

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

성공하지 못한 구조개혁 : 멕시코와 브라질 등

The Unsuccessful Structural Reforms : Mexico, Brazil, etc.

박동운*

Park, Dong-Un

目

- I. 서론
- II. 멕시코의 구조개혁
 - 1. 구조개혁의 내용
 - 2. 구조개혁의 성과

次

- III. 브라질 등 남미 주요 국가들
 - 1. 구조개혁의 내용
 - 2. 구조개혁의 성과
- IV. 결론

I. 서 론

1990년 전후로 사회주의가 사실상 붕괴하고 1995년 1월부터 WTO가 출범한 후 세계는 바야흐로 글로벌시대를 향해 빠른 속도로 발전해 가고 있다. 특히 21세기를 눈앞에 두고 '경쟁'은 세계 각처에서 새로운 패러다임으로 부상하고 있고 경제적 측면에서 새로운 패러다임은 '시장경제 활성화'로 굳어져 가고 있다.

시장경제 활성화를 위해 많은 국가들은 구조개혁을 추진해 오고 있다. 구조개혁의 결과는 경제성장을, 실업률 등으로 측정되는 경제적 성과와 시장경제 활성화로 측정되는 경제자유지수로 나타난다. 구조개혁에서 성공한 영국과 뉴질랜드의 구조개혁의 결과는 인상적이다. 경제지표 면에서 구조개혁의 성과는 개혁을 추진한지 영국에서는 약 10년, 뉴질랜드에서는 약 8년 후에 나타났다. 경제자유 면에서 영국의 구조개혁은 경제자유 평점을 1975년의 5.1점에서 1995년에는 7.3점으로 높였고, 등급도 같은 기간에 22위에서 7위로 높였다. 또 뉴질랜드의 구조개혁은 경제자유 평점을 1975년의 4.2점에서 1995년에

* 본 연구소 상임연구원, 단국대학교 상경학부 교수

는 8.0점으로 높였고, 등급도 같은 기간에 44위에서 3위로 높였다. 이는 곧 구조개혁은 시장경제 활성화에 확실하게 기여할 수 있다는 것을 입증해 주는 좋은 예이다.

그 동안 잘 나가던 한국경제는 1997년 갑작스럽게 외환위기에 직면하여 12월 3일 IMF 관리체제에 들어가게 되었다. 이와 때를 거의 같이하여 1998년 2월 15대 대통령에 취임한 김대중 대통령은 지금까지 한국경제 구조개혁을 과감하게 추진해 오고 있다. 이 과정에서 필자는 한국의 구조개혁은 경제적 성과와 경제자유 면에서 성공할 수 있을 것인가에 관해 관심을 갖게 되었다. 무엇보다도 21세기에는 한국이 경제를 회복하고 시장경제를 활성화하지 않고는 경쟁에서 살아남을 수 없다고 생각했기 때문이다.

이 글은 구조개혁과 관련하여 구조개혁을 추진하기는 했지만 구조개혁의 성과가 두드러지지 못한 국가들을 대상으로¹⁾ 구조개혁의 등장배경, 구조개혁의 내용, 그리고 구조개혁의 성과를 분석함으로써 구조개혁에서 성공하지 못한 국가들로부터 한국이 얻을 수 있는 교훈은 무엇인가를 논의하기 위해 쓴 것이다.

본 서론에 이어 II절에서는 멕시코를 중심으로 구조개혁의 등장배경, 구조개혁의 내용, 그리고 구조개혁의 성과를 논의한다. III장에서는 브라질을 비롯하여 아르헨티나, 칠레, 페루 등 남미 주요 국가들을 중심으로 구조개혁의 등장배경, 구조개혁의 내용, 그리고 구조개혁의 성과를 논의한다. IV장에서는 이 글의 시사점을 제시한다.

II. 멕시코의 구조개혁

경제구조 개혁에서 성공하지 못한 케이스로 멕시코를 먼저 다룬다. 멕시코를 별도로 다루는 이유는 멕시코가 1982년 8월 외채위기로 인해 IMF 관리를 받은 후 이를 계기로 오랫동안 구조개혁을 추진해 오고 있으나 개혁의 성과가 두드러지게 나타나고 있지 않기 때문이다. 멕시코의 경험은 외환위기로 인해 IMF 관리를 받고 있는 한국경제에 시사하는 점이 많을 것으로 생각된다.

1. 구조개혁의 내용

(1) 구조개혁의 등장배경

1) 멕시코와 브라질 등 일부 남미 국가들이 구조개혁을 통해 시장경제 활성화를 추진하기는 했지만 긍정적인 성과를 나타내는 데는 실패했다고 단언할 수 있는 객관적 근거를 필자로서는 제시하기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 필자가 멕시코와 브라질 등을 '실패한 구조개혁'으로 다루는 이유는 이들 국가들이 오랫동안 경제안정화는 물론 주요 경제지표와 경제자유에서도 별로 개선되지 못하고 있기 때문이다.

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

멕시코는 1940년 이후 40여 년간의 빠른 경제성장을 통해 1차상품 수출국에서 세계 13번째의 주요 교역국으로 발돋움한 적이 있다.

그러나 멕시코는 1970년대의 1, 2차 유가파동을 계기로 그 동안 누적되어 온 경제의 비효율성이 일시에 표출됨에 따라 1982년 8월 외채위기에 직면하여 대외채무 지불유예(moratorium)를 선언하게 되었다. 멕시코는 대부분의 남미국가들과 마찬가지로 오랫동안 수입대체, 국내시장 보호, 관세부과, 환율보호, 정부보조에 의한 재분배, 정부주도형 경제운용 등으로 인해 대외경쟁력이 약화되었고 국영기업의 만성적인 적자를 정부보조금과 해외차입으로 보전함으로써 재정적자가 확대되고 외채가 누증된 나라였다(Costin 등 (1998)).

이러한 상황에서 멕시코는 거시경제 안정화를 최우선 경제정책목표로 내세웠고, 이 과정에서 구조개혁은 그 필요성과 당위성이 국민과 정치권으로부터 지지를 받게 되어 1980년대 초반부터 현재까지 지속적으로 추진되어 오고 있다.

멕시코의 구조개혁은 세 단계로 나누어 살펴볼 수 있는데 그 결과를 먼저 간략하게 요약하기로 한다.

첫 번째 단계는 1982년부터 1988년 11월까지 마드리드 정부에 의한 구조개혁으로, 주요 내용은 은행국유화, 중소기업 규모의 공기업 민영화 등이다. 이 단계에서는 저성장, 초인플레이션, 재정적자 누적 등으로 인해 경제사정이 크게 악화되었다(〈표 1〉 참조).²⁾

두 번째 단계는 1988년 12월부터 1994년 11월까지 살리나스 정부에 의한 구조개혁으로, 주요 내용은 최우선 정책과제로 내세운 물가안정, 금융자율화, 대기업 규모의 공기업 민영화 등이다. 이 단계에서는 물가상승이 두드러지게 안정되고 재정수지가 크게 개선되었으나 경상수지 적자가 크게 확대되었고 금융자율화정책으로 금융기관의 부실화가 발생한 데다가 외환관리 잘못으로 1994년 12월에는 폐소화위기에 봉착하기도 했다.

세 번째 단계는 1994년 12월 이후 세디요 정부에 의한 구조개혁으로, 주요 내용은 1982년 외채위기 이후의 멕시코 구조개혁 정책이 일관성과 투명성이 결여된 채 시행되어 왔다는 점이 감안되어 현재까지 과감하게 추진되어 오고 있는 경제체질 개선을 위한 근본적인 구조개혁이다. 그런데 여러 가지 경제지표로 볼 때 세디요 정부의 구조개혁은 그 성과가 살리나스 정부 때의 것보다 더 좋게 나타나고 있지 않다.

그런데 멕시코의 구조개혁은 거시경제 안정화정책과 함께 실시되었으나 그 목표는 시장경제 활성화에 있었다. 이와 관련하여 OECD의 『경제 써베이』는 멕시코의 구조개혁 정책의 성격을 다음과 같이 묘사하고 있다.

