

멕시코의 국가자본과 민영화*

김승석
사회과학부 경제학과

<요 약>

멕시코의 경제발전과정에서 국가의 역할은 대단히 크다. 그러나 1982년 공황을 계기로 IMF와 의 협의하에 안정화정책과 구조조정을 실시한다. 이러한 과정속에서 민영화가 실시된다. 이 논문은 국가의 역할이 지대한 발전도상국에서 급격한 민영화는 국가독점을 사적 독점으로 대체할 뿐이며, 자율경쟁의 정착이 자동적으로 이루어지지 않는다는 것을 멕시코의 사례연구를 통하여 밝히고자 한다. 신자유주의적 민영화는 경제적 효과는 대다수 국민들의 희생위에서 소수의 사적 자본에게 특혜를 주는 것에 불과하다.

State Capital and Privatization in Mexico

Kim, Scung Seock
Professor of Economics

<Abstract>

Mexican state have played a decisive role in the economic development until early 1970s. But from the economic crisis in 1982, Mexico pursued the stabilization and reformed the structure under IMF. In this process state entrepreneurs were privatized. This paper analyses the process of privatization in Mexico. The conclusions are as follow: Privatization substituted state monopoly for private monopoly and did not set up free competition automatically in the developing countries as Mexico, in which the state have played important. Economic effect of privatization means privilege to a few private capital and victims to most people.

* 이 논문은 1997년 울산대학교 연구비에 의해 연구되었음.

1. 문제제기

멕시코는 경제발전과정에서 국가의 역할이 가장 성공적이었다고 평가되는 나라이다. 전 산업부문에 걸친 국가자본의 신설과 이를 통한 광범위한 경제개입은 1950년대 말부터

1970년대초까지 '인플레이션없는 경제성장'을 달성하여 개발도상국의 모범을 보여주었다. 그러나 1982년 국제수지 악화에 기인한 외채위기는 멕시코의 정치 경제 사회를 근본적으로 재편성하는 계기가 된다. 외채위기이후 안정화정책과 구조조정은 시기에 따라 그 완급을 조정하면서 지속되어 국제금융가에서는 워싱턴콘센서스(Washington Consensus)¹⁾의 성공사례로서 회자되고 있다. 그러나 1982년이후 1996년까지 인구증가율에도 못미치는 연평균 1.6%의 경제성장률과 52.5%의 인플레이션을 기록함으로써 '경제성장없는 인플레이션'이 고착화되었다.

1988년 대통령 선거에서의 개표부정, 개표부정으로 집권한 Salinas행정부의 대외개방정책, 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결, 협정발효와 동시에 일어난 치아파스(Chiapas)의 반란, 그리고 폐소화의 폭락, 엄청난 실업과 실질임금의 감소등 일련의 사태가 IMF가 주도하고 멕시코가 성실하게 수행한 구조조정의 결과이다. 물론 안정화정책과 구조조정으로 고율의 인플레이션이 진정되고, 수입대체화전략이 수출지향적 경제로 이행하면서 투자환경이 개선되어 외자를 유치하는데 일정한 성과도 보여주었다. 그러나 신자유주의 정책의 성과에 비하여 그 사회경제적 고통의 비용은 너무 엄청난 것이었다. '국제적 찬사와 국내의 회의주의'는 20세기 마지막 10년 멕시코 경제의 시각을 잘 반영하고 있다.

이 논문의 목적은 우리나라에서도 일부관료들이 청송해 마지않는 멕시코 구조조정의 결과를 민영화에 한정하여 검토하는 것이다. IMF가 요구하는 구조조정의 내용은 크게 공공부문의 개혁과 대외개방정책으로 나눌수 있다. 공공부문의 개혁은 균형재정의 달성, 국가기업의 민영화, 규제완화를 그 내용으로 하며, 대외개방정책은 무역자유화와 외국인투자자유화를 포함한다. 국가를 산타크로스가 아닌 프랑켄슈타인(Friedman,1983:108)으로 간주하는 신자유주의의 목표는 '최소국가'를 유지하는데 있다(Held,1991:260). 강한 국가(Strong State)를 유지하는 물질적 토대가 국가자본이기 때문에 신자유주의는 국가기업의 민영화를 최우선적으로 요구한다. IMF는 국제수지의 붕괴로 인한 외채위기에 직면한 발전주의적 국가에 대해서 정책물음(Policy Package)를 제공한다. 따라서 민영화는 정책물음의 일부로서 구성되지만 가장 중요한 요소이며 다른 정책과 동시적으로 시행되는 것이 일반적 현상이다. 이 글에서는 멕시코 국가자본의 기원과 구조 그리고 역할을 검토한 후 1982년 외채위기 이후 구조조정의 일환인 민영화를 통하여 신자유주의의 허구를 밝히고자한다.

2. 국가자본의 기원과 구조

멕시코에 있어서 경제에 대한 국가의 개입 또는 참여는 멕시코혁명(1910-17)이후만의 현상이 아니다. 중앙집권적인 정치권력의 확대는 Dias(Porfirio Diaz:1876-1911)의 절권정치

1) 워싱턴 콘센서스는 '워싱턴'이 상징하는 IMF, 세계은행, 미국 행정부들이 라틴아메리카를 위시한 발전도상국의 경제정상화를 위해 합의한 시장지향적 경제개혁 프로그램을 의미한다. 이 프로그램의 내용은 시장지향적 개혁, 국가개입의 폐지, 국내시장의 개방, 민영화, 긴축재정이다.

까지 기승려 올라간다²⁾. Diaz정권은 외자와 아시엔다 지주에 의존하여 반동적 전제적 방법으로 자본주의적 근대화를 추진하였으며, 발전전략의 핵심은 외국인 투자를 촉진하는데 필요한 모든 조치를 취하는데 있었다. 20세기 처음 10년간 멕시코의 총투자중에서 외국인 직접투자가 2/3를 차지하였고, 1911년 현재 외국인 직접투자중에서 미국과 영국의 투자분이 2/3를 차지하였고, 이들 자본은 주로 철도 광산, 석유, 부동산, 은행에 집중되어 있었다. 외국인투자의 지배와 통제를 받지 않는 부문은 Diaz정권의 물질적 기초인 아시엔다(hacienda)라고 불리는 농장에 국한하였다. 이 아시엔다는 주로 인디언과 교회의 토지를 수탈한 후 법적 정책적 군사적 지원이라는 국가적인 조치에 의하여 성립하였다. Diaz 정권 말기에 농민의 90%는 토지를 전혀 소유하지 못하거나 채무농민의 지위에서 벗어나지 못한 반면, 농장주들은 수백만 에이키에 이르는 토지를 소유하고 있었다. 외국자본의 지배와 토지의 집중은 필연적으로 노동자, 농민, 소기업가와 진보적 지주의 불만을 야기하지 않을 수 없었다.

