고 수출도 연평균 6%씩 늘고 있다는 점을 강조하면서 경제전망을 낙관한다는 용수로 일관하고 있음을 볼 수 있다. 금융가들간에 실시한 조사에서는 특히 개혁을 진두지휘하고 있는 까발로 경제장관에 대한 신임이 매우 높게 나타나고 있어 메넴 대신 까발로가 1995년 대통령선거에 PJ후보로 출마하기를 바랄 정도이기도 하다 (LAWR 7 Oct 1993).

5. 국제행위자

메넴-까발로 軸의 개혁노선은 그 내용이 국제통화기금(IMF)과 세계은행의 긴축경제 및 구조조정 압력과 양립하는 것이기 때문에 아르헨티나의 정책운용에 부정적 변수로 작용할 수 있는 국제행위자는 존재하지 않는다고 해도 지나치지 않다. 오히려 대외관계는 부채위기가 가져온 재원확보상의 어려움을 감안할 때 정책운용능력을 높여줄 수 있는 지원세력이란 측면에서 그 중요성이 높다. 메넴행정부는 또 對美, 對英관계 개선 노력과 아울러,⁹⁾ 비동맹 탈퇴, 유엔 평화유지활동 적극 참여, 핵무기확산금지조약(NPT) 비준, 미사일통제체제

9) 1982년 말바나스 전쟁을 치른 영국과는 아직도 말비나스와 주변 사우드 조지아(South Georgia), 사우드 샌드위치(South Sandwich) 섬들을 둘러싼 주권분쟁이 뚜렷이 계속되고 있고 영국 주도하에 일부 선진국들이 1982년이래 지금까지 말비나스 전쟁이후 아르헨티나의 재무장을 우려해 무기禁輸조치를 취하고 있지만, 아르헨티나는 1990년 영국과 외교관계를 정상화하는 한편 통상관계를 발전시키고 있다.

(MTCR) 가입 결정 등으로 서방 선진국 외교무대에서 지지를 획득함으로써 국제행위자들에 대한 관리를 행하고 있다. 경제개혁을 뒷받침하는 이러한 외교노력은 1992년 3월 IMF로부터 36억 달러규모의 확대신용금융을 공여받고, 12월 외국시중 채권은행단과 외채협상에 성공함으로써 직·간접적인 재원확보라는 정책운용상의 자동조절효과(feedback)를 거두고 있다.

1992년 3월부터 12월사이 이루어진 브래디(Brady) 플랜에 따른 외채협상은 최단시일 협상타결 기록을 세웠다. 채권은행단과의 합의 내용은 310억달러(원금 230억달러 및 미지급이자 80억달러)의 공공부문 외채를 30년간에 걸쳐 그 상환일정을 재조정하는 것이다. 이중 원금은 割引지급보증공채와 고정이자(첫해 4%, 6차년도 이후 6%) 額面等價공채 등 2종으로 나뉘는데 최종협정은 外債現價를 약 35%(100억달러)가량 탕감한 것이다. 또 미지급이자 7억달러의 현금상환을 제외한 나머지를 변동이율공채로 결제할 수 있도록 했다. 1992년 7월에는 파리클럽과 1992-94년도에 기일이 도래하는 부채의 이자일부와 원금전액을 4년거치 16년 상환으로 신용공여기간을 늘리는 협정을 맺었다. 이러한 상환일정 재조정 과정에서 국제금융기관과 미국정부, EC, 일본의 지원이 결정적이었음은 말할 것도 없다. 아르헨티나의 총외채는 1993년 10월 현재 600억달러(중남미 3위)로 1인당 부채액은 1,791달러(중남미 4위)이며 GDP비율은 26%에 달한다 (LAWR 14 Oct. 1993).

V. 경제개혁의 부작용과 운용과제

아르헨티나 경제는 메넬행정부의 개혁정책에 힘입어 활기를 되찾고 있지만 아직도 여러 불안요인과 함께 무역적자, 실질임금 저하, 실업자 양산과 같은 정책운용상의 과제를 안고 있다.

