

경제적 측면에서 본 독일 통일의 교훈

Juergen B. Donges

서론

베를린 장벽의 붕괴(1989년 11월), 동·서독간 경제, 통화 및 사회적 통합(1990년 7월), 그리고 양국의 정치적 통일은(1990년 10월) 궁극적으로 현대사에서 가장 커다란 경제적 실험을 초래했다. 이 실험은 규모와 발전단계에서 상당히 다른 두 지역을 일치시키는 실험이었다. 우선 당시 동독의 인구가 1천6백만 명인데 비하여 서독 인구는 6천3백만 명이었다. 게다가 서독의 국내총생산(GDP)은 동독의 약 10배였다. 동독의 일인당 소득은 서독의 약 30% 수준이었다.

독일만 과거의 통제경제에서 전환한 것은 아니다. 경직된 중앙계획 체제는 폴란드, 체코, 헝가리를 위시한 동구 전역에서 붕괴되어 근본적인 경제개혁이 요구되었다. 그러나 시장여건이 극도로 이질적인 두 개의 경제가 통합되었다는 점에서 독일은 특이한 경우다. 따라서, 독일의 경험과 당면한 과제들은 아직도 정치적으로 분단되어 있고 언젠가 통일이 될 중국과 한국같은 나라들에게 상당히 관심있는 일일 것이다.

전례없는 도전과 대응

독일 통일은 독일경제 전체에 극적인 변화를 가져왔다. 더구나 그것은 다른 유럽연합 국가들 뿐만 아니라 세계경제에도 하나의 외부적 충격으로 인식되었다.

국내적으로 중요한 도전은, 40년간 국제경쟁체제와 동떨어져 있던 동독의 공산주의 중앙계획 경제를, 자유기업제도와 무역·투자를 통한 노동의 국제분업체제로 깊이 통합된 서독과 같은 사회시장경제로 전환시

키는 것이었다. 이것은 신속히 추진되어야 했다. 또, 그 목표는 동독이 경제적으로 서독을 따라올 수 있도록 거시적·미시적 수준에서 적절한 여건을 조성하면서, 동·서독간 소득격차를 축소하여 대규모의 인구가 서독으로 이동하는 것을 방지하는 것이었다. 1990년 초에는 하루 최대 3천명의 인구가 동독지역을 떠났다. 당시에는 수백만의 시민들이 이동할 준비가 되어 있었다. 더구나 통합방식에 대한 자세한 청사진이 없었고, 인플레이의 압력없이 적은 재정비용으로 통합을 이룰 수 있는 뚜렷한 방안도 없었다(독일은 통화안정을 중시해왔던 국가라는 점을 기억하라).

다른 유럽 및 전세계 국가들의 입장에서 독일 통일은 세 가지 의미를 갖는다. 첫째, 독일 통일은 상품교역의 형태를 변화시켰으며, 교역상대국의 수출을 증가시켰다. 이러한 변화는 과거에 살 수 없었던 서방 소비재를 구입하려는 동독 주민들의 수요증가에 기인한 것이었다. 어떤 의미에서 보면 당시 독일의 수입확대는 서유럽국가들이 심각한 불황에 빠지는 것을 막았다. 1980년대 후반에 GDP의 6%에 달하던 서독의 무역수지 흑자가 1990년에는 4.3%로 떨어졌으며, 독일이 통일된 1991년에는 0.8%로 더욱 낮아졌다. 그 후 흑자규모가 증가했지만 1996년에는 GDP의 3%로서 여전히 1989년 수준보다 낮았다.

두 번째 의미는 독일의 경상수지가 급격히 악화되기 시작했을 당시, 세계의 투자와 저축간의 균형 변화로 인하여 명목 및 실질 이자율이 모두 상승했다는 것이었다. 1989년 독일의 경상수지는 GDP의 4.9% 수준의 흑자였으나 1991년에는 1% 수준의 적자로 변하여 약 1,360억 마르크(DM)의 차이가 났다. 그때까지는 이러한 변화가 독일의 純대외채권국 지위를 역전시키지는 못했다. 1996년의 경상수지는 여전히 GDP의 0.6% 수준에 달하는 적자를 기록했다. 이는 통일비용을 국내저축으로 완전히 충당하지 못했다는 것을 의미한다. 그 결과 純자본수출국이었던 서독이 통일 후에는 純자본수입국이 되었다.

세 번째 의미는 독일연방은행이 통일독일 내의 인플레이 압력을 완화시키기 위해 긴축통화정책을 취했다는 점이었다. 이것은 국내이자율을 상승시키는 요인이 되었다. 이자율 상승은 다른 유럽국가로 확산되었다. 이는 유럽통화시스템 체제하에 있는 프랑스와 여타 회원국들이 독일 마

르크화의 평가절상에 반대했기 때문이었다(독일연방은행이 주장한 것처럼). 이러한 점에서 독일 통일은 다른 국가들에 악영향을 미쳤다.

대응방안: “빅 뱅(Big Bang)”에 의한 통합

체계적인 개혁에는 서로 조화를 이루는 자유화 조치들에 관한 종합계획이 필요하다는 것은 잘 알려져 있다. 여기에는 명확하게 정의된 사유재산권의 도입, 기업가 정신과 민간의 창의력을 위한 행동의 자유, 국가독점 철폐, 경쟁제고, 가격자유화와 시장에 기초한 가격제도 정착, 대외무역과 자본이동의 자유화, 통화의 대환성 지향, 중층구조를 지닌 은행제도와 자본시장 조성, 예산 및 조세제도 수립, 상업적 관계를 지배하는 일반적인 법적·제도적 장치 구축 등이 포함된다.

이러한 개혁정책의 시기와 순서는 정치 및 학문의 영역에서 논쟁거리였다(de Melo, Denizer and Gelb, 1996 참조). 여기에서 다양한 학술적 논의를 분석하려는 것은 아니다. 일반적으로 선택은 거시경제적 안정 속에서 효과적인 구조조정을 수행할 수 있는 능력과, 사회적 불안을 어떻게 피하느냐에 크게 달려 있다. 독일의 경우, 다른 대안의 장점과 결과가 무엇이든 간에, 정치적 결정은 충격요법에 가까운 직선적인 것(주택임대차와 근로자 해고와 같은 부문의 몇몇 과도기적 규정을 제외하고는)이었다. 따라서 독일의 모형은 중동부 유럽의 다른 공산권 국가들이 선택한 점진적 방법과는 확실히 달랐다. 이러한 차이가 발생한 것은 동독이 전환과정에 필요한 제도들을 서독으로부터 ‘수입’할 수 있었으며, 그리고 개혁비용(공산주의 유산의 하나)을 부유한 서독이 부담할 수 있었기 때문이었을 지도 모른다. 체제전환중인 다른 국가들이 한정된 외국원조 때문에 자립할 수밖에 없는 동안, 동독은 부유한 사촌을 가진데서 혜택을 누릴 수 있었다.

동독의 경제적 구조조정은 다섯 가지 핵심요소에 기초하였는 바, 이를 살펴보면 아래와 같다.

- 1) 1990년 7월 1일 화폐통합때 그 당시의 동독화폐 GDR을 대환성이

완전한 도이치마르크(DM)로 신속하게 바꾸었다. 당시 독일의 중앙은행인 분데스뱅크(Bundesbank)는 물가안정면에서 국제적으로 높은 평판을 얻고 있었으며, 독일은 금융부문에서도 그 기능을 원활하게 수행하고 있었다.

