

통일독일의 경제정책*

—사유화 및 투자정책을 중심으로—

안 석 교

獨逸의 경험이 보여주는 바와 같이, 經濟統合 이후 제기되는 가장 중요한 과제는 國營企業의 私有化方案이다. 여기에는 매각, 부상양여 및 혼합모형이 있으며 독일식의 매각방식은 經營의 效率性과 迅速性을 보장하는 일방 社會的 收容性 문제를 안고 있다. 南北韓 經濟統合에서 이러한 副作用을 방지하기 위해서는 매각방식과 從業員持株制를 혼합적용할 필요가 있다.

不動產을 중심으로 하는 財產權의 행사에는, 독일이 취한, 原所有主에 대한返還의 原則보다 補償의 原則를 적용하는 것이 私企業의 投資促進에 유리하다. 반환의 원칙은 法的 所有主가 명확하게 드러나지 않는 한合理的 解決을 기대하기 어렵다.

產業의 構造調整과 관련해서는 독일식의 高賃金·高度技術戰略은 南北韓의 경우 그 적용이 불가능할 것이다. 經濟統合 이후 對北韓地域 產業政策은 독일식의 단기적인 두 지역간의 소득 격차 해소전략보다는 단계적 同質化 전략이 필요할 것이며 일차적으로 勞動集約의 中小企業을 축으로 하고, 경쟁력을 상실한 資本財產業에 대하여는 과감한 市場退出을 적용하며, 이와 병행하여 두 地域間 勞動力의 大量流出入과 二元的 經濟構造가 배태시키는 政治的 費用을 극소화 시킬수 있는 方案을 마련하여야 한다.

I. 統獨에 따르는 國營企業의 私有化-그 內容과 問題

1. 獨逸의 統一經驗과 韓國

많은 관심에도 불구하고 統一에 관한 연구는 출발에서부터 여러가지의 不確實 要因을 안고 있다. 통일의 시기나 통일을 맞이하게 될 南北韓의 社會經濟的 條件이 불투명할 뿐만 아니라, 특히 經濟統合의 경우 어떠한 體制類型이 등장할 것인가에 대하여도 정확한 예측을 하기가 어렵다. 다만 經濟體制와 관련해서는 다음과 같은「合理的期待」가 가능할 것이다. 즉, (舊)蘇聯을 포함하여 모든 사회주의 국가들이 보여준 경험은 社會主義 計劃經濟下에서 지속적인 生產力의 발전을 기대하기가 어려우며, 이 점은 北韓 역시 예외일 수 없다는 점이다. 북한경제의 지속적인 성장률의 둔화, 특히 지난 3년에 걸친 負의 成長率은 북한경제의 體制轉換이 이루어지지 않는 한 內延的 成長의 가능성 이 차단되어 있음을 보여주는 것으로 이해된다. 이러한 이유에서 우리는 「社會主義는 作動할 수 없다」는 하예크(Hayek, 1989)의 命題를 토대로 통일한국이 지향하는 經濟體制로써 資本主義 市場經濟制度를 전제로 하기로 한다.

* 이 글은 교육부의 지역연구 지원사업에 따른 연구비 지원으로 작성된 것임.

경제체제와 관련된 여러 분야중에서 사회주의 경제의 체제전환 및 相異한 經濟體制의 통합과정에 대하여는 그동안 별다른 연구가 이루어져있지 않은 실정이다. 주지하는 바와 같이 마르크스를 비롯한 많은 사회사상가들은 자본주의체제에 내재하는 모순과 「보다 더 진보적 生產樣式(more progressive mode of production)」으로서 사회주의에로의 전환과정에 주된 관심을 보여왔다(Marx, 1964). 이에 반하여 社會主義가 資本主義로 「逆革命」의 도정을 밟아가는 과정에 대한 體系的 研究는 거의 전무한 실정이다. 따라서 한국의 경우 경제통합에 따르는 비용과 갈등을 극소화하기 위해서는 經驗的 事例에 관한 연구가 절실히 할 수 밖에 없으며, 녹일통일은 중요한 경험적 단서를 제공해 주고 있다. 물론 後述하는 바와 같이, 한국과 독일간에는 여러 사회경제적 조건과 문화적 가치상의 차이가 존재하고 있다. (舊)東獨은 北韓에 비하여, 그리고 (舊)西獨은 韓國에 비하여 훨씬 강력한 經濟力を 보유하고 있었다.

또한 經濟體制의 성격도 과거의 서독은 社會的 市場經濟制度를 정착시켜 財政의 복지기능을 확대하고 勞使自律權(Tarif-autonomie)을 지속적으로 신장시켜 왔을 뿐만 아니라, 企業單位도 勞使共營制度의 확산을 통한 經濟民主化를 정착시켜 왔다(Müller-Armack, 1973 ; Eucken, 1953 ; Röpke, 1968). 이에 비하여 한국의 경우는 市場經濟制度 자체가 제대로 정착되어 있는 것도 아니며 계층간의 갈등을 조정할 수 있는 사회적 관리능력이 배양되어 있다고 보기도 어렵다.

그러나 이러한 차이에도 불구하고 우리에게 있어 독일의 先例는 여러가지의 援用可能性을 제공할 수 있을 것이다. 異質的인 經濟體制가 자본주의시장경제로 통합되는 과정에서 불가피하게 발생하는 핵심적 과제의 하나는 所有制度의 轉換作業이다. 生產手段의 所有關係는 경제체제의 성격을 가늠해주는 가장 중요한 기준이다. 따라서 체제와 관련된 모든 여타문제들이 해결되었다 하더라도, 사회주의적 계획경제하에 지배적이던 公的 所有가 私的 所有로 전환되지 않는 한 異質的 體制의 統合은 미완성의 상태에 머무를 수 밖에 없다. 통일과 관련된 또 다른 경제적 문제는 南北韓間에 존재하는 發展의 격차를 해소하는 작업이다. 外形的, 制度的 統合에도 불구하고 두 지역간에 소득의 격차가 해소되지 않는 한 두 체제의 社會的 統合이 이루어 졌다고 보기는 어려울 것이다. 이를 해결하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 방법이 있을 수 있다. 그 하나는 財政의 社會政策的 機能을 통한 所得의 再分配 方式이며, 그 다른 하나는 발전의 정도가 낮은 지역에 대한 民間企業의 投資를 활성화 시키는 방안이다. 단기적으로는 투자환경이 열악하여 재정의 社會政策의 機能이 활성화되어야 하나, 이것이 장기화되는 경우 財政赤字가 누적되는 위험이 따르기 때문에, 중장기적으로는 私企業의 投資에 의존하지 않을 수 없을 것이다.

이상과 같은 문제들을 해결하는 데 독일은 이미 상당한 경험을 축적해 왔다. 國營企業의 사유화는 거의 마무리 단계에 있으며, 經濟統合-특히 通貨同盟-이후 우려했던 것과는 달리 通貨價值는 상대적으로 안정되어 있다. 그러나 다른 한편으로 (舊)東獨經濟의 構造調整 및 設備投資는 부진한 실정이며 그에 따른 大量失業은 심각한 사회 문제로 부각되고 있다. (舊)東獨經濟의 지속적 침체현상은 결국 (舊)西獨의 경제에도 그에

상응하는 충격을 가함으로써 經濟成長率은 계속 하락하고 있으며, 財政赤字가 누적적으로 증가하고, 經常收支상의 흑자는 격감되었다.

다음에는 이러한 점을 배경으로 하여 統獨이후 독일이 취한 여러가지의 經濟政策에서 所有權의 처리 및 (舊)東獨經濟의 활성화를 위하여 투입된 정책의 효과와 부작용을 다루어 보기로 한다.

2. 所有權의 私有化 類型과 독일의 경험

(1) 體制轉換의 段階와 問題

社會主義 計劃經濟가 資本主義 市場經濟로 전환되는 과정은 대체로 다음과 같은 세 개의 단계로 구성되어 있다(Krakowski, 1992:3).¹

- 第 1 段階: 市場經濟의 작동에 필요한 法的, 制度的 장치를 마련하는 작업

여기에는 예를 들면 시장의 有效競爭을 보장하기 위한 제도나, 私有財產 및 契約締結의 자유보장 및 中央銀行의 독립성 확보에 필요한 제도등이 포함된다. 독일의 경우 이러한 작업은 별다른 문제를 야기시키지 않고 순조롭게 마무리 되었던 것으로 판단된다. 이를바 「吸收統合」이 이루어 지면서 동독이 서독의 聯邦體制속에 편입되면서 기존하는 서독의 法과 制度가 동독지역에 확대 적용될 수 있었기 때문이다.

- 第 2 段階: 價格의 自律化

가격을 자율화 하는 데에는 모든 상품을 대상으로 할 것인가, 아니면 특정 산업의 제품은 行政的 統制하에 둘 것인가에 대한 검토가 필요할 것이며, 對外貿易과 관련되 기존의 통제가격에 대한 처리 역시 문제로 제기될 것이다. 독일의 경우는 부동산 임대료나 「에너지」가격 등과 같은 소수의 예외를 제외하면 거의 모든 상품을 대상으로 단기간에 價格自律화가 이루어 졌다. 동시에 관세 및 「쿼터」 등과 같은 보호주의 무역관행도 철폐되었다.

가격의 자율화와 관련해서 제기되는 보다 본질적 문제는 다음과 같은 것이다. 즉, 가격의 자율화는 「競爭的 微視經濟構造」를 전제로 하는 것이며, 이러한 조건을 창출하기 위해서는 우선 國營企業의 「상당수(critical mass)」가 私有化되어야 한다. 그러나, 문제는 국영기업을 매각하기 위해서는 資產의 市場價值를 알 수 있어야 하며, 이를 위해서는 기능을 발휘하는 市場이 존재해야 한다는 점이다. 이러한 모순은 현실적으로 해결하기가 매우 어려운 문제이다.

- 第 3 段階: 構造調整段階

과거 計劃經濟體制下에서 극심하게 왜곡되었던 資源配分이 시장의 가격기구에 의하여 유도되면서 산업의 구조조정이 이루어지게 될 것이다. 정부의 보조금에 의존하던 기

¹ 물론 현실적으로는 이러한 단계별 작업이 다분히 「同時的」으로 추진될 수도 있겠으나 여기에서는 論外로 하기로 한다.

업의 일부에서는 市場退出이 발생하고, 가격 및 수량통제하에 있던 기업은 자율적으로 消費者選好에 상응하는 供給體系를 형성해 갈 것이며, 구조조정의 혼돈속에서 새로운 시장가능성을 개척하는 「슘페터」적 革新企業이 등장하게 될 것이다. 구조조정과정에는 安定化 政策을 병행할 필요가 있다. 이 단계에서는 특히 가격통제의 해제 및 단기적 공급감소에 따르는 「인플레」의 압력이 크기 때문이다.

