구소련 및 러시아에서의 경제 개혁과 시사점

정여천 / 대외경제정책연구원 연구위원

머리말

러시아에서는 80년대 이후 최근까지 두 번에 걸쳐 체제의 개혁을 목적으로 하는 경제 개혁이 실행된 바 있다. 첫번째는 80년대 후반 구소련의 고르바초프 정부에 의한 경제 개혁이었으며, 두번째는 구소련이 해체된 직후인 1992년 초에 실행된 옐친 정부의 경제 개혁이다.

소위 페레스트로이카로 지칭되는 첫번째 개혁은 구소련의 중앙계획경제체제의 틀은 그대로 유지한 채, 이 체제의 결함을 과감히 개혁하는 것을 목표로 시작되었다. 그러나 이러한 부분적인 체제 개혁이 성과를 보이지 않자 개혁의 강도는 점차 심화되었고, 드디어는 구소련의 핵심적인 국가 이념인 사회주의 경제 이념을 뒤흔들 정도에까지 이르게 되었다. 첫번째 체제 개혁의 이러한 전개는 구소련이 결국 해체되는 데 중요한 단초를 제공하였다. 러시아에서의 두번째 체제 개혁은 이와 같은 구소련 말기에 행해진 개혁에 대한 비판에서 출발하였다.[1] 따라서 처음부터 체제의 부분적인 개량(system improvement)이 아닌 체제의 전환(system transformation)을 목표로 하고 있었으며, 실행 방식에 있어서도 구소련의 경제 개혁과는 달리 전면적·급진적인 개혁을 지향하였다. 그러나 이러한 러시아의 급진 경제 개혁 정책은 개혁에 반대하는 보수 정치 세력의 저항과 일관된 정책 노선의 미비로 실행 직후부터 수많은 시행 착오를 거치게 되었으며, 당초의 기대와는 달리 아직까지도 완결되지 않고 있다.

러시아에서 행해진 두 번의 경제 개혁 정책은 각각의 목적과 방법 상의 차이로 볼 때 구소련의 중앙계획경제체제라는 동일한 대상을 개혁하기 위한 서로 다른 체제 개혁의 전략으로 이해될 수 있다. 이런 의미에서 러시아에서 행해졌던 두 번의 경제 개혁은 소련형 경제(soviet type economy)의 한 變形인 북한 경제의 체제 개혁 가능성과 전망에 대해 많은 시사점을 제공한다.

1) 더불어 1990년부터 실행에 들어간 중·동구 국가들에서의 경제 개혁 – 특히 폴란드의 급진 경제 개혁 – 이 러시아의 경제 개혁 정책을 만드는 데 매우 중요한 참고가 되었다.

80년대말 구소련의 경제 개혁

출발점: 소련형 경제

구소련의 중앙 계획 경제(centrally planned economy), 또는 단순히 소련형 경제(soviet type economy)는 러시아에서의 사회주의 혁명 이후에 생성되기 시작하여 30년대 초반 구소련에서 성립되었다. 2차 세계대전 이후 공산화된 국가에서는 이러한 소련형 경제를 자기 국가의 경제체제를 수립하는데 典範으로 삼았으며, 북한은 오늘날까지 이러한 체제적인 기초를 유지하고 있다.

마르크스·레닌주의에 기초해 만들어지고 스탈린에 의해 실행에 옮겨진 구소련의 중앙 계획 경제는 중앙 계획 당국이 전국가적인 경제 활동을 미시적인 분야에 이르기까지 계획하고, 이러한 계획에 따라 모든 경제 활동을 통제하는 것을 국민 경제 운용의 기본적인 원칙으로 삼는 경제체제를 말한다. 그러나 구소련의 중앙 계획 경제는 중앙 계획에 필요한 정보의 부족, 개인의 행동을 합리적으로 통제할 수 있는 계획 지표 수립의 불가능성 등의 요인으로, 현실적으로는 항상 체제 내에 비계획 분야를 포함할 수밖에 없었으며, 따라서 실제에 있어 구소련의 중앙 계획 경제는 계획 분야와 비계획 분야가 혼재하는 일종의 혼합경제체제일 수밖에 없었다. 더구나 이 체제는 계획의 대상이 되는 국민 경제가 양적·질적으로 성장할수록 체제 내의 비계획 분야가 지속적으로 확대된다는 내재적인 불안정 요인을 포함하고 있었다.[2]

구소련 초기에서부터 일관된 구소련의 경제 발전 전략은 중공업 분야를 주축으로 우선 개발 분야를 정하고, 이 분야에 국민 경제 내의 생산 요소를 집중적으로 투입하는 것이었다. 구소련의 중앙계획경제체제는 사실상 이러한 경제 발전 전략을 실행에 옮기기 위해 채택되었다고도 말할 수 있다. 실제로 이 체제는 적어도 50년대 말까지는 이와 같은 경제 발전 전략을 실행하기 위해 필요한 인적·물적 자원의 전국적인 동원을 위해서 매우 유효한 도구임이 입증되기도 하였다. 그러나 시간이 경과됨에 따라 구소련에서 생산 요소의 고용 정도가 점차 높아지면서, 이 같은 생산 요소 집약적(resource intensive)인 경제 발전의 한계가 점차 드러났으며, 결국 효과적인 자원의 동원보다는 자원의 배분과 상품의 생산 과정에 있어서 효율성이 지속적인 경제 성장을 위해서 핵심적인 과제임이 점차 명백해지게 되었다.

이와 같은 상황을 타개하고 변혁을 추구하는 데 구소련의 중앙 계획 경제는 우선 중앙 계획의 停滯性, 중앙 계획을 수립하기 위

2) 소련형 경제에 대해 좀 더 자세히는 정여천(1997), pp. 600~620, 또는 Nove(1986), Haffner(1978)를 참조.