2) H. Costin, and H. Vanolli, *Economic Reform in Latin America*, Dryden, 1998, p. 62.

産業研究

〈표 1〉 멕시코의 주요 경제지표, 1970-1998

(단위: %, 비율(환율), 억달러(외채잔액)

연도	실질GDP 성장률	실업률	소비자물가 상승률	장기 이자율	재정 수지1)	경상 수지1)	환율2)	외채잔액 (對 GDP비율, %)2)
1970-								
1980	6.6	-	14.7	-	-3.0	-4.0	-	-
1981	8.9	4.2	27.9	-	-6.5	-5.9	0.03	-
1982	-0.6	4.2	58.7	-	-12.0	-3.6	0.10	-
1983	-4.2	6.1	102.3	-	-8.2	4.6	0.14	-
1984	3.5	5.6	65.3	-	-7.2	2.7	0.19	-
1985	2.5	4.4	57.8	63.7	-7.6	0.8	0.37	-
1986	-3.6	4.3	86.2	90.5	-13.1	-1.3	0.639	-
1987	1.8	3.9	131.8	102.8	-14.2	2.9	1.418	-
1988	1.3	3.5	114.2	62.1	-9.7	-1.4	2.281	-
1989	3.3	2.9	20.0	44.8	-5.1	-3.0	2.495	-
1990	4.5	2.7	26.7	34.9	-2.9	-3.0	2.841	1.044 (-)
1991	3.6	2.6	22.7	19.7	-0.1	-5.1	3.022	1.141 (-)
1992	2.8	2.8	15.5	16.1	4.5	-7.4	3.095	1.123 (-)
1993	0.7	3.4	9.8	15.5	0.7	-6.4	3.115	1,317(32.7)
1994	4.5	3.7	7.0	13.8	-0.1	-7.7	3.389	1,422(33.8)
1995	-6.2	6.3	35.0	39.8	0.0	-0.6	6.421	1,701(59.3)
1996	5.2	5.5	34.4	34.4	-0.1	-0.6	7.601	1,609(49.3)
1997	7.0	3.7	20.6	22.5	-0.7	-1.9	7.924	1,639(41.2)
1998								

주: -는 미비된 자료 1) 對 GDP 비율 2) 연말 자료

자료: OECD, *Economic Outlook*, 각 연도, IMF, *International Financial Statistics* 각연도.

“구조개혁이 경제안정화 과정을 보완하고 지지한 (예를 들면, 공기업의 특혜박탈 경우처럼) 반면 이들 개혁의 주목적은 경제안정화라는 당면과제 수행 이상의 것이었다. 즉, 이들 개혁은 민간부문이 고용과 부를 창출할 수 있도록 적절한 법적, 행정적 틀을 마련하기 위해 정부의 역할을 한정시키면서 경제에서 시장의 힘과 사적 인센티브의 역할을 크게 증가시킬 것을 목적으로 정부의 개발전략을 재조정하는 것이었다”.³⁾

인용된 내용은 멕시코의 구조개혁의 목표가 시장경제 활성화에 있었음을 단적으로 밝해준다.

(2) 구조개혁의 내용

멕시코의 구조개혁의 내용 가운데 가장 대표적인 것은 국영기업 민영화와 금융개혁이

3) OECD, *Economic Survey*, 1992, Sept.-Nov., p. 184-5.

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

다. 여기에서는 이 두 가지 내용과 기타 내용으로 구분하여 살펴보기로 한다. 그런데 구조개혁은 경제안정화 정책의 보완책으로 등장하여 그 범위와 중요성이 점점 확대되었다는 점을 감안하여 경제안정화 정책 내용을 먼저 간략하게 소개하기로 한다.

◆ 경제안정화

멕시코는 처음부터 인플레이션 억제에 초점을 맞춘 강력한 안정화정책을 실시했다. 멕시코의 소비자물가 상승률은 <표 1>에서 보듯이, 1970-80년간에는 연평균 14.7%였는데 외채위기 직후 연도인 1983년에는 무려 102.3%로 증가하여 마드리드 정부가 끝나는 1988년에는 114.2%로 매우 높게 나타나 있다. 그 후 살리나스 정부는 인플레이션 안정에 크게 성공했으나 시데요 정부에서는 다시 비교적 높은 인플레이션이 발생했다. 경제안정화를 위한 대표적인 정책내용은 다음과 같다.

- 대규모 재정적자를 해소하기 위해 긴축재정정책을 과감하게 실시했다. 이 결과 살리나스 정부부터는 GDP에 대한 재정적자 비율이 크게 감소해 오고 있다.
- 긴축통화정책을 실시했고, 특히 통화증발에 의한 재정적자 보전과 물가연동제를 폐지하는 한편 경제안정화정책에 대한 국민의 신뢰를 높이기 위해 중앙은행의 독립성을 한층 강화했다.
- 1988년 2월 이후 목표환율대를 설정하여 외환의 수급상황에 따라 목표 환율대를 신축적으로 조정하는 환율운용방식(crawling peg system)을 도입하여 환율을 안정 시킴으로써 물가안정에 성공했다. 그러나 1991년 경상수지 적자 확대에도 불구하고 환율의 평가절하를 억제함으로써 1994년 12월 폐소화위기를 초래했다.⁴⁾
- 경제안정화를 위해 국민적 합의를 도출하고자 1987년 말 정부, 노동자, 농민, 경영자의 4자 대표간에 「經濟連帶協定」(Pacto de Solidaridad Economica)을 체결했다. 이 협약이 경제안정에 크게 기여한 것으로 평가됨에 따라 살리나스 정부는 (1988. 12-94. 11) 이를 「경제성장과 안정에 관한 협약」으로 확대·개편하여 매년 연장했으며 1992년 10월에는 「안정·경쟁력·고용협약」으로 개칭하여 1996년까지 적용했다. 1996년에는 「경제회복을 위한 國民協定」을 체결했다.

◆ 공기업 민영화

멕시코의 공기업 민영화는 1982년 이후 개혁정책의 핵심적 사안으로서 매각, 청산, 합

4) 외환시장 개입으로 1994년 6월 말 246억 달러에 달했던 외환보유액이 11월 말 140억 달러, 12월 20일 65억 달러로 급감함에 따라 12월 22일 이후 외환시장 개입을 중단하면서 폐소화의 대미 달러 환율이 대폭 절하되고 자본의 해외유출이 기속화됨으로써 외환위기가 발생했다.

産業研究

병 또는 사업운영권 양여 등의 방법으로 장기간에 걸쳐 지속적으로 추진되었다. 공기업 민영화는 정부의 소유법위를 감축하는 것이 정부개혁 전략의 핵심이었기 때문에 계속 추진되었다. 공기업 매각수입은 1982년 외채위기 이후에는 주로 재정적자를 보전하고 외채를 상환하는 데 사용되었다. 1994년 폐소화위기 이후에는 공기업 민영화가 재정적자 보전과 아울러 외자유치를 도모하기 위해 추진되었다.

공기업 민영화의 주요 내용은 다음과 같다.

- 멕시코의 공기업 민영화 대상은 1982-88년간에는 부실, 저수익, 중소 공기업이었고, 1989-94년간에는 대규모 공기업이었다. 1995년 이후에는 석유화학, 철도, 항만, 통신, 천연가스, 전력 등 국가전략사업의 사업운영권을 대상으로 공기업 민영화가 추진되었다.
- 1994년 이전의 민영화에서는 주로 국내 민간기업의 참여를 허용했으나 1995년 이후에는 국내 민간기업 뿐만 아니라 외국기업 참여도 폭넓게 허용했다. 외국기업은 국내기업과의 천소시업 형태로 참여하게 했다.
- 멕시코의 공기업 민영화 정도는 영국, 뉴질랜드에 이어 강도가 높았다 (<표 2> 참조). 한 예로, 공기업 민영화로 공기업 수는 1982-88년간 1,155개에서 412개로, 1982-96년간 1,155개에서 200개 이하로 감소한 것이다(<표 2>에는 나타나 있지 않음).