이 단계에서 해결해야 할 중요한 문제는 구조조정의 속도를 여하히 조정할 것인가 하는 점이다. 가격자율화 및 구조조정이 빠르게 진행될수록 「調整費用(adjustment cost)」이 높게 발생할 소지가 크기 때문이다.²

실제로 동구여러나라들의 경험은 체제전환의 기간과 조정비용간에는 일정한 「갈등(trade-off)」관계가 있음을 보여주고 있다. 1989년 이후 급속하게 전환이 이루어진 (舊) 東獨의 경우 불과 일년사이에 國民總生產은 약 50퍼센트가 감소하였다. 이에 비하여 東歐 여타국가들은 1989-1991년에 걸쳐 국민총생산이 약 30퍼센트가량 감소한 것으로 나타나 있다. 동구국가들중에서도 급진적 방식을 취했던 폴란드의 경우는 단기적으로 산업생산이 급속하게 감소하다가 최근에는 다시 회복되어가는 과정에 있다. 이에 비하여 점진적 방식을 도입한 평가리의 경우 산업생산의 감소폭이 완만한 반면 아직도 계속되고 있어 정체의 장기화 추세를 보여주고 있다(Siebert, 1992:33).

마지막으로 體制轉換과정에서 나타나는 產業의 構造的 變化는 독일의 경우 다음과 같은 「패턴」을 보이고 있다.

- 消費財產業의 생산이 감소하고, 약간의 時差를 두면서 資本財產業生產이 급속히 감소하였다.
- 구조조정과정에서 소비재 산업보다 자본재 산업의 생산 감소가 월씬 급격하게 나타났다.
- 「서비스」部門과 建設部門의 생산활동은 지속적 호조를 보이고 있다. 이는 이들 산업이 국제경쟁에 별로 노출되어 있지 않은 테다, 서독지역으로부터의 移轉支出에 따른 효과가 이들 산업을 중심으로 나타났기 때문이다. 食料品의 경우 生產은 거의 일정 수준을 유지하고 있다.

이상에서 밝힌 體制轉換의 단계와 문제를 배경으로 다음에는 財產權의 처리방식과 추진상황 그리고 그에 따르는 문제들을 다루어 보기로 한다.³

2 전반적인 體制轉換의 속도와 관련된 논의중에 이른바 「충격요법」對 「점진주의(shock therapy vs. gradualism)」가 있다. 前者를 선호하는 학자들에 따르면, 과거 東歐社會主義國家들의 경험이 보여주는 바와 같이 개혁이나 전환과정이 장기화될 때 부단한 「인플레」의 압력이 상존하고, 경제적 불안정의 상기화는 개혁자체에 대한 국민의 신뢰도를 약화시켜, 결국은 政治的不安을 야기하게 된다는 점이다. 이에 반하여 점진주의자들의 주장에 따르면, 충격요법이 투입될 경우 급격한 實質所得의 감소와 大量失業의 위협이 있기 때문에 가격의 자율화에서 부분적인 가격통제를 병행하고, 소유권의 처리에서도 초기에는 중·소기업을, 그 다음단계에서 대기업의 사유화를 추진해야 한다는 것이다(Krakowski, 1992:6).

3 이상과 같은 段階와 약간의 차이가 있는 것으로 지베르트(Siebert,1992)는 다음과 같은 체제전환의

(2) 國營企業의 私有化 方案

社會主義的 生產手段의 私有化는 이상에서 다룬 體制轉換 과정에서 가장 중요하면서도 어려운 과정이다. 생산수단에 대한 所有權이 再分配되는 경우 菲연적으로 기존의 정치적, 경제적, 사회적 이해관계에서도 구조적 변화가 나타날 수 밖에 없다. 이러한 財產權의 재배분과정에서 기득권계층으로부터는 特權의 상실에 따른 저항이 있을 것이며, 국민의 대다수는 生產的 資產에 대한 幫派위한 참여를 요구할 것이다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 理想的 所有構造에 대하여 궁극적인 해답을 제시하기는 불가능하다. 이미 밀(Mill, 1952)과 같은 진보적 경제학자 뿐만 아니라 하예크(Hayek, 1989)와 같은 자유주의자에게도 기존의 生產手段의 所有關係는 아직도 역사의 궁극적 겸증을 받은 것이 아니었다. 따라서 우리가 소유의 私有化 문제를 다루는 데에 私有制에 기초한 經濟制度가 궁극적이고도 절대적인 성격을 갖기 때문이라기 보다는, 역사발전의 현단계에서 私有制이외의 다른 代案이 없다는 상대적 개연성을 전제로 하고 있을 뿐이다.

러시아를 포함한 東歐 여러나라들의 경험에 비추어 볼 때 國營企業의 私有化에는 다음과 같은 세가지의 방식이 있다. 즉, 賣却, 無償讓與 및 이 두가지의 混合方式이 그것

단계를 제시하고 있다.

제1단계 : 制度의 間接資本 (institutionelle Infrastruktur) 的 形成

제2단계 : 通貨價值의 安定 (monetäre Stabilisierung)

제3단계 : 實物經濟의 적응 (reale Anpassung)

제1단계의 구성요인 :

- 私經濟主體의 行為規範

- 會社法

- 公共部門과 私經濟部門間의 관계

- 財政

- 要素市場에 관한 제도적 장치

- 中央銀行을 포함한 金融制度

- 財產權문제

제2단계의 구성요인 :

- 과잉 통화 흡수

- 경제주체가 신뢰하는 통화/금융제도의 마련

- 중앙은행의 독립성 보장

- 二元化된 銀行制度

- 效率的 資本市場의 육성

제3단계의 구성요인 :

- 새로운 상황에 대한企業의 적응능력 제고 (생산, 투자, 고용)

- 새로운 기업의 市場進人 촉진

- 기존기업의 경영영역 조정 / 영역 분활

(舊) 東獨의 경·우 1,2단계 과제는 西獨의 흡수통합에 의하여 자동적으로 해결되었음 (Siebert, 1992:23).

〈그림 1-1〉 國營企業의 私有化方式

基 準	私有化방식		
	매 각	무상양여	혼합모형
효 율 성	○○		○
수 용 성		○○	○
신 속 성	○	○	

자료: Helmut Leipold, *Das Integrationsproblem in der Transformationspolitik*, in:-(edt.), *Privatisierungs-konzepte im Systemwandel*, Marburg 1992, p.35.

이다. 이를 방식은 각기 장단점을 갖고 있기 때문에 어느 특정 방식이 여타 경우보다 절대적인 우위를 갖고 있다고 보기에는 어렵다(Kornai, 1991; Winiecki, 1991).

이러한 私有化類型이 갖고 있는 장단점을 객관적으로 평가하기 위해서는 우선 判斷의 基準이 설정되어야 한다. 독일의 경제학자 라이폴트(Leipold, 1992)에 따르면 여기에는 다음과 같은 세가지의 기준이 설정될 수 있다.

첫째는 效率性의 기준이다. 이는 어떤 私有化의 방식이 자원배분의 效率性을 제고시키는데 合目的的인가 하는 판단기준을 말한다. 잘 알려진 바와 같이, 市場經濟란 제대로 기능을 발휘하는 「자극 및 통제체계(Anreiz und Kontrollsysten)」를 전제로 하는 것이다. 특히 企業單位에서 이윤/손실에 대한 意思決定權과 責任의 연계가 필요하다. 둘째는 收容性의 기준으로써 어떠한 방식이 社會的 收容性(soziale Akzeptanz)을 최대한 보장할 것인가 하는 점이다. 추정에 따르면 (歐)社會主義國家에서의 家計貯蓄은 國營企業資產장부가치의 5~10퍼센트에 불과한 것으로 알려져 있다. 이러한 경우 국영기업의 매각은 구매력이 있는 극소수에 의한 소유의 집중을 유발시켜 국민의 불만을 가중시킬 위험이 있다. 마지막으로는 迅速性의 기준이다. 여타 조건들이 충족될 수 있다 하여도 私有化작업이 장기화되는 경우에는 시장의 價格體系가 제대로 기능을 발휘하기 어려울 뿐만 아니라 산업의 구조조정 역시 지연될 위험이 크다. 나아가서, 비능률적 국영기업에 대한 補助金지급으로 財政赤字가 확대되고 가격자율화에 따르는 「인플레」의 위험에 기인하여 사회적 불안이 가중될 수도 있을 것이다.

이상과 같은 기준을 토대로 판단할 때 국영기업의 매각방식은 자원배분의 效率性과 작업의 迅速性을 기하는 데 효과가 있으나 사회적 收容性의 기준에서 보면 상당한 문제를 안고 있다. 後述하는 바와 같이 독일의 경우가 여기에 해당되며, 헝가리 및 폴란드도 이 방식을 취하고 있다. 국가의 資產을 일반 국민에게 양여하는 두번째의 私有化類型은 대체로 다음과 같은 내용을 담고 있다. 즉, 국가가 국영기업의 사유화에서 예상되는 收益을 포기하고 국영기업에 대한 所有權을 無償 또는 상징적 가격으로 일반에게 양여함으로써 매각수익을 간접적으로 社會化시키는 방식이다. 국가는 일반 국민에게 양도증서(Gutschein/Coupon)를 무상 또는 상징적 대금을 받고 양여하며, 이 證書의 소유자는 자유로운 선택에 따라 國營企業의 株式과 교환하게 된다(Begg, 1991; Koop et al.,

1991).

이 方式은 社會的 收容性 및 私有化의 迅速性이라는 측면에서 볼 때 상당한 장점을 지니고 있다. 사유화에 모든 국민을 참여시킴으로써 소유의 집중에 대한 불안을 완화시킬 수 있을 뿐만 아니라, 국내저축의 부족에 기인하는 매각의 어려움을 제거시킬 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 이 私有化方式은 다음과 같은 문제를 안고 있다. 그 하나는 株式의 社會的 分散에 따라 經營에 대한 효율적 통제가 어려우며, 그 다른 하나는 私有化의 초기단계에서는 주식시세가 불안정하여 주식을 매각하는 사례가 많아져 결국은 위험의 수용성향이 강한 일부 계층에 소유가 집중될 소지가 있다는 점이다. 이 경우 소수에 의한 生產的 資產의 집중을 방지하겠다는 초기의 정책의지를 실현하기는 어려워질 수 밖에 없다. 마지막으로 賣却과 無償讓與의 混合類型에는 다음과 같은 두가지 방식이 있을 수 있다. 첫째, 국가 관리하에 있거나 민간기업의 성격을 갖고 있는 다수의 私有化 담당기구를 통하여 國營企業을 매각하고 그 매출액을 배당의 형식으로 사회에 환원시키는 방식이다. 이 방안은 사유화 대상기업에 대한 경영효율성의 보장과 사회적 수용성의 제고라는 측면에서 상당한 장점을 갖고 있다. 둘째, 국영기업의 종업원과 경영자들에게 유리한 조건에 우선적으로 株式을 배당하는 방식(ESOP: Employee Stock Ownership Plan)이다. 예를 들면 폴란드의 경우 私有化促進法 24條에 의하면 해당기업의 종사자에게 일반 매각가격의 절반가격에 株式의 20퍼센트까지 인수할 수 있는 기회를 부여하도록 하였다. 체코의 경우에도 상업 및 서비스업체를 대상으로 주식을 우선 배정하여 5년 상환조건의 주식인수자금을대출해주는 우대정책을 실시하고 있다. 이러한 방식을 취하는 경우 예상되는 부작용은 경영의 效率性이 저해될 수 있다는 점이다. 과거 유고의 경험에 보여주는 바와 같이, 종업원들에 의하여 所有權 및 經營權이 과다하게 행사되는 경우 기업경영에서 生產的 再投資 보다는 단기적 利潤의 배당이 중시되는 사례가 빈번하게 발생하였다. 따라서 이러한 부작용을 방지하기 위하여 종업원에 의한 株式所有에 일정한 상한선을 정하는 것이 필요할 것이다.