- 2) 동독의 상품과 용역시장을 EC와 세계경제에 즉각 통합시켰다. 즉, 보호무역정책을 폐지하고 자본이동의 장벽을 없앤 결과, 역내 기업들이 서구 기업(서독을 포함한)들과의 가격 및 품질 경쟁에 갑자기 노출되었다.
- 3) 동시에 동·서독의 노동시장을 완전히 통합시켰다. 왜냐하면 더 이상 동·서독간 인구이동에 대한 제한이 없어졌기 때문이다.
- 4) 1990년 10월 3일 동독이 자체청산을 통해 주권을 포기하고 독일연방에 합류(1949년의 서독헌법 제23조에 따라)했다. 이때 행정구조를 포함한 전반적인 제도적 틀 뿐만 아니라 법률제도 조세제도, 전 국민을 대상으로 하는 사회보장제도 등을 통일독일의 서쪽에서 동쪽으로 즉각 이전시켰다.
- 5) 국영 재산신탁회사인 Treuhandanstalt의 사유화 계획을 신속히 추진하였다. 이 회사의 설립목적은 생존 가능한 기업은 국내외 투자자에게 가능한 한 신속하게 매각하고, 생존 불가능한 기업은 청산하여 재산을 몰수당한 원래의 소유주들에게 기업을 돌려주는 것이었다.

시장경제로 급속하게 전환됨에 따라, 동독 경제는 아래와 같은 구조적 취약성을 드러냈다(독일경제전문가협의회, 1990; Fels and Schnabel, 1991 참조).

- 자본스톡을 세계시장 가격으로 평가할 경우 대부분 가치가 없었다.
- 산업부문 기업들은 심한 인력과잉 상태였다.

- 농업분야에서는 위장실업이 상당했다.
- 교역재 부문의 생산성은 서독의 1/3 수준이었다.
- 기업내 비효율성이 심했다
- 산업기술은 낙후되어 있었다.
- 생산품은 구식이고 품질도 빈약했다.
- 환경오염도 매우 심각했다.
- 사회간접시설(고속도로 체제, 철도와 통신)은 낡고 부족했으며, 건물들도 마찬가지였다.
- 더구나 행정부문은 규모가 너무 크고 경직되어 있어서, 시장경제에서 필요한 새로운 과제들을 처리·결정해야 할 때 그에 대한 책임을 지기 어려운 상태였다.
- 전체적인 생산 및 고용 구조는 농업, 에너지 및 광업, 금속생산, 그리고 기계공업쪽으로 매우 편중되었다.
- 각종 통계수치들은 1960년대 중반의 서독 수준과 비슷했다(Fels and Schnabel, 1991, 표2 참조).

舊동독의 공산당 지도자와 정부관리들이 동독 경제의 산업적·기술적 장점과 서독과의 경쟁수행 능력에 대해 이야기했던 모든 것들이 단순한 선전이었거나 희망사항에 불과했다는 사실이 확실해졌다. 통제경제는 결코 최선의 체제를 향한 경주를 이길 가망이 없었다. 그것은 본질적으로 자원의 효율적 배분이라는 원칙과는 상충되는 것이었다.

곧 사라진 초기의 높은 기대

처음에는 전망이 밝았다. 대부분의 정치인들과 많은 분석가들은 동독에 시장원리를 도입하면, 1948년 통화·경제 개혁후의 서독과 필적할 만한 제 2의 “경제기적”을 가져올 수 있을 것으로 생각했다. Kohl 수상은 “번영”을 예측했으며, 동독 주민들은 자신들의 생활수준이 수 년 내에 서독의 수준에 이를 것으로 기대했다. 동독이 서독 수준으로 따라 잡는데 필요한 재원은 - 그 당시에는 1990~2000년 동안에 1조 2천억 마르

크가 소요될 것으로 추정되었다(Siebert, 1990) - 대부분 서독의 저축과 해외로부터의 민간자본 유입을 통해 조달할 수 있는 것으로 예상되었다. 공공예산은 단지 “출범”에 필요한 자금공급만 하도록 편성되었기 때문에, 통일비용을 조달하기 위해 세금을 인상하는 문제는 공식적으로 배제되었다. Treuhandanstalt는 사유화 과정에서 기업들을 매각하여 상당한 수입을 얻을 것으로 기대되었다. 예를 들어 독일경제전문가협의회(German Council of Economic Experts)의 경고(1990, pp. 306-308)와 같이 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 어려움과 문제점들에 대한 경고는 마치 사막에서의 외침과 같이 공허하게 사라졌다. 전반적으로 도취속에 빠진 시기에 이러한 경고가 고려될 여지는 없었다.

그러한 역사적 날들의 행복감은 곧 끝났다. 필요한 구조조정의 깊이와 재정부담의 범위는 분명히 과소평가 되었다. 두드러진 진행사항들을 간략하게 살펴 보면 다음과 같다.¹⁾

- 1) 우선, 동독의 생산감소가 심각했다. 산업생산은 1989년 중반부터 1991년 초반까지 약 70% 감소되었고, 농업부문에서도 생산이 침체되었다. 동독의 실질GDP는 1990~1991년의 2년사이에 약 40% 감소되었다(반면, 서독의 실질 GDP는 11%정도 증가됐다). 이러한 점에서 동독의 경험은 시장경제체제로의 전환을 추진하고 있는 다른 舊사회주의 개혁국가들과 유사하다. 이는 학계에서 논의되었던, 어떤 문제가 개선되기 전까지는 더욱 악화된다는 “J-커브 조정(J-curve adjustment)”의 일종이다(Van Long and Siebert, 1992 참조).
- 2) 고용은 급격하게 감소되었다. 과거 체제에서 만연하던 위장실업이 갑자기 공개적 실업으로 전환되었다. 1989년 중반부터 1991년 말

1) 자세한 사항은 1991년 이후의 독일경제전문가협의회 연차보고서 참조. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, the Institut für Weltwirtschaft Kiel (1993년 이후) 및 the Institut für Wirtschaftsforschung Halle(가장 최신보고서는 1997년 1월부터)의 공동 조정보고서(Anpassungsberichte) 참조. 보다 자세한 사항은 Dornbusch and Wolf(1994)와 the European Commission(1994) 참조.

까지 약 350만개의 일자리가 없어졌다. 이 짧은 기간동안, 등록된 실업율은 0%에서 11.3%로 뛰어 올랐다(당시 서독의 실업율은 6.1%로서, 7.2%의 실업율을 기록했던 1982년이래 최저 수준이었다). 실제로, 동독에서 고용에 대한 역효과는 훨씬 심각했다. 1991년에 약 160만명의 근로자들이 관대한 금전적 보상을 받으면서 단기간 취업하고 있었고, 또 다른 19만4천명은 공공지원을 받는 “인력파견 회사”와 다른 노동시장 정책으로 흡수되었다. 이에 따라, 동독 노동력의 22.4%가 새로운 위장실업(이번에는 시장경제에서)의 일종인 유사노동시장으로 이동하였다. 직업보호를 위한 임시대책과 해고의 대상은 주로 제조업과 농업 부문의 근로자들이었다.

- 3) 대규모 인프라시설 투자, 사회보장을 위한 이전지출, 민간투자를 위한 재정보조 등 동독 경제를 재건하고 생활수준을 향상시키는데 필요한 재원은 1991년 당시 서독 GDP의 3.8%에 해당하는 약 1,060억 마르크로 추정되었다. 이는 공공부문의 차입요구량을 증가시켰고, 또 직접세와 간접세의 대폭적인 인상을 불가피하게 만들었다. 그러나 동독을 위해 공공지출을 줄이거나 지출 우선순위를 재조정하려는 정치적 결단이 없었다(독일경제전문가협의회가 계속 주장한 것처럼). 8년간의 예산통합을 거쳐 1989년 서독 GDP의 0.2% 수준의 흑자를 기록했던 공공부문 계정은, 1991년에는 통일독일 GDP의 3.6%에 달하는 적자로 전환되었다. 따라서 유럽통화동맹 출범을 위한 마스트리히트조약 체결직후, 프랑스와 함께 유럽통합계획을 이끌어 온 독일은 두 가지 재정수렴 기준 중 하나를 지키지 못했다(다른 한가지는 GDP 대비 부채비율로서, 통일독일에서도 상승하였지만 당시에는 41.8%로서 마스트리히트 기준인 60%에 미달된 상태였다).

