한국은 독일 통일로부터 무엇을 배울 수 있는가

이정훈 / 美 하와이대 교수

머리말

독일 통일 경험이 남북한 통일의 척도가 될 수 있다면, 그것은 남북한 통일이 발생할 때 수반하는 커다란 비용에 관련될 것이다. 현재 광범위하게 인정되는 것처럼 구 동서독 통일은 통일 독일에 많은 부담을 전가시켰다. 1989~92년 사이에 구동독의 제조업 생산액은 1/3 감소하였고, GDP와 고용은 1/2 감소하였다(Schmidt and Sander(1993); Siebert(1993)).

중앙 계획적 사회주의 경제에서 자유 시장 경제로의 전환이든, 戰時 경제에서 평시 경제로의 전환이든 상관없이, 모든 경제시스템의 구조적 전환 과정에는 막대한 비용이 소요된다. 그러나 독일 통일의 경우에서 보듯이 잘못된 정책이 그렇지 않았을 때보다 훨씬 많은 통일 비용이 들어갈 것이라는 것에는 믿을 만한 이유들이 있다. 만약 이것이 사실이라면 한국에 주는 교훈은 명확하다. 즉, 그 교훈이란 어떤 정책이 잘못되어 있는지를 분석하고, 한국에서 그런 정책들이 되풀이되지 않도록 확실히 하는 것이다.[1]

한국이 어떻게 스스로 통일을 준비해야 하는가는 통일이 실제 어떻게 일어날 것인가에 달려 있다. 통일에는 기본적으로 두 개의 대안적 시나리오가 있다. 첫째는 '한민족공동체 통일 방안(국토통일원(1989))'에서 제시된 것과 같은 점진적·진화적 과정이다. 이 시나리오는 정치적 차이에도 불구하고 서로를 인정하고 상호 협력하는 민족공동체 선언을 남북한이 채택할 것을 구상하고 있다. 그런 후에 한민족공동체의 창출이 따른다. 이 공동체는 州연합이나 연방州가 아니라 오히려 개별 국가가 자주권을 보유하고 있는 유럽공동체와 유사할 것이다. 총선거에 기반을 둔 통일민주공화국이 세워질 때 마지막 단계에 도달하게 된다. 이 시나리오가 실현된다면, 북한은 중국과 같은 準시장 경제로 점진적인 변화를 할 것이기 때문에 통일은 아마 두 시장 경제의 통합이라는 문제가 될 것이다.

1) 독일 통일과 한국에 대한 정책적 함의에 대한 심층적 논의를 위해서는 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung(1995)를 참조.

두번째 시나리오는 독일의 경우처럼 북한의 붕괴에 따른 남한의 흡수 통일이다. 이 경우 북한이 남한 경제에 통합되는 동안, 북한 사회주의 경제는 급속한 변화를 겪게 될 것이다. 독일 경험이 척도가 된다면, 그 비용은 엄청난 크기가 될 것이다.

본 고는 두번째 시나리오와 관련된 몇가지 주요 경제 이슈에 역점을 두고 있다. 첫번째 시나리오는 진화적 과정이며 사건들이 시간을 두고 점진적으로 전개되어 남한이 통일을 준비할 충분한 시간이 있기 때문에 긴급한 사안은 아니다. 그러나 두번째 시나리오에서는 통일이 아주 예기치 않게 발생하기 때문에 첫번째 시나리오와는 다르다. 따라서 남한이 그러한 우발 사태에 지금 대비하는 것이 너무 이른 것은 아니다.

통일의 경제적 이슈

남북한 통일이 두번째 시나리오에서 구상된 것처럼 발생한다면, 그것은 두 가지 경제 문제를 수반하게 될 것이다. 그 문제는 북한 중앙 계획적 사회주의 경제의 시장 경제로의 전환 - 소위 이행 문제 - 과 북한 경제와 남한 시장 경제의 통합이다. 독일 경험에서 보는 것처럼 특히 세 가지 정책 이슈가 경제적 이행 및 통합의 비용을 결정하는 데 결정적인 역할을 수행할 것이다. 그 정책 이슈란 ① 국유 및 집단적 소유 재산의 사유화 방식, ② 두 가지 통화의 교환 비율 결정, ③ 임금 정책이다.

사유화

국유 및 집단적 소유 기업(이후부터 국유 기업) 사유화의 궁극적 목적은 북한에 사유 기업을 창출하여 북한 경제를 시장 경제로 전환시키는 데 있다. 국유 기업의 사유화 - 소위 상명하달식(top-down) 사유화 - 는 사실 시장 경제로의 전환에서 일어날 수밖에 없는 쌍둥이 사유화 과정 가운데 하나이다. 다른 과정은 하의상달식(bottom-up) 사유화 즉, 구사회주의 경제에 새로운 사유 기업이 나타남으로써 사적 부문이 확대되는 것이다.