3. 獨逸 國營企業의 私有化 政策.

(1) 統一과 私有化的 背景

유관학자들의 공통된 견해에 따르면 국가간 經濟統合의 정상적인 경로는 다음과 같다.

1. 商品去來의 자유화
2. 資本去來의 자유화
3. 勞動市場의 통합
4. 通貨 統合

여기에서 말하는 「정상적 경로」란 商品 및 要素市場의 단계별 통합을 통하여 예상되는 부작용을 최소화하거나 통합의 이익을 극대화할 수 있는 일련의 과정을 지칭하는

것이다. 그러나, 주지하는 바와 같이 독일의 경우 東西獨間 經濟統合은 그려한 經濟的論理에 따라 이루어진 것이 아니라 國內·國際 政治的 狀況變化의 所產으로 얻어진 것 이었다. 다시 말하면, 독일의 경우는 政治的 外生變數에 의하여 경제통합방식의 다른 代案을 고려할 수 없는 실정이었다. 1989년 11월 8일 당시 서독의 콜(Helmut Kohl)首相은 「國家聯合(konföderative Struktur)」을 위한 10個項의 計劃을 발표한 바 있었다. 이 때 만 해도 서독측은 대략 10여년에 걸쳐 동서독간에 制度的 同質性을 바탕으로하는 實物經濟의 統合이 가능할 것으로 예상하고 있었다(Siebert, 1992:18). 그러나 실제로는 불과 수개월 후에 「經濟, 社會, 通貨 統合」이 이루어지고, 1990년 10월 3일에는 독일 基本法 23條에 따라 西獨憲法의 적용범위를 東獨에 확대함으로써 이를 바 독일式「吸收統合」이 마무리된 것이다.

國營企業의 私有化를 담당하고 있는 독일의 信託管理廳(Treuhändanstalt)은 이미 (歐)東獨의 「모드로프(Modrow)」政府下에서 설립되었으나, 앞에서 언급한 정치적 소용들이 속에서 별다른 활동을 못하다가 1990년 3월 1일 「信託管理法(Treuhandgesetz)」이 공표되면서 활동에 착수하였다. 이 法을 근거로 하여 과거 316個의 대형 「콤비나트(Kombinat)」가 8000개의 法的으로 독립된 기업으로 분할되어 信託廳의 관리 하에 들어갔다.⁴

신탁관리청의 주요과제를 요약해보면 다음과 같다(Flassbeck, 1992:3).

- 社會的 市場經濟의 原則에 입각한 國營企業의 사유화 및 관리
- 市場原理에 따른 構造調整의 촉진(기업의 경쟁력 회복, 고용기회의 창출, 실업의 병지...)
- 經濟的 活用을 위한 不動產의 원활한 공급
- 農林資源의 私有化 및 再編

이상과 같은 작업은 1990년 10월 종국적인 統獨이 실현되면서 본격적으로 추진되기 시작하였다.

(2) 私有化方式과 成果

앞에서 지적한 바와 같이, 세가지의 私有化 類型중에서 독일은 신탁관리청을 통한 매각의 유형을 취했다. 이러한 매각방식은, 다시 다음과 같은 세개의 형태로 이루어졌다. 첫째, 信託官理廳이 단일 賣却對象者와 協商을 통하여 매각하는 방식: 이 경우는 해당 기업의 資產을 평가하는 데 「市場의 토대(Marktbasis)」가 취약하다는 문제를 안고 있으나, 다른 한편으로는 私有化의 신속성을 보장해주는 장점을 갖고 있다.

둘째, 株式市場에서의 다수의 참여를 유도하여 매각하는 방식: 이 경우는 물론 株式

4 이들 기업은 그후 다시 분할되어·수직통합되었던 後方產業이나 서비스, 수리업 등 12000개로 증가하였다. 이를 포함한 신탁관리청의 사유화 대상기업은 35000개 가량으로 추정된다.

이나 주식과 교환이 가능한 양도증서의 발행을 전제로 하는 것이다. 이 방식은 특히 초기단계에서는 企業情報가 취약하여 企業公開의 효과를 기대하기가 어렵고, 매각에 상당 기간이 소요된다는 문제를 갖고 있다.

마지막으로는, 앞의 두가지 단점을 피하기 위해 가능한 한 다수의 願賣者를 확보한 후 협상을 통하여 기업을 인수하도록 하는 기업공매방식이다. 이러한 방식을 통하여 주식시장을 통한 매각시 예상되는 사유화의 지연을 방지하고, 가능한 한 다수의 원매자를 확보하여 資產評價의 公正性을 확보하고자 하는 것이다.

信託管理廳은 관리대상기업을 다음과 같은 세개의 집단으로 분류하여 관리하였다.

- 自力으로 회생이 가능할 것으로 판단되는 기업: 전체 대상기업의 40퍼센트(1991년: 매출대비 15퍼센트의 손실기록)
- 「파트너」와 공동으로 資本, 經營, 市場開拓의 지원에 의해 회생할 수 있을 것으로 판단되는 기업: 전체 대상기업의 30퍼센트(1991년: 매출대비 50퍼센트의 손실기록)
- 회생이 불가능할 것으로 판단되는 기업: 전체 대상기업의 30퍼센트(1991년: 매출대비 90퍼센트의 손실기록)

信託管理廳에 의하여 私有化된 기업수는 1992년 6월말 현재 8175개에 달하며, 그중 40퍼센트 가량은 부분사유화된 경우이다. 이러한 사유화의 결과 신탁관리청은 1천4백4십억 마르크에 달하는 投資를 약속받았으며, 그중 3백억 마르크는 에너지部門에 대한 투자이다. 이를 기업이 약속한 고용규모는 1백2십만명으로 나타나 있다. 또한 私有化에 의한 기업의 매출액은 3백7억 마르크에 달한다. 1992년 6월 현재 사유화 되지 않아 신탁관리청의 관리하에 있는 企業을 履庸規模별로 보면 다음과 같다.

〈표 1-1〉 고용규모별 신탁관리청 관리기업

1992. 6.

고 용 규 모 (名)	기 업 수
1500 이상	77
1000 ~ 1500	51
501 ~ 1000	156
251 ~ 500	379
101 ~ 250	717
51 ~ 100	862
21 ~ 50	1,381
1 ~ 20	
총 계	4,340

자료: Siebert(1992:88).

産業別로 볼 때 매각이 가장 신속하게 이루어진 기업들은 과거부터 (舊)東獨내에 安

定的 内需市場을 확보하고 있던 기업들이다. 예를 들면 건설, 도·소매업, 은행, 요식업 등이 여기에 해당된다. 이에 반하여, 東歐社會主義國家들을 대상으로 한 輸出에 의존하던 기업들과 선진국시장에서 경쟁력을 확보하기 어려운 기업들은 私有化가 부진한 실정이다. 이 외에도 (舊)西獨이 이미 구조적인 문제를 안고 있던 산업들, 예를 들면 조선, 철강, 석탄 및 농업부문 역시 사유화에 큰 어려움을 안고 있다.

이러한 문제를 갖고 있는 기업들중 회생이 불가능하다고 판단되는 기업은 정산처리되었다. 1992년 9월까지 신탁관리청은 고용규모 25만명에 이르는 1589개 기업을 정리하였다. 여기에는 주로 전자, 섬유, 기계 및 수송기기 산업이 해당된다. 신탁관리청이 문제해결에 특히 어려움을 가졌던 것은 종업원 규모 1000명 이상의 대기업을 관리하는 작업이다. 이들 기업의 도산은 失業問題을 증폭시킬 뿐만 아니라 地域經濟에도 커다란 충격을 가할 것이기 때문이다. 이와 같은 사회경제적 과급효과를 고려하여 신탁관리청은 일부 大企業을 대상으로⁵ 負(-)의 價格, 즉 補助金을 지불하여 매각하기도 하였다.

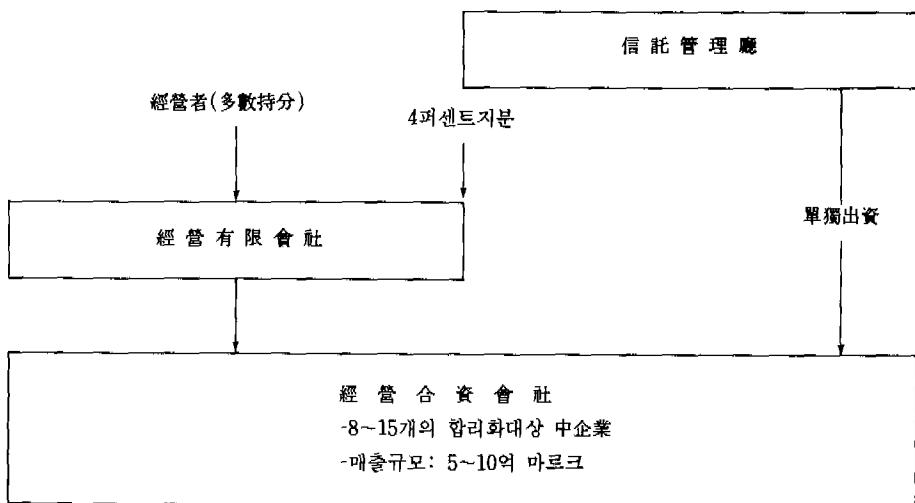
관리대상 기업중 어느정도 회생이 가능할 것으로 판단되는 기업에 대하여는 구조조정 작업에 착수하였다. 투입된 정책수단은 주로 「受動的調整(passive Anpassung)」에 해당되는 것들이었다. 예를 들면 조업단축, 고용규모 축소 및 시장성이 없다고 판단되는 제품의 생산중단 등이 여기에 해당된다. 이에 반하여 市場性, 특히 선진국 시장에서 시장성을 확보할 수 있는 新製品의 생산이나 새로운 생산방식, 새로운 유통/마켓팅능력의 개발 등과 같은 「 습페터 的 革新을 내용으로 하는 「能動的調整(aktive Anpassung)」은 이루어지지 않고 있다. 신탁관리청으로서는 무엇보다도 이에 필요한 자본조달에 한계가 있기 때문이다. 결국 私有化되지 않은 기업중 신규 자본투입을 필요로 하는 능동적 조정작업은 政府(中央-, 地方-)의 產業構造調整政策과 연계되어 추진될 수 밖에 없을 것이다.