1906년 미국인 소유의 구리광산에서 일어난 노동자의 파업에 대한 폭력적 진압과 1907년의 세계적 불황은 혁명을 촉발하는 직접적인 계기가 된다. 혁명기간에 선언된 사회개혁의 정신은 1917년 헌법에 반영되어³⁾ 동원된 농민과 노동자의 요구를 적극적으로 수용하였고 국가의 개입주의 역할을 재확인하였다. 그러나 혁명으로 인하여 제조업 광업 농업등 전산업부문에 걸쳐 생산력이 저하되자⁴⁾ 헌법에 포함된 진보적인 조치는 1920-30년대에 걸쳐 완만하게 진행될수 밖에 없었고⁵⁾, 국유화와 국가기업의 설립이 이 시기부터 1982년까지는 계속증가하였다.

Calles(1925-34)는 정치적 사회적 안정을 시도하면서, 공공기구의 성격을 갖는 금융기관을 신설함으로써 붕괴직전의 금융체제를 재편하였다. 사적기금과 저축을 우선순위가 높은 부문과 항공투자 프로젝트에 배정하는 Bank of Mexico(1925), 농업개혁을 뒷받침할 정책적 의도로서 신설된 Agrarian Credit Bank(1926), 공공투자를 담당하는 National Bank of Urban and Public Work Mortgage(1933)이 대표적인 국가소유의 금융기관이다. 1920년대에 시작되어 대공황을 계기로 국가는 금융기관을 장악함으로써 강력한 국가주도 발전전략의 기초를 마련하였다. Calles의 뒤를 이은 Cardenas(1934-40)는 경제발전에 대한 국가의 역할을 확대함으로써 오늘날에 이르기까지 사회경제적으로 큰 영향을 미친 광범위한 개혁을 수행한다. 1936년에 제정된 국유화법(Ley de Expropiacion)은 국가에게 무제한적 권리를 허용함으로써 전략적인 산업부문에서 국가기업을 신설하거나 국유화하는 법적 근거를 이룬다. 이 법에 기초하여 설립된 중요한 국가기업은 국가주의적 경제발전의 금융적 기반인 국립개발은행(NAFIN, 1934)와 대외무역은행(BANCOMEX), 연방전력위원회(CFE, 1937)⁶⁾, 석유산업에서 외국인이 투자한 기업을 몰수하여 설립한 멕시코석유공사(PEMEX, 1938)와 대부분 철도의 국유화(FNM 1939)등이 있다⁷⁾. 이외에도 Cardenas는

- 2) 스페인의 식민지에서도 다수의 공공조직이 창출되었다. 담배 수은 소금 구리 주식 화약의 생산과 판매에서 독점적 시위를 향유하는 공기업이 존재하였다 Ferrer(1991), 36면.
- 3) 헌법 제27조에서는 농업개혁의 자원에 대한 국가의 소유를 확인하고 있으며 제28조에서는 독점에 대한 규제, 제123조에서는 노자가 대립할 경우 국가의 분쟁 해결권을 인정하고 있다.
- 4) GNP 연평균 성장률이 1895-1910년에는 3%이었으나 1910-20년에는 0.7%로 급격히 감소하였다. 1922-29년에는 1.7% 증가하였으나 인구증가로 일인당 국민소득은 0.2% 감소하는 결과를 초래하였다. Ramirez(1986), 59면.
- 5) 1917년 혁명헌법이 만들어지면서 내전은 종료되었다. 그러나 혁명의 정신은 구체적인 개혁으로 실행한 Cardenas 집권이 끝나는 1940년을 역명의 종점으로 보는 학자들이 많다.
- 6) 신기산업의 국유화는 1960년에 실시하였다.

4,500만 에이커에 이르는 농장을 농민에게 분배하는 농지개혁을 단행하고, 집권당을 멕시코혁명당(PRM)으로 개칭함과 동시에 정치과정에 노동자와 농민을 참여를 확대함으로써 농장과 외국자본의 이해를 견제하는데 효율적인 동원체제를 정비했다. 이와 같은 국가의 '혁신적 개입(innovate intervention)'은 멕시코 경제를 식민지 또는 신식민지상태에서 벗어나게 하는 전환점이라는데 이의를 제기하지 않는다.⁸⁾

Miguel Aleman(1947-52)정권하에서는 연방정부는 국가기업을 통제하고 조정하는 기제를 최초로 조직화한다. 즉 1947년 분권화된 조직과 국가기업을 중앙집권적으로 통제하는 법을 제정하고, 국가투자위원회를 설립하며⁹⁾, 동시에 1947-55년간 여러 위원회를 설치하여 계속적인 규제입법을 실시하여 국가기업의 평가에 효율적인 메카니즘을 구축하였다. 예를 들면 1947년 광업발전위원회(CFM)를 설치하여 민간부분에서 운영하던 직자의 광산기업을 국가가 인수하여 국가기업을 통한 광업정책을 추진하였다. 이러한 구제형(救濟型) 국유화는 국가주도의 경제발전을 지향하는 제3세계 일반에서 광범하게 채택되는 정책의 하나로서 멕시코에서는 위원회와 더불어 개발금융기관인 NAFIN을 이용하여 사기업의 국유화를 추진하였다. NAFIN은 장기자본을 공급하는 금융기관이지만 새로운 기업의 신설, 증권투자, 기술이전등 산업발전의 촉진적 역할이 현저한 국가소유의 은행자본이다.¹⁰⁾ NAFIN은 대출해준 기업의 부채를 주식으로 교환하여 부실화된 기업을 인수하여 국가기업을 양적으로 확대하는데 기여한다. 1947년말 NAFIN은 47개 대기업의 주식과 채권을 보유하지만 1977년에는 74개, 80년에는 87개로 증가하여¹¹⁾ 국가지주회사로서 기능한다.

Cortines(1952-58)정권하에서도 민족주의적 경제정책은 석유산업에 대한 국가의 통제를 강화하였다. 멕시코석유공사(PEMEX)는 기초석유화학제품의 생산과 원유 및 가스과 관련된 모든 제품의 운송과 배급에 대해서도 독점권을 부여받았다. 나아가 협법 개정을 통해서 광산자원과 채굴권에 대한 국가주권을 확립하였고, 사회복지 증진에 대한 국가기업의 책임과 역할도 이 시기에 강조되었다. 멕시코사회보장기구(IMSS), 도시근로자사회보장기구(ISSSTE), 멕시코수출입회사(CEIMSA), 멕시코 민족주의의 상징인 멕시코식품회사(CONASUPO)가 이러한 역할을 담당하였다¹²⁾. Lopez Mateos(1958-63)의 민족주의 성향은 다국적 기업의 활동을 규제하면서 멕시코기업의 성장을 보호 촉진하는 멕시코화정책(Mexicanization)으로 나타나는데 특히 외국인의 투자가 많았던 진력과 광업에서 상당한 성과를 거두었고¹³⁾, 이러한 민족주의적 정책의 추진에 NAFIN이 중요한 역할을 수행했음은 당연하다. 멕시코는 이 시기부터 1960년대 말까지 GDP가 연평균 8.8%씩 증가하는 괄목할 만한 성장을 과시하였고, GDP에서 차지하는 농업부분의 비율이 감소하면서 공업 특히 제조업, 전기, 석유, 건설부분은 계속 증가하였다. 이러한 산업구조의 전환으로 멕시코

7) 외국기업에 고용되었던 노동자들의 민족주의 감정과 악화된 경제여건에 대한 그들의 불만이 결합되어 나타난 결과이다. Teichman(1995), 30면

8) Cypher(1990)는 이 시기 멕시코국가의 성격을 민족주의적 포퓰리스트적 국가로 규정하고있다. 10-11면.

