

經濟發展과 公企業

—터키와 멕시코의 경우를 中心으로—

卷 烹

— 차 레 —

一. 經濟發展과 政府의 役割

二. 터키의 公企業

- 一. 歷史的背景
- 二. 民間企業育成을 위한 努力
- 三. 에타티즘
- 四. 에타티즘下의 公企業
- 五. 에타티즘의 修正
- 六. 結論

三. 멕시코의 公企業

- 一. 歷史的背景
- 二. 멕시코의 公企業
 - (1) 石油產業
 - (2) 電力
 - (3) 鐵道
 - (4) 灌溉事業
- 三. 結論

一. 經濟發展과 政府의 役割

우리가 英國의 經濟發展史를 살펴 볼때 英國의 經濟發展에 있어서 政府의 役割이 微微했음을 發見한다. 政府는 法과 秩序의 維持에 힘썼으며, 私企業의 育成에 支障이 없도록 法體系를 整備하고, 最少限의 社會間接資本의 形成을 擔當하였던 것이다.⁽¹⁾

美國에 있어서는 英國의 경우보다 政府의 役割이 커으나 美國에 있어서도 經濟發展의 主

(1) Edward S. Mason, *Economic Planning in Underdeveloped Areas: Government and Business*, New York, Fordham University Press, 1958, pp. 28—29.

動的役割은 民間企業이 擔當했던 것이다.⁽²⁾ 英國보다 經濟發展이 뒤늦게 이루어진 歐羅巴大陸에 있어서는 政府의 役割이 훨씬 커다.⁽³⁾

그러나 一般的으로 西歐諸國의 經濟發展史의 初期에 있어서의 政府의 役割은 主로 民間資本形成에 알맞는 條件을 마련하는데 있었으며⁽⁴⁾ 民間企業이야 말로 經濟發展過程에 있어서主된 動力이었던 것이다.⁽⁵⁾

그러나 現在의 大部分의 後進諸國 政府는 이러한 役割에 滿足하지 않고 있다. 政府의活動없이는 오늘날 後進諸國의 經濟發展을 가로막고 있는 阻害要因을 克服할 수 없다는 것이 後進國의 共通見解이다. 後進國의 經濟發展을 위하여 政府가 主動的인 役割을 擔當하여야 한다는 主張은 Myrdal이 指摘하고 있는 바와 같이 비단 後進國에 있어서 뿐만 아니라 오늘날 先進諸國의 學者, 政治家 및 政府에 依하여 支持되고 있다.⁽⁶⁾

그러면 經濟發展에 있어서의 政府의 役割에 關한 이러한 애티튜드의 變化의 原因이 어디에 있느냐 하는 問題가 여기에 提起된다. 좀 더 具體的으로 말하다면 오늘날 우리가 先進國이라고 부르는 英國, 美國, 佛蘭西 獨逸等이 經濟發展을 함에 있어서는 政府의 役割이 微微했는 데 現在의 後進國의 經濟發展을 위해서는 政府의 役割이 커야 한다니 그 理由가 무엇이냐 하는 말이다.

(1) 첫째로 現在의 先進國들의 工業化前의 段階는 오늘날 後進國들이 處해 있는 形便보다 越等히 앞서 있었다는 것이다. 換言하면 1800年的 美國, 英國, 佛蘭西, 獨逸等의 1人當年所得은 現在의 大部分의 後進國의 1人當年所得의 몇 倍가 된다는 것이다.⁽⁷⁾ 뿐만 아니라 西歐諸國에 있어서는 높으 經濟成長率은 民主政治, 強한 中產階級, 多元的 權力構造와 密接한 關聯이 있었다. 그러나 이러한 現象은 오늘날 大部分의 後進國에서 찾아보기 어려울 뿐만 아니라 簡單히 導入되기도 어려운것 같다. 이러한 까닭에 學者들 中에는 「先進諸國의 經驗은 後進國에 별로 도움을 주지 않는다」고 論評하는 사람도 있다.⁽⁸⁾

(2) 둘째로, 加速的인 經濟成長을 이룩하기 위해서는 社會間接資本의 擴張이 必要하다는 것은 一般的으로 認定되고 있는 事實이다. 社會間接資本의 重要性에 關해서는 이미 구래이

(2) Henry W. Broude, "The Role of the State in American Development, 1820—1890," in H. G.J. Aitken (ed.), *The State and Economic Growth*, New York, Social Science Research Council, 1959, p. 25.

(3) Gerald M. Meier and Robert E. Baldwin, *Economic Development, Theory, History, Policy*, New York, John Wiley, 1957, p. 457.

(4) Mason, *op. cit.*, p. 10.

(5) Simon Kuznets, *Economic Change*, New York, W.W. Norton Co., 1953, p. 242.

(6) Gunnar Myrdal, *Rich Lands and Poor*, New York, Harper and Brothers, 1957, p. 82.

(7) Simon Kuznets, "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations," *Economic Development and Cultural Change*, October 1956, p. 25.

(8) Joseph J. Spengler, "The State and Economic Growth: Summary and Interpretation," in Aitken (ed.), *The State and Economic Growth*, p. 382.

報告書(Gray Report), 록펠러報告書(Rockefeller Report), UN의 經濟社會理事會에 提出된 專門家報告書等이 指摘한 바 있다.⁽⁹⁾

社會間接資本은 세가지 特色을 지닌다. (a) 첫째로 現代의 技術狀況下에서는 社會間接資本은 資本集約的(capital-intensive)이다.⁽¹⁰⁾ 換言하면 이는 넉어리가 크며 많은 外換과 內資를 必要로 한다. (b) 둘째로 社會間接資本은一般的으로 懷姪期間(gestation period)이 길다. 셋째로 社會間接資本의 恵澤은 흔히 社會全體에 미친다.⁽¹¹⁾ 이와 같은 理由로 因하여 오늘날에 있어서 社會間接資本의 擴充은 政府가 擔當하여야 하며 政府만이 擔當할 수 있다.⁽¹²⁾

(3) 셋째로, 人口의 壓力を 들 수 있다. 美國이나 쏘聯과 같이 豐富한 天然資源을 지닌 경우를 除外하고는 先進國의 經濟發展初期에 있어서의 人口增加率은 1.5 以下였으며, 1% 未滿인 경우도 있었다.⁽¹³⁾ 그러나 오늘날 大部分의 後進國은 2%乃至 3%라는 높은 人口增加率에 허덕이고 있으며⁽¹⁴⁾ 우리나라의 人口增加率이 2.88%라는 우리가 다 잘 아는 事實이다.

오늘날 大部分의 後進國은 所謂 保健革命을 겪고 있으며, 이로 因하여 經濟發展이 뒤 따르지 않음에도 不拘하고 死亡率의 低下와 人口增加率의 上昇을 招來하게 되었다. 例를 들면 쎄이론(Ceylon)에 있어서 最近 30年동안에 人口 千名當 30名이었던 死亡率이 千名當 10名으로 떠려졌다. 比較的 簡單한 DDT의 使用을 包含하는 마라리아豫防策은 最近 5·6年동안에 쎄이론의 死亡率을 人口千名當 21名에서 千名當 10名으로 低下시켰던 것이다.⁽¹⁵⁾

이와 같은 狀況下에서는 政府의 積極的인 介入 없이는 經濟成長率이 人口增加率을 따라가기 어려우며, 1人當年所得의 增加는期待하기 어렵다는 結論이 나온다.

이와 같은 事態의 克服을 위해서는 두 側面으로부터의 努力이 必要하다. 첫째는 人口增加率의 低下를 위한 努力이다. 多幸히 많은 後進國에 있어서 政府가 人口問題의 重要性을 認識하고 對策을 講究하고 있는데, 메이슨(Mason)의 말을 빌릴 것도 없이 人口問題의 克服

(9) John H. Adder, "The Fiscal and Monetary Implementation of Development Programs," *American Economic Review*, May 1952 (Papers and Proceedings), p. 589.

(10) Mason, *op. cit.*, p. 47.

(11) W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960, p. 25.

(12) Max Millikan and Donald L. M. Blackmer (eds.), *The Emerging Nations*, Boston, Little Brown & Co., 1961, pp. 50—51.

(13) 美國의 人口增加率은 다음과 같다.

1839—1879	2.71%
1879—1919	1.91%
1919—1959	1.30%
1839—1959	1.97%

(Richart T. Gill, *Economic Development, Past and Present*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963, p. 66)

(14) Millikan and Blackmer, *op. cit.*, pp. 60—61.

(15) Gill, *op. cit.*, p. 7.

을 위해서는 現在 大部分의 後進國에서 實施하고 있는것 보다는 輝씬 廣範圍하고 致密한 對策이 必要하다.⁽¹⁶⁾ 둘째는 높은 成長率을 維持하는 것이다. 經濟成長率이 人口增加率보다 낮거나 人口增加率을 겨우 따라가는 것을 免하기 위해서는 오늘날 後進國의 諸般 情勢에 비추어 政府의 積極的인 役割이 必要하다고 하지 않을 수 없다.

(4) 政府가 主動的인 役割을 擔當한 日本의 經濟發展의 歷史는 우리에게 많은 教訓을 주고 있다.⁽¹⁷⁾

17世紀 鏽羅巴諸國의 重商主義者들과 같이 明治維新後의 日本의 指導者들은 「富」와 「힘」은 相互補強의인 目標라고 생각 했다. 日本의 經濟發展過程에 있어서 政府는 여러가지 方法으로 이니씨아팀(initiative)을 取했다. 록크울(Lockwood)가 指摘하고 있는 바와 같이 日本政府는 名分野에 걸쳐 새로운 產業, 새로운 工場을 이르켰던 것이다. 鐵道, 通信, 鎳山뿐만 아니라 先進國 技術의 導入을 目的으로 하는 紡績, 製絲, 세멘트, 유리 工場等 日本政府는 廣範圍한 分野에 걸쳐서 公企業을 設立하였던 것이다.⁽¹⁸⁾

스미스(Thomas C. Smith)는 「1880年 以前에 設立된 日本의 近代的인 產業體로서 政府에 屬하지 않은 것은 거의 없었다」고 말하고 있다. 스미스는 이어서 「公企業이 아니었던들 日本에 있어서의 近代的工業의 創始는 1880年以後가 되었을 것이며, 이는 나아가서 지극히 不幸한 事態를 招來했을 런지 모른다」고 까지 極言하고 있다.⁽¹⁹⁾

하바드大學의 쿠즈넬쓰(Simon Kuznets) 教授가 14個國을 選擇하여 1870年頃부터 1930年乃至 1940年頃까지의 이들 14個國의 長期的인 經濟成長率을 調査 發表한 일이 있다. 이들中 日本의 成長率은 總所得으로 보나 1人當年所得으로 보나간에 가장 높다는 것이 判明되었다. 쿠즈넬쓰教授는 또한前述한 期間을 大略 20年으로 分割하여 各國의 成長率을 比較하였는데 日本이 역시 여기에서도 先頭를 달리고 있다는 것이 나타났다. 日本은 10年間에 60.7%라는 높은 成長率을 示顯한 일이 있는데 對하여 美國의 最高記錄은 52.4%(10年間)이며 캐나다는 45.7%까지 올린 일이 있다. 쿠즈넬쓰에 依하여 調査된 14個國中 그外의 나

(16) Edward S. Mason, *Promoting Economic Development: The United States and Southern Asia*, Claremont, Calif., 1955, p. 52.

