

【논문】

## 칠레의 무역자유화정책과 경제발전

김 중 섭

(서강대 교수, 중남미지역학)

### 1. 서론

무역자유화에 있어서 하나의 흥미로운 사실은 무역자유화정책이 경제 위기의 시기에 시작되는 경우가 많고, 또 무역자유화의 과정에서 경제위기에 봉착하여 무역자유화정책이 실패로 끝나게 되는 경우도 많다는 것이다. 브라질이 1964년에 시작한 무역자유화정책은 1974년 석유위기가 발생하자 실패로 돌아가고 말았다. 1974년 경제위기시에 시작된 아르헨티나의 무역자유화는 1982년 외채위기로 종말을 고하였다. 이 외에도 많은 라틴아메리카 국가들이 비슷한 경험을 갖고 있다. 그 이유는 먼저 경제위기시에 하나의 돌파구로서 무역개방을 추진하게 되는 경향이 있기 때문이다. 전통적으로 수입대체정책을 추구하던 라틴아메리카 국가들이 경제위기에 직면하면 그 동안의 수입대체정책으로부터 무언가 새로운 정책으로 전환하려 하였다는 것은 어쩌면 당연한 결과일지도 모른다. 물론 1960년대에는 멕시코를 비롯한 많은 나라들이 경제 성장의 둔화라는 위기의 해결책으로써 더 강력한 수입대체정책을 추진하였던 경우도 많았다. 그러나 1970년대 이후에는 무역자유화라는 정책이 새로운 경제발전 전략으로 어느 정도 받아들여지기 시작하였다. 그러나 이러한 무역개방의 추

세는 1982년의 외채위기라는 경제위기로 다시 반전되었다. 외채를 갚기 위해 외화가 필요하였던 대부분의 라틴아메리카 국가들은 수입을 통제함으로써 외화를 절약하여 이것으로 외채를 갚아 나갔던 것이다.

라틴아메리카 국가들 중에서 유일하게 1980년대의 외채위기를 극복하고 그 이전부터 추구해 왔던 무역자유화정책을 계속 추진하였던 나라는 칠레가 거의 유일하다고 할 수 있다. 본 연구는 칠레가 무역자유화정책을 지속적으로 추진하여 성공할 수 있었던 이유를 분석하는 데 그 목적이 있다. 따라서 먼저 칠레의 무역자유화의 과정을 살펴보고 그 다음 무역자유화정책이 성공한 이유를 살펴보려 한다.

## 2. 칠레의 무역자유화과정

피노체트(Pinochet)가 정권을 잡은 1973년에 칠레 경제는 아옌데(Allende) 사회주의 정부가 실시한 수요팽창을 통한 정부 주도의 경제성장정책의 실패로 파탄 상태에 있었다고 할 수 있다. 1972년과 1973년에 국민총생산은 각각 -1.2%와 -5.6%의 마이너스 성장을 기록하였고 인플레이율은 각각 163%와 508%의 세 자리 숫자를 나타내었다. 1973년에 공공부문의 적자는 GDP의 30.5%에 이르렀다.

새 정부가 들어서자 경제위기를 탈출하고 안정적인 성장을 하기 위한 대대적인 개혁이 시작되었다. 피노체트 정부의 경제정책은 시장원리에 기초하고 민간부문이 주도하는 경제성장을 추구하였기 때문에 아옌데 정부와는 전혀 다른, 새로운 철학을 내포한 정책이었다고 할 수 있다. 먼저 아옌데 정부에서 비대할 대로 비대해진 공공부문을 수술하여야 하였다. 이를 위하여 신정부는 민영화와 정부지출의 감소, 그리고 세계개편을 단행하였다.

그러나 경제개혁의 성과가 처음부터 좋았던 것은 아니다. 오히려 첫 2년 동안에 칠레경제는 극심한 경기침체에 빠져 1975년에는 <표 1>에서 볼 수 있듯이 성장률이 -12.9%를 기록하기도 하였다. 이러한 경기침체의

원인은 당시 칠레 수출의 약 60%를 차지하고 있던 구리의 국제가격 하락으로 인한 교역조건 악화과 공공지출의 감소에 따른 수요감소였다고 할 수 있다. 경기침체에 따라 실업률은 1974년의 9.1%에서 1975년에는 17.6%로 증가하였다. 그러나 지속적인 경제개혁의 결과는 1976년 이후의 빠른 수출증가와 높은 GDP 성장률로 나타났다.

