

## 민선정부의 경제정책: 알폰신 정부의 아우스트랄 계획에서 메넴정부의 경제개혁에 이르기까지

### 이 성 형

이 글에서 필자는 아르헨티나 민선정부가 추진한 경제안정화 정책의 공과를 검토하고 그 미래의 방향을 전망하는데 역점을 두고자 한다. 경제안정화정책이 성공하려면 '경제적 안정화'라는 공공재를 산출해 나가는 과정에 수반되는 비용을 사회 각 부문이 타 세력에게 전가하고 자신은 '무임승차'하려는 행동수칙을 정부가 해체시킬 수 있어야 한다. 알폰신 정부가 주창하는 정당정치의 논리에 입각한 신구조주의적 경제개혁안은 그에 걸맞는 제도적 매개물을 가지고 있지 않기 때문에, 제로섬 게임의 행동수칙을 해체하는데 무력할 수 밖에 없었다.

메넴 대통령 정부는 전임자의 실패를 '보수적 동맹'의 신자유주의적 개혁안을 통해 해소하려고 한다. 즉 금융과두체 세력과 전략적 차원의 동맹을 맺고 안정화정책의 부담을 노동자들에게 전가하는 방식을 택하고 있다. 그러나 안정화의 비용부담을 일방에게 전적으로 귀속시키는 '착취 게임'의 상황을 얼마나 지속적으로 감내할 수 있는지, 그리고 민영화를 통한 구조조정으로 과연 아르헨티나 경제가 효율성과 경쟁력을 회복하게 될지는 좀 더 두고 볼 것이다.

"(아르헨티나) 경제는 17세기 환자와 비슷하다. 열병에 걸려 창백한 이 불쌍한 환자는 라틴어를 중얼거리는 의사들로 둘러싸여 있다. 의사들은 환자의 얼굴색을 살피고 체온을 재며 피를 뽑기도 한다. 처음에는 환자의 고통이 완화되는듯 하다가 다시 동일한 징후가 재발한다. 아르헨티나에서는 이러한 과정이 비통스럽게도 규칙적으로 반복되고 있다."(Juan Corradi 1992: 80)

### I. 서론: '아르헨티나病'의 해부

아르헨티나의 정치적 경제적 실패는 흔히 '아르헨티나病'(anomalia argentina)이란 이름으로 불린다. 한때 유럽 선진국 수준의 경제생활을 누리던 아르헨티나 경제는 지난 4-50년간 지속적인 퇴화를 경험한 바 있는데, 이러한 현상은 경제적 위기 뿐만 아니라 주기적으로 반복되는 정치적 위기를 동반하고 있어 매우 복잡한 모습을 드러내고 있다. 이러한 정치경제적 위기의 징후군은 다양한 사실에서 발견된다.

1930년부터 1983년에 이르기까지 대통령은 24명이나 교체되었지만, 정작 임기를 채운 사람은 두 사람(후스또, 뼈론) 뿐이었다. 이 기간동안 경제부의 사령탑을 맡은 장관은 무려 52명이나 되어 평균임기는 1년 밖에 되지 않는다. 이러한 정치적 경제적 불안정은 군정기라고 해서 더 나을 것도 없다. 군정의 지도자들도 모두 단명으로 끊임없이 명멸 헤갔기 때문이다(de Pablo 1990: 113-117).

이런 맥락에서 지속성과 안정성을 유지해야 할 경제정책의 기조는 끊임없이 변하고, 소위 ‘스톱·고우 순환’(stop-go cycle)을 반복하게 되는데, 이러한 불안정성은 기업인들로 하여금 생산적 활동보다는 비생산적 활동에서 단기적으로 렌트를 추구하게 만든다(O'Donnell 1978; Diamand 1986). 이러한 행태를 데 빠블로와 마르띠네스는 다음과 같이 회화적으로 표현한다.

“아르헨티나 사적부문에 종사하는 기업인이나 경영진의 전형적인 하루살이는 아침 일찍 라디오 뉴스를 두 시간 듣고 두어 가지 신문을 보충적으로 읽으면서 시작된다. 아침의 사무실 근무시간은 관료들을 만나는데 바쳐지고, 점심 시간은 의해 고급 공무원들이나 ‘경쟁자들’과 식사하는데 쓰여진다. 그리고 나서 사무실로 돌아와 라디오 뉴스에서 다시 귀기울인다. 전형적인 아르헨티나 기업인들은 너무 바빠서 일을 할 수가 없다.”(de Pablo 1990: 123에서 재인용)

‘아르헨티나病’의 환부는 위와 같은 기업인들의 행태에서 뿐만 아니라 몇 가지 경제지표만 보더라도 쉽게 짐작할 수 있다. 먼저 1980년대의 국내총생산은 13.3%의 마이너스 성장을 기록하였다. 라틴아메리카 국내총생산량에 대한 아르헨티나의 비중이 1960년의 경우 17.5%였으나, 1990년에는 8.7%로 하락하였던 사실은 이나라의 경제적 정체의 깊이를 가늠케 해주는 주요한 자료이다. 이러한 저성장은 일인당 소득의 하락에도 반영되어 있는데, 1970년도에는 3,342 달러였던 소득이 1990년에는 2,600 달러로 떨어졌다(Minsburg 1991:25).

경제적 불안을 반영하는 인플레이션율도 1980년대에는 라틴아메리카 평균치를 상회하였고, 1989년에는 4,923%, 1990년에는 1,832.5%에 달하는 하이퍼인플레이션 현상을 맞게된다. 이러한 하이퍼인플레이션 현상은 국가의 경제활동 통제력을 완전히 붕괴시켰고, 알폰신 민선정부가 임기 전에 중도퇴진해야하는 운명에 빠지게 하였다. 국제수지의 방향을 나타내는 교역조건도 지난 80년대 동안 마이너스 24.4%나 악화되었고, 외채이자를 지불하기 위해서는 생산활동에 필요한 원자재와 중간재 구입마저 축소시켜야 하는 지경에 이르게 되었다.

아르헨티나가 지난 2 - 30년간 겪은 거시경제적 정체와 불안정성의 원인을 해부하고, 소위 ‘아르헨티나病’의 처방전을 모색하는 노력은 아르헨티나 학자들 뿐만 아니라 구미 각국의 사회과학자들의 연구에서 찾아볼 수 있다.

자유주의 정치경제학자들은 아르헨티나病의 원인을 ‘국가의 실패’에서 찾고, 국가의 해체를 통해 위기를 극복할 것을 역설한다. 이러한 자유주의적 전략은 군정 시절 군부 엘리트와 기술관료들의 동맹을 통해, ‘기관총으로 무장한 자유주의’(Boron 1991: 84 - 95)의 형태를 띠고 실시되어왔다. 반면 구조주의자들은 국가의 수미일관된 발전정책을 통해 ‘시장의 실패’를 치유하고자 한다. 이러한 논리는 민중주의 시대 산업자본가와 노동자 집단의 동맹을 통해 권력을 장악한 폐론주의 세력에 의해 추진되어 왔지만, 실제로 거시적인 발전정책이나 산업정책은 도외시되고 주로 분배규범에 입각한 렌트의 배

분에만 그치고 말았다. 또 어떤 정치학자들은 노자간의 권력균형이, 또는 자본분파 내부의 갈등이 경제정책의 스톱 - 고우 순환을 가져왔고, 따라서 정치경제적 위기가 야기되었다고 본다(Sabato y Schvarzer 1983; Portantiero 1986; Peralta - Ramos 1987). 따라서 이익집단의 성격을 띠는 꼬포라시온들(corporaciones)의 행동규범을 해체시키고, 정치적 경제적 개혁을 통하여 대의제도를 공고히 해야 정치경제적 위기를 극복할 수 있다고 본다. 알폰신 정부는 이러한 논리에 따라 개혁조치를 시도해 보았지만 결국 실패하고 말았다. 이외에도 다양한 논의들이 있으나 논의의 갈래가 매우 복잡하게 엉켜있고, 또 설명의 논리가 절충적으로 흐르는 입론들도 많기 때문에 이를 일목요연하게 정리하는 것 조차 쉽지 않다고 본다.

아르헨티나의 정치경제적 위기의 원인과 대안에 대해서는 1983년에 집권한 알폰신 정부이래 꽤 많은 논의가 있어왔다. 특히 이 시기의 논의는 민선정부가 군정으로부터 물려받았던 부정적인 유산들을 척결하고 성장과 형평을 골고루 총족시키는 발전노선을 수립하는 문제로 귀결되었다. 알폰신 정부는 이에 대해 많은 노력을 기울였지만 경제의 안정화에 실패하고 결국 1989년의 하이퍼인플레이션을 계기로 중도퇴진해야 했다. 이후 등장한 메넴 정부는 전임자와는 전혀 다른 정책노선으로 경제대개혁을 추진하고 있다. 흔히 '보수적 동맹'에 입각한 신보수주의 정책으로 평가되는 현 행정부의 경제정책은 많은 논자들 사이에서 논란이 되고 있다. 현단계의 과감한 민영화와 대외개방 정책이 결국 아르헨티나를 '제1세계화'(primermundialización)시킬 수 있다는 현 집권세력의 주장에서부터, 국민경제의 탈국적화와 해체로 귀결될 것이라는 암울한 전망에 이르기까지 논의는 다양하다.

이 글은 1983년 이래 아르헨티나 민선정부들이 추진해온 경제정책 중에서 특히 안정화 정책을 검토하면서, 이를 정책이 아르헨티나病을 치유하는데 얼마나 도움이 되었고, 또 될 것인가를 살펴보고자 한다. 이를 위해 제 2장에서는 민선 정부기에 이르기까지의 아르헨티나 경제정책의 전통을 간단히 개관할 것이다. 여기에는 아르헨티나 경제의 구조적 특성을 개관할 뿐 아니라, 구조화되어 있는 경제행위자들(계급세력과 조직화되어 있는 이익집단들)의 행동규범이 지난 특징을 간단히 살펴보면서, 정책당국자들이 선택 할 수 있는 정책의 범위와 한계에 대해서 언급한다. 이어 제 3장에서는 민선정부 이전에 아르헨티나 경제위기의 징후군들을 살펴보면서, 아르헨티나病의 실체를 살펴본다.

제 4장에서는 이러한 논의를 바탕으로 알폰신 정부(1983 - 89)의 경제정책들을 평가하면서 그것이 실패한 원인이 단순히 대외적 제약조건 때문이었는지, 아니면 아우스트랄 계획 자체의 오류에 있었는지를 구체적으로 살펴볼 것이다. 실패의 원인에 대한 해부에는 단순히 경제논리에 의거한 설명을 넘어서, 정책의 실패를 규정지운 정치적 논리와 꼬포라시온의 행동규범에 대한 분석도 포함될 것이다.

제4장에서는 알폰신 정부의 실패이후 등장한 뼈론당(Partido Justicialista)의 메넴 행정부의 신자유주의 정책을 정치경제적 맥락에서 평가할 것이다. 여기에서 경제적 민중주의 노선을 취하던 과거 페론주의 노선의 급격한 해체 현상을 분석하고, 이러한 대전환의 진행과정과 그 결과가 던지는 함의를 살펴볼 것이다.

마지막 장에서는 위의 논의들을 요약하면서 민선정부 아래 전개되고 있는 이러한 변화가 장기적으로 아르헨티나에 미치는 효과를 평가하면서 끝맺을 것이다.

## II. 산업화와 경제정책의 전통<sup>1</sup>

아르헨티나의 산업화는 19세기 중엽에 팜파의 농축산업이 국제분업구조에 편입되면서 매우 역동적인 모습을 보여왔다. ‘사막의 정복’이라 불리우는, 인디오 토지의 강제 점유를 통해 비옥한 농업지역을 지속적으로 확장하였고, 또 경제활동에 필요한 노동력을 지속적인 이민유입을 통해 확보하면서, 농축산업 수출부문은 높은 생산성을 유지할 수 있었다. 당시 알베르디가 말한것 처럼 ‘통치는 곧 植民’이라는 귀절에서 엿볼 수 있듯이 부족한 노동력의 확보가 바로 농축산 수출의 확장으로 이해될 정도였다(Scobie 1971 106 - 7). 이 시기 정부의 경제정책 기조는 금본위제도에 입각한 자유무역주의였다. 수출부문의 역동성이 유지되는 한 이러한 정책기조는 모두에게 정당한 것으로 받아들여졌다. 구조주의자들의 주장과는 달리 농축산업 수출부문이 벌어들인 외환으로, 주로 수출부문 유관업종 중심의 제조업이 발전할 수 있는 객관적인 조건이 창출되었다. 따라서 농축산업 수출 과두제 세력과 새롭게 등장하는 산업자본가 사이의 ‘단절’을 강조하는 논리는 역사적 현실과는 어느 정도 괴리가 있다고 할 수 있다.<sup>2</sup>

이러한 자유주의 정책노선은 間戰期(entre deux guerres)에 이르면 위기에 봉착하게 되는데, 그 이유는 20세기 초 산업화 과정에서 등장한 중간층과 노동자층이 정치적으로 각성하여 과두제 질서에 도전을 하였기 때문이다. 이 당시 성립한 라디칼당(Partido Radical) 정부는 노동입법, 초보적인 수준의 사회보장, 중간층의 참여 폭의 확장을 통해, 경제잉여의 배분을 시도하였다. 따라서 자유주의적 경제정책의 기조는 어느 정도 변하지 않을 수 없었다.

그러나 이러한 현상과 움직임은 1930년의 대공황을 맞이하여 실패로 돌아가고 마는데, 공황을 통해 수출량이 급속히 감소하자 대중참여를 유도하는 분배지향 경제정책은 위기에 빠지게 된다. 이 당시 라디칼당 정부를 무너뜨린 쿠데타는 다시 농업 과두제의 해체모니를 재건하였다. 흥미로운 현상은 케인즈의 『일반이론』이 출간되기 이전인 이 시기에 아르헨티나 정부가 재정적자를 감수하면서 경기진작을 위한 ‘유사 케인즈주의 정책’을 구사하였다는 사실이다.

당시 경제정책의 입안에는 뼈네도(Federico Piñedo)와 약관의 프레비쉬(Raul Prebisch)가 상당한 영향력을 행사하고 있었는데, 비록 정책의 기조가 비정통적인 것이었지만 기본적으로는 농업 과두제의 해체모니가 유지되었다고 할 수 있다. 경제가 대공황의 영향으로부터 점차 회복하기 시작하자 경제정책은 다시 자유주의 노선으로 복귀하였고, 정

1 경제정책의 변천사에 대해서는 Ferrucci(1984), Ferrer(1980) 등과 같은 노력이 있다.

2 이에 대한 논쟁의 개관으로는 Katz y Kosacoff(1989: 45 - 66)를 참조하시오.

치적으로는 급진당을 탄압하면서 이전에 이루어졌던 개혁입법을 대부분 해체하였다. 대체로 1930년부터 1943년 사이는 보수주의 동맹이 확고한 우위를 지니고 있었던 시절이라고 할 수 있다.

흥미로운 점은 20세기 초반의 산업화로 점차 사회경제적 구조가 복잡하게 분화되고 이에 따라 등장한 사회세력들 사이에 잉여를 둘러싼 분배투쟁이 점차 모습을 드러내게 되었다는 점이다. 특히 지배계급 분파들은 국가기구를 장악하여 제조업과 농축산업 수출부문 사이의 상대가격을 변화시켜 축적과정에서 서로 유리한 입지를 차지하려고 각축을 벌였는데, 이러한 분배투쟁은 “국가들 둘러싼 투쟁”으로 귀결되었다(Paz 1985). 이러한 변화는 1930년대 국가개입과 공공부문의 확장, 민중배제의 폐쇄적인 정치공간, 이로인한 꼬포라시온(노조, 기업가입단, 군부, 교회 등)과 국가 사이의 협상의 일반화 등에 기인한다고 말할 수 있다. 특히 꼬포라시온의 행동패턴은 이후 아르헨티나의 정치경제적 발전에 중요한 영향을 미치는 변수로 구조화된다. 아르헨티나의 이러한 정치형태를 오도넬은 ‘아나키적 코포라티즘’ 또는 ‘분자화된 코포라티즘’의 정치라고 부르고, 힐리는 ‘세포화된 지배체제’(dominación celular)(Gilly 1990)라고 부른다. 이로서 국가는 사회행위자들 특히 ‘꼬포라시온들에 의해 정복당한 식민지’(colonización corporativa)(Boron 1989: 379)로 기능하면서 세력의 힘 관계에 따라 시계추처럼 움직이게 된다.

1943년의 군사쿠데타는 국가개입을 통해 문제를 해결하려는 사고방식을 전형적으로 표출하였는데, 이 시기 군부개입은 40년대의 사회세력들(산업자본가, 군부, 노동자)의 새로운 동맹형성의 출발점이었다. 폐론주의 세력은 산업자본가와 노동자, 중간층 일부를 연합하여 외국자본과 수출 과두제 부문을 공격하였다. 이들은 1943년의 민족주의적 군부가 주창한 자립적 중공업화안과도 구별되는 사회 경제적 재분배 모델을 도입하였다. 폐론 정권이 내세운 전략은, 수출의 가능성 있는 품목을 선택적으로 산업화할 것을 꾀력했던 빠네도의 견해와 달랐고, 또 내수시장을 향한 생산을 지향했던 프레비쉬의 견해와도 달랐던 것으로 양자의 어중간한 중간을 취하는 것이었다. 이러한 노선은 경쟁력 있는 농업은 물론 (비록 국내시장 보호정책을 취했지만) 제조업의 육성과는 거리가 멀었고, 다만 국가를 잉여의 재분배자로 위치지우고, 꼬포라시온들 사이의 이해를 중재하고 협상하는 행위자로 재규정할 뿐이었다.

폐론주의는 당시 사회경제적으로 소외되어왔던 노동자계급을 국가에 통합하는데는 성공했지만, 정당정치의 대체물로 내세운 꼬포라시온 정치의 제도화는 향후 아르헨티나의 정치민주화에 계속 부정적인 요소로 남게된다. 도시의 전투적 노동운동을 기반으로 성장한 민중주의 세력은 근대적 대중정당으로 성장하기도 전에 전국적인 차원의 운동체(movimiento)로 성장하고 권력을 장악함으로써 곧 ‘국가화’되는 경로를 걷는다. 폐론주의의 ‘국가화’는 정당체계의 불모화를 가져왔는데, 정당이 한 체계의 ‘부분’으로 자기규정하면서 일정한 경기규칙에 따라 정권을 교대한다는 근대 정당체계의 논리는 아르헨티나에 뿌리내리지 못하게 되었다.

