

인도네시아의 경제개혁 : 민영화와 규제완화

박재봉*

목 차

- I. 서론
- II. 인도네시아 경제개혁의 배경과 목적
 1. 경제정책의 변화과정
 2. 경제개혁의 배경과 목적
- III. 인도네시아의 경제개혁정책 과정
 1. 경제개혁과 민영화 (Privatization)
 2. 경제개혁과 규제완화 (Deregulation)
- IV. 인도네시아의 경제개혁정책의 성과
 1. 산업의 구조조정
 2. 수출증대와 수출구조의 변화
 3. 외국인투자의 활성화
- V. 요약 및 결론

I. 서론

민영화(Privatization)와 규제완화(Deregulation)¹⁾란 경제개혁의 주요한

* 성심외전 마인어과 조교수

1) 이 글에서는 민영화(Privatization)란 공공부문(공기업)에서 민간부문(사기업)으로의 자산(asset)의 판매를 통해 소유권과 통제권을 이전하는 것(Hemming 1988)을 의미하고 있으며, 경제규제완화(Deregulation)란 정부가 경제발전을 저해하는 다양한 형태의 정책이나 법규를 부분적 또는 전면적으로 완화 또는 폐지하려는 정책적 시도(Stiglar 1981)라고 정의한다.

수단으로 자본주의 발전과정에서 반복하여 경험한 것으로서 1970년대 후반부터 영국과 미국 등의 선진국에서 민간부문에 대한 정부의 개입을 축소하는 정책수단이 되었고, 이어서 1980년대에는 선진국과 개발도상국을 망라한 전세계적인 경제정책의 조류가 되었다. 이러한 개혁정책은 사회주의적 경제정책의 실패, 정부의 과도한 경제개입에 대한 반성,²⁾ 그리고 국제경제체제의 블럭화·개방화시대의 도래(到來) 등과 같은 국제상황의 변화에 따른 것이다.

1980년대에 아시아를 포함한 대부분의 개발도상국가들에서도 이러한 경제개혁정책이 실시되고 있는 것을 발견할 수 있다. 즉 남미와 동유럽(Shirley 1994), ASEAN(Milne 1990, 1991), 중국과 인도(Lal 1995) 그리고 중국, 베트남, 라오스, 미얀마(Rana 1995)³⁾ 등도 경제개혁의 배경과 형태는 조금씩 다르지만 지속적 경제성장을 위한 경제의 안정과 효율성 제고, 그리고 산업의 구조조정을 통한 대외경쟁력 확대에 목적을 두고 경제개혁을 실시하고 있다. 이러한 개발도상국들의 경제개혁정책은 각국의 경제발전에 기여하고 있는 것으로 평가되고 있으나, 내부적 요인에 의한 강한 이념적 특성과 정책에 대한 반목(反目)은 개혁정책의 성공적인 실시를 방해하고 있는 것으로 분석되고 있다(Sinha 1995, 557). 또한 개발도상국가에서의 공공부문의 축소는 공기업의 완전한 민영화 보다는 규제 완화와 부분적인 민영화를 병행하는 것과 같은 점진적인 방법으로 이루어지고 있다는 특징(Roth 1987, 139)이 발견되고 있다.

이러한 개발도상국가에서 실시하는 경제개혁정책의 다양한 현상들을 현저하게 보여주고 있는 국가로 인도네시아를 꼽을 수 있다. 인도네시아는 세계은행(World Bank, 1992)과 여러 학자들(Bresnan 1993, 264; Hill 1994, 54; Mehmet 1994, 177; Thorbecke 1991, 1610)이 평가하였듯이 1980년대의 경제개혁을 통해 비석유부문의 확대를 통한 산업의 구조조정과 수출증대에 성공하였으며, 외국인투자정책을 효과적으로 실시하여 지속적인 경제발전의 기틀을 마

2) 제2차세계대전 이후에 시장의 실패(market failure)에 대한 보완책으로 케인즈의 복지국가(Welfare State)론에 따라 정부의 경제개입이 크게 강화되었는 바, 이러한 정부의 과도한 경제개입이 1980년대에는 각국 경제에 스태그플레이션을 심화시켰다. 이에 따라 정부의 과도한 경제개입이 효율적인 자본배분 및 균등한 소득분배를 실현하지 못한다는 정부의 실패(government failure)에 대한 반성을 의미한다.

3) 라나(Pradumna B. Rana)는 중국, 베트남, 라오스, 미얀마 등의 아시아 사회주의 국가들(TEAs)과 동유럽과 구소련의 사회주의국가들(EEFSSU)의 경제개혁정책의 과정과 성과를 비교하고 TEAs의 점진적인 개혁정책이 EEFSSU의 급진적인 정책보다 더 효과적이라는 분석을 하고 있다.

련하는 데 성공한 국가이며, 또한 민영화조치에 따른 인도네시아 국민들의 이념적 반목과 관료 및 군부의 반발, 그리고 이에 따른 정책상의 혼란 등과 같은 특징적 현상들을 발견할 수 있기 때문이다.

이 글은 1980년대 인도네시아가 실시한 경제개혁정책의 목적과 과정 그리고 성과를 주요한 정책적 수단인 민영화조치와 규제완화조치를 중심으로 분석하고자 한다. 특히 민영화부분에서는 인도네시아 경제에서 차지하는 공공부문(公共部門)의 이념적·역사적 배경과 기능에 따른 특징적 현상들을 분석하였으며, 규제완화부분에서는 다양한 규제완화조치들의 목적과 내용을 분석하여 인도네시아 정부의 정책적 지향(志向)을 파악하고자 노력하였다. 이를 통하여 한국의 주요한 투자대상국인 인도네시아의 1980년대 경제개혁정책이 어떤 목적으로 어떤 형태로 그리고 어떠한 성과를 거두었지를 분석하고자 한다.

II. 인도네시아 경제개혁의 배경과 목적

1. 경제정책의 변화과정

인도네시아는 오랜동안 화란의 식민지하에서 절대다수의 인도네시아인들이 심한 착취에 시달렸다. 0.5%에 불과한 화란인이 지배계층을 형성하여 경제를 독점하여 착취하였고 2%의 화교들이 중간계층을 그리고 97.5%라는 절대다수의 인도네시아인들이 착취의 대상인 농민 또는 노동자계층으로 전락하였던 쓰라린 역사적 경험을 하였다(Siddique & Suryadinata, 671). 이와 같은 역사적 경험은 독립 후에 인도네시아의 정치 및 경제구조에 큰 영향을 미치게 되었는데 사회 전반에 걸쳐 확산되었던 반외세 민족주의 경향이 당시의 국가와 국민들을 지배하는 공동체적 이념으로서 작용하게 되었다. 특히 수카르노(Sukarno)와 핫따(M. Hatta), 그리고 샤리르(S. Sjahrir) 등의 정치지도자들은 확고한 반외세 민족주의에 입각하여 구질서체제(Old Order)를 이끌었다. 따라서 이 시기의 경제정책들은 경제적 효율성보다는 정치적인 논리에 따라 좌우되었고, 외국인기업의 국유화와 국가의 경제독점, 그리고 정책적으로 외국인업을 배척하고 민족기업을 양성⁴⁾ 하는 등의 민족주의적 경제정책을 실시하였다(Muhaimin 1990, 74; Robison

4) 이 기간에 실시된 민족주의적 경제정책에는 비상경제계획(RUP, Rencana Urugensi Perekonomian)과 벵벵계획(Program Benteng), PP 10호(Peraturan Presiden No. 10) 등이 있다. Muhaimin (1990, 17-41) 참조.

1986, 36-39; Sjahrir 1986, 73-75). 따라서 이 시기에는 국영기업을 통한 국가의 경제독점과 수입대체산업화(ISI, Import Substitution Industrialization), 그리고 외국자본 및 외국인기업에 대한 극도의 불신과 적대감으로 인해 대외적으로 폐쇄적인 경제정책으로 일관하였다(Dixon 1991, 190; Rigg 1991, 167). 그러나 정치적 논리에 따른 과도한 지출로 인해 매년 재정적자에 시달렸으며, 이로 인하여 고질적 병폐인 과도한 인플레이션에 시달리게 되었고, 민족자본의 육성을 위해 실시된 대부분의 민족주의적 경제정책들이 자본과 경험의 부족, 그리고 관료들의 부정부패로 인해 대부분이 실패하고 말았다.

구질서체제를 승계한 수하르토 대통령의 신질서체제(New Order)는 구질서체제기간에 야기된 정치·사회적 혼란과 경제적 침체를 해소하기 위해 사회안정화 정책과 함께 실용주의적 경제노선을 채택하였다. 따라서 구질서체제의 반외세 민족주의적이고 비경제논리적인 정책들을 거부하고 대외개방적이고 시장기능을 확대하는 정책으로 변화하였다(Hill 1994, 60; Rigg 1991, 167). 수하르토 대통령은 집권 초기인 1967년부터 1972년까지 경제복구를 위해 경제안정과 성장의 회복에 경제정책의 초점을 맞추었으며, 이를 위하여 외국자본을 유치하기 위해 노력하였고, 이에 따라 1967년에 외국인투자법(UUPMA)과 1968년의 내국인투자법(UUPMDN)을 제정하여 대내외적으로 투자여건을 획기적으로 개선하였다(Bolnick 1987, 582). 사실상 이 시기에 인도네시아에서 처음으로 경제개혁이 이루어진 시기라고 할 수 있다.⁵⁾ 즉 구질서체제의 폐쇄적이고 국가독점 경제정책에서 신질서체제의 대외개방적이고 시장지향적인 경제정책으로 획기적인 전환이 이루어졌기 때문이다(Pangestu 1989, 219).

한편, 1973년부터 10년간 지속된 석유호황기는 국제석유가격의 급격한 상승⁶⁾으로 정부의 재정수입이 거의 10배 가량 증가하면서 인도네시아 정부의 경제정책이 크게 변화된 시기이다. 석유수출을 통해 획득한 풍부한 국가재정을 바탕으로 보건 및 교육시설과 사회간접시설, 그리고 농업부문에 대한 투자재원을 국가재정으로 충당할 수 있었고, 정부가 내부지향적 ISI정책을 주도하면서 대외적으로 폐

5) 볼닉(Bruce R. Bolnic)에 따르면 1960년대 말에서 1970년대 초반까지 수하르토 정부는 구질서시대에 유발된 여러가지 금융상의 혼란을 안정시키기 위해 규제자유화와 개혁을 실시하여 성공하였으며, 이를 계기로 인도네시아 경제발전의 기틀을 마련하였다고 평가한 바 있다.