○ 하의상달식 사유화

북한의 하의상달식 사유화는 몇몇 북한 주민들에 의한 투자뿐만 아니라, 남한과 기타 세계 각국으로부터의 투자에 의해 진전될 것이다. 그러나 북한 주민은 핸디캡을 가지고 있다. 그것은 사회주의적 계획 경제 하에서 살아왔던 그들에게 자본주의에 필수적인 노하우와 기업가 활동 체질이 결여되어 있기 때문이다. 또한 그들은 투자에 필요한 신용을 얻기도 어려울 수 있다. 따라서 북한 주민에 의한 하의상달식 사유화를 장려하기 위해서는 특정 기간 동안 북한 기업가들에게 신

용 보조를 수행할 전문 금융 기구를 설치하는 것이 필요할 것이다.

하의상달식 사유화의 성공적인 경우는 1984년 이후 가장 역동적 발전을 한 기업들이 대부분 농촌 지역에 위치한 비국유 소규모 공업 기업들이었던 중국에서 찾을 수 있다(McMillan and Naughton(1992); Perkins(1992)). 이 기업들의 급속한 확대로 인해 중국 GDP에서 국유 기업이 차지하는 점유율이 감소되었으며, 또 국유 기업들을 더욱 효율적이도록 만드는 효과도 나타났다. 사실, 이러한 중국의 경험으로 맥밀란과 노튼은 "급속한 사유화가 개혁 정책의 중심이 될 필요는 없다"는 결론을 도출하게 되었다. 그러나 중국 경험이 한국에 적용될 수는 없다.

McMillan과 Naughton이 인식한 것처럼, 사유 기업들이 고수익을 올린 것은 그들이 우월한 효율성을 가지고 있었기 때문이라기 보다는 인위적인 국가 가격 정책에 의해 창출된 독점적 지대의 일부를 그들이 취득했기 때문이다. 즉, 중국에서 국유 기업에 대한 공산품 수요는 이제 높은 가격으로 새로 설립된 사유 기업으로 이전되었다. 그러나 수요가 사유 기업으로 이전된 것은 국내 시장이 타국의 수입 경쟁으로부터 보호되고 있었기 때문에 가능하게 된 것이다.

그러나 구동독에서는 통일로 인해 국가 가격 정책이 폐지되었고, 구동독 시장이 타국으로부터의 경쟁에 전면적으로 노출되었기 때문에 사정이 다르다. 국유 기업에서 새로 설립된 구동독 사유 기업이 아닌 구서독과 기타 국가들로부터의 수입으로 수요가 이전되었다. 게다가 인위적으로 유지된 고가격 정책이 없었기 때문에 이 기업들이 취득할 독점적 지대도 없었으며, 따라서 그들을 위한 간접적 보조금도 존재하지 않았다.

통일 한국에서 발생할 상황은 중국이 아니라 독일과 유사할 것이다. 왜냐하면 북한 국유 기업들이 생산한 제품에 대해 인위적인 고가격을 유지하며, 동시에 북한 기업들을 자유 시장 가격으로 들어오는 남한과 기타 국가 기업의 제품들과 경쟁시킨다는 것은 불가능할 것이기 때문이다. 즉, 통일 한국에서는 북한의 새로운 사유 기업에게 간접적인 보조금을 제공하는 방식으로서 국유 기업을 유지시킬 수는 없다. 이 기업들에게 보조금을 지불할 것이라면, 정부로부터 엄청난 보조를 받아야만 생존할 수 있는 국유 기업을 유지시킴으로써 간접적으로 보조금을 지불하는 것보다는, 그들에게 직접적으로 보조금을 지급하는 것이 더 낫다.

○ 국유 기업

앞서 말한 바와 같이 통일에 따라 북한에서 수행될 필요가 있는 중요한 것 가운데 하나는 대부분의 국유 기업을 사유화하는 것이

다. 구동독과 폴란드의 사유화 경험에서 보듯이, 소규모 기업(특히, 서비스 부문)을 사유화하는 것이 상대적으로 쉬우며, 대규모 국유 공업 기업을 사유화하는 데는 몇몇 장애물이 존재한다.[2]

북한에서 대규모 국유 공업 기업을 사유화하는 데도 유사한 장애물이 나타날 것이다. 다른 구사회주의 국가들의 경험은 많은 국유 기업들이 과잉 고용 상태에 있으며, 성과도 낮다는 점을 보여주고 있다. 더구나 구 소유자들의 소유권 이전 청구와 자본 시장 조직의 결여는 빠른 사유화를 방해해왔다(Schmieding(1992a)).

