

# 성장과 위기의 인도네시아 정치경제

## - 경제위기 전후시기를 중심으로 -

안 승 국

덕성여자대학교 정치외교학과

### < 목 차 >

- |                         |                        |
|-------------------------|------------------------|
| I. 서언                   | V. 결론 : 경제위기의 결과와 해결방안 |
| II. 인도네시아의 경제성장과 그 결과   | 참고문헌                   |
| III. 인도네시아 경제위기의 대내적 요인 | Abstract               |
| IV. 인도네시아 경제위기의 대외적 요인  |                        |

Key words(중심용어) : 경제위기(Economic Crisis), 공황(Panic), 도덕적 해이(Moral Hazard), 정실주의(Cronyism), 인도네시아(Indonesia)

### 국 문 요 약

인도네시아는 수하르토 체제 출범이후 본격적으로 산업화가 추진되었으며 1970년대의 원유가 상승에 힘입어 급속한 성장을 이룩할 수 있었다. 그러나 1980년에 들어와 원유가의 하락은 석유 수출이 성장의 기반이었던 경제를 침체시켰다. 인도네시아는 석유수출이 감소되면서 산업화에 필요한 자원조달에 어려움을 겪게 되었고 외채의 심화에 놓이게 되었다. 1990년대에 들어와 제조업부문의 수출에 중점을 두었으나 엔의 약세와 중국의 저임금공세에 따라 수출성장이 급격히 둔화되었다. 더구나 태국에서 시작된 경제위기는 인도네시아에까지 확산되어 IMF의 관리체제에 들어가게 되었다. 인도네시아의 경제위기는 대내적 요인과 대외적 요인이 연계되어 발생되었다. 대내적 요인은 수출정책과 금융부실을 초래한 정부의 정책적 실패와 도덕적 해이에 있었다. 대외적 요인은 금융 및 자본자유화에 따라 헤지펀드 등 투기성 자본의 빈번한 유출입을 가능하게 한 국제금융체제였다. 경제위기의 재발을 방지하기 위해서는 환율불안을 해소하고 투기자본의 무분별한 이동을 억제할 수 있는 조치를 마련해야 하며 재원을 효율적으로 배분할 수 있는 금융 개혁을 추진해야 할 것이다.

## I. 서 언

인도네시아는 수하르토 체제의 수립과 더불어 산업화와 경제발전을 추구하게 되었으며 1969년부터 경제개발 5개년계획을 추진하여 1990년대 중반까지 평균 7퍼센트 대의 성장률을 달성하였다. 특히 1970년대의 석유위기를 계기로 원유가격이 급격히 상승하면서 석유수출부분의 비약적인 성장을 기록하였다. 그러나 1980년대 들어와 원유가격이 하락하면서 석유수출이 축소되어 경제는 침체기로 들어섰다. 1990년대에 들어와 경제가 다소 회복되었지만 국내자본 부족으로 인해 외채가 국내총생산의 50퍼센트까지 이르렀다. 또한 1990년대부터 제조업부분의 성장에 중점을 두었지만 엔의 약세와 중국의 저가 상품 공세에 따라 수출이 급격히 감소되었고 무역수지의 적자 폭이 확대되었다. 이러한 상황에서 1997년 7월 태국에서 발생되었던 경제위기는 인도네시아에까지 과급되어 심각한 국가부도위기에 직면하게 되었다. 1997년 태국의 바트화 폭락을 계기로 시작된 아시아 경제위기는 루피아를 경제위기 이전의 5분의 1 수준까지 폭락시켰던 것이다.

아시아 경제위기는 두 개의 주요 관점에서 논의되어왔다. 하나의 관점은 아시아 국가들이 높은 투자율과 저축률, 낮은 물가 상승률 등 비교적 건실한 경제기초를 유지해왔음에도 불구하고 경제위기에 직면하게 된 것을 아시아 발전모델의 구조적 취약성에 기인된 것으로 보고 있다. 특히 정부가 투자재원을 산업에 집중투자하기 위해 단기외채를 급격하게 유입시켰고 이에 따라 금융부분의 부실화가 초래되었다는 것이다.

이러한 관점에서는 관치금융을 통한 정부의 묵시적 지급보증이 도덕적 해이를 초래했다는 점을 지적했다. 즉 정부의 묵시적 지급보증으로 인해 기업들은 도산위험을 신중하게 고려하지 않고 무분별한 투자를 감행했으며 결국 이러한 상황이 금융기관의 부실을 초래했다는 것이다. 이러한 분석은 아시아 경제위기의 원인을 수출정체와 금융부실을 초해한 아시아 발전모델에서 찾고 있다. 또한 정실주의와 도덕적 해이가 거품경제를 형성시켰으며 이것이 붕괴되어 경제위기가 초래된 것으로 보고 있다. 따라서 금융기관과 기업의 부실을 해소하고 경상수지 흑자를 달성하여 국내 유동성을 회복하면 경제위기는 해소된다는 것이다.

이와는 달리 국제금융체제의 불안정을 강조하는 관점은 아시아 지역에 과도하게 투자되었던 투자자금이 공황에 빠져 일시에 회수되는 과정에서 경제위기가 발생되었다는 것이다. 따라서 이러한 관점에서는 대외신인도 문제를 해결하는 것이 위기해결의 핵심이며 급속한 구조개혁은 오히려 상황을 악화시킬 가능성도 있음을 강조했다. 다시 말해서 이러한 관점은 아시아 경제위기의 원인이 금융공황에 있는 만큼 경제기초는 별로 문제가 없었다는 입장이었다.