1992년 하반기에 들어서면서부터 신탁관리청은 이른바 「標準化된 私有化 方式(standardisiertes Verkaufsverfahren)」을 발표하였다. 이 방식에 따르면, 고용규모 50명 미만의 2000개 소기업을 대상으로 인수자에게 최소한의 투자 및 고용보장을 요구하고 신탁관리청이 기업의 매각가격을 정하여 사유화시키도록 하였다. 투자 및 고용규모에서 최소요구조건 이상을 제시하는 원매자에게는 加算点을 부여하였으며, 여타조건이 동일하다면 東獨출신의 引受者를 선호하도록 하였다.

독일의 信託管理廳은 늦어도 1994년 말까지는 제반 私有化作業을 마무리할 예정이다. 현재 매각되지 않은 상당수의 기업에 대해서는 失業에 따른 사회적 축면을 고려하여 기업파산 보다는 經營合理化 方式을 취하고 있는 중이다. 이를 위하여 새롭게 개발된 모델이 이른바 「經營合資會社(MKG: Management Kommanditgesellschaft)」이다. 이에 따르면, 소요되는 資本의 대부분을 經營者들이 共同出資하고 나머지는 信託官理廳이 출자하여 10여개의 合理化 對象企業의 경영을 담당하도록 되어 있다. 그 내용을 圖式化시켜 보면 <그림 1-2>에 제시된 바와 같다.

5 구체적인 내용은 Siebert(1992:90) 및 Sinn(1992:101)을 참조할 것.

〈그림 1-2〉 經營合資會社



자료: Der Spiegel, 8/1993, p.107.

이러한 방식을 통하여 대상기업의 經營合理化가 이루어 지면, 늦어도 향후 3年内에 이들기업의 私有化가 마무리될 것으로 전망되고 있다. 이 작업에 참여한 경영자들은 사유화에 의해 발생한 매각수익에 참여할 수 있기 때문에, 유능한 經營陳의 확보가 가능할 것으로 전망된다.

(3) 私有化의 몇가지 問題

우리는 이미 독일식의 國營企業에 대한 私有化方式이 작업의 迅速性과 경영의 效率性을 보장하는 일방, 社會的 收容性에 상당한 문제를 안고 있음을 지적한 바 있다. 즉, 단기간에 사유화가 진행되면서 大量失業이 발생하였을 뿐만 아니라, 구매력이 취약한 동독지역의 주민에게는 生產手段에 대한 所有로부터 소외되는 현상이 나타난 것이다. 信託管理廳의 매각기업은 88퍼센트 가량이 서독주민에 의하여 장악되었으며 東獨 출신의 소유주가 차지하는 비중은 5퍼센트 미만인 것으로 추정되고 있다.

또한, 정확한 統計에 의한 포착이 어렵기는 하지만, 서독기업에 의한 國營企業의 매입과 관련하여 상당정도의 不公正事例가 지적되고 있다. 즉, 市場에서의 獨寡占의 位置를 유지하기 위한 목적으로 동일산업의 국영기업을 인수하여 생산규모를 협저하게 축소하거나, 서독에서 생산되는 제품의 판로개척을 위한 流通手段으로 동독의 기업을 전

탁시키는 사례가 나타나고 있다. 화학이나, 철강 및 기계와 같은 전략산업에서 나타나는 이러한 競爭制限行為로 체제전환과정에서의 시장교란이 증폭되고 있다(Sinn, 1992: 114).

이 뜻지않게 심각한 문제는 信託管理廳의 예산에 대규모 赤字가 발생하여, 결국은 國家財政에 압박을 가하고 있다는 사실이다. 1994년 말까지 예상되는 신탁관리청의 지출은 1천 6백억 마르크로 매각수익의 3배를 초과할 것으로 전망되고 있다. 신탁관리청 자체의 계산에 따르면 실제 매각수익은 초기에 예상했던 6천억 마르크에 비하여 현저하게 감소된 것으로 나타나 있다(Sinn, 1992:113, 126). 여기에는 여러가지 원인들이 복합적으로 작용하고 있다. 그 첫째 원인은 매각대상이 되는 國營企業이 대량으로 공급되어 그 市場價值가 불가피하게 하락할 수 밖에 없었다는 사실이다. 특히 기업의 매입과 관련하여 대규모의 資本에 대한 수요가 발생하고 이는 金利上昇要因으로 작용하여 결국은 매입의 收益性을 저하시키게 된 것이다. 둘째는 신탁관리청이 대량실업을 방지하기 위하여 매수자에 의한 고용창출효과에 따라 加算点을 부여함으로써, 경우에 따라서는 최고가격을 제시하는 원매자보다 낮은 가격을 제시하는 인수자에게 매각하는 사례가 적지 않았다. 이 외에도, 앞에서 지적한 바와 같이, 신탁관리청에 의한 公害費用의 부담이나 해당기업의 負債引受등은 관리청의 收支를 크게 악화시키는 요인으로 작용하였으며, 부속토지를 포함한 국영기업의 所有權이 해결되지 않은 관계로 잠재 인수기업의 수요가 감소하여 가격하락의 원인이 되기도 하였다. 다음에는 所有權의 문제를 다루어 보기로 한다.

4. 財產의 「返還」과 「補償」 - 理想과 現實

國營企業의 私有化작업과 함께 體制轉換에서 해결되어야 할 중요한 制度的 問題는 財產, 특히 不動產에 대한 所有權의 처리문제였다. 독일은 所有權의 존중이라는 시장경제의 원칙에 충실히 原所有主에 대한 返還의 原則(Restitutionsprinzip)을 적용하였다. 즉, 1945-49년 사이 소련 점령군의 명령과 통치권 행사에 의해 몰수된 경우를 제외하고 1933-45년, 그리고 1945년 이후 (舊)東獨 社會主義體制하에서 몰수/국유화된 재산에 대하여는 原所有主에게 반환하는 원칙을 적용한 것이다. 이를 위하여 독일은 「統合條約」第41條 1項에서 原所有主에게 국유화된 대상물을 원상회복시킬 것을 규정하고 있다. 그러나 “반환이 보상에 우선한다”는 원칙의 적용은 소유주에 대한 소유권의 보장이라는 시장경제 기본이념을 실현하겠다는 理想에서 나온 것이기는 하지만, 실제로는 여러가지의 副作用을 배태시키고 있다.

무엇보다도 심각한 부작용은 과거에 있었던 所有關係의 不確實性에 기인하여 원소유주의 확인과 반환과정에서 예상 밖의 시간과 행정력의 투입이 필요하다는 사실이다. 예를 들면 공장부지에 대한 소유문제가 해결되지 않은 상태에서 민간기업의 투자가 이루어질 수 없으며, 그 결과 실업의 방지나 경제활성화에 결정적인 상대요인으로 등장하고 있는 것이다. 독일의 경험에 비추어 볼 때 企業과 그 부속 不動產의 원소유주를 확인하

는 데 다음과 같은 문제가 발생하고 있다(Siebert, 1992:57).

- 지난 40여년에 걸쳐, 예를 들면 국영기업이 건물을 확장시킨 경우, (기업)건물과 부속토지의 관계에 변화가 발생한 경우
- 所有權이 인정되지 않던 사회주의 체제하에서 부동산 관련 장부의 정리/관리가 허술하여 행정적 소유반환 절차를 밟기가 어려운 경우
- 원소유주는 파악이 되었다 하여도 재산에 대하여 복잡한 상속 문제가 해결되어 있지 않은 경우

이상과 같은 문제 이외에도 재산의 반환과정에서 행정업무가 폭주하여 예상과는 달리 그 처리기간이 길어지고 있다. 1992년초 현재 주로 不動產을 대상으로 한 반환신청 건수는 190여만 건으로 이를 해결하는 데에는 10년 이상이 소요될 것으로 전망되고 있다. 많은 경우에는 소유주와 관할 행정기구간의 반환을 놀려싼 갈등이 법정으로 비화하여 문제해결이 더욱 장기화되고 있다. 현재 신탁관리청이 관리하고 있는 토지는 전체의 28퍼센트, 위야는 전체임야의 66퍼센트로 추정되고 있으며, 이러한 부동산의 반환과 관련된 문제는 민간기업의 투자에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다.

이러한副作用을 해소하기 위하여 독일은 이미 1991년 3월 「企業私有化의 저해요인 제거 및 投資促進을 위한 法」(일명 財產法)을 공포하였다. 이 法에 따르면(第3條 a項) 투자의 촉진 및 고용기회의 창출을 우선시하여 필요한 경우 원소유주의 소유권 보장을 제한할 수 있도록 하였다. 그러나 이 경우에도 원소유주에게는 財產法의 적용에 불복하여 법적 소송을 제기할 수 있는 가능성이 주어져 있기 때문에, 소유권의 제한을 통하여 원활한 투자가능성을 보장하는 데에는 일정한 한계가 있는 것으로 지적되고 있다. 다만, 法의으로 문제해결을 시도하려 할 때 그 판결의 결과가 불투명 하기 때문에, 신탁관리청과 원소유주간에 「補償」을 통한 합의의 가능성은 높아질 수도 있을 것이다.

이외에 검토의 대상이 될 수 있는 代案으로는 당사자 -원소유주, 투자기업, 신탁관리청-들이 협상을 통한 自律的 合意를 통하여 부동산의 새로운 所有關係에 합의하는 방식이 있을 수 있다. 마지막으로 補償水準을 높게 책정하여 원소유주로 하여금 재산의 반환보다는 보상을 선호하도록 유인하는 방식이다. 그러나 이 경우에는 소요되는 資金 조달상의 문제가 발생하게 된다.

II. 南北韓 經濟統合과 독일의 私有化方式

1. 「段階別 接近」의 前提條件

統一된 韓國이 지향하는 經濟體制가 市場經濟의 것임을 전제로 한다면, 앞에서 지적한 바와 같이, 그 핵심적 과제의 하나는 기존하는 북한의 「社會主義的 所有關係」를 여하히 資本主義的 所有關係로 轉換시킬 것인가 하는 작업이다. 生產手段의 所有關係는 상이한 경제체제의 성격을 규정하는 기본요인이다. 예를 들면 오늘날 中國의

경우가 보여 주듯이, 시장경제의 원리가 도입되고 어느정도 계약체결의 자유가 확대되어 있다 하더라도 국민경제의 「支配的 部門(dominant sector)」이 公的 所有하에 있다면, 우리가 어떠한 수식어를 사용하건 이 때 경제체제는 社會主義經濟일 수 밖에 없다.