6) 제1차 석유파동기간인 1972년 4월에 배럴당 2.93달러였던 국제원유가격이 1974년 7월에는 12.60달러로 4배정도 가격상승이 있었고 제2차석유 파동이후인 1981년에는 배럴당 35달러까지 올라 1972년에 비교하여 약11배까지 급등하였다. Rigg (1991, 169) 참조.

쇄적인 태도를 취하였고 외국인투자에 대해서도 배타적으로 변화되었다(Bresnan 1993, 251; Dixon 1991, 196; Hainsworth 1990, 121). 그러나 1983년에 시작된 국제원유가격의 하락이 1986년에는 큰 폭으로 급격히 하락⁷⁾하여 석유수입(收入)에 의존하던 인도네시아 경제에 큰 타격을 주었다. 정부의 재정적자가 확대되고, 대외부채가 급속하게 증가하였으며 이로 인하여 정부주도의 많은 공공프로젝트가 삭감되거나 취소되었다. 이에 따라 석유호황기에 내부지향적인 ISI 정책으로 일관하였던 인도네시아 정부의 경제정책은 석유와 천연자원의 수출에 의존하는 경제구조를 개선하기 위하여 제조업을 중심으로 하는 외부지향적인 수출지향산업화(EOI, Export-Oriented Industrialization) 정책으로 전환되었다(Thee 1995, 140).

2. 경제개혁의 배경과 목적

1980년대 중반의 국제석유가격과 1차산품⁸⁾의 가격하락으로 인하여 국가재정이 타격을 받기 시작하였고, 인도네시아 정부는 점차 심화되는 경제적 불황을 타개하기 위해 대외차관에 크게 의존하게 되었다. 이러한 대외차관의 증가는 결국에는 외채상환 능력의 부족에 따라 인도네시아 경제를 위기로 몰고가는 심각한 상황을 초래하였다(Nasution 1991, 13; Wardana 1989, 210).

〈표-1〉 국제석유가격의 변화와 인도네시아 경제의 의존도

구분/년도	1969	1973	1975	1977	1979	1981	1983	1985	1987	1988
국제석유가격(달러)	1.6	3.6	12.7	13.6	17.7	35.0	29.5	28.6	17.6	16.7
수출액 대외부채	17	21	74	68	67	82	76	68	50	38
재정수입에 대한 비율	21	33	46	45	64	71	66	58	48	41

참고 : 국제석유가격은 배럴당 달러

출처 : (Rigg 1991, 170)의 도표에서 재구성

7) 석유호황에 따른 OPEC 산유국들의 과잉생산으로 인해 1981년에 배럴당 35달러이던 국제원유가격이 1985년에 25달러로 떨어지고 1986년 8월에는 산유국들의 덤핑공세에 따라 인도네시아산 원유가격이 배럴당 9.83달러까지 하락하였다. Nasution (1988, 10) 참조.

8) 1986년 인도네시아의 수출구조는 석유와 가스를 포함한 천연자원에 의한 수출이 전체수출의 68.7%를 기록하여 말레이시아(34.6%)에 비하여 2배, 태국(15.5%)과 필리핀(14.5%)에 비하여 4배정도 더 높다. Rigg(1991, 164-165)의 도표 참조.

〈표-1〉에 나타난 것과 같이 인도네시아 경제의 석유부문에 대한 의존도는 석유호황기(oil boom)에는 석유부문이 정부재정수입의 약 70%를, 전체수출에서는 약 80%를 차지하였다(Dixon 1991, 195 : Arndt and Hill 1988, 107). 이는 수하르토 정부의 경제개발계획이 시작되는 1969년에 21%이었던 것에 비추어 커다란 변화라고 할 수 있다. 한편 국제원유가격은 1973년부터 상승하기 시작하여 1981년에는 35달러를 기록하여 최고치를 기록하였으며 이 때에 전체수출에 대한 석유 및 가스부문의 비중이 82%이고 국가재정수입의 71%를 차지하여 인도네시아의 경제발전은 1980년대 초반까지 석유부문에서의 수입에 의존하고 있음을 알 수 있다. 그러나 석유가격의 하락과 함께 이들의 비율도 점차 감소하여 1988년에는 38%와 41%로 급격히 비중이 감소하였다.

〈표-2〉 1980년대 인도네시아의 외채상환율(DSR)의 변화추이

(단위 : %)

구분/년도	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
지출에 대한 비율	13.0	13.0	17.0	29.0	28.0	27.8	37.3	46.9	52.8	52.2
수출에 대한 비율	8.1	8.5	11.6	16.8	19.6	24.0	37.3	33.9	36.3	31.2

출처 : Nasution(1991, 14)의 도표에서 재구성

한편, 〈표-2〉에서 보는 바와 같이 인도네시아의 외채부담은 1982년부터 지속적으로 증가하였다. 특히 1986년부터 급속하게 확대되어 1988년에는 외채상환비율이 국가지출의 52.8%에 이르렀으며 또한 DSR도 36.2%에 이르렀다. 결국 1981년 이후에 인도네시아는 급속한 대외차관의 증가로 인해 재정적자를 기록하기 시작하였고 세계은행은 인도네시아의 고비용(高費用)·저효율(低效率)의 ISI정책을 비판하였다(Thee 1995, 140).

1980년대의 경제적 위기는 1960년대 후반의 정치·경제적 위기와는 다른 양상이었다. 이전의 위기가 국내의 정치·사회적인 혼란에 기인하고 있다면 1980년대 중반에 맞이한 위기는 경제와 산업의 구조적인 문제이기 때문에 단기간에 해결한다는 것은 매우 어려운 상황이었다. 따라서 인도네시아 정부는 과감한 개혁정책을 자발적이고 신속하게 실시하기 시작하였다(Huppi, et al. 1991, 1653; Thorbecke 1991, 1595). 수하르토 정부는 기술관료들을 동원하여 과도한 석유부문의 의존도를 낮추고 재정적자를 축소하며, 경제와 산업의 구조조정을 위해 긴축재정과 공공부문의 축소, 세계개혁, 화폐의 평가절하, 그리고 외국인투자자와 비석유부문의 수출증대를 적극적으로 장려하는 정책을 실시하기 시작하였다

(Hainsworth 1990, 121).

따라서 1980년대 인도네시아 정부가 추진하는 경제개혁정책의 목적은 인도네시아 정부가 새로운 환경변화에 맞게 규제를 완화하여 전체적으로는 국가경제의 효율성과 생산성을 제고시키는 것이며, 부분적으로는 공공부문의 역할을 축소하고 민간부문의 역할을 확대하며, 내·외국인투자 환경을 개선하여 투자재원을 확보하고 또한 산업의 구조조정을 통해 수출지향적인 산업을 육성하여 석유부문에 대한 의존도를 감소시키는 것이라고 할 수 있다(Nasution 1992, 410; Pangestu 1995, 122; Sjahrir 1992, 2; Thee 1995, 138). 이러한 조치들을 통하여 궁극적으로는 인도네시아 정부는 물론 기업들의 국제경쟁력을 향상시켜 지속적인 경제성장을 달성하는 것이 궁극적 목표라고 할 수 있다.

Ⅲ. 인도네시아의 경제개혁정책 과정

인도네시아에서 경제개혁정책은 1960년대 중반에 구질서체제의 정치·경제적 혼란을 안정시키기 위해 정권을 인계받은 수하르토 정부에 의해 처음으로 실시되기 시작하였다. 그러나 1973년부터 1982년까지 10년동안의 석유호황기를 맞으면서 정권출범 초기의 개혁정책의지는 쇠퇴하고 말았다. 1983년에 석유호황기가 끝나면서 시작된 경제개혁정책이 구체화된 것은 1986년부터이다. 이 부분에서는 인도네시아의 경제개혁정책을 민영화와 규제완화조치로 나누어서 살펴하고자 한다.

1. 경제개혁과 민영화조치

(1) BUMN의 이념적 배경과 정책의 변화

인도네시아의 공공기업(BUMN, Badan Usaha Milik Negara)은 역사적으로 매우 독특하고 중요한 위치를 차지하고 있다. 이는 1945년에 제정된 국가헌법(UUD 1945) 제33조에 명시되어 있는 사회주의적 경제이념⁹⁾에 따라 국가와 국민에게 지대한 영향을 미치는 경제부문은 국가가 소유하고 경영해서 전체국민의

9) 인도네시아의 1945년 헌법(UUD 1945, Undang-undang Dasar Tahun 1945) 제 33조에는 국민경제에 지대한 영향을 미치는 중요한 산업은 반드시 국가가 소유해야 하며, 전체국민의 복지와 경제정의를 위해 이용되어야 한다고 명시하고 있다. 이는 민간기업은 단지 국가가 참여하지 않는 분야에서만 사업활동을 할 수 있다는 개념적 정의인데, 이 헌법은 현재에도 변화없이 유효한 상태이다.

권익을 보호해야 한다는 인도네시아 고유의 경제이념(Bresnan 1993, 253; Sjahrir 1988, 30)에 따른 것이며, 또한 독립초기에 많은 화란기업들을 인수하여 경영할 수 있는 원주민(pribumi) 세력이 없었기에 국가가 맡아서 경영하는 것이 당연한 상황이었다(Rachbini 1992, 8). 따라서 구질서시대인 1960년에 489개의 화란기업들을 국유화하고 1961년에 119개의 기업들을 국유화하거나 새롭게 설립하여 약 600여개의 BUMN을 정부가 소유하고 경영하였다. 이러한 국가독점적인 경제정책은 오랜동안의 피식민지 경험에서 파생된 것으로 외세의 경제독점을 견제해야 한다는 국민적 공감대에 바탕을 두고 있었다(Hainsworth 1990, 124). 이때부터 인도네시아에서 BUMN에 의한 주요산업부문에 대한 국가독점은 비효율적이라는 비판¹⁰⁾에도 불구하고 당연시되어 왔던 것이 사실이며, 국가경제와 산업을 독점적으로 이끌어가는 중요한 역할을 하기 시작하였다(Sjahrir 1988, 30).

한편, 신질서체제의 등장과 함께 구질서체제하에서 방만하게 운영되던 BUMN들이 경제정책의 변화와 함께 대폭적으로 정리되기 시작하였고 정부의 보조도 삭감되었으며 1969년에는 BUMN의 운영체제를 새롭게 정비하였다(Mardjana 1992, 192). 구질서체제에서는 국영기업(Perusahaan Negara)으로 단일화되어 있던 BUMN들이 기능과 목적에 따라 3가지로 분리되었다(Pangestu 1991, 30). 이는 국영기업(Perjan, Perusahaan Jawatan), 공기업(Perum, Perusahaan Umum), 그리고 공사(Persero, Perusahaan Perseroan)로 세분화되었는데 형태별 특질은 아래의 <표-3>을 통해서 알 수 있다.