9) 국가투자위원회는 비효율적이라는 판단하에 다음해에 해체한다.

10) 이러한 의미에서 '공업회 초기 후진국가는 신진국이 오랜기간에 걸쳐 경험한 발전적 요인을 성장을 자극하는 대체기구로 공공기구를 창출한다'는 Gerschenkron의 명제는 타당하다. 공업화 초기단계에서 신반적인 경제활동은 상대적으로 작기 때문에 이들 기구는 다목적용이며, 개발은행보다 더 나은 기구는 없다 Ramirez(1986)는 NAFIN을 지칭하여 '금융기구 형태에 관한 한 멕시코인에 의하여 고안된 가장 중요하고도 창조적인 공헌'으로 칭송한다.

11) Ramirez(1986), 68, 79면.

12) 김형수(1996), 18면.

13) Ramirez(1986), 76 78면

는 인플레이션은 경제성장과 금융의 발전을 경험하게 하였다. 특히 1957-70년간 Mexico City의 물가지수는 연 2% 상승에 머물러 1940-53년간 연 15%의 물가상승과 좋은 대조를 이룬다.¹⁴⁾

1957년부터 1970년대 초에 걸친 멕시코의 인플레이션 없는 성장은 공공부분의 적자보충 역할을 멕시코은행(Bank of Mexico)에서 사금융기관과 해외저축으로 전가한 정책의 결과이다. 인플레이션 없는 성장은 국가기업의 저가적 정책에 힘입은 바 크지만, 제품의 낮은 가격을 유지하기 위해서 국가기업의 적자를 보충하지 않으면 안된다. 1954년까지는 공공부분의 적자를 멕시코은행이 통화발행을 통하여 보충하였으나 이는 인플레이션을 촉발하는 계기가 된다. 물가안정을 최우선 과제로 설정한 1955년 이후에는 사금융기관이 공공부분의 적자를 부담하도록 강제하였고¹⁵⁾ 공공부문도 스스로 외부금융에 의존하였다. 공공부분의 외부금융은 정부 또는 NAFIN이 보증한 공공차관이 대부분이기에 60년대에 외채가 급증하게 된다.¹⁶⁾ 1950년대 말부터 1970년대 초까지의 인플레이션 없는 성장은 공공부분의 적자를 해외저축으로 전가한 안정화정책의 산물이다. 그러나 이러한 안정화정책은 멕시코경제의 소득분배를 악화¹⁷⁾시키고 연 3.6%의 인구성장이 실업문제를 야기하는 등 심각한 사회문제로 대두하자 Echeverria(1970-76)는 60년대의 안정화정책을 포기하고 1972년부터 야심찬 계획을 시도하였다. 공공부분을 확대하면서 공공지출을 증가시키고 자본재부분의 수입대체를 가속화하자 실업문제는 완화되었으나 통화공급의 증대로 다시 물가상승을 초래하였다.¹⁸⁾ 1976년 수출부진으로 경제사정이 악화되면서 1954년 이후 고정된 환율이 불안해지자¹⁹⁾ IMF권고에 따라 긴축정책을 수립하였다.

그러나 1978년 멕시코의 석유 가스 매장량이 40억배럴임이 밝혀지자²⁰⁾ Portillo(1976--82) 정부는 다시 정부지출을 증가시키기 시작했다. <표 1>과 <표 2>에서 보는 바와 같이 Portillo 정권은 공기업의 절대적인 수에서 크게 증가시켰을 뿐 아니라 국민총생산에서 차지하는 정부지출과 공기업의 생산이 크게 증가시킴으로써 멕시코의 국가주도적 진통을 재확인하였다. 그 결과 역시 매우 인상적이다. 1978-81년 사이에 실질 GDP가 연평균 8%이상 증가하고 고용 증가율 역시 연 6%이상 증가하였을 뿐 아니라 인구증가율을 억제하려는 정부의 노력도 실효를 거두었다. 그러나 국가경제가 석유수출에 대한 의존도가 커지고 공공부분의 적자가 증가하기 시작함과 동시에 국내저축의 악화를 수반하는 인플레이가 다시 가속화되었다.²¹⁾ 이리하여 멕시코 경제의 전통적인 발전양식이 붕괴되는 1982년에 국가기업은 1,155개에 이르러 최고조에 도달한다.²²⁾

14) Ramirez(1986), 96면

15) 사적 은행으로 하여금 국가기업의 어음을 매입하도록 하는 방법을 사용하였으나 이는 사적 은행에 대한 멕시코은행의 광범한 통제위에서만 가능한 것이었다. 그럼에도 사금융기관은 수익없는 현금예치보다 이를 더 선호했다.

16) 1960-70년간 멕시코의 외채상환능력(public debt-service ratio)은 라틴아메리카 평균 14.8%를 훨씬 초과하는 21.5%로 현저히 악화되었다

17) 지니계수가 1963년 0.54에서 1975년 0.57로 증가하였다.

18) 1971-74년간 통화당 증가율은 75%에서 25%로 증가하였고, 물가상승율은 3.7%에서 23%로 증가하였다.

19) 당시 40억\$로 추정되는 자금이 해외로 유출되었고 멕시코의 페소화는 달러당 12.5페소에서 19.7페소로 평가절하되었다.

20) 이 때부터 석유공급이 보장되지 않았던 시기에 멕시코는 국내수요뿐 아니라 수출능력까지 갖춘 에너지 대국이 되었다. 1979-81년에 석유수출이 39억\$에서 145억\$로 증가하였고, 총수출에서 차지하는 석유수출의 비중도 45%에서 75%로 크게 증가하였다.

21) Ramirez(1986), 134-135면

22) 멕시코에서 국가기업의 수는 추세자에 따라 수십 나아가 수백개의 차이가 있다. 이는 국가기업의 정의와 관련된 법률상의 문제와 국가기업에 대한 중앙정부의 미약한 통제력 때문이다. 1988년에 발표된 가상 포괄적인 보고서 Contraloria가 신뢰할 만하다.

<표 1> 연도별 국가기업의 설립주이

	과점기업	투자기관	공공신탁	합계
1917-40	45	12	-	57
1940-45	37	14	-	51
1945-50	30	20	-	50
1950-59	65	36	-	101
1960-70	105	27	-	132
1970-76	458	176	211	845
1976-82	829	103	223	1,155

자료: Teichman(1995)에서 재구성

<표 2> 멕시코의 공기업 비중

	정부지출/GNP	공기업생산/GNP	공기업고정자본 형성비율
1970	24.6	14.1	11.1
1977	36.4	15.6	21.0
1980	41.6	22.4	21.2

자료: Schneider(1990)