여기에서 北韓經濟의 改革여부와 統一方式 간의 관계를 圖式化시켜보자면 다음과 같다.

〈그림 2-1〉 北韓體制의 改革여부와 統一方式

統一方式	北韓의 改革여부	經濟體制의 改革	現社會主義經濟體制維持
段階的 統一方案 韓國에 의한 吸收統合		I III	II IV

첫번째의 경우는 〈그림 2-1〉의 I項으로써 南北韓이 협상을 통한 과정을 밟아 統一 을 추구하고 북한내부에, 예를 들면, 中國式의 점진적 經濟改革이 이루어지는 경우이다. (舊)蘇聯이나 東歐社會主義國家들의 경우와 같이 급격한 政治·經濟的 改革의 가능성은 북한의 경우 일단 배제되어 있다고 보아도 무방할 것이다. 급진적 개혁이 유발하는 정치적 위험을 감당할 수 없을 것이기 때문이다. 점진적인 經濟改革에서도, 예를 들면 中國의 天安門사태 및 保·革갈등과 같은 政治的 副作用이 예상될 수는 있다. 그러나, 약간 무리가 있는 가정이기는 하지만, 북한의 지도부가合理的意思決定을 한다면, 북한은 개혁을 하는 경우 예상되는 그러한 부작용과, 개혁을 하지 않는 경우 당면하게 될 지속적 경제침체와 주민의 불만, 체제의 불안정성 등과 같은 상황을 비교 검토하지 않을 수 없을 것이다.

정상적인 상태에서 남북한간에 經濟統合이 이루어진다면, 이는 대체로 商品去來→資本去來→勞動市場→通貨統合의 과정을 밟아가게될 것이다. 이러한 과정에서 가장 이상적인 경우는 북한이 商品 및 要素市場에서 市場競爭體制를 도입하고 생산수단의 所有關係를 점진적으로 私有化시키는 경우가 되겠으나, 이는 별다른 현실성을 갖고 있지 않다. 이는 북한이 자율적으로 사회주의 경제체제를 포기함을 뜻하기 때문이다. 오늘날 中國의 改革經驗에 비추어 볼때 북한의 經濟改革이 지속적으로 이루어진다면, 북한의 經濟體制는 대체로 다음과 같은 制度的 變化를 보이고 있어야 한다.

- 특히 消費財를 중심으로 하는 시장에서의 競爭體制 도입
- 제한적인 범위의 자본시장, 외환시장, 노동시장의 자율성 보장
- 政經分離를 통한 경영의 자율성 보장
- 소규모 서비스, 소비재산업, 유통업의 私有化
- 토지의 장기 임대에 의한 自營農의 육성
- 능동적인 경제의 對外開放化(貿易, 直接投資 등)

북한이 이러한 정도의 경제개혁을 추진하고, 단계별 접근을 통하여 經濟統合이 이루어지는 경우 그에 따르는 「調整費用」이나 사회적 갈등은 독일에 비하여 현저하게 감소 할 수 있을 것이다. 그동안 알려진 여러 사회학자들의 연구결과에 따르면 과거 사회주의체제하에 살던 주민들은 한편으로 생활수준의 향상을 갈구하면서, 동시에 資本主義的市場經濟에 상당한 저항감을 갖고 있는 것으로 나타나 있다. 그러나 改革을 통한 시장경제의 실험 및, 중국의 경우와 같은, 가시적 개혁의 성과는 주민들로 하여금 「資本主義的價値에 대한 입맛(taste for capitalistic values)」을 북돋울 것이며, 경제통합 이후의 제도조정에 대한 저항을 극소화시키는 데에 기여할 것이다. 특히, 북한이 점진적 경제개혁을 통하여 농업, 서비스, 중소기업 부문의 私有化를 확대시킨다면 경제통합이후 본격적으로 추진될 私有化작업은 독일의 경우보다 훨씬 용이하게 진전될 수도 있을 것이다.

두번째 북한이 현재와 같은 社會主義 經濟體制를 유지하고 이를 전제로 단계적 經濟統合 또는 統一方案을 보색하는 경우이다. 예를 들면 관세동맹이나 통화동맹 또는 경제공동체 등과 같은 단계별 경제통합을 모색하는 것인데 이 경우의 단계적 경제통합은 불가능하거나, 또는 가능하다 하여도 그러한 통합의 경제적 효과는 극히 제한적일 수밖에 없을 것이다. 다시 말하면, 북한이 分權의 意思決定이나 市場競爭을 허용하지 않는 상태에서는 남한을 포함한 자본주의 시장경제국가와의 國際分業이 극히 제한적일 수밖에 없을 것이며, 이러한 상황에서 단계별 統合戰略이란 별다른 효과가 없을 것이다. 이렇게 볼때 북한이 최소한의 「制度改革 없는 經濟開放」을 시도하려는 것은 그러한 經濟論理에 대한 無知의 所產이거나, 앞에서 지적한 바와 같이, 改革의 政治的 費用을 수용할 수 없다는 反證으로 이해된다.

이 경우 남북한 경제통합이나 통일은 예측하기 어려운 經濟外의 要因에 의하여 좌우될 것이며, 통일에 따르는 북한경제의 市場經濟화에는, 독일의 사례가 보여주는 바와 같은, 調整費用이 크게 발생할 것이다.

세번째는 북한이 점진적 體制改革을 추구하고, 한국측에서 독일식의 吸收統合을 시도하는 경우이다. 사실은 對北韓關係에 있어서 한국이 취할 수 있는 정책이나 전략과 관련하여, 단계적 접근이나 흡수통합전략은 모두가 資本主義的市場經濟를 종국적 경제체제로 간주하고 있다는 의미에서 공통성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 다만 접근 방식에서前者가 「상당한 정도의 長期的 視界」를 전제로, 통일과정에서 예상되는 副作用의 극소화를 겨냥하고 있다면, 後者는 어느 정도의 부작용을 감수하면서도 통일에 이르는 과정과 단계를 축소시키려는 전략으로 파악될 수 있을 것이다. 북한이 점진적인 經濟改革을 추진한다는 분명한 정표들 즉, 위에서 지적한 中國의 사례와 같은 정표들이 가시화 된다면 급속한 흡수통합보다는 단계적 經濟統合方式이 분명히 合理的일 것이다.

마지막으로는, 북한이 현재의 社會主義經濟體制를 고수하고 한국이 흡수통합을 시도하는 경우를 들 수 있다. 지난 수년간의 경험이 보여주는 바와 같이, 북한이 현재와 같은 경제체제를 고수하는 한 경제의 정체성을 탈피하기는 거의 불가능할 것으로 보인다. 金日成과 같은 「카리스마」를 결여하고 있는 金正日體制가 등장하고, 동시에 주민의 (消

費) 生活水準이 지속적으로 감소하는 경우 기존체제에 대한 하부로부터의 저항이 예상될 수 있다. 이러한 상황의 진전이 통일로 연결될 때 이는 전형적인 獨逸式吸收統合의 양상을 보일 것이다.

이상에서 개관한 몇가지의 접근방식중에서 아마도 가장 理想的인 경우는, 第Ⅰ項에서 지적한 바와 같이, 북한이 점진적 經濟改革을 도입하고 그에 想應하는 단계별 經濟統合이 이루어지는 경우일 것이다. 또한 第Ⅱ와 第Ⅲ의 경우가 실현불가능하거나 (Ⅱ), 통합과정의 조정비용·부담문제 때문에 非合理的이라면 (Ⅲ), 第Ⅳ의 경우에 대비한 한국 측의 준비가 필요할 것이다.

2. 北韓經濟의 私有化

우리는 앞에서 國營企業의 財產을 私有化시키는 데 적용될 수 있는 몇가지의 基準들을 검토한 바 있다. 效率性, 迅速性 및 社會的 收容性이라는 세개의 기준으로 판단할 때, 어느 特定한 私有化方式이 여타방식에 대하여 절대적 우위를 갖고 있다고 판단하기는 어렵다.

독일의 경우 借託管理廳에 의한 私有化는, 그 작업이 아직 마무리되지 않은 관계로 종합적 판단이 어렵기는 하지만, 작업의 迅速性과 經營의 效率性에는 純機能的인 반면에 社會的 收容性에 있어서는 상당한 문제를 갖고 있는 것으로 보인다. 최근의 資料에 의하면 1993년 5월말 현재 私有化 對象企業中 12360개 기업이 私有化 되었으며, 2702개 기업은 정산처리되고, 1871개 기업이 아직도 신탁관리청의 관리하에 있는 것으로 나타나 있다(DER SPIEGEL, 1993:85). 이중 私有化가 이루어진 기업에 의하여 명시적으로 보장된 고용기회의 창출은 1백4십6만명, 그리고 투자규모는 1천7백9십억 마르크이며, 신탁관리청의 매각수익은 4백3십억 마르크에 달하고 있다.

이러한 독일의 私有化方式은 다음과 같은 몇가지의 문제를 갖고 있다. 첫째는 대량 失業의 문제이다. 1990년 초 사유화 작업이 시작될 당시 신탁관리청의 관할하에 있던 모든 기업의 종사자는 4백만 가량으로 추정되었다. 그러나 그중 매수기업에 의하여 보장된 고용 및 아직도 신탁관리청의 관리하에 있는 약 3십1만명의 기업종사자를 제외한 나머지의 대부분은 실업으로 전락하였다. 국영기업의 사유화에 따르는 대량실업을 방지하기 위하여 매수기업에 의한 고용보장의 정도에 따라 유리한 매각조건을 부여하였음에도 불구하고 그 효과는 극히 제한적이었던 것으로 판단된다.

둘째는 國營企業의 引受主體가 주로 (舊)西獨企業으로서 生產手段에 대한 所有가 지역적으로 (舊)西獨의 資本家에게 집중되는 결과가 발생하였다. 이러한 방식은 생산수단의 사유화에 의한 경영의 효율성을 유지하는 데에는 효과가 있을 것이지만 소유의 지역별/계층별 집중에 따르는 社會的 副作用을 배태시킨다.

마지막으로는 私有化에 따르는 재정부담의 문제이다. 독일의 신탁관리청은 앞에서 지적한 상당규모의 매각에도 불구하고 2천7백5십억 마르크에 달하는 대규모의 負債를 안고 있다. 그 상당부분은 과거 國營企業이 안고 있던 부채의 상환 및 기업의 경영효율화

(Sanierung)를 위한 지원금 그리고 공해제거 사업과 관련된 것이다.

이상과 같은 문제들을 고려할때, 한국의 경우 독일의 私有化方式을 그대로 적용하는 경우 감당하기 어려운 副作用이 발생할 것임을 알 수 있다. 따라서 統一 이후 北韓地域의 國營企業 및 國有財產을 私有化하는 데에는 무엇보다도 다음과 같은 몇가지 점에 유의할 필요가 있을 것으로 보인다.

