

## 체제 전환국의 유형과 특성

오삼교 / 현대경제사회연구원 연구위원

19 89년 동구사회주의의 붕괴와 1992년 1월 구소련의 해체로 수십 개의 국가가 공산당의 권력 독점과 중앙 계획 경제를 포기하고 민주주의와 시장 경제로의 체제 전환을 시도하고 있다. 동시에 중국, 베트남 등 사회주의 국가들도 이미 70년대 후반 및 80년대 중반부터 계획 경제의 비효율로 인한 경제 위기를 극복하고자 시장경제체제의 요소들을 점진적으로 도입하고 있다. 소위 사회주의를 살리기 위해서 자본주의 요소를 도입하는 역설적 상황이 전개되어, 시장 경제의 전세계적 확산은 돌이킬 수 없는 역사의 대세가 되어가고 있는 것이다.

그러나 체제의 전환은 수많은 어려움을 제기한다. 기존의 생산 및 분배 양식, 가치체제와 제도의 기능이 무의미하게 되거나 오히려 새로운 질서를 건설하는 데 부담으로 작용한

다. 불확실성과 혼란 속에 개인과 집단의 이익이 적나라하게 추구되는가 하면 서방의 이질적인 경제 개혁 프로그램의 도입으로 기존의 평등 지향적 질서가 붕괴되면서 구질서에 대한 향수가 자극되기도 한다. 냉전체제의 붕괴와 함께 민족주의적 갈등이 재연되어 발칸반도와 코카서스 지역에서는 내란과 전쟁이 촉발되기도 하였다. 체제 전환국들은 이러한 새로운 환경에 어떻게 대응해왔으며 또 신질서의 구축에 얼마나 성공하였는가 하는 것은 우리에게도 중요한 관심사일 수밖에 없다. 북한체제붕괴론이 설득력을 잃고 있는 상황에서 북한의 환경과 지도부의 선택 구조가 북한을 어디로 이끌어갈 것인가에 대한 많은 시사점을 담고 있기 때문이다.<sup>1)</sup> 본 고에서는 체제 전환국의 정치·경제적 개혁을 지표화한 연구를 기초로 체제 전환국을 4 개의 유형으로

1) 북한의 붕괴는 당분간 예상되지 않는다. 수년간의 식량난과 경제 위기에도 불구하고 지도부의 응집력과 막강한 군사력을 가진 북한의 붕괴 가능성은 매우 희박하다. 특히, 남한이 IMF지원체제 하에서 대북 주도권을 행사할 수 없는 처지에 놓이게 되어, 남한에 의한 흡수 통일은 현실적으로 불가능한 상황이 되어버렸다. 수많은 경제 문제와 위기에도 불구하고 생존해 온 북한의 특성에 대해서는 Nicholas Evertadt(1997), "North Korea as an Economy under Multiple Severe Stresses: Analogies and Lessons from Past and Recent Historical Experience," *Communist Economies & Economic Transformation*, vol.9, no.2 참조.

나누고 간단한 특성을 제시한 후, 구체적 개혁 사례와 한계를 일부 해당 국가를 중심으로 간략히 기술하고, 체제 전환 유형에 영향을 미치는 요소를 검토하고자 한다.

**체제 전환국의 유형과 분류 기준**

동구권과 구소련의 체제 전환국들에 있어서 전환은 정치체제와 경제체제의 변혁이라는 이중적 의미를 가진다. 정치적으로는 공

산주의 일당 독재가 붕괴하고 다원주의가 도입되어 사회의 다양한 이익을 선거를 통해 반영하는 민주체제의 도입을 의미한다. 경제적으로는 중앙의 관료적 결정에 의지해온 계획 경제가 각 경제 주체가 독자적으로 이익과 효율을 추구하는 시장경제체제로의 전환을 의미한다. 이는 동시에 효율적인 체제 전환을 위한 의식과 가치관, 행동 규칙의 전반적 전환 즉, 문명의 전환을 수반할 것을 요구하기도 한다.” 그러나 여기에서는 경제 개혁

〈표 1〉 체제 전환 국가의 유형

시장 경제 개혁 정치 자유화	개혁 선도 국가	과도적 개혁 국가	개혁 지체 국가
정치체제 자유화	헝가리, 폴란드, 체코슬로베니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아		
과도기 단계		러시아, 몰도바, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아, 알바니아, 우크라이나, 마세도니아, 크로아티아, 그루지아, 아르메니아, 아제르바이잔, 카르지스탄, 카자흐스탄	
권위주의체제			벨라루스, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄
사회주의 고수	중국, 캄보디아	베트남, 라오스, 쿠바	북한

자료: Adrain Karantnycky(1997), "Political and Economic Reform in East Central Europe and the New Independent States: A Progress Report," *Nations in Transit*, Freedom House(Internet version), 〈표 2〉에 기초하여 구분.

주: 라트비아와 리투아니아의 개혁은 아직 외국 자본을 유인하지 못하여 개혁이 아직 부진한 것으로 보는 견해도 있음(The World Bank(1996), *Transition*, vol. 7, no. 11~12, p. 10). 우크라이나의 개혁 정도를 보다 부정적으로 보는 세계은행의 보고도 있음(〈표 3〉 참조). 지표와 분류는 판단 기준에 따라 유동적이며 특히 과도적 개혁 국가의 분류는 연구에 따라 적지 않은 차이가 있음.

2) Piotr Sztompka(1996), "Looking Back: the Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break," *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 29, no.2.

의 진전 정도를 중심으로 고찰하기로 한다.

그룹으로 나눌 수 있다.

