

北韓의 體制移行과 南北經濟統合・統一 類型

金 炳 椽

이 논문의 목적은 체제이행과 경제통합의 유형을 사례별로 분석하여 북한의 체제 이행과 남북경제통합에 주는 함의를 도출하는 것이다. 보다 구체적으로 이 논문은 이행과 통합의 다섯 가지 유형, 즉 통일과 체제이행이 동시에 일어난 독일식 유형, 장기적, 점진적인 체제이행과 경제발전전략을 추구했던 중국식 유형, 급진적 체제이행과 점진적 경제통합이 이루어졌던 체코식 유형, 중기적, 점진적 체제이행과 점진적 경제통합 전략을 추구했던 헝가리식 유형, 그리고 마지막으로 통일을 전제하고 일정 기간 동안 경제를 분리, 이행과 발전을 도모하는 중국-홍콩식 유형을 각각 검토하고 그 장단점을 분석한다. 북한의 체제이행에 주는 교훈으로서 이 논문은 이행의 속도 보다는 일관성 있는 이행정책의 실행과 기업의 경쟁력 제고, 또 이를 위한 적절한 환율정책, 임금정책의 중요성을 강조한다. 남북통합 혹은 통일에 관해서는 점진적 방안이 경제적으로 유리하나 현실적인 적용 가능성에 대해 더 많은 연구가 필요함을 시사하고 있다.

1. 序 論

한국에서 북한의 변화에 대비한 통일 혹은 통합의 논의가 본격화된 것은 1990년대 전 반과 중반 무렵이었다. 소련 및 동구사회주의가 붕괴되고 독일통일이 이루어지면서 북한의 변화와 붕괴 가능성이 제기되자 이에 대비한 여러 연구들이 행해졌다.⁽¹⁾ 그러나 그 이후, 경제 위기에도 불구하고 북한 체제의 급격한 변화 조짐이 보이지 않고 국민의 정부와 참여정부 시절의 대북정책이 북한 포용정책으로 일관됨에 따라 북한의 변화를 상정한 연구들은 큰 관심을 끌지 못하였다.

그러나 다가올 북한의 리더십 교체와 북핵문제를 둘러싼 국제정세는 북한의 변화 가능성을 고조시키고 있다. 학자들과 정책입안자들은 현재의 북한 경제상황을 고려할 때 북한의 변화는 시간의 문제이지 장기적으로는 불가피하다는 데 의견을 모으고 있다. 특히 이러한 불가피성은 북한의 리더십 변화와 아울러 현실화될 가능성이 존재한다. 중국과 미국 등 주변 강대국들도 북한이 중대한 위협요인임을 인식하고 이 위협을 감소시킬 방

(1) 주목할 만한 연구로서는 언하청 외(1993), 조이제 편(1995), 고일동 편(1997), 이종원 편(1997), 전홍택(1996), 조동호(1998)를 들 수 있을 것이다.

안을 더욱 적극적으로 모색하게 될 것이며 이는 북한 변화의 외적 압력 혹은 유인으로 작용할 것이다.

1989년부터 현재에 이르기까지 한국 정부의 공식적 통일방안인 ‘民族共同體 統一方案’은 탈냉전시기의 통일방안으로서 적절할 뿐만 아니라 남북한의 미래를 제시했다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 그 현실성이 의심될 수 있고 구체적 내용이 결여되어 있다는 점, 그리고 이 방안은 ‘公式的’ 방안일 뿐, 구체적인 정책이나 전략이 되기는 어렵다는 한계도 존재한다. 특히 이 방안에는 경제적인 측면에서 비판적으로 평가할 수 있는 내용들이 포함되어 있다. 예를 들면 경제교류와 협력으로 남북한 통일이 가능한지에 대한 이유 있는 의구심이다.

이러한 상황에서 남북한 경제통합과 통일 모형을 연구하는 것은 대단히 시의적절하다. 특히 독일통일의 경험과 동구의 사회주의에서 자본주의로의 체제이행 과정, 그리고 중국의 체제이행과 발전은 북한의 체제이행과 남북한의 통합 통일에 대해서 풍부한 자료와 교훈을 제시해 준다. 1978년부터 시작된 중국의 체제이행과 1980년대 말 혹은 1990년대 초에 시작된 구소련, 동유럽의 체제이행은 ‘移行期經濟學’이라는 경제학의 한 분야를 개척하며 이 지역에 대한 이해뿐만 아니라 경제학 전반에 대해서도 중요한 기여를 하고 있다[Roland(2000)]. 그러나 15년 이상 축적된 이행기경제학의 중요한 교훈들이 북한의 변화나 남북한의 통합 통일에 대한 경제학적 논의에는 심도있게 반영되지 않고 있다. 현재까지의 연구들은 단편적 사례연구 수준에 머물고 있을 뿐, 이행기경제학의 문헌을 체계화하여 반영하거나 다양한 통일 혹은 통합 방안의 장단점을 비교, 분석하는 연구는 많지 않다.⁽²⁾

이 연구의 목적은 체제이행의 방법, 그리고 통합 혹은 통일 방안을 유형별로 분류하고 그 장단점을 비교, 분석하여 남북한의 통합 통일에 주는 교훈을 얻는 것이다. 좀 더 자세히 언급하면 급속한 통일과 체제이행이 동시에 일어난 독일식 방안, 장기적, 점진적인 체제이행과 경제발전전략이 주효했던 중국식 방안, 급진적 체제이행과 점진적 경제통합이 이루어졌던 체코 방안, 중기적, 점진적 체제이행과 점진적 경제통합 전략에 의존했던 헝가리 방안, 그리고 마지막으로 통일을 전제하고 일정기간 동안 경제를 분리, 이행과 발전을 도모하는 중국-홍콩 방안을 각각 검토하고 그 장단점을 분석한다. 그리고 그 방안의 주요 교훈들을 추출하고 북한에 주는 시사점을 논한다.

이 논문은 다음의 순서로 구성되었다. 다음 장에서는 기존의 통일방안과 남북통합과

(2) 최근 한반도평화연구원에서 주관하는 “남북한 경제통합: 전략과 과제”에서의 분야별 연구는 이러한 측면에서 주목할 만한 가치가 있다고 판단된다.

관련된 연구를 검토한다. 3장에서는 남북통합과 이행방안을 유형별로 분류하고 각 사례들을 검토한다. 그리고 4장은 이상의 연구가 남북한의 통합 혹은 통일에 주는 시사점을 논의한다. 5장은 이 논문에 대한 요약과 결론을 제시한다.

2. 北韓의 移行과 統一·統合 方案: 關聯 研究

해방 이후 1980년대 말까지 한국정부의 대북정책은 흡수통일로 요약될 수 있다. 그러나 냉전시대가 해체되고 흡수통일의 방법과 효과에 대한 의구심이 제기되면서 정부의 공식적인 대북정책은 큰 변화를 겪게 되었다. 특히 노태우 정부 시기, 구소련, 동유럽의 사회주의 체제가 해체의 움직임을 보이자 노태우 정부는 북방외교를 통하여 소련과의 관계 개선을 시도하였으며 남북한 사이의 관계도 냉전중심의 전략에서 바뀌어야 할 필요성을 절감하였다. 그 결과 1989년 『한민족공동체 통일방안』이 발표되었다. 그 후 1993년 김영삼 정부 시기 『한민족공동체 통일방안』은 『민족공동체 통일방안』으로 좀 더 구체화되었지만 그 기초와 근본 내용은 현재 『상생과 공영의 대북정책』에도 반영되어 현재까지 한국 정부의 대북 정책의 근간이 되고 있다.

『한민족공동체 통일방안』은 남북한 교류와 협력을 통해서 민족공동체를 회복하자는 내용을 담고 있다. 보다 구체적으로 교류와 협력을 통해 먼저 경제공동체를 건설하고 그 다음 남북연합단계로 나아가며 궁극적으로는 한 국가로 통일하자는 구상이다. 『민족공동체 통일 방안』은 남북한의 통합을 화해협력단계, 남북연합단계, 통일국가 완성단계로 나누고 두 번째 단계에서 경제공동체를 형성하는 것으로 상정하였다. 김대중 정부와 노무현 정부도 이러한 기초위에 실질적인 통합을 이루기 위한 경제적 지원과 교류를 강조하였다. 이명박 정부의 『상생과 공영의 대북정책』은 북한의 핵폐기를 남북관계 개선의 조건으로 삼되 실용적인 대북정책을 펼친다는 원칙을 세우고 있지만 큰 틀은 『민족공동체 통일방안』을 계승하고 있다[통일부 통일교육원(2008)].