첫째는 經濟統合이나 統一이 이루어진 이후에도 北韓地域과 南韓地域의 產業構造를 同質化시키는 데 최소한 독일의 경우보다는 훨씬 더 「長期的 視界」를 설정하는 방안이다. 독일의 경우 私有化과정에서 많은 기업을 파산시키고, 私有化된 기업들이 극단적인 감량경영을 함으로써 실업을 포함한 여러가지 문제들이 발생하게 된 것은, 가능한 한 단기간에 서독과 동질적인 근대적 산업구조를 형성하여 통일수준이 資本集約度와 資本計數를 지니고자 하는 「과욕」의 소산으로 이해된다. 한국의 경우 북한 國營企業의 사유화에 따르는 그러한 調整費用을 줄이기 위해서는 南北韓間에 상당기간 2元의 產業構造를 유지하는 것이 필요할 것으로 보인다. 즉, 소규모의 추가 자본투입과 경영기법의 이전을 통하여 중국을 포함한 東南亞의 후발개도국에 대하여 比較優位가 확보될 수 있을 것으로 판단되는 산업은 계속 육성시키는 전략을 마련해야 한다. 이러한 전략을 통하여, 예를 들면, 급속히 평창하는 中國市場에서 두나라간에 勞動集約的 部門의 「產業內 貿易」이 크게 활성화될 수 있을 것이다.

다만 이 경우에도 다음과 같은 두가지의 문제가 있을 것으로 예상된다. 그 하나는, 대부분의 사회주의 국가들이 그러하듯이 북한의 경우에도 그러한 中小企業이 차지하는 扱傭比重은 통상적인 市場經濟國家의 경우보다 현저하게 낮을 것이라는 점이다. 수많은 중소기업보다는 일정수의 대기업을 대상으로 하는 경우 사회주의 경제의 계획, 통제, 감독이 용이할 뿐만 아니라, 과거의 개발전략이 輕工業보다는 주로 資本財產業을 중심으로 이루어져 왔기 때문이다. 독일의 경우에도 (舊)東獨地域에서 中小企業이 갖는 고용비중은 20퍼센트 -西獨: 80퍼센트-에 불과한 실정이다. 따라서 南北韓 經濟統合 이후 北韓地域의 勞動集約的 中小企業을 대상으로 일정규모의 資本과 經營技法을 지원하여 대량실업을 방지하고 북한경제를 활성화 시키는 데에는 상당한 한계가 있을 것으로 보인다. 또 다른 문제는 經濟外的 性格의 것이다. 즉, 經濟統合 이후 北韓地域의 經濟를 대상으로 「점진적 構造調整」전략을 투입하는 경우, 南·北韓地域間에 二元構造가 장기화될 것이며, 이 경우 북한지역 주민의 상당한 저항이 예상된다. 이러한 과정에서 북한의 대규모 勞動力이 남한지역으로 流入됨으로써 그러한 二元性이 더욱 증폭될 위험이 있다. 따라서 이에 대한 효율적인 統制體制를 마련할 필요가 있을 것이다.

둘째, 체코나 러시아와 같이 국민들에게 일괄적으로 쿠폰(Coupon)내지는 投資證書(Voucher)를 배분하는 경우 所有의 私有化 및 社會性을 동시에 실현함으로써 사유화에 대한 사회적 收容性이 제고될 수 있겠으나, 경영의 效率性을 기하는 데에는 상당한 문제를 안고 있다. 이에 반하여 독일식의 매각방식은 그와는 반대의 효과와 부작용을 갖고 있다. 따라서, 經營의 效率性을 중시하여 독일식의 방식을 택하는 경우 사회적 수용성을 제고시킬수 있는 보완적 수단을 강구할 필요가 있다. 이러한 수단의 하나는 해당

기업의 從業員에 대하여 일정비율의 株式을 보유하도록 제도화시키는 방안이다. 말하자면, 「從業員 持株制」를 확대 적용함으로써 「無產階級의 영속적 無產階級化」를 방지하고 生產性 向上을 위한 장치를 마련할 필요가 있다. 이는 私有化를 추진하고 있는 東歐諸國이 취하고 있는 방식이기도 하다.

셋째, 農業部門에 있어서 農地의 私有化 및 農業의 市場經濟化는 그 특성을 고려하여 점진적으로 추진하여야 한다. 농지의 경우, 북한이 이미 자체의 經濟改革을 통하여, 중국이 그렇듯이, 실제적인 個體所有와 큰 차이가 없는 농지의 장기 임대제도를 도입·시행한 상황이라면, 남북한 經濟統合과 함께 곧바로 私有化 작업을 진행할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 개혁경험이 없는 상황에서 농지의 私有化를 전면 실시하는 경우 그에 대한 주민의 저항이 크게 발생할 소지가 있다. 예를 들면 러시아의 경우 農業改革이 확산되지 못하고 있는 중요한 원인의 하나도 바로 그와 같은 사유화에 대한 저변으로부터의 저항에 기인하는 것으로 알려져 있다.

단계적으로 농지의 사유화가 종료되었다 하더라도 농업부문의 경제활동은 기본적으로 소규모의 「協同組合」체계를 유지시킬 필요가 있을 것이다. 과거 중국이 실시했던 人民公司와 같은 방식은 규모의 비효율성과 책임의 익명성에 기인하여 여러가지의 문제를 안고 있었으며, 영세성을 띤 個體의 小農體制 역시 비효율적이기 때문이다.

북한지역에 있는 農地 및 전반적인 土地의 처리문제와 관련된 논의에서 일부 학자들은 통일된 이후에도 公的 所有를 고수해야 한다는 전해를 제기한 바 있다. 이는 무엇보다 소수에 의한 不動產의 寡占 및 投機와 같은 社會的 副作用을 원천적으로 제거해야 한다는 논거를 저변으로 하고 있다. 그러나 이러한 주장은 무엇보다도 다음과 같은 두가지의 문제를 갖고 있다. 그 하나는 統一韓國의 두 地域에 두가지의 상이한 所有制度가 병존함으로써 발생하는 法制度상의 문제이며, 그 다른 하나는 私有制에 기초한 市場經濟의 原理에 어긋난다는 점이다. 副作用을 빌미로 原理를 회생할 때 體制의 기본성격은 變質되기 마련이다.

마지막으로, 資產을 처리할 때 原所有主에게 「반환」의 원칙을 적용할 것인가, 아니면 「보상」의 방식을 취할 것인가 하는 문제이다. 이 문제에 대해서도 분명한 답을 구하기는 어렵다. 原所有主에 대한 所有權의 존중이라는 차원에서는 財產을 반환해주어야 하겠지만, 독일의 경우가 보여주는 바와 같이, 財產權의 처리문제가 私企業의 投資에 결정적인 장애요인이라는 점을 고려한다면 보상의 방식이 훨씬 효과적일 것이다. 극단적인 경우는 일방적으로 국가가 볼수한 후 투자대상기업에 매각하여, 그 대금을 「統一費用」으로 활용하는 방안도 想定해 볼 수 있겠으나, 이 경우 原所有主의 동의를 얻을 수 있을지는 불투명하다.

III. 投資促進政策

1. 統獨과 (舊)東獨經濟의 붕괴

독일통일은 制度的側面 뿐만 아니라 實物經濟에도 (舊)東獨經濟에 심각한 충격을 초래하였다. 統獨후 불과 1년만에 동독지역의 國民總生產과 雇傭은 통일이전 수준의 50퍼센트로 급속히 감소하였으며 產業生產 역시 1/3수준으로 하락하였다. 이러한 統獨의 충격중에서도 가장 큰 사회경제적 문제는 大量失業의 발생현상이다.

1989년 동독지역의 종사자(자영업 및 피고용자 포함)는 9백90만명이었으나 1991년 12월까지 3백만명 가량이 감소하였다. 그중 1백만명은 失職되었으며 55만명은 서독직장으로 출퇴근하는 경우이고, 4십만명은 서독 지역으로 이주한 경우이다. 또한 78만명이 조기퇴임하였다. 1992년 7월 동독지역의 종사자는 6백10만명으로, 자영업자는 55만명, 나머지 피고용자는 5백70만명 이었다. 그중 34만명은 조업단축, 40만명은 공공취로사업, 50만명은 직업교육의 대상이 된 경우이다. 이러한 상황을 고려할 때, 독일족의 조사자료에 따르면, 국가개입이 없는 순수 勞動市場에서의 고용규모는 자영업을 포함하여 5백만명으로, 결국 4백80만명이 감소한 것으로 추정되고 있다(Siebert, 1992:37). 이러한 대량실업은 그 자체가 심각한 사회적 문제로 부각되고 있을 뿐만 아니라, 대규모 財政赤字의 한 원인이 되고 있다.

이러한 경제적 문제들이 발생하게 된原因是 다음과 같은 몇가지로 요약될 수 있다.

- 앞에서 지적한 바와 같이, 東獨의 體制轉換과 統合에 있어 단계적 접근이 아닌 「총격요법」을 투입함으로써 제반 문제들이 단기간에 중첩적으로 발생하였다. 물론 이 두가지의 접근방법은 각각 長短點을 갖고 있으며, 독일의 경우 당시의 (國際)政治的狀況이 다른 代案을 허용하지 않았던 것도 사실이다. 다시 말하면, 독일식의 급속한 統合戰略은 經濟的合理性를 바탕으로 하였다기보다는 일차적으로 정치적 의사결정의 결과로 채택된 것이었다.

- 通貨統合의 결과 일거에 동독의 通貨價値가 400퍼센트 가량이나 評價切上된데다가, 東歐社會主義國家가 와해됨에 따라 (舊)東獨이 海外市場을 상실하게 되었다. 統獨당시 동독경제의 輸出依存度는 25퍼센트로 총수출의 70퍼센트 가량은 東歐市場(COMECON)을 대상으로 한 것이었다. 그러나 비슷한 시기에 대부분의 東歐國家들이 體制轉換을 추진함에 따라, 사회주의국가들간의 域內貿易이 급속히 감소하게 된 것이다.

이 외에도, 앞에서 지적한 바와 같이, 原所有主에 대한 所有權의 문제가 해결되지 않은 것도 西獨企業의 對東獨投資를 어렵게 한 요인으로 지적되고 있으며, 社會間接資本의 부족과 勞動生產性을 상회하는 (舊)東獨의 賃金上昇 역시 投資의 활성화를 저해하고 있다. 이에 관해서는 후에 좀더 자세히 살펴보기로 한다.

2. 對東獨 投資促進 政策

(舊)東獨을 대상으로한 독일의 제반 經濟政策은 최단기간내에 「西獨과 同一한」시장 경제의 제도적 장치 뿐만 아니라, 產業生產能力을 확보하는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서, 서독식의 社會的 市場經濟가 동독지역에 확대 적용되면서 제기되는 시급한 과제는 동독지역의 資本形成을 최대한 지원·촉진시키기 위한 정책을 마련하는 작업이었다.⁶ 여기서 말하는 「資本形成」은 크게 나누어 민간기업의 투자촉진을 통한 固定資本, 社會間接資本 및 人的資本의 形成을 위한 정책으로 나뉘어질 수 있다.