(17) 約一世紀前의 日本의 經濟發展의 教訓이 오늘날의 亞細亞諸國의 經濟發展에 도움이 될 수 있느냐 하는 問題에 關해서 論難이 없는 것은 아니다. Bronfenbrenner는 여러가지 理由로 因하여, 2世紀前의 英國의 經濟發展의 教訓이 오늘날의 亞細亞諸國에 도움을 줄 수 없는 것 같이 日本의 經濟發展史도 亞細亞諸國에 큰 도움이 되지 못할 것이라고 말하고 있다.(M. Bronfenbrenner, "Some Lessons of Japan's Economic Development, 1853—1938," *Pacific Affairs*, Spring 1961, p. 27)

(18) William W. Lockwood, "The State and Economic Growth in Japan," *Far Eastern Survey*, May 16, 1951, p. 95

(19) Thomas C. Smith, *Political Change and Industrial Development in Japan: Government Enterprise, 1868—1880*, Stanford, Stanford University Press, 1955, pp. 52—53.

라들은 10 年間成長率 40% 以下를 나타내고 있다.⁽²⁰⁾

이와 같이 볼 때, 經濟發展過程에 있어서 政府가 主動的인 役割을 하는 所謂 誘導成長(induced growth)⁽²¹⁾은 檢討해 볼 充分한 價值가 있는 것이라고 하지 않을 수 없다.

(5) 마지막으로 心理的要因을 들 수 있다. 오늘날 後進國의 指導者 大衆할것 없이 先進國의 높은 生活水準을 매스 미디어(mass media)를 通하여 熟知하고 있으며, 우리도 남과 같이 잘 살아보자는 衝動이 널리 普及되어 있다. 따라서 오늘날의 後進國에 있어서는 短時日內에 飛躍的인 經濟發展을 이루려는 欲求가 強하게 일어나고 있으며 이는 나아가서 政府의 積極的인 施策과 主動的인 役割을 促求하는 움직임으로 變하게 된다. 이 問題에 關하여 하바드大學의 앤드레이스(Eckstein)教授는 興味있는 假說을 提示하고 있다. 그에 依하면

- a. 追求하는 目標가 높으면 높을 수록,
- b. 이와 같은 目的의 成就를 위하여 부여된 時間이 짧으면 짧을수록, 换言하면 높은 經濟成長率을 바라면 바랄수록,
- c. 天然資源 其他の 與件이 不利하면 不利할수록,
- d. 經濟的變革 또는 工業化를 가로막는 制度的障害가 크면 클수록,
- e. 그나마 經濟가 後進的이면 後進의일 수록,

經濟發展過程에 있어서 政府의 介入乃至는 主動性인 役割을 要求하는 壓力이 크리 라는 것이다.⁽²²⁾

이러한 理由等으로 因하여 우리는 오늘날 後進國의 經濟發展過程에 있어서 政府가 主動的인 役割을 擔當해야 한다고 믿는다.

政府가 經濟發展에 이바지할 수 있는 方法에는 여러가지가 있다. 外敵의 侵入을 防止하며, 內的으로는 政治的統一과 社會秩序를 確立하는 것을 위시하여 職業이나 勞動移動의 自由에 對한 障害의 除去, 貨幣信用體制의 整備, 教育制度의 確立等 政府가 할 수 있는 일이 많이 있다. 그러나 이러한 施策은 先進國政府들이 18 世紀나 19 世紀에 擔當한 機能들이다. 오늘날의 後進國에 있어서는 이 以上의 것이 要求되는 것이다. 後進國의 經濟發展에 있어서 公企業이 重要한 役割을 擔當하여야 할 理由가 여기에 있다.

經濟發展에 있어서의 政府의 役割을 考察함에 있어서 메이슨(Mason)은 後進地域을 中南美, 아프리카, 中東 및 東南亞의 四個地域으로 區分하고 있다.

(20) Bert F. Hoselitz, *Sociological Aspects of Economic Growth*, New York, Free Press, 1960, pp. 99—100.

(21) Hoselitz는 經濟成長의 類型을 政府가 主動的인 役割을 擔當하는 誘導成長(induced growth)과 政府의 介入 없이 主要 民間企業의 힘으로 이루어지는 自律成長(autonomous growth)으로 區分하고 있다. (*Ibid.*, pp. 97—99)

(22) Alexander Eckstein, "Individualism and the Role of the State in Economic Growth," *Economic Development and Cultural Change*, January 1958, pp. 83—84.

이中에서 中南美의 後進國은 人口에 比해서 天然資源이 豐富하고, 많은 歐羅巴 사람들이 西歐의 技術과 慣習等을 가져왔던 까닭에 다른 後進地域에 比해서 經濟發展過程에 있어서의 政府의 役割은 적을 것이다, 中東의 後進國은一般的으로, 政治的 後進性과 不安定, 民間의 企業家精神의 稀少, 經濟發展을 위한 社會的條件의 未備等으로 政府의 役割이 크지 않을 수 없다고 指摘하고 있다.⁽²³⁾

우리는 여기에서 中南美의 後進國의 하나인 멕시코와 中東의 後進國의 하나인 터키를 選擇하여 멕시코와 터키의 公企業을 考察하고 後進國의 經濟發展과 公企業의 關係를 檢討하려고 한다.

二. 터키의 公企業

一. 歷史的背景

土耳其의 公企業을 考察하기 위해서는多少 歷史를 邇及해 올라가 볼 必要가 있다.

1918年 10月 即 第1次世界大戰末에 있어서 土耳古는 英國 佛蘭西等과 戰爭을 繼續하는 것이 不可能함을 보고 休戰條約을 맺었다. 當時의 土耳古는 四方에서 敵의 侵入을 받고 國民은 極度로 瘦弊하였으며 살탄(Sultan)政府는 全혀 그 威信을 잃고 社稷의 滅亡은 目前에다가 있었던 것이다. 首都是 聯合國의 占領下에 들어가고 스미르나地方은 希臘軍에게 占領되며 시리시아, 아다리아等의 小亞細亞의 實庫도 각各 佛蘭西와 伊太利에게 占領되었던 것이다.

이와 같은 危機에 直面한 土耳古를 救한 사람은 케말 파샤였던 것이다. 그는 希臘軍을 小亞細亞에서 掃蕩하고 1923年 로잔누(Lausanne)條約을 締結함으로서 土耳古를 政治的危機에서 救했을뿐만 아니라 그의 執權 15年間에 土耳古는 經濟的 社會的으로 完全히 面目을 一新하였다.

케말은 首都를 數世紀에 걸쳐 世界列強의 角逐의 目標가된 콘스탄티노布尔(Constantinople)에서 앙카라(Ankara)에 옮기므로서 모든 過去의 因襲을 뿐리치고 白紙위에 새로운 國家를 建設할 斷乎한 決意를 表明하고 各種의 改革을 斷行했는데 그 中에서도 政教分離의 斷行, 民族主義의 確立, 民主的諸改革等이有名하다.

(1) 政教分離의 斷行 먼저 政教分離를 살펴 본다면 從來土耳其는 살탄-카리프制下에서 政教一致가 行하여 겼으며 政治에 對한 宗教의 干涉이 強하고, 反動的인 宗教界의 嫉害로 因하여 大膽한 改革은 거의 할 수 없는 實情이 었다. 이리하여 케말은 먼저 政教의 分離를 決心하고 1922年에 살탄制를 廢止하였으며 1924年에는 카리프制를 廢止하고, 一步더 나아가서 1928年에 이르러서는 1924年에 制定된 共和國憲法으로부터 國教를 國教로 한다

(23) Mason, *Economic Planning in Underdeveloped Areas*, pp. 17-19.

는 趣旨의 規定을 削除하고 政教의 分離를 明確히 하였다.

(2) 民族主義의 確立 옛토만 帝國은 多數의 異民族을 지니고 있었으며 이것이 나종에 가서 最大의 弱點이 되었다. 이러한 事實에 비추어 케말은 異民族을 排除하고 土耳古民族中心의 民族國家의 建設을 試圖하였던 것이다. 이를 위하여 그는 土耳古領內에 있는 多數의 希臘人을 希臘에 있는 土耳古人과 交換하였을 뿐만 아니라 治外法權(capitulation)을 廢止함으로써 異民族의 勢力を 一掃하였다.

(3) 民主的諸改革 케말은 民主的改革을 위하여 封建的壓制에서 女性을 解放하고, 一夫多妻制를 法律로서 禁止하고, 從來의 모스렘法律을 廢止하고 歐羅巴에서 가장 좋은 法律, 即 瑞西民法, 伊太利刑法과 獨逸商法을 採擇하였으며, 從來의 難解한 土耳古文字를 새로운 라틴(Latin)文字로 바꾸고, 學校를大幅增設하여 文盲退治에 努力하였으며, 從來의 이스람曆代身에 새로운 西洋曆을 使用하고, 모든 土耳古人에게 姓을 가지도록 命令하여 土耳古歷史上 처음으로 人口調查를 實施하였던 것이다.

이와 같이 各種의 改革을 斷行한 케말은 經濟問題에 關해서도 至大한 關心을 지녔다. 아직 戰爭이 끝나기 前인 1922年 3月 1日에 케말은 經濟發展을 위한 다음과 같은 六個項目을 闡明한 일이 있다.

(가) 農業과 工業을 復興시키고 現代化한다.

(나) 森林을 保護 育成한다.

(다) 國民福利와 直接的인 關係가 깊은 經濟機構와 企業은 政府의 힘이 미치는대로 國有化한다.

