

## 北韓의 崩壞와 南北韓 經濟統合： 독일統一의 敎訓\*

李 泰 旭

- |  |
|--|
| I. 북한체제의 위기론<br>II. 독일의 경제통합<br>III. 남북한 경제통합에 주는 시사점<br>IV. 남북한 경제통합의 의미와 대응책 |
|--|

### I. 북한체제의 위기론

#### 1. 북한체제의 특징과 정책노선

경제문제를 해결하는 사회적제도로써 사회주의 체제는 과거 그 역사의 흐름과 함께 변화되어 왔으며 또한 다양한 형태가 있다. 그런데 1930년대 구소련의 스탈린시대의 중앙집권적 계획경제가 하나의 대표적인 기본모형이다. 이를 고전적 또는 전통적 사회주의 체제라고 일컫기도 한다.

전통적 사회주의 체제의 주요 특징은 첫째 중앙집중적인 당의 절대 권력과 이데오르기의 절대성이다. 둘째는 소유권에 있어서 생산수단의 전면적 국공유형태를 취한다. 세째는 경제체제를 운용하는데 있어서 압

\* 본 논문은 수암장학문화재단의 지원으로 이루어 졌음.

도적으로 관료주의적이며 당 지도부의 의사결정이 수직적으로 전달된다. 그리고 이 체제의 주요 경제발전 전략은 1) 중공업 우선주의, 2) 외연적 성장전략, 3) 일국사회주의론에 입각한 자급자족경제 즉 자력생생의 원칙이다.

북한은 제2차 세계대전이후 정치적으로 공산화 된 동구권 국가들과 마찬가지로 전통적 사회주의를 채택하여 오늘날 까지 실질적 내용에 있어서 어떠한 개혁도 없이 전통적인 형태를 유지해 오고 있다고 하여도 틀림없는 사실이다.

북한은 1955년 노동당 선전선동원 대회에서 김일성이 “사상에서 주체”를 역설한다. 그리고 그 이후 사회주의 건설에서 ‘자주적 입장’ 과 ‘창조적 입장’ 을 강조하는 북한식 사회주의를 추구하는데 유일한 지도이념으로 주체사상을 내세우고 있다. 여기서 ‘창조적 입장’이란 ‘인민대중에 의거하는 방법’이라고 하며, ‘자주적 입장’이란 사상에서 주체, 정치에서 자주, 경제에서 자립, 군사에서 자위를 말한다. 그리하여 1980년에는 노동당 당규약에서 과거의 맑스.레닌주의란 표현을 삭제하고 “조선노동당은 오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상,혁명사상에 지도된다.”라고 수정하였다.

그러나 주체사상의 독창성을 북한은 주장하지만 전통적 사회주의의 사상적 지주가 되는 맑스.레닌주의와는 불가분의 관계에 있다. 즉 1) 자본주의를 사악한 것으로 보고 자체붕괴 된다고 주장하는 점, 2) 계급투쟁론을 신봉하는점, 3) 프롤레타리아의 독재론을 내세우며, 4) 사회주의 건설에 대한 스탈린 모델을 추종하고 그리고 4) 레닌 제국주의 이론을 수용하고 있다는 점에서 불가분의 관계를 갖고 있다.

이 주체사상이 경제분야에서 오늘날의 북한경제를 형성하는 결정적인 요인으로 작용하였다. 즉 경제에서 자립을 구현한다는 목표아래 자력생생원칙과 중공업우선정책을 추구하였는데 자력생생원칙이란 자체의 힘으로 새사회를 건설하여 사회주의 혁명의 종국적 승리를 달성한

다는 것이다. 생산수단에 대한 수요는 자체에서 기본적으로 조달하고 기술혁명과 확대재생산의 물질적 기반을 자체내에서 해결하여 경제 구성원의 수요를 충족시킨다는 자급자족경제(autarky)로 이해하였다.

이에 따라 무역의 개념 당초 다음과 같이 이해하였다. 즉 착취와 이윤추구를 목적으로 하는 자본주의 국가와는 달리 호상성원칙에서 사회주의 국가 서로의 경제발전을 촉진시킬 목적으로 진행되며 자립적 민족경제를 성공적으로 건설하는데 이바지 하는데 있다면서 사용가치의 교환에 무역의목적이 있다고 한다. 다시 말하여 사회주의국가간의 호혜평등 과 유무통상의 원칙에 입각하여 청산계정을 통한 쌍무무역의 형태를 원칙으로 했다. 따라서 무역은 애초 대내지향적인 발전전략에서 국내부문의 수급계획의 불일치를 완화시키는 보조적인 역할만을 강조하였다. 그리고 수출은 자립적 민족경제건설에 필요한 물자를 수입하는데 충당할 외화를 획득하는 수단이라는 소극적인 뜻으로 이해 하였다.

그러나 북한은 60년대 후반에 들어서 기대했던 중국과 소련으로부터 원조가 무산되고 그리고 경제발전 목표에 차질이 나타나면서 새로운 대외경제정책을 모색하게 된다. 그리하여 서방과 경제협력이 70년대 들어서 차관도입의 형태로 나타난다. 이것은 서방으로부터 기술과 자본재 도입이 필요한데 직접투자는 자본주의에 오염되고 예속된다는 인식으로 차관의 형태를 취하면서 서방과 무역이 증대된다. 그러나 70년대 후반 대서방 연체금이 누증함에 따라 수입을 위해서 수출증대책이 필요하다는 것을 실감하고 과거 소극적인 대서방 무역정책에서 적극적으로 전향하기 시작한다. 그리하여 1980년 조선로동당 제6차 대회에서 김일성은 "경제의 규모가 커지고 다양화가 진전되는 경제현실에 대해 무역의 확대발전이 필요하다"라고 했다. 그리고 1980년대 말까지 연간수출액을 4.2배로 증가시킨다는 목표를 정하였다. 김정일은 1982년 '주체사상에 대하여'라는 논문에서 "자립적 민족경제는 결코 폐쇄경제가 아니며 대외무역을 배제하지 않는다" 라는 주장을 하면서 대외경제관계

확대를 하여야 한다고 했다. 1)

그러나 80년대 들어서 과도한 팽창정책으로 인하여 외채문제가 다시 대두 되며 서방국가와의 무역도 크게 감소하며 또한 무역수지 적자폭이 확대된다. 이같은 외채문제와 무역축소 그리고 적자누적은 바로 자립경제건설에 필요한 자본재와 기술도입을 위한 외화부족을 의미한다. 따라서 과거 서방으로부터 차관형태의 경제협력에서 외국인 직접투자를 가능케 하는 정책으로 전환하게 된다. 그리하여 1984년 대외경제협력이 대내경제발전과 인민의 생활수준 향상을 위한 필수적 수단이라고 강조하면서 우호적인 자본주의 국가중에서 미수교국가와도 경제교류를 무역만에 한정시키지 않고 기술교류 그리고 경제합작을 추진을 위하여 합영법을 제정한다.

합영법 제정에 따른 서방자본 유치에 노력을 경주하였으나 성과는 없었고 주로 일본의 조총련과의 합영기업중심으로 소액투자가 대부분이었다. 그리하여 합영공업부는 88년 11월 신설된 이후 1년6개월만인 1990년 5월에 폐지되고 합영공업총국으로 격하되면서 대외경제사업부에 통합되었다. 그리고 1990년대 들어서 과거 북한과 우호적인 밀접한 경제협력관계를 유지해 오던 사회주의권의 붕괴 특히 구소련의 붕괴와 중국의 경화결제방식의 요구등으로 수출능력이 없는 북한이 필요한 생산수단, 원자재, 특히 원유도입등 수입을 위한 외환부족으로 전반적인 생산부문의 활동이 축소되기 시작한다. 90년대 들어서 마이너스 성장이 지속되고 그에 따른 경제위기가 국제사회에서 소외감과 함께 북한 정권은 정치적 위기까지 인식하게 된다. 따라서 경제난국을 타개하기 위하여 북한은 91년 12월 라진-선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하고 라진, 선봉, 청진을 자유무역항으로 지정한다. 그리고 1992년 4월 9일

1) 로동신문(1980.10.11): 경제사건(사회과학출판사, 1985. 평양, p.464): 오강수, "북한의 대외경제정책변화와 남북한 경제협력," 북한경제동향, 한국개발연구원 (1994.8), p.82에서 재인용.

최고인민회의 제9기 3회의에서 헌법 제 37조에 외국과 합영, 합작의 법칙근거를 규정하여 외자유치를 위한 법령정비작업을 추진한다.

1993년 12월 8일 당 제6기 21차 전원회의에서 3차 7개년계획이후 3년간 완충기를 설정하고 경제구조 조정방향을 제시하면서 과거의 정책노선에서 벗어나 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 기본전략으로 내세우고 있다. 그러나 이것은 정책노선의 전환이지 북한체제의 개혁이 아니며 여전히 전통적인 기본형태, 즉 중앙당의 절대권력과 이데오로기의 절대성, 재산권의 국공유화, 체제운용의 관료주의 그리고 수직적인 의사결정형태는 그대로 유지하고 있다.

## 2. 북한경제의 현황과 위기론

### 1) 북한경제의 현황

북한은 전통적 사회주의 경제체제를 고집스럽게 유지하면서 자립적 민족경제 건설을 추진하여 왔다. 그 결과 70년대 들어서 구조적인 모순이 나타나기 시작하였다. 1980년대에 들어서 북한경제의 구조적 침체는 더욱 심화되어 추가적으로 동원할 자원의 한계에 부딪치게 된다. 이러한 배경아래 시작된 제3차 7개년 계획(1987-1993)마저 계획 목표 달성에 실패한다. 즉 계획기간중 국민소득을 기초년도보다 1.7배(연 평균 성장률 7.9%)의 성장목표를 세웠으나 실적은 연 평균 - 1.7%란 부(負)의 성장율을 기록하게 된다. 목표한 무역규모도 과거와 달리 이례적으로 높여 3.2배(연 평균 증가율 18.1%)로 설정하였으나 정한 목표에 크게 미달하여 수행율이 52.5%에 불과하다.<sup>2)</sup>

계획목표의 차질에 따라 북한은 3년간 완충기(1993-1996)를 정하여 경제발전전략의 중점을 농업, 경공업, 무역에 두고 주민생활의 향상과

2) 통일원(1994), 북한의 제3차 7개년 계획의 종합평가, p.20, pp.105-106

외화획득을 도모한다고 했다. 그러나 경제의 축소 순환과정을 거듭 거치면서 마이너스 경제성장과 무역규모 축소가 1990년 이래 현재까지 계속되고 있으며, 식량공급의 절대부족, 에너지난, 외환의 부족, 그리고 현재 GNP대비 50%의 외채등 심각한 경제위기를 맞고 있다.

오늘의 북한경제 위기는 물론 체제의 비효율성에 따른 구조적 모순의 누적된 결과이지만 그 계기는 1990년 이후 대외환경의 변화에 기인한다. 1990년대 들어서 구소련의 붕괴와

COMECON의 해체로 북한의 대외경제관계가 거의 와해되었기 때문이다. 1989년 북한의 총 대외무역중 구 소련과의 교역이 거의 50%의 비중을 차지하고 있는데 대소교역의 단절이 북한경제에 극심한 충격을 주었다고 할 수 있다. 그리고 1991년 이후 러시아와 중국과 교역에서 과거 우조적인 가격에 의한 청산결제방식에서 경화결제방식의 요구에 응할 능력부족으로 주요 수입품의 급격한 감소, 예를 들어 원유와 식량 수입의 감소가 경제에 큰 영향을 주었다. 더우기 최근의 흉수로 절대식량부족량이 구조적 부족량인 약 200만톤을 더 초과한 360만톤이 된다는 것은 심각한 경제위기를 말하고 있다.<sup>3)</sup>

90년 이후 북한의 주요 경제지표

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GNP성장율(%)	- 3.7	- 5.2	- 7.6	- 4.3	- 1.7	- 4.5
무역규모(억달러)	47.2	27.2	26.6	26.4	21.1	20.5
(증가율:%)	- 1.7	- 41.4	- 2.2	- 0.8	- 20.1	- 2.8
무역의존도(%)	20.4	11.9	12.6	12.9	10.0	9.2
외채규모(억달러)	78.6	92.8	97.2	103.2	106.6	118.3
외채/GNP비율	34.0	40.5	46.1	50.3	50.3	53.0

자료: 통계청(1996), 「남북한 경제사회상 비교」, pp. 187, 245, 247, 248.