1989년말 현재 동독 資本「스토크」의 55퍼센트 가량은 10년 이상으로 대체투자가 시급한 상황이었으며, 1990년 동독지역의 生產性은 서독의 27퍼센트에 불과한 것으로 추정되고 있다. 統獨에 따르는 동독경제의 構造調整이 마무리되어 동독의 1인당 장치비율을 서독과 동일한 수준으로 증가시키는 데 소요되는 私企業의 투자규모는 대체로 다음과 같이 추정되고 있다(Siebert, 1992:49). 서독 企業部門의 總資本스토크는 4조8천억 마르크로, 서독에 대한 동독의 인구비중 25퍼센트를 감안한다면 조정기간의 종료와 함께 동독 私企業은 1조2천억 마르크에 해당하는 자본스토크를 보유하고 있어야 한다. 동독 지역에 기존하는 자본스토크중에서 약30퍼센트는 활용이 가능하다는 전제하에서 소요되는 총투자규모는 8천4백억 마르크로 추정된다. 이는 다시 말하면, 年平均 약 8백억 마르크의 (純)投資가 필요하다는 사실을 말해주고 있다.

이러한 私企業의 투자는 公共部門의 社會間接資本에 대한 투자없이는 기대하기 어렵다. 이에 소요되는 자본을 위와 비슷한 방식으로 계산해 보면 다음과 같다. 현재 서독 지역에 있는 사회간접자본의 총 규모는 2조1천8백7십억 마르크로 추정되고 있으며, 人口比로 볼 때 동독지역에는 5천4백7십억 마르크에 상당하는 間接資本의 형성이 필요할 것으로 보인다. 여기에서, 現 東獨地域 間接資本의 약 30퍼센트 가량이 활용가능하다고 가정하면 소요자본규모는 4천억 마르크 가량이며, 이를 10年間의 年平均 規模로 보면 4백억 마르크 가량의 투자가 필요하다. 이렇게 볼 때 민간부문과 공공부문에 대하여 소요되는 總投資規模는 매년 평균 1천2백억 마르크에 달한다.

추정결과에 따르면 東·西獨間의 實質經濟成長率에 5퍼센트 포인트의 차이가 있을 경우 동독지역의 일인당소득수준이 서독의 80퍼센트로 상승하기 위해서는 21년 가량이 소요되는 것으로 나타나 있다. <표 3-1>은 두나라간 실질경제성장률의 차이에 따라 동독의 일인당 소득이 서독의 80퍼센트에 도달하는데 소요되는 기간을 보여주고 있다.

독일은 對東獨 民間企業의 投資를 촉진시키기 위하여 일련의 지원정책을 투입하였다. 政策의 주요 내용을 요약하자면 다음과 같다(Bundesministerium für Wirtschaft, 1992:20).

- 1992年 7月 1日 이전에 이루어진 對東獨 投資에 대해서는 투자비용의 12퍼센트를,

6 50년대 신규자본스토크의 형성이 활발했던 독일, 일본, 이태리의 경우 연평균 實質成長率은 각각 7.5, 8.1, 5.7 퍼센트였으나, 주로 기존 자본스토크에 의존한 미국이나 영국의 경우는 3.2, 2.6 퍼센트로 현저히 낮게 나타나 있다.

(표 3-1) 80퍼센트의 적용에 소요되는 기간¹⁾

實質經濟成長率差異 (퍼센트 포인트)	期間 (年)
5	21.2
8	13.2
10	10.6
15	7.06
17	6.2
20	5.3
25	4.2

주 : 1) 計算의 모형: $Y_{\text{gt}}^w, Y_{\text{gt}}^o$: 1991년 서독과 동독의 國民總生産

α : 目標水準

β : 서독인구에 대한 동독의 비중(0.25)

γ^w, γ^o : 서독과 동독의 實質經濟成長率

$$\alpha\beta Y_{\text{gt}}^w (e^{rt}) = Y_{\text{gt}}^o (e^{rt})$$

$$\text{따라서 } t = \frac{\ln(y^o/y^w) - \ln(\alpha\beta_w)}{\gamma} - r^o$$

자료 : Siebert(1992: 74)⁷⁾

그 이후 1995년 1월 1일전에 발생한 투자비용에 대하여는 8퍼센트를 지원(investment grants)한다.

- “地域經濟構造改善”프로그램의 일환으로 투자비용에 대하여 최고 23퍼센트까지의 추가지원이 가능하게 하였다. 지원비율은 創業의 경우 최고 23퍼센트, 擴散投資의 경우는 최고 20퍼센트로 차등적용하였다.
- 이상의 투자지원정책에 추가하여 特別減價償却제도를 도입하였다. 이 제도에 따라, 장치의 경우는 초기 5년간 기존의 감가상각에 추가하여 50퍼센트의 특별감가상각이 가능하게 되었다.

이외에도 유럽開發計劃(ERP: European Recovery Program), EC의 地域開發基金에 의한 지원과, 정부에 의한 신용보증, 對東獨 技術移轉에 대한 지원, 산업입지에 따른 추가자금지원 등이 다양하게 제공되고 있다. 그러나 이상과 같은 다양한 지원정책에도 불구하고

7) 여기에는 예를 들면 다음과 같은 項目들은 포함되어 있지 않다: 환경공해의 제거비용, 주택부분의 투자, 장치의 감가상각 및 사회보장이나 복지부문에 대한 지출 등. 또한 이 推定値은 서독의 현수준을 기준으로 한 것이지만, 실제로는 10年동안 서독의 資本ストック는 매년 평균 3~4퍼센트씩 증가할 것으로 예상되고 있다.

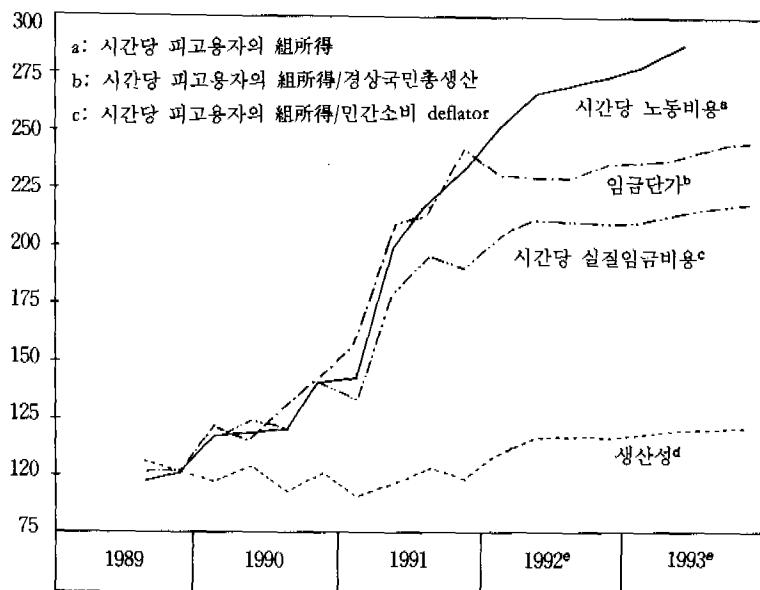
하고 私企業의 對東獨 投資는 저조한 실정이다. 여기에는, 앞에서 지적한 財產權 問題 를 포함하여, 여러가지 복합적인 原因이 있다. 그중에서도 가장 결정적인 장애요인은 東獨地域의 급속한 貨金上昇과 관련되어 있다. 다음에는 이 문제를 좀 더 자세하게 고찰해 보기로 한다.

3. 對東獨 投資의 저해요인: 貨金의 上昇

統獨이 이루어질 당시 동독의 임금수준은 서독의 3분의 1가량을 유지하고 있었다. 이 상황에서 독일은 通貨統合을 통하여 東西獨開의 화폐교환가치를 1:1로 함으로써 동독 주민들은 그에 상응하는 實質貨金을 보장받게 된 것이다. 그러나 당시 동독과 서독 마

〈그림 3-1〉 동독의 임금, 생산성 및 임금단가

4분기 1989=100



a: 시간당 평균임금

b: 시간당 평균임금/경상국민총생산

c: 시간당 평균임금/민간소비 deflator

d: 실질국내총생산/노동투입구조

e: 예측치

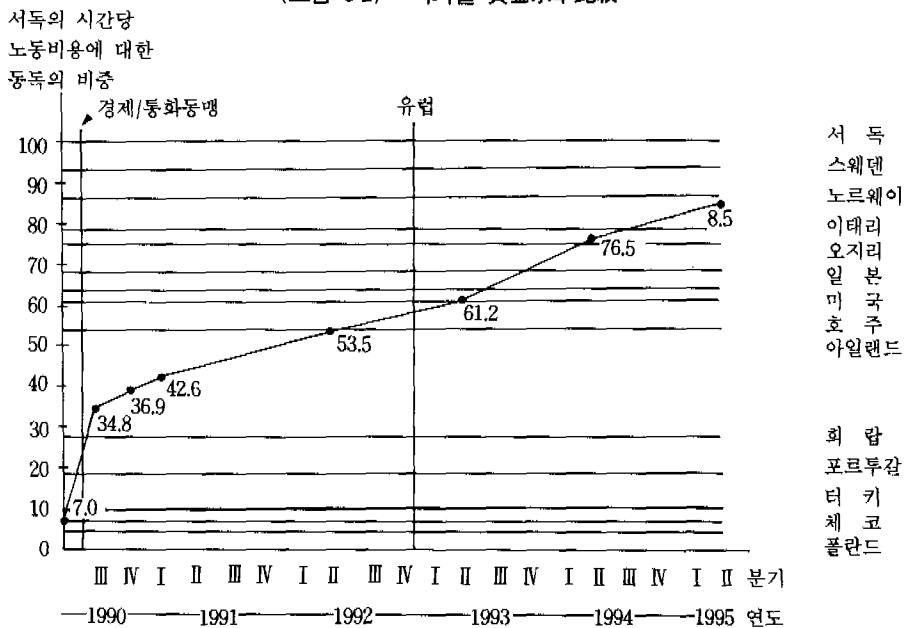
자료: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin,

르크간의 換率이 1:0.23 이었던 것을 고려한다면 交易財를 單位로 한 동독지역의 임금이 400퍼센트 이상 급상승하였음을 알 수 있다(De Grauwe, 1991:5). 統獨이 이루어지고 난 이후에도 東獨地域에서의 임금은 대단히 빠른 속도로 상승한 반면에, 勞動生產性

은 완만한 상승추이를 보여주고 있다(〈그림 3-1〉 참조).

