

經濟移行期의 政治經濟學 — 舊蘇聯과 東유럽을 中心으로

金炳祿

본 논문의 목적은 經濟移行期의 構造調整에 있어서의 政治經濟學을 다루는 既存의 이론적 연구들을 소개하고 이들을 실제 舊蘇聯과 東유럽 국가들의 경제, 정치적 경험을 토대로 비판적으로 검토하는 데에 있다. 먼저 구조조정의 速度와 範圍를 둘러싼 논쟁, 즉 빅뱅과 漸進主義를 소개하고 그 중 점진주의를 지지하는 이론적 연구들을 경제개혁에 있어서 정치적 요인의 가졌다 주는 事前的 制約과 事後的 制約으로 나누어 살펴보고 있다. 그러나 이러한 이론적 연구들의豫測에도 불구하고 구소련과 동유럽 국가들의 경우, 빅뱅과 점진주의라는 구조조정 戰略과 所得不平等의 深化, 改革에 대한 大衆支持度의 변화, 그리고 選舉結果 사이에는 명백한 相關關係가 성립하지 않음을 보여준 후 그 이유 및 정책적 含意를 논하고 있다.

1. 序論

최근의 인도네시아 사태와 작년 피라미드형 투자은행의 붕괴에 따른 알바니아의 소요 사태는 경제이행기의 구조조정에 있어서 정치와 경제의 상호작용이 갖는 중요성을 시사하고 있다. 경제이행은 소득 하락 등 가계의 고통을 수반하는 경우가 대부분이며 이러한 가계의 경험은 정치적 의사표시로 연결될 가능성이 높은 것이다. 특히 사회주의에서 자본주의로의 경제이행이란 舊國유기업의 사유화, 기업의 효율성 제고를 위한 대량 실업자의 양산 등 구조조정과정을 필수적으로 수반한다. 그리고 이러한 구조조정 과정의 초기에서는 이득을 보는 사람들(승자)은 소수인 반면 손실을 입는 이들(패자)은 다수인 경우가 많다. 더욱이 사회주의에서 자본주의로의 경제이행을 위한 구조조정은 동일한 경제체제 내에서의 구조조정과는 달리 그 속도가 훨씬 빠르고 그 강도가 더 높은 경우가 일반적이어서 그로부터 개인과 가계들은 대단한 충격을 경험하게 된다. 따라서 경제이행 과정에서 겪는 불만은 극단적인 경우에는 폭동등의 형태로 드러나기도 하고, 보다 일반적인 경우에는 투표를 통한 정권의 교체로 나타나기도 한다. 현재 자본주의로의 경제이행을 추진하고 있는 동구의 경우, 민주주의 제도를 가지고 있다고 평가할 수 있는 14개국 중 7개국의 의회 선거에서 舊공산당관련 정당들이 의회의 다수 의석을 차지했다는 사실에서도 경제이행기에

있어서 정치와 경제의 상호작용의 중요성이 드러나고 있다.

본고의 목적은 경제이행과 경제구조조정에 있어서의 정치적 제약을 다룬 최근의 이론적 논문들을一番하고 이를 경제이행을 경험하고 있는 동구 국가들의 사례를 기초로 검토하는 데에 있다. 移行期 經濟學(Economics of Transition)은 최근 경제학 내에서 논문 출판 수를 기준으로 볼 때 가장 급속도로 성장하고 있는 분야 중 하나이다. 이러한 활발한 논의의 이면에는 그 연구의 정책적인 중요성이 고려되어 있다. 그러나 경제체제의 변혁 — 사회주의에서 자본주의로의 변혁이라는 거시적 체제의 이행이든지 아니면 하나의 자본주의에서 또 다른 종류의 자본주의로의 이행이라는 보다 미시적인 체제의 이행이든지 간에 — 이란 반드시 경제만으로 설명할 수 없는 정치적, 사회적 변수들의 고려를 필수적으로 요청하게 된다. 따라서 본고에서는 경제와 정치의 상호작용에 초점을 맞추어 최근의 이행기 경제학의 연구 성과들을 기초로 다음의 분야들을 검토하고자 한다. 2장에서는 개혁의 속도와 범위를 둘러싼 논쟁, 즉 빅뱅(Big-bang)과 점진주의의 이론적 장단점을 검토한다.⁽¹⁾ 이 검토에 있어서 우리는 특히 경제구조조정에 있어서의 정치적 제약에 초점을 맞추고자 한다. 3장의 1절에서는 경제이행과 소득불평등의 추이, 그리고 경제이행기에 있어서의 승자와 패자가 어떻게 생산되고 그들은 어떠한 특성을 갖게 되는가를 살펴보려 한다. 이러한 이론적, 경험적 관찰을 기초로 3장의 2절에서는 개혁전략과 국민의 개혁에 대한 지지, 그리고 경제이행국가에서의 선거결과와의 연관관계를 경험적으로 고찰하려고 한다.

2. 構造調整과 政治的 制約 — 改革의 速度와 範圍에 대한 理論的 研究

2.1. 빅뱅의 長點

이행기 경제학에 있어서 가장 큰 논쟁 중 하나는 개혁의 속도와 범위를 둘러싼 이견이다. 가장 단시간 내에 가장 광범하게 개혁을 해야 한다는 소위 ‘빅뱅(Big-bang)’을 지지하는 학자들과 경제정책가들은 빅뱅의 이점을 다음과 같이 주장한다. 첫째, 빅뱅은 초기에 개혁의 반대세력을 제압함으로써 차후에 개혁의 반대세력들이 개혁을 반전시키거나 희석하지 못하도록 하는 일종의 보험이라는 것이다[Sachs and Woo(1994)]. 즉 개혁을 초기에 광범하게 집행해 놓으면 그 반대세력들이 원상복귀를 시도한다 하더라도 그 비용이 너

(1) 여기서는 경제이행, 구조조정, 개혁을 특별한 구분없이 혼용하여 쓰기로 한다. 보다 엄격하게 말해서 경제이행은 구조조정을 포함하는 보다 광범한 의미로 쓰이며 개혁은 개선이라는 사전적 가치판단을 전제하고 있다.

무 크게 들고 그동안 형성된 개혁 지지자들의 저항으로 말미암아 그 시도가 무위에 그칠 가능성이 높다는 것이다. 둘째, 개혁정책들은 상호보완관계에 놓인 것이 대부분이어서 일부의 개혁을 통해서는 개혁에서 기대되는 정의 효과를 누리지 못하게 될 것이라는 주장이다. 예를 들어 가격자유화를 하지 않고 사유화만 하게 되면 재화의 상대가격은 여전히 왜곡된 상태로 남아 있기 때문에 기업이윤 자체가 그 경영성과를 바로 보여주지 못하게 된다는 것이다. 역으로 사유화를 하지 않고 가격자유화만 하게 되면 국영기업의 軟性制約 (soft-budget constraint)이 그대로 남게 될 뿐만 아니라 이들 기업들의 높은 가격결정력 때문에 연쇄적인 인플레이션의 현상이 생기게 될 것이라는 주장이다[Boycko(1991), Sachs and Woo(1994)]. 심지어는 부분적 경제개혁은 시장도 아니고 정부의 계획도 아닌, 경제 조정 메카니즘의 공백상태를 유발하여 자원배분의 왜곡을 초래한다는 것이다[Murphy, Shleifer, and Vishny(1992)].⁽²⁾ 셋째는 점진적인 개혁은 정부의 경제개혁의 의지에 대한 信賴性 (credibility)을 떨어뜨려 개혁 자체가 불가능하게 될 수 있다는 주장이다 [Wijnbergen(1992), Aslund, Boone and Johnson(1996)]. 예를 들어 정부가 점진적인 가격자유화정책을 추구하게 되면 가격이 계속 상승할 것을 기대하는 경제주체들은 재화의 時差的 投機 (intertemporal speculation) 와 蕩藏 (hoarding)에 열중하게 될 것이다. 그 결과 금기에 시장에 나오는 재화의 양이 줄어들어 재화부족현상은 심화되고 가계와 기업 등 경제주체들의 불만은 증가하여 궁극적으로는 점진적 개혁을 추구하는 정부의 퇴출을 초래할 것이라는 주장이다[Wijnbergen(1992)]. 마지막으로 경제이행의 요체 중 하나는 기업들의 경제행위의 변화이고, 그 변화를 촉발하기 위해서는 기업들에게 '硬性制約 (hard-budget constraint)' 을 부과하는 것이 그 핵심이라는 것이다. 그리고 그 경성제약의 효과적인 부과는 바로 부분이 아닌 광범한 개혁을 통해서만이 효과적으로 이루어질 수 있다는 것이다 [Kornai(1992), Aslund(1995)].

반면 점진주의적 개혁, 즉 순차적으로 개혁을 추진해 나가는 이행전략이야말로 주어진 정치적 제약을 최대한 충족시키면서 개혁을 완성해나갈 수 있는 유일한 대안이라고 주장하는 학자들도 있다. 이들의 논의는 정치와 경제간의 상호작용에 보다 초점을 맞추고 있으므로 아래에서 비교적 자세히 논하기로 한다.

