사회주의 체제전환전략과 전환비용

-폴란드와 헝가리의 초기 전략을 중심으로-

이 기 동*

◁목 차▷

Ⅰ. 시작하는 말
Ⅱ. 분석틀
Ⅲ. 구체제의 경제적 유산
Ⅳ. 폴란드와 헝가리의 체제전환전략과 전환비용
Ⅴ. 맺음말 : 바람직한 체제전환전략 모색

Ⅰ. 시작하는 말

현재 러시아를 비롯한 구 소련국가들과 그 영향력 하에 있던 동중부 유럽국가들에서 공산주의체제에서 자본주의체제로의 전환실험이 진행 중에 있다. 지난 7년간의 실험기간 동안 이들 국가들은 엄청난 사회경제적 변화를 경험하였다. 가격과 무역이 자유화되고, 국영기업들이 해체되어 사기업으로 전환됨으로써 몇몇 국가들에서는 전체 GDP상 민간부문의 비중이 절반을 훨씬 상회하고 있다. 더욱이 시장이 형성됨으로써 자율적이고 경쟁적

* 민족통일연구원 연구원

인 경제행위가 이뤄지고 있다. 이와 같은 시장경제로의 전환, 시장화(marketization)노력은 고무적인 것으로 평가받고 있다.

이러한 경제적 성과에도 불구하고, 불과 2~3 년만에 체코를 비롯한 몇 개 국가들을 제외하고는 구공산당 계승정당들이 정치적 공백기에 종지부를 찍고 재집권하는 흥미로운 정치현상이 연출되었다. 이러한 공산당 계승정당들의 정치무대 복귀는 몇 가지 점에서 중대한 정치적 의미를 가진다고 할 수 있다. 첫째 복수정당제하에서 자유로운 선거경쟁을 통해 정권교체를 이루었다는 점에서 민주화의 기틀을 마련했다고 판단할 수 있다.[1] 둘째, 이 국가들의 유권자들이 구 공산당 계승정당을 진정한 의미의 좌파정당으로 인정하였다는 점에서 정치적 균형 또는 온건적 다원주의를 확립하기 위한 기반이 조성되었다고 할 수 있다.[2]

그러나 이러한 의미는 민주화라는 체제전환의 한 축만을 기준으로 상정했을 경우이므로 다른 한 축인 시장화를 기준으로 판단할 필요가 있다. 첫째, 공산당 계승정당들의 복귀는 공산주의체제 붕괴 이후 위축되어 왔던 노멘클라투라계급과 같은 수많은 비생산적 이윤추구행위자들(rent-seekers)에게 비경쟁적 경제활동의 공간을 열어주는 계기가 되었다. 이들은 구체제에서 기득권을 누려 왔던 세력으로서 공산당 계승정당의 정치적·물질적 기반을 구성하고 있다. 이들은 체제전환과정에서 자신들의 기득권을 보장해 줄 수 있는 제도를 확립하는데 우선적인 목표를 가지고 있다.[3] 따라서 공산당 계승정당들의 복귀는 이들의 정치권력에 대한 접근을 용이하게 함으로써 체제전환과정을 난관에 봉착하게 만들었다.

---

1) Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman and London : University of Oklahoma Press, 1991).

2) 온건적 다원주의에 관해서는 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A framework for analysis*(Cambridge : Cambridge University Press, 1976), p. 179를 참조할 것.

3) 노멘클라투라들은 비생산적 이윤추구행위가 불가능하거나 수월하지 않은 사적부문의 확대에 적대적이므로 기존의 체제를 유지하려는 경향을 가지고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Jan Winiecki, *Resistence to Change in the Soviet Economic System : A Property Rights Approach*(London & New York : Routledge, 1991)을 참조할 것.

둘째, 공산당 계승정당들의 복귀는 정치적 비용을 증가시키는 결과를 초래하였다. 신생 민주주의국가들에서 개혁의 성공은 사회적 압력에 대한 국가자율성의 정도와 밀접한 관계가 있다. 전환기에 처해 있는 국가는 사회세력들의 요구와 압력에 관계 없이 계획된 정책을 일관되게 추진할 수 있는 능력을 갖출 때 개혁을 성공적으로 수행할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 공산당 계승정당의 복귀는 경쟁적인 정치무대를 초래하였고, 이는 사회세력들의 요구 및 압력과 결합하게 됨으로써 결국 정치는 정치엘리트와 대중 간의 암거래시장으로 변하게 된다. 이렇게 되면 체제전환은 정치경쟁의 희생물로 전락하게 된다.

본 논문은 폴란드와 헝가리의 자유주의정당들이 지난 1993년과 1992년에 각각 실시된 선거에서 패배한 원인을 전환비용을 최소화하는 데 실패하였다는 점에서 찾고자 한다. 이를 위해 폴란드와 헝가리의 신정부가 채택·추진한 체제전환전략을 설명하고, 그 결과로써 발생한 전환비용을 분석하여 문제점을 도출하고, 이상적인 체제전환전략을 모색하고자 한다.

본 논문은 체제전환초기 3년(1990~1993)을 연구의 대상기간으로 설정하고자 한다. 체제전환초기는 체제전환의 장래(성공과 실패)와 관련해서 대단히 중요하다고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 정치제도와 경제제도들이 불완전한 상황에서 사회적 비용의 증가는 그것이 비록 불가피한 현상일지라도 체제전환 자체를 위협하는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 둘째, 체제전환초기에 새롭게 추진되는 정책들이 대중의 정서와 요구를 담보하지 못할 경우, 국가는 사회적 압력으로부터 자유로울 수 없기 때문이다.

II. 분석틀

1. 체제전환전략 채택에 영향을 미치는 요인

체제전환은 그 범위에 따라 '이중전환'(dual transition)과 '단일전환'

(unitary transition)으로 구분할 수 있다.