『한민족공동체 통일방안』 이후 남한 정부의 대북정책은 남북한의 미래에 대한 평화적인 비전을 제시하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 너무 장기적인 방안이어서 구체적인 전략을 담기 어렵다는 한계도 있다. 또한 남북교류와 협력, 혹은 대북 경제적 지원이 어떻게 북한의 변화를 유발하여 체제이행으로 이끌어낼지에 대한 논의가 결여되어 있다. 더욱이 만약 북한이 체제이행을 하지 않고 계속 사회주의 경제체제로 남는다면 남북연합이나 경제공동체가 어떻게 가능할지에 대해서도 고려하지 않고 있다. 그럴 경우 북한 경제는 시간이 지날수록 쇠퇴하며 중국에는 붕괴될 것인데 그런 북한을

대상으로 연합하거나 경제공동체를 형성한다는 것이 현실적으로 가능할지 의심스럽다.⁽³⁾

정부의 공식적인 대북정책과는 독립적으로 북한의 변화를 가정하고 남북한의 통합 혹은 통일 방안을 연구한 국내 문헌들도 다수 존재한다. 그 예로서 1990년대의 문헌으로는 조이제 편(1995), 고일동 편(1997), 이종원 편(1997), 전홍택(1996), 전홍택·이영선편(1997), 조동호(1998)를 들 수 있다. 그러나 2000년대에 들어서서는 연구결과의 수가 크게 줄어들었다. 2000년대 이후의 연구의 예로서는 신용도·이상목·조성일(2002), 이지순 외(2005) 등이 있다. 이와 아울러 통일비용에 대한 연구도 다수 진행되었다.⁽⁴⁾

그러나 이상에 언급한 대부분의 연구는 북한기업의 사유화, 북한의 금융개혁, 화폐통합 등 부문별 체제이행 정책을 논의하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 즉 상당수의 문헌들은 북한의 체제이행과 남북경제통합을 따로 구분하지 않고 논의를 진행하고 있다. 아마 그 이유는 남북경제통합의 전제조건으로 북한 체제이행을 가정하고 있기 때문일 것이다. 따라서 체제이행과 남북경제통합이라는 상호 구분될 수 있는 범주를 이용하여 남북경제통합을 유형별로 파악하려는 연구는 많지 않았다.

통합방안에 대한 보다 본격적인 연구의 예로서 Noland, Robinson, and Wang(2000), Funke and Strulik(2005), 안예홍·문성민(2007) 등을 들 수 있다. Noland, Robinson, and Wang(2000)은 CGE(Computable General Equilibrium) 모형을 이용하여 남북한이 경제통합을 이룰 경우의 경제적 효과를 분석하고 있다. 남한에서 북한으로 이동할 자본의 규모는 10년에 걸쳐 6,410억 달러로서 남한의 연 GDP의 11% 가량이 북한에 투자될 것으로 추산하고 있다. 그리고 남한의 연평균 경제성장률은 1% 가량 감소할 것이나 북한의 GDP가 급증함으로 남북한의 국민소득의 합은 증가할 것으로 추정하였다. 이 연구는 독일식 통일이 아니라 요소이동의 자유와 환율과 화폐통합만으로 이루어진 남북한 경제통합의 경우에는 남한경제에 미치는 충격은 제한될 것으로 전망하고 있다. 한편 Funke and Strulik(2005)의 연구는 2지역 모형을 이용하여 추정한 결과, 독일식 통일을 택할 경우, 남한의 경제성장률은 10년 동안 5%에서 1.5%로 하락했다가 10년 후에는 4%로 회복할 것으로 전망하고 있다.

(3) 『상생과 공영의 대북정책』의 이전 버전이라 불릴 수 있는 ‘비핵·개방·3000’ 정책안은 북한의 핵포기와 개방을 전제조건으로 북한이 이 두 측면에서 진전을 보이면 적절한 지원을 통하여 북한의 1인당 GDP를 10년 내에 3,000달러로 증가시키겠다는 정책을 표방하고 있다. 여기서 개방이라는 표현은 체제이행의 내용을 일부 포함하는 것으로 이해될 수 있다. 그러나 북한의 개방을 대북 지원의 전제조건으로 삼기 때문에 대북 인도적 지원의 가능성까지 배제하는 소극적 대북정책이라는 비판도 받고 있다.

(4) 통일비용과 관련된 문헌은 양운철(2006), 안예홍·문성민(2007)에 잘 정리되어 있다.

안예홍·문성민(2007)은 보다 명시적으로 독일식 경제통합과 특구식 경제통합을 구분하여 각각의 경우에 소요될 '統一費用'을 추정하고 있다. 이 연구에서는 독일식과 특구식 방식의 경제통합을 남한으로부터의 재정지출의 구성요소에 기초하여 구분한다. 즉 독일식 경우, 대부분의 남한 재정지원의 70%가 소비성 지원인데 반해 특구식의 경우에는 8.5%에 불과하다. 연구 결과에 따르면 북한 자본의 회소성이 큰 경우에 북한의 일인당 국민소득이 1만 불에 도달하는 데 소요되는 기간은 독일식 통합의 경우 22년이 걸리는 반면 특구식 통합의 경우는 불과 13년인 것으로 추정하고 있다. 또 각각의 경우에 남한의 북한으로의 재정이전지출 규모는 5,116억 달러와 2,862억 달러가 들 것으로 추정하고 있다.

안예홍·문성민(2007)의 연구는 자본투입량이 경제성장을 결정한다는 해로드-도마 모형에 기초하고 있다. 그러나 소규모개방경제 일반균형 모델을 이용할 경우, 통일비용은 더욱 감소할 수 있을 것이다. 특히 특구식 통합의 핵심인 북한에서 남한으로의 노동력 이동의 제한과 북한에서의 임금수준이 시장균형수준에서 결정된다는 가정을 도입할 때, 통일비용은 안예홍·문성민(2007)의 추정치보다 현저히 줄어들 수 있을 것이다. 이와 같이 통일 방안에 대한 기존의 연구들은 독일식 통일 방안에 비해 한국의 북한으로의 재정 지원이 소비성이 아닌 투자성 지원으로 가정한 경제통합식 혹은 경제특구식 통일 방안이 통일 혹은 통합 비용을 크게 절감시킬 수 있을 것으로 추정하고 있다.

3. 統一·統合과 體制移行 類型

3.1. 統一·統合과 體制移行 類型的 分類

사회주의경제체제의 시장경제로의 전환에는 크게 두 가지 전략이 있다. 漸進的 戰略(gradualism)과 衝擊療法(shock therapy) 혹은 빅뱅(bing-bang)이라 불리는 急進的 戰略이 그것이다. 점진적 전략은 체제이행의 여러 정책을 비교적 장기에 걸쳐 순차적으로 집행하는 것이며 급진적 전략은 가능한 단기간 내에 모든 이행정책을 동시에 집행하자는 것이다. 물론 현실적으로는 이 두 전략 사이의 명확한 구분이 어렵고 정책의 종류에 따라 급진적으로 시행하기 어려운 것도 있다. 예를 들어 가격자유화는 단기간 내에 가능하지만 대규모 기업의 사유화는 정책의 준비와 입안, 시행에 이르기까지 어느 정도의 시간이 소요될 수밖에 없다. 이와 같은 한계에도 불구하고 논의의 편의성을 고려하여 대부분의 문헌들은 이행 전략을 이상의 두 가지로 대별하여 왔다.

