

Latin America 민영화 연구¹⁾ -멕시코와 브라질을 중심으로-

김승석
사회과학부 경제학 전공

<요 약>

이 논문은 브라질과 멕시코의 민영화과정을 분석한다. 두나라에서 국가자본의 성격에 차이가 있음에도 불구하고 국가자본의 형성과 발전은 매우 유사한 과정을 거친다. 1970년대까지 국가자본의 발전은 곧 경제성장을 의미하지만, 80년대 초부터 재정적자의 한계에 직면하여 민영화를 추진하기 시작한다. 1980년대의 소극적인 민영화와 90년대의 적극적인 민영화과정을 분석한 후 그 경제적인 결과를 잠정적으로 도출한다. 대부분의 경제학자들은 민영화를 통하여 정부의 재정적인 건전화는 물론이고 국가에 의한 독점을 폐지함으로써 자율경쟁체제를 도입하고 각종 규제완화를 통하여 기업의 효율성을 제고시키킨다고 주장하지만 멕시코와 브라질에서 아직까지 민영화의 가시적인 성과는 나타나지 않는다. 오히려 국가부분의 축소가 시장구조를 더욱 왜곡할 가능성이 있다. 민영화는 국가개입의 기반을 잠식하지만 시민사회의 전통이 미약한 개발도상국에서 새로운 사적 독점의 지배는 심장을 저지하고 분배를 악화하는 요인일수 있기 때문이다.

Privatization in Latin America: Case of Brazil and Mexico

Kim, Seung Seock
Professor of Economics

<Abstract>

This paper analyses the process of privatization in Brazil and Mexico. The Origin

1) 이 논문은 울산대학교 특별연구비에 의하여 지원되었음.

and structure of state capital in two countries is very similar in spite of characters of state enterprises. By 1970 s state capital has a leading role in economic development, but fiscal deficit in 80's propelled the privatization in Brazil and Mexico.

The tentative conclusion of analysis is below: Many economists argue that privatization improves the government budget, expands market competition by abolishing state monopoly and deregulation improves the efficiencies of firms. But privatization in those countries has not enjoyed such fruits. By contraries, shrinking state has a probability to distort the market structure more wide because privatization undermines basis of state intervention but newly emerging private monopoly has a negative role in economic growth and distorts distribution in developing countries where the tradition of civil society has been very weak.

제 1 장 서론

1970년대 영국에서 시작된 민영화의 열풍은 유럽을 지나 전세계로 확산되었다. 이러한 현상은 특정지역을 넘어서고, 선진국을 초월하여 세계 각국의 가장 중요한 정책의 하나로 자리잡고 있으며 20세기의 마지막 20년을 민영화의 시대로 규정하고 있다. 그러나 모든 나라의 발전과정과 발전단계가 다르듯이 민영화가 개별국가에서 갖는 의미는 사뭇 다르다. 자본주의적 발전을 수행한 나라와 사회주의를 경험했던 나라에서 민영화의 의미는 양적으로 질적으로 다를 수밖에 없다. 자본주의 발전과정을 경험한 나라중에서도 선진국과 개발도상국의 민영화 역시 그 의미는 큰 차이를 지니고 있으며, 개발도상국 또는 후기후발자본주의라 할지라도 지역적 단계적 특성이 나타난다.

자본주의 발전이 후진적일수록 경제에 대한 국가의 개입은 포괄적이며 동시에 강력하다. 일반적으로 공업화 초기의 저급한 생산력과 자립적 경제발전에 대한 요구사이의 모순은 국가개입을 촉발하는 계기를 형성하고, 사회계급의 미분화는 강력한 국가를 출현시키는 조건이 된다. 이 논문은 개발도상국 중에서 강력한 국가주도의 경제발전을 경험하고 최근에는 민영화가 가장 활발한 라틴아메리카를 분석의 대상으로 하고, 그중에서도 라틴아메리카에서도 경제대국인 멕시코와 브라질의 민영화의 차이를 분석함으로써 앞으로 본격적으로 진행될 것으로 예상되는 한국의 민영화에 하나의 교훈을 얻고자한다.

1980-87년간의 64개의 개발도상국이 456개의 국가기업을 민영화한데 비하여 1988-93년간 69개의 개발도상국들이 2,300개의 기업을 매각하였고 그 매각대금은 960억\$에 달하였다. 이러한 실적에 있어서 라틴아메리카와 東歐諸國이 가장 큰 공헌을 한다. 특히 라틴아메리카에서는 이 기간중에 552억\$에 해당하는 561개의 국가소유 기업이 매각되어 개발도상국의 민영화 매각대금의 58%를 차지한다. 라틴아메리카에서의 민영화는 세계 어느 지역보다도 민영화가 활발하게 이루어졌고 그 중에서 멕시코와 브라질은 그 비중이 높다. 1988-1993년 멕시코 정부는 194개의 국가기업을 판매하여 265억\$의 수입을 얻었고, 브라질 정부는 27개의 기업을 민영화하여 69억\$의 수입을 올릴수 있었다. 브라질의 실적은 다른 이웃나라에 비하여 절대적으로 큰 것이었으나 브라질의 잠재력이나 국가기업의 규모로 보아 상대적으로 저조다고 평가된다(F. Sader 1995:4-5).

제 2 장 국가자본의 발전과 구조

(1) 국가자본의 형성과정

1980년대 초까지 멕시코와 브라질은 수백개의 국가기업을 가진 강성국가이다. 일반적으로 국가기업이 활동하는 분야는 거액의 자본을 필요로하여 사기업이 부담하기 어려운 산업, 즉 유기적 구성이 높고 고정자본이 대규모이어서 자본의 회전이 낮은 산업, 그리고 화폐사본을 동원하여 그것을 배분하는 금융산업등이다. 철강, 철도, 정유, 發電, 개발은행등 전통적인 부문에서 브라질과 멕시코는 모두 국가자본이 중심이 되어 발전하였을 뿐 아니라 비전통적 부문에까지 국가기업의 활동영역을 확대해 나갔다. 브라질에서 보험, 정육업 등이 그리하고 멕시코에서의 자동차, 호텔, 상점등이 그러한 범주에 속한다.

국가자본의 확대는 두 나라에 있어서 1970년대 초까지 경제성장에 있어서 핵심적인 역할을 수행했다. 브라질은 1968-73년까지 '브라질의 경제기적'이라 불리우는 연평균 10%이상의 성장율을 기록하였고, 1973년 석유파동으로 정체되었음에도 불구하고 70년대의 지속적인 고도성장²⁾을 이룩하였다. 1940년부터 1980년까지 연평균 7%정도 성장하였으며, 같은 기간에 1인당 소득이 490달러에서 2,450달러로 증가하였다. 이러한 심장은 아시아의 호랑이들과 어깨를 같이 할 수준으로서 국가의 적극적인 참여없이 불가능한 것으로 평가된다.(Saphiro, 1994:145)

멕시코에서도 1940년 이후 경제성장은 괄목할 만한 수준이다. 1960-70년간 연평균 GDP 증가율은 8.8%에 이르고 1970-75년간 5.3%의 성장율을 유지하고 있다. 공업 특히 제조업, 전기, 식유, 건설부문의 고용인구와 생산비중은 점차 증가하는 반면 농업부문의 그것은 감소하는 구조변화를 가져왔다. 특히 1957년부터 70년까지 멕시코시티의 물가지수는 연평균 2%만 상승하여 인플레이션은 지속적인 성장을 구가할 수 있었다. 이는 안정화정책의 직접적인 결과이지만 역시 멕시코 국가기업의 자원조달과 산업의 촉진없이 생각할 수 없는 공업화과정이다.(Ramirez, 1986:95-96, 106)

두 나라 모두 근대적인 국가기업의 기원은 1930년대까지 거슬러 올라간다. 브라질의 Vargas(1930-45, 1951-54)나 멕시코의 Cardenas(1934-40) 모두 상대적 후진상태에서 공업화를 추진한 지도자이다. 1929년 대공황이후 브라질의 커피(Coffee)경제는 파탄에 이르자 Vargas는 1937년 신국가제세(Estado Novo)를 성립시켜 중앙집권적 국가를 확립하고 관료체제를 정비하여 공업화의 제도적 기반을 마련하였다. 그는 수입대체공업화를 추진하면서 경제의 구조적 변혁을 국가가 생산활동에 직접 참여함으로써 실현하고자 하였다. U.S. Steel의 직접투자를 유인하려고 시도하였으나 그 노력이 무위로 끝나자 Vargas는 Siderurgica Nacional제철소를 설립하였고, Itabira 칠광산을 국유화하여 1940년대에 Vale do Rico Doce(CVRD)를 설립하였다. 또한 50년대에는 기초산업과 장기의 설비투자를 촉진하기 위하여 대표적인 개발은행인 국립경제개발은행(BNDE)³⁾을 설립하였고 민족주의적 분위기에 편승하여 Petrobras의 후원하에 국가의 석유독점을 확립하였다. 그 후 집권한

2) 브라질 경제의 석유에 대한 의존도는 국내수요의 80%를 수입할 정도로 높다. 1차 석유파동에 대단히 취약했음에도 불구하고 성장전략을 가속화함으로써 1974-78년간 연평균 7%의 성장율 유지하였고, 자동차 생산 100만대를 초과하여 세계 8위에 도달하고 국내자본세와 중간재는 계속 성장하였다.