소유권과 관련된 불확실성은 투자 결여 및 구동독의 현존 자산 감모의 주 요인으로 간주되었다(Sinn(1992)). 그러나 명확한 소유권을 확립하는 데는 큰 비용이 들 수 있다. 왜냐하면 예를 들어, 기업소유권과 토지소유권간의 구분의 어려움, 불완전하고 불충분한 기록, 재판 신청서를 처리하는 데 있어서의 관리상 보틀넥,[3] 그리고 기업이 토지와 빌딩을 추가했을 때 발생하는 다중 소유권 등이 있을 수 있다(Siebert(1991)).

독일에서 1991년 3월까지 구 소유자의 소유권 청구가 제기될 때마다 신탁관리청에 의한 사유화 시도는 유예되었다.[4] 1991년 4월 23일 독일헌법재판소의 결정은 반환이 1949년 이후 발생한 전유에 대한 유일한 해결일 필요가 없다는 사실을 규정화함으로써, 반환 여지를 완전히 제거하지는 못했지만 적어도 감소시키는 역할을 하였다. 따라서 원칙적으로 이 결정은 구 소유자의 소유권 문제를 배상 문제와 분리시켰다.

북한에서의 소유권에 대해서는 1946년에 사회화된 대부분의 사유 기업들이 敵産이었기 때문에 심각한 장애는 없을 것이며, 아마 구 소유자들도 소유권 청구를 하지 않을 것이다. 1946년 이후 설립된 많은 기업들은 국가 또는 지방정부에 의해 창설되었으며, 따라서 반환이나 배상을 위한 어떠한 사적 소유권 이전 청구도 없을 것이다. 그러나 이런 경우에서조차도 국유 기업이 세워진 지역의 토지소유권에 대한 잠재적인 분쟁이 일어날 수 있다. 그러한 분쟁이 사유화 과정을 방해하는 것을 막기 위해, 소유권 분쟁 해결의 일반적 규정으로서 한국은 처음부터 반환이 아

2) 소규모 상공업 기업의 사유화는 폴란드에서 급속하게 수행되었다. 은행시스템이 새로운 기업가들에 의해 주도되는 소기업을 평가하기 어렵기 때문에, 자금 조달하는 것이 주된 문제인 것같다(Fischer(1992)). 이것이 북한에 특수 개발 은행을 설립해야 하는 또 다른 이유이다.

3) 독일의 경우 120만 건의 재판 신청이 있었다는 점에 주목.

4) 독일연방공화국과 독일민주공화국의 경제 통합을 공식화한 1990년 6월 1일의 독일 경제 · 화폐 · 사회통합조약은 국유 기업의 리스트럭처링 및 지원 기간 동안 일시적으로 그들의 사유화를 돕기 위해 Treuhandanstalt(신탁 기금)을 설립하였다.

닌 배상 원칙을 확립해야 한다. 이러한 원칙이 확립된다면, 기업들은 국가에 의해 이루어진 배상으로 신속하게 사유화될 수 있을 것이다.

일단 반환이 아닌 배상이 소유권 분쟁 해결 방식으로 채택되면, 사유화는 판매(sales)와 양도(give-away) 접근 방식 가운데 어느 것을 선택할 것인가 하는 문제가 된다. 독일의 신탁 접근 방식(Treuhand approach)은 기본적으로 판매 접근 방식인 데 비해, 구체코슬로바키아에서 사용된 바우처 계획(voucher scheme)은 양도 접근 방식이다.

어떤 사유화 접근 방식을 사용할 것인가를 결정하는 데 있어, 한국은 Blanchard와 Layard(1992)에 의해 제시된 세 가지 기준 - 속도, 공정성 그리고 효율적 통제 - 을 고려할 수 있다.

확실히, 사유화가 수행될 수 있는 속도는 중요한 요소이다. 블랑샤드와 라야드가 지적한 것처럼 속도는 장점을 가지고 있다. 그 이유로는 그것이 가능한 반전을 막을 수 있다는 점, 불확실성을 제거한다는 점, 비효율적 기업을 지원하기 위해 정부 예산이 전용되는 것을 막을 수 있다는 점, 그리고 시스템 내부의 인사들에 의해 비밀리에 행해지는 사유화의 위험을 최소화함으로써 공정성을 제고할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 신탁관리청에 의한 사유화가 잘 공표되었지만 느리다고 한다면, 재빠른 사유화를 위해 양도가 판매보다 더 우월한 방식이라고 쉽게 결론지을 수 있다.

사유화에서 공정성 즉, 국유 기업 자산의 공정한 배분을 수행하기 위해, Blanchard와 Layard는 어린이를 포함하는 모든 사람들에게 동일한 양으로 주식이나 바우처를 배분함으로써 기업을 양도할 것을 주장하고 있다.