<표 1> 칠레의 거시경제지표: 1970-1985

	성장률 (%)	인플레이션률 (%)	실업률 (%)	실질환율	구리가격
1970	2.1	34.9	5.9	100.0	100.0
1971	9.0	22.1	5.2	80.6	76.7
1972	-1.2	163.4	4.1	75.5	75.6
1973	-5.6	508.1	4.8	84.8	125.8
1974	1.0	375.9	9.1	88.3	145.3
1975	-12.9	340.7	17.6	55.4	87.1
1976	3.5	174.3	21.9	59.3	99.1
1977	9.9	63.5	18.9	54.0	92.4
1978	8.2	30.3	18.0	51.7	96.4
1979	8.3	38.9	17.3	54.7	139.9
1980	7.8	31.2	16.9	51.6	154.5
1981	5.5	9.5	15.1	43.8	123.0
1982	-14.1	20.7	26.1	39.5	104.5
1983	-0.7	23.1	31.4	39.5	112.4
1984	6.3	23.0	24.0	36.5	97.3
1985	2.4	26.4	22.0	34.4	100.1

자료: Larraín(1991)에서 재인용

칠레 정부의 종합적인 경제개혁프로그램에서도 가장 두드러진 부분은 일방적인 무역자유화정책이었다고 할 수 있다. 일방적인 무역자유화의 핵심요소는 비관세장벽의 철폐와 관세의 인하였다. 1974년 초에 수입할당

제와 수입허가제는 대부분 철폐되었다. 또 1973년에 최고관세율 220%, 평균관세율 94% 등 지극히 왜곡적이었던 관세구조는 1974년에만도 세 번 조정되어 1974년 말에는 최고관세율 140%, 평균관세율 67%로 개선되었으며 이러한 추세는 1979년까지 계속되어 1979년에는 거의 모든 수입품목에 대하여 10%의 단일관세를 적용하였다 (<표 2> 참조).

1973년 이전에 무역을 왜곡시키는 또 다른 요소는 복수환율제도였다. 당시에는 공식환율이 8개에 달했으며 최소환율과 최고환율 사이에는 1000%의 차이가 있어 복수환율제도는 특정 산업을 보호·육성하는 장치로 사용되었다. 그러나 1974-75년의 환율정책은 수입개방을 보완하기 위한 수단으로 사용되었다. 또 1975년 이후에는 국제구리가격 하락으로 교역조건이 악화되어 실질환율의 평가절하가 요구되는 상황이기도 하였다. 따라서 1973년에 대폭적인 평가절하를 단행하고 그 후에도 소규모의 평가절하를 수시로 단행하여 수입경쟁산업이 관세 등 수입장벽의 제거로 인해 받는 충격을 흡수하고, 또 수출을 증가시키는 것을 목표로하였다.

이러한 수입개방의 결과로 보호로부터의 역수출편향(anti-export bias)이 제거되어 1973년과 1980년 사이에 수출은 연평균 27%씩 증가하였다. 이에 따라 GDP 대비 수출비중도 1974년의 14.5%에서 1980년에는 25%로 증가하였다. GDP 성장률은 구리가격이 폭락한 1975년을 제외하고는 무역자유화 이전의 평균성장률을 초과하였다.

그러나 1976년 이후 다량의 외자가 유입되고 1978년에는 안정화정책의 일환으로 환율을 불가상승을 억제하는 도구로 사용함으로써 실질환율은 평가절상 하는 추세로 돌아섰다. 물가를 안정시키기 위해 1978년부터 환율의 평가절하속도는 불가상승률보다 조금 낮은 수준으로 유지되었다. 1979년에는 국내 불가상승률을 국제불가상승률에 수렴시키기 위하여 고정환율제를 채택하였다. 그러나 생산증가보다 지출이 상대적으로 빨리 증가하고 임금이 물가에 연동하였기 때문에 고정환율정책이 불가상승을 억제하는 데는 별로 성공적이지 못하였다. 따라서 1979년과 1982년 사이에 상당한 실질환율의 평가절상이 이루어졌으며 수출은 경쟁력을 잃어갔다.

장기적으로 이러한 환율의 고평가는 유지될 수 없는 것이었다. 결국 국제 구리가격이 하락하고 국제금리가 상승하자 1982-84년에 칠레는 국제 수지가 극도로 악화되어 거의 모든 라틴아메리카 국가들과 함께 외환위기에 빠져들었다. 외환보유고가 고갈되어 환율을 평가절하 하여야 하였으며 많은 기업과 은행이 도산하였다. 결국 칠레경제는 1982년에 경제성장률 -14.1%를 기록하고 1983년에는 실업률이 31%에 달하는 등 최악의 위기를 겪어야 하였다. 이러한 위기로 인해서 칠레정부는 고정환율제도를 포기하고, 무역자유화정책을 반전하여 수입관세를 다시 인상하게 되어, 수입관세는 위기 이전의 10%에서 1984년 말에는 35%에 이르렀다.

그러나 이것이 무역자유화정책에서 완전히 후퇴하는 것을 의미하지는 않았다. 1985년에 칠레정부는 '신 일방적 무역개혁(nueva reforma comercial unilateral)' 정책을 채택하여 잠시 후퇴하였던 수입개방을 재개하였다. 35%로 인상되었던 관세는 1985년에는 20%로 인하되었고 1988년에는 다시 15%로 인하되었다. 동시에 관세 인하로 인한 수입경쟁산업의 피해를 보상하고 수출산업의 경쟁력을 제고하기 위해서 환율을 조금씩 계속 평가절하 하였다. 이때의 무역자유화정책이 그 이전의 개방정책과 다른 것은 국내산업을 불공정무역관행으로부터 보호할 여러 가지 보상 장치를 사용하였다는 것과 몇 가지 농산물에 대하여 가격밴드를 도입하였다는 것이다.

