

社會主義 經濟體制 轉換과 南北韓 統合

— 북한 경제체제 전환에 관한 방법론적 고찰 —

金 瑩 允*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-------------------|------------------|
| I. 問題提起 | IV. 合理的 體制轉換의 方法 |
| II. 體制轉換의 概念과 要件 | V. 北韓의 體制轉換 |
| III. 體制轉換의 方法과 事例 | VI. 結 語 |

I. 問題提起

體制가 서로 다른 두 국가가 어떤 방법으로 統合을 이루며, 통합할 경우 어떤 형태의 체제를 수립해야 할 것인가에 대한 논의는 통합을 이루려는 주체의 의지와 結付된 문제라고 할 수 있다. 이는 또한 두 국가가 어떠한 형태로 정치적인 통합을 이루느냐에 따라 달라질 수 있다. 다시 말해, 동서독과 같이 동독이 자신의 체제를 스스로 포기하고 서독에 편입되어 이루어진 통일과 두 체제가 서로 협의하여 새로운 하나의 체제를 형성하는 경우는 통합후 견지할 체제의 형태나 내용에 있어서 판이하게 다를 것이다. 經濟統合을 이룬 역사적인 경험은 서로 상이한 두 체제가 제3의

* 民族統一研究院 研究委員

체제를 이루어내는 경우보다, 어느 한 편의 체제가 체제면에서 우월한 체제로 통합되는 것이 일반적인 현상임을 제시하고 있기는 하다.¹⁾

독일 통일이후 남북한 통일에 대한 논의는 대체로 남북한간에 어떠한 형태의 통일이 이루어져야 할 것인가에 집중된 면이 없지 않았다. 즉 통일을 점진적으로 이루어야 할 것인가 아니면 급진적인 형태가 되어야 할 것인가에 치중되어 왔는데, 그 답은 이제 대부분 점진적인 통일을 이루는 것이 바람직하다는 데로 모아지고 있다. 점진적인 통일을 이루어야 하는 배경에는 급진적인 통일이 남북한 모두에게 가져올 감당할 수 없을 만큼의 큰 경제적 負擔과 사회적인 衝擊 및 부작용에 대한 공감대가 형성되어 있기 때문이라고 판단된다. 따라서 북한 경제가 스스로 발전하여 남한과 비교할 수 있을 정도의 수준에 이를 수 있도록 하며, 남한 경제도 통일을 감당해 낼 수 있을 만큼의 역량을 갖추기 위해서는 시간적인 여유를 가진 점진적인 통일이 合理的이라는 논리이다.

통일이 이루어낼 경제체제는 北韓式 사회주의 체제가 자본주의 시장경제체제로 전환하면서 남북한 경제가 시장경제체제로 單一化되어야 한다는 데 의견의 일치를 보이고 있는데, 이는 市場經濟體制가 사회주의 계획경제체제보다 우월한 면에서도 기인하지만 어떤 경우의 통일에 있어서도 우리가 포기할 수 없는 自由民主主義 체제와 밀접한 관련을 가지고 있기 때문이다.²⁾ 그리고 북한 경제가 발전하기 위해서는 북한의 개방과 체제전환이 선행되어야 한다는 데에도 共通分母를 형성하고 있다.

그러나 통일과정과 통일 실현 단계에서, 북한 경제체제가 어떤 방법을 통해 시장경제체제로 전환되어야 할 것인가에 대해서는 그 내용의 중요성에도 불구하고 아직 체계적인 논의가 이루어지지 못하고 있다.

1) 歴史的으로 이루어졌던 경제통합의 과정을 분석하여 그 共通點을 발견하고 이를 남북한의 現實에 반영시켜, 남북한간에는 어떤 형태의 통합이 가능할 것인가에 대한 分析은 金瑩允, “經濟統合의 事例研究와 南北韓 經濟統合 展望,” 民族統一研究院「統一研究論叢」 제 1권 2호, p.189ff. 참조.

2) 시장경제체제와 자유민주주의체제와의 관계에 대해서는 Franz Neumann (ed.), *Handbuch politischer Theorien und Ideologien* (Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, 1987).

점진적이든 급진적이든 어떤 형태의 통일이라고 할지라도 북한의 체제 전환이 필연적인 것이라면, 이에 대한 논의가 미래를 對備한다는 측면에서 통일의 형태에 대한 논의보다 더 중요하다고 할 수 있다.

엄밀히 말해, 점진적 통일이 북한경제력 提高와 統一費用의 輕減이라는 측면에서 그리고 북한경제수준 향상후 통일을 이루는 것이 부작용의 최소화라는 측면에서 바람직한 일이지만, 북한경제체제 자체가 점진적이거나 급진적으로 전환해야 한다는 것과는 다른 차원에서 논의되어야 할 것이다.

이 글에서는 남북한이 정치적 통일을 이루었을 경우, 北韓의 經濟體制가 어떤 방법을 통해 轉換되는 것이 합리적인가 대해 살펴보고자 한다. 즉, 통일이 이루어지는 형태에 관계없이 北韓式 사회주의 경제체제가 舊東獨을 비롯한 동유럽 국가나 中國 또는 러시아와 같이 시장경제체제로 전환한다면, 과연 어떤 체제전환적인 방법과 과정을 택해야 가장 바람직할 것인가에 焦點을 두어 論議하고자 한다.³⁾

먼저 체제전환에 대한 개념과 조건 및 방법을 제시하고 몇가지 체제전환의 사례를 살펴본 다음, 북한의 체제전환에 대해 논의하고자 한다.

II. 體制轉換의 概念과 要件

1. 體制轉換의 概念

經濟體制轉換(economic system transformation)이란 한정된 지역(국

3) 남북한이 급진적으로 통일을 이루든, 상호 협의에 의해 화해·협력과 남북연합 단계를 거치는 점진적·단계적 통일을 이루든 북한경제체제의 실질적 전환은 政治的인 통일에 대한 合意가 일단 이루어지고 난 다음 비로소 대두될 것이다. 「南北聯合」이라는 통일단계가 남북한이 조약에 의해 국가연합(Staatenbund; Confederation)의 성격을 띠게 될 경우 남북한간에는 南北聯合 종료시까지 ‘複數의 憲法’을 가지게 됨으로써 서로 상이한 경제체제를 유지하게 될 것이다. 南北聯合의 성격에 대해서는 金明基, “南北聯合의 法的 性格,” 明知大學校 社會科學研究所 「社會科學論叢」 제6집 pp.35ff. 참조.

가)에서 기존에 유지되어 오던 경제질서나 경제활동과 관련된 법규의 적용이 무효화되고, 다른 경제적 秩序나 法規가 적용되는 것을 의미한다. 즉 경제적 질서나 경제질서유지를 위해 마련된 제도적 기구(institutional mechanism)가 전혀 새로운 원칙에 의해 運用되는 것을 말한다.

이는 상이한 두 체제가 소유형태나 이데올로기와 같은 체제의 근본원칙을 변화시키지 않고 양 체제의 특징 중 일부가 유사한 변화를 하여 상대체제의 긍정적인 면을 취하는 체제접근(system approach)이나, 기존의 경제질서의 核心을 유지하면서도 질적인 변화를 가져오는 체제개혁(system reform)과는 다르다.

체제전환과 관련된 논의는 지금까지 주로 體制移行과 관련하여 이루어져 왔다. 이는 곧 자본주의와 사회주의 체제가 유형적으로 어떻게 變化・發展될 것인가 하는 체제의 將來에 대한 연구였다. 이에 대한 연구는 특히 자본주의와 사회주의 경제체제가 서로 양립하지 못하고 결국은 다른 한 편의 지배를 받거나 붕괴에 이른다는 체제非양립론(Unvereinbarkeitslehre)에 입각하여 먼저 전개되었다.

그 중 대표적인 것이 마르크스(K. Marx)의 辨證法的 유물사관에 의한 자본주의 붕괴와 그에 따른 사회주의의 대두,⁴⁾ 또한 자본주의는 내부모순의 極大化로 몰락하는 것이 아니라 오히려 그 발전적 성공에 의해 사회주의 체제로 이행한다는 쉘페터(J.A. Schumpeter)식 자본주의 沒落論⁵⁾ 등이다.

또한 1920년대부터 30년대에 걸쳐 計劃經濟論爭(經濟計算論爭)에서 사회주의 경제의 합리적인 운용 가능성을 부정한 미세스(Ludwig v. Mises)⁶⁾나 하이에크(F. A. Hayek)⁷⁾의 「사회주의 실패론」을 들 수 있다.

4) 이에 대해서는 Karl Marx, *Das Kapital: Kritik der politischen Ökonomie*, Marx Engels Werke Vol. 23~25(Berlin: Dietz Verlag Berlin 1963) 및 이에 대한 요약으로 Henri Denis, *Geschichte der Wirtschaftstheorien* Vol.2: Von Marx bis zur Gegenwart (Rheinfelden: Schauble Verlag 1974/75) pp.60~86 참조.

5) J. A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (Tübingen: Francke Verlag 1950).

6) Ludwig v. Mises, *Socialism An Economic and Sociological Analysis* (Original: Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen) (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1951).

한편, 이와는 다른 시각에서 각기 상이한 체제가 자체내의 상당한 수정과 변화를 거치고 경제적인 문제에 대처하기 위해 서로 일정한 새로운 체제를 선택하는 방향으로 이행된다는 갈브레이스(J.K. Galbraith)⁹⁾나 틴버겐(J. Tinbergen)¹⁰⁾ 등의 體制收斂論(convergence theory)도 체제전환적 입장에서 거론될 수 있다. 그리고 社會主義 체제의 시장경제질서로의 移行이 필연적임을 역설한 로스토우(Rostow)¹¹⁾를 비롯하여 사회주의의 중앙관리체제는 경제성장의 국면전환과 함께 자유화가 불가피하게 될 것이라고 주장한 뵈트허(E. Böttcher)¹²⁾ 등도 위의 관점에서 설명될 수 있다.

그러나 이와 같은 논리나 假說들은 각 체제가 가지고 있는 문제점과 모순점으로 인해 체제전환이 이루어진다는 이론적 입장에서 개진되고 있거나, 경제체제의 핵심은 바뀌지 않으면서 변화를 모색하는 경제개혁의 입장에서 전개되고 있다. 따라서 이를 현재 동유럽이나 중국 등에서 나타나고 있는 사회주의의 崩壞나 改革에 따른 체제전환현상과 연관시켜 볼 때, 많은 부분에서 그 현실성을 상실하고 있다고 판단된다. 바꾸어 말해 과거의

7) F. A. Hayek(ed.), *Collectivist Economic Planning : Critical Studies on the Possibilities of Socialism* (London : Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1935). 그 외 랑게(Oskar Lange) 이론에 대한 비판은 하이에크의 논문집 *Individualism and Economic Order* (London : Routledge & Kegan Paul, Ltd., 1949) 참조.

8) 1920년대까지의 경제체제에 대한 논쟁은 대부분 자본주의 경제체제의 논리성에 관한 것이었다고 해도 과언이 아니다. 그러다가 미제스의 사회주의 경제에 대한 비판이 이루어짐으로써 사회주의 경제를 경제적 시각에서 분석하게 되었는데 미제스는 사회주의의 윤리적 우월성과는 무관하게, 사회주의는 구성원들의 목표를 달성시킬 수 없는, 즉 시민의 요구를 충족시킬 수 없는 체제로서 실패할 것이라는 것을 주장하였다. L.V. Mises, *op. cit.*,

9) J. Galbraith, *Die moderne Industriegesellschaft* (München-Zürich : Knauer, 1968). (Original : The New Industrial State).