(2) 이들이 분석하고 있는 시기는 소련의 1980년대말, 즉 폐레스트로이카 당시이다. 소련 정부가 원자재와 소비재 공급을 정부의 계획이 아니라 시장의 원리에 맡기는 것으로 자유화하자 생산은 높지만 자본조달능력은 약한 국영기업과 생산성은 낮지만 자본조달능력은 높은 사영 기업간에 자원 배분이 왜곡되어 경제 총생산이 감소하게 되었다고 주장하고 있다. 블랑샤드 [Blanchard(1997)]는 이러한 경제조정 메카니즘의 붕괴로 인한 생산의 감소가 경제 이행기 초기에 경험했던 경제의 마이너스성장의 주된 원인이라고 주장하고 있다.

2.2. 改革의 始作에 있어서의 政治的 制約(*ex ante* Political Constraints)

개혁에 있어서의 정치적 제약은 다음과 같은 두 가지로 나누어진다. 즉 구조조정을 시작한다는 자체가 왜 어려운가라는 문제와 시작된 구조조정을 지속해나가기가 왜 어려운가 하는 것이다. 그리고 이에 대한 연구의 성과는 어떻게 하면 구조조정의 시작과 지속을 용이하게 할 수 있는가 하는 문제로 연결된다. 페르난데즈와 로드릭(Fernandez and Rodrik(1991))은 바로 전자의 문제, 즉 개인들이 구조조정 이후의 자신의 이익과 손실에 대하여 事前的인 (*ex ante*) 불확실성에 처해 있을 때 경제 전체적으로는 복지를 진작시키는 구조조정이 실제로는 실행되지 못하는 ‘現狀維持 偏向(status-quo bias)’이 왜 생기는가를 다루고 있다.

즉 페르난데즈와 로드릭의 연구는 경제 전체적으로는 효율성과 복지를 증진시키는 것으로 평가되는 개혁이 실제로는 국민들로부터는 받아들여지기 힘든 이유를 분석하고 있다. 그것은 바로 개혁이 자신의 이익, 손실에 어떠한 영향을 미칠지 모르는 불확실성에서 비롯된다는 것이다. 보다 구체적으로는 경제 내에 두 생산 부문, 즉 개혁 이후에 승자가 될 부문(W)과 패자가 될 부문(L)이 있으며, 만약에 개혁이 시작되면 L부문은 사라지게 되고 그 중의 일부 노동자는 W부문으로 이동한다고 가정하자. 그러나 L부문에 속하는 개인들은 자신이 W그룹으로 이동함으로써 승자가 될지, L그룹에 그냥 남게 됨으로써 패자가 될지 모르는 불확실성에 처해 있다고 가정하자. 이 경우는 비록 L그룹에서 W그룹으로 옮아가는 사람들의 비율이 사전적으로 알려져 있다 하더라도 다수결의 원리에 따라 개혁은 받아들여지지 않을 수 있다는 것이다. 이러한 현상유지편향을 설명하기 위해 페르난데즈와 로드릭은 다음과 같은 간단한 예를 들고 있다.

즉 개혁 전에는 2/3에 속하는 사람들이 L부문에 속해 있고 그 2/3의 사람들 중 1/3이 W그룹으로 옮아가는 것이 알려져 있다고 가정하면 <그림 1>에서의 가정을 토대로 하여 계산한 L부문에 속하는 사람들의 기대 수익은 아래와 같다.

$$\frac{1}{3} \times 0.2 + \frac{2}{3} \times (-0.2) = -0.067$$

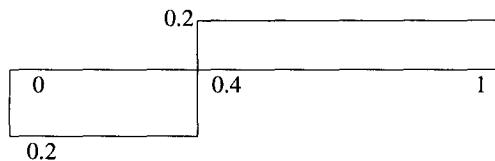
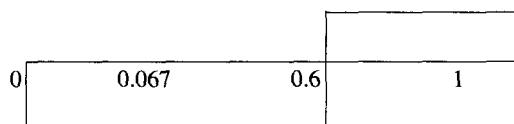
즉 2/3에 해당하는 다수의 사람들이 개혁 후에는 패자가 될 것을 예상하고 개혁을 반대하게 될 것이다. 따라서 설사 개혁 후에 경제 전체적으로는 복지가 증가된다 하더라도 다수결의 원리로서는 개혁은 출발조차 어렵다는 것이다.⁽³⁾

(3) 위의 그림에서 경제 전체의 복지는 개혁 전의 0에서 개혁 후에는 $0.04(0.6 * 0.2 - 0.4 *$

개혁 이전



개혁 이후(= 불확실성이 없을 경우의 기대수익)

예상기대수익 (*ex ante* Expectation)

<그림 1>

그러면 위와 같은 경우에 어떻게 하면 다수결의 원리에 따라서도 개혁을 시작할 수 있겠는가? 하나의 방법은 ‘事前的 不確實性(*ex ante uncertainty*)’을 제거하는 것이다. 만약 *L*부문에서 *W*부문으로 이동하는 사람들이 사전적으로 자신들의 이익을 예상할 수 있다면 그들은 원래 *W*부문에 있던 사람들과 함께 개혁의 지지세력이 될 것이다. 그러면 여전히 다수결의 원리에 있어서도 2/3에 해당하는 사람들이 개혁을 찬성하게 되어 개혁의 출발은 無難해진다. 그러나 여전히 1/3에 해당하는 사람들은 개혁의 반대세력으로 남게 되어 개혁의 지속적 추진에 장애가 될 수 있다는 데에 그 문제가 있다. 그리고 개혁의 시작 여부가 만약 만장일치규정에 따라 결정될 때는 여전히 개혁은 시작될 수 없다. 두 번째의 방법은 개혁의 저항세력을 買收하는 경우이다. 즉 개혁에서 패자가 되리라고 예상하는 사람들의 손실을 보전해 줌으로써 그들로 하여금 개혁의 추진을 지지하도록 유도할 수 있다. 실제로 위의 예에서 정부가 *W*부문에 속한 근로자로부터 0.067에 해당하는 조세를 징수해 *L*부문의 근로자에게 이전 지출하겠다고 약속하면 *L*부문의 근로자의 예상기대수익은 0이

0.2)로 증가하였다.

되며 반면 W부문의 근로자의 이행 후의 수익은 0.013(0.08 – 0.067)이 되어 모든 근로자들이 개혁을 지지하도록 유도할 수 있다는 것이다. 즉 승자로부터의 패자로의 적극적인 소득재분배 정책은 개혁의 저항세력을 감소시킴으로써 개혁에 대한 사전적 합의의 도출을 용이하게 한다는 것이다. 이와 같이 개혁의 지속을 도모하고 그 정치적 제약을 약화시키는 방법으로 적극적인 재분배정책을 써야 할 필요성은 여러 논문에서도 거론되고 있다 (Laban and Wolf(1993), Wyplosz(1993), Aghion, Blanchard and Burgess(1994)).⁽⁴⁾

페르난데즈와 로드릭의 모델이 개혁의 확실한 정의 성과를 가정하고 개혁이 가져다 주는 개인적 불확실성에 기초하여 그 논의를 전개한 반면 드와트리퐁트와 롤랜드 (Dewatripont and Roland(1995))는 개혁의 성과 자체가 사회 전체적으로 불확실하다는 가정에 기초해 개혁의 정치적 제약을 검토하고 있다. 즉 개인에게 돌아오는 손익이 불확실한 것이 아니라 사회 전체적으로 개혁의 득실 자체가 불확실하다는 가정이다. 이러한 경우에 모든 개혁을 동시에 집행하는 빅뱅(Big-bang)보다는 개혁을 시간적 순서에 따라 순차적으로 집행하는 점진주의가 채택될 가능성이 높다는 것이다. 그 이유는 점진주의 전략 하에서는 1차 개혁 이후에 개혁의 손실이 득보다 더 크다고 판단될 경우 빅뱅에 비해 상대적으로 적은 비용으로 다시 원상으로 복귀할 수 있는 가능성 때문이다. 빅뱅의 경우는 개혁 이전으로 복귀하는 데 엄청난 비용을 지불하여야 하고 이 때문에 국민들은 점진주의를 더 선호하게 된다는 것이다.

드와트리퐁트와 롤랜드는 그 결과가 불확실한 두 가지 개혁, O_{1j} ($j = 1, \dots, J$), O_{2k} ($k = 1, \dots, K$)을 상정하고 있다. 여기서 빅뱅(BB)은 이 두 개혁을 동시에 실행하는 것을 말하며 그 현재가치는 $F(O_{1j}, O_{2k})$ 로 표시된다. 반면 점진주의적 개혁(GR)의 현재가치는 O_{im} 이 실현된다고 가정할 경우 $P(O_{im})$ 으로 주어진다. 앞에서 논의한 개혁의 상호보완성 때문에 $F(\cdot) > O(\cdot)$ 이라고 가정된다. 그리고 개혁 i 를 되돌리는 데 드는 비용과 전체개혁을 되돌리는 데 드는 비용을 각각 ξ_i , ξ ($\xi_i < \xi$)로 가정한다.