본 연구에서는 기존문헌의 분류를 원용하여 이행전략을 크게 점진주의와 급진주의로

분류하되 점진주의의 경우 체제이행의 완료에 필요한 시간의 차이를 고려하여 장기점진주의와 중기점진주의로 구분하고자 한다. 중국의 경우, 1978년 체제이행을 시작한 이래 현재까지 대규모 기업과 은행의 사유화는 완결되지 않은 상태로써 장기에 걸쳐 점진주의를 시도한 경우라고 볼 수 있다. 한편 헝가리는 1980년대, 사회주의시기에 여러 개혁조치를 실행하였지만 본격적인 체제이행은 1990년대에 시작되었다. 그러나 1990년대 말에는 대기업의 사유화도 거의 완료되는 등 헝가리의 점진주의는 중국에 비해 소요시간이 짧은 중기점진주의로 명명할 수 있을 것이다.

경제통합 혹은 통일의 측면에서는 네 가지 경우가 존재한다. 경제통합이나 통일이 일어나지 않았거나 지향하는 바도 없이 하나의 국가로 남아 있는 경우, 경제통합이 일어난 경우, 단일국가로의 통일을 지향하되 현재는 분리되어 있는 경우, 단일국가로의 통일이 이루어진 경우가 바로 그것이다. 첫 번째의 경우는 CIS국가, 중국과 베트남이 속할 수 있을 것이며 두 번째의 경우에는 유럽연합에 가입한 동유럽 10개국이 속할 수 있을 것이다. 그리고 세 번째의 예로서는 중국-홍콩 관계를 들 수 있을 것이며 마지막의 경우에는 독일통일이 해당된다. 아래의 표는 체제이행의 속도라는 축과 경제통합·통일의 축을 이용하여 대표적인 체제이행 국가의 유형을 분류한 것이다.

우리는 이상의 분류 중 중국(통합과 통일을 경험하지 않았으며 장기점진주의적 체제이행을 채택), 체코(유럽연합과의 경제통합과 급진주의적 체제이행), 헝가리(유럽연합과의 경제통합과 점진주의적 체제이행), 독일(단일국가로 통일되었으며 급진주의적 체제이행), 중국-홍콩(중국의 경우 장기점진주의적 체제이행과 통일을 지향하되 현재 분리된 경우)

〈表 1〉 經濟統合·統一과 經濟體制移行에 따른 類型과 該當 國家 分類

체제이행 \ 경제통합·통일	통합 혹은 통일 없음	경제통합	통일을 지향하되 현재 분리	단일국가로 통일
급진주의	러시아 등 주요 CIS국가*	체코, 폴란드, 슬로바키아, 발틱 3개국		독일
중기점진주의		헝가리, 루마니아, 불가리아		
장기점진주의	중국, 베트남		중국-홍콩	

註: 러시아나 CIS국가의 경우 시기별로 체제이행의 전략이 차이 나는 경우도 있음. 예를 들면 러시아의 경우 1992~1994년은 급진주의적 성격이 강했으나 그 이후부터는 점진주의적 성격이 강해졌음. 그러나 일반적으로 중기점진주의에 속한 나라가 많은 것으로 평가됨.

을 각 유형의 대표적인 국가로 선택, 이들 국가의 사례를 분석한다. 러시아나 CIS국가들의 경우, 통합 혹은 통일이 없이 급진이나 중기점진주의를 택했지만 북한에 주는 시사점이 많지 않다고 판단되어 분석에서 제외하였다.

혹자는 민주화와 시장경제화의 동시적 혹은 순차적 진행 여부를 또 하나의 분류 기준으로 주장할 수 있을 것이다. 예를 들면 Giavazzi and Tabellini(2005)는 민주화 이전에 경제자유화를 실시하는 것이 그 반대의 경우보다 경제성장에 더욱 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다. 이에 따르면 체제이행과 함께 민주화를 추진하지 않았기 때문에 중국의 경제성과는 두드러질 수 있었다는 것이다. 그러나 이 연구에서는 논의를 단순화한다는 이유 외에 다음의 이유로 인하여 이 가능성을 고려하지 않는다. 첫째, 민주화와 자유화, 혹은 시장경제화의 순서가 왜 중요한지에 대한 이론적 기초는 여전히 취약하다. 강력한 전체주의적 정권은 이익집단들을 통제할 수 있다는 측면에서 체제이행에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 전체주의적 정권에서는 여론의 정책 반영도가 낮아지며 작동하는 민주주의에서 보다 부패가 더 만연할 수 있다는 점에서 오히려 체제이행에 불리하게 작용할 수 있다. 둘째, 중국의 경우에도 민주화 없이 체제이행을 시도한 것이 경제성장에 미친 영향을 정확히 측정하기 어렵다. 즉 현재까지의 연구는 황국가 분석에 기초한 것으로서 중국의 경우에 한하여 민주화와 경제체제이행의 순서가 경제성장에 미치는 영향은 정확하게 분석되지 않았다.

3.2. 統合·統一 없는 長期漸進主義 體制移行 — 中國 類型

중국은 장기적인 경제체제 이행을 통해서 뛰어난 경제적 성과를 거두었다. 중국 유형은 경제통합이나 통일을 경험하지 않았기 때문에 남북경제통합 등에 주는 시사점은 거의 없다. 따라서 중국이 주는 교훈은 주로 북한의 체제이행에 국한될 것이다. 중국의 체제이행이 왜 성공적이었던가에 대하여 여러 요인들을 들 수 있다. 그 중에서는 중국에 특이한 요인도 있으며 다른 경제에서도 찾아볼 수 있는 요인도 있다. 이 글에서는 연구의 목적상 전자에 초점을 맞춘다. 중국경제발전에 있어 특수한 요인들은 크게 두 가지로 대별할 수 있다. 첫째는 初期條件이며 둘째는 政策이다.

중국의 경제발전에 우호적인 초기조건인 예로서 농업중심의 산업구조와 높은 저축률, 그리고 화교자본의 존재를 들 수 있을 것이다. 농업중심의 산업구조는 농업의 잉여노동력을 제조업의 노동력으로 이동시킬 수 있기 때문에 공업중심의 산업구조를 가진 다른 체제이행국들에서 경험하였던 이행기적 침체를 피하는 데 효과적이었다. 예를 들어 구소련과 동유럽의 체제이행국들에서는 비효율적인 국유기업의 구조조정과 사유화가 체제이행의 필수적 조건이 되었으며 그 결과 실업의 급증과 국민소득의 하락을 경험하게 되었

다. 그리고 30%에 달하는 높은 국내저축률과 화교자본의 중국으로의 유입은 외국 자본을 동원할 필요성을 감소시켰기 때문에 경제정책 결정에 대해 상대적인 독자성을 확보할 수 있었다. 만약 국제금융기구로부터의 외자도입 조건 때문에 정책 결정이 중국 독자적으로 이루어지지 못했다면 일부 경제정책들, 예를 들면 국유기업의 대대적인 사유화 없이 체제개혁과 이행을 시도한 것, 그리고 체제이행을 장기적, 순차적으로 시행한 것 등은 실행되기 어려웠을지도 모른다.

중국의 성공적인 경제정책으로는 장기적, 점진적 이행과 인센티브 중심의 개혁을 초기에 시도한 점을 들 수 있다. 중국의 장기점진적 이행정책은 실험주의와 쌍궤제(雙軌制)에 기초해 있다. 실험주의 정책은 중국의 영토가 넓을 뿐 아니라 중앙정부가 전체 경제를 대상으로 중앙계획경제를 일관성 있게 펼칠 능력이 없었기 때문에 불가피하게 시행된 측면도 있다. 즉 중국의 각 지방은 폭넓은 자치권을 허락받았고 각 지방은 다른 지방과 경제적으로 밀접하게 연결되어 있지 않았다. 또한 전 세계에서 사실상 최초로 체제이행을 시작하는 데 따르는 불확실성도 중국정부가 실험주의적 개혁을 선택하도록 영향을 주었다. 따라서 중국이 취한 거의 모든 개혁은 작은 지역에서 더 넓은 지역으로, 작은 단위에서 큰 단위로 단계적으로 확대되는 점진적 성격을 띠었다. 예를 들어 중국이 국제자본과 선진경영기법을 유치하기 위해 추진했던 경제특구 제도 역시 심천, 주해 등 일부 지역에서 시범 실시된 다음 성공적인 효과를 거두자 더 많은 지역에 경제특구 및 준 경제특구를 설립하였던 것이다.