<표-3> 인도네시아 BUMN의 주요특질 비교

항목/형태구분	Perjan	Perum	Persero
사업목적	전략적 서비스 제공	공공서비스 제공	영리추구
소유형태	100% 정부소유	주식 100% 정부소유	주식회사(정부+개인)
법정지위	정부의 기관	특별법에 의한 법인	상법에 의한 법인
경영통제방법	직접통제	간접통제(경영자임명)	간접통제(이사회)
특별특성	공무원	준(準)공무원(특별법)	민간기업과 동일

출처 : Wibisono (1992, 25)의 도표에서 재구성

10) 무비야르토(Mubyarto)는 BUMN들이 비효율적인 원인을 과도한 정치적 개입과 자율적 경영의 부재, 그리고 정실인사와 권력엘리트들의 부정부패를 꼽았다. Rachbini(1992, 8) 참조.

신질서체제의 개혁으로 인해 정부의 개입이 감소하고 시장기능을 중시하게 됨으로서 BUMN의 역할은 구질서체제에서 보다는 규모가 축소되고 경영의 합리화를 추구하기 시작하였다. 그러나 1970년대 초반에 석유호황기를 맞아 BUMN은 다시 정부정책을 실현하는 주요한 수단으로 변질되었는데, 이는 구질서체제의 정부독점적 경제체제로 전환하는 것을 의미하였다(Pangestu 1991, 27; Rachbini 1992, 9). 이를 테면 10여년 동안의 석유호황기에 인도네시아 정부는 기존의 BUMN을 통하여 주요산업부문에 대한 대규모 투자를 실시하였고 보호주의 정책과 시장개입의 정책수단으로 이용하였던 것이다(Bresnan 1993, 253; Mardjana 1992, 194). 또한 새로운 BUMN들을 설립하여 비료와 시멘트, 그리고 강철과 알루미늄 등을 국가가 독점하였다(Pangestu 1991, 28). 따라서 여러가지 문제점에도 불구하고 석유호황기에 인도네시아의 BUMN은 국가독점적 ISI정책을 실현하는 직접적인 창구로서 국가와 국민들의 경제활동에 필수적인 공공서비스를 제공한다는 본래의 기능 이외에도 국가경제발전의 주체가 되는 이중기능을 수행하였던 것이다.

(2) 경제개혁과 민영화조치 과정

1983년의 석유가 하락과 함께 시작된 인도네시아의 경제개혁은 BUMN정책에도 영향을 미치기 시작하였다. 이는 생산의 효율성 제고와 민영화 및 규제완화의 세계적인 추세에 따른 국제금융기관의 압력¹¹⁾과 1983년부터 시작된 국제원유가의 급격한 하락으로 야기된 국가재정의 위기, 그리고 정부의 과도한 통제와 보호적인 국가독점적 경제정책이 비효율적이고 고비용경제(high-cost economy)를 조장(助長)하고 있어 경제발전에 역효과를 초래하고 있다는 비난 등의 대내외적인 위기상황에 따른 인도네시아 정부의 대응책이었다(Simandjuntak 1990, 367; Wardana 1989, 213). 또한 특히 이 시기의 BUMN들이 지나치게 보호를 받았고 비경쟁적이었으며 또한 많은 보조를 받는 등의 구조적인 문제와 뚜렷한 목표가 없고, 의사결정이 자유롭지 못하고, 경영능력의 부족과 비합리적인 계획 등 운영상의 결함으로 인해 경제적 효율성이 매우 낮았던 것도 사실이었다(Mardjana 1992, 194; Rigg 1991, 178). 이에 따라 인도네시아 정부는 1983년에 정부규정 3호(PP, Peraturan Pemerintah No. 3)를 발표하여 BUMN과 BUMS의 기능과

11) 국제금융기관들 특히 IMF와 세계은행(World Bank)은 금융지원을 받는 개발도상국들에게 민영화와 규제자유화에 대한 압력을 행사하고 있는데 인도네시아도 이에 포함되어 있다.

역할을 조정하고 BUMN의 민영화조치¹²⁾를 취하려 하였으나 국민적 저항으로 인해 실패하고 말았다. 따라서 이 시기의 BUMN정책의 기초¹³⁾는 여전히 보수적이고 배타적으로 큰 변화가 없었다(Rachbini 1992, 10; Simandjuntak 1990, 367). 실제로 1986년에 인도네시아의 BUMN은 215개로 이들은 대부분이 운영상의 적자를 기록하였으나, 1979년부터 1985년까지 매년 25%의 총자산 증가율을 기록하는 등 계속적으로 확장되었다(Bresnan 1993, 253).

1980년대 중반에 인도네시아 재무성이 평가한 바에 의하면 BUMN들의 경영성과(ROI)는 매우 낮은 것으로 조사되었다. <표-4>에서 볼 수 있는 것처럼 1986년에 조사대상 189개의 BUMN 중에서 57개(30%)의 BUMN들이 적자를 기록하고 있는 것을 볼 수 있다. 공공의 이익을 함께 고려해야 하는 Perjan이나 Perum의 낮은 경영성과는 이해할 수 있다고 해도 민간기업과 거의 유사한 Persero의 경우에 140개 중에서 46개의 기업이 적자를 내고 있으며 46개의 또다른 기업들 즉 전체의 67%에 해당하는 BUMN들이 적자이거나 5% 미만의 극히 저조한 경영성과를 기록하였던 것은 심각한 상황이었다고 할 수 있다.

<표-4> 1986년 인도네시아 BUMN의 운영평가결과

(단위 : 기업수)

ROI / 구분	Perjan	Perum	Persero	기 타	합 계
0	1	5	46	5	57 (30)
0 ~ 5	0	13	46	9	68 (36)
5 ~ 8	1	5	9	1	16 (9)
8 ~ 12	0	2	17	0	19 (10)
12 이상	0	7	22	0	29 (15)
합 계	2	32	140	15	189(100)

참고 : ROI는 Return On Investment의 약자 ; ()인은 전체에 대한 비율.

출처 : 인도네시아 재무성. Mardjana(1992, 195)에서 재인용

이러한 상황을 반영하여 1986년 12월에 수하르토 대통령은 각부처 장관들에

12) 인도네시아 정부는 1983년에 국영시멘트회사(Indo Cement)를 대표적 화교재벌인 살림(Salim)그룹에 매각하여 민영화하였으나 인도네시아 국민들의 민족주의적 감정을 촉발하여 정부가 이 회사의 일정 지분을 다시 사들이는 사태가 벌어졌다.

13) 이 조치의 특징적 내용은 BUMN이 BUMS를 선도해야 한다고 역할을 설정하고 있어 인도네시아 정부의 BUMN에 대한 확고한 인식을 확인할 수 있다. Rachbini (1992, 10) 참조.

게 BUMN의 효율성과 생산성을 개선하는 방안을 지시하였고, 이때부터 인도네시아에서 BUMN의 체질개선에 대한 논란이 시작되었다(Mardjana 1992, 201). 1988년에 인도네시아 정부는 BUMN의 관료적 병폐를 퇴치하기 위해 민간기업의 경영방식을 도입하기 시작했다. 즉 1988년 10월에 정부정책의 근간을 밝히는 대통령훈령 5호(Instruksi Presiden No. 5)를 발표하여 BUMN들을 주기적으로 평가하여 조직정비와 민영화의 척도로 사용하는 제도적 장치를 마련하였다(Rachbini 1992, 10). 1988년의 이러한 조치는 관료주의가 팽배한 BUMN을 좀더 효율적이고 생산적인 경제주체로 만들려는 정부의 의지를 반영한 것이었다.

1989년 6월에는 당시 재무장관인 수마르린(J. B. Sumarlin)은 재무장관 법령 740호를 통해 BUMN에 대한 간섭은 줄이면서 경영을 평가하도록 제도화하고 부실 BUMN들을 다른 BUMN과 통합시키거나, 민간기업의 경영자를 계약제로 고용하거나, 자본시장을 통한 주식의 매각으로 관·민합작기업으로 전환시킨다는 실제적인 방안들을 제시하였다(Hainsworth 1990, 124). 그리고 규제완화조치를 통하여 BUMN이 독점하고 있던 항공, 방송, 도시고속도로 등의 서비스분야를 민간기업도 참여할 수 있도록 진입장벽을 낮추어 BUMN과 민간기업간의 경쟁체제를 도입하기 시작하였다. 이러한 민영화추세에 따라 인도네시아 정부는 1989년에 52개의 BUMN을 자본시장을 통해 주식을 매각(divestment)하는 방법으로 1990년부터 2년간에 걸쳐 민영화하고 약 150개의 BUMN은 조직을 재정비하거나 합병하는 야심찬 계획을 발표하였고 국영무역회사인 Panca Negara사를 민영화시키는 등 인도네시아 정부의 민영화조치는 본격화되었다(Milne 1991, 329).

이러한 민영화계획과 관련하여 인도네시아 정부는 정부법령 55호(PP No. 55)를 통하여 Persero의 정부소유 주식지분을 자본시장을 통하여 일반 국민에게 매각하는 민영화조치를 취하였으며 2개의 Perjan을 Perum으로 전환하였다(Wibisono 1991, 23). 그러나 이들 민영화 대상 기업들이 대부분 사업성이 없어 민간기업들이 인수하기를 꺼리는 기업들이었으며 또한 민영화조치에 따른 대규모의 주식매각에 따른 자본시장의 수용능력에 한계가 있었다.¹⁴⁾ 따라서 이러한 실현가능성이 거의 없는 민영화의 시도는 세계은행과 IMF의 압력에 따른 상징적 제스처에 지나지 않으며, 관료들의 민영화조치에 대한 의지도 강하지 않았다는 분석이다(Milne 1991, 329). 이로 인하여 인도네시아 정부가 발표하는 새로운 BUMN의 민영화 계획에 대해서도 확실한 실현가능성에 의문을 갖는 경향이 확

14) 1990년에 실시된 대규모의 민영화조치는 결과적으로 1개의 BUMN만이 민영화되고 나머지는 실패하고 말았다. Milne (1992, 27) 참조.

산되었다(Milne 1990, 350-352; Simandjuntak 1990, 368).

〈표-5〉 최근 인도네시아 BUMN의 형태별 분포

(단위: 기업수)

년도/구분	Perjan	Perum	Persero	기 타	합 계
1986	2	33	155	23	213
1988	2	33	155	22	212
1990	0	33	155	17	205

출처: 인도네시아 재무성. Rachbini(1992, 7)에서 재인용

따라서 〈표-5〉에 나타난 바와 같이 인도네시아 중앙정부가 소유하고 있는 BUMN은 1986년에 215개에서 1988년에 213개, 그리고 1990년에 205개¹⁵⁾로 1986년부터 1990년까지 5년 사이에는 전체의 약 5%만이 완전하게 민영화되었고, 2개의 Perjan이 Perum으로 전환됨에 따라 Perjan 형태의 BUMN은 완전하게 없어진 것으로 확인되고 있다. 따라서 1960년대의 구질서체제하에서 600개에 달하던 BUMN의 숫자는 1990년에 205개로 비약적으로 감소하였으나 1986년 이후에는 감소세가 크게 둔화된 것을 알 수 있다.