빅뱅의 사전예상수익은 다음과 같다.

$$(2.1) \quad BB = (1 - \delta)EF(O_{1j}, O_{2k}) + \delta E \max[-\xi, F(O_{1j}, O_{2k})]$$

(4) 그러나 이 경우의 문제점은 그 정책의 인센티브효과이다. 만약 실업세가 임금에 부과된다면 이는 W부문의 팽창을 저해하여 실제 W부문으로 이동하는 근로자의 비율은 본래 가정한 L부문의 근로자의 1/3보다 더 낮을 가능성이 크다. 즉 승자 부문의 팽창이 정부의 적극적인 재분배정책에 의하여 영향을 받는 내생변수라면 정부의 적극적 재분배정책이 반드시 그 효과를 거둘 수 있다고 단정하기 어렵다는 것이다(Aghion, Blanchard and Burgess(1994)).

$\delta =$ 빅뱅개혁이 실패할 확률(즉 $F(\cdot) < 0$)

반면 점진적 개혁의 사전예상수익은 다음과 같다.

$$(2.2) \quad GR = (1 - \delta)EP(O_{1j}) + \delta\gamma(-\xi_1) + \delta(1 - \gamma)E(R_2|S_{1n})$$

R_2 = 개혁을 지속할 경우의 기대수익

γ = 개혁을 되돌리는 데 드는 비용이 음으로 예상되는 R_2 의 절대값보다 더 클 확률

S_{1n} = 개혁 1을 집행하였을 경우

이 중 개혁 1을 집행한 이후 개혁을 계속할 경우의 예상기대수익은 다음과 같다.

$$(2.3) \quad E(R_2|S_{1n}) = (1 - \delta)E[F(O_{1j}, O_{2k})|S_{1n}] + \delta E \max[-\xi, F\{(O_{1j}, O_{2k})|S_{1n}\}]$$

위의 (2.2)와 (2.3)으로부터 점진적 개혁의 예상수익을 다시 쓰면:

$$(2.4) \quad GR = (1 - \delta)EP(O_{1j}) + \delta BB + \delta\gamma(-\xi_1 - E(R_2/S_{1n}))$$

수식, (2.1)과 (2.4)를 비교해 보면 빅뱅의 실패확률(δ)이 높을 수록, 그리고 조기에 원상복구하는 비용(ξ_1)이 낮을수록 점진적 개혁이 빅뱅보다 선호된다는 것을 알 수 있다. 따라서 이 논문은 많은 사람들이 개혁의 성과에 대해 회의적이어서 빅뱅의 도입이 불가능할 때는 개혁을 순차적으로 실시하되 여의치 않을 경우에는 국민들에게 早期原象復歸選擇權(early reversal option)을 부여하는 점진적 개혁이 개혁의 유일한 대안이라는 점을 시사하고 있다. 즉 점진주의는 두 가지 개혁을 시간에 따라 분리함으로써 개혁을 보다 쉽게 시작할 수 있도록 하는 장점이 있으며 이와 같은 장점은 특히 처음의 개혁의 기대수익이 음일 때는 더욱 두드러진다는 것이다.

그러나 만약 처음 개혁의 결과는 실제 陽으로 드러났지만 두 번째 개혁의 기대수익이 陰일 때에는 점진적 개혁이 개혁의 완성으로 이어질 수 없지 않은가? 이에 대해 드와트리 폰트와 롤랜드는 개혁의 일관성, 보다 구체적으로 부분적 개혁의 불완전성을 국민들에게 주지시킴으로써 개혁을 완성할 수 있다고 주장한다. 예를 들어 첫번째 개혁이 소규모의 사기업부문의 도입이라고 가정하자. 헝가리나 중국의 경우처럼 이는 소득불평등을 초래하

는 것이 일반이지만 재화의 공급을 증가시키고 사회적 부의 확대에 기여한다. 그러나 만약 또 다른 개혁이 없다면 재화의 부족현상이 재발하고 부패가 만연할 것이며 그 결과 구조조정은 지연되고 건전한 경제행위는 위축될 것이다. 이런 경우 두 가지 선택이 있다. 개혁을 반전시키거나 아니면 개혁을 완성하기 위하여 계속 개혁을 추진해나가는 것이다. 만약 개혁이 隱의 이익을 준다고 하더라도 원상복귀보다는 낫다는 결론이 주어지면 개혁은 지속될 수 있을 것이다. 이것이 바로 개혁의 초기에 국민들로 하여금 단 맛을 보고 약을 삼키게 하여 나중에는 그 쓴 약을 먹지 않을 수 없게 만드는 방법이다(sweet pill). 즉 이 논의가 시사하는 개혁정책 수립의 順次는 가능한 한 구조조정, 실업양산 등의 심각한 고통을 수반하는 정책은 뒤로 미루고 사기업의 발전 도모 등 보다 인기있고 단 맛이 기대되는 정책을 먼저 시행함으로써 국민들로 하여금 개혁을 지지하게 만들고 나중에 그 개혁의 완성이 가져다 주는 이득을 국민들에게 설득함으로써 개혁을 종결지을 수 있다는 것이다.

드와트리퐁트와 롤랜드(Dewatripont and Roland(1995)) 논의의 핵심은 原狀復歸費用에 대한 가정이다. 그러나 동유럽, 구소련 국가들의 대다수의 국민들에게는 경제이행전의 상황으로 원상복귀한다는 것은 대단히 비현실적인 가설이다. 자본주의로의 경제이행은 사회주의 경제체제의 붕괴로 인하여 시작되었다. 따라서 경제이행국가의 국민들에게는 어디로 원상복귀하여야 할지 결정하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 더 나아가 대부분 경제이행국가의 국민들은 경제이행과정이 여의치 않다 하더라도 다시 경제이행전의 상태, 즉 사회주의 경제체제로 돌아가기를 원치도 않고 그럴 수도 없다고 믿고 있다.⁽⁵⁾ 따라서 원상복귀비용에 대한 가정은 경제위기 상태에서 이행을 시도한 나라에 대해서보다는 비교적 양호한 경제 상황에서 이행을 시도한 나라에 더 적합한 가정이다. 둘째, 점진적인 개혁의 결과로 드러난 1차 개혁의 성과가 반드시 2차 개혁을 수월하게 한다는 보장이 없다. 드와트리퐁트와 롤랜드는 개혁의 完全性, 相補性으로 국민을 설득한다고 제시하고 있지만 실제로 1차 개혁의 승자와 패자가 2차 개혁에서 기대되는 승자와 패자와 다를 경우는 개혁의 지속적인 추진이 곤란해질 가능성이 크다. 실제로 러시아에서는 가격 및 무역 자유화, 자유화 등으로 부유해진 자들이 부정부패추방, 기업지배구조의 개선, 조세개혁 등을 포괄하는 지속적인 개혁에는 집단적인 저항을 보이는 실례가 많이 드러나고 있다. 마지막으로 뒤에서 다루게 되는 바와 같이 경제이행기의 국가들에 있어서 개혁을 추진하는 정부의 지지도는

(5) 예를 들어 러시아에서는 1996년 현재 65% 가량에 이르는 사람들이 경제이행과정에서의 삶의 수준에 불만을 느끼고 있지만 시장경제로 향하는 방향에 동의하지 않는 사람의 비율은 단지 20% 가량에 불과한 것으로 나타났다[Kim and Sidorenko(1997)].

그 정권의 출발 초기에 가장 높은 것이 일반적이다. 드와트리퐁트와 롤랜드의 모형은 국민의 정권에 대한 지지도를 바탕으로 한 정부의 개혁 추진 역량이 시간의 흐름에 관계없이 일정한 것으로 암묵적으로 가정하고 있다. 그러나 정부의 지지도가 시간이 흐를수록 감소한다면 점진적인 개혁을 통해 개혁을 완성하는 것은 더욱 어렵게 된다.

2.3. 改革의 持續에 있어서의 政治的 制約(*ex post Political Constraints*)

드와트리퐁트와 롤랜드는 점진주의의 또 하나의 장점을 그들의 1992년 논문에서 분석하고 있다. 앞에서 페르난데즈와 로드리의 논문을 다를 때 우리는 개혁의 시작에 대한 국민의 합의를 도출하기 위해 개혁에서 손실을 예상함으로써 개혁을 반대하는 세력을 보상할 필요를 제기하였다. 만약 정부가 그 이해집단들에 보상을 취하지 않으면 그들은 개혁을 방해하거나 개혁을 반전시키기 위하여 노력하게 될 것이다. 그러나 개혁의 패자의 손실을 보전한다는 것은 정부의 재정지출의 증가를 의미한다. 이 경우 개혁으로 인한 경제의 효율성의 증가가 정부재정지출의 증가로 말미암은 경제 왜곡의 비용보다 반드시 크다는 보장이 없는 상태에서는 빅뱅보다는 오히려 점진주의가 더 선호된다고 그들은 주장한다. 따라서 정치적 제약을 고려한 일관성 있는 개혁은 점진적일 수 밖에 없고 이 점진적인 개혁이야말로 경제이행의 지속과 완성을 보장해 주는 유일한 대안이라는 것이다.