3) 김윤근(1996. 9), "북한의 식량문제, 그 현황과 전망."

북한은 경제를 극복하기 위하여 라진.선봉 자유경제무역지대를 설치하고 외국투자 유치에 노력을 하고 있다. 그러나 자유경제무역지대 설치 이후 그 실적이 부진하여 1995년 11월 현재까지 약 2억불의 투자계약을 체결하였으며 실제 투자된 금액은 2천만불에 불과하다.<sup>4)</sup>

북한의 경제적 어려움이 북한의 대내외적 정치·사회적 여건변화와 함께 정치적 위기로 까지 발전하고 있다는 주장이 있는가 하면 다른 한편 북한은 아직 대내통제력을 유지하고 있어 사회이완으로 해서 체제동요 가능성은 있지만 붕괴의 조짐은 아직 없다는 주장도 있다. 일반적으로 외교관계, 예를 들면 미 국무부, 한국의 통일원, 일본의 외무성, 중국지도부등 기구에서는 조기붕괴의 조짐이 없다고 보는 반면, 국방 및 정보기관, 예를 들면 미국 CIA, 미 국방부, 일본의 방위청등에서는 붕괴의 조짐이 나타나고 있다고 인식을 하고 있다.<sup>5)</sup>

북한은 경제적 어려움과 사회주의권 붕괴에 따른 국제적 고립과 함께 대내적 정치·경제여건으로 인하여 체제에 대한 위기인식을 하고 있는것은 사실이다. 다만 경제적 위기를 벗어날려면 경제개혁과 개방의 노선을 추구하여야 하는데 이것은 대내 정치적 통제를 어렵게 하고 체제유지에 위협을 주며, 다른한편 전통체제유지를 위하여 보수적인 사회주의노선을 계속 지키자니 경제적 어려움이 더욱심화되는 딜레마가 북한이 안고 있는 현실이다.

따라서 북한의 미래에 대한 시나리오는 대충 크게 나누어 두가지로 대별되는것 같다. 첫째 시나리오는 북한이 점진적 그리고 단계적 경제개혁과 함께 개방을 한다면 다소 오랜기간동안 정권이 지속되면서 훗날 정치적 개혁도 뒤따라 남북한이 공존을 하면서 합의통일을 하던지 또는 남한주도에 의한 통일을 이룬다는 것이다. 다른하나는 북한이 체제유지를 위하여 현재와 같이 체제개혁없이 제한적인 개방만을 하고

4) 한국개발연구원(1996. 6) 「남북 경제과계의 전망과 발전전략」, p.3

5) 조선일보, 1996. 9. 2. 9면기사내용, '북한 체제붕괴 임박했다'.

대내적으로 정치적 강경보수 노선을 계속 유지한다면 결국 난국을 타개하지 못하고 총체적 위기를 맞아 대남도발이던 자체붕괴이던 조기붕괴의 가능성이 있다는 것이다.

전통사회주의 체제는 결국 개혁, 개방의 길을 걸으면서 결국 체제붕괴는 불가피하다는 주장이 있다.<sup>6)</sup> 즉 전통적 사회주의체제의 가장 핵심적인 3가지 골격은 전술한 바와 같다. 이같은 체제는 경제발전의 초기단계에는 어느정도 발전에 기여를 하는지는 몰라도 시간이 지날수록 물질적 후생, 생산의 효율성, 창의력의 창출, 개인의 자유와 평등, 사회적 유대감등에서 자본주의 시장경제체제보다 뒤떨어져 왔음을 역사는 증명하고 있다. 따라서 이 체제를 역사발전 과정에서 본다면 하나의 과도기적인 형태의 성격을 띤다.

시간이 지날수록 자본주의 시장경제체제에 뒤떨어지는데 과거 30-60여년의 긴 기간동안 여러 사회주의 국가에서 이 체제를 어떻게 유지할 수 있었는가라는 점이다. 그것은 체제내부의 사회불만을 억압하든지 그렇지 않으면 전통 사회주의 기본골격은 유지하고 다만 부분적인 개혁과 정책노선의 수정, 예를 들면 계획경제, 물질생산지표의 계획 목표설정, 외연적 성장전략, 연성예산계약현상, 정부독점의 선수입후수출 등등에서 초래되는 비효율성 및 부작용을 제거하기 위한 체제 및 정책노선을 수정하면서 유지해 왔다. 그러나 체제의 모순은 기본골격이 변하지 않는한 시간이 지날수록 더욱 악화되어 Kornai의 주장에 의하면 결국 3가지 기본골격의 수정을 추구하게 된다. 그 근본적인 이유는 아래와 같다.

첫째는 누적되는 경제난이다. 이 체제는 초기에는 강제성장 전략으로 경제성장에 다소 기여하지만 결국 심각한 경제난을 겪게 된다. 기술발전의 지연, 소비부족 현상과 후진성, 생산의 병목현상과 자원의 낭비, 대중들의 낮은 생활수준과 악화현상등이 시간과 함께 심화된다.

6) Janos Kornai(1992), *The Socialist System*, pp.360-395.

둘째는 경제난에 따른 대중들의 불만이다. 궁핍한 경제로 인한 낮은 소비생활 수준과 그에 따른 분노와 박탈감에서 오는 불평이다. 저질과 선택의 폭이 좁은 생산물, 서비스부문의 후진성, 자연과피, 공공부문과 사회간접자본의 낙후성 등으로 대중들의 좌절감을 유발하고 분노를 발생시킨다. 불만감은 경제영역에서 한걸음 더 나아가서 관료조직의 자의성과 행패, 자유의사 표현의 제한성, 자만에 찬 당국의 홍보 등에서도 나타난다.

셋째는 위와 같은 현상으로 해서 나타나는 집권층의 자신감 상실이다. 권력에 대한 정당성, 체제의 우월성이라는 확신감의 상실이 생기면서 이 체제는 흔들리게 되며 변화를 추구하게 된다. 특히 사회주의 체제의 경제난이 심각해지고 자본주의 체제의 우월성이 나타나면서 자신감을 더욱 상실하게 된다. 세계대전 이후 패전국인 일본과 독일의 경제발전상과 신흥공업국의 경제발전으로 더욱 사회주의 모델에 대한 회의론을 가져오게 되었다.

마지막으로 다른 사회주의 국가들의 변화시도를 보고 그것을 따르는 것이다. 즉 도미노적 현상으로 설명이 된다. 80년대 후반 구소련과 동구권의 변화가 그 예이다. 최근에는 중국의 경제개혁의 가속화 현상에서도 이를 알 수 있다.

변화의 요인이 발생하면 아래와 같이 수습하려는 경향이 있다. 1) 체제개혁 없이 관료조직의 강화를 통해 체제를 완전히 통제하여 억압을 한다. 2) 정치적 자유화, 자유권 인정, 시장사회주의 채택, 책임경영제 도입, 가격자유화 등의 개혁을 하는 것이다. 경직된 전통적 사회주의 체제를 계속 유지하려면 완전한 체제통제라는 첫째의 것을 선택하게 되는데 이것은 억압정책이 계속하여 효과를 발생시킬 수 있다는 전제아래서만 가능하다. 그렇지 않으면 혁명으로 체제붕괴를 초래하기 때문이다. 둘째의 선택은 바로 전통적 체제를 수정하는 체제개혁이다. 여기서 개혁이란 전통사회주의의 특징인 당권의 절대우위, 소유권의 전면적 국

공유화, 그리고 체제운용의 관료주의를 수정하는 것을 말한다. 그런데 3가지 모두를 포기하는 것은 바로 혁명으로 체제를 포기하는 것과 같다. 즉 당의 절대적이고 독점적인 권력을 포기한다는 뜻이기 때문이다. 과거의 예를 보면 헝가리, 폴란드와 같이 개혁단계를 거치고 혁명으로 진전되는 경우도 있지만 동독과 같이 개혁없이 바로 체제붕괴로 발전한 경우도 있다.

그런데 전통적 사회주의 체제개혁은 그 체제가 갖는 유사 요인들이 파괴되면서 체제자체의 일관성과 결집력이 붕괴된다. 개혁과정에서 독점적 권력을 유지하려고하나 이에 대항하는 정치권력에 부딪치게 된다. 한 번 개혁을 시작하면 대중은 전통체제의 잘못된 점을 더욱 파헤치기 때문이다.

전통적 체제의 이데올로기는 엄격히 잘 정돈되어 있으며 논리적으로 폐쇄적이다. 이데올로기는 어떠한 반박도 허용치 않으며 그리고 실제로 증명이 필요없는 공리적인 원칙에 입각하고 있다. 한 예를 들면 체제의 우월성이다. 아무리 역사적으로 또는 실증적으로 그렇지 않은 것을 보여도 이 체제가 우월하다는 것에 대한 반박을 허락하지 않는다. 그리고 만약 잘못이 있다면 그것은 자본주의의 유산에서 기인하는 것이라고 주장한다.

다른 또 하나의 예가 바로 절대적인 당권이다. 즉 당의 권력독점을 말한다. 당의 노선에 어떠한 변화를 가져와도 독점적 권력에는 아무도 의의를 제기하지 못한다는 원칙이다. 이같은 공리적 원칙에 회의를 갖고 의문을 제기할 수 있는 것은 개혁차원에서만 가능하다. 그러나 이 가능성이 바로 전통체제의 잘 정돈되어 있는 논리적 구조를 깨기 시작하게 된다. 다시 말하여 전통적 사회주의가 지탱할 수 있는 체제는 안정적이고 강하게 보이지만, 일단 한 번 뒤틀어지기 시작하면 즉 개혁이 추진되면 본질적으로 매우 불안정한 것이 이 체제의 특징이다.

북한도 이 점을 잘 알고 또한 주위 사회주의권의 변화와 붕괴를 보

고 위기의식을 갖고 있다. 그리하여 경제난의 심각성을 인정하여 이를 타개하기 위하여 북한이 현재 택하고 있는 길은 전통적 사회주의의 주요 골격을 수정하는 체제개혁보다는 전술한 정책노선 수정으로 대신하고 있다. 즉 경제난 타개를 제 1 과제로 내세우면서 여전히 자력갱생원칙에 입각한 자립경제 토대를 반석같이 다져야 제국주의자들의 어떠한 경제봉쇄에도 끄덕없이 자기 힘으로 살아갈 수 있다고 강조하고 있다. 다만 중공업우선과 무역에 대한 과거 정책노선을 바꾸어 농업, 경공업, 그리고 무역제일주의를 표방하는 것은 체제개혁보다는 제한된 정책노선변화에 불과하다고 하겠다.

북한이 체제개혁을 시도하여 현재의 경제위기를 벗어날려고 하는 것은 이미 시기적으로 늦어 불가능하다는 견해도 있다. 즉 체제개혁을 시도할 경우 현재 무너져 가는 체제가 더 빨리 무너질 수 있다는 위기감을 북한 지도부가 갖고 있기 때문에 도저히 불가능하다는 것이다. 따라서 현재와 같은 강경 보수성을 유지하게 된다는 것이다.<sup>7)</sup> 만약 이 주장이 사실이라면 북한은 점진적 개혁을 통한 연착륙이 어렵다는 것을 의미한다.

북한경제가 장기간에 걸친 점진적인 체제전환을 통해 자체 경제력을 배양하면서 점진적으로 남한 경제체제와 통합하는 단계적 통합이던, 또는 북한이 끝내 체제개혁을 거부하여 경제위기가 심화되어 현 정권이 조기붕괴(점진적 경제체제 전환과정에서도 경제위기가 심화되거나 또는 다른 이유로 정권이 붕괴될 가능성도 있음)되어 남한 경제체제에 편입하여 조기통합이되던, 남한이 결국 통합을 주도하여야 한다는 것은 엄연한 사실이다. 이 경우 이질적인 두 경제체제가 통합함으로써 해서 여러 가지 어려움이 발생할 수 있다.