1. 산업경쟁력 저하와 무역적자

아르헨티나는 1981년 2억8,700만달러의 무역적자를 기록한 이후 계속 10억달러가량의 무역흑자를 기록해왔다. 그러나 兌換制로 폐소화의 가치가 고평가되

면서 실질환율도 떨어지자 최근 감소세를 겪어온 수출은 더욱 둔화되고 수입이 폭증해 1992년에는 11년만에 처음으로 25억달러의 적자를 기록했다. 또 정부의 세수확대정책과 연금정책으로 말미암아 생산비용이 높아져 궁극적으로 수출 저해요인이 되고 있다. 즉, 제품가격의 18%에 해당하는 부가가치세와 기업주들이 근로자들을 위해 부담하는 연금세 등 사회복지비용의 지출이 커지면서 수출단가가 높아져 상품의 국제경쟁력이 약화되고 있는 것이다.

수입증대는 특히 생산부문의 현대화를 위한 자본재 유입(1992년 73% 증가)으로도 발생했지만 소비재와 자동차의 수입증가는 그동안 아르헨티나 경제가 폐쇄성에서 벗어남으로써 억눌린 수요가 폭발한 점도 간과할 수 없다. 1993년에도 8월말현재 수출은 전년동기에 비해 3.6% 늘어난 84억6,100만달러를 기록했으나, 수입이 8.2% 늘어난 101억2,100만달러에 이르러 年총적자가 다시 1992년과 비슷한 수준에 이를 것으로 전망된다.

MERCOSUR 범위내에서도 무역적자 문제는 이른바 ‘아르헨티나 비용’이란 문제로 논란이 되고 있다. 아르헨티나의 제조업자들은 고정환율제에 따른 폐소화의 고평가문제를 ‘아르헨티나 비용’의 핵심적 요체로 보고 MERCOSUR 추진으로 인해 밀려들어오는 브라질 상품과 경쟁할 수 없다며 이를 시정해줄 것을 요구하고 있다. 1990년 아르헨티나는 對브라질 무역에서 8억달러의 흑자를 기록했으나 1991년부터 반전되어 아르헨티나의 제지, 철강, 닭고기류, 타이어 산업등이 큰 타격을 입고 있다 (중남미産經情報 1993.2.4). 그러나 메넬행정부는 고정환율제와 정부부문의 재정적자 해소가 안정정책의 핵심이기 때문에 태환제를 포기하는 것이나 다름없는 폐소화의 평가절하를 단행할 수는 없다는 입장이다. 이는 자칫 경제안정을 해치고 외국투자자들을 위축시킬 수 있으며 1995년의 大選에서 집권당의 실권할 위험을 안고 있기 때문이다.

따라서 아르헨티나로서는 거시경제정책과 MERCOSUR를 어떻게 조화시키나갈 것인가가 과제로 남아있다. 메넬행정부는 수입확대에 따른 국내산업 폐해라는 위기의식이 고조됨에 따라 1992년 11월 1일을 기해 수출진작과 수입억제를 위한 부분적인 무역정책 수정조치를 내렸다. 즉, 종전 3%였던 수입 統計稅를 10%로 대폭 인상했으며 이를 국내 미생산자본재, 예술품, 지폐 및 동전, 국내 생산곡물 및 연료의 재수입을 제외한 모든 수입에 공히 적용키로 했다 (日刊貿易 1992.11.4). 또 무역수지 불균형과 경상수지 적자는 외국자본의 유입 덕분에 보전되고는 있다. 그러나 통계세 인상과 같은 임시변통의 방법보다 근본적으로

수출증대책을 마련하지 않는 한 만성적인 入超를 벗어나기 힘들다. 이러한 근본적인 대책마련에 장애가 되고 있는 것이 다음의 생산투기 기피 현상이다.

2. 생산투자 기피와 금융투기 증대

무역적자와 관련하여 내외국인 투자가 생산부문에 집중되기 보다는 서비스부문 및 투기분야로 흘러나가는 점은 산업구조 개선에 도움을 주지 못하고 있다. 이는 오랜동안 국가의 보호에 익숙해 있던 아르헨티나 산업가들이 개방화에 따른 국제경쟁에 적응하지 못하고 있고, 외자 역시 단기차익을 추구하는 방향으로 투자분야를 몰색하기 때문이다. 금융투기는 남미국가들에 있어서 국경을 철따라 넘나드는 매우 고질병적인 요소로 지적되어 왔다. 결국 兌換制하에서의 폐쇄화 고평가 상황은, 정부보호에 익숙해 있는 국내투자자에게 투자 의욕 저하→제조업 투자 저하 및 금융투기→국제경쟁력 상실의 악순환을 반복하게 하면서 무역수지 불균형을 가속화시키는 셈이다.