(라) 土耳古의 鎳業資源을 開發한다.

(마) 既存產業을 保護育成하여, 새로운 產業의 保護策을 講究한다.

(바) 國民經濟構造에 알맞는 均衡豫算에 依하여 革命의 財政的인 뒷받침을 確保한다는 것이다.⁽¹⁾

우리는 여기에서 公企業과의 關聯下에 土耳古의 經濟發展史를 三期로 나누어 생각 하려고 한다.

第一期는 1923年부터 1933年까지라고 볼 수 있는데 이期間中에 土耳古는 民間企業의 育成을 위하여 努力하였던 것이다. 第二期는 1933年부터 1950年까지인데 이期間은 所謂 에타티즘(Etatism)의 全盛時代로서 土耳古政府는 第一次五個年計劃을樹立 發表하고, 國家의 主動的役割에 依하여 土耳古의 工業化를 達成하려고 努力하였던 것이다. 많은 公企業이 이期間中에 設立되었다.

第三期는 民主黨이 執權한 1950年以後를 말하는 것인데 이期間中에는 에타티즘을 修正

(1) Richard D. Robinson, *The First Turkish Republic*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963, p. 104.

하고 民間企業의 育成을 圖謀하려는 政府의 努力이 있었던 것이다. 이제 여기에 關해서 좀 더 詳細히 考察해 보기로 한다.

二. 民間企業育成을 위한 努力

1923年로간누條約을締結한 土耳古政府는 民間企業의 育成에 依하여 經濟發展을 이룩하려고 하였다. 이와 같은 土耳古政府의 努力은 1927年工業獎勵法의 制定公布로서 나타났다. 同法의 骨子를 살펴 본다면 다음과 같다.

(1) 政府가 提示한 條件에 合致되며 土耳古國民이 所有하는 企業의 建設 또는 擴張을 위하여 必要한 경우에는 政府는 國有地를 無償으로 提供한다.

(2) 이려한 企業體들은 各種의 免稅조치를 받을 뿐만 아니라, 鐵道運賃과 海運運賃의 三割割引을 받는다.

(3) 政府는 生產企業體에 對하여 그 製品價格의 一割을 限度로 하여 補助金을 支給할 수 있다.

(4) 中央政府, 道政府 및 市政府는 輸入品의 價格이 低廉하다 할지라도 이와 類似한 國產品이 있는 경우에는 國產品을 購入하여야 한다.

(5) 새로운 產業을 開拓한 者에 對해서는 25年間 獨占權을 賦與한다는 것이다.

1932年的統計에 依하면 總從業員數 55,321名에 達하는 1,473個의 業體가 이 工業獎勵法의 惠澤을 받았다고 한다.⁽²⁾

이와 같이 土耳古政府는 私企業의 保護育成을 위하여 힘을 기울였으나 그 結果는 期待에 어긋났다.

이리하여 土耳古政府는 1933年부터 에타티즘(Etatism)이라고 불리우는 政策을 擇함으로서 國家의 主動的役割에 依하여 土耳古의 工業化를 이룩하려고 努力하기에 이른 것이다.

土耳古政府가 私企業育成에 依하여 經濟發展을 이룩하려는 努力を 抛棄하고 에타티즘을 擇하게 된 動機로서 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 1929年에 始作된 世界恐慌이 未熟한 土耳古의 工業을 根底로부터 전복시키고 말았던 까닭에 私企業에 依存한다는 것이 不可能하게 되었다.⁽³⁾

(2) 土耳古의 社會構造와 革命指導者들의 社會的背景도 重要한 役割을 하였다. 이미 16世紀에 옛토만(Ottoman)帝國의 階級構造는 武士階級, 官僚, 農民, 商人으로 나누어져 있었다. 18世紀 19世紀에 와서는 土耳古人들은 主로 武士, 官僚, 農業에 從事했으며 基督教徒와 猶太人들이 社會的으로 전대받는 商工業에 從事했던 것이다.

그런데 前述한바와 같이 캐밀은 民族主義의 確立을 위하여 異民族을 除去하였던 까닭에

(2) *Ibid.*, pp. 105—106.

(3) Robert W. Kerwin, "Etatism in Turkey, 1933—50," in High G.J. Aitken (ed.), *The State and Economic Growth*, New York, Social Science Research Council, 1959, p. 238.

商工業에 從事하던 알메니아人们과 希臘人们的 뒤를이어 商工業에 從事할 土耳其의 企業家들이 別로 없었다는 것이다.

뿐만 아니라 캐말을 위시하여 新生土耳其의 革命指導者들은 거의 다 軍人出身이었던 까닭에 經濟分野에 있어서의 政府의 統制 干涉을 意味하는 에타티즘이 그들의 生理에 맞았다는 것이다.⁽⁴⁾

(3) 蘇聯의 經濟計劃이 成功한데 刺戟을 받았다. 後述하는 바와 같이 에타티즘은 이데오로기的인 色彩를 지니지 않았으나 土耳其 指導者들은 蘇聯의 經濟計劃이 經濟發展에 이바지하였음을 보고 크게 刺戟을 받았다. 뿐만 아니라 後年에 와서 獨逸과 伊太利의 經濟計劃도 그들에게 좋은 刺戟劑가 되었다.⁽⁵⁾

(4) 마지막으로 이즈銀行의 成功을 들 수 있다. 캐말의 아나시아Tip에 依하여 1924年에 設立된 이즈銀行은 理論上 私企業이라고 할 수 있으나 政府의 統制를 받는 말하자면 民有官營의 持株會社라고 할 수 있는 것이었다.

이 이즈銀行은 1930年代까지는 石炭, 紡織, 砂糖, 세멘트, 鉛, 硫黃, 銅, 유리, 웃, 鐵線, 스폰지, 煙草等 各種產業에 從事하는 企業體에 손을 뻗히게 되었다. 이와같은 이즈銀行의 業績은 좋은 先例가 되었다.⁽⁶⁾

三. 에타티즘(Etatism)

에타티즘의 語源은 佛語의 Etat(國家)에서 찾아볼 수 있는데 急速한 經濟發展과 國民福利를 위하여 政府가 經濟分野에 있어서 널리 干涉하는 一連의 政策을 말한다. 인제 이와 같은 에타티즘의 性格을 살펴 보면 다음과 같다.

(1) 에타티즘은 이데오로기的인 理由로 採擇된 것이 아닐 뿐만 아니라, 特定한 이데오로기의 뒷받침을 받은 것도 아니다. 에타티즘은 또한 特定階級에 依하여 推進된 것이 아닐뿐더러 特定集團의 利益을 위한 것도 아니다. 이는 土耳其의 工業化를 可能限 早速히 그리고 能率的으로 遂行하기 위하여 採擇된 것이다.

(2) 둘째로 에타티즘은 公企業에 依한 急速한 經濟發展을 意味하는 것이기는 하지만 決코 私企業의 發達을 制限하거나 抑制하려는 것은 아니었다. 적어도 始初에 있어서는 公企業의 育成과 併行해서 私企業도 保護 育成하려고 했던 것이다. 스멜銀行(Sümer Bank)의 定款은 그 資金의 二分의一을 私企業에 融資할 수 있다고 規定했던 것이다. (그러나 이와 같은 定款의 規定은 實踐에 옮겨지지 않았다.) 뿐만 아니라前述한 工業獎勵法은 1942年까지 有効했던 것이다.

(4) *Ibid.*, p. 240.

(5) *Ibid.*, p. 239.

(6) A.H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London, Routledge & Kegan Ltd., 1959. p. 119.

(3) 이와 같이 에타티즈은 私有財產權의 制限을 内容으로 하지 않았으나 私企業을 持히 優待하려고 하지도 않았다. 이리하여 結果的으로 公企業이 누리는 各種의 特惠로 말미아마 私企業이 發達할 機會는 흔히 制限을 받게 되었다.

(4) 마지막으로, 에타티즈의 政策을 統制, 指示, 調整할 機構가 缺如되어 있었다. 閣議(Council of Ministers)과 國民議會(Grand National Assembly)가 散漫하고 一般的인 指示를 내리기는 했지만 工業, 鑛業, 交通, 電力, 通信等 各分野에 關한 綜合的인 政策樹立을 擔當할 機關이 없었다.

케말 生存中에는 그가 比較的 徹底한 統制를 加했으나 그의 死亡後에는 各分野의 政策을 調整할 사람이나 機構가 없었다.⁽⁷⁾

以上과 같은 性格을 지닌 에타티즈은 具體的으로 어떠한 形態로 나타났는가?

먼저 1933年에는 工業處(State Office of Industry)와 土耳其工業銀行(Industrial Credit Bank of Turkey)을 併合하여 스멜銀行(Sümer Bank)이 設立되었고⁽⁸⁾ 다음해인 1934年 1月9日에는 經濟長官이 第1次 5個年計劃(1934~1939)을 發表했는데 同計劃은 다음과 같은 產業을 育成하는데 重點을 두었던 것이다.

(1) 國內에서 그原料가 生產되나 國內生產의 需要를 充足하지 못하는 產業

(2) 國內에서 生產되는 原料에 依하여 輸出品을 生產할 수 있는 產業

(3) 그原料를 輸入에 依存하나 需要가 큰 製品을 生產하는 產業

이와 같은 目標를 達成하기 위하여 特定한 化學工業, 烹業, 鐵鋼工業, 製紙業, 人絹絲, 硫黃鑛, 銅鑛, 綿織工業, 毛織工業, 麻紡業, 스폰지工業等의 育成을 내걸었던 것이다.

그 다음해인 1935年에는 鑛業部門의 開發을 위하여 스멜銀行과 類似한 性格을 지닌 에티銀行(Eti Bank)을 設立하였고, 1936年에는 第2次 5個年計劃(1937~42)이 第1次 5個年計劃의 延長으로서 樹立 發表되었다.⁽⁹⁾ 그리고 1937年에는 土耳其憲法에 에타티즈에 關한 明文의 規定이 插入되게 되었다.⁽¹⁰⁾

四. 에타티즈下의 公企業

前述한 바와 같이 에타티즈의 特色은 두個의 投資銀行, 即 스멜銀行(Sümer Bank)과 에티銀行(Eti Bank)이 重要한 役割을 했다는 事實이다.

(1) 스멜銀行(Sümer Bank)

(7) International Bank for Reconstruction and Development(IBRD), *The Economy of Turkey*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1951, p. 8.
Kerwin, *op. cit.*, pp. 238—240.

