

카자흐스탄의 경제 성장과 다각화 전략*

김상원 국민대학교 유라시아학과

1991년 구소련으로부터 독립한 카자흐스탄에서는 1993년 다국적 석유 기업인 쉘브론 텍사코(Chevron Texaco)와 200억 달러에 텡기즈(Tengiz) 유전 개발 사업을 맺으며 경제 성장의 발판을 마련했다. 이후 에너지 자원은 오랜 기간 동안 카자흐스탄의 경제적 낙후성을 극복하는 주요한 도구로 활용되었으며, 신흥 시장 국가들 중에서도 주요한 투자처로 이목을 집중시키는 중요한 역할을 담당했다. 에너지 산업이 부흥하면서 카자흐스탄 경제는 비약적으로 성장했다. 2008년 글로벌 금융 위기 전까지 카자흐스탄의 경제 성장률은 연평균 10%를 유지했다. 그러나 국제 유가 하락과 세계 경제 침체는 카자흐스탄에도 영향을 미쳐 국가적인 경제 위기를 겪게 되었다. 이에 따라 카자흐스탄 정부에서 경제 성장과 함께 추진해 왔던 경제 개혁 정책은 경제 위기와 맞닥뜨리면서 그 목표를 경제 다각화로 구체화하게 되었다. 경제 성장을 위한 노력에도 불구하고 2013년부터 시작된 세계 경제 침체로 석유 및 원자재 가격은 다시 급락했고, 경제적 의존도가 높았던 러시아도 크림 사태로 서방으로부터 경제 제재를 받으면서 경제가 위축되기 시작했다. 외부적인 경제 환경이 변화하면서 카자흐스탄에서는 낮아진 경제 성장률을 다시 회복하기 위해 다양한 경기 부양책을 실시했다. 하지만 정부의 대대적인 재정 지원 정책에도 불구하고 2015~2016년 동안 카자흐스탄의 경제 성장률은 평균 약 1%대를 유지하는 데 그쳤다. 1990년대 초반부터 2008년까지 높은 경제 성장률을 보이며 급속히 성장했던 카자흐스탄으로서는 지속적이고 안정적인 경제 성장을 위해서 구조적인 개혁을 포함한 다양하고 새로운 경제 발전 장기 전략을 마련할 수밖에 없었다. 카자흐스탄에서 추진한 일련의 개혁 정책을 검토하는 일은 경제적 성과를 가능해 보는 것을 넘어 카자흐스탄의 미래를 예측해 볼 수 있는 중요한 부분이다.

주제어 카자흐스탄, 국가 전략, 경제 다각화, 에너지 산업, 혁신

I. 서론

1991년 구소련으로부터 독립한 이후 카자흐스탄을 30년간 장기 집권해 온 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령이 2019년 3월 19일 대통령직 사임을 선언했다. 나자르바예프 대통령은 구소련이 해체되고 카자흐스탄이 독립한 이

* 서울대 아시아연구소 다양성+Asia 제4회 콜로키움 발표문을 수정 보완함.

후 사회주의 경제에서 시장 경제로의 전환을 추진했고, 신수도를 알마티(Almaty)에서 아스타나(Astana, 2019년 3월 23일에 ‘누르술탄(Nursultan)’으로 개칭됨)로 옮기면서 새로운 국가상 확립 및 강한 리더십으로 국가 경제를 발전시켜 왔다. 나자르바예프는 1990년대 경제의 불황에서 적극적인 외자 유치와 시장 개방화를 통해 2000년대에 들어서면서 비약적인 경제 성장을 이룩하기도 했다. 이후 두 차례에 걸친 글로벌 금융 위기와 러시아에 대한 서방의 경제 제재 등 대외적인 악재에도 불구하고 2015년 대선에서도 득표율 97%라는 높은 지지를 얻고 당선되었다. 그동안 다양한 부침이 있었지만, 나자르바예프의 안정된 정치력과 지속적인 개혁 정책이 오늘날 카자흐스탄의 경제를 발전시킨 토대가 되었다고 할 수 있다.

경제 구조의 다양한 변화를 시도하려는 움직임 속에서도 여전히 카자흐스탄 산업의 핵심은 에너지 산업이다. 에너지 산업에 의존하는 경제 구조는 국제 유가라는 매우 변동성 높은 요인에 영향을 받기 쉬우며, 미래 경제 발전의 성쇠는 국제 유가에 의해 결정된다고 해도 과언이 아니다. 에너지 산업의 부흥에 의해 발전하던 2000년대 초에도 카자흐스탄 정부에서는 이러한 경제 구조가 지속될 경우 국제 유가 하락 및 경제 침체의 장기화로 경제 발전에 심각한 문제가 발생할 위험성이 있다고 우려했다. 이를 극복하기 위해 카자흐스탄 정부에서는 ‘카자흐스탄 경제 발전 전략 2030(이하 카자흐스탄 2030)’에 이어서 경제 개혁과 성장 가속화를 위해 2050년까지 세계 30위권의 선진국에 들어갈 것을 목표로 하는 ‘카자흐스탄 경제 발전 전략 2050(이하 카자흐스탄 2050)’을 실시하고 있다. 경제의 다각화에 따른 현대화 실시와 국제 경쟁력 강화에 대한 노력은 비(非)석유 부분의 강화와 확대라고 할 수 있다.

산업의 다양성 부족이라는 문제가 존재하는 상황에서 안정적인 경제 성장을 위해 그동안 시장 통화인 텡게화 관리에 카자흐스탄 정부에서 적극적으로 개입함으로써 제어해 왔지만, 경제 위기와 러시아에 대한 서방의 경제 제재 등과 같은 대외 환경 변화에는 매우 취약함을 보여 주었다. 실제로 최근까지 지속되고 있는 저유가 기조와 러시아의 루블화 하락의 영향을 받아 2015년 8월에 환율 제도를 변동 환율제로 변경하면서 이후 1년간 텡게화의 대(對)미 달러 환율은 40% 정도 하락했다. 텡게화의 환율 하락 영향으로 국내 시장은 인플레이션

이 급상승하고 이에 따라 실질 소득이 감소하면서 소비가 침체되어 카자흐스탄 경기가 추락하는 또 다른 요인으로 작용했다. 결국 한 가지 산업에 경도된 경제 구조는 수출 부진과 같은 한 가지 문제만으로도 경제 전반에 큰 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여 주었다.

그런데 카자흐스탄 정부에서는 경제 부진 속에 카자흐스탄 재정이 최근 적자 기초를 보이고 있음에도 불구하고 당장 경제가 파탄하리라고 여기지는 않는다. 그 이유는 그동안 카자흐스탄 정부에서 에너지 산업에서 발생한 수익을 국가 석유 기금의 형태로 국부 펀드를 조성했기 때문이다. 에너지 산업 관련 기업들을 통해 조성한 동 펀드는 경제 위기를 대비해 준비한 것이었고, 실제로 경제 위기 시에 적절하게 사용하면서 위기를 극복했다. 대외적인 측면에서도 상당량의 국가석유기금 존재가 카자흐스탄 경제에 대한 국제적 신임도를 지탱하고 있다고 할 수 있다. 또한 국가석유기금은 경제 다각화를 위한 다양한 정책을 수행하는 주요한 수단으로도 활용되고 있다.

카자흐스탄에서는 최대 수출 품목이 원유이지만, 이 밖에도 다양한 광물 자원을 보유하고 있다. 최근 급속하게 성장해 온 수출 품목 중 대표적인 것은 우라늄으로 주요 수출국은 중국이라고 할 수 있다. 카자흐스탄 경제에서 러시아가 차지하는 비중이 높지만, 중국의 투자 진출이 증가하면서 중국이 카자흐스탄의 새로운 경제 파트너로 부상하고 있다. 현재 중국에서 추진하는 일대일로 정책의 주요 파트너 중 하나가 카자흐스탄이라고 할 수 있다. 이를 통해 무역과 투자 부분에서 러시아를 능가할 수 있는 가능성도 보여주고 있으며, 동시에 카자흐스탄 경제 다각화에 긍정적인 요인으로 작용할 가능성도 있다.

카자흐스탄의 경제 발전에 대한 국내 연구로는 김영진(2009), 박지원(2016), KIEP(2016), KOTRA(2019) 등이 있으며, 이들의 연구는 카자흐스탄의 발전 전략 분석에 집중하고 있다. 외국 문헌 또한 월드뱅크처럼 카자흐스탄 경제 전략의 내용 소개가 주류를 이루고 있다(World Bank 2018a; 2018b; 2018c). 각기 강조점은 조금씩 다르지만 카자흐스탄 발전 전략에 이해의 폭을 확장시켰다는 점에서 의의가 있다. 그러나 산업 및 경제 다각화라는 점에서 발전 전략을 분석한 연구는 드물다. 따라서 경제 전략의 변화를 분석하기 위한 배경을 이해할 필요가 있고, 전략의 추진 이유와 성공 가능성에 기초한 판단이 필요하다. 본 논문은 카자흐

스탄 산업 및 경제 다각화의 성격과 내용을 분석하고, 이를 바탕으로 카자흐스탄 경제 성장에 미치는 영향을 평가하는 것을 주된 목적으로 한다.

