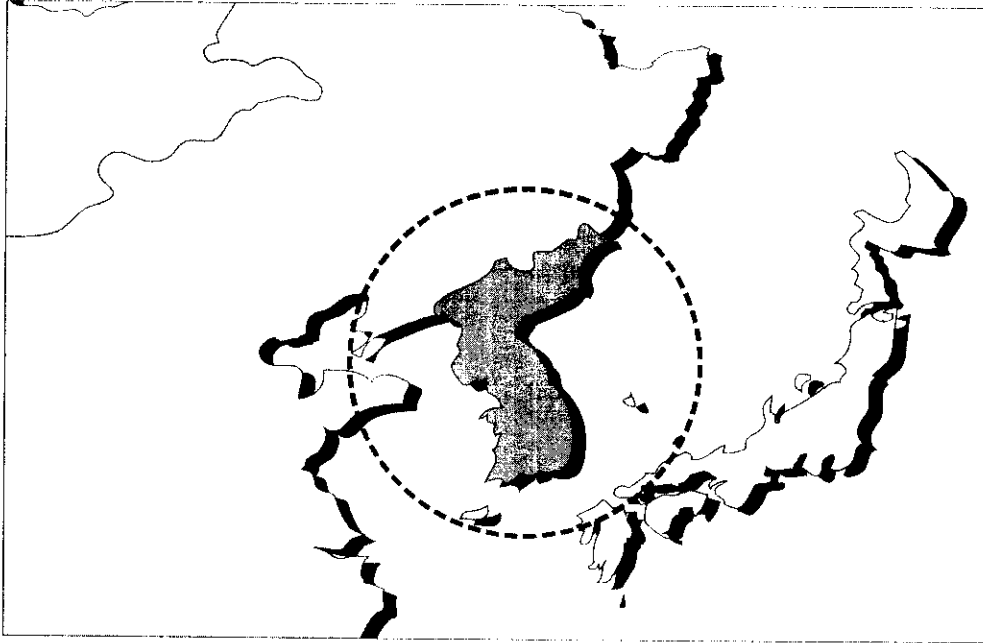


시사논단



18. 통일 한국에 있어서의 사유화 방안의 모색

정형곤 / 독일 쾰른대학교 경제정책연구소 연구원

41. 북한의 노동보수제: 초기 산업화 시기의 도급제를 중심으로

김연철 / 평화문제연구소 상임연구원

53. 나진·선봉지대 투자 포럼의 결과와 전망

이찬우 / 대우경제연구소 선임연구원

통일 한국에 있어서의 사유화 방안의 모색

정형근

독일 쾰른대학교 경제정책연구소 연구원

통일 한국에 있어서 자유화가 성공적으로 이루어지기 위해서는 통일 한국의 시장과 국민 사회주의 계획 경제가 시장 경제체제로 전환되는 과정에 있어서 대폭적인 계획경제제도 및 할애제를 완화시켜 시장경제로 이끔으로써 사유화되거나 단계적으로 재산 정리와 배분시 국가가 통제해야 한다. 동시에 통일 한국 정부는 진정한 시기에 시장경제체제로 도입해야 할 것이다.

이를 위해 통일 정부는 체제 전환 과정에서 시장이 기능을 완전히 발휘할 수 있도록 법적 제도를 구성해야 한다. 이것은 시장에서의 사유 보장과 국가 권력에 대한 통제 때문에 중요하다고 볼 수 있다. 이외에도 바람직한 정책 반전을 위해서 뚜렷한 목적 의식을 가진 자유 사상 및 질서에 입각한 정부기 능수행이다.

체제 전환에 있어서 중요한 독일 통일 정부의 과제는 공산주의권 경제성인 가능성과 필요성에 의해 새롭게 정의되어야 한다. 또 경제 행위에 있어서 공산당과 공산권 정권은 사회 보장 무엇보다도 긴장감과 대의 질서 형성이 중요하다고 할 수 있다. 그러나 본래의 원천 계층 보장과, 국민 경제에 대한 국민 정부에 대한 통제 또한 국가에서 수행할 수 있다. 국가 경제는 국민경제에서 자유로워야 하며, 국민경제는 국민경제에서 자유로워야 한다.

국가에서 행하는 자유화 정책은 공산권 경제 체제 형성은 내성하는 요소로 강조될 수 있고 사회주의에서의 국가 조건의 비효율성을 증가하여 전능적인 경제개혁에 따라 경제 체제가 이 단계에서 국민경제에서 자유로워야 할 것이다.

통일 한국 정부는 사회 복지에 기대하는 경제 자유 시장 원칙과 사회 편용 원칙이 잘 실현될 수 있도록 국민 경제 체제에서 국민을 위하여 할 것이다. 이런 체제 개혁에서 국민은 정치적 자유를 보장받을 뿐만 아니라 이러한 정치적 자유는 경제 자유의 원칙으로 발전되어 경제 개혁에 스스로 적극적으로 참여할 수 있도록 보장되며 국민의 경제 전환 과정에 있어서도 진정한 원거리 시장경제에서 자유로워야 한다. 이러한 분명한 목적에 시장경제 개혁 경제에서 자유로워야 하며, 국민 경제에 대한 통제 원용의 정책 개혁의 기본 원칙에 따라야 할 것이다.

경제체제 전환

통 유럽과 구소련의 사회주의체제 붕괴는 확실히 우리 인류의 역사상 가장 중요한 사건 가운데 하나이다. 현재 동유럽과 사회주의 국가에서 전개되고 있는 일련의 계획 경제로부터 시장 경제로의 전환은 경제 정책에 참고할 수 있는 체계화된 이론이나 실질적 예도 없이 진행되고 있고, 이 체제 전환이 사회주의 계획 경제의 비효율성을 극복하고자 진행된다는 측면에서 경제 정책에 큰 과제를 제시하고 있다. 그러면 이러한 체제 전환에 있어서 가장 중요한 사유화에 대해 필자가 현지에서 구동독과 동유럽의 사유화 정책을 연구하면서 얻은 지식을 토대로, 통일 한국에 있어서의 사유화 방안에 대해 간략하게 논술해보고자 한다.

국유 재산의 '사유화(privatization)'에 대한 논쟁은 지난 80년대부터 세계적으로 활발하게 이루어졌으며, 영국을 비롯한 프랑스, 이탈리아, 일본 그리고 최근에는 동유럽에서도 활발히 진행되고 있다. 사유화라는 것은

일반적으로 소유권을 국가에서 민간에게 이전하는 것을 의미한다. 그러나 이런 사유화 개념을 자본주의 시장 경제 하에서의 사유화와 사회주의 계획 경제로부터 시장 경제로 체제 전환을 하는 과정에서의 사유화로 다르게 구분할 수 있다. 서구 자본주의에 있어서의 사유화는 이미 존재하고 있는 시장경제체제 하에서 전체 국민 경제의 불과 몇 % 안되는 국유 재산을 경제적 효율성을 위해 민간인에게 이전함을 의미하며, 동유럽과 같은 사회주의체제 하에서의 사유화는 경제 전반에 걸친 소유권의 이전은 물론, 실질적으로 시장 경제의 제도들이 숲분야에 걸쳐 동시에 세워져야 함에 그 차이가 있다고 할 수 있다.

사유화의 필요성에 있어서는 가장 먼저 경제적 효율성을 이유로 들 수 있다. 생산 수단에 대한 사유 재산의 인정은 효율적인 시장 경제의 형성을 위해서 반드시 필요한 요소이다. 사유 재산의 인정없이 자본 형성을 위한 동기 부여가 없게 되며, 자본의 형성없이 경제적 발전은 기대하기가 어렵다. 효율성을

증대시키는 재화와 서비스의 교환은 오직 잘 정립되고 안정된 소유권의 인정에서만 가능한 것이다. 그러므로 사유 재산은 시장경제체제를 위해 필수 불가결한 요소이다.¹⁾

위와 같이 국유 재산의 사유화 필요성과 체제 전환 과정에 있어서 사유화의 중요성은 모든 학자들이 공통된 견해를 가지고 있지만, 사유화의 규모, 속도 그리고 방법 상에서 상이한 견해를 보이고 있다. 이러한 사유화 모델들의 분석 이전에 사회주의 계획 경제로부터 시장 경제로의 체제 전환을 급진적으로 할 것인가, 아니면 점진적으로 할 것인가를 먼저 명확히 해야만 한다. 왜냐하면 이 결정에 따라서 사유화의 진로가 같이 결정되기 때문이다.

사유화의 시나리오

사회주의 계획 경제에서 시장 경제로의 체제 전환에 있어서 사유화의 시나리오 논쟁은 크게 두 가지로 분류된다. 하나는 폴란드, 체코 및 독일에서 적용되었던 충격 요법이고, 다른 하나는 중국과 헝가리에서 적용되었던 점진적 방법이다.²⁾

첫번째 시나리오: 충격 요법(Shock Therapy)

충격 요법이란 사유화의 과정을 단기간 동안에 대규모로 실행하는 것을 말한다. 체제 전환 과정에 있어서 금융 및 재정체제에 잘

1) 사유 재산의 효율성과 분배의 문제는 경제이론에 있어서 경제 주체의 행위를 설명하는 데 가장 중요한 역할을 하였다. 이것은 Walras가 주어진 자원의 효율적 분배의 문제를 경제이론에 부각시킴으로써 그 중요성을 인식시켰고, 나중에 오스트리아 학자의 대표자들인 Friedrich von Hayek와 Ludwig von Mises가 시장 경제에 있어서 사유 재산의 중요성을 확인시켰다. 최근에는 Property-Rights-Theory와 Principal-Agent-Theory가 그 맥락을 이어 소유권의 효율적인 운영을 위한 여러 가지 모델들을 발전시켰다.

