

정책연구	2003-17
------	---------

통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제

- 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로 -

이 중 원

목 차

요 약	i
I. 서 론	1
1. 연구목적(필요성)	1
2. 연구범위 및 내용	3
3. 연구방법	5
II. 통일실현시 북한경제의 체제전환 과정에서 예상되는 경제 상황	6
1. 체제전환경제 분석모형: 사회주의 계획경제와 체제전환경제의 특성 비교	6
2. 체제전환 초기의 경제 불안정과 주요 경제정책	11
III. 통일실현시 거시경제적 안정화 방안: 경기침체 및 대량실업 그리고 인플레이 대처방안을 중심으로	16
1. 구동독 및 주요 동구권 국가의 체제전환경제 평가	16
2. 통일한국에서의 거시경제정책: 금융정책과 재정정책의 혼합적 운용	32
3. 통일비용 극소화를 위한 정책제안	38
보론: 통일비용 조달방안 및 내용별 정책 의태분석	59
IV. 통일실현시 미시경제적 안정화 방안: 신용경색 해소를 통한 경기침체 및 대량실업 대처방안을 중심으로	70

1. 신용경색의 유형, 원인 및 파급과정	71
2. 체제전환 과정과 신용경색 현상	75
3. 체제전환국의 금융개혁 및 신용경색 해소책에 대한 평가	78
4. 통일실현시 한국에서의 신용경색 해소방안	89
5. 요약 및 소결	97
V. 통일실현시 대량실업 및 인구이동 : 노동시장정책을 중심으로	99
1. 독일통일 과정에서의 대량실업 발생원인	101
2. 통일독일의 고임금정책 평가	107
3. 통일독일의 노동시장정책 평가	114
4. 통일한국에의 정책적 시사점 : 대량실업 해소 및 이주억제를 위한 대책	119
5. 요약 및 소결	128
보론 A : 한반도 통일시 북한지역의 대량실업 및 이주억제를 위한 종합적 대책	130
참고문헌	131
부 록	141

표 목 차

<표 III- 1> 동서독 통일과정에서의 주요 경제지표 추이	17
<표 III- 2> 동구권 국가 체제전환 과정에서의 주요 경제지표 추이	18
<표 III- 3> 체제전환국가들의 개혁 전 여건 및 경제정책	19
<표 III- 4> 통일독일의 통화량 및 금리 추이	20
<표 III- 5> 동구권 체제전환국가의 금융지표 추이	21
<표 III- 6> 독일 및 동구권 국가의 GDP에 대한 재정수지 비중	25
<표 III- 7> 동서독의 임금상승률 및 생산성상승률 비교	28
<표 III- 8> 동구권 국가의 노동생산성 및 실질임금 변화 추이 ...	29
<표 III- 9> 실증분석을 위한 변수목록	49
<표 III-10> 주요 내생변수의 RMSPE(1992년 1/4분기~1994년 4/4분기)	54
<표 V-1> 통일독일 및 주요 동구권 국가의 실업률 추이	100
<표 V-2a> 동서독 노동시장 비교(1)	112
<표 V-2b> 동서독 노동시장 비교(2)	112
<표 V-3> 동서독지역간 주민 이주 추이	113
<표 V-4> 구동독지역의 노동시장정책 추이	115
<표 V-5> 노동시장정책의 고용효과	118
<표 V-6> 남북한의 산업구조 및 고용구조	124

그림목차

[그림 II-1] 사회주의경제 분석모형	8
[그림 II-2] 체제전환경제 분석모형	9
[그림 II-3] 체제전환 과정에서의 경제정책 효과	13
[그림 V-1] 구동독의 체제전환 과정에서의 대량실업 발생 메커니즘	102
[그림 V-2] 독일통일 과정에서의 구동독지역의 거시경제여건과 대량실업	105
[그림 V-3] 체제전환경제의 노동시장 분석	109
[그림 V-4] 통일 후 북한 노동자의 지위 변화	120

요약

지금으로부터 13년 전에 있었던 양 독일의 통일은 우리에게도 분단 상황을 종결할 수 있다는 희망을 비쳐준 세기적 사건이다. 그렇지만 독일의 통일과정이 아무런 고통 없이 이루어진 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 그들은 통일 전까지 근 20여년에 걸쳐 통일에 대비한 준비를 진행하였다. 그럼에도 불구하고 독일이 통일과정에서 심각한 사회경제적 문제에 당면하기도 하였다는 사실은 이제 막 통일에 대한 논의를 시작하는 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

통일은 우리 민족의 염원이라는 민족사적 의의 이외에도 경제공동체를 구축함으로써 향후 국가의 경제력 신장을 위한 잠재능력을 키울 수 있는 계기가 된다는 점에서도 커다란 의미를 지닌다.

이러한 중요성에도 불구하고 통일에 대한 연구 여건은 열악한 상황에 놓여 있다고 생각된다. 이는 북한의 특성상 북한체제 및 경제에 대한 자료나 정보가 제한되어 있다는 점과 북한의 제도나 이념이 우리에게서 상당히 이질적이라는 점에 기인한다고 볼 수 있다. 통일을 연구하는데 있어 현실적으로 이와 같은 한계가 존재하고 있기는 하지만, 이질적인 두 경제체제가 통합된 독일의 사례나 그간 전세계적으로 공산정권이 붕괴하면서 사회주의체제가 자본주의체제로 전환된 동구의 경제체제 전환 사례를 분석함으로써 간접적이거나 우리 민족의 통일 특히 경제공동체로의 전환에 대한 단초를 얻을 수 있으리라고 생각한다.

독일의 통일과정 및 동구의 체제전환에서 우리가 얻는 교훈은 통일로 인하여 산업이 붕괴하고 그에 따라 대량실업이 발생하며, 인플레이션이 극성을 부리는 스태그플레이션적 현상이 나타날 가

능성에 대비하여야 한다는 것이다. 이는 이렇게 예상되는 문제점에 대한 정책대응방안을 어떻게 모색할 것인가라는 과제가 핵심사항이 될 것이라는 점을 의미한다. 체제전환 과정에서 동구국가들이 주로 자본주의에서 전형적으로 시행하고 있는 전통적인 거시적 금융·재정정책을 시행하였으나 위와 같은 실업문제나 인플레이션 문제에 제대로 대처하지 못했다는 역사적 사실은 적절한 체제전환정책의 중요성을 일깨워준 좋은 사례라 할 수 있다.

동구권 국가에서 위와 같은 문제점이 발생한 연유는 동 국가의 경제에 대한 치밀한 연구가 부족하였다는 측면도 한 이유가 될 수 있겠지만, 보다 근본적으로는 동 국가의 경제정책이 미시적이고 제도적인 분석을 결여하였다는 점에서 발견할 수 있다. 자본주의 체제 및 제도가 제대로 정착되지 못한 상태에서 서구의 시장경제 체제하에서 운용되는 전통적인 거시경제정책만에 의존하여 체제전환 과정에서 나타나는 경제불안정 문제를 해소하고자 노력했다는 사실 자체가 논리적으로도 모순이었다. 본 연구에서는 이러한 점을 타산지석으로 삼아 연구를 수행한 것이다.

본 연구에서 시도하고자 하는 것은 통일한국의 경제공동체 구축과 관련된 제반 문제, 특히 북한경제체제의 자본주의로의 전환과 연관된 거시적 안정화 방안의 모색 및 북한인구의 남한으로의 대량 유입을 방지할 방안의 마련, 그리고 이러한 대책을 실행하는데 소요되는 제반 경비 소위 ‘통일비용’의 최소화 방안 등을 모색하는 것이다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이, 이러한 목적을 위해서 본 연구에서는 기존의 거시경제학적 접근방안에 주로 의존하는 정책 대응 관행에서 탈피하여 보다 현실적인 정책성과를 도모할 수 있는 미시적이고 제도적인 접근을 병행하여 시도하였다.

이를 위하여 본 연구에서는 첫째, 기존의 연구물들이 지니는 한계점을 보완할 수 있는 논리를 정립하고, 이를 실증분석할 수 있는 모형을 제시하였다. 둘째, 전통적으로 활용되어온 거시경제적 정책에 근간을 두되, 그간 미흡했던 미시적이고 제도적인 접근을 병행

하여 실시할 필요가 있다는 논리를 제시하고, 동 접근방법을 활용하여 북한경제의 체제전환시 발생하는 경제의 불안정, 특히 기업도산, 대량실업 그리고 남한으로의 이주 등을 최소화할 수 있는 정책을 제시하였다.

주지하는 바와 같이 통일독일이나 동구권 체제전환국에서는 이질적 경제체제의 통합 또는 체제전환의 충격을 해소 내지 완화하기 위하여 주로 거시적 금융·재정정책을 사용하였다. 예컨대, 체제가 전환되면서 가격자유화를 실시하게 되면 고율의 인플레이션이 예상되므로 이에 대처하기 위하여 일단 긴축적인 금융정책을 실시하였다. 한편 실업 및 경제불안정을 해소하기 위하여 재정지출 확대정책을 아울러 채택하였다. 체제전환 과정에서 각국이 처한 경제상황이 상이한 관계로 동 정책의 효과는 국가별로 천차만별로 나타났으나, 이와 같은 거시정책 위주의 대책은 대다수 지역에서 미시적이고 제도적인 보완이 미비된 상태에서 시행되었기 때문에 정책성과 자체가 위축되었을 뿐만 아니라 예상치 못했던 제반 문제점을 드러내게 되었다. 즉, 긴축적인 통화정책을 시행함에 따라 경쟁력을 미처 갖추지 못한 기업이 자금을 제대로 융통하지 못하게 되는 심각한 신용경색 현상이 발생하였고, 이는 전반적인 신용경색현상으로 이어짐에 따라 수많은 기업이 도산하게 되었으며, 이러한 기업의 대량도산은 다시 노동자의 대량실업으로 이어졌다.

한편 동독의 경우에는 자본주의로의 체제전환 과정을 겪었다는 점에서 동구권 국가들과 공통점을 지니지만, 발달된 자본주의 국가인 서독으로 흡수 통합되었다는 점에서 차이를 지닌다. 이로 인하여 동서독 통합과정에서 시행된 경제정책의 내용 및 효과는 동구권 국가와 상이하게 나타났다.

먼저 동독의 경우에는 통일과정에서 동서독 양국의 통화가 서독의 마르크화로 통합되었다는 특징을 지닌다. 통화통합은 동독주민의 서독으로의 이전을 방지하기 위한 목적 이외에도 동독경제의

경쟁력 확보 및 적절한 유동성 공급 등의 효과를 기대하였기 때문에 시행되었다. 하지만 통화교환비율이 인위적으로 지나치게 높게 설정됨으로써 동독지역의 임금 상승 및 기업경쟁력 악화를 초래하여 대량실업이 발생하게 되었다. 그리고 통일 이후 막대한 규모의 재정지출이 불가피함에 따른 인플레이션의 발생을 우려하여 긴축적인 통화정책을 시행하였다. 그런데 동구권 체제전환국의 경우에는 긴축적인 통화정책의 시행으로 인하여 심각한 신용경색 현상이 초래되었던 것에 비하여, 동독의 경우에는 서독의 선진화된 금융 시스템을 도입함에 따라서 신용경색에 의한 총공급 위축현상은 상대적으로 낮은 수준에 그칠 수 있었다. 그렇지만 동독의 경우에도 역시 극심한 생산붕괴와 대량실업을 겪게 되었는데, 이는 동구권 국가의 경우와는 달리 노동시장에서 실질임금이 정책당국에 의해 인위적으로 상향 조정되었고(동서독간 1인당 소득평준화 목표를 달성하기 위한 정책의 일환으로 시행되었음), 이것이 긴축적인 통화정책에 의한 마르크화의 평가절상과 맞물리면서 동독지역 기업의 경쟁력이 저하되었던 바에 기인한다. 한편 통일독일의 경우에는 동서독의 소득격차를 축소하고자 하는 목적을 달성하기 위한 수단으로 재정정책을 사용하였기 때문에 재정지출이 공공이전 지출의 성격을 지녔을 뿐만 아니라 동독지역의 대량실업 발생으로 막대한 규모의 사회보장성 이전지출이 불가피해졌다.

통일독일이나 동구권 국가에서 발생한 이와 같은 문제점은 남북한의 통일 시에도 그대로 발생할 가능성이 높다. 즉, 그간 사회주의하에서의 비효율성이 잔존함에 따른 북한 기업의 비효율성 및 열악한 수익성에 기인하여 신용경색현상이 발생하고 북한기업이 대량도산할 가능성이 높으며 기업의 대량도산에 따른 노동자의 대량실업 문제도 대두될 것으로 예견된다. 여기에 남북한의 경우에는 대량실업 문제와 맞물려서 북한주민이 보다 높은 삶의 질 추구 욕구에 의한 남한으로의 대량이동도 커다란 이슈로 등장할 가능성이 농후하다.

통일이 실현되었을 때에 발생할 것으로 예상되는 신용경색 문제를 해소하거나 완화하기 위해서는 첫째, 북한보다 선진적인 금융 노하우를 지니고 있는 남한의 금융부문이 북한의 금융부문을 흡수 통합하고 남한의 금융제도가 북한에서 그대로 통용될 수 있도록 하는 한편 이 과정에서 중앙은행이 중앙은행과 상업은행의 업무를 겸임하고 있는 조선중앙은행의 기능을 분리하고 중앙은행 고유의 업무는 한국은행에 이관토록 하는 등 북한의 금융구조를 전반적으로 조정하여야 할 것이다. 이러한 조치는 북한지역에서 시장금융 제도가 정착되고 은행의 금융중개기능이 제고될 수 있게 함으로써 신용경색 해소에 도움을 줄 것으로 기대된다. 둘째, 이러한 금융통합에 대비하여 금융의 하부구조 등 기반이 되는 부문을 구축하여 은행부분의 자금중개기능을 활성화할 필요가 있다. 이는 체제전환국가의 특성상 초기에는 은행중심의 금융제도를 구축하는 것이 현실적 대안이 되기 때문이다. 셋째, 비록 금융기관이 상업화된다고 하더라도 공산체제하에서 그간 누적되어 온 부실채권 문제를 해결하지 않고서는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 이를 위하여 부실채권을 민영화된 은행의 대차대조표로부터 제거해 주는 특단의 조치가 고려되어야 한다. 넷째, 비금융부문의 구조조정 성과에 의해서 금융부문의 구조조정도 영향을 받게 된다는 점을 감안하여 금융구조조정과 비금융부문의 구조조정을 하나의 틀에서 처리할 필요가 있다. 다섯째, 이상과 같은 조치가 취해지는 동안에 신설기업 또는 소규모 기업의 경우 심각한 유동성 부족에 시달릴 가능성이 높다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 북한지역의 금융중개기능이 정상적으로 작동할 때까지 한시적으로 이들 기업에 대하여 신용을 선별적으로 공급할 필요가 있다.

한편 남북통일 시에는 북한주민이 대거 남한으로 유입될 것으로 전망된다. 이와 유사한 상황에서 통일독일이 미시적이고 제도적인 정책을 효율적으로 구비하지 않았기 때문에 실업문제가 장기화되었다는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 단순히 체제전환지

역의 임금을 고수준으로 상향 조정하였던 독일식의 인위적 임금정책방식으로는 북한주민의 남한 이주를 근본적으로 방지할 수는 없다. 통일독일 정부가 고임금을 보장해 줌으로써 동독주민이 서독으로 이주하려는 유인을 줄이고자 했던 당초의 의도와는 달리 노동생산성이 수반되지 못한 상황에서 임금만을 인위적으로 급상승 시킴에 따라 사회주의의 비효율성이라는 잔재를 제대로 청산하지 못한 기업들은 대량도산하게 되었고, 오히려 동 정책의 시행으로 극심한 실업이 유발되었기 때문이다.

이러한 점을 감안할 때 남북한 통일이 북한주민의 남한으로의 대량이주를 방지하기 위해서는 노동생산성과 노동시장의 수급에 의해 임금이 자율 조정되도록 해주는 임금정책의 시행과 이를 보완할 수 있는 미시적이고 제도적인 대책이 마련되어야 할 것이다.

이와 같은 목적을 위하여 첫째, 효과적인 사유화 정책을 신속히 정착시켜 나가야 할 것이다. 사유화는 생산수단의 국유화 및 공산당의 독점적 관리권을 박탈하고, 개인의 생존 및 기본 인권을 보장해 줄 수 있는 기초자산의 확보를 보장해 주는 가장 근본적인 정책과제일 뿐만 아니라 시장경제로의 체제전환에 필수적인 과정이다. 사유화의 주요 대상은 산업시설 및 기업, 토지와 농지, 그리고 주택이라 할 수 있다. 본 연구에서는 논리적 모형의 도출과 실증분석을 통하여 사유화 방식에 따라서 거시경제적 안정회복은 물론 경제적 효율성과 형평성을 동시에 제고할 수 있음을 입증하였으며, 이에 근거하여 사유화 방식의 효율적인 운용을 통해 기업의 도산 및 인구의 이동 자체를 극소화할 수 있는 방안을 모색해 보았다. 본 연구가 제시한 사유화 방안의 핵심적 논리는 ‘참여경제적 사유화 정책’으로 집약할 수 있다.

둘째, 기업의 경쟁력 확보와 관련하여 중장기적으로 북한노동력이 높은 생산성을 확보할 수 있는 방안을 마련하여야 한다. 예컨대 시장경제에 적응할 수 있도록 북한노동자의 인식을 전환해 주고 시장 수요에 부합하는 노동력을 제공할 수 있도록 직업교육 및 훈

련을 지속적으로 실시해 주어야 한다. 셋째, 노동교육은 기본적으로 노동자의 질적 수준을 실질적으로 개선하는데 목적을 두고 시행되어야 한다는 점이다.

한편 이와 같이 남북한의 통일이 실현되는 경우에 발생할 수 있는 문제점과 이에 대한 대응책을 시행하는데 있어서 고려하여야 할 사항 중 주요한 사안으로 ‘통일비용’에 대한 논의가 있다. 통상적으로 통일비용은 남북한의 소득을 동일한 수준으로 끌어올리기 위해 남한이 북한에게 이전 지출하여야 하는 투자의 총액 개념으로 인식되었다. 그러나 구체적인 사업내용과 실천방안에 따라서 통일비용의 규모가 달라질 수밖에 없다는 점에서 통일비용의 절대적인 금액 자체에 대해 집착할 이유는 없다. 대신에 통일에 소요되는 자금을 어떻게 조달하는 것이 실업과 물가 등에 미치는 효과를 최소화할 수 있는지에 초점을 맞추어 남한의 재정적 부담을 최소화하는 방안을 모색하는 것이 올바른 방향이라고 생각된다. 즉, 통일 실현시 예상되는 소요자금 및 동 자금의 조달방안 그리고 그에 따른 주요 거시경제지표와의 연관효과를 고려하는 정책의 모색이라는 측면에서 접근할 필요가 있다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 현실적으로 수용가능한 남한측의 부담규모를 먼저 내정한 다음 그 한도 내에서 통일사업을 추진하였을 때 경제적으로 부담해야 되는 예상비용을 극소화할 수 있는 정책 방안을 마련하고자 하였다. 이를 위하여 거시계량모형인 SUM'98을 이용하여 정부조세, 화폐발행, 이자율, 임금, 환율 등이 변할 때 GNP, 실업률, 물가상승률, 실질경제성장률 등이 어떻게 변화하는지를 살펴보았다. 이에 대한 정책 의태분석을 실시한 결과 통일비용을 극소화하기 위해서는 첫째, 통화발행이나 국공채 발행을 통한 방식보다는 조세수입을 증대하는 방식이 효과적이라는 점, 둘째, 명목임금을 인위적으로 인상하는 방법은 통일비용 문제를 극도로 악화시킬 것이라는 점, 셋째, 환율의 평가절하 정책은 통일부담 완화에 기여할 것이라는 결론을 도출할 수 있었다. 이러

한 결론과 관련하여 사유화의 신속한 정착방안이 최우선적으로 마련되어야 하며, 어떤 사유화 방식이 사용되느냐에 따라서 정책의 성과가 달라질 수 있다는 점을 다시 한번 강조해 두고자 한다.

I. 서론

1. 연구목적(필요성)

13년전 베를린 장벽의 붕괴는 대다수 한국 사람들에게 한반도 통일도 금명간 실현가능할 것이라는 기대를 심어주었다. 그러나 통일 전까지 20여년간 동서독간의 다양한 교류가 있었고, 또한 우리나라보다 경제력이 훨씬 우월한 구서독의 구동독에 대한 막대한 경제적 지원에도 불구하고 통일 이후 여러 가지 어려움을 겪은 것과, 구소련 등 동구권 국가의 체제전환 과정에서의 산업생산의 몰락과 대량실업 등을 지켜보면서 무조건적 희망사항이었던 통일이란 문제가 이제는 우리에게 상당한 두려움을 안겨주는 사항이 되기도 하였다. 왜냐하면 현재 남북한간의 정치·경제·사회·문화 등의 격차 및 이질감은 10여년 전 통독시 동·서독간의 격차보다 훨씬 크며 어느 날 갑자기 적절한 대책이 마련되지 못한 상태에서 통일이 실현될 경우 그 후유증은 독일의 경우보다 극심할 것으로 예상되고 있기 때문이다.

그러나 남북한 통일은 여전히 다가오는 21세기에서의 국가적 지상과제의 하나임에 틀림없다. 따라서 우리는 어느 때가 될지는 모르는 그 시기까지 막연히 호의적 기대만 가지고 무방비 상태로 지나칠 경우 엄청난 혼란을 초래할 것임은 불문가지(不問可知)이다. 독일에서의 통일 후유증은 급속히 진전된 통일과정에서 잘못된 경제정책 운용에 기인하는 바가 크다는 사실에 유의할 필요가 있으며, 따라서 통일이 이루어졌을 경우에 대비하여 남북한의 동질적 국민경제를 구축하기 위한 근본적인 경제정책 및 제도를 지속적으로 마련해 나갈 필요가 있다.

이처럼 통일에 대한 준비의 필요성이 절박함에도 불구하고 막상 우리가 북한에 대하여 가지고 있는 정보나 지식은 지극히 제한되어 있을 뿐만 아니라 북한의 제도나 이념은 남한 사람들로서는 제대로 이해하기

2 통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제

어려운 측면이 있어 북한에 관한 연구는 상당한 한계를 가질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 독일 통일 및 구소련·동구권의 구사회주의 국가가 몰락한 1990년대 이후 통일문제에 대한 논의는 사뭇 활발하였으며 주요 연구소 및 유관기관 그리고 학계를 중심으로 지속적인 연구가 수행되고 있다.

지금까지 이루어진 연구들은 대체적으로 북한의 제도 및 현황파악과 구동독의 체제전환 과정 및 통일 당시의 주요 정책 그리고 통일 이후의 문제점 등과 구사회주의 국가들의 체제전환 과정에서의 경제적 성과 등을 참고하여 한국의 통일문제에 대한 대응책을 제시하는 것들이 주종을 이루고 있다.

그러나 지금까지의 연구동향으로 미루어 볼 때 통일 후 예상되는 대량실업 및 인플레이션 등 보다 본질적인 문제에 대한 대응연구가 극히 부족하다는 측면이 있어 왔다. 이러한 문제점을 인식하여 일단 체제 전환시 심각한 폐해로 나타나는 경기침체(대량실업)와 인플레이션에 대응한 정책 도출을 위해 일반 균형적 시각에서 금융정책 및 재정정책 등 제반 거시경제정책의 혼합적 운용방안을 제시하고 통일 실현시 예상 소요자금 및 조달방안과 그에 따른 주요 거시경제지표와의 연관된 효과를 고려하는 통일경제정책의 추구라는 시각에서 새로운 통일비용 극소화 방안을 제시할 필요가 있다.

그런데 이상과 같은 연구만으로는 거시적 경제안정을 정착시키는, 또는 통일로 인한 경제적 충격 내지 광의의 통일비용 최소화를 도모하는 데에는 한계가 있다. 예컨대 기업도산 및 대량실업 문제는 재정·금융정책의 혼합 운용만으로는 효과적인 대응을 할 수 없다는 것이 구동독 및 동구권 지역에서의 경험이기 때문이다. 통화량이나 이자율을 정책변수로 이용하는 거시금융정책만으로는 신용경색 문제를 해소할 수 없고, 임금 및 사회보장정책만으로는 시장경제체제에 순응하지 못한 노동력을 경쟁력있는 인적자원으로 개발시키기 어렵기 때문이다.

체제전환국가들의 연구 동향을 살펴보더라도 이와 같은 문제점이 발견된다. 구동독 및 동구권 국가들에 대한 체제전환 연구 또한 초기에는 주로 거시적 안정화에 초점을 두어 거시경제적 분석을 해왔으며, 이는

체제전환의 초기과정에 있어서 당연히 취해야 할 연구대상임에 틀림이 없다. 그러나 경제발전 및 경제성장의 동태적 측면을 보건대 시장경제 체제의 미시적 제도에 대한 분석을 수행할 필요가 있고, 특히 이러한 미시적 대응방안은 통일이 도래하지 않은 시기에 있어서도 점진적으로 통합을 촉진시키는 효과가 있으며, 통합시 통합비용을 줄일 수 있는 방법과 연계될 수 있으므로 그 중요성이 지대하다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구는 이상과 같은 인식하에 기존의 통일경제 분야에 관한 연구를 보완하는 동시에 한반도 통일 실현시 기본적인 경제목표인 체제통합 과정에서의 거시적 안정화(또는 통일비용 최소화¹⁾) 구축방안과 이러한 과정에서 지금까지 소홀했던 미시경제적, 제도적 분석을 아울러 도모하고자 하는 것이다. 특히 통일 실현시 예상되는 대량기업도산과 대량실업 그리고 인구이동에 대응한 미시경제적·제도적 방안 모색에 초점을 두어 연구를 수행하고자 한다.

2. 연구범위 및 내용

통일한국에서의 기본 경제목표는 남북한간의 동질적인 경제공동체를 형성하는 것이며 이러한 과정에서 예상되는 통일비용을 최소화²⁾시킬 수 있는 거시적 안정화가 필요하다. 동구권 국가들의 경험에서 보듯이 통일 또는 체제전환 과정은 고인플레이션과 대량실업을 유발시켜 왔고 이에 대한 대응책으로서 일반적으로 거시적 금융 및 재정정책이 활용되어 왔다. 그런데 이러한 전통적인 시장경제의 거시경제정책만을 단순히 체제전환경제에 직접 적용할 경우 특히 미시적·제도적 정책상의 애로요인들로 인해 그 효과가 크게 위축되어 왔음을 확인할 수 있다.³⁾ 체

1) 여기서 ‘통일비용’이란 기존의 총량적 통일비용 및 남북한 경제력 균등화 기간 등을 추정한 연구에서 사용된 개념과는 달리 ‘적정 통일사업 소요경비’로 통일과정에서 동원가능한 자금 한도 내에서 가장 효율적인 자금의 활용과 조달, 이에 의거한 경제적 효과를 극대화하여 통일과정에서의 문제점을 최소화하는 것을 의미한다.

2) 앞의 주 1)을 참조.

3) 거시 불안정 요인의 하나인 고인플레이션은 거시적 금융정책 및 재정정책과 연계하여 본 연구에서 제한적으로 설명이 되나, 구체적인 분석은 다음의 연구로 미

4 통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제

제전환경제에서의 임금 및 사회보장정책만으로는 노동자들의 새로운 시장경제 체제로의 조화로운 적응을 적절히 유도할 수 없어 대량실업을 방지하는 데 한계가 있으며, 또한 체제전환 과정에서의 금융경색은 체제전환기업의 자금조달을 어렵게 하여 생산와해 내지 도산을 촉발시키고 결국 대량실업을 가속화하는 결과를 초래하였다.

따라서 대량실업을 해소하기 위하여서는 거시적 금융 및 재정정책으로만으로는 한계가 있으며 특히 금융경색 해소를 위한 미시적·제도적 정책 대안의 모색이 절실하다고 하겠다. 또한 노동부문에서의 노동생산성 향상을 통한 기업의 경쟁력 제고방안은 실업억제는 물론 새로운 고용창출 기회를 증진시킬 수 있는 핵심적 정책과제가 될 것이며, 이와 연관된 노동부문에서의 추가적인 실업해소를 위한 미시적·제도적 접근 방안이 아울러 모색될 필요가 있다.

이상과 같은 현실적 정책 애로사항에 대한 인식을 바탕으로 본 연구는 한반도 통일 실현시 체제전환 과정의 거시적 안정화를 위협할 수 있는 대량실업과 또한 이를 가속화시킬 수 있는 금융경색 해소를 위해 금융 및 노동부문에서의 미시적·제도적 정책방안을 강구하는 것을 핵심적인 연구목표로 삼고자 한다.

이를 위해 우선 제Ⅱ장에서는 통일 실현시 예상되는 주요 경제문제(예컨대 물가 상승 및 기업도산 등 거시경제적 불안정 문제와 금융경색 등 미시적·제도적 불안정에 따른 대량실업의 지속성 문제 등)와 이러한 문제에 대처할 수 있는 기본적인 경제정책의 주요 내용을 적절한 분석모형을 도입하여 살펴볼 것이다. 그리고 제Ⅲ장에서는 거시경제적 안정화 방안의 핵심이 되는 금융 및 재정정책의 효율적 운용방안을 검토하되 통일로 인한 충격 내지 비용을 현실적으로 최소화할 수 있는 방안 모색에 초점을 맞출 것이다.

한편 제Ⅳ장에서는 거시경제적 안정화 방안이 갖는 한계성의 주요인의 하나가 되는 이른바 신용경색현상의 대처방안을 면밀히 검토해 보고자 한다. 그리고 제Ⅴ장에서는 본 연구의 주요 관심사인 통일 실현시 예

루기로 하고, 본 연구에서는 체제전환 과정에서의 대량실업 억제에 관한 정책마련에 주안점을 두기로 한다.

상되는 노동시장의 주요 과제에 대하여 다각적인 분석을 시도함으로써 대량실업의 발생과 장기화 문제 그리고 그 와중에서 예상되는 대규모 인구이동 문제 등에 효율적으로 대처할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

3. 연구방법

이상과 같은 연구목적을 효율적으로 수행하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 분석방안을 활용코자 한다.

첫째, 국내외 주요 관련문헌을 수집하고 비판적으로 분석·고찰한다. 즉, 연구내용과 관련된 자료 중 기존 연구물들의 주요 쟁점과 관련되었거나 새로 제시된 논리를 입증하는데 결정적인 역할을 할 수 있는 이론과 실증적 자료를 중점적으로 수집하여 분석한다. 단, 본 연구가 추구하고 있는 주제가 광범위한 점을 감안하여 관련 연구성과물에 대한 검토는 주제별로 실시하여 해당 장에 제공하고자 한다.

둘째, 체제전환 또는 통합시 발생하는 거시적 불안정 문제를 분석하기 위해 적절한 분석모형을 도입함으로써 문제의 핵심을 조직적으로 파악함과 동시에 이러한 경제 불안정에 대처하기 위한 경제정책의 주요 내용을 검토한다.

셋째, 동구권 및 구동독 지역에서 실시된 경제안정화 정책은 주로 거시경제적 대안이었다는 점과 이러한 대응방안들이 갖는 한계성을 극복하기 위해서는 미시경제적·제도적 접근방법을 동시에 추구할 필요가 있다는 논리를 실증적 사례분석을 통해 입증해 보이고자 한다.

넷째, 이상과 같은 분석시각에 근거하여 구동독 및 동구권 국가의 체제전환과 북한경제의 현황 그리고 IMF 경제위기를 겪은 한국경제의 위기대처 과정을 비교검토함으로써 보다 현실성있는 대응방안 마련에 활용하되, 독일통일시 구동독 지역에 대한 정책을 우선적으로 벤치마킹함으로써 통일 실현시 한국경제의 동질성 회복에 대한 효율적 대안을 모색한다.

다섯째, 부분적으로는 필요에 따라 계량분석모형을 도입하고 실증분석 내지 의태분석을 도모한다(특히, 통일비용분석과 관련 부분)

Ⅱ. 통일실현시 북한경제의 체제전환 과정에서 예상되는 경제상황

한반도 통일 실현시 핵심적 경제정책 과제는 통일방식에 따라 상이할 것이지만 일단 북한체제의 몰락에 따른 통일 실현을 가정할 경우 통일의 궁극적 경제정책 과제는 시장경제에 기반을 둔 남북한 경제의 동질성 회복으로 모아질 수 있다.⁴⁾ 따라서 사회주의의 중앙계획경제 체제에서 자본주의의 시장경제 체제로의 전환뿐만 아니라 이질적인 두 경제를 통합하는 문제가 함께 고려되어야 할 필요가 있다. 이러한 차원에서 보면 특히, 독일이 통일과정에서 경험한 경제정책적 시행착오는 한반도 통일과정에 중요한 교훈을 줄 수 있을 것이라 볼 수 있다.

그러나 독일과는 다른 차원에서 체제전환 정책을 다양하게 시도했던 동구권 주요 국가들의 경험도 특히 정책효과의 비교분석 차원에서 우리에게 많은 시사점을 던져주고 있으며 따라서 그간의 독일통일 과정과 동구권 구사회주의국가들의 체제전환 과정에서 수행된 경제정책의 특성과 성과 및 문제점 등을 분석하여 비교의 좌표를 삼을 필요가 있다.

이러한 관점에서 체제전환 과정에서 나타나는 경제적 현상과 원인, 그리고 기본적 체제전환 경제정책의 성과를 설명할 수 있는 분석모형의 설정이 필요하다.

1. 체제전환경제 분석모형 : 사회주의 계획경제와 체제전환경제의 특성 비교

사회주의 경제가 시장경제로의 체제전환하는 과정에서 나타나는 경

4) 북한체제의 와해속도와 관계없이 궁극적으로 북한의 남한으로의 흡수통합 형태를 가정할 경우를 말하며, 이러한 가설의 채택근거는 이종원 외(1997)의 서장을 참조.

제현상과 이에 대처하는 경제정책들의 성과를 분석해 보기 위해 구사회주의 계획경제와 체제전환경제를 비교·분석할 수 있는 모형을 아래와 같이 설정해본다.⁵⁾

사회주의 계획경제하에서의 국민경제는 [그림 II-1]과 같은 특성을 갖는다. 우선 공급측면을 보면, 중앙당국의 계획에 의해 산출량(외생적으로) 결정되며 이러한 산출량의 달성은 일반적으로 시장경제적 균형 노동량을 초과하는 노동고용에 의해 달성되는 것으로 이해할 수 있다. 이는 실업을 인정할 수 없는 사회주의 이념으로부터의 산물로서 사회주의 몰락을 자초한 근본적인 경제적 비효율성의 원인이기도 하다. 결국 이러한 사회에서는 노동의 공급량 자체가 노동시장의 실현된 고용량을 결정한다. 또한 사회주의 계획경제하에서는 인위적으로 물가수준을 통제해 왔으며, 따라서 고용량이 l_0 로 결정될 경우 실질임금은 [그림 II-1d]의 $(w/p)_0$ 수준에서 결정된다. 결과적으로 총생산 및 물가수준은 [그림 II-1d]의 y^* 와 $p = \bar{p}$ 수준으로 고정되므로 결국 총공급곡선 AS는 한 개의 점으로 표시되는 특성을 갖는다.

한편 총수요 측면은 [그림 II-1a]에서처럼 수직의 IS곡선으로 특징지어지는 데 이는 투자 및 정부지출이 중앙계획에 의해 집행되므로 소비수준에 상응한 유일한 실질소득만 존재함을 의미한다. 또한 이자율이 경직적이므로 LM은 수평으로 표시되고 이들의 교차점으로 표시되는 총수요는 역시 통제된 물가수준 $p = \bar{p}$ 와 교차되는 한 점으로 나타나게 될 것이다. AD점이 AS점의 우측에 나타내진 것은 사회주의 말기의 일반적 현상으로 통제된 물가수준하에서 만성적인 초과수요가 상존해 있음을 의미한다.⁶⁾

5) 이 모형은 Bofinger(1994), Rosati(1994) 및 Laski and Bhaduri(1997) 등의 분석 모형들을 개편한 것이다.

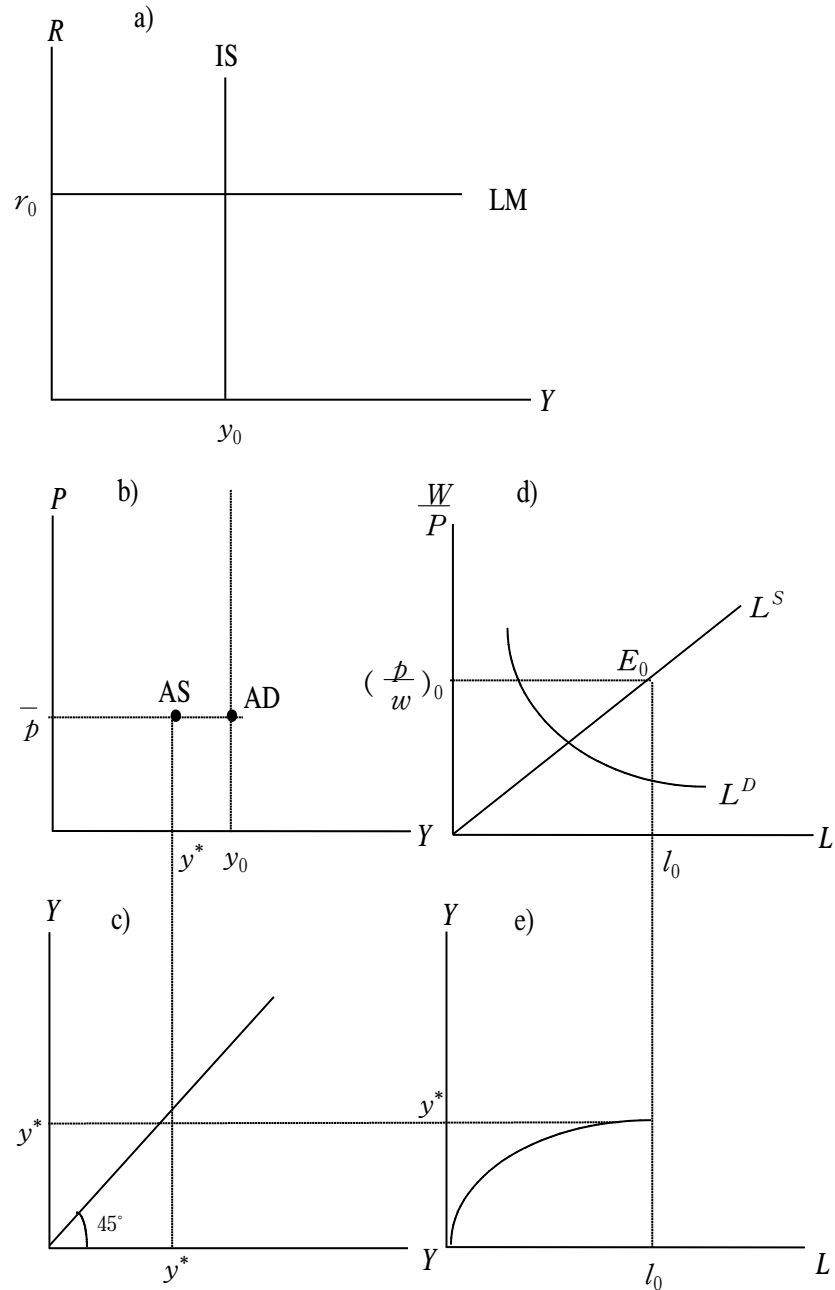
6) 따라서 사회주의 경제의 생산량을 상회하는 배분은 곧 기업부문의 손실을 의미하며 이는 화폐발행으로 충당한다.

$$\Delta M = M(W \cdot L^S - P \cdot Y) \dots\dots\dots (\text{식 1})$$

따라서 사회주의 경제는 이중적 불균형(dual disequilibrium), 즉 실물부문에서의 초과고용으로 인한 불균형과 화폐부문에서의 통화과잉으로 인한 불균형의 특징

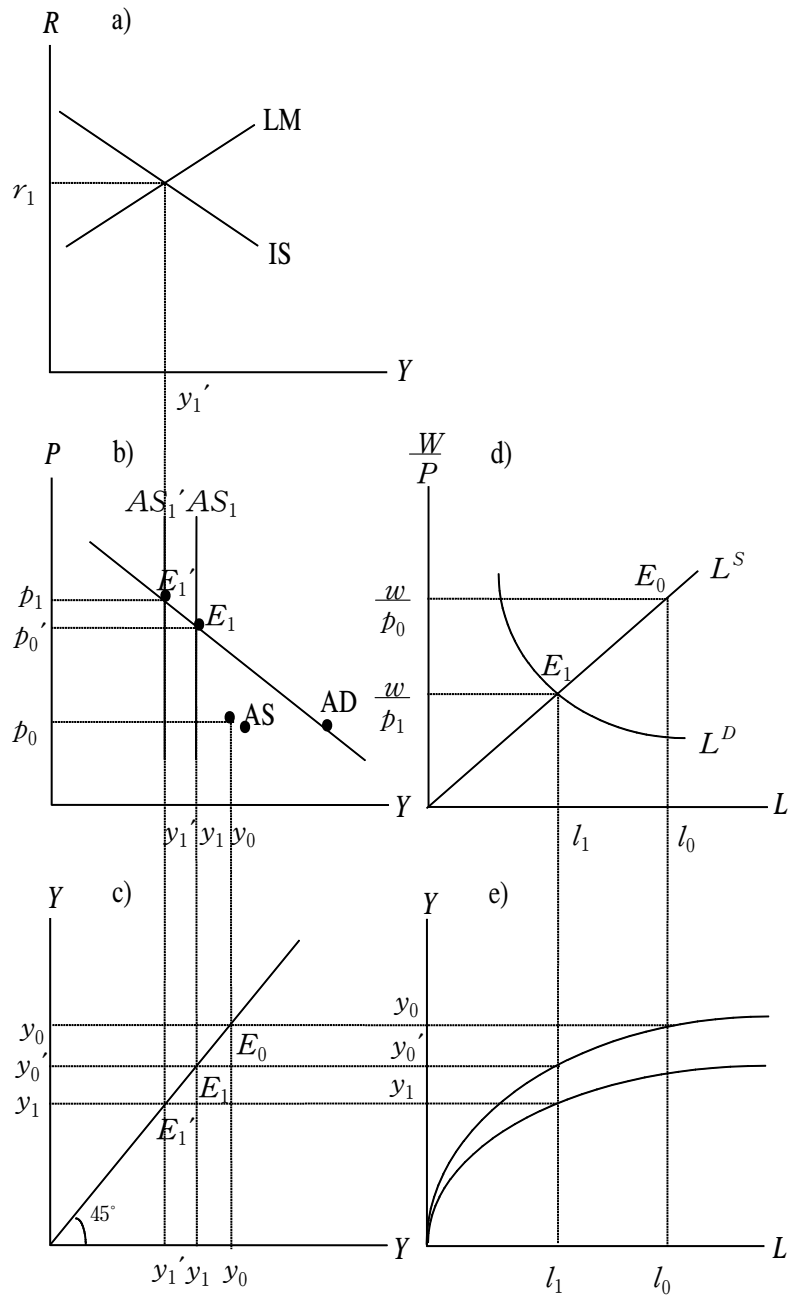
8 통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제

[그림 II-1] 사회주의경제 분석모형



을 갖는다.

[그림 II-2] 체제전환경제 분석모형



이상과 같은 특성을 갖는 사회주의 경제체제가 1990년대 이후 체제전환을 겪으면서 급격한 변화를 경험하게 된다. 체제전환경제의 가장 기본적인 특징 중 하나는 가격 및 수입의 자유화라 할 수 있는데 자유화로 인해 목표산출량 제도는 폐지되고 가격변수의 신축성이 도입되었다. 또한 국유기업이 사유화되면서 이윤극대화를 추구하게 되었고 노동자의 임금은 실질임금협상에 의해 결정되기에 이르렀다. 따라서 노동시장을 청산하는 $L^S = L^D$ 의 관계로 (w/p_1) 수준의 실질임금에서 l_1 만큼의 균형 고용량이 결정된다. 이는 사회주의 경제하에서의 고용수준 l_0 (월선) 못미치고 있어 체제전환에 따른 (대량)실업이 발생할 수 있음을 보여준다. 더욱이 가격변수의 신축성과는 달리 체제전환 초기에는 공급측면의 수량조정에 한계가 있어 AS가 수직으로 나타내진 반면, AD곡선은 우하향하여 사회주의 경제하에서의 물가수준(\bar{p})보다 훨씬 높은 p_1 에서 AS와 교차하게 된다. 또한 기업의 실질신용 수준을 생산함수의 제한적 투입요소의 하나로 간주할 경우, 예를 들면 총수요 긴축정책은 생산함수를 하향 이동시켜 총공급 저하를 초래하고 이로 인해 불황이 더욱 첨예화되어 균형실질소득이 y_1 까지 하락할 수 있다. 따라서 사회주의 때에 비해 물가는 상승하고 노동고용량이 감소하게 되며, 또한 가격증가분이 명목임금 증가분보다 커서 실질임금이 감소됨을 알 수 있다.

그런데 사실 [그림 II-2d]의 E_0 에서 E_1 으로의 체제전환 조정과정은 시차를 두고 이루어지므로 실업 및 소득하락이 수년 동안 걸쳐 발생하게 된다. 왜냐하면 사유화가 이루어졌음에도 불구하고 경영자의 기업지배(corporate governance)가 불완전하여 노동위원회 등의 고용량에 대한 영향력이 쉽게 소멸할 수 없기 때문이다.⁷⁾ 따라서 균형고용량은 순수한 시장 균형고용 수준을 어느 정도 상회하는 수준에서 결정되고, 경

7) 이와 같은 상황은 다음의 식으로 표현될 수 있다. 즉 사유화가 정착되어 경영자의 기업지배가 완전하다면 $a=1$ 로 실현된 노동고용량은 노동수요 측면에 의해 결정됨을 의미한다. 그러나 체제전환 과정에서는 기업지배가 불완전하여 $0 < a < 1$ 이며, 시간이 지나갈수록 a 가 1에 근접한다.

$$L = (1-a)L^S + aL^D, \dots\dots\dots \text{(식 2)}$$

단, $0 \leq a \leq 1$, $a = a(t)$, $a'(t) > 0$

제전체의 초과수요가 완전히 제거될 수 없어 결국 통화발행을 통해 이를 충당하게 된다⁸⁾. 물론 그러나 시간이 지날수록 시장 균형고용 수준으로 접근하게 될 것이다.

그런데 이러한 과정에서 기업합리화에 따른 대량실업으로 인해 명목임금의 증가는 일반적으로 물가상승 수준에 미치지 못하는 반면, 사유화가 진전되면서 기업의 생산활동이 물가에 대응하여 조정되면서 우상향하는 AS곡선을 형성하게 될 것이다. 따라서 체제전환 과정상의 경제분석은 우상향하는 AS곡선과 우하향하는 AD곡선을 이용하여 경제정책의 성과를 분석할 수 있다.

2. 체제전환 초기의 경제 불안정과 주요 경제정책

사회주의국가의 체제전환 과정 초기에 사용된 경제정책은 국가별로 규모와 내용에 있어 다소 차이는 있으나 ① 가격 및 국제교역의 자유화 정책과 ② 경기회복과 물가억제를 위한 거시적 경제안정화 정책이라 볼 수 있다. 이는 우선 시장경제 도입에 따라 시장가격의 자율적인 결정방식을 선택하게 된 것 이외에도 이는 다양한 이유로 인해 경기침체와 물가상승을 초래하게 되는데 연유한 대응과정이라 볼 수 있다. 그런데 체제전환 초기에 나타난 공통적 현상이 경기침체와 인플레이션이라는 데에는 이론의 여지가 없으나 과연 어떠한 이유로 인해 이러한 현상들이 초래되었는가에 대해서는 다양한 견해들이 제기되어 왔다. 그들 중 주요한 것 세 가지를 들어보면 다음과 같다.

첫째, 총수요 측면의 충격(demand side shock)으로 소득과 소비가 감소됨으로써 경기침체가 초래되었다는 주장이다(Ickes and Ryterman, 1992). 가격자유화로 인한 물가상승은 실질임금의 감소를 가져다주고, 체제전환 과정에서 조성된 미래에 대한 불확실성의 증가는 소비를 위축시켰다는 것이다. 정부지출의 경우 체제전환사업을 위한 지출의 증가로 인한 재정적자의 보전을 위해 통상적인 재정지출을 축소시키려 할 것이

8) (식 2)에서 $\alpha \neq 1$ 이고, 그 결과 (식 1)에서 $W \cdot L > P \cdot Y$ 이므로 그만큼 통화발행을 하게 됨을 의미한다.

기에 전통적인 부문에 대한 정부지출 감소가 불가피하며, 아울러 COMECON의 해체로 수출시장이 와해되어 이는 총수요를 위축시키고 경기침체를 가속시키는 요인이 되었다는 것이다. 또한 체제통합 전환에 따른 불확실성과 혼란으로 인해 이자율이 상승하게 되므로 결국 민간투자가 감소하고 투자수요가 냉각된다고 보고 있으며, 결과적으로 총수요는 여러 측면에서 위축됨으로써 경기침체를 가져온다는 것이다([그림 II-3a]에서 $AD_0 \rightarrow AD_1$). 따라서 이와 같이 총수요가 위축되는 가운데 체제전환국들이 재정긴축을 추구한다면(시초는 인플레이를 억제할 목적이었으나) 더욱 더 총수요의 급격한 위축을 가져다주어 저생산과 대량실업을 더욱 첨예화시킬 수 있다($AD_1 \rightarrow AD_2$). 따라서 이 경우 불황을 탈출하기 위한 선발자로서 총수요 외부성(aggregate demand externality)을 가져다주는 적절한 재정정책이 요구되어진다. 그러나 문제는 이러한 논리만으로서는 물가상승을 설명할 수 없다는 한계점이 있다는 점이다.

둘째, 총공급 측면의 충격(supply side shock)으로 불황과 인플레이가 발생하였다는 주장이다(Gomulka, 1991). 즉, 통제되었던 가격이 자유화되고 폐쇄경제에서 개방경제로의 전환에 따라 수출입 자유화가 개시되면서 상대가격 체계가 총체적으로 개편되는 혼란과정에서 생산감소가 초래되었다는 것이다. 낮은 생산성에도 불구하고 구공산 계획경제에서의 과다고용을 떠맡을 수밖에 없는 기업은 경쟁력 하락 및 기업손실을 경험하게 되고 결국은 대량실업을 유발하는 한편, 동시에 은행의 부실화를 야기시키게 된다. 또한 이처럼 초래된 불황은 자본 및 자산가치의 하락을 가져다주어 한 차례 더 기업부채를 급증시키게 된다. 그럼에도 불구하고 전통적인 불황에서처럼 물가하락이 발생하는 것이 아니라 오히려 유통체계의 혼란과 공급능력의 감소 등으로 물가가 상승하며, 이것은 다시 임금상승을 유도함으로써 물가상승→임금상승→물가상승으로 이어지는 악성인플레이가 발생하게 되었다는 것이다 ([그림 II-3b]에서 $AS_0 \rightarrow AS_3$).

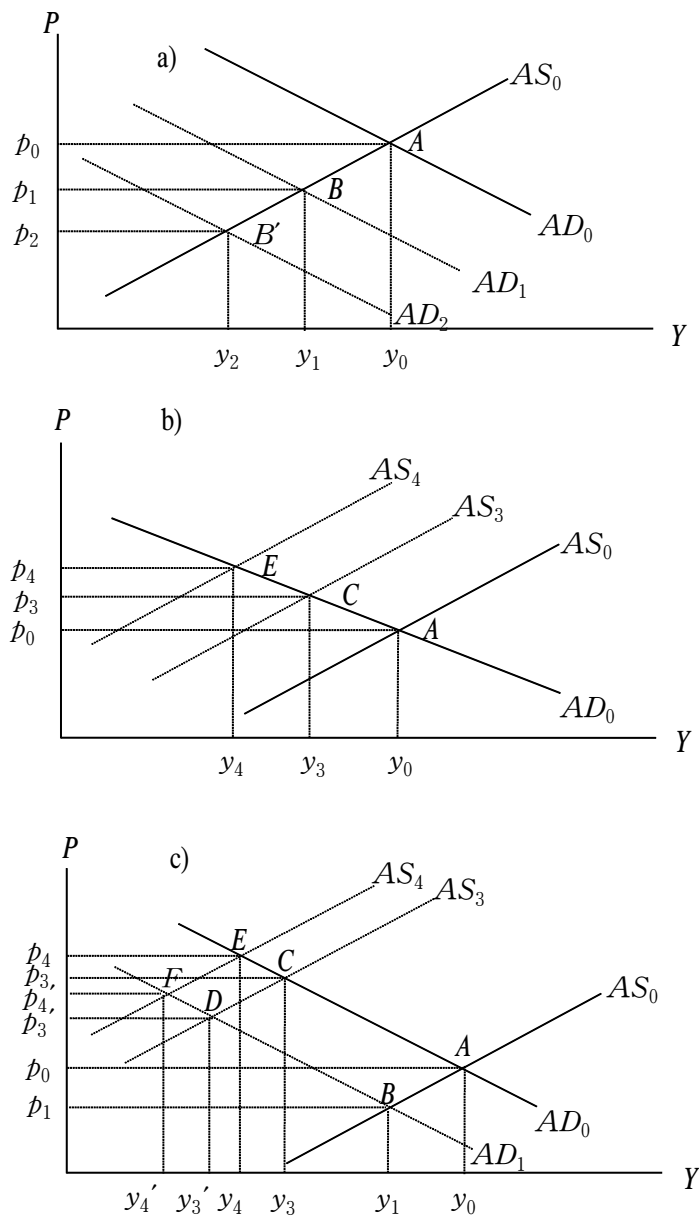
셋째, 이상의 총수요 및 총공급 측면의 복합적인 요인으로 신용경색(credit crunch)이 경기침체를 가속화시킨다는 주장이 제기되고 있다.⁹⁾

9) 총공급 측면의 충격으로 분류할 수 있으나, 총수요 관리정책의 결과로 발생할 수

있기에 별도로 분리하였다. Calvo and Coricelli(1992), Bofinger(1994) 및 Laski and Bhaduri(1997) 참조. 한편 앞서 두 주장이 거시적 측면을 강조한 요인 분석이라면 이 주장은 미시적 측면을 강조한 요인 분석이라 할 수 있다.