(3) 민영화조치의 특징적 현상

인도네시아 정부가 1980년대에 추진하고 있는 민영화조치는 두드러진 성과를 거두지 못한 것으로 판명되었다. 이러한 민영화조치의 정체현상(停滯現狀)의 원인이 되는 특징적 요소들은 3가지로 요약할 수 있는데 이는 앞에서 언급한 개발도상국가의 경제개혁과정에서 발견되는 특징적 현상과 유사하다는 사실을 알 수 있다. 첫째는 BUMN의 민영화에 의해 혜택을 받는 계층이 누구인가 하는 문제이다. 대부분이 규모가 큰 BUMN을 민영화하는 경우에 이를 인수할 만한 인도네시아인 민간기업은 거의 없기에 민영화의 수혜자는 결국 화교재벌¹⁶⁾일 수밖에 없으

15) 205개라는 것은 중앙정부가 소유한 BUMN만의 숫자이고 지방정부나 군부가 소유하고 있는 BUMN은 포함되지 않았다. 1986년의 경제조사에 따르면 1985년에 589개의 BUMN과 지방정부 소유의 BUMD가 있었다(Bresnan 1993, 253). 또한 약 400개의 주요 BUMN이 있으며, 지방정부와 군부가 운영하고 있는 수백개의 하부 BUMN들이 있는 것으로 추정(Milne 1991, 323)하기도 하며, 인도네시아에는 BUMN의 하청을 담당하는 많은 유사 BUMN이 민간기업형태로 존재하기 때문에 정부와 관료들의 영향력하에 있는 실제의 BUMN은 훨씬 더 많다고 추측한다. Wibisono(1991, 30 참조).

16) 예를 들자면 앞에서 언급한 바 있듯이 1983년도에 국영시멘트회사를 민영화할 때에 인도네시아의 대

며, 이로 인하여 소수의 화교들에 의한 경제독점을 심화시키고 분배구조를 더욱 악화시킨다는 인도네시아 국민들의 심각한 우려에서 기인하고 있다(Milne 1991, 328; 1992, 14). 이는 인도네시아의 BUMN은 경제발전의 주축이라는 역할이외에도 균등분배의 역할¹⁷⁾을 수행하고 있는데 반하여 민영화되면 기업의 이익만을 추구하는 화교들의 행태로 인해 오히려 이에 역행하는 결과를 초래한다는 역사적 경험에 바탕을 두고 있다. 이러한 현상은 화교들이 경제를 장악하고 있는 상당수의 동남아 국가에서 나타나는 특징적 현상이라고 할 수 있다.

둘째는 정경유착에 따라 대통령 일가(一家)를 비롯한 특정세력에게 독점계약이나 허가권과 같은 특혜¹⁸⁾ 즉 지대추구(rent-seeking)적인 민영화조치에 대한 일반 국민들의 반발심리가 작용하고 있는 것이다(Simandjuntak 1990, 368). 민영화에 따른 화교재벌의 경제독점과 특정세력에 대한 특혜는 인도네시아의 국민들의 감정을 자극하는 예민한 사안이라고 할 수 있다. 이는 독립후 인도네시아의 국가와 국민의 경제철학인 민족주의적(반외세)이고 사회주의적(반독점)인 경제이념과는 큰 괴리(乖離)가 존재하기 때문이다. 이에 따라 수하르토 대통령은 대부분이 화교들인 재벌들이 소유하고 있는 주식에서 25%를¹⁹⁾ 인도네시아 경제단체인 협동조합(Coporatives)에 저가(低價)·무이자로 매각하여 재벌들에 대한 국민들의 나쁜 이미지를 바꾸고자 노력하기도 하였다.

셋째는 BUMN을 관할하는 정부관료와 군부(軍部)가 자신들의 중요한 자금원인 BUMN의 민영화에 대해 반대하고 있다는 사실이다(Milne 1991, 328; Simandjuntak 1990, 367). 실제로 인도네시아의 각 부처(部處)는 적어도 하나 이상의 BUMN을 관할 또는 통제하고 있으며 군부(軍部) 또한 많은 BUMN을 직접적으로 관할하거나 군부의 인사들이 BUMN의 경영자로 많이 진출하는 관계

표적 화교재벌인 살림(Salim)그룹에서 인수하고자 하였으나 인도네시아 국민들이 강력한 저항을 촉발하였고 1990년에는 수마트라(Sumatra)의 야자유농장을 민영화하려 하였으나 동일한 이유로 실패하고 말았다(Bresnan 246; Milne 1991, 325; Robison 315).

17) 인도네시아의 BUMN은 수입의 40%를 국가에 귀속시키고 5%는 인도네시아인 중소기업을 지원하도록 제도적 장치를 마련하여 실시하고 있다.

18) 실제로 인도네시아 정부가 BUMN의 독점적 영역이었던 방송, 항공, 도시고속도로 등의 설립에 민간기업의 참여를 허용하면서 이들 주요기업들을 수하르토 대통령 일가와 화교재벌이 합작하여 독차지하였다.

19) 수하르토의 이러한 제안은 1989년의 화교들의 경제독점에 대한 논란에 대한 해결책의 일환이었다. 이에 따라 재벌들은 단지 1%의 지분을 매각기로 결정하여 단지 상징적인 효과밖에는 없었다. Sjahrir (1992, 7), Milne(1992, 26) 참조.

로 BUMN의 민영화 조치를 사실상 반대하고 있는 것이다(Bresnan 1993, 253-254; Pangestu 1991, 30). 이러한 현상은 대부분의 개발도상국에서 발견할 수 있는 일반적인 현상으로 현상태를 지속시켜 자신들의 정치적·경제적 이익을 보전하기 위해 집단적으로 저항하는 것이다.

〈표-6〉 최근 인도네시아 BUMN의 평가결과

(단위: 기업수, %)

년도/경영상태	매우양호	양호	불량	매우불량	합계
1988	35(18.5)	25(13.2)	37(19.6)	92(48.7)	189(100)
1989	58(31.5)	38(20.7)	29(15.8)	59(32.1)	184(100)
1990	72(38.7)	35(18.8)	29(15.6)	50(26.9)	186(100)

출처: 〈표-5〉와 동일

따라서 인도네시아 정부가 현실적으로 실시할 수 있는 BUMN의 민영화조치는 정부보유주식의 완전한 매각을 통하여 민간부문으로 소유권과 통제권을 양도하기 보다는 부분적 민영화 즉 소유권은 정부가 갖고 경영혁신과 효율성 제고를 통하여 BUMN을 마치 민간기업처럼 운영하는 것이 최선책이라는 것이다(Bawasier 1992, 49). 이를 통하여 한편으로는 민영화에 대한 국민들의 우려를 불식시키고, 다른 한편으로는 공익(公益)을 보장하는 가운데 BUMN의 효율적인 운영을 정책적으로 뒷받침하여 점차적으로 경쟁력을 향상시켜 나가는 부분적인 민영화가 현실적인 타협안(妥協案)이 되고 있는 것이다. 〈표-6〉에서 볼 수 있듯이 실제로 1980년대 후반에 인도네시아 BUMN의 경영상태는 계속적으로 호전되고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편 부분적 민영화 주장의 배경은 BUMN을 민영화하였다고 해도 반드시 높은 경영성과를 보장하는 것은 아니며, 인도네시아에 있는 대부분의 민간기업들이 정부와 관료들의 비호를 받고 성장해왔기 때문에 경영능력에 있어 BUMN과 크게 다르지 않다는 현실적인 인식에 바탕을 두고 있는 것이다. 따라서 인도네시아의 현실에서 BUMN의 민영화조치는 국가독과점에서 민간독과점으로 전환될 가능성이 크므로 더 큰 폐해(弊害)를 초래(Simanjuntak 1991, 28)할 수 있으며, 특정세력에 의한 경제독점을 배제하는 국민들의 정서²⁰⁾를 무시하고 민영화조치

20) 인도네시아 국민들은 극소수의 화란인에 의한 극심한 착취를 경험한 바 있기 때문에 헌법에 특정세력의 경제력집중을 막을 정도로 이 문제에 예민하게 반응하고 있다.

를 취하였는데도 불구하고 공공(公共)의 이익을 해치거나 팔목할만한 성과를 거두지 못한다면 정부에게는 오히려 더 큰 정치적 부담(Bawazier 1992, 49)으로 작용할 수도 있다는 현실적 판단에 의한 것이다.

1980년대 인도네시아의 민영화조치는 앞에서 정의한 바 있는 자산의 매각을 통한 공기업의 소유권과 통제권을 민간기업으로 양도하는 개념에 따르면 인도네시아의 민영화조치는 가시적 성과를 거두지 못한 것으로 결론지을 수 있다. 그러나 넓은 의미로 소유권의 이전 뿐만이 아니라 시장(市場) 매커니즘을 강화함으로써 경제적 효율성을 제고하는 시도를 포함한다면 1980년대 인도네시아의 민영화조치는 적지 않은 성과를 거두었다고 할 수 있다. 이는 BUMN의 효율성과 생산성을 제고하기 위해 평가제도와 경쟁체제의 구축 등의 민간기업식 운영기법을 도입하기 시작하였고, BUMN의 형태를 단순화시켰으며, 정부의 개입을 줄이고 자율경영을 확대하는 등의 성과를 거두었기 때문이다.

2. 경제개혁과 규제완화조치

앞에서 언급했듯이 1980년대 인도네시아의 경제개혁정책은 정치적·경제적 인 논란을 야기하는 BUMN의 민영화 방안보다는 단계적인 규제완화 방안을 더 선호한다는 사실을 알았다. 사실 인도네시아에서는 규제완화를 경제개혁정책의 대명사로 인식할 만큼 널리 사용되고 있는 용어라고 할 수 있다.²¹⁾ 이 부분에서는 1980년대 인도네시아의 규제완화조치들을 경제안정화 정책기간(1983~1986)과 경제구조조정 정책기간(1986~1990)으로 나누어 살펴하고자 한다.