이중전환은 정치체제와 경제체제가 동시에 전환하는 것을 말하며, 대부분 혁명과 같은 급격한 정치변동이 계기가 된다. 러시아와 동중부 유럽국가들의 사례가 이에 해당된다.[4] 반면에 단일전환은 정치체제나 경제체제 중 하나만 전환하는 것을 의미하며, 엘리트들의 개혁의지가 체제전환 결정에 중요한 영향을 미친다.[5] 정치체제전환의 대표적인 사례는 남미 권위주의국가들의 민주주의체제로의 전환을 들 수 있다. 이 경우 경제체제에 있어서도 부분적인 변화가 나타나지만, 이는 새로운 체제로의 전환이 아니라 단지 기존 체제 내에서의 개혁 수준에 불과하다. 경제체제전환의 대표적 사례로서는 중국을 꼽을 수 있다. 정경분리원칙에 입각한 중국의 경제체제 전환은 사회주의 명령경제체제의 부분적 개혁수준에 그치지 않고 가격 자유화, 국가기업 사유화, 元貨의 태환화 등 시장경제에 필수적인 조치들을 포함하는 등 명백히 사회주의 경제관리원칙에서 벗어난 체제전환적인 성격을 지닌다고 할 수 있다.

이와 같은 분명한 차이를 무시한 채, 중국을 점진적 체제전환전략의 대표적 사례로 인정하는 것은 비교분석에서 큰 오류를 범하기 쉽다. 현재 동중부 유럽 체제전환국가들에서는 정치체제와 경제체제가 동시에 변형(transformation)되고 있기 때문에 정치와 경제 간의 상호영향이 크다고 할 수 있다. 반면에 사회주의 정치체제를 안정적으로 유지해 가면서 국가주도로 경제체제가 변형되고 있는 중국에서는 정치와 경제의 상호영향은 그다지 크지 않다. 즉 체제전환과정에서 정치적 비용을 비교적 적게 부담하고 있는 중국과는 달리, 이중전환의 국가들은 경제개혁으로 인한 정치적 비용을 크게 부담하고 있고, 이러한 정치적 비용들은 다시 경제개혁에의 부담으로 환류하는 경향을 보인다고 할 수 있다.

따라서 이중전환국가들은 정치체제를 위협할 수 있는 사회적 비용을 최

4) 이에 관한 자세한 논의는 Nancy Bermeo, "Sacrifice, Sequence, and Strength in Successful Dual Transition : Lessons from Spain," *The Journal of Politics*(August 1994)를 참조할 것.

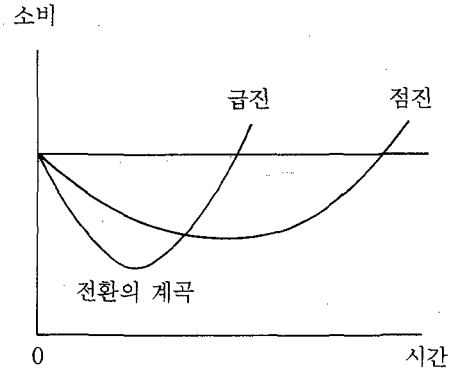
5) 단일전환은 이중전환과 차별화하기 위해 필자가 만든 용어이다.

소화하는 체제전환전략의 선택이 불가피한 반면, 중국과 같이 정치체제가 안정적이고 사회적 비용으로 발생하는 정치적 저항을 무마시킬 수 있는 사회적 안전망(사회주의적 복지제도, 사이드 페이먼트, 잘 확립된 억압적 국가기구)을 확보하고 있는 단일전환국가는 전략 및 정책 선택에 있어서 사회적 비용의 최소화보다는 경제성장에 더 주안점을 둘 수 있다.

2. 전략과 전환비용

전환비용은 체제전환과정에서 발생하는 정치·경제·사회적 비용을 총칭한다. 그러나 본 논문에서의 전환비용은 사회적 비용을 의미한다. 쉐보르스키(Adam Przeworski)에 의하면 전환비용은 전략선택에 영향을 미친다.[6] 아래 〈그림 1〉은 급진적 전략과 점진적 전략에 따른 복지수준의 변화를 보여 주고 있다. 수직축은 개인의 복지수준을 나타내는 소비수준을 의미하며, 소비가 감소한다는 것은 전환비용이 증가한다는 것을 의미한다. 수평축은 시간의 변화를 나타내며, 시간이 길어진다는 것은 전환비용이 장기화된다는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 전략과 전환비용



6) Adam Przeworski, *Democracy and the Market : Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*(Cambridge : Cambridge University Press, 1991), p. 163.

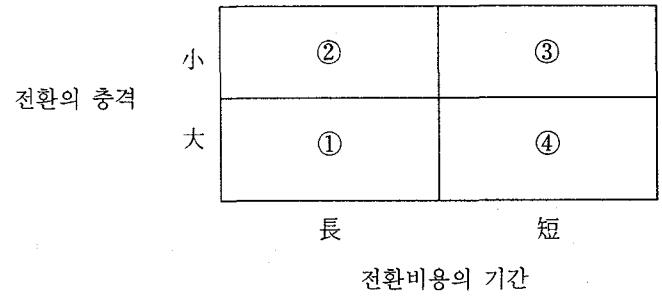
전략선택·추진과 동시에 소비는 시간의 변화와 함께 두 경로로 이동한다. 급진적 전략을 채택할 경우, 소비는 단기간 내 대폭 하락하지만 전환비용의 단기적 경향때문에 이전 수준으로의 회복속도 역시 빠르다. 즉, 초기 전환단계에서 순간적으로 큰 충격으로 인해 사회세력들의 고통이 크지만, 회복속도가 빠르므로 고통을 단기간 내에 감소시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 충격으로 인한 순간적인 고통이 크기 때문에 사회세력들의 돌발적인 저항에 부딪쳐 개혁이 실패할 위험성이 높다고 할 수 있다.