14 통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제

[그림 II-3] 체제전환 과정에서의 경제정책 효과



가격자유화로 가격이 지나치게 상승한다면 실질통화총량은 물론 실질 신용규모가 감소하는 결과가 초래되는 것은 불가피하다. 즉 실질 총신용공급규모가 자동적으로 감축되는 것이다. 이는 공급측면에서의 기업 부채 급증 내지 기업 도산에 따른 은행 부실화 현상과 체제전환에 따른 불확실성 증가 등으로 인해 여신제한이 강화되는 현상과 맞물려 신용경색을 더욱 악화시키게 된다는 주장이다.(그림 II-3c에서 $AS_3 \rightarrow AS_4$).¹⁰⁾

이상에서 우리는 체제전환국가들이 경험하고 있는 경기침체와 인플레이션 현상을 설명하려는 세 가지 논리들을 살펴보았다. 그러나 결국 이들 세 가지 논리들 중 어느 한 가지만이 정당하다고 볼 수는 없으며 이들 요인들이 서로 복합적으로 영향을 미쳐 왔다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 첫째, 수요측 요인만으로는 물가상승 현상을 설명할 수 없으며(점 $A \rightarrow B$, 즉 $AD_0 \rightarrow AD_1$ 은 가격을 $p_0 \rightarrow p_1$ 으로 하락시킴), 둘째, 공급요인이 경기침체와 물가인상을 초래하지만(점 $A \rightarrow C$, 즉 $y_0 \rightarrow y_3$ 와 $p_0 \rightarrow p_3$) 실제 체제전환국가들이 겪고 있는 현상 중 물가보다는 경기침체가 더욱 심각하다는 사실은 결국 총수요 요인이 동시에 작용될 경우의 상황을 대변하는 점 $A \rightarrow D$ 인 $y_0 \rightarrow y_3'$, $p_0 \rightarrow p_3'$ 로의 변화, 즉 국민소득은 더욱 위축되나 물가상승폭은 p_3 경우보다 다소 완화되는 p_3' 가 된다는 사실을 대변해 주고 있다. 그리고 셋째로는 신용경색이라는 제도적·미시적 요인이 국민소득과 물가 문제를 한 차례 더 악화시킨다는 것으로 이해할 수 있기 때문이다($p_3' \rightarrow p_4'$, $y_3' \rightarrow y_4'$).¹¹⁾ 따라서 체제전환에 따른 금융 및 재정정책의 운용은 바로 이러한 요인들을 효율적으로 해소할 수 있는 방향으로 설정되어야 할 것임을 알 수 있다.¹²⁾ 단 금융정책과 재정정책 모두

10) 또한 정부지출 조달을 위해 기채의 방법을 이용할 경우 이자율 상승과 구축효과로 신용조달이 어려워지게 되며, 더욱이 효율적인 금융제도가 미정착된 상황에서 전반적으로 신용수급조절기능을 마비시킬 수 있다는 것이다.

11) 새케인스학파의 논리로는 총수요 관리정책이 총공급곡선을 이동시킬 수 있다. 즉, 총수요와 총공급의 상호 의존성이 존재한다는 것인데, 예를 들면, 통화공급 감축은 화폐의 유통속도가 거의 불변하다고 가정하더라도 물가뿐만 아니라 산출량을 감축시킬 수 있다는 것이다. [그림 II-3c]에서 통화공급의 감축은 $AD_0 \rightarrow AD_1$ 로 AD 곡선을 좌측 이동시키나, 약간의 시차를 두고 신용경색으로 인해 AS 곡선이 $AS_0 \rightarrow AS_3 \rightarrow AS_4$ 로 좌측 이동하여 더욱 더 생산을 감축시키고 대량 실업을 가져다준다는 것이다.

는 기본적으로 총수요관리정책의 성격을 띠고 있으며, 따라서 공급측면 내지 제도적 측면의 요인에 대한 대응책이 세심하게 배려되어야 할 것이다.

그런데 이상과 같은 체제전환 초기 경제불황 현상은 단기간 내에 치유되기 어렵다는 특징이 있다. 이는 구공산권 체제에서 배태된 행정 및 관리의 무사안일주의, 그리고 중앙집중식 계획 철폐에 따른 관리업무의 공백 및 관리능력의 상실에 기인하는 바 크다. 그러나 그 외에도 국유기업에 대한 사유화가 지지부진하게 지체되고, 기업경영의 합리화를 추진할 수 있는 전문경영인의 부재 그리고 자금순환의 매개체인 은행의 부실화 등으로 인해 쉽사리 경제안정이 이루어지지 못한다는 것이다. 한편 상대가격 변화에 대한 기업의 자본스톡과 노동시장의 적응이 더딜 수밖에 없다는 사실도 경기침체가 장기화되는 주요 요인으로 지적할 수 있다.

한반도에서의 통일이 실현될 경우 예상되는 경제현상과 이러한 현상에 대처하여 마련할 경제정책 또한 기본적으로는 상기의 분석시각을 벗어나지는 못할 것이다. 따라서 한반도 통일시 효율적이고 바람직한 체제전환 정책 운용방안을 마련하기 위해 동구권 국가, 특히 구동독의 체제전환 과정에서 실시된 주요 경제정책의 내용과 특징 및 성과 그리고 문제점들을 검토해 볼 필요가 있다.

12) 더욱이 앞의 식 (2)에서 ΔM 은 연성예산제약하에 여전히 놓여 있는 기업들의 초과지출로 인해 체제전환 과정에서 필요한 통화량 수준인 바 이에 못미치는 통화공급은 생산체제의 와해를 가져다 줄 수 있다. 아울러 생산을 위한 최소한의 요소비용(예: 임금)을 지급할 만한 유동성을 기업이 확보하지 못하고, 게다가 이제 막 시작하는 민간부문에서의 소요자금량에 못미치는 통화가 공급될 경우 총공급의 감소는 더욱 격심해질 수 있다. 따라서 최소한의 통화량(즉, 식 (2)의 통화량+민간자금소요량)을 제공할 수 있는 통화정책이 필요하다.

Ⅲ. 통일실현시 거시경제적 안정화 방안: 경기침체 및 대량실업 그리고 인플레 대처방안을 중심으로

1. 구동독 및 주요 동구권 국가의 체제전환경제 평가

1990년을 전후로 동서독의 통일과 동구권 구사회주의 국가의 시장경제로의 체제전환 과정을 앞서 제시한 분석모형에 의거하여 평가하면 다음과 같이 정리될 수 있다.¹³⁾

가. 체제전환 추이

무엇보다도 두드러진 특징은 체제전환 국가들의 초기 경제적 여건이 상이하고 이에 대응한 경제정책도 다양하였으나 모든 국가에서 국민소득과 산업생산이 대폭 하락하고 실업이 폭증하며, 인플레의 양상을 보였다는 점에서는 큰 차이가 없었다(표 Ⅲ-1 및 표 Ⅲ-2 참조). 이는 [그림 Ⅱ-1]에서 [그림 Ⅱ-2]의 과정으로 이행되면서, 사회주의하에서의 중앙계획에 의거한 목표산출량 제도가 폐지되고 시장기능에 의해 수요 및 공급이 조정되는 과정에서 나타나는 특징적인 현상임을 알 수 있다.

그러나 구체적으로 살펴보면, 국가에 따라 상이한 체제전환 진행과정을 보여주고 있다. 국민생산의 축소와 실업의 증가는 구동독의 경우가 동구권 국가들에 비해 심했고 국민생산의 하락이 초기에 집중되어 있으나, 동구권의 경우에는 수년에 걸쳐 국민생산이 하락하였다.

실업률은 동구권의 경우 꾸준한 경제성장에 힘입어 대체로 하향 안정

13) 본 논문에서 동구권 국가의 범주는 헝가리, 폴란드, 체코(구체코슬로바키아 포함)로만 한정하기로 한다. 한편 체제전환 과정의 추이를 간략히 살펴보기 위해 주요 경제지표 추이를 동서독과 동구권 국가로 2대별하여 <표 Ⅲ-1> 및 <표 Ⅲ-2>에 정리하였다.

적인 경향을 보이거나, 체코의 경우를 제외하고는 20세기 말까지 두 자리수를 나타내고 있는 바, 이는 기업재정비 과정에서 과잉노동력을 감축시키는 구조적 조정이 계속해서 일어나고 있는 한편, 아직은 경제성장의 폭이 미미해 신규고용 창출이 지연되고 있음을 의미한다. 그러나 구동독의 경우에는 실업률이 지속적으로 상승하고 있다.

인플레이션은 체제전환 초기에 공통적으로 발생하였으나 그 정도면에서 국가마다 차이를 보이고 있다. 폴란드의 경우 여타국가에 비해 체제전환 초기에 초인플레이션을 경험하였으나 다른 국가들과 마찬가지로 점차 물가안정 추세를 보였고, 특히 구동독 및 체코, 슬로바키아의 경우 한 자릿수의 물가상승률을 보이는 등 성공적으로 물가안정 목표를 달성하였다.

〈표 III-1〉 동서독 통일과정에서의 주요 경제지표 추이

(단위: %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
경제성장률	-	-	-	22	-1.2	27	1.8	1.4	2.2	2.0	1.9	2.9	0.6
(실질)	1.9	-14.4	-30.3	7.8	5.8	8.5	5.6	2.0	1.6	0.7	2.0	1.0	-0.1
- 동독	3.6	5.7	5.0	1.8	-1.7	2.4	1.6	1.4	2.2	2.3	1.8	3.3	0.6
- 서독													
실업률	-	-	7.3	8.5	9.8	10.6	10.4	11.5	12.7	12.3	11.7	10.7	10.3
(연평균)	-	-	10.3	16.1	15.8	16.0	14.9	16.7	19.5	19.5	19.0	18.8	18.9
- 동독	6.8	7.2	6.3	6.6	8.2	9.2	9.3	10.1	11.0	10.5	8.9	8.7	8.3
- 서독													
소비자상승률	-	-	-	5.1	4.5	2.7	1.8	1.5	1.9	0.9	0.6	2.0	2.3
- 동독	-	-	21.7	13.5	10.5	3.7	2.1	2.2	2.3	1.1	0.4	1.7	2.9
- 서독	2.8	2.7	3.6	4.0	3.6	2.7	1.7	1.4	1.9	1.0	0.7	1.9	2.5
경상수지	57.00	48.30	-17.67	-19.14	-13.87	-20.94	-18.93	-7.97	-2.84	-6.64	-17.94	-18.71	3.82
(10억달러)	4.9	3.1	-1.0	-1.0	-0.7	-1.0	-1.0	-0.6	-0.1	-0.3	-0.9	-1.0	0.2
- GDP대비													

자료: Statistical Office of the FRG(Various years), *Statistical Yearbook*, Wiesbaden.
 DIW, IfW, IAB IWH, and ZEW(2002), *Fortschrittsbericht Wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland*, 2002. 6. 17, Halle(Saale).
 IMF(Various years), *International Financial Statistics Yearbook*, Washington D.C.

〈표 III-2〉 동구권 국가 체제전환 과정에서의 주요 경제지표 추이

(단위: %)

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
체코	경제성장률(실질)	1.4	-0.4	-14.2	-7.1	0.1	2.2	5.9	4.8	-1.0	-2.2	-0.8	3.1	3.5
	실업률(연평균)	0.0	0.8	4.1	2.6	3.8	3.9	3.5	4.0	4.8	6.1	8.6	9.0	8.1
	소비자물가상승률	2.3	10.0	56.6	11.1	20.8	10.0	9.1	8.8	8.5	10.7	2.1	3.9	4.9
	경상수지(10억\$)	0.5	-0.3	1.1	-0.3	0.5	-0.7	-1.4	-4.2	-3.7	-1.4	-1.6	-2.3	-3.7
	- GDP대비	1.5	-2.8	1.2	-1.0	1.3	-1.9	-2.6	-7.4	-6.1	-2.4	-3.0	-4.6	-6.8
슬로바키아	경제성장률(실질)	1.4	-2.5	-14.6	-6.5	-3.7	4.9	6.7	6.2	6.2	4.1	1.9	2.2	3.0
	실업률(연평균)	0.0	1.5	11.8	10.4	14.4	13.7	13.2	11.1	10.9	11.9	16.0	18.6	18.6
	소비자물가상승률	2.3	11.0	61.2	10.2	23.2	13.4	9.9	5.8	6.1	6.7	10.6	12.0	7.4
	경상수지(10억\$)	-0.1	-0.6	-0.8	0.2	-0.6	0.7	0.4	-2.1	-2.0	-2.1	-1.1	-0.7	-1.4
	- GDP대비	-0.6	-1.1	-7.9	0.2	-4.7	4.6	2.1	-10.6	-9.6	-9.7	-5.5	-3.7	-6.4
헝가리	경제성장률(실질)	-0.2	-3.5	-11.9	-3.1	-0.6	2.9	1.5	1.3	4.6	4.9	4.2	5.2	4.5
	실업률(연평균)	0.4	1.9	7.8	9.8	11.9	10.7	10.2	9.9	8.7	7.8	7.0	6.4	5.7
	소비자물가상승률	17.0	28.9	35.0	23.0	22.5	18.8	28.2	23.6	18.3	14.3	10.0	9.8	9.1
	경상수지(10억\$)	-1.4	0.1	0.3	0.3	-3.5	-3.9	-2.5	-1.7	-1.0	-2.3	-2.1	-1.5	-1.6
	- GDP대비	-4.9	0.4	0.9	0.9	-9.1	-9.4	-5.6	-3.7	-2.2	-4.9	-4.3	-3.3	-3.1
폴란드	경제성장률(실질)	0.2	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.0	6.8	4.8	4.1	4.0	2.0
	실업률(연평균)	0.1	6.3	11.8	13.6	15.0	16.5	15.2	14.3	11.5	10.0	12.0	15.1	16.2
	소비자물가상승률	25.1	58.8	70.3	43.0	35.3	32.2	27.8	19.9	14.9	11.8	7.3	8.5	5.6
	경상수지(10억\$)	-1.8	0.7	-1.4	-0.3	-0.6	0.7	5.3	-1.4	-4.3	-6.9	-11.6	-9.9	-9.0
	- GDP대비	-2.2	1.2	-1.8	-0.3	-0.7	0.7	4.5	-1.0	-3.2	-4.4	-7.5	-6.2	-5.0

자료: IMF(various years), *International Financial Statistics Yearbook*, Washington D.C.

EBRD(various years), *Transition Report*, London.

대외거래의 경우 체제전환국가 공히 경상수지의 적자를 보여주고 있다. 이는 대외경쟁력 강화 및 대외개방촉진정책을 수행하는 과정에서 소요되는 많은 시설재 등의 수입이 지속되었기 때문이다.

이상과 같은 체제전환 추이는 체제전환 과정에서 사용된 제반 경제정책과 밀접한 관계를 갖고 있다. 특히 금융 및 재정정책이 체제전환의 초기에 안정화를 위해 중요한 역할을 감당하는 바, 체제전환국가들의 금융 및 재정정책 그리고 소득정책과 사유화 정책 등의 특성 및 효과를 분석해 볼 필요가 있다. 한편, 구동독 및 동구권 국가들의 체제전환 직전의 여건과 체제전환에 따른 정책의 주요 내용 및 특징 등을 간략히 요약해 보면 <표 III-3>과 같다.

〈표 III-3〉 체제전환국가들의 개혁 전 여건 및 경제정책

	체제전환 전 여건	체제전환 주요 경제정책				
		금융정책	환율정책	재정정책	소득정책	사유화
구동독	- 중앙통제 - 서독으로의 흡수 통합	- 통화통합 - 긴축	- 서독환율 유지	확대→긴축	- 고임금 정책	- 원상회복 - 직접매각
체코	- 중앙통제 - 소비에트식 개혁	- 긴축	- 고정환율	긴축	- 통제	- 대중적 사유화 - 철저함
슬로바 키아	"	- 긴축	- 관리변동 환율	완화된 긴축 (1993년)	- 통제	- 사유화된 기업의 간접통제
헝가리	- 이미 일부 개방 및 점진적 자유화	- 완화된 긴축	- 준고정환 율	단계적 긴축	- 통제	- 외국인 직접투자 - 점진적임
폴란드	- 민간부문 발전 (자유노조) - 외채위기(1991년)	- 철저한 긴축	- 고정→ 준고정환 율	긴축	- 점차 통제	- 노사정 성격이 강함 - 종업원 우대

나. 금융정책

구동독 및 체제전환국가는 가격자유화의 과정에서 발생한 인플레이션에 대처하기 위해 긴축적인 금융정책을 실시한 것이 공통적 특징이라 할 수 있다. 구동독의 경우 동독경제의 잠재적 성장력을 초과하여 고평가된 통화통합으로 통화량이 확대되고 통일로 인한 재정지출의 확대와 더불어 인플레이를 촉발할 우려가 높았기에 긴축통화정책을 사용하였다. 즉 통일초기 M3 상승률이 목표치를 상회하여 인플레이가 우려되었는 바, 이에 통화량 목표관리 방식을 유지하고 몇 차례 재할인율을 인상하였다(표 III-4 참조). 동구권의 경우도 체제전환 과정에서 나타난 초과수요로 인한 인플레이를 억제하기 위해 긴축통화정책과 고이자율을 유지하였다(표 III-5 참조). 그러나 체제전환의 여건에 따라 긴축의 강도에 있어서는 차이가 존재하는 바, 초인플레이를 경험한 폴란드의 경우, 체제전환 이전에 부분적인 개방과 자유화가 시작된 헝가리의 경우나 인플레이의 정도

〈표 III-4〉 통일독일의 통화량 및 금리 추이

(단위: %)

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
통화량	M2	11.6	27.2	9.8	10.3	10.3	-2.8	-1.9	7.4	5.4	5.8	8.2	-0.7	4.8
	M3	4.7	5.6	5.2	9.4	7.5	5.7	2.1	6.8	5.2	6.4	9.9	-0.0	6.2
이자율	단기	7.1	8.4	9.2	9.5	7.2	5.3	4.5	3.3	3.2	3.4	2.7	4.1	4.4
	장기	7.1	8.9	8.7	8.1	6.4	6.7	6.5	5.6	5.1	4.4	4.3	5.2	4.7

주: 1989년은 서독, 통화량은 전년동기대비 연평균, 이자율은 연평균.

1999년 이후 Euro화 도입으로 통계치는 Euro화 통화량에서의 독일의 기여분을 의미함.

자료: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln(1998). 1995년까지, 1996년 이후 Deutsche Bundesbank(various years), *Monthly Bulletin*, Frankfurt am Main.

가 심하지 않은 체코 및 슬로바키아보다 철저한 긴축정책을 실시하여 물가안정에 보다 유념하였음을 확인할 수 있다.

그러나 이와 같은 긴축통화정책은 수요측면뿐만 아니라 공급측면에도 영향을 주었는 바, 통화긴축은 신용경색을 가져다주었고 이와 같은 금융부문의 왜곡은 체제전환국가의 생산체계를 와해시켜 [그림 II-3c]에서처럼 AS를 좌측이동시켰다.¹⁴⁾ 즉 구사회주의 중앙계획경제하에서의 비효율적 경제운영의 결과 체코슬로바키아 기업의 80%(1991년), 폴란드 기업의 50%가 지불불능의 상태(1992년 초기)로 이와 같은 부실채권을 떠안은 은행들은 기술적 파산에 이르게 되었다. 최종 대부자(lender of last resort)로서의 중앙은행은 과도한 통화긴축에 따른 은행파산의 위험을 감안할 수밖에 없으며 따라서 통화정책의 폭이 제한될 수밖에 없었다. 또한 상업은행들의 경우 기업들의 채무변제 만기를 연장해줄 수밖에 없으며 더욱이 기업간 복잡하게 얽힌 대출의 확대에 통화정책

14) 앞의 [그림 II-3]에서처럼 체제전환 과정이 이행되면서 경제가 물가수준에 대응한 수량조정능력이 있는, 즉 AS가 우상향할 경우에는 위와 같은 총수요 긴축으로 물가가 안정되고 동시에 체제전환 과정에서 실제로 두드러지게 나타난 국민생산이 하락하는 현상을 설명할 수 있지만, AS가 수직인 체제전환 초기에서는 AD가 좌측으로 이동하면서 물가가 안정이 되나 국민생산은 불변이어야 하므로 설명에 한계가 있다. 따라서 AD의 좌측이동은 신용경색을 야기시켰고, 더욱이 생산의 제한적 요소로 간주할 수 있는 유동성에 제약을 가져다주어 AS의 좌측이동을 유발시켰다고 할 수 있다.

〈표 III-5〉 동구권 체제전환국가의 금융지표 추이

(단위: %, 환율은 해당국 화폐)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
체코	M2증가율(실질)	-10.3	-29.8	10.7	-1.0	9.9	9.7	0.4	1.6	-5.0	5.9	5.4	12.9
	국내여신증가율(명목)	na	na	na	19.2	16.0	12.2	12.0	8.6	3.4	-2.6	-0.6	-19.3
	제한인율	3.1	7.6	9.5	8.0	8.5	11.30	12.40	14.8	9.5	5.0	5.0	3.75
	환율(CZK/USD)	17.95	29.48	28.26	29.15	28.78	26.55	27.15	31.70	32.28	34.57	38.60	38.04
슬로바키아	M2증가율(실질)	na	na	na	-6.4	6.7	9.2	10.8	3.0	-2.3	0.7	3.0	4.2
	국내여신증가율(명목)	na	na	na	na	8.2	7.6	14.4	3.1	11.2	7.5	9.1	5.3
	제한인율	3.1	9.5	9.5	12.0	12.0	9.8	8.8	8.8	9.8	8.8	8.8	8.8
	환율(SKK/USD)	17.98	29.49	28.29	30.79	32.04	29.71	30.65	33.62	35.23	41.36	46.04	48.36
헝가리	M2증가율(실질)	0.3	-5.6	4.3	-5.3	-5.8	-9.7	-2.7	-4.3	0.8	5.4	2.6	9.3
	국내여신증가율(명목)	na	8.0	7.8	20.8	18.1	13.7	7.6	12.0	13.2	-6.4	14.8	2.6
	제한인율	28.1	30.8	28.9	22.2	29.0	28.0	23.0	20.5	17.0	14.5	11.0	9.8
	환율(HUF/USD)	63.20	74.81	79.00	92.04	105.13	125.68	152.65	186.79	214.40	237.15	282.18	286.49
폴란드	M2증가율(실질)	-42.7	-27.3	14.5	0.7	6.1	7.1	9.1	7.3	12.0	11.2	3.0	5.4
	국내여신증가율(명목)	183.5	158.7	55.6	44.2	30.1	20.8	31.9	26.5	22.1	20.2	6.9	na
	제한인율	85.0	44.1	31.9	29.0	28.0	25.0	22.0	24.5	18.3	19.0	21.5	14.0
	환율(PLN/USD)	0.950	1.058	1.363	1.815	2.273	2.425	2.686	3.279	3.475	3.967	4.346	4.094

주: 통화량, 국내여신 증가율 및 이자율은 연말기준, 환율은 연평균.

자료: IMF(Various years), *International Financial Statistics Yearbook*, Washington D.C.EBRD(Various years), *Transition Report*, London.Rosati(1998), *Transition Countries in the First Quarter 1998: Widening Gap Between Fast and Slow Reformers*, The Vienna Institute for International Economic Studies(WIIW), Research Reports, No. 248.

은 효과적일 수 없었다. 한편 체제불안정으로 은행들은 단기성 자금 운용에 집착하였고, 투자성 대출에는 고이자율을 부과하였다. 그리고 재정적으로 어려운 기업들의 자금수요가 오히려 이자율에 매우 비탄력적이어서 금융부문에서의 역선택(adverse selection) 현상이 나타났다. 따라서 이와 같은 금융부문의 왜곡은 긴축통화정책의 총수요 억제를 통한 수요견인형 인플레이 진정효과를 미진하게 하였으며, 오히려 AS를 좌측으로 이동시켜 비용인상형 인플레이를 야기시켰고, 더욱이 인플레이 진정의 대가로 생산 및 고용 축소 부담을 가중시켰다.¹⁵⁾

15) 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 체제전환 과정에서 이른바 과잉

한편, 동구권 국가와 달리 독일의 금융정책을 분석하는 데 있어서 통화통합의 특성과 효과를 살펴볼 필요가 있다. 동독화폐가 고평가된 독일의 통화통합은 체제전환에 직면한 동독주민에게 기초소득(seed money)을 제공해 준다는 효과 외에 독일 통일이 반전되지 않도록 하고, 서독 마르크를 동독경제에 통용시킴으로써 서독경제의 성가(聲價)를 이용한 동독경제의 경쟁력을 확보하며, 동독지역에 신규투자를 촉진하고 적절한 유동성을 공급하기 위함이었다. 그러나 통화교환비율과 통합시기 그리고 경제정책적 수단인 통화통합을 이주방지 등의 사회정책 수단으로 사용한 것에 대해서는 문제가 있다. 교환비율의 적정성에 관해 동독주민의 금융자산 가치가 감소하는 것을 막은 것은 대체로 받아들일 만하다고 한 견해도 있으나¹⁶⁾ 당시 시장가치를 훨씬 상회한 동독화폐의 교환비율은 가격-임금의 순환고리를 통해 임금상승에 직간접적인 영향과 동독화폐의 평가절상 효과를 유발시켜 동독기업의 경쟁력을 약화시켰다. 결과적으로 기업채무가 증가됨에 따라 기업도산이 야기되면서 사유화 과정에 커다란 장애물이 되었고, 결국 동독 산업기반의 해체와 대량실업을 초래하게 되었다. 따라서 이주억제 수단의 하나로 사용된 통화통합은 오히려 대량실업만을 가속시켰고 동시에 새로운 이주를 유발함으로써 이로 인한 동독에의 막대한 이전지출을 초래하였다.¹⁷⁾

그러나 동구권의 체제전환국가와 달리 체제통합을 수행해야만 하는 독일로서는 조기에 통화를 통합하는 것을 피할 수 없었다.¹⁸⁾ 다만 동독

통화(monetary overhang)가 존재한다고 하나, 이는 경제여건에 따라 달라질 수가 있으며, 실제로 유동성 과잉이 가격자유화의 인플레이션에 큰 영향을 준 경우가 많지 않음을 볼 때, 이로 인한 소비증대효과는 미미하다고 할 수 있다. 전홍택·이영선(1997)의 전홍택 박사 논문 참조. 단, 동독주민들의 경우 통일 이후 상당한 초기유동성을 확보할 수 있었고 따라서 통일 초기에 소비가 증가할 수도 있으나, 이는 막대한 서독의 자금력을 통한 이전지출이 가능했기 때문이었음에 유의할 필요가 있다. 이로 볼 때, 동독의 경우 통화통합으로 인한 유동성 증대로 수요견인형 인플레이션 유발한 반면, 서독의 공급능력 존재로 비용인상형 인플레이션은 미약하였다고 할 수 있다. 그러나 동구권의 경우 체제전환 초기 공급능력의 와해로 인한 비용인상형 인플레이션의 비중이 상대적으로 컸다.

16) Milbradt(1997), 573쪽 참조.

17) Bryson(1992), 139쪽 참조.

18) Kantzenbach(1992) 참조. 급속한 통화통합보다 동독화폐의 환율을 동독경제의

의 생산성 및 경제력에 상응한 적절한 통화교환비율과 여러 가지 다른 정책들을 조화롭게 연관시킬 필요가 있었다.

한편 안정적인 자국통화의 대외가치는 성공적인 체제전환의 필수요건 중의 하나이다. 구동독의 경우 통화통합으로 서독의 마르크화를 도입하였지만, 동구권 국가들의 경우 대외개방을 함에 따라 외환과 교환하기 위한 안정적인 자국통화가치를 확보할 필요가 대두되었다. 이를 위해 체제전환 초기에 고이자율을 유지할 수밖에 없었고, 또한 체제전환의 불안정성, 예를 들면 인플레이 예상 등으로 외화예금이자율 상승시킬 수밖에 없었는 바, 이는 재차 대출이자율을 상승시키고 채무과중된 기업들을 압박함으로써 인해 다시 불확실성을 증가시키게 하는 악순환을 초래할 수밖에 없었다.

환율의 안정은 물가안정과 밀접한 관계를 갖는다. 비교적 물가안정이 이루어진 체코슬로바키아의 경우(양국으로 분리하기 이전) 1990년에 자국화폐를 3배 평가절하하고 독일 마르크를 기준으로 한 고정환율(nominal exchange rate anchor)을 실시하여 안정적인 환율을 유지할 수 있었던 반면, 폴란드는 극심한 물가상승으로 인해 고정환율제를 통한 환율안정은 실패하였고, 이후 준고정환율제를 사용하여 실질환율의 추이를 보면서 평가절하를 단행하는 방법을 사용하였다.¹⁹⁾ 헝가리는 재량적 준고정환율제(일종의 crawling-peg system)를 이용하여 점차 자국화폐의 안정적인 대외가치를 확보하려고 하였으나, 평가절하의 빈도수가 증가하는 등 화폐가치의 안정을 도모하는데 어려움을 겪었다.

요약컨대 독일의 경우 통화통합이 구동독화폐의 고평가를 가져다주

생산성에 맞추어 일종의 완충역할을 하게 하며, 동서독 경제체제를 분리한 채로 자유무역을 시행하면서 환율을 시시각각으로 조정케 하는 대안(Hoffmann, 1993) 등이 있으나 정책에 그다지 영향을 끼치지 못하였다.

19) 폴란드는 체제전환 초기 초인플레이하에서 고정환율을 고수하여 2년 남짓한 기간에 실질환율이 140% 절상됨으로 경상수지의 급속한 악화를 가져왔을 뿐만 아니라 화폐의 신뢰도에도 타격을 입혔다. 한편 체제전환 초기 각국의 평가절하를 통한 환율조정은 다음과 같다(환율=미국 달러에 대한 자국화폐표시): 체코슬로바키아는 1990년 9월~1991년 1월에 15.71에서 28.0으로 78.2%를, 헝가리는 1991년 1월 60.95에서 68.59로 12.5%를, 폴란드는 1989년 8월~1990년 1월에 980.0에서 9,500.0으로 861.5%를 각각 평가절하하였다. Rosati(1994), 64쪽 참조.

어 일련의 통화정책 운용에 어려움이 있었으나 서독 마르크화의 도입으로 체제전환정책의 신뢰성을 보장할 수 있었던 반면, 동구권 체제전환 국가들은 통화통합에 대한 부담은 부재하나 자국화폐가치의 안정성을 확보하기 위한 (준)고정환율로 통화정책 운용폭에 제한이 있을 수밖에 없었다. 또한 체제전환 초기에 인플레이션을 억제하기 위한 통화긴축은 독일 및 동구권 국가의 공통적 현상으로 확인되는 데, 이는 동구권 국가의 경우 충수요 위축뿐만 아니라 신용경색으로 인한 총공급 위축도 가져와 예상 밖의 마이너스 성장의 대가를 치렀다(즉 AD 의 좌측이동 및 AS 의 좌측이동). 독일은 서독의 선진금융체제와 관리능력과 더불어 경성예산 제약하의 금융활동이 이루어져 신용경색으로 인한 총공급 위축현상은 미미하나 후술할 노동시장에서의 지나친 실질임금의 상승과 노동수요량에 의한 고용결정($L^* = L^D$), 그리고 통화긴축으로 인한 독일 마르크화의 평가절상으로 구동독기업의 경쟁력이 저하되어 극심한 생산와해와 대량실업을 초래하게 되었다.

다. 재정정책

구동독과 동구권 국가의 재정정책은 체제전환 과정에서 발생하는 사회보장과 하부구조 등에 지출되었다는 점에서는 공통적이었으나 양자간에 차이가 있음을 발견할 수 있다. 독일의 재정지출이 공공이전지출로서의 성격을 갖는 반면, 동구권 국가들의 경우 재정지출은 제한적이나마 경제적 안정을 위한 수단으로 사용되었던 것이다. 그러나 가격자유화가 이루어지면서 경기침체가 도래하였고, 이에 대한 대안으로 공공지출을 증가시켰으나 이로 인한 이자율 상승과 물가상승, 국제수지 적자 등으로 곧바로 긴축을 시행할 수밖에 없어 경기침체는 지속될 수밖에 없었다.

더욱이 재정지출 그 자체가 심각한 재정적자로 이어질 경우 체제전환으로 문제점은 악화됨을 확인할 수 있다.²⁰⁾ <표 III-6>에서 보듯이 체제전환 초기에는 가격자유화로 인한 가격상승 효과와 재고 및 외화예금

20) Herr et al.(1994), 18쪽 이하 및 Rosati의 논문, 그리고 Oblath(1995) 등을 참조.

〈표 III-6〉 독일 및 동구권 국가의 GDP에 대한 재정수지 비중

(단위: %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
독일	0.1	-2.1	-3.3	-2.8	-3.5	-2.6	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.6	1.2	-2.7
체코	-2.4	-0.2	-2.0	-3.1	0.5	-1.1	-1.4	-0.9	-1.7	-2.0	-3.3	-4.9	-9.2
슬로바키아	-2.4	-0.2	-3.9	-2.8	-6.0	-1.5	0.4	-1.3	-5.2	-5.0	-3.6	-3.6	-4.1
헝가리	-1.3	1.0	-3.0	-7.2	-6.6	-8.4	-6.7	-5.0	-6.6	-5.6	-5.7	-3.5	-3.0
폴란드	-7.4	3.1	-6.7	-6.7	-2.4	-2.2	-3.1	-3.3	-3.1	-3.2	-3.7	-3.2	-4.0

주: 독일의 1989년 및 1990년의 경우 서독만의 수치임.

자료: Deutsche Bundesbank(various years), *Monthly Bulletin*, Frankfurt am Main.

EBRD(various years), Transition Report, London.

의 평가절상 효과로 기업들이 고이윤을 실현하였고 이에 따른 이윤세를 중심으로 한 조세수입의 증대로 일시적이거나 재정흑자를 기록하였으나, 곧바로 시장경제에서의 조세체계 및 관리가 미비하고 체제전환 과정에서 대폭적인 소득 축소로 세수(稅收)도 대폭 줄어들었으며 또한 방만한 사회보장 지출의 지속으로 인해 예산위기를 초래하였다.

지속적인 재정적자는 정부의 공공부채를 급속하게 증가시켜 상품시장에서의 초과수요가 존재하지 않음에도 불구하고 인플레이를 야기시킬 수 있다. 이는 재차 정부정책에 대한 불신을 일으키고 경상수지 적자와 함께 이른바 쌍둥이 적자를 유발시킴으로써 통화가치를 불안하게 하므로 중앙은행이 외화유치를 위한 고이자율 정책을 실시하지 않으면 안되었고, 그 결과 구축효과(crowding out effect)가 발생하는 악순환이 일어났다. 따라서 미해결된 구채무의 부담과 조세제도 개혁의 지연 때문만 아니라 위와 같은 재정적자를 해소하기 위해 시행된 재정긴축은 더욱 더 국민생산을 위축시키는 결과를 초래한 것이다(그림 II-3a 참조). 더욱이 막대한 공공부채로 인한 정부의 자금수요 증가는 이자율 상승을 통해 원리금 상환부담을 가중시키게 되고 이를 충당하기 위한 통화팽창은 인플레이를 조장하게 되어 정부정책에 대한 신뢰를 하락시킴으로써 장기적 인플레이와 저성장을 초래할 가능성을 유발하게 되었다.

동구권 체제전환국가와 달리 독일의 경우 동서독 소득격차 축소를 목표로 하는 재정정책은 통일비용을 증폭시키는 결과를 초래하였다. 즉

독일 통일과정의 통화통합에서 발생한 구동독의 은행수지 불균형을 보정(補整)하고 인민기업의 채무부담을 재정지출로 떠안게 되었으며 대량 실업에 따른 막대한 사회보장성 이전지출이 수행되었다.

통일 이후 1991년에서 2000년까지의 10년 동안 구동독지역으로 이전된 재정지원액은 1조 8천억DM에 달한다. 이는 매년 구서독지역의 명목 GDP의 4% 정도가 구동독지역으로 유입되었음을 의미하며, 구동독지역의 GDP와 비교한다면 1990년대 초반에는 절반 정도, 후반에는 1/3 정도에 달하는 규모였다. 이에 따라 GDP 대비 40%선이었던 통일 전 1980년대 독일(서독)의 공공부채는 통일 이후 1990년대 전반기에는 평균 50%, 후반기에는 60%선으로 상승함으로써 거시경제적 안정화정책의 저해요소의 하나로 자리잡고 있다(2001년 말 현재 공공부채액 1조 2,240억Euro, GDP는 2조 712억Euro).

이와 같은 과도한 공공이전지출의 축소 조정이 시도되었으나 절반 이상을 차지하는 법률적 의무지출로 인해 제한된 범위 내에서만 공공이전지출액 축소가 가능하였을 뿐이다.²¹⁾ 또한 독일통일에 소요되는 재원은 주로 차입을 통해 이루어졌기에 건실한 공공부채 상환계획을 세우지 않으면 이자부담 등으로 인해 채무위기에 직면할 가능성도 있다. 누적된 공공부채와 재정적자의 확대는 이자율을 상승시켰고 나아가서는 경제성장을 위축시킴으로써 세수수입의 감소와 이를 보전하기 위한 재차입을 통해 다시 공공채무를 증가시키는 악순환이 지속되었다.²²⁾

이외에도 독일의 재정정책은 경기변동에 역진적이었음을 지적할 수 있다. 즉, 경기침체기에 조세인상정책을 도입하고, 금융긴축정책을 추진하였다. 통일 초기 서독에서의 통일 특수로 호황상태에 있을 때 조세인상을 단행하면서 서독민들이 추가적인 조세부담을 기꺼이 받아들일 수 있는 사회적 분위기를 조성했어야 한다.

21) Schaden and Schreiber(1997), 156쪽. 즉 매년 평균 지원되는 900억Euro의 절반 정도가 사회보장지원금에 사용되고 있는 바, 이는 건실한 사회보장체제가 갖추어진 구서독으로의 흡수통합에 의한 자연스러운 결과였다. 반면 이전지출 가운데 15% 정도만이 투자적 목적에 사용되었다.

22) 이자부담으로 인한 공공부채 누적의 현상을 구체적으로 살펴보기 위해서는 Deutsche Bundesbank(1997), Monatsbericht, 특히 23~25쪽 참조.

요약컨대 체제전환국가들의 재정정책은 안정화정책의 기능을 수행하는 데 있어서는 한계가 있었다. 왜냐하면 실업에 따른 사회보장성 지출의 증가와 공공부채의 누적으로 운용의 폭이 제한받을 수밖에 없었기 때문이다. 또한 이와 같은 소비성 공공지출은 외부효과를 발휘하는 데에는 비효율적이었다. 더욱이 체제전환 초기부터 공공부채 상환계획을 수립·집행하면서 차입보다는 증세를 통하여 경제 자체의 자기보정적 능력을 제고시키면서 경기순응적으로 재정지출을 수행할 필요가 있었다.

라. 소득정책

체제전환 과정에서의 가장 큰 걸림돌의 하나로 작용하고 있는 대량실업에 대한 원인은 구동독과 동구권 국가의 경우 상이한 점이 있다.

구동독의 경우 동서독 삶의 수준의 균등화라는 통일의 기본 목표가 독일의 임금 및 소득정책에도 영향을 미쳐 동독지역의 임금을 지속적으로 인상하였다.²³⁾ 그러나 통일 초기 신속한 임금상승은 동독기업의 경쟁력을 약화시켰고²⁴⁾, 국유기업의 사유화 과정에서 결정적인 장애물로 작용함으로써 결국 동독기업의 도산 및 대량실업을 야기하였다.²⁵⁾ 이에 대한 재정정책적 보조로 인해 재정부담이 폭증하게 되어 공공투자지출

23) 이와 같이 임금상승을 허용한 배경에는 통일 당시 임금교섭 방식이 동독의 기업가를 대변하는 집단이 부재하여 서독의 노조 지휘에 의한 단체교섭의 일괄적 타결로 이루어진 점도 있으나, 동독주민에게 안정적인 소득확보에 대한 기대를 심어줌으로써 서독으로의 이주를 억제하려고 하였던 점 그리고 고임금의 인센티브를 통한 생산성 제고와 첨단기술전략산업의 육성을 도모하려고 했던 점 등이 있다.

24) 1991년에서 2001년까지 피고용자(광공업) 1인당 총소득 상승률은 104%이나 피고용자 1인당 창출 실질가치 상승률은 63%에 불과하고, 2001년 기준 명목가치 단위당 구동독 임금비용은 서독의 115%였으나, 통일 초기에는 150% 수준이었기 때문에 특히 통일 초기에 현저한 경쟁력 저하를 경험하였다.

25) 구동독의 경우 동구권과는 달리 사유화 전후로 신탁청이나 서독의 경영지배에 의한 기업내 경성예산제약이 곧바로 작동되었다. 즉, 시차 없이 식 (2)에서 a 가 1에 가까워 [그림 II-1d]에서 $(W/P)_0$ 의 임금수준에서 균형노동량이 노동수요에 근접하여 결정되었기에 그만큼 대량실업을 야기시켰다.

에 대하여서는 더 이상의 재정정책의 여력이 없을 정도가 되어버렸다.

동구권 국가들의 경우 체제전환 초기에는 오히려 물가상승이 임금상승을 주도하는 양상을 띠었으며 그 결과 인플레이션을 억제하기 위한 일환으로서 임금상승률을 통제하는 소득정책이 취해졌다.²⁶⁾

그러나 구동독과 동구권 국가들의 경우 특히 대비되는 것은 임금상승률과 생산성상승률과의 관계이다(표 III-7 및 표 III-8 참조). 동구권 국가의 경우 구동독보다도 생산성 향상속도가 임금상승 등을 상회할 정도로 빨라 기업의 국제경쟁력을 개선시키고 수출을 증가시키는 효과를 보여왔다. 반면 구동독의 경우에는 생산성상승률을 상회하는 임금상승률이 인위적으로 이루어졌는데, 이는 분배에 집착한 잘못된 임금정책이라 볼 수 있으며 구동독지역의 기업의 경쟁력을 저하시켜 도산과 실업을 더욱 악화시켜([그림 II-3]에서처럼 AS곡선을 좌측으로 이동시킴) 체

〈표 III-7〉 동서독의 임금상승률 및 생산성상승률 비교

(단위 : %)

	상승률	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
서독	생산성 ¹⁾	-	-1.1	0.2	3.8	4.4	3.9	3.6	2.1	2.9	3.2	4.5
	임금 ²⁾	-	5.8	2.9	2.0	3.1	2.0	0.9	2.3	2.4	2.9	1.3
동독	생산성	-	8.0	10.8	9.8	5.1	6.1	5.6	1.6	1.5	2.1	1.9
	임금	-	37.3	15.7	6.1	6.6	3.2	1.9	-1.1	5.5	1.9	1.6

주: 1) 국내취업자 1인당 GDP.

2) 광공업 노동자 1인당 연봉 기준.

자료: Statistical Office of the FRG(various years), *Statistical Yearbook*, Wiesbaden. DIW, IfW, IAB IWH, and ZEW(2002), Fortschrittsbericht Wirtschaftswissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, 2002. 6. 17, Halle(Saale).

26) 체코의 경우 초과임금상승분에 대한 세금을 책정하였고 3단계 임금협상제도를 실시하였는 바, 1992년 완화하다가 1993년 재차 소득정책을 강화하였다. 헝가리의 경우에도 임금상승률의 상한을 정하고 초과분에 대하여서는 세금을 책정하고 명목임금에 대한 3단계 협상제도를 실시하였으나 1993년 이후 국가통제를 취하지 않았다. 폴란드도 특히 공공부문에 대하여서는 임금초과분에 대해 누진적 세금을 징수하였으나 점차 완화하였고 1994년부터는 단체임금교섭 방식으로 소득정책을 실시하였다.

〈표 III-8〉 동구권 국가의 노동생산성 및 실질임금 변화 추이

(단위: %)

	체코		헝가리		폴란드		슬로바키아	
	생산성	실질임금	생산성	실질임금	생산성	실질임금	생산성	실질임금
1991	-14.4	-26.3	-6.3	-1.2	-3.0	0.2	-14.3	-27.3
1992	-2.2	10.2	-4.7	1.1	14.3	15.4	-2.9	9.6
1993	-1.2	3.7	13.4	-0.5	8.8	-0.4	1.8	-3.9
1994	5.1	7.8	15.7	3.2	13.1	1.7	7.2	3.2
1995	11.1	8.7	9.8	-3.8	7.0	5.4	5.3	6.0
1996	9.6	11.9	3.3	-0.6	10.0	14.5	2.5	9.8
1997	11.1	8.4	10.1	3.6	12.1	12.1	4.1	7.5
1998	5.6	5.6	0.2	7.4	4.7	8.4	11.5	6.1
1999	4.3	6.0	n.a.	8.5	9.5	5.8	2.0	-3.1
2000	5.5	2.4	n.a.	3.4	8.3	8.1	7.8	-4.9
2001	3.0	3.9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.8

자료: Rosati et al.(1998), WIIW 데이터베이스에 기초.

EBRD(various years), Transition Report, London.

제전환의 부담을 가중시켰다.²⁷⁾ 생산성에 기준을 두고 기업 및 산업에 따라 차별화된 임금정책을 수행하는 것이 오히려 중장기적 관점에서 서독과의 삶의 수준의 격차를 보다 효율적으로 줄일 수 있었을 것이다. 즉 임금상승을 통한 인위적인 동서독 격차 축소의 방법을 지양하고 동독지역 기업의 경제적 효율성을 증가시키는 정책의 도입으로 동서독간의 동질화를 달성하는 것이 바람직하다는 것이다.

마. 사유화정책²⁸⁾

체제전환국가의 사유화 현황을 살펴보면, 우선 구동독의 경우 흡수통

27) 구동독지역의 경우 고임금, 구동독화폐의 고평가 등으로 생산구조가 와해되어 1991년에는 30%선의 마이너스 경제성장을 기록하였다. 특히 통일 초기에 하락폭이 컸었는 바, 산업생산은 1990년 하반기에 이미 25% 정도 하락하였고, 1991년에는 통화통합 이전과 비교하여 1/3 수준으로 하락하였다. 이는 통화통합 이후 임금상승으로 가격경쟁력이 저하되었고, 서구제품의 유입으로 인한 동독제품의 기피, COMECON체제의 와해로 인한 해외수요의 급감, 통일 이후 서독상품의 막대한 유입 등으로 인해 동독시장기반이 해체되었기 때문이다.

28) 필자들은 별도로 동독지역 및 동구권 체제전환국가들의 사유화정책을 분석하였고, 북한지역의 사유화 방안을 제시하였다. 자세한 내용은 이종원 외(1997) 또는 본 보고서의 부록을 참조.

합의 여건하에서 신탁관리청 주도하에 신속한 직접매각 위주로 사유화를 추진하였다. 신탁청은 국유기업의 매각을 통해 통일비용의 상당부분을 충당하려고 하였으나 시장원리를 무시함으로써 매각수입의 극심한 저조로 인해 신탁청의 재정부담을 가중시킨 결과를 초래하였다.²⁹⁾ 또한 구동독은 원상회복(restitution) 원칙에 입각한 사유화를 실시하였는 바, 소유관계의 불확실과 소유관계가 해결되지 않은 기업이나 공장부지에 대한 투자가 이루어질 수 없어 실업의 해결이나 경제활성화에 큰 장애요인이 되었다.

이와 달리 동구권 국가들의 경우 대중적 사유화를 실시한 것이 특징이다. 체코의 경우 사유화 증서 배분을 의무화한 대중적 사유화 정책의 철저한 실시로 1997년 말까지 이미 현재 75%선의 민간부문 비중이 형성되어 시장경제의 면모를 상당히 나타내고 있다. 체코에서는 폴란드나 헝가리에서와 같은 특권층에 의한 사유화 사례가 거의 없고 대중적 사유화의 성공으로 대중의 지지를 얻고 있을 뿐만 아니라 외국인 직접투자를 증가시키는 효과를 가져다주었다. 한편 슬로바키아의 경우 민간부문의 확대가 지속적으로 이루어졌지만, 정부가 국영기업의 경영층을 대변하여 사유화가 지연되기도 하였고 또한 사유화된 기업을 기금이나 은행을 통한 간접통제가 이루어지고 있다.

체제전환 전 이미 점진적으로 경제개혁을 추진하였던 헝가리에서는 외국투자가에 의존한 사유화, 즉 외국인 투자자에 대한 국영기업의 대량 매각을 추진한 것이 특색으로 지적되고 있으며 이와 같은 외국기업과의 합작은 기업의 경쟁력을 강화하는 등 기업운영의 효율성을 아울러 제고시킨 것으로 평가되고 있다. 폴란드는 노조의 기업 내의 비중이 큰 상태에서 사유화부를 중심으로 한 상업화와 대중적 사유화를 병행하여 추진하였다. 특히 근로자에게 우대조건으로 주식을 매각하여 일정조건 하에서 사유화된 기업의 임원 선출권을 부여하기도 하였다.

이상의 구동독 및 동구권 국가들의 사유화정책을 비교·요약하면, 첫

29) 당초 매각수익을 6,000억마르크로 예상하였으나 신탁청의 업무가 종결된 1994년 말까지 매각수익은 400억마르크에 불과한 반면, 신탁청의 지출은 2,760억마르크에 달하여 무려 2,360억마르크의 손실을 보아 재정적인 부담을 가중케 하였다.

째, 구동독지역의 원상회복 경우처럼 체제전환 과정에서 소유권 확립이 조속히 실현되지 않으면 투자위축 및 저해 등 많은 문제점이 노출됨을 알 수 있다. 둘째, 구동독과는 달리 동구권 국가의 사유화 과정에서는 비교적 외국투자자의 참여가 높았는데, 이는 구동독의 경우 서독이라는 투자가가 있었으나 동구권 체제전환국가의 경우 자체 내 자본축적이 미비하여 외국투자자에게 의존하지 않을 수 없었다는 사실을 반영한다. 셋째, 구동독의 경우 매각중심의 상업화를 추진한 반면, 동구권 국가의 사유화 정책은 대중적 사유화와 개별적 사유화를 동시에 추구하였다. 후자의 경우 국내 축적자본이 부족했고 또한 이로 인한 외국인 투자자나 기득권층에게의 자본집중을 방지할 수 있으며 단기간 내에 사유화를 수행하면서 경제의 형평성을 증진할 수 있었으나 소유권의 분산으로 인해 기업경영의 책임이 약해질 경우 경제적 효율성이 저해될 수 있음이 지적될 수 있다.³⁰⁾

바. 종합적 평가와 시사점

이상에서 살펴본 체제전환시 나타나는 일반적인 현상인 경기침체와 인플레이션에 대해 국가적 차원에서 대응할 수 있는 정책도구는 금융정책과 재정정책이라 할 수 있다. 그런데 이러한 정책은 시장경제체제의 초석이 되는 생산수단 및 자산의 사유화 과정이 신속하고도 효율적으로 수행될 수 있도록 조세 및 금융제도를 정착시키는 데 일차적인 노력을 경주해야 하며 특히 이 과정에서 필연적으로 배태되는 임금정책에 각별한 주의를 기울여야 한다.

금융정책의 경우 초기의 화폐개혁 내지 통화통합의 시기와 방법, 총 통화량의 증가규모, 환율의 결정방식 및 이자율 정책 그리고 무엇보다

30) 이를 보완한 것이 참여모형에 의한 사유화로, 이는 소유와 경영을 분리시켜 외부투자자로 하여금 책임경영을 꾀할 수 있도록 하는 반면, 종업원과 일반시민에게 주식이 광범위하게 분산될 수 있어 형평성도 제고될 수 있다는 장점이 있다. 참여경제가 생산성 증대에 미치는 효과에 대해 논란이 많으나, 일반적으로 효율성의 제고는 물론, 형평성의 개선에도 긍정적 영향을 미치는 것으로 평가되고 있다.

도 금융경색을 해소할 수 있는 구체적 대응방안이 주로 다루어져야 하고 재정정책은 사유화를 기초로 하는 시장경제로의 전환과정에서 발생하는 각종 사업의 소요자금을 제때에 공급하면서 기업의 도산으로 와해된 공급능력뿐만 아니라 수요를 보완할 수 있는, 특히 외부효과를 제고할 수 있는 공공지출을 탄력적으로 운용할 수 있도록, 따라서 경제성장을 통한 세수를 증대하여 건실한 재정수지를 이룰 수 있도록 초점이 맞춰져야 할 것이다.

여기서 한 가지 중요한 것은 사유화 방법에 따라 거시적 안정화 효과는 엄청나게 달라질 수 있다는 점이다. 즉 중소기업 및 대기업의 사유화, 농지의 사유화 그리고 주택의 사유화 방식은 다양하게 추구될 수 있으며 선택여하에 따라 주민들의 기초자산 조성, 인구이동 억제, 물론 직업 및 소득의 안정에 이르는 다양한 효과를 도모할 수 있다. 특히 사유화 과정에서 핵심이 될 국유기업 사유화의 성공여부는 새로운 기업환경에 신속히 대응할 수 있는 전문 경영인력이 효율적으로 배치되어 활동할 수 있는 여건이 조성되는가에 달려 있으며, 기존의 경영진이 기득권을 근거로 계속해서 경영을 맡게되는 결과가 초래될 경우에는 효율적 생산은 기대할 수 없을 것이다. 한편 지분의 대중적 배분을 통한 사유화 방식은 형평성이 제고될 수 있다는 관점에서 국민적 지지를 얻을 수 있으며, 이와 같은 성공적인 사유화가 실현된다면 거시적 안정화에 초석을 마련할 수 있다는 점이 강조될 필요가 있다.