천여개에 이르는 국가기업은 산업의 전부문에 걸쳐있고 그생산이 국민총생산의 1/5 이상을 차지하지만, 오래된 전통적인 대규모의 국영기업이 국가자본의 핵심적인 성격을 규정한다. 1938년에 설립된 PEMEX는 정유 및 석유화학부문의 발전을 이끌어 낸 핵심적인 국가기업이다. 풍부한 석유매장 덕분에 기술력의 확보에 성공했으나, 산업화를 위한 국내유가의 정책적 인하정책으로 오랜 기간동안 재정적 어려움을 겪는다. 특히 1950년대 식유수출이 중단되어있을 때 금융적 압박이 가중되었고, 그럼에도 불구하고 PEMEX는 정유산업에 대한 야심찬 계획을 계속 추진함으로써 부채는 계속 누적되었다. 여기에 조직화된 공공부문의 노동자조합도 PEMEX의 비용상승에 일조한다. 초기에는 노동자들이 기업경영에 상당한 권한을 행사함으로써 생산량 증대에 결정적인 역할을 하지만, 경영자들과의 경영권을 둘러싼 투쟁결과 경영권을 빼앗긴 대신 전례없는 고임금과 과잉고용이 용인되었고 이후 노동조합의 부패구조가 형성되었다. 이러한 세조치는 기업의 비용상승을 초래한다²³⁾. 이러한 상황에서도 기초석유화학 제품생산의 국가독점을 선언한 이후 PEMEX는 석유화학부문으로 진입하고, 70년대에는 천연가스 생산량이 급속히 증가하는등 나름대로 성공적인 기업경영을 경험하였다. 그러나 국내의 석유수요가 증가함에 따라 정부의 보조금은 증가할

23) Grayton(1980) 참조.

수 밖에 없었다. 저유가정책, 고인급의 과잉고용, 느슨한 회계관리는 대규모 낭비를 초래하게 된다²⁴⁾.

1937년에 설립된 연방전력위원회(CFE)는 1960년대 전기회사를 국유화할 때까지 외국자본과 시장을 공유하고 있었다. 재계의 압력으로 정부는 낮은 전기가격을 유지하는 정책을 채택함으로써 NAFIN이나 세계은행으로부터 싼 금리의 대출을 받아 사기업에게 보조금을 직접 제공하지 않으면 안되었다. 세계은행이 1970년대에 금융지원을 중단하겠다는 통보에도 불구하고 이러한 가격정책은 크게 변화하지 않았고, 위원회는 외부금융에 기초하여 투자를 계속하였다. 비록 1970년대초 투자가 약간 저조했으나 석유호황(oil boom)의 시기(1977-82)에 멕시코정부의 보증하에 위원회는 야심찬 투자계획을 실시하였다. 그 결과 1982년말 CFE는 약 100억\$의 외채를 부담하지 않으면 안되었다. 전력생산이 1960년 230만Kw에서 1980년 1,400만Kw로 증가하였으나 1981년 현재 멕시코 인구의 1/4은 여전히 전기를 공급받지 못하는 실정이다²⁵⁾. 비료생산업체인 FERTIMEX의 금융구조도 CFE의 그것과 유사한 구조를 갖는다. 1943년 국영기업으로서 최초의 비료공장(Guanos y Fertilizantes)를 설립한 이후 65-67년 사이에 비료산업을 국유화하고 이를 FERTIMEX로 통합한다. 비료소비는 농업생산에 결정적으로 중요하기 때문에 '정부부처간 위원회(inter-ministerial commission)'는 정상수입만을 커버할 낮은 가격으로 비료가격을 책정하였다. 그러나 1976년 이후 FERTIMEX는 해외로부터 차입한 자금으로 과도하게 투자한다. 1982년의 평가절하와 비료수요의 전반적인 감소로 FERTIMEX는 자금난에 빠지게 된다.

1937년에 국유화된 철도(FERRONALES)는 처음에 노동자에 의하여 경영되다가 전문경영인에게 그 경영권이 이양되었다. 이러한 점에서 그리고 강력한 노동조합을 소유하는 점에서 철도부문은 PEMEX와 대단히 유사하다. 또한 1960-75년간 철도요금에 동결됨으로써 철도수입은 경상지출의 절반도 미치지 못하는 지경에 이르렀다. 1975년 철도요금 인상으로 재정 상태가 약간 개선되었으나²⁶⁾ 정부는 막대한 보조금을 지불하지 않으면 안되었다. 더욱이 철도는 19세기 후반에서 20세기 초반에 건설되어 노후화하였고 철도운영의 비효율이 현저하게 나타났음에도 정부는 철도설비의 현대화를 추진하지 않았다. 멕시코 민족주의의 상징인 국립식품회사(CONASUPO)는 식료품을 생산 판매하는 회사로서 전국에 걸쳐 공장 과 슈퍼마켓을 가지고 있으며 종업원도 약 15만명에 달한다. CONASUPO의 기본적 임무는 싼 가격으로 도시민에게 기초식품을 공급하고, 농산물의 가격을 조절함으로써 도시민의 식품소비율 보조하는데 있다. 또한 손실을 감수하면서 수입농산물을 도시지역에 공급하기도 한다²⁷⁾. 결과적으로 CONASUPO는 농업발전을 저해하지만 임금을 낮은 수준으로 유지하면서 공업발전을 도모하는 정책을 반영하고 있다.

이상에서 본 바와 같이 멕시코 국가자본의 역사는 18세기까지 거슬러 올라가며, 경제에 대한 국가의 개입 나아가 국가의 직접적인 경제활동은 멕시코 경제에 내재화된 특징이라고 할 수 있다. 멕시코 국가자본은 철강, 석유정제 및 석유화학, 철도, 전화, 발전 및 배전, 항공, 금융, 식료품제조 및 유통에 이르기까지 거의 전산업분야에 걸쳐 활동하고 있으며 핵심적인 산업에서는 독점적으로 활동하고 있다. 자본축적의 위기에 직면하여 국가가 본격적으로 경제에 개입하는 서구의 경험과는 전혀 다른 것이다. 국가는 자본축적의 조건을 창

24) 1981년 PEMEX는 약 12만명의 노동자를 고용하고 있으며 1982년말 부채는 200억\$에 이른다.

25) Philip(1984), 32-33면.

26) 1979년 철도수입은 경상지출의 55%에 지나지 않는다.

27) Philip(1984), 34면.

출하면서 스스로 축적의 주체가 되기도 한다.

멕시코 국가자본의 또 다른 중요한 특징은 이윤추구보다는 사회적 목표를 더욱 강조한다. Trebat(1981, 1983)의 모범적 분석에 의하면 PEMEX와 몇몇 국가기업을 제외하고 거의 대부분 국가기업이 경상비를 초과한 이윤을 남기지 못하며 손실을 정부보조금으로 보전하지 않을 수 없었다. 이는 멕시코 정부가 낮은 물가를 유지하려는 정책적 의지의 반영이며 따라서 국가기업이 가져야 할 가격 책정의 자율성을 제한하기 때문이다. 이러한 국가기업의 특성은 사기업에게 보조금을 주는 효과이외에 경제적 약자에 대한 최소한의 사회보장을 제공하는 역할까지도 수행한다. 이러한 성격은 정부가 국영기업의 적자를 보전해야 할 의무를 강요당하는 결과를 가져오며, 종종 국영기업의 비효율성으로 지적된다.