드와트리퐁트와 롤랜드(Dewatripont and Roland(1992))는 사회주의에서 자본주의로의 경제이행이란 저생산성에서 고생산성의 경제로 옮아가는 것으로 정의하고 있다. 그리고 그 논의에는 다음과 같은 가정들이 도입되어 있다. 경제 내에는 노동의 비효용에 따라 세 종류의 이질적인 집단이 존재하고 있다. 그리고 정부는 이들의 비효용에 관한 정보를 갖고 있지 못하다. 경제이행과정에서 만약 빅뱅이 도입되면 노동의 비효용이 가장 낮은 집단의 노동자들만 취업상태에 있고 나머지 두 집단의 노동자들은 (자발적) 실업상태에 처하게 된다. 만약 점진주의가 채택되면 이 중 가장 노동의 비효용이 큰 집단의 노동자만 직장을 떠나게 되고 다른 노동자들은 계속 취업상태에 있게 된다.

노동의 비효용이 다른 세 집단(a, b, c)의 노동자가 있고 이들의 노동의 비효용의 크기는 다음과 같다.

$$x_a > x_b > x_c > 0$$

여기서 노동자의 효용은 화폐수익에서 노동의 비효용을 제한 값으로 정의된다. 경제개혁 이전의 노동자의 노동강도수준은 1로 가정한다. 그리고 임금이 노동의 비효용보다 높

기 때문에 ($w > x$), 경제이행 이전에는 자발적 실업의 가능성은 全無하다. 따라서 경제이행 전의 상태에서의 노동자의 효용은 다음과 같이 표시된다.

$$U(s, Q) = \begin{vmatrix} w - x_a \\ w - x_b \\ w - x_c \end{vmatrix}$$

여기서 정부는 순배분잉여에서 정부보조금의 왜곡비용을 제한 값을 극대화한다고 가정 한다. 정부보조금 1단위당 비용을 d 라고 한다면 정부가 현상유지를 하는 경우의 목적 함수는 아래와 같다.

$$V(s, Q) = [3q(1) - (x_a + x_b + x_c)] - d[3w - 3q(1)]$$

$q(1)$: 노동자의 노동강도가 1일 경우 한 집단의 생산함수

빅뱅의 경우 근로자의 노동 강도는 즉각적으로 1에서 2로 증가하는 반면 a 집단과 b 집단에 속하는 근로자들은 직장을 떠나게 된다. 정부는 개혁의 지지를 계속 유도하기 위하여 실업상태에 있는 노동자들에게도 취업상태에 있던 만큼의 효용을 보장해주려 한다. 정부는 두 실업자 집단들의 노동비효용의 차이를 알지 못하기 때문에 노동비효용이 작은 집단을 기준으로 실업수당 등을 지불한다. 그리고 c 집단의 노동자들에게는 증가된 노동강도를 고려, 원래의 임금, w 보다 증가한 $w + x_c$ 를 임금으로 지급한다. 이러한 경우, 즉 急進改革(full reform: F)의 경우의 정부의 목적함수는 다음과 같다.

$$V(F) = [q(2) - 2x_c] - d[3w + x_c - 2x_b - q(2)]$$

반면 점진적 개혁의 경우는 노동 강도는 이행 전의 상태로 남아 있지만 a 집단의 노동자들만 실업상태에 있게 된다. 이 집단에게 지급하는 실업수당은 $w - x_a$ 가 된다. 따라서 漸進改革(partial reform: P)의 경우의 정부의 목적함수는 다음과 같이 표시될 수 있다.

$$V(P) = [2q(1) - x_b - x_c] - d[3w - x_a - 2q(1)]$$

여기서 만약 b 집단과 c 집단의 노동의 비효용에 별 차이가 없다면 부분개혁, 혹은 점진 개혁이 빅뱅보다 선호된다. 왜냐하면 정부는 실업수당 등으로 지출되는 재정비용을 줄일 수 있고 그 규모는 경제의 효율성 증가로 인한 득보다 클 것으로 기대되기 때문이다.

드와트리퐁트와 롤랜드[Dewatripont and Roland(1992)] 논의의 주된 시사점은 다음과 같다. 빅뱅 및 재정지출 억제정책과 개혁의 지속적 추진을 위한 국민적 지지의 확보는 동시에 달성할 수 없는 세 마리의 토끼라는 것이다. 빅뱅을 추진하면서 사회이전지출을 위한 재정지출을 억제한다면 개혁을 위한 국민적 지지를 확보한다는 것은 대단히 어렵게 된다. 만약 국민적 지지 확보가 개혁의 성패를 위해서 중요하다면 빅뱅은 재정지출 증가의 면에서 치루어야 할 대가가 상대적으로 큰 이행정책이다. 그러나 재정적자의 증가는 인플레이션으로 연결될 가능성이 높기 때문에 정부는 재정지출의 증가를 피하려고 할 것이고 그 결과 국민들의 개혁에 대한 지지의 철퇴, 혹은 반대 등으로 개혁이 중단되거나 심지어는 반전될 수도 있다. 따라서 점진적 개혁이 개혁의 완성과 일관된 개혁의 추진을 위하여 보다 선호된다.

위플로스즈[Wyplosz(1993)]도 적극적인 소득재분배정책이 없이는 개혁의 지속적 추진이 불가능하다고 주장하고 있다. 즉 그는 이러한 논의를 事前的(*ex ante*)으로는 시작에 대한 합의가 가능한 개혁이 왜 사후적으로는 계속 추진하기가 어려운가라는 맥락에서 분석하고 있다. 그는 개혁을 두 시기로 나누어서 분석한다. 시기 1에서는 실업은 증가하고 취업자의 소득은 전과 동일하다($y_1 = y_0$). 시기 2에서는 완전고용으로 회복되고 소득은 증가한다($y_2 > y_1$). 그러나 이 논문에서는 앞의 드와트리퐁트와 롤랜드[Dewatripont and Roland(1992)]와는 달리 노동자의 동질성을 가정하고 있다. 따라서 개혁이 사전적으로 받아들여질 수 있는 조건은 동질적 노동자들이 자신의 효용이 증가하기를 기대하는 것이다.

$$(2.5) \quad E[U(C_1)] + \beta U(y_2) \geq (1 + \beta)U(y_0)$$

C_i : i 기에서의 소비수준(시기 0은 경제개혁이 시작되기 전의 상태)

사람들은 정부가 근로자에게 조세를 부과하여 실업수당을 지불할 것임을 알고 있다. 따라서 위 식 (1)은 다음과 같이 변형될 수 있다.

$$(2.5') \quad (1 - \lambda)U[y_1 - \{(1 - \lambda)/\lambda\}b] + \lambda U(b) \geq (1 + \beta)U(y_0) - \beta U(y_2)$$

λ : 실업율

b : 실업자들에게 지불되는 이전지출

1기의 개혁 이후, 근로자들은 두 집단, 즉 근로자와 실업자로 나누어진다. 따라서 2기의 개혁을 계속하기 위해서는 1기와는 다른 정치적 제약이 주어진다. 개혁의 패자, 즉 실업자들이 개혁을 지지하는 조건은 다음과 같다.

$$(2.6) \quad U(b) \geq (1 + \beta)U(y_0) - \beta U(y_2)$$

그리고 개혁의 승자, 즉 취업상태에 계속 남아 있는 자들의 개혁의 지지조건은 다음과 같다.

$$(2.7) \quad U[y_1 - \{(1 - \lambda)/\lambda\}b] \geq (1 + \beta)U(y_0) - \beta U(y_2)$$

여기서 (2.5')는 (2.6)과 (2.7)의 가중평균치임을 알 수 있다. 즉 (2.6)과 (2.7)이 성립하면 (2.5')는 자동으로 만족되지만 그 역은 성립하지 않는다. 따라서 사후적인 정치적 지지를 획득할 수 있는 조건은 사전적인 경우보다 더 엄격하다는 것을 알 수 있다.

즉 위플로스즈에 따르면 개혁은 출발보다는 지속이 더 어렵다는 것이다. 그 이유는 개혁 이전에는 동질적이었던 집단이 개혁 이후에는 승자와 패자로 나누어지며 이렇게 이질화된 집단 모두로부터 개혁에 대한 지지를 확보한다는 것은 개혁의 출발에 비해 상대적으로 더욱 어렵다는 것이다. 따라서 정부는 개혁의 패자(이 모형에서는 실업자)들의 정치적 반대로 인한 개혁의 중단을 막기 위해서는 적극적인 소득재분배 정책을 구사하여야 한다는 것이다. 라반과 울프(Laban and Wolf(1993))도 유사한 주장을 하고 있다. 보다 급진적 개혁은 실질임금을 감소시키는 경향이 있으며 그에 따라 개혁을 방해하는 사회적 저항이 생겨나게 된다. 이 모형에서도 정부가 개혁을 買收할 수 있으면 개혁의 급진성이 보장될 수 있다.