2. 통일한국에서의 거시경제정책 : 금융정책과 재정정책의 혼합적 운용

이상에서 살펴본 독일 및 동구권 국가들에서의 체제전환 과정에서의 주요 경제정책 내용과 성과에 대한 분석을 바탕으로 한국에서 통일이 실현될 경우 바람직한 기본 경제정책 방안을 다음과 같이 제시해 보고자 한다. 여기서 중요한 것은 이하에서 제시하는 각종 대응방안은 통일실현시 예상되는 소요자금 규모 자체를 중시하는 이른바 통일비용 논쟁을 지양하되³¹⁾ 궁극적으로 우리가 부담할 총체적인 경제적 부담을 최

소화할 수 있는 대응책의 모색이라는 차원에서 접근하고 있다는 사실이다. 즉 일단 통일이 실현될 경우 남한측 정부와 국민들이 현실적으로 감당할 수 있는 경제적 부담한도 내에서 통일사업을 추진한다는 가정하에 가능한 한 통일로 인한 충격과 문제점을 조속히 해소하고 나아가서는 국민경제를 동질화시킴과 동시에 장기적인 성장잠재력을 극대화할 수 있는 기초를 마련하는 최선의 대책을 추구한다는 데 본 연구의 궁극적 목표가 맞춰져 있다는 점이다.

가. 금융정책

북한지역의 경제적 효율성을 증가시켜 중장기적으로 성공적인 체제 통합을 이루기 위해서는 민간투자가 활성화되도록 경제적 여건이 형성되어야 한다. 따라서 기업의 금융조달비용을 경감케 해주는 미시적 제도 측면에서의 여건을 조성하면서(예컨대 대출원활화장치, 신용경색 제거방안 등), 다소 확대적인 통화정책을 통해 금리를 낮은 수준으로 유지하여 민간투자를 증대시켜 사유화된 기업들이 원활한 생산활동을 하도록 해야 한다. 통일 초기에 신용경색에 직면할 경우 앞서 [그림 II-3]에서 분석한 것처럼 AD곡선뿐만 아니라 AS곡선을 좌측으로 이동시켜 물가상승 및 실업, 생산 와해를 가중시켜 통일비용을 증폭시킬 수 있고, 자금력이 독일에 비해 열악한 통일한국의 경우는 민간투자의 증가여부가 체제전환의 성패를 가늠하기 때문이다.

통화공급 증가규모는 정부의 예산적자 보전한도 내로 제한할 경우 이는 정부의 원리금 부담이 누적되는 국채발행에 의한 정부예산적자 해소 방안보다는 바람직하다는 견해가 동구권 국가들의 체제전환 과정에서 타당성이 인정된 바 있다. 물론 인플레이션 압력을 유발할 것이란 우려가 있을 수 있으나 신용경색으로 인한 경기침체 및 대량실업 문제가 보다 심각한 사안임을 주지할 필요가 있다. 물론 물가안정에 대한 신뢰성 있는 경제정책 수립 및 집행이 병행되면서 이자율 수준의 하향안정화를

31) 그간의 통일비용을 추정한 25여개의 연구문헌 목록과 간단한 설명을 위해서는 김영하(1997)를, 기존 통일비용 연구에 대한 비판으로 김용구(1995)를 참조.

도모할 필요가 있다.³²⁾

특히 물가안정을 위한 금융긴축정책의 방법은 이자율을 상승시키고 투자를 위축시켜 경기역진적으로 작용하여 침체를 장기화할 수 있음에 유념해야 할 것이다. 물론 물가상승을 억제하기 위한 일환으로 일정한 도의 통화준칙도 필요한 바, 앞서 지적한 바 있듯이 통화발행은 정부적자를 보전하는 정도가 바람직할 것이다. 한편 이러한 상황에서는 환율상승이 기대되므로 안정적인 환율상승을 유지하여 수출을 증가시키고 나아가서 투자를 증대시킬 수 있도록 하여야 한다.³³⁾

한편 체제전환뿐만 아니라 통합을 수행해야 하는 통일한국의 경우 남북한간의 성공적인 통화통합 역시 제일의 중요사안이다. 통화통합에 대한 논쟁의 주제는 통합시기와 교환비율로 모아진다. 통화통합을 통일 초기에 할 경우 북한지역의 경제활동을 수행하는 데 필요한 경화를 제공함으로써 후속적인 투자유치 및 기업활동에 도움을 줄 수 있는 반면에 단계적인 환율조정 과정을 거친 후의 통합은 현실적인 교환비율을 고려할 경우 북한지역 기업의 경쟁력이 일시에 약화되는 현상을 방지할 수 있다는 측면이 있다. 한편 남북한 통화통합시 북한주민의 소득향상 효과를 도모하고 남한으로의 이주를 억제하기 위한 동서독식의 통화교환비율을 고려할 수 있는 반면, 현실적인 교환비율을 고려하여 북한기업의 경쟁력을 유지토록 방안을 선택할 수도 있다.

이와 같은 여건을 고려할 때 통화통합은 체제통합 및 전환의 비용을 최소화하고, 북한주민들에게 체제전환 초기에 기초소득 지급여부를 염

32) 이와 같은 중앙은행의 신용확대를 통한 통화팽창정책의 보전책으로 재정부문에 있어서 저축에 대한 이자소득세 및 자본소득세를 부과할 경우 시점간(intertemporal) 자원의 잘못된 배분을 교정해 줄 수 있기 때문에 실제로 복지를 개선해 줄 수 있다는 연구도 있다. Feltenstein(1997) 참조. 아울러 단순한 체제전환 경험국들인 동구권 국가들이 높은 인플레이션을 경험한 반면, 체제통합국인 동독의 경우 물가불안 문제는 심각하지 않았던 사실에 주목할 필요가 있다.

33) 이외에도 북한금융산업의 개편 및 경쟁력 제고노력도 병행하여야 할 것이다. 금융제도를 개혁하는 것은 경제안정화 및 사유화 등 통일 후 여타 개혁 조치들과 긴밀한 관련이 있어 그 어떤 부문보다도 파급효과가 클 뿐 아니라 중앙은행의 통화정책 및 자원배분의 효율성을 증대시키기 위해 필수불가결한 조건이다. 전홍택·이영선(1997)의 전홍택 박사 논문 참조.

두에 두면서 북한기업의 경쟁력을 유지할 수 있는 쪽으로 모아지도록 할 필요성이 있다. 우선 통화통합은 초기에 집행하는 것이 혼란을 방지하고 북한기업의 대외거래의 효율성을 제고시킬 수 있다는 데에는 이론의 여지가 없다. 물론 환율대를 설치한 단계적인 통합의 경우나 신속한 통화통합의 경우 모두 환율투기 등의 부작용은 있기 마련이란 사실은 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 이에 대한 제도적 대책을 마련하면서 적정통화 교환비율을 산정하여 가급적 신속히 통합을 실시하는 것이 바람직하다.³⁴⁾ 그런데 이 경우 통화교환비율은 모든 경우에 동일하게 적용할 필요는 없다는 점을 지적해두고 싶다. 예를 들면 민간저축은 일정한도 내에서 적정비율보다 다소 높은 비율로 그리고 민간의 초과저축 및 기업금융자산 등에는 낮은 비율로 교환하되 전체적으로는 적정교환비율수준이 유지될 수 있는 일종의 pooling weighted equilibrium으로의 교환비율을 모색할 필요가 있다. 이러한 차별적 통화교환비율의 적용은 후술할 사유화 방식과 더불어 민간에게 일정규모의 기초자산을 마련해 주는 효과를 제공할 것이기 때문이다. 또한 이 방식은 차별화된 교환비율 적용으로 금융자산 및 부채규모를 축소조정하는 이른바 몰수개혁(confiscatory reform)의 효과를 도모할 수 있다는 점이 강조될 필요가 있다.³⁵⁾

나. 재정정책

통일 이후 막대한 공공이전지출이 발생할 것은 명약관화하다. 따라서 체제통합 및 전환과정에서 합리적인 자원배분을 위한 효율적인 재정지출을 확립함으로써 재정정책의 생산성을 높여야 한다. 통합초기에는 불

34) 동서독 통화통합 과정에서의 불법행위 등의 사례를 위해서는 이상현·박완근(1998) 참조. 또한 본 논문에서는 적정통화 교환비율의 추정은 생략한다. 이에 대한 연구로 전홍택·이영선(1997)의 하성근 교수의 논문을 참조.

35) 이외에 북한기업의 부실여신을 정리하기 위한 방법으로 Debt-Bond Swap 및 Debt-Equity Swap 등의 방법을 고려할 수 있으나, 채권시장에의 공급물량 확대로 통일초기에서의 자금조달에 마이너스의 효과를 가져올 수 있다는 문제점이 지적된다. Rosati(1994) 참조.

확실한 경제여건으로 인해 민간투자가 지연될 수 있기에 재정지출은 통일초기 북한지역에의 경제적 불안정을 해소시켜 후속적인 민간투자가 원활하게 이루어질 수 있도록 총수요 외부성을 극대화하면서 사용될 필요가 있다(그림 II-3a 참조). 즉 통일 초기에는 위기관리비용 내지 체제 통합 및 전환에 따른 기본 지출이 주로 집행될 것이나 점차로 이를 줄여 나가되, 북한주민의 소득수준을 높이기 위한 재정지출은 지양하고, 중장기적으로 외부경제효과가 발생할 수 있는 사회간접자본 시설에 대한 투자 등 가능한 한 민간투자를 위축시키지 않는, 즉 구축효과를 최소화할 수 있는 공공투자지출에 초점을 맞춰야 할 것이다.

그런데 재정정책에 있어서는 재정적자관리 문제가 필연적으로 발생한다. 폭증하는 공공이전지출로 재정적자가 심화되고, 이를 위한 기채(起債)는 다시 이자율을 상승시켜 원리금 부담을 증가시키고, 그 결과 다시 재정적자를 압박하는 악순환이 발생할 가능성을 독일의 경우에서 확인할 수 있었다. 따라서 통일초기부터 재정적자와 공공부채상환 계획을 세워 재정정책의 재량성을 지속적으로 관리해야 한다.

재정지출의 조달방법으로는 증세(增稅)를 우선적으로 고려할 필요가 있다. 통일초기에 기대되는 북한지역의 특수는 남한지역의 경기를 상승시킬 수 있고, 이 경우 증세는 상대적으로 부담이 작을 수 있다. 초기에 조세를 인상하여 통일재원을 위한 확고하고 형평성 있는 계획을 마련하고 공공부채의 상환계획을 조기에 수립하여 중장기적으로 재정부담을 분산시킴으로써 재정정책 수단의 지속적 활용 가능성을 확보하여야 한다. 또한 통화부문에서 예상될 인플레이션을 억제하기 위해서도 세금인상을 통한 총수요 관리가 필요하다. 물론 증세는 가처분소득을 감소시켜 소비 및 투자를 위축하여 소득을 하락시키는 효과를 가져오나, 증세를 통한 재정지출 확대는 국민소득 증대에 정(正)의 효과를 가져올 수 있기에 순효과는 반드시 부정적으로 볼 수는 없다. 특히 중요한 것은 독일식의 공공이전지출을 통한 남북한 소득의 균등화를 도모하지 않고 재정지출을 오직 경제적 효율성을 제고하는 한도 내에서 사용된다면 궁극적으로 재정적자규모 자체가 축소될 수 있다는 사실이다. 물론 이때 발생한 재정적자는 한은차입 등의 방법으로 보전하는 금융정책과의 연계

운용이 중요하다는 점은 이미 강조한 바 있다.³⁶⁾

다. 사유화 및 투자·임금정책

통일실현시 북한지역 사유화는 일단 신속하게 완료되어야 한다.³⁷⁾ 특히 국유기업의 사유화를 위해서 노동자, 투자자, 정부의 공동투자방식에 근거한 대중적 사유화를 통한 기업재정비 및 회생을 추진하는 이른바 참여경제적 사유화를 실시하는 방안을 도모할 수 있다. 즉 국유기업의 구자산가치에서 일정비율을 사유화 증서형태로 북한의 노동자에게 공평하게 무상배분하여 북한주민에게는 ‘기초자산’의 형성과 경영에의 참여의식을 제고시켜 주는 반면, 투자자에게는 자율적이고 책임감 있는 경영을 보장해 줄 수 있도록 한다. 이와 같은 참여경제적 ‘노·사·정 합작투자’ 방식의 사유화의 경우 ‘노동생산성 = 실질노동임금’을 원칙으로 하는 시장경제의 효율성을 뒷받침해 줄 수 있다. 그리고 외부적 투자 기회를 허용하고 경영자에게 책임을 갖고 소신 있게 기업을 이끌어 나가도록 해줄 뿐 아니라 정부에게는 급진적인 국유기업 매각으로 인한 매각수입 감소를 예방시켜 줌과 동시에 북한지역에 대한 정부투자를 줄여줌으로써 통일비용 증폭을 억제할 수 있다. 또한 이와 같은 참여경제

36) 한편 효과적인 재정정책을 집행키 위한 미시적 제도측면의 보완이 필요한 바, 원활한 재정정책을 위해 북한의 행정당국이 필요로 하는 재정지출을 가능하게 하기 위한 조세수입능력을 갖추도록 하며, 연성예산제약하의 지출관습을 탈피하도록 재정집행의 규율을 강화하고, 구체적인 집행과정에서 요구되는 남한의 세출입 구조의 변화를 파악하며 수직적·수평적 재정조정능력도 갖추어야 한다. 특히 주택의 정상화, 사유화를 위한 재정지출규모를 적절하게 할 것이 도모되어야 하나, 국유기업 사유화 과정에 수반되는 투자와 보조금 또한 매각수익 처리관계를 명확하게 할 필요가 있다. 그리고 당분간 가능하면 남북한 산업구조 조정 및 남한 사양산업의 북한이전 등을 통한 수출증대, 또한 북한지역에 대한 GSP혜택 요청(WTO 등 국제기구에 요청) 및 일정기간 보호무역 허용 요청 등을 고려함이 바람직하다.

37) 고일동(1997)의 경우 일정기간 동안 국영관리를 통해 북한 국유기업을 재정비한 후 사유화하여 매각수익의 상승을 통한 재정수입증대 효과를 제한하였으나 이는 도리어 재정부담을 증가시킬 수 있고, 관 주도의 기업관리는 경제적 효율성을 저하시킨다는 것이 지적될 필요가 있다. 자세한 정책 제안은 본 보고서의 부록을 참조.

적 사유화는 대중적 ‘기초자산’을 지급함으로써 북한주민의 체제전환에 대한 적극적 참여를 유도케 해줄 수 있다. 결국 이는 체제전환 초기에 북한주민에게 유동성을 확보해 줌과 동시에 구매력을 창출해 주는 효과를 초래할 것으로 평가할 수 있으며 화폐통합에서 소홀히 한 북한주민에의 소득제도 효과를 기대할 수 있다.

한편 독일에서 사용된 고임금 첨단산업전략은 막대한 재정지출에 대한 부담을 증가시키며 인플레이션을 야기시킬 수 있기 때문에 북한지역에 적용하는 것은 바람직하지 않다는 점을 강조해두고 싶다. 어디까지나 시장경제 메커니즘에 따라 시장에서 노동생산성에 연관하여 실질임금이 정해지도록 하는 방안만이 실업을 최소화할 수 있는 동시에 실업보조금 등의 불필요한 재정부담을 줄일 수 있기 때문이다. 이것이 북한 공산체제하에서의 과다고용을 해소하는 원천적 방법이며, 아울러 이는 기업손실을 최소화하고 은행부실화를 방지시켜 궁극적으로는 침체된 경제에 활력을 불어넣을 수 있는 방법이다. 단 이러한 과정에서 북한지역으로의 투자유치를 조속히 활성화시키려면 사유화를 신속히 종결하여 투자에 대한 선행조건을 충족시켜야 하며, 남북한간의 생산성 격차를 일단 있는 그대로 받아들이고 남북한 경제의 상호 보완성을 고려하여 자연스럽게 산업구조조정을 도모하되 점진적으로 남북간의 격차를 줄여나가는 것이 역시 통일사업비용을 축소할 수 있는 방편이기도 하다.

3. 통일비용 극소화를 위한 정책제안

통일과정 및 통일 후 정부가 최우선적으로 고려해야 할 재정정책상의 과제 중 하나로서 이른바 통일비용 문제가 주목을 받아왔다. 원래 통일비용에 관한 논의는 서독이 재통일 당시에 “통일 후 특정기간 이내에 동독주민의 1인당 GNP가 서독주민의 그것과 같아지게 하기 위해 서독정부가 지출해야 하는 재정소요액”을 “통일비용”이라 정의하여 정책지표로 삼았던 사실에 연유한다. 통일당시 독일은 통일이 되어 자유주의 시장경제체제를 도입하면 구동독은 쉽게 경제회생의 길로 들어설 것이

라고 판단하였다. 즉, 독일은 시장제도 도입에 의한 자생적 조정능력을 과대평가하였을 뿐만 아니라, 통일당시의 동서독 격차, 동질화에 소요되는 기간 그리고 재정 및 경제문제를 과소평가하여 동독으로의 막대한 공공재정이전이 지속되는 난관에 봉착하게 되었다. 그런데 이러한 분석 시각은 우선 통일 이후 기본경제 정책의 목표가 지극히 정치적 방식으로 설정(동·서독주민의 소득평준화)되는 과정에서 배태된 것이라 할 수 있으며 근본적인 문제들, 즉 소유권 문제와 물가안정 및 실업대책, 재정 및 금융제도 정착 그리고 각종 재교육 및 훈련에 관한 대책들을 상대적으로 경시하였다는데 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 국내 대부분의 통일비용에 관한 연구들은 독일 통일비용 분석모형의 방법론을 그대로 답습함으로써 많은 혼란과 우려를 낳아 왔다. 더욱이 최근의 외환 위기를 겪으면서 우리나라의 달러 표시 GNP가 급속히 하락한 현실을 감안할 때 어차피 기존 방법론에 근거하여 지금까지 산출된 통일비용 추정치들은 이미 그 의미를 상실하였다고 보아도 과언이 아니라 할 수 있다.³⁸⁾

가. 통일비용에 대한 기존 분석의 내용과 문제점

1990년대 초부터 한국에서도 독일통일 과정에서 정책 당국자들에 의해 제시된 통일비용에 관한 분석방식의 영향을 받아 남북한간의 통일실현시 발생할 통일비용을 추정하기 위한 연구가 여러 학자에 의해 이루어지게 되었다는데 있다. 국내에서의 연구 중 대표적인 것으로 배진영(1993), 이영선(1992), 신창민(1992), 이상만(1994), 김용구(1994) 등의 연구가 있으며 KDI 및 21세기위원회, 그리고 민족통일연구원 등의 기관에서도 추정작업을 수행한 바 있다.

배진영(1993)은 독일식 통일비용 산출방식의 전통을 가장 많이 답습하였는데 통일비용을 경제통합 후 주어진 기간 안에 북한의 소득수준을

38) 예컨대 동서독과 남북한의 경제력 규모를 비교할 때 보통 통일 당시 구동독의 1인당 GNP는 구서독의 약 1/4, 북한은 남한의 1/8로 가정하였는 바 이에 대한 수정이 요구된다.

남한 수준으로 올리기 위해 남한에 의해 지원되어야 하는 투자지원액으로 규정하였으며 경제통합 이후 약 2,119억달러 내지 4,480억달러의 비용이 소요될 것으로 추정하였다.

한편 이영선(1992)은 통일비용을 기회비용 측면에서 산출하되 남북한이 점진적인 통합과정을 거치게 된다는 가정하에 그리고 남한이 매년의 경제성장분 만큼 북한을 지원한다는 가정하에 경제통합 비용을 추정하였다. 통일 후 12년간 총소요 비용은 1조 8천 6백억달러가 될 것이고 소득이 균등화되기까지는 32~54년이 소요될 것인데 이 경우의 통일 비용 규모는 3,880~8,418억 수준이 된다고 분석하였다.

21세기위원회는 통일비용을 북한지역에 대한 사회간접자본 투자와 북한주민에 대한 생계비보조금과 민간기업의 설비투자의 합으로 정의한 다음, 통일비용규모가 4,480억~1조 2,000억달러에 달할 것으로 추정한다.

그리고 KDI는 통일비용을 정부재정지원과 사회간접자본에 대한 투자로 정의하였고 점진적 통일의 경우에는 859~971억달러 그리고 급작스런 통일의 경우에는 2,342~2,446억달러의 통일비용이 발생할 것이라고 분석하였다. 한편 총량적 통일비용 및 남북한 균등화 기간 추정을 지양한 사업별 또는 정책별 경제통합 방안을 마련한 연구들이 있다(전홍택(1997) 등). 특히 박태규(1997)는 부문별(사업별) 소요비용 추정과 조달방안 제시로 보다 현실적 접근을 시도하였는데, 통일비용을 경제와 사회의 체제가 다른 두 지역이 하나의 통합된 국가를 이루어 경제가 안정을 이루기까지 소요되는 비용으로 정의하고, 이를 위기관리비용, 체제 전환비용 및 경제적 투자비용으로 구분하여 각 항목별로 정부가 직접 부담해야 하는 재정비용을 추정하였다(남한 GNP의 5.6~8.2%).³⁹⁾ 남한 경제의 현실성을 고려한 재원조달 방안까지도 제시하였는데, 현실적으로 가능하다고 본 조세부담률 증가(GNP의 4%선) 외에는 국채발행 및

39) 통일과정에서 정부부담 비용으로 ① 통일과정에서의 북한지역 위기관리 및 사회보장 측면의 긴급구호비용, ② 각 분야의 제도통합에 소요되는 비용, ③ 민간 투자를 제외한 정부부문의 사회간접자본 시설에로의 공공재 공급으로 구분되기도 한다. 김영하(1997), 41쪽 참조.

외자도입을 통해 조달하여야 하지만 여건상 실현가능성이 크지 못하다고 보고 있다.

이와는 별도로 통일문제를 체제통합에 따른 비용뿐만 아니라 편익을 동시에 고려하여 통일에 대한 부정적 시각을 불식하려는 시도도 있다(조동호 1997). 예컨대 통일편익의 문제를 분단비용이라는 측면에서 접근하여 국방비 축소 등의 경제적 효과를 계량적으로 추정하고 이를 앞서 제시한 통일비용 추정치로부터 차감한 순통일비용을 도출한 바 있다. 그러나 이와 같은 통일비용 및 통일편익에 대한 연구에 큰 의미를 부여할 수 없는 것은 비용 또는 편익의 범위를 확장 또는 축소함에 따라, 통일비용 지출기간의 장단에 따라, 경제외적 유무형의 편익 및 비용의 포함 여부에 따라 추정규모가 임의적으로 변동하기 때문이다.⁴⁰⁾

이외에도 통일비용 추정의 한 방편으로 통일비용 지불의사 규모를 설문조사함으로써 통일비용을 추계한 것들이 있다(김영하, 1997). 그러나 결과치의 편차가 크며, 표본집단의 특수성 그리고 추상적인 설문 등으로 인한 한계성이 있을 뿐 아니라 통일비용을 단지 자발적으로 지불할 의사가 있는 규모로 규정한다는 논리 자체가 비현실적이라는 문제가 있다.

여하튼 이상에서 살펴본 통일비용에 관한 분석은 통일방식, 통일비용의 개념, 통일 후 설정될 경제정책 목표, 그리고 현재의 남북한 경제력 차이 등에 따라 큰 차이를 보여주고 있다. 북한경제에 대한 정보 부족, 통일을 전후하여 전개될 상황에 대한 불확실성을 감안할 때 이러한 결과는 충분히 납득할 수 있다. 그러나 지금까지 수행된 연구들의 통일비용에 관한 개념은 물론 통일 이후 설정해야 할 경제정책 내용, 그리고 이의 실현을 위해 구체적 방안에 이르는 문제들을 경시하는 결과를 초래하고 말았다는 데 문제가 있다.

이러한 문제점을 인식하여 최근에 ‘통일비용’의 개념을 재정립하려는 시도가 형성된 바 있다. 김용구(1995)는 수리모형 수립을 통한 통일비용 계산시도의 한계를 지적하면서 통일비용은 특정한 수치로 산정될 수 없는 개념이며 주어진 여건에 따라 고정되는 상수가 아니라 어떠한 정책

40) 조동호(1997), 557~560쪽 참조.

을 어떠한 분야에 어떻게 수행하느냐에 따라 달라지는 변수로 파악하여 여타 통일비용에 관한 연구들은 제도적 요인들이 통일비용에 주는 영향을 간과하였음을 지적한 바 있다.

이러한 관점에서 볼 때 연구 또한 단순히 통일비용의 크기를 추정하는 것보다 중요한 것은 통일실현시 어떻게 체제통합을 성공적으로 진행시켜 통일비용을 감축시킬 수 있는가가 중요하며 아울러 이와 관련하여 거시경제변수의 움직임을 종합적으로 고려한 안정화 정책을 추구하되 궁극적으로 체제전환의 목적, 즉 남북한의 동질적 경제공동체 형성으로 수렴되도록 정책의 초점을 맞추어야 할 것이란 관점에서 접근할 필요가 있다.

또 한 가지 지적할 필요가 있는 사실은 통일비용에 관한 지금까지의 연구결과들은 비현실적 내지 불확실한 가정에 근거하여 통일비용을 추정할 수밖에 없다는 하지만 대체로 통일에 따른 비용측면만을 강조하는데 그치고 말아 통일에 대한 두려움만을 가중시키는 결과를 초래하였다는 점이다. 여기서 중요한 것은 추정된 통일비용의 절대치 자체는 큰 의미를 부여할 필요가 없다는 사실이고 아무리 크게 추정된 통일비용이라 하더라도 통일로부터 우리 민족이 얻을 수 있는 혜택을 상회할 수는 없다는 사실을 인식하는 것이라 할 수 있다.

나. 통일비용에 관한 새로운 분석시각의 설정

이상에서 살펴본 바와 같이 독일에서의 통일비용 개념은 일단 잘못된 목표 설정에 근거하여 창출된 개념이라 할 수 있다. 그런데 여기서 또한 한 가지 지적해 두어야 할 점은 통일비용이란 독일의 통일과정에서 동독이 서독에 흡수되는 상황과 관련하여 창출된 개념이며 따라서 독일을 제외한 여타 동구권 국가들에서는 독일식 통일비용의 문제는 제기되지 않았다는 사실이다. 그런데 이는 단지 통일비용의 개념을 지극히 제한적으로 설정한데 연유하는 것이라 보는 것이 타당할 것이다. 즉 통일비용을 단순히 두 체제 및 국가가 통일될 때 흡수하는 측이 흡수당하는 측의 경제여건을 흡수하는 측의 경제여건과 비견할 만한 정도로 개선하

기 위해 흡수하는 측이 담당해야 할 일종의 이전지출로 정의하였기 때문이다. 그러나 독일의 통일은 엄밀히 말하면 단순한 두 국가의 통합이 아니라 한 체제를 다른 체제로 전환시켜 동질화를 도모하는 과정이 수반되는 것이므로 협의의 통일비용이라 하더라도 이는 체제전환에 따른 제반비용이 포함된 개념으로 보는 것이 타당할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 한국에서의 통일에 독일식 통일비용 개념을 고수하거나 답습하는 것은 결코 바람직하다고 볼 수 없다. 따라서 본고에서는 일단 통일비용에 대한 개념을 확대개편 내지 재정립함으로써 기존의 대다수 분석방안들이 설정했던 비현실적 가정의 상당부분을 해소함과 동시에 보다 현실적 상황에 충실한 통일경제정책 마련에 초점을 맞추고자 한다.

즉 이상과 같은 통일비용에 관한 기존의 분석방법론들이 갖는 한계성을 극복하기 위해 본고에서는 우선 그간의 ‘통일비용’에 대한 부정적 의미를 분석하기 위해 통일비용을 ‘적정 통일사업 소요경비’로 인식은 하되, 통일과정에서 동원가능한 자금한도 내에서 가장 효율적인 자금의 활용과 이에 의거한 경제적 효과를 극대화하여 통일과정에서의 문제점들을 최소화함으로써 통일사업 목표수행에 소요되는 경비를 최소화할 수 있는 방안을 모색하는데 초점을 맞추고자 한다. 통일실현시의 통일비용은 결국 어떤 사업목표를 설정하고 또 어떤 방식으로 이를 실천하는가에 따라 달라질 것이며 따라서 물리적인 통일비용 자체의 절대규모를 추정하는 것보다는 필요한 소요자금의 조달방식이 실업과 물가 등에 미치는 영향을 최우선적으로 고려하여 통일로 인한 궁극적 재정부담을 극소화시킬 수 있는 방안 모색에 주안점을 두자는 것이다. 아울러 통일에 따른 경제정책은 경제성장의 외연적 요인을 단순히 증가시키는 데 그치지 않고 내생적 경제성장을 촉진할 수 있는 여건 마련에 주력하여야 할 필요가 있으며(기술, 교육, 사회간접자본 등)⁴¹⁾ 따라서 정부정책은 경제적 외부성이 큰 부문에 한정하고, 여타 부문은 민간으로 하여금 자생적으로 경제성장을 주도해 나갈 수 있도록 경제정책을 수립하여 정부가 부담할 통일비용을 최소화할 필요가 있기 때문이다.

41) 내생적 경제성장 모형을 이용하여 총량적 통일비용을 추정한 것으로는 김준영(1995)을 참조.

결국 통일비용의 단순한 추정치 산출이나 소득격차 해소를 목표로 하는 통일비용 접근방식은 무의미한 것으로 볼 수 있으며, 언제 어떠한 방법으로 통일이 된다고 할지라도 주어진 여건하에서 가용자원의 범위하에서 자원의 효율적인 배분을 통해 통일경제의 거시적 안정은 물론 궁극적으로는 내생적 성장잠재력을 극대화하기 위한 정책의 개발이 중요하다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 민간부문이 통일과정에서 체제전환의 내생적 경제생산성 제고에 기여할 수 있는 적절한 재원조달 및 효율적인 배분방식에 관한 대안을 마련하되, 일반균형적 시각에서 금융 및 재정정책을 중심으로 한 제반 거시경제정책의 혼합적 운용(policy mix) 측면에서 모색하기로 한 것이다.⁴²⁾

즉, 일단 통일이 실현되었을 때 가장 중요한 것은 과연 어떻게 통일로 인한 충격을 최소화시키면서 북한경제를 남한의 시장경제체제로 전환시켜 안정을 도모하는가 하는 점이 될 것이며, 이러한 과정은 우선 시장경제의 기본이 되는 사유화 정책과 시장가격기능이 정상적으로 가동될 수 있는 메커니즘을 신속히 정착시키는 작업을 필요로 하게되는데 이를 위해 근대적 조세제도 및 화폐·금융제도가 조속히 정착되어야 할 것이기 때문이다. 따라서 이러한 과정에서 필연적으로 발생하는 기업 도산 및 대량 실업으로 이어지는 경기침체 문제를 신속히 해결할 수 있는 적절한 경제정책의 모색이 요청된다.⁴³⁾

42) 이러한 목표의 달성을 위해서는 우선 통일 이후 추구할 바람직한 경제체제를 모색한 다음, 이를 중심으로 남북한 경제가 각각 어떻게 조정될 필요가 있을지를 논의해야 할 것이다. 그러나 이에 관한 논의는 본 연구의 주제를 벗어나는 것인 바 일단 남한의 시장경제체제를 중심으로 북한 경제체제를 전환시킴으로써 통일한국 경제의 동질성을 회복하는데 일차적인 목표를 설정하기로 한다. 이는 암묵적으로 북한경제의 몰락으로 인해 남한이 북한을 흡수통일하는 상황을 가정한 것이라 할 수 있다. 이는 통일 시기가 그 어느 때가 되던 남북간의 통일은 북한의 몰락에 따른 남한 중심의 흡수통일 형식이 될 수밖에 없다는 관점에 근거한 과정이며 따라서 남북한이 경제교류를 확대하여 쌍방의 경제여건 및 체제를 점진적으로 동질화시킨 다음, 통일을 도모한다는 논리는 지극히 비현실적인 것으로 보는 견해에 근거한 가정이다.

43) 이러한 과정에서 선택할 경제정책은 시장가격 및 임금 등을 자율적 조절과정을 거쳐 형성되도록 운용하는 이른바 점진적 접근방법(gradual approach)과 임금수준 등 제반 경제목표를 인위적으로 책정해 나가는 이른바 충격요법(shock approach)으로 구분되는 바 후자를 선택한 독일에서의 실험이 많은 비판을 받

이상과 같은 관점에서 볼 때 통일비용 문제는 우리가 추구할 통일한국 경제의 체제 및 기본 경제목표 그리고 이의 달성을 위한 주요 사업에 근거하는 “통일실현시 예상소요자금 및 조달방안과 그에 따른 주요 거시경제지표와의 연관된 효과를 고려하는 통일경제정책의 추구”라는 시각에서 접근될 필요가 있음을 재삼 확인할 수 있다. 본고에서는 바로 이러한 시각에 충실한 분석모형의 도입 및 활용방안을 제시해 보고자 하는 것이다.

다. 통일비용 극소화 방안의 모색

이상에서 우리는 독일 통일과정에서 유래된 이른바 통일비용에 대한 인식을 재정립할 필요성을 확인한 바 있고 또 그러한 관점에서 동구권 체제전환국들이 추진한 경제적 대응에 대한 평가를 시도해 보았다. 아울러 이러한 분석시각에 바탕을 두고 일단 한국에서의 통일비용을 남북한이 통일될 경우 시장경제체제로의 동질성 회복에 필요한 핵심적 사업 추진에 소요되는 경제적 부담이라 인식한 바 있다. 물론 이때 경제적 부담이란 물론 실제 필요한 자금의 규모가 기본내용이 될 것이지만 동시에 통일초기에 예상되는 경기침체 및 인플레이 현상으로 인해 발생할 국민경제의 부담 내지 충격의 크기를 아울러 포괄하는 의미라 볼 수 있다. 그리고 소요자금 규모란 궁극적으로는 통일 이후 추진할 통일사업의 내용 및 목표를 어떻게 설정하는가에 따라 달라질 성질의 것이므로 수차례 언급한 바 있듯이 통일비용을 남북한간의 소득수준 균등화를 목표로 설정하는 지극히 불합리한 정치적 목표달성에 소요될 남한측의 이전지출로 규정하는 우는 범하지 않고자 한다.⁴⁴⁾

한편, 만일에 통일실현시 전통적인 방법에 따라 산정된 통일비용이

고 있음은 주지의 사실이다.

44) 소득수준 균등화를 목표로 설정할 경우의 통일비용은 예컨대 최근 남한이 겪고 있는 IMF체제하의 상황이 초래될 때 오히려 남한측이 부담할 이전지출 규모는 작아진다는 우스꽝스러운 결과가 초래될 것이다. 고소득 지역의 소득저하로 저소득지역과의 소득수준 격차가 줄어들어 소득균등화라는 통일경제의 목표달성이 보다 용이해졌다는 인식은 지극히 비논리적이다.

현실적으로 감당하기 어려운 수준으로 추정된다면 이는 단지 당초의 목표를 수정하여 대처하면 될 성격의 것일 뿐, 비용 조달의 어려움으로 인해 국가가 필연적으로 파산할 수밖에 없는 사태가 초래된다는 것으로 받아들일 필요는 없는 것이다. 즉 보다 현실적인 상황은 통일한국이 결국은 감당할 수 있는 수준 내에서 통일사업 목표를 설정하되 통일로 인한 제비용 및 충격을 최대한일내 극소화해 나가는 방향으로 정책대응을 하게 되는 것으로 예상하는 것이 합리적일 것이다.

물론 이때 저간의 연구에서처럼 남한국민들이 통일로 인한 비용에 대해 지불할 의사가 있는 재정부담 수준을 설문조사를 통해 추정한 다음, 이를 통일비용으로 가늠하려는 견해가 제시될 수 있다. 그러나 이러한 관점에서 추정된 통일비용 규모는 대체로 소득균등화 목표달성에 필요한 경비추정 규모보다 훨씬 낮게 산출되어 왔다. 이러한 결과는 지극히 당연한 것이라 할 수 있는데 산출된 부담규모는 단지 자발적 의사를 반영한 재정지원금 규모의 성격을 가질 뿐이며 설문조사 방식 또한 하향편의를 유발하기 쉽게 수행되었기 때문이다. 또한 이 추정액은 실제 동원가능한 자금 규모를 의미하거나 이 추정액보다 더 큰 재정부담 부과는 불가능하다는 의미로 받아들일 수도 없는 것이다. 그리고 이러한 설문조사는 특히 조사시기에 따라 변동폭이 클 수도 있어 그 결과는 단지 참고사항에 불과한 것으로 보아야 할 것이다. 현실적으로 볼 때 실제 부과될 부담규모는 자발적 지불의사 규모보다 클 수밖에 없는 것이어서 보다 합리적인 통일비용 추정은 오히려 박태규(1997)가 시도한 접근방식에 따라 추계하는 방식이 될 것이라 보여진다.

박태규는 통일과정에서 겪게 될 통일비용을 위기관리비용, 체제전환비용 및 경제적 투자비용으로 구분한 다음, 항목별로 소요비용을 합산하였다. 그러나 박태규도 결국은 거시적으로 두 경제가 목표된 소득수준을 이루게 하기 위해 필요한 비용을 통일비용으로 규정함으로써 소득균등화 목표지향 방식의 기본 틀을 벗어나지는 못하였다.

이상과 같은 사항을 고려하여 본 연구에서는 통일비용을 일단 궁극적으로는 국민경제의 동질성 회복이란 목표달성에 소요되는 경제적 비용으로 인식하되 그 절대치 자체를 추정하는데 궁극적 분석목표를 두기보

다는 대체적으로 예상되는 소요경비 또는 현실적으로 수용가능한 남한 측 부담규모를 먼저 내정한 다음(마치 국가예산을 먼저 편성하듯이), 그 한도 내에서 통일사업을 추진하되 가능한 경제적 부담 내지 비용을 극소화시키는 정책 대안을 마련하는데 주안점을 두고자 하였던 것이다. 따라서 통일비용을 수용가능한 한도 내에서의 통일사업 추진비로 인식하되 그러한 비용의 물리적 규모 자체보다는 비용(내지 충격)의 크기를 극소화시킬 수 있는 접근방법의 모색에 초점을 맞추려는 것이다.

이상과 같은 인식하에 본 연구에서는 현실적으로 수용가능한 물리적 통일비용 규모를 일단 GNP 대비 조세부담률(국세기준)을 기준시점 대비 1% 내지 5% 수준 정도로 상향조정할 때 얻을 수 있는 조세수입 증가수준으로 가정하였다.⁴⁵⁾ 그런 다음 이렇게 설정된 통일재정 기금을 조세부과나 화폐발행(한은차입) 또는 국채발행(일반으로부터의 차입)으로 충당할 때 경기침체나 인플레이를 어떤 방법이 가장 잘 수습할 수 있는지를 확인함으로써 궁극적이고 동태적인 차원에서의 통일비용의 극소화를 시현할 효율적 정책 대안을 찾아내 보고자 한다. 물론 그 결과는 통일비용 규모를 당초에 어느 수준으로 설정하는가에 따라 그리고 정책 혼합을 어떻게 도모하는가에 따라 달라지리라 본다.

이러한 관점에서 일단 본 연구는 동구권 국가들의 경험을 바탕으로 효율적인 정부정책의 혼합적 운용방안 중 핵심적인 내용을 5가지로 구분하여 제시한 다음 일종의 모의 분석을 통해 그 효율성을 비교·분석해 보고자 한다. 이러한 목표달성을 위해 본고에서는 SUM'95 모형을 축소 개편한 SUM'98 모형을 설정하여 추정한 다음 다양한 정책 의태분석을 통해 정책별 파급효과를 비교·검토하는 방법을 택하였다. 이 모형은 남한경제의 구조적 특징을 연립방정식 형태의 거시계량모형으로 구성한 것으로 다음과 같은 가정하에 활용하고자 한다. 단, 이하의 분석은 추정 모형의 안정성 유지를 위해 외환위기 도래 이전 시기를 대상으로 실증

45) 즉 초기년도(1997년을 가정할 경우)의 통일비용은 일단 GNP의 1~5% 정도로 설정하였으나 3~5년 이후부터 그 규모는 점차 축소될 것으로 예상할 수 있다. 그러나 연도별 통일비용의 절대규모나 지속기간 등은 본 연구의 중심과제가 아니므로 자세한 추정내용은 생략한다.

분석을 도모하였다. 전술한 바 있듯이 본 연구에서는 통일비용 자체의 절대치 크기를 추정하여 제시하는 방안을 지양하는 대신 통일로 인한 충격의 최소화를 가능케 할 수 있는 효율적 정책 대안의 모색에 초점을 맞추고 있어 추정대상 기간의 설정은 큰 문제가 되지 않을 것이다.

첫째, 북한지역의 경제여건에 대한 실증분석이 현실적으로 불가능하므로 남한지역만을 대상으로 하는 모형을 설정하여 활용한다. 이는 결과적으로는 남한이 북한경제의 체제전환 문제를 주관하되 북한경제를 외생적으로 처리하는 형식으로 운용한다는 가정을 한 셈이다. 따라서 예컨대 남북한간의 인구 및 생산요소 그리고 상품의 이동이 남한경제 구조를 본질적으로 변화시키지는 않는 정도 내에 머물 것이라 가정한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 이러한 가정이 갖는 한계성이 분명하지만 실증분석상 현실적으로 해소할 수 없는 부분이라는 점과 단순히 투자함수 하나만으로 통일비용을 추정해온 기존의 접근방식에 비해 훨씬 개선된 분석결과를 보장해 줄 것이란 점에 착안하여 시도한 분석방안이다.

셋째, 남북한 통일은 북한 경제체제의 몰락으로 갑자기 실현될 성격의 사건으로 인식하되 통일 후 남한이 북한을 시장경제체제로 전환시키기 위해 추진할 경제정책의 핵심적인 내용은 화폐통합을 비롯한 화폐금융제도와 조세제도의 정착, 신속한 사유화정책 실시를 모태로 하는 재정·금융 및 소득정책이 될 것이라 가정한다.

이상과 같은 가정하에 설정된 SUM'98 모형은 구조방정식 체계의 모형으로 단순한 예측은 물론 외생적 변화가 경제 전반에 미치는 파급효과를 정확히 추적하여 파악할 수 있는 강점을 가지고 있다.⁴⁶⁾ 이 모형은 SUM'95 예측모형을 모태로 작성되었으나 채권시장과 해외부문 등을 논의의 편의상 외생처리함으로써 결국 총공급 부문과 총수요 부문 그리고 화폐금융 부문과 임금·물가·이자율·환율 부문의 총 4개 블록으로 구성하였다. 4개 블록은 형태방정식 11개, 정의식 3개 및 균형조건식 1개로서 총 15개의 방정식으로 구성되었으며 11개의 내생변수로 정의

46) SUM'98 모형의 구성체계도(flow-chart)와 그 특징은 편의상 생략한다. 자세한 내용은 이종원(1995)을 참조.

〈표 III-9〉 실증분석을 위한 변수목록

	의 미	단 위	자료출처	비 고
BOCSX	경상수지	백만\$	한은, 조사통계월보	-
CPIX	소비자물가지수	1990=100	"	-
CPX	민간소비	10억원	한은, 국민계정	CHX+CPNPX
DCPIX	소비자물가 변화율	%	한은, 조사통계월보	$\frac{CPIX_t}{CPIX_{t-1}} - 1$
DEBTX	총외채	백만\$	"	-
DER	환율 변화율	%	"	-
DGCX	정부지출 변화율	%	"	-
DLEX	노동수요 변화율	%	"	$\frac{LEX_t}{LEX_{t-1}} - 1$
DLFX	노동공급 변화율	%	"	$\frac{LFX_t}{LFX_{t-1}} - 1$
DYX	총공급측면 경상GNP변화율	%	"	-
DM2AVEX	M2평잔의 변화율	%	"	$\frac{M2AVEX_t}{M2AVEX_{t-1}} - 1$
ER	대미 환율	원/\$	"	-
EXX	상품·용역 수출	10억원	"	-
GBDX	중앙정부 재정적자	10억원	"	-
GDPX	국내총생산(국민계정기준)	10억원	한은, 국민계정	-
GCX	정부소비지출(국민계정)	10억원	"	-
GRTX	중앙정부 조세수입	10억원	한은, 조사통계월보	-
GRX	정부수입	10억원	"	-
IMX	상품·용역 수입	10억원	"	-
ITX	총투자(국민계정)	10억원	한은, 국민계정	IFX+IIX
KER	제조업 평균가동률	%	통계청	-
KEX	실제가동된 자본스톡	10억원	-	KX*KER
LCPIX	log 표시 소비자물가지수	-	-	log(cpix)
LEX	노동수요	천명	한은, 조사통계월보	-
LKEX	log 표시 실제가동된 자본스톡	-	-	log(KEX)
LLEXMWHX	log 표시 고용된 노동자의 노동시간	-	-	log(LEXMWDX)
LWAGEX	log 표시 전산업 임금	-	-	log(WAGEX)
M2AVEX	M2 공급(평잔)	10억원	-	-
M2AVERCPX	실질 M2 공급(평잔)	10억원	-	M2AVEX/CPIX
MWHX	월평균 노동시간(전산업)	시간/월	-	-
NCISX	순자본유입	백만\$	한은, 조사통계월보	-
NFIX	해외순수취 요소소득	10억원	"	-
R	회사채 수익률	%	한은, 국민계정	-
SDX	통계상 불일치(국민계정)	10억원	한은, 조사통계월보	-
URX	실업률	%	한은, 국민계정	-
WAGEX	전산업 임금	원	한은, 조사통계월보	-
WAGEXMA	WAGEX의 이동평균	-	"	$(\sum_{i=0}^3 WAGEX_t)/4$
YDX	가처분소득	10억원	한은, 국민계정	YX-GRTX-DPX
YX	총공급측면의 경상 GNP	10억원	"	-
YXD	총수요측면의 경상 GNP	10억원	"	-

되고 있다(사용된 변수는 표 Ⅲ-9 참조). 단 역사적 의태분석 및 정책 의태분석에서 일부 변수들을 외생처리하는 실험을 시도해 보았다.

이상과 같은 특징을 갖는 거시계량모형의 최종 추정결과는 다음과 같다. 단 추정에 사용된 통계자료의 표본기간은 1982년 1/4분기부터 1997년 4/4분기까지 66개 분기이다. 사용된 통계자료는 경상자료이며 계절성(seasonality)이 존재한다고 판단되는 모든 변수는 ARIMA X-11 기법에 의해 계절조정된 값으로 전환시켜 사용하였다. 모든 행태방정식은 기본적으로 통상최소자승법(OLS)에 의해 추정되었다.

1) 총공급 부문

가) 총생산

$$\log YX_t = -10.134 + 0.785 \log KEX_t + 0.469 \log LEXMWHX_t$$

$$(-3.117) \quad (28.970) \quad (1.917)$$

$$\overline{R^2} = 0.996 \quad D, W = 0.240$$

나) 노동수요

$$LEX_t = 4006.305 - 0.003 WAGEX_t + 0.058 YX_t + 0.719 LEX_{t-1}$$

$$(3.568) \quad (-1.792) \quad (2.303) \quad (8.705)$$

$$\overline{R^2} = 0.981 \quad D, W = 1.445$$

다) 노동공급: 외생처리

라) 실업률

$$URX_t = 0.181 - 61.052 DLEX_t + 59.915 DLFX_t - 2.319 DYX_{t-1}$$

$$(3.247) \quad (-11.533) \quad (10.514) \quad (-2.923)$$

$$+ 0.963 URX_{t-1}$$

$$(58.897)$$

$$\overline{R^2} = 0.982 \quad D, W = 2.268$$

2) 총수요 부문

가) 민간소비

$$\begin{aligned}
 CPX_t = & 433.760 + 0.577 YDX_{t-1} + 7.130 M2AVEXRCPIX_t \\
 & (0.354) \quad (9.224) \quad (2.208) \\
 & - 32.576 R_t \\
 & (-0.540) \\
 \overline{R^2} = & 0.996 \quad D. W = 1.375
 \end{aligned}$$

나) 총투자

$$\begin{aligned}
 ITX_t = & -695.631 + 22005.771 DYX_t - 14.547 R_t \\
 & (-0.844) \quad (3.417) \quad (-0.285) \\
 & + 7844.224 DM2AVEX_t + 1.020 ITX_{t-1} \\
 & (0.916) \quad (102.567) \\
 \overline{R^2} = & 0.995 \quad D. W = 1.864
 \end{aligned}$$

다) 조세수입

$$\begin{aligned}
 GRTX_t = & -313.724 + 0.159 YX_t \\
 & (-2.055) \quad (58.942) \\
 \overline{R^2} = & 0.982 \quad D. W = 1.396
 \end{aligned}$$

라) 정부재정적자

$$GBDX_t = GEX_t + GNLX_t - GRX_t$$

마) 가처분소득

$$YDX_t = YX_t - GRTX_t - DPX_t$$

바) 국내총생산

$$GDPX_t = CPX_t + ITX_t + GCX_t + EXX_t - IMX_t + SDX_t$$

사) 해외순수취 요소소득

$$NFI_t = YXD_t - GDPX_t$$

아) 총생산물시장 균형식

$$YXD_t = YX_t$$

3) 화폐금융 부문

가) 화폐수요

$$M2AVEXRCPIX_t = 259.991 - 4.981R_t + 0.014YX_t + 282.906DER_t$$

(7.756) (-2.374) (89.571) (2.358)

$$\overline{R^2} = 0.994 \quad D, W = 0.254$$

나) 화폐공급: 외생처리

4) 임금, 물가, 환율 부문

가) 임금

$$\log WAGEX_t = 1.210 - 0.041URX_t + 0.638 \log CPIX_t$$

(3.905) (-3.930) (2.897)

$$+ 0.712 \log WAGEX_{t-1}$$

(7.798)

$$\overline{R^2} = 0.998 \quad D, W = 2.279$$

나) 소비자물가지수

$$CPIX_t = 31.315 + 7.455DYX_t + 0.036M2AVEXRCPIX_{t-1}$$

(12.233) (0.428) (6.131)

$$+ 0.1 \times 10^{-4} WAGEXMA_t + 2.190DGCX_{t-1} + 0.394R_{t-1}$$

(1.878) (0.272) (3.420)

$$\overline{R^2} = 0.986 \quad D, W = 0.146$$

다) 회사채수익률

$$\begin{aligned}
 R_t = & 4.859 - 0.000M2AVEXRCPIX_t + 38.789DCPIX_t \\
 & (4.914) \quad (-1.372) \quad (2.547) \\
 & + 14.238DER_t + 7.530DYX_{t-1} + 0.916R_{t-1} - 0.275R_{t-2} \\
 & (4.143) \quad (0.990) \quad (9.092) \quad (-1.947) \\
 & - 0.011R_{t-3} \\
 & (-0.111) \\
 \overline{R^2} = & 0.803 \quad D, W = 1.666
 \end{aligned}$$

라) 환율

$$\begin{aligned}
 ER_t = & 57.365 - 0.006BOC\$X_{t-1} - 0.008NC\$X_{t-1} \\
 & (1.068) \quad (-2.044) \quad (-2.818) \\
 & + 0.002DEBTX_{t-1} + 0.854ER_{t-1} \\
 & (3.795) \quad (10.466) \\
 \overline{R^2} = & 0.858 \quad D, W = 1.539
 \end{aligned}$$

SUM'98 모형의 추정결과 개별 방정식의 추정계수의 부호가 이론과 대부분 합치되고 통계적 유의성도 높았다. 동태적 안정성 내지 모형 전체의 적합도 판정을 위해 분석대상 기간 중 가장 안정적인 시기인 1992년 1/4분기~1994년 4/4분기 기간을 대상으로 역사적 의태분석을 실시해 본 결과 주요 변수들은 RMSPE가 5% 이내로 머무는 등 훌륭한 적합성을 가지고 있는 것으로 확인할 수 있었다(표 III-10 참조).

원래 정책 의태분석은 경제정책 변수를 외생변수로 처리하면서 내생 변수에 미치는 영향을 역사적(사후적)으로 분석해 보는 것이다. 본고에서는 바로 이러한 분석방법을 활용하여 통일실현시 예상소요경비의 규모를 GNP 대비 담세비율의 1%에서 5% 인상시키는 정도로 가정한 다음, 이를 조세부과나 통화발행 또는 국채발행을 통해 조달할 경우 각각이 경제성장률과 실업률 그리고 물가상승률에 미치는 효과를 살펴보았다. 즉 이러한 정책 의태분석을 통해 아래와 같은 5가지의 다양한 정책 대안들 중 어느 것이 과연 통일로 인한 경제부담(예컨대 경기침체 및

〈표 III-10〉 주요 내생변수의 RMSPE(1992년 1/4분기~1994년 4/4분기)

변수명	RMSPE	변수명	RMSPE
GNP	4.09	화폐수요	2.13
노동수요	1.67	이자율	16.14
실업률	18.34	환율	2.29
임금	3.89	물가	2.13
소비	0.97	조세	5.31
투자	4.89		

인플레이션)을 가장 효율적으로 치유하는 결과를 가져다 줄 수 있는지 확인해 보고자 하였다. 분석대상 시기는 비교상의 편의를 위해 역시 1992~94년 기간을 선정하였는데 설정한 정책내용은 일단 5가지 유형으로 구분하되 주요 정책변수들, 즉 중앙정부조세(GRTX), 화폐공급(M2AVEX), 이자율(R), 임금(WAGEX), 환율(ER)이 주요 내생변수들인 GNP(YX), 실업률(URX), 물가(CPIX) 등에 미치는 효과를 중심으로 1992~94년까지의 12분기(3년) 동안의 기간에 대해 분석·정리해 보았다.