1988년 피노체트가 신임투표에서 패배하고 1989년 대통령 선거를 거쳐 1990년 아일윈(Aylwin) 대통령이 취임할 때까지는 경제정책에 대한 상당한 불확실성과 불안이 있었다고 할 수 있다. 이러한 불확실성을 줄이고, 또 정치적인 이행에 따라 경제정책이 혼선을 빚는 것을 막기 위해서 중앙은행을 독립시키는 등 어느 정도의 제도개혁이 이루어지기도 하였다. 그러나 불확실성을 제거한 것은 새 정부가 피노체트 정부의 개방정책을 계속 유지하기로 공약하고 이를 실천하였기 때문이었다.

아일윈의 정부하에서 관세는 1991년에 15%에서 11%로 다시 인하되어, 칠레에서의 무역자유화정책은 1982-83년의 외채위기와 1988-90년의

정치적인 이행에도 불구하고 확고하게 자리잡았다고 할 수 있다. 현재의 프레이 정부하에서도 이러한 수입개방과 관세인하의 추세는 계속될 것으로 보인다.

<표 2> 관세인하와 수출증가

	최고관세율 (%)	평균관세율 (%)	수출 (억 달러)	수출증가율 (%)	수출/GDP (%)
1973	220	94.0	13.1	54.2	---
1974	200	75.6	21.5	64.3	14.5
1975	120	49.3	15.9	-26.1	17.1
1976	80	35.6	21.2	33.1	20.6
1977	55	24.3	21.9	3.3	21.3
1978	20	14.8	24.6	12.6	22.1
1979	15	12.1	38.3	55.9	23.5
1980	10	10	47.1	22.7	25.0
1981	10	10	38.4	-18.5	21.3
1982	10	10	37.1	-3.4	25.7
1983	20	17.9	38.3	3.4	26.7
1984	35	24.4	36.5	-4.7	25.7
1985	35	24.4	38.2	4.7	27.9
1986	20	20.0	42.2	10.4	29.1
1987	20	20.0	51.0	20.8	29.1
1988	15	15.0	70.5	38.1	30.3
1989	15	15.0	81.9	16.2	31.9
1990	15	15.0	85.8	4.8	33.7
1991	11	11.0	90.5	5.5	34.9
1992	11	11.0	101.3	11.9	37.0
1993	11	11.0	94.2	-7.0	36.4
1994	11	11.0	115.7	22.9	---

자료: Lagos(1992)에서 재인용

이러한 지속적인 수입개방정책과 환율의 평가절하로 수출부문에 대한 투자가 집중적으로 이루어져 금융·외환 위기를 겪어 개방정책의 후퇴가 있었던 1981-83년을 제외하고는 수출과 국민총생산이 빠르게 증가하였다. 1985년과 1992년 사이에 수출은 평균 14%씩 증가하여, <표 2>에서 볼 수 있듯이 1984년에 GDP대비 25.7%에 머물렀던 수출은 1993년에는 36.4%에 이르게 되었다. 수출품목도 다양화되어 1970년대에 총수출액의 62.8%를 차지했던 구리수출은 1993년에는 35.3%로 줄어들었으며 농업, 임업, 수산업 등 비전통적인 수출품이 크게 증가하였다.

### 3. 개방정책의 성공요인

#### 3. 1. 새로운 경제철학

경제학에서는 경제를 시장원리에 맡기는 것이 정부가 개입하는 것보다 일반적으로 자원을 효율적으로 배분한다고 한다. 한 예로 자유무역이 수입관세나 수입할당제 등으로 수입경쟁산업을 보호하는 것보다 후생증가의 측면에서 우월하다고 한다. 즉 자유무역으로 소비자들이 받는 혜택이 일부 생산자들이 입는 손해보다 크기 때문에 사회후생은 증가한다는 것이다. 또 기왕에 수입을 제한하려면 수입할당제보다는 수입관세로 수입을 제약하는 것이 투명하고 부정부패를 방지할 수 있기 때문에 훨씬 더 효율적이라고 한다. 지역경제통합에 대해서는, 지역경제통합은 회원국들의 후생을 증가시킬 수도 있지만 감소시킬 수도 있다고 한다. 그러나 일방적 무역자유화는 항상 후생을 증가시키기 때문에 지역경제통합보다는 일방적 무역자유화가 훨씬 좋은 정책이라고 할 수 있다.

