

총론

최근, 볼리비아는 안정적으로 거시경제를 운영하고 있다. 특히 글로벌 금융위기 속에서도 강한 성장을 이뤄왔다. 2001-05년의 평균 성장률이 3.1%였으나 2006-10년에는 평균적으로 4.6%를 기록하였다. 글로벌 금융위기 속에서도 인플레이션이 안정적으로 나타났다. 2004년 이래로 국제수지가 흑자로 전환되면서, 2011년까지 국제 준비금으로 약 120.3억 달러를 보유하고 있다. 공공 투자도 지속적으로 증가하고 있으며 2010년에는 도시 실업률이 5.7% 수준이었다. 또한 빈곤의 수준도 낮아지고 있다.

그럼에도 불구하고 볼리비아의 자원 기반형 경제 성장이 지속가능한가에 대한 우려가 있다. 알다시피 자원을 기반으로 한 경제는 외부 충격에 민감하게 반응한다. 볼리비아의 경제는 정부의 재정구조에 있다. 볼리비아 정부의 지출구조는 경직되어 있는데 반해 수익구조는 탄화수소물의 국제 가격 변동에 노출되어 있기 때문이다.

따라서 볼리비아 정부는 수익구조의 다변화와 세원의 증가가 요구되며, 외부 충격으로부터 영향을 막기 위한 기술적인 지원을 통해 정부의 재정 구조의 취약성을 완화할 필요가 있다.

1. 중기 재정안정화 방안

앞서 기술한 배경을 바탕으로 본 장에서는 볼리비아 경제의 재정안정화 방안을 중기적인 시계에서 논의한다.

우선, 중기 재정안정화를 담은 주요한 정책운용방안인 중기재정운용계획에 대해 짧게 논의한다. 2000-11년 동안의 볼리비아 재정의 동향을 살펴보고, 2012-15년 동안의 중기재정계획을 논의하고 평가한다.

다음으로, 한국의 중기재정운용계획인 국가재정운용계획을 소개한 후, 한국의 경험을 바탕으로 한 정책적 시사점을 제시한다. 그 동안 국가재정운용계획을 수립하고 시행하여 온 한국의 중기재정운영정책 경험과 관련하여 제기된 문제점은 다음의 여섯 가지이다. 이러한 점들은 볼리비아 정부의 중기재정운용과정에서 검토되고 사전적으로 예방할 수 있는 정책적 제안사항일 것이다.

첫째, 중기재정운용목표의 명확성을 갖는 것이다. 중기재정계획을 운용하고 있는 대부분의 주요 선진국들의 경우 계획 수립시 재정운용 목표를 제시하고 있다. 우리나라도 국가재정법 제7조에 '재정운용의 기본방향과 목표'를 국가재정운용계획에 제시하도록 하고 있지만,

그 동안의 운용과정에서는 재정운용 목표가 불분명하였다. 중기재정운용의 목표를 명확히 하기 위해서는 국가재정운용계획 수립의 목적을 어디에 두고 있는지 살펴봐야한다. 예를 들어 국가재정운용계획의 목적이 재정건전성에 있다고 할 경우, 구체적으로 그 목표를 재정적자 감축에 둘 것인지 또는 국가채무 감소에 둘 것인지에 대해 명확히 밝혀야 한다.

둘째, 중기재정운용 목표달성을 위한 전략을 명확하게 하는 것이다. 중기재정운용계획의 실효성을 제고하기 위해서는 재정운용 목표를 명확히 설정해야할 뿐만 아니라 이를 달성하기 위한 체계적인 전략이 필요하다. 그러나 우리나라 국가재정운용계획의 경우 중기재정계획을 달성하기 위한 정책수단이 별로 없다. 우리나라의 「국가재정법」에는 국가재정운용계획을 회계년도 개시 90일전까지 국회에 제출하도록 규정하고 있을 뿐, 계획의 구속성이나 실행방안에 대해서는 명시하지 않고 있다. 현재 국가재정운용계획은 예산안과 동일한 시기에 국회에 제출되고 있기 때문에, 중기재정계획을 바탕으로 단년도 예산을 편성함으로써 재정운용의 실효성과 예측가능성을 제고하고자 했던 당초의 취지에 부응하지 못하고 있다.