10) Jan Tinbergen, "Konvergenzen und Divergenzen zwischen den verschiedenen Wirtschaftsordnungen," Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen-Köln(ed.), *Unsere Wirtschaft-Basis, Dschungel, Dogma?* (Köln : 1973).

11) W. W. Rostow, *Stadien wirtschaftlichen Wachstums*, (Göttingen : 1967) (Original : The Stages of Economic Growth, Cambridge 1960).

12) E. Böttcher (ed). *Wirtschaftsplanung in Ostlock : Beginn einer Liberalisierung?* (Stuttgart · Berlin · Köln · Mainz; 1996).

사회주의 체제가 정부주도에 의해 자본주의 체제로 근본적인 전환을 모색하고 있는 현상과는 다른次元에서 논의되어야 할 성질의 문제이다.

2. 體制轉換의 要件

경제체제는 경제적 秩序나 經濟活動을 결정하는 원칙, 즉 생산, 소비 및 소득분배와 관련되는 의사결정과 이의 수행을 위해 마련된 機構(mechanisms)와 制度(institutions)의 總體라고 할 수 있다. 기구란 제도가 일정한 성과를 얻을 수 있도록 기능하는 장치를 말하며 제도는 경제주체가 이루려고 하는 일정한 목적이나 과제를 해결하기 위한 수단이다. 예를 들어 가격기구(price mechanism)란 가격이라는 제도를 통하여 상품의 需要와 供給이 균형을 이루도록 하는 장치를 말하며, 이와 같은 기구와 제도가 정상적인 조건 아래에서 항상 동일한 경제적 성과를 나타낸다고 전제할 경우, 제도와 기구는 서로 통합된 상태, 즉 제도적 기구(institutional mechanism)로서 성립하고 있다고 할 수 있다.

경제활동을 결정하는 제도적 기구의 總體가 경제체제를 이룬다고 할 때, 經濟體制轉換이란 제도적 기구가 새로운 것으로 바뀌는 것이라고 할 수 있다. 사회주의 경제체제의 시장경제체제로의 전환은 사회주의 경제를 이루는 제도적인 기구의 전환을 지칭하는 것으로 일반적으로 다음과 같은 법적·제도적 장치가 도입·시행됨을 전제로 한다.¹³⁾

첫째, 가격이 自由化되어야 한다. 價格自由化는 경쟁시장을 성립시키기 위한 필수적이며 최우선적 조치이다. 가격이 경쟁시장을 통해 자유롭게 형성되지 않고서는 재화의 수요·공급이 조절되지 않으며 자원의 최적배분이 이루어지지 않는다.

그러나 문제는 가격자유화를 어떻게 실시할 것인가 하는 것이다. 즉 가격자유화를 산업 전부분에 걸쳐 즉시 실시할 것인가, 아니면 一部門에서

13) 그러나 일개 국가의 經濟體制는 경제적인 요인 이외에도 무수히 많은 정치적 또는 制度的인 요소들에 의해 복합적으로 구성되어 있기 때문에 경제체제전환이 경제제도적 기구에 의해서만 轉換되지 않는다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

시작하여 全部門으로 점진적으로 擴大實施할 것인지를 결정할 필요가 있다. 그러나 이의 결정은 신중하게 내려질 필요가 있는데 그 이유는 가격자유화의 방법과 내용이 기타 체제전환의 요소와 함께 경제에 큰 영향을 미쳐 대량실업이나 물가상승, 경제구조의 일시적인 瓦解 현상 및 그 밖의 각종 사회적인 부작용을 유발할 수 있기 때문이다.

둘째, 생산자와 소비자의 자유로운 市場참여와 시장으로부터의 離脫이 법적·제도적 장치에 의해 보장되어야 하며, 市場活動으로부터 얻은 利益이나 剩餘가 생산자나 소비자 자신에게 歸屬되어야 한다.

경쟁을 통해 얻은 이익이 자신에게 귀속되지 않을 경우, 아무도 자신의 능력을 시험받는 시장에 참여하지 않을 것이다. 따라서 경쟁시장이 私有財産制度가 성립할 때에만 존재 가능하다. 사유재산제도가 시장경쟁을 통해 효율적으로 이루어지기 위해서는 企業活動과 운영이 국가간섭을 벗어나 스스로의 책임하에 이루어질 수 있어야 한다. 기업이 사적 소유관계에서 운영될 때 경쟁시장과 경쟁가격이 형성되고 자원의 효율적인 배분은 물론, 기술발전까지 기대할 수 있다.

셋째, 海外貿易과 資本移動이 국가독점에 의하지 않고 개별 경제주체에 의해 자유롭게 이루어지는 대외경제개방이 실현되어야 한다. 이를 위해서는 자국화폐가 對外支拂手段으로 사용될 수 있는 태환성을 갖추어야 하며, 재화가격은 국내외간 가격 왜곡현상없이 이루어져야 한다. 다시 말해, 두 국가간에 있어 제품의 생산가격과 판매가격이 아무런 제약없이 연결되어야 한다.¹⁴⁾ 이것은 가격자유화를 통해서 이룩될 수 있다. 그러나 경제 전 분야를 일시에 개방하고 화폐의 兌換性을 갖게 하는 것은 산업경쟁력이 확보되어 있지 않을 경우, 오히려 기업의 도산을 초래할 가능성이 많으므로 국가가 幼稚産業의 발전을 위해 체제전환 초기 적절한 보호무역정책을 추진할 필요가 있다.

14) 사회주의 국가의 財貨價格은 국가가 여러모로 개입하여 형성시킨 가격이기 때문에 가격 왜곡현상이 심하다. 국내생산가격이 높은데도 불구하고 국제시장에서는 싸게 판매하는 경우와 國內生産價格이 싼데도 불구하고 국제시장에서 비싸게 구입해 오는 경우가 많다.

Ⅲ. 體制轉換의 方法과 事例

1. 體制轉換의 方法

사회주의 경제체제를 어떤 방법을 통해 자본주의 시장경제 체제로 전환시킬 것인가에 대해서는 근본적으로 다음의 두 가지 방법을 생각할 수 있다. 하나는 급진적으로 전환시키는 방법, 즉 충격요법적인 방법(동독의 경우)이며 다른 하나는 점진적으로 변화시키는 방법(헝가리 등 동유럽국가들의 일부)이다.

衝擊療法(Schocktherapie)의 방법이란 “시장경제질서와 자유민주주의적인 정치질서 수립에 필요한 주요 기본정책들이 한꺼번에 내려지고 동시에 시행됨으로써 사회주의체제가 전환되는 것”을 의미한다.¹⁵⁾

이에 반해 漸進的인 방법(Gradualismus)은 중앙계획경제가 단계적인 개혁을 통해 체제전환을 이룩하는 것을 말한다. 다시 말해 사회주의 체제의 경제·사회체제적 기초(예를 들어 中央執權化, 중앙통제계획, 국유재산권, 대외경제의 獨占)가 장기간에 걸쳐 변화되는 것을 의미한다.

충격요법적인 방법의 전형적인 사례는 동독의 체제전환에서, 점진적인 방법은 헝가리의 체제전환에서 찾을 수 있다.¹⁶⁾

이 두가지 방법중 어느 것을 선택하는 것이 體制轉換에 성공할 수 있는가에 대해서는 둘 다 확실한 답을 제시하지 못하고 있다. 동독의 체제전환은 동서독 통일 당시 주어졌던 정치·사회적인 환경에 의해 급진적인 전환

15) Uwe Jens, “Schocktherapie oder Gradualismus,” HWWA-Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsdienst 1993/Ⅲ, (Hamburg : 1993) p.159.

16) Karl-Heinz Kratz · H.-Jorg Thieme “Abbau von Transformationshemmnissen : Ursachen, Formen und Planierungsstrategien,” Karl-Heinz Kratz, · H.-Jorg Thieme(ed.), *Transformationsprozessen in sozialistischen Wirtschaftssystemen : Ursachen, Konzepte, Instrumente* (Heidelberg : 1991) p.411ff.

을 이루었으나, 바로 그 때문에 통일후 많은 後遺症을 겪고 있으며, 舊蘇聯을 비롯한 동유럽의 일부국가들은 점진적인 체제전환을 시도하고 있지만 아직 이렇다할 성공을 거두고 있지 못하고 있는 실정이다.

그러나 어느 방법을 택하든지 체제전환을 통해 시장경제의 기능이 최대한 빠르게 발휘될 수 있도록 하며 체제전환이 이루어지고 있는 과정에서 발생하는 경제·사회적인 부담과 부작용을 최소화하려는 것이 두 방법 모두가 지향하는 공통된 목표이다. 시장경제기능이 효율적으로 발휘될 수 있도록 하는 것은 시장경제제도를 통한 經濟成長과 함께 물가안정 및 완전고용과 國際收支 균형을 이루려 하는 것이며, 경제·사회적인 부담을 최소화한다는 것은 체제전환의 목표를 최소한의 재정적인 부담과 사회적 費用을 통해 달성하려는 것을 의미하고 있다.

가. 衝擊療法的 體制轉換

체제전환의 방법 중 충격요법적인 전환을 택해야 한다는 주장은 Jeffrey Sachs를 비롯한 여러 학자들¹⁶⁾에 의해 제기되고 있는데, 이는 일반적으로 다음과 같은 근거에서 출발하고 있다.

첫째, 한 나라의 경제는 經濟를 구성하고 있는 요소와 부문들이 상호 유기적으로 結合·運用되고 있는데, 체제전환 과정에 있어서 두가지 상이한 체제적 原理가 서로 병존하거나 혼합된 형태로 존재할 경우, 경제체제적 기능들이 제대로 작동하지 않기 때문에 경제가 오히려 더 不安定하게 된다는 것이다. 따라서 한 체제에서 다른 체제로의 전환은 충격요법적 전환을 통해 全分野에 걸쳐 동시에 실시되어야 성공할 수 있는 가능성이 가장 높

17) Jeffrey D. Sachs, "Crossing the Valley of Tears in East European Reform," in : Challenge Sep. · Oct. 1991. J. Sachs의 대표적인 학자로는 Dieter Lösch, · Horst Siebert, Holger Schmiedling, Hans-Eckart Scharrer 및 Rüdiger Pohl이 있으며, 내용에 대해서는 Hans-Eckart Scharrer, "Schocktherapie statt Gradualismus," in : HWWA, Wirtschaftsdienst (1990/II), pp.75~77 및 Dieter Lösch, "Der Weg zur Marktwirtschaft : Eine anwendungsbezogene Theorie der Systemtransformation," in : HWWA, Wirtschaftsdienst (1992/VIII)을 참조.

으며, 그 중에서도 특히 전면적인 價格自由化를 통해 이루어져야 한다는 것이다.

만약, 가격 자유화를 개별적으로 서서히 진행시킬 경우, 예를 들어 원자재 및 반제품 가격은 묶어 놓고 최종생산물 가격만을 개방시킬 경우, 가격 메카니즘은 개별가격을 총체적으로 반영하지 못하기 때문에 전체가격 체계가 競爭的으로 형성되지 않는다는 것이다.