반면에 점진적 전략을 채택할 경우, 소비는 서서히 소폭으로 하락하지만 전환비용의 장기화 경향때문에 이전 수준으로의 회복속도 역시 느리다. 점진적 전략하에서는 사회세력들의 고통이 급격히 악화되지는 않지만, 경제회복의 지연으로 인해 구 공산주의자들에게 유리한 제도들을 재정비할 수 있는 시간적 여유를 제공해 줌으로써 개혁이 지연되거나 실패할 위험성이 있다.

이상의 논의를 통해 발견할 수 있는 한 가지 분명한 점은 급진적 전략이든 점진적 전략이든 전환비용으로 인해 개혁이 지연되거나 실패할 가능성은 항시 존재한다는 사실이다. 따라서 둘 중 어떤 것이 더 나은 전략인가를 판단하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 본 논문은 이 문제에 대한 접근을 시도하고자 한다.

쉐보르스키가 활용한 두 가지 변수-전환의 충격(세로축)과 전환비용의 기간(가로축)-를 가지고 Typology를 구성하면 아래의 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 전환비용의 유형



①은 전환의 충격이 크고 장기적인 유형, ②는 전환의 충격이 작고 장기적인 유형, ③은 전환의 충격이 작고 단기적인 유형, ④ 전환의 충격이 크고 단기적인 유형이다.

이상의 4가지 유형 중 사회적 비용이 가장 많은(정치체제에 가장 위협적인) 유형은 ①이고, 가장 적은(가장 안정적인) 유형은 ③이라고 할 수 있다. 모든 체제전환국가들은 ③의 유형을 지향하고 ①의 유형은 지양하려 한다. 그러나 대부분의 국가들은 현실적으로 ②내지는 ④의 유형에 속한다. 경로의존 접근방식(Path-Dependency Approach)을 주장하는 학자들은 그 이유를 구체제의 정치·경제적 유산들에서 찾는다. 이들은 탈공산주의체제가 공산주의체제의 붕괴로 인한 '체제의 진공상태'(systemic vaccum)를 초래하기는 하였지만 '제도의 진공상태'(institutonal vaccum)마저 초래한 것은 아니라면서 제도적 관성(inertia of institution)의 중요성을 강조한다. 이들은 구제도들의 존속이 그 속에서 활동하는 행위자들의 이익에 반대되는 체제전환과정을 방해하고 지연시킨다고 주장한다.[7]

구체제의 유산들 중 경제적 유산은 전략선택에서 신중히 고려되어야 할 요소이다. 경제적 유산들에 대한 정확한 진단이 전제되어야 경제체제전환을 위한 효과적인 처방이 나올 수 있다. 폴란드의 사례는 구체제로부터 초인플레이션, 재정적자의 악화, 심각한 외채와 같은 유산을 물려받은 신정부가 급진적 전략을 채택·추진할 경우, 사회에 부담지워지는 전환비용이 장기화되면, 그 책임이 있는 자유주의정당과 엘리트들이 선거에서 패배할 수 있다는 사실을 뒷받침하는 좋은 예이다. 예컨대 심각한 병을 앓고 있는 환자를 효과적으로 치료하기 위해 쓴 약(bitter pill strategy)을 투여했으나, 효과가 신속하게 나타나지 않아 환자에게 부작용과 고통을 안겨 주는 것과 같은 이치이다.

헝가리의 사례는 구체제로부터 비교적 안정적인 경제적 유산을 물려받은

7) Klaus Nielsen, Bob Jessop and Jerzy Hausner, "Institutional Change in Post-Socialism" in *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism*(Aldershot : Edward Elgar Publishing Company, 1995), pp. 6~7. 예를 들면 폴란드에서 기업경영에 직접 참여하는 국영기업노동자단체인 노동자평의회(Worker's Council)는 정부가 대중적 사유화프로그램을 추진하지 못하도록 압력을 행사해 왔다.

상황에서 점진적 전략을 채택하였으나 전환의 충격이 커짐으로써, 역시 자유주의정당과 엘리트들이 선거에서 패배한 한 예이다. 이는 질병상태가 양호한 환자에게 약한 약을 투여함으로써 환자의 상태가 악화되는 것과 같은 이치이다.

III. 구체제의 경제적 유산

일반적으로 구체제의 경제적 유산은 구체제로부터 물려받은 거시경제적 상황, 산업구조, 경제문화, 대외경제구조 등을 포함하는 개념이지만, 본 논문에서는 거시경제적 상황을 중심으로 분석하고자 한다.

구 동유럽 공산주의국가들의 경제악화는 소련에 의해 강제적으로 이식당한 스탈린식 중앙계획적 명령경제체제에서 비롯되었다.[8] 명령경제체제의

8) 스탈린식 명령경제체제를 이식을 받은 동중부유럽국가들의 경제체제는 다음과 같은 중심적인 요소들을 가지고 있었다. 1) 체코를 제외한 대부분의 국가들은 농업적인 경제적 기반을 가지고 있음에도 불구하고, 노동집약적 중공업생산에 우선순위를 두었다. 2) 국가소유의 원칙이다. 이데올로기적으로 정당화된 국가소유는 공산주의하에서 모든 생활요소에 확대되었다. 3) 계획생산과 중앙통제가격의 원칙과 실천이다. 공산주의체제에서 모든 것은 계획된다. 즉, 달성해야할 생산목표를 낮추고, 모든 것은 하나의 가격을 가지며, 거의 모든 것은 인위적 가치를 가졌다. 중앙계획이 분배가능한 자원과 필요한 자원의 균형에 기초한 현실적 계획이 빠진 채, 단순히 목표만을 가지고 있다는 사실은 빈번히 그 체계를 현실의 조소거리로 만들었다. 보고(Reporting)는 희망사항(wishful thinking)에 기초하고 있었다. 4) 사회간접시설의 발전에 대한 부정적 시각이다. 사회간접시설과 서비스부문은 직접 생산노동이나 생산재에 포함되지 않으므로 생산가치의 일부가 아니라는 막스주의경제이론의 결과이다. 5) 수직적인 이익취합과 표출에 대한 강조이다. 공동체의 주변적 요구보다는 위계적이고 조직적인 수직적 질서를 중시하였다. 충성과 이익취합의 수직적 체계는 경제단위로서의 지역공동체의 효과적인 파괴를 초래했다. 6) 완전고용의 원칙이다. 노동시장의 비합리적 체계는 각기 다른 노동정량을 가진 근로자들에게 거의 유사한 선에서 최저의 임금을 지불하는 인위적 체계를 만들었다. 이 결과 완전고용은 쉽게 달성되었으나 엄청난 저질노동력이 발생하였고, 노동자들은 생산목표를 정함에 있어서 불필요한 위험을 회피하려는 결과를 초래하였다. Ivan Volgyes, "The Economic Legacies of Communism," in Zoltan Barany & Ivan Volgyes(ed.), *The Legacies of Communism in Eastern Europe*(Baltimore & London ; The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 44~46.