- SIM 1: 통일로 인한 비용 규모를 GNP의 1~5% 수준으로 가정하되 이를 전액 조세부과로 충당할 경우(단 이렇게 조성된 조세수입의 대부분을 북한으로 이전시켜 지출하고 남한 내에 귀속되는 정부지출은 조세수입 증가분의 5~40% 이내로 한정시키는 것으로 가정함)
- SIM 2: GNP의 1~5% 수준에 해당하는 통일비용을 한은차입, 즉 화폐발행으로 충당하되 역시 조성된 통화는 대부분 북한으로 이전시켜 지출하고 남한 내에서는 통화량 증가분의 10%~40% 수준만을 귀속시켜 정부지출로 충당할 경우
- SIM 3: 이자율(R)을 1, 5, 10, 15% 증가시킬 경우 - 이 상황은 소요 통일비용을 국공채 발행으로 조달함에 따라 이자율이 상승하는 경우를 분석하기 위한 것임
- SIM 4: 통일독일에서처럼 체제전환지역(북한)에서의 인위적인 임금정책의 영향으로 인한 남한지역에서의 임금(WAGEX)이 5, 10, 15, 20% 증가될 경우
- SIM 5: 평가절하 등에 의거하여 환율(ER)을 5, 10, 15, 20% 상승시킬 경우

상기 5가지 유형의 정책이 GNP(YX)와 실업률(URX) 그리고 종합물가수준(CPIX)에 미치는 효과를 통일비용 규모별(GNP의 1~5% 수준)로 그리고 조성된 통일기금 중 남한지역으로 귀속되는 비중(확보된 기금의 5~40% 수준)에 따라 추정해 보았다. 단 공급부문의 역할이 다소 축소조정된 본 모형의 특성을 감안하여 SIM 1과 SIM 5의 의태분석에서는 공급부문을 외생처리하여 분석해 보았다. 이상과 같은 의태분석에서 나타난 특징을 요약해 보면 다음과 같다(구체적 정책 의태분석 결과는 보론을 참조).

첫째, 통일비용을 전액 정부조세로 조달하되 조달된 기금의 대부분을 북한지역에 정부지출 형식으로 이전시킬 경우에는 실질성장률(명목 GNP성장률-물가상승률)과 실업률(URX)을 기준으로 볼 때(실질성장률의 극대화 내지 실업률 극소화를 통일부담 극소화의 주요 지표로 본 것임), ① 통일비용 규모를 GNP의 1% 수준으로 설정할 경우에는 북한지역으로의 정부이전지출 비중을 80% 이내(즉 남한지역으로의 귀속비중을 20% 이상으로)로 유지할 경우 비로소 실질성장률이 “+”로 돌아서고 실업이 감소하는 결과가 보장되며, ② 통일비용 규모를 GNP의 2% 수준 이상으로 상향조정할 경우에는 남한지역으로의 귀속비중 또한 점차 확대해야 긍정적인 효과를 기대할 수 있다는 결과가 도출되었다. 즉 통일비용 규모를 GNP의 2% 수준으로 설정한 경우에는 남한지역 귀속지출비중을 30% 이상, 그리고 3% 수준 이상의 경우에는 40% 이상 비중을 유지하는 것이 바람직하다는 결과가 도출되었다. 통일비용 규모가 현실적으로 볼 때 GNP의 3% 이상 수준으로 추정될 것임을 감안하면 결국 북한지역으로의 정부 이전지출규모는 대체로 60% 이내로 제한하는 것이 바람직하다는 정책적 함의를 도출해낼 수 있다.

둘째, 통일비용을 전액 화폐공급으로 조달하되, 조달된 기금의 일부를 북한에 정부지출 형식으로 이전시킬 경우에는 ① 정부조세 경우보다 초기 경기하강(recession) 정도는 덜한 편이고, ② 3차년도부터는 실업해소도 빨라지는 긍정적 요인이 있으나, ③ 정부조세에 비해 물가상승이 크게 나타난 성과기준으로는 정부조세정책에 비해 못하다. ④ 즉, 3차년도부터 시작되는 경기회복 속도도 미미한 편이며, ⑤ 단, 전반적으

로 화폐부문 시뮬레이션은 상대적으로 불안정한 것으로 나타났다.

셋째, 통일비용 전부를 국공채 발행을 통한 민간으로부터의 차입으로 조달할 경우 민간소비 및 투자 등이 위축되는 일차적 효과 외에 국공채 가격하락을 통한 이자율 상승은 투자 및 소비지출을 다시 한번 위축시키게 될 것이다. 통일비용 규모와 이자율 상승정도를 직접 결부시켜 분석하기는 매우 어려우므로 본고에서는 단지 이자율이 1~15% 정도 상승하는 결과가 초래되었다는 가정 아래 정책 의태분석을 시도해 본 것이다. 분석결과 이자율 상승폭이 크면 클수록 실질성장률의 감소 폭이 커지고 또 물가인상과 실업률의 상승폭이 증가하는 것으로 나타났다. 동구권 국가들의 체제전환정책 평가에 나타난 바 있듯이 한국에서의 모의 분석에서도 이자율 상승을 초래하는 통일비용 조달방안은 여타 방안들에 비해 결코 선호될 수 없는 것으로 확인된 셈이다. 그런데 여기서 한 가지 밝혀두어야 할 사실은 SIM 3 의태분석 결과 명목GNP성장률의 하락폭이 그다지 크게 나타나지 않았다는 점이다. 그러나 이는 만성적 초과화폐수요로 인해 화폐수요가 이자율에 대해 전통적으로 비탄력적인 특성을 가져온 역사적 행태에 근거한 추정식을 활용함에 기인하는 것으로 이해하는 것이 정당하리라 본다.

넷째, 통일독일이 동서독간의 소득격차를 조속히 균등화시키기 위한 목표 달성의 일환으로 동독지역 근로자들의 명목임금을 전년대비 20% 수준부터 시작하여 인위적으로 상향조정해 나갔다. 이러한 정책이 통일한국에서도 채택되어 북한에서의 인위적 명목임금 상향조정이 남한 지역 명목임금 또한 4~20% 정도씩 상승 압력을 미친다고 보고 그 결과를 분석해 본 결과(이는 북한으로부터 남한으로 이주하게 될 인구규모에 따라 가속화될 수도 있는 부분임) 명목임금 상승폭 확대에 따른 명목경제성장률 감소폭이 증가하고 물가는 상승하여 실질경제성장률의 하락폭을 가일층 확대시킬 뿐 아니라 실업률을 천문학적으로 증대시키는 결과가 초래됨을 나타내주고 있다.

다섯째, 동구권 국가들이 체제전환 과정에서 경험한 통화가치 불안정과 국제수지적자 누적을 극소화할 수 있는 정책 대안의 하나로 평가절하 정책이 제시되어 왔으며 이를 통일한국 경제를 대상으로 모의실험을

수행해 본 결과 평가절하는 실질성장률 상승과 실업률 하락을 초래하여 통일 부담을 완화시켜 줄 것으로 평가되었고 평가절하 폭이 커질수록 이러한 효과 또한 상승하는 것으로 분석되었다.

4. 요약 및 소결

본 논문에서는 독일의 통일정책에서 유래된 이른바 통일비용의 추정
에 관한 기존의 접근방식들이 갖는 한계성 내지 문제점을 제시하고 이
를 보완할 수 있는 별도의 통일비용 접근방안을 제시해 보았다. 즉, 본
연구에서는 통일비용을 남북한의 소득수준을 같게 하기 위해 남한이 북
한에 이전지출해야 할 투자 총액으로 인식해온 종전의 개념 대신 통일
비용을 국민경제의 동질성 회복이란 목표 달성에 소요되는 경제적 비용
으로 인식하되 절대규모의 크기 자체를 추정하는 대신 현실적으로 수용
가능한 남한측 부담 규모를 먼저 내정한 다음, 그 한도 내에서 통일사업
을 추진하게 된다고 가정하며 궁극적으로는 이러한 과정에서 예상되는
경제적 부담 내지 비용을 극소화시키는 정책 대안을 마련하는 데 주안
점을 두었다.

한국경제의 거시계량모형인 SUM'98을 사용하여 구조방정식을 추정
한 다음, 이 모형의 동태적 안정성 내지 모형 전체의 적합도 판정을 위
해 역사적 의태분석을 실시한 결과 주요 변수들의 RMSPE가 5% 이내
에 머무는 동태적 안정성을 보여주었다. 경제정책 시뮬레이션으로 정부
조세, 화폐발행, 이자율, 임금, 환율 등이 변할 때 GNP, 실업률, 물가상
승률, 실질경제성장률 등이 어떻게 변화하는지를 살펴보았다(각 경우의
시뮬레이션 결과는 본장의 보론을 참조).

이상에서 살펴본 정책 의태분석 결과 우리는 ① 통일비용 극소화는
통화 발행이나 국공채 발행보다는 조세수입 증대방안이 효율적이고, ②
조달된 기금 중 적어도 40% 정도 이상의 정부 지출은 남한으로 귀속될
필요가 있다는 점, 그리고 ③ 명목임금의 인위적 인상방안은 통일비용
문제를 극도로 악화시키지만, ④ 평가절하 정책은 통일부담 완화에 기
여할 것이란 결론을 도출한 셈이다. 물론 본 연구에서 구체적으로 분석

된 주요 결론 외에도 동구권의 체제전환정책 분석에서 확인한 바 있듯이 사유화의 신속한 정착이 통일비용 극소화에 절대적으로 필요한 기본 경제정책이라는 점과 사유화의 방식에 따라 그 성과는 상당한 차이가 있다는 사실을 다시 한번 강조해 두고자 한다.⁴⁷⁾

47) 자세한 내용 및 정책 대안은 이종원·김창권(1996)을 참조.

보론 : 통일비용 조달방안 및 내용별 정책 의태분석 (policy simulation) 결과

〈A-1〉 정부조세(GRTX)와 정부지출(GCX)을 동시에 증가시킬 경우(공급부문 제외)

정부조세를 YX의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 5%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	-1.84	0.99	-0.53	-1.31
1993	-4.40	2.91	-1.89	-1.51
1994	-48.47	26.05	-15.36	-33.11

정부조세를 YX의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 10%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	-0.84	0.46	-0.23	-0.61
1993	-0.08	0.45	-0.34	0.26
1994	-21.66	11.54	-6.82	-14.84

정부조세를 YX의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 15%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	0.13	-0.06	0.05	0.08
1993	3.89	-1.81	1.10	2.79
1994	-5.44	2.14	-1.01	-4.43

정부조세를 YX 의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	1.11	-0.58	0.34	0.77
1993	7.58	-3.91	2.47	5.11
1994	6.39	-4.68	3.52	2.87

정부조세를 YX 의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	3.02	-1.61	0.91	2.11
1993	14.26	-7.67	5.00	9.26
1994	23.66	-14.29	10.57	13.09

정부조세를 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 10%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-5.45	2.62	-1.41	-4.04
1993	-28.20	16.02	-9.72	-18.48
1994	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

정부조세를 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 15%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-3.40	1.54	-0.81	-2.59
1993	-15.44	9.07	-5.58	-9.86
1994	N.A.	418.77	N.A.	N.A.

정부조세를 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-1.39	0.47	-0.23	-1.16
1993	-5.49	3.45	-2.15	-3.34
1994	-63.69	33.06	-19.58	-44.11

정부조세를 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	2.46	-1.59	0.91	1.55
1993	9.86	-5.25	3.46	6.40
1994	11.19	-7.34	5.56	5.63

정부조세를 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	6.16	-3.59	2.02	4.14
1993	21.75	-11.86	8.04	13.71
1994	38.18	-21.81	17.02	21.16

정부조세를 YX 의 3% 수준만큼 증가시키되 그 중 10%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-10.23	4.82	-2.63	-7.60
1993	-118.76	45.27	-32.91	-85.85
1994	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

정부조세를 YX 의 3% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-3.90	1.51	-0.79	-3.11
1993	-22.12	12.65	-7.67	-14.45
1994	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

정부조세를 YX 의 3% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	1.94	-1.59	0.93	1.01
1993	5.40	-2.79	1.92	3.48
1994	-3.97	1.36	-0.21	-3.76

정부조세를 YX 의 3% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	7.42	-4.54	2.57	4.65
1993	23.27	-12.73	8.78	14.49
1994	39.90	-22.58	17.94	21.96

정부조세를 YX 의 4% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-6.42	2.54	-1.36	-5.06
1993	-46.73	24.89	-15.06	-31.67
1994	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

정부조세를 YX 의 4% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	1.46	-1.62	0.95	0.51
1993	0.88	-0.31	0.38	0.50
1994	-24.18	12.99	-7.33	-16.85

정부조세를 YX 의 4% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	8.68	-5.50	3.13	5.55
1993	24.76	-13.57	9.51	15.25
1994	41.56	-23.33	18.84	22.72

정부조세를 YX 의 4% 수준만큼 증가시키되 그 중 50%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	15.38	-9.13	5.19	10.19
1993	41.77	-22.50	16.47	25.30
1994	69.75	-36.33	32.15	37.60

정부조세를 YX의 5% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	-1.02	-1.67	-0.98	-0.04
1993	-3.71	2.19	-1.15	-2.56
1994	-58.21	30.60	-17.78	-40.43

정부조세를 YX의 5% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	-8.93	3.54	-1.93	-7.00
1993	-106.41	43.01	-29.96	76.45
1994	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.

정부조세를 YX의 5% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	52.10	-29.16	17.25	34.85
1993	106.08	-51.06	45.60	60.48
1994	150.18	-64.32	76.61	73.57

정부조세를 YX의 5% 수준만큼 증가시키되 그 중 50%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	18.10	-10.87	6.20	11.90
1993	46.20	-24.74	18.48	27.72
1994	75.36	-38.58	35.10	40.26

〈A-2〉 화폐발행을 통해 추가 조달한 자금으로 정부지출을 추가 지출할 경우

화폐공급을 YX의 1% 수준만큼 증가시켜 전액이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	CPIX	실질성장률
1992	-0.035	1.506	0.286	-0.321
1993	-0.197	12.299	1.994	-2.191
1994	0.051	-7.117	-0.797	0.848

화폐공급을 YX 의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.029	1.236	0.286	-0.315
1993	-0.198	12.395	1.999	-2.197
1994	0.051	-7.119	-0.802	0.853

화폐공급을 YX 의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.030	1.270	0.286	-0.316
1993	-0.198	12.383	1.998	-2.196
1994	0.051	-7.119	-0.802	0.853

화폐공급을 YX 의 1% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.031	1.303	0.286	-0.317
1993	-0.198	12.372	1.998	-2.196
1994	0.051	-7.118	-0.801	0.852

화폐공급을 YX 의 2% 수준만큼 증가시켜 전액이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.043	1.846	0.288	-0.331
1993	-0.196	12.177	1.987	-2.183
1994	0.050	-7.115	-0.791	0.841

화폐공급을 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.031	1.303	0.286	-0.317
1993	-0.198	12.372	1.998	-2.196
1994	0.051	-7.118	-0.800	0.851

화폐공급을 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.032	1.371	0.286	-0.318
1993	-0.197	12.347	1.996	-2.193
1994	0.051	-7.118	-0.799	0.85

화폐공급을 YX 의 2% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.034	1.439	0.286	-0.32
1993	-0.197	12.323	1.995	-2.192
1994	0.051	-7.117	-0.798	0.849

화폐공급을 YX 의 3% 수준만큼 증가시켜 전액이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.052	2.188	0.291	-0.343
1993	-0.196	12.054	1.979	-2.175
1994	0.049	-7.113	-0.785	0.834

화폐공급을 YX 의 3% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.032	1.371	0.286	-0.318
1993	-0.197	12.347	0.996	-1.193
1994	0.051	-7.118	-0.799	0.850

화폐공급을 YX 의 3% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.035	1.472	0.286	-0.321
1993	-0.197	12.311	1.994	-2.191
1994	0.051	-7.117	-0.797	0.848

화폐공급을 YX 의 3% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.037	1.574	0.286	-0.323
1993	-0.197	12.275	1.992	-2.189
1994	0.050	-7.116	-0.795	0.845

화폐공급을 YX 의 4% 수준만큼 증가시켜 전액이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.060	2.532	0.296	-0.356
1993	-0.195	11.931	1.971	-2.166
1994	0.048	-7.113	-0.779	0.827

화폐공급을 YX 의 4% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.034	1.439	0.286	-0.320
1993	-0.197	12.323	1.995	-2.192
1994	0.051	-7.117	-0.798	0.849

화폐공급을 YX 의 4% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.037	1.574	0.286	-0.323
1993	-0.197	12.275	1.992	-2.189
1994	0.050	-7.116	-0.795	0.845

화폐공급을 YX 의 4% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.040	1.710	0.287	-0.327
1993	-0.197	12.226	1.990	-2.187
1994	0.050	-7.115	-0.793	0.843

화폐공급을 YX 의 5% 수준만큼 증가시켜 전액이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.068	2.877	0.302	-0.37
1993	-0.194	11.807	1.963	-2.157
1994	0.047	-7.113	-0.775	0.822

화폐공급을 YX 의 5% 수준만큼 증가시키되 그 중 20%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.035	1.506	0.286	-0.321
1993	-0.197	12.299	1.994	-2.191
1994	0.051	-7.117	-0.797	0.848

화폐공급을 YX 의 5% 수준만큼 증가시키되 그 중 30%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.039	1.676	0.287	-0.326
1993	-0.197	12.238	1.990	-2.187
1994	0.050	-7.116	0.794	-0.744

화폐공급을 YX 의 5% 수준만큼 증가시키되 그 중 40%만이 남한에 귀속될 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.043	1.846	0.288	-0.331
1993	-0.196	12.177	1.889	-2.085
1994	0.050	-7.115	-0.790	0.84

〈A-3〉 이자율을 상승시킬 경우의 주요 경제변수들의 변화율

이자율을 1% 상승시킬 경우

	YX	URX	$CPIX$	실질성장률
1992	-0.08	3.66	1.15	-1.23
1993	-0.03	1.66	0.12	-0.15
1994	0.03	-4.18	-0.21	0.24

이자율을 5% 상승시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	-0.17	7.54	2.26	-2.43
1993	-0.15	8.62	1.14	-1.29
1994	-0.08	3.78	0.70	-0.78

이자율을 10% 상승시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	-0.28	12.36	3.64	-3.92
1993	-0.30	17.23	2.41	-2.71
1994	-0.24	13.64	1.84	-2.08

이자율을 15% 상승시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	-0.39	17.14	5.02	-5.41
1993	-0.45	25.73	3.69	-4.14
1994	-0.39	23.40	2.98	-3.37

〈A-4〉 명목임금 상승 경우의 주요 경제변수들의 변화율

명목임금을 5% 인상시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	-0.87	23.00	0.57	-1.44
1993	-1.26	36.77	0.78	-2.04
1994	-1.59	85.28	0.80	-2.39

명목임금을 10% 인상시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	-1.76	46.38	1.15	-2.91
1993	-2.54	74.64	1.56	-4.10
1994	-3.22	174.30	1.59	-4.81

70 통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제

명목임금을 15% 인상시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	-2.65	70.16	1.72	-4.37
1993	-3.86	113.71	2.33	-6.19
1994	-4.90	267.43	2.37	-7.27

명목임금을 20% 인상시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	-3.56	94.34	2.30	-5.86
1993	-5.19	154.04	3.10	-8.29
1994	-6.63	365.08	3.14	-9.77

〈A-5〉 환율 인상 경우의 주요 경제변수들의 변화율(공급부문 제외)

환율을 5% 평가절하시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	0.20	-0.27	0.21	-0.01
1993	0.58	-0.41	0.37	0.21
1994	0.77	-0.48	0.19	0.58

환율을 10% 평가절하시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	0.56	-0.56	0.57	-0.01
1993	1.15	-0.76	0.63	0.92
1994	1.67	-1.01	0.61	1.06

환율을 15% 평가절하시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	0.95	-0.87	0.95	0.00
1993	1.81	-1.16	0.93	0.88
1994	2.78	-1.68	1.14	1.34

환율을 20% 평가절하시킬 경우

	<i>YX</i>	<i>URX</i>	<i>CPIX</i>	실질성장률
1992	1.37	-1.20	1.33	0.04
1993	2.58	-1.63	1.26	1.32
1994	4.08	-2.46	1.74	2.34

IV. 통일실현시 미시경제적 안정화 방안: 신용경색 해소를 통한 경기침체 및 대량실업 대처방안을 중심으로

통일한국에서의 기본 경제목표는 남북한 동질적인 경제공동체를 형성하는 것이라 할 수 있으며 이러한 목표를 추구하는 과정에서 예상되는 경제적 혼란과 통일비용을 최소화시킬 수 있는 안정화정책이 모색될 필요가 있음은 전술한 바 있다. 구동독을 포함한 동구권 구사회주의국가들이 통일 또는 체제전환 과정에서 경험한 고인플레이션과 대량실업 사태는 이러한 정책의 필요성을 웅변적으로 강조해 주었다.

또한 제3장에서 살펴보았듯이 체제전환 초기의 공통적 현상인 경기침체와 인플레이션의 발생원인에 대해서는 대체로 세 가지 견해가 제시되어 왔다.⁴⁸⁾ 첫번째는 체제전환 과정에서 수요측면의 충격(demand side shock)으로 소득과 소비가 위축되어 경기침체가 초래되었다는 견해이다(Ickes and Ryterman, 1992). 그러나 이 견해는 인플레이션 현상을 설명할 수 없다는 한계가 있다. 두번째는 공급측면의 충격(supply side shock)으로 불황과 인플레이션이 발생하였다는 견해이다(Gomulka 1991). 그리고 세번째는 수요 및 공급 측면이 복합적으로 작용하여 경기침체와 인플레이션을 초래했다는 견해이다(Calvo and Coricelli, 1997). 앞의 두 견해가 거시적 측면을 강조하고 있는데 반해 세번째 견해는 특히 신용경색 문제 등 미시적 측면을 중시하고 있다는 특징을 가지고 있다. 그러나 동구권 구사회주의 국가의 체제전환 과정에서 나타난 경기침체와 인플레이션 현상은 위의 어느 한 요인에 의해서 설명될 수 있는 것이 아니라 결국 이들 요인들이 복합적으로 작용한 결과라는 것이 일반적인 인식이다.

한편 지금까지 체제전환국에서 경제안정화를 위해 주로 사용되어온

48) 이에 대한 구체적인 논의는 김창권·이종원(1999)을 참조.

금융 및 재정정책들은 기본적으로 거시적 총수요관리정책이라 볼 수 있으며 따라서 공급측면 내지 미시적·제도적 요인에 대한 대응책 마련이 경시되어 왔다는 사실을 시사해 주고 있다. 체제전환국의 기업도산 및 대량실업 문제는 선진자본주의 시장경제에서 주로 활용되는 거시경제 정책만으로는 효과적인 대응을 할 수 없으며, 따라서 체제전환 과정의 생산위축과 대량실업을 해소하기 위하여서는 특히 신용경색 해소를 위한 미시경제적·제도적 정책대안이 아울러 모색될 필요가 절실하다고 하겠다(Brezinski et al., 1998). 시장경제체제의 미시적·제도적 접근방안은 체제전환을 원활하게 촉진시키는 효과가 있을 뿐만 아니라 체제전환 과정에서 발생할 거시경제적 비용을 극소화할 수 있는 방법과 연계될 수 있다는 측면에서 그 중요성이 지대하다 볼 수 있다.

본 장에서는 이상과 같은 인식하에 지금까지 소홀했던 미시경제적·제도적 분석에 주력하되, 특히 통일실현시 예상되는 신용경색을 해소하기 위한 통일한국에 있어서의 금융제도 개편방안 모색에 초점을 두고자 한다. 이를 위해 신용경색의 일반적인 원인 및 영향 등을 간략하게 살펴본 다음, 체제전환국에서 나타나는 신용경색 현상의 특성을 정리해 보았다. 이어서 구동독을 포함한 동구권 체제전환국의 금융제도 개혁과정을 신용경색 해소를 위한 대응방안 등에 초점을 맞추어 살펴보았다. 그리고 이러한 분석에 근거하여 남북통일 실현시 경제통합 과정에서 예상되는 금융부문에서의 주요 과제를 살펴본 후 이에 대응한 통일한국에서의 바람직한 금융제도의 정착을 위한 기본방향을 설정해봄과 동시에 이와 연계하여 신용경색 해소를 위한 미시경제적·제도적 세부방안을 논의해 보았다.

1. 신용경색의 유형, 원인 및 파급과정

신용경색(credit crunch)은 일반적으로 신용의 공급측면을 중심으로 정의되고 있으며 특히 민간신용의 주요 공급원천인 은행대출시장에서 발생하는 것으로 보고 있다. 이에 따르면 신용경색은 대체로 은행의 대출공급여력의 감소나 대출의지 위축 등에 따른 공급측면에서의 애로요인으로 인하여 신용가용성(credit availability) 혹은 신용공급(규모)이

상당기간 크게 둔화되거나 감소하고 금리가 급격하게 상승하는 상황을 지칭한다(Pazarbasioglu, 1997).⁴⁹⁾ 이러한 신용경색은 현대자본주의 시장경제의 신용순환 과정(credit cycle)에서 거시적 요인에 의해 순환적으로 발생할 뿐만 아니라 금융기관을 포함한 자금공급자의 행태변화 등의 미시적 요인에 의해 발생하기도 하는 것이다.

거시경제 측면에서 볼 때 현대 자본주의경제에서는 금융시스템의 내재적 특성으로 인하여 확장과 수축을 반복하는 신용순환 과정에서 신용경색현상이 자연스럽게 나타나는 것으로 보고 있다(Cantor and Wenninger, 1993). 예를 들면, 확장적 통화 및 재정정책은 자본재에 의해 생산되는 재화와 서비스의 수요를 증가시켜 자본재를 비롯한 현존 자산의 시장가치를 상승시키기 때문에 자본재에 대한 투자확대를 가져온다. 자본재 등의 자산가격이 상승하게 되면 장래 기대수익률이 높아지면서 동시에 부채비율도 급속하게 늘어나기 시작한다. 이는 자산가격 상승과 함께 담보능력이 제고됨에 따라 차입능력이 증가하는 가운데 금융시스템에 의한 신용창출이 크게 확대되기 때문이다. 그러나 어느 시점에서 긴축 통화·재정 정책이 시행되거나 외부충격이 발생하게 되면 지금까지 상승추세를 보이던 자산가격이 하락추세로 반전될 수 있다. 자산가격의 하락은 동일한 부채규모하에서 담보가치 하락으로 이어져 결국 금융시스템의 신용공급이 격감하게 되면서 신용경색 현상이 발생하기 시작한다.

이러한 거시적 요인에 의한 신용경색 현상은 미시적·제도적 요인에 의하여 더욱 악화·확대될 수 있다. 미시적 측면에서 발생하는 신용경색의 원인은 은행의 자금공급여력 감소에 의한 경우와 은행의 자발적인 여신기피(unwillingness to lend)에 기인하는 경우로 구분하여 접근해

49) 또는 기업이 자금을 전혀 구할 수 없거나 아니면 상당히 어려운 조건하에서 차입이 가능한 상황을 말하기도 한다(Sundararajan and Balino, 1991). 그리고 잠재적인 유동성 부족현상도 기업이 신용을 구하기 어렵거나 고금리에 따른 생산비용 증가가 전반적인 자금부족을 초래할 수 있기 때문에 신용경색과 유사한 것으로 보고 있다(Calvo and Coricelli, 1997). 보다 넓은 의미의 신용경색은 가격뿐 아니라 비가격에 의한 전반적인 신용공급 감소를 포함하기도 한다. 이 경우 신용경색은 신용공급이 금리수준과 관계없이 명확하게 감소하는 현상(Bernanke and Lown, 1991) 또는 일정한 대출금리수준에서 신용할당이 급격하게 확대되는 상황(Wojnilower, 1985; Owens and Schreft, 1995)을 말한다.

볼 수 있다(Wojnilower, 1980; Hubbard, 1994).

은행의 자금공급여력 감소는 첫째, 통화당국의 통화긴축 등에 따라 예수금 등 가용대출재원이 부족될 수 있는데, 이는 은행대출금을 위축시키는 대출시장의 주요 공급측 교란요인이라 할 수 있다. 둘째, 감독당국이 건전성 감독을 강화하는 과정에서 BIS 기준 자기자본비율 준수를 엄격하게 요구하는 경우 은행은 이에 대응하여 자금공급 규모를 줄이는 경향을 보이게 된다. 예를 들어 은행이 BIS 자기자본비율 최저기준(8%)을 유지하지 못하는 경우 이 비율을 충족시키기 위한 방안으로 대체로 위험가중치가 높은 자산(주로 기업대출)의 비중을 줄이기 때문에 신용경색이 초래될 수 있다. 셋째, 은행자산구조상의 문제 때문에 신용공급이 줄어 들 수 있다. 예를 들어 거래기업의 도산에 따라 부실채권이 쌓이게 되면 은행의 가용신용공급재원 자체가 축소되고 이에 따른 기업대출공급의 감소로 신용경색이 초래될 수 있다(Syron, 1991).

한편 은행의 의도적인 여신기피는 경제전반에 걸친 신용위험 증대, 감독당국의 건전성 감독 강화 등에 의해 발생할 수 있다. 경제전반에 걸친 신용위험이 높아지고 기업부도 가능성이 커지면 은행은 의도적으로 대출을 기피하고 대출신청자에 대해 더욱 엄격하게 신용을 할당한다. 특히 경기침체기나 주식 및 부동산 등 자산가격이 급격하게 하락하는 시기에 은행은 특히 순자산가치가 낮은 기업들에게는 도덕적 해이(moral hazard)나 역선택(adverse selection)의 가능성 때문에 대출공급을 스스로 기피하는 경향이 강하다(Mishkin, 1996). 더욱이 감독당국이 은행산업 전반에 걸쳐 신용위험이 우려할 정도로 높아진 것으로 인식할 경우 대출자산에 대한 심사기준 및 대손충당준비금 등에 대한 규정을 매우 엄격하게 적용하려는 경향을 보이게 되는데 이때 은행은 위험가중치가 큰 대출을 기피하는 등 자발적인 여신기피가 일어나기도 한다(Shrieves and Dahl, 1993). 이 경우 은행은 자산구성에서 가급적 위험도가 높은 기업에 대한 대출금을 줄이고 국공채와 같은 안전한 자산의 비중을 확대하는 과정에서 신용경색이 발생할 수 있다(함정호, 1999). 또한 직접금융시장의 발전과 함께 증권화 등 금융시장의 혁신에 의해 은행의 금융중개에 대한 수요가 감소하고 비은행 금융기관과의 경쟁으

로 수익성이 낮아짐에 따라 은행은 전통적인 상업은행업무인 기업대출을 기피하고 국공채와 같은 안전한 자산에 대한 투자를 늘리는 관계로 일부 중소기업에는 신용경색이 나타날 수 있다(Berger and Udell, 1994).

이상과 같은 신용경색 현상은 기업의 외부자금조달 비용을 높일 뿐만 아니라 외부자금조달 자체를 어렵게 한다. 특히 직접 금융시장을 통해 자금을 조달하기 어려워 은행대출에 크게 의존하는 중소기업은 은행대출시장에서 신용경색이 발생하게 되면 대체적인 자금조달원이 없다. 따라서 기업들은 당초 계획된 투자규모를 줄이게 된다. 이에 따라 총수요가 감소하고 경기침체가 초래된다. 경기가 침체되면 매출부진으로 인하여 기업의 순현금 흐름이 감소하고 재무상태가 악화되면서 순자산가치가 하락하게 된다.

이와 같이 신용경색 발생에 의해 기업의 순자산가치가 하락하고 실물경제가 위축되는 신용경색의 일차적 효과(first round effect)는 신용경색이 해소될 수 있는 여건이 마련되지 않는 한 지속적으로 증폭되어 나타날 수 있다(Bernanke et al., 1998). 즉 일차적 효과에 의해 경기가 침체되면 다시 기업과 은행의 재무상태가 더욱 악화되고 그로 인해 다시 신용경색이 심화됨에 따라 기업의 투자수요가 감소되어 실물경제의 위축효과가 증폭되는 이차적 영향(second round effect)이 발생한다.

한편 신용경색이 지속되는 기간과 그것이 실물경제에 미치는 효과는 금융제도가 잘 정비되어 있는 선진국과 그렇지 못한 후진국 사이에 많은 차이가 있을 수 있다. 특히 자본시장이 제대로 발달되지 못한 국가의 경우 신용경색은 자산가격 상승 등 거시적인 원인에 의해 발생하더라도 그 실질효과는 미시경제적이고 제도적인 요인 때문에 한층 증폭될 수 있다. 반면에 자본시장이 발달되어 있는 선진 시장경제국가에서 자산가격 버블붕괴로 인하여 신용경색이 은행부문에서 발생하게 되면 지금까지 은행의 대출에 의존하던 기업은 자본시장에서 부족한 자금을 조달하는 것이 가능하다. 그러므로 신용경색이 실물경제에 미치는 영향은 그만큼 완화될 수 있을 뿐만 아니라 신용경색을 해소하는 데 걸리는 시간도 그만큼 짧아질 수 있다.

2. 체제전환 과정과 신용경색 현상

이상에서 살펴본 신용경색 현상에 대한 요인 분석을 정리해보면, 첫째, 신용경색 문제는 거시경제적 정책대응만으로는 해결하기 어려운 과제이며, 둘째, 특히 제반 경제여건 및 제도가 불비한 후진국에서 보다 심각한 문제로 대두될 성격의 과제라 할 수 있다. 최근 한국이 금융위기를 맞으면서 경험한 신용경색 현상은 이러한 논리의 정당성을 잘 대변해 주고 있다.

그런데 이러한 신용경색 현상은 특히 자본주의 시장경제로 전환을 도모해 온 동구권 체제전환국가에서 더욱 두드러지게 나타난 바 있으며, 이는 이들 국가들의 제반 경제여건 및 제도가 후진자본주의 국가에 비해서도 열악한 상황이었음을 감안할 때 놀라운 일이 아니다. 한국에서 통일이 실현될 경우 이와 유사한 상황이 전개될 것은 불문가지인 바, 이에 대한 대응책 마련을 위해 동구권 국가들이 체제전환 과정에서 경험한 신용경색 현상을 면밀히 검토해 볼 필요가 있다.

동구권 체제전환국가들의 경우 체제전환 초기의 경제여건이 상이하고 경제정책도 다양하게 마련되었으나 일단 가격자유화 과정에서 발생한 인플레이션에 대처하기 위해 긴축통화·재정정책을 실시하였다는 공통점을 발견할 수 있다. 구동독의 경우에는 동독경제의 잠재적 성장력을 초과하여 고평가된 통화교환비율 책정으로 통화량이 확대되고 통일로 인한 재정지출의 확대로 인플레이션이 촉발될 우려가 높았기 때문에 긴축통화정책이 시행되었다. 한편 여타 동구권 국가의 경우에는 주로 체제전환 과정에서 나타난 초과수요로 인한 인플레이션을 억제하기 위하여 통화긴축과 고이자율 정책을 유지하였다. 이러한 긴축통화정책은 수요측면에서의 인플레이션 압력을 완화하여 물가안정에 크게 기여하는 면이 있었으나 공급측면에서는 심각한 신용경색 현상에 따른 유동성 제약으로 체제전환국의 생산체계가 붕괴되고 급격한 생산감소가 초래되는 결과를 가져온 것으로 분석되고 있다.⁵⁰⁾

50) 이는 동구권 국가의 체제전환 과정에서의 생산감소와 실업증대 현상이 주로 신용경색에 의해 증폭되었다는 소위 신용가설(credit hypothesis)과 관련된다. 그

그러나 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 국가에 따라 다소 상이한 전개과정을 보여주고 있다. 구동독의 경우는 국민생산의 축소와 실업의 증가폭이 체제전환 초기에 집중되었으나 인플레이션은 대체로 안정된 추세를 보였다. 특히 구동독은 서독의 선진금융제도와 강성통화에 힘입어 신용경색에 따른 생산위축 현상은 경미한 것으로 분석되고 있는 반면 지나친 실질임금의 상승과 기술 및 품질 경쟁력의 낙후로 인한 생산 감소와 대량실업 현상이 극심했던 것으로 평가되고 있다.

한편 동구권 국가들은 체제전환 후 수년에 걸쳐 국민생산이 하락하는 모습을 보였으며 인플레이션은 체제전환 초기에 집중적으로 그리고 공통적으로 발생하였다. 특히 동구권 국가의 경우 독일과는 달리 체제전환 과정에서 구사회주의 경제체제에서 배태된 부실채권의 누적 등으로 금융기관의 금융중개기능이 제대로 작동되지 못했기 때문에 신용경색 현상이 심화되었으며 이러한 신용경색에 따른 자금부족은 이들 국가의 중장기적인 생산기반을 와해시킴으로써 상당히 오랜기간 동안 국민생산의 감소를 초래하였다.⁵¹⁾ 동구권 체제전환국가에서 나타난 신용경색 현상의 주요 원인으로는 일반적으로 다음과 같은 점이 지적되고 있다.

첫째, 체제전환 과정에서 시행된 가격자유화 조치는 전반적인 물가상승을 초래하였으며 이는 결과적으로 실질통화량 및 실질신용량을 감소시키는 결과를 가져왔다. 즉 물가상승으로 총신용공급 규모가 자동적으로 감축된 반면, 기업의 신용수요는 계속 확대됨에 따라 신용경색 현상이 나타나기 시작하였다.

둘째, 정책당국은 물가상승에 대처하기 위하여 거시경제안정화 대책을 추구하는 과정에서 긴축적인 금융 및 재정정책을 실시하였다. 이러한 긴축정책은 금융제도가 제대로 정립되지 못하고 은행의 금융중개기

그러나 이 신용가설은 신용정책만으로 체제전환국의 생산수준을 적정한 수준으로 회복시킬 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 다시 말해 신용이 생산에 큰 영향을 미칠 수 있다고 해서 신용만으로 중장기적으로 높은 생산수준을 유지할 수 있다는 것을 의미하지 않는다. Calvo and Coricelli(1997), Abel, Siklos and Szekely(1998) 및 김창권·이종원(1999) 등을 참조.

51) 폴란드의 경우 거시경제 안정화 계획실시 초기단계에서 나타난 생산감소의 적어도 20%가 신용경색에 따른 유동성 부족에 기인하는 것으로 분석되고 있다 (Calvo and Coricelli, 1997).

능이 극도로 취약한 체제전환국에서 은행의 대출공급여력을 제약함으로써 신용경색 현상을 극도로 심화시키는 결과를 초래했다. 즉 자본시장이 제대로 발전되어 있지 못한 체제전환국가의 경우에는 기업이 자금조달을 주로 은행에 의존하기 때문에 이러한 긴축정책에 따른 신용공급감소는 신용경색 현상을 악화시킬 수밖에 없었다.

셋째, 구사회주의 계획경제체제에서 비롯된 국영기업의 부실채권 누적으로 은행의 여신공급여력이 감소된 반면, 체제전환에 따른 불확실성이 증가함으로써 은행은 의도적으로 여신공급을 기피하게 됨에 따라 신용경색 현상이 심화되었다.

넷째, 은행의 사유화를 촉진하는 과정에서 은행부문이 BIS 자산건전성 기준을 충족시키고 운용자산의 질적 수준을 개선하기 위해 위험가중치가 높은 기업대출을 줄이고 안전자산인 정부증권 보유를 확대하게 되었는데 이것이 신용경색을 심화시키는 요인으로 작용하였다.

다섯째, 체제전환 초기단계에서 자본시장이 잘 정비되어 있지 않은 상황에서 정부가 민간 차입자로부터 재정적자를 직접 조달함으로써 민간기업에 필요한 대부분의 자금을 구축하였다.⁵²⁾ 이러한 결과로 민간기업은 자금조달원을 기업간 거래신용(trade credit)에 주로 의존하는 경향을 보였다.

마지막으로 동구권 국가의 경우 체제전환 과정에서 특히 신용시장 발전과 은행의 중개기능 정상화를 위한 정부의 노력이 극히 미흡했고 기업신용공급을 위한 기본적인 지원책무를 유기했던 것으로 분석되고 있다(Abel et al., 1998). 주지하는 바와 같이 동구권 국가들은 시장경제체제로 전환하는 과정에서 경제활동에 대한 정부개입을 축소하기 위한 목적에서 보조금 등 기업에 대한 재정지원을 일시에 중단하였다. 이에 따라 기업은 자본시장이 아직 제대로 구축되지 못한 가운데 투자 및 운영자금을 주로 신설된 민간 상업은행으로부터 조달해야 했다. 그러나 이

52) 예를 들어 헝가리의 경우 민간기업에 대한 은행의 신용공급 비중은 1992년 초에 73.8%이었던 것이 1993년 말에는 51.9%로 하락하였다. 반면 정부예산적자를 조달하기 위한 민간부문 차입비중(정부의 자본시장 직접차입과 은행차입을 포함)은 1992년 초에 7.2%이던 것이 1993년 11월 현재 30.2%로 상승한 것으로 나타나고 있다.

들 상업은행은 대규모 부실채권 때문에 저축동원과 자금배분이라는 본연의 금융중개기능을 효과적으로 수행할 수 없었고 이는 신용경색의 주요 원인으로 작용하였다.

헝가리, 폴란드, 체코 등 동구권 각국은 종전의 계획경제체제하의 취약한 금융제도가 체제전환 후 금융중개기능을 제대로 수행하지 못함으로써 신용경색이 심화되고 생산기반이 붕괴되었다는 인식 아래 전반적인 금융개혁을 추진하였다.

3. 체제전환국의 금융개혁 및 신용경색 해소책에 대한 평가

체제전환국가들이 체제전환 과정에서 경험한 신용경색은 특히 시장경제하에서 효율적으로 작동하는 금융제도가 부재하였기 때문에 발생하였다고 할 수 있기에 이에 대한 대책은 전반적인 금융개혁을 통한 금융제도의 정립에 초점이 맞추어졌다. 그런데 구동독의 경우 체제전환 과정에서 실물생산의 와해 현상은 동구권 국가들과 마찬가지로 심각하였으나, 이는 신용경색 현상과 상관없이 발생하였다는 점에서 여타 동구권 국가의 경우와 별도로 분석될 필요가 있다. 따라서 일단 이들 국가들에서의 금융개혁을 각각 살펴보고, 신용경색 발생유무에 따라 양자의 차이를 비교·분석해 보고자 한다.⁵³⁾

가. 동구권 체제전환국의 금융개혁

헝가리, 폴란드, 체코 등 동구권 각국은 1980년대 후반 구체제 붕괴 이후 시장경제의 도입 및 정착에 필요한 경제개혁을 광범위하게 추진하는 가운데 종전의 계획경제체제하에서 취약해진 금융제도가 경제개혁의 걸림돌로 작용하고 있다는 인식 아래 금융개혁도 병행하였다. 즉 IMF, World Bank, OECD 등의 은행부문을 중심으로 한 금융기반조성과 자본

53) 동구권 체제전환국가 및 구동독의 금융개혁을 분석한 국내 연구로서는 전홍택(1997), 정태연 외(1995), 이상현·박완근(1998), 김창권·이종원(1999), 김용복(1999) 및 박석삼(2000) 등을 참조.

시장 창설 등을 포괄하는 종합적인 금융개혁방안을 근간으로 금융개혁을 적극 추진하였는데 그 주요 내용은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 금융기관의 다원화가 모색되었다. 동구권 각국이 가장 먼저 추진한 개혁은 이원적 은행제도(two-tier banking system)를 구축하는 것으로서 종전 중앙은행이 겸업하던 상업은행 업무를 중앙은행으로부터 분리하는 일이었다.⁵⁴⁾ 대부분 국가의 중앙은행은 독립성을 확보하면서 통화가치 및 금융질서의 안정을 목표로 통화신용정책, 외환정책, 은행감독정책을 자율적으로 수립·운영하는 방향으로 정립되었다. 상업은행은 기존 국영은행의 민영화, 신규은행 설립 및 외국은행의 진입허용 등으로 창출되었다.

둘째, 정부주도하에 부실채권을 정리하였다. 체제전환 과정에서 기업 활동에 경쟁원리가 도입되면서 공기업들의 부실화가 초래되었으나 은행은 특별한 개선조치 없이 기존 대출관행에 따라 부실화된 공기업에 대출을 실시하였기 때문에 부실여신이 증가되었고, 더욱이 정부가 체제전환 후 기업에 대한 국고지원이나 보조를 중단하게 됨에 따라 기업은 부실화가 심화되었으며 이는 결국 민간 상업은행들의 부담으로 전가되었다.⁵⁵⁾ 이에 따라 동구권 각국은 부실화된 국영기업의 구조조정을 적극 추진하는 한편 이원화된 은행제도의 원활한 가동을 위해 은행이 보유하고 있는 부실여신을 정리하는 방안을 강구하였다. 그러나 부실여신의 규모가 워낙 커서 대손상각(貸損償却)과 같은 통상적인 방법으로는 부실채권을 정리할 수 없게 되자 정부는 직접 부실대출에 대한 보증을 하거나 부실채권인수기구를 설립하고 국채발행을 통해 확보된 자금을 재원으로 부실채권을 인수하는 방법 등을 모색하였다. 이 과정에서 은행 사유화 정책이 중요한 역할을 수행하였는 바, 체코 및 슬로바키아의

54) 헝가리와 러시아는 동 제도를 1987년에, 폴란드와 불가리아는 1989년에, 그리고 구체코슬로바키아와 루마니아는 1990년에 각각 도입하였다. Anderson and Kegels(1998) 및 정태연 외(1995) 참조.

55) Abel et al.(1998) 참조. IMF는 1990년대 초 동구권 체제전환국의 은행대출 중 10~40% 정도가 부실한 것으로 추정한 바 있다. 이외에도 금융시장에 내재된 위험을 다룰 감독체제가 없는 상황에서 새로 설립된 민간은행들은 자본력 및 기술력이 빈약한 상태임에도 대출을 과도하게 증가시킴으로써 부실여신의 규모가 크게 늘어났다.

경우 민영화를 위한 바우처(voucher) 발행과 주식배분을 통한 대중민영화(mass privatization)를 추진하였고, 폴란드의 경우는 기존 경영인 및 종업원의 자본참여 등의 조치를 취했으며 헝가리의 경우는 외국인의 자본참여도 적극 유치하였다.

셋째, 자본시장을 개설·육성하였다. 국영기업의 민영화에 필요한 대규모 자금을 동원하기 위해서는 은행부문의 활성화 외에 자본시장의 육성도 추진하지 않을 수 없게 되었다. 이외에도 자본시장의 출범과 함께 투자신탁제도를 도입하여 일반국민의 소액자금을 증시로 끌어들여 각종 채권 및 민영화 대상기업의 주식을 인수하도록 유도하였다.⁵⁶⁾

넷째, 지급결제제도를 정비하였다. 이원적 은행제도가 점차 정착되어 은행수가 증가함에 따라 중앙은행은 지급결제과정의 집중화, 단일화 및 표준화를 도모하고 간접통화정책 수단의 유효성을 확보하기 위해 은행 지점별로 운영되던 청산계정을 은행단위별로 집중시켰다.

다섯째, 환율제도를 개혁하였고, 개방체제하에서의 점진적인 외환거래 자유화를 통해 효율적인 외환관리를 도모하였다. 높은 인플레이션, 외환시장의 부재 등에 기인하여 체제전환 초기 고정환율제도를 운용하던 헝가리 및 폴란드는 수출업체 지원을 위해 크롤링페그제(crawling peg system)를 도입하고 자국 통화가치의 점진적 절하를 시도한 이후 경상수지, 외환보유액, 인플레이션 등 경제상황에 따라 동 시스템을 탄력적으로 운영하였다. 자국 통화를 독일 마르크, 미 달러 등 외국통화에 고정시켜 운용하던 체코는 경상수지 악화 및 자본수지의 불안정 가운데 투기자본의 공격으로 1997년 5월 뒤늦게 변동환율제를 채택하였다.

여섯째, 금융통화정책 및 감독제도를 재정립하였다. 통화가치 및 금융질서의 안정을 목표로 금융통화정책을 자율적으로 수립·운영하도록 중앙은행의 독립성 확보를 위한 제반조치를 취했으며, 은행의 부실여신에 대한 대손충당금 적립을 의무화하였고, 은행설립의 자유화로 자본력이 취약한 소규모 은행들이 난립하지 않도록 은행신설에 대한 최저자본금 요건(minimum capital requirement)을 명시하였다. 또한 영업개시

56) 체코와 슬로바키아는 민영화된 기업주식의 약 70%를 투자신탁이 소유하는 등 투자신탁제도는 국영기업 민영화에 크게 기여하였다.

후의 재무상태 악화방지를 위해 BIS 자본비율 규제를 단계적으로 도입하는 등 은행 재무구조 개선을 위해 노력하였다.

나. 구동독의 금융개혁

구동독지역의 금융개혁은 1990년 7월 1일부터 발효된 「동서독 경제·통화·사회통합에 관한 국가조약(이하 ‘통합조약’으로 약칭)」에서 제시된 바와 같이 동독지역의 금융제도를 서독과 동일한 형태로 정착시키는 데 주된 목표를 두고 있었다. ‘통합조약’은 서독마르크화의 법화 인정, 서독연방은행의 중앙은행 역할 수행, 동독에서의 시장경제적 금융제도 확립, 그리고 통화통합비율 결정 등을 명시하여 동독지역 금융개혁을 제도적으로 지원하는데 크게 기여하였다. 구동독지역 금융개혁의 기본 방향은 다음과 같은 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 금융제도의 개편, 금융시장 구축, 그리고 금융시장의 대외개방 등을 통하여 시장경제적 금융제도를 구축하고자 하였다. 통화통합으로 서독의 독일연방은행이 동독지역에서 중앙은행업무를 담당하게 됨에 따라 동독의 국가은행은 중앙은행으로서의 지위를 상실하게 되었고 국가은행이 맡았던 상업은행 업무도 독일신용은행 등에 이관되어 재편되었다. 구동독의 국영은행들과 기타 저축은행과 협동조합은행 등 동독지역 금융기관은 서독계의 은행과 합작 또는 합병에 의해 재편되었거나 서독계 은행과의 긴밀한 협조하에 서독은행의 모델을 따라 구조개혁을 실시 또는 기존 조직과 점포망의 재정비 및 통폐합이 추진되었다.

둘째, 독일연방은행은 통화통합을 우선적으로 수행하고 단일통화지역에 대한 통화정책의 유효성을 확보하고자 하였다. 독일연방은행은 새로 제정된 「DM 표시 개시대차대조표 및 자본금 정산법」과 동독은행 재정 지원을 위한 과도기 규정에 의거하여 동독은행을 지원하였다. 동독은행들은 동 조약에 따라 새로 대차대조표를 작성하였으며 자산 및 부채에 적용된 전환비율의 차이로 발생한 손실은 연방정부가 발행한 차액보전 청구권을 통해 보전하도록 하였다. 또한 통화통합 초기부터 동독지역에는 상업은행제도가 도입되었지만 아직 시장경제적 금융제도가 완전히

정착되어 있지 못한 관계로 독일연방은행의 통화정책에 대한 시장신호가 서독 금융시장과 동일한 수준으로 작동하는 데에는 한계가 있었다. 따라서 독일연방은행은 동독지역 금융기관에 대하여 전통적인 정책수단인 금리정책과 유동성 정책을 사용하지 않고 잠정적으로 리파이낸싱 정책(refinancing policy)을 실시하였다.⁵⁷⁾

구동독지역 은행은 동독지역 소재 기업에 대한 대출시 신탁관리청(Treuhandanstalt)과 정부로부터 지급보증을 받을 수 있었다. 그러나 이러한 지급보증으로 인하여 구동독지역 은행은 기업대출심사나 대출금리 설정시 리스크 분석 등에 기초한 영업방식을 택하지 않고 과거의 관행을 견지함으로써 이들 은행들에 대한 독일연방은행의 금리정책이나 유동성 정책의 영향력이 축소되는 결과를 초래하였다. 이에 따라 독일연방은행은 구동독지역 은행에 대한 영향력과 유동성 상태에 대한 투명성을 강화하기 위하여 1990년 8월부터 최소지급준비금 적립을 의무화하였다.

마지막으로 구동독지역에서의 지급결제제도 구축을 위하여 동독의 기존 제도를 개편하고 새로운 지급결제제도를 도입하였다. 우선 중앙집권적 전자결제표준시스템을 은행과 은행 사이의 지급결제가 이루어지는 분권화된 시스템으로 개편하였다. 그리고 독일연방은행은 통화통합의 시작과 함께 비현금결제를 위해 동독지역에 지로망(Giro network) 확장을 추진하였다.⁵⁸⁾

57) 독일연방은행이 통화통합 초기에 동독지역에서 실시했던 리파이낸싱 정책의 주요 내용은 다음과 같다. 독일연방은행은 각 은행의 화폐교환평형기금(Equalization Fund)에 대한 청구권(총 264억DM)을 담보로 각 은행에 대하여 리파이낸싱 쿼터(Refinancing Quota)를 할당하였다. 각 은행은 리파이낸싱 쿼터(총 250억 DM)에 근거하여 발행한 증권으로 독일연방은행의 롬바르트 증권담보대출을 이용하거나 독일연방은행 환매조건부 채권매매에 참여하였다. 여기서 평형기금이란 통화통합 당시 동독지역 금융기관의 자산과 부채에 서로 다른 통화교환비율이 적용됨으로써 부채가 자산보다 더 커질 경우 이 차액을 보전하기 위해 설립된 기금을 의미한다.

58) 그러나 통화통합 발효 이후에도 과거의 지급결제시스템을 단기간에 완전히 대체할 수 없었기 때문에 잠정적으로 동독지역 금융기관으로 하여금 기존의 전자결제표준시스템을 계속 사용하도록 하였다. 따라서 초기에는 독일연방은행이 서독지로서스템과 동독지로서스템간 중개역할을 담당하였다.

