

# 開發途上國 民營化의 政治經濟學\*

金 勝 錫\*\*

## 논문 초록

개발도상국에서 국가기업은 경제발전의 견인차 역할을 수행하였다. 그러나 1980년대 신자유주의적 사조의 등장을 배경으로 재정적자와 외채누증을 내부적 요인으로 하고 국제금융기구의 압력을 외부적 요인으로 하여 개발도상국은 민영화의 열풍에 휩싸이게 된다. 그러나 개발도상국은 민영화를 성공시킬 수 있는 사회경제적 조건이 성숙되어 있지 않았다. 거시경제적 불안정성, 투명성과 공정성의 결여로 민영화의 효과를 거둘 수 없었다. 민영화 실시로 일부 국가에서 재정적자 문제는 일부 완화되었으나 외채문제는 거의 해결하지 못하고 있다.

투명성과 공정성의 결여는 공개입찰을 지양하고 정치적 관계에 의하여 국가자산이 불하되어 소수의 국내 재벌에 집중되었다. 민영화 찬성론자들이 주장하는 바와 같이 시장의 경쟁적 환경이 조성되기는커녕 국가독점을 사적 독점으로 대체하는 결과를 초래하였다. 그리고 민영화를 축으로 하는 신자유주의적 정책믹스는 노동자의 사회적 지위를 현저하게 추락시키고 빈곤층을 확대하는 등 빈부격차를 심화시킨다.

이와 같은 경험적 사례를 교훈으로 다음과 같은 대안을 제시한다. 우선 민영화는 외부적 압력에 순응할 것이 아니라 각국이 소화할 수 있는 범위에서 주체적으로 추진되어야 한다. 그리고 민영화 결과 권위주의가 퇴조한 공백을 메우는 경제권력의 등장을 견제할 수 있는 노동조합과 시민단체를 육성해야 한다.

핵심주제어: 개발도상국, 국가자본, 민영화

경제학문헌목록 주제분류: N1

\* 이 논문은 1997년 한국학술진흥재단 학술연구조성비에 의하여 지원되었음.

\*\* 울산대학교 경제학과 교수

## I. 문제 제기

1970년대 말 영국에서 시작된 민영화 열풍은 전세계로 확대되었다. 대처리즘과 레이거노믹스의 등장을 배경으로 세계은행과 IMF 등 다국적 금융기구는 구조조정 차관과 SDR을 매개로 개발도상국에 개방과 자유화조치를 더욱 강하게 요구한다. 1980년대 말 가속화된 사회주의권의 몰락과 더불어 반국가주의(antistatist)를 내용으로 하는 신자유주의적 사고는 세계적 조류가 되었다. 이러한 흐름 속에서 민영화는 선후진국을 초월하여 세계 각국의 가장 중요한 정책의 하나로 자리잡고 있으며,<sup>1)</sup> 20세기의 마지막 20년은 민영화의 시대로 규정되고 있다. 그러나 모든 나라의 발전과정과 발전단계가 상이하듯 민영화가 개별국가에서 갖는 의미는 사뭇 다르다. 자본주의적 발전을 수행한 국가와 사회주의를 경험한 국가에서 민영화의 의미는 양적으로 질적으로 다를 수밖에 없다. 선진국과 개발도상국의 민영화 역시 그 의미는 큰 차이를 지니고 있으며, 개발도상국이라 하더라도 민영화의 정치경제적 영향은 지역적 역사적 특수성을 반영하고 발전단계와 지속되어 온 경제정책 특성에 따라 다양하게 나타날 수 있다.

신자유주의는 부를 창출하는 것은 사적 부문과 시장이며, 창출된 부는 모든 사람에게 점차적으로 배분된다는 확산효과(trickle-down effect)를 체계적으로 신념화(Martin, 1993, p. 2) 하고 있으며, 국가에 의한 공공서비스 확대와 경제에 대한 규제에 대하여 적대적인 태도를 갖는다. 이러한 사고를 배경으로 민영화론자들은 국가기업이 비효율을 제도화시키고 손실과 부패를 확대재생산한다고 주장한다. 따라서 국가기업은 경제발전에 기여하기보다는 부담이 되기 때문에 국가기업을 처분해야 한다. 즉 유일한 해결책은 민영화이며, 민영화의 목표는 경쟁을 통한 효율성의 제고에 있다고 강조한다. 이러한 주장은 시장의 효율성과 기업의 행위를 결정하는 것은 사적 소유권이라는 신념에 기초(Waters, 1985) 하고 있다.

그러나 이러한 민영화론은 개발도상국의 역사적 경험과 구조적 특수성을 무시하

1) 1980~87년간 64개 개발도상국에서 456개의 국가기업이 민영화하였고, 1988~93년에는 69개 개발도상국에서 2,300개의 기업을 매각하였고 그 매각 대금은 960억 달러에 이른다(Sader, 1995, pp. 4~5). 따라서 민영화만큼 빠른 속도로 많은 나라에 영향을 준 경제재정정책은 역사적으로 드문 현상(*Financial Times*, September 16, 1987)이며, 전후 국가주의의 경향이 국제적이었듯이 지금은 민영화의 경향이 국제적이다(Suleiman and Waterbury, 1990).

는 오류를 범하고 있다. 국가기업이 사기업보다 비경쟁적이며 비효율적이라는 명확한 증거가 없으며(Suleiman and Waterbury, 1990, pp. 4~5), 설령 비효율적이라 하더라도 효율성을 향상시키기 위해서는 시장의 경쟁적 환경이 조성되지 않으면 안된다. 그러나 민영화는 시장의 경쟁적 환경을 자동적으로 보장하지 못할 뿐 아니라 개발도상국에서는 오히려 국가독점을 대신하여 공익산업부문에 대한 국내외 사적 자본의 독점을 보장하게 된다. 그 결과 국가에 의한 최소한의 사회보장은 해체되어 빈곤층의 경제적 부담을 가중시킨다.

이 논문은 이러한 관점에서 중남미(멕시코, 브라질, 칠레), 동아시아(말레이시아, 인도네시아, 태국), 중동(터키)의 대표적인 나라들에 있어서 국가자본의 역할과 민영화의 계기와 과정 그리고 사회경제적 영향에 대한 경험을 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통하여 국가의 새로운 역할을 모색하고자 한다.

## II. 국가자본의 역할과 성과

현재 개발도상국에서 민영화의 대상이 되는 국가기업의 설립목적과 역할, 그리고 국민경제에서 국가기업이 차지하는 비중은 상당히 다양한 편차를 보이고 있다. 이것은 각국의 역사적 문화적 전통이 다양하고 그들이 처한 경제발전단계를 포함한 사회경제적 조건에 차이가 있기 때문이다. 따라서 이들 국가에서 민영화의 진행상황도 조건의 차이를 반영하여 상당한 스펙트럼을 보여준다. 그럼에도 불구하고 개발도상국에서 국가기업의 설립목적과 역할에 대한 공통점을 추출할 수 있다.

동아시아제국과 라틴아메리카제국은 역사적 시간의 차이는 있지만 식민지의 경험을 가지고 있다. 식민지에서 벗어난 개발도상국은 신생독립국이 갖는 일반적인 모순—저급한 생산력 수준의 종속적 경제구조와 자립적 경제발전에 대한 요구—을 해결하기 위하여 국가주도의 산업화를 추진하지 않을 수 없었다. 또한 산업화의 초기 조건에서 계급분화의 부재는 강력한 국가의 출현을 필연화시키는 역사적 조건이었다(김승석, 1992, p. 1). 식민지 경험이 없는 터키와 태국에서도 근대적 공업화는 강력한 국가의 성립과 더불어 시작되었다. 자본가계급이 미약한 상태에서 그들을 대신하여 국가는 국내자원을 동원하든 외자에 의존하든 기간산업을 육성하고 자원개발의 담당자가 된다. 이러한 근대적 공업화는 정치적으로 민족주의 및 권위주

의와 결합하여 발전한다. 칠레를 제외한 대부분의 개발도상국에서 국가주도적 발전 전략은 1970년대 말까지 계속되고, 이에 상응하는 국가기업의 신설은 인프라라는 물론 자원개발에서부터 제조업 금융업을 포함한 전산업분야로 확대된다.

이미 19세기에 식민지로부터 독립한 라틴아메리카제국은 대체로 1929년 대공황을 계기로 근대적인 국가기업이 성립한다. 브라질의 경우 대공황 이후 '커피'경제가 파탄에 이르자 Vargas는 신국가체제(Estado Novo)를 성립시켜 중앙집권적 국가를 확립하고 관료체제를 정비하여 공업화의 제도적 기반을 구축하였다. 멕시코의 국가기업은 멕시코혁명 이후 천연자원과 경제활동에 대한 주권의 확보라는 민족주의적 차원에서 시작되었으나 브라질과 마찬가지로 대공황은 국가개입을 심화시키는 촉매가 되었다. 칠레에서도 20세기 초 정부가 경제에 대한 적극적인 개입을 통하여 개발에 필요한 물적 인프라와 법제도를 정비하지만 세계공황으로 심각한 타격을 입고 이전보다 더욱 적극적인 개입정책을 실시한다. 식민지의 경험은 없었지만 1차대전 중 영국 그리스 프랑스에 점령되었던 터키에서 케말 파샤의 근대화정책은 민간자본을 육성하는 데 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 세계공황은 미약한 공업을 근본적으로 좌초시킴으로써(Kerwin, 1959, p. 283) 터키는 국가의 주도적 역할에 공업화를 달성하는 에타티즘(Etatism)에 의존하게 된다.

라틴아메리카 제국이나 터키는 세계대공황에 의하여 취약한 공업화가 유린당하자 국가주도적 공업화를 실시하면서 많은 국가기업을 창설하는데 이 과정에서 국가소유의 개발은행이 핵심적인 역할을 수행한다. 멕시코의 NAFIN,<sup>2)</sup> 브라질의 BNDE(현재는 BNDES), 칠레의 CORFO, 터키의 Sümer Bank와 Eti Bank가 대표적인 개발은행이다. 이들 은행은 경제발전단계에 따라 그 역할이 변하지만(Ramirez, 1986, p. 55) 공업화 초기에 가장 큰 영향력을 행사한다. 즉 정부의 수탁자로서 핵심적인 국가기업을 창설하여 network를 유지(Saphiro, 1994, p. 146) 할 뿐만 아니라 국제기구로부터 중장기대출을 확보하여 기초산업 육성을 위한 장기설비금융을 공급(Trebat, 1981, p. 42) 한다. 또한 자금공급과 기업창설을 위한 증권투자를 행함으로써 단순한 개발은행이 아니라 持株會社로 기능(Hanson, 1959, pp. 120~121) 한다. 국가주도적 공업화 나아가 에타티즘의 한 가운데 개발은행이 자리잡고 있으며, 이들 개발은행은 각국에서 초기 공업화의 견인차 역할을 훌륭하게 수행한다.

2) Ramirez (1986)는 NAFIN을 가리켜 '금융기구 형태에 관한 한 멕시코인에 의하여 고안된 가장 중요하고도 창조적인 공헌'이라고 그 중요성을 강조하였다(p. 19).

이러한 사정은 아시아에서도 마찬가지이다. 한국산업은행(KDB, 정부지분 100%), 방글라데시공업은행(BSB, 100%), 인도네시아개발은행(BAPINDO, 100%), 말레이시아공업개발은행(MIDF, 41%), 필리핀개발은행(DBP, 100%), 싱가포르개발은행(DBS, 47%), 대만의 교통은행(BOC, 96%), 인도산업개발은행(IDBI, 100%) 등 국가에 의해 설립된 개발은행은 공업화를 촉진하기 위하여 국내외 자금을 동원하는 중추적인 역할을 담당한다. 주식시장의 부재라는 조건 속에서 이들은 재정자금, 외자도입, 중앙은행 차입, 국내예금수입, 채권발행에 의존하여 자금을 동원하여 국가기업과 사기업에 장기자금을 제공(김승석, 1992, p. 20) 한다.

