

터어키의 국가자본과 민영화*

김승석

사회과학부 경제학 전공

<요약>

터어키의 경제발전사는 공기업의 역사라고 할 정도로 국가의 역할은 대단히 크다. 1980년대 중반 정치와 경제의 불안정 속에서 민영화가 시작되어 현재까지 민영화가 점진적으로 추진되고 있다. 터어키의 민영화 과정은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. (1) 민영화의 마스터플랜이 국제금융자본에 의하여 작성되었다 (2) 민영화가 진행되는 과정에서 민영화의 목표가 자주 변경되었다. (3) 법적 제도적 정비가 갖추어지지 않은 상태에서 민영화가 추진되었다.

이러한 민영화의 특징은 민영화를 왜곡시키는 결과를 초래하여 원래 민영화가 의도했던 목표를 대부분 달성하지 못하였다. 효율성 중대, 경쟁시장의 조성, 국제수지 개선, 재정 적자 해소의 측면에서 모두 부정적인 결과를 초래하였다. 터어키에서 민영화는 인플레없는 성장을 실현하지 못하고 성장없는 인플레만 유발할 뿐이다. 터어키의 사례는 민영화가 만변통치약이 아니라 잘못 처방하면 독약일 수 있다는 교훈을 우리에게 주고 있다.

State Capital and Privatization in Turkey

Kim, Seung-Seock
Professor of Economics

<Abstract>

Turkish state have been played a decisive role in the economic development as Hanson said "History of economic development in Turkey is the history of public enterprises". In 1984 privatization was begun to implement in political and economic unstability. The characteristics of privatization in Turkey are summarized as follows.

* 이 논문은 2001년 울산대학교 연구비에 의하여 지원되었음.

(1) Masterplan of privatization was reported by international financial capital (2) Objectives of privatization often was changed as years went. (3) Legal framework was not prepared to implement privatization

These characteristics distorted process, strategy and result of privatization. Therefore Turkey didn't have success in improving efficiency and market mechanism nor reducing government deficits and foreing debt. Privatization drove Turkey not to 'growth without inflation' but to 'inflation without growth'. We can draw a lesson from Turkish case that privatization is not panacea, and becomes poison if not prescribe properly.

1. 문제제기

20세기초에는 국유화가 하나의 유행이었고 이 유행은 중반까지 지속되었으나, 20세기 말에는 민영화가 하나의 세계적 조류가 되었다. 한편으로는 소련 사회주의가 성립하고 다른 한편으로는 대공황에 의하여 경제가 위협받은 나라들은 근대적 국가체제를 정비하면서 국가주도적 자본주의 발전을 추구하였다. 식민지를 경험하지 않은 터키와 태국, 그리고 식민지에서 일찍 벗어난 중남미의 멕시코와 브라질이 대표적인 예이다. 2차 대전 이후에 신생독립국가들은 이들에게 영향을 받아 유사한 경제개발을 추구하였다. 이러한 국가주도의 경제발전은 각국의 역사적 사회적 특수성에 따라 서로 다른 양상으로 전개되었으며 관료주의와 부패, 지대추구(rent-seeking) 등 고질적인 병폐를 내재화시켰음에도 불구하고 괄목할 만한 성과¹⁾를 가져왔다.

그러나 1970년대말 영국에서 시작된 민영화는 유럽을 지나 전세계로 확산되었다. 신자유주의적 경제이론에 입각하여 IMF와 세계은행 등 국제금융기구는 구조조정 차관을 매개로 개발도상국에 개방과 자유화조치를 더욱 강하게 요구하였다. 즉 국가의 축소, 긴축재정, 무역과 금융의 자유화 및 개방, 민영화, 보조금 폐지, 노동시장의 유연화를 주 내용으로 하는 구조조정은 개발도상국 경제의 체질을 완전히 전환하려는 노력이다. 그러나 이것은 몰역사적(Geschichtspunktlosigkeit) 환상에 기초하고 있다. 왜냐하면 이러한 체질개선은 거시적 경제안정과 정치적 안정 위에서 자신이 소화할 수 있는 범위 내에서 주체적으로 점진적으로 개선되어야만 가능하기 때문이다.

민영화가 시작된 지 약 20년이 지난 오늘날 개발도상국에서 신자유주의자들이 주장하는 경제적 효과가 나타나고 있는가? 대부분의 경우 그 결과는 부정적이다. 특유의 국가주의(devletcililik, etatism)를 발전시킨 터키에서는 한 때 국가기업이 공업생산의 50% 정도를 생산²⁾하여 '터키의 경제발전사는 공기업의 역사'³⁾라고 할 정도로 국가의 역할이 절대적이었다. 이러한 터키에서 국가주의는 선택이 아니라 역사의 필연적 산물이다. 이 논문에서는 경제발전과정에서 국가가 가장 주도적인 역할을 한 터키를 사례로 국가자본의 성

1) NICs에 해당하는 신생독립국가들의 고도성장이 대표적이며, 1945년 이후 터키에서 공업생산의 성장과 그에 따른 꾸준한 1인당 GNP의 증가, 1950년대 말부터 1970년대 초까지 멕시코의 인플레없는 성장, 브라질의 기적등이 여기에 해당한다.

2) Cohn(1970), 125면.

3) Hanson(1959), 218면.

립, 발전, 소멸의 과정을 검토하고 민영화의 실증적으로 분석함으로써 개발도상국에서 민영화가 갖는 의미를 구명하고자 한다.

2. 터어키 국가자본의 성립

(1) 국가자본의 전사

터어키의 국가주도적 발전의 핵심은 방대한 국유기업의 창출이다. 터어키의 경우 근대국가 설립과 동시에 처음부터 국유화를 통한 발전을 시도했던 것은 아니며 약 10년간에 걸친 개혁의 시도가 실효성을 거두지 못한 결과 국가주의로 진입하였다.

터어키 공화국이 성립하기 이전 터어키(Ottoman Turkey)에서는 농촌의 대토지 소유자와 도시의 매판자본이 경제를 지배하고 있었다. 1913년 인구의 5%에 불과한 전통적인 지주가 경작가능한 토지의 65%를 소유⁴⁾하고 있었으며, 도시에서는 소수 이민족인 그리스인과 아르메니아인들이 무역과 국내시장을 장악하고 있었다. 도시의 매판자본은 유럽의 금융자본과 결탁하여 터어키를 유럽의 원료공급지로 전락시키는 매판적 역할을 수행하였고⁵⁾, 유럽의 공업제품을 수입하여 부를 축적할 수 있었다. 그러나 터어키 경제는 공산품 수입과 원자재 수출이라는 전통적인 국제분업에 편입되어 종속적 구조를 가질 수밖에 없었다.

1923년 정권을 장악한 캐말은 근대적인 국가를 건설하기 위하여 혁명적인 조치를 단행하기에 이른다. 전통적인 술탄제와 카프리제를 폐지하였고, 1924년 제정된 공화국헌법에서는 회교를 국교로 하는 조항을 삭제함으로써 政經分離를 수행하였다. 나아가 터어키 민족 중심의 민족국가를 건설하기 위하여 그리스와 인구교환을 시도하여 이민족을 배제하였다. 또한 봉건적 압제에서 여성은 해방하고 일부다처제를 법률로써 금지하였을 뿐 아니라, 스위스 민법, 이탈리아 형법, 독일의 상법을 채택하여 근대적인 법제도를 정착시켰다. 그리고 문자를 개혁하고 학교를 중설하여 문명퇴치에 주력했으며, 이슬람暦을 西洋暦으로 대체하고 최초로 인구조사를 실시하는 등 근대적 개혁에 착수하였다⁶⁾.

탈종교적 근대화의 제도 구축과 더불어 공업과 농업을 촉진하기 위한 몇 가지 정책이 시행되었다. 특히 1927년 공업지원법을 제정하여 개인기업에 직접보조금을 지원하고 세제혜택을 부여하는 등 사적 부문을 자극하였으나⁷⁾, 자본과 기술이 부족하고 외국자본이 유입되지 않아 섬유와 시멘트사업을 제외하고는 별다른 진전을 보지 못했다. 특히 아르메니아인을 방출한 결과 경제활동에 경험있는 계층이 고갈되었고 토착자본가가 기업활동을 회피하여 자본가 계급의 형성이 지체되었다.

이러한 상황에서 발생한 대공황은 민간기업 주도의 자본주의적 발전정책을 좌절시키는

4) 이들은 지주-성직자 연합을 형성하여 농민대중을 착취하고 그들의 지배를 정당화하였다.Berberoglu(1982), 6면.

