



Ⅰ 프로젝트 2015-02

# 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

- 동독, 체코, 헝가리, 폴란드를 중심으로 -

이용하 · 민기채 · 정인영 · 김신규 · 정흥모 · 황규성 · 유현경



## 머 리 말

2015년은 우리에게 광복 70년과 분단 70년을 맞는 뜻 깊은 해이다. 지구상에서 분단된 국가는 한반도뿐이다. 그러나 여전히 작금의 북한의 태도와 한반도 정세에 비추어 볼 때 통일과 통합의 길은 멀어 보이기만 하다. 그렇다고 하여 통일 준비를 늦출 수는 없다. 1990년대 동유럽 탈 사회주의의 경험에 비추어 볼 때, 체제전환과 통일은 ‘한 밤의 도적 같이’ 찾아올 수도 있기 때문이다. 갑작스럽게 찾아오는 통일 기회에 유연하게 대처하기 위해서는 체제전환 및 통일 문제에 대해 우리는 지속적으로 연구하고 준비해 나가야 한다.

통일은 북한의 체제전환을 전제로 하고, 그 체제전환 과정에서 성장으로 대변되는 경제정책과 분배로 대변되는 복지정책의 효율적인 결합은 성공적인 통일과 통합을 위한 중요한 열쇠라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 이제까지 성장 제일주의에 의거하여 성공적인 경제성장과 발전을 이룩해 왔다. 따라서 이러한 정책적 기조는 통일 기에도 크게 벗어나지 않을 것이라는 전망이 우세하다. 특히 경제성장 우선 기조는 통일 비용을 최소화하는데 유용하기 때문에 정책 입안가에게는 매혹적으로 보일 수밖에 없다. 하지만, 복지정책을 등한시할 경우 나타날 수 있는 북한주민의 대규모 남하에 따른 남한 노동시장의 교란 및 혼란이 발생하고, 나아가 소득 불균형 심화 등에 따른 사회통합이 늦어질 수밖에 없다는 점을 간과해서는 안된다.

체제전환과 통일의 특수성 등을 감안할 때, 통일 시에는 지금까지의 경제정책과 복지정책의 조합 패러다임을 바꾸지 않으면 성공적인 통일을 달성하기 어려울 것이다. 독일의 통일과정과 구 동유럽 사회주의 국가들

의 체제전환 과정에서 성공적인 체제전환을 가능하게 했던 것은 바로 경제정책과 복지정책의 조화였기 때문이다. 이런 점에서 본 연구는 동독과 비셰그라드 그룹 3개국(체코, 헝가리, 폴란드)을 대상으로 경제정책과 사회정책의 결합을 중심으로 한 체제전환의 과정 및 경제사회적 성과를 비교 분석하고, 한반도 통일 시 적합한 경제정책과 사회정책의 결합 방향을 모색하는데 그 목적을 두고자 한다. 이로써 본 연구는 체제전환 국가들을 이해하고 나아가 한반도 통일 시 국가정책 방향을 설정하는데 기초자료로 활용되기를 기대한다.

본 연구는 국민연금연구원의 이용하 선임연구원의 책임 하에 수행되었다. 특히 국가사례 연구에 외부전문가들이 헌신했다. 동독의 체제전환 사례는 황규성 교수가, 체코 사례는 김신규 교수가, 헝가리 사례는 정홍모 교수가, 폴란드 사례는 본원의 정인영 부연구위원이 각각 집필하였다. 이외에도 민기채 부연구위원과 유현경 연구원도 집필에 참여하였으며, 이규성 및 이재은 연구원은 실무적 지원 및 편집에 많은 도움을 주었다. 이외에 집필과정에서 유익한 자문 및 검독을 통해 연구의 질을 높이는데 기여하신 많은 전문가 분들에게 이 자리를 빌려 감사의 뜻을 전한다.

끝으로 본 보고서에 수록된 모든 내용은 어디까지나 저자들의 의견이다. 공단의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2015년 12월 31일

국민연금공단 이사장 문 형 표  
국민연금연구원 원장 김 성 숙

## 목 차 | Contents

요 약 .....	1
I. 서 론 .....	15
1. 연구배경 .....	15
2. 연구목적 .....	17
3. 연구범위와 방법 .....	21
II. 체제전환과 경제사회적 변화 .....	25
1. 체제전환의 이해 .....	25
가. 체제전환의 의미 .....	25
나. 체제전환의 원인 .....	27
다. 체제전환의 유형 .....	31
2. 체제전환과 경제사회적 변화 .....	40
가. 정치적 변화 .....	40
나. 경제적 변화 .....	41
다. 사회적 변화 .....	43
III. 동독의 체제전환과 경제사회적 성과 .....	47
1. 동독의 체제전환 .....	47
가. 동독 체제전환의 특수성 .....	47
나. 동독 체제전환의 전개과정 .....	48

2. 동독의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책 .....	51
가. 동독의 경제정책 .....	51
나. 동독의 사회정책 .....	55
다. 동독의 체제전환과 경제사회정책의 역할 설정 .....	57
라. 동독의 체제전환 이후 경제사회적 변화와 정책 대응 .....	62
3. 동독의 경제사회적 성과 .....	70
가. 동독의 체제전환 비용 .....	70
나. 동독의 경제적 성과 .....	75
다. 동독의 사회적 성과 .....	81
라. 동독과 서독의 경제사회적 성과 비교 .....	85
4. 결론 및 시사점 .....	93
<b>IV. 체코의 체제전환과 경제사회적 성과 .....</b>	<b>97</b>
1. 체코의 체제전환 .....	97
2. 체코의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책 .....	99
가. 체제전환 10년(1989~1998): ODS 집권과 신자유주의 .....	99
나. EU 가입 시기(1999~2007): ČSSD 집권과 EU 가입 .....	104
다. EU 가입 이후(2008~현재): 새로운 성장 동력 .....	106
3. 체코의 경제사회적 성과 .....	109
가. 체코의 경제적 성과 .....	109
나. 체코의 사회적 성과 .....	118
4. 결론 및 시사점 .....	127

V. 헝가리의 체제전환과 경제사회적 성과 .....	131
1. 헝가리의 체제전환 .....	131
가. 헝가리 체제전환의 정치경제적 배경 .....	131
나. 헝가리 체제전환의 시기 구분 .....	134
2. 헝가리의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책 .....	135
가. 체제전환의 충격·변동기(1989~1994) .....	135
나. 체제전환의 침체·성장기(1995~2010) .....	145
다. 체제전환의 위기관리 및 정상화기(2010~현재) .....	156
3. 헝가리의 체제전환 이후 경제사회적 성과 .....	161
가. 경제적 성과 .....	161
나. 사회적 성과 .....	163
4. 결론 및 시사점 .....	166
VI. 폴란드의 체제전환과 경제사회적 성과 .....	171
1. 폴란드의 체제전환 .....	171
2. 폴란드의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책 .....	173
가. 체제전환 초반 10년: 1989~1999 .....	173
나. 체제전환 후반 15년: 2000~2015 .....	178
3. 체제전환의 경제사회적 성과 .....	183
가. 경제적 성과 .....	183
나. 사회적 성과 .....	188
4. 결론 및 시사점 .....	197

VII. 동독 및 비셰그라드 국가들의 경제사회적 성과 비교 .....	201
1. 개관 .....	201
2. 종합적 성과 비교 .....	203
가. 프리덤 하우스의 지표 .....	203
나. 유럽부흥개발은행의 지표 .....	207
다. 독일의 베르텔스만의 이행지수 .....	214
3. 경제적 성과 비교 .....	218
가. 경제성장 .....	218
나. 대외무역 .....	222
다. 물가 .....	224
라. 고용과 실업 .....	226
마. 국가재정 .....	229
4. 사회적 성과 비교 .....	231
가. 출산율과 인구 .....	231
나. 사회지출 .....	233
다. 분배지표 .....	236
라. 삶의 만족도 .....	240
5. 소결 .....	242
VIII. 결론 및 제언 .....	245
참고문헌 .....	249

## 표 차례

〈표 II-1〉 소련과 동유럽 복지체제의 장점과 단점 .....	30
〈표 II-2〉 체제전환 정도에 따른 체제전환 유형 .....	33
〈표 II-3〉 체제전환 방식에 따른 체제전환 유형 .....	36
〈표 II-4〉 체제전환 결과에 따른 체제전환 유형: 경제발전 .....	37
〈표 II-5〉 체제전환 결과에 따른 체제전환 유형: 사회정책 .....	39
〈표 II-6〉 Kornai의 분석들에 기반한 체제전환 전후 양 체제의 변화 : 정치적 변화 .....	40
〈표 II-7〉 Kornai의 분석들에 기반한 체제전환 전후 양 체제의 변화 : 경제적 변화 .....	42
〈표 II-8〉 Kornai의 분석들에 기반한 체제전환 전후 양 체제의 변화 : 사회적 변화 .....	44
〈표 III-1〉 동독의 체제전환 과정 .....	48
〈표 III-2〉 통화정책 모델의 특징 .....	53
〈표 III-3〉 국유재산 사유화 현황 .....	65
〈표 III-4〉 동독지역에 대한 투자지원 프로그램(10억 마르크) .....	66
〈표 III-5〉 동독 체제전환 지원 비용 주요 연구결과 .....	71
〈표 III-6〉 재정이전 현황 .....	72
〈표 IV-1〉 체코의 소득세율 및 법인세율: 1990~2015 .....	117
〈표 IV-2〉 체코의 시기별 집권당과 GDP 대비 사회지출(%): 1990~2015 · 119	
〈표 V-1〉 동유럽 각국의 체제전환 초기조건 .....	137
〈표 V-2〉 구 동구권 주요 국가들의 국유기업 사유화 형태 비교 .....	138
〈표 V-3〉 헝가리 체제전환의 목적과 정책 수단 .....	139
〈표 V-4〉 비셰그라드 국가들의 1989년 전후 GDP 및 GDP 성장률 .....	142

〈표 V-5〉 주요 체제전환국의 GDP(%) 대비 총지출, 사회지출, 정부보조(%) : 1989, 1993년 .....	143
〈표 V-6〉 헝가리 가구의 주요 소득원(총소득의 %) .....	144
〈표 V-7〉 헝가리 거시경제 지표: 2000-2004 .....	148
〈표 V-8〉 헝가리의 GDP대비 사회지출 비율(%): 1991~2002 .....	153
〈표 V-9〉 GDP대비 연금지출 .....	153
〈표 V-10〉 헝가리의 GDP/NMP 지표(1989=100): 1980~2003 .....	155
〈표 V-11〉 IMF 등의 동유럽 지원 현황: 2008~2009 .....	157
〈표 V-12〉 헝가리의 경제지표: 2010-2014 .....	162
〈표 V-13〉 비셰그라드 국가의 GDP 대비 재정적자: 2008~2011 .....	163
〈표 V-14〉 체제전환국의 빈곤율: 2005~2009 .....	164
〈표 V-15〉 체제전환국의 소득불평등 정도: 1987~1998 .....	165
〈표 VI-1〉 1990년대 중반까지 사회보장제도 개혁 결과 .....	177
〈표 VI-2〉 폴란드의 주요 거시경제 지표: 2000~2012 .....	186
〈표 VI-3〉 폴란드의 총인구 대비 65세 이상 노인인구: 2000~2050 .....	189
〈표 VI-4〉 폴란드의 노인부양비 추계: 2013~2060 .....	190
〈표 VII-1〉 유럽부흥개발은행의 구조변화지표 변화: 2007 .....	211
〈표 VII-2〉 유럽부흥개발은행의 전환 및 발전 개괄지표 변화 .....	213

## 그림 차례

[그림 II-1] 인과적 연관성의 주된 경로 .....	26
[그림 III-1] 재정이전의 용도별 규모 .....	73
[그림 III-2] 재정이전의 용도별 구성 .....	74
[그림 III-3] 재정이전 중 사회보험의 구성(%) .....	75
[그림 III-4] 동독지역의 GRDP 및 1인당 GRDP 추이(백만유로, 유로) .....	76
[그림 III-5] 동독지역 GRDP의 구성(백만 유로) .....	77
[그림 III-6] 동독지역 투자의 추이 .....	78
[그림 III-7] 동독지역의 산업 클러스터 형성 .....	79
[그림 III-8] 동독지역 경제의 대외의존도(백만 유로) .....	80
[그림 III-9] 동독지역의 국민총소득과 국민순소득 .....	80
[그림 III-10] 1인당 가구소득의 추이 .....	81
[그림 III-11] 동독지역의 지니계수와 빈곤율(%) .....	82
[그림 III-12] 동독지역의 실업률과 고용률 추이 .....	83
[그림 III-13] 동독지역의 고용형태 추이 .....	83
[그림 III-14] 독일의 GDP 대비 복지지출 추이(%) .....	84
[그림 III-15] 독일 복지지출의 구성 .....	85
[그림 III-16] 동독지역의 지원의존도 .....	86
[그림 III-17] 동서독 지역의 1인당 가구 시장소득 대비 가처분 소득 .....	87
[그림 III-18] 서독 지역 대비 동독지역의 경제력 .....	88
[그림 III-19] 서독지역 대비 동독지역의 1인당 GRDP .....	89
[그림 III-20] 동서독 지역의 지니계수와 빈곤율 비교 .....	89
[그림 III-21] GDP 대비 복지지출의 동서독 지역간 차이(%) .....	90
[그림 III-22] 전반적 생활만족도의 추이 .....	91
[그림 III-23] 동서독 지역의 가치관 변화 추이 .....	92

[그림 Ⅲ-24] 동독시민의 시장경제 적응에 대한 동서독 시민의 평가 .....	93
[그림 Ⅲ-25] 독일은 살만한 나라인가에 대한 주관적 평가 .....	93
[그림 Ⅳ-1] 체제전환국의 경제성장 경로 .....	100
[그림 Ⅳ-2] 체코의 GDP 성장률(%): 1990~1998 .....	101
[그림 Ⅳ-3] 체코의 GDP 성장률(%): 1999~2007 .....	106
[그림 Ⅳ-4] 중동부유럽의 민주주의 바로미터: 2011~2012 .....	107
[그림 Ⅳ-5] 체코의 GDP 성장률(%): 2008~2014 .....	108
[그림 Ⅳ-6] 체코의 경제자유화 지수 .....	109
[그림 Ⅳ-7] 비셰그라드 국가의 GDP 성장률(%): 1991~2014 .....	110
[그림 Ⅳ-8] 비셰그라드 국가의 1인당 GDP: 1995~2013 .....	111
[그림 Ⅳ-9] 체코의 산업별 GDP 구성 및 피용인 보수(%) 추이 .....	112
[그림 Ⅳ-10] 체코의 무역수지 및 상품·서비스 수지: 1989~2013 .....	113
[그림 Ⅳ-11] 체코의 인플레이션(%): 1997~2013 .....	113
[그림 Ⅳ-12] 체코의 GDP 대비 재정적자(%): 1995~2014 .....	115
[그림 Ⅳ-13] GDP 대비 정부부채(%) .....	115
[그림 Ⅳ-14] 체코의 노년 부양비 및 연금생활자/생산가능인구 비율 : 1989~2049 .....	118
[그림 Ⅳ-15] 비셰그라드 국가들의 GDP대비 사회지출(%): 1990~2014 ..	120
[그림 Ⅳ-16] 비셰그라드 국가들의 1인당 사회보장비: 1995~2012 .....	121
[그림 Ⅳ-17] 체코의 항목별 사회지출(%): 1995~2012 .....	122
[그림 Ⅳ-18] 빈곤층과 사회적 배제자 중 노년층 비율(%): 2005~2013 ..	123
[그림 Ⅳ-19] 전체 인구에서 빈곤층과 사회적 배제자 비율(%) : 2005~2013 .....	123
[그림 Ⅳ-20] 체코의 지니계수: 2001~2013년 .....	124
[그림 Ⅳ-21] 체코의 복지책임 인식: 국가책임 vs. 개인책임(%) .....	125
[그림 Ⅳ-22] 체코의 복지책임 인식: 선별복지 vs. 보편복지(%) .....	125
[그림 Ⅴ-1] 체제전환국의 GDP 대비 사회지출 비중 .....	164
[그림 Ⅴ-2] 사회보장비 지출과 재정적자 .....	165

[그림 VI-1] 폴란드의 1999년 연금개혁 전후 제도 비교 .....	181
[그림 VI-2] 체제전환국의 GDP 및 1인당 GDP: 1990~2013 .....	184
[그림 VI-3] 폴란드의 GDP 성장률: 1990~2013 .....	185
[그림 VI-4] 폴란드의 인플레이션: 1990~2013 .....	187
[그림 VI-5] 폴란드의 실업률: 1990~2013 .....	188
[그림 VI-6] 폴란드의 출산율: 1990~2013 .....	189
[그림 VI-7] 연금가입자수 대비 연금수급자수 비율 추이(2015~2060) .....	191
[그림 VI-8] 체제전환국의 사회지출: 1990~2010 .....	192
[그림 VI-9] 폴란드의 부문별 사회지출 비율 .....	193
[그림 VI-10] 폴란드의 지니계수 .....	194
[그림 VI-11] 폴란드의 빈곤율: 중위소득 60% 기준 .....	195
[그림 VI-12] OECD 국가의 빈곤율: 중위소득 50% 기준 .....	195
[그림 VI-13] 폴란드의 가처분소득 중 소비지출 비율 및 생활만족도: 2003~2013 .....	196
[그림 VII-1] 프리덤 하우스의 자유도 지수 변화: 1972~2014 .....	204
[그림 VII-2] 프리덤 하우스의 민주주의 지수 변화: 1999~2015 .....	206
[그림 VII-3] 유럽부흥개발은행의 체제전환지표 변화: 1989~2014 .....	208
[그림 VII-4] 베르텔스만의 민주주의 이행지수 변화: 2003~2014 .....	215
[그림 VII-5] 베르텔스만의 시장경제 이행지수 변화: 2003~2014 .....	216
[그림 VII-6] 베르텔스만의 관리 이행지수 변화: 2003~2014 .....	218
[그림 VII-7] GDP(current US\$, 단위: 백만): 1990~2014 .....	219
[그림 VII-8] 1인당 국민소득(GNI, PPP, international \$): 1990~2014 .....	220
[그림 VII-9] GDP 성장률(%): 1990~2014 .....	221
[그림 VII-10] GDP 대비 대외무역비중(%): 1991~2013 .....	223
[그림 VII-11] 인플레이션(%): 1990~2014 .....	225
[그림 VII-12] 인플레이션(%): 2000~2014 .....	225
[그림 VII-13] 15세 이상 고용률(%): 1991~2013 .....	227
[그림 VII-14] 실업률(%): 1991~2013 .....	228

[그림 VII-15] GDP대비 정부부채(%): 1995~2014 .....	230
[그림 VII-16] (추계) 출산율: 1960~2060 .....	231
[그림 VII-17] (추계) 노인부양비: 1960~2060 .....	232
[그림 VII-18] GDP 대비 사회지출(%): 1990~2014 .....	234
[그림 VII-19] 1인당 사회지출(current US\$): 1990~2011 .....	235
[그림 VII-20] 지니계수의 변화(세전/세후): 2004~2012 .....	236
[그림 VII-21] 빈곤율의 변화(세전/세후): 2004~2012 .....	237
[그림 VII-22] 소득 10분위 배율 변화: 2004~2012 .....	238
[그림 VII-23] 노조조직률(%): 1999~2012 .....	239
[그림 VII-24] 사회적 환경 지수 변화: 2009~2014 .....	241

## 요 약

### I. 서 론

#### □ 연구배경 및 목적

- 우리나라는 이제까지 성장우선주의 전략에 기초하여 국제적으로 유례 없는 성공적인 경제성장을 이룩하여 왔음.
  - 이러한 배경에서 북한의 체제전환을 동반하는 통일이라는 특수한 여건에서도 그러한 성장우선주의 전략을 취할 가능성이 높는데, 이러한 전략이 과연 적절한 선택일 것인가는 의문임.
- 이러한 의문에서 출발하여 본 연구는 한반도 통일 시 북한지역의 원활한 체제전환을 도모하고 통일국가의 안정적인 정착을 위해 우리는 어떤 경제정책(성장)과 사회정책(분배)간 조합을 채택하는 것이 바람직 할 것인가를 탐구하고자 함.
  - 이를 위해 상이한 경제정책과 복지정책간 조합을 채택하였던 동독 및 비셰그라드 3국(헝가리, 체코, 폴란드)의 체제전환과정과 그 경제 사회적 성과를 비교 평가함으로써
  - 한반도 통일 시 경제정책과 사회정책의 적정 결합방식에 대한 정책적 시사점을 얻고자 함.

#### □ 연구구성 및 방법

- 본 연구가 설정한 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 구성하였음.
  - 서론에 이은 제Ⅱ장에서는 체제전환과 사회경제적 변화라는 주제로 체제전환을 이론적으로 이해하기 위한 분석 틀을 제공하고,

## 2 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

- 제Ⅲ장과 제Ⅵ에 걸쳐 동독과 비셰그라드 3국의 체제전환과정과 사회경제적 성과를 분석하였으며, 제Ⅶ장에서는 각종 경제 및 사회 성과지표를 통해 종합적으로 비교하였음.
- 이러한 분석에 기초하여 마지막 제Ⅷ장에서는 한반도 통일 시 경제-사회정책의 결합방향에 주는 시사점을 정리하는 것으로 결론을 대신하고자 함.
- 본 연구는 기존 문헌 검토에 기초한 질적연구 방법, 국제비교 연구방법 및 거시지표의 기술통계에 기초한 양적연구 방법의 혼합연구방법을 채택하고 있음.

## Ⅱ. 체제전환과 경제사회적 변화

### 1. 체제전환의 이해

#### □ 체제전환의 개념

- Kornai(1992)에 따르면 체제전환이란, 사회주의 국가들은 ‘인과적 연관성의 주된 경로(main line of causal connections)’를 따라 정치, 경제, 사회 전반에 걸쳐 변화하는 동적 과정으로 이해함.
- 이때 인과적 연관성의 주된 경로는 사회주의 균열과 관련된 특정 사건의 발생은 다른 사건에 영향을 미쳐 결국 탈사회주의 체제전환에 이른다는 논리를 인과관계에 의해 설명한 것임.

#### □ 체제전환의 원인

- 정치적 억압과 정치적 이데올로기의 붕괴가 대개 체제전환의 가장 큰 원인으로 작용함.

- 계획경제 체제의 자체 모순(탈사회주의 체제전환의 경제적 원인) 및 삶의 질 하락(체제전환의 사회적 원인)도 중요한 체제전환의 요인으로 설명됨.