양도를 선호하는 또 다른 주장은 판매가 구 노멘클라투라(nomenklatura)에게 유리하다고 지적한다. 왜냐하면 노멘클라투라들은 유동 자산을 가지고 있으며, 따라서 이행경제에서 보통 과소 평가된 자산을 구입할 수 있기 때문이다. 그러나 한국의 경우 대북자산의 대부분이 북한 노멘클라투라가 아니라 남한 거주자 및 사업체에 의해 구입될 가능성이 크다. 더욱이 남한으로부터의 화폐와 사업의 유입으로 북한의 자산은 일단 사유화가 시작되면 오랫동안 과소 평가될 것같지는 않다. 그렇게 되면 북한 주민들 사이에 사유화 수입을 똑같은 양으로 분배함으로써 공정성을 이룩할 수 있을 것이다.

한국의 맥락에서 공정성을 고려할 때, 우리는 남북한간의 지역적 균형의 문제에 특별한 관심을 기울일 필요가 있다. 대부분의 북한 자산이 남한 주민들에 의해 구입되고, 판매 수입이 북한 주민들에게 분배된다면, 북한에 나타날 사회 구조 패턴은 남한 '자본가들'과 북한 노동자들로 구성되는 이중 구조가 될 것이다. 50 년 이상 동안 자본가들이

노동자 계급의 착취자로서 묘사된 사회에서, 특히 만약 통일이 구동독에서와 같이 심각한 대량 실업을 북한에서도 야기시킨다면, 경제적으로 풍요로운 남한 '자본가들'은 시기와 질투의 대상이 될 것이다. 오랜 역사 동안 만연해온 심각한 지역주의 하에서, 사유화로부터 발생하는 지역 불균형 및 갈등의 가능성을 무시할 수 없다.

지역 균형을 유지하기 위해서는 양도 접근 방식이 사유화의 좀 더 선호되는 방식이다. 주식이나 바우처의 자유로운 분배는 북한 주민들에게 북한에서의 명확한 재산권을 주게 될 것이며, 적절한 교육으로 그들 스스로 자본주의적 감각을 키우게 될 것이다. 물론, 현재 소비를 증가시키기 위해 주식이나 바우처를 팔려고 하는 사람들도 있을 것이다. 그러나 북한 주민들이 바우처 및 주식의 본성과 자본주의 시장 경제, 특히 주식 시장의 작동 원리를 더 잘 알 수 있게 될 때까지 1 년여 동안 주식이나 바우처를 현금으로 교환하는 것은 정당하게 금지될 수 있을 것이다. 이와 같은 지식이 결여되어 있다면 특히 새로이 시장이 도입되는 경제에서 시장 불완전성이 나타나게 될 것은 확실하다. 아래에 논의되는 방식을 제외하고는, 그러한 상황에서 1여 년 동안 바우처나 주식의 거래를 금지시키는 것은 경제적 효율성뿐만 아니라 공평성의 기준에서도 타당할 것같다.

사유화의 세번째 기준은 자산의 효율적 통제이다. 이 기준에 따르면 판매 접근 방식은 주식이나 바우처의 자유로운 분배보다 우월하다. 왜냐하면 그것은 관리 상에 있어서 단순하며, 훌륭하게 조직을 관리할 수 있기 때문이다. 그에 비해 바우처시스템은 효율성에서 심각한 결점을 가지고 있다. 왜냐하면 주식 소유는 많은 사람들간에 널리 확산될 것이며, 따라서 소유자의 이해가 적절하게 보호될 수 없기 때문이다.

이러한 결점을 회피하기 위한 방법으로서 Blanchard와 Layard는 일정 수의 기업을 통제하는 역할을 맡을 상호기금(mutual fund)이나 지주회사를 제안하고 있다. 그러면 이러한 개개의 상호기금이나 지주회사에서 시민들에게 주식을 주게 될 것이다.

그러나 상호기금을 통해 자산에 대한 효율적 통제를 부과하려 하는 데는 문제점들이 존재한다. 詐欺의 가능성을 막기 위해 상호기금은 정부에 의해 감독을 받을 필요가 있을 것이다. 그러나 그렇게 되면 사유화는 명목적으로만 존재하게 된다. 왜냐하면 상호기금을 통해 기업을 관리하는 것은 여전히 정부이기 때문이다(Schmieding(1992a)). 그러나 더욱 근본적인 문제는 상호기금이 기업을 효율적으로 관리할 수 있게 하는 최선의 수단인가 하는 점이다.

한국의 경우 남한으로부터의 화폐와 사업의 유입이 북한 자산을 과소 평가할 가능성을 최소화할 수 있다는 전제 하에, 판매와 양

도의 적절한 결합(combination)은 사유화에 대한 최선의 대안이 될 수 있다. 여기서는 독일 사유화 경험으로부터 몇가지 교훈을 고려하여 다음과 같은 결합된 접근 방식을 제안한다(Schatz(1992)).

첫째, 정부는 독립적인 기구인 신탁기금(trust fund)을 설립하여, 사유화될 모든 재산을 거기로 이전한다. 그리고나서 개개 기업을 통제하기에 충분한 주식은 최고 가격을 제시한 투자자(개인 또는 기업)에게 판매된다. 그러면 투자자는 기업을 통제할 것이며, 따라서 필요한 리스트럭처링을 맡게 될 것이다.