현 카자흐스탄 정부의 경제 발전 전략은 대내외적 상황을 최대한 이용하여 자원 부문 이외의 산업 및 경제 다각화를 추진하고 있다고 할 수 있다. 이 전략의 성공 여부는 카자흐스탄의 미래를 가늠할 수 있는 매우 중요한 부분이다. 따라서 본 논문에서는 카자흐스탄 경제 성장을 위해 추진하고 있는 경제 다각화의 현황을 분석하고자 한다. 이를 위해 우선 지금까지 나타난 카자흐스탄 경제 성장의 문제점을 알아본다. 다음으로는 카자흐스탄의 대내외적 환경에서 드러난 문제점을 분석함으로써 경제 다각화의 필요성 및 추진 전략의 방향을 밝히고자 한다. 마지막으로 국내외적 경제 문제 이해를 통해 현재 추진되고 있는 경제 다각화 전략을 분석함으로써 새로운 정권이 창출되어 새로운 미래를 제시하고 있는 카자흐스탄의 성장 가능성을 다시 한 번 알아보하고자 한다.

II. 경제 성장의 정체 문제

1. 성장의 부진

카자흐스탄에서 에너지 산업 분야에 대한 외국인 투자 증가와 더불어 국제 유가의 급등으로 2000년대 급속한 경제 성장을 이룩한 것은 주지의 사실이다. 그러나 2008년 글로벌 금융 위기 이후 카자흐스탄의 경기는 급격히 둔화되었고, 그동안 추진해 왔던 개발에 대한 성과를 기대하기 어렵게 되었다. 가장 큰 이유는 풍부한 외화 유입과 국내 소비 시장 성장에 따른 급속한 국내 수요로 인해 실질 임금이 급등하고 불평등과 빈곤 수준이 감소하면서 상당한 복지 혜택에 대한 수요가 발생했기 때문이다. 즉 허약한 국내 산업 기반과 서비스 시장의 성장만으로는 세계 경제 침체가 가져오는 충격파를 견뎌 내기 어려웠다.

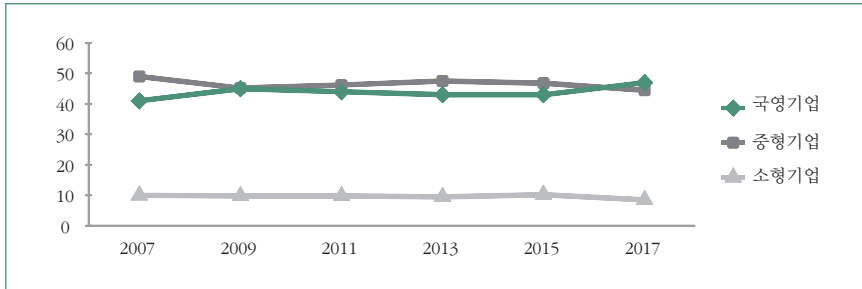
경제적 충격 이후 카자흐스탄 경제가 낮은 경제 성장세를 보이는 또 다른 이유는 에너지 산업에 의존하는 경제 구조가 야기하는 원자재 가격의 급락과 경제 구조 조정의 실패 때문이다. 결국 카자흐스탄에서 선택했던 성장 모델은 예

측하기 어려운 원자재 가격 변동에 대비하여 에너지 산업을 대체할 수 있는 다른 산업을 조성하는 것이었지만, 이를 완벽히 달성하지 못했다. 일반적으로 투자와 고용은 고유가가 지속되는 기간에는 그 형태를 유지할 수 있지만, 유가 변동에 따라 움직이는 성향 때문에 유가가 하락하면 동시에 경기는 하락하기 시작한다. 2000년대 초반부터 점진적으로 늘어나기 시작한 투자는 누적되면서 영향력을 발휘하여 이 기간 동안 경제 성장의 잠재력으로 기여했고, 실질적으로 생산성 향상에 도움이 되었던 것만은 사실이다.

또 다른 문제는 노동 생산성이다. 카자흐스탄의 노동 생산성 증가율은 지난 10년간 꾸준히 하락했다. 노동 생산성은 2000년대 초반에 강세를 보였으며 연간 GDP 성장률에 약 6% 정도 기여했다. 2006년 약 10%대의 노동 생산성은 2008년 글로벌 금융 위기로 -2.5%를 기록한 이후 점진적인 성장을 보여 주었지만 현재는 연간 2.5%대에 머무르고 있다(CEIC, 2018). 노동 생산성은 경제 성장의 원동력이다. 성장이 둔화되고 있다는 것은 생산성 향상을 위한 투자 및 새로운 시장 창출 등이 적절한 시기에 조성되지 못했음을 의미한다. 특히 카자흐스탄의 경우 농업과 같은 취약한 부문은 경제에서 차지하는 비중이 매우 미미하며, 경제 성장을 이끌어 온 것은 유가 상승과 외부 자금 차입에 따른 서비스 산업의 급속한 팽창이었다고 할 수 있다.

하버드대학교 CID에서 발표하는 경제 복잡성 지표(ECI: Economic Complexity Index)¹를 보면 경제 성장 둔화를 극복하기 위한 노력에도 불구하고 카자흐스탄의 산업 구조는 고부가가치 상품을 생산하는 구조로 바뀌지 못했다. 이는 카자흐스탄에서는 수출이 꾸준히 증가했음에도 불구하고 상품 제조와 관련한 새로운 지식을 충분히 축적하지 못했음을 의미한다. 카자흐스탄의 경제 복잡성 지표는 2010년과 2016년 사이에 절대적 및 상대적인 측면에서 10계단이나 하락했다(CID, 2016). 이러한 상황은 세계 경제 포럼의 경쟁력 리포트에서도 나타난다. 카자흐스탄의 전체 상품 시장 효율성은 137개국 중 72위, 지역 경쟁력은 114위,

¹ 경제 복잡성은 생산에 대한 지식의 축적이 상품 제조 및 수출과의 관계를 설명한다. 즉 새로운 생산 지식을 습득한 국가에서는 생산 확대와 총 상품 수출에서 제조 비중 확대를 얻을 수 있다. 반대로 수출 증가에 따른 제조 비중의 확대는 지식 축적을 가져온다.



출처: Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan Committee on Statistics, 2018.

그림 1 카자흐스탄 국영 기업의 수 및 점유율(단위: %)

시장 지배력은 91위, 외국인 소유율은 110위로 전체 경쟁력은 낮은 수준이다 (World Economic Forum, 2018).

일반적으로 시장 경제 국가에서는 민간 부분의 역할이 크다. 그러나 카자흐스탄에서는 많은 제약이 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 주요 국영 기업에서 민간 부분의 담당 분야나 시장의 중추 부문에 많이 관여하고 있다. 대기업보다 더 생산적인 활동을 보여 주는 중소기업의 사례도 많이 있기에, 경제의 활력을 위해서는 중소기업 육성이 매우 중요하다고 할 수 있다. 즉 고성장 기업에서는 규모가 작더라도 기업 및 시장의 성장에 빠른 확산 효과를 가져올 수 있다. 이러한 영향력을 통해 관련 분야 및 연관 기업들의 성장에 기여함으로써 시장에 새로운 활력을 가져온다(NESTA, 2009). 그러나 카자흐스탄에서는 비효율적인 국영 기업과 대기업의 퇴출이 일어나지 않았으며, 대부분이 국가의 지속적인 보호 아래 운영 중이다. 생산력이 떨어지는 기업의 시장 퇴출이 지지부진함으로써 새로운 생산 구조가 정립되기 어려운 상태이며, 경제 전환의 중요한 요소들이 아직 마련되지 않은 실정이다.

그 결과 국내 시장에서 새로운 생산성 증가가 더디게 나타났다. 노동 생산성 증가를 기대하기 어려운 상황에서는 GDP 하락 및 소득 감소로 이어질 가능성이 높다. 높은 생산성 성장과 민간 부문의 다각화 및 재정적 지원이 없다면 투자율이라도 높여 이 문제를 해결할 필요가 있다. 그러나 지나친 에너지 산업 경도 현상과 국제 에너지 시장 및 전 세계 경제 부진의 영향으로 투자 증대를 기대하

기는 어렵다.

결국 고도의 생산성 증가는 산업 부문 내에서의 효율성 향상에 큰 도움이 될 수 있다. 따라서 다양한 산업의 육성과 더불어 정체되어 있는 국영 기업보다는 중소기업 육성이 필요한 실정이다. 즉 시장의 변화에 발 빠른 대처가 가능한 중소기업 육성을 통해 기술 혁신 및 산업 부문 내 효율성 향상을 이끌어 내야 한다. 산업 내에서의 생산성 향상을 통해 에너지 산업 의존도를 감소시켜 경제적 다양성을 확보하고 민간 부문 발전에 제약이 되는 요인들을 빠른 시일 안에 해소시켜야 한다. 그러나 대규모 생산이 가능한 민간 기업에서 진출하지 않은 분야에도 중소기업의 진출이 제한되고 있다. 특히 저부가가치 서비스 분야에도 중소기업 진출은 매우 제한적이다. 정부가 공공 및 민간 부문에 대한 불평등 규제, 극단적인 관료주의, 금융 시장의 과도한 통제 및 제한된 기술 보급은 민간 부문의 발전을 제한하는 요소이기 때문에 이 부분 또한 개선될 필요가 있다.

2. 에너지 의존형 경제

카자흐스탄에서는 구소련 붕괴 후 시장 경제로의 전환을 추진하는 과정에서 초기에는 경제 성장 동력 부재로 매우 어려운 시기를 겪었다. 미성숙한 시장과 국영 기업의 해체 등으로 경제 주체가 확립되지 못하면서 국내의 생산 활동 대부분이 마비되어 경제 성장률은 크게 하락했다. 또한 가격 자유화 정책의 실시로 연간 1000%대의 극심한 인플레이션에 시달리면서 1990년대 초반까지 카자흐스탄 경제는 회복하기 어려워 보였다.