이러한 성격에 추가하여 멕시코 국가자본의 비효율의 원인으로 공공부문의 강력하고 안정된 노조를 들 수 있다. 1930년대 형성된 노동코포라티즘은 시대의 변화에 따라 우여곡절을 겪으면서 변화하였으나²⁸⁾ 1982년까지 단체협약과 최저임금제를 바탕으로 안정적인 임금체계를 유지해왔다. 즉 국가와 노조사이에는 일방적이고 억압적인 지배와 최소한의 교환이나 거래가 공존하는 체제이다. 국가는 노조조직을 국가장치(당)에 포섭하여 통제하고 지배하는 반면, 노동자들은 고용의 안정, 임금협상, 신용대부, 사회보장등의 혜택을 입을수 있었다. 특히 공식노조에게는 특권을 부여하여 후원-수혜관계를 유지하면서 독립노조에 대해서는 무력을 동원하여 억압하는 차별적 배제의 원칙을 고수하였다.

3. 공황과 소극적 민영화

멕시코의 민영화는 1982년 8월 Portillo정부가 외채지불중지(Moratorium)선언 이후에 구조조정의 일환으로 시작된다. 1979-81년의 석유붐에 따른 석유수출에 기초한 3년간의 지속적인 성장은 1982년 붕괴하기 시작했다. 60년만에 최고치에 달한 100%가 넘는 물가상승율, 실질 GDP의 감소, 876억\$의 외채, 12%의 실질임금 감소, 폐소화가치 267% 감소, GDP의 18%에 해당하는 공공부문의 적자가 1982년을 장식하는 경제지표이다. 1981년부터 서서히 시작된 이러한 현상은 전혀 예상못한 것은 아니었으나 경제정책이 우왕좌왕하는 사이에 경제는 1년반동안 표류하였다. 공황이 진전됨에 따라 정치 사회적 영역까지 그 영향이 파급되어 급기야 상업은행을 국유화하고 외환에 대한 완전한 통제를 실시하였다. 그 결과 국가자본과 사적 자본의 모순이 심화되고²⁹⁾ 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 다른 어느 나라보다 훨씬 앞서 갔음에도 불구하고 여전히 경제발전에 대한 국가의 지도적 역할을 강조하였다. 취임연설에서 “발전과정을 지도하는 것은 멕시코 국가의 기본적 책임이다. 이러한 면에서 그 의무는 포기될 수 없으며, 민

28) 멕시코 코포라티즘 제세의 형성과 특징에 대해서는 이성형(1999)를 참조하라.

29) 국가부문에 대한 민간부문의 부정적인 평가에는 Echeverria(1970·76)가 공헌한 바가 크다. 그는 짧은 국가기업을 신실하고 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 화해를 시도했으나 신뢰를 완전히 회복하지 못한 상태에서 은행국유화를 계기로 국가-기업의 관계는 최악의 상태에 빠졌다.Schneider(1988-89), p. 101.

족주의적 헌법적 과제, 다원적 민족주의, 혼합경제를 수행하는데 필수적이다”고 언급함으로써 종전의 국가주도적 발전전략에 따르는 정책추구를 천명하였다. 따라서 민영화는 그의 정책에서 중심과제가 아니었다. 그는 1983년 온건한 프로그램을 채택한 후 85년 그것을 확대하고, 87-88년에 이르러서야 민영화를 정책의 최우선 순위로 상승시켰다. 기업정리(Disincorporation)³⁰⁾가 서서히 시작되었다. 이러한 정책변화는 국내의 복지에 대한 사회적 요구에 대저하는 정부의 노력이 약화되거나 포기되는 것이 아니라 정부의 상대적 효율성과 힘을 증대시키기 위한 전략으로 파악된다. 즉 기업전환과정은 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 논리³¹⁾에 기초하고 있다.

이러한 사고위에서 1단계에 해당하는 de la Madrid정권하에서의 멕시코 민영화는 주로 중소기업을 매각하여 경쟁적 환경을 조성하는데 그 의의가 있으며 정부로서도 민영화에 대한 포괄적 학습과정으로 평가할 수 있다. 우선 제조업, 섬유산업등 소비재산업의 국가기업을 매각 합병 청산하는데 초점을 맞추었다. 이는 정치적 경제적 과장을 야기하지 않는 수준의 민영화였다. 1985년 이후에는 정부가 20-25%의 지분을 가진 공공신탁(fideicomisos)을 정리하고 오래된 전통적인 국가기업을 매각하기 시작하였다. Fundidora Monterrey, SOMEX, SIDERMEX의 일부 자회사가 이러한 기업군에 해당하는데, 이들 기업은 만성적인 적자 또는 이유가 없는 기업들로서 민영화 자체는 정부의 재정적인 짐을 더는 것에 불과하며, 기업을 사적 소유로 돌리는 일, 조직화된 노동자를 타파하고 새로운 사적 자본의 신뢰와 지지를 촉진하는 과정이다.

Ramirez(1994)에 의하면 de la Madrid행정부 전기간을 통해 모두 724개의 국가기업의 민영화가 승인되었고, 그 중 481개 국가기업의 정리가 완료되었다. 그중 청산과 합병이 357개기업이며 민간에게 매각된 것은 124개뿐이다. 숫자면에서 멕시코는 민영화의 세계적 선도자이다. 그러나 이 시기의 민영화는 국가기업의 국가기업의 비중을 크게 저하시키지 못했다. 정리하도록 예정된 기업은 1983년 국가기업 총생산의 3%에 불과³²⁾하기 때문이다.

이 기간에 정부는 국유기업을 민간자본에 매각하여 10억 3천만\$의 매각대금을 판매수입으로 확보하였으나 재정적자를 보전하는 데는 크게 도움이 되지 않았다.³³⁾ 이러한 소규모 기업정리는 수입과 직자에만 약간의 영향을 주었다. 756개의 목표기업은 1983년 국가부문 재정지출의 10%만을 차지하여 지속적인 가격조정과 보조금 감소는 민영화이전보다 예산압력을 감소시키는 결과를 초래하였다. 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

30) 기업정리는 공기업을 민간에 매각하는 민영화 뿐만 아니라 합병, 지방정부로의 이전, 청산등의 방식을 통하여 공기업을 합리화하고 재조정하는 포괄적인 과정이다

31) 金宇洙(1996), p30.

32) PEMEX의 금융부분을 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.

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

산업은 조폐, 우편, 중앙은행, 석유, 기초석유화학, 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 정리될 기업의 연속성은 존재하지 않으며 매우 자의적인 행정 처분에 맡겨지는 것이다. 기업가와 관료들의 비공식적인 모임에서 아이디어가 전개되고 민영화될 기업을 정부가 경우에 따라(case by case) 결정하기 때문에 전체과정은 비공식적이며 복잡적이다(Wortman, 1990, 48-49).

