지역연구회시리즈 00-12

印度 經濟改革 10年의 評價와 向後課題

金 讚 浣

KIEP 대외경제정책연구원

지역연구회시리즈 00-12

印度 經濟改革 10年의 評價와 向後課題

金 讚 浣

2000. 12

대외경제정책연구원

이 논문이 발표될 수 있게 해준 대외경제정책연구원(KIEP)과 논평 및 검독을 해준 경상대학교 박종수 교수님에게 감사하며, KIEP 전창호 전문연구원의 논평과 아낌없는 지원에 특히 감사합니다.

국문요약

인도경제는 1991년 개혁이 추진된 이래 지난 10년 동안 획기적인 변화를 경험했다. 경제활동에 대한 거의 모든 허가제한이 철폐되었고, 무역과 외환제도는 현저하게 자유화되었다. 이런 정책들은 시장경제와 수출지향적 전략을 촉진시켰다. 經濟改革은 또한 산업전반에 걸쳐 國際競爭力을 향상시켰고, 인도경제의 世界化도 가속화시켰다. 이로써 인도의 거시경제는 10년 전과 비교해서 괄목할만한 개선을 보였다.

그럼에도 불구하고 經濟改革이 추진되면서 나타난 사회문제들과 개혁부진 부문들은 향후 인도의 지속적이고 건실한 경제발전을 저해할 수 있다. 첫째, 經濟改革의 성과는 인도내 대다수를 구성하고 있는 低所得層들에게 거의 혜택이 돌아가지 않았다. 오히려 이들은 개혁으로 인한 물가상승과 中産層의 소비문화 확대로 상대적 박탈감을 경험하고 있다. 이러한 富益富 貧益貧 현상은 지역간에도 심화되고 있다. 최근 일부 지역에 IT산업을 편중적으로 집중 육성하면서 經濟改革에 따른 사회분열 현상이 가중되고 있어 향후 인도 聯邦體制 유지에 중대한 문제로 떠오를 가능성이 크다. 따라서 인도의 정책입안자들은 이러한 문제에 세심한 관심을 기울려야 할 것이다.

둘째, 장기적으로 건실한 경제성장을 이룩하기 위해 인도는 中央政府와 각 州政府들의 심각한 재정적자 문제를 최우선적으로 해결해야 할 것이다. 동시에 10년간의 개혁에도 불구하고 성과가 미진한 公企業의 구조조정을 조속히 진행하여야 할 것이다. 다행히 최근 들어 공기업 民營化에 대한 노동조합들의 반대가 약화되고 있다. 그러나 재정적자폭 축소 과제와 공기업 구조조정 과제에 대한 최대 걸림돌은 인도의 정치풍토이다. 1990년대 하반기부터 지속되어온 정치불안과 聯合政治 추세는 정치권이 경제적 합리성보다는 근시안적 정치적 목적을 달성하기 위한 善心政策을 난발하게 만들었다. 이러한 추세가 앞으로도 지속될 가능성

이 높기 때문에 인도 정치인들은 조속히 經濟改革 정책에 대한 방향과 범위에 대하여 합의를 도출해야 할 것이다.

셋째, 만약 인도의 공적 투자재원이 증가되지 않으면 경제발전의 중요한 초석이 되는 社會間接資本施設 확충과 人的資源 개발은 요원한 것이 될 것이다. 특히 인도의 집권 엘리트계층은 진정한 발전을 추구하기 위해서 經濟改革과 함께 국민의 기초교육과 건강을 증진시켜야 할 것이다.

차 례

국문요약 1

Ⅰ. 序 論 7

Ⅱ. 經濟改革의 배경 11
1. 國內的 배경 12
가. 政治的 배경 12
나. 社會的 배경 17
다. 經濟的 배경 21
2. 國際的 배경 25
가. 걸프전쟁 25
나. 東歐 社會主義 體制의 崩壞 27
다. 國際 經濟環境 29

Ⅲ. 經濟改革 政策의 특징 31
1. 政策의 主要內容 31
가. 産業政策 32
나. 貿易 自由化 政策 36
다. 外國人 投資誘致 政策 39
2. 政策에 대한 政治的, 社會的 抵抗 40
3. 政策의 漸進的 發展段階 44

Ⅳ. 經濟改革의 成果 46
1. 財政赤字幅 縮小 46

2. 인플레이션 安定 49
3. 國內總生産(GDP) 및 投資成長 50
4. 國際收支 安定 56

Ⅴ. 經濟改革의 問題點 62
1. 低所得層의 疎外問題 62
2. 地域間의 不均衡 發展問題 66
3. 官僚主義 및 中央政府와 州政府들간의 政策合議 문제 71

Ⅵ. 向後課題 75
1. 財政赤字폭 縮小 75
가. 中央政府의 財政赤字 76
나. 각 州政府들의 財政赤字 80
2. 社會間接資本 확충 86
가. 電力 86
나. 道路 89
다. 港灣 90
라. 通信 91
3. 公企業의 民營化 과제 92
4. 人的資源 개발 97

Ⅶ. 結 論 101

參考文獻 105

Executive Summary 110

표 차례

<표 2-1> 인도의 경제성장: 국제비교(GDP 연간 성장율) 24
<표 2-2> 인도의 수출 성장률: 국제비교 25
<표 2-3> 인도 국제수지에 대한 걸프전쟁의 영향(1990/91년) 26
<표 3-1> 인도 경제개혁 정책개요 32
<표 4-1> 1987 95년 중앙정부와
주정부의 재정적자 현황(GNP대비) 48
<표 4-2> 도매물가 기준 연간 인플레이션 50
<표 4-3> 1981 1999년 인도 GDP 성장률 51
<표 4-4> 외국인 직접투자: 허가액 대 실질투자액 54
<표 4-5> 개발도상 국가들에 대한 외국인 직접투자 현황 55
<표 4-6> 1991년 8월에서 1999년 8월까지 분야별
외국인 직접투자 승인현황 55
<표 4-7> 인도의 일부 대외경제부문 현황 61
<표 5-1> 주별 일인당 국민소득 성장률 68
<표 6-1> 1990년대 하반기 인도 중앙의 연합정부 현황 77
<표 6-2> 중앙정부 형태와 모든 주의 총 부채 및 세입적자 81
<표 6-3> 공기업에 대한 투자회수 현황 94

Ⅰ. 序 論

인도정부가 10억 인구의 삶의 질을 향상시키고 국가의 경쟁력을 증진시키기 위해서 경제개혁[1]을 추진한 지 올해로 10년이 되었다. 1991년 인도가 오랫동안 추진해온 네루식 사회주의(the Nehruvian Socialism)[2] 경제체제를 시장경제체제로 전환시킨 것은 역사적인 사건이었다. 1990년대 초 인도가 경제위기를 맞이했을 때, 영국의 이코노미스트(*Economist*, May 4, 1991, p. 5)지는 정부의 계획통제 경제정책의 실행이 인도를 '우

1) 1991년 중반부터 인도정부가 추진해오고 있는 경제개혁(economic reform)은 자유화(liberalization), 세계화(globalization), 민영화(privatization), 신경제정책(new economic policy)등으로 다양하게 표현되고 있다. 이 글에서는 가장 일반적으로 쓰여지는 개혁과 자유화를 동일한 의미로 간주한다.

2) 네루(J. Nehru)를 비롯한 인도 지도자들은 1947년 8월 독립이후 영국 식민착취의 역사적 경험과 당면한 국내외 정치적, 경제적, 사회적 현실을 감안하여 자유롭고 정의로운 평등한 새 사회를 창출한다는 취지아래 사회주의식 사회(the socialistic pattern of society) 건설을 목표로 하였다. 인도는 이 목표를 달성하기 위해서 정치적으로 의회민주주의 체제를 받아들였고, 경제적으로는 국가주도의 강력한 계획, 통제, 폐쇄정책을 추구하였다. 경제적 사회정의를 구현하기 위해서 사유재산과 민간기업활동은 원칙적으로 허용되었지만 모든 경제활동에 있어서 시장원리 보다는 사회적 이익이 최우선시 되는 국가주도의 경제체제가 추진되었다. 학자들은 이러한 인도 경제체제를 일컬어 혼합경제(mixed economy), 혼합자본주의경제(mixed capitalist economy), 부분국가자본주의(partial state capitalism), 사회주의국가(socialist state), 네루식 사회주의(the Nehruvian socialism) 등으로 묘사하였다. 이 글에서는 1991년 이전까지의 인도 경제체제를 '네루식 사회주의'로 표현하겠다. 1980년대에 인디라 간디(Indira Gandhi)와 라지브 간디(Rajiv Gandhi) 정권하에서 부분적인 경제자유화 정책이 추진되었으나 정치적 저항 때문에 중도에서 그치고 말았다. 따라서 1980년대 인도의 경제체제는 과거 네루식 사회주의 경제체제를 획기적으로 변화시키는 데 실패했다. 결과적으로 네루식 사회주의 경제체제는 1991년 초까지 지속되었다고 할 수 있다. 이에 대한 자세한 분석은 Kim(1996)을 참조바람.

리 안의 호랑이(a caged tiger)'로 전락시켰다고 묘사했다. 그러나 경제개혁 10년째에 접어든 오늘의 인도는 더 이상 우리 안에 갇힌 호랑이가 아니다. 약 40년간 국가의 통제와 간섭으로 활기를 찾지 못했던 인도경제가 시장경제체제로 점차 전환된 이후 괄목할만한 성과를 거두었으며, 국내외적으로 많은 관심을 받아왔다.

이러한 성과의 이면에는 개혁에 따른 여러 가지 부작용도 나타났다. 경제자유화 과정에서 일반적으로 나타난 저소득계층들에 대한 소외문제가 인도에서도 나타났다. 또한 지역간의 경제적 불균형이 개혁이전보다 더욱 심화되고 있다. 특히 최근 인도정부가 정보기술(IT, Information Technology)산업을 집중적으로 육성하면서 지역간의 경제적 격차가 가속화되고 있다. 이러한 문제는 경제개혁 정책의 방향과 우선 순위에 대하여 중앙정부와 각 주정부들간의 합의가 제대로 이루어지지 않으면서 더욱 심각하게 대두되고 있다.

향후 인도가 지속적인 경제발전을 이룩하기 위해서는 경제개혁을 추진할 당시부터 안고 있었던 문제들을 포함해서 앞으로 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 이 중에서도 정부의 재정적자폭 축소문제는 여전히 중요한 과제로 떠오르고 있다. 개혁 초기부터 이 문제를 해결하기 위해서 다각적인 방안이 강구되었으나 1990년대 하반기부터 중앙정부의 잦은 정권교체에 따른 정치불안과 함께 연합정치 풍토가 중앙과 각 주요 주정부들에서 나타나면서 재정적자폭이 다시 증가하는 경향이 나타나고 있다. 또한 방만한 공기업의 민영화, 사회간접자본 확충, 인적자원 개발 등의 과제들도 해결하는데 별다른 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이런 점들은 앞으로도 인도경제의 건전한 발전의 향방을 좌우할 수 있는 중요한 과제로 남아있다.

이 글은 인도 경제개혁의 10년을 평가하고 향후 추진해야될 과제를 규

명하는데 초점을 두고자한다. 이에 대한 체계적인 연구의 필요성은 다음과 같은 몇 가지 이유에서 요구되어진다. 첫째, 인도의 경제개혁이 어떠한 경로와 과정을 통해서 이루어 졌으며, 이에 영향을 미치는 정치적, 경제적, 사회적 요인들을 규명하는 것은 인도의 경제구조를 이해하는 중요한 단초를 마련할 수 있기 때문이다. 둘째, 구 소련을 비롯한 동구권 국가들이 정치적으로 공산당 일당체제에서 사회주의 경제체제를 유지해오다 정치변혁과 함께 시장경제 체제로 전환한 것과는 달리, 인도는 의회 민주주의 정치체제 속에서 네루식 사회주의 경제체제를 추구해오다 시장경제체제로 개혁을 했다. 따라서 정치경제학적인 측면에서 사회주의 경제체제가 의회 민주주의 정치체제 하에서 어떻게 시장경제체제로 급변하는가를 알아 볼 필요가 있다. 셋째, 인도 사회의 복잡 다양한 이익집단의 구조적 특성과 함께 국민의 절대다수가 농업에 종사하고 있는 경제구조에서 시장경제체제로의 변화과정에서 나타난 독특한 특성을 규명해야 할 필요성이 존재한다.

이러한 연구의 필요성을 효과적으로 분석하기 위해서는 거시적인 방법으로 정치, 경제, 사회의 구조적 측면에서 경제개혁을 평가하는데 초점을 두겠지만 필요에 따라 미시적인 방법으로 몇몇 개별적인 경제단위를 경험적으로 실증 분석하겠다. 이 글은 기존의 2차 자료와 학문분야에서 접근이 가능한 1차 자료를 기반으로 하면서, 인도의 폐쇄적이고 제한된 정치분야의 1차 자료의 한계성을 극복하기 위해서 중앙정부와 주요 주정부들의 경제자유화 방향과 속도를 결정했던 실질적인 정책결정 담당자들과의 인터뷰와 선거답사 자료를 보충한다. 이렇게 함으로써 인도 경제개혁 10년을 보다 정확하게 평가하고 향후과제들을 알아보고자 한다.

이러한 연구목적을 효과적으로 수행하기 위해서 이 글은 다음과 같이 구성되었다. 먼저 제2장 경제개혁의 배경에서는 1990년대 인도가 경제개

혁을 단행한 국내 정치적, 경제적, 사회적 배경은 무엇인가, 또한 탈냉전 시대의 국제적인 정치·경제 환경변화가 인도 경제개혁에 어떠한 영향을 미쳤는가를 알아보겠다. 제3장 경제개혁 정책의 특징 부분에서는 다음 세 가지 이슈를 중점적으로 분석해 보겠다. 첫째, 개혁정책의 초점은 어디에 두었는가? 둘째, 개혁정책 수행과정 중 정치적, 사회적으로 얼마나 많은 저항을 받았는가? 셋째, 개혁정책은 어떠한 단계를 거쳐 변화 발전했는가? 제4장 경제개혁의 성과에서는 거시적인 측면에서 개혁정책의 실행으로 인도가 경제위기를 얼마나 극복했으며, 개혁의 성과가 두드러진 분야를 규명해보겠다. 제5장 경제개혁의 문제점 부분에서는 경제개혁이 진행되면서 어떠한 문제점들이 나타났는가를 분석해보겠다. 제6장 향후과제 부문에서는 1990년대 경제개혁 기간동안 해결하지 못한 과제들은 무엇이며, 앞으로 인도가 지속적인 경제성장을 이룩하기 위해서는 어떤 과제들을 우선적으로 해결해야하는가를 제시하겠다. 마지막으로 제7장 결론에서는 위에서 분석한 인도 경제개혁에 대한 여러 가지 중요한 발견들을 정리하겠다. 이 글은 이상과 같은 이슈들을 집중 분석함으로써 인도 경제개혁에 대한 본격적인 연구의 기초를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 經濟改革의 배경

한 나라의 경제자유화 정책이 실시된 배경이나 과정을 알아보는 데는 단편적으로 경제적인 측면만 고려하기보다는 국내외의 정치적, 경제적, 사회적 요소들을 고려한 종합적인 분석을 할 때만 올바른 이해가 따른다고 본다. 이는 1991년 중반 인도국민회의(INC(I), the Indian National Congress(I))[3] 정부가 경제자유화를 추진한 배경과 과정을 알아보는 데도 예외가 될 수 없다.[4] 1990 91년 기간동안 인도 중앙정부는 여러 가지 사회적, 정치적 요인으로 혼란한 상태에 있었다. 이 기간동안 인도는 총체적 경제위기를 맞이하였다. 또한 인도의 대다수 사회 지배계급들은 그 동안 경제활동 전반에 대한 정부의 강력한 규제와 통제정책에 불만을 가지고 있었다. 국제적으로도 이 시기에 아주 중요한 사건들이 발생하였다. 걸프전쟁이 발발하였고, 구소련을 포함한 동유럽에서는 민주주의 바람이 불면서 시장경제체제를 받아들이기 시작하였다. 이 과정에서 냉전이 종식되고 국제관계에서 정치적인 이슈보다는 경제적인 이슈가 중요하게 대두되는 현상이 나타났다. 이러한 변화는 개별 국가들로 하여금 경제적 지역주의를 추구하게 함과 동시에 경제자유화를 더욱 심도 있게 추구하도록

3) 1977년 인디라 간디 총리는 주요 당직자들이 자신의 통치방식에 반대하며 인도국민회의(Indian National Congress) 당을 탈당하자 인도국민회의란 이름에 자신의 이름 Indira의 첫 자인 "I"를 군더더기로 달았다. 그 후 인도국민회의 당의 영문 이름은 "Indian National Congress (I)"로 변했다. 이것은 인도국민회의 당의 조직이 인디라 간디 위주로 개인화된 상징이었다. Kohli ed.(1991), p. 74.

4) 1990년대 인도의 경제자유화 정책이 실시된 배경에 대하여 인도의 많은 학자들은 경제적인 측면으로 분석하고 이해하는 경향이 지배적이었다. 그 중에서도 바두리와 나야르(Bhaduri and Nayyar 1996)는 경제위기가 인도 경제개혁의 원동력(driving force)이 되었다고 한다.

만들었다. 게다가 국제통화기금(IMF)이나 세계은행(World Bank)과 같은 국제금융기관들도 각국, 특히 개발도상국가들로 하여금 경제자유화를 추진하도록 권장하였다.

이러한 일련의 국내외 여건 변화는 인도로 하여금 40년 이상 지속해오던 경제체제를 개혁하도록 압박하였다. 이에 새롭게 집권한 INC(I) 정부는 정치적 정당성을 확보하면서 경제개혁을 추진하였다. 이 장에서는 이러한 요소들을 중심으로 1991년 인도가 경제개혁을 단행할 수 있었던 국내외적 배경들을 살펴보겠다.

1. 國內的 배경*

1991년 인도가 경제개혁을 추진할 수 있었던 국내적 배경들로는 크게 정치적, 사회적, 경제적 요소를 들 수 있겠다. 우선 정치적 배경요소를 살펴보겠다.

가. 政治的 배경

일반적으로 '급진적인 경제개혁은 민주주의 정권보다는 권위주의 또는 독재정권 아래서 더 성공적으로 시작되고 추진된다'[5]고 알려져 있다. 그러나 라오(P. V. Narasimha Rao) 총리가 이끄는 INC(I) 정부는 의회민주주

* 이 부분은 김찬완. 2000.「인도 경제 자유화에서 정치적 요소」, 『인도연구』 제5권: 61 84를 주로 참고하였음.

5) 이에 대해서는 Nelson ed.(1990); Przeworski and Limongi(1993); Bates and Krueger(1993)를 참조 바람.

의 체제에서 경제자유화 정책을 단행했다. 또한, 라오정부 아래에서의 경제개혁은 경제위기 상황을 극복했을 뿐만 아니라 지속적인 경제성장을 이끌 수 있는 시장경제 체제로의 전환 기반을 확립했다고 대체적으로 평가되고 있다.

1991년 총선 공약에서 INC(I)는 사회주의 계획경제를 계속 추진하겠다고 재차 단언했었다(AICC(I) 1991). 그럼에도 불구하고 집권 초기 하원에서 과반수를 차지하지 못했던 INC(I) 정권이 어떻게 "폭풍의 개혁(reform by storm)"이라 묘사될 정도로 급격한 경제개혁을 단행할 수 있었는가?(Bhagwati 1995, p. 3)

라오 총리가 이끄는 INC(I) 정부는 야당의 도전으로부터 상당한 정치적 자유를 누렸다. 이것은 특히 밀월기간(the honeymoon period)에 두드러지게 나타났다. 밀월기간은 새 정부가 들어서자 곧바로 어려운 정치적 결정인 경제개혁을 실행하면서 이전 정부의 잘못된 경제정책을 비난함으로서 정략적인 자유를 누리는 기간을 말한다(Williamson and Haggard 1994, p. 571). 집권 후, 라오 총리는 대 국민 연설에서 이전에 집권했던 비(非)INC(I) 정부들을 비난하면서 경제자유화 정책을 정당화했다. 그는 "지난 18개월 동안 경제는 마비상태에 있었고, 과거 두 정부는 중요한 결정을 미루었다. 이 과정에서 국가의 재정은 악화되었으며, 국제수지는 관리가 불가능하게 되었다. 또한, 재외(在外) 인도인들과 외국인들은 인도에 투자하는 것을 더욱 꺼리게 되었다"(*National Herald*, July 10, 1991)고 말했다.

사실 비(非)INC(I) 정부들은 정치적 혼란 때문에 국가경제를 제대로 운영할 수가 없었다. 씽(V. P. Singh)이 이끄는 국민전선(the National Front) 정권 기간동안(1989 90) 펀잡(Punjab), 아쌈(Assam) 그리고 카슈미르(Kashmir) 주들에서는 민족분규가 악화되었다. 이로 인해 이들 3개 주에서

는 국민에 의해서 민주적으로 집권한 정부가 해산되고 대통령의 직접통치가 실시되었다. 설상가상으로 집권 여당내의 계파간의 갈등이 심화되어 중앙정부 부총리는 1990년 7월에 내각에서 탈퇴했다. 이러한 정치적 혼란은 여타후진계급(OBC, the Other Backward Classes)에게도 직업할당제를 적용하겠다는 씽 총리의 만달위원회(the Mandal Commission) 보고서 실행 발표로 더욱 악화되어 갔다. 국민전선 정부를 원내에서 지지하던 인도국민당(BJP, the Bharatiya Janata Party)은 만달위원회 보고서 실행이 자기 당의 주요한 지지기반을 이루고 있는 힌두 상층 카스트들의 이익에 반하고, 국민(특히 힌두) 화합 차원에서도 좋지 않다고 판단했다. 따라서 BJP는 힌두들의 지지를 얻기 위해 아요디야(Ayodhya)의 바브리(Babri) 회교 사원이 있는 곳에 힌두 사원을 건축하겠다고 전국 순회운동을 강행했다. 이 과정에서 BJP의 총재였던 아드바니(L. K. Advani)가 1990년 10월 23일 국민전선의 비하르(Bihar) 주정부에 의해서 체포됨으로써 BJP는 국민전선에 대한 지지를 철회했다. 결국 1990년 11월 씽 정부는 붕괴되고 말았다. 이러한 정치적 혼란 속에서 경제는 계속 악화되었고, 인도의 국제신용도는 급속도로 실추되었다. 새롭게 들어선 찬드라 쉐카르(Chandra Shekhar)의 소수 정부 하에서도 정치 상황은 혼란을 거듭했다. 하원에 집권 여당의 의석이 단 70석에 불과했기 때문에 중앙정부는 원내에서 INC(I) 지원에 의해서만 기능을 발휘할 수 있었다. 즉, 찬드라 쉐카르 총리는 정권 유지에 급급할 뿐, 국가의 재정위기나 국제수지 위기를 모면하려는 어떤 수단도 강구할 수 없었다. 이 정부는 걸프전쟁 당시 미국 전투기에 대한 중간 급유시설을 제공했고, 하리야나(Haryana) 주정부의 정보기관이 라지브 간디(Rajiv Gandhi)를 감시했다는 이유로 INC(I)가 원내 지지를 철회하자 1991년 3월에 무너지고 말았다. 결국 또 다른 총선거가 불가피하게 되었고 5월 21일 총선거가 시작 된지 불과 하루만에, INC(I) 총재인 라지브

간디는 암살되었다. 이러한 일련의 정치적 혼란 때문에 추락한 인도의 국제신용도를 높이고 경제성장을 촉진한다는 명목아래 새롭게 재집권한 INC(I) 정부는 경제자유화를 정당화할 수 있었다.

민주주의 체제에서 집권여당이 의회에서 절대 다수의석을 확보했을 때, 정치적 위험이 따르는 경제개혁은 원만히 수행되어질 수 있다고 일반적으로 믿어지고 있다. 그렇다면 어떻게 라오의 소수 INC(I) 정부는 의회에서 경제자유화 정책에 대한 도전을 적게 받을 수 있었는가? 새롭게 당선된 하원 의원들과 각 정당들은 임기 도중에 의회를 해산시키고, 또 다른 총선거가 실시되는 것을 원하지 않았다. 그래서 비록 INC(I)가 하원(*Lok Sabha*)에서 과반수 의석을 확보하지 못했어도 야당들은 INC(I) 정부를 무너뜨리려는 불신임 투표안을 상정하지 않았다. 바로 이러한 점이 라오의 경제개혁이 야당들로부터 특별한 도전 없이 수행되어질 수 있었던 정치적 요소 중의 하나가 되었다. 그러나 이 때문에 INC(I) 정부가 경제개혁을 급속히 진행시켰다는 의미는 아니다. 만약 INC(I)가 하원에서 절대다수를 확보했었다면 경제자유화 정책의 수행 속도는 더욱 가속화되었을 수도 있었을 것이다.[6]

라오의 초기 경제정책이 비교적 순조롭게 진행되어질 수 있었던 또 다른 이유는 INC(I) 정권의 경제자유화 프로그램에 대한 야당들의 정치적 이념이나 당리당략(黨利黨略)이 달랐기 때문이다. 최대 야당인 BJP는 실질적으로 공기업을 민영화시키고, 경제활동에 대한 관료들의 규제를 완화시키는 등의 경제자유화 정책을 지지했다. 따라서 BJP는 라오정부의 초반 경제자유화 정책을 환영했었다. 그들은 심지어 1992년 3월 하원에서 국제통화기금과 세계은행에서 차관을 들여오는 의안을 통과하는 투표에서도

6) 인도의 전 상공부 장관과 외무부 장관을 지냈던 프라납 묵케르지(Pranab Mukherjee)는 이 주장에 동의했다. 프라납 묵케르지 인터뷰, 1997년 1월 24일.

집권여당을 지지했었다. 반면에, 국민전선과 좌익전선(the Left Front)들은 개혁정책을 비난했었다. 그들은 대다수의 서민들은 라오정부의 경제정책으로부터 불이익을 받고있으며, 국가의 경제주권은 점차 취약해진다고 비난했었다. 이렇게 경제자유화 정책에 대한 제1야당과 기타 야당들 사이에서의 의견 불일치는 집권여당으로 하여금 경제개혁을 비교적 원만히 추진할 수 있도록 해주었다.

집권 초기와 중반기에 정부와 당내에서 라오 총리의 확고한 위치는 정치적 위험이 따르는 경제자유화 정책을 추구할 수 있게 하는 한 원동력이 되었다. 라오는 네루 가문과의 아무런 혈연 관계도 없고, 당내에서도 카리스마적 위치도 가지고 있지 못했을 뿐만 아니라 국민들의 절대적 지지도 받지 못했었다. 그러나 라지브 간디 암살 이후, 1991년 총선에도 출마하지 않았던 라오는 그 동안 INC(I) 당내 계파간 갈등에서 중도를 지켜온 덕분에 당 총재직을 사양한 라지브의 미망인 소니아 간디(Sonia Gandhi)의 지지를 얻어 총리와 INC(I) 총재로서 부각됐다. 그리고 정치에 관여하지 않겠다는 소니아 간디의 결정은 라오 총리의 위치를 강화시켰다. 라지브 간디를 추종했던 몇몇 당내 중진의원들도 라오 총리에게 충성심을 보였다. 라오는 선거 후보를 지명하는 권한 뿐만 아니라 각 지역의 INC(I) 지도부를 지명하는 권한도 갖게 되었다. 또한, 그는 스스로 국방장관과 산업부 장관을 포함하여 정부 주요 장관직을 2년 동안 겸임했었다. 그리고 경제자유화 정책 실시 이후 대부분의 외국인투자 결정은 총리관저의 외국인투자 진흥 위원장을 겸임했던 총리 비서실장이 결정했다. 이렇게 경제자유화 정책 실행 면에서 라오 총리관저는 인디라 간디(Indira Gandhi) 시대 때보다 더 막강한 힘을 가지고 있었다.