그러면 정부는 적극적인 소득재분배를 위한 재원을 어떻게 마련할 것인가? 위의 위플로스즈 모형에서는 근로자의 소득에서 조세를 부과하는 방법으로 재원을 조달하는 것을 가정하고 있다. 그러나 아기옹, 블랑샤드와 버기스(Aghion, Blanchard and Burgess(1994))는 만약 정부가 재원조달을 위해 근로자의 임금에 조세를 부과한다면 노동시장에서의 공

급 혹은 수요가 감소하게 되어 실제 구조조정의 속도는 더 느려질 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 정부는 근로자의 임금이 아닌 다른 재원을 모색하는 것이 바람직하다는 것을 그 논문은 암시하고 있다.

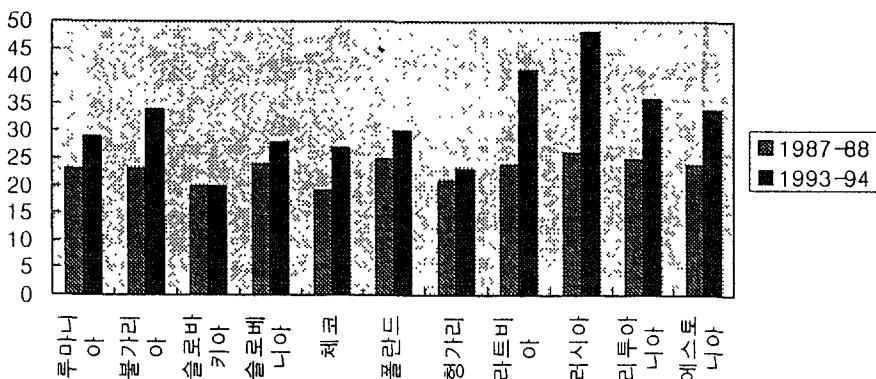
이 장에서의 논의는 다음과 같이 요약될 수 있다. (1) 급진적 개혁은 현상유지편향 때문에 시작하기 어렵다(Fernandez and Rodrik (1991)). (2) 개혁을 끝까지 완성하기 위해서는 원상복귀비용이 낮은 점진주의가 유리하다(Dewatripont and Roland (1995)). (3) 급진적 개혁은 개혁의 일관성 유지를 위해 바람직하지 않다. 만약 급진적 개혁을 추진하면서 정치적 지지를 계속 확보하려면 상당한 정도의 재정지출의 증가가 불가피하다(Dewatripont and Roland (1992)). (4) 급진적 경제개혁을 하려면 적극적인 소득재분배정책을 써야 한다(Wyplosz (1993)). 이 중 특히 사후적 정치제약을 다루고 있는 드와트리퐁트와 롤랜드(Dewatripont and Roland (1995))와 위플로스즈(Wyplosz (1993))는 정부가 재정적자를 감수하고서라도 적극적인 소득재분배정책을 쓰지 않는다면 민주주의적 정치제도를 가지고 있는 나라에서는 개혁을 추진하는 정권의 교체가 일어날 가능성이 높다는 것이다. 다음의 장에서는 실제로 동유럽과 구소련 국가에서의 소득분배 추이를 살펴 본 다음, 경제이행 전략과 국민의 개혁에 대한 지지, 그리고 선거결과를 토대로 이상에서 논한 가설의 적합성을 경험적으로 검증해 보고자 한다.

3. 構造調整과 家計 — 所得不平等 그리고 改革에 대한 支持

3.1. 經濟移行期에 있어서의 所得不平等의 推移

본절의 목적은 경제이행을 위한 구조조정이 가계 복지, 그 중에서도 소득불평등의 추이에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보는 동시에 개혁과정에서 나타난 승자와 패자의 특성은 어떠한가를 검토하는 것이다.

동구와 舊소련의 대부분의 국가에서 구조조정은 소득불평등의 심화를 초래하였다. 舊사회주의 국가에서의 구조조정은 대량실업을 유발하고 사기업부문의 성장을 촉진하며 정부지출의 구성비의 변화를 야기하였다. 이와 아울러 임금결정의 자유화, 가격자유화와 인플레이션의 차별적 효과, 자산의 재분배 등이 소득불평등을 심화시킨 요인으로 작용하였다. 사회주의 시기에 있어서의 자료의 한계와 이행기경제에서의 가계소득/지출 조사의 문제로 인하여 정확한 비교는 어렵지만 일반적으로 1987-1988년에서 1993년 동안 지니계수의 상승폭은 적게는 2 많게는 20을 웃도는 범위까지 도달한 것으로 평가되고 있다(World



註: 舊소련國家들의 경제이행 전 소득불평등은 1990년 기준임(Cornelius and Weder(1996, p. 4))

資料: World Bank(1996, p. 69), Coricelli(1997, p. 511), Cornelius and Weder(1996, p. 4, 6)

〈그림 2〉 동유럽과 舊소련國家에 있어서의所得不平等의推移(지니係數)

Bank(1996, p. 69)]. 밀라노비치(Milanovic(1994)]에 따르면 동유럽 舊사회주의 국가에서 지니계수를 통하여 살펴 본 소득불평등은 평균적으로 약 5-6정도, 즉 1987년 평균 24에서 1993년 30가량으로 상승한 것으로 나타나고 있다. 다음의 표는 舊소련과 동유럽국가에 있어서의 소득불평등의 추이를 이행전(1987-1988년)과 이행후(1993-1994년)로 나누어서 보여주고 있다.

일반적으로 경제이행 이전의 舊소련과 동유럽의 소득불평등의 정도는 여타 자본주의 국가에 비해 비교적 낮은 것으로 평가되고 있다(Atkinson and Micklewright(1992), Cornelius and Weder(1996)). 특히 경제이행 이전에 있어서의 동유럽 대부분의 국가들의 지니계수는 스웨덴의 수준보다 오히려 낮거나 유사한 것으로 나타났다. 구소련의 국가들은 공화국별로 차이가 있기는 하지만 평균적으로 독일의 수준, 즉 스웨덴보다 약간 높은 수준의 소득불평등의 정도를 기록하였다. 그러나 약 3-4년의 이행기과정을 거치고 난 이를 국가에 있어서의 소득불평등의 심화는 20세기 후반의 서구경제사에서 그 유례를 찾아보기 힘들 만큼 급속도로 진행되었다. 현재 형가리를 포함한 동유럽국가의 소득불평등의 정도는 서유럽국가 중 영국이나 프랑스와 유사한 것으로 드러나고 있다. 특히 러시아에 있어서의 소득불평등의 추이는 1992년에 미국의 수준을 넘어서 현재는 멕시코나 남미의 수준에 이르고 있는 것으로 평가되고 있다.

그리면 구조조정을 포함하는 경제이행과정에서 손실과 이익을 보는 사람들의 특성은 어떠한가? 일반적으로 구조조정과정에서 손실을 볼 가능성은 실업자일수록, 나이가 많을수록, 부양가족이 많을수록, 교육수준이 낮을수록, 그리고 연금수혜자일수록 증가한다

[Mroz and Popkin(1992), Commander et al.(1997), Kim and Sidorenko(1997)].⁽⁶⁾ 이 중 연금수혜자의 경우는 정부의 이전지출정책과 연금의 인덱세이션 정도에 따라 그 가능성에 차이가 난다. 예를 들어 러시아의 경우 다른 사회보장지출에 비해 퇴직자에 대한 연금지출은 상대적으로 증가하였기 때문에 극심빈곤층에 속하는 연금생활퇴직자는 오히려 국가 평균보다 낮은 것으로 드러나고 있다.⁽⁷⁾

이러한 소득불평등의 급속한 심화는 개혁에 대한 반대세력의 형성에 기여함으로써 구조조정을 저지하거나 방해할 수 있다. 사실 동구 대부분의 국가들에서 소득불평등의 심화과정과 개혁에 대한 국민지지율의 하락 과정은 동시에 진행되었다. 경제이행을 위한 정책을 최초로 시작한 폴란드에서는 경제개혁의 지지도가 2년 동안 25% 감소하였다. 즉 이행기전 1989년에는 45%의 응답자들이 경제개혁을 지지한다고 밝혔고 반대하는 사람들은 10%에 불과하였다. 그러나 이행이 실제로 시작된 후 1-2년이 지난 1991년에는 20%의 응답자만이 개혁을 지지한다고 밝혔고 40%에 해당하는 사람들이 개혁을 반대하는 것으로 밝혔다[Gomulka(1994)]. 이러한 추세는 경제이행, 소득불평등 심화, 개혁지지세력의 약화, 혹은 개혁반대세력의 강화, 그리고 결과적으로는 친개혁적인 정권의 교체 등으로 이어지는 일련의 시나리오를 연상해 볼 수 있게 하는 것이다. 그리고 앞에서 다룬 이론적 연구에서도 이상의 가설, 특히 빅뱅이라는 급진적 경제개혁 전략하에서는 이러한 상호작용이 일어날 가능성이 더 높은 것으로 주장된 바 있다. 따라서 다음의 절에서는 실제로 이상의 가설이 얼마나 경험적인 결과에 의하여 입증될 수 있는지 살펴보기로 한다.