따라서 본 논문에서는 다음과 같은 문제를 중심으로 인도네시아의 경제위기를 분석하고자 한다. 첫째, 인도네시아의 경제성장을 이루었던 정치경제적 제도가 어떻게 위기를 초래하게 되었는가? 둘째 경제위기 이전에 성장을 유지했던 인도네시아가 왜 경제위기에 직면하게 되었는가? 셋째 인도네시아 경제위기는 어떠한 방식으로 해결되었는가? 이러한 문제들을 고려하면서 본 논문은 위기의 요인이 정부의 정책적 실패와 정실주의에 있다는 점을 규명하고자 한다. 또한 경제위기의 요인을 고려하여 재발방지를 위한 대안을 모색해보고자 한다.

## II. 인도네시아의 경제성장과 그 결과

인도네시아의 경제성장은 전형적인 개발도상국의 경우와 같이 국가주도로 이루어졌다. 1967년 이래로 인도네시아의 성장과정은 네 개의 국면으로 나누어 볼 수 있다. 수하르토 집권초기인 첫 번째 경제정상화시기(1967 - 1972)에서는 수하르토 집권기의 경제적 침체를 정상적으로 회복시키는 것을 목표로 하였다. 따라서 정부의 개입주의나 경제적 민족주의는 약화되었다. 이 시기에는 인플레이션 억제, 경제성장의 회복, 외국자본 유치에 중점이 놓여졌으며 따라서 경제정책은 상대적으로 자유주의적이고 외부지향적으로 외국투자에 긍정적이었다. 경제정상화 조치는 수미트로(Sumitro)와 이른바 ‘버클리 마피아’에 의해 주도되었다. 수하르토는 우선 재정위기를 타개하기 위해 외채를 재조정하고 신규외채를 도입하여 상품수입을 가능하게 하였다. 이러한 결과는 인플레이션을 억제시키는 데 효력을 발휘했다.

또한 인도네시아도 다른 개발도상국과 마찬가지로 자원부족에 놓여 있었기 때문에 세금완화와 유인책을 제공하는 것을 핵심으로 하는 외국인투자법을 개정하여 소비재부문과 농업부문에 민간 투자를 장려했다. 이러한 정책은 자유시장원리를 지향하지는 않았지만 관세장벽의 보호하에 수입대체산업화를 추구하는 것이었으며 국영기업을 국내외의 민간투자자들로 대체하려는 것이었다(Robinson 1988, 61). 경제정상화조치는 효력을 발휘해 2년만에 인플레이션을 650퍼센트에서 12퍼센트로 하락시켰으며 국가재정에서 비중이 컸던 국방비는 50퍼센트 감축되었다(Sundhaussen 1995, 776). 1969년부터 시작된 1차 경제개발5개년계획(Repelita I: 1969-1973)은 교통이나 관개시설과 같은 하부구조 개선에 역점을 두었다. 특히 외국자본의 유치와 산업화에 집중하였다. 외자도입과 발전전략의 재조정에 힘입어 1970년대 초 제조업의 성장은 1960년 수준으로 회복되었다. 국민총생산도 지속적으로 증대되어 마이너스성장에서 1973년까지 8퍼센트 대에 이르렀다(Hainsworth 1979, 200).

<표 1> 인도네시아 제조업부문의 국내총생산(GDP) 구성비율

년도	1960	1967	1971	1975	1980	1985	1987	1989
구성비율	3.7	2.7	8.0	19.7	25.7	13.5	13.9	18.4

출처 : Asian Development Bank. Key Indicators. 단위 : % ; 경사가격기준.

두 번째는 석유수출 성장시기(1973 - 1981)로서 두 차례에 걸친 원유가격의 급등으로 석유수출에 따른 국가소득이 증대되었던 시기였다. 따라서 국가는 원유가인상을 토대로 사회간접자본, 교통, 통신분야를 지원했다. 2차 경제개발5개년계획(Repelita II: 1974-1978)의 목표는 첫째 쌀 생산지역과 이모작지대의 확장, 둘째 중소민간기업의 원료가공 장려와 국영기업의 비료, 시멘트 섬유생산, 셋째 원유생산과 수출의 50퍼센트 증대였다(Hainsworth 1979, 228).

1974년에는 외자도입법이 개정됨에 따라 이전의 외국투자에 비해 토착기업의 참여가 증대되었다. 즉, 모든 신규투자는 시초에 토착기업의 참여비율을 20퍼센트로 하고 10년 내에 51퍼센트가

지 증대시키도록 되어 있었다(고우성 1995, 160). 3차 경제개발5개년계획(Repelita III: 1979-1983)은 2차 경제개발5개년계획의 연장선에서 자원중심의 수출에 역점을 두었다. 3차 경제개발5개년계획은 이른바 발전의 3요소(development trilogy)로서 전 국민에 대한 사회정의의 실현이라는 차원에서 발전의 혜택을 보다 균등하게 분배하고, 고도 성장률을 지향하며, 국가적 안정을 이룩하는 것을 목표로 하였다(Pauker 1980, 132).

