
라틴아메리카의 허약한 경제 상황

리카르도 마트너

前 UN라틴아메리카카리브경제위원회 경제개발 분과 재정문제 담당

원제와 출처: Ricardo Martner, “El (fragil) estado de las economías latinoamericanas”,
Nueva Sociedad, No. 275, mayo-junio de 2018, pp. 73-78.

핵심어: 개발, GDP, 빈곤, 라틴아메리카

IMF의 전망에 따르면, 2018년에서 2020년 사이에 세계 경제는 약 4% 성장할 것으로 보인다. OECD 라틴아메리카 담당인 앙헬 멜기소는 보호주의를 비롯한 여러 위험요소들이 선진국과 개발도상국의 동기화된 경제 회복과 성장 수준의 수렴으로 이어지는 핵심 시나리오를 바꾸지는 못한다고 판단하였다.¹⁾ 유엔 라틴아메리카·카리브 경제위원회(CEPAL)는 2018년 역내 국가들의 경제 성장률 전망을 발표하였는데, 전년도에 이어 평균 2.2%의 성장을 할 것으로 내다

1) Ignacio Fariza: 《La remontada de los países emergentes》 en *El País*, 25/2/2018.

보았다. 2018년에는 역외로부터의 수요 동력이 라틴아메리카의 경제 활동을 자극할 것으로 보인다.²⁾

CEPAL에 의하면, 지난 몇 년과 마찬가지로 경제 성장은 국가와 국내 지역 간의 이질적인 역할을 보여줄 것이다. 남아메리카 경제는 2017년도의 0.8%에서 회복세를 보이며 2%에 달하는 성장률을 기록할 것이다. 이는 2.2%로 전망되는 브라질의 성장률이 크게 기여한다고 할 수 있다. 이와 동시에, 무난한 성장을 보여 오던 국가들도 경기 진작을 보일 것이다(칠레 3.3%, 콜롬비아 2.6%, 페루 3.5%). 한편, 중앙아메리카는 2017년의 3.4%를 상회하는 3.6%의 경제 성장률을 기록할 것으로 예측된다. 역내 국가 중에 파나마가 5.6%로 가장 높은 성장률을, 도미니카공화국과 니카라과가 5.0%로 그 뒤를 이을 것으로 전망된다.³⁾

라틴아메리카 국가들은 잠재적 GDP가 비슷해지고 있다.⁴⁾ 그런데 이것이 바로 문제다. 비광산 분야의 낮은 투자율, 그리고 저조한 생산성이 지속되면서 잠재적 GDP는 지난 5년간 멕시코에서 칠레까지 라틴아메리카 전역에서 현격히 하락하였다. (파나마, 도미니카공화국, 니카라과, 볼리비아와 같은 국가들은 예외적인 경향을 보이기도 했다.) 이유는 잘 알려져 있듯이 매우 느린 중장기적 성장이다. 이해를 돕기 위해, 더 역동적인 경제를 가로막는 다섯 가지 구조적 문제에 대해 논의해보자.

첫째, 투자율이 매우 낮게 머물고 있다. 총 고정 자본 형성이 2014년 2사분기

2) 《Cepal mantiene sus estimaciones para la actividad económica de América Latina y el Caribe: crecerá 2,2% en 2018》, comunicado de prensa, Cepal, 11/4/2018.

3) Ibid.

4) 잠재적 GDP는 한 국가가 현재 가지고 있는 노동력, 자본, 그리고 기술로 도달할 수 있는 최대 생산 수준을 말한다.

부터 2017년 3사분기까지 13사분기 연속 하락하여 평균 4.4%에 이른 것을 기억하자. 다시 말해, 투자 감소는 매우 심각하며, 이는 원자재 슈퍼 사이클의 종말과 연관 지을 수 있다. 또한 정치적 불확실성, 전망의 악화, 금융비용의 상승, 부패 스캔들에서 나온 제도적 붕괴와 같은 다른 추가적인 요인들이 있다.