통합을 감당할 수 있는 경제력과 충격의 문제를 우리 경우와 비교하

7) 김덕(1997), "북한의 위기와 남북한 관계," 『신아세아』, 제4권 제1호(1997년 봄호), p.9

여 여건과 상황이 다르지만 분단국으로서 오래동안 공존하다가 시장 경제체제로 통합된 하나의 역사적 사례를 남긴 통일독일의 경우를 통해서 알아 보기로 한다.

## II. 독일의 경제통합

### 1. 통합당시의 구동서독 경제

구서독은 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)체제아래 2차대전 후의 폐허로부터 지속적인 안정성장을 계속 해오면서 대표적인 사회복지국가로 이룩하였다. 국가의 사회적 목적에 크게 위배되지 않는 한 시장기능을 원활히 보장하여 자유경쟁의 원리를 통하여 富의 생산 극대화를 도모한다는 것이다. 그리하여 서방경제에서, 특히 서유럽 경제권에서 주도적 역할을 할 만큼 서독경제력은 성장을 거듭하여 왔다. 그러면서 동시에 사회적 시장경제체제는 강력한 사회복지정책을 추진함으로써 어느 서방 선진국보다 사회복지분야에 뒤 떨어지지 않는 경제를 운영하고 있었다.

1980년대 들어서 서독 경제는 호황을 거듭하면서 팽창하여 왔다. 국제통화기금(IMF)보고서<sup>8)</sup>에 의하면 서독경제는 1983년 이후 계속 경제가 높은 성장을 거듭하여 왔고 1989년도와 1990년도에는 각각 3.9% 그리고 4.5%라는 높은 성장률을 기록하고 있다. 이같은 호황은 7여년에 걸친 기업이윤의 지속적 상승과 충분한 투자재원의 동원력등으로 국내 투자가 활발하였으며, 소비수준도 높아 경제가 높은 가동률을 유지할 수 있었기 때문이다. 그리고 세계개혁으로 1989년도의 재정상태는 균형을 이루고 있었다. 경기가 다소 과잉상태에 있었으나 통화긴축으로 인

8) IMF(1990), German Unification: Economic Issues, Occasional paper No. 75

프레 억제책이 효과적이었으며 낮은 물가상승율을 계속 기록하고 있었다. 해외부문에서는 경상수지의 흑자폭이 크지고 있었는데 1989년도의 무역흑자가 1,434억 DM에 달한다.<sup>9)</sup> 그리고 1990년도의 순해외보유자산은 약 3,000억 달러에 이르고 있었다.

오랫동안 구동독경제<sup>10)</sup>는 다른 사회주의 경제들과 비교하여 안정적이며 상당히 발전하고 있었던 것으로 간주되었다. 동독이 1986년 제 10차 당대회에서 SED(동독의 사회민주당)는 성공적인 동독경제 결산 보고서를 제출하기도 했다<sup>11)</sup>. GNP 성장율, 취업동향, 물가상승율 및 재정관련 통계자료에 의하면 동독경제의 실질적 발전을 보여주고 있다. 그러나 1989년의 대 변혁이후 동독경제는 견잡을수 없는 붕괴양상을 보였는데 이로서 동독의 통계는 모두 거짓이었다는 것이 폭로되었다.

동독정부의 공식발표에 의하면 1980-1988년 사이 사회적 순생산물(Net Material Product)의 년 평균 성장률이 4% 이며 순 투자 증가율은 2%, 그리고 개인당 가치분 소득 증가율은 4.5%이다. 또한 물가는 안정되어 있었고 실업은 존재하지 않으며 국가재정은 균형을 유지한다는 장미빛 경제였다. 그러나 현실은 그렇지 못했다. 실질 GNP 규모는 서독의 약 1/10의 수준이며, 노동생산성은 서독의 30-35%수준에 불과하다. 그리고 평균 임금은 서독의 1/3수준이며 가치분 소득은 거의 1/2 수준의 크기이다. 기업들의 부채는 심각하였으며, 환경오염도 대단하였다. 또한 조세와 보조금으로 인하여 가격과 임금구조는 왜곡되어 있었으며, 다른 사회주의 경제와 마찬가지로 동독경제도 J. Kornai가 말하는 '부족의 경제'(shortage economy)임에는 틀림없는데 특히 사치재는 더욱 그러하다. 대외관계에서는 COMECON(상호경제원조위원회)와의 거래가 크게 차지하여 60% 이상을 나타내고 있었다. 1990년 4월 현재 대외 순외채규모는 162.5억 달러로 GNP의 10%에 해당되는 큰 빚을 지

9) Jahresgutachten(1990/91), p.59

10) 앞으로 구서독, 구동독이란 표현대신 편의상 간단히 서독, 동독으로 기술함.

11) 통일원(1993. 12), 「동서독 화폐통합」, p.92.

고 있었다.

경제통합 직전인 1988년 구동서독 경제의 상대적 비교를 위한 몇가지 경제사회지표를 보면 아래와 같다.

구동서독의 경제 및 사회지표, 1988

구분	단위	서독(A)	동독(B)
인구	(백만)	61.4	16.7
면적	(천 평방 Km)	249	108
총고용인구 (총인구의 %)	(백만)	24.7 (44.5)	9.0 (53.9)
고용구조 (%)			
농업.임업		4.3	10.8
광산.공업.건축		39.8	47.1
기타		56.2	42.1
1980-88년 평균실질성장률 (%)			
GNP/NNP		1.7	4.2
총투자		0.7	2.0
소비자 물가		2.9	-
총가계중 주요내구재 소유 가구비중 (%)			
자동차		97	52
칼라TV		94	52
전 화		98	7
냉장고		78	99
세탁기		86	99
대외관계 (10억VM/DM)			
수출		567.7	90.2
사회주의권의 비중		(4.4%)	(69.5%)
수입		439.6	87.2
사회주의권의 비중		(4.7%)	(68.7%)

자료: IMF(1990) p.xv: Jahresgutachten(1990/91),p.298:

RWI-Mitteilung,1990-1/2, p.20.

## 2. 경제통합과정과 경제충격

### 1) 통합의 배경과 통합방법 논쟁

#### 가. 통합의 배경

i) 대내적 배경: 동독은 동구권 국가들 가운데서도 사회주의의 한 모델국가였다. 그리고 복지국가이며 경제강국인 서독의 존재 그 자체에 의하여 큰 영향을 받아 왔다. 그러나 호네커 정권은 고르바초프의 페레스트로이카와 新思考에 따른 소련 및 다른 동구권국가의 개혁정책을 전통사회주의에 대한 배반이라고 비난하면서 마지막 까지 개혁도입을 반대하고 그리고 동독주민의 개혁요구를 거부하였다. 1989년 5월 오스트리아와 헝가리의 국경선이 개방되면서 시작된 동독주민의 서독으로의 집단탈출사태가 야기되고 그리고 동독주민의 개혁과 민주화 요구 시위가 촉발됨으로서 해서 호네커는 퇴진을 하게 된다. 그러나 이러한 사태의 근본적인 원인은 40여년간 집권하여 온 공산당 일당 독재와 그에 따른 폐쇄사회의 모순 그리고 경제파탄에 대한 국민들의 불만 폭발에 있다.

1989년 11월 9일 백림장벽의 붕괴에 이은 동서독 국경선의 개방은 동독인의 대규모 서독이주를 가져오게 된다. 이 같은 사태로 서독 수상 콜이 제안한 10개항목의 통독방안의 실행이 어려워 진다. 그리하여 1990년 2월 7일 서독정부는 동독정부에 대하여 경제·사회통합을 위한 준비회담을 제의하고 이를 1990년 3월 18일 있었던 동독의 최초 자유총선거결과에 따라 동독정부가 이 제의를 받아 들이게 된다. 이것은 바로 동독주민들의 조기 통일을 열망하는 결과이기도 하다.

ii) 대외적 배경: 콜 수상은 독일통일이 미·영·불·소의 2차 대전 전승 4개국의 합의 및 유럽 통합과정과 동시에 추진되어야 한다는 기본 입장을 밝힘으로서 4개국과 서방권의 지지를 얻는데 성공하게 된다. 우선 관련 4개국과 통독문제의 협의를 하게 되는데 1990.5.5의 제1차

2+4회담으로부터 시작하여 마지막 1990. 9.12. 제4차 2+4회담의 결과 통일독일과 주변국가들과의 평화유지 및 독일의 완전한 주권회복을 보장하는 협정을 맺게 된다. 이로써 통독의 외부적 조건을 최종적으로 타결시킨다. 회담의 주요 내용은 통일독일의 NATO 잔류와 정치군사적 지위문제, 그리고 독일과 폴란드사이의 국경문제였는데, 협의 과정에서 1970년 7월 15-16일간의 獨.蘇 정상회담의 결과 구소련으로부터 통독의 양보를 얻어낸 것이 하나의 결정적인 성과이다. 이러한 양보에는 적절한 경제적 보상이 뒤 따르고 있었다는 점을 주목하여야 한다.

#### 나. 방법논쟁

1989. 11. 9. 백림장벽이 무너질 때만 해도 서독 경제계와 연방은행의 관심은 어떻게 하면 동독을 도와서 경제재건을 동독 스스로 이루어 나가게 하는가 하는 것이었다. 그러나 동서독 국경개방 이후 동독주민의 서독으로 대규모 이주, 동독의 정치.경제체제의 전면붕괴 위협 그리고 서독의 산업.주택문제 등에 대한 심각한 우려가 야기됨으로 해서 사회.경제적 긴장이 야기되었다. 이에 따라 동서독의 양정부는 정치통합 이전이라도 우선 경제통합을 이룩하여야 한다는데 공감대를 형성하게 된다.

그런데 당초에 경제통합을 이룩하는 방법에 대한 열띤 논쟁이 있었다. 즉 사회주의 체제를 시장경제체제로 통합을 하는 과정상 마찰과 비용을 극소화 하여야 한다는 경제적 합리성을 내세워 단계적인 통합안을 주장하는가 하면, 반면에 동독주민의 계속적인 서독 이주로 정치적.사회적 불안이 가중되자 경제적인 문제점이 예상되는데도 정치적 논리아래 즉각적인 조기 통합을 주장한다. 결국 동독의 사회주의 체제의 정치.경제적 역량이 동독주민들의 불만을 해소시킬 수 없다는 판단아래 조기통합을 정치적으로 결정하게 된다.

먼저 단계적 통합안을 보면<sup>12)</sup> 일정기간 동안 동.서독 화폐를 공존시

켜 환율조정을 통해 동독의 산업에의 초기 충격을 완화시키고, 단기적으로 동독의 경쟁력을 유지하도록 하며, 임금의 점진적 조정, 사회보장제도 및 각종 사회제도 변경, 자산 및 부채의 단계적 전환으로 통합에 따른 과도기적인 어려움을 극복해 나간다는 것이다. 이 주장은 동독경제를 시장경제체제로 개혁함으로써 서독과의 생산성 격차를 해소해 나가는 한편 동독마크의 태환화를 추진하고 왜곡된 가격구조를 정상화한 이후에 완전태환화가 가능할 때 화폐통합을 건의하고 있다. 이 주장은 결국 사회구성원의 의식변화에 시간이 필요하며, 인플레이 및 실업 등 부작용을 최소화하고, 시장경제체제로 전환은 정치 및 사회전반의 전환이 뒷받침 되어야 하며 그리고 전문인력 양성을 위해서도 점진적 통합을 해야한다는 것이다.