수십 개에 이르는 체제 전환국들은 정치 체제의 다원화와 시장경제체제로의 전환에 얼마나 성공하였는가에 따라 크게 네 가지

첫째, 개혁 선도 그룹으로 중부 유럽(헝가리, 체코, 폴란드), 발틱 국가(에스토니아, 리트비아, 리투아니아), 슬로베니아 등은 자

<표 2> 체제 전환국의 개혁 지표(1997)

국가	민주주의	시장 경제
<민주체제와 시장 경제의 정착>		
체코공화국	1.38	1.88
헝가리	1.44	1.63
폴란드	1.44	2.00
슬로베니아	1.88	2.38
에스토니아	2.06	2.13
리투아니아	2.06	2.50
라트비아	2.06	2.50
<과도적 정치와 경제체제>		
러시아	3.75	3.50
몰도바	3.81	4.00
슬로바키아	3.81	3.38
불가리아	3.81	5.38
루마니아	3.88	4.63
우크라이나	3.88	4.25
마세도니아	3.88	4.50
크로아티아	4.25	3.88
알바니아	4.50	4.00
아르메니아	4.75	4.00
키르기스탄	4.75	3.75
그루지아	4.75	4.13
카자흐스탄	5.25	4.38
아제르바이잔	5.44	5.13
<권위주의체제와 국가주의 경제>		
벨라루스	5.88	6.00
타지키스탄	6.00	6.13
우즈베키스탄	6.44	6.25
투르크메니스탄	6.94	6.38

자료: Adrain Karantnycky(1997), "Political and Economic Reform in East Central Europe and the New Independent States: A Progress Report," *Nations in Transit*, Freedom House(internet version).

주: 1) 분류 기준: 정치 개혁의 진전 정도는 자유민주주의의 양대 기준인 정치적 자유와 시민권의 보장을 기준으로 하였음. 경제 개혁의 진전 정도는 사유재산권 행사, 개인의 생계 유지 활동의 자유, 기업 활동의 자유, 투자의 자유, 국제 교역의 자유, 시장 경제 참여의 자유 등의 지표를 사용하였음.

2) 1 = 가장 자유주의적 개혁, 7 = 개혁 지체.

유주의 시장 개혁에 선도적 입장을 보여 거의 서구의 수준에 가까운 국가들이다.

둘째, 과도적 개혁 그룹으로 러시아, 발칸 국가(알바니아, 루마니아, 불가리아, 구유고 국가), 코카서스 국가(아르메니아, 그루지아, 아제르바이잔), 우크라이나, 몰도바, 카자흐스탄, 키르기스탄 등은 개혁에 열의는 없으나 개혁의 대세에 추종하는 국가들이다.

셋째, 개혁 지체 그룹으로 벨라루스, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 타지키스탄 등은 개혁의 수준이 낮아서 구체제의 지배력이 압도적인 국가들이다.

넷째, 사회주의 고수 그룹으로 중국, 베트남, 캄보디아, 라오스, 쿠바, 북한은 사회주의정치체제를 유지하면서 시장 경제의 장점을 선택적으로 활용하려는 국가들이다.

〈표 1〉에서 보이는 바와 같이, 체제 전환국의 경제 개혁과 정치 자유화는 높은 상관 관계를 보이고 있다. 물론, 조사 기관과 분류 기준·평가 방식에 따라 해당 국가의 평가에 약간의 차이는 있으나, 대부분의 조사가 체제 전환국의 경제 자유화와 정치 자유화의 정도가 일치하고 있음을 발견하고 있다. 그러나 〈표 2〉의 Freedom House 조사와 〈표 3〉의 EIU 조사는 국가에 따라서는 적지 않

는 불일치가 발견되는데, 이는 Freedom House의 경우 기업 활동의 자유화 측면보다는 개인의 경제 활동의 자유화에 대한 평가가 상대적으로 비중있게 다루어졌기 때문으로 보인다.

### 개혁 선도 국가군

중부 유럽의 폴란드, 헝가리, 체코, 발틱 3 개국은 정치와 경제의 개혁에서 가장 앞선 것으로 평가되고 있다. 이들 국가에는 자유롭고 공정한 선거를 통해 민주적 리더십이 확립되었으며 정치 활동의 자유와 시민권의 보장이 충분히 이루어지고 있다. 민주 정치와 인권 존중, 광범위한 언론의 자유, 법의 지배로 시민 사회가 활성화되었으며 구공산주의 세력이 서구적 사회민주주의로 전환할 수 있었다. 동시에 경제 개혁도 부문마다 약간의 차이는 있으나 가장 성공적으로 진행되었다. 시장 경제 개혁의 가장 대표적인 지표인 민영화의 성과를 GDP 가운데 민간 부문 비중을 통해 보면 1995년 현재 헝가리·폴란드·체코가 60~70%, 발틱 3국이 55~65%의 성과를 보이고 있다. 특히, 헝가리·체코·폴란드를 중심으로 한 개혁 선진 그룹은 1994~95년을 기점으로 활발한 경제 성장