이러한 상황에서, 경기 회복을 위해 라틴아메리카의 많은 국가들은 민간 투자, 특히 해외로부터의 투자 유치에 대한 장려책을 강화하였다. 이러한 전략에 수반되는 여러 위험요인들에 더하여, 세수가 적은 시기에 다양한 세금 혜택을 제공하는 것과 같은 다소 질서를 무너트릴 수 있는 유인들이 나타난다. 따라서 세금 혜택을 통한 민간 투자의 유치는 공공 지출, 특히 공공 투자의 축소를 수반할 수 있고, 이는 지난 수십 년 간 이어온 악순환을 반복시킬 수 있다. 사실, 공공 투자와 민간 투자는 대체 관계가 아니고 보완 관계다. 공공 투자를 저해하는 민간 투자의 축진은 성공할 수 있는 발전 방안이 아니다.

더욱이, 라틴아메리카 전역에 걸쳐 부패 스캔들로 인한 계약 파기와 투자 마비는 치명적인 결과를 가져왔다. 공공 계약에 대한 신뢰를 회복하는 것이 시급하나, 현재로서는 상당히 멀어 보인다. 이전의 공공 투자 국면이 다소 호화스러웠고 또 국영 수출 부문 및 다른 기반 시설 공사의 큰 프로젝트들을 우대하였기 때문에, 통합적인 지역 투자의 새로운 단계를 개시하고 거시 경제 비용과 영향에 있어서 종종 잘못 평가되는 대규모 프로젝트보다 지역적 적합성을 우선시하는 것이 바람직하다. 현 상황은 부패란 것이 큰 계약을 다루는 중앙 정부의 차원에서보다 지방 기관의 차원에서 감독하는 것이 반드시 더 어렵지는 않다는 것을 가르쳐준다.

둘째, 무역 개방은 그 결과로서 수입유발계수를 1960년 평균 10% 미만에서 2016년 25%로 상승시켰다. 1차 산품에 대한 의존, 산업 정책의 부재, 그리고 관세의 급락은 수입품의 중대한 침투를 의미한다. 이는 이전보다 심하지 않은

외부의 공급 제한으로 인해 가능해지기도 했지만, 한편으로는 종속의 새로운 형태를 나타낸다.

특히, 수입의 증가는 느린 성장 그리고 감소한 잠재적 GDP와 밀접한 연관이 있다. 현재 내부적이든 외부적이든 수요의 진작은 상당부분 해외로 그 영향이 새어나간다. 예를 들어, 실질 임금의 상승은 내구재의 소비 상승으로 직결되는데 이런 내구재의 대부분은 수입된다.

수입의 큰 변동은 또한 거시경제 정책에 영향을 미친다. 그래서, 예를 들어, 수입이 많을 때는 재정 정책이 훨씬 덜 효과적이다. 문제는 1960년대부터 이미 존재하던 무역 취약성을 악화시키는 외부 의존성이다. 이는 첨단이든 비첨단이든 간에 내구재를 생산할 역량이 부족한 것과 연관된다. 외부적 제약이 재정적인 측면을 넘어서 다시 한 번 현실화한 것이다.

셋째, 현 상황은 소득 불평등을 악화시키는 경향이 있다. 실제로 최근 주요 지표들이 눈에 띄게 나빠졌다. 최근 몇 년 동안 정체되어 온 공식부분 고용 창출이 그 요인 중의 하나다. 더욱이, 종종 자영업자의 증가로 감춰지기도 하는 실업의 급증은 직접적으로 빈곤과 불평등의 증가 가능성을 높인다. 공식부문의 일자리 창출이 2000년대 초반 가장 효과적인 재분배 방법이었음을 기억해야 한다.

정부의 보조금 지급도 또 한 가지 요인이다. 최저 연금과 다른 보조금이 물가 상승과 연동되어 있는 국가들을 제외하고, 일반적인 재정적 장치들은 구매력을 보존하는 경향이 있어왔다. 그러나 현재 이러한 보조금들은 그 정도의 빈곤과 불평등 감소의 효과를 기대하기 어렵다. 소득 불평등의 감소와 중기 성장률의 상승 간에 매우 강한 인과관계가 있음을 주목해야 한다. 따라서 이 논의는 잠재적 GDP를 높이는 문제와 관련이 있다.