(8) A.H. Hanson (ed.), *Public Enterprise, A Study of Its Organization and Management in Various Countries*, Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1955, p. 334.

(9) Kerwin, *op. cit.*, pp. 240—241.

(10) Robinson, *op. cit.*, p. 108.

前述한 바와 같이 스멜銀行은 工業處와 土耳古工業銀行을 併合하여 1933 年에 設立되었는데, 1934 年의 法律 2252 號에 依하면 그 機能은 다음과 같다.

- (가) 工業處에서 同銀行으로 移管된 工場의 運營을 擔當한다.
- (나) 새로운 工場의 建設을 위한 計劃을 樹立하고, 工場의 建設 運營을 擔當한다.
- (다) 國民經濟에 有用한 工場의 建設 또는 擴張에 參與하거나 財政的으로 支援한다.
- (라) 要員의 訓練을 위한 機關을 設置하며, 國內 또는 海外에서 技術訓練을 받을 수 있도록 奬學金을 提供한다.
- (마) 生產業體에 對한 融資와 一般銀行業務을 擔當한다.
- (바) 產業의 發展策을 研究하고, 經濟長官(Minister of Economy)의 要求가 있을때에는 產業의 發展에 必要한 措置에 關해서 그의 諮問에 應한다.⁽¹¹⁾

이와 같이 스멜銀行은 工業部門의 開發에 關한 廣範圍한 任務를 지닌 機關으로서 單純한 銀行이 아니라 一種의 持株會社(holding company)인 것이다.

스멜銀行은 重工業部門의 開發을 위하여 英國借款에 의하여 土耳古鐵鋼工場을 建設했고 輕工業部門의 開發을 위하여 紡織工場을 全國各地에 建設했을 뿐만 아니라 皮革, 구두, 세멘트, 벽돌 烤業等 各方面에 손을 빼치지 되었다. 이와 같이 스멜銀行은 各種企業體를 新設했을 뿐만 아니라, 株式保有를 通하여 保險會社, 肥料工場, 세멘트會社, 紡織工場, 百貨店, 製粉工場等에도 손을 뻗히고 있다.⁽¹²⁾ (第 1 表 參照)

스멜銀行의 組織을 살펴 본다면 同銀行은 公社型의 公企事業로서, 1938 年에 法律 3460 號로서 制定公布된 國營企業體法(Law for State Economic Enterprise)에 依據하여, 政府에 依하여 任命되는 理事會가 있고, 理事會밑에 總裁와 두 사람의 副總裁가 있는데, 總裁는 當然職 理事이다. 스멜銀行傘下의 各企業體에는 支配人이 따로 있다.⁽¹³⁾

스멜銀行의 授權資本金은 始初에 있어서 2 千萬리라였는데 1934 年, 1939 年, 1942 年, 1946 年의 네차례에 걸쳐서 增額되어 2 億리라가 되었고 拂込資本金은 始初에 있어서 千萬리라였으나, 1949 年에는 1 億 9 百萬리 라에 達하였다. 資本金의 源泉을 본다면

- (가) 工業處로부터 移管된 企業體의 價格(value)
- (나) 政府出資
- (다) 留保利益
- (라) 預 金
- (마) 借款이다.⁽¹⁴⁾

(11) Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, p.120. Hanson,(ed). *Public Enterprise*, p. 334.

(12) Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, pp. 120—121.

(13) IBRD, *op. cit.*, pp. 150—151.

(14) Hanson, *Public Enterprise*, p. 334.

〈表 1〉 스멜銀行傘下 企業體의 重要生產品

品名	單位	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
綿絲	1,000噸	9.1	13.9	10.4	14.7	14.4	14.2	15.1
絲綿	1,000噸	3.8	3.9	3.8	3.8	3.8	4.1	4.6
織布	百萬미터	52.4	69.3	60.9	82.1	93.0	92.0	93.3
毛織物	百萬미터	3.4	4.3	5.0	5.2	5.4	5.1	5.0
繩索	1,000噸	183.0	208.6	227.3	262.2	260.1	270.7	292.4
銑鐵	1,000噸	55.3	69.8	70.2	77.9	99.0	102.0	112.7
鋼塊	1,000噸	42.7	60.8	63.5	79.9	92.6	101.2	101.0
鋼製品	1,000噸	36.0	42.8	85.8	105.5	71.0	未詳	未詳
鐵管	1,000噸	6.2	7.8	4.7	4.6	6.5	7.4	11.0
皮革	1,000噸	1.7	2.0	2.0	1.4	1.8	1.8	1.6
子斗(靴)	百萬足	1.1	0.9	0.8	0.7	0.7	0.9	0.8
紙類	1,000噸	10.3	12.5	11.2	17.3	20.2	20.0	19.2
세멘트	1,000噸	26.2	74.7	62.6	74.4	102.4	92.2	100.0
벽돌	百萬個	0.8	1.1	2.3	2.4	2.6	3.1	3.1
기와	百萬個	1.0	1.5	1.3	2.4	2.9	3.9	3.6
人絹絲	噸	109	240	262	298	308	287	282

資料 International Bank for Reconstruction and Development, *The Economy of Turkey*, p. 98

스멜銀行傘下의 企業體는 그 利益을 留保하여 再投資하거나 積立하여 왔다. 스멜銀行은 政府出資金에 對한 利子를 支拂하거나 政府出資金을 償還한 일도 없었다. 그 傘下의 各企業體의 減價償却基金도 스멜銀行이 保有하고 있다가 必要한 곳에 再投資했던 것이다.

스멜銀行傘下의 企業體中에는 赤字運營을 兌치 못하는 企業體가 있었으며 特히 初創期에는 이리한 企業體가 많았다. 이와 같은 경우에는 生產原價의 引下를 위하여 投資를 增加하는 일이 흔히 있었다. 그리고 한 企業體의 赤字를 다른 企業體의 黑字에 依하여 補填하는 일도 흔히 있었다.

이리하여 스멜銀行은 그 產業이 國民經濟에 있어서 차지하는 必要性은 제쳐놓고, 現在 利益이 많이 나는 企業體를 擴張하며, 利益의 展望이 좋은 部門에만 投資를 하는 傾向이 이어나게 되었다.

뿐만 아니라 어떤 企業體의 支配人們은 그들의 企業體를 擴張함으로써 影響力의 增大를 꾀하려고 하였다.

그 結果 政府가 出資한 公企業의 累積的이고 非均衡的인 成長이 이루어졌는데, 그 成長의 方向은 國民經濟全般의 觀點에서 政府가 決定한 것이라기 보다는 公企業 스스로가 決定한 것이었다.⁽¹⁵⁾

(15) IBRD, *op. cit.*, pp. 152—153.

(2) 에티銀行(Eti Bank)

第一次五個年計劃期間中에 設置된 또하나의 巨大한 公企業인 에티銀行은 스멜銀行과 同一한 組織을 지닌 公社型의 持株會社인데, 스멜銀行이 工業部門의 開發에 關한 責任을 진대對하여 에티銀行는 鐳業과 電力의 開發에 關한 責任을 지고 있는 것이다.

1935 年의 法律 2805 號에 依하면 에티銀行의 機能은 다음과 같다.

(가) 鐳物의 販賣와 鐳山機械의 購入을 擔當한다.

(나) 單獨으로, 또는 他企業體와의 協力下에 鐳山, 採石場, 油田을 開發한다.

(다) 發電과 送電을 擔當하며, 電氣器具의 製造 販賣를 擔當한다.

(라) 一般銀行業務를 取扱한다.⁽¹⁶⁾

土耳其政府가 所有하는 모든 鐳山과 炭礦은 에티銀行의 所管이다. 土耳其의 鐳山과 炭礦은 元來 거의 다 外國人所有였는데,前述한 바와 같이 케말의 民族主義確立策의 一環으로서 政府에 依하여 買上되었던 것이다. 에티銀行은 始初에 있어서 過去에 外國人所有였던 鐳山과 炭礦을 引受하여 運營하였으나, 1937 年에 鐳業部門과 動力의 開發에 致重하는 第二次五個年計劃이 始作됨으로써 새로운 鐳山과 炭礦의 開發에 나서게 되었다.

土耳其의 모든 炭礦(bituminous coal, sub bituminous coal 包含)과 모든 鐵礦, 銅礦, 硫黃礦, 油田은 에티銀行에 依하여 運營되고 있으며, 一部 亞炭(lignite)과 쿠롬礦도 지니고 있다.⁽¹⁷⁾

電源開發에 關한 에티銀行의 機能도 第二次五個年計劃에 依하여 重要性을 지니게 되었고 1938 年에 새로운 四個年計劃의 一環으로서 종굴탁(Zonguldak)과 구타하야(Kutahya)에 發電所를 新設하게 됨으로써 더욱 더 重要性을 지니게 되었다.⁽¹⁸⁾

前述한 바와 같이 에티銀行도 스멜銀行과 같이 公社型의 公企業으로서 1938 年의 國營企業體法의 適用을 받으며 스멜銀行과 同一한 組織을 지니고 있다.

에티銀行의 授權資本金은 始初에 있어서 2千萬리라였으나 後에 1億5千萬리라로 增額되었고 拂込資本金은 1949 年現在 6千8百70萬리라에 達했다⁽¹⁹⁾

(3) 其他の 公企業

스멜銀行과 에티銀行外에도 많은 公企業이 Etatism 下에서 設置되었다.

첫째로 鐵道를 들 수 있다. 1949 年現在 約 7,600km에 達하는 鐵路와 166 臺의 機關車, 14,356 輛의 貨車, 1,349 輛의 客車를 지니는 土耳其의 鐵道는 全部 國有이며, 私設鐵道會社는 存在하지 않는다. 이 土耳其의 國有鐵道는 政府部省의 形態를 지닌 公企業으로서 (1950

(16) Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, pp. 121—122.

(17) IBRD, *op. cit.*, pp. 108—110.

(18) Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, p. 122.

(19) IBRD, *op. cit.*, p. 155, Table XIII.