이 시기에는 석유수출의 호황으로 외환사정이 문제가 없었기 때문에 수입대체산업화를 추진하였다. 수입대체산업화는 경제적 민족주의의 산물로 외국기업의 활동영역을 축소시켰다. 이 시기에 국가는 소비재, 중간재, 자본재를 통합하는 산업토대를 구축하는 성장전략을 수립하였다. 이에 따라 석유화학, 비료, 철강, 금속부문에 대규모 투자를 통해 페르타미나(Pertamina)와 크라카타우 철강(Krakatau Steel)과 같은 국영기업이 육성되었다. 통합적 산업토대의 구축은 소비재와 중간재, 그리고 자본재를 유기적으로 연계하고 전후방 연관효과를 갖게 하여 산업의 자립도를 향상시키기 위한 것이었다. 그 결과 <표 1>에서 보는 바와 같이 제조업 부문이 급성장하였다. 이러한 전략은 석유수출에 따른 국가재정 수입이 증대되는 조건에서 가능할 수 있었다. 1974/75년의 석유에 대한 법인세는 3천4백4십억 루피아였으나 1981/82년에는 8조6천2백7십억 루피아로 총재정수입의 70.6퍼센트를 차지하였다(Robison 1988, 64).

이 국면에 있어서는 농업부문에서도 괄목할 만한 성장이 이루어졌다. 이러한 성장은 단위 생산성향상과 비료생산증대, 관개시설 확충, 농업자금지원에 기인된 것이었다. 이러한 결과 역시 석유수출을 토대로 국가의 재정지원이 이루어졌기 때문에 가능할 수 있었다.

세 번째 성장하강시기(1982 - 1989)에 있어서는 원유가격의 급격한 하락과 지속적인 저유가가 유지되어 <표 2>에서 보는 바와 같이 석유수출액의 급격한 감소를 초래하였다. 이러한 결과는 외환부족과 외채심화로 이어졌다. 이에 따라 정부는 외화유출을 방지하기 위해 관세를 인상하고 비관세장벽을 구축하였다. 1981년 181억 달러였던 수출액은 원유가가 최저였던 86년 55억 달러로 하락하였다. 이에 따라 국가재정지출이 감축되면서 국가지원사업은 축소되거나 지연되었다. 1983년에는 100억달러 상당의 자본집약적인 프로젝트가 중단되고 관개시설이나 도로포장과 같은 노동집약적인 프로젝트만이 부분적으로 승인되었다(Emmerson 1983, 1231).

<표 2> 인도네시아의 석유수출액

년도	1974	1977	1980	1981	1983	1986	1990
수출액	5,211	7,298	15,595	18,164	13,558	5,501	7,404

출처 : Asian Development Bank. Key Indicators. 단위 : 백만 달러

4차 경제개발5개년계획(Repelita IV: 1984-1988)은 이전국면의 석유중심 수출구조에서 탈피해서 비석유제품과 제조업에 역점을 두었고 자본집약적이고 기술집약적인 산업화를 추진하였다. 1985년부터는 무역, 산업, 금융, 외국투자 부문에 대한 개혁정책이 추진되기 시작했다. 우선 1985년에 관세의 대폭적인 감축이 시행되었으며 이어서 국가주도의 광범위한 개혁이 이어졌다. 개혁의 두 번째 조치로서 1986년에는 수출부문에 있어서 외국투자를 장려하기 위해 재수출을 목적으

로 한 부품에 대한 수입관세를 철폐하였으며 자카르타에 면세구역이 설치되었다. 또한 외국투자 대상사업부문을 확장하였으며 수출을 목적으로 하는 외국투자는 90퍼센트까지 지분을 허용하고 합작기업인 경우에는 75퍼센트까지 허용하였다. 1987년에는 사업인가 갱신과정을 간소화하였다.

1986년에는 수출증대를 위해 루피아의 30퍼센트 평가절하를 단행하였다. 평가절하는 국제경쟁력을 약화시킬 인플레이션을 억제하고 달러가 엔이나 유럽통화에 비해 가치가 하락하고 있었기 때문에 루피아의 평가절하는 원론적으로는 이들 통화에 대한 수출경쟁력을 가질 수 있었다. 그러나 수출성장이 악화되고 엔의 차입이 증대되면서 채무부담은 더욱 가중되었다.

금융 및 은행부문에 대한 개혁은 1983년부터 추진되었다. 우선 국영은행의 이자율 통제를 완화하고 1988년에는 은행설립 허가를 제거하여 민간은행 및 합자은행의 설립을 자율화하였다. 또한 중앙은행에만 허용했던 외환업무를 외국은행과 12개 민간은행에 부여했다. 외국인의 주식투자에 대한 규정도 완화하여 외국인투자자가 49퍼센트의 지분을 보유하는 것을 허용하였다.

원유가격의 급격한 하락으로 국가재정수입이 감소되자 1984년부터 조세개혁이 추진되었다. 조세개혁으로 소득세와 판매세가 상향조정되고 부가가치세가 도입되었다. 1989년부터 1990년까지의 기간 동안 원유판매액은 약 11퍼센트 정도 감소되어 재정의 22퍼센트를 차지하였으며 비석유제품의 소득이 47퍼센트를 차지하였다. 이에 따라 외국자본의 유입이 요청되었으나 이 국면에 들어와 1983년 29억 달러였던 외국투자는 1984년 852만 달러, 1985년 699만 달러로 지속적으로 감소되었다. 이에 따라 투자계획이 취소되는 등 심각한 자본유출에 놓이게 되었다(Hainsworth 1987, 174). 경제개혁과 유인책도 외국투자의 주목할 만한 증대를 가져오지는 못했다. 이러한 상황은 불가피하게 차관에 대한 의존을 심화시켰다. 1986년의 루피아의 평가절하로 채무부담이 가중되었으며 장기외채 상환만기가 도래하면서 추가외채의 도입이 불가피하였다.