<표 2> 멕시코의 공기업 수 변화, 1982. 12.-1992. 5

(단위: 개)

국 가	기 간	민영화 실적 누계(연평균 GDP에 대한 비율)
뉴질랜드	1987-91	14.1
영국	1979-91	11.9
멕시코	1989-92	6.3
포르투갈	1989-91	4.3
일본	1986-88	3.1
터키	1988-91	1.6
프랑스	1983-91	1.5
이태리	1983-91	1.4
스웨덴	1987-90	1.2
네델란드	1987-91	1.0
오스트리아	1987-90	0.9
캐나다	1984-90	0.6
스페인	1986-90	0.5
독일	1984-90	0.5

자료: 멕시코 재무부(OECD, *Economic Survey*, 1992, Sept.-Nov., p. 89에서 전재).

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

- 공기업 매각수입은 1989-92년간 연평균 GDP의 6.3%에 이르렀다. 멕시코의 공기업 민영화는 <표 3>에서 보듯이 기간은 다소 차이가 있지만 OECD 국가들 가운데서 세 번째로 높은 비율이다. 1988-94년간 공기업 매각수입은 237억 달러로서 1992년 GDP의 12.1%에 이른다.
- 멕시코의 공기업 민영화는 시장의 경쟁적 틀을 개선하기 위한 조치로서 무역자유화, 금융규제완화 등과 함께 추진되었다.
- 멕시코의 민영화 업무는 1995년 이전에는 재무부가 독점적으로 추진했으나 1995년부터는 5개 주요 정부부처들의 참여하에 「부처간 민영화위원회(CID)」를 설립하여 동 위원회가 추진해 오고 있다.

<표 3> 멕시코와 일부 OECD 국가들의 공기업 민영화, 1980-1992

(단위: 개)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992.5
분권화된 조직	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	77
다수 참여 회사	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	106
공공신탁	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	40
소수 참여 회사	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0
합계	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	223

자료: OECD, *Economic Survey*, 1992, Sept.-Nov., p. 89.

- 1982년 12월부터 1996년 5월까지 멕시코의 공기업 민영화 추진 실적은 <표 4>에서 보듯이, 개혁 추진 당시의 1,155개 공기업 가운데 민영화 완료 기업 수는 1,040개, 민영화 진행 중인 기업 수는 38개로서 모두 1,078개로 나타나 있다. 이는 멕시코가 구조개혁 과정에서 공기업을 얼마나 과감하게 민영화시켰는가를 단적으로 보여줄 수 있는 자료라고 생각된다.
- 멕시코 경우 공기업 민영화가 고용에 미친 영향은 별로 크지 않은 것으로 나타나 있다. 멕시코 재무부가 초기에 민영화된 26개 기업을 대상으로 1988년에 조사한 바에 따르면 주로 화이트 칼라 근로자 중심으로 5% 정도가 해고된 것으로 밝혀져 있다.⁵⁾

5) Cook, P., Kirkpatrick, C. and Nixon, F., *Privatization, Enterprize Development and Economic Reform*, Edward Elgar, 1998, p. 261.

〈표 4〉 멕시코의 공기업 민영화 추진 실적, 1982. 12-1996. 5

민영화 방식	민영화 완료 기업 수(A)	민영화 진행 기업 수(B)	전체 기업 수(C)
청산(liquidation)	337	25	362
퇴출(elimination)	173	1	174
합병(merger)	89	-	89
이관(transfer)	38	1	39
매각(sale)	316	11	327
공기업 특혜 박탈(divestiture)	87	-	87
합계	1,040	38	1,078

자료: IMF, *Country Report*, 1997.

◆ 금융개혁

멕시코의 금융개혁은 비교적 늦게 시작했다. 1982년 외채위기에 봉착하자 마드리드 정부는 은행을 국유화시킨 후 신용과 이자율 규제를 통해 경제를 윤용해갔다. 그 후 경제의 비효율성이 표출하기 시작하자 살리나스 정부는 1980년대 말 금융시장 규제를 완화해가면서 마드리드 정부 때 국유화된 은행을 다시 민영화시켰다.

멕시코의 금융개혁의 주요 내용은 〈표 5〉와 같다.

- 살리나스 정부는 재정수입 확대와 금융산업의 체질 강화를 위해 국영은행 민영화를 추진하고 은행에 대한 각종 규제를 완화했다. 18개 상업은행을 모두 민영화(매각대금은 총130억달러 정도)하고 12개 은행을 신설했다. 금융채 발행 및 국채시장 참여를 허용함으로써 업무영역을 확대하고 겸업은행제도(Universal Banking)를 도입했다. 또 BIS 자기자본규제 도입 등으로 은행자산의 건전성 제고에도 노력했다.
- 1994년 말 외환위기 발생 이후 세디요 정부는 현재까지 광범위한 금융 개혁을 추진해왔다. 예금보험기구가 은행의 후순위채를 매입함으로써 은행의 자기자본을 확충하고, 예금보험기구가 금융구조조정 과정에서 자력으로 회생이 어려운 은행들을 직접 인수하거나 부실채권을 매입함으로써 은행정상화를 지원했다. 또 외국인의 은행소유 및 자회사 설립을 허용하는 등 금융시장 개방을 확대했다.
- 그런데 예금보험기구가 금융개혁에 소요되는 비용의 대부분을 부담함에 따라 동 기구가 부실화될 위험에 처하게 되자 정부는 1998년 3월 예금보험기구의 부실자산을 국가 재정으로 편입시키는 것을 주요 내용으로 하는 금융개혁법안을 의회에 상정했다.

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

〈표 5〉 멕시코의 금융개혁의 주요 내용

내 용	살리나스정부(1988.12-1994.11)	세디요 정부(1994.12-현재)
경쟁촉진	<ul style="list-style-type: none"> · 금리자유화촉진(1989) · 상업은행의 재민영화 완료(1992.7) · 은행신설 허용 	<ul style="list-style-type: none"> · 금융시장 대외개방 확대(외국인의 은행소유 및 은행 자회사 설립 허용)
업무영역확대	<ul style="list-style-type: none"> · 은행의 단기금융채 발행 및 국채시장 참여허용(1998) · 겸업은행제도 도입(1989) 	-
전전성 규제 등 은행감독 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> · BIS 자기자본규제 도입(1991-93) 	<ul style="list-style-type: none"> · 대손충당금 적립강화 · 은행회계기준 및 자산 전전성 분류기준 강화 · 리스크 관리체계 강화
부실은행 및 부실채권정리	-	<ul style="list-style-type: none"> · 예수보험기구의 부실 은행인수 · 관리 및 부실채권 매입

자료 :한국은행, 「멕시코의 金融改革 및 公企業 民營化 經驗」, 1998. 11, P. v.

◆ 기타개혁

멕시코는 공기업 민영화와 금융개혁 외에도 무역자유화, 조세개혁, 경쟁정책도입, 노동시장 유연화 등 많은 구조개혁을 추진했다. 다만 이들 개혁은 공기업 민영화와 금융개혁에 비해 그 강도가 낮다는 점이 특징이다. 기타개혁의 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 수십년간 실시해 오던 수입대체정책을 1985년 이후 무역자유화 정책으로 전환했다. 무역자유화정책은 후진국 가운데서는 가장 강도가 높은 것이고 OECD 국가 가운데서는 뉴질랜드 다음으로 강도가 높은 것으로 평가된다.⁶⁾
- 1987-89년간에 정부수입 증대와 기존 조세의 왜곡을 시정하기 위해 부가가치세를 모든 소비지출에 확대 실시하고, 소득세의 한계세율을 1985년의 55%에서 1990년에는 40%로, 1995년에는 35%로 낮추었다.⁷⁾
- 정부는 시장과 경제의 인센티브 틀을 개선하기 위해 민영화를 추진하고, 각종 시장 규제를 완화하고, 시장실패를 시정하고, 중소기업에 대한 대출을 쉽게 하고 정보를 제공하는 등 경쟁정책을 도입했다.
- 그 동안 어떤 농산물은 가격이 보장되었으나 대부분의 가격보조를 없애 농업개혁을 추진했다.
- 노동시장의 유연성을 높이기 위해 노동시장 규제를 완화하고, 근로자의 기술 및 경쟁 능력을 제고하고, 사회보장제도를 개혁했다.