쌍궤제는 가격자유화 등 여러 정책에 적용되었다. 가격자유화의 경우, 생산된 농산물 중 정부가 지정한 할당량만큼은 정부가 지정한 낮은 가격으로 정부가 지정한 판매처에 판매해야 하지만 나머지는 농민들이 시장가격으로 판매할 수 있도록 허락하는 것이었다. 그리고 시간이 지남에 따라 시장가격과 정부지정가격의 차이를 줄임과 동시에 정부지정에 따라 판매하는 농산물의 비중도 감소시켜 갔다. 이런 방식은 개혁으로 인하여 패자가 되는 계층을 없앴으로써 국민들이 개혁을 지지하게 만들었고 농민들은 잉여농산물을 자유롭게 처분할 수 있음에 따라 이들의 생산 증대 유인이 증가하였다.

실험주의적 정책이나 쌍궤제는 또 다른 이점을 가져왔다. 자본주의적 제도가 정착되기까지는 오랜 시간이 걸릴 수 있다. 중국의 장기적, 점진적 체제이행으로 말미암아 경제정책과 자본주의제도가 서로 맞물리며 상호 강화하면서 발전할 수 있는 시간을 가질 수 있게 되었으며 이는 제도의 미발달로 인한 정책의 실패를 방지하는 데 도움을 주었다. 즉 중국은 진화주의적 시각에서 볼 때 가장 모범적인 체제이행의 사례라고 볼 수 있다 [Murrell(2008)]. 인센티브 중심 개혁의 핵심에는 계약책임제가 있다. 1978년 시완성의 6

개 국영기업을 대상으로 추진된 개혁은 産業生産責任制(Industrial Economic Responsibility System)였는데 이는 계약책임제의 일종이었다. 즉, 기업 생산액과 이윤 중 사전에 정한 만큼은 정부에 납부하고 나머지 중 일부를 경영진과 고용자들이 취할 수 있게 허락한 개혁이었다. 그리고 1979년에는 가족중심으로 農家生産責任制(Household Production Responsibility System)를 실시, 집단농장을 가족농으로 전환시켰다. 이는 생산된 농산물의 일부를 미리 정한 규정에 따라 정부에 판매하고 나머지는 농민 스스로가 자율적으로 처분하는 것을 허용한 개혁이었다. 한 연구에 따르면 농업에서의 인센티브 개혁은 농업 효율성을 연 7.0% 증가시켰다[Brauw *et al.*(2004)].

3.3. 漸進的 經濟統合과 急進的 體制移行 — 체코 類型

체코를 비롯한 대부분의 동유럽 체제이행국가들은 1990년대 초, 즉 체제이행 초기부터 유럽연합의 회원국이 될 것을 희망하였다. 유럽연합가입을 희망한 것은 경제적 유익에 대한 기대와 더불어 정치, 역사, 안보상 이유가 크게 작용했다. 체코는 1995년에 공식적으로 유럽연합의 회원국 가입을 신청하였으며 그 이후의 많은 회담과 협상 결과, 2004년 5월에 다른 7개 체제이행국, 그리고 몰타, 사이프러스 등과 더불어 유럽연합에 가입하였다. 이와 같이 체제이행 초기부터 통합의 목표를 정했기 때문에 시장경제체제의 벤치마킹과 시장경제화에 대한 對국민 설득이 상대적으로 용이했다. 그러나 유럽연합이 이행이 완료되지 않은 중·동유럽의 경제를 그들의 경제공동체에 바로 편입시키기를 기피하였기 때문에 유럽연합으로의 통합과정은 점진적일 수밖에 없었다. 그러나 결과적으로 점진적 통합과정은 장점으로 작용하였다. 가장 중요한 장점 중 하나는 자발적이고 능동적인 체제변화를 피할 수 있었다는 점이다. 체코는 자신들이 종착지로 설정한 곳까지 달려가는 과정에서 자신들의 제도를 자신들의 힘으로 변화시킬 수 있는 기회를 가질 수 있었으며 이는 자발적인 사회 변화와 시장경제체제의 자생력 강화로 이어졌다. 또한 점진적인 통합과정의 장기적인 비전을 제시함으로써 국민들의 경제발전에 대한 의욕을 고취시켰다.

체코는 급진적으로 체제이행을 시도한 국가로 알려져 있다. 또한 자유화 및 거시경제 안정화 정책의 성과에 기초해 볼 때, 체코는 다른 체제이행국들보다 상대적으로 더 좋은 성과를 거두었다. 그러나 체코가 급진적인 체제이행을 할 수 있었던 것은 무엇보다 초기 조건이 다른 나라들에 비해 양호했기 때문이다. 체코는 낮은 대외 부채, 다른 체제이행국에 비해 상대적으로 높은 생산성, 재정 건전성 등의 유리한 초기조건을 갖고 있었다. 따라서 급진적 가격자유화와 무역자유화를 시도했지만 그 충격은 그리 크지 않았다.

정책적 측면에서 이행 초기에 체코슬로바키아는 자국화폐인 코루나를 대폭 평가절하함과 동시에 고정환율제를 채택하였다. 이러한 정책은 비교적 빠른 시간 내에 인플레이션

을 낮추고 경제성장에 기여한 것으로 평가된다. 체코의 이 경험은 체제이행 초기에 실물 경제의 급격한 침체를 방지하고 경제를 조속한 시간 내에 회복시키기 위해서는 자국 산업의 경쟁력 확보, 특히 환율정책을 통해 가격경쟁력을 유지할 필요가 있음을 시사한다. 이와 같이 유리한 초기조건, 성공적인 안정화, 자유화 정책 덕분에 체코경제는 이행침체기 동안 비교적 낮은 물가상승률 및 실업률을 유지했으며 비교적 빠른 시간 안에 경제는 성장추세로 돌아섰다.

체코에서는 체제이행이 시작되자 빠르게 사유화를 위한 논의가 진행되었다. 당시 사유화의 해당 주무부처인 연방재무부 장관 클라우스는 “私有化의 조속한 추진이야말로 현 체코경제의 모든 불합리점을 해소하는 유일한 방법이다”라고 언급하면서 신속한 사유화를 천명하였다. 체코의 대규모 사유화는 이른바 바우처 사유화로서 모든 시민에게 바우처를 구입할 권리를 주고 그 바우처를 직접 기업의 주식과 교환하게 하든지 아니면 금융중개기관의 일종인 私有化投資펀드(Investment Privatisation Fund)의 주식과 교환하여 간접적으로 사유화에 참여하게 하였다. 1992년에 시작된 체코의 사유화는 순조롭게 진행되어 사기업들이 생산하는 부가가치가 GDP에서 차지하는 비중이 1992년에 15%에서 2기 사유화가 종결된 1994년에는 65%로 증가하였다.

사유화의 진행속도로 볼 때 체코는 가장 급진적이었다. 그리고 사유화가 이행 초기 조기에 완결되었기 때문에 가장 성공적인 체제이행국 중 하나로서 간주되기도 하였다. 그러나 시간이 지나면서 예상과 다른 결과가 나타나기 시작하였다. 즉 체코 기업들의 성과가 다른 체제이행국, 예를 들면 헝가리와 비교하여 두드러지게 나은 점이 발견되지 않았으며 체코 기업들의 주식을 상당비중 보유한 사유화투자펀드의 역할도 적극적이지 않음이 발견되었다[Kenway and Chlumsky(1997)]. 그 이유로서는 체코의 사유화투자펀드의 기업주식보유 비중이 최대 20% 이하로 제한되어 있음에 따라 이들이 구조조정의 주체가 될 인센티브가 낮았으며 정부가 그때까지 사유화되지 않았던 국유은행들과 그들이 출자한 사유화투자펀드를 통하여 기업에게 고용을 유지하도록 압력을 행사했기 때문이다. 또한 사유화 과정에 외국기업의 참여를 배제하였던 점도 체코 사유화의 문제로 지적되었다.

