

Knowledge Sharing Project

개도국 및 체제전환국에 대한 지식공유사업
: 베트남, 우즈베키스탄

2005년 12월



재정경제부
Ministry of Finance and Economy



한국개발연구원
Korea Development Institute

서 문

최근 들어 더욱 커지고 있는 국가간의 지식격차는 결국 각국의 사회, 경제적 발전 정도의 차이를 가져오는 주 원인이 되고 있다. 더구나 전통적인 산업사회를 지나 지식의 중요성이 더욱 부각되는 지식기반 사회가 되면서 그 중요성은 더욱 커질 수밖에 없다. 이러한 선·후진국 간의 지식격차가 계속된다면 국가간 경제수준의 격차가 심화되어 지속적인 인류의 공동번영을 저해할 수 있을 것이다. 이에 따라 선진국 및 국제기구를 중심으로 국제사회는 개발협력사업을 통해 국가간 빈부 격차를 줄이기 위해 노력해 왔다.

이에 한국정부는 한국의 경제개발에 대한 경험과 지식을 개도국에 전파하기 위하여 중장기적인 프로젝트로서 본 개도국 및 체제전환국과의 지식공유사업을 추진하기로 결정하였으며, 사업대상국으로는 향후 경제협력 잠재력과 한국의 개발경험에 관심이 큰 베트남, 우즈베키스탄 두 국가를 선정하였다.

본원은 재정경제부의 총괄아래 국별 정책자문단을 구성하여 조사활동, 연구보고서 작성 및 정책자문활동을 실시하였다. 수차례의 서면 및 방문조사로 대상국의 수요를 확인하고 실태조사를 거쳐서 완성된 이번 정책권고안은 베트남, 우즈베키스탄 각 사업별로 중간보고 및 최종보고를 위한 세미나를 통해 발표되었고 이를 통해 현지 카운터파트기관의 연구진 및 정책담당자들의 의견을 반영하였다. 다만, 본 국문 보고서는 각 국가별 영문 정책권고안의 요약본이므로 자세한 내용은 같은 시기에 발간된 베트남과 우즈베키스탄 국별 영문 보고서를 참조하기 바란다.

이 자리를 빌어, 현지의 여러 어려운 여건 아래에서도 동 사업을 헌신적으로 추진한 국별 연구진 여러분들과 사업추진의 기본방향을 설정하고 어려울 때마다

많은 도움을 주신 진념 사업심의위원회 위원장 및 여러 위원들에게 감사를 표한다. 또한 동 사업과 관련하여 논평과 자문에 응해 준 국내외 여러 전문가 여러분께도 고마움을 전하며, 헌신적으로 사업을 추진한 KDI 국제정책대학원 국제교류협력실(IDEP) 직원들의 수고가 많았음을 밝힌다.

끝으로 본 보고서가 향후 국제협력사업에 많은 도움이 되기를 바라며, 본 보고서에 수록된 내용은 사업에 참여하였던 전문가들의 견해로서 본원의 공식 견해가 아님을 밝혀둔다.

2005년 12월
한국개발연구원
현 정 택

< 사업 참여진 >

심의위원회

진 님(서강대 교수, 전 경제부총리 겸 재경부 장관, 심의위원장)
신동규(한국수출입은행 은행장)
이경훈(서울대 교수, 우즈베키스탄 사업 단장)
최종찬(한양대 교수, 전 건교부 장관, 베트남 사업 단장)
허 승(전 외교통상부 대사)

베트남 연구진

송희연(인천대 교수, 연구책임자)
강신일(한성대 교수)
이재민(한양대 교수)
이종훈(명지대 교수)
백웅기(상명대 교수)
손승호(한국수출입은행 부부장)
안응호(한국수출입은행 선임연구원)

우즈베키스탄 연구진

이영기(KDI 국제정책대학원 교수, 연구책임자)
고일동(KDI 선임연구위원)
김도훈(산업연구원 선임연구위원)
박원암(홍익대 교수)
유일호(KDI 국제정책대학원 교수)
안덕근(서울대 교수)

사업 수행진

KDI 국제정책대학원 국제교류협력실(IDEP)
김지홍(지식협력처장)
원길상(IDEP 실장)
정수경(IDEP 주임연구원)
정승우(IDEP 주임연구원)

현지 협력기관

베트남 개발전략연구소(Development Strategy Institute: DSI)
우즈베키스탄 경제정책센터(Center for Effective Economic Policy: CEEP)

목 차

요 약	1
1. 지식공유사업의 개요	1
2. 베트남의 개방경제체제하에서의 주요 정책과제	3
3. 우즈베키스탄의 제조업 육성 및 수출촉진 방안	21
4. 사업의 성과 및 시사점	40
제1부 지식공유사업의 개요와 진행과정	45
제1장 사업의 개요	47
1. 추진배경	47
2. 사업목적	47
3. 대상국 및 주요활동	48
4. 추진체계	49
5. 추진방향	50
제2장 사업 기획	52
1. 대상국 선정	52
2. 기초자료 조사	52
3. 서면조사 및 카운터파트 기관 선정	53
4. 현지 수요조사 실시	54
5. 국별 사업계획서 확정 및 MOU체결	55
제3장 연구 및 자문활동	58
1. 세부실태조사와 분야별 연구계획서 작성	58
2. 중간보고회 및 면담조사 실시	58
3. 최종보고회	59
4. 자문 활동	60
제4장 사업결과 공유 및 평가	62
1. 사업결과 공유	62

2. 베트남 지식공유사업의 시사점	63
3. 우즈베키스탄 지식공유 사업의 시사점	66
4. 경제협력을 위한 제언	67

제2부 베트남의 개방경제체제하에서의 주요정책과제와 대응방안71

제1장 베트남 경제현황과 주요 정책과제73

제2장 베트남 공기업 개혁과제79

1. 베트남 공기업 개혁의 진행과 과제	79
2. 민영화 정책의 논리와 한국 경험 사례	81
3. 공기업 경영평가제도와 한국경험사례	87
4. 한국재벌정책과 베트남 대규모 공기업집단의 과제	88
5. 우리의 경험에 비춘 베트남 공기업 개혁 과제	92

제3장 세계 무역 체제로의 통합:WTO 가입을 위한 베트남의 준비 현황 및 현안 과제 ..97

1. 서론	97
2. 양자 협의의 효과적 추진을 위한 방안 모색	97
3. WTO 가입 이후 베트남 정부의 핵심 이행 사항	100
4. 주요 통상 이슈에 관한 한국의 경험 및 베트남 정부에 대한 제언 ...	104
5. 결론	112

제4장 베트남의 인적자원개발 전략114

1. 베트남 노동시장 현황 분석	114
2. 노동시장 개혁의 기본방향과 전략	117
3. 베트남의 직업훈련체제 개혁	122
4. 노동시장 경쟁력 제고를 위한 개혁	129

제5장 베트남의 거시경제안정화133

1. 서론	133
2. 베트남의 사회경제개발 5개년 계획	134
3. 베트남 거시경제변수의 추이	138
4. 한국의 경제사회개발 5개년 계획	138
5. 한국의 주요거시경제변수 추이	142
6. 한국의 거시경제안정화 정책	142
7. 한국의 거시경제정책	148
8. 베트남의 안정화를 위한 정책제안	150

제6장 베트남의 외자조달 방안(외국인직접투자를 중심으로)	154
1. 서론	154
2. FDI 현황	158
3. FDI의 경제적 효과	162
4. 한국의 외자 조달 정책	167
5. 향후 과제	173
제7장 수출지원금융정책 및 베트남 수출입은행 설립방안	180
1. 서론	180
2. 베트남 수출현황	180
3. 수출진흥 금융정책	182
4. 베트남 수출입은행의 설립	188
5. 결론	201
제3부 우즈베키스탄의 제조업 육성과 수출 촉진 방안	203
제1장 우즈베키스탄의 개발모델과 한국의 개발경험	205
1. 서론	205
2. 우즈베키스탄의 체제전환 방식과 경제개발 전략	210
3. 한국의 개발경험과 우즈베키스탄에 대한 시사점	228
4. 우즈베키스탄 경제의 지속성장을 위한 과제	233
제2장 우즈베키스탄의 산업개발과 수출진흥 정책의 모색	245
1. 서론	245
2. 한국 산업발전의 개관	246
3. 한국의 산업발전 과정 : 1960년대	249
4. 한국의 산업발전 과정 : 1970년대	260
5. 한국 자동차산업의 발전	265
6. 한국 섬유산업의 발전	268
7. 정책 권고	271
제3장 우즈베키스탄 산업화 과정에서의 거시금융정책: 한국경험의 교훈	277
1. 서론	277
2. 우즈베키스탄 경제 발전의 현황	278
3. 성장과 투자목표 설정	282
4. 투자재원 조달	287

5. 금융정책	291
6. 산업화의 시장친화적 접근법	293
7. 정책제안 요약	297
제4장 한국의 사례로 분석한 우즈베키스탄의 재정 개혁	303
1. 서론	303
2. 한국의 재정	304
3. 우즈베키스탄 재정제도의 개관	319
4. 정책제안	324
5. 요약 및 결론	327
제5장 산업정책과 무역자유화정책의 조화전략	329
1. 한국정부의 경험 및 정책적 영향	329
2. 제도적 개선	355
3. 통상정책 시행단계에서의 검토사항	363

표 목 차

<표 1-1-1> 우즈베키스탄의 GDP 성장률	22
<표 2-1-1> 베트남 주요경제지표	74
<표 2-2-1> 베트남의 주요 산업별 공기업	80
<표 2-2-2> 소유구조에 따른 GDP 기여도	80
<표 2-2-3> 민영화 계획 대비 추진실적	82
<표 2-2-4> 공기업 현황 (1995, 2001년도)	84
<표 2-2-5> 경영평가제도의 변천	88
<표 2-2-6> 국가별 기업통제 비용차이	92
<표 2-4-1> skill의 유형	123
<표 2-5-1> 한국의 경제사회개발 5개년 계획의 성과	139
<표 2-5-2> 한국의 CPI, PPI, GDP 및 GNI 증가율	144
<표 2-5-3> 한국의 국제수지	145
<표 2-6-1> 국가별 FDI 현황	160
<표 2-6-2> 부문별 FDI 현황	161
<표 2-6-3> FDI의 GDP 및 수출에 미친 효과	163
<표 2-6-4> 지역별 FDI 유치 현황	167
<표 2-6-5> 한국의 외자 도입액 추이	169
<표 2-6-6> 동남아 8개 도시 투자 관련 비용 비교	174
<표 2-7-1> 베트남 주요 수출품 수출 추이	181
<표 2-7-2> ASEAN 회원국의 대 GDP 수출비중	182
<표 2-7-3> DAF의 단기수출금융 지원현황 (2001~2004년)	184
<표 2-7-4> ECA 모델	191
<표 3-1-1> 우즈베키스탄의 주요 경제지표	214
<표 3-1-2> 우즈베키스탄의 에너지 수급	215
<표 3-1-3> 민간부문이 GDP에서 차지하는 비중(CIS 국가)	216
<표 3-1-4> 사유화 수입의 연도별 누적액	217
<표 3-1-5> 우즈베키스탄의 재정수지	219
<표 3-1-6> CIS 국가들의 재정수지	219
<표 3-1-7> 보건 및 교육에 대한 지정지출	221
<표 3-1-8> 정부소유 은행의 자산비중	222
<표 3-1-9> 통화공급	222

<표 3-1-10> 우즈베키스탄과 러시아의 환율비교	223
<표 3-1-11> 무역 및 외환(우즈베키스탄)	224
<표 3-2-1> 한국의 1960년과 2004년의 산업 경쟁력 비교	246
<표 3-2-2> 수출의 GDP 점유율 추이	247
<표 3-2-3> 한국 수출구조의 변화 (1961-71)	255
<표 3-2-4> 총수출에서 중소기업이 차지하는 비중	258
<표 3-2-5> 한국 수출구조의 새로운 변화 (1971-81)	261
<표 3-2-6> 한국의 자동차 생산 추이	265
<표 3-2-7> 조립시대의 국제협력 현황	266
<표 3-2-8> 한국 자동차 산업의 국산화율	266
<표 3-2-9> 10대 수출상품의 추이	269
<표 3-2-10> 의류산업의 중요성	269
<표 3-4-1> 일반정부지출의 대 GNP 비중	307
<표 3-4-2> 재정수지 추이	308
<표 3-4-3> 정부지출의 기능적 분류 (중앙정부)	309
<표 3-4-4> 조세부담률 추이	311
<표 3-4-5> 우즈베키스탄의 일반정부 지출 추이	319
<표 3-4-6> 우즈베키스탄 정부지출구조	321
<표 3-4-7> 교육지출의 비교 (우즈베키스탄과 OECD 평균)	322
<표 3-4-8> 우즈베키스탄의 교육지출 추이	322
<표 3-4-9> 우즈베키스탄 소득 세율 구조	323
<표 3-4-10> 우즈베키스탄 세입구조	323
<표 3-5-1> 수입선다변화제도 해당 품목 수	333
<표 3-5-2> IMF 프로그램에 의한 수입선다변화제도 자율화 이행계획	334
<표 3-5-3> 한국산 수출품에 대한 무역구제조치	337
<표 3-5-4> 한국이 피제소국인 WTO 분쟁사례	339
<표 3-5-5> 한국이 제소국인 WTO 분쟁사례	345
<표 3-5-6> 2005년 6월 현재 FTA 협상 진행현황	353

그림 목차

<그림 1-1-1> 사업결과 공유체계도	48
<그림 1-1-2> 사업추진체계도	50
<그림 2-2-1> 리더십과 소유분산	91
<그림 2-5-1> 한국의 GDP, 잠재 GDP, GDP 갭률	143
<그림 2-5-2> 한국의 대미원화환율	147
<그림 2-6-1> 대베트남 FDI 유입 추이	159
<그림 2-6-2> 투자주체별 구성 추이	163
<그림 2-6-3> 부문별 산업 생산액 추이	164
<그림 2-6-4> FDI의 부문별 고용 창출	165
<그림 2-7-1> 주요 수출품 수출 비중 추이	181
<그림 2-7-2> 수출입은행의 공급자 신용 흐름	192
<그림 2-7-3> 한국수출입은행의 직접대출 흐름	193
<그림 3-1-1> 구소련 연방공화국들의 GDP 변화	214
<그림 3-4-1> 재정적자, 1996-2003	320
<그림 3-5-1> 한국의 국제수지 동향	331
<그림 3-5-2> 한국 수출품에 대한 무역구제조치 (1960 ~ 1994)	336
<그림 3-5-3> 한국에 대한 반덤핑 조치	352
<그림 3-5-4> 한국에 대한 상계관세 조치	352

요약

1. 지식공유사업의 개요

본 사업은 개도국의 경제·사회발전 현황에 대한 종합적인 연구와 정책자문을 실시하여, ① 개도국의 경제사회발전을 체계적이고 지속적으로 지원하고, ② 국제협력사업 간의 시너지효과를 제고하고 한국의 국제적 위상을 높이며, ③ 특화되고 통합적인 경제개발 컨설팅사업의 모형을 개발하는데 그 목적이 있다.

사업대상국으로는 향후 경제협력 잠재력이 크고 특히, 한국의 개발경험에 관심이 매우 큰 베트남, 우즈베키스탄 양국이 선정되어 2004년 8월 27일에서 2005년 12월 20일까지 실시되었다. 주요활동으로는 ① 서면조사 및 카운터 파트기관 선정, 현지 수요조사 등의 기획단계, ② 세부실태조사, 중간 및 최종 보고서 등의 연구조사활동, ③ 정책실무자연수, 정책대화(policy dialogue), 사업결과 전파세미나 등의 정책자문활동으로 구성되었다.

추진체계는 사업발주기관인 재정경제부의 총괄아래 한국개발연구원이 사업을 주관하였으며 본 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 사업심의위원회와 국별 정책자문단을 설치하여 운영하고 수출입은행과 외교통상부의 협조 하에 이루어졌다.

전체사업의 방향은 ① 통합적 접근방법(integrated approach)의 활용, ② 종합적 프로그램(comprehensive development framework)의 구성, ③ 정부 및 민간기업 global management와의 연계, ④ 수원국 수요중심에서의 사업기획과 운영, ⑤ 학계, 관계, 업계 전문가의 종합적인 활용, ⑥ 연구결과 활용도 등 사후관리 강화의 견지에서 추진되었다.

효율적인 사업추진을 위해 외교채널을 통한 서면조사실시와 대상국의 카운터파트기관을 선정하였으며, 고위인사 면담 및 관련 기관을 방문하여 현지 수요조사를 실시하였다.

2 개도국 및 체제전환국에 대한 지식공유사업

수요조사에서 수원국이 요청한 베트남의 주요 과제로는 ① 베트남의 WTO가입 등 세계화의 영향과 대비책, ② 직업훈련, 인적자원 활용방안, 교육재원 확보 등 인적자원개발전략, ③ 발전전략 수립과 성공 및 실패 경험, ④ 한국 재벌정책의 경험, ⑤ 베트남 경제구조의 분석과 개편방안, ⑥ 총공사화, 민영화 등 공기업 개혁, ⑦ 경제관련 법령체제 정비(기업법, 경영법 등), ⑧ 한국 정부의 분권화정책 경험 등이었다. 특히 전반적 정책연구보다는 한국의 구체적 사례에 지대한 관심을 보였고 더불어 베트남 재무부에서는 설립예정인 수출입은행의 운영전반에 대한 정책제안과 연수를 희망하였다.

우즈베키스탄의 주요 과제로는 2005년 초 대통령이 국회에서 제시한 ① 경제자유화 및 시장경제체제 전환과 국민소득 향상, ② 국가재산 사유화 문제, ③ 중소기업활동 활성화(농업에서 산업으로), ④ 은행제도 개혁 문제, ⑤ 조세제도 개혁(세금축소방안 등) 등의 연구와 ⑥현재 진행 중인 WTO가입 후의 영향 및 효과 등이었다. 이와 더불어 카운터파트 기관인 경제정책센터(CEEP)는 한국개발에 관한 전반적인 경험 전수 및 자문과 연구기관 역량강화 프로그램을 희망하였다.

상기 조사를 기초로 우리의 투입역량과 정책우선순위를 고려하여 다음과 같이 국별 과제를 확정하고 카운터파트기관과 MOU를 체결하였다.

베트남은 한국, 국제기구 등과 다양한 지식교류사업을 수행해 온 바, 현지 수요에 따른 우리 개발경험의 구체적 사례 제시에 초점을 두고 개방경제체제하에서의 주요 정책과제와 대응방안이라는 주제를 선정하였는데, 분야별 연구과제는 ① WTO가입 준비 및 대응, ② 공기업 민영화 및 운영효율화를 핵심으로 하고 상기 국제경쟁력 제고정책을 뒷받침하는 기초정책과 제도의 개선을 위한 ③ 거시경제 안정화, ④ 인적자원개발전략, ⑤ 국내외 재원조달 정책, ⑥ 수출금융 정책으로 구성되었다.

우즈베키스탄은 제조업 육성 및 수출촉진 방안에 대한 정책방안 연구와 한국의 경제개발 경험전파를 위한 자문사업을 요청하였다. 이에 다양한 관심사항 중 정책우선 순위에 입각하여 ① 효과적인 체제전환 전략을 모색하며, ② 제조업 발전과 수출산업의 경쟁력을 촉진하기 위한 산업정책 및, ③ 산업활성화와 지속적 성장을 뒷받침하기 위한 거시 및 금융정책과 ④ 재정 및 조세정책 방안을 마련하고, ⑤ 아울러 산업정책과 통상진흥 및 시장개방정책의

조화방안을 모색하는 것을 핵심 연구과제로 선정하였다.

주요 활동은 세부실태조사(pilot study), 면담조사 및 중간보고회, 최종보고회 등의 정책연구활동 부분과 정책실무자연수, 정책대화(policy dialogue) 및 사업결과 전파세미나로 구성된 정책자문활동 부분으로 구성되었다. 분야별 연구진들은 현지 세부실태의 조사와 현지 전문가를 확정하고 지원을 받아 정책권고서를 작성하였으며, 중간보고회에서는 정책실무자의 적극적인 참여를 조장하여 개도국 및 체제전환국의 특성 상 정확한 정책정보 및 통계 입수의 한계를 보완하는 기회를 가졌다.

현지의 요청과 우리의 개발경험에 대한 수요에 부응하기 위해 두 번의 정책실무자연수를 실시하였다. 현지의 구체적 요청에 따라 베트남의 1차, 2차 연수는 수출입은행 설립 및 운영에 대해, 우즈베키스탄 1차 연수는 한국의 개발경험과 연구기관의 운영 및 역량강화에 대하여 실시되었다. 베트남 3차 연수는 공기업 민영화 및 WTO 가입문제와 한국의 개발 경험에 대한 내용으로 실시되었고, 우즈베키스탄 2차 연수는 산업 전략 및 수출 진흥 전략에 대한 내용을 중심으로 실시되었다.

최종보고회에서는 정책연구를 지원한 현지 연구진과 중간보고회에 참여한 관련 전문가를 서울로 초청하였으며, 사업결과를 다양한 방법으로 가능한 많은 대상에게 전파하여 성과를 극대화하기 위해 정책대화, 사업결과전파세미나를 개최하였다. 설문지 조사 등을 통해 현지 정부 및 기관을 대상으로 사업평가를 실시하였고, 본 사업의 성과를 국내기관과 공유하여 시너지효과를 제고하고 장기적으로는 현지 진출 및 투자 희망업체와도 결과를 공유할 수 있는 방안으로서 영문 최종보고서와 별도로 국문 및 현지어 보고서를 준비하였다.

2. 베트남의 개방경제체제하에서의 주요 정책과제

베트남경제는 1986년 대외개방 및 대외개혁정책인 도이모이(Doi Moi)정책이래 아시아 금융위기였던 1998년을 제외하고는 6-7%의 빠른 경제성장을 이루고 있는 반면, 물가는 비교적 안정되었고 국제수지적자 규모도 GDP의 4%를

4 개도국 및 체제전환국에 대한 지식공유사업

넘지 않는 범위에서 지속되고 있다. 총 대외부채는 2004년 현재 GDP의 36.4%로 크게 줄어들어 지속 가능한 성장을 위한 수준으로 개선되었다. 대외 지불준비금은 2개월간의 수입액을 보유하고 있으나 적어도 3개월분이 바람직하다. 재정적자는 GDP의 4%선을 유지하고 있다. 더욱이 베트남정부는 사회경제개발 5개년 계획을 통하여 시장경제체제로의 전환과 새로운 성장동력 산업의 개발, 인적 자본의 질적 향상, WTO 가입, 복지의 향상 등을 위해 지속적으로 노력하고 있다.

이러한 경제발전성과에도 불구하고 다음과 같은 문제점들이 존재한다. 첫째, 성장의 질이 좋지 않다. 전통산업의 성장은 주로 저급기술과 생산요소의 투입에 의존하고 있다. 거시경제정책의 불안정으로 공업제품, 농산물 및 서비스 생산비는 여전히 높다. 또한 노동생산성이 낮고 노동의 질이 아직은 저수준이다. 둘째, 경제의 구조조정이 계획보다 느리게 진행되고 있다. 구조조정은 산업화, 현대화를 위한 필수 수단이다. 정책의 방향은 분명하나 추진 수단이 빈약하다. 셋째, 자원의 사용이 비효율적이다. 즉, 국가자산, 재정 및 기업재무가 효율적으로 관리되지 못하고 있으며 정부수입이 안정적이지 못하다. 넷째, 수출구조의 고도화를 필요로 한다. 중간재 수출비중이 높음으로 수출가격 전망이 좋지 않다. 다섯째, 교육 및 훈련의 질이 낮고 과학기술수준이 아주 낮은 수준이다. 끝으로 부패와 사회악이 여전히 난무하고 지방주민의 생활여건이 열악하여 도시와의 소득격차가 심하다는 문제를 안고 있다.

이에 따라 세계화와 시장경제체제로의 전환과정에서 야기되는 각종 정책과제들을 현명하게 대처해 나가야 하는 중요한 시점에서 한국경제발전예 실무 및 연구경험이 풍부한 자문단을 구성하여 ① WTO가입을 위한 준비, ② 공기업의 개혁방안 ③ 거시경제정책의 개선 ④ 인적자원개발 ⑤ 외국인 직접투자(FDI) 유치 ⑥ 수출금융과 수출은행 설립 등의 6가지 과제에 대해 정책대안을 제안하였다.

가. 베트남 공기업 개혁과제 및 방안

2005년 현재 대부분의 베트남 기업은 공기업으로 이루어져 있는데, 이들 공기업은 고정자본 형성에 75%를 차지하고 국내투자의 20%, 국가 재정에 40%를 기여하고 있다. 베트남 공기업의 자국 내 비율은 2003년도 GDP중 제조업

의 39.7%, 서비스 부분의 38.5%를 차지한다. 높은 자기자본 대비 부채비율, 기술개발 저조, 낮은 생산성 등이 다른 나라 공기업과 마찬가지로 베트남 공기업에도 비효율성이 나타나고 있으며 전기, 항공, 통신 등 주요한 네트워크 산업에서 공기업의 시장점유율이 80%를 넘는 독점체제로 운영되고 있으며 대부분의 경우도 과점체제이다.

1990년도에 베트남 공기업은 12,300개였으나 2005년 현재 민영화 및 구조조정을 통해 1,931개 정도 남아 있다. 베트남 공기업 민영화는 일부 매각을 하는 부분적 민영화이며 이들은 이를 *equitization*이라 한다. 현재까지 민영화된 2242개 공기업을 보면 산업별로는 제조업(65.5%), 서비스업(28.7%), 농업·광공업(5.8%) 순으로 제조업 민영화가 가장 많았다. 민영화 기업들의 자본규모로 보면 50억 VND 미만(59.2%), 50억에서 100억VND(22.3%), 100억 VND이상(18.5%)로 대기업 보다는 대부분 중소기업을 민영화하였다. 민영화 종류로는 일부매각방식이며 전체매각(*full privatization*)은 아주 미미한 수준이고 민영화된 기업들의 경우 대부분 여전히 정부, 지방정부, 또는 대규모 공기업집단(*General Corporation*)이 50% 이상을 소유하는 주요 대주주이다.

정부는 전략적인 이유로 사기업이 영위하지 못하는 업종과 규모의 경제가 있는 부문은 공기업으로 유지하고 그 이외의 공기업에 대해서는 부분적 민영화(*equitization*)를 1986년 개방정책 이후 20년간 실시하고 있다. 그러나 사회주의와 시장경제의 선택에 대한 논쟁이 아직도 진행되고 있으며 특히 규제, 민영화 판매지분의 선택에서도 첨예하게 대립되고 있는 실정이다. 시장의 실패부분에서만 정부의 개입을 주장하는 시장경제를 목표로 하고 있지만 여전히 정부로부터의 보호이탈에 대한 우려가 크고 관주도 경제에 익숙해 있는 상태이다.

우리의 경험사례에 비추어 베트남 공기업의 지속적인 개혁을 위해 3가지 중요한 정책이 필요하다.

첫째로 정부는 부분민영화가 완전 민영화의 전 단계로 중국에는 완전 민영화를 한다는 인식과 민영화의 긍정적인 부분에 대한 믿음을 국민들에게 홍보하고 전파하여야 한다. 후속조치인 규제완화가 이루어져야 하고 매각방식은 산업별 특성과 경제환경에 따라 가장 효과적인 것을 고르면 된다. 둘째로 공기업으로 남는 기업들에 대해서는 반드시 경영평가제를 실시하여 효과적

6 개도국 및 체제전환국에 대한 지식공유사업

인 공기업 운영이 필요하다. 셋째 대규모 기업집단(state corporation)의 경쟁 유도를 위해 반독점 금지법의 강화가 필요하다. 아울러 대규모 공기업 집단의 효율성 제고를 위한 정책 개발이 필요하다. 예를 들면 공기업체제로 남는 SOE의 지배·통치구조 연구 필요하다.

민영화정책에 있어 베트남의 과제로서는 첫째로 민영화 대상 기업의 선정에서 개인 기업이 담당하기 어려운 위험을 가진 산업은 배제하여야 하며 민영화 이후 규제산업의 경우 효과성이 떨어진다는 사실이다. 둘째로 매각대상의 선정에서도 인위적으로 어떤 특정계층을 제외하는 것은 오히려 계층 간 격차의 심화를 가져온다는 것이다. 가령 중소기업의 배제 또는 대규모 기업의 배제의 경우이다. 국민주 등을 이용한 대규모 매각방식은 신중해야 한다. 종업의 인수규모도 법적으로 규제해야 한다. 마지막으로 민영화시 외국인 투자의 참여를 강력히 권고한다. 매각의 수월성과 장기투자의 지연간의 tradeoff를 고려해야 한다.

경영 평가제도의 베트남의 적용 측면을 보면 베트남의 공기업개혁법(2004년)에 의한 공기업의 내부 경영감시제도는 상품시장과 자본시장이 경쟁적이고 효율적이면 정상적으로 가동하나 그러하지 않는 경우 이러한 제도로는 경영자와 근로자간의 정보비대칭성, 불확실성, 그리고 도덕적 해이에 대한 해결이 되지 않는다.

그러나 공기업에 대한 강한 평가제도의 도입에 관하여 중요한 것은 유인제도의 완비이다. 일단 SOE의 경영평가를 위한 주무부처 및 기관의 설정이 급선무이다. 주식 관리하는 베트남 공사(state corporation), SCRED(Steering Committee for Enterprise Reform and Development), 재무부, MPI 등이 구성되는 운영위원회가 필요하다. 이 위원회에서 개별 SOE의 목표치와 특성에 맞는 평가지표의 개발이 이루어지고 평가업무를 수행하는 평가교수단의 구성이 필요하다. 제일 중요한 것은 인센티브제도의 운용이다. 소위 incentive compatible 계약을 어떻게 만드는가가 중요하다. player 간의 위험을 적절히 부담시키는 계약을 만들어야 한다.

베트남의 대규모 공기업 집단에 대한 정책적 제언으로서는 첫째로 GC(General Corporation)는 반드시 민영화 대상에 포함되어야 한다. 시일이 지날수록 대규모 공기업은 점차 확대되고 정부만이 제어가 가능한바 때로는

정부 관료도 관련 대규모 공기업집단에 포획이 되어 문제가 발생할 가능성이 높다. 둘째로 한국의 경우처럼 1997년에 시행된 직접적이고 강제적인 재벌 구조조정정책의 시행보다는 이러한 구조정책의 결과로 나올 수 있는 여건 조성을 위한 경제 및 시장 환경의 인프라 개선이 필요하다. 필요하다면 직접적 규제보다는 시장 유인적 규제의 시도가 바람직하다. 셋째로 기업의 지배구조를 만드는데 정부 또는 민간 대주주의 소유지분의 양의 결정이 중요하다. 소유지분과 소유분산의 결정을 신중하게 하여야 한다. 나라의 자본시장 구조, 기업문화, 법, 기업의 리더십 등에 따라 달라지므로 신중한 소유지분결정이 요구된다. 베트남의 경우 정부의 강한 리더십은 오히려 소유 집중을 유발하므로 보다 더 많은 지분을 매각하고자 한다면 정부의 강한 리더십을 시장 리더십으로 변화해야 한다. 넷째로 소액주주의 보호제도 및 사외이사제도 등 기업지배구조에 대한 연구 및 활성화가 필요하다. 소유구조, 기업 내부지배구조, 기업외부지배구조, 시장경쟁 등이 흔히 이야기되는 기업의 지배구조에 관한 문제들이다. 정부가 100% 또는 50% 이상을 소유하는 공기업의 경우 시장이 독점이고 자본시장이 제 기능을 하지 못할 때 기업 내에서 일어나는 도덕적 해이, 불완전 계약 등에 대한 치유방안을 모색할 필요가 있다.

나. 세계 무역 체제로의 통합 : WTO 가입을 위한 베트남의 준비 현황 및 현안 과제

현재 베트남의 WTO 가입이 상당 부분 가시화 되고 있다. WTO 가입을 전후로 베트남 사회, 경제, 금융, 정치 등 전 부문에 걸쳐 상당한 변화가 예상되며, 특히 베트남의 경제 및 통상 제도는 커다란 변혁에 직면하게 될 것으로 판단된다. WTO는 각 회원국에 대하여 국내 경제 및 무역 정책의 다양한 분야에서의 근본적 변화를 요구하고 있다. 따라서 이 과정에서 발생할 막대한 사회적, 경제적 비용 및 부작용을 최소화하기 위해서는 WTO 가입과 관련, 철저한 사전 준비가 필요하다.

특히 현재 진행 중인 주요 교역국과의 양자협약에 있어 非市場經濟 (Non Market Economy: "NME") 문제와 市場攪亂 制度 (Market Disruption: "MD" rule) 도입에 대한 논의가 핵심적 이슈로 다루어지고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 NME 문제와 관련, WTO 가입 초기에 NME 지정을 받는

8 개도국 및 체제전환국에 대한 지식공유사업

다고 하더라도 향후 동 문제를 재심의할 수 있는 합리적 메카니즘의 마련이 중요하다. WTO 가입 이후 가장 시급하고 중요한 과제는 베트남 내에 “WTO 전문가” 풀을 조직하고 발전시키는 일이다. WTO 회원국으로서 요구되는 다양한 법적 의무의 이행을 위해서는 베트남 내 제반 관련 분야에서의 WTO 전문가 양성이 절실히 필요하다. 같은 맥락에서 산재한 많은 작업들 중 가장 시급한 처리가 요구되는 이슈부터 우선순위를 정할 수 있도록 베트남 정부 내에 WTO Task Force 설치를 검토할 필요가 있다. 또한 조사 당국 (Investigating Authority)의 신설 및 운영, 통상법 교육과정의 신설, 영어교육의 강화, 관련 국내법령의 지속적 정비, 사법제도의 개혁 등도 WTO 가입 이후 시급한 과제이다.

통상분야에서 베트남의 주요 관심 사항에 관한 보다 현실적 제언을 위해서는 그간 한국의 경험을 살펴보는 것이 중요하다. 한국의 경험은 베트남에 대하여 다음의 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 급증하는 해외 반덤핑 제소 대응과 관련, 전반적으로 반덤핑 조사에 대해 보다 ‘실질적인 접근(practical approach)’이 필요한 것으로 판단된다. 즉, 현재의 반덤핑 조사는 특정 기업의 반덤핑 행위에 대한 penalty라기 보다는 오히려 국제 통상 체제에 참여하는 데 소요되는 불가피한 “사업비용(business cost)”의 성격이 강하다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 베트남 정부 및 기업은 반덤핑 제소에 대해 지나치게 과민 반응하는 것을 자제하고 베트남 수출상품의 해외 진출이 늘수록 당연히 수반되는 불가피한 현상으로 냉정하게 받아들이고 이에 대한 합리적 대처 방안을 모색하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 보조금 및 상계관세 문제는 베트남이 NME의 지위로 남아있는 한 베트남에 대해 당장 문제가 되지는 않을 것이다. 이는 NME 국가는 보조금 및 상계관세 조사에서 면제되는 것이 각국의 일반적 관행이기 때문이다. 그러나 일단 베트남이 WTO에 가입할 경우, 베트남의 시장경제 체제 인정은 시간의 문제일 뿐인 것으로 보이는 바, 그 경우 보조금 및 상계관세 문제는 베트남 정부에 대한 직접적인 위협을 구성할 것이다. 따라서 WTO 가입과 동시에 베트남 정부는 베트남 산업 및 기업들과의 관계를 단계적으로 약화 및 단절하여 나가는 전략을 고려할 필요가 있다. 사회주의 체제하에서의 베트남 경제의 특성상 정부 부문과 민간 부문의 기계적 단절이 용이하지는 않을 것이

나 최소한 장기적 계획을 통한 단계적 실천 노력이 필요할 것이다.

셋째, WTO 분쟁해결제도 참여와 관련, 한국은 괄목할 만한 성과를 거두었으나 한편으로는 외국 변호사에 대한 지나친 의존이라는 구조적인 문제점도 아울러 존재한다. 한국의 경험은 베트남에 대해 통상법 분야 전문가의 장기적 육성 필요성을 입증하고 있다. WTO 가입 초기 단계에서는 외국 변호사 및 전문가에 대한 아웃소싱이 불가피할 것이나, 점차적으로 외국 변호사의 역할을 줄여나가고 반대로 베트남 변호사 및 전문가의 역할 증대가 필요하다.

넷째, WTO 협정에 따라 한국은 외국 수출 기업의 한국 시장 내에서의 '불공정 무역' 관행을 조사하기 위한 '조사 당국' 설립 및 운영의무를 부담함에 따라 1987년 산업자원부 산하에 한국무역위원회 (Korea Trade Commission: "KTC")를 설립하여 운영하고 있다. 특히, 최근 WTO 체제와 FTA 체결의 확산에 따른 자유무역의 확대로 외국 수입품의 한국 내 수입이 급증함에 따라 한국 정부는 국내 시장 보호의 중요성을 점차 자각하게 된다. 그 결과, 한국 정부는 2004년 이래 KTC의 역할과 기능을 증대시키고자 다양한 노력을 경주하고 있는 상황이다.

한국과 마찬가지로 베트남 역시 일단 수출주도형 국가이나, '불공정한' 외국 수입품으로부터 국내 시장을 보호하기 위한 방어 메커니즘을 설립하는 것이 절실하다. 특히 WTO 가입과 동시에 베트남은 조사당국 설립 의무를 부담하는 바, 그러한 상황이라면 보다 효과적이고 실효성 있는 "조사 당국" 설립이 적절할 것이다. 특히 베트남 국내 시장에서의 불공정 무역 행위에 대한 조사당국의 철저한 단속 및 법집행은 해외에서 베트남 수출업체가 외국 조사당국에 의한 부당한 반덤핑 및 보조금 조사의 피해를 입게 될 가능성을 줄이게 될 것이다.

결론적으로, 금번 베트남의 WTO 가입은 베트남의 미래에 대한 중요한 turning point를 제공해 줄 것으로 판단된다. 그러나 베트남 정부는 WTO 가입에 따른 다양한 여파 즉, WTO 가입이 베트남의 경제 및 무역 부분에 미칠 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 모두 고려하여 이에 기초한 충분한 사전 준비를 실시하여야 할 것이다.

다. 베트남의 인적자원개발 전략

경제개혁(Doi Moi)이 시작된 이후 약 20년이 흘렀지만, 농촌부문에는 불완전 고용, 공공부문에서는 과잉고용의 문제가 상존하고 있다. 빈곤 노동력의 90%가 농촌에 거주하고 있는 만큼, 빠른 산업화를 통해 민간부문에서 많은 일자리가 창출하는 것이 경제발전 전략의 핵심이 되어야 한다.

첫째, ‘산업화를 통한 고도성장’과 이를 통한 지속적인 고용창출’을 기대하기 위해서는 현재의 도시 비공식 부문 중심의 고용이 제조업 중심으로 전환되고, 연구개발, 비용(가격)우위 확보 등을 위한 규모의 경제 실현을 추구하기 위해 대기업 중심의 성장 전략을 추구할 필요가 있다. 민영화 이후 공기업의 자생력을 키우는 동시에 기업 규모를 키우기 위해서는 시장경쟁의 원리가 잘 작동될 수 있는 환경을 만들어주어야 할 것이다. 경쟁력이 없는 기업을 퇴출시키거나 경쟁력 있는 기업에 M&A 될 수 있는 환경을 만들어주어야만 경쟁력 있는 기업의 매출이 늘어나고 규모가 커질 수 있다. 현재 민영화된 기업들의 대부분에서 여전히 대주주가 국가이므로, 정부의 구조조정 의지만 있으면 매우 빠른 속도로 진행될 수 있는 사안이다. 이럴 경우, 퇴출, M&A, 감량경영 등 상시적인 구조조정으로 인해 인원조정의 대상범위도 확대되고 그 규모도 민영화 과정에서 예상했던 수준 이상으로 커질 가능성이 있으므로, 정부는 실직자에 대한 보상 재원을 미리 마련해 둘 필요가 있다.

둘째, 젊은 노동력이 풍부한 양적인 부분에서의 강점을 적극 활용하고, 직능과 노동규율이 부족한 질적인 부분에서의 약점을 잘 보완하는 노동정책이 요구된다. 현재의 정부가 직접 사업주체로 나서는 공공훈련이 주도하는 모델은 일시적·제한적으로는 효과를 볼 수 있을지는 모르나, 산업수요의 변화를 쫓아가는데 기본적으로 한계가 있으므로, 한국의 경험과 최근 다른 선진국의 개혁을 벤치마킹하여, 장기적으로는 기업주도 훈련 시스템의 모델 구축을 추구할 필요가 있다. 국내 대기업 및 외국기업의 경우에는 직업훈련분담금 제도를 도입하는 등 자체적으로 훈련시킬 수 있도록 의무화한다. 또 산업정책, 지역정책과 인적자원개발 정책을 연계하여, 업종·지역별 훈련사업을 추진하되, 중소기업 중심의 산업에서는 ‘업종별 공동훈련’의 방식이 추진될 필요가 있다. 아울러 글로벌 기업의 베트남 진출 시 사내 기술대학 설립을 유도한다.

근로자, 특히 농촌출신 근로자의 노동규율 부족과 산업부문에 대한 충성심 부족 문제를 해결하기 위해서는, 필요한 교육과 적절한 인적자원관리 방식의 도입이 요구된다. 첫째, 장기적으로는 베트남 교육기관에서 해결해 주어야 할 문제이지만, 단기적으로는 기업들이 종업원에 대한 직업훈련과 별도로 정신교육을 적극적으로 실시하는 방안을 강구할 필요가 있다. 아울러 근무기강이 양호한 직원과 그렇지 않은 직원을 보상에서 철저히 차별화하는 인사제도를 도입해야 한다. 둘째, 산업부문에 오래 머물러 하지 않고 쉽게 농촌으로 회귀하려는 의식적 경향은 아직도 산업부문이나 도시부문에서의 매력도가 그곳에 장기 정착할 유인을 가질 정도로 높지 않기 때문이다. 이 문제 해결을 위해서는 일본식의 “기업=평생직장”의 비전을 제시해 줄 필요가 있다.

셋째, 민영화된 기업들이 경영효율성을 갖춘 기업으로 탈바꿈하기 위해서는 기술개발을 주도할 R&D 인력, 충분한 자본주의 마인드를 갖고 효율적인 기업경영을 리드해 나갈 수 있는 최고-중간 경영자들의 양성이 절대적으로 중요하다. 하이테크 인력의 양성은 고등교육을 통해 이루어지는 만큼, 대학교육의 수월성(excellence) 확보를 위해 장기적으로는 교수 인사관리 개혁을 통한 교수자원의 질적 수준 제고를 추구해야 할 것이다. 또한 단기적으로는 대학에서 부족한 기술교육을 보완·대행해 줄 수 있는 거의 유일한 기관인 외국인기업을 교육주체로서 적극 활용할 필요가 있다. 외국인기업으로 하여금 연구개발 및 공학교육 기관을 설립하도록 적극 유도하는 전략을 검토해야 할 것이다. 그리고 brain drain 문제를 방지하여 양성된 하이테크 인력이 해외로 유출되지 않도록, 베트남 내에 그들을 유지할 수 있는 정책적 노력도 필요하다. 정부가 직접 고용주로 나섰던 한국의 경험을 참조할 필요가 있다.

넷째, 현재의 노동보호 규제가 압도적 다수의 노동력이 종사하는 농촌부문, 도시 비공식부문, 소영세기업 부문에는 적용이 되지 않는 제한적인 보호라는 점, 실제 노동시장 상황과 괴리되어 있는 과보호 성격의 규제인 경우 이를 지키지 않는 사례가 많이 발견되어 법의 실효성이 제한적인 점, 그리고 근로감독이 사실상 어려운 상황에 설사 감독을 통해 적발하더라도 사업주가 뇌물로 해결할 가능성이 상존하고 한국도 과거에 이러한 경험을 하였다는 사실 등의 한계를 꼼꼼이 생각해 볼 필요가 있다. 실효성 없는 노동보호 규제가 자본투자 의욕만 저하시키고 노동시장의 경직성만 증가시켜서 결국에는 노동자 대중 전체에게 불리한 결과만 초래할 가능성이 없는지 다시 점검해

불 필요가 있다. 특히 초과근로시간에 대한 과도한 규제가 문제이며, 제한된 지역에서 먼저 규제완화를 실험한 이후에 점차 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

라. 베트남의 거시경제 안정화

본 연구는 베트남이 장기적으로 지속가능한 성장을 지원하는 거시경제 안정화정책을 연구하는 데 목적이 있으며, 한국의 성장과 안정화 경험을 토대로 베트남이 앞으로 취해야 할 거시경제정책의 바람직한 방향을 제안하고자 한다.

1997년 말에 발생한 외환위기 이후 한국정부는 시장지향적 경제시스템의 재구축, 효율적인 생산 및 금융 시스템 개발, 보다 개선된 기업지배구조 정착 등 일련의 개혁조치를 단행하였다. 한국이 이와 같은 개혁조치들을 외환위기 이전에 시행했더라면 위기를 맞지 않았을 가능성도 있다. 본 연구는 한국의 1960년대의 개발초기부터 최근까지의 경험을 토대로 베트남의 경제안정화정책을 위한 방향제시에 초점을 맞추었다.

연구의 주요 연구내용으로는 베트남의 사회경제개발 5개년 계획의 발전과 성과, 베트남의 주요 거시경제변수의 추이, 한국의 경제사회개발 5개년 계획의 진행과 성과, 한국의 주요 거시경제변수 추이, 한국의 거시경제 불균형 점검, 한국의 각종 거시경제정책, 베트남의 거시경제안정화를 위한 정책제안 등이 있다.

지난 5년간의 베트남 사회경제개발계획에서 드러난 특징적인 변화를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 빠른 경제성장을 달성했다. 둘째, 산업화와 현대화를 향한 근본적인 구조조정이 이루어졌다. 제조업과 서비스업은 효율적으로 재조정되어 경제발전에 기여하였다. 셋째, 거시경제의 안정화가 향상되었다. 저축과 지출의 균형이 개선되었으며 물가도 그 이전에 비해서는 크게 안정되었다. 넷째, 대외경제활동이 개선되었다. 최근에는 거센 시장경쟁, 투자자본 유입 둔화 등으로 베트남이 복잡한 변화를 겪고 있다. 그러나 베트남은 국내 정치·사회의 안정과 정비된 정치적 조치의 시행으로 계획된 목표들 비교적 잘 달성하였다.

이와 같은 성과에도 불구하고 다음과 같은 사회경제개발계획의 문제점이 있다. 첫째, 성장의 질이 좋지 않으며 경쟁의 강도가 낮다. 또한 노동생산성이 낮고 노동의 질이 좋지 않다. 둘째, 경제의 구조조정이 계획보다 느리게 진행되고 있다. 경제정책의 방향은 분명하지만 이를 집행할 수 있는 수단이 거의 없다. 셋째, 자원의 사용이 효율적이지 못하다. 금융자원의 동원이 부족했으며 자원이 사회경제개발에 효율적으로 사용되지 못했다. 재정지출은 경제성장 속도에 맞추어 빠르게 증가했고 재정의 직접적인 보조가 빠르게 증가했다. 넷째, 대외경제활동에 어려움이 있었다. 수출의 경쟁강도가 약하고 저부가가치 원자재 비중이 높았다. 마지막으로 교육과 훈련의 질이 낮고 과학기술활동이 충분치 못하였다.

베트남 경제는 과거의 높은 통화증가율에도 불구하고 물가 압력은 높게 나타나지 않았다. 통화수량설의 입장에서 보면 유통속도가 대폭 하락했어야 하는데, 유통속도의 하락만으로는 베트남의 통화증가율과 명목소득의 관계를 전부 설명하기 어렵다. 그렇다고 환율이 지속적으로 하락함으로써 통화팽창에 따른 물가압력을 해소했다고 보기도 어렵다. 결국 베트남 통계에 오류가 없다면 팽창된 통화와 신용의 증가는 시차를 두고 가까운 장래에 인플레이션으로 발현될 것이다. 이와 같은 판단에서 향후 베트남 거시경제의 안정화를 위한 경제정책의 운용은 대단히 중요하다. 한국의 개발경험을 바탕으로 판단할 때 베트남 정부는 거시경제정책 운용을 위해 다음과 같은 사항들을 고려할 것을 권한다.

1) 재정정책 : 재정적자를 GDP의 5%를 넘지 않는 수준으로 유지해야 한다. 베트남은 재정수입이 지나치게 작기 때문에 계획된 투자를 뒷받침할 수 있는 수준까지 재정수입을 증대할 수 있도록 노력해야 한다. 재정적자를 감축하기 위해서는 재정수입을 증가시키거나 지출을 억제해야 한다. 지출을 줄인다면 자본지출보다는 경상지출을 줄여야 하며, 비효율적 공공투자계획을 취소하거나 연기할 필요가 있다. 효율적인 투자계획의 선별을 위해서 공공투자계획에 대한 타당성 조사가 필요하다. 경제규모의 성장에 따라 조세수입을 증대할 수 있는 방안도 필요하며, 정부가 효율적 투자계획을 선별하도록 하기 위해서는 공공투자계획에 대한 평가시스템을 개발할 필요가 있다.

2) 통화정책 : 베트남의 효율적인 통화관리를 위해 M2가 과연 통화목표로 신뢰할만한지 점검해보아야 한다. M2 증가율과 인플레이션 간에 안정적인

관계가 성립하지 않는다면 “달러화” 영향을 고려하여 다른 통화지표를 개발할 필요가 있다. M2와 CPI 간에 안정적 관계가 사라진 데는 여러 가지 원인이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 오랜 기간에 걸쳐 높은 통화증가율이 계속되면 가까운 장래에는 높은 인플레이션으로 발전될 수 있기 때문에 통화관리에 유의해야 한다. 이를 위한 기본 자료인 M2와 CPI를 정확히 측정할 필요가 있으며, 공급 측면이 인플레이션에 미치는 영향을 사상한 코어 인플레이션을 계산할 필요가 있다.

3) 물가정책: 물가정책은 베트남 정부가 거시경제 안정을 위해 오래 전부터 사용해 온 정책이다. 1992년 이전에는 정부가 공산품과 서비스 가격을 책정했으나 그 이후는 수요-공급을 조정하기 위한 목적의 간접적 개입으로 정책을 전환하였다. 2002년 이후에는 더 이상 정부가 가격결정에 영향을 행사하지는 않았다. 정부는 인플레이션을 조정하기 위해서 통화당국과의 협조체제를 구축할 필요가 있다. 물가정책보다는 통화정책과 재정정책의 정책조합이 인플레이션 조정에 훨씬 유효할 것이기 때문이다. 또한 인플레이션을 간접적으로 조절하고 선제적 정책을 시행하기 위해서는 물가예측모형을 개발할 필요가 있다.

4) 환율정책: 베트남에서 환율정책은 거시경제 안정화를 위한 정책으로 활용되지는 않았다. 그렇지만 실질실효환율은 대외균형을 유지하는 데 중요한 개념이다. 외환당국이 실질실효환율을 적정선에서 유지한다면 대외불균형 문제는 훨씬 완화될 것이다. 이를 위해서는 환율이 외환시장에서 결정되도록 변동환율제를 운용해야 한다. 한편 환율상승에 따라 발생하는 인플레이션을 조절하기 위해서는 통화당국과의 협조가 중요하다.

마지막으로 베트남 경제구조의 선진화를 위해서 몇 가지 제안을 하였다. (i) 유지가능한 고성장을 달성하기 위해서는 자본을 많이 동원하는 것보다 생산성을 개선시키는 것이 더욱 중요하다. 베트남의 자본동원율은 이미 36%를 넘었기 때문에 더 이상의 자본동원은 재정적자와 경상수지 적자를 심화시킴으로써 극심한 대내외 불균형을 유발할 가능성이 있다. (ii) 시장경제를 운영하기 위해서는 잘 작동하는 경제시스템의 구축이 중요하다. 한편 시장경제 실천을 위한 제도와 기구를 보장함으로써 경제계획을 책임지고 추진해나가야 한다. (iii) 사회경제개발계획의 목표치에만 지나치게 매달리다 보면 거시경제의 운영이 왜곡될 우려가 있다. 그러므로 계획기간 중이라도 필요하다면

목표를 수정해야 하며 이 업무를 수행하기 위한 정부 내 조직 설립이 필요하다. (iv) 경제개발을 고정계획이 아닌 연동계획으로 바꿈으로써 중장기계획의 유연성을 제고해야하며 유도계획의 성격을 부과하여 정부가 민간부문으로 하여금 정책목표에 순응하도록 유도할 필요가 있다.

마. 베트남의 외자조달 방안: 외국인직접투자를 중심으로

베트남은 1986년 제6차 공산당 전당대회에서 대외개방정책인 도이모이(Doi Moi) 정책을 채택한 이후 외국인투자법 제정, 재정금융개혁 등의 개혁정책을 추진한 결과 물가안정, 재정적자 축소, 외국인투자 증대 등 비교적 안정적인 경제성장을 지속하고 있다. 특히 최근 10년간 연평균 7%가 넘는 경제성장을 달성하는 등 베트남 경제는 괄목할 만한 성과를 이루어 2004년 기준 국내총생산(GDP)이 538억 달러를 기록하였다. 베트남이 이러한 경제성장을 이루기 위해서는 막대한 투자자본이 필요하였는데 국내 투자자본이 부족한 베트남으로서는 외국인직접투자(FDI) 유치를 통한 투자 재원 조달을 적극 추진해 왔으며 이를 통한 투자자본 조달이 총투자의 30.5%까지 이르는 등 성장의 중요 요인으로 작용하였다.

일반적으로 한 국가가 외국으로부터 필요한 자본을 충당할 수 있는 방안은 원조, 차관 그리고 FDI 등이 있는데 아시아 주요 개발도상국들은 자국의 경제여건에 따라 상이한 외자 조달 방안을 추구해 왔다. 한국의 경우에는 1950년대까지는 전후 복구를 위해 대부분 외국 원조에 의존하였으며 1960년대 이후 적극적인 경제개발을 추진하면서 주로 차관 형식의 외자도입을 도모하게 되었다. 반면 대만, 싱가포르, 홍콩 등은 FDI가 주도적 외자 도입방안으로 활용되었다. 베트남도 자국 경제개발을 위한 재원조달방안으로 FDI 유치 정책을 추진해 왔는데 FDI가 베트남 경제의 GDP, 산업생산, 수출, 재정수입, 고용, 기술이전 등에 미친 실질적 영향을 보면 기대보다 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 따라서 본고에서는 FDI가 베트남의 지속적 경제개발을 위한 주요한 재원조달 역할을 할 수 있도록 베트남의 FDI 유입 현황과 베트남 경제에 미친 영향을 부문별로 살펴보고 FDI가 활성화 되지 못하는 요인들과 이를 극복하기 위한 향후 과제들을 알아보려고 한다. 또한 한국의 외자 도입 정책에 대한 소개를 통해 베트남 FDI 정책에 대한 시사점도 도출해 보고자 한다.

FDI 통계가 파악되기 시작한 1988년 이후 1994년까지의 FDI는 주로 석유 및 가스 부문에 집중되었다. 1994년 이후에는 FDI가 부동산, 제조업 등 다양한 부문으로 확대되었는데 이는 1997~1998년 기간중의 아시아 외환위기 발생 이전까지 한국, 대만 등 동아시아 국가들이 저임금을 찾아 해외투자를 크게 확대하였기 때문이다. 1998년 이후에는 대베트남 FDI 유입이 크게 감소하였는데 이는 아시아의 외환위기로 동아시아 국가들의 대베트남 투자가 급감하였으며 특히 부동산 부문에의 투자 감소가 두드러졌기 때문이다. 이후 외국인투자 유입이 지속적으로 부진함에 따라 베트남은 2001년의 제9차 공산당 전당대회를 통해 신회사법 채택, 외국인투자 관련법 개정, 국영기업 민영화 등의 개혁정책을 추진하고 있으며, 이에 따라 최근 FDI 유입이 증가세를 보이고 있다.

대베트남 FDI는 베트남 경제성장에 중요한 역할을 하였다. 우선 총투자의 상당부분을 차지하며 주요 투자 재원조달 역할을 하여 개방정책 실시 이후 경제성장의 원동력이 되었다. 또한 수출 증대를 통해 세계시장에 접근할 수 있도록 하는 데에도 기여하였다. 베트남에 유입된 FDI의 GDP 기여율은 1995년의 6.3%에서 2000년에는 두 배 이상 증가한 13.3%를 기록하였고 수출기여율도 23.2%에 이르고 있다. 이렇듯 FDI가 GDP 증대, 수출 등에 많은 기여를 하였음에도 불구하고 2000년 기준 FDI 기업에 근무하는 근로자 수는 베트남 전체 노동 가능인구의 2%에 불과하다. FDI 기업에 의한 고용창출 효과는 FDI가 주로 자본집약적인 부문에서 이루어짐에 따라 제한적이었으며 기술이전 효과도 FDI 기업에 대한 베트남 국내 제품 의무 사용비율 부여에도 불구하고 크지 않았다.

이는 주로 베트남 내 기업들이 FDI 기업과의 연계를 통해 제반 기술, 관리 능력 등을 전수 받을 수 있는 체제가 갖추어지지 않았기 때문이다. 그러나 부분적으로는 FDI 기업들이 과거 사회주의 체제하에 형성된 베트남 기업들에게 새로운 개념 및 생산기술의 도입과 기술 및 노하우의 발전을 이루도록 하였다. 또한 FDI의 74%가 베트남 전체 인구의 15%만이 거주하고 있는 5개 대도시에 집중되어 있어 인구의 85%가 거주하는 여타 56개 지역에 대한 FDI는 26%에 불과한 실정이다. FDI가 일부 지역에 집중되는 것은 자원개발이나 관광업을 제외하고 대부분의 FDI기업들이 투자 대상 지역으로 대규모 시장이 존재하고 제반 사회간접자본이 이미 갖추어져 있는 대도시를 선호하고 있기 때문이다.

한국은 1950년대까지는 해방 초기 및 전쟁기의 혼란과 전후 복구를 위하여 엄청난 규모의 외국원조에 의존하였으나 1960년대에 이르러 외국원조가 점차 소멸되기 시작하였고 반면 적극적인 경제개발 추진을 위해 주로 차관형식의 외자 도입을 도모하게 된다. 외자도입은 국제금융시장이 비교적 안정되고 조달 비용이 저렴하던 1970년대 중반까지 국내저축을 보전하는데 유효하였으나, 1970년대 말 세계경제가 두 차례의 석유파동을 겪으면서 1980년대 초에는 급속한 교역조건 악화와 지급이자의 급증으로 외채부담이 가중되어 경제 정책 운용에 큰 제약 요건이 되었다.

지난 1960년대 이후 한국의 외자도입정책을 평가해보면 다음과 같은 몇 가지 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 외자도입정책의 일관성과 장기 계획이 결여되어 있어 항상 사후 조정조치를 취해 왔다는 것이다. 장기계획에 대한 조정계획으로서 Rolling Plan 작성 시 전체 경제의 동향이나 경기 상태를 고려하여 예방적인 조치를 취할 수 있었음에도 불구하고 항상 예방적이기 보다 사후적 조치에 급급하였다. 둘째는 외자도입정책이나 외자도입 관련 법규의 기본 취지가 잘 이행되지 못하였다는 점을 들 수 있다. 이는 행정관료나 기업가들이 실정법규를 위반하였다는 의미와는 구별되는 것으로서 예를 들면 조건이 나쁜 상업차관에 대해서는 도입 억제 방침이 수립되어 있었으나 현실적으로는 이를 규제하지 못해 결국 외자 도입 기업의 부실이 확대되었다. 셋째, 1960~1970년대까지의 개발과정에는 외자도입 자체에 급급했던 나머지 외자의 조건이나 외자도입의 결과에 대해 충분한 검토나 평가를 하지 못하였고 이를 위한 제도의 보완도 미비하였다. 특히 민간부문에서 외자를 도입하는 경우 정부는 도입되는 외자의 조건이나 원리금 상환능력, 국제수지 효과, 고용효과, 기술이전효과 등을 종합 검토하여 인가 여부를 결정하게 되어 있었지만 실제 국제금융시장의 여건이나 국제수지가 악화되었을 때에는 선택의 여지가 별로 없었다.

한편 한국의 FDI 유치 정책은 1990년대 후반 외환위기를 맞기 전까지 크게 3단계에 걸쳐 변화해 왔다. 경제개발을 추구하던 산업화 초기에는 외국인투자를 규제하다가 어느 정도 산업화가 달성되고 개도국의 외채문제가 세계적인 이슈로 대두된 1980년대 초부터 차관의존도를 줄이고 FDI를 적극 활용하는 방향으로 정책 전환이 이루어졌다. 1990년대말 한국 외환위기 이후의 FDI 정책은 적극적인 투자 유치로 전환 되면서 제 4단계로 접어들었다고 할 수 있다. FDI 유치에 가장 큰 걸림돌이었던 외환과 금융부분을 대폭 자유화하였

다. 한국 정부의 FDI 정책 목표는 첫째, FDI가 원활하게 유입될 수 있는 제도 개선과 투자환경의 정비 둘째, FDI 정책을 국내 산업정책의 목표와 긴밀하게 연계해서 추진한다는 것 등이다. 한국정부는 경제개발 과정에서 외국기업의 국내기업 지배를 우려하여 외자조달 수단으로 FDI 보다는 차관을 주로 선호하였다. 이에 따라 국내산업의 보호라는 목적은 상당부분 달성하였으나 외채비율의 과다로 인한 외채 위기를 경험하게 되었고 결과적으로 해외의 개방 압력으로 급속하게 시장을 개방하게 되는 결과를 초래하게 되었다. 베트남은 외자 조달 수단으로 FDI 유치 정책을 추진하고 있고 그 성과가 큰 것으로 분석되고 있으나 베트남 경제의 성장에 따라 투자재원을 다양화하는 차원에서 점차 차관을 통한 외자 조달도 도모해야 할 것이다.

향후 베트남이 FDI 활성화를 통한 경제개발과 사회개혁을 위해서는 다음과 같은 제반 경제, 사회적인 여건이 개선되어야 할 것으로 보인다. 첫째, FDI시 합작기업 및 100% 단독투자법인의 법정자본금이 총투자금액의 30% 이상이 되도록 한 것과 합작투자의 경우 FDI 비율을 30% 이상으로 한 것을 완화해야 할 것이다. 둘째, 재산권 관련 법령들을 포함하여 시장경제체제가 잘 운영될 수 있는 법률체계와 함께 건전한 금융제도가 준비되어야 한다. 셋째, 현재 국영기업의 민영화 실적을 보면 국영기업의 수는 개혁 초기에 비해 38%로 크게 축소되었으나 매출액 기준으로 보면 전체 국영기업의 8%에 그치는 등 크게 부진한 실정이다. 국영기업의 민영화는 기업경쟁력 강화, 구조조정, 금융 개혁, 민간부문 확대, 자본시장 활성화 등 제반 경제 개혁과제와 밀접하게 연관되어 있어 더 적극적인 국영기업 민영화 추진 전략이 필요한 시점이다. 넷째, 베트남 투자환경의 가장 큰 애로점으로 지적되고 있는 부정부패 척결에 노력해야 한다. 이와 같이 베트남이 시장경제체제를 안정적으로 정착시키기 위해서는 외국인투자 환경을 개선하고 국영기업 개혁, 부정부패 척결 등의 개혁 조치를 지속적으로 추진해야 할 것이다.

바. 수출지원금융정책 및 베트남 수출입은행 설립방안

베트남은 인구 82.6백만명이고 면적은 33만 km²로서 최근 세계에서 가장 높은 경제성장을 기록한 국가 중 하나이다. 2001년부터 4년간 베트남경제는 7.2% 성장률을 기록하였는데, 같은 기간 동안 더 높은 성장을 보인 국가는 8.2% 성장한 중국뿐이다. 베트남이 이렇듯 높은 경제성장을 이룰 수 있었던 것은

1986년의 도이모이(쇄신)와 1989년의 무역과 해외투자를 통한 경제개방, 수출 확대에 인해서이다. 그러나 무역의 확대에도 불구하고, 베트남에는 무역금융이 활성화되어 있지 않으며 특히 수출신용프로그램은 전무한 상황이다. 그러나 WTO 가입을 앞두고 있는 현재, 베트남은 시행하고 있는 수출보조금 제도를 폐지되는 대신 허용보조금이라 할 수 있는 수출신용제도를 도입할 필요가 있다.

먼저 한국의 수출지원 금융정책에 대하여 살펴보자.

수출지원제도: 한국은 2004년까지 지난 40년간 연평균 7%의 경제성장을 기록하였다. 1996년에는 세계 11대 경제국이자 12대 수출국으로 부상하였다. 이러한 한국의 경제성장을 뒷받침한 것은 동기간 연평균 21%의 성장률을 기록한 수출이다. 한국은 성장동력으로서의 수출촉진을 위하여, 수출을 통한 경제성장정책 추진 초기에 다양한 수출지원정책을 실시하였다. 수출우대금융, 수출소득에 대한 직접세 감면, 수출우대환율, 수출-수입연계제도, 주요 수출산업의 고정자산에 대한 가속감가상각제도 등을 통하여 수출을 지원하였으나 1967년 GATT 체제 도입과 1994년의 WTO체제에 따라 이러한 직접적인 수출지원책은 모두 폐지되었다. 그 대신 현재 한국은 WTO체제하에서 인정하는 수출보험 및 연불신용을 비롯하여 원활한 수출관련 무역금융의 제공 등, 간접지원방식을 채택하고 있다.

무역금융제도: 무역금융이란 수출업체 및 국내수출물품 생산업체를 지원 대상으로 하여 수출물품 선적 전후에 필요한 운전자금 및 수출자금지급을 지원하는 무역관련 금융 및 지급보증을 의미한다. 선적전 금융은 한국은행의 총액한도대출제도에 근거하여 주로 지원되며, 선적후 금융에는 무역어음 할인과 국제팩토링/포이팅이 있다.

수출신용: 수출신용은 WTO체제하에서 인정되는 공적지원으로서, 많은 선진국들과 개도국이 수출신용프로그램을 보유하고 있다. 수출자는 수출신용을 통해 국제거래에서 발생할 수 있는 위험으로부터 보호받게 된다.

수출신용에는 보험, 보증, 대출이 있다. 금융조건이 프로젝트의 가격보다 더 중요할 수 있는 대규모 국제거래에 있어서는 수출신용의 공여가능성 여부가 입찰에서 결정적 요소가 될 수 있다. 한국에서는 한국수출입은행이 대출, 보

증 그리고 이차보전제도를 제공하며, 한국수출보험공사가 수출보험을 제공하고 있다.

베트남 수출금융 제도를 위한 제안

WTO체제와 보조금: 베트남은 현재 DAF의 단기수출금융제도 이외에는 수출지원금융제도가 전무하다고 할 수 있다. 그러나 동 제도는 WTO에서 금지하고 있는 수출보조금이기 때문에 WTO가입과 함께 폐지되어야 한다.

무역금융: 베트남에는 적절한 상업은행을 통한 무역금융제도가 없다. 따라서 모든 수출기업이 원활하게 사용할 수 있는 무역금융제도를 도입하고, 늘어나고 있는 무신용장방식의 거래에 있어 지급불능 등의 위험에 대처할 수 있는 수출보험 등의 프로그램이 마련되어야 할 것이다.

수출신용: 베트남의 현 경제개발단계에서 중장기 수출신용의 수요는 많지 않을 것으로 예상되나 신용위험과 비상위험을 커버하는 수출보험제도의 도입은 필요할 것이다. 따라서 수출보험을 제공하고, 필요한 수출금융을 제공하며, 무역관련 전문가의 집합체 또는 정보센터 역할을 하는 공적 수출신용기관(ECA, 수출입은행)의 설립이 필요하다.

수출입은행의 설립을 위한 제안

수출입은행의 형태: 새로이 수출입은행을 설립할 것인가 또는 기존의 DAF와 같은 기관을 이용할 것인가에 대해서는 수출입은행이라는 독립된 기관을 갖는 것이 바람직 할 것이나, 초기에는 기존의 기관을 활용하는 것도 괜찮다. 수출보험업무도 마찬가지이다. 일반적으로 직접금융제공이 보험이나 보증보다 효율적인 것으로 평가된다. 이에 베트남은 직접금융을 제공하는 수출입은행형태를 취하는 것이 바람직하며, 수출보험과 대출업무는 두 업무의 성격의 차이로 두 기관을 분리하는 것이 바람직할 것이다.

제공되는 금융서비스의 종류: 공적 수출신용기관으로서 수출지원을 위한 수출보험과 같은 공적 수출신용 업무를 제공한다. 또한 신용보증 뿐 아니라, 프로젝트관련 보증을 제공, 베트남기업의 해외진출을 지원한다. 단기적으로 베트남에서 플랜트 기계류 수출에 따른 중장기 대출수요는 별로 없을 것으

로 보인다. 다만 프로그램을 유지, 향후에 대처토록 한다. 또한 수출입은행은 무역관련 전담기관으로서 단기무역금융을 제공한다. 이를 위해서는 한국의 무역금융과 무역어음할인 등의 서비스를 제공한다. 한편, 정책기관으로서 중소기업 수출지원을 위한 특별한 대출프로그램을 유지할 필요가 있다. 기타 수출지원을 위하여 베트남기업의 해외전시 참여 및 시장조사를 지원한다. 또한 무역관련 연구를 강화, 수출자에게 정보를 제공한다.