경제이론적으로는 단계적인 통합안이 합리적일 수 있지만 단계적 통합안에는 현실적인 문제점을 안고 있었다. 즉 양독의 국경이 개방된 상태에서 완전한 태환성을 위한 안정된 환율유지가 필요한데 동독주민이 동독마크를 거부할 때 이 필요조건이 지켜지지 않을 것이라는 점이다. 그리고 동독의 개혁이 순조롭게 진행된다는 보장이 없으며, 국경이 개방된 상태에서 兩獨의 임금격차는 동독의 우수인력이 서독으로 대규모 이주할 것이라는 점이다. 그리고 동독이 개혁을 추진하고 스스로 자물권을 단계적으로 포기한다는 것이 불확실하고 또한 동독주민들이 동독정부에 대한 불신이 있는한 점진적 통합이 성공할 수 없다는 점을 내 세우고 있다. 그리고 대외적으로 보아서 통일에 유리한 국제정치 상황이 언제까지 유지되리라는 보장이 없기에 경제적 합리성보다 정치적 결단이 필요했다.

따라서 서독정부는 당시 동독주민의 계속적인 대이주로 야기된 긴장

12) 연방경제성 장관 하우스만과 경제자문위원회(경제 5현, 위원장 Hans K. Schneider 교수)등 경제계인사와 교수들은 당초 단계적 통합안을 제시하고 있다. 그 예가 연방 수상 앞으로 보낸 90. 2. 9일자 경제자문위원회의 공개서한의 내용이다. 「동서독 화폐통합」, 통일원(1993.11), pp.191-197 참조.

을 완화하고 통일의 기회를 포착하기 위하여 즉각적인 통합을 정치적으로 선택한 것이다. 특히 즉각적인 화폐·경제통합은 다음과 같은 정치경제적 의미를 갖고 있다. 1) 동독주민들에게 보다 나은 장래에 대한 확신감을 주는 것. 2) 동독기업으로 하여금 태환 가능한 통화를 사용토록하여 무역자유화 조치와 함께 효율성을 제고 시키는 것. 3) 서독자본의 동독내 유입을 가속화 시킬 수 있다는 것. 4) 동독내에서 시장경제 지향적인 경제개혁의 즉각적인 실현을 위한 수단을 제공한다는 점이다. 그러나 무엇보다 즉각적인 경제통합으로 해서 정치적 통일을 기정 사실화 시켰다는 점을 우리는 잊어서는 안된다.

## 2) 통합의 내용<sup>13)</sup>

‘화폐·경제·사회통합’(제 1차 국가조약)은 제 6장 으로 구성되어 있다. 통일독일의 기본구도는 유럽의 평화 질서아래 서독의 기본법 23조에 의거하여 독일통일을 조속히 실현하며, 통일과 관련하여 미·영·불·소 4국과 협의하며, 통일후에는 유럽공동체의 제반법규의 적용을 보증한다는 것이다. 통합의 기본원칙은 사회형평, 사회보장 및 환경보호와 함께 지속적인 경제사회발전의 기초로서 동독에 ‘사회적 시장경제’를 도입하는데 있다.

동독은 헌법을 개정하여 서독헌법에 명시된 기본원칙을 승인하도록 했으며, 그리고 조약의 해석 및 적용에 관한 분쟁은 양독 정부간의 협상을 통해서 해결하고, 권리 침해 경우 또는 노사분쟁등은 중재재판소에 재소할 수 있고, 여기서 해결이 안되면 국가재판소에 재소할 수 있다.

13) (1) IMF(1990) 보고서; (2) 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단의 1990. 12월 보고서; (3) "The monetary union with the German Democratic Republic," *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank* (July 1990), pp.13 - 28; (4) "One year of German monetary, economic and social union," *Monthly Report of the Deutsche Bundesbank* (July, 1991), pp.18 -30를 참조.

### 가. 화폐통합

1990년 7월 1일 이후 서독의 DM 을 동독지역내에서 유일한 법정통화로 도입함. 화폐통합에는 화폐가치의 안정과 동독기업의 경쟁력제고라는 대 전제가 있다. 그리고 서독 연방은행의 통화신용정책은 동독지역에도 적용된다. 동독의 은행제도를 시장경제 지향적인 은행제도 즉 이원적 금융제도로 개혁을 한다.

화폐교환 비율은 아래와 같다. 동독주민의 임금, 봉급, 보조금, 연금, 임대료 및 기타 정기적 지급은 등가교환률 즉 1 : 1 비율을 적용함. 동독 마르크로 된 채권,채무는 원칙적으로 2 : 1 비율을 적용함. 그러나 동독거주자의 개인예금은 절충안을 택하여 연령에 따라 2,000 마르크(14세이하), 4,000 마르크(15 - 59세) 그리고 6,000 마르크(60세 이상)까지 1 : 1로 교환할 수 있음. 동 금액을 초과하는 예금은 2 : 1 비율을 적용함. 그리고 동독의 거주외 거주의 경우 1989.12.31 이전 예금은 2 : 1, 그 이후 예금은 3 : 1 비율을 적용함. 그리고 화폐교환은 동독내의 은행계좌를 통해서만 이루어 진다.

독일의 연방은행의 통화신용정책 권한은 단일 통화지역의 전역으로 확대적용되는데 통화정책과 관련된 중요 의사결정은 독일 연방은행 이사회가 수행하고 동독의 재무장관은 이사회에 참석하여 발언은 할 수 있으나 의사 결정권은 없다.

연방은행은 업무수행을 위하여 동백림에 연방은행이사회 직속 임시관리국 그리고 동독내 15개소 이내의 지점을 설치할 수 있다. 이에 소요되는 토지, 건물은 동독정부가 제공하고 외국공관에 준하는 지위를 보장한다.

### 나. 경제통합

서독 DM를 유일한 법정통화로 도입하기 위해서 동독은 즉각적인 경

제개혁 추진이 필요하다고 명시하고 있다. 이것은 바로 사유재산제, 자유경쟁, 자유로운 가격등 시장경제원리에 입각하여 인력, 자본, 재화, 서비스의 완전한 자유이동이 보장되는 공동경제지역을 구축하기 위한 것이다.

경제통합의 주요내용은 시장경제원리를 도입하는 것, 즉 경쟁과 계약 자유의 인정, 정부의 가격통제 배제, 사유재산권의 보장, 노사간 독자적 인 단체협약권의 인정 등이다. 그리고 민간주도의 경제활동을 보장하며 또한 국가소유재산의 사유화 추진도 포함된다. 이미 6월 17일 동독의 회에서 신탁관리청법을 통과시켰는데, 이 법에 의하여 국가가 영위하고 있는 기업은 주식회사 또는 합작회사 형태로 전환하여 사유화를 추진하고 있는 동독의 신탁관리청의 역할이 막중하게 되었다.

서독의 세제를 1990년 7월 1일부터 도입하여 근로소득세, 14%의 부가가치세, 각종 상품에 대한 특별소비세를 그대로 적용하게 된다. 그리고 동독경제재건을 위하여 과도기적으로 각종 조세 및 금융지원 대책이 채택되고, 그 예로서 투자보조금, 부가가치세 감면혜택, 동독내 시발기업의 이자부담 경감 등등이다.

내독거래에는 서독 DM을 사용하고 백립협정에 의한 청산결제방식을 폐지한다. 그리고 빠른 시일안에 동서독 경계선 통제를 완전히 철폐한다. EC 와 관계에서는 동독이 서독경제에 편입됨에 따라 EC 의 기본적인 사항이 동독지역에도 적용된다. 그리고 1995년 까지 모든 무역장벽을 점진적으로 철폐한다. 또한 동독 역시 EC 의 각종 원조자금을 수혜할 자격을 갖게 된다. 다른한편 CMEA 국가와 관계에서는 기존 무역협정으로 체결된 계약은 계속 유효하다.

#### 다. 사회통합

동독의 사회적 시장경제에 상응하는 근로기준법과 능력주의 그리고 사회형평원칙에 의한 사회보장체제를 갖추도록 함. 사회통합의 규정에

서 양독간 노동자의 권익과 사회보장 차이를 해소하기 위하여 동독은 서독의 노동법 및 사회보장 제도의 기본원칙을 그대로 제한 없이 도입한다. 예를 들면 보험요율은 현행 서독요율의 적용을 원칙으로 하고 있다.

### 3) 통합과정에서 나타난 제 문제

#### 가. 통합직후의 경제충격

통합직후 동독지역에 나타난 경제충격은 아래와 같다.

동독지역의 산업생산지수의 변화를 (1985=100) 단위: %

1989년 1/4분기	+3.1	1990년 1/4분기	-4.5
2/4분기	+3.9	2/4분기	-9.5
3/4분기	+3.8	3/4분기	-42.1
4/4분기	-1.0	4/4분기	-50.9

자료: Jahresgutachten(1990/91), p.63

그리고 1990.11 - 1991.3 사이 생산지수가 약 30% 떨어지고 자본재 생산부문이 더 심각하여 40 - 50% 축소하였다.

동독산업의 급속한 생산활동의 축소는 또한 대량의 실업을 발생케 했다. 1990년 7월 당시 실업과 단축조업을 합한 실업률이 10.5%이던 것이 1991년 2월에는 약 30%에 달하고 있다. 단축조업을 제외하더라도 직업연수를 포함한 실질 실업률이 1990년 7월에는 7.2%, 1991년 봄에는 25%, 1991년 말에는 30%에 달한다고 추정하고 있다.<sup>14)</sup> 생산성을

14) Sinn, Hans-Werner and Sinn, Gerlinde(1991), p.30.

초과하는 임금인상과 통독후 과도한 고용이 되어있는 공공분야의 인력 감축으로 실업자가 더욱 늘어났다.

다른한편 동서독간의 임금격차와 더불어 동독의 높은 실업률은 서독으로 인력의 대이주를 촉진시킬 것으로 예상되었으나, 화폐통합과 그 이후 정치적 통일이 동독주민들에게 서독이주가 언제라도 가능하다는 인식을 갖게 함으로서 1989년 말의 대이동과 같은 현상이 계속 되지는 않았다.

동독지역의 대외관계에서도 엄청난 변화를 가져오고 있다. 과거 동독의 대외경제관계는 동구권의 경제협력체인 COMECON 국가들과 장기적인 협력 및 생산계획을 통하여 동독의 생산 및 무역구조를 형성할 만큼 이들과 밀접한 관계를 맺고 있었다. 1990년도의 동독수입의 65%, 동독수출의 78%가 동구권 국가들을 대상으로 한 것이다. 그런데 화폐 및 경제통합으로 동독경제는 COMECON 국가들과 맺은 결제체제가 해체되면서 동독기업의 대부분이 서구의 경쟁자들과 경쟁할 만큼 경쟁력을 갖지 못한다는 점이 명백히 들어났다.

동독기업들은 경쟁력이 있는 상품도 없을 뿐 아니라 교역 및 판매에 있어서도 효율적 운영을 할 줄 모르는 상태였다. 이로써 동독경제는 동구의 전통적인 판매시장, 특히 구소련 시장에 의존할 수밖에 없었다. 이 시장들이 완전히 붕괴되는 것을 막기 위하여 연방정부는 제 1, 2 차 국가조약에서 이 시장과 관계는 존중하였다. 그러나 그 이후 동독기업들의 어려운 체제전환과정 및 구조조정과정, 그리고 동구권 지역의 정치적, 경제적 변혁등으로 동독의 대외교역량은 크게 줄어들게 했다. 특히 동독지역은 과거 최대 무역대상국이던 구소련이 해체되고 그리고 러시아와의 무역도 매우 저조했기 때문이다.

다른한편 통합직후의 서독경제 상황은 어떤 큰 가시적인 변화가 나타나지 않는다. 그러나 사실 1989년 서독경제는 호황기의 막바지에 있어서 경기순환과정에서 축소의 과정을 예상하였는데 통일의 호황으로

3년정도 연기가 되어 1993년에 와서 다소 경기 침체현상이 나타났다는 주장도 있다. 아래 표를 보면 큰 변화가 없다가 시간이 어느정도 경과한 후에 경제활동수준이 둔화되는 것을 볼 수 있다.