체코의 체제이행은 자유화 안정화에서는 성공하였으나 바우처 사유화에 기반을 둔 대규모 사유화는 절반의 성공을 거둔 것으로 평가된다. 체코의 대규모 사유화는 사유화의 성공을 위해 필요한 제도의 발전에 앞서 시행된 점, 은행을 사유화하지 않은 상태에서 기업을 사유화함으로써 기업의 탈정치화를 막지 못한 점 등이 이러한 절반의 실패의 원인으로 지적된다.

3.4. 漸進的 經濟統合과 中期漸進的 體制移行 — 헝가리 類型

헝가리의 유럽연합 통합과정도 점진적으로 진행되었다. 헝가리는 1991년 유럽연합과 협정을 체결함으로써 준회원국 관계를 수립한 이후 13년간의 장기간 협상과 가입준비 과정을 거쳐 2004년 5월에 유럽연합의 회원국으로 허입되었다. 이 과정에서 유럽연합은 헝가리 정부에게 가입을 위한 명확한 기준과 함께 경제 개혁을 지원할 다양한 재정지원 프로그램도 제시하였다. 헝가리 정부도 적극적으로 유럽연합 가입을 추진하였고, 가입 기준을 충족하기 위해 다방면에 사회 경제적 개혁을 추진하였다. 이와 같이 통합의 대상을 제시하고 점진적으로 그 목표를 향해 개혁해 나가는 과정은 헝가리 사회와 경제를 개선시키는 방향으로 작용하였다.

헝가리는 사회주의 시기부터 여러 개혁을 추진하였다. 1960년대 중반 이후부터 新經濟 메커니즘(New Economic Mechanism)이라고 불리는 시장사회주의 경제를 운용해 왔다. 즉 강제적 중앙계획을 폐지하고 가격을 부분적으로 자유화하며 기업들의 자율권을 강화한 경제 개혁을 시도하였던 것이다. 그리고 1982년에는 국제통화기금과 세계은행에 회원국으로 가입하였으며 1980년대 후반에는 더욱 적극적인 개혁 정책을 펼쳤다. 1986년에는 파산법을 제정하였으며 1987년에는 중앙은행과 상업은행을 분리하는 법안을 만들어 이원적 은행제도의 법적 기초를 확립하였다. 1989년에는 주식회사법을 도입하고 무역자유화를 시도하는 등 이미 체제이행이 본격화되기 이전부터 자본주의적 제도를 많이 도입, 운용하였다. 이러한 개혁경험으로 인하여 헝가리의 체제이행은 점진적으로 진행될 수 있었다.

다른 한 편 헝가리는 높은 대외 부채라는 불리한 초기조건을 안고 이행을 시작하게 되었다. 이는 헝가리의 환율정책의 자유도를 제한하는 주요 요인으로 작용하였다. 즉 체제 이행 초기 체코 등에서 실시한 자국 화폐의 대폭 평가절하를 통한 수출경쟁력 유지나 고정환율제의 채택이 어려웠다. 그 결과 헝가리는 변동환율제를 채택할 수밖에 없었다.

헝가리는 체제이행기에 재정개혁 면에서도 절반의 성공만을 거두었다. 1993년 이후 경상수지와 재정수지 모두 급격히 나빠지면서 헝가리 경제는 위기상황에 직면하였다. 이와 같은 위기상황에서 1994년 총선을 통해 집권한 좌파 사회당 정부는 1995년 3월 긴축정책을 골자로 하는 긴급경제안정화정책(보크로시 프로그램)을 추진하였다. 그 결과, GDP 대비 재정적자 규모가 이전의 6~9%에서 3~5%로 줄어들었지만 다른 국가와 비교했을 때 여전히 높은 수준을 유지하였다.

헝가리의 체제이행 과정에서 가장 주목할 만한 정책은 사유화이었다. 헝가리의 사유화 방식은 국유기업에게 실질적인 소유구조를 부여함으로써 기업의 생산성을 높이려는 경제적

인 유인과 함께 높은 외채와 재정적자를 사유화를 통해 해결하려는 정치적인 유인이 결합되면서 ‘賣却 方式’의 사유화가 가장 선호되었다. 이에 따라 사유화 속도는 자연스럽게 체코의 신속한 사유화 대신 점진적인 방식으로 진행되었다. 그리고 체코와 달리 외국인들도 사유화 과정에 참여하도록 허용하였다. 특히 1995년에는 새로운 사유화법의 제정을 통해 사유화의 진행을 촉진하였다. 그리고 철도, 체신 등 50여 개의 기업은 완전한 국유로 남기고, 정보통신, 가스배급, 은행 등의 사유화는 1998년까지 종결하기로 결정하였다. 헝가리 정부는 이들의 사유화를 위하여 해외의 전략적 투자자들을 유치하여 큰 성과를 거두었다. 그리고 헝가리는 은행 사유화 과정에서 외국자본의 참여를 배제하지 않고 오히려 적극적으로 참가시켰다. 또한 외국자본에 대한 은행업 신규진출을 개방함으로써 다수의 외국계 은행이 새롭게 설립되었고, 그 결과 2000년에는 외국계 은행이 은행업계 총 자산의 약 2/3 가량을 차지하였다.

헝가리의 사유화는 체코에 비해 점진적으로 진행되었고 개별기업과 해외투자자들의 역할이 강조되는 방향으로 진행되었다. 외국계 기업의 집중된 기업소유구조는 헝가리 기업의 구조조정과 생산성 향상에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 헝가리의 외국계 기업 중 외국인 소유지분이 100%인 기업은 2000년에 61.8%에 달하였고, 그 결과 나타난 집중된 지배구조는 구조조정의 강력한 동력이 되었다. 한 연구에 따르면 평균적으로 외국인 소유회사의 노동자 1인당 평균부가가치는 내국인 소유회사보다 무려 1.8배가 높은 것으로 나타났고, 특히 서비스분야에서 생산성의 차이가 큰 것으로 조사되었다[Iwasaki(2005)].

헝가리 사유화 과정에서 주목해야 할 또 하나의 특징은 破産法의 엄격한 시행이다. 헝가리는 동유럽 국가 중 실질적으로 파산기제가 작동한 유일한 국가였다. 1991년 입법화된 파산법이 작동하면서 1992년에는 44.8%의 유한회사와 12.8%의 국유기업이 파산절차에 들어갔다. 파산법이 엄격히 적용됨으로써 은행권의 부실여신이 증가하는 부작용도 있었지만 이를 통해 기업 경영자들은 그들이 이익을 내지 않으면 실제 파산할 수밖에 없다는 자본주의적 인식을 갖게 되었고 부실기업에 대한 구조조정도 자유롭게 촉진될 수 있었다. 이와 같이 엄격한 파산법은 사유화를 성공적으로 이끄는 중요한 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

3.5. 急進的 統一과 急進的 體制移行 — 독일 類型

독일은 급진적 체제이행과 급진적 통일이 결합된 유형이다. 1989년 11월 9일 베를린 장벽이 붕괴된 이후, 동독과 서독은 빠른 속도로 통일을 이루었다. 1989년 11월 28일 그 당시 서독 수상인 헬무트 콜은 “10개항의 계획”(Ten-Point Plan)을 발표하여 서독과 동독 사이의 연합국가 구성을 제안하였다. 그리고 1990년 3월 18일에는 동독지역에서 자유의

회선거가 실시되었으며 1990년 5월 18일에는 서독과 동독 사이에 “經濟, 貨幣 및 社會 同盟” 협정이 체결되어 동년 7월 1일부터 그 법적 효력이 발생하였다. 1990년 7월 2일에는 동독 마르크의 서독 마르크로의 화폐전환이 이루어졌으며 1990년 10월 3일 통일협정이 공식적으로 발표되었다. 이와 같이 1년이 채 되지 않는 짧은 기간 동안에 서독과 동독의 통일이라는 역사적 사건이 완료되었다.

체제이행정책도 신속하게 실행되었다. 통일 이전인 1990년 초에 동독에서 생산수단의 사유화가 허용되었으며 동독국유기업의 사유화를 담당하는 信託管理廳(Treuhandaanstalt)이 설립되었다. 자본주의의 이원적 은행제도도 1990년 3월에 법적으로 도입되었다. 1990년 6월에는 가격통제가 철폐되었으며 앞서 언급한 대로 1990년 7월 2일에는 화폐전환이 이루어졌다.