이미 1989년 중반에 총외채는 500억 달러를 넘어섰고 채무서비스비율은 40퍼센트 대에 육박해 있었다. 외국의 직접투자는 다시 증대되어 1988년에는 450억 달러에 달했으며 목재가공, 교통, 섬유, 석유화학의 분야에 집중되었다. 1989년부터는 엔의 유입이 급증하였다. 엔화자본은 주로 호텔과 석유화학 그리고 합자은행 등에 투자되었다(Hainsworth 1990, 121-123).

네 번째 불안정 성장시기(1990 - 1997)에는 5차 경제개발5개년계획(Repelita V: 1989-1993)을 추진하여 비석유산업부문에 있어서 민간부문의 육성에 중점을 두었다. 이 시기에 있어서 산업구조의 변화는 주목할 만했다. 특히 제조업의 비율이 증대되어 1971년 12.4퍼센트였으나 1990년에는 19.1퍼센트에 이르렀고 농림어업부문은 1971년 44.8퍼센트에서 1990년 19.7퍼센트로 크게 감소되었다. 1990년에 국내총생산은 6퍼센트의 증가를 나타냈으며 이라크의 쿠웨이트 침투에 따른 가격인상효과로 석유와 천연가스부문의 수출이 다소 증대되었다(Emmerson 1991, 186). 6차 경제개발5개년계획(Repelita VI: 1994-1998)기간의 전반까지는 성장기조가 그대로 유지되었으며 1997년에는 일인당 국민소득이 1천 달러를 넘어섰다.

1990년대에 들어와 1990년 330억 달러였던 외국투자가 1992년 150억 달러 1993년 81억 달러로 4년 연속 감소되었다. 그러나 1994년 외국인 투자에 대한 대폭적인 규제완화조치의 결과로 1994년 237억 달러, 1995년에는 399억 달러로 급증하였다. 이와 같은 투자회복은 1994년 투자제한부문을 축소하고 관세를 인하했으며 수입제한을 폐지하는 대폭적인 규제완화조치가 효력을 발휘한

것에 기인한다. 또 다른 요인은 동북아 국가들에 대한 투자유인책을 도입했기 때문이었다 (Macintyre 1994, 116).

국내총생산은 1989년과 1990년의 기간에는 7퍼센트 대의 성장률을 보였으나 1991년 6.6퍼센트, 1992년 5.9퍼센트로 약간 둔화되었다가 1995년에는 7.6퍼센트로 다시 7퍼센트 대의 성장을 회복하였고 1996년에는 1981년 이래 최고의 성장률인 7.8퍼센트를 기록하였다. 성장의 지속요인은 국내 수요가 증대되고 외국인 투자의 급증, 규제완화의 추진에 따른 것이었다.

그러나 성장의 이면에는 불안정요인들이 존재하였다. 첫째는, 최근 3년간의 인플레이션이었고 두 번째는 지속적인 경상수지 적자였다. 1994년 34억 달러였던 적자규모는 1995년에 65억 달러로 급증하였다. 이와 같이 적자폭이 증대된 원인은 우선 외국직접투자의 급증에 따라 자본재의 수입이 증대된 결과였고 또 다른 원인은 비석유제품의 수출감소였다(Mallarangeng and Liddle 1996, 110). 1980년대 후반부터 중국은 저임금을 비교우위로 수출시장을 잠식했다.<sup>1)</sup> 중국은 섬유나 신발과 같은 소비재부문 뿐만 아니라 철강, 화학, 시멘트, 전자와 같은 중화학공업부문에까지 시장진출을 확대하고 있었다. 특히 1994년 중국은 위안화를 평가절하함으로써 수출경쟁력이 더욱 강화되었다. 이러한 상황으로 인해 인도네시아의 성장잠재력이 의문시되면서 외국자본의 유출이 초래되었고 결과적으로 경제위기를 발생시키게 되었던 것이다. 루피아의 가치 하락은 수입 원자재 가격의 상승을 초래하여 제조업의 생산을 위축시켰다. 특히 원자재의 대부분을 수입에 의존하고 있는 섬유산업은 가장 심각한 영향을 받았다. 경상수지 적자는 1천 달러를 넘어선 외채를 더욱 증가시켰다는데 문제의 심각성이 있었다. 셋째, 소비자물가지수는 1994년 9.6퍼센트, 1995년 9퍼센트로 당초의 목표인 5퍼센트를 훨씬 상회한 것으로 물가상승을 억제하는 데 지속적으로 실패했다.

### III. 인도네시아 경제위기의 대내적 요인

1990년대의 불안정 성장국면에서의 구조적 지형은 결국 경제위기를 표출시켰다. 이러한 상황은 몇 가지 요인에서 비롯되었다. 첫 번째 요인은 경제성장을 원유와 천연가스와 같은 자원에 과도하게 의존했다는 점이다. 인도네시아에서 자원수출은 정부지출, 산업화 그리고 채무상환의 재원이었다. 1970년대의 석유수출 성장국면에서 석유수출은 외환의 67퍼센트 조세수입의 60퍼센트를 차지하였다(Hainsworth 1980, 189). 특히 석유위기 이후로 원유가가 급등하면서 성장의 원동력으로 작용했다. 석유 및 천연가스부문의 과대성장은 상대적으로 비석유부문을 위축을 초래하였다. 원유가의 급격한 하락은 석유수출액의 감소를 가져왔고 1980년대의 성장하강국면에 빠져들게 되었다. 1982년 배럴당 35달러였던 원유가는 1986년 12달러로 하락하였고 이에 따라 석유수출액도 크게 감소하였다. 이와 같은 석유수출액의 감소는 국가의 재정수입 감소로 이어졌다.