3) 1992년 대통령령에 의하여 BNDE는 사회투자기금을 창설, 관리하게 됨으로써 명칭을 국립경제사회개발은행(BNDES)으로 변경하여 '사회'적 역할을 강조한다.

Kubitschek(1956-61)는 전임자의 전기, 철강, 정유, 광업등 국유기업의 네트워크를 유지하면서 국가의 책임을 사적 자본의 조정과 보조에 국한하였다. 허쉬만(A. Hirschman)의 이론에 따른 메타계획(Meta Plan)은 주도적 부문을 설정하여 집중적인 투자를 하는 것이었는데, 이 시기의 투자 70% 이상이 에너지(전기)와 수송에 집중되었다. 동시에 수입대체공업화를 계속 추진하면서 자동차, 트럭의 생산을 사적 영영에 맡기고 공공투자는 인프라에 한정하였다. 그 후 1964년 구테타 이후 현재 국가기업의 대부분이 군사정권에 의하여 설립되었고 1970년대 석유파동이후에는 부실기업이 속출하자 정부는 BNDE를 통하여 이들 부실기업을 인수하게 함으로써 BNDE는 산하에 많은 자회사를 두게 되었다.⁴⁾

멕시코의 국가개입은 멕시코혁명(1917)이후 천연자원과 경제활동에 대한 국가 주권의 확보라는 민족주의적 차원에서 시작되었으나 브라질과 마찬가지로 1929년 대공황은 국가의 경제개입을 심화시키는 촉매제가 되었다. Cardenas(1934-40) 행정부는 공황의 영향을 최소화하고 경제발전에 필요한 인프라에 대한 지출을 증가시켰다. 뿐만 아니라 국가기업의 설립과 확대를 통하여 경제발전에 대한 국가의 역할을 제고⁵⁾시켰다. 멕시코 국가기업의 기본적인 틀은 사실상 이 시기에 확립된 것이다.

1930년대 외국인이 통제하는 기초서비스와 전략적 산업 특히 멕시코석유공사(PEMEX)와 철도(FERROVAES)를 국유화하고 국립철강회사⁶⁾를 설립하였다. 또한 公私企業에 주식을 투자하고 장기설비금융을 공급하는 국립개발은행(NAFIN)⁷⁾을 설립하여 공업화의 제도적 조건을 마련하였다. 나아가 1960년대 초에는 멕시코에서도 전기사업이 국유화되고 연방전력위원회(CFE)가 설립되어 국가기업의 틀을 형성하였다. 멕시코의 국가기업중 특징적인 기업은 멕시코식품회사(CONASUPO)이다. 이 회사는 농산물의 가격을 지원할 뿐 아니라 소매가격을 낮게 유지하는 식품가공과 유통을 담당하는 기업이다. 즉 CONASUPO는 소비자를 위하여 낮은 가격을 유지하는 것을 주목적으로 하는 국가기업이다. 그 후에도 멕시코의 엄격한 가격통제하에서 생존할 수 없었던 많은 사기업(특히 세당과 제조업등)을 국가가 인수하여 국가기업의 수는 1980년대 초까지 계속 증가하였다.⁸⁾

1976년 멕시코와 브라질의 국가기업수는 각각 845개와 600개로서 멕시코가 더 많은 국가기업을 소유하고 있지만 양국 모두 공기업이 활동하는 부문은 다양하다. 제조업에서 전통적인 공공시설에 이르는 다양한 영역에 대규모 기업에서 소규모기업에 이르는 다양한

-
- 4) 국가가 불황산업을 인수하여 국유화하는 경우는 여러가지 사례를 찾을 수 있다. 인도의 경우에는 정부가 정상화이후 원주민에게 반환하려는 의도로 석유 석탄부문의 부실기업을 인수하지만 후에 고용유지목적으로 국영화에서 국유화로 기본방침을 정한다. 이를 救濟型 국유화라 하는데 한국에서도 1960년대 후반에서 70년대 초반에 차관기업의 부실화가 진행되자 한국산업은행은 기업의 도산을 방지하기 위하여 부실기업에 출자하여 관리한 경험을 가지고 있다. 小池賢治(1982), Clarkson(1979), 김승석(1992)을 참조하라. 이와 같은 방식으로 국가소유의 은행 또는 국가기업의 자회사로서 인수된 기업이 경영이 정상화된 이후 매각되는 것을 재민영화(Reprivatization)이라고 명명할 수 있다.
 - 5) 1936년 제정된 '국유화법'(Ley de Expropiación)은 국가의 경제개입에 대한 무제한적 권리를 인정하고 있다.
 - 6) 상징적인 첫 시도로서 Altos Hornos를 설립하였고 후에 Las Truchas를 설립하였다.
 - 7) Ramirez(1986)는 NAFIN을 지칭하여 '금융기구 형태에 관한 한 멕시코인에 의해 고안된 가장 중요하고도 창조적인 공헌'이라고 그 중요성을 강조하였다. p.19. NAFIN과 더불어 브라질의 BNDE와 칠레의 CORFO는 국가소유의 개발은행으로서 각국의 공업화과정에서 자금공급과 기업설립에 중심적인 역할을 수행하는 대표적인 공적 금융기관이다.
 - 8) 멕시코 국가기업의 수는 1930년의 12개에서 1940년의 57개, 1950년의 158개, 1960년의 259개, 1970년의 491개, 1976년의 845개, 1982년의 1155개로 계속 증가하고 있다. Manuel Sanchez & Rossana Corona(1993) p. 102. 그러나 브라질과 마찬가지로 멕시코에서도 정확한 국가기업의 수를 계산하지 못하며 추계자에 따라 수십개의 차이가 있다. 이는 국가기업의 정의와 관련된 범람상의 문제와 공기업에 대한 중앙정부의 미약한 통제력 때문이다.

규모의 국가기업이 몇몇 예외를 제외하고는 독점 또는 과점의 형태로 각 산업부문의 주축을 형성하고 있다. 그러나 수백개의 국가기업중에서도 초기에 설립된 대규모 국가기업이 국가자본 전체에서 차지하는 비중은 실로 크며⁹⁾, 공공투자의 부문별 배분 역시 매우 유사하다. <표 1>에서 보는 바와 같이 양국의 국가자본은 석유산업에서 PEMEX와 Petrobras, 전기의 CFE와 Electrobras, 철강산업의 Altos Hornos와 CSN, 개발은행의 NAFIN과 BNDE 등 주요 산업부문의 대규모 국가기업은 대칭을 이룬다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 두나라에서 국가의 비중도 시기적으로 증감의 폭은 다르지만 대략 비슷한 지위를 나타내고 있다. GNP에서 차지하는 정부의 지출은 70년대 후반까지 별 차이가 없었으나 멕시코에서의 석유붐¹⁰⁾으로 1980년에는 멕시코가 브라질을 훨씬 앞질러 간다. 생산이나 고정자본 형성비율에서도 1970년대 중반까지 브라질이 앞질러 가지만, 1980년에 브라질에서는 그 비율이 감소하는 반면 멕시코의 공기업은 그 중요성이 오히려 증가한다.¹¹⁾

<표 1>멕시코와 브라질의 중요 국가기업 비교

	브라질	멕시코
광업	Cia. Vale do Rio Doce(CVRD)	
철강	Cia. Siderurgica Nacional(CSN), Usiminas	Altos Hornos, SICARTSA
석유	Petrobras	PEMEX
석유화학	Petroquisa	
철도	Rede Ferroviaria Federal	Ferrocarriles Nacionales
전화	Telesp, EMBRATEL(장거리)	Telefonos de Mexico(TELMEX)
전기	CIESF, ELECTROBRAS	CFE
항공	EMBRAER	Aeromexico
개발은행	BNDE	NAFIN
상업은행	Banco do Brasil	
국세무역	INTERBRAS	
식료품		CONASUPO

자료: 필자작성

9) 멕시코에서 1976년 15개의 국가기업이 전체 국가기업 자산의 90%를 차지하고 있으며, 제조업부분의 34개 기업중 5개의 공장이 시설 총가치의 88%를 차지한다. 또한 정부의 예산상 통제받는 총지출의 2/3를 PEMEX와 CFE가 차지한다. 브라질에서도 1980년대초 6개의 국가기업이 전체 국가기업 판매액의 81%, 투자의 4/5를 차지한다. 뿐만 아니라 이들 6개 기업이 국가기업 외채의 거의 전부를 차관으로 도입하고 있다. Friden (1987), p. 105

10) 1978년 멕시코의 석유 가스 매장량이 40억배럴임이 밝혀져 석유공급이 보장되지 않았던 시기에 국내수요뿐만 아니라 수출능력까지 갖춘 에너지 대국이 되었다. 그 결과 1979년 81년에 석유수출이 39억\$에서 145억\$로 증가하여 총수출에서 차지하는 석유수출의 비중이 45%에서 75%로 크게 증가한다.

11) 그림에도 불구하고 Gereffi(1990)에 의하면 브라질에서는 국가기업이 상대적으로 더 큰 역할을 하고, 멕시코에서는 국내민간자본이 상대적으로 더 중요한 역할을 한다. 이는 멕시코가 브라질보다 외국자본가와 국내민간자본가의 합자투자를 장려한 정책적 결과이다..