한 거대한 관료 조직의 존재와 같은 중앙 계획 자체와 관련된 장애 요인이 존재하고 있었다.[3] 또한 중앙계획경제체제는 경제 주체들의 경제 행태를 역시 왜곡하여 경제적인 비효율성을 증폭시켰다. 무엇보다 기업들이 생산의 효율성보다는 형식적인 생산 지표의 달성을 최종 목표로 추구하였기 때문에, 구소련 경제 내에서는 공급자 시장(suppliers' market), 軟性 예산 제약(soft budget constraint), 부족 경제(economy of shortage)와 같은 현상들이 구조적으로 정착되었다. 이러한 현상들은 정도의 차이는 있지만 소련형 중앙계획경제체제의 범주에 속하는 모든 국가에 있어서의 특징적인 현상이다. 구소련 경제는 이와 같은 체제를 유지한 결과, 만성적인 거시경제적 불균형과 지속적인 자원 배분의 비효율이 점차 확대되었으며, 70년대 이후 급속히 변모하던 세계 경제의 흐름에서 차츰 뒤떨어지는 한계를 노정하게 되었고, 결국 80년대에 이르러서는 구소련의 정책 담당자들 사이에서도 구소련체제에 대한 위기감이 점차 팽배해졌다.

개혁 정책의 내용과 영향

○ 초기 개혁 정책의 내용과 한계

1985년 고르바초프 구소련 공산당 서기장의 취임 이후 추진되기 시작한 구소련 말기의 개혁 정책(페레스트로이카)은 경제 개혁일 뿐 아니라 정치·사회 개혁이었다. 경제 개혁 정책으로서 페레스트로이카의 출발점이자 핵심이 되었던 것은 1987년에 채택된 「소연방국유기업법」이었다. 당시 구소련 경제의 대부분을 점하고 있던 국유 기업을 개혁하고자 했던 이 법의 기본 구상은, 계획경제체제 내에서의 생산 단위가 되는 기업들에게 생산 활동에 있어서의 자율권을 대폭 확장해주고, 동시에 이들의 이윤 동기를 자극함으로써 기업들이 스스로 생산의 효율성을 제고하도록 하자는 것이었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 국유기업법에서는 우선 각 기업들의 생산량을 지정하던 종래의 계획 지표를 기업이 국가와 합의하여 맺는 계약으로 대체하고, 이러한 국가 계약 생산 이외의 생산 활동은 기업의 자율에 맡기기로 하였다. 또 기업의 稅後 수익을 기업의 자율적인 계

3) 구소련의 중앙 계획은 경쟁 시장에서 형성되는 정보를 반영하는 것이 아니라 근본적으로 정책 담당자들의 의지를 기초로 수립되었기 때문에, 구소련은 경쟁 시장의 영향을 거의 받지 않았고 국가 시책으로 추진되는 항공 우주 산업이나 무기 제작, 또는 일부 기초 과학 기술과 같은 특수한 분야에서는 세계적인 우위를 지켜나갈 수 있었음에도 불구하고, 소비재 시장에서는 소비재의 질적인 저하와 만성적인 공급 부족 현상이 일어나는 모순에 빠져 있었다. 또한 폐쇄적인 대외 경제 정책으로 인하여 구소련은 70년대 이후 세계 시장에서 점차 뚜렷해지고 있던 신상품 개발의 조류에서도 점차 뒤쳐지게 되었다.

획에 따라 사용하도록 허락하였고, 이로부터 임금 규모를 결정할 권한도 기업에 주기로 하였다.

이러한 내용의 개혁 조치들로 구소련의 국유 기업들은 과거에 비해 사실상 매우 광범위한 자율권을 보장받게 되었다. 그러나 기업들이 중앙 계획에서 벗어난 자율적인 생산 활동을 실제로 행할 수 있기 위해서는 마찬가지로 중앙 계획의 간섭없이 원료를 구매하고 생산물을 판매할 수 있는 자유 시장의 존재가 필요했는데, 페레스트로이카 시기에 구소련의 개혁 담당자들은 한편으로는 기업 활동의 자율성을 인정하면서도, 다른 한편으로는 자유 시장이 확대되는 것을 허용하려 하지 않았다. 이 점이 경제 개혁으로서 페레스트로이카가 가졌던 근본적인 한계였다. 한편으로는 기업들의 생산 활동에 있어서의 자율권이 대폭 확대되었지만, 생산 활동의 결과인 상품의 가격을 결정하는 데는 여전히 국가의 고정가격제가 고수되었다는 사실에서 알 수 있듯이, 국가는 개별 기업들의 생산 활동을 직접 통제하거나 간섭할 수 있었다. 이와 같은 조건 하에서는 개혁 법률로 보장된 자율권을 이용하여 새로운 제품 또는 생산 공정을 개발하려 하는 국유 기업이 거의 없었기 때문에, 국유 기업의 생산 효율성을 제고한다는 개혁의 기본 목표는 달성되지 못하였다. 반면, 대부분의 기업들은 개혁 조치로 주어진 자율권을 최대한 이용하여 사내 유보금을 확대하고 임금 수준을 올리는 데 열을 올리게 되었는데, 구소련 말기에 들어 본격화되기 시작한 물가 상승의 압박과 재정 수입의 부족 현상은 이같은 원인에 의해 시작된 것이다.

