

명저산책

Review



스테파니 그리피스 존스와 오스발도 순켈의 『라틴아메리카 외채와 발전의 위기 - 환상의 끝』

곽재성

왜 칠레는 다를까

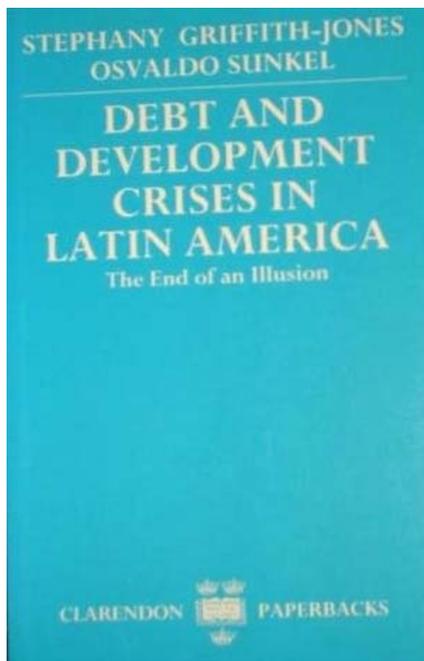
오늘날 칠레의 경제발전은 누가 봐도 눈부시다. 그러나 피노체트의 오랜 독재를 마감하고 민주화의 길로 들어선 1990년대 초까지만 해도 산티아고의 ‘강남 좌파’를 중심으로 한 아옌데 부활론, 피노체트가 망친 경제론, 엄청난 빈부격차로 인한 사회불안론 등이 득세할 때였다.

그 시절 동서로 가로놓인 산티아고 지하철 1호선을 타고 동쪽(부촌)에서 시내를 거쳐 서쪽(빈촌)으로 가다보면 승객의 얼굴색이 달라짐을 느낄 수 있다. 우리의 한강 격이지만 규모와 수질면에서 비교 불가한 마포초강에 아무 거리낌없이 쓰레기를 투척하는 시민들의 모습도 심심치 않게 목격할 수 있었다. 겨울이 되면 극심한 스모그로 학교가 휴교하고 어린이 노인들이 집단 입원하는 사태에 이르기까지 모두 과거에 목도할 수 있는 불편한 진실이었다.

당시만 해도 이 나라가 20년 만에 300억 달러의 외환 보유고를 자랑하는 OECD 회원이 되어 국민소득 2만 달러 시대를 열 수 있을 것이라고

예측한 사람은 많지 않았다. 어떻게 칠레는 이 상황을 탈출했고, 다른 국가는 왜 아직도 이런 신화를 만들어 내지 못하며, 그 원인은 무엇인가? 이 질문에 대한 종합적인 설명은 어렵기도 하고 또한 위험하기도 하다. 그러나 이 책을 통해 최소한 정책 차원의 해답은 건질 수 있다는 사실은 그나마 다행스런 일이다.

외채와 발전의 위기



칠레의 경제학자인 그리피스와 순켈이 공동 저술한 『라틴아메리카 외채와 발전의 위기 - 환상의 끝』(Debt and Development Crises in Latin America: The End of an Illusion)은 20세기 라틴아메리카 정치경제에 있어 가장 중요한 사건인 1980년도의 외채위기를 중심 주제로 종속이론에 대한 현실적인 해석과 대안을 내놓은 국제정치경제 연구서이다. 1986년에 출판된 책 답게 당시 라틴아메리카 대부분의 국가를 덮친 외채 위기의 기원과 라틴아메리카 발전 패러

다임의 위기에 대해 심층적으로 분석한다. 핵심 논지는 외채와 발전의 위기는 같은 뿌리를 가지고 있고, 외채 문제의 기원은 국제금융체제의 모순에서 찾을 수 있으며, 이를 해결하기 위해 선진국 정책, 국제금융시스템, 개도국 개발정책 등에서 근본적인 변화가 필요하다는 것이다.