<표 2> 멕시코와 브라질에서 공기업의 비중

	정부지출/GNP		공기업 생산/GDP		공기업 고정자본 형성비율	
	멕시코	브라질	멕시코	브라질	멕시코	브라질
1970	24.6	25.7	14.1	16.2	11.1	20.3
1975	36.4	34.6	15.6	25.2	21.0	25.1
1980	41.6	27.6	22.4	18.3	21.2	22.7

자료 : Schneider, B(1990)에서 작성.

(2) 국가적 성격과 자본적 성격

국가자본은 하나의 독자적인 운동주체로서 사적 자본과 더불어 사회적 총자본의 일부를 구성하며 잉여가치를 생산하거나 이윤의 배분에 참여함으로써 자기증식을 수행하는 자본적 성격을 갖는다. 그러나 사적 자본과 달리 공권력의 행사를 매개로 자본의 성격이 일정하게 제약되고 궁극적으로는 사적 자본의 이익에 봉사하는 점에서 국가적 성격을 갖는다. 자본주의사회에 있어서 국가자본의 자본적 성격은 국가적 성격에 의하여 잠재화될 수 있으나 배제되지는 않는다. 다만 자본적 성격이 잠재하는 정도는 국가에 의한 자본동원 능력에 달려있다. 즉 자본적 성격이 약화될수록 개별 국가자본이나 국가자본 일반의 직자부분 또는 감소된 수익은 국가에 의하여 보전되지 않으면 안된다.

앞에서 본 바와 같이 멕시코와 브라질의 국가기업은 여러가지 면에서 유사점을 찾을 수 있으나 국가기업의 행동양식을 분석하면 뚜렷한 차이가 나타난다.¹²⁾ 우선 경상비 이상의 잉여를 발생하는 의미에서 이윤의 성과를 보자. 브라질의 국가기업은 산업부문별로 다르지만¹³⁾ 6대 주요 공기업은 1966-75년간 대부분 지속적으로 경상잉여를 산출하고 있다. Suzigan의 연구에 의하면 1974년 브라질 국가자본의 이윤율은 11.4%인데 비하여 다국적기업과 국내 사기업의 그것은 각각 21%와 23%로 나타났다. 국가자본의 이윤율이 상대적으로 낮지만 사기업에 비하여 공기업은 자본집약적이며 자본의 회임기간이 길다는 점을 고려하면 공기업간의 이윤격차는 부당하게 크지 않다. 즉 브라질의 국가기업은 경제적 목표에 대립되는 사회적 목표의 부담을 지지 않으며, 가격책정에서도 상당한 정도의 자율성을 가지고 있다.

이에 반하여 몇몇의 예외를 제외하고는 멕시코 국가자본의 판매수입은 경상비용을 초과하지 못한다. 비용을 초과하는 수입을 보장하는 수준에서 가격을 결정하는 PEMEX와 수송부문을 제외하고는 대부분의 공기업이 경상비를 초과하는 잉여를 남기지 못한다. 특히 CONASUPO는 경제적 목표보다는 사회적 목표를 추구하기 때문에 총수입의 35%에 해당하는 손실을 감수하지 않을 수 없으며, 1974-75년간에는 총수입의 60-80%에 해당하는 정부보조금으로 손실을 보전했다.¹⁴⁾ 철도부문에서 판매액의 25-40% 정도의 손실이 발생하는 사실과 비교하면 그 적자폭이 얼마나 큰 것인가를 알 수 있다. 이것은 멕시코 정부가 낮은 물가를 유지하려는 정책적 의지의 반영이다. 따라서 잡다한 제조업의 공기업은 가격조정에

12) 이하의 분석은 주로 Trebat(1981, 1983)에 의존한다

13) 브라질에서 이윤이 상대적으로 높은 부문은 광업, 석유화학, 장거리전화등이며, 이윤이 낮은 부문은 전기, 전화사업이다. 그러나 다른 나라와 마찬가지로 철도사업은 계속적인 적사를 기록하고 있다.

14) 이러한 특수성에도 불구하고 CONASUPO는 종종 세계에서 가장 비효율적인 국가기업의 대표로서 사례매김되고 있다.

어려움을 겪고 있으며 매년 그에 상응하는 손실을 감수하지 않으면 안된다. 브라질의 공기업은 투자지출에 사금을 스스로 공급할 수 있을 정도의 잉여축적에 더 많은 관심을 가진 반면 멕시코의 국가기업은 일반적으로 정상적 손실을 감수하면서 사부문을 보조한다. 따라서 멕시코의 국가기업은 브라질의 그것보다 정부에 더욱 의존적일수 밖에 없다.

자본적 성격이 강한 브라질의 국가기업은 자기금융의 측면에서도 멕시코의 그것보다 우위에 있다. 1966-75년간 브라질의 대규모 공기업은 수입과 간가상각비로 총투자지출의 40-60%를 충당하고 있다. 만성적인 적자를 겪는 철도를 제외하면 그비율은 46-80%까지 상승한다. 1970년대 들어 자기금융비율이 저하하는 경향을 보여주지만, 이것은 각부분에 새로운 투자계획이 개시되었기 때문인데, 이러한 변화를 감안하더라도 대략 연평균 50%의 투자지출을 자기금융으로 충당하는 셈이다. 이러한 브라질 공기업의 금융행태는 사기업의 자기금융비율 50-60%와 비교하여도 별로 뒤지지 않는다. 산업간 자기금융 사정을 보면 석유화학(Petrobras)과 광산(CVRD)은 경우에 따라 외부금융도 있지만 최고 100%까지 자기금융을 실현하고 있으며 기타 국가기업도 부분적으로만 외부금융에 의존한다. 다만 철도사업만이 전적으로 외부채원에 의존하는 실정이다.

그러나 CONASUPO를 제외한 멕시코의 19개 대형 국가기업의 성과를 보면 투자요구액에 비하여 경상이익이 상대적으로 낮다. 단지 PEMEX와 수송부문의 공기업만이 내부금융으로 투자에 지출할 능력이 있을 뿐이다. 전자는 1972-78년간 자기금융 비율이 약 40-50% 정도에 이르고 후자는 투자하고도 실제 이윤이 남는다. 그러나 다른 부분의 국가기업에서 자기금융 비율은 거의 제로에 가깝다. 선반적으로 멕시코 국가기업의 자기금융 비율은 10%성도에 불과하다. 즉 만성적인 적자를 경험하는 CONASUPO와 철도를 제외하더라도 멕시코의 국가기업은 정부의 예산이나 공금융에 전적으로 의지하여 운영되었다.

이러한 차별성은 여러가지 측면에 기인한다. 멕시코의 공기업이 브라질의 그것에 비하여 가격결정에 더 많은 제약을 받고 있으며, 전통적으로 강력한 노동조합이 조직되어 의사결정이 더욱 정치적으로 이루어진다. 동시에 사적 부문도 브라질보다는 더욱 소조직화되어 있다.¹⁵⁾ 그럼에도 불구하고 양국 모두 국가기업에 대한 감독책임을 강화하는 경향이 있으며 저시적 수준에서 공기업의 지출, 차입을 좀더 엄격하게 운영하는 방향을 제시하고 있다. 요약하면 멕시코의 국가기업은 국가적 성격이 강한데 반하여 브라질의 그것은 자본적 성격을 반환하고 있다.

국가자본에 나타난 자금조달의 차별성은 경제주체들의 민영화에 대한 태도에 영향을 준다. 즉 자기금융 비율이 높은 국가기업은 사적 구매자에게는 매력적이지만 정부는 매각의 유인을 갖지 못한다. 멕시코 정부는 적자의 부담을 완화하기 위해 민영화의 경향이 상대적으로 큰 반면 보조금수혜자인 기대한 사적 자본의 저항에 직면하기 쉽고, 브라질 정부는 투자자금을 확보하는 국가기업은 계속 보유하기를 원하지만 사적 자본은 민영화를 요구하며 정부를 비판한다.

15) 양국의 50대기업의 소유구조를 분석한 Newfarmer and Mueller(1975)에 의하면 멕시코는 사기업 38%, 국가기업 42%, 다국적기업 20%, 브라질은 각각 16%, 56%, 28%이다. 즉 멕시코는 브라질에 비하여 상대적으로 사기업이 상세이며, 브라질은 국가기업과 다국적기업이 우세를 보여준다. p. 53, 106.

제 3 장 1980년대의 소극적 민영화

(1) 1980년대의 경제와 브라질의 민영화

브라질 군사정부에 대한 산업자본의 민영화 요구는 1974년에 최초로 제기되었다. 전통적으로 군부를 지지하던 산업자본이 석유파동 이후의 침체에 본격적으로 불만을 표출했으나 Geisel (1974-79)정부는 민영화보다 새로운 국가프로젝트에 민간기업을 참여시킴으로써 불만을 봉합하려고 하였다. 그러나 이러한 임시방편으로는 사적 자본의 요구를 충족시키지 못하고 정부에 대한 불만이 조직적으로 전개되었으며 피게레이두(Figueiredo:1979-85)정권 하에서도 민영화는 군부에 반대하는 브라질 기업가의 일반적인 캠페인이 되었다.