6) OECD, *Economic Survey*, 1992, Sept.-Nov., p. 186.

7) Gwartney James and Lawson Robert, *Economic Freedom of the World 1997. Annual Report*, The Fraser Institute, p. 137.

2. 구조개혁의 성과

이제는 경제구조 개혁이 어떤 성과를 가져왔는가를 살펴보자. 여기에서는 주요 경제지표와 경제자유지수를 바탕으로 논의할 것이다.

(1) 주요 경제지표

앞에서 언급한 대로 멕시코는 1982년 8월 대외채무 지불유예 선언을 계기로 IMF 관리체제에 들어간 후 현재까지 경제구조 개혁을 추진해 오고 있어서 영국이나 뉴질랜드 경우처럼 경제구조 개혁의 성과 평가에 필요한 기간구분 설정에 어려움이 따른다. 이 점을 감안하여 여기에서는 마드리드 정부(1982-1988. 11), 살리나스 정부(1988. 12-1994. 11), 그리고 세디요 정부(1994. 12-현재) 세 기간으로 나누어 논의하기로 한다.

1982년 이후 멕시코의 주요 경제지표는 <표 1>의 자료를 연평균 변화율로 정리하여 <표 6>에 나타냈다.

<표 6>에 포함된 멕시코의 주요 경제지표에 따르면, 구조개혁과 관련하여 개혁의 성과는 성공적이라고 볼 수는 없다. 연평균 실질 GDP 성장률은 개혁이 추진된 마드리드 정부 때는 0.1%, 살리나스 정부 때는 3.2%로 다소 회복되었다가 시데요 정부 때는 다시 2.0%로 낮아졌다. 연평균 실업률은 마드리드 정부 때의 4.6%에서 살리나스 정부 때는 3.2%의 GDP 성장률에 힘입어 3.0%로 낮아졌다가 최근에는 5.2%로 증가했다. 특히 멕시코는 1982년 8월 이후 최근에 이를수록 외채가 증가추세를 보여 1997년 말 현재 외채잔액은 1,639억 달러를 나타냈다.

<표 6> 멕시코의 주요 경제지표, 1982-1998

(단위: 연 평균치, %)

경제지표	기 간		
	마드리드 정부 (1982-88. 11)	살리나스 정부 (1988. 12-94. 11)	세디요 정부 (1994. 12-97)
실질 GDP 성장률	0.1	3.2	2.0
실업률	4.6	3.0	5.2
소비자물가 상승률	88.0	17.0	30.0
장기 이자율	79.8	47.5	32.2
재정수지(對GDP)	-10.3	-0.5	-0.3
경상수지(對GDP)	0.7	-5.4	-1.0
환율(對미 달러) ¹⁾	76.0배 하락	1.4배 하락	1.2배
외채잔액 ¹⁾	-	1,422억 달러	1,639달러

주: 1): 각 정부의 집권 마지막 연도의 연말 자료임.

자료: <표 1>과 같음.

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

한편 소비자물가 등 몇 가지 경제지표는 구조개혁과 관련하여 긍정적인 성과를 나타내고는 있으나 정상적인 경우와 비교하면 지나치게 미흡한 편이다. <표 6>에 나타나 있는 대로, 소비자물가 상승률은 마드리드 정부 때는 연평균 88.0%였는데 살리나스 정부 때는 17.0%로 감소한 후 시데요 정부 때는 30.0%로 증가하고 있다. 이와 같이 높은 물가 상승률은 남미 국가들에서는 일반적인 현상이지만 OECD 국가들이나 경제상태가 정상적인 다른 국가들에서는 사실상 찾아보기 어렵다. 특히 장기 이자율은 높은 물가상승률로 인해 1980년대에는 79.8%나 되었는데 이는 점점 감소하여 1990년대 말에는 32.3%를 나타냈다. 이처럼 높은 물가상승률과 높은 이자율은 멕시코 경제가 얼마나 불안정했는가를 단적으로 잘 나타내준다.

다만 재정수지, 경상수지, 환율은 긍정적인 성과를 나타냈다고 볼 수 있다. GDP에 대한 비율로 나타낸 재정수지는 마드리드 정부 때는 10.3% 정도로 적자였는데 이후 빠르게 감소하여 시데요 정부 때는 0.3% 적자로 감소했다. 경상수지는 마드리드 정부 때는 저성장에 힘입어 0.7% 흑자였으나 살리나스 정부 때는 5.4% 적자를 기록했다가 최근에는 1.0% 적자를 나타냈다. 미국 달러에 대한 폐소화의 가치는 마드리드 정부 때는 76.0배나 하락했다가 점점 안정되어 살리나스 정부 때는 1.4배로 하락했다.

주요 경제지표를 바탕으로 멕시코의 경제구조 개혁을 평가하면 그 성과는 미미한 것으로 나타난다. 따라서 멕시코의 구조개혁은 결코 성공한 경우로 볼 수는 없고 대신 실패한 경우로 보는 것이 무난할 것 같다.

(2) 경제자유

그러면 멕시코의 구조개혁은 경제자유 제고에 얼마나 기여했는가? <표 7>은 1975-95년간 멕시코의 경제자유가 어떻게 변해왔는가를 보여준다.

멕시코의 경제자유의 평점은 1975년에 4.9점이었는데 1980년에는 3.8점으로 감소했다가 1단계 개혁기간인 1985년에는 4.3점으로 다소 증가했다. 그 후 평점은 1990년에는 5.7점, 1995년에는 6.1점으로 증가했다.

멕시코의 경제자유의 평점 변화는 경제자유의 등급 변화에서 불안정하게 나타나고 있다. 경제자유의 등급은 1975년에는 109개 국가 중 27위, 1980년에는 112개 국가 중 57위, 1985년에는 112개 국가 중 51위, 1990년에는 114개 국가 중 27위, 그리고 1995년에는 115개 국가 중 36위로 나타나 있다.

4개 부문 중 경제자유 개선에서 가장 크게 기여한 것은 ‘국제분야’ 와 ‘정부자산 운용’이다. ‘통화와 물가상승’은 경제자유를 악화시킨 것으로 나타나 있다.

産業研究

『세계의 경제자유 1995년』연차보고서는 멕시코의 경제자유 변화에 관해 다음과 같이 쓰고 있다.

〈표 7〉 멕시코의 경제자유 평가 : 1975-1995

경제자유 항목	1975	1980	1985	1990	1995
I. 통화와 물가상승	5.2	5.6	4.0	3.6	4.6
(a) 5년간 연평균 통화증가율	2(17.5)	1(30.9)	0(48.4)	0(68.1)	1(40.5)
(b) 물가변동(최근 5년간)	3 (6.0)	5 (4.9)	1(20.4)	0(42.8)	2(11.1)
(c) 외화소유	10	10	10	10	10
(d) 해외에서의 은행계좌 소유	10	10	10	10	10
II. 정부운용과 규제	5.4	4.7	5.1	4.7	5.8
(a) 정부소비(총소비 중 비율)	9(11.5)	8(13.4)	9(12.5)	9(10.6)	8(13.4)
(b) 정부기업	2	2	2	4	6
(c) 가격규제	-	-	-	0	5
(d) 기업설립규제	-	-	-	-	7.5
(e) 법제도	-	-	-	-	0.0
(f) 부(負)의 이자율	-	4	4	8	8
III. 정부자산 운용	5.1	4.7	4.3	6.5	6.1
(a) 이전과 보조(GDP 중 비율)	7 (4.1)	7 (4.4)	6(5.4)	8 (2.7)	7 (4.0)
(b) 한계세율(최고세율)	5 (47)	4 (55)	4(55)	7 (40)	7 (35)
(c) 징집제도	0	0	0	0	0
IV. 국제분야	4.2	1.0	3.9	7.1	7.6
(a) 국제무역에 대한 조세(평균)	3 (7.9)	0(17.6)	7(2.6)	8 (2.0)	8 (1.5)
(b) 암시장환율(프레미엄)	10 (0)	1 (92)	3(25)	10 (0)	10 (0)
(c) 무역분야의 크기(GDP 비중)	0 (7.4)	1(11.8)	3(12.9)	4(16.4)	7(22.6)
(d) 외국인과의 자본거래	2	2	2	5	5
경제자유 평점(10점 만점)	4.9	3.8	4.3	5.7	6.1
국가순위/조사대상 국가 수	27/109	57/112	51/112	27/114	36/115

자료: James Gwartney and Robert Lawson, Economic Freedom of the World 1997, Annual Report, The Fraser Institute, p. 136.