조화되는 정비된 소유권은 필수 불가결한 것이다. 이와 같은 충격 요법에 의한 전략은 무엇보다도 시장 경제의 기본적 제도를 중심으로 전개되고 있다.

체제 전환에 있어서 충격 요법의 장점은 신속한 시장의 자유화와 국유 재산의 사유화를 통해서 경제적으로 큰 이익을 볼 수 있다는 것이다. 이 이익의 크기는 얼마나 빨리 기업들이 시장의 신호에 반응하느냐에 의해 결정되고 또한 이러한 가능성은 얼마나 빨리 사유화가 진행되느냐에 달려 있기도 하다. 신속한 사유화는 여러 측면에서 경제적인 효율성을 내재하고 있다. 사유화가 신속하게 진행될 경우 정부는 기업 경영 회복을 위한 자금 투자

를 절약할 수 있으며, 빠른 시장 경제의 도입을 가능하게 한다. 충격 요법의 추종자들은 점진적 개혁은 하나의 '환상' 이라고 한다. 왜냐하면 성공적인 점진적 개혁을 위한 정부의 장기적인 행정력이란 일반적으로 존재하지 않고, 장기적으로 정책의 일관성이 결여되므로 성공적인 점진적 개혁이란 기대하기 어렵다고 한다. 게다가 계획경제체제에서 효율적인 자원의 배분을 기대하기도 어렵다. 더이상 세 기능을 발휘하지 못하는 계획 경제와 아직 완전히 도입되지 않은 시장경제체제 사이에서 경제체제의 붕괴는 피할 수 없는 현상이라 하겠다. 하나의 혼합된 경제체제(계획 경제와 시장 경제) 하에서 기업들은 방향성을 잃게 된다. 기업인들은 어떤 신호에 - 즉, 정부 중앙의 명령에 의한 또는 시장을 통한 - 반응해야 할지를 모른다. 이러한 현상은 헝가리의 점진적 개혁이 1968년 이래로 항상 반복해왔던 일이기도 하다.³⁾ 이러한 측면에 있어서 충격 요법에 의한 개혁은 위와 같은 체제 내적인 모순을 없앨 수 있다. 그러므로 성공적인 시장 경제로의 체제 전환을 위해서는 과감하고도 광범위한 법적 체제 전환을 겸한 충격 요법이 더 나은 대안이라 할 수 있다.

2) 충격 요법과 점진적 방안에 대한 이론적·실증적 연구에 대해서는 다음의 글들을 참조.

안득순, 「북일 통일의 경험이 남북한 체제 통합에 주는 교훈: 경제 통합을 중심으로」, 세종연구소, 1995.

Jefferson, G. H., Rawski, T. G., *A Theory of Economic Reform*, Research paper series 25, World Bank, 1992.

Brada, J. C., "The Transformation from Communism to Capitalism: How far?, How fast?" *Post-Soviet Affairs*, No.9, April-June 1993, pp. 87~110.

Singh, I., *China and Central and Eastern Europe: Is There a Professional Schizophrenia on Socialist Reform?*, World Bank, 1991.

Abel, I., Bonin, J. P., *The Big Bang versus Slow But Steady a Comparison of the Hungarian and the Polish Transformations*, Discussion Paper 626, Centre for Economic Policy Research, London, 1992.

3) Kornai J., "The Hungarian Reform Press: Vision, Hopes and Reality," *Journal of Economic Literature*, 1986, pp. 1687~1737 참조.

두번째 시나리오: 점진적 개혁(Gradualism)

두번째 시나리오는 중국이나 헝가리에서 적용했던 점진적인 체제 전환이다. 국유 재산이 단기간 내에 빠르게 사유화되는 것이 아니라 장기적으로 행해지는 것이다. 점진주의자들은 점진적인 개혁이란 정치적인 측면에서 본다면 낮은 위험성을 내재하고 있는 전략이라고 하며, 많은 독점적 국영 기업들이 과거의 계획 경제 하에서처럼 계속 생존 가능성이 있다고 주장하며, 충격 요법은 불필요한 생산량의 감퇴와 대량 실업 등 사회적 문제를 발생시킨다고 주장한다. 하지만, 점진적인 개혁은 체제 전환 단계에 있는 정부가 체제 전환 이전의 불신임으로 정부의 개혁에 대한 의지를 표명하기 힘들 뿐만 아니라, 점진적인 개혁으로는 불필요하게 시장경제체제로의 적응을 어렵게 하고 그 과정을 지연시킬 뿐이다.

경제체제를 시장 경제의 틀로 전환하고자 한다면, 점진주의자들이 주장하는 바와 같은 중간적인 해결책이란 있을 수 없다. 흔히 점진주의적 개혁에서는 시장 경제와 계획 경제의 서로 상이한 체제의 일정 기간의 혼합을 의미하는데, 이것은 경제 주체에게 커다란 불확실성만을 줄 뿐이다. 혼합된 체제 하에서 경제 주체들은 어디까지 계획 경제가 유효한지를 예측하기 어려울 뿐만 아니라, 시장 경제의 형성을 위해서도 혼합체제란 전체 경제 발전 과정을 불확실하게 할 뿐이다.

이러한 혼합체제는 계획 경제를 유효하지 못하게 하고 가격 메커니즘도 제 기능을 발휘하지 못하게 하여, 흔히 점진주의자들이 주장하는 정치적 안정성이 보장되기 보다는 전체 경제체제 내에서 개개의 경제 요소의 부조화로 인하여 커다란 국민 경제적 손실을 초래할 뿐이다. 이런 상황 하에서 투자자들은 계획 경제나 시장으로부터 투자 결정을 위한 확실한 신호를 기대하기 어렵다. 모든 잠정적으로 행해지는 경제 정책들은 확연성이 없을 뿐더러, 장기적으로 불확실성만을 내재할 뿐이다. 점진주의적 방안은 이러한 점에서 의미를 잃게 된다.

실제로 사회주의 계획 경제는 그 체제를 유지하면서 시장 경제를 도입하고자 하는 점진적 개혁을 끊임없이 시도하다 실패했는데, 그 예로서 1963년부터 1970년 사이에 있었던 구동독의 개혁, 1968년 이래로 헝가리에서 시도한 '신경제 메커니즘' 그리고 유고슬라비아에서 시도되었던 개혁을 들 수 있다. 이와 반대로 중국을 흔히 점진적 개혁으로 성공한 예로 드는 경우도 있으나, 중국 역시 빠른 시일 안에 사회주의 계획 경제의 요소를 버리고 완전한 시장 경제로 전환하지 않는다면 앞으로의 경제 발전은 비관적이라 할 수 있다.⁴⁾

통일 한국의 경우

독일의 통일을 지켜본 우리의 입장에서 총

격 요법은 우리에게 큰 부담으로 느껴질 수 있다.⁴⁾ 실제로 구동독에는 그동안 사회간접자본과 최첨단 기술이 도입되었고 급속하게 시장이 형성되었으며, GNP도 1991년에서 1995년까지 연평균 8%씩 성장하였다. 이러한 큰 발전에도 불구하고, 높은 실업률과 구서독에서의 구동독으로의 엄청난 재정 지원 등(1991년부터 1995년까지 약 9,000억 마르크)으로 통일에 대한 비판적 견해가 높다. 1990년 초에 독일 역시 점진적인 통일 방안과 충격 요법에 의한 통일 방안으로 논쟁이 있었다.

점진주의자들은 구동독을 일정 기간 동안 경제특구로 설정하고 구동독의 경제 문제를 구동독 스스로가 해결한 후 나중에 경제 화폐 통합을 이루어야 한다고 주장하였으며, 화폐 통합 이전까지 구 동서독간의 변동환율제를 적용하는 것이 바람직하다고 제안하였다.⁵⁾ 이에 대해 독일 연방공화국 경제성 자문위원회 회장인 Watrin은 구동독이 구서독의 화폐 단위인 마르크를 통일 독일의 화폐 단위로 받아들임으로써, 구동독이 시장 경제로 체제 전환과 산업의 최신화에 결정적인 장점을 가지게

될 것이라고 주장하며 빠른 경제 화폐 통합을 제안하였다.

이 두 제안의 큰 차이점으로 전문가위원회는 구 동서독을 일단 분리되어 있는 두 개의 국가로 보았고, 경제성 자문위원회는 급속한 정치적 통일을 이루어 구 동서독이 하나의 국가라는 관점에서 경제 정책을 진행하고자 하였다. 경제성 자문위원회는 경제 화폐 통합으로 일단 구동독의 인플레이션을 없애고 안정된 화폐(구서독 마르크)를 도입함으로써, 투자자들에게 화폐의 위험성을 제거하여 투자를 활성화시키고 안정된 금융 정책을 취할 수 있다고 주장하였고, 또한 충격 요법으로 구서독 부제도와 사회복지제도 등을 구동독으로 도입함으로써, 투자자들을 법적 위험성으로부터 보호하고자 하였으며 정치적 안정성 역시 추구하고자 했다.

실제로 경제성 자문위원회의 주장대로 독일 통일은 진행되었는데, 그에 따른 성공과 부작용은 그동안 많이 언급되어왔다. 전문가위원회가 주장했던 점진주의적 통일 방안에

4) 중국의 점진주의적 체제 전환의 문제점에 대한 자세한 논의는 Wu, Jinglian, Zhao, Renwei, "The Dual Pricing System in China's Industry," *Journal of Comparative Economics*, 1987, 11, pp. 309~318; Perkins, D. H., "Reforming China's Economic System," *Journal of Economic Literature*, 1988, 26, pp. 601~645 참조.