동서독지역의 주요경제지표 및 변화률  
(WG:서독지역, EG:동독지역)

년도	1990	1991	1992	1993
GDP성장률(WG)	4.5	3.7	1.6	-1.7
(EG)	-	-11.4	9.7	5.8
개인당소득(WG)	41,639	43,472	43,380	44,729
DM (EG)	13,451	17,381	20,118	22,598
EG/WG 비율(%)	32.3	40.0	46.4	50.5
근로자 월평균(WG)	3,702	3,910	4,021	4,100
임금 DM (EG)	1,774	2,423	2,745	2,941
EG/WG 비율(%)	47.9	62.8	68.7	72.1
생산성 DM (WG)	90,702	95,511	98,424	104,046
(EG)	28,138	41,121	49,290	54,795
EG/WG 비율(%)	31.0	43.1	50.1	52.1
생계비 물가 (WG)	3.4	3.5	4.0	4.2
상승률(%) (EG)	-	17.5	11.1	8.8
실업률(%) (WG)	6.2	5.5	5.8	7.3
(EG)	-	10.7	14.8	15.0
서독 수출(10억DM)	840.2	962.3	1054.1	1001.7
수입	786.0	884.2	876.5	823.9
동독 수출(10DM)	-	60.4	71.6	54.6
수입	-	223.5	252.5	253.8

자료: (1) Deutsche Bundesbank Geschäftsbericht, 1990, 1992, 1993, 1994; (2) Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, Deutscher Bundestag(1995.9.8), Drucksache 13/2280, Anlage 48, p.392; (3) 통계청, 통독전후의 경제사회상 비교, p.97 자료에서 표를 만들었음. 단 1990년도 서독의 성장률은 GNP 성장률임

#### 나. 충격의 요인

즉각적인 화폐·경제통합이 동독생산수준의 급격한 축소, 실업의 증가, 그리고 이로 인한 서독으로부터의 막대한 재정이전 등의 문제점을 야기시켰다고 단계적 통합론자들은 통일이후에도 주장하고 있다. 그러나 앞에서도 지적하였듯이 경제적 논리에 앞서 정치적 논리를 받아 들일 수밖에 없는 대내외적 여건이 있었다.

동독경제의 단계적인 체제전환없이 즉각적인 통합이 큰 경제적 충격을 유발시킨다는 점은 예견된 점이다. 문제는 동독경제의 현실을 과대평가하여 통합의 부작용을 과소평가 했다는 점이다.<sup>15)</sup> 즉 공급측면에서 동독은 낮은 기술수준과 노후화된 시설·장비로 인해서 동독제품이 서구제품과 경쟁이 되지 않는다는 점이다. 사실 통합전의 동독경제가 COMECON에서는 중추적일 수 있었지만 통합으로 해서 그 능력은 소멸된 것이다.

동독노동자 임금의 1 : 1 의 화폐교환비율과 노동생산성을 초과하는 급격한 임금인상으로 가격경쟁력 상실이 다른 하나의 이유이다. 통합이전 동독근로자의 월 평균 임금은 약 1,250 M 이며 서독의 3,192 DM 과 비교하여 교환 비율이 1 : 1 이면 사용자측의 사회보장 기여금 부담을 포함한 월 평균 임금비용은 서독의 37 % 수준이다. 이 수준은 당시의 동독노동자의 생산성이 서독의 약 1/3 수준이므로 1 : 1 비율에 의거한 동독노동자 임금이 생산성에 비해 높지 않은 수준이라는 주장도 있다.<sup>16)</sup>

그러나 동독노동자의 평균임금이 1990년 3월 - 7월 사이 약 23 %, 그리고 7월 - 10월사이에 약 16 % 상승하게 됨으로서 임금으로 인한 동독기업의 경쟁력은 큰 타격을 받는다. 위 통계표에서도 볼 수 있지만

15) U. Heilemann and R. Jochimson (1993) 교수는 통합당시 동독경제에 대한 잘못된 이해와 평가가 통일이후에 계속 영향을 미치고 있다는 점을 잘 지적하고 있음.

16) 통일원(1993.12), p.14

동독의 임금수준이 항상 생산성 수준보다 크게 상승하고 있다. 임금상승의 요인은 가격보조금 철폐와 사회보장기여금 인상에 대해 보상, 임금인상을 위한 노동조합의 투쟁에서 정부가 실업수당을 지급할 때 최종임금을 기준으로 삼기 때문에 이 경우를 대비하여 임금을 올려 놓아야 한다는 주장 때문이다. 그리고 임금협상에서 서독노조의 동독지원도 있었다. 동독노동자의 임금인상이 서독으로 동독노동자의 이주 억제적 효과가 있기 때문이다. 17)

급속한 동독산업의 축소는 수요측 요인도 있다. 동독주민의 서독제품에 대한 강한 선호로 해서 동독제품의 극심한 판매부진 현상을 겪게 된다. 특히 구동독시절 구매할 수 없었던 내구재, 예를 들어 서독 TV 등의 수요 급증으로 동독제품에 대한 소비지출이 더욱 감소될 수밖에 없었다.

그리고 동독의 수출의 70% 이상을 차지 하고 있던 동구권 시장의 붕괴가 또한 수요 감소의 이유이다. 그리고 화폐통합으로 과거 동구권과의 교역에서 비대환성 대체 루블로 결제하던 것을 1991년 1월 1일부터 경화로 결제하여야 했기 때문에 동독제품에 대한 수요가 축소되었다. 또한 동독화폐가치가 통합으로 300% 절상되었기 때문에 가격경쟁력을 상실한 이유이다. 앞의 통계표에서 동독지역의 수출규모를 보면 충분히 이해가 간다.

1991년에 이미 Akerlof 외 3인의 미국 버클리 대학교 교수들의 글에서 통합이후 개방된 동독지역의 기업의 제품생산비는 시장가격보다 높으다고 하면서 그 주요 이유가 바로 노동시장의 노동수급사정을 고려하지 않은 높은 임금이 주원인이라고 분석하고 있다. 이것은 바로 개방된 경제에서 비교우위론에 위배되는 정책으로 동독제품에 대한 급격한 국내외의 수요축소와 함께 생산활동의 급격한 축소, 대량실업의 발생을 초래하게 되는 이유라고 주장한다. 18)

17) 통일원(1993. 12), p.33

동독지역의 낮은 생산활동과 실업의 심화는 동독지역 기업이 당초 낮은 생산성을 갖고 있었다는 이유도 있지만 통합이후 서방의 동독지역 투자부족이 다른 중요한 이유이다. 투자의 장애요인이 높은임금, 환경오염의 비용, 수요부족 등등 여러 가지 이유가 있겠지만, 중요한 장애요인이 바로 사유화추진에 있어서 비능률성이다. 신탁관리청에 의한 국유기업의 민영화를 추진하는데 관리들의 비능률성으로 민영화가 부진하여 시설투자가 극히 저조했다. 또한 동독지역의 재산권, 주로 토지 소유권이 확실히 정리가 되지 아니하여 외부투자가 부진할 수밖에 없었다. 그러나 1990년 8월 이후 서독정부에 의한 신탁관리청 개편과 제 2차 국가조약에 의하여 재산권 반환에 물적반환과 함께 금전적 보상의 방법이 채택됨으로 해서 다소 민영화 및 기업투자가 개선되기 시작한다.<sup>19)</sup>

#### 다. 구조조정과 그 비용

상이한 체계의 경제통합은 경제충격으로서 받아지기도 하지만 다른 한편 거대한 새로운 구조조정을 뜻한다고 말한다.<sup>20)</sup> 여기서 구조조정이란 동독경제가 서독경제를 따라 잡는 과정에서 일어나며, 동독지역이 서독지역의 경제를 따라 잡았을 때 사실 실질적이고 내면적인 완전한 경제통합을 이룬다.

물론 따라잡는데는 시간이 걸린다. 산업국가간의 경제성장의 격차를 1/4 줄이는데 15년, 그리고 3/4을 줄이는데 70년이 걸린다는 연구도 있다.<sup>21)</sup> 소요시간은 결국 격차를 줄이는정책의 목표를 어떤 수준에 두는

18) George A. Akerlof, Andrew K. Rose, Janet L. Yellen, H. Hennesius, "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," *Brookings Paper on Economic Activity*, 1, 1991. pp. 1 - 105.

19) 독일 경제사회통합 연구를 위한 단기조사단(1990.12), p.309

20) Horst Siebert(1994).

21) R. J. Barro and Xavier Sala-i-Martin(1991)

가에 따라 다르지만 꼭 100% 따라잡아야 한다는 법은 없다. 어느 경제나 지역간의 격차는 존재하기 때문이다.

그런데 문제는 격차를 줄이는데 시간이 필요할 뿐 아니라 엄청난 경제적 비용이 든다는 것이다. 이것을 누가 부담하는가라는 사회적 문제가 발생한다. 독일의 경우는 동독지역의 구조조정 부담은 주로 서독지역으로부터의 대규모 재정이전에 의존하여 왔다. 그리고 그 규모도 예상한 것보다 크면서 지속적으로 증가해 왔다. 1991년 재정이전의 총규모는 1,390억 DM이던 것이 1995년에는 1,940억 DM으로 점차 증가해 왔으며, 순 이전만 하더라도 95년도에는 1,470억 DM이나 된다. 1991년부터 95년까지 총 8,200억 DM(약 450조원)의 규모이며, 1996년에만도 약 1,800억 DM(약 94조원)규모의 재정을 동독지역으로 이전시킨다는 계획을 세웠다.

재정이전 규모는 매년 연방총예산의 20 - 25%에 달한다. 1990년 독일통일로 인해 생긴 재정적 부담은 예산과 재정정책에 의해 해결되어야 했다. 연방정부의 기본정책은 예산을 절약하는 바탕위에 통일독일을 위한 투자재원을 가능한 한 마련한다는 입장이다. 연방정부는 순 재정부담금 중에서 2/3은 예산절감과 예산항목간의 전용을 통해 조달되었다. 예산절감은 모든 지출부문에서 이루어 졌다.

## 동독지역에 대한 공공재정이전(사회보장비 포함) 단위: 10억 DM

	1991	1992	1993	1994	1995
I. 총재정이전	75	88	114	114	146
연방예산	31	24	15	5	-
'독일통일기금'	4	5	5	6	7
유럽공동체	-	5	9	12	16
연금보험	24	25	15	17	15
연방고용청	5	5	10	14	10
서독 주/지자단체	139	152	168	168	194
총 계					
II. 역 수입	31	35			44
연방추가세	2	2	37	41	2
연방추가행정수입	33	37	2	2	46
총 계			39	43	
III. 순이전					
(I 과 II의 차액)	106	115	129	126	147

자료: 연방정부(1995), Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern, p.234, 주독대사관 번역

그러나 예산절감에도 불구하고 동독지역 재건을 위한 재원조달을 위하여 재정수입 개선대책을 세우지 않을 수 없었다. 여러 분야에서 시행되던 세금혜택을 폐지함으로써 조세수입을 늘렸다. 또한 세율을 인상하였으며, 소득세 및 법인세에 대한 7.5%의 부가세도 도입하였다. 이에 따라 개인의 담세율도 지속적으로 증가하였다. 그리고 재정수요의 확대에 따른 공공재정적자의 증가를 피할 수 없게 되었다.

## 1990 -1995 연방정부의 국가전체 재정적자 현황

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
연방정부(10억 DM)	48.1	53.2	39.2	66.9	50.6	49.5
국가전체(GNP대비:%)	2.1	3.3	2.9	3.3	2.7	2.5

자료: 상동(1995), P.235

문제는 재정지원의 상당부분이 현실적으로 생산적인 부문보다 소비와 사회정책적 목적에 사용되었다는 점이다. 예를 들면 1991년 동독지역의 GDP는 31% 감소 되었는데 가처분소득은 오히려 23% 증가현상을 보인 점이다. 이것은 고임금 정책으로 인한 동독기업의 경쟁력 상실을 임금보조를 통하여 해결하겠다는데 그 이유가 있다.<sup>22)</sup> 그리고 지출재원은 연방정부의 예산과 함께 연방노동청 및 법적 연금보험에서 지출되었다. 이러한 이전지출의 구조는 서독의 사회제도가 동독지역에 그대로 확대 적용된 데 기인된다.