- 4) 사유화 계획은 Treuhandanstalt에게 순수익을 남긴 것이 아니라 적자를 발생시켰다. 적자규모는 1990년 141억 마르크에서 1991년에는 394억 마르크로 증가하였다(각각 통일독일 GDP의 0.4%, 1.4%).

이 기관이 해체되었던 1994년 말에 이르기까지 부채규모는 2,046억 마르크(총GDP의 6.2%)로 커졌다.

왜 초기의 기대가 빗나갔을까? 여기에는 다양한 원인이 있었는데, 그 상당부분은 부적절한 국내정책과 행태에 뿌리를 두고 있었다.

전환과정에 영향을 미칠 수 있는 가장 중요한 정책결정은 통화통합을 달성한다는 관점에서 이루어졌다. 동독 마르크와 서독 마르크는 임금, 연금, 가계저축 그리고 소규모 은행예금에 대해서는 1:1 비율로, 다른 채권·채무는 2:1의 비율로 교환되었다.

- 1) 이렇게 관대한 비율로 교환되도록 한 데는 두 가지 정치적 목적이 있었다. 하나는 동독 주민들의 유출을 방지하는 것이었다(베를린 장벽이 붕괴된 후 가장 유행하던 표어가 “만약 도이치마르크가 오지 않으면 우리가 간다”였다). 다른 하나는 동독주민들의 구매력이 급격히 줄어드는 것을 방지하는 것이었다. 그것은 당연한 일이었다.
- 2) 그러나 경제적 관점에서는 이러한 방법에 의문의 여지가 있었다. 사실 화폐교환 비율은 구매력지수 기준에 맞아야 한다(Sinn and Sinn, 1991, pp. 34-46). 그러나 동독 마르크는 잘 알려진 Balassa 효과로 인하여 과소 평가되었다. 임금이 대해 대등한 교환비율을 적용할 경우, 통일전 동독의 대외무역에 사용되었던 잠재환율과 비교할 때 동독 마르크가 수 백% 평가절상되는 셈이 된다(Siebert, 1991, p. 310). 이런 비율은 동독 산업을 세계시장에 통합시키는 데도 도움이 되지 않았다. 이것은 곧 노동조합이 평균적으로 낮은 수준에 머물렀던 노동생산성의 증가율보다 높은 임금인상을 요구하게 함으로써 많은 기업들에게 부담이 되었다. 예를 들면, 1990년 초부터 1991년 초사이에 제조업부문의 시간당 임금은 42%라는 엄청난 상승율을 보였다. 따라서 단위노동비용은 서독 수준보다 훨씬 높아졌다(약 75% 정도). 이러한 여건에서 거의 모든 부문의 대다수

기업들은 경쟁력이 없어서, 생산을 감소하고 근로자를 해고하거나 완전히 문을 닫아야만 했다. 필요할 경우 자국통화를 평가절하할 수 있었던 다른 동구국가들과는 달리, 동독 경제는 환율정책 수단이 사라졌기 때문에 심각한 조정압력을 받았다. 1990년 초 서독의 연방 경제부와 분데스뱅크는 모든 거래에 대해 2:1의 교환비율을 적용하도록 제안했었다.

노동조합들의 임금정책은 처음부터 노동생산성의 발전정도와 관계없이 수 년 내에 동·서독간 동등한 명목임금을 이끌어 낸다는 목표로 설정되었다. 임금의 1:1 전환이 노동조합으로 하여금 동독 임금을 한동안 올리지 않게 할 것으로 기대했던 사람들은 배반당했다. 왜냐하면 그들은 노동조합이 아직까지 고용주측의 커다란 대응력에 직면한 적이 없었다는 사실을 고려하지 않았기 때문이다.

- 1) 이 방법은 동독의 저임금 경쟁으로부터 서독의 일자리를 보호하기 위하여 근로자들의 노동조합 가입을 유도하거나, 서독으로의 이주를 줄이거나, 또는 “동일한 일에 대해서는 동일한 보수율”이라는 점에서 정당성을 갖는 것이었을 지도 모른다. 그 논거가 무엇이든, 이 방법은 동독의 높은 임금과 자본집약적 생산에 유리한 의도적 결정이었다. 따라서 노동집약적 생산의 잠재적 비교우위는 부정되었다.
- 2) 노동조합도 과도한 임금전략이 동독의 고용에 미치는 악영향을 알고 있었다. 그러나 그들은 이러한 영향을 극복하는 책임을 사회적 실업보험제도와 납세자들에게 교묘하게 떠 넘겼다. 이것은 노동조합과 고용자협회의 자율성에 기초한 독일의 단체임금협상제도가 동독에서 실패했다고 보는 것이 옳바르다. 아무도 동독이 저임금지역이 될 것으로 기대하지(또는 원하지) 않았다는 것은 확실하다. 지역 노동시장의 통합과, 높은 임금을 찾아 서독으로 이주할 수 있다는 가능성이 그러한 생각을 비현실적인 것으로 만들었다. 그러나

법정임금의 상승이 적정속도를 유지하고, 개별기업들이 자체 경제 전망과 피고용인의 숙련도에 따라 임금을 지급하도록 했어야 했다. 임금드리프트(譯註: 평균임금상승률을 웃도는 개별기업의 임금상승)와 함께 임금의 적정 인상전략이 취해졌더라면, 당시 선택된 공격적인 방법보다는 구조조정의 요건에 더욱 적합하였을 것이며, 결과적으로 노동시장의 조정은 덜 고통스러웠을 것이다.

- 3) 노동조합들이 적정한 임금인상보다는 대폭적인 임금인상에만 골몰했다는 사실 때문에, 학계에서 논의되었던(Akerlof et al., 1991; Begg and Portes, 1993), 보다 노동집약적인 투자를 증가시키려는 기업들에게 임시 임금보조금을 지급하자는 제안은 무산되었다. 그 당시 도덕적 해이 문제가 상당히 심각해질 수도 있었다. 임금보조금이 독일납세자들의 부담을 증가시키면서 오랫동안 지속될 수도 있는 위험이 과소평가되어서는 안된다.

수요측면에서 볼 때, 생산붕괴와 급격한 고용감소에는 두 가지 추가적 요인이 있었다.

- 1) 첫째, 동독 주민들은 자신들의 소비를 신속하게 서독 제품으로 바꿨다. 대부분의 동독 기업들, 특히 소비재 부문의 기업들은 화폐통합이 실시되기 전부터도 과거 자신들이 장악했던 시장을 상실하기 시작했다. 역내 수요는 1991년 동독 실질 GDP의 거의 2배에 달했고, 그 차이는 주로 막대한 공공이전지출로 충당되었다(1,050억 마르크 또는 1991년 서독 GDP의 3.8%).
- 2) 두 번째 요인은 무역굴절의 다른 형태로 동독의 수출에 관한 것이다. 통일 이전 동독 수출의 대부분(1990년 초에는 전체의 약 75%)은 소련과 공산주의 블록국가인 CMEA의 다른 회원국들에게 불태 환통화 지급제도를 기반으로 이루어졌다(소위 유통 가능한 루블화에 연계하여). 독일의 화폐통합은 동구 수입상들로 하여금 경화(어

디에서든 경화를 구한다는 것은 상당히 제한적이었다)로 대금을 지불하게 만들었다. 또한, 동구 국가에서의 무역자유화(1991년 초 CMEA의 붕괴와 함께)로 동구 수입상들은 자신들이 선호하던 서방제품을 수입할 수 있게 되었다. 정부보조(특히 舊소련과의 교역에 대해)에도 불구하고 1991년중에 동독의 수출업자들은 동구에 있던 자신들의 시장을 거의 완전히 상실했다. 이러한 손실은 대외무역의 지리적 재조정으로 보충될 수 없었다. 또 대부분의 기업들은 유럽공동체와 그밖의 서방시장에 진입조차 할 수 없었다.

마지막으로, 사유화와 관련하여 신규투자에 심각한 장애가 되었던 두 가지 중요한 문제가 제기되었다.