기타 제안: 수출입은행은 새로운 조직으로서 운영위원회, 이사회, 그리고 집행부서가 필요하며, 집행부서로는 총무부(인사·서무포함), 수출신용부서(수출보험, 중장기 신용, 단기무역금융 제공), 국별조사부, 리스크관리부, 자금부, 법규부, 감사실이 필요하다. 또한 초기의 안정적 운영을 위하여 기본적으로 정부출연을 주요재원으로 한다. 그러나 향후에는 정부로부터의 차입과 국내외 금융시장으로부터의 차입도 확대한다. 수출금융 전문화를 통하여 베트남 수출입은행은 대외무역 및 무역금융관련 전문가 인력센터가 되어야 할 것이다. 수출입은행이 전문가 인력센터로서 기능하기 위해서는 국제협력 및 수출금융에 관한 연구를 강화하고, 해외동향 등 정보수집에 노력하여야 하며, 해외 유관기관과의 정보교류에도 적극적이어야 할 것이다.

결론적으로 베트남에는 수출신용 본연의 기능 뿐 아니라 무역금융을 전문으로 하는 수출입은행의 설립이 필요하다. 새로이 설립되는 수출입은행이 반드시 독립기관일 필요는 없다. 수출보험을 통합형으로서 수출입은행에 모두 맡길 것인지, 독립된 수출보험회사를 설립할 것인가에 대한 사항은 좀 더 검토할 필요가 있으나, 일단 초기에는 새로운 사업인 만큼 기존 국영상업보험회사에 업무를 위탁할 수도 있겠다. 새로이 설립되는 베트남 수출입은행은 경영의 효율성을 추구해야 할 것이다.

3. 우즈베키스탄의 제조업 육성 및 수출촉진 방안

가. 우즈베크 경제현황과 정책 개관

우즈베키스탄은 유럽과 아시아를 연결하는 전략적 위치에 자리하고 있다. 비교적 많은 인구와 육상교통로를 가지고 인접국가들과의 교역에서 핵심적 역

할을 하였다.

1991년 구 소련연방에서 독립된 이래 우즈베키스탄은 소위 “Uzbek Model”을 택하여 점진적인 시장경제로의 전환을 도모해 왔으며 산업화 촉진을 위해 정부가 경제운용에 폭넓게 개입해 왔다.¹⁾

[경제현황]

우즈베키스탄 정부는 환율조정이나 주요 상품에 대한 가격 및 물량을 통제하는 등 적극적인 개입을 하였다. 이로 인해 다른 체제전환 CIS국가와 달리 급격한 체제전환의 충격을 방지한 효과를 얻을 수 있었다.

그러나 다른 한편으로는 시장체제로의 전환이 지연되어 민간부문의 활력부족과 외국인 투자 기피 등으로 인해 성장잠재력이 크게 훼손되어 여타 CIS 국가에 비해 중기성장전망이 저조한 상황이다.

우즈베키스탄의 일인당 FDI는 CIS 국가중 최하이며 2000년의 일인당 GDP는 \$2360로 마지막 세 번째로 낮다.²⁾ 그러나 2002년 이후 금과 면화 등 주력 수출상품의 국제가격 상승으로 인해 2004년에는 7.7%의 실질성장률과 10억 달러의 경상수지 흑자를 기록하였다. 또 면화, 금, 자동차 및 기타 천연자원 수출이 30% 증가하였다³⁾.

<표 1-1-1> 우즈베키스탄의 GDP 성장률

2001	2002	2002	2003	2004
3.8	4.2	4.0	4.4	7.7

자료 : Uzbekistan Economy, CEEP, 2005. 6,

1) "Uzbekistan Living Standard Assessment", World Bank Report No. 25923, May 2003, p. 4 and "Republic of Uzbekistan: Country Financial Accountability Assessment", World Bank, December, 2004.

2) World Bank(2004), p. 1

3) "Statement by IMF Staff Mission to the Republic of Uzbekistan, IMF, March 2005.

[시장경제로의 개혁]

우즈베키스탄의 성장 잠재력 확충을 위해서는 시장경제로의 전환을 가속화시키는 것이 불가피한 선택이다. 이를 위해 우즈베키스탄 정부는 금융, 외환, 교역, 민영화 등 각 분야에서 규제완화와 자유화를 추진해 왔다.⁴⁾

그러나 우즈베키스탄의 이러한 노력은 아직 크게 미흡한 것으로 평가되며 World Bank, IMF, EBRD 등 국제기구는 투자환경개선을 위해 보다 전반적인 개혁조치를 우즈베키스탄 정부에 요구하고 있다.⁵⁾

2005년 1월 우즈베키스탄 정부는 경제자유화와 민간부분 경제 촉진을 위한 개혁 프로그램을 발표하였다. 이것은 민간기업의 권리를 제고하여 기업환경을 개선하고 민영화를 가속화하며 금융부문과 조세제도 및 조세행정 개혁을 포함하는 것이다.

[위험요인과 제약]

그동안의 개혁노력에도 불구하고 시장경제 경험부족과 관료계층 및 기득권 세력의 저항 등, 정치 사회적 요인으로 인해 체제전환이 지연되고 있어 우즈베키스탄 경제의 지속적인 활성화가 제약된다.

뿐만 아니라 2004년에 7.7%의 경제성장률에 기여한 금, 면화, 등 주력 수출 상품의 저부가가치 특성으로 인해 주로 이들의 생산과 수출에 의존한 지속적인 성장과 소득증대는 한계가 있다. 또 이들 원자재의 국제가격 급등락에 따른 리스크도 우즈베키스탄 경제의 불안요소로 작용한다.⁶⁾

[경제발전 목표와 전략]

이러한 환경에서 우즈베크 정부는 고부가가치 제조업을 육성하고 수출산업을 확대하여 산업생산과 고용을 확대하고, 소득수준 향상시키며 이를 통해 지속

4) *ibid*, p143

5) For example, 참고자료 # 23, IMF WP, p30

6) "Analysis of Recent Growth in Low-Income CIS Countries", IMF working Paper, WP/40/151, August, 2004.

가능한 성장 동력을 확립하는 것을 핵심과제로 잡고 있다.

우즈베키스탄 정부는 지금까지 저가수출되던 농산물이나 광물자원 등의 풍부한 천연자원을 고부가가치 제품으로 제조, 가공하여 수출하는 현대적 생산 구조를 발전시키는 것을 정책목표로 하고 있다.

[우즈베키스탄의 산업화 여건]

우즈베키스탄은 상업화 촉진을 위해 다음의 강점과 제약요인을 가지고 있다.

1) 강점

가) 제조업 기반

경제발전 초기의 한국에 비해 우즈베키스탄은 산업화에 필요한 풍부한 천연 자원과 잘 교육된 인력을 가지고 있으며, 자동차, 항공, 기계(농기계 등), 화학산업 부문에서 오랜 경험을 가지고 있다.

특히 화학제품이나 농기계는 구 소련 시절 주력 수출상품이었으며 항공관련 기계부품은 우즈베크이 소련방내의 주요 생산기지 역할을 하였다. 현재 우즈-대우 자동차 공장에서 생산된 자동차가 러시아 등에 활발히 수출되고 있다.⁷⁾

나) 풍부한 천연자원

우즈베키스탄은 금, 천연가스, 석유, 우라늄, 기타 광물질을 풍부하게 보유하고 있고 대량의 면화를 생산한다⁸⁾. 지금까지 우즈베키스탄은 이들 천연자원을 수출하였기 때문에 부가가치가 낮아 소득향상에 한계가 있었다.

한국이 수출품 생산을 위한 원자재를 거의 100% 수입에 의존하였던 것이 비해 우즈베키스탄은 이러한 풍부한 원자재를 가공하여 수출한다면 국제시장

7) 우즈베크의 주요 산업은 섬유, 자동차, 식품가공, 기계, 금속, 천연가스, 석유화학 등이다.

8) 우즈베키스탄은 세계 2위의 면화 수출국가이며, 세계 4위의 금 매장량을 가지고 7위의 생산 국가이다. 또 세계 10위의 구리 매장량, 7위의 우라늄 매장량, 중앙아시아 2위의 석탄 매장량을 가지고 있다.

에서 경쟁력을 가질 수 있을 것이다.

다) 풍부한 인적 자원

우즈베키스탄은 2천7백만의 인구의 평균 연령이 24세로 매우 젊으며 문맹률이 0.4%에 불과하며 인구의 50%가 근로가능 인구이다. 매우 근면 성실하며 잘 규율된 노동인력은 우즈베키스탄 노동집약적 산업의 잠재력을 높이는 자원이 될 것이다. 현재는 경제침체로 인해 국내 고용기회가 없어 매년 대규모 인력이 해외로 나가고 있다.

우즈베크은 경제체제의 개혁을 통해 풍부한 자원과 인력 및 산업화의 경험을 효율적으로 결합할 수 있을 때 지속적인 경제성장을 가능하게 하고 소득수준을 향상시킬 수 있는 충분한 잠재력을 가지고 있다.

2) 약점

그러나 노후생산시설 개체와 신규시설투자에 필요한 소요자본과 더불어 생산기술이 크게 부족하다. 무엇보다도 우즈베키스탄은 시장경제에 부응하는 기업가 정신, 경영 노하우가 절실히 필요하다. 또 시장경제에 적합한 금융, 조세, 사유재산 제도와 시스템과 더불어 도로, 통신, 산업공단 등의 사회간접자본 확충도 절실히 필요하다.

우즈베키스탄이 사면이 육지로 둘러싸인 소위 "double land-lock" 지리적 위치에 있다. 따라서 높은 수송비용으로 인해 수출에 불리한 요인으로 작용해 왔다.

그러나 우즈베키스탄은 중국, 인도, 러시아, 인접 CIS 및 유럽국가 등 거대 잠재시장이 육상 교통을 통해 연결되어 있다. 현재 우즈베키스탄 정부는 실크로드 확장을 위한 계획을 추진하고 있으며, 또 인접국가간의 수송협력 강화를 도모하는 UN 사업에 참여하고 있다.⁹⁾

이 사업들이 완성되면 우즈베키스탄은 인접한 거대시장과 육상교통망 연결이 대폭 확장될 것이며 이것은 우즈베키스탄의 "double land-locked"가 향후

9) Uzbekistan on the Threshold of Twenty-first Century by Islam Karimov, Korean version, 1999, p186~188

국제무역을 확장하는 기회로 작용할 수 있음을 의미하는 것이다.

따라서 제조업과 수출산업 육성을 통해 지속적인 성장을 가능하게 하기 위해서는 현대판 Silk Road 재건을 위한 국제협력사업의 완성이 우즈베키스탄의 경제발전을 위한 핵심 과제가 될 것이다.

이러한 과제 달성을 위한 정책권고안을 제시하기 위하여 본 연구는 KSP-Uzbek 사업의 연구수행을 위해 World Bank, IMF, IBRD, ADB 등 국제기구의 보고서 및 통계정보와 우즈벡 정부나 CEEP가 발간하는 경제사회 정책 보고서 및 통계자료를 참고하였다.

그 외에 우즈벡의 경제정책 담당자와 CEEP 연구진 및 국제기구 경제 전문가, 현지의 국내외 기업가들과의 면담과 산업시찰, 시장조사 등을 통해 들과의 인터뷰 및 자료조사를 통해 우즈벡의 경제현황을 파악하였다.

그러나 짧은 조사기간과 통계자료의 제약에 따른 한계로 인해 우즈벡 경제에 대한 심도 있는 분석이 어려웠다. 따라서 본 연구는 이러한 제한된 정보를 바탕으로 한국의 개발경험을 최대한 활용하여 우즈벡에 대한 정책방안을 제시하는데 주안점을 두었다.

따라서 여기서 논의된 우즈벡 경제에 대한 시각이나 정책제안은 국외자의 관점(outsider's view)인 것으로 이해되어야 한다. 이 보고서에서 제안된 정책수단은 우즈벡 현실에 적합하도록 보완될 필요가 있을 것이다.

나. 우즈베키스탄의 제조업 육성전략의 제안

[산업화의 기본 전략방안]

우즈베키스탄이 시장경제를 활성화하고 제조업 육성을 통해 경제성장을 촉진하기 위해서는 아래와 같이 기본방향을 정립하고 이에 부응하는 정책 전략을 수행해야 할 것이다.

- 1) 개방적인 시장경제의 육성
- 2) 민간부문의 활성화

- 3) 시장경제에 부응하는 제도정비
- 4) 사회간접자본의 확충
- 5) 중소기업 육성

다음은 본 보고서에 제시된 우즈베키스탄의 산업화 및 수출촉진 정책방안을 요약한 것이다. 한국의 경제발전 경험을 바탕으로 종합적인 발전전략과, 제조업 육성과 수출촉진 정책, 산업화를 위한 거시 금융, 조세 및 재정정책 방안을 논의하였고 마지막으로 국제통상 정책 및 WTO 가입을 위한 대책을 논의하고 있다.

과거 한국의 산업화와 수출촉진 경험을 여건이 다른 우즈베키스탄에 그대로 적용하는 데는 한계가 있을 것이며, 따라서 적절한 보완과 수정이 필요한 부분도 있을 것이다.

1) 한국의 경험에서 본 우즈베키스탄의 발전전략 개관

1991년 독립이후 점진적인 경제체제 전환을 도모한 소위 “우즈베크 모델”을 택한 우즈베키스탄의 경제는 다른 CIS 국가들에 비해 체제전환에 따른 국민 소득 하락폭이 적었다.

그럼에도 불구하고 우즈베크의 접근방식은 여러 가지 부작용을 초래 하였다. 예를 들어 대기업을 중심으로 한 수입대체산업 전략은 중소기업의 발전과 농촌부문의 발전을 지연시켰다.

무엇보다도 최근까지의 미온적인 개혁과 광범위한 정부개입으로 인해 시장의 활성화와 민간기업가의 출현을 저해하였고 나아가 외국인 투자가 매우 부진한 상황에 이르게 되었다. 우즈베키스탄은 지속적인 높은 성장과 소득수준 향상을 위해 시장 지향적 개혁을 통해 이러한 상황이 조속히 개선해야 할 것이다.

국유산업의 민영화와 사유재산권 보호, 시장경제에 부합하는 법적, 제도적 개편과 행정관행의 확립이 절실하다. 또 금융, 조세, 재정 등 각 분야의 개혁과 사회안전망의 구축도 필요하다.

이러한 개혁을 통해 경쟁적인 기업환경과 금융시장이 착실하게 형성되어야 할 것이다. 개혁의 추진을 위해 국제금융기구나 우방국가의 지지와 지원을 최대한 이끌어 내는 것이 절실히 필요한 것으로 보인다.

한국의 중소기업 육성 경험에서 보면 유능한 중소기업의 경쟁력은 강화하고 한계중소기업을 보조하기보다 경쟁력 있는 분야로의 업종전환을 지원하는 정책이 바람직할 것이다. 또 공정한 시장경쟁을 촉진하도록 규제的基本방향이 확립되어야 할 것이다.

중소기업 분야의 기술과 인력수준 제고를 위한 정책을 마련하되 기업의 리스크를 정부가 부담함에 따라 기업의 도덕적 해이를 조장하는 일이 없도록 해야 할 것이다.

과거 한국은 민간기업의 국제 경쟁력 열세를 보완하기 위한 정책을 택한 반면, 우즈베키스탄은 기업, 특히 중소기업들이 자연발생적으로 출현할 수 있도록 과거 사회주의체제에서 벗어나 시장 친화적인 기업환경을 조성하는 것이 보다 중요한 정책방향이 되어야 할 것이다.

풍부한 천연자원을 가진 우즈베키스탄은 산업화에 있어서 한국에 비해 월등히 유리한 위치에 있으며 이들 생산자원을 효율적으로 결합할 수 있는 여건이 조성될 때 double land-locked의 약점을 극복하고 성공적인 산업화를 달성할 수 있는 커다란 잠재력을 가지고 있다.

우즈베크의 제조업 활성화를 통한 지속적인 성장을 달성하기 위한 구체적인 정책 수단으로서 중소기업 육성과 수출촉진을 위한 수출자유지역 내지 중소기업 전용공단 등 산업공단의 설립이 바람직하다. 이러한 집중된 산업공단을 통해 투자비용을 최소화하면서 생산효율성을 제고하여 우즈베크의 제조업 육성과 수출이 가속화될 수 있을 것이다.

산업공단 입주기업들에게 공장부지, 철도 및 도로, 공항 등 수송시설, 전력과 수자원, 환경처리시설, 통신시설을 장기간 저가에 제공하여 이들 기업이 규모 및 범위의 경제와 산업연관 효과의 극대화를 달성할 수 있도록 하여 생산비용 절감과 국제경쟁력 확보할 수 있도록 한다.

또 산업공단에는 정부주도의 인허가나 수출입 대행 기관, 해외시장 및 기술 정보 제공기관, 금융지원기관, 직업훈련시설이나 취업소개 시설, 생산기술 연구시설, 물류센터, 산재병원, 근로자 주거시설, 복지시설을 설립하여 기업과 근로자의 편의를 증대한다.

무엇보다 중요한 것은 국제적 규범에 준하여 공단 입주기업에 대한 규제를 대폭 완화내지 폐지하여 사업인허가, 투자, 금융, 조세, 수출입업무, 외환업무 등에서의 경영활동의 자유를 최대한 보장하도록 한다. 이를 통해 외국기업의 공단 입주를 활성화하여 외국의 자본과 기술과 경영 노하우가 국내 기업에 신속하게 이전 될 수 있는 기회로 활용해야 할 것이다.

초기에는 소수의 특화 공단을 전략적으로 육성하여 이들이 우즈벡 산업화의 구심점으로 성장 발전하도록 하고, 차후 다양한 지역에 공단을 단계적으로 확대해 나감으로써 투자의 효율성을 극대화할 수 있다.

WTO 규범에서는 국내산업 육성을 위한 정부의 지원조치가 크게 제약을 받는다. WTO 가입을 추진하고 있는 우즈벡은 무역 및 통상정책의 국제규범과의 정합성을 위해 제도정비가 필요하다. 규제완화와 자율화를 위한 우즈벡의 이러한 노력은 WTO 가입을 위해서 만이 아니라 시장경제로의 전환을 촉진하기 위해 절실히 필요하다.

그러나 다른 한편에서는 아직 미성숙한 국내 제조업기반 육성을 위한 정부의 적극적 지원도 절실히 필요한 시점이다. 따라서 우즈벡은 WTO 가입에 있어서 다른 CIS 국가들과의 보조를 맞추어 추진해야 할 것이다. 그동안 정부는 제반의 정책수단을 동원하여 국내산업 육성전략을 동시에 수행할 수 있도록 최대한 노력을 해야 할 시점이다.

2) 제조업 육성 및 수출촉진 전략

(1) 제조업 현황

다른 CIS 국가들에 비해 우즈베키스탄은 GDP에 대한 제조업 비중이 17%로 낮고 수출도 저조하다. 제조업의 국제경쟁력이 취약한 여러 이유가 있으나, 전반적으로 제조업 부문에 대한 생산자원 배분이 비효율적으로 이루어지고

있다.

또 수출산업에 대한 인센티브가 부족하며, 투자자본과 기술 및 산업기반시설이 부족한 것이 제조업과 수출산업 부진의 주요인이 되고 있다. 뿐만 아니라 기업활동에 관련된 직간접 비용이 과다하고 높은 규제로 인해 기업 투자수익성이 훼손되고 있다.

그러나 풍부한 지하자원과 양질의 노동력과 아울러 기계, 화학, 자동차 등 일부 업종의 산업화 경험을 잘 활용하고, 특히 자유시장경제 체제의 확립을 통해 이들 생산요소가 효율적으로 결합될 수 있을 때 우즈베키스탄의 제조업 발전 잠재력은 매우 높을 것이다.

(2) 산업화를 위한 정책 제안

한국의 산업화 경험에서 보면 우즈베키스탄이 특정산업 육성전략(industrial targeting) 보다 비교우위를 가진 산업이 자연발생적으로 출현할 수 있는 시장환경을 조성하는 것이 더 바람직하다.

그러나 다음과 같은 단순하지만 잘 정비된 지원전략을 통해 제조업과 수출 부문을 육성할 수 있을 것이다.

- 제도금융권을 통한 금융지원 확대
- 세제 및 관세지원
- 도로, 통신, 수자원 등 사회간접자본의 확충
- 국가적인 R&D 기반 강화
- 중소기업 전용 산업공단과 수출자유지역의 설립

우즈베키스탄은 풍부하고 잘 교육된 저임의 노동력을 최대한 활용하여 노동 집약적인 수출산업을 육성하고 이를 바탕으로 향후 중화학 분야 등의 고도 산업화의 기반을 조성한다.

지역균형발전 차원에서 산업단지나 수출공단 등을 전국에 걸쳐 광범위하게 분산하여 설립하기보다 생산, 수송, 원자재 및 노동력 확보 등 종합적인 차원에서 경제적 효율성을 최대한 높이는 입지를 전략적으로 선정할 필요가

있다.

민간의 기업가 정신이 최대한 조장되어야 할 것이며, 또 국내 기업과 외국기업, 혹은 정부간의 기술, 자본, 경영기법의 제휴를 통해 국내산업의 활성화가 더욱 촉진되어야 할 것이다.

중소기업의 해외 기술과 시장정보수집 및 시장개척을 지원하기 위해 한국의 KOTRA나 종합상사제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

WTO 가입을 준비하는 우즈베키스탄은 WTO 규범 내에서 기업에 대한 지급보증, 우대금융, 세제혜택 등의 금융 조세 지원방안을 강구할 수 있을 것이다. 이러한 지원은 민간의 R&D나 인적자원 개발을 위한 비차별적이어야 할 것이다. 또 산업공단지 설립이나 외국인 투자에 대한 지원은 WTO 규범에 허용하고 있다는 점을 활용할 수 있다.

3) 거시경제운용과 금융정책

[중기 경제개발계획의 운용]

우즈베키스탄은 산업화와 경제발전을 촉진하기 위해 한국의 경제개발 5개년 계획과 같은 종합적이고 일관된 중기개발계획을 수립, 집행하는 것을 신중히 고려해 볼 수 있을 것이다. 이 계획에는 목표 성장률을 기준한 소요 투자자본과 국내저축과 경상수지, 자금조달계획, 조세 및 재정운용계획을 포괄한 거시경제운용 방안을 포함한다. 뿐만 아니라 시장경제체로 향한 제반의 개혁 조치도 중기계획의 틀에서 계획하고 시행하며 평가, 보완함으로써 보다 효율적으로 개혁을 추진 할 수 있을 것이다.

[투자정책]

경제성장과 투자목표의 설정은 시장에 대한 정부의 개입을 의미하는데 이것은 시장실패가 심각하여 투자를 저해하고 정부투자의 외부효과가 클 때 필요해 진다. 따라서 우즈베크의 경우 산업단지나 교통 및 통신 하부구조나 인적자원개발에 대한 정부투자가 정당화 될 수 있을 것이다.

[건전하고 안정적인 거시운용]

건전한 통화 및 재정정책을 바탕으로 안정적인 거시운용은 저축증대, 투자 활성화 및 저인플레이를 유도하여 고성장을 달성하는데 필수적인 요소이다.

그러나 산업촉진을 위한 경기확장적 정책과 거시경제 안정을 위한 정책 간에는 항상 상충이 생긴다. 개발경제의 정책 담당자들에게는 이들 두 과제의 조화를 이루는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 앞에서 말한 종합적인 중기 경제운용계획을 설계하고 시행하는 것이 종합적인 경제운용에 효과적으로 활용될 수 있다.

[금융개혁 정책]

은행계좌로부터 강제적인 세금납부나 예금인출 제한 등은 우즈베키스탄의 금융중개기능을 저해하는 요인이 된다. 자금중개기능의 제고를 위해 금융시스템의 개혁과 아울러 민영화 촉진과 자본시장 육성이 절실히 요구된다.

한국의 경험에서 보면 금융시장에 대한 정부의 개입이 클수록 금융자원배분의 효율성이 떨어지고, 기업의 과다부채 의존과 도덕적 해이의 조장 등 부작용이 심각해 질 수 있음을 유의해야 한다.

4) 조세 및 재정정책

한국은 경제개발 초기에 조세 및 재정정책을 활용하여 산업을 지원하였다. 한국의 경험을 우즈베키스탄에 그대로 적용할 수 없지만 우즈베키스탄 정부는 다음과 같은 몇 가지 교훈은 찾을 수 있을 것이다.

- 균형재정의 확보
- 재정규모 비중과 조세부담률의 동결
- SOC 투자확대를 위한 재정지출구조의 개선
- 조세제도 및 조세행정의 개선
- 신중하고 적극적인 조세유인을 통한 FDI 및 중소기업 육성

[재정지출 구조의 개편]

우즈베키스탄이 제조업을 중심으로 한 산업발전과 경제성장을 촉진하기 위해 SOC 확충이 무엇보다 시급한 과제로 보인다. 정부는 경제성장에 따라 확대된 재정규모 증가분을 주로 SOC 투자에 충당하는 것이 바람직하다. 이를 통해 재정균형을 유지하면서 SOC 지출비중을 확대할 수 있을 것이다.

[세제개혁]

과다한 조세부담은 민간부문의 활력을 저해하여 경제발전을 지연시킨다. 따라서 우즈베키스탄 정부는 조세부담률을 최소한 현재 수준에서 유지하기 위해 노력하는 것이 바람직하다.

[조세유인제도]

한국은 다양한 조세유인 제도를 활용하여 산업발전과 수출 촉진을 도모하였다. 우즈베키스탄도 현재 여러 가지 조세 유인제도를 활용하고 있는 것으로 보인다. 그러나 다음과 같은 점에 유의해야 할 것이다.

첫째, 조세유인은 득보다 실이 많을 수 있다. 조세유인에 의해 자원배분이 왜곡될 수 있다. 따라서 조세유인을 활용하는 경우에도 이러한 남용에 따른 부작용을 방지할 수 있어야 한다.

둘째, WTO 가입에 대비하여 조세유인제도가 국제규범에 부응하면서 중소기업이나 외국인 투자 활성화를 위해 활용되는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

5) 산업정책과 무역자유화정책의 조화

우즈베키스탄은 과거의 한국의 상황보다 훨씬 복잡한 규범의 국제무역질서 환경에 있다. 따라서 과거 한국의 산업육성 정책 수단을 우즈베크에 적용하는 데는 많은 제약이 따른다.

우즈베키스탄 정부는 산업개발정책의 이행 및 지원을 위한 다양한 제도적 및 법적 제도를 갖추어야 하는 동시에 WTO 가입을 위한 효과적인 시장자유

화 방안도 마련해야 한다.

[수입대체정책의 평가]

일반적으로 많은 국가들의 경우 특히 경제개발의 초기단계에서는 수출진흥보다는 수입대체를 지원하는 통상정책을 추구하는 경향이 있다. 그러나 수입대체정책은 국내산업을 보호하기 위한 무역장벽을 수립함으로써 보호무역주의적 정책을 유도한다는 문제점을 안고 있다.

그러나 수출진흥정책의 주요 효과는 국내시장으로 유입되는 수입경쟁을 차단하는 대신 국제기준(Global standard)에 맞도록 국내경제의 경쟁력을 증대시킬 수 있다는 점에 있다. 더욱이 수출진흥정책은 불필요한 무역장벽의 제거를 통해 제도적 메커니즘 구축을 위한 시스템의 구조조정 등 다양한 무역원활화 수단이 동원된다. 따라서 통상정책의 제 1차적 목표는 중장기 경제개발을 위해서라도 수입대체가 아닌 수출진흥이어야 한다.

[법제도의 개선]

제도적 개선은 국내 산업개발사업의 지원을 위해서도 반드시 필요하지만 WTO가입을 통해 시장자유화에 효과적으로 대비하기 위해서도 필요하다. 제도적 개선은 다음의 두 가지 차원에서 이루어져야 한다: 1) 법제도의 구축 및 개선, 2) 통상정책 이행을 위한 조직의 구조조정 등이다.

통상정책 관련 법제도의 개선을 위해서는 무역구제제도 (trade remedy systems)의 강화를 통해 WTO 원칙에 맞게 수입시장의 보호가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 우즈베키스탄 정부는 무역구제제도의 법규정이 광범위하게 제정될 뿐 아니라 구체적이고 명확하게 지침 및 규제가 마련될 수 있도록 노력해야 한다.

법제도의 개선과 더불어 무역구제조사를 담당하는 특화된 조직이 조기에 구축되어야 한다. 이는 무역구제절차의 관리 및 이행이 상당한 전문성과 경험을 요구하기 때문이다.

우즈베키스탄은 무역원활화를 위해 세관절차의 원활화, 수출입 절차의 간소

화, 세관행정 및 국경절차의 비용절감 노력을 강화해야 한다.

제 3국의 수출 우회를 통해 국내산업에 피해를 주는 상황을 야기하지 않으면서 다른 CIS 국가와의 여러 경제협력관계 협정을 제대로 이행하기 위해서는 구체적인 원산지규정제도의 수립이 필요하다.

[WTO 가입과 산업촉진정책의 조화]

WTO 가입과 관련하여 국제수지(BOP) 예외조항이나 비시장경제(non-market economy) 지위의 활용, 과도기경제 및 개발도상국에 대한 혜택, 무역조정지원(TAA)제도 등 다양한 특례혜택을 검토하여 국제통상규범 내에서 우대조치를 얻는 방안을 강구해야 할 것이다.

정부의 수출지원제도와 관련하여 우즈베키스탄 정부는 수출금융지원제도를 구상해 볼 수 있을 것이다. 이와 관련하여 수출신용과 수출금융보증을 제공하는 업무를 행함에 있어 수출입은행은 가장 널리 활용되는 메커니즘이다.

특히 많은 중소기업체와 초기단계 기업을 위한 수출지원을 통해 수출입은행은 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 수출입은행 및 기타 수출지원 프로그램을 마련하기 위해서는 WTO 보조금협정에 명시되어 있는 법적 의무사항을 검토해 보아야 할 것이다.

생산비용 절감을 통해 국내제품의 경쟁력을 제고하기 위한 세금면제조치는 또 다른 전형적인 통상정책수단이다. 따라서 우즈베키스탄 정부는 수출진흥을 위한 방안으로 세금감면 또는 면세조치를 검토해 볼 수 있을 것이다. 그러나 면세조치를 이행하기에 앞서 WTO 보조금협정의 법적 의무사항을 검토해 보아야 한다.

마지막으로, 유리한 대외상황과 규모의 경제를 활용하기 위해 전략적으로 모여 있는 기업들이 위치해 있는 수출자유지역은 수출진흥을 위한 경제환경 개선에 효과적인 정책도구로서 활용될 수 있을 것이다. 일반적으로 이와 같은 정책은 보조금협정의 어떠한 조항이나 의무규정을 위반하고 있지 않기 때문에 WTO 원칙에도 준수하는 방안이다.

또한 관련 기업들 간의 경쟁적 관계에 영향을 미치도록 해당 정부의 보조금 정책의 임의적 이행을 초래하지 않기 때문에 역시 바람직한 방안이라 할 수 있다.

다. 한국의 산업화 경험에서 본 기타의 교훈

[개방적 시장경제 체제의 확립]

흔히 한국의 정부주도의 경제발전 전략으로 인해 한국이 시장에 대한 정부의 전적인 통제를 바탕으로 한 것으로 오해될 수 있다. 그러나 한국 등 동아시아 국가의 경제적 기적은 다른 저개발국가나 개발도상국에 비해 상대적으로 개방된 시장경제체제를 바탕으로 한 데서 그 원인을 찾을 수 있는 것으로 평가된다.

이들 나라들은 개방적이며 경쟁적인 경제체제를 바탕으로 해외의 시장과 자본, 기술 및 경영기법을 받아들일 수 있었다. 이러한 개방경제체제는 기업이 생산성과 효율성을 제고함으로써 경쟁력을 배양하고 수익성을 제고하는 압력으로 작용하였다.

한국의 정부주도형 개발도 기본적으로 시장경제와 민간 인센티브를 최대한 활용한 것이었다. 정부가 경제발전의 비전과 목표를 제시하고 필요한 정책수단과 자원배분을 주도 하였지만 구체적인 생산, 투자, 고용, 또는 원자재의 조달 등 핵심 경영의사결정은 민간의 재량에 따른 것이었다.

이러한 점에서 한국과 우즈베키스탄의 가장 큰 차이는 한국은 기본적으로 시장경제체제를 바탕으로 한 것이며 우즈베키스탄의 경우는 과거 사회주의 경제체제의 잔존이 강하고 시장경제 기반과 민간부문이 매우 취약하다는 것이다.

따라서 우즈베키스탄은 시장경제환경을 최대한 확대하는 것이 시급한 과제이며 이를 바탕으로 민간부문의 창의와 활력을 최대한 촉진하는 정책이 필요하다.

경제성장을 위한 정부의 역할은 시장실패를 보완하면서 경쟁적이고 개방적

인 시장을 조성하고 건전한 거시경제 운용과 규제완화를 통해 안정적인 기업 환경을 만드는 것이다.

[한국의 HCI정책의 교훈]

과거 한국의 중화학 공업(HCI) 육성정책은 자주국방 외에, 산업구조 고도화와 수출품목 다변화 등 다양한 목적을 가지고 추진되었다. 그러나 한국의 HCI 육성정책에 대한 평가는 매우 다면적이다.

HCI 육성전략의 결과 고도성장을 이루고 오늘날 한국이 기계, 조선, 전자, 자동차, 화학 등의 분야에서 세계적인 비중을 차지하게 되었다.

그러나 산업간, 대기업과 중소기업간, 혹은 지역간 불균형 성장을 초래하였고, 자원의 비효율적 배분, HCI 투자확대에 따른 인플레이 유발, 경제력 집중 등 여러 부작용을 초래한 것으로 평가된다.

이러한 문제를 인식하여 한국정부는 1980년대 초부터 시장경제 기능 확대를 위한 경제자유화와 개방화를 적극 도모하였다. 금융 및 외환시장 자유화, 무역자유화와 더불어 특정 산업에 대한 정부의 직접적인 지원과 개입을 중단하였다.

이처럼 한국의 industrial targeting 전략과 같은 정부 주도의 주요 투자 프로젝트의 수행은 나름대로 장점이 있었지만 중화학 공업화가 심각한 부작용도 초래하였음을 유의할 필요가 있다.

[정부의 시장개입에 따른 폐해]

시장이 불완전할 때 시장실패를 보완하기 위해 정부의 개입이 일정부분 정당화 될 수 있다. 그러나 시장에 대한 정부개입은 기업과 정부와 정치권 간의 야합으로 변질되고 경제운용에 있어서 경제적 합리성 보다 정치적 고려가 우선되고 부정과 부패가 확산되며, 시장의 공정경쟁을 저해하게 된다.

따라서 산업촉진을 위한 지원 등 정부가 시장에 개입하는 경우에도 경쟁을 통해 우월한 기업이 보상될 수 있는 제도와 관행을 확립하는데 역점을 두어

야 할 것이다.

[한계기업의 퇴출]

한국의 경우 정부주도의 경제개발과정에서 정부가 기업을 육성하고 지원하는 과정에서 경쟁력 없거나 과도한 부채의존에 따라 부실한 기업이 많이 발생하였다.

이들 부실기업을 정치적 이유나 실업발생우려 등으로 인한 정부의 구제조치는 결국 기업으로 하여 소위 대마불사("too big to fail")의 신화를 조장하여 기업의 무모한 투자나 과도한 차입경영을 조장하는 심각한 도덕적 해이 현상을 초래하였다.

이들 경쟁력 없고 부실한 기업에 막대한 금융 및 인적자원이 지속적으로 투입됨에 따라 국가적 자원배분의 비효율성이 막대하였다. 나아가 1997년 말에 외환위기가 발생하자 거대 부실기업들의 연쇄도산과 이에 따른 금융위기가 초래 된 것이었다.

우즈벡의 경우도 경쟁력 없는 기업이나 부실기업이 쉽게 구조조정하고 퇴출(exit) 될 수 있는 여건을 마련하는 것이 중요하다. 이를 통해 금융 및 인적 자원이 보다 효율성 높은 기업으로 배분 되도록 함으로써 경제효율을 높일 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 정부의 구제를 기대하는 기업의 도덕적 해이를 방지함으로써 방만한 기업경영에 따른 부실화를 최소화 내지 방지할 수 있다.

[새마을 운동]

한국의 새마을 운동은 근면과 자조, 협동정신을 바탕으로 농어촌의 소득수준 향상과 생활환경 개선을 위한 운동으로 시작하였다. 그 후 농어촌 새마을 운동은 공장 새마을 운동으로 확산되었다.

새마을 운동은 한국전쟁 후 좌절과 패배의식에 젖어 있던 국민들의 생활의식을 개혁하고, '잘 살아 보세'라는 희망과 '하면 된다'는 긍정적이고 적극적인 자신감을 심어주어 국민정신과 행동양식을 획기적으로 바꾸었으며 이것

은 한국의 경제성장과 국가발전의 동력으로 작용하였다.

["Think Tank"의 역할 강화]

한국의 경제발전 전략과 정책 입안 경제성과의 평가에 있어서 국책연구기관의 역할과 비중이 컸던 것으로 평가된다. 특히 우즈베키스탄이 구 사회주의 체제에서 시장경제체제로 전환하는데 정부 think tank 역할은 매우 중요할 것이다.

한국의 경험에서 볼 때 최고 정책 결정자가 정부 think tank를 잘 활용함으로써 국가의 중장기 경제발전 비전과 목표를 정립하며 이를 달성하기 위한 효과적인 정책수단과 전략방안을 제시할 수 있다.

한국은 연구기관이 정부와는 독립된 조직을 설립함으로써 연구의 자율성과 독립성을 최대한 보장하였으며, 이들 연구기관들이 우수한 연구인력을 확보할 수 있도록 파격적인 인센티브를 제공하였다.

KDI 등 한국의 think tank들은 연구역량의 강화를 위해 해외의 저명 대학이나 연구기관, 세계은행, IMF 등 국제기구의 전문인력과의 교류를 활성화 하였다. 경제정책 선택에 있어서 외국 전문가들의 객관적인 견해는 국내의 이해관계자들의 합의를 유도하는데 매우 효과적으로 활용될 수 있었다.

[경제 통계정보의 공급확대]

우즈베키스탄은 과거 사회주의 체제에서 비롯된 경제통계체도로 인해 통계 생산이 제한되어 있거나 공개되지 않는 것이 많다. 또 공개되는 경제통계도 시장에서의 활용가치가 적은 부분이 많다.

예를 들어 거시경제나 금융 및 기업활동 관련 통계들이 매우 제한적이거나 그 내용과 형식이 시장경제권에서 사용되는 통계와는 매우 상이하여 통계로서의 활용성이 매우 낮다.

따라서 기업과 개인 등 경제주체의 합리적 의사결정을 위해 시장경제체제의 하부구조로서 경제정보와 통계를 생산, 공급하는 것이 우즈베크 정부의 핵심과제의 하나이다.

4. 사업의 성과 및 시사점

가. 베트남 지식공유사업의 성과

이번 연구를 통해 연구진은 베트남 현실을 면밀히 분석하였으며 이는 양국의 지식 갭을 좁혀 가는데 크게 도움이 될 것으로 평가된다. 더욱 중요한 사항은 이번 지식공유사업에 대하여 수원국인 베트남정부의 실무 정책입안자들은 물론 정부 고위지도자들까지 상당히 긍정적인 반응을 보이고 있다는 것이다.

베트남 WTO가입과 관련하여 가입전의 준비사항과 가입 후의 대책방안을 한국의 경험과 중국의 사례를 바탕으로 상세히 제시해줌으로써 통상에 경험이 부족한 베트남 정부 관계관들에게 크게 도움이 될 것이다. WTO가입 후에도 한국전문가들의 지속적인 도움을 필요로 할 것으로 사료된다. 공기업 개혁방안 역시 한국의 구체적인 민영화 사례와 공기업 경영평가 제도를 소개하여 상당한 도움이 될 것으로 사료된다.

한국 거시경제 운영에 있어서 성장일변도의 성과도 크지만 대내외 불균형성장 즉 물가불안과 국제수지 악화와 방만한 경제운영이 외환위기를 초래했다는 경험은 베트남 거시경제 운영에 시사하는 바가 클 것이며, 베트남 인적자원개발에 있어서는 고용창출을 통한 빈곤 감소에 역점을 둠으로써 도농 간의 소득격차를 줄여 가는데 한국의 사례가 많은 도움이 될 것이다.

베트남 경제개발에 있어 외국인직접투자는 여전히 기술이전 효과가 크지 못하여 고용효과 역시 미미하다. 그 이유는 FDI 대상인 대형공기업들이 선진기술의 수용태세가 미흡했고 자본집약 제조업 위주였기 때문이다. 대형공기업의 경영합리화와 고급두뇌 인력의 양성과 영입으로 FDI를 통한 선진 경영 및 생산기술의 적극적인 도입이 시급하다. 특히, 수출주도 성장전략을 택하고 있는 베트남의 수출지원 금융제도가 아주 취약하며 수출보험제도 역시 빈약하다. 수출신용기관(ECA)에 의한 수출신용, 수출보험, 대출 등의 공적지원 제도의 마련이 절실히 필요하다. 한국수출입은행으로부터의 지속적인 지식공유사업이 요망된다.

베트남 지식공유사업은 지속될 필요가 있으며 수원국의 요청에 따라 지식공유사업을 1년 더 연장한다면 실천가능한 대안과 실천과정에서 예상되는 문제들에 대한 대책마련에 크게 도움이 될 것이라는 생각에 수혜국인 베트남 모든 참여자들이 공감하고 있다. 지식공유사업을 수혜국인 베트남에게만 유익한 것이 아니고 공여국인 한국의 주요 지식인들이 베트남을 좀 더 깊이 이해하고 또한 베트남의 지식인들과의 우호와 이해를 증진함으로써 양국 간의 협력과 발전에 크게 기여할 것이라는 데도 공감대가 형성되었음을 밝혀 둔다.

나. 우즈베키스탄 지식공유사업의 성과

이번 연구를 통해 우즈베키스탄이 시장경제를 활성화 하고 제조업 육성을 통해 경제성장을 촉진하기 위해서는 1) 개방적인 시장경제를 육성하고 2) 민간부문을 활성화 3) 이러한 시장경제에 부응하는 제도를 어떻게 정비하느냐 4) 사회간접자본의 확충 5) 중소기업 육성 등을 위한 정책전략이 필요하다고 보고 이를 위한 방법을 제시하였다.

정부의 통제와 열악한 사업 환경 등의 우즈베키스탄의 상황을 고려하면 현재로서는 한국 기업들이 진출하여 단기간의 성공을 기대하기는 어렵다는 것이 일반적인 평가인 것으로 보인다. 그러나 장기적인 안목에서는 풍부한 자원과 우수인력, 국내외 잠재시장의 확대 등 발전 잠재력을 고려할 때 양국간 경제 협력을 강화하기 위한 노력이 계속되어야 할 것이다. 또한 우즈베키스탄 정부가 한국을 중요 협력국가로 인식하고 우호적인 태도를 가지고 있는 점을 활용해야 할 것이다.

섬유, 의복, 자동차 및 기계부품 산업, 그 외에 다양한 경공업 제품에 대한 국내 수요가 늘어날 것으로 보이며 이 분야에 대한 한국의 기본기술, 자본 및 경영노하우를 제공할 수 있다면 장기적으로 상호 도움이 되는 협력을 유지할 수 있을 것이다. 관련 분야에서 우리의 기술자 파견 및 노후 기계설비의 이전, 경영 노하우 전수 등에 정부가 지원하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 또한 5개년 계획은 경제발전 정책 수립이나 중소기업 전용 산업공단의 설립, 정부의 Think Tank 육성 방안 지원, 시장경제 교육 사업 등을 지속적으로 추진하는 것도 크게 도움이 될 수 있다. 개발전략이나 시장경제에 대한 인식이 부족한 우즈베키스탄 공무원이나 일반인을 한국에 초청하여 중장기

교육사업을 실시하는 것이 약간의 물자를 지원하는 것보다 장기적으로 효과가 클 것으로 판단된다.

또한 현재 우즈베키스탄의 전반적인 경제발전단계가 열악한 수준에 머물러 있기 때문에 한국기업이 당장 큰 이익을 내기는 어렵겠지만 우즈베크의 주된 생산품인 면화와 주력 산업인 자동차부품산업은 한국의 섬유 및 자동차 산업에 장기적인 역할을 할 수 있다고 보인다. 더구나 현재 정부는 WTO가입을 기정사실화 하고 있으므로 한국의 잠재시장 중의 하나임을 간과해서는 안 될 것이다. 또한 우즈베크에 진출한 외국 투자자들에게 가장 큰 애로사항 중 하나가 금융의 불투명성 및 비효율이므로 수출입은행 등 관련 금융기관의 노하우를 전수하여 그로인해 금융 및 외국인 투자에 관한 체제가 개선된다면 향후 우리나라 기업의 진출에도 크게 도움이 될 것이다.

우즈베키스탄에 대한 지식공유사업을 통해 한국이 얻을 수 있었던 부수적인 소득은 체제전환국가에 대한 이해를 높일 수 있었다는 것이다. 특히 우즈베키스탄은 북한 다음으로 폐쇄적으로 알려져 있으며, 다른 CIS 국가보다 사회주의 체제의 잔재가 많이 남아 있는 나라이다. 따라서 우즈베키스탄을 통해 얻은 경험은 앞으로 북한의 개혁과 개방이 가시화되고 북한의 체제전환을 지원할 수 있을 때 활용할 수 있는 매우 소중한 정보와 지식이 될 것이다.

다. 시사점

현재 대폭적인 ODA 확대의 어려움, 개방화의 심화, 우리나라의 역할에 대한 국제사회의 기대 등 쉽지 않은 여건에도 불구하고, 국가경쟁력을 확보하고 개발원조정책을 체계화해야 하는 시점에서 이번 지식공유사업은 시사하는 바가 매우 크다.

동 사업이 우리 무상원조의 주요과제에 시사하는 점을 다음과 같이 두 가지로 구분하여 언급하고자 한다. 첫 번째는 우리의 개발협력사업이 계획의 단기성, 구체적인 추진전략의 미비 측면이다. 현재 국내뿐 아니라 해외의 다양한 프로그램들도 수원국의 소화능력을 고려하지 않은 일방적인 정책권고를 실시하고 있어 동 사업에서는 약 5개월간의 경제종합연구를 통해 다양한 시각에서 통합적 접근(integrated approach)을 수행하여 적절한 정책권고서 마

련에 중점을 두어 특화한 바 있다. 두 번째로는 수요자 및 성과중심적 사업 기획의 측면이 부족한 측면이다. 특히 정책제안과 이의 수용여부 및 정도가 핵심인 동 사업에서는 수용성을 높일 수 있는 다양한 방식의 동원, 현지인의 참여를 통한 실천의지를 제고를 위해 다양한 대상과 방식의 정책자문 수단들을 동원하여 종합적인 프로그램(Comprehensive Development Framework) 구성하였다.

종합적, 통합적 기술협력사업으로서 동 사업의 기타성과와 우리 개발협력사업의 성과 및 체계화 제고를 위한 제언을 부연하면 다음과 같다. 첫째로는 과거 개발협력사업들의 체계화가 미비한 바, 동 사업에서는 사업결의 공유를 지속적으로 추진할 것이며, 정부 차원에서도 산재되고 업데이트가 미비한 국내 대외협력사업, 지역연구자료 등을 체계적으로 점검할 필요가 있다고 본다. 이를 통해서만 개발협력사업간 시너지효과를 제고함은 물론 후속 과제와 수행기관의 선정, 과제의 활용수단이 선순환 되는 전략적인 개발협력사업 시스템이 구축될 것으로 판단된다. 둘째로는 우리 민간의 활용을 소홀히 한 측면으로 동 사업에서는 현실적인 차원에서의 대상국 경제정책과제를 파악하고, 정책제안을 마련하기 위해 수요조사 및 세부실태조사 등에서 우리 진출 기업인들의 애로사항들과 관련 정책들을 파악한 바 있으며 이는 대상국의 실질적인 국익에도 도움이 될 것으로 판단된다. 마지막으로 동 사업은 약 1년에 걸쳐 현지 정책담당자 뿐 아니라 고위직, 지식인 다수를 대상으로 동 사업의 목적 및 정책제안에 대한 우리의 고민과 노력을 알리는 기회를 마련하였고, 장기적인 인적·물적 네트워크 구축에 기여하였다. 향후에도 본 사업의 결과로 구축된 네트워크와 무한한 확대가능성 및 부가가치를 지닌 경제개발컨설팅사업의 경험을 활용하고 강화하기 위해서는 관련 부처 및 인사, 전문가들 간 공감대를 바탕으로 지속적인 관심과 협조, 동참이 필수적일 것이다.

44 개도국 및 체제전환국에 대한 지식공유사업

제1부

지식공유사업의 개요와 진행과정

제1장 사업의 개요	47
제2장 사업 기획	52
제3장 연구 및 자문활동	58
제4장 사업결과 공유 및 평가	62

제1장 사업의 개요

1. 추진배경

개발도상국에서 선진국으로 이제 막 진입단계에 들어선 한국은 국제사회에서의 위상강화를 위하여 그에 맞는 역할 강화가 요구되며, 특히 한국의 지속적인 발전을 위해서는 자원부국이나 성장잠재력이 큰 국가들과의 전략적이며 장기적인 안목의 경제협력이 필요하다. 정부 및 공공부문이 추진해 온 기존의 개도국 및 체제전환국 지원사업은 단편적이고 미시적인 성격을 벗어나지 못하고 있어 상호 유기성이 부족하며, 수원국의 경제 환경이나 정책수요를 충분히 반영하지 못하는 경우가 발생하였다. 이러한 기술협력사업(technical assistance)과 정부의 경제원조 사업들 상호간에도 연계가 미비하고 우리의 국익이 충분히 반영되지 못하였으며, 한국의 축적된 개발경험을 개도국에 전수할 수 있는 유능한 민관전문가들의 활용 정도가 낮았다. 따라서 개도국의 수요에 체계적으로 대응하고 국내기관들의 협력사업간 유기성을 강화함으로써 시너지효과를 제고하며, 우리의 국익을 증대시킬 수 있는 통합적인 대개도국 경제개발 컨설팅사업의 모색이 필요하다.

2. 사업목적

본 사업의 목적은 민관전문가들의 참여하에 국제기구와 공동으로 개도국의 경제·사회발전 현황에 대한 종합적인 연구와 정책자문을 실시하여,

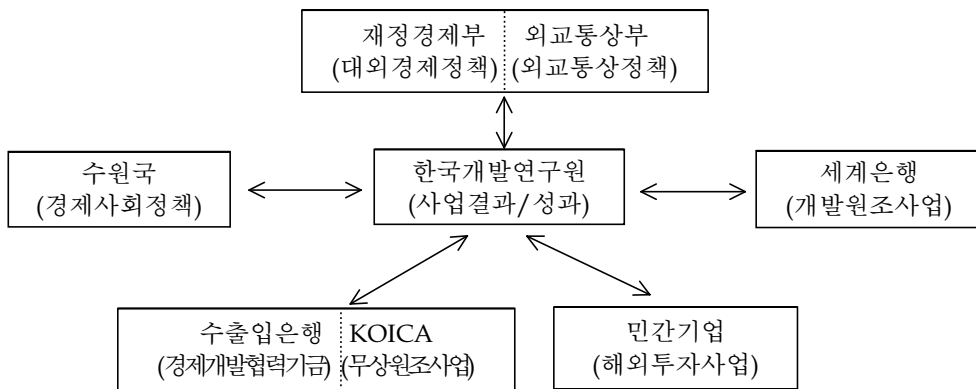
첫째, 개도국 경제정책의 개발, 집행 및 법적·제도적 장치의 마련을 지원하고, 특히 사업 결과를 우리의 경제개발협력기금, 정부의 기술협력사업 등과 연계시킴으로써 개도국의 경제사회발전을 체계적이고 지속적으로 지원하며, 둘째, 정부·기업의 세계화전략 및 국내기관들의 국제협력사업과 연계시켜서 사업의 시너지효과를 제고하고 나아가 한국의 국제적 위상을 높이며, 셋째, 지식공유라는 국제적인 흐름에 부응하고 한국의 특화된 지식 및 경험을 활용할 수 있는 통합적인 경제개발 컨설팅사업으로 발전시키고자 하였다.

3. 대상국 및 주요활동

사업기간은 2004년 8월 27일부터 2005년 12월 20일¹⁰⁾까지였으며 대상국은 베트남, 우즈베키스탄 2개국이다.

주요활동으로는 첫째, 사업의 기획단계로서 서면조사 및 카운터 파트기관 선정, 현지 수요조사, MOU 체결을 통해 국별 사업계획서를 확정하고, 둘째, 연구조사활동으로 종합적인 경제현황 분석 및 연구, 법과 제도를 개선하기 위한 세부실태조사, 정책권고서 작성을 위한 중간 및 최종 보고회 등을 수행한 후, 셋째, 정책자문활동으로 관료나 조직 구성원들의 역량을 강화하기 위한 정책실무자연수, 중간 및 고위 관료를 대상으로 정책대화(policy dialogue), 현지의 관료 등 각계인사들을 대상으로 최종 정책권고서의 내용을 공유하기 위한 사업결과전파세미나를 실시하고, 마지막으로 대상국의 관련 인사 및 사업담당자 등을 대상으로 한 설문지조사, 인터뷰 등을 실시하고 수혜국 및 우리말 최종보고서를 배포하여 사업결과의 공유 및 활용을 제고하도록 하였다.

<그림 1-1-1> 사업결과 공유체계도



10) 사업기간을 당초 2005년 8월 26일에서 외교공관, 현지 정부와 서면조사 등 사업협의로 인해 기획단계에서 사업기간을 2005년 12월 20일로 조정하였다.

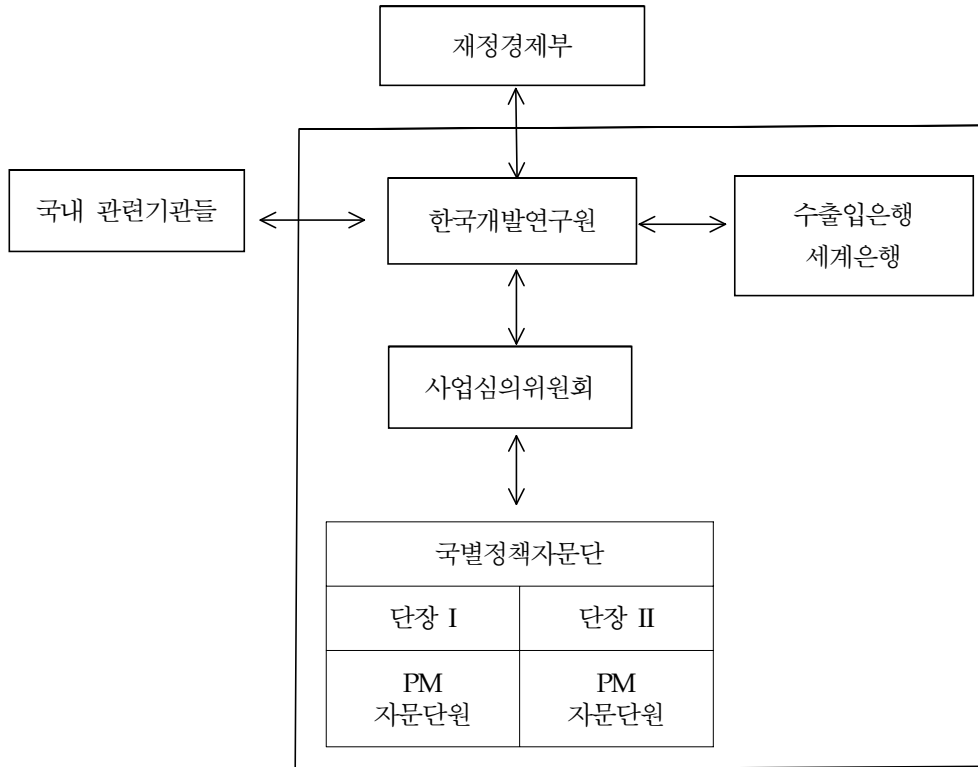
4. 추진체계

사업발주기관인 재정경제부의 총괄아래 한국개발연구원이 사업을 주관하였으며 본 사업을 효과적으로 추진하기 위하여 사업심의위원회¹¹⁾와 국별 정책자문단을 설치하여 운영하였다. 심의위원회는 대개도국 지원사업에 전문성과 경험을 가진 민관분야 고위인사 5인으로 구성되고 의사결정기구에 준하는 사업심의위원회에서는 보고서의 검토 뿐 아니라 사업 활동의 주요 사항을 심의하고 자문하며 사업활동을 평가하였다. 국별 정책자문단은 정책자문단장, 실무책임자(PM), 정책자문단원으로 구성되며 국별 사업과 관련된 세부실태조사(pilot study), 종합적인 대상국경제 연구 및 정책권고서 작성, 자문활동 등을 수행하였다.

또한 사업의 효율적인 추진을 위해 주변 기관들과의 역량을 활용하여, 수출입은행의 참여를 통해 국별 경제현황에 대한 기초조사, 현지주재소를 통한 현지 활동의 지원을 확보하며, 세계은행 등 국제기구 주재소를 활용하여 현지의 객관적 정보를 확보함은 물론 최종세미나 참여를 유도하고 연구결과의 객관성 확보뿐 만 아니라 차별성을 부각하고, 외교부와 한국국제협력단의 해외 공관을 활용하여 효율적인 현지 활동을 수행하고 기술협력사업과의 중복 및 연계여부를 검토하여 사업의 시너지효과를 낼 수 있도록 하였다. 또한 국내 민간기관(민간기업, 민간경제단체, NGOs)들이 실시하거나 계획 중인 사업과의 연계를 검토하고 해외에 진출한 민간기업과도 협력하여 추진하였다.

11) 금번 사업의 심의위원으로는 위원장인 진 념 서강대 교수, 최종찬 전 건설교통부 장관, 이경훈 서울대 교수, 허 승 전 주제네바 대사, 신동규 수출입은행장으로 구성되었으며 최종찬 위원과 이경훈 위원은 베트남과 우즈베키스탄의 국별단장을 겸임함. 2004년 9월 13일 1차 심의위원회에서는 사업추진 방향과 예산의 운영에 대해, 2004년 9월 17일 2차 심의위원회에서는 대상국 선정과 수요조사에 대해, 2005년 4월 19일 3차 심의위원회에서는 국별사업계획서에 대해 심의하였다.

<그림 1-1-2> 사업추진체계도



5. 추진방향

개도국 및 체제전환국의 경제개발 정책과제가 지닌 복잡성과 여타 정책과제들과의 긴밀한 연관관계로 인해 보다 효과적인 사업성과를 산출하기 위해서는, 정확한 분석과 관련 정책 간 연계성의 강화를 기초로 통합적인 접근방법(integrated approach)에서 추진하였다.

수원국 정치·사회적 특성을 고려하여 사업기획, 집행, 사후관리까지 지원하고 패키지화된, 종합적 프로그램(comprehensive development framework)으로 구성하고, 정부 및 민간기업의 global management와 연계하였다.

중전의 공급자 중심적 지원으로부터의 탈피하여 수원국의 수요중심에서 사

업을 기획하고 운영하며, 학계, 관계, 업계의 전문가들을 종합적으로 활용함은 물론 사업결과의 전파·공유 확대 및 활용도를 제고하여 연구활동 종료 후 사후관리를 강화하였다.

제2장 사업 기획

1. 대상국 선정

대상국 선정에는 양국간 교역, 해외투자, 외교정책 등 우리의 국익과, 대상국의 수요, 사업의 기대효과 등이 고려되었으며 특히, 한국의 개발경험에 관심이 많고 향후 경제협력 잠재력이 큰 후보국을 선별하여 결정하였다. 따라서 동남아시아, 중앙아시아의 대상후보국을 선정하기 위하여 재정경제부, 외교통상부, 수출입은행, 한국국제협력단 등 관계기관들의 경험 또는 개발협력 대상국 선정 시 고려사항을 조사¹²⁾하였고 이에 따라 베트남, 캄보디아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄을 주요 후보국으로 선정하고 주한 대상국 대사관의 관계자 면담을 통해 수원국의 관심사항을 파악하고 특히 주 베트남과 우즈베키스탄의 한국대사관과도 현지의 수요뿐 아니라 안전문제를 협의하였다.

2. 기초자료 조사

국별 사업 활동에 기초 자료로 활용하기 위해 한국의 경제발전 경험 등에 대한 정책자료 및 연구보고서 목록의 정리, 대상국과의 ODA실적 조사뿐 아니라 수출입은행의 해외경제연구소와 협력하여 대상국의 일반현황과 경제현황을 조사·작성하였다. 또한 베트남과 우즈베키스탄의 대상국별 한국전문가를 초청하여 간담회를 개최하고 사업소개와 함께 정치·경제현황, 주요 현안 과제, 민간 및 공공부문의 對한 관계 등을 논의¹³⁾하였다.

12) 재정경제부는 교역규모 등 경제협력관계가 증진과 우리기업의 시장진출 규모와 시장개척 가능성에 중점을 두고 개발협력사업을 추진함. 수출입은행은 아시아지역 대상국 고려사항으로 소액, 다국의 원칙으로 적절히 배분하여 지원하고 있으며 동구 CIS 국가들 중 우즈베키스탄과 카자흐스탄을 우선시 하며 외교통상부는 OECD와 세계은행에서 구분한 지정된 최빈개도국 등으로 대상이 변화되고 있으나 외교적 형평성 차원에서 적절히 지역별, 국별 배분을 고려하여 대상국을 선정하였다. KOICA는 다방면으로 한국과 밀접한 관계에 있는 아시아 지역에 중점을 두고 있는데 특히 최근에는 ASEAN 소속 국가와 특히 CLMV(캄보디아, 라오스 미얀마, 베트남)를 중점적으로 지원하고 있다.

13) 2004년 10월 6일 개최된 베트남 간담회에는 최종찬 단장, 송희연 인천대 교수, 이재민 수출입은행 해외경제연구소 소장, 손승호 수출입은행 부부장, 권 울 대외정책연구원 연구위원, 구성렬 연세대학교 교수, 도의관 KOTRA 처장, 임기택 증권거래소 부장, 박정운 한세실업 전무 등이 참여함. 우즈베키

3. 서면조사 및 카운터파트 기관 선정¹⁴⁾

KDI에서 마련한 사업소개자료와 서면조사를 위한 질문서를 재정경제부가 외교통상부의 협조를 통해 현지 정부에 전달하여 대상국의 관심사항과 정책자문 수요를 파악하고 이를 통해 현지 수요조사의 내실화를 기하며 특히, 사업 전반의 협조 및 지원, 연구 활동의 참여를 주관할 현지 카운터파트기관을 선정하여 사업성과를 제고하고자 하였다.

베트남의 카운터파트기관으로는 기획투자부(Ministry of Planning and Investment: MPI) 산하 개발전략연구소(Development Strategy Institute: DSI)¹⁵⁾가 선정되었으며 경제사회개발 정책역량 제고 하에 아래의 분야와 사업 형태를 희망하였다. 구체적 수요로는 ① 정부와 기업부문 발전전략 수립 및 집행, ② 공공행정개혁 및 한국의 개발경험, ③ 산업, 농업 및 기업의 구조조정, ④ 완전고용을 위한 노동시장 개발, ⑤ 교육을 포함한 인적자원개발, ⑥ 금융·산업·무역정책 등이었고, 사업형태로는 분야별 정책연구와 연구결과의 공유를 위한 워크숍 및 세미나이며, 사업결과를 활용하여 주요 정책을 베트남 정부 및 의회에 제출하고 공무원과 연구원 훈련 교재에 활용하기를 희망하였다.

우즈베크의 카운터파트기관으로는 경제부 산하 경제정책센터(Center for Effective Economic Policy: CEEP)¹⁶⁾로 선정되었으며 구조개혁과 경제성장이라는 주제로 다음과 같은 세부사항을 요청하였다. 구체적 수요로는 ① 거시

답회는 2004년 10월 5일 개최되었으며 이경훈 서울대 교수(단장), 허 승 前 주 제네바 대사, 고식기 수출입은행 국별조사실장, 차 실 수출입은행 차장, 정여천 대외경제정책연구원 연구위원, 유임수 이화여자대학교 교수, 최경석 대우증권 국제본부 팀장, 이성운 (주) 대우팩 대표 등이 참석하였다.

14) 재정경제부는 KDI의 조사자료인 사업소개자료와 demand survey form를 활용하여 외교통상부 협조 하에 현지 정부를 대상으로 서면조사를 실시하고 카운터파트기관을 선정하였다.

15) 1994년 설립된 DSI는 국가·정부부서가 주도하는 국가 경제사회 개발전략 및 계획의 수립 등 각종 연구프로젝트를 수행하고 있으며 과학자문위원회 및 8개의 연구부서와 교수 2명, 과학박사 1명, 박사 23명, 석사 6명 등 총 90명으로 구성되었음. KDI는 1994~6년간 DSI를 대상으로 연구기관 운영과 역량 강화에 대한 자문프로젝트를 수행한 바 있다.

16) 경제정책센터(Center for Effective Economic Policy: CEEP)는 1966년 국가경제연구소에서 출발하여 우즈베크의 경제과학연구를 수행하는 기관으로서 현재 우즈베크 경제부 산하에 소속되어 다양한 경제개혁 과제를 연구하여 정부에 조언하며 경제상황 파악과 예측을 통해 다양한 시나리오를 작성함. 조직 구성으로 총 13개의 부서에 약 60명이 근무하며 박사급 5명, 준박사급 15명, 그 외 연구원으로 구성된다.

경제정책, ② 산업구조 및 제도개혁, ③ 투자활성화, ④ 대외경제활성화, ⑤ 고용 및 사회개발정책, ⑥ 지역종합개발 등이며 사업형태로는 공동연구와 더불어 초청연수, 세미나 등의 정책자문을 요청하였으며 동 사업을 통해 경제개혁 및 경제안정화를 위한 중기 경제정책개발에 활용하기를 희망하였다.

4. 현지 수요조사 실시

대상국의 경제전반에 대한 이해와 더불어 각 국가들이 처한 특수한 경제상황을 파악하고 요청 과제들에 대해 폭넓은 협의를 교환함으로써, 국별 특성과 대상국의 수요에 부합하는 과제를 발굴·추진하여 사업효과를 제고하고자 하였다.

베트남 수요조사¹⁷⁾에서 파악된 주요과제로는 다음과 같다.

① 베트남의 WTO가입 등 세계화의 영향과 대비책, ② 직업훈련, 인적자원 활용방안, 교육재원 확보 등 인적자원개발전략, ③ 발전전략 수립과 성공 및 실패 경험, ④ 한국 재벌정책의 경험, ⑤ 베트남 경제구조의 분석과 개편방안, ⑥ 총공사화, 민영화 등 공기업 개혁, ⑦ 경제관련 법령체제 정비(기업법, 경영법 등), ⑧ 한국정부의 분권화정책 경험 등이었다.

특히 전반적 경제정책에 대한 연구나 자문 보다는 한국의 구체적 사례에 지대한 관심을 보였고 더불어 베트남 재무부에서는 설립예정인 수출입은행의 운영전반에 대한 정책제안과 연수를 요청하였다.

우즈벱의 수요조사¹⁸⁾를 통해 파악된 주요과제로는 다음과 같다.

17) 3월 6일에서 12일간 수행된 베트남 수요조사단은 최종찬 단장, 송희연 인천대 교수(PM), 재정경제부·수출입은행·KDI 실무자로 구성되었으며 Nguyen Bich Dat 투자기획부(Ministry of Planning and Investment: MPI) 차관, Ngo Doan Vinh 개발전략연구소(Development Strategy Institute: DSI) 원장과 연구진, 재무부 차관, Dinh Van An 중앙경제연구소(Central Institute for Economic Management: CIEM) 원장, Le Danh Vinh 무역부 차관, 유태현 주베트남 한국 대사, Do Hoai Nam 사회과학원 원장 등과 면담하였다.

18) 3월 11일에서 16일까지 수행된 우즈벱 수요조사에는 이경훈 서울대 교수(단장), 이영기 KDI School 교수(PM), 허 승 前 주 제네바 대사, 정경제부·수출입은행·KDI 실무자가 참여하였으며 사마르칸트주 경제부지사, 문하영 주 우즈벱 한국대사, 현지 진출기업인, Mr. Ahmedov 경제정책센터(CEEP) 소장 및 연구진, World Bank 및 EBRD 주재소장, Mrs.

2005년 초 대통령이 국회에서 제시한 ① 경제자유화 및 시장경제체제 전환과 국민소득 향상, ② 국가재산 사유화 문제, ③ 중소기업활동 활성화(농업에서 산업으로), ④ 은행제도 개혁 문제, ⑤ 조세제도 개혁(세금축소방안 등) 등의 연구와 ⑥현재 진행 중인 WTO가입 후의 영향 및 효과 등에 대한 연구로 요약된다. 이와 더불어 CEEP는 한국개발경험에 관한 전반적인 자문과 연구기관 역량강화 프로그램을 요청하였다.

5. 국별 사업계획서 확정¹⁹⁾ 및 MOU체결

가. 과제선정의 기준

국별 사업과제는 수요조사에 나타난 대상국의 정책우선순위(priority list)를 기준으로 사업계획의 명료성, 사업기대효과, 전문가 확보 가능성, 가용예산, 장단기 과제간의 조화 등을 감안하여 결정되었다.