재분배주의적 경제정책 기조는 경제행위자들로 하여금 생산적 활동보다는 비생산적인 활동에서 렌트를 추구하는 행동패턴을 확립시켰다(Ferrucci 1984). 이는 1945 - 1970년

사이에 실질 국민소득 증가율이 고작 1%에 불과했다는 통계에서 단적으로 드러난다. 1955년 폐론주의의 쇠퇴로 분명해진 정치경제적 위기상황은 소득이전을 둘러싼 분배 투쟁을 해결하려는 군부개입을 불러 일으켰는데, 1966년의 '아르헨티나 혁명'이나, 1976년의 '국가재조직과정'은 군부메시아주의에 입각한 자유주의 경제정책으로 '구약'을 일소 하려는 시도였다.

1963-74년간 아르헨티나 경제는 짧은 호황국면에 들어가 연평균 5.6%의 경제성장을 기록했다. 이 시기는 산업자본의 초국가적 팽창기로서 수입대체산업과 중화학공업의 육성과 맞물려 있다. 그러나 당시 진행된 경제의 초국적화는(당시 100대 기업 중 외국기업이 72개였다) 국민경제의 효율적인 재편성을 가로막았고, 제한된 국내시장 내에서 자본분과를 사이의 경쟁만 격화시켰을 뿐이다.

1930년대의 위기부터 1976년까지 지탱되어온 수입대체산업화 단계의 경제정책은 자주주의 노선과 재분배주의적 민중주의적 노선이 교대로, 때로는 혼합된 모습으로 채워졌지만, 아르헨티나의 산업을 국제경제의 무대에서 멀어지게 하였고, 국민경제의 퇴화만 초래하였다. 국내 경제 내부는 경쟁적 원리와는 거리가 먼 과정적 지배의 논리가 뿐 리내리게 되었다.

폐론주의 정부를 무너뜨리고 권력을 장악한 군정은 '국가재조직과정'이란 미명아래 마르띠네스 데 오스(Martinez de Hoz) 경제장관의 자유주의 경제철학에 입각한 급격한 노선전환을 시도하였다. 군정의 경제정책은 크게 보아서 다음 세 시기로 구분된다.

첫째, 1976년 3월부터 1978년 11월까지의 기간으로 정통적 안정화 정책을 추진했던 시기이다. 마르띠네스 데 오스를 중심으로한 신경제팀은 1976 4월 「신경제정책」이란 정통적 안정화정책을 발표하였다. 신경제팀은 인플레이션을 순수한 「화폐현상」으로 파악하는 자유주의적 처방에 따라 경제위기의 원인을 재정적자에서 찾고 안정화의 정책변수를 재정수지와 환율로 잡았다. 이들은 폐론주의의 '분배정치'가 가져온 재정적자의 확대가 국내수요의 증가, 국내외적 불균형, 인플레이션을 유발하였을 뿐 아니라 국내수지의 악화와 환율의 상승을 가져왔다고 보았다. 따라서 이에 대한 처방으로 재정적자의 급속한 감축(1977년에는 50% 감축), 통화공급량의 관리, 평가절하 등을 실행하였다. 이와 더불어 시장기능의 활성화를 위하여 가격통제의 철폐, 금융제도의 자유화, 외환시장의 자유화, 수출세와 수출관리의 철폐 등을 실시하였고 이를 통해 시장기능의 효율화를 제고시키고자 하였다. 이와 더불어 노동자층의 임금상승 욕구를 균원적으로 차단하기 위하여 노동시장을 통제하였고, 인텍세이션에 의한 임금연동제를 폐지하였다.

그 결과 1977년 소비자물가 상승률은 175%로 전년의 반 수준으로 하락하였고 GDP 성장률은 6.4%를 기록하였다. 그러나 이 조치로도 경제불안은 가시지 않았는데, 곧 군정의 역압적 정치에도 불구하고 노동자계급의 조직적인 반발이 시작되었기 때문이다. 신경제정책이 갖는 문제점은 총수요억제를 위한 조정비용을 노동자들에게 일차적으로 전가시키는데 있다. 이러한 조치는 저임금을 통한 기업의 투자확장에 대한 동기를 부여하고 성장률을 높이는데는 효과가 있지만, 노동자들의 조직적이고 집단적인 반발이 시작되면 정책의 효율성은 크게 떨어진다. 결국 인텍세이션이 다시 등장하고 경제안정의

비용은 경제전체로 파급되면서 성장율은 다시 둔화되고 만다. 또 초기에는 별로 가시화 되지 않았던 「신경제정책」에 대한 불신이 커지면서 ‘인플레이션 기대’가 여전히 경직된 채로 남아있었기 때문에 정통적 안정화정책은 비교적 빠른 시간내에 그 효과가 소진되고 말았다.

제 2기는 1978년 12월부터 81년 3월까지의 시기로 이 때는 주로 환율절하예고제(crawling peg system)에 입각한 통화주의적 접근이 시도되었다. 안정화의 코스트를 노동자총에 전가하려는 초기의 시도가 실패하면서, 인플레이션 기대를 해체하려는 새로운 전략으로 환율절하예고제가 채택되었다. 이 전략은 ‘국내물가상승율 = 해외물가상승율 + 환율변동율’이란 사후적 항등식에 기초하여 환율변화율을 정부가 주기적으로 고시(속칭 ‘파블리파’tablita를 통한)하여 경제주체들의 인플레이션 기대를 진정시킨다는 논리에 기초해 있다. 이와 더불어 이 정책은 과잉보호 상태에 있는 국내산업의 경쟁력 제고를 위해서 경제의 대외개방과 자유화를 실행할 것을 전제하고 있었다. 이 정책의 실시 결과 1980년에 물가상승율은 89%로 하락하고, GDP 성장율도 7% 수준으로 획복되었다. 그러나 환율이 계속 과대평가되는 현상이 발생하면서 해외금융자본이 엄청나게 유입되었고, 급기야 외환시장의 왜곡으로 경제전체는 엄청난 휴유증을 앓게 되었다. 또 국내시장의 자유화로 말미암아 내수산업에 기초한 세력들은 엄청난 타격을 입게 되었고, 이들 역시 정부의 정책에 반발하기 시작하였다.

환율절하예고제에 따른 환율 과대평가는 제조업부문의 수출을 축소시켰고 결과적으로 무역수지를 악화시켰다. 1979년 10%의 성장율을 보였던 제조업이 80년에 이르면 마이너스 성장에 달하게 되는데 이는 이 정책이 지닌 단기적 효과 마저도 급격히 소진되는 특징을 지니고 있다는 점을 단적으로 보여준다. 이와 더불어 파블리파에 대한 신뢰도가 하락함에 따라 대폭적인 평가절하의 기대심리가 형성되고 결국 엄청난 자본유출이 발생하게 되었다. 이에 따라 대외채무에 대한 변제능력이 약화되었고 국내의 금융위기는 심각하게 진행되었다. 1981년 이 정책은 드디어 폐기되고 만다.

마지막 제 3기는 이전의 실패를 부분적으로 교정하려 했던 혼미스런 시기로 1981년 4월부터 민정이양 시기까지로 구분할 수 있다. 이 기간은 시가우트, 알레만, 빠스또레 등의 경제장관을 교대로 하여 과거 정책들이 남겨준 부정적인 효과를 정정하는데 급급하였다. 우선 1981년 한해 동안은 과거 과대평가된 환율을 시정하면서 잊어버린 국제경쟁력을 재건하는데 노력하였다. 그러나 대폭적인 평가절하는 고인플레이션을 초래하였다. 자본유출을 방지하기 위한 고금리제나, 평가절하를 커버하기 위한 임금소득자들의 압력 때문에 생산의 가동률은 크게 줄었다. 1981년 말부터 다음해 전반기에는 알레만 경제장관의 책임아래서 정통적 안정화 정책이 재삼 추진되나 곧 이어 벌어지는 말비나스 전쟁으로 큰 혼란에 빠지고, 그 다음에 출범한 경제팀에 의해서 새로운 조정정책이 시도되나 전쟁의 패배 이후 단명으로 끝맺고 만다.

군정의 경제정책은 기본적으로 자유주의에 입각한 노선전환을 시도하였지만 경제에 대한 폭력적 재편에도 불구하고, 장기적 자본투자에 필요한 자본시장을 창출하는데 실패하였고, 금융자본의 투기적 행태와 퇴행적인 소득배분만 배치하였을뿐 아니라 내수

산업의 대규모 붕괴를 초래하였다. 아르헨티나의 정치경제적 위기는 1976 - 83년의 무분별한 경제정책으로 더욱 위기에 빠지게 되었고, 향후 등장하는 민선정부는 엄청난 부정적인 유산을 치유할 임무를 부여받게 된다.

### III. 경제위기의 정후군

위에서 살펴본 산업화의 각 단계에 상응하는 경제정책을 간략히 살펴보았다. 아르헨티나의 경제적 침체는 1930년대 이래의 산업화 역사 속에서 뿌리를 추적할 수 있지만 여기서는 경제적 침체의 결과로 나타난 구조적 특성을 간단히 살펴보기로 한다.

#### 1. 성장의 침체

위의 통계에서 보듯이 아르헨티나 국민총생산의 연평균 성장률은 1946 - 74년 기간 동안에는 평균 3.7%의 성장률을 보이고 있으나 '국가재조직과정'에 해당하는 1976 - 83년 사이에는 0.2%를 기록하여 큰 변화를 보여주고 있다. 이 점은 수입대체산업기에는 수많은 문제점에도 불구하고 오히려 안정적인 추세를 보였던 성장률이 군정기에 급격하게 둔화되었다는 점을 이야기 해준다. 성장률의 둔화는 바로 군정기의 자유주의 경제정책의 실패를 이야기해 주는데 이는 바로 제조업 투자율의 둔화와 더불어 경쟁력 상실을 적나라하게 표현하고 있고 향후 경제행위자들 사이에 분배투쟁이 격렬해질 것이라는 점을 예고한다.

〈표 1〉 국민총생산 연간 성장률

1946-50	3.9%	1951-55	3.0%	1956-60	3.0%
1961-65	4.4%	1966-70	4.3%	1971-75	2.9%
1976-80	2.2%	1981-83	-2.9%	1946-74	3.7%
1976-83	0.2%	1946-83	2.8%		

자료: 중앙은행(BCRA); Machinea(1990)에서 재인용.

#### 2. 인플레이션 기대의 내면화와 '경제의 달러화'

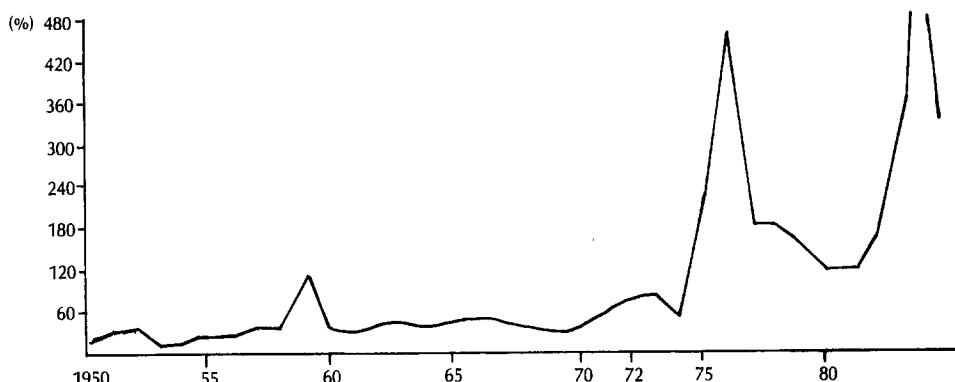
1945년 이래 아르헨티나의 인플레이션율은 세계 최고를 기록하고 있다. 1945 - 1974년 사이의 연평균 인플레이션율은 33.2%인데, 후기 폐론주의 정권기인 1975년부터 군정시기인 1983년 까지의 연평균율은 소비자 가격 기준으로 206%나 된다. 중요한 사실은 이러한 고율의 인플레이션이 지속되면서 경제행위자들 사이에 형성된 인플레이션 기대심

리는 각 집단 나름대로의 독특한 방어기제를 발달시킨다는 점이다. 이는 아르헨티나 인플레이션 현상이 여타 라틴아메리카의 사례와 마찬가지로, 거시경제적 현상이면서 동시에 사회세력간의 소득분배 게임의 성격을 띠고 있다는 점을 이야기하고 있는데 향후 수많은 안정화 정책의 유효성을 둘러싼 논쟁은 바로 이 후자의 측면을 어떻게 접근하느냐로 귀결된다.<sup>3</sup>

인플레이션 기대심리의 형성에 주요한 계기가 된 것은 1975년 '로드리가소'(Rodrigazo)라 불리우는 조정정책이다. 2년간에 이르는 기간의 가격통제 정책으로 대규모 재정적자가 생기고, 또 국제수지도 악화되자 셀레스띠노 로드리고 경제장관은 환율을 160% 평가절하하고 또 가솔린 가격을 200%나 인상한다. 이에 노조는 정부의 임금인상을 45% 선을 거부하고 48시간 파업을 감행하여 결국 임금 인상율을 150%에서 200% 수준까지 올리는데 성공하였다. 이에 따라 동년 6월에서 8월까지 월평균 인플레이션율은 27.6%로 상승하는데, 이 시기의 초인플레이션으로 아르헨티나 경제사에서 기록적인 富의 이전이 이뤄진다.

로드리가소의 경험은 이후 경제행위자들과 정책당국에 주요한 교훈을 주는데 그것은 다음 두 가지이다. 첫째, 노조의 강력한 힘으로 말미암아 임금에 대한 상대가격을 동시에 성공적으로 변화시킬 수 없다. 둘째, 예측불허의 인플레이션을 대비하여 자신의 소득을 안정적으로 보전할 수 있는 자산으로 달러貨가 특권적으로 이용되는데, 이것은 궁극적으로 '국민경제의 달러화'를 유발시키게 된다(Machinea 1990: 3).

〈그림 1〉 아르헨티나의 인플레이션



자료 : Vitelli 1986 : 22에서 인용.

3 아르헨티나를 비롯하여 중남미의 인플레이션 현상과 안정화 정책을 게임이론적 맥락에서 바라보는 '사회학적 접근'은 이제 매우 낯익은 주제가 되었다. A. Hirschman(1963)은 소위 '인플레이션의 사회학적 이론'을 제창한 고전에 속한다. 아르헨티나 사례연구에 대해서는 Smith(1990) 제10장과 이곳에 소개된 각종 문헌을 참조하시오.

### 3. 공공부문의 위기

1960년대에는 공공지출이 비교적 안정세를 보이나 제2차 뼈론주의 정권기(1973 - 75)에 적자가 크게 증가하여 1960년대에 비하여 국내총생산 대비 4%나 늘어난다. 이러한 공공지출의 증가세는 군정기에 더욱 늘어나는데, 군정말기인 1981 - 83년의 경우 국내총생산의 38.7%에 이르게 되어 적자폭도 엄청나게 누적된다.

아르헨티나의 공공부문이 국내총생산에 차지하는 비중은 1984년 기준으로 33.4%로 중남미 국가중에서 브라질(55%, 1987년)보다는 낮으나, 멕시코(26.9%, 1984년)보다는 높은 편이다. 공공부문의 팽창은 수입대체산업화 과정에서 사적 부문의 축적을 원활하게 하기 위해 이루어졌다. 공공부문의 적자폭이 늘어나고 있는 것은 부분적으로는 방만한 운영과 낮은 생산성에 그 이유가 있으나, 기본적으로는 인플레이션 과정에서 사적 부문(공공부문의 계약당사자)이 공공부문의 잉여를 사적 부문으로 이전하는 데서 발생한 것이다(Bocco 1991). 국가의 계약당사자들은 인플레이션을 미끼로 서비스 가격이나 공공 투자 금액을 자기들에게 유리하게 조정하여 공공부문 수지의 안정성을 파괴하였던 것이다.

특히 1981 - 83년에 적자폭이 급증한 이유는 민간부문의 외채를 국가가 떠맡는 소위 '외채의 국유화' 과정에 기인한다. 1978 - 81년 사이에 실시한 통화주의적 조정(평가절하 예고제)이 실패하면서 국내의 금융위기가 심각해지자 정부는 사적부문의 외채를 '국유화'하였다. 이에 중앙정부와 주정부에 금융재원에 대한 수요가 급증하게 되자, 정부는 불균형을 시정하기 위해 통화증발과 공채발행으로 대응하였다. 이 결과 공공부문의 안정성은 크게 훼손되었다. 대체로 구조적인 재정적자의 최대 수혜자는 대기업으로 평가 할 수 있는데, 이들은 다양한 채널을 통하여 국가로부터 렌트를 최대한 확보하였다고 한 연구자는 평하고 있다(Bocco 1991: 98 - 9).

〈표 2〉 공공부문(금융부문 제외)의 수지와 적자

기간	총 지출	총 수입	적자
1961-65	26.0	20.0	6.0
1966-70	25.4	22.8	2.6
1971-75	27.6	19.5	8.2
1976-80	31.4	24.1	7.4
1981-83	38.7	24.2	14.5
1983	38.7	23.6	15.2

\* 예산기준으로 국내총생산 대비 %: 자료: Machinea(1990: 137).

#### 4. 외채위기

1978년 이후 마르띠네스 데 오스 장관은 평가절하예고제에 입각한 통화주의적 접근을 취하여, 환율을 인플레이션 퇴치의 주된 수단으로 삼았다. 이 정책으로 말미암아 국내 빼소화가 과대평가되는 상황이 발생하였고, 국내에 해외 금융자본이 엄청나게 유입되었고 외채도 급증하였다. 이때 급증한 외채는 국내투자보다는 해외 자본도피의 용도로 쓰여졌다.

1981년 말에 급증한 외채는 무역수지의 악화와 국제 고금리 때문에 발생한 것이다. 다음 표에서 보듯이 1983년 말에 이르면 외채는 국내총생산의 66.8%, 총수출액의 5.8

〈표 3〉 외채의 규모

기간	공공	사적	합계	외채/GDP	외채/수출(%)
1976	5.2	3.1	8.3	9.6	2.1
1978	8.4	4.1	12.5	17.0	2.0
1980	14.5	12.7	27.2	43.1	3.4
1981	20.0	15.7	35.7	55.7	3.9
1982	28.6	15.0	43.6	69.1	5.7
1983	31.7	13.4	45.1	66.8	5.8

자료: 중앙은행(BCRA); Machinea(1990: 137)

〈표 4〉 민선정부 하의 주요 경제지표

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
GNP 성장율	-	2.4	-4.4	6.1	2.1	-2.8	-4.6	-0.2	
일인당성장율		1.0	-5.7	4.7	0.8	-4.0	-5.8	-1.4	3.0
총투자/GDP	14.1	12.5	11.6	11.8	13.2	11.4	8.5	7.0	-
CPI	433.7	688.0	385.4	81.9	174.8	387.7	4923.8	1343.9	91.3
교역조건	86.4	99.0	81.0	73.0	72.0	76.0	80.0	76.0	-
외채규모	45920	48857	50957	52374	58423	58706	64745	59019	-
도시실업율	4.7	4.6	6.1	5.2	5.9	6.3	7.6	7.4	6.5
실질임금	101.1	129.5	107.2	108.1	99.6	95.7	79.7	76.2	76.6
소득/GDP	41.0	45.3	40.8	40.7	37.1	37.2	30.0	22.2	-

자료: (1)(2)(4)(7)(8): ECLA, (3)(9): INDEC, (5)(6): IADB

\* 교역조건(1980=100); 소득=임금소득+자영업자 소득.