○ 페레스트로이카의 전개와 영향

「소연방국유기업법」이 기대했던 효과를 보이지 못하자 이후에는 좀 더 과감한 개혁 조치들이 등장하게 되었다. 대표적인 예가 1989년에 발효된 「협동조합기업법」(*law on cooperatives*)이다. 이 법은 3 인 이상의 구소련 시민들이 소규모 생산협동조합을 구성하는 것을 허용하여, 구소련 최초의 민간 기업이라고 부를 수 있는 협동조합기업(co-operatives)이 발생하는 근거가 되었다. 이전까지 구소련에서 생산협동조합이란 20년대 이래 존재하던 집단농장(kolkhoz)을 의미하였으며, 이들은 국유 기업들과 거의 다름없을 정도로 중앙계획체제에 편입되어 있었다. 그러나 1989년의 협동조합기업법은 새로 설립되는 협동조합 기업들에게 법으로 금지되지 않은 한 모든 종류의 생산 활동을 자유로이 행할 수 있도록 허용하고, 이로부터 얻어지는 수익도 전적으로 기업에 귀속되도록 하였으며, 나아가 이들에게는 생산물에

대한 가격 결정의 자유까지도 부분적으로 인정되었다. 이러한 조치들로서 이 새로운 형태의 기업들은 처음부터 중앙계획체제의 틀에서 벗어나 있었다.

구소련 개혁 당국은 이러한 협동조합 기업의 활동을 통해, 이미 오래 전부터 음성적으로 용인되어오던 생필품 생산과 유통 분야에서의 소규모 기업 활동을 합법화·활성화시킴으로써, 주민들에 대한 소비재 공급이 개선되기를 기대했다. 그러나 새로운 협동조합 기업들에게도 이들을 위한 원료 및 상품의 수급 시장은 마련되지 않았으므로, 이들은 주로 국유 기업과 결탁하여 생산물을 매점매석한 후 소비자에게 비싼 값으로 팔아 막대한 이윤을 챙기는 사업을 행하는 경우가 많았으며, 많은 협동조합 기업은 이러한 매점매석의 기회를 이용하기 위해 국유 기업의 경영진들 자신 또는 이들과 밀접한 관계가 있는 사람들에 의해 설립되었다.

협동조합기업법이 이처럼 원래 목적한 바대로 주민들의 소비 생활을 윤택하게 하는 데는 실패하였으나, 이 법의 도입 이후에 우후죽순처럼 설립된 협동조합 기업의 활동은 중앙계획경제체제 안에서 지시와 통제에 의한 생산 활동만을 정상적인 것으로 알아왔던 구소련의 시민들에게 사적인 이윤 추구가 동기가 되는 자유로운 기업 활동의 가능성을 최초로 보여줌으로써, 당시 구소련 사회에 매우 커다란 충격을 야기하였다. 이러한 의미에서 이 법은 구소련에 최초로 자본주의적인 '기업'과 '기업가'의 개념을 심어주었고, 이를 통해 러시아의 경제체제 전환에 있어서 중요한 역할을 하였다.[4] 실제로 이 당시에 협동조합 기업을 설립하고 운영에 참여하였던 사람들은 몇년 후 러시아에서 시장 개혁이 본격화하기 시작하자 가장 먼저 신흥 기업가 계층으로 변신하는 경우가 많았다.

협동조합기업법의 도입 이후 1990년에 들어서부터 구소련에서는 경제 개혁의 지향점에 대한 격렬한 논쟁이 벌어졌으며, 이의 영향을 받아 은행법, 주식회사법 그리고 소유권법과 같은 시장 개혁을 지향하는 것이 명백한 새로운 개혁 법안들이 채택되기 시작하였다. 그러나 이러한 법률들은 1990년 이후 구소련 구성공화국들의 독립 움직임과 같은 정치적인 격변의 와중에서 1991년말 구소련이 해체되기 전까지 사실상 제대로 시행되지도 못하고 말았다.[5]

4) 정여천(1994), p. 14. 참조.

5) 구소연방이 존재하던 마지막 해인 1991년에는 연방정부의 법 집행이 개별 공화국들의 방해와 차단에 의해 불가능한 지경에 이르렀다.

러시아의 체제 전환 경제 개혁

경제 개혁의 내용

1991년 8월 구소련의 강경 보수파들이 일으킨 쿠데타를 성공적으로 저지함으로써 권력의 전면에 나선 옐친 러시아 대통령은 이해 10월에 러시아의회로부터 경제 개혁을 위한 비상대권을 위임받았으며, 이어서 가격 자유화, 국유 기업의 대대적인 민영화 및 사유재산제의 도입을 주요 내용으로 신속하고 광범위한 경제 개혁을 실시할 계획임을 발표하였다. 이러한 계획은 이미 러시아에서의 경제 개혁이 구소련 말기에 시도되었던 것처럼 체제 내의 개혁이 아니라 서구형 시장 경제로의 경제체제의 전환을 목표로 하는 것임을 보여주고 있었다.

1992년에 들어서자 옐친 정부는 경제 전반에 걸쳐 급진적이고 광범위한 개혁 정책을 실행에 옮기기 시작하였다. 이때 이래 지금까지 러시아 정부가 경제체제의 전환을 위해 실행한 개혁 정책은 광범위한 분야의 다양한 조치들을 포함하고 있는데, 크게 다음의 세 종류로 나누어볼 수 있다.

첫째는 자유화 정책(liberalization policy)이다. 이는 중앙 계획에 기초하여 행해지는 통제 및 지시를 폐지하여 각각의 경제 주체들이 자유로운 의사에 따라 경제 활동을 행할 수 있도록 함으로써 자유 경쟁 시장이 창출되도록 유도하는 것을 목표로 하는 조치들을 말한다. 자유화 정책에는 특히 국유 기업을 포함하여 모든 기업 활동의 자유화 조치가 중심이 되었다. 1992년 1월 2일을 기해 중앙 계획에 의해 통제되던 상품 가격이 전면적으로 자유화된 가격 자유화 조치를 필두로 하여, 국유 기업들에 대한 국가계약제도가 폐지되고 재정 지원이 대폭 감축되는 조치가 뒤따랐다. 곧이어 구체제에서 투기(speculation) 행위로 금지 또는 규제되었던 모든 종류의 사적 상거래 활동이 자유화되었으며, 기업의 설립이 자유화되고 기업의 파산법이 제정되어 자유로운 시장 진출입에 대한 제도적인 장치가 마련되었다.