年以後에 公社로 轉換) 交遞部의 한局을 이루고 있다.⁽²⁰⁾

鐵道外에 海運, 航空, 運信事業等도 政府部省의 形態를 지닌 公企業으로서 交遞部에 屬해 있다.⁽²¹⁾

專賣事業의 경우를 살펴본다면, 砂糖 酒類, 煙草 및 鹽이 專賣品으로 되어 있으며, 專賣事業 역시 政府部省의 形態를 지닌 公企業에 依하여 運營되고 있다. 專賣事業은 稅關專賣部 (Ministry of Customs and Monopolies)의 所管이 었다.⁽²²⁾

五. 에타티즘의 修正

1950 年에 實施된, 土耳其歷史上 最初의 公明選舉의 結果 바이야(Celal Bayar)와 멘데레스(Adnan Menderes)가 領導하는 民主黨이 이노누(Ismet İnönü)가 이끄는 共和人民黨(Republican People's Party)을 물리침으로서 共和人民黨의 27 年間의 執權에 終止符를 찍게 되었고 그것은 나아가서 에타티즘의 修正도 招來하게 되었다.⁽²³⁾

民主黨이 에타티즘의 修正을 내 걸게된 데에는 여러가지 理由가 있겠으나 가장 重要한 것 몇 가지를 들면 다음과 같다.

(1) 첫째로 ECA 使節團의 役割을 들 수 있다. 土耳其는 第二次大戰後 마샬計劃의 一環으로 美國으로부터 相當한 額의 援助를 받았으며 美國의 援助計劃의 遂行을 위하여 使節團이 1948 年 가을에 앙카라에 到着했다. 自由企業을 信條로 하는 美國의 援助使節團이 에타티즘의 修正에 크게 影響을 미친 것은 當然하다 하겠다.

(2) Max Thornburg 等의 著書 *Turkey, An Economic Appraisal* 도 많은 影響을 미쳤다. Thornburg 等은 에타티즘의 修正과 自由企業의 育成이야말로 美國援助의 前提條件이라고 主張했는데 이들의 主張은 當時의 野黨紙들에 依하여 널리 報道되었다.

(3) 그러나 무엇보다 重要한 것은 土耳其의 社會構造의 變革이라고 하겠다. 實業家들의 數와 財力이 늘어감에 따라 民間企業의伸張을 主張하는 그들의 發言權도 이에 比例하여 커지게 되었다.⁽²⁴⁾

이러한 理由等으로 1950 年에 執權한 民主黨은 에타티즘의 修正을 내걸었으나, 그 結果는 大端한 것이 못되었다.

첫째로 國營企業體의 拂下는 實效를 거두지 못했다. 政府는 一部 國營企業體를 賣却하려 했으나 豫定價格이 너무 비싸서 願買者가 선뜻 나서지 않았다. 企業家들은 새로운 企業體에 投

(20) *Ibid.*, pp. 123—124.

(21) *Ibid.*, pp. 128—139.

(22) *Ibid.*, p. 150.

(23) Robinson, *op. cit.*, p. 141.

(24) *Ibid.*, pp. 145—146.

Kerwin, *op. cit.*, p. 248.

資하기를 須했던 것이다.

政府는 1927 年의 工業獎勵法과 같은 民間企業의 育成을 위한 새로운 法律을 制定하지는 않았으나 政權의 交替는 民間企業의 伸張에 必要한 心理的要因을 마련해 주었다.⁽²⁵⁾

政府가 民間企業의 育成을 위하여 취한 積極的인 施策의 하나는 工業開發銀行의 創設이다. 이 工業開發銀行의 創設은 國際開發復興銀行 調査團의 勸告에 依한 것인데, 이 工業開發銀行의 目的是 다음과 같다.

- (1) 新로운 民間企業의 設立과 既存民間企業의 擴張을 돋는다.
- (2) 國內 國外 民間資本의 工業部門에 對한 投資를 促進한다.
- (3) 證券市場의 育成을 圖謀한다.⁽²⁶⁾

土耳其政府는 또한 1954 年 1月에 外資導入促進法을 制定하여, 同法에 依據하여 導入된 外資의 元金과 利潤의 本國送還을 認定하였던 것이다.⁽²⁷⁾

이러한 結果, 製造業部門에 있어서 民間企業이 차지하는 比重은 무거워 지게 되었다. 1950 年에 있어서는 製造業 製品生產量의 58%를 차지하던 民間企業의 生產이 1954 年에 이르러서는 65%를 차지하게 되었다. 또한 新設 株式會社 및 有限會社의 數가 1950 年에는 셋이었

〈表 2〉 土耳其의 總公共投資

年	國家豫算을 통한 公共投資 (百萬리라)	國家豫算에 있어서의 公共投資의 比率	總公共投資 (百萬리라)	總投資 (民間部門과 政府部門包合 百萬리라)	總投資에 있어서 公共投資가 차지하는 比率
1950	180	12.3%	469	1,090	43.0%
1954	652	25.4	1,082	2,790	38.8
1955	910	30.0	1,538	3,180	48.4
1956	1,041	31.5	1,634	3,400	48.0

資料 : Robinson *op. cit.*, p. 147.

는데 1954 年에는 56 個로 늘어 났다.⁽²⁸⁾

다른 한편 政府는 土耳其의 飛躍的인 經濟發展을 위해서는 政府의 繼續的인 努力이 不可避하다고 確信하게 되었다. 이리하여 表 2 가 말하여 주는 바와 같이 公共投資額은 增加一路를 걸었던 것이다. 1950 年에는 4 億 6,900 萬리라였던 公共投資額이 1956 年에는 16 億 3,400 萬리라에 達하게 되었을 뿐만 아니라 總投資額中 公共投資가 차지하는 比重도 1950 年에는

(25) Adamantios Pepelasis, Leon Mears and Irma Adelman, *Economic Development, Analysis and Case Studies*, New York, Harper, 1961, p. 493.

(26) Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, pp. 125—126.

(27) 世界經濟調查會編, 後進國開發の研究, 東京, 世界經濟調查會, 1959, p. 161.

(28) Pepelasis, *et al.*, *op. cit.*, p. 493.

43.0%였던 것이 1956年에는 48%로 늘어나게 되었다.⁽²⁹⁾

이와 같이 政府가 莫大한 額에 達하는 投資를 繼續하는 것은 民間企業을 抑制하는데 그目的이 있는 것이 아니라, 自立經濟의 達成에 있어서 民間企業의 힘만 가지고는 不足함으로 政府가 繼續해서 主動的인 役割을 擔當하는데 있었던 것이다.

특히 이 期間中에 있어서 民主黨政府가 힘을 넣은 것은 農業部門이다. 1950年에 勢權한 民主黨은 美國의 財政援助와 技術援助를 얻어 共和人民黨이 比較的 소홀히 한 農業部門의 開發에 置重하게 되었다. 이러한 目的을 위해서 政府가 活用한 機關은 또 하나의 公企業인 農業銀行이다.

1888年에 設立된 農業銀行은 農產物廳을 위시하여 農業部門에 從事하는 政府機關에 融資를 하며, 農業協同組合, 信用組合 其他の 生產者の 組織에 對해서 融資를 하는 것을 그 任務로 삼고 있다. 이러한 農業銀行의 業務는 1940年代까지는 대단한 것이 아니었으나 特히 1950年以後에는 大幅의 膨脹을 招來했다. 1948年에는 2億4,200萬리라였던 貸付額이 1952年에는 10億 6,800萬리라로 增加하였다.⁽³⁰⁾

農產物價格의 維持를 擔當하는 것은 農業銀行이 아니라 또 하나의 政府企業인 農產物廳(Office of Soil Products)이다. 이 農產物廳은 秋收期의 穀價下落과 端境期의 鳴騰傾向을豫防하고 生產者價格과 消費者價格을 함께 適切히 保障하는 安定된 穀價政策을 遂行하기 위하여 政府가 指定하는 場所에서 政府買上價格으로 小麥을 買上하는 것을 그 主된 任務로 한다.

農產物價格維持機能은 1930年代에 있어서前述한 農業銀行이 擔當하였는데 1937年的 경우를 본다면 農業銀行이 790萬리라를 들여 162,133ton의 밀을 買上하였던 것이다. 1938年에 이르러 農產物廳이 新設되고 農業銀行으로부터 이 機能을 引受하게 되었다. 1953年的경우를 본다면 1일의 總生產量 1300萬ton中 200萬ton을 農產物廳이 買上하였던 것이다.

農民에게 有利한 價格으로 農機具를 供給하며 경우에 따라서는 外上으로 農機具를 提供하는 것을 任務로 하는 것은 또 하나의 公企業인 農機具廳(Agricultural Equipment Agency)이다. 1944年에 農務部傘下의 公企業으로서 設立된 農機具廳은 農機具와 肥料를 生產하거나 國內 海外市場으로부터 購入하여 農民에게 이를 販賣하거나 外上으로 提供하는 것을 任務로 한다. 이 機關의 業務도 1950年以後에 더욱 더 重要性을 지니게 되어 1949年에는 1,100萬리라였던 農機具廳의 賣上高가 1952年에는 5,000萬리라로 增加하였다.⁽³¹⁾

結論的으로, 第2期未부터 始作되어 第3期에 와서 더욱 두드러지게 나타난 現象을 要約한다면 다음과 같다.

(29) Robinson, *op. cit.*, p. 147.

(30) Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, pp. 122—123.

(31) *Ibid.*, pp. 123—124.

- (1) 經濟成長率이 過去 어느때 보다 높다.
 (2) 公企業뿐만 아니라 民間企業도 經濟發展에 크게 이바지 했다.
 (3) 前例없는 農業生產의 增加가 經濟發展에 크게 이바지 했다.⁽³²⁾

六. 結論

이미 考察한 바와 같이, 土耳其의 經濟發展史는 公企業과 關聯시켜 살펴 본다면 3期로

〈表 3.〉 土耳其의 主要經濟指標(1938~1956)

	1938	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
工業生産 (指數)	64	100	113	115	118	133	149	163	185		
農業生産 (指數)	100	118	112	129	166	171	187	155	174		
國民所得 (指數)	83	100	89	103	119	129	144	130	144	151	
一人當國民所得 (1948年價格)	432	440	382	434	487	514	556	489	525	536	
輸出 (百萬리라)	145	551	694	737	879	1016	1109	938	877	854	966
輸入 (百萬리라)	150	770	812	799	1125	1556	1491	1340	1393	1140	1111

資料 : Adamantios Pepelasis, et al., *Economic Development*, p. 470.

〈表 4.〉 土耳其의 生產量과 國民所得 (1929~46)
(1938=100)

年	農業生産	工業生産	國民所得	一人當國民所得
1929	73	57	72	80
1935	72	82	83	87
1936	93	86	—	—
1937	95	95	—	—
1938	100	100	100	100
1939	105	114	104	101
1940	106	124	—	—
1941	95	118	—	—
1942	103	112	—	—
1943	90	118	—	—
1944	86	126	91	83
1945	74	128	86	78
1946	94	130	—	—

資料 : Pepelasis, et al., op. cit., p. 474.