셋째, 보다 보수적으로 경제전망과 재정전망을 할 필요가 있다. 경제전망은 중기재정운용계획 기간 전체에 걸친 세입전망과 재정수지 전망에 중요한 영향을 미친다는 점에서 신중해야 될 필요가 있다. 경제전망의 예측치와 실적치의 차이가 커질수록 잘못된 세입전망을 유발하게 되고, 이는 다시 재정수지와 국가채무 계획에 차질을 초래하여 중기재정계획의 실효성을 떨어뜨리게 된다. 우리나라의 경우 계획기간에 대한 경제성장률 전망치가 실적치(본예산 기준) 보다 높았던 2006년과 2008년을 예로 들면, 첫째, 2006년의 경우 2004년 계획에서는 경상 성장률을 8%대로, 관리대상수지를 -5.4조원으로 전망하였지만, 실적치는 경상 성장률 5%, 관리대상수지는 -14.9조원을 기록했다. 둘째, 2008년의 경우 2006년 계획에서 경상 성장률을 7.4%, 관리대상수지를 -12.1조원으로 전망하였지만, 실적치는 경제성장률 5%, 관리대상수지는 -16.6조원을 기록했다. 재정건전성을 유지하기 위해서는 신중한 경제전망과 이를 바탕으로 한 수입전망에 근거하여 효율적인 지출계획을 수립하는 것이 중요하다.

넷째, 중기지출에 대한 계획하에서 재량지출과 의무지출의 균형을 유지할 필요가 있다. 따라서 총지출이 증가했을 경우 이러한 지출이 불가피한 지출인지 즉, 의무적 지출의 증가에 의한 것인지, 아니면 재량적으로 조절이 가능한 지출인지 여부를 파악해서 재정지출의 경직화를 중기적인 시계에서 조절할 수 있다.

다섯째, 중기재정운용의 유량(flow) 측면에서 관리할 필요가 있다. 볼리비아 재정의 경우 총세입의 많은 비중을 석유 및 천연가스 등의 수출에 의존하고 있다. 예를 들면, 석유류 가격이 상승할 경우 (총세입이 증가하여) 총지출이 증가할 가능성이 높으며 그 역도 성립한다. 그러므로 재정부문은 경기순행적으로 되는 경향과 이에 따라 재정불안정이 야기될 가능성이 높다. 이러한 문제를 피하기 위해 중기적 시각에서 재정수입과 지출에 대한 유량관리를 할 필요가 있다. 즉, 석유가격이 상승할 경우 재정수입이 재정지출보다 높을 가능성이 높으며 이러한 흑자부문을 저축했다가 석유가격이 하락할 경우에 적자부분을 보충하는 방법 등이다.

여섯째, 중기재정운용의 저량(stock) 측면에서 관리할 필요가 있다. 이는 석유가격의 상승으로 인한 막대한 외환보유고를 이른바 ‘국부펀드’ 같은 형태로 적립해서 이러한 재원을 바탕으로 미래에 대한 투자를 시행하는 것이다. 예를 들면, 인적자본 투자, 하이테크 기술자 육성 등에 대한 재원으로 재투자하는 것이다. 이러한 투자전략은 칠레정부에서 시행하고 있는 것으로 볼리비아 정부에도 적용될 수 있는 사례이다.

마지막으로 볼리비아 재정에 대한 위험지수 산정을 통한 위기경보모형을 구축한다. 볼리비아 위기경보모형은 크게 통합재정부문의 세입부문과 지출부문으로 구성되어 있다. 또한 각 부문은 7개의 점검변수와 많은 세부지표들로 구성되어 있다. 이들 세부지표와 점검변수를 통해 부문별 위험지수와 등급이 산출되고 이를 종합하여 재정전체 부문에 대한 위험지수와 위험등급을 산출한다. 종합적인 지수를 계산한 결과 재정부문에 대한 위험지수로 표현된 위험등급은 2000-06년에는 ‘관심’과 ‘정상’단계 사이에 있다. 하지만 2007년 이후 위험등급은 ‘관심’단계를 넘어 ‘주의’단계로 위험수준이 증가했음을 알 수 있다. 이는 전술하였듯이 지출부문에서는 사회지출과 비경직적 지출비중이 증가한 것과 세입부문에서는 석유세입에 대한 의존도가 높은 세입구조의 변화에 기인하는 것으로 보인다.