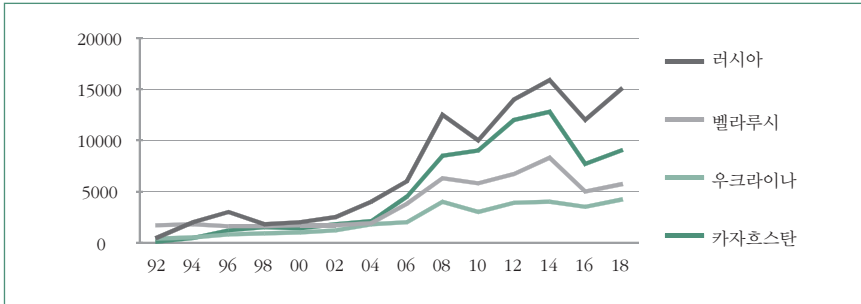
하지만 서방의 에너지 기업들에서 카자흐스탄의 잠재력이 풍부한 에너지 부문에 투자하면서 본격적인 원유 및 천연가스 개발 사업이 시작되었고, 이를 통해 경제 성장 기반이 점차 구축되기 시작했다. 그 결과 1996년에는 독립 이후 처음으로 경제 성장률이 플러스를 기록하기도 했다. 그러나 1998년 경제적 의존 경향이 강했던 러시아의 모라토리엄 선언으로 다시금 경제 성장은 마이너스로 돌아섰다. 그러나 2000년대 들어서면서 국제 유가의 상승에 따라 경제는 호황을 보이기 시작했고, 경제 성장률은 전 세계 평균의 몇 배 이상을 기록하면서 세계의 이목을 집중시키는 주요 신흥 시장으로 등극했다. 이 시기에는 에너

지 산업 및 다양한 부문에 많은 투자가 이루어지면서 새로운 시장 확대로 이어졌다. 또한 인플레이션도 한 자릿수로 정착되면서 거시 경제 측면의 안정성이 점차 확보됐다. 2008년 리먼 브라더스 쇼크로 경기가 크게 둔화됐지만, 이후 빠르게 회복하여 2010~2013년에는 5%를 상회하는 경제 성장률을 보이기도 했다. 그러나 2014년 국제 유가의 급락으로 주요 수출 품목인 원유 및 천연가스의 경쟁력을 잃음에 따라 2015년에는 경제 성장률이 1%대까지 떨어졌다. 이후 현재는 내부 시장 개혁을 통해 천천히 회복 중이다.

과거의 카자흐스탄 경제 변화는 독립 이후 시장 경제로의 전환 과정 등 여러 정책 면에서 러시아의 사례를 답습했던 결과이기도 하다. 구소련에서 동시에 독립했기 때문에 시기도 비슷했고, 동일한 경제 구조와 당시 가지고 있었던 경쟁력 있는 산업 품목도 에너지였기 때문에 동일한 방식으로 진행되었다. 따라서 원유와 천연가스와 같은 에너지 수출 의존도가 경제에서 큰 부문을 차지하는 구조로 형성되었다. 이 경향은 경제 성장률과 인플레이션 추이를 살펴보면 카자흐스탄과 러시아가 거의 동조 현상을 보이고 있음을 알 수 있다. 또한 주력 수출 품목이 원유와 천연가스이기 때문에 경제 동향은 자국의 경제 상황보다는 국제 유가와 같은 외부 변화에 영향을 받기 쉽다. 러시아와 마찬가지로 카자흐스탄 역시 경제의 성패는 국제 유가에 의해 그동안 결정되어 왔다.

그림 2에서 알 수 있듯이 2000년대 초반까지 구소련의 주요 구성 국가들은 경제적으로 어려움을 겪었고, 2000년 이후 국제 유가 상승으로 모든 부문에서 성장을 보여 주었지만, 에너지 보유국과 비(非)보유국의 차이는 구소련 시기의 위상과는 전혀 다른 모습을 보여 주고 있다. 특히 글로벌 금융 위기와 국제 유가의 하락 시점인 2008년과 2016년의 경우 모두 경제가 큰 폭으로 하락했지만, 여전히 카자흐스탄은 우크라이나와 벨라루스에 비해 4배 가까운 경제 규모를 보여 주고 있다.

카자흐스탄처럼 경제 기반이 약한 국가에게 국제 유가의 변화는 가장 중요한 외국인 직접 투자 유입의 증감을 좌우하여 국내 투자 활동에 큰 영향을 주었다. 즉 국제 유가의 상승은 외국 기업의 투자를 유인했고, 반대의 경우 외국 기업의 투자가 유보되는 경향을 보였다. 이는 내수와 직접적으로 연계되었는데, 국제 유가 상승으로 내수 확대와 수익 증가의 기회가 나타나면서 특히 서비스 산업



출처: IMF, World Economic Outlook Database, 2018

그림 2 러시아, 벨라루스, 우크라이나, 카자흐스탄 1인당 GDP 변화율(단위: 달러)

에 긍정적인 영향을 미쳤다.

세계 12위 석유 매장국인 카자흐스탄에서 이런 긍정적인 상황을 지속적으로 유지하지 못한 이유는 전체 수출에서 에너지 산업이 차지하는 비중이 최고 80% 대를 보였기 때문이다. 즉 에너지 산업의 경제적 수익을 성장하는 다른 산업으로 연계하는 긍정적 결과를 가져오지 못한 것이다. 에너지 산업 의존도가 높다는 것에 대한 또 다른 부정적인 문제는 네덜란드 병의 징후를 보이고 있다는 것이다. 에너지 산업을 제외한 경쟁력 있는 산업의 부재는 자본 투자가 한 부문으로만 집중됨으로써 실질적으로 투자가 필요한 제조 부문은 자본 부족에 시달 수밖에 없었다. 그러나 풍부한 외화 유입은 필요한 소비재 수입을 얼마든지 가능하게 만들었기 때문에 이 문제의 심각성을 느끼지 못했다. 자본의 한쪽 쏠림 현상은 자국 화폐의 안정성을 유지하기 어렵게 만들어 절상 문제를 가져오고 결과적으로 제조업의 수출을 어렵게 만드는 요인이 되었다. 주요 수출품 역시 에너지 자원 하나에만 의존하고 있는 상황은 전형적인 후진국에서 나타나는 현상이다. 큰 수익을 가져올 수 있는 구조이지만, 산업의 다변화라는 측면에서는 아직도 경제적 낙후성을 보여 주는 좋은 예라고 할 수 있다(황윤섭·김형식, 2007).

EBRD의 조사에 따르면, 카자흐스탄은 EU에 가입한 라트비아와 러시아에 비하면 다소 늦었지만 우즈베키스탄이나 투르크메니스탄 등에 비하면 분명히 시장 경제화가 잘 진행되고 있다. 다른 중앙아시아 국가들은 여전히 제조업과 금융업 등의 부문에서 구소련 시대와 거의 유사한 수준을 보이고 있고, 이는 장기

간의 독재정권 아래에서 매우 보수적인 경제 운영이 계속되었기 때문에 개혁이 정체된 것으로 판단할 수 있다. 반면에 역시 장기 집권이 계속되고 있는 카자흐스탄에서는 수구적인 모습보다는 개혁적인 성향이 강해 긍정적인 결과를 보이고 있다고 보고 있다(EBRD, 2018).

III. 대내외 경제 환경의 한계

1. 국내 시장 환경

카자흐스탄 정부에서는 석유 및 가스 외의 다른 에너지 자원에 대한 경제 의존도를 줄이기 위해 산업 다각화 노력을 지속적으로 추진했다. 그동안 카자흐스탄의 경제 성장은 전적으로 국제 유가의 상승과 하락에 크게 좌우되었다고 할 수 있기 때문이다. 이런 상황에서 에너지 소비 비효율 문제는 경기가 하락하는 시기에 두드러진다. 에너지를 비효율적으로 사용함으로써 연간 40~80억 달러 정도의 손실이 발생하는 것으로 알려져 있다. 또한 산업 시설의 노후화로 전체 시설의 45~60% 정도는 개보수의 필요성이 요구된다. 실질적으로 이런 손실 금액이 투자로 이어졌다면 단순한 비용 절감이 아닌 경제 성장으로의 선순환도 가능한 것이다.