초기 국가기업의 성립은 민족주의 발현의 상징이었다. 멕시코에서는 국유화법(Ley de Expropiacion)<sup>3)</sup>에 의하여 외국인이 투자한 기업을 몰수하여 석유산업, 전력산업과 광업을 국유화하였다. 특히 멕시코석유공사(PEMEX)는 기초석유화학제품의 생산과 원유 및 가스와 관련된 제품의 운송과 배급에 대해서도 독점권을 행사하였다.<sup>4)</sup> 칠레에서도 1940년대 CORFO에 의한 국유기업의 설립에 이어 외자계 大銅山<sup>5)</sup>과 최대의 전력배급회사인 Chilectra가 국유화되고, 브라질에서도 Itabira 鐵鑛山을 국유화한 후 최대의 제철사인 CVRD를 설립하고 민족주의적 분위기에 편승하여 Petrobras의 후원하에 국가의 석유독점을 확립하였다. 터키의 에타티즘은 이 민족을 배제하고 터키민족 중심의 민족국가를 건설하려는 수단이다. 터키의 광산과 탄광은 대부분 외국인 소유였으나 Eti Bank가 이들을 인수하여 운영하였고 30년대 후반 이후 새로운 광산과 전력을 개발하기 시작하였다. 이후 광산과 전력개발에 대한 모든 책임은 에티은행에 있었다.

이와 같이 국가기업의 설립, 이에 기초한 국가주도적 경제발전은 민족주의와 친화성을 가지고 있는바, 이러한 현상은 시간적 공간적 차이에도 불구하고 동아시아 제국에도 적용된다. 즉 동아시아에서 국가기업은 외자와 華人資本에 대한 대항세

3) 1936년에 제정된 이 법은 국가에 무제한적 권리를 허용함으로써 전략적인 산업부문에서 국가 기업을 신설하거나 국유화하는 법적 근거가 된다.

4) 이러한 민족주의 성향은 1950년대 후반에도 다국적기업의 활동을 규제하면서 멕시코기업의 성장을 보호 촉진하는 멕시코화(Mexicanization) 정책으로 나타나는데 외국인투자가 많았던 전력과 광업에서 상당한 성과를 거두었다. 광업에서는 사적 자본이 포기한 부실한 광산을 고용유지라는 차원에서 인수하는 구제형 국유화도 포함한다. (Ramirez, 1986, pp. 76~78 참조)

5) 銅鑛山의 국유화는 외국자본과의 '협상에 의한 국유화'였다. 협상내용에 대해서는 長銀總合研究所 編(1998) 참조.

력의 의미를 갖는다. 식민지의 경험이 없는 태국에서 국가기업의 형성은 이미 1932년 입헌혁명으로 근대국가의 출범과 동시에 反華人자본을 기치로 하는 경제민족주의 노선이 추진되면서 시작되었다. 華人에 의하여 장악된 정미업과 미곡선전을 국유화한 후 담배 소금 선박회사를 설립하여 국가독점이 제도화되었고, 2차대전에 따른 전시경제는 국방산업 관련 국가기업의 증설을 촉진하였다. 그후에도 민간기업을 국유화하였고, 지주회사인 타이산업육성회사를 설립하여 주요 제조업부문을 장악(박은홍, 1997, p. 50)하였다. 싸릿정부하에서는 인프라 혹은 인프라에 준하는 공공 부문에서 국가기업은 확대<sup>6)</sup>되었으나, 민간부문과 경쟁될 수 있는 부문에 대해서는 국가기업의 신설 확대를 억제함과 동시에 독점권과 특혜조치를 폐지함으로써 민간 주도의 경제발전을 추구하였다.

1949년에 독립한 인도네시아는 1958년 중주국 화란의 은행과 농장을 몰수하고 수마트라의 유전을 국유화(Robison, 1986, pp. 70~71)하여 1960년까지 전산업분야를 망라하는 1,000개에 육박하는 국유기업을 신설하였다. 1974년 反日 反華僑폭동으로 민족주의적 색채를 띠면서 국영기업은 토착 인도네시아자본의 중심적인 존재가 되었다. 1970년대 후반 1980년대 초에는 Krakatau 제철소와 국영석유회사(Pertamina)는 다수의 자회사를 설립하여 기업그룹을 형성하기에 이른다(長銀總合研究所 編, 1998, p. 63).<sup>7)</sup> 1957년 영국에서 독립한 말레이시아도 영국계 주식광산과 고무농장을 국유화하고, 1969년 종족폭동을 계기로 은행 무역 상업을 중앙집권적 통제하에 두면서 華人에 대항하는 말레이인(Bumiputera) 우대정책<sup>8)</sup>을 시작한다. 이때부터 국가는 단순한 후견인적 역할에서 직접적으로 간섭하거나 기업가로서

6) 타이관광공단(1959), 타이국제항공(1960), 끄룽타이은행(1966), 제약공단(1966), 타이항공 비행기체관리주식회사(1969), 화학비료주식회사, 타이전력생산공사(1972), 수도권수도사업 공사, 타이석유공사 등이 대표적이다.

7) 민족주의 성향이 강한 인도네시아는 국산화의 집착이 강하여 모든 분야에 국영기업을 설립하였지만 1966년 정권을 잡은 수하르토는 1,000여 개에 이르는 국유기업을 정리 통합한다(長銀總合研究所 編, 1998, p. 53).

8) 다민족국가로 구성된 말레이시아는 500명 이상의 희생자를 낸 反華僑 폭동이 일어난 이후 사회경제발전의 장기계획(1971~90)을 설정하였다. 신경제정책(NEP)이라고 불리는 이 장기계획의 목표는 빈곤을 제거하고, 인종 지역 직업간 격차를 야기하는 사회경제적 구조를 개선하는 것이었다. 그러나 경제발전의 혜택을 받지 못하고, 華人과의 격차가 확대되는 경향에 놓인 말레이인의 사회경제적 지위의 향상을 실질적 목표로 하고 있다. 이러한 점에서 신경제정책은 부미푸트라정책이라고 할 수 있다.

의 역할로 전환하였다. 1969년 20社에 불과하던 국가기업은 1980년대 후반에 1,000社로 증가하는데,<sup>9)</sup> 이들은 말레이系 기업을 육성하는 데 주목적이 있었다. 협소한 국내시장의 한계를 극복하려는 싱가포르는 일찍부터 외자도입에 의한 대외지향적 공업화를 채택하였다. 외자를 유치하여 인프라를 정비하기 위한 수단으로 정부는 국가기업을 설립하기 시작한다. 즉 싱가포르의 국가기업은 외국자본의 파트너로서 기능하지만 외자도입이 불가피한 상황에서 외자를 통제하기 위한 제도적 장치<sup>10)</sup>이다. 1963년 10社에 불과하던 국가기업은 1986년에 500社로 증가했다.

국가기업은 라틴아메리카나 터키, 동아시아에서 근대적 기업 나아가 근대적 공업화의 출발점이다. 국가는 스스로 자본가의 역할을 수행하고, 이것을 계기로 부르주아 계급과 근대적인 통일적 국내시장이 형성되기 시작한다. 국가가 자본가계급을 창출한다는 점에서 선진국의 경험과 다르다. 근대적 공업화 초기에 국가기업은 전통적인 공공성이 강한 부문, 그리고 각국의 사정에 따른 전략산업에 국한되었다. 전력, 통신, 철도, 가스, 철강, 산유국에서는 석유 및 석유화학, 각국의 주요 자원 개발, 개발금융 및 상업은행, 싱가포르의 국제무역 등이 이러한 범주에 속한다. 이러한 분야는 거액의 자본이 요구되기 때문에 사기업이 부담할 수 없는 산업, 즉 유기적 구성이 높고 고정자본이 크며 자본의 회전율이 낮은 산업이다. 그리고 자본축적이 부재한 상태에서 화폐자본을 동원하여 그것을 배분하는 금융산업이 전통적인 국가자본이 활동하는 부문이다. 그러나 국가의 자본동원능력이 뒷받침되는 경우에 국가자본의 외연은 크게 확대된다. 동아시아의 경우를 보면 말레이시아와 인도네시아는 자원국으로 풍부한 재정수입을 바탕으로 국가기업을 전산업분야로 확대했던 반면, 태국이나 필리핀에서는 국가기업이 차지하는 역할이 위의 두 나라에 비하여 작은 편이다. 멕시코에서는 1978년 석유 가스 매장량이 40억 배럴임이 밝혀지자<sup>11)</sup>

9) 1980년 국가는 지방은행의 77.4%, 전체 은행의 50%를 소유한다(Gale, 1981, pp. 29~30).

10) 싱가포르에서는 INTRACO (싱가포르국제무역공사), DBS (싱가포르개발은행), 테마섹지주회사(Temasek Holding Pte. Ltd) 등 國家持株會社를 통하여 정부가 직접 또는 간접적으로 기업주식의 일부 또는 전부를 취득하는 형식으로 자본참여를 하고 있다(小池賢治 編, 1982, pp. 156~157). 이러한 면에서 半사회주의적(half socialist)이며, 자유시장의 원리를 최대한 활용한다는 의미에서 半자본주의적(half capitalist)인 통합모델을 추구한다.

11) 이때부터 석유공급이 보장되지 않았던 시기에 멕시코는 국내수요뿐 아니라 수출능력을 갖춘 에너지 대국이 되었다. 1979~81년 사이에 석유수출이 39억 달러에서 145억 달러로 크게 증가하였다.

국가는 국가기업의 수를 크게 증가시켰을 뿐 아니라 무리한 투자와 방만한 경영을 하게 된다. 브라질에서도 1964년 군사정부는 조세개혁 등 구조개혁을 통하여 정부의 재정능력을 강화하고 국가기업의 비중을 현저하게 증가<sup>12)</sup>시켰다. 칠레에서도 국가기업은 CORFO의 자금동원에 의하여 임업(펄프공장), 어업, 과일(냉동참고) 등 비전통적 분야에까지 확대되었다.

이러한 국가자본의 외연적 확대는 국가주도적 경제발전을 수행한 국가의 공통적 현상이지만 이것을 단순히 파킨슨법칙<sup>13)</sup>에 따른 비효율적인 예산집행으로만 치부할 수는 없다. 왜냐하면 개발도상국에서 고용유지를 위하여 부실화된 기업을 인수하는 경우가 일반적이기 때문이다. 철도 식료품을 중심으로 특정부문에 대해서 막대한 적자경영이 예상되지만 국가는 그것을 감수하면서 낮은 가격으로 서비스를 제공한다. 국가기업이 제공하는 서비스 자체가 저소득층을 겨냥한 일종의 복지적 성격을 지니고 있기 때문이다. 이것은 국가자본이 자본적 성격을 포기하고 국가적 성격을 발현하는 것으로 경제적 약자에 대한 최소한의 사회보장(social minimum)을 제공하는 복지적 측면이 있음을 의미한다. 이와 같은 최소한의 사회보장과 경제적 민족주의에 의하여 촉발된 대외적 종속성에 대한 방어적 의미는 국가기업이 공익성과 정당성을 갖는 근거가 된다.