심지어 20년만에 실행된 당내 선거이후, 라오는 여전히 INC(I)당내에서 가장 신임도가 높은 지도자로 남았다. 더욱이 1993년 수라즈꾼드

(Surajkund)에서 개최된 '전인도국민회의위원회(AICC(I))'에서는 INC(I)총재와 총리에게 '일인 일직(one-man-one-post)'의 원칙이 적용될 수 없다고 결의함으로써 정부와 당내에서 라오의 위치를 더욱 강화시켰다. 이것은 비록 아르준 씽(Arjun Singh)과 띠와리(N. D. Tiwari)같은 몇몇 당내 지도자들과 당원들이 라오의 권한에 도전을 했지만, 대부분의 INC(I) 당원들과 지도자들은 라오에게 충성심을 보였고, 총리의 최우선 정책인 경제자유화 정책을 지지했다는 것을 말해주고 있다. INC(I)는 또한 무역자유화 정책, 외국인투자 확대 정책, 외환규제 완화 정책 등이 외환을 확보하고 실질적으로 인도를 자립시키는 것이라고 자급자족의 정의를 재정립했다(AICC(I) 1993, p. 5).

나. 社會的 배경

인도의 경제자유화에서 정치적 역할을 분석할 때, 사회 지배계급들(Dominant Classes)의 정치적 지지의 중요성을 무시할 수 없다. 1990년대 인도의 경제자유화 정책을 시행하는데 있어서 정책의 타당성이나 합리성을 공개적으로 토론하거나 국민들의 합의를 이끌어내지 않았다. 즉, 라오 정부의 경제자유화는 대중의 의견을 수렴해서 실시하지 않았다는 것이다. 그러나 경제자유화 정책은 특정 지배계급들의 지지를 받았는데, 이들은 바르단(Bardhan 1984)이 지적하듯, 중산계급, 부농(富農)계급, 산업자본가계급들이다. 물론 국가와 사회 지배계급간의 복잡한 상호관계를 단순 일방적인 방법으로 분석하기는 어려운 문제다. 하지만 사회 지배계급들은 자신들의 이익에 따라 국가정책에 적극적으로 반응한다는 것은 대체로 일반적인 현상이다. 이들은 국가정책의 방향을 좌우할 수 있는 정치적 영향력 뿐만 아니고 로비 능력과 선거지원 능력 때문에도 중요하다.

주로 전문직종, 서비스산업 그리고 자영업에 종사하는 중산계급은 독립 이후 지속적으로 증가했으며, 국가정책에 점진적으로 영향을 미쳐왔다. 대체로 이들은 수입상품과 소비재상품의 자유로운 경쟁으로부터 혜택을 입을 수 있는 라오정부의 경제정책을 적극적으로 지지했다. 소비자로서의 중산계급들은 과거와 비교해 풍부한 소비재를 제공해주는 경제자유화를 지지했던 것이다. 실제로 인도의 중산계급들은 자유화 정책에 따른 외국회사들의 가전제품 같은 소비재 산업에 대한 직접투자로 가격과 품질 면에서 과거와 비교해 선택의 혜택을 보았다. 또한, 컴퓨터 소프트웨어 산업 같은 전문직종에 종사하는 중산계급들에 대한 자유화의 의미는 국내외의 민간기업으로부터 받는 고임금 뿐만 아니고 외국과의 상호교류 증진을 의미한다.

정치적으로 보았을 때, 정치인들은 중산계급들의 필요와 욕망을 충족시켜줄 필요를 인식했었다. 이에 대해서는 집권 여당이었던 INC(I) 뿐만 아니고 대체로 도시 중산계급들과 새롭게 서구화 문화에 친숙해 가는 젊은 층의 지지를 받고 있는 제일 야당인 BJP도 같은 입장이었다. 이러한 판단 아래 정치 지도자들은 경제정책 개선의 필요성을 느꼈다. 라오정부는 집권 여당의 정치안정 추구면에서도 경제자유화 정책을 지속적으로 수행해야 한다고 판단했다. 이는 경제개혁으로부터 혜택을 받는 중산계급들이 충분한 정치적 지지를 제공하고 있다고 생각했기 때문이다.[7]

부농들은 하나의 사회·경제적 계급으로서 매우 효과적으로 조직되어 있다(Byres 1988). 인도 부농계급들은 녹색혁명 등 다양한 농촌개발 프로그램의 결과와 총선거를 비롯, 지방선거를 치르는 과정에서 그들의 정치적 영향력을 지속적으로 증가시켜 왔다. 이들은 비록 라오정권 초기에 비료값에 대한 보조금 등이 줄어들었음에도 불구하고 전반적으로 경제자유

7) 이와 비슷한 시각에 대해서는 Khare(1995)를 참조 바람.

화 정책을 지지했다. 이것은 그들이 자신들의 잉여자금을 중소기업이나, 운송업, 부동산, 무역 등 농업이외의 다른 사업에 투자를 하기 때문이다(Bardhan 1993). 이 부농들의 이익을 대변하는 조쉬(Sharad Joshi)는 경제자유화 정책 뿐만 아니라 우루과이라운드 협상까지도 지지했다(G.O. 1993, pp. 2708 10). 인도 부농들의 정치적 영향력에 대해서 이들이 독립 이후 지속적으로 연방의회나 주 의회에 진출했다는 것도 주목할만하다. 한 예로 마하라쉬트라(Maharashtra) 주의 사탕수수 농장주들의 정계 입문과 정치적 영향력을 들 수 있겠다.

현대 민주국가에서 사회·경제적 지배계급들 중 산업자본가들이 조직과 금권력(金權力)을 이용하여 국가의 경제정책에 가장 큰 영향을 미치고 있는 것이 일반적인 현상이다. 인도의 산업자본가들도 직·간접적으로 여러 정부 부처의 정책결정 과정에 참여해왔고 이들의 이해가 정책에 입안되는 경우가 자주 있었다.[8]

오랜 기간동안 국가의 간섭과 규제로부터 경제 활동의 제한을 받았던 인도의 산업자본가들은 경제의 구조조정을 대체적으로 환영했다. 일반적으로 산업자본가들은 국제시장에서 자신들의 경쟁력을 증진시키기 위해서 외국회사들과 기술협력을 원했다. 반면에 이들은 소비재 산업의 개방에 대해서 의견이 엇갈리고 있었다. 즉, 국가의 경제정책에 대한 로비단체로 새롭게 떠오르고 있는 인도산업협회(CII, the Confederation of Indian Industry)는 소비재 수입에 찬성을 했고, 오랜 역사를 가지고 있는 인도상공회의소(FICCI, the Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry)[9]와 인도상공조합회의소(ASSOCHAM, the Associated Chambers of

8) 인도상공회의소(FICCI) 국장, 아쇼크 아무름(Ashok Amurm) 인터뷰, 1996년 11월 22일. 또한 Dixit(1996), p. 392 참조 바람.

9) 인도상공회의소는 소비재 수입상품에 대한 입장을 수정하여 1996년부터 수입상품 자유화를 지지했다. 인도상공회의소 국장, 아쇼크 아무름 인터뷰, 1996년 11월 22일.

Commerce and Industry of India)는 소비재 수입의 제한을 주장했었다. 이 결과, 라오정부는 인도의 기술력이 떨어지는 소비재산업 중에서 자동차나 전자 부문에는 외국인 직접투자를 적극적으로 유치했으나, 기술이전이 없는 소비재의 직접 수입을 점진적으로 개방했다.

인도 지배계급들의 경제개방화 정책에 대한 지지는 재외 인도인들(NRI, the Non-Resident Indians)의 영향이 크다. 많은 이들은 재외 인도인들과 근친이거나 가까운 친분관계를 유지하고 있다.[10] 최근에 고쉬(Ghosh 1997, pp. 179 80)는 인도 경제정책 변화에 대한 영향 요소를 분석하면서 인도 사회의 점진적인 국제화 추세를 하나의 중요한 요소로 지적했다. 그녀는 재외 인도인들이 인도 지배계급들의 소비성을 고양시키고 외국과의 상호 교류를 증진시키는데 중요한 역할을 한다고 말한다.

전 재무부 장관 만모한 씽(Manmohan Singh)도 인정했듯[11], 위의 지배계급들과는 달리 다수의 저소득 계급들은 경제자유화 정책으로부터 사실상 혜택을 받지 못했었다. (이에 대한 자세한 분석은 제5장 경제개혁의 문제점부문에서 다루기로 하겠다.) 오히려 물가 상승 등으로 인하여 생활고의 고통을 감수해야만 했었음에도 불구하고 이들은 개혁정책을 반대할 수 없었다. 저소득계층들이 경제자유화 정책에 대하여 반대하거나 정책 실행을 차단하는 것은 그들의 조직 능력이나 정치체제하에서 얼마나 많은 대표자를 가지고 있는 것에 달려 있다. 그러나 이들은 도시나 농촌에서 비조직적이고, 연방정부 차원에서 정치적으로 소외될 뿐만 아니고, 주정부 차원에서도 자신들의 이질적인 사회·문화적 배경으로 분열되어있다. 따라서 각 주 의회 선거에서나 또는 지방 선거에서 대다수 저소득층들이 경제자유화 정책을 반대했다는 것은 잘못된 생각이라 할 수 있다.[12] 이들

10) 이에 대해서는 Bardhan(1998)을 참조 바람.
11) 만모한 씽 인터뷰, 1997년 3월 6일.

은 주로 기존 집권정당의 무능력과 부정부패에 반대표를 던졌다. 이렇기 때문에 INC(I) 정부가 집권하고 있는 주들에서는 비(非)INC(I) 정부가 들어섰고, 비(非) INC(I)가 집권하고 있는 주에서는 INC(I) 정부가 들어서게 되었다. 그 예로 경제자유화 정책으로 가장 큰 혜택을 본 마하라쉬트라 주에서 집권당인 INC(I)가 주 의회 선거에서 패배했고, 개혁정책의 혜택을 별로 보지 못한 마디야 프라데쉬(Madhya Pradesh) 주에서는 INC(I)가 승리를 했다.

이렇게 인도 사회 지배계급들의 경제자유화 정책에 대한 지지와 저소득층들의 비조직적이고 사회·문화적인 요소로의 분열은 라오정권이 경제자유화 정책을 실시할 수 있게 중요한 배경을 제공했다.

다. 經濟的 배경

인도의 경제개혁이 추진된 원인에는 경제위기가 중요하게 작용했다는 것은 의심할 여지가 없다. 최근 윌리암슨과 해거드((Williamson and Haggard 1994)는 여러 나라의 경제개혁 배경을 연구하면서 경제위기가 개혁을 일으키는 필요조건이나 충분조건은 되지 못한다고 결론짓고 있다. 그럼에도 불구하고 경제위기는 개혁을 자극하는 중요한 역할을 하고 있다고 주장하고 있다. 이 주장은 인도의 경우를 보더라도 합당한 것으로 보인다. 1990년대 초 인도의 경제위기는 라오정부로 하여금 약 40년간 추진해오던 경제정책을 획기적으로 바꾸는데 중요한 자극이 되었다.

인도는 독립이후 네루식 사회주의 계획경제체제를 받아들여 국내산업을 보호하고 자급경제를 육성한다는 목표아래 수입대체 산업정책을 추진

12) 1994년 말과 1995년 초 남부지방 주 의회 선거들 답사와 1996년 총선거 답사. 또한 Palkhivala(1995)를 참조.

했다. 이 결과 인도는 1970년대에 중공업과 농업생산 기반을 구축할 수 있었다. 그러나 연평균 경제성장률은 3.5%에 머물었고 세계경제에서 인도가 차지하는 비중은 1950년대의 2%에서 1970년대 후반기에는 1%로 하락하였다. 같은 기간에 인도의 수출 비중도는 2.4%에서 약 0.4%로 하락하였다. 이러한 인도의 경제상황을 극복하기 위해서 1985년 라지브 간디(Rajiv Gandhi) 정부는 마지못해서 부분적으로 경제자유화 정책을 실시하여 연평균 5%의 경제성장률을 이룩했다.[13] 라지브의 제한된 경제개혁은 국내 정치적 저항으로 인하여 더 이상 진전을 보지 못하고 인도의 경제상태는 다시 취약해졌다. 이러한 인도의 경제상태는 앞에서 언급한 것처럼 1989년부터 1991년 중반까지 새롭게 들어선 비 피 씽(V. P. Singh)정부와 찬드라 쉐카르(Chandra Shekhar)정부 기간동안 일련의 정치적 혼란 때문에 마침내 총체적 위기를 맞이했다.

인도의 국제 신용도는 A2에서 BAA1로 떨어졌다. 1991년 초 한때 외환보유고는 국가의 필수 수입품을 단지 2주동안만 수입할 수 있는 약 11억 불로 급격히 줄어들었다. 이것은 국제 외환시장에서 인도의 자금조달을 더욱 어렵게 만들었다. 그리고 걸프전쟁이후, 재외 인도인들로부터 자금이 국내로 들어오는 것에도 악영향을 미쳤다. 1990/91 회계연도(1990년 4월 1991년 3월) 말에 무역적자는 약 1,693억 루피(Rupee)에 달했다. 인도의 대외 부채는 1980년대에 꾸준히 증가하여 1990/91 회계연도 말에 6,631억 루피에 이르렀다. 중앙정부의 부채는 국내총생산(GDP)의 12.5%를 차지했다. 재정적자는 국민 총생산 비율의 8.3%에 달했다. 인도 집권엘리트들은 국내 농업과 산업구조를 개선하는 등 경제적 합리성으로 취약한 국가 재정상태를 바로잡기보다는 정치적으로 저항이 적은 국내 차용으로 쉽게 해결하려 하였다. 이러한 경향은 특히 1980년대 두드러졌다. 따라서

13) 이에 대한 자세한 분석은 Kim(1996)를 참조 바람.

인도정부는 1990/91년에 GDP 비율의 53.3%라는 엄청난 내부 부채를 안게 되었다. 이렇게 악화된 정부의 재정상태는 1991년 약 13%의 인플레이션을 가중시켰다. 이러한 총체적 경제위기가 새롭게 집권한 라오정부로 하여금 경제개혁을 단행할 수 있도록 중요한 배경을 제공했다.

경제위기가 인도 경제자유화 시행에 중요한 배경요소를 제공했다는 것은 사실이지만 여타 개발도상국가들과 비교해서 상대적으로 낙후된 경제수준도 인도 경제정책 결정자들의 생각을 바꾸는데 중요하게 작용했다.

한 국가의 급격한 정책의 변화는 정치 지도자들과 정책 결정자들이 기존 정책과 다른 새로운 시각을 가지고 있을 때 일어나는 것이 일반적이다. 1990년대 인도의 경제정책의 변화도 예외는 아니다. 과거 두 비(非)INC(I) 정부의 총리들은 네루식 사회주의 경제정책을 지지해왔다. 특히, 찬드라 쉐카르 총리는 마하트마 간디의 마을단위 자급자족 경제 사상을 지지했다.[14] 그러나 라오의 지도아래에서 경제에 대한 INC(I)의 이념은 네루 시대 이후 지속적으로 40년 이상 추구해왔던 경제 활동 전반에 걸친 정부의 간섭과 수입대체전략 정책에서 벗어나 수출 지향적이고 시장경제 지향적인 정책으로 변했다. 친 시장경제주의와 해외 유학파 엘리트들인 만모한 씽, 피 치담바람(P. Chidambaram)과 같은 인물들을 라오의 경제장관들로 임명한 것은 집권 여당의 경제 이념 변화를 재확인해준 것이다. 재무부장관이었던 만모한 씽은 1960년 중반에 이미 인도의 경제정책이 수출 지향적으로 전환해야 한다고 주장했다(Singh 1964). 씽은 이후에도 계속해서 인도가 경제정책을 수정해야한다고 주장했었다. 이외에도 바그와띠와 스리니바산(Bhagwati 1995; Bhagwati and Srinivasan 1993)같은 인도의 많은 경제학자들도 인도의 경제정책을 시장경제체제로 바꾸어야

14) 이에 대하여 *Economist*(1990) June 23, pp. 21 22와 Ahluwalia and Ahluwalia(1991)를 참조 바람.

한다고 주장하였다.

이들이 이러한 주장을 할 수 있었던 것은 많은 아시아 국가들은 일찍이 시장경제 체제를 받아들여 지속적으로 고도 경제성장을 이룩하고 있는 반면 인도의 경제성장은 저 성장을 면치 못하였다. <표 2-1>에서 보여주고 있는 봐와 같이 1990년대 이전까지 인도의 평균 GDP 성장률은 중국, 인도네시아, 태국, 한국 등에 비하서 저조하였다. 또한 같은 남아시아 지역의 파키스탄의 성장률보다도 낮았다. 인도의 일인당 국민소득 수준이나 수출 성장률도 다른 여타 개발도상국들에 비해서 뒤 처지게 되었다(표 2-2 참조). 이렇게 여타 개도국들과 비교해서 상대적으로 낮은 인도의 경제수준도 1991년 인도의 집권엘리트들이 경제개혁을 추진할 수 있도록 중요한 배경을 제공했다.

<표 2-1> 인도의 경제성장: 국제비교(GDP 연간 성장률)

(단위: %)

나라	1965 1980			1980 1990		
	계	농업	산업	계	농업	산업
방글라데시	1.7	0.6	1.5	4.3	2.6	4.9
인 도	3.6	2.5	4.2	5.3	3.1	6.1
중 국	6.8	2.8	10.0	9.5	3.1	12.5
파키스탄	5.2	3.3	6.4	6.3	4.3	7.3
스리랑카	4.0	2.7	4.7	4.0	2.3	4.6
인도네시아	7.0	4.3	11.9	5.5	3.2	9.0
태 국	7.3	4.6	9.5	7.6	4.1	9.0
터 키	6.2	3.2	7.2	5.1	3.0	6.2
칠 레	1.9	1.6	0.8	3.2	4.2	3.4
멕 시 코	6.5	3.2	7.6	1.0	0.4	1.0
브 라 질	9.0	3.6	10.1	2.7	2.8	2.1
한 국	9.9	3.0	16.4	9.7	2.8	12.2

자료: World Bank(1992).

<표 2-2> 인도의 수출 성장률: 국제비교

	일인당 국민소득 1990($)	1965 80	1980 90
방글라데시	210	_	7.6
인 도	350	3.0	6.5
중 국	370	4.8	11.0
파키스탄	380	-1.8	9.0
스리랑카	470	0.2	6.8
인도네시아	570	9.6	2.8
태 국	1,420	8.6	13.2
터 키	1,630	5.5	9.1
칠 레	1,940	8.0	4.8
멕 시 코	2,490	7.7	3.4
브 라 질	2,680	9.3	4.0
한 국	5,400	27.2	12.8

자료: World Bank(1992).

2. 國際的 배경

인도가 경제개혁을 추진할 수 있었던 배경에는 국제 정치적, 경제적 환경변화도 중요하게 작용했다. 이 중에서 1990 91년의 걸프전쟁, 동구 사회주의체제의 붕괴와 탈냉전체제 그리고 이에 따른 국제 경제환경은 인도가 경제개혁을 추진할 수 있도록 중요한 배경을 제공해주었다. 먼저 걸프전쟁의 영향부터 알아보겠다.

가. 걸프전쟁

1990 91년 이라크와 쿠웨이트간의 걸프전쟁은 이미 악화된 국제수지

로 외환 유동성 위기에 직면해있던 인도경제에 치명적인 타격을 입혔다. <표 2-3>에서 보여주듯이 걸프지역에서의 전쟁 발발은 인도 국제수지의 경상수지계정에 약 518억 루피(28억 87백만 달러)의 부담을 안겨주었다. 이 걸프지역은 전쟁 발발이전 인도 석유 및 윤활유 수입의 40%를 차지했다. 따라서 자연히 걸프전쟁은 인도 석유수입에 막대한 지장을 직접적으로 초래했다. 1990/91년도 인도의 석유 및 윤활유 수입 비용은 전년도에 비하여 72%나 증가하였다. 또한 인도는 걸프전쟁으로 인하여 중동지역에 대한 수출길이 막히게되어 총 50억 루피에 상당한 손해를 보게되었다. 이 지역에 나가있는 많은 인도인들로부터의 송금이 중단되면서 49억 루피의 외화 손실을 보게되었다. 이 외에 인도는 걸프전쟁으로 인하여 밀린 수출대금을 받지 못하여 20억 5천만 루피의 손실을 보았고 자국민들의 본국 송환 비용으로 36억 루피를 지출해야만 했다.

<표 2-3> 인도 국제수지에 대한 걸프전쟁의 영향(1990/91년)

구분	루피(천만)	달러(백만)
석유 및 윤활유 수입추가비용	3,625	2,020
수출 금지에 따른 손실금	500	280
수출 미수금	205	144
자국민 국내 송금 손실	409	273
자국민 월수 비용	360	200
총 계	5,180	2,887

자료: Government of India, Ministry of Finance(1991), p. 156.

나. 東歐 社會主義 體制의 崩壞

구소련을 포함한 동구권 국가들의 급격한 변화는 여타 모든 국가들에게 직·간접적으로 많은 영향을 주었다. 인도는 각별히 크나큰 영향을 받았다. 인도는 냉전기간동안 동구권 국가들과 밀접한 경제관계를 유지하였다. 1950년 중반부터 인도는 이 국가들과 루피로 교역을 하였다. 냉전기간동안 동구권 국가들은 인도의 아주 중요한 무역 상대 지역이었다. 구소련은 1980년대 인도 총 수출의 16 18%를 차지하였다. 그러나 구소련의 국내 정치적, 경제적 혼란으로 1991/92년 동안 인도의 수출은 약 9%로 급격히 하락하였다.

이러한 직접적인 경제 타격도 중요하지만 무엇보다 이들 지역이 1980년대 말부터 시장경제체제로 전환을 모색한 것은 인도 집권엘리트들의 경제적 이념에 아주 중요한 영향을 미쳤다.

동유럽 국가들의 사회주의 체제의 변혁은 서방의 많은 나라들에게는 민주주의 시장경제 모델의 승리로 받아들여졌다. 이러한 시각은 구소련의 사회주의 체제로부터 직·간접적으로 많은 영향을 받은 인도의 계획 경제체제에 중요한 의미를 부여했다. 약 40년간 인도 경제개발정책의 초석이 되어왔던 마할라노비 모델(the Mahalanobis Model)은 구소련 경제체제의 많은 부분을 답습한 주된 예로 알려지고 있다. 이 외에도 인도의 여러 경제체제와 정책결정 방법 등은 구소련 체제의 간접적 영향을 받았다. 구소련식 경제체제를 답습한 인도의 방대한 공기업들의 비효율적인 운영실태 등 경제 전반에 걸친 구조적인 문제점들 때문에 과거 인도의 연평균 경제 성장률은 3 5%에 미치고 말았다. 또한 1950년대 인도의 일인당 국민소득은 한국 등 여러 개발도상국들보다 높았으나 1990년 초에는 10배 이상이나 뒤쳐졌다.

역사적으로 선례가 없는 동유럽 사회주의 체제의 집단붕괴는 구소련식 경제체제의 근본적인 취약성을 들어냈다. 고르바초프 지도아래 구소련은 개혁과 개방을 추진해왔고, 1990년 초부터 헝가리, 폴란드, 체코슬로바키아 그리고 유고슬라비아는 전격적으로 가격 자유화, 국유 재산의 사유화 등의 시장경제 체제의 도입을 부분적으로 실행하기 시작했다. 이러한 일련의 동유럽 사회주의 국가들의 경제자유화 정책은 과거 인도의 경제정책을 변환시키는 심리적 저항의 장벽을 허무는데 큰 영향을 미쳤다 (Ahluwalia 1995, p. 246). 라오정부의 인도 경제자유화 정책의 주도적 역할을 했던 재무부 장관 만모한 씽은 "냉전 종식과 동유럽 사회주의 체제의 붕괴는 인도가 시장경제체제로 전환하는데 중요한 사상적 기반을 제공했다"[15]고 한다. 특히 경제 활동에 대한 정부의 통제와 규제를 지지해왔던 인도의 공산 좌익 계열의 지식인들과 정치인들의 경제 이념을 약화시켰다는데 주목할 만하다. 이러한 이념의 변화는 인도 공산당의 아성으로 자리잡은 서벵갈(West Bengal)주의 관료들과 정치인들과의 인터뷰에서도 명백히 나타났다.[16] 이렇게 동유럽 국가들의 시장경제로의 전환은 인도 정치 지도자들의 구소련식 사회주의 경제 이념을 변화시키는데 큰 역할을 했다.

구소련의 경제체제 변혁은 또한 라오정부의 경제자유화 정책 수행에 대한 중요한 정당성을 제공해 주었다. 상원(*Rajya Sabha*)의 산업 자유화 정책 질의 답변에서 라오 총리는 "오랜 기간 동안 공산주의 체제를 고수해오던 소련이 자유화 정책을 펴고 있는 이때, 인도가 자유화 정책을 실행하는데 무엇이 잘못되었는가?"(*Economic Times*, August 8, 1991)라고 반

15) 만모한 씽 인터뷰, 1997년 3월 6일.
16) 서벵갈 주요 관료들과 정치인들 인터뷰, 1995년 11월 5 7일. 이에 대하여 또한 Bardhan (1998)을 참조 바람.

문하면서 경제자유화 정책의 실행을 정당화했다. 따라서 냉전 종식 후, 구소련을 포함한 동유럽 국가들의 서구식 시장경제체제로의 대변혁은 1990년대 인도가 시장경제체제로 경제정책을 전환해 나가는 데 있어서 집권엘리트들에게 새로운 경제 이념을 제공했다고 말할 수 있겠다.

다. 國際 經濟環境

어떤 나라가 자국의 경제정책을 수정할 때는 국제경제환경도 필히 고려해서 방향을 결정하는 것이 오늘날 국제화 시대의 한 특징이다. 인도도 변화된 국제경제환경으로부터 고립되지 않기 위해서 자국의 경제정책 방향을 수정하였던 것이다. 1980년대부터 영국을 비롯한 세계 여러 나라에서 경제자유화 바람이 불기 시작하였다. 1980년 중반에는 중남미와 아프리카 여러 국가들에서도 경제자유화가 진행되기 시작했다. 국제통화기금과 세계은행 등 국제금융기관들도 이러한 경제자유화 정책을 적극 지지하였다. 특히 제3세계 국가들에게 경제자유화 정책을 추진하도록 권유하였다. 이들 기관들은 인도에게도 같은 입장을 전달하였다. 1990년도 세계은행의 한 보고서는 인도의 예산 적자와 국제수지 적자 등 여러 가지 경제문제를 종합적으로 지적하면서 경제자유화 정책을 촉구했다. 이 보고서가 1991년 INC(I) 정부의 경제자유화 정책에 중요한 지침이 되었다고 알려지고 있다(Wadhva 1994, pp. 28 9).

사실 인도의 경제자유화 정책은 국제통화기금과 세계은행의 경제 안정화와 구조조정의 전형적인 모델인, 화폐가치의 평가절하, 예산 적자폭 축소, 무역 규제완화, 외국인투자 자유화, 공기업의 민영화 등을 포함하고 있다. 여기서 우리가 주지할 바는 1991년 중반 인도 경제개혁을 실질적으로 추진했던 만모한 씽과 몬터크 씽(Montek Singh)같은 주요 경제정책 담

당자들과 자문위원들은 대부분 과거 세계은행의 관료들이었다는 것이다. 따라서 전통적으로 자유 시장경제체제를 옹호해왔던 세계은행과 같은 시각이 인도의 경제정책의 방향과 그 범위 결정면에서 매우 중요한 역할을 했다고 할 수 있겠다.