“멕시코의 경제자유의 등급은 1975-1985년간에는 하락했다가 그 후에는 상승했다. 멕시코는 1980년에는 57위, 1985년에는 51위, 1990년에는 27위, 그리고 1995년에는 (115개 국가 가운데) 36위를 차지했다. 1975-85년간 경제자유의 등급 하락은 주로 불안정한 통화정책, 높은 조세, 외환규제 결과 때문이었다. 멕시코는 1980년대 후반에 시작하여 자유경제를 향해 여러 가지 전설적인 조치를 취해 왔다. 외환규제는 철폐되었다. 가격규제는 완화되었다. 수많은 공기업은 민영화되었다. 최고 한계세율은 1985년의 55%에서 1990년에는 40%로, 1995년에는 35%로 감소했다. 이러한 요인

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

들이 지난 10년 동안 멕시코의 경제자유의 등급을 높게 해준 것이다. 만일 멕시코가 경제력을 충분하게 살리고자 한다면 통화제도와 법 구조에서 일대 변혁이 요구된다 … 8)

경제자유 평점을 바탕으로 평가할 때 멕시코의 구조개혁은 경제적 성과에서와 마찬가지로 경제자유에서도 두드러진 성과를 나타내지 못하고 있다. 따라서 멕시코의 구조개혁은 결코 성공한 경우로 볼 수는 없고 대신 실패한 경우로 보는 것이 무난할 것 같다.

III. 브라질 등 남미 주요 국가들

앞에서는 멕시코의 구조개혁을 살펴보았다. 그런데 멕시코의 구조개혁은 영국이나 뉴질랜드와 비교할 때 성공한 경우에 속하지 못한다. 이와 관련하여 필자는 브라질 등 남미 주요국의 구조개혁도 간략하게 살펴볼 필요를 느낀다. 여기에서는 멕시코의 구조개혁이 다시 언급되는데 이는 남미국가들과의 비교를 위해 도움이 되기 때문에 그렇게 하는 것임을 밝혀둔다.

1. 구조개혁의 내용

(1) 구조개혁의 등장배경

중남미 주요 국가들은 1973년 유가파동 직전까지는 대내지향적 공업화정책 추진에 힘입어 연평균 5%를 웃도는 높은 경제성장을 기록했다.

그러나 이들 국가들은 1970년대 1, 2차 석유파동을 계기로 그 동안 누적되어 온 경제의 비효율성이 표출되어 외채위기를 겪게 되었고 높은 인플레이션과 경기침체를 경험하게 되었다. <표 8>에서 보듯이, 브라질 등 남미 주요 5개국은 1970년대에는 비교적 높은 GDP 성장을 이루었지만 1980년대에는 한결같이 저성장을 기록했다가 1990년대에는 비교적 높은 성장을 나타내고 있다.

8) Gwartney James and Lawson Robert, *Economic Freedom of the World 1997, Annual Report*, The Fraser Institute, p. 137.

産業研究

〈표 8〉 중남미 5개국의 경제지표, 1970-1997

(외채 이외의 지표—연평균 변화율, %; 외채—억달러)

경제지표	멕시코	브라질	아르헨티나	칠레	페루
실질 GDP 성장률					
1970-79	6.5	8.0	2.7	2.2	4.0
1980-89	2.5	2.8	-1.0	3.4	0.0
1990-97	2.7	1.9	5.0	6.7	4.0
소비자물가 상승률					
1970-79	14.7	30.6	132.9	174.5	26.5
1980-89	65.1	237.3	318.9	21.2	193.6
1990-97	21.0	156.6	78.2	13.5	153.0
경상수지(對 GDP)					
1970-79 ¹⁾	-	-	-	-	-
1980-89	-1.1	-2.0	-2.3	-7.0	-3.1
1990-97	-3.7	-1.3	-1.3	-2.0	-4.9
재정수지(對 GDP)					
1970-79	-3.1	-0.4	-6.7	-3.1	-4.0
1980-89	-8.6	-8.7	-3.7	0.3	-4.4
1990-97	1.7	-3.2	-1.8	2.0	-0.6
외채잔액(기말기준)					
1980	574	715	272	121	94
1989	938	1143	653	180	186
1997 ²⁾	1638(41.2)	1838(23.5)	977(30.7)	31(31.1)	241(36.8)

주: 1): 미비된 자료임.

2): ()안의 수치는 1997년 경상 GDP에 대한 외채 비율임.

자료: 한국은행, 「主要國의 經濟安定化 및 構造改革 經驗」, 조사연구자료 97-11과 「中南美 主要國의 最근 經濟動向과 展望」, 조사연구자료 98-6을 바탕으로 필자가 다소 보완한 것임.

한편 소비자물가 상승률은 1970년대에는 최저 멕시코의 14.7%에서 최고 칠레의 174.5%, 1980년대는 최저 칠레의 21.2%에서 최고 아르헨티나의 318.9%, 1990년대는 최저 칠레의 13.5%에서 최고 브라질의 156.6%에 이를 정도로 높게 나타나고 있다. 이처럼 높은 소비자물가 상승률은 1990-97년간 OECD 전체의 연평균 소비자물가 상승률 5.6%보다 작기는 2.5배, 크게는 28배나 더 높다.⁹⁾

GDP에 대한 비율로 나타낸 경상수지는 1980년대에는 모두 적자이고 비교적 높은 수준이다. 재정수지는 최근에 들어와 개선되고는 있으나 1980년대는 큰 폭의 적자를 나타냈다.

특히 중남미 국가들의 외채문제는 심각한 실정이다. 이들 국가에서 외채는 1980년대

9) OECD, *Economic Outlook*, June 1998, p. 240.

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

말에는 1970년대 말에 비해 더 증가했고, 1990년대 말에는 1980년대 말에 비해 더 증가했다. 1997년 말 경우 멕시코의 외채는 1,638억 달러로서 GDP의 41.2%, 브라질은 1,838억 달러로서 23.5%, 아르헨티나는 977억 달러로서 30.7%, 칠레는 31억 달러로서 31.1%, 페루는 241억 달러로서 36.8%를 나타내고 있다.

중남미 국가들의 경우에 경제의 비효율성은 장기간에 걸친 국내산업보호, 정부주도형 경제운용, 공기업의 만성적인 적자를 정부보조금과 해외차입으로 보전하여 재정적자 확대와 외채 누증이 가져온 결과라고 볼 수 있다. 따라서 중남미 여러 국가들은 경제의 비효율성으로 인해 경제위기에 봉착하게 되었고 경제위기를 벗어나기 위해 구조개혁을 단행하게 되었다.

(2) 구조개혁의 내용

중남미 국가들에서 만성적인 인플레이션 치유를 통한 경제안정화가 최우선 정책과제였다. 따라서 경제안정화정책 내용부터 언급하기로 한다.