국가자본은 민족주의와 결합하여 자본주의적 관계를 확대하고 나아가 고도성장을 추진하는 원동력이 되었다. 멕시코와 브라질 등 라틴아메리카제국이 1980년대 외채위기<sup>14)</sup>에 직면하기까지 상당한 경제성장의 성과를 거두었고 대만과 한국을 중심으로 하는 동아시아에서는 국가의 역할에 힘입어 라틴아메리카를 능가하는 경제성장을 이룩하였다. 1950~80년의 30년간 강력한 국가개입하에서 멕시코는 국제적인 수준을 상회하는 연평균 6%에 가까운 성장을 보여주었으며 브라질 역시 1965~80년간 10%의 고도성장을 기록하였다. 국가기업이 적극적으로 설립되고 경제에 대한 정부의 개입이 최고조에 달했던 1960~75년 사이에 동아시아 제국의 경제성장

12) 1968~74년간 100대 기업 중 국가의 통제비율이 총자산의 60%에서 75%로 증가하였고, 투자자본도 37%에서 45%로 증가하였다. 자산규모로 본 최대 20대 기업 중 국가기업은 11社였다. 구체적인 내용은 Saphiro(1994, pp. 150~151)를 참조하라.

13) 행정기관이 그 기능수행의 필요성에 관계없이 그 자체의 힘으로 계속해서 기관의 규모를 확대해 가는 경향을 말한다.

14) 라틴아메리카의 외채위기를 중심으로 국가 역할의 실패를 주장하는 신고전파와 이들을 반박하는 주장에 대한 문헌정리는 Dutt et al. (1994)을 참조하라.



은 팔목할 만하다. 한국이 9.3%, 대만이 9.1%, 태국은 7.5%이며, 터키<sup>15)</sup>의 경제성장률도 6.4%에 이른다(Ahluwaila *et al.*, 1979). 인도네시아도 수하르토가 집권하여 5개년개발계획(Repelita)을 시작한 이후 1969~81년간 연평균 7.9%의 고성장을 기록하였다(신윤환, 1993, p. 260). 다만 칠레에서는 국가개입에도 불구하고 복잡한 사회적 이해관계와 정치적 불안, 미국 자본의 경제적 지배 등의 요인에 의하여 경제성장 속도가 저조하다. 1960~75년간 GNP 성장률은 2.3%에 불과하다.

### Ⅲ. 민영화의 계기와 목적

IMF와 세계은행의 견해에 따르면 개발도상국의 국가기업은 비효율적이며 너무 방만하게 운영되었기 때문에 민영화야말로 효율적인 경제를 구축하는 데 필수적인 정책이다. 주류 경제학자들도 민영화를 논의할 때 국가기업은 비효율적이며, 사기업은 효율적이라는 기본전제에서 출발하고 있다. 이들은 이 기본전제를 자연법칙으로 인식하고 있으며, 따라서 국가기업은 주인의식의 부재, 내부조직의 방만함, 원가절감, 인센티브의 미약으로 특징지을 수 있으며, 고비용, 고가격, 저생산성 및 자원이용의 비효율성을 초래한다고 주장한다. 이러한 주장은 현상적으로 설득력이 있지만 본질적으로 국가자본의 사회적 역사적 성격을 도외시함으로써 오류를 범하고 있다.

국가자본은 하나의 운동주체로서 사적 자본과 더불어 사회적 총자본을 구성하며 잉여가치를 생산하거나 이윤의 배분에 참여함으로써 자기증식을 수행하는 자본의 성격을 갖는다. 그러나 사적 자본과는 달리 자본의 성격이 일정하게 제약되고 궁극적으로 사적 자본의 이익에 봉사하는 점<sup>16)</sup>에서 국가적 성격을 갖는다. 이러한 국가자본의 이중적 성격 때문에 어떠한 성격이 강하게 발현하느냐에 따라, 즉 국가의

15) 터키에서 1950년 민주당집권으로 에타티즘의 수정기를 거치지만 총투자에서 공공투자가 차지하는 비중은 오히려 증가했다. 1960년 군사혁명 이후에도 국가기업은 조금도 축소되지 않았다. 이러한 의미에서 Hanson (1959)이 지적한 바와 같이 '터키의 경제발전사는 공기업의 역사'이며 터키의 '경제성장은 에타티즘의 덕택'이다.

16) 국가주도형 경제발전을 경험한 국가에서 민간부문은 국가기업에 크게 의존한다. 대다수 민간 기업들은 국가기업들과의 계약, 국가기업이 제공하는 생산물의 가격 및 대부정책으로부터 커다란 혜택을 받는다. (Schneider, 1988~89, p. 92)

정책에 따라 국가별, 산업부문별, 개별 국영기업별 성과와 업적이 현저하게 다르게 나타난다. 또한 국가자본은 대체로 자본집약적이며 자본의 회임기간이 긴 산업부문에 투자되기 때문에, 그리고 국가자본은 대부분 자연적 또는 제도적 독점을 향유하기 때문에 개별 국가기업과 민간기업의 효율성을 비교하는 것은 상당한 문제점을 가질 수밖에 없다.

이윤의 획득은 훼손될 수 없는 사기업의 목표이지만 국가기업의 경우에는 이윤 이외의 사회적 정치적 목표를 갖는다. 산업의 촉진, 고용창출, 국가적 이익의 보호, 지역차별의 축소, 사양산업의 지원 등이 국가기업이 추구하는 부차적인 목표이지만 종종 경우에 따라서 이들 목표가 이윤추구라는 목표에 선행되기도 한다. 국가기업의 국가적 성격을 나타내는 이러한 부차적인 목표가 국가기업을 사기업에 비하여 상대적으로 덜 효율적으로 만드는 요인(Wortzel and Wortzel, 1989, p. 636)이다.

브라질과 멕시코에 있어서 국가기업의 기원과 구조가 매우 유사함에도 불구하고 국가기업의 행동양식은 뚜렷한 차이가 있다(Trebat, 1981, pp. 46~48). 브라질의 국가기업은 경제적 목표에 대립되는 사회적 목표에 부담을 지지 않으며, 생산물에 대한 가격책정에서도 상당한 정도의 자율성을 갖는다. 반면 멕시코의 국가기업은 상업적 목표보다는 사회적 목표가 강요되기 때문에 경상적 손실을 감수하지 않을 수 없으며<sup>17)</sup> 그 손실을 정부로부터 보전받는다. 이것은 멕시코 정부가 낮은 물가를 유지하려는 정책적 의지를 국가기업을 통하여 실현하고자 하기 때문이다.<sup>18)</sup> 따라서 브라질의 국가기업은 1966~75년간 수입과 감가상각으로 총투자지출의 40~60%를 지출하고 있어 사기업의 자기금융비율과 비교하여도 결코 뒤떨어지지 않는다. 그러나 멕시코의 국가기업의 자기금융비율은 10% 정도에 불과하며 만성적인 적자를 경험하는 CONASUPO와 철도를 제외하더라도 멕시코의 국가기업은 정부의 예산이나 공금융에 전적으로 의존하고 있다.

17) 비용을 초과하는 수입을 보장하는 수준에서 가격을 결정하는 PEMEX와 수송부문을 제외하고는 대부분의 공기업이 경상비를 초과하는 잉여를 남기지 못한다.

18) 세계에서 가장 비효율적인 국가기업으로 종종 지목되는 멕시코 민족주의의 상징인 국립식품회사(CONASUPO)는 식료품을 생산 판매하는 회사로서 전국에 걸쳐 공장과 슈퍼마켓을 가지고 있으며 종업원도 약 15만 명에 달한다. CONASUPO의 기본적 임무는 싼 가격으로 도시민에게 기초식품을 공급하고, 농산물의 가격을 조절함으로써 도시민의 식품소비를 보조하는 데 있다. 또한 손실을 감수하면서 수입농산물을 도시지역에 공급하기도 한다. 결과적으로 CONASUPO는 농업발전을 저해하지만 임금을 낮은 수준으로 유지하면서 공업발전을 도모하는 정책을 반영하고 있다. (Philip, 1984, p. 34)

이러한 차별성은 여러 가지 측면에 기인한다. 멕시코의 국가기업이 브라질의 그것에 비하여 가격결정에 더 많은 제약을 받고 있으며, 전통적으로 강력한 노동조합이 조직되어 의사결정이 정치적으로 이루어진다. 요약하면 멕시코의 국가기업은 국가적 성격이 강한 데 비하여 브라질의 그것은 자본적 성격을 발현하고 있다(김승석, 1997, p. 7). 두 나라에서 국가기업의 성격과 행동의 차이는 경제정책 차이의 결과일 따름이다. 이러한 차이로 브라질의 국가기업이 멕시코의 그것보다 효율적이라고 말할 수 없다. 기업의 효율성을 측정하는 데 이윤(private profitability)보다 더 나은 기준을 사용한다면 대규모 사기업들을 옹호하고 국가기업의 역할을 폄하할 이유가 없다고 주장하는 Chang and Singh(1993)의 견해는 이러한 면에서 타당하다.

경험적으로 개발도상국에서 민영화를 시도하는 직접적인 계기와 민영화의 주목적도 국가기업들을 효율화시키는 데 있는 것은 아니다. 민영화가 순경제적인 이유에서 시도되는 것은 아니지만<sup>19)</sup> 단순화의 위험을 무릅쓰고 민영화의 경제적 목적을 열거하자면 재정부담의 경감, 대외채무의 축소, 국가기업의 효율화, 주식시장의 확대를 들 수 있다. 山口陽子(1993)는 동아시아제국에서 민영화의 목적을 <표 1>과 같이 정리하고 있다. ASEAN제국은 재정부담과 대외채무 축소가 강조되<sup>20)</sup>는 반면, NICs는 다른 경제적 목적을 기대하고 있으며, 다만 대만만이 국가기업의 효율성을 민영화의 중요한 목적<sup>21)</sup>으로 설정하고 있다. 사실 싱가포르의 국가기업 설립 초기부터 효율경영을 목적으로 보조금과 특권을 제공하지 않고 인사 재무를 집중적으로 관리하였다. 사기업과의 경쟁에 완전히 노출된 결과 싱가포르의 국가기업은 현상적인 비효율의 문제조차도 제기되지 않았다는 점은 특기할 만하다. 말레이시아에서도 국가기업들을 토대로 말레이계 기업들을 육성하려는 신경제정책(NEP) 본래의

19) 개혁과 민영화조치는 경제적 근거로만 정당화되기는 어렵다. 실제로 민영화가 추진되는 이유는 명백히 정치적이지만, 이것이 공개적으로 인정되지 않는다. (Suleiman and Waterbury, 1990, p. 3) 민영화 목표에 대하여 개발도상국과 선진국을 비교할 때 전자가 후자보다 더욱 정치적이다. (p. 14)

20) 말레이시아 인도네시아 태국의 국가기업은 자원개발이나 인프라사업 등 대규모 투자의 추진 주체이기 때문에 처음부터 재정의 부담이 문제화될 소지를 가지고 있었다. 그리고 이들 국가는 석유 천연가스 농산물과 같은 1차산품의 수출이 재정수입에서 차지하는 비중이 크다. 1980년대 들어와서 1차산품 가격의 하락으로 재정수입이 현저하게 감소하고, 대외채무문제가 심각하게 대두되었다.

21) 대만의 민영화는 국가기업과 국민당의 이해관계를 붕괴시키고 臺灣化를 추진하는 정치적 의미가 있다.

〈표 1〉 동아시아제국의 민영화의 목적

	재정부담의 경감	대외채무의 축소	국가기업의 효율화	주식시장의 확대	기 타
한국		○		○	◎ (소득격차의 완화)
대만	○		◎	○	◎ (민간투자 활성화)
싱가포르				◎	◎ (산업고도화)
태국	◎	○			
말레이시아	○	◎	○		○ (말레이 자본의 강화)
인도네시아	○	◎	○		

주: ◎는 매우 중요, ○는 중요

자료: 山口陽子(1993).

취지에서 본다면 말레이인에게 국가기업을 매각하는 민영화는 예정된 수준이었으나 1980년대 중반 급속히 증가하는 외채부담은 국가자산 판매를 촉진하는 계기가 된다.