5) 통일 한국에 있어서 재원 조달의 가능성에 대한 자세한 논의는 Park, Yong-Joo, "Moeglichkeiten und Grenzen der Uebertragbarkeit des Deutschen Finanzausgleichssystems zur Verwirklichung der Regionalen Selbstverwaltung," *Korea und im Fall der Koreanischen Wiedervereinigung*, Koeln, 1995 참조.
6) 점진주의적 통일 방안에 대해서는 1990년 1월 20일의 전문가위원회(Sachverstaendigenrat)의 Sondergutachten 참조.

대해서는 단지 우리가 가능성만을 생각할 수 밖에 없는데, 오늘날의 관점에서 전문가위원회에서 주장했던 구 동서독 두 개 국가로의 존립은 비현실적인 정책이라 판단할 수 있다. 아마도 구동독은 정치적으로 독립된 하나의 존재로서 뿐만 아니라, 동유럽의 국가들처럼 시장 경제로의 체제 전환까지도 위협받는 상황에 처해 있게 될 수도 있었다. 실제로 최근에 폭로되었던 구동독 비밀 문서(Analyse der Oekonomischen Lage der DDR)에 따르면, 1989년 당시 구동독의 경제는 파산 직전에 처해 있었고, 점진주의자들이 주장하는 대로 구동독 스스로가 경제 문제를 해결하기에는 어려운 상황이었다. 또한 점진적으로 시장 경제로의 체제 전환을 시도했다면 과거 계획 경제때와 마찬가지로 엄청난 금액의 보조금이 구동독으로 조달되었어야 했으며, 구 동서독간의 소득 수준의 차이로 구동독 주민들이 구서독으로 대량 이주하게 되어 구동독 지역의 경제 공동화 현상이 초래되고, 이로써 구서독의 재정적 부담은 더욱더 가중되었을 것이다. 이러한 상황에서 과감하게 시장경제 제도로의 전환을 유도한 충격 요법은 고통의 기간을 줄인다는 점에서도, 점진주의적 주장보다 더 나은 그리고 경제적으로 더 적은 비용이 드는 경제 정책적 대안이라 할 수 있다.

위에서 언급한 구 동서독의 통일의 경우와 비슷하게 남북이 통일된 상황 하에서 북한의 경제체제를 점진적으로 시장경제체제로 전환

할 경우, 가장 큰 문제는 북한 주민의 북에서 남으로의 대량 이동이다. 남북의 소득 격차와 언어의 공통성때문에, 북에서 남으로의 이주는 다른 사회주의 국가에서의 체제 전환보다 정책 결정에 있어서 더욱 어려울 것이다. 이를 막을 수 있는 유일한 정책이란 남북한의 소득 격차를 줄이고 북한이 경제적으로 안정될 수 있다는 확신을 줄 수 있을 때만 가능할 것이다. 이를 위하여 과감한 시장제도의 도입이 필요하다. 북한 주민들이 남한으로 이동하는 것을 막기 위해 국경을 폐쇄하거나 노동 시장에서 법적 규제를 취하는 것은 정치적으로 현실성이 없는 방안이라 생각된다. 실질적으로 이를 저지하기 위해 특별한 조치를 취한다 하더라도, 이 조치 역시 엄청난 비용을 초래하게 되고, 이 비용 계산에는 단지 눈에 보이는 가시적 비용뿐만 아니라 예를 들어 사회적·정치적 비용 등 보이지 않는 비용들도 같이 계산되어야 할 것이다.

남북이 통일된 상황 하에서 점진적인 개혁이 어려운 또다른 이유는, 북한의 경우 생산수단에 대한 국가 소유는 거의 100%에 가깝다는 것이다. 이는 헝가리나 중국처럼 체제 전환 초기에 농업과 1차 산업의 많은 부분을 민간 부문이 소유하고 있어서 점진적인 개혁이 가능했던 나라와는 상황이 다르다. 체코나 구동독의 경우도 시장 경제로의 체제 전환 초기에 국가 소유가 90%가 넘어 충격 요법으로서 체제 전환을 강행하였다.⁷⁾ 북한의 경우 특

히, 군수 산업에 집중하고 있기 때문에, 통일 후에 군수 산업은 다른 산업으로 대체되어야 하는데, 점진적으로 개혁할 경우 북한에 있어서 큰 비중을 차지하고 있는 군수 산업 및 중공업 산업의 심한 도산 현상들을 초래할 것이다. 이뿐만 아니라 그동안 비효율적인 사회주의경제체제와 현재 직면하고 있는 경제난을 고려할 때, 북한 기업의 국제 경쟁력은 거의 기대할 수 없는 수준일 것이므로 병는 북한 경제를 희생시키는 방안으로, 과감한 시장제도를 도입하여 체제 전환을 하는 것이 체제 전환 과정에서 올 수 있는 충격을 최소화시키는 방안이라 할 수 있다. 그러므로 통일의 경우, 북한의 중앙 계획 경제의 틀을 제거시키고 빠른 시일 안에 북한에 시장을 도입시킴으로써, 시장 경제로의 전환을 가능케 해야 할 것이다. 진정한 의미의 시장 경제의 도입만이 통일 한국에 있어서 최상의 해결책이라 할 수 있다.

통일 한국에 있어서 사유화의 3단계 방안 제시

사유화의 장점들을 체계적으로 최대한 얻

7) 헝가리는 1984년에 생산재에 대해 국가가 차지하고 있었던 비중이 65.2%였고 중국의 경우는 73.6%였다. 이에 반해, 구동독은 1982년에 생산재에 대해 국가가 96.5%를 차지하고 있었고, 체코슬로바키아의 경우 1986년에 97%를 국가가 차지하고 있었다. Fischer S., *Privatization in East European Transformation*, Claue C., and Rausser, G., C. *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, 1992, p. 230 참조.

기 위해서 본고는 3단계 사유화 방안인 제도적 사유화, 실질적 사유화 그리고 기업의 경쟁력 강화를 제시하고자 한다.

1단계: 제도적 사유화

이 단계에서 통일 한국의 정부는 사유화를 위한 제도적 기반을 마련해야만 한다. 이 제도적 기반이란 민주주의적 제도의 도입을 의미하는데, 특히 안정적이고 신뢰할 수 있는 법적 소유권을 북한에 창출하여야 한다. 소유권이 명확하게 정의된 안정된 법 체제 하에서만, 사유화될 기업들의 구매자들과 투자가들을 법적 위험성(소유권 분쟁)으로부터 부담을 줄임으로써 사유화를 신속하게 추진할 수 있다. 이런 점에서 어떤 경우에 대상물에 대한 현 소유권이 규전적 배상이 아니라 원소유권자에게 반환되어야 할 것인지를 법안으로 명확히 규정하여야만 한다. 그외 후일의 모든 법적 분쟁은 국가의 배상을 원칙으로 하여야 하며, 분쟁 대상의 물리적 반환이나 새 소유권자의 재정적 부담은 없어야 한다. 원소유자에게 반환은 다른 사유화 모델들에 비해 효율성 측면 등 모든 면에서 단점만이 있을 뿐이다. 원소유자에게 반환의 문제가 제시된다면, 먼저 과거 어느 때부터 국유화된 소유권이 합법화되어야 하는가가 결정되어야 한다. 원소유자에게 반환은 소유권의 재확립을 위해서 아주 복잡하고도 장기간에 걸친 법적 절차를

거쳐야만 한다. 왜냐하면 대부분의 국유화된 재산들(특히, 토지, 건물 및 공장들)의 규모와 상태는 시간이 흐름에 따라 여러 모로 변해 있기 때문이다.

따라서 어떤 규모로 원소유자에게 재산을 돌려주어야 할지를 결정하기가 힘들다. 원소유자에게의 소유권 반환은 행정적인 면에서나 법적 어려움 그리고 많은 시간과 비용이 필요하므로, 모든 점에서 다른 사유화 모델들보다 큰 노력을 필요로 하고 안정적인 소유권의 재확립을 어렵게 한다. 소유권이 명확하게 되기 전에는 사유화의 대상물을 팔 수 없고 또한 형태 변화도 할 수 없기 때문에, 사유화를 지연시킬 뿐만 아니라 기업의 지속적인 발전이나 생산적이고 효율적인 이용이 불가능하므로 국민 경제 측면에서 막대한 손실을 초래하게 된다. 독일의 경우에도 사유화의 기본을 원소유자에게 반환하는 것을 원칙으로 하였으나, 이 원칙은 단지 투자를 저해하는 요소로 작용하였고, 이로 인해서 새로운 일자리의 창출을 어렵게 했을 뿐만 아니라 기존에 있었던 일자리까지도 위협하게 했던 요인이 되었다. 이로 인한 경제적·법적 비효율성을 배제하기 위해 1991년 3월 15일에 새로운 법안을 제정하였다.⁸⁾

Property-Rights-Theory에 따르면 소유권의 제한은 재화의 가치를 하락시키고 재화 분배의 효율성을 저해한다. 독일의 경우처럼 원소유자에게 반환을 원칙으로 했다가 나중에 여러 가지 예외 규정을 만들어냄으로써 실질적인 원소유자의 효력을 제약했으며, 독일 법 질서상 소유권의 안정성에 큰 문제를 제기하였다. 연속적으로 이어지는 소유권의 분쟁은 투자를 위한 사유 재산의 흐름을 방해했을 뿐만 아니라,ダイナミック한 경제 성장의 발전 가능성마저도 저해하게 되었다. 그러므로 통일 한국의 경우 원소유자의 반환 원칙을 배제하고 보상 우선 원칙을 취하는 것이 경제적인 관점에서 의심할 바 없이 효율적이라 할 수 있고, 법적으로는 위에서 언급했듯이, 언제 배상 원칙을 예외로 적용할 것인지를 처음부터 명확하게 구분하여 소유권 분쟁으로 인한 경제적 손실을 최대한 막아야 할 것이다.