1) 1997년을 기준으로 중국의 시간당 임금은 인도네시아의 50퍼센트 수준으로 상당히 낮았다. 이것은 인도네시아의 수출경쟁력이 중국에 비해 떨어진다는 것을 의미하는 것이었다.

따라서 국가의 재정지원에 의존했던 산업화계획은 중단되거나 포기되었으며 국가의 투자가 감소되어 민간부문의 위축을 가져왔다.

두 번째 요인은 국내기업들에 있어서 과잉중복투자가 초래되었다는 점이다. 민간부문 외채 680억 달러 중 인도네시아 기업이 차지한 자금은 300억 달러 규모였다. 이와 같은 과도한 투자는 세계적 경기침체로 대외수요가 급감하면서 문제가 발생되었다.

세 번째 요인은 이른바 고비용경제로 규제와 독점이 경제를 왜곡시킨 것이다. 이러한 문제의 근원은 1945년 헌법에 있었다. 헌법규정에 따르면 첫째 경제는 가족주의에 따라 협동조합으로 조직되어야 하며, 둘째 생산부문은 국민의 기본적 요구를 충족시켜야하므로 국가에 의해 통제되며, 셋째 천연자원은 국민에 혜택을 주기 위해서 국가에 의해 통제되어야 한다는 것이다(Hainsworth 1983, 170). 이러한 규정에 따라 수하르토체제의 초기국면에서도 광범위하고 포괄적인 국가개입이 이루어졌다. 1983년부터 규제완화가 지속적으로 추진되었지만 상당히 제한적이었고 그것도 금융부문에 집중되어 있었다. 금융부문과는 달리 실물경제부문에 있어서는 여전히 국가의 과도한 규제와 독점카르텔의 지배가 존재하였다(Mallarangeng and Liddle 1996, 110).

네 번째 요인으로 지적할 수 있는 것은 족벌체제의 형성이었다. 삼남 삼녀를 비롯한 친인척 20여명은 통신, 자동차, 석유, 금융부문에 상당한 지배권을 갖고 있었다. 인도네시아에는 2백 개 이상의 상업은행들이 존재하는 데 상당수의 은행들이 수하르토의 친인척의 지배에 놓여 있었다.<sup>2)</sup> <표 3>에서 보는 바와 같이 장녀인 시띠는 시뜨라그룹의 소유주인 동시에 택시회사 스테디세이프의 주주였다. 또한 장남 시지뜨는 인도네시아 재벌그룹인 살림그룹과 비만따라 그룹에 대한 지분을 갖고 있었다. 차남 밤방은 10대 기업인 비만따라 그룹을 소유하고 있었으며 삼남 후또모도 20대 기업의 하나인 홈포스 그룹의 총수인 동시에 국민차 띠모르사업의 사주였다.<sup>3)</sup>

이러한 족벌체제의 구조적으로 정권과 기업간의 긴밀한 유착을 초래했다. 금융기관들이 대출금을 제대로 회수하지 못한 것은 기업들이 상환능력이상으로 대출을 받았다는 것을 의미했다.

<표 3> 수하르토 족벌체제의 현황

수하르토	시띠 하르디얀띠 (장녀)	시지뜨 하르조주단또 (장남)	밤방 트리하뜨모조 (차남)	시띠 헤디아띠 (차녀)	후또모 만달라푸뜨라 (삼남)	시띠 후따미 (삼녀)
국영항공기 제작사 주주	시뜨라그룹 창립	살림, 비만따라 그룹 주식보유	비만따라 그룹 창립 (10대재벌)	살림그룹 주주	홈포스그룹 창립, 국민차 띠모르 사주	살림그룹 주주

출처 : 『조선일보』, 1998년 3월 13일.

2) 수하르토의 차남인 밤방의 안드로메다은행, 차녀 띠칙과 관련된 인더스트리은행, 이복동생 프로보 스페조가 소유하고 있는 자카르타 은행등이 있었다.  
 3) 수하르토의 개인재산은 1백60억 달러로 인도네시아 국내총생산인 8백억 달러의 20퍼센트에 해당되었으며 3남 3녀의 재산총액은 최소 4백억 달러에서 최고 5백60억 달러로 추정되었다(『조선일보』, 1998년 5월 19일).

이러한 대출이 가능했던 것은 정경유착이 존재했기 때문이었다. 정경유착은 시장원리가 아니라 집권세력의 이해에 따라 자금의 배분을 왜곡시킨다는 데 문제가 있었다. IMF가 부실진단을 내린 16개은행중 3개는 수하르또 가족소유였으며 차남 밤방의 안드로메다 은행은 주주들이 전체 대출의 25퍼센트를 독점해 왔다. 수하르또의 삼남이 주도하는 국민차사업에도 6억9천만 달러의 특혜대출이 이루어졌다.