◆ 경제안정화

중남미 5개국의 연평균 소비자 물가상승률은 1970년대에는 최저 멕시코의 14.7%에서 최고 칠레의 174.5%, 1980년대에는 최저 칠레의 21.2%에서 최고 아르헨티나의 318.9%에 이른다. 이와 같이 높은 인플레이션은 가히 살인적이라고 할 수 있다. 특히 인플레이션이 높았던 1986년-89년간 연평균 물가상승률은 페루가 2,000%, 아르헨티나와 브라질이 각각 1,700%와 1,000%에 이른다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 중남미 주요국의 재정수지 및 통화증가율 추이, 1980-1990

국 가	재정수지		통화증가율	
	1980-1985	1986-1990	1980-1985	1986-1990
멕시코	-7.4	-9.0	51.3	41.8
브라질	-4.7	-13.1	133.3	1,041.5
아르헨티나	-4.9	-1.5	353.2	1,716.3
칠레	-0.1	0.9	80.2	16.8
페루	-4.0	-5.1	116.0	1,987.5

자료: IMF, *International Financial Statistics*, 1997.

이와 같이 높은 인플레이션은 재정적자 확대, 재정적자 보전을 위한 통화증발, 광범위한 물가연동제 실시, 지속적인 환율 불안정 등으로 인한 인플레이션 기대심리 만연에 기인한 것이었다. 〈표 9〉는 1980년대를 통해 남미 5개국의 재정수지 적자와 통화증가율이

어느 정도로 심각했는가를 보여준다.

이러한 상황에서 중남미 여러 국가들은 1980년대 말부터 그 동안의 경제운용방식에 대한 반성과 함께 경제안정화정책 실시와 경제구조 개혁을 통한 시장경제체제 강화를 추진해 오고 있다. 경제안정화정책의 대표적인 내용은 다음과 같다.

- 만성적인 인플레이션의 주요 요인이었던 재정적자를 해소하기 위해 긴축재정정책을 실시했다. 이를 위해 부가가치세 도입, 과세대상 확대와 세제 단순화 등 세제개혁을 단행하고, 공기업 매각, 공공요금 현실화를 통해 재정수지를 개선했다.
- 통화증발에 의한 재정적자 보전과 물가연동제를 폐지하는 한편 아르헨티나, 칠레, 멕시코 등에서는 안정화정책에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위해 중앙은행의 독립성을 강화했다.
- 환율과 물가 안정을 위해 아르헨티나, 브라질 등은 고정환율제도를 채택했다. 아르헨티나는 1991년 3월부터 폐소화의 미달러화에 대한 환율을 1:1로 고정시키고, 통화공급을 대외준비자산에 연계시키는 것을 주요내용으로 하는 兑換法(Convertability Plan)을 실시했다. 브라질은 1994년 7월 화폐개혁을 단행하고 새로운 화폐 레알(real)화의 미달러화에 대한 환율을 1:1로 정하고 목표환율대를 설정한 후 외환의 수급상황에 따라 목표환율대를 신축적으로 조정하는 환율운용방식을 도입했다.
- 이 과정에서 멕시코는 1987년 말 정부, 노동자, 농민, 경영자의 4자 대표간에 「경제연대협정」을 체결했고, 1996년에는 「경제회복을 위한 국민협정」을 체결했다. 아르헨티나의 메넴정부도 노조와의 협상을 통해 안정화정책에 대한 합의를 도출했다. 그런데 이들 나라에서는 노조의 반발이 거의 없었는데 그것은 정리해고로 인한 고용불안이 없었기 때문인 것으로 풀이된다.

◆ 공기업 민영화

중남미 각국은 경제안정화정책 실시와 함께 1980년대 후반부터 각종 규제완화, 국영기업 민영화, 무역자유화 등 시장경제체제 강화를 위한 포괄적인 구조개혁 정책을 추진해 오고 있다. 중남미 국가들의 구조개혁 내용 가운데서 대표적인 것은 아마도 공기업 민영화일 것이다.

- 이들 국가들에서 공기업 민영화는 빠른 속도로 증가해 오고 있는데, 민영화로 인한 공기업 판매액은 전세계 판매액 중 1988년에는 6%였는데 1992년에는 33%로 증가했다.¹⁰⁾ 칠레는 이미 1973년에 약 500개에 이른 공기업 수를 1989년에는 27개

10) P. Cook, C. Kirkpatrick, and F. Nixon., *Privatization, Enterprize Development and Economic Reform*, Edward Elgar, 1998, p. 260.

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

로 감축한다는 공기업 민영화 장기계획을 추진한 바 있다. 이 결과 공기업 고용은 1973-89년간 전체 고용의 5.6%에서 1.0%로 감소했다. 앞에서 언급한 대로, 멕시코의 공기업 판매액은 세계에서 가장 큰 단일회사 판매액의 몇 개를 포함하고 있는데 이는 1988-92년간 200억 달러나 되었다. 멕시코, 베네수엘라, 브라질 등은 석유와 가스 관련 회사는 물론 대형 전화통신회사, 공익사업회사, 교통회사까지도 모두 민영화시켰다.

○ 그런데 공기업이 민영화되면 고용이 감소할 것으로 흔히 가정되고 있는데 한정된 증거이기는 하나 이는 반드시 그렇지는 않은 것으로 나타나 있다. 개발도상국가와 산업국가에 관한 사례연구는 많은 경우 민영화된 기업의 고용수준은 이전과 같거나 증가하는 것으로 밝혀준다. 그 이유는 첫째, 민영화로 인해 이전의 공기업은 더 성장할 수 있고 둘째, 어떤 경우 정부는 민영화되는 기업의 소유자와 고용유지에 합의하고 셋째, 어떤 국가에서는 민영화 직전에 비용감축 계획을 미리 실행했기 때문에 민영화 후에는 고용감소가 나타나지 않으며 넷째, 민영화 후에 생산성이 증가하여 고용감축이 필요하지 않게 되기 때문이다.¹¹⁾

◆ 금융자유화

중남미국가들은 1990년대에 들어와 금융산업 전반에 걸쳐 광범위한 규제완화를 추진했다.¹²⁾

○ 금리상한 철폐, 대출금리 자유화, 민간신용에 대한 규제철폐 등을 통해 상업은행의 금융증개 기능을 강화하는 한편 시장진입 규제를 완화하여 금융시장 기반을 확충해 갔다. 동시에 금융기관에 대한 감독제도를 정비하여 규제완화에 따른 부작용 최소화를 위해 노력했다. 특히 멕시코는 1994년 외환위기를 계기로 금융기관의 부실채권 정리를 위해 대손충당금(貸損充當金) 적립기능을 설정하는 한편 은행의 자산전전성에 대한 규제 및 감독을 강화하고 금융기관의 회계기준, 신용평가 및 리스크관리 등에 대한 감독을 강화하여 부실채권의 추가발생 방지에 노력했다.

◆ 무역자유화

중남미국가들은 전통적으로 수십년 동안 보호주의 무역정책을 실시했다. 즉, 수입대체 산업을 보호하기 위해 수입품에 대해 높은 관세를 부과하고, 수출 농산물에 대해 조세를 부과한 것이다. 이 결과 수출은 다양화하지 못하게 되었고 GDP에 대한 수출 비중은 계

11) P. Cook, C. Kirkpatrick, and F. Nixon, *ibid.* p. 262-63.

12) 한국은행, 「主要국의 經濟安定化 및 構造改革 經驗」, 1997. 11, 조사연구자료 97-11, p. 25.

속해서 매우 낮은 수준에 머물러 왔다. 대표적인 예는 브라질인데, 1995년 브라질의 GDP에 대한 수출 비중은 7.3%에 지나지 않았다. 아르헨티나는 1989년 이후 주요 무역자유화정책을 실시해 오고 있는데 이 결과 무역량이 크게 증가해 오고 있다.

2. 구조개혁의 성과

이제는 구조개혁이 어떤 성과를 가져왔는가를 살펴보자. 여기에서는 주요 경제지표와 경제자유지수를 바탕으로 논의할 것이다.

(1) 주요 경제지표

〈표 10〉에서 보듯이, 중남미 경제의 가장 고질적인 병폐였던 만성적 인플레이션은 1990년대에 들어와 뚜렷이 진정되었다.