사업과제 선정은 수요조사의 결과 이외에도 ① 정상회담 등에서 정부간 합의된 사항, ② 교역·해외투자 증대 등 대외협력 잠재력이 높은 부문, ③ 대상국 종합개발계획 기여도 등을 감안한 경제정책 전반 자문사업, ④ 기타 사업의 실현가능성이 높고 기대효과가 큰 사업 등의 측면을 고려하였다.

나. 베트남 사업의 주제와 주요활동

베트남은 한국, 국제기구 등과 다양한 지식교류사업을 수행해 온 바, 현지 수요에 따른 우리 개발경험의 구체적 사례 제시에 초점을 두고 개방경제체제하에서의 주요 정책과제와 대응방안²⁰⁾이라는 주제를 선정하였다.

분야별 연구과제로는 ① WTO가입 준비 및 대응, ② 공기업 민영화 및 운영

Saidova 경제부 제1차관, Mr. Najimov 대외경제부 장관과 면담하였다.

19) 2005. 4. 19 제3차 사업심의위원회를 통해 수요조사 결과의 보고와 사업추진계획을 확정한다. 바 있다.

20) 영문명은 Major Policy Agenda and Policy Responses toward a Globalized Market Economy이다.

효율화를 핵심으로 하고 상기 국제경쟁력 제고정책을 뒷받침하는 기초정책과 제도의 개선을 위한 ③ 거시경제 안정화, ④ 인적자원개발전략, ⑤ 국내외 재원조달 정책, ⑥ 수출금융 정책으로 구성하여 약 5개월간의 정책연구를 수행²¹⁾하였다.

주요 활동으로는 세부실태조사(pilot study), 면담조사 및 중간보고회, 최종보고회 등의 정책연구활동과 더불어 두차례의 연수, 정책대화(policy dialogue) 및 사업결과전파세미나로 구성된 정책자문 사업을 수행하였다.

다. 우즈베키스탄 사업의 주제와 주요활동

우즈베크 측은 다양한 관심사항 중 정책우선 순위에 입각하여 우즈베크의 제조업 육성 및 수출촉진 방안에 대한 정책방안 연구²²⁾와 한국의 경제개발 경험 전파를 위한 자문사업을 요청하였다. 이에 한국측은 ① 제조업 발전을 촉진하고 수출산업의 경쟁력을 강화하며, ② 통상진흥 및 시장개방 정책에 부합하는 ③ 조세정책, ④ 금융정책과 거시경제 운용과 ④ 효과적인 체제전환 전략을 모색하는 것을 핵심 연구과제로 선정하고 약 5개월간의 정책연구를 수행²³⁾하였다.

주요활동으로는 세부실태조사(pilot study), 면담조사 및 중간보고회, 1차 정책실무자연수, 최종보고회 및 2차 정책실무자연수, 사업결과전파세미나, 정책대화(policy dialogue)로 구성되었다.

라. MOU체결

21) Project Manager인 송희연 인천대학교 교수 아래 분야별 연구진으로 WTO 가입분야는 이재민 한양대학교 교수, 공기업 분야는 강신일 한성대학교 교수, 거시경제 분야는 백용기 상명대학교 교수, 인적자원개발 분야는 이종훈 명지대학교 교수, 재원조달 분야는 손승호 수출입은행 부부장, 수출금융정책 분야는 안응호 수출입은행 부장이 각각 담당하였다.

22) 영문명은 Strategy of Developing the Manufacturing Sector and Export Promotion Policy of Uzbekistan이다.

23) Project Manager인 이영기 KDI 국제정책대학원 교수 아래 분야별 연구진으로 체제전환전략은 고일동 KDI 선임연구위원, 산업정책은 김도훈 KIET 선임연구위원, 조세·재정 정책은 유일호 KDI School 교수, 거시·금융 정책은 박원암 홍익대 교수, WTO 가입·통상 정책은 안덕근 KDI School교수가 각각 담당하였다.

현지 활동에 대한 지원을 확보하여 사업을 효율적으로 추진하고 현지 기관 및 전문가들과 공동으로 사업을 수행함으로써 사업성과를 제고하고자 KDI와 대상국 카운터파트기관인 베트남 개발전략연구소, 우즈베크 경제정책센터 간 협력합의서를 체결하고²⁴⁾ 주요내용으로는 사업기간, 사업주제 및 분야, 추진 계획, 현지 활동 수행에 대한 KDI와 카운트파트기관간의 역할분담, 현지 연구진들의 참여와 역할, 의견조정절차 등을 담았다.

24) 2건의 MOU 모두 2005년 5월 12일 체결하였으며, 특히 우즈베키스탄 CEEP와의 MOU는 2005년 5월 12일~14일간 노무현 대통령 우즈베키스탄 방문 기간 중 체결되어 동 방문시 체결된 양국간 주요 협정목록에 포함되었다.

제3장 연구 및 자문활동

1. 세부실태조사와 분야별 연구계획서 작성

선정된 분야별 연구진들이 세부실태조사(pilot study)를 통해 사업계획서에서 제시된 경제현황 및 정책자료 파악, 정책우선순위, 주요 이슈, 주변정책과의 연계성, 사업의 파급효과, 장애요인 등을 분석하고 현지전문가를 확정하였다.

베트남²⁵⁾ 및 우즈베키스탄²⁶⁾ 국별 연구진들은 연구과제의 구체적인 내용과 범위를 정하기 위해 현지 정부 및 관련기관, 카운터파트기관, 연구기관 등의 경제전문가를 면담하여 각 분야별 정책현황을 조사하고 개발정책과제를 파악하였으며 관련 자료를 수집하였다.

이를 통해 각 연구진들은 중간보고서 초안의 성격인 분야별 사업활동계획서(action plan)를 작성하고 중간보고회의 발표 자료를 준비하였다.

2. 중간보고회 및 면담조사 실시²⁷⁾

현지 카운터파트 연구진뿐만 아니라 유관기관 전문가를 대상으로 중간보고회를 실시하여 보다 정확한 정책과제를 파악하고 반영하는 기회를 마련하였

25) 베트남은 2005년 5월 4일에서 6월 9일에 걸쳐 각 연구진들이 개별적으로 총 4회의 조사를 수행했으며 재무부, MPI, CIEM, 통계국, 개발협력기금, State Bank, 노동부, 직업훈련부, 농업부, Chamber of Commerce and Industries, 법무부 등을 방문 조사하였다.

26) 2005년 5월 13일~21일간 수행된 우즈베키스탄 세부실태조사는 PM이하 연구진들과 KDI 실무자로 구성되었으며, 우즈대우 및 대우텍스타일, 경제정책센터(CEEP), Agency for Foreign Economic Relations, Ministry of Economy, State Tax Committee, State Customs Committee, Ministry of Finance, Central Bank of Uzbekistan, National Bank of Foreign Economic Activity, IBRD 및 ADB 주재소, Association of Cotton Industry, Chamber of Commerce, State Statistics Committee, Uzbekinvest Insure Company 등을 방문 조사하였다.

27) 베트남 중간보고회는 2005년 6월 30일에서 7월 1일간 현지에서 개최되었으며 단장 및 PM 이하 연구진 등 총 10명과 현지 전문가 52인이 참여하였으며 우즈베크 현지 중간보고회는 2005년 7월 2일~3일간 개최되었고 PM이하 연구진 등 총 7명과 현지 전문가 27인이 참여하였다.

으며 기관방문 등을 통해 추가 자료의 확보와 정책수요를 조사하였다. 개도국 및 체제전환국의 특성 상 정확한 정책정보 및 통계 입수의 한계가 있으나 중간보고회를 통해 정책실무자의 적극적인 참여를 조장하여 분석된 정책 및 통계에 대한 검증과 보완의 기회를 가졌다. 특히 경제상황과 정책방향에 대한 현지 관련자와 한국전문가 간의 견해 차이를 좁히고 다양한 의견을 취합하는 기회가 되었다.

베트남 중간보고회는 현지 각 분야 공무원 및 전문가 52인이 참석하여 적극적인 질문과 통계자료 비교 및 한국개발경험을 최종보고서에 최대한 반영해 줄 것을 요구하였으며 추가 세부실태조사는 각 연구진별로 관련분야 무역부, 기획투자부, CIEM, 통계국, 노동부 등을 방문하여 추가적인 정보 수집과 관련 공무원과의 면담을 통해 획득한 정보를 검증하고 보완하는 기회로 활용하였다.

우즈벡 중간보고회에서는 현지 연구진과 경제부 관료, 금융전문가, 조세 및 관세 전문가, 산업담당 관료, 관련분야 연구원 등 총 27명의 현지 관련자들이 참석하였으며 한국의 산업발전 경험, 특히 그 중 어떤 면을 실제로 현지 경제단계에 응용할 수 있는지에 가장 관심을 보였다. 또한 추가 방문조사로써 1차 조사 방문기관들과 섬유업체, 농기계업체 등을 방문하여 추가로 현지 상황을 조사하였다.

3. 최종보고회

동 사업의 정책연구를 지원한 현지 연구진과 중간보고회에 참여한 관련 전문가를 서울로 초청하여 한국전문가들의 정책권고서 마무리를 위한 발표와 토론을 실시하였다.

베트남 최종보고회는 현지 연구진을 위주로 전문가 9인을 초청하였으며 KDI, 수출입은행, 재정부 방문, 한국경제특강을 통해 한국경제에 대한 이해의 폭을 넓혔다. 우즈베키스탄을 대상으로는 관련 분야 전문가 13인을 서울로 초청하여 최종보고회를 실시하고 한국의 경제개발5개년계획, 발전전략, 수출자유지역 및 수출진흥정책 등에 관한 특강을 실시하였다.

이를 통해 최종 정책권고안을 출판하기 전 양국간 연구진 및 전문가들의 의견교환 기회를 다시 한번 갖게 되었으며 이는 일방적인 한국 연구진의 권고안이 아니라 수혜국의 의견을 반영하고 자료의 객관성을 검증할 수 있는 결과가 되어 사업에 대한 베트남, 우즈베키스탄 양국의 호의적인 반응을 얻었다.

4. 자문 활동

가. 1차 정책실무자연수

수요조사 시 베트남 재무부의 수출입은행 설립 및 운영에 대한 지원 요청을 수용하여 재무부 직원 등 관련 공무원 8명을 초청하고 수출입은행 업무에 대한 연수²⁸⁾를 실시하였다. 동 연수에서는 한국의 수출금융지원제도, 수출입은행의 업무, 금융사유품, 자금조달, 리스크 관리 등에 노하우를 전수하였다.

우즈베키스탄도 수요조사 시 요청한 연구기관의 운영 및 역량강화에 대한 자문을 요청한 바 있으며, CEEP 자체적으로 9월초 우즈베크 정부에 보고를 준비 중인 산업개발 관련 정책연구를 보완하길 희망하여, 경제정책센터(CEEP) 연구진 및 정부 관료를 초청하여 1차 정책실무자연수를 조기에 실시²⁹⁾하였다.

나. 2차 정책실무자연수

베트남 정책실무자연수는 DSI 연구진 이외의 각 관련 부처 과장급 이하 실무담당 공무원을 초청하여 연구진의 연구결과 및 한국의 개발경험 사례를 공유하고 사업결과를 현지 정책에 반영하고 활용하는 기회³⁰⁾로 삼았다.

28) 동 연수는 전문기관인 수출입은행에 위탁하여 2005년 5월 10일에서 16일간 실시하였으며 재무부 부국장 이하 총 8인의 수출입은행 설립 담당자가 참가하였다.

29) 2005년 7월 20일 - 7월 26일간 실시된 동 연수는 연구진간의 정책세미나, KDI, KIET 및 재경부, 산자부, 수출입은행 방문토론, 산업공단 시찰로 구성되었으며 경제정책센터 소장 등 5인의 연구원과 관료가 참여하였다.

30) 2005년 10월 4일 - 10월 8일간 실시된 동 연수는 연구진간의 연구보고 세미나, 재경부, KOTRA 및 수출입은행 방문토론, 산업공단 시찰, 양국간 경제협력전략 세미나, 한국의 공기업 민영화 사례 특강으로 구성되었으며 DSI연구진 및 경제부 공무원 등 15명이 참여하였다.

우즈벡의 2차 정책실무자연수는 최종보고서와 연달아 서울에서 이루어 졌으며 관련 연구진은 물론 정부관료, 민간단체 인사를 초청하여 최종보고회에서 깊게 논의하지 못한 부분을 보완하고 산업 및 수출전략을 전수하는 기회³¹⁾가 되었다.

다. 정책대화

고위인사 및 관계기관 책임자를 대상으로 사업결과의 보다 적극적인 활용 및 정책입안 가능성의 제고, 폭넓은 한국의 개발경험에 대한 현지 수요에 부응하기 위하여 정책대화를 실시하였다.

베트남에서는 재무부 장관 면담을 비롯하여 기획투자부, 무역투자부, 법무부, 호치민 인민위원회 등 총 10개의 기관을 방문하여 고위급을 대상으로 정책자문을 실시³²⁾하였다.

우즈베키스탄에서는 1차로 경제부 산업담당 차관 및 산하 공무원을 대상으로 정책자문을 하였는데 특히 중소기업 육성방안에 관심을 보여 해당 분야에 대한 강의를 별도로 실시³³⁾하였다. 12월에는 한국의 과거 경제개발계획의 수립 및 집행 경험에 대한 2차 정책자문을 실시하여 사업결과를 적극 이용하고 고위층과의 대화를 통해 정책에 반영할 수 있는 기회로 삼았다.

31) 2005년 9월 7일 - 9월 13일간 실시된 우즈벡 실무자 연수는 연구분야에 대한 보완 토론, 한국의 경제 계획수립 및 실천경험, 경제자유지역 특강, 재경부 및 KOTRA 방문 및 토론타임, 제조업을 중심으로 한 산업시찰로 구성되었으며 총 13명이 참여하였다.

32) 2005년 10월 25일 - 10월 27일간 실시된 정책대화에서는 최종찬 단장 이하 PM 및 전체 연구진이 참여 하여 부문별로 활발한 자문활동을 벌였다.

33) 우즈벡 1차 정책대화는 전파세미나 다음날인 2005년 10월 4일 실시되었으며 김도훈 박사의 중소기업 발전방안에 대한 특강이 30여명의 국책 연구원들이 모인 가운데 별도로 실시되었다.

제4장 사업결과 공유 및 평가

1. 사업결과 공유

사업결과의 활용, 홍보, 한국의 이미지 등을 제고하기 위하여 정부부처, 학계, 재계, 언론계 및 국제기구 등 다수의 여론지도층 인사를 초청하여 사업대상국 현지에서 사업결과전파세미나를 개최하였다.

베트남에서는 각 연구주제 관련 부처 공무원 및 국제기구 등 전문가 100여 명이 참가 하였으며 베트남 현지인들의 관심이 높았다³⁴⁾. 또한, 베트남 국영 방송에 전파세미나 개최가 방송되고 일간신문에도 WTO 관련 연구결과 및 연구진 인터뷰 기사가 게재되었다.

우즈베키스탄에서는 경제부 및 재무부 공무원, 국회의원, 세계은행, 국영 및 민영 기업 인사 및 연구위원 등 현지인 총 51명이 참석하였으며 국영 라디오 채널에서 연구책임자를 인터뷰하였고 현지 경제부는 정책권고안에 따른 후속조치에 한국이 지속적으로 지원해 줄 것을 요청 하였다³⁵⁾.

양국 모두 사업전파세미나에서 나온 내용에 관하여 더욱 깊이 알고자하였으며 세미나에서 언급된 각종 전략의 실천방안에 대하여 향후 한국에서 교육 및 연수기회 등 실질적인 지원을 계속 해줄 것을 요청하였다.

동 사업의 국영문 결과보고서는 외교부, KOICA, KOTRA, 수출입은행 등 국내외 관련기관에 배포하여 정부기관의 대외경제협력정책, 국제협력사업, 국내기업의 진출, 경제개발협력기금(EDCF) 사업에 활용할 수 있는 기회를 제공할 예정이다. 현지 진출 및 투자 희망업체와도 결과를 공유할 수 있는 방안을 모색하고 사업결과물인 정책권고서를 국내뿐 아니라 현지 진출기업인, 현지 부처 등 각 기관, 국제기구에 배포하여 사업결과가 지속적으로 활용될 수 있도록 추진하겠다. 특히, 영문보고서인 정책권고서는 현지어로도 번역하

34) 베트남 전파세미나는 10월 24일, 하노이 Melia Hotel 회의실에서 실시되었다.

35) 우즈베크 전파세미나는 10월 3일, 타슈켄트 셰라톤 호텔 회의실에서 실시되었다.

여 배포하여 수원국내에서의 사업결과의 지속적인 전파 및 활용에 기여하도록 할 예정이다.

사업진행과정의 중간 모니터링은 파견전문가의 활동과 수원국의 사업담당자들과의 업무협의 차원에서 계속적으로 수행되었고 중장기사업인 만큼 기간 중 각종 보고회 및 연수 등 단계별로 평가가 이루어졌다. 연구기관 종료 즈음에 실시한 현지 및 국내연구진 대상 설문지 평가를 통하여 향후 사업의 개선에 필요한 의견을 받고 지난 사업 활동들을 자체적으로 평가하는 기회로 삼았다.

2. 베트남 지식공유사업의 시사점

금번 베트남 경제발전을 위한 지식공유사업의 연구진 8명은 한국경제발전에 실무 및 연구경험이 풍부한 전문가로 구성되어있을 뿐 아니라 수차례 현지 조사를 통해 베트남 현실을 상당히 파악하였으므로 양국의 지식 갭을 좁혀가는데 크게 도움이 될 것으로 평가된다. 따라서 이러한 지식공유사업은 앞으로 계속되는 것이 양국 간 이해와 발전에 도움이 될 것이다. 더욱 중요한 사항은 이번 지식공유사업에 대하여 수원국인 베트남정부의 실무 정책입안자들은 물론 정부 고위지도자들까지 상당히 긍정적인 반응을 보이고 있다는 것이다. 베트남 정부는 이번 기회를 통하여 한국의 경험과 사례를 깊이 있게 이해함으로써 향후 베트남 경제정책의 입안과 실천에 크게 도움이 될 것으로 보고 크게 환영하는 입장이다.

베트남 WTO가입과 관련하여 가입전의 준비사항과 가입 후의 대책방안을 한국의 경험과 중국의 경우를 바탕으로 상세히 제시해줌으로써 통상에 경험이 부족한 베트남 정부 관계자들에게 크게 도움이 될 것이다. WTO가입 후에도 한국전문가들의 지속적인 도움을 필요로 할 것으로 사료된다. 공기업 개혁방안 역시 베트남에게 크게 도움이 될 것이다. 그 이유는 한국이 비교적 성공적으로 공기업 경영혁신과 민영화를 이룩했으며 이번 사업을 통하여 한국의 구체적인 민영화 사례와 공기업 경영평가 제도를 소개했기 때문이다.

한국 거시경제 운영에 있어서 성장일변도의 성과도 크지만 대내외 불균형성

장 즉 물가불안과 국제수지 악화와 방만한 경제운영이 외환위기를 초래했다는 경험을 베트남 거시경제 운영에 시사하는 바가 클 것이며, 베트남 인적자원개발에 있어서는 고용창출을 통한 빈곤 감소에 역점을 둠으로써 도농 간의 소득격차를 줄여 가는데 한국의 사례가 많은 도움이 될 것이다. 또한 세계화, 정보화, 지식기반 경제화의 빠른 진행에 대비한 미국의 인적자원 개발 사례 역시 장래의 베트남경제를 주도하게 될 지식기반 산업 발전을 위해 크게 도움이 될 것이다.

베트남 경제개발에 있어 외국인직접투자가 석유 및 가스, 통신, 화학, 전기, 자동차 등의 자본집약, 중화학 제조업 발전에 크게 기여하고 있다. 그러나 아직은 기술이전 효과가 크지 못하여 고용효과 역시 미미하다. 그 이유는 FDI 대상인 대형공기업들이 선진기술의 수용태세가 미흡했고 자본집약 제조업 위주였기 때문이다. 대형공기업의 경영합리화와 고급두뇌 인력의 양성과 영입으로 FDI를 통한 선진 경영 및 생산기술의 적극적인 도입이 시급하다. 특히, 수출주도 성장전략을 택하고 있는 베트남의 수출지원 금융제도가 아주 취약하며 수출보험제도 역시 빈약하다. 수출신용기관(ECA)에 의한 수출신용, 수출보험, 대출 등의 공적지원 제도의 마련이 절실히 필요하다. 한국수출입은행으로부터의 지속적인 지식공유사업이 요망된다.

또한 WTO 가입을 앞두고 있는 베트남 정부는 WTO 가입 이후의 국제경쟁 체제하에서의 베트남의 장기적 번영을 위하여 FDI가 활성화되기 위해서는 외국인 기업의 규제를 완화하기 위한 법률제도의 개선이 필요하다.

시장경제체제로의 이행을 추진하고 있는 베트남으로서는 아직 많은 분야에 있어 전문가가 부족한 실정이다. WTO 가입 관련하여 통상전문가를 양성하고 또한 수출입은행 설립하고 운영하기 위한 여러 분야의 전문가가 필요하다. 따라서 향후 전문가 양성을 위해서 선진국 유관기관과의 교류를 통한 교육 등 국내외 교육이 강화되어야 할 것이다. 예시로서 베트남의 경우 WTO 전문가 과정, 수출입은행 설립을 위한 연수과정을 개설하여 지원할 필요가 있다.

동 연구결과 우리의 진출분야로는 첫째 부족한 각종 사회간접자본 형성에 대한 진출 가능성이 높다고 본다. 도로, 항만, 통신, 교육 및 인력양성 분야는 베트남정부의 역점 분야이므로 우리의 개발경험과 국제금융동원 능력을

발휘한다면 사회간접자본 분야의 진출전망이 밝다고 본다. 둘째는 베트남 각종 제조업과 천연자원개발 부문의 진출가능성이 매우 밝다. 우리의 기술노동 집약 산업, IT관련 지식기반 산업, 그리고 우리나라가 부족한 에너지산업과 농업분야는 우리의 노력 여하에 따라 협력여지가 크다고 전망된다.

또한, 베트남의 공기업 민영화 분야의 연구결과와 정책제안, SOC 투자계획 및 기초자료 등을 KOTRA, 수출입은행 등 우리의 관련기관과 공유하여 공기업 민영화 또는 SOC 투자에 우리의 민관 기관이 직·간접적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하고자 한다.

베트남은 거대 중국과 국경하고 있으면서 수천년을 중국과 투쟁했으며 미국과의 전쟁에서도 결코 굴하지 않은 국가이다. 현재는 지리적으로 ASEAN의 신흥회원국이지만 최근과 같은 성장이 계속된다면 동남아의 맹주국가로 성장할 잠재력을 지니고 있는 나라이다. 또한 역사와 문화적으로는 동북아문화권으로써 오히려 중국, 한국, 일본 등 동북아 국가들과 더 가까운 면을 지니고 있다. 따라서 우리의 국력이 허락하는 한 보다 적극적인 유무상 지원을 강화할 필요가 있는 국가이다. 앞으로의 양국 협력강화를 위해 고급두뇌인력 양성을 위한 장기 교육원조와 단기 공직자의 방한훈련이 필요하다. 장기교육원조로는 우수한 고졸인재와 대졸인재를 한국으로 유학시키는 일이 중요하다고 사료된다. 또한 에너지 등 천연자원 개발 분야와 농촌발전을 위한 유무상지원이 우리의 국익을 위해서는 필요한 분야일 것이다.

결론적으로 이번 베트남 지식공유사업에 대한 후속 사업이 지속될 필요가 있으며 수원국의 필요에 따라 사업기간이 연장된다면 실천가능한 대안과 그 과정에서 예상되는 문제들에 대한 대책마련에 크게 도움이 될 것이라는 생각에 베트남 모든 참여자들이 공감하고 있다. 지식공유사업을 수혜국인 베트남에게만 유익한 것이 아니고 공여국인 한국의 주요 지식인들이 베트남을 좀 더 깊이 이해하고 또한 베트남의 지식인들과의 우호와 이해를 증진함으로써 양국 간의 협력과 발전에 크게 기여할 것이라는데도 공감대가 형성되었음을 밝혀 둔다. 끝으로 연구 분야는 수혜국이 원하는 분야가 바람직 할 것이며 현지 정책입안자와 국책연구원들의 참여는 물론 국제기구 전문가들의 참여도 바람직 할 것이다. 또한 허락한다면 한국의 전문가를 일정기간 베트남에 파견하여 자문케 하는 것도 바람직 할 것이다.

3. 우즈베키스탄 지식공유 사업의 시사점

이번 사업 주제 “Industrial Development and Export Promotion Policies for Uzbekistan”은 현재 경제성장의 한계에 봉착한 우즈베크이 절실히 필요로 하는 분야로 선정되었다. 또한 지금까지의 다른 단기 사업과는 달리 제조업과 수출정책의 효과적인 추진을 위한 산업 및 무역 정책 뿐만 아니라 조세, 재정, 금융, 거시는 물론 WTO 정책까지 포괄하는 여러 전문분야에 걸친 연구와 자문을 수행하여 현지 정책 담당자들에게 종합적인 경제운용 시각과 수단을 제공하는 것을 목표로 하였다. 그 결과 현지 참여자들이 보고서 내용에서 뿐만 아니라 연구진행과정에서의 양국 전문가들의 토론 및 한국에서의 연수와 산업시찰, 관련 부처 방문토론 등을 통하여 한국의 경험에서 많은 것을 배울 수 있었다. 특히 한국의 섬유산업 및 자동차 산업에 대한 과거 경험 및 전략과 수출자유지역 등 수출산업증진을 위한 우리 정부의 정책에 대하여 높은 관심을 보였다.

다만 연구와 관련된 통계의 확보에 어려움이 커서 현황에 대한 심도 있는 분석을 하기에 어려움이 있었다. 그 이유는 사회주의 계획경제 하에 생산된 통계 자체의 양이 매우 적고, 제공된 통계도 기준의 불일치 등으로 인하여 유용성이 적으며, 정부가 가진 통계를 보안 상 공개하지 않는 경우가 많기 때문이었다. 또한 폐쇄적인 사회 분위기 때문에 우리의 연구보고서 내용을 전적으로 수용할 지에 대한 의문점은 여전히 남아있다.

정부의 지나친 시장개입 및 통제와 각종 규제, 열악한 사업 환경, 만연한 부패 등 현재 우즈베키스탄의 상황을 고려하면 지금까지는 민간기업의 활발한 진출이 어려웠던 것이 현지 한국 사업가의 일반적인 평가인 것으로 보인다. 그러나 장기적인 안목에서는 중국에 대한 한국의 투자가 한계에 이를 것이며 우즈베키스탄의 풍부한 자원과 우수인력, 국내외 잠재시장의 확대 등 발전 잠재력을 고려할 때 양국간 경제협력을 강화하기 위한 노력이 계속되어야 할 것이다. 또한 우즈베키스탄 정부가 한국을 중요 협력국가로 인식하고 우호적인 태도를 가지고 있는 점을 활용해야 할 것이다.

섬유, 의복, 자동차 및 기계부품 산업, 그 외에 다양한 경공업 제품에 대한 국내 수요가 늘어날 것으로 보이며 이 분야에 대한 한국의 기본기술, 자본

및 경영노하우를 제공할 수 있다면 장기적으로 상호 도움이 되는 협력을 유지할 수 있을 것이다. 관련 분야에서 우리의 기술자 파견 및 노후 기계설비의 이전, 경영 노하우 전수 등에 정부가 지원하는 방안을 강구할 수 있을 것이다. 또한 경제발전 정책 수립 등을 위한 정부의 Think Tank 육성 방안 지원, 시장경제 교육 사업 등을 지속적으로 추진하는 것도 도움이 될 수 있다. 개발전략이나 시장경제에 대한 인식이 부족한 우즈베키스탄 공무원이나 일반인을 한국에 초청하여 중장기 교육사업을 실시하는 것이 약간의 물자를 지원하는 것보다 장기적으로 효과가 클 것으로 판단된다.

위에 언급한 바와 같이 아직 우즈베키스탄의 사업 환경이 열악하므로 우리 정부는 우즈베키스탄과의 협력관계 약정을 통해 한국기업에 대한 우호적인 처우를 제공하고 일정기간 보장할 수 있는 협약을 체결하고 향후 공업단지나 수출자유지역 설립 시 한국기업을 우대 해 줄 것을 요구하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

우즈베키스탄에 대한 지식공유사업을 통해 한국이 얻을 수 있었던 부수적인 소득은 체제전환국가에 대한 이해를 높일 수 있었다는 것이다. 특히 우즈베키스탄은 북한 다음으로 폐쇄적으로 알려져 있으며, 다른 CIS 국가보다 사회주의 체제의 잔재가 많이 남아 있는 나라이다. 따라서 우즈베키스탄을 통해 얻은 경험은 앞으로 북한의 개혁과 개방이 가시화되고 북한의 체제전환을 지원할 수 있을 때 활용할 수 있는 매우 소중한 정보와 지식이 될 것이다. 더구나 현재 우즈베크 정부는 소련의 WTO가입에 따른 우즈베크의 WTO가입 역시 기정사실화 하고 있으므로 한국의 잠재시장 의 하나임을 간과해서는 안 될 것이다. 또한 우즈베크에 진출한 외국 투자자들에게 가장 큰 애로사항 중 하나가 금융의 불투명성 및 비효율이므로 수출입은행 등 관련 금융기관의 노하우를 전수하여 그로인해 금융 및 외국인 투자에 관한 체제가 개선된다면 향후 우리나라 기업의 진출에도 크게 도움이 될 것이다.

4. 경제협력을 위한 제언

국제사회에서 우리나라는 중요한 개발원조사업의 공여국 중 하나로 인식되고 있다. 이는 우리나라의 총 원조규모, 1인당 원조액수의 절대부족³⁶⁾에도

36) 우리 ODA규모는 2004년 4억불이고 ODA/GNI가 0.06%로서 경제규모가 유사한 네덜란드(0.74%), 스

불구하고 과거에는 우리의 성공적인 수원경험으로서, 2000년대에는 기술원조의 중요성이 더욱 부각되는 시점에서 매우 유용하고 실용적인 개발 경험과 지식을 보유하고 있기 때문이다. 특히 ODA 규모의 획기적 확대가 현실적으로 어려운 상황이고 지속적으로 늘어나는 무역의존도 및 개방화의 심화, 국제사회의 우리의 역할에 대한 기대 등에 비추어 우리의 개발경험, 정보통신 산업, 풍부한 경험을 보유한 전문인력 등을 최대한 활용하는 것은 국가경쟁력의 확보차원에서도 필수적인 사항이다. 더불어 최근 정부가 마련 중인 ODA 현장의 제정, 국제사회의 지식협력사업의 중요성 공표 등 국내외의 흐름에 따라 개발원조정책의 일관성과 효율성을 제고하기 위한 노력이 본격화되는 시점에서 금번의 지식공유사업이 시사하는 바는 매우 클 것으로 사료된다.

우리 원조사업의 주요 과제 중 기술협력사업의 과제에 해당되는 측면에서 동 사업이 시사하는 바를 정리하면 다음과 같이 크게 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째 사업계획의 단기성, 구체적인 추진전략의 부재 측면이다. 특히 개도국, 특히 체제전환국의 경제정책은 정치적, 사회적, 문화적 속성 등이 결합된 복합적인 문제임에도 불구하고 선진국, 국제기구 등의 다양한 프로그램들은 수원국의 소화능력을 고려하지 않은 일방적인 정책권고를 실시하고 있는 형편이다.³⁷⁾ 이를 보완하기 위해 동사업에서는 기존의 사전 기초연구가 없는 일회성 전문가파견사업과는 달리 단계별 조사활동과 보고회를 포함한 약 5개월간의 경제종합연구를 실시하고 다양한 시각에서 통합적 접근(integrated approach)을 수행하여 적절한 정책권고서 마련에 중점을 두고자 한 바 있다.

둘째, 수요자 및 성과중심의 사업기획의 측면이다. 이 또한 성과를 중시하는 측면에서 수요조사에서부터 사업결과전파세미나까지 약 8개월에 걸쳐 카운터파트기관과 공동으로 진행하고 단계별 활동에서의 과제별 수요까지도 반영코자 하였다.³⁸⁾ 특히 정책자문은 내용도 중요하지만, 어떠한 방식과 대상

페인(0.26%), 호주(0.25%)의 1/4-1/12에 불과하며 소득수준이 유사한 그리스(0.23%), 포르투갈(0.63%), 뉴질랜드(0.23%)의 1/4-1/10로서 매우 낮은 수준이다.

37) 특히, 우즈베키스탄의 경우 여러 국제기구 및 선진국에서 다양한 경제사회 개혁을 요구하고 있으나 일방적이고 전방위적인 개혁 요구를 하고 있어 우즈베키스탄 정부는 이러한 외부의 개방요구 및 권설링 결과에 부정적이고 소극적인 입장을 취하고 있다. 따라서 우즈베키스탄에서 시급한 산업육성 및 수출촉진에 초점을 두고 동반되는 각 분야의 정책지원 방안을 연구하였으며 우리의 경험을 위주로 한 객관적인 경험의 전달과 더불어 가장 중요한 이슈에 초점을 맞추어 집중화된 연구를 수행하였다.

38) 베트남, 우즈베키스탄 공히 WTO가입과 그에 따른 전반의 정책조정이 불가피한 시점과 맞물려 매우

으로 전달되는지가 매우 중요하고, 제도적 개혁과 관련된 내용들은 수원국 파트너 연구기관이나 해당국의 전문가 및 시민들의 참여 정도가 높을수록 이들의 실천의지가 높아짐에 따라 동 사업에서는 정책실무자연수, 정책대화(policy dialogue), 사업결과전파세미나 등 다양한 대상과 방식의 정책자문 수단들을 동원하여 종합적인 프로그램(Comprehensive Development Framework) 구성하였다.

마지막으로 종합적, 통합적 기술협력사업의 효시라 할 수 있는 동 사업의 기타성과와 우리 개발협력사업의 성과 및 체계화 제고를 위한 제언 측면에서 몇 가지를 언급하고자 한다. 우선 관련 전문가 간, 연구진간 다수의 회의를 통해 우리의 비교우위와 수요를 폭넓게 비교할 수 있는 기회를 마련한 점과 전문가의 선정과정을 통해 인적자원의 체계화 필요성을 다시 한번 절실히 체감한 점으로 이러한 과정은 우리 전문가 및 개발협력사업의 체계화 작업에 있어서도 시초가 될 것으로 기대된다. 이와 관련하여 동 사업의 내실화를 위해 다양한 시각에서 기초조사 및 연구를 수행하였으나 이는 과거 10여 년간의 개발협력사업들이 산발적으로 실시되고 결과의 축적 및 공유의 체계화가 미비한 점에 기인한다. 이에 동 사업 차원에서 사업결과 뿐 아니라 확보된 기초 자료들의 공유를 위해 지속적인 노력이 필요하며, 정부 차원에서도 산재되고 업데이트가 미비한 국내 대외협력사업, 지역연구자료 등을 체계적으로 점검할 필요가 있다고 사료된다.

두 번째로는 우리 개발협력사업 간의 연계 및 민간부문의 진출을 지원하는 측면에서의 기여이다. 현재 국내 기관별 대외협력사업간 정보공유가 미진하여 관련 사업의 기획이나 추진 중에 여타 사업을 참조하거나 반영하기 어려운 실정이다. 또한 동 사업 및 유사사업의 수요조사 시 지속적인 자문, 기자재 지원, 특히 국가간 인적 네트워크에서 핵심역할을 담당할 수 있는 장기연수생의 수용 등 다양한 요청 등이 있었으나 여전히 이를 개별 기관 또는 개별 사업 차원에서 수용하기는 예산상, 사업성격상, 사업기간 상 어려움이 상존한다. 따라서 동 사업결과를 사업주최기관인 재정경제부와 협의를 통해 관련 기관 간 정보공유를 적극적으로 모색하여 우리의 개발협력사업간 시너지 효과와 중복 방지를 통한 효율성 제고를 위해 노력할 것이다.

적극적으로 한국의 구체적인 사례와 정책제안을 요청하여 이에 따라 조사 및 연구 활동을 수행하였으며 활동 단계별로 관련 부처와 현지 전문가들의 의견을 최대한 반영하였다.

반면에 지식공유사업의 신규 추진 시에도 별도의 수요조사 및 대상국 선정을 지양하고 우선적으로 유·무상 원조의 대표기관인 KOICA와 수출입은행의 수요조사를 공유할 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 이러한 체계가 구축되고 지식협력사업의 주요 수행기관인 KDI, 정보통신부 등이 활용하는 체계가 이상적일 것이며 이러한 사전조사 및 사후결과의 공유는 전문인력과 경험이 충분한 자산관리기관, 신용보증 기관, 수출지원 기관, IT 시스템 구축 기관 등이 전문기술을 수출할 수 있는 기회를 제공하게 되고 이는 개발협력사업의 시너지효과를 제고함은 물론 후속 과제와 수행기관의 선정, 과제의 활용수단이 선순환 되는 전략적인 개발협력사업 시스템의 구축에 모델이 될 것이다.

더불어 그 동안의 개발협력사업들이 우리 민간의 활용측면에서 소홀한 면이 있었기 때문에 동 사업에서는 현실적인 차원에서의 대상국 경제정책과제를 파악하고, 정책제안을 마련하기 위해 수요조사 및 세부실태조사 등에서 우리 진출기업인들의 애로사항들과 관련 정책들을 파악한 바 있었다. 이를 통해 동 사업에서는 객관적이고 실무적, 실천적인 대안 제시에 중점을 둔 바 있으며 이는 사업과정에서 파악된 우리 민간의 요구사항들을 간접적으로나마 해소하는데 기여할 것으로 기대되며 대상국의 실질적인 국익에도 도움이 될 것으로 판단된다.

끝으로 대외협력사업의 기본 목적은 인적·물적 네트워크 구축을 통해 수원국 정책결정에 우리의 영향력을 행사하는 것이라 할 수 있으며 동 사업은 약 1년에 걸쳐 지속적으로 정책담당자 뿐 아니라 고위직과의 면담, 지식인 다수를 대상으로 하는 사업결과전파세미나를 통해 동 사업의 목적 및 정책제안에 대한 우리의 고민과 노력을 알리는 기회를 마련하였다. 더불어 우리만의 개발경험을 기초로 구성된 특화된 프로그램을 통해 기존 국제 개발협력사업의 무대에서 우리의 위상을 제고하는데 기여하였으며 사업수행기관인 한국개발연구원은 물론, 수출입은행 등의 관련기관, 국별 참여전문가들이 무한한 확대가능성과 부가가치를 보유한 경제개발컨설팅사업의 경험을 축적하는데 유일하고도 상당한 기여를 할 것으로 기대된다.

제3부

우즈베키스탄의 제조업 육성과 수출 촉진 방안

제1장	우즈베키스탄의 개발모델과 한국의 개발경험	205
제2장	우즈베키스탄의 산업개발과 수출진흥 정책의 모색	245
제3장	우즈베키스탄 산업화 과정에서의 거시금융정책: 한국경험의 교훈	277
제4장	한국의 사례로 분석한 우즈베키스탄의 재정 개혁	303
제5장	산업정책과 무역자유화정책의 조화전략	329

제1장 우즈베키스탄의 개발모델과 한국의 개발경험

1. 서론

가. 연구의 목적과 방향

동구권이나 구소련 연방공화국들은 체제전환이 시작된 이후 예외없이 심각한 경제적 침체를 경험하게 되었다. 일반적으로 CIS 국가들의 경우 동유럽의 구사회주의 국가들에 비해서 경제적 침체가 더욱 심각했던 것으로 알려지고 있다. 그러나 CIS 국가들 중에서 우즈베키스탄은 예외적으로 체제전환 초기의 경제적 침체정도가 크지 않았던 것으로 평가된다. 즉, 1990년대 초반 우즈베키스탄의 생산 침체정도는 과거 구소련의 연방을 구성했던 CIS 국가들이나 발틱 국가들의 평균수준에 비해서 절반정도에 불과하였다. 또한 1996년 이후 우즈베키스탄의 경제는 플러스 성장으로 전환되었을 뿐만 아니라 2001년에 들어서서 우즈베키스탄의 총생산은 1889년 수준에 도달함으로써, 구소련연방 소속 국가들 중에서 가장 먼저 체제전환이전 수준을 회복하였다.

이러한 우즈베키스탄의 경제실적에 대해 쉽게 이해가 가지 않는다는 평가하에 소위 “우즈베키스탄 수수께끼”(Uzbekistan puzzle)라는 용어가 널리 사용되고 있으며, 이는 우즈베키스탄의 성과가 대단히 성공적이라는 사실을 함의한다고 하겠다. 우즈베키스탄이 체제전환 및 구소련 붕괴의 충격을 성공적으로 넘어설 수 있었던 것은 산업의 구조가 농업중심으로 비교적 단순하였으며, 에너지나 식량의 자급자족 노력, 그리고 면화나 금 등 수출주종 품목이 비교적 가공도가 낮다는 점 등 초기조건(initial condition)의 여러 가지 특성에 기인하는 것이 사실이다. 그러나 이러한 점 이외에 우즈베키스탄의 특수한 체제전환 전략이 충격을 완화한 데에 크게 기여한 것은 부정하기 어려운 사실이다.

우즈베키스탄 경제는 1996년 생산이 플러스 국면에 들어선 이후 대략 연평균 4% 정도의 경제성장을 계속하고 있으나 여러 가지 과제를 안고 있다. 가장 중요한 문제는 경제활동에 대한 정부의 과도한 개입이 여전히 남아 있으

며, 특히 체제전환에 수반되는 시장지향형 개혁에 커다란 진전이 없다는 점은 앞으로 우즈베키스탄이 본격적인 성장궤도에 진입하는 데에 상당한 차질을 가져다 줄 것으로 예상된다. 그 밖에도 우즈베키스탄은 1990년대 중반 이후 수입대체형 산업의 진흥을 위해 이 분야의 지원을 크게 확대해 왔는데, 이 문제 역시 앞으로 성장동력을 확보하는 데에 부담이 되고 있다.

본 장에서는 우즈베키스탄이 지금까지 추진해 온 체제전환 및 경제개발 정책의 내용들을 분석·평가한 이후에 한국의 과거 개발경험에 비추어 앞으로 우즈베키스탄이 나아가야 할 경제정책의 방향을 제시하고자 한다. 물론 한국과 우즈베키스탄은 경제적 측면뿐만 아니라, 지정학적 환경이나 지리적 조건, 그리고 역사적 배경에 있어서 커다란 차이가 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 한국의 경험들은 여전히 우즈베키스탄이 향후 경제개발을 추진하는 과정에서 많은 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

나. 우즈베키스탄의 경제 및 사회적 특성

현재 우즈베키스탄을 포함한 중앙아시아 지역은 유목문화와 함께, 오아시스를 중심으로 하는 농경문화가 결합된 독특한 형태의 문화를 발전시켜 왔다. 중앙아시아는 과거 실크로드의 길목에 위치함으로써 한때는 동서양 문화의 교차점의 역할을 하여왔으나, 13세기 몽골족의 침입과 정착으로 동양문화권에 대한 편입의 정도가 높았다고 할 수 있다.

그러나 중앙아시아의 근세사는 러시아와 밀접한 관련을 맺고 있는데, 이러한 러시아와의 관계는 19세기 중반 러시아의 카우프만 총독이 이 지역을 평정하면서 시작되었다고 볼 수 있다. 러시아는 한대기후의 특성상 면화수요가 높았으며, 러시아, 그리고 구소련의 입장에서 볼 때, 중앙아시아 지역은 면화와 분리해서 생각하기 어려울 정도로 면화는 지역산업에 있어서 절대적인 위치를 차지하고 있었다.

구소련에 편입된 이후 우즈베키스탄의 경제는 면화생산과 분리해서 생각하기 어려울 정도로 구소련 내에서 가장 중요한 면화공급기지로 자리 잡고 있었다. 그러나 우즈베키스탄의 경제는 구소련의 분업구조 하에서 면화라는 단일품목에 집중된 결과 여타부문의 산업은 별다른 발전을 보지 못했다. 다만

이 지역의 산업은 제2차 세계대전 당시 유럽지역의 공업생산기지가 독일의 공습에 노출되자 이를 피해 1941년경 일부시설이 타쉬켄트 지역으로 이전하면서부터 시작되었다고 할 수 있다. 이후 타쉬켄트 지역 인근에 농업과 관련된 공업시설이 늘어나기는 하였지만, 우즈베키스탄은 농업중심의 경제구조를 가진 것으로 평가될 수 있다.

중앙아시아는 긴 역사를 반영하여, 여러 민족이 혼재해 왔다.⁴⁷⁾ 이 지역 역시 구소련의 다른지역과 마찬가지로 국경 및 영토문제가 대두되고 있는데, 이는 1924년 구소련 당국이 임의적으로 국경선을 설정한 결과 종족간의 관계는 더욱 복잡하게 되었다. 실제로 이는 키르기스, 우즈베키스탄, 그리고 카자흐스탄의 3국이 영토와 국경문제에 휘말리는 원인을 제공하게 되었다. 예를 들면 타슈켄트에서 사마르칸드로 이어지는 도로는 카자흐스탄의 영토를 통과해야 하며, 이러한 문제는 안디잔 지역에서도 발견된다.

우즈베키스탄의 인구구성에 있어서 러시아나 우크라이나 등 슬라브 계통의 비중은 이웃 카자흐스탄에 비해서 비교적 낮았다.⁴⁸⁾ 그러나 이들 슬라브인들이 과학·기술, 경영 등에서 중심적인 위치를 차지하고 있었으며, 우즈베키스탄 독립이후 이들의 본국 이주가 확대된 점이 경제운영에 커다란 제약조건을 작용하게 되었다. 반면 우즈베크인들은 도시로의 진출이 비교적 적었는데, 이는 舊소비에트 체제하에서의 인종차별에 기인하는 점 보다는 사회적 혹은 종교적 전통에 따라 비도시 지역에 잔류를 희망한 점이 더욱 중요한 결정요인이었던 것으로 보인다. 한편, 극동지방에 살고 있던 한국인이 일본군에 대해 협력할지도 모른다는 염려하에 1937년 경 이 지역으로의 강제이주가 이루어졌으며, 현재 한국계는 우즈베키스탄 전체 인구의 약 1%를 점하고 있다.

47) 중앙아시아 5개국 중에서도 타지키스탄인만 이란계이며 그 밖에는 터키계 민족으로 분류할 수 있으나 각국에는 나라의 이름과 같은 민족이 주된 인종이 되고 있지만, 높은 비율의 타민족이 공생하고 있다.

48) 즉, 독립직전 우즈베키스탄의 인구 중에서 러시아인의 비중은 불과 8%였으며, 우즈베크인이 전체의 71%를 차지하고 있었는데, 카자흐스탄의 경우, 카자흐인이 약 40%인 반면 슬라브계의 비중이 약 38%에 달하였다.

다. 대외적 관계

현재 우즈베키스탄을 비롯한 중앙아시아 국가들은 독립국가연합(CIS)의 일원이기는 하지만, CIS 출범 당시, 경제력이 빈약하고 또 인종적으로도 러시아와는 다른 이들 5개국들은 당초 CIS에서 제외될 가능성을 가지고 있었다. 이들 중앙아시아 국가들은 러시아에 대해 CIS 가입을 적극 요청함으로써 마침내 CIS의 가입이 이루어졌으나, 러시아, 우크라이나, 벨로러시아 등 구소련의 중심국가들은 이들 중앙아시아 국가들에 대해서 정치적으로나 경제적으로 높은 비중을 두지 않고 있었던 것으로 평가된다.

다른 중앙아시아 국가들에 비해서 우즈베키스탄은 러시아와의 관계가 그다지 긴밀하지 못했던 것으로 평가되는데, 이는 우즈베키스탄이 정치적인 이유로 러시아와는 다른 독자 노선을 걸어온 점, 그리고 경제적으로도 러시아로부터의 독립을 추구해 온 점 등에 기인한다고 볼 수 있다.

또한 2001년 9.11 테러의 발생과 그 이후 이어지는 아프가니스탄 전쟁, 그리고 이라크전쟁 등으로 중앙아시아 국가들의 지정학적 가치는 재인식되었으며, 이를 계기로 이들 국가의 국제적 위상도 크게 제고된 것으로 평가된다. 특히 우즈베키스탄은 미국에 군사기지를 제공하는 대가로 경제원조를 받았을 뿐만 아니라, 권위주의적인 정치체제에 대해서도 미국은 사실상 묵인해 왔다고 할 수 있다.

그러나 2005년에 들어와서 상황은 다시 바뀌고 있는데, 최근 중앙아시아와 그 인접지역에서 확대되고 있는 민주화운동과 권위주의적 정권교체 경향으로 우즈베키스탄과 미국의 관계는 다소 변화되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이웃 키르기스의 레몬혁명은 물론이며, 그루지야의 장미혁명과 우크라이나의 오렌지혁명 등은 우즈베키스탄의 정권에는 상당한 위협으로 인식되고 있으며, 이러한 시민혁명 확산의 이면에는 인권을 내세운 미국의 간접적인 영향이 큰 것으로 판단되고 있기 때문이다. 다시 말해서 카리모프 대통령으로서 미국이 주는 약간의 원조보다는 정권안보의 위협을 더욱 심각하게 받아들여지게 되었고 마침내 2005년 11월 우즈베키스탄 정부의 요청에 따라 우즈베키스탄 내의 미군은 전면 철수하게 되었다.

서방권과의 관계에 거리를 두게 된 우즈베키스탄은 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization)를 중심으로 한 중국과 러시아 등 구 공산권 국가들의 재결속에 깊은 관심을 보이게 되었으며, 특히, 2005년 5월 안디잔 사건 이후 인권문제로 서방권 국가들의 압력을 받을 위험에 처한 카리모프 대통령은 서방권보다는 러시아에 대한 접근을 강화하고 있는 것으로 풀이된다.

우즈베키스탄은 과거에는 이슬람 도시문화의 영화를 누렸지만 구소련에 편입된 이후에는 중앙아시아 공산당 활동의 중심지로서의 위치를 차지해 왔다. 한편 도시의 경우, 중앙아시아 대부분의 도시들은 비교적 최근에 와서 개발된 것들이나 타슈켄트, 사마르칸드, 히비, 부하라 등 우즈베키스탄 도시들은 역사와 문화가 깊은 도시들이다. 특히 타슈켄트는 지난 100년동안 중앙아시아의 정치, 경제의 중심적 역할을 해 왔으며, 타슈켄트 지역은 중앙 아시아에서 유일하게 나름대로 독자적인 산업기반을 가지고 있는 것으로 평가되어 왔다. 뿐만 아니라 인구의 측면에서 볼 때도, 우즈베키스탄은 중앙 아시아 전체 인구(5천5백만명)의 약 절반정도를 차지하고 있다.

이러한 조건에 기초하여 우즈베키스탄은 중앙아시아 국가들의 맹주로서의 지위를 확보하려는 노력을 계속해 왔으며, 이러한 우즈베키스탄이 카자흐스탄과 경쟁관계를 피할 수 없는 이유이기도 하다. 최근 카자흐스탄이 대규모 유전개발을 배경으로 경제발전 속도가 빨라지고 또 서방권 석유자본들의 유입으로 카자흐스탄과 서방권의 관계가 긴밀해지고 있다는 점은 중앙아시아에서 종주국의 위상을 강화하려는 우즈베키스탄을 초조하게 만들고 있다.

우즈베키스탄을 비롯한 중앙아시아 5개국의 대외관계나 국내문제와 관련하여 반드시 고려할 필요가 있는 사항은 이슬람 국가들과의 관계이다. 물론 중앙아시아 대부분의 국가는 이슬람 원리주의자들에 대해 경계심을 갖고 있기는 하지만, 이슬람권에 대한 관계는 결코 도외시한 채 존립이 어렵기 때문이다. 현재, 우즈베키스탄에 가장 적극적으로 접근하고 있는 국가는 터키인데, 이는 터키가 이슬람 국가이지만, 오랜 기간 군부세력의 영향력이 유지되고 있으며, 중국적으로는 EU의 가입을 대외관계의 목표로 설정하고 있기 때문에 종교의 영향은 제한적일 수 밖에 없으며, 정교분리의 원칙을 지키고 있는 터키에 대해 우즈베키스탄이 경계심을 갖지 않는 것은 당연한 결과라 하겠다.

2. 우즈베키스탄의 체제전환 방식과 경제개발 전략

가. 체제전환에 관한 일반론

체제전환 국가는 과거 사회주의 체제하에 있었다는 점에서는 공통점을 갖지만 어느 국가에나 통용될 수 있는 체제전환의 일반 이론을 정립하는 것은 불가능하다. 무엇보다도 국가마다 초기조건(initial condition)에 따라 최적 체제전환 방식은 서로 다를 수 밖에 없다.

초기조건은 크게 세가지 정도로 나눌 수 있는데, 그 첫번째로서 해당 국가의 산업구조, 도시화의 정도, 자연 및 인력자원의 부존상태 등 경제구조를 들 수 있다. 둘째로는 시장경제를 운용할 수 있는 법적, 제도적 장치나, 혹은 생산물 및 생산요소의 시장상태이다. 그리고 셋째로는 거시경제상황으로서 이를 구성하는 내용은 통화공급 상태, 정부의 재정수지나 국제수지 상황, 그리고 금융부문의 상황 등이 그 구성요소가 된다. 물론 이들 조건 이외에 국내 정치상황, 국제관계, 사회적 관습이나 전통, 인종적 측면 등과 같은 요소도 체제가 어떤 방향으로 전환되어야 할 것인지를 결정하는 데에 역시 커다란 영향을 미칠 것이다.

체제전환은 그 단계를 편의상 크게 둘로 나눌 수 있는데, 첫번째 단계에는 우선 거시경제의 안정화, 가격자유화, 무역자유화, 그리고 소규모 기업들의 사유화 등이 이루어지는 것이 일반적이다. 이러한 개혁들은 비교적 쉽게 그리고 빠르게 이루어질 수 있는 것들이며, 보다 많은 시간을 요하거나 개혁의 내용에 대해 사회적 합의가 필요한 것들은 두번째 단계로 미룰 수밖에 없다. 두번째 단계에서는 대규모 기업의 사유화, 재산권과 관련된 법적, 제도적 조치들, 행정체계의 변화, 사회보장제도, 자본시장의 개방 등을 추진하게 된다.

국가별로 볼 때, 체코, 폴란드, 헝가리 등 동유럽 국가들은 비교적 빠른 시간 내에 체제전환이 이루어질 수 있었으며, 그 후유증도 상대적으로 크지 않은 것으로 평가된다. 이들 국가의 성공적인 체제전환은 초기조건이 양호했기 때문이며, 과거 시장경제의 경험이 있을 뿐만 아니라, 역사적으로도 서유럽 국가들과 깊은 유대를 가지고 있었으며, 체제전환 이후 EU에 가입할 수 있었던 것도 중요한 요인으로 지적된다. 반면 구소련의 연방공화국들은 체제의

변화와 함께, 연방의 붕괴라는 충격이 부가되었을 뿐만 아니라, 독립이후에 여러가지 정치적 불안정을 겪게 됨으로써 부작용이 확대되었다. 그에 비해서 중국이나 베트남 등 동아시아 국가들의 체제전환은 오랜 기간을 두고 점진적으로 이루어졌을 뿐만 아니라, 구소련이나 동유럽 국가들과는 달리 정치체제의 변화를 겪지 않았기 때문에 경제적 충격을 완화할 수 있었던 것으로 풀이된다.

그러나 초기조건의 영향은 시간이 경과함에 따라 점차적으로 줄어들게 되며, 그 이행과정의 관리방법에 따라 결과가 전혀 달라질 수 있다. 물론 CIS 국가들은 동유럽국가들에 비해서 초기조건이 결코 나을 수 없지만 알바니아 등 남부유럽국가들에 비해서는 상대적으로 양호한 것으로 평가되었다. 그러나 조지아, 키르기스 공화국 등 CIS 국가들은 국내의 정치적 불안정에 더하여, 외부의 금융지원을 제대로 받지 못했기 때문에 경제의 안정화에 상당한 어려움이 따랐던 것으로 평가된다. 반면 알바니아의 경우에는 초기조건이 상당히 열악하였음에도 불구하고 무역자유화를 빠르게 진행시켰을 뿐만 아니라 사경제부문의 성장에 대한 제약요인을 초기에 제거하였으며, EU나 국제금융기구로부터의 지원도 획득할 수 있었기 때문에 시간이 지남에 따라 체제전환의 성과는 점차 긍정적으로 평가될 수 있었다. 우즈베키스탄의 경우에는 조지아와 같은 정치적 불안정은 없었기 때문에 초기의 경제침체 정도는 상대적으로 낮았지만, 외부로부터의 지원이나 자본유치상의 곤란, 제도적 개혁의 지연, 이중 내륙국(double land-locked country)라는 지리적 제약요인 등으로 체제의 전환이나 경제의 회복이 어려운 위치에 있다.

나. 초기의 충격과 우즈베키스탄의 대응

다른 구소련 연방공화국들과 마찬가지로 우즈베키스탄도 구소련의 해체와 정치적 독립, 그리고 경제적으로 루블 통화권에서 벗어나는 과정에서 엄청난 충격을 경험하게 되었다. 일반적으로 구소련 공화국들은 다른 동구권 사회주의 국가들에 비해서 체제전환의 충격이 더욱 심각했던 것으로 평가되는데, 이를 간추리면 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

- 1) 대외경제관계의 붕괴에서 비롯된 충격: 구소련의 붕괴, 그리고 CMEA(혹은 COMECON)의 해체로 기존의 경제관계가 무너지게 되었는데, 이는 한편

으로는 시장의 상실, 그리고 다른 한편으로는 원료나 부품 등 투입물 구매처의 상실을 의미한다.

2) 가격충격: 과거 러시아로부터 국내가격으로 공급받던 원유에 대해 이제는 국제가격이 적용되었으며, 그 이외의 상품에 대해서도 과거보다는 높은 가격이 적용될 뿐만 아니라 CMEA의 붕괴로 다른 사회주의 국가들로부터의 수입이 급증하는 결과를 가져왔다.

3) 재정지원의 중단: 구소련 연방체제하에서 우즈베키스탄은 중앙으로부터 상당한 정도의 재정지원을 받고 있었으며, 구소련이 존속했던 마지막 년도인 1991년의 경우, 그 규모는 우즈베키스탄 GDP의 약 21%에 달하였다. 물론, 이러한 재정지원의 이면에는 우즈베키스탄이 면화나 금 등 기초원자재를 구소련 연방에 저가로 공급하고 있었다는 점도 간과할 수는 없지만, 재정지원의 중단은 우즈베키스탄의 재정파탄 가능성을 내포하고 있었다.

4) 러시아 전문가들의 귀환: 러시아를 제외한 구소련의 여타 공화국들의 산업시설은 사실상 러시아의 기술과 기술자들에 크게 의존하고 있었으며, 구소련의 해체로 러시아 전문가들의 본국귀환 움직임은 기존 산업시설의 가동 자체가 위협을 받게 되었다.

체제전환은 구사회주의권의 분업구조에서 벗어나 세계시장으로의 편입을 의미하며, 이러한 측면에 있어서 우즈베키스탄은 다른 CIS 국가들과 비교할 때 나름대로 장점과 단점을 가지고 있었다. 우선 다른 CIS 국가들과는 달리 우즈베키스탄이 직면한 문제점으로서 2중 내륙국가(double land-locked country)라는 지경학적 조건을 들 수 있다. 이러한 여건은 우즈베키스탄이 세계시장에 대한 접근성이 그만큼 저하된다는 사실을 의미한다. 반면 우즈베키스탄의 주된 수출품목인 금이나 면화는 가공제품이 아닌 원료에 해당하는 품목이기 때문에 기술적인 낙후성에 영향을 적게 받고 바로 세계시장에 내다 팔 수 있다는 점이 유리한 조건이라고 할 수 있다. 제조업의 경우, 질적 조약성은 물론이고 일반적인 규격이 시장경제 국가들의 기준과 다르기 때문에 이들 품목의 경우 세계시장으로의 진출이 매우 어려운 것이 일반적인 현상이었으며, CIS 국가들이 천연자원의 개발에 집중하지 않을 수 없는 중요한 요인으로 작용하였다. 그리고 비교적 산업화정도가 낮았던 점도 초기의 충격에 상대적으로 용이하게 적응할 수 있었던 요인으로 해석된다.

1) 우즈베키스탄의 체제전환 모델

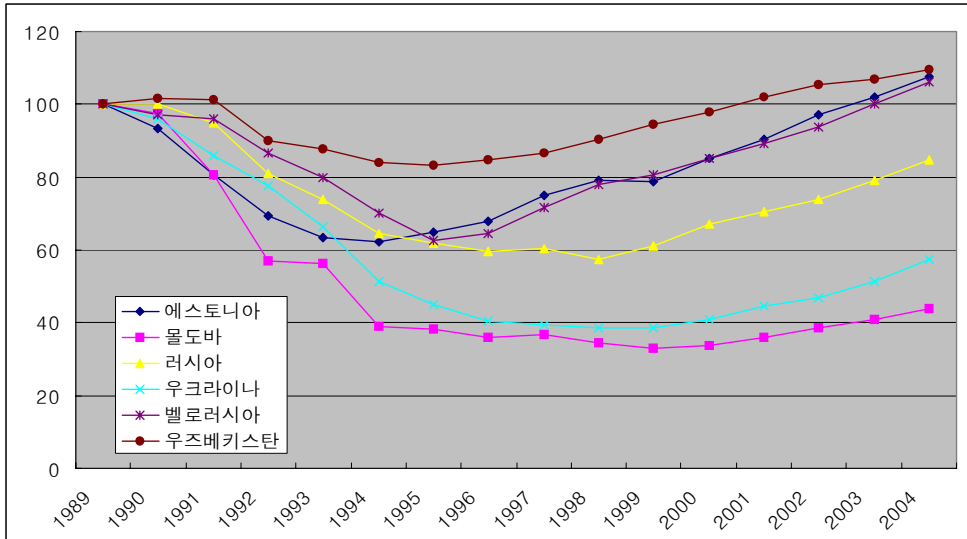
우즈베키스탄의 체제전환 과정은 여타 중앙아시아 국가들과는 상당한 차이를 보여왔다. 즉, 카리모프 대통령의 강력한 정치적 지도력을 바탕으로 IMF나 세계은행이 제안한 시장경제화 전략과는 다른 독자적인 노선을 걸어왔다. 우즈베키스탄의 체제전환 방식은 대폭적인 체제나 제도의 대폭적인 개혁은 일단 뒤로 미루고, 구소련으로부터의 경제적 분리에 따른 경제위기를 극복하고 생산의 침체를 최대한 줄이는 데에 목적을 두고 있었던 것으로 풀이된다.

구소련으로부터의 독립당시 우즈베키스탄이 취한 경제정책의 기본방침은 1992년 발표된 "발전을 위한 자립"의 문서에서 보여주고 있다. 그 내용은 대략 3가지 사항으로 축약될 수 있다. 첫째, 경제는 정치에 우선되어야 한다는 점(즉 경제발전을 위해서는 정치적 민주화가 어느 정도 희생될 수 있다는 것으로 해석됨) 둘째, 국가가 경제의 관리 및 운용에 있어 주축이 된다는 점, 셋째 소위 충격요법(shock therapy)으로 지칭되는 급격한 시장경제화 전략은 당장 심각한 경제적 부담을 초래하기 때문에 이를 거부한다는 점 등이다.

물론 이러한 전략을 추진하더라도 체제나 제도의 개혁은 언젠가는 이루어져야 할 과제로 남아 있는 것은 사실이다. 그러나 체제전환과 함께 경제적 독립에 따른 충격을 완화함으로써 생산의 침체를 완화했다는 점에서는 상당히 설득력 있는 대응방안이라고 할 수 있다. 독립 이후 우즈베키스탄의 경제실적은 다른 구소련 연방국가들에 비해서 GDP의 하락폭이 비교적 적었고 또 1996년 이후 플러스 성장을 계속하고 있을 뿐만 아니라 구소련 연방 공화국 중에서 체제전환 이전의 경제수준을 가장 먼저 회복한 국가라는 점에서 일단은 거시경제의 안정화에 나름대로 성공을 거둔 것으로 볼 수 있다.

이러한 거시경제안정을 바탕으로 1994년부터 경제개혁을 시작하여 제한적이기는 하지만, 사유화의 추진, 기업개혁, 외자도입정책 등을 추진하고 있으며, 단계적이지만 시장경제화를 위한 개혁이 모색되고 있다. 다음의 그림에서 보는 바와 같이 우즈베키스탄은 2001년 구소련 연방공화국 중에서는 가장 먼저 체제전환 이전 수준(1989년 수준)의 생산을 회복하게 되었다.

<그림 3-1-1> 구소련 연방공화국들의 GDP 변화



<표 3-1-1> 우즈베키스탄의 주요 경제지표

	단위	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
GDP	10억 달러	15.0	16.4	13.8	11.5	9.7	10.0	10.6
1인당 GDP	달러	630.4	678.6	557.4	456.0	379.8	382.9	400.4
GDP 성장률	%	4.3	4.4	4.0	4.5	4.2	4.4	7.7
실업률	%	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	0.6	1.2
인플레이	%	29.0	29.1	24.9	27.3	23.9	12.7	3.2

자료: CIS Statistical Committee(<http://cisstat.com>); Global Insight(September 2004), PlanEcon Review and Outlook- the Former Soviet Republics.

우즈베키스탄의 경제적 성공은 단순히 경제회복의 속도가 빨랐다는 점에 국한된 것은 아니다. 에너지와 식량의 대외의존도를 크게 줄임으로써 경제안보를 크게 강화할 수 있었다는 점은 분명히 중요한 경제적 업적으로 평가된다. 석유의 경우 1997년에 완전한 자급자족을 달성할 수 있었으며, 밀의 경우에

는 1998년에 자급자족체제가 확립될 수 있었다. 이러한 두개의 전략품목에 대한 자급자족은 수입에 소요될 대규모의 외화수요를 줄일 수 있었다는 점에서도 높이 평가될 수 있는 점이다.

그러나 우즈베키스탄의 체제전환의 속도는 매우 더딘 것으로 평가되며 이는 향후 경제개발에 상당한 부담으로 작용하게 된다. 그리고 1996년 이후 수입 대체전략에 기초하여 몇개의 전략산업에 집중적으로 투자한 결과 여러가지 비효율이 발생하고 있다. 특히 자본집약적인 산업에 집중적인 투자가 이루어진 결과 투자에 비해 고용효과가 낮은 것은 물론이며, 중소기업이나 농업 등이 상대적으로 소홀히 취급됨으로써 공급측면의 반응(supply response)이 지체되고 있다.

〈표 3-1-2〉 우즈베키스탄의 에너지 수급

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
국내석유생산	3,944	5,517	7,586	7,621	7,891	8,104
석유 및 그 제품의 수입	4,762	3,153	250	11	0	0
국내 석유소비	8,201	7,368	6,961	6,547	6,520	6,934

자료: IMF (2000).

2) 개혁의 추진방식과 성과

우즈베키스탄은 1992년 1월에 다른 구소련 공화국들과 함께 일반적인 가격 자유화를 추진하였다. 그후 일부 품목에 통제가격을 부활한 결과 일시적으로 체제개혁에 역행되는 조치를 취하였으나 단계적으로 자유화를 추진하여 1995년 초에는 마지막으로 남아 있던 밀, 사탕, 버터 등 기본 식료품에 대한 배급표 및 가격통제를 하였다.

이와 같이 1995년 이후에도 중요품목에 대해서는 여전히 정부의 가격통제가 지속되었으며, 대부분의 생필품은 국제가격보다 낮은 수준을 유지해 왔다. 중요 품목 중에서 에너지 가격은 1996년에 국제가격에 근접하도록 재조정되었으며 주목인 밀에 대해서는 그보다 더욱 오랜 기간 가격통제가 지속되었다. 그러나 이들 두개 품목의 가격에 대한 국가의 개입은 여전히 지속되고

있다. 석유나 가스의 경우에는 국내산업의 보호와 생활안정을 목적으로 오늘날도 여전히 국제가격보다 낮은 수준을 유지하고 있으며 주종 수출품목인 면화에 대해서는 아직까지도 가격통제가 이루어짐으로써 정부의 구매가격은 국제가격 이하의 수준이 유지되고 있다.

〈표 3-1-3〉 민간부문이 GDP에서 차지하는 비중(CIS 국가)

(단위: GDP에 대한 비중)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
우즈베키스탄	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0	45.0
러시아	70.0	70.0	70.0	70.0	70.0	70.0	70.0
우크라이나	55.0	55.0	60.0	60.0	65.0	65.0	65.0
카자흐스탄	55.0	60.0	60.0	60.0	65.0	65.0	65.0
조지아	60.0	60.0	60.0	60.0	65.0	65.0	65.0

자료: EBRD (2004).

우즈베키스탄의 사유화 정책 역시 다른 CIS국가들에 비해서는 개혁의 속도가 더딘 것으로 평가된다. 주택이나 소규모 자영업이 가능한 분야, 그리고 중소기업들에 대해서는 비교적 초기에 사유화가 이루어졌다. 그러나 대규모 기업이나 은행 등 국가의 기간산업에 대해서는 아직까지도 충분한 사유화가 이루어지지 못하고 있다.