다섯 번째 요인은 인도네시아 산업구조와 경제구조의 경직성이었다. 산업화과정에서 심화된 도시와 농촌간 그리고 자바와 외곽도시간의 개발격차는 전통부문과 산업부문간의 이중구조를 형성시켰다. 즉, 서구의 기술과 조직으로 구성된 근대부문과 상대적으로 낙후된 전통부문이 공존하고 있는 것이다. 이것은 자원수출성장에 따라 불가피하게 초래된 결과였다. 즉, 자원의 추출은 외곽도시에서 이루어졌지만 성장의 혜택은 자카르타에 집중되었다. 또한 자원추출에 따른 이익은 외국기업과 국영기업, 정부와 군부에 돌아갔다.

여섯번째로 지적할 수 있는 것은 엔의 유입이었다. 일본은 1980년대 후반부터 저금리의 자본을 인도네시아를 비롯한 동남아 국가들에게 대출해 줌으로써 외채를 증대시켰다. 이와 같은 엔의 유입은 기업의 과잉중복투자와 금융기관의 과다대출을 초래했다. 또한 엔의 가치하락은 인도네시아 경제에 상당한 부담이 되었다. 아시아 경제위기가 반영되면서 1998년 5월에 들어와 엔은 달러당 1백36엔 수준으로 1991년 8월 수준으로까지 하락되었다. 따라서 아시아 국가들은 수출경쟁력을 유지하기 위해서는 엔의 절하에 따라 자국통화를 절화시키게 되어 환율의 불안정을 초래하게 되었던 것이다.

## IV. 인도네시아 경제위기의 대외적 요인

인도네시아 경제위기는 1990년대 들어 범세계적으로 금융 및 자본자유화가 급진적되면서 헤지펀드 등 투기성 단기자본을 포함한 자본의 유출입이 빈번해진 데 원인이 있었다. 국가간 자본이동이 활발히 이루어지고 외환시장이 국제적인 투기자본의 영향을 크게 받는 상황에서는 통화불안정이 초래될 수 밖에 없다. 즉, 자본거래 자유화에 따라 무차별적으로 국경을 넘나들면서 국제금융시장을 교란시키는 투기자본이 경제위기를 촉발시켰던 것이다. 대략 4000내지 5000여개로 추정되고 총액이 4000억 달러에 달하는 투기자본들은 아무런 제약없이 신흥시장을 주무대로 하는 역외펀드였다. 투기자본의 규모는 1997년 7월 아시아 위기가 시작될 당시 한국, 태국, 인도네시아 등 세 국가 주식시장 시가총액의 두 배를 초과했다.

인도네시아의 취약한 금융체제에서 1990년대 들어와 국제금융자본들이 신흥시장에 대한 투자액을 대폭 증대시킴에 따라 민간자본의 단기자본유입이 크게 확대되었다. 즉 아시아의 낙후된 금융시장이 국제금융체제에 급속하게 편입되어 외국자본이 대량유입되었으며 과잉유동성으로 신흥팽창이 초래되었던 것이다. 자본유입에 의한 유동성 증가는 인플레이션을 유발하였다. 또한 실질환율의 절상으로 인한 수출의 위축과 경상수지의 악화는 다시 자본유입으로 충당되어야 했기 때문에 아시아 국가들의 재정건전도가 취약해졌다. 이런 상황은 에스 앤 피(S&P)나 무디스

(Moody's)와 같은 국제신용평가기관들에 의한 신용등급의 하락조정을 초래하게 되었던 것이다. 그 결과 아시아 국가들의 대외신인도가 하락하여 자본유출의 심화를 불러일으켰다. 즉, 단기자본이 외환보유고를 초과하는 상황에서 자본의 자기실현적 유출이 발생되면서 경제위기가 촉발되었던 것이다.

일본의 거품경제 이전도 인도네시아 경제위기를 초래한 구조적 조건을 형성했다. 1990년 초 일본경제의 거품이 붕괴되면서 일본기업과 은행은 엔의 초강세를 기반으로 아시아에 자본을 이전시켰다. 거품경제의 이전을 가능하게 했던 요인은 초저금리의 엔화자본이었던 것이다. 엔화자본의 진출계기가 된 것은 1985년 9월에 개최된 주요선진국 재무장관 및 중앙은행 총재회의(G5)라고 할 수 있다. 이른바 '플라자합의'를 통해 급속한 엔고정책이 추진되면서 일본기업의 동남아 진출이 가속화되었던 것이다. 엔화자본의 유입은 기업의 과잉투자와 금융기관의 파다대출을 초래했다.

1990년대 초 거품경제의 붕괴 이후 일본 금융기관들은 대규모의 부실채권을 정리하지 못했다. 이러한 요인은 1997년 말 일본의 증권회사와 은행의 연쇄도산을 초래하였다. 국가주도의 금융체제는 기업 및 금융기관의 부실채권 처리를 지연시킴으로써 상황을 더욱 악화시켰던 것이다. 일본의 상업은행 자기 자본비율이 단기간 내에 4퍼센트에서 8퍼센트로 상승함에 따라 자금부족 현상이 초래되었으며 내수시장 활성화를 위해 금리인하 조치를 취하자 자금이 외부로 대량 유출되었던 것이다(안승국 2002, 58-59).