라틴아메리카에서 1980년대 민영화를 촉발시킨 직접적인 계기 중에서 가장 중요한 요인으로는 재정적자와 누적적 대외채무를 들 수 있다. 브라질은 1970년대 중반 이후 급증하는 대외부채 때문에 심각한 재정위기에 직면하였고,<sup>22)</sup> 안정화계획(Cruzado Plan)이 실패하자 인플레이와 재정적자는 더욱 심각한 문제가 되었다. 급기야 1987년 대외부채에 대한 일방적인 지불유예를 선언하기에 이른다. 멕시코의 민영화는 1982년 8월 Portillo정부가 외채지불정지선언 이후 구조조정의 일환으로 시작된다. 금융공황을 계기로 사회적 영역까지 그 영향이 파급되어 상업은행을 국유화하고 외환에 대한 통제가 실시되자 국가-자본관계가 악화<sup>23)</sup> 되고 자본은 대량 해외로 유출되었다. 이로써 국가주도의 '브라질의 기적'과 멕시코의 '인플레이 없는 경제성장'이라는 신화는 깨지고 소극적인 민영화<sup>24)</sup>가 시작된다. 민영화가 본격적으로 시행되기 이전인 1986~87년에 멕시코의 재정적자는 GDP의 14%, 1989년 브라질의 그것은 24%의 수준까지 도달한다. 따라서 브라질과 멕시코에서 민영화를 포함

22) 브라질의 1980년 외채는 900억 달러를 초과하였으며, 수출수입의 90%가 외채이자 상환에 사용되었다.

23) 멕시코의 국가-자본관계에 대해서는 Schneider(1988~89)를 참조하라.

24) 브라질과 멕시코에서 민영화는 1980년대 초에 개시되지만 1980년대에는 소극적인 민영화로 일관하였고 여전히 경제발전에 대한 국가의 책임과 의무를 강조하였다. 그러나 멕시코는 1989년부터, 브라질은 Collor가 취임하는 1990년부터 본격적인 대규모 민영화가 실시된다. 양국에서 소극적인 민영화와 본격적인 민영화에 대해서는 김승석(1997)을 참조하라.

한 비개입주의 정책은 국가개입이 비효율적이라는 명제에 기초한 것이 아니라 재정적 제약 때문에 필연적이라는 결론에 기초(Saphiro, 1994, p. 164; Schneider, 1988~89)하고 있다. 칠레는 라틴아메리카 중에서 가장 일찍 민영화를 시도한 국가이다. 1973년 쿠데타로 정권을 잡은 Pinochet는 인민연합을 부정하고 강력한 노동조합을 분열시켜(Schneider, 1988~89, p. 108)<sup>25)</sup> 자신의 통치능력을 제고하기 위하여 민영화를 추진하였다. 칠레 현대사에서 정점을 이루었던 인민연합을 부정하기 위해서는 1930년대 이후 형성되어온 정치 경제체제를 파괴하지 않으면 안되었다. Pinochet는 그 돌파구를 시장경제의 확립에서 찾았고 그 일환으로 민영화를 적극적으로 추진하였다.

1984년부터 실시되는 터키 민영화의 직접적인 계기도 브라질과 멕시코와 크게 다르지 않다. 1970년대 말까지 실시된 수입대체공업화 정책은 석유파동으로 타격을 받으면서 심각한 외환위기를 초래하였다. 1977년 외채지급불능 상태에 빠지는 등 구조적 취약성을 노출시키자 1980년 정권을 잡은 군사정부는 전통적인 수입대체공업화를 대외지향적 수출주도형으로 전환하고, 개입주의를 지양하고 시장경제에 전적으로 의존하며, 공공부문의 역할을 축소하는 방향으로 정책을 수정하기에 이른다.<sup>26)</sup> 이러한 신자유주의적 정책이 수입되어 민영화가 실시되지만 민영화의 직접적인 계기는 GNP에 대한 외채비율이 1980~84년간 28%에서 41%로 증가하는 데 있다고 볼 수 있다. 이 비율은 1986년 이후 계속 50%를 상회하고 있기 때문에<sup>27)</sup> 정책의 유연성은 극도로 제약될 수밖에 없었다.

이상에서 본 바와 같이 민영화의 직접적인 계기는 몇몇 국가를 제외하고는 대부분 과다한 외채와 이와 관련된 재정적자<sup>28)</sup>이다. 그럼에도 불구하고 신자유주의의 시장지상주의의 위력이 빠른 속도로 확산되는 국제적인 분위기는 개발도상국 민영

25) 칠레는 이미 1921년에 8시간노동제를 규정한 노동법을 제정할 정도로 강력하고 조직적인 노동운동이 존재했다. 또한 칠레의 노동조합은 아르헨티나나 브라질의 경우와는 달리 위로부터의 통제에도 굴복하지 않고 일관되게 계급노선을 유지한 것이 그 특징이다.

26) 큰 폭의 평가절하, 수출인센티브제 도입, 수입자유화, 긴축적인 금융재정정책의 실시, 국가독점의 해체와 국가기업 생산물의 가격 자율화, 실질임금의 삭감, 수출에 유리한 가격 설정 등 구체적인 구조조정작업을 시도한다(Kjellström, 1990, pp. 5~7).

27) 터키 외채의 25%는 단기외채이며 그 이자율은 14~15%에 이른다. Ceyhun은 이러한 상황을 '채무노예화'로 규정하고 있다.

28) 재정적자에 시달리는 개발도상국은 민영화를 통하여 만성적인 재정적자를 치유할 수 있다는 견해로는 Savas(1987), Starr(1987), Hanke(1988), Vernon(1988)를 참조하라.

화의 추세를 결정하는 중요한 배경이 된다. 왜냐하면 국가에 의한 규제나 공공부문 자체가 자본주의가 세계화하는 현시대에 부적합하다는 지적분위기<sup>29)</sup>가 팽배해 있기 때문이다.

#### IV. 민영화 과정

앞에서 언급한 바와 같이 개발도상국의 민영화는 외채 및 재정위기와 밀접하게 관련되어 있다. 이러한 상황에서 IMF와 세계은행 등 국제기구는 개발도상국의 민영화와 공공부문 개혁에 적극적인 후원자가 된다. 이들 국제기구는 금융지원과 개발원조를 제공하면서 민영화에 유리한 조건과 여론을 창조한다. 구조조정차관 등을 무기로 한 국제기구의 압력<sup>30)</sup>은 기존의 지대추구자들의 반발을 무마하며, 민영화에 대한 새로운 정보와 자원을 제공함으로써 개발도상국 정부관료에게 정책을 집행하도록 도와준다. 즉 국제기구의 개입은 한편으로는 정부 엘리트의 정책을 제한하고 민영화를 채택하도록 압력을 가하지만, 다른 한편으로 국내에서 그들의 정치적 입지를 강화한다.

그러나 민영화가 의도한바 목적을 달성하기 위해서는 거시경제적 안정이 전제되고, 민영화 과정이 투명하고 공정해야 하지만 개발도상국 일반은 이러한 전제조건을 갖추고 있지 못하다. 높은 인플레이션과 협소한 자본시장 규모는 민영화과정을 왜곡하여 실제 가치를 반영하지 못하는 가격으로 국가자산을 국내외 자본가에게 판매할 가능성을 높인다. 특히 채무변제를 위한 부채-주식 교환(Debt-Equity Swap)이 중요한 민영화 수단일 경우 그 가능성은 더욱 높아진다. 국가별 부패지수로 미루어 판단할 때 민영화의 투명성과 공정성에 있어서도 싱가포르를 제외하고는 만족할 만한 수준에 있지 못하다. <표 2>에서 보는 바와 같이 대만 터키 브라질에서는 민영화가 진행되는 전기간에 걸쳐 부패가 심화되고 있으며, 멕시코와 인도네시아의

29) 각국의 관료기구 상층에 광범하게 포진하고 있는 미국에서 교육받은 기술관료들은 이러한 지적 분위기를 확산하는 데 큰 역할을 수행하였다. Ikenberry (1990)는 개발도상국의 관료들이 선진국의 경제개혁을 모방한다고 지적하면서 이러한 측면은 모호하지만 중요한 측면이라고 주장한다(p. 89).

30) 구조조정프로그램을 통해 외채부담에 허덕이는 개발도상국을 통제하고자 하였던 것은 레이건 정부의 대외경제정책의 일환이다(Martin, 1993, p. 10).

〈표 2〉 국가별 부패지수: 역사적 비교 (0=완전부패, 10=부패없음)

순 위	국 가	1996년	1988~1992	1980~1985
7	싱가포르	8.80	9.16	8.41
21	칠레	6.80	5.51	6.53
26	말레이시아	5.32	5.10	6.29
27	한국	5.02	3.50	3.93
29	대만	4.98	5.14	5.95
33	터키	3.54	4.05	4.06
37	태국	3.33	1.85	2.42
38	멕시코	3.30	2.23	1.87
40	브라질	2.96	3.51	4.67
45	인도네시아	2.65	0.57	0.20

주: 순위는 대사조상 54개국 중에서의 순위.

자료: <http://www.gwgd.de/~uwww/histor.htm>

경우 부패가 현저하게 청산되고 있으나 부패도는 심각한 수준에 있다. 그 결과 개발도상국에서 민영화는 그 의도와 달리 절차가 투명하지도 공정하지도 않게 되며, 예상했던 민영화의 효과는 사라지게 된다.

법적 제도적 준비가 결여되어 있고 전문가가 부족한 상태에서 외국기관의 자문에 의존하는 경우가 종종 발생한다. 국가기업의 권한과 의무는 법적으로 규정되어 있으며 경우에 따라서는 헌법에 의하여 보장<sup>31)</sup>되기도 한다. 따라서 민영화는 법률 또는 헌법개정이 전제되어야 하는데, 민영화를 둘러싼 이해당사자들의 이해관계의 대립은 민영화 실시를 지연시키거나 불철저하게 하는 요인이 된다. 민영화 계획에서부터 기업매각에 이르는 전과정에 필요한 기술적 금융적 전문가의 부족은 민영화의 효과를 퇴색시키며, 외국기관에 의존할 경우 공공사업부문이 외국자본에 쉽게 포섭될 가능성을 높여준다.

국제기구에 의한 구조조정에 대한 압력은 태국에 집요하게 강요되었다. 1980년을 전후로 심각한 경제위기에 직면한 태국은 세계은행의 구조조정차관 3억 2,250만 달러와 IMF의 대기성 차관 1,486만 달러를 지원받고 시장지향적 정책묶음(Policy Package)을 요구받은 이래, 세계은행이 요구하는 방향으로 국영기업의 민영화를

31) 멕시코가 대표적인 경우이다. 조폐, 우편, 중앙은행, 기초석유화학, 방사성광물 및 핵에너지, 전기, 철도 은행신용 등 공공서비스 등에 대해서 헌법 제28조는 국가의 배타적 소유를 규정하고 있다.

포함한 경제자유화조치를 추진하였으나 그 진행속도는 완만하였다. 왜냐하면 기술 관료집단이 주축이 되어 차관대상국을 일본 등으로 다변화하면서 미국의 영향력이 강한 세계은행에 대한 종속을 피했기 때문이다. 그후 1980년대 중반 이후 세계은행의 일방적인 구조조정의 압력은 약화되었으나 1990년대 들어 인프라부문의 민영화에 적극적으로 개입하기 시작하여 1994년 민영화 전문가를 방콕에 파견하였고, 정수 급수사업, 토지개량 관련 프로젝트 지원비로 7,500만 달러를 차관조치하였다. 나아가 향후 5년간 민영화 및 개발자금으로 1억 5,000만 달러, 도시환경프로젝트와 관련하여 12억 달러를 제공할 계획을 세웠다. 1997년 태국 경제가 심각한 위기에 봉착하자 IMF는 지원조건으로 주요 국영기업 민영화의 가속을 요구하기에 이른다(박은홍, 1997, pp. 76, 125). 사업자 선정과정에서 투명성과 공정성이 결여된 채 수의계약이 이루어져 민영화는 그 성과를 이루기 어렵게 할 뿐 아니라 민영화에 대한 신뢰를 추락시킨다. 1,500억 바트에 이르는 300만 전화회선 프로젝트가 사업자 선정과정에서 통신사업과는 전혀 관계없는 농산물가공 재벌인 '짜런폭판'(CP그룹)의 급조된 자회사에 낙찰되었고, 42억 바트에 이르는 고가철도 프로젝트 사업자로 라발린(Lavalin)이 선정되었을 때, 수십억 바트의 커미션이 제공되었다는 소문이 나돌자 두 프로젝트의 사업자를 다시 조정하였다.