급진적 체제전환론자들은 1948년 서독의 貨幣改革을 예로 들어 충격요법적 價格改革이 체제전환으로 성공하였던 事例로 제시하고 있다. 이들은 그 당시 화폐개혁을 통해 집세나 일부 생필품의 가격을 제외하고 거의 모든 가격이 한꺼번에 자유화되었기 때문에 단기간에 걸쳐 생산의 급격한 증가를 가져왔다는 이야기를 하고 있다. 그리고 구소련 및 동유럽 국가가 지난 수년간 사회주의의 體制變革을 시도하고 있으나, 가격개혁을 점진적으로 실시하였기 때문에 체제전환에 실패하고 있는 것을 그들의 주장을 뒷받침하는 사례로 지적하고 있다.¹⁸⁾

둘째, 급진적 체제전환론자들은 경제체제전환에 있어 점진적인 전환이 가지고 있는 발상의 잘못을 지적하고 있다. 즉 앞서 언급한 바와 같이 한 나라의 경제는 생산의 각 단계와 부문이 有機的이며 依存的으로 결합되어 이루어지는 특성을 지니고 있기 때문에 경제체제를 점진적으로 전환시켜 나가려고 하는 것은 마치 거대한 기계설비 가운데 하나의 톱니바퀴만 돌리고 나머지 전체 기계는 서 있게 하는 것과 같으므로 현실적으로 불가능한 착상이라는 것이다.¹⁹⁾ 따라서 사회주의 경제가 市場經濟的 기능을 지닌 체제로 전환되기 위해서는 價格, 所有權 및 對外貿易分野가 동시에 자유화되지 않을 수 없다는 것이다. 對外經濟分野와 관련하여 화폐의 兌換性이 일시에 보장될 수 있어야만 해외로부터 소비재나 투자재 및 용역의 이전이 자유로우며, 이를 통한 기술과 해외저축의 유입도 가능할 뿐만 아니라 국가 경제발전도 효율적으로 추진할 수 있다는 것이다.

18) Dieter Lösch, *op cit.*

19) Heiner Flassbeck, Wolfgang Scherement, *Economic Aspects of German Unification*, (Berlin : 1992) p.5f.

그러나 점진적인 전환의 경우에는 이것이 불가능하기 때문에 체제전환의 基本目標을 달성할 수 없으며, 궁극적으로 경제혼란에 봉착할 수 밖에 없다는 것이다.²⁰⁾

셋째, 체제전환의 시간이 길수록 상품생산을 위한 각 부가가치 단계별 원자재와 부품조달이 제대로 이루어지지 않으며 각 생산단계별 또는 산업 분야별 유기적인 관계가 이루어지지 않음으로써 勞動生産性의 증대를 가져올 수 없다는 것이다. 따라서 所得向上도 기대하기 어려우며 산업의 전반적인 구조조정도 기대하기 힘들다는 것이다. 산업구조조정이 불가능할 경우 경제구조의 실질적인 개편은 늦어질 수 밖에 없으며, 이것이 다시 사회적인 不滿要因으로 작용할 수 있다고 보고 있다.

넷째, 체제전환이 급진적으로 이루어지지 않고 점진적으로 시도될 경우에는 체제전환을 시도하는 정부가 어려움에 봉착할 가능성이 크다는 것이다. 즉 주민들로 하여금 체제전환에 대한 신뢰성을 상실케 할 수 있다는 것이다. 그리고 舊體制가 維持되고 있는 限, 체제전환에 대한 저항요인이 작용하여 체제전환이라는 궁극적 목표를 달성하지 못하고 중도에 포기될 수 있는 점도 들고 있다. 다시 말해, 점진적인 전환을 시도할 경우, 전환을 시도해 나가는 과정에서 각 분야의 既得權者들의 반발을 유발하고, 체제전환을 의도적으로 기피하는 현상을 초래케 함으로써, 체제전환 본연의 목표 달성이 不可能해질 수도 있다는 것이다.

나. 漸進的 體制轉換

이에 반해 체제전환에 있어서 점진적인 방법을 선호하는 입장은 다음과 같은 이유를 제시하고 있다.²⁰⁾

첫째, 체제전환을 위해서는 가격체제 改革, 투자의 自由, 해외무역에 있

20) Jens Uwe, *ibid.*

21) Wolfgang Flic, Jürgen Kromphart 등이 점진적 체제전환을 옹호하고 있다. Wolfgang Flic, 'Devisenholfe statt eiener sofortigen Währungsunion,' in : HWWA, *Wirtschaftsdienst* (March 1990) 참조.

어서의 國家獨占 解除, 국가재정의 緊縮的 운용, 안정기조에 중점을 둔 중앙은행의 화폐정책, 시장경제적 운용에 입각한 금융체계 수립 등 체제전환을 위한 필수적인 조치들이 먼저 취해져야 하는데 그와 같은 조치들이 과연 단시간내에 이루어질 수 있겠는가 하는 것이다.²²⁾

만약, 어느 한 체제의 전환이 경제력에 있어 비슷한 수준에 있는 다른 체제와의 통합을 통해 이루어진다면 급진적 체제전환도 가능할 수 있을 것이나, 산업 경쟁력과 노동생산성의 격차가 큰 두 체제간의 통합일 경우에는 그것이 결코 용이하지 않다는 것이다. 왜냐하면 통합 이후에는 두 체제의 기존산업들이 서로 競爭상태에 설 수 밖에 없는데, 이 경우 야기되는 경제·사회적인 부담은 막대하며, 경우에 따라서는 그로 인한 부작용이 사회 전체적인 문제로 비화될 수 있다는 것이다. 따라서 체제통합에 따른 부작용을 최소화하기 위해서라도 상당기간 동안 과도기를 두는 점진적인統合이 유리하다고 보는 것이다.

더구나 체제전환이 두 체제간의 통합에 따른 결과로 일어나는 것이 아니라 기존의 사회주의 체제가 자력으로 체제를 전환시켜야 할 경우, 점진적으로 이루어져야만 체제전환이 비교적 평탄하게 이루어질 수 있으며, 전환 과정에서 비록 시행착오를 겪더라도 그 부담을 크게 輕減시켜 나갈 수 있다는 것이다.

이와 같은 입장은 체제가 전환되는 과정과 체제전환 조치가 같은 속도로 움직여 나가야 한다는 인식에서 출발하고 있다.

둘째, 점진적 체제전환의 경우만이 체제전환과 관련하여 발생하는 부작용을 극소화할 수 있다고 보고 있다. 급진적인 체제전환이 아무리 큰 경제적 效率性을 가져온다고 해도 그것이 사회적으로 큰 부작용을 수반한다면 급진적인 체제전환의 당위성은 상실될 수 밖에 없다는 것이다.

급진적인 전환을 시도할 경우 발생할 수 밖에 없는 사회·경제적 부작용을 점진적 체제전환론자들은 다음과 같은 방법으로 설명하고 있다:

사회주의 국가에서는 가격체계의 왜곡으로 만성적인 需要超過現象이 나

22) Rüdiger Pohl, Das Preissystem ist der erste Schritt zur Währungsunion, in : HWWA, Wirtschaftsdienst (1990/II), p.72f.

타나고 있다. 물가는 국가 통제하에 있기 때문에 상승할 수 없으며, 화폐량(소득의 총액)은 공급되는 財貨의 總量보다 초과해 있기 때문에 구매력이 항상 초과되어 있는 상태이다. 그리고 대외무역은 개방되어 있지 않아 수요를 해외로부터 충족시킬 수도 없는 상태이다. 화폐량은 재화의 공급량보다 훨씬 많아 인플레이션 경향은 아주 높으나 물가통제로 인하여 일어나지 않고 있다. 즉 억제된 인플레이션(repressed inflation) 현상이 나타나고 있다. 따라서 자원의 소비와 분배는 극도로 비효율적으로 진행되고 있다. 만약 가격 자유화가 일시에 실시될 경우, 소비자들의 화폐지출에 비해 재화 供給이 크게 부족하므로 수요와 공급의 불균형이 物價上昇으로 이어질 수 밖에 없다. 물가상승은 실질소득의 감소를 가져와 임금상승을 유발하게 되며, 임금상승은 기업이윤을 저하시켜 투자의욕을 상실케 한다.

인플레이션 현상은 대외무역에서 자국의 통화가치를 떨어뜨려 화폐를 평가절하시키는 결과를 초래하게 되며, 이는 다시 국내물가를 자극하는 결과를 가져오게 된다. 이와 같은 현상을 단절하기 위해 정부가 통화를 긴축적으로 운용한다면, 투자가 이루어지지 않아 失業者가 발생할 수 밖에 없다. 따라서 점진적 체제전환 옹호론자들의 주장은 체제전환의 效率性과 안정성을 제고하기 위해 점진적 가격개혁과 함께 체제의 상이한 요소들을 적절히 융합시키는 방향으로 추진되어야 할것을 주장하고 있다.

셋째, 體制轉換은 경제체제 전환에 국한되어 있는 것이 아니라, 정치 및 사회체제 전환과도 밀접하게 연관되어 있기 때문에 점진적으로 이루어져야 한다는 것이다. 다시 말해, 市場經濟를 도입·운용하는 것은 경제제도적 조치의 적용을 통해 가능하나, 시장경제가 가지고 있는 기능이 제대로 발휘되기 위해서는 범사회적인 전환이 뒷받침되어야 한다는 것이다. 예를 들어 시장경제체제를 유지하고 있는 논리는 經濟活動에 참여하고 있는 각 經濟主體의 자유로운 경쟁과 능력을 배경으로 하고 있는데, 이것을 수용하려는 의식이 형성되어 있지 않으면 자유경쟁질서가 유지되기 어렵다는 것이다. 또한 그러한 競爭意識이 형성되는 데 있어서도 상당한 시간이 요구된다는 것이다.

넷째, 계획경제체제의 청산이나 소유권을 실제로 전환시키기 위해서는

많은 전문인력이 필요한데, 이의 양성을 위해서도 상당한 시간이 필요하므로 점진적인 체제전환이 합리적이라는 입장을 제시하고 있다.

2. 體制轉換 事例

가. 東獨의 體制轉換

1989년 중반 동독의 민주화열기가 고조되면서 동독주민들의 통일요구가 가시화 되었을 때, 서독은 점진적인 통일안(Zehn-Punkte-Plan)²³⁾을 마련, 충분한 시간적 여유를 두고 동서독 통일을 이루려고 하였으나, 실제 통합은 정치적인 결정에 의해 급진적으로 이루어질 수 밖에 없었다. 급진적인 통합조치를 취한 배경에는 그와 같은 조치를 취하지 않을 경우 베를린 장벽의 붕괴 이후 서독지역으로 넘어오는 동독 이주민의 급격한 증가를 막을 수 없을 뿐만 아니라,²⁴⁾ 동독의 체제전환을 위해서도 효과적인 방법이라고 판단하였기 때문이었다.²⁵⁾ 그러나 그 보다 더 중요하게 작용했던

23) Verlag für Internationale Politik, *Europa-Archiv* (Bonn : 1990) pp.222~228. 10개 항목의 統一案은 다음과 같다. ① 동독국민에 대한 通貨供給 및 양독간의 旅行自由化, ② 양독간 철도, 전화망 가설, ③ 동독내 자유, 평등, 비밀선거 실시 및 공산당의 권력독점 지양, ④ 동서독 사회단체간 교류확대, ⑤ 동서독간 연방체제구성, ⑥ 동서독관계 개선은 유럽의 평화질서 유지와 共同步調, ⑦ 유럽공동체 국가간의 유대강화 및 동독의 유럽공동체 참여, ⑧ 유럽안전보장회의(CSCE)의 活動強化 ⑨ 동서유럽 및 양독간의 신속한 군축조치, ⑩ 독일인의 자결권에 따른 統一 등이다.