또한 가트(GATT)의 우루과이라운드 협상안이 진행되면서 각국의 경제가 세계화되어 가는 동시에 블록경제 현상이 새롭게 대두되었다. 그런데 인도는 이러한 세계경제 추세를 따라가지 못하고 있었다. 설상가상으로 인도가 속해있는 남아시아지역협력연합(SAARC, the South Asian Association for Regional Cooperation)은 여전히 아세안(ASEAN)이나 유럽공동체(EC)처럼 잘 운영되지 않고 있었다. 이러한 상황에서 인도는 새로운 경제 활로를 찾을 수밖에 없었다. 경제개혁이후 인도는 적극적으로 아세안과 같은 지역공동협력체에 가입하기를 희망하였다. 1990년 이전에 인도는 이러한 여타 지역경제협력체에 큰 관심을 기울이지 않았다. 그러나 1990년대 들어와서 빠르게 변화하는 세계경제환경에 대비하기 위해서 인도는 지역협력체의 회원이 되기를 적극적으로 희망하고 있다. 경제개혁을 시작했던 라오 총리는 빠르게 변하는 세계경제 추세에 적응하고 동시에 인도경제를 세계경제와 통합시키기 위해서 경제정책 방향을 새롭게 수정할 수밖에 없다고 하였다(*Hindustan Times*, October 8, 1991).

따라서 인도가 1990년대에 획기적으로 경제자유화 정책을 단행한 배경에는 어떤 단일 요소가 원동력으로 작용했다고 하기보다는 국내외의 복합적인 정치적, 경제적, 사회적 요소가 혼합되어 이루어졌다고 말 할 수 있겠다. 즉, 다시 말하면 인도와 같은 민주주의 체제에서 과거와 비교해서 현격한 차이를 나타내는 경제정책의 실시는 국내외의 여러 다양한 요소들이 복합적으로 작용할 때만 가능하다고 할 수 있겠다.

Ⅲ. 經濟改革 政策의 특징

인도 경제개혁 정책의 특징은 국민의 약 70%가 의존하고있는 농업구조를 개선하여 근본적인 사회 빈곤문제를 해결하기보다는 엘리트들에게 상대적으로 정치적 저항이 적은 산업과 무역정책에 초점이 맞추어졌다. 이로서 인도는 과거 네루식 사회주의 경제체제와 비교해서 대외무역과 외국인 직접투자 같은 대외경제부문에서 획기적인 변화를 경험했다. 따라서 이 장에서는 우선 이러한 인도의 주요 경제개혁 정책의 내용을 알아본 후 이에 대한 정치적, 사회적 저항은 어떠했는가를 알아보겠다. 그리고 정책 추진과정이 점진적으로 이루어졌는지 아니면 급진적으로 이루어졌는지를 알아보겠다.

1. 政策의 主要內容

인도가 경제자유화를 단행한 이후 과거에 비해서 많은 부분의 정책이 변하였다. 여기서 모든 경제정책 변화를 다룬다는 것은 이 글의 특성상 불가능하기 때문에 이 장에서는 중요한 정책변화를 중심으로 살펴보겠다. 인도 경제개혁은 산업, 무역, 외국인투자 유치 정책에 초점이 맞추어져 이루어졌다. 이것은 개혁의 중요한 목표인 경제의 국제적 경쟁력을 향상시키고 인도경제가 변화하는 세계 경제환경에 적응할 수 있도록 하는 것이었다. 경제개혁 정책에 대한 개요는 아래 <표 3-1>와 같다. 이들 주요 정책에 대하여 좀더 구체적으로 알아볼 필요가 있다. 우선 주요 산업정책

을 알아본 다음 무역정책과 외국인 투자유치 정책에 대하여 살펴보겠다.

<표 3-1> 인도 경제개혁 정책개요

구분	개 혁 전	개 혁 후
정책기조	네루식 사회주의 경제 자급경제체제 구축	경제개혁 및 자율화 국내경제의 국제화
주요산업정책	공산품 수급통제 국내산업보호 기술도입제한	시장기능강화 산업구조개선 촉진 기술도입 자유화
무역정책	수입대체산업육성 수출입통제 고관세율 유지	수출산업 적극 육성 수출입제한 대폭완화 관세율의 점진적 인하
외국인투자 유치 정책	외국인 투자 제한 (즉, 40%까지 허용하고 예외적인 경우 다수 지분허용)	우선 산업분야에 대하여 74%까지 지분 소유 허용

자료: 외교통상부(1999), p. 56을 일부수정 보완.

가. 産業政策

1991년 인도정부의 「신산업정책(New Industrial Policy)」 발표는 과거 네루식 사회주의 경제체제 하에서 이루어졌던 산업활동에 대한 규제에 대하여 급진적인 변화를 가져왔다. 1991년 경제개혁 이전 거의 모든 업종은 정부의 허가를 받아야만 새로운 사업을 시작할 수 있었다. 그러나 인도는 경제개혁 제1세대라 할 수 있는 1991 96년에 정부의 허가를 필요로 하

는 업종을 15개만 남기고 나머지 모든 업종에 대하여 허가제를 철폐하였다. 그 이후에도 인도는 계속해서 허가제 폐지정책을 점진적으로 추진하여 1998년에 6개 업종을 제외한 모든 업종에 대한 허가제를 폐지하였다. 6개 업종은 다음과 같다: (i) 증류주와 양조주 산업; (ii)시가와 담배제조업; (iii) 전자 항공우주와 모든 방위설비 산업; (iv) 성량, 폭발신관, 화약 등 폭발성물질 산업; (v) 위험 화학약품업; (iv) 1994년 약품정책에 명시된 약품산업. 기존의 모든 산업은 특별히「신산업정책」의 허가규정에 들어있는 품목이 아니면 추가 투자 없이도 새로운 상품을 생산할 수 있게 되었다. 신상품에 대한 규정은 단지 사업주가 산업부의 산업보조 사무국에 상품에 대한 개요를 보고하면 된다.「독점규제법(MRTP Act, the Monopolies and Restrictive Trade Practices Act)」은 대기업이 새로운 사업을 설립하거나 기존의 사업을 확장할 때 사전에 정부의 허가를 받을 필요가 없도록 개정되었다.

과거에 국영기업들에게만 허용되었던 여러 업종들이 라오정부하에서 6개 업종으로 축소되었다. 6개 업종은 군수물자, 원자력, 철도운송, 석유, 석탄과 갈탄, 1953년「원자력규칙(the Atomic Energy Order)」에 명시된 규정물질이었다. 그러나 지금은 2개업종이 추가로 민간기업에 개방되어 이제는 4개업종만 국영기업에 유보되어있다. 이 업종들은 군수산업, 원자력, 철도운송, 1995년 3월 15일 중앙정부 원자력부에서 발표한 규정물질이다. 이 4개 업종마저도 민간기업의 참여가 부분적으로 허용되어질 수 있다.

이상과 같이 지금까지 간략하게 전반적인 인도의 산업정책 변화를 알아보았다. 이 글의 특성상 각 중요한 산업분야를 각기 따로 분류해서 알아보는 것은 이 글의 범위 밖이지만 그럼에도 불구하고 전통적으로 인도의 최대 산업인 섬유산업 정책과 앞으로 새롭게 인도의 중추적 산업이 될 IT산업에 대한 인도정부의 개혁정책에 관해서 간단히 알아보겠다.

인도의 「신산업정책」은 전통적인 섬유산업에도 영향을 주었다. 개혁 이전에는 소기업(the Small Scale Industry)만 완제품 의복을 만들 수 있었다. 그러나 개혁이 추진되면서 이 분야에도 대기업의 참여가 허용되었다. 단, 투자액이 3천만 루피를 상한하지 못하도록 하였고, 또한 생산품에 대하여 50%를 수출하도록 의무규정을 명시하였다. 그러나 인도정부는 최대 단일 수출품목인 섬유산업을 더욱 발전시키기 위해서 2000년 11월 2일 「국가섬유정책 2000(the National Textile Policy 2000)」을 발표하였다. 이 새로운 정책은 섬유분야에 대한 대기업의 투자 한도액 상한 규정과 수출 의무규정도 폐지하였다. 이 분야에 외국인 투자자도 진출이 가능하게 되었다. 이 자유화 조처로 인도는 2010년까지 섬유 수출을 500억 달러로 증진시킬 목표를 가지고 있다(*Times of India*, November 3, 2000).

인도 국내외에서 현재 개혁정책에 대한 관심을 가장 많이 가지고 있는 분야가 IT산업 정책이라 할 수 있겠다. 현재 인도의 제 2세대 경제개혁을 추진하고있는 BJP 연합정부는 IT산업을 선도적인 산업으로 육성시키기 위해서 다각적인 방안을 강구하고 있다. 이 정부는 1998년 총리실 산하에 특별전문위원회(Task Force)를 설치하여 IT산업 육성을 구체적으로 추진해 오고 있다. 이 특별전문위원회는 다음과 같은 주요 내용을 정부에 건의하였다:

i) 1992 97년 기간동안 소프트웨어 산업의 평균 성장률이었던 55%를 2008년까지 80%로 증가시킨다;

ii) 학교, 대학, 공공병원은 2003년까지 컴퓨터와 인터넷 접속이 가능하게 해야한다;

iii) 소프트웨어와 하드웨어에 대한 국내 수요와 수출 수요에 대비하여 IT 산업정책과 투자환경을 타이완, 말레이시아, 싱가포르 수준으로 조정한다;

iv) 2003년까지 인도 IT산업이 WTO-ITA의 무관세 규정에 맞도록 정책과 산업전략을 수정한다;

v) IT문화가 국내 사회, 경제 전반에 퍼지도록 노력한다.[17]

인도정부는 이러한 IT특별전문위원회의 건의를 받아들여 모든 정부 관련부처에 하달하였다. 이 위원회의 제안을 실행하기 위해서 1999년 10월에 인도정부는 정보기술부(the Ministry of Information Technology)를 새롭게 신설하였다. 이 부서는 IT산업을 총괄적으로 담당하여 인도가 21세기에 명실상부한 IT강국으로 부상하도록 업무를 추진하고 있다. 인도는 2008년까지 소프트웨어 수출 목표를 500억 달러로 증진시키겠다는 야심찬 목표를 가지고 있다. 인도정부는 IT산업 관련법도 새롭게 만들었다. 전자상거래를 활성화시키고 법적 보호를 위해서 「2000년 정보기술 법(IT Act)」을 제정하였다. 또한 각 정부 부서는 IT산업을 육성하기 위해서 예산의 2 3%를 특별 확보하도록 하였다. 인도는 이밖에도 IT산업을 육성시키기 위해서 최근 최저소득세 및 법인세를 5년간 면제해주는 등 각종 세제혜택을 주고 있다. 이 분야에 대한 외국인의 100%투자도 허용하고 있다.

인도 경제개혁 제1세대인 라오정권하에서는 IT산업육성 정책이 적극적으로 추진되지 않았다. 단지 1991년 6월에 소프트웨어 수출을 증진시키기 위해서 인도 소프트웨어 기술단지(STPI, the Software Technology Parks of India)를 푸네(Pune), 방갈로르(Bangalore), 하이드라바드(Hydrabad), 노이다(Noida) 등에 건설하였다. 라오정권은 인도의 국제적인 경쟁력을 향상시키기 위해서 외국인 직접투자 정책과 무역정책의 자유화에 초점을 두었다. 반면에 현 인도정부가 제2세대 경제개혁을 추진하면서 IT산업 정책을 중요하게 다루고있는 배경에는 이 분야가 기대이상으로 빠르게 성장하여

17) Government of India, Ministry of Finance(1999), box 7.3 참조.

국가 경제성장에 큰 비전을 보여주고 있기 때문이다.

나. 貿易 自由化 政策

1991년 경제개혁 이전 인도의 무역정책은 주로 수입대체정책을 통하여 국내산업을 보호 육성하고 자립경제를 달성하는데 목표를 두고있었다. 이 기간동안 인도는 전세계의 비(非)공산주의 국가들 중에서 가장 폐쇄적 무역구조를 유지하고 있었다. 거의 모든 품목이 정부가 허가해야만 수입이 가능했다. 최고 관세는 300%였고 평균 관세가 87%나 되었다. 따라서 인도 재무부는 이러한 높은 관세가 비정상적으로 자국의 산업을 보호하여 결국 효과적인 자원활용을 저해했다고 지적하고 있다. 이러한 인식으로 1991년 중반부터 인도정부는 몇 차례에 걸친 무역정책의 자유화로 루피화 평가절하, 수입절차 간소화, 인·허가제 폐지, 수입관세 인하 등 다양한 조치를 취하였다. 이러한 정책들은 인도의 무역구조를 수출주도형으로 전환시키는데 공헌하였다.

인도의 무역자유화 정책은 1991년 7월 2차례에 걸친 루피화의 평가절하로 시작되었다. 이때 루피화는 미 달러에 대하여 약 22% 평가절하 되었다. 1992/93년 예산안 발표시 인도정부는 루피화에 복수환율제도를 도입하였다. 외화수익의 40%는 석유와 같은 정부의 필수 수입품목에 대한 대금지급으로 사용되도록 정부 공식환율을 적용하고 나머지 60%는 민간부문의 수입대금으로 사용될 수 있도록 시장환율을 적용했다. 이로서 루피화는 부분적으로 태환성을 회복하였다. 이어서 1993년에는 루피화에 대한 환율이 단일화되어 변동환율제로 변하면서 루피화는 무역계정에 대한 태환성이 완전히 회복되었다. 1994년에 인도는 또다시 루피화에 대한 평가절하를 1991년에 비해 약 27% 단행하였다. 동년 8월 인도는 경상계정

거래시 루피화에 대한 완전태환 실시로 IMF 8조국이 되었다.

인도 무역부문 자유화 정책은 상무부의「1992 97 수출입 정책」발표 후 본격적으로 시작되었다. 이 정책의 중요한 목적은 수출입 허가제를 완화하고 기업의 수출입 결정에 대한 재량권을 확대해주는데 있었다. 1991년 수입은 수입자유 품목이 규정된 포지티브 리스트에 의해서 통제되었다. 1992년 이후부터 수입은 제한품목이 지정된 네가티브 리스트에 의해서 이루어졌다. 대부분의 중간재와 자본재의 수입에 대한 정량제한도 폐지되었다. 1995년 12월 3,000개 이상의 원자재, 중간재, 자본재 관세품목이 수입허가 자유화되었다. 인도 수입자유화 정책에서 한 중요한 변화는 금은 수입자유화 정책이다. 개혁 이전에 인도로 들어오는 대부분의 금과 은은 밀수품이었다. 이러한 지하경제를 차단하기 위해서 인도는 1992년 재외인도인(NRI)들에게 금은을「수화물 규정(the Baggage Rule)」에 의해서 관세를 내고 수입할 수 있도록 해주었다. 1994년 특별수입면허(the Special Import Licenses)를 가지고있는 무역업체들이 금은을 수입할 수 있도록 허가했다. 인도는 계속해서 금은 수입자유화 정책을 추진하였다. 1997년 무역업체들이 허가 없이 관세만 내고 금은을 수입하도록 자유화했다.

인도는 수출분야의 규제도 자유화하였다. 네가티브 리스트에 언급되지 않은 모든 품목은 자유롭게 수출을 할 수 있게되었다. 네가티브 리스트에 들어있는 수출 규제품목은 군수물자, 환경생태 품목 등 이였다.

인도정부가「1992 97 수출입정책」에 따라 단계별로 수출입 통제를 자유화한 결과 수출이 급격하게 증가하였고, 산업의 국제경쟁력도 눈부시게 향상되었다. 이에 고무되어 인도정부는 지속적이고 점진적인 수출입 자유화를 위해서 1997년에 새로운「1997 2002 수출입정책」을 발표하였다. 이에 따라 340개 수입제한 품목(Restricted List)이 수입자유화 품목

(Open General License)으로 변경되었다. 여기에는 비디오 카메라, 컬러모니터, 컴팩트 디스크, 인버터 등 주로 가전 및 소비재 관련품목들이 대부분 포함되었다. 모든 중고 자본재도 허가를 받으면 수입이 가능하게 되었다. 비(非)소비재 품목에 대한 최대 관세율을 40%로 하향조정 하였고 수입 가중평균세율을 22.7%로 낮추었다. 자본재 품목에 대한 수입세율이 다른 품목들에 비해서 가장 많이 낮추어졌다.

수출의무 조건도 완화하였다. 수입자본재 이외에 인도산 원자재와 기계류를 사용하여 수출한 실적도 수출의무 이행으로 인정하였다. 인도정부는 또한 수출촉진을 위한 자본재 수입계획 수혜조건을 완화하였다. 무관세 혜택의 최소 자본재 수입규모를 기존의 2억 루피에서 1천만 루피로 인하하였다. 소프트웨어의 경우 백만 루피로 인하하였다. 수출용 원자재 수입에 대하여 일단 먼저 정해진 관세를 납부한 후 일정시간이 경과하면 해당 관세를 환급해주는 제도(Duty Entitlement Pass Book)에 보석류, 전자, 소프트웨어 분야 등 300개 품목을 추가로 지정하였다. 관세환급시 계산기준을 기존의 기본관세에서 특별관세 부분도 인정해줌으로서 환급율을 상향조정하였다.

비록 이러한 정책들은 다른 개발도상국가들, 특히 신흥 공업국가들과 비교해보면 아직도 많은 부분을 자유화 해야될 필요가 있지만 인도의 과거 정책과 비교해보면 확실히 획기적인 결단이었다. 그러나 향후 인도는 세계경제에서 자국산업의 경쟁력을 확보하기 위해서는 무역정책을 더 자유화 해야할 것이다. 특히 동아시아와 남미 국가들의 수입가중평균 세율인 10%대와 비교해서 말이다.

다. 外國人 投資誘致 政策

인도정부는 높은 경제성장을 위해서는 외국인 직접투자가 필수적이라고 인식했다. 외국인 직접투자는 선진기술과 경영방법을 들여와 국내산업과 소비자들에게 여러 가지의 혜택을 줄 것이고 더 나아가 인도 산업의 국제적인 경쟁력을 키우는데 크게 기여할 것으로 인식했다. 이러한 인식 아래 인도정부는 외국인 직접투자 부문에 대해서도 정책 변화를 가져왔다. 1991년 경제개방 정책 이후 일부 산업을 제외한 대부분의 산업을 외국기업에 개방하였다. 폭풍의 개혁이라 묘사되는 경제개혁을 추진했던 라오정권은 35개 업종의 우선 산업분야에 대해 51%까지 외국인 지분을 허용하였다. 지금은 74%까지 지분이 허용되고 있다.

인도정부는 에너지 산업분야와 100% 수출기업 같은 일부 산업에 대하여 100%까지 단독지분을 허용하고 있다. 또한 외국인 투자자가 합당하는 투자파트너를 모색하는데 실패할 경우 100% 투자지분을 승인해주고 있다. 투자규모가 150억 루피를 넘지 않을 경우 도로, 항만, 건설, 발전 등 사회간접자본 부문에 대한 외국인 투자를 100% 자동승인 해주고 있다. BJP가 이끌고있는 국민민주연맹(NDA, National Democratic Alliance)은 1999년 10월 집권한 이후 사회간접자본에 대한 외국인 직접투자를 적극적으로 유도하고 있다. 그러나 이 분야에 대한 실질적인 외국인 투자는 기대만큼 이루어지지 못하고 있다. 이에 대한 자세한 원인은 제6장의 향후과제 부분에서 살펴보겠다.

인도정부는 외국 기술도입에 대한 정부의 간섭을 줄이는 방안도 강구했다. 외국인 직접투자자는 기술이전에 대한 약속 없이도 인도에 투자를 할 수 있게되었다. 외국인 투자자가 독점기술을 제공할 경우 100%까지 투자지분을 승인해주고 있다. 외국인 투자에 대한 허가절차를 간소화하기

위해서 인도 중앙은행은 외국기술합작에 대한 자동 승인권을 각 지역 사무소에 이양했다. 또한 인도는 외국인 투자절차를 간소화하기 위해서 허가창구를 단일화하는 방안을 계속 강구하여 90일 이내로 투자결정을 해주겠다고 하고 있다. 인도 중앙은행은 외국 기술합작에 대하여 일괄 대금지급이 2백만 달러를 넘지 않고, 국내판매에 대한 로열티 5%, 수출 로열티의 8%를 상회하지 않을 경우에 자동승인을 해주고 있다. 이렇게 10년간의 경제개혁으로 인도의 산업, 무역, 외국인투자 유치 정책들은 획기적으로 변화되었다. 그러나 이러한 정책들은 10년이란 긴 세월동안 점진적으로 단계별로 자유화되었다.

2. 政策에 대한 政治的, 社會的 抵抗

제1세대 인도 경제개혁은 라오가 이끄는 INC(I) 정부의 집권 초기에 주로 이루어졌다. 이것은 제2장에서 언급한바와 같이 라오정부가 집권초기에 경제개혁 추진에 대한 정치적 자유를 확보했기 때문이다. 하지만 1994년 말부터 집권여당은 경제자유화 정책에 대한 야당들의 일관된 비난을 받기 시작했다. 특히, 라오정권의 우루과이라운드 협상타결 서명을 규탄하는 목소리가 높았고, 야당들은 일제히 라오정권은 서민들과 농민들의 권익을 보호하지 않는다고 비난했다. 그렇다면 왜 이 시기에 모든 야당들은 집권 여당의 경제정책을 반대하기 시작했는가? 이에 대한 가능한 해답으로는 선거를 들 수 있겠다. 1994년 말과 1995년 초에 안드라 프라데쉬(Andhra Pradesh) 주 등 몇몇 주요 주들에서 주 의회 선거가 있었다. 그리고 1996년은 총선거가 실시되는 해였다. 예를 들어, 안드라 프라데쉬 주의 총리이었던 라마 라오(N. T. Rama Rao)는 선거공약에서 재집권하면

쌀 1Kg당 2루피의 낮은 가격을 받겠다고 서민층 인기위주의 경제정책을 공약함으로써 INC(I) 정부의 시장경제 체제로의 전환에 대한 개혁정책에 제동을 걸었다. 또한, 인도의 경제 중심지 마하라쉬트라 주에서 BJP는 1995년 주 의회 선거 공약으로 만약 집권할 경우 마하라쉬트라 국민들의 권익을 보호하기 위해서 미국 엔론(Enron)사가 직접투자한 발전소 건립의 계약을 취소하겠다고 하여 INC(I) 정부의 외국인 투자유치 정책에 심각한 악영향을 주었다.

인도의 시장개방이 점차 추진되면서 사회 여러 곳에서 불만의 목소리가 터져 나오기 시작했다. 방갈로르(Bangalore)에 새로 개업한 켄터키 프라이드 치킨(KFC)업소는 일단의 국수주의 단체로부터 공격을 받아 업소가 파괴되었다. 하리야나(Haryana)주에서는 설립추진중인 일본 타운 건설 반대 운동이 일어났다. 이 밖에 여러 곳에서 새롭게 추진되는 경제개방화 정책에 대한 반대 운동이 일어났다. 이 중에서도 심각한 것은 인도 기업인들 사이에서 국내 시장점유를 외국계 다국적 기업들에게 서서히 잠식당하면서 보호주의의 목소리가 다시 나오기 시작하였다는 것이다. 이러한 반응이 인도산업협회(CII)의 회장 타룬 다스(Tarun Das)에게서 나왔다는데 주목할 만하다. 그는 인도에서 사업을 하고있는 외국계 다국적기업들의 실태를 다음과 같이 지적하였다:

* 외국의 다국적기업은 제조, 생산보다는 판매전략에 주력하고 있다.
* 그들은 장기적으로 사업을 하기보다는 단기적 안목으로 사업을 추진하고 있다.
* 그들은 낙후된 기술을 인도에 들여올 뿐만 아니고 그들의 투자는 중고기계류에 제한되고 있다.
* 그들은 처음에 50대 50 지분으로 인도에 들어오지만 곧 다수 지분을 확보한다.

* 외국계 다국적기업은 인도인 관리자나 경영자를 영입하기보다는 외국인을 고용하고 있다.
* 그들은 카우보이 접근법으로 일개 다국적기업이 여러 생산라인을 확보하기 위해서 각기 다른 인도기업과 합작하고 있다.[18]

이러한 불만요소 때문에 BJP 경제전문 의원(현재 중앙정부의 재무부장관)인 야스완트 신하(Yashwant Sinha)는 1995년 한 비즈니스 전문 잡지와의 인터뷰에서 BJP는 외국의 다국적기업에 반대하여 인도 대기업을 지지하고 있다고 하였다(*Business Today*, November 22-December 6, 1995).

야당의 이러한 반(反)경제개혁 정책과 서민층 선심정책에 뒤질세라 집권여당인 INC(I)도 1996년 총선을 겨냥하여 1995년부터 초등학교에 무료 중식제공을 실시하는 등 각종 선심정책을 실시하여 집권초기의 긴축재정 정책에서 벗어나기 시작했다.

제1세대 경제개혁이 정치적으로 도전을 받기 시작한 또 하나의 중요한 계기는 정부와 당내에서 라오 총리의 확고 부동한 위치가 흔들리면서 일어났다. 안드라 프라데쉬(Andhra Pradesh)와 까르나타까(Karnataka) 등 주요 주 선거에서 INC(I)가 패배함으로서 당 소속 의원들과 당원들 사이에서 라오 총리의 책임론이 거론되면서 1995년부터 라오의 정치적 위치는 약화되기 시작했다. 그리고 1995년 5월 INC(I) 지도자 중 아르준 씽과 엔디 띠와리가 당을 탈당하여 인도국민회의(띠와리)(Indian National Congress(Tiwari))라는 새로운 당을 창설하면서 본격적으로 라오의 지도력은 도전을 받게 되었다. 더불어 라오정권의 최대 과제였던 경제자유화 정책이 서민에게 불이익을 주고 있다는 등 당내에서 비판의 목소리가 높아졌다. 이 때문에 실질적으로 경제자유화 정책의 견인차 역할을 했던 전 재무부 장관 만모한 씽의 입지도 당내에서 약화되었다. 이와 함께 그 동

18) Sen *et al*(1997), p. 132 참조.

안 경제적 합리성으로 자유화 정책을 추진해왔던 재무부 장관의 정책이나 의도는 1994년과 1995년의 주 의회 선거 결과와 1996년 총선거를 감안하여 변경되어야만 했다.[19]

이렇게 경제정책의 방향이 정치적 당위성 때문에 수정되는 경우는 인도에서 불가피하게 종종 있었다. 1980년 중반 라지브 간디 정권에 의해서 시작된 경제자유화 정책도 불과 2년을 넘지 못하고 제자리걸음을 하였다. 이에 대한 가장 큰 이유 중의 하나는 1987년 라지브 간디가 이끄는 INC(I)가 하리야나 주 선거에서 패배함으로써 당내 원로들과 중진들이 경제자유화 정책을 재고려하기를 원했던 것을 들 수 있다. 이와 함께 라지브의 정치적 입지는 점점 약화되어 갔고, 비록 하원에서 절대 다수 의석을 확보하고 있었어도 라지브의 경제자유화 정책은 중도에서 하차해야만 했다.[20] 이것은 우리에게 두 가지 중요한 교훈을 남기고 있다. 첫째, 네루 가문의 후광과 함께 카리스마적 위치를 누렸고 국민들의 절대적인 지지를 받았던 라지브 간디 같은 지도자들도 당내에서 지지 기반이 약화될 때는 야심적으로 추진했던 경제정책의 방향을 수정해야 한다는 것이다. 둘째로, 최소한 인도에서는 경제자유화를 계속 추진하는 것이 경제적으로 합리성을 가지고 있더라도 정치적 당위성 때문에 정책의 방향과 속도를 재조정해야 한다는 것이다. 이것은 인도 경제자유화 정책의 정치적 한계성을 나타내주고 있는 것이라고 말할 수 있겠다.