2. 공기업 경영 합리화 방안

한국의 공기업 개혁이 볼리비아에 적용될 수 있나? 이와 관련하여서는 다음의 세 가지 의문을 품을 수 있다. 첫째, 한국의 시스템이 볼리비아에는 적용하기 어렵거나 적용할 수 없는 측면이 있는가, 둘째, 한국의 시스템을 적용하는데 필요한 전제가 있는가, 그리고 마지막으로 어떻게 적용을 할 것인가이다.

첫째 의문은 일반적으로 한국의 경제 성장은 한국만의 독특한 문화와 역사적인 배경에 근거를 두고 있다는 판단에 근거를 둔다. 그러나 한국의 경제 성장은 많은 서구 선진국들의 경우와는 다르게 그 역사가 50년이 채 되지 않는다. 특히 공기업 개혁, 즉 실적평가시스템의 도입이 이루어진 1983년은 경제 발전 정도가 그리 크지 않았고 지금의 볼리비아와 크게 다르지 않았다고 볼 수 있다.

둘째, 한국 시스템 적용의 전제조건은 매우 중요하다. 1983년 한국의 실적평가시스템의 도입은 관리 및 경영 체계의 혁신을 동반하였다. 경영 자율성은 실적평가시스템의 작동에 중요한 동력이 된다. 예산 프로세스, 인사, 정부의 간접 배제 등 많은 부분이 경영의 자율성 및 효율성을 극대화하는 동력이 되고 이는 실적평가시스템의 작동에 긍정적으로 작용한다.

셋째, 실제 실적평가시스템은 제조업 및 서비스업에 가장 적절한 평가 방식이다. 볼리비아의 경우 가장 중요한 공기업인 볼리비아 석유공사(YPFB)가 이에 해당되고 한국의 여러 시스템 적용 사례를 그대로 적용하기에 적절할 것이다.

한국의 공기업 개혁의 경험을 바탕으로 볼리비아 공기업 혁신에 네 가지 정책 제언을 한다.

첫째, 공기업 경영에 있어서 투명성과 책임성 강화를 제안한다. 한국의 경험에서 본 바와 같이 공기업의 경영은 투명성과 책임성에 취약한 성격을 내포하고 있다. 여러 차례의 공기업 개혁을 통해 대부분이 경영의 투명성과 책임성을 개선하는데 초점을 맞추고 있는 것을 볼 수 있다. 볼리비아의 경우에도 2006년 국영화가 이루어진 이후 정부의 관리 하에 경영이 이루어지고 있기 때문에 이 부분에 취약할 수밖에 없다.

공기업 경영의 투명성 및 책임성 강화를 위해 지배구조의 개선을 먼저 제안한다. 이사회 구성이 정부 대표 위주에서 공기업 내부 혹은 외부 민간 전문가들로의 이동을 통해 자율성이 강화될 필요가 있다. 이는 정부의 사전적 통제에서 사후적 평가로 이동되면서 경영진의 책임성이 강화되는 동력이 된다.

둘째, 실적평가시스템의 도입을 제안한다. 실적평가시스템의 도입은 공기업 경영의 사전적(ex ante) 자율성이 강화되고 사후적 책임성이 필요한 결과를 낳는다. 외부 통제기관의 실적평가 관리가 이루어져야 하며 아울러 평가에 따른 보상체계도 필요하다. 실적이 저조한 공기업에 대해서 처벌이 분명히 따를 때 실적평가시스템의 성공적인 작동이 보장될 것이다.

한국의 시스템은 많은 수의 조건을 통해 초기 도입부터 복잡한 시스템을 운영하였는데 볼리비아의 경우 단순한 조건으로 시작할 수 있다. 볼리비아 공기업의 종류 및 특성상 자원 관련 공기업이 중요한 부분을 차지하기 때문에 우선 이 부분에서 평가시스템을 시작할 수 있다.

셋째, 공기업 경영능력개발에 관한 꾸준한 투자가 필요하다. 국제기구 및 선진국들의 선진기법을 지속적으로 도입할 필요가 있으며, 한국의 가스공사(KOGAS)와 같은 비슷한 형태의 공기업의 경험을 활용할 수 있다. 가스공사의 개도국 인력 연수 프로그램과 같은 시스템을 적극 활용할 수 있다.

실적평가시스템의 도입이 이루어지면 이에 대한 제반 기술 이전이 함께 필요하다. 전문가들의 훈련이 선진국들과의 협력으로 동반되어야 한다.