24) Flassbeck은 화폐통합을 통해 동독주민의 서독으로의 移住를 멈추게 할 수 있다는 믿음은 통독과정에서 서독이 내린 결정적인 잘못으로 평가하고 있다. 그 이유로 Flassbeck은 화폐통합 조치에도 불구하고 통합 이후 東獨지역에 머무르기를 원하지 않는 사람은 서독으로 이주할 수 밖에 없었다는 점을 지적하고 있다. H. Flassbeck, *op. cit.* p.36. 사실 동독지역에서 서독으로의 이주자는 통일전후 연도인 1989년과 1990년에 가장 많아, 이 두해 동안 만 해도 총 80만명에 달했다. 1991년 이후부터는 減少趨勢를 보였으나 1991년과 1992년 동안에도 37만명이라는 대규모의 移住民이 발생했다. 이주민 추이에 대해서는 Statistisches Bundesamt, *Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern*, 1993/III (1993.11) p.8 참조.

25) 그 외에도 많은 정치적인 理由가 있었다고 판단된다. 이에 대해서는 民族統一研究院, 「統一獨逸의 分野別 實態 研究」, 研究報告書 92-01 (서울 : 民族統一研究院, 1992) pp.23~24 참조.

요인은 동독주민들의 급진적인 經濟 및 通貨統合에 대한 요구에 있었다고 할 수 있다. 당시 동독주민들은 동서독간의 장벽은 무너졌으나 통일이 실현될 수 있을 것인지의 여부가 불확실하였기 때문에 하루에도 수천명씩 서독으로 移住하였다. 동독지역에 남아 있는 주민들은 동독이 서독과 같은 경제적인 부를 누리기 위해서는 동독의 화폐가 즉각 서독마르크에 통합되어야 한다고 생각하였으며, 이의 실천을 서독정부에 要求하였다. 서독정부 또한 급진적 통합이 초래할 副作用에 대비하기 보다는 통일과업의 완성이란 정치적인 목적에 더 치중한 나머지 동독주민의 요구를 수용하는 방법으로 통합을 단행하게 되었다. 이에 따라 동독의 화폐는 서독화폐로 대체되고, 동독경제는 충격요법적인 방법을 통해 서독의 市場經濟體制로 전환하는 형태를 취하게 되었다.

동독지역의 시장경제체제로의 전환과 동서독간 經濟單一化를 위해 동서독정부는 1990년 5월 18일자로 화폐 및 경제통합을 체결하였다(동년 7월 1일자로 발효). 이로써 동독에는 사회적 시장경제체제가 곧바로 전 부문에 걸쳐 도입되었으며, 생활에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 에너지, 교통, 수도요금, 집세 등을 제외하고는 전 物品의 價格이 自由化되었다. 국내시장가격의 자유화와 더불어 대외경제관계도 완전히 개방되어 상품, 용역 및 자본거래가 서독법이 허용하는 범위내에서 아무런 규제를 받지 않게 되었다.

제1차 統合條約의 체결 이후 모든 생산수단의 사적소유가 보장되고 생산수단의 거래는 물론 기업의 생산, 투자 및 영업활동이 완전히 자유화되었다.

동독경제에 충격요법이 취해짐으로써 얻을 수 있었던 효과는 일반적으로 다음과 같다.

첫째, 1990년 7월 1일 동서독간 통화통합이 실시된 이후 동독의 마르크화가 폐지되고 서독 마르크화가 동독지역의 公式貨幣로 등장, 구매력이 강한 화폐로 통용됨으로써 동독의 주민들은 그들이 가진 생산재나 소비재에 대한 수요를 서독의 국내시장을 통하거나 해외시장으로부터 충족시킬 수 있게 되었다. 또한 원자재 부족으로 인한 生産萎縮을 해소시켜 만성적인 공급부족 사태를 해결할 수 있는 가시적 변화를 가져왔다.

둘째, 동독 급료가 경쟁에 입각한 노동시장의 수급에 따라 결정될 수 있었기 때문에 동독 산업이 노동생산성을 가져오게 할 수 있는 여건을 마련하였으며 이것이 경제전반에 걸쳐 투자를 촉진시킬 수 있는 기반을 조성하였다.

셋째, 동독의 사회주의 경제체제가 서독의 시장경제체제에 의해 변화(위로부터 아래로의 전환)되었기 때문에 동서독 경제가 서로 직접적으로 연계되는 효과를 가지게 되었다. 서독의 각종 金融 및 貨幣政策은 동독지역에 그대로 적용되었으며 동독지역의 경제변화와 발전은 서독경제에도 그대로 連結되는 效果를 가져왔다. 다시 말해 동독 경제는 체제전환 과정에서 동유럽 여러나라가 스스로 사회주의 체제의 구조적인 전환(밑으로 부터 위로의 전환)에 따라 겪어야 하는 財政政策이나 금융 및 화폐정책의 시행 착오나 '실험'을 거칠 필요가 없었다.

그럼에도 불구하고 체제전환과 관련된 정책결정, 그 중에서도 특히 1:1의 화폐가치교환 결정은 모든 부문에서 실제 동독이 지녔던 경제적 가치보다 높게 평가되는 效果를 나타냈다. 그리고 동독경제가 변화된 상황에 스스로 適應하는 기회를 갖지 못하고 경제 구조와 질서가 위로부터 변화를 강요하는 형태를 띠게 됨으로써 많은 부작용을 초래하였다. 이의 대표적인 현상을 다음 몇가지로 요약할 수 있다.

첫째, 구동독 기업의 생산비용을 상승시킴으로써 기업의 산업경쟁력을 약화시키고, 대규모 倒産을 초래하게 하였다. 기업도산은 대량실업을 유발하였으며 실업자들로 하여금 일자리를 찾아 구서독지역으로 移住하게 하는 구실을 안겨주었다.

둘째, 동독시장이 외부에 대해 갑작스럽게 개방됨으로써 동독경제가 실체보다 급격하게 評價切上되고 임금의 일시적 상승²⁶⁾에 따른 생산비의 상승, 가격자유화로 인한 국가보조금 폐지 등이 물가와 연결됨으로써 제품가격이 크게 상승하는 결과를 초래하였다.

26) 동독지역 임금은 부문별로 약간씩 차이는 있었으나 대부분 1994년까지 서독수준에 이르도록 1990년 7월~8월 새로 결성된 노동조합과 사용자단체에서 합의되었다. 금융 부문과 같은 경우는 1992년까지 서독임금수준의 100%를 지급받는 데 합의하였다.

셋째, 동독주민의 소득에 대한 1:1의 교환과 단체협상을 통한 동독지역 노동자의 임금상승 등은 동독주민 소득을 증대시키는 구실을 하였으나, 증대된 소득이 오히려 서독제품에 대한 소비로 집중되어 나타남으로써 동독경제를 침체시키는 결과를 초래했다.

동독 소비자들의 수요는 한꺼번에 서독제품에 集中되어, 감자와 같은 농산물까지도 서독 것을 선호하는 사태로 나타났었다. 동독제품에 대한 수요감소는 다시 생산감소로 이어졌고, 생산감소는 실업자를 발생시켰으며 실업자의 증가는 범사회적인 문제로까지 발전하였던 것이다.

넷째, 통독이후 해외시장에서 교역자유화가 이루어짐에 따라 기존의 보조금이 폐지되었으며 이로 인해 제품가격이 크게 상승하였다. 동독제품 가격의 상승은 동유럽시장의 수요가 대폭 감소되는 결과를 초래하였으며,²⁷⁾ 수요감소는 다시 기업의 操業을 중단시키는 상황을 초래했다.

동독의 체제전환에 따라 파생된 경제적 문제는 개별 동독지역이 처한 상황에 따라 다르겠지만 현재의 상황으로 보아 시간적인 격차를 가지고 극복될 수 있을 것으로 전망된다.²⁸⁾ 그러나 구동독지역이 사회전체적인 측면에서 구서독과 同質化되기까지는 많은 시간을 필요로 하며, 극복해야 할 心理的·社會的인 장벽이 높다.

그럼에도 불구하고 동독의 체제전환은 총체적으로 말해 그 방법과 형식면에서는 큰 成果를 얻은 것으로 판단된다. 현재 당면한 社會的·心理的인 문제는 그 해결을 위해 지불해야 할 부담이 비록 크지만, 독일이 실질적인 통합을 위해 겪어야 하는 過程의 일부로 인식된다.

나. 헝가리의 體制轉換

27) 동독수출의 70% 이상이 海外市場 경쟁가격이 아닌 동유럽 국가들과의 쌍방계약에 의해 이루어졌기 때문에 서방시장이 요구하는 品質改善이나 技術革新, 原價節減 등의 노력이 없이도 교역이 가능하였다. 또한 통독이전 구동독 정부는 코메콘 국가와의 交易, 특히 수출의 경우에 있어서는 큰 규모의 補助金を 기업에 제공하였다.

28) 동서독 경제의 최근상황과 전망에 대해서는 DIW(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), *Wochenbericht*, 16-17/94, (Berlin : 1994)을 참조.

1989년 이후 동유럽국가에서 본격적으로 시작된 개혁과 체제전환은 사회주의에 대한 전면적이고도 확실한 否定을 의미하는 혁명이기는 하나, 체제전환의 形態와 方法은 국가에 따라 각각 다르게 나타나고 있기 때문에 어떤 유형의 체제전환이라고 한마디로 특정 지을수 없다.²⁹⁾ 다만, 헝가리는 동유럽국가중 가장 먼저 시장경제를 받아들인 나라로서 비교적 오랜 시간에 걸쳐 체제전환을 추진하여 비교적 큰 성공을 거두고 있는 나라라고 할 수 있다.

헝가리의 개혁은 장기적인 체제전환의 計劃에 의해 意圖적으로 추진하여 온 것이라기 보다는 정치적이면서도 역사적인 산물로 이루어진 것이라고 볼 수 있다.

헝가리는 이미 1968년에 들어서면서 「신경제메카니즘(New Economic Mechanism)」이라는 이름의 경제개혁조치를 도입하여 가격결정을 행정관리가격체제로 부터 어느 정도 자유화하는 데 성공하였다.³⁰⁾ 그리고 價格自由化의 과정을 貿易의 자유화와 마찬가지로 급격하게 진행시키지 않았다.

기업 및 금융부문의 개혁도 매우 완만한 방법을 사용하여 추진하였으며 賃金決定에 있어서도 1968년의 개혁을 통해 總額을 규제하는 상한선을 폐지하고 임금인상액에 대한 누진적인 과세표준을 설정하는 간접적 規制方式을 택하였다.

29) 동유럽의 국가 중 동독의 경우가 가장 급진적인 體制轉換의 형태를 취했던 것으로 본다면 체코의 경우는 비교적 과감한 체제전환의 형태를 띠고 있다고 할 수 있으며, 불가리아를 비롯한 루마니아, 유고 등은 體制改革과 함께 그 방향이 불확실하다고 할 수 있다. 그 이유는 이들 국가들도 市場經濟體制로 전환을 꾀하고 있으나 자원이 시장을 통해 배분될 수 있는 제반 조건들이 갖추어져 있지 않기 때문에 아직 체제전환의 본격적인 실현이 가시화되지 않고 있다. 1980년대 후반부터 공산주의 정권아래에서 비교적 짧은 기간 동안이나마 사회주의 요소가 바뀐 적이 있는 폴란드는 충격요법적인 형태를 통한 체제전환의 형태로 분류될 수 있다. 체코와는 달리 1993년 1월 1일부터 聯邦을 해체하고 獨立國家로 분리된 슬로바키아의 경우에는 점진적인 改革을 선호하는 것으로 나타나고 있다. Judit Habuda, "Wirtschaftliche Entwicklung und Perspektiven in Ungarn, Polen und in der CSFR," ifo-Institut Wirtschaftsforschung, IFO Schnelldienst 7/1992 (München : 1992), pp.17~22.