- 1) 첫 번째는 재산권에 대한 초기의 불확실성에서 비롯된 것이었다. 통일조약은 원래 소유권자에 대하여 일종의 원상회복 원칙을 설정하였다. 이러한 원상회복은 금전적보상에 우선하였다. 수혜자들은 나찌 정부나 동독 정부에게 재산을 몰수당한 사람들이었다(1945~1949년 중 동독 주둔 소련군에 의해 몰수된 재산은 전혀 보상되지 않았다). 이 법에 따라 백만 명 이상의 원래 소유자들(많은 동독 주민을 포함하여)이 즉시 원상회복 신청을 하였고, 이를 해결하는 데에 많은 시간이 소요되었다. 그러는 동안 잠재적 투자자들은 동독 투자에 신중해졌으며(재산권 문제가 없었던 몇 건의 대규모 농업 투자가 있기는 했지만), 1991년 3월 연방의회가 특별원상회복권을 완화했을 때에도 투자자들의 태도는 크게 변하지 않았다.
- 2) 두 번째 문제는 사유화정책 자체와 관련된 것이었다. Treuhandanstalt가 제일 높은 가격으로 기업들을 매각할 것으로 예상되었다. 그러나, 그 기업을 사유화하기 전에 Treuhandanstalt가 해당 기업을 생존 가능하도록 만들어야 하는 가에 대해서는 공개적인 논란이 있었다. 이외에도 이 기관은 일자리를 보존하고 동독이 계속 발전할 수 있도록 하는, 소위 핵심산업을 유지하기 위하여 구조적 정책을

추구하도록 요구되었다. 경제적 관점에서 보면 사유화가 효율적인 구조조정을 달성하는 최선의 방법이다(독일경제전문가협의회, 1990, pp. 229-233; Siebert, 1991, pp. 300-303; Hax, 1992). 국영기업을 구입하는 민간 구매자와 비교하면, 공공기관은 수익성있는 투자 기회, 확실한 제품 그리고 시장 등을 파악하는 데 있어서 열등한 위치에 있다. 민간투자자들이 갖고 있지 않은, 장래 발전에 관한 어떠한 정보들을 공공기관이 가지고 있어야 하는가? 민간투자자는 자신의 계획을 세밀히 검토하는 데 큰 관심을 가지고 있다. 왜냐하면, 그렇지 않을 경우 그는 돈을 잃게 될 것이기 때문이다. 구조조정 정책이 생존이 불가능한 기업을 보조하는 계획으로 변질되어 필요한 구조조정을 지연시키고, 독일 납세자들의 조세부담을 가중시키기 때문에 위협할 수 있다. 그러나 실제로 Treuhandanstalt는 이런 조치들을 모두 다 추진하도록 정치적인 압력을 받았다. 이는 특히, 가능한 한 오래도록 일자리를 유지하고, 너무 빨리 너무 많은 생존불가능한 기업들을 폐쇄시키지 않기 위해서였다. 또한, 구매자를 찾는 과정에서 이 기관은 적당한 투자와 고용을 보장받기 위해 복잡한 개별협상을 해야 했다. 이러한 것에 소요되는 시간이 투자결정을 지연시켰다. 더구나, 구 체제하에서 기업들에 누적된 부채를 어떤 구매자도 감수하려 하지 않았기 때문에 그 부채를 Treuhandanstalt가 부담해야 했고, 그로 인한 비용도 컸다.

이 모든 것을 고려한다면, 독일 통일이 처음에 기대했던 것보다 훨씬 큰 도전이었다는 사실은 놀라운 일이 아니다. 동독 경제를 재건하는 데에는 1989~1990년에 낙관주의자들이 예측했던 것보다 더욱 많은 시간이 걸릴 것이다. 가장 회의적인 생각을 가진 사람들이 예상했던 것보다 훨씬 많은 재정자원이 동독으로 유입되어야 한다. 이것은 통일이 성공하지 못할 것이라는 의미인가? 통일은 영원히 막대한 비용을 필요로 하는가? 통일독일의 경제적 미래는 어두운가? 현재의 비관주의자들은 이러한 견해를 갖고 있다. 그러나 본인의 가정은 통합이 더욱 심화될 것이라는 것이다. 결과적으로, 초기의 기대가 너무 긍정적이었다는 것을

감안할 때 지금까지의 실적은 그리 나쁘지 않다(Pohl, 1995; 독일경제전문가협회, 1995, pp. 78-95, 185-190; 1996, pp.71-82, 182-186). 미시적 차원에서 상당히 많은 성공사례가 있다. 많은 민간기업들이 탄생하였다. 국내 지역간 일인당 소득격차 축소에 관한 Barro의 법칙은, 독일의 소득격차 축소율이 대략 연 2%로(Barro and Sala-i-Martin, 1995, ch.11) 축소속도가 상대적으로 늦다는 점을 경고하고 있다. 따라서 동독이 서독을 따라잡는 데에는 오랜 시간(Siebert, 1995, 표 A2와 A3에서와 같이 가정된 성장시나리오에 따라서는 수십 년)이 걸릴 것이다.

7년 후의 결과

지금까지의 경제구조조정은 다음과 같은 결과들을 가져 왔다.

- 1) 기업부문의 사유화는 4년 반의 기간동안에 기본적으로 마무리되었다. 동독 경제에서 약 400만 명을 고용하던 수직적·수평적으로 통합된 316개의 거대 기업들(소위 콤비나트라고 하는) 중에서, Treuhandanstalt는 13,800개의 기업들을 정리하였다. 그 중 66개를 제외한 모든 기업을 1994년 말까지 민간투자자에게 매각하거나 청산하였다. 나머지 기업들은 연방 재무부 산하에 새로이 설립된 신탁회사에 넘겼다. 이 신탁회사는 매각을 계속하여 현재 (32,000명의 피고용자를 거느린) 8개의 기업만 남았다. 비교적 단기간에 이처럼 포괄적인 사유화가 추진된 곳은 세계 어디에도 없었다. 그러나 사유화된 기업들중 많은 기업들은 아직 손익분기점에 도달하지 못했으며, 일부는 현재 심각한 곤란에 처해 있고, 나머지 기업들은 아직도 시장에서 자신들의 경쟁력을 시험하고 있다.
- 2) 생산감소의 초기단계가 지난 후, 1992~1995년 동안 동독의 실질 GDP는 서독보다 상당히 높은 비율(서독의 연간 성장률은 1% 이하인데 비하여 약 8%)로 성장했다. 생산증가는 비교역제 부문(특히 건설과 서비스 부문)에서 특히 두드러졌다. 처음에는 종래의 관리

가격들이 자유화되면서, 1992년에 13.5%까지 상승했던 물가수준(서독의 소비자물가 상승률은 4%)은 1996년에 2% 수준(서독지역보다 약간 높은 수준이다)으로 연속적으로 하락했다. 지금 동독의 일인당 소득은 서독의 55% 수준이다. 그러나, 역대 생산과 총수요간의 격차는 아직도 상당하며, 이러한 격차가 동독으로 하여금 서독으로부터의 공공이전지출에 계속 의존하도록 만들고 있다.