5) 당시 터어키인들은 상업과 공업을 경시하는 풍조가 있어서 무역과 상업은 외국인 소수민족에 의하여 장악되고 있었으며, 이들과 결탁한 유럽자본은 원료수송을 위한 철도 건설에 집중적으로 관여하고 있었다. G.Rainis(1971), 53면, R. Luxemburg (1951), 439-444면.

6) 유훈(1983), 144-145면.

7) Kerwin(1951), 21-22면. 공업지원법의 내용에 대해서는 유훈(1983)을 참조하라.

요인으로 작용하였다. 1930년 중반까지 지속된 유럽의 금융붕괴는 터키의 취약한 무역구조에 충격을 가하여 수출액과 수입액을 격감⁸⁾시켰을 뿐 아니라 농산물 가격을 하락시키는 결과를 초래하였다. 수출의 감소는 자본재 도입을 통한 사적 자본의 축적과정을 교란시키면서 재정의 충격을 가하였다. 이러한 상황에서 캐말 파샤는 실업을 제거하고 안정적인 경제발전을 이루하려면 경제계획과 국가의 개입이 필연적이라는 결론에 도달하였고, 사적 자본이 자기역할을 해야 한다는 조건에서 국가주의를 채택하게 된다. 따라서 터키에 있어서 국가주의로의 전환은 자본가계급이 성장되지 못한 조건에서 대공황이 창출한 경제적 파탄에 대한 직접적인 대응책⁹⁾이다. 당시 소련경제가 대공황의 영향을 받지 않고 오히려 성장하고 있었다는 사실도 국가의 역할을 중대시키는 중요한 계기로 작용하였다.

(2) 국가자본의 성립과 확대

민간기업의 육성이 좌절되면서 국가주의적 경제발전은 외국인 소유기업의 국유화¹⁰⁾에서부터 시작되었다. 초기에는 주로 주요철도, 항만시설, 전기, 수도 등 공공부문을 국유화하고 1940년대에는 광산과 제조업에 이르기까지 광범위한 국유화를 단행하였다.¹¹⁾ 이러한 국유화정책은 터키 경제를 강화하는데 중요한 역할을 하였으며, 실질적으로 자본의 해외유출이 중단되고 무역수지가 개선되는 결과를 가져왔다. 이러한 과정에서 국가는 확대되고 공업생산을 중대시키는 경제개발계획이 시행되었다. 국가주의적 공업화를 수행하는데 새로운 국가기구가 필수적인데, 터키의 경우 2개의 국가소유 개발은행인 Sümer Bank와 Eti Bank는 이러한 과정에서 결정적인 역할을 하였다.

1933년 법률 2262호에 의해 설립된 Sümer Bank는 일종의 국가지주회사(國家持株會社)로서 공업국(State Office of Industry)이 소유하던 국유기업을 인수하여 운영하였을 뿐 아니라, 국민경제에 필요한 국가기업을 설립하고 이를 국가기업에 자금과 신용을 공급하는 것이 중요한 임무였다. 예에 따라 Sümer Bank는 필요한 중공업부문의 공장건설을 위하여 영국차관을 도입하여 철강공장을 건설했고, 경공업부문의 개발을 위하여 방직공장을 전국 각지에 건설했을 뿐 아니라 피혁, 구두, 시멘트, 벽돌, 요업에 이르기까지 많은 자회사를 산하에 두고 경영하였다. 또한 기업신설뿐 아니라 보유주식을 통하여 보험회사, 비료공장, 백화점, 제분공장 등을 통제하였다¹²⁾. 1930년대 말 Sümer Bank는 터키 제조업의 핵심을 독점하기에 이른다. 선철(100), 제지(100), 인조비단(100), 신발(90), 제강(80), 유후유(80), 코우크스(70), 피혁(62), 모직물(60), 시멘트(55), 면제품(35)¹³⁾등에서 국가독점을 이루었다.

8) 1929년 터키의 수출과 수입은 각각 1억 5,500만 리라, 2억 5,600만 리라였으나 1933년에는 9,600만리라와 7,460만 리라로 격감하였다. U.N Statiscal Office(1951), 149면.

9) 대공황은 후진지역의 미약한 공업을 좌초시킴으로써 국가의 역할을 중대시키는 사례는 상당히 많다. 브라질의 경우 대공황 이후 커피경제가 파탄에 이르자 바르가스(Vargas)는 신국가체제(Estado Novo)를 성립시켜 중앙집권적 국가를 확립하고 관료체제를 정비하여 공업화의 제도적 기반을 마련하였다. 멕시코에서도 대공황은 국가의 역할을 중대시키는 축매체가 되어 국가기업의 기본적인 틀은 사실상 이 시기에 확립되었다. 태국에서도 대공황의 여파로 절대왕정이 붕괴하고 근대국가가 성립함과 동시에 국가기업의 형성이 촉진되었다. Kerwin(1959), 김승석(2000), 박은홍(1997) 참조하라.

10) 1924년 당시 터키의 외국인 기업중 독일과 프랑스 기업이 71%를 차지하고 있었다. 이들 외국계 기업은 주로 철도, 광산, 은행, 수송, 통신, 제조업에 걸쳐 광범하게 존재했다. 대공황 이전에도 부분적으로 외국계 기업의 국유화가 있었으나 1933년 이후에 본격화된다. Hershlag(1968), 40-41면.

11) 국유화기업의 내용에 대해서는 Berberoglu(1982), 35-37면을 참조하라.

12) Hanson(1955), 120-121면.

13) ()안의 숫자는 터키 생산량중에서 Sümer Bank 산하기업의 생산량이 차지하는 비중임. Hershlag(1968).

Sümer Bank는 공업화과정에 대한 광범위한 개입뿐 만 아니라 직업학교에 대한 지원, 장학금지급, 기술자 해외연수, 학교설립 등 국가주도적 공업화를 수행한 다른 나라의 개발은행이 간파했던 사업까지도 실시하였다.

광산개발을 목적으로 1935년 설립된 Eti Bank는 국가가 소유하는 모든 광산과 탄광을 운영하였다. 즉 그 임무는 광물의 채굴에서 판매에 이르는 모든 사업, 유전탐사와 석유제품에 대한 연구, 광산의 인허가, 발전(發電), 송전 및 배전, 전기장치 및 기계류를 생산하는 공장의 설립에 걸쳐 광범위하였다. Eti Bank는 1938년 종굴닥(Zonguldak)과 쿠타하(Kutahya)에 발전소를 지어 전국에 전기를 보급하였을 뿐만 아니라, 석탄과 구리 생산의 거의 대부분, 갈탄(lignite)의 70%, 크롬, 유황, 기타 광물의 50%이상을 산하 광산에서 생산하여 공급하는 거대한 국가독점체였다. Eti Bank와 동시에 설립된 광물자원연구소(Institute for Research and Discovery of Minerals)의 유전과 광산에 대한 전국적인 지질탐사도 이 시기의 공업화에 크게 기여¹⁴⁾하였다.

국가주의 전성기에 국가는 개발은행을 통하여 자원의 동원과 배분에 있어서 결정적으로 중요한 역할을 하였다. 자금조달과 할당, 보조금, 특혜가 정부의 명령에 의하여 결정되었다. 중공업(철, 석탄), 경공업(섬유), 교통산업에서 국가는 절대적 영향력을 행사했으나, 비전략적 산업인 농업과 상업은 대부분 사적 영역에 남아 있었다. 경제관료들에게는 국가주도의 수입대체공업화가 목표였으며, 세계 2차대전 중에 그러한 목표는 상당한 성과를 거두었다¹⁵⁾. 공업부문에서 국가기업이 차지하는 부가가치의 비중이 1938년 18%에서 1950년 32%로 증가¹⁶⁾한 반면 소규모 사기업의 비중은 약간 감소하였다. 이는 국가기업이 사기업보다 빠른 속도로 성장하고 있음을 의미한다. 1939년부터 1950년까지 국가기업은 연평균 7.6%의 성장률을 기록한다.