이러한 사실은 라오정권이후 새롭게 집권한 정부들에서도 재차 확인되었다. 1996년 중반 중앙정부를 구성한 연합전선(UF, the United Front)의 재무부장관인 치담바람(P. Chidambaram)의 개혁정책은 같은 연합전선에 속해있는 인도 공산당의 정치적 저항 때문에 계획대로 추진되지 못하였

19) 만모한 씽 인터뷰, 1997년 3월 6일.
20) 라지브 간디의 경제자유화 정책에 대한 자세한 분석은 Kim(1996)을 참조 바람.

다. 1998년 집권한 BJP 연합정부와 1999년 10월 집권한 BJP가 이끄는 NDA정부 하에서도 개혁정책에 대한 정치적 저항은 자주 일어나고 있다. 그러나 여기서 한가지 주지할 것은 라오정부 후반기에 나타난 정치적 저항은 야당들에 의해서 주로 표출되었다면 1996년 중반부터 집권한 연합정부들 하에서는 주로 같은 연합정당들로부터 나왔다는데 특징이 있다. 1996년부터 야당이 된 INC(I)는 1990년대 하반기에 추진되고있는 경제개혁에 대하여 크게 반대를 하지 않았다. 연합정부 하에서의 정치적 저항은 지속적인 인도 경제개혁 추진에 대한 의문을 가지게 하였고, 특히 정부의 재정적자 문제해결에 심각한 장애가 되었다. S&P(Standard & Poor's)사는 최근 24개 정당연합의 NDA정권이 경제개혁을 가속화할 능력이 없고, 정치인들이 정부의 재정적자를 축소할 합의를 이끌어 내지 못하고 있다고 판단하여 인도의 신용도를 긍정(positive)에서 안정(stable)으로 하향 조정했다.[21] 재정적자 문제에 대한 자세한 분석은 제6장 향후과제에서 살펴보기로 하겠다.

3. 政策의 漸進的 發展段階

다른 여타 국가들에서 진행된 경제개혁과 비교해볼 때 인도 경제개혁의 중요한 특징은 충격요법이나 급진적인 구조조정보다는 점진적인 중도개혁정책(middle path policy)을 받아들이고 있다. 이것은 위에서 언급한 정치적, 사회적 저항 때문에 일어났다. 라오시대에 선거와 같은 정치적 당위성은 경제자유화 정책을 점진적으로 이루어지게 하였다. 또한 개혁이

21) www. standardpoor.com, (October 10, 2000); *Times of India*, (October 12, 2000)을 참조바람.

추진되면서 사회적으로 소외계층이 혜택을 보지 못함으로서 야당들은 물론 여당 내에서도(아르준 씽 같은), 그리고 사회 여러 지도층에서 정책의 점진적인 개혁을 강조하였다. 이에 라오 총리는 집권 후반기부터 개혁의 중도성을 강조하였다. 이러한 점진적인 개혁은 1990년대 하반기부터 중앙정부가 5차례나 모두 연합정권으로 구성되면서 계속되었다. 또한 각 지역 군소 정당들의 정치적 영향력이 강화되면서 정책이 일관성 있게 추진되거나 급진적으로 추진되지 못하고있다. 이것은 인도의 복잡 다양한 사회구조와 민주정치체제에서 각기 다른 이해집단의 합의를 도출해서 경제개혁의 방향과 속도를 조절하다보니 개혁의 성향이 점진적일 수밖에 없었다는 것을 나타내주고 있다.

점진적 개혁을 추진한 또 다른 중요한 이유는 1991년 인도 경제개혁이 오랫동안 지속된 위기나 총체적 경제구조의 붕괴 때문에 일어난 것이 아니라는 것이다(Ahluwalia 1995, p. 14). 제2장에서 살펴보았듯이 1991년 경제위기는 1980년대에 증가된 내부 부채와 더불어 1989 91년 사이에 나타난 정치적 혼란과 걸프전 같은 외부적인 요인 때문에 국제수지의 급속한 악화로 일어났다. 또한 인도정부는 개혁을 점진적으로 단계별로 추진함으로서 국내산업이 외부 경쟁력에 적응할 수 있는 시간적 여유를 가질 수 있다고 보았다. 이러한 여러 가지 요소들 때문에 10년간의 인도 경제개혁은 점진적으로 추진되었다.

Ⅳ. 經濟改革의 成果

인도정부는 경제 안정책과 구조조정이라는 두 가지 전략으로 경제위기를 극복하고 지속적인 성장을 촉진하려했다. 경제안정 전략으로는 재정적자폭을 축소하고 국제수지 상태를 호전시키는 방안을 강구했다. 이러한 정책으로 인도는 개혁초기에 중앙정부의 재정적자폭을 축소시키는데 성공하였고 인플레이션을 안정화 하는데도 성과를 거두었다. 구조조정의 전략으로는 주로 산업과 무역정책 구조를 개선하는 것이었다. 라오정권의 경제자유화 정책의 주된 목적은 산업활동에 대한 정부의 간섭을 줄이고 대외무역, 외국인 투자유치, 기술도입 등을 통해서 인도 산업의 경쟁력을 향상시키고 경제를 국제화시키는데 있었다. 인도는 경제개혁으로 이러한 목적도 달성하는데 성공을 거두었다. 이장에서는 이러한 부분을 중심으로 개혁이전의 경제상황과 이후의 상태를 비교함으로서 개혁의 성과를 집중 조명해보겠다.

1. 財政赤字幅 縮小

정부의 재정적자폭을 축소하는 것은 1991년 인도 경제개혁의 중요한 목표였다. 1980년대 하반기부터 중앙정부의 연평균 재정적자폭이 GDP 대비 약 8%나 되었다. 1990년에는 8.3%에 이르렀다. 이러한 악화된 중앙정부의 재정상태를 고려하여 여러 가지 긴축재정 정책이 강구되었다. 이 결과 중앙정부의 재정적자폭은 1991/92년 GDP 대비 5.9%, 1992/93년에는

5.7%로 축소되었다. 만약 정부가 재정 안정화 정책을 강구하지 않았다면 이 기간의 적자폭은 10%를 넘어섰을 것이다. 인도 중앙정부가 이렇게 재정적자폭을 줄일 수 있었던 것은 IMF와 합의한 사항을 대부분 이행하였기 때문이다. 인도정부는 수출 보조금과 설탕생산 보조금을 철폐하였고, 비료 보조금을 약 30%삭감하였다. 또한 석유제품 가격을 상향조정하였고 법인세를 5%인상하였다. 또한 공기업에 대한 재정지원을 0.3% 삭감하였다.

그러나 인도 정부는 재정안정화 정책을 지속적으로 추진하는데 실패했다. 따라서 1993/94년 중앙정부의 재정적자폭은 목표했던 4.7%를 훨씬 상회하여 7.4%대로 상승하기 시작했다. 여기에는 여러 가지 이유가 있었다. 먼저 인도경제가 위기상황에서 빠르게 회복됨으로서 재무부장관의 재정안정화 정책에 대한 정치적 교섭력이 약화되어갔다. 또한 정부의 각종 지출이 증가하였고 동시에 구조조정에 따른 각종 소비세와 관세가 인하되었다. 이 때문에 소비세와 관세가 예산계획보다 낮게 확보되었다.

1995/96년에 재정적자가 다시 초기 안정화 정책 시기와 비슷한 5.8%대로 하락하였다. 1996/97년에는 한층 더 축소되어 4.9%대로 하락하였다. 그러나 1997/98년부터 다시 상승하기 시작하여 연평균 6%대를 유지하였다. 이렇게 중앙정부의 재정적자폭이 다시 증가하기 시작하자 인도의 여러 경제 보고서들은 이것이 앞으로 지속적이고 건실한 경제성장에 큰 장애가 된다고 지적하고 있다.[22] 1997년부터 중앙정부의 재정적자가 확대된 원인에는 몇몇 경제적 요소와 함께 인도 중앙에 연합정부 추세형태가 계속 이어진 원인이 큰 것으로 지적되고 있다. 이에 대한 자세한 분석은 제6장의 향후과제 부분에서 다루기로 하겠다.

1990년대 상반기 재정적자폭을 축소하려는 중앙정부의 안정화 정책은 어

22) Government of India, Ministry of Finance(1997, 1998, 1999, 2000). 또한 Parikh ed.,(2000)를 참조바람.

느 정도 성공한 것으로 평가받고 있다. 그러나 <표 4-1>에서 보여주듯이 주정부의 재정적자 문제는 경제개혁이 추진된 1991년 이후에도 별다른 변화가 없었다. 오히려 1980년대 하반기에 비하여 평균적으로 적자폭이 더 늘었다. 이것은 인도의 각 주정부가 중앙정부의 경제개혁정책 추진 의도에 부합하지 못했음을 나타내주고 있는 동시에 중앙정부와 주정부들 간의 정책합의가 제대로 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 이러한 면이 인도 경제개혁 추진 과정의 한 중요한 문제로 나타났다. 이에 대한 분석은 제5장에서 살펴보기로 하겠다. 주정부의 재정적자 문제는 1990년대 하반기에도 개선되지 못했다. 이것은 위에서 언급한바와 같이 중앙정부와 마찬가지로 각 주정부들에서도 연합정치 추세가 나타나면서 재정적자 폭은 증가해나갔다. 따라서 인도 주정부의 재정적자 문제는 경제개혁 추진이후에도 별다른 성과 없이 여전히 해결해야될 중요한 과제로 남게 되었다.

<표 4-1> 1987 95년 중앙정부와 주정부의 재정적자 현황(GNP대비)

(단위: %)

구분	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
중앙	8.1	7.8	7.9	8.3	5.9	5.7	7.4	6.1	5.8
주	5.1	4.9	5.8	5.7	6.2	5.9	4.9	6.3	5.4
합계	13.2	12.7	13.7	14.0	12.1	11.6	12.3	12.4	11.2

자료: Government of India, Ministry of Finance(1997).

2. 인플레이션 安定

1991년 경제위기 상황과 비교해보았을 때 큰 성과를 나타낸 분야가 인플레이션 안정이다. 1990년 10월부터 시작된 두 자리 숫자의 고인플레이션 추세가 1991년에도 지속되어 8월에는 한때 16.7%에 이르렀다. 생필품 가격 상승이 인플레이션을 가중시켰다. 특히, 식량가격이 상승하여 도시와 농촌의 소비자 물가 상승을 부추겼다. 1991/92년 한때 소비자 물가가 23%나 증가하였다. 인도정부는 이러한 고인플레이션 문제를 해결하기 위해서 공기업의 계속된 적자와 이자율의 자율화에도 불구하고 재정적자폭을 축소하고 통화량을 줄이는 가격 안정화 대책을 강구했다. 여기에 1992년 농업 수확량이 다행히 증가하여 인플레이션 안정화 조처에 좋은 호재로 작용했다. 또한 경제개혁 정책으로 국제수지 상태가 호전되고 수입이 자유화되어서 산업생산에 필요한 원자재 공급이 수월해지면서 인플레이션이 안정화 되어갔다. 이 결과 1992/93년의 평균 인플레이션이 7.0%로 현격하게 줄어들었다(표 4-2 참조).

그러나 예상외의 많은 자본유입이 1993년부터 시작되면서 1993/94년과 1994/95년의 통화운영을 어렵게 만들어 일시적으로 통화공급량이 20% 상승하여 인플레이션이 10%대로 증가하였다. 이에 인도 중앙은행은 긴축통화 정책을 실시하여 1995/96년에 4.4%대로 인플레이션을 하향 조절하였다. 다음해에 또다시 인플레이션이 소폭 상승하였으나 큰 문제가 되지 않았다. 그후 인플레이션은 계속 하락하여 1998/99년에 4.8%이 이르렀다. 그러나 이러한 성과는 재정적자폭을 줄이려는 강력한 정부의 의지가 부재한 상태에서 지속적인 경제회복과 건전한 금융제도를 위협하는 높은 실질이자율의 대가로 이루어졌다. 게다가 석유제품과 식료품에 대한 실질적인 가격상승이 필요하기 때문에 이러한 낮은 인플레이션 비율이 실질적

이라고 보기에는 어렵다.

<표 4-2> 도매물가 기준 연간 인플레이션

(단위: %)

회계연도	연도 말	52주 평균
1991/92	13.6	13.7
1992/93	7.0	10.1
1993/94	10.8	8.4
1994/95	10.4	10.9
1995/96	4.4	7.7
1996/97	6.9	6.4
1997/98	5.3	4.8
1998/99	4.8	6.9
1999/2000*	2.9	3.3

* 2000년 1월 29일 잠정치

자료: Government of India, Ministry of Finance(2000), 표 5.1.

3. 國內總生産(GDP) 및 投資成長

외환위기에 직면하여 1991년 중반 경제개혁의 일환으로 루피화의 평가절하와 긴축재정에 따른 영향으로 <표 4-3>에서 보여주듯이 경제성장률이 급속히 떨어졌다. 1990/91년 5%의 GDP 성장은 1991 92년에는 1%도 이르지 못하였다. 이후 정부의 경제개혁에 대한 긍정적인 반응과 성공적인 몬순의 영향으로 5%이상의 경제성장이 지속되었다. 1994 97년 동안의 GDP성장률은 평균 7%대를 웃돌았다. 이 기간에 고도성장을 이룰 수 있었던 것은 경제자유화로 제조업이 활기를 뛰면서 높은 산업 성장률이 뒷받침되었다. 또한 수출, 민간투자, 국내저축의 증대가도 중요한 영향을

미쳤다. 이러한 고도성장은 인플레이션을 안정시켜주었다. 그러나 1997/98년에 국내 정치불안과 함께 아시아 경제위기와 세계경제 위축으로 다시 5%대로 하락하였다. 1998/99년에 다시 6.8%대로 성장이 회복되었으나 1999/2000에는 다시 성장이 둔화되었다. 최근 인도 중앙은행은 2000/01년 인도 경제성장률을 5.8%대로 전망하고 있다(*Far Eastern Economic Review*, November 2, 2000, p. 70).

<표 4-3> 1981 1999년 인도 GDP 성장률

(단위: %)

구분	1981/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000
농업 및 관련업종	3.4	3.8	-2.3	6.1	3.3	5.0	-0.9	9.6	-1.9	7.2	0.8
공업	6.9	7.2	-1.3	4.1	4.2	9.2	11.8	6.0	5.9	4.0	6.9
1. 광산 및 채석업	7.4	10.7	3.7	1.1	4.1	9.1	5.6	0.5	9.0	-0.5	0.4
2. 제조업	7.2	6.1	-3.7	4.1	4.3	10.7	14.9	7.9	4.0	3.6	7.0
3. 전기, 가스,물	8.9	6.5	9.6	8.3	7.3	9.3	6.8	5.4	7.2	7.9	8.0
4. 건설	4.4	11.6	2.2	3.3	2.3	4.8	7.4	2.4	10.3	5.7	9.0
서비스업	6.6	5.2	4.9	5.1	6.8	7.0	10.3	7.1	9.0	8.3	8.2
총GDP	5.5	5.4	0.8	5.1	5.0	7.0	7.3	7.5	5.0	6.8	5.9

자료: Government of India, Ministry of Finance(1981 99) 종합.

경제개혁으로 법인체들의 수익도 증가하였다. 인도내 800개 법인체를 상대로 인도 산업신용 및 투자법인체(ICICI)가 조사한 바에 의하면

1994/95년 상반기동안 순수익이 두 배나 증가한 것으로 나타났다(World Bank 1995, p. 7). 이것은 산업 성장에 따른 판매가 전년도의 같은 기간에 비하여 13%나 증가하였고, 실질 이자율의 감소와 법인세 인하 등 정부의 각종 개혁정책에 기인한 것이다. 경제자유화 정책이 추진된 이래 인도내 대다수의 제조업체들은 날로 증가하는 경쟁력가중의 압력으로 생산구조나 경영구조를 개선했거나 하고있는 것으로 나타났다. 이들은 경쟁력을 확보하기 위해서 외국계 회사와 전략적 합작을 하거나 새로운 기술을 도입한 것으로 나타났다(World Bank 1995). 이것은 인도 산업에 대한 민간투자가 그만큼 늘어났다는 것을 의미한다. 제1세대 인도 경제개혁을 추진했던 라오정권 하에서 민간투자는 꾸준히 증가하였다. 1991 95년 10월까지 총 투자(IEM, Industrial Entrepreneurs Memorandum와 LOI, Letters of Intent)건수는 24,667로 투자금액이 50,529억 루피에 이르렀다. 그러나 1996년부터 투자 의향건수가 계속 감소하기 시작하였다.[23] 이에 대한 확실한 원인 규명이 아직 이루어지지 않은 상태에서 무어라 명확하게 이유를 말할 수는 없겠지만 가능한 원인을 정치적 요소에서 찾을 수 있겠다. 먼저 1996년 중반부터 1999말까지 중앙정부가 5차례나 바뀌면서 정치가 불안해진 것을 들 수 있겠다. 또한 계속해서 인도 중앙에 연합정권이 들어서면서 일관되고 지속적인 경제개혁 정책에 대한 신뢰도가 떨어진 원인도 있다고 할 수 있겠다.

인도 경제개혁에 대하여 외국인들은 아주 긍정적인 반응을 보였다. 제3장에서 살펴 본바와 같이 인도정부가 적극적으로 외국인 직접투자유치 정책을 추진한 결과 전반적으로 외국인 직접투자는 급격히 증가하였다. 외국인의 대 인도 총 직접투자 규모(허가기준)는 1991년에 약 73억 루피

23) 1990년대 하반기 인도내 산업투자 감소 경향에 대하여 Government of India, Ministry of Finance(2000), 표 7.4를 참조 바람.

에서 1997년에 약 5,714억 루피로 증가하였다. 그러나 실질적인 외국인 총 직접투자 유입은 허가기준 총 금액의 21.1%에 미치는 1,208억 루피에 그치고 말았다(표 4-4 참조). <표 4-6>에서 알 수 있듯이 대부분의 외국인 투자는 발전, 정유 등 핵심산업 및 사회간접자본 부문 투자에 집중되었다. 이것은 외국인 직접투자가 수출보다는 인도 국내 시장을 점유하기 위해서 투자하는 경향이 있다는 것을 보여주었다.

외국인의 대 인도 총 직접투자 규모를 세계적인 시각으로 보면 투자유치 정책이 큰 성과를 거두었다고는 말할 수 없다. 1998년 기준으로 보았을 때 중국을 포함한 개발도상국의 총 직접투자 비율에서 인도가 차지하는 비율은 단지 약 1.4%에 불과하다(표 4-5 참조). 인도가 중국과 같은 나라와 비교해서 많은 양의 외국인 직접투자를 이끌어 내지 못한 이유로 여러 가지가 지적되고 있다. 이에 대한 대표적인 요인들로서 부실한 사회간접자본, 복잡한 행정절차, 부적합한 노동법 등을 말할 수 있겠다. 이 중에서 전기, 도로, 항만, 통신 등 인도의 인프라 문제가 공통적으로 심각한 장애가 되고 있는 것으로 나타났다. 이에 대한 문제는 제6장에서 자세히 다루기로 하겠다.

정치적 이유로는 지배 엘리트들간의 정책에 대한 일관성 없는 말 바꾸기와 각 주별로 각기 다른 정책을 추구하고 있었던 것을 들 수 있겠다. 이러한 경향은 특히 1994년과 1995년의 주 의회 선거와 1996년 총선거를 앞두고 두드러지게 나타났다. 또한 1996년 중반부터 이어지고 있는 연합정치 형태추세 때문에도 일어났다. 이것은 인도의 정책 결정자들과 정치인들이 경제자유화 정책이 지속적이고 일관성 있게 추진되고있다는 정치적 신용도를 증진시켜야 한다는 교훈을 주고있다.

경제자유화 정책은 외국인의 대 인도 직접투자 원천을 다각화하는데 공헌했다. 한 예로 비전통적인 대 인도 직접투자 국가인 한국과 싱가포르

같은 나라의 직접투자가 현격히 증가하였다. 인도정부의 허가기준으로 보았을 때 1991년 한국의 대 인도 직접투자는 불과 61백만 루피이었으나 1996년에는 32,209 루피로 급격한 상승을 했다. 이것은 그해 미국 다음으로 많은 투자규모였다. 이때 이렇게 한국이 대인도 투자를 많이 했던 이유는 동년 2월 한국 대통령의 인도 방문과 함께 주요 대기업들의 총수들이 인도 투자방문을 했던 것이 중요한 배경이 되었다. 인도 투자국가들 중 허가기준으로 보았을 때 1998년 7월 현재 한국은 5위를 기록하고 있다. 싱가포르는 같은 기간에 14백만 루피이었으나 3,198 루피로 증가하였다(*Finance Express*, October 7, 1998). 각국의 대 인도 투자현황을 분석해 보면 미국은 인도의 경제자유화 조처에 상당히 적극적으로 반응을 보인 반면 일본은 대 인도 직접투자에 소극적인 태도를 보인 경향이 있었다.[24]

<표 4-4> 외국인 직접투자: 허가 액 대 실질투자 액

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	91 98
허가 루피(천만)	739	5,256	11,189	13,590	37,489	39,453	57,149	28,783	193,648
달러(백만)	325	1,781	3,559	4,332	11,245	1,142	15,752	6,975	55,111
실질 루피(천만)	351	675	1,786	3,009	6,720	8,431	12,085	9,116	42,173
달러(백만)	155	233	574	958	2,100	2,383	3,330	2,230	11,963
허 가 액 에 대한 실질 투자비율 (달러기준)	4.7	13.1	16.1	22.1	18.7	21.4	21.1	32	21.7

자료: Government of India, Reserve Bank of India(1999).

24) 이에 대한 자세한 분석은 Kim(1999)를 참조 바람.

<표 4-5> 개발도상 국가들에 대한 외국인 직접투자 현황

(단위: 백만 달러)

국가	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998*
중국	11,156	27,515	33,787	35,849	40,800	44,236	45,460
인도	233	550	973	2,114	2,426	3,351	2,258
인도네시아	1,777	2,004	2,109	4,346	6,194	4,673	-356
한국	727	588	809	1,776	2,325	2,844	5,143
말레이시아	5,183	5,006	4,342	4,178	5,078	5,106	3,727
필리핀	228	1,238	1,591	1,478	1,517	1,222	1,713
태국	2,114	1,805	1,364	2,068	2,336	3,733	6,969
총 개도국	51,108	78,813	101,196	106,223	135,343	172,533	165,936
개도국에서 인도의비율	0.4	0.7	1.0	2.0	1.8	1.9	1.4

주: * 잠정평가 액

자료: United Nations(1999).

<표 4-6> 1991년 8월에서 1999년 8월까지 분야별 외국인 직접투자 승인현황

분야	외국기술 승인건수	외국인투자 승인건수	외국인투자 승인금액*	총 승인금액에 대한 점유율
1.핵심 및 인프라	743	1,353	116,384	57.7
2.자본재 및 기계	2,857	3,221	21,848	10.8
3.소비재	672	1,786	25,961	12.9
4.기타 산업	1,499	1,532	17,879	8.9
5.서비스	271	1,665	19,761	9.8
6.전략물품	4	1	3	0
합계	6,046	9,558	201,836	100

주: * 천만 루피

자료: Government of India, Ministry of Finance(2000), 표 7.6.

4. 國際收支 安定

1990/91년 경상수지 적자폭이 GDP대비 3.2%나 되는 등 인도의 국제수지가 아주 불안정한 상태였으나 경제개혁으로 인하여 안정세를 회복하였다. 경제자유화 정책이 추진된 이후 수출 수익금으로 수입대금을 지불할 수 있는 비율이 현격하게 증가하였다. 1980년대 연평균 55%였던 비율이 개혁정책이후 연평균 70%이상을 기록하였다. 더불어 1990/91년 무역외 수지적자가 GDP대비 0.1%이였으나 개혁이후 지속적으로 향상되어 1990년대 하반기 연평균 2.5%의 흑자수지를 기록하였다. 순 무역외수지 흑자의 주된 요인으로는 공식 루트를 통한 송금 수익과 지속적으로 증가한 소프트웨어 서비스 수출을 들 수 있겠다(Parikh ed., 2000). 이 결과 국제수지의 경상계정 적자폭은 개혁이후 연평균 GDP 대비 1%를 조금 상회하였다. 경제개혁 정책은 또한 자본금계정 구조를 채무성 자본유입이 크게 줄어들게 하였고, 비채무성 자본인 외국인 투자가 급격히 늘어나게끔 변화시켰다. 예를 들어 제7차 5개년 계획기간(1985/86 1989/90)동안 국제수지의 총 자본유입에서 채무성 자본의 비율은 평균 97%나 되었다. 이러한 큰 폭의 비율이 1994/95년에는 18%이하로 줄어들었다. 인도에 대한 직·간접 총 외국인 투자금액이 1990/91년에 1억 13백만 달러에 불과했으나 경제개혁이후 계속해서 상승하여 1997/98년에는 92억 66백만 달러에 이르렀다. 이로서 1990/91년 인도의 총 외화보유고(금+SDR+외환)는 58억 34백만 달러에 불과했으나 그후 꾸준히 상승하여 1999년 12월말에 349억 35백만 달러에 이르렀다. 이것은 인도가 경제개혁을 추진한 후 국제수지를 안정화시키는데 성공했다는 것을 보여주고 있다.

인도의 국제수지 전선에서 가장 괄목할만한 성과와 변화가 이루어졌던 부분은 역시 대외무역을 들 수 있겠다. 따라서 이 부분에 대한 자세한 분

석이 요구되어진다. 경제개혁에 따른 무역정책의 자유화로 인도의 대외무역은 구소련을 포함한 동구권 국가들과의 무역이 급격히 줄어들었음에도 불구하고 괄목할만한 성장을 보였다. 인도 국내 총 생산에서 차지하는 대외무역의 비율이 1980년대 연평균15%에서 1990년대에는 연평균 20%로 증가하였다. 이것은 인도경제가 점점 세계경제에 융합해가고 있는 것을 보여주고 있다.

경제개혁 제1세대인 라오정권기간에 무역 자유화 정책을 실시한 결과 수출은 연평균 약 20%씩 상승하였다. 그러나 1996/97년부터 수출 성장률이 급격히 하락하기 시작하였다. 1996/97년 5.6%, 1997/98년에는 4.5% 그리고 급기야 1998/99년에는 마이너스 성장 -3.9%을 하였다(표 4-7참조). 이렇게 인도의 수출 성장률이 갑자기 급락하여 마침내 마이너스 성장률을 기록한 원인에는 국내외적 요소들이 있었다. 국내 요소로 인도 경제보고서(*Economic Survey* 1999)는 계속되고있는 인프라 장애, 높은 운송비, 낮은 품질수준, 농산물에 대한 수출한도 규정, 가죽제품 같은 생산에 대한 환경규정 등이 수출 성장률을 저하시키는 요인으로 지적하고 있다.

그러나 이러한 요소들은 1990년대 상반기에도 존재했다는 점을 감안할 때 이 주장은 설득력이 약하다고 하겠다. 수출 성장률 저하의 요인에 대한 국내 요소로서 1996년 중반부터 시작된 인도 국내정치 혼란을 들 수 있겠다. 앞에서도 언급하였지만 1990년대 하반기부터 인도 중앙의 잦은 정권교체로 인하여 정치가 불안해지면서 연합정치 풍토가 자리를 잡게되었다. 각기 다른 경제적 이념을 가지고있는 여러 정당들이 연합정부를 구성함으로서 이들의 경제정책에 대한 신뢰도가 떨어지게 되었다. 이와 더불어 산업투자가 줄어들면서 국내 공업생산량이 줄어들게 되었다. 이러한 주장이 더 설득력 있는 것은 인도 수출 성장률이 갑자기 하락한 1996/97년 회계연도 기간에는 아직 아시아의 경제위기가 도래하지 않았다는 것

이다.