위와 같은 법적인 제도외에도 경제 주체들이 사유 재산으로 경제 행위를 할 수 있도록 시장경제제도가 같이 세워져야 한다. 이 단계에서 먼저 안정적인 화폐와 재정적 제도들의 도입이 필수적이다. 안정적인 화폐의 창출이란 일반적으로 북한뿐만이 아닌 사회주의 경제에 존재하고 있는 잉여 화폐를⁹⁾ 제거하는 것이다. 잉여 화폐의 제거 방안에는 독일이 1948년에 행했던 것과 같은 화폐 개혁, 또는 이탈리아나 영국이 2차 세계대전 이후 실행했던 것처럼 가격이나 임금이 계속 상승하여

8) Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Foerderung von Investitionen(기업 사유화의 저해 요소 제거와 투자 촉진을 위한 법안).

잉여 화폐가 스스로 사라지도록 하는 방법이 있다. 후자의 방법은 인플레이션이 사라지기까지의 기간들을 감수해야만 하고, 특히 경제 주체들이 인플레이션을 예측할 경우에 더욱 위험한 방법이 될 수 있으며 당분간 심한 실업률을 감안해야 하는 등 부작용이 많다.

그러므로 잉여 화폐를 없애는 방법으로는 첫번째 대안인 화폐 개혁을 실행하여 새로운 화폐로 인플레이션을 제거하는 것이 더 나은 대안이라 할 수 있겠다. 하지만, 통일 한국에 있어서 북한은 잉여 화폐의 제거외에도 북한 주민의 소득 증대를 같이 추구하여야 한다는 점에서 단지 화폐 개혁만으로 두 가지의 목표를 달성하기 어려우리라 생각된다. 이러한 이유에서 통일 한국에 있어서 남북 화폐 통합에 대해 간단히 언급해보고자 한다.

통일 한국에 있어서 남북한은 화폐 통합 이전의 과도기적 과정에서 북한에 남한의 원화와 북한의 원화를 동시에 통용되게 한다. 이렇게 남한의 원화가 북한의 원화와 같이 화폐로서 통용되면 남북한 사이에 무역을 할 수

있는 재화에 대해 하나의 공동 시장이 형성될 수 있다. 이것은 남북한 사이에 자유 무역을 전제로 도입되어야 하며 재화의 가격은 남북한에서 같은 가격으로 동시에 적용되어야 한다. 시간이 흐름에 따라 점차적으로 재화의 종류도 점점 다양하게 북한 전역에 확대될 것이다. 이미 이러한 방법으로 후일 남북한 화폐 통합이 이루어짐과 동시에, 북한의 기업들에게 새로운 시장 경제 하에서 경제성을 계산할 수 있는 일종의 가격 신호를 주게 되어 북한 기업들의 시장 경제로의 접근을 도울 수 있다. 만약 남북한 전지역에 걸쳐 화폐가 안정적으로 유지된다면 남북한의 화폐 통합을 통해서 북한 전지역으로 확산할 수 있다.

화폐 통합때까지 과도기에는 북한의 원화는 남한의 원화에 대해 변동 환율이 적용되도록 하는 것이 바람직하다. 변동 환율을 적용함으로써 북한 기업들에게 경쟁력을 줄 수 있도록 하여야 하며, 또한 사회보장제도나 임금 조정 및 북한 부채의 탕감 등, 체제 전환의 어려움도 환율 조정으로서 어느 정도 약화시킬 수 있을 것이다. 이와 같은 변동 환율로서 북한에서의 잉여 화폐량에 대한 잘못된 측정이 환율의 조정을 통해서 교정되어질 수 있다. 북한 원화에 대한 적절한 환율은 금융 시장에서 이루어지게 될 것이고 시간이 흐름에 따라 점차적으로 북한 원화가 평가 절상되는 것이 효율적이라 할 수 있다.⁹⁾

화폐 통합까지는 행정적인 준비로 얼마간

9) 잉여 화폐는 실제로 경제 주체들이 원하는 화폐 수요 L보다 화폐 공급 M/P 이 많기 때문에 발생하는 것이다. 즉, $L(Z, i, P_e, a) < M/P$. 화폐의 수요는 국민총생산(Y)과 이자율(i)과 가격 수준의 변화에 대한 기대치(P_e)와 다른 외생 변수인(a)에 의해 결정된다. 이러한 잉여 화폐가 존재하는 상황 하에서 경제 주체들은 가지고 자 하는 화폐량보다도 많은 화폐를 소유하고 있음으로써 화폐의 수요 공급의 일반 균형이 깨어지게 된다.

의 시간이 필요할 것이다. 그렇다고 해서 북한에 시장 경제의 도입을 화폐 통합까지 연기하는 것은 바람직하지 않다. 오히려 화폐 통합 이전에 북한의 경제가 미리 새로운 시장 경제로 전환되도록 해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 화폐 통합때 근거가 될 수 있는 금액이 북한의 원화로 확실히 표현될 수 있을 것이다. 이런 방법으로 화폐 통합까지 과도기 동안 자유롭게 형성되었던 환율이 조정될 수 있을 것이다. 하지만, 이러한 환율의 조정도 실질적인 개혁을 통한 시장경제제도가 북한에 도입되었을 때만 효과를 기대할 수 있을 것이다.

북한에 있어서의 화폐량은 서울의 중앙은행에서 통제하는 것이 바람직하나, 북한이 남한과의 화폐 통합까지의 과도기 과정에 있어서 금융 정책에 대해 단독적으로 영향력을 미치게 될 경우, 북한은 시장 경제로의 전환에 대한 개혁의 의지를 신뢰성있게 추구하는 것이 중요하다. 잉여 화폐의 양은 경제 주체들의 앞으로 경제에 대한 기대에 의해 크게 영향력을 받기 때문에 신속한 사유화의 추진으로 시장경제제도들을 도입함으로써, 개혁에 대한 정부의 의지가 신뢰를 줄 때에만 잉여 화폐량은 줄게 될 것이다. 뿐만 아니라 이런

신뢰성있는 개혁 정책으로서 남북한의 소득 격차로 인한 북한 주민의 남한으로의 이동을 제재할 수도 있을 것이다.

위와 같은 법적·경제적 토대 위에 북한의 기업들은 먼저 주식 회사나 유한 회사 등과 같은 민간 기업의 형태로 법적 체제 전환을 하여야 하고, 그 주식 소유는 일단 통일 한국의 정부가 모든 기업들이 사유화될 때까지 신탁 관리한다. 위에서 언급한 제도적 사유화는 체제 전환 과정에 있는 사유화 정책 가운데 가장 먼저 실행되어야 하고, 투자자에게 법적·화폐적 위험성을 배제하여 투자를 촉진할 수 있다는 점에서 또한 신속한 사유화를 추진하기 위해서 대단히 중요하다고 할 수 있다. 확고한 제도적 사유화없이 성공적인 사유화를 기대하기는 어렵다.

2단계: 실질적 사유화

제도적 사유화에서 주식 회사나 유한 책임 회사 등으로 전환된 북한 기업들은 이 단계에서 실질적인 사유화가 이루어져야 한다. 즉, 소유권이 실질적으로 국가에서 민간인에게 이전되는 것이다. 이 단계가 우리가 일반적으로 이해하는 사유화이다.

이 단계에서 통일 한국 정부는 먼저 어떤 형태의 투자자들이 사유화의 구매자가 되어야 할지를 결정해야 할 것이다. 이 문제는 북한 기업의 소유권이 원칙적으로 북한인들에

10) Siebert H., *Die Wahlmoeglichkeiten einer Deutsch-Deutschen Geld-und Waerungspolitik*, Institut fuer Weltwirtschaft Kiel, 1990 참조.

개만 한정될 것인지, 아니면 남한 투자가나 외국인 투자자들까지 북한의 사유화 대상물의 구매자 대상으로 할 것인지를 결정해야 한다. 하지만, 북한 주민들의 재정적인 결여와 기술적인 노하우의 결여로 남한과 외국인의 투자와 기술 이전은 불가피하다. 북한 재산이 북한인에게 배분되어야 한다는 정당성과 분배의 문제가 제기되지만, 만약 북한의 소유권들이 북한 주민들에게 Voucher의 형태로 소유권이 광범위하게 배분된다면, 사유화된 기업의 경영 컨트롤이 어렵게 되어 효율적인 기업 경영이 불가능하게 된다. 이런 이유로 북한 기업들을 모은 북한 주민에게 분배하는 것은 바람직하지 않다. 여기서 공평성과 경제적 효율성이 서로 대립되게 되는데, 이것은 사유화 대상을 구분함으로써 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 즉, 생산재를 나눌 수 있고, 재화의 공급이 분산되지 않고 지속적으로 보장될 수 있는 부분에 대해서, 신속한 사유화와 경제적 효율성에 장애가 되지 않는 한 균등한 분배를 이룰 수 있을 것이다. 농경지들이 이런 영역에 속하는데, 중국에서 행해진 바대로 농부들에게 균등하게 배분하는 것이 바람직하다. 농부들은 그동안 경작했던 경험을 바탕으로 주어진 경작지로 무엇을 가장 효율적으로 재배할지를 잘 알고 있기 때문이다. 도시인들을 농지의 분할에 참여시키는 것은 농지의 효율적 이용이란 관점에서 바람직하지 않다. 도시인들에게는 분배가 비교적 용이