#### □ 체제전환의 유형

- 체제전환 정도에 따른 유형: 체제전환형, 체제개혁형, 체제유지형
- 체제전환 방식에 따른 유형: 급진주의, 점진주의
- 체제전환 결과에 따른 유형: OECD 소속 여부 및 사회정책 관점(사회정책 유지형 vs. 사회정책 최소화형)

## 2. 체제전환과 경제사회적 변화

- 체제전환은 정치적, 경제적, 사회적 분야에 있어 다음과 같은 변화를 동반함.
  - 정치적 변화는 다원화(pluralism)와 자유화(liberalization)로 요약됨.
    - 다원화는 일당 독재에서 서구식 의회 민주주의로의 변화를 의미함.
    - 자유화는 독재에서 민주주의로의 변화를 의미함.
  - 경제적 변화는 민영화(privatization), 자유화(liberalization), 개방화(openness)를 의미함.
    - 민영화는 생산수단의 국가적 또는 전인민적 소유에서 개인 소유로의 변화를 의미함.
    - 자유화는 계획에서 시장으로, 특히 시장을 통한 가격 형성을 의미함.
    - 개방화는 사회주의 계획경제의 붕괴와 서구 국가와의 교역 확대를 의미함.

#### 4 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

- 사회적 변화는 자유화(liberalization)로 대변됨.
- 자유화는 감시와 복종으로 상징되었던 당-정-군의 관료제가 전 사회 부문에서 약화되는 대신 그 자리에 노동조합과 시민사회가 등장하였음을 의미함.

### Ⅲ. 동독의 체제전환과 사회경제적 성과

#### 1. 동독 체제전환의 특징

- 동독의 체제전환은 급진주의적 충격요법, 서독과의 통일, 자본주의 서독 제도의 전면이식 및 서독의 대규모 지원이라는 특징을 가짐.
- 동독의 체제전환은 충격요법으로서 경제에서 시장경제로의 이행이 속도, 폭, 깊이 측면에서 빠르게, 넓게, 근본적으로 진행됨.
- 나아가 동·서독 간 평화적 합의를 거쳐 통일이라는 구조하에 서독 제도의 전면이식과 대규모 지원이라는 형식으로 진행됨.
- 동독 체제전환의 방향 나아가 경제사회정책의 방향을 결정지은 것은 서독의 통화정책, 즉 화폐 통합이었음.
- 기본적 화폐교환비율인 1:1은 동독의 급진적 체제전환을 규정하였을 뿐만 아니라 동시에 동독지역에 대한 관대한 복지정책의 하나였음.
- 그 이후 경제정책은 시장경제의 질서를 조성하는 데 주력하고 직접적인 개입은 가능한 하지 않는다는 대원칙(사회적 시장경제)하에 접근함.
  - 따라서 사회정책은 동독지역의 체제전환을 측면 지원하는데 적극 동원되었으며, 사회정책은 통일정책의 큰 비중을 차지함.

- 통일 초기 서독의 제도이식을 통한 사회정책 우선 정책을 펼쳤으나 이후 경제정책과 사회정책을 동시에 강화함으로써 정책혼합(policy mix)을 적절하게 전개함.

## 2. 성과와 시사점

### □ 체제전환의 경제사회적 성과

- 동독지역에 서독제도의 총체적 이식 내지 체제전환 과정에서 초반기 10여년간 유럽의 병자라고 칭해질 만큼 고전을 면치 못했음.
  - 그러나 EU 경제통합, 독일경제의 높은 경쟁력 덕분에 동독 경제가 빠르게 회복하고 성장함에 따라 결국 체제전환은 성공적임.
- 다만 불평등 확대, 빈곤, 지역 간 격차, 동독지역 경제의 서독 의존성 등 여전히 동독의 체제전환 및 통합에서 해결 과제가 산적해 있음.

### □ 시사점

- 동독의 성공적인 체제전환은 서독의 사회적 시장경제라는 발전된 시스템의 생명력에서 나온 것임.
  - 통일 초기 사회정책 비용에 대한 우려를 넘어 사회정책의 생산적 효과를 표출함.
  - 특히 장기적 안목에서 체제전환과 통일을 실현해왔다는 점에 주목해야 함.
- 한반도 통일과 관련하여, 서독의 사회적 시장경제 모델처럼 남한에서도 견고한 경제 및 복지국가 모델을 사전에 구축할 필요가 있음.
  - 통일 이전뿐만 아니라 통일 이후에도 사회정책의 생산성 효과에 대한 인식 전환이 요청됨.

## IV. 체코의 체제전환과 경제사회적 성과

### 1. 체코 체제전환의 특징

- 급진적 체제전환방식을 채택, 전체 체제전환국 중에서 가장 빠르고 성공적으로 체제이행을 해왔음.
  - 물론 체제전환이 성공적이었다고 해서 그 과정이 순탄했던 것만은 아니었음.
    - 체제전환 초기 급진주의 방식으로 추진되었던 사유화로 기업들이 민영화되고 구조조정이 단행되어, 부실기업 상당수가 퇴출되면서 실업이 급증했으며 국민들의 생활수준도 하락함.
    - 체제전환으로 타격을 입은 빈곤층과 노년층에서 민주주의와 시장경제에 대한 환상이 깨지면서 급진주의에 대한 반발이 높아지기도 했음.
- 1989년 체제전환 시점부터 10년단위 좌우익이 번갈아 정권교체를 하면서 빠른 속도로 민주화 및 시장경제로의 이행 추진함.
  - 초기에는 사회정책보다는 경제정책에 집중하다가 2000년대 접어들면서 사회정책을 강화해 가기 시작하여 2000년대 말 EU 가입과 함께 정책이 수렴해 감.
  - 우파정권, 좌파정권, 우파정권, 좌파정권으로 변화를 가져온 과정에서도 경제정책과 사회정책의 적절한 정책혼합을 보여주었음.

## 2. 성과와 시사점

### □ 체제전환의 경제사회적 성과

- 체코의 체제전환은 각종 경제 및 사회지표로 보건대 비셰그라드 국가들을 넘어 전체 체제전환국 중에서 가장 성공적이었음.
  - 물론 급속한 고령화로 인한 노인부양비, 청년실업률 증가 등 여전히 체코의 체제전환에서 과제가 남아 있음.
- 우과와 좌파가 번갈아 집권하는 과정 속에서도 경제정책과 사회정책의 대원칙이 수정되지 않았는데 이것은 정치에 대한 높은 국민신뢰를 얻는데 기여함.
  - 급진적 경제개혁을 통해 계획경제의 모순을 빠르게 해결하는 동시에 그 보완책으로서 복지정책을 유지 확대하면서 복지국가로 성공적으로 정착함.

### □ 시사점

- 체코는 권위주의가 아닌 민주주의 정치를 통해 개혁속도를 국가(정치 엘리트)가 통제하면서 경제사회체제를 빠르게 전환시키는데 성공하였는데,
  - 그 성공의 배경에는 국민의 높은 민주주의 의식과 국가의 위기 관리 능력이 자리잡고 있었음.
- 체제전환의 충격을 빠르게 극복하는데 있어 경제정책과 사회정책의 조화로운 결합도 중요하지만,
  - 국민들의 높은 민주주의 의식과 국가의 일관된 정책 능력도 매우 중요함을 체코사례는 시사하고 있음.

## V. 헝가리의 체제전환과 경제사회적 성과

### 1. 헝가리 체제전환의 특징

#### □ '원탁회의' 를 통한 평화로운 체제전환 합의

- 1989년 6월 10일 헝가리 사회주의 노동당(USAP)과 야당이 폴란드식 원탁회의를 받아들이면서 체제전환에 대한 합의를 시작함.
  - 일당체제에서 대의제 민주주의 그리고 법치국가 창설로의 이행은 자유 선거를 통해서만 실현될 수 있다는 것에 합의함.
- 1990년 이후 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014년까지 7차례에 걸쳐 5차례의 정권 교체가 평화적으로 이루어짐.

#### □ 점진적 경제체제 전환 전략을 채택 추진

- 급진주의와 점진주의 모델은 국가의 초기조건에 따라 결정되는데 헝가리는 1980년대부터 가장 먼저 서구 시장경제와 문호개방을 하는 등 초기조건이 양호했으므로 점진주의를 채택할 수 있었음.
- 그럼에도 불구하고 체제전환 초기에 '눈물의 계곡' 이라 불릴만큼 혹독한 '체제전환 불황(transformational recession)' 을 경험함.
  - 체제전환에 따른 경제침체로 사회적 불안 우려 및 포퓰리즘 정치 등으로 역대 정권들은 사회보장제도 축소에 소극적이었음.
  - 사회정책은 체제전환이라는 위기상황을 반영하지 못할 정도로 지나치게 견고하게 추진되어 IMF 구제금융을 받을 정도로 '조속한 복지국가' 로 추락함.
- 2000년대에 접어들면서 경제 민족주의(economic nationalism)에 바탕을 둔 오르반노믹스를 추진하면서,

- 예상과 달리 IMF 구제금융을 2013년에 조기 졸업하였고 빠른 경제 성장, 재정적자 축소, 마스트리히트 조약의 충족을 달성하는 성과를 보임.

## 2. 성과와 시사점

### □ 체제전환의 경제사회적 성과

- 점진주의적 체제전환 방식을 채택한 헝가리는 상당기간 동안 고전을 면치 못하다가 2000년을 넘어서면 불황에서 회복하기 시작함.
  - 이는 특히 국가경제력을 상회하는 복지지출, 사회주의 시대의 복지 제도를 체제전환 초기 개혁하지 못한 후과, 선거에서 포퓰리즘적 정책의 지속 등에서 기인함.
- 체제전환 초기 사회정책 우선정책을 시행해 왔으며 그 결과 경제발전이 지체됨.
  - 점진주의적 경제정책 개혁과 점진주의적 사회정책 개혁이 조합되어, 체제전환 이전 상대적으로 양호한 초기 조건에도 불구하고 국가발전이 지체된 사례로 규정할 수 있음.

### □ 시사점

- 체제전환 시 사회복지정책은 포퓰리즘을 지양하고 장기적인 경제정책에 조응하면서 발전시킬 필요가 있음.
  - 경제적 능력을 무시한 조속한 복지국가가 되어서는 안 되며, 조속한 복지국가는 국민들에게 경제정책과 사회정책에 대한 철학을 부정적으로 형성하게 할 수 있음.
- 한반도 통일 시 경제적 능력에 부응하는 사회보장 수준에서 북한에 제공되어야 하며,

## 10 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

- 체제전환의 충격을 최소화하면서 시장경제체제로의 원활한 전환을 지원하는데 기여할 수 있도록 해야 함.

## VI. 폴란드의 체제전환과 경제사회적 성과

### 1. 폴란드 체제전환의 특징

#### □ 자유노조 주도의 원탁회의를 통한 평화적 체제전환 추진

- 1989년 2월 폴란드 정부는 자유노조 합법화, 정치개혁 등을 협의하기 위한 원탁회의를 개최함.
- 1989년 6월 부분적 자유선거로 총선이 실시되어 자유노조가 압도적인 승리를 거두었으며, 이 선거로 폴란드는 동유럽 국가 중 최초로 민주주의를 재건하고 시장경제로의 체제전환을 시작한 국가가 됨.

#### □ 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 급진적 전환방식 채택

- 1989년 체제전환 이후 실시된 급진적 충격요법(shock therapy)을 통해 경제개혁을 추진함.
  - 폴란드의 충격요법은 체코, 헝가리 등 구 공산국가들의 경제개혁 모델로 받아들여지는 등 사회주의 계획경제 체제에서 자본주의 시장경제로의 전환방식 중 하나로 인정받음.
- 체제전환 초기의 위기적 상황에서 가장 빠르게 회복하여 이미 1994~1997년 기간 동안 유럽 내 최고의 경제성장률인 6% 이상의 연평균 GDP 성장률을 기록함.
  - 1996년 OECD 가입, 2004년 EU 가입 등 가장 성공적인 체제전환 모델로 평가됨.

## 2. 성과와 시사점

### □ 체제전환의 경제사회적 성과

- 폴란드는 ‘발체로비츠’ 식 충격요법을 통한 체제전환으로 가장 빠르게 체제전환 불황을 극복하고 고찰대상국 중 가장 성공적인 체제전환국으로 평가받음.
- 체제전환 초기 경제정책 우선정책을 시행해 왔으나 사회정책을 급격히 축소하지는 않았음.
  - 급진주의적 경제정책 개혁과 점진주의적 사회정책 개혁이 조합되어 체제전환 초기의 경제사회적 난관을 극복해 왔음.

### □ 시사점

- 체제전환 초기의 정부의 위기관리 능력이 체제전환에 따른 불황을 극복하는데 매우 중요하게 역할을 함.
- 점진주의 복지개혁을 채택한 폴란드 사례로 보건대, 사회정책이 체제전환의 걸림돌이 아니라 중요한 보완대책임을 시사함.

## VII. 독일 및 비셰그라드 국가들의 경제사회적 성과 비교

- 종합적인 지표, 각종 개별 경제 및 사회적 지표로 보더라도 독일과 비셰그라드 3국은 체제이행을 성공적으로 수행하였고, 경제사회적 성과에 있어 우수한 성적을 보임.
- 첫째, 독일은 성장과 분배를 동시에 실현한 유럽의 대표적 복지국가로 성장하였음.

## 12 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

- 독일은 경제적 성과와 사회적 성과 모두에서 독보적으로 높은 성과를 보임.
- 둘째, 비셰그라드 3국인 체코, 헝가리, 폴란드의 경제사회적 성과가 OECD 평균에는 아직까지 미치지 못하지만 체제전환국 평균보다는 월등히 높음.
  - 의회 민주주의의 구축은 체제전환 이후 2년 이내에 일정 수준에 도달할 수 있음.
  - 주요 시장경제 개혁은 체제전환 이후 약 5년 동안에 걸쳐 일정한 궤도에 올라설 수 있음.
- 셋째, 러시아는 다른 여섯 국가들에 비해서 경제사회적 성과가 낮음. 특히 민주주의와 관련된 지표는 매우 낮은 수준을 보였음.
  - EU가 아닌 CIS의 길로, 민주주의가 아닌 발전주의 노선으로 국가발전을 시도하고 있기 때문임.
- 넷째, 동독 및 비셰그라드 국가들은 체제전환국의 경제구조 및 그에 따른 사회정책적 대응이 서구와 유사한 양상으로 변화 중임.
- 다섯째, 경제사회적 성과도 있으나 출산율, 노인부양비, 1인당 사회지출 등에서 해결해야 할 과제가 도출됨.
  - 경제사회정책의 개혁 배경은 체제전환 초기에만 체제전환 요인이었으며 일정한 시기가 지나면 인구학적 요인이 지배함.
- 종합적으로 볼 때, 독일과 비셰그라드 3국이 성공적인 체제이행과 정치적 안정을 회복을 한데는
  - 권위주의가 아니라 성숙한 민주주의가, 발전국가가 아니라 적절한 복지국가가 바로 중요한 지렛대 역할임을 시사하고 있음.

## VIII. 결론 및 제언

### □ 주요 분석결과

- 먼저, 동독과 비세그라드 3국은 체제전환에 따른 부작용을 최소화하기 위해 사회정책은 결코 소홀히 하지 않았다는 점임.
  - 특히 사회정책은 계획경제에서 시장경제체제로의 전환 시 나타나는 부작용을 최소화하는데 필수적인 보완대책으로 활용되었으며 성공적인 체제전환의 중요한 밑거름 역할을 수행함.
- 또 다른 주요한 분석 결과는 복지정책을 경제정책에 못지않는 우선순위에 두고 체제전환을 시행하였지만 경제적 성과에 있어서는 큰 차이를 발견할 수 없다는 점임.
  - 네 개의 체제전환국 모두 복지정책을 중요한 경제정책의 동반자로 인식하면서 체제전환을 시도한 결과 전체 체제전환국 중 가장 성공적인 사회경제적 성과를 내었음.

### □ 한반도 통일에 주는 시사점

- 우리의 통일은 북한의 체제전환과 함께 남북한 노동시장이 하나가 된다는 점에서 사실 일반적인 체제전환국의 복지정책보다 더 강도 높은 시행을 감수해야 한다는 점임.
  - 만약 통일 시 북한지역에 대한 발 빠른 복지정책이 시행되지 않을 경우 북한 주민의 남한 지역으로의 대거 이동, 그에 따른 노동시장의 교란과 혼란은 불가피하기 때문임.
- 다만, 이러한 복지정책의 강화는 통일비용 형태로 남한지역에 부담을 주게 된다는 점이 문제인데,
  - 그러한 통일비용은 순조로운 체제이행과 안정적인 통일국가로의 정

## 14 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

착을 위해 불가피하게 치러야 할 비용으로 국민들에게 사전에 충분히 인식시켜 주는 것이 중요함.

- 나아가 통일 시 북한지역의 복지정책을 원활하게 시행하려면 남한의 복지체제를 현재보다 더 견고하게 정비하고 성숙시켜 나가야 것도 우리가 직면한 또 다른 주요한 과제임.
- 남한 지역조차도 제대로 작동하지 않거나 불충분한 복지시스템을 운영하는 상태에서 북한지역에 복지를 적절하게 제공하는 것은 또 다른 역차별을 가져오고 저항을 유발할 수 있기 때문임.

# I. 서론

## 1. 연구배경

광복 70년과 분단 70년째를 맞는 금년 2015년에는 그 어느 때보다도 국민의 통일에 대한 염원과 통일 준비의 필요성에 대한 관심이 고조되고 있다. 그 동안 정부는 통일의 필요성을 역설하고 언제 올지는 모르지만 반드시 찾아오게 될 통일에 대한 준비를 ‘통일준비위원회’를 중심으로 적극 추진해 오고 있다. 연금정책 측면에서 통일대비 연구는 사실 이미 2000년대 초부터 추진되어 왔다(이용하·이정우, 2002; 우해봉 외, 2011). 하지만 그러한 연구는 지속성과 체계성이 없이 간헐적으로 이루어졌다. 그러다가 2014년부터 통일준비위원회의 발족을 계기로 통일 대비 연금정책 분야의 마스터 플랜(master plan)을 수립하는 것을 목표로 통일연금연구를 다년간의 장기과제로 설정하고 추진해 오고 있다.

2014년에는 그 기초연구로서 남북한 연금제도의 실태를 정확하게 파악하는 한편, 우리 통일의 모델격인 독일의 통일과정에서 연금통합 정책을 심도있게 파악하는 연구를 추진했다. 독일의 경우 연금 등 복지정책이 동독의 체제전환과 통일과정을 순조롭게 이끈 지배적인 정책이었는데, 이러한 복지우선정책이 과연 우리의 통일과정에서 적용 가능한 것인가에 대한 의문이 제기되었다. 우리나라의 경제발전 역사를 돌이켜보면, 성장우선주의에 입각하여 성공적 경제성장을 이룩하였지만 여전히 ‘先성장 後분배’를 강조하는 경제사회정책적 기조는 변함이 없이 유지되고 있다. 이로 인해 우리나라는 아직 발전국가에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 독일과 같은 복지국가가 결코 아니라는 것이다.

이런 상황적 인식을 무시하고 단순히 통일 시 남북한 경제 및 사회(복

## 16 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

지)제도와 관련된 세부적인 통합방안을 논의하는 것은 사실 무의미하다는 판단에 이르게 되었다. 물론 성장이 먼저냐 분배가 먼저냐는 사실 해묵은 거대담론으로 보일 수 있다. 하지만, 우리가 북한의 체제전환을 동반하는 통일이라는 특수한 상황에 직면해서도 계속 성장 중심주의에 기초하여 경제 및 사회정책을 추진한다면 우리는 결코 순탄한 통일국가의 형성 및 정착, 선진복지국가로의 도약이 어렵다는 것은 분명하다. 지금까지 통일 관련 연구들에서 남북의 제도 비교와 통일 시 제도 통합방안 등의 연구를 해왔지만, 정작 통일 시 어떻게 경제정책과 사회정책을 실질적으로 조화롭게 발전시킬 것인가에 대한 철학적 문제와 관련된 관심은 소홀하였다. 이런 점에서 통일 시 과연 어떤 경제정책과 복지정책간의 결합방식이 적절한 것인지에 대해 심도있게 고찰해 볼 필요가 있다.

경제정책과 사회정책 간 적정 결합은 체제전환 및 통일·통합 과정에서 매우 중요한데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 체제전환은 자연히 대량 해고와 실업 등 심각한 후유증을 동반하기 때문이다. 게다가 우리의 경우 국경선이 사라지고 지역간 자유로운 왕래를 전제로 하는 국가통일을 동반하게 되므로 체제전환은 북한주민의 대량 남하를 초래할 것임은 불 보듯 뻔하다. 북한지역의 대량 해고와 그에 따른 대량 남하는 남한지역의 노동시장을 교란시키는 동시에 북한지역의 공동화를 야기할 수 있다. 이러한 문제를 사전에 차단하기 위해서는 통일 직후 북한지역 주민에 대한 대규모 복지지원 정책은 불가피할 전망이다.

둘째, 북한지역의 체제전환을 순조롭게 이행시키는데 있어 적정한 복지지원이 불가피하기 때문이다. 복지지원이 과다할 경우 체제전환과 지역간 격차 해소를 지연시키는 원인이 될 수 있고 복지지원이 과소할 경우 체제전환에 따른 사회적 불평등과 체제불만 등으로 인한 체제불안 요인이 될 수 있다. 이때 한편에서는 빠른 체제전환과 성장을 통해 소득수준의

향상을 꾀하는 것이 바람직하다는 의견이 있을 수 있으며, 다른 한편으로는 체제안정을 위해 성장을 희생하더라도 복지를 우선하는 것이 바람직하다는 의견이 있을 수 있어 사회갈등과 분열이 일어날 수 있을 것이다. 이러한 문제를 사전에 차단하기 위해서라도 체제전환과 통일 시 우리가 어떤 정책결합을 취하는 것이 바람직한지에 대해 연구하고 사회적 합의를 미리 해 두는 것이 중요하다고 판단된다.

마지막으로, 경제정책과 사회정책 간 선·후차성의 결정은 통일비용 및 통일편익과 밀접히 관련되어 있기 때문이다. 두 정책들 중 어떤 분야를 우선하느냐에 따라 통일비용의 감당 및 통일편익의 최대화 문제는 달라질 수 있다. 통일에는 막대한 비용이 소요된다(Goldman Sachs, 2000; IMF, 2002). 동시에 막대한 편익도 창출된다(현대경제연구원, 2011). 일반적으로 통일 초기에는 비용이 지배적이거나 일정 시기가 지나면 편익이 비용을 상쇄하는 것으로 예측된다(통일연구원, 2014). 따라서 통일 관련 비용을 최소화하고 편익시점을 앞당기기 위해서 경제정책과 사회정책의 적정 결합은 매우 중요하다.