## V. 결론 : 경제위기 재발방지를 위한 방안

인도네시아에 있어서 경제위기의 구조적 지형은 원유가의 급격한 하락이후 1980년대 중반부터 형성되기 시작했으나 근본적인 해결이 이루어지지 않았기 때문에 1997년에 이르러 결국 위기가 표출되었다. 1998년에 들어와서도 원유가의 하락이 지속되어 1997년 후반기에 배럴당 19달러 선이 유지되던 원유가는 1998년 3월 기준으로 12달러 대에 머물러 작년 대비 30퍼센트 이상 하락하였다. 국제원유가는 아시아 경제위기에 따라 수요가 감소되는 반면 생산량은 증대되어 하락세가 지속되었다. 이에 따라 인도네시아는 석유수출을 통한 재정수입이 줄어들어 어려움에 직면하였다.

이러한 상황에서 인도네시아는 1천4백억 달러 규모의 외채를 갖고 있었다. 민간외채가 절반에 가까운 6백80억 달러에 이르렀다. 루피아의 환율도 지속적인 불안정에 놓여 있었다. 1997년까지 달러당 2천5백 대선에 머물렀던 루피아의 가치는 소요사태가 발생되면서 1만대를 넘어섰다. 루피아의 환율하락이 초래하는 심각한 문제는 외채규모를 대폭적으로 증대시켰다는 데 있었다. 루피아의 환율이 달러당 1만대에 이르면서 외채규모의 급격한 증대로 사실상 채무불이행(Default) 상태에 놓여지게 되었던 것이다. 더구나 성장잠재력의 소진으로 투자심리가 위축되어 신규 외국인투자가 감축되면서 외환보유고만으로는 감당하기 힘들게 되었던 것이다.

인도네시아 경제위기를 해결하기 위해 IMF는 저성장과 고금리, 긴축재정을 제시하였다. 그러

나 이러한 방안은 인도네시아 경제를 더욱 악화시키고 채무상황을 어렵게 했다. 고금리는 대출금 상환압력에 직면해있는 기업의 도산을 초래하였다. 또한 외채상황을 위해서 수출성장에 의존해야 할 인도네시아에 있어서 저성장정책은 장애가 되었다. 저성장정책의 문제점은 고용감축과 투자감소를 발생시켰다는 점이다. 특히 설비제에 대한 투자감소는 수출경쟁력을 약화시키고 실업을 증대시켰다.

특히 IMF는 외환보유고 증대를 위해 고금리 정책이 필수적이라는 입장이었다. 그러나 인도네시아에 있어서 IMF의 고금리 정책은 자본유입에 기여하지 못하고 오히려 신용경색을 심화시켰다. 경제위기 이후 자본유입이 저조했던 것은 대외 신인도 때문이었지 금리수준이 낮기 때문이 아니었다. 또한 IMF는 외환거래 제한 폭을 제거할 것을 요구했었는데, 이러한 조치는 투기자본을 끌어들여 외환보유고를 고갈시킬 수 있는 것이었다. 구조개혁에 대한 IMF의 강조도 경제기초의 문제점을 과장하는 결과를 초래함으로써 대외신인도를 하락시켰다(안승국 2002, 67).

또한 인도네시아는 IMF의 지시에 따라 연료와 식용유에 대한 보조금을 삭감했다. 이와 같은 조치에 따라 교통요금을 비롯한 각종 요금과 생필품 값이 폭등했고 인플레이션이 급상승했다. 이러한 상황은 국민들의 반발을 초래하여 결국 폭동까지 발생시켰다(안승국 2008, 187-188). 인플레이션과 실업률 증가로 인도네시아 경제침체가 심화되면서 고금리와 긴축재정을 핵심으로 하는 IMF의 정책은 부적합했다고 평가할 수 있는 것이다.

또한 현실적으로 무역수지흑자를 기록하기 위해서는 선진국들이 시장을 개방하고 적자를 수용할 수 있어야 했다. 1995년의 멕시코는 미국이 수출증가량의 90퍼센트를 흡수해 줌으로써 경제위기를 극복할 수 있었다. 따라서 아시아에 있어서는 일본이 자국시장을 지역 내 국가들에게 개방하는 것이 필요했던 것이다.

인도네시아의 경제위기는 인도네시아에 국한된 문제가 아니라 그 영향이 아시아 전체에 파급될 수 있다는 점에 문제의 심각성이 있었다. 즉, 인도네시아에 대한 IMF의 지원과 외국자본의 유입이 중단될 경우 일본의 금융부실을 초래할 가능성이 있었고 이것은 아시아 국가들의 유동성을 위축시켜 금융시장을 크게 동요시킬 수 있었던 것이다. 또한 인도네시아의 정치불안정은 인근 동남아 국가의 통화에 대한 집단적 평가절하를 발생시켰을 뿐만 아니라 한국과 일본의 통화 가치하락에도 영향을 미쳤다.

인도네시아 경제위기의 재발방지를 위해서는 몇 가지 요인이 고려될 필요가 있다. 첫째, 집권 세력이나 족벌의 의사에 따른 자금배분의 왜곡을 방지함으로써 정경유착을 단절시켜야 할 것이다. 정경유착은 발전주의의 산물로 대기업에 대한 특혜금융은 성장의 토대였지만 결과적으로 비효율성과 방만한 경영을 초래했다. 즉, 대출이 정부에 의해 선택적으로 이루어져 금융의 정상적인 순환을 왜곡시키는 파행운영이 촉발되었던 것이다. 이러한 상황을 해결하기 위해서는 권력층이나 재벌소유의 금융기관에 대한 구조조정이 필요하다.