하고 또한 생산적 이용을 방해하지 않는 도시의 주택이나 거주지를 비교적 균등하게 배분할 수 있을 것이다. 하지만, 농경지나 주택의 분배 역시 토양의 질과 주택의 위치에 따라 다르게 평가될 수 있으므로, 완전한 공정성이란 이루어내기 불가능하다. 그러므로 사유화에 있어서 기본 원칙은 균등한 배분이나 공평성보다도 효율성이나 생산성을 기본으로 하여 사유화의 대상물을 매각하여야 한다. 효율성이나 생산성에 의해 결정되어진 사유화는 그 자체가 불공평하거나 비사회적인 것은 아니다. 왜냐하면 효율성에 의해서 결정된 사유화는 재화의 공급과 인자리의 보장 그리고 기업 경영의 자유를 보장하며, 다른 한편으로 통일 한국의 정부는 사유화 대상물의 매각으로 얻어진 소득으로 잉여 화폐를 줄이거나 세금을 줄이는 등, 사회 복지를 위해서 재투자할 것이기 때문이다. 사회주의가 효율성을 등한시하고 평등화를 근거로 소득의 균등한 분배를 주장하다 실패한 것을 고려해 통일 한국에 있어서 사유화는 분배의 문제로부터 시작되어서는 안될 것이다. 경제적 효율성과 장기적인 소득 배분의 측면에서 볼 때는, 북한의 재산을 남한과 외국인 투자자들에게도 팔아 원활한 투자가 이루어져서, 병든 북한 기업들이 빠른 시일 안에 경쟁력을 가질 수 있도록 해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 경제가 활성화되고 북한 기업들이 고용을 늘려간다면, 이것 역시 빠른 소득 증가와 고용으로 인한

분배의 한 방법이라 할 수 있다. 이 실질적인 사유화의 과정을 소규모의 사유화와 대규모의 사유화로 구분할 수 있다.

○ 소규모의 사유화

소규모의 사유화란 상대적으로 자연인과 생산 수단과의 관계를 비교적 명확하게 조망할 수 있는 관계에 있는 사유화의 대상을 의미한다. 상점들, 극장, 레스토랑, 호텔 및 서비스 산업들은 기술적·제도적·정치적으로 비교적 쉽게 사유화될 수 있다. 하지만, 소규모의 사유화에 있어서도 원소유권자와 소유권 분쟁이 제기될 수 있으나, 이런 분쟁은 위의 제도적 사유화에서 언급된 근거에 의해 해결한다면 큰 문제는 없으리라 생각된다.

소규모의 사유화 모델로서 MBO (Management-Buy-Out)를 제안한다. MBO는 소유권을 기업의 경영자에게 파는 것이다. 북한의 현 경영층은 지금까지의 판매처와 기업 내적인 재정 상태나 조직과 직원들

의 체제를 잘 알고 있을 것이기 때문에, 이들을 북한 기업의 사유화에 참여시켜야 한다. 이 MBO 사유화 방법은 특히 중소기업을 빨리 사유화할 수 있으며, 새로운 중소기업층을 북한에 창출할 수 있는 장점이 있다.

이와 같은 MBO 사유화는 독일의 경우 성공적이라 평가할 수 있다. 독일 신탁청 (Treuhandanstalt)에 따르면 전체 사유화 가운데 MBO가 차지하는 비율은 25%에 해당하고,¹¹⁾ Kokalj의 연구 결과에 따르면 MBO로 사유화된 구동독 중소 기업들의 도산율은 2%로서¹²⁾ 새로 생긴 중소기업들의 도산율 10%보다 낮으며, 고용 면에서도 MBO로 사유화된 중소기업들이 훨씬 많은 고용을 창출했다.¹³⁾ 실질적으로 시장 경제에 입각한 회사 경영에 대한 노하우의 부족과 재정력의 부족으로 MBO 사유화가 부진하게 될 가능성도 있지만, 이러한 문제는 북한의 경영자들을 위한 재교육을 함으로써 해결할 수 있으며, 재정 문제는 정부가 북한의 기업들이 쉽게 외국 기업들과 조인트 벤처를 구성할 수 있도록 제도적 기반을 마련함으로써 해결할 수 있다. 헝가리의 경우 외국 기업과의 조인트 벤처로 사유화에서 많은 장점을 얻기도 했다. 이와 같이 북한 기업이 외국 기업들과 조

11) MBO에 의해 사유화된 대부분의 기업들은 서비스 업종에 많이 집중되었으며 가공업에 대한 집중은 상대적으로 작았다. Treuhandanstalt, *Monat-sinformation der Treuhandanstalt*, 30 September, 1994.

12) Kokalj, L., "Die wirtschaftliche Entwicklung von MBO-Unternehmen in den Neuen Bundeslaendern," *Eine Laengschnittuntersuchung*, No.106, Institut fuer Mittelstandsforschung Bonn, 1994, p. 3.

13) Boes, D., Kayser, G., "Management Buy-Out as an Instrument of Privatization in East Germany", *Treuhandanstalt: Heads or Tails*, Institut fuer Mittelstandsforschung Bonn, No.119, June, 1996.

인트 벤처에 성공할 경우, 부족한 자본과 기술적 노하우를 외국 기업을 통해 충족시킬 수 있으며, 외국으로의 판매 시장의 개척에도 용이해 경제적으로 큰 이익을 기대할 수 있으리라 본다.

○ 대규모의 사유화

대규모의 사유화는 항구, 운송업, 광산, 에너지 산업, 언론 매체 등의 산업을 말하는데, 이러한 산업들의 사유화는 소규모의 사유화에 비해 훨씬 어렵고 또한 많은 시간을 요구한다. 이런 산업들은 규모 면에 있어서도 대규모이므로 구매자들의 재정력이 문제가 된다.

대규모의 사유화에서는 우선 경매에 의한 사유화를 제안한다. 경매에 의한 사유화의 장점은 사유화의 대상을 구매자들 사이의 경쟁을 통해서 판매 가격을 결정할 수 있는 장점이 있다. 실질적으로 북한의 기업들이 자본주의 시장 경제에 입각한 회계 원리를 따르지 않고, 또한 투자가의 입장에서 북한 기업에 대한 정보가 충분치 않아서 기업을 평가하기란 매우 어려운 일이다. 이와 같이 어떤 표준 가격이 존재하지 않는 사유화의 대상을 경매에 의해 사유화할 경우, 기업 평가 문제와 협상의 문제를 동시에 해결할 수 있는 장점이 있다. 하지만, 가격을 기준으로 하는 경매의 경우 투자자로부터 고용이나 투자에 대한 보

장을 받을 수 없는 문제가 생긴다. 이런 문제는 '2단계 경매'를 통해서 해결할 수 있다. 즉, 첫번째 단계에서 잠정적인 구매자의 사유화 대상물에 대한 희망 구매 가격, 고용 및 투자 계획에 대한 정보를 모으는 것이다. 두번째 단계에서는 고용이나 투자액을 세부적으로 정하고 구매 가격만 미정으로 남겨 놓고 경매를 시작하는 것이다. 이런 방법으로 사유화될 기업은 고용이나 투자액을 충족시키는 구매자들 가운데 가장 높은 가격을 제시한 구매자에게 입찰되어지는 것이다.

위와 같이 경매에 의해서 빨리 사유화된 기업들은 미약하나마 경쟁력있는 기업이라 평가할 수 있다. 위와 같은 경매에 의해 구매자를 빨리 찾을 수 없는 기업은 대폭적인 경영 정상화가 요구되는 기업들이거나, 투자자들이 자금 부족으로 구매하기 어려운 대기업들일 것이다. 이 경우 기업의 경영 정상화와 투자가의 자본 부족 문제 해결이 필수적이기 때문에 다음의 모델을 제안한다.

먼저, 통일 한국의 정부는 북한 기업의 투자와 경영 정상화 계획을 제시하는 투자자를 찾아야 한다. 이 모델에서는 북한의 기업들을 파는 것이 아니고 투자자들에게 북한의 사유화 대상 기업의 경영권과 일정한 지분을 주는 것이다. 즉, 투자자들은 그들이 제시한 기술적 지식이나 경영 정상화를 위해 투자할 자산에 상응하는 주식의 지분을 정부로부터 할당 받는다. 나머지 주식은 일단 정부가 신탁 관

리를 한다. 투자 계획은 투자가에 의해서 상세하게 제시되어야 하고 또한 투자 계획의 이행이 보장되어야 한다. 약속한 투자 계획이 지켜지지 않을 경우에는 부분적인 아니면 참여 지분 전체를 다시 정부에게 돌려주어야 한다. 만약, 투자와 고용의 보장 등이 지켜지고 성공적인 경영을 하였을 경우에는, 투자자들은 정부로부터 점차적으로 더 많은 지분을 할당받을 수 있다.¹⁴⁾

실제로 남북이 통일이 되었을 때 경제 각 분야에서 통일 비용 조달로 인한 자본 수요가 급증하게 되어, 이자율이 빠르게 상승하게 될 것이다. 국제 금융 시장에 있어서도 실질 금리가 상승하게 될 것인데, 이런 경우에 사유화를 위한 재원 조달이 더욱 어려워질 수 있다. 이와 같은 고금리 현상은 투자자들의 투자 심리를 저해하게 됨으로써, 사유화 대상물의 가격이 하락하게 되어 통일 한국의 정부는 사유화로부터 얻을 수 있는 수익이 감소하게 될 것이다. 또한 사유화를 빠르게 이루어야 한다는 정치적 압력때문에, 북한 기업들은 제가격을 받지 못하고 헐값에 팔릴 위험도 있다. 이 모델은 투자자들이 실질적으로 사유화

대상의 기업을 사는 것이 아니고 단지 기업을 위한 투자금과 경영 정상화 계획만 있으면 되므로, 투자가의 재정적 부담을 줄일 수 있고 사유화를 더 빠르게 추진할 수 있다. 정부의 입장에서도 경영 정상화를 투자자들이 그들의 계획과 자본에 의해 주도함으로써, 재정적 부담을 줄일 뿐만 아니라 효율적인 사유화를 추진할 수 있다. 경영인들은 실질적으로 기업을 사는 데 필요한 비용을 경영 정상화를 위해 투자함으로써, 더욱 빠른 시일 내에 경제를 활성화시킬 수 있다.