〈표 3〉 개혁과 민영화의 진전

국가	EIU 지표 <sup>1)</sup> (경제제도 발전)	EIU 지표 (정치 발전)	세계은행 분류 <sup>2)</sup>	GDP중 민간 부문 비중 (%, 1995)	GDP중 민간 부문 증가 (%포인트, 1989~95)
헝가리	3.3	3.5	4	60	45
폴란드	3.3	3.3	4	60	31
체코공화국	3.3	3.5	4	70	59
슬로바키아	2.7	2.5	4	60	50
슬로베니아	3.4	3.5	4	45	37
알바니아	2.1	2	3	60	55
불가리아	2.2	2.2	3	45	30
루마니아	2.2	2	3	40	27
보스니아-헤르체	1.4	1.4	0	n/a	n/a
크로아티아	2.3	1.9	0	45	30
마세도니아	2.1	2.2	0	40	30
유고연방공화국	1.8	1.4	0	35	22
에스토니아	3	2.9	3	65	55
라트비아	2.6	2.5	3	60	50
리투아니아	2.5	2.5	3	55	45
러시아	2.3	2.1	2	55	56
우크라이나	1.8	1.9	1	35	30
벨라루스	1.4	1.3	1	15	10
몰다비아	2.1	2.1	2	30	25
아르메니아	1.9	1.9	0	45	37
아제르바이잔	1.6	1.5	0	25	20
그루지아	1.8	1.8	0	30	12
카자흐스탄	1.9	1.9	2	25	10
키르기스탄	1.8	1.8	2	40	35
타지키스탄	1.2	1.2	0	15	10
투르키메니스탄	1.4	1.4	1	15	10
우즈베키스탄	1.5	1.5	1	30	25
중동유럽	3.2	3.2		63	46
발칸국	2	2		44	32
발틱3국	2.7	2.7		60	50
구소련	1.7	1.7		30	22

자료: Laza Kekic(Jul.-Aug. 1996), "Assessing and Measuring Progress in the transition," excerpts from in EIU, *Economies in Transition*, 2nd Quarter와 The World Bank, *Transition*, vol.7, no.7~8에서 재인용.

주: 1) EIU index: 1 = 개혁 진전 없음, 2 = 완전한 진전, 3 = 상당한 진전이 있으나 추가적인 개혁 필요, 4 = EU 수준에 접근.

2) 세계은행 분류: 4 = 개혁 주도, 3 = 개혁 진전, 2 = 완전한 개혁, 1 = 개혁 지체, 0 = 지역적 분쟁을 경험한 나라.

및 물가와 환율의 안정을 이루었고, 주요 거시 변수의 안정을 바탕으로 노동 생산성의 향상, 대외 교역 규모의 증가 등 대내외적으로 경제가 본격적인 성장 국면에 접어들었다. 특히, 적극적 외자 도입 추진 및 경제 성장에 따른 투자 유인 제공 등으로 외국인 투자가 급속한 증가세를 보였다. 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등 발틱 3개국도 사유화, 제도 개혁, 무역 및 외화 자유화에서 상당한 성과를 거두었으나, 법 정비 특히 사회보장제도의 개혁은 아직 불충분한 것으로 보고되고 있다.<sup>3)</sup> 각국이 취한 구체적 정책을 폴란드, 헝가리, 에스토니아를 중심으로 보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

1989년 집권한 폴란드의 솔리다리티 정부는 1990년 '충격 요법'을 통하여 초인플레이를 낮추는 데 성공하였다. 재정 적자 감축과 환율 인상, 임금 통제라는 IMF식 안정화 정책을 통하여 1990년 580%에 달했던 물가 인상률이 1991년에는 70.3%, 1995년에는 27.8%로 안정되었다. 폴란드의 충격 요법이 지역의 경제 구조 조정의 모델이 되었다. 한편, 이행 이후의 정치의 불안정에도 불구하고

하고 일관된 개혁 정책은 광범위한 지지를 얻었다. 시장 경제 건설과 친서방 정책 기조는 1993년 성립된 사회민주주의 정권 하에서도 변함이 없었으며 은행과 조세 개혁이 착착 진행되었다. 1990년 7월에는 민영화 법안이 통과되었으며 1995년에는 대규모 민영화가 바우처 방식으로 추진되었다. 1996년에는 OECD의 28번째 회원국이 되어 서방경제체에 완전히 편입되었다.

헝가리는 공산당 지배 하인 1988~89년에 합작 투자, 외국인 투자, 국영 기업의 주식 회사화에 대한 법안을 통과시켜 민영화와 외국인 투자의 길을 열었으며, 1989년에는 세수 인상, 지출 삭감, 환율 인상 등을 포함하는 안정화 정책을 단행하였다. 1991년 3월 신민주 정부는 무역 및 가격의 자유화, 보조금 삭감 등의 조치를 발표하였다. 그러나 계속된 재정 적자로 1995년 3월에는 새로운 안정화 계획(Bokros package)을 시행하였는데, 그 결과 재정 적자는 1994년의 8.2%에서 1995년 6.7%로 감소되었다. 민영화는 1994년부터 가속화되었는데 1995년 국영 기업 매각으로 인한 수입은 1994년보다 세

3) IMF(1995, 12), *Policy Experience and Issues in the Baltics, Russian, and Other Countries of the Former Soviet Union*.

4) 이하의 설명과 자료·통계는 각국의 *EIU Country Profile*, 1995-96, 1996-97와 Freedom House, *World Survey of Economic Freedom 1995-96*의 각국별 보고에 의존하였다.

배나 증가되었으며, 1990년 1,857 개였던 국영 기업은 1996년말 282 개로 감소되었다.

에스토니아는 1992년 9월에 구성된 신 정부가 모든 구소련 국가 가운데서 가장 개방적이고 자유로운 시장 경제를 추진하고 무역 구조를 서방 중심으로 개편하였다. 1992~94년간 수상을 맡은 Mart Laar는 대처 前 영국 수상이 자신의 모범 학생으로 치켜세울 정도로 자유 시장 경제 정책을 밀어붙였다. 1991년 11월부터 가격이 자유화되어 다음해까지 대부분의 가격이 자유화되었다. 민영화와 재산권의 회복 등의 자유 시장 정책은 주요 정당들의 광범위한 지지를 받았으며, 좌파 성향 정부가 들어선 경우에도 정책의 틀은 변하지 않았다. 신속한 민영화는 에스토니아 경제 회복에 큰 도움이 되었다. 대부분의 소규모 기업이 민영화되었으며 약 400여 개의 대기업 가운데 1995년 말까지 약 80%가 매각되었다. 구소련 붕괴의 여파로 에스토니아 경제는 상당한 타격을 입었으나 즉각 회복하는 탄력성을 보였다.