4 ‘워싱턴 컨센서스’에 대해서는 Williamson(1990)을 참조하고 이에 대한 라틴아메리카 신구조주의자들의 비판에 대해서는 Bresser Pereira(1991), Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel(1990)을 참조하시오. 개략적인 내용은 이성형(1992)를 보시오.

배에 이르게 된다. 이 엄청난 외채 규모는 국제경제의 침체, 수출상품의 교역조건 악화, 대외 금융 공급의 제한성 등에 비춰 볼 때 민선정부의 조정정책이 얼마나 지난한 가를 보여준다.

따라서 외채위기에 대한 선진국의 태도여부도 소득분배 게임의 성격을 띠는 안정화 정책의 성패에 상당한 영향을 미친다고 말할 수 있는데, 만약 순해외이전이 있느냐 없느냐가 소득분배 게임을 조정하는 국민국가의 능력을 결정할 것이 때문이다. 1980년대에 강화된 ‘위성턴 컨센서스’<sup>5</sup>는 채무국들로 하여금 마이너스의 순해외이전을 강요하기 때문에 안정화 정책의 대외적 조건은 매우 나쁘다고 할 수 있다.

## IV. 알폰신 정부의 아우스트랄 계획: ‘비정통적’ ‘기술관료적’ 조정의 좌절

### 1. 알폰신 정권의 특징

아르헨티나의 민주화 이행은 정치제도의 정상화에 더하여 군정이 남겨놓은 경제위기를 치유하고, 새로운 사회적 축적모델을 정초해야하는 과제를 안고 있었다. 1983년 10월 선거에서 다수를 획득하고 정당성을 획득한 급진당 정권은 정치 민주화와 경제개혁에 대해 어느 정도 가능성을 지니고 있었다.

좌우익이 휘둘 폭력의 난무, 군사적 패배 그리고 수십년간의 경제적 침체를 경험한 대중들이 지난 기대수준은 과거보다 낮았다. 말비나스 전쟁에서 패배한 군부가 정치에 직접 개입할 가능성도 없었다. 폐론당과 라디칼당 내부에는 온건한 지도부가 들어서 양자에서 파괴적인 결과만 안겨주었던 적대적인 태도는 피하는 분위기였다. 더욱기 선거에서 패배한 폐론당의 분열로 인해 알폰신은 민주화와 개혁의 가능성을 과신하고 있었다. 알폰신은 마침내 라디칼주의와 폐론주의를 넘어선 “제3의 역사적 운동”的 시기가 도래했음을 선포하였다.<sup>5</sup>

라디칼당의 이념(radicalismo)은 대체로 고전적 입헌주의에 입각한 정치강령을 중심으로 이뤄져 있다. ‘일인일표제’에 입각한 다수결 원칙을 강조하는 이 입장은 꼬포라시온의 정치적 영향력이 강력한 아르헨티나 사회를 개혁하려는 하나의 지표이기도 하다. 군정말기 라디칼당 내에서 다수파로 등장한 알폰신의 ‘혁신과 변혁’派(Renovación y

5 아르헨티나의 정당체제의 특징을 한 학자는 “정당부재의 체제”(de Liz 1986)로 규정한다. 라디칼당이나 폐론당 모두 중간계급과 산업노동자 계급을 ‘당’이 아니라 ‘운동’(movimiento) 형태의 조직으로 통합하였다. 이리고엔의 민중주의든, 폐론의 민중주의든 모두가 ‘헤게모니 정당의 이데올로기’ 또는 ‘인민투표적 세자리즘’의 유혹에서 벗어나지 못했던 것이다. 특히 폐론주의는 자신들을 시스템의 ‘일부’(partes)로 인정하길 거부했고, 항상 ‘민족’·‘민중’이란 남획을 통해 전체화하려고 했다(Portantiero 1987: 282). 알폰신의 이 말도 라디칼주의를 ‘국민적 운동’의 전통 속에서 이해하는 한 예라고 할 수 있다.

Cambio)는 이러한 정치적 민주주의 원칙에 입각하여 사회개혁 의지를 표명한 개혁지향 세력이었다. 알폰신은 우파 세력들이 ‘사회민주주의자’라고 비난하였을 때에도 이런 규정을 거부하지 않았을 뿐 아니라 이를 적극적으로 받아들였고, ‘사회주의 인터내셔널’에 대한 관심도 종종 표명하였다. 또 이런 맥락에서 중도좌파 지식인들은 정권 초기에 공개적으로 ‘비판적 지지’를 표명하기도 하였다.<sup>6</sup>

알폰신의 이러한 태도는 자신의 지지기반의 성격과는 다소 괴리가 있는 것으로 보인다. 1983년 선거의 득표 현황을 보면 폐론당의 표가 1973년 선거 때보다 비록 10% 감소하기는 했지만, 이를 폐론주의의 패배라고 규정하기는 힘들고, 아래 표가 보여주듯이 중도우파의 표가 대거 이탈하여 알폰신 진영으로 흡수되었다고 보는 것이 현실적인 진단이다. 그런 의미에서 알폰신주의 동맹은 ‘압도적으로 중도우파적인 동맹’(Mora y Araujo 1991: 34)의 성격을 띈다. 중도우파적 지지세력을 기반으로 가진 알폰신주의는 대통령 개인을 포함한 지도부의 중도좌파적 지향과 갈등 관계에 놓이게 되고 종국에 가서는 정치 경제 개혁에 어려움을 가중시킨다.

〈표 5〉 대통령 선거 결과, 1973년과 1983년

정치세력	1973	1983
라디칼당	21	50
폐론당	49	39
중도우파	20	4
좌파	8	4
기권과 무효표	2	3
	100 %	100 %

자료: 내무부; Mora y Araujo(1991: 35)에서 재인용.

알폰신의 개혁 노선을 종합적으로 정리한 담화문(일명 ‘빠르께 노르메 담화’) 「아르헨티나의 근대화와 민주주의」(1986)를 보면 알폰신주의의 핵심적 내용에 접근할 수 있다. 그는 아르헨티나 사회의 도전을 “연대적, 참여적, 효율적 민주주의”로 요약하고 있는데, 이러한 가치들은 대체로 유럽 사회민주주의 강령과 유사한 것이다. 여기서 주목 할 만한 점은 그가 근대화의 요체를 “국가관리의 개선”으로 파악하고, 사회개혁에 있어서 “합리적이고 효율적인 변혁의 길”을 추구해야 한다고 말하고 있는데, 그가 보는 사회개혁관의 핵심이 잘 드러나는 대목이다. 보론의 분석에 따르면 그가 “심오한 개혁적 민주주의”的 필요성을 역설하고 있지만, 개혁의 “역사적 주체”에 관한 논의는 없고, 정부 관리의 효율성만 되뇌이고 있을 뿐이다. 이러한 논리는 개혁의 장애물이 진정 부

6 이런 태도를 취했던 지식인들은 CEDES(국가사회연구센터)를 중심으로 한 일군의 지식인들, ‘뽀또 멜 비스파’(관점)紙를 중심으로 한 중도좌파 지식인들, 그리고 또르구아또 디 텔라(Torcuato S. Di Tella 1989)와 같은 학자들을 들 수 있다.

엇인지 알지 못하게 할 뿐 아니라, 이행과정이 순조로울 것이라는 다소 “독가적인” 태도를 취하게 만든다(Boron 1986: 388 - 391). 알폰신 정권의 이러한 논리는 확실히 민주화의 ‘미래’와 암울한 ‘현실’의 간극을 좁히는데 실패하였고, 그가 개혁의 중심논리로 세운 정치적 민주주의론과 기술관료 중심적인 개혁조치가 지닌 진정한 한계를 극복하지 못하게 만들었다.

또 알폰신 행정부의 기술관료주의적 성격은 정책결정 스타일에도 잘 반영되어 있다. 사실 의회가 정책결정에 주요한 기능을 하지 못하는 상황에서 고도로 집중화된 행정권력을 장악하고 있는 대통령과 행정부는 정책결정 자체를 탈정치화시키고, 결정권을 전문관료들과 대통령의 고유권한처럼 한정시키고, 정책실행 과정만 정치화시킨다(De Riz 1991a: 27; 1991b). 이런 태도는 알폰신 자신이 내세운 정당정치의 이상과도 어느 정도 괴리가 있는 것으로 볼 수 있는데, 결국 당을 정치의 후선으로 밀어버리는 결과를 낳게 되고 개혁정치를 ‘기술관료적 합리성’으로만 사고하게끔 만든다.

소수의 관료와 대통령에게 정책결정권이 집중되면 이들은 인플레이션이나 성장과 같은 매우 가시적인 거시경제적 문제들만 물물하게 되고 항상 국민대중의 인기를 염두에 두고 정책을 꾸려가며, 또 정책상의 선택을 개인적인 책임감과 결부시키는 논조를 즐겨쓴다. 카우프만은 이러한 행태를 ‘인민투표적 정책결정’(plebiscitary decision making)이라 부르고 알폰신 행정부의 스타일을 그 대표적인 예로 든다(Kaufman 1990: 75). 아우스트랄 계획의 웅대한 계획에도 불구하고 그것의 전도가 밝지 않았던 이유는 바로 이러한 정치관 또는 개혁관에 뿌리를 내리고 있다.

## 2. 초기의 경제관리

알폰신 정권의 초기 경제정책의 목표는 (1) 성장의 회복, (2) 진보적 소득배분, (3) 인플레이션의 축소로 요약할 수 있다. 그는 경제정책에서도 “선성장 후분배” 정책 기조를 비판하였고, IMF의 정통적 안정화 정책 처방을 거부하였다. 군정 시절 실질소득의 하락을 경험한 노동자 세력에게 불리한 정책을 피해야 한다는 것이 초기 그가 견지한 생각이었다. 주기적인 선거정치가 회복되면 국가는 대중들의 분배적 정의에 대한 요구를 수렴하지 않을 수 없다. 이러한 태도는 당연히 긴축기조보다는 팽창주의적 정책을 선호하게 만드는데, 그런스뿐 장관은 외환보유고가 줄어들고 채권은행들과의 대결이 가시화될 때까지 초기 일년간은 실질임금의 상승과 신용확대 정책을 추진하였다.

알폰신 행정부는, 군정 말기의 선거전에서 말했던 것과 같이 모든 경제위기의 근원은 군정기의 잘못된 정책의 결과로만 인식하였고, 그것이 지닌 구조적 문제점을 치유하는데 적극적인 태도를 취하지 않았다. 앞에서 보았듯이 군정 시절에 늘어난 엄청난 외채라든가, 구조화된 인플레이션 기대심리, 정부가 통제할 수 없는 채로 진행된 화폐시장과 외환시장의 개방, 재정적자의 누적 등은 군정이 낳은 부정적인 유산임에 틀림없다. 그러나 알폰신 정권의 지도부는 당시 경제위기의 구조적 성격을 파악하는데 다소 미진했던 것 같다. 코사코프와 아스파아수는 알폰신 정부의 오류를 다음과 같이 요약한다.

알폰신 정부는 경제위기의 심도를 과소평가한 결과 소득재분배와 경제활성화가 동시에 이뤄질 수 있다고 생각하였다. 정부는 모든 것을 낙관론에 근거하여 접근하였는데, 외채 협상에서도 특별대우를 받을 것이고, 농산물 수출도 호조를 보일 것이라고 가정하였다. 그러나 결과는 농산물 국제가격의 하락, 대외 시장의 협소동으로 나타났던 것이다 (Kosacoff y Azpaizu 1990: 22).

초기 경제장관 그린스뿐은 경제위기의 주적이 만성적인 인플레이션이라고 생각했지만, 근로자의 실질소득을 보호하기 위하여 인플레이션 기대를 부추기는 인덱세이션 조항을 해체하려하지는 않았고, 이에 대해서는 점진적인 방법으로 접근하였다. 그는 국제 금융계에 대해서도 대결 전략(사실은 ‘합의하고 어기는’ 전략)으로 맞섰다. 1984년 9월 아르헨티나는 IMF와 대기차관 협정을 맺고 IMF의 재정적 자 감축안을 받아들였으나, 1985년 일사분기에는 제약조건(conditionality)을 어기게 되어 결국 추가융자를 거부당하고, 이에 그린스푼 장관은 경질된다.

민선 정부가 등장하면서 각종 이익집단의 활동도 활발해졌다. 노동자총연합(CGT: 이하 ‘노총’)은 군정 시절에 하락하였던 실질임금을 회복하기 위하여 총파업도 불사하였다. 폐론주의자들이 지배하고 있는 노조들은 선거 실패 이후 정부와 전면적인 대결정책으로 선회하였고, 이를 위해서라면 자본가 단체들과 손을 잡기도 하였다.<sup>7</sup> 1984년 9월 기업가 집단 8개 단체(Grupo de los Ocho)와 노총은 합동으로 정부의 경제정책에 개입하기 위하여 ‘합의안’을 내어놓았지만 정부의 적극적인 대화를 유도하지 못하였다. 1985년 2월에 다시 기업가 집단 10개 단체와 노총이 함께 결성한 ‘11개 단체’(Grupo de los Once)<sup>8</sup>가 주동이 되어 정부의 타협안에 대한 대체안을 제출하였지만 이것 역시 정부로부터 냉담한 반응을 얻었을 뿐이었다. 노자 연대로 내놓은 타협안들은 안정화 정책이 가져올 ‘비용’에 대한 정확한 언급없이 정부의 공세에 대해 ‘방어적으로 대응하는’ 성격이 강했기 때문에(de Riz, Cavarozzi, Feldman 1987: 41) 진정한 의미에서 노·자·정 타협과는 거리가 멀었다고 평가할 수 있다.

애초에 라디칼 정부의 노선은 경제정책 결정으로부터 이익집단 내지 코포라시온의 개입을 철저하게 차단하고, 정부의 자율성의 여지를 대폭 높인다는 입장이었기 때문에 노·자·정의 타협 노선을 무시하였던 것이다. “우리는 타협이 아니라 통치하기 위하여(para gobernar y no para concertar) 집권하였다”고 말한 경제장관 그린스푼의 언명 속에서, 우리는 초기 정부의 입장을 잘 읽을 수 있다. 그러나 아르헨티나 사회에서 실세라고 할 수 있는 이들을 무시하고, 일인인표제의 정당성 만을 고집한 정부의 노선은 계속 저항에

<sup>7</sup> 노자 연합의 결성 경위에 대해서는 다음과 같다. 양자 모두 경제위기의 심각성을 인식한 바탕 위에서 자본가 단체들은 사회사업 분야의 통제권을 노조 대표자에게 양여하여야 한다는 노총의 주장을 수용한 반면, 노총은 재정적 자 감소라든가, 기업가적 국가의 재구조화를 시도하는 자본가 단체들의 주장을 수용하였다. 따라서 양자 모두 자신의 협약한 이익을 관철하기 위하여 ‘국가의 축소’라는 슬로건에 동조하였고, 이를 위해 공동전선을 꾸었던 것이다.

<sup>8</sup> 11개 단체의 구성은 다음 아래와 같다. SRA, CRA, Coninagro, UIA, Camara de la Construcción, Camara de Comercio, ADEBA, CAME, UDECA, Confederación de Comercio, la Industria y la Producción, CGT.

부딪히게 된다.

### 3. 수루이예 장관의 입각과 아우스트랄 계획

초기의 경제정책은 내외 모든 세력으로부터 저항을 받고 좌초하였다. 알폰신 대통령은 기획원 장관인 후안 수루이예(Juan Sourrouille)를 경제장관에 임명하고, 경제위기를 적극적으로 타개할 정책을 모색하였다. 기술관료적 능력을 중요시하는 알폰신은 라디칼 당으로부터 아무런 기반이 없는 ‘국외자’(interuder)인 수루이예 장관에게 경제사령팀을 맡겼다. 수루이예 장관은 기획원 장관시 구상한, 경제위기에 대한 ‘적극적 조정안’을 바탕으로 비정통적 충격요법에 기반을 둔 급격한 인플레이션 퇴치 프로그램을 마련하였다.

흔히 ‘신구조주의’라 불리우는 비정통적 충격요법은 1980년대 초에 브라질과 아르헨티나의 경제학자들 사이에 활발히 논의되어 왔는데, 이들의 논리는 ‘타성적 인플레이션’ 분석에 기초해 있다. 신구조주의자들은 임금 / 가격 재조정의 타성적 순환을 깨기 위해 서는 총수요관리에만 매달릴 것이 아니라 임금과 가격을 직접적으로 통제하는 소득정책이 필요함을 강조하고, 이를 위해서는 단기적인 가격동결이나 통화개혁과 같은 정책 수단을 동원할 것을 역설한다.<sup>9</sup> 아르헨티나의 수루이예나 브라질의 질송 푸나로는 대표적인 신구조주의자로서 장관직에 올라 비정통적 충격요법을 실제로 실험하게 되는데 이것이 바로 아우스트랄 계획과 크루자두 계획으로 표현된다.

그러나 민주적 이행 과정에서 신구조주의적 실험이 실행되는 실질적인 이유는 ‘신구조주의자 장관’ 때문이 아니라 “대통령의 이해와 정치적 지원, 그리고 보다 큰 정치적 영역에서 대통령이 느끼는 압력과 기회의 종류” 때문이다(Kaufman: 1990: 78). 신구조주의적 처방은 민중주의 세력이나 좌파들이 옹호하는 팽창주의 프로그램보다 훨씬 정교한 대안으로 여겨진다. 이 처방은 수요관리를 중시하는 정통적 프로그램이 가져다줄 단기적 경기침체를 피할 수 있는 ‘비침체적’(nonrecessive) 접근이기 때문에, 선거민을 의식하는 대통령은 이를 홀륭한 처방이라고 여길 것이다. ‘안정’과 ‘성장’을 동시에 추구할 수 있다는 이 정책노선은 구조개혁안을 미래의 것으로 이연시키는 문제점도 있지만 민선 대통령의 입지와 이해를 잘 반영하고 있기 때문에 브라질과 아르헨티나에서 비상한 관심을 모으고 실험되었던 것이다.