둘째, 신탁기금에 대한 청구권인 바우처는 모든 북한 주민들에게 똑같이 배분되며, 이 바우처는 남한에서 활동하는 모든 상호기금에 설치된 특별 계정에서 주식과 교환될 수 있다. 이러한 특별 계정은 북한 주민에 대해서만 적용되며, 그들 자산은 구북한 국유기업의 주식만으로 구성된다.

셋째, 상호기금이 그 주식과 교환하여 획득하는 바우처는 아직 신탁기금에 의해 보유된 사유화 기업의 나머지 주식을 매입하기 위해 사용될 것이다.

이 사유화 과정에서 세 가지 경쟁 시장이 등장할 것이다. 그 시장이란 ① 신탁기금에 의해 사유화되고 있는 기업을 통제하기에 충분한 주식에 대한 시장, ② 상호기금에 주식을 교환하기 위해 북한 주민들이 보유하는 바우처에 대한 시장, ③ 신탁기금이 보유하고 있는 잔존 주식에 대해 상호기금이 현재 보유한 바우처와 교환하기 위한 시장이다.

사유화의 결과로 개별 북한 주민들은 일반적으로 신탁기금으로부터 현금을, 상호기금에서 약간의 주식을 보유하게 될 것이다. 구동독의 경우에서 보여진 바와 같이, 많은 신규 사유화 기업의 생존력에 관해 커다란 불확실성이 존재할 때, 북한 주민들에게 그들의 상호기금 주식을 1, 2 년 동안 현금으로 바꾸지 않도록 요구하는 것이 합리적일 수 있다. 그것은 사유화 기업의 필수적인 리스트럭처링과 상호기금에 의해 조화된 포트폴리오 조정을 위해 필요한 것이다. 주식 가격과 비례적인 관리 수수료 계획(management-fee schedule)은 주식 거래가 허용될 때를 위해 포트폴리오 가치를 최대화하는 강한 유인을 상호기금에 주게 될 것이다.

앞서 제시된 사유화 과정은 급속하게 이루어질 것이다. 왜냐하면 신탁기금이 사유화 이전에 국유 기업을 리스트럭처링하는 임무를 맡는 기관이 아니라 사유화 기관으로서만 기능하기 때문이다. 그것은 사유화 기업을 하나의 개인이나 기업의 직접적 통제 하에 두는 이점을 가지고 있다. 그것은 또한 북한 주민들을 '자본가들'로 전환시키는 이점을 가지고 있다. 또한 그것은 사유화 기업을 평가하는 임무를 북한 주민 개개인으로부터 상호기금으로 이전시킨다. 이를 통해 북한 주

민들은 도움을 받게 된다. 왜냐하면 그들은 최근 막 사유화된 기업들의 주식 조합을 스스로 선택하는 것보다 몇몇 괜찮은 상호기금 가운데 하나를 선택하는 것이 훨씬 쉽기 때문이다. 일단 신탁기금이 보유한 주식이 상호기금에 의해 제공된 바우처로 특정 미래 시점에 교환된다면 신탁은 해제될 것이다.

○ 토지 및 집단 농장

북한의 집단 농장을 사유화할 때, 토지는 구 소유권에 기반한 네 가지 유형으로 분류될 필요가 있다. 첫째는 1945년까지 일제에 속한 토지이다. 둘째는 북한의 1946년 토지 개혁법으로 '대지주' 또는 부재 지주로부터 몰수한 토지이다. 셋째는 집단화가 완성된 1958년까지 토지개혁법으로 경작자들에게 분배되어 그들이 보유하게 된 토지이다. 넷째는 1958년까지 소농이 보유한 토지이다. 토지가 어떻게 사유화될 것인지는 사안에 따라 다양하게 나타날 것이다.

첫번째 경우, 구 일본인 지주들은 1945년 일본 패망 이후 쫓겨날 때 한국에서의 재산권을 잃어버렸기 때문에, 그들에 대한 배상이나 반환은 필요하지 않다. 두번째 경우, 구 소유자로의 반환은 불필요할 것이다. 왜냐하면 토지를 부재 지주로부터 경작자에게로 재분배하는 유사한 토지 개혁이 남한에서도 수행되었으며, 토지 개혁 뒤에 존재하는 기본 철학은 남북한 모두 똑같았던 것처럼 보이기 때문이다. 그러나 이 경우에서조차 통일 한국에서의 사유 재산 원칙을 재확인할 목적으로 적어도 약간의 배상은 이루어질 필요가 있을 것이다. 소위 '대지주' 또는 부재 지주들이 지금 살아 있을 가능성은 거의 없기 때문에, 배상은 남한에 현재 살고 있을 후손들에게 이루어질 것이다.