## 2. 연구목적

본 연구는 북한의 체제전환과 통일 시 어떤 정책적 결합방식을 취하는 것이 적절한 지를 검토하는데 그 근본 목적을 두고자 한다. 이때 우리는 무엇보다도 탈 사회주의 체제전환국 중 비교적 성공적인 체제전환을 이룩하고 사회경제적으로 높은 성과를 달성한 동독 및 비셰그라드 3국(체코, 헝가리, 폴란드)의 체제전환 과정과 사회경제적 성과를 비교 평가하여 그 정책적 함의를 도출하고자 한다.

연구대상 국가 중 동독은 체제전환과 동시에 서독의 제도에 편입되면서 통일·통합을 전개했다는 점에서 한반도 통일에 의미있는 사례라고 할

## 18 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

수 있다. 다음으로 비셰그라드 그룹인 체코, 슬로바키아, 헝가리, 폴란드는 남동부유럽의 루마니아나 불가리아, 러시아를 중심으로 한 CIS 소속 국가들, 발틱 3국인 에스토니아, 라트비아, 리투아니아보다 경제사회적 성과가 높다. 따라서 이들의 경험은 향후 북한의 체제변화 및 한반도 통일 과정에서 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다. 다만 비셰그라드 국가(4국) 중 슬로바키아는 구 체코슬로바키아에서 분리된 점을 감안하여 별도로 분석대상으로 하지 않았다.

분석대상 국가들은 경제정책과 사회정책의 우선순위 결정에서 상당한 차이를 보이고 있다. 먼저 동독은 서독으로의 흡수통일을 통해 성장보다는 분배에 초점을 둔 경제사회정책을 실시한 국가라는 특징이 있다. 물론 통일이라는 특수성 하에서 동독의 의지와 관계없이 서독이라는 든든한 지원군 하에서 즉, 서독 주도로 분배우선 정책이 실시되었다. 이러한 분배우선의 정책 기조는 초기 통일단계에 통일비용 부담 측면에서 상당한 경제적 부작용을 초래했지만, 결과적으로는 현재 유럽연합(EU)을 실질적으로 지휘하는 유럽의 대표적 복지국가로 성장하였다.

다음으로 독일과 마찬가지로 상대적으로 일찍부터 분배정책을 우선적으로 시행한 대표적인 국가는 헝가리이다. 동독은 서독이라는 든든한 지원군이 존재하였기 때문에 분배 우선정책이 가능하였으나 헝가리는 그렇지 않는 상황에서도 경제수준을 뛰어 넘는 사회정책을 펼쳐온 국가라는 특징이 있다. 체제전환 초기 독일과 헝가리가 모두 사회정책을 강조해 왔으나 그 맥락에서는 차이가 있다는 것이다. 즉, 경제체제는 점진주의적 개혁을 한 반면, 사회정책을 축소하지 않음으로 인해 어려움을 겪었다. 체제전환 초기 헝가리의 분배확대정책에 대하여 Kornia(1992)는 ‘조숙한 복지국가(a premature welfare state)’ 라고 비판하였다.

반면 폴란드는 체제전환의 충격을 극복하기 위해 독일 및 헝가리와는 반대의 길, 즉 사회정책보다 경제정책을 상대적으로 우선한 국가로 특징

지워진다. 과감한 충격요법(shock therapy)을 통해 시장경제 체제로의 전환을 통해 경제성장을 촉진하고 일정한 경제발전의 토대 위에서 사회정책을 시행한 사례이다. Åslund(2007)는 초기 폴란드의 자본주의 경제체제 전환에 대하여 시장 자유화에 역점을 둔 개혁이었으며 친시장적이며 자유주의적 특징이 강하다고 평가한 바 있다. 하지만, 심각한 실업과 초인플레이션, 그에 따른 우수인력의 해외 유출 등의 후유증을 앓았다.

마지막으로 체코는 폴란드와 마찬가지로 충격요법을 통해 시장경제체제로 전환을 한 것은 동일하나 동독·헝가리·폴란드보다 상대적으로 경제정책과 사회정책의 조화로운 발전을 추구한 국가라고 할 수 있다. 정치에 대한 높은 신뢰를 바탕으로 국가 통제 하에 자본주의 경제개혁을 실시하였고, 동시에 연대와 책임의 원칙에 기초하여 사회정책을 시행하였다. 특히 좌우파의 정권교체에도 불구하고 국민신뢰에 기초하여 사회정책의 급격한 확대나 축소 없이 사회정책을 유지해 간 사례라고 할 수 있다. 물론 체코가 조화로운 경제사회정책을 실시할 수 있었던 것은 사회주의 체제하에서도 동구권 국가 중 자본주의적 요소가 가장 발달한 국가였기 때문에 체제전환에 따른 부작용이 크지 않았다는데 그 요인을 찾을 수 있다.

이러한 상이한 체제전환방식 및 경제-사회정책의 조합에도 불구하고 4개 국가는 공통적으로 전체 체제전환국 중에서 가장 높은 수준의 경제사회적 성적표를 보이고 있다. 분배정책을 우선했건(동독, 헝가리), 성장정책을 우선했건(폴란드), 정책조화를 추구했건(체코) 간에 4개 국가는 탈사회주의 체제전환국 중 성공적인 체제이행을 거쳤으며, 그 결과 최근 OECD 회원국 반열에 오르는 성과도 보였다. 하지만, 세부적으로 들여다보면 경제사회적 성적표에 상당한 차이를 보이고 있는데, 성장우선주의(폴란드)나 분배우선주의(독일, 헝가리)의 극단적 전략은 결코 능사는 아니라는 결론에 도달하게 된다. 따라서 이들의 경제정책과 사회정책의 결합 과정을 중심으로 한 25년간의 체제전환 과정을 분석하는 것은 통일

## 20 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

한반도에서의 경제사회정책 방향을 설정하는데 중요한 함의를 제공해 줄 것이다.

그런데 상이한 경로를 전개해 간 체제전환국들 간의 정책조합 및 그 경제사회적 성과에 대한 비교 연구는 아직까지 활성화되지 못하고 있으며 주로 단편적 연구에 그치고 있다. 대부분의 연구들은 계획경제에서 시장 경제로의 경제체제 전환에 주로 주목하고 복지국가의 큰 틀에서 체제전환을 분석하는 데는 소홀했다(Åslund, 2000; Kim & Pirtila, 2006). 반대로 경제정책은 무시한 채 체제전환국들의 복지개혁 등 복지정책적 맥락에 초점을 두고 체제전환국을 고찰하고 평가하는 연구들도 다수 있었다(Aidukaite, 2004, 2011; Cerami, 2005; Inglot, 2009).

국내의 경우 본 연구와 유사한 목적을 가지고 추진된 연구를 거의 찾아보기 어렵다. 앞서 언급한 바와 같이 주로 통독사례에 기초하여 남북 통일 시 연금제도 통합방안 등을 다루는 데 그치고 있다(이용하·이정우, 2001; 이용하 외, 2002; 우해봉 외, 2011; 김원섭, 2014; 이철수·민기채, 2014). 무엇보다도 이들 연구들은 비셰그라드 그룹과 같은 다양한 체제전환국 사례를 검토하지 못하였으며, 궁극적으로 경제정책과 사회정책의 결합 문제에 관심을 두지 못하였다.

본 연구는 두 가지 핵심적인 연구 질문에서 출발하고 있다. 하나는 동독과 비셰그라드 3국은 어떤 경제정책과 사회정책적 결합 하에서 체제전환을 이루었으며 그 성과는 어떠한가이다. 다른 하나는 통일과 함께 추진될 북한의 체제전환 시 어떤 경제정책과 사회정책 간 결합을 택할 것인가이다. 이상의 연구질문에 기초하여 볼 때, 동독과 비셰그라드 그룹 3개국(체코, 헝가리, 폴란드)을 대상으로 경제정책과 사회정책의 결합에 기초한 체제전환 과정 및 경제사회적 성과를 심도있게 비교 분석하는 것이 본 연구의 일차적 목적이다. 이를 통해 통일한반도에 적합한 경제사회정책의 방향을 모색하는 것이 궁극적인 목적이라고 할 수 있다.

### 3. 연구범위와 방법

위에서 언급한 연구목적을 달성하기 위해 본 연구의 서술순서는 다음과 같이 설정하였다. 제Ⅱ장에서는 체제전환과 경제사회적 변화라는 주제로 체제전환을 가져온 동인에 관한 이론을 살펴보고, 체제전환 이후 공통적인 정치, 경제, 사회적 변화 양상을 서술한다. 이는 체제전환 과정을 이해하는데 중요한 기초를 제공할 것이다. 제Ⅲ장부터 제Ⅵ장까지 걸쳐 동독, 체코, 헝가리, 폴란드의 체제전환과 경제사회적 성과를 순서대로 서술한다. 각 장에서는 체제전환의 전개과정, 체제전환 이후 경제정책과 사회정책의 선택과 정책내용, 체제전환 25년의 경제사회적 성과 및 시사점을 서술한다. 제Ⅶ장에서는 거시지표 비교를 중심으로 네 개 국가들의 경제사회적 성과를 종합적으로 비교한다. 마지막으로 제Ⅷ장에서는 한반도 통일 시 경제정책과 사회정책의 결합 방향에 대한 시사점을 도출하는 것으로 결론에 갈음한다.

본 연구의 핵심적인 부분은 제Ⅲ장에서 제Ⅶ장까지라고 할 수 있는데, 분석국가, 분석시기, 분석지표, 분석내용 차원에서 다음과 같이 연구범위를 설정하고자 한다. 첫째, 분석 국가와 관련하여 본 연구는 동독과 비셰그라드 3국에 국한한다. 이들 국가들은 체제전환국 중에서 경제사회적 성과가 가장 높은 그룹이다. 그런 가운데 개별 국가들의 경제정책과 사회정책 간 결합방식이 뚜렷이 구분된다는 점도 분석대상 국가로 선정한 중요한 이유의 하나였다. 나아가 다른 유사 국가, 예를 들어 비셰그라드 그룹 국가 중 슬로바키아는 분석대상국가에서 제외하였는데 이 국가는 구 체코슬로바키아에서 분리된 국가라는 점에서 중복고찰을 피하기 위해서였다. 특히 체제전환의 성과가 높은 그룹과 낮은 그룹간 대조를 하면 더욱 풍부한 시사점을 찾을 수 있겠지만 본 연구에서는 여러 가지 제약조건으로 인해 그러한 연구방법은 채택하지 못했다.

## 22 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

둘째, 분석시기와 관련하여 본 연구는 각 국가의 체제전환 이후로 국한하였다. 물론 제도의 경로의존성을 볼 때, 체제전환 이전의 경제정책과 사회정책의 경험은 체제전환 이후의 정책 형성에 영향을 미친다. 그러나 체제전환 이전 시기는 자료의 한계로 인해 접근하기 어렵고 사회주의 시대 경제사회정책에 대한 평가는 하나의 새로운 연구주제가 될 수 있으므로 본 연구에서는 분석시기에 포함하지 않았다. 다만 현재의 성과에 대한 해석 시 체제전환 이전의 경험을 비교의 준거로 삼았다.

셋째, 분석지표와 관련된 연구범위이다. 경제사회적 성과를 비교하기 위한 분석지표는 체제이행에 관한 종합지표, 경제지표, 사회지표로 구분하여 분석한다. 먼저 체제이행에 관한 종합지표로는 정치체제 이행(전체주의에서 민주주의로) 및 경제체제 이행(계획경제에서 시장경제로)과 관련하여 국제기구 또는 국제단체가 마련한 지표를 활용하여 비교한다. 다음으로 경제지표로는 GDP, 1인당 국민소득(GNI), GDP 성장률, GDP 대비 대외무역비중, 인플레이션, 고용률, 실업률, GDP 대비 정부부채 비율을 활용하였다. 마지막으로 사회지표로는 출산율, 노인부양비, 지니계수(세전/세후)와 빈곤율(세전/세후), 소득 10분위 배율, 노조조직율, 주관적 만족도 등을 적용했다. 경제지표와 사회지표는 연구들마다 강조점에 차이가 있으나 본 연구에서는 성과 비교를 목적으로 하고 있으므로 일반적으로 활용되는 거시지표들로 한정하였다.

넷째, 분석내용과 관련된 연구범위이다. 본 연구의 분석내용은 크게 네 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 네 개 국가의 경제정책과 사회정책의 선택 및 내용을 중심으로 체제전환 과정을 분석한다. 둘째, 네 개 국가의 경제사회적 성과를 각각 분석한다. 셋째, 이상의 국가별 사례 분석에 기초하여 네 개 국가의 경제사회적 성과를 종합적으로 비교한다. 마지막으로, 구 사회주의 국가들의 체제전환 과정과 경제사회정책의 결과가 통일한반도에 주는 시사점을 분석한다.

본 연구의 연구방법으로 기존 문헌의 검토에 기초한 질적 연구 방법 및 거시지표의 기술통계에 기초한 양적연구 방법을 혼용하였다. 본 연구를 통한 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 동독의 경제사회정책의 변화에 기초한 체제전환과 통일 과정 및 경제사회적 성과를 이해함으로써 통일의 반도 형성 과정에서 정책적 함의를 도출할 수 있다. 둘째, 비셰그라드 그룹의 경제사회정책의 변화에 기초한 체제전환 과정 및 경제사회적 성과를 이해함으로써 북한의 체제전환 시 경제사회정책의 변화를 위한 기초자료로 활용할 수 있다. 셋째, 통일의반도에 적합한 경제사회정책의 결합 방향을 모색할 수 있다.



## Ⅱ. 체제전환과 경제사회적 변화

### 1. 체제전환의 이해

#### 가. 체제전환의 의미

사회주의 국가들의 체제전환에 대한 이론은 주로 체제전환의 동인을 밝히는 데 있다. 본 연구에서는 탈사회주의 체제전환 이론을 집대성하고 경험적으로 규명한 Kornai(1992)의 연구에 기초하여 정리해 보고자 한다. 그는 사회주의 체제 ‘변화’ 국가들은 대개 ‘인과적 연관성의 주된 경로(main line of causal connections)’를 따른다고 주장한다(민기채, 2011). 인과적 연관성의 주된 경로는 사회주의 균열과 관련된 특정 사건의 발생은 다른 사건에 영향을 미쳐 결국 탈사회주의 체제전환에 이르는 논리를 인과관계에 의해 설명한 것이다. 쉽게 말해 인과적 연관성의 변화가 없는 상태는 사회주의 체제가 유지되고 있는 ‘사회주의 시대’이며, 인과적 연관성의 질적 변화가 초래된 상태는 개혁 내지 체제전환이 이루어진 ‘탈사회주의’ 시기로 이해할 수 있다(민기채, 2014a).

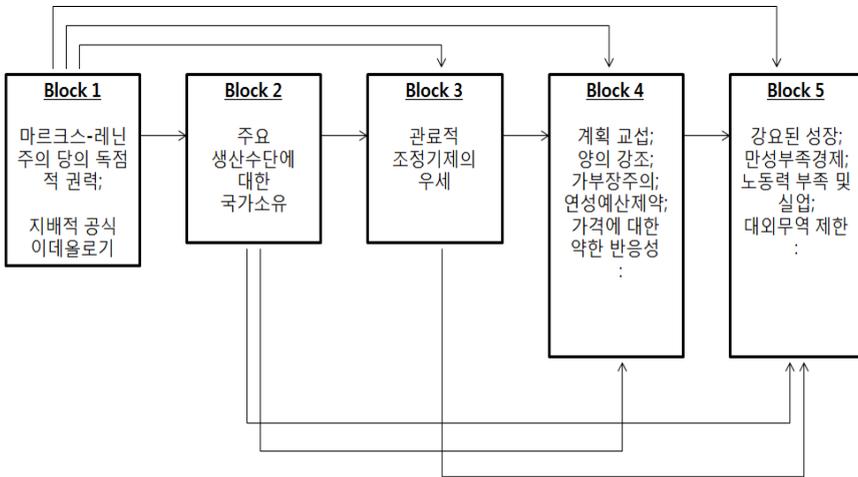
Kornai(1992)는 인과적 연관성의 주된 경로를 다음과 같이 구체화하였다(Kornai, 1992: 361-365). 먼저 그는 사회주의체제의 주요 특징을 인과성의 인자(block)로 구분한다. block 1은 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기라는 ‘당 조직과 이데올로기’, block 2는 주요 생산수단에 대한 국가소유라는 ‘소유형태 및 소유관계’, block 3은 관료적 조정기제의 우세라는 ‘관료적 조정 메커니즘’, block 4는 계획 교섭, 양의 강조, 가부장주의, 연성예산제약, 가격에 대한 약한 반응성 등의 ‘행위자의 이익과 동기 및 관계’, block 5는 강요

## 26 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

된 성장, 만성부족경제, 노동력 부족 및 실업, 대외무역 제한 등의 ‘계획 경제의 한계’를 인과성 인자로 구분한다(민기채, 2014a).

그리고 인과적 연관성의 주된 경로는 [그림 II-1]에서 보는 바와 같이 화살표가 시작되는 block이 ‘원인’이며 화살표를 받는 block은 ‘결과’로 이어지는 형태이다. block1인 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기가 붕괴하면 block2부터 block5까지의 현상에서도 균열이 발생하고 결국 구조적으로 전환된다고 볼 수 있다. 결국 ‘마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기 (block1)’의 해체가 이루어지지 않는다면 다른 부문의 전환도 본질적으로 이루어질 수 없으며, 궁극적으로 ‘혁명’이라 할 수 있는 ‘체제전환’이 발생하지 않는다고 할 수 있다.

[그림 II-1] 인과적 연관성의 주된 경로



출처: Kornai(1992: 361)

본 연구는 Kornai(1992)의 주장에 근거하여 다음과 같이 체제전환의 개념을 설정할 수 있다. 첫째, 체제전환은 경제체제의 변화에 국한하지

않고 정치적, 경제적, 사회적 변화를 포괄하는 개념으로 이해된다. 다시 말해, 당 조직과 이데올로기로 대변되는 정치적 개념, 소유형태 및 소유 관계로 대변되는 경제적 개념, 관료적 조정 메커니즘으로 대변되는 사회적 개념을 포괄하는 용어로 이해한다. 따라서 본 연구는 경제정책과 사회 정책의 변화과정에 초점을 맞추지만 정치적 맥락, 특히 정권의 좌우파적 속성에도 관심을 둔다.

둘째, 체제전환은 정적 상태가 아니라 단계적으로 변화하는 동적 개념으로 이해된다. 이에 Korani(1992)는 체제전환을 고전적 사회주의에서 개혁적 사회주의로, 개혁적 사회주의에서 체제전환으로의 변화라는 경로로 이해한다. 이 경로는 앞에서 언급한 block들의 인과관계를 통한 변화 과정을 의미이다. Brezinski(1993)도 자유화(구체제의 붕괴) → 민주화(체제의 교체 및 제도 구축 단계) → 공고화(체제의 대체·전환과정)의 단계를 주창한 바 있다.

이때 체제전환의 공고화는 체제전환국가에서는 여전히 현재진행형이라고 할 수 있다. 즉 국가별로 정도의 차이가 있을지라도 탈사회주의 체제 전환이 완전히 끝난 것이 아니라 여전히 정치적, 경제적, 사회적 체제 전환의 단계적 과정 속에 있다고 볼 수 있다. 이런 맥락에서 본 연구는 구 사회주의 국가의 체제전환 이후 지난 25년간 경제사회적 변화과정을 현재 진행형의 체제전환과정으로 이해하고, 이것이 어떤 경제정책과 사회 정책의 결합 속에서 이루어졌으며 어떤 성과를 내었는지를 분석하고자 한다.

### 나. 체제전환의 원인

탈사회주의 체제전환의 원인은 각 국가마다 다양하다. 또 하나의 원인으로만 설명하기 어렵다. 하지만, 본 연구에서는 정치, 경제, 사회 분야에서 각각 체제전환의 보편적 원인이라고 할 수 있는 정치적 억압, 계획

경제 체제, 삶의 질 하락에 초점을 맞추어 체제전환을 설명하고자 한다.

먼저 정치적 억압은 탈사회주의 체제전환의 근본적 원인이라고 할 수 있다. 근로대중을 중심으로 한 민주집중제가 그 원리대로 위력을 발휘하지 못하면서 개인의 의견은 집단주의 논리 하에 무시될 공산이 크다. 즉 개인의 자유가 억압되는 것이다. Kornai(1992)가 주장하듯이 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기가 전 사회를 지배하고 있는 한 사회주의 체제변혁은 이루어 질 수 없다. 부족경제로 먹을 것을 걱정해야 하는 상황에서도 사회주의 체제가 1990년 전후까지 유지될 수 있었던 근본적 이유는 바로 높은 단계의 공산주의 이상을 실현하고자 한 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기가 힘을 발휘하였기 때문이다. 그러나 1989년 중반 이후 시작된 동유럽 국가에서의 폭발적인 정치적 변혁은 바로 당권력과 공식 이데올로기의 파기를 의미한다고 할 수 있다. 결국 1991년 바르샤바 조약기구 및 상호경제원조회의의 해체와 1991년 말 구소련의 해체로 유럽에서의 사회주의 정치체제는 공식적으로 종말을 맞았다.

다음으로 계획경제 체제의 자체 모순은 탈사회주의 체제전환의 경제적 원인이라고 할 수 있다. 현실 사회주의에서의 계획경제는 이론과 실제 간의 괴리가 컸다. 계획경제가 노정하는 근본 한계로 인해 부족경제(shortage economy)를 낳았던 것이다(Kornai, 1992). 물론 계획경제는 혁명 초기의 중공업 우선 발전과 전후 경제재건 시기에 높은 경제성장률을 달성한 배경이 되기도 하였다. 그러나 1차 산업에서 2차 산업으로의 전환 및 초기 공업단계 이후 계획경제의 자체 모순이 등장하게 되었다. 자원의 집중적인 투입에 의존하는 성장단계에서는 사회주의 경제체제가 효과를 나타냈지만, 고용된 자원의 효율적인 이용과 혁신이 필요한 단계에서는 한계를 보였기 때문이다. 이는 인센티브 제도의 미흡과 국가계획 기구의 관료주의적인 경직성 및 폐쇄적인 대서방 경제관계로 인해 더욱

악화되었다.

이에 대응하여 동유럽 국가들은 1960년대부터 수차례의 경제개혁조치를 실시하였으나 1970년대 두 번의 오일쇼크와 ‘사회주의 세계시장 (socialist world market)’을 표방하며 출범한 상호경제원조회의 (Council for Mutual Economic Assistance: COMECON)의 약화로 부족경제를 극복하지 못하였다. 물론 이를 극복하기 위하여 사회주의 제도 하에서 시장 사회주의(market socialism)를 표방하며 계획과 시장의 공존, 즉 이중경제시스템(dual economy system)을 도입하기도 하였다. 그러나 대외 경제적 여건의 악화는 계획경제의 모순을 보다 심화시키는 원인으로 작동하였고 이중 시스템적 대응은 성공하지 못하였다. 결국 1980년대부터 시작되었던 사회주의 경제의 파탄은 1990년 전후 계획의 포기과 시장의 도입을 낳았다.