기본적으로, 라틴아메리카 외채위기의 원인을 다루는 연구는 내부 요인을 강조하여 수입대체의 실패를 주된 원인으로 보는 쪽과 외부 요인을

강조하여 국제금융 시스템의 문제점을 강조하는 쪽으로 나누어져있다. 순켈과 그리피스의 저서는 후자 쪽에 속한다. 따라서 외채위기는 중요하지만 라틴아메리카 경제의 모든 문제점을 외채로 돌리는 건 무리라는 것이 이 책과 다른 연구의 근본적인 차이점이다. 자연스럽게 외채의 원인을 수입대체의 실패에서 찾는 연구에 비해 산업화에 대한 서술이 상대적으로 짧다. 대신 국제 금융시스템의 전개과정과 문제점, 모순에 관한 내용이 비교적 상세히 서술되어 있다. 공저자 중 그리피스의 빛나는 공헌이다. 반면 산업화의 실패 사례에 관심이 있는 독자는 실패 스토리가 흥미진진한 잘 정리되어 있는 가인(Gwynne)과 카이(Kay)의 『변화하는 라틴아메리카: 세계화와 근대성』을 읽어보길 바란다.¹⁾

수입대체 산업화는 1929년 대공황을 기점으로 시작되었는데, 선진국이 구매력을 상실하자 라틴아메리카를 비롯한 개도국은 하루아침에 수출 시장을 상실하였다. 그럼에도 선진국에서 공산품을 계속 수입할 필요가 있어, 외환보유고 소진을 통해 수입을 계속했고, 이후 평가절하를 통해 수입을 지속하였다. 이쯤 되면 수입품의 단가가 너무 올라가고, 국내 생산에 대한 필요성이 발생하여 수입대체가 자연스럽게 시작된다. 또한 국내 산업을 높은 관세로 보호하고, 국내 산업에 대한 각종 보호 조치를 시행하는 정책이 전통으로 자리 잡았다. 이러한 정책은 라틴아메리카 산업의 경쟁력을 저하시켜 결과적으로 진정한 산업화를 저해하고 수입대체의 실패를 낳았다는 분석이다. 스스로 혁신을 이룩하여, 국제 경쟁력을 제고할 인센티브가 별로 없는 게 가장 큰 문제였을 것이다.

이상은 ‘수입대체가 외채위기의 원인’이라는 기존의 해석에서 크게 벗어나지 않는다. 그러나 저자들은 분석의 수준을 높여 이와 같은 정책이 핵심 부품을 생산하거나 시장 지배적인 위치에 있는 다국적기업에게 절대적으로 유리한 결과를 낳았다고 한다. 자동차를 생산하는 경우, 수입한 부품과 디자인에 의존하여 조립부터 시작하는데, 이 과정에서 생산 설비

1) 이 책은 2012년 우리말로 번역되었다.

와 같은 자본재, 소재나 부품, 디자인의 국산화가 제대로 이루어지지 않으면 결국 다국적 기업의 조립기지로 전락하게 되어 국민의 세금으로 지불하는 보조금이 다국적 기업의 배를 불린 결과를 낳았다는 것이다. 아예 국내 생산을 포기하고 원래대로 공산품을 수입했으면 어렵게 조성한 보조금이 해외로 흘러가지 않았을 것이란 지적은 국제금융 전문가들이 놓치지 않는 부분이다.

또한 저자들은 1950년대 이후 국제금융 시스템에서 민간은행이 차지하는 역할과 힘이 강해졌음을 강조한다. 공공부문이나 국제기구가 적절한 안전 장치를 마련할 사이도 없이 거대한 공룡으로 성장해버린 금융자본에게 1970년대의 오일쇼크는 날개를 달아준 셈이고 선진국 정부는 7말 8초! 즉, 1970년대 말부터 밀어닥친 불경기에 금융자본에 대한 통제나 개도국의 위기를 선제적으로 막아주는커녕 자기 몸을 추스르기도 힘든 지경이었다. 결국 1980년대의 외채 위기는 지구촌이 공공과 민간, 선진국과 개도국의 상황이 만들어낸 일종의 시장 실패란 점을 강하게 시사한다.

그리고 이 책의 핵심 부분인 9장을 통해 선진국에서는 1980년대 중반에 위기가 해소되었지만 라틴아메리카는 여전히 수렁에서 벗어나지 못했다고 분석하며, 결론적으로 새로운 국제경제 질서가 필요한데, 이는 곧 자본이동의 위협에 대비할 수 있는 적절한 규제와 사전 대비책을 수립하는 것이다. 나아가 채무국은 “1) 다수를 위한 슬기로운 자원 활용, 2) 고용창출, 3) 선택적 수출 확대, 4) 선택적 수입대체 등 네 가지 방향으로 발전정책을 다시 수립해야 한다”고 강조한다.