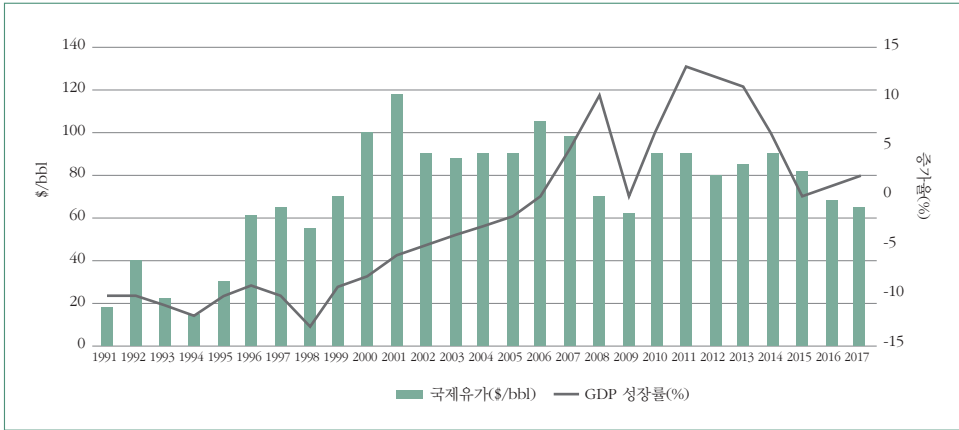
결국 경제 다각화를 위해 꾸준히 구조 조정을 실시했지만, 여전히 에너지 산업에 대한 의존도가 높은 상황에서 국제 유가의 하락과 경제 의존도가 높은 러시아의 장기 경제 침체와 더불어 환율 정책의 실패로 어려움이 지속되고 있다. 에너지 상품을 제외하고는 경쟁력 있는 상품이 부족한 상황에서 러시아와의 경제 협력 관계는 카자흐스탄에 매우 중요한 부분이다. 또한 러시아와는 유라시아 경제 연합 추진에서 보여 주듯 경제적·정치적인 유대 관계가 매우 높다고 할 수 있다. 카자흐스탄의 수출 부문에서 러시아는 점유율 9%대로 4위 정도이지만, 수입 부문에서는 점유율 40%대에 육박하며 부동의 1위를 차지하고 있다. 수출은 광물성 연료가 80% 이상을 차지하고, 수입은 차량 및 관련 부품이 40%대, 기계류가 20% 중반대로 1, 2위를 차지하고 있다(Ministry of National Economy of the

Republic of Kazakhstan Committee on Statistics, 2018). 이를 통해 볼 때 카자흐스탄의 주요 수출 품목은 주로 자원이며 필요한 소비재 및 생산재는 거의 수입에 의존하고 있다고 할 수 있다. 물론 최근에는 중국의 에너지 인프라 연계 사업 및 일대일로(一帶一路) 정책 등으로 투자를 늘리고 있는 상황이지만, 국내 산업 기반이 활성화되지 못한 관계로 경제의 낙수 효과를 기대하기는 어렵다고 볼 수 있다.

유가 하락과 서방의 경제 제재는 러시아 경제를 심하게 위축시켰고, 그 결과 2014년에서 2015년 사이 루블화는 3배 가까이 폭락했다(Smorschkov, 2014). 카자흐스탄의 대(對)루블화 가치도 하락하여 대(對)러시아 가격 경쟁력에 심각한 타격을 입었다. 이전까지는 카자흐스탄 정부에서도 주요 교역 상대국인 러시아와의 경쟁력 유지를 위해 1루블당 5텡게 정도를 유지하는 정책을 펼치고 있었다(Center for Strategic & International Studies, 2015). 하지만 이를 유지하기가 어려워지자 2015년 3월에는 비록 짧은 기간이었지만 일련의 러시아 석유 제품에 대해 금수 조치를 취하기도 했다. 결국 카자흐스탄에서는 그동안 국가에서 환율 정책에 적극 개입하는 정책을 포기하고 자유 변동 환율제를 도입하여 문제를 해결했다(TASS, 2015). 자국 산업의 취약성 때문에 타국에 경제적 의존도가 클 경우 나타나는 전형적인 현상이라고 할 수 있다.

경제적 문제를 극복하는 데 가장 큰 걸림돌은 카자흐스탄의 국내 시장 규모가 상대적으로 작기 때문에 짧은 기간 안에 효과적인 결과물을 얻기가 쉽지 않다는 것이다. 그래서 수출 다변화를 촉진함으로써 경제적 다양성을 이끌어 내는 정책을 추진했다. 이 밖에도 농업 부문의 생산성 향상을 위한 정책 그리고 우선적으로 제조업의 확대 지원 및 운송과 물류 부문 개선 등 경제적 다양화를 구축하기 위한 필수적인 핵심 서비스 부문의 효율성을 향상시키기 위해 노력하였다.

이러한 노력의 일환으로 2015년 나자르바예프 대통령은 경제 다양화를 위한 조치인 5대 우선 개혁 조치로서 전문 기관 설치, 법치주의 확립, 산업화와 경제 성장, 정체성 및 통일성 확립, 투명하고 책임 있는 정부 구축을 실시했다. 또한 이 개혁을 완성하기 위해 “100가지 구체적 단계”계획의 상당 부분이 이행되었다고 발표했다(Kazinform, 2015). 이 중 50개 이상의 법률과 규정 중 많은 부분이 카자흐스탄의 구조적 변화에 결정적인 지배 구조 강화를 위한 조항이었고, 단순



출처: National Bank of Kazakhstan

<https://nationalbank.kz/?docid=3329&switch=russian>

그림 3 국제 유가와 카자흐스탄 GDP 성장률의 변화

히 입법에 그치지 않고 실제로 작동할 수 있는 실효성 있는 수단이 될 수 있도록 규제에만 국한되는 것을 방지하기 위해 노력 중이다.

카자흐스탄 정부에서는 프로세스보다는 결과를 목표로 개혁 정책을 운영하고, 주도적으로 운영할 수 있도록 확정된 한도 내에서 예산 유연성을 제공했다. 이 결과 실질적인 관리 체계의 변화를 조금씩 이끌어 내고 있다. 외국인 투자자가 항상 투명성이 부족하다고 지적했던 실제 제도적 변화에 대해 카자흐스탄 당국에서 앞서서 행동으로 보여 주는 노력 또한 지속적으로 시행하고 있다. 즉 법무부에서는 법적 제도의 결함을 인식하여 법률 제도의 질적 안정성을 높이고 자체 규제를 장려하기 위해 합법적인 제도와 과정을 간소화하기 시작했고, 대법원에서는 법률에 따라 비즈니스 프로세스 및 내부 절차의 변경 간소화를 위한 프로그램을 운영하고 있다. 공공 행정 및 반부패청에서는 부패 방지에 관한 정보 캠페인을 실시하고 부패 사건에 대하여 형사 고발하는 등 적극적으로 부패 문제에 대응하고 있다.

특히 정부에서는 행정 보고 요건을 줄이고, 기업의 규제 부담을 덜어 주는 조치를 시행하고 있다. 이러한 노력의 결과는 세계은행의 두잉 비즈니스(Doing Business)-2019 순위에 반영됨으로써 총 190개국 중 사업 수행 용이성 순위가 전

년도 36위에서 28위로 상승했다. 10개의 평가 항목 중 6개 항목에서 개선되었는데, 계약 시행, 건설 허가 처리, 사업 시작, 파산 해결, 신용 취득, 국경 간 거래 등에서 좋은 성과를 거두었다(World Bank, 2018a). 정부에서는 기업가를 육성하고 일자리를 창출하는 것을 목표로 하여 다양한 프로그램 실시와 비즈니스 환경 개선에 집중하는 조치로 신용 보증, 인프라 개발, 산업 지대 조성, 장기 임대 금융, 수출 기업에 대한 제도적 지원, 금리 보조금 등 다양한 지원을 실시하고 있다.

주요한 국가 주도 정책은 공적 자금을 사용하여 투자를 늘림으로써 경제 성장 촉진을 목표로 한다. 정부에서는 시장 규모의 한계와 더불어 부족한 국내 투자 자원 문제를 극복하기 위해 공적 자금을 적극적으로 활용하여 민간 부문 투자의 주요 동력원으로 활용하고 있다. 기업 자본 구조에서 은행 신용의 비율은 공공 지원의 비중이 증가하면서 2013년 16.5%에서 2017년 7.4%로 하락했다. 또한 2013년부터 공공 부문 고용을 늘리면서 전체 비중에서 공공 부문 고용이 민간 부문 고용을 상회하기 시작했다.

하지만 과도한 정부 재정 지원은 시장에서 국가 개입 심화 시그널로 판단되어 기업이 정상적인 시장 조건에서 경쟁하지 않기 때문에 경쟁 우위가 떨어진다고 생각할 수 있다. 따라서 공적 자금을 투자했음에도 불구하고 생산 부문으로 자금이 이동하지 않을 수도 있다. 결과적으로 국내 시장의 효율성과 사업 운영 환경을 개선하기 위한 정부의 개입을 민간 투자의 부정적 영향을 줄이기 위한 요소로 활용할 필요가 있다. 즉 지식 및 기술 집약적이고 수출 지향적인 외국인 직접 투자를 전략적으로 유인하는 것이 공공 재정 투입에 대한 부정적인 이미지를 완화하는 데 중요한 역할을 한다. 따라서 카자흐스탄에 대한 투자의 매력을 높이는 데 초점을 맞춘 다양한 투자 유인 전략의 효과적인 이행이 중요하다.

2. 외국인 직접 투자 환경의 변화

카자흐스탄은 풍부한 천연자원 때문에 외국인의 직접 투자 입장에서는 매우 매력적이다. 물론 카자흐스탄에서 그동안 이루어낸 경제적 성과는 자원 산업을 통해서 얻은 결과이다. 그러나 실질적이고 지속적인 경제 성장을 위해서는 보다

수출 지향적이고 효율성을 촉진할 수 있는 부문에 외국인 직접 투자를 유치하는 것이 중요하다. 정부에서 경제 성장 및 다양화를 위한 노력의 일환으로 외국인 직접 투자에 적극적으로 나서는 이유는 경쟁력 있는 산업 부문을 다양하게 육성하고 이를 통해 창출된 이익을 글로벌 가치 사슬에 편입시켜 세계 시장에서 경쟁하기 위함이다. 효율성을 추구하는 투자는 경제적 다양성을 달성하기 위해 필요한 생산성 향상과 다각화에 필요한 자본 축적, 노하우 및 기술 등을 얻는 효과가 있다. 즉 효율적인 외국인 직접 투자는 카자흐스탄에서 추구하는 경제적 다양화를 촉진하고 경제 발전에 혁신적인 역할을 할 수 있는 잠재력을 지닌 가장 큰 도구이지만, 유치하기가 쉽지 않다. 왜냐하면 이런 종류의 투자는 이동성이 매우 크기 때문이다. 따라서 명확한 가치를 창출할 수 있는 조건과 제안이 필요하다. 기존과 같은 자원 개발 중심의 외국인 직접 투자 유치는 쉽지 않을 것으로 여겨지기 때문에 효율성을 추구하는 외국인 직접 투자 유치를 위해서는 국제적 경쟁력을 갖춘 투자 환경을 강화하는 것이 중요하다.²

현재 카자흐스탄의 외국인 직접 투자 경향을 살펴보면 그림 4에 나타나듯이 자원 채취 산업에 집중되어 있음을 알 수 있다. 2016년 기준으로 카자흐스탄의 외국인 직접 투자 총액 중 3분의 1은 광업과 지질 탐사 부문에 집중되었고, 경제 다양화를 위해 필요한 제조업 부문은 6분의 1에 머물고 있다. 아직도 광업 및 지질 탐사가 외국인 직접 투자의 주요 부분을 차지하고 있음에도 불구하고, 제조 및 무역 부문의 외국인 직접 투자가 상승 추세를 보이는 것은 긍정적인 점이다.