이러한 통제 경제에서 자유 경제에로의 체제 전환은 국내 경제 활동의 자유화에만 국한되지 않고 대외 무역에도 확대되었다. 1992년 2월에 러시아 정부는 기존의 대외 경제 활동에 대한 허가제를 폐지하고, 대외 교역의 통제를 수출입 관세를 통한 간접 통제로 전환하는 방침을 발표하면서, 러시아 경제는 구소련시대 내내 지켜져온 대외 교역의 중앙통제체제로부터 자유교역체제로 전환되는 첫걸음을 내딛게 되었다. 이어 1992년 7월부터는 이중환율제도가 폐지되고 단

일변동환율제도가 도입되었으며, 시민들의 외환 소지 및 매매도 점차 자유화되었다. 또한 자유경쟁시장체제가 원활하게 기능하기 위해 필요한 하부 조직(infrastructure)들도 창출되었다. 구소련체제에서 미발달 상태에 있었던 은행의 조직과 기능이 개혁되어 본격적인 상업은행들이 출현하기 시작하였으며, 주식 시장을 비롯한 자본 중개 시장이 개설된 것이 그러한 예이다. 또 조세기본법의 제정을 통해 조세법률주의가 천명되고, 부가가치세, 이윤세(법인소득세) 등과 같은 서구적 조세가 도입된 것은 국가의 경제적인 역할을 중앙 계획 경제에서의 주인 국가(owner state)에서 자본주의경제체제의 조세 국가(tax state)로 전환시키는 의미를 갖고 있었다.

러시아에서 행해진 경제체제의 전환을 위한 정책의 두번째 범주로는 사유화(또는 민영화) 정책(privatization policy)을 들 수 있다. 생산 수단에 대한 사유제도의 부재는 개별적 경제 주체들로 하여금 이윤 추구의 동기를 박탈함으로써 생산 수단의 효율적인 이용을 가로막을 뿐 아니라, 생산 수단의 희소성을 반영하는 가치 평가를 불가능하게 하여 자원의 효율적 배분을 저해하게 된다. 이러한 이유에서 자유 시장 경제와 생산 수단의 사유제도는 불가분의 관계를 가진다.

러시아에서 행해진 국유 기업의 사유화는 1992년부터 1994년 중반에 걸친 제1차 사유화와, 1994년 후반부터 현재까지 진행 중인 제2차 사유화로 구분되는 것이 보통이다. 제1단계에 있어서 사유화 정책은 국유 기업의 주식구입증서(통칭 바우처(voucher))[6]를 국민 모두에게 무상으로 분배한 후, 소위 바우처 경매(voucher auction)를 전국적으로 개최하여, 일제히 사유화 기업의 주식을 구매토록 하는 大衆 사유화(mass privatizstion)의 실시를 가장 큰 특징으로 하였다. 이러한 점에서도 알 수 있듯이, 1단계 사유화의 중요한 목적은 국유 재산의 상당 부분을 가능한 빠른 기간 안에 민간의 소유로 이전시킴으로써 경제 활동에 국가가 개입할 수 있는 제도적인 근거를 없애는 것을 주 목적으로 하고 있었다. 1단계 사유화 기간 동안 1만 5,000 개 이상의 중·대 규모 국유 기업의 사유화가 성공리에 끝나고, 전국적으로 4,000만 명에 달하는 주식 보유자가 생기면서[7] 이러한 목적은 일단 달성되었던 것으로 평가된다. 그러나 1단계 사유화에서는 근로자와 경영자에게 자사 주식을 유리한 조건으로 구입할 수 있도록 많은 혜택을 주어 기업의 소유권이 대부분 기업 근로자와 경영진에

6) 러시아에서의 정식 명칭은 사유화수표(privatization check)였다.
7) 이는 서유럽 전체의 주식 보유자 수보다도 더 많은 수이다.

넘어갔고, 이에 따라 사유화된 기업의 경영 행태는 사유화 이전과 비교하여 큰 차이가 없어 사유화를 통한 기업 경영의 효율성 증대라는 목적은 달성되지 못했다. 또한 무료로 배분된 바우처가 사유화에 사용됨으로써 재정 수입의 확충이라는 효과가 거의 없었던 것도 1단계 사유화의 약점이었다.

1994년 하반기부터 시작되어 지금까지 계속되고 있는 제2차 사유화는 위와 같은 1차 사유화의 단점을 보완하기 위해 바우처의 사용을 중지하고 현금을 통한 지분 매입만이 허용되었다. 이를 통해 한편으로는 기업 내부자를 위한 특혜를 최소화하여 외부 투자자들을 유인하고, 다른 한편으로는 국가 재정에 사유화 수입을 확충하겠다는 것이 러시아 정부의 의도였다.[8] 그러나 이러한 기대와는 달리 제2차 사유화의 초반에는 실적이 매우 부진하였는데, 이때 러시아 정부는 재정 적자를 보전하려는 목적으로 주요 대규모 국유 기업들의 주식을 금융 기관에 담보로 맡기고 대출을 받는 소위 'share-for-loans scheme' 방식을 적용하여, 이때부터 은행을 비롯한 기관투자가들에 의한 대규모 국유 기업의 지분 매입이 점차 활기를 띠게 되었다.[9]