그러나 현실은 그렇지 못했다. 외채위기가 심화되고 상환 압력이 높아지는 것에 비례하여 채무국의 협상력도 높아진다. 즉 채무 불이행 사태를 피하고자 채권국은 웬만하면 채무국의 뜻에 따른다. 개인도 마찬가지다. 5천만 원 빚이 있으면 채권자로부터 심한 상환압력이 들어오지만 5억 원의 빚을 지고 있으면 오히려 채무자가 큰소리치는 것과 같은 논리다. 그리피스와 순켈은 이때 개도국 정부의 대내외적 협상력이 강화되어 개혁

을 추진할 수 있는 매우 중요한 —어쩌면 유일한— 기회라고 강조한다. 그리고 이 기회를 활용해 새로운 파이낸스에 접근할 수 있는 여지도 있었다고 한다. 그러나 이후 전개된 상황을 보면 안타깝게도 대부분의 국가는 이를 제대로 활용하지 못했다. 약한 거버넌스 구조, 사회적 통합과 합의의 부재, 채무 주식화(debt-equity=swap) 과정인 브래디 플랜의 시행 중에 너무 빨리 해외자본과 결탁해버린 엘리트의 무책임 등이 원인이다. 왜일까?

저자들은 인플레이가 가중되었을 때, 정치가 개입하면서 문제를 더 심화시켰다고 강조한다. 특히 1959년의 쿠바혁명과 좌파 혁명의 확산, 1970년대 아옌데 집권과 피노체트 군사쿠데타, 그리고 라틴아메리카 전역으로 확산된 권위주의 군사정권의 등장 등도 외채위기의 심화·확산에 원인을 제공했다고 주장한다.

이와 같은 배경이 있었기 때문에 외채문제가 촉발되었을 때 국가중심에서 시장중심으로의 해결, 즉 고채무 국가의 국가중심 경제운동을 시장중심 운영으로 바꾸는 워싱턴 컨센서스를 해결책으로 제시하기는 매우 수월하였다. 즉 원인은 차치하고라도 문제 해결에서 선진국의 정부, 국제자본, 국제기구의 연합군이 여전히 주도권을 행사한 반면, 라틴아메리카 국가들이 헤게모니를 상실했기 때문에 잃어버린 10년과 개혁 실패라는 돌이키기 힘든 결과가 온 것이다.

경제학자와 경제학자

제1저자인 스테파니 그리피스 존스(Stephany Griffith Jones)는 1947년 생으로 국제금융과 개발경제학자로서 현재 콜롬비아대학교 부설 ‘정책대화를 위한 이니셔티브’의 금융시장국장이며, 칠레 중앙은행, 바클레이스 은행(Barclays), 영국 서섹스대학교, 유엔 라틴아메리카경제위원

회(UNECLAC), 유엔경제사회국(UNDESA) 등에서 일한 바 있다. 또한 세계은행(World Bank), 미주개발은행(Inter-American Development Bank), 유럽연합기구, 유엔아동기금(UNICEF), 유엔개발프로그램(UNDP), 유엔무역개발회의(UNCTAD)에서 컨설턴트로 각종 프로젝트를 수행한 바 있다.

그리피스는 국내 경제와 국제 금융시스템의 안정적 운영에 대해 꾸준히 천착해왔다. 1980년에 발간한 논문 『다국적 은행의 성장과 유로머니 시장 확대가 개도국에 주는 영향』(The Growth of Multinational Banking, the Euro-currency Market and Their Effects on Developing Countries)은 이 책의 예고편 격으로 외국 은행이 개도국에 너무 많은 여신을 제공하고 있다고 경고했고, 이는 그대로 외채위기로 나타났다.