(3) 자유주의의 한계와 국가주의로의 복귀

1950년 총선에서 승리한 민주당 정권¹⁷⁾은 국가주의를 수정하면서 자유방임적 자본주의를 추구하였다. 민주당은 ‘가능한 한 국가부문을 축소하고 사기업 부문을 확장’¹⁸⁾하고, ‘무역 자유화를 확대’¹⁹⁾하는 등 1950년대 초는 터어키의 경제발전사에 있어서 자유주의의 절정을 보여준다. 국가주도적 경제발전을 종식시키고 시장에 의거한 경제발전을 이룩하려는 시도는 공화국 성립 초기에 이어 두 번째이다. 이러한 기조에 따라 미국을 중심으로 하는 외국자본을 도입하여 농업부문에 투자하였다. 그 결과 한국전쟁에 의해 촉발된 세계시장의 호황은 농업생산과 수출을 크게 증대시켰으나 이러한 호황은 단기에 끝나고 1953년부터 다시 수입을 제한하는 등 기존의 규제중심의 정책을 다시 반복할 수밖에 없었다. 경제통상부는 국민경제의 회복이라는 명목으로 우선 Sümer Bank의 자회사들의 민영화를 준비하였으나, 1952년 민영화정책은 취소되었다. 무역수지 적자와 외환부족이 민영화의 죽쇄로 작

92면.

14) Berberoglu(1982), 43면.

15) Kjellström(1990), 3면.

16) 여기에 지방정부기업이 제외되어 있기 때문에 국가기업의 비중은 과소 평가되어 있다.

17) 민주당은 대지주와 매판자본이 연합한 정권으로서 전후 미국의 마샬플랜에 의한 도움과 IBRD의 지원을 받아 터어키를 세계자본주의에 다시 편입시키는 정책을 구사하였다. Berberoglu(1982), 67면.

18) Aysan(1982), 51면.

19) Ceyhun(1988), 334면.

용하였기 때문이다.

1950년대 중반부터 나타난 외환위기는 자유주의적 민주당 정부가 시장중심의 경제발전 노선을 포기하게 하고 오히려 재정투용자를 지속적으로 확대하도록 만들었다. 1950년 4억 6,900만 리라였던 공공투자액이 1956년에는 16억 3,400만 리라에 달했을 뿐 아니라 총투자액 중 공공투자가 차지하는 비중도 43%에서 48%로 증가되었다²⁰⁾. 공공투자의 증가가 국가주의로 복귀를 의미하는 것은 아니지만 민주당 정부에 의해 추진되었던 자유방임적 경제정책은 1950년대 말 터어키 경제에 깊은 상처²¹⁾를 가져다 주었고, 사회적 불안과 혼란은 1960년 군부의 개입을 초래하였다.

1960년 구데타는 민주당을 해체하고 ‘케말주의’의 가치 하에 계획기구(State Planning Organization)를 설치하고 수입대체공업화²²⁾를 기본으로 하는 5개년 계획을 시행하는 등 국가주의를 복원하였다. 또한 이 시기에 국가주의로의 복귀와 더불어 터어키는 역사상 최초로 새로운 민주적 제도의 등장을 경험한다. 학생, 교사 등 전문직종의 노동조합이 결성되고, 전통적 노조(TURK-IS)와 대비되는 전투적 노조(DISK) 및 좌파정당(TIP)이 출현하면서 사회주의 운동이 활성화된다. 그러나 노사 대립이 격화되고 투쟁의 강도가 높아지면서 산업이 마비되는 혼란을 겪고 1971년 제2차 쿠데타가 일어난다. 1960년대에는 자유주의를 경험한 사기업의 저항이 증가하고 있었으나, 여전히 공공자원의 배분에 있어서 국가의 지도적 역할이 유지되었고 정부는 공공의 목표를 달성하도록 민간자본을 유도하는 노력을 지속하였다.

이와 같은 정치적 혼란 속에서도 해외 노동자, 특히 독일 이주노동자들의 송금이 확대되면서 국제수지가 회복되는 듯 하였으나 1차 석유파동으로 다시 경제적 혼란은 계속 이어진다. 수입대체의 분야가 경공업 소비재에서 중간재와 자본재로 이행하였기 때문에 석유파동의 영향은 더욱 크게 나타날 수밖에 없었다. 생산비용은 급속하게 증가하고 국내시장이 협소하여 규모의 경제가 작용하지 못했기 때문이다. 수입대체의 담당자였던 국가기업은 다양한 보조금에도 불구하고 1974년 이후 수익이 점차 악화되었다. 이것은 유가인상과 그에 따른 인플레이션 속에서 비용이 상승함에도 불구하고 자신의 생산물을 가격인상이 허용되지 않았기 때문이다. 이 때문에 국가기업은 성장의 엔진이 아니라 걸림돌로 작용²³⁾하기 시작한다.

국가기업의 수지악화는 대내적으로 인플레이션을 유발하고 대외적으로는 국제수지에 그대로 반영되어 외환을 고갈시킨다. 동시에 단기외채는 급증하게 된다. 무역의 보호장벽과 과대 평가된 환율은 이러한 일련의 과정을 촉진하였다. 1977년 말 국제수지가 전면적인 위기를 맞게되어 외채상환을 유예하자 생산은 격감하고 실업은 급증하기에 이른다. 이러한 상황에서 IMF의 압력을 받은 터어키 정부는 1980년 1월 수입대체 공업화를 포기하고 수출지향적 공업화로 이행하는 극단적인 정책전환을 결정한다. 이러한 결정은 강력한 저항을 받지만²⁴⁾ 8개월 후에 발생하는 쿠데타에 성공한 군사정부에 의하여 계승된다.

20) Robinson(1963), 147면, 유훈(1983)에서 재인용. 공공투자가 총투자에서 차지하는 비중은 1960년대에도 줄곧 50%를 상회하였다.

21) 1950년대 말 터어키 경제는 외환부족, 마이너스 경제성장, 인플레이션, 무역적자 등의 위기가 동시에 발생하여 개방정책을 포기하지 않을 수 없었다. 그 결과 IMF가 차관도입을 중단시키자 1958년 한 해동안 터어키 리라는 300%이상 평가절하되었다.

22) 수입대체공업화는 1950년대 외환위기를 극복하려는 시도로서 1980년 1월 IMF에 의하여 강요된 수출주도형 공업화 선언 때까지 지속되었다.

23) Kjellström(1990), 6면.

24) 노동자, 공무원, 지식인과 파산위협을 받는 중소기업가들의 강력한 저항이 있었다. 외국인 지배에 대한 저항의 전통이 강한 터어키인들에게 IMF의 압력은 분노를 자극하였고 새로운 경제정책을 비난하였다.

3차 쿠데타로 획득한 정권은 파시스트적 성격을 띠면서 1960년대에 이룩한 민주적 제도를 파괴하였다. 군사정부는 모든 정당을 폐쇄하고 그들의 재산을 몰수하였으며, 정당지도자들을 대량 구속하였다. 대학을 군사정부의 완전한 통제하에 두어 자신에 반대하는 교수와 학생들을 대량 축출하였다. 동시에 노동법을 개정하여 산업별 노조를 기업별 노조로 전환시킴으로써 노동조합의 활동을 제한하고 파업을 엄격하게 통제하였으며 공장폐쇄를 합법화하는 등 노동운동을 극단적으로 탄압하였다. 라디오와 텔레비전 방송국은 국유화함으로써 통제하고 신문은 탄압의 대상이 되었다. 군사정부는 '자본에게 권리와 자유를 보장하면서 노동을 제약하는'²⁵⁾법을 제정하였고, 이는 수출주도형 공업화와 민영화를 추진하기 위한 근거를 제공한다.

3. 터어키의 민영화

(1) 민영화 목표의 변경

영국과 미국에 출발한 신자유주의의 영향력이 전세계적으로 파급되어 그 효과를 발휘하는 시기에 터어키 정부는 시장경제를 촉진하고 국가기업을 매각함으로써 기업의 효율성과 국가의 경쟁력을 제고하기 위하여 민영화 정책을 공식적인 국가정책으로 선언하였다. 이러한 정책은 민영화가 경제를 전반적으로 자유화하고 국가의 지도적 역할을 종식시킴으로써 시장을 활성화시키는 중요한 수단이라는 논리에 입각하고 있다. 이에 따라 터어키 정부는 민영화의 주요 목표를 다음 6가지로 제시하고 있다.

1. 경제활동에 있어서 정부의 개입을 최소화한다.
2. 시장경제가 작동할 수 있도록 법률적 구조적 환경을 조성한다.
3. 국가기업의 금융 부담을 줄여 재정을 전전화한다.
4. 민영화에 의한 수입을 주요 인프라 구축에 투자한다.
5. 주식분산을 촉진함으로써 자본시장을 확대한다.
6. 자원의 효율적 배분을 달성한다.