- 3) 동독의 서독 따라잡기가 최근에는 시들해 진 것처럼 보인다. 1996년의 동독 실질 GDP 성장률은 2%(서독: 1.3%)로 낮아졌으며, 1997년에 대한 전망도 어둡다. 이는 너무 비대해진 건설산업에 대한 구조조정이 필요하기 때문이다. 건설부문이 지나치게 비대하다는 사실은 동독의 건설부문이 서독의 3배라는 사실에서 뿐만 아니라, 통일 이후의 급속한 투자증가가 업무용 건물, 산업지대 및 상가지역의 공급과잉을 초래했다는 사실에서도 나타나고 있다. GDP의 19%(1989년의 약 54%에서 감소)를 차지하는 제조업은 계속 성장하고 있기는 하지만, 과거보다는 성장속도가 느려 아직 선도부문으로 나서지 못하고 있다. 제조업이 선도부문이 되기 위해서는 국제적인 노동분업에 지금까지보다 훨씬 더 깊이 통합될 필요가 있다(제조업의 생산대비 수출비율이 서독은 30% 이상인데 비하여, 동독은 12%에 불과하다).
- 4) 동독의 노동시장은 과국상황으로 고용사정이 갈수록 더 악화되고 있다. 1992년 이후 일자리 증가속도가 둔화되었다. 1996년에는 등록된 실업자 수가의 노동력의 16.7%(서독: 10.1%)에 달했다. 이와 같은 사태 진전은 구조조정 과정에서 가장 큰 실망스러운 부분이다. 그러나 동독의 노동생산성은 서독의 절반 정도인데 비해 임금은 서독의 약 80% 수준이기 때문에, 통일이후 심각하게 드러났던 단위노동비용상의 격차는 줄어들지 않고 있다. 평균적으로 동독 노동력이 서독 노동력에 비하여 훨씬 더 비싼 상태에 있는 셈이다. 이러한 여건하에서 (요소집약도에 관한 선택권이 있다면) 투자자들

은 보다 자본집약적인 기술을 선택하려 할 것이기 때문에, 잠재적 투자자들이 동독에서 멀어지고 있다. 그럼에도 불구하고, 노동조합은 자신들의 잘못된 임금정책을 재고할 필요성을 전혀 느끼지 못하고 있다.

향후 전망

독일 통일은 서독 경제가 기로에 서 있을 때 이루어졌다. 최근, 독일의 잠재생산의 증가속도는 크게 떨어졌다(80년대 후반과 90년대 초반의 약 3% 성장과 비교하면 연간 1.5%라는 낮은 성장률). 경제 전체와 제조업에서의 가동율은 장기적 균형치보다 훨씬 낮은 상태이다. 지난 5년간 서독은 제조업에서 160만 명의 근로자를 감축한 반면, 서비스 부문에서는 65만의 새로운 일자리를 만드는 데 그쳐 해고근로자들을 완전히 흡수할 수 없었다. 투자자들은 독일 사회가 과연 상품시장과 요소시장에서의 수급상황 변화에 특히, 국가간 비교우위의 변화에 적응하려는 의지를 가지고 있는지 확신하지 못하고 있다. 많은 서독 기업들이 해외로 투자와 생산을 확대하고 있으나, 외국 기업들은 독일에 투자하기를 꺼리고 있다. 1991~1995년 동안 독일의 해외직접투자는 1,720억 마르크(전체 독일 총고정자본의 4.9%)에 달한 반면, 독일에 대한 외국인투자는 280억 마르크(총투자의 0.8%)에 불과했다.

대부분의 독일 경제학자들은 이 문제가 상당할 정도로 구조적인 것이라는 사실에 동의한다. 기록적인 세율, 높은 노동비용, 사회보장 재원을 위한 막대한 소득세, 그리고 여러 경제분야에서의 엄격한 규제 등으로 인하여 업계의 주도권은 사라졌다. 따라서, 확장적인 재정 및 금융정책 만으로는 동독지역에 대해 바람직한 파급효과를 가질 만큼 서독의 경제 성장과 고용창출을 자극할 수 없다. 재정 및 금융정책을 통하여 할 수 있고 또 해야 할 것은 지속적으로 재정을 강화하고 미래의 물가에 대한 기대를 안정시킴으로써 투자자들(그리고 일반가계)의 신뢰를 높이는 것이다. 그러나 이것으로 충분한 것은 아니다. 많은 것들이 앞으로 연방정부가 추구하는 전반적인 경제정책에 달려 있다. 이러한 정책들은 일관

성과 장기목표를 갖고 있어야 한다. 침체된 경제를 부활시키고, 인플레이션을 유발하지 않으면서 생산과 고용을 높임과 동시에, 동독 위주의 정책들을 정상적으로 되돌려 놓기 위해서는 두 가지의 접근방법이 필요하다(독일경제전문가협의회, 1996).

첫 번째 방법은 수년간 서독 경제에 장애가 되어왔던, 뿌리깊은 구조적 문제에 대한 지속적인 해결방안을 찾겠다고 분명하게 약속하는 것이다. 구조적 문제들은 통일로 인하여 표면에 드러나게 되었다. 이미 언급한 것처럼 이제 이러한 문제들이 국가의 성장잠재력, 고용창출력, 그리고 세계화된 시장의 현재와 미래 여건하에서 국제적 유동자본을 끌어들이는 것을 위협하고 있다. 이에 대해 가장 필요한 조치는 아래와 같다.

- 1) 조세: 소비를 더욱 확대시키기 위하여 조세체제를 개편함과 동시에 조세부담을 상당히 감소시켜야 한다.
- 2) 공공지출: 정부소비(보조금 포함)를 축소시키고, GDP에서 공공지출의 비중을 최소한 통일 이전 수준(1996년의 50%와 비교하여 45.5% 수준)으로 감소시켜야 한다.
- 3) 복지제도: 복지비용이 지나치게 높아져 지금의 수혜 수준을 더 이상 지속시킬 수 없다. 따라서 연금, 의료보험, 그리고 실업보험의 법적 제도는 각 개인별로 자체공급이 이루어질 수 있도록 개인 인센티브를 증가시키는 등 더욱 효율적으로 정비되어야 한다.
- 4) 규제: 여러 생산부문(예: 에너지, 도로운송, 공예, 우편서비스, 소매 무역 등)에서 여전히 남아있는 시장진입 장벽을 철폐해야 할 뿐만 아니라, 노동시장의 신축성을 저해하는 장애들도 없애야 한다.

다른 한 가지는 정부가 동독이 정상궤도에 오를 수 있도록 경제정책 방향을 신중하게 잡아야 한다는 것이다. 향후 몇 년 동안 투자보조금을 감축해야 한다. 그렇지 않을 경우, 동독 기업들은 공공재정 지원을 받으

러는 타성에 빠질 위험이 있다. 경험에서 나타난 것처럼 공공재정지원에 대한 의존은 경제가 자력으로 성장하는 것을 저해한다. 보조금이 새로운 사업을 시작하는 데에 도움이 될 수는 있지만, 동독 재건의 만병통치약은 아니다. 기업이 성공하기 위해서는 자신의 능력에 의지해야만 한다. 초기의 대규모 투자에 대한 인센티브(주로 재정적 지원, 특별감각상각 허용, 저금리 대출)는 미리 정해진 시점에 폐지되도록 고안되었지만, 보조금 정책은 제조업의 구조조정 과정에서 나타난 여러 가지 어려움 때문에 시간적으로 연장되어 왔다. 정상화를 추구한다는 것은 이러한 보조금들이 정해진 시간표에 따라 점차 감축된다는 것을 의미한다.

확실히 독일에는 상당한 논쟁거리들이 있다. 힘 있는 이익집단, 특히 몇몇 노동조합은 공공선택이론이 예측한 것처럼 편협되고 이기적으로 행동한다. 독일과 같이 합의로 이루어진 사회에서는 어떤 개혁정책이라도 큰 어려움들이 뒤따르게 된다. 그러나 근본적인 개혁이 필요하다는 여론이 점차 확산되고 있다. 독일의 정치적 의사결정 과정은 상원의 법적 권한으로 인하여 상당히 느리다(하원의 집권여당이 채택한 의사결정이 상원의 야당에 의해 저지될 수 있다). 그럼에도 불구하고 동독을 성공적으로 재건하고, 독일 전체의 경제가 자립적이며, 인플레이션과 환경오염이 없는 성장을 하는데 훌륭한 경제정책이 얼마나 결정적인지를 이해하는 책임있는 정치인들도 이제는 있다. 그렇지 않다면 단일통화를 사용하는 유럽연합의 깊이와 폭을 더하는 과정에서 독일이 지도적 역할을 수행할 수 없을 것이다.