구조적 모순은 공산주의 이데올로기와 정치논리가 경제논리를 지배해 온 데서 기인한다고 할 수 있다. 공산주의체제는 경제적 토대가 정치적 상부구조를 결정하는 것이 아닌 정치적 상부구조가 경제적 토대를 결정하는 사회구성체적 성격을 띠었다. 따라서 경제는 정치적 이익에 종속적일 수밖에 없었다. 이 결과, 동중부 유럽 체제전환국가들은 수많은 경제적 난제들을 구체제로부터 물려 받았다.[9]

그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 높은 인플레이션이다. 모든 사회주의국가들은 공급부족과 초과수요로 인해 억제된 인플레이션 상태에 있었다. 이 상황에서 국가의 가격통제는 불가피하였다. 그러나 1980년대 말 헝가리와 폴란드에서 부분적인 가격자유화조치로 국가에 의한 가격통제가 해제되면서 억제된 인플레이션이 현실로 나타났다. 둘째, 정부의 막대한 예산적자이다. 공산주의체제하에서 정부는 부실적자 국가기업에 대한 과중한 보조금 지출부담을 가지고 있었다.[10] 연성예산제약(soft budget constraints)의 핵심인 보조금제도는 정부의 막대한 예산적자를 초래하고 경제발전을 위한 투자를 감소시키며 기업의 경쟁을 저해하는 주요 원인이었다.[11] 셋째, 막대한 외채이다. 동유럽국가들은 서방의 신용을 가지고 산업기반을 근대화하고자 하였다. 그러나 1970년대에 서방국가들의 경기침체, 소비재 수입시 서방신용의 이용 등으로 인해 외채의 급속한 증가를 초래하였다. 넷째, 완전고용을 실현하기 위한 노동집약적이고 중공업우선적 경제구조이다. 이러한 경제구조는 산업시설의 혁신에 대한 투자를 약화시켰을 뿐만 아니라, 서방국가들이 기술혁신을 통해 생산비용을 절감하는 동안 낙

9) 그러나 체제전환과정에 도움을 줄 수 있는 역동적인 사적부문이라는 긍정적 유산도 있었다. 주로 농업과 소규모 공업, 그리고 가내공업의 성장과 더불어, 특히 1980년대에 사적부문의 증대가 있었다. 하지만 1980년대 말에 국가부문은 여전히 경제의 지배적인 지위를 차지하고 있었다.

10) 첫째는 소비자보조금으로 정부가 물가상승분에 대한 지출을 정부가 대신해 주는 것을 말한다. 둘째는 생산자보조금 또는 기업보조금으로 정부가 부실기업의 적자분을 정부예산에서 충당하는 것을 의미한다.

11) 보조금제도는 사회주의체제에서 기업이나 국민들로부터 큰 인기를 가졌다. 왜냐 하면 노동자들은 항상 낮은 가격으로 소비재를 구입할 수 있을 뿐만아니라 고용보장을 얻을 수 있었고, 부실기업은 파산의 위험으로부터 항상 벗어날 수 있었기 때문이다.

후된 생산시설을 유지시키는 원인이 되었다.[12]

대부분의 동중부 유럽국가들은 체제전환 초기에 이와 같은 경제적 유산들을 모두 지니고 있었으나, 그 정도에는 큰 차이가 있었다. 폴란드와 헝가리의 차이를 주요 거시경제지표를 통해 살펴보면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 폴란드와 헝가리의 주요 거시경제지표 비교

구 분	1988년		1989년	
	폴란드	헝가리	폴란드	헝가리
인플레이션율(%)	60.2	16.3	640	17.0
예 산 균 형(%)	-2.3	0.0	-7.2	-1.4
외 채(십 억 달 러)	42.1	19.6	43.0	20.6

우선 인플레이션의 경우, 1989년을 기준으로 볼 때, 폴란드는 640%로 헝가리의 17%에 비해 무려 40배 이상 높은 수치를 기록하고 있다. 폴란드에서는 1989년 물가-임금연동제 실시에 이은 그 해 8월 소매가격 자유화 조치로 가뜩이나 높은 인플레이션이 더욱 상승하였다. 반면, 헝가리에서는 이미 1988년부터 실시된 가격자유화조치와 더불어 환율 평가절하, 실질적인 금리제도 도입, 그리고 통화량억제시책과 같은 안정화조치가 병행되었기 때문에 그렇지 못한 폴란드보다 안정적이었다.

예산균형의 경우, 1989년을 기준으로 할 때, 폴란드는 7.2%의 예상적자를 기록한 반면, 헝가리는 1.4%의 적자에 불과하다. 폴란드의 예산적자는 주로 과중한 보조금 부담과 임금인상에서 비롯되었다. 반면, 헝가리는 1988년 경제위기를 완화하기 위해 취한 부실기업에 대한 국가보조금 감축조치로 국가 재정지출의 가장 큰 부분을 억제할 수 있었다.