과도한 공기업의 숫자, 따라서 국가의 감독비용을 줄이는 기업정리과정은 2개의 부수적 목표를 갖는다. 하나는 정치적으로 중요하지 않은 손실기업을 정리하는 것이고 다른 하나는 최근의 국가기업 취득을 해소하는 것이다. 정부의 총부채에 대한 영향은 미약하지만 비전략적 직사기업(예를 들면 Fundidora Monterrey, DINÁ 등)이 민영화론자의 눈을 사로잡는다. 최근에 국유화된 국가기업은 국가기업에 편입될 정당성이 미약하거나 전혀 없다. 초기에 민영화된 기업은 1982년 은행과 그 자회사를 국유화할 때 부수적으로 국유화된 기업과 NAFIN의 자회사들이다. 관료적 정치경제에서 오래되고 전통적인 국가기업일수록 발전된 능력과 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 따위의 정치목표를 추구하기 위하여 민영화를 이용할 수 있다. Ferrer(1991)에 의하면 1985년 중요한 민영화 시점은 사적 부문으로부터의 지지획득을 중요한 동기로 간주한다. 즉 민영화가 주로 이데올로기적이거나 실용적이었다면 de la Madrid는 그렇게 오래 기다리지 않았을 것이다. 1985년은 정부와 기업의 관계가 최악이어서 그는 민간자본과의 협력관계 재개를 밝히기 위하여 민영화를 이용했다는 논리이다.

그러나 청산 소멸 이전등은 자본가의 이익에 거의 도움이 되지 않는다. 싼 값에 기업을 매각하는 소유이전만이 도움이 된다. 구매자는 극소수이기 때문에 다른 기업들은 일반균형을 악화시키는 은폐된 보조금에 분개하며, 더우기 정부가 적자를 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 기업정리를 주저하지 않았다. Fundidora Monterrey와 Aeromexico은 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 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 것이다³⁴⁾.

전반적으로 기업정리는 전반적으로 국가의 힘과 경제개방의 효율성을 提高한 반면 국가 기업을 감소시켰다. 국가기업수의 감소는 국가의 감독과 통제를 단순화시킨다. 이전에 과

34) 다른 나라에서 당파적 민영화 계산에서 증시되는 요인은 노동조합의 힘이다. 만일 노조가 강력하고 진두지이며 공공부문의 과업으로 국가를 위협할 수 있다면 정치가에게 민영화하려는 동기가 커질 것이다. Thatcher, Chirac, Alfonsin, 극단적으로 Pinochet는 강력한 노조를 부시하고 자신의 동지능력을 재고하기 위하여 민영화를 추진하였다. Thatcher는 노조 나아가 노동당을 전면적으로 공격하는 무기가 바로 민영화였다. 민영화 기업의 주식을 노동자에게 싼 값으로 배분한 것은 노동당 분열을 촉진시켰다.

도하게 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. de la Madrid 임기말에 정부에 대한 기업의 신뢰 회복은 기업들이 안정화정책에 참여하는 의지를 북돋아주었다. de la Madrid는 국가주의자로 취임하였고 임기내내 그것을 유지하였다. 즉 그는 실용적으로 정책을 조정하였다. 국가를 효율화한다는 것이--이데올로기, 외국의 권유, 당파적 이익보다는--멕시코 민영화를 고무하였다. de la Madrid각료인 Pichardo는 "기업정리과정에서 남아있는 국영기업은 국가발전의 원동력으로서 역사적 역할을 수행하기 위하여 좀 더 나아질 것이며 헌법에서 규정된 국가의 최고(rectoria)원칙을 강화 공고히하는데 이바지 할 것"이라고 천명하였다. 민영화는 멕시코의 관료적 정치경제를 변환시키지 못하지만 여러가지 면에서 그것을 수정하고 있다. 동시에 정치화된 관료주의에 부분적인 영향만을 미친다. 민영화는 다는 시장개혁만큼은 아니다라든가 멕시코 자본주의를 탈정치화하는데 이바지한다. 그러나 그것은 발전본적 국가를 강화시키려는 의도의 결과이다.

4. 신자유주의와 1990년대의 민영화

라틴 아메리카에서는 여전히 무단거주자에서부터 은행가에 이르기까지 사회적 행위자 모두 본능적으로 국가의 도움에 의존하고, 공업화에 국가가 책임이 있다고 믿는다.³⁵⁾ 그러나 1980년대 공업화의 새로운 출발에 대한 계속적인 실패가 국가에 대한 신뢰를 동요시켰다. 1980년대 말까지 멕시코에서 민영화된 기업의 수³⁶⁾는 많지만 대개 정치적 경제적 장애물이 없었다. 그러나 1980년대 말, 좀더 구체적으로 Salinas가 집권한 이후 민영화의 성격이 달라진다. Salinas대통령은 1982년부터 추구한 안정화정책과 구조조정에 박차를 가하면서 신자유주의적 경제개혁과 대외개방을 더욱 빠른 속도로 추진하면서 제도혁명당의 이념적 지주와 경제노선을 전면적으로 수정하고자 하였다. 80년간 정치의 준거였던 '혁명적 민족주의'가 '사회적 자유주의(el liberalismo social)'에 밀려 사장되었고, 민영화, 개방, 국제화, 시장의 논리가 국가주의, 민족주의, 코포라티즘을 대체하였다. 1990년대의 민영화는 현재 진행중에 있으며 그 효과는 아직 전면적으로 나타나 있지 않다. 그럼에도 불구하고 1980년대 민영화되었던 기업보다 훨씬 더 규모가 큰 전통적인 국가자본의 민영화가 시도되고 있으며, 그것을 위하여 제도적 장치가 부분적으로 마련되었다.

1989년 이후 멕시코의 민영화는 그 이전의 민영화에 비하여 몇 가지점에서 크게 진전해있다. 첫째, 국가독점기업을 포함하여 대규모 기업의 매각이 시작된다. <표 3>에서 보는 바와 같이

35) 라틴아메리카의 정치관료들은 국가의 실패를 계속 강조한다.

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

TELMEX(전화), MEXICANA(항공), AHMSA(철강), SICARTS(철강), ASEMEX(보험), Television Azteca(방송)와 1982년 국유화된 18개의 상업은행이 여기에 속한다. 이들은 오래된 전통적인 국가기업이며, 멕시코 민족주의를 상징하는 기업들이다. 대규모 기업을 민간부문에 매각하는 동시에 민영화를 촉진하는 경제활동의 규제들이 채택되었다. 이러한 규제완화는 민간에 제한했던 부문을 개방하고 경쟁을 제한하던 장벽을 제거할 목적으로 실시되었다. 이러한 규제완화는 금융자유화 조치, 각종 인허가제도의 폐지, 가격자유화 조치가 포함된다. 금융자유화는 민영화과정에서 은행을 소유하게 된 대재벌들이 국가의 영향에서 벗어나 축적의 모든 부분에서 자유를 쟁취했다는 점과 더불어 국가가 민간부문에 개입할 최후의 보루를 해체한다는 점을 상징적으로 보여준다(이성형, 1999:69-79).