마지막으로 체제전환의 사회적 원인은 삶의 질 하락이라고 할 수 있다. Deacon(1992)이 지적한 소련과 동유럽 복지체제의 단점은 곧 삶의 질 하락이라고 할 수 있다. Deacon(1992)은 소련과 동유럽 복지체제의 단점으로 불충분한 또는 제도가 부재한 실업 급여, 당-국가 관료의 감춰진 복지특혜, 낙후된 예방의학, 높은 사망률과 이병률, 노동 및 양육의 여성책임, 노동의 성별분업, 주택 분배의 불평등, 물가연동 급여의 부재, 노동기록을 통한 급여의 규제, 아래로부터의 사회적 욕구표현에 대한 권리의 부재라고 지적한 바 있다. 사회주의 복지체제는 시간이 흐를수록 삶의 질 악화 및 평등 속에 불평등을 가져왔고 체제전환을 촉진했다고 할 수 있다.

### 30 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

〈표 II-1〉 소련과 동유럽 복지체제의 장점과 단점

장 점	단 점
직업 보장	불충분한 또는 제도가 부재한 실업 급여
평균임금 대비 높은 노동자 임금	당-국가 관료의 감춰진 특혜
무상 보건서비스 (그러나 뇌물과 선물이 만연함)	낙후된 예방의학 높은 사망률/이병률
직장여성을 위한 3세 아동 양육수당 및 직장 복귀 권리(특히 독일과 헝가리)	노동 및 양육의 여성책임 노동의 성별분업
높은 보조금을 받는 주택	주택 분배의 불평등
국가운영의 사회보장 연금 및 질병급여	물가연동 급여의 부재, 노동기록을 통한 급여의 규제
당-국가 및 작업장의 온정주의	아래로부터의 사회적 욕구표현 권리의 부재

자료 : Deacon(1992: 5).

이러한 소련과 동유럽 복지체제의 단점을 민기채(2014a)는 다음과 같이 구체화하고 있다. 첫째, 은폐된 실업을 파악하지 못하거나 또는 실업 자체를 인정하지 않음으로 인해 실업자 문제가 방치되고 있었다. 둘째, 노멘클라투라라고 하는 당-국가 관료의 특권적 지위로 대변되는 부정과 부패로 인한 사회정책의 불평등이 확대·재생산되었다. 셋째, 의약품의 만성적 부족으로 인해 뇌물과 선물로 보건서비스의 권리를 얻어야 하는 상황, 낙후된 예방의학 및 높은 사망률과 이병률이라는 보건의료 지표는 국가 보건의료의 낮은 수준을 지속시켰다. 넷째, 여성의 경제활동참여율은 높으나, 노동 및 양육의 이중책임과 성별로 분업화된 여성노동의 성불평등이 제도 내에 내재되어 있었다.

다섯째, 국가가 높은 수준의 주택보조금을 지급한다고 하나, 만성적 부족경제로 인한 주택공급의 부족은 당-국가 엘리트 및 핵심적 산업 노동자들에게 주거공급 특혜를 주었다. 여섯째, 국가책임 복지체제는 연금,

질병급여, 가족수당이라는 현금급여를 보장하였으나, 연동제도의 부재로 인해 인플레이션 및 경제성장의 과실을 반영하지 못하였고 노동기록에 근거한 급여원칙으로 인해 노동기록이 짧은 노동자에게는 사회보장수급권이 정상적으로 집행되지 않았다. 일곱째, 가부장적 복지체제의 성격으로 인해 사회보장 수급을 위해서 노동을 통해 국가에 충성하게 하였으며, 그 결과 아래로부터의 사회적 욕구표현이 제한적이었다.

#### 다. 체제전환의 유형

##### 1) 체제전환 정도에 따른 유형: 체제전환형, 체제개혁형, 체제유지형

체제전환의 유형은 다양한 기준에 의해 분류가 가능한데, 먼저 체제전환 정도에 따라 유형화할 수 있다. 체제전환 정도라는 것은 깊이(How deep?)의 문제이다. 정치체제와 경제체제가 얼마나 깊이 있게 변화했느냐는 것이다. 즉 공산당 일당 독재에서 의회 민주주의에 기초한 다당제로의 정치체제 전환 및 계획경제에서 시장경제로의 경제체제 전환이 어느 정도로 실현되었느냐는 것이다. 이런 기준에 의거하여 민기채(2014a)는 현실 사회주의 경험 국가들을 소련과 동유럽 국가들과 같은 탈사회주의 체제전환(system transformation) 유형, 중국과 베트남과 같은 사회주의 체제개혁(system reform) 유형, 쿠바와 북한과 같은 사회주의 체제유지(system adherence) 유형으로 분류한 바 있다.

탈사회주의 체제전환 정도에 따른 세 가지 유형화는 기본적으로 Kornai(1992)의 ‘인과적 연관성의 주된 경로’라는 분석 틀에 기초하고 있다. Kornai(1992)는 유고슬라비아, 헝가리, 소비에트 연방, 체코슬로바키아, 중국, 폴란드, 베트남, 동독, 북한, 쿠바 이상 10개국 사례를 통해 개혁과 혁명의 정도 및 탈사회주의 전환 시기를 제시한 바 있다. 그의 분석 결과에 따르면, 소련 및 동유럽 국가들은 1990년 전후 혁명 및 탈사

### 32 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

회주의 전환을 단행한 것으로 보았고, 중국과 베트남만이 개혁수준에 머무르고 있으며, 북한과 쿠바만이 여전히 고전적 체제(classical system)가 지배적이라고 하였다(Kornai, 1992: 378, 393). 특히 사회주의 체제 유지 유형은 Kornai(1992)가 말한 고전적 사회주의 체제라고 할 수 있는데 쉽게 말해 사회주의 체제 내 변화(change within system)라고 할 수 있다.

체제전환 정도에 따른 각각의 구체적인 유형을 Kornai(1992)의 분석틀에 의거하여 설명하면 다음과 같다. 첫째, 체제전환형(=혁명)은 모든 block에서의 전면적 변화가 이루어진 체제전환 유형이다. 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기(block 1)의 영구적이며 본질적 변화가 이루어졌으며 이로 인해 block 2부터 block 5까지 전면적 변화가 이루어진 수준이라고 할 수 있다. 오직 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기(block1)의 해체만이 혁명이라 할 수 있는 체제전환을 결과한다고 주장한 점에 주목할 필요가 있다. 동독, 비셰그라드, 러시아 등 CIS(독립국가연합), 발틱 3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아), 구 유고연방 등 대부분의 탈사회주의 국가들이 이 유형에 속한다.

둘째, 체제개혁형은 특정 block에서 전면적 변화가 이루어진 체제전환 유형이다. 특정 block은 block 1, 2, 3을 의미하는데, block 1, 2, 3 중 적어도 1개 이상에서 영구적이며 본질적 변화가 이루어진 수준이라고 할 수 있다. 대표적 사례로써 정치체제에서는 사회주의적 특징을 가지고 있으나 경제체제에서는 자본주의화되어 있는 중국과 베트남이 해당 유형에 속한다.

셋째, 체제유지형은 체제 내 변화로써 부분적 변화 또는 부분적 변화조차 없는 유형이라고 할 수 있다. block 1, 2, 3 중 1개 이상에서 비영구적이며 비본질적 변화 또는 block 4, 5에서의 영구적이며, 본질적 변

화 또는 block 모두에서 변화가 거의 없는 수준이라고 할 수 있다. 북한과 쿠바가 이 사례에 속하는 대표적인 국가라고 할 수 있다. 물론 쿠바와 미국이 2014년 12월 17일 역사적인 국교 정상화를 선언하였으나 쿠바는 여전히 체제개혁 유형이라고 할 만큼 체제전환의 양상은 보이지는 않는다. 이상의 세 가지 유형 중 본 연구의 분석대상인 동독과 비셰그라드 3국은 체제전환 정도로 볼 때, 체제전환형에 속한다고 할 수 있다. 즉 체제전환 내용의 본질 측면에서 가장 깊은 변화를 단행한 유형에 속한다고 할 수 있다.

〈표 II-2〉 체제전환 정도에 따른 체제전환 유형

구분	체제전환형 (=혁명)	체제개혁형	체제유지형 (=체제 내 변화)
깊이 (How deep?)	모든 block에서 전면적 변화 (block 1의 영구적이며 본질적 변화)	특정 block에서의 전면적 변화 (block 1, 2, 3 중 적어도 1개 이상에서 영구적이며 본질적 변화)	부분적 변화 또는 부분적 변화조차 없음 (block 1, 2, 3 중 1개 이상에서 비영구적이며 비본질적 변화 또는 block 4, 5에서의 영구적이며, 본질적 변화 또는 block 모두에서 변화 없음)
사례	동독, 비셰그라드, 러시아 등 CIS, 발틱 3국, 구 유고연방 등	중국, 베트남	북한, 쿠바

자료 : 민기채(2014a, p.30), 재구성.

## 2) 체제전환 속도에 따른 유형: 급진주의, 점진주의

이는 체제전환 속도에 따른 유형화이다. 체제전환 속도란 체제전환을 진행함에 있어서 이행속도가 얼마나 빠른가(How fast?)와 관련된다. 즉

### 34 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

새로운 정치제도와 경제제도를 도입함에 있어서 빠른 속도로 전환을 단행하였는지 아니면 점진적인 속도로 이행하였나는 것이다. 이러한 체제전환의 속도에 따라 급진주의(radicalism 또는 shock therapy)와 점진주의(gradualism) 유형으로 분류할 수 있는데, 두 개의 체제전환 유형 중 어느 것이 더 유용한가에 대해서는 이견이 분분하다.

이와 관련, 급진주의를 옹호하는 입장과 점진주의를 선호하는 입장이 크게 양분되고 있다. 먼저 급진주의 입장은 충격요법으로써 짧은 시간에 시장경제로의 전환을 전면화할 때 대중의 신뢰 획득뿐만 아니라 성과도 높다는 점을 강조한다(Åslund, 2000; Lipton & Sachs, 1990; Sachs, 1993). 탈사회주의 체제전환 방식에서 급진주의의 정책적·학술적 배경은 1980년대 남미국가의 거시경제 안정화를 유도하였던 워싱턴 컨센서스(Washington Consensus)라고 할 수 있다. 그 주요내용은 긴축재정, 보조금 축소 및 공공투자 확대, 조세기반 확대, 시장의 금리경정, 경쟁적 환율, 대외무역 자유화, 외국인 직접투자 우대, 국영기업 민영화, 규제철폐, 사적재산권 보장 및 확대 이상 10개 항목이다(Åslund, 2007).

시장에 대한 국가개입을 최소화하고 시장의 자유로운 활동을 보장하려는 거시경제학파의 주장이라 할 수 있으며 그 실현은 전면적이면서 급진적 방식을 취하는 전술이라고 할 수 있다. 동독, 비셰그라드, 러시아 등 CIS, 발틱 3국, 구 유고연방 등 대부분의 탈사회주의 국가들은 급진주의 유형에 속한다. 물론 비셰그라드 국가들 중 헝가리는 다른 체제전환국들과 비교하여 자본주의 시장경제로의 변화를 점진적으로 하였으나 중국, 베트남 등과 비교하면 상대적으로 급진주의에 가깝다고 할 수 있다.

반면, 점진주의 입장은 새로운 체제로의 전환 충격을 최소화하고 새로운 체제에 순조롭게 적응하기 위해서는 제도개혁을 단계적으로 시행해야 하며 이러한 방식이 장기적으로 볼 때 성공적이라는 것이다(Dewatripont & Roland, 1992; Murrell, 1992). 점진주의의 입장은 충격요법이 초래

하는 사회문제, 즉 실업과 빈곤의 발생뿐만 아니라 가시적 경제성과까지 걸리는 ‘시간’이라는 요소의 고려, 적절한 개혁의 순서와 연속성에 주목한다고 할 수 있다((Dewatripont & Roland, 1992).

이러한 급진주의와 점진주의의 차이점은 다음과 같이 구체적으로 비교될 수 있다(민기채, 2014a). 첫째, 정치부문에서 급진주의가 혁명을 통한 정치권력의 급변사태를 추구한다면, 점진주의는 정치권력의 유지 내지는 조정된 변화를 선호한다. 둘째, 경제부문에서 급진주의가 국가 기간산업의 민영화 및 해외 직접투자 확대와 같은 급속한 시장화를 추구한다면, 점진주의는 점진적 시장화를 추구하는데 그 존재양식은 자본주의 시장경제와 사회주의 계획경제가 공존하는 이중 경제(dual economy)(정영철, 2004)라고 할 수 있다. 셋째, 급진주의가 단기성과 아래로부터의 대중봉기의 성격을 갖는다면, 점진주의는 장기성과 위로부터의 제한적 변화를 추구한다(민기채, 2014a). 체제개혁형인 중국과 베트남, 체제유지형인 북한과 쿠바가 점진주의 유형에 해당한다. 물론 4개 국가가 점진주의 유형에 속하지만 북한과 쿠바는 중국과 베트남에 비해 상대적으로 정체되어 있거나 변화가 후퇴하기도 한다는 점에서 큰 차이가 있다.

이상의 두 가지 유형 중 본 연구의 분석대상인 동독과 비셰그라드 3국은 체제전환 방식 측면에서 때, 급진주의 유형에 속한다고 할 수 있다. 즉 체제전환 방식에서 빠른 속도로 변화를 단행한 유형에 속한다고 할 수 있다. 다만 헝가리는 체제전환 초기 충격요법을 통한 변화를 시도했던 동독, 체코슬로바키아, 폴란드와 달리 상대적으로 체제이행 속도가 느렸다는 점에서 차이가 있다.

### 36 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

〈표 II-3〉 체제전환 방식에 따른 체제전환 유형

구분	급진주의	점진주의
속도 (How fast?)	급진적 (radical)	적당히 급진적=점진적 (moderately radical=gradual)
사례	동독, 비셰그라드, 러시아 등 CIS, 발틱 3국, 구 유고연방 등	중국, 베트남
	헝가리	북한, 쿠바

자료: 민기채(2014a, p.30), 재구성.

#### 3) 체제전환 결과에 따른 유형: OECD 소속 여부 및 사회정책 관점(사회정책 유지형 vs. 사회정책 최소화형)

체제전환의 강도나 속도에 따른 유형화는 쉽게 찾아볼 수 있지만, 체제전환 결과에 따라 유형화를 시도한 연구들은 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 체제전환 결과가 성공적이었냐를 판단하기 위해 두 가지 방식으로 접근하고자 한다. 하나는 경제발전 선진국 여부이며 다른 하나는 사회정책에 대한 관점의 차이이다.

산업화 이론에 따르면 일정한 경제발전 수준이 전제될 때 복지국가의 출현이 가능하다고 주장한다(Wilensky & Lebeaux, 1965). 즉 경제성장이 없다면 사회정책도 실현될 수 없다는 것이다. 따라서 산업화 이론에 기초한다면 일정한 사회정책의 실현은 경제발전을 전제로 한 것이므로 해당 국가는 경제성장과 사회보장을 동시에 이루고 있다고 가정할 수 있다. 그러나 일정한 경제발전에도 불구하고 사회정책을 최소화하고 시장중심적 발전을 추구하는 복지체제도 있다. 이른바 자유주의 복지체제이다. 본 연구에서는 체제전환 충격에도 불구하고 제도적으로 사회보장제도를 구축해 간 국가들의 체제전환 결과가 성공적이었다고 판단하고자 한다.

먼저 탈사회주의 체제전환국 중 경제발전 선진국 대열에 올라선

OECD 소속 국가들이 있다. 독일, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아 이상 7개 국가이다. 그 외 모든 탈사회주의 체제전환국들은 아직까지 서구의 경제발전 수준까지 성장하지 못하였다. 탈사회주의 이후 OECD 회원국으로 성장해 간 체제전환 국가들은 경제발전 결과 측면에서 체제전환이 성공적이었다고 평가할 수 있다. 본 연구의 분석 대상인 동독과 비셰그라드 3국은 경제발전 선진국 여부로 평가한 체제전환 결과로 볼 때, 경제발전 선진국 유형에 속한다고 할 수 있다.

〈표 II-4〉 체제전환 결과에 따른 체제전환 유형: 경제발전

구분	OECD 소속	OECD 비소속
내용	탈사회주의 이후 OECD 회원국이 된 국가	OECD 회원국이 되지 못한 국가
사례	독일, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 에스토니아	7개국을 제외한 모든 체제전환국

다음으로 탈사회주의 체제전환국 중 체제전환 불황(transformational recession)이라는 동일한 조건에도 불구하고 사회정책에서의 대응은 차이를 보였다. 일정한 경제발전에 기초하여 사회정책을 유지한 국가들이 있는 반면 사회정책을 최소화한 국가들로 양분된다.

탈사회주의 이후 시장경제로의 개혁은 전면적이면서도 포괄적으로 추진되었기 때문에 그 충격 또한 전 분야에 걸쳐 진행되었다. 그러나 체제전환 초기에는 체제전환 불황으로 인해 그 충격을 완화할 완충장치, 즉 시장경제 발전을 충분히 갖추지 못한 시기였다. 당시 국영기업의 민간기업으로의 전환과정에서 완전고용으로 대변되는 사회주의 노동관리체제가 해체됨으로써 실업과 빈곤의 급증은 가장 큰 사회문제 중의 하나가 되었다. 사회주의 국가들은 사회주의 시대에 실업과 빈곤을 공식적으로 인정

하지 않았기 때문에 실업급여나 공공부조와 같은 제도가 없었다. 그러나 체제전환 이후 급격히 확산된 실업자와 빈곤자들을 위한 새로운 사회보장 제도가 필요하게 되었다. 특히 사회주의 복지체제의 장점인 적용대상의 보편성(coverage)이 약화되면서 사회안전망으로부터 이탈되는 계층이 발생하게 되었다.

이러한 취약계층에 대한 포괄적 안전망을 제도적으로 보장하느냐 아니면 시장을 통해 먼저 해결하도록 하느냐는 다른 접근이었다. 성장뿐만 아니라 재분배에도 관심을 두는 ‘유럽형 자본주의의 길’을 택한 국가들과 시장자유화에 역점을 둔 ‘미국형 자본주의의 길’을 택한 국가들로 구분된다고 할 수 있다(최진욱, 김진하, 2010). 유럽형 자본주의의 길은 사회정책 유지형과 유사하다면, 미국형 자본주의의 길은 사회정책 최소형과 그 맥락을 같이 한다고 할 수 있다. 이러한 복지 자본주의에 대한 2개의 유형화는 Hall과 Soskice(2001)의 자본주의 다양성 논의에서 차용한 것인데, 독일과 같은 조정된 자본주의(coordinated capitalism) 유형과 미국과 같은 조정되지 않는 자본주의(uncoordinated capitalism) 유형을 의미한다고 할 수 있다.

먼저 사회정책 유지형은 체제전환 충격을 최소화하기 위해 사회주의 시대에 제도화되어 있던 사회보장제도의 개혁을 통해 사회복지를 제도적으로 보장하고 자본주의 복지체제로 점진적 개혁을 시도한 유형이다. 이러한 국가들은 개인의 복지를 시장에만 맡겨두지 않고 국가가 체제전환 충격을 최소화하기 위해 사회보장제도에 개입하여 적극적으로 사회정책을 실행한 사례라고 할 수 있다. 즉 이 사례들은 조정된 자본주의라고 할 수 있다. 대표적으로 동독, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아가 사회정책 유지형에 속한다고 할 수 있다.

반면, 사회정책 최소형은 사회주의 시대의 사회보장제도를 급진적으로 폐기하고 시장원리를 바탕으로 개인의 복지책임을 확대한 유형이다. 이때

의 시장은 국가에 의해 ‘조정되거나 관리된’ 시장이 아닌 ‘자유’ 시장이다. 즉 이 사례들은 조정되지 않는 자본주의라고 할 수 있다. 에스토니아와 열친 시대의 러시아가 사회정책 최소형에 속한다고 할 수 있다. 본 연구의 분석대상인 동독과 비셰그라드 3국은 사회정책 관점의 차이로 평가한 체제전환 결과로 볼 때, 사회정책 유지 유형에 속한다고 할 수 있다.

〈표 II-5〉 체제전환 결과에 따른 체제전환 유형: 사회정책

구분	사회정책 유지형	사회정책 최소형
내용	체제전환 충격을 최소화하기 위해 사회주의 시대에 제도화되어 있던 사회보장 제도의 개혁을 통해 사회복지를 제도적으로 보장하고 자본주의 복지체제로 점진적 개혁을 시도한 유형	사회주의 시대의 사회보장제도를 급진적으로 폐기하고 시장원리를 바탕으로 개인의 복지책임을 확대한 유형
사례	독일, 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아	에스토니아, 러시아(열친)

이상의 세 가지를 체제전환 유형 구분기준으로 볼 때 본 연구의 분석대상인 동독과 비셰그라드 3국은 다음의 유형들에 속한다. 첫째, 체제전환 정도에 따라서 보면 체제전환형에 속하는 유형이라는 점이다. 둘째, 체제전환 방식에 따라서 보면 분석대상 국가들은 급진주의형이다. 셋째, 체제전환 결과 및 경제발전 수준에 따라 구분할 때 모두 OECD 소속국가로 발전했다는 점에서 경제발전 선진국형이며, 사회정책 관점에서 보면 사회정책 유지형이다. 따라서 본 연구의 분석대상 국가들은 체제유지형, 점진주의, 경제발전 후진국에 속하는 북한과 비교 시 제한적으로 해석될 필요가 있다.

## 2. 체제전환과 경제사회적 변화

### 가. 정치적 변화

탈사회주의 체제전환 이후의 정치적 변화는 다원화(pluralism)와 자유화(liberalization)로 요약된다. Kornai(1992)가 block 1에서 주장한 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기가 해체된 이후, 체제전환국들은 공통적으로 다당제와 자유화의 정치적 변화를 경험하게 되었기 때문이다. 이에 본 연구는 체제전환의 정치적 변화를 민주주의적 다원화 및 자유화에 주목하여 서술하고자 한다.

〈표 II-6〉 Kornai의 분석들에 기반한 체제전환 전후 양 체제의 변화: 정치적 변화

구분	사회주의 체제	자본주의 체제
block1. 당 조직과 이데올로기	마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기	다당제, 자유화

자료: 민기채(2014a), 재구성.