통일 이후 5년이상의 기간동안 동독지역의 경제가 자생력을 갖도록 할려고 큰 재정지원을 해 왔지만 그 결과에 대하여 비판적인 목소리가 높다. 통합직후 심각한 충격으로부터 다소 회복세에 접어든 통일후 3-4년 쯤에는 그래도 미래에 대한 전망은 낙관적이 었다. 그러나 시간이 지남에도 불구하고 동독지역의 기업의 효율성이 개선되어 경제에 활력소를 가져오는 기미가 미약하다는 것이다. 이 같이 서독지역의 재력으로 동독지역을 재건하여 서독을 따라잡기 위하여 구조조정하는데 큰 어려움이 있다는 것을 보여주고 있다.

22) Heiner Flassbeck and Gustav a. Horn(1996), pp.15-16

#### 4) 통합을 위한 정책과 그 효과

구조조정과정의 어려움은 통합초기의 정책선택에도 큰 영향을 받는다는 연구논문들이 있다. 그 한예를 Thimann 과 Breitner 교수의 글에서 찾아 볼 수 있다.<sup>23)</sup> 즉 동독지역의 경제활동 수준의 미약함과 아직 서독수준에 '따라잡기'(catch-up)에는 요원함을 실증분석을 통해 밝히고 있다.

서독정부가 당초 경제통합의 전망에 대하여 낙관적인 견해를 가졌었다. 그러나 경제통합이후 그 동안 큰 규모의 자본이전 지원에도 불구하고 동독경제는 자생력을 찾지 못하고 계속 어려운가라는 질문에 해답을 찾으려고 하고 있다. 주요 원인을 경제 외생적 그리고 경제 내생적 이유에서 찾으려고 했다. 먼저 외생적 이유에는 동독의 노후된 자본시설이다. 이 점을 서독정부가 알고는 있었지만 당초 예상보다 훨씬 나빴다는 것이다. 즉 동독사정을 잘 몰랐다는 결론이다. 다른 외생적 이유는 대외적으로 동독이 크게 의존하고 있던 COMECON의 해체로 동독지역기업의 시장상실이다. 따라서 수요감소로 활력을 찾을 수 없다는 것이다.

그런데 주요한 내생적 이유는 바로 동독지역에서의 임금정책이다. 통합의 전망이 그래도 낙관적이던 1990-91년 사이 임금협상에서 앞으로 4년에 걸쳐서 동독지역의 근로자 임금을 서독의 수준으로 올린다는 점을 노사가 합의를 보았다. 당시 동독임금의 수준은 서독의 30-35%였다. 그런데 1991년 동독의 GDP가 30% 감소하였으므로 당연히 합의된 임금인상 계획을 연기를 하여야 하는데 정치적 이유로 그렇게 하지 못하였다. 이러한 임금정책이 부정적인 결과를 가져온다는 것은 확실한데, 문제는 그 부정적 영향의 크기와 오랜기간을 지속하고 있다는 점에서 많은 전문가들이 놀라고 있으며 연구의 대상이 되고 있다.

Thimann과 Breitner교수는 독일 경제모형을 이용하여 실제 임금상승

23) C. Thimann and M. Breitner(1995), pp.446 - 469.

을보다 다소 낮은 상승율을 적용할 때 동독지역의 투자효과, 고용효과를 시뮬레이션을 통한 분석결과 실제보다 훨씬 긍정적인 결과가 나타난다는 연구 분석을 하고 있다.<sup>24)</sup>

Akerlof 도 결국 높은 임금이 대부분의 동독기업의 생산활동을 위축시켰다고 하면서 신탁관리청이 민영화를 추진하는 과정에서 근본적인 장애요인이라 했다. 즉 신탁관리청의 관료주의와 소유권 처리의 지연이 투자에 장애요인이라기 보다 오히려 고임금정책이 동독지역 기업의 경쟁력상실로 해서 민영화가 어려워졌다는 것이다.

고임금정책은 동독지역 근로자들이 서독지역으로 이주하여 동독지역의 경제공동화 현상을 막기위한 정책이라고 서독 노동조합은 주장한다. 그러나 동서독간의 임금격차보다는 동독의 일자리 부족이 대부분의 이주의 원인이었다는 분석도 있다. 즉 동독지역의 비교우위성이 크게 상실함으로 해서 투자가 이루어지지 아니하여 고용창출이 뒤 따르지 못하였다는 것이다. 따라서 소득재분배 입장에서에서 고임금보다는 동독지역의 일자리 창출을 통한 분단의 극복을 애초에 소홀히 함으로써 그 영향이 오랜 기간동안 나타난다는 점을 많은 연구에서 지적하고 있다.

이것은 통합당시 Kohl 정권이 동독주민에게 고기대감을 주면서 생산성 향상에 따른 점진적 임금인상을 추진하지 않은 것은 정치적 결정의 결과이다. 분단의 극복을 소득재분배로 이루어 진다는 환상때문이라는 지적이다. 동독지역의 생산활동 증대를 통한 소득창출을 가능케 하도록 정책방향을 설정했어야 했다는 점이다.

다른 또 하나의 예가 Flassbeck 과 Horn(1996) 교수의 글이다. 이들도 같은 주장을 펴고 있다. 즉 단기적으로 동독주민의 생활비 지원수단으로서 생산성보다 높은 고임금 보조정책이 필요하겠지만, 중장기적으로는 자본의 현대화를 위한 투자보조정책이 동독경제를 자립하는데 더 올바른 정책이란 점을 강조하고 있다. 따라서 과거 독일정부가 선

24) 앞예와 같은 연구논문임.

택한 임금정책보다 자본보조와 임금보조를 적절히 조합한 접근이 필요하다면서 그렇지 못했던 과거 정책선택이 오늘날 그 영향이 크다고 그들은 주장하고 있다.

### III. 남북한 경제 통합에 주는 시사점

#### 1. 동서독과 남북한 사례의 차이점

분단지역간의 부단한 경제교류, 협력이 상호간 신뢰회복과 전반적인 관계발전에 기여한 사례는 통일이전 동서독 경제관계에서 확인된다. 동서독의 경우 지속적인 경제교류와 협력이 상호간 신뢰구축과 민족적 동질성의 회복노력이 마침내 통일을 이루는데 전인차 역할을 한 것으로 평가된다.

물론 동서독은 분단국이라는 점에서는 남북한과 유사성을 가지나 분단의 연원이나 대내외적 상황에 있어서 남북한과는 차이가 있다. 즉 2차대전후 강대국의 합의에 따라 분단되고 양대 이데오르기의 대립구조 아래 분단이 고착화 되었다. 그리고 상이한 체제아래 체제대결을 벌이는 민족내부의 갈등상황에서 시장경제체제의 압도적 우세를 세계에 과시한 사례로서 공통점을 갖고 있다. 다만 서독과 남한이 시장경제체제 아래서 성공을 한 것은 사실이지만 발전의 양상과 경제규모 및 경제력에 큰 차이는 있다.

동서독은 오랜 기간동안 인적, 물적교류의 증진으로 민족의 동질성 유지에 노력을 기울였는데 비하여 분단 반세기를 맞이하는 현재까지도 과거 남북의 민족상잔의 전쟁으로 상호간 불신의 심화로 해서 남북한은 상호 관계발전을 위한 최소한의 신뢰조차도 회복하지 못하고 있다는 점이 하나의 큰 차이점이다. 이것은 근본적으로 북한이 전세계적인

변화에 역행하여 여전히 사회주의 체제를 표방한체 체제개혁과 함께 하는 적극적인 개방의 길로 나서지 못하고 있기 때문이다.

구소련의 해체와 동구권의 급속한 체제전환, 그리고 중국과 베트남 등 아시아 사회주의 국가의 개혁.개방등 세계적인 변화를 목격하고 있는 북한으로서도 새로운 국내의 환경에 부응할 수 있는 방향으로 체제가 변화되어야 한다는 사실을 충분히 인식하고 있다. 그러나 사회주의권의 변혁과 동서독의 통일과정을 지켜보면서 북한이 얻은 교훈은 개혁이나 개방이 결국은 체제의 붕괴로 이어질지 모른다는 사실일 것이다. 따라서 북한은 현재 경제적 조건의 개선을 위한 개혁.개방의 필요성과 정치적 목적을 위한 현상유지의 필요성 사이에서 방황하고 있다고 전술하였다.

다른 하나의 차이점은 동독시민은 무혈 시민혁명을 통해 동독정부를 붕괴시키고 통독을 급진전 시켰다. 즉 1989년 동독주민의 개혁요구와 집단탈출사태와 그로부터 이어지는 민주화 요구시위, 그리고 호네커의 퇴진이다. 북한이 과연 밑으로부터 시민의 혁명이 있을까 하는 의문이 제기된다는 점이다.

동독은 서독에 비하여 군사력 및 경제력에서 열세에 있다는 것을 자인하고 동서독 경제 교류를 통한 경제적 실리를 추구하는 정책을 폈다. 서독은 이에 반하여 동서독 교류를 통하여 경제적 이해관계보다 오히려 정치적 이해관계에 표면상으로는 나타내지 아니했지만 더 큰 관심이 있었다고 할 수 있다. 그러나 남북한의 경우는 북한이 여전히 군사적 우위를 확보하기 위한 노력과 군사적으로 적화통일을 고집하고 있는점에서 큰 차이점이 있다. 북한이 오히려 정치적 이해관계에 우선순위를 두고 있다는 점이다.

동서독 통합의 기본원칙은 서독 기본법 제23조에 이미 결정되어 있었다는 점이 또한 법적제도면에서 큰 차이점이다. 기본법 제23조에서 명시적으로 동독지역의 주(州)를 서독의 의회나 정부의 동의없이 연방

공화국에 받아들여지게 되어 있다. 이것이 부분통합이나 점진적 통합의 가능성을 사실상 봉쇄하고 있다. 따라서 통합과정에서 부작용과 저항을 축소할 수 있었고 구조적 통합을 조속히 이루어 나갈 수 있었다. 이러한 여건이 우리에게 주어져 있지 않다는 점이 큰 차이점이다.

무엇보다 경제력의 격차에서 큰 차이를 보이고 있다. 1989년 경제통합 직전의 서독과 1995년 현재 남한의 경제규모를 상대적으로 비교하여 본다. 우선 GNP 크기가 당시 서독은 1조 3천억 달러이며 1995년 남한것의 크기는 4천5백만 달러이다. 서독이 약 3배로 크다. 1인당 소득에서는 서독이 약 2배 크다. 인구는 남한의 약 1.5배이며 그리고 영토의 면적은 약 2.5배이다. 그리고 동서독과 남북한사이의 상대적 비교는 아래 표와 같다.

동서독(1989)과 남북한(1995)의 상대적 경제력 비교

	서독	동독	남한	북한
면적	2.3	: 1.0	0.8	: 1.0
인구	3.7	: 1.0	1.9	: 1.0
GNP	10.0	: 1.0	20.0	: 1.0
1인당GNP	2.5	: 1.0	10.0	: 1.0

자료: IMF(1990), p.xv : Jahresgutachten(1990/91), p.298 :

한국은행(1996.6), '95년 북한 GNP 추정결과' 에서 계산함.

통계자료를 보면 1989년 당시의 서독 사정이 현재의 우리보다 유리한 여건아래 있었다는 것을 알 수 있다. 즉 우리보다 훨씬 큰 경제력을 갖고서 상대적으로 소득격차에 있어서 남북한에 비하여 폭이 훨씬 작은 경제를 통합했다. 그리고 동서독은 경제협력면에서 남북한보다 비교도 되지 않을 정도로 교역과 협력이 잘 이루어 지고 있었다.

대외경제관계에서도 서독은 당시 오랜기간동안 무역수지 흑자를 기록하고 있었으며 그리고 순해외자산은 3,000억 달러에 이른다. 우리와

는 사정이 크게 다르다. 또한 동독의 COMECON과의 교역 비중은 크지만 그러나 절대적인 교역의 크기와 무역수지에서 본다면 현재 북한의 경우보다 대외거래에서 다소 유리한 입장에 있었다고 할 수 있다. GNP대비 외채규모에서도 엄청난 차이를 나타내고 있다. 즉 북한은 50%를 넘는 경제인데 비하여 동독은 10% 수준이다.