말레이시아의 경우에도 민영화과정은 투명하지도 공정하지도 못했다. 많은 경우 민영화 대상기업의 선정과 민영화 방법 그리고 기업인수자의 결정과정에 사기업은 강력한 영향력을 행사했으며, 선착자 우선정책(first come, first served)을 채택함으로써 공개입찰을 종종 거부하면서 정치적 개인적 관계에 기초한 결정<sup>32)</sup>이 종종 이루어졌다. 또한 정부입찰이 종료된 후에도 입찰문서를 공개하지 못하도록 하고 이를 위반할 경우 1년 이상의 징역에 처하도록 비밀유지법(Official Secrets Act)을 개정(Jomo, 1993, p. 448)하였다. 권위주의적이며 중앙집권적인 말레이시아 정치행태는 민영화 과정의 투명성과 공개성을 감소시키며 민영화를 촉진시키지만 그 결과를 불투명하게 만든다.

동아시아 정실자본주의(Crony Capitalism)를 대표하는 인도네시아에 있어서 부패는 <표 2>에서 나타난 바와 같이 세계적으로 명성<sup>33)</sup>이 높다. 부패한 후원-수혜관

32) 구체적인 사례는 Jomo(1993, pp. 447~448, 452~454)를 참고하라.

33) 부패하고 불합리한 운영으로 최대 국가기업인 Pertamina 부도와 엄청난 국가재정을 투입하여 재생시킨 Pertamina 위기, 최고위 정치 실력자들이 연루된 Bapindo 부정대출사건이 대표적



계(신윤환, 1993) 속에서 재벌이 성장하였고, 재벌의 주요 부분은 대통령의 친족과 측근들로 구성된 조건에서 능률적인 행정과 정부-기업관계, 객관적이고 합리적인 법률체계의 형성과 작동은 원천적으로 봉쇄될 수밖에 없었다. 더욱이 국영기업 개혁 이전에 실시된 경제자유화 조치는 패밀리 비즈니스를 새로운 산업부문에 진출하게 함으로써 비약적인 성장과 독점을 더욱 강화하는 결과를 초래하였다. 따라서 경제자유화 추진의 일환으로 진행된 국가기업의 민영화 과정에서 공정성과 투명성 그리고 전문성은 처음부터 기대할 수 없는 상황이었다.

터키의 경우 IMF와의 긴밀한 협조하에 세계은행으로부터 5개의 구조조정차관(SAL)을 받으면서 국가기업의 개혁이 추진되었고, 그후 민영화계획의 마스터플랜은 Morgan Guaranty Trust에 의해 작성되었다. 이 계획은 민영화의 우선순위가 '판매가능성'에 있었고 민영화에 대한 즉각적인 조치를 취해야 한다는 주장을 포함<sup>34)</sup>하고 있었다. 따라서 국내투자가보다는 외국인투자가가 민영화과정에서 중요한 참여자로 등장하게 된다. 더욱이 외국인에게 판매되는 대규모 국가기업의 협상 판매는 투명하지 못해서 민영화는 외국인화(foreignization)라는 비판의 목소리가 높아지고 있다(Kjellström, 1990, pp. 30~31). 동시에 민영화를 위한 법은 상충할 정도로 모호한 조항을 포함(Kjellström, 1990, pp. 44~45)하고 있으며, 즉흥적인 제도 정비의 민영화의 목적을 자주 변화시킨다. 국가기업의 효율성 제고를 추구한다는 명목으로 민영화는 시작되지만, 시간이 경과함에 따라 대중자본주의를 실현하기 위한 주식배분으로, Teletas 민영화 실패 이후 최근에는 외국인투자 유치가 민영화의 주목적(Önis, 1991b, p. 174)이 되었다. 이러한 과정은 민영화 반대론을 국내에서 확산시켰다. 좌파정당인 사회민주당(SDP)은 물론 우파정당(True Path Party)과 선도적인 기업가조직(TÜSIAD)도 민영화에 대하여 반대의 소리를 높이고 있으며 심지어 이미 민영화된 기업을 재국유화해야 한다는 주장까지 나오는 실정이다.

멕시코에서는 주식시장의 규모가 작고 시장에 미칠 영향이 크기 때문에 민영화는 시장을 통한 주식판매가 아닌 공개입찰에 의한 직접매각을 통하여 추진되었다. 재

이다. 최근에는 국가위기에 사용될 공금을 국민차 사업에 전용하여 인도네시아 전역의 삼림을 불태운 화재에 대하여 정부가 제대로 대응할 수 없게 만들었다는 IMF 의장의 폭로로 다시 한번 국제적 명성을 날렸다. (전제성, 1998, pp. 174~175)

34) Morgan Guaranty Trust 보고서는 민영화가 국가독점이 사적 독점으로 대체되는 경향을 간과하고 경쟁환경을 촉진할 수 있는 규제조치를 무시하고 있을 뿐 아니라, 외국투자를 국내투자가보다 더 중요한 참여자로 간주하고 있다(Önis, 1991b, p. 166).

무성관료를 중심으로 하는 정부관료가 민영화 대상기업을 결정하면 부처간 민영화 위원회가 설치되고 대통령궁에서 그 절차가 결정된다. 그러나 민영화 대상기업의 선정은 대개 기업가와 관료의 비공식 모임에서 아이디어가 전개되고, 절차는 경우에 따라(case by case) 결정(Wortman, 1990, p. 48) 된다. 정부는 정책결정과 감독만을 담당하고 실질적인 절차는 은행과 민간전문기관이 하청받아 집행하기 때문에 자의적인 결정이 발생할 가능성이 매우 높다. 일반적으로 은행은 매각을 담당하며 컨설트회사나 투자은행은 기술적 문제<sup>35)</sup>를 자문한다. 공개적이고 투명하지 못한 절차는 민영화 과정에 대한 신뢰를 받지 못한다. 낙찰에 실패한 입찰자는 종종 밀실에서 수행된 결정과정을 강도높게 비판(Ferrer, 1991, p. 55) 한다. 민영화된 기업들 중에서 수익성이 높은 기업, 예를 들면 TELMEX나 시중은행들은 집권당인 제도혁명당의 재정위원회 위원들에게 특혜형식으로 불하된 것이 많아 부정과 수뢰시비가 계속되고 있다.

## V. 민영화의 사회경제적 효과

개발도상국 민영화의 사회경제적 효과를 평가하는 일은 대단히 어려운 작업이다. 우선 민영화정책의 결과를 평가하기에 시기적으로 너무 이르다. 각국의 민영화 시기, 절차와 방법이 다양할 뿐 아니라 민영화의 범위도 상당한 차이를 보이고 있으며, 대부분의 경우 1980년대 중반에 들어와서야 본격적인 민영화가 실시되었고 많은 나라에서 현재 민영화가 진행중에 있기 때문이다. 또한 민영화는 개발도상국에서 구조조정정책이라는 정책목음의 일환으로 추진되었기 때문에 사회경제적 효과가 정책목음의 결과이지 민영화정책만의 결과가 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 한계 속에서 잠정적<sup>36)</sup>이나마 민영화의 효과를 검토하는 것은 중요한 의

35) 매각대상기업의 가치를 평가할 때나 기술적 시장적 요인을 평가할 때 또는 복잡한 법률적 문제가 있을 때 외국의 투자회사와 종종 상담한다. TELMEX와 CONASUPO를 매각할 때 Goldman Sachs와 Baker and McKenzie에 자문하였다.

36) 이미 1980년대 중반 몇몇 개발도상국 민영화의 결과에 대한 연구가 제출되어 그 문제점이 지적된 바 있다. 한국에서 상업은행이 민영화되었으나 여전히 정부가 이자율을 통제하고 대출을 지시하고 있으며(Koo, 1985), 말레이시아에서 민영화는 경제력 집중을 통하여 독점을 강화시키고 있다(Al-Haj *et al.*, 1985). 은행과 제조업을 민영화한 칠레의 경우에도 급속한 민

의를 갖는다.

### 1. 재정적자의 부분적 해소와 외채누증

앞에서 언급한 바와 같이 민영화의 계기가 주로 누증하는 재정적자와 외채였기 때문에 민영화가 재정적자와 외채문제를 해소하는 데 주력하는 것은 당연한 귀결이다. <표 3>에서 보듯이 민영화는 개발도상국에서 재정적자의 부담을 완화하는 데 일정하게 기여한다. 특히 칠레의 경우 본격적인 민영화가 추진되는 1970년대 중반 이후 재정부담은 현저하게 줄어들어 안정적인 재정운영에 성공했다고 평가할 수 있다. 멕시코나 동아시아 3국도 이러한 면에서 비슷하다. 이것은 민영화가 진행되는 과정에서 국가기업에 대한 보조금 지출이 감소하고 국가자산의 판매에 따른 수입이 증대한 데 기인한다고 할 수 있다. 그러나 1997년 말 동아시아 3국이 직면한 금융 위기를 고려하면 민영화는 잠정적으로 재정적자의 부담을 감소시킴으로써 재정위기를 연장시킬 수 있으나 그것을 반드시 해소하는 것은 아니다(Jomo, 1993, p. 445)는 지적은 흥미할 가치가 있다. 터키나 브라질의 경우 민영화에도 불구하고 오히려 재정적자는 더욱 확대되는 것으로 나타난다. 양국에서 정부지출은 민영화 이전보다

<표 3> 재정적자 비율의 추이

	재정적자/GNP			재정적자/GDP	
	1972	1988	1990	1980	1997
인도네시아	-2.5	-3.3	-2.1	-2.3	1.2
태국	-4.29	1.0	4.9	-2.3	-0.9
말레이시아	-9.4	-8.0	-2.8	-6.0	3.0
터키	-2.2	-4.0	-4.2	-3.1	-8.4
칠레	-13.0	-0.2	-0.2	5.4	1.9
멕시코	-2.9	-10.8	0.8	-3.0	-0.2
브라질	-0.3	-12.2	-16.6	-2.4	-6.1*

주: \*는 1996년 통계임.

자료: World Bank (1990, 1992, 1999~2000)에서 작성.

영화의 진행은 금융경색에 취약한 경제구조로 만들었으며(Marshall, 1986), 파키스탄의 민영화도 그 결과는 대단히 불투명하다(Iqbal, 1985). 또한 민영화된 기업이 이전보다 더 효율적으로 된 경우에도 효율성 이외의 목표에 대해서는 그 결과가 지극히 불투명하다(Wortzel and Wortzel, 1989).

현저하게 증가<sup>37)</sup>하기 때문이다.

민영화가 재정에 미치는 효과에 대해서 일단 긍정적인 측면을 인정할 수 있으나 외채문제는 거의 해결되지 않고 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 민영화 이전보다 외채의 절대적 규모가 증가하여 연간 총수출액을 훨씬 초과<sup>38)</sup>하기에 이른다. 특히 터키와 동아시아 3국은 1997년에 이르러 단기외채가 차지하는 비중이 25%를 능가하는 등 외채구조가 악화된다. 이것은 바로 아시아의 금융위기로 함락하는 원인이 된다. 외채상환비율(Debt Service Ratio)도 칠레와 브라질을 제외하고는 민영화 이전보다 크게 증가하였다. 민영화는 본래 목적의 하나인 누적적인 채무문제를 해결하지 못하고 오히려 더 어려운 숙제로 남긴 셈이다. 이상에서 본 바와 같이 민영화는 적자재정의 해소에 어느 정도 기여하지만 외채문제를 해소하지 못한 채 국제금융에 취약한 구조를 정착시킨다. 이것은 민영화가 본래의 목적조차 달성하지 못하고 있음을 의미한다.