國家化에 대한 산업자본의 비난은 1980년대 브라질 경제의 침체를 반영한다. 1981년과 1983년의 특히 심각한 경제를 포함하여 1981-89년간 연평균 성장율은 2.3%에 그쳤다. GDP의 5%를 70년대 중반이후 급증한 대외부채를 변제하는데 지출하여 심각한 재정위기를 야기하였다. 외환을 구매하기 위하여 국내기금을 형성할 필요가 대두되었으나 브라질은 이를 통화팽창으로 해결하려 힘으로써 인프레가 가속화되고 재정악화는 더욱 가속되었다. 1984년 2월 긴급조치로서 안정화 계획(Cruzado Plan)을 발표하여 가격, 임금, 환율을 동결함으로써 정부지출을 줄이고 인프레의 관성을 정지시키고자 하였다. 신화페(Cruzado)를 구화페(Cruzeiro)의 1/1000로 교환하는 화폐개혁도 단행하였으나 인프레는 재생하고 재정적자는 다시 증가하여 1987년 2월에는 대외부채에 대한 일방적인 지불유예를 선언하기에 이른다. 여기에서 40년간 계속된 브라질 성장의 신화가 깨진다.

이러한 과정에서 Figueiredo는 민영화를 약속하기에 이르렀고 1981-85년 사이에 국가기업은 530개에서 420개로 감소한다. 그러나 이러한 국가기업 수의 감소는 하나의 속임수에 불과한 것이었다. 110개 기업중에서 민간에의 매각은 17개에 불과하고 정부부처에 합병한 기업이 16개, 청산이 9개, 나머지 68개 기업은 합병 재분류 또는 지방정부에 이전하는 이름 뿐인 민영화이었다. 그후 85년에 취임한 사르네이(Sarney)는 공공부문의 개혁과 민영화를 약속하였으나 그는 민영화에 대한 구체적인 계획을 갖지 못했다. 오히려 Blumenau호텔 등을 매각하는 반면 마이크로컴퓨터나 소프트웨어같은 부문에 정부의 개입을 확대하면서 경제안정화정책의 일환으로 임금과 가격을 통제하는 등 대중적 지지를 얻기 위하여¹⁶⁾ 전통적인 발전국가(developmental State)의 전통을 유지하였다.

브라질에서는 1981-87년간 35개의 소규모 기업을 민영화하였는데 그 중 절반은 Sarney 이전에 시행되었다. 1988년 민영화 조정위원회 위원장이 정부의 민영화에 대한 정치적 의지 부족을 주장하며 사퇴하기에 이르지만 同年 6월 민영화는 다시 새로운 시장지향적 개혁 Package로 등장하고 Sarney는 1달에 1기업씩 매각하기로 약속하였다. 의회에서 5년제 임기를 보장하자 민영화는 활기를 찾기 시작, 1988년 8월 Sarney는 '민영화 연방위원회'를 설치하고 70개 기업(10월에는 100개 기업)을 민영화한다고 선언하였다. 여기에는 Caraiba Metais(구리), 철도, Usiminas(철강)등 대규모 기업과 전통적인 국가기업을 포함하고 있지만 이러한 조치는 새로운 것도 야심찬 것도 아니었다. 이미 Figueiredo정부에서 이미 민영

16) Sarney는 의회에서 안정된 다수의석을 획득하지 못하였고 대통령 임기에 대한 정치적 법률적 문제 등으로 그의 위치는 신임대통령에 비하여 상당히 불안정하였다. 따라서 남북을 관통하는 철도를 무리하게 건설하는 등 정치적 목적을 위하여 국가의 재원을 지나치게 사용하였다. 그의 정치적 불안정과 철도개통에 관해서는 Schneider(1988: 89)와 Schneider(1990)를 참고하라.

화 대상 목록에 올린 기업들이다. 어떤 기업은 이미 국유가 아니며 어떤 기업은 최근에 국가부문에 편입된 그러한 기업들이었다.

민영화 위원회는 '6개 기업, 5개 라디오방송국, 4억 7,900만\$의 소수주식을 매각'했다고 발표하였는데 이것은 1987년 매각기업의 20배 이상되는 액수이다. 여기에 Aracruz(셀루로즈), Celpag(셀루로즈), Caraiba Metais(구리), Cimetal(철강)등이 포함되어 있는데 이것은 민영화위원회나 Sarney와 별 관계 없는 것이며 거의 대부분 BNDE의 자회사들(BNDESPAR)이며 1988년 이전부터 BNDE가 민영화를 준비해 왔던 기업들이다. BNDE에 근무하는 실용주의자들은 민영화를 선호하는데, 그 이유는 은행의 발전주의적 개입을 提高하기 위한 것이다. 즉 정치적 부채를 변제하기 위하여 자금을 사용하기 보다는 미약한 투자자금을 발전을 위하여 전략적으로 사용하기를 원하기 때문이다. 즉 실용주의자들은 민영화는 정부의 금융적 제약을 완화하고 전략적 국가기업의 투자를 촉진시킨다고 생각한다. 이러한 면에서 Financial Times(Oct. 26, 1988)는 'BNDE는 민영화하려는 유일한 정부기구'로 규정한다. 그들은 정치화된 경제관료로부터 독립적으로 존재하며 사적 부문으로 국가기업의 매각을 선호하며 최근 점점 더 시장지향적 경향을 강하게 노출하고 있다.

이러한 경향은 BNDE내의 정책결정자들의 세대교체에 의하여 강화되었다. 1950-60년대 BNDE가 국가기업 팽창을 위한 금융기구로 존재했을 때의 구식 경제발전론자들이 퇴임하고 금융 또는 경영학으로 훈련된 젊은 경제학자들이 등장하는데, 이들은 은행의 시급능력과 같은 문제에 더욱 관심 갖는다. 특히 이전에 사기업을 경영하던 사유기업 지지자인 Marcio Fortes가 총재로 취임한 후 BNDE는 브라질내에서 가장 강력한 민영화의 추진동력이 되었다. 이 때 BNDE는 기업을 매각하는 반면 정부는 새로운 기업을 신설하고 투자하여 국가자산은 순증가를 보인다.¹⁷⁾ 전반적으로 연방정부 차원의 민영화론자들은 BNDE보다 소극적인 자세를 취한다. 기구 자체가 권한이 없고 변화가 심하고, 전문가도 부족기 때문이다.

브라질에서 민영화의 주된 동기는 발전론적 국가를 합리화하려는 중간관리들의 노력에서 출발한다. 사적 부문은 공개적으로 민영화에 대한 지지 태도를 나타내지만 여전히 강력한 힘을 갖지 못하고 있다. 동시에 개인적으로는 특정 국가기업에 의존하는 사기업은 민영화를 봉쇄하기 위하여 노력한다. 민영화는 여전히 브라질 경제에 큰 영향을 미치지 못하며 자본주의는 여전히 정치적이며 국가는 여전히 발전에 대한 의무를 갖는다. 즉 최근의 비개입주의적 정책은 국가개입이 비효율적이라는 명제에 기초한 것이 아니라 재정적 한계때문에 그것이 필연적이라는 사고위에서 전개되고 있는 것이다. 정부예산과 비슷한 투자예산을 가진 Petrobras와 같은 오래된 대규모의 국가기업은 민영화에 직면할 위험이 없는 이유가 바로 여기에 있다.

(2) 1982년의 공황과 멕시코의 민영화

브라질에서 1981년과 1983년이 최악의 해였다면 멕시코에서는 1982년이 그러하다. 1979-81년의 석유붐에 따른 석유수출에 기초한 3년간의 지속적인 상장은 1982년 붕괴하기 시작했다. 100%의 물가상승율, 실질 GDP의 감소, 876억\$의 외채, 12%의 실질임금 감소,

17) 여기서 순민영화(Net Privatization)의 개념이 등장한다. 순민영화는 매각된 국가기업의 총자산에서 신설된 국가기업의 총자산을 뺀 개념이다. Schneider(1990).

폐소화가치의 267% 감소, GDP의 18%에 해당하는 공공부문의 직자가 1982년을 장식하는 경제지표이다. 1981년부터 서서히 시작된 이러한 현상은 전혀 예상 못한 것은 아니었으나 경제정책이 우왕좌왕하는 사이에 경제는 1년반동안 표류하였다. 공황이 진전됨에 따라 정치 사회적 영역까지 그 영향이 파급되어 급기야 상업은행의 국유화와 외환에 대한 완전한 통제를 실시하였다. 그 결과 국가자본과 사적 자본의 모순이 심화되고¹⁸⁾ 전례없이 자본이 해외로 유출되었다.

이러한 혼란속에서 취임한 de la Madrid(1982.12-1988)는 공공부문 개혁에 대하여 국가의 효율성을 증대시키는데 관심이 있었다. de la Madrid하에서의 멕시코는 국가기업의 축소를 포함한 시장지향적 개혁에서 브라질보다 훨씬 앞서 갔음에도 불구하고 여전히 경제 발전에 대한 국가의 지도적 역할을 강조하였고¹⁹⁾, 민영화는 그의 정책에서 중심과제가 아니었다. 그는 1983년 온건한 프로그램을 채택한 후 85년 그것을 확대하고, 87-88년에 이르러서는 민영화를 최우선 순위로 상승시켰다. 기업 전환(Disincorporation: 매각 뿐 아니라 청산, 소멸, 이전등을 포함)가 서서히 시사되었다. 이러한 정책변화는 국내의 복지에 대한 사회적 요구에 대처하는 정부의 노력이 약화되거나 포기되는 것이 아니라 정부의 상대적 효율성과 힘을 증대시키기 위한 전략이었다. 즉 기업 전환 과정은 부족한 공공재원의 효율적인 활용을 보장하는 인센티브를 창출하고 그 재원을 더 생존력이 강하고 효율성이 큰 공기업에게 분배할 수 있게 함으로써 경제에 대한 국가의 지도적 역할을 충분히 실행할 수 있게 한다는 논리²⁰⁾에 기초하고 있다.