따라서 인도의 수출 성장률 저하의 원인에 대한 국외적 요소를 분석하는 측면에있서 아세안 4개국과 한국의 경제위기가 중요한 시발점이 되었다고 보기는 어렵다. 단지 아시아의 경제위기가 인도의 수출 성장률 감소를 가중시켰다고 말할 수 있겠다. 이들 국가들의 경제위기가 인도의 수출 성장률을 둔화시키는데 영향을 미쳤다는 것에는 의심할 바가 없다. 이들 국가들이 인도 총 수출의 6분의 1을 차지하기 때문에 인도는 이 지역의 경제위기로부터 자유로울 수가 없었다. 경제위기로 1997년 6월에서 1998년 11월 사이에 이들 아시아 국가들의 환율은 미화 달러에 대하여 약 30 35%(인도네시아의 경우 69%) 평가절하 되었다. 같은 기간에 인도의 루피는 15% 평가절하 되었다. 이 때문에 이들 국가들에 비해 인도의 수출 경쟁력도 약화되었다. 특히 미국과 유럽 시장에서 인도의 섬유제품과 가죽제품의 경쟁력이 약화되었다.

두 번째 국제적 요소로는 이 기간동안 전반적인 세계경제가 악화되었다는 것을 들 수 있겠다. 1999년 IMF의 세계경제전망(*World Economic Outlook*)보고서에 따르면 인도 수출의 4분의 3을 차지하는 세계 공산품 가격이 1996년부터 3년간 약 14%나 하락한 것으로 나타났다. 또한 같은 시기에 전 세계 상품무역 수출도 1995년 19.7%에서 1996년에 4.1%로 그리고 1997년에는 3.4%로 감소하였다. 이에 인도 수출 시장의 대부분을 담당하고있는 선진경제 국가들의 수입이 급격히 줄어들었다. 인도 상품에 대한 이들 국가들의 수입 증가율은 1995년에 18.3%이였으나 1996년에 3.7%, 그리고 1997년에는 2.5%로 하락하였다.[25] 따라서 국제적인 요소들은 1990년대 하반기 인도의 수출 성장률의 급격한 감소에 대하여 중요한 원인을 제공했다.

25) Government of India, Ministry of Finance(1999), 표 6.5를 참조 바람.

인도 경제개혁이후 산업의 확장과 현대화로 인하여 수입 또한 상승하였다. 1990/91년 수입 성장률은 14.4%이였으나 1994/95년에 34.3%로 상승하였고 1995/96년에는 21.6% 상승하였다. 그러나 1996/97년부터 수입 성장률이 12.1%로 급격히 하락하였다. 이러한 감소추세가 계속되어 1997/98년에는 4.6% 그리고 1998/99년에는 수출 성장률처럼 마이너스 성장 -7.1%를 보였다(표 4-7 참조). 이렇게 수입 성장률이 하락한 원인으로 국내 수요와 산업생산 활동의 감소가 크게 작용하였다. 또한 이 시기에 세계 석유값과 관련 제품가격이 하락한 원인도 있다.

무역 자유화 정책은 인도의 수출입 시장의 방향도 변화시켰다. 수출시장 측면에서 가장 두드러진 변화는 아시아 국가들이 인도의 새로운 수출지역으로 떠오르는 반면 전통적인 인도의 수출 시장이었던 러시아를 포함한 동구권 국가들의 비중은 급격히 감소하였다는 것이다. 1980년대에 아시아 지역은 인도의 총 수출에서 약 13%를 차지했으나 경제개혁이후 연평균 20%를 상회하였다. 반면 동유럽은 1980년대에 약 22%의 높은 비중을 차지했으나 1991년 이후부터는 단지 연평균 3%밖에 차지하지 못했다. 인도의 수입시장 측면에서는 경제협력개발기구(OECD) 국가들이 차지하는 비중이 줄어든 반면 개발도상국가들의 중요성이 증가하였다.

경제개혁은 인도의 무역품목 구성비율에는 크게 영향을 주지 못했다. 수입품목의 구성비율은 개혁이전과 이후를 비교해보았을 때 급격히 변한 것은 없다. 그러나 주목할 것은 벌크 품목이 차지하는 수입 비율이 줄어들고 비벌크 품목의 비율이 증가하였다는 것이다. 비벌크 품목 중에서 자본재 수입이 증가한 것이 주목할만하다. 1991/92년 21.8%%를 차지했던 자본재 수입비율이 1995/96년에는 28%로 증가하였다. 이것은 개혁이후 인도 산업에 구조조정과 현대화가 이루어 지고있다는 것을 나타내주고 있다. 그러나 앞에서 언급한바와 같이 1990년대 하반기부터 산업생산이 감소하

면서 자본재 수입이 1998/99년에 16.6%로 하락하였다.

인도 수출품목 비율에서 주목할 점은 공산품이 차지하는 비율이 점차적으로 꾸준히 증가하였다는 것이다. 1990/91년에 71.6%이였으나 1995/96년에는 75.4%, 그리고 1998/99년에는 77.8%로 증가하였다. 이러한 증가추세는 1999/2000년도에도 계속되어 초기 8개월간 기준으로 보았을 때 80.8%를 차지하였다. 이렇게 수출의 4분의 3이 공산품이라는 것은 앞으로 인도의 건전한 장기적 경제발전을 위해서 심각히 고려해 보아야할 것이다. 다시 말해서 산업의 균형적인 발전을 위해서는 수출 품목의 다변화가 필히 이루어져야 할 것이다.

수출품목 중 경제개혁으로 가장 큰 혜택을 본 품목들은 의복, 다이아몬드 가공품, 컴퓨터 소프트웨어 등을 들 수 있겠다. 제8차 5개년 경제계획기간(1992/93 1996/97) 중 소프트웨어 수출은 급격히 증가하였다. 소프트웨어 수출이 1991/92년에 1억 74백만 달러에서 1996/97년에 10억 42백만 달러로 연평균 43%나 성장한 것이다. 1997/98년에는 17억 49백만 달러를 수출하여 68%의 성장률을 기록하였다(Government of India, Ministry of Finance 1999, p. 79). 다이아몬드와 의복 수출도 개혁이전과 비교해보았을 때 급격히 늘어났다. 이것은 인도 경제개혁이 수출액을 증가시켰을 뿐만 아니라 산업의 국제경쟁력도 향상시키는데 공헌했다는 것을 나타내주고 있다.[26]

26) 이에 대한 더 상세한 주장은 Ghemawat and Patibandla(1998)를 참조 바람.

<표 4-7> 인도의 일부 대외경제부문 현황

구 분	1990/91	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00
1. 수출 성장-BOP(%)	9.0	20.2	18.4	20.3	5.6	4.5	-3.9	7.8
2. 수입성장-BOP(%)	14.4	10.0	34.3	21.6	12.1	4.6	-7.1	2.7
수입에서 POL(%)	60.0	-5.7	3.0	27.0	33.4	-18.7	-21.2	53.3
3. 수출/수입-BOP(%)	66.2	84.8	74.8	74.0	69.7	69.7	72.1	70.3
4. FER에 대한 수입차지 (달 수)	2.5	8.6	8.4	6.0	6.5	6.9	8.2	7.9
5. TC에 대한 국외원조(%)	26.3	19.2	19.0	29.7	10.6	9.7	10.4	2.7
6. TC에 대한 ECB(%)	26.8	6.1	12.9	42.9	27.3	42.6	55.4	1.5
7. TC에 대한 NRI 예탁금(%)	18.3	12.2	2.1	37.1	32.1	12.0	22.1	21.9
8. FER에 대한 단기부채(%)	146.5	18.8	16.9	23.2	23.2	25.5	13.5	13.9
9. 자본수취에 대한 부채상환(%)	35.3	25.6	26.2	24.3	21.2	19.1	18.0	18.7
GDP 대비율								
10. 수출	6.2	8.3	8.4	9.2	8.9	8.8	8.2	
11. 수입	9.4	9.8	11.2	12.4	12.8	12.6	11.3	
12. 무역수지	-3.2	-1.5	-2.8	-3.2	-3.9	-3.8	-3.1	
13. 무역외수지	-0.1	1.1	1.8	1.6	2.7	2.4	2.2	
14. 경상수지	-3.2	-0.4	-1.0	-1.7	-1.2	-1.4	-1.0	-1.5
15. 대외부채	30.4	33.8	30.9	21.7	24.7	24.4	23.5	22.3@
16. 부채상환	3.0	3.1	3.4	3.4	3.0	2.7	2.6	

@ 1999년 9월말 기준임
i), BOP: 국제수지
ii), POL: 석유 및 윤활유 제품
iii), FER: 금과 특별인출권(SDR)을 포함한 외환보유고
iv), ECB: 국제상업차관
v), TC: 총 자본 유입(net)
vi), 1999-2000 수출과 수입 성장률은 1999년 4-9월 기준치임
vii), 위의 모든 비율은 미화 달러 기준임

자료: Government of India, Ministry of Finance(2000), 표 6.3.

Ⅴ. 經濟改革의 問題點

경제개혁이 추진된 이후 성과도 많았지만 이에 따른 여러 문제점도 나타났다. 이 장에서 모든 문제점들을 알아본다는 것은 불가능하기 때문에 사회적으로 가장 심각한 저소득계층들의 소외문제와 지역간의 불균형문제를 알아보겠다. 또한 경제개혁과정 중에서 나타난 관료주의 문제와 중앙정부와 주정부들간의 정책합의 문제를 알아보겠다.

1. 低所得層의 疎外問題

경제개혁 이전의 인도 사회와 오늘날 인도 사회를 한눈에 비교해서 알아볼 수 있는 가장 두드러진 변화를 찾는다면 중산층 이상의 사람들의 소비문화가 빠르게 확산되었다는 것이다. 특히 오늘날 인도 도시 중산층 이상의 사람들이 즐기는 소비문화는 경제자유화가 추진되지 않았다면 아마도 쉽게 찾아보기 힘들었을 것이다. 이것은 다시 말해 경제개혁으로 이들이 혜택을 보았다는 것을 의미한다. 경제개혁 이후 인도 증산층 이상이 혜택을 보고있다는 단적인 증거로 승용차와 텔레비전의 소비증대를 들 수 있겠다. 승용차 소비는 개혁이전에 매년 평균 100,000만대 증가하였으나 개혁이후에는 매년 평균 600,000만대 증가하였다. 텔레비전은 개혁 이전에는 4백만 대가 매년 증가하였으나 개혁이후에는 매년 9백만 대가 증가하였다(Aiyar 2000). 반면 여전히 대다수 서민들의 생활은 10년 전이나 지금이나 별다른 변화가 없다. 오히려 이들의 생활고는 개혁으로 인하여

더욱 가중되는 경향이 나타났다. 이러한 사실은 최근 한 국제기관의 연구조사에서도 명확히 들어 났다. 1991년 인도가 추진한 경제자유화 정책이 서민들에게 미친 영향을 알아보기 위해 세계은행에서 부분적이지만 그래도 현장조사를 통해서 체계적인 조사를 하였다(World Bank 1996). 세계은행은 조사범위를 4개주(마하라쉬트라, 타밀나두(Tamil Nadu), 펀잡(Punjap), 우타르 프라데쉬(Uttar Pradesh))에 한정하고 개인 및 단체들과의 인터뷰 그리고 다양한 1, 2차 자료를 통하여 결론을 도출해냈다. 주요 결론을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조사지역의 모든 도시나 농촌지역의 하층민들은 공통적으로 1991년 경제개혁정책이 자신들의 생활수준 향상에 특별한 변화를 가져오지 못했다고 답변했다. 사실 조사 대상의 소수만이 1991년 인도가 경제위기를 맞이했고 그후 경제정책에 변화가 있었다는 것을 인식하고 있었다. 대다수는 경제정책의 변화를 인식하지 못했지만 1991년 이후 비료 같은 여러 가지 공산품 및 생필품 가격이 상승했다는 것을 인식하고 있었다. 바로 이러한 점 때문에 라오정권에서 상공부 장관을 지냈던 치담바람(Chidambaram)은 1995년 6월 미국의 한 연설에서 3억의 인도 빈자들은 경제개혁에 대하여 걱정을 하고있다고 하였다(Mehta 1999, p. 61). 1990년대 경제개혁 기간동안 식량 등 생필품이 인플레이션의 주된 요소가 되었다. 1980년대에는 생필품이 차지하는 비율이 30%이였으나 1990 95년에는 36%, 그리고 1995 98년에는 33%를 차지했다(Panda *et al* 1997, p. 38). 여기서 인도 저소득층들은 수입의 대부분을 생필품 구입에 지출하고 있는 것을 감안하면 경제개혁기간동안 이들의 생활고가 가중되었다는 것을 짐작할 수 있다.

둘째, 전통적으로 사회간접자본 시설이 상대적으로 잘 갖추어져 있고 상업성 작물을 취급하는 마하라쉬트라와 펀잡 주의 잘사는 농민들은 경

제개혁에 대해서 긍정적이었다. 이 지역의 부농들은 경제자유화 덕분에 농산물 수출이 활기를 뛰자 포도 같은 상업성 작물로 전환하는 경우가 눈에 뛰었다.

셋째, 인도정부에서 추진하는 각종 복지 프로그램은 실질적으로 서민들에게 거의 혜택이 돌아가지 못하고 있다. 정부의 식료품 공급소에서 판매하는 쌀과 밀가루 등은 시장가격과 차이가 없고 품질은 오히려 낮다. 정부의 각종 취업보장 프로그램(예, Employment Assurance Schemes)들도 서민들에게 취업의 기회를 확대해주는데 크게 기여를 하지 못하고 있다. 또한 많은 서민들은 정부의 새로운 복지 프로그램을 알지도 못하고 있다.

사실 경제개혁이후 여러 가지 빈곤퇴치 프로그램이 시행되었지만 성과는 아주 미비했다. 인도의 많은 저소득계층은 실질적으로 정부의 여러 가지 보조금을 제대로 받지 못하고 있다. 파리크(Parikh 1997)에 따르면 인도 빈곤층들은 정부 식료품 보조금 중에서 5분의 1밖에 받지 못하고 있다. 나머지 대부분은 인도의 전 총리 라지브 간디도 지적했듯이 중간에서 여러 경로를 통하면서 관련 공무원들의 호주머니로 사라진다(Mehta 1999, p. 62). 따라서 빈곤문제를 해결하기 위해서는 지속적인 경제성장은 물론 투명하고 공평한 분배체제가 절실히 필요하다. 또한 정부의 각종 보조금은 정말 빈곤층을 상대로 지급되어야지 중간의 권력 브로커들에 의해서 오용되면 안 된다.

인도 경제개혁의 한 중요한 목적은 지속적으로 높은 경제성장을 이룩하여 많은 일자리를 창출하고 사회 전반에 퍼져있는 빈곤을 줄이는 것이다. 그러나 경제개혁 시대에 나타난 여러 가지 모순 중 하나는 국가의 총 경제성장률은 평균 6 7%대로 상승하였음에도 불구하고 빈곤층 비율은 그만큼 줄지 못했다는 것이다.[27] 1991년 재무부 장관 만모한 씽에 의해서

27) 경제개혁이전과 이후의 빈곤실태변화에 대한 분석은 몇몇 연구에서 잘 나타나고 있

경제개혁이 추진될 때 빈곤층은 전체 인구의 36.3%이였다. 그러나 국가표본조사(*Nation Sample Survey*)의 가장 최근 조사에 따르면 1997년 빈곤층 비율은 34.4%로 나타났다. 이것은 6년 동안 빈곤층 비율이 단지 2%만 줄어들었다는 것을 의미한다. 더 흥미로운 일은 개혁이전의 평균 경제 성장률은 3.5 5%이였으나 빈곤층의 비율은 급격히 떨어졌다는 것이다. 예를 들어 1977/78년 빈곤율은 51.3%이였으나 1987/88년에는 38.9%로 줄어들었다. 즉 10년 동안 빈곤율은 12.4%나 하락하였다. 여기서 주는 교훈은 높은 경제성장률 자체만으로 인도의 빈곤층 비율을 줄이지 못한다는 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 한 저명한 경제학자는 빈곤 문제를 단순히 경제적인 측면으로 보지 않고 있다.

노벨 경제학상 수상자인 아마르티아 센에 의하면 빈곤퇴치는 단순히 경제적으로 해결되는 것이 아니고 정부가 저소득층들에게 정치적, 경제적, 사회적 선택기회의 폭을 넓혀주어야 이룩된다고 주장하고 있다(Dreze and Sen 1995). 그는 특히 저소득층들의 교육과 건강 증진을 강조하고 있다. 더불어 빈곤퇴치를 위해서는 정부의 통치형태도 중요하다고 주장한다. 정부 공무원들의 부정부패와 무책임하고 불투명한 정책실행이 빈곤퇴치에 큰 장애가 되고 있다고 지적하고 있다. 이러한 센의 주장을 최근 들어 세계은행도 지지하고 있다. 세계은행의 1990년 세계개발보고서(*World Development Report*)에서 빈곤문제는 정부와 시장이 협력하면 퇴치될 수 있다고 주장하였다. 이 은행은 가난한 사람들의 주된 자원이 노동이기 때문에 자유로운 경쟁과 시장 개방이 노동집약적 산업을 활성화시키는데 최선의 방법이라고 주장했다. 이 방법으로 빈곤은 퇴치 될 수 있다고 믿었다. 그러나 2000년 세계개발보고서에서 1990년의 주장은 빈곤을 퇴치하는데 충분하지 않다고 결론지었다. 이들은 지난 10년간 인도를 포함한 남

다. Chandrasekhar and Sen(1996); Gupta(1995); Tendulkar and Jain(1996).

아시아, 동유럽 그리고 동남아시아에서 빈곤층의 비율이 거의 줄어들지 않았고 절대적인 숫자 면에서는 증가했다고 보고 있다. 따라서 2000년 세계개발보고서는 빈곤을 퇴치하기 위해서는 정치, 경제, 사회의 모든 면에서 저소득층들에게 기회(opportunity), 권한(empowerment), 안전(security) 3가지를 증진시켜야 한다고 주장하고있다.

이러한 주장은 인도 경제개혁을 추진하는 정책 결정자들에게 주지하는 바가 크다. 경제개혁으로 서민들의 취업의 기회나 권한이 확대되지 못하였고, 오히려 물가 상승으로 생활고와 중산층 이상 사람들의 소비문화의 확대로 상대적 박탈감은 가중되었다. 대다수의 저소득계층이 경제개혁의 성과로부터 소외를 당하면 민주주의 체제에서는 경제자유화에 대한 정치적 지속력은 약화되기 마련이다. 이것은 이미 인도에서 나타나고 있다. 중앙정부나 주정부들이 공공 요금을 올리면 여러 정치집단들이 반대를 하고 나서기 때문에 다시 부분적으로 하향 조정하는 경우가 자주 있다. 이에 대한 사례 분석은 다음 제6장의 재정적자 부분에서 알아보겠다.

2. 地域間의 不均衡 發展問題

1991년 인도가 경제자유화를 추진한 이후 인도 사회에서 나타난 또 하나의 심각한 문제는 지역간의 경제 불균형이 가중되고있다는 것이다. 물론 개혁이전에도 지역간의 불균형이 존재하였고 연방체제에서 각 주들간의 경제격차가 나타나는 것은 피할 수 없는 일이다. 특히 각 주들의 역사적, 경제적, 사회적, 정치적 배경이 다르기 때문에 지역간의 불균형이 존재하는 것은 당연하다고 할 수 있겠다. 그러나 여기서 중요한 것은 기존에 상존해있는 지역간의 불균형을 해결하는 것도 국가의 임무라는 것이

다. 인도 중앙정부도 이러한 문제를 해결하기 위해서 그 동안 낙후된 지역에 대하여 재정지원을 더 많이 해주는 등 여러 가지 경제적 지원정책을 추진해왔다. 그럼에도 불구하고 지역간의 불균형은 크게 해소되지 못하였다.

이러한 지역간의 불균형이 인도가 1991년 경제자유화 정책을 추진하면서 더욱 심화되고 있다. 산업기반이 상대적으로 잘 갖추어진 마하라쉬트라와 구자라트(Gujarat) 같은 주들은 급속도로 경제성장이 빠르게 이루어지면서 국내외 투자자들을 앞다투어 유치하고 있다. 반면 경제성장이 낮고 산업 인프라 시설이 낙후된 비하르(Bihar)나 동북부에 있는 주들은 새롭게 추진된 경제개혁으로부터 거의 혜택을 보지 못하고 있다. 이 때문에 소위 개혁의 수혜 주들과 비수혜 주들간의 경제 격차가 빠르게 진행되고 있다.

아래 <표 5-1>에서 보여주듯이 경제개혁이후인 제8차 5개년계획 기간(1992 97) 사이에 마하라쉬트라와 구자라트 주들의 일인당 국민소득 성장률은 평균 7 8%를 웃돌았다. 1994/95년 기준 마하라쉬트라주의 일인당 국민소득은 4,157 루피고 구자라트주의 경우 3,217 루피로서 전체 인도 평균 2,461 루피보다 훨씬 많은 수치를 자랑하고 있다(Silveira 1996, pp. 18 45). 반면 같은 기간 비하르 주의 일인당 국민소득은 1,067 루피로서 전체 인도 일인당 평균소득과 비교해서 절반도 안되고 있다. 비하르주는 제8차 5개년계획 기간동안 마이너스 일인당 평균소득 성장률을 기록했다.

<표 5-1> 주별 일인당 국민소득 성장률

(단위: %)

주(State)	1981 91	1992 97
펀잡	3.3	2.8
마하라쉬트라	3.7	7.4
하리야나	3.9	2.6
구자라트	3.3	8.6
서 벵갈	2.1	4.9
까르나타카	3.1	3.4
께랄라	2.2	4.9
타밀 나두	4.1	5.2
안드라 프라데쉬	2.6	3.8
마다야 프라데쉬	2.6	4.1
우따르 프라데쉬	2.6	1.8
오리싸	0.9	1.5
라자스탄	4.7	3.9
비하르	2.6	(-0.7)

자료: Aiyar(2000a).

경제개혁에 따른 지역간의 격차는 최근 한 경제전문 잡지의 투자대상 우선 선호지역 조사에서도 명확히 들어 났다(*Business Today*, December 22 -January 6, 1998, pp 84 95). 이 조사는 인도연방의 25개 주와 델리(Delhi)와 폰디체리(Pondicherry) 2개 연방직할지역을 대상으로 1995년과 1997년에 2번 실시되었다. 이 조사에 따르면 1995년과 1997년 조사에서 마하라쉬트라와 구자라트 주가 모두 각각 1, 2위를 차지했다. 반면 비하르 주는 두 조사기간 모두에서 최하위를 기록했고 동북부지역 주들이 그 뒤를 따랐다. 이것은 단적으로 인도가 추진한 경제개혁이 지역간의 경제불균형을 가중시키고있다는 것을 나타내주고 있다. 이 조사에서 특이할만한 점은

안드라 프라데쉬 주가 1995년에는 22위이었으나 1997년에는 5위로 급 부상했다는 것이다. 이 주가 갑자기 이렇게 급부상 한 것은 1990년대 중반부터 찬드라 바부 나이두가(Chandra Babu Naidu)가 주 총리에 오르면서 시장경제체제를 본격적으로 받아들이기 시작한 원인이 크게 작용했다. 동시에 인도 중앙에 1990년대 하반기부터 연합정치 현상이 나타나면서 나이두의 정치적 영향력이 강화되어 중앙정부로부터 많은 지원을 받게되었다.

경제개혁으로 인한 지역간의 불균형 현상은 1999년 10월 새롭게 정권을 획득한 NDA 연합정부에서 더욱 가중되고 있다. 특정 주의 지역정당이 중앙정부의 NDA 연합정권에 속해있으면 상대적으로 많은 중앙정부의 지원혜택을 받고있는 반면, 이 연합정권에 속하지 않은 다른 주들은 불이익을 받고있는 현상이 나타나기 때문이다. 인도 중앙정부는 전통적으로 재정지원을 경제적으로 부유한 주들보다 낙후된 주들에게 더 많이 해주었다. 그러나 최근에 NDA가 집권할 수 있도록 가장 강력한 힘을 발휘했던 안드라 프라데쉬 주의 총리인 찬드라 바부 나이두는 중앙정부의 이러한 전통적인 예산지원에 강력히 반대하고 있다. 나이두는 이러한 주장을 하고 있다: "만약 우리가 가난한 주들에 더 많은 돈을 준다면 우리 또한 가난하게 될 것이다. 개혁을 하고 성과를 나타내는 주들은 인구통제, 기간산업 건설, 빈곤퇴치에 대한 대가로 벌칙을 받고있는 반면 가난한 주들은 그 주정부의 노력의 성과와 상관없이 돈을 받고 있다"(*Far Eastern Economic Review*, September 14, 2000, pp. 24 25). 이러한 나이두의 주장을 현재 NDA 연합정권에 속해있는 경제선진 주들인 델리, 펀잡, 하리야나, 타밀나두 등이 동의하고 있다. 문제는 중앙정부의 재정지원에 많은 부분을 의지하고있는 비하르 같은 주가 이 NDA 연합정권에 속해있지 않다는 것이다. 이 때문에 앞으로 인도에서 지역간의 경제 불균형이 심화될 것이라는 우려를 낳고 있다.

더불어 최근 NDA정권이 가장 야심적으로 추진하고있는 경제정책 부분인 IT산업의 활성화로 지역간 경제 불균형은 더욱 악화되고 있다. 안드라 프라데쉬 나이두 총리는 중앙정부의 지원을 받으면서 빌 게이츠 마이크로소프트사 회장을 만나서 적극적인 경제외교로 컴퓨터 첨단산업 기술을 자신의 주로 유치하는데 성공했다. 안드라 프라데쉬는 현재 인도 소프트웨어 엔지니어들의 23%를 공급하고 있다(*Far Eastern Economic Review*, February 24, 2000, p. 20). 안드라 프라데쉬 같은 정보기술 선진주(IT Forward States)들과 정보기술 후진주(IT Backward States)들간의 정보격차(Digital Divide) 때문에 인도내에서 심각한 정치적 갈등이 야기될 것으로 보인다. 벌써 비하르 주의 집권당 총재인 랄루 프라사드 야다브(Laloo Prasah Yadav)는 인도의 사회적, 경제적 현실을 비추어 보았을 때 IT산업은 필요 없다고 주장하고 있다. NDA 연합정권의 정보기술 혁명(IT Revolution)이 과거 1960 70년대 인도가 추진했던 녹색혁명(Green Revolution)[28] 때처럼 지역간의 불균형 발전을 야기 시키는 폐단을 가져오지 않을까 우려된다. 또한 지역간 IT산업의 불균형적 발전으로 인도에서 새로운 계급이 창출되고 있는 사회현상이 나타나고 있다. 즉, IT산업 선진 주들에 있는 국민들을 '정보기술 브라만(IT Brahmans)'으로 그리고 비하르 같은 IT산업 후진 주에 있는 국민들을 거의 집단적으로 '정보기술 불가촉천민(IT Untouchables)'으로 만들고 있다.

다행이 지금까지는 각 주들간의 경제발전 불균형 때문에 국가의 통합이나 정치안정이 심각하게 위협받는 경우는 없었다. 이것은 발전된 주들이 낙후된 주들을 정치적이나 경제적으로 지배하거나 착취하지 않았기 때문이다. 또한 낙후된 주들의 대부분의 지식인들은 자기 고장의 경제 후

28) 녹색혁명에 대한 자세한 분석은 정치경제학적 시각으로 아주 잘 정리된 Rudoph and Rudolph(1987)를 참조 바람.