이러한 신자유주의 경제학을 칠레에서 주장한 사람들은 '시카고 보이스(Chicago boys)'라고 불린, 1960년대와 1970년대 초에 시카고 대학에서 공부하고 돌아온 사람들이었다. 그러나 신자유주의 경제이론은 당시 정부 주도의 성장정책을 추구하고 있던 칠레를 비롯한 라틴아메리카 국가들에

서는 받아들이기 어려운 정책이었다. 라틴아메리카 국가들은 이미 1940-50년대부터 수입대체정책을 추구하여 수입경쟁산업을 보호·육성하여 왔던 것이다. 따라서 어떤 산업을 어떻게 육성하느냐에 대해서부터 정부의 직접적인 개입이 있어 왔었다. 특히 칠레에서는 아옌데 정부의 정부주도 성장전략으로 인해 공공부문이 비대해질 데로 비대해져 있었기 때문에 시장원리는 많이 무시되고 있었다고 할 수 있다. 이런 분위기에서 '시카고 보이스'의 주장은 처음에는 탁상공론으로밖에 들리지 않았을 것이다.

아옌데 정부의 경제정책이 실패한 이후에도 처음에는 정부의 역할을 줄이고 보호주의를 철폐하는 데 있어서 점진적인 개혁을 하여야 한다는 주장이 우세하였다. 그러나 점진주의자들의 정책이 경제의 불균형을 해소하지 못하고 경제가 점점 더 위기로 빠져들자 '시카고 보이스'의 과격하지만 일관성 있는 해결 방안이 주목을 받기 시작하였다. 내용 뿐 아니라 개혁의 속도에 있어서도 당시에 시카고 보이스가 주장하는 개혁은 과격적으로 빠른 것이었다. 1990년대에 들어서는 다른 라틴아메리카 국가들도 훨씬 급진적인 개혁을 많이 수행하였으나 그 당시까지는 '시카고 보이스'가 주장했던 개혁의 속도는 유례가 없었다고 볼 수 있다.

그러나 위기 하에서는 과격한 주장들이 받아들여지기 쉬운 면이 있다. 다른 정책 처방이 약효를 발휘하지 못할 때 충격요법밖에는 대안이 없기 때문이다. 또 충격요법이 실패를 하더라도 이미 경제는 위기 하에 놓여 있는 상태이기 때문에 실패의 대가가 크지 않다고 생각될 수도 있을 것이다. 많은 나라들이 위기 하에서 경제개혁과 구조조정을 시작하는 이유가 여기에 있다고 할 수 있다.

'시카고 보이스'들이 제시한 경제개혁프로그램의 또 하나의 특징은 이 프로그램이 경제학의 교과서적인 이론에서 많이 벗어나지 않았다는 것이다. 일반적으로 개발도상국에서 경제정책이 이론적으로 기대되는 효과와 다른 결과를 갖고 오는 것은 정책의 입안 과정에서 여러 이해집단의 개입과 집단간의 타협으로 정책 자체가 왜곡되어, 최종적인 정책이 처음에 의

도했던 것과는 상당히 다른 것이 되기 때문이다. 그러나 칠레의 경우에 있어서는 정책이 이론에 상당히 근접한 경우를 보게 되며, 교과서적인 처방이 가장 좋은 처방이라는 것을 보여주는 예라고 할 수 있다.

### 3. 2. 정치적인 추진력

어떠한 경제정책과 개혁이 이론적으로 옳고 또 정책입안자들이 그것을 알고 있다고 하더라도 그 정책을 채택하고 개혁을 수행하는 것은 별개의 문제라고 할 수 있다. 그 이유는 많은 집단간의 이해가 상충되기 때문이며 또 이 집단들이 정부에 압력을 가하기 때문이다. 아옌데의 민중주의정책(populist policy)은 어느 집단도 피해를 보지 않고 상충되는 여러 집단간의 이해를 모두 충족시키려 하는 데 문제가 있었다고 할 수 있다. 모든 집단에게 혜택을 주는 방법은 단기적으로 재정지출을 증가시키는 방법밖에는 없었으나 이러한 정책은 결국에 가서는 실패할 수밖에 없었던 것이다.

이렇게 실패할 수밖에 없는 또는 실패할 가능성이 매우 높은 정책을 채택하는 것은 무지나 정책적 오류에서 비롯된다고만 할 수는 없다. 오히려 정치적으로 불안한 나라에서 정치적인 지지기반이 약한 정부가 정권을 잡을 때 일어나는 어쩔 수 없는 결과일지도 모른다. 지지기반이 약한 정부가 정권을 잡으면 이 정부는 단시일 안에 지지기반을 넓혀야 하는 상황에 처하게 되며, 지지기반을 넓히기 위해서는 경제적인 안정과 성장을 이룩하는 것이 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 경제개혁과 구조조정은 그 효과가 장기적으로 나타나기 때문에 약한 정부에게는 유효한 정책이 되질 못한다고 할 수 있다.