수루이예 장관팀이 내건 비정통 안정화 정책의 전제는 아래와 같다.<sup>10</sup>

#### (1) 아르헨티나 인플레이션의 구조적인 문제는 ‘인플레이션 타성’(inflationary

9 이에 대한 상세한 분석으로는 “신구조주의와 신통화주의, 그리고 라틴아메리카의 조정과정”이란 특집호를 낸 *Colección Estudios CIEPLAN* no. 23을 참조하시오. 특히 Lustig(1988), Velasco(1988)의 글이 이를 집중적으로 조명하고 있다. 이외에도 Kahler(1990), Ocampo(1990)의 분석도 신구조주의를 이해하는데 큰 도움이 된다.

inertia)이 구조화되어 있다는 점이다. (2) 이 타성은 임금, 가격 등 모든 체계에 일 반화되어 있는 ‘인텍세이션’ 조항으로 표현된다. 인텍세이션 조항은 과거 인플레이션의 함수로서 미래 인플레이션을 기대하게끔 만든다. (3) 따라서 인플레이션 타성을 해체하기 위해서는 공공부문과 사적 부문의 가격체계의 탈인텍세이션화(desagio)가 필요하다. (4) 이를 위해서는 노사 양측의 합의를 끌어내기 위해 임금과 가격 체계를 동시에 통결할 필요가 있다. (5) 탈인텍세이션에는 전면적인 통화개혁 조치가 필수적이다.

고율의 인플레이션을 치유하는데 더하여, 수루이예팀은 효율적인 장기 고정투자를 유도하는 금융정책과 만성적인 재정적자를 해결할 방안을 마련해야만 했다. 이러한 정책 목표에 입각하여 정부는 정통적 안정화 정책 수단과 비정통적 정책수단을 혼용한 정책 패키지를 1985년 6월 14일자로 발표하였다. 당시에 IMF와 다국적 은행들과의 관계가 냉각된 상태에 있었고, 외환보유고가 줄어들고 제조업이 침체상태에 있었지만, 소비자물가의 상승폭이 월 30%에 달하는 수준이었기에 정부당국으로서도 시기선택의 여유가 없었다. 알폰신 정부는 정책의 효율성을 높이기 위하여 코포라시온들과 협상하지 않고 이 계획안을 바로 ‘시민들’에게 공표하였다. 가히 ‘인민투표적 정책결정’의 대표적인 사례라고 말할 수 있겠다.

‘아우스트랄 계획’은 다음과 같은 구체적인 조치들로 구성되어 있다.

- (1) 사적 부문의 가격, 임금, 공공요금율, 환율은 동결한다.
- (2) 재정적자는 국내총생산의 2.5% 수준으로 축소한다. 이를 위해 실질적 공공요금율의 증대, 수출세와 수입세의 증대, 강제저축, 부가가치세 지불기일의 축소 등을 통한 수세증대를 꾀한다.
- (3) 중앙은행은 재정적자를 보전하기 위해 통화를 발행하지는 않는다.
- (4) 수신금리와 여신금리를 각각 월 4%와 6%로 정한다.
- (5) 아우스트랄이란 신통화를 도입하여 1,000 폐소와 교환한다. 아우스트랄은 화폐 교환 규모에 따라 폐소화에 대해 매일 재평가된다(desagio). 따라서 폐소화 표시 계약은 월 29%의 비율로 평가절하된다.

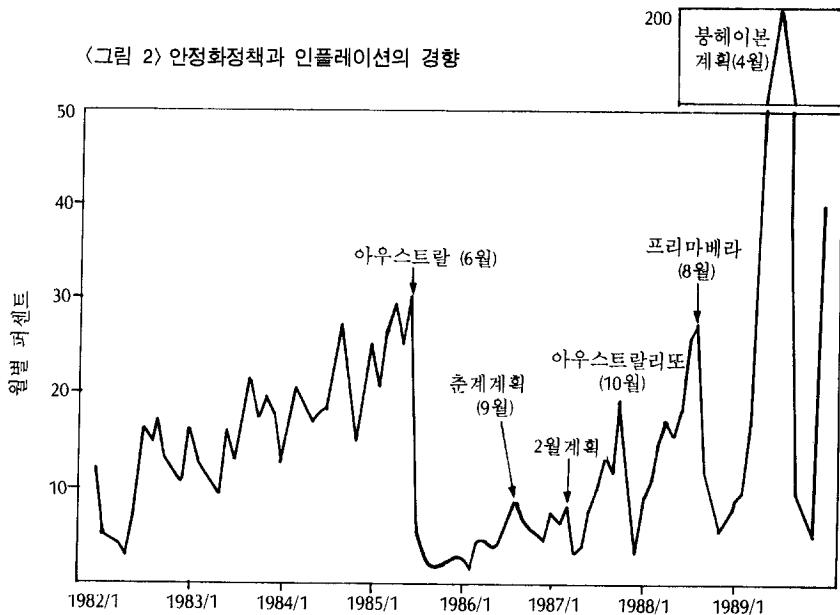
이 계획의 세 축은 다음과 같다. 첫째, 정부의 통화발행을 통한 재정적자 보전을 금지하여 적자폭의 감축을 도모하였다. 둘째, 환율과 공공부문의 가격을 고정하고 대부분의 가격과 사적 부문의 임금을 동결하였다. 셋째, 인플레이션 하락에 따른 대규모 소득 재분배 효과를 피하기 위하여 통화개혁을 단행하였다. 이 조치의 주된 목표는 단기적인

<sup>10</sup> 이에 대해서는 당시 정책입안에 참여했고 나중 중앙은행 총재를 역임한 마치네아의 논문(Machinaea 1990: 15 - 20)에 상세하게 분석되어 있다. 이 글은 아우스트랄 계획의 입안에서부터 좌절에 이르기까지의 과정에 대한 분석과 회고적 반성을 담고 있다.

쇼크 요법을 통해 경제성장과 안정화를 추구하는데 제한되고 있는데, 중요한 부분은 구조개혁의 쟁점들이 의도적으로 배제되고 있는 점이다. 예컨대 수입대체 산업화 전략 자체가 성공할 가능성이 국제화가 매우 빠른 속도로 전진되고 있는 1980년대에 들어와서 소진되었지만 대안적 전략 논의(예컨대 무역 자유화와 개방화의 조절을 통한 파보호된 국내산업의 구조조정 문제)가 전혀 언급되지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 우리는 여기서 1980년대에 등장한 '신구조주의' 처방이 구조개혁 문제에 인색하다는 지적과 함께, 민주화 이해기의 정치인들이 정치적으로나 이데올로기적으로 매우 '뜨거운 감자'가 될 수 밖에 없는 '내수산업의 경쟁력 제고' 문제, 즉 선택적 개방을 통한 산업구조조정 문제를 의도적으로 회피하고 있다는 인상을 받게 된다.

아우스트랄 계획은 노조와 폐론당의 반발에도 불구하고, 전체적으로 인구다수의 지지를 얻었다. 계획 발표 이후인 1985년 중반에 실시한 설문조사에 따르면 알폰신 행정부에 대한 신뢰도는 57%로 이전보다 큰 폭으로 상승하였다. 외환시장에서의 환율 프레미엄도 30%에서 4%로 하락하였다. 이후 6개월간 인플레이션은 20.2%로 제한되었고 연말 까지 월 3% 수준으로 끝는데 성공하였다. 산업산출고도 1985년 사사분기에는 13% 성장하였다. 단기적인 효과로는 나무랄데 없는 작품이었다.

(그림 2) 안정화정책과 인플레이션의 경향



많은 사람들은 알폰신 정부에 대해 상당한 신뢰감을 표시하였고 아우스트랄 계획으로 아르헨티나가 기나긴 무질서에서 빠져나올 것을 기대하였다. 그러나 이러한 기대는 시간이 흐를수록 무너져 갔다. '다수결 원칙'에 입각한 정부가 정책결정과 집행에 있어

서의 자율성을 주장하였지만, 이에 맞선 이익집단들의 ‘복수극’(Portantiero 1987: 290)이 시작되었고, 따라서 정부의 개혁조치에 강력한 저항이 가해지기 시작했다.

우선 농업부문의 이익단체들(SRA, CRA 등)은 아우스트랄 계획의 가격동결 정책이 시장기능의 작동에 역기능적이라고 주장하고 정부는 인플레이션의 주된 원인이 ‘재정적 자’라는 사실을 호도하고 있다고 주장하였다(Palomino 1987: 206). 이들은 농산물 가격의 자유화, ‘수출권리’의 포기, 수출세 반대 등을 주장하면서 아우스트랄 계획을 집요하게 반대하였다. 군정 시절에 이들과 협조하면서 상대적으로 많은 혜택을 누렸던 농업부문은 민주화 이행 시기에 여전히 자신들의 조합주의적 이해에 집착하여, 안정화 정책의 개혁조치를 반대하였던 것이다. 아르헨티나산업연합(UIA)도 정부의 조치에 적극적으로 협조하기는 커녕, 투자회수와 자본도피, 상품퇴장 등으로 응수하여 정부의 조치에 반대하였다. 노동자총동맹도 아우스트랄 계획의 임금정책에 불만을 품고 24시간 전국파업을 감행하였다.

아우스트랄 계획의 단기적 효과는 시간이 가면서 점차 약화되기 시작하였다. 농산물 가격 상승을 계기로 임금과 공공 서비스 요금도 조금씩 뛰기 시작했다. 증세를 위한 세제개혁이 선행되지 않았기 때문에 재정적자 폭은 국내총생산의 4% 수준에 달했다.<sup>11</sup> 1986년에 들어와서도 농산물의 국제가격은 계속 하락하였고, 농업 부문의 수출세 감세 압력도 대단하였다. 안정화 정책에 대한 폐론당과 노동자총동맹의 저항도 점차 커졌다. 1987년의 주지사와 의회 선거를 앞둔 정부로서도 ‘동결’ 정책을 정치적으로 볼 때 계속 유지하는 것이 어렵다고 판단하였다.

정부 내외에서는 인플레이션은 과거의 문제이니 이제 경제활성화 대책을 실시해야 할 것이라는 여론도 높아갔다. 이러한 압력에 굴복하여 알폰신 정부는 1986년 4월에 ‘동결 해제’(defreezing) 노선에 입각하여, 기본지표를 주기적으로 예고하여 조정하는 제도(crawling peg system)를 채택하였다. 그러나 이러한 통제완화는 인플레이션 압력을 가속화시켰고, 경제의 인테세이션화를 다시불러 일으켰다. 1986년도 삼사분기의 물가지수는 월 평균 7.6%나 상승하였다.

인플레이션 상승 압력에 다소 불안감을 느낀 경제팀은 1987년 2월 ‘아우스트랄리또’(Australito)란 임금 가격 동결 조치를 취하였다. 이 조치의 결정과정에는 노동지도자로서 당시 알폰신 내각에 노동부장관으로 입각한 J.C. 알데레페도 참가하여 형식상으로는 ‘타협’의 모습을 갖추려고 하였다. 그러나 이 조치는 경제행위자들에게 인플레이션 압력이 높을 때마다 동결조치를 내릴 것이라는 관념을 심어주어 향후 경제정책의 운용에 큰 짐으로 작용한다. 당시 경제팀의 일원이었던 마치네아는 이 조치가 ‘실수’였다고 회고한

11 ‘영국 노조와 이탈리아 남세자의 나라’란 별칭이 붙은 아르헨티나의 경우 직접세의 비중이 대단히 낮고 세수의 2/3가 부가가치세를 중심으로 한 간접세로 충당된다. 또 세금 포탈의 비율도 총세수액의 평균 40%나 된다고 한다(Ferrer 1985: 70). 세제의 개혁과 재정적자의 감축이 경제개혁의 중대한 사안임에도 불구하고 알폰신 행정부는 ‘가진 자’와 국영기업 관료체와의 충돌을 피하기 위해 적극적인 방책을 취하지 않았다.

바 있다(Machinea 1990: 62). 더구나 경제팀의 결정과정에서 노동자의 이해 뿐만 아니라, 농업성 장관의 수출세 감세안까지 통과되어 정부의 정책결정에 있어서 통일성이 심각하게 훼손되었다. 인플레이션은 이제 두 자리 숫자로 복귀하였고, 알폰신 정부의 경제정책에 대한 대중적 신뢰감은 급격히 감소되었다.

1987년 9월에 있었던 선거에서 급진당은 37%를 얻었던 반면에 폐론당은 41%를 얻어 승리하였다. 폐론당은 22개 주에서 16개의 주지사직을 장악하여 83년 선거의 패배를 완전히 설욕하였다. 급진당은 선거 패배의 책임이 경제팀에게 있다고 주장하였다. 선거 패배는 향후 경제정책에 대한 정치적 지지가 약화된다는 것을 의미했고, 이는 대중의 신뢰성 약화와 더불어 이후의 사태가 악화되는데 큰 역할을 하였다.

1988년에 이르면 외채는 600억 달러에 달하고 외채원리금 상환액도 45억 달러에 달했다. 신규 외자도입액 26억 달러를 제외한다해도 19억 달러의 순이전이 생겼다. 수루이에 장관은 IMF, 채권은행단과 연쇄 접촉을 갖고 협상을 벌였으나 상대방들은 냉담한 태도로 일관하였다. 이 해 7, 8월의 인플레이션은 25%를 상회하였다. 외환보유고도 바닥이 났고, 초인플레이션의 조짐도 보였다. 정부에 대한 신뢰성이 대중들 사이에 급전직하로 떨어졌다. 의회는 이제 임금수준을 노사간 자유 협상을 통해 결정할 것을 명시한 법안을 통과시켰다(paritarias). 경제팀은 다시 기업가조직인 아르헨티나산업연합(UIA)과의 협상을 통해 일시적인 가격 안정화를 목표로 한 ‘프리마베라 계획’(Plan Primavera)을 발표하고 새로운 조정을 시도하였다.

프리마베라 계획은 부가가치세 18%를 15%로 인하해 줄 것을 요구한 산업계의 압력을 수용한 위에서 결정되었다. 대중적 지지의 상실, 정치세력들의 전면적인 반대에 직면한 정부로서 산업계의 협조가 정책수행에 필수적이었기 때문에 세수의 감소를 가져올 부가가치세 인하도 감수할 수 밖에 없었다. 이 계획은 (1) 자유협상을 통한 임금결정, (2) 이중 환율시장의 조작을 통한 환차익의 회수, (3) 12%에 달하는 아우스트랄화의 평가절하, (4) 공공요금 30% 인상 등의 조치들로 구성되어 있었다. 프리마베라 계획은 과점 기업들과 금융부문에게는 큰 이익을 남겨준 조치였던 반면, 농업부문과 임금소득자들에게는 소득 감소의 효과를 가져다 주었다. 특히 달러 공급증인 농업부문과 제조업 수출업체들로서는 정부의 환율시장 조작때문에 공식시장의 달러 가격과 자유시장의 가격 차이만큼 사실상의 ‘수출세’를 납부한 결과가 되었다(Heyman 1991: 105). 자연히 달러 공급증은 실질환율 이하로 수출하기를 거부했고, 채권은행들은 외채원리금 상환용 달러를 국내 외환시장에서 공급하도록 하여 충족시킬 수 없는 달러 수요가 창출되었다. 기업들은 자산과 이윤율을 경화로 평가하였는데 상대가격의 무정부 상태에서 이윤을 최적화하는 방법은 이 방법 밖에 없었다.

이제 사람들에게 인플레이션 기대심리는 견잡을 수 없이 빨리 확산되었다. 1989년 4월에는 인플레이션이 80%에 육박했다. 2월에는 달러가격이 1 달러당 17 아우스트랄 하던 것이 4개월 후에는 200 아우스트랄로 급등하였다. 사람들은 모두 달러화를 구하려고 아우성쳤다. 더구나 폐론당의 집권 가능성이 높아지면서 사람들 모두가 금융자산을 변경하려고 시도하였기 때문에 환율의 붕괴는 필지의 사실이었다. 환율의 붕괴와 더불어

하이퍼인플레이션은 더욱 가속화되었고 이로 인해 재정위기도 한 차원 심화되었다. 하이퍼인플레이션을 중지시키기 위해서는 최소한의 정치적 신뢰감이 형성되어 있어야 하나 쓰러져가는 알폰신 정부로서는 역부족이었다.

경제 행위자들은 다시 방어기제를 통해 자신의 이익을 최대화하고 손실을 극소화하는 행동으로 돌아섰다. 기업가들은 제품의 가격을 높혔고 출하량은 대폭 축소하였다. 은행들은 모두 환투기에 나섰고, 달러를 보유하고 있는 이들은 초인플레이션 속에서 엄청난 이득을 누렸다. 노동자들은 인플레이션을 이유로 월급은 2~3차례로 나눠 받기로 하였다. 수입업자들은 수입대전 지불시를 이용하여 외환도피를 시도했고, 수출업자들은 수출선적을 자연시키면서 자신의 이익을 극대화하려고 노력하였다. 인플레이션은 천정부지로 달렸고 그 결과 1989년에는 5,000 %에 육박하는 수준이 되었다.

알폰신 정부의 붕괴는 아우스트랄貨의 붕괴와 맥락을 같이한다. 하이퍼인플레이션은 권력의 붕괴를 상징적으로 보여주었을 뿐 아니라, 달러의 확보를 둘러싸고 신용은행과 경제그룹들 사이에서 격화된 분배투쟁의 측면을 단적으로 보여주었다.

#### 4. 아우스트랄계획은 왜 실패하였나?

아우스트랄 계획이 결국 아르헨티나病을 치유하지 못하고 실패한 이유는 여러가지 요인에서 찾을 수 있다. 경제성장과 안정을 성공적으로 이끌기 위해서는 우선 대외적 경제여건이 완화되어야만 한다. 특히 소득분배 계임의 성격을 띠는 아르헨티나의 구조적 인플레이션 현상을 치유하기 위해서는 해외이전을 통한 재정능력의 확충으로 국가의 능력이 확대된다면 그만큼 유리하다고 할 수 있다. 칠레의 안정화에는 높은 국제가격을 유지했던 구리 판매 수입이, 멕시코의 안정화에는 석유판매를 통한 재정적 여력이 적잖게 기여했다는 것이 많은 관찰자들의 평가이다(Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel 1990).

그러나 아르헨티나의 경우 어려운 시기에 재정개혁의 자금을 대어줄 전략산업이나 수출품을 정부가 통제하고 있지 않았다. 더구나 1983년 당시 외채규모가 451억 달러로 국민총생산 대비 66.8%나 되었다. 원리금 상환을 위해서라도 해외로부터 신규자금을 들여와야 했기 때문에 알폰신 정부는 IMF와의 힘겨운 협상을 벌여야 했고, 여러가지 측면에서 정책집행에 간섭을 받았다. 더구나 80년대 계속 농산물의 국제가격이 하락하여 외환 수입도 줄어들었고, 외환보유고를 늘리려면 수입을 줄여야하는 악순환이 계속되었다.