1992년 이후 러시아에서 행해진 체제 전환 정책으로서 또 다른 중요한 범주에 드는 것은 안정화 정책(stabilization policy)이 있다. 위에서 설명된 경제 활동의 자유화 정책과 국유 기업의 사유화 정책들이 구소련의 중앙계획경제체제에서 결여되었던 새로운 제도의 도입이라고 할 수 있는 반면, 경제 안정화 정책은 새로운 제도의 도입이라기 보다는, 이 과정에서 발생하기 마련인 거시경제적 불균형을 해소하여 체제 전환기에 나타나는 경제 불안정의 폭과 기간을 최소화하려는 데 그 목적이 있었다. 특히, 이 시기의 경제 안정화 정책 가운데서는 통화 안정이 강조되었다. 구소련의 중앙계획경제하에서는 화폐 계획이 부차적인 것으로 간주되었기 때문에 사실상 화폐의 초과 공급 상태(monetary overhang)가 상존하였으나, 중앙 계획에 따라 상품 가격이 고정됨으로써 단지 억압된 인플레이션(repressed inflation)만이 존재하였다. 그러나 이러한

8) 2차 사유화가 본격화된 1995년 이후 지금까지 국유 기업이 사유화되는 데 가장 빈번하게 적용되는 방식은 소규모 기업의 경우는 임대 이후 일정 기간이 지난 후 임차인에게 매각하는 방법이며, 중·대 규모의 기업들은 주로 경매를 통해 매각되었고, 대규모 기업 또는 기간 산업에 속하는 기업들은 일정한 투자 조건을 충족시키는 것을 조건으로 가장 높은 가격을 매·입찰하는 세 가지 방식이 차지한 비중은 각각 36%, 33%, 그리고 19%이다(*Russian Economic Trends*(1997. 4), p. 88 참조).

9) 주식을 담보로 국가 재정에 대출을 해준 러시아의 대규모 은행들은 대출 기간 동안 주주의 권한을 행사할 수 있으며, 국가가 기한 내에 대출금을 갚지 못하면 담보인 주식을 구입할 수도 있었다. 이를 계기로 러시아의 소위 금융 산업 그룹(financial-industrial group)으로 변신하는 대규모 은행들이 등장하였다.

상태는 가격 자유화와 더불어 공개된 인플레이션(open inflation)으로 전환될 뿐 아니라, 기업에 대한 각종 가격 보조금이 폐지되고 각종 자유화와 사유화 정책이 실행됨에 따라 추가적인 화폐 수요가 유발되어 경제 전반에 걸쳐 급격한 물가 상승이 예상되었다.

1992년도 초반부터 러시아 정부는 강력한 금융 및 재정 긴축 정책을 실시할 것을 천명하였으며, 이를 위하여 구소련 말기에 관행화되었던 통화 증발을 통한 재정 적자의 보전과 적자 국유 기업에 대한 무분별한 금융 지원을 억제되었다. 또한 재정 부문에 있어서도 국방비 및 국영 기업에 대한 보조금 삭감을 중심으로 긴축 재정을 실시하였다. 그러나 경제 안정화 정책을 실시하고자 하는 러시아 정부의 개혁 의지는 동시에 발생한 물가의 폭등과 기업 생산 활동의 침체, 보수주의 정치집단의 강력한 저항 등으로 인해 여러 차례 좌절되었다. 특히, 1993년에 최고조에 달한 개혁파와 보수파의 정치적인 세력 다툼의 과정에서 옐친 정부의 긴축 정책은 표류를 거듭하였는데, 러시아에서의 경제 안정화는 결국 신헌법이 제정되고 새로운 국회가 구성되어 정치적인 안정이 차츰 도래하기 시작한 1994년 하반기 이후에야 점차 가시화되기 시작하였다.

경제 개혁의 결과와 문제점

○ 급진 경제 개혁의 충격

위와 같이 구소련이 해체된 직후인 1992년 초부터 러시아에서 앞다투어 실행되기 시작한 과감한 경제 개혁 정책들은, 구소련 시절 수십 년간 유지되어온 중앙계획경제체제를 버리고 서구적인 시장경제체제로 이행하기 위한 체제 전환 정책이었다. 그러나 이같은 전면적·급진적인 경제 개혁의 실시로 러시아 경제가 받은 충격과 혼란은 매우 컸다.

우선 수십 년 동안 확고하게 정착되어 있던 국가 통제를 전면적으로 철폐하고 경제 활동을 단숨에 자유화한 조치는 그때까지 오로지 국가의 계획과 지시를 근거로 행해지던 대부분의 경제 활동 특히, 기업 활동을 큰 혼란에 빠뜨게 되었다. 또 1991년에 일어난 COMECON체제 및 구소련의 붕괴로 인해 러시아의 상품과 생산 요소의 수급선 대부분이 순식간에 상실된 것도 기업 활동을 엄청난 혼란에 빠뜨렸다. 뿐만 아니라 개혁 정책의 일환인 시장 개방의 결과 서구의 상품들이 물밀 듯 들어오자 러시아산 상품의 경쟁력은 국내 시장에서도 급격히 약화되었다. 이러한 상황들은 러시아에서의 생산 활동을 심각하게 위축시켰으며, 이에 따르는 소득의 감소는 소비 및 투자의 감소로 연결되었고,

이것이 생산 활동을 더욱 위축시키는 악순환을 낳았다.

생산의 위축과 더불어 러시아에서 경제적인 혼란을 더욱 가중시켰던 것은 화폐 가치의 급격한 하락이었다. 구소련 시절에는 고정가격제도로 인해 소위 '억압된 물가 상승의 압력'이 존재하기는 했지만 실제로 물가 상승이 나타나지는 못했다. 그러나 1992년 초를 기해 상품 가격이 전면적으로 자유화되고 정부 보조금이 폐지되자 곧바로 엄청난 물가 상승이 현실화되었다. 초기에 기업들의 가격 올리기로 인해 촉발된 인플레이션은 러시아 경제가 본격적으로 침체에 빠져들자 곧 공급 부족으로 인한 물가 상승으로 연결되었다. 또 엘친 정부와 反개혁파 사이의 격렬한 政爭으로 러시아 경제의 미래에 대한 불안감이 팽배해지자 루블貨의 대외 가치는 급격히 하락하고, 이것이 다시 물가 상승을 부추긴 정치적인 요인도 있었다. 체제 전환을 표방하는 급진 경제 개혁 이후 나타난 러시아 경제의 혼란상 가운데서 마지막으로 언급해야 할 것은, 전국민의 고용을 보장하던 사회주의의 원칙이 포기되면서 실업률이 지속적으로 높아지기 시작했다는 사실이다. 특히, 1993년부터 본격화된 국유 기업의 대대적인 사유화는 러시아에서 실업률의 악화시키는 데 중요한 원인이 되었다.