따라서 정치적으로 취약한 정부가 택하는 경제정책은 팽창적인 재정·금융 정책이 근간을 이루며, 노동자들의 지지를 확보하기 위해서 고임금 정책과 불가 억제정책 등을 추구하게 된다. 이러한 정책은 장기적으로는 물가상승압력과 경상수지적자를 가져 오고 외환보유고를 고갈시키던가 외채를 증가시키기 때문에 유지될 수 없는 정책들이지만, 단기적으로는 생산과 고용을 증가시킬 뿐 아니라 실질임금을 높이기 때문에 자본가와

노동자 모두에게 인기 있는 정책이라고 할 수 있다. 그러나 장기적으로는 실패할 수밖에 없기 때문에 정부가 원하는 것은 가능한 한 이 정책을 오래 끌고 가서 선거가 끝난 후에야 실패가 가시화 되게 하는 것일 것이다.

정치적인 불안정은 민주적인 정치제도를 갖고 있다고 해서 해결되는 것은 아니다. 민주주의가 확고하게 자리잡은 나라는 아니지만, 민주주의로 이행하는 과정에 있는 나라가 오히려 정치적인 불안정을 직면하게 될 가능성이 높으며, 따라서 민주주의적인 정책을 펼 가능성이 높다고 할 수 있다. 선거를 통해서 정권을 유지해야 하는 현정부는 선거에서 승리하기 위해 인기 위주의 경제정책을 펼 것이기 때문이다. 제도혁명당(PRI)이 수십 년 동안 집권해 온 멕시코와 양당제도로 정치가 비교적 안정되어 있던 우루과이에서조차도 인기 위주의 경제정책은 자주 시행되었다. 정치가 불안정했던 아르헨티나, 브라질 등 다른 라틴아메리카 국가들은 이러한 경향이 훨씬 심했을 것이라는 것을 짐작할 수 있을 것이다.

권위주의적인 또는 독재적인 정치체제에서는 팽창적인 경제정책을 채택하여 단기적인 인기를 획득하려는 유혹에서 벗어날 수도 있다. 이러한 정치체제하에서는 여러 이해집단의 요구에 모두 귀를 기울일 필요가 없으며 또 그 요구를 충족시키려 하지도 않기 때문이다. 칠레의 경우에 있어서도 개혁과 개방의 초기에는 개혁과 개방으로 혜택을 받는 집단도 있었던 반면 피해를 보는 집단도 많았기 때문에 새로운 경제정책에 반대하는 주장도 많았다고 할 수 있다. 그러나 피해 받는 집단에게 보상을 주기 위한 장치가 마련되기는 하였으나 이것이 전체적인 경제개혁의 걸림돌이 되게 하지는 않았다. 따라서, 인기에 연연해하지 않고 권력을 집중하고 있는 정부와 그 정부 안에 공통의 신념을 갖고, 일관성 있게 집중된 권력을 사용할 줄 아는 테크노크라트 집단의 존재는 장기적인 경제정책을 가능하게 하였다고 할 수 있다.

여기서 집권 집단의 신념은 국민들에게도 경제정책이 지속될 것이라는 신뢰를 주기 위해서도 중요하다. 국민들이 경제개혁이 오래 가지 않을 것이며 머지 않아 반복될 것이라고 생각한다면 개혁은 성공할 수 없다. 예

를 들어 개방정책이 신뢰를 받는다면 투자자들은 수입경쟁산업보다는 수출산업에 투자를 할 것이다. 그러나 개방정책이 반복될 것이라고 믿으면서도 수출산업에 투자하면 정책이 반복된 후 손해를 볼 것이기 때문에 수입경쟁산업을 고수할 것이다. 이 경우 개방정책이 실시된다고 하더라도 수출산업이 성장하지 않을 것이며, 따라서 수출이 증가하지 않아 무역적자가 누적되고, 결국 개방정책은 실패로 돌아갈 것이다. 즉 개방정책이 지속될 것이라는 신뢰가 없으면 정책은 실패할 수밖에 없으며, 성공의 확신이 있으면 성공할 확률이 높아진다는 것이다. 이러한 상황에서는 정부가 확실한 의지를 보여주어 국민들에게 신뢰를 받는 것이 가장 중요하다고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

### 3. 3. 경제개혁의 일부분으로서의 무역자유화정책

1973년 시카고 보이스가 입안한 개혁 프로그램은 8개 분야를 포함하고 있었다. 이들은 분권화, 국제무역, 물가, 재정·금융정책, 조세, 자본시장, 사회보장제도, 소득분배 등이었다. 또 그 외에도 실업과 교육, 외국인 투자, 농업, 산업정책에 대해서도 언급하고 있었다.