메넬행정부가 민영화와 외국인투자를 적극 추진한 데에는 아르헨티나 산업의 국제경쟁력을 높여 궁극적으로 수출증대를 꾀한다는 목적도 포함되어 있었다. 그러나 외국인투자는 국제경쟁력을 높일 수 있는 교역분야보다 석유, 가스, 금융 등 단기차익을 노린 非교역부문에 투자가 집중되고 있어 실질적인 외자증진이나 투자효율성을 높이는데는 기여하지 못하고 있다. 금융부문으로 쏠리는 외자는 중남미각국의 금리가 미국 금리보다 12%-188%(아르헨티나, 14%)까지 월등히 높아 선진국 자본이 일시적으로 중남미에 몰리고 있는 현상을 반영하기도 한다.¹⁰⁾ 따라서 외자를 제조업 및 천연자원개발 등 교역분야에 재투자할 수 있도록 통화·금융기구를 통해 조정하는 문제가 과제라고 할 수 있다.

이와 관련하여 1993년 1월현재까지 민영화된 공기업의 소유권 및 석유회사 이권의 66%가 외국인회사에 들어가고 나머지 44%가 국내투자자들에게 돌아가 국민자본형성이란 측면에서 ‘민영화 = 자본의 탈국가화(desnacionalización)’란 모순에 직면한 점 또한 간과할 수 없는 부분이다. 민영화에 참여한 국가 중에서는 미국이 16%로 가장 많이 투자했고, 스페인 16%, 프랑스 11%, 이탈리아

10) 금융부문에 대한 투기성 투자현상은 브라질의 경우에서도 마찬가지이다. 그러나 브라질 경우는 인플레이율에 상쇄할 만한 생산성 높은 투자대상을 국내자본가들이 찾지 못해 일어나는 현상인 점이 다르다.

8.5%, 칠레 4% 순이다.

3. 사회적 비용과 산티아고 델 에스테로州 폭동

메넬대통령이 교황청을 방문하고 있던 1993년 11월 16일 발생한 산티아고 델 에스테로州 지방공무원의 폭동은 우연치고는 여러가지 함축적인 의미를 던져주고 있다. 교황 요한 바오로 2세는 메넬대통령에게 빈민들이 메넬의 경제개혁에 희생되어서는 안되며, “경제발전을 위한 조치는 항상 평등의 원칙을 존중해야 하고... 정부는 약한자를 적절히 보호하고 생필품 마련을 보장해야한다”고 압력을 가한 터였다.

폭동은 앞에서 설명한 재무행정상의 연방주의 원칙에 따라 주정부들이 연방정부로부터 긴축정책 압력을 받고 공직자 대량감원과 임금동결조치를 취하기 시작한 데 뒤이어 발생한 것이었다. 시위는 먼저 12월초 메넬대통령의 고향인 라 리오하(La Rioja)州에서 시작되었고 12월 16일 아르헨티나 북서부의 재정규모가 빈약한 산티아고 델 에스테로州에서 메넬행정부 출범이후 최악의 사태로 발전했다. 산티아고 델 에스테로州는 1983년이래 페론당이 집권한 곳이다. 폭도는 대부분이 3개월동안 봉급을 받지 못한 공무원과 가족 5천여명으로 州都(인구 30만)의 주정부, 주의회, 주법원 건물을 이틀간 약탈·방화해 이 와중에서 9명이 죽고 100여명이 부상했다. 폭동은 인근 라 반다(La Banda)로도 번졌고, 이어 17일 수도 부에노스 아이레스에서는 법원 공무원들이 임금인상을 요구하는 시위를 벌였다.

이러한 사태는 베네수엘라 등 다른 중남미국가에서 1980년대 후반이후 나타나기 시작한 이른바 ‘IMF폭동’의 한 현상이다. IMF가 부과한 긴축경제정책으로 말미암은 공공요금인상, 임금동결, 정부지출 축소 등으로 실질구매력을 잃은 중·하류층은 반정부시위 또는 폭동을 일으켜왔다 (Walton & Ragin 1989). 아르헨티나 정부는 이번 사태에 체불임금 지급과 상·하위직 관리들간의 임금격차 조정이란 미봉책으로 사후책을 세우고 긴축정책을 고수할 것임을 천명했는데, 사회적 희생에 대한 보다 전반적인 대책이 없을 경우 문제는 확산될 소지가 있다. 더우기 산티아고 델 에스테로州와 유사한 내용의 긴축정책을 실시할 예정인 차코(Chaco), 살타(Salta), 카타마르카(Catamarca), 코리엔테스(Corrientes) 州 등으로 사태는 파급될 가능성이 남아있다. 라 리오하州를 포함해 이들 6개州는

아르헨티나의 총 23개 州 가운데 막대한 재정적자로 위기에 처한 대표적인 지방들이다.