대규모 기업에 대한 재산권의 확립방안은 크게 세단계를 거쳐왔다. 독립직 후, 우즈베키스탄은 사회주의 체제에 기초하여, 일단 모든 기업들을 관계 경제부처 산하에 두게 되었다. 물론 지방기업의 경우 과거에도 정부의 관계부처 소속이었으나 독립에 따라 인수하게 된 중앙 소비에트 관장 기업들도 경제부처에 두게 되었다. 이후 우즈베키스탄은 이들 기업을 정부부처의 소속에서 위원회(committee) 소속으로 소유권의 외형적 형태를 바꾸게 되나, 위원회는 과거 경제관련 부처의 역할과 크게 다를 바 없는 것으로 평가된다. 그리고 이들 기업의 사유화를 위해서 개별기업들을 주식회사 형태로 전환하게 되는데 주요산업의 경우, 그 소유권을 위원회가 가지기 때문에 여전히 정부의 개입은 지속되고 있다.

대기업의 사유화를 위해서 우즈베키스탄은 구소련이나 동유럽 국가들이 과거 채택한 것과 유사한 투자기금(investment fund) 제도를 1996년에 도입한 적이 있으며, 1998년부터는 개별적인 매각방식을 채택하기도 하였으나 뚜렷한 실적을 보이지 못하고 있다. 그 결과 우즈베키스탄은 GDP에서 민간부문이 차지하는 비중이 있어서나 혹은 현재까지 사유화를 통해서 확보한 수입의 측면에 있어서 CIS국가들 중에서 가장 낮은 수준에 머무르고 있다.

〈표 3-1-4〉 사유화 수입의 연도별 누적액

(단위: as % of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
우즈베키스탄	2.6	2.6	2.8	2.9	3.5	4.1
러시아	3.5	3.6	3.9	4.3	4.7	5.4
우크라이나	2.3	2.9	4.3	5.5	6.0	6.8
카자흐스탄	13.0	14.8	15.6	16.1	16.6	18.0
조지아	21.8	22.7	23.0	23.1	23.3	23.6

자료: EBRD (2004).

현재 우즈베키스탄의 사유화 역시 전체 기업을 크게 세가지 부류로 분류한 후 이들에 대해 각각 다른 방식을 적용하고 있다. 첫째 그룹은 경영상태가 그리 나쁘지 않고 시장의 상황에 비추어 매각이 가능한 기업들로서 이들을 대상으로 사유화가 추진될 전망이다. 두번째 그룹은 경영상태가 매우 취약한 기업으로서 이들은 무상으로 소유권 이전방식이 적용된다. 마지막으로 세번째 그룹은 핵심적인 산업으로서 이들은 사유화 대상에서 제외되고 있다. 이러한 점에 비추어 우즈베키스탄은 앞으로도 핵심적인 전략산업을 정부의 직접적인 통제 하에 둘 계획으로 되어있다.

한편 농업부문의 사유화 역시 매우 느리게 진전되고 있을 뿐만 아니라 이 부문은 가격자유화 역시 완전히 달성된 것은 아니다. 우즈베키스탄의 농업부문 개혁은 크게 두가지 축을 기초로 이루어지고 있는데 면화나 밀 등 집약도가 낮고 대규모 생산을 필요하는 부분에 대해서는 협동농장(shirkats) 형태를 취하고 있으며, 과일이나 채소, 기타 목축 등 부가가치가 높고 소량생산이 가능한 부분에 대해서는 개인농업(dekhkan)의 형태를 인정하고 있다. 협

동농장은 과거 구소련시절의 집단농장(kolkhozes)을 재조직한 것으로서 농업 노동은 작업반(brigades)을 기본단위로하여 집단적으로 이루어지고 있으며, 농민들은 협동농장의 주주(shareholder)의 자격으로 참여한다. 한편 개인농업의 경우, 몇가지 형태가 있기는 하지만 기본적으로는 소규모 농지에 대해 국가로부터 경작권을 인정받게 되는데, 경작권은 일정기간 혹은 평생 인정이 되며, 평생경작권을 가지는 경우, 이는 상속도 가능하지만 제3자에게 양도는 불가능하다. 우즈베키스탄이 밀이나 면화의 경작에 대해서 사유화 정책을 펴지 못하고 있는 것은 수입대체산업의 육성과 밀접한 관계를 가지고 있다. 면화는 이들 산업의 육성에 필요한 외환을 벌어들일 수 있는 가장 중요한 산업으로서 낮은 정부수매가격과 국제가격간의 차액을 정부수입으로 흡수하고 있는 셈이다. 밀의 경우 역시 생계비 지출억제라는 점에서 국민생활의 안정에 기여하는 것으로 해석될 수 있지만 이 부문 역시 낮은 생활비는 낮은 임금으로 연결된다고 할 때 결국 산업부문의 간접적인 지원으로 해석될 수 있다.

<재정>

대부분의 체제전환 국가가 심각한 재정파탄에 빠지는 가장 직접적인 원인은 기업의 사유화와 가격자유화에서 찾을 수 있다. 과거 사회주의 체제하에서는 기업의 잉여가 재정수입에 있어 절대적으로 중요한 부분이었는데, 이는 농산물가격은 낮게 책정되고 대신 공산품가격, 특히 소비재에 대해서는 높게 책정한 결과였다. 즉, 농업부문의 잉여가 자연스럽게 공업부문으로 이전되고 정부는 공업부문에 이전된 잉여를 흡수함으로써 재정수입을 쉽게 확보할 수 있었다. 그러나 가격자유화로 농산품과 공산품간의 인위적인 상대가격체계가 붕괴되었을 뿐만 아니라 기업의 사유화로 더 이상 기업의 잉여를 재정수입으로 가져올 수 없게된 것이다. 그러나 이러한 재정수입의 급감에도 불구하고 재정수요는 줄일 수 없기 때문에⁴⁹⁾ 대규모 재정적자가 발생한 것이다.

우즈베키스탄도 독립직후인 1992년에는 재정적자가 GDP의 18.3%에 달한 적도 있지만, 그 다음 해에 10% 수준으로 줄어들었고 이후 적자폭은 점진적으로 감소하여 2000년대에 들어서서는 1% 혹은 그 이하를 기록함으로써 상당히 양호한 결과를 보이고 있다. 이와 같이 대규모 재정적자를 피할 수 있었던 원인 중의 하나는 기업의 사유화 속도가 느렸을 뿐만 아니라 가격자유화

49) 특히 공무원들의 급여를 비롯한 경직성 경비를 줄이는 데에는 한계가 있다.

도 비교적 점진적으로 이루어졌기 때문에 체제전환이 시작된 직후 재정수입의 급감을 방지할 수 있었던 점과 체제전환 이후에는 조세수입의 확보가 강력하게 추진된 점에 기인하는 것으로 풀이된다.

〈표 3-1-5〉 우즈베키스탄의 재정수지

(단위: GDP에 대한 비중)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
재정지출	52.7	49.7	46.4	35.3	38.7	41.6	32.5	33.1	32.0	28.5	26.0	25.2	24.2	23.7
재정수입	49.1	31.4	36	29.2	34.6	34.3	30.1	30.1	29.2	29.5	27.0	25.8	24.6	24.6
재정수지	-3.6	-18.3	-10.4	-6.1	-4.1	-7.3	-2.4	-3	-2.8	-1.0	-1.0	-0.6	-0.4	-0.9

자료: UNDP & CER(2005) and CEEP & CERE(2005).

〈표 3-1-6〉 CIS 국가들의 재정수지

(단위: GDP에 대한 비중)

국 가	재정지출 비중
벨로러시아	42.0
조지아	17.8
카자흐스탄	22.1
키르기즈	28.1
몰도바	32.0
러시아	37.0
우크라이나	34.1

자료: EBRD (2004).

그러나 재정적자 방지의 이면에는 여러가지 문제가 수반되었다. 조세수입의

확보를 위해서 은행의 기업 계좌에서 정부가 일방적으로 조세를 인출하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 이는 과거 사회주의 체제하에 통용되던 '루블통제'(ruble control) 제도가 계속되고 있다는 사실을 입증하는 것으로서, 재산권에 대한 기본적인 법적보호가 이루어지지 못하고 있다는 점을 의미한다. 또한 간접세의 경우, 생산은 이루어졌으나, 아직 판매되지 못한 상품에 대해 조세를 부과되고 있는데, 이러한 행태 역시 소득발생시점을 기준으로 조세가 부과되어야 한다는 시장경제체제하의 기본적인 조세원칙이 지켜지지 못하고 있다는 사실을 단적으로 보여주는 사례이다.

우즈베키스탄 정부는 2003년 기업의 소득세를 저하하고, 개인소득세도 재산등급에 따라 차등하여 조세부담을 저하하는 조치를 취하였다. 이러한 조치로 인해 GDP 대비 정부의 세수규모가 줄어들게 되었으며, 부족한 세수의 보전과 국내산업의 보호를 위해 우즈베키스탄 정부는 카자흐스탄과의 국경무역에 대한 통제를 강화하고 수입관세율을 높이는 조치를 취하였다. 또한 2003년 말 신규 외국계 합작기업에 혜택을 주던 세금면제를 폐지하였는데, 이러한 조치들은 재정건전성에 대한 기여보다는 경제적 왜곡과 각종 일탈행동을 양산하는 결과를 낳은 것으로 해석된다.

이러한 재정구조는 많은 취약점을 가지고 있으며 수입대체산업에 대한 재정지원이나 조세상의 특전, 그리고 외자도입에 대한 정부의 지급보증 등과 같은 정책이 계속될 경우 향후 정부재정 적자가 불가피할 전망이다. 또한 수입대체산업에 대한 지원이외에 각종 사회보장제도를 합리화하지 못할 경우 향후 재정수지에 상당한 부담이 초래될 위험을 안고 있다.

<사회안전망>

우즈베키스탄은 독립당시 구소련 연방공화국 중에서 소득수준이 비교적 낮은 지역으로 분류되어 왔으며, 정도는 낮지만 독립이후 수년간 계속된 생산저하는 빈곤계층에 커다란 부담을 주었을 것으로 추측된다. 독립이후 우즈베키스탄은 사회보장에 대해 상당한 관심을 보여왔는데, 이는 회교국가의 특성과 구사회주의체제의 관성을 반영한 것으로 풀이된다.

〈표 3-1-7〉 보건 및 교육에 대한 지정지출

(Unit: % of GDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
우즈베키스탄	9.8	8.1	11.1	9.1	8.5	11.3
러시아	7.4	6.6	6.3	6.4	6.6	N.A
우크라이나	6.5	5.3	5.9	6.5	8.0	8.6
카자흐스탄	6.2	6.1	5.3	5.3	5.3	5.4

자료: EBRD (2004).

독립이후 사회보장 측면의 개혁은 행정비용의 감축과 빈곤계층에 대한 직접 지출의 축소에 집중되어 왔다. 현재 우즈베키스탄은 의료 및 1, 2차 교육(primary and secondary education)은 국가가 보장하고 있기 때문에 이 부분의 재정지출 비중은 높을 수밖에 없다. 실제로 교육과 건강 등에 대한 우즈베키스탄의 재정지출의 대GDP비율은 여타 CIS 국가들보다 상당히 높은 것으로 평가된다. 그러나 우즈베키스탄의 경제상황, 특히 재정상태를 고려할 때 현재와 같은 수준의 사회보장제도가 지속가능한지에 대해서는 의문이 제기될 수 있다.

<금융 및 은행부문의 개혁>

금융부문의 개혁 역시 가장 지체된 과제 중의 하나이며, 구사회주의 제도나 관습이 상당부분 그대로 남아 있는 것으로 파악된다. 앞서 지적한 바와 같이 예금주인 기업의 동의없이 은행계정에서 조세징수 목적의 인출이 세정당국에 의해서 일방적으로 이루어지는 사례가 빈번한가 하면, 예금의 현금인출 자체가 상당기간 지연되는 사례도 빈번히 발생하고 있다. 또한 아직까지 금융부문의 양적확대와 질적심화(financial broadening and deepening)가 충분히 이루어지지 못하고 있으며, 은행의 사유화 역시 충분한 진전이 극히 더딘 상태이다. 이러한 상황은 구체적인 수치로 확인될 수 있는데, 은행부문의 자산 중 국영은행에 속한 비중이 2003년 기준으로 약 95%에 달하고 있는데, 이는 다른 CIS국가들이 대부분 10%라는 점과 극명한 대비를 이룬다. 또한 은행개혁 역시 지지부진했으며, 규모가 큰 상업은행의 대부분은 국영은행이었기 때문에 은행이 민간기업에 자금을 공급하는 역할은 별로 하지 않았다.

결국 비효율적인 국영기업에 대한 대부가 불량채권화 되어 커다란 문제를 야기하게 되었다.

〈표 3-1-8〉 정부소유 은행의 자산비중(전체 은행자산에 대한 비율)

(단위: %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
우즈베키스탄	67.3	65.8	77.5	N.A	N.A	91.0
우크라이나	13.7	12.5	11.9	11.8	12.0	9.8
카자흐스탄	23.0	19.9	1.9	3.5	5.2	5.1
조지아	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

자료: EBRD (2004).

〈표 3-1-9〉 통화공급(연말 기준)

(단위: GDP에 대한 비중)

	기 준	1998	1999	2000	2001	2002	2003
우즈베키스탄	M3	15.4	13.6	12.2	12.4	10.6	12.1
러시아	M2	17.0	14.6	15.7	18.0	19.7	24.2
우크라이나	M2	15.0	16.6	18.5	22.1	28.5	35.8
카자흐스탄	M2	8.6	13.6	15.3	17.1	19.2	21.0

자료: EBRD (2004).

우즈베키스탄의 특이한 현상 중의 하나는 현금유통이 매우 제약되어 있다는 점이다. 현금부족은 국내의 상거래에 커다란 제약을 가져오는 것은 물론이며, 심지어는 외환의 환전에 상당한 지장을 초래할 정도이다. 물론 대부분의 체제전환 국가가 재정적자 등으로 인하여 통화의 과잉공급이 거시경제에 심각한 부작용을 초래하고 있다는 점과 비교할 때 통화공급에 대한 엄격한 입장유지는 거시경제적 안정에 부분적으로 기여한 것으로 생각할 수 있으나 체제전환 국가의 특성상 공급제약이 바로 인플레이 억제력을 의미하는 것은 아

니다. 즉, 숨화의 루블화에 대한 환율은 1994년의 경우 1루블당 5.18숨이었으나 2003년에는 1루블 당 33.7숨으로 상승하였기 때문에 우즈베키스탄의 인플레이션은 러시아보다도 훨씬 심각했음을 의미한다. 이러한 점에 비추어 통화공급에 대한 제약은 긍정적 효과보다는 부작용이 더욱 심각한 것으로 평가된다.

<표 3-1-10> 우즈베키스탄과 러시아의 환율비교(연평균 기준)

(단위: 미화에 대한 환율)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
우즈베키스탄	11.4	33.0	44.7	90.7	131.8	257.2	360.7	646.3	885.0	995.6
러시아	2.2	4.6	5.1	5.8	10.0	24.6	28.2	30.1	31.8	29.5

자료: EBRD (2002 and 2004).

<무역자유화와 외환제도>

체제전환 국가의 무역제도는 기업의 사유화 진전 정도와 밀접한 관련을 갖게 된다. 과거 사회주의 체제하에서 대외무역은 국가독점적 체제를 유지하였으며 대외무역은 정부의 무역성이 모든 거래를 관장해 왔다. 이러한 국가의 무역독점권 이양은 기업의 사유화 및 새로운 기업이 등장하고 이들이 무역에 직접 참여함으로써 자연스럽게 무역제도에 변화가 초래될 수 있었다. 우즈베키스탄의 경우, 대외무역을 담당하는 기업들은 외형적으로는 주식회사 형태를 띄고 있으나 실제로는 국가의 영향권 하에 있는 일종의 공기업 형태이기 때문에 무역에 있어서도 충분한 자유화가 이루어졌다고 보기 어렵다.

한편 우즈베키스탄의 관세는 국제적 기준에서 볼 때 극단적으로 높다고까지는 할 수 없으나 상품에 대한 소비세(excise tax)가 높기 때문에 실제로는 수입에 커다란 제약이 되고 있다. 예를 들면, 가전제품의 경우 대부분 수입에 의존하고 있는데, 약 45%에 달하는 소비세가 부과되기 때문에 실제로는 고율관세의 기능을 대체하고 있다고 볼 수 있다. 또한 국내 상품과 수입상품에 각각 다른 소비세가 적용되고 있다는 점도 실질적인 무역제약요인으로 작용한다. 주류의 경우 수입품에 대해서는 90%의 소비세가 부과되는 반면, 국내산에 대해서는 40~65%의 상대적으로 낮은 세율이 적용되고 있다.

〈표 3-1-11〉 무역 및 외환(우즈베키스탄)

	단 위	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
수 출	10억 US\$	4.0	3.2	3.2	3.3	3.3	2.8	3.1	4.8
수 입	10억 US\$	4.2	3.1	3.1	2.9	3.1	2.5	2.1	3.9
무역수지	10억 US\$	-0.2	0.09	0.1	0.3	0.2	0.3	1.0	1.0
경상수지	10억 US\$	-0.58	-0.04	-0.2	-0.01	-0.29	0.02	0.54	0.69
외환보유고	10억 US\$	1.17	1.17	1.16	1.07	0.78	0.71	1.10	1.00
환 율 (기간 평균)	숨/ US\$	66	95	125	232	424	771	971	1,020

자료: CIS Statistical Committee(<http://cisstat.com>); EIU(2004), Country Profile: Uzbekistan; EIU(December 2004), Country Report: Uzbekistan; Global Insight(September 2004), PlanEcon Review and Outlook- the Former Soviet Republics.

또한 우즈베키스탄은 외환집중제도를 실시하고 있는데, 일정규모 이상의 기업은 취득한 외환의 일정부분을 반드시 중앙은행에 의무적으로 예치하도록 되어 있다. 외국인 투자기업이나 개인상업에 대해서 외환집중을 강요하지는 않지만, 환율에 대해서도 국가의 개입정도가 높은 편이라고 할 수 있으며, 상당기간 복수환율제도를 사용한 점도 무역의 제약요인이 되어왔다.

독립이후 상당기간동안 우즈베키스탄은 외환집중제도나 환율에 대한 정부의 직접적인 개입방식을 사용하지 않았다. 즉, 1994년 숨화의 통용이 시작될 때 기본적으로 시장변동환율제도를 도입하였다. 또한 당시 정부는 약 1,400개 기업에 대해서 외환시장에 대한 접근성에 제약을 가하지 않았지만, 이들 기업이 사실상 정부소유기업이었기 때문에 근본적으로 외환은 여전히 국가의 통제하에 있는 것이나 다름없었다. 그러나 외환에 대한 통제가 본격화된 것은 수입대체산업의 육성이 본격화된 1996년부터이다. 당시 주종 수출품목인 면화생산의 저하와 가격조건의 악화로 외환부족 현상이 심화된데다 시장환율의 급격한 저하로 외환부족 문제가 더욱 심각해지자 우즈베키스탄은 복수

환율제도와 외환집중제를 실시하게 되었다. 이러한 이중환율제도는 2003년 10월 단일환율제도로 복귀할 때까지 사용되었다.

복수환율제도는 거래의 내용에 따라 각각 다른 환율을 적용하는 제도로서 실제로는 정부가 외환을 배급하는 제도와 유사한 효과를 가진다고 할 수 있다. 또한 이러한 제도는 대외부채 상황의 관리수단으로서, 혹은 수입품에 대한 선별적 지원, 혹은 과대평가된 환율의 유지, 혹은 외환보유고의 유지 등에 유리한 정책수단이 될 수 있다. 그러나 이러한 긍정적인 효과는 어디까지나 단기적인 결과에 불과하며, 장기적인 관점에서 볼 때 자원배분의 왜곡으로 부정적인 효과가 부상될 따름이다.

실제로 또한 복수환율의 존재와 태환성의 결여로 우즈베키스탄의 외환거래 제도는 상당한 문제를 안고 있었다. 1998년만 하더라도 암시장의 환율은 공정한 환율의 약 2배 정도에 달하였으며(공정한 환율 87숨, 암시장환율 150숨) 1999년에 들어서는 상황이 더욱 악화되어 암시장 환율은 300숨 정도로 상승하여 공정한 환율의 3배를 넘어서고 있었다. 그 결과 재정거래(arbitrage)의 여지가 크게 존재하여, 외국인들로부터 외환을 매입하여 암시장에 판매하는 행위가 만연하고 있었다. 그러나 최근에 와서 외환거래는 환율의 현실화와 함께 불법거래에 대한 단속 등으로 외국인들로부터의 불법매입 사례는 상당히 줄어들게 되었다. 비록 국내 생산에 필요한 수입재의 매입에 있어서도 정부의 보호를 받는 산업 이외에는, 암시장에서 보다 높은 환율로 매입할 수밖에 없었으며, 이러한 과정에서 상당한 왜곡이 발생하였기 때문에 국내 생산의 효율화를 위해서도 외환제도의 개혁이 필요하였다.

상당한 기간동안 지속된 복수환율제도, 사유화와 무역자유화의 지체 등으로 우즈베키스탄의 외국인 투자규모는 극히 제한되어 있었다. 기본적으로 우즈베키스탄은 외자 유치에 그리 적극적인 편은 아니었으며, 1996년부터 수입대체전략이 실행됨으로써 수출의 유인이 크게 줄어든 것은 물론이며, 외국인 투자환경에 있어서도 많은 한계가 있었기 때문에 외국인 직접투자는 확대될 여지가 별로 없었으며, 인구를 기준으로 할 때 CIS 국가들 중에서 외국인 직접투자 비중이 가장 낮은 국가 중의 하나로 분류될 수 있다.

3) 산업화 전략: 수입대체산업의 육성

우즈베키스탄은 독립 이후 에너지와 농산물의 자급자족을 최대 우선과제로 하면서 러시아에 대한 경제적 의존을 청산하는 데에 상당한 노력을 기울여 왔다. 과거 구소련 체제하에서 우즈베키스탄은 중앙아시아의 면화생산의 약 60% 정도를 점하고 있었으며, 면화가 우즈베키스탄 전체 수출의 약 80% 정도를 차지하고 있었다. 이와 같이 면화재배에 의존하고 있는 단일품목경작(mono-culture) 상태가 계속되는 한 경제적 독립은 물론이고 안정과 성장을 기대할 수 없는 형편이었기 때문에 우선 에너지와 식량의 생산을 대폭 늘리게 되었고 이는 경제의 성장에 기여함은 물론이고 경제의 안보(economic security)도 어느 정도 확립할 수 있었다.

체제전환 초기의 충격이 어느 정도 완화되고 경제가 플러스 성장을 시작하게 된 1996년부터 우즈베키스탄은 수입대체산업의 육성정책을 취하게 되었다. 우즈베키스탄이 수입대체산업을 통한 산업화 및 경제개발 전략을 채택하게 된 배경을 살펴보면, 우선 과거 에너지나 식량의 자급자족 노력이 상당한 정도의 성과를 보임으로써 수입대체에 자신감을 갖게 되었기 때문인 것으로 분석된다. 또한 1996년 당시 대외환경의 악화도 수입대체산업에 관심을 갖게 된 요인이었다. 먼저 면화생산의 감소와 함께 국제가격의 저하로 외환부족에 시달리게 된 것은 물론이며, 1998년 러시아의 외환위기로 소위 '전염효과'의 위협에 노출되어 있었을 뿐만 아니라 면화 및 금의 국제가격의 지속적인 하락으로 경제의 위기감은 더욱 증폭되었으며, 대외개방에 대한 자신감의 부족으로 결국은 수출주도형 경제성장보다는 수입대체산업의 육성에 비중을 두게 된 것으로 풀이된다.

우즈베키스탄의 수입대체산업 육성은 지리적 조건에도 기인한다. 즉, 이중 내륙국의 특성으로 국제시장의 접근성은 크게 제약을 받게 되며, 여기에 면화나 금 등 비교적 쉽게 외환을 벌어들일 수 있는 수출상품의 존재, 그리고 식량과 에너지의 자급자족 등으로 외환의 절대수요 자체가 낮았던 점도 수입대체형 경제성장을 선택할 수 있었던 것으로 해석될 수 있을 것이다. 그러나 어느 국가이든 경제개발 초기에는 수출주도형 성장보다는 수입대체산업의 육성을 쉽게 채택하는 경향이 있는데, 이는 시장개방이 가져올 국내산업의 피해에 대한 우려와 함께, 국내산업 보호정책으로 이미 상당한 수혜를 입

고 있는 산업의 강력한 반발도 한 가지 요인이 될 수 있을 것이다.

우즈베키스탄은 이들 산업의 육성을 위해 조세감면, 우대융자 등을 제공해 왔으며, 특히 농산품의 가공에 높은 우선순위를 두어왔다. 농산품 가공은 단기간내 생산 증대나 생산성 향상이 비교적 쉬운 분야이며, 외국자본이나 국내 개인자본의 투자를 장려하게 된 것이다. 아울러 식량자급 역시 전략적 목표로 강력하게 추진되어 왔다.

또한 연료나 에너지 부문에 대해서 상당한 노력이 경주되어 왔는데, 석유와 천연가스 개발을 위해서는 노후화한 시설의 개체(改替), 에너지의 절약 등을 목표로 하였다. 특히 전기, 전자, 농업기계, 자동차, 항공기, 계측기, 가전제품의 생산확대에도 정책적인 관심을 보여 왔으나, 외자유치의 부진, 시장의 협소성, 기술의 낙후 등으로 충분한 성과를 거두지 못한 것으로 평가된다.

또한 면화나 광산물 등 1차산품에 대한 수출의존도를 줄이기 위해서 기계설비류를 먼저 국내에서 라이선스 생산(license production)하는 방식을 취하였으며, 수입대체산업의 진흥을 위해 정부가 국내유치산업 보호 정책을 실시하고 일정기간 경과한 후에 보호조치를 철폐하는 방식을 취하였다. 그러나 보호조치는 실제로 철폐되지 못하고 있는 것으로 알려져 있다.

이러한 수입대체산업정책을 추진하면서 수출지향정책으로 점진적으로 전환하는 double track 전략은 과거 동아시아 국가들이 추진한 전략과는 커다란 차이를 보이는 것으로 해석된다. 무엇보다도, 글로벌화가 급속히 확대되고 있는 현재의 국제환경하에서 수입대체산업의 육성을 통한 경제개발 및 산업화가 적절한 접근방법이 되기는 어렵기 때문인 것으로 해석된다.

이러한 우즈베키스탄 형의 체제전환 방식에 대해 시장경제화에 필요한 구조개혁이 불충분하며, 기득권 유지에 관심을 집중한 결과, 개혁의 속도가 완만해지고 따라서 시간이 갈수록 내재된 문제가 가져올 부작용에 시달리게 될 것이라는 것이 '충격요법'을 지지하는 측의 일반적인 비판이었다. 그러나 다른 CIS 국가들이 체제전환 이후 심각한 경제위기에 봉착하게 되었고 아직까지도 이로부터 회복이 힘든 상황임을 고려할 때, 대통령의 강력한 정치력을 기초로 일단은 정치적 안정을 유지하고, 또한 체제변화를 다소 늦추더라도 국민에 대해 최소한의 기초생활을 보장하고자 했던 우즈베키스탄의 접근방

식이 나름대로 정당성을 갖는 부분도 있다고 할 수 있다.

우즈베키스탄은 농산품 가공, 금광 등 광업부문, 연료 및 에너지, 비철금속, 합성섬유, 플라스틱, 비료를 포함한 화학, 섬유, 기계, 전기, 전자, 항공기, 건설 등의 산업이 비교적 유망한 것으로 평가되기는 하나 외부로부터의 자본이나 기술의 도입 없이 이들 산업이 국제경력을 가질 수 있을 것인지에 대해서는 여전히 의문이 제기된다.

3. 한국의 개발경험과 우즈베키스탄에 대한 시사점

가. 초기조건

한국경제는 지난 40여년간 높은 경제성장을 이룩해 온 결과 1960년대 초반 불과 80달러에 불과하던 1인당 GDP가 2004년 14,000달러를 넘어서는 수준에 달하였으며 전세계적으로 볼 때도 40여년이라는 짧은 기간에 이와 같은 높은 경제성장을 달성한 경우는 거의 찾아볼 수 없다. 한국의 경제성장은 극도로 열악한 초기조건을 배경으로 이루어졌다는 점, 그리고 경제발전과정에서 제기된 여러 가지 제약요인과 문제점들을 적극적이고 신속한 대응으로 슬기롭게 극복해왔다는 점에서 더 큰 의미를 찾을 수 있을 것이다. 물론 한국과 우즈베키스탄은 많은 점에 있어서 커다란 차이점이 존재하기는 하지만 열악한 환경에서도 성공적인 경제발전을 이룩한 과정에서 발견된 많은 문제점과 이에 대한 한국의 대응은 향후 우즈베키스탄의 경제개발 전략과 그에 수반되는 구체적인 정책대안의 마련에 상당한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

<초기조건>

한국이 경제개발을 시작한 1960년대의 상황은 독립당시 우즈베키스탄이 처한 환경보다도 더욱 열악한 것이었다. 우선, 한국은 일제 36년간의 식민지 통치의 유산을 아직 청산하지 못한 상태였으며, 이어 남북분단과 전쟁으로 대부분의 산업시설은 파괴된 상태였다. 물론 어느 정도 전후 복구가 이루어 지기는 했지만 여전히 한국경제는 활력을 찾지 못하고 있었다.

당시 한국의 산업은 우즈베키스탄과 마찬가지로 농업에 의존하는 상황이었으나 식량의 자급자족도 어려운 상황이었으며, 천연자원의 부존상대도 극히 열악한 것이었다. 특히 석유는 전량 수입에 의존하고 있었으며 여기에 부족한 식량의 수입에 충당할 수 있는 외환은 극도로 부족하였기 때문에 외국으로부터의 원조에 의존하는 경제구조를 벗어나지 못하고 있었다. 이에 더하여 당시 한국은 인구증가율이 연간 약 3%에 달할 정도의 심한 인구압력(population pressure)에 시달리고 있었으며, 공식적인 실업율도 높았지만, 여기에 농업부문의 위장 혹은 잠재실업도 광범위하게 확산되어 있었다.

한편 한국경제는 우즈베키스탄과는 달리 독립이후 민주주의와 시장경제를 근간으로 하고 있었다. 그러나 1948년 헌법제정 이후 채택된 대부분의 법적, 제도적 장치는 자생적 과정을 거쳐 발전되어 온 체제 혹은 제도라기보다는 외부로부터 이식한 것이었기 때문에 이러한 체제나 제도가 착근하는 데에는 상당한 시간과 노력이 필요하였다.

나. 한국의 경제발전 과정

한국의 경제발전은 1962년 제1차 경제개발계획이 채택되면서 본격화되었으며, 경제발전의 기본적인 전략은 수출주도형 경제성장의 추구라고 할 수 있다. 이러한 경제개발전략은 한국에서만 발견되는 것은 아니며 동아시아 국가들이 보편적으로 채택한 전략이기도 하다. 즉, 한국이 이러한 전략은 소위 “안행형 발전모델”로 지칭되는 동아시아 특유의 분업구조에 기인한 바가 크며, 그 밖에도 미국과의 긴밀한 정치·안보적 관계, 삼면이 바다로 접한 반도국가가 갖는 지리적 이점, 풍부한 양질의 노동력 등도 수출산업의 육성에 큰 기여를 한 것으로 평가된다. 물론 한국도 경제개발 초기단계에 수입대체 산업의 육성에 관심을 보인 적이 있으나, 수출상품이 부재한 것은 물론이며, 에너지 및 식량 뿐만 아니라 국내산업의 가동을 위한 각종 원료나 중간재의 수입이 필요하였으며, 이에 필요한 외환의 획득을 위해서는 제조업을 기반으로 하는 수출산업의 육성이 불가피한 것이었다.

이러한 조건하에서 한국은 대략 1960년대 중반부터 수출산업의 육성에 박차를 가하게 되었으며, 적극적인 경제개발을 위한 수단으로서 강력한 경제정책 입안 및 실행기구의 설립(경제기획원), 조세나 이자율, 환율 등의 현실화를

통한 내자동원 기능의 강화와 같은 조치를 취하게 되었다. 1960년대 중반이후 한국은 수출산업의 육성을 위해 원화의 평가절하, 세계 및 금융지원 등 각종 수출 인센티브의 강화, 수출관련 정보의 제공을 위한 기구(KOTRA)의 설립 등과 같이 다방면의 노력을 기울이게 되었다. 이러한 노력의 결과 한국의 수출은 1962년부터 1971년까지 10년의 기간동안 연평균 약 40% 정도의 성장률을 기록하였다.

이러한 수출산업의 육성정책과 병행해서 1970년대에 들어서는 새마을 운동을 본격적으로 추진함으로써 농업부문의 생산력 제고 및 농촌지역의 효율화에 상당한 노력을 기울이게 되었다. 또한 대통령이 주재하는 수출진흥 확대회의, 월간경제동향보고회 등을 정례화함으로써 경제개발과 수출확대에 국가적 관심과 노력을 집중하였다.

그러나 1970년대는 1960년대와 분명히 구분되는 특성을 가지는 시기로서, 이때 본격적인 중화학공업육성책이 채택되어 강력하게 추진되었다. 중화학공업육성은 1972년 제3차 경제개발5개년계획에 채택된 내용으로서, 이는 산업구조의 고도화를 통한 수출경쟁력의 강화, 그리고 방위산업의 육성 등에 목적을 두고 있었다. 1970년대에 들어서면서 한국의 수출산업은 다른 NIEs 국가들의 수출노력 강화로 국제시장에서 압박을 받게 되었으며, 이에 더하여, 1975년 월남의 적화통일 이후 국가안보에 대한 우려로 방위산업의 진흥 필요성을 강하게 느끼게 되었다. 더욱이 당시 제1차 석유파동으로 심한 충격을 받게 된 한국경제는 산업의 고도화에 보다 많은 관심을 보이게 되었다.

당시 한국이 집중적으로 육성하고자 했던 산업은 자동차, 발전기기, 중장비, 선박엔진, 전자교환기, 전기장비, 동제련 등으로서 이들 중화학 공업은 장치산업적 성격이 강하기 때문에 대부분 초기단계에 대규모 투자를 필요로 하였다. 그 결과 이들에 대한 지원이 확대되면서, 수출산업에 대한 일반적 지원은 줄어들 수밖에 없었고, 산업에 대한 선별적 지원의 강화로 경제내부의 비효율과 왜곡이 누적되는 결과를 가져왔으며, 이에 더하여 심각한 거시경제적 불안정을 초래하게 되었다. 또한 중화학 공업에 대한 집중적인 지원은 중소기업에 대한 지원의 축소를 의미하였으며, 동시에 대규모 기업의 육성은 결국 재벌문제를 야기하게 된 원인이 되었다.

이러한 지원정책의 비효율과 함께 제2차 석유파동이 도래하면서 한국경제는

심각한 위기에 직면하게 되었다. 우선 무려 20%에 달하는 인플레이의 진정이 중요한 과제였기 때문에 정부는 1979년부터 종합적인 거시경제안정화 정책을 구사하게 되었다. 또한 1980년대에 접어들면서 정부는 중화학공업의 합리화 정책을 펴게 되었는데, 당시 정부는 개별 기업과의 협상을 통해서 기존의 지원제도를 축소해 나갔다. 당시 원화의 고정된 환율도 문제를 악화시킨 원인이었기 때문에 정부는 1980년에 우선 환율의 현실화 조치를 취하게 되었다.

이와 함께 정부는 1983년부터 1988년까지 5년의 기간동안 수입관세의 점진적 하향조정을 주축으로 하는 수입자유화 조치를 단계적으로 추진해 나갔다. 물론 여기에는 상당한 고통이 따랐으며, 특히 노동집약적인 산업에는 상당한 충격을 주게 되었다. 그러나 국내시장의 경쟁촉진은 지금까지 국내시장의 보호막 하에서 안주하던 국내기업들로 하여금 국제적 수준의 가격 및 제품 품질 경쟁력을 갖추게 하는 촉진제가 되었다.

1980년대에는 금융부문에서도 상당한 개혁과 자유화가 이루어졌는데, 이제까지 정부의 관리하에 있던 상업은행들의 소유지분이 상당부분 민간에 이양됨으로써 민영화가 진척되었다. 아울러 금융부문의 진입장벽 완화, 통화와 신용관리에 대한 정부개입의 축소 등도 이루어졌다. 특히 1984년부터 금융기관은 대출이자에 대한 자체적인 결정권이 허용되었다.

이와 같이 1980년대에는 거시경제 안정화와 함께 무역자유화가 대폭 이루어졌으며, 1990년대에 접어들어서도 이러한 제도개선 노력은 상당부분 지속되었다. 특히 1990년대 중반 금융실명제의 도입을 비롯한 금융부문의 개혁은 커다란 진전을 보게 되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 노력들이 한국경제의 문제점들을 충분히 시정하기에는 여전히 미흡하였던 것으로 평가된다. 특히 재벌기업들의 문어발식 사업영역의 확대와 무분별한 투자, 그리고 이에 따르는 여러 가지 비효율 등은 한국경제가 1997년 외환위기에 노출된 직접적인 원인을 제공하였다. 물론 한국의 금융 및 외환위기는 그 이전 동남아에서 발발한 외환위기로부터의 전염효과에도 일부 기인하지만, 이러한 외부적 충격에 노출되자 허약체질의 경제는 오랫동안 누적된 내부적 취약점이 쉽게 폭발한 것이었다.

동남아 지역에서 외환위기가 증폭되자 지금까지 '대마불사'라는 신화를 가지

고 있던 한국의 재벌기업들은 연쇄도산 상태에 빠지게 되었고, 결국 한국은 보유외환이 바닥을 드러냄에 따라 대외지불 불능사태에까지 다다르게 되었다. 결국 이 문제는 IMF의 개입으로까지 확대되었으며, 이어 한국정부는 기업, 금융, 공공부문, 노동 등 4개부분에 대한 본격적인 개혁작업을 서두르게 되었다. 이러한 개혁의 노력과 함께 경제안정화를 위한 정부의 노력은 결실을 보게 되어 1999년에 와서는 당초 일정보다 앞당겨서 IMF 지원체제를 졸업하게 되었다.

이러한 한국의 경험이 의미하는 바는 경제발전에 있어서 특정 단계에 개발의 추동력이 되었던 제도나 시스템도 시간이 경과하면 오히려 부담이나 제약요인으로 전락한다는 점과 이러한 문제의 해결을 위해 개혁이 지연될 경우 상당한 대가가 따른다는 점으로 요약될 수 있을 것이다. 즉, 개발년대에 있어서 재벌의 육성은 한국경제의 성장과 발전에 커다란 도움이 되었지만, 지나친 경제력 집중은 그 후의 단계에 문제점과 위기를 초래한 원인이 된 것이다.

다. 한국경제발전의 요인과 특징

한국이 1960년대 이후 지속적인 경제발전을 할 수 있었던 가장 중요한 요인은 각 단계별로 적절한 정책수단을 강구하였을 뿐만 아니라 일단 채택된 정책은 일관성을 가지고 추진된 점을 들 수 있을 것이다. 우선 거시경제 정책은 충분하지는 않지만 안정성을 유지함으로써 수출주도형 경제성장이 가능한 환경을 조성하였다. 또한 각종 인프라에 대한 투자를 통해 경제의 애로요인을 제거 혹은 완화해가는 노력을 계속하였다. 그리고 한국경제의 가장 중요한 성장요인은 지속적인 인적자본의 개발에서 찾을 수 있을 것이다. 인적자본은 경제개발의 가장 핵심적인 요인이라는 사실은 이미 여러 연구결과나 구체적인 사례를 통해서 입증된 바 있으며 한국은 그 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다.

경제성장은 산업구조의 변화를 의미하며, 이러한 산업구조의 변화에는 대규모 투자수요가 따르게 된다. 즉, 농업에서 제조업으로, 그리고 제조업 내에서도 고부가가치 산업으로의 이전에 수반되는 투자수요의 충족 없이 경제성장을 기대할 수는 없을 것이다. 문제는 투자수요를 충족할 수 있는 자본의 동

원이며, 기본적으로 한국경제는 외국인 직접투자보다는 국내기업들에 의한 투자에 의존하는 경제발전을 추진해 왔다. 물론 개발초기에는 국내저축 수준이 낮기 때문에 국제기구나 외국으로부터의 차관이 국내투자의 중요한 부분을 차지하였다. 그러나 경제가 일정수준에 도달한 이후에는 자체적인 자금동원 능력, 즉 국내저축이 투자재원조달의 중심에 서게 된다. 물론 1970년대의 중화학공업 육성정책이 강하게 추진되었을 때 국내자본이 비효율적인 부문에 집중투자된 점을 부정할 수는 없지만 전체적으로 보아 한국경제는 각 단계별로 적절한 저축유인과 내자동원체제를 구비함으로써 개발에 필요한 대규모 투자수요를 충당해 왔다고 하겠다.

또한 1970년대 중화학 공업정책 추진시 특정 소수기업에 대한 집중적인 지원으로 재벌의 육성이 이루어졌으며, 재벌이 한국경제에 기여한 공로는 결코 간과될 수 없을 것이다. 한국과 같이 직접금융이 제대로 발달하지 못한 금융시스템하에서 대규모 투자가 소요되는 신규사업에의 참여는 재벌과 같이 일정 규모이상의 대기업만이 가능한 것이며, 나름대로 한국의 재벌들은 이러한 역할을 충실히 이행한 것으로 평가된다. 특히, 위험부담이 높은 분야의 투자는 전문경영인으로부터는 기대하기 어려운 측면이 있으나, 정부의 적극적인 지원을 배경으로 재벌은 이러한 측면에서 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. 그러나 정부의 특혜성 지원에 대한 의존도의 심화는 결국 도덕적 해이(moral hazard)를 초래하게 되었으며, 수익성보다는 외형적인 시장점유율 확대, 상호출자, 소액주주들의 권리침해, 시장의 독과점 심화 등 여러 가지 부작용이 수반된 것이 사실이다. 이러한 이유 때문에 재벌문제는 정부주도의 개발에서 시장질서에 기반을 둔 경제발전으로 패러다임이 전환되는 과정에서 가장 우선적으로 청산해야 할 과제로 부각된 것이다.

4. 우즈베키스탄 경제의 지속성장을 위한 과제

가. 지속성장의 과제

우즈베키스탄 경제는 1996년부터 회복기에 들어섰으며, CIS 국가들 중에서 가장 먼저 체제전환 이전의 생산수준을 회복하였다. 대체로 1990년대 후반과 2000년대 전반을 걸쳐서 약 5% 정도의 GDP성장율을 보이고 있었으나 2004

년에 와서는 7% 이상의 고성장을 기록하게 되었다. 그러나 최근의 높은 경제성장은 성장잠재력의 확충에 기초한 내적 동인이라기보다는 수출 주종품목인 면화나 금의 국제가격 상승에 따른 일시적 외부환경의 개선에 기인한 것으로 분석된다. 이러한 경제여건은 앞으로 지속된다는 확실한 보장이 없으며, 오히려 외부여건이 악화될 경우 상당한 충격과 함께 우즈베키스탄의 경제는 침체될 개연성도 부정할 수 없는 형편이다.

또한 수입대체산업의 육성에 기초한 국내산업의 다변화는 여러 가지 문제점을 가지고 있으며, 이러한 문제점들은 1970년대 한국이 중화학 공업육성시 제기된 문제와 유사한 성격의 것으로 풀이된다. 물론 자원배분상의 왜곡도 문제이겠지만 현재 우즈베키스탄은 대규모 실업의 위험에 직면하고 있으며, 일자리 창출을 위해서도 자본집약적인 산업의 육성은 바람직스럽지 못한 것으로 평가된다.

현재 우즈베키스탄이 직면하고 있는 경제문제의 해결에 있어서 가장 우선적으로 해결해야 할 과제를 정리하면, 첫째 단기간 내에 공급측면의 반응(supply response)을 유도하는 문제이다. 이는 생산의 증대 뿐만 아니라 실업에 대한 대응으로서도 반드시 필요한 과제이다. 다른 사회주의 국가들이나 혹은 개발도상국들의 사례에 비추어 단기간 내에 공급측면의 반응을 유도할 수 있는 부문은 농업과 중소기업의 진흥 문제이다. 둘째, 현재 추진되고 있는 수입대체 개발전략을 수출주도형을 전환하는 문제이다. 물론 이러한 문제는 단기간 내에 실천될 수 없으며, 특히 현재까지 지원을 받아온 산업들에 대해 지원을 갑자기 축소할 경우에 발생할 경제적 파장은 매우 큰 것이기 때문에 점진적인 개발전략의 이행이 필요하다. 다음에서는 이러한 두가지 측면에 대해서 집중적인 논의를 하고자 한다.

나. 농업부문의 개혁

우즈베키스탄뿐만 아니라 대부분 중앙 아시아 경제에 있어서 농업부문의 역할은 아직 매우 큰 부분을 차지하고 있으며,⁵⁰⁾ 체제전환 초기에 비농업 부분의 생산이 줄어들게 되었기 때문에 농업부문의 비중이 상대적으로 늘어난 것이 공통적인 현상이다. 즉, 농업부문의 생산량 자체는 그다지 변화하지 않

50) 다만 카자흐스탄의 경우에는 석유생산의 확대로 농업부문의 비중이 상당히 줄어들었다.

있다 하더라도 타 부문의 변화가 크기 때문에 상대적인 공헌도는 크게 변화하고 있다.

일반적으로 농업은 자연조건의 영향을 크게 받으며, 기술이전이나 기술진보에 시간이 걸리는 특성 때문에 생산성의 증가율이 상대적으로 낮으며, 농업부분의 GDP공헌도 비율은 경제발전이 진전됨에 따라 저하된다. 그러나 농업을 중심으로 하는 경제발전은 초기단계에는 가능하나 경제발전이 따라 타 부문에 생산의 비중이 이동할 수밖에 없으며 특히 환경문제를 고려할 때 농업을 통한 경제의 복구 및 부흥을 기대할 수는 없다. 이러한 점에 비추어 우즈베키스탄은 농업부분의 비중이 높은 나라로 분류되며 제조업과 각종 서비스업의 발전이 더욱 필요하다. 그러나 이러한 주장은 중장기적인 시각에서 볼 때 비농업 부분의 발전가능성이 높다는 것을 의미하는 것이지 농업부분에 대한 관심이나 지원이 줄어들어야 한다는 것을 의미하지는 않는다.

농업부분의 발전을 위해서는 장기적인 발전전략의 수립이 필요하다. 또한 체제전환 국가는 소유권에서부터 시작하여 농업관련 시스템이나 제도 등 전반적인 변화를 겪어 왔기 때문에 이러한 점을 충분히 고려한 동태적인 발전전략을 수립한다는 것은 결코 쉬운 문제는 아니라 하겠다.

앞서 지적한 바와 같이 우즈베키스탄의 농업은 우선 소유권에 있어서 많은 변화를 보였다. 농지의 궁극적인 소유권은 아직도 국가에 있으며, 개인에게는 사용권(혹은 경작권)만 허용되고 있다. 또한 우즈베키스탄의 농업부분 조직은 이중적인 구조를 가지고 있는데, 과거 집단농장은 대규모의 집단농업기업(agricultural enterprises) 형태의 조직과 개인경작 형태로 나누어져 있다. 개인에게 임대된 농지는 나중에 소규모의 가족농(dekhkan)으로 전환되었으며, 집단농업기업은 다시 대규모의 생산협동농장(shirkats)과 개인임대농(pudrat)으로 나누어지게 되었다. 그러나 생산협동농장이나 개인임대농에 대한 정부의 개입정도는 높고 또 이들은 정부수매제도에 응해야 한다.

물론 농지의 전면적인 사유화에는 상당한 문제가 발생할 수 있다. 사유화가 이루어지고 일정한 시간이 경과하면 농지의 분배상태가 불균등해 질 가능성이 높는데, 이는 우즈베키스탄과 같은 회교국가에서는 용인되기 어려운 현상이기도 하다. 그러나 보다 중요한 문제는 농업부분의 공급반응과 고용기회의 확대이다. 물론 생산협동농장 소속 농장원들은 정부지원 하에서 제공되는 각

중 농자재 공급을 원하기 때문에 사유화에 소극적인 측면도 없지 않다. 그러나 공급반응을 유도하기 위해서는 소유권, 가격, 조세, 영농의 자율권, 그리고 정책적 지원 등에 많은 변화가 있어야 할 것이다.

현재 우즈베키스탄의 농업은 산업부문을 지원하는 역할이 주된 것이나 이러한 역할에서 해방되어 농업자체의 위치를 확립할 필요가 있을 것이다. 특히 체제전환 초기의 농어부문의 중요성은 중국이나 베트남의 사례에서도 충분히 확인된 바 있다. 물론 우즈베키스탄의 경우 농업재편 방향이 가족농 쪽인지 혹은 기업농(협동조합 형태)인지 아직은 결정된 바가 없다. 그러나 농업재편 방향과 관련 없이 현재의 농업 사유화 정도가 미진하다는 점에는 별다른 견해차가 없을 것이다.

또한 농지의 분배 그 자체가 농업생산의 증대를 반드시 의미하는 것은 아니다. 이와 병행해서 농업생산물에 대한 정부 구매가격이 점진적으로 현실화되어야 할 것이다. 또한 현재 지나치게 높은 농업부문의 조세도 상당한 정도로 경감되어야 할 것이다. 일반적으로 농업부문은 다른 부문에 비해서 규모가 영세하며 또 자본이 부족하기 때문에 이들에 대한 금융지원의 확대가 필요할 것이다. 실제로 농업지역의 금융지원은 도시지역에 비해서 훨씬 열악하며 이는 농업부문의 경제적 취약성을 심화시킨 원인이기 때문에 이들에 대한 간이적인 형태의 소규모금융(micro-credit) 지원이 긴요한 것이다. 그밖에도 농촌이나 농업에 관개, 도로, 기타 각종 사회간접자본의 지원도 필수적인 요소들이다.

다. 수출지향형 산업의 육성

우즈베키스탄의 경제규모나 산업화의 정도를 고려할 때 현재까지 추진되어 온 수입대체산업을 통해 산업의 다변화를 달성하는 데에는 한계가 있으며, 결국은 수출지향형 산업의 육성으로 기본적인 정책방향이 수정되어야 할 것이다. 그러나 이러한 기본적인 정책방향의 수정은 쉽게 이루어지기 어려운 것이, 우선 기존의 정책을 통해 지원을 받고 있는 산업 관계자들의 거센 반발이 예상되기 때문이다. 그리고 이러한 반발이 없다 하더라도 지원의 전면적 중단은 이들 산업의 가동중단을 가져올 위험도 있다. 더욱이 이러한 정책방향의 수정은 신용의 배급, 경상계정의 태환성, 조세와 재정정책, 그리고 사

유화에까지 영향을 미치는 거대한 것이므로 쉽게 추진되기 어려운 것이다.

이러한 제약요인들을 고려할 때 수출지향형 산업으로의 전환은 점진적으로 이루어져야 하며, 따라서 당분간은 한편에서는 수출지향형 산업의 진흥에 힘을 쏟는 동시에 다른 한편에서는 기존의 수입대체형 산업에 대한 지원도 병행하는 이중적인 구조가 불가피할 것이다. 그러나 한 국가의 통일되고 일관된 법적 제도적 틀 내에서 이러한 이중적 산업정책을 추진하는 것은 불가능하며 가능한 방법은 지역적으로 구분하여 각각 별도의 제도를 적용하는 방식일 것이다. 이러한 방식은 결국 경제특구(special economic zone)나 수출가공공단(export processing zone) 혹은 보세지역을 지정하고 이들 지역에 대해서 수출주도형 산업을 진흥하는 방법일 것이다.

실제로 많은 동아시아 국가들은 경제특구나 수출가공공단의 설치를 통해서 산업화와 함께 수출산업을 성공적으로 유치·육성한 실적이 있으며 우즈베키스탄은 이러한 동아시아 국가들의 사례를 경청할 필요가 있을 것이다. 경제특구와 수출가공공단은 수출산업을 유치 및 진흥이라는 공통적인 목적을 가지지만 성격은 다소 차이가 있다. 경제특구는 중국 특유의 제도로 그 면적이 수출가공공단에 비해서 상대적으로 넓으며 이 지역은 수출목적의 외국인 직접투자 유치와 더불어 시장경제로의 전환을 위해 새로 도입되어 할 각종 제도들을 실험하는 장소이기도 하다. 결국 경제특구에서 시험된 제도들 중에서 성공적인 내용들은 다른 지역에도 이식되는가 하면 아예 경제특구를 여러지역으로 확대하여 시장경제적 환경을 조성하는 방법을 사용하기도 한다. 반면 수출가공공단들은 규모가 상대적으로 작고 말 그대로 수출목적의 외자유치에 주된 관심을 두고 있다. 우즈베키스탄의 여러 가지 조건을 고려할 때 본격적인 경제특구보다는 수출가공공단의 설치가 합리적이고 실현가능성이 높은 정책으로 평가된다. 중소기업의 발전을 촉진하기 위해서는 중소기업에 특화된 중소기업 전용 산업공단의 설립도 신중히 검토할 필요가 있다.

일반적으로 수출가공공단에 대해서는 조세상의 특전은 물론이며, 교통이나 통신, 상하수도, 전력 등 각종 사회간접자본의 제공과 함께 금융시설 등이 구비되어야 하며 과실송금이나 수입에 대해서도 특전을 제공하고 있다. 이미 전세계적으로 외국인 직접투자 경쟁이 치열한 결과 각국이 수출가공공단(혹은 경제특구)에서 제공하고 있는 세제나 금융지원은 거의 표준화되어 있다고 할 수 있으며 우즈베키스탄이 수출가공공단을 설치한다고 할 때 이와 같은

국제적 기준이나 혹은 그보다 더욱 좋은 조건을 제공해야 외자유치가 가능할 것이다.

한국의 경제발전은 외국인 직접투자보다는 국내기업의 진흥에 높은 비중을 두고 있었으나 외국인 투자유치에도 상당한 노력을 기울인 것을 평가된다. 한국의 대표적인 수출가공공단은 1970년에 설립된 마산수출자유지역이며, 이 제도는 1970년대 중반이후 중화학 공업의 육성으로 다소 그 의미가 쇠퇴하기는 했지만 여전히 한국경제발전에 중요한 기여를 한 것이 사실이다. 여기에 종사한 약 7천여명의 인력은 외국의 첨단기술이나 경영 노하우를 경험하게 되었으며, 이 지역은 국내기업들과 일정한 역할분담 하에 분업이 이루어지게 되었다. 특히 이 지역에 대한 외국인 직접투자는 그 후 한국이 IT 강국으로 발전하는 데에도 직접적인 기여를 한 것으로 평가된다.

수출가공공단의 개발은 수출산업의 육성과 산업다변화에 효과적인 정책이나, 이러한 정책이 결실을 맺기까지에는 상당한 기간이 소요되며 이때까지는 경제적 비중의 측면에서 국내산업에 대한 정책이 보다 중요한 의미를 갖는다. 우즈베키스탄은 중앙아시아 국가들 중에서 가장 큰 내수시장 규모를 갖추고 있으며, 또한 주변국들의 산업구조나 산업화 정도를 고려할 때 기존의 국내산업을 진행하는 데에 나름대로 유리한 조건을 갖추고 있다. 그러나 이러한 조건에도 불구하고 국내산업은 아직 충분한 경쟁력을 갖추지 못하고 있으며, 이는 우즈베키스탄 정부가 기존 산업에 대한 지원정책을 철회하지 못하는 이유 중의 하나로 지적된다.

라. 수출가공공단 이외지역의 산업에 대한 지원과 거시경제 정책방향

국내산업의 지원에 있어서는 적어도 다음의 몇가지 점을 충분히 반영할 필요가 있을 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 지원대상의 선정에 있어서 정부의 자의적인 결정을 가능한 한 줄일 필요가 있다. 다시 말해서 정부의 지원정책은 개별기업에 대한 지원이 아닌 특정 산업에 대한 지원체계를 갖추으로써 지원대상 기업은 정부가 아닌 시장의 선별기능에 의해서 결정되어야 한다. 또한 특정 산업이나 부문에 대해 수입제한 조치를 취하더라도 일단 국내시장에서의 경쟁조건은 최대한 보장되어야 한다. 이러한 조건들은 과거 1970년대 한국이 중화학공업에 대한 육성정책이 갖는 문제점들을 참고할 때

충분히 확인될 수 있는 사실이다.

또한 거시경제정책의 추진에 있어서도 지나친 안정화 일변도의 경향에 대해 경계할 필요가 있을 것이다. 일반적으로 체제전환 경제의 인플레이션은 시장경제 환경이 성숙된 체제의 경우와는 다른 요인에 의해서 발생하는 것으로 파악되고 있다. 체제전환 경제의 인플레이션 문제는 국내통화의 저평가 요인, 체제전환과정에서 발생하는 상대가격 체계의 변화, 지금까지 통제되어온 가격에 대한 자유화, 그리고 임금인상에 대한 통제기능 결여 등에 기인하는 것으로 분석된다. 우즈베키스탄의 경우, 이러한 여러 가지 요인들 중에서 임금인상에 대한 통제결여로 발생하는 소위 임금주도의 인플레이션 요인은 상대적으로 약한 것으로 판단되나 나머지 요인들은 정도의 차이는 있지만 복합적으로 작용하고 있다고 하겠다.

이러한 상황에서 총수요 억제, 혹은 이를 위한 수단으로서 통화공급의 제약 등과 같은 수단은 인플레이션 통제보다는 경제의 침체를 심화시킬 위험이 높다. 그 때문에, 체제전환경제의 최적 인플레이션 수준은 시장경제가 성숙된 선진국에 비해 높은 것으로 평가되고 있으며, 우즈베키스탄의 거시경제정책도 다소의 인플레이션은 용인하며, 총수요 억제효과가 있는 정책은 가급적이면 자제하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 특히 인플레이션 우려를 해소하기 위해 최근에 우즈베키스탄 정부가 무리한 통화관리와 은행예금계좌 통제를 시행한 사례는 민간 실물경제를 심각히 위축시킨다는 것을 교훈으로 삼아야 할 것이다.

마. 중소기업정책

<한국의 중소기업 정책>

체제전환 경제에 있어서 중소기업의 육성은 공급측면의 반응유도를 통한 경제의 활력회복에 가장 핵심적인 과제 중의 하나로 부각되어 왔다. 물론 경제적 환경이나 조건은 다르지만 과거 한국의 중소기업 정책이 우즈베키스탄에 어느 정도의 시사점을 줄 것으로 기대된다.

한국의 중소기업 정책은 1980년 이전과 이후로 크게 구분된다. 1960년대만 하더라도 한국은 아직 거대한 규모를 갖춘 재벌기업이 등장하기 이전이기

때문에 전반적인 산업정책이 바로 중소기업정책과 쉽게 구분되기 어려운 특징을 가지고 있었다. 그러나 1970년대에 접어들면서 중화학공업에 대한 정부의 지원이 강화된 결과 중소기업에 대한 배려는 제한적이었다고 하겠다. 결국 1980년대에 들어와서 중화학공업에 대한 합리화가 확대되면서 그간 등한 시되어 온 중소기업에 대한 지원이 강화되기 시작하였다. 이를 위한 구체적인 방법으로서, 중소기업의 혁신과 기술개발에 대한 지원이 강화되었다. 아울러 대기업과 중소기업의 협력관계 확대 지원, 그리고 중소기업에 대한 금융지원도 강화되었다.

중소기업에 대한 지원은 다소 때늦은 감이 없지 않았으나 이러한 지원정책의 효과는 대략 1980년대 중반이후 드러나게 되었으며, 실제로 중소기업이 GDP에서 차지하는 비중이나 고용 및 수출에서의 비중도 이때부터 상당히 늘어나게 되었다. 그러나 문제는 대기업에 비해서 중소기업의 기술력 향상 속도가 상당히 지체되고 있었다는 점이다. 즉, 중소기업은 여전히 기술력이 낮기 때문에 저가 상품의 가공이나 대기업으로부터 가공도가 낮은 부품의 생산하청을 받는 정도의 역할에 그치고 있었으며 중소기업의 기술경쟁력 강화는 단기간 내에 극복될 수 없는 과제였다.

이러한 상황하에서 1997년 외환위기로 중소기업은 또 다시 커다란 타격을 받게 되었으며, 물론 이러한 충격으로 도산에 직면한 경우도 많았지만 다른 한편에서는 보다 심화된 경쟁환경하에서 살아남기 위해 기술개발에 대한 투자나 IT 등 새로운 산업에의 진입, 그리고 해외로의 진출 등과 같은 현상을 보이게 되었다. 또한 금융산업의 구조조정 결과 과거 대기업에 집중되었던 신용이 일정한 조건을 갖춘 중소기업에게도 제공될 수 있는 여지가 확대되었다. 또한 대기업의 중소기업에 대한 태도도 상당히 변화되어 과거와 같이 대기업의 우월적 지위를 이용하기보다는 중소기업과의 생산적인 협력관계를 확대하는 방향으로 전환되었다.

<우즈베키스탄에 대한 시사점>

현재 우즈베키스탄의 중소기업의 특성이나 역할은 과거 개발연대의 한국과는 상당한 차이가 있다. 독립직후 우즈베키스탄의 경우 제조업 부분은 사회주의 특성상 대규모 국영기업에 의존하는 중소기업의 존재는 거의 무시되고 있었으며, 중소기업은 대기업에서 분사된 것들도 존재하지만, 대부분 새롭게

태어나야만 하는 형편이었다. 이러한 조건을 고려할 때 중소기업의 육성정책에 있어서 우선시되어야 할 것은 새로운 기업을 창설하는 데에 대두되는 여러 가지 법적, 제도적 제약요인을 완화하는 것이라 하겠다.

그러나 현실적인 상황은 이와는 반대 경향을 보였는데, 1997년 이후 중소기업의 수가 줄어든 것은 이들에 대한 각종 규제나 세무행정이 강화됨으로써 법적 조건을 갖춘 소기업에서 오히려 비공식부문으로 후퇴한 결과인 것으로 밝혀지고 있다. 다행히 2000년 이후 이러한 경향은 다소 역전되어 이제는 중소기업의 수가 늘어나는 추세를 보이고 있기는 하지만 여전히 자유로운 기업활동을 보장할 수 있도록 규제위주의 정책이 아니라 이들의 창업과 영업활동을 지원하는 쪽으로 정책적 기능이 강화되어야 할 것이다.

우즈베키스탄의 중소기업 정책 입안에 있어서 한국의 1980년대 경험이 크게 도움이 될 수 있을 것이다. 중소기업의 보호를 위한 법안의 마련, 지원체계의 신설, 금융 및 세제상의 지원 등이 기본적인 방향일 것이다. 보다 구체적인 정책제안으로서 중소기업에 대한 영업허가제도의 완화, 은행예금의 인출에 대한 제약요인 완화, 기능인력의 양성과 관련 산업 및 무역동향 등에 관한 정보제공, 그리고 새로운 무역 루트의 개설 등을 들 수 있을 것이다.

참고문헌

- CEEP , CERE and USAID (2005), *Uzbekistan Economy: Statistical and Analytical Review for January-March, 2005*, Tashkent, March.
- CER (Center for Economic Research) and UNDP (2005), *Linking Macroeconomic Policy to Poverty Reduction*, Tashkent 2005.
- EBRD (2002), *Transition report 2002: Agriculture and rural transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EBRD (2004), *Transition report updated*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- EBRD (2005), *Uzbekistan Strategy Report*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Ellman, Michael (2000), 'The Social Costs and Consequences of the Transformation Process', *Economic Survey of Europe*, Issue 2/3, Geneva: UNECE, pp.125-45.
- IMF (1998), 'The Uzbek Growth Puzzle', Working PaperNo. 133. Washington: International Monetary Fund.
- IMF (1998). 'Republic of Uzbekistan: Recent economic developments', IMF Staff Country Report 98/116, Washington DC, International Monetary Fund, October. 25
- IMF (2000), 'Republic of Uzbekistan: Recent Economic Development', the IMF, Washington.
- IMF (2002), 'Republic of Uzbekistan- Letter of Intent', 29 July 2002, Washington: International Monetary Fund. Source: <<http://www.imf.org/External/NP/LOI/2002/uzb/index.htm>.
- Kandiyoti, Deniz (1998). 'Rural livelihoods and social networks in Uzbekistan: perspectives from Andijan', *Central Asian Survey*, Vol.17, No.4, 561-78.
- Linn, Johannes F, Keynote Speech, given at the International Symposium on "North Korean Development and International Cooperation," Seoul, Korea , July 6-7, 2005.
- Pomfret, Richard (1998): 'Agrarian Reform in Uzbekistan: Why has the Chinese model failed?' University of Adelaide School of Economics

- Working Paper 98-16 - forthcoming in Economic Development and Cultural Change.
- Pomfret, Richard, and Kathryn Anderson (1997): 'Uzbekistan: The welfare impact of slow transition', UNU/WIDER Working Paper No.135, Helsinki, June.
- Pomfret, Richard UZBEKISTAN Income Distribution and Social Structure during the Transition, (version 2) June 1999
<http://www.economics.adelaide.edu.au/staff/pomfret/helsinki99.pdf>
- Pomfret, Richard (2000) "Agrarian Reform in Uzbekistan: Why Has the Chinese Model Failed to Deliver?" Economic Development and Cultural Change, 48(2)
- Taube, Günther, and Jeromin Zettelmeyer (1998). 'Output Decline and Recovery in Uzbekistan: Past performance and future prospects', IMF Working Paper 98/132, Washington DC, International Monetary Fund, September. 27
- UNDP (2000), Human Development Report Uzbekistan 2000, Tashkent: United Nations Development Program.
- UNDP (2004),
<http://www.undp.org/povertyreport/countryprofiles/uzbekistan1.html>
- UNDP&CER(2005-I), Human Development Report, Uzbekistan-2005, Decentralization and Human Development.
- UNDP&CER(2005-II), Linking Macroeconomic Policy to Poverty Reduction, Tashkent.
- World Bank (1993), Uzbekistan: Agenda for Reform. Washington: The World Bank.
- World Bank (1999), 'Uzbekistan Structural Policy Review: An Economic Report', Washington: The World Bank.
- World Bank (2002) Transition: The First Ten Years, Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union, The World Bank.
- World Bank (2003), Uzbekistan Living Standards Assessment: Policies To Improve Living Standards, Report No. 25923, Human Development Sector Unit, Europe and Central Asia Region, The World Bank.
- World Bank (2004), Republic of Uzbekistan: Country Financial

Accountability Assessment, Operations Policy and Services Unit,
Europe and Central Asia Region, The World Bank, December.
Zettelmeyer, Jeromin (1998). 'The Uzbek Growth Puzzle', IMF Working
Paper 98/133, Washington DC, International Monetary Fund,
September.

제2장 우즈베키스탄의 산업개발과 수출진흥 정책의 모색

1. 서론

최근 우즈베키스탄 경제는 경제성장 면에서나 국제수지 면에서나 좋은 성과를 이루고 있다. 그러나 이러한 좋은 성과는 우즈베키스탄의 주산물인 면화, 금 등의 국제가격이 개선되는 데 힘입은 바가 크기 때문에 불안한 것으로 판단된다.

따라서 한층 안정적이고 지속적인 경제성장을 확보하기 위해서, 우즈베크 정부는 제조업을 육성하고 제조업 제품의 수출을 진흥하려고 하는 것 같다. 그런 의미에서, 우즈베크 정부는 지식공유사업에 참여하는 한국의 연구진에게 한국이 어떻게 제조업을 발전시키고 제조업 제품 수출을 진흥하였는지의 경험을 가르쳐 줄 것을 요청하였다.

이러한 우즈베크 정부의 요청을 감안하여 이 보고서는 한국의 산업개발 과정을 특히 1960년대 및 1970년대의 산업개발의 역사에 초점을 맞추어 분석하고 한국의 경험으로부터 우즈베키스탄에 줄 수 있는 교훈을 도출하여 제시하는 데 대부분을 할애하였다. 이 보고서가 이러한 접근방식을 택한 이유는 다음과 같은 두 가지 큰 이유가 있었다. 첫째, 우즈베키스탄과 한국 사이의 경제개발 수준의 차이가 큰 점을 감안하여, 1960년대와 1970년대의 한국의 산업개발 및 수출진흥 경험으로부터 얻은 교훈이 현재의 우즈베키스탄에 적절하게 적용될 수 있을 것으로 판단하였다. 둘째, 우즈베키스탄의 산업생산 및 산업별 수출에 관한 데이터를 얻지 못하였으므로, 양국의 산업개발 과정을 비교하는 분석의 필요성을 인정하면서도, 한국의 경험을 분석하는 데에 한정하는 수밖에 없었다.

또한, 연구가 진행되는 과정에서 우즈베키스탄 정부가 새롭게 요청한 과제들에 대해서는 좀더 심도있는 분석을 진행하였다. 중소기업 지원정책, 산업단지 개발 정책 등이 그 예들이다. 서론에 이은 2절에서 우즈베키스탄에 제시할 수 있는 교훈을 끌어낼 필요성을 염두에 두고 한국의 산업개발 과정의 특징을 도출해내려고 하였다.

3절과 4절은 각각 1960년대와 1970년대의 한국의 산업개발 과정을 요약하였다. 먼저 3장은 경제개발 초기에 시행된 수출진흥정책을 분석하고 그 성과를 평가하는 데 초점을 맞추었다. 이 장에서는 1960년대에 시행된 중소기업 지원정책을 좀더 자세하게 다루고 있다. 4절에서는 「중화학공업개발계획」의 목적과 성과를 설명하였다. 이 장에서는 이와 관련된 구체적인 정책들 즉, 산업단지를 개발하고 종합상사제도를 도입하며 정책금융을 제공하는 정책들을 좀더 자세하게 다루고 있다.