많은 라틴아메리카 국가에서 무역자유화정책이 실패했던 중요한 이유는 무역자유화정책이 다른 경제정책과 조화되지 못하였기 때문이다. 무역자유화정책과 주로 부조화를 이루었던 정책 중에는 재정·통화 정책, 물가정책, 환율정책 등이 있다. 수입개방을 할 경우에는 수입허가제 철폐와 수입관세인하로 수입이 대폭적으로 증가하고 수입경쟁산업이 급속하게 경쟁력을 잃는 것을 방지하기 위해서 평가절하를 할 필요가 있다. 실질환율의 평가절하가 이루어지지 않는다면 경상수지적자가 증가하여 무역자유화정책을 계속 추진하는 것이 불가능하게 될 것이다. 그러나 평가절하는 물가상승을 유발하기 때문에 물가를 안정시켜야 하는 국가에서는 경상수지만의 목적으로 환율을 평가절하하는 것이 어렵다는 딜레마에 빠지

1) Dani Rodrik, "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries", *Journal of Economic Perspective*, Winter, 1992.

게 된다. 따라서 무역자유화를 위해서는 물가안정이 선행되어야 하고 물가를 안정시키기 위해서는 공공적자를 감소시켜야 한다. 정책적인 부조화로 무역자유화에 실패한 대표적인 경우로 아르헨티나를 들 수 있다. 1970년대 후반에 아르헨티나는 무역자유화를 추진하였으나 재정지출과 통화의 팽창으로 물가가 상승하자 물가를 안정시키기 위해서 환율의 평가절하를 억제하였다. 그 결과로 경상수지적자가 폭증하여 경제는 외채위기에 빠지고 개방정책은 실패로 돌아가고 말았다.

칠레의 경우에 있어는 피노체트 집권 후 처음 시작한 것이 공공부문의 개혁이었다. <표 3>에서 보는 바와 같이 1973년에 칠레의 공공적자는 GDP의 30.5%에 달하였다. 이렇게 막대한 적자는 중앙정부의 사회보장성지출, 공무원 임금 등 경상지출의 증가와 공기업의 적자에서 주로 비롯되었다고 할 수 있다. 아옌데 정부하에서 공무원의 수와 봉급은 급속도로 증가하였지만 물가상승에도 불구하고 공공 서비스 요금은 노동자의 생활비 상승을 막기 위해서 동결되었다. 가격통제는 물자와 서비스 수급의 극심한 불균형을 갖고 오기도 하였다.

피노체트는 집권하자마자 모든 가격통제를 철폐하고 환율을 평가절하하여 단기적으로는 물가가 폭등하였다. 또 1974년에 석유파동으로 국제석유가가 오르고 1975년부터는 구리가격이 하락하는 등 교역조건이 악화되자 한편으로는 외환시장의 불균형을 시정하기 위해서 평가절하를 추가적으로 단행하고, 물가를 잡기 위해서는 긴축적인 재정·통화정책을 수행하였다. 재정지출 감소를 위해서는 공무원의 수를 35% 가량 감축하고 봉급도 37% 삭감하였다. 또 대부분의 공기업을 민영화시킴으로써 정부는 민영화로 인한 소득을 얻었을 뿐 아니라 그 동안 이들 공기업의 손실 보전을 위해 지급해 오던 보조금을 부담할 필요가 없게 됨으로써 정부 재정이 개선되었다. 이로써 공공적자는 1974년에는 GDP의 5.4%로 줄어들었으며 그 이후에도 계속 줄어들어 1976년에는 재정흑자를 이룩하기에 이르렀다. 재정지출의 대폭적인 삭감으로 인한 수요감소로 성장률이 1975년에는 -12.9%를 기록하였다. 그러나 끈질긴 노력으로 인플레이션은 서

서히 감소하여 1973년에 508%에 달했던 인플레이션률은 1977년에는 63%로 하락하였다. 이 구조조정 기간은 고통스러운 기간이었지만 이로써 무역자유화의 기초를 마련하여 새로운 도약을 위한 발판을 만들었다고 할 수 있다. 앞에서도 말했듯이 물가를 안정시키지 않으면 무역자유화정책은 성공할 수가 없기 때문이다.

<표 3> 칠레의 통합공공수지: 1970-1985

	경상수입/ GDP(%)	총지출/ GDP(%)	임금/ GDP(%)	사회보장/ GDP(%)	공공적자/ GDP(%)
1970	38.1	41.3	15.8	8.6	-6.7
1971	37.7	49.9	19.5	11.9	-15.3
1972	34.5	56.1	20.5	11.9	-24.5
1973	21.3	49.4	15.8	6.0	-30.5
1974	37.3	43.2	15.6	4.5	-5.4
1975	39.2	40.4	14.8	7.2	-2.0
1976	43.4	37.8	12.1	6.9	3.9
1977	42.4	40.7	15.8	7.0	0.4
1978	36.7	34.6	14.5	6.9	1.5
1979	35.5	31.7	13.2	7.0	4.7
1980	36.9	31.6	13.0	7.1	6.1
1981	34.2	34.1	11.8	8.0	0.8
1982	33.9	39.8	12.2	10.8	-3.4
1983	33.5	38.3	10.7	9.7	-3.0
1984	34.3	39.7	10.4	10.1	-4.3
1985	36.7	39.9	9.7	9.0	-2.6

자료: Larraín(1991)에서 재인용

### 3. 4. 개방으로부터의 혜택 조기 실현

개방정책을 추진할 때 개방을 신속하게 해야 할 것인가 아니면 점진적

으로 해야 할 것인가는 오랫동안 적지 않은 논쟁의 대상이 되어 왔다. 점진적인 개방을 주장하는 사람들은 그렇게 함으로써 산업구조조정을 수행할 시간적 여유를 갖게 되어 실업과 도산, 그리고 정치적인 저항을 줄일 수 있다고 한다. 신속한 개방을 주장하는 사람들은 점진적인 개방은 경제주체들에게 신뢰를 주지 못하여 번복의 가능성이 높기 때문에 산업구조조정이 제대로 이루어지지 않게 되고, 따라서 실패하기 쉽다는 것이다.