한국에 주는 교훈

한반도의 통일을 위한 몇 가지 교훈이 자연스럽게 도출된다. 한반도 통일은 언제라도 일어날 수 있다. 왜냐하면 북한의 공산정권이 붕괴되거나(동독의 경우처럼), 당연한 과정으로서 남·북한이 정치적 관계회복이라는 전망을 가지고 점진적 경제통합을 협의할 수 있기 때문이다. 통일에 이르는 길이 무엇이든, 매우 낙후되어 있고 심각한 왜곡현상이 만연해 있는 북한 경제를 재건하기 위해 남한은 필요한 재정적·물질적

자원을 조달해야 하는 부담을 져야 할 것이다(Noland, 1996). 남한이 통일 당시(현재까지도)의 서독만큼 부유하지 못하며, 선진 산업사회로의 성공적인 전환을 위해 중요한 구조적·제도적 문제들을 극복해야 한다(Cho, 1994)는 사실은 남한으로 하여금 통일문제에 대해 더욱 조심스러운 접근방법을 요구하고 있다.

따라서 한국은 다음과 같은 여덟 가지 사항에 주목해야 한다. 첫째, 경제자유화는 반드시 지속되어야 하며 조속히 추진되어야 한다. 둘째, 화폐통합시 교환비율은 건전한 경제적 기준에 기초하여야 한다. 셋째, 북한에서 소유권제도를 설정할 경우 금전보상원칙이 원래 소유자에 대한 재산권 원상회복원칙보다 우선적으로 채택되어야 한다. 넷째, 북한 국영기업들의 기존 부채는 탕감되어야 한다. 다섯째, 사유화는 경매를 통하여 국내외 투자자에게 직접 매각하고, 매각전표제도를 이용해야 한다. 여섯째, 북한의 임금상승은 생산성 증가에 맞게 이루어져야 한다. 일곱째, 정부차입의 필요성 문제는 지출 측면에서 풀어 가야 한다. 정부지출은 북한 지원에 필요한 자원을 얻기 위해 재조정되어야 한다. 그러나 조세 신설은 최후의 방법으로 사용해야 한다. 여덟째, 북한 주민들을 시장체제의 분권화된 의사결정 체제에 적응시키는 한편, 북한을 위한 자원 재분배가 필요하다는 것을 한국 국민들이 확신할 수 있도록 하기 위해 많은 노력을 기울여야 한다. 위의 사항들과 함께, 북한경제가 한국을 단기간에 따라 잡을 수 있다든가, 구조조정 과정에 따른 실업이 급격히 감소할 것이라든가, 한국 사회가 부담해야 할 통일비용이 적을 것이라는 등 과장된 기대를 정치인들이 만들지 말아야 한다.

남·북한의 경제를 통합하는 길은 험난하며, 구조조정의 압력과 고통은 상당할 것이다. 수십 년간의 경제실정, 비효율적 자원분배, 국민들의 동기부재 등은 하루 아침에 사라질 수 없기 때문에, 어떤 면에서 한국은 독일과 같은 운명으로 고통받을 것이다. 그러나 장기적으로는 초기의 고통보다 통일의 이익이 클 것이고, 21세기의 개방화된 세계경제에서 한국이 극복해야 할 도전보다는 한국경제를 재건하는 일이 더 쉬울지도 모른다. 상품시장에서 경쟁자들이 계속 증가하고 자본의 국제적 이동성이 높아진다는 점을 고려하면, 경제의 생산잠재력을 강화시키는 일

에 많은 노력이 필요하다. 앞을 내다보는 훌륭한 정책을 추구한다면, 그 나라는 세계화가 제공하는 복지증가를 공유할 수 있을 것이다.

토 론

논평 이 영 선 (연세대 교수)

우선 Donges 교수의 논문은 독일 통일에 대해 매우 종합적이고도 유익한 경제분석을 했다고 얘기하고 싶다.

Donges 교수의 논문은 동·서독의 통합을 나타내는 “빅 뱅(Big Bang)” 접근방법으로 시작하고 있다. 이는 사유화, 화폐통합 및 기업에 대한 보조 등 동독이 시장경제 체제로 전환하는 데 필수적인 여러 가지 조치들을 포함하고 있으며, “빅 뱅” 방식의 몇 가지 중요한 결과도 지적하고 있다. 모든 설명들이 흥미로웠고, 다가올 한반도 통일에 대한 여러 가지 중요한 시사점을 이 논문에서 얻을 수 있다는 점도 확실하다.

한반도 통일에 관련된 몇 가지 쟁점들에 대하여 Donges 교수가 어느 정도 방향을 제시할 수 있기를 바라면서, 논문에서 언급한 몇 가지에 대하여 말씀드리고자 한다.

첫째, Donges 교수는 북한지역에서 소유권을 설정할 경우 재산권 회복 대신 금전적 보상을 제안하였다. 독일의 경우 재산권 회복원칙이 여러 가지 문제를 초래하여 결국은 동독 경제의 회복과정을 지연시켰다는 점은 이해할 수 있다. 것처럼 방대한 지역의 원래 소유자를 추적하는 데에 따르는 어려움을 상상할 수 있다. 그러나 독일이 소유자를 밝혀내는 문제라든가 비효율적인 경제적 결과가 초래될 것이라는 사실을 몰랐을 것 같지는 않다. 그렇다면 왜 금전적 보상 대신 재산권 회복원칙을 선택했는가 하는 것이 본인의 질문이다. 금전적 보상이 재산권 회복보다 부담이 컸기 때문인가, 아니면 보상에 따른 통화증발이 인플레이를 초래하여 문제 해결보다는 더 많은 문제를 만들 것을 우려한 것인가? 물론 우리는 소유권을 설정함에 있어서 독일의 예를 따르고 싶지는 않다. 그

러나 본인은 금전적 보상을 바람직한 대안으로 생각하지 않는다. 왜냐하면 한국의 재정상태가 독일보다 나쁠 것이기 때문이다. 현재 본인은 금전적 보상의 재원조달 방안에 대한 아이디어가 없다. 따라서 그 문제에 대한 교수의 견해를 듣고 싶다.

둘째, Donges 교수는 동·서독 마르크화의 1:1 교환이 화폐통합 직후 동독 산업을 붕괴시킨 주요 이유라고 하면서, 한반도의 화폐통합에서는 보다 경제적으로 실행 가능한 교환비율을 적용하도록 제안했다. 물론 독일의 경우 1:1 교환이 경제적인 근거가 아니라 정치적 근거에 기초한 정책이었다는 점에 동의한다. 독일의 정치지도자들은 동독의 저임금과 동독 주민의 유입으로 서독에서 사회적·정치적 불안이 초래될 것을 염려했을 것이다. 논문에서 언급한 것처럼, 서독 근로자들도 동독의 저임금 근로자들과 경쟁하기를 원하지 않았기 때문에 서독의 노동조합도 동독 근로자의 임금이 상대적으로 높게 유지되는 것을 지지하였다. 실제로, 서독 근로자들은 정치적 이유 때문에 동독 근로자들의 임금수준이 높게 유지되기를 원했다. 그들은 동독 근로자들이 서독으로 이주하지 못하도록 해 주길 바랐다. 1:1 교환은 그런 목적에 잘 부합되었다고 생각된다. 독일 국민들은 1:1 교환을 선택하여 경제적 비용을 지불함으로써 정치적 이익을 얻었기 때문이다.

한국도 앞으로의 통일과정에서 같은 상황에 직면할 것이다. 그러나 한국이 서독보다 사회적·정치적으로 안정되지 못했기 때문에, 미숙련 저임금의 북한 근로자들을 북한에 머물도록 할 필요성이 더욱 클 것이다. 남·북한 사이에 존재하는 비무장지대는 통일과정에서 결국 없어질 것이며, 북한의 노동력이 북한을 떠나지 못하게 막는 것이 새로운 문제로 대두될 것이다. 이러한 대규모 이주를 줄일 수 있는 세 가지 방법을 제안하면 다음과 같다.