그러나 터어키에서 민영화가 진행됨에 따라 민영화 목표의 우선 순위가 자주 바뀌는 문제점을 노출하고 있다. 처음에는 자본시장을 육성하고 주식소유를 광범하게 분산시켜 중소기업가의 재산을 확대하는 것이 주된 목표였다. 이것은 대중자본주의를 제도화하려는 프로젝트의 일부였다. 그러나 Teletas 민영화 이후 민영화의 목표 중에서 외국인 투자유치가 현저하게 강조된다. 그러나 만성적인 인플레이션과 높은 이자율, 누적되는 외채에 직면한 정부는 외채의 원금과 이자를 상환하는 것이 당면한 과제로 떠오르자 정부수입을 최대한 늘리는데 주력하게 되고, 그 결과 민영화는 외채상환의 수단으로 전락하게 된다. 1990년에는 정부가 민영화 전략을 수정한다. 지방선거에서의 패배하고 민영화에 대한 반대여론이

또한 시민들은 동요하였고, 하루 평균 25명이 사망하는 폭력시위가 계속되었다. 이것은 3차 쿠데타를 유발하는 원인을 제공한다. Ceyhun(1988), 338면.

25) Ceyhun(1988), 341면.

커지면서 정부는 민영화 비판론에 대하여 더욱 민감해진다. 그러나 임금인상의 보전에 기인한 재정적자의 확대는 민영화를 더욱 촉진하는 계기가 되었고, 민영화의 주된 목표는 적자재정의 보전에 우선권이 주어졌다. 이와 같은 민영화 목표의 변화는 민영화 수단을 종종 변경시킬 뿐 아니라 민영화의 효과를 왜곡시킨다.

1986년 최고계획위원회는 국가기업의 정부지분을 노동자, 지방의 중소기업인, 터어키의 해외노동자와 터어키 투자자에게 매각하기로 결정하였다. 외국인을 우선 매각대상에서 제외한 이 결정은 강력한 민족주의를 반영하는 포퓰리즘의 경향²⁶⁾을 내포하고 있다. 광범위한 계층에 지분을 매각함으로써 맹아적 자본시장의 발전을 촉진하려는 정책적 의도가 담긴 결정이었다. 대중자본주의를 실현하려는 이러한 시도는 Teletas 민영화과정에서 잘 나타난다. 민영화 이전 Teletas의 대주주는 터어키 정부와 프랑스의 다국적기업 Alcatel이었는데, 1988년 터어키 정부는 정부지분 40%중 22%를 공매(Public Offering)를 통하여 42,000명의 소액투자가에게 매각하였다. Teletas 주식은 시장에서 인기가 높았고 많은 구매자들이 몰려 들었다.

그러나 주식시장을 통한 민영화를 수행하기에 터어키의 주식시장은 그 규모가 너무 작았다. <표 1>에서 보는 바와 같이 종권거래소에서 거래되는 주식의 약 90%가 국가기업의 종권으로 추산된다. 발행된 종권 총액이 국민총생산에 비하여 5% 미만의 담약한 자본시장²⁷⁾은 민영화의 제약조건이 될 수밖에 없으며²⁸⁾, 만성적인 고도 인플레가 존재하는 터어키의 경우에는 자본시장 자체가 붕괴될 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 조건에서 대중의 광범한 주식소유를 통한 대중자본주의의 실현은 정치적 모험을 수반하기 때문에 일찍이 포기된다.

<표 1> 종권시장의 규모(단위:%)

연도	공공부문 주식/종권발행 총액	증권발행 총액*/GNP
1984	93.0	1.6
1985	96.0	4.9
1986	91.8	3.9
1987	89.8	4.9
1988	88.7	4.8

주:증권발행 총액에는 재무성 증권은 제외된다.

자료:Önis(1991)

그 후 정부는 국가기업의 지분을 소액 투자가가 아닌 사적 대기업에게 매각하는 경향을 보인다. 1990년과 91년 이루어진 대부부의 공매는 터어키 최대의 사기업 ARCERIK, Fiat가 지분을 가지고 있는 자동차 회사 TOFAS, 터어키 최대의 슈퍼마켓 MIGROS에게 매각되었다. 그러나 대중에게 매각된 비중은 미미하다. 1990년에 PEKIM지분의 8.08%, 터어키

26) Kjellström(1990), 22면.

27) 터어키의 자본시장은 경제발전규모에 비하여 현저하게 취약한 상태였다. 1986년 이전에는 주식거래소가 조직되지 않았고 사기업의 표준적인 회계양식도 존재하지 않았다. 단기의 국채를 제외하고는 채권거래도 자금조달 수단이 되지 못했다. Leeds(1988), 172면.

28) Karatas(1995), 260면.

항공 지분의 1.55%가 소액투자가에게 매각되었으며, 1991년에는 1.66%의 TUPRAS 지분만이 소액주주에게 할당되었다. 이 주식들은 후에 상장되어 이스탄불증권거래소에 상장되어 활발하게 거래²⁹⁾되고 있다. 1993년 Teletas에 대한 나머지 지분 18%도 다국적기업인 Alcatel에 일괄적으로 매각함으로써 주식시장을 활성화하여 대중자본주의를 실현하려던 목적은 사실상 포기하게 된다. Teletas는 현재 Alcatel에 의해 소유되고 통제되고 있다.

이미 이 시기에 민영화의 목표는 외국인 자본의 유치로 변경되었다. 목표의 우선권이 외국인 투자유치로 이행한 것은 Morgan Guaranty Trust가 1986년 제출한 보고서에 힘입은 바 크다. 터어키 민영화의 마스터플랜으로 작성된 이 보고서는 의하면 민영화의 우선순위를 판매가능성³⁰⁾에 두었고, 국내투자가보다 외국인 투자가를 더 중요한 참여자로 간주³¹⁾하고 있다. 외국인에게 판매되는 대규모 국가기업의 협상판매는 투명하지 못해서 민영화는 외국인화(foreignization)라는 비판의 목소리³²⁾가 높아지고 있다. 이러한 과정은 민영화 반대론을 국내에 확산시켰다. 좌파정당인 사회민주인민당(SDP)은 물론 우파정당(True Path Party)과 선도적인 기업가조직(TÜSİAD)도 민영화에 대하여 반대의 소리를 높이고 있으며 심지어 이미 민영화된 기업을 재국유화해야 한다는 주장까지 나오는 실정이다.

원래 Morgan Guaranty Trust가 제출한 마스터플랜은 14개의 민영화 목표를 설정하고 그 우선 순위를 제시하였는데, 우선 순위가 가장 낮은 14번째 목표가 재정수입의 확보이다. 그러나 시간이 경과함에 따라 이 마지막 목표가 가장 중요한 목표로 등장하게 된다. 왜냐하면 1990년대 이후 정부는 급등하는 인플레를 억제하기 위하여 인플레의 가속화시키는 공기업에의 대출을 줄여야 했기 때문이다. 이 시기에는 민영화가 인플레를 통제하는 유효한 수단³³⁾으로 인식되었으나 인플레의 억제에 성공하지 못했다.

(2) 법적 한계

1984년 이후 터어키의 정치적 안정이 유지되지는 못했으나 모든 정권이 민영화를 적극적으로 추진하겠다고 선언하였고, 이에 따라 정부는 민영화에 대한 과도한 선전을 시도하였다. 1986년 이후 터어키에 있어서 국가기업은 모든 경제위기의 원인으로 비난의 대상이 되었다. ‘경제주범’, ‘경제의 폐잔병’, ‘모든 악의 근원’이 터어키 경제를 지켜온 국가기업에 붙여지는 별명이 되었다. 이러한 선전이 성공적이어서 국민대중에게 민영화는 하나의 신화였고 민영화에 대하여 환상³⁴⁾이 자리잡게 되었다. 그러나 민영화를 추진하기 위해서는 법과 제도의 정비가 필수적인 조건이지만, 터어키의 경우에는 이 과정에서 성공적이지 못했다.

터어키의 헌법에 의하면 국가기업은 공무원에 의하여 경영되어야 하고 반드시 수상 직속의 감사원의 감사를 받도록 규정하고 있다. 그러나 터어키 정부는 헌법을 개정하지 않은 채, 1984년 국가기업의 행정적 통제를 확립하고 민영화를 촉진하기 위하여 법률 233호를 제정하였다. 이 법률은 내각이 국회의 사전 동의없이 국가기업의 민영화를 결정할 수 있도록

29) Ertuna(1998), 10면.

30) 이러한 기준은 터어키 민영화를 특징지우는 중요한 요인이 된다. 즉 터어키에서는 이윤이 많은 기업부터 민영화되었다는 것을 의미한다.