1992년 급진 경제 개혁의 도입 이래 러시아에 도래한 경제적 혼란의 양상은 〈표〉에 정리된 주요 거시경제 지표의 변동 추이에서 잘 드러난다. 경제 개혁이 실시된 첫 해인 1992년에 러시아의 국내총생산(GDP)은 전년에 비해 14%나 감소되고, 소비자 물가가 20 배 이상 상승하여 경제 개혁 초기의 혼란 양상을 단적으로 보여주고 있는데, 이렇게 극심한 생산 활동의 위축과 물가의 불안정은 수년간 지속되어 1994년에 이르러서도 연간 GDP의 감소율은 13%, 소비자 물가 상승률

〈표〉 주요 거시경제 지표의 변동 추이(1992~97)

(연간 성장률, %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
GDP	-14	-9	-13	-4	-5	0.4
공업 생산	-18	-15	-20	-4	-4	1.7
농업 생산	-8	-4.5	-7	-8	-8	-1~2
고정 자산 투자	-	-12	-24	-13	-18	-7
소비자 물가	2,500	840	230	131	21.8	11.0
환율(Rb/USD, 연말 기준)		1,247	3,550	4,645	5,560	5,970
실업률(연말 기준)	-	5.6	7.4	8.2	9.3	9.2

자료: 러시아연방국가통계위원회(GOSKOMSTAT) 발표 자료.
주: 1997년은 추정치임.

은 연 200%를 상회하였다.

○ 경제 개혁의 결과와 문제점

급진 개혁의 실시와 함께 급격히 침체의 나락으로 추락하는 듯 보이던 러시아 경제에도 최근에는 점차 안정세가 도래하기 시작하였다. 〈표〉에서 이미 알 수 있는 것처럼 1992년 이후의 러시아의 GDP는 매년 지속적으로 축소되었음에도 불구하고, 그 축소폭은 1994년을 고비로 크게 떨어져 1997년에는 마침내 0.4% 증가율을 보였으며, 超인플레이션(hyper-inflation) 현상을 보였던 물가상승률도 매년 지속적으로 낮아졌다. 이렇게 점차적으로 경제가 안정화되어가는 현상은 러시아 경제가 체제 전환 개혁으로 주어진 새로운 경제 환경의 적응 과정으로 볼 수 있다. 사실상 1993년 상반기부터 실시된 국유기업의 대대적인 사유화 조치 이후에 러시아 정부는 더 이상 근본적으로 새로운 개혁 조치들을 내놓지는 않았고, 주로 도입된 제도들을 보완하거나, 재정·금융 긴축의 강도를 조절하거나, 또는 사유화 대상 기업을 점차 확대하는 조치들을 취해오고 있다. 이렇게 경제 개혁이 기본적인 방향을 유지하게 됨에 따라 러시아 경제는 개혁으로 인해 형성된 새로운 체제에 서서히 적응하기 시작하였던 것이다.

그러나 러시아 경제가 최근까지 1992년 급진 경제 개혁의 초래한 경제적 혼란의 충격에서 완전히 벗어났다는 확신을 주기에는 아직 부족하다. 〈표〉에서 보는 것처럼 GDP와 물가 상승률이 1997년 들어 거의 '정상화' 되는 양상을 보여주고 있지만, 국내 투자(주택 건설 제외)의 경우는 1997년까지도 여전히 큰 폭으로 감소하였으며, 1996년말 9%를 넘어선 실업률은 러시아 경제에 새로운 불안 요인으로 대두되고 있다. 무엇보다 최근에 이르기까지 국내 투자의 지속적인 감소가 계속되고 있는 것은 러시아 경제의 전망이 아직도 불투명하다는 것을 단적으로 보여주고 있다. 1997년에 러시아 경제에 성장세가 다시 도래했다고 해도 러시아의 실질 GDP는 90년대 들어 매년 지속적으로 위축된 결과, 1996년에는 마이너스 경제 성장이 시작되기 전인 1989년의 겨우 57%, 또는 1979년과 비슷한 수준까지 감소하였다.

1992년에 실시된 체제 개혁 조치의 결과 러시아의 경제체제는 오늘날 구소련의 중앙계획경제체제적인 특징의 대부분을 잃어버렸으며, 상당히 많은 분야에서 서구의 시장경제체제에 가까워지는 모습을 보이고 있다. 가격 자유화 조치가 1992년 초에 전격적으로 실시된 지 6 년여가 지난 현재 러시아에서는 대부분의 상품 가격이 시장의 수요와 공급에 의해 자유롭게 결정되고 있으며, 일부 기초

생필품의 가격이 제한되거나, 자연 독점인 상품 또는 공공재의 가격이 통제되는 정도는 서구 국가들과 커다란 차이를 보이지 않는다. 구소련체제에서 오직 국가 계획 당국만이 결정할 수 있었던 루블화의 환율 역시 시장 가격에 따라 결정되고 있으며, 외환 거래의 자유화 정도도 그동안 지속적으로 신장되어 1996년 5월 이래 러시아는 IMF 8조국으로서 경상 거래와 관련된 대부분의 외환 거래가 자유화되기에 이르렀다. 모스크바의 증권 시장에서는 러시아의 주식과 채권이 활발하게 거래되고 있으며, 특히 외국 자본의 투자가 자유롭게 이루어지고 있다.