1985년 이후 여러 정부기관에서 민영화된 기업의 수를 정기적으로 발표하였는데 그 중 1988년 중반 가장 포괄적인 보고서 Contraloria가 발행되었다. 이 보고서에 의하면 1982년 1,155개의 국가기업²¹⁾중 1988년 6월 정부는 기업 전환할 국가기업 765개를 발표(판매 218, 이전 28, 합병 78=대부분 금융 영화 관련 기업, 소멸 135=대부분 fideicomisos, 청산 258)하고 정부는 목표한 국가기업의 2/3를 제거하였다. 이전(Transfer), 합병, 소멸이 가장 잘 진척되는 반면 청산과 판매는 더 많은 시간이 소요되어 목표기업의 절반 정도만 완수하였다. 숫자면에서 멕시코는 민영화의 세계적 선도자이다. 이 시기의 민영화는 공기업의 경제적 비중을 크게 지하시키지 못하였다. 기업 전환하도록 예정된 기업은 1983년 국가기업 총생산의 3%에 불과하기 때문이다.²²⁾

이러한 기업 전환(Disincorporation)은 수입과 석자에 약간의 영향만을 주었다. 765개의 목표기업은 1983년 국가부문 재정지출의 10%만을 차지하여 계속적인 가격조정과 보조금 감소는 민영화이전보다 예산압력을 감소시키는 결과를 초래하였다. 멕시코의 민영화 1단계에 해당하는 1982-88년사이에는 주로 중소기업을 매각하여 경쟁적 환경을 조성하는데 그

18) 국가부문에 대한 민간부문의 부정적인 평가에는 Echeverria(1970-76)가 공헌한 바가 크다. 그는 많은 국가기업을 신설하고 정부지출도 늘렸으며 기업에 대한 통제를 강화하였다. 또한 토지몰수, 폐소화의 평가절하등 사기업의 이익에 반하는 정책을 계속 추진하였기 때문이다. 그후 Lopez Portillo(1976-82)가 국가-민간자본의 회해를 시도했으나 신뢰를 완전히 회복하지 못한 상태에서 은행국유화를 계기로 국가-기업의 관계는 최악의 상태에 빠졌다. Schneider(1988-89), p 101

19) 그는: "발전과 성장을 지도하는 것은 멕시코 국가의 기본적 책임이다. 이러한 면에서 그 의무는 포기될 수 없으며, 민족주의의 헌법적 과제, 다원적 민족주의, 혼합경제를 수행하는데 필수적이다"고 천명했다.

20) 金亨洙(1996), p.30.

21) 여기에는 759개의 최대주주기업, 75개의 소액주주기업, 103개의 지방본권적 기구, 223개의 특별기금 또는 투자신탁(=fideicomisos)을 포함한다.

22) PEMEX와 금융부문을 제외하면 15%에 해당한다. PEMEX는 전체 국가기업 생산의 72%를 차지하기 때문이다. PEMEX를 제외하면 이러한 감소는 일정한 의미가 있다. 광업의 30%, 제조업의 32%가 해체되었기 때문이다.

의의가 있으며 정부로서도 민영화에 대한 포괄적 학습과정으로 평가할 수 있다. 이 기간에 정부는 모두 122개의 국유기업을 민간자본에 매각하여 10억 3천만\$의 매각대금을 판매수입으로 확보하였으나 재정적자를 보전하는데는 크게 도움이 되지 않았다.²³⁾ 따라서 이 시기의 민영화는 중요한 국가독점이 포함되지 않았고 그 영향도 그다지 크지 않았다고 평가할 수 있다.(Sanchez & Corona, 1993:103)

de la Madrid가 내각에 지시한 내용은 더 이상 전략적이지 않고 우선순위가 낮은 기업을 찾는 것이다. 헌법 28조에 명시된 전략적 산업, 따라서 국가의 배타적 소유가 보장된 산업은 조폐, 우편, 중앙은행, 식유, 기초식유화학, 방사성 광물 및 핵에너지, 전기, 철도, 은행 신용의 공공서비스이다. 우선순위 부문은 국가가 시기에 따라 소유권을 이동(소액주주에서 절대 다수주주로)하지만 '指示'는 우선순위나 아니냐를 결정하는 기준을 제시하지 않는다. 따라서 기업전환될 기업의 연속성은 존재하지 않으며 매우 자의적인 행정 처분에 맡겨지는 것이다. 중요한 기업의 민영화(예를 들면 Fundidora Monterrey, Aeromexico, 석유화학 DINA, Cananea등)는 이윤이 없거나 낮은 기업의 짐을 더는 것에 불과하며, 기업을 사적 소유로 돌리는 일, 조직화된 노동자를 타파하고 새로운 사적부분의 신뢰와 지지를 촉진하는 과정이다.

과도한 공기업의 숫자(따라서 국가의 감독비용)를 줄이는 기업전환 과정은 2개의 부수적 목표를 갖는다. 하나는 정치적으로 중요하지 않은 손실기업을 정리하는 것이고 다른 하나는 최근의 국가기업 취득을 해소하는 것이다. 정부의 총부채에 대한 영향은 미약하지만 비전략적 적자기업(Fundidora Monterrey, DINA등)이 민영화론자의 눈을 사로 잡는다. 최근에 국유화된 국가기업은 국가기업에 편입될 정당성이 미약하거나 전혀 없다. 초기에 민영화된 기업은 1982년 은행과 그 자회사를 국유화할 때 부수적으로 국유화된 기업들이다. 관료적 정치경제에서 오래된 국가기업일수록 발전론적 기능과 정치적 역할을 훌륭하게 수행하고 국가기업으로서의 정당성을 유지할 수 있다.

이러한 내부 국가경영의 문제이외에 최고 정치지도자들은 거시적 정치목표(예를 들면 사적 자본의 환심을 사고 노동자를 징벌하는)를 추구하기 위하여 민영화를 이용할 수 있다. Ferrer(1991)에 의하면 1985년 시작된 중요한 민영화 시점은 사적 부문으로부터의 지지 획득이라는 주요 동기를 갖는다. 즉 민영화가 주로 이데올로기적이거나 실용적이었다면 Madrid는 그렇게 오래 기다리지 않았을 것이다. 1985년은 정부와 기업의 관계가 최악이어서 그는 협력관계의 재개를 밝히기 위하여 민영화를 이용했다는 논리이다.

정산 소멸 이전등은 자본가의 이익에 거의 도움이 되지 않는다. 싼 값에 기업을 매각하는 소유 이전만이 도움된다. 그러나 구매자는 극소수이기 때문에 다른 기업들은 일반균형을 악화시키는 은폐된 보조금에 분개하며, 더우기 정부가 직자를 축소하려는 실제적 목적은 기업의 이해와 상충된다. 빈약한 경영이 아니라 인위적으로 낮은 가격을 책정함으로써 손실이 발생하면 그 수혜자는 기업이기 때문이다. 또 다른 親企業的인 정책은 反노조정책이었다. de la Madrid는 손대기 어려운 노동분규를 해결하기 위하여 국유기업의 기업전환을 주시하지 않았다. Fundidora Monterrey와 Aeromexico는 수천명의 노동자를 고용하고 있지만 두 기업 모두 과도한 노동비용으로 손실을 감수하고 있었다. 협상과정에서 노조가 파업했을 때 정부는 현재의 노조협약을 취소하는 기업의 파산을 선언하였다. 두 경우 모두

23) Ferrer(1991)에 의하면 1985년부터 1989년 9월까지 국가기업의 매각대금은 2조 5천억 페소인데 1988년 공공부문의 금융적자는 31조 페소에 이른다.

재구성 또는 민영화의 길을 선택할 수 있었으나 Madrid는 청산을 선택하였다. 국가기업의 청산은 국가기업의 노동자, 나아가 사적 자본에 고용된 노동자에게도 협상의 한계에 대한 정부의 의지를 분명하게 전달하는 효과를 수반하는 것이다²⁴⁾.

전반적으로 기업전환은 전반적으로 국가의 힘과 경제개방의 효율성을 提高한 반면 국가 기업을 감소시켰다. 국가기업수의 감소는 국가의 감독과 통제를 단순화시킨다. 이전에 과도하게 팽창된 국가는 관료의 관심을 분산시키고 정책결정을 분할시켰다. 이 경우 취약한 국가부문일수록 더욱 효율적인 정책수단이 된다. 몇몇 경우 조직화된 노동자는 국가의 기업통제에 대하여 도전해왔다. 민영화는 정부가 남의 말을 잘 듣는 협상대상이라는 그들의 기대를 파괴하기에 충분한 것이었다.