다원화는 일당 독재에서 서구식 의회 민주주의로의 변화를 의미하며, 자유화는 독재에서 민주주의로의 변화를 의미한다. 1970년대부터 시작된 장기적 경제침체에도 불구하고 동유럽 사회주의 계획경제체제의 근본은 바뀌지 않았다. 그것은 경제체제보다 상위에 있는 정치 및 이데올로기 체제가 변화하지 않았기 때문이다. 그 상위체제의 핵심은 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기라고 할 수 있다.

마르크스-레닌주의를 당의 이데올로기로 삼은 공산당의 일당 독재는 체제전환 이후 일대 변화를 맞게 되는데 그것은 다당제였다. 다양한 이데올로기를 기반으로 하는 복수의 당들이 공식적이면서 실질적으로 활동할 수 있는 민주주의가 실현된 것이다. 그리고 그 민주주의는 서구식 의회

민주주의로 대표된다. 성인이면 누구나 평등하게 비밀이 보장된 직접선거를 통해 대표자를 선출할 수 있고, 해당 대표자를 통해 법률과 정책을 결정할 수 있는 의회중심의 민주주의를 추구하였다.

Heywood(1999)는 체제구분에 관한 여덟 가지 기준을 제시한 바 있는데 그 중 정치체제 결정요인 중 가장 중요한 것이 '권력이 집권자 1인에게 집중되어 있는지, 권력이 소수 엘리트집단에 집중되어 있는지, 그리고 집권자가 국민의 지지를 바탕으로 통치를 하고 있는지' 라고 언급한 바 있다. 즉 사회주의 시대의 정치체제에서는 당비서 1인 또는 당정군의 소수 특권층에 권력이 집중되어 있었으나, 체제전환 이후에는 전체주의가 청산되었고 자유로운 정치활동에 기초한 의회 민주주의가 발전하고 권력이 분산되는 특징을 보인다.

## 나. 경제적 변화

체제전환 이후의 경제적 변화는 크게 민영화(privatization), 자유화(liberalization), 개방화(openness)로 요약된다. Kornai(1992)의 분석틀에 의거하여 보면, 사회주의 경제체제의 특징은 체제전환과 함께 다음과 같은 변화를 맞게 된다. 첫째, block 2의 주요 생산수단에 대한 국가소유가 해체된 이후, 체제전환국들은 민영화라는 경제적 변화를 경험한다. 민영화는 생산시설 등에 대한 소유의 주체가 국가나 기업단위가 아닌 개인단위로 전환됨에 따라 사유화 과정이다. 둘째, block 4의 계획 교섭, 양의 강조, 가부장주의, 연성예산제약, 가격에 대한 약한 반응성과 같은 계획경제의 특성이 사라지고, 체제전환국들은 분권화된 시장경제, 효율강조, 가부장주의에서 시장적 조정기제로 변화, 경성 예산제약, 자유시장을 통한 가격 형성과 같은 시장경제로 변모한다. 셋째, block 5의 강요된 성장, 만성 부족경제, 노동력 부족 및 실업, 대외무역 제한과 같은 계획경제의 특성이 사라지고, 체제전환국들이 이윤창출을 위한 노동, 공급과잉

## 42 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

경제, 노동력 과잉 및 고실업, 국제기구 가입 및 대외무역 활성화와 같은 시장경제로 변화한다.

〈표 II-7〉 Kornai의 분석틀에 기반한 체제전환 전후 양 체제의 변화: 경제적 변화

구분	사회주의 체제	자본주의 체제
block2. 소유	주요 생산수단에 대한 국가소유	민영화 및 사유화
block4. 행위자의 이익과 동기 및 관계	계획 교섭 양의 강조 가부장주의 연성예산제약 가격에 대한 약한 반응성	분권화된 시장경제 효율강조 가부장주의에서 시장적 조정기제 경성예산제약 자유시장을 통한 가격 형성
block5. 경제	강요된 성장 만성 부족경제 노동력 부족 및 실업 대외무역 제한	이윤창출을 위한 노동 공급과잉 경제 노동력 과잉 및 고실업 국제기구 가입 및 대외무역 활성화

자료: 민기채(2014a), 재구성.

체제전환의 경제적 변화는 민영화, 자유화, 개방화로 집약되는데, 먼저 민영화는 생산수단의 국가적 또는 전인민적 소유에서 개인 소유로의 변화를 의미하며, 자유화는 계획에서 시장으로, 특히 시장을 통한 가격 형성을 의미하고, 개방화는 사회주의 계획경제의 붕괴와 서구 국가와의 교역 확대를 의미한다. 마르크스-레닌주의 당의 독점적 권력 및 지배적 공식 이데올로기의 해체는 순식간에 계획경제의 붕괴를 야기하였다. 동시에 시장원리에 기초한 가격형성이 이루어졌으며 세계경제로 편입되었다.

민영화 또는 사유화 조치는 국가 또는 전인민적 소유였던 생산수단을 민간 또는 개인의 소유로 전환하는 것으로써 체제전환 이후 핵심적인 경제 변화라고 할 수 있다. 국가의 생산영역에서 국영기업 또는 협동농장에 의해 이루어져 왔던 계획이 사라지고 그 자리에 민간기업 또는 자영업자들이 주도하는 시장이 등장한 것이다. 이러한 사유화는 이론적 측면에서

국가가 독점했던 국민경제의 부를 개별 국민에게 분산시킨다는 의미를 갖는다. 이러한 경제적 분배를 통해 새로운 체제에 대한 국민 지지를 확대하고자 하는 목표도 동시에 내포되어 있었다. 그러나 이론과는 달리 현실에서는 구 체제의 특권층이었던 노멘클라투라의 국영기업에 대한 사유화 및 분배과정에서의 부정·부패 등으로 새로운 독점이 출현하였다.

자유화의 개념은 자유시장화(liberal marketization) 또는 탈규제화(deregulation)라고 할 수 있다. 경제에서의 자유화는 경제체제의 다양한 규제를 제거해 자유로운 시장경제를 보장하거나, 통제된 경제체제라 할지라도 국가보다 시장주체에게 권위를 부여하는 상황이라고 할 수 있다(Sullivan, 2002). 바로 자유시장의 형성이다. 그리고 그 실현방도는 자유로운 시장활동을 방해하는 규제의 철폐이다. 국제금융기구인 세계은행 및 국제통화기금의 지원과 구조조정을 통해 시장경제로의 발전을 이행하고 관련 장벽들을 제거해가는 과정에서 자유시장화는 급속히 진행되었다.

개방화는 자립경제 노선의 약화와 개방경제로의 지향을 의미한다. 또한 사회주의 국가들만의 무역거래의 폐기와 세계경제로의 편입을 의미한다. 특히 사회주의 경제권의 붕괴는 필연적으로 서구 국가와의 교역 확대를 가져왔는데 이것은 자유시장화와 탈규제화를 촉진시켰다. 또한 개방된 세계경제체제 하에서의 상품과 서비스의 교역은 새로운 자본주의 경제학을 가능하게 하였다. 동시에 개방경제는 외국인 직접투자의 확대를 통해 핵심 시장주체들에게 도전의식을 고양시켜 주기도 하였다. 그러나 다국적 기업으로 대변되는 개방경제는 국가단위로 보장되는 사회정책을 약화시켰고 대다수 노동자들의 삶에 부정적 영향을 주었다.

#### 다. 사회적 변화

체제전환 이후 사회적 변화는 자유화(liberalization)로 요약될 수 있다. Kornai(1992)의 분석 틀에 따르면 block 3에서 주장한 관료적 조정

#### 44 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

기제의 지배가 약화된 이후, 노조는 본연의 역할을 수행하고 시민사회가 형성된다. 사회체제에서의 자유화는 감시와 복종으로 상징되었던 당-정-군의 관료제가 전 사회 부문에서 약화되는 대신 그 자리에 노동조합과 시민사회가 등장하였음을 의미한다. 동시에 구성원들이 맺는 사회적 관계의 철학은 집단주의 이데올로기에서 개인주의적 사고로 변화된다.

실제로 체제전환 이후 자유화의 물결 하에 관료적 통제를 받았던 관영노조는 자주노조로 변화하게 되었다. 당의 결정을 대중들에게 선전·선동하는 인전대(transmission belt) 역할에 한정되었던 사회주의 시대의 노조는 조합원들의 자주적 이해관계를 반영할 수 있는 민주노조를 지향하게 되었다. 이와 함께 관영노조처럼 인전대 역할을 담당했던 시민사회단체들도 국가 대신 회원들의 입장을 반영하는 조직으로 위상을 달리하게 되었다. 체제전환 이후 이러한 시민사회의 형성은 특히 중부 유럽지역의 사회주의 국가들에서 두드러졌다. 그것은 서유럽과 가까운 정치문화를 가지고 있었다는 점, 사회주의 혁명 이전 시민사회 형성과 의회 민주주의의 경험, 1956년 헝가리 혁명, 1960년대 체코슬로바키아의 사회개혁운동, 1980년대 폴란드 자유노조운동 등 사회주의 시대의 민주화 운동이 복합적으로 작용하였다고 볼 수 있다(민기채, 2014a).

〈표 II-8〉 Kornai의 분석틀에 기반한 체제전환 전후 양 체제의 변화: 사회적 변화

구분	사회주의 체제	자본주의 체제
block3. 관료제	관료적 조정기제의 우세	관료제의 약화 노조 본연의 역할 회복 시민사회의 형성

자료 : 민기채(2014a), 재구성.

그러나 집단주의에서 개인주의로의 사회적 변화는 사회복지정책에서

개인책임을 강화하는 배경이 되었다. 즉 복지의 개인책임을 강화된 것이다. 완전고용의 해체로 인해 불안정한 노동시장의 상황은 결국 실업, 빈곤, 불평등의 사회문제를 야기하였다. 체제전환 초기 완전고용의 해체는 고실업을 야기하고 사회복지재정을 악화시켰다. 동시에 사회복지 수급자가 양산되었으며 빈곤과 불평등은 심화되었다. 요컨대 체제전환 이후 사회정책은 '집단주의적 해결에서 개인주의적 해결'로의 변화라고 할 수 있다(Fajth, 1999: 416).

복지정책의 패러다임 변화는 체제전환국에서 사회복지재정 악화, 빈곤층의 급증, 불평등 확대 등을 초래하였다. 먼저 탈사회주의 이후 대부분의 국가에서 사회복지재정이 악화되었는데, 체제전환 초기 급증하는 실업률은 조세와 사회보장 기여금의 급감으로 이어졌으며, 반면 체제전환에 따른 사회 문제를 해결하기 위한 지출은 급증하였기 때문이다. Fajth(1999)에 따르면, CIS 국가들의 경우 연금과 실업급여에 GDP 대비 10%의 지출이 소요되었고, 슬로바키아와 슬로베니아의 경우 연금급여에 GDP 대비 13%까지 지출이 소요되었다.

둘째, 탈사회주의 이후 빈곤층이 급증하였다. 빈곤층 증가라는 새로운 사회문제가 초래되었고 이에 대한 대응을 위해 대부분의 체제전환 국가들은 사회주의 시대에 공식적으로 존재하지 않았던 새로운 공공부조제도를 도입하였다. 그러나 사회복지재정의 악화로 인해 공공부조제도를 시행할 만한 재원이 확보되지 못하였다. 이러한 사회복지재정의 악화로 인하여 공공부조 급여기준을 결정하는 최저생계수준이 하향 조정되었는데, 일례로 1994년의 러시아와 우크라이나에서의 공공부조 급여수준은 1992년 대비 20%나 하락하였다(Standing, 1996: 247).

셋째, 탈사회주의 이후 불평등도 심화되었다. 사회주의 시대에는 소수 특권층을 제외하곤 대부분의 인민들은 낮은 수준의 평균주의적 생활을 하였다. 즉 불평등은 사회 전반의 문제는 아니었다. 그러나 체제전환 이후

#### 46 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

자본주의 경쟁원리의 도입으로 불평등은 사회주의 향수라는 ‘레드노스텔 지어(red-nostalgia)’ 를 불러일으키는 대표적인 사회문제가 되었다. 고용에 강한 대기업 부문과 그렇지 않는 부문으로 양극화되면서 중간층의 공동화(hollowing out) 현상이 나타났고 그 결과 불평등이 확대되었다(Milanovic, 1999). LIS 데이터를 활용하여 체코, 헝가리, 폴란드, 러시아의 체제전환 이후 소득불평등도를 측정한 결과, 1990년보다 1995년의 소득불평등 수준이 크게 높아졌으며 각 국가들 내 지역 간 불평등도 확대된 것으로 나타났다(Jesuit & Semmding, 2003).

## Ⅲ. 동독의 체제전환과 경제사회적 성과

### 1. 동독의 체제전환

#### 가. 동독 체제전환의 특수성

1989년 동유럽은 블록 전체가 위기에 직면했지만 위기에 대한 대응은 국가별로 차이가 있었다. 동독 체제전환의 특수성은 유형, 형식, 내용 측면에서 세 가지로 요약된다. 첫째, 동독은 체제전환의 유형 중에서 점진적 개혁이 아니라 충격요법에 속한다. 계획경제에서 시장경제로의 이행이 속도, 폭, 깊이 측면에서 빠르게, 넓게, 근본적으로 진행되었다.

둘째, 체제전환의 형식이 서독과의 협상을 거친 통일이었다. 이웃 나라들은 망망대해에서 난파선을 수리해야 했지만 동독은 서독이라는 항구로 대피할 수 있었다. 그러나 스스로 배를 수리하지 못한 채 남의 손(서독)에 맡기는 대가를 치렀다(Offe, 1996: 151). 동독은 체제전환의 탐색 비용을 최소화할 수 있었지만 서독의 주도권에 끌려 다녔다는 양면성이 있다.

셋째, 서독제도의 이식(Institutionentransfer)이 체제전환의 내용을 규정지었다(Lehmbruch, 1991). 제도이식이란 동독의 사회주의 계획경제를 서독의 ‘사회적 시장경제’로 대체했다는 의미다. 동독의 체제전환이 ‘이식’이라는 성격을 가지고 있기 때문에 체제전환의 성과를 판단하는 기준도 다른 체제전환국과는 구별되는 특징이 있다. 체코, 헝가리, 폴란드 등은 개별 국가의 사회경제적 성과가 곧 체제전환의 성과로 직결되지만 동독의 체제전환은 항상 서독(지역)의 지표가 중요한비교 및 평가기준으로 삼게 된다는 점이다.

## 48 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

### 나. 동독 체제전환의 전개과정

동독 체제전환의 과정은 다음의 표로 요약된다.

〈표 III-1〉 동독의 체제전환 과정

시 기	사 건
1989년 8월	휴가 동독인들 서독 망명 요구
9월 4일	월요 시위 시작
9월 10일	헝가리, 동독인들 서독 망명 허용
9월~	동독 내 신생 정당 출현
10월 18일	동독 호네커 서기장 퇴진
11월 7일	동독 슈토프 내각 사퇴, 모드로 총리 취임
11월 9일	베를린장벽 개방
11월 28일	콜, 통일 10개 항 발표
12월 19~20일	콜·모드로 정상회담(드레스덴)
1990년 1월 19일	서독 사민당 마토이스-마이어, 화폐 통합 주장
2월 6일	콜, 동독과 화폐 통합 선언
3월 18일	동독, 마지막 총선 실시
4월 25일	동서독간 국가조약 협상 개시
5월 18일	국가 조약 체결
6월 17일	신탁청 설립
7월 1일	국가 조약 발효
8월 31일	통일 조약 체결
10월 3일	통일 조약 발효로 독일통일

자료: 황규성(2011).

1989년 여름 내부동요에서 시작된 동독의 체제전환은 1990년 10월 3일 동서독간 통일조약이 발효됨으로써 초기국면이 일단락되었다. 이 과정에서 동독 체제전환의 결정적 계기가 된 사건으로 화폐통합, 국가조약 체결, 통일조약 체결을 꼽을 수 있다.

동독의 변화를 촉발시킨 주체는 동독 시민이었지만 체제전환을 주도한 세력은 서독정부였기 때문에 서독의 입장변화를 살펴보는 것이 중요하다. 서독정부의 입장은 ① 「경제개혁을 전제로 한 통화동맹」(2.7) ② 동독과의 협상 초안(4.4) ③ 동독과의 협상 최종안(4.24)을 거쳐 정리되었다. 이후 동독 체제전환의 방향과 내용은 최종적으로 동서독간의 국가조약(5.18)으로 틀을 잡았다.

「경제개혁을 전제로 한 통화동맹」<sup>1)</sup>은 콜(Helmut Kohl) 서독 총리가 2월 6일 전격적으로 화폐통합을 선언한 다음 날 내각에 내놓은 문건이다(Küstners & Hofmann, 1998: 768-770). 이 회의에서 콜은 자신을 의장으로 하는 「독일통일위원회」를 설립하며 동독과 화폐 및 경제개혁에 관한 협상에 들어갈 것이라고 선언했다. 1989년 11월 28일 「통일 10개항」을 발표할 때 가졌던 구상을 폐기하고 급속한 경제통합을 선택한 것이었다. 이때부터 동독의 체제전환은 급물살을 타기 시작했다.

협상초안<sup>2)</sup>은 총리실과 재무부를 중심으로 각 부처가 참여한 가운데 만든 동독과의 협상안이었다. 부처간 이견을 조율하기 위해 1990년 3월 30일부터 4월 1일까지 모든 관련부서가 참여한 회의에서 협상안을 조정하였다. 이런 작업과정을 거쳐 동독에게 제안할 서독정부의 입장이 정리되었다. 서독정부가 만든 이 초안이 통일 조약의 근간이었다(Grosser, 1998: 242-243)

초안이 나온 4월 4일부터 막바지 협상안 성안작업에 들어갔는데, 실

1) 이 문건은 제목 자체가 「경제개혁을 전제로 한 화폐통합」(Währungsunion mit Wirtschaftsreform)이다. 총 11개 항으로 구성되어 있다(Küstners & Hofmann, 1998: 768-770).

2) 이 문건의 제목은 「동독에 대한 제안 초안: 동서독간 화폐동맹, 경제 및 사회공동체 형성을 위한 조약」(Erste Skizze für einen Vorschlag an die DDR: Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik)이다(Gerhard Ritter, 2007: 204).

## 50 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

무책임을 맡았던 재무부 차관 티트마이어(Tietmeyer)와 수상실 장관 자이더스(Seiters)에게서도 해결되지 않은 사안들이 있었다. 이에 4월 22일 콜 수상은 직접 주재한 회의에서 화폐교환비율이나 사회분야와 같이 부처간 입장이 첨예하게 대립했던 쟁점들을 정리하였다. 이후 4월 24일 서독 정부의 입장이 문건으로 최종 정리된 것이 협상 최종안<sup>3)</sup>이었다.

국가조약<sup>4)</sup>은 4월 25일부터 시작된 동서독 사이의 협상이 5월 18일 공식적 외교문서 형태로 조인된 조약이다. 국가조약은 전문과 공동의정서, 부속문서로 구성되었는데 동독과의 회담을 위한 서독의 안과 대등소이다. 전문의 1장은 총칙, 2장은 화폐통합에 관한 사항, 3장은 경제통합에 관한 사항, 4장은 사회통합에 관한 사항, 5장은 국가예산과 재정에 관한 사항으로 구성되었다.

국가조약의 핵심내용은 동독이 서독의 사회적 시장경제를 받아들인다는 것이었다. 국가조약 전문에는 ‘사회적 시장경제’라는 용어가 7번 등장한다. “사회적 평등(Ausgleich)과 사회보장 및 환경보존과 함께 경제·사회발전을 위한 기본원칙으로 ‘사회적 시장경제’를 동독에 도입하고 이를 통해 동독 주민의 삶과 고용조건을 향상시키려는 조약체결 당사자의 공동의지로”라는 문구가 있고, 제1조(조약의 목적)에는 “경제통합의 기초는 사회적 시장경제로서 쌍방이 이를 공동의 경제질서로 수용한다”는 문구가 있으며, 제11조(경제정책의 기본방침)에는 “동독이 취하는 경제·재정정책적 조치들은 사회적 시장경제에 부합되어야 한다”고 밝혔다. 동

3) 이 문건의 제목은 「동독에 대한 제안 초안: 동서독간 화폐동맹, 경제 및 사회공공체 형성에 관한 동독과의 회담을 위한 안」(Arbeitspapier für die Gespräche mit der DDR für einen Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)이다(Küsters & Hofmann, 1998: 1034-1044).

4) 국가조약의 공식명칭은 「독일연방공화국과 독일민주공화국간 통화·경제 및 사회통합 창출에 관한 조약(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)」이다(Gerhard Ritter, 2007: 216-218).

독 체제전환의 대원칙이 사회적 시장경제임이 선언되었다.

국가조약을 통해 동독 체제전환의 방향과 내용이 결정되었다. 국가조약은 동독 체제전환에서 불가역적인 경로를 설정했다는 중대한 의미를 지닌다(Zohlnhöfer, 2001: 193). 동독 사회주의 40년의 역사가 4개월 만에 정리된 셈이다. 국가조약의 연장선에서 체결된 통일조약<sup>5)</sup>으로 동독은 역사에서 사라지고 독일의 ‘동독지역’ 내지 ‘통일독일의 연방주들’로 편입되면서 서독과 통일국가를 완성하였다.

구 동독의 사회주의 체제를 서독의 사회적 시장경제로 유도하는 데에는 경제정책과 사회정책이 나름대로 역할을 수행하였다. 경제정책과 사회정책의 범주를 명확하게 구분짓는 일은 쉽지 않지만 여기에서는 통화정책과 산업정책을 경제정책으로 묶고 복지정책을 사회정책으로 보아 주요 정책 결정의 배경과 내용을 살펴보기로 한다.

## 2. 동독의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책

### 가. 동독의 경제정책

동독 체제전환의 방향을 규정한 것은 서독의 통화정책이었다. 통화정책의 핵심 쟁점은 화폐통합 여부, 화폐통합 방식, 그리고 동서독 마르크화 사이의 화폐교환비율 등이었다. 서독정부가 동독과의 급속한 화폐통합 시나리오 작업에 들어간 시점은 1989년 12월 중반, 늦어도 1990년 1월 초순 경이다(Zohlnhöfer, 2001: 176). 화폐통합은 「통일 10개항」의 점진주의 노선과는 분명히 선을 긋는 것이기도 하거니와 내각은 물론이고

5) 통일조약의 공식명칭은 「독일연방공화국과 독일민주공화국간 통일독일 성립에 관한 조약(Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands)」이다 (Gerhard Ritter, 2007: 241-244).

## 52 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

연방은행과의 조율도 거치지 않았다는 점에서 매우 이례적인 결정이었다.

콜 수상의 화폐통합 제안은 동독 체제전환의 방식까지 포함하고 있었다. 동독 마르크화를 우선 태환 가능한 화폐로 만들어야 한다는 방식이 점진적·단계적 개혁이라면, 이 과정을 거치지 않고 곧바로 화폐를 통합하는 방식은 급진적 개혁에 해당한다. 두 가지 해법의 예상되는 파급효과는 다음의 표에서 보듯이 상이하다. 콜은 두 가지 대안 중에서 후자를 ‘정치적으로 선택’ 했다.