<표 4> 외채 비율의 추이

	총외채(억 달러)			상환 원금 및 이자/GNP	
	1980(A)	1997(B)	B/A	1980	1997
인도네시아	209	1,362	6.5	4.1	9.5
태국	83	934	11.3	5.0	7.8
말레이시아	66	472	7.2	4.0	7.6
터키	191	912	4.8	2.3	5.6
칠레	121	314	2.6	10.2	6.0
멕시코	574	1,497	2.6	5.1	10.9
브라질	715	1,937	2.7	6.5	4.7

자료: World Bank, World Development Indicator(1999~2000)에서 작성.

37) 다른 나라에서는 민영화 이전보다 GDP에서 차지하는 정부지출의 비중이 감소하지만 브라질과 터키의 경우 오히려 증가한다. 민영화 이전인 1980년과 1996년의 정부지출/GDP를 비교하면 브라질의 경우 20.2%에서 33.8%로, 터키의 경우 21.3%에서 26.9%로 현저하게 증가한다. World Development Indicators 참조.

38) 말레이시아만이 외채규모가 총수출에 미달하며, 나머지 모든 나라에서는 총수출을 초과하고 있다. 인도네시아와 브라질의 경우 1977년 총외채는 총수출의 각각 2.0배와 2.8배에 이른다.

## 2. 국가독점의 폐지와 사적 독점의 성장

법적 제도적 장치에 대한 치밀한 계획 없이 민영화가 실시된 개발도상국에서는 국가독점이 사적 독점으로 대체되는 결과를 초래한다. 이것은 경제력 집중을 초래하고 경쟁시장의 조성을 방해한다. 멕시코에서 국가기업을 매수한 재벌기업이 현저하게 공룡화되고 있다. 이러한 재벌그룹의 움직임은 대략 3종류로 관찰된다. 민영화를 계기로 관련사업을 매수하여 시장지배력을 강화하는 전통적인 기업그룹, 민영화기업의 매수를 통하여 기업의 전문분야를 변경하는 기업그룹,<sup>39)</sup> 민영화로 경영다각화를 수행하는 신흥증권그룹<sup>40)</sup>이 그것이다. MEXICANA를 인수한 Corporacion Falco에는 신흥재벌을 대표하는 Grupo Xabra와 구재벌을 대표하는 Carlos Abedrop이 중심적인 역할을 하고 있다. CONASUPO는 전체로서는 별가치가 없지만 그 산하에 식료품 제조공장들은 가장 매력적인 기업이다. 이들 개별 공장을 인수한 재벌은 Grupo Escorpio, Enrique Molina, Grupo Xabra, Grupo Continental 등이다. Telmex의 경영권은 멕시코 최대 재벌인 Carso그룹이 장악하였다. 그밖에 Grupo Autrey는 금은 광산 Cia. Real del Monte y Pachuca를, Jorge Larrea's Grupo는 세계적 구리광산 Cia. Minería de Cananea를 각각 인수하여 독점적 지위를 향유하고 있다. 단일상품별로 보면 기업매수 결과 IMMSA사가銅 생산의 95%를 차지하고 있으며, Alfa사와 Desc사는 텔레프탈酸과 흑연을 100% 완전독점하고, Penwalt사는 소다의 85%를 지배하고 있다. 또한 1992년에 이르러 9개의 기업이 비금융권 공기업 주식의 38%를 매입하였다(Teichman, 1995, p. 152).

멕시코의 은행 재민영화에서도 국가독점이 사적 독점을 대체하고 있다. 1982년 외채위기 이후 신용을 유지하기 위하여 국가는 은행국유화를 단행하였다. 그후 금융기관의 체질개선과 법적 제도적 정비를 거쳐 1990년에 은행 재민영화를 실시하였으나 그 결과 구은행의 소유주 중 절반 가량은 은행경영에서 탈락한 반면 증권회사의 매수로 종합증권금융그룹이 형성되는 등 업계가 크게 재편되었다. 특히 전은행

39) San Luis는 광업회사이었지만 Rassini Rhem 매수를 계기로 자동차 부품으로 진출하였고, Electrica는 TV Azteca를 인수하여 매스컴에 진출하였고, 식품회사였던 Gruma는 Banoro를 취득하여 금융분야로 진출하였다.

40) 1987~88년 증권법에 많은 자금을 축적한 Carso, Brener, Autreyaga그룹은 민영화에 적극적으로 참여한다.

의 40%에 해당하는 주요 5개 은행이 Monterrey시에 본부를 둔 몇 재벌의 산하에 들어갔으며, Grupo Regional이 두 은행의 대주주가 되었다. 구은행가와 제휴한 증권회사 그룹이 18개의 민영화된 은행 중 13행의 주식을 보유하고 있으며, 나아가 Banamex, Bancomer, Serfin, Comermex와 같이 지역을 초월한 복수자본가의 연대가 실현되고 있다. 그러나 은행민영화 후 사업규모의 확대에 따른 방만한 경영에 빠져 1995년의 금융위기(데킬라 쇼크)를 초래하였고 국가에 의한 은행구제가 불가피하게 되었다.

브라질에서도 다수의 국민이 배제된 상태에서 국가기업이 염가<sup>41)</sup>로 소수의 자본가에게 인수됨으로써 이전의 불공정한 소득분배와 독과점구조를 개선하기보다 악화시켰다. 콜로르(Collor) 정부하에서 민영화된 4개의 대규모 철강기업들(Cimetal, Usiba, Cosinor, Piratini)이 Gerdau Group에 집중매각되었고, 민영화증권을 발행하여 금융기관들로 하여금 이들을 강제적으로 인수(정선우, 1996, p. 89)하도록 하여<sup>42)</sup> 금융기관의 경제력집중을 가속화하였다. 이러한 과정은 경쟁을 통한 시장경제에의 접근과는 거리가 먼 결과<sup>43)</sup>이다.

민영화에 관한 한 모범적 사례로 꼽히는 칠레에서는 Vial그룹과 Cruzay-Larrain 그룹이 민영화의 혜택을 독점적으로 향유하는 대표적인 재벌에 해당한다. 1978년의 경우 두 그룹은 당시 칠레의 250개 대기업 중에서 각각 25개와 37개를 소유하고 있었으며, 1979년을 기준으로 10대 거대 금융그룹이 135개의 대기업을 지배하고 있었다. 1974년 이후 피노체트정부는 민영화 대상기업을 시장가치에 훨씬 못미치는 낮은 가격으로 매각<sup>44)</sup>을 추진(남승환, 1999, p. 113)하여 사적 독점자본에 특혜

41) 철강부문에 국한하면 민영화되기 전 6년간 130억 달러를 투자하였으나 매각대금은 40억 달러에 불과하였다. 또한 민영화 대상 64개 기업에 대한 투자가 1982~93년간 219억 달러에 이르렀으나 예상되는 매각대금은 119억 달러에 불과하다. (Pinheiro and Giambiagi, 1994, p. 743)

42) 이른바 부채-주식 교환(debt-equity swap) 방식으로 진행되어 공기업의 부채를 감소시키는 효과를 보았지만 예상했던 재정수입의 증가는 발생하지 않았다.

43) 아르헨티나에서도 특정기업 그룹은 민영화된 기업을 다량으로 매수하여 산업의 집중화를 초래한다. Perez Companc그룹과 Techint그룹은 전력 가스 석유 철도 전신전화부문으로 사업을 확장하였고, Commercial del Plata Soldati는 상수도회사 가스배급회사를 매수하였으며, Astra그룹 역시 전력 석유 가스 등 에너지분야로 진출하였다. 이들 그룹은 외자계기업과 제휴하여 민영화기업을 매수하는 것이 일반적이었기 때문에, 브라질과 멕시코와는 달리 아르헨티나의 민영화에서 외자의 역할은 대단히 크다는 특징을 갖는다. 따라서 민영화는 국가독점이 다국적기업의 독점을 포함한 사적 독점으로 대체되었다고 평가할 수 있다.

를 제공하였다. 동시에 CORFO 산하의 은행 민영화는 칠레의 전통적 소수 자본가 집단이 금융부문을 장악할 수 있는 기회를 제공하였다. 즉 은행 민영화에는 외형적으로 많은 수의 민간자본이 참여했지만 실제로는 동일한 소유주에 의해서 지배되고 있다. 나아가 은행을 인수한 재벌들은 외국계 민간은행의 자본을 무분별하게 도입하여 계속되는 민영화 대상기업을 사냥하였다. 나아가 국가부문에 지원되던 보조금은 국가기업 매입자를 위한 보조금으로 유용<sup>45)</sup> 되기도 한다. 이러한 과정 역시 국가 독점이 사적 독점으로 대체되는 과정 바로 그것이다.

인도네시아에서 민영화는 1994년에 들어와서야 본격화되기 때문에 민영화의 사회경제적 영향을 언급하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 국가독점하에 있던 사업분야가 수하르토 친족재벌 및 몇몇 華人 측근재벌에게 넘어갔다. 엄밀한 의미에서 민영화는 아니지만, 금융과 텔레비전방송과 같이 과거 국가가 독점하던 영역에 민간자본의 신규진입이 허용된 이후 진입한 기업가는 대부분 측근자본가에 한정(Plumbe, 1995, p. 283) 되어 주요 공공시설과 사회간접자본 사업계약서에서 수하르토 친척이나 그와 관련있는 사람이 포함되지 않은 계약은 거의 찾아볼 수 없다. 문제는 어느 친족 또는 어느 측근이 쟁취할 것인가의 문제였을 뿐이다. 이러한 의미에서 인도네시아 민영화는 국가독점의 해체가 아니라 국가의 지원을 받는 민간 독점기업에 의한 국가독점체의 식민화(전제성, 1998, p. 173)였다. 석유호황의 종식 이후 경제자유화 정책은 측근재벌을 급속하게 성장시킴과 동시에 1990년대 말 금융위기의 원인이 된다.

태국에서도 민영화는 국가독점을 사적 독점으로 대체하는 경향을 우려하는 목소리가 나온다. 타이석유공사(PTT) 계열사들이 독점해 온 상류생산부문을 민영화함으로써 국내의 민간자본에 독점적 지위를 확보해 주는 결과를 초래하였다. 이러한 민영화의 대표적인 수혜자가 TPI그룹과 싸얌시멘트그룹이다. 시나와트라그룹, CP

44) 칠레 민영화의 특징 중 하나는 국영기업 매입자에게 극히 유리한 조건을 제시한 점이다. 1974~82년에 민영화 대상기업을 실제가치보다 30%에서 최고 50%의 낮은 가격으로 매각했을 뿐 아니라 판매대금의 일부는 현금으로 지급받고 나머지에 대해서는 최고 12년 분할상환을 허용하였다. 또한 1986~87년에 민영화된 12개 기업의 경우 자산가치가 평가되는 방법에 따라 차이를 보이지만 실제가치에 비해 대체로 27~69% 정도 할인된 가격으로 매각되었다. (남승환, 1999, pp. 85~87; 長銀總合研究所 편, 1998, p. 234)

45) 칠레에서 1986~87년간 국가는 국가기업 인수자에게 약 6억 달러의 보조금을 지불하는 경험적 사례가 있다(Petras and Vieux, 1992, p. 14).

그룹, Jasmin그룹, Samart그룹과 UCOM그룹이 외국자본들과 더불어 통신사업의 각 분야를 독점하고 있다.