산업구조를 보더라도 상대적으로 북한은 동독보다 후진적 경제구조를 갖고 있다. 1차 산업부문의 비중이 여전히 높으며, 광공업의 비중은 계속 떨어지는데 반하여, 음식 숙박, 정부부문의 비중증가로 서비스부문이 남한에 비하여 상대적으로 낮으나 상승추세에 있는 것은 구조적인 문제점이다. 실물부문의 생산활동의 위축이 거듭되는 최근의 경제상황으로 해서 주민생활 수준의 악화가 통합당시의 동독주민 생활수준과는 비교가 되지 않을 정도로 낮다.

이같이 여러 가지 역사적, 정치적, 경제적 측면에서 상당한 차이가 있으나 그러나 분단을 평화적으로 극복하면서 서독의 체제를 그대로 동독지역에 확대 적용하는 과정에서 발생하는 여러 문제는 우리들에게 시사하는바 크다.

## 2. 독일통일의 시사점

통일의 기회가 예상치 못한 시기에 갑자기 온다는 것을 독일의 경우에서 볼 수 있다. 이 경우 독일은 법적인 장치, 즉 기본법 제23조와 막대한 경제력의 비축으로 대외적인 외부환경을 유리한 입장으로 끌어들이 효율적으로 추진할 수 있었다. 이 과정에서 통합의 방법과 정책입안에서 경제적인 합리성보다 정치적 결단이 우선하였다는 점을 보여주고 있다. 경제이론적으로는 단계적인 통합안이 합리적일 수 있지만 대내적 정치·경제 현실에 문제점이 있어서 즉각적인 조기통합의 길을 택하였다. 그리고 대외적으로 보아서 통일에 유리한 국제정치 상황이 언제나

지 유지되리라는 보장이 없기에 경제적 합리성보다 정치적 결단이 필요했다. 그러나 즉각적인 경제통합으로 해서 정치적 통일을 기정 사실화 시켰다는 점을 우리는 잊어서는 안된다.

이것은 통일의 기회가 불시에 온다면 통합을 어떠한 방법으로 할 것인가하는 문제는 경제적 합리성 보다 정치적 여건이 더 크게 작용한다는 점을 알려준다. 다만 경제적 능력이 이를 추진하는데 뒷받침이 된다는 점이다.

다음은 초기의 정책선택이 통한이후 구조조정과정에서 지속적인 영향을 미친다는 점을 시사하고 있다. 통일이후 5년이상의 기간동안 동독지역의 경제가 자생력을 갖도록 할려고 큰 재정지원을 해 왔지만 그 결과가 만족스럽지 못한데 대하여 비판의 목소리가 높다. 서독지역의 재력으로 동독지역을 재건하여 서독을 따라잡기 위하여 구조조정하는데 큰 어려움이 있다는 것을 보여주고 있다. 초기에 동독경제의 현실을 과대평가하고 통합의 부작용을 통합당시 서독의 정치인, 경제인, 노동계와 학계인사들이 과소평가했다는 점이다. 이것은 다시말하여 동독경제에 대한 정확한 정보가 부족하고 그리고 두 이질적인 체제의 통합에서 오는 사회적, 경제적 마찰의 크기를 예측치 못했다는 점이다.

동서독 특히 통합에서 사회적 통합이 얼마나 어려운가를 또한 보여주고 있다. 통일이 된지 6년이 지난 오늘날 동독주민의 심리상태가 부정적이라는 보고서와 여론조사결과가 나오고 있다. 이것은 동독주민이 새로운 환경에 적응하는데 많은 문제점이 있다는 것을 시사하고 있다.<sup>25)</sup>

통독 5주년에 즈음하여 주요 여론조사기관이 실시한 통일관련 여론조사 결과가 오랜 분단 끝에 다시 하나가 된다는 것이 얼마나 어려운 과정인가를 우리에게 알려준다.<sup>26)</sup> 동독주민의 83%가 통일에는 찬성하

25) 서울국제포럼(1997), “변화하는 국제환경 속의 한·독관계”, 국제회의 보고서 97-1, Karl Kaiser의 발제내용, p. 7.

26) 주독 한국대사관 번역, “통독관련 여론조사 결과 종합”, 요약 800-9601-2

면서도 67%의 주민 머리속에는 아직 장벽이 존재하고 있다고 응답하고 있다. 36%의 주민은 아직 과거 동독의 생활에 자부심을 갖는다고 답하고 있다. 동독주민의 평균 임금이 이미 서독의 80% 수준에 이르는 데도 시장경제체제에 대한 호감적 반응이 1990년초에는 77%이던 것이 계속하락하여 1995년 겨우 34%밖에 되지 않는다. 통일에 대한 실망보다는 새로운 체제에 대한 실망과 적응력 부족이 그 이유이다. 동독체제에 대하여 긍정적인 태도를 보인 사람이 90년 당시는 11%이던 것이 95년에는 22%로 상승하고 있음은 놀라운 사실이다.

#### IV. 남북한 경제통합의 의미와 대응책

##### 1. 경제통합의 의미

일반적으로 경제통합이란 지리적으로 인접한 국가간의 지역적 경제통합(regional economic integration)으로 이해한다. 지역적 경제통합에는 다양한 형태가 있으며 그 주요한 것들이 바로 자유무역지대, 관세동맹, 공동시장, 경제동맹 등이다. 경제동맹(또는 연합, economic union) 중에서도 완전경제동맹이란 가맹국이 상호간 초국가적 기구를 설치하여 그 기구로 하여금 가맹국의 사회·경제정책을 조정·통합, 관리하는 형태를 의미한다. 이것은 하나의 단일경제권을 지향하는 통합형태이다. 이에선 재정·통화정책을 위시한 경제정책을 수행하는데 있어서 국가의 고유 경제주권이 초국가적인 기구로 이양될 때 완전하다고 할 수 있다. 이 통합은 사실상 정치적 통합까지 간 상태라고 할 수 있다.

그런데 이 글에서 말하는 경제통합이란 경제체제가 상이한 분단국의 경제통합으로서 이것은 체제전환을 전제로 하고 있으며 상이한 체제로 분단된 것을 하나로 되돌려 놓는다는 것이다. 이 같은 체제전환을 전제

로 한 경제통합에는 두 체제가 어떤 이상적인 체제를 이룩하기 위하여 동시에 전환을 통하여 통합할 수 있고, 그리고 어느 한편의 체제만 소멸되면서 다른 한쪽의 법제도 및 경제질서가 통합되는 지역에 그대로 적용되는 경우가 있을 수 있다. 동서독의 경제통합이 바로 후자에 속하는 경우이다. 통독이 중앙집권적인 계획경제체제를 포기하고 서독의 '사회적 시장경제'체제를 그대로 받아 들인 것이다.

분단된 국가가 하나가 된다는 것은 분단된 이전의 상태로 회복, 즉 하나로 만드는 작업이다. 이 작업이 전면적이고 포괄적인 것이 이상적이겠지만 그러나 꼭 그러한 과정을 거친 회복만을 바랄 수 없다. 정치, 경제, 사회통합이 동시에 완성되라는 법이 없다는 것이다. 그러나 완전한 경제통합은 결국 궁극적으로 정치적 통일을 의미하게 되며 또 그 방향으로 유도하게 된다. 짧은 기간에 준비된 동서독의 통합에 있어서도 서독의 콜 총리와 동독의 총선거에서 새로 선출되 데메지에르 총리 사이 1990년 4월 24일 통합에 대한 합의를 거친다음 5월 18일 경제사회통합 협정에 조인함으로써 사실상 45년간의 분단상태를 마감하였다. 그러나 경제사회통합의 발효는 7월 1일부터 인데 정치적 통합인 제2 국가조약은 그 이후 발효하여 서독의 기본법이 전 독일에 적용되는 10월 3일에 바로 완전한 정치적 통일이 이루어 졌다고 할 수 있다.

통합이란 하나의 과정(a process) 이기도 하며 또한 어느 시점에서 본다면 한 상태(a state)이기도 하다. 따라서 특히 경제통합이라고 할 때 두 체제가 동일한 경제법질서아래 합한다고하여 실질적인 경제통합이 이루어 졌다고 말할 수 없다. 이것은 경제부문에서 외형적이며 형식적인 통합이라고 말할 수 있다. 실질적이고 내면적인 경제통합은 형식적 통합으로 인하여 발생한 충격과 불균형으로부터 완전히 벗어나서 분단의 흔적이 씻어져서 민족구성원 모두가 하나의 민족공동체라는 인식을 가질 때이다. 따라서 통합은 하나의 과정으로 이해되어야 한다. 독일도 외형적인 경제통합은 1990년 이루어 졌지만 아직 내면적이며

실질적인 통합과정은 현재 진행중에 있다고 할 수 있다. 헬무트 슈미트 전수상은 통일독일이 많은 시행착오를 거치면서 20년후에야 통일독일의 실체(identity)를 찾을 수 있다고 말하면서<sup>27)</sup> 아직도 해결하여야 할 많은 문제점들이 통일독일에 존재함을 지적하고 있는것도 바로 이러한 과정으로 이해하고 있기 때문이다.

1990년 7월 1일부터 발효된 '화폐,경제,사회통합'이 바로 독일경제의 외형적인 통합(a state)을 가져왔다고 하겠다. 그러나 그 이후 법제도를 정비하고 재산권의 사유화 및 각종 경제자율화조치 그리고 통합된 지역의 구조조정과정이 계속되었으며 지금도 일부 진행중인 것이다. 이 과정(a process)이 바로 내면적이 경제통합을 이룩하기 위한 것이다. 그런데 과거 이질적이던 두 체제를 통합하는 과정에 경제적,비경제적 제약조건으로 해서 순탄스럽지 못하다. 여기에는 전환단계와 전환속도가 중요한 문제로 대두되는데 이문제를 해결하는데 있어서는 경제적 합리성뿐만 아니라 정치적, 사회적 요구조건을 동시에 충족시켜야 한다는 점에서 어려움이 따른다.

## 2. 정책과제

동서독 통합과 비교하여 여러 관점에서 차이점은 있지만 남북한의 경우도 결국 외부적, 내부적으로 요구되는 사항들을 살펴 볼 때 다양한 대안들이 있지만 전술한 바와같이 독일의 경우와 유사한 과정을 거쳐 시행될 것이라고 보는 점이 현실적이다. 앞에서 전술한 정치적 의사결정과정, 통합관리의 어려운 점, 적용의 사회적 갈등, 대외관계에서 주변 국가들과의 외교적 설득 등등이다.

북한이 끝내 체제개혁을 거부하여 경제위기가 심화되고 따라서 현

27) 문화일보(1996. 10. 29일자) 창간 5주년 특별강연 "21세기 아.태역할" 내용중의 일부임.

정권이 조기붕괴하여 남한경제에 편입되는 조기통합이던 또는 오랜기간 점진적 체제개혁을 통하여 경제력을 배양하는 점진적인 연착륙을 통한 소멸을 하던 결국은 서독과 마찬가지로 남한이 경제통합을 주도하여야 한다는 점도 명백하다. 이때 중요한 문제는 경제통합을 주도할 수 있는 능력이 있는가 라는 문제이다. 여기서 말하는 능력이란 상대적 개념이다. 즉 통합을 해야하는 기회가 온다면 남한경제가 능력이 있는가 없는가에 따라 그 기회의 선택여부가 결정되어 지는 것이 아니다. 통합은 하여야 하되 북한과 비교하여 상대적 경제능력의 크기에 따라 통합의 충격과 구조조정과정에서 발생하는 경제적 부담의 고통이 큰가 작은가라는 문제이다.