대외적 조건 외에도 아우스트랄 계획에 내재한 한계점들도 있다. 알폰신 정부 내내 재정적자 폭이 크게 줄지 않았을 뿐 아니라 재정정책을 강화할 정책도구 마저 거의 없었기 때문에, 고금리 상황하에서 국내채무가 증가하면 정부의 재정에 큰 짐이 될 수 밖에 없었다. 이 점이 경제행위자들에게는 다시 인플레이션 기대로 환원되었다. 따라서 항상 대규모의 자금이 정치적으로 변화가 있을 시점이면 달러투매로 흐를 수 밖에 없는 불안감이 내재화되는 것이다(Heyman 1990). 아우스트랄 계획을 평가하는 신구조주의자들도 재정적자의 감축이나 수요관리가 안정화의 충분조건은 되지 못하지만 필요조건일

수 밖에 없다는 점을 쉽게 인정하는 것 같다.

그러나 필자가 주목하는 것은 대외적 제약조건과 정책의 기술적 경제적 문제에도 불구하고, 아우스트랄 계획이 천정부지의 하이퍼인플레이션으로 좌절한 결정적인 이유를 안정화 정책의 '정치적 조건'에서 찾고 싶다. 아르헨티나를 포함한 라틴아메리카 대륙의 인플레이션은 거시경제적 현상이면서도 이 속에서 사회세력들 사이의 소득분배 게임의 결과로 생성되었고 구조화된 것인 만큼 이것을 해체하는 것 역시 정치적 조건과 뗄 수 없는 문제인 것이다.

허쉬만(Hirschman 1983)은 인플레이션을 "국가에 대해 요구하는 다양한 집단들 간의 갈등의 표현"으로 본다. 각 세력들은 국가권력에 접근하여 자신에게 유리한 소득분배 게임을 수행한다. 협약한 국가는 인플레이션을 통하여 특정 세력에게 유리한 재분배 정책을 실시한다. 그렇지만 이러한 부의 이전은 일시적일 뿐이다. 특혜에서 배제된 세력들은 다시 국가에 강력하게 압력을 행사하여 자신의 몫을 확보하려하기 때문에, 결국은 제로섬 게임의 결과를 얻게 된다.

화폐가치가 하락하는 현상은 권력에 대한 신뢰성의 위기와 동일한 궤에 속한다. 뿐만 아니라 다음과 같이 말한다.

"사회갈등에 대한 명백한 인식에서 출발하여 형성된 합의가 없을 경우, 인플레이션 처방은 비록 미동일지라도 균형을 벽여스럽게 재구성하는 것처럼 보인다. 이런 방식으로 화폐가치의 하락은 불가피하게 권력의 가치 하락으로 변하게 된다. 경제와 국가는 공동화된다. 이로서 인플레이션의 원인으로 제도적 측면이 드러나는데, 인플레이션은 제도에 대해서 아주 나쁜 효과를 낳게 된다"(Portantiero 1987: 75).

아르헨티나의 경우 해체의 순환적 형태는 다음과 같다.

"사회적 축적체제에 대한 정치적·다원주의적 정당성에 공백이 생기면서 코포라시온들은 국가의 영역에 직접적으로 개입하여, 정당을 대체하려고 하고 의사결정 과정에 자신의 지분을 요구한다. 이들은 우선 정당에 대항한 코포라시온간의 협약을 맺고, 다음으로 국가를 둘러싸고 코포라시온 사이의 싸움에 나서게 된다."(p. 76)

우리가 아르헨티나 인플레이션 현상의 정치사회학적 진단을 염두에 둔다면 단순한 거시경제학적 처방만으로 인플레이션을 치유하기 힘들다는 점을 알게 된다. 알폰신 정권은 기술관료적 전문성을 기반으로 인플레이션을 거시경제학적 처방으로 잡고자 하였다. 신구조주의 논리에 입각한 아우스트랄 계획은 인플레이션의 '타성적' 요인을 정확히 지적하였지만, 그러한 타성적 요인을 해체하기 위해서는 노동측이나 자본측의 협조가 없이는 절대로 불가능하다는 점을 무시하였다. 쇼크 요법에 의존하는 가격·임금 동결 정책이 단기적으로는 훌륭한 효과를 가지나 그것만으로 역사적 기억으로 각인된 인플레이션 기대심리를 지워버릴 수 없다는 한계는 정치적 장치에 의해 보완되지 않으면 안

된다. 특히 민주적 이행기에 정부의 정책선택의 범위가 선거주기나 대중의 압력에 의해 쉽게 변형될 수 있다는 제한성을 알폰신 정부는 지나치게 간과하였다. 알폰신 정부의 기술관료 층방은 여러가지 기술적 문제점을 제쳐두드라도 바로 이러한 점에서 한계를 지니는 것이었다.

‘코포라시온 정치’의 전통이 강하게 뿌리내린 아르헨티나에서 신구조주의적 비정통적 경제안정화 정책이 성공할 수 있는 가능성 중의 하나는 협약(pacto)을 통한 노·자·정 협동체제의 구축이었을 것이다. 사회협약 문제는 알폰신 정권의 출범 직후부터 줄곧 정치적 논쟁의 핵심주제가 되어왔다.<sup>12</sup> 고율의 인플레이션이 존재하는 상황에서 분배갈등을 제도화하는 수준이 낮을 경우 협약을 통한 안정화 정책 수행은 분명히 부정적인 결과를 방지할 수 있을 뿐 아니라 장기적으로 경제성장의 기반을 마련할 수도 있다. 그 예로 우리는 살리나스 정부하의 멕시코 사례(경제연대협약, 경제안정과 성장을 위한 협약)나 수아레스 수상 정부의 스페인 사례(몽글로아 협약)를 들 수 있다. 그런데 왜 아르헨티나에서는 협약을 통한 안정화 정책이 알폰신 정권 아래에서 실행되지 못했던 것일까?

우선 지적할 수 있는 첫번째 이유는 위에서도 지적한 바 있는 라디칼 정부의 정치노선에서 찾을 수 있다. 라디칼주의는 ‘일인일표제’의 원칙에 의한 정치민주주의 원리를 근간으로 삼고 있다. 알폰신 정권은 임기내 자신의 정치력을 코포라시온들에게 분할하자는 협약안에 대해 생리적으로 거부해왔다. 그린스뿐이나 수루이예와 같은 기술관료들은 경제적 합리성을 코포라시온의 논리에 복속시키는 것을 거부하였다. 아우스트랄 계획은 입안, 실행 모두에 걸쳐 코포라시온을 배제한 채 기술관료들의 배타적인 프로젝트로 추진되었다. 이 계획은 노자 쌍방이 아니라 ‘시민들’에게 던져진 것이었다. 이러한 계획은 단기적인 효과를 가질 수는 있었지만, 장기적으로 경제행위자들에게 체질화되어 있는 인플레이션 기대심리를 해체하는 데는 역부족일 수 밖에 없었다고 할 수 있다.

둘째 이유로 들 수 있는 것은 노조의 태도이다. 이들은 1983년의 선거에서 폐론당이 패배한 이후, 정치체제에서 노조의 입지를 확보하기 위해 협약안을 여러 차례 제기한 바 있었다. 그러나 이러한 제안이 자신의 ‘정치적 위상’을 제고하려는 의도를 표현한 것 이었을뿐, 협약에 따른 ‘비용’ 부담에 대해서는 언급이 없는 것이었다. 노총이 기업과 단체들과 결합하여 만든 ‘11개 그룹’이 ‘사회협약 제안’을 제출한 바 있지만 여기서도 협약에 필요한 비용부담 문제는 빠져 있고 ‘사회사업의 관리권’을 노조가 장악해야 한다는 주장을 관철하기 위하여, 기업과 조직들이 제기한 정통적인 안정화 정책안을 인정하는 등, 노총의 개별 이익을 관철하는데 급급했다고 말할 수 있다. 이 외에도 노자 합동으로 몇 가지 협약안이 나왔지만, 전체적으로 볼 때 정부안에 대한 ‘방어적’ 대응의 결과로 나온 것이기에 안정화의 비용부담과 같은 근원적인 문제들은 접근조차 하지 못한

<sup>12</sup> 사회협약을 통한 안정화정책이 하나의 대안이 될 수 있다는 주장을 편 대표적인 논저로는 A. Ferrer (1985), J. Nun y J.C. Portantiero (comp.) (1987), L. De Riz, M. Cavarozzi, J. Feldman(1987), W. Smith(1990) 등이 있다. 이들 대부분은 대체로 사회민주주의자들로 분류될 수 있는 지식인들이다.

것이었다.

더구나 민주화 시대에 들어오면서 노총 내부의 다원주의화도 협약안 추진에 장애가 되었다. 예컨대 ‘62개 조직’(las 62 Organizaciones)은 협약안 추진에 반대하였던 반면, ‘25개 조직’(las 25)이나 ‘관리와 노동’(Gestión y Trabajo)과 같은 분파들은 협약안 추진에 찬성하였는데, 이러한 분열은 지도부가 일사불란하게 과업을 추진해 나가는데 방해가 되었던 것이다.

세계로 들 수 있는 부분은 자본측 내부갈등과 이들의 태도이다. 하나의 사회협약이 성립하기 위해서는 노동측이나 자본측의 이해가 잘 조율되어 있어야 한다. 즉 자본측은 자신 내부의 분파적 이해를 잘 조정할 수 있어야 하고 협상을 수행할 지도부에게 행동 자유의 여지가 폭넓게 주어져야 한다. 그러나 아르헨티나의 경우 농업자본과 산업자본 사이의 갈등이나 산업자본과 금융자본 사이의 갈등이 매우 극심하여 이익대표체들의 중첩이 심하다고 할 수 있다. 아르헨티나 산업연합(UIA)과 같은 거대조직의 경우 내부 조정 메카니즘이 비효율적이어서 결국 목소리를 하나로 결집해내는데 어려움을 겪고 있다. 결국 이질적인 분파적 이해를 통제할 수 없는 아르헨티나 기업가 조직 고유의 논리가 협약안 추진에 큰 장애가 되었다고 할 수 있다.

요약하자면 사회협약안이 아르헨티나 내부에서 수없이 많이 제기되었지만 정작 적극적으로 나서야할 노·자·정 모두가 이에 대해서는 소극적인 태도를 보였기 때문에 이처방은 처음부터 ‘체면치레용’으로 언급되었을 뿐이다. 자본은 자본측 대로 노동은 노동측 대로 모두 안정화 정책에 ‘무임승차’하려고 하였고, 안정화 비용은 상대방에게 떠 넘기려 하였다. 알폰신 정권은 아르헨티나 고유의 ‘코포라시온 정치’를 형이상학적으로 비판할 것이 아니라 이를 좀 더 적극적으로 파악하여 새로운 ‘정치연합’으로 묶어내었어야 했다. 알폰신 정권의 실패는 선거를 통한 민주적 정당성이 확보되어도 안정화 정책이 성공한다는 보장이 없다는 냉엄한 현실을 보여준다고 할 수 있다.

## V. 메넴 정권의 신자유주의적 구조개혁

### 1. 메넴주의(menemismo)의 성격

#### (1) 메넴의 집권과 메넴주의 블록의 성립

1989년 하이퍼인플레이션에 이어 알폰신 정부가 통치할 수 없는 ‘권력의 위기’를 맞은 가운데 5월 14일 대통령 선거를 치렀다. 선거 결과는 2년 전에 있었던 의회선거 결과나, 대부분의 여론조사 결과와 거의 동일하였다. 49.4%를 얻은 폐론당의 메넴(Carlos Saul Menem) 후보가 37.0%를 얻은 라디깔당의 앙헬로스(Eduardo Angeloz) 후보를 누르고 차기 대통령에 당선되었다.

1985년 선거 아래 폐론당 내에서 큰 목소리를 갖게된 ‘폐론주의 혁신파’—이들은

1983년 선거의 패배가 폐론주의 운동의 권위주의적 성격에 기인한다고 믿었던 분파들로 ‘민주적 폐론주의의 전설’을 주장하고 나왔다<sup>13</sup> — 지도자 중의 한 사람으로서 점차 독자적인 입장을 개진하기 시작한 메넴은 당내 독자적 계보인 ‘연방주의와 해방’派(Federalismo y Liberación)를 결성하고 당내 선거에서 혁신파의 거장으로 부에노스아이레스 주지사인 안또니오 까페예로를 물리치고 대통령 후보에 나섰다.

메넴 후보는 ‘생산혁명’이란 슬로건을 전면에 내걸고 이번 선거가 ‘폐론주의냐 반폐론주의냐’를 가리는 선택의 게임으로 발전하는 것을 방지하고자 노력하였다. 캠페인 당시 여전히 폐론주의 전통에 속하는 슬로건을 내걸었던 메넴은 ‘생산혁명’ ‘임금소득 증대’(salarizazo), ‘외채상환 유예’ ‘생산력의 성장’ ‘경제 근대화’ 등의 표현을 구사하면서 여전히 민중주의 전통 속에서 아르헨티나의 근대화 문제를 사고하였다. 그러나 메넴은 폐론이 자주 사용하였던 ‘동지’(compañero)란 말 대신에 ‘형제’(hermano)란 말을 사용하여 네오포퓰리즘적 담화를 적절히 응용하였고, 정치적인 적을 명시하거나 진영을 구분하던 과거 방식을 벗어나 대중의 수동성을 유도하는 선거전략을 택하여 당선권에 무사히 진입하였다(Cheresky 1990: 62 - 3). 특히 이 전략은 하층민과 도시 주변층의 지지도를 높이는데 큰 도움이 되었다.

반면 라디칼당의 앙헬로스 후보는 신자유주의 개혁 노선(‘꼬르도바 노선’)을 선거강령으로 내걸어 분전하였지만 라디칼당의 인기 하락과 겹쳐 패배하고 말았다. 당내 진보세력과 알폰신 대통령은 그의 노선에 불만을 표시하여, 내부 결속 조차 다져지지 않았지만 37%나 얻는 잠재력을 보여주었다. 양당체제 아래에서 사표를 방지하고 ‘유효표’를 찍어려는 유권자들의 심리가 잘 반영된 결과라고 할 수 있다(Catterberg y Braun 1989: 362).

메넴 후보가 당선되었음은 아르헨티나 정치에 다시 네오포퓰리스트 정치행태가 재등장함을 의미하는데(Rea, Ducateneziler y Faucher 1990), 이 네오포퓰리즘은 다시 신자유주의적 경제이데올로기와 접목되어 과거 민중주의와는 전혀 판이한 모습을 보이게 된다. 폐론주의의 사회경제적 내용은 변형되었지만, 까우디요식의 정치스타일(el estilo de hacer política)이나 이데올로기적 담화의 유토피아적 성격은 새로운 형태로 부활하였던 것이다.

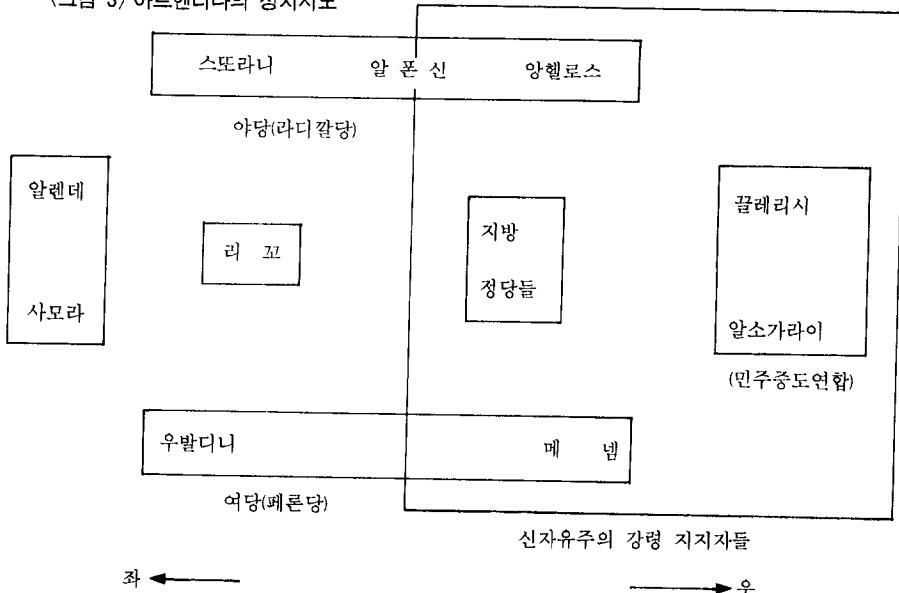
알폰신 정권의 위기가 심해지면서 메넴은 6개월 빨리 권력을 승계하였다. 권력승계는 그 자체로도 아르헨티나 역사에 없었던 평화적 정권교체의 의미를 띠었다. 집권하자마자 메넴 대통령은 아르헨티나에서 가장 보수적인 정치세력인 알소가라이家の ‘민주중도 연합’(UCD)와 동맹을 맺었을 뿐 아니라, 대재벌 기업인 봉해 이 보른 그룹을 경제팀에 다 끌어들여, 폐론주의 전통과는 사실상 단절을 기하게 된다. 민중주의(폐론주의)와는 명백히 단절하는 메넴주의(menemismo)는 알폰신주의가 명백히 파산한 위에서, 과거 민

<sup>13</sup> ‘민주적 폐론주의’ 논의와 그 한계에 대해서는 De Ipola(1987)를 참조하시오. 데 이폴라는 민주적 폐론주의자들의 자기비판이 폐론주의 자체의 권위주의적 성격에 대한 것이 아니라 단순히 폐론 이후의 지도부의 무능에다 초점을 맞추고 있다고 비판한다.

중주의 유산을 해체하는 역사적 과업 뿐만 아니라 신자유주의 노선에 입각하여 국내시장을 개방하고 국영부분을 민영화하여 ‘국가를 작게 재조직하는’ ‘자본주의 혁명’(Corradi 1992)을 주도하는 노선이다.

이러한 국가 재조직과 축적체제의 재편은 메넴주의 노선을 지지하는 느슨한 성격의 동맹 세력에 의해 주도되고 있는데 메넴주의 불록은, 폐론당내 메넴파와 알소가라이의 민주중도연합(UCD)이 결합한 위에 노동운동내 일분파(CGT - San Martin)와 대기업 이익집단의 적극적인 지지에 기반해 있다. 특징적인 현상은 메넴 행정부의 경제관료들은 출신이 대부분 군정시절 고위 관료들이거나, 민주중도연합의 멤버들, 아니면 대기업 조직체들의 대리인들이라는 점이다.

〈그림 3〉 아르헨티나의 정치지도



여당: 폐론당(또는 정의당, Partido Justicialista, PJ)

친여정당: 민주중도연합(Unión del Centro Democático, Ucedé)

사회주의연합(Unión Socialista)

살파혁신당(Partido Renovador de Salta)

차코행동당(Partido Acción Chaqueño)

후후이민중당(Movimiento Popular Jujeño)

야당: 라디깔당(Unión Cívica Radical, UCR)

기독교민주당(Partido Demócrata Cristiano, PDC)

사회주의운동(Movimiento al Socialismo, MAS)

민족자존운동(Movimiento por la Dignidad Nacional, MODIN)

비타협당(Partido Intransigente)

자료 : Mora y Aranjo(1991 : 143)

## (2) 메넴주의의 경제정책 기조: 신자유주의 처방

1989년 알폰신으로부터 육개월이나 빨리 권력을 인수받은 메넴은 곧 바로 대기업족과 동맹관계를 맺고 아르헨티나를 발본적으로 개조하기 시작하였다. 지배블록 내부에서도 점차 내수시장에 기초한 축적 패턴의 가능성이 소진되었다는 점과 금융자산에 의한 부의 증식(*valorización financiera*)이 한계가 있다는 점을 인정하고 새로운 형태의 축적 패턴으로 이행할 것을 목적으로 합의하게 되었다. 로사노와 펠레띠는 지배블록 내부의 합의 사항을 다음과 같이 요약한다(Lozano y Feletti 1991: 124 - 127).