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.³⁷⁾ 또한 1억\$ 이상의 투자나 자동적으로 승인되지 않는 투자의 경우에도 45일 이내에 거부되지 않으면 승인된 것으로 간주한다. 민족주의적 상징의 자량이었던 항공, 전화, 은행에까지 외국자본의 투자를 허용하였으며 주식의 외국인투자를 허용하고 승인절차도 대폭적으로 간소화되었다. 그럼에도 불구하고 Salinas 행정부하에서 민영화된 기업들은 대부분 멕시코인에게 매각되었으며, 외국인 투자지분은 7%에 불과했다. 외국자본이 집중된 TELMEX의 경우에도 절대적 지배권은 멕시코 투자자의 손에 넘어갔다.³⁸⁾

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 기술직 시장적 요인을 평가할 때 또는 복잡한 법률적 문제가 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 각료회의는 헌법에 전략분야로 지정되지 않은 모든 국가기업을 민영화하기로 결정하여 PEMEX(식유), CFE(전기에너지), 그리고 중앙은행 및 우편 전신, 인공위성통신에 관련된 기관만을 국가가 보유토록하였다. 도로, 교량건설, 철도등은 콘세션(Concession)방식³⁹⁾으로

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

38) TELMEX의 지분 15%는 Southwestern Bell과 France Telecom에 매각되었고 18.7%는 국제시장에서 매각되었다. TELMEX 주식의 22%는 민영화이전에도 외국인 소유였기 때문에 외국인 소유지분은 55.7%가 된다. 김형수(1996) 80-81년.

<표 3> Sainas 정부의 비금융부문 및 금융부문의 주요 민영화 실적(단위:100만\$)

민영화 연도	회사	매입자	매입가
1987-90	64개 재당공장	Grupo Escorpion, FOMEX (Grupo Visa, Graza Lagüera)	-
1989	DINA(석유화학)	Consorcio G.S.A de C.V	810
1989	Mexicana de Cobre	Minera Mexico(Larrea)	430
1989	CONASUPO(식품제조 유통)공장	Unilever, 6개회사	-
1990	Mexicana de Avicion(항공)	Grupo Xabra	40
1990	Cananea(광업)	Jorge Larrea, 벨기에 광산그룹	475
1991-94	TELMEX(통신)	Grupo Carso, France Telecom Southwestern Bell, Banpias, Grupo Electra	4,028
1991	Empresa Gamesa(음료)	Pepsi Cola	70
1992	AHMSA(철강)	Aceros Norte	145
1992	SICARTSA(철강)	Villacero	170
1992	FERTIMEX(비료) 12공장	8개의 기업	-
1992	COMCARRIL	Bombardier(캐나다인)	70
1993	Media Package(TV, 영화)	Radio Televisora del Centro	640
1993	ASEMEX(보험)	Grupo Mescca	573
1991	Banca Cremi	Multivalores	241
1991	Banamex	Acciones y Valores	3,131
1991	Bancomer	Valores Monterrey	2,516
1992	Multibanco Cmermex	Agustin Legorreta	873
1992	Banco del Atlantico	Grupo Financiero	480
1992	Banco Mexicano Somex	GrupoBrsatil	474
1992	Banca Serfin	Grupo Invermexico	605
1992	BancoMercantil del Norte	Grupo Financiero, OBSA	912

자료 Teichman(1995), OECD(1995)

민간에게 양도되고, 세당의 민영화와 더불어 설방수입을 허가하는 등 자유무역의 폭을 확대하였다. 동시에 기초석유화학과 2차석유화학의 범위를 재조정하여 사적으로 소유가능한 후자의 생산물 수를 증가하였다. 또한 TELMEX의 민영화와 더불어 전기통신에 대한 규제를 검토하여 채택하는 등 법적 제도적 장치를 구축하고 있다.(Sanchez & Corona, 1993:103-104)

멕시코에서는 재무성관료를 중심으로 하는 정부관료가 민영화 대상기업을 결정한다. 기

39) 민간기업이 정부로부터 기존의 사산을 정해진 기간동안 리스하고 계약에 의해 정해진 투자 및 관리, 운영사업을 수행하며 계약만료시 자산을 정부에 이관하는 방식의 민영화이다

업이 결정되면 부처간 위원회가 설치되고 대통령령에서 그 절차가 결정된다. 그러나 민영화 대상기업의 선정은 비공식적이며⁴⁰⁾ 정부가 정책결정과 감독만을 담당하고 실질적인 절차는 은행이나 또는 민간전문기관이 하청받아 담당한다. 일반적으로 은행은 매각을 담당하지만 컨설팅회사나 투자은행은 기술적 결정을 자문한다. 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. 민영화 과정에서 매우 자의적인 결정이 발생할 가능성이 크며, 민영화자체에 치밀하고 완벽한 준비가 부족하다.

PEMEX 사상이 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 정세를 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. 민영화된 기업들중에서 수익성이 높은 기업들, 예를 들면 TELMEX나 시중은행들은 집권당인 제도혁명당의 재정위원회 위원들에게 특혜형식으로 불하된 것이 많아 부정과 수뢰시비가 계속되고있다.

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 부문이다. 이러한 부문의 민영화는 국가가 통제기구의 현저한 개선없이 사기업에 매각하면 국가독점을 사적 독점으로 대체하는 것에 불과하다. 즉 민영화의 전제조건으로서 적극적인 정부의 개입과 현재보다 더 복잡하고 안정된 통제기구의 전개를 요구하고 있다.

5. 결 론

현재까지 민영화가 진행되고 있기 때문에 그 효과도 완전히 나타났다고 보기는 어렵다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 민영화는 구조조정의 일환으로 시행되었기 때문에 멕시코의 사회경제적 현상이 민영화의 결과라고 속단할 수는 없다. 따라서 민영화의 영향결과를 속단할 수 없지만 지금까지 나타난 민영화의 영향을 살펴보자.

우선 민영화가 진행됨에 따라 멕시코는 재정적자의 부담을 완화할 수 있었다. 민영화는 재무구조가 열악한 국가기업을 매각하는 과정이므로 공기업의 적자를 보전하는 정부의 재정상태를 개선할 개연성이 크다. 국가기업의 매각은 동시에 채무의 매각을 포함하므로 소극적인 의미에서 재정상태의 건전화를 유도할 수 있을 뿐 아니라 매각수입으로 재정적자를 보충하는 적극적인 방식도 취할 수 있다. 멕시코는 1991년 GDP 대비 1.3%의 재정적자

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

에서 1992년 GDP 대비 3.1%의 흑자를 기록하고 있다. 그러나 1990년대 중반이후 물가상승과 실업률 증가, 경상수지 악화등으로 취약한 재정구조는 다시 시련을 겪고 있다. 이는 민영화가 재정적자를 단기적으로 개선하지만 장기적으로는 그 효과를 보장할 수 없음의 의미이다.

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

이미 전통적인 국가기업에 까지 민영화가 광범하게 시도되는 과정에서 국가기업을 매수한 재벌그룹의 현저한 발전이 나타나고 있다. 이러한 재벌그룹의 움직임은 대략 3종류로 관찰된다. 민영화를 계기로 관련사업을 매수하여 시장지배력을 강화하는 전통적인 기업그룹, 민영화기업의 매수를 통하여 기업의 전문분야를 변경한 기업그룹, 민영화로 경영다각화를 수행하는 신흥증권그룹이 그것이다. MEXICANA를 인수한 Corporacion Falco에는 신흥재벌을 대표하는 Grupo Xabra와 구재벌을 대표하는 Carlos Abedrop이 중심적인 역할을 하고 있다. CONASUPO는 전채로시는 별가치가 없지만 그 산하에 석료품 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.