5절과 6절은 각각 두 가지 구체적인 산업 즉, 자동차산업과 섬유산업의 개발 과정을 개관하고자 하였다. 자동차산업을 다룬 이유는 우즈베키스탄 정부가 자동차산업의 획기적인 발전을 생각하고 있는 것으로 판단하여, 한국이 취했던 점진적인 개발전략을 소개하려고 하였다. 우즈베키스탄의 여건상 비교우위가 있다고 판단되는 섬유산업이 중요하게 고려되고 있지 않은 점을 감안하여 한국의 산업개발 과정에서 섬유산업이 해 온 역할을 보여 주려는 의도에서 동 산업을 선정하였다.

7절에서는 이상의 한국 산업발전에 대한 분석과 우즈베키스탄 현지 인터뷰 등을 감안하여 우즈베키스탄 정부의 산업 발전 정책 수립에 필요한 정책권고 사항을 도출하였다.

2. 한국 산업발전의 개관

가. 무명의 저개발국에서 세계적인 산업주도국가의 일원으로 성장

〈표 3-2-1〉 한국의 1960년과 2004년의 산업 경쟁력 비교

구 분	1960	2004
1인당 GDP (미국 달러)	82	14,162
GDP 당 제조업 점유율(%)	14.4	32.0
주요 산업	가발 속눈썹 의류 합판	조선(세계1위) 자동차(세계5위) 반도체(세계3위) 철강(세계5위)

한국은 1960년대 초반 하더라도 산업발전 면에서 최저개발국 중의 하나였으나, 지난 40년 동안에 세계적인 산업주도국가의 일원으로 탈바꿈하는 데 성공하였다.

나. 수출진흥정책에 의존한 산업화 과정

한국의 산업발전은 수출진흥 정책의 추진을 통하여 달성될 수 있었다. 한국의 주요 산업들이 발전하기 시작한 기간인 1960년대와 70년대 동안, 수출 증가율이 GDP 증가율을 훨씬 상회하였고, 따라서 GDP에서 차지하는 수출의 비중도 주로 이 기간 동안에 이루어졌으며, 이후에는 비슷한 수준을 유지하였다.

〈표 3-2-2〉 수출의 GDP 점유율 추이 (%)

1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
3	9	14	28	34	34	30	33	38

다. 인적자원에 대한 높은 의존도

초기 경제개발을 추진하기 시작할 때 의존할 만한 경제적 자원이 전혀 없던 한국으로서는 풍부한 노동력을 적극 활용해야만 했다. 다행히 인력개발정책을 통해 산업단계별로 필요한 노동력 (때로는 미숙련의 형태로 때로는 숙련의 형태로)이 적절히 공급할 수 있었던 것이 산업화를 촉진하는 데 크게 기여하였다.

- 1960년대: 노동집약적 산업의 발전 과정: 값싼 미숙련 노동자
- 1970년대: 중화학공업 발전 과정: 숙련 노동자 (기능공의 형태)
- 1980년대: 기술집약 산업의 발전 과정: 기술자 및 과학자

라. 정부주도이지만 시장 메커니즘이 작용

한국의 산업발전은 얼핏 보기에는 정부주도에 의해 이루어진 것으로 판단되기 쉽다. 사실, 산업발전을 위해 여러 가지 정책적 지원을 동원했다는 점에

서는 정부주도의 산업발전이었다고 할 수 있다.

그러나, 한국은 국제경제환경에 의해 만들어진 비교우위의 조건에 잘 순응하면서 경제발전 내지는 산업발전을 이루어 왔다고 해야 할 것이다. 매번, 지원의 대상이 된 한국의 주력산업들은 비교우위를 확보하고 있었고, 경쟁이 치열한 국제시장에서 성공적으로 경쟁할 수 있었다.

정부가 산업을 지원하기 위한 제도를 만들기 시작한 60년대 초기부터 한국은 시장조건을 통해 지원할 산업이 선정되도록 하였고 이렇게 시장이 선정한 산업을 정부가 지원하였다. 이러한 접근 방식을 채택하였던 덕분에 한국 산업들이 진정한 국제 경쟁력을 확보할 수 있었다. 다시 말하자면, 정부는 시장에 의해 선정된 산업들의 비교우위 조건을 지원을 통해 더욱 강화시키는 역할을 하였던 것이다.

중화학 공업을 육성한 기간인 1970년대 동안에는 정부가 특정산업들을 임의로 선정하였다고 할 수 있지만, 이러한 정부의 결정도 그 당시의 비교우위의 변화를 정부가 예측하여 취해진 조치라고 할 수 있다.

마. 산업화 초기의 한국과 우즈베키스탄의 유사점과 차이점

□ 유사점

첫째, 두 나라 모두, 값싸고 훈련이 잘된 “인적 자본”이 존재한다.

둘째, 두 나라 모두 제조업 발전에 기반이 될 만한 국내시장이 형성되어 있지 않았다.

셋째, 산업화 과정에서 극복해야 할 산업강국이 이웃에 존재하고 있다. 1960년대 한국의 경우 일본이 지금 우즈베키스탄에게는 중국이 그러한 존재이다.

넷째, 두 나라 모두 과거 식민통치국으로부터 일부 산업기반을 물려 받았으나(한국은 일본으로부터, 우즈베키스탄은 러시아로부터), 불행하게도 이러한 산업기반은 두 나라 모두 여타 산업과의 연관관계가 없는 “단절된 형태”로 주어졌기 때문에 산업발전에 도움이 되지 않았다.

□ 차이점

첫째, 한국은 초기 산업화 과정에서 의존할 만한 천연자원이 없었으나, 우즈베키스탄의 경우 상당히 풍부한 천연자원이 부존되어 있다. 그러나, 이러한 풍부한 천연자원이 산업화에 도움이 되는지에 대해서는 찬반 양론이 있다. 천연자원의 존재가 초기 산업화에 필요한 자본을 제공할 수 있다는 면에서 긍정적이나, 가장 우수한 “인적 자본”을 이 분야에서 독점하게 함으로써 유치 산업들이 좀처럼 발전하기 어렵게 만든다는 측면에서는 부정적이다.

둘째, 한국은 대단히 수출지향적인 산업화 정책을 추진해 왔다. 예를 들면, 수출진흥을 위해 초기에 거시경제 변수를 조정 (수출금융의 금리 인하, 국내 통화의 평가절하 등)하였다. 우즈베키스탄의 경우 아직도 이러한 형태의 산업화 지원 정책을 시행하지 못하고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 한국은 시장 메커니즘에 의해 주어지는 비교우위 산업을 열심히 찾으려고 하였는데 비해, 우즈베키스탄의 경우 아직도 정부가 시장을 통제하는 것을 선호하고 있는 것으로 보인다.

넷째, 한국은 과거에 상당히 적극적인 산업지원책을 사용할 수 있었으나, 우즈베키스탄의 경우 WTO 가입을 앞두고 WTO 규정에 저촉되지 않는 범위 내에서 산업지원책을 사용하여야 할 것이다.

3. 한국의 산업발전 과정 : 1960년대

가. 수입대체보다는 수출지향적 정책 추진

□ “수출 최우선” 정책의 추진

1950년대와 60년대를 통하여, 신생 독립국들에 의해 주도된 제3세계 운동과 비동맹 운동 등은 많은 개도국들로 하여금 경제정책 면에서도 국내시장 지향적인 수입대체 정책을 추진하게끔 영향을 주었다. 한국도 1961년에 군사정부가 들어서자마자 “5개년 경제개발계획”을 실시하게 되었고 이 계획에서는

외국 원조 의존형에서 벗어나 자립경제를 이루는 데 우선순위가 두어지게 되었다. 이를 위해, 수입대체산업을 육성하고, 전력, 수송 및 통신 등의 사회간접자본을 확장하는 데 노력하였다.

사실, 이때의 수출진흥정책은 단기적이고 일시적으로 경제를 안정시키기 위해 시행되었지 결코 경제발전 목적으로 시행되지는 않았다. 그러나, 당시의 세계시장 여건이나 한국의 산업발전 수준으로서는 수출을 일시에 늘리는 것이 쉽지는 않았다.

그러나, 1964년부터 한국정부는 수입대체보다는 수출진흥정책에 초점을 맞추기 시작하였다. 이는 우선 미국 원조가 중단됨에 따라 외화 확보의 필요성이 증대되었다는 데 기인한다. 그러나, 이러한 정책 전환의 배경에는 수출에 대한 자신감도 작용하였다. 즉, 1950년대의 수출 중에서 80% 정도가 농산물과 광산물이긴 했지만, 1963년에는 이미 공산품의 비중이 전체의 45%까지 높아지게 되었기 때문이다. 또한 수입대체산업도 결국은 원자재 수입에 크게 의존함으로써 외화수요를 늘이는 요인으로 작용하였던 점도 감안되었다. 더구나, UN이 개도국 교역을 관장하는 국제기구를 만들기로 결정함으로써 과거보다 개도국들의 수출여건이 좋아질 것으로 기대되기도 하였다.

□ 수출진흥을 위한 지원제도의 도입

수출진흥을 위해 한국정부가 추진한 정책은 역시 관련 법체계를 개선하는 것이었다. 1967년에, 정부는 무역법과 수출진흥법 및 수출진흥 보조금 지불에 관한 임시조치법 등을 묶어서 대외거래법을 제정하였다. 이 법은 우선 수출입업자의 등록제를 면허제로 바꾸었고, 수출입 품목을 승인품목, 허가 품목 및 금지품목으로 분류했으며, 무역회사들이 1년에 두 번 수출실적을 보고하게끔 규정하였다.

수출을 지원하기 위해, 한국은행은 관련 금융규정을 제정하여, 수출업자들에게 차별적인 금융혜택을 제공하기 시작하였다. 1962년에, 수출금융 규정은 수출과정에 필요한 원자재의 구매, 생산, 출하 등을 원활하게 하도록 개정되었고, 단기적으로 자금을 공여하기 위한 제도들인 외국환 표시 금융 거래제도, 수출공산품의 원자재수입에 대한 지불보증제도 등이 1963년에 로컬 L/C 제도가 1966년에 각각 도입되었다.

1965년에 일반금리는 24%에 이르렀으나, 수출금융 금리는 경쟁국과 비슷한 수준인 6.5%에 머무르게 함으로써 금리차를 17.5%포인트에 이르게 하였다. 수출산업에 대한 투자를 원활하게 하기 위하여, 중장기 금융을 제공하는 제도도 도입되었다.

정부는 외환거래제도도 수출에 유리하게 바꾸었다. 1961년에, 한국정부는 수출상품의 경쟁력을 제고하기 위하여 한국원화의 환율을 달러당 65원에서 130원으로 절하하였는데, 이 때는 물가상승 때문에 그 성과를 얻지 못하였다. 1965년에, 정부는 1950년대부터 유지되어 왔던 외환거래제도를 완전히 개정하여 일관성 있는 수출촉진제도를 도입하였다. 우선, 그 동안 품목에 따라 다른 환율을 적용하던 복수환율제를 단일 변동환율제도로 바꾸었다. 그 결과 달러당 130원이던 환율은 다시 100% 가까이 평가절하되어 256원으로 바뀌었다.

그 당시의 수출지원정책으로서는 하나는 독점적 수출거래권 제도, 수출진흥 보조금 및 수출입 링크제를 들 수 있다. 독점적 수출거래권은 1년간에 특정 수출업자에게 주어졌는데, 이 권리를 얻으려면 신제품을 1만 달러 이상 수출하거나 3만 달러 이상의 시장을 개척한 실적을 올리거나, 신제품을 5만 달러 이상 수출하거나 연간 10만 달러 이상의 시장을 개척하려는 계획을 제출해야 했다. 그 예를 들면, 대만에 수출된 전통 벽지, 사과, 배 등과 유럽에 수출된 속눈썹 그리고 쌀과자 등이었다.

수출진흥 보조금은 1961년부터 지급되었는데, 신제품을 수출하면 달러당 25원 신시장을 개척하면 달러당 20원을 지급하였다. (수출진흥 보조금은 1965년부터는 환율의 현실화를 반영하여 폐지되었다.)

수출입 링크제는 수출실적에 연계하여 인기 있는 물품의 수입권을 제공하는 제도로서, 1955년까지 존속되었던 제도를 1961년에 재도입한 것인데, 수출금액의 5% 범위 안에서 35개의 수출촉진 대상 물품의 수입을 허용하였다. 특히 1960년부터 62년 사이에는 물자 부족이 심각했으므로 이러한 수출입 링크제도도 대단히 유효한 정책이었다. 그러나 이 제도는 1965년에 환율제도가 현실화되면서 폐지되었다.

□ 수출산업

수출물품이 주로 일차산품으로 이루어지고 있을 때, 한국정부는 공산품의 수출을 장려하기 위하여 보세가공수출을 장려하였다. 또한 정부는 기존 중소기업들이 수출업자로 전환하고 특정 수출산업에 종사하는 것을 지정하였다. 당시에 근로자의 임금이 매우 낮았던 점을 감안하여 관세법에 의해 보세가공 공장을 지정함으로써 보세가공과 관련한 수출입절차를 규정하였고 당시에 전혀 공산품 수출능력이 없었던 한국산업의 현실 속에서 수출산업이 맹아를 트게 하는 것이 가능하게 하였다. 이에 따라, 의류, 장갑, 은제품, 라디오, 낚시용 그물, 장난감 등의 수출이 획기적으로 늘어나게 되었다.

초기에는 이러한 보세가공 지역에 일본업체들이 많이 참여하였지만, 한국의 중소기업 수출업자들이 공장을 설립하기 위한 노력도 기울여졌다. 적절한 중소기업들을 골라 수출업자로 지정하였고, 이들에게는 수출물품의 생산에 필요한 원자재 수입의 권리가 주어졌고, 또한 원자재 수입에 필요한 자금도 공여되었으며 수출비용을 줄이기 위해 기술적 지원도 제공되었다. 1964년에는 150개의 회사들이 선정되어 기술자 훈련비 또는 해외 기술자를 초빙하기 위한 지원을 받은 바 있다.

또한, 효율적 투자를 유도하기 위해 수출업자들을 위한 산업단지가 조성되었다. 1964년에 수출산업단지 조성법이 제정되어 수출정보의 교환을 원활하게 하고 공동수출을 촉진하며 서울 구로지역에 수출산업단지를 조성하도록 하였다. 1967년까지 18개의 해외동포 회사, 11개의 국내회사 및 31개의 외국회사가 이 산업단지에 입주하기에 이르렀다.

□ 수출환경 조성

개도국들의 정책결정과정에서 최고 결정권자의 정책의지가 매우 중요하다. 한국의 경우 대통령이 직접 “수출만이 살길”이라고 독려했고 나섰다는 것이 수출기업들의 마인드에 크게 작용하였다. 1억 달러의 수출을 처음 달성한 1964년부터 1979년까지 박정희 대통령은 매달 직접 수출확대회의를 주재하였는데 이것이 정부의 의지를 잘 보여준 것은 물론이다. 이 덕분에 수출주도에 의한 산업화는 일관성있게 추진될 수 있었고, 수출과 관련된 정책들이 효율적으로 논의될 수 있었다. 물론 이러한 수출 위주의 정책은 부작용도 없지 않았는데, 국내산업의 희생이라든지 정부의 경제에 대한 개입 등을 들 수 있다. 그러나, 대통령이 수출지향 정책을 주도하였다는 사실은 정책의 일관성을 유지하고 국민 전체로 하여금 수출의 중요성을 느끼게 하는 데 성공하였다.

1964부터 “수출의 날”이 제정되어 1억 달러 수출 달성을 축하하고 대통령이 직접 높은 수출실적을 올린 수출업자를 표창하였는데, 이 또한 수출환경을 조성하는 데 크게 기여하였고 수출업체 종사자들의 사기를 크게 고양하였다. 또한 민간부문에서의 수출진작 노력을 집중하기 위하여 1962년에 한국무역협회(KITA)가 창설되었다. 한국무역협회는 수출 및 수입 계약의 체결에 참여하였고, 시장조사 및 공동 수출촉진 노력을 담당하게 되었다. 또한 정부의 수출진흥정책을 효율적으로 집행하게 하는 창구 역할을 담당하였다.

□ 해외시장의 개척

1962에 한국정부는 해외시장의 개척을 돕기 위하여 대한무역진흥공사(KOTRA)를 설립하였다. KOTRA는 해외시장에 대한 조사를 담당하였고, 해외에 한국 경제와 한국제품들을 홍보하는 역할을 하였다. 해외지부로서 뉴욕, LA, 홍콩, 방콕지사들이 차례로 설립되었다.

무역의 중요성을 인식하여 한국정부는 다른 나라와의 협력관계를 맺는 데도 적극적이었다. 당시에는 한국이 아직 GATT 회원국이 아니었기 때문에 GATT의 최혜국대우를 누리지 못한 만큼, 주요 교역상대국들과 무역협정을 맺어서 시장 개척에 나서게 되었다. 한국은 1956년에 미국과, 1961년에는 대만, 태국과, 1962년에는 베트남과 1966년에는 일본과 무역협정을 맺었고 1967년에 마침내 GATT에 가입하게 되었다.

또 다른 하나의 획기적인 조치로서 1967년에 당시까지 운영하던 수입허가 품목의 포지티브 리스트 제도를 네거티브 제도로 개정한 것을 들 수 있다. 비록 당시까지도 한국이 심각한 국제수지 적자를 겪고 있었으나, 한국은 국내 수입대체 산업들이 진정한 경쟁력을 얻고 수입물품의 가격을 안정시키기 위해서 이 조치가 필요하다고 판단하였다. 물론 이러한 조치를 통해 GATT, IMF 등과 같은 국제기구에서의 한국의 입지를 높이는 것도 필요하다고 판단되었다.

□ 당시에 개발된 주요 산업

이 기간 동안에 개발된 주요 산업들은 위에서 언급된 바와 같이 주로 노동 집약적 산업들로서, 예를 들면 가발, 인공 속눈썹, 봉제의류 및 합판 등이었다. 이러한 산업들은 계획 초기부터 목표산업으로 선정된 산업들이 아니라

기업가들이 국제시장 여건에 부응하여 선정된 산업들이었다.

□ 수출진흥 정책을 추진하기 위한 주요 수단

- ① 수출기업들은 수입물품을 구입하는 명목으로 외환을 보유하는 것이 허용되었다.
- ② 수출기업들은 수입통제 및 관세를 면제 받았다.
- ③ 정부통제 하에 있었던 은행들은 수출기업들에게 특혜금리로 금융지원을 공여하였다.
- ④ 수출기업들에게는 조세감면 혜택도 주어졌다.
- ⑤ 재정흑자 기조의 재정정책을 통해 제조업에 자금을 투입하였다.
- ⑥ 슬라이딩 페그 시스템의 외환제도를 운영하여 한국 원화의 절상을 방지하였다.
- ⑦ 정부가 매년 연초 국가적 수출 목표를 설정함으로써 기업들의 연간 전략에도 영향을 미쳤다.
- ⑧ 성과가 좋은 수출기업들은 대통령으로부터 표창을 받았다.

나. 수출진흥 정책의 평가 : 전통적인 농업기반의 경제로부터 제조업 주도의 경제로

1960년대 동안, 한국경제는 완전히 그 구조가 바뀌었다. 1961년까지는 아직도 전통적인 경제 시스템을 유지해 왔으므로 농업이 경제의 주된 분야였다. 특히 이는 해방 이후의 남북 분단으로 인해 더욱 심각화되었다. 이는 일본의 식민지 경영전략 때문에 북한에 거의 모든 산업활동이 집중되었고 남한은 일본에 식량을 보급하는 농업지역으로 간주되었기 때문이다.

제조업 활동이 실질적으로 전무하였던 한국으로서는 초기 수출품목들은 당연히 농업 및 1차 산업 분야에서 찾아야 했다. 1961년에 농업은 전체 수출의 28.6%를 차지하여 제조업보다 높은 점유율을 보였고, 수산물과 광산물까지 포함한 1차 산품이 전체 수출에서 차지하는 비중은 거의 3/4에 이르렀다.

〈표 3-2-3〉 한국 수출구조의 변화 (1961-71)

	1961	1966	1971
농산물	28.6	9.6	4.3
수산물	19.2	10.4	4.6
광산물	24.5	22.5	2.2
공산품	27.7	67.5	88.9
총계	100.0	100.0	100.0

자료: Cho, Soon (1991)

그러나, 박정희 대통령이 1960년대 동안 두 번의 경제개발 5개년 계획을 운용한 결과 이 상황은 극적으로 전환되었다. 두 번의 경제개발 5개년 계획 기간 동안 수출은 각각 연평균 43.9%, 33.8%씩 증가하였고, 그 중에서도 제조업 제품의 수출 증가율은 무려 70.0%와 43.3%를 기록하였다. 결국, 제조업의 수출은 1971년에는 전체 수출의 88.9%에 이르게 되었고, 한국은 10년만에 전통적인 농업형 경제에서 제조업 주도의 경제로 탈바꿈하게 되었다.

다. 중소기업의 진흥 정책

□ 중소기업의 중요성

중소기업들은 산업개발 과정에서 다음과 같은 중요한 역할을 수행한다.

- 고용의 중요한 원천
- 제조업 대기업에 대한 중간재 및 부품 등의 공급
- 중화학공업이 만든 기계 및 원재료의 수요
- 산업기술의 창출
- 미래의 산업동력의 원천

한국정부는 산업화 과정에서의 중소기업의 역할의 중요성을 인식하여 중소기업을 진흥하기 위한 정책수단들을 시행하였다.

□ 1960년대 중소기업 진흥 정책

- ① 중소기업전담 금융기관인 중소기업은행의 설립 (1961. 8)
- ② 기업환경의 개선과 정비
 - 외래품의 국내시장 잠식을 막기 위하여 「특정외래품판매금지법」의 제정 (1961. 5)
 - 과당경쟁의 방지와 판로확장을 위하여 「중소기업사업조정법」의 제정 (1961. 5)
- ③ 중소기업의 조직화를 위하여 「중소기업협동조합법」의 제정 (1961. 12)
- ④ 경영합리화를 위한 기업지도
- ⑤ 수출전환정책의 추진 (1964년 하반기 이후)
- ⑥ 공업단지 조성을 위한 「수출산업공업단지개발조성법」의 제정 (1964. 12)
- ⑦ 가내공업센터의 설치 운영 및 지방특화산업 육성 (1965년 이후)
- ⑧ 중소기업에 대한 외자도입의 추진 (1965년 이후)
- ⑨ 중소기업 금융의 기능강화를 위한 “금융부문 자금운영규정”의 개정 (1965년 제 17차 금융통화위원회: 일반은행의 총대출금 가운데 30% 이상을 중소기업에 용자 의무화)
- ⑩ 정부조달 물품의 “중소기업단체 수의계약제도” (1965년 이후)

□ 당시 육성된 중소기업 특화산업

한국정부는 중소기업에 적절하다고 판단되는 다음과 같은 산업들을 지정하여 대기업과의 경쟁으로부터 보호하였다.

- 대규모 설비자본이 필요하지 않는 산업
- 부분품 및 부품을 생산하는 산업
- 천연자원을 가공하는 산업
- 노동집약적인 산업

□ 「중소기업기본법」의 제정

한국정부는 당시까지 실시되던 모든 중소기업 진흥정책을 종합적으로 추진하기 위하여 1966년에 「중소기업기본법」을 제정하였다.

「중소기업기본법」의 중요내용은 다음과 같다.

- 중소기업구조의 고도화 등
- 사업활동의 불리 시정
- 소기업대책
- 금융 및 세제 지원
- 행정기관 및 중소기업단체

□ 중요한 중소기업 금융지원 수단

한국정부는 초기 중소기업 진흥 정책수단으로서 조세특혜보다는 금융지원을 선호하였다. 그 중에서 다음 두 가지 수단이 가장 중요한 중소기업 지원 수단으로 인식되고 있다.

먼저, “중소기업에 대한 대출의무제도”로서, 모든 시중은행들은 매년 대출증대분의 일정 부분을 중소기업에 대출하는 의무가 부과되었다. 의무비율은 초기보다(전국 시중은행: 30%, 지방은행: 55%) 1980년대에 강화되어 운용되었다(전국 시중은행: 50%, 지방은행: 80%).

다음으로, 중소기업의 담보 부족을 해소하기 위한 “중소기업 대출 신용보증제도”가 이용되었다.

라. 중소기업의 수출 촉진

한국의 산업개발 과정에서 중소기업은 수출 면에서 전체의 30% 이상의 점유율을 유지하면서 매우 활발한 역할을 수행한 데 비해, 우즈베키스탄에서는 수출면에서의 역할이 미미한 것으로 나타났다.

<표 3-2-4> 총수출에서 중소기업이 차지하는 비중 (%)

우즈베키스탄		한국				
2003	2004	1962	1971	1981	1991	2004
6.9	7.3	32.1	32.3	31.0	39.9	35.6

□ 중소기업 수출을 지원하기 위한 정책 수단

한국정부는 수출산업을 지원하기 위한 각종 정책수단을 동원함과 동시에, 중소기업의 수출을 지원하기 위하여 대한무역투자진흥공사 (KOTRA)를 설립하였다.

- KOTRA는 중소기업들의 신규 수출시장 개척을 도와주는 기관으로서 출범한 것이다.
- 현재 KOTRA는 전세계 74개국에 103개의 해외무역관을 운영하고 있고, 전국 13개에 지방무역관을 개설하고 있다.

<KOTRA의 중소기업 수출진흥 기능>

거래 알선: 해외 바이어와 국내기업 연결, 해외 바이어의 국내 방문 지원, 국내기업의 해외 방문을 지원하였다.

국제전시회 개최: 한국은 물론 해외 주요시장에서 한국제품 전시회를 개최하고 세계 박람회 및 저명 전시회에 대한 국내 중소기업 참여를 지원하였다.

e-트레이드: 서울 본부에 Cyber Business Center를 운용하여 중소기업의 전자상거래를 촉진하였다. 또한 정보수집 및 전파를 통해 해외마케팅을 지원하였다.

□ 수출산업을 위한 산업단지 개발

1964년에 「수출산업단지개발법」이 제정되었고, 이에 따라 서울 구로동에 최초의 수출산업단지가 개설되었다.

1970년에는 「자유무역지역개발법」이 제정되었고, 이 법에 따라 1970년에 마산에 1973년에 익산에 각각 수출자유지역이 개설되었다. 물론, 초기의 수출자유지역의 설치 목적은 외국인투자기업을 이 단지 내에 유치하는 것이었으나, 국내기업들의 단지내 입주도 장려되었다.

마. 우즈베키스탄에서의 경공업 육성

우즈베키스탄 산업개발과정에서 경공업이 주도적인 역할을 한 적이 없다. 이는 경공업이 산업생산에서 차지하는 비중이 20% 정도이고 수출에서 차지하는 비중도 20% 미만에 머물고 있음을 보아도 알 수 있다.

그러나, 우즈베키스탄에서의 인적자본의 경쟁력을 고려할 때, 정부가 적절한 지원조치를 취한다면, 경공업은 우즈베크 경제에서 충분히 중요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 판단된다. 섬유산업에 진출한 터키계 외국인투자 기업이 성공적인 사업을 영위하고 있는 것이 좋은 사례이다.

더욱이, 우즈베키스탄의 산업경쟁력 면에서 최대의 약점인 수송비 문제를 감안하더라도 경공업의 경우 그 부담을 상당히 덜 수 있다는 장점이 있다.

이는 우즈베크 국내 투자 면에서 그 비중이 매우 낮은 (전체 투자의 20% 정도) 경공업에 대하여 우즈베키스탄에 투자하는 외국인투자 기업들은 상당한 수준 (전체의 절반 가까운 수준)의 투자를 하고 있는 데서도 알 수 있다.

바. 수출진흥정책과 산업개발 정책의 효율적인 집행

한국의 경우 제조업의 수출진흥과 산업육성을 함께 담당하는 부처는 현재의 산업자원부이다.

산업자원부는 1948년에는 상업부로 출발했으나, 점차 산업을 담당하는 부처로 발전해 갔으며, 1960년대 이후로는 수출진흥과 산업개발을 동시에 담당함으로써, 양 정책의 효율적인 집행이 가능했던 것으로 판단된다.

4. 한국의 산업발전 과정 : 1970년대

가. “중화학 공업개발 계획”의 추진

□ 왜 중화학 공업인가?

한국정부의 중화학 공업 육성 의지는 1973년에 박정희 대통령에 의해 선포된 “중화학 공업개발 선언”이었다. 이렇게 시작된 중화학 공업 개발 계획의 육성 대상이 된 “목표산업”들은 철강, 석유화학, 조선, 산업용 기계, 비철금속 및 전기기계 산업들이었다.

1973년에 터진 1차 석유쇼크가 한국경제에 넘기 힘든 어려운 고비로 작용할 것으로 예상되었으나, 경제성장 면에서 만족스러운 결과를 얻은 한국정부는 70년대 초에 선포된 중화학 공업개발 계획을 꾸준히 추진할 수 있게 되었다.

한국의 산업화 과정에서 “산업화의 순서”에 주의를 기울일 필요가 있다. 즉 노동집약적 경공업에서 시작하여 중화학 공업으로 이어지는 과정이 그것이다. 사실, 1960년대에 성공적으로 발전을 이룬 노동집약적 경공업들은 1970년대에는 중화학 공업의 생산제품에 대한 좋은 수요처로 작용하게 되었다. 즉, 의류 및 섬유, 그리고 신발 산업 등은 석유화학 제품의 막대한 수요처가 되었고, 가전산업은 철강 및 비철금속의 좋은 수요처가 되었으며, 이 모든 경공업들은 또다시 산업용 일반기계의 수요처로서 작용하였다.

나. 중화학 공업화 전략의 평가

중화학 공업화 추진의 결과 한국의 수출구조는 또 한번의 변화를 겪게 되었다. 70년대 초기의 경공업 위주의 수출구조가 80년대 초에는 경공업과 중화학 공업이 비슷한 수준의 점유율을 보이는 상당히 균형된 수출구조를 이루게 된 것이다.

예상치 못했던 중화학 공업의 성공적인 발전은 세계경제의 두 가지 유리한 환경 변화에 기인하였다. 첫째, 일본 엔화와 독일의 마르크화가 절상됨으로써 한국 수출기업들이 국제시장에서 경쟁력을 확보하게 되었다. 둘째, 한국

건설회사들이 오일달러가 풍부한 중동 국가들에 대규모로 진출하여 당시에 절실하게 필요하던 외화를 벌어들이기 시작하였다.

〈표 3-2-5〉 한국 수출구조의 새로운 변화 (1971-81)

	1971	1976	1981
1차산품	13.9	12.2	10.4
경공업 제품	72.1	57.9	45.6
중화학 제품	14.2	29.8	44.0
총계	100.0	100.0	100.0

자료: 한국무역협회

다. 한국의 산업개발 경험으로부터의 교훈

한국의 수출진흥 정책과 산업개발 정책의 경험을 바탕으로 우즈베키스탄에 다음과 같은 질문을 제기할 수 있을 것이다.

우즈베키스탄은 한국이 밟은 과정 즉, 상대적으로 풍부하고 값싼 노동력을 활용한 노동집약적 산업부터 시작하여 이들 노동집약적 산업들이 새로운 산업들의 수요처 역할을 함으로써 중화학 공업을 육성하는 “sequencing”을 따를 용의가 있는지?

우즈베키스탄 정부는 우즈베키스탄에 “기업가 정신”이 함양될 여건, 특히 중소기업 기업가들을 지원하기 위한 제도를 만들 용의가 있는지?

수출 특히 제조업 수출을 지원하기 위하여 다음과 같은 제도를 도입할 용의가 있는지?

- 수출신용
- 산업단지
- 중소기업의 수출을 대행할 수 있는 종합상사 제도

라. 산업단지의 효율성 및 실효성의 제고

□ 산업단지의 설치

새롭게 개발하기 시작한 중화학 공업에 투자를 원하는 기업들에게 공장 입지를 제공하기 위하여 정부는 국토의 여러 곳에 산업단지를 설치하게 되었다. 이를 위해 1973년에 “산업단지개발 촉진법”이 제정되었고, 이에 의하여 건설된 전국 13개 산업단지에는 철강, 석유화학, 산업용 기계, 자동차 및 전기기계 공장들이 들어서게 되었다.

이렇게 설치된 산업단지에는 항구, 고속도로, 전기, 수도, 통신 등의 사회간접자본 시설들이 우선적으로 건설되었으며, 이러한 산업단지에 입주하는 기업들에게는 투자에 대한 금융지원, 세제 지원 및 컨설팅 서비스 등이 제공되었다.

□ 최초의 산업단지 사례

구로 및 부평

- 서울근교에 설치된 수출주도형 산업단지
- 1960년대에 경공업이 주로 입주
- 현재는 한국산업단지공단의 본부 및 디지털산업단지로서 발전

울산

- 중화학공업의 입주를 위해 개발
- 항만, 고속도로 및 철도 연결
- 현재는 현대그룹의 산업단지로서 발전

부산

- 국제적인 수준의 항만, 철도, 고속도로가 연결
- 주로 경공업 (섬유 및 신발)이 입주

□ 산업단지가 대도시 근교에 설치된 이유

한국에서는 초기부터 산업단지가 대도시와 가깝거나, 해안가에 배치되는 경향이 있었는데, 후자의 경우에도 대도시로부터 멀지 않은 곳이 선호되었다.

- 근로자 확보가 용이
- 제품의 시장 접근성
- 항만, 고속도로, 철도 등의 사회간접자본의 접근성

수도권 산업단지: 구로, 반월, 인천, 성남 등

- 인천항, 경인고속도로, 경인철도 등으로 서울로 연결
- 김포공항 및 인천국제공항과 연결

동남권 지역의 산업단지: 마산수출자유지역, 창원, 온산, 울산, 포항 등

- 부산항, 경부고속도로, 경부선 철도 등이 연결
- 부산국제공항과 연결

□ 산업단지에서 주어진 혜택

중앙정부(건설교통부)나 지방정부는 기업에게 공장부지를 제공하고 모든 생산 및 판매 등을 위한 부대시설을 연결하였다.

- 도로, 철도, 수도, 전기, 통신, 환경보호, 부지 조성
- 기타 생활환경을 위한 부대시설 (학교, 주택, 오락시설, 의료시설 등)
- 건설교통부 및 토지공사, 수자원공사, 농업진흥공사 등이 담당

산업단지내의 기업에 대한 지원수단으로 가장 중요한 것은 중앙정부 및 지방정부가 제공하는 금융지원이라고 할 수 있다.

마. 수출진흥정책: 종합상사제도의 도입

1차 석유 쇼크 이후 세계경제는 일종의 스태그플레이션에 빠지게 되었고, 이에 따라 한국의 주요 수출시장이었던 선진국들이 보호주의 경향을 나타내게 되었다. 이에 따라 한국기업들로서는 새로운 시장을 개척할 필요성이 커졌고 이에 부응하여 한국정부는 국내 중소기업들이 생산한 수출물품들을 해외시장으로 효율적으로 연결시켜 줄 네트워크로서 종합상사제도를 1975년에 도입하게 되었다.

초기에 종합상사로서 등록되려면, 수출실적이 100만 달러 이상이고, 해외에 10개 이상의 지사망을 보유해야 했다. 국제적인 공개 입찰이 있을 때 한국정부는 종합상사들에게 우선 배정하였고, 은행으로부터 저리 금융의 혜택을 받을 수 있게 하였다. 이리하여 종합상사는 수출에서 주도적 역할을 담당하게 되었는데 이 때 개발되기 시작한 중화학 공업 제품의 수출에서 중요한 역할을 담당하게 되었다. 1982년에는 이미 종합상사가 전체 수출에서 차지하는 비중이 전체 수출의 50%를 넘게 되었다.

종합상사는 그 설립 목적대로 새로운 시장을 개척하는 데 크게 기여하였으며, 나아가 국제시장의 정보를 국내기업들에게 전달하는 역할도 담당하였다.

바. 금융지원의 제공

□ 정책금융

한국에서는 정부가 선정한 특정산업들을 지원하기 위한 가장 강력한 정책적 수단은 은행을 통한 신용을 우선 공여하는 제도였다. 정부에 의해 소유되다시피 한 은행들은 전략적 산업들에 저리의 특혜 금융을 제공하였는데, 1970년대 후반에 이러한 정책금융이 매년 40-50%씩 증가하였다.

중화학 공업을 지원하기 위하여 정부는 모든 금융기관들의 자금을 집중 관리하였고, 이 기간 동안에 인플레이션이 진행되었으므로 저리의 정책금융은 기업들에게는 더욱 큰 혜택으로 작용하였다. 또한 기업들의 부담을 덜어주기 위하여 생활필수품의 가격은 물론 임금 및 주식배당도 정부 통제 하에 두었다.

5. 한국 자동차산업의 발전

가. 자동차 산업의 시작

짧은 역사에도 불구하고, 한국 자동차 산업은 빠른 성장속도와 성공 면에서 전례가 없을 정도이다. 특히 산업개발이 시작된 지 얼마 지나지 않아 부품 국산화에 성공하였고 해외 생산기술을 모방해 내는 데도 성공하였다.

한편, 국내 자동차시장은 초기에 외국차들의 수입을 엄격히 제한하는 대단히 보호된 시장으로서 초기 자동차산업의 육성 기반이 되어 주었다.

한국 자동차산업의 빠른 성장은 생산 추이만 보아도 쉽게 알 수 있는데, 1970년에 2만 9천대에 머물렀던 생산은 2000년에 이미 310만대의 생산규모에 이르렀다.

〈표 3-2-6〉 한국의 자동차 생산 추이

연도	1960	1970	1980	1990	1995	2000
생산대수 (단위: 천대)	0	29	123	1,269	2,526	3,115

출처: 한국자동차공업협회(KAMA)

나. 한국자동차 산업의 개발 단계: 3단계로 구분

□ 1단계: 단순 KD 조립단계 (1962-73)

한국 자동차산업도 초기에는 CKD 조립생산으로 시작하였고 생산기술은 해외에 크게 의존하고 있었다. 수입 KD 부품의 수입처인 해외 기술제휴 상대는 대부분 일본 자동차 회사들이었다. 여기에 국내에서는 축전지 및 타이어 정도가 생산되었다.

〈표 3-2-7〉 조립시대의 국제협력 현황

구 분	연도	상대기업	도입차 명	내 용
새나라	1962	닛산	블루버드	기술 및 차관도입
시발	1963	이스즈		기술 및 차관도입
신진	1966	도요타	코로나	기술 및 차관도입
아시아	1965 1967	르노 피아트	- 피아트 124	기술 및 차관도입
현대	1968	영국 포드	코티나	기술 및 차관도입
기아	1959	혼다	트럭	기술 및 차관도입

하지만, 일단 산업화가 시작되자 캐치업 과정이 빠른 속도로 이루어지기 시작하였다. 국내 자동차 회사와 기술자들에게는 부품 국산화가 지속적인 과제로서 추진되기 시작하였고, 이러한 부품 국산화를 촉진하기 위하여 한국정부는 1969년에 “자동차산업 촉진 기본 계획”을 발표하기에 이르렀다.

초기에 공략하기 시작한 부품들은 기술적으로 간단하고 노동집약적인 부품들이었고, 기술적으로 더 진전되고 자본 집약적인 부품들을 개발하기 위한 계획이 발표되기에 이르렀다.

〈표 3-2-8〉 한국 자동차 산업의 국산화율

연도	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
비율(%)	21	23	27	38	52	58	60

출처: 한국자동차공업협회(KAMA)

□ 2단계: 대량생산을 위한 산업기반의 형성 (1974-82)

두 번째 단계의 주요 목적은 완전국산화를 이룬 국산 모델 자동차를 개발하는 것이었다. 나아가 한국정부는 자동차사업을 주력 수출산업의 하나로 육성하고자 하였다.

한국정부는 “국민차” 사업을 전개하면서 현대, 기아 및 새한 등의 자동차회사들로 하여금 1.5 리터 배기량을 가지고 95% 국산화를 달성하는 새로운 디자인의 자동차를 생산하도록 요구하였다.

□ 3단계: 대량생산 체제로의 이행과 자동차 수출의 촉진 (1983-현재)

2차 석유 쇼크로 생산이 반감되는 등의 어려움을 겪고 있던 자동차산업의 구조조정을 돕기 위하여 정부는 1981년에 “자동차산업 합리화 계획”을 발표하였다. 이를 통해 기존 3개 승용차 생산회사를 두 개로 합병하였다. 세계시장 및 국내시장의 수요 변화에 부응하기 위하여 이들 자동차 기업들은 본격적으로 종합적인 대량 생산체제를 갖추어 나가기 시작하였다.

다행히, 1982년부터 시작된 세계경제의 회복 움직임에 힘입어, 한국 자동차산업은 다시 생산시설을 확장할 수 있었는데, 1983년에 33만 7천 대의 생산시설이 1985년에는 68만 3천대로 두 배로 늘어나게 되었다.

더욱이, 이 시기에 한국 자동차산업은 본격적인 북미시장 개척에 나서게 되었다. 1984년에 현대자동차는 국산 모델인 “포니”를 캐나다 시장에 수출하기 시작하였는데 첫해에 이미 2만 4천대를 수출하였다. 이듬해에는 현대가 미국 시장에도 포니를 수출하는 데 성공하였는데 1987년에는 이미 31만 4천대를 수출하기에 이르러 미국시장에 수출하는 외국 자동차 회사 가운데 네 번째로 위상이 높아지게 되었다. 대우자동차와 기아자동차도 1987년부터 미국시장에 진출하기 시작하였다.

최근에는 시장의 다변화가 중요한 과제가 되고 있는데, 이 점에서도 한국 자동차산업은 비교적 성공을 거두어 유럽과 아시아 지역에서도 상당한 수출실적을 올리고 있다.

다. 자동차산업 개발 과정에서의 유사점과 차이점: 한국과 우즈베키스탄

□ 유사점

양국이 모두 KD 조립으로부터 시작하였으며, 외국기술과 외국자본과의 제휴를 바탕으로 시작하였다. 자동차 산업화 초기에 다소 유리한 환경이 존재하였는데 한국에는 초기에 시발자동차 조립과정에서 개발되기 시작한 자동차 부품산업이 발달한 반면 우즈베키스탄에는 기계산업이 발달하여 자동차 산업에 기여하였다.

또한 양국 정부의 자동차 부품국산화 촉진 계획은 자동차산업의 하부구조 구축에 기여하였다. 마지막으로 외국시장으로서 한국에는 북미시장이, 우즈베키스탄에는 러시아와 중앙 아시아가 존재하고 있다.

□ 차이점

부품국산화를 어디서부터 시작할 것인가: 한국은 기술적으로 단순하고 노동집약적 부품부터 시작한 반면, 우즈베키스탄의 경우는 기술적으로 앞서고 자본집약적인 부품부터 시작하려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.

한국에서는 많은 중소기업 부품업체들이 존재하였고 민간 기업가들이 산업을 주도하면서 이를 정부가 지원하는 형태로 발전하였는데, 우즈베키스탄은 아직 중소부품업체가 활성화되지 못하고 정부가 산업발전 자체를 주도하려고 있다는 면에서 민간주도성이 약한 것으로 보인다.

6. 한국 섬유산업의 발전

가. 초기 개발

섬유산업은 1960년대부터 30년 동안 한국의 수출 주도산업이었다. 한국섬유산업의 수출은 1970년에 3억 8900만 달러에서 1995년에는 184억 달러로 늘어났는데 이 기간 동안의 연평균 수출증가율은 16.7%에 이르고 있다.

〈표 3-2-9〉 10대 수출상품의 추이

순위	1970		1980		1990		2000	
	품목	점유율	품목	점유율	품목	점유율	품목	점유율
1	섬유	40.8	섬유	15.9	섬유	11.7	반도체	15.1
2	합판	11.0	철판	4.1	반도체	7.0	컴퓨터	8.4
3	가발	10.8	선박	3.5	신발	4.6	자동차	7.7
4	철광석	5.9	인조섬유	3.2	선박	4.3	석유화학제품	5.5
5	전자제품	3.5	음향제품	2.8	광학제품	4.1	선박	4.8
6	잡제품	2.3	타이어	2.7	강판	3.8	무선통신기기	4.7
7	신발	2.1	나무제품	2.7	합성섬유	3.6	강판	2.8
8	담배	1.6	잡제품	2.6	컴퓨터	3.3	섬유	2.7
9	철강제품	1.5	반도체	2.5	광학제품	3.0	인조직물	2.1
10	금속제품	1.5	광학제품	2.4	자동차	3.0	전자부품	2.1
합계1		81.1		42.4		48.3		55.9

나. 한국 섬유산업의 개발 과정

1960년대 초까지, 한국 섬유산업은 수입대체 과정에 놓여 있었다. 1960년대부터 의류산업이 수입대체로부터 수출산업으로 전환하는 데에 성공하였고, 의류산업은 1980년대까지 모든 섬유산업의 수출을 선도하는 산업으로 남아 있었다.

〈표 3-2-10〉 의류산업의 중요성

단위: 백만 달러

구분	1970	1975	1980	1985
직물 (A)	389	1,870	5,014	7,004
의류 (B)	213	1,148	2,827	4,074
B/A(%)	54.7	61.3	56.4	58.2

자료: 산업자원부

의류산업에서 충분한 경쟁력을 확보한 이후, 한국 섬유산업은 점차적으로 그 산업기반을 upstream 분야인 섬유직물 및 섬유사 산업으로 이행하기 시작하

였다. 여기서도 물론 수출산업으로 성공을 거둔 의류산업이 이들 산업의 주요 역할을 하였음은 물론이다. 그 중에서도 자연 섬유직물은 다소의 부진을 겪게 되었으나, 인조 섬유사의 경우에는 빠르게 수입대체를 이루어 1960년대 초반에 이미 나일론과 비스코스 직물을 생산하기 시작하였다.

섬유산업은 한국이 수출지향적인 산업화에 이행하기 시작하면서 주력 수출산업으로 발전하기 시작하였다. 1968년부터 인조섬유직물의 수출도 크게 늘어나기 시작하였고, 한국은 홍콩, 타이완과 함께 1970년대 섬유 수출의 'Big Three'로 발돋움하였다.

1970년대에도 1차 석유쇼크에도 불구하고 섬유제품의 수출은 급속하게 그리고 지속적으로 증가하였다. 인조 섬유사와 직물이 수출을 주도하였고, 폴리에스터는 생산과 수출 면에서 가장 빠른 속도로 증가하였다. 그러나, 한국 섬유수출은 선진국들이 MFA를 통해 여타 개도국들로 수입선을 전환하기 시작하면서 어려움을 겪기 시작하였다. 후발 공업국들은 저임금을 활용하여 값싼 섬유제품을 수출하기 시작하였다.

이러한 상황이 1980년대에도 지속되면서, 한국기업들과 한국정부는 구조조정을 통해 이러한 어려움을 극복하고자 하였다. 기업들은 자동화, 공장신축, 고도기술 개발 등에 투자하기 시작하였다. 나아가 일부 기업들은 생산공장을 해외로 이전하기 시작하였다.

다. 구조적 어려움에 봉착

1990년대부터 중국, 베트남 등의 후발 공업국들의 강한 추격에 고전하기 시작한 한국 섬유수출은 급속하게 줄어들기 시작하였다. 더욱이 급속한 임금상승, 노동력 부족, 한국 원화의 절상 등은 한국 섬유산업의 경쟁력을 더욱 저하시키게 되었고, 한국섬유산업은 섬유기계 및 공장을 저임금국인 중국, 베트남, 방글라데시 등으로 이전하고 있다.

□ 섬유산업의 수출증대 정책

한국정부는 섬유산업을 위한 별도의 수출진흥정책을 추진하지는 않았다 (수출진흥정책은 주로 전산업을 대상으로 추진).

다만, 섬유산업의 정보수집 및 기타 지원을 위하여 섬유산업연합회를 1967년에 구성하여 이를 통해 섬유수출의 증대를 간접적으로 지원하였다.

- 섬유관련 국제전시회 등을 개최하여 국내 섬유생산기업과 외국인 바이어의 연결
- 한국 섬유기업들의 해외 무역전시회 참가의 지원 등

7. 정책 권고

가. 중소기업을 위한 전용공단의 설립

우즈베키스탄의 비교우위가 매우 풍부한 (그리고 잘 활용되고 있지 않은) 교육을 잘 받은 인력들이라는 점, 그리고 섬유산업의 원료가 되는 면화의 주산지라는 점을 감안할 때, 우즈베키스탄의 수출산업육성을 위한 가장 효율적인 정책 수단으로서는 중소기업에 대한 전용공단을 설립하는 것이라고 하겠다. 특히, 이러한 중소기업 전용공단은 양질의 값싼 인력을 가장 효율적으로 활용하기 위해 의류산업, 가죽가공산업, 섬유산업 등의 노동집약적인 경공업에 집중적으로 입주시키는 것이 바람직할 것이다.

이러한 경공업 위주의 중소기업 전용공단의 설립을 구체화한다면 생산시설의 해외이전을 모색하고 있는 한국의 경공업 분야 중소기업들의 우즈베키스탄 투자가 가능할 것이다.

□ 중소기업 전용공단의 효율성 및 실효성 확보를 위한 방안

국내기업은 물론 외국인투자 기업들의 적극적인 유치를 염두에 둔 경공업 위주의 중소기업 전용공단을 더 매력있게 만들려면, 우즈베크 정부는 다음과 같은 조건이 구비된 입지를 골라서 건설해야 할 것이다.

- 숙련 및 미숙련공들의 용이한 확보
- 제품의 판매가 용이한 조건 (시장접근성, 고속도로, 철도 및 항만과의 연결성)

- 사회간접시설의 확보 (전기, 수도, 통신 등)
- 임원 및 종업원들의 생활 부대시설의 확보 (학교, 주택 및 의료시설 등)
덧붙여서, 우즈벡 정부는 위의 중소기업 전용공단에 입주하려는 기업들에게 일정한 기간 동안의 조세 면제 및 금융지원을 강구해야 할 것이다.

□ 중소기업을 진흥하기 위한 추가적인 정책 수단

우즈베키스탄에서도 다음과 같은 중소기업을 지원하기 위한 정책이 이미 발표되어 있기는 하다.

- 민간기업 활동에 대한 정부규제의 제한
- 자원시장에 대한 민간기업의 접근성을 확대
- 금융지원의 제공 및 조세특혜의 지원

그러나 위에서 논의한 중소기업 대책들의 실효성을 확보하기 위한 우즈벡 정부의 노력이 더 필요한 것으로 판단되고, 아울러, 실질적으로 중소기업들을 진흥하기 위해서는 다음과 같은 추가적인 조치들이 필요한 것으로 판단된다.

- 중소기업 창업과정에서의 충분한 금융지원의 제공
- 기술지도의 제공
- 중소기업의 판로 확대를 위한 마케팅 지원 (국내외 대상)
- 수출 중소기업에 대한 추가적인 특혜 지원

나. 수출진흥을 위한 정책 기초

우즈베키스탄의 경우 시장경제 여건만 활성화되고 적극적인 수출진흥 정책을 추진한다면, 적절하게 활용되지 않고 있는 양질의 값싼 노동력을 활용하여 경공업 분야에서 비교우위를 확보한 적절한 산업들이 발전해 나갈 수 있을 것이다. 1960년대에 한국이 수출산업을 육성해 나간 경험에서 비추어볼

때 수출진흥 정책과 산업 육성 정책을 추진하는 과정에서 다음과 같은 정책 기조가 유지되는 것이 중요한 것으로 판단된다.

첫째, “적절한 산업”을 미리 선정할 필요는 없다. 시장이 알아서 “적절한 산업”을 선정해 줄 것이다.

둘째, 비교우위 조건이 존중되어야 할 것이다. 잘 교육받고 값이 싼 노동력이 현재의 우즈베키스탄의 주된 경쟁력 요인이다.

셋째, 단순한 수출진흥 정책만으로도 산업화를 이룰 수 있다.

넷째, 정부는 “기업가 정신”을 살리는 데 노력해야 할 것이다.

다. 산업육성을 위한 정부투자의 확대

현재 국영기업 및 준 국영기업들이 주요 산업활동을 담당하고 있는 우즈베키스탄에서는 민간 차원에서 대규모 투자를 위한 재원을 조달하는 것이 매우 힘든 것으로 판단된다. 따라서, 산업을 육성하기 위한 초기 단계에서는 정부의 투자가 확대될 필요가 크다고 할 것이다.

그러나, 최근 우즈베키스탄에서는 오히려 투자재원 마련 면에서 정부의 역할이 줄어드는 경향을 보이고 있다. 즉, 전체 투자재원 조달에서 정부예산 조달 및 정부보증에 의한 외국투자의 비중이 각각 2000년의 29.2%, 19.8%에서 2004년에는 14.9% 및 14.5%로 줄어들고 있는 것이다.

따라서 우즈베크 정부가 수출진흥을 염두에 둔 산업육성 정책의 실효성을 확보하려면, 정부의 투자재원 마련을 위한 역할증대가 절실한 것으로 판단된다.

라. 자동차 산업 육성 방향

한국은 초기에 자동차산업을 육성하는 과정에서 기술적으로 단순하고 노동 집약적 부품부터 시작한 것으로 나타났다. 이 과정에서 빠르게 기술력을 확

보할 수 있었고 부품의 국산화를 추진할 수 있었던 것으로 판단된다. 반면에, 우즈베키스탄의 경우는 기술적으로 앞서고 자본집약적인 부품부터 시작하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 이미 우즈베키스탄은 완성차의 조립단계에서 상당한 경쟁력을 확보하고 러시아 등지에 수출하고 있으므로, 부품의 국산화에 착수하는 것이 중요한 쟁인데 이 과정에서 기술력 확보가 가능한 부품부터 국산화하는 방식의 점진적 국산화 정책을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

특히 초기 산업화 단계에서 한국에서는 많은 중소기업 부품업체들이 존재했는데, 우즈베키스탄의 경우에도 노동집약적인 분야에서는 중소기업 부품업체들이 참여하는 기회를 열어주는 것이 바람직하다고 판단된다.

마. 의류 및 섬유산업의 육성 방향

우즈베키스탄은 현재, 면화산업의 경쟁력을 활용하여, 섬유산업의 upstream 분야에 주력하고 있는 것으로 보이는데, 우즈베키스탄의 풍부한 면화생산을 감안할 때 일견 타당한 것으로 보인다. 그러나, 아직도 잘 활용되지 않고 있는 값싸고 풍부한 노동력을 활용하기 위해서는 노동력을 집약적으로 사용하는 의류 등의 downstream 산업의 육성도 적극적으로 고려하여야 할 것이다. 위에서도 살펴보았듯이 이미 외국계 기업은 우즈베키스탄의 자원부존을 적극적으로 활용하여 섬유산업의 upstream과 downstream 분야를 아우르는 비즈니스를 성공적으로 영위하고 있는 것으로 나타났다.

특히 현재 우즈베키스탄 국내 의류시장이 값싼 중국의류에 의해 범람되고 있는 상황을 감안할 때, 이들을 대체하는 수준의 의류산업을 육성하는 것은 그다지 힘들지 않을 것으로 판단된다.

특히 우즈베키스탄 섬유산업이 해외이전에 나서고 있는 한국의 섬유기업들(특히 의류기업들)을 유치할 수 있다면 의류산업의 경쟁력을 빠르게 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

- 이경의, 「중소기업의 이론과 정책」, 1996.
- Amsden, Alice H., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989.
- Center for Effective Economic Policy, *Uzbekistan Economy* No 8, March 2005.
- Cha, Dong Se, Kwang Suk Kim and Dwight H. Perkins (ed), *The Korean Economy 1945-1995: Performance and Vision for the 21st Century*, Korea Development Institute, April 1997.
- Cho, Soon, *The Dynamics of Korean Economic Development*, Institute for International Economics, March 1994.
- Cho, Soon, "Starting of the Rapid Growth and Implementation of the Development Plans: 1960s", in *A Historical Overview of the Korean Economy*, edited by Koo Bon Ho, Korea Development Institute, 1991 (in Korean).
- Cole, David C. and Princeton N. Lyman, *Korean Development: The Interplay of Politics and Economics*, Havard University press, 1971.
- Das, Dilip K., *Korean Economic Dynamism*, MacMillan, 1992.
- Department of Foreign Affairs and Trade of Australia, *Korea Rebuilds: From Crisis to Opportunity*, 1999
- European Bank, *Strategy for Uzbekistan*, March 2003.
- Jones, Leroy P. and Il Sakong, *Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case*, Harvard East Asian Monographs 91, 1980
- Ministry of Economy of the Republic of Uzbekistan, "Development Potential of Uzbekistan's Industry", Paper presented at the Workshop held in Tashkent, 2005.
- Nam, D. W., *Korea's Economic Growth in a Changing World*, Samsung Economic Research Institute, 1997.
- OECD, *OECD Economic Survey of Korea*, Paris, 1999
- Oh, Sang Bong, "Korea's Experience of Economic Development During 1962-1998", Proceedings of the Workshop on Economic Planning &

Industrial Development, March 22, 1999.

Park, Chong Kee (ed), *Macroeconomic and Industrial Development in Korea*,
Korea Development Institute, 1980.

World Bank, *Republic Uzbekistan: Country Financial Accountability Assessment*,
December 2004.

World Bank, *Republic of Uzbekistan: Public Expenditure Review*, March 1
2005.

제3장 우즈베키스탄 산업화 과정에서의 거시금융정책: 한국경험의 교훈

1. 서론

2003년 이후 우즈베키스탄 경제는 매우 좋아졌다. 대외 여건의 호전으로 면화와 금 같은 주요 수출품목의 가격이 크게 상승하면서 수출이 확대된 데 힘입어 실질GDP성장률은 2003년의 4.4%에서 2004년에는 7.7%로 높아졌다. 또한 정부는 2000년 이후 IMF, 세계은행, EBRD의 도움을 받아 개혁과 자유화를 추진하였다. 한편, 자국통화의 과대평가 시정, 긴축적인 재정통화정책 기조 유지, 보수적인 해외차입 정책 도입 등 거시경제정책을 개선하였다.

1991년 8월 31일 독립 이후, 우즈베키스탄 정부는 과거 소비에트 시절의 “중앙계획경제”를 “사회적 시장경제”로 점진적으로 변모시키기 위해 노력하였는데 주요 정책기조는 다음과 같다. 첫째, 수입을 줄이고 경제적 독립을 이루기 위하여 수입대체정책을 추진하였다. 둘째, 원자재 중심경제에서 고부가가치 경제로 변모하기 위해서 산업구조를 다양화 하였다. 셋째, 외환보유액을 늘리고 자국통화를 안정시키기 위해 수출 잠재력을 배양하였다. 넷째, 고용기회와 생활수준을 제고하였다. 요약하면, 선도산업부문에 대한 해외직접투자와 수입대체적 투자를 통해 경제구조를 개선하려 하였다.

우즈베키스탄의 경제개발 정책은 다른 CIS국가를 비롯하여 많은 개발도상국들이 채택한 바 있다. 그러나 수입대체를 위한 정부주도의 선도부문에 대한 투자는 많은 시장왜곡을 초래하였다. 한국도 예외가 아니다. 한국의 고도성장에서 수출이 중요한 역할을 하였지만 1970년대에는 중화학공업화 전략을 추진하면서 수입대체적 정책을 추진하였다.

본고는 한국의 산업화 경험을 바탕으로 우즈베키스탄의 산업화 과정에서의 거시금융정책에 대한 정책시사점을 제시하고자 한다. 제 II 절에서는 우즈베키스탄의 현 거시경제 상황과 금융시장 발전에 대하여 기술한다. 제 III 절에

서는 한국의 경제개발 5개년 계획을 참고로 성장목표 설정에 대하여 논의한다. 제 IV절에서는 한국의 경험에 비추어 어떻게 투자재원을 마련할 것인가에 대해 논의한다. 제 V절에서는 국내 투자를 촉진하기 위한 국내 금융시장 발전과제에 대해 논의한다. 제 VI절에서는 시장친화적 경제개발전략을 논의한다. 제 VII절에서는 결론을 담고 있다.

2. 우즈베키스탄 경제 발전의 현황

우즈베키스탄 정부는 생산물과 요소가격에 대한 통제를 통하여 산업화와 사회발전을 추구하였다. 자국통화가 과대평가되었으며, 높은 인플레이에도 불구하고 금리는 낮게 유지되었다. 에너지, 원자재, 농산물 가격은 다른 부문에 대한 보조를 해 주기 위하여 시장가격 이하로 유지되었다. 공기업과 사기업은 광범위한 가격 규제, 엄격하지 않은 예산제약, 중앙집중적 생산목표 설정 및 분배제도 하에서 시장경쟁에 거의 노출되지 않았다. 이러한 자원배분에 대한 정부의 규제가 경제발전을 저해하게 되므로 우즈베키스탄 정부는 2000년대 들어 개혁을 추진하였고 지난 2년간 경제성과는 크게 개선되었다.

가. 거시경제발전의 특징

실질 GDP성장률은 수출호조에 힘입어 2003년 4.4%에서 2004년에는 7.7%로 크게 높아졌다. 무역수지 흑자는 2003년의 8억불에서 2004년에는 10억불로 확대되었다. 놀랍게도 경제성장률이 높아졌으나 물가는 긴축적 재정 통화정책의 수행으로 오히려 안정되어 소비자물가상승률은 2003년에 3.8%로 낮아졌고 2004년에도 3.7%에 그쳤다. 소비자물가상승률은 높지 않았지만 생산자물가상승률은 2004년에도 26.5%의 높은 수준을 기록하였다.

최근의 고성장, 물가안정, 무역수지흑자의 훌륭한 거시경제성과는 대외여건의 개선과 건전한 거시경제정책에 기인하고 있다. 첫째, 수출은 2001-2002년의 마이너스 성장에서 2003년과 2004년에는 각각 25%와 30%로 크게 성장하였는데, 이는 자국통화 슴의 대폭 절하와 점진적인 무역 금융자유화에 기인한다. 우즈베키스탄 중앙은행은 미 달러화에 대한 슴 환율을 1999-2002년간에 걸쳐 6 차례나 인상하였으나 2002년까지 공정환율과 환전소 환율 간에

상당한 격차가 있었다. 따라서 이 격차를 해소하기 위해 추가적인 평가절하가 불가피하였다. 추가적인 평가절하로 수출경쟁력이 높아지고 공정환율과 환전소 환율 간 격차가 해소되었으며, 경상거래의 국내외 통화 환전이 가능하게 되었다. 하지만 대폭적인 평가절하로 수입품의 국내가격이 크게 상승하였으며 인플레이션을 높이는 요인이 되었다.

대폭적 평가절하뿐만 아니라 대외여건의 개선이 수출을 크게 증진하였음을 강조하였다. 2004년 중 금과 에너지 가격이 대폭 상승하면서 금속과 에너지 부문 수출이 크게 하였다.

둘째, 물가안정을 위하여 재정과 통화정책을 긴축하였다. 2000년 이후 재정적자는 GDP의 1% 이하로 유지되었으며, 2004년에는 0.4%로 낮아졌다. 세계은행(2003)에 의하면 공기업차입을 포함한 실질적인 공공부문 적자는 통합재정적자보다 크게 높다고 한다. 1998-1999년의 경우 통합재정적자는 GDP의 2% 수준인데 비해, 실질적인 공공부문 적자는 GDP의 10%에 달했다고 한다. 그러나 2001년에는 공기업투자의 급속한 감소로 실질재정적자가 GDP의 4% 이하로 줄어들었다.

중앙은행은 2003년 통화정책 운용방식을 현금에 대한 통제방식에서 순국내 자산과 외환준비금의 동태적 변화를 통한 통화공급의 규제방식으로 전환하였다. 중앙은행은 통화발행에 의한 재정적자 보전을 중단하였다. 통화공급을 통제하기 위하여 경매에 의한 은행간 예금거래를 도입하였으며, 법인의 국내 통화계정에 대해서만 이자를 지불하지 않는 20%의 의무준비금 제도를 도입하였다. 그 결과 광의의 통화증가율은 2001년의 54.3%에서 2002년과 2003년에는 각각 29.7%와 27.1%로 낮아졌다.

우즈베키스탄의 금리 추이를 보면, 인플레이션을 수습을 위하여 2001년 이후 예대금리와 재할인금리가 높아지기 시작하였다. 그러나 금리 인상에도 불구하고 실질금리는 생산자물가 기준으로 마이너스 상태이므로 통화긴축에 따른 금리 상승이 2003년 이후 인플레이션 대폭 둔화의 요인이라고 보기 어렵다. 2003년 이후 인플레이션 둔화는 식품가격의 하락에 기인하고 있는 것으로 보인다. 걱정스러운 점은 경상수지 흑자가 확대되면서 광의의 통화증가율이 2003년 27.1%에서 2004년에는 47.8%로 높아지고 있다는 사실이다. 이러한 통화증가율 상승은 고도성장과 경상거래의 국내외 통화전환, 물가안정에 따른 통화수

요의 증가를 반영하고 있다고 볼 수도 있으나 통화증가율의 상승은 일반적으로 물가상승으로 이어지므로 주의를 요한다.

셋째, 대외여건의 호조와 건전한 거시정책운용으로 저축과 투자율이 경상수지 흑자를 이루는 방향으로 변화하였다. 2000-2002년간 GDP에 대한 민간과 정부소비 비중은 각각 60%와 18%를 약간 상회하여 저축률은 22% 수준이었으나 수출확대와 물가안정으로 저축률이 2004년에는 31%로 크게 상승하였다. 한편, 저축률 상승에도 불구하고 투자율은 2002년 이후 22% 수준에 유지되어 저축률 상승이 경상수지 흑자로 이어지게 되었다.

하지만 투자율 정체는 우즈베키스탄의 장기고도성장 잠재력을 약화시킨다. 국내고정투자증가율은 2000년의 0.9%에서 2004년에는 5.2%로 높아졌으나 투자증가율은 GDP증가율보다 낮게 유지되었다.

한국의 거시경제 변화를 보면, 1950년대 한국 경제는 저성장과 고인플레로 점철되었으나 1960년대에는 7%를 상회하는 성장세를 보였고 이러한 고도성장추세는 1997년 외환위기를 맞기까지 지속되었다. 한국의 제 1-2차 경제개발 5개년 계획기간인 1962-71년 중에는 연평균 성장률이 8.7%에 달했고, 인플레는 7.2%로 낮아졌다. 국내투자율은 두 배로 높아졌다. 제 3-4차 5개년 계획기간인 1972-81년 중에는 투자율이 크게 높아졌음에도 불구하고 제 1, 2차 석유파동으로 경제성장률이 둔화되었으며 물가상승률이 높아졌다. 유가 상승과 고투자로 경상수지 적자가 확대되었다. 1980년대 들어 정부는 경제안정화 정책을 추진하였으며 인플레가 둔화되고 성장세가 확대되었다. 1986년 이후에는 저유가, 저금리, 저달러의 '3저 여건'으로 경상수지도 흑자로 전환되었으나 이후 3저 여건이 퇴조하고 다시 경제성장률이 저하되고 경상수지도 적자로 반전되었다. 1997년에는 외환위기를 맞게 되었다. 한국의 경험에서 주목할 점은 8%의 고도성장에서도 인플레는 고유가의 1970년대를 제외하고는 한자리에 그쳤다는 사실이다.

나. 금융시장

2005년 1월 1일 현재 우즈베키스탄의 은행제도는 중앙은행과 805개의 지점을 가진 32개의 상업은행으로 구성된다. 중앙은행은 상업은행뿐만 아니라 신

용조합과 전당포를 통제하고 감독한다. 상업은행은 3개의 국영은행, 11개의 민영은행, 5개의 외국자본참여 은행, 13개의 공동지분은행으로 구성된다. 우즈베키스탄의 금융제도는 다른 체제전환국들에 비하여 뒤떨어져 있는 것으로 평가되고 있다. 은행대출 중 70%는 정부가 보증한 외국인의 대출이어서 대폭적인 숨화의 평가절하로 상환부담이 크게 늘어났으며, 적절히 관리되지 않으면 재정부담으로 돌아올 우려가 있다.

우즈베키스탄의 화폐소득 구조는 2004년 중 강제적인 지불과 기여금이 8%를 차지하고 있다. 한편, 은행예금, 증권매입 및 경화보유 비중이 14%에 달하고 있으나 가계의 은행예금 비중이 GDP의 2%에 불과하다는 통계를 볼 때, 대부분 경화로 보유하고 있을 가능성이 높다. 가계가 은행예금을 기피하는 이유는 중앙은행이 예금에 대한 현금 인출을 통제하고 은행들은 정부를 대신하여 은행계정을 통한 세금관리를 하고 있기 때문이다. 중앙은행은 높은 인플레이를 억제하기 위하여 금리를 올리는 대신 현금사용을 규제하고 있으며, 은행들은 국세청을 대신하여 세금을 징수하고 있다. 또한 예금인출과 외화에 치에 규제 등에 의한 경상거래의 국내외 통화 비전환문제로 외환의 암시장과 자본도피가 발생되었다.

정부지시 대출과 광범위한 정부 간섭에 의한 잠재적 위험과 심각한 금융후퇴현상을 고려하여 정부는 2003년 6월 금융제도의 효율성을 높이기 위한 '2003-2004년 중 우즈베키스탄 은행제도 개혁 프로그램'을 발표하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

- 통화정책의 시장기구 개선과 비현금적 결제방식의 장려
- 국내외환시장에서의 환율단일화 및 경상국제거래에 대한 숨화의 전환성 도입
- 상업은행의 납입자본에 대한 정부 직접참여의 감축
- 은행계정을 통한 징수. 기록, 통제의 책임을 포함한 상업은행의 비고유 업무의 단계적 폐지
- 은행지주 회사와 전당포에 대한 법적 기반강화와 신용조합 활동에 대한 규범적 기반 개선

은행의 사유화는 계속 진행되고 있으며 상업은행의 총자산은 2003년과 2004년에 각각 7%와 22% 증가하여 2005년 1월 1일 현재 5.4조 숨에 달하고 있

다. 은행 대출도 2004년 중 13.4% 증가하여 7500억 솜에 달한다. 괄목할만한 점은 물가안정과 여건 개선으로 민간예금이 2004년 중 32%나 증가하였다는 것이다. 하지만 그 규모는 3230억 솜에 불과하다.