- (1) 내수시장 노선을 포기하고 수출 주도형으로 경제를 재편한다.
- (2) 국영부문을 민영화하고 외채는 공채로, 최종적으로는 민영화 기업의 주식으로 전환시킨다.
- (3) 노동보호법을 해체하고 노동을 유연하게 공급한다.

수출경제 입국론은 어차피 외채상환을 위해서도 불가피한 조치였다. 수입대체산업화의 가능성은 오래 전에 소진되었고 좌우를 막론하고 구조조정의 필요성에 대해서는 광범한 합의가 존재하였다. 다만 어떤 방식으로 구조조정을 수행하느냐가 논란거리였을 뿐이다. 특히 수출지향 경제로 이행할 경우 과연 경제그룹들이 빠른 시간내 경쟁력을 확보할 수 있을런지 의문은 있었지만 채권은행들이나 국제금융기관들은 이러한 방향전환이 불가피하다는 논리를 꼬았다. 그러나 무역수지 흑자분의 배분이나 수출진흥책과 보조금 지불을 둘러싸고 경제그룹과 은행 사이의 이견은 여전히 해소되지 않았채 남아 있었다.

민영화 조치는 재정적자를 메우고, 외채의 규모를 축소하기 위해 가장 손쉽게 취할 수 있는 방책이었다. 그러나 경제성이나 경쟁력 제고의 차원에서 민영화를 추진하기 보다는 렌트를 추구하는 한 방편으로 이용되면서 결국 ‘야만적 자본주의’의 기생적인 모습은 여지없이 드러났다. 민영화 기업에 사적 자본의 추가적인 투자가 거의 없었다는 사실은 아르헨티나 민영화의 혁주소를 잘 보여준다.

수출지향 경제는 저렴한 노동력의 지속적인 공급을 필요로 한다. 지배블록의 신노선이 성공하려면 강력한 노동운동을 해체하여 효과적으로 통제하지 않으면 안된다. 따라서 ‘노동의 유연화’는 메넴 행정부의 기술관료들, 산업자본층으로서는 초미의 관심사였다. 메넴 행정부는 바로 이러한 지배블록의 합의를 바탕으로 경제를 재구조화하기 시작하였다.

## 2. 봉헤 이 보른 계획(Plan Bunge y Born)

메넴은 선거에서 당선된 지 얼마안있어 전격적으로 아르헨티나 자본의 다국적 기업

‘봉해 이 보른’을 방문하여 기업인들의 행정부 참여를 권유하였다. 이는 선거전 당시 아르헨티나 산업연합에 공언했듯이, 기업인을 경제장관에 앉히겠다는 발상을 현실화한 것 이었다. 이에 따라 BB 그룹의 부회장 미겔 로이그(Miguel Roig)가 경제상에 임명되었다. 로이그는 얼마되지 않아 죽었고 그 후임에 동 그룹 부회장 네스토르 라파넬리(Nestor Rapanelli)가 다시 임명되었다. 라파넬리는 소위 ‘봉해 이 보른 계획’이란 안정화 프로그램을 입안하여 하이퍼인플레이션 이후 상대가격 구조의 안정화를 시도하였다.

계획의 대장은 다음과 같다. (1) 1 달러당 655 아우스트랄로 고정하여 대폭적인 평가 절하를 실행한다. (2) 공공서비스 요금을 대폭적으로 인상한다(연료 600%, 에너지 763%, 교통 335% 등). (3) 20% 이내의 가격인상을 기업인들과 합의한다. (4) 임금은 동결한다.

평가절하 조치는 수출업자들에게 큰 혜택을 주었던 반면 임금동결 조치는 임금소득자들에게 큰 타격을 주었다. 이 계획은 위에서 언급한 지배블록 내부의 합의를 재벌 출신 경제장관이 직접 집행한 것이었다. 그러나 이러한 조치만으로 재정부문의 안정화를 기할 수 없기 때문에 메넴 행정부는 ‘국가개혁법’(La Ley de Reforma del Estado)과 ‘경제긴급조치법’(La Ley de Emergencia Económica)을 통과시켜 공공부문의 구조조정을 꾀할 뿐 아니라 민영화를 통한 재정자금 염출에 나선다. 당시 IMF와의 협상도 순조롭지 않아서 추가여신도 없었고 재정부문의 안정화를 위해서는 마지막 수단인 공기업의 매각을 시도할 수 밖에 없었다. 쇠보르스키의 지적처럼 최근 여러나라에서 볼 수 있는 “민영화의 동기는 국가금고를 채우기 위한 것으로 만성적인 적자에 허덕이는 정부로서는 매력적인 방안이 되는 것이다.”(Przeworski 1991:154)

경제긴급조치법의 내용은 아래와 같다.

- (1) 산업진흥 목적의 보조금을 50% 유예하여 연간 20억 달러를 절감한다.
- (2) 공공부문의 구매를 대폭 축소한다.
- (3) 외국인 투자에 있어서 모든 차별조치를 철폐한다.
- (4) 외채의 자본화를 추진한다.
- (5) 수출세는 점진적으로 폐지한다.

이 법은 내수시장에 기반하고 있는 경제그룹들과, 국가부문에 의존하고 있는 기업들에게는 어느 정도 타격을 주었고, 채권은행들과 수출업자에게는 상당한 유인을 제공했다고 할 수 있는데, 국가개혁법과 함께 향후 구조조정의 기본 방향을 보여주고 있다.

국가개혁법은 일명 ‘민영화법’이라고도 불리는데, 국영기업의 민영화, 청산을 통해 공공부문의 재구조화를 지향한다. 이 법은 민영화의 대상에 제한을 두지 않고 개입할 수 있도록 하였고 국내외 채무의 자본화 조치를 통해 민영화를 가속화할 수 있도록 하였다. 국가개혁법은 형식상으로는 ‘효율성’과 ‘경쟁력’을 제고하기 위해 제정된 것이지만 사실은 국영부문을 내외 자본의 거대한 ‘사냥터’로 만들어 놓았고, 민영화를 둘러싼 수많은 스캔들을 양산하게 된다(Verbitsky 1991; Bocco y Minsburg 1991).

봉해 이 보른 계획에 대한 사회세력의 저항도 만만하지 않았다. 대체로 농축산업자들은 수출세 폐지안에 크게 고무된 반면, 아르헨티나산업연합이나 그루포 마리아와 같은 경제그룹들은 정부의 보조금 삭감안에 상당한 우려를 표명하였다. 이들은 이러한 손실을 임금소득총에 대한 분배 봇을 감소함으로서 보상하려 하였다.

이에 따라 노조의 반발도 격심해졌고 노총도 메넴 행정부의 조치를 지지하는 측(CGT - San Martin)과 이를 반대하는 측(우발디니가 지도하는 CGT - Azopardo)으로 분열하게 된다. 봉해 이 보른 계획은 처음부터 한계가 명확한 것이었다. 라빠넬리는 자본측으로부터도 전폭적인 지지를 얻을 수 없었기 때문에 정책의 추진력이 애초부터 제한되어 있었다.

1989년 10월에 다시 달러가치가 743 아우스트랄로 오르자, 중앙은행은 3억 달러를 외환시장에 매각하였다. 그러나 이 조치로 중앙은행의 자본준비금이 축소되자 중앙은행은 다시 예금지불 동결 조치를 취하였다. 경제불안이 재현된자 다시 채권은행들은 외환 구매에 열을 올리게 되었고, 10월에서 12월 사이에 1달러가 1,550 아우스트랄로 오르게 되는 하이퍼인플레이션이 발생하게 된다. 봉해 이 보른 재벌에 의한 경제안정화 계획은 불과 몇 개월도 지탱하지 못하고 좌초되고 만다.

### 3. 에르만 곤살레스 장관의 구조조정: 정통안정화 정책으로의 복귀

라빠넬리 장관의 후임으로 경제장관에 오른 사람은 메넴이 리오하 주지사 시절에 주정부 재무장관을 역임한 바 있는 안또니오 에르만 곤살레스(Antonio Erman Gonzalez)였다. 에르만 곤살레스 장관은 메넴행정부가 내건 시장 자유화 계획(Erman I)을 빠른 시일 안에 실행할 것을 취임 초기부터 밝혔다. 그는 상대가격 체계의 안정화를 위하여 아우스트랄 계획이나 브라질의 크루자두 계획처럼 통화개혁을 추진하고자 하였지만 정부내 합의를 끌어내는데 실패했다.

당시 정부내 정책노선은 크게 두 조류가 대립하고 있었다. 이들은 모두 시장 자유화와 민영화 정책에 대해서는 찬성했지만 반인플레이션을 위한 통화와 환율 형태의 성격을 둘러싸고는 의견대립이 컸다. 메넴과 절친한 관계에 있는 알소가라이나 R. 알레만(군정기에 경제장관을 역임했다)은 변동환율제를 유지할 것을 주장했는데, 이들의 논리는 긴축재정에서 나온 잉여로 달러를 구입하여 외채원리금을 상환하자는 주장을 떴다. 이들은 ‘유동파’(flotista)로 불렸으며 정통적 안정화 정책을 고집하였다.

반면 경제부 차관 꾸리아 팀이 조심스레 제기한 논리는 외환인플레이션을 막기 위해 아우스트랄화와 달러화를 태환하게 하고 사실상 법화를 둘 다 인정하는(bimonetización) ‘태환 내지 달러화’를 강조하였다. 이들은 현실성없는 ‘아우스트랄화 復權’(reaustralización)을 포기하고, 모든 금융자산이나 가격체계를 달러화하는 것이 경제의 안정성상에 도움될 것이라는 주장을 떴다. 후자의 입장은 통화주권은 포기하고 잠재화되어 있는 경제의 달러화 현상을 현실화시키자는 논리였다(Curia 1991: 69 - 74). 양자의 정책 대결은 후자의 입장을 지지하는 측이 정치적 지지를 끌어내는데 실패함으로써 잠시 후퇴

한 듯이 보이지만 나중 까발로 장관 시절에 다시 역전되어 버린다.

이러한 대립 속에서 1990년 1월 1일 에르만 곤살레스는 ‘금융천국’(patria financiera)을 해체하기 위하여 국내의 저축예금을 강제로 달러화한 공채 ‘보넥스 89’로 대체하는 일명 ‘보넥스 계획’(Plan Bonex: Erman II)을 실시하였다. 이 공채는 거치기간 10년에 이자율과 부대 조건을 평준화하여 저축자들과 채권자(은행)들에게 저축잔고나 채권액에 따라 교환하였다. 보넥스는 중앙은행으로 하여금 통화증발 내지 인플레이션 압력에서 벗어나게 하였다.

보넥스 계획은 국내의 금융채무(42억 달러)의 71%(30억 달러)를 보넥스로 대체하였고, 정기성 저축잔고의 58%를 흡수하는데 성공하였다. 저축예금의 공채 전환은 하이퍼인플레이션을 잡는데 성공하였지만, 이 제도가 결국 아우스트랄화에 대한 불신으로 연결되어 다시 외환인플레이션이 발생할 여지도 있었다. 많은 사람들이 금융자산을 달러화로 보유하려는 욕망은 더욱 커졌고, 실제로 달러 예금이 크게 증대하였다. 그러나 예기치 않았던 사건의 전개가 정부의 우려를 쏟아 주었다. 아우스트랄화를 최소한 보유하고 있는 기업들이 임금 지불용으로 아우스트랄을 사기 위해 달러를 자유시장에 내다판 것이었다. 중앙은행의 준비금 잔고가 2월에는 4억 4천 2백만 달러였으나 이해 말에는 32억 4천 2백만 달러로 증가하였다. 이해 수출액은 120억 달러였으나 수입액은 40억 달러에 불과해 80억 달러의 흑자를 기록하였던 것도 큰 도움이 되었다. 정부는 보넥스 계획으로 외환의 배타적 수요자로서 위치를 굳히는데 성공하였고, 향후 달러 가격의 안정화에 큰 도움을 얻게 되었다.

그러나 ‘금융천국’을 해체하겠다는 정부의 의지에도 불구하고 투기자들과 외환 보유자들은 1990년 여름에 몬테비데오 은행들에 약 30억 달러로 추산되는 외환을 이전시켰다. 혼히 ‘시장의 쿠데타’(golpe de mercado)로 일컬어지는 이 조치로 인해 국내의 소비자 가격은 다시 급상승하기 시작하여 1월에는 79.2%, 2월에는 61.6%, 3월에는 95.5%의 상승률을 기록하였다. 이 사건은 금융자산 보유자들이 국가의 경제정책에 대한 강력한 시위를 재현함언제든지 ‘거부권’을 행사할 수 있다는 입장을 표명한 것으로 향후 안정화 정책의 추진에 큰 영향을 준다. 정부로서는 이제 채권은행이나 금융자산 보유자들의 이해에 거스러는 조치를 실행하기가 대단히 어려워졌다.

에르만 곤살레스 장관의 후속조치(Erman III, IV, V, VI)는 ‘시장의 쿠데타’ 이후에 발생한 물가상승 압력을 이완하고 시장 자유화와 재정개혁, 민영화 등의 구조조정을 지속적으로 추진하는데 초점이 맞춰졌다.

그러나 구조조정에 있어서 정부가 할 수 있는 일은 많지 않았다. 외환에 대한 통제권도, 통화정책도 마음대로 응용할 수 없는 정부에게 남겨진 유일한 대안은 재정지출 감축안이었다. 에르만 곤살레스는 짧은 기간 내에 공공부문의 균형을 달성한다는 목표를 세우고 이를 위해 공공지출을 축소하며, 예산이 허용하는 범위 내에서 외채원리금 상환도 재개한다는 입장을 밝혔다. 재정수지를 개선하기 위해 정부가 할 수 있는 조치는 지출액을 대폭 삭감하여 초기축기조를 유지하고 이로 인한 엄청난 경기침체를 감수할 수밖에 없었다.

에르만 곤살레스 장관은 경제긴급조치법에 의거하여 경제부에 공공부문에 대한 의결권을 집중시키고 대폭적인 지출 삭감, 인원과 구매액 감축에 나섰다. 이에 더하여 국가와 국영부문의 내부금융을 금지시키고 '공공사업 서비스부'를 해체하기까지 하였다. 이러한 구조조정 조치들은 일정한 정치적 목표나 거시경제적 계획에 따라 실행된 것이 아니라 외채원리금 상환이란 단기적 목표를 실행하기 위해서 취해진 것이었다. 장관의 정책은 예산의 축소조정이 추가여신 공여의 결정인자로 취급되는 IMF의 정통적 안정화 정책에 입각한 것이라고 말할 수 있다.

구조조정의 폭과 깊이는 가히 '야만적'이라고 할만큼 광범했고 깊었으며, 사회적 요구나 노동자의 권리는 전혀 고려되지 않은 것이었다. 국가를 축소하는 것 자체를 미덕으로 삼는 신자유주의의 논리가 메넴행정부의 정책기조로 정착하게 되었으며 이로서 사회불평등을 해소하는 국가의 역할은 완전히 해체되었다.

에르만 곤살레스 장관은 조세행정에도 손을 대어 농축산업 자본의 사기를 꺾는 수출세를 감면함과 동시에 최종적으로 해체하기로 결정하였다. 이로서 재정수입은 주로 부가가치세에서 조달되었는데 부족분은 국영기업의 사유화 과정에서 나오는 수입으로 대신 메웠다.

이 시기부터 메넴행정부의 경제정책에 대한 코포라시온들의 저항도 점차 수그러진다. 알폰신 정권의 안정화 조치에 수차례 총파업을 전개하여 정책의 효과를 약화시켰던 노총도 메넴 정권이 들어서면서 점차 분열 속에서 허약한 반대세력으로 바뀐다. 사울 우발디니가 주도하는 분파(주로 국영기업체 노조들)는 메넴의 시장자유화 조치나 민영화 조치에 명백히 반대하는 입장은 개진하였지만, 민간 산업체 계열 노조들은 메넴의 조치에 우호적인 입장을 표명하였다. 그 결과 노총은 파업을 효과적으로 조직할 수 있는 능력을 잃어 버리게 되었다. 이와 동시에 페론당 내에서 노총이 누렸던 영향력도 상당히 약화되었다. 국영기업의 민영화로 인해 과거 막강했던 노조들이 하나둘씩 약화되면서 노동운동 전체도 영향을 받게 되었던 것이다.

아르헨티나산업연합도 내부에서 두 개의 경향이 갈등을 일으키고 있었다. '수출업자 클럽'은 대외 시장 개척을 위해서는 생산 코스트의 절감이 필요하고 이를 위해서 공공서비스 요금의 조정, 불합리한 규제 철폐 등의 제도개선을 강력하게 요구하였다. 반면 국내 시장의 보호 속에서 국가에 기식하고 있던 기업군들은 정부의 새로운 정책들에 저항하면서 자신의 대응방안을 조심스레 모색하기도 하였다. 여하튼 이 조직 내부도 상충된 이견으로 나뉘져 있어 정부의 개조안에 대해 적절히 대응하지 못했다(Lattuada 1991).

페론당의 지지도 45%에는 못미치지만 약 35%의 지지도를 유지하고 있는 라디칼당은 지지도가 높은 수도권 부에노스 아이레스를 중심으로 강력한 반대세력으로 조직될 소지가 있었지만, 알폰신 정권의 몰락 이후 당내 분파 싸움으로 역량이 크게 약화되었다. 라디칼당의 사회민주주의화를 주장하는 당총재 알폰신 중심의 혁신파와, 신자유주의 노선을 주장하는 에두아르도 앙헬로스(1989년 대통령 후보), 페르난도 데 루아 등의 반대파들 사이에서 벌어진 갈등 때문에 당은 페론당의 독주에 그렇다고 할 만한 대안을 내

세우지도 못했다. 페론당과 메넴의 독주는 바로 이러한 배경에서 이뤄졌던 것이다.