그러나 신속한 수입개방이 실제로 대규모의 기업 부도와 실업을 유발하는가 하는 것은 경험적인 문제라고 할 수 있다. 여러 나라에 대한 많은 연구에 의하면 개방이 신속하게 이루어지더라도 쇠퇴하는 산업에서 배출된 노동자들이 성장하는 산업에 대부분 흡수되기 때문에 실업이 대규모로 발생하지는 않는다고 한다.<sup>2)</sup> 이에 따라 신속한 개방이 점점 설득력을 얻고 있을 뿐 아니라 실제에 있어서도 1990년대에 들어서는 많은 나라들의 무역자유화가 전보다는 훨씬 빠르게 추진되고 있다.

물론 개방으로 인한 경제적인 적응 비용은 사회적·제도적인 차이로 인해서 국가간에 상이하게 나타날 수 있다. 어떤 학자는 특히 노동시장의 유연성이 개방과정에 있어서 실업 증가 방지에 중요한 역할을 한다고 한다. 노동시장의 유연성이 확보되어야만 개방정책이 시행되는 과정에서 산업구조조정이 원활하게 이루어지고, 따라서 성장하는 산업이 쉽게 잉여노동력을 흡수한다는 것이다. 이러한 이유로 노동시장의 유연성을 저해하는 요인들을 제거하기 위한 노동시장개혁은 무역자유화정책이 시행되기 이전에 이루어져야 하며 노동시장이 경직된 상태에서 무역자유화를 실시하면 오히려 국민후생을 감소시킬 수도 있다는 것이다.<sup>3)</sup>

칠레의 경우는 그 때까지의 경험으로 보아서는 파격적으로 신속한 개방을 추진하였으며 이것은 국민에게 개방정책이 쉽게 번복되지 않으리란

2) Demetris Papageorgiou, Michael Michaely and Arneane M. Choksid(eds.), *Liberalizing Foreign Trade*: Basil Blackwell, Oxford, 1990.

3) Sebastian Edwards, *Crisis and Reform I Latin America - From Despair to Hope*, Oxford University Press, 1995.

신뢰를 갖다주었다. 이에 따라 앞에서도 보았듯이 개방 이후 칠레의 수출은 급속도로 증가하였다. 물론 수입개방의 여파로 수입경쟁산업은 큰 타격을 받았다. 수입경쟁산업인 제조업에서는 고용이 감소하였으며 수출산업인 농업, 임업, 수산업 부문 등은 제조업에서 유출되는 노동력을 흡수하였다. 그러나 놀라운 것은 이러한 노동자의 부문간 이동이 전통적인 고정관념을 깨고 5년 이내의 단기간에 이루어졌다는 것이다. 이렇듯 노동자의 부문간 이동이 원활하게 이루어진 데는 피노체트 경제정책의 일부로 포함된 노동시장의 유연성을 증가시키는 조치들이 중요한 역할을 했던 것으로 보인다. 피노체트 정부는 1973년에 노동조합 임원들이 노동시간에 조합업무를 수행하는 것을 금지시켰으며, 해고를 쉽게 하고, 연금이 물가에 연동하는 것을 철폐하는 법령을 발표하였다.

종합적으로, 안정화를 포함한 여러 가지 경제개혁이 동시에 이루어졌기 때문에 무역자유화만이 고용에 준 효과를 전체적인 효과에서 분리하는 것은 어렵지만, 일반적으로는 무역자유화가 고용을 증가시킨 효과가 있었다고 평가된다.<sup>4)</sup> 수입개방으로부터의 이익이 단기간에 발생하면 개방에 대한 정치적인 지지가 강화될 뿐 아니라 개방의 번복에 반대하는 이해집단이 증가하게 된다. 따라서 개방을 지속적으로 추진하는 것이 쉬워지고, 설사 외부적인 충격으로 경제가 위기에 처하게 되더라도 개방정책이 번복될 가능성이 작아진다. 칠레의 경우에 있어서는 1983년 이후 라틴 아메리카의 거의 모든 국가들과 함께 외채위기를 겪었고 이때 칠레의 개방정책도 어느 정도 후퇴하였다. 최고관세율은 1982년의 10%에서 1984년에는 35%로 인상되었다. 그러나 다른 나라에서는 외채위기가 그 동안의 개방정책을 완전히 번복하게 만들었던 데 비하여 칠레에서는 곧 무역자유화가 다시 추진되었다. 최고관세율은 1986년에 20%로 인하되었으며 1988년에는 15%로 다시 인하되었다. 이렇게 된 이유에는 그 동안 개방정

4) Sergio de la Cuadra and Dominique Hachette, "Chile," in D. Papageorgiou, M. Michaely, and A. M. Choksi (eds.) *Liberalizing Foreign Trade*, Vol. 1: *The Experience of Argentina, Chile and Uruguay*: Basil Blackwell, Oxford, 1990.