개혁 선도국의 공통점은 공산주의체제 하

에서부터 구소련식 모델에 대한 저항, 정치적 불안정, 수정주의 이데올로기, 공산주의에 의한 개혁이 있었다는 점이다. 헝가리는 1956년, 폴란드는 1956년과 1980~81년, 체코는 1968년 그러한 일들이 발생하였다.<sup>5)</sup> 헝가리의 경우 1968년 '신경제 메커니즘'을 통하여 기업의 자율성과 경제 정책 결정에서 시장의 역할을 제고하려 하였으며 1985년에는 비당원에게도 정치 참여의 기회를 허용하였다.

헝가리와 폴란드의 공통점은 공산주의 지배 세력과 시민 사회의 시민 운동 세력이 체제 이행의 필요성에 공감하여 타협을 통하여 체제 이행을 평화적으로 이루어낸 점이다. 헝가리는 1989년 10월 공산당의 개혁파 지도자들이 헝가리사회당으로 당을 개편하면서 스스로 공산주의 권력 독점의 종지부를 찍었다. 헝가리의 개혁은 공산당 내의 개혁파가 개혁의 불가피성을 인정하고 이를 선도해감으로써 평화적으로 이루어지게 되었다. 폴란드에서도 1988년 공산당, 캐톨릭 교회, 솔리다리터간의 협상에 기초한 타협 및 편입 전략으로 체제 이행이 평화롭게 진행되었다. 시민 사회의 역량과 서유럽과의 근접성이 과

5) Paul G. Lewis(March 1997), "Theories of Democratization and Patterns of Regime Change in Eastern Europe," *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol.13, no.1, p. 6

도적 개혁 국가군에서 보이는 시민 사회의 대공산주의 엘리트 견제 능력 부재, 보다 권위주의적인 정치 문화와 대비되는 특색이라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 또 구소련의 고르바초프가 추진한 페레스트로이카 정책으로 동구권 국가가 각자의 개혁 노선을 추진할 수 있게 된 국제 환경의 변화도 중요한 역할을 하였다

### 과도적 개혁 국가군

과도적 개혁 국가들은 주로 구소련 국가들이 대부분이나 그 진폭은 상당히 넓다. 예를 들면, 러시아와 슬로바키아는 경제 개혁이나 정치의 자유화의 정도가 카자흐스탄이나 아제르바이잔보다 상당히 앞선 국가들이다. 그러나 공통적인 것은 이들 나라에서는 아직 민주 정치가 안정적으로 정착되어 있지 않으며 경제 개혁이 일관성없이 간헐적으로 추진되는 경우가 많다는 점이다. 불가리아 등 일부 국가에서는 구공산주의 엘리트(노멘클라투라)가 이름만 바꾼 정당으로 지배를 계속하고 있으며 민영화를 이용하여 민간 부문을 장악하고 있다. 외국 투자를 유치하기 위하여 외면 상으로는 자유주의 개방 정책을

표방하면서도 실제로는 국가의 지배적 역할을 포기하기 주저하는 성향이 강한 국가들이다. 이들 국가는 1995년 현재 GDP 가운데 민간 부문 비중이 55%인 러시아를 제외하고는 25~45%에 해당하는 국가들이며 공산당 지배 당시 내부 개혁의 경험이 없는 경우가 대부분이다. 이들 국가의 특성을 러시아·불가리아·아제르바이잔의 경제 개혁을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

러시아는 아직 국가의 영향력이 강하다. 또 시장 경제를 뒷바침할 제도와 법규가 미비하여 기업의 설립과 매각 절차가 복잡하고 불투명하다. 국제 무역은 1994년 중반까지 비관세 장벽을 모두 철폐하였다. 외국인 투자는 제한이 없으나 법규가 미비하고 많은 경우 사전 동의가 필요한 것이 문제이다. 민영화는 1992년 소규모 민영화가 개시되어 1995년 중반까지 가게의 95%가 민영화되었다. 1994년 중반까지 국영 기업의 2/3에 달하는 약 10만 개의 기업이 민영화되었다. 그러나 약 25~40%에 달하는 비공식 부문이 세금과 마피아 정부 규제를 피해 존속하고 있다. 정부는 개혁의 지속을 공언하였으나 보수파의 반대로 가력 통제나 소유권, 보조

6) *ibid.* pp.7~8.



금 삭감 등에 국가주의적 경향이 온존되어 있다. 소유권의 법적인 보장이 아직 불충분하며 외국인은 토지를 소유할 수 없고 1999년까지 임대가능하다. 재산의 매각과 교환에 대한 규제가 복잡하며 사적 재산권에 대한 포괄적인 법체도가 아직 미비하다.

불가리아는 구공산주의 지배층이 민간 기업을 장악하고 있으며 상법이 미비하여 이들 엘리트들이 권력을 남용하는 경향이 있다. 민영화의 속도는 매우 늦어 1995년 초까지 겨우 34개의 기업만이 민영화되었을 뿐이다. 1995년 8월에 발표된 1,300개 국영 기업의 민영화는 구공산주의 지배층에게 유리한 것이라고 비판받고 있다. 민간 부문은 GDP의 43%를 차지하고 있으며 정부 지출이 GDP의 46%에 이른다. 1995년 현재 국영 기업의 1/3만이 매각 대상에 올라있다. 민영화는 정부의 의지 결여와 절차의 복잡성으로 지연되고 있다. 주택은 약 90%가 사유 재산화되었으나 토지의 민영화는 10%에 그치고 있으며 재산의 매각과 교환에 별다른 제한은 없다. 약 41만 개의 민간 기업이 있으나 대부분은 개인이나 가족 소유이다. 가격은 자유화되었으며 에너지 가격은 아직 정부의 통제를 받고 있다. 국제 무역과 외국인 투자법은 자유주의적이며 자본 및 이익 송금도

자유롭다. 그러나 조세제도의 투명성 결여로 외국인 투자자들의 원성을 사고 있다.