이 모델에 있어서, 통일 한국의 정부는 사유화된 기업의 경영자가 기업 운영에 따른 위험을 책임질 수 있게 하기 위해 소수의 무의결권 지분을 가져야만 한다. 즉, 통일 한국의 정부는 사유화 대상의 기업 주식 지분을 최대한 49%만 소유함으로써 국가의 경영 간섭을 배제하여야 하며, 사유화된 기업 역시 정부로부터 재정적 그리고 행정적인 영향력으로부터 벗어나 경영에 따르는 위험도를 떠맡게 되어 책임있는 경영을 기대할 수 있다. 투자자들의 투자 계획의 평가 문제를 해결하기 위해 통일 정부는 사유화 대상의 기업 가운데 예를 들어, 2 가지 종류(25% 나 49%)의 무의결권 소수 지분을 소유하여야만 한다.¹⁵⁾ 49%는 국가가 기업 경영에 따르는 위험을 민간 분야에 넘겨 효율적 경영 통제를 위해 가질 수 있는 최대한의 지분이며, 25%는 사유화 대상 기업에 대한 투자 계획이나 금액이 클 경우에

14) Sinn, Hans Werner, *Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, 1993 참조.

15) Boes, D., "Privatization in Germany," *Vito Tanzi, Transition to Market, Studies in Fiscal Reform*, International Monetary Fund, 1993, pp. 202~223.

정부는 25%의 지분을 가질 수 있고 나머지 75%는 투자자에게 배당할 수 있다. 여기서 25%는 임의로 정해진 것이며, 투자자의 투자 계획에 따라 이 지분은 유동적으로 바뀔 수 있다.

만약 통일 한국의 정부가 이 모델에 의해서 사유화하게 된다면, 사유화에서 얻어질 수 있는 국가 수입을 당분간 포기하여야 한다. 이런 경우에 정부가 같은 수준의 공공재를 공급할 경우 국가 수입이 감소하게 되는 것을 감안하여야 하거나, 투자자들에게 그에 상응하는 세금을 징수해야 할 것이다. 하지만, 세금의 징수나 인상은 무엇보다도 사유화 초기 단계에는 기업의 재정 상태를 더욱 심각하게 할 가능성이 있으므로, 사유화된 기업들이 장기적 안정성을 이룰 때까지 세금의 징수가 사유화된 기업에게 부담되어서는 안 될 것이다.

이 모델에 있어서 통일 한국의 정부가 신탁 관리하고 있는 지분(25%나 49%의 국가 지분)은 여러 모로 유용하게 쓰일 수 있다. 사유화된 기업이 성공적인 경영 정상화를 이룩하여 그 회사의 주가가 올라가면 정부는 참여 지분을 주식 시장에서 팔아 그 소득으로, 예를 들어, 소유권 분쟁이 있는 사유화 대상물에 대한 원소유자에게 배상을 한다거나 세금의 감소로 인한 국고 수입의 감소를 대체할 수 있을 것이다.

3단계: 기업의 경쟁력 강화

세번째 단계인 산업 구조의 재구성 단계에서는 사유화된 북한 기업들이 경영 정상화를 통해서 국내외적으로 경쟁력있는 체제로 만들어져야만 한다. 새로 생겨난 기업들은 처음부터 경쟁 시장에 뛰어들게 되므로 비교적 빨리 경쟁력을 가질 수 있다. 기업들을 경쟁력 있게 재조성하는 것이 시장 경제로의 체제 전환 과정에 있어서 가장 중요한 경제 정책 가운데 하나이다. 그렇다면 어떻게 경쟁력을 배양해야 하는가의 문제가 제기된다. 경쟁이란 예외없이 모든 경쟁 주체에 대해 공정한 규칙이 적용되는 것을 의미한다. 다시 말해서 어떤 기업이나 분야도 국가로부터의 보조금 등과 같은 보호없이 경쟁체제가 이루어지는 것을 말한다.

정부의 보조금과 관련하여 북한의 사유화된 기업이 장기적으로 손실을 볼 경우에, 실제로 기업이 문을 닫아야 하는가 아니면 정부 보조금에 의해서 계속 기업의 생존을 유지시켜야 하는가의 문제가 제기된다. 만약, 기업들이 과거의 사회주의계획경제체제 하에서와 같이 미래에도 직접적으로나 간접적으로 국가의 보조금에 의존한다면, 시장경제체제 하에 경쟁력있는 기업으로의 체제 전환이 늦어질 뿐이다. 보조금의 중단이나 최소한 현격한 보조금의 줄임없는 사유화된 기업들은 태만함과 비효율성을 면치 못할 것이다. 보조금

의 축소는 전분야에 걸쳐 가능한 한 빠른 기간 내에 실행되어야 하며, 아직 사유화되지 않은 기업에 대해서도 보조금을 줄임으로써 기업 경영 상의 비용 축소에 힘쓰도록 압력을 주어야 할 것이다.

경쟁력있는 구조가 형성되기 이전에 노동자들은 현저한 일자리의 손실을 감안하여야만 한다. 왜냐하면 경쟁 하에서는 시장의 압력에 의해 타산이 맞지 않는 일자리는 기업들에게 정부의 보조금이 없을 경우 더이상 유지될 수 없기 때문이다. 하지만 정치적인 측면에서 볼 때, 실업이란 미래에 대한 불안함과 북한 노동력의 남한으로의 대량 이주 그리고 사회적 갈등을 심화시키게 된다.

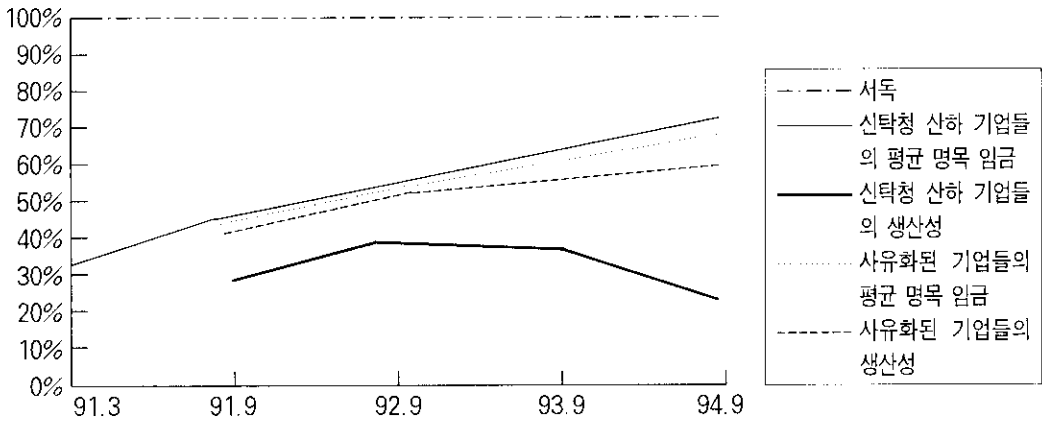
그러하여 장기적으로 기업의 경쟁력 배양과 단기적으로 가능한 한 최대한의 일자리 보장이라는 두 가지의 목표가 통일 한국에 있어서의 사유화 정책의 기본이 되어야 할 것이다. 하지만, 이 두 가지의 목표는 경제적인 관점에서 조화를 이루기 어렵다. 단기적으로 가능한 한 최대한의 일자리 보장은 결국 낙후한 북한 경제 구조의 보존을 의미한다. 그럼으로써 경쟁력있는 기업의 구조적 전환은 시간적으로 지연되고 방해된다. 이러한 이유에서 통일 한국의 정부는 일자리의 보장을 위해 낙후된 북한 경제체제를 정부 보조금에 의해 유지하는 정책은 과감하게 피해야 할 것이다. 이러한 경제 정책은 장기적인 관점으로 체제 전환을 하는 데 있어 장애가 될 뿐이다. 오히려 일자리를 잃은 북한 주민들에게 일정 기간

실업 수당을 지급하는 방법 등의 소득 대체나 동시에 재교육을 시켜 노동의 질적 수준을 높일 수 있도록 하는 것이, 북한 실업자 개개인에게도 그리고 기업에게도 구조 전환을 할 수 있는 더 좋은 기회를 주는 것이다. 오직 경쟁력있는 기업에서 제공되는 일자리만이 장기적으로 안정되고 확실한 일자리라 할 수 있다.

북한에 있어서 낮은 임금이 남쪽으로의 대량 이주를 강행하게 한다는 논리는, 높은 임금이 북에서 남으로의 대량 이주를 막게 한다는 논리도 된다. 하지만, 생산력을 웃도는 임금은 당연히 기업을 도산으로 이끌게 하고, 기업의 도산은 실업을 의미하며 실업은 다시 금 높은 남한으로의 대량 이주를 의미하게 된다. 이러한 현상은 독일의 통일에서도 지켜볼 수 있었는데, 필자의 견해로 독일 통일 과정상 가장 큰 경제 정책적 실수는 구동독에 대한 임금 정책이었다.