책으로 산업구조조정이 이미 상당히 진행되어, 경쟁력이 없는 수입경쟁산업은 이미 퇴출되었기 때문에 보호주의 정책으로 혜택을 받을 산업이 거의 없어졌을 뿐 아니라, 수적으로 증가하고 정치·경제적으로 힘을 얻은 수출업자들은 개방정책이 유지되기를 원하였기 때문이었다.

#### 4. 결론

최근의 아시아에서 시작하여 러시아를 비롯한 서방 세계에 파급되고 있는 외환위기와 경기침체는 라틴아메리카까지 그 효과가 전염되어 이 지역 개방정책의 성공 가능성을 불투명하게 하고 있다. 외국자본이 개발도상국에서 철수함으로써 인한 외환의 부족 사태는 개방화를 추진하고 있던 나라들로 하여금 무역자유화정책을 반전시키게 할 수도 있다. 비슷한 예로 1980년대 중반 라틴아메리카 국가들의 보호주의 경향은 외채위기가 발생하기 이전의 1980년대 초보다 강화되었다고 볼 수 있다.

1980년대와 마찬가지로 선진국들의 경기침체와 이에 따른 수입수요 감소 그리고 반덤핑 조치 등을 이용한 보호주의의 강화는 라틴아메리카 국가들의 외환부족 사태를 더욱 심화시킬 수도 있을 것이다. 이에 대한 라틴아메리카 국가들의 대응은 일단 개방의 속도를 늦춘다든가 반덤핑 관세 같은 GATT내에서 인정된 보호주의 장치를 통하여 외환부족 사태를 해결하려 할 것이다. 그러나 외환부족 사태가 심화되어 외환위기로 발전하고 몇몇 나라에서 불공정한 수입제한 조치를 취하기 시작한다면 갈수록 많은 나라들이 보호주의로 선회할 가능성도 있다. 즉 위기로 인해서 개방정책이 번복될 수 있다는 것이다.

그러나 칠레의 개방정책은 1980년대의 외채위기를 이미 극복하였기 때문에 개방의 역사가 짧은 다른 라틴아메리카 국가들의 경우와는 다르다고 생각된다. 칠레는 여러 번의 정권 교체와 성향이 다른 정부의 집권에 도 불구하고 개방정책을 계속 고수하고 있다. 이것은 자유무역의 우월성

에 대한 넓은 공감대가 이미 형성되어 있기 때문이며 많은 집단이 보호무역보다는 자유무역으로 혜택을 받고 있기 때문이다. 따라서 1980년대와 같이, 아니면 그보다 훨씬 적은 정도로, 보호주의적인 장치를 도입할 수는 있겠지만 개방정책의 심각한 후퇴는 없을 것으로 보인다.

## 참고문헌

- De la Cuadra, Sergio, and Dominique Hachette., "Chile," in D. Papageorgiou, M. Michaely, and A. M. Choksi(eds.) *Liberalizing Foreign Trade, Vol. 1: The Experience of Argentina, Chile, and Uruguay*, Basil Blackwell, Oxford, 990.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards., "The Macroeconomics of Populism in Latin America," NBER Working Paper No. 2986, 1989.
- Edwards, Sebastian., *Crisis and Reform in Latin America - From Despair to Hope*, Oxford University Press, 1995.
- Edwards, Sebastian, and Daniel Lederman., "The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The Case of Chile," NBER Working Paper No. 6510, 1998.
- Lagos, Luis Felipe., "Estabilización en Chile 1975-1980," in Daniel Wisecarver(ed.) *El Modelo Económico Chileno*, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992.
- Larraín, Felipe., "Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Contrasting Chilean Experience," in Felipe Larraín and Marcelo Selowsky(eds.) *The Public Sector*

*and the Latin American Crisis*, International Center for Economic Growth, 1991.

Papageorgiou, Demetris., Michael Michaely, and Armeane M. Choksi(eds.), *Liberalizing Foreign Trade*, Basil Blackwell, Oxford, 1990.

Rebolledo, Andrés., "Historia y Desafíos de la Política Comercial Chilena 1974-1994," *Documentos de Trabajo*, Universidad Complutense de Madrid, 1995.

Rodrik, Dani., "The Limits of Trade Policy Reform in Developing Countries," *Journal of Economic Perspective*, Winter, 1992.