30) 이세민, "헝가리의 경제구조와 경제정책 -경제개혁을 중심으로-", 김달중 편, 「헝가리·유고슬라비아 : 정치·경제·사회구조와 정책」(서울 : 법문사, 1989) pp.68~73.

직장선택과 도시로의 移住 自由化와 함께 投資決定이나 投資財源의 확보에 있어서도 기업이 정부보다 더 큰 재량권을 갖도록 하였으며, 기업의 經營管理體制에 있어서도 기업내부의 의사결정을 중시하여 필요한 기구를 다양화하였다.

기업성과를 기업이윤을 기준으로 판단하였으며, 경영자의 보너스 지급여부를 기업이윤과 연결시키고 근로자에게도 기업이윤에 대한 참여권을 보장하였다. 산업에 있어서는 농업부문과 상공업부문에 非國有部門을 두고 정부가 공식적으로 私的 經濟部門을 인정하였다.

헝가리의 농업은 사적 경제부문과 관련, 경제개혁이 가장 성공적으로 추진된 부문으로 평가되고 있다. 농기업이 소유하는 형태의 하나인 국유농장에 대한 국가 통제를 크게 약화시켰으며, 기타 협동농장과 사유농장의 운영과 관련하여 물질적인 誘引을 강화시키고 생산물의 임의처분을 가능하게 하였다. 농산물 판매결과로 얻는 利潤도 자유재량에 의해 처분할 수 있도록 하였다.

공식 사경제 부문에 속한 기업으로는 수공업, 소규모상업, 건설하청업, 장점, 식당 등이 있었는데 정부는 이들 기업의 인가요건을 크게 완화시키고 이들 기업간에 공동으로 合作企業을 설립할 수 있도록 조치하였다.

이상과 같은 신경제메카니즘의 도입 이후 헝가리의 사경제영역은 자못 활기를 띠고 서서히 확대되기 시작하였으나, 1970년대 중반에 들어서면서부터는 경제개혁 방향에 대한 一貫性을 갖지 못해 사경제영역이 한 때 위축되는 현상을 보이기도 했다. 그러나 1980년대에 들어와 제2차 경제개발조치가 시행되면서부터는 다시 활기를 띠기 시작하였다. 특히 사적 경제활동을 위한 새로운 조직형태가 개발되면서 사경제영역은 크게 확대되었다. 그 대표적인 것이 소위 「經濟勞動共同體(wirtschaftliche Arbeitsgenmeinschaft)」였다. 이는 하나의 독자적인 경제단위로 생산 및 서비스분야에서 자율적인 경제활동이 가능한 조직체였다. 그러나 경제전체적으로 볼 때 사경제영역이 차지하는 비중은 그리 크지 않았다.

1960년대부터 1980년대까지 실시한 헝가리 경제개혁의 특징은 生産手段의 사회화를 고수하면서도 자원배분에 있어서는 가격기구(price mecha-

nism)의 장점을 최대한도로 살리는 「시장사회주의」의 형태³¹⁾를 취하는 것이었다.³²⁾

기업의 경영관리는 근로자의 참여속에 의사결정이 자율적으로 이루어지는 經濟體制를 유지하면서도, 실제적인 개혁이 이루어진 80년대 후반까지는 사회주의 명령경제의 틀을 유지하였다.

기업의私有化와 관련, 헝가리 체제전환의 특징은 80년대초부터 부분적으로 사기업 설립을 허용하는 것을 시작으로 서방기업에 의해 많은 투자가 이루어진 점과 사유화의 방법이 바우처(voucher)나 쿠폰(coupon)을 발행하여 매각하는 체크와는 달리 有償賣却制度를 채택함으로써 국가가 직접 사유화에 참여하는 中央集中的인 사유화방법을 止揚한 점이라고 할 수 있다.

1990년에는 기업사유화를 본격적으로 추진하기 위해 「국유재산관리공사(State Property Agency : SPA)」를 설립하였다. 이 기구를 통해 기업 사유화에 外國投資家들을 참여시키는 데는 성공하였으나 국내투자자들을 끌어들이는 데에는 금융지원 결여 등으로 인해 큰 성과를 거두지 못하였다.

체제전환과 함께 헝가리 경제 전반에 나타났던 현상은 공업생산량의 현저한 감소, 급격한 물가상승, 실업률의 급격한 증가 등과 같이 동독의 체제전환에서 보여준 체제전환의 副作用과 같은 것을 알수있다.

적자기업의 도산에 따른 실업은 가장 큰 사회문제로 대두되었으며, 가격자유화 및 정부보조금의 削減 등으로 인한 물가폭등과 생활수준하락, 원자재조달난으로 인한 工業生産의 저하, 경기후퇴, 빈부격차의 확대들이 사회불안정을 야기시켰다. 거기에다 코메콘의 붕괴와 통독에 따른 구동독시장의 상실, 구소련경제의 파탄에 따른 대소수출의 감소등이 經濟難을 더욱 가중시켰다.

31) 「市場社會主義」는 랑게에서 비롯된 경제체제의 모형으로서 일반적으로 유고를 대상으로 논하는 경우가 많다. 유고 市場社會主義의 특징은 생산수단이 名目上으로는 국가소유지만 노동자가 그 사용권(use right)과 소득권(income right)을 갖고 자주적으로 경영하는 형태라고 할 수 있다. O. Lange & F.M. Talyer, *On the Economic Theory of Socialism* (Mineapolis : University of Minnesota Press, 1938).

32) 이 모델의 핵심은 생산, 분배, 투자문제를 보다 많은 정도로 시장기구에 맡긴다는 것이다. 그러나 국가와 계획당국은 여전히 핵심적인 권한을 유지하는 것으로 되어 있다.

그럼에도 불구하고 헝가리의 체제전환은 동유럽 국가 중 비교적 큰 성과를 거둔 성공적인 사례로 지적되고 있다.³³⁾

1992년에는 1989년 대비 평균 30~40%의 工業生産率 저하를 기록하였으나 점차 안정을 되 찾고 있는 것으로 나타났다. 物價上昇率도 년 20% 정도로 크게 완화되었으며³⁴⁾ 수출부문에서 있어서도 對先進國 수출 증가에 힘입어 규모면에서 폴란드나 체코 등에 비해 월등한 위치를 점하고 있다. 지난 1992년 한해 1억8천만 달러의 貿易黑字를 기록하였으며, 1992년 말 현재 50억달러가 넘는 外換 보유고를 갖게 되었다.³⁵⁾ 특히 EC(현재의 EU)와의 준회원국 協定締結에 이어 EFTA(유럽자유무역연합) 및 체코 폴란드와의 자유무역협정을 통한 경제통합을 추진하고 있어 그 성과가 머지않아 나타날 것으로 전망된다.

헝가리의 체제전환에서 체제전환의 성공을 위해 필수적인 조치로 인식되는 점은 다음과 같다.

첫째, 헝가리는 비록 그와 같은 과정을 거치지는 못하였지만, 收益性이 없는 기업은 조속히 폐쇄시킴으로써 기업 사유화를 가능한 한 빨리 완료시키는 것이다.³⁶⁾

33) Ifo Institut Wirtschaftsforschung, *op. cit.*

34) 1990년~1991년 동구권은 전체적으로 생산이 평균 16.3% 감소했었다. 이 중에서도 특히 루마니아는 24.6%, 불가리아 22.5%, 폴란드 17.3%로서 平均生産減少보다 훨씬 높은 수치를 기록하였다. 인플레이는 동유럽국가 거의 모두 높은 수치를 기록하였는데, 불가리아 1,400%, 폴란드 1,343%, 구소련 285%, 구체코슬로바키아 79%, 헝가리가 71%를 나타내었었다. 실업률도 거의 모든 국가가 10% 이상을 기록하였으며 수출도 20% 이상 감소하였다. Benedikt Thanner, "Wirtschaftsreformen in Mittel- und Osteuropa," IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, *IFO-Schnelldienst* 23/92, pp.13ff.

35) 主要 輸出 對象國은 독일과 이탈리아, 오스트리아이며 이들 3국의 대 EC 수출물량의 약 70%는 독일과 이탈리아가 흡수하고 있는 것으로 나타났다. 한가지 주목할 만한 현상은 그동안 두절되다시피 되어버린 對獨立國家聯合의 무역이 3국간 貿易形態로 차츰 되살아나고 있다는 사실이다.

36) Judit Habuda · Michael B. Kost, "Schwierige Phase der Privatisierung in Ungarn: Rettung der Unternehmen durch Sanierung?" IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, *IFO-Schnelldienst* 25-26/92, pp.20ff.

앞서 언급하였듯이 헝가리는 시장경제체제로의 전환을 위해 일찍부터 價格自由化를 실시하였으며, 체제개혁이 본격화되었을 80년대 말부터는 계약체결의 자유화 및 대외무역의 개방을 의미하는 무역허가제의 철폐를 단행하였다. 거시경제적인 안정을 위해서 補助金의 대폭적인 삭감과 함께 환율의 평가절하를 실시하였으며, 실질적인 금리제도를 도입하고 국내통화량 증대에 대한 억제책도 병행 실시하였다. 그러나 사적부문으로의 소유권 이전을 뜻하는 국가기업의 사유화는 신속히 진행되지 못하였다. 國營産業部門이 지난 40여년간 스탈린식 발전모델에 의해 과도하게 팽창되어 있었기 때문에 산업구조조정과 함께 상당 규모의 축소작업이 요구되었었다. 그룹에도 불구하고 이들 기업을 운영하고 있었던 기업관리자 및 관료들이 改革에 저항하는 세력으로 등장하여 경제자유화 이후에도 사회주의 체제하에서 행했던 기존의 行動樣式을 존속시켰다. 즉 자의적이며 자기 이익추구적인 행동만을 취했다.

기업의 신규설립이 대규모로 이루어지기는 하였으나 상업 및 무역부문에 종사하는 기업이 대부분이었기 때문에 工業生産量의 하락을 막는 데 효율적이지 못했었다.

둘째, 헝가리의 체제전환이 점진적인 전환형태를 띠면서도 경제개혁 과정이 너무 오랫동안 실시되었기 때문에 안정적이고 일관성 있는 개혁주도 세력이 형성되지 못했었다. 따라서 체제전환의 경제적 效率性을 제고시키지 못하였다.

셋째, 위와 같은 체제전환상의 제약에도 불구하고 동유럽 국가들 중에서 가장 큰 체제전환 성과를 얻을 수 있었던 것은 경제활동을 위한 하부조직이 가장 잘 발달되어 있었기 때문이라고 판단된다. 여기에는 민간기업이 출현할 수 있는 상업거래규정과 회사법의 整備 등이 주효했다는 것으로 지적되고 있다. 이와 같은 제도적 정비가 외국투자의 유치를 활성화시켰던 요인으로 작용했다.

헝가리의 체제전환으로부터 얻을 수 있는 시사점은 점진적인 체제전환이 급진적인 체제전환에 비해 경제적 성과가 비록 더디게 나타날 수는 있으나 성과의 정도면에서는 急進的인 轉換에 뒤지지 않는다는 사실이다. 오히려

급진적 개혁일수록 개혁의 효율성이 증대되나, 사회적인 부담은 오히려 커진다는 것을 알 수 있다. 그러나 여기에는 헝가리와 같은 체제전환이 점진적인 체제전환을 추진하는 모든 국가에 일률적으로 적용할 수 없다는 것을看過하여서는 안될 것이다.

중요한 것은 급진적이든, 점진적이든 각 국가가 처해 있는 상황에 상응한 체제전환을 추진하되, 체계적이면서 주도 면밀하게 실행에 옮기는 것이 바람직하다는 점이다.