외채의 경우, 폴란드는 430억달러로 약 200억달러를 기록한 헝가리에

12) 예컨대, 세계시장은 철, 석탄과 같은 품목보다는 컴퓨터칩과 같은 첨단소재를 주로 요구하고 있음에도 불구하고 폴란드를 비롯한 사회주의국가들은 기존의 생산품목과 생산방식을 과감히 탈피하지 못했다.

비해 2배 정도였다. 물론 인구를 포함한 경제규모에 있어서 폴란드가 2배 정도 큰 탓도 있지만, 보다 근본적인 원인은 1970년대부터 시작한 외국신용에 의존적인 산업화정책에서 기인한다고 할 수 있다.

이상의 논의에서 볼 때, 폴란드와 헝가리의 신정부가 구체제로부터 물려받은 경제적 유산의 내용은 유사하지만, 그 정도에 있어서는 폴란드가 상대적으로 훨씬 악화상태에 있었음을 단적으로 알 수 있었다. 어떻게 보면, 구체제하에서 실질적인 개혁을 경험한 헝가리가 폴란드에 비해 보다 안정적으로 나타난 결과는 당연하다고 할 수 있다.[13] 이러한 상이한 결과는 양국가간의 상이한 체제전환전략 형성에 큰 영향을 미쳤다.

Ⅳ. 폴란드와 헝가리의 체제전환전략과 전환비용

체제전환전략은 크게 거시경제적 안정화정책과 구조조정정책으로 구성되어 있다. 본 논문은 거시경제적 안정화정책을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 폴란드와 헝가리에서 체제전환초기에 실시된 구조조정의 대표격인 사유화정책, 특히 대중적 사유화(mass privatization)정책이 미미한 수준에 불과했기 때문이다.

일반적으로 체제전환전략은 세 가지 기준-속도(pace), 범위(sphere), 순서(sequence)-에 입각하여 급진적 전략과 점진적 전략으로 양분할 수 있다. 급진적 전략은 신속한 속도로 포괄적인 범위에서 다양한 경제개혁조치들을 동시에 추진하는 전략을 가리킨다. 반면에 점진적 전략은 점진적 속도로 부분적인 범위에서부터 경제개혁조치들을 단계적으로 추진하는 전략을 의미한다.

급진적 전환론자들의 전략적 가정은 신속한 시장화를 통해 사회의 이익을 다원화시킴으로써 정치적 다원주의의 기반을 확립할 뿐만 아니라, 구공

13) 허만 외, 「동유럽의 개혁과 시장경제의 도입」(서울 : 집문당, 1993), p. 146.

산주의자들의 정치·경제적 기반을 급속히 무력화시키려 데 있다. 이와는 달리 점진주의자들의 전략적 가설은 구체제의 유산들 때문에 처음부터 서구식 시장경제를 건설하는 것은 불가능할 뿐만 아니라, 설사 건설하였다 하더라도 원래의 의도와 다른 방식으로 작동할 것이므로 중간단계로서 혼합경제와 같은 다른 방식의 제도형성과 작동방식이 필요하다는 것이다.[14]

1. 폴란드와 헝가리의 체제전환전략

위에서 설명한 바와 같이, 폴란드의 신정부가 물려받은 경제적 유산들은 한 마디로 총체적 위기수준에 버금가는 것으로 평가해도 무방하다. 특히 1989년말 640%까지 치솟은 인플레이션은 가공할만한 것이었다. 이러한 경제상황에서 폴란드의 신정부는 서구식 시장제도들을 신속히 도입하여 급속히 경제를 회복시키고 체제전환에 의한 사회적 비용을 최소화한다는 차원에서 급진적 전략인 충격요법을 채택·추진하였다.[15] 충격요법의 골자는 초인플레에션을 진정시키기 위해 가격자유화로 발생한 국내수요를 급격히 감소시키는 한 마디로 긴축정책이었다.

폴란드의 신정부가 채택한 충격요법의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 1989년 폴란드 재정적자는 7.2%에 이르렀다. 이러한 재정적자는 초인플레이션을 반영하는 것이었다. 따라서 폴란드는 보조금 삭감과 같은 재정긴축정책을 통해 정부지출을 줄이고 면세혜택 축소와 같은 세제개혁을 통해 세수를 증대하고자 하였다. 그러나 긴축적인 재정정책은 투자를 위축시켜 경제성장을 후퇴시키는 부작용도 수반하였다.

둘째, 폴란드의 신정부는 인플레이션을 억제하기 위해 신용 및 통화공급

14) 이기동, 「폴란드의 탈공산주의 체제전환에 관한 연구, 1990~1993」(서울 : 건국대학교 대학원 박사학위논문, 1997), pp. 22~27.

15) 이밖에도 폴란드가 급진적 체제전환전략을 채택한 배경으로 솔리다르노시치를 중심으로 한 강력한 개혁세력의 등장과 국제통화기구의 권고 등을 들 수 있다. 하지만 가장 중요한 이유는 지금까지 설명한 바와 같이, GDP와 공업생산성이 대폭 하락하고 물가가 치솟는 등 1989년의 심각한 경제위기 상황에서 전환비용을 최소화하면서 단기간내에 경제회복을 달성하려는 의도에서 찾을 수 있다.

을 억제하고 저축을 증진시키기 위해 이자율을 대폭 인상하는 금융긴축정책을 도입하였다. 그러나 이러한 금융정책은 새로운 자금수요를 필요로 하는 신설 벤처기업과 같이 민간부문의 활성화를 위축시키는 결과를 초래하였다.