산업별로 살펴보면 2010년 이후 카자흐스탄 외국인 직접 투자의 산업 구조적 변화는 농업에서 서비스 부문으로 지속적으로 전환이 이루어지고 있다는 점이다. 2010년 농업 비중은 총 부가가치의 4.8%, 고용의 28.3%에서 2017년에는

² 외국인 직접 투자는 경제 성장에 필수적이지만 모든 외국인 직접 투자가 동일하지는 않으며, 투자 유형이 다르면 투자자의 동기, 혜택, 문제가 다르게 나타난다. 천연자원 추구 투자는 천연자원 채취에 대한 투자 관심 및 동기를 부여하고, 시장 추구 투자는 국내 시장 서비스에 대한 투자 관심 및 동기를 부여한다. 그리고 효율성 추구 투자는 세계 시장에서 경쟁할 수 있는 제조업, IT 서비스 등을 통해 이익을 얻으려는 투자 동기를 부여하고, 전략 자산 추구 투자는 특정 시장에서 경쟁할 수 있는 전략적 자산인 브랜드, 인적 자본, 유통망 등을 취득하는 데 투자 관심을 유도한다. 효율성과 전략 자산 투자는 카자흐스탄에서 추구하는 투자의 종류이다.



출처: National Bank of the Republic of Kazakhstan
<https://www.nationalbank.kz/?docid=469&switch=english>

그림 4 카자흐스탄 부문별 외국인 직접 투자 동향(단위: %)

각각 5%, 16.2%로 변화했다. 동 기간 서비스 부문은 2010년 54.6%, 53.0%에서 2017년에 각각 61.7%와 63.2%로 증가했다. 서비스 부문은 카자흐스탄의 향후 생산성 증가와 수출입에 더 많은 기여를 할 수 있는 상당한 잠재력을 가지고 있다. 서비스 부문의 향상은 제조업 및 무역 부문의 증가로 나타났고, 이러한 경향은 글로벌 가치 사슬에 카자흐스탄 산업이 점차 통합되고 있음을 알 수 있다.

작은 변화에도 불구하고 카자흐스탄의 경제는 석유, 가스, 광업, 야금 및 관련 서비스 산업에서 천연자원 채굴 관련 외국인 직접 투자에 크게 의존하고 있기 때문에 경제적 다양성이 결여되어 상당한 위험에 노출되어 있다. 이러한 경향은 지난 10년 동안 크게 변화하지 않았다. 20% 내외가 금융, 보험 및 소매 부문과 같은 시장 지향적 분야이고 효율성을 추구하는 투자 분야이다. 특히 주목할 부분은 금속 제조업인데, 카자흐스탄의 금속 산업은 전통적으로 효율성을 추구하는 투자의 대부분을 차지했기에 이 부분의 다양성을 추구할 필요가 있다.

채굴 부분이 큰 영역을 차지하고 있기 때문에 카자흐스탄에서는 국영 기업의 역할이 매우 중요하다. 현재 약 750여 개의 국영 기업 자산은 GDP의 30~40%로 평가되고 총 부가가치에서 공공 부문 점유율이 차지하는 비율은 약 19%이다 (World Bank, 2018c). 카자흐스탄 정부에서는 총 892개 국영 기업에 대해 2016년에서 2020년 사이에 민영화를 추진하고 있다. 이 계획에 따르면, 국영 기업 자산을

GDP의 15%로 줄이고, 지방 정부에서 소유하고 있는 기업의 약 5%를 민간 부문으로 이전하는 것이다. 주요 자산의 민영화는 카자흐스탄 경제에 대한 효율성을 추구하는 외국인 직접 투자를 유치할 때 그 성공 여부의 주요 척도 중 하나이다(World Bank, 2018b). 결론적으로, 카자흐스탄의 새로운 투자 전략은 세 가지로 요약할 수 있다. 우선 새로운 형태의 외국인 직접 투자 추구, 특히 효율성 추구형 외국인 직접 투자를 유치하는 것, 두 번째는 재투자를 유인하기 위해 기존 외국인 직접 투자의 이익 증대를 추진하는 것, 세 번째는 추진하고 있는 국영 기업의 민영화 계획에 외국인 투자자를 적극 참여시킴으로써 민영화의 경제적 영향력을 극대화시키는 것이다.

IV. 경제 다각화 전략

1. 새로운 성장 모델

카자흐스탄의 기존 경제 정책은 에너지 생산물의 수출 확대와 에너지 산업 및 소비 시장에 외국인 투자를 적극적으로 유치하여 경제 성장의 기반을 구축하는 것이었다. 그러나 이 모델은 변화하는 시장 적용에 실패했고, 외부 요인에 무척 취약했다. 따라서 2008년 글로벌 금융 위기 이후에는 단순한 성장 중심 전략에서 시장의 확대 및 기업의 경쟁력 강화와 같은 질적 향상을 도모하는 방향으로 전환하고 있다. 즉 산업 구조를 신속하게 전환하기 어려운 상황에서 우선 기존 경제 성장의 중심이었던 일차 생산품들의 경쟁력을 유지하면서 비교 우위를 확보한 생산품들의 수출 주도형 방향을 견지하는 것이다. 이를 바탕으로 국가에서 새롭게 제시하는 전략 산업 육성을 통한 산업 다각화를 실시하여 새로운 모멘텀을 확보하고 지속 가능한 성장을 향한 신경제 성장 산업들을 구축하는 것이다.

사실 이러한 노력은 이미 1997년부터 시작되었다고 할 수 있다. 즉 경제 기반이 약한 국가는 세계 경제 환경의 변화에 취약할 수밖에 없고, 특히 1997년에 발생한 동아시아의 외환 위기가 세계적·지역적 위기로 확장되었으며, 그 결과

외부 환경 변화에 따른 악영향에 대한 국가 경제의 안정성 향상은 매우 중요한 목표가 되었다. 따라서 위기 이후 경제 발전을 위한 최우선 방법은 비즈니스 및 투자 환경 개선, 금융 제도의 강화, 행정의 효율성 향상에 초점을 맞추는 것이었다.

1997년 10월 카자흐스탄 국민의 번영과 안전 그리고 복지 향상을 위한 2030년까지의 카자흐스탄 발전 전략이 공표되었다(Dodonov, 2011). 주된 내용은 국가의 안전 보장, 국내 정치의 안정과 사회 간 유대 강화, 높은 수준의 외국인 투자와 국내 저축 및 시장 개방을 통한 경제 성장이었다. 그리고 국민의 보건, 교육, 복지, 에너지 자원, 물류 및 통신 인프라, 전문가 양성, 빠른 경제 성장이라는 7가지 우선 과제가 규정되었다. 이 우선순위는 향후 발전에 대한 구체적인 액션 플랜을 작성하기 위한 토대가 되기도 했다.

경제 부문에 초점을 맞추어 다시 한 번 전략의 목적을 살펴보면, 지속 가능한 경제 구조를 조성하고 경쟁력 있는 에너지 산업을 육성하기 위해 국가의 대내외적 역량을 집중하는 것이다. 풍부한 자원에 비해 관련 기술 및 노동의 질적 수준이 낮기 때문에 이를 극복하기 위해 외국인 투자 유치에 적극적으로 대응했다. 이 사업 이외에는 확실한 수입원이 없었기 때문에 자원 개발 분야의 역량 강화가 무엇보다도 중요했다. 따라서 많은 자원을 수출하는 것은 카자흐스탄 정부에게 가장 중요한 과제였다. 그러나 2000년대 초·중반 국제 유가 상승에 따른 경제 성장이 예상보다 훨씬 빠른 속도로 이루어졌고, 많은 외국인 투자와 소비 시장의 성장으로 경제 기반을 다양화하는 정책이 제대로 추진되지 못했다. 그 이유는 경제 호황의 상황에서 실질적인 경제 구조의 문제를 인지하지 못하는 착시 효과를 낳았기 때문이었다.