급진적 이행과 통일에 기초한 독일 유형의 경제적 성과는 대단히 저조하였다. 1990년 경제 및 화폐동맹 체결 수개월이 채 지나지 못해 산업생산량은 1990년 1월~6월의 평균 수준에 비해 60%로 감소하였다. 그리고 1990년 말에는 49%, 1991년에는 3분의 1수준으로 산업생산량이 추가 하락하였다. 한편 동독지역의 실업률은 1990년 7월에는 7.2%, 1991년 봄에는 25% 수준으로 급증하였다.

독일의 ‘災殃’은 크게 세 가지 정책 실패에 연유한 것으로 평가된다. 첫째, 화폐전환비용의 결정에 있어 동독마르크화의 과도한 切上이다. 연령별로 2,000~6,000에 해당되는 동독마르크는 서독마르크와 1:1의 비율로 교환되었다. 그리고 기존의 임금과 연금계약에 대해서도 1:1의 전환비율을 적용하였다. 나머지 화폐잔고나 기업부채 등은 동독마르크 2對 서독마르크 1의 비율로 전환되었다. 그러나 화폐전환 직전의 암시장에서는 동독마르크 7對 서독마르크 1의 비율로 거래되고 있었다. 일부의 연구에 따르면 구매력평가기준으로 1:1의 비율이 적합하다는 주장도 있으나 이는 소득이 낮을수록 환율이 저평가된다는 사실을 무시한 것이다[Sinn and Sinn(1992)]. 이러한 과도한 전환비율은 동독민의 서독으로의 이주를 우려한 정치적 결정이었다는 것이 중론이다. 그러나 그 결과 동독경제의 자생력이나 경제추격은 큰 타격을 받게 되었다.

두 번째의 실패는 賃金政策에서 일어났다. 만약 전환비율이 높게 정해졌다고 하더라도 노동시장이 유연하다면 화폐전환비용의 충격은 시간이 지남에 따라 사라졌을 것이다. 그러나 최저임금제가 도입되어 서독에 비해 생산성이 3분의 1 이하인 동독의 근로자들은 1992년에 서독의 근로자에 비해 60%를 약간 상회하는 임금을 받았다. 그러나 동독과 서독의 근로자의 임금 격차는 지속적으로 줄어들도록 계획되어 1996년에는 거의 동일해지도록 최저임금제가 설계되었다.⁽⁵⁾ 과도한 전환비율이 야기한 충격은 노동시장의 경직성

과 결합되어 동독기업의 경쟁력을 약화시켰으며 대규모 실업을 야기하였다. 그리고 실업자들은 서독 정부의 재정지원으로 실업보조금을 수혜하였다. Sinn and Sinn(1992)에 따르면 이와 같이 최저임금이 결정된 배경에는 서독노조와 동독노조의 결탁, 그리고 임금협상 시 동독기업의 이익을 대변할 수 있는 대표자들이 참여하지 못했기 때문이었다.

세 번째의 문제는 私有化에 있었다. 사유화는 원소유주 반환(restitution)원칙과 현금매각원칙에 의해 수행되었다. 전자는 공정성에 기초한 것이며 후자는 재정수입의 증대에 목적이 있었다. 동독기업의 사유화는 4여 년에 걸쳐 시행되었는데 결과적으로 매각을 통해서 수익보다는 손실을 기록하였다. 즉 1.5조 DM으로 예상하였던 매각수익은 거두지 못하고 오히려 2,640억 DM의 손실을 기록하였다. 이는 기업의 가치평가에 대규모 비용이 소요되었을 뿐만 아니라 매각 대상 기업과 동독경제 전체에 대한 불확실성이 큰 상태에서 투자를 꺼려하는 투자자에게 조속히 기업을 매각하기 위해 여러 혜택과 보장 장치를 제공한 결과이었다. 그리고 신속한 사유화와 구조조정은 너무 많은 실업자를 조기에 양산하여 독일 재정에 큰 부담을 주었다.

급진적인 통일과 체제이행의 경제적 비용은 매우 컸다. 통일 직후부터 현재까지 서독 정부는 동독에게 전체 독일 GDP의 4~5%의 지원을 계속하고 있다. 반면 동독근로자의 생산성은 2000년대 중반에도 서독의 70% 가량에 머물면서 그 격차가 현저히 좁아지지 않고 있다. 한 때 20%를 상회하던 동독의 실업률은 2008년 14%로 감소하였지만 여전히 서독 실업률의 2배가 넘는 수준에 머무르고 있다.

독일의 실패는 정치적 고려로 인하여 통일이 너무 신속히 이루어졌다는 점에서 출발한다. 통일이 이루어진 상태에서 서독주민과 동독주민을 ‘差別’ 하는 것은 정치적으로 어려웠고 또 그럴 경우 대규모 이주가 발생할 수 있다는 가능성 때문에 경제적인 관점에만 의거해서 이행정책을 입안하기 어려웠다. 또한 서독의 우월한 제도와 막대한 자본을 투입하면 동독경제의 체제전환과 성장을 조기에 달성할 수 있으리라는 과도한 자신감도 실패의 이유이었다. 독일의 경험은 흡수국이 피흡수국, 또는 체제전환국의 자생적 회복과 경제성장을 돕는 방식의 지원은 약이 되는 반면 흡수국의 제도를 단기간에 이식하려는 노력, 소비위주의 대규모 재정지원은 독이 될 수도 있음을 시사하고 있다. 특히 높은 화폐전환비율과 경직적인 노동시장의 결합은 천문학적인 통일비용을 유발할 수도 있음을 경고하고 있다.

(5) 이는 제조업에 해당되는 임금비율이었으나 대체로 동독지역의 근로자 전체에게 해당되는 수치이었다.

3.6. 統一을 志向한 一時的 分離 — 중국-홍콩 類型

중국은 1997년 7월 1일 자정 약 150년 동안 홍콩을 점유해 오던 영국으로부터 홍콩을 반환 받았다. 중국은 홍콩반환 이전부터 공식적으로 천명해오던 대로 1국가 2체제를 중국-홍콩 관계에 적용하였다. 즉 중국이라는 한 나라 안에 사회주의 시장경제체제인 중화인민공화국과 민주주의 시장경제체제인 홍콩의 2체제가 50년간 공존하는 형태이다. 이에 따라 중국정부는 이 50년간 ‘홍콩인에 의한 홍콩통치’ 원칙에 따라 홍콩인으로 구성된 홍콩자치정부에 폭넓은 자치권을 보장하였다. 비록 형식은 영국이 중국에 홍콩을 반환하는 것이지만 사실상 개별국가였던 중국과 홍콩이 통일한 것이고, 1국가 2체제는 중국이 홍콩을 통일하기 위해 취한 구체적인 방법론이 된 것이다. 이와 같은 점에서 중국-홍콩의 통일방식은 매우 점진적인 것으로서 서독-동독의 급진 통일과 대비된다.

중국과 홍콩의 통일은 현재 진행 중이기 때문에 그 성과 여부를 평가하기 어렵다. 그러나 현재까지의 상황을 고려하여 평가해 본다면 독일의 통일과 비교할 경우, 중국-홍콩의 통일은 매우 성공적이었던 것으로 판단된다. 중국과 홍콩의 통일은 1단계: 중국의 체제이행, 2단계: 선 경제통합, 3단계: 후 정치통합으로 요약할 수 있다. 1단계의 의미는 후술하기로 하고 2단계와 3단계는 중국이 천명한 1국가 2체제를 나타낸다. 경제통합과정에서 홍콩은 중국경제와의 더욱 활발한 교류를 통해 경제적 혜택을 얻을 수 있고 중국은 세계적인 국제금융중개기지인 홍콩을 이용하여 자국의 취약한 금융중개기능을 보완할 수 있었다. 그러나 노동력의 자유로운 이동은 금지시켜 중국의 싼 노동력이 홍콩으로 이동함에 따라 홍콩 경제에 부정적인 영향을 줄 수 있는 가능성을 차단시켰다. 이러한 2단계 과정을 거쳐 마지막 단계에서는 완전한 정치통합을 이루는 것이다. 이 단계에서는 동일한 화폐, 동일한 제도를 채택할 뿐만 아니라 노동력의 자유로운 이동도 가능하게 될 것이다.