다. 동구권 체제전환국가 및 구동독지역의 금융개혁 성과분석: 신용경색을 중심으로

이상에서 우리는 동구권 국가들과 구동독지역의 체제전환 과정에서 취한 금융개혁 방안을 비교·검토해 보았는 바, 양자 모두가 대량실업(및 고율의 인플레이션)을 경험하였으나, 후자의 경우에는 신용경색 현상이 별무하였음을 확인할 수 있었다.

한국의 경우 통일이란 결국 남한의 시장경제체제를 중심으로 북한지역의 금융구조 및 제도를 개혁하는 방향으로 추진될 성격의 것이어서 독일의 통일 이후 금융개혁 사례가 보다 유용한 참고사항이 될 수 있으리라 생각할 수 있다. 그러나 독일의 금융개혁 등을 포함한 경제정책 일부가 실패적이었다는 분석(특히 통화통합시 교환비율의 설정 및 고임금 추구방안 등)과 한국의 경제력이나 경제환경 그리고 무엇보다도 금융제도 및 여건이 독일과는 비교될 수 없을 만큼 열악하다는 사실에서 볼 때, 한국의 경우에는 통일실현시 동구권 국가에서 발생한 신용경색 현상이 불가피하게 발생할 것이라고 예상된다. 이는 최근 한국이 금융위기 발발 이후 구조조정 과정에서 발생한 신용경색 사태가 아직도 지속되고 있다는 현실을 고려할 때 지극히 합리적인 예상이라 할 수 있다.

결국 우리는 이상의 분석에서 확인한 결과에 근거하여 동구권 국가에서 경험한 신용경색 현상을 회피하고 독일의 경우에서와 같이 안정적인 금융구조 개혁을 성취할 수 있는 방안을 모색하되 독일이 경험한 일부 정책 실패를 아울러 회피할 수 있는 방안을 마련하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 이와 같은 목적하에 구체적 대안을 마련하기 위해서 이하에서는 동구권 국가 및 구동독에서의 금융개혁 성과를 신용경색 측면에서 보다 면밀히 분석해 보고자 한다.

실제 동구권 체제전환국의 금융개혁 과정은 겨우 제도적인 틀을 갖추기 시작하는 데 불과하여 금융부문이 제역할을 수행할 수 있는 단계에 이르는 데 어려웠으나 그러한 가운데서도 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 등 선발체제전환국을 중심으로 시장원리가 부분적으로 작동하는 등 어느 정도의 가시적 성과가 나타나게 되었다. 그러나 이러한 과정에

서 상대가격 왜곡을 시정하기 위해 실시된 가격자유화 조치는 금융구조 미비로 인해 급격한 인플레이션을 야기시켰다. 더욱이 이에 대응한 긴축적인 통화 및 재정정책은 금융제도 미비에 따른 신용경색 현상과 더불어 체제전환국의 생산체계를 붕괴시키고 대량실업을 가져오는 결과를 초래하였음은 전술한 바와 같다.

그런데 거시적 경제안정화를 위한 긴축적 재정·금융정책은 본질적으로 충수요 관리정책의 성격을 갖는 것이어서 공급측 대응방안이 경시되는 경향이 있고 따라서 경제안정화란 목표달성 자체에 한계를 갖고 있다. 문제는 이러한 긴축적 거시정책이 경우에 따라서는 경제안정화에 역행하는 결과를 초래할 수 있다는 사실이며, 이러한 우려가 구체적으로 동구권 국가의 체제전환 과정에서 발생하였다는 점이다.⁵⁹⁾ 동구권 국가의 체제전환 과정에서 심각한 신용경색 현상이 발생하고 이것이 생산의 대폭 감소와 대량실업을 증폭시키게 된 미시적·제도적 요인은 대체로 다음과 같이 분석될 수 있다.

첫째, 체제전환 과정에서 시행된 가격자유화 조치가 너무 급격하게 진행되었다는 점을 들 수 있다. 급격하게 진행된 가격자유화는 전반적인 물가상승을 초래하였으며, 이는 결과적으로 실질신용량을 감소시키는 결과를 가져왔다. 즉 물가상승으로 실질신용공급 규모가 자동적으로 감축되는 가운데 체제전환 과정에서 정부의 재정지원이 중단됨으로써 기업의 신용수요는 더 늘어남에 따라 신용경색 현상이 심화되었다.

둘째, 체제전환 과정에서 실시된 자본시장 육성방안이 제대로 정착되기 전에 긴축통화정책이 너무 성급히 추진됨에 따라 특히 은행의 대출 공급여력을 제약함으로써 기업에 대한 신용공급 규모를 크게 감소시키는 결과를 초래했다. 자본시장이 제대로 발전되어 있지 못한 체제전환 국가의 경우에는 기업이 자금조달을 주로 은행에 의존하기 때문에 은행의 신용공급 규모가 감소되면 기업은 대체적인 자금조달원을 가지고 있지 못하기 때문이다.

셋째, 체제전환국의 은행은 舊體制로부터 전가된 부실채권 누적으로 인하여 여신공급여력이 제약된 반면, BIS 기준 최저자본금비율의 준수

59) 이에 대한 구체적인 논의는 김창권·이종원(1999)을 참조.

의무, 그리고 체제전환에 따른 불확실성 증가 등으로 위험자산인 기업 대출을 기피하고 안전한 국공채 보유를 확대함에 따라 신용경색 현상이 심화되었다.

이상의 분석결과에서 보면 결국 동구권 국가들의 신용경색은 체제전환 초기 신용시장 발전과 은행의 중개기능 정상화를 위한 체계적인 노력이 극히 미흡했다는 사실에 연유한다고 볼 수 있다. 체제전환 과정에서 기업에 대한 재정지원이 중단된 상태에서 기업에 자금을 공급해야 하는 민간 상업은행들은 대규모 부실채권 때문에 저축동원과 자금배분이라는 본연의 금융중개기능을 효과적으로 수행할 수 없었고 이는 결국 신용경색을 심화시키는 주요 원인으로 작용하였다. 이러한 부실채권의 대부분은 구체제의 유산이기 때문에 정부는 이를 신속하게 정리해야 할 책임을 가지고 있었으며 이와 함께 새로운 자금투입을 통해 은행의 자본을 충실하게 함으로써 효율적인 금융중개의 기반을 마련해야 했음에도 불구하고 정부는 이러한 노력을 소홀히 함으로써 기업신용공급을 위한 기반적인 지원책무를 유기하였다.

이러한 동구권의 금융개혁 과정은 우리에게 매우 중요한 시사점을 제시하고 있다. 즉 체제전환국가의 경우에는 신용경색 현상은 경기침체에 순환적으로 나타나는 자연스러운 거시경제적 현상이라기보다는 미시적·제도적 측면에서 특히 금융제도(자본시장과 은행부문)가 제대로 정립되어 있지 못하다는 여건에 주로 기인하는 현상으로 전통적인 거시정책 변화에 의해서 크게 악화될 수 있다는 점이다. 다시 말해 체제전환국의 경우 민영화된 기업은 정부로부터의 지원이 중단되면 민간부문으로부터 자금을 조달해야 한다. 그러나 자본시장이 제대로 발달되지 못하고 상업은행 부문의 대출여력 및 자금중개기능이 매우 취약한 상황에서 물가안정을 위한 긴축통화정책은 기업의 자금조달을 가일층 제약함으로써 신용경색 현상을 심화시킬 수밖에 없다는 사실이다. 따라서 체제전환 과정에서는 자본시장의 활성화를 위한 기반을 구축하면서 은행의 부실채권을 신속히 정리하고 상업은행 부문을 강화하는 것이 무엇보다도 중요한 과제라 할 수 있다.

한편 구동독은 체제전환 과정에서 극심한 인플레이션을 경험한 동구

권 국가에 비해 상대적으로 낮은 물가상승률을 경험하였다. 이는 통화통합이 구동독화폐의 고평가를 초래함으로써 정책운용에 어려운 점을 야기하였으나 서독마르크화의 도입으로 체제전환정책의 신뢰성을 보장할 수 있었기 때문이며, 따라서 독일의 경우는 구서독의 선진금융체제와 관리능력 등에 힘입어 긴축통화정책에도 불구하고 체제전환 초기에 그다지 신용경색 현상을 발견할 수가 없었음은 전술한 바와 같다. 이처럼 독일의 경우 동구권 체제전환국과는 달리 독일통일 직후 신용경색 현상과 이에 따른 생산위축이 그리 큰 문제로 대두되지 않은 요인은 대체로 다음과 같이 분석될 수 있다.

첫째, 구동독의 경우 「통합조약」에 따라 서독의 잘 정비된 금융제도와 금융관련법이 그대로 적용·시행되었는 바, 이에 따라 서독의 연방은행이 통일독일의 중앙은행으로서 독일 금융제도의 보호자(patron)의 역할을 수행했으며 민간 금융부문에서는 서독의 잘 발달된 금융부문이 동독 지역의 금융기관을 직접 인수통합하였다. 이러한 인수통합전략(takeover policy)은 통일 후 비교적 짧은 시일안에 전체 금융부문의 안정성 확보를 가능하게 하였으며 시장경제적인 금융시스템이 존재하지 않았을 뿐만 아니라 기반시설과 전문인력이 부족하고 선진금융기법이 결여되어 있던 구동독지역 금융기관의 기업자금중개 기능을 개선하는 데 크게 기여했다. 이는 통일 직후 구동독지역의 자금경색을 완화하는데 큰 도움이 되었다. 이러한 사실은 두 국가 사이에 금융통합이 이루어지는 경우 통합을 주도하는 쪽의 금융부문이 잘 발달되어 있으면 그만큼 금융통합이 순조롭고 효율적일 수 있다는 것을 시사한다.⁶⁰⁾

둘째, 구동독지역 소재 은행이 BIS 기준 자기자본비율을 충족시키는 가운데 서독은행과 같은 조건에서 경쟁할 수 있도록 구체제에서 비롯된

60) 이러한 인수통합전략의 대안으로 시간을 두고 동독의 금융제도를 잘 발전시켜 어느 정도 수준에 이르면 두 나라의 금융시스템을 통합하는 방법을 제안하는 이들도 있다. 그러나 이러한 전략의 문제점으로 첫째, 동독의 금융부문이 서독에 비해 크게 낙후되어 있는 가운데 시장경제적 하부구조와 금융기법이 결여되어 있는 상황에서 이러한 접근방법은 시간이 너무 걸린다는 점이고, 둘째, 궁극적인 목적은 금융통합이기 때문에 특별한 국가적 목적을 위해서 장기간 분리된 상태를 계속 유지하는 것은 바람직하지 않다는 점이다(Mueller, 2000).

부실대출채권을 연방정부가 조기에 해결해 주었다는 점이다. 경제통합 후 동독경제의 붕괴로 상당수 기업의 재무구조가 더욱 악화됨으로써 이들 기업의 은행채무가 악성채무로 남게 되어 동독은행들은 막대한 부실채권을 떠안게 되었다. 그러나 동독은 다른 동구권 국가와는 달리 서독과 통합되었기 때문에 동독 은행산업의 구조조정은 서독은행의 동독은행 자산인수방식으로 이루어지게 됨으로써 비교적 수월하게 추진되었다. 서독정부는 서독은행들의 동독 은행인수를 촉진시키기 위하여 서독은행들이 인수한 은행자산이 불량자산화되면 액면가 상당액의 국채로 교환하여 준다는 약속을 하였다. 이에 따라 서독은행들은 인수한 동독은행의 자산이 불량자산인지 아닌지에 대해 걱정할 필요없이 동독은행들을 인수하고 자본, 기술을 투입함으로써 비교적 짧은 기간안에 동독 지역에 시장금융제도가 정착될 수 있었다.⁶¹⁾ 뿐만 아니라 통일 후 동독 소재 은행은 신탁관리청 소관의 구동독 국영기업에 대한 기존대출을 신탁관리청의 보증하에 연장 조치함으로써 부실채권을 조기정리할 수 있었다. 이처럼 동독소재 은행은 구체제하의 부실채권 부담으로부터 탈피함으로써 새로운 기업에 대한 신용공급에 전념할 수 있었고 이는 독일 통일직후 자금경색 완화에 크게 기여하였다.

셋째, 저축은행 및 협동조합은행의 역할이 컸다는 점을 들 수 있다. 통일 이후 새로이 시작한 대출업무에 있어서는 어려운 점이 많았으나 구동독지역의 이 은행들은 서독과 같이 소유구조를 지방자치단체의 소유로 전환하고 시간이 지남에 따라서 서독의 동종은행들로부터 많은 자본과 협조를 받으면서 여신업무 기술을 개선해 나갈 수 있었다. 특히 이들은 민간 상업은행에 비하여 공공적 성격이 강했기 때문에 민간 상업은행이 신용위험을 우려해 대출을 꺼리는 상황에서도 비교적 높은 신용위험을 감수하면서도 기업에 대한 대출을 늘려 나갔다.

61) 특히 연방정부는 서독은행이 동독은행의 자산인수시 자산 중 불량자산(bad asset)인 대출채권에 대하여는 풋옵션(put option)을 첨부하여 인수할 수 있도록 조치하였다. 즉 동독은행의 자산을 인수한 서독은행은 대출채권을 그대로 보유할 수도 있지만, 만일 대출채권이 대손처리되어야 하는 경우에는 1994년까지 언제든지 동 채권을 액면가에 상당하는 국채와 교환하여 연방정부에 매각(put back)할 수 있게 되어 있었다. Saunders and Sommariva(1993) 참조.

넷째, 독일은 체제전환 과정에서 기업에 대한 신용공급지원 책무를 유기하고 민간 상업은행에만 맡겨둔 동구권 체제전환국가와는 달리 연방정부가 여러 가지 특별 신용프로그램을 통하여 동독기업에 자금을 공급하기 위해 적극적으로 노력했다.⁶²⁾ 이러한 정부의 특별신용공급프로그램은 특히 신탁관리청 소관이 아닌 신용과 담보력이 약한 중소기업과 신설기업을 대상으로 필요한 자금을 공급하는데 크게 기여했다.

요약컨대, 신용경색 측면에서 동구권 체제전환국가와 구동독 금융개혁 성과가 다르게 나타나는 것은 정부와 중앙은행 및 상업은행들의 체제전환에서의 역할 및 능력에서 차이가 있었기 때문이다. 서독정부와 서독은행들은 동독금융제도 개혁에 적극 참여하였으나 동구권 체제전환국가의 정부와 은행은 그들의 책무를 유기하거나 또는 완전히 이행하지 못하였다. 서독정부가 구동독은행의 부실채권을 조기에 해결해 주었기에 서독은행들이 동독은행 인수, 합작은행 설립, 신규지점망 설치 등 동독 금융제도 개편에 크게 기여할 수 있었고, 이러한 과정에서 구동독 지역에 신규자금을 대거 투입했을 뿐만 아니라 전문인력과 금융기술의 제공 및 회계감사의 수행 등을 통해 구동독은행의 구조조정을 크게 앞당겨 기업에 대한 자금중개업무를 원활히 수행하였다.

그러나 동구권 체제전환국가들은 체제전환 초기에 구체제의 유산인 부실채권도 신속하게 정리해 주지 못했을 뿐만 아니라 은행의 대출과정에 개입함으로써 충분한 자율권도 보장하지 못했다. 더욱이 정부는 신설된 상업은행이 적정자본구조를 유지함으로써 금융중개기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 신규자금도 지원하지 못했다. 오히려 정부는 상업은행을 포함한 신용시장 육성을 위한 기반적 지원책무를 유기함으로써 심각한 신용경색 현상이 초래되었으며 이는 이미 높은 실질비용을 치르고 달성한 거시경제의 안정을 위협하도록 방치하였다(Abel et al., 1998).

62) 연방정부가 동독기업에 신용공급을 위해 택한 방법으로는 민간 상업은행의 동독기업 대출에 대해 정부보증을 하거나 특수은행(경제재건대부공사, Deutsche Ausgleichsbank, 지방정부소유 저축은행 등)을 통해 직접적으로 대출을 제공하는 방법을 활용했다.

4. 통일실현시 한국에서의 신용경색 해소방안

북한경제가 구동독을 비롯한 동구권의 구사회주의 경제체제와 유사한 것으로 볼 수 있어 결국 독일통일 과정과 동구권 국가의 체제전환 과정에서의 제반 문제들이 복합적으로 발생할 것으로 예상된다. 이러한 측면에서 볼 때 이상에서 분석한 체제전환국가의 신용경색 문제는 통일 한국 금융개혁정책 마련에 큰 시사점을 주게 될 것이다. 그러나 본고에서는 이들 동구권 국가들에서의 경험으로부터 얻은 교훈을 단순히 답습하면 될 것이란 차원을 넘어 통일실현시 동질적 민족경제 구축을 위한 기반조성의 일환에서 금융제도 정립의 기본방향을 설정한 다음 이외의 연관 속에서 신용경색문제 방지 및 해소를 위한 대안을 모색하는 방식으로 논리를 정리해 보고자 한다.

본 연구가 통일실현시 예상되는 북한지역에서의 신용경색 문제에 초점을 맞추고 있으나 이에 대한 궁극적 대안은 결국 정부 및 금융당국의 거시경제정책(재정지출 및 조세 그리고 금융정책 등)과의 연계 속에서 모색되어야 하며, 특히 중앙은행이나 금융감독 당국의 기능 및 역할제고 문제 그리고 나아가서는 상업은행의 실질적 민영화 등을 비롯한 금융구조 개편문제 등과 아울러 고려되어야 할 성격의 것이라 할 수 있다.⁶³⁾ 뿐만 아니라 북한지역에서의 시장경제의 정착 및 창달을 위한 화폐통합과 각종 제도 정립 그리고 통일정책의 원활한 수행을 위한 제반 대응과제(예컨대 통일비용 극소화, 경제안정 및 효율적인 사유화 정책) 등을 염두에 두고 신용경색 문제에 대한 대응방안을 모색하는 것이 바람직하리라 믿는다. 결국 신용경색 방지란 전통적인 금융정책의 기본 목표라 할 수 있는 경제의 안정과 원활한 자금수급의 도모를 통해 해소될 성격의 것이기 때문이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 본 연구가 초점을 맞추어 온 미시적·제도적 측면에서의 신용경색 문제는 공기업의 사유화 정책과 직결되어 있다는 사실이며, 대규모 기업도산이나 실업문제는 이들 기업의

63) 최근 한국이 어려움을 겪고 있는 금융구조 개혁의 핵심은 은행의 소유권 구조 정립이라 할 수 있다.

사유화 과정에서 금융제도 및 정책을 여하히 운용하는가에 따라 커다란 차이가 발생할 것이 틀림없다는 사실이다.⁶⁴⁾

이상과 같은 인식하에 통일초기 단계에 예상되는 신용경색 문제의 완화를 위한 대응방안 중 특히 미시적·제도적 측면에서의 구체적 대안을 다음과 같은 분류하에 정리해 본다.

가. 남북한 금융제도의 통합

북한의 금융제도 개혁이 전반적인 경제체제 개혁과 함께 이루어진다면 우선 단일은행체제가 이원적 은행체도로 전환되어 금융의 기본기능인 자금의 효율적 동원과 배분기능을 제대로 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 통일직후 체제전환 과정에서 기업에 대한 유동성 공급부족에 따른 과도한 생산감소를 완화하기 위해서는 독일통일의 교훈이 시사하는 바와 같이 남한의 금융제도와 관련법이 경제통합과 함께 북한지역에 그대로 직접 시행될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 「남북한 경제·통화·사회통합에 관한 조약」이 사전에 준비될 수 있으면 더욱 바람직할 것이다. 이 조약은 북한지역에 남한과 동일한 시장경제적 금융제도를 확립하는데 목표를 두는 가운데 남한 ‘원’의 통일 한국의 법화 인정, 한국은행의 통일한국 중앙은행 역할 수행, 통화통합 비율 결정 등을 명시하여 북한지역 금융개혁을 제도적으로 지원하도록 해야 할 것이다.

통일 이전의 동독과 마찬가지로 북한지역에는 여러 종류의 금융기관이 존재하지만 시장경제적인 금융시스템이 존재하지 않을 뿐만 아니라 기반시설과 전문인력이 부족하고 선진금융기법이 결여되어 있다. 따라서 남한의 금융부문이 북한의 금융기관을 인수통합하는 전략을 채택하는 것이 유리하다.⁶⁵⁾ 그런데 이처럼 두 지역 사이에 금융통합이 이루어

64) 그러나 바람직한 사유화 방안에 대한 구체적인 내용은 논리전개상 생략코자 한다. 보다 자세한 내용은 이종원 외(1997)의 제IV장, 제V장 및 박성훈(1993) 등을 참조.

65) 이러한 방향은 자본자유화 진전과 국제금융시장의 통합화 추세를 감안할 때 국제제도와와의 정합성을 유지하는 데에도 유리할 뿐만 아니라 현재 남한에서 진행

지는 경우 통합을 주도하는 쪽의 금융부문이 잘 발달되어 있으면 그만큼 금융통합이 순조롭고 효율적으로 될 것이며, 이는 통일초기에 있을 수 있는 신용경색 현상과 그에 따른 생산위축을 완화하는 데에도 크게 기여할 것이다. 따라서 통일에 대비하여 먼저 금융통합을 주도하는 남한에서 금융산업 지배구조와 자율적 금융관행 측면에서 효율적인 제도 정립이 무엇보다도 중요한 과제가 아닐 수 없다.

나. 북한 금융부문 구조조정

북한의 금융제도는 곧 은행제도이다. 조선중앙은행이 단일은행으로서 중앙은행의 역할과 상업은행의 역할을 동시에 수행하는 엄격한 단일은행제도를 유지하고 있다. 그밖에 중앙은행 기능을 보조하는 수개의 무역·외환전문은행과 합영은행, 그리고 주민들의 예금을 수집하여 중앙은행에 공급하는 저금소, 우편국, 체신소 등의 저축기관과 보험기관이 있다.

우선 조선중앙은행은 금융통합시 중앙은행 기능을 상업은행 기능과 분리하여 한국은행에 이관하고 한국은행은 지역별로 지점을 설치한다. 한편 상업은행 기능은 구동독의 신용은행과 같이 주식회사 형태의 단일 상업은행을 설립하고 이 은행에 조선중앙은행의 대부분의 지점망과 기업소에 대한 채권·채무를 포함하여 상업은행 업무를 이관하도록 한 다음, 이 은행이 남한 시중은행들과 합작하여 몇 개의 새로운 상업은행을 설립하도록 한다.⁶⁶⁾

이와 함께 정부는 남한의 은행들이 북한소재 은행들의 인수통합을 촉진시키기 위한 정책을 시행할 필요가 있다. 남한은행이 북한은행을 인

되고 있는 금융구조조정을 계기로 과거의 관치금융 패러다임하의 금융운용 방식을 불식하고 효율성, 경쟁, 투명성이 보장되는 선진 개방경제체제로의 이행을 촉진시킬 것이다.

66) 대안으로서 일부 동구권의 경우처럼 조선중앙은행의 지점망을 지역별로 분할하여 주식회사 형태의 상업은행들을 설립하고 남한의 은행들이 완전매입 혹은 지분참여 등의 방법으로 은행을 인수 또는 경영에 참여하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 전홍택(1997) 참조.

수하는 경우에는 독일과 같이 인수한 북한은행의 대출채권이 부실화되어 대손처리되어야 하는 경우에는 이를 액면가에 상당하는 국채와 교환하여 한국정부에 매각할 수 있다는 풋옵션(put option) 약속을 첨부하는 방안 등을 고려할 필요가 있다. 이렇게 되면 남한의 은행들은 자신들이 인수할 북한은행의 대출채권이 불량자산인지 여부를 걱정할 필요없이 북한은행들을 인수하고 자본, 기술, 인력을 투입할 수 있게 될 것이기 때문이다. 이는 도덕적 해이 현상이 심해지지 않는 수준에서 실행될 경우 빠른 시일안에 북한지역에 시장금융제도의 정착을 통하여 은행의 금융중개기능을 제고시킴으로써 신용경색 해소에 도움이 될 것이다.

다. 부실채권 정리계획

북한의 경우도 동구권 체제전환국가나 구동독과 마찬가지로 통일 후 체제전환 과정에서 사회주의 계획경제체제에 연유하는 막대한 규모의 부실채권이 발생될 것으로 예상된다. 특히 단일은행 체제의 핵심인 조선중앙은행은 국영기업에 대한 큰 규모의 부실자산을 보유하고 있을 것으로 보인다. 그리고 최근 들어서는 북한기업의 경영활동에 필요한 대부분의 유동자금을 은행대부로 충당하도록 함에 따라 체제전환기에 영업환경이 악화될 경우 부실채권이 확대될 가능성이 크다. 이러한 구체제에서 비롯된 부실채권이 조기에 정리되지 못하면 남한은행의 북한은행 인수합병에 의한 구조조정은 난관에 봉착할 우려가 있다. 이렇게 되면 은행 본연의 기능인 저축의 효율적 동원과 필요한 부문에 자금을 공급하는 자금중개기능이 제대로 작동되지 못하게 되며 이는 결국 기업의 자금경색을 초래할 가능성이 크다.

은행부실채권 정리방법으로는 크게 나누어 두 가지 방법을 고려할 수 있다. 하나는 증자, 부실채권관리 특별계정설치, 대출계약재조정, 부실채권의 주식전환 등의 내부적 접근방법(internal approach)이며, 다른 하나는 악역담당 子銀行 신설, 구조조정전담기구 설립, 대출의 매각/스왑, 부실채권의 국공채 전환 등의 외부적 접근방법(external approach)을 들 수 있다.⁶⁷⁾ 선진국의 경우 은행부실채권 문제는 대체로 경기변동에 따

른 특정기업의 문제에 국한되기 때문에 부실채권 정리에 있어 그 강도가 비교적 약한 내부적 접근방법이 혼합 사용되고 있으며 이와 함께 기업의 경영합리화 노력이 병행된다. 그러나 동구권 체제전환국가의 경우 은행부실채권 문제는 주로 구사회주의 체제에 기인하는 것이기 때문에 부실채권 정리에 있어 보다 강도가 높은 외부적 접근방법이 사용되었다. 특히 동독의 경우 전술한 바와 같이 서독은행들이 동독은행의 자산을 인수하는 과정에서 풋옵션 조건을 첨부하여 일종의 조건부 부실채권 국공채 전환방법을 사용한 사실에 주목할 필요가 있다.

따라서 북한의 은행부실채권 문제도 주로 구사회주의체제에 기인한다는 점을 감안하여 문제기업 관련 부실채권을 은행의 대차대조표에서 궁극적으로 제거시키는 방안인 외부적 접근방법을 택하는 것이 바람직할 것이다. 이와 같이 북한소재 상업은행이 구체제에서 비롯된 부실채권 부담으로부터 탈피할 수 있게 신설기업에 대한 신용공급에 전념할 수 있게 된다면 남북한 통일직후 기업의 자금경색 완화에 크게 기여할 것임에 틀림이 없다.

라. 북한 비금융부문 구조조정

금융부문 구조조정이 성공적으로 이루어지기 위해서는 기업 등 비금융부문의 구조조정과 반드시 연계되어야 한다. 금융부문의 구조조정이 이루어진 후에도 비금융부문의 사유화 등의 구조조정이 제대로 이루어지지 못할 경우에는 부실기업이 양산되는 과정에서 은행대출이 부실화되고 결국 금융부문이 다시 부실화될 수 있기 때문이다.

동구권 구사회주의국가의 체제전환 과정에서 은행의 부실대출이 크게 증가한 것은 금융구조조정 이전 은행과 기업 사이에 존재했던 구체

67) 은행의 부실채권 정리방안에 대한 자세한 논의는 전홍택(1997) 및 Saunders and Sommariva(1993)을 참조. 내부적 접근방법은 은행의 구조조정 후에도 문제기업 관련 자산(대출채권 혹은 주식)이 여전히 은행자산으로 남아있다는 점에서 비교적 강도가 낮은 구조조정 방법이며, 외부적 접근방법은 문제기업 관련 채권을 은행의 대차대조표에서 궁극적으로 제거시킨다는 점에서 강도가 높은 구조조정 방법으로 분류된다.

제의 부채구조와 밀접히 관련된 것이다. 그러므로 이러한 구체제에 기인하는 부채구조의 청산이 우선적으로 이루어질 수 있도록 금융부문과 기업의 구조조정을 연계하여 동시에 추진할 필요가 있다.

동독의 경우 금융부문의 구조조정 문제와 비금융기업의 구조조정 문제가 유기적으로 연계되어 있음에도 불구하고 서로 단절된 채 처리됨으로써 기업의 민영화 혹은 사유화가 지체되었음에 유의해야 할 것이다. 은행의 기업에 대한 대출채권과 기업의 은행에 대한 차입채무는 서로 밀접하게 관련된 문제로서 은행이 구체제로부터 물려받은 불량자산이나 기업이 구체제로부터 물려받은 악성부채는 모두 사회주의 계획경제의 내재적 모순 때문에 준강제적으로 떠맡게 된 성격의 것이다. 따라서 구체제로부터 연유하여 발생한 은행의 부실채권을 청산해 줄 필요가 있는 것처럼 기업에 대해서도 구체제에 연유하는 악성부채를 청산해 주는 것이 바람직하다. 특히 기업의 악성부채 정리는 체제전환 과정에서 국영기업의 사유화를 촉진하는 데에도 매우 유리하다.

구동독이나 동구권 국가들이 체제전환기에 금융부문과 비금융기업의 구조조정을 연계해서 동시에 추진하지 못한 것은 사전에 준비가 불충분하여 체제전환이 이미 상당히 진전된 이후에야 구체제에 연유하는 채권·채무의 일괄정리가 바람직하다는 것을 뒤늦게 인식했기 때문이다. 따라서 남북한 경제통합이 이루어지는 체제전환 초기단계에 금융부문과 비금융기업의 구조조정을 연계하여 동시에 추진할 수 있도록 사전에 준비하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

마. 정부의 종합적 특별신용공급 계획의 수립

남북한 경제통합과 함께 북한의 경제체제가 변화하면 기업들은 더 이상 정부로부터 투자자금과 운전자금을 공급받을 수 없게 되어 결국 내부자금을 사용하던가 아니면 필요자금을 민간 금융시장으로부터 조달할 수밖에 없게 될 것이다. 그러나 경제통합 초기에는 축적된 내부자금도 부족하고 영업여건의 악화 때문에 이익금을 투자 및 운전자금으로 활용하는 데도 한계가 있을 것이다. 따라서 기업이 필요로 하는 자금은

주로 민간 금융시장 특히 은행을 통해 조달하게 될 것이다. 그러나 은행 으로서는 특히 체제전환 초기에 기업에 대한 대출에 높은 위험이 따르 기 때문에 담보를 요구하게 될 것인 바, 상당수 북한소재 기업들, 특히 담보나 신용이 부족한 신설기업들이나 규모가 작은 기업들은 은행으로 부터 대출받기가 어렵게 될 것이다. 이렇게 되면 기업들은 유동성 부족 으로 도산될 가능성이 크며 결국 이에 따른 부실채권이 은행에 쌓이게 될 것이므로 신용경색 현상이 심화될 우려가 있다. 따라서 북한소재 은행의 금융중개기능이 정상화될 때까지 정부가 자금확보에 어려움이 있는 기업들에게 신용을 공급하는 특별프로그램을 사전에 강구해 둘 필요가 있다.

한국정부가 북한소재 기업에 신용을 공급해 주는 방법으로는 은행의 기업대출에 대하여 보증을 해주는 방법과 정부가 직접 기업에 신용을 공급하는 방법을 고려할 수 있다. 은행의 기업대출에 대하여 정부가 보증을 해주는 방법으로는 기존의 신용보증기금, 기술신용보증기금, 보증 보험회사 등의 보증한도를 대폭 확대하여 이들이 상업은행의 북한소재 기업에 대한 대출에 대하여 완전보증 혹은 부분보증을 하도록 하든가 아니면 정부의 예산지원으로 한시적으로 북한지역에 보증보험회사를 지역별로 신규로 설립하는 방법도 생각해 볼 수 있을 것이다. 한편 정부가 직접 기업에 신용을 공급하는 방법으로는 특수은행인 산업은행, 수출입은행 등을 통해 정부 재정자금을 지원하던가 아니면 ‘북한경제재건 은행’과 같은 특수은행을 신규로 설립하여 북한소재 기업에 신용을 공급하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.⁶⁸⁾

68) 이 경우 ‘북한경제재건은행’은 북한소재 기업의 금융지원용 자금조성을 위해 IMF, IBRD, OECD 등 국제금융기구 및 해외금융기관과의 공조도 도모할 필요가 있다. 한편 전술한 바와 같이 체제전환 초기, 급격한 물가상승으로 인한 실질신용 감소를 완화할 필요가 있는 바, 이를 위해서는 첫째, 체제전환의 초기단계에서 가격상승 폭을 제한하는 방법이 있다. 예를 들면 에너지와 같은 주요 생산요소에 제공하던 정부보조금을 일시에 철폐하지 않고 단계적으로 철폐하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다. 투입요소 가격이 점진적으로 현실화되면 실질신용이 서서히 감소됨으로써 생산에 미치는 영향을 크게 완화할 수 있을 것이다. 기업은 장래에는 생산요소가 가격이 점차 상승할 것이라는 예상하에 유동성을 확보할 수 있는 시간을 벌 수 있을 것이다. 둘째, 기업부채와 정부부채를 상

바. 금융하부구조 구축

남북한 경제통합과 금융통합에 대비하여 특히 금융의 하부구조 등 기반구축을 통해 은행부문의 자금중개기능을 활성화할 필요가 있다. 그런데 체제전환 초기에는 자본시장이 제대로 발달되지 못하고 은행부문도 자본부족 등으로 건전성이 결여되었을 뿐만 아니라 대출심사기법도 선진화되어 있지 못하는 등 금융하부구조가 취약하여 금융중개가 원활히 이루어지지 못하는 경향이 있기 때문이다. 금융중개가 활성화되지 못하면 기업에 대한 유동성 공급의 부족이 전반적인 신용경색으로 진전되고 결과적으로 생산이 크게 위축될 수 있음을 전술한 바와 같다.

특히 사회주의경제의 금융제도에서는 자본시장이 전혀 형성되어 있지 못하므로 경제체제가 시장경제체제로 전환되는 경우 민영화되는 기업은 우선 내부 유보자금을 활용하거나 민간부문으로부터 필요한 외부자금을 조달해야 한다. 그러나 사회주의체제하에서는 기업이익이 즉각적으로 국가재정으로 흡수되어 왔기 때문에 특히 체제전환 초기에 기업별로 축적된 내부자금이 거의 전무할 것이고 영업여건의 악화로 이익금을 기대하기도 어려워 결국 내부자금을 투자자금으로 활용하는 데에는 한계가 있다. 따라서 체제전환 이후 기업은 신용도나 규모에 관계없이 필요한 자금을 주로 은행대출에 의존할 수밖에 없을 것인 바, 이 경우 은행의 대출은 그 역할 및 영향면에서 특별(special)할 수 있다. 특히 체제전환경제에서 자본시장이 정착되기까지는 상당한 기간이 소요될 것이어서 최소한 체제전환 초기에는 은행이 자본시장보다 더 중요한 역할을 수행할 수 있는 은행중심의 금융제도를 구축할 필요가 있다. 왜냐하면 기업금융 공급이나 기업지배구조 측면에서 은행이 보다 중요한 역할

호 교환하는 방법이 있다. 예를 들면 기업이 장기회사채를 발행하여 정부증권을 매입하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다. 정부증권은 민간 투자자의 입장에서 볼 때 기업부채보다 안전하기 때문에 기업은 정부증권 보유분을 담보로 해서 자금시장에서 쉽게 차입할 수 있을 것이다. 아니면 기업은 정부증권 보유분을 시장에서 매각하여 유동성을 확보할 수도 있을 것이다. 그러나 이 방법은 국제시장이 잘 발달되지 못한 체제전환국가의 경우 큰 효과를 거두기 어렵다는 문제가 있다. Abel et al.(1998) 참조.

을 수행할 수 있는 바 특히 통일 초기단계에서 신용경색 현상 해소에 크게 기여할 것이기 때문이다.

그런데 이러한 은행중심 금융제도의 성패는 효율적인 금융정책이 수행될 수 있는 여건 확보 내지 기반 조성 또는 보완여부에 달려있다고 볼 수 있다. 따라서 통일한국의 통화정책의 유효성을 확보하기 위하여 남북한 지역전체를 대상으로 통화정책의 수립·집행을 위한 제도적 기반을 구축하는 일이 선결되어야 할 것이다. 이를 위해서는 한국은행이 통일한국 중앙은행으로서 지급준비제도, 재할인 및 공개시장 조작에 필요한 수단들을 정비해야 할 것이나 북한지역에 시장경제적 금융제도가 완전히 정착되는 데에는 상당한 시간이 소요될 것이므로 전통적인 통화·신용정책은 한계가 있을 것이다. 따라서 금리정책과 유동성 정책 등 전통적인 수단 외에 리파이낸싱 정책 등의 여러 가지 잠정적인 수단을 강구할 필요가 절실하다 하겠다.

아울러 북한지역에서의 지급결제제도 구축을 위하여 북한지역에 새로운 지급결제제도를 도입하는 일이 시급할 것으로 보인다. 현금유통과 무현금결제로 이원화된 북한의 화폐유통 방식은 시장경제체제에는 적합하지 않기 때문에 경제통합에 맞추어 적시에 남한의 지급결제제도로 대체하여야 할 것이다.

5. 요약 및 소결

본 장에서는 한반도 통일실현시 체제통합 과정에서의 경제안정화 방안을 마련함에 있어 지금까지 소홀했던 미시경제적·제도적 분석에 초점을 맞추되, 특히 통일실현시 예상되는 신용경색 현상의 해소를 위한 금융제도 개편방안을 모색해 본 것이다. 이를 위해 본 연구는 구동독 및 동구권 체제전환국가의 체제전환 과정에서 공통적으로 경험한 물가불안정, 대량실업 및 생산와해 등은 전통적인 거시경제정책만으로는 효과적인 대응을 할 수 없다는 사실과 특히 신용경색과 같은 미시적·제도적 정책상의 애로요인으로 인해 그 효과가 크게 위축되었다는 사실을 입증한 다음, 구동독 및 동구권 체제전환국가의 금융개혁 및 금융제도

구축과정 및 파급효과를 비교·평가함으로써 통일실현시 예상되는 한국에서의 신용경색 해소를 위한 미시적·제도적 대책을 도출해 보았다. 그 주요 결론은 다음과 같다.

첫째, 북한의 단일은행체제를 이원적 은행체제로 전환하여 금융의 기본 기능인 자금의 효율적 동원과 배분기능을 제대로 수행할 수 있도록 여건 조성을 하되 통합조약에 의거하여 남한의 금융법제도가 북한지역에서 직접 시행될 수 있도록 해야 한다. 둘째, 북한 금융부문이 시장경제체제에 정착되도록 구조조정을 신속하게 수행하여야 한다. 정부는 금융부문의 체제전환을 원활하도록 하는 지원책무를 유기해서는 안되며, 한국은행도 중앙은행으로서의 역할뿐만 아니라 북한 국영은행의 상업은행으로의 전환을 원활케 하는 기능도 동시에 수행할 필요가 있다. 셋째, 예상되는 막대한 규모의 부실채권을 체제전환 초기에 정리할 필요가 있으며 내부적 접근방법보다는 외부적 접근방법을 통하여 북한소재 상업은행을 부실채권 부담에서 벗어날 수 있도록 함으로써 신설기업 및 사유화된 기업에 대한 신용공급에 전념할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 넷째, 금융부문 구조조정이 성공적으로 이루어지기 위해서는 기업 등 비금융부문의 구조조정이 동시에 연계되어 추진될 필요가 있다. 이 과정에서 은행 및 기업들의 효율적인 사유화가 금융개혁 성공여부의 관건임을 강조할 필요가 있다. 다섯째, 경제통합 초기에는 정부가 적어도 은행금융중개기능이 어느 정도 정상화될 때까지 자금확보에 어려움이 있는 이들 기업들에게 특별신용공급을 제공할 수 있는 대책을 마련해야 할 것이다. 끝으로 남북한 경제 및 금융통합에 대비하여 건설한 금융하부구조 기반을 사전에 구축할 필요가 있다.

V. 통일실현시 대량실업 및 인구이동 : 노동시장정책을 중심으로

통일실현시 동질적인 민족 경제공동체를 형성하는 것이라 할 수 있으며, 이러한 과정은 극심한 혼란과 막대한 통일비용을 초래할 것으로 예상되고 있어 이에 대한 적절한 정책 마련이 긴요하다 하겠다.⁶⁹⁾ 왜냐하면 독일의 경험에서 보듯이 통일은 예컨대 대량실업과 같은 어려움을 유발시킬 것이기 때문이다. 더구나 한반도 통일시에는 북한주민의 남한으로의 대량 이주 가능성마저 제기되고 있어 보다 큰 우려를 자아내고 있다. 일부 분석에 따르면 통일 이후 북한주민의 남한으로의 이주규모는 최소 140만명에서 최대 600만명에 이를 것으로 추정되기까지 하였다.⁷⁰⁾ 이러한 추정치의 현실성 여부와 상관없이 이에 대한 적절한 방안을 마련하는 것은 통일 후 가장 시급한 과제의 하나가 될 것임에 틀림없다. 대량실업 및 이주가능성은 결국 무조건적 희망사항이었던 통일이 동시에 두려움을 유발하는 사안으로 인식되기에 이르렀다.

독일통일 과정의 대량실업 등 통합에 따른 문제점과 이에 대한 대응책 마련에 관한 연구들을 살펴보면, 대부분 거시적 금융 및 재정정책에 근거하고 있음을 알 수 있다. 즉 체제통합 과정에서의 경제안정화 및 고용확대를 위한 거시경제정책을 평가·분석하고 있다.⁷¹⁾ 그러나 이러한

69) 예상되는 통일비용 등에 관해서는 김창권·이종원(1999) 및 이종원·한기성(1999)을 참조.

70) 이와 같이 큰 편차가 나타나고 있는 것은 한반도 통일 이후의 인구이동은 예측하기가 쉽지 않은 변수들에 근거할 수밖에 없다는 점, 그리고 무엇보다도 북한 경제에 대한 정확한 자료의 입수나 상황과악이 어렵다는 사실에 기인한다. 자세한 내용은 조동호(1997) 및 이상준(1997) 참조.

71) Herr et al.(1994), Blejer and Skreb(1997) 및 Sinn(2000) 등을 참조. 특히 통독의 노동시장에 대한 거시경제적 분석으로 Franz(1991, 1993), Scherf(1996), Berthold et al.(1998), Lindlar(1998), Hallwirth(1998), Paqué(2000) 및 Riphan et al.(2001) 등을 참조.

전통적인 거시경제정책 위주의 안정화 방안에서는 체제전환경제에 따른 제반문제에 대응할 미시적·제도적 정책상의 애로요인들이 제대로 고려되지 못함으로써 그 경제안정 효과는 크게 위축될 수밖에 없었다. 예컨대 시장경제적 제도가 미확립된 상황에서 임금 및 사회보장정책만으로는 노동자들의 새로운 시장경제 체제로의 조화로운 적응을 적절히 유도할 수 없어 대량실업을 방지하는 데 한계를 노정하였던 것이다.⁷²⁾ 한편 남북한의 경제통합 과정에서의 대량실업 문제에 관한 국내연구의 경우에도 미시적·제도적 분석이 상대적으로 미진함을 알 수 있다.⁷³⁾

〈표 V-1〉 통일독일 및 주요 동구권 국가의 실업률 추이

(단위: %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
독일(전체)	-	-	7.3	8.5	9.8	10.6	10.4	11.5	12.7	12.3	11.7	10.7	10.3
- 동독	-	-	10.3	16.1	15.8	16.0	14.9	16.7	19.5	19.5	19.0	18.8	18.9
- 서독	6.8	7.2	6.3	6.6	8.2	9.2	9.3	10.1	11.0	10.5	8.9	8.7	8.3
체코	0.0	0.8	4.1	2.6	3.8	3.9	3.5	4.0	4.8	6.1	8.6	9.0	8.1
슬로바키아	0.0	1.5	11.8	10.4	14.4	13.7	13.2	11.1	10.9	11.9	16.0	18.6	18.6
헝가리	0.4	1.9	7.8	9.8	11.9	10.7	10.2	9.9	8.7	7.8	7.0	6.4	5.7
폴란드	0.1	6.3	11.8	13.6	15.0	16.5	15.2	14.3	11.5	10.0	12.0	15.1	16.2

주: 독일의 실업률은 연평균, 여타 동구권 국가의 경우는 연말기준임.

자료: Deutsche Bundesbank(1999), Sachverständigenrat(2000).

72) Brezinski et al.(1998) 및 Spangenberg(1998) 참조.

73) 국내 연구동향을 간략히 정리하면, 북한의 노동력 실태와 남북경제협력을 통한 북한노동력 활용방안을 연구한 것(원창희·김재원(1994), 민족통일연구원(1996)), 구동독의 '연대협정' 방안 또는 동구권 국가들의 노동관련법, 고용정책, 임금정책 등을 분석하고 북한의 노동시장 문제에 대한 정책을 도출한 것(김영운(1994), 선한승(1997), 조동호(1997)) 등이 있다. 아울러 통일실현시 극심한 남북한간의 소득격차 및 북한지역에서의 대량실업으로 인해 발생할 것으로 예상되는 북한주민의 남한으로의 이주문제를 노동시장정책과 연계하여 분석한 것(고일동(1997), 구성렬(1997), 김원배(1997), 이상준(1997) 등)과 독일의 사례를 이용하여 통일실현시 북한지역 산업구조 재편과 인력재배치를 분석한 것(박진(1997)) 등이 있다. 한편 대량실업의 문제는 IMF 관리위기를 겪으면서 남한에서도 첨예한 문제로 대두된 바 있고 이에 대응하여 마련된 현재 기업의 구조조정 및 실업대책 그리고 제반 노동시장정책 프로그램은 통일 이후 노동시장 통합과정에서 야기될 문제에 대한 대응방안 마련에 좋은 참고자료가 될 것이다(김재원(1999), 송일호(1999), 조우현(1999)).

본 장에서는 이상과 같은 국내외 연구동향을 감안하되 통일독일의 경제정책이 특히 미시적·제도적 정책마련을 소홀히 함으로써 대량실업의 장기화를 유발하였던 사실에 주목하여 한반도 통일시 예상되는 대량실업과 이주에 대한 효과적인 대응책을 마련하는 데 주안점을 두기로 한다. 즉 미시적 경제원칙이 무시되고 사유화 정책과의 조화로운 연계방안이 경시된 채로 실시된 고임금정책, 그리고 시장경제적 제도개선이 미흡한 상태에서 집행된 노동시장정책을 비판적으로 검토·분석함으로써 통일한국에서의 대량실업 및 이주에 대한 대응방안 마련에 초석을 제공하고자 한다.

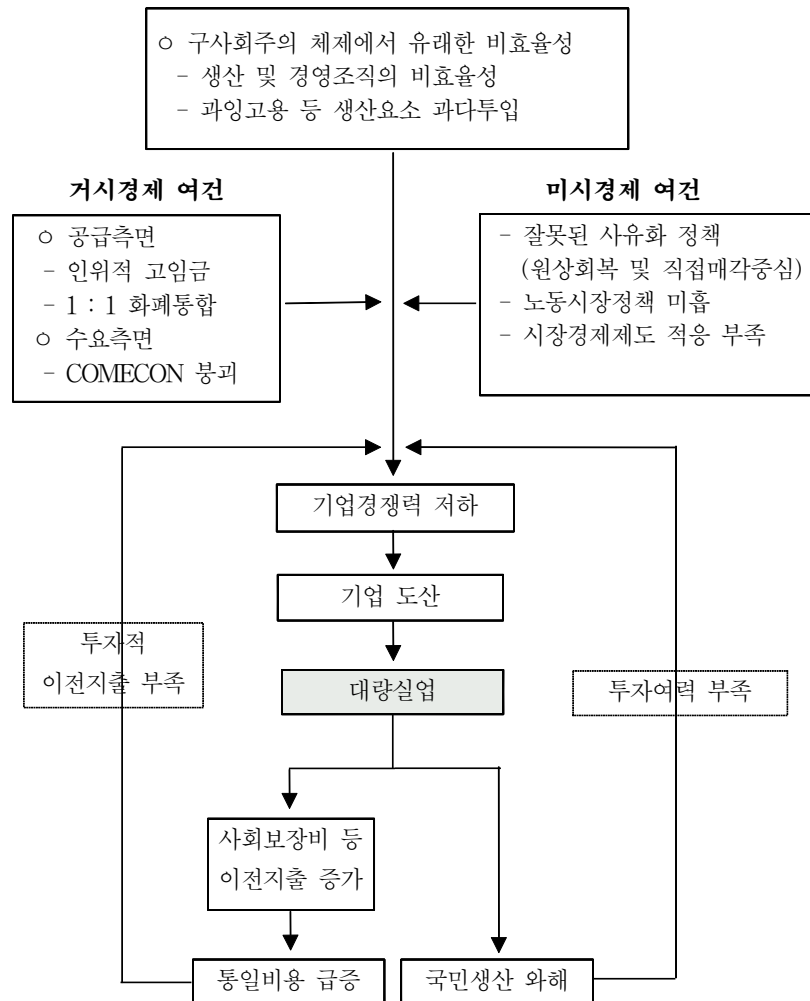
이를 위해서 제1절에서는 독일통일 과정에서의 대량실업이 발생한 원인을 경제체제적 특성면과 거시경제 및 미시경제 측면으로 구분하여 분석하되 특히 대량실업의 직접적 원인이라고 할 수 있는 노동시장 부문에서의 문제점에 초점을 두어 제2절에서는 고임금정책을, 제3절에서는 제반 노동시장정책을 평가하였다. 제4절에서는 통일독일에서 실시된 경제안정화 정책에 대한 비판적 분석에 근거하여 한반도 통일시 예상되는 대량실업 및 이주문제에 대한 장기적이고 근본적인 대응방안을 제시해 보고자 한다.

1. 독일통일 과정에서의 대량실업 발생원인

구동독은 구서독으로 흡수통합되는 과정에서 동구권의 다른 체제전환국가들과 마찬가지로 경기침체와 이로 인한 대량실업을 겪었다. 그러나 <표 V-1>에서 보듯이 구동독은 동구권의 체제전환국가들에 비해 보다 심한 대량실업을 겪었다. 구동독의 대량실업의 원인은 대체로 [그림 V-1]과 같이 정리하는데 별 무리가 없을 것이다.

구동독은 시장경제로의 체제전환을 수행하였으나 초기에는 동구권 구사회주의국가들과 마찬가지로 여전히 구사회주의 체제에서 유래한 비효율성 때문에 대량실업을 배태하지 않을 수 없었으며, 이에 체제전환 과정에서의 부적절하거나 미진했던 거시경제정책 및 미시경제정책 등으로 인해 기업의 경쟁력이 저하되거나 도산되면서 결국 대량실업을

[그림 V-1] 구동독의 체제전환 과정에서의 대량실업 발생 메커니즘



초래하게 되었다. 이와 같은 생산기반의 와해는 기업내부에서의 투자여력을 축소시켰으며, 예상을 상회한 대량실업은 사회보장비 등 이전지출을 증가시켰으므로써 통일비용을 급증시키게 되었다. 그 결과 구동독에 대한 투자적 이전지출이 위축되면서 또다시 기업경쟁력이 약화되고 이는 기업 도산을 가속화시켜 결국 대량실업을 경험하는 악순환을 초래하였다.

아래에서는 구동독지역에서 대량실업이 발생하게 된 주요 요인을 첫째, 구사회주의 체제에서 유래한 비효율성, 둘째, 부적절했던 거시경제 정책 및 여건, 셋째, 미진했던 미시경제정책 및 여건으로 나누어 간략하게 설명해 보고자 한다.

가. 구사회주의 체제에서 유래한 비효율성

구동독 구사회주의 체제하에서 배태된 경제적 비효율성이 구서독으로의 흡수통합에 의한 체제전환을 거치면서 대량실업이란 형태로 표출된 것은 당연한 귀결이었다. 이는 여타의 동구권 체제전환경제에서와 마찬가지로 명령형 계획경제 및 연성예산제약으로 인한 자원의 비효율적, 비합리적인 배분은 생산구조를 왜곡시켰으며 이는 자급자족형 폐쇄경제(넓게는 구동구권의 CMEA체제)하에서만 경쟁력이 있는, 따라서 서방의 자유주의적 시장경제에 노출될 경우에는 전혀 경쟁력을 유지할 수 없는 산업구조와 쓸모 없는 시설을 고착시켜 버렸다. 자산 및 생산수단의 국유화로 인하여 원시 축적의 계기 및 근로의욕의 동기부여가 저해되었고 생산조직의 비효율성과 노동자들의 노동외적 이용(예를 들면 당성교육 등)으로 자율성과 창의성이 상실됨으로써 비탄력적이고 비효율적인 경제체제를 이루고 있었다.⁷⁴⁾ 더욱이 구동독의 사회주의적 초과고용이 관행이었던 바, 즉 실업이 없는 사회를 표방해 오는 사회주의 체제가 존속되는 과정에서 오랫동안 노동시장은 초과공급 상태에 머물러 왔고 따라서 효율성이 강조되는 시장경제로 전환되는 과정에서 초과공급된 인원을 축소시킬 수밖에 없었고 따라서 대량실업은 필연적인 결과일 수밖에 없었다.⁷⁵⁾

74) 통일 전 구동독의 생산성은 서독대비 1/2 내지 1/6로 추정되었다. Sinn and Sinn(박광작 외 공역, 1994), 23쪽 참조.