(32) Pepelasis, et al., op. cit., p. 475.

나누어서 생각할 수 있다. 第1期(1923~1933)는期間도 짧았거니와, 원체 民間資本이 貧弱한데다가 1930年代의 世界恐慌으로 아직 뿌리를 박지 못한 土耳其工業을根底로부터 뒤엎어놓았다.

에타티즘의 全盛期라고 할 수 있는 第2期(1933~1950)에 들어와서 土耳其政府는 國家의 主動的役割에 依하여 土耳其의 工業化를 達成하려고 努力하였고, 그 結果 많은 公企業이 이期間中에 設立되었다.

에타티즘은 여러가지 點에서 批判되고 있는데, 첫째로 이期間中 土耳其政府는 工業에 置重한 나머지 農業을 지나치게 等閑히 했다는 것이다.

表4를 보면 알 수 있는 바와 같이 1935年부터 1946年에 이르는 期間동안에 工業生產은 50%以上 增加하였으나 農業生產은 거의 變化가 없었던 것이다.

둘째로, 土耳其政府에 依하여 育成된 產業中에는 土耳其에 不必要한 產業, 資源面에서 볼 때 不適合한 產業이 끼여 있다는 것이다.

셋째로 特定한 公企業體의 位置를 選定함에 있어서 經濟外의 要因이 많이 作用했다는 것이다.

넷째로, 公企業의 運營에 있어서 浪費가 많았다는 것이다. 특히 一般管理費가 지나치게 많았다는 것이다.

그러나 에타티즘의 가장 큰 缺陷은 그것이 土耳其國民의 生活水準의 向上에 別로 이바지하지 못했다는 것이다. 表3과 表4가 말하여 주는 바와 같이 土耳其의 國民所得과 1人當年所得이 꾸준히 增加하기始作한 것은 1945年以後의 일인 것이다.

그러나 우리가 注意할 點은 에타티즘을 批判함에 있어서 歷史的背景을 잊어서는 안된다는 것이다. 當時의 與件下에서 에타티즘은 土耳其政府가 擇할 수 있는 唯一한 方案이 었는지 모른다.

民間企業家란 거의 차자를 수 없고, 外國資本마저 撤收한데다가 大恐慌의 물결이 밀려 왔으니, 飛躍的인 經濟發展을 願하는 土耳其政府로서는 다른 方途가 없었던 것이다. 뿐만 아니라 한손(Hanson)이 指摘한 바와 같이 1945年以後의 土耳其의 經濟成長은 에타티즘時節의 業績의 德澤인 것이다.⁽³³⁾ 우리가 이미 考察한 바와 같이 에타티즘의 修正을 표방한 民主黨政府도 執權後에는 莫大한 額에 達하는 財政投融資를 繼續하여 公企業의 數를 주리기 커녕 既設公企業의 擴張과 公企業의 新設을 繼續했던 것이다. 民主黨政府의 政策이 人民共和黨政府의 그것과 다른 點은 民主黨政府는 過去에 等閑視했던 農業에 보다 힘을 주었다는 點이다.

이렇게 보아울때 한손(Hanson)이 指摘한바⁽³⁴⁾ 「工業部門에 있어서나 農業部門에 있어서

(33) Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, p. 128.

(34) *Ibid.*, p. 124.

나 간에 土耳古의 經濟發展史는 公企業의 歷史라고 한 말이 지나친 誇張이라고 만 할 수 없을 것 같다.

三. 멕시코의 公企業

一. 歷史的背景

1821 年에 獨立한 멕시코가 어느 程度 政治的 安定을 얻은 것은 1876 年의 일이다. 이 해에 Porfirio Diaz 가 쿠데타에 依하여 執權하였다는데 그는 1880 年부터 1884 年에 이르는 4 年間을 除外하고는 1910 年까지 執權하였다.

이 Diaz 治下에서 멕시코는 内憂外患 없는 平和스러운 政治的安定을 누렸을 뿐만 아니라 經濟的繁榮도 누릴 수가 있었던 것이다.

外國人이 지니는 資本, 技術과 市場이 멕시코의 經濟成長에 必須不可缺의 要因이라는 前提下에 Diaz 는 外國資本의 誘引을 위하여 必要한 어떠한 措置라도 講究한다는 政策을樹立하였다. ⁽¹⁾

이리하여 1897 年에는 2 億弗이었던 멕시코內의 美國資本이 1911 年에는 11 億弗로 增加하였고, 1880 年에는 1億6400 萬弗이었던 英國投資는 1911 年에는 3 億弗以上으로 늘어났으며, 1902 年에는 1 億弗以下였던 佛蘭西投資는 1911 年까지는 4 億弗程度로 增加하였다.

이와 같은 外國資本은 鐵道를 위시하여 各部門에 投資되었는데, 農業과 手工業部門을 除外한다면 外國資本이 멕시코의 總投資의 三分의 二에 該當되었다고 한다. ⁽²⁾

이와 같이 外國資本의 힘이 크다고 하지만 Diaz 將軍治下에서 멕시코가 이룬 經濟發展은 눈부신 것이었다.

400 마일에 지나지 않았던 멕시코의 鐵道가 이 期間中에 15,000 마일 延長되었을 뿐만 아니라 1903 年에는 래틴아메리카最初의 近代的인 鐵鋼工場이 Monterrey 에 新設되어, 눈부신 發展을 거듭했다. 1911 年에 이 鐵鋼工場은 6 萬ton의 鐵鋼製品을 生產했다. 이밖에도 製紙, 세멘트, 板硝子, 火藥, 發電, 紡織, 製糖等 各部門도 飛躍的인 發展을 거듭했다.

그 結果, 1901 年부터 1910 年에 이르는 10 年間에 있어서 멕시코의 國民總生產은 37% 增加하였고 一人當 國民總生產은 23% 成長하였던 것이다. ⁽³⁾

여기서 特히 注意할 것은 이러한 經濟成長이 外國資本이건 國內資本이건 間에 主로 民間

(1) Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, pp. 38—39.

Pepelasis, et al., *op. cit.*, p. 332.

(2) Vernon, *op. cit.*, pp. 42—43.

(3) *Ibid.*, p. 47.

Henry G. Aubrey, "Mexico: Rapid Growth," Harold F. Williamson and John A. Buttrick(eds.) *Economic Development, Principles and Patterns*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1954, pp. 510—511.

〈表 5〉 멕시코의 歷代大統領 (1915~1964)

大 統 領	在 任 期 間
Venustiano Carranza	自 1915年 2月 5日 至 1920年 5月 21日
Adolfo de la Huerta	自 1920年 5月 22日 至 1920年 11月 30日
Alvaro Obregon	自 1920年 12月 1日 至 1924年 11月 30日
Plutarco Elias Calles	自 1924年 12月 11日 至 1928年 11月 30日
Emilio Portes Gil	自 1928年 12月 1日 至 1930年 2月 4日
Pascual Ortiz Rubio	自 1930年 2月 5日 至 1932年 9月 1日
Abelardo L. Rodriguez	自 1932年 9月 2日 至 1934年 11月 30日
Lazaro Cardenas	自 1934年 12月 1日 至 1940年 11月 30日
Manuel Avila Camacho	自 1940年 12月 1日 至 1946年 11月 30日
Miguel Aleman	自 1946年 12月 1日 至 1952年 11月 30日
Adolfo Ruiz Cortines	自 1952年 12月 1日 至 1958年 11月 30日
Adolfo Lopez Mateos	自 1958年 12月 1日 至 1964年 11月 30日

資料: Raynond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963, p. 66 Table 5

企業의 힘으로 이루어 졌다는 것이다.

이와 같은 順調로운 經濟成長은 1910年的 革命과 그 뒤를 따른 混亂에 依하여 中斷되었고, 이러한 狀態는 大體로 1920年까지 繼續되었다. 1920年代에 들어서 멕시코의 經濟는 多少 回復했으나 1929年에 始作된 大恐慌으로 因하여 다시 深한 打擊을 받게 되었다.

〈表 6〉 멕시코의 主要經濟指標 1940年과 1960年

	單 位	1 9 4 0	1 9 6 0
原 油	1,000톤	238	1,556
塞 豈	1,000톤	485	3,086
鋪 裝 道 路	1,000마일	4.8	25.6
貨 物 自 動 車	1,000輛	42	301
鐵 道 貨 物 運 送	10億噸 키로	5.8	13.4
政府援助에 依한 蒙利面積	1,000헥탈	271	2,811
電 力 (施 設 容 量)	1,000카로월	681	2,740
總 國 內 生 產	1)億페스(1950年價格)	20.7	67.0

資料 Vernon, *op. cit.*, p. 91 Table 6

멕시코가 大恐慌의 打擊으로부터 重生하여 다시 順調로운 經濟發展을 始作하게 된 것은 1940年的 일이다. 表 6을 보면 알 수 있는 바와 같이 1940年부터 1960年에 이르는 20年間에 있어서 멕시코의 原油와 세멘트 生產은 6倍以上으로 增加하였고 電力의 施設容量은 4倍로 增加하였다.⁽⁴⁾

(4) Vernon, *op. cit.*, pp. 89—91.