공저자인 오스발도 순켈 (Osvaldo Sunkel)은 1929년 생으로 칠레의 씩크탱크인 발전연구소(CINDE: Corporación de Investigaciones del Desarrollo)의 소장을 최근까지 역임했고 칠레대학 교수, 영국 서섹스대학교 교수, 텍사스주립대학교 교수, 플로리다대학교 교수 등을 역임했다. 순켈은 종속이론의 산실이었던 유엔 라틴아메리카경제위원회의 전형적인 경제학자이다. 1955년부터 1968년까지 20, 30대의 대부분은 이곳에서 일하며 발전과 저발전, 경제사, 국제금융 등의 분야에 뛰어난 기여를 하였다. 말년에는 환경 및 국가의 역할 등 다양한 분야로 연구의 지평을 넓힌 바 있다.



스테파니 그리피스 존스



오스발도 순켈

그리피스 혼자 이 책을 저술했다면 주로 외채위기에 대한 국제금융체제의 책임론이 주된 내용이었을 것이다. 그러나 좀 더 다양한 학제적인 분석과 지속가능한 정책 시스템의 도입까지 커버가 가능했던 것은 순켈의 덕분이다. 순켈은 인플레이션, 경제발전, 산업, 정치경제, 국제관계에서 지속가능한 발전에 이르기까지 매우 광범위한 주제에 대한 학술활동을 통하여 종속이론의 관점에서 라틴아메리카의 발전과 저발전의 문제를 이론화하려 힘썼다. 라울 프레비시의 제자로서 종속이론가 중 산업화, 외채, 민영화, 시장경제에서 환경문제에 이르기까지 비교적 최신의 아젠다를 많이 다룬 덕분에 유연성을 갖춘 학자로도 유명하다. 종속이론은 이제는 과거의 이론으로 종종 치부되지만 오늘의 이슈를 설명하는 기제로서 여전히 유용함을 순켈을 통해 알 수 있다.

순켈은 자원 이득의 주체적 활용(Capturing Resources)을 강조한다. 직접과세 또는 환율 등을 통한 간접징수를 통해 국가가 수출하는 자원 부문에 대한 통제권을 확보하여 재정 수입을 극대화시켜 공공정책에 투입해야 한다는 것이다. 아르헨티나의 페론 재임시 농산물을 국가가 구매하여 이를 비싼 가격으로 유럽에 수출하였고, 국가는 그 차액을 흡수하여 기간 인프라 건설과 산업화에 투자한 것이다. 그러나 아르헨티나가 투자는 단행했지만 투자 이익을 환수하는 데 급급했고, 무엇보다 혁신에 이르지 못했다.

돌이켜보면 이 책이 주장하는 4개의 정책 패러다임인 다수를 위한 슬기로운 자원 활용, 고용창출, 선택적 수출 확대, 선택적 수입대체를 실현한 국가는 칠레이다. 칠레는 광업수출로 인한 재투자를 나라 안(인프라)과 밖(국부펀드)에 적절하게 배분했고, 서비스산업을 키워 고용을 확대했으며, 분야와 업종, 제품에 이르기까지 선택적 수출 경쟁력 제고전략을 구사하며, 비교적 수입자유화 정책을 시행하고 있다. 수입자유화가 가능한 이유는 인구가 많지 않고, 국내 산업이 일부 분야에 특화되어 있어서 이해관계의 충돌 여지가 거의 없기 때문이다. 물론 광업, 농수산물 등 칠

래의 주력 상품에서는 어떤 수입품도 경쟁상대가 되기 힘들다.

마치며

지금은 해묵은 논쟁이 되었고, 또한 금융정책과 재정정책은 각각 나름의 역할이 있다는 점에서 큰 이견이 없지만 당시만 해도 케인즈주의자와 통화주의자는 각을 세우고 대립하던 상황이었다. 우선 대공황 탈출의 1등 공신으로 추앙받으며 힘을 얻은 케인즈주의자는 재정 정책이야말로 경제활성화의 특효약이라는 논리로 통화주의자를 누르며 20세기 중반 내내 승승장구해왔다. 그런데 케인즈주의자의 논리대로 정부 지출을 늘리려면 세금을 더 거두거나, 국채를 발행하여 돈을 빌려야 한다. 세금이 인상되면 국민의 가처분 소득이 줄고, 정부가 공채를 발행하면 정부와 민간기업이 경쟁하게 되어 기업이 자금에 접근하기가 상대적으로 어려워진다. 결국 세금 인상은 민간소비를 줄이는 효과를, 공채 발행은 민간투자 감소를 유발한다. 이것이 유명한 구축효과(crowding out)이다. 케인즈주의자들도 구축효과 존재는 인정한다. 문제의 핵심은 얼마나 치명적이냐는 것인데, 순켈의 논리에 따르면 수입대체산업화의 실패에 이어 구축효과까지 발생하여 외채위기로 전이된 것이다.