셋째, 즈워티貨의 태환성을 회복하고 세계경제로의 통합을 위해 1991년 1월 1일부로 단일환율제를 실시하고, 31.6% 평가절하하였으며, 1991년 5월에 16% 추가로 평가절하하였다. 이러한 조치를 통해 수출은 증대하였으나 수입을 감소시켜 국민들의 내핍생활을 더욱 요구하는 원인이 되었다.

넷째, 인플레이션의 원인인 임금인상을 억제하기 위한 차원에서 임금인상을 물가인상의 30% 이내에서만 허용하는 조치를 취하였다. 더욱이 이를 위반할 경우, 200~500%에 달하는 초과임금세(excessive wage tax, Popiwek)를 부과하는 단호한 조치를 병행하였다. 그러나 이 조치는 물가인상분에 미치지 못하는 임금지급을 가져와 임금노동자들의 내핍을 강요하는 것이었다.

헝가리는 폴란드와 달리, 점진적인 전략을 통하여 시장경제로의 전환을 추진하였다. 헝가리가 점진적 전략을 채택하게 된 배경으로 1968년 신경제프로그램(NEM)으로 시작된 과거의 풍부한 개혁경험을 들고 있으나, 경험 자체의 유무보다는 개혁의 효과가 비교적 성공적이었다는 점을 들 수 있다. 1988년 헝가리사회주의노동당이 실시한 경제계획-부실기업에 대한 보조금 삭감, 통화의 평가절하, 무역규제 완화, 대폭적인 가격 및 임금개혁-은 부작용도 있었지만, 시장경제제도들을 미리 확립하는 데 도움을 주었다. 특히, 인플레이션을 억제하고 재정적자를 소규모 수준으로 유지시키는데 기여하였다.

헝가리 경제체제전환은 국내균형, 경제안정화, 대외경제관계 개선 등이 중심을 이루고 있다. 특히 작은 영토와 적은 인구로 인해 경제규모가 왜소하기 때문에 헝가리는 대외경제관계 개선을 소홀히 할 수 없었다. 또한 동중부 유럽국가들 중 1인당 외채수준이 가장 높기 때문에 국제수지의 개선이 가장 시급한 해결과제였다. 따라서 헝가리는 수출증대와 외국인투자 활성화를 적극 도모하고 있다. 또한 1991년 3월 「경제전환과 발전을 위한 4

개년계획」을 수립[16]하여 외국의 신용을 확보하고 인플레이션을 억제함으로써 개혁으로 인한 사회적 비용을 최소화하고자 하였다. 이밖에도 국영기업에 대한 보조금을 삭감하고, 이자율을 인상하는 등 긴축적인 안정화정책도 병행하였다. 그러나 헝가리는 거시경제적 안정화정책보다는 시장경제 확립을 위한 법제 정비와 금융제도 창설과 같은 미시적 정책에 주안점을 둔 경향이 있다. 그 이유는 폴란드처럼 심각한 거시경제적 불균형 상태가 아니라는 판단에 따른 것으로 보인다.

헝가리가 채택·추진한 점진적 전략의 기본적 특성은 다음과 같다.[17]

첫째, 보조금이 점진적으로 철회되었고, 전반적인 가격안정을 유지하기 위해서 에너지와 기초원료 가격도 점진적으로 자유화되었다. 코르나이는 이와 관련하여 급속한 물가상승을 막기 위해 공급부족이 해결된 재화부터 자유화할 것을 강조하였다.

둘째, 그 결과로 예산적자가 계속되었지만, 국가소유기업의 급속한 대량파산은 피할 수 있었다. 1991년 세수는 기대수준에 미치지 못했지만 지출은 계획된 한도내에서 유지되었고, 예산적자분은 헝가리국가은행(National Bank of Hungary)으로부터의 신용으로 충당되었다. 보다 중요한 점은 1980년대 중반 이후 상당 정도의 가격개혁을 경험하면서 이중은행체계(two tiers banking system)가 안정적으로 유지되어 왔다는 사실이다.

셋째, 화폐의 태환은 무역자유화와 기업의 경화접근을 통해 점진적으로 도입되었다. 당좌거래와 외국투자는 이미 태환할 수 있지만, 개인에게는 엄격한 제한을 두었을 뿐만 아니라, 폴란드에서 만연하던 것과 같은 암시장 거래를 상당히 제한하였다.

이상에서 설명한 바와 같이, 폴란드와 헝가리에서 실시한 경제체제전환의 결과, 폴란드의 경제는 1991년 말부터 초과수요의 억제, 환율 안정(달

16) 이 계획의 주요 내용은 사적소유권 확립, 경제에 대한 정부의 통제 축소, 공급 확대, 물가상승 억제, 국제수지 균형, 외채지불 이행, 포린트화의 태환성 회복 등이다.

17) Andrzej K. Kozimiski, "Transition from Planned to Market Economy : Hungary and Poland Compared," *Studies in Comparative Communism*, Vol 24, No. 4(December 1992), pp. 329~331.

러당 9600즈워티), 인플레이션 진정(1989년 640%에서 1993년에 36% 달성), 예산균형 달성, 외채의 감소 등과 같은 괄목할만한 성과를 거두기 시작하였다. 헝가리 역시 폴란드만큼 괄목할만한 정도는 아니지만, 서서히 경제안정화의 경향을 보였다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 전환비용 즉 사회적 비용은 두 국가 모두에서 지속적인 증가추세를 보였다.

2. 전환비용

전술한 바와 같이, 폴란드와 헝가리의 체제전환전략은 비교적 성공적인 경제안정화와 함께 전환비용으로 불리우는 부정적 결과들을 수반하기도 하였다. 대표적으로 경제성장율 하락, 투자 위축, 생산성 하락, 실질소득 감소, 실업 증가 등을 꼽을 수 있다. 본 논문에서는 실질소득과 실업을 전환비용의 대표사례로 삼고자 한다. 실질소득과 실업이 전환비용을 측정하는 가장 대표적인 지표로 활용되는 이유는 국민들의 물질적·심리적 상태의 변화와 가장 밀접한 관련이 있기 때문이다.[18]

따라서 본 논문에서는 체제전환의 초기에 발생한 실질소득과 실업을 중심으로 전환비용을 살펴보기로 한다. 전화비용의 최소화라는 전제 하에서 추진된 폴란드와 헝가리의 체제전환전략이 초래한 전환비용은 아래와 같다.