마지막으로 민영화는 이윤을 위한 연대를 회복하고 나아가 국가와 제도혁명당(PRI)을 강화하였다. 모든 자본주의 국가는 자본가로 부터 최소한의 협조를 얻는데 그러한 협조가 멕시코에서 1979년대 후반-80년대 초반에 주춤거렸다. Madrid 임기말에 정부에 대한 기업의 신뢰 회복은 기업들이 안정화정책에 참여하는 의지를 복돋아주었다. Madrid는 국가주의자로 취임하였고 임기내내 그것을 유지하였다. 즉 그는 실용적으로 정책을 조정하였다. 국가를 효율화한다는 것이--이데올로기, 외국의 권유, 당파적 이익보다는--멕시코 민영화를 고무하였다. Madrid각료인 Pichardo는 "기업전환과정에서 남아있는 국영기업은 국가발전의 원동력으로서 역사적 역할을 수행하기 위하여 좀 더 나아질 것이며 헌법에서 규정된 국가의 최고(rectoria)원칙을 강화 공고히하는데 이바지 할 것"이라고 결론짓는다. 민영화는 멕시코의 관료적 정치경제를 변환시키지 못하지만 여러가지 면에서 그것을 수정하고 있다. 동시에 정치화된 관료주의에 부분적인 영향만을 미친다. 민영화는 다른 시장개혁만큼은 아니더라도 멕시코 자본주의를 탈정치화하는데 이바지한다. 그러나 그것은 발전론적 국가를 강화시킨다.

제 4 장 1990년대의 민영화와 제도적 보완

(라틴아메리카에서) 무단거주자에서부터 은행가에 이르기까지 사회적 행위자 모두 여전히 본능적으로 국가의 도움에 의존하고, 공업화에 국가가 책임이 있다고 믿었다.²⁵⁾ 그러나 1980년대 공업화의 새로운 출발에 대한 계속적인 실패가 국가에 대한 신뢰를 동요시켰다. 브라질 정부는 1989년 중반까지 수십개에 불과한 기업을 매각했지만 수백개의 기업을 민영화한 멕시코의 매각대금과 비슷한 수준이었다. 그림에도 불구하고 판매된 기업은 모두 성치적 비용이 적은 기업이다. 브라질의 경우 민영화된 기업은 모두 BNDE의 자회사들로 매각하기 위하여 운영된 기업들이며 멕시코에서도 매각한 기업의 수²⁶⁾는 많지만 대개 정

24) 다른 나라에서 당파적 민영화 계산에서 중시되는 요인은 노동조합의 힘이다. 만일 노조가 강력하고 선 투쟁이며 공공부문의 파업으로 국가를 위협할 수 있다면 정치가에게 민영화하려는 동기가 커질 것이다. Thatcher, Chirac, Alfonsin, 극단적으로 Pinochet는 강력한 노조를 부식하고 자신의 통치능력을 제고하기 위하여 민영화를 추진하였다. Thatcher는 노조 나아가 노동당을 전면적으로 공격하는 무기가 바로 민영화였다. 민영화 기업의 주식을 노동자에게 싼 값으로 배분한 것은 노동당 분열을 촉진시켰다.

25) 라틴아메리카의 정치관료들은 국가의 전통을 계속 강조한다.

26) 민영화정도를 측정하는 척도중 가장 쉬운 가장 보편적인 그러나 별 쓸모없는 지표가 기업의 수이다. 기업이라는 명칭 자체가 자의적이기 때문이다. 즉 특정기업이 타기업과 융합되거나 수개의 다른 기업으로 분할될 수 있다 따라서 비교분석에서 기업의 수는 오해를 낳기 쉽다. 국가소유로부터 벗어난 자산가치와 생산액이 불완전하지만 더 좋은 척도이다

지 경제적 장애물이 없었다. 그러나 1990년대 들어서 브라질과 멕시코 두 나라에서 모두 민영화의 성격이 달라진다.

1990년대의 민영화는 현재 진행중에 있으며 그 효과는 아직 구체적으로 나타나 있지 않다. 그럼에도 불구하고 브라질과 멕시코에서는 1980년대 민영화되었던 기업보다 훨씬 더 규모가 큰 전통적인 국가자본의 민영화가 시도되고 있으며, 그것을 위하여 제도적 장치가 부분적으로 마련되었다. 브라질에서 1990년 콜로르(Collor de Mello)가 취임한 이후 탈국가화 프로그램(PND)에 따른 적극적인 민영화가 이루어진다. 90년대 브라질의 민영화의 특징은 다음과 같다.

첫째, 90년대에는 더 큰 규모의 더 많은 국가기업이 민영화되었으며 또한 민영화가 예정되어 있다. 80년대 시행된 38개의 매각기업은 대부분 소규모기업이다. 그중 단 한개 기업의 판매가격 1억\$을 초과할 뿐이었다. 그러나 91년 10월 Usiminas社(철강)의 민영화를 시발로 1996년 10월까지 총 50건의 민영화가 실행되었는데 그 매각수입과 부채이전이 각각 133억 9,100만\$와 45억 6,100만\$로서 총 179억 5,200만\$의 국가수입을 기록하였다.²⁷⁾

둘째, 90년대 민영화기업의 대부분은 처음부터 국가소유이었으나 80년대 민영화 기업은 원래 사기업으로 은행부채를 감당하지 못하고 국유화된 기업들이다. 콜로르와 프랑코가 집권하던 1994년까지 민영화는 주로 제조업중심의 국가자본이었다. 철강부문의 Usiminas와 CSN, 비료공업부문의 Ultrafertil과 Fosfertil, 석유화학부문의 COPESUL과 PQU가 대표적으로 민영화된 기업이었다. 그 후 까르도주(Cardoso)가 집권한 1995년이후에는 한걸음 더 나아가 인프라(Infrastructure)의 민영화가 추진 또는 계획되고 있다. 州政府소유의 전력공사인 Escelsa社의 민영화를 시작으로 추진된 공공서비스 및 사회간접자본의 민영화는 통신·항만·광산·철도등으로 그 영역이 확대되고 있다. 이들 제조업이나 인프라는 모두 전통적인 국가자본이었음은 주지하는 바이다. 이러한 민영화 대상영역의 확대는 그동안 민영화의 최대의 걸림돌이었던 국가안보와 민족주의 성향이 진사회적으로 해소되는 것을 의미한다.²⁸⁾

셋째, 90년대 민영화는 무역자유화와 규제완화라는 광범위한 시장지향적 개혁 프로그램이 수반되었지만 80년대에는 그러한 개혁이 없었다. 무역자유화가 완성되어도 브라질은 라틴아메리카제국에서 관세가 가장 높은 나라중의 하나가 되겠지만 90년대 들어 무역자유화가 진행되었다.

넷째, 80년대 국가기업의 매각에 외국자본의 참여가 금지되어 있었으나 90년대에는 제한적이지만 외국인의 지분이 허용되었다. 탈국가화프로그램을 규정하는 법률 제 8031호는 외국인투자자가 민영화에 참여할 경우 결정권이 없는 보통주에 대해서는 투자한도의 제한을 받지 않으나 의결권주에 대해서는 40%이상을 획득할 수 없다고 규정하였다. 또한 민영화 과정에 투입된 자본은 6년 이내 본국으로 과실송금되거나 철수할 수 없다고 규정하였다. 그러나 1993년에는 외국자본이 브라질 공기업의 지분한도를 100%까지 확대 허용하는 것을 주내용으로 하는 민영화관련 법률이 의회에서 가결됨으로써 외국자본의 투자에 대한 제한은 현저하게 약화되었다.²⁹⁾

27) Usiminas社 1개의 매각대금이 1980년대 국가자본 매각 총수입의 2배에 해당한다. BNDES, Privatization & Investment Opportunities, 1996 11

28) 한편 통신·도시가스·배급등 공공부문의 민영화를 방해하던 헌법조항이 까르도주 정부 출범이후 수정되었다. 즉 1995년 제출된 헌법수정안의 주요내용은 전기통신부문의 국가독점 폐지, 석유부문의 국가독점 폐지, 도시가스 배급의 주정부 독점의 폐지, 국내외기업간 차별철폐를 통한 외자유제의 완화, 외국선박의 연안항해의 허가에 관한 것이다. 정선우(1996), p 47

다섯째, 90년대에는 국가의 규모를 축소한다는 행정부 입법부의 정치적 공약이 많았다.(Pinheiro & Giambagi, 1994:738-9)

브라질과 같은 현상은 멕시코에서도 나타난다. 1989년이후 멕시코의 민영화는 그 이전의 민영화에 비하여 몇 가지점에서 크게 진전해있다. 첫째, 국가독점기업을 포함하여 대규모 기업의 매각이 시작된다. TELMEX(전화), MEXICANA(항공), AHMSA(철강), SICARTS(철강), ASEMEX(보험)와 1982년 국유화된 18개의 상업은행이 여기에 속한다. 그리고 민영화를 촉진하는 경제활동의 규제들이 완화되었다. 이러한 규제완화는 민간에 제한했던 부문을 개방하고 경쟁을 제한하던 장벽을 제거할 목적으로 실시되었다.

둘째, 외국인에게 무제한 주식매입을 허용하였다. 멕시코에서도 외국인투자를 49%로 제한하고 많은 부문에서는 노골적으로 투자를 금지하던 외국인투자법이 여전히 남아있지만, 1989년에 개정되어 부담스러운 절차를 해소하고 투자위원회의 기능을 제한하여 대부분의 산업(상업, 서비스등 경제활동)에 100% 외국인투자를 사전 동의없이 허용하고 있으며, 기존의 외국인 소유기업의 투자 확대와 이전 그리고 경제활동의 새로운 분야에 대한 투자를 사전 동의 없이 허용하였다.³⁰⁾ 또한 1억\$이상의 투자나 자동적으로 승인되지 않는 투자의 경우에도 45일 이내에 거부되지 않으면 승인된 것으로 간주한다. 민족주의적 상징의 자랑이었던 항공, 전화, 은행에까지 외국자본의 투자를 허용하였으며 주식의 외국인투자를 허용하고 승인절차도 대폭적으로 간소화되었다.