3.2. 經濟移行과 國民의 支持

다음의 <表 1>은 소득불평등 추이와 경제이행전략, 그리고 국가의 방향에 대한 국민들의 평가와 선거 결과 공산당의 의회장악여부 등을 보여주고 있다. 여기서 국가의 방향에 대한 여론 추이는 자신의 국가가 올바른 방향으로 나아가고 있다고 응답한 사람들의 비율

(6) 김과 시도렌코(Kim and Sidorenko(1997))는 1996년 러시아 성인의 통계자료를 기초로 자신이 경제이행과정에서 승자, 혹은 패자라고 인식하는 것과 그들의 인구학적 특성간의 상관관계를 분석하였다. 그들에 따르면 자신이 개혁과정에서 승자라고 생각하는 사람들은 자신의 교육의 영향을 보다 크게 평가한 반면 자신이 패자라고 생각하는 응답자들은 자신의 연령을 그 주된 이유로 간주하고 있는 것으로 드러났다.

(7) 예를 들어 므로즈와 포프킨[Mroz and Popkin(1992)]은 1992년 러시아의 전체 인구 중 약 28.4%가 최저생계수준 이하의 극빈층이었던 데 반하여 연금생활퇴직자 중 최저생계수준 이하 가계의 비율은 22.5%로 연금생활자퇴직들이 극빈층에 속하는 비율이 상대적으로 더 낮았던 것으로 평가하고 있다. 그리고 1993년에는 전체 인구 중 28.2%가 최저생계수준이하에 속해 있었던 데 비해 연금생활퇴직자 중 최저생계수준 이하에 속하는 비율은 8.8%에 불과한 것으로 드러났다.

〈表 1〉 經濟移行戰略, 所得不平等 推移, 選舉 結果와 國民의 支持

국가	경제이행 전략	소득불평등 추이 ¹⁾	구공산당의 의회 선거승리 여부 ²⁾	국가의 방향에 대한 여론추이			
				1990	1991	1992	1995
폴란드	급진	5	예(1993. 9)	13	-41	-29	7
체코	급진	8	아니오	37	17	24	24
슬로바키아	급진	0	아니오	13	-30	-1	-27
에스토니아	급진	10	예(1995. 3)		30	7	24
라트비아	급진	17	아니오		47	-17	-13
헝가리	점진	2	예(1994. 5)		-19	-14	-69
불가리아	점진	11	예(1994.12)	4	38	2	-8
리투아니아	점진	11	아니오		28	-39	-52
러시아	점진	20	예(1993.12)		-12	-24	-46

註: 1) 1993년의 지니계수에서 경제이행전의 지니계수를 뺀 값

2) 팔호안은 구공산당이 의회선거에서 승리하게 된 선거일자

資料: Aslund, Boone and Johnson(1996), World Bank(1996), Cornelius and Weder(1996), Commander(1997).

에서 그렇지 않다고 응답한 사람들의 비율을 뺀 순비율을 나타내고 있다.

〈表 1〉은 경제이행전략과 국가의 방향에 대한 여론 추이 사이에 명백한 관계가 성립되지 않지만 다소 느슨한 상관관계는 존재하고 있음을 암시하고 있다. 슬로바키아와 라트비아는 급진적 개혁을 추진하였음에도 불구하고 국가가 바른 방향으로 가고 있다고 믿는 국민들의 순비율은 1990년 혹은 1991년과 1995년 사이에 크게 감소하였다. 그러나 점진적 개혁전략을 택한 모든 나라에서는 국가의 방향에 대한 국민들의 지지도가 하락 추세에 있다. 반면 급진개혁을 시도한 5개 국가들 중 슬로바키아를 제외한 다른 국가들에서는 그 지지율이 회복추세를 보이고 있다는 점은 특기할 만하다. 이는 비록 느슨하기는 하지만 급진적 개혁과 국민의 지지율 사이의 의미있는 정의 관계를 암시하고 있다.

그 반면 위의 표는 소득불평등 추이와 국가의 방향에 대한 여론 사이에는 느슨한 상관관계도 찾기 어려움을 보여주고 있다. 특히 소득불평등 기준에서는 가장 양호한 국가에 속하는 헝가리에서의 국민들의 순지지율은 대폭 하락한 것으로 나타나고 있다. 이는 급진적 개혁의 정치적 제약을 다룬 논문들이나 적극적인 소득재분배정책이 갖는 개혁의 추진에 있어서의 중요성을 강조한 이론적 논문들의 예측과는 상당히 다른 것이다. 그리고 점진적 개혁이 사회적 통합을 보다 잘 이를 수 있다는 암시와도 거리가 먼 결과이다.

특기할 만한 점은 국민의 순지지율은 급진개혁이나 점진개혁을 막론하고 경제이행후에는 감소하는 경향을 보인다는 것이다. 그러나 그 추이는 급진개혁의 경우와 점진개혁의

경우가 다르다. 급진개혁의 경우, 국민의 지지도의 일반적 추이는 개혁 뒤에 1, 2년 지난 후 가장 하락했다가 그 이후에 상승하는 경향을 보이는 반면 점진개혁의 경우는 순지지도가 계속 하락하는 추세를 보인다는 것이다. 이러한 차이의 원인으로서 우리는 두 가지 가능성을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 급진적 개혁의 장점 중 이론적 논의에서는 언급되지 않은 부분이 있을 가능성이다. 그 중 하나는 개혁의 속도에 대한 국민들의 선호이다. 즉 개혁이 급진적일수록 국민들은 뭔가 이루어지고 있다고 생각하고 그 결과 자신들의 고통이 단기에 끝날 수 있다는 기대 아래 개혁을 지지하는 세력으로 남거나 바뀔 수 있다는 것이다. 이는 개혁에 대한 지지는 현재의 효용에만 관계된 것이 아니라 미래의 효용에도 관계되며 급진개혁이 점진개혁보다 미래의 효용을 증가시키는 데 더 효과적이라고 믿는다면, 그리고 미래의 효용의 상대적 증가가 현재의 효용의 상실을 보상해 주고도 남음이 있다고 믿는다면 국민들은 오히려 급진개혁을 지지할 것임을 시사한다. 이러한 가능성은 대부분의 동유럽, 구소련의 경제이행국가에서 국민들의 대다수는 개혁이 빠르게 진행되기보다는 그 속도가 너무 느린 것으로 판단하고 있다는 통계자료에서 찾아볼 수 있다[Aslund, Boone, and Johnson (1996, p. 272)]. 두 번째 가능성은 이론적, 혹은 이상적 점진주의가 현실적인 점진주의와는 차이가 날 가능성이 많다는 것이다. 즉 점진적 개혁은 여러 경우 정치적인 이해관계의 부산물, 정치적 타협의 결과인 경우가 많아서 그 과정 중 경제개혁의 일관성이 상실되는 경향이 있다는 것이다[Aslund, Boone and Johnson (1996, p. 289)]. 점진적 경제개혁의 경우 관료나 기업인들이 그들의 권한과 특혜를 통하여 地代追求行爲 (rent-seeking behaviour)에 종사하게 되고 그 결과 경제개혁의 일관된 추진이 어려워진다는 것이다.⁽⁸⁾

애슬런드, 본과 존슨[Aslund, Boone and Johnson (1996)]은 더 나아가 급진적 경제개혁과 개혁을 추진한 정부의 선거 패배 사이에 의미있는 상관관계는 존재하지 않는다고 주장하고 있다. 실제 舊소련과 동유럽 국가 중 최소한 형식적인 민주주의라도 존재하는 14개국 중 7개국에서 구공산당이 경제이행과정 돌입 후 수년 이내에 치뤄진 의회선거에서 승리하는 결과를 낳았다. 그러나 그들은 공산당의 의회선거 승리가 급진적 경제개혁을 추진한 결과라고 보기에는 어렵다고 주장하고 있다. 즉 앞의 표에서 볼 수 있는 것처럼 불가리

(8) 보이스코, 슬레이퍼와 비스니(Boycko, Shleifer and Vishny (1996))도 그들의 사유화 방법을 논의한 논문에서 정치적 이해관계에 따라 움직이는 정치인들이 지배하는 사유화는 최악의 선택이라고 주장하고 있다. 그리고 이는 한 국가의 경제정책에도 적용될 수 있을 것이다. 왜냐하면 경제개혁의 일관성 상실은 정치적 타협의 결과이고 정치인들은 다음의 선거에서의 당선 가능성을 증가시키기 위하여 개혁의 일관성 유지를 덜 중요한 목표로 의식할 가능성이 높기 때문이다.