75) 이외에도 사회주의적 가격산정 방식은 40여년의 구동독 시절 동안 경쟁력이 없는 산업구조를 양산시켰으며, 이에 길들여진 유통교역 네트워크는 가격자유화를 바탕으로 하는 서방 시장경제로의 노출시 한꺼번에 붕괴될 수밖에 없었다. 뿐만 아니라 사회간접자본 시설의 극심한 낙후 그리고 환경이 전혀 고려되지 않은 생산방식 등은 통일 이후 기업의 생산비용 증가와 경쟁력 상실 및 도산에 주요 계기가 되었고, 이에 대량실업의 결과를 초래하기도 하였다.

나. 부적절했던 거시경제정책 및 여건

대량실업을 촉발시킨 거시경제정책상의 요인으로서 공급측면에서 시장에서의 교환비율을 무시한 구동서독간의 통화통합과 공격적인 고임금정책 등에 따른 비용상승을 들 수 있으며, 수요측면에서 동유럽시장의 붕괴와 서독제품으로의 대체로 인한 구동독제품에 대한 수요 격감을 들 수 있다.⁷⁶⁾ 대량실업에 대한 수요측면의 요인을 간략히 설명하면, 통화통합에 따른 구동독민의 풍부한 유동성 확보는 구매력을 증가시켜 구동독지역의 생산품에 대한 수요를 촉발할 것으로 기대하였으나, 통일로 인한 내독교역의 자유화와 절대적으로 열악한 구동독제품의 품질수준으로 인해 서독 및 서구제품에 대한 수요가 폭증하여 구동독기업에 부정적 효과를 가져다주었고, 설상가상으로 COMECON의 와해로 동구권 시장이 상실되면서 구동독산품에 대한 수요가 대폭 감소하게 되어 동독기업의 와해와 이에 따른 대량실업이 발생하였던 것이다.

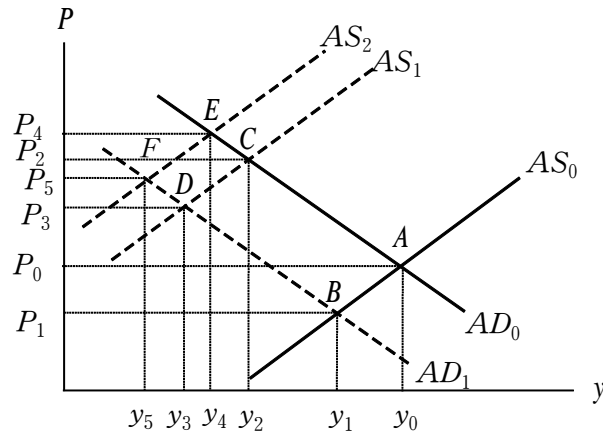
[그림 V-2]는 독일통일 과정에서의 구동독지역의 거시경제여건과 대량실업과의 관계를 AD-AS곡선을 이용하여 설명한 것이다. 여기서 위와 같은 총수요의 위축에 따른 대량실업은 총수요곡선을 AD_0 에서 AD_1 으로 이동시킴으로써 y_1, y_0 에 준하는 실업이 발생됨을 보여주고 있다. 또한 공급측면의 요인으로는 인위적인 고임금정책을 들 수 있는데, 이는 통화통합정책으로 인해 비용인상을 가속화시키는 결과를 초래하였다. 즉 통화통합 과정에서 임금산출 기준설정시 동서독간 통화단위 전환이 1:1의 비율로 적용됨으로써 동독근로자의 실질임금은 일시에 4배 이상 폭발적으로 상승하였다.⁷⁷⁾ 따라서 구조적으로 서로 다른 동서독을

76) 체제전환경제 과정에서의 경기침체→대량실업의 원인으로 Ickes and Ryterman (1992)는 총수요 위축(demand side shock)을 꼽았으며, 반면 Gomulka(1991)은 총공급 측면의 충격(supply side shock)으로 체제전환 과정에서 상대가격 체계가 총체적으로 개편되면서 생산감소가 초래되었다고 주장하였다.

77) 즉, 통일독일은 구매력 평가나 구동독의 대외수출 수익성 또는 암시장의 환율 등에 입각한 통화통합을 채택하는 대신 구동독민에게 독일통일정책에 대한 확실한 원칙을 제공함으로써 서독으로의 이주가 더 이상 경제적으로 유리하지 않음을 보여주기 위한 통화통합을 추진하였다. 물론 모든 교환비율이 획일적으로 1:1로 적용된 것은 아니며, 부문별로 달리 적용하였는바, 이들 모두를 가중평

균한 독일 중앙은행의 공식적인 교환비율은 1.8 : 1이었다. Sinn and Sinn(박광작 외 공역, 1994)의 제3장을 참조.

[그림 V-2] 독일통일 과정에서의 구동독지역의 거시경제여건과 대량실업



하나로 묶기 위한 통화통합은 실물분야에 조정의 부담을 전가시켰다. 사회주의로부터 배태된 비효율적 생산구조에다가 일시에 붙여닥친 고 임금체제로 인해 대부분의 구동독기업 경쟁력은 서구기업이나 또는 신규기업의 경쟁력에 비해 절대적 열세를 벗어날 수 없었고 이는 궁극적으로 대량실업을 촉발시켰다. 이와 같은 공급측면의 비용상승요인은 [그림 V-2]에서 총공급곡선을 좌상향 이동시킴으로써($AS_0 \rightarrow AS_1$) 결국 y_3, y_0 에 준하는 대량실업을 초래하게 되었다.

다. 미진했던 미시경제정책 및 여건

상기 요인 외에 통일독일의 경우 경제제도 및 여건에 관한 미시경제 정책의 미흡으로 인해 대량실업이 장기화되었다는 사실을 간과해서는 안될 것이다. 첫째, 구동독지역이 채택한 직접매각 중심의 급진적 사유화는 매각대금의 급락에 따른 통일비용의 증가 등 많은 문제점을 유발시켰고,⁷⁸⁾ 특히 통일 초기에 원상회복을 원칙으로 하는 사유화 정책은 소유권의 소재를 불확실하게 하여 구동독지역에의 투자를 지연시키는

78) 이종원 외(1997)의 제4장 및 제5장을 참조.

주요 요인이 되었다. 더구나 대규모 국유기업은 시장에서의 독과점 지위를 확보하려는 구서독기업에 대부분(85% 정도) 매각되었는데, 이들은 인수한 국유기업의 생산을 대폭 축소하거나 인수한 동독기업의 서독제품의 판로를 위한 유통수단으로 활용하는 도덕적 해이를 보였다. 이와 같은 부적절한 구동독의 사유화는 결국 구동독의 산업을 상당부분 와해시켰으며 장기적 대규모 실업사태를 초래하는 계기를 제공하고 말았다.⁷⁹⁾

둘째, 통일 초기에 발생한 대량실업에 대응하기 위해 실시된 여러 가지 노동시장정책은 체제전환의 혼란기에 일차적인 사회안전망으로서의 역할은 수행하였으나 이는 막대한 재정부담을 초래하여 소비적 공공이 전지출을 증가시켜 투자적 이전지출을 어렵게 만들었다. 또한 재교육 등을 통한 노동시장정책을 수행함으로써 생산성 향상과 고용을 촉진하려고 하였으나 이와 병행하여 실시되어야 할 시장경제로의 제도 전환 및 정착에 대한 정책적 배려가 미흡하였고 이에 노동자들이 새로운 환경에 신속히 적응하지 못함으로써 대량실업의 폭이 쉽사리 줄어들지 못했다. 또한 시장경제체제하에서의 고용 계획 및 조직 관리 등이 미숙하여 실업방지에 어려움을 겪었다.⁸⁰⁾ 이와 같은 미시적·제도적 여건에 대한 배려 부족은 경제여건을 더욱 악화시켜 [그림 V-2]에서 총공급곡선을 AS_1 에서 AS_2 로 이동시킴으로써 y_{BY0} 에 준하는 대량실업이 추가로 발생시키는 결과를 초래하였음을 보여주고 있다.

이상에서 독일통일 과정에서의 대량실업의 원인을 개괄적으로 살펴 보았다. 이들 가운데 특히 대량실업의 주요 요인으로 무엇보다도 인위

79) 사유화가 종료된 1994년 말에는 과거 신탁관리청 산하 기업의 근로자 400만명 중 100만명이 못되는 근로자만 남게 되어 70%가 일자리를 잃었으며 통일 전 고용자의 40%가 산업분야에 일했던 것에 반해 1994년 말에는 20%도 되지 않았다. 헤젤러(1999), 141쪽 참조.

80) 이외에도 독일의 통일과정에서 기업 및 산업구조조정 과정에서 미시적 산업정책상의 잘못된 대응이 대량실업을 촉발시키기도 하였다. 예컨대 통일 초기 건설부문이 호황을 이루자 이 부문에 자원이 집중 투입되었으나 점차 건설특수가 줄어들면서 결국은 건설부문 및 관련 서비스부문 기업들이 도산하는 결과를 초래하였다. 더욱이 건설특수가 종료된 이후에도 이미 상승된 서비스부문의 임금이 하방경직성을 보임에 따라 여타 제조업 부문의 구조전환에 많은 어려움을 유발하기도 하였다. 아울러 구동독의 산업 재편에 있어서 기술중심 내지 노동절약 방식의 산업화를 지향하고 있어 고용창출 성과가 미미하였다.

적 고임금정책과 시장제도의 여건개선 미흡으로 인해 미진했던 노동시장정책을 꼽을 수 있다. 이는 제4항에서 전개할 통일 후 북한지역에서의 대량실업을 억제하기 위한 효과적인 전략을 마련하는 데 있어서도 주요한 시사점을 제기해 준다. 즉, 통일독일의 체제전환과정 초기부터 중장기적으로 기업의 경쟁력을 향상시켜 총공급능력을 제고시키는 정책이 추진되었어야 했다는 점과(그림 V-2에서 $AS_2 \rightarrow AS_1 \rightarrow AS_0$) 생산성에 상응한 임금체결이 아닌, 즉 미시적 경제원칙을 무시하여 인위적으로 고임금을 추진한 것이나 시장경제제도가 미비한 가운데 실시된 노동시장정책은 생산성 향상을 가져다주지 못함으로써 통일독일은 대량실업에 있어서 여타의 동구권 체제전환경제에 비해 더 큰 비용을 치루지 않으면 안되었다는 점이다.⁸¹⁾ 따라서 이하에서는 독일의 통일과정에서 소홀히 취급되었던 미시적·제도적 측면에서의 정책효과를 세심히 분석하되, 경제원칙을 무시한 고임금정책과 대량실업 발생 후 이를 대처하기 위해 실시된 노동시장정책을 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 통일독일의 고임금정책 평가

본 장에서는 독일통일 과정에서 고임금정책이 도입된 배경과 고임금정책이 갖는 의미 그리고 성과를 분석함으로써 통일한국에서의 노동시장정책 대안의 마련을 위한 시사점을 모색하고자 한다.

가. 고임금정책 도입 배경

통일독일에서 고임금정책이 채택된 배경은 선심성 정치전략 측면과 생산성 향상 도모를 명분으로 하는 경제적 논리 및 노동시장제도 내에서

81) 이는 구동독산업이 붕괴하여 대량실업을 일으킨 이유는 고임금이라고 한 Akerlof et al.(1991)과 생산성 향상이 일어나지 않았다고 한 Schmidt and Sander(1993)에 의해서도 뒷받침된다. 아울러 재정 및 금융정책과 같은 전통적인 거시안정화 정책은 체제전환 초기에 단기적인 효과를 보일 수 있으나(그림 V-2에서 $AD_1 \rightarrow AD_0$), 통일독일에서처럼 재정부담능력의 한계와 물가안정의 필요성 때문에 지속적으로 활용할 수 있는 정책수단이 되지 못함을 주지할 필요가 있다.

의 도덕적 해이 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 통일독일의 고임금 현상은 통일을 전후한 선거과정에서 동독주민의 표를 의식한 콜(Kohl)정부의 선심성 정치약속에 연유하였으며, 또한 그렇지 않았을 경우 동서독지역 간의 소득격차로 인해 발생할 수 있는 동독민의 서독지역으로의 대량이주를 억제하기 위한 수단으로서 활용한다는 취지하에 허용되었다.

둘째, 이른바 고임금-첨단기술 전략의 일환으로서 생산성 향상을 목표로 한 고임금정책이 천명되었다. 이는 동독지역의 첨단산업 정착 가능성에 대한 과신에서 연유한 것으로 구동독의 산업구조를 첨단기술화하기 위한 인센티브 제공책의 일환으로 활용되었는데 아울러 이 정책은 구동독의 자질이 있는 근로자들이 서독으로의 전직을 억제하기 위해 평균 이상의 임금을 지급하려는 정책의 일환으로 활용된 측면도 있다.

셋째, 통일과정에서의 고임금은 부적절한 임금협상 사실에도 기인된다. 즉, 구동독기업의 소유권이 제대로 형성되기 이전에는 신탁청의 관리자 등이 사용자측을 대표할 수밖에 없었던 반면, 구동독의 노조는 서독노조의 조종 및 협조하에 성립되었다. 따라서 동독노동자들이 저임금화될 경우 이들과의 경쟁을 감내해야 될 서독노조들은 이러한 우려를 불식하기 위해 이들의 고임금화를 유도하였고, 구동독노동자들 입장에서 이를 반대할 이유가 없었던 것이다. 설령 임금상승이 대량해고를 유발할 것이란 사실을 알고 있었다고 하더라도 그들은 정부가 기업들을 일정한 한도까지 존속시키며 자신들을 쉽사리 해고시키지 않을 것이라고 기대하였고, 실업자로 전락되어 실업수당을 받을 경우라도 높은 사회복지 수준을 보이고 있는 연방독일의 사회보장제도의 혜택을 기대할 수 있었기에 자신들의 생산성 수준을 훨씬 상회하는 임금을 요구하는 도덕적 해이를 나타내었던 것이다.

나. 모형

이와 같은 배경하에 실행된 통일독일의 고임금정책은 결국 대량실업을 초래할 수밖에 없었다는 사실을 간단한 모형을 이용하여 분석하기로 한다. [그림 V-3]은 노동수요(L^D) 및 공급곡선(L^S)을 체제전환 과정

에서의 노동시장 분석이 가능한 형태로 조정한 것이고, 아래의 식은 사회주의경제 및 체제전환경제 그리고 시장경제하에서의 균형노동(L)의 결정과정을 동시에 설명할 수 있는 형태의 방정식이다.

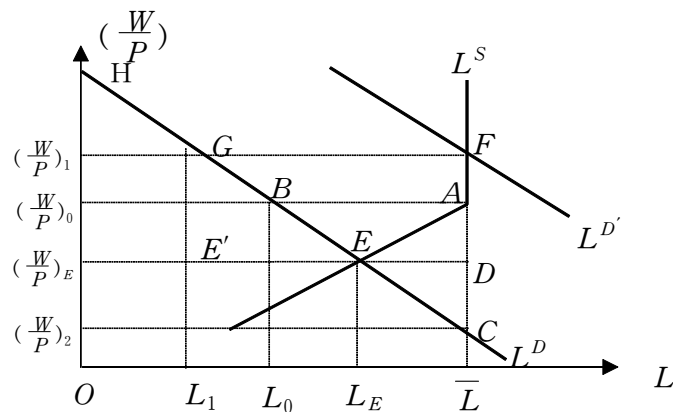
$$L = L^S - \alpha(L^S - L^D),$$

$$\text{단, } 0 \leq \alpha \leq 1, \alpha = \alpha(t), \alpha'(t) > 0$$

α 는 이른바 기업지배계수(coefficient of corporate governance)로서 경영자가 기업 내에 존재하는 비효율적 초과고용을 해소시킬 수 있는 능력을 의미한다. 시장경제에서와 같이 사유화가 정착되어 경영자의 기업지배가 완전하다면 $\alpha=1$ 이 되며, 이는 실현된 노동고용량이 노동수요 측면에 의해 결정됨을 의미한다. 이와는 달리 사회주의하에서는 $\alpha=0$ 이 되고, 기업지배가 불완전한 상태에 있는 체제전환 과정에서는 $0 < \alpha < 1$ 이 될 것이지만, 체제전환국이 시간(t)이 지나갈수록 시장경제로 이행함에 따라 기업지배계수 α 는 1에 접근하는 것으로 가정한다.

[그림 V-3]에서 점 A는 구동독의 사회주의 체제에서 실업을 인정하지 않음으로 초래된 초과고용 상태를 나타내고 있으며, 이는 사회주의 몰락을 자초한 근본적인 경제적 비효율성을 입증해 주는 점이다. 인위적으로 통제된 물가수준하에서 고용량을 \bar{L} 로 유지하기 위해서 실질

[그림 V-3] 체제전환경제의 노동시장 분석



임금이 $(\frac{W}{P})_0$ 이 되도록 명목임금을 정한다. 이러한 경제에서는 노동의 공급량 자체가 노동시장의 실현된 고용량이기 때문에($\alpha=0$) BA , 즉 $L_0\bar{L}$ 만큼 노동의 초과공급이 내재되어 있다.⁸²⁾

독일이 통일되면서 구동독은 시장경제로의 빠른 전환을 도모하게 되었다. 즉, 가격이 자유화되고 국유기업이 사유화되는 과정이 급속히 진행되었는데 이에 따라 기업은 자본주의적 이윤극대화를 추구하게 됨으로써 실질임금은 노동시장을 균형시키는 $(\frac{W}{P})_E$ 수준으로 저하되는 압력을 받게 되었다. 한편 이 때 균형고용량은 결국 구동독 시절의 \bar{L} 에 훨씬 미치지 못하는 L_E 수준에 머물러 체제전환에 따른 실업이 불가피하게 되는 측면을 보여주고 있다.⁸³⁾

한편 독일의 경우 체코, 헝가리, 폴란드 등 동구권 구사회주의 국가들에 비해 대량실업의 정도가 심했는 바, 이는 동구권 국가들의 경우 체제전환 과정에서 사유화가 이루어졌음에도 불구하고 초기에는 경영자의 기업지배가 불완전하여(즉 위의 식에서 $0 < \alpha < 1$) 기업의 의사결정에 의한 최적고용량 수준을 상회하는 초과고용이 존재할 수 있었던 반면, 독일의 경우는 여타 구사회주의 국가와는 달리 비교적 서독의 기업경영체제가 신속히 정착되었기에(즉 $\alpha \approx 1$) 각 임금수준에 대응한 실질적인 노동의 초과공급 해소, 즉 실업이 더욱 많이 발생하였기 때문이다. 더욱이 통일독일은 이러한 노동시장 여건변화를 도외시한 채 고임금정책을 추구하면서 새로운 임금수준 $(\frac{W}{P})_1$ 을 통일 이전의 임금수준 $(\frac{W}{P})_0$ 보

82) 이와 같은 초과고용으로 사회주의 경제의 생산량을 상회하는 배분이 이루어지기 때문에 국유기업들은 손실을 겪게 되며 이는 구사회주의하에서는 화폐발행으로 충당되었다. 따라서 사회주의 경제는 이중적 불균형(dual disequilibrium), 즉 실물부문에서의 초과고용으로 인한 불균형과 화폐부문에서의 통화과잉으로 인한 불균형이라는 특징을 갖는다.

83) 물론 점 E에서 노동시장의 균형을 본다면 신고전파적 견해로는 자발적 실업(마찰적 실업)만이 존재한다. 그러나 체제전환 초기에는 노동시장제도 여건이 제대로 갖추어져 있지 않기 때문에 실업이 장기화될 수 있다. 또한 시장경제로의 체제전환 과정에서 기업의 정보수집 능력이 노동자의 정보수집 능력을 상회할 것인 바, 기업은 균형노동임금하에서 노동수요를 점 E 근방에서 하는 반면, 노동의 공급은 여전히 실질임금에 비탄력적일 수 있기 때문에 체제전환으로 인해 DE만큼의 실업이 발생한다고 볼 수 있다.

다 인위적으로 높은 수준으로 책정함으로써 구동독 시절의 잠재적 초과 고용($L_0\bar{L}$)을 상회하는 $L_1\bar{L}$ 만큼의 대량실업을 발생시켰던 것이다.

고임금정책의 논거 중의 하나는 전술한 대로 생산성 향상이었다. 그러나 [그림 V-3]에서 보듯이 통일독일의 고임금정책은 노동수요곡선(L^D)을 우상방으로 이동(shift)시키는($L^D \rightarrow L^{D'}$) 생산성 향상의 결과를 가져온 것이 아니라, 고임금정책으로 인해 노동수요곡선을 따라 균형점이 좌상방($E \rightarrow B \rightarrow G$)으로 이동하면서(moving along) 한계생산성이 높은 노동자만 고용하게 되고, 따라서 고생산성은 실현하였으나 저고용을 초래하였다. 즉 이러한 과정에서 경쟁력 없는 기업들이 정리되고 한계 노동자들을 실업으로 유도함으로써 보다 경쟁력 있는 노동자들만이 고용될 경우 당해 기업의 생산성이 개선될 수 있음을 의미한다는 것이다.

이와 같이 고임금정책은 대량실업을 유발하였고($L_1\bar{L}$) 이는 결국 사회보장비 지출 증대를 통해 사회적 비용을 상승시켰을 뿐 아니라 (사각형 $GF\bar{L}L_1$, 물론 실업수당은 평균임금보다 작으므로 사각형 $GF\bar{L}L_1$ 보다는 작을 것이다), 구동독 기업들의 자산에서 창출될 수 있는 flow로서의 수익을 대폭 감소시키는 결과를 초래하기도 하였다(삼각형 $HE(\frac{W}{P})_E \rightarrow$ 삼각형 $HG(\frac{W}{P})_1$).

다. 고임금정책 성과

전술한 도입배경에 근거하여 통일초기 구동독의 임금은 1995년까지 서독수준의 임금과 대략적으로 같아지도록 한다는 목표하에 생산성 상승률을 훨씬 상회하는 두 자리대의 인위적인 상승률이 추진되었다. 그러나 실제로는 <표 V-2>에서 보듯이 구동독의 임금은 1995년에 서독의 75%선 수준에 도달한 이래 최근까지 계속 그 수준에서 맴돌고 있다.⁸⁴⁾ 또한 원래 의도하였던 고임금을 통한 고생산성 유도는 허구적 환

84) 그러나 구동독의 임금수준을 국제적으로 비교하면, 이미 1990년 초에 폴란드, 체코를 앞질렀으며, 통화통합과 함께 그리스를, 1993년 이후에는 미국과 같아지고 1995년 이후에는 서구선진국들과 엇비슷한 수준을 보이고 있다.

〈표 V-2a〉 동서독 노동시장 비교(1)(서독=100)

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1인당 GDP	31.3	38.9	47.7	52.3	55.4	56.8	56.7	56.1	61.2	60.3	60.6
단위노동비용 (GDP 기준)	150.6	139.4	128.0	126.0	119.7	117.1	115.7	116.3	116.3	115.2	112.3
생산성	34.6	48.3	59.5	64.3	65.1	67.1	67.7	67.3	67.9	68.4	70.1
임금	47	61	68	70	73	74	74	74	74	73	73

〈표 V-2b〉 동서독 노동시장 비교(2)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
서독	생산성 상승률(%)		-1.1	0.2	3.8	3.0	2.5	3.6	2.1
	임금상승률(%)		5.8	2.8	3.4	3.6	2.0	1.7	1.5
	월/총평균 임금(DM)	3,703	3,916	4,029	4,109	4,238	4,323	4,363	4,430
	월/총평균 임금상승률(%)		5.8	2.9	2.0	3.1	2.0	0.9	1.4
동독	생산성 상승률(%)		8.0	10.8	9.8	5.1	6.1	5.6	1.6
	임금상승률(%)		36.8	15.6	6.9	6.7	3.5	2.9	0.8
	월/총평균 임금(DM)	1,788	2,454	2,839	3,012	3,211	3,312	3,375	3,420
	월/총평균 임금상승률(%)		37.3	15.7	6.1	6.6	3.2	1.9	1.6

자료: IWH(1999).

상으로 끝나고 말았다.

구동독지역의 생산성 상승은 점차 한계를 보여 왔는데 특히 최근 들어 생산성 상승이 현저하게 둔화되었고 구서독과의 대비에 있어서도 서독의 45% 수준에서 답보상태를 보이고 있다. 따라서 시간이 갈수록 점차 줄어들 것이라고 기대한 단위노동비용(unit labor cost)은 통일 초기 구서독의 150%선에서 1990년대 중반 이후 125%선까지 줄어들었으나 그 이후 최근까지 더 이상 낮아지지 못하고 있어 임금상승으로 인한 구동독기업의 경쟁력 저하가 얼마나 심각한가를 확인할 수 있다.

고임금정책의 또 다른 도입배경의 하나로 동서독간의 소득격차를 축소함으로써 구동독주민의 구서독지역으로의 대량이주를 억제하기 위한 목적이 있었음을 앞서 기술한 바가 있다. <표 V-3>은 동서독간의 주민 이주에 관한 통계를 보여주고 있다. 구동독지역에서 구서독지역으로의 이주자는 통일직후에 집중되어 1989년 베를린 장벽이 붕괴된 시점부

터 1991년까지 103만명에 달했으나, 그 이후 격감되어 매년 16만~20만 명의 이주자가 발생하는 정도에 그치고 있다. 최근 구서독으로의 이주자가 약간 증가추세를 보이고 있으나 이와 상응할 정도로 구동독지역으로의 유입도 발생하고 있어 구동독지역 노동력의 손실은 거의 없는 실정이다.⁸⁵⁾ 그런데 이와 같은 주민 이주에 관한 통계자료를 이용하여 고임금정책을 평가하는 데에는 한계가 있을 것이지만⁸⁶⁾ 고임금정책이 대량이주를 억제하였다고 보기는 어려워 보인다. 왜냐하면 구동독주민에게 유리하도록 통화통합을 하였고, 서독주민과의 단계적 소득균등화를 천명한 통일 초기에 오히려 대량이주가 발생하였으며, 이후 <표 V-2a>에서 보았듯이 1995년 이후 동서독간의 소득격차가 좁혀지지 않았음에도 불구하고 구동독에서 구서독지역으로의 (순)이주가 미미하였다는 사실은 간접적으로나마 증거가 될 수 있기 때문이다. 또한 앞서 설명하였듯이 통일 초기 몰렸던 대량이주 현상은 오히려 고임금정책으로 인한 대량실업의 결과로 해석될 수 있기 때문이다.

결국 이상의 논의에서 우리는 시장경제체제로의 전환시 바람직한 임금정책은 시장경제체제에 충실한 가격기능 활성화에 근거해야 할 것이란 사실을 확인할 수 있었다. 임금률이 기업 및 산업에 따라 노동시장의

<표 V-3> 동서독지역간 주민 이주 추이

(단위: 천명)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	합계
동독→ 서독	43	388	395	249	199	172	163	168	166	168	182	196	215	-	2,661
서독→ 동독	2	5	36	80	111	119	136	143	152	157	152	152	153	-	1,396
순이주	41	383	359	169	88	53	27	25	14	10	31	44	62	104	1,265

자료: Institut der deutschen Wirtschaft Köln(various years), Deutschland in Zahlen, Köln. 합계는 1989~2000년 누적합계임.

85) Kempe(2001)의 분석에 의하면, 외국에서 구동독지역으로의 노동력 이주가 지속적으로 이루어지고 있어 특히 숙련노동자의 경우에서도 플러스의 순이주 효과를 나타내고 있다고 한다.

86) 이를 위해서는 구체적인 수량분석을 실시하여야 하나 이에 관하여서도 서로 다른 견해가 있다. Frank(1999)를 참조.

수요와 공급에 의해 결정되도록 유도되어야 한다는 교훈과 특히 공격적 임금인상은 유보되었어야 했다는 사실을 독일의 임금정책 실패는 잘 시사해 주고 있다. 단기적인 임금의 지역적 불균형은 제4항에서 후술할 각종 제도적 보완을 통해 부분적으로 시행하면서 신속히 그리고 지속적으로 노동생산성을 향상시킬 수 있는 여건을 마련하는 정책대안에 전념했어야 했던 것이다. 즉 [그림 V-4]에서 보듯이 생산성 향상을 통하여 노동수요곡선을 L^D 에서 L^D' 로 이동시키는 것이 궁극적이고 최적의 고용정책인 바 이를 위해서는 특히 노동시장에서의 미시적·제도적 정책을 보다 효율적으로 집행하도록 강조할 필요가 있다.

3. 통일독일의 노동시장정책 평가

전술한 바와 같이 독일은 통일 전에 예상하지 못했던 대량실업을 겪으면서 인적자본(human capital)의 기반붕괴⁸⁷⁾와 장기적 실업자의 출현으로 인한 사회·경제적 피해를 경험하게 되었다. 구동독지역의 고용자수가 1989년 985만 8천명이었으나, 통일 이후 대규모 산업 및 기업의 구조조정으로 인해 <표 V-4>에서 보듯이 1992년에는 고용자수가 638만 7천명으로 3년 사이에 347만명이나 줄어들었고(통일 전의 2/3 수준), 1998년까지 그 하락 폭은 작아졌으나 지속적으로 감소하여 605만 5천명에 이르게 되었다. 이는 통일 전에 비해 약 2/5 인원이 노동시장에서 퇴출되거나 실업자의 상태로 전락하였음을 의미한다. 이에 통일독일은 단기적으로는 실업자들에 대한 사회안전망 조치가 필요했으며, 중장기적으로는 실업자들의 재교육을 통한 재취업 등 보다 적극적인 고용 및 노동시장정책이 필요했다. 이하에서는 이와 관련한 정책들이 대량실업의 축소 또는 지속여부에 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다.

87) 구동독이 구서독으로 흡수통합되면서 경제제도뿐만 아니라 정치·사회 등 여러 제도가 변경되었고 따라서 구공산주의하에서 체득한 지식의 많은 부분과 생산 및 기업활동의 관행을 갖고 있는 대부분 노동력은 - 자연과학 및 공학 등 기술력을 보유한 일부 노동력을 제외하곤 - 마치 기계가 하루 아침에 고철이 되어 버린 것처럼 쓸모없게 되어버렸다.

〈표 V-4〉 구동독지역의 노동시장정책 추이

(단위: 천명, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
경제활동인구	9,164	8,234	7,557	7,368	7,472	7,443	7,436	7,442	7,430	7,772	7,711	7,615
국내취업자	8,835	7,321	6,387	6,219	6,330	6,396	6,267	6,078	6,055	5,983	5,917	5,799
실업자(A)	241	913	1,170	1,149	1,142	1,047	1,169	1,364	1,375	1,344	1,359	1,374
실업률(%)	2.6	11.1	15.4	15.6	15.3	14.1	15.7	18.3	18.5	17.6	17.4	17.5
노동시장정책을 통한 실업자 감소(B)	970	2,534	2,053	1,673	1,283	1,015	803	607	595	626	514	453
실업률 감소 효과(%포인트)	10.6	30.8	27.2	22.7	17.2	13.6	10.8	8.2	8.0	8.1	6.7	5.9
과소고용자 (C=A+B)	1,211	3,448	3,224	2,821	2,425	2,062	1,972	1,970	1,970	1,970	1,873	1,827
과소고용자(C)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
실업자(A)	19.9	26.5	36.3	40.7	47.1	50.8	59.3	69.2	69.8	68.2	72.6	75.2
단축근로자(ㄱ)	62.6	46.9	11.4	6.4	4.0	3.4	3.6	2.5	1.7	1.4	1.4	1.5
조기퇴직(ㄴ)	16.5	15.7	25.1	30.1	26.7	18.3	10.9	7.0	4.9	4.8	4.8	5.2
직업계속· 전환교육(ㄷ)	0.6	5.7	15.2	13.5	10.6	12.4	12.1	9.3	7.7	7.9	8.2	8.1
ABM(ㄹ)	0.4	5.3	12.0	9.2	11.5	15.1	14.1	11.9	15.9	17.7	13.1	10.0

주: 1) 발표기관에 따라 경제활동인구의 정의 및 동베를린지역 포함 여부에 따라 통계치가 다소 상이할 수 있음.

2) B=ㄱ+ㄴ+ㄷ+ㄹ

3) 과소고용자란 노동시장정책으로 인해 일시적이거나 고용으로 간주되는 잠재실업자를 실제적인 실업자수에 더한 것을 의미함.

4) ABM, 즉 고용창출조치(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)로서 독일정부가 직접 고용창출에 개입한다는 취지로 1991년 중반부터 시작하였다. ABM은 공공의 이익에 공헌할 수 있고 사회복지에 부합하는 사업(예: 사회간접자본 시설의 복구와 확장, 자연보호, 사회사업 등)을 추진할 경우 실업자를 취업시켜 소득을 보전해 주는 프로그램임.

IWH(1999), Gesamtwirtschaftliche und Unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 19ter Bericht, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

Sachverständigenrat(2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003.

자료: 1990~98년 IWH(1999), 1999~2001년 Sachverständigenrat(2002).

독일의 구동독지역에 대한 노동시장정책의 기본 방향은 첫째, 실업에 따른 사회정책적 불균형을 시정하고 통일과도기의 노동손실을 보전하는 것이며, 둘째, 인적자본의 잠재력과 질적 향상을 통한 고용기회를 증

대시키는 등 노동공급 측면의 지원을 강화하는 것에 모아졌었고 이에 근거하여 통일 초기부터 독일은 단축근로조치, 조기정년퇴직제도, 직업계속교육 및 전환교육 그리고 고용창출조치 등 다각적인 노동시장정책을 수행하였다(표 V-4 참조).

첫째, 1990년 동서독간의 경제통합이 이루어지는 과정에서 실업을 과도기적 구조조정으로 파악하고 노동자를 일시적으로 단축근무(Kurzarbeit)하도록 하여 대량실업을 방지하려고 노력하였다. 이와 같은 단축근로조치는 1990년에 실업률을 8.3%포인트,⁸⁸⁾ 1991년에는 19.7%포인트를 억제하는 등 통일 초기 대량실업의 정도를 상당한 폭으로 완화시켰으나 대다수 구동독기업들이 곧 경쟁력을 상실함에 따라 이후 단축근로자들은 결국 실업자로 전락할 수밖에 없었다. 둘째, 과잉노동력을 해소하기 위해 조기정년퇴직을 도입하였다.⁸⁹⁾ 1990~95년까지 과소고용자 가운데 평균적으로 약 22%를 차지하는 노동력이 조기퇴직 하였던 바, 이는 동 기간에 약 3.6%포인트의 실업률 감소효과를 보인 것이며 또한 이는 55~65세의 실업자 가운데 상당부분이 다시 고용되지 않고 퇴직한 것이나 마찬가지이다. 셋째, 보다 적극적인 노동시장정책인 직업계속교육 및 전환교육(Fortbildung und Umschulung: FuU) 지원으로 이는 직업교육을 통해 실직자의 질적 향상을 도모하는 것인 바, 1992년에는 거의 50만명에 달하는 실직자가 교육에 참가하였다. 넷째, 가장 적극적인 노동시장정책의 하나인 고용창출(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen: ABM)은 정부가 직접 고용창출에 개입한다는 취지로 1991년 중반부터 집중적으로 시작되었다. ABM은 공공의 이익에 공헌할 수 있고 사회복지에 부합하는 사업(예: 사회간접자본 시설의 복구와 확장, 자연보호, 사회사업

88) 특정 노동시장정책의 실업률 감소효과=(실제실업률+총실업률 감소효과)×과소고용자에서 이 정책해당자가 차지하는 비율. 따라서 여기서는 $(2.6+10.6) \times 0.626 \approx 8.3(\% \text{ point})$. 한편, 과소고용자란 <표 V-4>에서 정의하였듯이 노동시장정책으로 인해 일시적이거나 고용으로 간주되는 잠재실업자를 실제적인 실업자수에 더한 것을 의미한다.

89) 통일직전부터 60세 이상의 남자와 55세 이상의 여자 근로자 가운데 퇴직희망자를 대상으로 조기정년퇴직수당(Vorruhestandsgeld)을 지급하고 통일 이후 55세 이후의 모든 퇴직희망자에게 고평가 과도기수당(Altersübergangsgeld)을 지급하여 조기퇴직을 유도함으로써 노동시장의 과대공급을 줄일 수 있었다.

등)을 추진할 경우 실업자를 취업시켜 소득을 보전해 주는 프로그램이다. ABM은 지금까지 꾸준히 일정한 비중을 차지하면서 구동독지역의 실업을 완화하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁹⁰⁾

<표 V-4>에서 보듯이 이러한 노동시장정책은 통일 초기 구동독지역에서의 대량실업을 완화하고 실업을 몇 년에 걸쳐 분산하는 효과를 보여 1991년에는 무려 30.8%포인트의 실업률 억제효과를 보였으며 1991~92년에 200만명의 고용효과를 가져온 것으로 분석되고 있다. 비록 점차적으로 그 의미가 퇴색되어가지만 1998년 실업률이 18.5%, 실업자수가 137만 5천명인 상황에서 노동시장정책의 실업률 감소효과가 8%포인트에 해당하는 약 60만명이 노동시장정책 수혜자가 됨으로써 일정 부분의 실업률 감소효과에 기여했음을 확인할 수 있다.

그러나 1995년 이후 최근까지 여전히 과소고용자가 200만명 정도로 그 이하로 줄어들지 않아 노동시장정책의 한계를 드러내고 있다. 그 이유로 이러한 노동시장정책, 특히 적극적 노동시장정책의 경우 또한 일시적으로 실업을 완화하고 일차적인 사회안전망으로서의 사회정책적 효과는 제공하였으나, 경제적 고용효과 개선에 대하여서는 그 효과가 별무하였던 것으로 평가되었다.⁹¹⁾ ABM에 참가하고 있는 실직자들이 정규고용직으로 흡수되기 위해서는 양질의 인적자본으로 거듭나야 하나 비효율적이고 노동집약적 생산체계의 ABM에 고용되어 있는 실직자들이 이러한 필요조건을 충족할 수 있었는지에 의문이 제기된 것이다. FuU이나 ABM 참여 실직자들은 대다수가 한계노동자로서 일단 실업이 되면 다시 고용되기 어려운 부류의 노동자들이었기 때문이다. 이러한 사실은 구동독지역의 한 연방주의 노동시장을 대상으로 한 연구결과에서도 확인할 수 있다.

90) 또한 신탁청의 사유화 과정에서 발생한 해고를 흡수하기 위해 1991년 중반, 고용창출조치를 실시하고 연수와 직업전환조치를 실시 또는 중개하며, 단축근로조치를 관리하는 이른바 고용촉진회사(Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung: ABS)를 설립하여 ABM을 구체적으로 시행하였다.

91) IWH(1999), 90쪽 이하에 적극적 노동시장정책의 효과에 관하여 여러 학자들의 수량분석에 대하여 요약되어 있으나 통일된 견해를 보이고 있지는 못하다.

〈표 V-5〉 노동시장정책의 고용효과

(단위: %)

정책종료후 정책유형	실업	FuU	ABM	고용	비경제활동 인구
FuU	60.8	-	5.7	31.3	2.2
ABM	64.9	7.9	-	22.4	4.8

자료: IWH(1999).

〈표 V-5〉는 노동시장정책이 종료된지 1개월이 경과된 시점에서 노동시장정책 참여자들이 어떤 노동유형을 보이고 있는가를 1990~97년 간 독일 Sachsen-Anhalt주의 사례를 통하여 분석한 것이다. 여기서 FuU 참여자는 31.3%, ABM 참여자는 22.4%만이 해당 노동시장정책이 종료된 후 곧바로 정규 근로자로 고용되었음을 보여주고 있다. 그러나 FuU 참여자의 60.8%, ABM 참여자의 64.9%는 정책 수혜를 받았음에도 불구하고 실업상태를 벗어날 수 없었다. 이는 구동독출신의 재교육 이수자에 대한 편견에 기인하기도 하지만 이들이 오랜기간 동안 구사회주의 국가하에서 배어난 습성으로 인해 쉽사리 새로운 시장경제 환경에 적응하지 못하였던 데 주로 기인한다고 볼 수 있다. 또한 구동독지역의 실직자들은 서독의 질 좋은 사회보장 혜택에 안주하는 도덕적 해이를 보이기도 하였다. 뿐만 아니라 ABM의 일환으로 공공취로사업에 속한 노동자들의 대부분은 35~55세로 구사회주의 시절에 교육을 받거나 사회생활을 경험한 자들로 이들의 80% 정도는 과거의 비효율적 근로태성에 젖어 시장경제하의 근로행위에 대해 저항감이 있다고 한다. 따라서 이들의 장기실업자화는 사회적 비용을 지속적으로 유발하는 원인을 제공하고 있다.⁹²⁾

이상과 같은 분석결과는 통일독일의 노동시장정책이 체제전환 과정

92) 이상과 같은 평가 외에도 통일 초기에 제기능을 발휘할 수 있거나 경험이 축적된 노동시장 관련기관이 부재하였고 실업이 증가되자 점차 이들에 대한 정비의 필요성을 실감할 정도로 제도가 미비하여 실업에 대하여 효율적으로 대응치 못하였던 점이 지적되기도 하였다. 또한 구동독인들의 초기 기대와는 달리 엄청난 실업이 발생함으로써 이미 실업이 혼한 일이 되어 버리자 더 이상 특별한 조치를 취할 수 없었던 바, 이는 통일 재원이 부족해지면서 노동시장정책의 선택 폭이 작아지게 됨에 따라 발생한 결과이기도 하다.

에서 발생한 실업을 대응하는 데 중요한 사회정책적 기능을 수행하였으며 공식적 실업률을 줄이는 데 기여할 수 있었으나 구동독지역에서의 정규고용 감소를 막지는 못하였고 더욱이 생산성 향상을 통한 고용개선 효과를 시현시키지 못하였다는 문제점이 지적될 수 있을 것이다.

4. 통일한국에의 정책적 시사점 : 대량실업 해소 및 이주억제를 위한 대책

이상과 같은 분석결과에 근거할 경우, 통일한국에서의 발생가능한 대량실업을 해소하기 위하여서는 우선 재정 및 금융정책과 같은 거시안정화 정책 및 미시경제적 정책의 혼합적 운용이 필요할 것이란 사실이 강조될 필요가 있다(보론 A 참조). 즉, 통일 초기의 실업과 남한으로의 이주 문제는 주로 거시적 안정화 정책의 주요대상이 되지만, 이것이 효율적으로 운용되기 위해서는 미시경제적 원칙에 입각한 정책이 수립되어야 하며, 아울러 시장경제의 제도적 장치가 구비되어야 하기 때문이다. 또한 장기적으로 기업의 경쟁력을 제고시키고 고용을 지속적으로 창출하는 일은 오히려 미시적 경제정책의 주요 과제이기도 하기 때문이다. 이와 같은 논지에서 본 장에서는 경제원칙에 입각한 임금정책과 생산성 향상을 위한 노동시장정책을 중심으로 통일한국에서의 효율적인 남북한 노동시장 통합을 위한 정책적 시사점을 찾아보고자 한다.⁹³⁾

93) 이는 체제통합 초기에 <보론 A>에서처럼 거시적 안정화, 즉 물가안정을 유지하고 투자적 이전지출과 금융경색을 해소할 수 있는 그리고 이의 결과로 기업의 경쟁력을 제고시킬 뿐더러 사회안전망도 구축될 수 있는 제반 거시경제정책 여건하에 기술되는 것을 전제로 한다. 한편 통일 이후의 정책 및 제도가 제기능을 발휘하기 위해서는 <보론 A>에서처럼 통일 이전부터 북한과의 경제협력을 통하여 동질성을 점진적으로나마 회복해 나가는 동시에 북한의 개혁·개방을 유도해 나가기 위한 구체적인 정책방안이 별도로 고려될 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 독일통일 이후 구동독주민의 자본주의 시장경제 경험부족으로 인해 발생한 체제전환 과정에서의 비효율성과 장기적 경기침체를 고려해 보면 남북한 통일 이전, 남북경협 확대를 통한 북한경제 개방유도정책은 통일 한국의 노동시장에의 충격을 완화할 수 있는 귀중한 계기를 마련해 줄 것으로 기대되기 때문이다. 자세한 사항은 김창권·이종원(1999) 및 이종원 외(1997) 제I장을 참조.

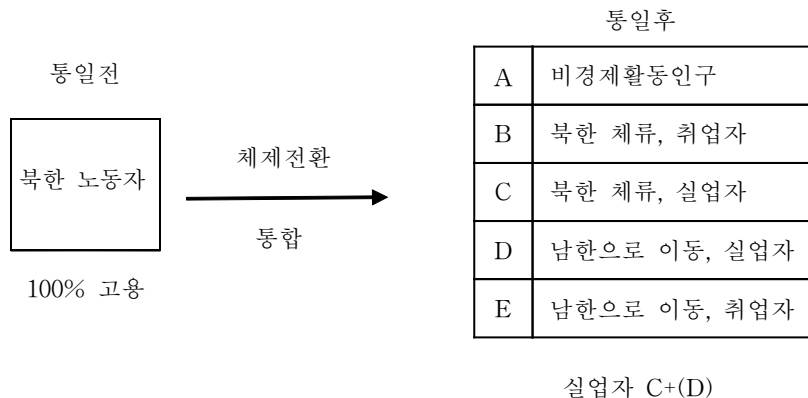
한편 이와 같은 대량실업 해소를 위한 정책 대안은 한반도 통일시 대량이주의 문제와 맞물려 마련되어야 한다. 따라서 이를 위해 우선 한반도 통일시 예상되는 북한지역 노동시장의 변화와 문제점을 추론하고 이를 종합적으로 대응할 수 있는 정책을 마련할 필요가 있다.

가. 통일한국에서의 북한 노동시장 구조변화와 북한 노동력의 이주가능성

한반도 통일시 예상되는 대량이주 및 대량실업을 보다 구체적으로 대응하기 위한 전략을 마련하기 위해서는 북한의 노동력 구조가 파악되어야 하나, 관련 통계자료의 부재와 부정확성으로 인해 여기서는 북한의 노동자들이 현재 100% 고용된 것으로 가정하고 통일이 될 경우 이들의 북한 체류여부와 실직여부에 따른 가상의 분류를 함으로써 차후 분석에 기초를 제공하고자 한다.

우선 [그림 V-4]에서처럼 통일 이후 예상되는 북한노동자들의 지위 변화 내용을 구분할 경우, 일단 북한노동자들은 한반도 통일시 체제전환과정에서 [그림 V-4] 중 한 부류집단으로 귀속시키는데 무리가 없을 것이다. 첫째, 체제전환 과정에서 북한노동자의 일부는 고령이나 조기퇴직 또는 여성의 경우 전업주부로의 전환 등을 통해 정규노동력에서 이탈하여 비경제활동인구로 귀속될 수 있다(A). 이와 같은 노동시장 전환

[그림 V-4] 통일 후 북한 노동자의 지위 변화



에서의 연착륙(soft-landing)을 효율적으로 추진하기 위해서는 일정부분의 사회보장 대책을 포함한 소극적 노동시장정책이 강구되어야 할 것이다(예컨대 최소한 일정기간 동안 실업수당에 상응하는 조기퇴직지원금 지급 후 남한에서의 국민연금 적용). 둘째, 북한에 체류하면서(B) 또는 남한으로 이동하여 취업한 경우(E)이다. 이 경우는 별 문제가 되지 않는다. 셋째, 북한에 체류하면서 실직된 경우(C)이다. 이는 사회안전망과 같은 소극적 노동시장정책과 함께 후술하는 바와 같이 적극적 노동시장정책의 주요 대상이 된다. 넷째, 남한으로 이동하였으나 적절한 일자리를 찾지 못한 경우(D)로 실업 및 인구이동에 대한 동시적 대응이 요청되는 경우가 된다.

일단 북한지역 노동자들을 이상과 같이 재분류할 경우 노동정책의 주요 대상그룹은 C와 D가 될 것인데, 이들의 공통점인 실업에 대한 대응 전략은 뒤에서 기술하기로 하고 우선 이들의 이주동기만을 경제적 측면에서 분석해 본다면 아래의 식과 같이 표현될 수 있을 것이다. 즉, 일단 이주를 하게되는 경우는 남한에서의 기대소득이 북한에서의 기대소득보다 큰 경우라고 정의할 수 있다. 양 지역의 기대소득의 격차(D =남한에서의 기대소득-북한에서의 기대소득)는 다음과 같다.

$$D = \{p^*W^* + (1-p^*)A^* - T\} - \{pW + (1-p)A + rS\}$$

는 북한주민이 남한에 체류하여 경제활동을 할 경우를 의미한다. 따라서 p^ 는 북한노동력이 남한으로 이동하여 취업할 확률을, W^* 는 남한에서의 평균임금을 의미한다. $(1-p^*)$ 는 북한노동력이 남한으로 이주하였으나 실직할 확률이고 이때 A^* 의 실업수당(직업훈련 혜택 포함)을 받게 된다. T 는 남한으로의 이주에 대한 거래비용이다. 따라서 북한노동이다. 한편 북한노동력이 북한에 그대로 있어 경제활동을 할 경우 후술력이 남한으로 이주하였을 경우의 기대소득은 $\{p^*W^* + (1-p^*)A^* - T\}$ 하는 바와 같이 사유화 과정에서의 혜택을 받는다고 가정하면 S 는 사유화 정책에 의해 배분된 초기자산이며 이에 대한 수익률을 r 이라 가정하면 북한 체류시 rS 만큼의 플로우소득(이자 또는 배당소득)을 받게

된다. 따라서 북한노동력이 북한지역에 잔류할 경우의 기대소득은 $\{pW + (1-p)A + rS\}$ 가 됨을 의미한다.

위의 식에서 $D > 0$ 이라면 북한주민이 남한으로 이동할 인센티브가 생기는 것이다. 따라서 D 를 축소하기 위한 방안이 마련될 필요가 있는데, 예컨대 첫째, 북한지역의 임금을 인위적으로 상승시키는 방안을 들 수 있으나 이는 독일통일의 경험에서 보듯이 대량실업을 촉발할 위험이 있는 바, 남한으로의 이주를 억제하는데 있어서 임금변수는 정책변수로서의 역할에 한계가 있다고 하겠다. 둘째, 실업수당의 지급 및 직업훈련의 혜택을 제공할 경우 이동여부와 관계없이 제공되어야 하는 것이 원칙이나 남한으로의 이주를 적절히 억제하기 위해서는 일단 북한지역에 체류할 경우([그림 V-4]에서 'C')에만 일정기간 동안 혜택을 부여하는 방안이 검토될 수 있다. 그러나 실업수당의 지급은 노동에의 인센티브를 저해하거나 도덕적 해이를 유발하지 않는 범위 내에서 적정하게 지급되어야 한다. 한편 효율적인 직업훈련으로 인해 북한노동력의 생산성이 향상된다면 고용될 확률(p)을 높여 [그림 V-4]에서 C 또는 D유형의 실업자를 B 또는 E유형의 취업자로 전환시킬 수 있기 때문에 이에 더욱 초점을 모을 필요가 있다. 셋째, 인구이주 억제를 위한 충분조건으로서 이른바 참여경제적 사유화를 도모할 필요가 있다(rS). 북한지역에의 거주를 조건으로 주택 및 농지 또는 기업의 일정 지분 인수에 관한 특혜를 제공하는 사유화 정책을 실시함으로써 일종의 기초자산 부여 혜택을 북한주민에게 제공한다면 인구이주 억제에 결정적인 역할을 담당할 것이다.

끝으로, 남한으로의 이동에 대한 거래비용이 클수록 인구이동은 억제될 것이다. 그런데 현실적으로 볼 때 휴전선 등의 존재와 이동경로 및 수단상의 부족 등으로 인해 적어도 단기적으로는 독일과 같은 통근이동자는 별로 없을 것이다. 반면 이산가족의 경우 친인척 관계를 이용한 거주 등을 고려한다면 거래비용은 감소될 수도 있다. 그러나 여하튼 이러한 비용은 장기적으로는 점차 감소될 성격의 것이고 또한 대부분 민간의 부담으로 충족될 성격의 것이어서 국가적 경제관점에서는 별 문제가 되지 않을 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 남북한 통일시 대량이주에 대한 대응책을 제시하는데 있어서 임금정책은 한계가 있으며, 따라서 효율적인 사유화 방안의 강구와 생산성 향상을 위한 적극적 노동시장정책이 중요한 대안임을 확인할 수 있었다. 이는 또한 앞서 통일독일의 경험에서 보았듯이 대량실업 억제에 위한 효과적인 정책수단이었던 바, 이에 관하여 차례로 분석하기로 한다.

나. 사유화 정책과 연계한 노동정책

인위적인 임금인상은 인플레이 유발은 물론 기업의 경쟁력을 약화시킬 뿐만 아니라 각종 통일관련 비용을 상승시켜 국가의 재정부담을 증폭시키고 화폐증발을 야기함으로써 더욱 더 인플레이를 악화시킬 소지가 있다. 또한 기업의 자산잠식을 초래하고 결국에는 기업을 도산시켜 대량실업을 동반한 스태그플레이션도 유발할 수도 있다. 반면 임금인상을 인위적으로 억제할 경우 자유로운 시장기능을 저해시켜 시장경제체제의 정착이 더디며, 소비수요를 감소시켜 경기침체를 가져올 수도 있고 북한주민의 남한으로의 이주를 가속화시킬 수 있다. 결국 노동시장의 가격기능을 활성화한, 노동생산성에 상응한 임금정책(엄격한 통화통합 포함)을 추진하여([그림 V-3]의 점 E에 상응한 임금결정) 기업의 경쟁력을 제고시키는 방안이 최상이라 할 수 있을 것이다. 그러나 이 경우 남북한간의 임금격차로 인해 남한으로의 이주 가능성이 존재하는 바에 따라서 이를 낮추기 위한 중요한 수단의 하나로서의 사유화 정책을 노동정책과 연계 속에 추진할 필요가 있다.