아제르바이잔은 경제 개혁이 상당히 지체된 경우에 속한다. 때로는 개혁 지체 국가군에 포함되기도 한다. 경제는 대규모 국영 기업과 집단농장을 통제하는 국가의 지배 하에 있다. 토지의 사적 소유는 아직 금지되어 있으며 1995년의 민영화법은 토지의 소유권을 규정하고 있으나 1995년 현재 아직 실행되지 않고 있다. 소수의 소기업만이 민영화되었다. 동시에 특권층이 상당수의 국영 기업을 사실상 소유하고 있다는 보도도 있다. 새로운 민영화법은 1996년 말까지 중대규모 기업의 50%를 합작 주식 회사 형태로 전환할 예정으로 있으나, 1996년 중반 현재 민영화가 순조롭게 진행될 가능성은 거의 없는 것으로 판단되고 있다. 전체적으로 아제르바이잔은 민영화나 조세 및 금융 개혁 등 시장 경제의 필수적 요건을 준비하고 있는 초기 단계에 있다. 아직 파산법이나 상거래법이 없으며 민간 부문은 거래의 규칙이 적용되지 않고 있는 회색지대에 놓여있다.

### 개혁 지체 국가군

개혁 지체 국가군의 특징은 국가가 정치

적으로나 경제적으로 비대하여 시민 사회의 정부 견제 역할이 거의 없으며 민간 부분의 경제적 역할도 아직 취약하다는 점이다. 권력은 대통령에게 집중되어 있으며 법에 의한 통치보다는 자의적인 해석과 집행이 흔하다. 민간 부분의 GDP 기여는 15% 정도에 머물고 있다. 벨라루스와 투르크메니스탄, 우즈베키스탄의 경우를 좀 더 자세히 살펴본다.

벨라루스는 1991년 구소련에서 독립하였으며, 1994년 첫 대통령으로 당선된 루카셴카는 검열과 노조 탄압, 구소련시대의 교과서 사용, 대법원 판결의 무시 등으로 독재적 권력을 휘두르고 있다. 점진적 자유화를 옹호하고 있으나 실상은 거의 이루어진 것이 없다. 새로운 사업을 시작하기가 매우 어렵고 가격과 이자율은 정부의 통제 하에 있다. 토지는 소유할 수 없고 임대만이 인정되며 1994년 현재 경작지의 10%만이 임대 혹은 사유화되어 있다. 주택도 도시의 수천 채만이 사유화되어 있는 형편이다. 방위 및 에너지 관련 국영 기업의 1/3은 민영화 대상에서 제외되어 있다. 국가는 GDP의 90%를 생산하며 정부 비용은 1994년 현재 GDP의 51%를 점유하고 있다. 1995년 말까지 7,000 개의 국영 기업이 민영화될 예정이었으나 실제로는 600 개만이 민영화되었다. 정부의 민영

화와 시장 개혁에 대한 의지는 매우 박약한 것으로 판단되고 있다. 외국 무역은 정부의 허가를 받아야 하며 대부분의 무역(85%)은 정부가 독점하고 있다.

투르크메니스탄은 권력이 대통령에게 집중되어 있고 민주적 견제나 시민 사회가 거의 존재하지 않는 나라이다. 주요 외국인 투자는 대통령이 직접 관장하나 권력 집중으로 투명성이 결여되어 있고 부패에 대한 불만도 많다. 민영화는 1995년 중반까지 GDP의 민간 부문 기여 비중은 15% 미만이고 정부가 대부분의 중대규모 기업을 통제하고 있다. 1995년말 현재 소규모 기업 민영화율은 25%에 그치고 있다. 농촌 지역에서는 소유권이 인정되지 않고 있으며 농업 부문의 10% 정도만이 민영화되어 있다.

우즈베키스탄 역시 법규의 적용이 자의적인 국가이다. 경제에서는 국가 부문이 지배적이며 민영화된 기업은 생산 부문을 바꿀 수 없는 제한이 있다. 정부 입찰은 대부분 수의 계약이나 최근에는 경쟁 입찰을 점차 늘리고 있다. 대부분의 가격은 1992년 자유화되었으나 19 개 기본 생필품에 대한 가격은 아직 통제하고 있다. 민간 부분의 GDP 비중은 15% 정도이며, 가격 통제는 기술적으로는 사라졌으나 국가계획체제는 아직도 많은

산업 생산품의 양과 가격을 간접적으로 국가가 결정하고 있다. 1993년 7월까지 대부분이 소규모인 국영 기업의 민영화는 12%에 불과하였다. 토지에 대해서는 1994년 1월에야 사적 소유를 인정하는 포고령을 발표하였으며 농업 부문의 민영화는 아직 초기 단계에 있다.