셋째, 멕시코의 경우 자유화의 정도가 빠르고 광범하다. 1985년 GATT가입을 계기로 일관적인 개혁을 단행하여 관세를 과감하게 축소하고 대부분의 비관세 장벽을 제거하여 개발도상국중에서 가장 자유로운 국가의 하나가 되었다. 처음에는 미국과의 국경지역에만 한정되었던 마키라도라(maquiladora)가 현재 멕시코시티이외의 전역에 허용되고 있다. 또한 매각 대상기업의 가치를 평가하는데 있어서나 기술적 시장적 요인을 평가할 때 또는 복잡한 법률적 문세가 있을 때 멕시코 정부는 외국기업과 공동작업하는데 거부감이 없다. 멕시코 투자은행도 외국의 합작투자회사와 종종 상담한다. TELMEX와 CONASUPO를 매각할 때 Goldman Sachs社와 Baker & McKenzie社를 이용했다. 외국의 컨설팅회사는 잠재적 구매자이기도 하기 때문에 멕시코의 민영화를 용이하게 해 준 측면이 있다. 1995년부터는 외국인의 은행소유 제한규정도 철폐됨으로써 은행을 포함한 금융기관까지 100% 외국인소유를 허용하였다.

넷째, 전통적인 국가자본의 활동영역이 대폭 사적자본에게 허용되었다. 1989년에는 가료회사의 헌법에 전략분야로 지정되지 않은 모든 국가기업을 민영화하기로 결정하여 PEMEX(식유), CFE(전기에너지), FERRONALES(철도)³¹⁾ 그리고 중앙은행 및 우편 전신, 인공위성통신에 관련된 기관만을 국가가 보유할 수 있게 되었다. 사적 자본에 도로 교량건설을 개방하며, 제당의 민영화와 더불어 설탕수입을 허가하는 등 자유무역의 폭을 확대하였다. 동시에 기초석유화학과 2차석유화학의 범위를 재조정하여 사적으로 소유가능한 후사

29) 이 법안은 콤포르가 의회에서 반핵된 이후 부통령이었던 프랑코(Itamar Franco)가 대통령직에 취임한 후 민영화 추진을 가속화하기 위하여 마련한 법적 조치이다.

30) 외국인투자의 자동 승인조건은 다음과 같다. 투자금액이 1억\$ 미만일 것, 투자기금을 멕시코 외부에서 구할 것(멕시코 내에서는 송금자금에 한함), 투자는 최소한 20%의 고정자산에 투입할 것, 투자는 멕시코시티이외의 지역에 할 것, 가동후 처음 3년간 외환수입과 지출이 최소한 균형이 이를 것, 투자는 중신고용과 멕시코노동자의 훈련 조항을 포함할 것, 현재의 환경법에 따를 것등이다.

31) 멕시코 정부는 1995년 5월 철도서비스규정법 발표와 더불어 4개의 권역으로 나누어 컨세션방식으로 민영화하기로 결정하였다.

의 생산물 수를 증가하였다. 또한 TELMEX의 민영화와 더불어 전기통신에 대한 규제를 검토하여 채택하는 등 법적 제도적 장치를 구축하고 있다.(Sanchez & Corona, 1993:103-104)

브라질에서 민영화를 위한 법적 토대는 법률 8031호와 8250호이며 3개의 대통령령으로 구성되어 있다. 여기에 국가통화위원회, 중앙위원회, 민영화위원회(12-15명으로 구성)가 민영화작업을 총괄한다. 특히 민영화위원회는 민영화계획에 포함된 기업을 대통령에게 제시하고 민영화 모델, 매각조건, 최저가격의 설정등 실무적인 계획을 세운다. 여기에 BNDE가 2개의 건설팅회사를 선정하여 그 중 하나가 회사를 평가 사정하고 나머지 다른 하나가 민영화에 따르는 장애를 조사하여 그 해결책을 모색하고, 잠재적 투자물색, 판매방법등을 제시한다.

멕시코에서 민영화의 대상기업을 재무성관료를 중심으로 하는 정부관료가 결정한다. 기업이 결정되면 부처간 위원회가 설치되고 대통령공에서 그 절차가 결정된다. 그러나 민영화 대상기업의 선정은 비공식적이며³²⁾ 정부가 정책결정과 감독만을 담당하고 실질적인 절차는 은행이나 또는 민간전문기관이 하청받아 담당한다. 일반적으로 은행은 매각을 담당하지만 컨설팅회사나 투자은행은 기술적 결정을 사문한다. 민영화의 전과정은 입찰자와 제3자에게 모두 공정성을 확보하기 위하여 익명성을 보장하고 모든 조치는 모든 참여자 앞에서 공통적으로 취해지며 상대적으로 짧은 기간내에 전과정이 진행된다. 민영화의 최종적인 단계인 심사와 협상과정은 정부와 해당기업의 노동조합과 함께 진행되는데, 가장 유리한 조건을 제시하는 입찰자를 심사하고 최종적인 금융 및 경영조건을 협상한다.

두 나라에서의 민영화 절차를 보면 매우 자의적인 결정이 발생할 가능성이 크며, 치밀하고 완벽한 준비가 부족하다. 브라질의 경우 1990년 1달에 1개씩 민영화한다고 선언했음에도 불구하고 1991년 10월까지 기업의 매각은 없었다. 이것은 안정화정책의 실패에도 기인하지만 공기업 매각준비에 7-9개월이 소요된다는 사실을 인식하지 못했기 때문이다.(Pinheiro & Giambagi, 1994: 743) 멕시코의 경우에도 PEMEX사장이 기본적 석유화학제품의 독점에서 일보도 후퇴하지 않겠다고 선언한지 5개월 후에 국가는 15개의 생산물을 기본적 석유화학제품에서 제외하였다. 또한 멕시코 관료들은 PEMEX가 민영화되지 않을 것이라고 강력히 주장하였고, 항공사, 광산, 은행에 대해서도 똑같은 주장을 해왔다. 그러나 PEMEX를 제외하고는 민영화가 완료되거나 진행중에 있으며, PEMEX조차 민영화될 수 있다고 믿는 사람이 늘고 있으며 직접적인 민영화에 실패할 경우 외국자본을 포함시킬 수 있다고 사람들은 생각한다. 이러한 멕시코의 성세를 보면 민영화에 대한 관료들의 저항도 있지만, 또한 그 때문에 공개적이고 치밀한 민영화 절차를 마련하기 어려웠다.

따라서 정부는 민영화의 과정과 절차에 대한 신뢰를 받지 못하고 있다. 이미 브라질에서 정부는 국가기업을 너무 낮은 가격으로 매각한다는 비난을 받고있다. 브라질 정부는 철강부문에서 지난 6년간 130억\$을 투자했으나 40억\$의 매각했으며, 64개의 공기업에 1982년-93년간 219억\$을 투자했으나 119억\$의 매각대금을 예상하고 있다. 가격통제와 악성외채 등 정부정책의 실패로 공기업이 몇년간 적자경영을 하고 있으며 경제적 위기에 기업을 매각하기 때문에 과거의 투자와 현재의 경제적 가치는 차이가 있을 수 있다. 정부는 가격은 시장에서 형성된다고 변명하고 있지만 여기에 사적 자본과의 담합이 개재될 가능성이 높다. 실제로 이러한 가능성은 현실화되어 국가기업을 싼 값에 소수의 자본가에게 판매함으로써 불공정한 소득분배와 독과점구조의 경제적 특징을 재생산하고 있다. 콜로르정부가 집

32) 기업가와 관료의 비공식 모임에서 아이디어가 전개되기 때문이다 Wortman(1990) p. 48.

권한 시기에 민영화된 기업들중 4개의 대규모 철강기업(Cimetal, Usiba, Cosinor, Piratini)이 Gerdau그룹에 집중적으로 매각하였다. 동시에 민영화증권을 발행하여 금융기관으로 하여금 강제로 이를 인수케 함으로써 매각 대상 국가기업은 소수의 금융기관에 집중되는 결과를 초래하였다.

또한 앞으로 전개될 공공서비스, 수송(교통), 통신부문은 대규모 자본을 요구할 뿐 아니라 막강한 시장지배력을 가지고 있으며 전략적으로도 중요한 서비스 산업이다. 동시에 이 부문은 경쟁을 자극하기 위하여 수입하기도 어려운 부분이다. 이러한 부문의 민영화는 국가가 통제기구의 현저한 개선없이 사기업에 매각하면 국가독점을 사적 독점으로 대체하는 것에 불과하다. 즉 적극적인 정부의 개입과 현재보다 더 복잡하고 안정된 통제기구의 전개를 요구하고 있다.

브라질보다 사적 자본이 상대적으로 발전한 멕시코에서는 이미 전통적 국가기업의 광범한 민영화가 실시되었다. 이러한 과정에서 국가기업을 매수한 재벌그룹의 현저한 발전이 나타나고 있다. MEXICANA를 인수한 Corporacion Falco에는 신흥재벌을 대표하는 Grupo Xabra와 구재벌을 대표하는 Carlos Abcdrop이 국내투자그룹을 대표하고 있다. CONASUPO는 전체로서는 별가치가 없지만 그 산하에 식료품 제조공장들은 가장 매력적인 기업이다. 이들 개별 공장을 인수한 재벌은 Grupo Escorpio, Enrique Molina, Grupo Xabra, Grupo Continental등이다. 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. 그럼에도 불구하고 브라질과 마찬가지로 국가의 새로운 통제기구를 조직한다는 조짐은 보이지 않는다. 이러한 민영화 과정은 양국의 정치가들이 대규모 사적 자본의 지지를 획득한 증거이기도 하다.