단위상품별로 보면 기업매수 결과 IMMSA사가 銅 생산의 95%를 차지하고 있으며, Alfa사와 Dsc사는 텔레프탈酸과 흑연은 100% 완전독점하고, Penwalt사는 소다의 85%를 지배하고 있다. 또한 1992년에 이르러 9개의 기업이 비금융권 공기업 주식의 38%를 매입하였다.⁴¹⁾ 금융부문에서도 구은행가(또는 은행그룹)와 제휴한 증권회사 그룹이 18개의 민영화된 은행중 13행의 주식을 보유하고 있다. 나아가 Banamex, Bancomer, Serfin, Comermex와 같이 지역을 초월한 복수자본가의 연대가 실현되고 있다. 그럼에도 불구하고 국가의 새로운 통제기구를 조직한다는 조짐은 보이지 않는다.

국내 사기업의 성장은 전통적인 국가-국내자본-다국적자본이라는 삼자동맹의 역학관계를 교란시키고 있다. 민영화는 국가의 축소를 의미하며, 따라서 국내외 자본에 대한 국가의 영향력을 상실케한다. 동시에 다국적자본은 대외시장이 개방되고 직접투자의 가능성이 확대됨으로써 멕시코에 대한 영향력은 증대한다. 따라서 영향력이 축소된 국가는 탈락하여 영향력이 증대한 다국적 자본과 국내자본이 결합하는 二者同盟으로 바뀌고 있다. 따라서 대외적으로는 국내자본이 민족주의적 이해관계를 대변하지 못할 경우 종속성이 강화될 것이며, 대내적으로는 전통적 코포라티즘이 붕괴되어 사회적 정치적 위기에 대처할 기제가 소멸하게 될 가능성이 크다.

상업은행이 민영화 과정에서 개인투자가는 은행주식의 소유한도를 5%로 제한하였으나

41) Teichman(1995), 152면

은행가 및 산업자본가들이 새로운 금융지배그룹을 결성하여 사실상 상업은행을 지배하고 있다. 그러나 기술적 경쟁력도 없고 금융능력도 부족한 대부분의 중소기업은 생존을 위협당하고 있다. 특히 섬유, 신발, 가전제품, 기초금속은 수입개방으로 큰 피해를 보았다. 중소기업의 일부는 대기업의 하청계열화를 통하여 생존할 수 있으나 많은 기업은 도산되거나 비공식부문으로 전락할 가능성이 크다.

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. 국가기업은 1982년 1,155개에서 1996년말 185개로 축소되었다. 그 결과 1983-93년동안 42만 9천개의 일자리가 축소되었고, 76만 5,730명이 방출되었다. 동시에 중앙정부의 부서도 1980-94년 사이에 774단위에서 152단위로 줄었고 그 결과 일자리수는 1983-93년 10년간 60만 3,296개가 줄었고, 1987-97년 사이에 73만 962명이 방출되었다.⁴²⁾

동시에 민영화는 단체협약권이나 파업권 등 노동자의 기본적 권리가 무시됨으로써 노동자의 사회적 지위가 현저하게 악화되었다. 과거 공기업이 주도하던 공식노동 중심의 노사관계는 개방 개혁제에 맞추어 생산성 유연성 이동성 노동자의 다기능화 원칙이 지배하여 멕시코의 독특한 코포라티즘 자체가 위협을 받는다. 이미 연방노동법의 수많은 노동자 보호조항들이 실제 노동현장에서 작동하지 않고 있으며 독소조항들만 악용되고 있는 실정이다. 더욱이 멕시코사회보장공사(IMSS)와 퇴직연금기금(Afores)을 민영화하여 이 부분의 전국노조를 부력화시킬뿐 아니라 연기금을 투자자본으로 활용한다. 중앙정부는 전국노조를 해체하기 위하여 행정조직과 군대를 동원하여 이미 여러 차례 충돌을 빚고 있다.

또한 민영화는 물가불안을 야기하고 있다. 정부의 강력한 물가억제정책으로 공공요금을 낮은 수준으로 유지하던 멕시코에서 민영화이후 질적 개선이 이루어 지지 않은 상태에서 공공서비스 요금의 현실화는 일반적인 물가양등과 국민들의 부담증가를 증가시킨다. 전화사업의 경우 민영화이후 전화요금은 인상되었으나 서비스는 질적으로 전혀 개선되지 못하고 있다. NAFTA협정에도 불구하고 폐소화 위기 이후 1995-96년에 물가상승율은 35%에 육박하고 있다.

정통과 경제학자들은 민영화를 통하여 정부의 재정적인 건전화는 물론이고 국가에 의한 독점을 폐지함으로써 자율경쟁체제를 도입하고 각종 규제완화를 통하여 기업의 효율성을 제고시키겠다고 주장한다. 그러나 이상의 분석에서 볼 때 안정화정책과 구조조정을 시작한 지 벌써 15년 이상이 경과했지만 멕시코에서 아직까지 민영화의 확산효과는 나타나지 않는다. 많은 국가기업을 매각하였다는 점에서 멕시코 민영화는 성공적이지만 그 경제적 효과는 대다수 국민들의 희생위에서 소수의 사적 자본에게 혜택을 제공하는 것이다. 경제개발 과정에서 국가의 역할이 클수록 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 선택하느냐가 아니라 양자가 효율적으로 상호작용하도록 정책을 결정하는 것이 중요하다.

42) 이성형(1999), 199-200면. 브라질에서 민영화가 한창 진행중인 1995년 식유를 비롯한 전력, 통신, 항공에 종사하는 노동자들의 대규모 파업은 노동자들의 불안을 상징적으로 설명하고 있다.

<참고문헌>

- 金亨洙(1996), 『멕시코의 公企業 民營化와 推進過程 分析』, 대외경제정책연구원 지역정보센터.
- 이성형(1999), 『IMF시대의 멕시코-신자유주의 개혁의 명암』, 서울대학교 출판부.
- Cypher, J. M(1990), State and Capital in Mexico--Development Policy since 1940, Westview 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.
- Friedman, M(1983), Bright Promises, Dismal Performance, New York, 안재욱, 이운영 공역(1993), 『자유시장과 작은 정부』, 나남.
- Grayton, G(1980), The Politics of Mexican Oil, Pittsburgh Uni. Press.
- Held, D.(1991), Political Theory and the Modern State, 안외순 역(1996), 『정치이론과 현대국가』, 학문과 사상사.
- OECD(1995), OECD Economic Surveys, Mexico 1994-95,
- Philip, G(1984), Public Enterprise in Mexico, Ramanadham, V. V(ed), Public Enterprise and the Developing World, Croom Helm.
- Ramirez, D. Miguel(1986), Development Banking in Mexico, Prager.
- Ramirez, D. Miguel(1994), Privatization and the Role of the State in Post-ISI Mexico, W. Baer. & ILBirth(ed.), Privatization in Latin America:New Roles for the Public and Private Sectors, Prager.
- Sanchez, M. & Corona, R.(ed.)(1993), Privatization in Latin America, The Inter-American Development Bank, Washington D.C.
- Schneider, B. R(1988-89), Partly for Sale:Privatization and State Strengthening Brazil and Mexico, Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 30, No.4.
- Teichman(1995), Privatization and Political Change in Mexico, Pittsburgh Univ. Press.
- Trebat, T. J.(1981), Public Enterprise in Brazil and Mexico: A Comparison of Origins and Performance, Bruneau, T.C. & Faucher, P.(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.