또한 사유화 정책은 일반적으로 생산성이 낮은 한계기업의 재정비와 과잉노동력을 감축시키는 결과를 초래할 것인 바 대량실업의 문제와 불가분의 관계를 갖고 있으므로, 따라서 더욱 바람직한 사유화 정책이 요구되는 것이다. 특히 <표 V-6>에 나타난 바와 같은 북한의 산업규모 및 산업별 고용구조의 특성이 적절히 고려되어야 할 것이다.⁹⁴⁾ <표 V

94) 북한의 노동통계자료는 전무한 실정이라서 추정치를 활용하는 바, 이 또한 연구자 및 집계기관에 따라 차이가 있고 방법상의 문제점도 있다. 조동호(1994)

-6>에서 볼 때, 북한은 2차산업에 종사하는 노동력의 비중이 높은 반면, 산업생산 규모는 그 절반수준에 불과하고, 이와는 반대로 3차산업에 종사하는 노동력의 비중은 낮은 반면 상대적으로 산업생산 규모는 두 배를 웃도는 수준을 보이는 바, 통일실현시 북한지역의 사유화를 추진하는 데 있어서 2차산업 사유화 과정에서의 효율성 증대문제가 크게 부각될 것으로 예상된다.

또한 독일의 통일과정에서 구동독의 산업구조가 시간이 갈수록 구서독의 산업구조와 흡사하게 된 경험을 미루어 볼 때, 북한은 1차산업과 2차산업의 고용이 높은 반면, 3차산업의 고용비중이 작다. 따라서 통일실현시 북한지역에서는 1차 및 2차산업으로부터의 구조적 실업이 예견된다. 이는 앞서 언급하였듯이 해당 산업의 사유화 정책이 실업해소에 일정부분 기여할 수 있어야 함을 의미한다.

이와 같이 사유화 정책이 대량실업 및 이주방지라는 노동정책 목표를 보완하기 위해서는 원상회복을 통한 사유화를 지양하고 이른바 ‘노사정 합작투자를 통한 참여경제적 사유화’가 추진될 필요가 있다.⁹⁵⁾ 정부(신탁관리청)는 원래의 자산가치에 상응하는 지분을 일차적으로 보유하고 있다가 일부는 종업원들에게 일정한도 내에서 분배하거나 북한주민에게 사유화 증서(voucher)형식으로 분배하고, 나머지는 새로운 경영자에게

〈표 V-6〉 남북한의 산업구조 및 고용구조

(단위: %)

	산업구조 ¹⁾		고용구조 ²⁾		
	남한	북한	북한(A)	북한(B)	남한
1차산업	5~7	27~31	25.3	35	18
2차산업	27~31	25~32	57.9	50	27
3차산업	63~66	39~44	16.8	15	55

주·자료: 1) 한국은행(1996~2001), 명목 GDP=100, 1993~2000년 기준.

2) 북한(A)는 Eberstadt and Banister(1990), 1987년 기준. 북한(B)는 조동호(1994), 1990년 기준, 대략치임. 남한의 경우도 1990년도 통계임.

37쪽 이하 참조. 따라서 <표 V-6>의 통계자료 활용 및 해석에 유의할 필요가 있다.

95) 이종원 외(1997), 특히 제5장을 참조.

매도하되 일부는 신탁청이 일정기간 보유함으로써 새로운 경영자의 매수 부담을 덜어주는 사유화 방식을 채택할 경우 민간의 자금도 위축시키지 않으며, 정부측에서는 사유화의 비용도 최소화할 수 있는 장점이 있다.

참여경제적 사유화의 장점은 [그림 V-3]을 통해서도 확인할 수 있다. [그림 V-3]에서 고임금정책을 추진할 경우 노동자 1인당 임금률은 높지만 기업의 자본가치가 작아지고 대량실업을 야기한다는 문제점이 있음을 지적한 바 있다. 대안으로 생산성에 상응한 임금정책(점 E에서의 균형)을 추진할 경우 고용자 1인당 임금률은 고임금정책보다 낮지만 고용을 확대·창출할 수 있고($L_1 \rightarrow L_E$), 또한 낮아진 임금소득을 참여경제적 사유화를 통해 노동자가 획득한 기업의 자본수익 가치의 확대분(삼각형 GEE' 부분) 가운데 일정 몫을 차지함으로써 보전할 수 있는 장점이 있다. 더욱이 남한으로 이주하는 북한노동력에게 이러한 사유화의 혜택 제공에 제한을 가한다면 이주 억제에 위한 적절한 정책으로 활용될 수도 있는 것이다.⁹⁶⁾

다. 생산성 향상을 위한 적극적 노동시장정책

북한노동력의 생산성에 관한 정확한 통계자료가 부재하기 때문에 추정치만을 갖고 논의되는 실정이다. 무역협회의 조사에 의하면, 북한의 인건비는 남한대비 38% 수준으로 중국의 경우와 비슷하지만, 생산제품의 품질 면에서는 남한의 80%수준으로 중국의 76%보다 약간 상회할 정도로 비교적 양질의 노동력이 북한에 존재한다는 것이다.⁹⁷⁾ 또한 구성렬(1997)은 북한의 경우 1인당 임금수준이 현저하게 낮아 북한의 단위노동비용도 남한의 1/2 내지 3/4 정도에 머무르고 있어 경쟁력이 있다고 분석하였다. 그러나 이는 북한의 임금수준이 계속 현저하게 낮은

96) 중국의 개혁·개방과정에서도 대개 자유로운 거주이전을 허용하였으나 이럴 경우 국가가 보장하였던 주택공급, 식량배급, 의료혜택, 자녀교육 혜택 등의 사회보장제도의 수혜를 제한하기도 하였다.

97) 한국경제신문, 2000년 4월 12일자. 이와 달리 조동호(1993)는 북한노동력의 질을 낮게 평가하고 있다.

수준에 머무를 경우를 가정한 것으로, 통일이 될 경우 독일에서의 경험 처럼 남북한간의 임금격차가 점차로 축소되고 또한 북한의 단위노동비용도 상승할 것이라는 예상을 주의할 필요가 있다.

따라서 이에 대비하여 통일 후 북한노동력의 생산성을 상승시키기 위한 노동교육 및 훈련 등 적극적 노동시장정책에 주안점을 두어야 한다. 특히 북한의 현행 교육은 북한주민을 정치체제에 순종하는 인간을 키우는 데 주목적이 있기 때문에 시장경제에 대한 이해력과 개인의 창의성과 자발성을 제고시킬 수 있는 교육 및 훈련없이 절대로 생산성 향상을 기대할 수는 없을 것이다. 생산성 향상이 갖는 경제적 의미는 [그림 V-3]에서 노동수요곡선 L^D 를 L^D 로 우측 이동시켜 줌으로써 임금향상 및 실업완화는 물론 남북한간의 임금격차를 단계적으로 해소할 수 있다는 것이다. 생산성을 향상시킴으로써 기업의 경쟁력을 제고시키고 대량 실업을 해소시켜 노동시장의 체제통합비용을 극소화할 수 있는 적극적 노동시장정책의 구체적 대안은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 통일한국에서의 노동시장정책은 우선 기업의 생산체계와 관련하여 노동의 인적자본으로서의 기능을 제고시킬 수 있는 교육 및 훈련 제도를 마련하되 민간경제의 여건을 감안하여 탄력적으로 운영되어야 한다. 예컨대 통일 초기에는 장기적이고 구조적인 실업보다 체제전환으로 인해 단기적으로 발생할 수 있는 대량실업을 완화하기 위한 일자리 창출이 중요하며 아울러 대량실업에 의한 사회적 혼란을 대비할 수 있는 사회안전망도 함께 적절히 구비해야 한다. 그러나 기업이 점차 기술 집약적 생산체제로 구조전환을 도모할 경우 장기적이고 구조적인 실업이 예상될 것인 바, 이에 대한 철저한 직무훈련 및 재교육과 같은 노동시장정책을 통일 초기부터 꾸준히 지속적으로 실시해야 한다.

둘째, 직업계속 및 전환교육들에 있어서는 양적 확장보다는 질적 향상에 초점을 맞추어야 할 것이다. 즉 미래지향적 산업분야를 위한 계속 교육 등이 필요하며 미래의 수요와 연계한(예: 정보통신기술 분야 등) 노동교육 및 훈련을 추진하도록 해야 한다. 따라서 노동시장정책은 산업정책의 연계 속에 추진될 필요가 있으며,⁹⁸⁾ 이와 함께 시장경제적 자원배분의 효율성 향상에 중점을 두어야 할 것이다.

셋째, 시장경제 원리를 학습할 수 있는 교육을 실시하되 노동자들이 적극적으로 교육에 임할 수 있는 장치를 마련하여야 한다. 즉 직업계속 및 전환교육을 실시할 때 다양한 인센티브를 제공함으로써 형식적인 참여로 실업수당만을 받는 도덕적 해이를 축소시켜야 한다. 예를 들면, 실업수당을 받는 자들이 조기에 새로이 직업을 찾고 안정적으로 고용이 될 경우 잔여실업수당의 일정부분을 인센티브로 제공하는 것도 한 방법일 수 있다. 이는 직업전환교육 학습에의 의지를 고취시켜 노동교육에서의 승수효과를 극대화하는 데 도움을 줄 것이다.

넷째, 노동시장정책의 재원 마련뿐만 아니라 공적자원의 효율적 활용을 위해 적절한 감독장치를 마련하여야 한다. 단기간에 정부가 대량의 실업인력에게 효율적인 직업교육을 제공하는 것은 사실상 어려운 것이어서 민간기관에게 교육 및 훈련을 위탁하는 것이 불가피해질 것이다. 이러한 상황에서 적절한 감독 및 관리시스템이 부재할 경우 단순한 케인즈적 공공지출효과 이상의 생산성 제고효과는 기대하기가 어렵다. 특히 시장경제체제와 실업에 생소한 북한노동력에 대한 교육은 밀빠진 독에 물붓기식의 공공지출만 초래하여 국가재정 부담 이외의 어떤 긍정적 효과도 기대하지 못할 수 있음에 유의하여야 한다.

다섯째, 기존 기업의 특수 전문인력은 지속적으로 유지시키거나 추가 육성할 필요가 있다. 특정분야에서는 그동안의 업무에서 얻은 인적자본의 축적이 체제전환 과정에서 파괴되지 않도록 세심한 배려를 해야 한다는 것이다. 이들 전문인력들이 무작위로 대외로 유출되지 않고 필요에 따라 기업의 경영에 참여할 수 있도록 참여경제적 사유화 방안을 이용함으로써 당해 기업을 소생시키는데 크게 기여할 수 있음을 주목할 필요가 있다.

98) 통일 초기에는 남북한 산업간의 경쟁성과 보완성을 활용하여 수직적 분업을 지원하는 산업정책을 수행하여야 하나 독일의 경우에서 보듯이 시간이 갈수록 산업구조가 동질화되는 현상을 염두에 두어 초기부터 고부가가치를 창출할 수 있는 첨단산업기술 분야를 지원하여야 한다.

5. 요약 및 소결

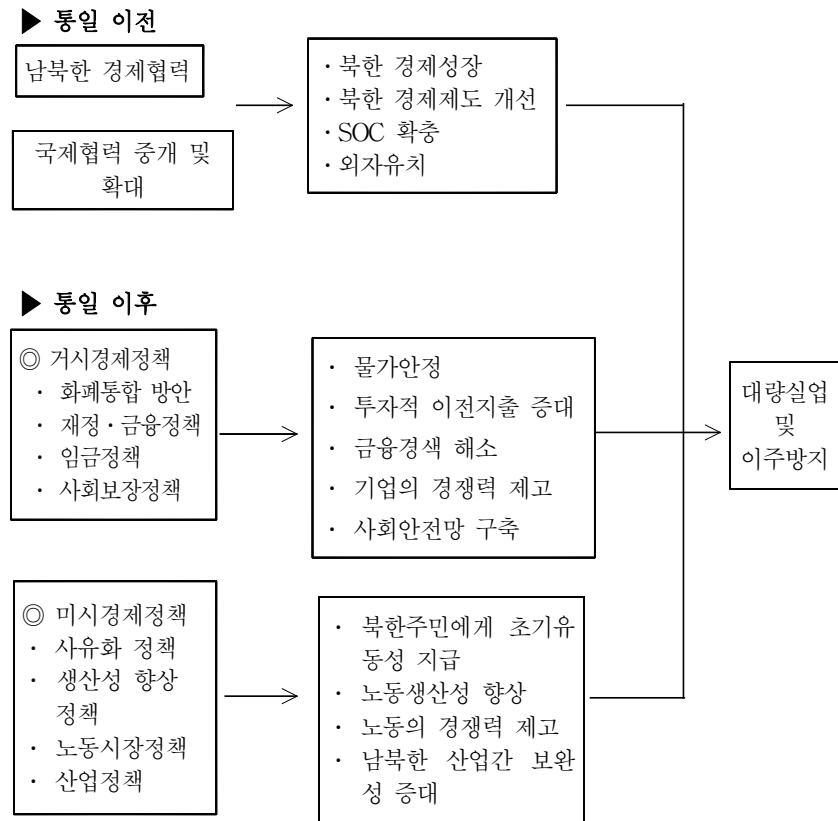
본 논문은 한반도 통일실현시 예상되는 대량실업 및 이주 문제에 대한 대응방안을 마련하기 위해 독일통일 과정에서 발생한 대량실업의 원인을 규명하고 이에 대한 대응책을 노동시장을 중심으로 평가한 후 통일한국에의 정책적 시사점을 도출해 본 것으로 주요 결론으로는 다음과 같다.

첫째, 한반도 통일 초기에는 대량실업 방지와 같은 거시적 경제안정화를 위한 거시경제정책이 중요하나 중장기적으로 거시적 안정화가 지속되기 위해서는 고용 및 노동시장에 관한 미시적·제도적 대책이 마련되어야 된다. 둘째, 인위적인 고임금정책의 통일한국에의 적용은 바람직하지 않으며 근본적으로는 노동생산성에 근거하는 임금정책을 추진하여 기업의 경쟁력 제고에 심혈을 기울여야 한다. 셋째, 생산성에 상응한 임금정책을 추진할 경우 적어도 단기적으로 남한으로의 대량이주가 예상되는데, 이는 참여경제적 사유화 정책 추진 등을 통하여 북한주민에게 기초자산을 부여함으로써 완화시킬 수 있을 것으로 판단된다. 넷째, 중장기적으로 북한노동력의 생산성을 상승시킴으로써 고용을 촉진시키되, 시장경제에 대한 학습과 개인의 창의성 및 자발성을 제고시킬 수 있는 교육 및 훈련을 지속적으로 실시하여야 한다. 다섯째, 노동시장정책은 기본적으로 기업의 생산체계와 관련하여 노동의 인적자본으로서의 기능을 제고하는데 기여할 수 있도록 수립되어야 하며, 따라서 질적 보장이 요구되는 직업교육을 제공하되 피훈련자들의 도덕적 해이를 막을 수 있는 제도의 마련 그리고 노동시장정책에 투입되는 공적자원이 효율적으로 집행될 수 있는 여건이 조성되어야 한다.

본 논문은 가상적인 통일한국에서의 남북한 노동시장의 효율적 통합을 위한 노동시장정책적 시사점을 도출하는데 초점을 맞추었으므로 이미 통일을 경험한 독일에서처럼 제반 정책들에 대한 성과를 실증적으로 평가할 수 없었다. 뿐만 아니라, 본 연구에서는 북한 노동시장 통계자료의 한계로 인해 한반도 통일이 예상되는 실업구조에 대응한 보다 세부적이고 구체적인 노동시장정책 유형별 소요자금 및 조달방법 등에 관한

분석이 생략되었는 바, 추후 연구과제로 돌리기로 한다. 아울러 북한 통계자료의 부재는 독일통일 과정에서의 통일 전 구동독 경제력 평가에 대한 오관으로 인해 체제통합정책에 있어서 많은 어려움을 경험한 것에서 보듯이 한반도 통일실현시 경제정책 집행을 어렵게 하는 주요 요인이 될 수 있으므로, 북한경제의 현황을 보다 세밀히 분석할 수 있는 기초통계 구축사업이 지속적으로 진행되어야 함을 주지할 필요가 있다.

보론 A : 한반도 통일시 북한지역의 대량실업 및 이주억제를 위한 종합적 대책



참고문헌

- 강일규 · 이병준 · 한만길, 『통일대비 직업교육훈련 정책방향과 과제』, 한국직업능력개발원, 기본연구 99-26, 서울, 1999.
- 게를린데 진 · 한스베르너 진, 「새로운 출발을 위한 전환전략, 독일통일과 경제정책」, 박광작 외 2인 역, 서울프레스, (원명: Sinn, G. and H-W. Sinn(1991), Kaltstart, Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung), Tübingen, 1994.
- 고일동 편, 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법』, 한국개발연구원, 서울, 1997.
- 구성렬, 「북한주민의 인구이동 문제와 고용 및 생활보호 대책」, 전홍택 · 이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, KDI, 서울, 1997.
- 권오윤, 「북한 경제정책의 변화에 관한 연구」, 현대경제사회연구원 편, 『북한 경제의 오늘과 내일』, 1996, 343~367쪽.
- 김대모, 「노동정책과 실업대책의 평가와 과제」, 『한국국제경제학회 하계정책 세미나』, 1999년 6월 18일, 1999, 189~218쪽.
- 김영윤, 「통독의 교훈과 남북한 노동시장 통합: 노동시장 통합에 따른 구동독 지역의 실업문제와 대책을 중심으로」, 한국노동경제학회 1994년 추계정책 세미나 발표논문집, 1994. 10. 28.
- 김영하, 「분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안: 대학생들의 의식조사 연구결과를 중심으로」, 『통일정책·환경(I)』, 1997 신진연구자 북한 및 통일관련 논문집, 1997, 1~92쪽.
- 김용구, 「독일 통일관련 경제정책의 실제에서와 한국의 통일관련 논의에서의 제문제점 비교분석 및 개선방안 모형을 중심으로 한 한국 통일정책 모델 수립을 위한 연구」, 『1994 안보학술논문집』, 제5권 제1호, 1994, 473~553쪽.
- , 「독일통일 이후의 통일관련 경제정책의 제수단 및 효과분석에 입각

- 한 한국에서의 소위 ‘통일비용’에 관한 제논의의 문제점 분석과 ‘통일비용’ 감소방안의 모색을 위한 연구」, 『남북한의 경제체제와 통합』, 한국비교경제학회 편, 1995, 146~204쪽.
- 김용복, 『주요 체제전환국의 금융개혁과 그 시사점』, 한국은행 조사연구자료 99-17, 1999.
- 김원배, 「북한경제의 전환에 따르는 고용과 인구이동의 전망과 대책」, 통일후 도시정책에 관한 한·독 국제회의, 1997.
- 김재원, 「실업해소 및 고용안정을 위한 장단기 대책」, 『실업대책의 평가와 과제』, 한국경제연구학회 학술대회 발표논문, 1999.
- 김준영, 「내생적 경제성장과 통일비용 시뮬레이션」, 『통일한국의 경제체제와 정책기조』, 대한상공회의소·성대한국산업연구소 편, 1995, 67~84쪽.
- 김창권·이종원, 「통일한국에서의 금융 및 재정정책의 혼합적 운용」, 『재정논집』, 제13집 제2호, 1999, 229~257쪽.
- 문성민, 『북한의 금융제도』, 한국은행 한은조사연구 2000-3, 2000.
- 문준조, 「북한의 토지임대제도 연구」, 현대경제사회연구원 편, 『북한경제의 오늘과 내일』, 1996, 164~194쪽.
- 민족통일연구원, 『북한의 노동정책과 노동력 평가』, 연구보고서 96-21, 1996.
- 박석삼, 『통일 이후의 독일경제: 동독지역 금융개혁 내용과 동서독 경제통합의 문제점』, 한국은행 한은조사자료 2000-4, 2000.
- 박성훈, 『구동독 국유재산의 사유화 과정에 나타난 신탁관리공사의 역할과 의의』, 대외경제정책연구원, 1993.
- 박진, 「북한인력 재배치방안」, 전홍택·이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원, 서울, 1997.
- 박태규, 「한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원조달 방안」, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원, 1997, 371~486쪽.
- 박헌주, 「북한의 주택사정과 통일후 정책과제」, 『통일경제』, 제8호, 1995, 77~88쪽.
- 배진영, 「경제통합의 속도와 시기: 투자지출액 접근」, 『통독의 경제적 평가와 한반도 통일』, 베르너 푸쉬라·김원식 공편, 후리드리히 에베르트재단 및 대외경제정책연구원, 1993, 34~70쪽.

- 선한승, 「통일독일의 노동시장 정책과 시사점」, 『통일경제』, 1997, 121~135쪽.
- 손희두, 「통일 후 북한지역 내 재산권 문제 처리방안, 동서독 통일과정과 비교하여」, 『한세정책 제언』, 1994, 51~67쪽.
- 송일호, 「기업의 구조조정에 따른 정리해고와 실업대책」, 『기업의 구조조정과 실업문제』, 한독경상학회 학술대회 발표논문, 1999.
- 신창민, 「통일비용의 추정」, 평화통일자문회의 발표논문, 1992.
- 안두순, 「통일후 북한토지 소유권의 처리방안」, 『통일경제』, 제6호, 1995, 50~60쪽.
- 원창희·김재원, 「남북한 인력양성 체계와 효율적 인력활용 방안」, 한국노동경제학회 1994년 추계정책 세미나 발표논문집 1994. 10. 28.
- 이상만, 「남북한 경제통합의 경제적 영향: 통일비용의 접근방법」, 『1994년도 학술발표대회 논문집』, 한국비교경제학회 편, 1994, 115~137쪽.
- 이상준, 『통일 이후 남북간 인구이동의 안정화 방안 연구』, 국토개발연구원, 국토연 97-53, 1997.
- 이상현·박완근, 『독일의 경제통합정책』, 한국은행 조사연구자료 98-4, 1998.
- 이영선, 「한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근」, 연세대학교 동서문제연구원 학술세미나 발표논문, 1992.
- 이종원·김창권, 「동구권 국유기업의 사유화 정책평가 및 한반도 통일에의 시사점」, 『국제경제연구』, 제2권, 1996a.
- , 「통일실현시 북한경제의 시장경제로의 전환을 위한 경제제도 개혁방안: SSM 사유화 정책을 중심으로」, 『제정논집』, 제11집, 1996b, 271~298쪽.
- 이종원 외, 『통일경제론』, 해남출판사, 1997.
- 이종원·한기성, 「통일비용 극소화를 위한 정책제안」, 『동북아경제연구』, 제10권 제2호, 한국동북아경제학회, 1999, 95~137쪽.
- 이종원, 「한국경제의 발전과정에 관한 일논의」, 『경제학연구』, 제41집, 제2호, 1993, 335~371쪽.
- , 「통일에 대비한 한국경제의 진로 모색」, 『한국경제』, 제21권, 제1호, 1994, 65~109쪽.

- 전홍택·이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원, 서울, 1997.
- 전홍택, 「북한 금융제도의 구조개혁」, 전홍택·이영선 편, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원, 서울, 1997.
- 정대연·권혁찬·강경훈, 『동유럽 체제전환국의 금융개혁 진전상황』, 한국은행 조사연구자료 95-7, 1995.
- 조동호, 「북한의 노동생산성과 적정임금: 북한노동력의 질에 관한 고찰」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 제15권 제4호, 1993.
- , 『통일 후 북한지역의 예상실업규모』, KDI, 서울, 1994.
- , 『경제체제 전환기의 노동정책: 동구의 경험과 한반도에 대한 시사점』, KDI, 서울, 1997.
- , 「통일에 따른 경제적 편익」, 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원, 1997, 439~503쪽.
- 조우현, 「99 실업대책의 평가와 과제」, 『한국경제연구』, 1999, 175~195쪽.
- 지해명, 『북한의 국영기업·협동농장 관리제도와 인센티브 구조』, 한국개발연구원 북한경제연구센터 연구자료 93-01, 1993.
- 플러스 벡, 「신탁관리청: 장기적 평가의 시도」, 『동독의 경제적 평가와 한반도 통일』, 베르너 푸쉬라 및 김원식 편, 후리드리히 에버트재단, 대외경제정책연구원, 1993, 81~100쪽.
- 통일원, 『남북한 경제지표』, 서울, 1995.
- 한국은행, 『1995년 북한 GDP 추정결과』, 서울, 1996.
- , 『북한 GDP 추정결과』, 서울, 1996~2001.
- 함정호, 「은행자산구성 변화와 통화정책」, 한국은행 『조사통계월보』, 1999.
- 헤젤러·하인리히, 「독일통일과정에서의 구조변화, 고용과 실업」, 『남북교류협력과 노동정책방향에 관한 한·독 심포지엄』, 한국노동연구원, FES, 1999, 137~154쪽.

Abel, Istvan, P. L. Siklos, and Istvan P. Szekely, *Money and Finance in the Transition to a Market Economy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, U.K, 1998.

- Anderson, R. and C. Kegels, *Transition Banking: Financial Development of Central and Eastern Europe*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
- Akerlof, G. A., A. K. Rose, J. L. Yellen and H. Hessenius, "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union", *Brookings Papers for Economic Activity*, Vol. 1, 1991, pp.1~101.
- Berger, A. N., and F. G. Udell, "Did Risk-Based Capital Allocate Bank Credit and Cause a 'Credit Crunch' in the United States", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 26, 1994, pp.587~633.
- Bernanke, B. S. and . S. C. Lown, "The Credit Crunch." *Brookings Papers On Economic Activity*: 2, 1991, pp.205~247.
- Bernanke, B S., Gertler, M. and S. Gilchrist, "The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework," NBER Working Paper, No.6455, 1998.
- Berthold, N., R. Fehn, E. Thode, "Fallende Lohnquote und Steigende Arbeitslosigkeit: Ist das Ende der Bescheidenheit die Lösung?", *Wirtschaftsdienst*, 1988, pp.736~742.
- Blejer, M. I. and M. Skreb, *Macroeconomic Stabilization in Transition Economies*, Cambridge Univ. Press, 1997.
- Brezinski, H., E. Franck and M. Fritsch(eds.), *The Microeconomics of Transformation and Growth*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 1998.
- Bofinger, P., "Macroeconomic Transformation in Eastern Europe: The Role of Monetary Policy Reconsidered," in: Herr et al., 1994, pp.77~95.
- Bryson, P. J., "The Economics of German Reunification: A Review of the Literature", *Jour. of Comp. Econ.*, 16, 1992, pp.118~149.
- Calvo, G. and F. Coricelli, "Stabilization in Poland," *Economic Policy*, 14, 1992, pp.176~226.
- Calvo, G. and F. Coricelli, "Output Collaps in Eastern Europe: the Role of Credit," in *Transition to the Market Economy*, edited by P. Hare and J. Davis, Routledge, New York, 1997, pp.163~182.

- Cantor, R., and J. Wenninger, "Perspective on the Credit Slowdown," *Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review*, Vol. 18, 1993, pp.3~36.
- Coase, R., "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, 1960, pp.1~44.
- Deutsche Bundesbank, "Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung," *Monatsbericht*, 1997. 3, pp.17~32.
- Deutsche Bundesbank, "Zur Wirtschaftslage in Ostdeutschland," *Monatsbericht*, 1998. 4, pp.41~54.
- Deutsche Bundesbank, Monthly Report, 1999.
- Eberstadt, N. and J. Banister, *North Korea: Population Trends and Prospects*, 1990.
- Frank, S., *Better Late? Instrumental Variables Estimation of the Returns to Job Mobility During Transition*, European University Institute, Florence, (unpublished) December 1999.
- Franz, W., *Arbeitsmarktökonomik*, Berlin etc., 1991.
- Franz, W., "Aus der Kälte in die Arbeitslosigkeit. Eine Zwischenbilanz der Ostdeutschen Arbeitsmarktentwicklung", *ZEW-Wirtschaftsanalysen, Quartalshefte der Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung*, Mannheim, Vol. 1, No. 1, pp.4~23, 1993.
- Feltenstein, A., "Fiscal Policy During the Transition to a Market Economy", *Economic Systems*, 21[4], 1997, pp.309~326.
- Fisher, S., R. Sahay and C. A. Vegh, *From Transition to Market - Evidence and Growth Prospects*, Working Paper of IMF 98/52, 1998.
- Gomulka, S., "The Causes of Recession Following Stabilization", *Comparative Economic Studies*, Vol. 33, No. 2, 1991.
- Hubbard, Glenn R., *Money, the Financial System and the Economy*, Addison-Wesley Publishing Co, 1994.
- Hallwirth, V., "Zur Lösung des Beschäftigungsproblems Keynes neu

- entdecken", *Wirtschaftsdienst*, 1998. 11, pp.654~659.
- Herr, H., S. Tober and A. Westphal, *Macroeconomic Problems for Transformation: Stabilization Policies and Economic Reconstructing*, Aldershot, 1994.
- Hoffmann, L., *Warten auf den Aufschwung: Eine Ostdeutsche Bilanz*, Regensburg, 1993.
- Ickes, B. W. and R. Ryterman, "The Interenterprise Arrears Crisis in Russia," *Post-Soviet Affairs*, Vol. 8. No. 4, 1992.
- Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, *Zahlen zur Wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, 1998.
- IWH, *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, Neunzehnter Bericht, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, 1999.
- Kantzenbach, E. "Thesen zur deutschen Wirtschaftspolitik", *Wirtschaftsdienst*, 72, 5, HWWA Hamburg, 1992, pp.239~246.
- Kempe, W., "Neuer Trend in der Bildungsstruktur der Ost-West-Wanderung", *Wirtschaft im Wandel*, No.9, Institut für Wirtschaft Halle, 2001, pp.205~210.
- Laski, K. and A. Bhaduri, "Lessons to be Drawn from Main Mistakes in the Transition Strategy", in: S. Zecini (ed.), *Lessons from the Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990s*, OECD, 1997.
- Lindlar, L., "Deutschlands Beschäftigungskrise - Ursachen und Auswege", *Wirtschaftsdienst*, No. 10, 1998, pp.592~600.
- Milbradt, G., "Aufholprozeß Ostdeutschland: Strategien für die Zukunft" in: K. H. Oppenländer (ed.), *Wiedervereinigung nach sechs Jahren: Erfolge, Defizite, Zukunftsperspektiven im Transformationsprozeß*, Berlin, München, 1997, 569~592.
- Mishikin, Frederic S., *The Channels of Monetary Transmission: Lessons for Monetary Policy*, presented at a Conference held by Banque de

- France on 24-26 January, 1996.
- Mueller, R., "Germany's Financial System and It's Unification Experience", presented at the Seminar in the Bank of Korea, 2000.
- Oblath, G., *Economic Growth and Fiscal Crisis in Central and Eastern Europe*, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), Research Reports, No. 218, May 1995.
- Osteuropa-Institut München, "Wirtschaftsentwicklung in ausgewählten mittel- und osteuropäischen Ländern 1997/98", Working Papers Nr. 209, 1998.
- Owens, R. E., and S. L. Schreft, "Identifying Credit Crunches." *Contemporary Economic Policy* 13, April 1995, pp.63~76.
- Paqué, K.-H., "Was ist am Ostdeutschen Arbeitsmarkt Anders? Theorie und Empirie nach zehn Jahren Wirtschaftlicher Vereinigung", Paper Given at the Annual Conference of the German Economic Association in Berlin September 21, 2000.
- Pazarbasioglu, Ceyla., "A Credit Crunch? Finland in the Aftermath of the Banking Crisis," IMF Staff Papers, Vol. 44. No. 3, September 1997, pp.315~327.
- Riphahn, R. T., D. J. Snower and K. F. Zimmermann (eds.), *Employment Policy in Transition*, Berlin and Heidelberg, 2001.
- Rosati, D., "Endogenous Budget Deficits During Transition: The Mechanism and Policy Response," in: Herr et al. 1994, pp.45~76.
- Rosati, D., *Transition Countries in the First Quarter 1998: Widening Gap Between Fast and Slow Reformers*, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), Research Reports, No. 248, 1998.
- Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2000/2001: Chancen auf einen höheren Wachstumsphad, 2000.
- Saunders, A. and A. Sommariva, "Banking Sector and Restructuring in Eastern Europe", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 17, No. 5,

- 1993.
- Scalapino, R. A. and C.-S. Lee, *Communism in Korea*, Part II: The Society, Berkeley, 1972.
- Schaden, B. and C. Schreiber, "öffentliche Finanztransfers: Spirale ohne Ende?" in: K. H. Oppenländer (ed.), *Wiedervereinigung nach sechs Jahren: Erfolge, Defizite, Zukunftsperspektiven im Transformationsprozeß*, Berlin, München, 1997, pp.145~162.
- Scherf, W., "Noch ein Stabilitätspakt - Chancen einer koordinierten Finanz-, Lohn- und Geldpolitik," *Wirtschaftsdienst*, No. 12, 1996, pp.631~636.
- Schmidt, K.-D. and B. Sander, "Wages, Productivity and Employment in Eastern Germany", in: *The Economics of German Unification*, ed. by A. G. Ghaussy and W. Schäfer, London, 1993.
- Sinn, H.-W., "Economic Problems of German Unification: Lessons for Korea", Paper prepared for the Conference 50 Years of Public Finance in Korea: Retrospective and Perspectives, Seoul, Oct. 20-21, 1995.
- Sinn, H.-W., "Zehn Jahre deutsche Wiedervereinigung Ein Kommentar zur Lage der neuen Länder," *ifo Schnelldienst*, Vol. 53, No. 26-27, 2000, pp.10~22.
- Shrieves, R. E. and D. Dahl, "Regulation, Recession and Bank Lending Behavior : The 1990 Credit Crunch." *Journal of Financial Survey*, 1993, pp.5~30.
- Spangenberg, S., *The Institutionalised Transformation of the East German Economy*, Heidelberg, 1998.
- Statistisches Bundesamt, *Zur Wirtschaftlichen und Sozialen Lage in den Neuen Bundesländern*, 1993. 11.
- Sundararajan, V. and T. J. Balino, *Banking Crises: Cases and Issues*, IMF, Washington D. C., 1991.
- Syron, Richard F., "Are We Experiencing a Credit Crunch?," *Federal Reserve Bank of Boston New England Economic Review*, 1991, pp.3~10.

Wojnilower, Albert M, "The Central Role of Credit Crunches in Recent Financial History," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1980, pp.277~326.

〈부록〉 통일실현시 시장경제체제 정착 및 경제안정화를 위한 사유화 정책

1. 북한지역 사유화를 위한 경제발전론적 기준

사유화가 갖는 경제사회적 의의와 사유화 방식에 따른 경제적 효과에 대하여 다양한 시각이 설정될 수 있을 것이나 본고에서는 사유화가 경제적 효율성 및 형평성 제고, 나아가서는 경제발전의 핵심적 내용을 구성한다는 견지에서 사유화 문제를 접근해 보고자 한다.

인류역사 변천의 큰 흐름은 인류복지가 개선되는 방향으로 진행되었으며, 이는 생산수단의 소유 및 경영방식에 크게 의존한다고 볼 수 있다. 한 예로 자본주의시대 이전에 주도적 산업의 근거가 되어온 토지소유제도의 역사적 이행과정을 살펴볼 때 결국 역사발전 과정에 따라 보다 많은 사람에 의해 토지가 사유되는 방식으로 진행되었고 보다 많은 사람의 복지, 즉 신분적 자유와 생활수준 등이 개선되는 방향으로 진행되어 온 것으로 분석된 바 있다.¹⁾ 이러한 역사적 전개과정을 가능하게 하였던 핵심적 요인은 보다 많은 사람들에 의해 토지가 소유됨에 따라 생산성 및 효율성은 물론 형평성이 아울러 제고되는 계기가 마련되었다는 사실을 들 수 있다. 이러한 흐름에 역행한 역사적 실험이 바로 토지국유화 정책을 추구한 사회주의제도인 바, 이 제도하에서는 주요 생산수단의 사유화가 부정되었기에 각 개인의 기본적인 복지와 권익이 보장될 수 없을 뿐만 아니라 인센티브 부족에 따른 생산성 하락으로 결국은 자급자족마저 불가능한 침체 속에 스스로의 몰락을 초래하고 말았던 것이다.

이상과 같은 관점에서 볼 때 한반도에서 통일실현시 북한지역에서 사

1) 이종원(1993)을 참조.

유화제도를 조속히 확립시켜 나가는 일이 최우선적 정책과제가 될 것임에 이론의 여지가 없을 것이다. 즉, 생산성 향상을 통한 물질적 생활수준의 향상 및 민주적 시민사회 구축을 통한 인권신장을 위해 사적 소유권제도의 확립이 필수적 과제가 되는 것이다. 이러한 관점은 이미 동구권 국가의 체제전환 과정에서 추구된 핵심적 정책과제가 사유화를 바탕으로 하는 시장경제의 구축이었다는 사실에서 간접적으로나마 입증될 수 있을 것이다.

사유화 방식은 대상에 따라 달라질 수도 있으나 어느 경우를 막론하고 효율성과 형평성이 가장 중요한 기준이 될 것이다. 각종 인센티브제도의 도입을 통해 효율성을 증대시키든가, 대중적 소유원칙을 채택함으로써 형평성을 제고시키는 것이 보편적 기준이 될 수 있을 것이기 때문이다. 예컨대 사유화 방식은 그 대상이 농지와 주택 그리고 기업 및 산업시설 중 어느 것인가에 따라 구체적 내용이 다소 상이할 수는 있을 것이지만 궁극적인 성과기준은 결국 효율성과 형평성으로 회귀될 수 있을 것이다.

그런데 사유화 문제 중 핵심적인 사항은 국유기업 및 산업시설의 사유화 방안이라 할 수 있으며, 이에 관해서는 최근 동구권 체제전환국가에서의 사유화 과정이 훌륭한 참고자료가 될 수 있을 것이다. 사회주의 체제 몰락 이후 실현된 동구권 국가들의 사유화 방법, 특히 국영기업의 사유화는 상업화, 원소유자에게 반환하는 재사유화 그리고 기업해체로 구분할 수 있다. 그런데 국영기업을 주식회사나 유한회사의 형태로 전환하여 시장경제에 적합한 기업으로 구조를 개혁하고 기업활동에 책임과 자율성을 부여하는 상업화는 매각방식에 근거하는 개별적 사유화와 국민에게 사유화 증서를 배분하여 국영기업의 주식을 취득하게 하는 대중적 사유화로 나누어진다. 이 중 매각을 통한 상업화는 경제적 효율성 제고 효과는 크지만 자본력이 부족한 일반 국민들의 매수능력 결여로 형평의 문제가 제기될 수 있다. 대중적 사유화는 국민에게 유·무상으로 사유화 증서(voucher)를 배급해 줌으로써 국영기업의 주식을 취득하거나 또는 기존 근로자들을 우대하는 방식으로 주식을 매각하기도 하고 연금기금 또는 금융기관에게 공유주식 지분을 배분하기도 한다. 그런데

대중적 사유화는 형평성 제고 효과는 높으나 소유권의 분산으로 기업경영의 책임이 약해질 경우 경제적 효율성이 저해될 수 있는 것으로 분석되고 있으며 이를 보완한 것이 참여경제적 사유화라 할 수 있다(표 1 참조).

참여경제란 노동자들이 기업의 소유 및 경영과 관련하여 광범위한 참여를 허용하는 기업의 형태로 이루어진 경제를 지칭하는 것으로 생산의 직접 당사자인 노동자들이 기업의 의사결정 및 이윤의 배분 주체로서 등장하는 생산조직의 한 형태라고 할 수 있다. 그런데 본고에서 제시하고 있는 참여모형은 이러한 기본적인 속성 외에 소유와 경영을 분리시켜 외부투자가로 하여금 책임경영을 피할 수 있도록 하는 한편, 종업원과 일반시민에게 주식을 광범위하게 분산소유시킴으로써 형평성도 제고할 수 있는 특성을 가미시킨 사유화제도 모형이다.

동구권 체제전환국가의 경제개혁 과정에 관한 분석결과에 따르면,²⁾ 즉 구동독 지역 및 체코, 헝가리, 폴란드 등 주요 동구권 국가의 사유화 과정에 대한 경제적 효과분석에서 대중적 소유와 참여경제적 경영을 지향하는 사유화 정책의 성과가 여타 사유화 방식보다 긍정적으로 나타난 바 있다.

〈표 1〉 사회주의 국영기업의 사유화 방식과 평가

	상 업 화			재사 유화	기업해체
	개별적 사유화	대중적 사유화			
외부적 사유화	- 공공매각, 직접매각 (지주회사, 투자회사, 외국 인 기업 대상) ☆ - 공공매각(국민 대상) ☆	- 기관배분 ◇ - 바우처증서 무상 배분 ◇	참여 모형 ☆◇	원소 유자 반환	자산매각 자산증여 자산임대
내부적 사유화	- 직접매각(소규모 기업의 경우 종업원 또는 관리자 에게 매각) ☆	- 근로자 우대 주식 매각 ◇			

주: ☆은 효율성, ◇는 형평성이 제고되는 방식으로 평가된 것을 의미함.

2) 동구권 사유화 개혁과정에 대한 평가와 참여경제모형에 관한 주요 문헌을 참조하기 위해서는 이종원·김창권(1996)을 참조.

<표 2>는 이러한 분석결과를 바탕으로 핵심적인 내용을 정리한 것이다. 조감적으로 볼 때 우선 구동독지역을 제외한 동구권 체제전환국가의 사유화 정책은 민주적 시민사회 구축을 위한 시민의 경제적 기반을 확립해 주는 방향으로 나아가고 있음을 알 수 있다. 구체제의 지배관계를 혁파하기 위해 체코를 중심으로 한 동구권 국가들이 주로 대중적

<표 2> 구동독지역 및 주요 동구권 국가의 사유화 개혁

	여건	사유화 방식의 특징	성과 및 문제점
구 동 독	- 흡수통합	- 급진적 사유화 - 신탁청 주도하 직접 매각 - 원상회복 - 대중적 사유화의 미실시	- 매각수입의 저조로 인한 신탁청 재정 부담 - 소유권 분쟁으로 인한 투자 저해 - 구매력이 취약한 동독주민은 생산수단의 획득으로부터 소외당함(신탁청의 매각 중 85%가 서독인, 6%가 동독인, 기타 외국투자자에게 9%의 소유로 양도됨) - 산업생산이 1990년 전반기 대비 40%선, 고용은 1989년 대비 20%선에 머무는 등 통일의 후유증이 지속되나, 통일 후 꾸준한 동서독간의 소득격차 축소로 최근 경기의 완만한 상승을 보임
체 코	- 초기에 민간 비중이 낮았음.	- 대중적 사유화 · 사유화 증서 배분을 의무화 - 1995년 이후 외국인 직접투자 급증	- 1994년 말 사유화 진척도는 동구권에서 가장 양호하여 65%선의 민간부문 비중을 보임 - 특권층 사유화가 거의 없음 - 플러스의 경제성장, 재정흑자 실현, 물가안정, 3%선대의 낮은 실업률, 높은 외환보유고 등 경제적 안정 정착(OECD회원국으로 확정)
헝 가 리	- 초기에 이미 자발적 사유화 시행(자주관리제도)	- 자발적 사유화를 효시로 점차 정부 개입의 적극적 사유화로 전환 - 외국투자가 의존 - 원소유자에게 부분적 보상 실시	- 민간부문의 활성화(50%선의 민간부문 비중) - 형평성보다는 효율성에 치중 · 경쟁입찰을 통한 기업매각으로 외국자본 확보 및 선진경영기술 도입 · 대중적 사유화를 실시하였으나 기업지분의 무상분배는 실시치 않음 - 플러스의 경제성장, 실업률 및 인플레이션은 비교적 안정적이나 해외부문의 적자를 보임
폴 란 드	- 노조의 기업내 비중이 큼. - 초기 극심한 인플레이	- 상업화, 대중적 사유화 - 종업원 우대 사유화	- 노조의 강력한 영향력 행사로 사유화 추진이 지연되었으나, 국가투자기금을 통한 대중적 사유화로 민간부문 비중이 55%선을 보임 - 최근 GDP 성장률 및 고용수준은 동구권에서 가장 양호

사유화의 방법을 사용하였는 바, 이는 사회구성원간의 형평성을 제고하였을 뿐더러 기득권을 교체하는 새로운 중산층을 형성시키는데 기여하였다. 또한 사유화 정책은 생산의 효율성을 증대하기 위해 소유와 경영이 분리되는 방향으로 진행되고 있음이 확인되었다. 헝가리에서 초기 실시된 자발적 사유화, 폴란드의 노조의 경영참여를 통한 사유화가 일부 비효율적인 결과를 야기시켰고 이에 점차 소유와 경영을 분리시켜 소유측면에서는 종업원들에게 우선권을 주되 일반 시민에게도 소유기회를 개방적으로 부여하되 경영측면에서는 책임경영을 피할 수 있는 전문경영인을 유치하는 방안들이 모색되었으며, 그 결과로 생산 및 고용이 개선되는 효과가 나타났다. 그리고 효율성과 형평성이 동시에 제고될 수 있는 참여경제적 사유화 정책을 추구한 체코가 각종 경제적 성과 지표 측면에서 가장 우수하게 평가되고 있음을 확인할 수 있었다.

이와 같은 동구권의 사유화 경험은 통일실현시 북한지역에서의 사유화 방식에 큰 시사점을 던져주고 있다. 이들의 경험을 토대로 볼 때, 사유화 정책은 민주적 시민사회 구축을 위한 대중적 소유를 바탕으로 소유와 경영의 분리 및 각종 인센티브제를 도입한 참여경제적 경영방식에 근거하는 것이 바람직하다는 논리가 도출될 수 있다. 이는 효율성과 형평성을 동시에 제고시켜 줌은 물론 나아가서는 박탈되었던 인권의 회복과 신장을 도모해 줌으로써 복지의 증대를 초래시켜 줄 것이며 새로운 경제질서 구축 및 발전에 핵심적 역할을 감당할 것으로 평가되기 때문이다.

2. 북한지역 사유화 방안

앞에서 전개된 논리의 핵심을 다시 한번 요약해 본다면 첫째, 민주적 시민사회 구축을 위한 대중적 소유를 바탕으로 하되, 둘째, 소유와 경영의 분리 및 참여경제적 경영방식을 통한 경제적 인센티브제도를 확립하는 것이라 할 수 있다. 이와 같은 사유화 정책은 효율성과 형평성을 동시에 제고시켜 줌은 물론 나아가서는 박탈되었던 인권의 회복과 신장을 도모해 줌으로써 복지의 증대를 초래시켜 줄 것이며, 새로운 경제질서

구축 및 발전에 핵심적 역할을 감당할 것이기 때문이다.

이상과 같은 기본시각을 바탕으로 통일실현시 북한의 토지, 주택 및 기업에 대한 사유화와 관련하여 통일한국이 수행하여야 할 기본 과제 및 대응방안을 구상해 보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

가. 토지의 사유화

북한에서의 토지국유화는 해방 초기에 일제유산의 청산과 사회주의 건설을 위한 제도개혁의 과정에서 제일 먼저 신속하게 치루어졌다. 북한에서의 토지개혁은 1945년 가을의 소작료 7·3제 운동에서부터 시작하였지만, 본격적으로는 1946년 3월에 공표된 ‘북조선 토지개혁에 대한 법령’에 의거 적산과 내국인 소작지를 대상으로 실시되었다. 형식적으로는 무상몰수 및 인민에게의 무상분배를 표방하였지만 실제로는 재산권 행사를 불허하여 결국 북한의 공산정권이 모든 토지를 소유하고 권한을 행사할 수 있도록 되어 있다. 이의 결과로 이미 1953년부터 개인소유나 분배가 허용되는 ‘공동경작조합’의 형태의 농장은 없어지고 소유권은 개인이나 공동의 사용권을 갖는 ‘반사회주의적 협동조합’과 공동의 소유와 공동의 사용권, 그리고 노동에 의해서만 분배되는 ‘사회주의적 협동조합’ 형태가 대다수를 형성하다가 1958년부터는 ‘사회주의적 협동조합’으로 완전히 전환되었다.³⁾ 남한이 해방 후 농지개혁을 실시하면서 경자유전의 원칙에 따른 자작농과 토지사유화에 의한 생산성 향상 및 생산의욕 고취에 힘쓴 반면, 북한은 무상분배로 위장한 국유화로 결국 장기적으로는 생산의욕의 저하와 생산성 저하를 초래하고 말았다.⁴⁾ 이와 같은

3) 지해명(1993), 11~13쪽 참조. 1962년 조직된 군협동농장 경영위원회를 중심으로 하는 지도체제가 현재까지 유지되고 있으나 최근 관리체계에서 변동이 있어 독립채산제 연합기업소 체제가 출현되었다.

4) 1992년 북한의 개정헌법 제20조의 “생산수단은 국가와 협동단체만이 소유한다”와 제21조에서 “국가는 나라의 경제발전에서 주도적 역할을 하는 국가소유를 우선적으로 보호하며 장성시킨다”고 명기하여 나라의 모든 자원에 대한 배타적인 국가소유권을 규정하고 있는 바와 같이 북한에 있어 토지는 국가의 소유에 속해 개인의 생산수단 소유를 배제하고 있다. 북한이 사회주의 경제체제로의 한계가 나타나기 이전까지 예를 들면 1977년 4월에 채택한 ‘토지법’에는 토지소유권의

특성을 가진 북한지역의 토지 사유화 방안은 우선 국유토지를 종합적인 국토건설 계획에 의거, 점차 사유화하되, 농경지의 경우 해방 후 남한에서의 토지개혁을 했던 것처럼 경자유전의 원칙하에 북한의 경작인에게 일정기간 경작권을 부여하다가 장기저리 분할상환하는 원칙을 제시하고자 한다. 단, 구체적인 내용에 있어서는 농가 1호당 평균경작면적에 대한 권리가 부여되는 이른바 ‘표준농지분증서(Standard Land Share Certificate: SLS)’를 공평하게 배분하되 궁극적으로는 농지를 구입(3정보 상한)할 수 있는 권리를 아울러 부여하는 방안이 고려될 수 있다. 이와 같은 북한토지의 사유화 방안은 다음과 같은 몇가지 정책사항을 고려해서 나온 것이다.⁵⁾

첫째, 구소유주에 대한 원상회복권은 불허함으로써 소유권 분쟁에 대한 일말의 소지를 조기에 불식하여야 한다.⁶⁾ 이는 사적소유권 보장에 대한 헌법적 보장과 상충되는 것이기에 북한자산에 대한 구소유권 포기를 유도하거나 금전적 보상을 규정하는 정치적 결단이 필요하다. 왜냐하면 소유권 분쟁발생시 통일 후의 남북한간 경제통합 과제 자체를 위협에 빠뜨릴 수 있으며 사회의 안정과 사회전체의 복지 관점에서 생각해 본다면 이와 같은 결단이 정치적으로 수용될 수 있기 때문이다. 또한 통일실현시 산적되어 있을 문제점을 해결하기 위한 경제정책을 수행하는데 있어서 토지소유권의 조기 확립이 결정적 역할을 하기 때문에 통일이 가시권에 들어오기 이전에 토지문제에 대한 정치적 선언이 내려져야 한다.⁷⁾

변형형태를 찾아볼 수 없었으나, 1980년대에 들어서 개방을 통한 경제개혁의 필요성이 증가되면서 1984년의 ‘합영법’ 및 1992년의 ‘외국인투자법’ 그리고 본격적으로 1993년 10월 북한은 중국의 경제개혁 이후의 국유토지사용권의 유상양도 제도를 모방하여 ‘토지임대법’을 제정·공포하였는 바 향후 통일실현시 토지사용권의 재산권 인정문제에 대한 법적 시비가 제기될 수 있으나 이는 외국투자가 또는 기업에 적용되기 때문에 이로 인한 기득권 인정은 어려울 것으로 보인다.

5) 안두순(1995) 및 이종원(1994) 참조.

6) 원상회복에 대한 논의는 말미에서 다시 다루어질 것이다.

7) 실제로 김운근(안두순(1995), 56쪽에서 재인용)의 설문조사에 의하면 설문에 응답한 월남인사 중 94%가 자신들의 구소유권에 대한 북한토지의 처리를 통일정부에 일임하겠다고 하였다.

둘째, 토지의 공개념을 적극적으로 활용, 일정한 기간동안 국유화하에서 국토종합개발 계획을 수립하여 환경을 고려하고 산업구조 조정을 뒷받침하도록 한다. 실제로 경제개발과 사회간접자본 형성을 위한 공공용 토지를 확보하는 것이 어렵기 때문에 종합계획 수립하에 사유화 대상 토지를 선정한다. 농지, 택지, 공업 및 상업용 토지 등은 사유화의 대상이나 공공용지, 공공수용대상 토지는 국공유화한다. 북한지역은 특히 임야의 경우 전체 영토의 77.2%를 차지한다는 사실은 감안하여 일단 국공유화한 후 장기 개발계획하에서 사적 생산에 투여되는 임야는 점차적으로 사유화할 필요성이 있다.⁸⁾

셋째, 농경지의 사유화는 특히 한국의 경제발전사의 흐름에 입각하여 이루어져야 한다.⁹⁾ 한국경제의 이행과정은 원시시대 → 총체적 국가노예제 → 국가적 농노제 → 지주제 유형으로 전개되어 온 것으로 이해할 수 있으며 각 단계별 이행과정에서 일반 국민의 복지는 향상되는 발전을 성취한 것으로 파악될 수 있었다. 물론 근세에 이르기까지도 명실상부한 토지의 사유화를 중심으로 하는 생산요소의 사유화 현상은 찾아볼 수 없으나 시대 변천에 따라 일반 자영농민층의 독립적 경영도나 신분적 위상이 계속 신장되어 왔으며 특히 조선후기에 등장한 지주제하에서는 하급권에 한정된 것이나마 토지의 매매, 상속, 임대 등이 가능한 시대로 돌입하였던 것으로 밝혀졌다. 해방 이후의 우리나라의 농지개혁은 바로 이러한 경제발전론적 시각에서 인식될 필요가 있다. 즉 해방 이후의 농지개혁은 농가경제의 자주권을 부여하기 위해 소작제도를 철폐하였고 경자유전 원칙에 따른 자작농 창설로 근대시민사회 및 자본주의 사회건설의 기초를 세웠으며 토지사유화를 일반화시킴으로써 생산의욕과 생산성 향상효과를 도모할 수 있었던 것이다. 이는 토지에 근거한 구시대적 지배체제의 교체 내지는 전환이란 의미를 가질 뿐 아니라 고율소작료에 따른 경제적 착취 및 신분적 보장이 없었던 체제를 붕괴시키

8) 현재 북한의 토지 현황을 살펴보면, 북한 전영토의 77.2%를 임야가 차지하고 있고 경지면적은 17.3%, 기타가 5.5%의 비중을 보이고 있어 남한에 비해 임야가 상대적으로 넓게 차지하고 있다.