이번 사태에서 특징적인 것은 공공부문에서 일어난 점이다. 경제부의 발표에 의하면 민간부문의 구매력은 개혁조치 이래 회복되고 있지만 공공부문의 구매력은 반대로 떨어지고 있다고 한다. 즉, 민간부문 구매력은 1989년 중반부터 호전되기 시작해 兌換制의 실시와 함께 회복세가 가속화되면서 1992년에는 1989년보다 30.2%의 구매력 상승이 있었다. 반면 공공부문에서는 6.2% 떨어졌다(표 6 참조). 그러나 아르헨티나의 실질임금에 관한 통계들은 일관성이 결여되어 있어 판단하기가 매우 곤란하다. 표 7에서 보듯 아르헨티나의 정부자료와 외국 민간연구기관의 자료는 정반대의 상황을 설명하고 있는 점은 흥미롭다.

표 6. 부문별 평균임금의 구매력 변화율

부문	1991-1992 기간	1989-1992기간
공공부문	-6.2	-12.3
행정부문	-9.4	-20.3
공기업	-2.9	-2.9
민간부문	9.6	30.2
건설	26.9	86.6
산업	8.4	37.7
서비스	8.5	19.4
전국평균임금	7.1	22.1

자료: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993a), 34.

따라서 이러한 문제는 실업문제를 포함한 사회적 비용이란 차원에서 거시적으로 생각해 보아야 한다. 아르헨티나 국민들은 지금까지 인플레이의 억제를 비롯한 경제안정면에서 매념의 충격처방을 수용해왔다. 그러나 Manuel Mora y Araujo의 연구에 따르면 현재 수도권 인구 3,300만명 가운데 3분의 1 가량이 빈곤상태(poverty=2 x indigence)에 놓여 빈부의 차이는 심화되고 있다. 이는

정부측 통계 “10.6%의 세대”(수도권 인구의 약 14%)보다 두배가 넘는 수준이다 (Jacot 1993). 또 아르헨티나가 자랑하던 교육시설은 낙후를 면치 못하고 있고, 보건시설도 급격히 퇴보하고 있어 사회복지면에 대한 정부의 투자가 절실하지만 정부의 지출억제 정책과의 이해충돌로 쉽지 않은 상태이다.

표 7. 임금의 구매력

	1989	1990	1991	1992
경제부자료 (1989년 기준)				
전체 임금	100.0	101.3	114.1	122.1
산업 임금	100.0	100.0	127.1	137.7
EIU자료 (1986년 기준)				
산업 임금	82.9	78.7	74.7	74.1(b)

자료: EIU (1992), 14; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993a), 36.

4. 실업자 문제

메넬행정부의 민영화사업에 따라 해고된 공기업체 직원은 10만명 가량에 이른다. 정부는 1994년까지 공기업체 임직원 규모를 11,000명 가량으로 줄일 계획이다. 공무원의 수도 1989년 438,000명이었으나, 4만명이 해고되고, 9만명의 인사권이 연방정부로부터 각 지방정부로 넘겨져 1993년 10월말현재 308,000명으로 집계되었다. 민간부문에서도 유엔라틴아메리카경제위원회(ECLAC)의 보고서에 따르면 1990-92년 기간중 아르헨티나의 석유, 철강, 섬유, 설탕업체 등 698개의 대형업체가 8.4%를 감원했으며 고용을 늘린 대형업체는 자동차업체 뿐이었다는 것이다 (LAWR 26 Aug. 1993). 그러나 실업문제에서도 통계의 일관성이 없기는 마찬가지여서 국가규모 축소로 공공부문에서 일자리를 잃은 사람만도 26만명에 이른다는 조사도 있다.