31) Önis(1991), 166면. Karatas도 1989년 이후 민영화정책은 기본적으로 외국인 투자가에 초점이 맞추어져 있었다고 주장한다. Karatas(1995), 245면.

32) Kjellström(1990), 30-31면.

33) Ertuna(1998), 21면.

34) Ertuna(1998), 21면.

록 규정하고 있다. 행정편의주의에 기초한 법적 정비는 민영화에 대한 정치적 합의를 도출하기 어렵게 만들었으며, 민영화가 법적 소송의 대상이 된 경우 헌법재판소에 의하여 민영화 결정이 유보되었다.

1986년 법률 3291호는 내각 대신 최고계획위원회(High Planning Council)가 민영화 기업을 결정할 수 있도록 하였다. 민영화하기로 결정된 기업은 주택 및 공공참여부(Mass Housing and Public Participation Administration)로 이관되어 공사의 법률적 지위를 자동적으로 부여받게 되었다. 그러나 이러한 국가기업의 이전은 법률적으로 애매모호하게 규정³⁵⁾되어 있어서 국가기업의 통제권이 중중적으로 형성되어 민영화를 추진하면서 직면하게 되는 기술적 문제를 해결할 수 없게 만들었다.

1990년대 초 정부는 민영화를 촉진하고 민영화의 목적을 달성하기 위하여 포괄적인 법제도의 필요성을 인식하였으나 문제를 쉽게 해결하려고 하였다. 1994년 법 개정을 통하여 내각은 정부령(Dcree)이 법률의 효력을 갖도록 할 수 있는 권한을 부여받았다. 그 후 민영화를 가속화시키는 많은 정부령이 내각을 통과했으나 민영화는 의회를 통과한 법에 의해서 추진되어야 한다고 주장하는 헌법재판소에 의하여 취소되었다. 이리하여 1994년 11월 24일 현행 민영화에 관한 법이 제정되었으나 새로운 내용을 포괄하지 못하고 있다. 이 법에 의하여 민영화부(Privatization Administration)가 신설³⁶⁾되고, 민영화 대상 기업의 결정과 민영화 방법, 매각에 이르는 모든 결정권이 민영화위원회(High Council of Privatization)³⁷⁾로 이관될 뿐이다. 이 법은 국가기업을 쉽게 매각할 수 있도록 입안되었으나 실제로 기대에 부응하지는 못했다³⁸⁾.

이와 같이 다른 개발도상국과 마찬가지로 터키의 경우에도 국가기업을 매각하는 과정에서 법의 정비가 부족했다. 이것은 의지의 문제가 아니라 경제발전 과정에서 형성된 경영 및 회계분야에서의 기술이 축적되지 않았기 때문이다. 또한 국가기업 매각 이후에 발생할 독점을 방지하기 위하여 법제도를 정비하지 않으면 안된다. 일반적으로 국가기업은 전략적 산업에 많이 분포되어 있기 때문에 독점을 형성하고 있다. 개발도상국의 경우 이러한 독점적인 국가기업이 사기업에 매각된 후에는 새로운 사적 독점이 형성되어 경쟁적 시장의 환경을 조성하기 보다는 오히려 독점이 더욱 강화되는 경향³⁹⁾이 있다. 사적 자본이 독점을 남용하여 서비스를 악화하거나 소비자를 착취할 가능성을 제거하기 위한 규제법은 개발도상국에서 발견되지 않는다. 이런 면에서 터키도 예외는 아니다. 터키 정부가 최근 경쟁위원회(Competition Board)를 설치하고 최대 석유배분회사인 PAOS를 민영화하는 과정에서 독점남용 방지를 위한 연구를 수행하고 있으나 독점으로부터 대중의 이익을 보호하기 위한 시스템으로 정착되기는 어렵다.

또한 1999년 8월에 와서야 비로소 의회에서 민영화를 촉진하기 위한 헌법을 개정하였다. 그러나 이것은 외국인 투자가가 민영화에 관여할 때 야기되는 논쟁과 여론 악화를 진정시키기 위하여 국제적인 중재를 도입하고, 계약에 관한 정부의 역할을 자문으로 한정시키는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 헌법개정의 후속조치로 국가기업을 용이하게 매각하고 외

35) Kjellström(1990), 26-27면.

36) 주택 및 공공참여부(Mass Housing and Public Participation Administration)가 공공참여부(Public Participation Administration)로 개칭되고, 공공참여부는 민영화부로 조직이 개편된다.

37) 수상이 위원장을 맡는 민영화위원회는 국무장관, 민영화부 장관, 재정부 장관, 산업부 장관으로 구성된다.

38) Ertuna(1998), 16-17면.

39) 김승석(2000), 213-216면.

국인들의 이익을 대변하는 방향으로 일련의 법들이 개정되었다.

예를 들면 BOT(Build-Operate-Transfer) 프로젝트에 발전 송전 배전을 포함시키고, 전기부문 뿐 아니라 수도, 교통 등 BOT 대상사업을 민법에 적용받도록 하는 법을 통과시켰다. 또한 외국자본과 계약이 종료된 사안에 대해서도 내각의 판단에 따라 사례별로 국제적인 중재를 소급하여 적용할 수 있도록 법을 개정⁴⁰⁾하였다. 따라서 헌법개정 역시 민영화가 지향하는 취지를 살리지 못하고 정부와 외국자본의 이해만을 반영한 것으로 볼 수 있다.

(3) 민영화 방법

터어키에서 민영화는 1894년 미완성 공장을 사기업이나 지방정부에 매각하여 새로운 공장을 완공한다는 명분에서 시작하였다. 1986년 이후 165개의 국유기업이 민영화 대상에 올랐으며 그 중 147개 기업은 완전히 민영화되었다. 시멘트, 사료, 음식료 부문에서 국가의 기업경영은 소멸되었지만 여전히 통신, 석유화학부문, 항공 조선등 전략적 산업에서는 정부가 50% 이상의 지분을 보유⁴¹⁾하고 있다. 1986년부터 2001년까지 16년간 터어키 정부가 민영화를 통해 얻은 수입은 69억 달러⁴²⁾로서 연도별 민영화 수입의 추이는 <표 2>와 같다.

<표 2> 연도별 민영화 추이 (단위:100만\$)

연도	1985-88	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
금액	28.6	131.2	486.9	243.8	422.9	565.5	411.8	572.5	292
연도	1997	1998	1999	2000	2001				
금액	465.5	1,019.7	38.3	2,712.5	119.2				

자료:터어키 민영화부(www.oib.go.tr/Implementations.htm)

민영화 초기인 1980년대의 국가기업 매각 실적은 1억 6천만\$에 불과하여 매우 저조한데 이는 다른 개발도상국의 민영화 경험과 비슷한 소극적 민영화의 시기에 해당한다. 이 시기에 공공부문이 차지하는 비중은 오히려 증가한다. 즉 1980-84년까지 국가기업의 역할이 축소되지만 1980년대 후반에는 교통 및 통신분야를 중심으로 GNP에 대한 국가기업의 기여가 확대됨으로써 민영화가 진행되고 있음에도 불구하고 전반적으로 공공부문의 역할이 사소하게 증가하는 경향⁴³⁾을 보인다. 그러나 1990년대에 들어와서 양적 규모가 크게 증가할 뿐 아니라 대상기업의 질적 변화를 보이는 본격적인 민영화를 추진한다. 즉 1980년대 민영화는 대부분 시멘트와 사료생산업체가 주로 매각대상이었으며, 전기설비와 금속업체의 부분적인 매각이 이루어 졌다. 그러나 1990년대에는 항공, 철강, 자동차, 석유화학, 은행, 보험, 통신, 조선 등 전 분야에 걸쳐 광범위하게 민영화가 추진되었다.

<표 3>에 의하면 민영화 방식에 나타난 가장 중요한 특징은 블록세일(Block Sale)이 국가기업 매각의 절반을 차지한다는 점이다. 블록세일은 미리 정해진 가격에 따라 특정 주체

40) 2000년 3월 10일 터어키 재무장관 Recep Onal이 세계은행 총재 James Wolfensohn에게 쓴 편지.

41) 현재 민영화부(PA)가 지분을 소유고 있는 기업은 33개이다. 그 중에서 25개 기업은 50%이상의 지분을 유지하고 있으며, 4개기업은 10%이상, 4개기업은 10%미만 소유하고 있다. www.oib.gov.tr

42) 1986년 이후 터어키에 있어서 국가기업 판매가격은 총 75억달러이지만 2001년 12월 31일 현재 69억달러의 민영화 수입이 실현되었다. 판매가격과 수입의 차이는 분할납부와 환율변동에 기인한다.