(1) 경제안정화 정책기간(1983~1986)

1983년부터 시작된 국제석유가격의 급격한 하락으로 시작된 인도네시아의 경제적 위기는 인도네시아의 경제성장율과 수출을 크게 둔화시켰다. 이에 따라 인도네시아 정부는 1983년 3월에 루피아(Rupiah) 화를 28% 평가절하시켜 화란병(Dutch Disease)을 치유하고자 노력하였고 또한 비석유부문의 수출증대를 위해 해당기업들에게 저리(低利)의 융자를 확대하고 세금을 감면해주는 등의 방법으

21) 인도네시아에서 민영화(Privatisasi) 또는 민주화(Liberalisasi)란 용어는 부정적인 함의(含意)를 갖고 있다. 이는 민영화가 화인재벌들의 경제적 독점을 초래하는 수단으로 인식되고 있으며 민주화는 1960년대의 인도네시아 공산당(PKI)과 연관된다고 생각되어 공식적으로는 잘 사용되지 않고 규제완화(Deregulasi)라는 용어를 일반적으로 사용한다.

로 정부보조를 실시하였다(Nasution 1991, 13). 그리고 한편으로는 정부재정을 삭감하고 정부가 주도하던 대다수의 프로젝트들을 연기하거나 취소하고 대신에 중소기업의 노동집약적 산업을 장려하기 시작하였다(Pangestu 1989, 222). 또한 인도네시아 정부는 철저한 균형예산정책과 긴축통화정책을 실시하여 인플레이션을 억제하고 금융과 통화안정정책을 실시하였다. 그러나 국내에서 충당하지 못하는 재원(財源)은 외채로 충당되었으며 이로 인하여 인도네시아의 외채는 급속하게 증가하기 시작하였다. 특히 외채의 증가는 루피아화의 평가절하와 일본 엔화(円貨)의 강세로 인해 급속하게 증가하였다.²²⁾

<표-7> 인도네시아의 주요경제정책 요약 (1967~1986)

구분/기간	1967~1972	1973~1982	1983~1986
산업정책	ISI 정책	강화된 ISI 정책	ISI에서 EIO로 전환
무역정책	보호주의정책 도입	강화된 보호주의정책	보호주의정책
외국인 투자정책	호의적	폐쇄적	폐쇄에서 개방으로 전환
통화정책	긴축통화정책	안화된 긴축통화정책	강화된 긴축통화정책

1983년 6월에는 석유수입감소에 따른 부족한 투자재원을 국내에서 조달할 수 있도록 하기 위해 은행제도를 효율적으로 개선하고 비석유분야에서의 세수(稅收)증대를 목적으로 금융 및 재정부문에 대한 규제완화를 단행하였다. 이에 따라 은행예금과 용자의 이자율을 자유화하여 금융부문의 탄력적인 운영을 유도하였고, 세제를 개혁하여 원천징수세(withholding tax)를 없애고 부가가치세(value added tax)를 새로 도입하였으며 소득세(income tax)와 판매세(sales tax)를 합리적으로 조정하였다(Sjahrir 1988, 223). 그리고 1985년 4월에는 대표적인 고비용경제를 유발하는 세관공무원들의 비리를 막고 세관업무의 신용도와 효율을 높이기 위해 대통령지침 4호(Inpres No. 4)를 통해 스위스의 민간검사업체인 SGS(Societe General de Surveillance)에 용역을 주었고, 관세면제혜택을 부여하는 권한도 정부의 해당부처에서 SGS로 이양하는 개혁적인 조치를 취하였다. 이와 함께 선적서류를 간소화·합리화하고 항구이용료도 크게 낮추는 등의 조치를 취하여 외국해운회사들의 운영을 활성화하였다(Hainsworth

22) 인도네시아의 외채는 1983년부터 1986년까지 급속하게 증가하였는데 이는 경제안전화 정책들을 실시하기 위한 재원을 IGGI를 포함한 국제금융기관을 통해서 조달하였기 때문이며 또한 1985년부터 인도네시아 외채의 40% 정도를 차지하는 엔화가 절상되었기 때문이다. Nota Keuangan(1992) 참조.

1990, 122). 이러한 조치들로 인하여 인도네시아의 세관통과 절차가 매우 간소화되었고, 수출입을 위한 선적비용이 실질적으로 크게 감소하기 시작하였다(Thee 1995, 139).

한편 이 기간동안에 규제완화가 이루어진 거시경제정책과는 다르게 무역과 산업정책은 더욱 보호주의적으로 변화되었다. 1982년에 실시된 수입에 대한 수량규제정책은 수입허가제도(Tata Niaga Impor)로 더욱 강화되었다. 무역성의 허가를 받은 회사만이 상품을 수입할 수 있게 되었고 정부가 상황에 따라 수입업자의 수와 수입물품의 수량을 제한할 수 있게 만들었다. 또한 시멘트, 비료, 가공식품, 철강제품, 타이어 등의 중요한 물품의 수입은 BUMN을 통해서만 가능하도록 조치하였는데, 이러한 조치는 외화낭비를 막고 국내산업을 보호하며 또한 이들 물품의 가격과 공급안정을 기하기 위한 조치였다. 그리고 1983년에는 국산품의 사용을 촉진하는 정책을 관장하는 정부기구를 발족시켰다. 이 기구는 산업화 촉진전략의 일환으로 국내에서 생산되는 상품과 부품들을 최대한 많이 사용하도록 관리·감독하는 임무를 부여받아 자동차와 오토바이 등의 생산에 인도네시아 국내부품을 적극 사용하도록 강제하기도 하였다(Pangestu 1989, 225).

1985년에는 관세(tariff)에 대한 개혁을 실시하여 이전에 0~225%이던 관세가 0~60%로 대폭 인하되었으며, 대부분의 품목이 5~35%의 관세범위에 포함되도록 조정하였으며 관세등급도 25등급에서 11등급으로 조정하였다. 따라서 이 시기에 비관세장벽의 증대에도 불구하고 관세율을 합리화함으로써 인도네시아의 국제무역은 좀 더 활기를 띠기 시작하였다(Sjahrir 1988, 33).

이 기간에 실시된 개혁정책들의 목적을 종합해 보면, 먼저 비석유부문의 수출 증대와 세수(稅收)를 확대하고, 금융과 재정분야의 효율성을 제고하고, 그리고 민간부문의 역할을 강화하는 것이었다. 이를 위하여 인도네시아 정부는 1983년에 루뻬야화의 평가절하를 시작으로 수입을 통제하고, 관세업무들 SGS로 이양하여 합리화하였으며 국산품장려정책 등을 실시하였다. 그러나 이 시기의 개혁정책은 무역부문에 대한 비관세장벽을 오히려 더 강화하는 조치를 취하여 정책상의 혼란이 있었다(Hill 1994, 63; Pangestu 1989, 227). 이러한 현상은 국제석유가격이 크게 하락하기 이전으로 인도네시아 정부의 정책적 의지가 강하지 않았기 때문에 대부분의 경제개혁조치들이 탐색단계에 머물렀다고 분석될 수 있다.

(2) 경제구조조정 기간(1986~1990)

1986년 3월부터 시작된 국제석유가격의 폭락으로 인하여 인도네시아 경제는

치명적인 타격을 받기 시작하였고 이에 따라 인도네시아 정부의 규제완화조치는 물론이고 전체적인 경제정책의 기초가 변화되는 전환점을 맞게 되었다. 이는 안정화정책기간에 보여준 인도네시아 정부의 탐색적 정책의지가 실질적 개혁의지로 전환(Sadly 1990, 263) 되어 본격적인 규제완화정책을 실시하기 시작하였고 이러한 정책조류(政策潮流)는 1990년대까지 이어지고 있기 때문이다.

이 기간에 처음으로 실시된 개혁조치는 1986년 5월에 발표된 외국인투자에 대한 규제완화조치였다. 인도네시아 정부는 정부령 21호(PP, Peraturan Pemerintah No. 21)를 통해 급격하게 감소하는 국내의 투자재원을 보충하기 위한 방편으로 외국인투자를 적극적으로 유치하고자 제도를 정비하고 규제를 완화하는 등 당시로서는 파격적인 외국인투자환경 개선을 위한 조치를 취하였다. PP No. 21의 주요내용으로는 외국기업이 인도네시아 기업과 합작투자를 할 때 인도네시아 기업이 지분의 75%(BUMN인 경우에는 51%)를 소유하는 경우에는 국내기업과 동일하게 대우를 받을 수 있으며, 생산품의 85%를 수출하는 외국기업에게는 가능한 모든 분야를 개방하는 것이었다. 그리고 또한 외국기업들의 운영허가기간을 30년으로 연장하였다.

이어서 1986년 6월에는 대규모 규제완화조치(Pakjun 1986, Paket Deregulasi Juni 1986)가 발표되었다. Pakjun 1986은 무역부문에 대한 획기적인 개선책을 제시한 것으로 관세환급(duty drawback)과 관세면제제도(duty exemption system) 등을 새롭게 도입하여 비석유부문의 수출진흥정책을 본격적으로 시작하였다. Pakjun 1986의 주요내용으로는 생산품의 85% 이상을 해외로 수출하는 수출업자는 수출상품을 생산하기 위해 수입한 원자재에 대한 수입세를 환급받거나 면제를 받을 수 있으며, 또한 원자재 수입에서 수출업자의 독점적 지위가 허용되었다. 그리고 수출업무와 관련하여 무역업체들은 정부의 인·허가 사항들과 연관된 모든 업무를 컴퓨터와 통신기기를 이용하여 처리할 수 있도록 조치하였다. Pakjun 1986의 특징은 무역업무와 관련하여 발생할 수 있는 의례적인 관료들의 권한남용을 차단하고 무역업무의 효율성을 제고하기 위한 장치를 마련하는 것으로서 이전의 관세업무의 이양과 함께 대표적인 비관료화(deberaucracy) 조치라고 할 수 있다. 그리고 1986년 9월에는 또 다시 루뻬아화의 평가절하를 단행하여 급변하는 경제환경에 대한 인도네시아 정부의 신속한 위기관리능력을 과시하였다. 이 조치는 인플레이션을 억제하고 비석유부문의 수출을 증대시킨다는 의미에서 성공적이었다고 평가된다(Sjahrir 1988, 33).

1987년 6월에 인도네시아 정부는 국내기업의 투자허가조건에 대한 대폭적인

규제완화를 실시하여 국내기업들의 투자분위기 조성에 노력하기 시작하였으며 비석유분야의 수출증대를 도모하기 위하여 투자분야에 대한 제한도 많이 축소하였다. 이 시기에는 또한 섬유업에서 실시하던 쿼터(quota)배분제도를 개선하여 불필요한 행정절차를 합리화하고 해당 관리들의 권한 남용을 제한하였다. 이를 뒷받침하기 위하여 쿼터배분을 공정하게 하도록 언론에 공개하도록 하였으며 배분된 쿼터를 이행하지 못하는 기업은 경매를 통하여 쿼터를 양도하도록 제도적으로 뒷받침하였다.