둘째, 금융기관의 안정성을 확보할 수 있는 제도개혁이다. 국가주도 성장전략이 추진되었던 시기에는 금융기관에 대한 감독보다 통제에 초점이 놓여 있었다. 우선 금리를 국제적 수준으로 현실화하여 단기외채의 무분별한 유입을 제어하고 금융기관들에 대해서도 외채유입에 대한 감독이 구가 마련되어야 할 것이다. 이와 아울러 재원을 효율적으로 배분할 수 있는 금융제도의 개혁이

요청된다.

셋째, 기업들은 산업구조조정을 통해서 과잉중복 투자를 정리하고 핵심사업 중심으로 조정되어야 한다. 특히, 성장의 제약요인이 석유와 천연가스와 같은 자원에 대한 과도한 의존에 있었던 만큼 제조업의 성장에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 사실 개발도상국의 후발산업화가 좌절되거나 정체되는 주요한 원인 중의 하나는 제조업의 지속적인 성장이 이루어지지 못했기 때문이다. 제조업의 성장은 수출증대의 기반이 되기 때문에 무역수지 개선을 위해서도 필수적이라고 할 수 있다. 또한 기업외형의 축소뿐만 아니라 소유와 경영의 분리, 소유구조의 개선이 수반되어야 한다.

넷째, 달러에 대한 의존을 감소시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 국제기축통화의 다원화가 요청된다. 아시아 지역에서도 지역 내 국가들간의 무역에서는 자국통화 및 달러를 대체할 수 있는 통화로 결제할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 역내 통화결제제도는 외환보유고의 유출을 방지하여 경제위기의 재발에 기여할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 고우성(1995). “동남아의 외자정책: 인도네시아와 말레이시아의 비교.” 고우성 외. 『동남아의 정치경제: 산업화와 발전전략』. 서울: 21세기 한국연구재단.
- 안승국(2002). “동아시아 경제위기에 대한 통합적 분석: 대내적 요인과 대외적 요인의 연계를 중심으로.” 『국제정치논총』. 제42집. 3호.
- 안승국(2008). “인도네시아에 있어서 신실서체제의 해체와 민주화.” 『아태연구』. 제15권. 제2호.
- Asian Development Bank(1991). *Key Indicators*.
- Emmerson, Donald K.(1983). “Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia.” *Asian Survey*, Vol. 23. No. 11.
- Emmerson, Donald K.(1991). “Indonesia in 1990: A Foreshadow Play.” *Asian Survey*, Vol. 31. No. 2.
- Hainsworth, Geoffrey B.(1979). “Indonesia: Bonanza Development Amidst ‘Shared Poverty’” *Current History*, Vol. 77. No. 452.
- Hainsworth, Geoffrey B.(1980). “Dilemmas of Development in Indonesia.” *Current History*, Vol. 79. No. 461.
- Hainsworth, Geoffrey B.(1983). “The Political Economy of Pancasila in Indonesia.” *Current History*, Vol. 82. No. 483.
- Hainsworth, Geoffrey B.(1987). “Indonesia’s Economic Downswing and Political

- Reforms.” *Current History*, Vol. 86. No. 519.
- Hainsworth, Geoffrey B.(1990). “Indonesia: On the Road to Privatization?” *Current History*, Vol. 89. No. 545.
- MacIntyre, Andrew(1994). “Indonesia in 1993: Increasing Political Movement?” *Asian Survey*, Vol. 34. No. 2.
- Mallarangeng Rizal and R. William Liddle(1996). “Indonesia in 1995: The Struggle for Power and Policy.” *Asian Survey*, Vol. 36. No. 2.
- Pauker, Guy J.(1980). “Indonesia 1979: The Record of Three Decades.” *Asian Survey*, Vol. 20. No. 2.
- Robison, Richard(1988). “Authoritarian States, Capital-owning Classes, and the Politics of Newly Industrializing Countries: The Case of Indonesia.” *World Politics*, Vol. 26.
- Sundhaussen, Ulf(1995). “Indonesia’s New Order: A Model for Myanmar?” *Asian Survey*, Vol. 35. No. 8.

Abstract

# The Political Economy of growth and crisis in Indonesia

## Focusing on the Periods Before and After the Economic Crisis

Seung-Gook Ahn\*

The Indonesian economic crisis was the result of inter-linked internal and external factors. On the one hand, the Indonesian crisis was caused by the panicked flight of foreign capital which had flooded into Indonesia, Reckless speculative funds, such as Hedge funds, were rampant in Indonesia with the opening of the capital flows in 1990s. On the other hand, crony capitalism and moral hazard brought on the economic bubble and the bursting of that bubble had resulted in the economic crisis. The problem began with financial intermediaries-institutions whose liabilities were perceived as having an implicit government guarantee, but were essentially unregulated and therefore subject to severe moral hazard problems. To prevent the economic crisis, first the present international financial system should be modified. For instance, one possibility would be the establishment of a new Bretton Woods system based on the adjustable fixed exchange rate system, Second, since borderless speculative funds triggered the economic crisis, tighter limits on short-term foreign borrowing must be imposed. Third, the government-controlled financial system should be abolished to prevent distortions in the allocations of funds. Fourth, the Asian countries including Indonesia must launch a concerted program for domestic expansion, along with an increase in both imports and exports.

■ 논문접수일 : 2009년 10월 5일, 논문심사일 : 2009년 11월 5일, 게재확정일 : 2009년 11월 30일

\* Department of Political Science and International Studies, Duksung Women's University