43) Ertuna(1998), 5면, Kjellström(1990), 9면.

에게 일정지분을 둑어 일괄 매각하는 기법이다. 우선 민영화부(Privatization Administration)는 법률 4046호에 의거하여 입찰자들을 모아 매입조건을 봉인하여 제출케 한 후, 제출된 매매조건을 검토한 후 입찰위원회(Tender Committee)가 개별적으로 매매조건을 지속적으로 협상하여 적절하다고 판단되는 입찰자에게 일괄적으로 매각한다. 이러한 블록세일은 행정적으로는 매우 편리하나 국유기업의 매각과정에 투명성과 공정성을 심각하게 저해한다. 특히 민영화과정에서 부패가 심화되는 터이기⁴⁴⁾와 같은 경우 이러한 매각방식은 예상했던 민영화의 효과를 현저하게 감소시킬 뿐 아니라 정경유착을 고착화시킨다.

Ertuna(1998)에 의하면 블록세일 방식으로 매각한 87개 기업중 24개는 CITOSAN 산하의 시멘트 공장이며 금액으로는 47%에 해당한다. 터이키에서 시멘트산업은 경제발전의 견인차였으며 이윤이 많은 산업부문일 뿐 아니라, 지방의 시멘트 공장은 지역별로 상당한 정도로 독점을 행사하고 있었다. 따라서 시멘트 회사의 민영화는 시멘트 시장에 경쟁적 환경을 조성할 수 있는가 하는 시험대였다. 그러나 터이키 정부로서는 시멘트 시장의 경쟁구조보다 판매수입이 더 중요한 관심사였기 때문에 프랑스의 시멘트 제조회사 Société Ciment Français에 5개의 시멘트공장을, 터이키의 한 지주회사에 8개의 시멘트 공장을 일괄적으로 판매하기도 하였다. 이러한 블록세일은 국가기업을 인수한 사적 자본에게 독점력을 그대로 유지 또는 확대하는 결과를 초래하는데, 특히 이러한 결과는 교통이 덜 발전된 지역에 있어서 더욱 강하게 나타난다.

<표 3> 터이키의 국가기업 매각방법(1986-2001년)

구분	수입금(백만\$)	구성비(%)
블록세일(Block Sale)	3,424	49.4
자산매각	553	8.0
공매(Public Offering)	1,468	21.2
해외매각	966	13.9
주식시장 매각	526	7.6
합계	6,936	100.0

자료:터이키 민영화부(www.oib.gov.tr)에서 작성

주:숫자의 불일치는 반올림에 의한 것임

미완성 공장 매각은 자산매각에 포함.

4. 민영화의 결과

실증적 자료에 입각하여 민영화의 사회경제적 효과를 평가하는 일은 대단히 어려운 작업이다. 터이키에서도 민영화는 여전히 진행중이며 그 결과가 어느 정도의 시간이 경과해야 충분하게 나타날 수 있는가에 대한 이론적 실증적 연구가 전혀 없기 때문이다. 또한 민영화정책이 하나의 정책이기는 하지만 구조조정이라는 정책묶음의 일환으로 추진되었기

44) 국제적인 조사기관에 의하면 완전부패를 0으로 하고 부패없음을 10으로 할 때 터이키의 부패지수는 1980-85년까지 4.06, 1988-92년까지 4.05이었으나, 1996년에는 3.54로 나타난다. 이는 90년대 이후 터이키 사회에서 부패가 심화되고 있음을 의미한다.

때문에 사회경제적 효과는 정책묶음의 결과이지 단순한 민영화의 결과로 보기 어렵다. 특히 터어키의 경우에는 전통적인 수입대체공업화의 노선을 포기하고 수출지향적 공업화로 선호하는 과정에서 민영화가 추진되었기 때문에 더욱 그러하다. 이러한 한계를 인정하면서 지난 15년간 추진되었던 민영화가 의도한 목표를 달성시키고 있는가에 대하여 잠정적으로 평가하고자 한다.

(1) 기업의 효율성

민영화된 국가기업의 업적을 사례 연구한 Karatas(1995)에 의하면 민영화된 기업의 노동생산성이나 이윤으로 표시되는 성과가 민영화 이전보다 향상되었다고 평가하기 어렵다. 그는 실증적 분석을 통하여 Pekim(석유화학)과 Tüpras(석유정제)는 민영화이전에 비하여 노동생산성이 크게 증가하였으며, Citosan 산하의 시멘트 공장중에서 Ankara와 Afyon에 있는 공장의 노동 생산성은 현저하게 증가하였음을 보여준다. 그러나 Teletas(전화교환기) Yemsan(사료생산), Erdemir(철강)등의 기업에서는 민영화이전보다 노동생산성이 오히려 감소하고 있다고 주장한다.

반면 이윤의 확보라는 면에서 Yemsan은 현저하게 후퇴한 반면, Tüpras는 특별한 변화가 없었으며 Teletas(전화교환기)는 현저한 개선을 보여주었다. Pekim과 Erdemir도 민영화 이전보다 더 많은 이윤을 확보할 수 있었다. 또한 Citosan산하의 5개 시멘트 공장중 분석 가능한 3개 공장을 비교하면 Ankara와 Balikesir에 있는 두 개 공장의 이윤은 하락한 반면, Afyon 시멘트공장은 점진적으로 이윤이 개선되었다. 절대적인 양뿐만 아니라 자산대비 이윤율에서도 결과는 같다. 단순화의 위험을 무릎쓰고 이를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 민영화된 국가기업의 성과 변화

	노동생산성	이윤성과
Pekim	현저하게 증가	현저하게 증가
Tüpras	현저하게 증가	특별한 변화 없음
Teletas	하락	현저하게 증가
Yemsan	하락	현저하게 증가
Erdemir	하락	현저하게 증가
Citosan Ankara	현저하게 증가	하락
Citosan Afyon	현저하게 증가	점진적 향상

자료:Karatas(1995)에서 필자가 작성

우선 지금까지의 경험으로 보아 민영화는 기업의 노동생산성의 향상을 보장하지 못한다는 사실을 확인할 수 있다. 동시에 노동생산성의 향상과 이윤성과는 상관관계가 별로 존재하지 않는다. 즉 노동생산성이 현저하게 향상된 기업도 그 이윤성과는 증가할수도 하락할 수도 있으며 반대로 노동생산성이 하락하더라도 이윤성과는 현저하게 증가할 수 있다. 이것은 민영화된 국가기업이 기존의 시장독점력을 이용하여 생산물가격을 상승시킨 결과이다. 민영화된 기업의 이윤이 증가한다고 해서 기업의 생산성이 향상되었다고 주장하는 민영화 찬성론자들의 주장에는 일정한 비약이 존재한다.

(2) 대중 자본주의

종종 언급되는 민영화 목표중의 하나가 주식시장의 발전을 통하여 소유권을 확산함으로써 대중 자본주의를 실현하는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 터어키에서 대중 자본주의의 실현 목표는 일찍이 방기되었으나 민영화는 주식시장의 발전에 일정한 기여를 하였다. 매우 취약한 규모의 주식시장에서 출발하여 1980년대 3배 정도의 성장을 보였으며, <표 5>에서 보는 바와 같이 1990-1998년간 시가총액 기준으로 1.8배의 성장속도를 보여준다. 비록 1997년 말 상장기업수가 257개에 불과하지만 시가총액 증가율은 GDP 증가율을 훨씬 상회하고 있으며 주식거래도 활발하게 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그러나 주식시장의 절대적 규모는 주식시장을 통한 국가기업의 지분매각을 흡수할 수 없을 정도로 왜소한 수준에 그치고 있다. 그리고 국가기업의 지분이 소액투자자들에게 분산 매각되지 않았기 때문에 소유권의 확산은 이루어지지 않았고⁴⁵⁾, 오히려 소수의 손에 지분이 집중되어 소득 분배를 악화시키는 결과를 초래하였다.

<표 5> 주식시장의 변화

	1990	1997	1998
시가총액(백만\$)	19,065		33,646
시가총액/GDP(%)	12.7	32.2	
주식거래액/GDP(%)	3.9	31.1	
상장기업수(개)	110	257	

자료:World Bank(2000)에서 작성

터어키의 소득분배는 <표 6>에서 보는 바와 같이 크게 악화된다. 1987-94년에 걸쳐 최상위 20%의 부유층만 소득이 증가하고 나머지 80%의 인구의 소득은 감소한다. 즉 민영화를 포함한 구조조정 정책은 하위 80%의 인구의 회생 위에서 상위 20%를 살찌우는 정책이다. 흥미있는 점은 소득이 감소하는 80%의 계층 중에서는 소득이 높은 계층일수록 소득의 하락폭이 크다는 점이다. 이는 '20 대 80의 사회' 또는 '5분의 1의 사회'로 이해하는 과정에서 전형적으로 나타나는 중산층의 몰락으로 파악된다. 대중자본주의의 실현과는 정반대의 결과를 초래한 셈이다.