### 사회주의 국가군

사회주의 국가군은 정확한 의미에서의 체제 전환국이라고 할 수는 없다. 그러나 중국, 캄보디아 등은 시장경제체제의 틀을 많이 도입하고 있으며, 개혁 지체국과 사실상 연장선 상에 있다는 점에서 또 이들 국가의 개혁 노력이 북한에 대해 여러 가지 함축성을 갖는다는 점에서 개혁의 정도와 한계를 검토해 보는 것도 중요하다고 생각된다. 이들 국가에서 개혁의 특징은 정치체제에서의 공산당 일당독재체제를 유지하면서 중앙계획경제체제의 비효율을 자본주의적 요소를 도입하여 조정하고자 하는 데 있다. 또 북한을 제외하고는 90년대 전반기 평균 5% 이상의 경제 성장을 보이고 있다는 점도 공통적이다.

중국은 1976년 모택동의 사망으로 덩소평이 복권하면서 실용주의적 개혁 정책으로

매진하게 된다. 중국의 체제 개혁은 점진적으로 이루어졌으며 기존의 중앙 계획 경제를 지지하는 보수 세력의 기득권을 위협하지 않고 새로운 경제 조직을 창출하는 방식으로 이루어져왔다. 국영 기업의 증추적 역할과 중앙 정부의 경제 통제 원칙에는 변함이 없다. 그러나 경제의 역동성은 민간 및 외국인 투자 그리고 향진 기업이 주도하고 있다. 1978년 산업 생산의 80%를 담당하던 국영 기업은 1994년 40%로 감소되었다.

중국은 그간 가격 자유화를 실시하여 1978년 97%였던 정부 결정 가격 품목은 1992년까지 10%로 감소하였다. 또 외국 투자를 유인하기 위하여 1979년에서 80년대 전반에 걸쳐 합작기업법, 경제특구 지정, 14개 연안 도시, 내륙 개방 등을 통해 점진적으로 대외적 개방 정책을 추구하였다. 자본주의 법제와 재정금융제도를 점진적으로 도입하여 국영 기업에 대한 과세와 은행 대출, 노동계약제, 기업법과 파산법, 은행의 상업화, 저작권법, 보험법 등이 제정되었다. 분권화도 꾸준히 추진하여 1992년에는 국영 기업 경영자가 기업 재산을 사용하고 처분하는 권한을 인정하였다. 이러한 제도 정비를 바탕으로 1979년에서 1995년까지 모두 1,320억 달러의 외국인 투자가 유입되었다. 그러나

아직도 인민폐의 태환과 금융 개혁이 주요 과제로 남아있다. 외국인 투자 기업을 제외하면 국제 무역은 아직 정부의 계획 메커니즘 속에서 수행되며 절차가 복잡하고 규제가 많은 편이다. 요컨대, 사회주의 시장 경제는 사실상 국가 주도의 자본주의 방식에 따른 개발 독재를 의미하게 되었다. 중국 경제는 1991~95년 사이 연평균 12%의 고성장을 보였으며 인플레이션도 1991~95년 평균 12.9%로 비교적 안정을 보이고 있다. 이점에서 중국의 개혁은 자유 경쟁을 보장하지 않는다는 점에서 완전하지는 않으나, 일관성 있게 추진해온 경제 개혁의 성공 사례로 보아야 할 것이다.

베트남은 1978년 캄보디아 침공 이후 10년 가까운 국제적 고립을 경험한 바 있으나, 1986년 제6차당대회에서 도이모이(Doi Moi: 쇄신) 정책으로 경제 쇄신을 보다 적극적으로 추구하게 되었다. 1981년 초의 부분적 개혁 시도가 좌초되자 보다 포괄적인 개혁을 추구함으로써 당시 문제로 부각된 국가 부문의 비효율성과 부문간 불균형을 바로잡고자 한 것이었다. 실제로 개혁이 구체적으로 추진된 것은 1989년 3월 가계 중심 농업

개혁, 국영 기업 결정권 자율화, 가격 통제와 보조금 철폐, 조세 개혁, 무역 제한 철폐, 환율 인상, 외국인 투자 자유화 촉진 등을 발표하면서부터였다. 이 결과 농업 부문 생산은 1989년 7.5%가 증가하였으며, 인플레이션은 1988년 308%에서 1989년 35%로 감소하고, GDP는 8% 증가하는 성과를 거두었다. 그러나 개혁은 아직 불충분하다. 은행 부문의 확대와 주식 시장의 발전이 필요하며 국영 기업 민영화는 실적이 매우 저조하다. 베트남은 국영 기업에 기초한 경제 성장을 추진하고 있으며 2020년까지 국영 기업의 GDP 비중을 60%로 유지하려 하고 있다. 조세체제는 아직 너무 복잡하다. 베트남 경제는 그동안 1990~95년 사이 연평균 28.3%의 인플레이션, 1991~95년 동안 8.2%의 경제 성장을 보여 체제 개혁이 경제 성과로 연결된 케이스로 꼽히고 있다.

쿠바는 1989년 동구권이 붕괴하고 코메콘이 해체된 이후 1959년의 혁명 이후 최대의 경제 위기를 맞았다. 1989~93년 사이 생산은 40%가 감소하였으며 재정 적자는 1989년 GSP(Gross Social Production)의 7.3%에서 1992년 32%로 늘어났다.<sup>7)</sup> 1990

7) Ruben Berrois(1997), "Cuba's Economic Restructuring: 1990-95," *Communist Economies & Economic Transformation*, vol.9 no.1, p. 119.