다. 西獨의 貨幣改革

1929년 10월 24일 뉴욕 증권시장의 붕괴로 시작된 세계경제공황은 실업자를 대폭적으로 증가시키면서 독일경제를 극도의 침체속으로 빠져들게 하였다. 독일경제의 대혼란은 마침내 히틀러를 등장시키는 빌미를 제공함으로써 시장경제와 議會民主主義가 중단되고, 1945년 제2차 세계대전이 끝날 때까지 일당독재와 중앙통제체제의 지배를 받는 결과를 초래하였다. 그후 독일은 1949년 독일 연방공화국이 출범하기 전까지 독일은 연합군의 점령하에 있었다. 연합군 점령 기간 동안 서방 전승국에 의한 점령지역내에서의 貨幣改革이 초대 경제장관이었던 에르하르트(Ludwig Erhardt)에 의해 단행(1948년)되었다. 사회적 시장경제체제가 도입되고 사회 전부분에 걸친 급진적 체제전환이 이루어지게 되었다.

에르하르트에 의한 서독의 體制轉換은 구체적으로는 다음과 같은 4단계 과정을 거쳐서 이루어졌다고 할수 있다.³⁷⁾

첫째, 기능면에서 독립적인 중앙은행을 먼저 설립하여 통화가치를 안정시켰다.

37) Dieter Lösch, "Marktwirtschaft für die DDR? Chancen und Probleme der Systemtransformation," HWWA, *Wirtschaftsdienst*, 1993/X, pp.22~29, Erhard의 사회적 시장경제질서에 대해서는 Rüdiger Altmann und Dieter Erb, "Soziale Marktwirtschaft als gesellschaftliche Ordnungspolitik," Ludwig-Erhard-Stiftung e.V., *Ludwig Erhard und seine Politik* (Stuttgart · New York : Gustav Fischer Verlag, 1985) pp.9~26 참조.

둘째, 화폐개혁(1948.6.20)을 단행하여 3천억에 달하는 제국마르크(Reichsmark)의 화폐공급초과량을 제거하여 화폐량을 감축시켰다. 모든 제국마르크는 10분의 1로 평가절하되었으며 저축성 예금의 경우에는 10 : 1의 비율을 적용하고, 이의 50%만을 지불되게 하였다.

셋째, 시장경제체제로의 전환을 위해 먼저 基礎生必品, 유류, 비료, 철강 제품, 임대료 등을 제외한 품목은 모두 가격자유화를 실시하였으며, 임금 상승 억제정책도 並行・推進하였다.

넷째, 대외경제에서의 개방화를 추진하였으나 서독은 이를 한꺼번에 추진하지 않고 몇 단계로 나누어 점진적으로 실시하였다.³⁸⁾ 먼저 소수국가에 대해서만 개방화 조치를 단행하고, 그 다음으로는 國家數를 확대시키는 방법을 채택하였다.

국제 원자재 가격의 상승(한국전쟁의 영향 등)으로 무역적자폭이 커짐에 따라 해외무역의 자율화 조치를 상당 부분 철회하기까지 하였다.³⁹⁾ 1949년 말에는 輸入數量制限 조치를 철회하였다. 그 후 미국의 계속적인 관세인하요구에 따라 1950과 1951년에 새로운 관세율을 적용하였다.

1951년 후반들어 서독의 수출이 급격히 증대됨에 따라 대외경제의 개방을 확대 실시하고 1951년 10월 1일 GATT에 가입하였다. 무역의 자유화는 외환거래 규제를 緩和시키는 방향으로 진행시켜 나갔다. 1952년부터 우선 財貨와 用役去來에 대해서만 고정환율을 일률적으로 적용하여 마르크화가 태환성을 가질 수 있도록 하였으며, 그 후 시간적인 간격을 두고 자본거래에 대해서도 마르크화가 태환성을 가질 수 있도록 했다.

이와 같은 개혁조치가 약 4년간에 걸쳐 이루어짐으로써 서독의 경제체제는 시장경제체제로서 완전히 기능할 수 있게 되었다.

그러나 체제전환이 아무 문제점없이 이루어진 것은 아니었다. 체제전환 과정에서 가격수준의 불안정이 장기간 계속되는 상태가 빈번히 발생한다는

38) Dieter Lösch, *op. cit.*, p.23

39) 수입수량 制限措置(Quater System)를 다시 부활시킨 점이라든가 수입에 필요한 외환액의 50%에 상당하는 금액을 현금으로 유지시키는 것을 의무화(Bardepot-Pflicht)시켰으며, 輸入許可書(Importlicence)의 發給을 限時的으로 중단시키는 조치까지 취하였다.

가, 실업자수가 증가하거나 국제수지의 적자가 누적되는 등 經濟均衡이 파괴되는 현상이 나타났었다. 이러한 경우 서독은 비교적 짧은 시간내에 國際收支赤字에 대한 제한조치 등을 취함으로써 경제안정을 도모하였다.⁴⁰⁾

서독이 1948년 실시했던 급진적 체제전환 결과적으로 긍정적인 결과를 가져올 수 있었던 요인은 다음과 같은 데서 찾아볼 수 있다. 첫째, 戰後 서독의 기간산업시설과 생산설비가 비록 파괴되기는 하였으나 독일의 기술과 경쟁력은 유럽국가들 사이에서 최고의 수준을 유지하고 있었다.⁴¹⁾ 둘째, 1948년 당시 서독에는 경쟁시장에 걸맞는 産業構造와 組織을 갖추고, 기업경영 전문가가 독자적인 경영을 해 나가는 수많은 기업체가 존재하였다. 이는 통일전 동독지역에 中央統制를 받는 국영기업집단인 콤비나트가 형성되어 각 분야마다 독점적으로 생산하는 체계를 갖추고 있었던 것과는 달랐다. 따라서 화폐개혁 당시 서독의 전체산업은 어느 정도 유기적인 관계를 형성하고 있었다. 셋째, 전후 서독에는 시장경제를 운용해 나가는 데 있어 필수적인 각종 경제기관 및 단체들이 존재하여 각종 經濟政策을 비롯한 경제질서, 금융체계, 사회보장 등의 법과 제도적인 질서를 구축하고 있었다. 이와 같은 여건은 동독이 서독과의 통일에 따라 행정적인 인프라 시설과 기반을 새로이 구축하고, 서독으로부터 지식과 노하우를 이전 받아야 하는 상황과 비교할 때, 체제전환에 있어 훨씬 유리한 위치를 점하고 있었다고 할 수 있다.

이와 같은 점들은 체제전환의 효율성을 위해 그와 같은 제반 여건이 먼저 造成되어야 할 필요가 있음을 시사하고 있다고 하겠다.

40) Lösch는 이와 같은 조치가 임기 응변적으로 이루어지지 않았더라면 서독의 시장경제 체제가 효율적으로 기능할 수 없었다고 판단하고 있다. Dieter Lösch, *op. cit.*, p.25.

41) 이와 같은 점에서 볼 때, 당시 경제적 條件은 통독후 구동독 상황보다 훨씬 유리했다고 볼 수 있다. 왜냐하면 구동독 生産設備은 노후화되어 자본량(capital stock)으로서의 가치를 상실하고 있었기 때문이다.

V. 合理的 體制轉換 方法

사회주의 체제의 시장경제 체제로의 전환은 현재 동유럽을 포함한 여러 나라에서 진행되고 있으나, 이에 대한 연구가 미진한 관계로 바람직한 모델을 제시하지는 못하고 있는 실정이다. 이들 국가들은 모두 제 나름대로의 방법을 동원하여 經濟體制轉換을 추진하고 있기는 하나, 그 과정이 서로 일치하지 않는다. 이것은 이들 국가들이 처한 역사적 상황과 사회적 조건이 상이할 뿐만 아니라 경제체제의 轉換을 위해 원용할 수 있는 일반적인 이론이 존재하지 않기 때문이라고 할 수 있다.⁴²⁾

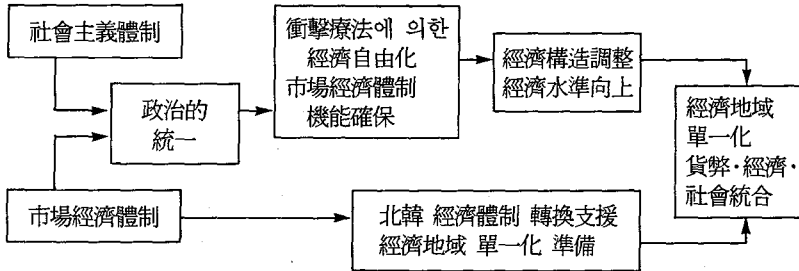
이하에서는 앞서 고찰한 내용을 중심으로 사회주의 경제체제가 자본주의 시장경제체제로 전환하는 경우, 특히 社會主義 체제가 시장경제체제와 통합함으로써 체제전환을 이루어야 하는 경우를 중심으로, 어떤 과정을 택하는 것이 체제전환에 가장 유리할 것인가를 제시하고자 한다.

결론적으로 말하자면, 체제전환의 急進, 漸進을 막론하고 양 체제간의 통합이 정치적으로 가시화 된 후, 사회주의 경제체제에 충격을 가해 경제부분의 자유화를 추진하고, 그 다음 일정기간 동안 市場經濟體制로 구조조정이 된후 경제지역 單一化를 이루는 것이 합리적일 것으로 판단된다.

이를 도해화 하면 다음과 같다.

42) Christian Wartin, "Der schwierige Weg von der sozialistischen Planwirtschaft zur marktwirtschaftlichen Ordnung," J. Matias Graf von der Schulenburg, Hans-Werner Sinn(ed.), *Theorie der Wirtschaftspolitik, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Moller* (Tübingen : 1990), p.28.

도해 : 사회주의 체제의 합리적 전환 과정



이를 정치적 통일이 가시화 된 이후부터 단계별로 나누어 정리하면,⁴³⁾
첫번째 단계에는 시장경제로 전환하려는 지역의 경제전반에 걸친 내부환
경을 조성하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는

- ① 시장경제체제로의 전환과 관련된 法規의 新設이나 變更을 통하여 전
환될 경제의 未來像을 분명히 제시하고,⁴⁴⁾
- ② 국가가 가격결정에 개입하여야 하는 특수한 경우를 제외하고는 전체
적으로 수요와 공급에 의해 경쟁가격이 형성될 수 있도록 기능적인
價格體系를 구축한다. 그러나 기본 소비제품의 가격은 가격자유화 대
상에서 제외시켜 일정 기간동안 국가에서 지원하는 형태를 띠으로써
시장가격과 실물가격의 차이를 보전한다. 그 후 소득이 증가하는 데
따라 단계적으로引人한다.
- ③ 이윤동기를 부여하고, 기업활동의 극대화를 유도하기 위해 생산수단
에 대한 사적 소유화와 생산수단의 거래 및 처분의 자유화 조치를

43) 이 부분은 동서독 통일과 관련하여 필자가 정리한 시사점에서 많은 부분을 인용하고 있다. 金瑩允·余仁坤·黃炳惠, 「統一獨逸의 分野別 實態研究」(서울:民族統一研究院 1992), pp.366~369 참조.

44) 이와 관련하여 Hedtkamp는 정신적인 면을 크게 강조하고 있다. 체제전환을 위한 確
固하고 分명한 意志가 필수적이며 이와 같은 의지를 체제전환을 위한 정신적인 Infra-
structure로써 언급하고 있다. G. Hedtkamp, *Probleme beim Übergang von der
Planwirtschaft zur Marktwirtschaft aus theoretischer Sicht*, Wissenschaftliches
Kolloquium 5~6. April 1990, München, ifo Institut.