세번째 경우, 즉 1946년에 경작자들에게 주어졌으나 이후 집단농장으로 귀속된 토지 소유권의 경우에는 반환이 바람직한 해결책일 수 있다. 왜냐하면 북한의 1946년 토지 개혁은 배상 문제를 제외하면 남한의 토지 개혁과 다른 점은 별로 없기 때문이다. 네번째 경우에 문제는 간단하다. 왜냐하면 구 소유자에게 반환하면 되기 때문이다.[5]

교환 비율의 선택

통일이 북한 기업들에게 얼마나 영향을 미칠 것인가는 특히 북한원과 남한원의 교환 비율에 달려 있다. 북한원에 유리한 교환 비율(즉, 북한 화폐의 과대 평가)을 택하는 경우, 북한 노동자들은 북한에 덜 유리한 교환 비율을 택하는 경우보다 남한원으로 환산하

5) 공평성을 위해 토지를 받는 농민은 신탁기금에서 현금 및 바우처를 토지 가치만큼 공제해야 한다.

여 더 높은 임금을 받게 될 것이다. 사회주의 경제에서 전형적으로 나타나는 '과잉 고용'과 진부한 기술로 인해 사회주의 기업이 일반적으로 낮은 생산성을 지니고 있다고 전제한다면, 북한원에 유리한 교환 비율은 북한 기업의 경쟁력에 부정적인 영향을 미치고, 따라서 그 산출 및 고용을 감소시킬 것이다.[6]

더욱이 어떠한 교환 비율이 선택되더라도, 통일 이후 일반적으로 북한 기업은 남한 기업에 비해 불리한 경쟁력을 가지게 될 것이다. 왜냐하면 남한 기업은 대체로 경쟁할 만한 더 좋은 제품들을 가지고 있기 때문이다.[7] 결국, 북한 기업 제품에 대한 수요는 위축될 것이며, 북한 주민에 유리한 교환 비율은 오히려 그들의 상황을 더욱 악화시킬 것이다.

독일의 1990년 7월 1일 독일 경제·화폐·사회통합조약은 통일 독일의 유일한 화폐로서 독일 마르크, 유일한 중앙 은행으로서 독일연방은행을 확정하였다. 이 조약은 또한 구서독의 모든 민법, 상법 및 공법을 구동독에 그대로 옮겼으며, 평균 1 독일 마르크에 1.81 구동독 마르크라는 교환 비율을 적용하였다.[8] 독일연방은행에 의해 추정된 평균 교환 비율은 1 : 1.81이다(Hasse (1993)). 그러나 현재 소득과 관련된 모든 계약은 1 : 1의 교환 비율을 채택하였다.[9] 이로 인해 구동독 기업들의 수익성이 곧바로 떨어지기 시작하였다.

구동독 주민들에게 덜 유리한 교환 비율이 채택되었다면 오히려 더 유리했을지도 모르지만, 구동독의 실질 임금은 구서독의 1/3 수준보다 더 떨어지게 되었다(Schmidt and Sander(1993)). 구동독 주민에 대한 한 조사는 구동독 주민들을 구서독으로 이주하게 끔 한 요인이 임금 격차가 아니라 오랫동안 계속된 실직이라고 밝히고 있지만, 이러한 임금 격차 하에서는 구동독에서 구서독으로의 집단 이주가 충분히 가능했을 것이다(Akerlof, et al.(1991)).

그러나 결국 교환 비율을 결정하는 것은 경제적 합리성이 아니라 통일이라는 정치적 강제이다(Hasse(1993)). 즉, 교환 비율은 소득과 부를 구서독에서 구동독으로 이전시

6) 임금이 완전 유동적이라면, 교환 비율의 선택은 별 문제가 되지 않을 것이다. 왜냐하면 임금은 경제 통합 후에 균형 수준으로 조정될 것이기 때문이다. 그러나 이것은 존재하기 힘든 시나리오이다.

7) 화폐 통합 이후 구동독 주민들은 구동독 제품들을 거의 구매하지 않게 되었다. 1991년 이후 구동독의 수입은 사적 소비를 초과하였다(Bofinger and Cernohorsky(1992)).

8) 독일연방공화국과 독일민주공화국간의 화폐·경제·사회통합조약(1990년 9월 20일 양국 의회 승인)에서 합의된 기본 교환 비율은 다음과 같다. ① 임금, 퇴직금 및 주택 임대료 1 : 1, ② 기업 및 개인의 채권 2 : 1, ③ 기업 및 개인의 채무 2 : 1, ④ 나이에 의거하여 일정 금액까지 구동독 시민의 저축 1 : 1, ⑤ 4번 항목 이상의 모든 저축과 현금 2 : 1, ⑥ 구동독 외부에 거주하는 개인의 지급 청구 3 : 10다.

9) 많은 전문가들은 이 비율이 구동독 마르크를 과대 평가하고 있다고 생각하였다.