실제로 생산력을 훨씬 웃도는 임금 상승과 구 동서독의 1 대 1 화폐의 통합으로 실제로 구동독의 화폐가 400 배 이상 평가 절상된 상황 하에서, 구동독 기업들은 가격 면에서나 질적인 면에서나 국제 경쟁력을 가질 수가 없었다.¹⁰⁾ 또한 임금 역시 <그림>에서 보는 바와 같이, 생산성을 웃돌며 연속적으로 상승하여 구동독이 싼 임금으로 국제 경쟁력을 가질 수 있었던 기회를 충분히 이용하지 못했다. 이로 인해 구동독 기업들은 이중의 부담을 안게 되었는데, 국제 시장에서 지금까지의 가격

<그림> 구동독 기업들의 임금 및 생산성의 발달



자료: "Stabwechsel: Von der Treuhandanstalt zur Marktwirtschaft." Symposium des Instituts der Deutschen Wirtschaft am 16. 12. 1994에 근거하여 작성.

으로 물건을 더이상 공급할 수 없었고, 또 하나는 비용적인 측면에서 임금이 계속적으로 상승하여 위의 정책은 구동독 기업들의 경쟁력과 투자자에게 크게 부정적으로 작용하였다. <그림>에서 볼 수 있는 것처럼, 통일 후 구동독의 임금은 현재 거의 구서독의 70~80%에 도달했으며, 그에 따르는 생산력은 훨씬 뒤떨어져 사유화된 구동독 기업들이 국제 시장에서 경쟁력을 잃게 되어 대량으로 도산하는 현상들이 나타나고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 Akerlof가

구동독에 대해 임금 보조금을 제안했었다. 여기서 간단히 Akerlof의 '임금 보조금'에 대해서 논해보고자 한다.¹⁷⁾ Akerlof를 비롯한 Rose, Yellen 그리고 Hessenius 등은 구동독의 계획 관청(Planungsbehoerde)의 투입 산출표(Input Output Table)로부터 구동독의 콤비나트의 비용 함수를 계산하고, 임금 정책의 영향력이 어떻게 구동독 기업의 생존 가능성에 작용하는지를 추정하였다. Akerlof에 따르면 단기적인 비용 변수가 아주 강력히 임금 비용에 종속되어 있어서, 오직 이것이 국제 시장가보다 낮을 경우에 구동독 기업은 생존성이 있다고 보았다. 즉, 임금이 낮을수록 더 많은 구동독 기업들이 살아남을 수 있으며, 이런 관점에서 독일 정부는 사유화된 기업의 임금 가운데 일부분을 국가에서 보조금 형식으로 지불하여야 한다고 주장하였다.

16) Siebert, H., *Das Wagnis der Einheit*, 1993, p. 55 참조.
 17) Akerlof, G. A., Rose, A. K., Yellen, J. L., Hessenius, H., "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," *Brookings Papers for Economic Activity*, Band I, 1991.

독일 정부가 50%의 임금 보조금을 지불할 경우, 37%의 구동독 기업들이 더 살아날 수 있다고 했으며, 75%의 임금 보조금을 지불할 경우 77%의 구동독 기업들이 생존할 수 있다고 주장하였다.

Akerlof의 모델을 적용할 경우 다음과 같은 장점을 기대할 수 있다.

- 노동 조합은 생산성을 웃도는 임금 상승을 요구하지 않을 것이다.
- 실업자가 줄기 때문에, 임금 보조금의 순비용은 임금 보조금이 없을 때 실업자에게 지불되던 전체 총비용보다 낮다. 또한 정부는 취업자로부터 더 많은 세금을 징수할 수 있다. 이로써 실업으로 인한 대량 이주는 멈추게 되고, 사회 전체적으로 안정성을 기대할 수 있다.

위와 같은 장점에도 불구하고 위 Akerlof의 임금 보조금은 다음과 같은 단점이 있다.¹⁸⁾

- 위의 모델은 오로지 보조금이 장기간에 걸쳐 지불될 경우에만 효과를 볼 수 있

고 이것은 또한 바람직한 정책이 되지 못한다.

- 위의 모델에 따라 보조금이 지불된다면, 기업들은 단순히 인위적으로 살아남게 되므로 세계 시장에서 경쟁력있는 기업으로의 전환이 어려워지며, 보조금을 통해서 경제 구조가 나빠질 뿐이다. 무엇보다도 경쟁력이 없는 기업은 시장 경제의 원칙에 의해 제거될 수 있어야 한다.
- 위의 모델에 따르면 대지 등과 같은 값진 자원들을 비효율적인 기업들이 점유함으로써 대지의 파레토 비효율적 분배가 이루어지게 되어서 타기업의 새로운 설립을 어렵게 하고, 경제체제의 전환을 어렵게 한다. 또한 임금 보조금이란 개인 투자자들에 대한 노동의 상대 가격이 부정적으로 변화하기 때문에 이 역시 같은 분야에 있는 새로운 기업의 설립을 어렵게 한다.

위에서 살펴본 바와 같이, 옛 기업에 대한 보조금은 비경제적인 체제를 더욱 굳게 할 뿐만 아니라, 새로운 경제 행위를 저지하게 되어 경제의ダイナミック한 성장을 저해한다. 임금 보조금으로 인해 재교육이나 새로운 일자리를 찾으려고 하는 동기 부여를 둔화시키고, 시장 경제체제로의 필수 불가결한 체제 전환을 저해하게 되어 장기적으로 보다 더 많은 실업자와 더욱더 혼란스러운 자본주의 시장 경제의 체제 전환을 야기시킬 것이다. Akerlof의 제

18) Boes, D., "Privatization in Germany," *Vito Tanzi, Transition to Market. Studies in Fiscal Reform*, International Monetary Fund, 1993, pp. 202~223; Schmied, K. D., Sander B., *Wages, Productivity and Employment in East Germany*; Ghaussy, A. G., Schaefer, W., *The Economics of German Unification*, 1993; Siebert, H., "German Unification," *Economy Policy*, October 1991.

안은 국고에 대해서도 두 가지의 단점이 있다. 보조금은 장기적으로 지불되어야 하므로 국가의 지출이 계속 증가하게 되고, 또한 활성화되지 못한 경제로 인해 국고 수입은 계속 줄게 된다. 이와 반대로 국가가 옛 체제를 보존하는 정책을 포기하면 단기적으로 국가는 더 많은 사회보장비로 지출을 하여야만 한다. 하지만, 이러한 정책은 경제를 빠른 속도로 시장 경제로 체제 전환을 하게 하며, 더욱더 경제가 활성화되어 국가가 앞으로 빠른 속도로 사회보장비의 지출을 줄어나갈 수 있으며, 빠른 국고 수입의 증가를 기대할 수 있다. 임금 보조금으로 지급될 금액을 북한 지역의 경제 발전에 긴급히 여겨지는 사회간접자본에 투자하여 경제를 더욱 촉진시키는 것이 더 바람직한 경제 정책이라 하겠다.

이와 같은 이유로 일반적인 임금 보조금은 불필요하다고 하겠다. 보조금의 가장 큰 문제는 장기적인 보조금에 있는데, 이는 재정적으로나 경제적으로 큰 비용이 따르기 때문이다. 장기적인 경제 발전을 위해서도 정부로부터의 보조금의 강도는 시장 경제 원칙에 의해서 점차적으로 작아져야 한다. 세제의 간편화와 관련하여 세제 특례는 일반적으로 없어져야 한다. 쏠분야에 걸쳐 확연하게 세금의 부담이 줄어들 수 있도록 낮은 세율로 광범위한 세제 기반을 만드는 것이 바람직한 세제 정책이다. 이외에도 통일 한국의 정부는 경제체제 내의 질서를 경제 발전이ダイナ믹하게 될 수 있도록 형성하여야만 한다. 오로지 이런 경제체제

내에서만 새로운 체제 전환이 이룩되고 발전될 수 있을 것이다. 통일 한국의 정부는 이런 정책의 일환으로서 북한에 통신체제나 고속도로 등 긴급한 사회간접자본을 육성하여야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 사유화된 기업들의 도산이나 파산 정리 등이 다른 한편으로 새로운 기업들이 생겨날 수 있다고 하는 점에서 북한 주민들이 받아들이는 것 역시 중요하다. 통일 한국의 정부는 통일된 한국의 경제 활성화를 위하여 북한의 사회간접자본과 효율적인 행정체제, 명확한 소유권의 확립 그리고 북한의 경영자와 노동자들의 재교육 등에 힘써야 할 것이다.

3단계 사유화 과정의 흐름

위에서 제시된 3단계 사유화 정책을 통일 한국의 정부는 어떻게 진행시킬 것인가 하는 문제가 중요하다. 위의 3단계 방안은 정치·경제적 상황에 따라 원활한 실행이 어려워질 수도 있다. 북한의 민주화는 대다수 북한 주민들의 후생 복지를 증진시키며 사유화는 재화나 용역 등 서비스의 증대도 기대할 수 있지만, 큰 소득 격차로 정치적·사회적 갈등이 심화될 수도 있다. 하지만, 통일 한국 정부가 효율적인 3단계 사유화 방안을 위한 경제적 틀을 구축해 정당성을 뒷받침받고 호응을 얻는다면, 체제 전환상 나타나게 될 어려움은 극복할 수 있으리라 생각된다. 시간적으로 볼 때 단계적으로 빠른 시일 내에 이루어져야 한다. 경쟁력

배양을 위한 경제의 재구성은 가격 자유화가 이루어지기 전에는 불가능하다. 왜냐하면 도산의 위험성은 비로소 시장을 청산하는 가격만으로 믿을 수 있기 때문이다. 성공적인 사유화는 오직 소유권의 보호를 보장할 수 있는 민주주의적 헌법 하에서만 이루어질 수 있다.

사유화의 정치·경제학적 측면

지금까지 통일 한국에 있어서의 사유화 방안에 대해 필자의 견해를 정리해보았다. 사유화 정책에 있어서 왕도란 없으며 모델마다 각각의 특이한 장단점이 있으므로, 통일 한국의 정치·경제적 특이성에 따라 위에서 서술한 모델들을 적용함이 효율적이라 할 수 있다.