6 년간에 걸친 국유 기업의 사유화 정책이 지속적으로 추진된 결과, 러시아에서는 1997년 9월까지 러시아에서는 모두 약 12만 개의 국유 기업이 사유화된 것으로 추산되고 있다. 이러한 사유화 기업들과 그동안 새로 창업된 민간 기업들을 합한 민간 기업군은 불과 5 년 전까지만 해도 러시아의 기업들 가운데서 예외적인 존재에 지나지 않았으나, 1996년말 현재 이같은 민간 기업은 러시아의 모든 기업 가운데 약 68%를 점하고, GDP의 약 70%를 생산할 정도로 성장하였다.[10] 금융업 · 유통업과 같은 최근에 각광받는 서비스업의 기업들에서는 서구적인 경영 기법으로 무장한 젊은 경영자 층이 급속히 성장하고 있기도 하다.

그러나 다른 한편으로, 1992년에 도입된 러시아의 급진 개혁 정책은 도입 당시 러시아 정부가 기대하였던 것처럼 짧은 기간 동안 눈부신 성과를 올리지 못하였다. 오히려 개혁 정책의 많은 부분은 시행 단계에서 많은 시행착오를 겪었으며, 시행이 되었음에도 불구하고 아직도 실질적으로 행해지지 못하고 있는 개혁 조치들도 많다.

이미 1993년에 「기업파산법」이 도입됨으로써 기업의 시장 진출입이 제도적으로는 용이해졌다. 현존하는 러시아의 기업 가운데 최소한 1/4 정도는 거의 파산 상태나 다름없는 부실 기업일 것으로 추측되고 있지만, 최근까지 「기업파산법」에 의해 실제로 파산 절차에 들어간 기업은 불과 수백 건에도 이르지 못하고 있다. 이것은 러시아에 아직도 기업의 파산과 노동자의 해고를 자연스럽게 받아들이지 못하는 정서가 지배적이기 때문으로, 한계 기업의 정리와 새로운 기업의 활발한 시장 진출을 가로막는 요인으로 지적되고 있다. 또 1992년 초부터 서구의 조세제도를 모방하여 도입된 새로운 조세법들은 세부 조항에 있어서는 구소련조세체계의 특징인 불투명성과 자의성을 그대로 담고 있어 그동안

10) EBRD(1997), p. 14.

커다란 비난의 대상이 되어왔으나, 지금까지도 부분적인 수정만이 가해지고 있을 뿐이다. 은행 설립의 자유화 조치와 더불어 러시아 전역에는 수천 개의 영세 은행이 난립하고 있지만, 서구적인 의미에서의 은행 서비스를 제공하는 곳은 극히 소수에 불과한 실정이다.

많은 러시아의 사유화 기업들은 아직까지도 옛국유 기업의 관료적인 경영진에 의해 통제되고 있는 것이 사실이나, 그러나 다른 한편으로는 러시아 정부가 추진하고 있는 거대 국유 기업들의 사유화를 자원민족주의를 내세우며 저지하려는 보수·민족주의자들의 움직임도 점점 거세지고 있으며, 농지 사유화의 경우는 농지를 소유하게 될 농민들의 반대에 부딪혀 아직도 큰 진척을 보이지 못하고 있다.

이와 같은 현상들을 고려할 때, 러시아의 체제 개혁이 목표로 추구하는 시장체제가 확립되기 위해서는 아직도 상당 기간 동안의 지속적인 체제 개혁이 필요하며, 이런 의미에서 1992년에 시작된 러시아의 경제 개혁은 아직도 진행 중이다.

러시아의 체제 개혁이 주는 시사점

러시아에서의 체제 개혁은 구소련의 붕괴, 保·革 세력간의 극심한 政爭 등의 정치적인 격변을 동반하였다는 점에서, 그리고 주요 개혁 정책을 실행함에 있어서 항상 전산업과 전국을 대상으로 한 전면적인 개혁이 추구되었다는 점에서, 중국의 경우와는 정반대의 개혁 노선을 취해왔다. 정치적인 변혁을 동반하였다는 점과 개혁 정책의 급진적인 성격의 유사성에서, 러시아의 개혁은 중·동구 국가들에서의 체제 개혁에 훨씬 유사하다. 그러나 체제 개혁으로 인한 정치·경제적인 변혁이 준 충격과 혼란의 정도는 이들 국가들에서 보다 러시아에서 훨씬 컸으며, 이에 따라 개혁의 성과에 있어서도 유사한 체제 개혁의 경로를 겪었으나 경제 회복의 속도에 있어서는 훨씬 빨랐던 폴란드나 체코·헝가리와 같은 중·동구의 개혁 선발국들에 훨씬 뒤떨어지고 있다. 이렇게 볼 때, 러시아의 체제 개혁은 중국의 장기적·점진적인 개혁과 중·동구 국가들의 급진적 개혁의 어느 장점도 보여주지 못하고 있다고 평가된다.

러시아의 체제 개혁이 이러한 결과를 보인 근본적인 이유는 개혁 정책들이 정치적인 합의가 결여된 채 수립되고 일방적으로 추진됨으로써 실행 과정에 있어 커다란 저항을 겪었으며, 이에 따라 수많은 시행착오와 수정을 겪었기 때문인 것으로 보인다. 1992년에 러시아가 급진 경제 개혁을 실행할 당시 러시아의 헌법과 의회는 구소련의 체제가 그대로 통용되고 있는 상황이었으므로, 옐친

정부의 개혁 정책은 즉시 의회에서 강력한 저항에 봉착하였다. 그러나 전술한 것처럼 러시아 경제가 1994년을 기점으로 점차 침체에서 탈출하는 기미를 보이고 있는 이유는 1993년 말과 1994년 초에 러시아에서 신헌법이 제정되고, 이에 따라 새로운 의회가 구성된 이후의 정치적인 안정화 추세와 궤를 같이하고 있다. 이렇게 볼 때 경제 개혁의 성공을 위해서는 정치적인 안정이 매우 중요한 전제 조건이 된다는 것을 확인할 수 있다.