~93년 사이 쿠바는 국가배급제와 과거의 이데올로기적 도덕적 인센티브로 위기를 넘기려 하였으나, 오히려 이 기간 동안 100만 명의 실업자와 생활 수준의 급격한 하락을 경험했을 뿐이었다. 그 결과, 쿠바 지도부는 위기 극복 방식의 과오를 인정하고 1993년 여름 물질적 인센티브를 도입하고 시장 기능을 확대하는 조치를 취하게 된다. 자영업을 허용하였으며 국영 농장을 집단농장화하였다. 1994년 말까지 국영 농장 토지의 58%가 4,000여 개의 집단농장 소속으로 전환되었다. 달러의 사용을 허용하여 경제의 달러화와 암시장 확대를 묵인하였다. 1994년부터는 유동성 공급 통제, 대출 제한, 은행법과 직접세 도입, 보조금 삭감 등의 금융 재정 정책으로 기시경제 불균형을 조정하고자 하였다. 또 국가의 무역 독점을 포기하고 외국 투자에 대해 점진적으로 개방적 태도를 보이고 있다. 특히, 1995년의 외국인투자법에서는 무제한 송금과 외국인 100% 소유 인정, 자유무역지대 설정, 투자 보호, 망명자의 투자까지 허용하고 있다. 그 결과, 국제의 유동성은 크게 완화되어 1995년 중반까지 21억 달러가 유입되었으며 230 개의 외국인 합작 기업이 성립되었다. 그러나 쿠바의 개혁은 불완전하고 점진적이다. 민간의 기업 활동을

가능케 하는 소유권의 재정립, 부동산 시장 법제화, 금융 및 은행의 개혁이 추가 개혁 과제로 지적되고 있다. 또한 개혁이 체제 개혁 프로그램으로서 일관성을 가지고 추진되고 있지 않다는 점과 사회주의 원칙과의 조화를 어떻게 유지할 것이냐가 문제로 떠오르고 있다.

북한은 아직 체제 전환의 움직임은 보이고 있지 않다. 나진·선봉지역에 외국 투자를 유치하려는 제한적 개방 시도외에 뚜렷한 개혁 움직임이 없기 때문이다. 사기업이나 사유 재산이 인정되지 않으며 국영 기업이 상품의 95%를 생산하는 전형적인 국가 중앙 계획 경제이다. 북한은 사회주의권 가운데서 가장 열악한 처지에 놓여있을 뿐만 아니라 개혁의 움직임이 거의 발견되지 않는다.

### 체제 전환 유형의 형성 메커니즘

체제 전환국들의 유형을 보면 정치적 민주주의와 시민 사회의 활성화를 이룬 나라들이 경제 개혁도 앞서가는 것을 알 수 있다. 체코·헝가리·폴란드·발틱 3국은 역사적으로 서유럽의 역사와 문화에 근접해있었으며, 공산화 이전부터 시민 사회도 발전되어 있었다. 이러한 배경은 공산주의 지배 하에

서도 개혁과 저항 운동을 일으키는 원동력이 되었다

특히 폴란드, 헝가리, 체코와 슬로바키아, 불가리아, 루마니아는 정치체제의 변동 과정에서 야당과 소수 민족의 정치적 역할이 서로 달랐다는 점도 개혁 과정에 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다. 발칸 국가들에 있어서는 공산주의에 대한 강력한 반대 세력이 부재하였으며 구공산주의 엘리트가 체제 전환 이후에도 여전히 정치 세력으로서 정당성을 향유하여 개혁에 소극적이었던 반면, 폴란드 등 중부 유럽 국가에서는 강력한 야당이 체제 전환기에 집권하여 민주적 정당성을 배경으로 보다 급진적인 개혁을 밀어붙일 수 있었던 것이다. 여기에서 중요한 역할을 수행한 것이 국내 소수민족주의의 고양에 대한 위협감을 배경으로 舊정치 엘리트가 민족주의를 이용하여 신체제에서도 계속 정치적 정당성을 확보할 수 있었다는 점이었다.<sup>8)</sup> 원래 취약한 시민 사회와 야당은 민족주의적 정서가 우위를 차지하는 정치 구도에서 개혁을

주도할 수 있는 입지를 확보하지 못한 것이다. 한편, 폴란드나 헝가리에서는 야당과 타협을 통해 평화적 체제 전환에 기여한 舊공산주의 엘리트들은 서구적 좌파 정치 세력으로 자리매김에 성공하였다. 이들은 폴란드에서 1993년, 헝가리에서 1994년 집권에 성공하였으나 개혁은 계속 추진하였던 것이다. 반면, 슬로바키아, 불가리아, 루마니아에서는 민족주의적 공산주의자들이 집권하여 개혁이 지연되거나 미봉적으로 추진되었으며 경제의 회복도 지체되었다.”

또 하나 주목할 점은 경제 개혁을 선도하는 국가들이 경제적 위기를 신속히 타개해가고 있다는 것이다. 모든 이행 경제에서 개혁 초기에 경제가 위축되고 1인당 소득이 크게 하락하며 인플레이가 크게 증가한다. 개혁 선도국의 경우 경제의 하락폭이나 인플레이 통제에 걸리는 시간이 개혁 추수 국가나 지체 국가보다 짧았다. 이러한 차이는 공산체제의 경직성의 차이로 설명될 수 있다. 즉, 체코·폴란드·헝가리의 경우 러시아나 벨러루스,

8) 폴란드에는 인구 4,000만 가운데 소수 민족이 100만 명 정도(우크라이나, 독일, 벨러루시안 등)있는 데 비해, 불가리아에는 터키 소수 민족이 전인구의 10%(850만 명 가운데 82만 명), 슬로바키아와 루마니아에는 헝가리 소수 민족이 각기 11%(530만 명 가운데 60만 명)와 9%(2,280만 명 가운데 200만 명) 정도 사치하였다. 이들 소수 민족은 단결된 응집력과 조직을 가지고 보다 자율성을 요구하여 다수 민족의 경계와 위협감을 자극하기에는 충분한 크기였다(Milada Anna Vachudova and Jim Snyder(Winter 1997), "Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Eastern Europe since 1989," *East European Politics and Societies*, vol.11, no.1, pp. 19~29).