경제 규모가 커지고 성장하면서 카자흐스탄에서는 세계 경제와 분리되어 나타났던 문제가 쉽게 해결될 수 있다고 생각했다. 즉 세계 경제와의 통합 또는 글로벌 가치 사슬과의 연계가 새로운 경제 성장의 돌파구가 될 수 있다고 판단한 것이었다. 그러나 문제는 경제 다각화를 통한 다양한 산업의 육성을 통해서가 아니라 에너지 산업 부문의 생산량 확대를 통한 세계 시장으로의 진출을 시도하여 영향력을 키워 나가는 것을 주요 목표로 삼았다는 점에 있다. 그 결과 에너지 산업 분야에 외국인 투자를 촉진하거나 확대하고 새로운 광구 개발

및 송유관 시스템 개발에만 치중했다. 특히 중국에서는 급속한 경제 성장에 따른 부족한 에너지 수급 문제를 해결하기 위해 카자흐스탄에 많은 투자를 했고, 2004년에는 카자흐스탄의 아타수(Atasu)에서 중국의 알라산커우(Alashankou)에 이르는 송유관 건설에 합의했다(REGNUM, 2004). 이후 2006년에는 석유뿐만 아니라 천연가스도 수송이 가능하도록 합의를 성사시키면서 현재는 다양한 파이프라인이 완공되어 구동 중이다. 에너지 산업의 경기 호황은 이처럼 카자흐스탄 정부에서 에너지 산업에 더욱 집중할 수밖에 없는 상황을 연출했고, 관련 기업들에 대한 국가의 영향력은 한층 가속화되었다. 하지만 중소기업 및 제조업 같은 타 분야 육성은 더디게 이루어졌다.

한 가지 긍정적인 점은 에너지 산업의 부흥으로 호황기에 있던 시기에 경제적 수익의 효율적 사용 및 경제 위기에 대응하기 위한 국부 펀드를 설립한 것이었다.³ 이러한 펀드 설립의 목적은 우선 국가 경제의 안정적 성장을 도모하기 위한 저축의 개념으로 만들어졌고, 다음으로는 대외 환경 변환에 따른 경제 위기를 극복하기 위한 예방책으로 활용하기 위함이다. 광의의 개념으로는 경제의 다각화라는 의미가 담겨 있었으나, 그동안 운영의 투명성을 고려할 때 경제의 구조 조정 부분에 집중되어 사용되지는 못한 것으로 나타났다.

카자흐스탄 국부 펀드의 형성과 운영 과정은 크게 3단계로 구분해서 살펴볼 수 있다(Shapagatova, 2011). 첫 번째는 설립 단계(2000~2005년)이다. 즉 이 시기는 설립의 준비 단계로, 관련 법안 준비 및 운용의 기초를 마련한 단계로 볼 수 있다. 두 번째 단계는 국부 펀드의 발전 단계(2005~2010년)이다. 이 시기의 가장 주요한 문제는 펀드의 가장 중요한 부문인 자원 마련과 관련이 있다. 에너지 산업에 종사하는 기업들 중에서 펀드의 기금을 납입할 대상을 확정하는 것과 그 액수를 정하는 것이다. 2005년 이전에는 6개 기업에 불과했지만, 2010년에 이르러서는 55개가 늘어났다. 마지막 단계는 새로운 운영 규정이 확립되는 단계(2010년 이후 현재까지)이다.⁴ 지금까지 국부 펀드는 에너지 기업의 수익성에 따라 관련 산업뿐

³ 2000년 8월 대통령령 402호에 따라 국부 펀드가 설립되었다.

“(The) National Fund of the Republic of Kazakhstan,” Decree of the President of the Republic of Kazakhstan, August 23, 2000, No 402.

⁴ 2010년 4월 대통령령 963호에 따라 국부 펀드의 새로운 운용 개념이 발표되었다.

만 아니라 국가 경제도 영향을 받았기 때문에 에너지 산업의 안정화를 위해 주로 사용되었고, 국가 경제 미래를 위한 저축이었다. 따라서 실질적으로 필요한 경제 다각화 부문에 사용되기는 어려웠다고 할 수 있다. 하지만 새로운 운영 규정의 도입에 따라 제한적이기는 해도 산업 발전에 사용할 수 있게 되었다. 그 결과 국가 경제 발전을 위한 국가 발전 전략 프로그램의 중요한 원동력이 되었다. 즉 카자흐스탄에서는 에너지 산업에 경제가 집중되어 있었기 때문에 시장 경제의 특성상 자유로운 자원 배분에 따라 투자가 이루어지지 않았지만, 이후 조금씩 정부 주도의 자원 배분을 통해 제조업 육성이 가능해졌고, 시장의 요구에 대응하는 고부가가치 상품 생산이 가능한 구조로 변모하기 시작했다.

2. 산업 다각화 전략

국가의 경제 발전을 위해 시장의 환경 변화 및 투자 제도의 개선 그리고 부패를 제거하는 행정 개선 등의 노력과 질적 성장을 위한 인프라의 현대화, 인적 자본의 발전 및 산업 혁신 발전을 촉진하는 제도 기반 강화 정책은 2008년 글로벌 금융 위기로 다시 한 번 타격을 입었다. 이는 경제 다각화의 필요성을 다시 일깨우는 계기가 되었다. 이에 카자흐스탄 정부에서는 새로운 틀을 구축하기 위한 새로운 성장 모델을 구상하기 시작했고, 그 결과 2012년에 카자흐스탄 2050(Eli Keene, 2013)을 발표했다. 이 전략은 1997년 채택된 카자흐스탄 2030을 업그레이드한 것이다. 핵심적인 목표는 당시 국제 유가의 상승에 힘입어 고속 성장을 하고 있는 경제를 더욱 가속화하여 세계 30위권의 경제 대국을 건설하는 것이었다. 주요 내용은 경제 실용주의, 인사 정책, 거시 경제, 인프라, 국가 자산 관리, 농업, 수자원 관리 현대화 등의 경제 부문, 민영화 및 중소기업 지원 등의 기업 지원 부문, 사회 보장 및 개인 책임 기준 확립 등 복지 부문, 지식 및 기술 기반 구축 등 지식 기반 사회 확립 부문, 대외 위상 확립의 외교 부문, 국가 위상 강화에 걸맞는 민주주의 발전 등 민주주의 부문 등 경제 및 사회 전반을 아우르고

“The Concept of formation and use of funds of the national fund of the Republic of Kazakhstan,” Decree of the President of the Republic of Kazakhstan, April 2, 2010, No 962.

있었다. 이러한 내용을 관통하는 가장 중요한 원칙은 경제적 실용주의의 도입이라고 할 수 있다. 기존의 정책인 카자흐스탄 2030과 가장 크게 차별성을 보이는 경제적 실용주의 적용은 시장에서 국가의 영향력이 큰 카자흐스탄의 경우 이것이 단기간 경제 성장을 이룩할 수 있는 기회가 될 수도 있지만, 장기적인 측면에서는 새로운 동력 창출의 어려움을 발생시키는 원인이 되기도 한다. 따라서 새로운 원칙을 제공함으로써 경제적 합목적성 달성과 이익 창출이라는 목표에 집중하는 것은 매우 중요하다고 할 수 있다.

카자흐스탄 발전 전략 2050의 성공적인 안착을 위해 카자흐스탄 정부에서는 목표를 세분화하여 추진하고 있다. 이는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 2014년 발표된 산업 혁신 발전 전략 2015~2019,⁵ 둘째는 2014년에 발표된 누를리 줄,⁶ 셋째는 2015년 발표된 산업화 및 경제 성장을 위한 100대 국정 과제⁷ 선정이다.

산업 혁신 발전 전략 2015~2019는 기존의 산업 혁신 발전 전략 2010~2014 전략을 계승 발전시킨 전략으로, 제조업 육성 발전과 경제의 다각화가 목표이다. 카자흐스탄에서 경제의 다각화는 에너지 산업 이외의 분야를 조성하는 것이다. 물론 서비스 산업이 그동안 경제 성장 특히 국내 시장 성장에 기여한 바는 크다(World Bank, 2018c). 짧은 기간에 많은 일자리를 창출할 수 있다는 점을 일례로 들 수 있다. 하지만 서비스 산업의 비중과 경제 성장과의 연계성을 분석해 보면 밀접한 관계가 있다고 보기는 어렵다(Wolf, 2005). 하지만 서비스 산업의 생산성이 낮고, 노동 집약적 산업의 비중이 높은 경우에는 서비스 산업의 생산성 향상을 통해 제조업과의 선순환 구조를 이룩하여 경제 성장에 기여할 수 있다. 이

⁵ 2014년 8월 1일 대통령령 874호에 따라 발표되었다.

“State program of industrial-innovative development of the Republic of Kazakhstan for 2015-2019,” Decree of the President of the Republic of Kazakhstan No 874.

⁶ 2014년 11월 대통령령 1030호에 따라 발표되었다.

“The state program of infrastructure development ‘Nurly Zhol’ for 2015-2019,” Decree of the President of the Republic of Kazakhstan No 1030.

⁷ “Plan of the nation-100 concrete steps to implement the five institutional reforms of the Head of State Nursultan Nazarbayev.” <http://mfa.gov.kz/ru/hague/content-view/plan-nacii-100-konkretnyh-sagov-po-realizacii-pati-institucionalnyh-reform-glavy-gosudarstva-nursultana-nazarbaeva>.

경우 과학 기술의 발달에 따른 IT 산업 같은 성격의 산업이 형성되었을 때 효과가 더 크게 발생한다. 하지만 카자흐스탄의 경우 이 부분의 발달은 미약하다고 할 수 있다. 따라서 제조업 발전 문제는 우선적으로 중요한 과제이지만 다양한 산업에서 부가가치를 창출할 수 있는 시스템 개발과 더불어 효율성 향상이 이루어지지 않으면 어려운 것이 현실이다. 그래서 비(非)석유 부문의 비중 증가에 정책의 목표를 맞추고 있는 것이다. 이를 통해 새로운 시장 확대와 안정적이고 지속적인 일자리를 창출할 수 있다. 정책의 목표에서 ‘혁신’이라는 단어를 강조하는 것도 일반적인 제조업 육성이 아닌 기술의 효율성 증대를 강조한 것이고, 이를 위한 기반인 다양한 혁신 클러스터 및 경제 특구 조성을 제시한 것도 카자흐스탄의 미래를 이끌어 갈 산업 기반을 마련하는 것이 중요하다는 것을 인식했기 때문이다. 이와 더불어 대기업 및 국영기업 위주의 정책에서 벗어나 중소기업 발전 등도 시도하고 있다.