동서독과 남북한간의 경제력 격차에 대하여서는 전술한바이다. 이 자료에서 알 수 있는 것은 동서독의 경우가 상대적으로 남북한의 통합보다 현 시점에서 본다면 훨씬 경제적 부담이 적다는 점이다. 즉 통계자료를 보면 1989년 당시의 서독 사정이 현재의 우리보다 유리한 여건아래 있었다는 것을 알 수 있다. 우리보다 훨씬 큰 경제력을 갖고서 상대적으로 소득격차에 있어서 남북한에 비하여 폭이 훨씬 작은 경제를 통합했다. 그리고 동서독은 경제협력면에서 남북한보다 비교도 되지 않을 정도로 교역과 협력이 잘 이루어 지고 있었다. 대외경제관계에서도 서독은 당시 오랜기간동안 무역수지 흑자를 기록하고 있었으며 그리고 순해외자산은 3,000억 달러에 이른다. 우리와는 사정이 크게 다르다.

그런데 북한이 조기붕괴를 하는가 또는 연착륙에 의한 점진적 붕괴를 하는가의 문제는 우리가 선택하는 것이 아니다. 다만 점진적 단계를 거친 민족경제 공동체를 지향한다면 우리가 북한의 개혁과 개방을 지원하는 방안을 강구하여 북한이 개혁, 개방하도록 유도하는 노력은 할 수 있다. 이 노력을 받아들인냐 아니냐의 선택도 결국은 북한에게 있다.

북한이 어떤 형태로 붕괴하던 붕괴하는 과정에 혼란기가 온다. 이 혼

관상태에서 우리가 무력으로 북한을 강점할 수 있다하더라도 이것은 진정한 통합의 길이 되지 못한다. 서독이 동독을 '흡수 통일' 하였다고 하는데 정확히 말하면 '흡수'란 표현보다 '합의'란 말이 올바른 표현이다. 당시의 정치적 상황을 보면 동독주민이 자유 총선거에 의하여 서독 체제를 선택한 것이다. 강제에 의하여 흡수된 것이 아니다. 우리도 기회가 오면 북한주민이 자유로운 총선거를 통하여 과도기정부를 세운 후에 남북한 정부간에 합의를 하든지, 또는 직접 총선거에 의한 남한체제를 선택하던지 간에, 남한의 체제를 북한 주민이 선택을 할 때 형식적이고 외형적인 경제통합 또는 통일을 이룩하게 된다. 그러나 실질적 내면적인 경제통합은 앞에서 지적한바와 같이 통합의 충격에서 벗어나고 북한경제가 남한경제를 따라 잡아 분단의 흔적이 없어질 때 이루어진다.

따라서 우리는 경제통합을 통한 통일의 기회가 온다면 이 기회를 선택하는 것이 아니라 오히려 기회를 포착하여 어떻게 관리하는가의 문제가 우리들이 할 수 있는 일이다. 동서독의 통합에서 서독이 정치적 결정을 내린것도 이런 이유때문이다. 따라서 우리가 동서독통합에서 배울점은 어떻게 기회를 포착하는가 라는 문제이고 다음이 그 기회를 효과적으로 관리하는 수단을 준비함으로써 고통의 부담을 줄이는 문제이다. 전자는 통합과 관련하여 거시적인 측면에서 본 것이고, 후자는 미시적인 측면에서 통합의 문제를 본 것이다.

거시적 측면에서 우선 남한의 주도아래 자유민주주의 가치관 아래 사유재산권을 인정하고 개인의 자율적인 의사결정을 존중하는 시장경제체제로 남북이 통합하려면, 우리의 경제력을 키워서 기회가 올 때 북한의 주민들로 하여금 남한체제를 신뢰하고 선택하도록 준비를 하여야 한다. 우리가 아무리 좋은 통합방안을 제안하여도 북한주민이 선택하지 않으면 허구에 불과하다. 그리고 경제력이 크야만 통합의 책임을 질 때 그 고통이 감소될 수 있다. 이점을 우리는 독일의 예에서 찾아

볼 수 있다. 지금보다 우리의 경제능력을 더욱 확대하기 위해서는 말할 나위 없이 우리경제의 대외경쟁력을 높이고 그리고 대내적 대결과 갈등보다 화합과 단결로 체제정비가 필요하다.

솔직히 말하여 독일은 통일방안이 없었다고 하나 결과론적으로 보아서 통일방안이란 표현은 안했지만 모든 정책이 통일과 관련된 것이었다고 할 수 있다. '사회적 시장경제'체제아래 전후 서독은 경제력 확대에 증진을 꾸준히 하면서 또한 대표적인 복지국가를 이룩하여 왔다. 동독과도 교류.협력을 통하여 될 수 있는한 동질성을 유지하려고 노력하였으며, 동방정책과 함께 서방과도 친화를 계속유지한 대외정책도 결과적으로 보면 통일의 기회를 포착하는데 큰 기여를 하였다.

우리도 정당과 정치인 그리고 사회단체들이 통일방안이라고 내세워 정치적으로 이용할것이 아니라 하나의 큰 목표를 설정하고 모두 같이 묵묵히 매진할 때 기회가 찾아 올 것이며 또한 그 기회를 포착할 수 있다.

미시적 측면에서 통합기회를 포착했을 때 그 후속관리를 효과적으로 처리하여야 한다는 점을 동서독통합에서 배울 수 있다. 우선 통합의 기회가 오기전이라도 북한으로 하여금 개혁.개방을 하도록 유도한다면 그렇지 않을 때 보다 통합이후 충격의 심도가 축소될 것이다. 따라서 남북한의 경제교류.협력을 확대할 수 있는 실천적 방안을 강구하여야 한다. 그리고 북한을 고립.봉쇄시키는 것보다 세계경제질서에 적극적 참여하도록 유도하여 시장경제체제와 접촉할 기회를 많이 갖도록 도와주어야 한다.

경제통합이 이루어 졌을 때의 정책선택의 문제가 이후 실질적 통합하는 과정에서 효과적으로 관리하는 문제와 직결되어 있다는 점을 동서독통합 사례에서 알 수 있다. 예를 들면 화폐통합에 있어서 교환비율 책정문제, 동독경제를 어떻게 평가를 하는가 하는 문제, 임금정책, 사유화정책의 속도, 사회보장정책의 적용범위, 경제자율화의 속도 등등 많은 정책의 선택이 종합적으로 고려되어야 한다는 점이다. 이 같은 경

제정책의 선택에서 정치적 요인을 배제할 수 없음을 통일독일에서 잘 알 수 있다. 그러나 정치적 요인을 배려하더라도 경제통합 전략의 선택이 통합이후에 중요하다라는 점을 잘 시사해 주고 있다.

따라서 남북한 경제통합시에 있을 수 있는 통합관리문제, 예를 들어 체제전환의 속도와 방법의 총괄적 문제, 그리고 통화정책, 임금정책, 산업정책, 재산권처리등 각론적인 문제를 체계적이며 지속적인 연구분석해 나갈 연구팀이 필요하다. 이 연구팀은 정치적 중립성을 유지하되 국가적 차원에서 전문인 신분의 보장이 필요하다. 정권이 바뀌어도 계속 연구를 행할 수 있는 연구팀이어야 한다. 이 같은 지속적 연구가 필요한 것은 북한경제가 붕괴했을 때 어떤 내용으로 통합을 하는 것이 가장 효과적인가라는 통합방법에 대한 연구는 통합당시의 남북한의 정치적, 경제적, 사회적 여건에 대한 정확한 정보를 이용하여야 하며 그리고 여러 가지 여건은 계속 변하고 있기 때문이다.

통합시 실무업무를 담당하는 사람은 초기에는 남한의 전문 실무자일 것이다. 이미 통일연수원에서 시행하고 있는 것으로 알지만 북한을 이해하고 통합시에 발생할 수 있는 업무에 대한 사전 지식을 갖게함으로써 통합의 효율성이 증진될 수 있다. 동서독의 경우도 행정의 인력부족이 큰 하나의 애로점이 었다고 한다.

한마디로 말하여 우리는 정치적 통일방안을 논하기 앞서 꾸준히 국력을 배양하면서 대내적으로 화목과 단결, 대외적으로 우호관계를 유지하여야 한다. 그리고 북한의 붕괴에 대비하여 가능한 시나리오에 따른 통합관리방법을 미리 연구 준비해 두는 것이 우리들이 할 일이다.

## 참 고 문 헌

- 김덕(1997), "북한의 위기와 남북한 관계," 『신아세아』, 제4권 제1호, 신아세아 질서연구회, pp.7-23.
- 김운근(1996.9), "북한의 식량문제, 그 현황과 전망," 한국농촌경제연구원 문화일보, 1996년 10월 29일자 일간, '21세기 아.태역할' 기사내용  
조선일보, 1996년 9월 2일자 일간지, '북한 체제붕괴 임박했나?' 기사내용  
서울국제포럼(1997), "변화하는 국제환경 속의 한.독 관계," 국제회의 보고서 97-1
- 오강수(1994.8), "북한의 대외경제정책변화와 남북한 경제협력," 『북한 경제동향』, 한국개발연구원.
- 주독한국대사관(1996), 독일연방정부 간행물, *Materilien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundeslandern* (Drucksache 13/2280, 95.9.8. Unterrichtung durch die Bundesregierung) 의 번역물, 100-9602-4
- \_\_\_\_\_ (1996), 연방정부 간행물 번역, 통독관련 여론조사 결과 종합. 요약 800-9601-2
- 통일원(1993), 동서독 화폐통합, 통일과정연구 93-VI.
- \_\_\_\_\_ (1994), 『북한의 제3차 7개년 계획의 종합평가』
- 통계청(1996.7), 『통독전후의 경제사회상 비교』
- \_\_\_\_\_ (1996), 『남북한 경제사회상 비교』
- 한국개발연구원(1996.6), 『남북경제관계의 전망과 발전전략』
- Deutsche Bundesbank, "The monetary union with the German Democratic Republic," Monthly Report of the Deutsche Bundesbank(July, 1990), pp.13-28.
- \_\_\_\_\_, "One year of German monetary, economic and

- social union," Monthly Report of the Deutsche Bundesbank(july, 1991), pp.18-30.
- Akerlof, George.A, et al. (1991), "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," *Brookings Papers on Economic Activity*, The Brookings Institution, Washington, D.C. pp.1-105
- Flassbeck, H. and Horn, G.A. (1996), "German Unification - an Example for Korea," in *Economic Consequence of German Unification and Its Policy Implication for Korea*, 1996.3.14, KDI/DIW Joint Seminar Paper
- Heilmann, U. and Jochimsen, R.(1993), *Christmas in July? The Political Economy of German Unification Reconsidered*(Brookings Occasional Papers, the Brookings Institute, Washington, D.C.)
- Heilmann, U. and Loebbe, K.(1995), "the Structural Renewal of Eastern Germany: some Initial Observations", in Paul J. J. Welfens(ed. 1995), *Economic Aspects of German Unification-Expectation, Transition Dynamics and International Perspectives* (Springer-Verlag, New York)
- IMF(1990), *German Unification: Economic Issues*, IMF, Washington, D.C.
- Jahresgutachten(1990/91), *Auf dem Wege zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands* (Stuttgart, Metzler-Poeschel)
- Kornai, J.(1992), *The Socialist System* (Princeton University Press)
- RWI - *Mitteilungen: Zeitschrift für Wirtschaftsforschung*, Jahrgang 41(1990), Heft 1/2, (Berlin, Duncker & Humblot)
- The Economist* (1996, May 4-10)

- Siebert, Horst (1994.4), "Integrating the Eastern Lander: How long a transition?", Kiel Discussion Papers, 229, Institut für Weltwirtschaft Kiel.
- Sinn, Hans- Werner and Sinn, G. (1992), *Jumpstart, The Economic Unification of Germany*(Cambridge, Massachusetts, MIT press)
- Thimann, C. and Breiter, M. (1995), "Eastern Germany and the Conflict between Wage Adjustment, Investment, and Employment: a Numerical Analysis," *Weltwirtschaftliches Archive*, Band 131, Heft 3, 1995, pp.446-469.
- Barro, R. J. and Xavier Sala-i-Martin, "Convergence across States and Regions," *Brookings Paper on Economic Activity* (Jan.1991).