---

18) 다음과 같은 선행연구들은 사회적 비용의 대표적 지표로서 실업과 실질소득의 중요성을 뒷받침한다. Adam Przeworski, "Public Support for Economic Reforms in Poland," *Comparative Political Studies*, vol. 29, no. 5(October 1996) ; "Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions : Poland in the Eastern European Perspective," Luiz Carlos Bresser Pereira, *Economic Reforms in the New Democracies*(Cambridge : Cambridge University Press, 1993) ; Krzysztof Zagorski, "Hope Factor, Inequality, and Legitimacy of Systemic Transformations : The Case of Poland," *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 27, no. 4(1994).

또한 하나의 여론조사 결과 역시 실업과 실질소득의 중요성을 입증한다. GUS가 실시한 여론조사결과에 따르면, 대다수 폴란드국민들은 전환비용이 너무 높다고 생각하고 있으며, 특히 전환비용들 중에서도 실업과 실질소득의 감소로 인한 빈곤에 대해 가장 두려움을 가지고 있음을 보여준다. Glowny Urzad Stattystyczny(GUS), *Rocznik Statystyczny 1993*(Warsaw, GUS, 1993).

〈표 2〉 폴란드와 헝가리의 실질임금 상승률

(단위 : %)

구 분	89년	90년	91년	92년	93년
폴란드	9.0	-24.4	-0.3	-2.7	-1.3
헝가리	0.9	-3.7	-7.0	-1.4	-3.9

먼저 실질임금 상승률부터 살펴보자. 〈표 2〉에서 보는 것처럼 폴란드의 경우, 1989년 실질임금 인상률이 헝가리에 비해 높게 나타난 것은 1989년 8월에 실시된 물가임금연동제의 영향 때문이다. 그리고 경제체제전환이 시작된 1990년에 급격한 임금수준의 하락을 보이고 있다. 이는 바로 긴축정책의 일환인 임금통제정책(Popiwek)의 여파 때문인 것으로 판단된다. 그러나 폴란드의 경우 무엇보다도 심각한 것은 1990년 이후 3년 간 공산주의 시절에 미치는 임금수준을 회복하지 못했다는 사실이다. 이는 충격요법의 장점인 전환비용의 단기적 경향과 배치되는 것을 의미한다.

헝가리의 경우, 1992년부터 약간씩 회복세를 보이고 있으나 여전히 공산주의 시절의 수준에는 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 이는 점진적 전략이 가지고 있는 전환비용의 장기화라는 측면에서 볼 때, 그다지 우려할 만한 상황은 아니다. 하지만, 보다 심각한 것은 본격적인 경제체제전환전략이 추진되기 시작한 1991년의 실질임금이 폴란드만큼은 아니지만 1989년에 비해 큰 폭으로 하락하였다는 사실이다. 이 사실은 전환비용의 저충격이라는 점진적 전략의 장점과 거리가 먼것이라 할 수 있다.

〈표 3〉 폴란드와 헝가리의 실업률

(단위 : %)

구 분	89년	90년	91년	92년	93년
폴란드	0.0	6.3	11.8	13.6	16.4
헝가리	0.0	1.9	7.8	13.2	12.6

〈표 3〉에 나타난 바와 같이 1989년에 폴란드와 헝가리에서는 실업이 전혀 없는 것으로 나타났다. 이것이 사실인지는 확인할 수 없지만, 공산주의는 완전고용 원칙을 실현해야 하기 때문에 일반적으로 공산당 정부는 '숨겨진 실업'(hidden unemployment)이라 하여 통계상 실업을 은폐하는 경향이 있다.

폴란드에서는 충격요법이 실시된 1990년의 실업률이 가장 높게 나타났다. 그 이유는 국가기업에 대한 보조금 삭감으로 인한 부실적자기업들의 도산과 긴축재정정책으로 인한 투자의 위축 때문인 것으로 보인다. 그리고 국가기업 사유화조치와 함께 해고조치가 합법화되면서 실업이 매년 증가추세를 보이고 있다. 이는 실질소득의 하락과 마찬가지로 충격요법의 장점인 전환비용의 단기적 경향과 다른 결과라고 할 수 있다.

헝가리의 실업은 점진적 전략이 시작된 1991년과 이듬해인 1992년에 큰 폭으로 증가하였다. 이는 폴란드에 비해 사유화조치의 속도가 빠르고 그 영역이 광범위한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그러나 1993년에 실업률이 감소를 보인 것은 외국의 투자가 증대되어 민간부문이 활성화된 결과, 새로운 고용기회가 창출되었기 때문인 것으로 판단된다. 여기에서 중요한 사실은 1991년에 실업률이 대폭 증가하였다는 사실이다. 이는 점진적 전략의 장점인 전환비용의 충격이 예상보다 컸음을 입증하는 것이다.

이상의 논의를 정리하자면, 폴란드의 충격요법은 순간적인 충격이 큰 반면에 전환비용의 기간이 짧을 것이고, 헝가리의 점진적 전략은 전환비용이 장기적인 대신에 순간적인 충격이 작을 것이라는 예상과 달리, 실제 결과는 실질소득과 실업 두 가지 지표 모두에서 반대로 나타났다.