키는 수단이며, 또한 구동독 주민들을 통일에 찬성표를 찍도록 하는 수단인 것이다. 더욱이 새로운 통일 독일에 있어 두 가지 다른 화폐를 계속 유지시킨다는 것은 상징적으로도 받아들이기 힘든 것이었을 것이다.

임금 정책

구동독에서 산출과 고용 위축을 더욱 악화시킨 것은 시장 청산 수준을 훨씬 초과한 임금 비용의 급상승이었다(Akerlof, et al.).[10] 화폐 통합 이전부터 화폐 교환이 유리한 비율로 이루어질 것이라는 기대로 임금이 상승하기 시작하였다. 실제로 1989년 4/4분기와 1990년 2/4분기 사이에 임금은 20% 상승하였다(Schmidt and Sander(1993)).

구서독 노동조합이 활발하게 그 조직화를 지원한 구동독 노동자들은 더 높은 임금 계약을 요구하였다. 소유자가 아닌 구사회주의 관리층은 더높은 임금을 요구하는 압력에 저항하지 않았으며, 노동자의 호의를 얻을 목적으로 오히려 노동자의 요구에 동의할 동기를 가지고 있었다(Schatz and Schmidt (1992)). 다시 말하면, 중앙 계획 경제에서 시장 경제로 이행하는 동안, 소유자(즉, 국가)의 이해는 임금 협상 테이블에서 적절하게 대표되지 못했던 것이다. 정부는 임금 협상에서 완전히 배제되었기 때문에 관리층과 노동자의 요구에 대한 연성 예산 제약(soft budget constraint)조차 존재하지 않았던 것이다.

구사회주의 기업의 노동자와 관리층의 기회주의적 행동은 구서독 노동조합과 경영인 협회의 私慾에 의해 선동되었다. 그들은 구동독의 낮은 임금은 구서독 임금을 낮추도록 압력을 가할 것이며, 또한 구동독의 새로운 (또는 재건된) 기업들에게 구서독에 설립된 기업에 비해 경쟁적 우위를 주게 될 것이라고 생각했던 것이다. 따라서 처음부터 구서독의 노동조합과 경영자협회는 임금 결정에서 구동독 노동자와 관리층을 지원하였다(Bofinger and Cernohorsky(1992)).

현존 직무를 계속 유지하고, 새로운 직무를 빠르게 창출하는 방법으로 Akerlof 등은 '유동 고용 보너스(self-eliminating flexible employment bonuses)'라는 프로그램을 제안하였다. 이 프로그램은 아마 구서독의 고임금으로부터 야기된 높은 노동 비용과 낮은 노동의 한계 생산성 사이의 격차를 제거할 수 있었을 것이다. 그러나 Schmidt와 Naujokes(1993)가 지적한 대로, 그런 계획은 생존 가능한 구동독 기업들을 차별할 수 있으며, 조정을 위한 적절한 유인을 줄 수 없고, 그리고 보조금을 자기 보존 메커니즘으

10) 부차적 요인은 구서독 제품을 구동독 주민들이 사용할 수 있게 되고, CMEA 국가로의 수출이 급감함에 따라 구동독 제품에 대한 수요가 급락했던 점이다.

로 쉽게 변질시킬 가능성도 존재한다.

임금 협상 테이블에서 소유자의 이해가 부재한다는 점이 구동독에서의 임금 급상승에 대한 주요 요인이라고 전제한다면, 급속한 사유화와 이에 따른 명확한 소유권의 확립은 임금 상승을 완화시킬 것이다. 한국에 주는 시사점은 한국은 가능한 한 빨리 사유화를 시행해야 하며, 그것이 가능하지 않은 경우에 정부는 국유 기업 소유자로서의 책임을 버리지 말고 국가의 이해에 따라 행동해야 한다는 것이다. 정부가 이행기 동안 약간의 소득 정책 형태를 채택하는 것도 고려할 수 있다.

맺음말

1 : 1보다 경제적으로 더 합리적인 교환 비율 및 완만한 임금 상승은 구동독 경제의 구조 변화 비용을 감소시켰을 것이다. 그러나 전체적으로 비용을 회피할 수는 없다. 왜냐하면 일단 서구 제품을 구동독 주민들이 사용할 수 있게 되었을 때, 구동독 기업의 열악한 제품에 대한 수요는 감소할 수밖에 없을 것이기 때문이다. 이러한 비용, 즉 구동독 경제의 일시적인 脫산업화는 개방 자유 시장 경제로 이행하는 과정에서 피할 수 없는 비용이다. 올바른 가격 매김, 즉 적확한 교환 비율과 임금률이 그러한 갑작스런 구조 전환의 고비용을 막기에 충분하지 않다.