증권시장의 경우 은행 예금증서, 주식, 회사채 발행이 크게 증가하였다. 2004년 중 총 1463억원의 주식과 회사채가 판매되었으며 이는 전년대비 30%나 증가한 것이다. 우즈베키스탄은 금융발전과 거시경제안정간의 선순환을 구축할 필요가 있다. 소비자물가 상승률은 한자리로 낮아졌지만 생산자물가 상승률은 아직 20%를 상회하고 있다. 물가안정을 위하여 은행의 현금인출을 심하게 통제하고 있다. 거시경제안정을 위하여 은행의 민간의 현금 인출을 자유롭게 해야 하며 자유로운 현금인출의 기반 위에서 한 자리대 물가상승률을 달성해야 한다. 민간의 은행예금 인출에 대한 규제는 단기적으로 물가를 안정시킬 수 있으나 민간의 은행예금 기피현상으로 금융 중개가 약화되고 활발한 투자활동을 저해한다. 우즈베키스탄은 금융개혁 프로그램을 작성하였으나 개혁은 매우 느리게 진행되고 있다. 금융시장발전의 지체로 투자와 생산이 활성화되지 못하면 성장기반이 약화에 의한 공급부족으로 중장기적으로 다시 물가불안이 재연되고 금융발전이 더욱 지체될 수 있다.

3. 성장과 투자목표 설정

우즈베키스탄 정부는 현재의 7-8% 성장을 지속시키기 위한 장기계획을 가지고 있다. 성장목표 달성은 주로 산업발전에 의존하고 있다. 풍부한 자원과 시장개혁을 기반으로 현재의 원자재 중심 생산구조를 고부가가치 생산구조로 바꾸려 한다. 장기산업발전 계획에 의하면 2010년의 제조업 비중을 신흥 산업국과 비슷하게 30%수준으로 높이게 된다.

가. 한국과 비교한 우즈베키스탄의 산업 발전

우즈베키스탄의 생산구조는 농업생산이 줄어들고 제조업 비중이 높아지는 방향으로 변화하였다. 2000-2004년 중 우즈베키스탄의 제조업 비중은 2.9%포인트 상승한 반면, 농업비중은 3.3%포인트 감소하였다. 연도별로 보면, 2002년 이후 수출이 크게 증가하면서 산업구조도 바뀌기 시작하였다. 즉 생산구

조의 변화는 기술진보뿐만 아니라 주요 교역국의 경제여건 개선을 반영한다. 2004년 중 제조업 생산은 9.4% 증가하여 GDP 증가를 상회하고 있다. 기계는 34.5%, 전자재 8.2%, 경공업 5.2%, 연료 5.8% 증가하였다. 그러나 이러한 제조업생산의 괄목할만한 증가에도 불구하고 2003-2004년간 투자율은 정체되어 있었다.

우즈베키스탄 정부는 점진적 산업발전 전략을 채택하였다. 1991-1995년의 제 1단계에서 정부는 주요 원자재, 추출광물 및 수입대체적 제품산업의 발전을 도모하였다. 전반적으로 보호주의 정책을 채택하여 주요산업의 이윤을 높이기 위하여 에너지 가격을 규제하였으며 대기기업의 민영화에 매우 신중한 자세를 견지하였다. 1996-2000년의 제 2단계에서는 산업부문에 대한 투자를 강조하여 수출촉진과 수입대체를 위한 핵심산업에 대한 정부지원을 통해 구조적 변환을 도모하였다. 산업생산에 대한 투자는 재정을 통해 이루어졌다. 2000-2004년의 제 3단계에서는 시장개혁을 강조하였으며 대기업 민영화, 국가의 재산독점 완화, 민간부문의 성장을 주요 정책으로 선정하였다. 한편 부실기업을 청산하고 경영구조를 개혁하기 위해 매우 긴축적 정책기조를 유지하였다. 외환자유화와 정부규제 완화로 기업들은 점차로 자신들이 마련한 재원에 의존하게 되었다.

한국의 생산구조를 보면, 1960년대 초 이후 수출주도 성장전략으로 제조업 부문이 급성장하였으나 농업부문이 크게 위축되었다. 농업어업부문의 GNP 비중은 1962년의 43%에서 1970년에는 30%로 줄어들고 제조업 비중은 동기간 중 9%에서 18%로 높아졌다. 2004년의 우즈베키스탄 생산구조는 1970년 한국의 생산구조와 유사하다. 만약 우즈베키스탄이 1970년대 한국의 변화과정을 거치게 된다면 농업부문의 비중은 향후 10년 내에 반으로 줄어들고 제조업 비중은 두배로 늘어날 것이다.

그러나 1970년대 한국의 제조업 비중 급등은 중화학공업화 정책에 연유하는 바가 크고 동 정책은 제조업 생산을 크게 늘렸지만 동시에 각종 경제왜곡을 초래하였음을 주목할 필요가 있다. 중화학공업화 정책은 과도한 보호정책과 정부규제를 필요로 하기 때문에 자본에 비해 노동이 상대적으로 풍부한 경제에서 자본집약적 산업의 발전은 경제적 효율성의 문제를 야기하게 된다. 실제로 한국은 1970년대 유가상승의 충격 속에서도 산업구조를 발전시키는데 성공하였지만 1970년대 말에는 인플레이 재연과 심각한 경제왜곡문제로 시

달리게 되었다.

이제 우즈베키스탄의 비교우위와 산업경쟁력을 파악하기 위해 우즈베키스탄의 수출 구조를 살펴보면 면화의 수출이 총수출의 1/5을 차지하며, 에너지와 금속수출이 뒤를 잇고 있다. 이러한 원자재 수출은 총수출의 40%를 차지하고 있으므로 우즈베키스탄의 비교우위는 여전히 원자재 관련 제품의 수출에 있다고 하겠다. 화학과 기계제품의 수출은 총수출의 10%에 불과하다. 대부분이 운송서비스인 서비스 수출도 총수출의 10% 이상이다.

한편, 한국의 주요상품별 수출추이는 다음과 같다. 1차 상품의 수출은 1964년의 45%에서 1970년에는 17%로 감소하였으며, 경공업 수출 비중은 동기간 중 45%에서 70%로 상승하였다. 1960년대 수출주도 성장전략을 채택하면서 경공업 제품 수출이 크게 늘어난 것이다. 이어서 1970년대에는 중화학공업화로 중화학공업제품 수출비중이 1970년의 13%에서 42%로 상승하였다. 산업구조상 한국의 1970년은 우즈베키스탄의 2004년과 비슷하므로 두 해를 비교해보면, 제조업 비중과 중화학제품 수출 비중이 두 나라 모두 유사하다고 하겠으나 1차 산업과 경공업 비중은 크게 다르다. 한국은 수출주도 성장전략의 추진과 함께 경공업제품 수출이 크게 늘어났으나 우즈베키스탄은 아직도 원자재 수출에 의존하고 있다. 따라서 우즈베키스탄의 GDP의 17%에 달하는 산업은 1970년의 한국의 산업과 비교해 보면, 경공업 제품 수출을 할 준비가 되어 있지 않다고 하겠다.

나. 우즈베키스탄의 장기 계획과 한국의 5개년 계획 비교

우즈베키스탄은 2000년에 2015년까지 빈곤 수준을 반으로 줄이는 밀레니엄 발전 목표 (MDGs)를 설정하였다. 자유화 가속화, 시장불균형 완화, 공공기관의 효율화 등으로 자원을 효율적으로 이용하고 산업의 경쟁력을 높일 계획이다. 목표 달성을 위해 GDP는 2005-2010년간 연 7.5-8% 성장한다. 주요 정책은 다음과 같다.

- 조세부담 감축과 정부개입 축소
- 금융정책과 무역부문에서의 자유화 가속화
- 국민들의 실물 자산을 경제적으로 활용하기 위하여 규제와 법 구조의

단순화

- 거시와 미시 차원에서의 구조적 불비례의 극복
- 조세와 통화정책, 실물과 금융자원 접근에 있어서의 불평등 제거
- 에너지와 수자원의 국내외 가격차의 축소 등 우즈베키스탄의 WTO 가입 요구조건의 단계적 충족

우즈베키스탄은 개혁이 순조롭게 추진된다는 전제하에 거시경제전망을 마련하였다. 2007-2010년에 GDP성장은 연 8-8.5%에 달하며 산업 성장률은 이보다 높은 11-13%에 달하여 2010년의 산업 비중은 GDP의 19-20%에 이른다. 투자와 수출은 매년 10-12% 성장하며, 인플레이션은 연 4-5% 수준으로 안정된다.

이상과 같은 장기발전 목표는 정책기조나 정책 순서에 대한 구체적 계획 없이 매우 일반적으로 설정되었다. 최근 세계은행과 IMF는 우즈베키스탄의 빈곤감축전략에 대한 중간보고서에 대한 자문 보고서에서 우즈베키스탄이 전략의 거시경제적 기초를 강화하고 매우 포괄적이고 현실적인 중기 거시경제체계를 발전시킬 것을 촉구하였다. 그들은 거시경제적 개편을 크게 강화하고 주요 대내 및 대외 균형과 정책반응 및 현 거시경제적 취약성 간의 상관관계에 대한 분석을 할 것을 권고하였다. 또한 개혁 프로그램이 작동하고 신뢰감을 줄 수 있게 하기 위해서는 보다 세부화하고 우선순위를 부여하며 개혁의 효과를 적절히 평가할 수 있도록 해야 한다고 하였다.

경제성장은 적절한 자본축적과 기술진보로 지속될 수 있다. 기술진보는 연구개발 투자뿐만 아니라 시장경제를 활성화하는 제도개혁, 안정적 거시 여건, 금융발전 등에 의하여 촉진되는 것으로 알려져 있다. 이와 같은 지속적 성장의 복합적 성격을 반영하여 우즈베키스탄 정부는 다각적인 노력을 하고 있다.

한국의 성장과 투자를 지속시키기 위한 노력은 경제개발 5개년 계획으로 집약되었다. 1962년부터 1996년까지 한국은 매 5년마다 경제개발 계획을 수립하였다. 한국 경제의 도약은 제 1차 5개년 계획의 수립과 함께 이루어졌다. 제 1차 5개년 계획(1962-66)은 수입대체를 위한 기반 산업의 육성과 사회간접투자에 집중하였다. 수출지향적 산업화는 노동집약적 경공업 발전에 초점을 맞춘 제 2차 5개년으로 본격화되었으며, 제 3차와 제 4차 계획은 중화학공업화에 초점을 맞추었다. 한국은 중화학공업화의 고투자 정책을 견지함으

로써 70년대의 오일 쇼크 하에서도 고성장을 유지할 수 있었다.

한국의 경제발전 5개년 계획은 성장목표와 이를 달성하기 위한 자본형성 및 재원조달 계획을 포괄하는 거시경제 계획이었다. 투자와 함께 저축, 경상수지, 해외자금조달 계획을 망라하여 매우 구체적으로 작성되었다. 이에 따라 5개년 계획은 정부 방향을 제시할 뿐만 아니라 정부정책의 일관성을 점검하고 신뢰도를 높이는 계기가 되었다.

5개년 계획은 다음과 같은 순서로 마련되었다. 먼저 노동력과 노동생산성 전망에 기초하여 실질성장률 목표를 설정한다. 둘째, 한계자본산출계수(ICOR)를 추정하여 목표 성장률을 달성하기 위한 요구 투자수준을 산정한다. 셋째, 인플레이션을 전망하여 실질 목표를 명목 목표로 전환한다. 마지막으로 가계, 정부, 기업별로 국내 저축을 전망하고 투자목표를 위한 해외저축을 산정한다. 경상수지와 외채를 매우 구체적으로 전망한다.

5개년 계획은 정책의 균형과 일관성을 점검하기 위한 종합계획이라고 하겠다. 동 계획은 정부가 통제된 가격으로 자원을 배분하는 사회주의적 중앙집중 계획과 완전히 다르다. 동 계획은 시장 기능을 중시하고 경제개발을 달성하기 위한 장기계획이다.

과거 사회주의 체제 하에서 계획 경제를 경험하였던 우즈베키스탄이 5개년 계획과 같은 중기계획을 마련할 필요가 있을까? 만약 중기계획이 과거의 계획을 답습한다면 그러한 계획은 존재할 필요가 없다. 그러나 장기성장을 위한 종합적이고 일관성 있는 중기 거시경제전망을 마련하고 종합적인 자원예산을 수립한다면 이러한 계획은 거시경제전망 안에서 정책의 실행가능성과 우선순위를 점검하는 데 매우 유용하다.

다. 한국의 투자정책

성장과 투자 목표 설정은 적극적 투자 정책을 전제로 한다. 한국의 정책입안자들은 공공투자, 조세, 및 신용배분 정책을 통하여 투자 유인을 제공하였다. 민간투자를 촉진하기 위하여 인프라와 제반 조세 인센티브를 제공하였으며 금융억압의 위험을 무릎 쓰고 마이너스 실질금리로 신용을 배분하였다. 이와

같은 적극적 투자정책은 사회간접투자와 인적자본투자와 같이 외부효과와 시장 실패가 존재할 때 정당화된다. 또한 투자결정의 불확실성과 비가역성은 대기 가치 (value of waiting)를 보상하기 위한 대규모 투자유인 제공을 정당화한다.

동아시아의 성장모형은 잘 알려진 바와 같이 시장경제적 표준적 이상모형과는 상당히 다르다. 동아시아 성장모형에서는 정부가 자원배분에 중요한 역할을 하였으며, 정부와 기업간의 관계가 매우 밀접하였다. 정부는 금융시장을 통제하고 대부분의 업스트림 산업을 소유하였다. 국제자본이동은 90년대에 들어서야 자유화되기 시작하였다.

주요 투자프로젝트에 대한 정부 주도는 나름대로의 장점을 가지지만 중화학 공업화의 효과에 대해서는 많은 논쟁이 있었다. 정부는 적절한 산업을 선택할 수 없었으며 적절한 양의 목표를 설정할 수 없었다. 경제사회의 변화와 산업 고도화로 투자주도 성장에 한계가 있었다. 자원배분에 대한 정부개입의 부작용이 드러나면서 제5차 계획(1982-86)은 무역 및 금융 자유화를 포함하는 시장기능을 강조하게 되었다.

4. 투자재원 조달

투자는 국내 및 해외저축으로 조달되어야 한다. 국내저축이 낮은 나라는 해외직접투자나 해외부채 형태로 해외저축에 의존하게 된다. 그러나 고도성장 경제는 고투자나 고저축으로 특징 지워진다. 앞에서는 한국의 5개년 계획에서 성장, 투자와 저축이 어떻게 연관을 맺게 되는가에 대해서 설명하였다. 만약 고성장을 위하여 필요한 투자가 저축에 미치지 못한다면 해외부채에 의존하게 되어 성장을 저해하게 된다. 저축, 투자, 성장 간 선순환을 이루어야 고도성장을 이룰 수 있다.

가. 저축과 투자: 우즈베키스탄과 한국

우즈베키스탄은 2004년에 저축률이 크게 높아졌으나 투자율은 정체되었으며 이는 향후 성장잠재력의 약화를 의미한다. 또한 증가된 저축도 강제적 지출과 기여금, 경화와 부동산 구입에 쓰이고 있어서 국내투자를 촉진할 수 없다.

한편, 한국의 저축률은 1960년의 9%에서 1990년대에는 35%로 3배 이상 상승하였다. 투자율도 동기간 중 10%에서 35%로 3배 이상 상승하였다. 이렇게 저축률과 투자율이 동시 상승하였지만 1980년대 후반과 외환위기 이후를 제외하면 투자율이 저축률보다 높아서 만성적 경상수지 적자와 외채문제를 야기하였다.

앞에서는 1970년 한국의 산업구조가 2004년 우즈베키스탄의 산업구조와 유사하다고 하였다. 1970년 한국의 저축률과 투자율은 각각 18%와 25%에 달한다. 저축률과 투자율 면에서는 2004년 우즈베키스탄의 저축률이 1970년 한국의 저축률의 2배에 달하나 동 기간 우즈베키스탄의 투자율은 한국의 투자율보다 3%포인트 낮다. 저축·투자 측면에서 우즈베키스탄의 문제는 투자율이 정체되고 저축률도 현재는 높으나 대외여건의 악화로 수출증가세가 둔화되면 저축률이 다시 낮아질 수 있다는 점이다.

나. 투자, 성장, 저축에 대한 한국의 경험

한국은 어떻게 투자율과 저축률을 획기적으로 높일 수 있었을까? 초기 낮은 저축률 하에서 어떻게 투자율을 높일 수 있을까? 고투자는 고저축으로 이어지나? 어떻게 저축률을 높일 수 있을까? 투자, 성장, 저축에 관하여 많은 의문을 제기할 수 있다.

많은 사람들은 한국의 예를 들어 고투자가 고성장을 이루게 한다고 한다. 그러나 한국의 경우에도 투자가 성장에 반응한다는 연구결과가 많다. 또한 저축증대로 성장을 높일 수 있지만 저축도 성장에 반응하는 것으로 나타난다. 과연 한국의 성장이 투자를 선행하는가에 대해서는 논란이 있지만 한국의 경우 성장이 저축을 선행한다는 점에 대해서는 이견이 적다. 일반적으로 성장 기대는 투자를 높여서 실제로 성장을 촉진하고 저축과 투자를 늘리게 된다. 한국의 저축과 투자간 높은 상관관계는 양자가 고성장이나 정책 또는 자본 유출입에 대한 규제에 의하여 영향을 받았기 때문이라고 볼 수도 있다.

이와 같은 결과는 투자나 저축을 높여서 성장을 촉진하기가 쉽지 않음을 시사한다. 성장은 저축의 주요 요인이지만 투자가 반드시 성장을 촉진하는 것은 아니므로 성장, 저축, 투자간 선순환을 구축하기가 쉽지 않다. 한국의 경험은 고투자가 고저축 및 성장을 촉진했음을 시사하지 않는다. 한국의 경험

은 고저축과 고투자를 통해 고성장을 이루기 위한 일관되고 세련된 정책수립의 중요성을 강조하고 있다.

다. 해외 금융과 외채

한국의 경우 투자율이 저축률보다 높았으므로 해외저축에 의존할 수밖에 없었다. 1985년까지 만성적 경상수지 적자로 외채가 누증되었으며 80년대 후반 3저에 의한 경상수지의 거대 흑자로 외채를 줄일 수 있었다.

우즈베키스탄도 국내투자 재원 조달을 위하여 외국인 대출에 의존하고 있다. 2002년 기준 외채는 46억불로 GNI의 58%에 달한다. 특기할만한 점은 우즈베키스탄의 경우 저축률이 투자율보다 매우 높은데도 외국인 대출에 의존하고 있다는 것이다. 고정투자의 56%는 기업과 가계로부터 조달되며, 외국인 투자와 신용은 25%를 차지한다. 은행 신용과 여타 대출은 2.6%에 불과하다. 우즈베키스탄의 저축률은 투자율보다 월등히 높으므로 국내저축을 투자에 활용하면 외국인 대출에 의존하지 않아도 된다.

한국은 고투자 재원을 마련하기 위하여 해외차입에 의존한 결과 1980년에는 세계 4대 외채국이 되었다. 경제개발 초기에는 1-3년의 무역신용을 통해 외자를 끌어 들였으며, 제 1차 경제개발 5개년 계획을 수립하면서 3년 이상의 장기 공공 차관과 민간 차관을 도입하기 시작하였다. 70년대 초에는 중기 외채가 총 외채의 4% 미만이었으며, 1년 이하의 단기 외채가 급증하기 시작하였다. 외채구조를 보면, 1966년에는 민간외채가 공공외채를 초과하기 시작하였으며 80년의 외채위기 이후에는 공공 외채가 민간외채보다 많아지게 되었으며 은행 대출도 급격하게 증가하기 시작하였다.

해외금융에 있어서 한국은 해외직접투자를 장려하면 일본의 한국산업지배가 이루어질 것을 우려했다. 한국은 오랜 기간 일본의 식민지이었으므로 해외직접투자를 통한 일본의 지배를 원하지 않은 듯하다. 90년대 자유화 이후에도 해외직접투자 비중은 10%에 불과하고 해외포트폴리오 투자가 자본유입의 80% 이상을 차지하였다. 이는 다른 동아시아 국가들의 경험과 차별화되고 있다.

한국은 거대외채국이었는데도 불구하고 남미 국가들과 달리 1980년의 외채

위기를 무사히 넘길 수 있었는데, 이는 한국의 고투자 고성장 정책이 어느 정도 성과를 거두었기 때문이다. 외국인들은 유가 급등 하에서도 고성장을 지속한 한국경제를 신뢰하였으며 필요한 재원을 제공하였다. 이는 전통적으로 해외금융이 저축부족분을 조달하는 역할을 담당했음을 의미한다. 그러나 자본시장이 개방된 1990년대 후반에는 자본유입이 국내 저축과 경상수지에 영향을 미치게 된다.

라. 저축 정책

남미 제국 등 여타 개도국의 저축률은 정체되거나 하락한 반면, 동아시아의 저축률은 꾸준히 높아졌는데 이에 대한 관심도 덩달아 높아졌다. 물론 낮은 수준의 인플레이와 안전하고 이용하기 편리한 은행제도가 관건일 것이다. 높은 저축을 설명하는 많은 요인들이 있을 것이나 개도국의 저축에 관한 많은 연구는 성장과 인구구조가 저축의 주요 결정요인이라고 한다.

민간과 정부저축으로 나누어 보면, 거시경제 안정을 추구한 결과 정부저축률은 1970년대 전반 일시적으로 하락한 것을 제외하고는 꾸준히 상승하였다. 한편, 민간저축은 1988년까지 꾸준히 증가하였으나 감소하기 시작하였다. 한국의 경우 정부저축이 증가하면 민간저축이 부분적으로 감소하는 경향을 보였다.

또한 민간 저축을 개인 비금융 기업과 금융기관으로 나누어 보면, 개인저축은 기업저축과 같은 방향으로 움직였으나 기업저축은 개인저축에 비하여 변화 폭이 작았다. 금융기관 저축은 더욱 안정적이었다. 금융시장의 불완전성으로 기업차입이 어려울 때 기업들은 자신들의 저축으로부터 투자재원을 조달하게 된다. 따라서 투자율을 높이기 위해서는 기업저축률이 안정적으로 높아야 할 것이다.

요약하면, 한국의 저축정책은 고투자·고성장 정책이며 산아제한과 같은 인구정책이었다고 하겠다. 건전한 통화재정정책기조로 마련된 거시경제적 안정도 중요하다. 마지막으로 정부의 보호와 규제로 금융기관에 대한 투자자의 신뢰가 높을 때 저축이 촉진되고 금융중개가 활발해질 수 있다. 만약 자본시장의 불완전성으로 금융시장이 원활히 작동하지 않을 때에는 기업저축을 안정적으로 높게 유지함으로써 투자재원을 마련해야 할 것이다.

동아시아 기적에 대한 세계은행의 연구는 금융 및 세제 지원, 우편저축과 연금제도, 강제저축, 소비자 신용 제한 등을 저축제고 정책으로 지적하였다. 이와 같은 정책 수행으로 국내저축을 높일 수 있겠으나 간접적인 제 2차 효과가 직접적인 제 1차 효과를 상쇄하면서 동 정책의 저축률 제고 효과는 크지 않을 것이다.

5. 금융정책

앞에서는 경제발전의 재원 마련에 대하여 논의하였다. 저축, 투자, 성장 간의 선순환을 이루기 위해서는 일관되고 신뢰도 높은 정책을 수립해야 함을 강조하였다. 저축이 투자로 연결되기 위해서는 금융중개과정을 거치게 되므로 금융제도의 발전은 자원의 효율적 동원과 사용을 위하여 매우 중요한 역할을 한다.

가. 우즈베키스탄과 한국의 은행

우즈베키스탄은 금융 개혁과 자유화를 추진하였다. 11개의 은행이 민영화되었으며 추가적 민영화가 진행되고 있다. 상업은행의 수는 2005년 1월 1일 현재 32개이다. 이에 비해 1960년대 초 한국에는 5개의 전국적 상업은행만이 있었으며 그들은 1980년대 초 은행민영화가 시작되기 이전까지 모두 국영은행이었다. 그러나 정부가 예금고에 의하여 경영 실적을 평가했기 때문에 예금 유치를 위한 은행간 경쟁이 매우 치열했다. 우즈베키스탄의 은행들은 각종 현금 인출에 관한 규제를 받고 있으며 국세청을 대신한 세금 관련 업무도 수행하고 있지만 한국의 은행들은 그러한 규제와 업무를 하지 않았다. 또한 우즈베키스탄은 겸업은행제도를 채택하고 있지만 한국은 겸업은행제도를 채택하지 않고 특화된 업무를 수행하도록 하였다. 따라서 1960년대 한국에서는 농업금융, 중소기업금융, 서민금융, 주택금융, 외환업무에 특화하는 많은 특수은행들이 설립되었다.

한편 채권과 주식시장은 1960년대에는 은행에 비해 발달하지 못했다. 1970년대 들어 단자회사들이 설립되고 회사채 거래가 활발해지면서 기업공개를 촉진하기 위한 각종 조치가 마련되면서 발달하기 시작하였다.

금융제도의 발전은 각국의 경제환경과 역사를 반영한다. 따라서 체제전환국의 금융제도는 한국과 다를 것이다. 예를 들면, 경제개발 초기 한국은 5개의 상업은행만을 가지고 있었는데 이는 경제개발 이전부터 5개의 은행이 활동하고 있었기 때문이다. 이에 비해 우즈베키스탄에서는 체제전환 이전부터 원초적 금융기능을 수행하는 많은 금융소가 있었기 때문에 현재도 32개나 되는 은행을 가지게 되었다. 양국간 제도적 차이를 고려하지 않더라도 현재 우즈베키스탄의 금융증개는 경제개발 초기 한국에 비해 활발하지 않다.

우즈베키스탄에서는 은행대출의 70%가 정부보증 해외차입이어서 은행들이 국내 민간저축에 의해 축적된 금융자원을 효과적으로 동원하지 못하고 있다. 한국처럼 예금을 유치하기 위하여 각종 유인책을 마련하기 보다는 현금인출에 대한 각종 규제 등으로 가계의 은행예금은 GDP의 2% 정도에 그치고 있다. 1960년대 한국의 경우 예금과 대출이 각각 은행 총자산의 75%와 60%를 차지하였다. 해외차입은 1960년에 외자도입법을 제정하고 외자도입체제를 정비하면서 1960년대 후반에 들어서 크게 늘어나기 시작하였다.

현재의 우즈베키스탄과 1960년대 한국의 금융발전을 비교하면 우즈베키스탄의 금융증개기능이 낙후되어 있어서 금융증개기능을 제고하기 위한 구조적 개혁의 필요성이 매우 크다고 하겠다. 우즈베키스탄에서도 2002년 이후 국제 금융기구의 금융지원을 받아 상업은행들이 순전히 상업적 기준에 의하여 민간대출을 하기 시작하였다 (EBRD, 2003). 그러나 국내저축이 은행권으로 유입되지 않고 있음을 감안할 때 우즈베키스탄에서도 1960년대와 70년대의 한국과 같이 사금융 시장이 공금융 시장을 대체하고 있다고 하겠다.

나. 한국의 경험

경제개발초기 한국의 금융시장은 현재의 우즈베키스탄보다 더 발전되었다고 하더라도 한국의 경우에도 정부가 투자를 촉진하기 위해서 신용배분에 깊숙이 관여하였다. 예금과 대출금리를 시장금리 이하로 유지하여 마이너스 실질금리를 시현하였다. 이러한 마이너스 실질금리로 은행대출에 대한 초과수요와 금융위험이 발생하였다. 하지만 이와 같은 금융억압은 시장실패에 의하여 정당화될 수 있다. 비대칭적 정보 하에서는 은행들이 가장 높은 금리를 지불하려는 곳에 대출하기가 어렵고 현재의 금리수준에서 대출상환의 위험이 없

는 곳에 대출하려 한다. 비대칭적 정보하에서는 금융억압과 신용배분이 은행 부도의 위험을 낮추고 대출의 사회적 수익을 높일 수 있다.

동아시아 기적에 관한 세계은행의 연구는 한국의 금융시장 개입을 성공적 사례로 기술하고 있다. 정부는 은행의 대출 프로젝트 선택을 개선하기 위하여 각종 규제를 강화하였으며, 장기신용을 전문으로 하는 은행을 별도로 설립하고 특정부문에 대한 신용배분을 유도하였다.

한국이 1965년에 단행한 금융개혁은 많은 논란을 야기하였다. 정부는 낮은 금리로 신용을 배분하고 환율도 절상된 수준에서 유지하였는데 1965년 5월에는 걸리와 쇼의 건의를 받아들여 금융개혁을 단행하였다. 시장금리를 반영한 사금융시장의 재원을 공금융 시장으로 돌리기 위해 1년 만기 정기예금에 대한 금리를 연 15%에서 연 26.4%로 높였다. 그러나 이러한 금융개혁은 성공적이지 못했다. 국내통화 및 외환 대출에 대한 초과수요를 반영한 금리와 환율의 상향조정으로 경제성장이 둔화되었으며 놀랍게도 인플레이션도 높아졌다. 따라서 금리는 1968년부터 하향조정 되기 시작하였다.

그렇다고 신용배분에 대한 정부개입이 긍정적 효과만을 거둔 것은 아니었다. 1970년대 말경에는 자원배분의 왜곡과 대내외 경제불균형이 심화되었다. 정부가 예대금리를 장기간 동안 지나치게 낮은 수준으로 유지하게 되면 투자가 과도해지는 반면 저축유인이 줄어들게 된다. 이에 따라 1980년대에는 금융자유화를 추진하게 되었다. 경제개발초기에는 시장실패가 너무 광범위하게 나타나므로 금융개입이 필요하다고 하겠으나 경제가 발전하면서 정부개입보다는 시장기능을 강조하게 된다.

6. 산업화의 시장친화적 접근법

앞에서는 한국의 경우 경제개발초기 정부가 자원배분과정에 개입하였으며 시장이 잘 기능하고 있지 않거나 시장실패가 존재하는 경우 이러한 개입이 정당화될 수 있음을 보였다. 그러나 세계은행은 동아시아의 경제성장과정을 정부개입에 의한 성장과정으로 기술하기보다는 시장친화적 경제정책으로 자원배분을 개선시킨 사례로 기술하고 있다.

정부가 시장친화적이 되려면 정부의 역할이 인적자본에 대한 적절한 투자, 민간기업의 경쟁환경조성, 대외무역의 개방, 경제안정에 한정되어야 한다. 동아시아에서 정부가 시장친화적이라는 견해는 종래 정부가 가격을 통제하여 자원배분에 관여함으로써 고도성장의 이루었다는 수정주의자들의 견해에 정면으로 배치되는데 이에 대해서도 논란이 그치지 않고 있다. 한국은 정부가 관료체제를 동원하여 시장에 개입한 “개발 국가체제”의 전형으로 묘사될 수도 있지만 경제발전에 있어서 독재적인 지도자와 관료의 역할에 대해서 보다 자세히 고찰할 필요가 있다. 한국의 경우 독재적 지도자는 기술관료 엘리트와 민간 지도자들에게 권한을 부여하고 기업친화적 환경을 조성하였으며 동시에 기업간 경쟁환경을 조성하였다. 한국의 정책 방향이 어떠했던 간에 성공적 정책수행을 위해서는 정책이 시장친화적이어야 한다는 데는 공감을 하고 있다. IMF, 세계은행, EBRD 등 국제기구들은 우즈베키스탄의 경제발전전략이 시장친화적 접근법을 따를 것을 권고하고 있다.

가. 구조적 개혁

중앙정부 계획체제로부터 시장경제로 전환하는 체제전환국들은 구조개혁을 빠르게 단행할 것을 권고 받는다. 체제전환국의 성장을 연구한 결과들도 구조개혁과 경쟁압력이 투자환경조성과 경제성장에 가장 중요한 요인이었음을 지적하고 있다.

경제개발에 있어서 가격구조를 정상화할 것을 강조하는 신고전파적 접근법은 통상적으로 사유재산의 보호, 시장기반 경쟁, 적절한 유인 제공, 건전한 통화정책 등을 강조한다. 국제금융기구들의 우즈베키스탄의 대한 정책권고도 대체로 이러한 접근법을 따르고 있다. 그들은 외환제도의 자유화, 대외무역의 보호장벽제거, 가격의 신축적 조정, 은행 개혁, 민간 투자와 민간기업활동의 장려, 투명성 등을 권고하고 있다.

우즈베키스탄이 체제전환과정에 있음을 감안할 때 위의 정책권고는 수용되어야 한다. 그러나 실제 정책운동은 정치경제적 상황에 따라서 바뀔 수 있다. 시장경제의 원리는 실제 운용에 있어서는 보다 복잡한 형태를 띠게 된다. 이런 점에서 다음에서 기술하는 한국의 성장과 시장에 관한 경험은 좋은 참고가 될 것이다.

나. 60년대와 70년대, 성장과 시장의 관계에 대한 한국의 경험

한국경제가 직면하는 대내외 경제환경은 시대에 따라 크게 변화하였으므로 정치경제적 고려에 의하여 반시장경제적 정책을 수행하게 된다. 노동과 자본 시장은 정부의 성장정책에 의하여 크게 영향을 받게 마련하여 기업과 가계도 가격구조의 변화에 따라 행동하게 된다. 정책과 시장의 동태적 변화는 경제발전의 매우 중요한 문제이다.

1960년대 초 군사정부는 정치권력과 경제적 의사결정의 중앙집중화를 통하여 경제운용의 효율성을 높이려 하였다. 정부는 5개년 개발계획을 도입하였으며 사회간접자본에 대한 투자와 각종 지원을 통한 수출촉진으로 시장을 주도할 수 있었다. 권력의 중앙집중화로 이해단체와 입법부가 행정부에 대하여 영향력을 행사할 수 없었으며 행정부도 통제되었다.

이러한 강력한 정부 하에서는 자원배분이 왜곡될 수 있는데 한국의 경우 다른 개도국에 비해서 왜곡의 정도가 제한적이고 시장도 작동하고 있었다고 평가된다. 1960년대에는 노동이 초과공급상태에 있었으므로 노동시장의 임금이 통제되지 않았으며 노동이동에 대한 규제도 없었다. 반면에 자본시장은 초과수요 상태에 있었으므로 통제되었다. 정부는 앞서 기술한대로 금리와 환율을 통제하였다.

한국경제는 1970년을 전후하여 여러 가지 어려움에 직면하게 되었다. 1966-69년간의 고도성장으로 임금과 물가가 상승하고 경상수지 적자가 확대되면서 경제성장도 둔화되기 시작하였다. 정치적으로는 대통령의 3선 개헌으로 박정희 대통령에 대한 정치적 반감이 조성되었다. 게다가 1969년의 주한 미군의 부분 철군을 시사하는 닉슨의 팜 선언이 발표되고, 국제통화제도가 브레튼 우즈체제에서 변동환율제로 바뀌고 보호주의 경향이 강화되는 등 대외여건이 급속히 악화되었다.

이러한 대내외 경제환경 악화에 직면하여 정부는 농업부문, 수출, 중화학공업의 발전을 목표로 하는 제3차 5개년 계획(1972-76)을 입안하였다. 동 계획은 가격안정과 지역과 산업부문간 균형발전을 강조하였지만 실제로는 가격과 금리에 대한 통제로 고도성장을 추구하는 전략을 이어갔다. 1972년에는

8.3 긴급조치를 발동하여 기업의 사채를 보다 유리한 조건으로 바꾸도록 했으며, 1973년에는 가격상승에 3% 상한선을 부과하였다. 동시에 1973년에는 중화학공업화 정책을 발표하였다.

정부의 통제금융에 의한 중화학공업화 정책이 성공하려면 생산의 규모경제와 노동의 신축적 공급 조건이 충족되어야 한다. 그러나 한국의 경우 여러 가지 제약에 부딪히게 되었다. 우선 중화학 산업은 미약한 전후방연관효과와 국내외 수요부족으로 규모의 경제를 거둘 수 없었다. 다음으로 중화학공업화로 공급이 비탄력적인 숙련노동에 대한 수요가 크게 늘어나서 숙련공에 대한 임금이 급등하였다. 1971-73년 중 평균 임금상승률은 연 15%였으나 1974-80년 기간에는 연평균 31%로 높아졌다. 직종과 교육정도에 따른 임금격차도 현저하게 확대되었다.

중화학공업화는 1970년대 두 차례에 걸친 오일 쇼크의 충격 속에서도 한국의 고도성장을 유지하는데 기여하였지만 미시적으로는 자원배분의 왜곡과 중화학공업의 과잉생산능력, 거시적으로는 고인플레이, 경상적자 및 외채 증대의 구조적 문제를 야기하게 되었다. 1979-80년 중에는 박 대통령의 서거에 따른 정치경제적 위기로 중화학공업화가 후퇴하게 되었다. 이어서 제 5차 5개년 계획(1982-86)에서는 시장경제와 물가안정에 우선순위를 두게 되었다.

다. 경합기반 경쟁

한국의 경험은 시장이 불완전할 때 정부가 일정한 역할을 담당할 수 있음을 보여주고 있다. 세계은행은 경합기반 경쟁 개념을 도입하여 동아시아 고도성장의 시장친화적 접근법을 설명한 바 있다. 개도국에서 시장이 잘 작동하고 있지 않을 때에는 정부가 협조와 정보교환을 위한 제도기반을 구축하여 시장협조적 역할을 담당할 수 있다. 비대칭적 정보문제를 안고 있는 자본시장에서는 자본은 평가와 선정 작업을 통해서 분배될 수밖에 없으며, 투자의 규모경제와 외부경제가 존재하는 경우에도 정부가 개입하여 높은 수익률을 거둘 수 있다. 그러나 정부의 시장협조적 기능은 종종 정부와 기업간의 담합으로 변질된다. 이러한 기능변질을 방지하기 위하여 동북아시아 국가들은 신용배분과 같은 경제적 보상을 얻으려는 목적으로 기업들이 서로 경쟁하도록 하는 여건을 마련하였는데 이를 '경합기반 경쟁'이라고 한다.

잘 알려진 경합은 수출금융을 얻으려는 기업간의 경쟁이다. 이 경우 수출실적은 성과를 측정하는 기준이 되며 높은 수출 실적은 국제시장에서의 기업의 경쟁력을 나타내는 지표가 되기도 한다. 그러나 경합적 경쟁이 성공하려면 프로젝트의 성과를 제대로 평가하기 위한 양질의 공무원들이 있어야 한다. 따라서 협조와 경쟁의 장점을 결합하기 위해 경합의 무대를 마련하는 것은 시장경쟁에 의존하는 것보다 어려운 일이다.

경합이 성공하려면 보상, 규칙 및 심사의 세 기준이 충족되어야 한다. 보상은 참여와 경쟁을 촉발할 수 있도록 충분해야 하며, 규칙은 경합자들이 누가 보상을 받을 수 있지 알 수 있도록 명확해야 한다. 그리고 유능하고 공평한 심사가 있어야 한다. 동북아시아에서 경합이 효율적으로 이루어질 수 있었던 것은 독특한 제도적 특징 때문이다. 동북아시아의 공무원들은 능력이 있었으며 덜 부패되었다. 경제 기술관료는 정치가나 이해집단의 로비로부터 유리되었으며 경합의 성과가 좋지 않을 때에는 시장기능에 의존하려는 탄력적 태도를 보였다.

7. 정책제안 요약

우즈베키스탄의 양호한 경제성과는 대외여건의 호조와 건전한 정책집행에 연유하고 있다. 그러나 대외여건이 악화되면 다시 성장이 둔화될 수 있으므로 우즈베키스탄 정부는 투자를 촉진하고 산업구조를 고도화하며 생산효율성을 높이기 위한 노력을 경주해야 한다. 우즈베키스탄 정부도 시장개혁을 통하여 현재의 원자재 중심 생산 구조에서 고부가가치 생산구조로 전환하기 위하여 노력하고 있다. 우즈베키스탄의 장기산업발전 계획에 따르면 GDP 중 제조업 비중을 2010년에는 신흥공업국 수준인 30%로 높일 계획이다.

가. 성장 목표

투자과 성장의 목표를 설정하기 위해서는 한국의 5개년 계획과 같은 종합적이고 일관성 있는 중기 계획을 수립할 것을 제안한다. 한국의 5개년 계획은 경제발전에서 중요한 역할을 수행했다. 동 계획은 성장과 투표목표 하의 거시경제전망과 재원조달계획을 담고 있었다. 저축과 투자 및 해외자금조

달 계획에 중점을 두었으며, 계획의 신뢰성을 높이기 위하여 매우 구체적인 정책과 거시전망 및 자금조달계획을 마련하였다. 따라서 계획수립을 통하여 정부정책의 일관성을 점검하게 되고 정책의 신뢰도를 높일 수 있게 되었다.

5개년 계획은 경제의 여러 부문에 걸친 정책의 일관성과 균형을 점검하기 위한 계획이라는 점에서 규제된 가격에서 정부가 자원을 배분하는 사회주의적 중앙정부 계획과 크게 다르다. 경제발전 초기 단계에서는 시장이 발달하지 않았으므로 정부가 자주 시장에 개입하였다. 그러나 이 경우에도 정부개입에 의한 시장왜곡을 최소화하려 노력하였으며 시장기능이 작동되도록 하였다. 예를 들면, 1960년대 한국의 경우 노동시장은 초과공급상태에 있었으므로 노동이동을 제한하거나 임금상승을 억제하는 개입을 하지 않았다. 그러나 자본시장은 초과수요 상태에 있었으므로 금리를 통제하여 효율적 자원배분을 이루고자 하였다.

나. 투자정책

성장과 투자목표 설정은 적극적 투자정책을 필요로 한다. 한국은 환율, 조세, 신용배분 정책 등을 통하여 투자유인을 제공하고자 노력하였다. 이러한 정책은 사회간접투자와 인적자본의 투자와 같이 투자의 외부효과가 매우 크거나 시장실패가 있을 때 정당화된다. 게다가 투자의 불확실성과 비가역성도 대기 가치를 보상하기 위한 투자유인의 제공을 정당화한다.

동아시아 성장모형은 시장경제적 표준 모형과는 차이가 있다. 동아시아 성장모형에서는 정부가 자원배분에 중요한 역할을 하였으며, 정부와 기업간의 관계가 매우 밀접하였다. 정부는 금융시장을 통제하고 대부분의 업스트림 산업을 소유하였다. 국제자본이동은 90년대에 들어서야 자유화되기 시작하였다.

다. 저축, 투자, 성장 간 선순환 구축

고도성장을 지속하려면 저축, 투자, 성장 간 선순환이 이루어져야 한다. 한국의 경험을 들어 투자가 성장을 높이게 된다고 생각하는 것은 잘못된 일이다. 한국의 자료를 이용한 실증분석은 투자가 성장에 반응하였으며 성장이 저축을 선행하고 있다는 사실을 보여준다.

한국의 저축정책은 주로 고투자 고성장 정책이었으며 출산제한과 같은 인구 정책이었다. 그러나 저축이 증대하려면 건전한 통화재정정책으로 물가안정을 이루어야 하며 금융기관에 대한 신뢰로 자금이 은행권으로 이동할 수 있도록 해야 한다. 여러 가지 문제로 금융시장 발전이 지연될 때에는 기업저축을 높여서 투자재원을 마련할 수 있도록 해야 한다.

성장이 저축이 주요 결정요인이라고 하더라도 성장, 저축, 투자간 선순환을 이루기가 쉽지 않은데 이는 투자를 증대한다고 반드시 성장률이 높아지지 않기 때문이다. 한국의 경험은 고투자가 자동적으로 저축과 성장을 높이게 되었음을 시사하지 않는다. 한국의 경험은 일관되고 세련된 정책 집행을 통하여 선순환을 이루었음을 나타낸다.

라. 금융시장 발전

자원을 효율적으로 동원하고 사용하기 위해서는 금융제도가 발전되어야 한다. 우즈베키스탄의 은행제도는 한국과 매우 다르다. 우즈베키스탄은 많은 소규모 상업은행을 가지고 있으나 한국은 경제개발초기부터 몇 개의 상업은행만을 가지고 있었다. 우즈베키스탄은 겸업은행체제를 가지고 있는 반면, 한국은 특화금융체제를 가지고 있었다. 따라서 한국에서는 경제개발초기에 농업금융, 중소기업금융, 서민금융, 주택금융, 외환업무에 특화하는 특수은행을 설립하였다. 양국간 금융제도의 차이가 어떠한 간에 현재 우즈베키스탄의 금융중개는 경제개발 초기 한국에 비해 활발하지 않다.

우즈베키스탄에서는 은행대출의 70%가 정부보증 해외차입이어서 은행들이 국내 민간저축에 의해 축적된 금융자원을 효과적으로 동원하지 못하고 있다. 한국처럼 예금을 유치하기 위하여 각종 유인책을 마련하기보다는 현금인출에 대한 각종 규제 등으로 가계의 은행예금은 GDP의 2% 정도에 그치고 있다. 1960년대 한국의 경우 예금과 대출이 각각 은행 총자산의 75%와 60%를 차지하였다. 해외차입은 1960년에 외자도입법을 제정하고 외자도입체제를 정비하면서 1960년대 후반 들어 크게 늘어나기 시작하였다. 현재의 우즈베키스탄과 1960년대 한국의 금융발전을 비교하면 우즈베키스탄의 금융중개기능이 낙후되어 있어서 금융중개기능을 제고하기 위한 구조적 개혁의 필요성이 매우 크다고 하겠다.

한국의 경우 정부가 투자를 촉진하기 위해서 신용배분에 깊숙이 관여했음은 잘 알려진 사실이다. 예금과 대출금리를 시장금리 이하로 유지하여 마이너스 실질금리를 시현하였다. 이러한 마이너스 실질금리로 은행대출에 대한 초과 수요와 금융위험이 발생하였다. 하지만 이와 같은 금융억압은 시장실패에 의하여 정당화될 수 있다. 비대칭적 정보 하에서는 은행들이 가장 높은 금리를 지불하려는 곳에 대출하기가 어렵고 현재의 금리수준에서 대출상환의 위험이 없는 곳에 대출하려 한다. 비대칭적 정보 하에서는 금융억압과 신용배분이 은행부도의 위험을 낮추고 대출의 사회적 수익을 높일 수 있다. 그럼에도 불구하고 실질금리가 지나치게 낮은 수준에서 장기간 지속되면 투자가 과도하게 되고 금융저축도 줄어들게 된다.

마. 시장친화적 접근법의 지식

우즈베키스탄은 중앙정부 계획체제에서 시장경제체제로 이행하고 있으며 한국이 경제개발 초기 당면한 여건과 매우 다른 여건에 놓여 있다. 우즈베키스탄이 한국의 경험을 교훈으로 삼으려면 이러한 여건의 차이를 심각하게 고려해야 한다. 한국경제발전의 초기단계에서 시장은 발달하지 않았으며 잘 작동하고 있지 않았다. 그러나 세계은행은 한국의 성장정책이 매우 시장친화적임을 강조하고 있다. 정부는 사람에 대한 적절한 투자를 하였으며, 민간기업들의 경쟁 여건을 마련해 주고 대외무역을 개방하였다. 아울러 거시경제안정을 도모하였다.

체제전환국의 성장에 관한 많은 연구들은 구조개혁과 경쟁압력이 투자환경 조성 및 경제성장에 가장 중요한 요인이었다고 결론짓고 있다. 경제개발에 있어서 가격구조를 정상화할 것을 강조하는 신고전파적 접근법은 통상적으로 사유재산의 보호, 시장기반 경쟁, 적절한 유인 제공, 건전한 통화정책 등을 강조한다. 국제금융기구들의 우즈베키스탄의 대한 정책권고도 대체로 이러한 접근법을 따르고 있다. 그들은 외환제도의 자유화, 대외무역의 보호장벽 제거, 가격의 신축적 조정, 은행 개혁, 민간 투자와 민간 기업활동의 장려, 투명성 등을 권고하고 있다.

우즈베키스탄이 체제전환과정에 있음을 감안할 때 위의 정책권고는 수용되어야 한다. 그러나 실제 정책운용은 정치경제적 상황에 따라서 바뀔 수 있

다. 시장경제의 원리는 실제 운용에 있어서는 보다 복잡한 형태를 띠게 된다. 이런 점에서 한국의 성장과 시장에 관한 경험은 좋은 참고가 될 것이다.

한국의 경험은 시장이 불완전할 때 정부가 일정한 역할을 담당할 수 있음을 보여주고 있다. 세계은행은 경합기반 경쟁 개념을 도입하여 동아시아 고도성장의 시장친화적 접근법을 설명한 바 있다. 개도국에서 시장이 잘 작동하고 있지 않을 때에는 정부가 협조와 정보교환을 위한 제도기반을 구축하여 시장협조적 역할을 담당할 수 있다. 비대칭적 정보문제를 안고 있는 자본시장에서는 자본은 평가와 선정 작업을 통해서 분배될 수밖에 없으며, 투자의 규모경제와 외부경제가 존재하는 경우에도 정부가 개입하여 높은 수익률을 거둘 수 있다. 그러나 정부의 시장협조적 기능은 종종 정부와 기업간의 담합으로 변질된다. 이러한 기능변질을 방지하기 위하여 동북아시아 국가들은 신용배분과 같은 경제적 보상을 얻으려는 목적으로 기업들이 서로 경쟁하도록 하는 여건을 마련하였는데 이를 '경합기반 경쟁'이라고 한다.

협조와 경쟁의 장점을 결합하기 위해 경합의 무대를 마련하는 것은 시장경쟁에 의존하는 것보다 어려운 일이다. 경합이 성공하려면 보상, 규칙 및 심사의 세 기준이 충족되어야 한다. 보상은 참여와 경쟁을 촉발할 수 있도록 충분해야 하며, 규칙은 경합자들이 누가 보상을 받을 수 있지 알 수 있도록 명확해야 한다. 그리고 능력있고 공평한 심사가 있어야 한다. 동북아시아에서 경합이 효율적으로 이루어질 수 있었던 것은 독특한 제도적 특징 때문이다. 동북아시아의 공무원들은 능력이 있었으며 덜 부패하였다. 경제 기술관료는 정치가나 이해집단의 로비로부터 유리되었으며 경합의 성과가 좋지 않을 때에는 시장기능에 의존하려는 탄력적 태도를 보였다.

바. 한국의 중화학공업화의 교훈

한국의 중화학공업화는 한국이 1970년대 초에 처한 특별한 여건 속에서 추진되었다. 1966-69년간의 고도성장으로 임금과 물가가 상승하고 경상수지 적자가 확대되면서 경제성장도 둔화되기 시작하였다. 정치적으로는 대통령의 3선 개헌으로 박정희 대통령에 대한 정치적 반감이 조성되었다. 게다가 1969년의 주한미군의 부분 철군을 시사하는 닉슨의 팜 선언이 발표되고, 국제통화제도가 브레튼 우즈체제에서 변동환율제로 바뀌고 보호주의 경향이 강화

되는 등 대외여건이 급속히 악화되었다. 이러한 대내외 경제환경 악화에 직면하여 정부는 농업부문, 수출, 중화학공업의 발전을 목표로 하는 제 3차 5개년 계획(1972-76)을 입안하였다.

정부의 통제금융에 의한 중화학공업화 정책이 성공하려면 생산의 규모경제와 노동의 신축적 공급 조건이 충족되어야 한다. 그러나 한국의 경우 여러 가지 제약에 부딪히게 되었다. 우선 중화학 산업은 미약한 전후방연관효과와 국내외 수요부족으로 규모의 경제를 거둘 수 없었다. 다음으로 중화학공업화로 공급이 비탄력적인 숙련노동에 대한 수요가 크게 늘어나서 숙련공에 대한 임금이 급등하면서 1970년대 말 한국은 잉여노동 경제가 아님을 보여주었다.

정부 주도의 주요 투자 프로젝트의 수행은 나름대로 장점이 있었지만 중화학 공업화가 고도성장과 함께 경제불안을 조성하였으므로 중화학 공업화 전반에 걸친 평가는 엇갈리고 있다. 고투자정책의 장점에도 불구하고 정부는 적절한 산업을 선택하여 적당량의 투자를 할 수 없었다. 수출은 투자의 효율성을 높이는 데 기여하였지만 경제사회적 변화와 산업구조 고도화로 투자주도 성장이 한계에 부딪히고 말았다. 자원배분에 대한 정부 개입에 대한 불만이 늘어가면서 제 5차 5개년 계획(1982-86)은 무역과 금융자유화를 포함하는 시장기능 제고에 초점을 맞추게 되었다.

제4장 한국의 사례로 분석한 우즈베키스탄의 재정 개혁

1. 서론

한국의 급속한 경제성장을 가능하게 한 요인들에 대해서는 많은 이론들이 있으나 정부주도의 수출 주도형이며, 불균형성장으로 보는 것이 대다수의 의견이라고 할 수 있다. 이러한 한국의 성장전략이 개발도상국의 경제발전에 줄 수 있는 시사점을 도출하기 위해서는 기본적으로 다음과 같은 질문에 대한 해답이 주어져야 할 것이다. 즉, 한국의 경험으로부터 이들 국가들이 무엇을 배울 수 있는가? 모든 성장전략이 합리적이었는가? 환언하면, 한국이 다른 조건 없이 특정 개발도상국의 경제체제의 모범이 될 수 있는가의 문제이다.

한국은 성공적인 경제성장을 이루었지만, 다른 어떤 나라도 다음과 같은 두 가지 이유로 한국과 같은 경로를 그대로 반복하기는 어려울 것이다. 첫째, 각 개발도상국의 경제, 사회, 정치적 환경이 다르다는 점, 둘째, 한국이 채택한 전략 중 초기에는 경제 성장에 크게 기여하였더라도 후일 오히려 국민경제에 문제가 될 수 있는 원인이 된 것도 있다는 점이다. 따라서 어떤 특정 국가가 한국의 경제성장 전략을 채택하는데 각별한 주의와 신중함이 필요하다고 본다.

본 연구에서는 한국의 과거 경험 중에서도 재정시스템 및 정책에 관련된 사항들을 재검토함으로써 우즈베키스탄의 경제 발전에 대한 제안을 하고자 한다. 재정은 국가의 모든 경제 활동 중에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있으며 예산과 조세의 두 가지 영역으로 구성되어있다. 재정의 지출요소인 예산은 단지 정부지출의 기록을 의미하는 것은 아니며 국가적 목표와 목적의 경제적 반영이라고 할 수 있다. 즉, 정부는 특정부문에 대한 예산지출의 배정에 의해 자원배분을 실시하고 경제성장의 방향을 변화시키는 것이다. 재정의 수입측면인 조세는 재원의 민간으로부터의 공공부문에 대한 강제적 전환인 바, 이 역시 자원배분과 경제성장에 영향을 준다.

한국의 경제성장이 많은 경제적, 정치적, 사회적 요인들의 상호작용의 결과 이기는 하지만 한국 정부가 경제성장의 중심적 역할을 담당하였다는 것 역

시 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 한국의 재정은 본질적으로 경제성장 과정에서 상당한 기여를 한 것으로 볼 수 있다. 그러나 이에 대한 반대의 견해도 있는 바, 이러한 견해는 전체적인 공공부문의 규모가 상대적으로 작으므로 재정의 기여도가 그렇게 크지 않다는 것이다.

본 연구에서는 우즈베키스탄 정부에 재정부문의 정책제안을 도출할 수 있는 문제들에 대해 논의할 것이다. 이를 위하여 한국의 경제개발 과정에서의 재정의 역할 및 그 효과를 설명·분석하고자 한다. 본 연구에서 다루고자 하는 기간은 경제개발이 태동한 1960년대 초반부터 주요한 구조적 변화가 이루어진 1980년대 초까지의 기간에 분석의 초점을 맞출 것이고 필요한 경우 그 시기 이후에 채택된 다른 정책들도 또한 논의될 것이다.

이 절의 구성은 다음과 같다. 다음 장에서는 한국에서의 재정을 설명하고 비판적으로 재검토할 것이다. 제 3장에서는 현재 우즈베키스탄의 재정체계에 대해 논의하고, 제 4장에서는 이전의 분석들을 근거로 정책제안을 제시하고 마지막 장에서 결론이 제시된다.

2. 한국의 재정

가. 한국의 예산 체계

이 장에서는 한국의 예산 체계를 그 규모와 구조의 두 가지 측면에서 논의하고자 한다. 이에 앞서 우선 예산의 범위와 절차, 기관들에 대해 간략하게 설명하면 다음과 같다.

1) 예산 기관과 절차

예산 절차는 다음과 같이 네 가지 단계 —행정부의 예산 편성과 국회제출, 국회의 승인, 집행, 예산의 결산— 로 나누어진다. 정부 예산의 편성, 집행 그리고 결산이 포함된 일련의 예산 절차들은 과거의 경제기획원(현재 기획예산처)가 담당한다. 이 부처의 예산실은 각각의 정부기관에서 제안된 예산을 검토하고 합리적으로 예산을 조정하며, 예산안을 작성하여 국회에 제출하는

역할을 담당한다. 경제기획원은 60년대 초 경제개발의 주요역할을 수행하기 위해 설립되었으며 장관은 한 서열이 높은 부총리의 지위를 부여받았다. 예산실장의 서열 역시 경제기획원의 설립과 함께 격상되었다. 이러한 두 가지 사실은 경제개발 과정에서 한국정부가 얼마나 예산의 중요성을 잘 인식하고 있는지를 보여주고 있다.

국회는 국가예산 법안을 심의하고 결정하며 감사원이 제출한 수입과 지출계정의 결산을 승인할 권한을 가지고 있다. 차기 회계연도가 시작하기 30일 전에 국회는 예산을 가결하여야 한다. 만일 예산이 결정되고 난 후 상황의 변화가 발생하여 예산의 수정이 필요하다면, 정부는 수정된 보완예산안을 준비하고 그것을 국회에 제출하여야 한다. 수정된 예산안은 초기의 예산편성 절차와 같은 조건으로 이루어져야 한다.⁵¹⁾

감사원은 대통령에게 직접 보고하는 구조적으로 독립된 헌법기관이다. 예산 과정에 있어 감사원의 역할은 수입과 지출 계정의 결산 내역을 감독하고 그 결과를 대통령과 국회에 보고하는 것이 된다. 아울러 부적절한 지출에 대한 수정 명령권과 위반자에 대해 처벌할 수 있는 권한을 위임받고 있다.

2) 공공부문의 범위⁵²⁾

한국에서 공공부문은 중앙정부, 지방정부, 공사를 포함하는 다양한 특별 회계, 그리고 기금들로 구성되어 있다. 중앙 정부예산은 일반회계, 특별회계, 공공기금의 세 가지 주요 항목으로 구성되어 있다. 일반적으로 “예산”이라고 불리어 지는 일반회계는 외교, 국방, 치안, 교육, 복지와 경제개발과 같은 정부의 주요한 지출에 대한 기본적인 회계를 말한다. 모든 국세는 농어촌 특별세와 교육세와 같이 따로 부과되는 몇 가지 세금을 제외하고 일반회계의 수입을 충당하고 있다.

51) 예산이 정해진 이후에 관련 절차들은 여전히 유효하다. 예산이 결정되었을 때, 중앙정부의 관련기관장은 경제기획원(기획예산처)장에게 예산 및 수입과 계속되는 소비지출을 포함하는 예산의 분기별 할당 요구, 정부부채를 초래한 계약들에 대한 승인할 수 있는 계획서를 제출한다. 이러한 원칙 하에서, 경제기획원(기획예산처)장은 분기별 예산 할당계획을 준비하고 월별 자금조달 계획을 함께 자문위원회에 제출한다. 이러한 계획은 대통령의 승인을 필요로 한다. 장관은 이러한 계획과 일치하는 수준에서 각 중앙정부기관의 자금을 할당하고 감사원에 보고한다.

52) 범위를 나누는 체계가 많이 바뀌지 않았으므로 이 보고서에서는 현재 체계를 기준으로 설명한다.

일반회계와는 달리 특별회계는 특별한 목적을 달성하기 위해 만들어지고 그 목적달성을 위해 별도의 수입원을 갖게 된다. 그러나 수입 부족분이 생긴 경우에 기금을 일반회계에서 전환하는 경우도 종종 발생한다. 경제적 환경이 변화함에 따라서 특별회계들은 설립되거나 폐기되었는데 그 수는 1948년 첫 회계연도에 2개만 존재하다가 1970년 29개로 증가되었으며, 그 이후 줄어들기 시작하여 현재 재정용자특별회계, 5개의 기업특별회계, 그리고 6개의 기타특별회계를 포함한 22개의 특별회계가 있다.

기금은 특별한 정부의 목적을 수행하는데 요구되는 일정 금액을 확보하는 기능을 담당하는데 현재 51개의 기금들이 있다. 이전에는 기금에 대한 국회의 심의절차가 생략되어 있었기 때문에 방만한 운용에 대한 통제가 어려웠다. 그러나 현재는 국회의 사전 통제를 받도록 되어 있어(부처는 30% 한도 내에서 재량이 있음)이와 같은 문제가 발생할 소지는 많이 줄어들었다. 그러나 아직까지도 많은 기금과 특별회계의 존재는 예산의 투명성과 효율성을 저하시키고 있는 것이 사실이다.

지방정부는 9개의 도, 6개의 광역시, 그리고 시, 군, 면과 같은 하위 지방 행정 단위들로 구성되어 있다. 지방정부의 예산은 일반회계, 교육특별회계 그리고 수자원공급, 의료행정과 도로수송 등을 포괄할 수 있는 지방공기업특별회계를 포함하고 있다.

3) 재정정책

가) 정부지출의 추이

이미 지적한 바와 같이 한국의 경제성장은 정부주도형이라고 할 수 있다. 통상 이러한 경우에 GDP 혹은 GNP에서 정부지출이 차지하는 비중은 항상 크거나 계속 증가하는 것이 보통이다. 그러나 한국의 경우는 그렇지 않아서 이 비중은 대략 20% 정도이거나 25%를 넘지 않는 수준이었다.

특히 1950년대 초반 이 비중은 매우 낮았는바 예를 들어 1953년부터 1955년, 평균 GNP의 약 12%에 불과했다. 이 기간의 낮은 정부부담은 주로 전근대적인 조세제도, 비효율적 조세징수, 해외 원조에 대한 과도한 의존 등에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이 비중은 군사정권의 부양정책에 의해 1961년

21.9%까지 도달하였으나 이러한 정책에 의해 야기된 인플레이션 때문에, 이후 일반 정부지출의 증가율을 줄일 수밖에 없었다.

그러나 1960년대 말 이후 이 비중은 다시 급속하게 증가하여 1967년부터 1969년까지의 기간동안에는 평균 19%를 차지하였다. 세금의 징수를 담당하는 국세청은 조세징수율을 높이기 위해 세무조사를 강화하였으며, 광범위한 개인 소득세 체제가 도입되었고, 해외원조의 의존을 감소시켰으며 정부 저축률을 상당수준 증가시켰다. 1970년대 전 기간동안 GNP에 대한 일반 정부지출의 비율은 상대적으로 낮은 수준인 대략 16~18%이었고 1990년대 20% 정도로 점진적으로 회복하면서 현재는 대략 22%를 유지하고 있다. 정부지출의 추이는 <표 3-4-1>에 요약된 바와 같다.

이와 같이, GNP에서 차지하는 정부지출의 비중은 최대 22~23%의 비율로 낮은 수준이었다. 전통적으로 정부지출이 높은 독일과 북유럽 국가들은 물론 미국, 일본에 비해서도 한국의 경우는 낮은 수준이었던 것이다.

<표 3-4-1> 일반정부지출의 대 GNP 비중

연도	비중	연도	비중
1953	9.3	1970	18.3
1955	12.4	1975	17.6
1960	19.8	1980	19.1
1961	21.9	1985	20.7
1965	14.5	1990	21.9
1966	16.5	1995	25.4

자료: 한국은행, 국민계정

이와 같은 결과는 한국의 국방비 지출이 과도하게 많다는 사실을 고려할 경우 의외의 결과로 받아들여질 수 있으나 다음과 같은 사실들을 감안하면 꼭 그렇지만은 않다. 즉, 개발연대에 사회복지처럼 특정분야에 대한 정부지출은 극도로 억제되었으며, 보조금과 동일한 경제적 효과를 가지면서도 실제 정부지출의 크기를 감소시킬 수 있는 조세 유인들이 과도히 활용되었다. 물론 조세유인은 정부지출 규모를 실제보다도 더 작은 수준으로 축소하기 위한 것이 아니라 경제성장을 촉진시키기 위해 광범위하게 사용된 것이지만 정부지출규모를 실제수준보다 작게 보이도록 한 것도 사실이다.

결국 정부지출의 규모만 고려할 경우, 한국에서의 재정정책은 급속한 경제성장에 별로 기여하지 못했다는 결론을 내릴 수 있다. 그러나 이점에는 좀 더 주의를 요할 필요가 있는데 예를 들어 낮은 조세부담 비율에 의한 낮은 초과부담과 성장에 대한 조세 유인제도들의 기여 등을 고려하면 그 반대의 결론을 내릴 수도 있는 것이다.

나) 재정수지

재정 규모와 아울러 재정수지도 중요한 재정지표이며 이는 거시 경제정책의 척도로서도 중요하다. 한국 정부는 지난 40년 이상 엄격한 지출통제정책을 유지해왔다. 모든 정부기관들은 국회가 설정한 제한 범위 내에서 적합한 절차에 따라 지출하도록 하였으며, 모든 정부의 차입활동들은 국회의 승인을 얻은 후에만 이루어졌다. 중앙정부의 일반 회계는 이처럼 엄격한 통제 덕분에 재정균형을 유지할 수 있었다 (참조: 표 3-4-2).

〈표 3-4-2〉 재정수지 추이

(단위 : 1억원)

연도	일반회계		통합재정		GDP ²⁾
		% of GDP		% of GDP	
1972	239	0.6%	-1,925	-4.6%	42,119
1975	882	0.9%	-4,661	-4.5%	102,955
1980	3,192	0.8%	-11,737	-3.1%	381,484
1985	-472	-0.1%	-7,133	-0.9%	820,621
1990	2,126	0.1%	-15,782	-0.9%	1,787,968
1995	11,119	0.3%	12,415	0.3%	3,773,498
2000	5,138	0.1%	65,270	1.3%	5,219,592

반면 통합재정수지의 경우, 그 상황은 다소 다르다고 할 수 있다. 1970년대와 1980년대 초반에 들어서면서 중앙정부 통합재정수지의 적자가 지속되고 있었으며, 그 비중은 평균적으로 GDP의 3%에 달했다. 다만 최근에는 이 비중도 많이 축소되었거나 흑자로 전환한 것이 사실이다. 이와 같이 비록 통합재정수지에서는 적자가 시현되었어도 그 비중은 그렇게 크지 않았다고 할 것이다. 이는 세입 내 세출이라는 원칙을 유지한 것에 기인하며 이와 같이 재정수지의 균형에 가까운 재정 건전성을 유지한 것이 1997년의 경제위기를 극복하는데 큰 공헌을 한 것으로 평가되고 있다.

다) 공공지출의 구조적 특성

규모나 수지와 아울러 일국의 예산구조의 특징을 잘 보여주는 것이 지출구조이다. 한국의 경우 지출구조상에 여러 가지 특징을 나타내고 있다. 우선 제한된 공적 자원의 배분은 국방비의 과중한 부담이라는 특수상황에 의해 왜곡되었다는 점을 들 수 있다. 이에 따라 국방예산은 1950년대 후반 이래로 정부예산의 약 25~30%를 차지했으나 1990년 이래로 점진적으로 낮아져 국방예산은 16%까지 낮아졌다.

1960년대, 한국의 경제발전을 저해하는 가장 심각한 요인 중의 하나는 SOC의 부족이었다. 따라서 다양한 공공 투자들이 그 시기동안 이루어졌다. 1970년대에는 중화학 공업육성전략 하에서 철강, 조선, 기계 그리고 전자산업과 같이 선택된 몇 개의 산업에 많은 지원을 하게 되었으며 이러한 직접적 지출에 부가하여, 많은 조세유인들 역시 이러한 부문에 부여되었다. 조세유인에 대한 더 세부적인 분석은 다음 장에서 논의될 것이다.

이미 지적한 바와 같이 경제정책의 근본적인 변화가 1980년대 초반에 있었으며 이에 따라 지출 구조에도 많은 변화가 시작되었다. 1982~1986년에는 엄격한 예산통제가 있었으며, 1989년 예산(제6공화국 첫 번째 예산)부터 지출구조의 큰 변화가 가시화되기 시작하였다. 국방비 부담이 상당히 큰 폭으로 감소하였고 반면 사회개발을 위한 부담이 5.5% 정도 증가하였다. 반면 국민건강, 사회 안정, 복지에 대한 지출 부담은 1988년과 1989년 사이에는 거의 변하지 않았다 (표 3-4-3 참조).