누를리 줄 정책은 인프라 건설이 주요 목표이다. 카자흐스탄은 영토의 크기에 비해 인구가 적고 5개 국가와 국경을 맞대고 있는 내륙 국가이지만, 접경 국가 및 지역 간의 균형 발전을 이룩하기 위한 인프라 시설은 매우 부족한 편이다. 생산성 증대와 시장 접근성 확대를 위해서도 인프라 건설이 필요한 상황이다. 따라서 경제 혁신 및 다각화를 위해 추진하고 있는 접경 지대의 경제 특구 및 산업 단지와의 연계를 위해서도 인프라 건설은 매우 중요한 과제이다. 또한 대규모 인프라 사업은 많은 일자리를 창출할 수 있는 장점도 있다. 이와 같은 인프라 전략은 기존에 집중했던, 수송 및 물류 인프라 이외에 산업, 에너지 인프라 확충과 국민들의 생활 수준 향상을 위한 편의 시설 현대화와 동시에 추진되고 있다. 신수도인 아스타나에 현대화된 주택 시설을 건설한 것이 대표적인 사례이다.

산업화 및 경제 성장을 위한 100대 국정 과제는 경제 다각화 성공을 위한 제도 개선이라고 할 수 있다. 대표적으로 공무원 제도, 사법 제도, 경제 체제 개편, 공공 기관 개선, 마지막으로 국민 통합 등 5개 부문이 제시되었다. 주된 내용은 부패 해소라고 할 수 있다. 2018년 국제 투명성 기구에서 발표한 국가별 부패 인식 지수는 100점 만점에서 31점으로 전체 180개 국 중 124위를 차지했다 (Transparency International, 2018). 정부의 인식 변화와 개혁을 통해 새로운 경제 환

경에 부합하는 제도를 구축하여 경제 성장의 잠재력을 이끌어 내는 것을 목표로 하고 있다.

그러나 이 전략은 2008년 글로벌 금융 위기와 국제 유가 하락 그리고 2014년 러시아의 크림 반도 합병에 따른 서방의 경제 제재 여파로 제대로 실행되지 못했다. 이를 타개하기 위해 카자흐스탄 정부에서는 2018년 초 ‘카자흐스탄 개발 전략 계획 2025(President of the Republic of Kazakhstan, 2018)’를 발표했다. 이 전략은 2050 전략의 성공적 추진을 위한 중간 단계의 이행 프로그램이라고 할 수 있다. 구체적인 내용은 7개의 시스템 개혁과 7개의 이행 전략 계획의 조합이라고 할 수 있다. 우선 7개의 제도 개혁은 거시 경제 정책 강화, 경제 섹터 경쟁력 강화, 금융 시장 개발, 투자 활성화, 삶의 질 향상, 녹색 경제 및 환경 보호, 적극적인 대외 경제 정책이다. 이를 위한 7개 이행 전략은 새로운 인적 자원 개발, 기술 혁신 및 디지털화, 비즈니스 경쟁력 강화, 부패와의 싸움, 지역 간 사회·경제적 격차 감소, 대중 의식의 근대화, 공공 부문 개혁이다. 이행 전략은 목표 달성 과 이행을 위한 기본 틀을 제공하여 더 나은 경제 및 사회 개발을 목표로 한다. 계획이 순조롭게 진행된다면 연간 평균 4.5~5%의 GDP 성장을 통해 2025년까지 GDP 4만 6,000달러에 도달할 것으로 예측하고 있다.

높은 생산성 성장 없이는 카자흐스탄에서는 목표를 달성하기가 쉽지 않다. 즉 생산성 향상과 민간 부문의 다양화 및 지원이 충분하지 않다면 높은 투자율을 지속적으로 유지해야 한다. 그리고 무엇보다 경제 성장은 생산성 증가가 필수 조건이고, 이를 위해서는 부패 문제가 해결되어야 한다. 즉 투명성 강화로 외국인 직접 투자가 물류, 금융, 통신, 보건 및 교육을 포함한 서비스 산업에서 이루어져 규모 경제 및 생산 활동 증가로 이어져야 한다.

따라서 카자흐스탄 정부에서는 이 행위의 주요한 주체인 민간 부문 경제 주체 활성화를 위해 불평등 규제, 극단적 관료주의, 금융 시장의 과도한 통제 및 기술 보급 제한 등을 개선하고 있다. 우선 지원 기관 체계를 강화하고 자원과 기술의 자유로운 흐름을 허용하면서 의사 결정 과정을 완전히 분권화하기 위해 경쟁 정책 프로그램을 추진하고 있다. 다음으로는 부정부패를 타파하여 투명성을 강화하고 있다. 제도적 취약성 및 부패는 시장의 투명도를 낮춰 시장의 공공성을 약화시키고 외국인 투자자들의 접근성을 떨어뜨리기 때문이다. 마지막으

로 사적 투자를 촉진하고 경제에서 국가의 역할이 균형적으로 유지되도록 경제의 구조적 변화를 실시하고 있다. 즉 국영 기업의 역할이 시장에서 강하게 작동하면 비효율적인 가격, 쿼터 기반 생산 및 국내 민간 부문을 억제하는 여러 가지 시장 왜곡이 발생하기 때문이다.

산업 다각화 전략에 대한 현재까지의 성과를 간략히 정리하면 2018년 경제성장률은 CIS 전체 평균보다 1% 이상이 높고, 외국인 직접 투자 누계도 러시아 다음으로 2위이다. 아스타나 국제 금융 센터 및 국제 증권 거래소 개설로 해외 투자 유치 및 금융 시장 환경 개선도 이룩했다. GDP에서 차지하는 제조업 비중은 아직 11%를 겨우 넘는 수준이지만, 국영 기업 민영화 및 산업 구조 개선으로 점차 증가하는 추세이다. 문제는 러시아와 중국에 대한 경제 의존도이다. 2018년 기준으로 수출은 18.8%, 수입은 54.6%를 양국에 의존하고 있다. 이는 양국의 경제 상황에 많은 영향을 받을 수밖에 없는 구조에서 비롯된 것이므로 산업 다각화를 위해서는 더 다양한 국가와의 교류가 필요하다. 그리고 아직도 에너지 산업이 수출에서 차지하는 비중이 60%를 상회하고 있고, 주로 유럽으로 수출하고 있는 등 편중 현상이 유지되고 있다. 하지만 이를 극복하기 위한 노력이 현재 진행 중이다. 대표적으로 ‘디지털 카자흐스탄 2018~2022’ 등 다양한 정책이 현재도 새롭게 추진되고 있기 때문에 성급하게 판단할 필요는 없다.

V. 결론

카자흐스탄 정부에서는 1990년대 후반부터 경제 다각화를 슬로건으로 내세워 경제 정책을 수립, 실행해 오고 있다. 이후에 발표 및 추진되었던 모든 개혁 정책은 경제 다각화의 방법으로 혁신을 제시하고 있다. 혁신은 실제 시장 환경을 개선하는 투자, 금융, 인프라 등이고, 동시에 제도 및 행정의 개선과 효율성 향상에 초점을 맞춘 시스템 기반 강화이다. 2000년대 정책은 혁신을 주장했지만 주로 다양한 산업의 육성 및 개발에 머물렀다. 2010년대의 특징은 관리 부문의 혁신이라고 할 수 있다. 즉 시스템의 혁신, 신제품 및 서비스 개발이 가능한 조건 조성 그리고 기술과 관리의 개선이다. 이러한 변화는 그동안 카자흐스탄의

급속한 성장이 양적 성장에도 불구하고 질적 성장을 이룩하지 못했음을 의미한다. 시장에서는 아직도 정부의 정책 발표에 따른 성장 방향 제시가 중요하고, 시장을 이끌어 가는 민간 기업의 활동은 미약한 편이다.

실제 카자흐스탄의 경제 성장은 정부 정책의 주도 아래 1990년대 후반부터 2004년까지 연간 15%씩 상승했고, GDP 성장에 가장 큰 기여를 한 것은 국영 기업이 주력인 에너지 산업으로 약 60% 이상을 기록했다. 따라서 이 시기에 추진되었던 카자흐스탄 2030 전략에는 다각화에 대한 언급이 있었음에도 불구하고 에너지 산업 부문의 축소 또는 실질적인 개혁 방향은 제시되지 않았다. 하지만 2008년 글로벌 금융 위기부터는 경제 위기에 대한 인식이 달라졌다고 할 수 있다. 경제 수준이 낮은 상황에서 겪는 경제 위기와 이미 경제 발전을 이룬 이후에 겪는 경제 위기를 비교해 볼 때 실제 영향력 부문에서 체감 효과는 후자가 클 수밖에 없다. 이 시기 에너지 산업의 GDP 기여도는 약 38%대로 낮아졌고, 성장률은 1%대까지 추락했다.