제 5 장 결론

멕시코와 브라질에 있어서 국가자본의 성격은 차별성을 보이고 있음에도 불구하고 국가자본이 형성 발전하면서 공업화의 견인차 역할을 수행하였다는 점에서 유사성을 갖는다. 민영화와 자유화의 발전정도나 이념적 지형도 비슷하며 발전론적 국가에 대한 합의가 강력하다는 점도 유사하다. 1980년대에 소극적인 민영화에서 90년대의 적극적인 민영화로 전환되는 과정도 국가기업에 의한 누적적인 재정적자의 증가와 국내 사적자본의 민영화에 대한 강력한 요구에 기인하지만, 산업의 구조조정과 합리화를 도모한다는 점에서도 공통점을 갖는다. 여전히 두 나라에서 민영화가 진행되고 있기 때문에 그 효과에 대해서는 속단할 수 없지만 지금까지 나타난 민영화의 영향을 살펴보자.

우선 민영화가 진행됨에 따라 양국은 재정적자의 부담을 완화할 수 있었다. 민영화는 재무구조가 열악한 국가기업의 매각하는 과정이므로 공기업의 식자를 보전하는 정부의 재정상태를 개선할 개연성이 크다. 국가기업의 매각은 동시에 채무의 매각을 포함하므로 소극적인 재정상태의 건전화는 유도할 수 있을 뿐 아니라 매각수입으로 재정적자를 보충하는 적극적인 방식도 취할 수 있다. 브라질의 경우 1994년을 진후하여 현금에 의한 국가기업의 매각이 확대되고 있는 데 이러한 방식의 민영화는 재정의 건전화에 크게 도움이 될 것이다. 멕시코의 경우에도 1991년 GDP 대비 1.3%의 재정적자에서 1992년 GDP 대비 3.1%의

흑자를 기록하고 있다. 그러나 1990년대 중반이후 불가상승과 실업을 증가, 경상수지 악화 등으로 취약한 재정구조는 다시 시련을 겪고 있다. 이는 민영화가 재정적자를 단기적으로 개선하지만 장기적으로는 그 효과를 보장할 수 없음을 의미한다.

앞에서 언급한 바와 같이 민영화 대상기업에 인수한 소수의 기업에게는 민영화 자체가 하나의 특혜이다. 매각된 공기업에 대하여 규제를 완화함으로써 이들 기업의 가격인상 및 개발은행으로부터의 용자가 용이해져 시 설을 근대화하거나 확장함으로써 부실 공기업들을 인수한 자본가들은 민영화이후 빠른 시일내에 흑자를 기록할 수 있었다. 이러한 의미에서 흑자로의 전환은 기업의 효율성을 의미하지 않는다. 현재 진행되고 있는 공공서비스의 민영화에는 좀 더 엄격한 규제와 통제기구가 요구되지만 아직까지 그럴 가능성은 보이지 않는다. 법적 제도적 장치에 대한 치밀한 계획없이 민영화가 실시됨으로써 사적 독점자본에 대한 경제력 집중을 가속화시키는 결과를 초래하고 있다.

반면 민영화는 노동자계급에 대하여 전반적인 타격을 주었다. 공기업이 민간기업에 비하여 과잉고용의 상태에 있는 것이 일반적인 현상이므로 민영화는 과잉노동의 해소를 필연적으로 수반하게 되고 따라서 대량감원을 통한 대량실업자의 발생을 초래한다. 1995년 석유를 비롯한 전력 통신 항만에 종사하는 브라질 노동자들의 대규모 파업은 노동자의 불안을 상징적으로 설명하고 있다. 멕시코의 경우 1983-89년 사이에 민영화의 결과 약 20만명의 노동자가 일자리를 박탈당했다. 동시에 민영화는 단체협약권이나 파업권 등 노동자의 기본적인 권리가 무시됨으로써 노동자의 사회적 지위가 현저하게 악화되었다.

동시에 민영화는 물가불안을 야기하고 있다. 정부의 강력한 물가억제정책으로 공공요금을 낮은 수준으로 유지하던 양국에서 민영화이후 질적 개선이 이루어 지지 않은 상태에서 공공서비스 요금의 현실화는 일반적인 물가양등과 국민들의 부담증가를 증가시킨다.

대부분의 경제학자들은 민영화를 통하여 정부의 재정적인 긴축화는 불문이고 국가에 의한 독점을 폐지함으로써 자율경쟁체제를 도입하고 각종 규제완화를 통하여 기업의 효율성을 제고시키킨다고 주장하지만 이상의 분석에서 볼 때 멕시코와 브라질에서 아직까지 민영화의 가시적인 성과는 나타나지 않는다. 두 나라에서 많은 국가기업을 매각하였다는 점에서 민영화는 성공적이지만 그 경제적 효과는 대다수 국민들의 희생위에서 소수의 사적 자본에게 특혜를 제공하는 것이다. 경제개발과정에서 국가의 역할이 큰 국가일수록 국가자본의 민영화는 국가독점에서 사적 독점으로 대체될 뿐 자율경쟁의 정착이 자동적으로 이루어 지지 않는다. 민영화이후 민영화된 기업의 경영과 가격책정에 대한 규제가 강화되는 영국의 사례는 개발도상국에서 주목해야 한다. 시장과 국가의 동학에서 배울 수 있는 교훈은 시장 또는 국가를 어떻게 선택하느냐가 아니라 양자가 효율적으로 상호작용하도록 정책을 어떻게 견정하느냐가 중요하다.

개발도상국에 있어서 발전의 문제는 시장력(Market Power)을 유효하게 작동시킨다고 해서 해결되는 것은 아니며, 시장을 국가가 대체한다는 종래의 관점과 달리 국가의 축소가 시장의 유효성을 반드시 증가시키지도 못한다. 오히려 국가부문의 축소가 시장구조를 더욱 왜곡할수 있다는 관점에서 민영화는 중요한 연구영역으로 등장한다. 민영화는 국가개입의 기반을 잠식하지만 시민사회의 전통이 미약한 개발도상국에서 새로운 사적 독점의 지배는 성장을 지지하고 분배를 악화하는 요인일 수 있다. 이러한 면에서 민영화는 새로운 국가의 체계적인 통제를 요구한다.

참 고 문 헌

- 김승석(1992), 「한국에 있어서 국가자본의 역할에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 金亨洙(1996), 「멕시코의 公企業 民營化와 推進過程 分析」, 대외경제정책연구원 지역정보센터.
- 鄭濟祐(1996), 「브라질 민영화의 추진현황과 향후전망」, 대외경제정책연구원 지역정보센터.
- 小池賢治(1982), 「インドの公企業」, 小池賢治編, 「アジアの公企業」, 아시아經濟研究所
- Clarkson, S.(1979), *The Soviet Theory of Development: India and the Third World in Marxist-Leninist Scholarship*, The Mcmillan Press.
- Ferrer, O. H. V.(1991), *The Political Economy of Privatization in Mexico*, W. Glade (ed.), *Privatization of Public Enterprise in Latin America*, ICS Press.
- Frieden, J.A.(1987), *The Brazilian Borrowing Experience: From Miracle to Debacle and Back*, *Latin American Research Review*, Vol.22, No.1
- Gereffi, Gary(1990), *Big Business and the State*, Gereffi, G. & Wyman, D. L.(ed.), *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Priceton Univ. Press.
- Newfarmer, R. S. and Mueller, W.F.(1975), *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power*, Washington D.C.
- Pinheiro, A.C. & Giambagi, F.(1994), *Brazilian Privatization in 1990s*, *World Bank*, Vol.22, No.5.
- Ramirez, M. D.(1986), *Development Banking in Mexico, The Case of the Nacional Financiera, S.A.*, Praeger.
- Sader, F.(1995), *Privatizing Public Enterprises and Foreign Investment in Developing Countries 1988-93*, The World Bank, Washington D.C.
- Sanchez, M. & Corona,R.(ed.)(1993), *Privatization in Latin America*, The Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Saphiro, H.(1994), *The Public-Private Interface: Brazil's Business-Government Relations in Historical Perspective, 1950-1990*, A. K. Dutt & K. S. Kim & A. Singh (ed.). *The State, Markets and Development*, Edward Elgar.
- Schneider, B.R.(1988-89), *Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 30, No.4.
- Schneider, B.R.(1990), *The Politics of Privatization in Brazil and Mexico: Variation on Statist Theme*, E. N. Suleiman & J. Waterbury (ed.), *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press.
- Trebat, T. J.(1981), *Public Enterprise in Brazil and Mexico: A Comparison of Origins and Performance*, T. C. Bruneau & P. Faucher (ed.) *Authoritarian Capitalism, Brazil's Contemporary Economic and political Development*, Westview Press.
- Trebat, T. J.(1983), *Brazil's State-owned Enterprises*, Cambridge University Press.
- Wortman, M.(1990), *Privatization in Latin America*, Business International Corporation.