9) *ibid.* pp. 4~7.

우크라이나보다 국가사회주의의 메커니즘이 덜 침투되어 있었다. 폴란드의 경우 공산주의체제 하에서도 민간 부문의 경제 점유율이 높았다. 1956년의 정치적 소요 이후 농민은 국영농장을 떠나 개인농을 할 수 있도록 허용되었으며, 80년대에 이미 농경지의 3/4이 민간인에 귀속된 상태였다. 공산주의체제 하에서 제한된 형태나마 시장 개혁의 경험이 있는 헝가리와 폴란드는 루마니아, 불가리아 및 구소련 국가처럼 그러한 개혁을 경험하지 못한 국가들보다 경제의 하락폭이 훨씬 적었던 것이다.

Pei도 비슷한 시각에서 구소련 동구권의 불황을 수반하는 경제체제 전환과 중국·베트남의 성장을 수반하는 전환의 차이점은 국가사회주의의 침투 정도에 따라 달라진다고 주장하고 있다.<sup>10)</sup> 그에 따르면 국가사회주의 제도가 더욱 발달·침투·공고화된 나라들의 경우 그렇지 않은 경우보다 기업이나 개인들이 시장의 변화에 대응하는 인센티브가 더 적고 또 개혁이 시행될 경우에도 적용하는데 어려움을 겪는다는 것이다. 불완전한 국가사회주의체제 하에서는 구체제의 경직성이

덜하고 기업이나 개인 수준에서도 시장 변화에 비교적 유연하게 대처할 수 있는 여지가 있는 것이다.

Pei는 크게 세 가지의 메커니즘이 작용하는 것으로 보고 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 보다 완전한 국가사회주의체제의 경우 정책 결정이 중앙에 집중되어 있어 관료의 조정이 필수적이며, 조직의 병목 현상으로 반응이 느리나 불완전한 국가사회주의의 경우에는 지역 및 부문의 자율성이 높고 상호 의존성이 낮아 정책 결정이 신속하고 투명성도 높아진다.

둘째, 모든 재산이 국가 소유로 단일화된 구소련이나 루마니아·불가리아와는 달리 폴란드, 헝가리, 중국, 베트남 등에서는 다양한 형태의 재산 소유 형태가 허용되어 있다. 특히, 분권화로 지방 정부의 자율성이 크고 소유제도가 다양할 경우 지방 정부와 다양한 생산 주체는 경제적 이익을 극대화하려는 유인을 가지게 된다. 지방 정부는 독자적인 생산 증가 유인책을 통해 조세 기반 및 소득 증대에 유리한 입장에 놓이는 것이다. 따라서 불완전한 국가사회주의 하에서는 민간 부문의 역할 증대를 용인하는 경향이 더 크게 나

10) Minxin Pei(1996), "Microfoundations of State-Socialism and Patterns of Economic Transformation," *Communist and Post-Communist Studies*, vol.29, no.2.

11) *ibid.* pp. 136~140.

타난다. 반면, 중앙 집중적 정책 결정 기구와 단일한 소유 구조를 갖는 경직된 국가사회주의 체제는 경제 이행기에 조직의 적응 능력이 떨어지고 경제성을 중시하는 유인 메커니즘이 결여되어 경제적 성과가 더욱 열악하게 나타나는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 메커니즘은 국가 복지의 폭과 관련되어 있다. 보다 완전한 국가사회주의 체제는 국가의 복지 제공 범위(연금, 주택, 식량 보조 등)가 불완전한 국가사회주의 체제보다 훨씬 포괄적이었다. 예를 들어, 헝가리는 교육 부문을 제외하고도 사회 복지 비용은 1986년 GDP의 20.4%였으나, 중국의 경우 1978년 사회 복지 비용은 GDP의 2.17%에 불과하였다. 따라서 보다 완전한 국가사회주의 국가는 사회 부문의 재정 적자를 줄이기 어려운 처지에 놓이게 된다. 특히, 연금을 수혜하는 고령층과 국영 기업의 저숙련 노동자들은 시장체제에서의 경쟁에 나서기 보다는 국가의 지원과 보조금을 더욱 선호하게 되어 개혁의 정치적 결림돌로 작용하게 되는 것이다. 중국과 베트남이 구소련이나 동구권보다 구조 조정에 애로를 덜 겪고 정치적 비용도 적었던 것은 이때문이었다. 동구권에서 구공산주의자들이 주도하는 사회민주주의 정당이 속속 재집권하는 것도 구조 조정의 사회적

비용에 대한 유권자의 반발을 반영한 것이었다.

요컨대, 체제 전환국의 유형과 특성은 각국의 역사적 배경, 경제 개혁의 경험, 체제 전환 과정에서의 야당과 민족주의의 역할, 국가사회주의 체제의 침투성 등에 따라 다양한 결과를 산출한 것으로 볼 수 있다. 특히, 주목할 것은 체제 전환 과정에서의 정치와 경제의 상호 작용의 패턴이다. 즉, 개혁을 주도할 수 있는 정치 세력이 존재하는가, 그 세력이 국민의 지지를 이끌어낼 수 있는 조건이 무엇인지, 정치 엘리트의 선택의 폭과 방향을 결정하는 경제 구조와 상황은 무엇인지에 대한 보다 깊은 연구가 요구된다. 북한의 미래도 이러한 상호 작용의 패턴에서 크게 벗어나지 않을 것이라는 관점에서 보면 현재 북한의 경제 상황, 정치적 정당성의 원천, 남한 및 주변국과의 관계의 변화가 북한의 정책에 어떠한 영향을 미치는지 계속 주목해야 할 것이다. 