통화 통합은 추후 발생하는 사건들의 일정표를 자동으로 확정했다. 왜냐하면 경제질서 수립의 첫걸음이 바로 통화통합이었기 때문이다. 동·서독 통화가 통합되면 동독 상품이 서독 마르크로 표시되어 유통되기 때문에 동독 경제가 곧바로 국제 경쟁에 노출된다는 것을 의미한다. 따라서 통화 통합은 근본적인 구조 조정을 불가피하게 한다. 통화 통합이 이루어지면 자동적으로 ① 중앙 집중적 계획을 분권화된 의사 결정, 시장 개방, 경쟁으로 대체하고, ② 사적 소유를 허가하고, ③ 금융 체제를 개편하고, ④ 정부 역할을 새롭게 정의하고, ⑤ 가격 개혁을 실시하며, ⑥ 무역자유화 등이 시행될 수밖에 없다(Singer, 1992: 1095-1115). 나아가 동독의 사회주의 계획경제가 좌초된 상황에서 양 독이 동일한 통화를 사용한다는 것은 동독 경제가 시장경제로 전환된다는 의미를 지닌다. 그 결과 동독이 시장경제로 전환한다는 방향 설정은 일종의 시대정신이 되어 버렸다(황규성, 2011: 76-77).

〈표 Ⅲ-2〉 통화정책 모델의 특징

	태환 해법 (점진주의)	조기 통화동맹 (충격요법)
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동독에서 적응 압력이 약화되었다.</li> <li>• 구매력은 국내 재화 공급에서 나온다.</li> <li>• 환율(1 : 1)이 물가상승 및 경쟁력 약화를 초래할 것이다.</li> <li>• (동·서독 간) 점진적인 균등화가 고실업을 방지할 것이다.</li> <li>• 경제개혁을 지연시킬 우려가 있다.</li> <li>• 고숙련 노동자가 (동독을) 떠날 우려가 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개혁(가격 개혁 포함)이 즉시 강제될 수 있다.</li> <li>• 적응 시기 없이 세계시장 경쟁에 노출된다.</li> <li>• 동독 경제의 추가적인 붕괴가 우려된다.</li> <li>• 시장 상실이 우려된다.</li> <li>• 기업의 도산 문제를 야기한다.</li> </ul>
정치적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동독이 자립할 수 있다.</li> <li>• 동독이 경제정책적 주권을 유지한다.</li> <li>• 서독의 장기적 지원이 필요하다.</li> <li>• 정치적 통일 촉진 효과가 없다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강력한 신호 효과를 보낸다.</li> <li>• 동독이 통화 및 경제정책 주권 포기해야 한다.</li> <li>• (동독의) '독자 노선' 채택을 방지한다.</li> <li>• 서독의 대량 원조가 필요하다.</li> </ul>
분배 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 즉각적인 후생 증대를 포기해야 한다.</li> <li>• 해외 상품을 유지할 수 있으나 비싸다.</li> <li>• 초기에는 임금수준이 낮지만, 이후 급속히 임금이 상승한다.</li> <li>• 연대주의적으로 부담을 분담하고, 사회적 강자의 손실이 비교적 크다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예금의 실질 가치 상승을 통해 후생이 즉각 증대한다.</li> <li>• 세계 재화 공급에 유리한 조건으로 진입할 수 있다.</li> <li>• 사회적 약자 및 실업자에게는 손실을 끼치고, 사회적 강자에게는 유리하다.</li> </ul>

자료 : Busch (1991: 193).

콜이 「통일 10개항」이라는 점진주의 통합방식에서 화폐통합이라는 급진주의 통합방식으로 노선을 급선회하게 된 요인은 세 가지 정도로 요약된다. 첫째, 동독뿐 아니라 서독 역시 베를린 장벽 개방 이후 동독 주민의 이탈로 골치를 썩고 있었는데 콜은 서독 마르크를 동독 지역에 공급해 동독 주민에게 머물러 있어도 된다는 신호를 주고자 했다. 둘째, 콜은 모드로 정부의 경제개혁 단행 능력과 준비 상태를 의심했기 때문에 동독에 마르크를 공급함으로써 동독이 시장경제로 전환하는 것밖에는 대안이 없게 하고자 했다. 셋째, 동독에서 3월 18일에 열릴 인민의회 선거를 앞두고

고 실시된 여론조사에서 친기민당 세력의 지지율이 동독 사민당보다 떨어지는 것으로 나타나자, 동독 주민이 서독 마르크의 구매력을 요구한다는 사실을 잘 알고 있었던 콜은 서독 마르크를 동독에 공급해 선거에서 유리한 국면을 만들고자 했다(황규성, 2011: 71-72).<sup>6)</sup>

콜의 화폐통합 제안이 동독의 체제전환의 방향을 설정한 결정적인 사건이었지만 동서독 마르크화 사이의 화폐교환 비율까지 담지는 않았다. 다양한 대안이 논의되었다. 연방은행이나 국민경제자문위원회 등 서독의 경제전문가들은 1:1 교환에 극렬히 반대했다. 그러나 노동사회부는 임금과 사회보험 급여만큼은 1:1로 해야 한다는 입장이었다(Grosser, 1998: 245~249). 결국 4월 22일 콜 수상은 관계장관 회의에서 화폐교환은 기본적으로 1:1로 한다는 결정을 내렸다. 서독의 안을 토대로 1990년 5월 1일 양 독 정부 간 화폐교환비율에 대한 타협에 이르게 되었다(Zohlnhöfer, 2001: 183). 국가조약에서는 임금·장학금·집세·지대 및 기타 정기적인 지불금에 대해서는 1:1로 교환하고, 동독 마르크로 표시된 다른 모든 채권·채무는 원칙적으로 1:2로 교환하도록 했다. 예금의 경우 연령별로 한도액을 설정해 1:1로 교환하도록 규정했다(국가조약 10조).

통화정책에서 물꼬를 튼 동독의 체제전환 과정에서 산업정책은 사회적 시장경제의 도입을 지원하는 역할을 맡았다. 콜이 2월 7일 내각에서 제기한 「경제개혁을 전제로 한 통화동맹」에서는 경제적 체제전환에 관한 내용이 중심을 이루고 있었다. 이 안은 서독 마르크화의 공급이 동독에게 통일로 가는 신호를 명확히 하는 것이라는 점을 밝히면서 11개 항목을 제시했는데, 주로 질서정책 차원에서 시장경제의 도입을 역설했다. 10번

6) 동독주민이 시위에서 내걸었던 구호는 민주화를 요구하는 “우리가 국민이다”에서 통일을 요구하는 “우리는 한 민족이다”로, 그 다음으로는 “서독 마르크화가 우리에게 오지 않으면 우리가 서독 마르크를 찾아 갈 것이다”로 바뀌어 갔다. 동독주민은 서독 마르크화의 구매력을 요구했던 것이다. 콜의 화폐통합 결정은 기회를 정확하게 포착한 것이었다. 화폐통합은 동독 체제전환의 방향을 사회적 시장경제로 잡는데 쐐기를 박았던 셈이다.

항목에서는 “우리의 경제질서를 조속히 이전” 할 것을 요구하며 11번 항목에서는 동독의 당국자에게 결정하라는 압력을 포함시켰다(Küsters & Hofmann, 1998: 768~770). 서독정부가 구상한 안은 서독 마르크화를 동독지역에 공급하면서 시장경제개혁으로 유도한다는 대원칙을 세운 것이다.

국가조약에서 규정된 경제통합 관련 주요 내용은 다음과 같다. 동독이 취할 경제정책의 기본 방향으로 서독과 같은 사회적 시장경제시스템을 도입한다는 점을 규정했고(11조), 양 독 간 교역에서 통화 통일(12조), 대외 경제에서 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 자유무역 원칙의 준수 및 유럽공동체(EC)의 존중(13조), 기업의 구조 조정(14조) 등을 규정하였다.

#### 나. 동독의 사회정책

사회정책의 핵심쟁점은 동독의 체제전환 과정에서 사회정책 분야의 포함 여부, 포함한다면 제도이식의 범위 설정 및 사회정책의 수준 등이었다. 재무부가 기획한 「경제개혁을 전제로 한 통화동맹」에서 노동이나 복지와의 같은 사회정책 사안은 빠져 있었다. 그러나 이 안을 구체화하기 위해 구성된 실무작업반에서 사회정책 사안이 포함되었다. 노동사회분야의 협상안을 만드는 데 키(key)를 쥐고 있었던 노동사회부 장관 블뤼름(Blüm)의 입장은 서독제도의 총체적 이식이었다. 그는 서독의 사회국가 개념을 공식적으로 제안하면서 실업보험, 연금보험, 고용촉진 제도가 동독에 이전되어야 한다고 주장하였다. 또한 실업급여수준을 평균임금(840마르크)의 약 63~70% 수준인 750마르크로 설정하고, 과도기에는 재정지원을 계획하였다. 그는 실업 및 직업훈련을 지원하고, 연금수급자에게 생활수준을 보장해서 고향을 떠나지 않아도 된다는 신호를 주고자 하였다

(Ritter, 2006: 195-196). 블림의 구상이 반영된 협상초안에는 연금·질병·산재·실업보험 등 사회보험과 공공부조를 서독 제도의 원리에 따라 도입한다는 내용이 포함되었다. 실업보험의 경우 보험료 수입이 실업급여 지출액 전체를 포괄하게 될 때까지 서독이 재정 지원을 한다는 내용도 있었다.

이후 서독 정부의 입장을 조율하는 과정에서 경제 부처와 노동사회부의 대립은 심각해졌다. 경제부와 재무부 및 총리실 장관 자이티스도 서독의 노동법과 사회보험 체제를 동독에 이전하려는 노동부의 구상을 비판했다. 서독 사회보험법의 이전은 비용 부담이 너무 커서 받아들이기 어렵고 〈해고제한법〉은 투자를 방해한다는 입장이 개선되었다(Ritter, 2006: 204-205). 재무부와 경제부는 서독의 노사관계 제도가 그대로 이식되면 경제적 체제전환에 걸림돌이 될 것이라며 우려를 표명했다. 노동사회부의 안대로 시행되면 첫해에만 300만 마르크의 지원이 필요하고 이는 동독의 재정을 적자로 몰아넣고 서독에게도 재정지원 압박이 거세지게 될 것이라고 난색을 표했다(황규성, 2011: 100; Grosser, 1998: 264).

노동법 분야 및 사회보험(특히 연금) 분야 등 부처간 이견이 끝내 좁혀지지 않았던 사안도 4월 22일 열린 관계장관 회의에서 콜 수상이 노동사회부의 손을 들어 주면서 서독정부의 최종 입장이 정리되었다. 특히 콜 수상은 동독의 연금수급자가 서독 시스템의 강점을 향유할 수 있어야 한다고 강조했다(Grosser, 1998: 264).

협상최종안에서는 제목 자체에서 드러나듯이 사회공동체 항목이 포함되었다. 1장에는 “사회공동체가 화폐동맹 및 경제공동체를 보충한다”고 명시하고 2장에서 화폐동맹에 관한 사항, 3장에서 경제공동체에 관한 사항을 포함한 후 4장에서 사회공동체에 관한 사항을 명기함으로써 사회분야가 통화 및 경제와 동일한 수준으로 다루어졌다(Küstters & Hofmann, 1998: 1034-44). 국가조약에서는 노동법 질서상의 기본원칙(17조), 사

회보험의 원칙(18조), 실업보험 및 고용촉진(19조), 연금보험(19조), 건강보험(20조), 보건의료제도(21조), 산재보험(22조), 공공부조(22조)가 포함되어 서독의 제도를 동독에 통째로 이식하기로 결정하였다.

내각에서는 사회 영역을 배제하고 경제 영역만을 동독 체제전환의 중심에 놓자는 논의가 있었지만, 티트마이어가 회고하듯이 경제체제 전환을 시행하려고 사회동맹을 보류한다거나, 이행기에 한하여 노동 및 사회법 적용을 일부 배제하는 안은 정치적 근거로 관철되지 않았다(Tietmeier, 1994: 66). 정치적 이유뿐만 아니라 사회적 시장경제의 확대가 통일 합의의 핵심 내용이라면 사회 분야를 제외하고 논의하기 어렵다. 특히 통화와 경제통합에는 사회통합이 반드시 결합되어야 한다는 동독의 요구가 있었을 뿐 아니라, 서독 내부에서도 사민당, 노조, 노동부 등 사회보장의 필요성을 역설하던 세력이 있었기 때문에 사회 분야를 배제하기에는 부담이 따랐다(황규성, 2011: 89~90; Ritter, 2006, 195~196).

#### 다. 동독의 체제전환과 경제사회정책의 역할 설정

국가조약에서 명문화된 동독 체제전환의 내용은 여러 선택지 가운데 하나가 실현된 것이다. 복수의 대안들 가운데 유독 하나의 대안이 선택된 데에는 나름대로 배경이 있다. 동독 체제전환의 방향은 서독정부가 설정했지만 중국적으로는 양 당사국의 합의, 즉 동독의 수용여부에 달려 있으므로 동독의 입장을 고려하여 재구성해 본다면, 동독 체제전환이 방향설정과 경제사회정책의 역할설정을 둘러싼 맥락을 보다 명확하게 이해할 수 있을 것이다.

동독 체제전환의 대원칙은 사회적 시장경제였다. 동독 안에서도 사회주의를 갱신하려는 움직임이 있었지만 계획경제가 더 이상 작동되지 않을 것이라는 데에 서독의 거의 모든 주체들이 인식을 공유했다. 또한 통일 당시 서독의 경제적 성과는 서독에게는 자신감의 원천이자, 동독에게는

부러움의 대상이었다. 동·서독 간의 협상 과정에서 협상 당사자 간 세력 관계가 서독이 시종일관 우위를 점한 상태에서 전개된 것도 사회적 시장 경제가 대원칙으로 확립되는 데 기여했다. 결국 서독의 규범과 제도의 이식이 통일 과정에서 정치적인 공통분모였다. 이 공통분모 위에 동·서독의 정치·사회 세력이 합의를 모을 수 있었다(황규성, 2011: 81~82; Ritter, 2006: 293).

동독이 사회적 시장경제라는 사회경제체제를 받아들여지게 만드는 데 경제정책과 사회정책은 연합작전을 펼쳤다. 체제전환을 촉발한 것은 화폐통합 선언이었다. 통화정책이 선두에 서서 동독의 체제전환을 이끌고 경제정책과 사회정책은 이들 뒷받침하는 형태를 띠었다. 서독정부의 초안과 국가조약이 화폐, 경제, 사회 순으로 배치되어 있다는 점은 각 정책영역 간의 상대적 우열관계를 암시하기도 하거니와 서로 불가분의 영향 권에 있었기 때문으로 추정된다.

개별 정책영역에서 경제정책과 사회정책은 동독의 계획경제를 시장경제로 바꾸는 데 있어서 고유한 정책논리에 입각해 있었다. 동독지역에서 사회적 시장경제를 수립하기 위한 경제정책은 무엇보다 질서정책적 차원에서 접근했다(Lehmbruch, 1991: 5880. 즉 국가의 경제정책은 시장경제의 질서를 조성하는 데 주력하고 직접적인 개입은 가능한 한 하지 않는다는 원칙하에 접근했다. 일례로 동독은 국가조약 협상 초기에 동독기업의 약 70%가 도산할 우려가 있으니 수출지원이나 보조금 지급같은 조치들을 요구했다. 그러나 이는 서독정부의 입장에서 받아들일 수 없었다. 당시 서독 재무장관이었던 바이겔(Waigel)은 의회의 발언에서 ‘동독에서 필요한 것은 경쟁이라는 신선한 바람’ 이라고 언급한 점도 그러한 맥락에서 나온 것이었다(Zohlnhöfer, 2001: 185~186). 동독 체제전환 과정에서 경제정책의 역할은 계획경제에서 시장경제로의 이행이 원활하게 이루어지도록 여건을 조성하는 것이었다.

사회정책도 유사했다. 노동사회부 장관 블림은 사회정책의 역할을 동독지역의 체제전환을 측면지원(soziale Flankierung)하는 것으로 여겼다(Ritter, 2006: 196). 그는 동독이 ‘사회적 성과’로 자랑스럽게 여겼던 완전고용, 기초연금, 통합 사회보험과 같은 제도들을 포함한 사회주의적 사회정책을 폐기하고 서독의 사회국가 개념을 받아들일 것을 제안했고, 결과적으로 블림의 입장이 관철되었다. 그러나 세부 정책영역으로 들어가 보면 앞서 설명한 특징들이 일률적으로 적용되는 것이 아니라 정책영역별로 편차가 있음을 발견하게 된다. Beyme(1994: 265)는 서독정부가 통일과정에서 취한 전략을 부문별로 ‘탐탁치 않은 통일 케인즈주의’라고 규정하였다. 즉 콜의 기민당은 케인즈주의를 수용할 의사가 없었지만 통일국면에 대처하기 위해 적극적인 경제정책을 대표하는 케인즈주의를 수용했다고 평가하면서 그 대표적인 영역이 노동시장정책이라고 주장하였다.

노동시장정책에서는 통일과 함께 70~80년대 사라졌던 ‘복지국가적 합의’의 요소가 부활했다. 90년에 성립된 거대한 정책연합은 경제 및 노동시장의 적응 원리로서 시장은 통일과정을 위협하는 결과를 낳을 수도 있다는 점에 합의했고, 그러므로 노동시장정책 영역의 중요한 행위자(연방정부, 야당, 주정부, 사용자 및 노동자 단체)는 경제현상에 개입했고 그 경제현상을 조정하는 적극적인 국가를 요구하는 데에 합의했다는 것이다(Heinelt & Weck, 1998: 125)

실제로 통일 당시 서독정부가 취한 경제정책 및 사회정책은 통일 직전 기민당 집권기의 정책 흐름과는 결을 달리했다. 통일 이전 서독의 경제정책은 자유주의 경제정책 시기(1949~1966), 케인즈주의적 안정화 정책 시기(1966~1973), 사민주의적 위기관리 시기(1973~1982), 정책전환의 시기(1983~1990) 등 4단계로 구별된다(Zohlnhöfer, 2006).<sup>7)</sup> 대

7) 다른 연구에서는 대동소이하게 4단계로 나누기도 한다. 제1단계는 1949년부터 1950년대 말까지로 독일경제의 재건기다. 제2단계는 1960년부터 1966년까지로 1950년대의

## 60 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

체로 70년대 중반까지 케인즈주의에 입각한 경제사회정책이 80년대에 들어와 재정안정화와 공급측을 강조하는 자유주의적 흐름으로 바뀌어 가고 있었다. 기민당과 자유당의 연립정부가 통치했던 통일 직전에 집행된 경제정책은 케인즈주의로부터 이탈하여 자유주의적인 색채를 강화했다 (Abelschauer, 2004: 451).

그러나 이러한 정책기조로는 동독의 체제전환이 순조롭지 않을 것이라는 우려 속에서 국가의 역할을 다소 확장하는 정책으로 방향을 잡았다. 다시 말하면 통일 직전 경제정책과 사회정책에서 국가의 역할을 축소하는 기조가 나타났지만, 이런 정책으로는 통일과정을 효과적으로 관리하기 어렵다는 광범위한 합의를 바탕으로 케인즈주의적인 요소를 적극적으로 재 도입하는 전략을 취했다. 통일 이후 경제사회정책은 재정안정화가 아닌 확장적 재정정책, 복지축소가 아닌 복지확대로 방향을 선회했던 것이다. 동독의 입장에서 보면 국가역할이 상전벽해와 같이 축소되는 것이었지만, 서독의 입장에서 보면 반대로 국가의 역할이 소폭 늘어나는 지점에서 경제사회정책이 결정된 것이다.

마지막으로 국가조약에서 규정된 통화정책, 경제정책(산업정책), 사회정책은 국가조약 체결 이후 동독의 체제전환을 지원하는 과정에서 뚜렷하게 구별되는 정책 수요 및 파급효과를 낳았다. 먼저 통화정책에서 뜨거운 이슈였던 화폐교환비율 설정 문제는 1990년 5월 18일에 결정된 1:1 교환으로 완결되었다. 추가적인 정책결정은 필요하지 않았다. 하지만 그 파급효과는 엄청난 것이었다. 파급효과를 감당하는 것은 더 이상 통화정책이 떠안을 것이 아니었고 재정정책이나 산업정책 등 다른 경제정책 영역 및 노동정책, 복지정책 등 사회정책 영역에서 맡아야 했다. 즉 통화정책

---

고도성장을 바탕으로 사회정책이 강조되었다. 제3단계는 1966년부터 1980년까지 사민당이 주로 집권한 시기로서 총수요관리정책이 경제정책을 지배하던 시기였다. 제4단계는 기민당과 자민당이 집권한 시기로서 질서정책이 부활된 시기였다(김적교·김상호, 1999: 58).

은 동독의 체제전환을 이끌어 내는 것으로 임무를 종료하고 뒷수습은 다른 정책영역의 역할로 넘겼던 것이다.

재정정책, 산업정책 등 통화정책으로부터 동독 체제전환의 과제를 떠안은 경제정책은 사회적 시장경제 질서를 수립하기 위해 가격의 자유화, 사유화, 은행제도의 설립, 국가의 경제운용 범위의 대폭 축소, 경쟁체제의 도입 등을 추진했다. 그런데 이런 정책들은 단기간에 완성될 수 있는 것은 아니지만 그렇더라도 꼭 장기간에 걸치는 것도 아니다. 요컨대 시장경제 기반이 마련될 때까지 집중적으로 정책이 시행될 필요가 있지만 일정정도 성숙되면 정책수요는 줄어들게 마련이다. 따라서 질서정책 차원에서 시장경제의 환경을 조성하는 데 일정한 수준에 도달하면 주요 경제정책들을 철회하거나 낮은 수준으로 머물게 할 수 있다.

그러나 사회정책은 사정이 다르다. 사회정책 역시 체제전환 초기국면에 집중적인 투자가 요구된다는 점에서는 경제정책과 유사성이 있지만 초기 단계를 지난다고 정책수요가 급감하는 것은 아니라는 점에서 큰 차이가 있다. 오히려 사회정책 수요는 인구구조의 변화나 실업 등 노동시장 상황에 따라 꾸준히 늘어날 가능성이 높다. 예를 들어 연금수급자는 체제전환의 일정단계에 이르렀다고 줄어들기 어렵고 실업급여 수급대상자도 체제전환 초기에 급증할 것이지만 초기국면을 지나더라도 급감하는 것은 아니다.