- 1) 독일의 경우처럼 북한에 유리한 화폐교환비율을 제공한다.
- 2) 한국의 생활수준을 낮추어 북한 산업에 대한 보조금을 지원한다.
- 3) 북한 주민이 북한에 남을 경우 북한내의 재산을 무상으로 분배한다.

문제는 이들 중 어느 것이 최선의 방안인가 하는 것이며 여기에 대한 교수의 의견을 듣고 싶다.

마지막으로, Donges 교수는 독일 통일과정에서 나온 여러 가지 정책들과 그 영향을 설명하였는데, 이러한 전체 과정이 실제로 시작되기 전에 서독은 어떤 준비를 했는지 알고 싶다. 본인은, 서독 정부와 국민들이 Brandt가 주창한 “동방정책(Policy for East)”을 채택하는 등 미래의 통일에 대하여 실제로 많은 준비를 해온 것으로 알고 있다. 그러한 정책과 준비가 없었다면 평화로운 독일 통일은 불가능했을 것이며, 서독 정부의 정책과 국민들의 태도가 동독이 자신들의 체제를 버리고 서독의 체제를 받아들일도록 하는 데 중요한 역할을 했다. 또 현 상황에서 한국이 통일을 이룰 수 있다고 보는가? 그리고 한반도의 통일과정이 아직 시작되지 않았지만, 평화통일을 위해 어떻게 준비하도록 제안하겠는가?

논평 전 홍택 (한국개발연구원 연구조정실장)

우선 Donges 교수가 독일의 경제적 통일에 대한 자신의 생각을 우리와 함께 공유할 수 있게 해 준 데 대해 감사드리고 싶다.

Donges 교수는 세 가지 부분을 언급하였다. 첫 번째 부분은 통일 이후 동독의 경제적 붕괴의 주요 원인에 대해 분석했다. 임금에 대한 1:1 화폐교환 비율 적용, 잘못된 임금정책, 그리고 특히, 몰수된 재산을 원래 소유주에게 돌려주는 원칙과 같은 근시안적인 사유화 방법 등의 정책적 실수를 지적했다. 두 번째 부분은 독일 경제의 현황을 평가하면서 독일 경제의 구조적 문제에 대한 해결방안을 제시하였다. 마지막 부분은 독일 경제통일에서 얻을 수 있는 한반도 통일에 대한 값진 교훈들을 제시하고 있다.

본인은 독일 경제통일에서 도출한 몇 가지 교훈들을 한반도 통일에 적용할 수 있는 가능성에 대하여 주로 토론하고자 한다.

Donges 교수는 독일의 경험에서 한반도 통일을 위한 여덟 가지의 정책적 교훈을 도출하면서, 그 중 하나로 화폐통합시 남·북한 화폐의 교환비율은 건전한 경제적 기준에 기초해야 한다는 점을 강조했다. 이 교환비율 선택과 밀접하게 관련된 또 다른 주제는 임금정책인데, Donges

교수는 통일 이후 북한의 임금상승은 생산성 향상과 보조를 맞추어야 한다고 주장했다.

본인은 교환비율과 임금정책에 대한 Donges 교수의 제안에 동의하지만, 한반도 통일의 경우 더욱 과감한 조치가 필요하다고 생각한다. 통일 당시 동독의 일인당 소득은 서독의 약 30% 수준이었으나, 통일 7년후 동독의 일인당 소득은 서독의 55% 수준으로 상승했다. 만일 적절한 교환비율과 임금정책때문에 동독의 일인당 소득이 55%가 아니라 40% 수준밖에 상승하지 못했다면, 단위노동비용이 그렇게 빨리 상승하지 않았을 것이며, 따라서 재정적 부담은 훨씬 작았을 것이다. 그러나 한국의 경우 남·북한간의 엄청난 소득격차로 인하여, 교환비율과 임금정책은 통일이 한국 경제에 미치는 영향을 충분히 완화시키지 못할 것이다.

1995년 남한 GDP는 북한의 약 20배 이상이고, 북한의 일인당 소득은 남한의 10% 수준이었다. 또, 남·북한 사이의 소득격차는 더욱 확대될 것으로 예상된다.

남·북한이 갑자기 통일이 되었다고 가정해 보자. 만일 남북한간의 화폐통합을 위한 교환비율이 건전한 경제적 기준에 기초해야 한다면 화폐통합 이후 북한의 일인당 소득은 남한의 10% 수준을 넘지 못할 것이다. 또, 소득격차가 큰 상태에서 노동시장이 통합될 경우 북한에서 남한으로의 대규모 이주는 불가피할 것이다. 더구나 북한의 임금상승을 생산성 향상에 맞춘다면 상당한 소득격차가 꽤 오랫동안 지속될 것이다.

이것은 북으로부터 대규모 이주를 방지하기 위해서는 적정 가격(교환비율과 임금을)을 채택하는 것보다 더 과감한 조치가 필요하다는 것을 의미한다. 따라서 북한을 자체 통화를 갖는 특별행정구역으로 설정하는 경우를 고려할 필요가 있다.

Donges 교수가 도출한 또 다른 중요한 교훈은 경매를 통하여 남한과 외국의 투자자에게 직접 매각하는 방식과 매각전표제도를 이용하여 사유화 작업이 진행되어야 한다는 것이다. 여기서 핵심적인 것은 “경매를 통한 사유화”와 “매각전표를 이용한 사유화”일 것이다. Donges 교수가 말하는 “경매를 통한 사유화”는 사유화를 통하여 가능한 한 많은 수입을 올리는 것을 의미하는 것 같다. “매각전표를 이용한 사유화”는 사유화

과정에서 동독 주민들이 배제되었던 독일의 경우와는 달리, 국영기업의 상당부분이 북한 주민들에게 분배되어야 한다는 것을 의미한다고 생각된다.

사유화를 통하여 상당한 수입을 올려야 하며, 북한 주민들도 국영기업을 취득할 수 있어야 한다는 Donges 교수의 견해에 본인은 원칙적으로 동의한다. 그러나 충분한 수입을 올리면서 북한 주민에게도 공정하게 분배할 수 있는 사유화계획을 만드는 것은 어렵다. 왜냐 하면, 북한 주민에게 더 많이 분배하는 것은 그만큼 수입이 줄어들기 때문이다. 더구나, 동독의 경우 수입 문제는 본질적으로 Treuhandanstalt 재산의 가격 하락 때문이었다. Treuhandanstalt가 한꺼번에 많은 기업을 매각하려 하는 한, 재산가격의 하락은 불가피할 것이다. 이 점은 북한의 경우도 마찬가지일 것이다. 뿐만 아니라 북한 제조업 설비의 대부분은 아무 쓸모가 없을 것이다. 따라서 수입의 극대화보다는 신속한 사유화에 초점을 두는 것이 바람직할 것이다. 아울러 북한 주민에게 국가재산을 분배하기 위해서는 매각전표제도를 이용해야 한다.

마지막으로 Donges 교수의 논문에서 빠진 독일 통일에서의 교훈 하나를 언급하고자 한다. 오늘날 우리는 통일 이전 동·서독간의 교류 및 협력을 유지하기 위한 노력을 간과하는 경향이 있다. 동·서독간의 경제 교류와 서독의 원조는 알려진 바와 같다. 양국간의 방문자 수는 연간 1,000만 명에 달했다. 예를 들어, 1988년에는 675만 명의 동독 주민들이 서베를린과 서독을 방문했고, 555만 명의 서독 주민들이 동베를린과 동독을 방문했다. 서독 주민들은 동독 TV를 보고 동독 라디오를 들었으며, 동독 주민들도 마찬가지였다. 그러나 남·북한간에는 제한적인 간접 교역 외에는 교류와 협력이 거의 없는 실정이다.

결론적으로 한국인들은 독일 통일에서 뿐만 아니라 통일 이전에 있었던 동·서독간의 교류와 협력에서도 많은 것을 배워야 한다.