#### 4. 민영화의 물결

메넴 행정부가 들어서면서 민영화는 매우 빠른 속도로 진행되는데 이는 과중한 외채 부담에서 벗어나기 위한 방편으로, 다른 한편으로는 재정적자를 해소하기 위한 방편으로 이용된다(Bocco y Minsburg 1991). 민영화는 ‘국가의 실패’에 대한 ‘시장의 반격’이 구호를 들고 칭송되지만 사실상의 이유는 국가의 빈 금고를 채우기 위한 것이고, 이는 재정적자에 대한 대폭적인 감축을 제안하면서 ‘외채의 자본화’를 추진하는 브래디 플랜을 메넴 행정부가 그대로 받아들이면서 경제의 재구조화를 도모하고 있기 때문이다.

외채위기를 ‘유동성의 위기’로 파악했던 베이커 플랜이 발전도상국 외채 문제를 제대로 해결하지 못하자 1989년 3월에 미 재무장관 브래디에 의해 ‘브래디 플랜’이 제창되었다. 브래디 플랜은 외채위기를 ‘상환불능의 위기’(solvency crisis)로 파악하면서 외채 탕감안과 더불어 외채의 사적 투자로의 전환(debt - equity swap) 계획을 발표하였다. 이 계획은 외채위기 국가가 경제의 구조개선에 어느 정도 노력하는지를 평가하여 탕감율을 조정하고 이를 미끼로 ‘외채의 자본화’를 강력하게 추진하겠다는 선진국 채권은행들의 의지를 반영하였던 것이다.

외채를 사적 투자로 전환시키려는 계획안은 라디칼 정부 말기에 이미 부분적으로 제기된 적이 있었다. 1988년에 향후 5년내에 19억 달러에 해당하는 외채액을 자본화시킨다는 계획이 국제금융기관과 라디칼 정부 사이에 합의된 바 있었다. 그러나 정권 말기에 이러한 구상은 실행되지 않았고 메넴 행정부에 들어와서야 민영화를 통한 ‘외채의 자본화’ 전략이 빠른 속도로 실행된다.

이 전략은 메넴 행정부로서는 그동안 자행된 외채원리금 상환 연기 조치를 다시 반복하지 않고 성실하게 상환하겠다는 의지를 대외에 공표하는 의미를 가지고 있으며, 나아가 브래디 플랜에 가입하기 위한 전제조건으로 받아들인다는 뜻을 내포하고 있기도 하다. 이를 위해 에르만 곤살레스 장관은内外 사적 자본에 의한 외채 자본화를 원활히 하기 위해 해외투자에 대한 제한을 완전히 철폐할 것을 이미 공표한 바 있다.

민영화를 통한 외채 자본화는 텔레커뮤니케이션 독점체인 국영 엔텔(ENTel), 아르헨티나 항공(Aerolineas Argentinas), 그리고 국방부 산하 군수업체들을 민영화하면서 시작되었다. 수많은 논란 속에서 ‘졸속 작품’이라는 평가를 받으면서 아르헨티나 항공은 현금 2억 달러, 외채 탕감 20억 달러로 스페인의 이베리아항공이 주도하는 컨소시엄에 매각되었다. 이어 ENTel은 프랑스의 스텟(Stet - France Cable et Radio)과 스페인의 멜레포니까 데 에스빠냐(Telefonica de Espana)가 주도하는 컨소시엄에 현금 2억 달러와 50억 달러의 ‘debt - equity swap’으로 매각되었다.<sup>14</sup> 이에 더하여 1990년 10월부터 시작된 제2차

<sup>14</sup> 상세한 민영화 사례연구에 대해서는 Bocco y Minsburg(1991: 245 - 272)를 참조하시오.

민영화에서도 SEGBA와 국영가스(Gas del Estado)의 매각 역시 외채의 자본화 전략에 연계되어 실행되었다.

외채자본화 전략이 성공하여 가령 멕시코와 같이 탕감율이 35% 수준이 된다고 해도 외채액은 430억 달러 수준으로 국내총생산의 61%, 1990년 수출액의 4배에 이르는 거대한 규모이다. 과연 아르헨티나가 이 정도의 외채에 대한 원리금 상환을 뒷받침할 만큼 충분한 외환을 공급할 능력이 있을까? 정부는 과연 이에 필요한 재정지원을 염출할 수 있을까? 몇몇 연구는 이러한 전략에 비판적인 견해를 표시하고 있다(Keifman 1991: 215; Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel 1991).

에르만 콘살레스 장관 시절부터 본격화되기 시작한 민영화는 사실상 산업정책과 같은 거시적인 계획이나 경제적 합리성을 결여한 채 내외 독점자본에 의해 무차별적으로 진행되고 있다. 대규모 자본시장이 없는 현실에서 어차피 많은 자금을 동원할 수 있는 것은 몇몇 대기업군이나 다국적 기업에 국한된다. 따라서 민영화가 독점재벌들 사이의 지분 싸움으로 변질되고 또 스위프트게이트(Swiftgate), 지티이게이트(GTEgate)와 같은 수많은 스크ан들을 만들어 내는 것은 어찌면 당연한 일이지도 모른다(상세한 내용은 Verbitscky 1991을 보시오).

민영화는 그 자체가 독과점 기업들에게는 엄청난 특혜가 될 뿐 아니라 과거 공익성을 떠고 있는 재화와 서비스의 시장을 민간기업에게 배타적으로 제공한다는 점에서 수많은 문제점을 내포하고 있다. 이러한 우려는 곧 현실로 나타났는데 대부분의 민영화 기업들이 신규투자는 기피하고 인수와 더불어 서비스 가격을 마음대로 올리는 횡포를 자행하였던 것이다. 이는 정부가 민영화 기업의 경우에 취해야 할 규제조치를 명시하지 않은 채 졸속으로 사안을 처리하였다는 점을 단적으로 말해 준다.

또 민영화 과정에 수많은 외국자본이 참여함으로서 국민경제는 탈국적화되고 경제의 내적 연관은 탈구(disarticulation)되어 버린다. 정부는 업종 선별도 없이 석유를 포함한 에너지 산업, 전화와 텔레커뮤니케이션, 가스설비, 심지어 도로보수에 이르기까지 가능한 모든 것을 민영화하고 탈규제화하고 있다. 이에 굴지의 해외 다국적 기업들이 전화망과 항공망을 포함하여 산업의 중심을 점차 장악하고 있는데, 이러한 경향은 향후 아르헨티나 국부의 대외이전을 가속화시킬 전망이다.

## 5. 까발로 장관의 발본적 개혁조치

1991년 1월 정부는 개각을 단행하여 콘살레스를 국방부 장관에 전보하고 경제부 장관에 도밍고 까발로를 임명하였다. 까발로는 꼬르도바주 출신으로 이 곳 출신들이 모인 성크탱크인 ‘지중해 재단’(Fundación Mediterranea)을 운영하고 있었는데 자신의 경제개혁 실행에 이 조직의 도움을 많이 받게 된다.

3월 1일 다시 달러에 대한 수요가 급등하면서 물가상승의 압력이 커졌다. 까발로와 중앙은행 총재 로께 페르난데스(Roque Fernandez)는 1달러당 10,000 아우스트랄 수준에서 중앙은행의 달러 보유고 2억 5천 2백만 달러를 매각하여 달러 투기자들의 투기심리를 꺾

〈표 6〉 민영화 기업의 현단계(1991년 현재)

민영화기업	매수기업	지불된 가격	현재
TV채널(3)과 라디오 방송국	복수 기업군		이양
ENTel(전화국)	북부지역: 스텝 프랑스, 남부 지역: 멜레포니까 데 에스빠냐	현금 214백만 달러, 380백만 달러 할부, 50억달러 외채	이양, 주식 미 매각분 35%
아르헨티나 항공사	이베리아(스페인)	현금 130백만 달러, 142백만 보넥스89, 16억 달러 외채	이양, 계약조건 분규
1만 km 도로	복수 기업군	보수공사와 통행세 징수	이양
F.C. 우르끼사(3,000 km)	페네페 데 에스빠냐社와 협상중		
PFCC, 미트레이 산 마르틴			91년 7월 매각공모
석유산업	1991.1.1. 자로탈규제, 수출입과 가격 결정의 자유.		
-37개 지역매각	복수 기업군	217백만 달러	이양
-4개 중심 지역: 국영 YPF와 50 대 50 합작.	또딸(프랑스), 레스풀(스페인), 아스트라(아르헨), 산타페에너지(미국), 빠레스 콤팡(아르헨), 옥시(미국)	6억 달러	이양, 사기업의 투자90%
-28개 부차적 지역			입찰중, 1억7천 만 달러
-아우스트랄 구역 중심 지역			9월 입찰
-북동부 구역의 중심 지역			11월 입찰
따다노르(도크)	끌라마르(아르헨), 방코 올란데스 우니도이 수드마린(프랑스)	현금8백만 달러, 외채 1억6천만 달러.	
그란 부에노스 아이레스 전력 서비스			입찰조건 준비됨 구성.

자료: Casas 1991: 143

어 놓았다. 달러가격은 중앙은행의 강력한 개입에 의해 9,900 아우스트랄 수준에서 다시 안정화되었고 중앙은행은 오히려 재매입을 통해 1,700만 달러의 순익을 올렸다(Casas 1991: 165). 비록 재빠른 개입에 의해 사태는 진정되었지만 불안의 요소는 여전히 남아 있었다.

까발로 장관은 이 경험을 계기로 달러화 아우스트랄을 고정환율로 묶어 상호태환이 가능하게 하는 ‘이중통화제’를 운용할 것을 결정하고, ‘태환법’(la Ley de Convertibilidad)을 의회에서 통과시킨다. 이 법에 따르면 1달러는 10,000 아우스트랄로 고정하고 이 조치에 안정성을 더하기 위하여 의회 법률로 묶어 놓았다. 이로써 달러화는 사실상 법화로 인정받게 되었으며 아우스트랄화의 발행고는 달러 보유고와 금 보유량에 의해 결정되게 되었다. 확실히 태환성의 보장은 외환인플레이션의 가능성은 약화시켰으며, 장기적으로 하이퍼인플레이션의 위협으로부터 빠져나올 수 있게 하였다. 태환법은 또 고율의 인플레이션 하에서는 제도화되어 있는 ‘계약의 인데세이션화’를 폐지하여 인플레이션의 ‘타성적’ 요인을 발본색원하고자 하였다. 이 조치로 3월에는 27.7% 하던 물가상승율이 12월에는 1% 남짓으로 하락하는 큰 성과를 거둔다. 그러나 이러한 성과는 아르헨티나 중앙은행의 통화 발행권 내지 주권을 사실상 상실한 댓가로, 따라서 경제당국의 통화수급조절 기능을 해체한 결과로 주어진 것이다.

로사노와 펠레띠는 태환법의 의미를 다음과 같이 간파한다. “통화정책은 정치권력으로부터 독립하여, 국내 경제활동에 공급되는 유동성이나 공공적자의 화폐화에 대한 수요——이는 진보적 소득배분의 모든 과정에 관련된 요소이다——에 대하여 수동적이고 중립적인 역할을 담당하게 되었다. 사실상 통화정책의 관리는 외환공급을 통제하는 사람들의 수중에(주로 수출업자들로 이들은 아르헨티나 경제의 탈국적화 과정을 최종적으로 마무리한다) 놓이게 된다(Lozano y Feletti 1991: 153 - 4).

또 고정환율제를 통한 달러 가격의 안정은 인플레이션을 치유하는 데는 도움이 될지 모르겠지만, 안정화는 경쟁력을 회생한 위에서 성립된 것이기 때문에 과연 얼마나 장기 간 버틸 수 있는지는 두고 보아야 할 것이다.

이와 더불어 그는 신자유주의적 구조조정을 극단적으로 밀어부쳐 대외개방, 조세개혁, 외채협상에 본격적으로 나선다. 까발로 장관은 전임장관들과 마찬가지로 내수시장 보호정책을 완전히 폐기하고 국내산업의 경쟁력을 강화시키기 위한 조치(성공여부는 다소 부정적이지만)로 몇몇 품목을 제외한 나머지 상품의 수입관세를 11%로 내리고 이를 1991년 1월 1일자로 시행하였다. 이 조치로 향후 아르헨티나 내수시장은 수입품이 범람하게 되고 내수산업은 구조조정을 통해 경쟁력을 확보하기 전에 도산사태에 빠지며, 무역수지에도 좋지 않은 영향을 끼치게 된다.

달러화의 안정세에도 불구하고 오랜 인플레이션의 물결 속에서 일반적으로 높이 책정되어 있는 상대가격을 내리기 위해서 경제당국은 업계를 대표하는 이익단체들과 협상을 시작하여, 내국세를 내리는 조건하에 가격의 30%를 인하하는데 성공하였다.

이에 더하여 재정안정화를 위한 재정구조 개혁도 급격히 추진하였다. 까발로 장관은 기업의 부담을 줄이는 방향으로 조세개혁을 시작하였는데, 특히 농업부문의 거센 반발을 불러일으킨 수출세를 폐지하였다. 그는 이윤세를 20%로 경감한 반면 과거 이윤에 부과했던 은퇴자 연금세는 폐지시켰다. 이와 더불어 해외투자에 대한 징세를 추진하여 조세 수입 증대를 꾀하였다. 그러나 직접세의 비중은 여전히 작고 세수의 2/3 이상이 간접세(주로 부가가치세)로 총당되는 구조를 근본적으로 바꾸는 것은 결코 쉬운 일이 아

널 것이다.

조세제도 개혁과 더불어 적자 해소를 위하여 정부는 국영기업 인원 감축, 민영화 조치를 급격하게 시행하였다. 1991년 일사분기에 적자폭이 3억 7천 5백만 달러하던 것이 4월에는 1억 3천 9백만 달러의 흑자로 바뀐 결과를 보면 지출 규모의 감소폭이 얼마나 커졌던지 알 수 있다.

까발로의 신자유주의적 개혁이 지난 부정적인 측면이 어떻던 간에 부에노스 아이레스의 증권가는 오랜만에 들떠기 시작했고, 성급한 사람들은 '아르헨티나의 기적'을 이야기하기도 했다. 까발로 장관이 주도하는 발본적인 신자유주의적 구조조정 정책에 대하여 미국 행정부 당국과 국제금융기관들은 공개적인 지지를 표명하였다. 7월에 IMF는 아르헨티나에 사사분기 내에 10억 4천만 달러의 대기차관을 제공하기로 하였다. 그러나 채권은행과의 협상 문제는 아르헨티나가 브래디 플랜에 먼저 가입해야 한다는 조건이 붙어 있기 때문에 후속조치가 요구되었다.

## 6. 메네마토(menemato), 신자유주의적 재편과 민주화의 전망

메넴 행정부의 집권 3년간 아르헨티나는 엄청난 변화를 맞이하고 있다. 전임자 알폰신이 정당정치의 틀 속에서 경제개혁과 민주화를 추진하다가 '코포라시온들의 복수'에 의해 좌초하였다면, 메넴은 노동조합과 임금소득자들의 힘을 무력화시킨 뒤 경제그룹, 채권은행, 농축업자들과 강고한 연대감을 형성함으로써, 이른바 '보수적 조정' 노선으로 아르헨티나의 정체를 극복하고자 한다. 확실히 메넴은 선거 초기에 자신이 내걸었던 애매한 민중주의 슬로건을 권력 장악과 동시에 버렸고, 국제금융기관과 미국 재무당국, 다른국적 은행들이 유포한 위성된 컨센서스에 기초하여 아르헨티나 경제를 재구조화하고 있다.

이러한 신자유주의적 재편이 아르헨티나 민주화에는 어떤 명암을 드리울까? 또 이러한 구조개편이 과연 경제정책과 정치불안이 주기적으로 찾아오는 이 나라의 뿌리깊은 고질병을 치유할 수 있을까? 또 노동자를 비롯하여 임금소득자들에게 안정화와 조정의 비용을 전적으로 전가시키는 '배제적 축적전략'을 과연 하층계급이 저항없이 수용할까?

메네마토(메넴의 통기기)에 이뤄지고 있는 변화 중 가장 극적인 것은 수입대체산업 기에 형성된 모든 것을 해체하는 것이다.

(1) 무엇보다 지난 40년간 성장의 주축이었던 내수산업과 이를 지지하고 있는 국영부문과 공공정책을 해체하고, 자유방임적 시장의 원리에 입각하여 '국가의 해체' '공공재의 해체'로 나아간다. 이 때문에 공공재나 공공영역이 '야만적으로 사유화'되고 있다. 그러나 이러한 사유화가 부폐한 권력을 추방하고 효율성으로 이 나라를 재구조화시키기 보다는 공적 영역을 사유화시키고 국가의 상대적 자율성을 약화시켜 오히려 국가권력의 '봉토화'를 만들어 낼 것이다. 이로 인해 시민사회는 약육강식의 논리가 적나라하게 적용되는 싸움터가 되며 민주적 절차와 제도가 강화되려는 조짐은 오히려 약화될 것이다. 많은 사람들이 우려하는 바와 같이 공공부문이 약화됨으로서 우수한 두뇌가 대규

모로 이탈하는 ‘브레인 드레이인’ 현상이 생기고 있는데 이는 중국에 가서 시민사회에 대한 국가의 관리능력을 약화시키고 민주적 제도화의 기초를 허무는 데 일조할 것이다.

(2) 현재 벌어지고 있는 신자유주의적 재편은 명백히 경제 과두그룹의 혜개모니 아래 진행되고 있다. 이에 따라 과거 공공정책의 결정에 노동자계급을 포함한 임금소득자층이 누렸던 지분은 사라졌으며, 따라서 최근 안정화 정책과 구조조정의 비용은 전적으로 임금소득자층에 귀속되고 있다. 정부와 경제그룹은 ‘노동의 유연한 공급’이란 목표 아래 노동자들의 구조적인 힘을 약화시키고 자신들이 감당해야 할 비용을 임금소득계층에 전적으로 전가시키고 있는 것이다. 이러한 변화는 국민총생산 대비 임금소득(자영업자의 소득도 포함)의 비중이 1980년에 40.0%나 되던 것이 1987년에는 37.1%, 1989년에는 30.2%, 1990년에는 22.2%로 하락하고 있다는데서 단적으로 드러난다. 메네마토 하의 변화상은 (87 - 89년을 제외하고) 40% 윗도는 분배율을 유지했던 알폰신 정부의 기조와는 엄청나게 다른 것이다(표 4 참조).

이와 더불어 상층 10%의 소득 분배분(국민총생산 대비)은 1960년에 39%, 1980년에 44%를 기록하던 것이 1980년대 말에는 46%로 상승하였고, 메네마토 아래에서는 더욱 소득집중이 강화되고 있다(Smith 1992: 68). 결국 경제그룹들과 신용은행들은 경제위기 상황에서도 자신들의 유리한 입지를 이용하여 소득분배분을 최대한 높이고 있다는 것 이 입증되고 있는 셈이다. 민주화는 과연 이러한 경제적 불평등의 심화와 양립할 수 있을까? 아르헨티나病을 해결하려는 대중의 의지가 희석되고 체념 상태에 빠져있는 현상황은 경제적 불평등과 초보적 민주화가 양립될 수 있는 것처럼 보인다. 그러나 중장기적으로 어떠한 일이 일어날 지는 누구도 확실히 이야기할 수 없다.