넷째, 조세 회피는 조세 시스템들의 주요 약점 중의 하나다. 최근의 연구 보고서들을 바탕으로 CEPAL은 2015년 기준 라틴아메리카의 채무 불이행이 부가

가치세의 경우 GDP의 2.4%, 소득세의 경우 GDP의 4.3%에 해당한다고 추정하였는데, 이는 GDP의 6.7%이자 3,400억 달러에 달하는 규모다.⁵⁾ 경제적 역동성이 낮은 환경에서 이러한 지표들을 낮추는 데에는 큰 어려움이 있다. 게다가 잠재적인 세원의 상당한 손실이 있을 위험에도 불구하고, 문제의 규모를 정량화하는데 활용할 수 있는 정보는 충분하지 않다.

물론, 이러한 상황들은 소득 분배에 큰 영향을 미친다. 다양한 간행물에서 강조되듯이, 개인에 대한 소득세는 고작 GDP의 1.4% 밖에 되지 않기 때문에 재분배 효과가 낮다. 이러한 현실을 잘 보여주는 것이 바로 소득 십 분위별 실질 세율이다. 실질 세율은 라틴아메리카 평균 27.5%에 달하는 법정 세율과 상당한 차이를 보인다. CEPAL이 역내 18개국을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 가장 소득이 높은 십 분위에 대한 평균 실질 세율은 2014년 현재 4.8%에 불과했다.

공공 자금의 부족은 성장을 저해한다. 따라서 당국은 면세나 인센티브를 부여하는 대신, 법정 세율에 맞는 세금을 징수하는 데에 신경을 써야 한다. 만약 탈세의 절반만 줄일 수 있다면, 라틴아메리카의 재정 상태는 매우 다를 것이다.

마지막으로, 라틴아메리카의 많은 국가 경제가 생필품 가격에 의해 절대적으로 좌우된다는 점을 언급하지 않을 수 없다. 이는 알려진 바와 같이 높은 불안정성을 야기했으며, 결국 생필품 가격의 주기를 완화하거나 적어도 증폭시키지 않도록 하는 효과적인 정책들은 시행하기 어려웠다. 해결책은 그리 간단치 않은데, 적어도 문제의식을 바탕으로 생산 사슬과 재화와 서비스의 수출을 강화하는 것을 목표로 해야 한다.

더욱 적극적이고 비유연한 외환정책이 근본적이겠지만, 기술 개발, 혁신, 그리고 중소기업 발전을 장려하는 제도들 또한 필요하다. 이러한 제도들은 국내적

5) V. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2016. La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016.

증폭 효과를 만들어낼 책임이 있지만, 현재 이 효과는 사라지고 있거나, 기껏해야 겨우 양질의 고용 창출 없는 느린 성장을 발생시킨다.

부수적으로, 이러한 목적들을 달성하는 것은 조세 인센티브를 통해서가 아니다. 왜냐하면 대부분의 조세 인센티브는 기업의 이익에 기초한 것으로 최종 영향은 투자의 증가를 넘어서 기업 이익의 증대이기 때문이다.

진보적인 발전 전략의 주요 단점 중 하나는 고용과 투자를 보장하기 위해 조세나 금융 인센티브면 충분하다는 믿음에서 이를 광범위하게 부여하는 것이었다. 반대로, 선진 민주주의 국가의 역사에서 확인할 수 있듯이, 발전의 주도자는 양질의 공공재를 제공할 역량을 지닌 국가다.

짧은 본 논고에서 잠재적 성장을 향상시키는 데 중요한 공공재, 즉 교육 또는, 더 일반적으로 얘기해서, 인적 자본을 언급하지 않았다. 여러 국가에서 양질의 교육은 실질적으로 성장에 긍정적인 영향을 미쳤다. 그럼에도 불구하고, 그 진전은 평균적으로 미미하며, 양질의 교육을 위한 투쟁은 계속되어야 할 것이다.

진보적인 경제학자들의 의제는 본 논고에서 강조된 구조적인 걸림돌들을 피할 수 없다. 물론 더 많은 구조적인 문제점들이 있다. 경제 성장을 중요시하지만 여타 목적들을 잊지 않는, 지속 가능하고 포괄적인 개발에 관한 복합적인 목표들을 위한 장기적 계획을 지속적으로 세워나가야 한다. 성장과 분배의 평등을 함께 이루어내는데 실패한 라틴아메리카의 역량 부족을 은유하는, “빈 상자 증후군”의 시대로 다시 돌아가지 않기를 바란다.

임태균 옮김