〈표 3-4-3〉 정부지출의 기능적 분류 (중앙정부)

연도	일반행정	방위비	사회개발 ^{a)}	교육	경제개발	기타 ^{b)}	총계
1975	20.0	31.4	7.3	13.1	30.3	2.2	100.0
1980	8.5	28.0	9.9	14.6	26.0	10.4	100.0
1985	9.4	27.5	12.4	16.6	21.9	13.2	100.0
1990	8.5	20.0	20.4	17.0	20.3	13.7	100.0
1995	10.0	15.9	18.6	18.3	25.3	11.9	100.0
1999	3.7	11.1	27.4	14.9	27.5	15.4	100.0

자료 : 한국은행, 경제통계연보, 각년도.

Heller와 Diamond (1990)가 연구한 예산구조에 대한 국제적 비교 연구 역시 위와 같은 특징을 재확인해주고 있다. 우선 예상했던 바와 같이, 그들의 결과는 한국의 공공지출구조가 국제적 평균과는 다소 다르다는 것을 보여주고 있다. 주로 과중한 국방비 부담과 작은 예산 규모 때문에 사회, 경제개발과 같은 부문의 지출은 국제평균과 비교하여 상당히 낮은 수준이었던 것이 확인되고 있다.

나. 한국의 조세제도

어떻게 조세제도가 합리적이면서도 정부지출에 필요한 재원을 확보할 수 있도록 설계될 수 있을까? 이 질문은 많은 국가의 경제정책에 있어 중심에 있다고 할 수 있다. 개발도상국가에서는 이 외에도 조세 그 자체가 급속한 경제성장에 기여할 수 있도록 하는 역할을 담당해야 하여야 하는 것이 요구된다. 다시 말하면, 조세의 원칙인 효율성, 형평성, 간편성을 만족시키면서 적절한 재원의 확보를 하면서, 이와 동시에 조세유인 제도 등을 통해 경제성장에 기여할 수 있어야 한다는 것이다. 이 절에서는 이러한 문제의식 하에서 한국의 조세제도를 비판적으로 재검토하고자 한다.

1) 조세 구조와 기관⁵³⁾

한국의 조세는 국세와 지방세로 구성되어 있다. 국세는 내국세, 관세, 교육세, 교통세, 농어촌 특별세로 나누어진다. 전체적으로 관세를 포함한 14개의 국세가 있으며 지방세는 17개가 있다.

조세 정책은 재정경제부에 의해, 징세는 국세청에 의해 이루어진다. 재정경제부의 세제실은 조세정책을 계획하고 세법을 제정하는 반면 국세청은 조세 행정의 업무를 담당하고 있다. 국세심판원은 1975년 4월 1일 재무부산하에 독립기관으로 설립되었으며 조세 쟁송의 일차적 판결을 책임지는 기관으로서 현재 재정경제부에 소속되어 있다.

53) 실제 많은 변화가 없었기 때문에 현재의 제도를 그대로 설명하려고 한다.

2) 조세 수입

이미 지적했던 것과 같이, 조세의 주요기능은 재정지출에 충당할 수 있는 충분한 자금의 안정적 확보인데 한국의 경우 세수입을 증대하기 위한 정부의 많은 노력의 결과로서 조세부담률이 1950년대 중반의 6~7%에서 1990년대에는 20~21%로 증가하였다(표 <3-4-4> 참조). 조세부담률은 1977년 경제위기 이후에 감소하기도 했으나, 최근에 21~22% 수준으로 회복되었다. 그러나 한국의 전체 조세부담은 다른 나라와 비교할 때 여전히 낮은 수준으로 평가된다.

이 표에 나타난 바와 같이 조세부담률은 1960년대 초반에는 오히려 완만하나 감소세를 보이고 있는데 이는 부분적으로 광범위한 조세 유인제도의 활용에 의한 조세수입의 감소, 개인과 법인소득세율의 하락, 공제수준의 증가 등에 기인한 것이다. 아울러 1960년대 초반의 부진한 경제성과가 그 원인의 하나가 되고 있다.

〈표 3-4-4〉 조세부담률 추이

Year		Year	
1955	6.2	1980	17.9
1960	10.3	1985	17.3
1961	9.7	1990	19.7
1965	8.6	1995	20.7
1966	10.7	1996	21.3
1967	12.0	1997	21.3
1971	14.4	1998	22.9
1972	12.5	1999	19.5
1973	12.1	2000	18.7
1975	15.3	2001	20.7

자료 : 통계청, 한국경제의 주요지표, 1998.

한국은행, 경제통계연보, 2002

그러나 이러한 경향은 1972~1973년 동안 조세부담의 감소를 제외하고는 국세청의 설립이후 반전되었다고 볼 수 있다. 여기에는 세계개혁과 경제안정과 성장을 위한 긴급명령(소위 8.3 특별조치라고 부른다) 역시 영향을 미쳤다고

할 수 있다.

국세청의 설립은 한국 조세 행정의 역사상 커다란 전환점이라 할 수 있고 조세 수입의 증대도 가져왔다. 한 가지 흥미로운 사실은 심한 경기하강 국면에서 조차도 조세부담이 상승했다는 것이다. Cooper(1994)는 이것이 국세청이 채택한 세수목표제 (즉, 목표를 정하고 이를 달성하기 위해서는 세무조사의 강화 등 합법적 징세노력을 강화하는 것) 때문에 가능했다고 주장한 바 있다. 다시 말하면, 경기하강으로 인해 예상되는 조세수입의 하락이 있다고 해도 조세를 징수하기 위한 더 엄격한 노력을 경주하였다는 것이다.

3) 성장에의 영향: 종합적 효과

재정 정책의 주요한 기능 중 하나는 경제성장을 촉진하는 것이다. 특히 개발도상국가의 경우, 정부는 신속한 경제성장을 달성하기 위하여 저축, 자본형성, 수출촉진 등의 조세유인 제도를 제공하고 있다. 실제 한국의 경우 조세유인제도들을 광범위하게 사용하여 세제가 성장에 기여하도록 하는 정책을 채택하였다. 이런 점에서 한국의 세제가 과연 경제성장에 많은 기여를 하였는지 살펴 볼 필요가 있다.

사실 한국 세제의 성장에 대한 기여도 분석은 드물며, 거의 유일한 것이 Trella & Whalley(1991,1992)의 연구라고 할 수 있다. 이들에 의하면, 한국의 세제는 “아마도 고도성장을 촉진 했다고보다는 일부 기여한 정도”라는 것이다. 이 주장은 다음과 같은 실증분석 결과에 근거하고 있는데 한국의 조세제도는 1962년과 1972년 사이에 3.6%, 1962년과 1982년 사이에 3.0%에서 4.2%의 경제성장률 변화를 설명할 수 있다는 것이다. 이는 1962~1982년의 기간 0.26%포인트의 성장률 기여와 동등한 것이다.

이렇게 볼 때, 한국의 세제가 성장률에 기여하는 정도는 실제 “크지 않다”고 할 수 있다. 그러나 이러한 해석에 대한 비판도 적지 않은데 예를 들어 Krueger(1992)는 이들의 논문에 대한 비평에서 0.26%포인트는 다른 개발도상국 동기간 평균성장률의 절반에 해당되는 수치임으로 결코 과소평가할 수 없다고 하였다. 나아가 이 결과는 조세의 추가적인 영향력을 측정하지 않은 것으로서 예를 들어 재정적자를 감소시키거나 인플레이션을 낮추는 것들에

대한 고려가 없는 것이라고 지적하였다. 따라서 부차적으로 발생한 다른 영향을 제외하고 조세만 국한된 직접적 영향은 작은 수준이 아니라고 주장하였다. 다시 말해 Trella & Whalley의 결론과는 반대로 조세가 한국의 성장에 상당한 영향을 주었을지도 모른다는 것이다.

그러나 다른 모든 요인들을 고려하여 조세의 진정한 영향력을 분석하는 일은 매우 어렵다. 다만 세제의 주요한 기능이 공공재를 위한 자금의 공급이라는 측면을 고려해볼 때, 조세가 성장의 수단으로서 특별한 제한이 있다는 사실은 받아 들일만 하다. 이러한 점을 고려할 때, 성장에의 직접적인 효과를 측정하는 것 보다는 조세가 다른 정책 수단들 보다 경제 성장에 더 기여하고 있는지 그렇지 않은지를 알아보는 것이 더 합리적인 방법이 될 것이다. 이를 위해 조세유인의 영향에 대해 분석할 필요가 있으며 이는 다음의 소절에서 논의된다.

4) 성장에의 영향: 조세유인

가) 조세유인의 개관

많은 다른 나라의 경우와 같이 한국 역시 매우 많은 조세유인을 활용해 왔다. 이 중 가장 중요한 것으로는 특별 감가상각, 투자세액공제, 그리고 조세 휴일 등을 들 수 있다. 각각의 조세유인에 대해 논의하기 전에, 한국의 주요한 조세유인정책들을 역사적 순서로 간략하게 살펴보기로 한다. 한국의 경제개발의 초기 단계에서 조세 유인정책은 시장의 불완전성이 확대될 수 있다는 이유로 기업투자에 영향을 줄 수 있는 부분에 있어서만 상대적으로 제한적인 역할을 담당하였다. 1966년 국세청이 설립되고 징수기법이 현대화되면서 감면 즉, 조세유인 역시 그 중요성이 부각되기 시작하였다.

1970년대 초반 이후 조세유인 정책의 초점은 수출산업 지원으로부터 중화학 공업에 대한 지원으로 옮겨가기 시작한다. 이는 이른 바 중화학 공업 선언 이후 한국 산업정책 및 경제정책의 기조가 중화학 육성으로 변화된 데에 기인한다. 이 기간동안 자원의 직접적 배분 및 지원이 중요한 수단이었음에도 불구하고, 시장기구의 작동이 활발해지면서 조세유인과 같은 간접적 지원의 중요성이 증가하기 시작하였다. 특히 1974년의 세계개편에서는 조세감면 규제법의 “주력산업을 위한 조세 특례”라는 이름아래 각종 조세유인제도들이

통합되었다.

1980년도에 들어서면서 조세유인 제도가 다소 남용되었다는 인식하에 이전에 비해 축소되었다. 우선, 몇 개의 산업들이 조세유인의 수혜대상에서 제외되었고 60% 특별감각상각 제도는 완전하게 폐지되었다. 조세휴일 역시 완전히 폐지되었으며 투자세액공제는 단지 기계 및 전자산업에 국한되어 적용되었다. 동시에 투자세액공제율은 8%에서 6%로 감소하였다. 이는 1983년부터 법인세율의 하락에 따라 다시 절반인 3%(국내자본채를 사용하는 투자의 경우는 5%)로 하락하였다.

우루과이라운드와 이에 따른 WTO의 출범 이후 앞에서 기술한 조세유인제도의 감소 경향은 더욱 가속화 되었다. 이러한 변화에도 불구하고 많은 조세유인제도가 현재에도 존속되고 있는데 이에 중소기업의 투자 준비금, 투자세액 공제, 해외직접투자 유치를 위한 다양한 조세 유인제도들이 있다. 이제 이 중 주요한 조세유인제도에 대해 자세하게 설명하고자 한다.

나) 조세휴일

조세휴일은 1949년 법인세법의 제정과 함께 도입되었다. 당시에는 두개의 산업 그룹에 각각 다른 기간별 세금 감면 제도가 적용되었다. 원유정제, 조선, 철강, 제철, 구리제련, 시멘트 제조 및 화학비료 산업과 같은 첫 번째 그룹에서는 5년 동안 100%의 법인세 감면이 적용되었으며, 대부분의 광업, 평판유리산업 등이 포함되는 두 번째 그룹은 3년 동안 100%의 법인세가 감면되었다. 이 제도는 여러 차례 수정되며 운영되다가 1981년에 폐지되었다.

다) 투자세액공제

투자세액공제 제도는 1967년 세계개혁의 일환으로 1968년 처음 도입되었다. 이 때에는 조선, 철강, 제철, 화학비료, 합성섬유, 자동차, 선반, 펄프, 식품가공, 석유화학제품, 전기설비, 전기기계제품, 건설 그리고 일부 광산업을 대상으로 6%의 세액공제가 허용되었다. 1970년대부터 기계 및 장비투자를 위한 6~10% 투자세액공제가 기계, 장비 철강과 제철 산업에 적용되었다. 이후 대상산업, 공제율 등에 많은 수정을 거치며 운용되어 왔고 현재에도 R & D 등에 적용되고 있다.

라) 수출증대를 위한 유인: 지불준비금 및 특별상각

지불준비금 제도는 수출 산업에서의 손실과 해외 시장 개척을 위한 두 가지로 구별되었다. 해외시장 개척 지불준비금은 실제 1969년에 도입 1973년까지 이 제도는 공개 기업, 상장기업, 그리고 정부가 성실납부를 인정한 기업들을 포함한 기업 등 “녹색 신고” 기업들로만 그 대상이 제한되었다. 1973년에 이러한 제한이 해제됨으로써 해외 수출사업에 관련된 모든 기업이 적용을 받게 되었다. 한편 수출 손실유보제도는 1973년에 도입되었다.

또한 특별 감가상각제도 역시 수출촉진을 위한 유인으로 활용되었다. 예를 들어 외화 획득 활동에 의해 직접 사용된 기계 및 장치들은 상응하는 법적 감가상각율 보다 30% 높은 비율로 감가상각 되었다.

마) 조세유인제도의 효과

이러한 조세유인제도는 어떤 효과가 있었을까? 조세유인제도가 의도했던 것만큼 실제 경제 성장에 기여를 하였는가? 이에 대한 답은 긍정적이지도 부정적이지도 않다. 한국에서의 자본비용과 유효한계세율에 대한 거의 모든 연구들에 의하면 조세유인제도가 다소 효과는 있으나, 그렇게 크지 않다는 결과를 나타내고 있다 (Kwack & Yoo (1994)와 Yoo (1998) 참조). 유일호(1995)는 그 중에서도 투자세액공제와 가속감가상각이 가장 큰 효과를 보인다는 사실을 입증하였다. 한편 정책금융 (특정산업에 대해 낮은 이자율로 대출을 해 주는 제도)이 조세유인보다도 훨씬 더 큰 효과를 가진다는 것을 입증한 연구도 있다 (조윤제·김준경 (1994) 참조).

5) 형평성

한국 정부의 지속적인 노력에도 불구하고 조세의 공평성은 수평적·수직적 양면에서 아직 개선의 여지가 많은 것으로 평가되고 있다. 우선 수직적 형평을 논의하기 위해서는 한국의 조세구조를 살펴볼 필요가 있다. 우선 가장 큰 특징은 부가가치세가 한국에서 가장 큰 단일 세목이라는 점 (2000년 전체 국세 수입의 25.9%를 차지)이며 국내 상품과 서비스에 대한 세금 즉, 간접세의 비중이 과도할 정도로 크다. 예를 들어 1980년 중앙정부의 총 조세 수입의 52.4%를 간접세가 차지(2000년에는 실제 35% 수준으로 감소)하였으며, 1980년대에는 총 조세수입의 60% 이상이 (2000년에는 48.7%로 감소) 간접세로부

터 징수된 것이다. 반면 1975년 소득과 이윤에 부과된 세금은 전체 국세수입에서 불과 24.3%를 차지하였다. 일반적으로 간접세가 직접세 보다 더 역진적이라는 인식을 감안한다면 이러한 사실은 한국의 조세제도가 여전히 수직적으로 불평등한 구조라는 것을 알 수 있다⁵⁴⁾.

한편 한국의 조세제도는 수평적 불공평 역시 큰 것으로 평가되고 있다. 특히, 자영업자와 봉급생활자 사이의 조세부담의 불공정성은 심각하다. 조세회피 및 탈세에 관한 많은 연구들은 일반 근로자의 소득은 거의 완전한 수준으로 포착되고 있는 반면 자영업자의 소득 중 상당부분은 포착되지 않는다는 것을 보여주고 있다 (참조: Yoo(1997)).

6) 효율성과 단순성

어떤 조세가 효율적이나 그렇지 않느냐의 평가는 심도 있는 실증분석 그 중에서도 특히 초과부담(혹은 사중손실)에 대한 연구에 의해 가능한데 이러한 연구가 극히 드물다. 따라서 다른 여러 현상에 의한 효율성 평가에 국한하는 것이 불가피하다. 우선 자본비용과 한계유효세율에 관한 연구에 의하면 조세유인제도에서 기인한 자원배분의 왜곡현상이 상당히 큰 것으로 평가된다.

아울러, 한국의 조세제도는 외부불경제를 교정하는 수단으로 미흡하다는 사실이 지적되어야 한다. 예를 들어 환경세는 아직 도입되지 않았고 주세 및 담배소비세는 음주나 흡연이 초래하는 외부성을 완화할 수 있을 만큼 충분히 높지는 않다. 석유제품에 대한 세금 또한 교통정체와 환경오염의 문제를 완화하기에는 충분하지 못하다는 것 역시 잘 알려진 바 있다. 특히, 경유와 휘발유 사이의 특별소비세율 격차가 크다는 사실 역시 자원배분의 왜곡을 초래하는 요인이 된다.

현재 한국의 조세제도는 상당히 복잡한 것으로 평가되고 있는 바 그 이유로는 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 세목이 너무 많다는 것 (이전 장에서 논의한 31가지) 둘째, 일반 대중이 세법의 용어들을 이해하기 어렵다는 점, 셋째, 수혜자들조차도 그들이 얼마나 많은 혜택을 받고 있는지 알 수 없을 정도로 많은 조세 유인제도들이 존재한다는 사실 등이다. 이러한 복잡성은

54) 실제로 한국의 대부분의 세부담 귀착에 대한 연구들은 간접세는 다소 역진적인 반면에 직접세는 약한 누진성을 띤다는 사실을 보여주고 있다.

징세비용과 납세순응비용 양자를 증대시키며 또한 이는 탈세와 조세회피의 원인으로도 작용하게 되는 것이다.

7) 세무행정

아무리 이론적으로 잘 정비된 조세제도일지라도 효율적이고 효과적인 세무행정의 뒷받침이 없으면 원활히 작동할 수가 없다. 이러한 세무행정의 중요성을 지적한 연구도 상당히 많은데 현실적으로 한국의 경우 1966년 국세청의 설립이 세무행정의 역사에 있어 중요한 전환점이었다는 것은 이미 지적한 바와 같으며 이후 한국의 세무행정은 상당히 많은 발전을 해 왔다. 그러나 아직 한국의 세무행정에 있어 개선될 점이 많다는 것 역시 사실이라 할 것이다. 이하에서는 그러한 문제점 중 가장 특징적인 두 가지인 징세비용, 체납 등에 대해 논의할 것이다.

가) 한국 세무행정의 변천

1966년 국세청이 설립된 이후 초창기의 국세청의 목표는 성장을 뒷받침하기 위해 가능한 한 많은 세수를 걷어 들이는 것이었다. 따라서 납세자의 편의와 같은 서비스에 관한 인식은 적었으며 세수확보를 위해 세무조사 등이 과도하게 사용된 것이 사실이다. 어쨌든 6,70년대에는 세수목표 달성에는 어느 정도 성공하고 있었으나 징세를 위한 소득과약 등이 “과학적”이지 못하고 세무공무원의 재량에 의존하는 바가 많아 근로소득자와 자영업자 간의 세금 부담 격차로 대표되는 여러가지 문제를 초래하였으며 전술한 바와 같은 세무조사의 과용 등은 세무행정이 불공평하다는 인식을 심어주게 되는 원인이 되었다. 이미 지적한 바와 같이 이러한 수평적 불공평의 문제는 최근까지도 한국의 세무행정에 있어 가장 큰 문제로 지적되고 있다.

국세청은 설립 이래 본청, 지방청, 일선 세무서의 3개 계층 구조를 유지하여 왔다. 본청과 지방청은 주로 세무행정 관련 정책방향의 정립, 그리고 세무행정의 평가 등을 담당하며 일선세무서는 납세자를 직접 상대하여 징수, 세무조사 등의 업무를 담당한다. 출범 당시의 조직은 본청, 4개 지방청, 44개 세무서로 이루어져 있었으나 시간이 지나 납세 인구가 많아지고 세무행정이 복잡해지면서 그 수가 점점 늘어나 1997년에는 지방청이 7개, 세무서가 136개로 증가되었다. 아울러 세무서 조직도 세목별 조직의 형태를 유지하고 있

던 바, 이는 1999년의 대폭적 국세청 개혁과 함께 변화되었다.

1999년 국세청 개혁의 핵심은 납세자 개인의 자기 평가 (self-assessment)에 의한 자발적 세무협력의 확립이었다. 이에 따라 국세청 조직도 전술한 세목별 조직에서 기능별 조직으로 탈바꿈하게 되었다. 또한, 소득, 지출 등 각 납세자의 세무정보는 국세청의 통합 전산망에 개인별 파일로 통합되게 되었다. 세무행정에서 납세자에 대한 서비스를 강조하기 위해 국세청의 영문 명칭을 National Tax Service 로 개칭한 것도 이때이다. 이러한 일련의 개혁은 국세행정의 효율화와 납세자로부터의 신뢰회복에 많은 기여를 한 것으로 평가되고 있으며 이에 따라 비교적 성공적이었다는 의견이 지배적이다.

이러한 개혁에도 불구하고 전술한 바와 같이 아직도 세무행정상의 여러 문제점이 노정되고 있는 것도 사실이다. 이하에서는 이에 대해 살펴보고자 한다.

나) 세무행정 비용

한국의 징세비용을 살펴보면, 세수 100원의 징수에 소요되는 비용(즉, 국세청 예산의 전체 세수에 대한 비율)은 1999년의 개혁 이전까지는 0.90~0.99원의 범위 내에 있다. 이 비용은 1999년 이후 0.8원 대로 떨어졌으며 이는 한국의 세무행정 역사상 최저수준이다. 이런 점에서 보면 한국의 세무행정은 매우 효율적으로 진화했다고 할 수 있다. 예를 들어 징세비용의 OECD 평균은 1~1.5% 수준인 것이 사실이기 때문이다. 그러나 이러한 관찰에 대해서도 유보적인 의견이 있을 수 있는데 이는 징세비용 통계가 단순히 국세청 예산 대비 세수의 비율이므로 다른 이유에 의한 세수의 비약적 증가가 있는 연도에는 이 비율이 급격히 감소할 수 있기 때문이다. 실제로 1999년, 2000년의 두 해는 외환위기의 충격에서 반등하여 고도성장을 달성하였기 때문에 세수도 비약적으로 증가한 바 있다.

이런 점을 감안한다면 징세비용의 감소만으로 한국의 세무행정이 효율적으로 개선되었다고 결론을 내리기에는 성급한 측면이 있다. 더구나 세무행정비용의 다른 측면인 세무협력비용에 대한 신뢰할 만한 추정치가 없는 현실에서는 더욱 그렇다 할 것이다.

다음으로 세금의 체납은 현재 한국의 세무행정에서 가장 심각한 문제라고 할 수 있다. 1990년대 내내 체납세액은 결정세액의 약 8% 수준에 달하고 있으며, 도산 등의 이유로 인해 체납세액의 48% 정도가 징수 불가능한 것으로 판명되고 있다. 아울러 더 큰 문제는 체납이 증가추세에 있다는 점이다. 이렇게 세무행정비용 및 체납의 양 측면에서 볼 때, 세무행정에 있어 아직도 많은 발전이 요구된다는 주장은 유효하다 할 것이다.

3. 우즈베키스탄 재정제도의 개관

가. 예산제도

우즈베키스탄의 재정제도는 효율성이나 투명성의 측면에서 아직 개선의 여지가 많다는 것이 IMF와 세계은행을 포함한 국제기구의 대체적인 평가이다. 예를 들어 기금이 남발되어 있다던가 재정운용의 원칙이 확립되어 있지 않다던가 하는 것이 그러한 평가가 나오게 된 현상들이라 할 수 있다.

다음으로 재정수지측면에서는 최근 건전성을 비교적 잘 유지하고 있다. 이는 최근 우즈베키스탄 정부의 재정지출 규모 축소 노력에 힘입은 바 크다. 이러한 노력에도 불구하고 <표 3-4-5>에 제시된 바와 같이 일반정부 비중이 GDP의 32~35%에 달해 개발도상국의 경우로는 꽤 큰 편이다. 이는 주로 사회복지를 위한 재정지출이 큰 데에 기인하는 것으로 보인다.

<표 3-4-5> 우즈베키스탄의 일반정부 지출 추이(% , GDP 대비 비율)

	2000	2001	2002	2003	2004
총수입	36.8	34.5	35.7	33.1	32.3
총지출	38.9	36.0	37.2	33.9	32.0
재정수지	-2.5	-1.3	-1.9	0.1	0.4

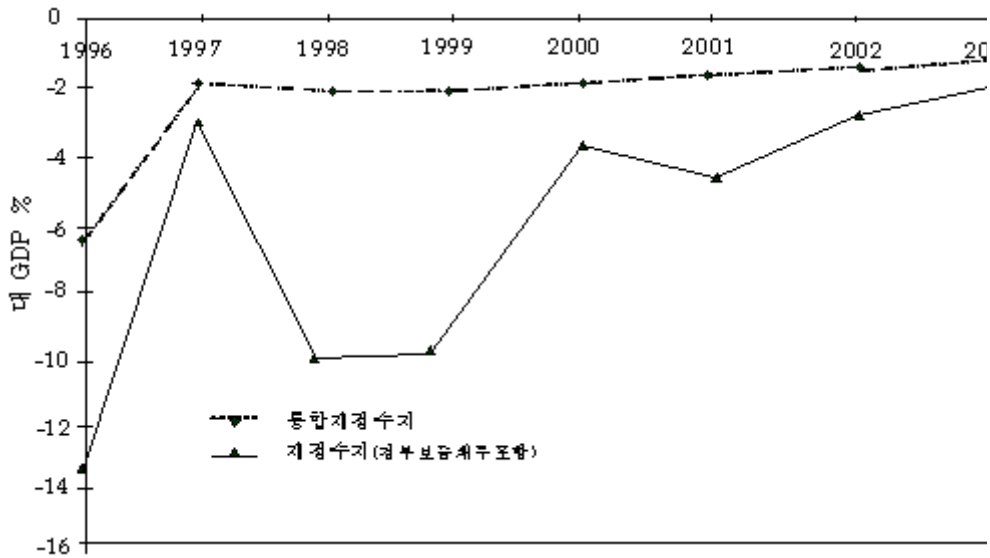
자료 : 우즈베키스탄 정부자료, IMF 추정치

그러나 이러한 재정수지의 균형은 비교적 최근의 일로서 90년대에만 해도

재정적자의 폭이 매우 컸던 것을 알 수 있다

따라서 향후에도 재정규모의 축소와 재정의 건전성을 유지하는 것은 매우 중요하다 할 수 있다. 이 문제에 관해 세계은행의 권고안을 인용하면 다음과 같다.

〈그림 3-4-1〉 재정적자, 1996-2003



세계은행은 2004년의 긴축적인 재정운용에 걸맞게 2005년 역시 우즈베키스탄 정부가 재정 지출의 규모 결정에 신중할 것을 권고한다. 한편 국고집중제, 중기재정제도의 도입 등의 방향으로 재정제도를 개혁해 나가는 것에 세계은행은 고무되고 있다. 또한 전기료 인상에 의해 에너지 부문에 대한 준재정지출이 축소되는 방향으로 개선이 이루어지는 것도 바람직하다고 판단되며 다만 이러한 변화가 초래하는 경제사회적 효과에 대해서는 주의를 기울일 필요가 있다. 세계은행은 적립방식의 연금제도 도입 역시 환영하고 있다. 다만 새로운 제도를 운영할 역량을 갖추고 기금의 건전성을 해치지 않는 장치를 갖추어야할 것을 주문한다.

다음으로 지출구조에 있어서는 교육 및 복지지출의 비중이 높은 것이 특징이라고 할 수 있다. 물론 한 국가의 적정복지지출 비중에 대한 사전적 기준은 없지만, 우즈베키스탄의 경우 성장을 위해서는 SOC 등 경제개발 지출비중을 좀 더 제고시킬 필요가 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 한국의 경우 경제개발지출의 비중은 총지출의 30%에 가까울 정도로 그 비중이 상대적으로 매우 높았던 것이 사실이다. 반면 우즈베키스탄의 경우 다음의 표에 제시된 바와 같이 경제와 정부투자를 다 합쳐도 25% 수준이다. 그런데 이러한 정부투자도 상당부분 교육, 국민의료, 농업 등 통상의 SOC 범주에 들지 못하는 것이 대부분이기 때문에 그 비중은 훨씬 낮다고 보아야 한다.

<표 3-4-6> 우즈베키스탄 정부지출구조 (% , GDP 대비 비율)

	2000	2001	2002	2003	2004
총지출	29.5	27.0	25.8	24.6	22.9
사회정책	10.4	10.2	9.8	9.3	9.1
사회부조	2.3	2.1	2.0	2.1	1.8
경제지출	3.0	2.3	2.3	3.0	3.1
정부투자	6.0	5.0	4.7	3.3	2.7
일반행정,사법	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6
기타	7.2	6.8	6.5	6.4	5.6

우즈베키스탄의 지출구조에 있어 주목해야 할 것의 하나는 교육에 대한 지출이다. <표 3-4-7>에 나타난 바와 같이 우즈베키스탄의 교육관련 지출은 그 비중이 매우 높아 선진국 클럽인 OECD 평균보다도 높다. 이 것은 바람직한 것인가?

경제성장에 있어 인적자본의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없으며 이를 위해서는 효율적인 교육투자가 있어야 한다. 한국이 별다른 자원이 없이 고도성장을 이룬 중요한 요인의 하나가 양질의 인적자원이라는 것이 이를 잘 증명하고 있다. 이런 저만 감안한다면 높은 교육투자는 일견 올바른 정책

방향인 것으로 보인다. 그러나 한 편 교육투자의 비중이 과도하게 높다면 이는 개발초기의 성장잠재력 향상에 오히려 걸림돌이 될 수도 있다는 점을 간과하면 안된다. 예를 들어 시급한 SOC 투자보다 교육투자가 항상 우선 순위를 가지는 것은 아니다. 결국 이는 장·단기 정책목표가 조화되어 결정된 상대적 비중의 적정성으로 귀결되는 문제이다. 더구나 교육에 대한 공공부분의 과도한 투자가 교육수준의 향상에 항상 효과적이지만은 않다는 점을 고려할 때 우즈베키스탄의 경우 교육투자의 상대적 비중은 축소시킬 필요가 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-4-7〉 교육지출의 비교 (우즈베키스탄과 OECD 평균)

국가	%, GDP 대비	%, 총지출 대비
우즈베키스탄	8.4	22
OECD 평균	5.1	13

〈표 3-4-8〉 우즈베키스탄의 교육지출 추이

	지속적 투자	신규 투자	외국투자	총지출
1995	7.4	0.4	0.0	7.8
1996	7.4	0.1	0.0	7.5
1997	7.1	0.3	0.0	7.4
1998	7.6	0.3	0.0	7.9
1999	7.5	1.8	0.0	9.3
2000	6.7	2.5	0.1	9.4
2001	6.8	1.0	0.3	8.1
2002	6.7	1.9	0.2	8.8
2003	6.5	1.8	0.2	8.4

나. 조세제도

우즈베키스탄의 조세제도는 이른바 “현대세계”의 모습을 외형상 갖추고 있는 것으로 보인다. 현재 국세로는 법인세, 개인소득세, 부가가치세, 개별소비

세, 천연자원사용세, 수자원 사용세 등 7개가 있으며, 지방세로는 재산세, 토지세, 사회간접자본 개발세, 유류소비세, 무역권 허가세, 면허세 등 6개가 있다.

그런데 우즈베키스탄의 세제에는 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 보인다. 첫째, 재산세, 토지세 등 여러 세목의 세율이 의회가 아니라 내각에 의해 결정된다. 둘째, 소득세 세율구간의 기본이 최저임금에 연동되어 있다. 셋째, 천연자원 사용세, 수자원 사용세 등은 조세라기보다는 사용료에 가깝다고 할 수 있다.

〈표 3-4-9〉 우즈베키스탄 소득 세율 구조

소득	한계세율
최저임금의 5배 이하	13%
최저임금의 5배에서 10배	22%
최저임금의 10배 이상	32%

아울러 세입구조에 있어서는 과거 한국과 같이 간접세의 비중이 높다는 특징이 있다 (〈표 3-4-10〉 참조). 이미 한국의 경우를 설명할 때 지적된 바와 같이 직·간접세간의 적정비율은 존재하지 않으므로 우즈베키스탄의 세입구조를 이 비율만으로 평가하기 어려운 것이 사실이다. 더구나 이미 지적한 바와 같이 현대 세제의 흐름이 과거보다는 간접세 위주로 나아간다는 사실도 간과할 수 없다. 다만, 간접세에 대한 의존도가 과도하게 높은 것은 세제의 형평성에는 확실히 부정적이라라는 점은 다시 한 번 강조되어야 할 것이다.

〈표 3-4-10〉 우즈베키스탄 세입구조 (% 대 GDP)

	2000	2001	2002	2003	2004
총수입	28.5	26.0	25.2	24.2	22.5
직접세	7.5	7.4	6.8	6.4	6.0
간접세	16.0	13.5	13.8	14.0	13.8
재산세	2.8	2.4	1.9	2.3	2.6
사회간접자본 개발세	0.3	0.3	0.5	0.4	0.4
기타	1.9	2.4	2.2	1.1	0.9

다음으로 우즈베키스탄의 세무행정 역시 개선할 점이 많은 것으로 지적되고 있다. 조세징수의 기능이 국가세무위원회 (State Tax Committee)에 유효하게 집중되어 있지 못하고 분산되어 있는 형편이다. 특히 민간 상업은행이 조세의 강제징수권을 가지고 있는 것이 특이하다고 할 수 있다. 이는 복잡한 세법규정과 함께 납세순응비용을 높여 체납과 탈세의 원인이 되는 것으로 지적되며 이에 따라 세무행정에 대한 불만도 높은 편이다. 아울러 통계적으로 확인은 되지 않았지만 연구를 위한 인터뷰의 결과 자영업자와 봉급생활자 간의 세부담 격차, 즉 수평적 공평성에 대한 불만 역시 많은 것으로 판단된다.

4. 정책제안

우선 분명히 해야 할 것은 본고에서 제시되는 정책제안은 기본적으로 성장을 촉진할 수 있는 재정 및 세제의 개선방안에 국한된 것이지, 우즈베키스탄의 재정 및 세제 전체를 발전시키는 방안을 논의하자는 것은 아니라는 점이다. 이런 인식하에 우즈베키스탄의 재정제도 개선을 위한 정책대안을 한국의 경험으로부터 도출하면 다음과 같다.

가. 예산제도의 개혁

이미 지적한 바와 같이 우즈베키스탄의 재정제도는 효율성이나 투명성의 측면에서 아직 개선의 여지가 많다는 것이 IMF와 세계은행을 포함한 국제기구의 대체적인 평가이다. 특히 예산배분의 원칙이 명확하지 않은 등의 요인에 의해 예산제도의 투명성이 낮고 기금의 남발 등에 의해 예산제도의 효율성이 낮은 것으로 지적되고 있다. 이와 같이 예산의 효율성, 투명성이 낮으면 국민의 세금에 의해 조성된 한정된 자금이 국가 정책목표에 부합되도록 운영되지 못하게 되며 이는 국가적 비효율 (즉, 성장의 저해)을 초래하게 되는 것이다.

따라서 기금의 대폭 축소와 의회에 의한 통제 강화가 필요하며 예산배분의 원칙도 확립되어야 한다. 한편, 한국의 경우와 마찬가지로 예산을 담당하는 독립적인 기구 (예산실 혹은 기획예산처)의 설치도 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 지출구조의 개선

이미 지적된 바와 같이, 과거 개발연대 한국의 재정지출 구조는 국방비의 과중한 부담과 사회간접자본에 대한 중점적 지출로 특징 지워지는 반면 우즈베키스탄은 복지지출의 비중이 높은 것이 특징이라는 점에서 매우 다르다고 할 수 있다.

여기서 논의되어야 할 점은 우즈베키스탄 정부가 복지지출의 비중을 줄임으로써 한국의 과거와 유사한 구조를 유지하도록 하는 것이 바람직한가 하는 것이다. 결론적으로 그렇게 하는 것이 가능하지도 않을 것이며 반드시 바람직하다고 할 수도 없다. 우선, 복지지출이란 수급권 등에 의해 확정된 지출이기 때문에 그 규모를 축소하기가 쉽지 않다. 둘째, 한국의 예가 최선이였는가에 대해서는 이론의 여지도 있다. 이미 살펴본 바와 같이 과거 한국의 복지정책은 고도성장을 위해 희생된 측면이 있기 때문이며, 한국의 경우 그의 비용을 후일 치렀던 것이 사실이기 때문이다. 다만 그 규모의 축소가 어려울지라도 현 수준 이상의 증대는 바람직하지 않으며, 같은 비용으로 더 많은 효과를 거둘 수 있도록 복지체계의 개선에 시급히 착수해야 할 것이다.

한편 경제개발에 있어 사회간접자본의 중요성은 과소평가 될 수 없다. 따라서 우즈베키스탄의 경우에도 사회간접자본 지출비중의 확대가 필요하다. 경제가 성장하면서 지출규모의 절대액은 증가할 것이며 이렇게 증가된 부분을 사회간접자본에 중점 투자함으로써 복지지출규모를 줄이지 않으면서도 사회간접자본 지출비중을 증가시킬 수 있을 것이다. 이 경우, 전체적인 재정건전성을 훼손하지 않는 노력이 병행되어야 함은 물론이다.

다. 세제 및 세정개혁

앞에서 지적한 바와 같이, 우즈베키스탄의 세제와 세정에는 개선되어야 할 문제점이 존재하는 바 이는 성장을 위해서 뿐 아니라 장기적 효율성 제고라는 관점에서든 개혁되어야 한다.

먼저, 기왕에 낮추어진 조세부담률은 그 상태로 유지할 필요가 있다. 왜냐하면 개발도상의 경제에 있어 민간부문에 너무 많은 부담이 집중되는 것은 바

람직하지 않기 때문이다.

둘째, 세율은 법률에 의해 국민의 대표가 모인 의회에서 결정되어야 한다. 따라서 현재와 같이 내각이 일부 세율을 정하는 것은 시정되어야 한다.

셋째, 천연자원 사용세, 수자원 사용세 등은 조세라기보다는 부담금 또는 사용료의 성격이 강하므로 이들은 부담금으로 전환되어야 한다.

넷째, 소득세 관세 구간이 최저임금에 연동되는 것은 다음과 같은 문제가 있다. 즉, 최저임금이 매년 재계산되어야 하므로 안정적인 세수추계가 어렵고 또한 세제에 불필요한 복잡성을 야기한다. 따라서 이를 다른 나라에서와 같이 확정된 소득에 연동시키는 것이 필요하다.

다섯째, 상업은행이 세금의 강제징수권을 갖지 않도록 법률을 개정하는 등 전반적인 세정혁신이 필요하다.

라. 조세 유인

우즈베키스탄 세법에는 상세한 설명은 없지만 많은 조세 유인을 사용하고 있는 것으로 기술하고 있다. 한편 한국의 경우 조세 유인이 성장을 촉진하기 위해 과도할 정도로 많이 사용되었던 것은 이미 살펴본 바와 같다. 따라서 한국의 경우를 참조하더라도 성장촉진을 위해 조세 유인을 많이 활용하는 것은 필요하다고 할 수 있다.

그러나 이 경우 주의를 기울여야 할 점들이 있다. 첫째, 조세 유인은 정책의도와 달리 많은 문제점을 초래할 수 있다. 즉 조세유인에 의한 자원배분 왜곡이 예상보다 클 수 있기 때문이다. 따라서 조세유인의 적극적 활용도 중요하지만 남용의 가능성은 경계해야 한다. 둘째, 많은 조세유인들이 WTO 체제 하에서는 금지될 가능성이 있다는 것이다. 예를 들어 과거 한국이 많이 활용했던 조세휴일, 지불준비금 등은 현재 금지 보조금으로 분류되어 있다. 우즈베키스탄은 WTO에 가입을 준비 중이므로 조세 유인 활용에 큰 제약이 있을 수밖에 없다.

다만 경제위기 극복과정에서 한국이 많이 사용했던 외국인 직접 투자 유치

를 위한 조세 유인의 적극적인 활용은 고려할 수 있을 것이다. 아울러 중소기업 지원을 위한 조세유인 역시 활용에 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

5. 요약 및 결론

이미 지적한 바와 같이 한국의 성장모형은 정부주도의 “불균형” 성장이다. 그렇기 때문에 정해진 성장목표를 달성하기 위하여 수출산업이나 중화학 부문 등 선도부문에 모든 자원을 집중하고 금융·재정정책, 규제 등 가능한 모든 정책 역시 이들 부문의 육성에 집중되어 운영되었다. 이에 따라 다른 부문은 이른바 “희생”되는 측면이 있었음을 부인하기 어렵다. 통상 이런 경우 정부 또는 공공부문이 GDP 또는 GNP에서 차지하는 비중이 매우 크거나 지속적으로 증대할 것으로 예상된다. 그러나 한국의 경우 이미 살펴본 바와 같이 이 규모는 별로 크지 않았다. 그러면 이러한 규모에 대한 관찰만으로 재정의 역할이 매우 작았다고 결론지을 수 있을 것인가? 그러한 속단도 하기 힘들데 그 이유는 다음과 같다. 우선 재정의 국민경제에 미치는 효과는 그 규모도 중요하지만 경제 주체들의 행위 변화 등에 대한 종합적인 고려에서만 가능하다는 점이다. 이는 정밀한 이론적·실증적 연구에 의해서만 구명될 수 있는 것이며, 재정정책의 실제효과는 그 규모에 의해 추측되는 것보다 훨씬 클 수 있다는 것이다.

다음으로 고도성장기의 한국 정부의 역할은 특정부문 지출에만 국한되는 것이 아니라는 점이다. 과중한 국방비 부담 하에서 비교적 작은 정부지출 즉, 비교적 낮은 조세부담률을 유지했다는 것 자체가 고도성장을 위한 재정의 기여라고 볼 수도 있는 것이다. 아울러 과도할 정도로 조세유인을 많이 사용한 것도 실제보다는 명목상의 지출규모를 작게 보이게 한 측면도 있다.

조세제도에 관하여는 세수규모, 효율성, 형평성, 간편성 등의 측면에서 아직도 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 반면 조세지출 등을 통해 성장에 기여한 측면도 결코 작다고는 할 수 없다. 다만 기여의 범위에 는 일정한 한계가 있는 것도 사실이다.

지금까지 논의된 한국의 경험에서 우즈베키스탄의 경우에 적용될 수 있는

정책적 시사점은 무엇인가? 우선 현재의 우즈베키스탄이 처해 있는 경제·사회적 상황이 45년 전 한국의 상황과 일치하지 않기 때문에 이를 찾아내는 것이 용이하지만은 않다. 그럼에도 III장에서 살펴본 바와 같이 우즈베키스탄 재정 전반에는 많은 문제점이 존재하고 있으므로 이의 시정을 위한 정책대안을 제시할 수 있다.

이러한 정책제안들은 다음과 같이 요약할 수 있다. 즉, 재정의 건전성 유지, 현재의 재정지출 및 조세부담률 수준의 유지, 기금의 정비 등 예산구조의 개혁, 사회간접자본 지출 비중의 증대 등 지출구조의 합리화, 소득세제 등 세제의 개편, 세무행정의 전반적 개혁, 조세유인의 보다 적극적인 활용 등이다.

마지막으로 재정, 즉 정부의 금전적 활동으로 나타나지 않는 정부의 역할에 대한 제안을 하고자 한다. 한국의 경우에도 통계적으로는 비교적 작은 정부이나 성장과정에서 정부의 역할이 매우 컸다는 것은 이미 잘 알려진 바 있다. 세계은행 등의 선행연구에서는 이와 같은 현상이 우즈베키스탄에서도 현저히 나타나고 있음을 지적하고 있는 바, 본 연구에서도 그와 같은 관찰에 동의한다. 규제, 지시 등 정부의 개입은 시장이 제대로 형성되지 않은 개발 초기에는 불가피한 측면이 있다. 그러나 너무 과도하면 민간 또는 시장의 활력을 저해하여 성장잠재력을 떨어뜨릴 가능성이 많다는 것은 한국의 경험에서 확인된 바 있다. 그러므로 우즈베키스탄의 개발전략에 있어서도 이에 대한 세심한 고려가 있어 정부의 시장개입이 과도하지 않도록 하여야 할 것이다.

제5장 산업정책과 무역자유화정책의 조화전략

1. 한국정부의 경험 및 정책적 영향

가. GATT 회원 가입 및 수입제한조치

1) 한국의 GATT 회원 가입

해방이후 한국정부는 국제사회의 독립적인 일원으로 인정받기 위하여 1950년 최초로 GATT에 가입하고자 노력하였다. 당시 한국정부는 대표단을 영국 Torquay로 파견하여 GATT 회원가입 협상을 끝내고 관련 문서에 모두 서명하였다. 그러나 1950-1953년 한국전쟁을 치루는 동안 국내 비준절차를 통과시키지 못함으로써 한국은 결국 GATT에 가맹하지 못하였다.

GATT내 개도국에 대한 호의적인 상황과 더불어 경제개발정책의 주요인으로서 수출증대 노력이 한창일 때 한국정부는 1965년 GATT 가맹 노력을 재개하였다. GATT 협정 개정 결과 제4부가 포함되어 개발문제를 포괄하기로 한 것 역시 당시 한국정부가 GATT 가맹을 재검토하게 된 계기가 되었다. 잠재적인 경제적 기회 및 비용에 대한 많은 내부 논의 결과, 한국 정부는 결국 1966년 5월 20일 GATT 사무국에 가맹지원서를 제출하였고 1966년 9월부터 12월 2일에 이르기까지 12개 협상대상국들과 관세협상을 진행하였다.

이후, GATT 제 33조에 의거하여 한국은 1967년 공식적으로 GATT의 정회원국으로 가입하였다. 보다 구체적으로, 1966년 12월 16일 한국정부는 GATT 대표이사회에 가맹지원서를 제출하여 국내비준절차를 거친 후 1967년 4월 14일 “한국의 GATT 가맹 의정서”가 공식 발효하였다. 한국정부는 동시에 쿠바, 체코, 폴란드, 유고슬라비아에 대한 GATT 비적용을 위해 제 35조를 발동하였으나, 이는 모두 1971년 9월 동시에 해제되었다.

한국은 도쿄라운드에서 비록 저개발회원국이었지만 GATT 가입국으로서 공식적인 활동을 시작하였다. 결국 한국은 소위 4개의 Side Code, 즉 보조금,

기술장벽, 관세평가 및 반덤핑협정에 가입하였다.

반면 한국은 쇠고기, 낙농제품 및 민간 항공기에 대한 부문별 협정에 가입하거나 수입허가절차협정 등과 같은 복수국간 협정에 가입한 적은 없다. 한편, 한국은 우루과이라운드 (UR)에서 정부조달협정 (Agreement on Government Procurement)에 가입하였는데, 이는 1997년 1월 1일부터 발효되었다. 동 협정은 홍콩을 제외한 다른 모든 가입국들에 대해서는 1996년 1월 1일부터 적용되었다.

2) GATT 제 XVIII:B조 규정에 의거한 수입제한조치

1967년 GATT 가맹 이후 한국은 GATT 제 18조 B 규정에 의거하여 국제수지규정에 관한 양해에 따라 여러 수입제한조치를 적용해 왔다. 실제로 바로 이 국제수지목적의 양해규정 때문에 한국정부가 수입자유화에 대한 우려에도 불구하고 GATT 가입을 결심하게 된 것이었다. 1988년 현재 한국정부는 쇠고기를 포함하여 358개 품목에 대해 수입제한조치를 여전히 적용하고 있다.

한국은 1976년부터 쇠고기 수입을 시작했으며 1979년 이후부터는 20%의 양허세율을 적용해왔다. 1984년 10월 국내 쇠고기 가격이 급락하게 되자 한국정부는 국내 쇠고기업자들을 보호하기 위해 일반시장에서의 상업적 쇠고기 수입을 제한하였고 이에 따라 1985년 5월~1988년 8월에는 사실상 쇠고기의 상업적 수입이 전혀 이루어지지 않았다. 우연하게도 한국은 1986년 이후 역사상 처음으로 무역흑자를 기록하였는데 이는 1990년에 적자로 반전되었다.

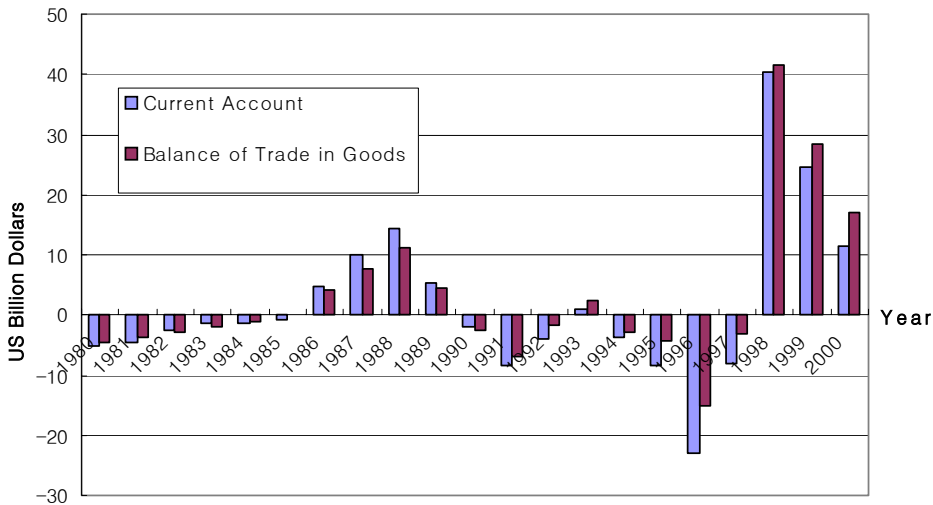
1988년 2월 16일, 미국육류협회는 미국통상법 301조를 발동하였고 미 무역대표부(USTR)는 1988년 3월 18일 301조 조사를 개시하였다. 호주, 뉴질랜드와 미국은 한국에 대해 GATT 분쟁해결기구에 제소하였으며 이에 따라 3개의 패널이 별도로 구성되었다. 한국정부는 3개의 패널 절차에 각각 대응하기로 결정하였는데, 이는 동시에 3개 제소국을 모두 상대하는 것보다 각각 대응하는 것이 보다 유리할 것이라는 판단에서였다. 흥미롭게도 한국정부는 외국인 민간인 변호사가 패널 절차에 참석할 수 있도록 허가를 받은 상태였다.

국제수지위원회(BOP Committee)의 협의와 IMF의 의견을 바탕으로 패널은

한국의 수입제한조치가 GATT 규정에 위배되며 제 18조 B항의 국제수지 목적의 양해사항에 해당되지 않는다고 판정했다. 패널은 본 현안이 분쟁해결패널이 아닌 국제수지위원회의 소관사항이라는 한국정부의 주장을 받아들이지 않았다.

결과적으로 패널은 쇠고기에 대한 한국의 수입제한조치를 철폐할 것과 호주, 뉴질랜드, 미국과의 협상을 통해 국제수지상의 이유로 부과된 쇠고기 수입제한조치의 철폐 이행계획을 작성할 것을 권고했다. 패널보고서는 1989년 5월 24일 GATT 체결국들에게 발행되었다. 한국은 1989년 6월 22일-23일, 7월 19일과 10월 11일 개최된 후속 위원회 회의에서 패널보고서의 채택에 대해 일부 패널 판결 및 결정에 대한 반대의견을 내세우며 반복적으로 반대하였다. 특히 한국은 위원회가 국제수지 목적으로 취해진 무역조치에 대한 결정을 내리기 전에 패널이 판결을 내렸다고 주장하였다.

〈그림 3-5-1〉 한국의 국제수지 동향



반면, 1989년 9월 USTR은 한국의 쇠고기 수입제한조치가 301조에 위배된다는 결론을 내렸으며 11월 중순까지 실질적 해결 움직임이 없을 경우 이에 대한 보복명단이 발행될 것이라고 발표하였다. 301조 보복 위협에 대한 반응으로 결국 한국은 1989년 11월 7일 위원회 회의에서 패널 보고서를 수용하

기로 합의하였다. 이에 따라 한국은 1990년 1월 1일까지 GATT 제 18조 B 규정의 적용을 철폐하기로 합의했다. 1990년 3월 1일, 한국은 미국과 쇠고기 수입에 대한 양해각서 (MOU)를 체결하고 1990년 4월 26일 공식서한을 주고 받음에 따라 결국 301조 조사는 종결되었다. 국제수지위원회는 나머지 제한 조치에 대해서는 대부분 농업분야에 집중되어 있으므로 단계적으로 철폐하거나 1997년 7월 1일까지 GATT 규정에 준수하도록 조치를 취하도록 하였다. 그러나 본 이행 기간에 대한 위원회의 결정은 훗날 UR의 농업에 관한 협정 (Agreement on Agriculture)에 의해 번복되기에 이른다.

미국에 의한 한국 쇠고기 분쟁(Korea-Beef I)의 결과는 한국에서의 수입자유화에 대한 일종의 법적 결론에 이르게 하였다. 비록 일부 수입제한조치, 특히 일본제품에 대한 수입제한을 겨냥했던 수입선다변화제도가 계속 이행되고 있긴 했지만 더 이상 수입제한조치에 대한 법적 정당성이 보장되지 못하였다. 한편, 1999년 6월 30일 수입선다변화제도를 폐지함으로써 한국정부는 수입제한에 대한 모든 법적 및 실질적 기반을 제거하였다.

3) 수입선다변화제도

1967년 GATT 가입국이 되긴 하였지만 한국정부는 국제수지 보호를 위해 여러 수입제한조치를 유지하고 있었다. 특히 1973년부터 시작된 중화학산업 진흥정책으로 인해 심화되었던 만성적인 대외채무 문제와 1974년의 1차 석유파동은 사실상 수입제한조치를 강화하게 만들었다. 수출총액이 \$100억을 넘어선 1977년이 되어서야 수입자유화를 위한 본격적인 노력이 진행되었다. 그리하여 1978년 5월, 7월 및 9월에 3대 주요 수입자유화 조치가 시행되었다.

1978년 5월 한국정부는 수입자유화에 대한 긴급수입제한조치(세이프가드)의 일환으로 수입선다변화제도를 도입하여 1977년 7개 품목에 대해 적용하기 시작했다. 이후 대외무역법 시행령이 개정, 제 21조 3항이 추가됨에 따라 한국이 무역역조를 겪고 있는 특정국가에 대해서는 수입품목을 임의로 제한할 수 있는 규정이 마련되었다. 수입선다변화제에 대한 법적 근거는 훗날 대외무역법 제 19조 2항으로 대체되었다. 대외무역법 시행령 제 35조 5항은 특정국가에 대한 무역불균형에 대처하기 위한 더욱 구체적인 법적 근거로 적용되기도 하였다.

수입선다변화제도는 기본적으로 일본으로부터 수입된 제품을 겨냥한 것이었다. 1945년 일본의 식민지제도로부터 해방된 이후 한국은 1965년이 되어서야 일본과 경제적인 관계를 재개할 수 있었다. 그러나 일본과의 양자 무역은 한국에 심각한 무역역조 현상을 야기했고 이는 식민지배의 역사를 근거로 정치적 긴장감을 종종 상승시키게 되었다. 따라서 수입선다변화제는 일본 수입 제품에 대해 지나치게 의존적이었던 한국의 무역구조를 변화시키기 위한 의도에서 수립된 것이었다. 1982년 한국이 사우디아라비아와 최대 무역역조를 겪게 되자 1983년 수입선다변화제가 개정되어 최근 5년간 무역흑자를 발생한 국가에 대해 적용하도록 변경되었다. 이는 유일하게 일본을 겨냥하기 위해 개정된 것이었다. 결과적으로 일본 외의 국가로부터 수입된 제품은 수입선다변화제도의 적용을 받은 적이 한 번도 없었다.

〈표 3-5-1〉 수입선다변화제도 해당 품목 수

연도	품목 수			자유화 비율
	CCCN 4 level	CCCN 8 level	CCCN 10 level	
1980	195			69.3
1982	209	913		76.6
1984	168	590		84.9
1986	159	414		91.5
1988			344	94.8
1990			268	96.3
1991			258	97.2
1992			258	97.7
1993			258	98.1
1994			230	98.6
1995			204	99.0
1996			162	99.3
1997			127	99.9
1998			88	99.9

출처: 산업자원부

비록 수입선다변화제도가 1977년 7개 품목에 대해 적용되면서 시작되었지만 곧 1978년 5월 100개의 추가 대상품목이 선정되었고 1978년 말에는 107개 추가품목이 포함되었다. 그러나 본 제도의 문제는 중간재와 기기류에 대한 적용으로 인해 국내 제조업계의 경쟁력 저하에 있었다. 이에 따라 본 제도의

적용을 받는 품목은 최종 소비재에 국한되었고 제조과정에 사용되는 중간재에 대해서는 적용되지 않게 되었다. 한국정부는 또한 본 제도에 대한 다양한 예외적용을 허용하였다. 특히 생산시설, 외국인투자공업단지와 관련된 부품, 국내생산을 위한 견본재 및 수출재 생산을 위한 자재 등은 예외로 인정되었다. 또한 이 제도는 다양한 수입대체정책 대상품목에 대해서도 적용되었다. 그러나 무엇보다도 수입선다변화제는 실제로 무역역조에 대처하기 위한 기능이 가장 큰 목적이었다.

대상품목 수는 1981년까지 꾸준히 증가하다가 1999년 6월까지 모두 단계적으로 해제되었다. 수입선다변화제도는 마지막 16개 품목 - VCR, 이동전화, 칼라TV, 자동차, 카메라 등 - 이 해제되면서 공식적으로 폐지되었다.

일본정부는 GATT 규정 위반 (특히 제 1조, 11조 및 13조)을 이유로 들면서 수입선다변화제도를 폐지할 것을 여러 차례 요청했다. 실제로 한국정부가 1990년 수입제한조치 발동을 위한 제 18조 B 규정의 발동을 해제하면서 수입선다변화제도의 GATT 규정상 합법성은 의문시 되게 되었다. 그럼에도 일본정부는 GATT 분쟁해결기구에 공식적으로 제소를 하지 않았다. 대신 일본정부는 정치적 외교적 채널을 동원하였는데 특히 장관급 회의에서 다수 이 문제를 제기한 바 있다.

<표 3-5-2> IMF 프로그램에 의한 수입선다변화제도 자율화 이행계획

자율화 대상 품목 (1997년 12월 18일 현재 113개 품목)	이행일
25	12/30/1997
40	7/31/1998
32	12/31/1998
16	6/30/1999

양자 경제관계 개선 및 우루과이라운드 협상을 바탕으로 성립된 새로운 무역제도에 대한 대응 노력의 일환으로 한국정부는 1994년부터 5년간 수입제한품목 258가지를 절반으로 줄이기로 결정하였다. 1993년 12월 수립된 수입선다변화제도는 1999년 제도개선을 위한 향후 작업을 위해 미완성의 상태로 남겨졌다.

그러나 1996년 OECD에 가입하면서 한국은 1999년 말까지 수입선다변화제도를 폐지할 것에 합의하였다. 한국의 OECD가입 협상은 1995년 11월과 1996년 7월 사이에 진행되었으며 7개 평가분야와 4개 정책검토 분야에 대해 이루어졌다. 정책검토 분야의 한 부분으로 무역현안이 논의대상으로 올랐으며 이에 따라 수입선다변화제를 1999년 말까지 단계적으로 철폐하기로 결정하였다.

나. WTO 체제하 한국정부의 경험

1) 무역 분쟁

GATT체제하에서의 한국정부의 무역분쟁 경험은 꽤 제한된 것이었다. 한국은 1988년 유일하게 GATT 제 23조에 의거하여 제소를 받은 적이 있었으며 1992년 동경라운드 반덤핑 코드에 의거 한 차례 더 제소된 적이 있을 뿐이었다. 반면 Korea - Restrictions on Imports of Beef ('Korea - Beef I') 사건은 한국의 수입제한조치에 대한 제 18조 B 양해규정을 폐지하게끔 한 것으로서 한국의 무역제도에 상당한 영향을 미쳤다. Korea - Anti-Dumping Duties on Imports of Polyacetal Resins from the United States ('Korea - Polyacetal Resins') 사건 역시 한국의 불완전한 무역구제제도에 중요한 선례를 마련해 주었다.

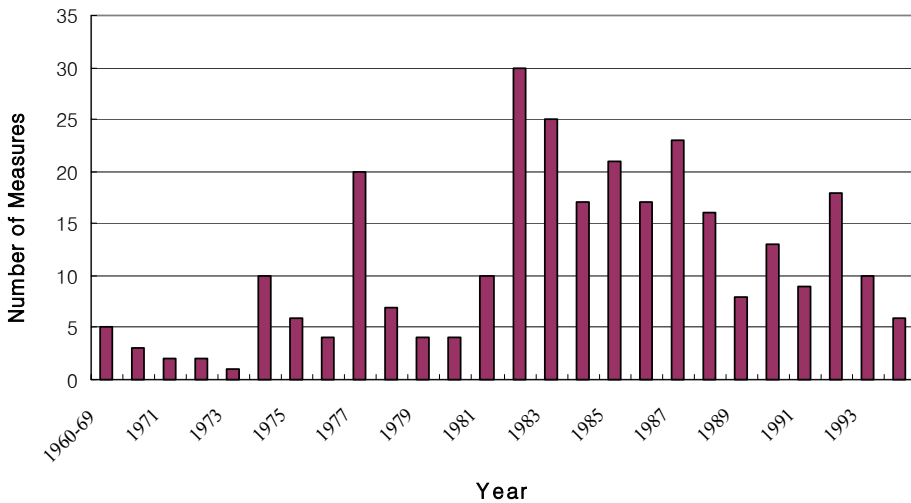
1978년 한국은 EC의 긴급수입제한(세이프가드) 조치에 대해 제 23조를 적용하여 WTO에 처음으로 제소를 하였다. EC - Article XIX Action on Imports into the U.K. of Television Sets from Korea 사건은 한국이 EC와 수출자율규제 (VER)를 부과하기로 합의하고 1979년에 제소건을 철회함으로써 실제 판결까지 이어지지 않았다.

1980년대 후반 이후 한국은 제 3국으로서 GATT 분쟁해결 절차에 참여하기 시작했다. 그중 첫 번째는 EC가 미국의 차별적 특허보호제도에 대해 제소한 US - Section 337 of the Tariff Act 에 관한 건이었다. 당시 캐나다, 일본 및 스위스도 제 3국으로 참여하였다. 또한 GATT 분쟁해결체제 아래 미국의 지적재산권 제도가 제소되었을 당시에도 한국은 미국 저작물에 대한 지적권 보호 미흡을 이유로 미 통상법 제 301조의 보복위협을 받은 직후였기 때문

에 한국정부는 제3국으로서 참여할 적극적인 의지를 보이기도 했다. 두 번째 경우는 EEC - Regulation on Imports of Parts and Components 사건으로서 일본이 특정 제조품에 대한 EC의 반우회덤핑에 대해 제소를 한 것이었다. 한국은 호주, 캐나다, 홍콩, 싱가포르와 미국과 더불어 제3국으로 참여하였다.

한국정부 관리들이 GATT 분쟁해결패널에 참여하는 경우도 때로 있었다. 1973년 UK - Import Restrictions on Cotton Textiles 분쟁해결패널과 EEC - UK Application of EEC Directives to Imports of Poultry from the US 사건 패널에 한국 공무원들이 패널 위원으로 참여하였다.

<그림 3-5-2> 한국 수출품에 대한 무역구제조치 (1960 ~ 1994)



GATT 체제하에서 일본은 법치주의를 옹호하는 다른 국가, 특히 미국에 비해, 실용주의를 선호하는 국가로 인식되어 왔다. 그러나 한국은 이보다 더 실용적이었다. 한국정부는 가능한 한 공식적인 분쟁해결절차나 소송에 관여되지 않도록 노력하였다.

그러나 한국이 GATT의 분쟁해결절차를 거의 활용하지 않았다는 사실이 GATT 체제하에서 한국이 외국의 무역장벽 문제로부터 자유로웠다는 의미는 아니다. <표 3-6-3>에서 볼 수 있듯이 GATT 체제 하에서 한국산 수출제품은 특히 미국, EC, 캐나다와 호주 등의 GATT 체약국들로부터 통상적인 무역제

한조치의 대상이 되어왔다. 1960년부터 1994년 사이에 한국산 수출품에 대한 최소 291개의 외국의 무역구제조치가 보고되었으며 이중 94%는 앞서 언급된 국가들로부터 발동된 것이었다. 1975년부터 1994년 말까지 발동된 301조 관련 98건 중에서 10건은 한국이 피제조국 자격으로 관련된 것이었다.

이처럼 혼란스러운 경험과 역사에도 불구하고 놀랍게도 한국정부는 만성적인 대외무역장벽에 대처하는 방안으로서 GATT의 분쟁해결체도를 활용하는 것을 꺼려하고 있었다. 부분적인 이유는 한국정부에는 GATT 분쟁해결체도가 요구하는 법률적 전문성을 지닌 공무원들이 부재했기 때문이었고, 또한 법적 충돌은 외교적 정상관계가 붕괴되었을 시 고려되는 방안이라는 법률적 문화가 한국에 존재하고 있었기 때문이었다. 그러나 더 중요한 이유는 한국에 대해 무역구제조치를 통상적으로 발동시키는 국가들과 무역흑자를 기록하고 있다는 사실에 있었다. 이에 따라 주요 해외시장에서의 상당한 무역흑자 규모는 GATT 체제하에서 법적권리를 주장하기 어려운 정치적 입장에 처하게 한 것이다. 또한 한국과의 무역관계에서 지속적으로 대규모 흑자를 기록해온 일본이 특히 1980년 이후 한국산 수출품에 대해 무역구제조치를 거의 발동하지 않았다는 사실도 이를 충분히 뒷받침해준다.

〈표 3-5-3〉 한국산 수출품에 대한 무역구제조치

	1960	1970-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	총계
미국	1	2	8	29	39	17	96
캐나다	1	2	4	12	11	3	33
EC	2	10	22	7	19	12	72
호주	0	0	3	36	14	19	72
일본	1	4	4	2	2	0	13
기타	0	0	0	0	0	5	5
총계	5	18	41	86	85	56	291

우루과이라운드 협상은 GATT의 분쟁해결체제를 실질적으로 강화시켰는데, 특히 항소절차의 도입 및 제도의 단일화를 통해 일부 제도적 문제가 수정되었다. 일반적으로 새로 도입된 WTO 분쟁해결체도는 현재까지는 회원국들의 무역분쟁 해결에 보다 효과적이며 의지할 수 있는 제도인 듯하다. 2003년 3월 31일 현재, 286건이 WTO 분쟁해결기구에 제소되었으며 그중 69개의 패널과 항소기구 보고서가 채택되었고, 40건은 상호합의로 해결되었고 24건은

당사국간 협의로 해결되었다.

WTO 체제하에서 한국정부는 분쟁을 회피하고자 했던 태도를 바꾸고 분쟁해결절차를 통해 권리를 더욱 적극적으로 주장하게 되었다. 우연히 1990년대 중반 이후 주요 무역상대국과의 무역흑자가 적자로 많이 반전되었다. 예를 들어 한국은 1994년부터 1997년까지 미국과 무역적자를 기록하였는데 1997년에는 그 규모가 약 \$ 85억에 달했다. 이러한 추세는 1998년 외화위기로 수입이 급감하면서 반전되었다. 그러나 비록 미국과의 무역수지 불균형은 다소 변화가 많았지만 다른 나라와의 무역수지동향에는 거의 변화가 없었다. 2003년 3월까지 한국은 WTO 분쟁해결기구에 7건을 제소하였고 12건에 대해서는 피제소되었다. 이들 사례들에 대한 구체적인 내용은 아래에서 다루기로 한다.

가) 피제소국으로서의 한국

<표 12-4>에서 볼 수 있듯이, 2003년 3월 까지 한국은 9개의 별도 사항과 관련하여 12건의 피제소를 받았다. 한국에 대한 대부분의 제소는 미국과 EC에 의한 것이었으며 나머지는 호주와 캐나다로부터 제소된 것이었다. 한국의 주세 관련 WTO에 제소된 분쟁을 시작으로 한국정부는 최소한 상대국으로부터 제소를 당한 경우 분쟁해결제도의 모든 절차를 활용하고자 노력했다.

(1) 당사국간 협의에 의한 해결: 소송 준비 미흡

한국은 WTO 분쟁해결제도 도입 초기에 제소되어 그다지 친숙하지 않았던 SPS 및 TBT 협정의 의무규정에 처음 접하게 되었다. 미국은 1995년 4월 6일 한국과의 협의를 요청했으며 (DS3) 1996년 5월 24일 유사 사항에 대해 협의를 재요청하였다 (DS41). 두 개의 건 모두 미국이 추가 조치를 취하지 않은 관계로 유예되었다.

1995년 5월 5일, 미국은 제품 유효기간에 관한 규정 관련하여 한국과의 협의를 요청했다 (DS5). 이 사례는 상호 만족스러운 합의로 해결되었다. 또한 제품 유효기관과 생수의 살균처리에 관한 규정과 관련하여 캐나다가 한국에 협의를 요청한 사례들 또한 상호 만족스러운 합의로 해결되었다 (DS20). 이들 4건의 제소 사례는 GATT 규정 외에 SPS 협정 및 TBT 협정과 관련하여 제기된 것이었으며 즉각 해결된 사례들이다.