Ⅴ. 맺음말 : 바람직한 체제전환전략 모색

헝가리와 폴란드의 신정부는 초기 체제전환과정에서 예상 외로 큰 전환비용에 직면하였다. 더욱이 그 결과로 인해 구 공산당 계승정당에게 권력

을 넘겨줘야 하는 쓴 맛을 경험해야 했다. 이러한 쓰라린 경험은 신정부가 추진한 전략이 그 의도와 다른 결과를 낳았음을 의미하는 것이다. 본문에서 살펴본 바와 같이 폴란드는 악화일로에 있던 초기의 경제상황(경제적 유산)에서 급진적 전략을 추진함으로써 전환비용을 최소화-전환의 충격이 큰 대신 전환비용을 단기화-하려 했으나 그 결과는 선거에서의 패배로 나타났다. 또한 헝가리는 비교적 양호한 초기 경제상황에서 점진적 전략을 추진함으로써 전환비용을 최소화-전환의 충격이 작은 대신 전환비용을 장기화-하려 했으나 역시 결과는 마찬가지였다.

본 논문은 체제전환초기에 전환비용을 최소화할 수 있는 최선의 전략-전환의 충격도 작고 전환비용도 단기적인 전략-으로 체코의 모델을 제시하고자 한다. 체코는 구체제로부터 물려받은 경제적 유산이 양호한 상태였음에도 불구하고 충격요법을 채택·추진한 국가이다. 그 결과, 폴란드와는 달리 체제전환초기 3년간의 거시경제지표는 양호한 편이었고 전환비용(실질소득과 실업률)도 최소 수준에 근접하였다.[19] 그럼으로써 그 지역의 다른 국가들과는 달리 정치적 안정을 구가할 수 있었을 뿐만 아니라 신정부는 경제체제전환에 진력할 수 있었다. 체코의 모델은 바로 경제적 유산이 양호한 상태에서 급진적 전략이 오히려 효과적일 수 있음을 입증하는 대표적 사례이다.[20]

이러한 연구결과는 북한에 대한 시사점을 제공해 준다. 단지 한가지 집고 넘어갈 점이 있다면, 김정일 정권이 중국식의 점진적 개혁·개방정책을 채택·추진할 경우, 북한은 단일전환과정을 밟을 것이므로 본 논문은 적실성이 없다는 것이다. 그러므로 북한사회주의체제의 붕괴라는 전제하에서만 시사점을 제공할 수 있다는 한계를 가지고 있음을 밝혀둔다.

---

19) 체코의 실질임금은 1989년 0.1, 90년 -4.7, 91년 -27.0(여기까지는 체코슬로바키아의 통계), 92년 10.1, 93년 5.0으로 일시적인 감소추세를 보이다가 1992년부터는 증가추세를 나타내고 있다. 실업율은 89년 0.0, 90년 1.0%, 91년 4.1%, 92년 2.6%, 93년 3.5%를 기록하였다.

20) 체제전환국가는 아니지만 대처정부하의 영국이 충격요법을 통해 경제난을 해결하였던 또다른 예이다.

북한 사회주의체제의 붕괴와 관련하여 두가지 가정을 도출할 수 있다. 하나는 개혁·개방의 과정에서 붕괴할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 북한식 사회주의체제를 고수하다가 붕괴할 수 있다는 것이다. 전자의 경우는 헝가리처럼 개혁·개방 과정에서 도입된 시장제도와 근본적인 변화는 아니지만 '땜질식의 개혁' 덕분에 구체제의 경제적 유산이 비교적 양호한 상태를 유지할 수 있을 것이다. 반면에 후자의 경우는 악화일로에 있는 경제적 유산을 물려받을 뿐만 아니라, 시장제도들도 부재할 것이다.

이럴 경우, 전환비용을 최소화함으로써 북한주민들의 체제전환에 대한 정치적 반대와 저항을 미연에 차단할 수 있는 최선의 전략은 무엇인가? 본 논문의 결과를 적용하면 다음과 같다. 우선 전자의 경우에 해당하면, 체코처럼 급진적 전략을 채택·추진하는 방안을 고려할 수 있고, 후자의 경우에 해당하면 점진적 전략을 채택하여 비록 전환비용이 장기화되는 위험성을 안더라도 초기의 충격을 완화하여 체제전환초기에 개혁에 대한 저항을 방지할 수 있는 방안을 고려할 수 있다.

체제통합 이후 급진적 전략을 채택·추진한 독일은 통일 이후 엄청난 통일비용부담과 사회경제적 후유증을 겪고 있다. 이러한 전략상의 실패는 서독정부가 동독 공산주의로부터 물려받은 경제적 유산을 면밀히 진단하지 않은 탓으로 돌릴 수 있다. 두 지역간의 경제력 차이, 특히 마르크貨의 가치 차이가 큼에도 불구하고 급진적인 1:1 화폐통합을 추진한 것은 서독인들의 경제적 비용 증대를 초래하였다. 이는 물론 정치적인 이유도 있지만 동독의 화폐가치에 대한 과대평가에서 비롯된 것이다. 또한 급진적인 사유화정책은 동독지역 내에 실업자를 양산하였고, 동독의 노동자들이 대거 서독지역으로 몰림으로써 노동시장의 지역간 불균형 현상도 초래하였다.

본 논문의 연구결과를 통해 찾을 수 있는 가장 바람직한 체제전환전략은 다음과 같다. 악화된 경제적 유산의 상황에서는 점진적 전략을 채택함으로써 우선적으로 전환의 충격을 최소화하여 사회세력들의 정치적 저항을 방지하는 것이며, 양호한 경제적 유산의 상황에서는 급진적 전략을 추진함으로써 충격으로 인한 일시적인 경기침체 이후 신속한 경제회복을 달성하여 전환비용을 부담한 사회세력들에게 side payment를 제공하는 것이다. 특

히 체제통합과 동시에 체제전환이 시작되는 국가에서는 체제 간의 경제적 격차가 클 경우에는 점진적 전략이, 반대의 경우에는 급진적 전략이 전환 비용을 감소시킨다는 사실을 추가적으로 고려하는 것이 바람직하다.