실시한다. 그러나 국가기간산업(선박, 비료, 화학, 자동차, 철강 등)은 건설초기에 요구되는 대규모 자본투자의 필요성과 운용의 효율성을 고려, 일정 기간 동안 國營企業體로 유지하되 시장경제의 원리에 입각한 기업경영형태를 취하는 것이 바람직하다.

- ④ 시장에의 참여와 이탈, 직업선택과 기업설립 및 영업활동의 자유와 계약체결의 자유를 保障한다.
- ⑤ 시장경제질서에 기초한 금융제도를 확립한다.

위와 같은 조치들은 되도록이면 짧은 시간 내에 병행하여 이루어지도록 하는 것이 체제전환을 위해 효율적임을 체제전환 사례를 통해 인식할 수 있다. 위 첫번째 단계조치가 실시되고 그 효과가 가시화될 경우, 둘째 단계의 조치들을 취한다.

둘째 단계에 있어서는, 시장기능과 가격결정 메카니즘을 확보하고 국제시장에서의 활동을 진작하기 위하여 對外貿易을 자유화한다. 여기에는

- ① 대외경제부문에 있어 먼저 자본이동의 자유화를 실시한다. 여기에는 동서독의 경우와 같이 화폐가치가 평가절상된 형태의 고정환율제를 도입하기 보다는 購買力 評價에 따른 교환비율이 형성될 수 있도록 조치를 취하는 것이 합리적이다.⁴⁵⁾
- ② 자본이동의 자유화 이후 재화나 용역이 자유롭게 이동될 수 있도록 한다.⁴⁶⁾ 이 경우 국외생산에 대한 급격한 수요증가, 이로 인한 국내 생산감소와 고용수준의 감소현상이 발생되는 것을 방지하기 위하여 당분간 保護貿易 조치를 실시하는 것이 바람직하다.⁴⁷⁾

45) Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 6. Aufl. (Tübingen : 1952/1990) ; Deutsche Bundesbank, *Die Bilanz des Zahlungsverkehrs der Bundesrepublik*, Monatsbericht (Frankfurt a. M. : 1990), p.20.

46) Edwards는 국내가격의 안정을 위하여 資本市場의 자유화가 재화 및 용역시장의 開放보다 앞서야 함을 역설하고 있다. S. Edwards, *Order of Liberalization of the Balance of Payments : Should the Current Account Be Opened up first?*, The World Bank Staff Working Paper No. 710, 1985.

47) 이에 대해서는 幼稚産業의 발전을 위한 보호관세를 주창한 Friedrich List와의 견해와 일치한다. Friedrich List, *Das nationale System der politischen ökonomie* (First Publication 1841), (Tübingen : 1959).

세번째 단계에서는 양 지역간의 경제단일화 이루고 이를 위한 보완적 조치를 시행한다. 이와 관련된 조치로는,

- ① 화폐, 금융, 국가재정에 관한 정책을 추진하여 실물경제시장과 화폐 시장이 균형을 달성할 수 있도록 하며, 경제단일화 초기에 발생할 수 있는 인플레이션을 엄두에 두어 통화를 緊縮的으로 운용, 통화가치의 안정을 기한다.
- ② 각종 세제를 통하여 기업의 영업활동을 지원하고,
- ③ 사회보장제도의 구축, 사회간접시설의 확충 및 개선, 소득분배구조의 개선, 독점기업의 관리, 각종 경제활동을 지원할 수 있는 단체 및 연구소 설립, 기업의 합리화와 생산성 향상을 위한 활동 및 인력개발 지원, 市場失敗(market failure)에 대한 보완적 조치를 강구한다. 더 나아가 각종 公共材(public goods, 예: 교육, 신문방송, 위생, 문화 등과 관련되는 기관의 설립과 행사)를 확충하여 시장기능이 강화될 수 있도록 지원한다.

세번째 단계를 원만히 추진시키기 위해서는 두번째 단계를 거친 후 양지역간 과도기적인 계약공동체(Vertragsgemeinschaft)⁴⁸⁾를 이루는 것이 합리적이다. 그후 양지역은 계약공동체를 존속하면서 적당한 시점에서 통화·경제·사회통합을 이룸으로써 체제 단일화를 완성할 수 있다.

48) 契約共同體는 동서독이 통일되기 전 동독수상 모드로우(Modrow)가 동서독 통합방안의 하나로 제안한 것이 시초이다. 동서독의 계약공동체는 동독이 서독과의 통일을 위해 동독 憲法을 고쳐 사회주의 이념에 관한 규정을 삭제하고, 私所有財產制의 도입과 동시에 외국인의 企業參與, 勞動者들의 團結과 파업권부여, 직장폐쇄 금지, 병역의무의 민간병무(Zivildienst) 허용, 자유, 民主選舉 保障, 민주화 추진을 통해 서독과의 순조롭게 이루어질 수 있는 과도기의 헌법적 기반을 만들고 이 기간 동안 서독과 共同體를 형성하는 것을 골자로 하고 있다. 이와 같은 案은 동독의 평화혁명을 주도했던 改革勢力(Reformflügel)에서도 나타나고 있다. 이에 대해서는 Der Verfassungsentwurf des Runden Tisches, "Kurzkommentare von Autoren und Beratern," B. Guggenberger · T. Stein(ed.), *Die Verfassungsdiskussion im Jahre der deutschen Einheit*, 1991 참조.

VI. 北韓의 體制轉換

1. 體制轉換 方法과 轉換上의 問題點

북한의 경제체제 전환도 위에서 제시한 체제전환 방법을 準用하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 남북한은 정치적인 통일이 이루어지고 난 후 완전한 경제·사회 및 화폐통합을 이루기 전, 위에서 언급한 두번째 단계까지는 경제적으로 각각 독립된 지역을 확보·유지할 필요가 있다.

그 후 남북한 경제가 어느 정도 同質性을 확보한 이후, 남북한 경제지역 단일화를 이루는 것이다. 북한지역에 첫번째와 두번째 단계가 진행되는 동안 남한은 세번째 단계에서 이를 북한과의 경제·사회적 통합이 원만히 이루어질 수 있는 준비를 할 필요가 있다.⁴⁹⁾

한편, 북한 사회주의 경제체제가 남한의 資本主義 시장경제체제와 실질적으로 통합되는 세번째 단계에서 북한지역이 당면하게 될 주요 경제적 과제로는, ① 남북한 경제전체를 고려한 경제구조 調整, ② 북한경제가 시장경제하에서 그 수준을 향상시키는 문제 등일 것이다.

남북한 경제구조 조정과 관련하여 제기될 문제로 가장 중요한 것은 북한 지역에서의 失業者 발생이며, 기존의 북한경제가 시장경제하에서 그 수준 제고를 위한 실천적 과제로는 ① 낙후된 社會間接施設의 확충, ② 생산성 향상과 노동력의 질적인 향상, ③ 파괴된 환경재건 등일 것이다.

이와 같은 문제는 통일비용과 밀접한 관련이 있는 문제이기 때문에 남 북한이 경제·사회 및 통화통합을 이루기 전인 첫번째와 두번째 단계부터 충

49) 물론, 체제전환이 위의 방식 보다는 狀況에 따라 크게 달라질 수도 있다. 그러나 북한 체제전환의 原則적인 방법을 마련하고 상황발생에 대처하는 것이 훨씬 더 效率의 일 것으로 판단된다. 이와 함께 세번째 단계에서 북한지역에서 발생할 문제점에 대해서도 미리 對備하는 것도 요구된다.

분한 시간적인 여유를 가지고 준비해야 할 것으로 판단된다. 다시 말해 남북한간 제도적인 통합이 이루어지기 전 社會間接施設에 대한 투자 분야와 비용조달, 자원이전, 환율조정, 기업과산에 따른 실업자 문제 등에 대해서 구체적인 계획과 조치를 마련할 필요가 있다.

위의 세번째 단계가 이루어지는 동안 남북한은 화폐·경제·사회통합을 이루기 위한 「契約共同體」의인 상태에 있을 수 있다. 따라서 그 때까지 남북한은 경제지역적으로 아직 구분된 상태⁵⁰⁾라고 할 수 있다.

2. 體制轉換上的 考慮事項

북한 경제체제의 전환과 관련하여 최우선적으로 인식해야 할 사항은 통일후 북한지역에 야기될 문제가 일시적이며 예외적인 현상에서 발생하는 문제가 아니라, 체제전환과 관련하여 필히 발생하게 되는 문제로서 파악하는 것이다.⁵¹⁾ 그 밖의 구체적인 고려사항은 다음과 같다.

첫째, 첫번째 단계에서 실시하는 조치는 북한 경제체제에 충격적인 방법을 통하여 빠른 시간내에 市場經濟體制로 전환될 수 있도록 하는 것이다. 이는 앞서 고찰한 체제전환의 효율적인 진행과정을 제시하고 시사하고 있으며 북한지역에 신속한 投資가 일어나게 하기 위해서도 필요하다. 특히 企業民營化와 土地私有化와 관련하여 제기될 수 있는 재산권 소유문제가 조기에 해결되어야 시장경제질서가 비교적 더 원활하게 기능할 수 있다고

50) 이와 같은 맥락에서 독일의 경우에서도 계약공통체 형성을 바랐직한 형태로 파악하고 있다. Friedrich Ebert Stiftung, *Strukturwandel und Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern*, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse No. 5., (Bonn : 1990) 참조.

51) 이와 관련하여 Mötschel은 동독지역 발전을 위한 최고 目標는 지난 40여년동안 동독 정부에 의해 저질러졌던 경제적 비효율을 제거하는 것이라고 말하고 있다. 그는 非效率性 제거가 특정 지방이나 지역에 국한된 것이 아니라, 동독전역에 걸쳐 역사적으로 유례없는 총체적 改革을 의미하는 것이라고 보고, 競爭原則에 입각하여 시장활동을 할 수 있는 경제구조하에서만 체제전환이 成功할 수 있다고 주장하고 있다. W. Mötschel, "Treuhandaanstalt und Neuordnung der früheren DDR-Wirtschaft," *Zeitschrift für Unternehmens und Gesellschaft* (Bonn : 1991), p.177.

판단된다.

둘째, 기업민영화와 관련하여 기업 구조개편을 과감히 이룩할 수 있도록 하되, 조속한 私有化가 이루어지기 불가능한 기업으로서 경쟁력을 가진 기업은 일정 기간 동안 국가기업 형태로 존속시키면서 기업을 再活性化하는 방법을 개발할 필요가 있다. 그러나 기업민영화 과정에서 경쟁력을 상실하여 회생불가능한 기업은 조속히 정리할 수 있도록 하되, 이를 보호하기 위해 국가재정을 낭비하는 것은 억제되어야 할 것이다. 회사의 부채 및 환경오염 처리에 대한 부담을 국가가 진다고 하더라도 회사를 아무도 인수하고자 하지 않을 경우에는 과감히 도산시키는 방향으로의 政策設定이 필요하다.

셋째, 경쟁력을 확보할 수 있는 기업에 대해 지원이 필요할 경우에는 투자지원보다는 임금지원이 이루어질 수 있도록 하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 독일의 경우에서 알 수 있듯이 賃金補助金(wage subsidy)이 갖는 장점은 기업민영화가 이루어지는 동안 기업을 외부 경쟁으로부터 보호할 수 있으며 노동자의 賃金水準이 노동생산성보다 다소 높더라도 기업 경쟁력 유지에 도움을 줄 수 있다고 판단된다. 자본에 대한 투자지원(investment subsidy)이 자본집약적인 시설투자를 촉진시킬 우려가 있으나 임금보조는 노동집약적인 투자를 촉진시킴으로써 실업을 저하시키는 효과가 있다. 그 밖에도 기업의 收益性を 증가시키고 기업가치를 증대시켜 민영화에 따른 기업매각을 용이하게 할 수 있다.⁵²⁾

넷째, 북한 체제전환과정에서 실업자가 발생함으로써 이들을 포함한 북한주민들이 남한으로 이주할 가능성이 많다.⁵³⁾ 이 경우 실업 노동력을 남

52) 이의 자세한 논의에 대해서는 金瑩允, “統獨의 敎訓과 南北韓 勞動市場統合: 勞動市場統合에 따른 舊東獨지역의 失業問題와 對策을 中心으로,” 韓國勞動經濟學會 1994년 추계세미나 發表論文集(1994), pp.31~52 참조.