이期間에 있어서의 政府部門의 投資가 總投資額에 있어서 차지하는 比重을 살펴 본다면 다음表가 말하여 주는 바와 같이 大體로 40%内外였음을 알 수 있다.⁽⁵⁾

〈表 7〉 멕시코의 政府部門과 民間部門의 投資

	政府部門	民門部門
1939—1940	39.6%	60.4%
1944—1945	41.1%	58.9%
1949—1950	42.1%	57.9%
1954—1955	41.3%	58.7%
1959—1960	40.1%	59.9%

資料: Everett E. Hagen (ed.) *Planning Economic Development*, Homewood, Richard D. Irwin, Inc., 1963 p.155

이러한 政府部門의 投資를 投資主體別로 考察한다면 다음 表 8이 말하여 주는 바와 같이 1940年代에 있어서는 聯邦政府의 直接投資가 무거운 比重을 차지 했으나 1950年代에 와서는 公企業等의 投資가 聯邦政府의 直接投資를 능가하여 한때 政府部門總投資의 55%를 차지하게 되었다.⁽⁶⁾

이것을 部門別로 살펴 본다면, 政府部門의 投資의 相當額이 灌溉事業, 交通과 通信, 廉價

〈表 8〉 政府部門投資의 投資主體別構成比(1939—1960)

	聯邦政府	其他政府部門
1939—1940	56.1%	43.9%
1944—1945	60.8%	39.2%
1949—1950	46.2%	53.8%
1954—1955	44.9%	55.1%
1959—1960	47.0%	53.0%

資料: Hagen, *op. cit.*, p. 156 Table 6—2

치(電力과 石油)의 3個部門에 投入되었음을 알 수 있다. (表 9 參照)

이 部門들은 恒常 政府部門投資의 四分의 三以上을 차지했으며 그 中에서도 特히 무거운 比

〈表 9〉 政府部門投資의 部門別構成比(1939—1959)

	灌溉事業	交通通信	電力과 石油	合計
1939—1940	13.4%	52.9%	15.1%	81.4%
1944—1945	15.7%	51.7%	11.3%	78.7%
1949—1950	13.5%	39.3%	22.4%	76.2%
1954—1955	14.1%	34.0%	30.9%	79.0%
1958—1959	10.4%	39.1%	29.0%	78.5%

資料: Hagen, *op. cit.*, p.162 Table 6—3

(5) Miguel S. Wionczek, "Incomplete Formal Planning: Mexico," Everett E. Hagen (ed.) *Planning Economic Development*, Homewood, Richard D. Irwin, Inc. p. 155.

(6) *Ibid.*, pp., 155—156.

重을 차지한 것은 交通과 通信임을 알 수 있다. 한때 交通通信部門은 總政府部門投資의 50%以上을 차지한 일이 있었다.⁽⁷⁾

그러면 인체 石油, 電力, 鐵道, 灌溉事業等 諸分野에 있어서의 公企業의 活動을 살펴보고 그들이 어떻게 멕시코의 經濟發展에 이바지하고 있는가를 考察해 보기로 한다.

(1) 石油產業

멕시코의 公企業中 가장 重要한 位置를 차지하고 있다고 할 수 있는 Petroleos Mexicanos (Pemex)는 1938年에 이루어진 石油產業國有化의 產物이라 하겠다.

公社의 形態를 지닌 公企業인 Pemex는 10名의 理事로서 構成되는 理事會를 지니고 있는데 理事 10名中 4名은 勞組에 依하여 指名되며 나머지 6名은 大統領이 任命한다. 理事會는 Pemex의 事業計劃, 豈算, 契約等을 承認한다. Pemex의 總裁와 3名의 副總裁는 大統領에 依하여 任命된다.⁽⁸⁾

Pemex의 投資는 國內市場의 需要와 限定된 財源의 制約을 받는다. 이리하여 Pemex의 投資는 精油工場, 製品의 輸送施設, 既存油田으로부터의 原油의 生產에 集中 投入되고 있다.

1945年부터 1948年까지의 Pemex의 投資는 主로 精油工場에 投入되어 1938年에는 日當 117,500 바레 였던 精油容量이 1950年에는 日當 224,000 바레로 增加하므로서 90%의 增加를 보였다.

精油工場의 建設外에 送油管의 増設에도 힘을 기우려 1938年에는 1,717 키로였던 送油管이 1950年에는 2,539 키로로 延長됨으로서 48%의 增加를 보이고 있다. 이밖에도 送油車, 貯油탱크 油槽船을 위해서도相當한 資本이 投入되었다.

油田과 drilling을 위한 投資는 1947年까지는 過히 많지 않았으나 1948年부터 急激한 增額을 보게 되었다. 이리하여 1947年에는 3,200萬페소였던 이러한 投資가 1950年에는 2億 4,000萬페소로 늘어났다.⁽⁹⁾

다른 한편 Pemex의 이러한 投資의 財源을 살펴본다면 自體資金이 무거운 比重을 차지하고 있음을 알 수 있다. 1938年부터 1950年에 이르는 期間中 Pemex의 投資總額의 87%는 自體資金에서 捏出되었으며 나머지 13%는 社債의 發行, 美國의 輸出入銀行으로부터의 融資等에 依하여 充當되었다.

이와 같이 Pemex는 外部로부터 큰 援助없이 莫大한 額에 達하는 投資를 繼續함으로써 멕시코의 經濟發展에 이바지 할 뿐만 아니라 莫大한 金額의 稅金을 바치고 있으며 政府機關에

(7) *Ibid.*, p. 162.

(8) William P. Tucker, *The Mexican Government Today*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1957, p. 255.

(9) International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), *The Economic Development of Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1953, pp. 46-47.

低廉한 價格으로 石油製品을 販賣함으로써 補助를 하고 있다. 納稅만 보더라도 1938年부터 1950年에 이르는 期間中 Pemex의 總收入의 27.6%는 石油消費稅를 為始한 稅金으로 政府에 納入되었던 것이다.⁽¹⁰⁾

(2) 電 力

1930年代에 있어서 政府가 策定한 電氣料金이 比較的 低廉했을 뿐만아니라 勞動爭議도 겹쳐서 民間電力會社의 收支打算이 맞지 않았던 까닭에 民間電力會社들은 新規投資를 주저하게 되었다. 이리하여 電力의 不足은 深刻한 問題로 擡頭하게 되었다.

이러한 問題를 解決하기 위하여 멕시코政府는 1932年 8月 1日字의 法律에 依하여 聯邦電力委員會를 設置하게 되었다.⁽¹¹⁾ 그러나 資金이 不足한데다가 戰時中에 發電機具의 購入이 어려웠던 까닭에 1944年以前에는 別로 投資를 하지 못하고 있다가 1944年부터 活潑한 움직임을 보이기 始作했다. 이리하여 1934年에는 68萬kilo瓦트였던 멕시코의 發電施設容量이 1951年에 이르러서는 140萬kilo瓦트로 增加되었고⁽¹²⁾ 이것이 1960年에는 274萬kilo瓦트로 늘어나게 되었다.⁽¹³⁾

1944年부터 1950年에 이르는 期間中의 電源開發狀態를 살펴본다면 이 期間中에 增強된 施設容量의 84%는 聯邦電力委員會, 同委員會의 統制下에 있는 公企業인 Chapala新電力會社(New Electric Company of Chapala) 外國人所有인 멕시코電力會社(Mexican Light and Power Co.), 역시 外國人所有인 美外電力會社(American and Foreign Power Co.)에 依하여 이루어진 것이다. 그리고 이들 4個機關의 投資總額의 3分의 2는 公企業인 聯邦電力委員會와 Chapala新電力會社에 依하여 이루어 졌고 나머지 3分의 1은 外國人所有인 2個電力會社에 依하여 이루어 졌다. 그런데 이들 外國人所有 民間會社의 投資額의 3分의 1은 政府機關으로부터의 融資와 政府支拂保證에 依한 國際復興開發銀行으로부터의 融資에 依存했던 것이다.⁽¹⁴⁾

이와 같이 政府가 電源開發에 積極的으로 參與한 結果 政府部門이 차지하는 比重이 무거워 지게 되었다. 이리하여 1943年에는前述한 2個의 公企業이 지니고 있는 施設容量이 멕시코의 總施設容量의 7%에 지나지 않았고前述한 2大民間會社의 施設容量은 86%였는데 1950年에는 公企業의 施設容量이 28%로 是代身 2大民間會社의 그것은 60%로 줄어들게 되었다.⁽¹⁵⁾ 1949年에 이르러서는 政府部門이 차지하는 比率이 74.8%로 늘어났고 그後 멕시코政府가 民間電力會社를 買收함으로써 現在 發電施設容量에 있어서 政府部門이 차지하는

(10) *Ibid.*, p. 48.

(11) Tucker, *op. cit.*, p. 246.

(12) IBRD, *The Economic Development of Mexico*, p. 55.

(13) Vernon, *op. cit.* p. 91. Table 6.

(14) IBRD, *The Economic Development of Mexico*, pp. 55—57.

(15) *Ibid.*, p. 57.

比率은 近 100%에 達하고 있다.⁽¹⁶⁾

이미 뉴누히 說明한 바와 같이 電力部門에 있어서 가장 重要한 位置를 차지 하는 公企業은 聯邦電力委員會이다. 委員會는 政策決定機關으로서 5名으로 構成되는 理事會를 지니고 있는데 理事長은 經濟部長官(Minister of Economy)이 兼任하고, 3名의 理事는 各各 財務長官, 水資源部長官 經濟部長官의 提請에 依하여 大統領이 任命하며, Nacional Financiera의 總裁도 當然職理事이다.

聯邦電力委員會의 執行部는 大統領의 承認을 얻어 任命되는 總裁를 長으로 하는 單獨制機關이다. 同委員會의 豫算은 먼저 理事會의 承認을 얻은 다음 經濟部長官을 經由하여 大統領에게 提出되어 그 承認도 얻어야 한다.

聯邦電力委員會는 電力에 關한 企劃事務를 위시하여 電源開發, 送電, 配電에 關한 廣範圍한 機能을 지니고 있다.⁽¹⁷⁾

(3) 鐵道

이미 說明한 바와 같이 Diaz 將軍治下에서 政府의 施策에 따라 많은 外國資本이 鐵道에 投入되었는데⁽¹⁸⁾ 外國資本에 지나치게 많은 特惠를 베풀었다는 非難이 높아지자 財務部는 1898年에 다음과 같은 鐵道政策을 樹立하게 되었다.

- (가) 政府의 鐵道會社에 對한 지나친 特惠를 是正 抑制한다.
- (나) 政府는 主要 鐵道會社의 株의 50%以上을 買收함으로써 運營에 參與한다.
- (다) 運營難에 빠진 一部 鐵道會社의 破產을 防止한다.
- (라) 全國的인 線路網을 지니는 鐵道組織을 이룩한다.

이 計劃에 따라서 1910年以前에 새로이 數個의 路線이 敷設되었고, 一部 路線의 併合이 이루어 졌을 뿐만 아니라 政府는 幹線鐵道의 株의 51%를 차지하게 되었다.⁽¹⁹⁾

革命期間과 그後의 混亂期間中에는 鐵道의 發展이 別로 없었다. 1930年代에 들어서자 大恐慌의 影響을 받아 鐵道會社들은 더욱 더 運營難에 빠지게 되고, 從業員들은 實金의 引上을 要求하였다.