진성에 대한 원인을 정치인들과 공무원들의 부정부패와 잘못된 정치문화 때문이라고 인식하고 있었다. 더욱 중요한 것은 그 동안 낙후된 주들의 대다수 민중들은 자신의 주가 다른 주에 비해서 상대적으로 낙후되었다는 것을 인식하지 못하고 살아 왔다(Chandra *et al* 1999, pp 120 6).

그러나 21세기가 도래한 지금에는 지역간의 경제발전 불균형이 인도의 통합과 정치안정을 위협할 수 있는 잠재성을 충분히 가지고 있다고 하겠다. 왜냐하면 앞으로 갈수록 각 지역의 방송매체와 교육이 확대되면서 경제후진 주 국민들은 자신의 주와 다른 선진 주들간의 경제적 격차를 인식할 수 있는 기회가 점차 증가할 것이기 때문이다. 이러한 우려는 정당정치 분석에 대한 대표적인 학자인 씽(M. P. Singh)교수가 지적하고 있듯이 인도가 연합정치 추세로부터 가까운 장래에 벗어나기 힘들다는 우려와 함께 더욱 심각성을 더해주고 있다.[29]

결국 인도에서 지역간의 경제발전 불균형을 바로잡기 위해서는 마줌다르(Mozoomdar 1995, pp. 230 1)가 주장한 것처럼 사회, 경제 발전을 일관된 정책으로 추진할 수 있는 강력한 민주적 중앙정부가 필요하다. 또한 중앙정부는 부유한 주들에서 가난한 주들로 잉여재원을 이동시킬 수 있는 정치적 능력이 있어야 한다. 그러나 현재 인도의 제2세대 경제개혁을 추진하고있는 NDA 연합정부는 이러한 능력을 상실하고 있다.

3. 官僚主義 및 中央政府와 州政府들간의 政策合議 문제

인도 국내외 기업인들은 중앙정부의 노력에도 불구하고 여전히 경제활

29) M. P. Singh 교수 인터뷰, 델리, 2000, 2월 10일.

동에 대한 공무원들의 간섭과 관료 형식주의에 불만을 나타내고 있다. 특히 하위직 공무원들에 대한 불평이 많다. 이에 대한 주된 원인은 이들 하위직 공무원들은 신경제정책에 관해서 대부분 제대로 인식하지 못 하고 있고, 전통적인 인도 공무원들의 타성에 저져있기 때문이다. 라오정부에서 외무부 차관을 지냈던 딕씨트(Dixit 1996, p. 392)는 신경제정책에 대한 이러한 공무원들의 무지가 해외 인도 대사관들이 자국의 경제자유화를 알리는데 장애가 되고있다고 말한다. 그는 또한 이러한 경우 때문에 인도의 신용도와 이미지가 나빠지고 있다고 한다.

인도 공무원들의 만성적인 '느림보' 업무처리 타성과 복잡한 허가절차 문제는 외국인들이 인도와 무역거래를 할 때나 인도에 투자를 할 때 불평을 많이 하는 부분이다. 경제개혁으로 인하여 과거와 비해서 많이 개선되었지만 인도는 여전히 관료형식주의 때문에 재외 인도인들을 포함한 많은 외국인 직접투자 유치를 놓치고있다. 따라서 인도는 지속적인 경제성장과 많은 외국인 투자유치를 위해서는 행정체제와 관료들의 형식주의를 개선해야 할 것으로 인식되었다.

또 다른 문제는 중앙정부와 주정부들 사이에 새로운 정책에 대한 상호협의가 미비하여 경제개혁에 많은 착오를 가져오고 있다는 것이다. 한 연구에 따르면 중앙정부와 주정부들간의 정책조율은 거의 존재하지 않는다(Wadhva 1994, p. 115). 경제개혁 정책에 대하여 주정부들은 거의 중앙정부에 의해서 소외되거나 무시되는 경향이 있어왔다. 이 것은 라오정권 하에서 두드러지게 나타난 현상이었다. 이 때문에 여러 주정부 공무원들은 중앙정부의 신경제정책에 대하여 제대로 인식하지 못하고 있었다. 이에 대한 한 좋은 실례로 한국의 한 대기업 간부들이 인도 발전부분에 대한 투자전망을 하기 위해서 델리, 마하라쉬트라, 안드라 프라데쉬, 서벵갈의 주 전기공사(SEB, the State Electricity Board)를 방문하였을 때를 들 수 있

겠다. 각 주의 전기 담당 공무원들마다 중앙정부의 새로운 발전소 건설 투자정책에 대한 의견이 달랐다. 각 주 공무원들은 중앙정부의 정책에 대하여 각기 다르게 해석하고 있거나 어떤 공무원들은 오히려 그런 정책이 있느냐고 방문자들에게 반문하는 경우도 있었다.[30] 이러한 사례 때문에 한 공무원은 이렇게 말하고 있다: "오직 정책 입안자들만 경제자유화 정책에 대하여 인식하고있을 뿐 나머지 사람들은 신경제정책에 대하여 알지 못한다".[31]

1990년 하반기부터 중앙정부가 지역 여러 군소 정당들의 연합정당들에 의해서 운영되면서 중앙정부와 주정부들과의 정책합의는 다소 향상되었다. 그러나 여기에도 문제가 있었다. 너무나 많은 정당연합(1996 97년 12개 정당연합, 1998년엔 18개 정당연합, 1999년 현재까지 24개 정당연합)들이 중앙정부 구성에 참여하다 보니 정책의 일관성이 부재하게 되었다. 또한 이 연합정부에 소속되어있지 않은 여타 주정부들과의 정책합의 문제는 특별히 개선되지 않고 있다. 이에 대한 가장최근의 예는 IT교육정책에 대한 의견차이다. 최근 인도 중앙정부는 경제를 중추적으로 이끌어갈 정보기술 분야의 인력을 증진시키기 위해서 2002년 공학분야와 건축학 입학 시험제도를 새롭게 계획하였다. 이 새로운 제도아래 중앙정부와 주정부들에서 실행되고있는 75개의 현행 각종 입학시험이 단일화되고 정보기술 분야의 입학정원이 현행보다 두 배로 늘어날 전망이다. 그러나 이러한 중앙정부의 새로운 교육계획은 일부 주정부들과의 사전 정책협의가 없어서 많은 마찰을 빚고 있다. 현행 NDA 연합정권에 속하지 않은 INC(I)가 집권한 카르나타까 주 교육부 차관은 교육은 기본적으로 주정부

30) 필자는 1995년 10월 30일부터 11월 7일까지 선경그룹(SK) 투자조사팀과 함께 이들 주를 방문했다.

31) 자틴 사르카르(Jatin Sarkar), 인도 철도부 공보국장 인터뷰, 델리, 1997년 2월 21일.

소관이기 때문에 중앙정부가 새로운 교육법을 제정하려면 미리서 주정부와 상의해야한다고 주장하고 있다. 더불어 그는 정보기술 분야에 대한 입학정원은 주정부가 결정할 일이라고 주장하면서 중앙정부의 정책에 반대하고 있다(*Times of India*, October 11, 2000). 이상과 같이 공무원들의 관료주의와 중앙정부와 주정부들간의 미비한 정책합의 문제는 인도 경제개혁 추진과정 중에서 주요한 장애로 나타났다.

Ⅵ. 向後課題

인도가 경제개혁을 추진한지 10년이 되고있지만 지속적이고 탄탄한 경제발전을 위해서 향후 해결해야될 과제들이 산적해있다. 이들 중 여러 학자들과 인도 국내외 보고서들이 공통적으로 지적하고 있는 과제들로는 중앙정부와 각 주정부들의 재정적자 축소, 공기업의 민영화, 사회간접자본 확충, 인적자원개발이 지적되었다. 이 장에서는 이러한 문제들이 왜 향후 과제들로 지적되었고, 앞으로 인도는 어떻게 이 과제들을 해결해야 하는지 알아보겠다.

1. 財政赤字폭 縮小

인도의 재정적자폭이 제3장에서 살펴보았듯이 라오정부 하에서는 어느 정도 줄어들었다. 그러나 인도에서 중앙정부와 몇몇 주정부 등에서 본격적인 연합정치가 이어지면서 정부의 재정적자폭은 다시금 커져나가 이제는 심각한 상황에 와있다. 연합정권이 들어서고 정치불안이 가중되면서 잦은 선거와 더불어 각 정당들의 경쟁적인 선심정책으로 인하여 인도의 재정적자가 가중되고 있다. 따라서 많은 학자들은 인도 경제개혁의 향후 과제로 중앙정부 뿐만 아니고 모든 주정부들의 심각한 재정적자를 들고 있다. 인도가 연방정부 체제를 가지고 있기 때문에 여기서는 중앙정부와 주정부들의 재정적자문제를 구별해서 다루기로 하겠다.

가. 中央政府의 財政赤字

인도 중앙은행의 연간 보고서와 재무부의 경제 조사서 등 정부의 여러 공식 보고서들은 한결같이 중앙정부와 각 주정부들의 재정적자폭 확대 문제에 대하여 정치인들과 정책 결정자들에게 지속적으로 경고해왔다 (Government of India, Reserve Bank of India, 1996 2000; Ministry of Finance, 1997 2000). 그럼에도 불구하고 재정적자폭 축소문제는 해결되지 못하고 있다. 이렇게 정부의 재정적자 문제가 해결되지 못한 원인은 일부 구조조정 때문이기도 하다. 예를 들어 수입관세의 인화와 국내 소비세에 대한 합리화조처를 들 수 있다. 또한 금융시장에 대한 자유화 정책으로 중앙정부는 경제개혁 이전에 비하여 부채에 대한 이자로 GDP의 약 1%를 더 지출하고 있다. 중앙정부의 재정에 압박을 주고있는 또 다른 주범은 중앙정부의 240개의 공기업과 27개의 은행 그리고 2개 보험회사의 부실경영을 들 수 있겠다. 비록 일부는 극히 양호한 이익창출을 하고있지만 대부분의 공기업들은 적자를 면치 못하고있는 실정이다. 이에 대한 자세한 분석은 공기업의 민영화 과제에서 다루기로 하겠다. 그러나 앞에서 지적했듯이 중앙정부의 재정적자 문제에 대한 가장 주된 이유로서 정치적 문제를 들 수 있겠다. <표 6-1>에서 보여주듯이 1996년 중반부터 어떤 정부도 5년 만기를 채우지 못하고 지금까지 다섯 차례의 중앙부가 연합정당들에 의해서 바뀌면서 인도의 재정상태는 다시금 불안해지기 시작하였다.

<표 6-1> 1990년대 하반기 인도 중앙의 연합정부 현황

집권연도	총리 및 연합정당	집권일수
1996	Vajpayee/ BJP연합	13일
1996 97	Deve Gowda/ UF연합	325일
1997 98	Gujral/ UF연합	333일
1998 99	Vajpayee/ BJP연합	380일
1999 현재	Vajpayee/ NDA연합	1999, 10, 14일부터

여기서 우리는 그럼 왜 연합정권 하에서 다시 인도의 재정상태가 악화되었는지 알아볼 필요가 있다. 인도 정치인들은 정부의 재정을 경제적 합리성보다는 정치적 당위성으로 운영하고 있다. 특히 선거를 앞두고 정부의 재정적자폭 확대를 고려하지 않고 선심정책을 많이 펼치고 있다. 이러한 현상은 단일정부 하에서나 연합정부 하에서도 공통적으로 나타나는 현상이다. 그러나 중요한 것은 단일정부 하에서는 최소한 총선거가 임박하지 않을 경우 선심정책 등을 자제하면서 재정적자폭을 줄이려는 노력을 하고 있다. 앞에서도 언급했듯이 라오가 이끄는 INC(I)의 단일정권은 1990/91년 8.3%의 재정적자폭을 1995/96년에 5.8%대로 감소시켰다. 연합정부 하에서는 재정적자폭을 줄이는 정치적 결단이 총선거가 임박하지 않은 경우인 평상시에도 이루어지지 않고 있다는데 문제가 있다.

이러한 예는 1996년 총선거이후 두드러지게 나타났다. 1996년 총선거 결과는 독립이후 인도 정치사에서 최대의 이변을 낳았다. 독립이후 약 45년간을 집권해오던 INC(I)당이 처음으로 제1당으로서의 위치를 유지하는데 실패했다. 반면 짧은 역사를 가진 힌두 민족주의 정당인 BJP가 제1당으로 인도 중앙 정치 무대에 자리를 잡고 연합정부를 구성하였다. 그러나 총 하원의석 중 과반수를 획득하는데 실패하여 집권 13일만에 무너지고

말았다. 곧이어 사회주의 성향을 가진 국민당(JD, the Janata Dal)을 중심으로 한 12개의 군소 지역정당들이 연합전선(UF, the United Front)을 만들어 원내에서 INC(I)의 지지를 받아 연립내각을 구성하였다.

UF정부가 들어서자 가장 중요한 이슈로 떠오른 것이 라오 총리가 추진해왔던 경제개혁정책이 어떻게 변할까하는 우려였다. 특히 이 연합정권에 인도 공산당이 소속되었기 때문에 더욱 그러했다. 우려와 같이 UF는 정부를 구성한 후 각종 세금을 인하고 방만한 중앙정부 공무원들의 임금을 대폭 인상해주었다. UF정권이 이러한 선심정책을 펼친 정치적 배경이 있었다. 그 당시 12개 연합정당들은 국가의 정책 우선 순위와 방향을 정하는데 있어서 각기 다른 당리당략에 따라 상호 마찰을 빚었다. 그리고 원내에서 지지를 하고있던 INC(I)는 UF정부의 정책전반에 대하여 사사건건 간섭을 하였다. 이러한 정치풍토 때문에 UF의 집권 초기부터 이 정권이 5년간의 만기를 채우기는커녕 1년을 채 못 넘길 거라는 분석이 나왔다. 즉, 얼마안가서 다시 총선거가 실시될 거라는 예견들이 지배적이었다. 이러한 정치적 상황에서 UF정권은 정부의 재정상태를 고려하지 않고 제5차 중앙임금조정위원회(the Fifth Central Pay Commission)의 건의안을 받아드려 중앙정부의 공무원들에 대한 임금과 연금(우편, 통신, 철도 공무원 제외)을 평균 33.9%나 상승시켜주었다. 인도에서 총선거 기간 중 방만한 중앙정부 공무원들의 역할이 선거 결과의 향방을 결정하는데 중요한 영향을 미친다는 것은 여러 번 증명되어왔다. 중앙정부의 총 세입 중 공무원들에 대한 임금과 연금 지불이 약 20%를 차지하였다. 이것은 그 만큼 중앙정부가 국민경제활동의 초석이 되는 사회간접자본 확충과 인적자원 개발에 투자를 할 여력이 적다는 것을 의미한다. 중앙정부가 공무원들의 임금과 연금을 인상해줌으로써 각 주정부들도 공무원들의 임금과 연금을 인상해주지 않을 수가 없었다. 따라서 각 주정부들은 그들의 재정적자가

갈수록 심각해진 원인에는 중앙정부의 책임이 크다고 비난한다. 이러한 비난에는 어느 정도 타당성이 있다. 한 예로 중앙정부가 공무원들의 가족수당(Dearness Allowance)을 12% 올리자 구자라트 주 공무원들도 같은 비율의 인상을 요구하였다(*India Today*, February 14, 2000, p. 38).

UF정부는 끝내 만기를 채우지 못하고 무너지고 1998년 2월 인도는 제12대 총선거를 맞이해야 했다. 선거결과 BJP 및 동조정당들이 하원에서 과반수를 차지하여 정권을 창출하였다. 이때 18개의 정당들이 연합정권에 참여를 하였다. BJP가 이끄는 이 연합정부 하에서도 각종 선심정책이 펼쳐지기 시작하였다. 그 결과 1998/99 회계연도의 중앙정부와 주정부들의 총 재정적자가 GDP의 12%에 달했다(*Far Eastern Economic Review*, November 18, 2000, p. 30).

제12대 선거이후 1998년에 집권한 BJP가 이끄는 연합정권도 얼마가지 못하고 무너졌다. 불과 18석의 하원 의원을 가지고있던 전인도 드라비다 진보동맹(AIADMK)이 BJP와 정치적 갈등으로 지지를 철회하자 1999년 4월 BJP 연합정권은 의회 신임투표에서 찬성 269표 반대 270표로 단지 한 표 차로 무너지면서 인도의 정치 불안을 가중 시켰다. 또 다른 새로운 총선거를 맞이한 BJP는 이번에는 23개 정당과 연합하여 NDA을 결성하여 정권을 다시 획득했다. 이 연합정권은 1999년 10월 집권하자 경제적인 타당성으로 제2세대 경제개혁을 추진하겠다고 발표했다. 그러나 바로 이 정권 하에서 중앙정부의 재정적자폭이 국내총생산 비율의 약 6%대로 상승하면서 정부의 재정전선에 다시 적신호가 켜지고 있다. 따라서 많은 사람들은 NDA 연합정부의 정책 추진력에 의문을 표시하고있다.

각기 다른 경제적 이념과 사회적 지지기반을 가지고있는 24개의 정당연합이 이끄는 NDA정부의 경제정책이 정치적 간섭 없이 올바르게 이루어진다는 것은 인도의 정치적 상황으로 보았을 때 극히 어려운 일이다.

이에 대한 좋은 예가 석유 값 인상이다. 이 정권 하에서 중앙정부의 현실적인 석유 값 인상은 한 번도 제대로 이루어지지 않았다. 중앙정부 재무부 장관의 인상 발표가 있는 바로 다음날 곧바로 인상안이 취소되는 경우가 자주 있어왔다. 가장 최근의 경우가 2000년 10월 2일 일어났다. 중앙정부 재무부 장관이 석유 값 인상을 발표하자 곧바로 NDA 연합정권의 24개 정당 중의 한 정당인 트리나물회의당(the Trinamul Congress)이 석유 값 인상 조처를 철회하지 않을 경우 연합정권에서 탈퇴하겠다고 위협하였다. 그러자 연합정권을 이끄는 BJP 소속의 바즈파이(Vajpayee) 총리는 곧바로 하루만에 인상안 철회를 발표했다(*Times of India*, October 3, 2000). 그후 다시 정부는 석유 값 인상안을 조정하여 등유 1리터 당 3루피를 인상하겠다는 기존의 입장에서 다시 1루피로 하향조정 하였다. 또한 기존의 LPG실린더 가격을 40루피 더 올렸으나 이것을 10루피로 하향조정 하였다. 이 결과 인도 중앙정부는 매달 13억 9천만 루피의 추가 부담을 안게 되었다(*Times of India*, November 20, 2000). 또 다른 예는 NDA 연합정권에 속해있는 사회주의 성향의 자나타 달(the Janata Dal) 소속의 람 빌라스 파스완(Ram Vilas Paswan) 장관의 선심정책이다. 통신부 장관인 파스완은 2000년 3월 통신부 공무원 320,000 명에게 무상으로 전화를 공급, 설치해 주고 150통화까지 전화요금을 받지 않겠다고 하였다. 이로서 정부는 연간 약 7억 루피의 재정부담을 더 안게되었다(*Times of India* May 30, 2000).

나. 각 州政府들의 財政赤字

인도에서 연합정치 추세가 이어지고 있는 1990년대 하반기부터 중앙정부의 재정상태보다는 사실 각 주정부들의 재정상태가 더욱 심각한 현실이다. 아래 <표 6-2>에서 보이듯이 1990년대 중반부터 중앙에 연합정권이

들어선 이후부터 정치불안이 가중되면서 잦은 선거와 더불어 각 정당들의 경쟁적인 선심정책으로 인하여 각 주들의 재정적자는 급속히 증가하기 시작했다. 몇몇 주들은 파산 직전에 와있는 상태다. 1997/98년과 1999/2000년 2년 사이에 28개 주(State)[32]와 7개 연방직할지(Union Territory)의 총 세입적자(revenu deficit)폭이 1,610억 루피에서 4,072억 루피로 두 배나 증가하였다. 1997년 인도의 모든 주정부와 연방직할지의 총 부채가 24,352억 루피이었으나 1999/2000년도에는 40,925억 루피로 증가하였다(*India Today*, February. 14, 2000, pp. 36-44). 만약 각 주들이 계속해서 악화되는 재정상태를 수정하지 않는다면 사회간접자본은 계속해서 낙후되고 국민생활의 기본적인 서비스도 불가능하게 될 것이다.

<표 6-2> 중앙정부 형태와 모든 주의 총 부채 및 세입적자

(단위: 천만 루피)

연도	정부형태	부채	세입적자
1992/93	단일정부	142,178	-5,114
1994/95	단일정부	184,527	-6,516
1996/97	단일/연합정부	243,525	-16,104
1998/99	연합정부	341,525	-40,491
1999/2000	연합정부	409,258	-40,724

자료: *India Today*(2000), February 14, 참조 재구성.

32) 인도는 2000년 11월 15일을 기점으로 3개 주를 새롭게 더 만들었다. 새로 탄생한 주는 차띠스가르(Chattisgarh), 우따란찰(Uttaranchal), 자르칸드(Jharkhand)이다. Chattisgarh는 기존의 Madhya Pradesh 주에서, Uttaranchal은 Uttar Pradesh에서, 그리고 Jharkhand는 Bihar에서 분리되어 탄생되었다.

인도정부는 각 주정부들의 재정적자 폭을 줄이기 위해서 1999년 2월 국가발전회의(the National Development Council)를 개최하였다. 이 회의에 참가한 주요 주 총리들은 주정부의 재정상태를 보완하기 위해서 몇몇 방안을 결의하였다(Government of India, Ministry of Finance 2000). 첫째, 주의 재정적자폭을 축소하기 위해서 각종 세금을 현실화하고 정부기구를 축소하기로 하였다. 둘째, 정부의 각종 공공요금을 현실화하고 정부의 보조금을 축소하거나 철폐하기로 결의했다. 셋째, 경제활동에 대한 정부의 간섭을 줄이고 부실 공기업을 매각하거나 민영화시키기로 약속했다. 그러나 이러한 약속이 지켜질지는 의문이다. 왜냐면 각종 세금과 공공요금을 현실화하고 정부 보조금을 축소한다는 것은 연합정치 현상이 만연되고있는 인도의 현실에서 정치적으로 어려운 일이기 때문이다. 이에 대한 좋은 예들이 인도 여러 주들에서 나타나고 있다.

1997년 2월 집권한 펀잡주의 아칼리 당(Akali Dal)과 BJP 연합정권은 선거공약대로 집권초기부터 선심정책을 펴기 시작하였다. 펀잡 주정부는 BJP의 지지기반인 도시 상공업자들을 위해서 판매세를 삭감해주었고, 아칼리 당의 지지기반인 농민들을 위해서는 무상으로 농업용수를 공급해준 동시에 무료로 농업용 전기를 쓸 수 있게 해주고 있다. 이 결과 펀잡 주는 판매세로 연간 420억 루피를 징수할 수 있는데도 단지 140억 루피만 걷고 있다. 이 주정부는 농민들에 대한 무제한 무상 전기공급으로 연간 30억 루피의 손해를 보고 있다(Varma 1999). 결국 펀잡 주 전기공사는 파산위기에 처해있다. 설상가상으로 세계은행은 펀잡 주가 농민들로부터 전기요금을 징수하는 것을 포기하자 펀잡 주에 대한 7.1억 5천만 루피의 차관지원을 철회했다. 결과적으로 인도에서 1인당 소득이 가장 높은 펀잡주는 각종 채무 불이행으로 부도직전 법원으로부터 재정동결 명령을 받음으로서 5,000명의 주 공무원들의 월급을 일주일간 주지 못하였다. 펀잡

주의 세입과 지출간의 적자가 한 달에 10억 루피에 달하고 있다. 따라서 펀잡 주의 재무부 장관인 칸왈지뜨 씽(Kanwaljit Singh)은 "우리 주는 차관으로 연명하고 있다"(*India Today*, February. 14, 2000, p. 38)고 말하고 있다. 이러한 악화된 주정부의 재정적자로 인하여 불이익을 가장 많이 받는 계층은 역시 전통적으로 착취와 억압을 받아왔던 28.31%의 힌두 최하위 계층인 지정카스트(the Scheduled Castes)들이다. 이에 지정카스트 지도자들이 아칼리 당과 BJP 연합정부를 비난하자 이 정부는 1998년 4월 지정카스트들에게 매달 300와트(watts)까지 무상으로 정기를 공급해주기로 했다. 이로써 주정부는 3백만 루피의 재정부담을 추가로 더 안게되었다(Varma 1999).

인도의 모든 주들 중에서 경제개혁을 현재 가장 선도적으로 이끌고있는 주 총리로 꼽히고있는 나이두가 이끌고있는 안드라 프라데쉬 주조차도 선심정책을 펼치는데 예외가 되지 못하고 있다. 이 주정부는 세계은행의 경고에도 불구하고 1999년 선거전에 농촌의 빈곤층 여성들에게 요리용 가스 실린더를 10만개나 무상으로 나누어주었다. 이 주정부는 BJP와 연합하여 1999년 선거에서 승리한 이후 계속해서 선심정책을 방대하게 펴고 있다. 안드라 프라데쉬 주정부의 전기요금에 대한 정부 보조금은 최근 들어 연간 약 240억 루피에 다다르고 있다. 또한 이 정부는 쌀값에 대한 보조금으로 연간 130억 루피를 지출하고 있다(*India Today*, February. 14, 2000, p. 39). 이러한 선심정책 때문에 안드라 프라데쉬 주의 재정상태는 매우 불안하다. 인도 중앙은행에 따르면 1999/2000 회계연도에 이 주의 총 부채가 2,780억 루피에 달해서 인도 전체에서 5번째로 빚이 많은 주로 나타났다. 같은 기간 주의 예산 적자는 전년도 370억 루피에서 420억 루피로 증가하였다(*Far Eastern Economic Review*, February 24, 2000, p. 20).

재정적자를 축소하기 위해서 정부기구를 축소하고 공무원들을 줄이겠다는 각 주들의 약속 또한 이행되기 힘들다. 라자스탄(Rajasthan)은 상승한 주 공무원들의 임금을 지불하기 위해서 금융기관으로부터 수천만 루피를 차관하고 있다. 인도의 경제수도 뭄바이(Mumbay)가 위치해있는 마하라쉬트라 주의 재정도 심각한 것은 마찬가지다. 이 주의 총 세입의 약 70%는 공무원들의 월급을 주는데 사용되어지고 있다. 이 결과 지난 2년 사이에 주의 재정적자규모는 200% 증가하였다. 마디야 프라데쉬 주의 경우는 1996/97년 이후 주정부의 행정비용이 400%나 상승하였다. 인도에서 가장 가난한 주들 중의 하나인 우타르 프라데쉬 주에서는 90명이나 되는 많은 주 장관들에게 매달 100,000루피의 특별금을 지급하고 있다. 우타르 프라데쉬 주 하원 위원 4명중 한 명은 주 장관이다. 이것은 주정부가 BJP, 국민딴트릭 회의당(Loktantrik Congress Party), 국민딴트릭 대중사회당(Jantantrik Bahujan Samaj Party) 연합정당에 의해서 운영되기 때문이다. 이 정부는 연합정당의 각 계파 수장들에게 주정부 장관직을 주었다. 벌써 각 정당의 계파간의 갈등으로 3번이나 주 총리가 바뀌었다. 펀잡 주에서도 정치인들에게 특별한 혜택이 주어지고 있다. 모든 펀잡 주 의원들에게는 매달 500리터의 무상 디젤기름과 함께 1998년에 타타 수모(Tata Sumo)라는 지프차를 지급하였다.