(3) 외채위기와 그에 따른 민영화나 외채의 자본화 전략은 확실히 그 어느 때보다 대외적 계기가 국내적 계기에 강력하게 침투하게 만들었다. 주지하다시피 ‘태환법’은 달러 베이스로 국내통화량의 발행고를 제한하게 하는 조치로서 사실상 ‘통화주권의 상실’이란 의미를 지닌다. 또 경제당국은 주기적으로 IMF나 다국적 채권은행단들의 실사와 통제를 받아야하는 입장에 놓여있기 때문에 ‘국가주권의 탈국적화’ 현상도 심각하다고 말할 수 있다. 여기에 더하여 과거 공공재의 범주에 들었던 전화, 전력, 도로 등의 서비스 부문에 외국자본이 침투해 들어와 엄밀히 말해 ‘주권국가의 해체’ 현상을 빚고 있는 실정이다. 이러한 국가의 탈국적화 현상은 경제의 탈국적화 현상과 마찬가지로 국민국가의 틀 안에서 발전할 수 있는 민주화의 전진에 많은 장애요인을 만들어 낼 것이다. 이제 다국적 자본의 자의적인 횡포로부터 국민의 이익을 지키고, 민중배제적인 다국적 금융기관들의 정책노선을 저지하는 일은 과연 누가 책임지고 할 수 있는가? 확실히 이러한 경향은 민주화의 공고화와는 거리가 멀다고 말할 수 있다.

메넴 행정부의 신자유주의적 재편 프로그램이 최종적으로 어떤 모습을 띠고 우리 앞에 다가올 지는 아무도 선불리 이야기할 수 없다. 확실히 까발로 장관의 태환법 실시로 대중의 인플레이션 기대심리는 어느 정도 해체되었고 오랜 만에 사람들은 인플레이션의 악몽에서 벗어난 듯 하다. 그러나 이러한 조짐이 장기적인 경제안정으로 연결된다고 믿는 순진한 아르헨티나 사람들은 없다. 불안요인이 생기면 언제라도 다시 폭발할 수

있는 개연성이 존재하기 때문이다. 특히 고정환율로 묶여있는 폐소화의 가치가 계속 과대평가된 상황으로 유지된다면 국내산업의 경쟁력은 더욱 약화될 것이다.

메넴 행정부가 신자유주의적 재편으로 경제안정에 더하여 성장까지 연결시키려면 제조업 부문에 투자율을 빠른 시간내에 높이 끌어올려야 하고 실제로 해외에서 경쟁가능한 산업에 집중적으로 재원을 투입하여 성장산업을 육성해야만 한다. 그러나 앞에서도 보았듯이 현 행정부는 별 이렇다할만한 산업정책을 가지고 있지않고, 그나마 수출산업 육성책을 둘러싸고 채권은행들과 경제그룹들 사이의 갈등이 해결되지 않은 상태이다. 따라서 아르헨티나의 민주적 제도화에 큰 도움을 줄 수 있는 안정적인 경제성장을 예측하기에는 아직은 이론 것 같다.

## VII. 결 론

아르헨티나는 폐론주의 정권 이후 군정기간과 민선정부 시절에 걸쳐 고인플레이션과 경제적 정체를 극복하기 위해 여러가지 종류의 안정화 정책을 실시해 왔다. 군정시절에는 정통적 안정화 정책과 통화주의적 프로그램을 실시해 왔고, 알폰신 정부하에서는 비정통적(heterodox) 안정화 정책을 실시해 보았지만, 그 어느 것도 국민들의 인플레이션 기대를 잡지 못했고, 그야말로 '제로섬' 내지는 '네가티브섬 게임'의 결과를 가져왔다. 확실히 이러한 경제적 결과는 민주화와 제도적 안정화에 부정적인 효과를 미치고 있고, 더우기 '경기규칙의 확립'을 의미하는 정치적 민주주의의 안정화와는 먼 지점으로 밀어내고 있는 것이다.

수많은 장관을 바꿔가면서 실시했던 다양한 종류의 안정화 정책이 지속적으로 실패하는 이유는 무엇일까? 필자는 그 이유를 안정화 정책의 기조에 담긴 경제적 논리와 독트린, 또는 대외적 제약(외채의 누적과 과중한 원리금 상환 등)에서 찾기보다는 아르헨티나 역사가 만들어낸 집단갈등의 논리와 민주화 이행의 정치적 조건이 빚어낸 맥락 속에서 안정화 정책의 공과를 해명하고자 하였다.

아르헨티나는 근대산업 사회에 들어오면서 수많은 정치적 위기를 겪었다. 그러나 근대산업사회에 걸맞는 정치적 제도개혁에 지속적으로 실패하면서 정치는 강력한 꼬르포라시온들에 의해 좌우되는 '정당체제 부재의 정치'를 겪어 왔다. '아나키적 코포라티즘', '분자화된 코포라티즘'(O'Donnell) 또는 '세포화된 지배체제'라고 불리우는 아르헨티나 정치체제의 병리현상, 즉 '아르헨티나병'은 아르헨티나로 하여금 만성적인 고인플레이션 현상과 경제적 실패를 누적시켜왔다.

경제안정화정책이 지속적으로 실패하는 일차적인 이유는 바로 '경제적 안정화'라는 공공재를 산출해 나가는 과정에 수반되는 비용을 사회 각 부문이 타 세력에게 전가하고 자신은 '무임승차'하려는 행동수칙 때문이라고 할 수 있다. 알폰신 정부가 주창하는 정당정치의 논리는 그에 걸맞는 제도적 매개물을 가지고 있지 않기 때문에, 제로섬 게임의 행동수칙을 해체하는데 무력할 수 밖에 없었다. 알폰신 대통령 개인이 진보적 성향

을 지니고 있었고, 민주주의의 창달과 참여민주주의의 확산을 강력히 주장했음에도 불구하고 민주개혁은 지지부진했다. 또 정권의 명운이 달린 경제안정화에도 큰 성과를 내지 못했는데 그 이유는 무엇보다 자본가나 노동자 집단에 대해 강력한 자율성을 가지면서 제도개혁을 수행하는데 실패하였기 때문이라고 할 수 있다. 게임이론의 언어로 말한다면 알폰신 정권은 초기 ‘수인의 딜레마’ 게임 상황에서 말기의 하이퍼인플레이션 상황을 통해 ‘치킨 게임’ 상황으로 이행했다고 할 수 있다.<sup>15</sup>

메넴 대통령 정부는 전임자의 실패를 ‘보수적 동맹’을 통해 해소하려고 한다. 즉 금융과 두체 세력들과 전략적 차원의 동맹을 맺고 안정화정책의 부담을 노동자들에게 전가하는 방식을 택하고 있다. 이러한 선택은 조직노동자 내부의 분열, 국내외 자본가 세력의 지속적인 압력을 통해 이뤄진 것이다. 이러한 보수적 동맹 노선은 반대파가 단일한 세력으로 결집하는데 실패했기 때문에 당분간 지속될 전망이다. 게임이론의 언어로는 자본가에게 일방적으로 유리한 ‘착취 게임’의 상황이다. 이러한 착취 게임을 통해 메넴 행정부는 일단 고질적인 인플레이션 현상을 해체시켰다고 할 수 있다. 그러나 안정화의 비용부담을 노동자계급에 전적으로 귀속시키는 ‘착취 게임’의 상황을 얼마나 지속적으로 감내할 수 있는지, 그리고 민영화를 통한 구조조정으로 과연 아르헨티나 경제가 효율성과 경쟁력을 회복하게 될지는 좀 더 두고 볼 일이다.

### 〈참고문헌〉

Bocco, Arnaldo y Naum Minsburg (ed.)

1991 *Privatizaciones: Reestructuración del Estado y la sociedad, Del Plan Pinedo a 'los Alsogaray'*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.

Bocco, A., y Gastón Repetto

1991 “Empresas publicas, crisis fiscal y reestructuración financiera del estado,” en Bocco y Minsburg(ed.)(1991).

Boron, Atilio

1991a “Los 'Axiomas de Anillaco'. La visión de la política en el pensamiento y en la acción de Carlos Sául Menem,” en Boron et al.(1991).

1991b *Memorias del capitalismo salvaje: Argentina de Alfonsín a Menem*, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi.

15 W. Smith(1989)는 “높은 인플레이션 하에서 노자간의 전략적 상호작용은 그 결말(payoff)의 구조가 부정합 게임인 ‘수인의 딜레마’ 게임의 고전적 전범”이라고 말하고 있다(제10장 참조). 그러나 게임 이론의 논리상으로 볼 때 오히려 ‘수인의 딜레마 게임’은 알폰신 행정부의 말기처럼 하이퍼인플레이션으로 진행될 때는 ‘치킨 게임’으로 변형된다고 보는 것이 오히려 정확한 표현일 것이다. 게임 이론을 안정화 정책 분석에 응용하는 것은 공공재의 성격을 떠는 안정화 정책의 성격이나 전략적 행위자들의 ‘무임승차’ 논리에 비춰볼 때 타당성이 있다고 생각하나, 안정화 정책의 성공과 실패의 책임 소재를 명확히 하지 못한다는 한계도 동시에 안고 있다고 생각한다.

- 1991c *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi.
- Boron, Atilio et al.
- 1991 *El menemato: radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos
- 1991 "La crise de l'Amérique latine: 'consensus' de Washington ou crise financière de l'Etat?" *Probleme d'Amerique latine*, no. 1, avril-juin.
- Casas, Juan Carlos
- 1991 *Nuevos políticos y nuevas políticas en América Latina: los cambios, las razones, los protagonistas*, Buenos Aires, Atlantida.
- CEPAL(ECLAC)
- 1991 *Preliminary Overview of the Latin American and Caribbean Economy, 1991* Santiago de Chile, UN.
- 1991 *Economic Panorama of Latin America 1991*, Santiago de Chile, UN.
- Curia, Eduardo Luis
- 1991 *1989-1991: Dos años de la economía de Menem, una etapa de transformaciones*, Buenos Aires, El Cronista.
- De Ipola, Emilio
- 1987 "la difícil apuesta del peronismo democrático," en Nun y Portantiero (comp.) (1987).
- De Pablo
- 1990 "Argentina" in Williamson(1990).
- De Riz, Liliana
- 1991 "Alfonsín's Argentina: Renewal of Parties and Congress (1983-1989)," CEDES paper, Buenos Aires, CEDES.
- De Riz, Liliana y Catalina Smulovitz
- 1990 "Instituciones y dinámica política, El presidencialismo argentino," CEDES paper, Buenos Aires, CEDES.
- De Riz, Liliana y Jorge Feldman
- 1991 "El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo, 1983-1989," CEDES paper, Buenos Aires, CEDES.
- De Riz, Liliana, Marcelo Cavarozzi, y Jorge Feldman
- 1987 *Concertación, estado y sindicatos en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, CEDES.
- Diamand, Marcelo
- 1987 "Overcoming Argentina's Stop-And-Go Economic Cycles," in Jonathan Hartlyn and

- Samuel A. Morely(eds.), *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change*, Boulder, CO., Westview Press.
- Economist Intelligen Unit  
1992 *Argentina*, no. 1, March 23.
- EURAL/ Fundación Friedrich Ebert en Argentina  
1989 *Industria, Estado y sociedad: La reestructuración industrial en América Latina y Europa*, Caracas/Venezuela, Editorial Nueva Sociedad.
- Fanelli, Jose Maria, Roberto Frenkel, Guillermo Rozenwurcel  
1990 *Growth and Structural Reform in Latin America Where We Stand*, Buenos Aires, CEDES.
- Ferrer, Aldo  
1980 *La economía argentina, Buenos Aires: Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- 1985 *Living Within Our Means: An Examination of the Argentine Economic Crisis*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Ferrucci, Ricardo  
1984 *Liberalismo y estructuralismo en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Librería Editorial Tesis S.A.
- Gilly, Adolfo  
1990 "La anomalía agentian: Estado, corporaciones y trabajadores," en Gonzalez Casanova (1990)
- Gonzalez Casanova, P.(coord.)  
1990 *El Estado en America Latina: teoria y practica*, UNU/Siglo XXI, Mexico.
- Heymann, Daniel  
1991 "From Sharp Disinflation to Hyperinflation, Twice: the Argentine Experience, 1985-1989," in Michel Bruno , Stanley Fischer, Elhanan Helpman and Nissan Liviatan (eds.), *Lessons of Economic Stabilization and Its Aftermath*, Cambridge, MA, The MIT Press.
- Hirschman, Albert O.  
1963 *Journeys toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*, Westport, Conn., Greenwood Press.
- Kahler, Miles  
1990 "Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment," in Nelson (ed.) (1990).
- Katz, Jorge y Bernardo Kosacoff  
1989 *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, CEPAL/BA.

- Kaufman, Robert R.
- 1990 "Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico," in Nelson, (ed.) (1990).
- Keifman, Saúl
- 1991 "Privatizaciones y capitalización de la deuda externa: colación para la Argentina o para los bancos?" en Bocco y Minsburg(ed.)(1991).
- Kosacoff, Bernardo y Daniel Azpiazu
- 1989 *La industria argentina: desarrollo y cambio estructurales*, Buenos Aires, CEPAL/BA.
- Lattuada, Mario
- 1990 "El Estado argentino y los intereses industriales," CLADE informe #1, Buenos Aires, CLADE.
- Lozano, Claudio y Roberto Feletti
- 1991 "La economía del menemismo: cambio estructural, crisis recurrentes y destino incierto," en Boron et al.(1991).
- Lustig, Nora
- 1988 "Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo," *Colección Estudios CIEPLAN*, no. 23, marzo.
- Machinea, José Luis
- 1990 "Stabilization under Alfonsin's Government: A Frustrated Attempt," CEDES paper, Buenos Aires, CEDES.
- Manzetti, Luigi and Marco Dell'Aquila
- 1988 "Economic Stabilization in Argentina: the Austral Plan," *Journal of Latin American Studies*. vol. 20, part 1, May.
- Minsburg, Naúm
- 1991 "Políticas económicas en torno al papel del Estado," en Bocco y Minsburg(ed.) (1991).
- Mora y Araujo, Manuel
- 1991 *Ensayo y error: la nueva clase política que exige el ciudadano argentino*, Buenos Aires, Planeta Espejo.
- Nelson, Joan M. (ed.)
- 1990 *Economic Crisis and Policy Choice: the Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Nun, José y Juan Carlos Portantiero (comp.)
- 1987 *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- Ocampo, José Antonio
- 1990 "New Economic Thinking in Latin America," *Journal of Latin American Studies*, vol. 22, part 1, February.

- O'Donnell, Guillermo  
 1978 "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976," *Desarrollo Economico*, vol. ? no. ?
- Palomino, Héctor  
 1987 "Los sindicatos bajo el gobierno constitucional: de la confrontación a la alianza," en Nun y Portantiero(comp.)(1987).
- Paz, Pedro  
 1985 "Proceso de acumulación y politica economica en Argentina," en AA.VV., *Imperialismo y crisis en América Latina*, México, D.F., UNAM/IIEC.
- Peralta-Ramos  
 1987 "Toward an Analysis of the Structural Basis of Coercion in Argentina: The Behavior of the Major Fractions of the Bourgeoisie, 1976-83," in Peralta-Ramos and Waisman (1987).
- Peralta-Ramos, Monica and Calos H. Waisman  
 1987 *From Military Rule to Liberal Democracy in Argentina*, Boulder, CA., Westview Press.
- Pirkler, Elizabeth  
 1991 "Participación de las empresas estatales en la economic argentina," en Bocco y Minsburg(ed.)(1991).
- Portantiero, Juan Carlos  
 1987a "La crisis de un regimen: una mirada retrospectiva," en Nun y Portantiero(comp.) (1987).  
 1987b "La concertación que no fue: de la ley Mucci al plan Austral," en Nun y Portantiero (comp.)(1987).  
 1987c "La transición entre la confrontación y el acuerdo," en Nun y Portantiero(comp.) (1987).
- Przeworski, Adam  
 1991 *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Rea, Julián Castro, Graciela Ducateneiler y Phillipre Faucher  
 1990 "La tentación populista: Argentina, Brasil, Mexico y Peru " *Foro Internacional*, vol. 31, octubre-diciembre.
- Rock, David  
 1987a "Political Movements in Argentina: A Sketch from Past and Present," in Peralta-Ramos and Carlos H. Waisman(1987).  
 1987b *Argentina, 1516-1987: From Spanish Colonization to Alfonsin*, Berkeley, CA., University of California Press.

- Rouquié Alain(comp.)  
 1982 *Argentina, hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sabato, Jorge F.  
 1991 *La clase dominante en la Argentina moderna: formación y carácter política*, Buenos Aires, CISEA/Imago Mundi.
- Sabato, Jorge F. y Jorge Schvarzer  
 1983 "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia," en Sabato(1991).
- Scobie, James R.  
 1971 *Argentina, A City and a Nation*, New York, Oxford University Press.
- Smith, William, C.  
 1989 *Authoritarianism and the Crisis of the Argentine Political Economy*, Stanford: CA., Stanford University Press.
- 1992 "State, Market and Neoliberalism in Post-Transition Argentina: The Menem Experience," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, no. 4. Winter.
- Velasco, Andres  
 1988 "Monetarismo y neoestructuralismo: lecciones macroeconómicas," *Colecciones Estudios CIEPLAN*, no. 23, marzo.
- Verbitsky, Horacio  
 1991 *Robo para la Corona, Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta.
- Vitelli, Guillesmo  
 1986 *Cuarenta años de inflación en la Argentina : 1945-1985*, Buenos Aires: Legasa.
- Williamson, John (ed.)  
 1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC. Institute for International Economics.
- 아키히로 오구라  
 1990 「아르헨티나의 경제안정화정책」, 오구라 편, 『라틴아메리카 인플레이션』, 아시아경제연구소.(일문)
- 이성형  
 1992 「라틴아메리카의 악순환, 탈출구는 보이는가?」 『월간 옵서버』 5월호.

## Economic Stabilization and Political Democracy in Post - authoritarian Argentina

Sung-Hyong Rhee

This study analyzed the interplay between economic stabilization policies and political democratization in Argentina from 1983 to 1992. The new civil governments tried to end the stop - go cycles in economic policy - making, attempting to manage the transition from the authoritarian to a constitutional regime. The 'heterodox shock' packages of Alfonsin government, 'Austral Plan', failed to curb the inertial inflation as well to consolidate democratic institutions due to its lack of political support of organized labor and business groups.

The Menem administration, providing reassurances to business sectors with the exclusion of organized labor, has tried to stabilize and restructure the crisis - ridden economy by both privatization of public companies and radical reduction of public deficits. However, the ultimate outcome of Menem's 'capitalist revolution' will depend on the prospective political viability as well as o the character of external constraints.

이성형, 서울대 지역종합연구소 연구원