〈표 3-5-4〉 한국이 피제소국인 WTO 분쟁사례

WTO 분쟁사례 명	제소국	사건번호
Korea - Measures Concerning the Testing and Inspection of Agricultural Products	미국	DS3 및 DS41
Korea - Measures Concerning the Shelf-Life of Products	미국	DS5
Korea - Measures Concerning Bottled Water	캐나다	DS20
Korea - Laws, Regulations and Practices in the Telecommunications Procurement Sector	EC	DS40
Korea - Taxes on Alcoholic Beverages (Korea - Soju)	EC, 미국	DS75 및 DS84
Korea - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products (Korea - Dairy Product)	EC	DS98
Korea - Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef (Korea - Beef II)	미국, 호주	DS161 및 DS169
Korea - Measures Affecting Government Procurement	미국	DS163
Korea - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels	EC	DS273
Korea - Anti-dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia	인도네시아	DS312

1996년 5월 9일, EC는 한국의 통신부문에 대한 정부조달 관행이 외국업체에 대해 차별적이며 미국과의 양자합의가 우대를 받고 있다며 한국에 대한 협의를 요청하였다(DS40). 양 당사국은 협의 과정에서 상호 만족스러운 합의에 이를 수 있었다.

한국정부는 기본적으로 처음 제기된 5개의 제소건에 대해서는 실제 소송절차까지 밟는 대신 협의과정에서 합의를 하는 방향으로 문제를 해결하려 하였다. 부분적인 이유는 이들 분쟁의 조기해결로 인해 유리한 점이 분명했고 경제적으로도 그다지 큰 타격을 주는 문제들이 아니었기 때문이었다. 더군다나 한국정부는 새로 도입된 WTO 분쟁해결절차를 충분히 다룰 준비가 되어 있지 않았을 뿐만 아니라 SPS 및 TBT 협정 관련 법적 문제를 실질적인 차원에서 능숙하게 다룰 준비가 되어 있지 않았다.

(2) 소송절차: 최후까지의 투쟁

한국이 처음으로 WTO의 분쟁해결절차의 모든 소송절차를 경험한 것은 Korea - Taxes on Alcoholic Beverages (DS75, DS84)에서였다. EC와 미국은 위스키에 대해서는 100%, 소주에 대해서는 35%의 주세를 부과하는 한국의 주세규정이 GATT 제 3조의 내국민대우 규정에 위배된다고 주장했다. 사실이 분쟁은 Japan - Taxes on Alcoholic Beverages (DS8, DS10, DS11)을 다시 제기한 것으로 간주되었으며, 이 사건에서는 일본의 주세제도가 일본소주에 비해 수입주류에 대해서 차별대우를 하고 있어 GATT 제3조에 위배되는 것으로 판정된 바 있었다. 따라서 일본의 소주 사례와 구분하기 위한 법률적 전략의 일환으로 한국정부는 소주와 위스키간의 큰 가격 차이는 반독점법상 해당제품에 대한 반경쟁적 관계의 차원에서 설정된 점을 강조하기 위해 패널절차에서 보다 많은 반독점법 원칙과 전문가를 투입하고자 하였다.

패널과 항소기구에서는 한국의 소주와 위스키에 대한 주세는 차별적인 것이라는 판결을 내렸으며 이에 따라 분쟁해결기구(DSB)는 1999년 2월 17일 판정결과를 채택하였다. 판정결과에 따른 이행기간은 11개월 2주, 즉 1999년 2월 17일부터 2000년 1월 31일까지였다. 이에 따라 한국은 주세법과 교육세법을 개정하여 일률적으로 각각 72% 및 30%의 주세 및 교육세를 2000년 1월 1일부터 부과하기로 결정하였다. 분쟁해결기구의 권고사항은 만기일보다 한 달 일찍 성공적으로 이행되었다.

이 사건은 WTO 분쟁해결제도의 역할과 파급효과에 대해 한국 국민들을 일깨워주는 계기가 되었다. 방송과 언론에서는 이 사건과 관련된 모든 절차 - 협의요청, 패널절차 및 항소기구의 판정절차를 긴밀히 보도하였다. 이는 한국에 있어 첫 번째 WTO 분쟁해결 사건이었다는 사실에도 이유가 있었지만 국내 그 어떤 제품보다 소주라는 제품이 대중적으로 잘 알려져 있기 때문이었다. 일반대중 뿐 아니라 소주 제조업체들로부터의 반대에도 불구하고 한국 정부는 소주에 대한 부과수준만큼 위스키에 대한 주세를 낮추는 대신 소주에 대한 주세를 크게 올리는 방향으로 주세법을 개정하였다. 이를 통해 WTO규정에 위배되는 세금규정을 철폐하고 국민보건문제와 이에 수반되는 사회적 비용문제를 최소화하는 방안을 선택한 것이었다. 그 결과 2000년에는 주세로 인한 소득이 \$17.2억에 달해 총세수의 2.4%에 달했다. 소주로 인한 세금소득은 1999년 17.3%에서 23.2%로 증가한 반면 위스키로 인한 세금소득

은 10.8%에서 8.3%로 감소했다. WTO 분쟁해결 판결을 가장 일상적인 생활의 차원에서 경험하게 만든 이 사건은 한국국민들의 WTO에 대한 인식을 증대시키는 데 가장 중요한 역할을 했다.

또한 이 사건은 분쟁해결절차, 특히 패널절차에서 민간인 변호사를 허용하는 절차상 관행을 수립하는 계기를 마련했다. 한국정부는 아직 복잡한 WTO 소송을 다룰 만한 충분한 능력이 미흡했고 외국인 민간인 변호사의 도움에 적극적으로 의지하고자 했다. 이미 항소기구에서는 항소절차에서의 민간인 변호사의 참여를 허용하도록 판결을 내렸으며, 인도네시아의 자동차 분쟁사태의 경우에서도 패널이 1997년 12월 3일 예비판결 절차에 민간인 변호사의 참여를 허용한 사례가 있었기 때문에, 1997년 12월 5일 설치된 한국 소주 분쟁해결 패널은 한국정부의 요청을 거부하지 않았다. 한국 소주 분쟁 사건 이후 민간인 변호사의 참여는 WTO 제도 분쟁해결관행의 일부분이 되었다.

긴급수입제한조치(세이프가드) 협정과 관련하여 한국에 대해 처음으로 제기된 분쟁해결 사례는 한국의 유제품에 대한 세이프가드조치에 관한 분쟁이었다 (DS98). 1997년 8월 12일, EC는 세이프가드 쿼타에 대해 한국과의 협의를 요청하였다. 패널과 항소기구는 한국의 세이프가드 조치가 세이프가드 협정의 의무규정에 위배된다고 판정하였다. 분쟁해결기구는 2000년 1월 12일 판결을 채택하였고 2000년 5월 20일까지의 이행기간에 합의하였다. 한국은 행정절차를 통해 2000년 5월 20일부로 유제품 수입에 대한 긴급수입제한조치를 실질적으로 폐지하였다.

무역위원회가 처음 설립된 1987년부터 1994년까지 무역위원회는 수입으로 인한 국내산업에 대한 피해에 대처하는 방안으로서 반덤핑 조치보다는 긴급수입제한조치에 더 많이 의존해왔었다. 1987년~1994년 기간 동안 무역위원회는 25건의 세이프가드 및 12건의 반덤핑 조사를 실시하여 16건의 세이프가드 및 8건의 반덤핑 조치를 취하였다. 그러나 이번 사건에 대한 판결 이후 무역위원회는 세이프가드 조치의 활용을 현저히 줄이고 대신 반덤핑 조치를 훨씬 많이 적용하게 되었다. 예를 들어 1997년~2002년 기간 동안 세이프가드 조사는 4건에 그쳤던 반면 반덤핑 조사는 46건에 달했다. 결국 WTO 분쟁해결제도에 의해 무역위원회에 의한 세이프가드 조치 활용이 상당히 통제된 것이다. 이후 한국의 세이프가드 관련 규정은 무역구제조치에 대한 새로운 법과 규정이 도입되면서 체계화되었다.

반면 유제품에 대한 수입은 세이프가드 조치가 이행되던 기간에는 약 \$7천만 정도 줄어든 것으로 보고되어 있다. 이 결과는 한국 유제품 분쟁과 거의 동 시기에 진행되었던 Argentina - Safeguard Measures on Imports of Footwear의 분쟁해결 결과와 함께 WTO 세이프가드 제도에 대한 중요한 제도적 문제를 제기하였다. Korea - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Dairy Products 에서는 분쟁해결기구의 권고에 따라 불법 세이프가드 조치가 해제되었는데 이는 원래 세이프가드 조치의 만료기간 9개월 전에 시행된 것이었다. 또한 아르헨티나의 신발류 분쟁사례의 경우에는 분쟁해결기구의 권고에 따른 세이프가드 철폐조치의 이행일자가 원래 세이프가드 조치 해지일자와 일치하는 것이었다. 따라서 이와 같은 초기의 세이프가드 관련 분쟁에서의 경험은 분쟁해결절차의 보다 조속한 이행의 시급성 문제를 제기하게 하였다.

1999년 2월 1일, 미국은 한국의 쇠고기에 대한 이중적 유통체제에 대해 한국과의 협의를 요청하였다 ('Korea - Beef II' 분쟁; DS161). 1999년 4월 13일 호주 또한 같은 사안으로 한국과의 협의를 요청하였다 (DS169). 2001년 1월 10일 분쟁해결기구는 한국이 취한 조치가 WTO 의무규정에 위배된다는 패널과 항소기구의 보고서를 채택하였다. 분쟁 당사국들은 8개월의 합리적인 이행기간에 합의하였다. 이에 따라 한국정부는 수입쇠고기에 대한 운영지침을 개정하여 가축류 판매조직에 의해 운영되던 기존 쇠고기수입제도를 폐지하도록 하였다. 또한 2001년 9월 10일 한국정부는 수입쇠고기에 대한 이중적 유통구조를 완전히 철폐하도록 하였다. 이로서 한국은 분쟁해결기구의 권고사항을 모두 이행한 것으로 간주되었다.

정책이행 차원에서 한국 쇠고기 II 분쟁사례는 내국민대우 원칙에 대한 국내법 규정과 실질적 적용을 재조명하는 데에 기여하였다. 매우 다른 세율 적용을 통해 차별대우가 상대적으로 분명했던 한국의 소주 사례와는 달리 이번 경우는 내국민대우 원칙에 대한 보다 넓은 범위의 적용에 대해, 특히 국내법 규정에 의해 차별되는 유통판매제도에 대한 중요한 선례를 남기게 되었다.

오늘날까지 정부조달협정(GPA)과 관련된 유일한 분쟁해결 사례는 Korea - Measures Affecting Government Procurement (DS163)이다. 1999년 2월 16일 미국은 신공항건설공단 (KOACA)의 특정 조달관행과 관련하여 한국에 협의를 요청했다. 결론적으로 패널은 신공항건설공단은 한국의 정부조달협정 부

속서 I의 적용을 받는 정부기관이 아니라는 판결을 내렸다. 미국은 항소하지 않았으며 패널 보고서는 2000년 6월 19일 채택되었다. 이 사건에서의 중요한 교훈은 의사결정구조에 따른 정부의 조직체계와 GPA협정에 명시된 '정부기관'에 의거한 WTO의 양해관행간의 차이에 관한 것이었다. 한국의 정부조직법은 사실상 특정계급의 직위를 일컫는 다양한 정부기관을 명시할 뿐이기 때문이었다. 더욱이 한국정부는 종종 특별한 임무수행을 목적으로 특별 '전담반', '그룹' 및 '위원회' 등을 설립하는데 이들의 법적 근거는 사실 불분명하다. 따라서 새로 설립된 정부조직에 대해 양해 대상기관의 적용범위를 어떻게 정하느냐의 문제는 정부조달협정과 관련하여 보다 더 정교한 접근방식이 필요하다.

2000년 10월 24일 유럽조선협회(CESA)는 한국의 조선 보조금과 관련된 무역장벽규정(TBR)에 대해 WTO에 제소하였다. 협회는 비록 1997년 외환위기로 인한 한국의 특별한 상황에 대해 감안을 하더라도 일부 기업구조조정 프로그램과 조선업에 대한 세제상의 보조는 WTO 보조금상계관세 협정(SCM 협정)에 위배된다고 지적하였다. 이에 따라 양 당사국은 2002년 8월과 9월 두 차례의 양자협상을 거쳐 2002년 10월 21일 EC에 의해 한국에 대한 공식적인 협의가 요청되었다.

이 사건은 한국정부가 외환위기에서 벗어나기 위해 시행했던 IMF 프로그램의 일환으로 추진되었던 기업구조조정과 관련되어 앞으로 제기될 더 많은 무역분쟁의 시작에 불과했다. 2002년 7월 25일 EC는 한국의 반도체 제조업체들에 대한 한국정부의 출자전환 및 부채상환 등은 불법 보조금 행위에 해당된다고 하며 이에 대한 상계관세 조사를 개시하였다. 한국정부에 대한 EC의 조치 외에도 미국 또한 한국의 금융 및 기업 구조조정 프로그램에서의 한국정부의 역할에 대해 긴밀히 감시하고 있었다. 한국의 반도체 제조업에 대한 기업구조조정 프로그램 관련하여 미국은 2002년 11월 상계관세 조사를 개시하여 예비판정 결과 57.73%의 상계관세 부과 결정을 내리게 되었다. 2003년 3월 21일 EC 또한 같은 사안에 대해 한국에 대해 예비판정 결과 30-35%의 상계관세를 부과하기로 결정했다. 두 주요시장에서 동시에 취해진 이 조치는 최종판정까지 이어질 경우 세계에서 세 번째로 큰 반도체 제조국의 운명 전체를 위협할 정도였다. 더욱이 이들 조치의 법적 타당성 여부는 몇 년간 IMF 프로그램 이행을 위해 유사한 구조조정 프로그램을 실행해 온 한국의 산업전반에 상당한 파급효과를 야기하는 것이었다. 한국정부는 IMF 프로그

램 이행을 위해 채택해야 했던 제도적 및 구조적 조치의 법적 타당성을 입증하기 위해서라도 WTO 분쟁해결절차에 의지할 수밖에 없는 상황에 처하게 된 것이다. 따라서 본 분쟁과 관련된 WTO 분쟁해결기구의 판결은 WTO의 판결기록에 흥미로우면서도 중요한 기여를 하게 될 것으로 기대된다.

(3) 전체적 의견

WTO 분쟁해결제도에서 지금까지 제소국으로서 겪게 된 경험을 바탕으로 한국정부는 평균적인 WTO 회원으로서의 일반적 반응을 보여 온 듯하다. 제소된 건 중 절반의 경우 한국은 법적 절차에 의존하지 않고 당사국간 협의로 문제를 해결하려 하였다. 그러나 경험도 축적되고 WTO 법체계가 더욱 발달되면서 한국은 제소된 사건에 대해 보다 법적으로 대응하고자 하는 의지를 보였다.

WTO의 법절차에 의거할 경우 한국은 분쟁해결기구의 권고를 모두 준수하고자 노력했다. 한국이 WTO 규정을 준수하고 있지 않다는 판결이 나온 3건 모두에서 한국은 세금 및 농업 부문과 같이 정치적으로 타협이 어려운 분야임에도 불구하고 정해진 또는 합의된 이행기간 내에 분쟁해결기구의 권고를 이행하였다. 또한 한국은 패널이 WTO 규정 위배판결을 내린 3 건 모두에 대해서 항소기구에 항소하였다. 마지막으로 상대국들이 한국에 대해 제소했던 분야들은 위생검역조치(SPS) 및 기술적무역장벽(TBT) 뿐 아니라 정부조달, 긴급수입제한조치, 국내세 및 유통구조에 이르기까지 매우 다양하였다. 이는 대부분 반덤핑 조치에 관해 제소를 했던 한국의 경우와는 매우 달랐다. 전반적으로 한국이 WTO 체제 속에서 제소국으로서 분쟁해결 절차에 대해 겪게 된 경험은 경제활동과 정책결정 과정에서 다자간 무역의 중요성에 대한 국민적 인식을 제고시킨 중요한 역할을 할 수 있었다.

나) 제소국으로서의 한국

2001년까지 WTO 분쟁해결제도 안에서 한국이 제소한 사건들은 대부분 미국의 반덤핑 조치에 국한된 것이었다. 총 6건 중 5건은 반덤핑과 관련된 것이었으며 5건은 미국을 상대로 한 것이었다. 나머지 한 건은 필리핀을 대상으로 한 것이었고 한 건은 긴급수입제한조치에 관한 것이었다. 다시 말해 2001년까지 한국이 WTO 분쟁해결체제에서 제소한 사건 모두 미국의 반덤핑 조치에 의해 야기된 문제에 대해 무역구제조치를 취하는 데에 집중되어 왔다

고 요약할 수 있겠다.

이와 같은 동향은 변하게 되었다. 2002년 한국은 다른 7개국과 함께 제소국으로서 미국의 철강산업에 대한 세이프가드 조치 관련 WTO 분쟁에 참여하였다. 2003년 한국은 미국과 EC에 대해 하이닉스가 제조한 반도체에 대해 부과된 상계관세 관련 제소를 하였다. 조선 보조금 관련 EC의 제소를 당한 이후 한국은 EC에 대해 '일시적 방위 조치'라는 명목하에 조선산업을 보호하기 위한 EC정부의 프로그램을 상대로 WTO에 제소하였다. 2004년 한국은 EC의 조선 보조금 정책에 대해 EC와의 협의를 재요청했다.

한국은 WTO 분쟁해결제도 도입 초기부터 제소를 받아왔던 반면 다른 WTO 회원국을 상대로 제소하는 것에 대해서는 상당히 주저해온 듯하다. 1997년 7월 이후 한국은 제소국으로서 WTO 분쟁해결절차를 이용하기 시작했다. 한국이 WTO 분쟁해결기구에 제소한 첫 번째 사건은 삼성 컬러TV 수신기에 대한 미국의 반덤핑 조치에 관한 것이었다. 한국은 덤핑조치를 더 이상 취하지 않고 있음에도 불구하고 미국이 지난 12년간 반덤핑 관세를 부과해왔다고 주장하면서 1997년 7월 10일 미국과의 협의를 요청했다. 1997년 12월 19일 미국은 반덤핑관세 부과명령을 철회하라는 예비판정을 내렸고 이에 대응하여 한국도 패널설치 요청을 철회하였다. 1998년 8월 27일 미국은 1984년부터 삼성의 컬러TV 수신기에 대해 부과했던 반덤핑관세 조치를 철회하라는 최종판정을 내렸다. 이에 따라 1998년 9월 22일의 분쟁해결기구 회의에서 한국은 미국의 반덤핑관세 부과 철회에 따라 패널설치 요청을 완전 철회한다고 발표하였다.

〈표 3-5-5〉 한국이 제소국인 WTO 분쟁사례

분쟁 사례 명	피제소국	사건 번호
United States - Imposition of Anti-Dumping Duties on Imports of Color Television Receivers from Korea	미국	DS89
United States - Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabit or Above from Korea	미국	DS99
United States - Anti-Dumping Measures on Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea	미국	DS179

분쟁 사례 명	피제소국	사건 번호
United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Circular Welded Carbon Quality Line Pipe from Korea (US - Line Pipe)	미국	DS202
Philippines - Anti-Dumping Measures regarding Polypropylene Resins from Korea	필리핀	DS215
United States - Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000	미국	DS217
United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products	미국	DS251
United States - Countervailing Duty Investigation on Dynamic random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea	미국	DS296
European Communities - Countervailing Measures on Dynamic Random Access Memory Chips from Korea	EC	DS299
European Communities - Measures Affecting Trade in Commercial Vessels	EC	DS301
European Communities - Aid for Commercial Vessels	EC	DS307
Japan - Import Quota on Dried Laver and Seasoned Laver	일본	DS323

그러나 미국은 DRAM에 대한 반덤핑관세조치를 신속히 철회하지 않았으며 이에 따라 한국은 1997년 11월 6일 패널설치를 요청하였다. 1998년 1월 16일 분쟁해결기구의 패널 설치 후 한국은 제소국으로서 첫 패널절차에 참여하게 되었다. 패널은 미국의 조치가 WTO 반덤핑협정의 제 11조 2항에 위배된다고 판결하였고 미국은 항소하지 않으면서 1999년 3월 19일 분쟁해결기구에 의해 패널보고서가 채택되었다.

우연하게도 미국의 DRAM 분쟁에서 거둔 한국의 첫 승소는 한국의 소주 분쟁에서 피제소국으로서 패소한 후 11일 만에 이루어진 것이었다. 이와 같이 절묘한 시기에 WTO 분쟁사례에서 승소를 거둔 덕분에 WTO의 분쟁해결제도에 대한 한국 국민들의 우려와 거부감을 다소 완화할 수 있었다고 보여진다.

양 당사국은 8개월간의 이행 기간에 합의했으며 2000년 1월 27일 분쟁해결기구 회의에서 미국은 해당 미상무부의 규정을 개정함으로써 분쟁해결기구의 권고사항을 이행했다고 밝혔다. 그러나 상무부는 1999년 11월 4일 제 3차 행정검토에서 최종판정결과를 발표하며 덤핑행위가 재개될 우려 때문에 반

덤핑관세 부과명령을 유지해야 할 필요가 있다고 주장하였다. 2000년 4월 6일 한국은 DSU 제 21조 5항에 따라 원패널에 문제를 회부할 것을 요청했으며 EC는 제3국으로서 참여하였다. 2000년 9월 19일 한국은 패널에 작업중지 요청을 하였으며 양 당사국은 미 상무부에 의한 반덤핑명령의 철회와 관련하여 당사국간에 상호만족할 만한 합의로 인해 해결되었다고 분쟁해결기구에 통보하였다.

이번 사건은 한국이 GATT/WTO체제 내에서 처음으로 승소한 사례였다. 미국이 분쟁해결기구의 권고사항을 모두 이행하는 데에 1년 반 이상이 걸렸지만 주요 무역상대국과의 만성적인 무역장벽과 관련된 WTO 분쟁에서의 첫 승소는 새로 출범한 WTO 분쟁해결제도에서 한국정부가 새로운 자신감을 얻을 수 있는 계기가 되었다. 불행하게도 패널절차 이후 미국의 소홀한 이행으로 인해 WTO 분쟁해결기구의 효과와 공정성에 다소 흠이 생기게 되었다. 어찌되었든 미국의 DRAM 사례는 한국정부로 하여금 WTO 분쟁해결체제를 보다 법적으로 접근하게끔 하였고 본 건에서 한국정부가 얻게 된 경험과 자신감은 훗날 다른 무역분쟁을 다루는데 있어 적극적으로 법을 활용하는 방향으로 유도하게 되었다.

United States - Anti-Dumping Measures on Stainless Steel Plate in Coils and Stainless Steel Sheet and Strip from Korea (한국 스테인레스 철강 분쟁)은 스테인레스 철강후판과 철강박판에 대한 두 개의 별도 반덤핑 조치에 관한 것이었다. 후판에 대한 반덤핑 사례와 관련 미 상무부는 1997년 1월 1일부터 12월 31일까지 조사기간으로 정하였다. 미 상무부는 조사 결과 포스코를 포함한 한국의 철강수출업체들에 대해 2.77%의 예비덤핑마진을 발표했으며 그 후 16.26%의 최종덤핑마진을 발표하였다. 박판과 관련 조사는 1997년 4월 1일부터 1998년 3월 31일까지 실시되었고 미 상무부는 대한철강에 대해 58.79%, 포스코를 비롯한 다른 한국 철강수출업체들에 대해 12.35%의 예비덤핑마진을 설정하였다. 포스코에 대한 최종덤핑마진은 잘못된 계산방법으로 인하여 3.92%로 수정되었다. 그러나 상무부는 대한철강에 대해 58.79%, 포스코와 다른 철강업체들에 대해서는 12.12%의 최종덤핑마진을 부과하였다. 이들 반덤핑 조치와 관련하여 한국정부는 1999년 7월 30일 미국과의 협의를 요청하였고 1999년 10월 14일 패널이 설치되었다. EC와 일본은 제3국으로서 패널에 참가하였다.

그러나 사실 한국산 철강제품에 대해 설정된 조사기간은 외환위기로 인한 전례가 없었던 환율변동 시기를 포함하고 있다. 원화의 가치는 3개월 만에 절반으로 하락하였다. WTO 패널은 미 상무부가 이용한 이중환산방법과 다중기간 가중평균 방식은 WTO 규정에 위배된다고 판정하였다. 미국이 항소를 하지 않음으로서 분쟁해결기구는 패널보고서를 2001년 2월 1일 채택하였다. 양국은 2001년 9월 1일까지 7개월간의 이행기간에 합의했다. 2001년 8월 28일 미상무부의 ITA는 해당 반덤핑조치에 대한 '최종판정 개정통보(Notice of Amendment of Final Determinations)'를 발행하면서 덤핑마진의 재계산을 통해 반덤핑관세는 크게 줄어들게 되었다. 2001년 9월 10일 분쟁해결기구 회의에서 미국은 분쟁해결기구의 권고사항을 이행했음을 발표하였고 한국은 이에 동의하였다.

이 사건을 통해 환율의 급격한 변동에 대한 반덤핑 조치에 수출업체들이 얼마나 취약한지 드러나게 되었다. 불안정한 환율변동으로 인해 덤핑마진의 계산방법이 왜곡될 수 있었다. 이와 같은 제도적인 문제는 특히 개도국의 수출업체들로 하여금 환율변동 뿐 아니라 이를 수반하는 반덤핑 조치로 인한 여러 위협에 쉽게 노출되어 있다는 점이었다. 한국의 외환위기 당시의 경험이 잘 보여주듯 이제 WTO 회원국들은 최소한 잠재적으로 계산방법상의 오차를 반영하는 덤핑마진에 대해서는 반덤핑조치를 유예하는 방법을 고려해 볼 수도 있을 것이다.

2000년 6월 13일 한국은 미국의 탄소강에 대한 긴급수입제한조치와 관련하여 WTO에 네 번째로 제소를 하였다. 2000년 2월 11일 미 대통령에 의해 부과된 이번 세이프가드 조치는 미 국제무역위원회 (ITC)에 의해 권고된 것보다 더욱 심한 것으로서 한국의 철강수출업체들에 가장 큰 피해를 주는 것이었다. 멕시코와 캐나다로부터 수입되는 철강제품이 이번 세이프가드 조치에서 제외됨으로서 한국이 미국에 대해 세 번째로 가장 큰 철강수출국이 되었다.

한국은 미국의 세이프가드 관련 절차 및 판정 모두 세이프가드 협정과 GATT 협정에 위배된다고 간주하였다. 이에 따라 2000년 10월 23일 패널이 설치되었고 호주, 캐나다, EC, 일본, 멕시코는 제3국으로 참여하게 되었다. 2001년 10월 29일 발행된 패널보고서에서 패널은 미국의 세이프가드 부과방식이 WTO규정에 위배된다고 판결하였다. 항소기구에서는 세이프가드의 허용 가능 범위에 대한 한국의 주장이 받아들여져 현재까지 WTO체제 내 세이

프가드 규정에 대한 주요 판결기록으로 남겨져 있다.

또한 이번 항소절차는 한국정부의 공무원들이 전적으로 다루었던 첫 번째 분쟁해결 사건으로 의미가 있었다. 특히 그동안 외국인 변호사들이 한국의 WTO 소송 관련해서 주 역할을 해왔던 점을 감안한다면 한국으로서는 WTO 분쟁해결 능력증진에 있어 상당한 발전이었던 것이다.

양국은 2002년 9월 1일까지의 이행기간에 합의하였고 미국정부는 2003년 3월 1일까지 적용될 수입 쿼타를 17,500 톤까지 늘리고 세이프가드 관세를 11%로 낮추기로 합의하였다. 그러나 2003년 2월 24일 세이프가드 조치가 원래 해제될 예정이었기 때문에 실질적으로는 WTO 분쟁해결 결과, 쿼타 규모는 2002년 9월 1일부터 2003년 2월 24일까지의 기간 동안만 9,000톤에서 17,500톤으로 늘리는 효과에 지나지 않았다.

2000년 12월 15일 한국은 폴리프로필렌 합성수지에 대한 필리핀의 덤핑판정에 대해 필리핀에 협의를 요청하였다. 해당 반덤핑 조치는 필리핀이 한국에 대해 실질적으로 처음 부과했던 것으로서 필리핀의 관세위원회는 한국산 폴리프로필렌 합성수지에 대해 4.20% - 40.53%의 잠정적 반덤핑 관세를 부과하였다. 2001년 1월 19일 협의 결과, 필리핀은 2001년 11월 8일 반덤핑 조치를 철회하고 한국은 더 이상의 분쟁해결 절차를 밟지 않았다. 이번 사건은 한국이 개도국을 상대로 공식적인 분쟁해결을 추진했던 현재까지 유일한 분쟁사례이다.

미국에 대해 한국이 제소했던 다섯 번째 WTO 분쟁은 역시 반덤핑과 관련된 것이었다. 2000년 12월 21일 한국은 호주, 브라질, 칠레, EC, 인도, 인도네시아, 일본, 태국과 함께 미국의 '지속적인 덤핑, 보조금 상쇄법 (Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000)' ('버드 수정안')과 관련하여 미국과의 협의를 요청했다. 반덤핑 및 상계관세를 자국 업체들에게 분배함으로써 버드 수정안은 무역구제조치를 유도하는 데에 목표를 두고 있었다. 미국시장이 자주 겨냥하는 반덤핑, 상계관세 부과대상이었던 한국의 수출업체들은 이번 사건의 결과에 크게 주목하고 있었다.

9개 회원국의 요청으로 설치된 패널은 추후에 캐나다와 멕시코가 요청했던 패널과 통합되었다. 패널과 항소기구의 판정 결과, 버드 수정안은 반덤핑협

정과 보조금상계관세(SCM)협정에 위배되는 것이었다. 패널은 미국이 버드수정안을 폐지함으로써 WTO 규정에 준수하도록 권고하였다. 권고사항의 이행기간은 11개월이 주어졌으며 이에 따라 이행은 2003년 12월 27일까지 완료되어야 했다. 미국은 추후 태국, 호주, 인도네시아와 각각 합의하여 이행기간을 2004년 12월 27일까지 조정하기로 하였다. 2004년 1월 15일 브라질, 칠레, EC, 인도, 일본, 한국, 캐나다와 멕시코는 분쟁해결기구에 DSU 제 22조 2항에 따라 양해사항을 유예할 것을 요청했고 현재에도 제 22조 6항에 의한 중재가 진행 중이다.

모순적인 것은 한국의 한 제조업체의 자회사가 버드 수정안에 따라 상당한 지급금을 받았다는 사실이다. LG 전자의 자회사였던 Zenith Electronics사는 미국이 일본 TV 수입에 대한 반덤핑 관세 부과로 벌어들인 소득에서 2001년에는 \$ 2,430만, 2002년에는 \$ 900만 을 지급받았던 것이다.

2002년 3월 20일 한국은 미국의 1974년 통상법 제 201조와 북미자유무역협정 이행법 (NAFTA Implementation Act) 제 311조와 관련하여 미국과의 협의를 요청했다. 201조와 관련하여 한국정부는 세이프가드 협정의 제 8조에 의거하여 최초의 무역 손해배상을 청구하였다. 미국이 만족할 만한 수준의 배상금 규모에 합의하지 않자 EC, 일본, 노르웨이, 중국과 스위스는 이를 상품통상위원회(Council for Trade in Goods)에 통보하였다. 반면 한국은 상품통상위원회에 세이프가드 협정의 제 8조 2항과 GATT 협정의 제 14조 3항(a)에 규정되어 있는 90일의 기간이 2005년 3월 19일에 종료될 것이라 통보했다. 즉, 한국정부는 분쟁해결기구의 승인 없이 주요 무역상대국을 대상으로 실질적인 양허사항을 유예하는 일이 없도록 하는 동시에 세이프가드 협정에 명시되어 있는 법적권리를 행사하고 있다는 정치적 제스처를 보여주고자 했던 것이다.

패널은 미국의 모든 세이프가드 조치가 WTO 규정에 위배된다고 판정했다. 항소기구도 패널의 판정을 뒷받침했으며 2003년 12월 4일 미 대통령은 해당 분쟁과 관련된 모든 세이프가드 조치를 철폐하였다.

현재에도 한국은 외환위기 동안의 정부개입 문제와 관련하여 여러 주요 WTO 분쟁에 제소국으로서 대처하고 있는 상태이다. 한국정부가 외환위기 극복을 위해 추진했던 여러 경제적 구조조정 조치는 회원국들로부터 WTO

협정의 보조금 규정에 위배된다는 도전을 받아왔다. 특히 세계에서 세 번째로 큰 반도체 제조회사인 하이닉스는 미국시장에서 44.29%, EC 시장에서는 34.8%의 상계관세 부과 대상이었다. 한국정부는 이들 조치에 대해 제소하였고, 또한 조선업에 대한 보조금 문제로 EC로부터 제소를 당한 보복조치로서 한국정부는 EC에 대해 WTO에 두 건을 제소한 바 있다.

위에서 언급했듯이 한국은 미국의 반덤핑 관행과 관련하여 심각한 문제를 안고 있었다. 그러나 사실 WTO 분쟁해결체제 아래에서 2001년까지 한국은 거의 대부분 미국의 반덤핑 제소를 받았는데 이는 다소 의아하지 않을 수 없다. 왜냐하면 1995년 1월 1일부터 2002년 6월 29일의 기간 동안 한국산 제품에 대해 가장 많은 반덤핑 조사를 실시했던 국가는 다름 아닌 바로 EC 국가들이었으며 실제 반덤핑 조치를 가장 많이 부과했던 국가는 남아프리카와 인도였기 때문이다. 이러한 사실은 미국시장이 한국에게 있어 상당한 경제적 중요성을 지니고 있다는 사실을 입증하는 듯하다. 또한 현재 한국은 도하개발 아젠다에서 반덤핑협정 개정 의제가 채택되도록 적극적으로 추진하고 있다.

2) 외환위기가 통상에 미친 영향

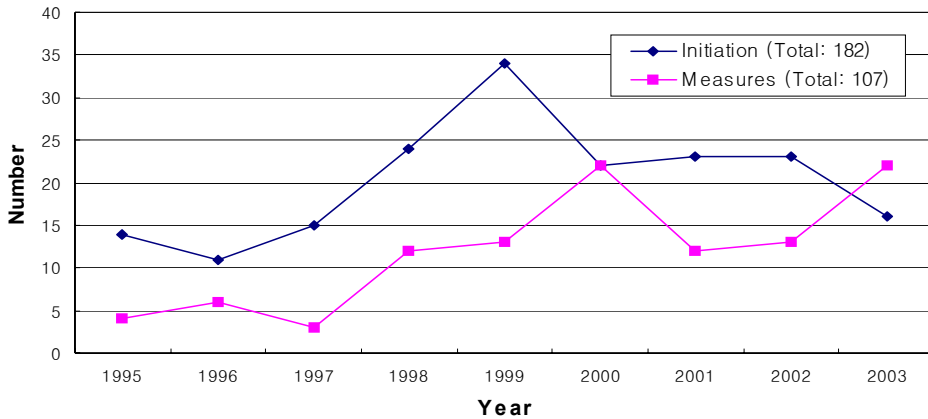
1997년 아시아의 외환위기는 인도네시아, 한국과 태국을 비롯한 많은 아시아 국가들에서 심각한 경제적 파동을 야기했다. 그동안 전례가 없었던 거시경제적 문제들은 비교적 단기간에 안정되었고 IMF를 비롯한 여러 국제기구로부터의 지원 프로그램과 여러 정부정책들이 추진되었다.

비록 이들 국가들은 일반적으로 거시경제적 문제와 자본수지 위기를 성공적으로 극복한 것으로 간주되고 있지만 통상 측면에서 본 위기의 파급효과는 최근 몇 년간 WTO 체제 아래에서 통상분쟁으로 이어지면서 보다 뚜렷해졌다. 외환위기 이후 경제적 상황으로 인한 통상문제는 크게 반덤핑과 반보조금의 형태로 나타나게 되었다. 급격한 환율변동으로 인해 외환위기의 타격이 컸던 국가들의 수출행위는 반덤핑 조치에 더욱 취약했다. 또한 기업 및 금융 구조조정 추진에 있어 정부의 역할은 주요 무역상대국들로부터 반보조금 조치를 발동하게끔 하였다.

<그림 3-5-3>에서 볼 수 있듯이 한국을 상대로 한 반덤핑 조치는 1997년 후

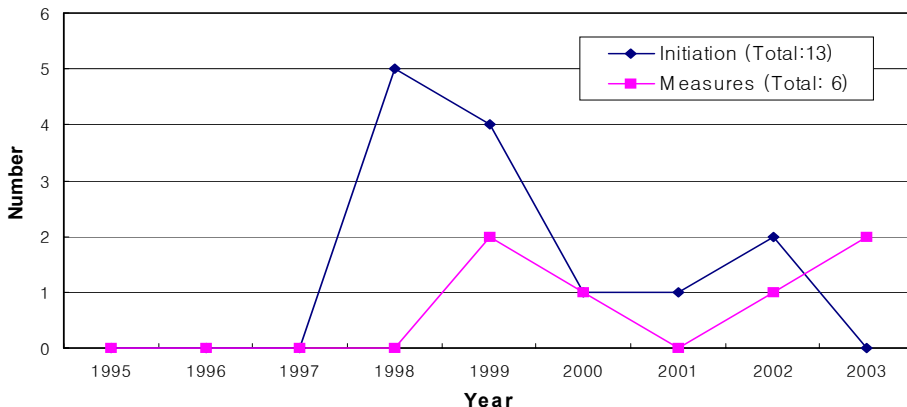
반 이후 상당히 증가했다. 2003년 한국에 대한 182건의 반덤핑 조사 중에서 27건은 인도에 의한 것이었다. 그 다음으로 미국 (22건), EC (21건), 중국 (16건), 호주 (15건), 남아프리카 (13건) 이었다. 반면 한국에 대해 실제로 반덤핑 조치를 취한 국가는 인도 (19건), 남아프리카 (14건), 미국 (12건), EC (11건), 중국 (10건), 그리고 아르헨티나 (9건) 였다.

<그림 3-5-3> 한국에 대한 반덤핑 조치



또한 <그림 3-5-4>에서 나타나듯, 한국에 대한 상계관세 조치도 외환위기 이후 크게 증가했다. 실제로 외환위기 전에는 한국의 수출품에 대한 상계관세 조치가 한 번도 취해진 적이 없었다. 그러나 1998년과 1999년에는 각각 5건 및 4건의 상계관세 조사가 개시되었고, 총 13건의 상계관세 조사 중 미국과 EC가 각각 6건씩 발동하였고 1건은 남아프리카에 의한 것이었다.

<그림 3-5-4> 한국에 대한 상계관세 조치



이와 같은 무역갈등 상황은 한국과 관련된 WTO 통상 분쟁을 증대시키는 데에 일조하였다. 외환위기 당시 급격한 환율변동과 관련된 미국의 반덤핑 조치를 상대로 제소된 분쟁 중 한 건은 한국에 의한 것이었다. 2002년 10월에는 외환위기 당시 조선 보조금과 관련하여 한국정부의 역할에 대해 EC가 이의를 제기하였다.

또한 한국의 주요 반도체 제조회사인 하이닉스를 살리기 위한 채무단의 조치는 미국과 EC 시장에서 각각 44.29%, 34.85%의 상계관세를 부과하게끔 하였다. 한국은 이 2건 모두 WTO 분쟁해결기구에 제소하였다.

다. 추가적인 무역 자유화: FTA 정책

FTA 협정은 결국 비회원 국가에 대해서 제품을 차별화하는 정책이라 할 수 있다. 한국의 경우 특히 수출에 의존적이기 때문에 그동안 FTA에 대해 호의적인 입장은 아니었다. 바로 이러한 이유로 한국은 FTA를 체결하지 않은 마지막 몇 개국 중 하나였다. FTA에 대해 비록 적대적이진 않았지만 소극적인 자세는 크게 바뀌어 이제 한국정부는 가능한 한 많은 FTA를 체결하고자 하고 있다. <표 3-5-6>에서 잘 나타나듯, 한국정부는 현재 약 20여 개국과 FTA 협상을 진행 중이거나 예비 공동연구를 마친 상태이다. 실제로 외교통상부는 4개의 FTA 관련 업무전담 팀을 설립하였다. 다시 말해 한국정부의 통상정책으로서 양자간 또는 FTA 정책을 다자간 통상정책 만큼, 또는 그 이상으로 적극적으로 추진하고 있다.

<표 3-5-6> 2005년 6월 현재 FTA 협상 진행현황

FTA 상대국	진행 현황
칠레	2004년 4월 1일 효력 발생
싱가폴	2005년 4월 16일 체결됨
일본	2005년 말까지 체결 예정
EFTA (스위스, 노르웨이, 리히텐슈타인, 아이슬란드)	2006년 말까지 체결 예정

FTA 상대국	진행 현황
ASEAN (브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오 인민민주공화국, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남)	2006년 말까지 체결 예정
캐나다	2005년 6월 1일 FTA 협상 개시 합의
인도	2005년 말까지 FTA 공동연구 완료 예정
멕시코	2005년 말까지 FTA 공동연구 완료 예정
MERCOSUR (아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이)	FTA 공동연구 시작
중국	FTA 공동연구 개시 작업 중
미국	FTA 공동연구 개시 작업 중
러시아	FTA 공동연구 개시 작업 중

한국정부의 FTA 정책은 소위 “동시다발적 FTA 협상” 전략이라 할 수 있겠다. 다시 말해, 한국은 가능한 한 빠른 시일 내에 많은 FTA를 체결하고자 하고 있다. 현재 체결된 - 또는 협상중인 - FTA 대상국은 일본, 캐나다에서 칠레, ASEAN 등 개도국에 이르기까지 다양하다. 또한 칠레, 멕시코와 같은 역외국가 뿐 아니라 일본, 싱가포르와 같은 역내국가들을 포괄하고 있다. 한국의 FTA 정책은 원칙적으로는 FTA 후발주자로서 한국의 위치를 보완하는데에 목표가 있다. 이 전략은 언젠가 다른 잠재적 FTA 대상국으로 관심을 돌릴 수 있는 한국의 입지를 이용하여 한국의 협상력을 강화하고자 하고 있다.

비록 FTA 협상들이 동시다발적으로 진행되고 있지만 일반적으로 FTA 협상은 순차적인 형태로 체결되며 이행된다. 따라서 FTA협상의 순차적 체결과 이행은 FTA 협정의 체결 순서와 시기에 따라서 각각의 산업부문에 다른 경제적 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 한국의 농업부문은 특히 우루과이라운드 체결 이후 오랜 기간동안 고통스러운 산업 구조조정을 거치면서 상당한 사회적 및 재정적 비용이 소요되었다. 그런 점에서 현재 진행 중인 일본과의 FTA 협상은 다른 FTA와는 달리 농업부문이 한국에 유리한 부문이 될 것이

기 때문에 구조조정 절차가 어떻게 조정되어야 하느냐에 대한 어려운 질문을 낳는다. 이 문제는 FTA의 체결과 이행이 단기간에 가능하게 되면 해결될 문제일 것이다.

또 다른 특징은 한국정부가 FTA협상에 대해 소위 “WTO 플러스” 전략을 활용하고 있다는 점이다. 한국은 FTA 상대국에 대해 다양한 제품에 대한 관세 철폐 뿐 아니라 특히 통신서비스, 지적권 보호, 과학기술 협력 등의 서비스 부문에서의 투자와 무역에 초점을 맞추고 있다. 결국 한국정부는 보다 범위가 넓은 자유화정책 도입의 의지를 보여주고 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 전체적인 통상정책상의 태도변화는 향후 양자간 무역자유화 뿐 아니라 다자간 무역정책에 있어서도 상당히 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

반면 최근 FTA 협상과 관련하여 매우 논쟁적인 문제가 제기되었다. 바로 FTA의 맥락에서 한국과 북한간의 “역내 무역”에 어떻게 대처할 것이냐의 문제이다. 남북한간 역내무역이 계속 늘어나고 있는 상황이기에 최근의 FTA 협상은 많은 관심을 불러일으키고 있다. 한-싱가폴 FTA는 처음으로 남북한간 “역내무역”을 공식적으로 인정한 바 있다. 본 현안에 대해 일부 국가들이 제기하는 다양한 논란에도 불구하고 한-싱가폴 FTA는 한국이 참여하는 FTA 협상에서 중요한 선례를 남기게 될 것으로 예상된다.

2. 제도적 개선

우즈베키스탄 정부는 산업개발정책의 이행 및 지원을 위한 다양한 제도적 및 법적 제도를 갖추어야 한다. 비록 한국정부의 경험이 정책수립 차원에서 유용할 수 있겠지만 한국의 근본적 경제적 상황은 특히 국제무역시스템에 있어서 우즈베키스탄 정부의 상황과는 매우 다르다. 가장 중요한 점은 세계 무역기구(WTO)의 설립을 통해 각 정부의 통상 관련 정책을 국제기준에 맞추도록 하는 계기를 마련해 주었다는 점이다. 다시 말해 우즈베키스탄 정부도 이제는 한국정부가 1970년대 및 80년대의 개발 시기에 겪었던 것보다 훨씬 더 복잡하고 규칙에 의거한 국제통상제도에 직면하고 있다는 것이다. 더군다나 우즈베키스탄 정부는 현재 WTO 가입을 위한 협상을 진행 중이다. 따라서 통상정책 관련 한국정부의 경험 중 많은 부분은 WTO에 대처하기 위

한 전략으로 활용될 수 있을 것이다.

가. 수입대체정책 도입의 위험요인

일반적으로 많은 국가들의 경우 특히 경제개발의 초기단계에서는 수출진흥보다는 수입대체를 지원하는 통상정책을 추구하는 경향이 있다. 수출진흥정책의 경우 민간업계가 충분히 경쟁력을 갖추고 있어야 성공적일 수 있기 때문에 정부는 수입대체정책을 통해 추구하고자 하는 바를 보다 쉽게 이행할 수 있다. 또한 일반적으로 수입대체정책의 경우 국내시장내의 경쟁이 완화되고 이에 따라 국내기업들이 이윤을 추구할 수 있기 때문에 국내업체로부터의 저항이 적으며 더 많은 후원을 받을 수 있다. 또한 무역장벽을 통해 정부는 관세수입 증대의 효과를 보게 되지만 수출진흥정책은 수출지원을 위한 보조금을 지원해야 하기 때문에 정부에게 있어 수입대체정책은 보다 재정적 부담이 적은 정책이라 할 수 있다.

그러나 수입대체정책은 국내산업을 보호하기 위한 무역장벽을 수립함으로써 보호무역주의적 정책을 유도한다는 문제점을 안고 있다. 특정 산업부문에 대한 보호무역주의적 정책은 한번 이행된 이상 정부는 다른 업계의 보호 요구에 쉽게 굴복할 수 있다. 이와 같은 연쇄적 행위는 결국 국가의 경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 초래하게 된다. 따라서 국가의 국제경쟁력 제고를 위해서는 수입대체정책보다는 수출진흥정책을 선호하게 되는 것이다.

한국경제의 경우 바로 이러한 현상을 볼 수 있다. 한국정부는 국내생산과 외화자금의 증진을 통해 원유, 철강, 기계류 등의 주요 경제자원을 확보하기 위해 초기에는 수입대체 위주의 통상정책을 추구하였다. 그러나 한국은 국내에서 생산된 제품을 모두 소비하기에는 한국시장이 너무 좁다는 인식을 곧 하게 되었다. 이에 따라 한국정부는 수입대체에서 수출진흥으로 정책을 전환 시키기에 이르렀다.

수출진흥정책의 주요 효과는 국내시장으로 유입되는 수입경쟁을 차단하는 대신 국제기준(Global Standard)에 맞도록 국내경제의 경쟁력을 증대시킬 수 있다는 점에 있다. 수입대체는 품질의 개선 없이도 가능하지만 수출진흥을 위해서는 일반적으로 제품의 품질개선 및 가격절감이 뒷받침되어야 한다. 더

육이 수출진흥정책은 불필요한 무역장벽의 제거를 통해 제도적 메커니즘 구축을 위한 시스템의 구조조정 등 다양한 무역원활화 수단이 동원된다. 따라서 통상정책의 제 1차적 목표는 중장기 경제개발을 위해서라도 수입대체가 아닌 수출진흥이어야 한다는 점을 강조하고자 한다.

나. 법제도의 개선

제도적 개선은 국내 산업개발사업의 지원을 위해서도 반드시 필요하지만 WTO가입을 통해 시장자유화에 효과적으로 대비하기 위해서도 필요하다. 제도적 개선은 다음의 두 가지 차원에서 이루어져야 한다. 1) 법제도의 구축 및 개선 2) 통상정책 이행을 위한 조직의 구조조정 등이다.

1) 무역구제제도의 강화

통상정책 관련 법제도의 개선을 위해서는 무역구제제도 (trade remedy systems)의 강화를 통해 WTO 원칙에 맞게 수입시장의 보호가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

반덤핑, 상계관세 및 긴급수입제한조치 등의 무역구제조치는 수입경쟁에 대비하기 위한 일정 기간의 확보를 통해 국내산업을 일시적으로 보호하기 위해 오늘날에도 빈번하게 활용되고 있다. 일례로, 반덤핑조사는 최근 몇 년간 개발도상국을 포함한 여러 나라들에 의해 적극적으로 활용되어 왔음을 알 수 있다.

가) 법규제의 정교화

반덤핑, 상계관세, 긴급수입제한 관련 법과 규제는 WTO 협정에 의거하여 구체적으로 제정하여 투명한 절차 및 광범위한 법제도가 구축될 수 있도록 해야 한다. 대부분의 개발도상국의 경우 무역구제법은 단순히 WTO협정을 자국어로 번역해 옮겨 놓은 것들이다. 따라서 해당 정부당국이 실제로 활용하기에는 충분히 구체적으로 명확하게 명시되어 있지 않다. 이에 따라 이들 국가가 취하고 있는 많은 수의 무역구제조치가 투명성 부재로 인해 WTO 규칙에 위반하고 있는 것으로 드러나고 있다. 따라서 우즈베키스탄 정부는 무역구제제도의 법규정이 광범위하게 제정될 뿐 아니라 구체적이고 명확하게 지

침 및 규제가 마련될 수 있도록 노력해야 한다.

반덤핑 협정, 보조금 협정, 세이프가드 협정의 해석에 관한 WTO의 법체계는 이미 상당히 광범위하다. 따라서 무역구제제도의 이행에 관한 WTO 분쟁해결제도의 정교한 규칙 및 기준을 검토하여 법규제까지는 아니라 하더라도 최소한 행정당국의 이행지침에 반영될 수 있도록 해야 한다.

나) 조직적 지원제도의 개선

법제도의 개선과 더불어 무역구제조사를 담당하는 특화된 조직이 조기에 구축되어야 한다. 이는 무역구제절차의 관리 및 이행이 상당한 전문성과 경험을 요구하기 때문이다. WTO회원국 중 대부분의 개발도상국들은 WTO 무역구제제도의 복잡한 절차적 요구사항을 다루기에 충분히 정교화된 조직기관을 갖추고 있지 못하다. 일반적으로 WTO 회원국들은 이에 대처하기 위해 두 가지 모델 중 한 가지를 채택하고 있다. 우선 미국식 모델로서 덤핑마진의 계산과 피해판정을 분리하여 이행하는 방법과 EC 모델로서 하나의 정부기관 아래에 위의 두 가지 기능을 모두 통합한 경우이다. 미국에서는 덤핑마진의 계산은 상무성에서 담당하고 있으며 피해판정은 국제무역위원회(ITC)에서 이행하고 있다. 이 방식은 오늘날 중국 상무성 하에 두 기능이 모두 통합되기 이전에는 중국에서도 활용된 바 있다. 반면 EC의 경우 EC무역위원회에서 두 기능을 모두 이행하고 있다. 한국의 무역위원회 역시 비록 초기에는 두 가지 기능이 분리되어 있었지만 현재는 EC 모델을 따르고 있다.

그러나 일본을 포함한 다른 국가들은 무역구제제도의 이행을 위한 특화된 조직을 갖추고 있지 않다. 즉 무역구제절차는 여러 해당 부처의 공무원으로 구성된 임시조직에 의해 다루어지고 있었다. 그러나 임시조직 운영의 최대 맹점은 무역구제제도의 관리와 관련된 전문적 경험을 축적할 수 없다는 점에 있기 때문에 이와 같은 방식은 우즈베키스탄 정부의 경우 권고할 만한 방법이 아니다. 비록 일본과 같은 나라들의 경우 무역구제조치를 발동한 경우가 거의 없었기 때문에 임시조직을 통해 무역구제제도를 관리하는 것이 가능할지 몰라도 우즈베키스탄 정부의 경우 일정기간 동안은 수입시장을 보호하기 위해서라도 무역구제제도에 의존할 필요가 있으며 이에 따라 무역구제제도를 전담하는 특화된 조직을 설립할 필요가 있겠다.

2) 무역원활화조치의 도입

지리적 위치로 인해 야기되는 국제교류 비용을 절감하기 위해서는 무역원활화조치의 도입 및 개선이 필요하다고 할 수 있다. 특히 무역원활화조치의 이행을 위해서는 세관당국의 투명성이 요구된다.

가) 세관절차의 원활화

우선 품목분류, 심사 및 확인 등의 통관절차가 원활화되어야 한다. 일반적으로 세관의 품목분류는 국경지역에서의 임의적 정책이행을 야기함으로써 안정적인 무역관계를 저해할 수 있다. 이와 같은 문제는 심지어 선진국의 통관절차에서도 발생하고 있는 문제이다. 세관의 심사절차 역시 임의적이며 부당한 정책이행이 전형적으로 발생하고 있는 부분이다.

국경지대의 세관절차 개선의 방안으로서 차등 관세제도와 대비되는 일괄 관세제도의 이행에 따른 행정적 이점을 신중하게 검토할 필요가 있다. 대부분의 개발도상국의 정부는 관세소득을 주요한 정부수입원으로 간주하고 있으며 관세소득을 증대시키기 위한 방안으로서 복잡한 차등적인 관세제도를 채택하고 있다. 특히 수입수요가 큰 제품임에도 불구하고 수입제품에 대해 높은 관세를 부과하기도 한다. 이와 같은 차등적인 제도는 종종 임의적인세관절차의 수립을 동반하여 안정적인 무역관계를 해치고 있다. 한국의 경우 무역원활화를 위한 방안으로 1984년 일괄관세제도가 채택되었다.

나) 수출입 절차의 간소화

국제무역 특히 수출입 과 관련한 나머지 법규제는 무역관련 행정비용의 절감을 위해 간소화되어야 한다. 비록 최근의 경제개혁 조치들이 국제교류를 위한 행정적 부담을 상당히 경감시킨 바 있지만 여러 규제 및 행정절차의 간소화가 요구된다. 특히 우즈베키스탄 정부는 해외투자자들의 국제교류행위가 불편함 없이 이루어질 수 있도록 행정적 환경을 구축해야 한다.

다) 세관행정 및 국경절차의 비용절감

세관행정 및 국경절차 비용은 국제무역을 위한 거래비용을 최소화할 수 있도록 절감되어야 한다. 우즈베키스탄은 지리적 위치로 인해 상당히 많은 운송비용이 요구된다. 따라서 우즈베키스탄 제품에 대한 가격적불이익은 관세

비용과 기타 국경절차상의 비용을 절감함으로써 해결되어야 한다.

3) 원산지규정제도의 이행

제 3국의 수출 우회를 통해 국내산업에 피해를 주는 상황을 야기시키지 않으면서 다른 CIS 국가와의 여러 경제협력관계 협정을 제대로 이행하기 위해서는 구체적인 원산지규정제도의 수립이 필요하다. CIS국가들은 다양한 업종별 및 지역별 경제협력관계 협정에 의거하여 역내에서 수입제품에 대한 무관세 또는 관세우대를 통해 기존의 경제관계를 유지하고 있다. 그러나 적절한 원산지규정제도 없이는 이들 협정 역시 우회로 인한 심각한 문제에 직면할 수 있으며 특히 중국 및 기타 개도국으로부터의 수입으로 인한 피해를 볼 수 있다.

또한 경제개발계획을 추진하는 과정에서 우즈베키스탄은 CIS 비회원국을 포괄시키기 위해 보다 많은 국가를 잠정적 지역무역협정(RTA) 파트너국으로서 검토하게 될 것이다. 일례로 우즈베키스탄에게 있어 한국은 산업적 및 무역구조가 자국과 상호보완적이기 때문에 좋은 FTA 파트너국가로 간주할 수 있을 것이다. 두 나라가 FTA 협상을 타결하게 될 경우 원산지규정제도의 존재여부는 FTA의 효과적 이행을 좌우하게 될 것이다.

원산지규정제도는 여전히 개별 국가의 선택에 달려 있는 상황이다. 비록 WTO에서는 "원산지규정에 대한 협정"을 통해 개별국가들의 원산지규정제도를 조화시키고자 하고 있지만 WTO의 후원 하에 이와 같은 노력은 아직 성과를 보지 못하고 있으며 앞으로도 단기간에는 달성하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 우즈베키스탄 경제산업의 현황 점검을 통해 포괄적인 원산지규정제도가 특히 주요산업부문에 있어 정립될 수 있도록 해야 할 것이다.

일반적으로 원산지규정제도는 무역상대국의 산업적 특성과 무역구조에 따라 모두 형태가 다르기 때문에 우즈베키스탄 경제의 전 산업에 걸쳐 일괄적으로 적용하기는 힘들 것이다. 반면 취약한 국내산업은 일반적으로 엄격한 원산지규정제도를 필요로 하고 있다. 따라서 우즈베키스탄과 같은 경우 섬유 및 의류산업의 비교우위를 감안할 때 해당 산업에 대한 원산지규정은 타 업종에 대한 원산지규정보다 엄격하게 적용되어야 할 것이다.

다. 통상정책 관련 정부조직 개편

통상정책의 이행을 원활하게 하는 정부구조에 대해 정해진 원칙은 없다. 각국은 각기 다른 정부제도를 채택하고 있으며 성과물 역시 각기 다른 국가적 제도적 상황에 따라 크게 다르게 나타나고 있다.

일반적으로 통상정책 관련 세 가지 정부구조가 있다. 가장 일반적인 경우는 통상과 산업정책 모두를 관할하는 정부부처를 두는 것이다. 일본의 경제통상산업성은 이 방식을 따르고 있으며 한국 또한 예전에는 이와 같은 방식을 적용했었다. 또 다른 경우는 통상과 외교를 관할하는 정부부처를 두는 것이다. 호주의 외교통상부가 전형적인 예이다. 현재 한국의 외교통상부가 대부분의 통상협상을 담당하고 있다. 미국은 매우 독특한 형태의 통상정책전담기구인 무역대표부(USTR)를 두고 있다. 대부분의 통상협상기능이 미 무역대표부에 회부되고 있지만 미국의 국내통상정책에 관한 사항은 미 상무성과 국제무역위원회(ITC)에서 관할하고 있다.

일반적으로 통상과 산업정책을 담당하는 부처를 두는 첫번째 모델은 통상정책과 산업진흥정책을 매우 긴밀하게 동시에 추구하는 정부의 경우 매우 효과적이다. 이 모델은 경제개발 초기단계에서 주로 채택된다. 두번째 모델은 통상정책의 초점이 산업진흥에서 통상협상으로 전환될 때 주로 채택되는 방식이다.

1) 관할권 및 권한의 명시

가) 정책조율 메커니즘

통상정책 관련 조직 개편을 위해서는 각기 다른 정부기관의 관할 및 권한에 대한 구체적인 명시가 요구된다. WTO의 영역이 계속 커지는 상황에서 통상정책과 관련된 사항들은 종종복수의 부처가 관련되어 최종결정의 조율이 어려운 상황으로 번지게 된다. 더욱이 통상정책의 범위가 크게 늘어난 경우 정책이행 역시복잡한 정책조율을 필요로 하게 된다. 또한 일반적으로 통상정책으로 인해 혜택을 입은 부문과 불이익을 입은 부문간의 갈등도 야기된다. 따라서 보다 효과적인 통상정책의 이행을 위해서는 통상정책 관련 조직 및 기관의 관할권 및 권한에 대한 구체적인 명시가 요구된다. 또한 부처간의 효율

적인 정책조율 메커니즘이 구축되어야 한다.

이와 같은 정책조율의 문제는 물론 경제개혁이 진행되면서 더 심화되겠지만 현재 우즈베키스탄과 같은 과도기 경제의 경우에는 아직 해당되지 않는다고 할 수 있다. 예를 들어, 한국의 경우에도 1990년대까지는 통상정책 관련 정책조율의 문제가 크게 대두되지 않았다. 빈틈없는 경제개발계획과 강력한 정치지도력 하에 부처간의 정책적 갈등 발생 즉시 상명하복식 명령에 의거하여 해결되곤 했다. 반면 민주주의 정치의 발전과 민간부문 경제의 확대가 이루어지게 되면서 정책갈등에 대한 일방적 지시로 인한 해결은 어렵게 된다. 우즈베키스탄 현 정권의 발전단계를 감안할 때 정책조율의 문제는 아직 큰 문제가 되지 않을 것이다. 그러나 WTO 가입을 앞두고 있는 상황에서 앞으로는 정책조율의 문제가 대두될 것이며 특히 광범위한 시장개방을 앞둔 상황에서 정책조율의 문제가 발행할 것으로 예상된다.

나) 의사결정 절차

우즈베키스탄 경제가 보다 많은 과도기적 경제개혁 조치를 추구하게 되는 과정에서 통상정책은 민간부문 뿐 아니라 정부부처간의 이해관계 문제를 포괄해야 할 것이다. 물론 최종 의사결정은 정치적 리더쉽에 의해 많은 영향을 받겠지만 보다 제도화된 의사결정 절차가 구축되면 정치적으로 민감하면서도 경제적 이득을 동반하는 정책의 결정을 정당화할 수 있는 방안이 될 수 있다.

통상정책 관련 의사결정 절차 수립에 있어 중요한 요인은 다양한경제적 이해관계를 보다 많이 반영할 수 있는 메커니즘을 도입하는 것이다. 그러나 대부분의 경우 정부는 기업부문의 각기 다른 의견과 요구사항으로 인해 업계의 입장 및 이해관계에 대한 이해가 명확하지 않다. 따라서 업계의 다양한 이해관계를 모니터링하고 이를 정책결정에 포함시키기 위한 제도는 통상정책 이행을 위한 유용한 관리 도구로 활용될 수 있을 것이다.

의사결정 절차와 관련된 또 다른 주요 요인은 최종결정권자에게 결정에 대한 책임을 명확하게 규정하는 것이다. 종종 의사결정 과정에서 최종결정권자는 특정한 정치지도자를 민감한 통상정책 관련 사안에 노출시키는 정치적 위험 때문에 결정을 내리지 못하는 문제에 직면하게 된다. 어떤 면에서 한국은 아직도 이 문제를 해결하기 위해 노력하고 있는 중이다.

2) 정책실무자 능력개발 프로그램

지속적으로 변하는 세계 경제환경에 대처하기 위해서는 통상정책 뿐 아니라 전반적인 경제정책의 이행을 위한 효과적이며 효율적인 능력개발 프로그램이 필요하다. 개발의 초기 단계에서는 국내의 미흡한 인적자원을 개발하기 위한 국제자원의 활용이 요구된다. 또한 내부시스템의 필수적인 일부분으로서 능력개발 메커니즘이 도입될 필요가 있다. 한국의 경우 정부공무원을 위한 외국연수제도는 특히 정책입안자들의 세계 경제환경에 대한 이해가 매우 중요한 통상정책 분야에 있어 매우 유용한 것으로 나타나고 있다.

3. 통상정책 시행단계에서의 검토사항

가. WTO가입 관련 사항

1) 국제수지(BOP) 예외조항 원용가능성 검토

우선 국제수지 악화를 이유로 한 예외규정은 우즈베키스탄의 수입시장을 위한 일시적 보호막 역할을 해 줄 것으로 간주된다. 국제수지 불균형의 잠재적 문제를 안고 있는 개발도상국의 경우 GATT 제 28조 B항의 '국제수지 예외조항'을 적용하여 경제정책상의 이유로 필요하다고 간주되는 다양한 수입제한조치를 발동할 수 있다. 그러나 이 규정은 WTO회원이 스스로 발동할 수 있는 것은 아니며 국제수지위원회(Committee on the Balance of Payment)의 승인을 받아야 한다. 또한 해당국의 국제수지 상황은 위원회에 의해 해당국이 더 이상 예외조항의 적용대상이 되지 않는다는 합의가 이루어질 때까지 정기적으로 또는 매년 검토를 받아야 한다.

2) 비시장경제(non-market economy) 지위

두 번째로, 비시장경제 지위를 이용하여 반덤핑행위와 관련된 불리한 대우를 우회하는 일은 없어야 할 것이다. 실질적으로 우즈베키스탄의 비시장경제 지위는 러시아의 WTO가입 협정에 따라 크게 달라질 것이다. 또한 러시아가

비시장경제 지위로 WTO에 가입한다 해도 본 합의사항은 재검토 대상이 될 것이다. 현재 중국은 WTO에 비시장경제 지위로 가입하기 위해 쌍무적 합의 및 압력에 의존하고 있다. 반면 최소한 미국 시장에서는 비시장경제로부터 수입된 제품에 대해서는 국내규정에 의거하여 상계관세를 부과하지 않고 있다.

3) 과도기경제 및 개발도상국에 대한 혜택

셋째, 우즈베키스탄 정부는 가입협상 과정에서 과도기경제국으로서 얼마만큼의 혜택을 보장 받고자 하는지 명확히 해야 할 것이다. 과도기경제국으로서의 지위는 특히 보조금정책 및 농산물시장개방과 관련하여 중요한 의미를 갖고 있다. 우즈베키스탄이 비록 과도기경제국이긴 하지만 보조금협정에 의거한 특별대우규정의 적용여부 및 적용규모는 확실하지 않다. 우즈베키스탄이 WTO 가입 초기부터 보조금협정의 권리를 보장 받을 수 있다면 향후 7년간 수출보조금 및 수입대체보조금을 공식적으로 제공할 수 있게 될 것이다. 반면 최빈국으로 인정되는 경우 우즈베키스탄은 1인당 GNP \$1,000 수준을 달성할 수 있을 때까지 수출보조금 정책을 활용할 수 있을 것이다. 농산물시장 협상에 있어서도 도하협상 과정에서 개발도상국에서 생산되는 면화에 대한 특별규정을 논의하고 있는 상황이다.

4) 무역조정지원(TAA)제도

마지막으로 우즈베키스탄 정부는 무역조정지원(TAA)제도를 검토할 필요가 있다. WTO가입과 경제개혁정책으로 인한 시장개방은 상대적으로 불이익을 받는 업계의 소외를 초래할 것이다. 이와 같이 소외된 사회부문의 반대를 완화하기 위해서는 무역조정지원제도를 검토해 볼 만하다. 그러나 이 제도는 피해규모가 아닌 해당 업계의 산업구조조정을 원활화하는데 초점이 맞춰져야 한다. 피해업계에 대한 보상은 심각한정치적 갈등을 야기하여 정부는 종종 부당한 경제적 비용을 부담하게 되기도 한다. 적절하게 구상된 무역조정 지원제도는 우즈베키스탄의 경제개발을 위해 필요한 통상정책수단이 야기하는 불필요한 경제적 비용을 절감할 수 있다.

나. 정부의 수출지원제도 시행시 고려사항

1) 수출금융지원

정부의 수출지원제도와 관련하여 우즈베키스탄 정부는 수출금융지원제도를 구상해 볼 수 있을 것이다. 이와 관련하여 수출신용과 수출금융보증을 제공하는 업무를 행함에 있어 수출입은행은 가장 널리 활용되는 메커니즘이다. 특히 많은 중소기업체와 초기단계 기업을 위한 수출지원을 통해 수출입은행은 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 수출입은행 및 기타 수출지원 프로그램을 마련하기 위해서는 WTO 보조금협정에 명시되어 있는 법적 의무사항을 검토해 보아야 할 것이다.

2) 면세조항

생산비용 절감을 통해 국내제품의 경쟁력을 제고하기 위한 세금면제조치는 또 다른 전형적인 통상정책수단이다. 따라서 우즈베키스탄 정부는 수출진흥을 위한 방안으로 세금감면 또는 면세조치를 검토해 볼 수 있을 것이다. 그러나 면세조치를 이행하기에 앞서 WTO 보조금협정의 법적 의무사항을 검토해 보아야 한다.

3) 수출자유지역

마지막으로, 유리한 대외상황과 규모의 경제를 활용하기 위해 전략적으로 모여 있는 기업들이 위치해 있는 수출자유지역은 수출진흥을 위한 경제환경 개선에 효과적인 정책도구로서 활용될 수 있을 것이다. 일반적으로 이와 같은 정책은 보조금협정의 어떠한 조항이나 의무규정을 위반하고 있지 않기 때문에 WTO 원칙에도 준수하는 방안이다. 또한 관련 기업들간의 경쟁적 관계에 영향을 미치지도록 해당 정부의 보조금정책의 임의적 이행을 초래하지 않기 때문에 역시 바람직한 방안이라 할 수 있다. 더욱이 이 정책은 강력한 이해단체들로 하여금 경제적 입지 공유를 통해 향후 추가적인 시장개방정책을 지원하거나 국내시장의 경쟁력을 저해하는 보호무역주의적 정책수단에 반대하고 있다는 점에서 역시 바람직하다.