외채위기가 닥치자 라틴아메리카를 주시하고 있던 통화주의자 진영에서는 신속하게 패러다임 전환을 시행하였다. 화폐유통의 장기적 효과를 크게 중요시하지 않던 케인즈주의자와는 달리 프리드먼은 모든 불경기나 인플레이 배후에는 반드시 통화량 조절 실패가 있다고 보았고, 1960년대가 무르익어감에 따라 통화주의자들은 힘을 얻기 시작한다. 화폐의 유통속도가 꾸준히 유지되어 1948년 이후 30년간 매년 3%씩 꾸준히 증가함으로써 하늘은 프리드만을 돕고 있는 듯 했다. 1970년대 이후 오일머니 유입으로 인한 라틴아메리카의 통화량 팽창, 그로 인한 경제위기도 통화주의자를 돕는 악재이자 호재였던 것이다.

그 이후로부터 30여년이 흐른 2012년, 미국 연방준비제도이사회가 오늘의 문제를 다음 세대로 미루는 것과 다름없는 제3차 양적완화 정책을 발표한 시점에서 보면 격세지감을 느끼게 하는 대목이다. 시류에 떠밀리는 오늘보다 1980년대는 그래도 치열한 이론적 논쟁과 담론의 생산이 가능한 낭만주의 시대였다.

이 글을 마치기 전에 유엔 라틴아메리카경제위원회에 대해 언급하지 않을 수 없다. 2차 대전 후 유엔은 아프리카, 아시아, 유럽 등 각 지역의 경제재건 및 발전을 목적으로 한 경제위원회를 만들었다. 라틴아메리카의 경우 전쟁으로 인한 직접적인 피해는 없었지만 1929년 대공황으로 인한 수출시장의 붕괴 및 전쟁으로 인한 가격 통제 등으로 인해 간접적인 피해를 입은 건 사실이었다. 이에 1948년에 유엔 라틴아메리카경제위원회가 칠레 산티아고에 세워졌다. 당시 라틴아메리카에는 국제기구를 설치할 만큼 민주적 거버넌스 체제를 갖추고 있는 국가가 거의 없었기 때문에 칠레는 자연스런 선택이었고, 지금은 부촌의 핵심 지역이 되었지만 당시로는 안데스 산이 가까이 보이는 도시 외곽의 한적한 위치에 유엔기구를 설립하기에 이르렀다. 그 이후 라틴아메리카경제위원회는 라틴아메리카 각국의 사회경제 분야에 대한 정보를 제공하고 심층 연구를 수행하며 각국에 정책을 권고하는 역할을 하게 되었다.

유엔 라틴아메리카경제위원회의 방향성 설정에서 라울 프레비쉬만큼 큰 역할을 한 사람은 없다. 초대 사무총장은 아니었지만 워낙 프레비쉬의 족적이 크기 때문에 그는 위원회의 기초를 다진 인물로 널리 알려지게 된다.

하지만 제도의 운영 측면에서 프레비



라울 프레비쉬

쉬의 이상이 제대로 전달되지 않았다. 프레비쉬는 민간부문의 발전을 저해하는 고관세 정책에 비판적이었고, 이로 인한 각국의 인플레이 압력에도 불편한 심기를 감추지 않았다. 그리고 각국의 산물을 좀 더 활발히 교환하여 무역을 통한 발전을 이룩할 수 있도록 라틴아메리카 지역의 경제통합을 적극 주장하였다. 종속이론가였던 프레비쉬의 주장은 일면 자유주의와 상통하는 면이 있었던 것이다. 이 책의 저자들 특히 순켈은 프레비쉬의 생각을 가장 잘 읽고 그의 이상을 계승한 학자로 알려져있다. 이 책의 부제가 ‘환상의 끝’이 아니라 ‘프레비쉬 다시 읽기’로 바뀌어도 하나도 어색하지 않은 이유이다.

곽재성 - 경희대학교 국제대학원 교수