1987년 12월에도 다양한 규제완화조치(Pakdes 1987, Paket Deregulasi Desember 1987)를 발표하였다. Pakdes 1987의 가장 특징적인 사항은 주식시장에 대한 불필요한 정부의 통제를 폐지하여 자본시장을 활성화시키는 것이었다(Pangestu 1989, 229). 이에 따라 주가가격에 대한 통제를 없애고 장외주식시장 제도를 도입하였으며 외국인들의 주식투자를 허용하였다. 이 밖에도 Pakdes 1987에서는 외국인투자 유치에 관한 규제를 완화하였는데 이는 인도네시아 국내기업이 지분의 51%를 소유하고 자본시장에 보유주식의 20%를 상장한 외국합작기업은 국내기업과 동등한 대우를 받을 수 있도록 하였으며, 외국합작기업도 자체 생산품은 물론이고 다른 기업의 상품도 수출할 수 있도록 하였으며, 외국기업의 지사설립에 대한 규정을 자유화하였다. 그리고 또한 호텔산업의 신규진입을 자유화하였으며, 수출허가제도를 철폐하였고 수출업체의 자격을 판정하는 기준인 생산품의 수출비율을 75%에서 65%로 완화하였다.

한편 1988년 10월에도 다양한 규제완화조치(Pakto 1988, Paket Deregulasi Oktober 1988)가 실시되었다. Pakto 1988에서 발표된 금융분야에 대한 규제완화조치는 국내 은행간의 경쟁을 유도하여 효과적으로 경제개발을 위한 투자재원을 조달하고 금융비용을 낮추는 것을 목표로 하였다. 특히 민간은행에게도 사업분야를 개방·확대하여 국영은행의 독과점²³⁾을 막고 은행간 경쟁을 통해 효율적인 운영을 유도하기 위한 것이었다(Sumarlin 6). 이를 위하여 국내은행과 외국은행의 숫자제한을 폐지하고 외국은행의 신설과 합작은행의 설립을 자유화하는 금융부문의 개방조치를 취하였다. 또한 높은 금융비용을 초래하는 은행의 과도한 지불준비금(reserve requirement)을 15%에서 2%로 대폭 낮추었다. 11월에는 무역부문에 대한 규제완화 조치가 실시되었다. 이는 해운산업과 외국인투자기

23) 1988년 6월에 인도네시아의 국영은행들의 자산합계는 인도네시아에 있는 모든 은행들(외국은행 포함)의 총자산에 73.7%를 차지하였고 전체수신액의 76.8%를 전체여신액의 74.2%를 차지하였다.

업의 내수(內需), 그리고 비관세장벽에 대해서 합리화 조치를 취하는 것이었다. 해운산업의 경우에는 노선과 허가에 대한 규정을 삭제하고 국내건조 선박의 의무적인 사용 규정을 완화하였으며, 외국인투자기업의 경우에는 내수를 담당할 합작 기업을 설립하여 자유롭게 판매할 수 있도록 하였다(Pangestu 1989, 231). 1988년 12월에는 자본시장과 금융서비스부문에 대한 규제완화를 실시하였다. 이 조치의 주요내용으로는 자카르타 이외의 지역(수라바야)에도 제2의 자본시장을 개설하고 자본시장의 주식거래를 활성화하였으며 보험시장에 대한 진입금지 규정을 철폐하여 보험시장 진출을 자유화하였다.

1989년에는 투자우대분야목록(Daftar Skala Prioritas) 제도를 폐지하고 투자금지분야제도를 도입하면서 획기적으로 투자금지분야를 축소하여 내외국인투자환경을 크게 개선하는 조치를 취하였다. 1990년도 1월에는 모든 은행들은 전체 대출액의 20%를 의무적으로 중소기업과 협동조합에 대출해 주도록 규정을 신설하여 비석유분야의 수출증대정책을 정책적으로 뒷받침하고자 하였으며 은행들의 지점개설을 자유화하였다. 대출규정과 지점개설의 자유화로 인해 민간기업들이 은행대출로 투자재원을 조달할 수 있는 기회가 확대되었다(Nasution 1991, 21).

따라서 이 기간동안의 인도네시아 정부의 규제완화조치는 다양한 분야에 걸쳐 경제적 효율을 제고하고 특히 수출주도형 제조업부문과 외국인투자에 대한 집중적인 우대조치들을 실시하여 수출증대를 도모하는 것으로 요약할 수 있다.

IV. 인도네시아의 경제개혁정책의 성과

1980년대 인도네시아의 경제개혁정책은 민영화 보다는 규제완화를 통한 개혁이 효과를 발휘하였다. 규제완화조치는 민영화조치에서와 같은 반발과 혼란을 초래하지 않아 인도네시아 정부가 특히 선호하였다. 이러한 경제개혁은 인도네시아의 경제구조를 변화시키는 아주 중요한 계기가 되었는데, 이는 먼저 산업의 구조를 변화시켜 인도네시아를 농업국가에서 산업국가로 탈바꿈시키고 있으며, 수출품목을 다양화시켜 석유의존도를 크게 감소시켰다. 또한 외국인투자환경을 획기적으로 개선하여 인도네시아를 ASEAN에서 가장 유망한 투자국가로 만들었다. 이 밖에도 지속적이고 안정적인 경제성장을 통하여 국민소득의 증가와 빈곤계층의 감소, 그리고 부(富)의 균등분배²⁴⁾ 등의 성과들도 거두었으나 이러한 사항들이

24) 인도네시아의 경제성장률은 1980년대 중반에 4~5%에 머물렀으나 1980년대 후반부터는 약 7%를

1980년대 경제개혁의 직접적인 요인은 아니라고 판단되어 논의(論外)로 하였다. 따라서 이 부분에서는 1980년대 인도네시아 경제개혁의 성과를 산업의 구조조정, 수출증대와 무역구조의 변화, 그리고 외국인투자의 활성화 등으로 나누어서 분석하였다.

1. 산업의 구조조정

1980년대 인도네시아 정부가 경제개혁을 통해 이룩한 두드러진 성과는 먼저 산업의 구조조정을 달성하였다는 것이다. 아래에 제시된 도표에서 볼 수 있듯이 인도네시아의 산업구조는 농업과 천연자원의 비중이 높은 1차산업 중심에서 탈피하여 1980년대 후반에 이르러서는 유망한 산업국가로 발돋움하였다(Hill 1994, 54). 이러한 현상은 GDP에 대한 각 부문별 생산비율을 통해 비교해보면 쉽게 알 수 있다.

<표-11> 인도네시아의 GDP에 대한 산업별 생산비율의 변화추이

(단위: %)

구분/년도	1967	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1차산업	55.5	46.9	40.8	43.5	42.8	40.9	40.0	38.7	37.0	36.0	35.1
2차산업	10.0	16.5	20.0	18.7	19.9	21.1	21.4	22.3	22.5	24.1	25.8
3차산업	34.5	36.6	39.2	37.8	37.3	38.0	39.6	39.0	40.5	39.9	39.1
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: Central Bureau of Statistics (BPS), *Economic Indicator*, 1992, 9.

<표-11>에 나타나 있는 바와 같이 1967년에 GDP의 1/2이상을 차지하던 1차산업의 비율이 1980년에는 40%로 감소하였고 이어서 1990년에는 35%로 비율이 감소하였다. 반면에 2차산업의 비율이 1967년의 10%에서 1980년에는 20%

기록하여 1980년대 초반의 높은 성장세를 회복하였다(Hill 1994, 61). 그리고 1인당 국민소득은 1981년에 588달러였으나 1987년에 420달러로 하락하였고 1990년에는 561달러를 기록하였다. 사리르의 연구(Sjahri 1992)에 따르면 인도네시아의 절대빈곤계층은 1981년 26.83%였으나 1987년에 17.44%로 감소하고 1990년에는 15.08%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 그리고 부의 분배에 대한 연구결과(Hill 1994, 106)에 따르면 Gini계수를 통하여 비교하였을 때 1980년 0.34였던 것이 1990년 0.32로 약간 호전된 것으로 나타나고 있다.

로 증가하였고, 1990년에는 25.8%가 되었다. 이러한 산업구조의 변화는 <표-12>에 있는 부문별 생산비율의 변화에서 더욱 뚜렷하게 나타난다.

<표-12> 인도네시아의 GDP에 대한 부문별 생산비율의 변화추이

(단위: %)

구분/년도	1967	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
농업	51.8	34.7	31.4	22.8	22.2	22.6	21.9	21.3	21.1	20.5	19.5
광업	3.7	12.2	9.4	20.8	20.6	18.2	18.1	17.3	17.5	15.5	15.1
제조업	8.4	11.9	14.3	12.8	14.6	15.9	16.3	17.2	17.2	18.7	20.2
건설업	1.6	4.6	5.7	5.9	5.3	5.3	5.1	5.1	5.1	5.4	5.8
무역업	15.8	16.2	16.4	14.9	14.2	14.9	14.9	15.2	15.2	16.0	16.1
서비스업	6.4	3.3	2.9	3.9	3.8	3.7	3.7	3.6	3.6	3.5	3.5
기타	12.3	17.1	20.2	18.9	19.3	19.4	20.0	20.3	20.3	20.4	20.5
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

출처: Central Bureau of Statistics (BPS), *Economic Indicator* 1992, 9.

1967년에 GDP의 51.8%에 달하던 농업부문의 비중은 1980년에 31.4%로 감소하였고 이어서 1990년에는 20% 이하로 하락하였다. 이러한 현상은 대부분의 개발도상국에서 볼 수 있는 현상이지만, 인도네시아 농업분야의 경우에는 정부의 보조삭감과 농민들의 도시이주현상 등의 사회구조적인 이유보다는 상대적으로 부가가치가 낮아서 나타나는 현상으로 간주되고 있다.²⁵⁾

이에 반하여 제조업은 1967년에 8.4%에 지나지 않았으나 1980년대에 꾸준히 증가하여 1985년에 15%를 넘었고 1990년에는 20.2%를 차지하여 가장 비중이 큰 산업부문으로 발돋움하였다. 이러한 제조업부문의 지속적인 확대는 1980년대 경제개혁의 목표에서도 알 수 있듯이 인도네시아 정부가 국가산업정책의 핵심으로 선정하고 꾸준히 노력한 결과로 분석되고 있다. 그리고 관심을 끄는 부문은 광업분야라고 할 수 있다. 광업분야는 1967년에 GDP의 3.7%에 지나지 않던 광업분야는 1983년에 20.8%를 기록하여 1970년대부터 시작된 석유호황에 따라 크게 비중이 증가하였으나 1980년대 초반에 시작된 석유가격의 하락으로 1980년대 후반에는 15.1%로 감소하는 추세를 보여주고 있다. 따라서 1980년대 인도네시아의 산업구조 변화의 특징은 농업부문을 중심으로 하는 1차산업의 축소와 제조업

25) 인도네시아의 농업부문은 1990년에 GDP에 대한 비중은 20% 미만이었지만 고용구조를 보면 전체 고용자의 50% 이상이 농업에 종사하고 있는 것으로 나타나고 있다(Sjahrir 1992, 19).