이렇게 정치인들에게도 선심정책을 펴고있는 것은 연합정권이 들어서면서 5년의 만기를 채우기 힘들 정도로 주정치가 불안하기 때문이다. 연합정권의 탄생과 정치의 불안 그리고 잦은 선거는 당리당략에 의해서 주정부의 고위 공무원들을 자주 이동시키는 결과를 가져왔다. 지난 5년간 우타르 프라데쉬 주에서는 800명의 지역행정관(District Magistrates)과 1,000명의 경찰 서장급(Superintendents of Police)이 이동되었다. 이것은 이 주의 전체 고위 공무원 중 절반 이상이 현직에서 1년을 채우지 못하고

이동을 했다는 것을 보여준다. 이러한 고위 공무원들의 잦은 발령은 주정부가 부담하는 공무원들의 전근 비용을 1995/96년 16천만 루피에서 1998/99년 23천만 루피로 증가시켰다. 이러한 문제를 해결하기 위해선 중요 고위 공무원들의 직책을 일정기간 보장 해주는 제도적인 장치가 필요하다.

위에서 살펴 본봐와 같이 연합정권 하에서는 정부의 재정적자폭을 줄인다는 것은 쉬운 일이 아니다. 재정적자폭 축소 노력은 기형적으로 자본재투자 축소에 의존하고 있다. 이 결과 국민 경제발전에 기초가 되는 전력, 도로, 항만 등의 사회간접자본에 대한 투자가 적극적으로 이루어지지 못하고 있다. 한 예로 각주들의 재정적자 때문에 새로운 발전소를 건설하려는 예산책정이 1996/97년 21억 9천만 루피에서 1997/98년에 11억 루피로 삭감되어 약 50%가 줄어들었다(*India Today*, February. 14, 2000, p. 38). 이것은 곧 적극적인 외국인 직접투자 유치와 국내산업 발전에도 큰 장애를 가져올 것이다. 한 조사에 따르면 인도에 투자지역을 선정할 때 민간투자자들이 가장 염두에 두는 분야가 전력 같은 인프라로 나타났다(*Business Today*, December 22-January 6, 1998, pp. 84 95). 따라서 연합정치 풍토추세가 이어지고 있는 이때 인도의 재정적자폭을 축소시키기 위해선 전기요금과 비료값 같은 정부 보조금을 철폐하는 정치적인 합의가 요구되어진다. 이것은 향후 인도 경제개혁 추진의 최대 과제로 떠오르고 있다. 그렇지 않으면 인도 같은 다원복합주의 사회의 다양한 이해집단들을 민주 선거제도 안에서 수용하려면 각 정당들은 계속해서 경쟁적으로 정부 보조금 같은 선심정책을 난무할 것이다.

2. 社會間接資本 확충

어떤 나라도 국민 경제발전의 기초가 되는 공공시설의 확충 없이는 지속적인 경제성장을 이룩할 수 없다. 이러한 점을 인식하고 인도정부도 경제개혁 초기부터 정부가 독점하고 있는 사회간접자본 부문에 대한 구조조정을 착수하였다. 그러나 현재까지 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 따라서 OECD의 한 보고서는 인도 경제개혁의 최대실패(the greatest failure)는 사회간접자본 산업부문에 대한 구조조정의 실패라고 주장하고 있다(Desai 1999, p. 63). 만약 인도의 낙후된 사회간접자본이 개선되지 않는다면 앞으로 고도 경제성장 목표달성은 요원한 것이 될 것이다. 이미 인도의 전력, 도로, 항만, 통신시설 등은 급증하는 수요를 따라가지 못하고 있다. 이러한 중요한 각 인프라 문제에 대하여 좀더 구체적으로 알아보겠다.

가. 電力

인도에서 생활하다보면 흔히 경험하는 일이 잦은 정전이다. 특히 한 여름에는 거의 매일 한두 차례 정전이 되는 것은 일반적인 현상이다. 이것은 인도 수도가 있는 델리 같은 대도시에서 나타나는 현상이기 때문에 다른 여타 도시들과 농촌지역의 전력사정의 심각성에 대해선 따로 언급할 필요가 없겠다. 산업용 전기 사정도 별다를게 없다. 잦은 정전과 불규칙한 전압으로 인하여 많은 산업단지에서 자가 발전시설을 갖추고서 사업을 운영하고있는 경우를 인도에서 흔히 볼 수 있다. 따라서 인도의 낙후된 사회간접자본 분야에서 전력문제가 가장 큰 문제로 대두되고 있다.

인도 전체에서 전력공급 부족율은 최대 수요시 20%이며 앞으로 30%까

지 증가할 것으로 전망된다. 제8차 5개년계획 기간(1992 97) 인도정부는 총 32,000MW의 설비를 증설하기로 목표를 세웠다. 그러나 단지 절반 정도인 15,675MW만 확충할 수 있었다. 연간 9%의 전력 수요 증가율을 가정할 때 제9차 5개년계획 기간(1997 2002)동안 총 57,000MW전력이 필요한 것으로 나타났다. 라케쉬 모한(Rakesh Mohan)에 의해서 준비된 인도 사회간접자본 보고서(*India Infrastructure Report*)에 의하면 인도는 향후 10년간 111,500MW 전력을 확보해야할 것으로 지적되었다. 이에 대한 비용으로 약 미화 1,510억 달러가 소요될 것으로 추정되고 있다(Mehta 1999, p. 77).

인도는 1991년 경제개혁을 추진하면서 새로운 전력정책을 발표하여 그동안 정부 독점 사업이었던 전력분야에 국내외 민간투자가들의 참여를 허용하였다. 이로서 1993년 미국 엔론(Enron)사의 첫 민간 발전소 건설계약 이후 1996년 9월까지 총 2조 29백억 루피 상당의 265여건(63,238MW)의 민간투자가 신청되었다. 게다가 외국계 회사들이 97백억 루피 투자규모의 55개(26,668MW)의 프로젝트를 신청했다. 그러나 1998년 9월까지 단지 4개의 발전소만 건설되어 1,346MW전력을 생산하고 있다. 나머지 대다수의 프로젝트는 정치적, 법적, 행정절차, 자금확보 등의 문제로 제대로 진행되지 못하고있는 상태다. 민간투자들이 인도정부로부터 발전소 건설에 대한 허가를 받고도 실질적으로 추진을 적극적으로 하지 않고 있는 가장 큰 이유는 각 주정부 전기공사들의 심각한 재정적자 때문이다. 인도정부는 민간 발전업자들이 전기요금을 직접 소비자들로부터 받지 못하게 하고 주정부 전기공사로부터 받게 하고 있다. 그러나 부실한 재정상태 때문에 주 전기공사들은 민간투자자들의 투자금에 대한 전력대금 지불능력을 의심받고 있다. 이러한 실태 때문에 많은 민간투자들이 적극적으로 인도에 발전설비를 건설하길 꺼리고 있다.

각 주정정부들의 전기공사의 재무상태가 부실한 이유는 재정적자폭 축소 과제부분에서 살펴 본바와 같이 전기요금에 대한 정부 보조금 때문이다. 1996/97년 인도 각 주들의 총 전기세 보조금은 1,800억 루피였다. 이 중 1,380억 루피는 농업용 전기요금에 대한 보조금으로 지출되었고 420억 루피는 가정용 전기요금에 대한 보조금이었다(Parikh ed. 1999, p. 10). 이에 대한 구체적인 예를 알아보면 다음과 같다. 1996/97년 구자라트 주에서 1Kw전기 생산단가가 1.86루피였다. 그러나 농업용 전기요금은 키로 와트당 21페세(Paise), 가정용은 91페세, 산업용은 2.34페세였다. 이 때문에 구자라트 주 전기공사는 1997/98년 400억 루피의 보조금을 주정부로부터 지원 받았음에도 1,000억 루피의 적자를 보았다.[33] 이렇게 주 전기공사들이 적자를 면치 못하는 근본적인 원인은 정치인들 사이에서 전기요금의 현실화에 대한 동의가 이루어지지 않고 있다.

안드라 프라데쉬 정부는 주 전기관리위원회가 2000년 6월 1일자로 가정용 전기요금을 약 두 배 인상한다고 발표한지 단 일주일만에 다시 하향 조정하였다. 전기 요금에 대한 인상 조치는 안드라 프리데쉬가 세계은행으로부터 10억 달러의 차관지원을 약속 받은 후 1998년 4월 발전부문에 대한 개혁의 일환이었다(*Times of India*, June 7, 2000). 그러나 야당들은 일제히 인상안에 반대하여 즉시 대규모 집회를 열었고, 집권당 내부에서조차도 많은 반대가 있었다. 이러한 정치적 저항 때문에 주 총리인 나이두는 전기요금 인상안을 하향 조정하는 방법 이외에 별다른 대안이 없었다.

각 주정부들은 이와 같은 경우를 반복하지 않으려면 국민들에게 양질의 전기공급을 위해서 전기요금을 현실화 할 수밖에 없다고 설득하는 노력을 기울려야 할 것이다. 또한 각 주정부들의 집권당들도 장기적인 안목

33) G.B. Desai of Gujarat, SEB, at a Seminar at MS University Baroda, March 1998.

으로 야당들을 설득하여 전기요금의 현실화에 대한 정치적 합의를 도출해야할 것이다. 최근 인도 중앙정부는 각 주정부 전력부 장관들로 하여금 주 전기공사를 민영화하는데 만장일치로 의결하도록 합의를 도출해냈다. 그러나 각 주 전력부 장관들은 이 합의사항을 실행하기 위해서 여러 정당들을 설득해야 한다는 과제를 안고있다.

나. 道路

인도는 총 도로연장 3백만km 이상으로 세계에서 가장 긴 도로망을 가지고있는 국가들 중에 하나다. 그러나 도로사정은 급속히 증가하는 교통량을 따라가지 못하고 있다. 주요 간선도로는 총 52,010km로 인도 전체 교통량 수요의 40%를 담당하고 있다. 이들 주요간선 도로는 날로 증가하는 교통량으로 몸살을 알고 있다. 여기다 여름철 몬순 기간이 지나고 나면 거의 대부분의 간선도로는 심하게 파손되곤 한다. 그러나 제때에 개보수 작업이 이루어지지 않아서 도로사정은 심각한 상태다.

이렇게 인도의 도로사정이 개선되지 못한 이유는 무엇보다도 정부의 열약한 재정 상태 때문이다. 경제개혁이후 도로건설이나 보수에 대한 예산편성은 실질적으로 축소되었다. 정부의 부족한 예산 때문에 1998/99년에 도로건설과 보수에 대한 예산책정이 223억 루피에서 1999/2000년에 216억 루피로 축소되었다. 인도정부는 이러한 부족한 재정확보를 위해서 1999년 2월 디젤 1리터당 1루피의 세금 부가안을 발표하였다. 이 제도로 연간 약 450억 루피의 재원을 확보할 것으로 기대하고 있다(Parikh ed. 1999, p. 9). 이중 절반은 국가도로발전기금(the National Highway Development Fund)으로 사용되어진다. 이러한 조처는 인도의 도로망을 확충하는데 아주 긍정적인 선택으로 평가된다.

인도는 경제개혁으로 포화상태에 있는 도로망을 확충하기 위해서 1998년 국가도로개발계획(the National Highway Development Plan)을 1995년에 설립된 인도 도로공사(the National Highway Authority of India)에게 시행하게 하였다. 또한 도로 사정을 개선시키기 위해서 민간투자를 적극 유치하는 방안으로 BOT(build-operate-transfer)제도를 받아들였다. 그러나 아직까지 단지 100억 루피 상당의 20개 도로건설 프로젝트만 유치하는데 성공했다(Government of India, Ministry of Finance, 2000). 이렇게 민간투자의 참여가 저조한 이유는 도로 건설에 대한 수익성이 낮고 아직 BOT방식이 인도에서 정착이 안되었기 때문이다. 따라서 인도는 향후 계속해서 빠르게 증가하는 교통량을 소화하려면 민간투자자들에게 수익성을 보장해주는 새로운 방안을 강구해야될 것이다.

다. 港灣

항만시설 또한 경제개혁으로 인하여 늘어난 수출입 물량을 취급하기에는 역부족이다. 인도의 긴 해안선을 따라 현재 중소 항구는 총 148개, 중앙정부의 항만 트러스트(Port Trust)가 운영하는 대형 항구는 11개 있다. 이들 대형 항구가 해상화물의 90%를 담당하고 있다. 1998/99년 이들 주요 항구들이 총 251.7백만 톤의 화물을 처리하였다(Government of India, Ministry of Finance, 2000). 이들 항구의 평균 체선시간은 2 6일이나 된다. 이렇게 긴 체선시간은 물류비용을 증대시키기 때문에 인도 경제발전에 큰 장애가 되고 있다. 항만시설의 기계화는 선적과 하역시간을 단축시키기 위해서 필수적이다. 그러나 항만 기계화추진이 부두노조들의 반대에 직면하여 원만히 이루어지지 못하고 있다.

인도정부는 제9차 5개년계획(1997 2002)이 끝나는 시점의 화물처리 수

요를 424백만 톤으로 예상하고 있다. 이에 대비하기 위해서 인도정부는 총 1,600억 루피를 투자하여 159백만 톤 규모의 추가 항만시설 규모의 증설을 현재 추진중이다. 더불어 현재 첸나이 북쪽 25kms 지점에 ADB의 차관으로 16백만 톤 규모의 석탄 전용 부두를 건설중이다(Government of India, Ministry of Finance, 2000). 비록 현재 항만건설 부문도 민간투자자들에게 개방되었지만 항만 부지가 중앙정부의 항만 트러스트 소유로 되어있기 때문에 민간기업이 새로운 항만을 건설하는데 많은 장애가 따른다. 따라서 인도정부가 항만 건설에 민간투자자를 적극 유치하기 위해서는 이러한 장애를 해결하는 방안을 강구해야 할 것이다.

라. 通信

인도는 IT산업의 강국으로 진입하기 위해서 최근 들어 여러 가지 진흥책을 실시하고 있다. 그러나 인도내의 전화 등 각종 통신 시설이 취약한 상태에서 얼마나 탄탄한 IT산업의 강국이 될지는 아직 의문이다. 현재 인도 전화 보급률은 국민 100명당 2명 정도에 불과하다. 또한 이코노미스트(*Economist*, July 22, 2000)에 따르면 1999년 인터넷 사용인구는 10,000명당 5.1명으로 나타났다. 싱가포르는 같은 비율로 보았을 때 2,946명이 인터넷을 사용하고 있다.

최근 인도는 통신분야의 낙후성을 탈피하기 위해서 국내 장거리 전화 서비스분야를 민간에게 투자를 할 수 있도록 개방시켰다. 또한 전화공사(the Department of Telecom Services)을 유한회사(Bharat Sanchar Nigam Ltd)로 전환시켰다. 이러한 통신분야에 대한 자유화 조처는 환영할만하다. 그러나 정부는 기존의 전화국에서 일하던 하위직 임시근로자들 8,000을 정규직 직원으로 전환해줌으로서 새롭게 유한회사로 태어난 인도 전화공사

의 경쟁력을 약화시켰다. 이것은 향후 지속적인 경제발전과 외국인투자 유치를 위해서는 바람직한 조처가 아니다. 왜냐면 공기업이 저비용, 고효율을 추구하려면 인력감축과 조직의 슬럼화를 이뤄야한다. 따라서 인도는 장기적인 경제발전을 위해서 각고의 노력으로 이러한 방만한 노동자 고용 문제를 해결해야 할 것이다.

3. 公企業의 民營化 과제

인도정부는 독립이후 40년 이상 공기업 위주의 산업정책을 실시해왔다. 인도 초대 총리인 네루는 공기업은 '근대인도의 사원이다' 라고 하였다. 네루는 공기업이 나중에 인도의 재정적자폭을 가중시키는 애물단지가 될 줄은 꿈에도 몰랐을 것이다. 그 동안 인도 공기업들은 과다한 인력과 시설, 낡은 장비, 질 낮은 서비스 등 세금 먹는 하마의 표본이었다. 정부의 꾸준한 투자에도 불구하고 240개가 넘는 대부분의 중앙정부 소유 공기업들은 비정상적인 운영으로 수익을 창출하기는커녕 엄청난 부채만 떠안게 되었다. 그럼에도 불구하고 이들 공기업에 대한 정부의 지원은 계속되었다. 몇몇 공기업들은 실질적으로 공장이 폐쇄 상태인데도 여전히 정부로부터 운영자금을 지원 받고있다. 한 예로 1978년 자본금 70억루피로 시작한 힌두스탄 비료 주식회사(Hindustan Fertilisers Corporation)는 계속되는 경영악화 때문에 정부로부터 500억 루피를 추가로 더 수혈를 받았다. 그러나 회사의 경영상태는 호전되지 못하고 결국 360억 루피의 적자를 기록했다. 이렇게 이 회사의 경영이 악화된 데는 시장경제 체제에서는 있을 수 없는 일이 지속적으로 이어져왔기 때문이다. 이 회사는 1986년 압축산소통의 폭발사고로 비료생산이 중단되어 사실상 폐쇄되었지만 지금까지

모든 종업원들은 기존의 직책을 그대로 유지하면서 임금을 받고있다 (Shourie 2000).

공기업의 비정상적인 운영에 대한 또 다른 예로 칸뿌르(Kanpur)에 위치해있는 한 모직물 생산업체(British India Corporation)를 들 수 있겠다. 이 회사는 현재 총 생산 가동률의 15%만 가동하기 때문에 연간소득이 불과 8천만 루피 밖에 되지 못하여 운영자금으로 연간 4억 루피를 소비하고 있다. 게다가 이 회사는 연간 2억 루피를 이자 대금지불에 소모하고 있다 (Shourie 2000). 이렇게 인도의 많은 공기업들은 수익을 창출하지 못하고 정부의 재정적자폭을 가중시켰다. 이러한 부실경영에 대한 가장 큰 원인은 계획경제 체제하에서 공기업들은 상업적, 경제적 타당성과는 상관없이 지나치게 정치화, 관료화되는 희생물이 되었다.

이러한 공기업들의 구조적인 문제에 대하여 라오정부는 공기업들이 경제적인 합리성으로 이익을 창출 할 수 있도록 몇몇 긍정적인 조처를 취하였다. 먼저 라오정부는 부실 공기업을 퇴출 시키거나 구조조정 할 수 있도록 1985년의 부실 기업법을 개정하였다. 정부는 공기업들에게 운영자금을 정부에 의지하지 말고 시장으로부터 조달하라고 적극 권장하였다. 또한 재정을 확보하고 시장경제 체제를 추구하는 방안으로 정부가 보유하고있는 국영기업 지분의 일부를 민간에게 매각하는 정책도 수립하였다.

그러나 이 어떤 정책들도 실질적인 성과를 거두지 못하였다. 라오정권 기간동안 단 17개의 부실기업도 정리되지 못하였다. 또한 일부 공기업에 대한 국가의 지분을 민간에게 매각하겠다는 목표도 거의 달성되지 못하였다. 대부분의 지분매각은 정부산하 신탁회사에 이루어졌다.[34] 따라서 인도는 1996년 공기업에 대한 민영화를 적극적으로 추진하고 정부의 재정을 확보하기 위해서 투자회수위원회 (Disinvestment Commission)를 설립

34) 이에 대한 자세한 분석은 Kim(1999), pp. 91 - 107을 참조 바람.

하였다. 그러나 이 위원회의 설립이후에도 공기업에 대한 민영화는 거의 이루어지지 못하였다. 여기에는 여러 가지 이유가 있겠지만 이 위원회의 노동자 고용승계 규정이 중요하게 작용했다. 민간기업이 공기업을 매수할 때 기존의 모든 노동자들에 대한 완전고용을 보장하도록 하고 있다. 일부 국영기업 지분을 민간에게 매각하여 정부의 부실한 재정을 충당하겠다는 목표도 잘 달성되지 못하였다. <표 6-3>에서 볼 수 있듯이 투자회수 목표 금액이 거의 달성되지 못하였다.

<표 6-3> 공기업에 대한 투자회수 현황

연도	목표 금액(천만)	달성 금액(천만)
1991/92	2,500	3,038
1992/93	2,500	1,913
1993/94	3,500	0
1994/95	4,000	4,843
1995/96	7,000	362
1996/97	5,000	380
1997/98	4,800	902
1998/99	5,000	5,371
1999/2000	10,000	1,479*

주: *1999년 12월 31일 까지

자료: Government of India, Ministry of Finance(2000), 표 7.7.

이러한 문제를 타파하기 위해서 1998/99년 예산안 발표시 인도정부는 획기적인 공기업 민영화 대책을 내놓았다. 즉, 정부 소유의 모든 공기업(전략산업 제외)의 지분을 26%로 낮추겠다고 발표하였다(*Times of India*, November 7, 2000). 또한 인도정부는 주 전기공사를 민영화시키는 방안을 강구 중이다. 이미 2000년 10월 중앙정부는 델리 주정부의 전기공사(Delhi

Vidyut Board)를 단계별로 민영화시키기로 결정했다(*Times of India* October 20, 2000). 이를 개기로 델리정부는 운송, 상수도, 등 다른 공기업들도 점차 민영화 할 계획이라고 발표하였다. 델리정부는 민영화만이 낙후된 각종 사회간접자본시설을 개선하는 방안이고 날로 증가하는 수요에 부응하는 방안이라고 생각하고 있다. 이렇게 델리정부가 사회간접자본 산업에 대한 민영화 의지를 강하게 표출한데는 델리 시민들의 긍정적인 생각도 크게 작용한 것 같다. 최근 한 주요 일간지의 설문조사에 의하면 델리 시민의 81%가 주 전기공사를 민영화하는데 찬성하고 있다. 시민 중 72%는 민영화로 규칙적이고 안정적으로 전기가 공급된다면 더 높은 전기료를 기꺼이 부담하겠다고 응답했다(*Times of India* October 20, 2000). 델리 시민의 대다수가 이렇게 주 전기공사의 민영화에 찬성하는 이유는 아마도 이 지역이 인도에서 중산층 분포도가 가장 두껍게 자리잡고 있기 때문일 것이다. 이것은 시민들의 지지가 있는 경우 주 전기공사의 민영화가 가능하다는 것을 보여준 사례가 되고 있다.

인도는 2000년 1월 경제개혁 10년만에 처음으로 중앙정부 소유의 한 공기업을 완전 민영화하는데 성공했다. 중앙정부는 공기업인 현대식품제조공업사(the Modern Foods Industries Ltd)를 힌두스탄 레버(Hindustan Level)회사에 10억 54백 5십만 루피에 매각하였다(Shourie 2000). 그러나 이 회사는 요즘 이 같은 민영화에 따른 후유증을 겪고 있다. 이 회사 노조가 당시 정부가 지나치게 많은 것을 양보해 불필요한 손실을 봤다고 주장하고 있다. 또한 노동자들은 새 경영진이 과거에 민영화에 반대한 전력이 있거나 요즘 새로운 회사 경영방침에 불만을 나타내는 사람들을 고열이 나는 빵굽는 오분에서 계속 일을하게 한다고 불평하고 있다. 과거 공기업 시절에는 노동자들이 교대로 고열이 나는 오분에서 일을 했다고 한다. 이러한 문제를 공개하면서 이들은 공기업이 민영화되면 얼마나 불

이익을 받는지 다른 공기업 노동자들에게 폭로하고 있다(Shourie 2000). 이것은 공기업의 민영화가 얼마나 힘겨운 일인지를 보여주는 대목이다.

최근 인도 노동조합들은 기본적으로 공기업의 민영화에 반대하고 있지만 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 1999년 12월 인도정부는 그 동안 정부가 독점으로 운영해왔던 보험분야를 국내외 민간기업에게 개방하였다. 보험관리발전공단(Insurance Regulatory Development Authority)은 최근 3개 생명보험사와 3개 비생명보험사에 합작허가를 승인해주었다. 이는 보험시장에 대한 정부의 독점이 이제 막을 내렸다는 것을 의미한다. 정부산하 보험노조는 초기에 집단적으로 보험시장 민영화를 반대했으나 정부의 의지를 꺽지 못하였다. 이러한 비슷한 사례는 주정부에서도 나타나고 있다. 우타르 프라데쉬 주의 90,000명의 강력한 전기노동조합은 주의 전기공사(State Electricity Board)를 민영화시키는 첫 단계 조치로 발전, 송전, 배전의 3개분야로 쪼게는 정부의 결정을 차단하지 못했다. 이러한 노동조합의 쇠퇴는 공기업의 민영화 전망에 긍정적인 신호를 보내주고 있다(*Far Eastern Economic Review*, February 10, 2000).

그러나 오랫동안 독점상태에 안주하여 방만한 경영을 해온 공기업들을 민영화 시키는 문제는 쉬운 일이 아니다. 인도정부는 공기업 주식매각을 통한 수익금으로 빚더미를 청산한다는 차원에서 또한 장기적으로 튼튼한 국가 경제발전의 토대가 되는 경쟁력을 확보한다는 차원에서도 강한 의지로 공기업 민영화를 추진해야할 것이다. 국가경제에서 아주 중요한 축을 이루고 있는 공기업의 방만한 경영을 제대로 개혁하지 못한다면 인도경제의 미래는 그리 밝지 못하다. 정부와 대부분의 정치인들은 이러한 시각에 대하여 동의한다. 그러나 총론에는 찬성하지만 정치인들의 이해관계에 걸리면 각론에서는 반대하는 양상이 뚜렷하다. 이러한 사실은 최근 정부의 관련장관에 의해서 입증되었다. 공기업의 민영화에 대한 정치적 합

의가 도출되었느냐에 대한 질문에 인도 중앙정부의 공기업 투자자금회수 장관(Minister for Disinvestment) 아룬 쇼리에(Arun Shourie)는 다음과 같이 답변을 하였다. "정치인들이 집권당 소속일 경우는 Yes, 야당으로 있을 때는 No"(*Times of India*, December 3, 2000). 예를 들어 서벵갈 주에서 집권당인 공산당 소속 의원들은 서벵갈 주 산하 공기업 민영화에 찬성하지만 중앙정부 공기업의 민영화에는 반대하고 있다. 왜냐면 이들은 중앙정부의 집권당 소속이 아니기 때문이다. 공기업 민영화에 대한 이러한 정치적 장애를 뛰어넘기 위해서는 공기업의 회계 및 감사 결과를 비롯해 객관성 있는 자료를 수시로 공개해서 시장에 의해 압력을 받도록 해야할 것이다.

4. 人的資源 개발

인적자원 개발은 경제뿐만 아니고 정치, 사회 등 모든 분야의 발전에 기초적인 중요한 요소이다. 독립 이후부터 인도는 문맹이 경제발전의 장애 요소로 간주하고 인적자원 개발면에서 가장 필수적인 교육의 중요성을 강조해 왔다. 1969년 국가 교육정책에서 교육의 기회 확대를 강조한 이래 1980년대 중반의 새로운 교육정책에서도 모든 국민들에게 동등한 교육기회를 주어야 한다고 강조했다. 이 결과, 독립 이후 교육제도는 점점 확대되었고, 정부에서 인가된 교육기관의 수는 1951년에 비해서 약 3배나 늘어났다. 1950년대 초등학교(1학년에서 5 학년)의 숫자는 21만 교이었으나 1995년에는 58만 1천 교로 늘어났다. 같은 기간 중등학교(6학년에서 8학년)의 수는 1만 3천이였던 것이 16만 3천 교로 늘어났다. 초등학교의 등록율은 1950년 42.6%에서 1995년에는 103%로 상승했다. 또한, 중등

학교 등록율은 12.7%에서 65.5%로 증가했다. 이로서 읽고 쓸 수 있는 국민의 수가 1951년에 18.3%이었던 것이 1991년에는 52.2%로 증가하여 1997년에는 62%에 이르렀다(UNDP 1998).