아나 러시아와 같이 점진적 경제개혁을 추진한 나라에서도 동일하게 舊공산당들이 의회선거에서 승리하였으며 급진개혁을 실행한 체코, 슬로바키아, 알바니아, 라트비아는 여전히 개혁성향의 정부가 재선되었다는 것이다. 그 반면 급진개혁을 추진한 국가 중 단지 2개국, 즉 폴란드(1993. 9)와 에스토니아(1995. 3)에서만 의회선거 결과 舊공산당세력이 승리하게 되었다는 것이다. 따라서 그들은 정치적 생존전략으로서 급진적 경제개혁이 오히려 다음의 선거에서 이기는 기회를 증가시켰다고 주장하고 있다. 그리고 에스토니아를 제외하고서는 개혁정부가 선거에서 졌다 하더라도 그 개혁이 반전되지는 않았다. 이는 개혁의 중단, 즉 원상회귀가능성을 언급한 드와트라퐁트와 롤랜드(Dewatripont and Roland (1992))의 가정은 실제로는 현실적 적합성이 없는 제한된 가정임을 암시하고 있다.

경제이행을 경험하고 있는 국가들에 있어서의 유권자의 투표성향을 분석한 연구에서도 학자들은 경제적 경험이 실제의 투표행위의 결정적 요인은 아니라고 주장하고 있다. 예를 들어 소득불평등의 심화가 가장 두드러진 나라 중 하나인 러시아에서는 친개혁적 옐친대통령이 1996년 선거에서 주가노프 공산당 당수를 물리치고 재선에 성공했던 것이다. 그런데 1996년 러시아 대통령선거 직전의 러시아 성인을 대상으로 한 조사에서 응답자의 17%만이 자신을 개혁과정에서 승자로 인식하고 있는 반면 자신을 패자로 인식하고 있는 사람들은 50% 이상에 달했다(Kim and Sidorenko(1997)). 만약 앞에서의 이론적 연구들이 가정한 대로 자신의 경제 경험, 즉 자신의 특실이 정권의 지지의 주된 요인이고, 그것이 투표행위의 주된 결정변수라면 이러한 결과는 해석하기 쉽지 않다. 이는 개혁과정에서의 자신의 특실 이외에 다른 요인들이 실제의 투표행위에 영향을 미치고 있음을 암시한다. 이에 대해 두치(Duch(1993))는 경제이행전의 낮은 생활 수준 등의 경험이 그 이후 선거에서도 유권자들에게 계속 영향을 미쳐 정치개혁과 경제이행이 자신들의 삶의 질을 개선할 수 있을 것이라는 기대하에 보다 민주주의적이고 친개혁적인 정부를 지지하게 되었다고 주장하였다. 이러한 주장은 이행 후 비교적 단기간 내에는 설득력 있는 주장일 것이다. 그러나 시간이 흐를수록 유권자들이 과거 경제이행전의 정부의 실패보다 개혁을 추진하고 있는 현정부를 비판할 가능성은 높아지게 된다. 따라서 경제이행 이후 수년이 지난 동유럽, 舊소련 국가들에 있어서 친개혁정부의 정치적 생존을 단지 ‘모든 잘못은 과거에 있었다’는 유권자들의 통념으로 설명하려는 것은 지나친 주장일 것이다.

화이트필드와 에반스(Whitefield and Evans(1996))는 러시아 성인을 대상으로 한 통계 자료를 바탕으로 회귀분석을 한 결과 민주주의를 지지하는 성향은 자신의 특실이라는 경제적 요인에 의해 결정되기보다 정치적, 이데올로기적인 요인에 의해 결정된다고 주장하

고 있다. 이는 주가노프에 비해 민주주의를 상대적으로 더 옹호하는 엘친 대통령의 재선 원인은 민주주의의 정착과정에서의 국민들의 정치적 만족, 그리고 시장경제체제를 이론적으로 지지하는 이데올로기적인 요인에 있다는 것이다. 김과 시도렌코(Kim and Sidorenko (1997))는 러시아 성인을 대상으로 표본추출한 통계자료를 이용하여 엘친과 주가노프 지지자들의 투표결정변수의 상이점을 분석한다. 이들의 연구에 따르면 엘친의 지지자들은 주가노프 지지자들에 비해 보다 이데올로기 중심적이라는 것이다. 즉 자신들이 개혁의 패자라고 인식한 많은 유권자들이 엘친에게 투표했고 그 이유는 그들의 시장경제에 대한 규범적 지지 때문이라는 것이다. 이와 같이 엘친은 개혁의 승자와 아울러 시장경제에 대한 규범적 협신을 가진 개혁의 패자로부터도 동시에 표를 얻을 수 있었다는 점이 엘친 재선의 주된 이유 중 하나라고 그들은 분석하고 있다.

자신들은 경제개혁과정에서의 패자라고 인식하고 있지만 시장경제 자체는 경제발전을 위해 필수적이라는 規範的 獻身(market commitment)이 엘친지지자들에게 두드러지게 드러났다는 점은 특기할 만하다. 이는 경제이행전략에 있어서 정치적 제약을 논한 이론적 논문들이 가정하고 있는 단지 自利心에 기초한 투표성향과는 상치하는 결과이다. 또 한편 이는 경제개혁의 정치적 지지를 어떻게 이끌어낼 수 있는가라는 문제와도 연결된다. 즉 경제가 나아가고 있는 방향이 옳다고 생각하는 사람들이 많아질수록 개혁추진 정부는 안정된 정치적 지지를 얻을 수 있다는 것이다.

4. 要約 및 結論

이 논문은 동유럽과 舊소련의 경제이행 경험을 바탕으로 경제개혁의 정치경제학을 다룬다. 이를 국가들의 경제이행전략에 조언을 한 IMF등을 비롯한 국제경제기구와 서구경제학자들은 경제와 정치의 상호작용을 간파하는 경향이 있었다. 이들에게 정치적 영역은 경제와 영향을 주고 받는 내생변수라기보다는 경제와는 별도의 외생변수인 것으로 간주되었다. 그러나 경제이행정책이 도입된지 얼마 지나지 않아 국민의 개혁에 대한 지지도는 급락하기 시작하고 몇몇 나라에서는 선거에서 舊공산당 세력이 승리하게 되는 현상이 일어났다. 그 가운데 정치적 제약을 가정할 경우 점진적 경제개혁이 급진적 개혁, 즉 빅뱅보다는 선호된다는 여러 이론적 연구들이 나오기 시작하였다.

본 논문에서는 이러한 이론적 연구를 사전적 정치 제약과 사후적 정치제약으로 나누어 살펴보았다. 사전적 정치제약을 논의한 연구들에 따르면 빅뱅은 그 성과가 갖는 개인에

대한, 혹은 사회전체에 대한 불확실성 때문에 실제 실행에 옮겨지기가 어렵다. 이런 경우 무리하게 빅뱅을 추구하면 개혁이 반전되거나 그 일관성이 상실될 가능성이 크다는 것이다. 사후적 정치제약을 다룬 논문들은 실제 빅뱅이 채택되면 많은 실업자들이 생겨나게 되고 그 결과 이들을 위한 이전지출의 증가로 재정적자가 늘어나게 되는 등 개혁의 안정성이 위협받을 가능성을 경고하고 있다. 그리고 정부가 적극적인 소득재분배정책을 쓰지 않는 한 지속적인 경제개혁에 대한 국민적 지지는 도출되기 어렵다는 점을 지적하고 있다. 즉 이들에 따르면 정치적 제약을 고려할 때 빅뱅보다는 점진주의가 선호되며 만약 빅뱅을 추진하는 경우에는 적극적인 소득재분배정책을 도입하고 재정적자를 감수하여야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 친개혁적인 정권은 투표를 통하여 반개혁적인 정권으로 바뀔 가능성이 높으며 그 결과 개혁이 되돌려지거나 그 일관성이 사라질 가능성이 높다는 것이다.

이 논문은 이러한 이론적 연구결과를 舊소련과 동유럽 경제의 경험을 통하여 살펴보고 있다. 실제 경제이행을 경험하고 있는 거의 대부분의 나라에서 소득분배는 악화되는 경향을 보였다. 그것도 대다수의 국가에서는 급속한 속도로 악화되는 양상을 보였다. 그 극단적인 예는 러시아와 발트 3국이다. 러시아는 경제이행전 한국, 일본보다 더 평등한 소득분배 수준에서 불과 5년여만에 남미와 동일한 정도로 소득불평등이 악화되었다. 발트 3국에서도 지니계수가 1990년과 1994년 사이에 10-17 정도 상승한 것으로 나타나고 있다. 동유럽 경제이행국 내에서의 소득불평등의 심화 속도는 이상의 구소련국가들보다는 낮은 것으로 드러나고 있지만 대다수의 나라에서의 그 속도는 많은 가계들에게 충격적인 것으로 느껴지기에 충분한 것이다.