실업율에 관해 비교적 신빙성이 높은 통계는 아르헨티나의 El Economista紙

가 1993년 5월말현재 실업율이 13.7% (과거 공식 최고 실업율은 1974년 9%), 불완전고용율이 10%에 이른다고 보도한 내용이다 (LAWR 26 Aug. 1993). 경제부는 1993년 9월 실업이 부에노스 아이레스 수도권의 경우 2.4분기중 10.6% 늘고, 내륙도시들에서 8.8% 늘었다고 발표했다 (La Nación 25 de sept. de 1993). 그러나 고용난에 대한 해석은 분분하다. 완전실업율을 7-8%라고 고집하고 있는 경제부는 급여수준이 높아지면서 '2차 근로자들'(부녀자와 10대)이 경제활동에 참여하기 때문으로 해석하여, 고용의 증가가 실업률 감소로 반영되지 않고 있으며 사실은 실업과 고용이 모두 늘고 있다고 분석한다. 또 다른 정부관리들은 인접국으로 부터 '견잡을 수 없이 밀려드는' 이민자들로 인해 내국인에게 돌아갈 일자리가 잠식당하고 있다고 해석한다. 이 때문에 1994년부터는 외국인 입국허용과 거주자격률 새로이 규정한 이민법을 시행할 예정이기도 하다.¹¹⁾ 원인이 어디에 있든 불완전고용율을 포함해 현재 경제활동인구의 약 4분의 1이 고용난을 겪고 있다는 점은 사회안정면에서 매우 심각한 상태라고 할 수 있다.

VI. 결 론

작은 파이를 나누어 가져야하는 개발도상국 정책환경속에서의 개혁이란 항상 정치불안의 위험부담이 따른다. 메넬행정부가 실시한 개혁은 그 성격이 국민 모두에게 영향이 미치는 광범위한 것이었기 때문에 개혁의 진행과정은 정치권력자의 권력안정에도 중요한 변수이다. 그러나 지금까지의 결과는 1991년 9월과 1993년 10월에 실시된 중간총선에서 집권당의 압승으로 대변되고 있다. PJ는 4년임기의 하원의원 절반을 개선하는 1993년 중간총선에서 UCR이 전통적으로 강세를 보여온 수도 부에노스 아이레스市에서 UCR을 41%:37%의 지지율로 앞선 것을 비롯해 전국적으로 42%:31% (1991년 중간총선에서는 40%:29%) 비율로 UCR에 압승을 거두었다.

11) 새 이민법으로 아르헨티나에 무단거주하는 볼리비아, 페루, 파라과이, 브라질 등 인접국의 불법이민 50만여명이 추방될 운명에 놓이게 됐다. 교회는 '외국인배척감정'을 부추긴다는 이유로 이를 반대했고 파라과이 등 외국여론으로부터 '인종차별'이라는 비판을 받았지만 메넬행정부는 국경경찰(Gendarmeria)이 둘러보낸 불법이민자의 수 등 통계를 제시하며 법제정을 강행했다 (LAWR 19 Aug. 1993; 9 Sept. 1993).

이는 메넴행정부가 위기에 대한 국민적 공감대가 형성된 시기에 자본가 계층 및 국제행위자들과 제휴하여 1991년을 기점으로 안정과 성장이란 경제상황의 극적인 전환을 이루었기 때문이다. 동시에 정책운용에 불안요인으로 작용할 수 있었던 노조세력, 군부 및 야당의 행위능력을 제한시킨 것은 정책 지속에 불가결한 요소였다. 이들에 대한 관리방식은 회유와 철저한 분리지배의 형식이었다. 여기서 파생되는 중요한 정치적 의미는 경제정책의 운용과정에서 지배계급의 합의에 의한 '민주주의 체제'의 공고화가 이루어지고 있다는 점이다. '민주주의'의 의미의 상대성(Meyer 1989)을 전제할 때, 아르헨티나의 오늘날 정치조건하에서 '민주주의'란 민간통치 체제가 안정상태를 의미하고 있기 때문이다.

그러나 메넴-까발로의 개혁은 경제안정을 이룩하는 데에는 성공했으나 부패와 계급차별이 심한 공직사회와, 공공부문의 경제활동 간여도가 높고 재정운영이 방만한 지방정부, 그리고 보호타성에 젖은 국내산업에까지 깊이 침투하지 못하고 있다는 징후들이 나타나고 있다. 산티아고 델 에스테로사태나 생산투자 기피 현상은 그 좋은 사례이다. 영국의 투자상당기관인 Foreign & Colonial社は 최근 아르헨티나의 변화가 멕시코의 경우보다 극적이고 광범위하지만 제도적 틀면에서는 견고하지 못해 메넴의 '1人劇'(one-man show) 성격이 짙다고 지적한 점은 정책환경의 변화에 까지 개혁의 깊이가 미치지 못하고 있음을 의미하는 것이다 (LAWR 2 Dec. 1993).