공기업에서의 능력개발 프로그램은 민간기업으로의 이전 효과가 있다. 한국의 경우 경제개발 초기 기술 및 경영 능력의 이전 효과는 공공부문에서 시작하여 민간부문으로 파급된 경향이 있다.

마지막으로 공기업에 대한 외자유치의 필요성을 제시한다. 이를 위한 정부의 노력으로 공기업에 대한 규제를 국제 기준으로 완화할 필요가 있다. 볼리비아에 투자한 외국기업들은 기술 및 재무에 관한 보증을 제시토록 해야 한다. 마찬가지로 볼리비아의 정부 또한 보증을 제공해야 할 필요가 있다. 이렇게 되면 외국기업들은 볼리비아에서 운영계약을 통해 생산 및 경영을 하기 때문에 볼리비아는 기술 및 경영 능력 이전의 절호의 기회를 갖게 되므로 이를 최대한 활용할 필요가 있다.

3. 탄력적인 예산을 위한 산업 발전 정책

이 장에서는 볼리비아의 영세 및 중소기업(MSMEs)의 발전을 통해 민간 부문의 역할을 강화하여 국가의 재정 안정성과 지속가능한 성장을 가능하게 하는 정책 방향을 제시하고자 한다. 볼리비아 정부의 주요 과제는 천연자원에 대한 높은 의존도와 취약한 민간 부문의 개선으로 나타난다.

볼리비아의 자원을 기반으로 한 성장의 지속성은 본질적으로 외부 충격에 취약하다. 따라서 볼리비아 정부는 수익구조의 다변화와 세원의 증가가 요구되며, 외부 충격으로부터 영향을 막기 위한 기술적인 지원을 통해 정부의 재정 구조의 취약성을 완화할 필요가 있다. 이를 위하여 논리적으로 산업을 다양화하고 민간부문의 역할을 확대해 나아가야 한다.

이러한 목적을 위gkdu 볼리비아 정부는 적절한 인프라 개발을 위한 제도적 정비가 필요하다. 사실 불충분한 인프라는 볼리비아에 있어 구조적인 문제로 제기되고 있으며, 농업과 같은 산업의 발전을 저해하고 있다.

또한, 볼리비아 정부는 민간부문을 확대하고 강화하기 위하여 영세 및 중소기업의 발전에 노력을 기울여야 한다. 일반적으로 영세 및 중소기업은 경제에 상당한 기여를 하며, 볼리비아의 경우에는 더욱 그러하다. 일례로 볼리비아의 경우 노동력의 93%가 영세 및 중소기업에 종사하고 있다. 문제는 그 수가 적다는 것이다. 왜 영세 및 중소기업의 수가 적을까? 볼리비아에서 기업 활동의 유인이 부족한 것인가? 라는 의문을 가질 것이다. 여러 자료에 따르면 볼리비아는 여타의 나라들처럼 잠재적으로 기업가에게 동기부여와 인센티브를 제공하는 것으로 나타난다. 다만, 볼리비아의 민간부문이 취약한 주된 원인은 기업하기 좋은 환경이 조성되어 있지 않다는 것이다.

기업하기 좋은 환경을 만드는 것은 영세 및 중소기업이 발전하는 데 있어 매우 중요하다. 사실, 대기업은 환경에서 오는 제약을 극복하는데 필요한 자원을 영세 및 중소기업보다 더 많이 보유하고 있으므로, 기업하기 좋은 환경의 조성은 대기업보다는 영세 및 중소기업에게 더욱 필요한 것이다.

기업 활동에 비 우호적인 환경 하에서도 불구하고, 볼리비아의 경제는 점진적인 성장을 기록하고 있지만, 이것이 볼리비아의 잠재력을 충분히 발휘하는 수준이라고는 볼 수 없다. 이러한 차이는 몇 가지 사회-경제적인 요인에서 기인하다. 예를 들면 인력개발 수준, 기술 수준, 빈곤수준 등이 그 요인으로 보인다. 소득 불평등과 지역간 불평등 또한 국가발전에 장애요인으로 작용하고 있다.

사회경제적인 측면에서 영세 및 중소기업의 역할을 본다면 이들의 발전과 강화가 이러한 요인들을 약화시킬 수 있다고 말할 수 있다. 이런 측면에서 볼리비아에서의 영세 및 중소기업의 발전이라는 정책 어젠다는 더 큰 주목을 받는 것이다.