말레이시아의 경우 국가기업의 소유권을 완전히 민간자본에 이양하기보다는 부분적 민영화가 일반적이며, 민영화 이후에도 국가는 여전히 최대주주로서 궁극적인 통제권을 행사<sup>46)</sup>하는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 민영 TV는 UMNO그룹, Jabatan Telekom Malaysia는 Sapura지주회사, 상수도공급 project는 Biwater사에 이양되어 사적 자본이 자연독점을 향유하고 있다. 더구나 국가자산의 판매가 현저하게 할인된 가격으로 이루어졌을 뿐 아니라(Jomo, 1995, p. 239) Bumiputera에 대한 특혜적 참여를 공식적으로 선언한다. 소유권이 이전되는 경우에도 경영진의 변화가 이루어지지 않는 것이 말레이시아 민영화의 특징이다. 이러한 변화는 시장경제로의 전환을 의미하지 않는다. 주식시장의 규모는 확대되었지만 자금조달의 역할의 수행하지 못하고 기업가의 역량을 확대하기보다는 아이러니컬하게도 지대추구 행위가 유지 확대(Jomo, 1993, p. 450) 된다.

민영화 찬성론자들에 의하면 민영화는 경쟁을 촉진시켜 효율성을 증대시킨다고 주장하지만, 국가기업은 대개 독점적 지위를 누려왔기 때문에 경쟁을 위한 특별한 조치가 없는 한 국가독점이 사적 독점으로 대체될 뿐이다. 개발도상국에서 민영화에 의하여 소유권이 이전되면 경쟁환경을 조성할 수 있는 규제조치는 무시(Önis, 1991b, p. 166) 되고 독점규제는 작동하지 않는다. 특히 외국기업이 인수자일 경우 그러한 경향은 더욱 현저하게 나타난다. 규제장치가 도입된다고 하더라도 사기업의 영업자유를 위협할 가능성은 거의 없다(Jomo, 1993, p. 442). 국가의 축소가 시장의 유효성을 반드시 증가시키지 못할 뿐 아니라 오히려 기존의 시장구조를 더욱 왜곡할 수 있다. 민영화는 국가개입의 기반을 잠식하지만 시민사회의 전통이 미약한 개발도상국에서 새로운 사적 독점의 지배는 지속적인 경제성장을 저지하고 분배를 악화시키기 때문이다.

46) Malaysia Airlines와 Malaysia International Shipping Corporation이 부분적인 민영화의 대표적인 사례이다. 말레이시아 정부는 소유주식이 소수일 경우 황금주를 통하여 통제권을 행사한다.



### 3. 소득분배의 악화

민영화는 노동자계급에 대하여 전반적인 타격을 준다. 국가기업은 민간 사기업에 비하여 과잉고용의 상태에 있는 것이 일반적이므로 민영화는 과잉노동의 해소를 수반하게 되고 따라서 대량감원을 통한 대량실업자의 발생을 초래한다. 동시에 민영화는 단체협약권이나 파업권 등 노동자의 기본적인 권리가 무시됨으로써 노동자의 사회적 지위를 현저하게 약화시킨다. 1990년대 개발도상국에서 계속되는 소요가 이러한 상황을 반영한다. 멕시코에서는 전국노조를 해체하기 위하여 동원된 행정조직과 군대가 노동자와 여러 차례 충돌하였으며, 태국에서도 민영화에 대한 공기업노동자연맹과 사회단체(NGO)의 반대, 사회복지기금 축소와 연금혜택에 대한 노동자들의 반발이 계속되고 있다. 터키에서의 총파업과 1995년 석유를 비롯한 전력 통신 항만에 종사하는 브라질 노동자들의 대규모 파업은 노동자들의 불안을 상징적으로 설명하고 있다. 인도네시아에서도 물가폭동에 항의하는 빈민들의 폭동은 재야 학생들과 결합하여 수하르토를 축출하기에 이른다.

과거 공기업이 주도하던 공식노조 중심의 노사관계는 개방 개혁체제에 맞추어 생산성 유연성 이동성 노동자의 다기능화 원칙이 지배하여 멕시코의 독특한 코포라티즘 자체가 위협받고 있다. 이미 연방노동법의 수많은 노동자 보호조항들이 실제 노동현장에서 작동하지 않고 있으며 독소조항들만 악용되고 있는 실정이다. 멕시코에서 민영화와 그 후속조치는 사실상 노동3권을 폐지하는 효과(이성형, 1999, p. 200)를 가져왔다. 멕시코에서 국가기업은 1982년 1,155개에서 1996년 말 185개로 축소되었다. 그 결과 1983~93년간 42만 9천 개의 일자리가 줄어들었고, 76만 5,730명이 방출되었다. 동시에 중앙정부의 부서도 1980~94년 사이에 774단위에서 152단위로 줄었고 그 결과 일자리 수는 1983~93년 10년간 60만 3,296개가 줄었고, 1987~96년 사이에 73만 962명이 방출되었다. 멕시코정부의 통계에 따르면 1982~93년 사이에 실질임금은 67%나 감소하였으며, 1994년 1월부터 1997년 4월 사이 실질임금은 19%가 줄었다.

터키에서도 민영화를 포함한 안정화정책을 추진하기 위한 준비작업으로 노동법문의 개혁이 단행되었다. 전국적인 노동조합연맹(DISK)의 해체와 그 재산의 몰수, 파업과 공장폐쇄의 금지, 최고중재위원회의 강제조정을 주내용으로 하는 노동입법은 파업과 노조의 활동을 극히 제한하는 것이었다. 그 결과 1991년까지 공무원의

수는 급격히 감소하였고 국가기업의 계약노동자의 수는 급속하게 증가(Dereli and Zeytinoglu, 1993, pp. 690~694) 한다. 1980년대에 걸쳐 실질임금도 현저하게 하락한다. 1978~89년간 사기업 노동자의 실질임금은 35% 감소하고, 공공부문 노동자는 40%, 공무원은 45%의 임금삭감<sup>47)</sup>을 강요당했다. 이러한 임금억제정책은 노동자들의 불만을 야기하고 필연적으로 파업을 초래한다. 1984~86년간 파업은 46건이었으나 1987~88년간 462건으로 급증하여 350만 노동일의 손실을 기록하였고, 급기야 1991년 총파업으로 발전한다.

칠레에서도 피노체트는 집권기간 동안 지속적으로 반노동정책을 유지하였다. 군사정권이 시행한 노동정책의 중심과제는 노동운동의 억압을 통한 수출지향 기업의 보호 육성이었다. 보다 구체적으로는 강성노동조합의 비합법화, 파업권 및 단체교섭권의 철폐, 공공부문의 노조 불인정, 고용주의 자유로운 해고권 인정, 강성 노동조합 간부의 추방(남송환, 1999, p. 110) 등이 대표적이다. 이러한 반노동정책은 노동자의 협상력을 현저하게 저하시키고 실질임금을 낮은 상태로 유지시킴으로써 경제성장의 발판이 된다. 1970~84년간 실업률은 5.9%에서 24.7%로 증가하였고 실질임금은 18.4% 감소하였다. 대중자본주의(capitalismo popular)는 소기의 성과를 거두지 못하고 빈곤층의 증대와 빈부격차의 확대를 초래하였다. 프레이정권(1965~70) 하에서 상위 부유계층 20%와 하위 빈곤층 40% 간의 소득비율이 5.69였고 이는 아옌데정권(1971~73) 하에서 5.23으로 낮아졌으나 피노체트정권(1974~89)에는 다시 6.8로 대폭 상승(남송환, 1999, pp. 115~116) 하였다.

분석대상인 개발도상국의 소득분포<sup>48)</sup>는 <표 5>에서 보는 바와 같다. 태국의 경우를 제외하고 소득분배는 대개 악화된다. 민영화 이전 또는 초기단계에 비하여 민영화 이후 또는 민영화가 절정에 도달한 시기에 각국에서 상위 10%의 소득은 크게 증가한 반면, 하위 20%의 소득은 멕시코를 제외하고 현상유지하거나 크게 감소하였다. 민영화를 포함한 신자유주의적 정책전환은 그 부담을 전적으로 빈곤층에게 전가하는 것을 의미한다.

47) Ceyhun(1988)의 추계에 의하면 1977년 시간당 실질임금을 100으로 할 때 1986년의 실질임금은 36.6%에 불과하다.

48) 개발도상국의 소득분배에 대한 통계를 시계열로 추계한 자료는 거의 없으며, 기존의 자료 역시 통계작성의 방법과 기준설정에 따라 차이가 나기 때문에 다른 경제통계보다 신빙성이 낮다고 할 수 있다. 그러나 <표 5>로써 대략의 흐름을 짐작할 수 있다.

〈표 5〉 개발도상국의 소득분포

	Gini 계수				상위 10%의 소득 (하위 20%의 소득)			
	연도		연도		연도	%	연도	%
브라질	1980	0.57	1995	0.61	1983	46.2 (2.4)	1995	47.9 (2.5)
멕시코	1968	0.58	1995	0.54	1977	36.7 (2.9)	1995	42.8 (3.6)
칠레	1968	0.49	1994	0.57	1968	34.8 (4.4)	1994	46.1 (3.5)
태국	1988	0.49	1998	0.41	1992	37.1 (5.6)	1998	32.4 (6.4)
말레이시아	1957~8	0.36	1995	0.49	1987	34.8 (4.6)	1989	37.9 (4.6)
인도네시아			1996	0.37	1987	26.5 (8.8)	1996	30.3 (8.0)
터키			1994	0.42			1994	32.2 (5.8)

자료: Ahluwalia (1973), 김대환 (1998) 에서 재인용; World Development Indicator (2000); World Bank (1990, 1992, 1999~2000); Clements (1997) 에서 작성.

## VI. 정책적 함의 — 결론을 대신하여

개발도상국에서 국가자본은 각국의 사회경제적 사정을 반영하면서 형성 발전해 왔으며 경제발전에 선도적 역할을 수행하였다. 그럼에도 불구하고 국가자본은 재정 부담과 외채의 원흉이며, 지대추구의 대상, 과잉고용, 방만한 기업운영, 노동귀족화 등의 문제점을 노출하였고 그로 인한 비효율성이 종종 지적되었다. 이윤성에 기초하여 국가기업의 효율성을 판단하는 것은 국가자본의 성격을 이해하지 못한 결과이다. 명확한 목표의 부족과 조직문화의 부재와 같은 국가기업의 경영상에 나타난 문제는 자연법칙이 아니라 사회경제 구조 속에서 형성된 것이기 때문에 민영화는 만병통치약이 아니라 (Wortzel and Wortzel, 1989) 공공부문 개혁을 위하여 정부가 선택할 수 있는 하나의 방안일 뿐이다.

대부분의 개발도상국이 신자유주의적 사고에 의해 영향을 받고 있으나, 경험적 분석에 의하면 재정적자와 외채누증을 내부적 요인으로 하고 국제금융기구의 압력을 외부적 요인으로 하는 민영화의 일반공식이 더욱 타당하다. 민영화의 결과 신자유주의자들의 주장처럼 개발도상국이 시장경제에 의한 경제운용으로 전환되는 것이 아니라 오히려 국가독점이 사적 독점으로 대체되어 시장의 왜곡을 심화시키고, 경쟁환경의 조성을 더욱 저해하는 결과를 초래한다. 이윤으로 평가된 효율성은 민영화된 기업의 상품가격 상승을 통해서만 향상될 뿐 (Kratas, 1995, p. 260; Jomo,

1995, p. 242)이다. 이와 같은 시장메커니즘은 빈곤층의 필요에 대해서는 무관심하며 공공의 이익을 특권층의 이익에 종속시킨다. 이러한 의미에서 민영화를 축으로 하는 시장지향적 정책은 공공성보다는 친자본적 반노동자적 속성을 가진 하나의 이데올로기에 불과하다. 개발도상국에서 시장지상주의는 공평하고 효율적인 자원의 배분을 보장하는 것이 아니라 오히려 시장을 둘러싸고 집중되는 새로운 권력관계를 형성하면서 노동자계급에 대한 자본가계급의 의무를 면제시킬 뿐이다. 국가는 이중의 자유 즉 '개입으로부터 자유'와 동시에 자신의 '사회적 의무로부터 자유'를 향유하는 셈이다.