답변 Donges 교수

통일문제를 다자간 노력이라는 관점에서 본다면, 본인이 판단하기는 어렵다. 본인이 상상할 수 있는 것은 이 지역의 다른 국가들이 한반도

통일의 재정적 부담을 부담할 수도 있고, 또 그렇지 않을 수도 있다는 점이다. 특히, 이미 언급한 것처럼 소득격차가 크다면 현재의 남한 예산에 주는 부담은 감당하기 어려울 것이다.

부수적으로, 독일은 유럽경제공동체의 구조조정기금에서 약간의 원조를 받았다. 유럽경제공동체 일반예산의 純기부국가인 독일은 원칙적으로 어떤 원조도 받을 자격이 없었다. 그러나 독일 지역경제의 수준이 유럽경제공동체가 정한 기준보다 낮았던 점이 고려되었기 때문에, 독일은 존립에 필요한 원조를 받을 수 있었다. 이것은 규정에 대한 예외였으나 다른 국가들에게 선례를 남긴 셈이다. 만약 한국도 다른 국가나 국제기구로부터 도움을 받을 수 있다면, 무슨 수단을 써서라도 그렇게 해야 할 것이다.

동독에 대한 서독의 원조가 도움이 되었는지 여부는 아직도 논란거리이다. 본인의 개인적 견해로는, 동독에 대한 원조는 의미없는 일이었으며 실질적인 것이 아니었다. 왜냐하면 원조가 시작된 80년대의 동독은 붕괴직전이었기 때문이다. 그 원조는 경제체제를 소생시키는 것이 아니라 연명시키는 역할만 했다. 물론 이것은 본인 의견이며, 많은 사람들은 동독에 대한 원조가 안정적인 정치적 유럽통합을 향한 중요한 한 걸음이라고 믿었다.

본인은 서독이 통일을 준비했다는 점에 대해서 동의할 수 없다. 서독의 정책이 서독 주민들로 하여금 통일을 준비를 하도록 한 것으로 생각하지 않는다. 오히려 그 반대였다. 80년대에는 아무도 통일에 대하여 언급하지 않았을 뿐 아니라, 통일은 공개적으로 말할 수 있는 정책이 아니었다. Brandt와 그 후임인 Schmidt는, 동독에 대해 문호를 개방함으로써 독일인들이 2차대전후 정치적 재편의 결과로서 두 개의 독일이 존재한다는 사실을 받아 들일 수 있을 것으로 믿었다. 동·서독은 두 개의 다른 국가로서 폴란드, 체코슬로바키아 등 여타 국가들과의 관계를 재설정할 것으로 생각되었다. 모두가 분단된 독일을 인정하는 것으로 보였으며, 아무도, 특히 사민당은 통일을 준비하지 않았다. 기민당에서는 통일에 대한 이야기가 일부 있었으나, 그것도 특별히 중요한 문제는 아니었다.

본인의 입장에서 보면 영웅은 고르바초프였다. 보다 역사적으로 정확하게 말하면 레이건이었다. 왜냐 하면 고르바초프가 현실을 직시하도록 만든 것은 레이건과 그의 우주방위계획이었기 때문이다. 소련은 군비경쟁 뿐 아니라 다른 군사비 지출을 감당할 수 없었기 때문에 “철의 장막”의 붕괴를 대비하였다. 세상은 변했고, 생존을 위해서 소련도 변해야 할 시기라는 점을 고르바초프는 받아 들일 준비가 되어 있었다. 한국도 이러한 점을 수용할 수 있는 지 알 수 없지만, 통일이 성공하기 위해서는 국민들이 그것을 원해야 한다. 독일 통일 당시, 독일 국민들은 즉각 이를 받아 들였다. 그들은 비록 육체적으로는 아닐지 몰라도 정신적으로는 준비가 되어 있었다. 이러한 정신적 의지에도 불구하고 독일인들이 아직도 동독이니 서독이니 하는 것은, 독일이 정치적 통일은 달성했지만 사회적 통일은 달성하지 못했다는 증거이다. 성공적인 통일에는 이 두 가지가 다 필요하다.

교환비율, 소득격차, 그리고 이주문제에 대해서는 본인도 동의한다. 그럼에도 불구하고 경제학은 경제학이다. 앞에서 언급한 문제들에 대하여 많은 이야기를 할 수는 있으나, 기본적인 것은 누군가 반드시 비용을 지불해야 한다는 것이다. 북한이 “따라 잡도록” 한다는 생각은 여러 가지 이유, 특히 실업의 증가라는 가장 큰 이유로 인하여 실현될 수 없다. 북한의 실업률은 사상 최고를 기록할 것이며, 이 문제를 해소하기 위해서는 세금을 대폭 인상시켜야 할 것이다. 소득격차 때문에 북한은 어떻게든 보조를 받아야 하겠지만, 불행하게도 이것은 경제적으로 살아 남을 수 있는 해결책이 아니다. 만약 한국에서 세금이 인상된다면, 투자가 해외로 유출되어 더 높은 실업률과 GNP 감소를 가져올 것이다.

본인이 경제적 기준을 사용하라고 한 것은 그 기준이 엄격하게 지켜져야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나, 다른 요인들도 고려되어야 하기 때문에 단지 불평등을 개선하는 쪽으로만 결정이 이루어져서는 안된다는 뜻이다.

재산권 회복의 원칙이 선택된 것이 금전적 보상의 부담이 더 크기 때문은 아니었다. 실제로 재산권 회복 원칙은 통일조약 협상과정에서 처음부터 논의되었다. 아무도 재정적 부담이 중요하다고 생각하지 않았기

때문에 돈이 문제가 아니었다. 중요한 것은 동독 주민들이 자신의 고국을 강탈당했다고 느낄 것이기 때문에, 동독측 협상담당자들이 금전적 보상은 정치적으로 현명하지 못한 것이라고 주장했다는 점이다. 또 다른 설득력 있는 주장은 2차대전후의 서독연방 정부가 서독 주민들이 동독(폴란드와 러시아를 포함하여)에서 잃어버린 소유권에 대해 보상을 해 준 정책에 관한 것이었다. 동독측 협상담당자들은 서독인들이 이미 보상을 했기 때문에 이중으로 보상할 이유가 없다고 생각했다. 이것이 재산권회복 원칙을 세운 주된 이유였다.

그래서 서독 의회는 이 법안을 폐기했고 독일인들은 절충안을 찾았다. 북한의 경우에는 재산권 회복 원칙을 채택하되, 투자에 우선순위를 두고 북한에 대한 민간투자에 장애가 없도록 해야할 것이다. 북한의 경제재건과 고임금의 생산적인 고용이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 투자가 핵심이다. 투자에 우선권을 줌으로써 많은 요구조건들이 사라질 것이다.

마지막 쟁점은 임금교환비율에 관한 문제이다. 여기에는 노동조합이 중요한 역할을 했는데, 독일의 경우 동독에는 “서방의 기준”이 없었다. 따라서 서독의 노동조합이 대신 동독의 임금정책을 결정했다. 그러나, 동독에는 서독처럼 노동조합의 요구를 검토할 수 있는 기업가협회가 없었다. 즉, 노동조합들은 자신의 임금정책에 대해 경고해 줄 협상 상대가 없었다는 것이 문제였다. 교환비율을 선택할 때 노동조합의 승인을 얻을 수 있는 후한 비율을 정하는 데만 신경썼던 것이다. 만약 교환비율이 후하다면, 임금은 암묵적으로 이미 인상된 것이며, 따라서 노동조합의 요구는 온건할 수 밖에 없을 것이다. 개인적으로는, 기업의 경쟁력 및 전망과 근로자의 자질에 따라 기업이 임금을 적절하고 지속적으로 인상할 수 있도록 하여, 자연스럽게 적절한 임금이 결정되도록 하는 것이 이상적인 과정이라고 생각한다.