53) 동서독의 통일에 있어서도 임금격차가 구서독으로의 移住를 유발한다기 보다는 구동독지역에서의 失業狀態가 구동독지역 노동자들의 이주를 결정하는 주된 요인이었다. 이에 대해서는 George A. Akerlof & Andrew K. Rose, *East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union*,” Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1. 1991, p.48.

한의 사회보장체제로 완전히 흡수함으로써 남북한 통합초기 國家財政을 압박시키는 것은 지양해야 할 것이다. 통일후 북한지역에 거주하는 노동자에 대해서는 기업을 통해 고용보장 혜택이 돌아갈 수 있도록 하되, 자유의사에 의해 남한으로 이주하는 노동자에 대해서는 그와 같은 사회혜택을 배제하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 그 대신 정부는 실업자에 대해 직업훈련을 비롯하여 就業情報를 제공하여 인력수급이 원활히 할 필요가 있다.

다섯째, 체제전환 과정상 대두되는 북한 노동자의 임금 문제는 시장기능에 대부분 맡기고 생산성 향상이 임금인상의 전제조건이 되도록 하는 것이 합리적일 것이다. 동서독통일의 否定的 경험에서 알 수 있듯이 정부가 그릇된 공약으로 소득수준의 향상이 이루어질 것이라는 비현실적인 기대를 조장하는 것은 바람직하지 않다. 정부의 신뢰성이 문제시되면 개혁저항세력이 일어날 수 있으며, 개혁저항세력은 改革政策을 붕괴시키고 과거상황으로 돌아갈 것을 강요할 수 있기 때문이다.

여섯째, 대외경제와 관련, 앞서 제시한 두번째 단계까지 북한지역 화폐를 그대로 통용케 하거나 별도 신규 화폐를 발행하고 남북한간에는 시장가치에 준한 환율을 책정하여 교환하는 것이 바람직하다. 환율에 있어서는 먼저 여행이나 국경통행시 예외적 교환비율을 적용하고 이를 대외무역과 외환거래에 연장 적용한 후, 생산성이 향상되었을 때 차츰 평가절상하는 방법을 택하는 것이 요망된다. 즉 輸出競爭力이 강하게 나타날 수 있는 초기의 저환율정책에서 점진적으로 평가절상을 시도하는 것이다.⁵⁴⁾

끝으로 북한의 경제체제전환과 관련하여 한가지 인식해야 할 사실은 경제체제전환이 다른 사회적인 체제전환과 시간적으로 분리되어 진행됨으로써 야기될 수 있는 문제에 대한 대비이다. 동서독의 통일에서도 보았듯이, 통일이후 독일이 안고 있는 사회적인 문제, 예를 들어 동독지역주민들이 가지고 있는 이등 국민 의식이라든가 외국인에 대한 敵對感情, 지난 40년 이상 획일적이고 경직된 사회주의 체제에 익숙해져 있는 동독주민의 비타협성과 비적극성 등은 통화통합이나 경제통합과 같은 경제체제적인 전환보다

54) Walter Eucken, *op. cit.*

훨씬 더 느린 속도로 전환되는 사회체제적인 문제이다.⁵⁵⁾ 다시 말해 구동독의 경제적인 질서는 통화통합을 통해 일시에 전환될 수 있었으나 동독의 사회적인 질서(사회적인 慣習, 體制, 構造 등)는 통합이후에도 일정기간동안 그대로 존속, 새로운 제도나 이념에 적응하지 못하고 있는 데서 기인하고 있는 것이다.

북한도 지난 40년 이상을 견지해 온 사회주의 체제하의 가치판단기준이나 행동양식은 체제가 바뀌어도 오랫동안 그대로 남아 있을 것으로 여겨진다. 따라서 기업의 經濟活動에 있어 창조적 정신을 즉각 기대하기 어려우며 경제적 자립에 있어서도 비적극적일 것임이 분명하다. 그 밖에 능력과 업적에 따른 상이한 평가 및 補償에 대한 거부감, 사업의 재정적 부담에 대한 불확신, 특히 부채성 자금으로 사업을 운영하는데 따른 위험부담 및 자신감의 결여 등도 예상외로 심각하게 나타날 수 있다.

이와 같은 현상은 사회주의 체제하에서 행해진 장기간의 교육과 관습에 기인한 것이기 때문에 성격상 일시에 변화시킬 수 없으며, 점차로 동화되어 가는 형태를 띌 수 밖에 없다. 한 사회질서가 주어진 시간내에 다른 한 질서로 전환하는 데에는 한계가 있다. 또한 사회를 구성하는 모든 요소들이 상호 의존되어 있기 때문에 어느 한 부분이나 제충만이 변한다고 해서 사회전체가 동시에 變化하지 않는다. 따라서 경제체제전환과 같은 단편적인 변화를 통하여 전체적인 사회질서의 변화를 가져오게 하는 데에는 장시간이 소요된다. 과도기가 필요한 것이다. 북한의 경제체제전환과 관련하여서는 이와 같은 점들을 염두에 둔 사회 및 정치교육 등의 대책이 미리 마련되어야 할 것으로 본다.

55) Fred Klinger, "Soziale Triebkräfte und Hindernisse des wirtschaftlichen Integrationsprozesses," Forschungsstelle für gesamtwirtschaftliche und soziale Fragen, *Gesamtdeutsche Eröffnungsbilanz*, Teil II, 16. Symposium der Forschungsstelle (Berlin : 1990), p.67.

VI. 結 語

최근 남북한 統一과 관련된 논의에서 북한체제의 갑작스런 붕괴로 인하여 남북한이 통일되었을 경우, 남북한간 ‘필요이상의 주거이동을 制限’시키고 북한의 국가소유 토지를 國有化하며, 북한전역을 하나의 「經濟特區」로 지정하여야 한다는 주장이 대두되고 있다.⁵⁶⁾ 이는 독일식의 급작스런 통합이 오히려 남한경제를 파탄으로 내몰 수 있다는 판단아래 일시적인 통합의 後遺症을 미연에 방지한다는 의미에서 상당한 설득력을 지니고 있다고 보여진다. 또한 이론상으로도 헝가리나 폴란드 또는 체코 등의 경우와 같이 북한이 스스로 체제전환을 시도해 나간다는 점에서도 意義를 크다고 판단된다. 그러나 이는 일정기간동안 북한이 기존의 체제를 계속 유지하면서 점진적인 방법을 사용하여 체제전환을 시도하는 것과는 별도로 인식해야 할 것이다. 남북한이 정치적인 통일을 이루었을 경우에는 북한지역은 동유럽의 폴란드나 헝가리와 같이 자체적인 개혁을 통해 스스로 체제를 전환하는 과정을 밟게될 것이 아니라 남한이 북한과의 體制 單一化를 위해 서독이 동독에 행하는 것처럼 대규모의 경제적인 지원이 제공될 것으로 본다. 따라서 통일 후 일정기간동안 「經濟特區」적인 성격을 띠게 하는 것은 바람직하나, 그 기간이 너무 길어서는 북한체제를 시장경제체제로 轉換시키는데 효율적이지 못하다. 체제전환을 위해서는 그에 상응하는 조치들을 신속하게 또한 체계적으로 실시하는 것이 북한지역의 빠른 경제회복과 남한과의 실질적인 통합을 위해서도 바람직하다. 「經濟特區」로 설정된 기간 동안 人口移動을 억제한다는 것은 이론적으로는 가능한 일인지 모르나 장기 간 인구이동이 물리적인 방법에 의해 억제된 상태로 둔다는 것은 오히려

56) 이에 대해서는 「中央日報」 1992.2.9. 및 安斗淳, “북한경제 흡수통합의 위험성”; “통일후 경제통합과 경제체제,” 구영록·임용순 공편 「한국의 통일정책」(서울, 나남: 1993), p.249~276 참조.

대규모의 인구이동을 誘發시킬 소지가 많다. 또한 실제로 일정 규모라도 인구이동이 감행될 경우, 이를 막을 수 있는 방법은 인도적 차원에서 극히 제한되어 있음을 염두에 두어야 할 것이다.

지금까지 고찰한 내용을 요점별로 정리하면 다음과 같다.

1. 經濟體制轉換의 기존의 經濟秩序가 무효화되고 다른 질서가 적용됨을 의미한다.
2. 社會主義 체제가 市場經濟體制로 전환되기 위해서는 ▲ 價格 自由化 ▲ 競爭市場의 성립 ▲ 私有財産制 보장 ▲ 對外經濟 開放이 선행되어야 한다.
3. 체제전환의 방법에는 衝擊療法과 漸進的 방법이 있으나 어느 방법이 체제전환을 위해 효율적인가에 대한 決定은 각국의 경제가 처한 현실과 밀접한 관련이 있다. 다만, 市場經濟秩序의 신속한 확립을 위해서는 기존체제에 충격을 가하는 방법이 더 효율적이다.
4. 경제체제전환 事例에서 얻을 수 있는 시사점은 ① 어느 경우의 체제 전환에 있어서도 體制轉換과 관련된 副作用(물가상승, 실업자 증가 등)이 발생하며 ② 國營企業의 民營化와 土地 私有化는 될 수 있는 限, 신속히 추진하는 것이 바람직하며 ③ 체제전환을 위한 경제내적 環境造成이 중요하다는 점들이다.
5. 사회주의 체제가 자본주의 시장경제체제와 統合을 이룸으로써 체제전환이 되는 경우에는 ① 社會主義 기존 經濟體制에 충격을 가하는 방법을 통해 경제 전 부문에 걸쳐 自由化를 추진한 후, ② 일정기간 동안 市場經濟秩序하에서 경제의 구조조정이 이루어진 다음, ③ 경제지역 單一化를 추진하는 것이 합리적이다.
6. 경제지역 단일화는 먼저 양 체제간 「契約的 共同體」를 형성시킨 후 貨幣·經濟·社會統合을 이루어 나가는 것이 효율적일 것으로 판단된다.
7. 북한 사회주의 體制轉換 과정상 제기될 문제점으로는 南北韓 전체를 고려한 經濟構造調整, 북한경제의 질적 수준 향상과 기타 북한지역 실업자의 南韓移住, 북한 노동자의 賃金調整, 남북한 화폐의 적정환율결

정 등이 있다. 그 밖에도 사회적인 측면과 관련하여 중요하게 인식해야 할 사실은 經濟體制轉換이 사회체제 전환과 시간적으로 분리되어 진행됨으로써 야기되는 양지역 주민간의 이질성 문제의 해소이다.

8. 급진적인 통일시 북한지역을 「經濟特區」로 설정하고 인구이동을 억제하는 것은 후유증 방지를 위해 필요하나, 이것이 북한경제의 점진적 체제전환을 지향하기 위한 것이라면 再考되어야 할 것이다. 그 이유는 북한경제의 효율적인 轉換에 逆效果를 나타낼 수 있으며, 점진적인 체제전환 기간동안 실제 人口移動이 있을 경우, 이를 억제하기 어렵기 때문이다.