을 중심으로 하는 2차산업의 확대라고 결론지을 수 있다.

2. 수출증대와 수출구조의 변화

인도네시아 정부가 1980년대에 실시한 경제개혁의 주요 목표에는 산업의 구조조정을 통해 비석유부문의 수출증대와 부가가치가 높은 공업생산품의 수출증대를 중요한 목표로 설정한 바 있다. 이와 같은 상황에 비추어 인도네시아 정부의 비석유부문의 수출증대와 수출품목의 다변화는 성공하고 있는 것으로 분석되고 있다.

<표-13>에 나타난 바와 같이 인도네시아의 수출은 1980년대 초반의 석유호황기에 200억달러 이상을 달성하였으나 국제석유가의 하락과 함께 1985년부터 1987년까지는 200억달러 이하로 감소한 것을 알 수 있다. 1986년에는 148억달러를 기록하여 심각한 수출부진현상을 보여주고 있는데 이러한 현상은 1986년의 국제석유가격의 급속한 하락에 따른 것으로 인도네시아의 전체 수출에서 석유부문이 차지하는 비중을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 1986년 이전의 수출과 수입이 급격한 증감(增減)을 반복하는 매우 불안정한 상태를 나타내고 있어 이 시기에 인도네시아 경제의 불안정한 상황을 짐작할 수 있다.

<표-13> 인도네시아의 국제무역 변화추이 (1981~1990)

(단위 : 백만달러)

구분/년도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
수출	25,164 (00.0)	22,328 (-11.3)	21,145 (-5.3)	21,887 (3.5)	18,586 (-15.1)	14,805 (-20.3)	17,135 (15.7)	19,218 (12.2)	22,158 (15.3)	25,675 (15.9)
수입	13,272 (00.0)	16,858 (27.0)	16,351 (-3.0)	13,882 (-15.1)	10,259 (-26.1)	10,718 (4.8)	12,370 (15.4)	13,248 (7.1)	16,359 (23.5)	21,837 (33.5)
무역수지	11,892 (00.0)	5,470 (-54.0)	4,794 (-12.4)	8,005 (67.0)	8,327 (4.0)	4,087 (-51.0)	4,765 (16.6)	5,970 (25.3)	5,799 (-2.9)	3,838 (-33.8)

참고 : ()은 전년대비 증가율을 표시

출처 : Central Bureau of Statistics (BPS), *Economic Indicator*, 1992, 9.

한편, 1986년 본격적인 경제개혁의 실시에 따라 인도네시아 정부가 비석유부문의 EOI정책을 본격적으로 실시하면서 인도네시아의 수출증가는 회복세를 나

타내기 시작하였다. 이는 1987년에는 15.7%의 수출증가를 기록하기 시작하여 1988년에 12.2%, 1989년에 15.3%, 그리고 1990년에는 15.9%를 기록하여 안정적이고 급속한 증가율을 나타내고 있다. 이러한 현상으로 미루어 인도네시아 정부의 비석유부문의 EOI정책은 수출증대에 기여하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이러한 수출증가 추세²⁶⁾는 1991년 이후 계속되고 있어 이러한 평가를 더욱 뒷받침하고 있다.

〈표-14〉 인도네시아의 석유와 비석유부문 수출구조 변화추이 (1981~1990)

(단위 : 백만달러)

구분/년도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
비석유부문	4,501 (17.9)	3,929 (17.6)	5,005 (23.7)	5,869 (26.8)	5,868 (31.6)	6,528 (44.1)	8,579 (50.1)	11,537 (60.0)	13,479 (60.8)	14,604 (56.9)
석유부문	20,663 (82.1)	18,399 (82.4)	16,140 (76.3)	16,018 (73.2)	12,717 (68.4)	8,276 (55.9)	8,556 (49.9)	7,681 (40.0)	8,680 (39.2)	11,071 (43.1)
합 계	25,164 (100)	22,328 (100)	21,145 (100)	21,887 (100)	18,586 (100)	14,805 (100)	17,135 (100)	19,218 (100)	22,160 (100)	26,675 (100)

참고 : ()은 비율을 표시

출처 : Central Bureau of Statistics (BPS), *Economic Indicator*, 1992, 9.

〈표-15〉 인도네시아의 비석유부문 부문별 비율변화추이 (1981~1990)

(단위 : %)

구분/년도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
농업생산물	34.9	31.1	27.4	26.1	23.6	26.9	19.4	16.5	14.4	14.3
공업생산물	59.2	62.8	64.3	67.8	72.3	69.1	77.7	80.3	81.9	81.3
광업생산물	4.5	4.6	3.4	3.1	3.3	3.8	2.7	3.0	3.7	4.4
기 타	1.4	1.6	4.8	2.9	0.7	0.3	0.1	0.1	0.0	0.0
합 계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

출처 : Central Bureau of Statistics (BPS), *Economic Indicator*, 1992, 9.

〈표-14〉와 〈표-15〉를 통해서는 1980년대 인도네시아 수출구조의 변화를 뚜

26) 1991년에 13.5%, 1992년 16.5%를 기록하여 계속해서 10% 이상의 수출증가율을 기록하고 있다.

릿하게 볼 수 있는데 먼저 전체 수출구조의 변화를 보면 1981년에 80% 이상을 차지하고 있던 석유부문의 전체수출이 1990년에 43%로 급격하게 감소한 반면 비석유부문의 수출은 1981년에 18%에 지나지 않았으나 1990년에는 57%로 큰 폭으로 증가된 것을 알 수 있다.²⁷⁾ 그리고 비석유부문의 수출구조를 세분해 보면 공업생산품의 두드러진 증가를 볼 수 있다. 이는 1981년에 60%에 불과하였으나 1990년에 81%를 차지하여 10년간에 약 20%가 증가하였던 것이다. 반면에 농업생산품은 1981년에 35%를 차지하였으나 1990년에는 14%로 급격하게 하락하고 있음을 알 수 있다. 따라서 1980년대 인도네시아 수출구조의 변화는 석유부문의 급격한 감소와 비석유부문의 증대, 그리고 비석유부문에서 공업생산품의 증대와 농업생산품의 감소로 요약할 수 있다.

3. 외국인투자의 활성화

1980년대 인도네시아 정부의 경제개혁정책은 국내의 부족한 재원을 외채상환의 부담이 없는 외국인투자를 유치하여 충당하고자 목표하였다. 따라서 외국인투자유치 확대정책을 실시하였는 바 이에 대한 검증이 필요하다고 할 수 있다. 인도네시아에서 외국인투자의 중요성은 급격하게 불어나는 외채문제 이외에도 비석유부문의 EOI정책에 따라 기술과 자본 그리고 상품의 판매시장확보 차원에서 매우 필요한 정책이라고 할 수 있다.

<표-16> 인도네시아의 외국인투자 유치현황 (1981~1990)

(단위 : 백만달러)

구분/년도	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
투자금액	707 (00.0)	2,417 (242.0)	2,417 (2.2)	1,097 (-55.6)	853 (-22.2)	848 (-0.5)	1,520 (79.2)	4,482 (194.7)	4,719 (5.3)	8,751 (85.4)
투자건수	24 (00.0)	31 (29.1)	46 (48.4)	23 (-50.0)	45 (95.7)	93 (106.7)	130 (39.8)	145 (11.5)	294 (102.8)	432 (46.9)
평균투자액	29.5	77.9	53.7	47.7	18.9	9.1	11.7	30.9	16.0	20.3

참고 : ()은 전년대비 증가율을 나타냄.

출처 : Indonesian Investment Coordinating Board (BKPM), 1992년 자료

27) 비석유부문의 수출비율은 1991년에 61%, 1992년에 68%, 1993년에 73% 등으로 계속해서 증가하여 인도네시아의 EOI정책이 실효(實效)를 거두고 있는 것으로 분석된다.

〈표-16〉에서 보여주는 바와 같이 1980년대 인도네시아의 외국인투자 유치현황은 상당히 변화가 많은 것을 알 수 있다. 투자금액을 기준으로 했을 때에 1982~1983년까지 2년간에 걸쳐 20억달러를 기록하였으나 이후 1986년에 최저인 8억달러 수준으로 급속하게 감소하다가 1987년에 15억달러를 기록한 이후 급속하게 증가하는 경향을 보이고 있다. 특히 1987년 이후의 투자액은 급격하게 증가하여 1988년에는 거의 200%에 가까운 증가추세를 보여주었으며 1990년에도 85%의 증가를 기록하였다. 따라서 1981년에 7억달러이었던 외국인투자 금액이 1990년에는 가장 많은 87억달러를 기록하여 이 기간동안에 무려 1100%의 증가라는 놀라운 변화를 보여주고 있다. 이러한 증가추세는 1990년대 이후에도 지속되고 있어 앞의 분석을 뒷받침하고 있다.

한편, 투자건수를 비교해보면 1981~1985년까지 1980년대 전반기의 평균의 외국인투자액이 4400만달러에 달했던 것이 1986~1990년 동안의 후반기에는 평균 외국인투자액이 급격히 낮아져 1800만달러 수준이 되었다. 이러한 현상은 인도네시아 정부의 산업정책과 관련하여 생각해 볼 때에 1980년대 중반까지 지속된 ISI정책의 영향으로 자본집약적 장치산업에 대한 투자와, 이에 반하여 1986년 이후의 후반에는 EOI정책의 영향으로 외국인투자가 노동집약적 제조업부문²⁸⁾으로 집중되었기 때문으로 분석된다.

따라서 이러한 수치들을 비교해 보았을 때에 인도네시아 정부의 외국인투자에 대한 규제완화 조치는 상당히 효과를 발휘하고 있는 것으로 분석된다. 또한 1980년대 중반 이후에 시작된 EOI정책을 뒷받침할 수 있는 노동집약적 산업분야에 대한 외국인투자가 활성화되어 고용창출과 기술이전은 물론이고 비석유부문의 수출증대에도 기여하고 있는 것으로 평가된다. 물론 이와 같은 성과의 배경에는 일본과 한국을 비롯한 ANIEs의 노동집약적 산업을 중심으로 한 해외투자붐이 큰 역할을 하였으나 1980~1990년까지의 누계(累計)에서 ASEAN 전체의 40% 이상²⁹⁾을 유치하였다는 것은 규제완화를 통한 인도네시아 정부의 투자환경조성을 위한 노력이 성공을 거둔 것으로 평가된다.