가능한 통일에 대비하기 위해 한국은 급속하고 효율적인 사유화 방식을 고안하고, 적정 교환 비율과 임금 정책을 수립할 필요가 있다. 그러나 이러한 정책들로 충분하지는 않을 것이다. 왜냐하면 한반도에 존재하는 두 경제체제는 비용없는 통합을 하기에는 너무나 다르기 때문이다. 따라서 사유화된 기업을 생존할 수 있게 하며, 새로운 사유 기업을 창출하고 훈련시키며, 고용을 창출할 포괄적인 지역 발전 계획이 있어야 한다. 그러한 계획에는 남한에서 북한으로 다양한 시장 기구를 이전시키고, 이 기구에서 효율적으로 기능할 수 있는 인력을 계발하기 위한 계획도 포함되어야 한다.

중·동유럽 국가들의 경험에서 알 수 있듯이, 구사회주의 경제에서 그런 시장 기구를 도입하는 데는 상당한 비용과 시간이 걸리며, 또 그것이 전적으로 시장에만 남겨질 수 있는 것이 아니라는 점은 확실하다(Winiecki (1992)). 따라서 아이러니일 수도 있지만, 남북한 통일을 위해서는 자유 시장 경제에서 일반적으로 기대되는 것보다 더욱 활동적이고 광범위한 역할을 정부가 수행해야 할 필요가 있을 것이다. 統.

참고 문헌

Akerlof, George A., Rose, Andrew K., Yellen, Janet L., and Hessenius,

Helga(1991), *East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union*, Brookings Papers on Economic Activities, pp. 1~105.

Blanchard, Oliver and Layard, Richard, *How to Privatize* in H. Siebert(ed.)(1992a).

Bofinger, Peter and Cernohorsky, Ivan(June 1992), *Some Lessons from Economic Transformation in East Germany*, Discussion Paper Series, no.686, Center for Economic Policy Research, London.

Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung(January 1995), *Economic Consequences of German Unification and its Policy Implication for Korea*, Final Report(final version), Berlin.

Fischer, Stanley(1993), "Privatization in East European Transformation" in C. Clague and G. C. Rausser (eds.), *The Emergence of Market Economics in Eastern Europe*, Basil Blackwell, Cambridge, MA.

Hasse, Rolf(1993), "German-German Monetary Union: Main Options, Cost and Repercussions" in Ghanie Ghaussy and Wolf Shaeffer(eds.), *The Economics of German Unification*, Routledge, London.

Kang, Myoung-Kyu and Lee, Keun (1992), "Industrial Systems and Reform in North Korea: A Comparision with China," *World Development*, vol.20, no.7, pp. 947~958.

McMillan, John and Naughton, Barry(1992), "How to Reform a Planned Economy: Lessons from China," *Oxford Review of Economic Policy*, vol.8, no.1, pp. 130~143.

Merrill, John(1991), "North Korea's Halting Efforts at Economic Reform" in Lee, Chong-Sik and Yoo, Se-Hee (eds.), *North Korea In Transition*, Korea Research Monograph 16, Center for Korean Studies, University of California at Berkeley.

Perkins, Dwight H.(December 1992), China's *'Gradual' Approach to Market Reforms*, UNCTAD Discussion Paper, no.52.

Schatz, Klaus-Werner and Schmidt, Klaus-Dieter, *Real Economic Adjustment of the Eastern German Economy in the Short and in the Long Run* in H. Siebert(ed.)(1992a).

(March 1992), "Privatization: Lessons from the German Experience with the Treuhandanstalt," *mimeo*, Kiel Institute of World Economics.

Schmidt, Klaus-Dieter and Sander, Birgit(1993), "Wages, Productivitiy and Employment in Eastern Germany" in A. Ghanie Ghost and Wolf Scoffer(eds.), *The Economics of German Unification*. Routledge, London.

and Petra Naujokes(June 1993), *De-Industrialization or Re-Industrialization? On the Future of the Eastern Germany Economy*, Kiel Working Paper, no.576, Kiel Institute of World Economics.

Schmieding, Holger(1992a), *Lending Stability to Europe's Emerging Market Economies*, Kieler Studien 251, J.C.B. Mohr, Tubingen.

———, *Alternative Approach to Privatization*: Some Notes on the Debate in H. Siebert(ed.)(1992b).

Sieber, Horst(October 1991), "German Unification: The Economics of Transition," *Economic Policy*, 13, pp. 289~340.

———(ed.)(1992a), *The Transformation of Socialist Economies: Symposium 1991*, J.C.B. Mohr, Tubingen.

———(ed.)(1992b), *Privatization: Symposium in Honor of Herbert Giersch*. J.C.B. Mohr, Tubingen.

———(May 1993), *The Big Bang with the Big Brother*, Kiel Discussion Papers, 211, Kiel Institute for world Economics.

Sinn, Hans-Werner(1992), "Privatization in East Germany," *Public Finance*, Supplement, vol.47, pp. 152~171.

Winiecki, Jan, *Shaping the Institutional Infrastructure* in H. Siebert(1992a).