<표 6> 소득분배의 악화

	최하위 20%	차하위 20%	중간 20%	차상위 20%	최상위 20%
1987(A)	5.2	9.6	14.1	21.2	49.9
1994(B)	4.9	8.6	12.6	19.0	54.9
(A)-(B)	0.3	1.0	1.5	2.2	5.0

자료:터어키 민영화부(www.oib.gov.tr)에서 작성

45) 그럼에도 불구하고 터어키에서 국가자산을 종업원에 매각하여 초기의 목적을 달성한 모범적인 사례도 있다. 1993년부터 실시된 Sümer지주회사 소속의 소규모 소매점포들은 종업원에게 불하되어 성공적으로 운영되고 있다. 또 다른 성공사례로서 Karabük 제철소를 들 수 있다. 이 제철소는 1994년 손실을 감당할 수 없어 종업원, 지역 상공인, 지역주민들에게 무상으로 양도되었는데, 자체적으로 인력감축 등 구조조정을 시도하여 3년 만에 흑자로 전환되었다. Ertuna(1998), 10-13면.

(3) 적자재정과 외채 문제

논리적으로 민영화는 두 가지 메카니즘을 통하여 재정적자를 해소하는데 기여한다. 첫째로는 국가기업을 매각하면 매각대금이 국고에 귀속되어 재정수입을 증대시킨다. 둘째로는 국가기업의 적자부분을 보충해야될 의무에서 해방될 뿐 아니라 기존의 국가기업 부채도 매각하기 때문에 정부로서는 정부지출을 그만큼 삭감할 수 있다. 이러한 이유 때문에 많은 개발도상국에서 재정적자의 해소는 민영화의 중요한 목표가 된다. 나아가 민영화를 계기로 전전재정을 단성하고 정부는 시장에 개입을 하지 않음으로써 시장경제 메카니즘을 활성화하자는 의도가 내포되어 있다.

그러나 터어키의 경우 민영화 이후 재정적자는 감소하지 않고 오히려 크게 증가한다. 터어키와 마찬가지로 20세기 초 근대적 국가를 확립하여 국가주도적 발전을 수행한 멕시코와 브라질과 비교한 재정관련 비율은 <표 7>과 같다. 이 표에 의하면 멕시코는 민영화를 통하여 어느 정도 재정적자를 해소하였으나 터어키와 브라질의 경우에는 재정적자가 더욱 확대된다. 터어키는 민영화 이전인 1980년 -3.1%였던 재정적자비율이 1996년 -8.4%로 증가하고 1999에는 다시 -13.0%로 크게 증가한다. 뿐만 아니라 이 두 나라의 경우 GDP 대비 정부지출도 크게 증가한다. 우리는 민영화가 필연적으로 국가의 축소를 초래하지 않는다는 교훈을 터어키와 브라질의 경험에서 도출할 수 있다. ‘국가의 축소=시민사회의 확대’는 추상적인 명제이며 하나의 환상에 불과하다. 개발도상국에 있어서 자유화와 민영화는 국가의 축소가 아니라 국가의 재구성을 요구⁴⁶⁾하고 있다.

<표 7> 재정관련 비율의 국제비교

	재정적자/GNP		재정적자/GDP		정부지출/GDP	
	1978	1990	1980	1996	1980	1996
터어키	-4.0	-4.2	-3.1	-8.4	21.3	26.9
멕시코	-10.8	0.8	-3.0	-0.2	15.7	15.5
브라질	-12.2	-16.6	-2.4	-6.1	20.2	33.8

자료:World Bank(1990, 1992, 2000)

만성적인 외채의 누적은 개발도상국에 있어서 지속적인 발전을 저해하는 요인이다. 또한 외채는 대외적 신용도를 판단하는 가장 중요한 기준이기 때문에 개발도상국은 종종 외환위기에 직면하여 직접투자와 채권자들의 압력에 민영화를 시도⁴⁷⁾하기도 한다. 따라서 민영화는 외채상환의 수단으로 전락하는 경우가 있다. 터어키의 경우 민영화 이전에는 외환에 대한 불안이 전혀 없었던 것은 아니었으나 라틴아메리카의 나라들과 비교해서 심각한 정도는 아니었다. 그러나 1988년 이후 외채와 원리금 상환을 중요한 목표로 설정하였다. 그 결과는 아이러니이다.

<표 8>에서 보는 바와 같이 민영화 이전인 1980년 터어키의 총외채는 191억\$로 멕시코와 브라질에 비하여 그 절대적 규모가 작을 뿐 아니라 외채상환비율도 1/2-1/3 수준에 그치고 있다. 그러나 1997년에는 총외채가 912억\$로 증가하여 외채 증가속도는 비교대상국을

46) Önis(1991), 167면.

47) 이집트 탄자니아 멕시코가 그대표적인 사례이다 Suleiman & Waterbury(1990), 5면.

훨씬 초과하고 외채상환비율도 브라질을 능가하고 있다. 또한 총부채에서 1년미만의 단기 외채가 차지하는 비중도 다른 나라들은 감소하는데 비하여 터키는 오히려 2배 가까이 증가하였다. <표 9>에 의하면 민영화가 본격화되는 1990년대 전반을 걸쳐 GNP 대비 총 외채의 비율이 17.6%에서 29.3%로 급속하게 증가하여 터키 경제의 대외적 취약성을 노출시키고 있다.

<표 8> 외채비율의 국제비교

	총외채(억\$)			상환원금 및 이자/GNP		단기부채/총부채	
	1980(A)	1997(B)	B/A	1980	1997	1980	1997
터키	191	912	4.8	2.3	5.6	13.1	24.8
멕시코	574	1,497	2.6	5.1	10.9	28.2	19.0
브라질	715	1,937	2.7	6.5	4.7	18.9	18.6

자료:World Bank(1990, 1992, 2000)

<표 9> GNP 대비 총외채 비율의 추세

연도	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
총외채/GNP(%)	17.6	17.9	20.6	17.3	21.0	21.4	21.7	29.3

자료:www.die.gov.tr

물론 이러한 취약성은 수입대체공업화에서 수출지향적 공업화로의 정책전환이 그 중요한 원인을 제공한다. 수출지향적 공업화 추진에도 불구하고 수출의 증가보다 수입의 증가 속도가 훨씬 빠르게 증가하기 때문이다. 즉 수출을 촉진하기 위해서는 더 많은 수입을 하지 않으면 안되는 경제구조가 형성되었기 때문이다. 민영화도 이러한 외채 증가와 외환부족에 이바지한 것으로 평가된다. 외국자본에 양도되는 국가자본은 실질가치를 반영하지 못하고 찬값에 매각되는 경우가 종종 발생하였다. 이것은 터키 경제가 스스로 소화할 수 없는 속도로 세계경제에 편입되어 경제자유화와 민영화를 추진하였다는 것을 의미한다. 민영화에 대한 마스터플랜이 외국자본에 의하여 작성되었고 그 계획은 상당한 정도 국제금융자본의 이익을 반영하고 있다. Morgan Guaranty Trust의 보고서는 민영화 이후 경쟁적 시장환경을 조성하기 위한 규제들을 무시하고 있을 뿐 아니라 동시에 외국자본이 자본 경영 기술면에서 앞서있기 때문에 국내투자가보다는 외국투자가 민영화과정에서 훨씬 중요한 참여자라는 점을 강조하고 있다. 민영화와 외국자본의 규제완화를 통하여 외국인 직접 투자를 활성화하고 하였으나 외국인 직접투자 역시 기대를 충족시키지 못하였다. 1996년 722백만\$였던 외국인 직접투자가 2000년 982백만\$로 증가하였으나 10억\$미만의 외국인 직접투자로는 침체된 터키 경제를 자극하기는 어려운 상황이다.

(4) 성장의 한계

터키는 본격적인 민영화가 시작된 후 10년간 경제적 성과는 실망적이다. 1980-89년간 연평균 51%이었던 소비자물가 상승율은 1990년대에 들어와서는 정부의 노력에도 불구하고

고 연평균 77%로 확대재생산되어 만성적인 고도 인플레를 고착화시켰다. 1994년을 100으로 할 때 2001년의 소비자 물가지수는 4586이며 도매물가지수는 3830에 이른다.