경제정책과 사회정책이 가지는 상이한 성격은 흔히 통일비용으로 이해되는 재정투입의 규모에 차이점을 가져오게 된다. 1990년 10월 3일 이후 동독의 체제전환을 주도했던 통화정책에 소요된 직접적인 비용은 없었다. 경제정책에 소요되는 비용은 초기에 집중되고 사회정책에 들어가는 비용은 누적적으로 증가할 소지를 안게 되었다. 사회정책에 상대적으로 더 많은 재정이 투입되도록 설계된 데에는 사회정책적 목표를 소득보장에 두었다는 점이 크게 작용했다. 화폐교환비율을 원칙적으로 1:1로 설정했다는 점과 사회보험, 특히 연금제도에서 동독의 연금수급권을 서독의 연

## 62 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

금제도로 흡수했다는 점에서 서비스급여보다 현금급여성 소득보장에 무게 중심을 실었다고 할 수 있다.

1:1 화폐교환이나 연금수준과 같은 핵심쟁점은 경제논리에 따른 것이 아니라 다분히 정치적으로 결정되었다. 경제학자들이 비판의 목소리를 높이는 지점이다. 이런 정책은 경제적 합리성의 관점에서는 터무니없는 결정이었지만 조기 체제전환 및 신속한 통일의 관점에서 충분히 합리적인 결정이었다. 소득보장을 강조한 정책결정은 한편으로는 엄청난 부담으로 작용했지만 다른 한편으로는 동독 체제전환의 방향을 신속하고 되돌릴 수 없는 과정으로 만들어 버린 이중적 효과가 있었다. 그리고 비교적 후한 소득보장제도의 도입은 동독주민의 통일에 대한 열망을 물질적으로 충족시켜 줌으로써 통일의 정당성을 확보하는 데 결정적인 기여를 했다.

### 라. 동독의 체제전환 이후 경제사회적 변화와 정책 대응

동독이 독일에 편입된 이후 체제전환 과정은 시기별로 다양하게 구분되고 있지만,<sup>8)</sup> 본 연구에서는 충격흡수기(1990~1998), 위기관리기(1998~2005), 정상화기(2005~현재)로 구분하고자 한다. 경제사회정책의 기조는 대체로 충격흡수기에는 케인즈주의적인 체제전환 지원이 큰 흐름을 차지했으나, 위기관리기에는 자유주의적 경쟁력 강화 및 재정안정화로 선회하였고 그 이후 정상화기에도 일부 예외가 있었지만 이런 흐름이 지속되었다.

#### 1) 충격 흡수기: 1990~1998

1990년 10월 3일 동독이 독일연방공화국(서독)에 편입되면서 체제전

---

8) 전환기(1990~1994), 정상화기(1995~2000), 혁신기(2001 이후)로 나누기도 한다(송태수, 2009). 변혁기(1990~1993), 회복기(1994~1997), 정체기(1998~2002), 신재건전략 추진 및 성장회복기(2003~)로 나누기도 한다(김동명, 2010).

환은 새로운 국면을 맞이한다. 예상할 수 있는 바와 같이 동독지역의 산업이 급속하게 붕괴되면서 실업률은 1991년에 10.2%에서 출발하여 1997년에는 19.1%까지 치솟았다(Bundesagentur für Arbeit, 2015). 대외적으로는 EU의 경제통합이 예정되었으므로 유럽경제 차원의 변화가 독일 경제에 중요한 영향을 미치는 시기였다. 이 시기는 동독에서 사회적 시장경제가 안착될 수 있느냐가 판가름되는 중요한 국면이었다. 경제사회 정책의 기초는 통일 당시 합의된 내용을 이행함으로써 동독지역의 체제전환을 원활하게 하는데 역점을 두었다. 특히 1994년까지 초기국면에 적용된 정책들은 체제전환 특수성이 강했다.

체제전환의 핵심은 경제적 체제전환이며 경제정책은 순조로운 체제전환 과정에서 주된 역할을 하였다. 통일 케인즈주의는 재정정책에서 진면목을 드러냈다. 동독의 체제전환을 지원하기 위해서 중앙정부의 예산, 독일통일기금, 유럽공동체, 연금보험, 연방고용청, 서독의 주 및 지자체 등 여러 재원이 동원되었다. 1991년 3월에는 ‘동독 재건 공동대책’이 발표되고 같은 해 7월 1일자로 세금이 인상되었다. 1995년부터는 제1차 연대협약(Soliarpakt I)이 적용되어 신연방주(서독에 편입된 동독의 신생주)가 재정균형제도<sup>9)</sup>의 적용을 받음으로서 1995년부터 2004년까지 5개 신연방주와 베를린은 연간 206억 마르크의 재정지원을 받았다.

9) 통일 이전 서독에서는 균형재정 제도가 있었다. 즉, 연방 정부와 주 정부, 주 정부 상호 간에 부가가치세 및 연방 정부의 교부금을 지원해 각 주 정부의 1인당 평균 조세 수입이 동일하도록 배분하는 것이다. 재정이 취약한 주는 조정 교부금을 받고 넉넉한 주는 조정 교부금을 지출해 왔다. 통일 이후 이 제도를 동독 지역까지 확대 적용하면 교부금을 받아 오던 서독 지역의 주들이 오히려 동독 지역의 주에 교부금을 지출해야 하는 상황이 되는 탓에, 통일 조약 7조에서 1994년까지 재정 균형 제도를 신연방주에 적용하지 않는 것으로 규정했다. 이는 서독 주의 이해관계가 반영된 것이었다. 그 대신 독일통일 기금을 설립해 신연방주의 공공 재정을 지원하기로 했다. 독일통일 기금은 통일 조약 7조에서 규정되었다. 한편, 1994년까지 유예된 균형재정 제도를 시행하기 위해 1995년부터 2004년까지 서독의 주들이 동독 주들에게 재정을 지원하는 것을 내용으로 하는 연대 협약이 1993년 3월 13일 연방 정부와 주 정부 사이에 맺어졌다. 2차 연대 협약은 2005년부터 적용되고 있다.

## 64 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

산업정책 혹은 개발정책 차원에서 동독지역의 체제전환을 실현하는 방법은 크게 두 가지로 요약된다. 하나는 시장경제의 조건을 형성하는 것이었고 다른 하나는 민간투자를 활성화하는 것이었다(Paqué, 2009). 시장경제의 조건 형성은 가격자유화와 아울러 기업의 사유화와 구조조정을 필두로 시작되었다. 신탁청(Treuhandsanstalt)은 동독의 기업을 사유화하였다. 4년 간의 활동을 통해 신탁청이 사유화한 기업 및 농지의 현황은 다음의 <표>와 같다.

〈표 Ⅲ-3〉 국유재산 사유화 현황

총 사유화 수 (9만 1,042건)	기업체 사유화	기업 전체 매각	6,321건
		기업 지분의 다수 매각	225건
		영업소 매각	8,054건
		광산 소유권	502건
		계	1만 5,102건
	기업 재사유화	기업 전체 반환	1,588건
		영업소 반환	2,770건
		계	4,358건
	소규모 영업장 매각	식당·호텔·상점 등	2만 2,340건
		약국	1,734건
		서점	475건
		극장·영화관	481건
		계	2만 5,030건
	부동산 매각	신탁부동산회사	3만 6,845건
		신탁청	9,707건
계		4만 6,552건	
농림지 사유화	임대	121만 1,373ha	
	농경지 재사유화	32만 4,225ha	
	임야 재사유화	24만 8,189ha	
	농경지 매각	5만 6,670ha	
	임야 매각	1만 1,040ha	
사유화 이익	매각 수익	666억 마르크	
	투자 보장	2,111억 마르크	
	일자리 확보	150만 8천 명	

출처 : 김영탁 (1997: 298).

산업정책 차원에서 정책입안자들은 통일에 따른 환율충격과 임금인상 충격에 적응할 수 있는 경제구조를 창출하기 위해서는 동독지역의 자본스톡을 현대화하는 것이 최우선 과제라는 판단 하에 고정자본 투자에 대한 보조금 지급에 중점을 두었다(김계환, 2008: 29-30). 동독지역에 적용

## 66 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

된 투자 지원정책은 다음 <표 Ⅲ-4>와 같이 구성되었다.

<표 Ⅲ-4> 동독지역에 대한 투자지원 프로그램(10억 마르크)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	91~98
세금 공제	1.04	4.19	4.89	4.44	3.62	2.41	1.74	1.32	23.65
감가상각공제	3.40	4.90	6.30	7.10	9.10	9.50	6.82	7.00	54.12
투자보조금	7.52	6.38	6.98	6.70	5.08	6.27	4.48	2.37	45.78
ERP 대출	8.15	6.12	6.02	4.10	3.58	3.58	3.17	1.52	36.24
KfW 대출	5.92	6.34	3.79	2.05	2.14	2.14	1.91	0.72	25.01
DtL 대출	3.52	3.88	3.19	3.16	2.47	2.47	2.07	0.83	21.59
계	29.6	31.8	31.2	27.6	26.0	26.4	20.2	13.8	206.4

자료: 김계환(2008: 28).

경제정책이 동독지역의 체제전환을 도모하는 가운데 사회정책은 서독 복지국가 모델이 이식되면서 소득보장 정책을 중심으로 체제전환을 지원하고 나섰다. 중요한 소득보장 정책으로서 연금제도는 연금통합법이 통과됨으로써 제도적 통일을 기했다. 사회정책 분야에서 이 시기에 광범위하게 적용되었던 정책은 노동시장정책이었다. 노동시장정책 중에서 실업급여 등 임금대체 급여가 차지한 비중은 1991년에 42.6%에서 1994년에 63%까지 증가하였다(황규성, 2011: 140). 노동시장정책에서도 소득보장(실업급여 지급)에 막대한 재정이 투입되었음을 알 수 있다. 한편 1995년에는 요양보험 제도가 도입되어 독일전역에 적용되었다. 요양보험제도는 통일과 무관하게 서독에서 다년간의 준비과정을 거쳐 시행된 제도로서 동

독의 입장에서 보면 예기치 않은 선물을 받은 것이었다. 특히 동독의 복지제도 중에서 노인복지는 취약했다는 점에서 행운이었다.

그럼에도 불구하고 사회정책만으로 체제전환의 무게를 감당하기에는 역부족이었다. 연금제도는 성격상 일단 제도가 적용되면 동독지역의 소득을 안정적으로 보장할 수 있었지만 다른 정책들은 한시적인 성격을 가진 것들이 많았다. 특히 노동시장정책은 실업의 부담을 상당부분 완화시켰으나 한시적인 프로그램을 걷어낸 이후 체제전환이 가속화되면서 고실업은 ‘눈물의 계곡’을 실감케 했다.

## 2) 위기 관리기: 1998~2005

1990년대 중후반부터 2000년대 초반까지 독일 경제 전체에 위기 분위기가 고조되었다. 글로벌화가 급속하게 진행되는 가운데 경제 성적표가 지지부진해지면서 독일은 ‘유럽의 병자’로 지칭되었다. 1990년대 후반 18~19%에 이르렀던 동독지역의 실업률은 2003년 20.1%까지 점점 상승하였고 2005년 20.6%로 체제전환 이래 최고 수치를 기록했다 (Bundesagentur für Arbeit, 2015).

이 시기에는 통일보다는 세계화 등 다른 요인들의 영향력이 커져갔으며 경제사회정책도 체제전환을 지원하던 특수한 프로그램은 대부분 사라지거나 약화되고 독일 전체를 대상으로 한 정책들이 동독지역에서도 시행되는 단계로 접어들었다. 다시 말하면 이제 경제사회정책들은 동독지역에 적용되는 통일특수적인 성격으로부터 일반적인 성격으로 회귀했다.

1998년에 성립한 사민당과 녹색당의 연립정부는 사회민주주의 전통에 따라 케인즈주의적인 경제정책을 펼칠 것으로 예상되었다. 사민주의자인 라퐁텐이 재무장관에 임명되면서 이런 기대는 실현되는 듯했다. 그러나 경제정책 노선을 둘러싸고 벌어진 슈뢰더와 라퐁텐의 대립은 라퐁텐의 사임으로 새로운 국면을 맞았다. 슈뢰더는 「의제 2010」을 제기하고 영국

수상 블레어와 발표한 공동선언문을 통해 신중도(neue Mitte) 노선을 내세우며 '구' 사민주의로부터 탈피하여 자유주의적인 색채를 한층 강화하는 방향으로 선회했다. 경제사회정책을 아우르는 정책목표는 경쟁력과 재정안정화로 요약할 수 있다. 독일경제의 국제경쟁력 약화의 주요 원인으로 높은 생산비용이 지목되었고, 생산비용 안에는 높은 조세 및 사회보험료가 포함됨으로써 경쟁력과 재정안정화는 사실상 하나의 묶음으로 인식되었다.

경쟁력과 재정안정화의 정책기조는 재정정책에도 영향을 미쳐 확장적 재정정책을 자제하고 재정안정화와 공급측 경제를 중시하는 정책으로 나아갔다. 실제로 적녹연정 1기(1998~2002)의 정책은 '좌파의 새로운 공급중심 의제' 라는 모토 하에 조세인하와 정부지출 축소, 복지국가의 현대화, 시장의 유연화를 도모했다(Zohlnhöfer, 2003). 이런 정책기조는 적녹연정 2기(2002~2005)에도 이어졌지만 실제로 채택된 정책은 세목별로 조세의 인상과 인하가 동시에 이루어져 효과는 혼재되었다(Wagschal, 2007). 또 이 시기 동독지역의 산업정책 내지 지역개발 정책으로 당시까지 적용되었던 「동독 재건」 프로젝트를 평가하면서 새롭게 만든 '동독 신재건전략 구상' 이 나왔다. 이 전략은 지역의 특성을 고려하여 지역별로 전략적 특화 산업을 발전시킨다는 것이었다(김동명, 2010: 230~232).

하지만 이 시기에 채택된 정책 중 가장 주목받았던 것은 경제정책과 사회정책 모두에 걸쳐 있는 노동시장정책의 변화다. '하르츠 개혁' 으로 널리 알려진 이 개혁정책은 다루는 범위가 넓었지만 실업급여의 수급기간을 대폭 축소한다는 것이 핵심적인 내용이었다. 실업급여의 축소는 전통적인 독일 복지국가의 소득보장 기능을 후퇴시키고 구직활동을 독려하는 조치였다. 공적인 소득보장 제도의 후퇴는 연금정책에서도 나타났다. 노동시장 상황의 악화와 인구구조 고령화 등이 맞물리면서 의문시되어 왔던

연금제도의 지속가능성이 침해한 현안으로 등장하면서 2001년과 2004년의 개혁을 통해 민간 개인연금을 활성화하고 공적연금 수급액을 삭감하는 정책이 이어졌다(김원섭, 2014; 황규성, 2011).

### 3) 정상화기: 2005~현재

2000년대 초반까지 장기 침체에 빠졌던 독일 경제는 2005년부터 화려하게 부활하기 시작했다. 2009년 금융위기를 겪기는 했지만 독일 경제의 국제경쟁력도 회복되었고 ‘유럽의 환자’에서 슈퍼스타로 거듭났다는 찬사가 이어졌다(Dustmann, Fitzenberger, Schönberg and Opitz-Oener, 2014). 동독 지역의 체제전환도 정상화 국면에 접어들어 2013년 실업률은 11.6%로 급감했다.

이 시기는 메르켈 집권기에 해당한다. 메르켈 1기(2005~2009)는 기민당과 사민당의 대연정이 수립되었고 메르켈 2기(2009~2013)는 기민당과 자민당의 연정으로 바뀌었지만 경제사회정책은 대체로 이전 적녹연정의 기초를 이어갔다. 집권 1기의 최우선의 재정정책 기초는 재정안정화였다(Grasl & König, 2010). 집권 2기에는 사민당이 나가고 자민당이 들어서면서 조세인하를 강력히 요구했지만 정부의 수입과 지출은 부문별로 미세한 조정에 그쳤을 뿐 큰 변화가 나타나지는 않았다(Rixen, 2015).

큰 변화가 감지되지 않는 것은 노동시장정책도 마찬가지다. 적녹연정 시기에 시행된 하르츠 개혁이 워낙 큰 변동이었기 때문에 이에 반해 메르켈 1기의 노동시장정책은 이렇다할만한 정책의 변화가 없었다(Dümig, 2010). 메르켈 2기에서도 경제위기에 대하여 단축조업수당이라는 전통적인 실업대책으로 대응했을 뿐 정책의 기초에는 큰 변화가 없었다(Bandau & Dümig, 2015).

그러나 연금정책에서는 적지 않은 변화가 있었다. 집권 1기에는 연금 수급 개시연령을 65세에서 67세로 상향조정하는 조치가 취해졌다. 이 조

치는 재정안정화의 기초가 연금정책에서 발현된 것이었다. 그럼에도 불구하고 사회정책이 축소일변도로 나아간 것은 아니었다. 이 시기 소득보장형의 사회정책은 확대되지 않고 일종의 교착상태에 접어들었지만 사회서비스, 특히 아동보육 서비스는 획기적으로 발전했다. 어린이 집은 동독 사회정책에서 여성의 직업활동을 지원하는 정책으로 광범위하게 건설되었는데, 체제전환 이후 동독지역의 보육인프라는 급속히 쇠퇴했다. 그러나 일자리 확대, 특히 여성 고용률 제고가 중요한 과제로 부각되면서 동독지역에서 높은 여성 고용률을 뒷받침하는 보육 인프라가 통일 이후 서독지역으로 전파되었다(황규성, 2015). 현금급여형 소득보장 사회정책이 쇠퇴한 것과 달리 사회서비스형 사회정책은 확대되었던 것이다.

### 3. 동독의 경제사회적 성과

#### 가. 동독의 체제전환 비용

동독의 체제전환 이후 거둔 사회경제적 성과를 검토하기에 앞서 체제전환 지원에 소요된 비용을 살펴볼 필요가 있다. 체제전환 지원비용은 기간이나 범위설정과 같은 복잡한 문제가 개입되어 추산하기가 사실 쉽지 않다. 주요 연구결과 역시 다음의 <표>에서 보는 바와 같이 연구자마다 상이하다. 특히 유력 매체 중 하나인 <Die Welt>지는 주요 연구소들의 연구결과를 요약했는데, DIW의 연구결과에 따르면 20년간 약 1조 5천억 유로가 소요되었으며 Klaus Schroeder는 25년간 2조 유로가 투입된 것으로 추산하였다(Die Welt, 2014).

〈표 Ⅲ-5〉 동독 체제전환 지원 비용 주요 연구결과

연 구		추산기간	추정비용(유로)
Ragnitz(2004)		1991~2003	9,500 억
SVR(2004)		1991~2003	1조 2,800 억
Schroeder(2004)		1990~2009	1조 6,000 억
Greive & Müller(2009)		1990~2010	1조 3,000 억
Blum et al.(2009)		1991~2005	총: 2조 3000억 순: 8,516억
Fischer(2011)		1990~2010	2조 1,000 억
Kloß et al.(2012)		1991~2010	총: 2조 9,268 억 순: 1조 3,978 억
Die Welt (2014)	DIW	1991~2010	1조 5000 억
	Ifo	1991~2013	5600 억
	Schroeder	1990~2014	2조

여러 연구결과 중에서 가장 풍부하고 체계적인 정보를 담고 있는 것으로는 할레 경제연구소의 연구(Ulrich Blum et al, 2009)와 Ifo 드레스덴 지부의 연구(Kloß et al, 2012)이다. 재정이전의 규모를 살펴보면 1991년부터 2005년까지 총 이전지출 규모는 2조 3천억 유로, 순 이전지출(총 이전지출에서 동독지역의 조세 및 사회보험 수입을 공제한 수치)은 8,516억 유로였던 것으로 조사되었다(Blum et al, 2009). 유사한 틀로 분석대상 기간을 확장한 연구결과에 따르면 1991년부터 2010년까지 총 이전지출 2조 9,268억 유로, 순 이전지출 1조 3,978억 유로가 동독지역에 투입된 것으로 나타났다(Kloß et al. 2012). Fischer(2011)의 추산에 따르면 2010년까지 약 2조 1천억 유로가 지출되었는데, 2009년 독일 GDP인 2조 4천억 유로에 근접한다(Kloß et al, 2012). 체제전환 20년간 지출규모가 20년이 지난 독일 전체 GDP에 필적한다고 보면 대략 1년에 독일 GDP의 약 5%에 해당하는 규모의 재정이 동독지역에 투입되었다고 보면 무난할 것이다.

## 72 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

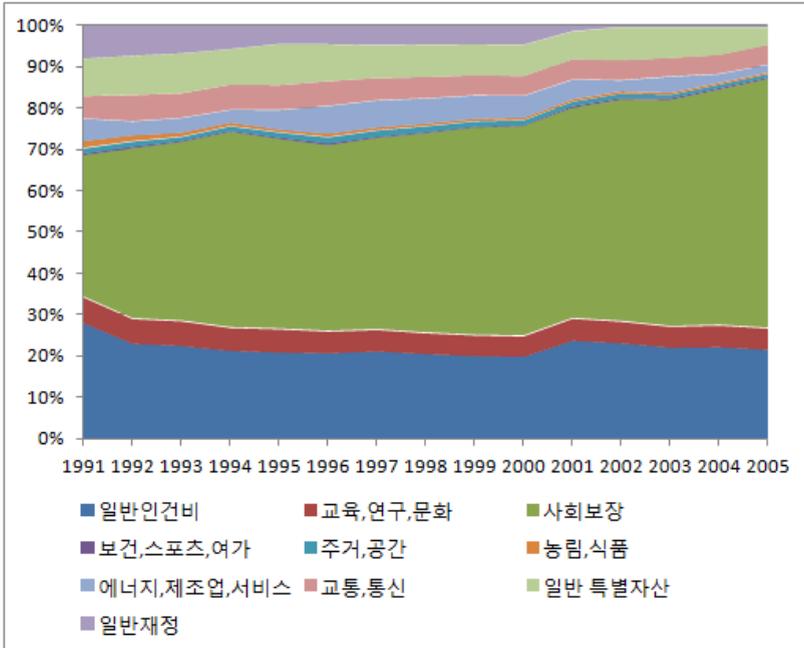
〈표 III-6〉 재정이전 현황

구분	내용		금액	비율
			(10억유로)	(%)
인프라 재건 지출	도로철로수로개선, 기초단체교통개선, 주택 및 도시건설		160	12.5
경제 활성화 지원	지역경제 활성화, 농업구조 및 해안보존, 투자보조, 이자보조, 전철 등 근거리 교통보조		90	7
사회보장성 지출	연금, 노동시장 보조, 육아보조, 고등교육 보조		630	49.2
임의 기부금 지출	독일통일기금	62	295	23
	판매세 보조	83		
	주 재정 균형조정	66		
	연방보조지급금	85		
기타지출	인건비 및 국방비 지출		105	8.2
	총 이전 지출		1280	100
	구동독수입(세입 및 사회부과금 수입)		300	23.4
	순 이전 지출		980	76.6

자료: SVR(2004:644).