무엇보다도 정책운용상의 불안은 경제 내외적인 문제들로 충돌의 장이 아직 열려있다는 데에 있다. 무역적자와 실업자 문제, 구매력의 저하는 앞으로 개혁을 지속해 나가는 데 커다란 장애요소가 될 수 있다. 그러나 이러한 과제들은 태환제나 지출억제와 같은 경제안정의 기본적인 원칙으로부터 정책간 이해충돌이 야기되는 것이기 때문에 쉽게 관리할 수 없는 영역에 속한다. 메넴정권으로서는 이러한 모순이 정치화하지 못하도록 하는 것이 최대의 관리 목표이자 정치적 성공의 관건이 될 것이다.

참고문헌

- CEI (Centro de Economía Internacional). (1993) Argentina Economic Report 2: 5 (January). Buenos Aires: Ministry of Foreign Affairs.
- EIU (Economist Intelligence Unit). (1992) EIU Country Profile 1992-93.
- Field, G. Lowell and John Higley. (1980) Elitism. London: Routledge & Kegan Paul.
- Grindle, Merilee S. and John W. Thomas. (1991) Public Choice and Policy Change. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jacot, Martine. (1993) "Argentine, dix ans de démocratie," Le Monde 10 décembre, 1.
- Kim, Won-Ho. (1992) The Mexican Regime's Political Strategy in Implementing Economic Reform in Comparative Perspective. Ph.D. dissertation. University of Texas at Austin.
- Lachman, Horacio. (1993) "La dolarización aumenta y crea riesgos a la economía," Ambito Financiero 22 de septiembre, 19.
- Meyer, Lorenzo. (1989) "Democracy from Three Latin American Perspectives," in Robert A. Pastor, ed. Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum (New York: Holmes & Meier), 29-38.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (1993a) Annual Economic Report 1992. Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (1993b) Argentina: A Country for Investment and Growth. Buenos Aires.
- Papini, Francisco J. (1993) "Dispersión y dudas en el voto militar," La Nación 25 de septiembre, 5.
- Peeler, John A. (1985) Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Stepan, Alfred. (1973) "The New Professionalism and Internal Warfare and Military Role Expansion," in his, ed., Authoritarian Brazil (New Haven: Yale University Press), 47-65.
- Walton, John and Charles Ragin. (1989) "Austerity and Dissent: Social Bases of Popular Struggle in Latin America" in William L. Canak, ed., Lost Promises: Debt, Austerity and Development in Latin America (Boulder: Westview), 216-32.

Economic Reforms and Conflict Management under the Menem-Cavallo Leadership

Won-Ho, Kim

Economic reforms that Peronist President Carlos Menem introduced in Argentina at his inauguration in 1989 have deepened since Domingo Cavallo held the rein of the programs in early 1991. His Convertibility Plan ultimately stabilized the once-volatile Argentine economy by building confidence in its predictability along with the policy elites' willingness to cut public expenditure. The consumer price index comes near seven percent in 1993 as compared with 5,000 percent in 1989. Menem and Cavallo's reform measures have ranged from the privatization of public enterprises, more aggressive than in Mexico and Chile, the across-the-board deregulation of economic activities, a more efficient taxing system, the 'fiscal federalism,' the private pension system, and the liberalization of markets and trade.

The draconian and austerity measures produced winners and losers in the process of implementation. A series of successful conflict management should be attributed to for the relatively stable socio-political situations in Argentina and the national support of the Peronist party as shown in the 1991 and 1993 congressional elections. The reformist leadership essentially relies on the Argentine people's sense of crisis, and on the entrepreneurs' and international actors' endorsement of their belt-tightening programs. Meanwhile, it has deliberately managed the otherwise-hostile actors such as the military, labor unions, and the political opposition.

Nevertheless, the conflict space is still open with such economic and social problems as trade imbalance, increased unemployment, deteriorated

purchasing power of wages, corruption, and reluctant investment in production. The difficulty in managing them lies in the contradiction between the reformist policies and general social costs. The eventual political success of the Menemistas will depend on their policy struggle, if any, against politicization of these problems.