러시아에서의 체제 개혁 과정이 주는 또 다른 중요한 시사점은 개혁의 성공 여부는 개혁 정책의 내용과 시행 과정에서의 일관성과 깊은 상관 관계를 가지고 있다는 점이다. 전술한 것처럼 구소련 말기 경제 개혁 정책(페레스트로이카)의 핵심이던 국유 기업 개혁에 있어서, 구소련 정부는 기업들에게 한편으로는 매우 과감하게 자율권을 확대해주면서도, 다른 한편으로는 이러한 자율권에 기초한 생산 활동을 실제로 행할 수 있는 자유 시장의 형성을 끝까지 막음으로써, 기업들로 하여금 정부의 개혁 의지를 의심하게 하였고, 결국 개혁의 목표와는 정반대로 기업들의 이기적인 행태와 국민 경제적인 불안정만을 야기하였다. 또 1992~93년 러시아 정부의 개혁 정책은 국유 기업들의 자립을 촉진하기 위해 이들에 대한 보조금을 삭감하면서도, 의회내 보수주의자들의 요구에 밀려 기업에 대한 은행의 대출을 번번히 확대하는 모순을 범하고 있었다. 그러나 반면, 1994년 후반기 이후 러시아의 정부는 한편으로는 통화 당국의 결연한 의지에 의해, 그리고 다른 한편으로는 대규모의 차관을 지급하는 IMF 등 국제 금융 기관의 요구에 따라 장기적이고 일관성있는 통화 긴축 정책을 펴온 결과, 1995년 후반부에 들어서부터 루블화의 대내외적인 안정이 뚜렷하게 되었고, 이러한 통화 가치의 안정화가 1997년 들어 나타난 경제 성장세로의 전환에 중요한 견인차가 되게 되었다.

마지막으로, 위에 서술된 러시아의 개혁 과정은 체제 개혁이 결코 수년 안에 마무리되는 것이 아닌 매우 장기적이고 점진적인 변화의 과정임을 보여준다. 이 점은 러시아의 예에서는 물론이거니와 지금까지 비교적 빠른 기간 내에 체제 개혁을 달성해왔다고 평가되는 중·동구의 체제 개혁 선발국들의 예에서도 분명해지고 있다. 이들 국가들은 러시아보다 1~2 년 앞서 본격적인 급진 경제 개혁에 돌입하여 이제 7~8 년이 경과하였지만 어떤 나라도 체제 개혁이 완결되었다는 평가를 받고 있지 못하며, 아직도 많은 제도적인 전환과 국유 기업의 사유화를 시행해야 하는 과제와 함께 급격한 경제 환경의 변화에서 오는 여러 가지 부작용을 완화시키기 위해 노력하고 있다. 統

참고 문헌

정여천(1997), "구소련(러시아)의 경제체제", 「비교경제체제론」, 한국비교경제학회, pp. 600~638.

———, 「러시아에서의 기업 환경 변화」, 연구보고 94-04, 대외경제정책연구원 지역정보센터.

———(1993. 7), "경제체제의 전환 과정에 있어서 경제 안정화 정책의 역할", 「지역 경제」, pp. 45~55.

Aslund, Anders(1991), *Gorbachev's Struggle for Economic Reforn*, London.

Bornstein, Moris(1968), "The Soviet Price Reform Discussion," *The Quarterly Journal of Economics*, vol.78, no.1, pp. 15~48.

European Bank for Reconstruction and Development(EBRD), *Transition Report 1994~1997*, London.

Grossman, Gregory(1974), *Economic Systems*, 2nd Edition, Engelwood Cliffs(NJ).

Haffner, F.(1976), *Systemkontrare Beziehungen in der Sowjetischen Planwirtschaft, Ein Beitrag zur Theorie der Mixed Economy*," Berlin.

International Monetary Fund(1994), *Russian Federation*, Washington D.C.

————————————(1991), *A Study of The Soviet Economy*, vol. Ⅰ, Ⅱ, Ⅲ, Paris.

Kornai, János(1984), *Economics of Shortage*, vol.A, B, Amsterdam/New York/Oxford.

Nove, Alec(January 1993), "Transition to the Market and Economic Theory," *Problems of Economic Transition*, vol.35, no.9, pp. 20~33.

————————(1986), *The Soviet Economic System*, 3rd Edition, Boston.

————————(1972), *An Economic History of the USSR*, Harmondworth.

<만화 북한기행>
경협은 노작야
經協 勞作
· 허어 그림 ·
남한은 새대통령을 뽑았다면서요?
그걸 어떻게 알았소?
북한신문은 취급 안했을텐데…
소문이란것 있잖소
소문이라… 정식언로가 아니면 소문이란 부작용이 많은데…
그런사정은 소문밖에 접할수 없잖아요
남한처럼 신문·방송도 개방해야겠군
언론을 통제했다가 실패한 전례가 많았거던요
예를들면?
예를들면 김정일 지도자가 건강한데도 와병중이란 헛소문등…
남한의 새대통령 취임도 나쁘게 소문났겠죠?
전혀 그렇지 않소
다행이오! 남한은 북한방송을 마음대로 볼수있게 한다니 서로의 실상을 알게 될거요
방송 청취 소문도 곧 나게 되겠군…
소문… 소문…
쯧쯧 소문이란 저래서 무서운 거야!