성공적인 사유화를 성취하기 위해서는 통일 한국의 정부 역할이 중요하다. 통일 한국의 정부는 북한의 사회주의 계획 경제가 시장 경제체제로 전환되는 과정에 있어서, 대책없이 계획 경제의 제도를 없애서는 안되며 기업들이 어느 시점까지 사유화가 되거나 단계적으로 파산 정리될 때까지 국가가 통제하여야만 한다. 이와 동시에 통일 한국의 정부는 적당한 시기에 시장경제제도들이 도입되도록 하여야 할 것이다. 오로지 국민 대다수의 지지를 받는 강력한 정부만이 체제 전환 과정에 있어서 큰 어려움이 동반되는 경제체제의 근본적인 변화를 추진해나갈 수 있다. 강력한 정부란 독재나 전제주의가 아닌 독일의 이상주의적 국가 철학과 같이 조합으로 구성된 이


의 단체나 각종 압력 단체 등을 대변할 수 있는 국가를 의미한다.

체제 전환을 하는 과정에 있어서 통일 정부는 법적 제도를 시장이 기능을 완전히 발휘할 수 있도록 - 즉, 법적 제도들이 시장에 있어서 자유를 보장할 수 있도록 - 구성하여야 한다. 이러한 것들은 예를 들어, 명확한 소유권의 할당과 보호를 통해서만 이루어질 수 있다. 이러한 것은 시장에서의 자유를 보장할 수 있고 국가의 권력에 대해서 통제할 수 있기 때문에 중요하다고 할 수 있다. 바람직한 경제 발전을 위해서 위에서 언급한 자유를 보장하는 제도외에도, 뚜렷한 목적 의식을 가진 자유 사상과 자유 질서에 입각한 정부가 필수적이다. 이런 정부는 시장에서의 자유의 원칙과 사회적 형평의 원칙을 겸비하여야만 한다. 또한 체제 전환 과정에 있어서 정부의 역할과 영향력은 항상 경제 상태의 변화에 따라 새롭게 정의되고 변화되어야 한다. 체제 전환에 있어서 중요한 통일 한국 정부의 과제는 항상 소국민 경제적인 가능성과 필요성에 의해 새롭게 정의되어야만 한다. 사회주의에서 국가의 역할과 영향력은 거의 100%에 가까웠다. Walter Eucken은 시장경제체제에서 국가는 가능한 한 적게 경제에 간섭해야 한다고 했다. 그의 이와 같은 주장은 부정부주의와 같은 정부의 간섭이 전혀 없는 것을 주장한 것은 아니다. 그럼 어느 정도가 적절한 국가의 경제에 대한 간섭이라 할 수 있는가? 이론적으로나 실질적으로 국가가 경제 행위에 대해

얼마만큼 간섭과 영향력을 행사해야 되는지는 규정하기가 어렵다.

경제 행위에 있어서 국가 역할에 대한 중심어는 시장의 실패(market failure)이다. 시장의 실패라고 하는 개념으로 언제 재화의 공급이 국가에 의해 이루어져야 하는가가 결정되곤 한다. 공공재의 공급과 최소한의 사회보장을 위해서, 그리고 무엇보다도 경제체제 내의 질서 형성을 위해서도 국가의 역할은 대단히 중요하다고 할 수 있다. 체제 전환의 과정에 있어서 화폐의 안정, 높은 고용률 그리고 기업들의 경쟁력 향상을 위한 정부의 경제 정책 등 여러 가지들이 국가에게 요구될 수 있다. 몇몇 新자유주의(neoliberalism)에서 주장하는 바와 같이, 국가의 역할이 단지 경제적인 틀에만 종속되어야 한다는 것은 불가능하다. 국가에 대한 이러한 요구들은 한국의 경우 통일 과정에서 비롯되는 여러 가지 정치·경제적 상황에서 결정되어야 할 것이다. 자유 민주주의적 사회 내에서 다양한 사회 계층과 정당들은 정권을 위해 경쟁할 것이다. 하지만, 이러한 것들은 정치나 각 단체의 이익 대변이나 선거 등의 연관 관계에 의해서 점점 더 큰 정부의 지출을 초래하게 될 것이다. 이런 관점에서 다시 한번 이에 상응하는 제도를 통한 국가 권력에 대한 제재가 필요하다. 여기서 특히 강조되어야 할 것은 연속적으로 상승하는 국가의 역할과 이에 따른 부작용이다. 늘어나는 정부의 역할과 간섭은 경제와 사회의 질서를 위협하는 요소로 간주될 수

있다. 사회주의에서 국가의 조정이 얼마나 비효율적이었는가를 잊어서는 안될 것이다. 그러므로 전통적인 경제이론에 따라 경제 주체가 그들의 선호도에 따라서 자유롭게 경제 행위를 할 수 있고, 동시에 개인의 효용과 전체 사회적 복지를 극대화하도록 시장 우선주의 원칙을 따라야 할 것이다.

통일 한국의 정부는 사회 복지의 극대화를 위해 자유 시장의 원칙과 사회 형평의 원칙이 잘 실현될 수 있도록 국민 경제적 차원에서 기반을 닦아야 할 것이다. 이러한 체제 내에서 개인들은 정치적 자유를 보장받을 뿐만 아니라, 이러한 정치적 자유는 경제적 자유의 원칙으로도 발전하게 될 것이다. 그러므로 경제 주체들에게 스스로 경제적으로 행위할 수 있도록 위임된다면, 진정한 민주주의적 경제 체제 역시 북한에서의 체제 전환 과정에 있어서도 보장될 것이다. 이러한 전형적인 이상이 사회주의 계획 경제에서 자본주의로의 체제 전환 과정에 있을 통일 한국의 경제 정책의 기본 원칙이 되어야 할 것이다. 

참고 문헌

- 안두순, 「독일 통일의 경험이 남북한 체제 통합에 주는 교훈: 경제 통합을 중심으로」, 세종연구소, 1995, pp. 115~170.
- Abel, I., Bonin, J. P., *The Big Bang Versus Slow But Steady a*

- Comparison of the Hungarian and the Polish Transformations*, Discussion Paper 626, Centre for Economic Policy Research, London, 1992.
- Akerlof, G. A., Rose, A. K., Yellen, J. L., Hesselius, H., "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," *Brookings Papers for Economic Activity*, Band I, 1991.
- Boes, D., "Privatization in Germany," *Vito Tanzi, Transition to Market, Studies in Fiscal Reform*, International Monetary Fund, 1993, pp. 202~223.
- Boes, D., Kayser, G., "Management Buy-Out as an Instrument of Privatization in East Germany," *Treuhandanstalt: Heads or Tails*, Institut fuer Mittelstandsforschung Bonn, No. 119, June 1996.
- Brada, J. C., "The Transformation from Communism to Capitalism: How far?, How fast?" *Post-Soviet Affairs*, No.9, April - June 1993, pp. 87~110.
- Clauge, C., *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, 1992, p. 18.
- Fischer, S., *Privatization in East European Transformation*; Clauge, C., and Rausser, G., C., *The Emergence of Market Economies in Eastern Europe*, 1992, p. 230.
- Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Foerderung von Investitionen.
- Jefferson, G. H., Rawski, T. G., *A theory of economic reform*, Research paper series 25, World Bank, 1992.
- Kokalj, L., "Die wirtschaftliche Entwicklung von MBO-Unternehmen in den Neuen Bundeslaendern," *Eine Laengschnittuntersuchung*, No.106, Institut fuer Mittelstandsforschung Bonn, 1994, p. 3.
- Kornai, J., "The Hungarian Reform Press: Vision, Hopes and Reality," *Journal of Economic Literature*, 1986, pp. 1687~1737.

- Milgrom, P., "Auctions and Bidding: A Primer," *Economic Perspectives*, vol.3, No.3, Summer 1989, pp. 3~22.
- Park, Yong-Joo, "Moeglichkeiten und Grenzen der Uebertragbarkeit des Deutschen Finanzsystems zur Verwirklichung der Regionalen Selbstverwaltung," *Korea und im Fall der Koreanischen Wiedervereinigung*. Koeln, 1995.
- Perkins, D. H., "Reforming China's Economic System," *Journal of Economic Literature*, 26, 1988, pp. 601~645.
- Sachverstaendigenrat, "Sondergutachten," 1990. 1.20.
- Schmied, K. D., Sander B., *Wages, Productivity and Employment in East Germany*; Ghaussy, A. G. and Schaefer, W., *The Economics of German Unification*, 1993.
- Siebert, H., *The Economic Integration of Germany*, Institut fuer Weltwirtschaft Kiel, 1990.
- _____, *Die Wahlmoeglichkeiten einer Deutsch-Deutschen Geld- und Waerungspolitik*, Institut fuer Weltwirtschaft Kiel, 1990.
- _____, "German Unification," *Economy Policy*, October 1991.
- _____, *Das Wagnis der Einheit*, 1993, p. 55.
- Singh, I., *China and Central and Eastern Europe: Is There a Professional Schizophrenia on Socialist Reform?*, World Bank, 1991.
- Sinn, Hans Werner, *Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, 1993.
- Treuhandanstalt, *Monatsinformation der Treuhandanstalt*, 30 September, 1994.
- Watrin, Ch., "Fehlstart? Anmerkungen zur wirtschaftlichen Vereinigung Deutschlands," *Wirtschaftsdienst*, VI, 1995, pp. 295~297.
- Wu, Jinglian, Zhao, Renwei, "The Dual Pricing System in China's Industry," *Journal of Comparative Economics*, 1987, 11, pp. 309~318.