지난 40년간 성공적인 경제발전을 이룩한 일본 한국 대만의 역사적 경험은 앞으로 전개될 세계경제의 흐름 속에서 개발도상국이 견지해야 할 입장에 대하여 시사하는 바가 있다. 이들 국가는 World Bank (1991)의 주장처럼 발전에 대한 시장친화적 접근을 시도한 중립적 수동적 역할을 수행한 것이 아니며, 세계경제로의 완전한 통합을 시도하지도 실행하지도 않았다. 반대로 이들 국가는 적극적인 산업정책을 추진하였고, 자신에게 유리한 방향과 소화할 수 있는 범위에서만 경제를 개방하였다(Singh, 1994). 이것은 소비에트식 통제경제를 추종한 것도 아니며 시장을 맹목적으로 추종한 것도 아니었다. 즉 시장친화적 접근이 아닌 '계획지향의 시장경제'가 고도성장의 전제조건이 되었다.

WTO 체제 성립 이후 세계경제의 통합은 빠른 속도로 진행되고 있으며 선진국과 개발도상국의 상호의존관계는 더욱 심화되고 있다. 따라서 국제금융자본은 개발도상국에 대하여 급속한 구조조정과 개방을 요구하고 있으나 개발도상국은 국제금융기구의 요구에 맹종하기보다는 각국이 소화할 수 있는 범위 내에서 철저한 준비와 계획에 따라 점진적으로 민영화를 추진할 필요가 있다. 시장기제를 가장 적극적으로 도입하여 민영화를 완수한 싱가포르의 경우에도 경영상 특수한 예외적인 권한을 행사할 수 있는 黃金株의 발행을 통하여 정부출자 비율이 현저하게 저하하더라도 경영권이 민간에게 완전히 이양되지 않고, 정부가 여전히 영향력을 유지하고 있다. 개발도상국은 정부의 영향력이 반영되는 범위에서, 주체적으로 소화할 수 있는 범위 내에서 민영화가 진행되어야만 그 효과를 거둘 수 있다. 물론 민영화 정책의 시행과정에서 투명성과 공정성의 문제를 전제하지 않으면 안된다.

1980년 이후 개발도상국에서는 국가주도적 성장시대의 권위주의가 퇴조하고 정치적 민주화와 경제 자유화가 진전하면서 경제권력이 국가를 포섭하는 경향이 강하

게 나타난다. 이러한 시대적 상황에서 민영화는 국가독점을 사적 독점으로 대체시키고, 새로이 등장하는 경제권력이 권위주의가 물려간 공백을 독점하면서 '자본의 독재'를 예고하고 있다. 이를 견제하기 위하여 두 가지 방안을 고려할 수 있다. 우선 민영화 이후 공공성이 강한 부문에 대해서는 그 이전보다 훨씬 더 체계적인 규제와 통제가 필요하다. 선진국 영국에서조차 민영화된 기업의 경영과 가격책정에 대한 규제를 강화하는 사례는 주목되어야 한다. 동시에 노동운동과 시민운동의 활성화를 통하여 집중화되는 경제권력을 견제할 수 있는 정치적 민주주의가 심화되지 않으면 안된다. 그렇지 않을 경우 민영화는 산타클로스가 아닌 프랑켄슈타인으로 변모하기 때문이다.

#### ■ 참고 문헌

1. 김대환, 『발전경제학』, 경문사, 1998.
2. 김승석, "한국에 있어서 국가자본의 역할에 관한 연구," 서울대학교 박사학위논문, 1992.
3. ———, "Latin America 민영화 연구: 멕시코와 브라질을 중심으로," 『사회과학논집』, 제 7권 제 2호, 울산대학교, 1997.
4. 남승환, "칠레 경제성장의 정치경제: 피노체트 집권기(1973~89)의 경제성장을 중심으로," 한국외국어대학교 박사학위논문, 1999.
5. 박은홍, "발전도상국 공공경제의 정치경제: 타일랜드 국영기업부문의 변화를 중심으로," 서강대학교 박사학위논문, 1997.
6. 신운환, "현대적 형태의 원시축적: 인도네시아의 재벌형성에 관한 일 연구," 『한국정치학회보』, 제27집 제 2호, 1993.
7. 이성형, 『IMF 시대의 멕시코』, 서울대학교 출판부, 1999.
8. 전제성, "인도네시아: 부패한 정실관계와 성장경제의 파탄," 한국정치연구회, 『동아시아발전모델은 실패했는가』, 삼인, 1998.
9. 정선우, 『브라질의 민영화 추진현황과 향후전망』, 대외경제정책연구원 지역정보센터, 1996.
10. 山口陽子, 『アジアの民営化』, 長銀總合研究所, 1993.
11. 小池賢治 編, 『アジアの公企業』, アジア經濟研究所, 1982.
12. 長銀總合研究所 編, 『ラテンアメリカ民営化論』, 日本評論社, 1998.
13. Ahluwaila, M. S. et al., "Growth and Poverty in Developing Countries," *Journal of Development Economics*, No. 6, September 1979.
14. Al-Haj et al., "The Experience of Malaysia," in Asia Development Bank(ed.), *Privatization — Policy, Methods and Procedures*, Manila, 1985.
15. Ceyhun, F., "The Politics of Industrialization in Turkey," *Journal of Contemporary Asia*,

Vol. 18, No. 3, 1988.

16. Chang, H-J and Singh, "Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency: A Critical Examination of Analytical, Empirical and Policy Issues," *UNCTAD Review*, 4, 1993.
17. Clements, B., *Income Distribution and Social Expenditure in Brazil*, IMF Working Paper, 1997.
18. Dereli, T. and U. Zeytinoglu, "Public Sector Industrial Relations on the Eve of Mass Privatization in Turkey," *International Labour Review*, Vol. 132, No. 5~6, 1993.
19. Dutt, A. K. et al., "The State, Market and Development," in A. K. Dutt(ed.), *The State, Market and Development*, Edward Elgar, 1994.
20. Ferrer, O. H., "The Political Economy of Privatization in Mexico," in W. Glade(ed.), *Privatization of Public Enterprises in Latin America*, ICS Press, 1991.
21. Gale, B., *Politics and Public Enterprise in Malaysia*, Kuala Lumpur: Eastern Universities Press, 1981.
22. Hanke, S. H., "Privatization versus Nationalization," in S. H. Hank(ed.), *Prospects for Privatization*, Vermont: Academy of Political Science, 1988.
23. Hanson, A. H., *Public Enterprise and Economic Growth*, Routledge and Kegan Paul, 1959.
24. Ikenberry, G. J., "The International Spread of Privatization Policies: Inducement, Learning and Policy Bandwagoning," in E. N. Suleiman and J. Waterbury(eds.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, 1990.
25. Iqbal, Z., "The Experience of Pakistan," in Asia Development Bank(ed.), *Privatization — Policy, Methods and Procedures*, Manila, 1985.
26. Jomo, K. S., "Privatization in Malaysia," T. Clark and C. Pitelis(eds.), *The Political Economy of Privatization*, Routledge, 1993.
27. ———, "Malaysia's Privatization Experience," in P. Cook and C. Kirkpatrick(eds.), *Privatization Policy and Performance*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995.
28. Kerwin, R. T., "Etatism in Turkey, 1933~50," in H. G. J. Aitken(ed.), *The State and Economic Growth*, New York, 1959.
29. Kjellström, S. B., *Privatization in Turkey*, Working Papers, The World Bank, 1990.
30. Koo, "The Experience of the Republic of Korea," in Asia Development Bank(ed.), *Privatization — Policy, Methods and Procedures*, Manila, 1985.
31. Kratas, C., "Has Privatization Improved Profitability and Performance of Public Enterprises in Turkey," in P. Cook and C. Kirkpatrick(eds.), *Privatization Policy and Performance*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995.
32. Marshall, J., "Economic Privatization: Lessons from the Chile Experience," in W. G. Glade(ed.), *State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization*, Austin, 1986.
33. Martin, B., *In the Public Interest?: Privatization and Public Sector Reform*, New Jersey: Zed Book, 1993.
34. Önis, Z., "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics*, Vol. 24, No.

1, October 1991a.

35. ———, "The Evolution of Privatization in Turkey: The Institutional Context of Public Enterprise Reform," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 23, 1991b.
36. Petras, J. and S. Vieux, "Myths and Realities: Latin America's Free Markets," *Monthly Review*, May 1992.
37. Philip, G., "Public Enterprise in Mexico," in V. V. Ramanadham(ed.), *Public Enterprise and the Developing World*, Croom Helm, 1984.
38. Pinheiro, A. C. and F. Giambiagi, "Brazilian Privatization in the 1990's," *World Development*, Vol. 22, No. 5, 1994.
39. Plumbe, A. J., "Transport Regulation and Privatization in Indonesia," in P. Cook and C. Kirkpatrick (eds.), *Privatization Policy and Performance*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995.
40. Ramirez, M. D., *Development Banking in Mexico: The Case of National Financiera S.A.*, Praeger, 1986.
41. Robison, R., *Indonesia: The Rise of Capital*, Asian Studies Association of Australia, 1986.
42. Sader, F., *Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries 1988~93*, Washington, D.C.: The World Bank, 1995.
43. Saphiro, H., "The Public-Private Interface: Brazil's Business-Government Relations in Historical Perspective, 1950~1990," in A. K. Dutt(ed.), *The State, Market and Development*, Edward Elgar, 1994.
44. Sarles, M., "Political and Economic Reform in Argentina and Brazil," in J. A. Lawton (ed.), *Privatization amidst Poverty—Contemporary Challenges in Latin American Political Economy*, North-South Center Press, 1995.
45. Savas, E. S., *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, 박종화 역, 『민영화의 길』, 한마음사, 1987.
46. Schneider, B. R., "Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, No. 4, Winter 1988~89.
47. Singh, A., "State Intervention and the 'Market-friendly' Approach to Development," in A. K. Dutt(ed.), *The State, Market and Development*, Edward Elgar, 1994.
48. Starr, P., "The Limits of Privatization," in S. H. Hanke(ed.), *Prospects for Privatization*, Vermont: Academy of Political Science, 1987.
49. Suleiman, E. N. and J. Waterbury, *The Political Economy of Public Sector Reform And Privatization*, Westview Press, 1990.
50. Teichman, J. A., *Privatization and Political Change in Mexico*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1995.
51. Trebat, T. J., "Public Enterprise in Brazil and Mexico: A Comparison of Origins and Performance," in T. C. Bruneau and P. Faucher (eds.), *Authoritarian Capitalism, Brazil's Contemporary Economic and Political Development*, Westview Press, 1981.
52. Vernon, R., *The Promise of Privatization: A Challenge for U.S. Policy*, N.Y. Council on

Foreign Relations, 1988.

53. Waters, A. R., "Privatization: A Viable Policy Option?" in Asian Development Bank (ed.), *Privatization — Policy, Methods and Procedures*, Manila, 1985.
54. World Bank, *World Development Report*, Oxford University Press, 1990, 1992, 1999~2000.
55. ———, *World Development Report 1991: The Challenge of Development*, Washington, D. C., 1991
56. Wortman, M., *Privatization in Latin America*, Business International Corporation, 1990.
57. Wortzel, H. V. and L. H. Wortzel, "Privatization: Not the Only Answer," *World Development*, Vol. 17, No. 5, 1989.