하지만 이러한 수치는 다른 여타 아시아 국가들과 비교해서 아주 낮은 수준이다. 중국은 83%, 인도네시아는 85%, 말레이시아는 86%, 태국은 95% 그리고 한국은 97%의 높은 교육수준을 자랑하고 있다(UNDP 1998). 인도는 아직도 절반에 가까운 국민들이 문맹인 상태로 남아있어 세계 최대의 문맹국이다. 이 문맹 수는 1951년 인도의 총인구 3억 6천명 보다 많은 숫자이다. 인도 국민 10명 중 4명이, 5명의 여성 중 3명이, 지정부족(the Scheduled Tribes)과 지정카스트(the Scheduled Castes) 10명 중 8명이 여전히 읽고 쓰지를 못한다. 인도 헌법 45조에 14세까지의 모든 어린이들에게 무료 의무교육을 1960년까지 제공하겠다고 명시했으나 독립 반세기가 지나고 새로운 21세기가 도래한 지금에도 인도는 아직도 14세까지의 의무교육을 실행하지 못하고 있다.

인도는 이러한 높은 문맹률을 줄이기 위해서 경제활동에 대한 정부의 간섭을 줄이고 공기업에 대한 구조조정으로 재정을 확보하여 인적자원 같은 사회개발 분야에 적극투자 한다는 방안을 개혁초기부터 수립했다. 그러나 위에서 살펴보았듯이 인도정부는 재정확보에 대한 목표를 거의 달성하지 못하였다. 오히려 재정적자폭을 줄인다는 명목아래 개혁초기에 인적자원부문에 대한 투자를 삭감하였다. 개혁초기 1992/93년과 1993/94년에 교육과 건강에 대한 정부의 예산책정이 경제계획 목표보다 낮게 책정되었다. 인도의 모든 주정부들의 총 교육비 지출은 1990년대에 약 716억 루피이였으나 1992년에는 688억 루피로 삭감되었다. 동시에 국민 건강에 대한 정부의 지원도 같은 기간에 305억 루피에서 291억 루피로 약 4%줄어들었다(Jalan and Subbarao 1995, p. 321). 이것은 분명히 경제개혁이후

인적자원 개발에 대한 정부의 지원이 삭감됐다는 것을 나타내주고 있다. 인적자원 개발의 중요성을 강조한 학자들 중에 가장 대표적인 진 드레제와 아마르티야 센(Dreze and Sen 1995)도 이 같은 사실을 그들의 연구에서 강조한 바 있다.

교육과 건강 등 인적자원 개발에 대한 정부 지출은 대부분 주정부들에 의해서 이루어지고 있다. 예를 들어 1992/93년 중앙정부는 교육과 건강부문의 총 예산지출에서 약 11%만 담당하였다. 나머지는 각 주정부들의 몫이었다. 따라서 인도에서 인적자원 개발에 대한 주정부들의 역할은 매우 중요하다. 이렇게 교육과 건강에 대한 약 90%의 예산이 중앙정부가 아닌 각 주정부들에 의해서 책정되어지고있어 인적자원 개발에 대한 문제가 더욱 어렵게 되고 있다. 특히 인도에서 가장 인구가 많고 낙후된 주 같은 우타르 프라데쉬와 비하르 주들에서 이 부문에 대한 정부의 예산 지출이 줄어들었다는데 더욱 심각성을 보여주고 있다. 이것은 이들 지역에서 교육과 건강이 선거에서 표를 획득하는 수단이 되지 못하기 때문이다. 이들 지역에서는 대부분 카스트나 종교를 이용해서 선거의 승패가 좌우되고있다. 인도에서 경제개혁의 혜택을 가장 많이 보고있는 마하라쉬트라 주도 별다를게 없다. 이 주는 1996/97년과 1997/98년 사이에 교육예산을 489천만 루피에서 393천만 루피로 삭감하였다(*India Today*, February. 14, 2000, p. 38).

국민건강 부문에 대한 실태도 마찬가지다. 한 예로 중앙말라리아통제(the Central Malaria Control) 예산이 경제개혁이후 약 43%나 삭감되었다(Cassen *et al* 1993, p. 191). 말라리아는 인도인들(특히, 하층민들)의 건강을 해치는 가장 일반적인 병으로서 최근 인도정부의 공식 집계에 따르면 1998년 동안 약 2백만 말라리아 건수가 집계되었다(Government of India 2000, p. 224). 공식적으로 집계되지 않은 말라리아 건수는 이보다 훨씬

많을 것으로 추정된다. 왜냐면 대다수 극빈층들은 아파도 병원을 갈 생각을 못하고있기 때문이다. 어린이 건강문제는 더욱 심각하다. 현재 인도의 12 23개월 된 유아들 중 약 30%는 단 한 차례의 예방접종도 맞지 못하고 있다. 따라서 유아 사망률은 1,000명당 71명으로 중국의 38명, 말레이시아의 10명, 한국의 6명에 비하여 매우 안타까운 수준에 있다. 이외에 여성들의 건강문제도 심각하다. 인도여성 절반 이상이 빈혈증에 시달리고 전체 임신한 여성인구의 절반은 기본적인 병원검진을 받지 못하고있는 것으로 나타났다. 총 인구 대비 병원침상 수는 1996년 기준 100,000명당 92로 아주 미비한 실태이다(Government of India 2000, p. 231).

이렇게 심각한 인도의 교육과 건강 수준에도 불구하고 저명한 경제학자인 바그와띠와 스리니바산(Bhagwati and Srinivasan 1993)은 인도 재무부에 제출한 보고서에서 인도 경제개혁의 과제들을 지적하면서 이러한 실태에 대하여 침묵을 했다는 것은 안타까운 일이 아닐 수 없다. 인도 경제개혁에 대한 정책 결정자들은 지속적인 경제발전을 위해서 인적자원 개발에 더 많은 노력을 기우려 할 것이다. 이들은 한국, 대만 등 아시아의 신흥공업국가들의 고도 경제성장 뒷면에는 가장 근본적인 교육과 건강 수준이 뒷받침되었다는 것을 잊지 말아야 할 것이다. 비록 이들 국가들이 고도성장을 할 수 있었던 배경에는 상대적으로 선진기술에 대한 접근이 수월했고, 높은 국내저축 성장률과 많은 외화유입이 있었지만, 지속적인 고도 경제성장의 기반은 높은 수준의 인적자원이었다는 사실을 부인할 수 없다. 따라서 향후 인도의 고도 경제성장을 위해선 인적자원개발 부문이 또 하나의 중요한 과제로 남는다.

Ⅶ. 結論

이상과 같이 인도 경제개혁 10년의 평가와 향후과제들을 살펴보았다. 10년 전 인도가 경제개혁을 단행할 수 있었던 것은 일부 경제학자들이 주장한 것처럼 단순히 경제위기 때문만은 아니었다. 경제위기는 개혁이 추진될 수 있도록 중요한 배경을 제공했을 뿐 충분조건은 아니었다. 국내 정치적, 사회적 요소 뿐만 아니라 국제적인 정치·경제적 환경도 인도가 경제개혁을 단행하게 한 중요한 요인이 되었다. 따라서 인도와 같은 의회 민주주의 체제하의 다원주의 사회에서는 과거와 비교해서 현격한 차이가 있는 경제정책을 실시할 경우 국내외의 다양한 요소들이 충족되어야만 가능하다고 할 수 있겠다.

이렇게 단행된 경제개혁이라도 국민의 대다수가 종사하고 있는 농업부문의 구조개선을 통하여 사회에 만연된 빈곤문제를 해결하기보다는 정치적 저항이 상대적으로 적은 산업과 대외무역 구조개선에 초점이 맞추어졌다. 이 결과 인도의 산업, 무역, 외국인투자 유치정책들은 획기적으로 변화되었다. 과거 민간기업의 산업활동에 대한 정부의 통제와 규제정책이 사실상 폐지되었다. 6개 업종을 제외한 모든 업종에 대한 허가제가 폐지되었으며, 40년 이상 지속되어온 수입대체 산업구조도 수출주도형으로 전환되었다. 그러나 복잡 다양한 사회구조와 민주정치체제에서 각기 다른 이해집단의 합의를 도출해서 경제개혁의 방향과 속도를 조절해야 하는 여건하에서 개혁도 10년이란 긴 세월동안 점진적, 단계적으로 추진되었다.

이러한 개혁정책의 결과, 외환보유고는 경제위기 상황과 비교해서 급격히 증가하여 1999년 12월 말 현재 349억 달러 이상이 되었고, 국제수지도

안정을 되찾아 전반적인 거시경제의 개선이 이룩되었다. 경제개혁에 대하여 제조업이 가장 활발하게 반응을 보여 GDP 성장률이 1994 97년 동안 평균 7%를 웃돌았다. 그러나 1997/98년부터 국내 정치불안과 세계적인 경기둔화, 그리고 아시아 경제위기의 여파로 인도의 GDP 성장률은 다시 5%대로 떨어졌다.

인도가 경제개혁을 추진한 이후 가장 큰 성과를 거둔 분야는 역시 외국인 직접투자 유치와 대외무역의 신장일 것이다. 외국인의 대 인도 직접투자 규모(허가기준)는 1991년에 약 73억 루피에서 1997년에 약 5,714억 루피로 증가하였다. 그러나 실질적인 외국인 직접투자 유입은 전체 허가금액의 21.1%에 불과한 1,208억 루피에 그치고 말았다. 대부분의 외국인 직접투자는 발전, 정유 등 핵심산업 및 사회간접자본 부문에 집중 투자되었다. 이것은 외국인 직접투자가 수출보다는 인도 국내시장을 점유하기 위해서 투자하는 경향이 있다는 것을 보여주었다. 인도의 개혁정책은 외국인 직접투자의 원천을 다변화하는데 기여했다. 일례로 과거 비전통적인 대 인도 직접투자 국가들이었던 한국과 싱가포르 등 아시아 국가들의 진출이 눈에 띠게 두드러졌다. 이러한 현상은 인도의 수출입부문에서도 나타났다. 아시아 국가들이 인도의 중요한 수출입시장으로 떠올랐다. 반면 전통적인 인도의 수출입시장이었던 구소련 지역을 포함한 동유럽국가들의 비중은 급격히 줄어들었다. 인도 GDP에서 차지하는 대외무역의 비율이 1980년대 연평균 15%대에서 개혁이후 20%대로 증가하였다. 이것은 인도경제가 점점 세계경제와 통합되어 가고 있다는 것을 보여주고 있다.

이러한 경제개혁의 성과 이면에는 개혁에 따른 여러 가지 문제점도 있었다. 경제자유화 과정에서 일반적으로 나타나는 저소득 계층들에 대한 소외문제가 인도에서도 나타났다. 인도 내 대다수를 구성하고 있는 저소득계층들은 오히려 물가상승과 중산층의 소비문화 확대로 상대적 박탈감

을 경험했다. 또한 지역간의 경제적 불균형이 경제개혁 이전보다 더욱 심화되고 있다. 지역간에도 개혁에 따른 부익부 빈익빈 현상이 두드러지게 나타났다. 특히 최근 인도정부가 IT산업을 집중적으로 육성하면서 지역간의 경제적 격차가 가속화되고 있다. 이러한 문제는 경제개혁 정책의 방향과 우선 순위에 대하여 중앙정부와 각 주정부들간의 합의가 제대로 이루어지지 않으면서 더욱 심각하게 대두되고 있다. 이러한 점들은 앞으로 연방체제의 결속력을 유지하기 위해서도 인도가 하루속히 개선해야 될 문제들이다.

인도가 경제개혁을 추진한지 10년이 되었지만 향후에도 지속적인 경제발전을 추구하기 위해서는 해결해야 될 과제들이 산적해 있다. 이 중에서도 1990년대 하반기부터 연합정치 추세가 이어지고 정치불안이 가중되면서 잦은 선거와 더불어 각 정당들의 경쟁적인 선심정책으로 인하여 중앙정부 뿐만 아니라 각 주정부들에서 확대되고 있는 재정적자 누적은 인도가 최우선적으로 해결해야될 과제이다. 이러한 재정적자 문제를 해결하기 위해서는 인도 정치인들의 경제적인 합리성을 무시한 단기적 안목의 선심정책이 사라져야 한다. 동시에 방만하게 운영되고 있는 공기업의 구조조정을 통해 투자재원을 확보해야 한다. 개혁 10년째인 2000년에 와서야 인도는 중앙정부의 240개 공기업 중 단 하나만을 완전 민영화하는데 성공했다. 이것은 사실상 공기업 구조조정의 실패를 의미하는 것이다. 이에 대한 이유는 공기업 민영화에 대하여 강력하게 반대하는 노조 때문이라기보다는 총론에는 찬성하지만 각론에서 반대하는 인도 정치인들의 정치적 이해관계 때문이라고 할 수 있다. 공기업 민영화에 대한 이러한 정치적 장벽을 극복하기 위해서는 공기업의 회계 및 감사 결과를 비롯해 객관성 있는 자료를 수시로 공개해서 시장에 의해 압력을 받도록 해야할 것이다.

정부의 재정적자폭 축소과제와 공기업 구조조정의 과제를 원만히 해결하지 못하면 경제개발의 초석이 되는 사회간접자본 시설을 확충하고 인적자원을 개발해야 하는 중요한 과제들도 해결하기 힘들다. 전력 같은 사회간접자본 시설은 민간투자자들이 인도 내 투자 대상지역을 선정할 때 가장 먼저 고려하는 분야이다. 따라서 향후 더 많은 민간투자자들을 유치하기 위해서도 인도는 반드시 낙후된 사회간접자본 시설을 개선해야 할 것이다. 더불어 장기적인 안목으로 고도 경제성장을 추구하기 위해서는 가장 근본적인 교육과 건강 수준이 뒷받침되어야 한다는 것을 잊지 말아야 할 것이다.

인도정부의 재정적자폭 축소, 사회간접시설 확충, 공기업에 대한 구조조정 그리고 인적자원 개발이 제대로 이루어진다면 인도는 앞으로 7%이상의 지속적인 경제성장을 이룩할 수 있을 것으로 전망된다. 그러나 여기에는 연합정치 추세가 지속적으로 이어질 가능성이 다분하기 때문에 인도 정치인들 사이에 경제개혁에 대한 합의가 도출되어야 한다는 조건이 따른다. 그렇지 않으면 경제개혁 조치로 '우리 밖으로 나온 인도 호랑이'가 다시 우리 안에 갇히게 될지도 모른다. 따라서 지속적이고 폭넓은 경제개혁으로 고도성장을 이룩하기 위해서는 인도에서 정당들간의 또는 정치인들간의 정치연합이 이루어지듯 경제개혁 연합도 이루어져야 할 것이다.

參考文獻

김찬완. 2000.「**인도 경제 자유화에서 정치적 요소**」. 『**인도연구**』 **제5권**.

한국 외교통상부. 1999. 『**인도개황**』. **서울**: **외교통상부**.

Ahluwalia, Isher Judge. 1995. “New Economic Policies, Enterprises, and Privatization in India." In Robert Cassen and Vijay Joshi, eds. *India: The Future of Economic Reform*. Delhi: Oxford University Press.

Ahluwalia, Montek S. 1995. “India's Economic Reforms." In Robert Cassen and Vijay Joshi, eds. *India: the Future of Economic Reform*. Delhi: Oxford University Press.

Ahluwalia, Shashi and Meenakshi Ahluwalia. 1991. *Profiles of Indian Prime Ministers: Nehru to Narasimha Rao*. New Delhi: Mittal Publications.

AICC(I). 1991. *General Election Manifesto of INC(I)*. New Delhi: AICC(I).

--------. Surajkund Session of the I.N.C.(I). 1993. *Economic Policy Resolution*. New Delhi: AICC(I).

--------. Tirupati Session of the I.N.C.(I). 1992. *Economic Policy Resolution*. New Delhi: AICC(I).

Aiyar, Swaminathan S Anklesaria. 2000. “Have Economic Refroms bypassed the Poor?" *Times of India*. (April 23)

--------. 20000a. “of Growth Trickles Down." *Times of India*. (April 30)

Bardhan, Pranab. 1984. *The Political Economy of Development in India*. Delhi: Oxford University Press.

--------. 1993. “A Political Economy Perspective on Development." In Bimal Jalan, ed. *The Indian Economy: Problems and Prospects*. New Delhi: Penguin Books.

--------. 1998. *The Political Economy of Development in India*, Expanded Edition with

an Epilogue on the Political Economy of Reform in India. Delhi: Oxford University Press.

Bates, Robert H. and Anne O. Krueger. 1993. *Political Economic Interaction in Economic Policy Reforms*. Oxford: Basil Backwell.

Bhaduri, Amit and Deepak Nayyar. 1996. *The Intelligent Person's Guide to Liberalization*. New Delhi: Penguin Books.

Bhagwati, Jagdhish. 1995. *India in Transition: Freeing The Economy*. Delhi: Oxford University Press.

Bhagwati, Jagdish and T. N. Srinivasan. 1993. *India's Economic Reforms*. New Delhi: Government of India, Ministry of Finance.

Bose, Sugata and Ayesha Jalan eds. 1997. *Nationalism, Democracy and Development: State and Politics in India*. Delhi: Oxford University Press.

Byres, T. J. 1998. "A Chicago View of the Indian State: An Oriental Grin without an Oriental Cat and Political Economy without Classes." *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*. (November)

Cassen, Robert *et al.* 1993. "Stabilization and Structural Reform in India." *Contemporary South Asia*, Vol. 2, No. 2.

Chandra, Bipan *et al.* 1999. *India After Independence*. New Delhi: Viking.

Chandrasekhar, C. P. and Abhijit Sen. 1996. "Statistical Truths: Economic Reform and Poverty." *Front Line*, Vol. 13, No. 3. New Delhi.

Desai, Ashok V. 1999. "The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy: India." *OECD Working Papers*, Vol. VII, No. 100. Paris: OECD Publications Service.

Dixit, J. N. 1996. *My South Block Years: Memoirs of A Foreign Secretary*. New Delhi: UBSPD.

Dreze, Jean and Amartya Sen. 1995. *India: Economic Development and Social Opportunity*. Delhi: Oxford University Press.

G. O. 1993. *Economic and Political Weekly*. (December 11)

Ghemawat, Pankaj and Murali Patibandla. 1998. “India's Exports since the Reforms." *Economic and Political Weekly*, Vol. xxxiii. (May 16 22)

Ghosh, Jayati. 1997. “Development Strategy in India: A Political Economy Perspective." In Sugata Bose and Ayesha Jalan, eds. *Nationalism, Democracy and Development: State and Politics in India*. Delhi: Oxford University Press.

--------. Ministry of Finance. *Economic Survey*. various years. New Delhi: Government of India Press.

--------. Reserve Bank of India. *Report on Currency and Fiances*. various years. Bombay: Reserve Bank of India.

--------. 2000. *India 2000*. New Delhi: Government of India Press.

Gupta, S. P. 1995. “Economic Reform and its Impact on Poor." *Economic and Political Weekly*, Vol. 30, No. 22.

International Monetary Fund. 1999. *World Economic Outlook*. Washington, D. C.: IMF.

Jalan, Bimal ed. 1993. *The Indian Economy: Problems and Prospects*. New Delhi: Penguin Books.

Jalan, Jyotsna and K. Subbarao. 1995. “Adjustment and Social Sectors in India." In Robet Cassen and Vijay Joshi, eds. *India: The Future of Economic Reform*. Delhi: Oxford University Press.

Khare, Harish. 1995. “India Means Business." Seminar 425, Annual. (January)

Kim, Chan-wahn. 1996. “India's Foreign Economic Policy: 1984 94." M. Phil. Dissertation. Delhi: University of Delhi.

------. 1999. “Economic Liberalization and India's Foreign Policy 1990 95." Ph. D. Thesis. Delhi: University of Delhi.

Kohli, Atul ed. 1991. *India's Democracy: An Analysis of Changing State-Society Relations*. New Delhi: Orient Longman Limited.

Mazoomdar, Ajit. 1995. “The Political Economy of Modern Federalism." In Balveer Arora and Douglas V. Verney, eds. *Multiple Identities in a Single State*. Delhi: Oxford University Press.

Mehta, S. S. 1999. *Launching India into the 21st Century*. New Delhi: Minerva Press.

Nelson, Joan ed. 1990. *Economic Crisis and Policy Choice*. Princeton: Princeton University Press.

Palkhivala, N. A. 1995. “The Union Budget 1995 96: An Election-Oriented Approach." *The Times of India*. (March 21)

Panda, Manoj *et al*. 1997. “Macroeconomic Development and Prospects." In Kirit S. Parikh, ed. *India Development Report 1997*. Delhi: Oxford University Press.

--------. 1999. “Macroeconomic Development and Prospects," In Kirit S. Parikh, ed. *India Development Report 1999 2000*. Delhi: Oxford University Press.

Parikh, Kirit S. ed. 1997. *India Development Report 1997*. Delhi: Oxford University Press.

--------. 1999. *India Development Report 1999 2000*. Delhi: Oxford University Press.

Przeworski, Adam and Pernando Limongi. 1993. “Political Regimes and Economic Growth." *Journal of Economic Perspectives*, No. 3. (Summer)

Rudoph, Lloyd I. and S. H. Rudolph. 1987. *In Pursuit of Lakshmi: the Political Economy of the Indian State*. Bombay: Orient Longman Limited.

Sen, Anindya *et al*. 1997. “Industry: Coping With New Challenges." In Kirit S. Parikh, ed. *India Development Report 1997*. Delhi: Oxford University Press.

Shourie, H. D. 2000. “Privatisation Gaining Healthy Momentum." *Times of India*. (November 7)

Silveira, D. M. 1996. *India Book 1996 97*. Goa: Classic Publishers Private Limited.

Singh, Manmohan. 1964. *India Export Trends*. London: Oxford University Press.

Tendulkar, S. D. and L. R. Jain. 1996. “Indian Economic Reforms and Poverty."

Paper presented at the 14th European Conference on Modern South Asian Studies at the Nordic Institute of Asian Studies. Denmark: Copenhagen. (August)

United Nations. 1999. *World Investment Report 1999*. Washington, D. C.: United Nations.

Varma, P. S. 1999. "Akali-BJP Debacle in Punjab: Wages of Non-Performance and Fragmentation." *Economic And Political Weekly*. (December 11 17)

Wadhva, Charan D. 1994. *Economic Reforms in India and the Market Economy*. New Delhi: Allied Publishers.

Williamson, John and Stephen Haggard. 1994. "The Political Condition for Economic Reform." In John Williamson, ed. *The Political Economy of Policy Reforms*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

World Bank. 1992. *World Development Report 1992*. Washington, D. C.: World Bank.

--------. 1995. *Economic Development in India: Achievements and Challenges*. Washington, D. C.: World Bank.

--------. 1996. *India: Five Years of Stabilization and Reform and the Challenges Ahead*. Washington, D. C.: World Bank.

www. standardpoor.com. 2000. (October 10)

Economic Times.

Hindustan Times.

Far Eastern Economic Review.

Finance Express.

Business Today.

Economist.

India Today.

National Herald.

Executive Summary

Ten Years of Economic Reforms in India: Achievements and the Tasks Ahead

Chan-Wahn Kim

Over the last ten years since the economic reforms of 1991, the Indian economy has experienced considerable changes. Almost all licensing restrictions on economic activities have been removed. The trade and foreign exchange regimes have been substantially liberalized. All these policies have been guided by an export as well as market oriented strategy of growth. These policies have significantly improved the competitiveness of the Indian economy and accelerated the pace of integration of the domestic economy with the international economy. As a result, India's macro economic conditions have also improved substantially compared to the situation a decade ago.

Notwithstanding these notable achievements, the Indian economy is still beset by a number of grey areas which require urgent attention. This thesis underlines some of those critical issues and the tasks ahead. First, it is observed that the majority of the Indian low income classes have not witnessed the fruits of economic reforms, rather they have been adversely affected by the inflation of daily commodity prices. The economic reforms have increased the gap between the rich and the poor. This holds true for individuals as well as across different Indian states. The inter-state disparity has been widening, especially in the wake of the ongoing IT revolution where a handful of rich states with the requisite infrastructure have been the principal

beneficiaries. This widening divide with strong social implications has the potential of snowballing into a major crisis challenging the very structure of the Indian federal polity. Therefore, policy makers should be seriously concerned with this critical matter.

Second, for achieving a sustainable growth, India should urgently reduce the fiscal deficits of the Central and State government and improve the efficiency of a large number of public enterprises. The most critical obstacle for reducing India's chronically high fiscal deficits and improving the efficiency of the public sector comes from Indian politics. Since the second half of 1990s, India has witnessed political instability and coalition politics both at the Centre and state level. The political situation has aggravated the politicians' tendency of announcing frequent populist measures that have caused a severe burden on the economy. Thus, political consensus for the direction and scope of economic reforms is a strongly felt necessity because the present political situation is likely to continue for the time being. This raises the very question of the sustainability of reforms.

Third, if public savings are not improved, India will face serious resource constraint for investment in it's infrastructure and social services such as primary education and health, which form the basic source of sustainable growth. It is particularly emphasized that the Indian ruling elite should ensure that activities relating to human development accompany the process of economic reforms in order to achieve real development.

金讚完
한국외국어대학교 인도어과 졸업(1991)
인도 델리대학교 정치학 박사(2000)
한국외국어대학교 인도어과 강사(**現**, E-mail: indiakim@hanmail.net)
著書 및 論文
「**인도 경제자유화에서의 정치적 역할**」, 『**인도연구**』, **제5권**(2000)
"Economic Liberalization and India's Foreign Policy 1990 1995"(1999) **외**

지역연구회시리즈 00-12

印度 經濟改革 10年의 評價와 向後課題

2000**년** 12**월** 20**일 인쇄**
2000**년** 12**월** 30**일 발행**

발 행 인 **李 景 台**

발 행 처 **對外經濟政策硏究院**
137-747 **서울특별시 서초구 염곡동** 300-4
전화: 3460-1178 FAX: 3460-1144

인 쇄 **금강데이타텍** **전화**: 2279-6901 **대표 송정섭**

등 록 1990**년** 11**월** 7**일** **제**16-375**호**

【本書 內容의 無斷 轉載·複製를 금함】

ISBN 89-322-6027-3 **정가** 7,000**원**
89-322-6015-X(**세트**)

KIEP's Official Pool of Regional Experts Series 00-12

Ten Years of Economic Reforms in India: Achievements and the Tasks Ahead

Chan Wahn Kim

10년 전 국내외적 요인들로 경제개혁을 단행한 이후 인도의 거시경제는 괄목하게 개선되었으며, 국내산업은 점차 국제경쟁력을 확보해 나가면서 세계화되고 있다.

그러나 경제개혁이 추진되면서 계층간, 지역간의 부익부 빈익빈 현상이 가속화되고 있다. 이런 문제는 향후 인도 연방체제 유지에 중대한 도전으로 떠오를 가능성이 있다. 또한 최근 들어 계속되고 있는 연합정치 풍토로 인해 당리당략에 따른 선심정책이 만연되면서 재정적자가 누적되고 공기업 민영화가 지연되고 있다.

따라서 장기적으로 건실한 경제발전을 이룩하기 위해서는 재정적자 축소와 공기업 민영화에 대한 정치적 합의를 조속히 도출해야 할 것이다. 이것이 선행되지 않으면 경제발전의 초석이 되는 사회간접자본시설 확충과 인적자원 개발은 요원한 것이 될 것이다. 특히 인도의 집권 엘리트계층들은 경제개혁과 함께 인적자원 개발에 심혈을 기울여야 할 것이다.

94320
9 788932 260273
ISBN 89-322-6027-3
ISBN 89-322-6015-X(세트)
정가 7,000원

대외경제정책연구원
137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4
TEL: 3460-1178 FAX: 3460-1144