〈표 10〉 남미 5개국의 최근의 경제지표

(단위: %)

경제지표	멕시코	브라질	아르헨티나	칠레	페루
실질 GDP 성장률					
1993	0.6	4.9	5.7	6.0	5.8
1994	3.5	5.9	7.5	4.1	13.8
1995	-6.2	4.2	-5.0	8.2	7.8
1996	5.1	2.8	3.5	7.2	2.5
1997	7.0	3.0	8.4	7.1	7.0
소비자물가 상승률					
1993	8.0	2489.0	7.4	12.2	39.5
1994	7.1	923.9	3.9	8.9	15.4
1995	52.0	22.0	1.6	8.2	10.2
1996	27.7	9.1	0.1	6.6	11.8
1997	15.7	4.3	-0.1	6.3	7.1
재정수지(對 GDP)					
1993	0.7	2.6	-0.8	1.8	-2.3
1994	-0.1	4.3	-2.3	2.2	2.1
1995	0.0	0.3	-3.4	3.5	-1.3
1996	-0.1	-0.1	-3.3	2.0	2.3
1997	-0.7	0.1	-1.9	1.9	1.0

자료: 한국은행, 「中南美 主要國의 최근 經濟動向과 展望」, 조사연구자료 98-6, 1998.4.

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

아르헨티나는 메넴 정부의 강력한 경제안정화정책 추진에 힘입어 1989년 3.100%, 1990년 중 2.300%에 달했던 물가상승률이 4년만인 1994년부터는 한 자리수로 하락했다. 특히 아르헨티나는 1994년 멕시코 외환위기 여파로 마이너스 성장을 기록했던 1995년 이후에도 일관성 있게 안정화정책을 추진한 결과 1997년에는 물가가 전년 수준보다 더 낮아졌다. 물가상승률이 멕시코 경우에 두 자리 수에 머물러 있을 뿐 브라질, 칠레, 페루 경우는 최근에 들어와 한 자리 수를 나타내고 있다. 이와 같은 물가 안정은 큰 성공으로 보아야 할 것이다.

<표 10>에 포함되어 있는 중남미 5개국의 경우 경제성장률은 일관성을 찾기가 쉽지는 않지만 최근에 이를수록 높아지고 있다고 볼 수 있을 것 같다. 이들 국가들 가운데 브라질은 다른 나라에 비해 성장을 면에서 별로 개선된 것 같지 않다.

재정수지는 이들 모든 나라에서 최근에 들어와 적자폭이 크게 감소했거나 흑자로 전환하고 있다.

다만 <표 8>에서 보듯이 이들 국가들의 외채는 칠레를 제외하고는 모두 증가하고 있으며 1997년 말 GDP에 대한 외채비율은 적게는 브라질의 23.5%에서 많게는 멕시코의 41.2%나 되고 있다.

주요 경제지표를 바탕으로 중남미 국가들의 구조개혁의 성과를 평가하면 1990년대에 들어와 물가안정, 재정수지적자 축소, 경제성장률 면에서 그런 대로 성공했다고 볼 수 있을 것 같다. 그러나 외채 면에서는(<표 8> 참조) 전혀 성공하지 못했다.

브라질 등 중남미 국가들의 경험으로부터 우리는 거시경제 안정화정책과 구조개혁정책을 극대화하기 위해서는 두 가지 정책을 동시에 추진하는 것이 바람직하며, 그 과정에서는 국민적 합의에 바탕을 둔 정책 수립과 일관성 있고 지속적인 정책 추진을 통한 정책의 신뢰성 확보가 무엇보다도 중요하다는 교훈을 얻을 수 있을 것 같다.

(2) 경제자유

그러면 중남미 국가들의 구조개혁은 경제자유 제고에 얼마나 기여했는가? <표 11>은 1975-95년간 앞에서 언급한 멕시코를 비롯하여 중남미 주요 국가들의 경제자유지수의 평점과 등급을 나타내고 있다.

멕시코는 1975년에 비해 1980년의 경제자유 평점과 등급이 악화되었지만 1980년 이후로는 향상했다가 1995년에는 다시 악화되었다. 이는 곧 앞에서 논의한 대로, 멕시코의 구조개혁이 최근에 들어와 성공하지 못하고 있다는 것을 반영해주는 것으로 볼 수 있다.

브라질은 경제자유 평점과 등급에서 사실상 개선된 것이 거의 없다. 브라질의 경제자유

産業研究

평점은 1975년에는 3.2점으로 낮았는데 이는 1980년에는 2.7점으로 더욱 감소한 후 점진적으로 증가하여 1995년에는 3.7점으로 약간 개선되고 있다. 이와 비슷하게 경제자유 등급도 1980년 이후에는 110여 개 국가들 가운데 95-100위에 들 정도로 낮게 나타나 있다.

〈표 11〉 남미 주요국의 경제자유, 1975-1995

국가 및 내용	1975	1980	1985	1990	1995
멕시코					
경제자유 평점(10점 만점)	4.9(10)	3.8(10)	4.3(10)	5.7(10)	6.1(10)
경제자유 등급(국가 수)	27(109)	57(112)	51(112)	27(114)	36(115)
브라질					
경제자유 평점	3.2	2.7	2.3	3.0	3.7
경제자유 등급	78	95	100	96	98
아르헨티나					
경제자유 평점	3.1	3.8	2.8	4.3	6.4
경제자유 등급	79	57	91	62	25
칠레					
경제자유 평점	2.7	3.8	4.1	5.6	6.4
경제자유 등급	87	57	60	28	25
페루					
경제자유 평점	3.8	3.3	2.9	4.1	6.3
경제자유 등급	59	81	89	72	29

자료: James Gwartney and Robert Lawson, *Economic Freedom of the World 1997. Annual Report*, The Fraser Institute, 1997.

『세계의 경제자유 1995년』 연차보고서는 브라질의 경제자유가 향상되지 못한 이유에 관해 다음과 같이 쓰고 있다.

“1995년 브라질은 115개 국가 가운데 98위를 차지했다. 브라질의 경제자유의 평점과 등급은 지난 20년간 줄곧 낮았다. 브라질의 평점이 낮은 이유는 분명한데 그것은 브라질의 정책이 거의 모든 분야에서 경제자유와 어긋나기 때문이다. 최근에 이르기까지 브라질의 통화정책은 지나친 통화증가와 지속적인 초인플레이션으로 특징 지워진 일종의 참사였다. 더군다나 외화은행계좌를 갖는 것은 불법이었다. 최근 민영화가 다소 이루어지고 있지만 공기업은 전국적으로 확산되어 있다. 법체계는 흔히 애매모호하고 이는 정부관료들에게 수많은 재량권을 보장 해준다. 정부의 이전지출은 많다. 브라질의 무역정책은 고도로 보호주의적인데 브라질은 우리의 연구에서 무역부문이 어느 국가보다도 작은 나라이다. 자본이동을 제한하는 규제 또한 널리 확산되어 있다”.¹³⁾

성공하지 못한 구조개혁: 멕시코와 브라질 등

아르헨티나는 경제자유에서 두드러진 개선을 보여준다. 경제자유 평점은 1985년에 다소 낮아진 것을 제외하고 1975년 이후 계속 증가해 오고 있다. 이에 따라 경제자유 등급도 크게 향상하여 1975년에 79위였던 것이 1995년에는 무려 25위로 상승하고 있다. 아르헨티나가 최근에 들어와 경제자유가 크게 향상하고 있다는 점은 관심을 가질 필요가 있을 것 같다.

칠레와 페루도 최근에 이를수록 경제자유가 향상되고 있다.

IV. 결 론

이 글에서는 각종 규제, 비합리적인 법과 제도, 노조의 막강한 파워 등으로 인해 경직된 경제구조를 개혁하고자 노력했지만 큰 성과를 얻지 못한 멕시코, 브라질 등 남미 주요 국가들의 경제구조 개혁내용을 논의했다. 여기에서는 결론으로서 이들 국가들의 구조개혁 실패가 한국에 주는 시사점을 무엇인가를 간략하게 정리하고자 한다.