〈그림 3-2〉에 표시된 바와 같이 현재 동독지역의 時間當 勞動費用은 서독지역의 70 퍼센트 가량으로, 이미 미국이나 일본수준을 상회하기 시작하였다. 이러한 임금의 급상승은 기존 기업에 대한 고용감축을 유발시킬 뿐만 아니라 신규기업의 市場進入을 결정적으로 제약함으로써 대량실업 및 성장률저하의 원인이 되고 있다. 이와 같이 賃金이 급상승하게 된 데에는 다음과 같은 몇가지의 要因들이 작용하고 있었던 것으로 보인다.

〈그림 3-2〉 國가별 賃金水準比較



주 : 노동비용의 국제 비교에 있어서는 1990년 환율에 의한 제조업을 대상으로 한 것임.

자료 : Salowsky(1991,S.D4): Statistisches Bundesamt, Fachserie 16, Reihe 2.1, Tabelle 8, Januar 1991; Presseinformation des Statistischen Bundesamtes 4/91; Clasen (1991,S.16ff.); Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Entwicklung der tarifvertraglichen Löhne, Gehälter.

첫째, 앞에서 지적한 通貨同盟의 결과에 의한 동독지역의 임금상승이다. 이를 억제하기 위해서는 통화동맹을 체결하기 보다 상당기간 東西獨間에 「流動換率制下의 自由貿易地帶」를 설정하여 平價切下를 통한 賃金上昇의 中化를 유도하는 것이 合理的일 것이다. 그러나 이는 「政治的」 理由때문에 배제되었다.

둘째, 독일의 基本法에 보장된 勞使自律性(Tarifautonomie)의 原則을 동독지역에도 확대적용시킴으로써 동독의 賃金政策에 대한 國家介入의 가능성이 초기단계에서부터 차

단되어 있었다. 이와 함께 과거 서독식의 실업수당과 같은 사회정책적인 지원제도는, 협상에 임하는 労組로 하여금 임금상승이 유발하는 고용정책적 부작용을 도외시하고 所得上昇에 의한 分配政策을 일방적으로 추구하게 하는 관행을 강화시켰을 것이다.

셋째, 政府나 企業次元에서도 임금상승의 副作用을 과소평가하였다. 독일은 對東獨 產業政策에 있어서 「高賃金-高度技術의 전략(Hochlohn-High-Tech-Strategic)」을 그 기조로 하였으며(Sinn, 1992:150), 資本 및 技術集約的 投資에서 賃金의 生產費 충격을 과소평가한 것이다.

마지막으로, 대규모 勞動力의 서독유입을 방지하기 위한 정치적 배려가 작용하였다. 즉 東西獨地域間에 임금격차가 크면 클수록 그에 상응하는 규모의 勞動力 流出入이 발생할 것을 우려하여, 단기간의 급속한 임금상승을 유발시킨 것이다.

동독지역에서의 임금상승은 비단 대량실업의 주된 원인이 되고 있을 뿐만 아니라 財政赤字에도 심각한 압박요인으로 작용하고 있다. 推定結果에 따르면 현재와 같이 동독지역에서의 賃金水準이 서독의 70퍼센트에 달하고, 동시에 生產性 水準은 30퍼센트에 불과한 상황에서 동독주민의 實質所得을 보장하기 위해서는 2천7백5십억 마르크에 달하는 移轉支出이 필요하다(Sichert, 1992:123). 이러한 지출의 대부분은 동독지역의 資本 스토크를 축적하는 데 기여하기보다는 주로 소비성 목적에 처분될 것이다. 임금상승은, 또한 社會政策的 支出의 확대를 유발시키기 마련이다. 임금이 상승함에 따라 그와 連動化되어 있는 褴屐금 및 실업수당의 상승이 불가피하기 때문이다. 결국 統獨이후 투입된 독일식의 賃金政策은 大量失業과 함께 國家 財政政策의 행동반경을 결정적으로 제약하는 결과를 유발시킨 것으로 볼 수 있다.

IV. 統合이후의 對北韓 投資政策

南北韓間에 經濟統合이 이루어지고 난 이후 北韓地域에 대한 開發戰略을 수립하는 데 무엇보다도 중요한 것은, 두 지역간의 소득격차를 해소하기 위해 소요되는 期間 내지는 視界를 설정하는 작업이다. 독일의 경험에 비추어 볼 때 「단기적」인所得의 平準化는 실현하기 어려울 것으로 보이며, 그것이 가능하다 하여도 감당하기 어려운 규모의 財政赤字와 같은 부작용을 배제시킬 것으로 예상된다. 따라서 단일 市場經濟라는 制度의 同質性이 일단 갖추어 지면, 장기적이고도 점진적 構造調整政策을 통하여 북한 경제의 競爭力を 제고시킬 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다.

독일의 경험에 비추어 볼 때 북한지역의 經濟를 활성화시키기 위한 政策을 마련하는데에는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

-독일이 취했던 「高賃金-高度技術戰略」은 한국의 경우 선택의 대상에서 배제시킬 필요가 있다. 북한지역에서의 임금은 가능한 한 市場經濟의 論理에 입각하여 生產性 上昇과 연계되어야 한다. 생산성을 상회하는 임금상승은 산업의 구조조정을 어렵게 할 뿐만 아니라, 불가피하게 대량실업을 유발시킬 것이기 때문이다.

- 앞에서 지적한 바와 같이, 그 비중이 대단히 낮기는 하지만, 統一後 北한지역에 대한 私企業의 投資는 일차적으로 勞動集約的 中小企業의 활성화를 指向해야 한다. 이러한 정책은 고용창출에 기여할 뿐만 아니라, 한국경제가 後發開途國에 의하여 위협 받고 있는 국제시장에서의 競爭力を 확보하는 데에도 도움이 될 것이다.
- 북한은 地政學的으로 볼 때 급속히 팽창하고 있는 中國市場을 개척할 수 있는 가장 유리한 위치에 있다. 따라서 統一후 間接資本의 形成이나 產業立地계획을 수립하는데에 이러한 立地上의 優位를 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.
- 이상과 같은 정책투입에도 불구하고, 產業의 構造調整과정에서 상당규모의 失業은 불가피하게 발생할 것이다. 무엇보다도 북한경제를 주도하고 있는 重化學部門은 經濟統合 이후 그 대부분이 市場退出의 길을 걷지 않을 수 없을 것이다. 국가에 따라 약간의 차이가 있기는 하나 中國을 포함한 (舊)社會主義國家의 國營企業의 60퍼센트 가량은 赤字企業으로 國家의 補助金에 의하여 명맥을 유지해 왔다. 한국의 경우에도, 경쟁력 회복이 불가능한 기업을 대상으로 하여 지속적인 支援政策을 투입하는 경우, 이는 단기적으로 실업문제를 완화하는 데 기여할지 모르나 다른 한편으로는 財政赤字를 유발시키고, 資源配分의 效率성을 저하시킬 것이며 產業의 構造調整을 어렵게 하는 부작용을 초래하게 될 것이다. 南北韓間에 經濟統合이 이루어지는 시기에도 南韓地域에 勞動力이 부족한 상황이 존재하고 있다면 北韓地域의 유휴노동력을 활용할 수도 있을 것이다.

이상의 政策을 투입하는 데 고려할 필요가 있는 것은 다음과 같은 두가지의 측면이다. 그 하나는 統合에 따르는 勞動力의 大量流入을 제어할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 작업이며, 그 다른 하나는, 앞에서 지적한 바와 같이, 南北韓 두 地域間에 상당기간에 걸쳐 현저한 所得의 격차가 존재하는 경우 예상되는 政治社會의 不安定을 여하히 해소할 것인가 하는 문제이다.

〈참 고 문 헌〉

Begg, D.

1991 "Economic Reform in Czechoslovakia: Should We Believe in Santa Clause?", *Economic Policy Panel*, October, Nr.13

Bundesministerium für Wirtschaft

1990 "German Monetary Unification", University of Leuven, *CES International Economic Research Paper*, Nr.84

1992 *Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern*, Bonn De Grauwe, P.
Eucken, W.

1953 *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen

Flassbeck, H.

1992 "The Treuhandanstalt", 대외경제정책연구원/ 프리드리히-에버트재단 「統獨後 2

- 年 - 한국의 統一에 대한 意味」에 관한 국제학술대회, 서울
- Hayek, Fr. von
- 1988 *The Fatal Conceit: Errors of Socialism*, Routledge
- Helmut, L.
- 1992 "Das Integrationsproblem in der Transformations-politik", in *Privatisierungskonzepte im Systemwandel*, Marburg
- Hoffmann, L.
- 1992 "Integrating The East German States into the German Economy: Opportunities, Burdens and Options, in Welfens", in P.J.ed. *Economic Aspects of German Unification*, Berlin Koop, M. et al
- 1991 *Privatisierung in Mittel- und Osteuropa: Konzepte für den Hindernislauf zur Marktwirtschaft*, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr.165
- Krakowski, M.
- 1992 "System Transformation and System Integration in Eastern Germany and Eastern Europe: Some Lessons", 대외경제정책연구원/ 프리드리히-에버트재단「統獨後 2 年 - 한국의 統一에 대한 意味」에 관한 국제학술대회, 서울
- Luft, C.
- 1992 *Treuhandreport*, Aufbau-Verlag Berlin und Weimar GmbH
- Marx, K.
- 1859 *Zur Kritik der Politischen ökonomie*, Berlin. K. Marx./ F. Engels Werke, Band 13, Dietz: Berlin 1964
- Mill, J. S.
- 1952 *Principles of Political Economy*, London
- Kantzenbach, E.
- 1992 *Thesen zur deutschen Wirtschaftspolitik*, Wirtschaftsdienst, Vol.72, Nr.5
- Siebert, H.
- 1992 *Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschafts-politische Therapie*, Deutsche Verlags-Anstalt Stuttgart Sinn, G. et al
- 1992 *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung*, 2. Auflage, J. C. B. (Paul Siebeck) Tübingen

Economic Policy in the Unified Germany —Privatization and Investment Promotion Policy—

Suck-kyo, Ahn

There are various methods in the privatization of state enterprises in the former socialist countries. The German method of privatization by the 「Treuhändanstalt」 has merits such as managerial efficiency and speed; however, it has some problems from the view of social acceptance. In the Korean case, it might be recommendable to combine the German method with employee's stock sharing system.

As to the former ownership of real estates, compensation would be preferable to restitution since problems of ownership are far more complicated in Korea than in Germany.

To pursue effectively investment promotion policies in the northern part of Korea, wages must be kept down on the level of labour productivity. Thus, the 「high wage - high tech policy」 pursued in Germany would not suitable in Korea. Industrial adjustment policy in unified Korea must be formulated on the assumption that dual industrial structure would be unavoidable on long-term perspective. Otherwise, mass unemployment and huge budget deficit would cause severe socio-economic side-effects.

안석교, 한양대학교 상경대학 경제학과 교수
주소 : (137-042) 서울시 서초구 반포 2동 미주아파트 1동 907호
Tel : 290-1031(O), 599-0833(H)