경제 개혁의 목표가 양적 성장에서 지속 가능하고 안정적인 성장을 보장할 수 있는 방향으로 선화하는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다. 즉 경쟁력을 갖춘 균형 잡힌 경제 체제의 중요성을 비로소 인식했다고 보인다. 간단히 말하면 카자흐스탄에서 경제 다각화는 에너지 산업에 필적할 수 있는 다양한 산업을 개발 및 성장시키는 것이다. 이에 대한 언급이 있기 전까지는 실질적인 의미에서 대체 산업 또는 기업들은 없었다고 해도 과언이 아니었다. 따라서 후반부 경제 개혁 정책의 특징은 경쟁력 있는 산업을 성장시키기 위해서 부족하고 낙후되었던 인프라 개발이 필수 조건이었다. 동시에 질적 성장을 강조했듯이 노동 생산성 목표 달성에 심혈을 기울였다. 실제 노동 생산성의 향상으로 제조업 분야의 성장은 2010년 이후 매년 10%대의 성장을 보여 주고 있으며, 수출로 이어질 수 있는 상품 개발에 집중했다. 즉 IT 기반 산업 육성에 초점을 맞추고 있었으며 카자흐스탄 2030에서도 신산업으로 대변되는 다각화 산업 분야를 25% 이상 성장시키는 것으로 제시되었다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 구체적인 결과를 얻지 못하고 있다. 물론 러시아에 대한 서방의 경제 제재와 장기간 지속된 저유가 등이 큰 걸림돌로 작용한 측면도 있다. 그러나 에너지 산업 중심의 경제 구조가 유지되고 있음에도

불구하고 인프라, 제조업, 농업 등의 분야에 대한 자본 투자가 증가 추세를 보이며 변화의 조짐이 나타나고 있다. 문제는 시장 경쟁력 강화를 위한 노력 중에서 핵심인 국영 기업의 민영화가 더디게 진행되고 있는 점이다. 목표는 OECD 평균인 15%까지 낮추는 것이지만, 현재 대상 기업의 잦은 변경, 가치 평가 실사 지연 등의 이유로 늦어지고 있다. 이러한 상황에서 중소기업을 육성하는 비즈니스 로드맵 정책을 2025년까지 연장하여 기업의 경쟁력 제고 및 제조 기업 육성에 노력하고 있는 점은 긍정적이다.

이와 같은 투자 유치와 중소기업 지원 정책은 한국에게도 좋은 시사점을 주고 있다. 우선 카자흐스탄에서 시장 환경 개선 노력의 일환으로 추진한 2015년 WTO 가입은 한국 기업에게 사업 환경 개선을 의미하며, 동시에 시장 확대를 위해 추진 중인 EAEU와의 FTA 체결에 활력을 줄 수 있다. 그리고 카자흐스탄의 인프라 개선 프로그램은 한국 건설 기업에게 새로운 진출 기회를 제공할 수 있으며, 다각화 전략으로 추진하는 제조업 육성은 한국의 기계 및 전자 기기 수출에도 긍정적으로 작용할 수 있다.

그러나 현시점에서 카자흐스탄 내부의 변화 노력보다는 외부 환경 요인의 부정적인 측면이 더 강하게 부각되고 있는 상황이다. 이런 상황에서 지속적인 노력의 결과가 미미하게 나타나고 있지만 경제 성장률이 다시 성장세로 돌아서고, 환율도 안정되기 시작했다. 그러나 과거에 보여 주었던 10%의 경제 성장은 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 변화를 위한 지속적인 투자와 개혁의 추진이 동반되지 않는다면 카자흐스탄에서 원하는 꿈은 이루어지기 어렵다. 결국 미래는 오늘 현재의 행동이 결정한다는 점을 인지할 필요가 있다.

투고일: 2019년 6월 15일 | 심사일: 2019년 7월 17일 | 게재확정일: 2019년 7월 30일

참고문헌

- 김영진. 2009. “카자흐스탄 체제전환과 경제발전.” 『슬라브연구』 제25권 1호, 103-136.
- 박지원. 2016. “카자흐스탄의 산업정책과 협력 방안.” 한양대 아태지역연구센터 2016 정책토론회. 서울. 3월.
- 황운섭·김형식. 2007. “신홍석유수출국 경제의 지속 성장 가능성: 카자흐스탄을 중심으로.” 『국제지역연구』 제11권 제3호, 509-525.
- KIEP. 2016. 『중앙아 주요국의 경제발전 전략과 경쟁 확대방안』. 서울: KIEP.
- KOTRA. 2019. 『2019국별 진출전략: 카자흐스탄』. 서울: KOTRA.
- Dodonov, V. 2011. *The main trends in the development of the world economy and Kazakhstan until 2030* (Основные тенденции развития мировой экономики и Казахстана до 2030 года), Алматы, КИСИ при Президенте РК.
- Center for Strategic & International Studies. 2015. *The Tenge Dilemma in Kazakhstan*. Washington, D.C.
- EBRD. 2018. *Transition Report 2018-19*. 12 Nov 2018.
- NESTA. 2009. *How High-Growth Innovative Businesses Generate Prosperity and Jobs*. UK.
- Shapagatova, Bayan. 2011. *National Fund of the Republic of Kazakhstan: Investments in Sustainable Development* (Национальный фонд Республики Казахстан: инвестиции в устойчивое развитие), Алматы, Фонд Сорос-Казахстан.
- Wolf, A. 2005. *The Service Economy in OECD Countries*. Chapter 2 in *Enhancing the Performance of the Service Sector*, OECD: Paris.
- World Bank. 2018a. *Doing Business 2019: Training for Reform: Kazakhstan*. Washington, D.C.: World Bank Group, 2018/10/31.
- World Bank. 2018b. *Kazakhstan Country Economic Update*. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2018c. *Kazakhstan Systematic Country Diagnostic: A New Growth Model for Building a Secure Middle Class*. World Bank, Washington, D.C.
- World Economic Forum. 2018. *The Global Competitiveness Report 2018*. Switzerland.

〈웹자료〉

- CEIC. 2018. “Kazakhstan Labour Productivity Growth.” <https://www.ceicdata.com/en/indicator/kazakhstan/labour-productivity-growth>(검색일: 2019. 5. 10).
- CID. “Atlas of Economic Complexity.” <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings>(검색일: 2019. 5. 10).
- Kazinform. 2015. “President Nazarbayev unveils 100 concrete steps to implement five institutional reforms.” https://www.inform.kz/en/president-nazarbayev-unveils-100-concrete-steps-to-implement-five-institutional-reforms_a2782614 (검색일: 2019. 5. 12).
- Keene, Eli. 2013. “Kazakhstan 2050 Strategy Leads to Government Restructuring.” <https://carnegieendowment.org/2013/02/21/kazakhstan-2050-strategy-leads-to-government-restructuring-pub-51010>(검색일: 2019. 1. 10).
- Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan Committee on Statistics (Министерство национальной экономики Республики Казахстан комитета по статистике). 2018. <https://economy.gov.kz/ru>(검색일: 2019. 1. 10).
- National Bank of the Republic of Kazakhstan (Национальный Банк Республики Казахстан). <https://nationalbank.kz/?docid=3329&switch=russian>(검색일: 2019. 1. 8).
- President of the Republic of Kazakhstan (Президент Республики Казахстан). 2018. “Республики Казахстан Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан.” http://www.akorda.kz/ru/legal_acts/ob-utverzhdanii-strategicheskogo-plana-razvitiya-respubliki-kazahstan-do-2025-goda-i-priznanii-utrativshimi-silu-nekotoryh-ukazov-prezidenta(검색일: 2019. 5. 15).
- REGNUM. 2004. “Казахстан и Китай подписали соглашение о строительстве нефтепровода Атасу–Алашанькоу.” <https://regnum.ru/news/polit/263469.html>(검색일: 2019. 5. 12).
- Smorschkov, Pavel. 2014. “Рубль не вытянет в год Лошади.” <https://www.gazeta.ru/business/2013/12/25/5819281.shtml>(검색일: 2019. 5. 12).
- ТАСС. 2015. “Казахстан перешел к свободно плавающему курсу тенге.” <https://tass.ru/ekonomika/2198242+&cd=4&hl=ko&ct=clnk&gl=kr> (검색일: 2019.

5. 18).

Transparency International. 2018. "Corruption Perceptions Index." <https://www.transparency.org/cpi2018>(검색일: 2019. 5. 18).

Abstract

Economic Growth and Diversification Strategy in Kazakhstan

Sang Won Kim Kookmin University

Kazakhstan became independent from the Soviet Union in 1991. The economy of Kazakhstan was very poor. However, in 1993, Kazakhstan successfully cooperated with Chevron Texaco, a multinational oil company, to develop the Tengiz oil field. This oil field development business has become the foundation of economic growth in Kazakhstan. Subsequently, energy resources have been used as a major tool to overcome the economic downturn in Kazakhstan over the past decade. Kazakhstan also played an important role in attracting attention as a major investment destination among emerging countries. The growth of the energy industry has led to the growth of the Kazakh economy. Until the global financial crisis in 2008, the Kazakh economy showed an annual average growth rate of 10%. The economic reform policies that have been pursued along with the economic growth also embody economic diversification with the economic crisis. The global economic downturn, which began in 2013, was a major cause of plunge in oil and commodity prices. Russia, which had a high economic dependence, also began to shrink as the economy received economic sanctions from the West due to the cream crisis. The economic situation in Kazakhstan has plummeted due to the changes in the external environment. The government of Kazakhstan has attempted a large-scale financial support policy to overcome the economic crisis. Nonetheless,

the economic growth rate for 2015-2016 was only about 1% on average. Kazakhstan, which grew rapidly in the last period with a high economic growth rate, needs structural reforms for sustained and stable economic growth, and a variety of new long-term economic development strategies to replace the energy industry.

Keywords | Kazakhstan, National Strategy, Economic Diversification, Energy Industry, Innovation