마침내 1937年에 Cardenas 大統領은 主要路線을 國有化하기에 이르렀다. 이 國有化的 目的是 (가) 새로운 方法으로 鐵道의 發展을 圖謀함으로써 國民에게 보다 나은 씨-비스를 提供하고, (나) 鐵道從業員의 處遇를 改善하여, (다) 單一 國有鐵道組織을 이룩한다는 것이 었다.

(16) Vernon, *op. cit.*, p. 7. Table 6.

(17) Tucker, *op. cit.*, pp. 247—248.

(18) Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, revised edition, New York, Atheneum, 1963, p. 54.

(19) Tucker, *op. cit.*, p. 228.

이러한 目的의 達成을 위하여 政府가 國有鐵道를 直營하느냐 그렇지 않으면 從業員들에게 그 運營을 맡기느냐 하는 問題가 論議되다가 1938年의 法律에 依하여 씬디카리즘을 採擇하여 鐵道勞組에 依하여 運營되는 自治組織에 國有鐵道를 맡겼던 것이다.

그러나 이것은 오래가지 못했다. 鐵道의 運營은 能率이 떨어지고 混亂이 일어 났다. 마침내 1940年 12月에 國有鐵道는 7人으로 構成되는 理事會를 지니는 公社로 轉換되었다. 7人の 理事中 4人은 政府에 依하여, 3人은 勞組에 依하여 選任되었다. 그러나 이러한 理事會의 組織이 鐵道勞組에게 도리어 不便을 주었다. 勞組가 選出한 理事는 雇傭主인 同時 勞組의 代辦者가 되어야 하는 까닭이다. 이리하여 1941年 3月 労組側理事는 理事會에서 撤收하게 되었다. 國有鐵道의 組織은 그後 數次에 걸쳐서 變動되었으나 根本的인 變動은 없었다고 하겠다.

멕시코國有鐵道의 現組織을 살펴 본다면 最高運營機關으로서 8人으로 構成되는 理事會가 있다. 財務部長官이 理事會의 決定에 關해서停止的拒否權을 지님으로서 政府의 國有鐵道에 對한 統制를 可能케 하고 있다.⁽²⁰⁾

여기서 注意할 것은 國有鐵道가 鐵道에 關한 唯一한 政府機關이 아니라는 點이다. 近年에 와서 멕시코政府는 民間鐵道會社를 거의 다 買收했는데 그 運營을 國有鐵道에 마끼지 않고 建設・交遞部(Ministry of Communications and Public Works)에 마끼고 있다. 建設・交遞部의 鐵道運營局이 運營과 補修를 擔當하고 있으며 同部의 鐵道建設局이 新線路의 敷設을 맡고 있다. 이와 같이 二元的인 組織을 지니게 된 것은 政府가 國有鐵道의 運營에 對하여 不滿을 지니고 있는 까닭이다.⁽²¹⁾

第二次大戰後에 鐵道事業의 現代化와 改善을 위한 많은 努力이 있었으나 國際開發銀行調查團이 1953年에 發表한 바에 依하면 멕시코의 鐵道는 아직도 擴張이 必要하며 現代化와 改善의 餘地가 많다는 것이다. 그리고 鐵道가 멕시코의 經濟發展에 있어서 阻害要因이 되고 있다는 點도 指摘되고 있다.⁽²²⁾

멕시코鐵道의 發展과 改善을 阻害하고 있는 要因으로서 (가) 經常收入의 過少 (나) 政府의 投資財源의 不足, (다) 貨物車의 賃貸料의 過多, (라) 從業員의 過多等을 들 수 있다.⁽²³⁾

이와 같이 멕시코의 鐵道는 많은 難關에 面하고 있는데 이는 公企業인 까닭에 지니는 難點이라기 보다는 鐵道產業이 共通的으로 지니는 難點이라고 하는 것이妥當하겠다. 오늘날 民間企業에 依하여 運營되고 있는 美國의 鐵道產業이 얼마나 많은 隘路를 지니고 있는가를

(20) *Ibid.*, pp. 228—229.

(21) *Ibid.*, pp. 229—230.

(22) IBRD, *The Economic Development of Mexico*, pp. 90—92.

(23) Tucker, *op. cit.*, p. 231.

想起하면 充分할 것이다.

(4) 灌溉事業

멕시코의 灌溉事業에 從事하고 있는 機關을 公企業이라고 볼 수 있느냐 하는 點에 關해서는 疑問이 있으나⁽²⁴⁾ 이미 考察한 바와 같이 灌溉事業도 政府가 每年 大量의 投資를 하고 있는 分野의 하나임으로 여기서 함께 考察하기로 한다.

멕시코政府가 灌溉事業에 對해서 깊은 關心을 가지게 된 것은 1926年の 일이며 그 表現으로서 灌溉事業에 關한 計劃과 執行을 도맡아 責任질 灌溉委員會(National Irrigation Commission)가 같은해에 設置를 보게 되었다.⁽²⁵⁾

初期(1926~28)에 있어서는 資金의 不足과 技術調查의 未備等 大量의 制約를 받았으나 7個의 大規模 灌溉事業에着手하기에 까지 이르렀다. 이어서 1928年부터 1934年까지는 不景氣로 因하여 더욱 더 資金의 制約를 받게 되었다. Cardenas大統領(1934~1940)이 就任하자 灌溉事業에 對하여 많은 關心을 表明하고 이를 위하여 보다 大量의 豫算을 配定하게 되었다.

Cardenas의 뒤를 이어 大統領이 된 Avila Camacho(1940~1946)도 灌溉事業에 大量의 힘을 기우리게 되었다.⁽²⁶⁾ 다음表를 보면 쉽사리 알 수 있는 바와 같이 1940年에는 3,600萬페소였던 灌溉事業에 對한 投資가 1946年에는 1億8,900萬페소로 增加되었으며, 이는 1946年度聯邦政府豫算 總額의 15%에 該當되는 것이었다.

Camacho의 뒤를 이어서 1946年 12月에 就任한 Aleman大統領은 그의 前任者보다도 한層더 灌溉事業에 힘을 넣게 되었다. 그는 就任하자 곧 灌溉委員會을 滅止하고 水資源省(Min-

<表10> 農業에 對한 政府部門投資 (1939~1961) (單位: 百萬페소)

年	灌溉事業	其他農業部門	年	灌溉事業	其他農業部門	年	灌溉事業	其他農業部門
1939	38	1	1947	228	33	1955	602	5
1940	36	9	1948	249	71	1956	588	108
1941	57	2	1949	260	199	1957	641	50
1942	63	2	1950	372	144	1958	644	56
1943	83	3	1951	502	79	1959	697	151
1944	117	7	1952	548	14	1960	535	154
1945	140	6	1953	506	58	1961	922	35
1946	189	5	1954	604	24			

資料: Vernon, *op. cit.*, p.198 Table A-2에서

(24) 公企業의 概念에 關해서는 俞君, 「公企業과 豫算制度」行政論叢 第一卷 第一號 p. 69 參照.

(25) Tucker, *op. cit.*, p. 285.

(26) *Ibid.*, pp. 285—286.

(27) Vernon, *op. cit.*, p. 125.

Tucker, *op. cit.*, p. 286.

istry of Hydraulic Resources)을 新設하였을 뿐만 아니라 많은 豫算을 灌溉事業에 投入하였다. 1946年에는 2億페소未滿이었던 投資가 1952年에는 無慮 5億4,800萬페소에 達하게 되었다. 그後 Cortines 大統領과 Mateos 大統領도 前任者들의 例에 따라서 繼續해서 灌溉事業을 위하여 많은 投資를 했다는 것은 前面의 表10이 立證하고 있다.⁽²⁷⁾ 이를 蒙利面積으로 본다면 表6에 나타난 바와 같이 1940年에는 27萬1,000헥탈이었던 蒙利面積이 1960年에는 281萬1,000헥탈로 늘어났던 것이다.⁽²⁸⁾

이와 같이 灌溉事業은 相當한 發展을 하였으나 盲點이 없는 것은 아니다. 國際開發銀行調查團이 指摘한 바와 같이 1939年부터 1945年에 이르는 期間동안에 農業部門에 對한 投資額의 近 60%가 灌溉事業에 投入되었으며, 1946年부터 50年까지는 農業部門에 對한 投資額의 40%가 이에 投入되었음에도 不拘하고 農業生產增加의 20乃至 30%가 灌溉事業의 德澤이라는 結論이 나온다는 것이다. 同調查團은 灌溉事業의 이와 같은 非能率性의 原因으로서 다음과 같은 것을 들고 있다.

- (가) 灌溉事業에 對한 投資의 많은 部分이 大規模事業에 集中되고 있는데 大規模事業이 慢姪期間이 길다는 것은 긴 說明을 要하지 않는다.
- (나) 同時에 너무나 많은 事業에 손을 대고 있다.
- (다) 附屬工事의 完成이 遲延되고 있다.
- (라) 蒙利地域에 있어서 새로운 農事方法의 採擇이 遲遲不振하다.⁽²⁹⁾

三、結論

메이슨(Edward S. Mason)은 中南美의 後進國은 人口에 比해서 天然資源이 豐富하고, 數百萬名의 歐羅巴 사람들이 西歐技術과 西歐資本主義의 慣習과 觀念을 가져왔던 까닭에 다른 後進地域에 比해서 經濟發展에 있어서의 政府의 役割이 적을 것이라고 指摘하고 있다.⁽³⁰⁾

우리가 考察한 바와 같이 멕시코에 있어서의 政府의 役割, 公企業의 役割은 터키의 경우와 같이 크지는 않다. 그러나 멕시코에 있어서도 石油產業, 電力, 鐵道 灌溉事業等 諸部門에 있어서는 公企業이 重要한 役割을 하고 있으며 이들 公企業이 여러가지 缺陷을 지니고 있기는 하나 멕시코의 經濟發展에 크게 이바지하고 있음을 發見했다.

同時에, 아무리 公企業을 避하는 後進國家라 할지라도 經濟發展의 基礎가 되는 電力, 交通, 通信과 灌溉事業等 農業의 生產性을 높이기 위한 諸般措置는 公企業에 依存하지 않을 수 없다는 한손(Hanson)의 말이 安當하다는 것을 알 수 있다.⁽³¹⁾ <筆者 本大學院副教授・政治學博士>

(28) Vernon, *op. cit.*, p. 91 Table 6.

(29) IBRD. *The Economic Development of Mexico* p. 27.

(30) Edward S. Mason, *Economic Planning in Underdeveloped Areas: Government and Business*, New York, Fordham University Press, 1957 p. 17.

(31) A.H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd., 1959, p. 182.