그러나 간과하기 쉬운 점은 1단계의 중요성이다. 중국이 홍콩을 반환받기 훨씬 이전인 1978년부터 중국은 기존의 계획경제체제에서 시장경제체제로의 이행을 추진하였다. 소규모 국영기업이 사유화되고 신규기업이 자유롭게 설립되며 가격이 시장에 의해 자율적으로 결정되는 등 중국경제가 시장경제체제로 편입됨에 따라 같은 시장경제체제인 홍콩과의 경제적 교류가 가능했다. 만약 중국이 홍콩을 반환받기 이전까지 체제이행을 추진하지 않았다면 서로 다른 경제체제인 중국과 홍콩의 순조로운 경제통합은 이루어지기 어려웠을 것이다. 그럴 경우 중국이 1국가 2체제 시스템을 통해 50년간 자치권을 보장하더라도 중국경제와 홍콩경제의 교류나 통합, 그리고 이를 통한 성장은 기대할 수 없었을 것이다.

4. 北韓과 南北經濟統合·統一에 주는 示唆點

이상의 논의들은 체제이행과 경제통합 혹은 통일에 대해 여러 시사점을 제공하고 있다. 먼저 체제이행에 관한 시사점을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 북한의 체제이행은 남북 경제통합의 전제조건이라는 점이다. 북한의 체제이행 없이는 통합의 유익이 제한될 뿐 아니라 자생적인 경제성장은 어려울 것이기 때문이다. 둘째, 체제이행의 속도는 초기조건에 따라 결정되는 경우가 많다는 사실이다. 앞의 예에서 체코와 독일이 각각 급진적, 점진적으로 이행하게 된 것은 초기조건에 차이가 크게 연유하였다. 만약 북한의 현 정권이 자발적으로 체제이행을 시도한다면 그것은 점진적일 가능성이 높을 것이다. 반면 북한 정권이 붕괴한 이후, 새로운 정권이나 외부의 힘에 의하여 체제이행을 시도한다면 보다 급진적일 가능성이 높을 것이다. 셋째, 체제이행의 속도와 경제적 성과 사이에 의미 있는 인과관계는 찾기 어렵다. 중국과 헝가리는 각각 장기, 중기 점진주의를 시도하여 성공한 경우라면 체코는 급진적 체제이행을 시행하여 성공한 경우이다. 따라서 체제이행의 속도가 경제적 성과를 결정짓기 보다는 정책의 일관성, 그리고 일관성 있는 정책 추진을 가능하게 하는 요인들을 관리하는 것이 더 중요한 것으로 판단된다. 예를 들면 국민의 이행에 대한 지지를 높이는 방안, 그리고 이익집단들의 상충되는 요구를 조정하고 관리하는 것, 관료들과 민간의 부패를 줄이는 방안, 시장경제질서에 부합되고 이를 뒷받침 하는 제도를 형성해 나가는 정책 등이 중요한 문제로 등장할 것이다.

체제이행의 정책 중 북한에 줄 수 있는 함의는 다음과 같다. 먼저 중국의 경우처럼 개혁 초기에 인센티브를 제고하여 생산력을 증대할 수 있는 정책을 펴야 한다. 현재 북한의 경우는 시장화는 진전되어 있으나 시장경제화 면에서의 의미 있는 발전은 없다. 시장경제화는 사유재산권에 기반한 인센티브가 작동되어야 진행되는 것인 반면 현재 북한의 시장화는 상품을 매매할 수 있는 시장만 존재할 뿐, 시장에서 판매되는 상품을 만들게 하는 기제는 작동되지 않고 있다. 예를 들면 중국의 경우와 같이 집단농장을 가족농으로 전환시키고 국가가 기업 혹은 가족농과 맺는 계약에서 국가에게 판매하는 일정한 양을 제외한 나머지는 기업이나 농민들의 임의 처분에 맡기도록 하는 등의 개혁이 있어야 시장경제화에 진전이 있는 것으로 평가할 수 있다. 둘째, 대규모 사유화는 자본주의적 제도가 발전 속도, 즉 금융이나 정부의 감시와 규제 기능 등과 보조를 같이 할 필요가 있다. 따라서 대규모 사유화를 반드시 이행 초기에 신속히 완료할 필요는 없다. 체코와 헝가리의 비교에서도 살펴보았듯이 사유화의 속도가 두 나라의 경제성과에 큰 영향을 주지 못한 반면 헝가리의 경우는 사유화를 통해 재정수입을 증가시키는 효과를 얻었다. 또한 외

국민 투자자를 배제한 것은 체코 기업의 지배구조와 구조조정에 부정적인 영향을 주었다. 이러한 지적은 북한의 경우, 사유화 초기부터 남한을 중심으로 한 국외로부터의 자본 유치에 관심을 쏟아야 할 것을 시사한다. 셋째, 이행정책은 기업의 경쟁력 제고에 초점이 맞추어져야 한다. 따라서 초기의 환율정책은 자국의 통화를 대폭 절하한 수준에서 고정 환율제도를 채택하는 것이 바람직하다. 이러한 경화표시 저임금을 바탕으로 이행국가들이 적어도 이행 초기에 국제시장에서 가격경쟁력을 가질 수 있도록 도와주는 것이 필요하다. 특히 북한의 경우는 주변의 잠재적 수출시장을 고려하여 저임금 정책으로 수출경쟁력을 확보하는 것이 성공적인 체제이행을 위해 필수적이다.

남북 경제통합이나 통일을 위한 함의는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 독일식 급진통일, 체코나 헝가리의 점진적 경제통합, 그리고 중국-홍콩식 분리 이후 통일 방안을 검토해 볼 때 급진적 통일의 경제적 비용이 가장 큰 것으로 평가된다. 급진적 통일방안은 사회안전망에 대한 지출 비용을 증대시키고 피흡수지역의 자생적 경제발전을 저해함으로써 통일비용을 증가시키는 경향이 있다. 예를 들어 독일의 경우, 1991년부터 2004년까지 서독으로부터 동독으로 지원된 재정 규모는 독일주민 일인당 연평균 5,700유로, 즉 13년 동안 74,100유로이며 현재환율로 96,200달러인데 비해 동유럽 국가인 헝가리의 경우, 1990~2006년까지 외국에서 헝가리로 이전된 누적공적자금은 헝가리 국민 1인당 84달러에 불과하였다.⁽⁶⁾ 그럼에도 불구하고 헝가리는 GDP의 18% 가량 하락한 다음 경제가 성장 추세로 돌아섰지만 동독은 GDP가 50% 이상 하락한 다음 보다 완만한 회복세를 보였을 따름이다. 둘째, 체코나 헝가리의 점진적 경제통합과 중국-홍콩식 분리 이후 통일 방안은 점진적으로 통합 혹은 통일을 모색한다는 점에서 공통적이나 최종 목표의 면에서 차이가 난다. 그리고 이 둘 간의 선택은 경제적 비용의 측면에서 결정되기보다 국민들의 정체성에 대한 인식에 의해 영향 받을 가능성이 크다. 그리고 이 둘을 시간적으로 조합하여 우선 경제통합을 이룬 다음, 그 단계에서 다음 단계, 즉 정치영역까지 포함하는 완결된 통일로 나아갈지 아니면 경제통합단계에 머물지 결정하는 것도 가능하다. 셋째, 체제이행국가의 이행과정에 기여하고 통합 혹은 통일 이후의 조정비용을 줄이기 위해서는 초기부터 통합 혹은 통일에 대한 중착점을 정할 필요가 있다. 체코나 헝가리의 경우, 유럽연합 가입이라는 목표를 정한 것은 국민들로 하여금 체제이행 정책을 지지하는 데 기여했을 뿐만 아니라 이행정책도 그러한 방향으로 나아가도록 함으로써 관료와 정치인들의 일탈적 결정을 제약하였다.

(6) 이는 이전지출만을 비교한 규모이다. 헝가리는 1990~2006년까지 공적자금, 지분투자, 상업차관을 합쳐 2,866억 달러를 받았으며 이는 헝가리 국민 일인당 1,625달러에 달한다.