한국 또한 경제발전을 추구해나가던 1970년대 초기에 수출주도형 전략과 중소기업 진흥전략을 추구한 바 있다. 이런 초기 단계에 한국 정부가 준비한 정책적 노선은 다음과 같으며 볼리비아 정부에 매우 적합한 참고자료로 활용될 수 있다. 첫째, 수출과 지역에 특화된 산업 부흥에 우선점을 두었다. 둘째, 시설현대화와 기업경영을 합리화하였다. 셋째, 노동력의 합리적 분배를 통한 대기업과 중소기업간 연계와 산업단지의 효율을 극대화하였다. 넷째, 중소기업간 합병을 장려하고 협동화를 추구하였다. 다섯째, 신용보증기금의 효율적 운용에 역점을 두었다.

볼리비아에 있어 영세 및 중소기업의 확장과 강화를 어떻게 추구할 수 있을 것인가. 우선 비공식부문의 경제활동을 공식화하는 것에서 가능한 길을 찾을 수 있을 것이다. 이를 위해 기업 활동의 허가절차의 개선이 정부가 목적달성을 위해 할 수 있는 확실한 방안이라 할 수 있다.

민간부문의 발전을 위한 또 다른 핵심적인 문제는 볼리비아 산업의 다양화이다. 산업간의 연계를 구축해가는 것은 볼리비아 정부가 산업의 다양화를 추구하는 데에 핵심요소이다. 산업의 하부산업화(Downstream)를 통해 영세 및 중소기업을 발전시키고자 함에 있어 공기업(SOEs)을 기점으로 삼는 구조는 좋은 방안이 될 것이다. 예를 들어, 볼리비아 정부가 국영석유공사(YPF)에 의해 고안된 산업화 계획을 한층 더 개선한다면 이런 목적을 달성할 수 있을 것이다. 사실 볼리비아에 풍부한 천연가스 산업에 부가가치를 더한다면 영세 및 중소기업을 활동에 적합한 하부산업 활성화와 주류산업(Upstream)으로의 발전에 대한 기회를 모두 줄 수 있을 것이다.

리튬산업에 있어서의 하부산업화 전략은 볼리비아 정부가 취할 수 있는 가능한 선택사항일 수 있다. 예를 들어 윤활제는 국내뿐만 아니라 세계 시장에서도 충분히 기회를 가질 수 있다.

볼리비아 정부가 민간부문의 기업을 늘려나가고 투자를 확대하고자 한다면, 공기업은 공공부문과 민간부문간 협동체계를 구축하고 연계하는 연결고리 역할을 할 수 있을 것이다.

전 세계적으로 여성기업인은 경제발전, 일자리 창출, 가족양육, 빈곤퇴치에 중요한 역할을 수행하여 왔다. 볼리비아에 있어서도 여성 기업인은 역사적으로나 문화적으로 국가경제에 공헌하여 왔다. 그러나 여성 소유의 기업(WOEs)은 비공식적인 것으로 보이며, 재정지원이나 기업 활동을 하는데 있어 필요한 능력배양에 있어 특별한 주의를 필요로 한다. 따라서 정부는 여성기업가를 지원하는 동시에 여성기업의 공식화를 독려하는 일도 필요하다.

이런 논의를 바탕으로 본 보고서는 볼리비아 정부의 고려 하에 아래와 같은 정책권고를 제시하고자 한다.

첫째, 볼리비아 산업발전에 장애요인으로 작용하고 있는 도로 등과 같은 적절한 인프라 제공에 착수하여야 한다.

둘째, 기업 활동을 원활하게 하기 위한 환경을 조성하기 위해 사업등록이나 세금징수 시스템과 같은 기업 활동 절차를 개선하여야 한다.

셋째, 인력개발을 위한 국가차원의 프로그램을 개발하여야 한다.

넷째, 비공식부문의 산업을 공식부문에 위치하도록 하며 이를 공식산업부문에 통합되도록 하여야 한다.

다섯째, 공기업이나 공공조합을 통해 민간과 공공부문을 연계시켜야 한다.

여섯째, 영세 및 중소기업을 위해 활발한 산업간 연계, 특히 하부산업화를 통해 영세 및 중소기업 부문을 강화시켜야 한다.

일곱째, 기업 창업을 독려하고, 여성기업의 성장을 증진시켜야 한다.

볼리비아 정부에 대해 이런 정책권고 사항을 실행할 수 있는 수행계획을 마련할 것을 권고한다.