이상의 경험을 놓고 볼 때 구소련과 동유럽 모든 국가에서 경제이행후의 개혁지지율은 경제이행 시작 직전이나 직후에 비해 그 수준이 현저하게 떨어진 것으로 나타나는 것은 놀랄 만한 현상이 아니다. 우리는 국가의 방향에 대한 질문에서 경제개혁 추진 1-2년차에는 그 지지도가 급락하는 경향을 보이고 있는 것이다. 그러나 주목할 만한 현상은 급진적 경제개혁을 추진한 나라 중에는 경제개혁 도입 1-2년 후에 그 지지도의 하락세가 멈추고 그 이후에는 상승 추세를 보인 나라가 많은 반면 점진적 개혁을 도입한 국가 중 앞에서 거론한 모든 나라에서는 하락 추세가 지속되고 있다는 것이다. 그리고 이러한 지지도의 변동과 소득불평등의 추이, 그리고 빅뱅과 점진적 개혁간의 선택과 선거에서의 구공산당의 재등장 사이에는 아무런 의미있는 관계도 성립되지 않았다. 따라서 빅뱅의 정치적 제약을 다룬 이론적 논문들의 시사점과 舊소련과 동유럽경제의 실제 경험이 상당한 괴리

를 보이고 있다.

본 논문은 개인의 득실, 국민들의 개혁에 대한 지지도, 그리고 투표성향간의 관리를 설명하기 위한 여러 변수들을 논의하였다. 그 중 하나는 실제의 점진적 개혁은 이론적 논문에서 가정하고 있는 이상적 점진주의와는 차이가 있을 수 있다는 것이다. 이상적 점진주의는 정부가 중립적 입장에서 사회통합과 경제개혁의 일관성을 동시에 이루어 나갈 수 있는 것으로 가정하지만 실제의 점진적 개혁은 오히려 지대추구행위의 빅뱅으로 이어질 가능성이 높다는 것이다. 또 하나의 변수로서 본 논문에서 논의한 것은, 현재의 개인의 득실과는 관계 없는, 경제, 혹은 사회 전체가 나아가고 있는 방향에 대한 규범적 동의 내지 협신의 역할이다. 만약 개혁의 목적과 필요성에 대한 확신과 동의가 있으면 사람들은 자신, 혹은 자신의 자녀들의 미래, 혹은 국가 전체의 장래를 바라보고 친개혁적인 정부를 지지할 수 있다는 것이다. 그리고 마지막으로 개혁과정에서 패자가 된 사람들의 정치로부터의, 혹은 사회로부터의 만족이 주는 중요성이다. 자신의 의견들이 정치에 반영되고 정부가 사회의 다수를 위하여 공평하게 정책을 집행하며 사회 전체가 보다 정의롭다고 여겨질수록 친개혁적인 정부의 생존 가능성은 그만큼 증가된다는 것이다.

투표성향에 있어서 정치와 이데올로기적 영역의 역할에 주목한 이상의 논의가 적극적인 소득재분배정책의 중요성을 강조한 이론적 연구성과를 간과하는 것으로 연결되어서는 아니된다. 오히려 이들이 서로 相補的 작용을 하는 경우에 경제개혁의 국민적 지지는 더욱 강화될 수 있을 것이다. 결론적으로 국민의 계속적 지지가 확보될 수 있는 상태에서는 급진적 개혁이 점진적 개혁보다 선호될 수 있다. 그렇지 못한 경우, 즉 개혁의 빠른 속도에 걸맞는 상기의 조건들이 제대로 충족되지 않은 경우는 개혁의 속도보다는 개혁의 일관성에 초점을 맞추어야 한다. 그렇지 않으면 빅뱅의 추구가 정치의 불안정으로 연결될 가능성 및 그 결과 개혁의 일관성이 상실되거나 심지어는 개혁이 중단, 반전될 가능성이 증대하게 되기 때문이다. 우리는 현재 러시아의 정치, 경제적 위기에서 그러한 가능성을 엿볼 수 있다. 그러나 더욱 뛰어난 개혁 정부는 급진적 경제개혁을 추구하면서 동시에 그 정치적 요건들을 충족시켜 나갈 수 있는 정부일 것이다. 아마 현재의 한국 상황은 그런 정부를 요구하고 있을 것이다.

Lecturer, Department of Economics, University of Essex

Wivenhoe Park, Colchester CO4 3SQ, United Kingdom

Tel: +44-1206-872777

Fax: +44-1206-872724

參 考 文 獻

- Aghion, P.(1993): "Economic Reform in Eastern Europe: Can They Help?," *European Economic Review*, **37**.
- Aghion, P., O. Blanchard, and R. Burgess(1994): "The Behavior of State Firms in Eastern Europe, Pre-privatisation," *European Economic Review*, **38**.
- Aslund, A.(1995): *How Russia Became a Market Economy*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Aslund, A., P. Boone, and S. Johnson(1996): "How to Stabilize: Lessons from Post-communist Countries," *Brookings Papers on Economic Activity*, **1**.
- Atkinson, A., and J. Micklewright(1992): *Economic Transformation in Eastern Europe and the Distribution of Income*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blanchard, O.(1997): *The Economics of Post-Communist Transition*, Clarendon Press, Oxford.
- Boycko, M.(1991): "Price Decontrol: The Microeconomic Case for the 'Big-bang' Approach," *Oxford Review of Economic Policy*, **7**.
- Boycko, M., A. Shleifer, and R. Vishny(1996): "A Theory of Privatisation," *Economic Journal*, **106**.
- Commander, S.(1997): "The Impact of Transition on Inequality," *Economics of Transition*, **5**.
- Commander, S., A. Tolstopiatenko, and R. Yemtsov(1997): "Channels of Redistribution: Inequality and Poverty in the Russian Transition," mimeo.
- Coricelli, F.(1997): "Income Distribution and the Dynamics of Reforms," *Economics of Transition*, **5**.
- Coricelli, F., and G. Milesi-Ferretti(1993): "On the Credibility of 'Big Bang' Programs" *European Economic Review*, **37**.
- Cornelius, P., and B. Weder(1996): "Economic Transformation and Income Distribution: Some Evidence from Baltic Countries," IMF Working Paper, **14**.
- Dewatripont, M., and G. Roland(1992): "The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the

- Transition to A Market Economy," *Economic Journal*, **102**.
- _____(1995): "The Design of Reform Packages under Uncertainty," *American Economic Review*, **85**.
- _____(1996): "Transition as a Process of Large-scale Institutional Change," *Economics of Transition*, **4**.
- Duch, R.(1993): "Tolerating Economic Reform: Popular Support for Transition to a Free Market in the Former Soviet Union," *American Political Science Review*, **87**.
- Evans, G., and S. Whitefield(1996): "The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies," *The British Journal of Political Studies*, **25**.
- Fernandez, R., and D. Rodrik(1991): "Resistance to Reform: Status-Quo Bias in Presence of Individual-specific Uncertainty," *American Economic Review*, **81**.
- Gomulka, S.(1994): "Economic and Political Constraints During Transition," *Europe-Asia Studies*, **46**.
- Kim, B., and S. Sidorenko(1997): "Economic Experience and Market Commitment in the 1996 Russian Presidential Election," mimeo, University of Essex.
- Kornai, J.(1992): *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Clarendon Press, Oxford.
- Laban, R., and H. Wolf(1993): "Large-Scale Privatization in Transition Economies," *American Economic Review*, **83**.
- McKinnon, R.(1991): *The Order of Economic Liberalization*, Johns Hopkins Press, Baltimore.
- Melo, M., C. Denizer, and A. Gelb(1996): "Patterns of Transition from Plan to Market," *The World Bank Economic Review*, **10. 3**.
- Milanovic, B.(1994): "A Cost of Transition: 50 Million New Poor and Growing Inequality," *Transition*, **5**.
- Mroz, T., and B. Popkin(1995): "Poverty and the Economic Transition in the Russian Federation", *Journal of Economic Development and Cultural Change* **43**.
- Murphy, K., A. Shleifer, and R. Vishny(1992): "The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform," *Quarterly Journal of Economics*, **107**.

- Murrel, P.(1995): "The Transition according to Cambridge, Mass." *Journal of Economic Literature*, **33**.
- Sachs, J., and W. Woo(1994): "Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe, and the Former Soviet Union," *Economic Policy*, **9**.
- Wijnbergen, S.(1992): "Intertemporal Speculation, Shortage, and the Political Economy of the Price Reform," *Economic Journal*, **102**.
- World Bank(1996): *From Plan to Market: World Development Report 1996*, Oxford University Press, Oxford.
- Wyplosz, C.(1993): "After the Honeymoon: On the Economics and the Politics of Economic Transformation," *European Economic Review*, **37**.