점진적 통일 혹은 통합 방안의 가능성에 대해서는 많은 연구가 필요하다. 남한과 북한
의 경우의 초기조건은 독일의 경우와 유사하다. 동일한 민족이면서 역사를 공유하고 한
민족이라는 정체성에 있어서 체코나 헝가리와 유럽연합 회원국의 관계와는 큰 차이가 있
다. 그리고 중국-홍콩의 관계는 규모의 비대칭성이 존재하기 때문에 가능한 측면도 있
다. 즉 규모가 월등히 큰 중국의 일인당 국민소득은 홍콩에 비해 훨씬 낮다. 따라서 홍
콩이 중국을 흡수통일할 수 있는 가능성은 없다. 따라서 홍콩을 일시적으로 분리하고 노
동력의 이동을 제한해야 하는 정당성을 쉽게 확보할 수 있었다. 더욱이 홍콩을 일시적으
로 분리하는 것은 영국으로부터 홍콩을 반환받았기 때문에 홍콩주민들의 반발과 우려를
고려해야 하는 정치적 이유도 존재하였다. 이는 어느 방안이 바람직한가에 대한 연구뿐
만 아니라 어떻게 그것을 가능하게 하는가에 대해 많은 연구가 진행되어야 함을 시사한
다. 이 연구에는 법적, 정치적, 제도적 장치뿐만 아니라 경제적 인센티브에 대한 연구, 즉
북한 주민들이 남한으로 이주하지 않고 북한에 계속 거주할 수 있게 하는 경제적 동기와
그 동기를 유발하게 하는 정책에 대한 연구도 포함되어야 함을 시사한다.

5. 結 論

이 연구는 북한의 체제이행과 남북경제통합·통일의 유형을 이해하고 이 유형에 속하
는 국가의 사례를 연구함으로써 북한에 주는 시사점을 파악하는 데 목적이 있다. 이 연
구 결과에 따르면 북한의 체제이행은 남북경제통합의 핵심임을 시사한다. 북한의 체제이
행 없이 경제통합이 이루어진다면 통합의 긍정적 효과보다 부정적 효과가 나타날 가능성
이 더 크다. 따라서 한국의 대북정책은 북한의 체제이행을 촉진할 수 있는 정책, 혹은 북
한의 체제이행 여부와 정도에 조건화된 정책이 필요하다.

급진주의와 점진주의를 둘러싼 이론적, 실증적 논의는 많았지만 실제 이 두 전략의 선
택은 그 나라의 초기조건에 의해 영향 받을 가능성이 크다. 그리고 이행의 속도보다 어
떻게 일관성 있는 이행정책을 실행하는가가 이행성과를 결정짓는 더 중요한 요인이다.
이행정책 중에서도 자유화, 안정화는 급진적으로 실행할 수 있지만 대규모 사유화는 시간
을 두고 제도의 발전과 보조를 맞추면서 점진적으로 실행하는 것이 효과적일 수 있다.
그리고 이행정책의 핵심은 기업의 경쟁력 제고이다. 이를 위해서 사유화와 구조조정
의 효과가 나타나기 이전인 이행 초기에 환율정책, 임금정책을 효과적으로 사용하여 세계시
장에서의 기업의 가격경쟁력을 제고하고 이행기적 침체를 감소할 필요가 있다.

남북경제통합·통일에 관해서는 국민의 합의가 중요하다. 그리고 국민의 합의는 다른

통합 혹은 통일 방식을 취함에 따라 어떤 결과가 나올 개연성이 큰지에 대한 정확한 정보 전달을 전제로 이루어져야 한다. 그렇지 않으면 정치인의 이익을 반영한 결과, 혹은 민족적 감상주의나 정치적 선동에 휘둘려 최악의 결정을 내릴 가능성도 없지 않다. 이 연구에 따르면 독일식 급진통일 방안에 비해 유럽연합식 점진적 통합 방안, 혹은 중국-홍콩의 일시적 분리 이후 통일 방안이 경제적으로는 더 유리하다. 그 이유는 통일이 이루어진 상태에서는 북한의 임금이 지나치게 상승하여 북한제품의 가격경쟁력이 약화될 것이며 남한으로부터 북한으로의 대규모 소비성 지원이나 사회안전망 지원이 필요할 가능성이 높기 때문이다. 그리고 후자는 북한의 자생적 경제성장 가능성을 저해하며 남한의 경제성장을 지체시킬 것이다.

매우 가변적인 북한 미래 상황으로 미루어 볼 때 우리는 가능한 모든 시나리오를 염두에 두면서 각각의 시나리오에 대해서도 정밀한 대비가 있어야 할 것으로 보인다. 예를 들면 독일식 통일이 불가피하더라도 독일의 실수를 되풀이하지 않고 통일 비용을 줄일 수 있는 정책방안을 연구해야 할 것이다. 그와 동시에 남한이 선호하는 통합 혹은 통일 시나리오로 이끌 수 있도록 국제사회의 여론을 조성하고 대북정책에 반영하는 선제적인 정책도 필요하다. 엄밀하고 실제적인 연구성과의 토대 위에 선제적 정책과 대응적인 정책이 잘 결합된다면 북한의 체제이행은 보다 순조로워지고 남북통합의 비용은 훨씬 절감될 수 있을 것이다.

서울大學校 經濟學部 教授

151-746 서울특별시 관악구 관악로 599

전화: (02)880-6370

팩스: (02)886-4231

E-mail: kimby@snu.ac.kr

參 考 文 獻

고일동 편(1997): 『남북한 경제통합의 새로운 접근방법』, 한국개발연구원.

신용도·이상목·조성일(2002): 『북한 경제체제 전환 분석』, 소화.

안예홍·문성민(2007): 『통일이후 남북한 경제통합방식에 대한 연구』, 한국은행.

양운철(2006): “통일비용의 추정과 재원조달방안,” 『세종정책연구』, 2, 1.

연하청·전홍택·고일동·조동호·이영섭(1993): 『남북한 경제공동체 형성을 위한 정책

- 과제』, 한국개발연구원.
- 이종원 편(1997): 『통일경제론』, 해남.
- 이지순 · 홍기현 · 김선구 · 류근관 · 조홍식 · 김태현(2005): 남북한 경제통합연구, 무역협회 연구보고서.
- 전홍택(1996): 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요과제』, 한국개발연구원.
- 전홍택 · 이영선 편(1997): 『한반도 통일시의 경제통합전략』, 한국개발연구원.
- 조동호(1998): 『폴란드의 경제체제 전환 사례연구』, 한국개발연구원.
- 조이제 편(1995): *Economic Systems in South and North Korea: The Agenda for Economic Integration*, 한국개발연구원.
- 통일부 통일교육원(2008): 『자주 묻는 통일 이야기 50』, 통일부.
- Brauw, A., J. Huang, and S. Rozelle(2004): “The Sequencing of Reform Policies in China’s Agricultural Transition,” *Economics of Transition*, **12**, 427-465.
- Funke, M., and H. Strulik(2005): “Growth and Convergence in a Two-region Model: The Hypothetical Case of Korean Unification,” *Journal of Asian Economics*, **16**, 255-279.
- Giavazzi, F., and G. Tabellini(2005): “Economics and Political Liberalizations,” *Journal of Monetary Economics*, **52**, 1297-1330.
- Kenway, P., and J. Chlumsky(1997): “The Influence of Owners on Voucher Privatized Firms in the Czech Republic,” *Economics of Transition*, **5**, 185-193.
- Iwasaki, Ichiro(2005): “Corporate Governance in Transition Economies Part 2: The Case of Hungary,” Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Murrell, P.(2008): “Institutions and Transition,” in Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume(eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd ed., Palgrave Macmillan.
- Noland, M., S. Robinson, and T. Wang(2000): “Modeling Korean Unification,” *Journal of Comparative Economics*, **28**, 400-421.
- Roland, Gerard(2000): *Transition and Economics*, MIT Press.
- Sinn, G., and H-W. Sinn(1992): *Jumpstart: The Economic Unification of Germany*, MIT Press.