시사점은 다음과 같이 세 가지로 정리된다.

첫째, 남미 주요 국가들이 구조개혁에서 영국과 뉴질랜드처럼 성공하지 못한 가장 중요한 이유는 이들 국가들이 거시경제 안정화정책에서 실패했기 때문이다. 멕시코, 브라질, 아르헨티나, 칠레, 페루의 연평균 소비자 물가상승률은 1970년대에는 최저 멕시코의 14.7%에서 최고 칠레의 174.5%, 1980년대에는 최저 칠레의 21.2%에서 최고 아르헨티나의 318.9%에 이른다. 특히 인플레이션이 높았던 1986-89년간 연평균 물가상승률은 페루가 2,000%, 아르헨티나와 브라질이 각각 1,700%와 1,000%에 이른다. 그러나 최근 2-3년간 멕시코를 제외하고 이들 국가들에서 물가상승률은 한 자리수에 머무르고 있어 이는 구조개혁의 성과로 볼 수 있을 것 같다.

이와 같이 높은 인플레이션은 재정적자 확대, 재정적자 보전을 위한 통화증발, 광범위한 물가연동제 실시, 지속적인 환율 불안정 등으로 인해 발생한 것이다. 따라서 남미 국가들은 구조개혁과 함께 거시경제 안정화정책을 과감하게 추진할 필요가 있다.

둘째, 남미 주요 국가들의 경제자유 변화는 평점이나 등급에서 큰 차이를 나타내고 있다. 멕시코는 1975년에 비해 1980년의 경제자유 평점과 등급이 악화된 후 1980년 이후로는 다소 향상했다가 1995년에는 다시 악화되었다. 브라질은 경제자유 평점과 등급에서 1975-95년간 사실상 개선된 것이 거의 없다. 특히 경제자유 등급은 1980년 이후 110여

13) Gwartney James and Lawson Robert, *Economic Freedom of the World 1997, Annual Report*, The Fraser Institute, 1997, p. 65.

개 국가들 가운데 95-100위에 들 정도로 매우 낮다. 이에 반해 아르헨티나, 폐루, 칠레는 경제자유에서 두드러진 개선을 보여준다. 따라서 남미 국가들은 시장경제 활성화를 위해 구조개혁을 더욱 과감하게 추진할 필요가 있다.

셋째, 남미 구조개혁의 특징은 영국과 뉴질랜드와는 달리 사회적 합의를 거쳐 추진되었다는 점이다.

이 글에서는 직접적으로 다루지 않았지만 구조개혁에서 성공한 영국과 뉴질랜드의 구조개혁이 주는 시사점을 첨부하기로 하자. 이는 다음과 같이 네 가지로 정리될 수 있다.¹⁴⁾

첫째, 1979년 영국의 대처 수상이 추진하기 시작한 영국의 구조개혁은 경제자유 평점을 1975년의 5.1점에서 1995년에는 7.3점으로 높였고, 등급도 같은 기간에 22위에서 7위로 높였다. 또 1984년 뉴질랜드의 롱이 수상이 추진하기 시작한 뉴질랜드의 구조개혁은 경제자유 평점을 1975년의 4.2점에서 1995년에는 8.0점으로 높였고, 등급도 같은 기간에 44위에서 3위로 높였다. 이는 곧 구조개혁은 시장경제 활성화에 확실하게 기여할 수 있다는 것을 입증해 주는 좋은 예이다. 한편 경제지표 면에서 구조개혁의 성과는 개혁을 추진한지 영국에서는 약 10년, 뉴질랜드에서는 약 8년 후에 나타난 것으로 밝혀졌다.

둘째, 영국과 뉴질랜드가 구조개혁에서 성공할 수 있었던 가장 중요한 이유는 두 나라의 구조개혁 내용을 통해 알 수 있듯이, 두 나라가 구조개혁 정책을 '종합적으로' 계획하여 추진했기 때문이다. 이와 관련하여 OECD도 최근 한 보고서를 통해 필자와 똑같은 견해를 나타내면서, 영국과 뉴질랜드는 구조개혁의 성과가 특히 노동시장에서 실업 감소로 나타나게 된 대표적인 나라라고 쓰고 있다.

셋째, 영국과 뉴질랜드가 구조개혁에서 성공할 수 있었던 중요한 이유는 두 나라의 거시경제안정화 정책 내용을 통해 알 수 있듯이, 물가안정에서 성공했기 때문이다.

넷째, 영국과 뉴질랜드는 구조개혁 실시에 앞서 구조개혁에 관해 사회적 합의를 얻는 대신 종합적인 구조개혁 계획을 세워 이를 과감하게 추진하여 성공한 나라이다.

구조개혁을 추진해 가고 있는 김대중 정부는 구조개혁에서 성공한 영국과 뉴질랜드, 그리고 구조개혁에서 실패한 멕시코, 브라질 등 남미 국가들의 경험을 교훈으로 삼을 필요가 있을 것이다.

14) 박동운, 『구조개혁과 경제자유』(출판예정).

참 고 문 헌

- 박동운, 『노동시장의 유연성』, 자유기업센터, 1997.
- _____, 「IMF 체제하의 한국의 거시경제정책」, 『논문집 32집』, 단국대학교, 1998, pp. 349-364.
- _____, 「경제적 자유와 한국경제의 위상」, 『産業研究』, 단국대産業研究센터, 1998, pp. 3-20.
- _____, 「경제구조 개혁과 경제적 자유」, 『논문집』 34집, 1999, pp. 507-529.
- _____, 『構造改革과 失業對策 - OECD 국가들의 經驗을 중심으로』, 峨山財團研究叢書 61輯, 集文堂, 2000. 5.
- _____, 『구조개혁과 경제자유』(출판예정).
- 한국은행, 「主要國의 經濟安定化 및 構造改革 經驗」, 조사연구자료 97-11.
- _____, 「中南美 主要國의 최근 經濟動向과 展望」, 조사연구자료 98-6.
- _____, 「멕시코의 金融改革 및 公企業 民營化 經驗」, 1998. 11.
- Cook, P., Kirkpatrick, C. and Nixon, F., *Privatization, Enterprise Development and Economic Reform*, Edward Elgar, 1998.
- Costin, Harry and Vanolli, Hector, *Economic Reform in Latin America*, Dryden, 1998.
- Gwartney, J., Lawson, R. and Block, W., *Economic Freedom of the World 1975-1995*, The Fraser Institute, 1996.
- Gwartney, J. and Lawson, R., *Economic Freedom of the World 1997, Annual Report*, The Fraser Institute, 1997.
- IMF, *Country Report*, 1997.
- _____, *International Financial Statistics*, 각연도.
- _____, *International Financial Statistics*, 1997.
- OECD, *Economic Outlook*, 각 연도.
- _____, *Economic Survey*, 1992, Sept.
- _____, *Economic Survey*, 1995, Sept.
- _____, *Economic Survey*, 1996, Dec.
- _____, *Economic Survey*, 1998, Feb.
- _____, *Economic Survey*, 1999, Mar.

ABSTRACT

The Unsuccessful Structural Reforms : Mexico, Brazil, etc.

Dong Un Park, Ph. D.

Professor, Dept. of Economics & Trade

The purpose of this article is to analyze why the Latin American countries such as Mexico, Brazil, Argentina were not successful in structural reforms. This article analyzes the backgrounds, contents, and performances of the structural reforms in these countries.

The main findings of this article are summarized as follow.

First, most of the Latin American countries failed in macroeconomic stabilization, which is the main reason of the unsuccessful structural reforms.

Second, according to the economic indicators and economic freedom index, it is difficult to find the improvements in economic conditions and market economy in most of the Latin American Countries.

Third, the outstanding feature of the structural reforms in most of the Latin American countries is that these countries implemented the structural reforms by obtaining the social consensus among social partners.