9) 이종원(1993) 참조.

고 안정적인 소농적 차지농을 형성시켰다는 의의를 갖는다.

따라서 북한의 토지 사유화도 생산의욕을 바탕으로 하는 생산성 향상과 상대적 다수 국민의 복지가 개선될 수 있는 소토지 사유화 방향으로 설정되어야 한다. 이로 보아 북한의 경우에도 경작자 우선의 3정보를 상한으로 하는 농지의 임대와 궁극적으로 소유를 가능케 하는 방안을 모색하여야 한다. 동구권의 체제전환국가하에서 농경지의 사유화는 기존의 협동농장으로 운용되던 대규모 경작단위를 소규모로 나누어 경작자 중심으로 공평하게 분배하는 방안이 주로 활용되어 왔는데 이는 소토지 중심의 자본주의사회로의 이행이라는 역사발전 논리에도 합당한 조치라 할 수 있다. 이는 대규모로 경작을 할 때 얻을 수 있는 '규모의 경제효과'를 잃을 수 있으나, 자기 소유하에서의 경작은 개인의 생산의욕을 고취시켜 농업생산을 증진시킬 수 있으며 또한 경작자가 전에 경작하였던 토지의 특성을 인지하고 있어 농산물의 생산을 증대시킬 수 있을 뿐만 아니라 아울러 소토지 규모로의 공평한 배분은 모든 농업종사자에게 체제전환 과정에서의 기본적인 생활기반을 보장해 줄 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 이처럼 토지 사유화는 노동력의 상품화와 더불어 자본주의 이행기의 대표적 현상이며 이들은 신분적 연속성을 탈피시키고 재산권을 바탕으로 하는 기본권의 신장 그리고 자발적인 근로동기를 제공하는 핵심적 기능을 하는 것이다.

넷째, 농민의 안정적 생활보장 및 농업생산성의 제고라는 목표로 점차적으로 농경지 사유화를 시행하되, 농경지 구매권을 보장하는 경작권(SLS)을 일차적으로 제공한다. 북한의 농가인구는 전체인구의 36.7%를 차지하고 있으나 생산성은 이에 훨씬 못미치는 수준이기에 통일실현시 농지개혁이 주요한 관심사로 대두될 수밖에 없을 것이다. 즉 협소한 농작규모로 농업인구의 대량 이탈이 예상되기 때문에¹⁰⁾ 이들에게 경제적 유인을 제공, 효과적으로 이주를 억제하고 생산성이 제고된 영농을 하

10) 경지면적 가운데 논이 29.4%, 밭이 70.6%로 남한과는 상반되어 밭이 절대적으로 많다. 농가인구가 842만명으로 추산되어 전체인구의 36.7%를 차지하고 있어 북한이 여전히 농업중심의 사회임을 보여주고 있으나, 농가호당 경지면적은 남한에 비해 약간 낮은 1.04ha로 영세한 실정이다

도록 정책을 펴야 할 것이다. 이러한 관점에서 상기의 경작권은 북한주민의 생활근거 보장과 재산증식을 위한 방안의 일환으로 자본주의로의 체제전환에 직면하게 될 북한주민들에게 스톡(stock) 개념의 ‘기초자산(seed money)’을 지급하는 효과를 준다. 이를 위해 토지(농경지)를 북한주민에게 유상배분하되 북한주민이 이를 실제로 구매할 수 있는 제도가 강구되어야 할 것이다.

북한경제 중 농업이 차지하는 비중은 높아 농업의 주요 생산요소인 토지의 소유권 해결 여부는 높은 비중의 농업노동력의 고용안정과 직결되고 또한 북한주민의 남한으로의 이주를 억제하는 효과를 발휘할 것이기에 그 의의가 크다. 협동조합 중심의 생산단위로 구성되어 있는 북한 농업에서의 과잉노동력의 해결과 통일 후 협동조합에서 이탈하는 조합원들에 대한 처리가 중요한 사안이다. 따라서 해당 집단농장의 구성원과 관련기관에 소속된 농민들 가운데 농업생산에 지속적으로 종사하려는 사람에게 경작권을 부여하며, 북한주민의 북한토지, 특히 농경지에 대한 소유의 우선권은 일정기간 내에 남한으로의 이주시 박탈되는 것으로 연계시켜야 한다.¹¹⁾ 농지에 대한 사유화로 북한주민이 소유권을 갖는다는 것이 북한주민에 대한 ‘기초자산’의 기능을 할 것인가, 또는 과연 이로 인해 남한으로의 이주가 억제될 것인가 하는 것은 다른 경제체제 전환을 위한 개혁들과 맞물려 있다. 예를 들어 동구권 국가의 경우 사유화가 이루어진 농지의 경우 많은 부분이 실제로 작농이 이루어지고 있지 않고 있는 바, 이는 농업부문의 경쟁력 약화로 농촌 인구의 도시공업지역으로의 전출이 빈번하게 되었기 때문이다. 북한의 경우도 농지의 사유화 후 여러 가지 어려운 점이 예상된다. 즉 WTO의 자유무역 확대 기조하에서 보호적인 농업정책을 사용하기 어려우며 또한 영농자금, 운송수단, 유통망 등의 문제로 북한농업이 심각한 타격을 받을 것이기 때문이다.

다섯째, 농경지 분배의 형평성을 고려하여야 한다. 남북한의 형평성

11) 일정기간이 지나면 지분을 분배받은 자는 동일농장 내의 농민에게 경작권을 양도하는 것도 고려하여 북한주민이 유동성(liquidity)을 확보할 수 있는 효과를 갖게 한다.

을 고려하여 남한의 저소득층 또는 무주택자들 중 북한을 거주지로 정하여 농업에 종사코자 할 경우 농지배분에 차선적으로 고려할 필요가 있다. 한편 유상분배를 고려할 경우 일반 북한주민의 구매력보다 높은 구매력을 소유한 구공산세력이 새로운 소유계층으로 등장할 수 있는 폐단을 아울러 형평성의 관점에서 경계해야 한다.

마지막으로 토지 투기방지를 위한 방안이 마련되어야 한다. 남한에서 성행하였던 부동산 투기가 북한으로 확산되는 것을 방지하기 위해 일정기간 동안은 매수자격을 북한지역에 거주한 자에 한하고 사유화 및 연고권에 의해 매입된 토지는 일정기간이 지난 후 토지공사를 통해 매각할 수 있는 방안도 고려해 봄직하다. 그렇지 않으면 남북한 주민간의 경제력 격차가 크기 때문에 축적자산이 부족한 북한주민보다는 남한의 경제력이 있는 사람들에게 토지가 집중될 위험이 있다. 즉, 상기와 같이 일단 매입권을 전제로 한 경작권 방안이 일종의 지분으로 자유로이 매매되어진다면 남한의 투기꾼에 의한 투기나 소유집중이 초래될 가능성이 있는 반면, 이를 불허할 경우에는 북한주민들의 가동성 및 재산권을 저해할 수도 있다. 따라서 적절한 기준설정, 예컨대 아파트 분양신청자격에 준하는 기준이 마련되어야 할 것이다. 그리고 남북한 주민간의 경제력 격차에 따라 토지 구입의 기회가 불균등하여 통일 후 독일이 겪었던 것처럼 북한지역의 토지가 남한의 주민에게 집중될 위험이 있다. 물론 이에 대해 부동산실명제를 위한 전산화 등기작업이 종료된다면 이와 같은 문제는 경감될 수도 있다.¹²⁾

나. 주택의 사유화

통일실현시 북한주민에게 확실한 주거환경을 마련해 줄 경우 이는 북한주민의 남한으로의 이주를 억제하게 하는 경제적 동기를 제공해 주는 것으로 북한지역의 주택 사유화는 기업 및 토지의 사유화와 함께 적극적으로 고려해야 할 사안이다. 통일실현시 주택문제와 관련하여 고려해

12) 한편 북한 집단농장의 구성원은 농업노동자로 간주할 수 있으므로 국영농장의 사유화도 뒷부분에 설명될 기업의 사유화 방안과 유사하게 적용할 수 있다.

야 할 중요 정책과제로 남북한 주택의 양적, 질적 수준의 불균형 완화, 주택서비스의 형평도모를 추진하여야 하며, 이를 위해 북한주민으로 하여금 주택구입 능력을 제고시키면서 남북한 주민의 주택 후생의 격차를 줄여 나가야 할 필요가 있다. 아울러 북한에서 주택 재고가 절대적으로 부족하며, 북한체제하에서 불공평하게 주택서비스가 제공되었기 때문에 이를 시정해야 할 필요성이 제기된다.

따라서 통일실현시 북한의 주택 사유화 방안으로, 초기에는 북한주민에게 연고권을 중심으로 주택에 대한 임차권을 주며, 주택의 질에 따라 차등적인 임대료를 징수하도록 한다. 단 지속적 북한거주자에 한해 표준주택의 1인당 주거면적에 상응하는 주택소유지분, 이른바 ‘표준 주택 지분 인수보증 증서(Standard Housing Share Certificate: SHS)’를 평등하게 나누어 주어 향후 주택구입에 유리한 조건을 부여하여 장기·저리 인수를 통한 사유화를 도모한다. 단 남한의 무주택자와 청약예금 가입자 중 북한 이주 희망자에 대해 차선적으로 고려한다. 이상과 같은 원칙 하에 우선 북한의 주택소유구조와 문제점을 간략히 살펴본 후 구체적인 주택 사유화 방안을 모색해 보기로 한다.

첫째, 현재 북한의 주택 배분은 사회계층에 따라 주거면적 및 시설이 불공평하게 분배되어 있다. 북한은 다른 사회주의 국가들보다 훨씬 더 경직적이고 중앙집권적이어서 주택거주에 있어 개인의 선호가 반영되지 못하고 있으며 사회적 계급분화가 심해 차별적인 주거기준을 설정하여 적용하고 있어 사회적 불평등이 심화되어 왔다. 북한에서는 주택도 다른 토지 및 기업 등과 마찬가지로 그 소유권을 국유 또는 협동단체에 귀속하게 하였다(북한의 사회주의 헌법 제20조). 북한은 주택의 소유권과 주택관리까지 국가가 책임지고 있기 때문에 주민의 희망에 따라서 보다는 국가의 관점에서 주택을 생산·배분해 왔다. 국가소유의 주택이므로 주택의 입주배정권도 노동당의 권한으로 규정되어 있는 바, 북한주민은 그들의 계급적 성분과 지위 등에 따라 차등된 주택을 임대형식으로 그들이 소속되어 있는 직장부근에 배분받아 주택의 등급에 따라 사용료를 지불하고 있다.¹³⁾ 계층에 따라 주택소비 여건도 달라 북한주

13) 주택의 규모 및 시설에 따라 5등급으로 구분되어 있으며, 북한의 지배계층은 전

민의 세대당 평균 거주공간과 1인당 거주공간이 각각 22.3㎡, 4.5㎡인 반면, 당정의 고위 간부급은 66㎡와 13.2㎡로서 일반주민보다 약 3배만 큼 호화롭게 살고 있다.

둘째, 북한지역에 있는 기존 주택의 주택 재고가 절대적으로 부족하다는 점이다. 현재 북한의 주택보급률은 65~70%이고 일반 노동자의 주택보급률은 57%선에 그치고 있다. 따라서 100만~140만채의 주택이 부족한 것으로 추정되고 있다.¹⁴⁾ 그리고 1990년 현재 북한주민의 세대당 평균 거주공간을 남한과 비교할 때 각각 31%와 42.5%의 수준에 불과하다. 협소한 주거공간과 불량한 주거시설 수준은 통일 후 북한주민의 남한 이주를 유발시키는 한편, 남한주민의 북한 이동 및 북한에 대한 투자를 제한하는 요인으로 작용하기 쉽다. 셋째, 북한주민의 주택구입 능력이 거의 없다는 것이다.

이상과 같은 점을 고려해 볼 때 북한지역의 주택사유화는 통일시점을 기준으로 거주자에 한해 연고자 원칙에 근거하여 주택의 임차권을 주되, 궁극적으로 주택을 구입할 필요가 있다.¹⁵⁾ 주택의 처리문제에 있어서 기존의 점유자에게 소유권을 인정하고 장기 저리의 용자를 통해서 구매하도록 유상분배하는 방안이 있으나, 1인당 주거면적의 차이, 주택의 노후정도나 시설의 질적 차이, 입지조건의 차이 그리고 주택시장이 형성되지 않은 상황에서 유상분배를 할 경우 가격책정에 대한 기준이 모호한 점들이 있기 때문에 이 방안의 즉각적 실시는 비현실적이다. 이

체 주택의 15%를 차지하는 특호주택(대지 300~500평, 건평 200평 정도) 및 4호 주택(20~25평)을, 중간계층은 전체의 25%를 차지하는 2호(8~12평) 및 3호 주택(12~15평)을, 나머지 낮은 계층에 속해있는 말단노동자 및 사무원 등이 전체의 60%를 차지하고 있는 1호주택(7평 이하)에 입주한다. 자세한 내용은 박헌주(1995)를 참조할 것.

- 14) 북한의 총인구를 약 2,300만명으로 상정하였을 때 4인가족으로 기준하여 필요한 주택수를 구하면 575만채로 이를 목표로 하여 북한은 수차례 걸쳐 주택건설 계획을 수립·시행하였으나 실적은 채 50% 수준에 머물고 있는 실정이다.
- 15) 몇몇 동구권 국가들에서는 구사회주의 체제하에서 이미 부분적으로 주택의 사유화가 진행되거나 이미 주택을 사유하고 있었던 경우도 있었으나, 시장경제로의 개혁과정에서야 비로소 본격적인 주택의 사유화가 추진되었는데 이를 위해서 주택을 법적으로 소유할 수 있는 방법과 이를 활용·임대하는 방안이 마련된 바 있다.

에 대한 대안으로 일단 거주자에게 임차권에 대한 일차적 권리를 부여하나 차별적인 주거상황을 고려하여 임대료를 차별적으로 징수한다.¹⁶⁾ 그러나 주택에 대한 소유권리는 북한주민 1인당 평등하게 배분하여 국가가 정하는 평균적인 표준주택의 1인당 주거면적에 상응하는 주택소유권 지분(SHS)을 배분한다. 말하자면 좋은 주택에 사는 것은 연고권이 있는 한 자유이나 임대료를 비싸게 물어야 할 것이고, ‘기초자산’으로서의 주택소유지분은 평등하게 지급하게 되므로 좋지 못한 주택에 사는 경우는 잉여지분을 이용하여 향후 좋은 주택을 구입할 수 있는 기회를 마련하게 되는 것을 의미한다.

기타 고려할 만한 것으로 주택의 매매는 한시적으로 가칭 주택사유화 공사를 설립하여 운영하는 것이 효율적일 수 있다. 단, 상기한 바와 같이 북한주민에 대한 특혜는 ‘기초자산’으로서의 주택소유지분만을 평등하게 지급하는 것으로 한정하며 주택금융의 무상 내지 특혜지원은 남북한간의 형평성에 고려하여 배분할 필요가 있다. 토지의 사유화와 마찬가지로 주거지를 이탈한 경우는 주택소유지분에 대한 권리를 박탈하는 정책이 필요할 것이다. 그리고 장기적으로 주택정책 당국은 남북한 주택의 양적·질적 수준 균형을 통한 주택서비스의 형평성을 도모하고 주택매매시장 및 주택임대시장의 형성 등을 통하여 장기적인 활성화 방안을 마련해야 한다.

다. 기업의 사유화

기업 사유화에 대한 원칙은 일의적일 수 없고 여러 가지의 방식이 사안에 따라 동시에 융통성 있게 활용될 필요성이 있다. 무엇보다도 잠재적 구매자가 사유화에 참여할 수 있는 기회를 부여하되 단순한 소유이전으로 사유화를 완료하는 것을 지양하고, 경제적 효율을 증진하기 위

16) 현재 북한의 사회주의 헌법 제20조를 보면 “.....주민은 계층과 직위에 따라 정해져 있는 등급의 주택을 임대형식으로 할당받아 이용한다”라고 명시되어 있어 불평등한 주택사용권을 나타내고 있으나, 주택의 사용에 대한 기득권을 차등적인 임대료로 인정한다면 이는 주택의 사유화 과정에서 북한주민에게 무리없이 받아들여질 수 있다.

한 일환으로 사유화하는 것을 목표로 하여 보다 포괄적인 시장경제조건 하의 기업경영 개혁에 주안점을 두는 것이 중요하다. 아울러 기업의 경제활동이 여하한가에 따라 통일비용을 감축하는 것이기에 기업의 사유화는 여러 가지 경제변수의 움직임을 살펴보면서 진행되어야 한다. 예를 들면, 통일 후 북한경제의 사유화 과정에서 동구권 국가의 사유화 개혁시에서 볼 수 있었던 것처럼 소규모 기업에 대한 수요는 높은 반면, 대규모 기업에 대한 인수는 구매자에게 수익성이 보장되지 않는다면 어려울 것이 예상된다. 따라서 소규모기업에 대한 사유화는 사회적 형평성을 고려하여 실시해야 하며, 대규모 기업의 경우는 특히 경제적 효율성을 염두에 두고 사유화 방안을 강구해야 할 것이다. 북한의 국유기업 사유화 방안을 설명하기에 앞서 북한의 기업 및 산업의 특징을 간략하게 살펴보기로 한다.¹⁷⁾

북한은 적산소유자산의 약 90%를 1946년 8월 ‘중요산업국유화 법령’에 의거 국유화하는 등 적산처리과정을 통해 주요 생산수단과 기간산업 및 사회간접자본을 실질적으로 장악하는 국유화를 단행하여 사회주의의 시작을 위한 제도적 기반을 완수하였고 곧바로 북한의 경제형태를 사회주의적 생산관계로 개조하기 위해 농업협동화를 통한 토지소유권을 국유화하는 등 제조치를 취해 1958년에는 북한경제의 사회주의화 비율이 공업생산부문, 농업생산부문 및 상업유통부문 공히 거의 100%에 다다랐고 이와 같은 국유기업의 형태가 지금까지 지속되고 있다.¹⁸⁾

그러나 이와 같은 북한의 국유기업 경영에 있어서 두드러진 특징은 사회주의 경제가 다 그러하듯이 정책당국의 통제에 의한 계획경제하에 기업을 운영해 나가야 하므로 비효율적이라는 것이다. 또한 1978년에 제정된 ‘사회주의 노동법’으로 노동의무를 제도적으로 보장하여 일할 의

17) 북한지역의 성공적 사유화를 도모하기 위해서는 북한의 현 체제에 대한 정확한 분석이 이루어져야 할 것이나 자료획득의 어려움 때문에 이 부분에 관한 심층적 연구가 전개되지 못한 것이 사실이다. 그러나 일단 제한된 자료에 근거하여 서나마 북한의 현 경제체제를 살펴볼 필요가 있다.

18) 1946년 국가기간산업의 국유화 조치로 공업부문의 90.7%, 상업부문에서 56.5%의 국유화가 이루어진 후 몇 차례의 국유화 조치를 단행하여 1958년에는 거의 100%의 국유화를 단행하였고, 기업규모도 대규모화되었다. 권오윤(1996), 351쪽 및 Scalapino and Lee(1972), 1212쪽 참조.

사가 없거나 생산량을 달성하지 못한 근로자들도 기업이 해고치 못하고 수용하여 근로자의 과잉현상이 일어나고 있고 국가의 지원으로 한계기업도 유지하려는 경향이 있기에 많은 비생산적 요인이 산재되어 있다. 따라서 통일실현시 북한지역의 기업의 사유화에 있어서는 생산성이 낮은 한계기업의 재정비와 과잉노동력의 감축으로 인한 대량실업의 문제를 함께 풀어야 할 것이다. 이는 북한의 산업규모 및 산업별 고용구조 현황을 보더라도 확인되어질 수 있다.

북한은 중공업을 우선으로 하되 국방과 경제를 동시에 중시하는 정책 기조를 견지해옴에 따라 남한에 비해 광업 및 중공업 비중이 상대적으로 높은 반면, 국민생활 관련분야인 건설업과 서비스 산업의 비중이 낮다. 특히 후자의 경우 북한의 실물부문의 생산활동이 계속 위축되어 전년도에 비해 상대적으로 비중이 높아졌으나 2001년 현재에도 43.6%에 불과해 남한의 65.3%에 비하면 현저히 낮다. 이러한 기형적 불균형 성장방식을 너무 오랫동안 지속해옴에 따라¹⁹⁾ 산업간의 유기적 연관성이 취약하게 되었고 결국에는 최근과 같은 경제적 난국을 초래하는 주요인의 하나가 되고 있다. 그리고 북한의 산업별 고용구조를 볼 때 1960년대의 1차산업>3차산업>2차산업 순의 고용구조에서 1980년대 후반에 들어서는 2차산업>1차산업>3차산업 순의 고용구조를 보이고 있다.

〈표 3〉 북한의 산업구조 및 산업별 고용구조

(단위: %)

	산업구조		고용구조	
	1957년 ¹⁾	2001년 ¹⁾	1963년 ¹⁾	1987년 ²⁾
1차산업	28.6	30.4	57.3	25.3
2차산업	37.6	26.0	22.5	57.9
3차산업	33.8	43.6	26.6	16.8

자료: 1) 한국은행(2002).

2) Eberstadt and Banister(1990).

19) 북한의 산업구조를 볼 때 경상GDP에서 차지하는 3차산업의 비중이 약간 상승한 반면, 1, 2차산업이 약간 하락한 변화를 보였을 뿐 지난 40여년 동안 산업구조의 변동이 극히 적었다. 북한 GDP 관련 통계자료를 위해서는 한국은행(1996)을 참조.

요약하여 북한의 산업규모에 대한 고용비중을 볼 때, 북한은 2차산업에 종사하는 노동력 비중이 높은 반면, 생산규모는 그의 절반수준에 불과하고, 이와는 반대로 3차산업에 종사하는 노동력의 비중은 낮은 반면, 상대적으로 생산규모는 두배를 웃도는 수준을 보이는 바, 통일실현시 북한지역의 사유화를 추진하는데 있어서 2차산업인 기업과 공장 등의 사유화 과정에서의 효율성 증대문제가 크게 부각될 것으로 예상된다. 그리고 과잉노동력의 해소방법과 대량실업에 따른 북한주민의 불안 및 남한으로의 대량이주에 대응할 수 있는 방법이 동시에 모색되어야 한다.

이상을 토대로 북한 국유기업의 사유화 방안을 구체적으로 모색하기에 앞서 결론을 미리 제시해 본다면, 대규모 기업의 사유화의 일환으로 이른바 ‘노·사·정 합작투자’에 근거한 대중적 사유화가 경제적 효율성과 형평성을 제고하는 데 바람직하다고 본다. 이는 노동자, 투자자, 정부의 공동투자방식에 근거한 사유화를 추진하여 북한주민에게는 ‘기초자산’의 형성과 경영에의 참여의식을 제고시켜 주는 반면, 투자자에게는 자율적이고 책임감있는 경영을 보장해 줄 수 있기 때문이다. 단 이와 같은 대중적 사유화를 위해 국영기업의 구자산가치에서 일정비율을 소위 ‘다용도 사유화 지분 증서(Master Privatization Share Certificates: MPS)’의 형태로 북한의 노동자에게 공평하게 무상배분하는 방안을 원칙을 하되 기업의 규모에 따라 다음과 같이 차별적으로 적용하는 것이 바람직하다.

1) 소규모 기업의 사유화

동구권 국가의 체제전환에서 볼 수 있었던 것처럼 소규모 기업의 사유화는 구매를 희망하는 사람이 많을 것이기에 별로 문제가 되지 않는다. 따라서 형평성을 고려한 개별적 사유화 원칙에 근거하여 자발적 또는 내부적 사유화의 방법을 도입하는 것이 우선 고려되어야 한다. 개별 매각의 경우 대상물의 규모가 작고 또 공급량이 제한적이어서 매각대상물의 가격상승을 초래할 수 있으며, 따라서 사유화 과정에 따른 경비조달이란 측면에서 볼 때 긍정적인 현상으로 볼 수 있다. 또한 수요 또는

매입희망자가 많다는 것은 더 좋은 사유화 및 투자계획을 확보할 수 있다는 장점으로 인식할 수 있다. 한편 내부적 사유화의 일환으로 대상기업을 일차적으로 종업원이나 종업원기구에 인수시킬 경우 장기저리의 신용대출로 구매자금을 융자해 주는 방안이 고려되어야 할 것이다. 물론 내부적으로 희망자가 없을 시에는 북한주민과 남한주민에게 순차적으로 경매입찰을 통한 사유화를 시행할 수 있다. 동구권 개혁과정에서 보면 경제발전의 견인차 역할을 하는 것이 사유화된 소규모 기업으로 이는 과거 사회주의 경제에서 불모지였던 서비스산업이 주종을 이루고 있어 이에 대한 효율적 사유화 방안이 모색되어야 한다.

2) 대규모 기업의 사유화

대규모 기업의 사유화는 공급과 수요측면이 효율적으로 기능하여야 하는바, 공급측면에서의 신속한 사유화 대상 국영기업 선정 및 적절한 분할, 수요측면에서의 충분한 잠재적 수요의 창출방안이 강구되어야 할 것이다. 대규모 기업의 사유화에 대한 원칙을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 대중적 사유화를 추진하여 북한 주민의 ‘기초자산’의 형성에 기여하게 한다. 즉 사회주의 경제에서 시장경제로의 체제전환 과정에서 북한주민이 경제력이 있는 중산적 시민계층을 형성할 수 있도록 기업의 사유화에 있어서도 형평성의 원칙에 입각하여 일정지분을 배분받아야 한다. 노동자가 이러한 지분을 받는다면 독일에서 많이 사용되었던, 사유화와 함께 병행되어 부과되는 고용유지의 단서 조건은 탄력적으로 적용할 수 있게 된다. 독일의 경우 고용유지 및 투자를 약속한 매입자에게 유리한 가격으로 국영기업 등을 매각하였는 바, 이는 차후 신속적인 고용수준을 결정하는 경영의 자율성을 억제해 기업경영에 한계를 노출하고 비효율적 기업을 잔존케 하여 퇴거장벽을 높이는 사례를 초래한 바 있기 때문이다. 더욱이 신탁청의 매입희망자로부터의 고용 및 투자계획에 대한 요구는 불확실한 기업의 전망하에서 신속적으로 기업경영을 수행하는 것을 방해하여 궁극적으로 매입을 꺼려하게 되어 매각대상물의 가치를 저하시켰다는 점을 기억하여야 할 것이다.²⁰⁾

20) 게를린데 진·한스베르너 진(1994) 95쪽 이하 참조.

둘째, 대중적 사유화의 기본 원칙은 효율성과 형평성을 제고시킬 수 있는 방안의 모색이라는 관점에 맞추어야 할 것이고 이러한 관점에서 볼 때 투자자와 노동자 그리고 신탁관리청간의 합작투자, 이른바 ‘노·사·정 합작투자’를 통한 사유화를 추진하는 것이 바람직하다. 투자희망자는 자본회사로 전환된 국영기업에 자신이 신규 출자한 투자액에 상응한 주식을 소유함과 동시에 경영을 떠맡으며, 신탁관리청은 원래의 자산가치에 상응하는 주식을 일차적으로 보유하였다가 일부는 기업경영에의 참여의식과 생산성을 제고할 목적으로 종업원들에게 일정한도 내에서 분배(종업원지주제도)하며, 또 다른 일부는 이른바 국민투자기금의 조성을 통해 북한주민에게 저가로 유상분배하고, 기타의 저축자에게는 공모를 통해 분배시키는 방안이 제시될 수 있다. 여기서 노동자들에게 제공되는 기업의 지분은 이른바 ‘다용도 사유화 지분증서(MPS)’를 통해 교환되는 바 이는 다음과 같은 식을 통해 산정될 수 있다.

$$1인당 MPS = (구자산가치 총액 \times \text{대중적 소유배정 비율}) \div \text{노동자수}$$

다용도 사유화 지분증서는 구자산가치 총액에서 일정한 대중적 소유배정 비율²¹⁾을 곱해 북한의 노동자들에게 공평하게 무상분배하는 사유화 증서를 의미한다. 이 사유화 증서로 소속회사의 주식을 인수시에는 물론 특혜를 줄 수 있으나(소속회사에 가장 효율적인 종업원을 붙여두는 효과를 얻기 위해), 소속회사뿐만 아니라 여타 회사 주식을 인수할 수도 있고 다른 금융자산으로 전환할 수도 있으며 투자신탁의 투자기금에 기탁할 수 있는 다용도로 사용될 수 있다는 데에서 커다란 장점이 있다. 이 방법은 사유화 증서 소유자에게 더 많은 활용방안을 허용해 주어 효용을 더욱 증가시켜 준다는 데에 있어서 Sinn(1995)과는 다른 특색을 지닌다고 할 수 있다. Sinn(1995)이 제시한 참여모형의 경우에는 종업원에 분배된 사유화 증서가 무의결주식의 성격을 갖고 있으며 종업원들은 이를 자기가 속한 회사의 주식을 인수하는 데에만 한정되어 있

21) 이는 정치적인 요인에 의해 결정되는 것으로 이 비율이 100%라는 것은 북한기업의 구자산가치 전액이 북한의 노동자에게 돌아간다는 것을 의미한다. 여타 조건, 예를 들면 근무연한에 따라 가중치를 두어 차등을 할 수도 있다.

다. 그런데 특히 후자의 경쟁력이 낮은 기업에 속한 노동자의 경우에는 비록 회사가 도산하지 않는다 해도 분배받은 증서의 가치는 폭락하게 될 것이며 또 원래의 근무지 결정이 공산정권하에서 이루어진 것을 고려한다면 이와같은 불공평을 강요해서는 안될 것이다.²²⁾ 또한 MPS는 자본시장의 육성 내지 활성화에도 일익을 담당할 수 있을 것이다.

이와같은 ‘노·사·정 합작투자’ 모형하의 다용도사유화 지분증서 활용방안은 투자자가 투자위험의 리스크를 전적으로 떠맡지 않으며 신속적인 고용계획을 수립하여 합리적으로 경영을 이끌어 나갈 수 있다는 점, 기존의 종업원들에 대한 특혜적 주식인수로 효율적 노동력을 확보할 수 있다는 점, 회사의 자구노력 여하에 따라 주식가격의 변화와 그에 동반된 성과수익이 노·사 모두에게 효율적 운영의 촉매제가 될 수 있다는 점 등의 장점이 있다.²³⁾ 구동독의 직접 매각방식은 이 방식으로 사유화를 하지 않았더라면 적어도 매각대금만큼 자본시장에서 투자를 위한 자금을 끌어들이 수 있었을 것이나 직접매각을 사용하였기에 일종의 크라우딩 아웃효과를 야기시켜 후속 투자를 위축시켰다는 비판이 제기되었다. 이와 달리 노사정 합작 사유화 모형은 투자기업으로 하여금 기업을 매입하게 하지 않기 때문에 구입비용이 필요없게 하며, 이에 상응한 만큼 투자를 하면 되기에 이중부담이 없게 된다.

또한 설령 해고되는 노동자의 경우 일정지분의 주식은 그대로 소유하므로 일종의 ‘기초자산’을 갖게 되는 것이고, 북한주민으로서 소유하게 될 기타의 ‘기초자산(예를 들면 주택지분)’과 남한으로의 이주를 통한

22) 북한의 ‘사회주의 노동법’ 제5조에 직업선택의 자유를 법적으로 보장하였지만 이는 명분에 그쳤으며 실제적으로는 당이나 국가기관의 조정과 통제에 의하여 각 부문별 수요에 따라 그리고 각 개인의 성분과 당성에 따라 직업을 결정·배분하였으며, 실제로 1953년부터 모든 국영기업 및 기관근로자, 사무원들이 임의로 직장을 이탈하거나 다른 직장으로 이동하는 것을 금지하였다. 지해명(1993), 10쪽 참조.

23) 외부적 투자가 없는 자주관리 형태인 종업원지주제로 종업원이 기업을 소유할 때 경영의 합리화에 지장을 초래할 수 있다. 예를 들어 임금은 장기적으로 꾸준히 상승하려는 경향이 있고 인원감축 필요시 이를 행사할 수 없으며, 기업의 이익이 재투자 또는 신투자보다 노동자의 복지개선에 치중될 경향이 있다. 따라서 참여경제적 사유화 방안을 강구하되 소유와 경영을 분리하여 형평성뿐만 아니라 효율성을 제고시켜야 한다.

고용으로부터 얻는 수익을 비교할 때 후자가 크다면 당연히 남한으로의 노동력의 이동은 막지 못하겠지만, 어느 경우에 있어서도 확실한 것은 노동시장에서의 임금의 자동조절적 기능이 보전된다는 점이 중요하다.²⁴⁾ 즉 독일에서 통일 후 발생하였던 것처럼 생산성을 상회하는 임금 지불로 인한 경쟁력 약화는 발생하지 않을 것이기 때문이다.²⁵⁾

북한의 경우 채산성이나 경쟁력이 없는 대기업은 직접 매각을 통해서 사유화하기는 어려울 것이다. 대량실업과 지역경제에 불리한 영향을 억제하기 위해 기업을 도산시키는 것이 어려울 수 있고 그렇기 때문에 심지어 마이너스의 가격, 즉 보조금을 주고 매각하기도 하였음을 구동독의 통일과정에서 보아왔다. 위에서 언급한 MPS는 이와 같은 경쟁력이 열악한 기업의 가치도 반영한 것이기에 사유화에 대한 부담을 분산하는 효과가 있으며, 이와 관련한 노사정 합작 사유화 모형은 단기적으로 경쟁력이 없는 북한기업이라고 하더라도 남한기업과의 수직분업하에서 생산가동의 지속이 바람직하다면 투자할 신규투자자에게도 투자에 대한 부담을 줄이는 효과를 가져다 준다. 또한 북한기업의 자산가치를 단

24) 통일실현시 일정기간 동안 휴전선을 봉쇄하여 노동력의 이동에 대한 인위적인 억제를 강구하는 계획은 경제적으로 잘못되었다는 것을 보여주는 것이며 북한 노동력의 남한으로의 대량유입도 경제제도 및 여건을 적절히 마련하여 억제하여야 함이 동질적 민족공동체를 형성하는 데 바람직하다는 것을 뒷받침해 준다.

25) 이외에도 구동독의 국유기업의 사유화 방안으로 플러스 백(1993)은 ‘준민영화 전략(as if privatization)’을 주장하였다. 내용을 간략히 기술하면 다음과 같다. 기업개편에 적합하다고 판정한 사유화 대상기업(구동독의 경우 70%에 상당)의 과거 부채를 신탁청이 갚아줄 뿐더러 초기에 ‘정상적인 불입자본금’을 제공하게 한다. 그 이후에는 신탁청은 어떠한 재정적 지원이나 사안별 검토에 참여하지 않고 기업들로 하여금 완전히 제화 및 자본시장의 경쟁압력에 노출시킨다. 즉 신탁청은 주주의 하나로 소유주로서의 기능은 완전히 발휘해도 좋으나 경영에 관해서는 참여지분의 크기만큼 이사회에서 권익을 대표토록 하여 해당기업의 시장가치를 보전하는데 신경을 쓰면서 기회가 닿을 때마다 지분을 민간인에게 매각한다. 이 방법은 위험에 대처하는 민간자본과 민간의 의지를 발휘시켜 시장조건의 반응이 신속하다는 장점이 있으나, 민간에게 지분배분에 있어서 ‘기초자산’의 기능을 제공치 못하는 단점이 있다. 또한 이를 수행하기 위해서는 신탁청의 초기 재정적 지원이 막대하며, 재정적 지원을 한 기업이 도산을 하게 될 경우 신탁청이 적극적으로 개입하여 한계기업에 대한 지속적 재정지원을 하게 될 위험이 내포되어 있다.

기간에 평가하기에는 어려움이 많을 것이다. 따라서 노사정 합작투자자는 투자자로 하여금 자신의 경제적 판단하에 투자액을 결정하고 이것이 정부에 의해 승인된다면 단시일 내에 공장을 가동케 해주므로 효율적이고, 생산을 해나가면서 기업의 자산가치를 평가하여 자신들의 투자액에 대한 지분, 즉 주식을 얻을 수 있는 것이다. 이러한 점에서도 대상 국유 기업을 개편한 후 사유화를 시행하는 것은 비효율적이고 사유화를 추진하여 민간으로 하여금 기업 개편에 전담케 하는 것이 옳다고도 할 수 있다.

한편 동구권 국가의 전환과정에서 확인되었듯이 체제전환의 중요한 성공요인으로 꼽을 수 있는 것이 바로 노동자·사용자·정부간의 사회적 파트너십이다. 본고에서 제기한 ‘노·사·정 합작모형’도 이를 충족 해줄 것이며, 경험적으로도 이 모형의 한 형태로 앞서 언급한 체코 및 폴란드의 사유화에 있어서 뿐만 아니라 루마니아에서도 적용되었음이 확인되었다.²⁶⁾

셋째, 통신, 에너지 등 전략산업은 재국유화하고 남한의 동중산업 구조와 연계하여 필요시 사유화를 단계적으로 추진하되 독점방지 방안에 유의해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 전체적인 사유화를 주관하는 신탁관리청과는 별개로 국가지주회사(National Holding Company)를 설립하여 관리하거나 투자기업들이 컨소시엄을 구성하여 합작투자

26) 동구권 국가와 구동독에서 얻는 교훈은 노사정의 협동만이 슬기롭게 체제전환의 난관을 극복할 수가 있음을 알 수 있다. Schmid-Schönbein(1994), 227쪽 참조 및 KIEP, 『지역경제』, 1995년 9월호, 149쪽 참조. 한편 최근 북한에서 벌어지고 있는 개방을 통한 경제개혁의 일환으로 소유권과 관련하여 공식적으로는 ‘사회주의적 소유’를 주장하지만 실질적으로는 각각의 기관과 기업소에 자율성을 대폭 부과하는 형태로 전환될 가능성도 있다. 예를 들면 현재 북한에서 비교적 규모가 큰 중앙관리기업은 노동당과 국가기관, 군대가 관리하고 있으나 이들도 대외무역을 위해 ‘독립채산제’에 입각한 무역상사를 운영하고 있다. 이를 참작하건대 북한의 소유가 각각의 관리기관에 독자성을 부여하면서 자본주의적 소유요소를 가미한 공공기관별 소유형태로 분화될 전망도 있다. 이것이 가시화되고 일정한 기간을 거쳐 통일이 될 경우 기득권 계층의 소유주장이 있을 것이나 이 경우에도 동구권 체제전환국가에서 보아왔듯이 본 논문에서 주장하는 참여경제적 사유화 모형을 통하여 해결할 수 있을 것이다. 권오윤(1996), 362쪽 이하 참조.

하는 것도 고려할 만하다. 그리고 경쟁력이 있는 대규모 기업의 경우는 사안에 따라 직접 매각을 통해 사유화를 추진하되 경우에 따라서는 자발적 사유화도 허용한다.

넷째, 사유화하는 과정에서 파산기업이 발생하는 것은 불가피하다. 이 경우 대량실업을 최소화하는 방안을 모색해야 하는 바, 기업의 경쟁력이 현저히 떨어질 경우 청산절차를 통해 그 수익을 종업원에게 증여하거나 임대할 수도 있고 또 여타 직종으로의 전환에 필요한 직업훈련 기회를 부여할 수도 있다.

다섯째, 북한지역 국유기업 사유화 과정에 있어서 가칭 신탁관리청의 설치 운영이 필요함을 알 수 있다.²⁷⁾ 단, 사유화의 효율성과 신속성을 제고하기 위해 중앙의 신탁청 이외에 지방행정단위의 신탁관리사무소를 개설·운영함으로써 사유화 대상에 따라 사안별로 사유화를 분권적으로 진행하는 것이 바람직할 것이다. 소규모의 국유재산을 신속하게 사유화할 경우에는 사유화 추진기구를 분권화하거나 다원화할 필요가 있으나, 대규모 기업과 관련된 사유화정책은 경쟁정책 및 질서정책과 연관지어 수행되어야 할 것이다. 즉 신탁관리청은 대규모 기업의 사유화가 특정기업의 시장지배력을 강화시킬 가능성이 있는 경우에는 국영기업의 매입을 억제시켜야 할 것이다. 사회주의 계획경제는 생산과 분배의 모든 부문에서 경쟁이 부재하는 독점적 산업조직을 남겨 놓았기에 사유화 과정에서 독점금지정책 원칙을 견지할 필요가 있는 것이다.

27) 동구권 국가들과는 달리 구동독지역은 서독에 흡수통합되었기 때문에 국가 전체적인 행정부서 명칭인 '사유화부(私有化部)' 대신에 신탁청(信託廳)이란 기구명을 부여하여 사유화를 추진하였다는 점이다. 그리고 '사유화청'이란 명칭대신에 '신탁청'이란 명칭을 설정한 것은 결국 효과면에서 몰락한 동독정권을 대신하여 서독이 지배력을 행사하고 있다는 사실에 연유한다는 점을 강조해 두고 싶다. 따라서 독일의 경우 구동독 행정조직에 근거하는 분권적 사유화를 시도할 수 없었다는 점은 한국통일 문제에 큰 시사점을 주고 있는 것이라 이해할 수 있다.

라. 원상회복(natural restitution)

이상의 논의에서 통일실현시 북한지역에서의 사유화 정책의 핵심은 전부 제시되었으나 이와 관련하여 제기될 수 있는 이론 중의 하나로 동독에서 실시된 원상회복 문제를 들 수 있다. 그런데 사회주의 경제를 자유시장 경제로 전환하는 데에서의 핵심은 생산수단의 사유화이다. 이 과정에서 우선적으로 신속하게 해결해야 할 것은 공산주의로 인해 몰수·국유화된 민간의 재산에 대한 처리 문제이며, 북한의 경우에는 원상회복권을 인정해 줄 수 없는 실정이다. 구동독지역에서 원상회복을 통해 구소유주에게 공산주의하에서 몰수된 토지를 반환하였지만 우리나라의 경우는 사정이 다르기 때문이다. 해방 이전의 소유권으로 원상복귀되어야 한다면, 이른바 일제시대 때의 소유권에 대한 인정여부의 논란이 될 수 있다. 또한 북한은 구동독과는 달리 재산권이 완전한 국유화 또는 협동단체 소유로 되어 있고 일반 생활용품 등 극소수 품목 이외에는 개인의 재산권이 전혀 인정되고 있지 않기 때문에 재산권의 원소유자 반환원칙이 채택될 경우 더욱 많은 문제점과 혼란을 가져올 수 있다.

원상회복이 법적으로 논리적이라는 주장이 있다.²⁸⁾ 우리 헌법이 사유재산권을 보장하고 있는 이상, 국유화되기 이전 구소유권자의 권리를 어떤 형태로든 보장해 주지 않으면 자본주의 정신에 어긋날 뿐 아니라 위헌 판정을 받게 될 것이라는 것이다. 즉, 월남인들이 소유하고 있었던

28) 손희두(1994) 참조. 그러나 현행 헌법 및 민법, 특별법 등을 이용해서 원상회복권을 잠정적으로 보류 또는 박탈할 수 있다. 헌법 제20조 제1항에서 “모든 국민의 재산권은 보장된다”고 규정하여 사유재산권을 제도적으로 보장하고 있으나 제2항에서 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”라고 규정함으로써 공공복리를 위한 사회적 구속의 의무를 천명하고 있음을 주지해야 한다. 민법 제211조에서 “소유자는 법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용·수익·처분할 권리가 있다.”고 하였으나 ‘토지수용법’을 통해 공공사업을 위해 토지소유권의 사용·수익·처분권 등을 완전히 박탈할 수 있으며, ‘농지개혁법’으로 농지에 관한 소유상한제를 둠으로써 처분권을 크게 제약할 수 있고, ‘도시계획법’, ‘국도이용관리법’ 등으로 통일한국을 건설하기 위해 토지의 사용권을 제한할 수 있기 때문이다.

재산권은 원상회복되어야 하며, 그렇지 못하면 정당한 절차를 거쳐 보상이 이루어져야 한다는 것이다. 그러나 이에 인식의 전환이 요구된다. 구소유주는—물론 일제시대 이전에서부터 합법적으로 재산을 소유하였을 경우에만—토지를 빼앗기고 월남하여 남북한 분단으로 인한 물질적·정신적 아픔을 가졌지만, 아울러 고려해야 할 것은 자유를 박탈당한 곳에서 생활한 사람의 아픔이다. 따라서 공산주의가 몰락할 때의 가용자산잔고를 불이익을 본 모든 사람에게 분배하는 것이 나은 대안일 수 있다.²⁹⁾ 불이익을 본 사람의 범주에는 북한사람뿐만 아니라 남한사람도 포함될 수 있다. 왜냐하면 6·25 한국전쟁은 많은 사람의 생명을 빼앗아갔을 뿐만 아니라, 분단기간 동안 물질적(방위비 분담) 뿐만 아니라 정신적(이산가족)으로도 어려움과 고통을 겪었기 때문이다. 더욱이 통일은 과거 소유권을 박탈당한 지주들의 재산권 회복을 위해 이루어지는 것은 아니며, 공산정권하에서 토지의 소유가능성을 박탈당했던 북한주민들의 보호를 우선적으로 고려해야 하며, 또한 역사적으로 북한의 소유권을 명확히 규명할 수도 없다는 문제점을 안고 있기에 원상회복의 주장은 적절치 못하다.³⁰⁾

원상회복을 통한 반환 논쟁보다 중요한 것은 조속한 사적 소유권의 확립을 통한 북한지역에의 투자유치를 도모하는 것이다. 노벨 경제학상을 수상한 Coase(1960)는 시장경제에서 소유권의 확립은 대단히 중요하며 이것이 확연히 정의되어져 있을 때 사회의 복지를 증가시키는 효과를 일으킨다고 하였다. 그렇다면 원상회복만이 소유권 확립의 명료한 방법은 아니며 또한 소유권을 누가 소유하였는가가 중요한 것이 아니라 보다 조속히 명료한 소유권을 확립하여 투자를 유치하는 것이 중요하다고 해석할 수 있다.

설령 어떠한 이유에서든지 원상회복이 된다고 할지라도 구동독지역에서처럼 소유권 분쟁으로 인해 투자유치를 지연시켜서는 안되며, 이를 예방하기 위해서는 꼭 필요한 경우라 할지라도 구소유주에 있어서는 소유권을 주장하는 특정대상물의 매각 또는 투자와 관계없이 일정기간 후

29) 게를린데 진·한스베르너 진(1994), 102쪽 참조.

30) 안두순(1995) 참조.

에 상환해 주는 국채 등을 통한 금전적 보상을 하는 것이 한민족 경제 발전적 측면에서 사회복지를 극대화시켜 줄 수 있는 대안이라 생각된다. 그리고 그 보상폭은 제한적일 수밖에 없다. 기업 또는 공업시설의 경우 공산주의하에서 자본형성이 이루어졌다면 그것은 이른바 해당 인민의 노동착취를 통해 형성되었기에 이 착취분까지 원소유주에게 돌려 준다는 것은 부당하다. 따라서 일단은 원상회복 청구권이 인정되더라도 당시에 몰수된 가치에 한정해야 할 것이다.

3. SSM 사유화 정책 제언

본 연구는 한반도에서 통일이 실현되었을 때의 북한의 사회주의 경제를 시장경제 체제로 이행하는 데에 핵심적인 사유화 정책 방안을 마련하는 데 초점을 맞추었다. 이를 위한 논리적 근거로서는 경제발전론적 관점에서 볼 때 사유화 정책은 민주적 시민사회 구축을 위한 대중적 소유를 바탕으로 소유와 경영의 분리 및 참여경제적 경영방식에 근거한 경제적 인센티브제도를 확립하는 방안을 마련하는 것이 바람직하다는 분석결과를 활용하였으며 본 연구에서 최종적으로 정리한 사유화 정책 내용은 이른바 ‘SSM 사유화 정책’으로 명명하였다. 이 방안은 사유화 과정에서 효율성과 형평성을 동시에 제고시켜 줌은 물론 나아가서는 박탈되었던 인권의 회복과 신장을 도모해 줌으로써 복지의 증대를 초래시켜 줄 것이며 동질적 민족경제 구축 및 발전에 핵심적 역할을 감당할 것으로 생각된다.

‘SSM 사유화 정책’이란 사유화 대상에 따라 토지의 경우 표준농지지분증서(SLS), 주택은 표준주택지분증서(SHS) 그리고 기업에 대해서는 다용도사유화지분증서(MPS)를 형성하여 북한주민에게 공평하게 지급함으로써 소유의 대중화를 도모한다는 것으로 각 증서의 초기 영문자를 결합하여 ‘SSM’이라고 명명한 것이다.

‘SSM 사유화 정책’은 경제적 효율성을 제고시켜 주는 것으로 분석되었다. 특히 ‘SSM 정책’ 내용 중 국유기업의 사유화 방안의 경우 참여경제적 ‘노·사·정 합작투자’ 방식이 ‘노동생산성의 화폐가치=노동임금’

〈표 4〉 SSM 사유화 정책

사유화 대상	북한주민의 기초자산	수여대상	특 징
토지(농경지)	S SLS 표준농지지분증서	농업종사자	- 일정기간 매매불허 - 3정보 상한
주택	S SHS 표준주택지분증서	모든 북한주민	- 일정기간 매매불허
기업	M MPS 다용도사유화 지분증서	노동자	- ‘노·사·정 합작투자’에 의한 사유화와 병행 실 시

을 원칙으로 하는 시장경제의 효율성을 뒷받침해 주는 것으로 분석되었다. 그리고 외부적 투자기회를 허용하고 경영자에게 책임을 갖고 소신 있게 기업을 이끌어 나가도록 해줄 뿐만 아니라 정부에게는 급진적인 국유기업 매각으로 인한 매각수입 감소를 예방시켜 줌과 동시에 북한지역에 대한 정부투자를 줄여줌으로써 통일비용 증폭을 억제할 수 있는 것으로 평가되었다.

또한 ‘SSM 정책’은 경제적 형평성을 제고시킬 수 있는 것으로 분석되었다. 즉 ‘SSM 정책’은 대중적 ‘기초자산’을 지급함으로써 북한주민의 체제전환에 대한 적극적 참여를 유도케 해줄 수 있기 때문이다. 결국 ‘SSM 정책’은 체제전환 초기에 북한주민에게 유동성을 확보해 줌과 동시에 구매력을 창출해 주는 효과를 초래할 것으로 평가할 수 있으며 독일통일 과정에서 채택된 화폐통합 방식이 초래한 문제점들도 회피할 수 있는 장점이 있을 것으로 기대된다.

이상과 같은 분석결과를 토대로 그간 통일실현시 북한의 토지, 주택 및 기업에 대한 사유화와 관련하여 산발적으로 제기되는 논지들을 비교·검토해 본 결과 통일한국이 지향해야 할 기본적인 사유화 정책들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 북한의 토지는 일단 재국유화를 통해 종합적인 국토건설 계획에 의거, 점차 사유화하되, 농경지의 경우 해방 후 남한에서의 토지개혁을 했던 것처럼 경자유전의 원칙하에 북한의 경작인에게 일정기간 경작권을 부여하다가 장기저리 분할상환 계획에 따라 유상분배 또

는 임대한다. 이 때의 경작권은 ‘표준농지지분증서(SLS)’를 포함한 것으로 공평하게 배분된 농지를 구입(3정보 상한)할 수 있는 권리를 부여한다. 한편 남한주민 중 이주·영농 희망자도 농지 배분에 차선적으로 고려한다.

- 북한주민에게 연고권을 중심으로 주택에 대한 임차권을 주며, 주택의 질에 따라 차등적인 임대료를 징수한다. 단 지속적 북한거주자에 한해 표준주택의 1인당 주거면적에 상응하는 표준주택소유지분인수 보증증서(SHS)를 평등하게 나누어 주어 향후 주택구입에 유리한 조건을 부여하여 장기·저리 인수를 통한 사유화를 꾀한다. 남한의 무주택자와 청약예금 가입자 중 북한이주 희망자에 대해 차선적으로 고려한다.
- 대규모 기업의 사유화에 있어서 전략산업에 대해서는 일단 재국유화하고 구조조정을 거쳐 점진적 사유화를 꾀한다. 대중적 사유화의 일환으로 노동자, 투자자, 정부의 공동투자 방식에 근거한 사유화를 추진하여 북한주민에게는 ‘기초자산’의 형성과 경영에의 참여의식을 제고시켜 주는 반면, 투자가에게는 자율적이고 책임감있는 경영을 보장해 줄 수 있는 ‘노·사·정 합작투자’에 근거한 사유화를 실시한다. 이와 같은 대중적 사유화를 위해 국영기업의 구자산가치에서 일정비율을 ‘다용도 사유화 지분증서(MPS)’를 북한의 노동자에게 공평하게 무상배분한다. 특히 북한의 사유화 개혁과정의 중요한 성공요인으로 꼽을 수 있는 것이 바로 노동자·사용자·정부간의 사회적 파트너십이다. 이것이 성공적으로 실행되기 위해서는 지금부터 남한의 경우에도 이러한 노사정 협동의 분위기를 만들어 놓을 수 있는 제반 여건을 미리 구축하여 통일에 대비해야 한다.