<표 10>에서 보는 바와 같이 이러한 인플레 속에서도 국민총생산액은 전반적으로 침체를 벗어나지 못하였다. 1994년, 1999년 2001년의 불황은 터어키 경제의 취약성을 적나라하게 나타내고 있다. 1인당 국민총생산이 3,000\$에도 미치지 못하는 저소득은 차치하고라도 2001년의 국민총생산이 1991년 국민총생산 1,502억\$에도 미치지 못하고 있다는 사실은 경제성장의 한계를 상징적으로 보여주고 있다.

<표 10> 터어키의 물가상승율과 국민총생산의 변화(억\$, %)

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
GNP	1,502	1,582	1,787	1.323	1.702	1.840	1.970	2.120	1.909	2.002	1.482
GNP 증가율				3.3	11.0	-27.2	26.3	6.1	5.1	5.7	-11.5
물가상승율	65	70	66	106	88	80	86	85	64	55	48

주:1)경상가격에 의하여 산출된 GNP

2)GNP 증가율은 1인당 GNP 증가율

3)물가상승율은 소비자물가 상승율

자료:www.die.gov.tr

'인플레없는 경제성장'을 기대했던 민영화 정책은 '경제성장없는 인플레'를 초래하였다. 이것은 실질임금의 현저하게 하락시키고 나아가 국내시장을 더욱 협소하게 하는 촉매역할을 한다. 국내시장의 협소는 수출을 강요하게 되고, 수출하기 위하여 다시 수입을 증대시키는 악순환을 되풀이하고 있다.

5. 결 론

민영화가 초기의 목적을 달성하기 위해서는 거시경제적 안정이 전제되어야 한다. 그러나 터어키의 경우에도 다른 개발도상국과 마찬가지로 안정적인 기반 위에서 민영화가 추진되지 못하였다. 10년을 주기로 3번의 쿠데타가 발생하는 정치적 불안정 속에서 신자유주의적 사고에 의하여 영향을 받아 지속적인 인플레, 국제수지의 악화와 외채의 누진적 증가, 재정적자의 확대, 실질임금의 지속적인 하락이라는 내부적 요인과 국제금융기구의 압력을 외부적 조건으로 민영화가 추진되었다. 민영화가 진행되는 과정에서 터어키가 보여준 특징은 마스터플랜이 국제금융자본에 의하여 작성되었다는 사실과 시간이 경과함에 따라 민영화의 구체적 목표가 자주 바뀌었다는 점이다. 터어키 경제의 거시적 불안정성은 정치적 개입과 사회적 반대여론과 더불어 민영화과정을 왜곡하고 그것은 민영화 목표를 자주 변경하는 것으로 나타났다.

정치적 불안정이 지속되는 상황에서 민영화를 위한 법과 제도를 정비하지 않은 채 집권자들은 계속 민영화를 지속적으로 추진하였으나, 주식시장의 협소한 규모는 국가기업의 매각방법을 제약하였다. 이러한 제약 때문에 매각과정은 국가주의에 내재한 관료주의와 결합하여 공평성과 투명성을 담보하지 못한 채 진행되었고, 그 결과 터어키 사회는 민영화 이

전보다 훨씬 더 부패에 노출되었다.

터어키에서 민영화는 점진적으로 추진되었음에도 불구하고 이와 같은 제약조건 때문에 민영화가 이루어야 할 소기의 목표를 달성하지 못하고 오히려 모든 거시적 경제지표는 악화되는 결과를 초래하였다. 기업성과라는 측면에서 민간에 불하된 국가기업은 노동생산성 향상과 그에 기초한 이윤성과를 향유하지 못하였다. 또한 대중자본주의를 통한 경제적 민주화는 오히려 후퇴하여 중산층이 몰락하는 '20 대 80'의 사회로 고착화되었다. 국가기업의 매각을 통한 재정수입의 확대에도 불구하고 재정적자는 오히려 크게 증가하였고, 재정지출의 비율도 증가하여 국가의 축소와 경쟁시장을 위한 환경조성 효과에 대해서도 회의적이다. 대외적 관계에 있어서도 외국인 직접투자는 약간 상승하고 있으나 외채 총액은 급속하게 늑적되고 있으며, 부채상환비율이나 단기부채의 비중이 크게 증가하여 민영화 이전보다 세계경제의 변화에 훨씬 더 취약한 구조를 확대재생산하고 있다.

국가독점이었던 전략적 산업기업의 민영화에는 새로운 규제가 수반되어야 새로이 형성된 사적 독점의 횡포를 방지할 수 있다. 그러나 터어키의 경우 급격하게 정부의 규제는 완화되었지만 독점남용을 방지하기 위하여 민영화된 기업 중 공공성이 강한 기업에 대한 규제는 아직까지 마련하지 못하고 있다. 특히 외국자본이 민영화에 많이 참여한 터어키에서 일방적인 규제완화는 경쟁시장을 조성하기보다는 그 반대로 독점을 강화시킬 뿐이다.

지금까지의 경제상황을 감안할 때 민영화를 축으로 하는 시장지향적 정책은 다른 개발도상국보다 터어키에서 사회경제적으로 더 부정적인 결과를 초래했다. 파시즘으로의 정치적 후퇴와 Marmara 지역의 대지진 등 경제외적 요인도 작용하고 있으나 민영화는 만병통치약이 아니라 잘못 처방할 경우 독약일 수 있다는 교훈을 우리에게 주고 있다.

참고문헌

- 김승석(2000), 개발도상국 민영화의 정치경제학, 경제학연구, 제48집 제4호.
- 박은홍(1997), 발전도상국 공공경제의 정치경제, 서강대학교 박사학위논문.
- 유훈(1983), 공기업론, 법문사.
- Aysan, M.(1982), Atatuerk's Economic Views, Feyzioglu, T. (ed.) Atatuerk's Way, Istanbul.
- Berberoglu, B.(1982), Turkey in Crisis-From State Capitalism to Neocolonialism, Zed Press, London.
- Ceyhun, F.(1988), The Politics of Industrialization in Turkey, Journal of Contemporary Asia, Vol. 18, No. 3.
- Cohn, E. J.(1970), Turkish Economic Social and Political Change, Praeger.
- Ertuna, O.(1998), Constraints of Privatization: The Turkish Case, Public-Private Partnership im the MENA Region Workshop, Mediterranean Development Forum, Sep. 3-6
- Suleiman, E.N. & Waterbury, J.(1990) The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Westview Press.
- Gulalp, H.(1985), Patterns of Capital Accumulation and State-Society Relations in Turkey, Journal of Contemporary Asia, Vol. 15, No. 3.

- Hanson, A. H.(1955), *Public Enterprise:A Study of Its Organization and Management in Various Countries*, Brussels.
- Hanson, A. H.(1959), *Public Enterprise and Economic Development*, Routledge and Kegan Paul.
- Hershlag, Z.Y.(1968), *Turkey: The Challenge of Growth*, Leiden.
- Karatas, C.(1995), Has Privatisation improved Profitability and Performance of the Public Enterprise in Turkey?, Cook, P. & Kirpatrick, C (ed.), *Privatisation Policy and Performance, International Perspective*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Kjellström, S. V.(1990), *Privatization in Turkey*, World Bank.
- Kerwin, R. T.(1959), *Etatism in Turkey 1933–1950*, in Atiken, H. (ed.) *The State and Economic Growth*, New York.
- Kerwin, R. T.(1951), *Private Enterprise in Turkish Industrial Development*, Middle East Journal Vol. 5, Winter.
- Leeds(1988), *Turkey: Rhetoric and Reality*, Vernon, R. ed. *The Promise of Privatization: A Challenge for U.S. Policy*, Council on Foreign Relations.
- Luxemburg, R.(1951), *The Accumulation of Capital*, Yale University Press, New Haven.
- Önis, Z.(1991), *The Evolution of Privatization in Turkey:The Institutional Context of Public Enterprise Reform*, International Journal of middle East Studies.
- Ranis, G. ed.(1971), *Government and Economic Development*, Yale University Press, New Haven and London.
- Robinson, R. D.(1963), *The First Turkish Republic:A Case in National Development*, Cambridge, Harvard University Press.
- UN Statistical Office(1951), *Yearbook of International Trade Statistics, 1950*, United Nations, New York.
- World Bank(2000), *World Bank Report*, Oxford University Press.