28) 인도네시아의 외국인투자는 제조업부문으로 집중되어 있음을 알 수 있는 데, 1990년까지 전체 2140건의 외국인투자 중에서 1426건이 제조업부문에 집중되어 66.6%를 차지하였고, 이어서 서비스부문이 12.7%, 농업부문이 6.7%, 그리고 광업부문이 5.4%를 차지하였다. *Indikator Ekonomi*(1992, 9.) 참조.

29) 인도네시아의 외국인투자 유치실적은 1980~1990년 기간에 289억 3900만달러를 기록하여 싱가포르를 제외한 ASEAN 전체의 40.6%를 차지하였으며 1992년까지의 합계로는 47.4%를 기록하여 점차 증가하는 추세를 보여주고 있다.

V. 요약 및 결론

1980년대 초반에 인도네시아 경제는 국제석유가격의 상승과 하락에 좌우되는 석유의존적 경제구조와 국제기구(IGGI)를 통해 조달되는 경제원조와 차관에 크게 의존하는 대외의존적 경제구조를 가지고 있었다. 따라서 1980년대 중반에 시작된 국제석유가격의 급락으로 야기된 심각한 경제적 혼란은 인도네시아의 경제정책을 획기적으로 변화시키는 계기가 되었다. 이러한 정책의 변화를 요약하면 경제적 효율과 대외경쟁력을 향상시키기 위하여 내부적으로는 ISI정책을 EOI정책으로 전환하고 국가독점적 경제구조에서 민간부문의 역할을 확대하는 정책으로 전환하였으며, 대외적으로는 폐쇄적이었던 외국인투자를 자유화하는 등의 경제개혁을 실시하였다.

1980년대 인도네시아의 경제개혁정책은 대부분의 개발도상국과 같이 민영화와 규제완화를 근간(根幹)으로 하였다. 그러나 민영화조치의 경우에는 개발도상국에서 일반적으로 발견되고 있는 대중의 이념적 경향과 권력엘리트들의 반발로 인해 BUMN의 소유권을 국가가 소유한 채 경영합리화를 도모하는 부분적인 민영화정책을 실시하여 1980년대에는 뚜렷한 정책적 성과를 거두지 못하였다. 다만 BUMN의 효율성 제고를 위한 인식이 확산되고 이를 정책적으로 뒷받침하기 시작하였다는 점에서 향후의 민영화조치를 효과적으로 수행할 수 있는 기반을 마련한 단계라고 할 수 있다. 반면에 각 부문에 걸친 다양한 규제완화조치는 민영화조치와 같은 사회적 논란이나 정책적 혼란을 초래하지 않고 대외적인 경제개방과 탈관료화, 그리고 산업부문에서 진입장벽의 철폐 등의 정책적 기능을 효과적으로 실현하여 1980년대 인도네시아의 경제개혁정책은 민영화보다는 규제완화를 중심으로 전개되어 왔음을 알 수 있다.

이러한 경제개혁정책의 결과 인도네시아 경제는 산업의 구조조정과 수출구조의 다변화, 그리고 외국인투자의 활성화라는 측면에서 뚜렷한 성과를 얻을 수 있었다. 산업구조는 농업과 광업을 중심으로 하는 1차산업이 대폭 축소되고 제조업을 중심으로 하는 2차산업의 괄목할만한 성장을 가져왔다. 수출구조의 변화는 과도한 석유부문에 대한 의존도를 절반이하로 낮추고 비석유부문의 수출을 3배 이상 증대시키는 성과를 거두었다. 또한 비석유부문에서도 부가가치가 낮은 농업생산품의 수출비중을 절반이하로 낮추고 부가가치가 높은 공업생산품의 비중을 획기적으로 증대시키는 성과를 거두었다. 외국인투자의 경우에는 일본과 한국을 비

롯한 ANIEs의 해외투자분에 편승하여 1990년까지 ASEAN 전체투자의 약 40%를 유치하는 성과를 거두었고, 이로 인하여 제조업이 비중이 크게 확대되는 산업의 구조조정과 비석유부문의 수출확대와 크게 공헌하였다.

이에 따라 인도네시아 정부는 사회적 논란과 반발을 초래할 수 있는 BUMN의 민영화보다는 규제완화를 확대하여 경제개혁정책을 지속시켜갈 것으로 생각된다. 이는 경험적으로 점진적인 규제완화조치가 인도네시아 사회현실에 더욱 적합한 것으로 판단되고 있기 때문이다. 따라서 장기적으로는 규제완화조치를 통하여 BUMN이 독과점(獨寡占)하고 있는 부문에 대한 민간기업의 진입장벽을 철폐하여 점진적으로 민간부문의 참여를 확대하고, 단기적으로는 대부분의 Perum을 Persero 형태로 전환하여 경영의 자율을 확대하여 효율성을 제고하고, 현재 인도네시아 정부가 소유하고 있는 평균 70%의 BUMN 주식지분율을 점차 낮추어 가는 단계적인 민영화조치가 예상된다.

참고 문헌

- Arndt, H. W. and Hal Hill. 1988. "The Indonesian Economy: Structural Adjustment After Oil Boom." *Southeast Asian Affairs*. Singapore : ISEAS.
- Bawazier, Fuad. 1992. "Konsep Swastabisasi di Indonesia." *Prisma*, Vol. XXI, No. 2.
- Bolnick, Bruce R. 1987. "Financial Liberalization with Imperfect Markets : Indonesia during the 1970s." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 35, No. 3.
- Bresnan, John. 1993. *Managing Indonesia: The Modern Political Economy*. New York : Columbia University Press.
- Dixon, Chris. 1991. *Southeast Asia in the World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hainsworth, G. B. 1990. "Indonesia: On the Road to Privatization?" *Current History*, Vol. 89, No. 545.
- Hemming, Richard and Ali M. Mansoor. 1988. *Privatization and Private Enterprise*. Washington D.C. : IMF.
- Hill, Hall, eds. 1994. *Indonesia's New Order*. Sydney : Allen & Unwin.
- Huppi, Monika and Martin Ravallion. 1991. "The Sectoral Structure of Poverty During an Adjustment Periode: Evidence for Indonesian in the Mid-1980s." *World Development*, Vol. 19, No. 12.
- Lal, Deepak. 1995. "India and China: Contrasts in Economic Liberalization?" *World Development*, Vol. 23, No. 9.
- Mardjana, Iketut. 1992. "Policy Changes in Indonesia Public Enterprises." *ASEAN Economic Bullertin*, Vol. 9, No. 2.
- Mehmet, Ozay. 1994. "The Employment Challenge Facing Indonesia." *ASEAN Economic Bullertin*, Vol. 11, No. 2.
- Milne, R. S. 1990. "Changing Directions of Research on Privatization in the ASEAN States: An Overview." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIX, No. 4.

- _____. 1991. "The Politics of Privatization in the ASEAN States." *ASEAN Economic Bullertin*, Vol. 65, No. 1.
- _____. 1992. "Privatization in the ASEAN States : Who gets what, why, and with what effect?" *Pacific Affairs*, Vol. 65, No. 1.
- Muhaimin, Yahya. 1990. *Bisnis dan Politik*. Jakarta : LP3ES.
- Nasution, Anwar. 1988. "Penyesuaian Internal untuk Menghadapi Kesulitan Eksternal." *Prisma*, Vol. XVII, No. 9.
- _____. 1991. "Recent Economic Reform in Indonesia." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIX, No. 1.
- _____. 1993. "Reforms of the Financial Sector in Indonesia." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXI, No. 3.
- Pangestu, Mari. 1989. "Economic Policy Reforms in Indonesia." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XVII, No. 3.
- _____. 1991. "The Role of Private Sector in Indonesia : Deregulation and Privatisation." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIX, No. 1.
- _____. 1995. "Indonesia in a Changing World Environment: Multinationalism vs Regionalism." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXIII, No. 2.
- Pangestu, Mari and A. D. Habib. 1989. "Trends and Prospects in Privatization and Deregulation in Indonesia." *ASEAN Economic Bullertin*, Vol. 5, No. 3.
- Rachbini, Didik J. 1992. "Peranan Ekonomi Negara." *Prisma*, Vol. XXI, No. 2.
- Rana, Pradumna B. 1995. "Reform Strategies in Transitional Economies : Lessons from Asia." *World Development*, Vol. 23, No. 7.
- Rigg, Jonathan. 1991. *Southeast Asia : A Region in Transition*. London : Unwin Hyman.
- Robison, Richard. 1986. *Indonesia : The Rise of Capital*. Sydney : Allen & Unwin.
- Roth, Gabriel. 1987. "The Privatization of Public Services." in H. Hanke,

- eds. *Privatization and Development*. San Francisco : Institute of Contemporary Studies.
- Sadly, Mohammad. 1990. "Financial Sector Deregulation in Indonesia and Asian Economic Cooperation." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XVIII, No. 3.
- Simandjuntak, Djisman. 1991. "BUMN dalam Lingkungan Struktural." *Manajemen & Usahawan Indonesia*, Vol. XX, No. 5.
- _____. 1993. "Process of Deregulation and Privatisation: The Indonesian Experience." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XIX, No. 4.
- Shirley, Mari M. 1994. "Privatization in Latin America: Lessons for Transnational Europe." *World Development*, Vol. 22, No. 9.
- Sinha, Radha. 1995. "Economic Reform in Developing Countries: Some Conceptual Issues." *World Development*, Vol. 23, No. 4.
- Sjahrir. 1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok*. Jakarta : LP3ES.
- _____. 1988. "Ekonomi Politik Deregulasi." *Prisma*, Vol. XVII, No. 9.
- _____. 1992. *Refleksi Pembangunan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka.
- Stigler, George. 1981. "Regulation in Theory and Practice : An Overview." G. Fromm, eds. *Studies In Public Regulation*. Cambridge, MA : MIT Press.
- Thee Kian Wie. 1995. "Economic Reform and Deregulation in Indonesia." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XXIII, No. 2.
- Thorbecke, Erik. 1991. "Adjustment, Growth and Income Distribution in Indonesia." *World Development*, Vol. 19, No. 11.
- Wardana, Ali. 1989. "Structural Adjustment in Indonesia : Export and the High-cost Economy." *The Indonesian Quarterly*, Vol. XVII, No. 3.
- Wibisono, Christianto. 1991. "BUMN : Masalah dan Prospek." *Manajemen & Usahawan Indonesia*, Vol. XX, No. 5.
- _____. 1992. "Profil dan Anatomi BUMN." *Prisma*, Vol. XXI, No. 2.
- Wimston, Clifford. 1993. "Economic Deregulation : Days of Reckoning for

122 「동남아시아연구」 제5호(1997)

Microrconomists.” *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXI (September.)

World Bank. 1992. *World Bank Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia*. Washington D. C. : Operations Evaluation Department.