투입된 체제전환 비용의 용도에 관한 연구 역시 다소 상이한 결과를 내놓고 있다. 경제자문위원회의 보고에 따르면 〈표〉에서 보는 바와 같이 1991년부터 2003년까지 동독지역에 이전된 재정 중에서 인프라 재건은 12.5%, 경제활성화 지원은 7%에 불과한 반면, 사회복지 지출이 절반을 차지했다. 재정이전의 용도별 규모에 대한 또 다른 연구에 따르면 1991년부터 2005년까지 사회복지 비중이 가장 높고 그 다음이 일반인건비인 것으로 나타났다(그림 III-1). 전체 비용 가운데 사회복지가 차지하는 비중은 다른 부문의 지출과 달리 시간이 흐를수록 점증하는 추세를 확인할 수 있다.

[그림 Ⅲ-1] 재정이전의 용도별 규모

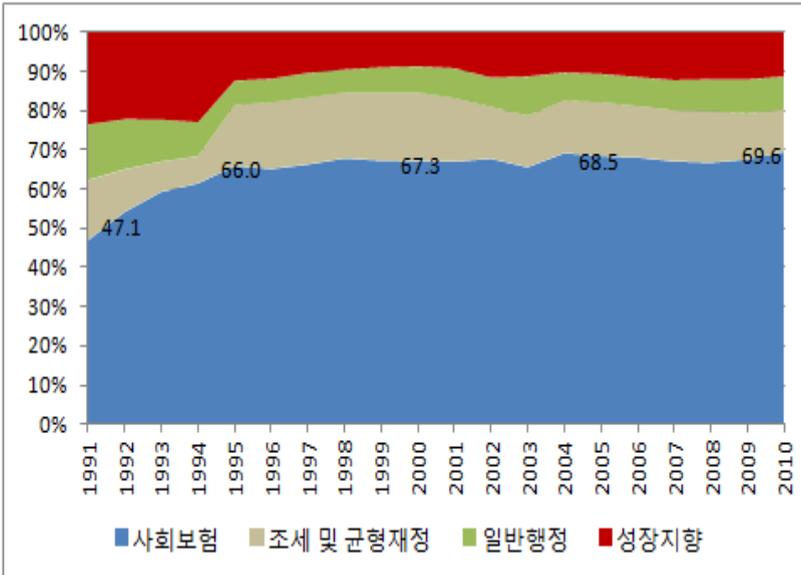


자료: Blum et al.(2009:42)

가장 최근의 연구결과에 따르면이라도 사회정책에 투입한 재정지출의 비중이 계속 증가추세에 있다는 것을 알 수 있다. [그림 Ⅲ-2]에서 보듯이 전체 이전지출 액 가운데 주로 투자지원에 쏟았던 성장지향적 지출은 1994년까지 20% 초반 대를 유지하고 있었지만 2005년 이후 10%선에 머물렀다. 일반행정이나 조세 및 균형재정 차원의 지출도 등락이 있지만 20%를 넘은 적은 없다. 지출 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 사회보장으로 1991년에는 47.1%에 머물렀지만 2010년에는 69.6%에 이르렀다.

74 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

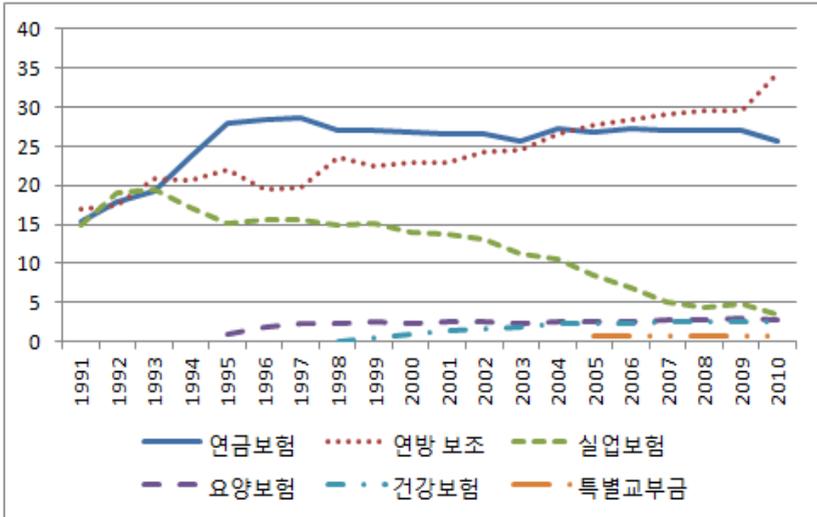
[그림 Ⅲ-2] 재정이전의 용도별 구성



자료: Kloß et al.(2012: 83-86). 재구성

[그림 Ⅲ-3]은 체제전환 비용 전체 중에서 사회보험에 투입된 재정을 종류별로 나누어 본 것이다. 연방정부가 사회보험에 지급한 보조금은 1991년에 16.8% 정도였으나 2010년에는 34.4%로 급격히 늘어났다. 사회보험 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 연금보험으로서 1991년에 15.5%에서 2010년에는 25.7%로 급증했다. 반면에 실업급여 지급이 핵심을 이루는 실업보험은 비중이 실업률의 감소와 함께 급속도로 줄어들고 있다. 체제전환 비용 중에서 연금보험이 차지하는 비중을 단순하게 연 평균으로 보면 25.5%에 이른다. 연금이 체제전환 비용 중 1/4을 차지했던 셈이다.

[그림 Ⅲ-3] 재정이전 중 사회보험의 구성(%)



자료: Klob et al.(2012: 84). 재구성.

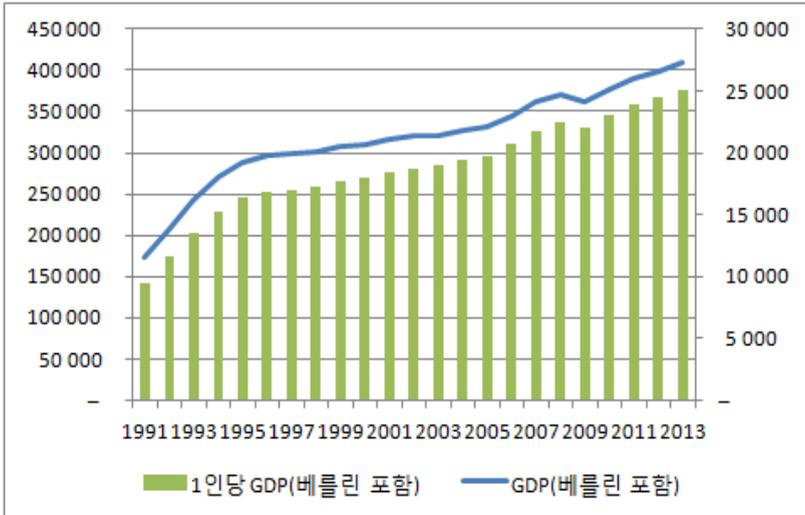
동독지역의 체제전환에 투입된 재정의 특징은 몇 가지로 요약된다. 첫째, 재정이전의 규모로 볼 때, 연평균 독일 GDP의 5% 정도가 동독지역에 투입되었다. 둘째, 지출의 구성을 보면 경제투자보다는 소득보장에 투입된 비용이 압도적인 비중을 차지했다. 셋째, 소득보장 중에서도 연금보험에 들어간 비중은 전체 체제전환 지원비용 가운데 1/4을 차지했다.

### 나. 동독의 경제적 성과

가장 대표적인 경제적 성과로서 동독지역의 GRDP는 1991년에 1,722억 유로였던 것이 2013년에는 4,093억 유로로 2.4배 늘어났다. 1인당 GRDP는 같은 기간에 9,531유로에서 25,129유로로 늘어나 2.6배 증가하였다.

76 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

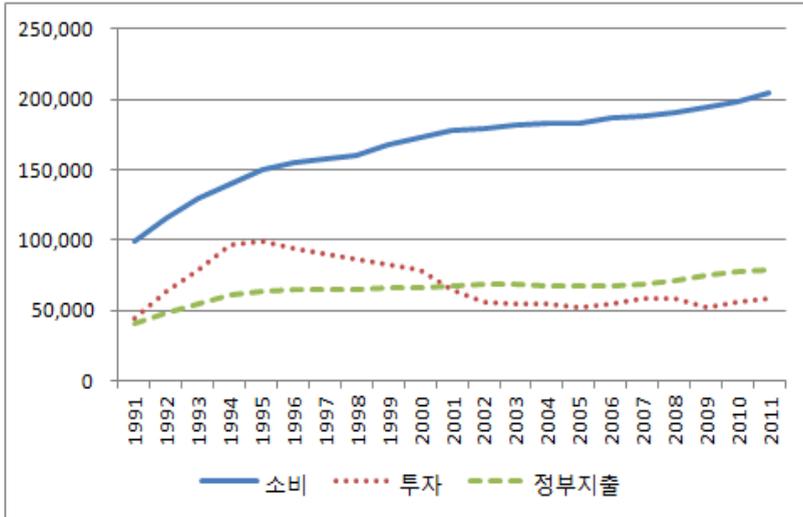
[그림 III-4] 동독지역의 GRDP 및 1인당 GRDP 추이(백만유로, 유로)



자료: Destatis(2015).

GRDP의 구성요소의 변화 추이는 [그림 III-5]에서 보는 바와 같이 일정한 패턴을 보인다. 먼저 민간소비지출은 예상할 수 있는 바와 같이 꾸준히 늘어나고 있다. 동독지역의 정부지출은 1991년에 409억 유로에서 786억 유로로 늘어났지만 기울기는 매우 완만한 형태를 보이고 있다. 반면 투자는 체제전환 초기 약 5년 동안 급격히 늘어나다가 1995년 이후 2002년까지 감소추세로 돌아섰다. 그 이후에는 530~590억 유로 사이에서 큰 변동 없이 유지되고 있다.

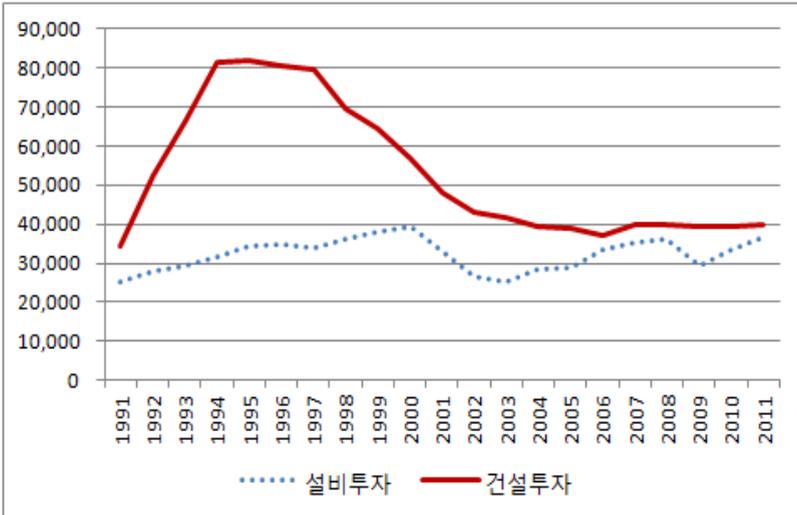
[그림 Ⅲ-5] 동독지역 GRDP의 구성(백만 유로)



자료: Destatis(2015).

GRDP 구성항목 가운데 체제전환 과정에서 중요한 역할을 했을 것으로 예상되는 투자의 구성을 살펴보면 [그림 Ⅲ-6]과 같이 체제전환 초기에 건설투자가 붐을 이루었지만 1998년 이후 줄곧 줄어들었다. 2003년 이후로는 400억 유로 수준에서 안정세를 유지하고 있다. 반면 설비투자는 2000년대까지 완만한 상승세를 보였다가 2000년 이후에는 260억 유로에서 370억 유로 사이에서 등락을 보이고 있다. 즉 건설투자 붐은 체제전환 초기에 집중된 이후 안정세를 찾아간 반면 설비투자는 초기부터 꾸준한 안정세를 보이고 있다. 이런 투자의 확대는 동독지역의 산업발전에 기여하였다. 체제전환 초기에는 급속한 탈산업화가 진행되었지만 꾸준한 투자지원정책에 힘입어 산업구조가 다시 세워지고 있다. [그림 Ⅲ-7]에서 보면 동독 남부지역, 특히 튀링엔 주를 중심으로 재산업화가 진행되고 있다.

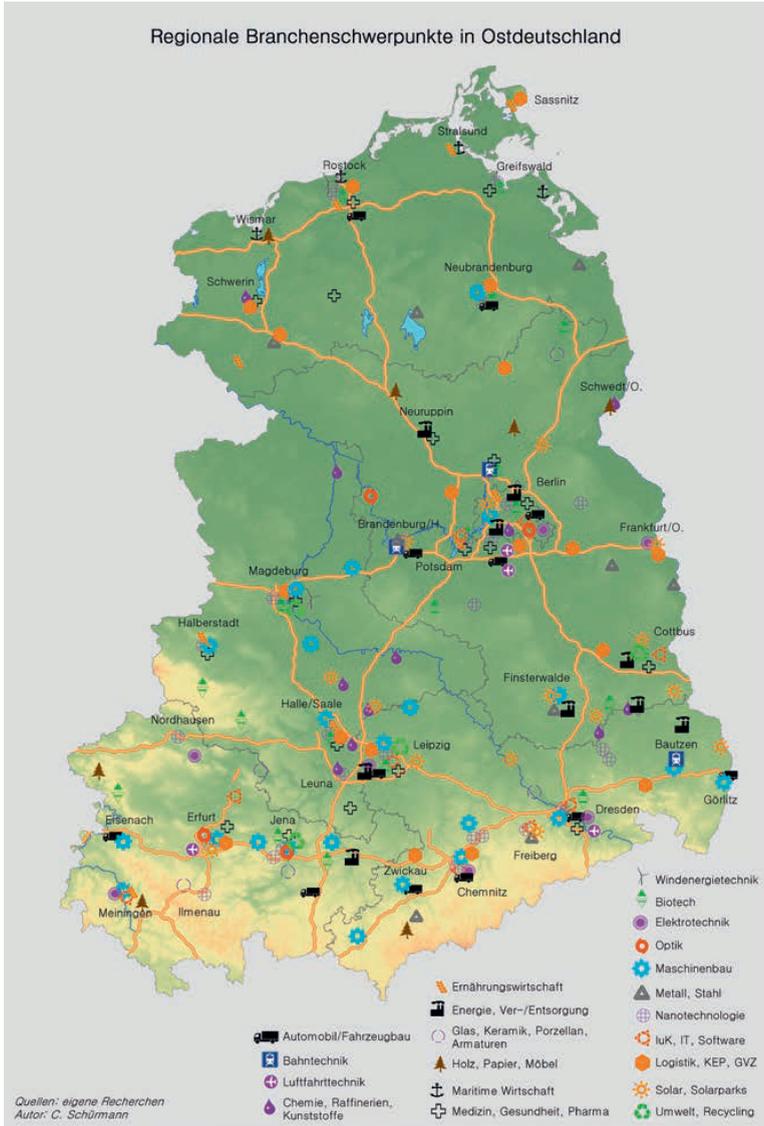
[그림 III-6] 동독지역 투자의 추이



자료: Destatis(2015), Bruttoanlageinvestitionen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2011

독일은 전통적으로 수출의존도가 높은 나라다. 체제전환 이후 동독지역 경제의 수출입 비중을 살펴보면 [그림 III-8]과 같이 나타난다. 체제전환 초기 이후 약 8년간은 수입과 수출의 비중이 거의 비슷했지만 그 이후 수출액이 수입액을 앞질러 가는 추세가 지속되고 있다. 동독지역 경제의 대외경쟁력도 서서히 강화되고 있음을 알 수 있다. 동독지역 경제의 국민총소득(GNI)과 국민순소득(NNI)을 [그림 III-9]에서 확인해 보면, 국민총소득은 베를린을 포함할 경우 1991년에 1,786억 유로에서 2012년에 4,161억 유로로 2.3배 이상 증가했음을 알 수 있다. 국민순소득도 마찬가지로 대폭 증가했다.

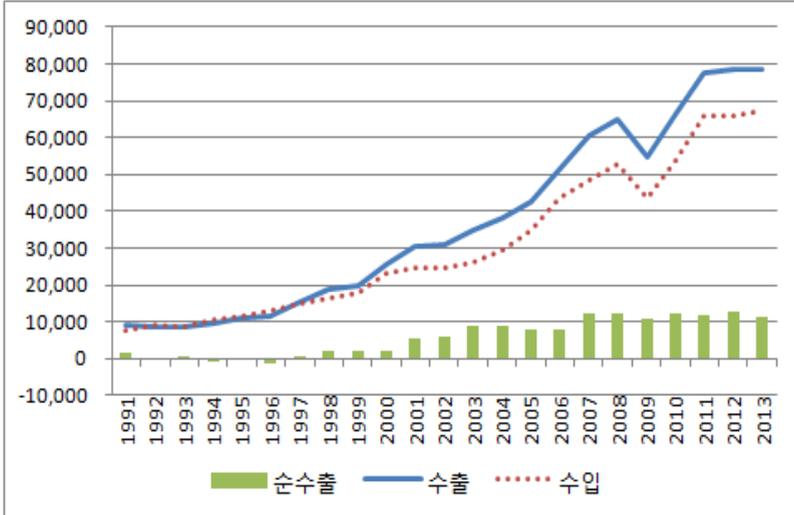
[그림 Ⅲ-7] 동독지역의 산업 클러스터 형성



자료: BMWi(2014).

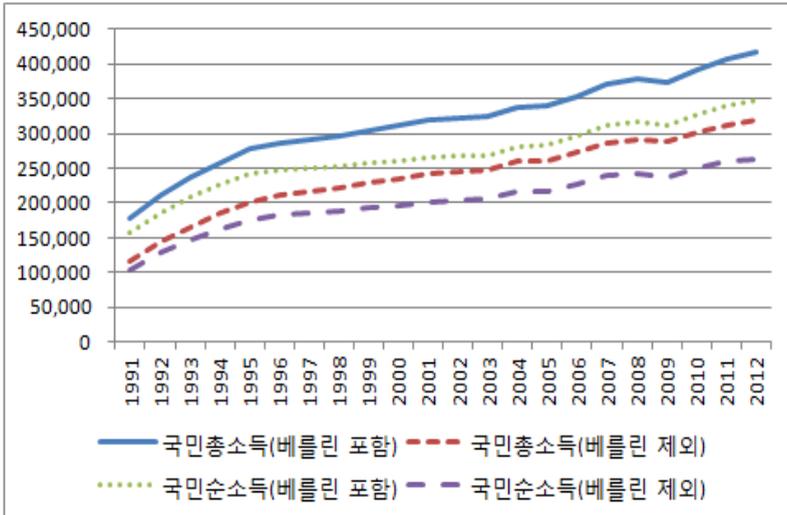
80 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

[그림 III-8] 동독지역 경제의 대외의존도(백만 유로)



자료: Destatis(2015).

[그림 III-9] 동독지역의 국민총소득과 국민순소득

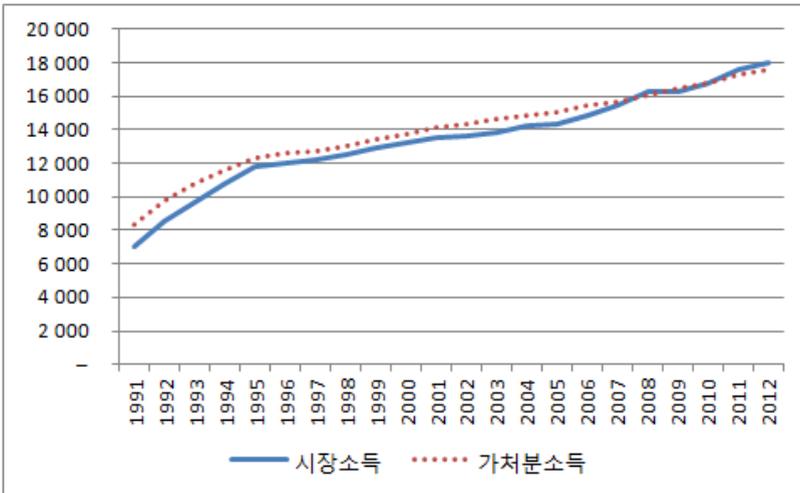


자료: Destatis(2015).

### 다. 동독의 사회적 성과

가구소득, 노동시장, 복지, 주관적 삶의 만족도를 중심으로 사회적 성과를 살펴보자. [그림 Ⅲ-10]에서 1인당 가구소득은 꾸준히 늘어났음을 보여준다. 1991년에 각각 7,023유로에 불과하던 1인당 가구소득은 2012년에 18,005유로로 늘어났고, 1인당 가치분 가구소득은 같은 기간에 8,388유로에서 17,614유로로 급격히 증가했다.

[그림 Ⅲ-10] 1인당 가구소득의 추이

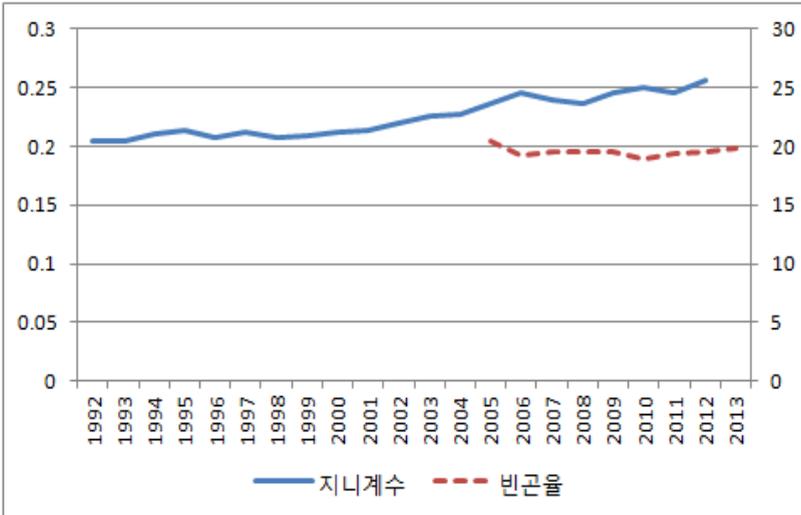


자료: Destatis(2015).

그러나 소득의 증가는 [그림 Ⅲ-11]에서 보듯 소득 불평등과 빈곤의 확산과 공존하고 있다. 가치분 소득 기준 지니계수는 1992년에 0.205에 불과했지만 2012년에 0.257로 증가하는 등 분배불평등 지표가 지속 악화되고 있다. 2005년부터 측정되기 시작한 중위소득의 60%를 기준으로 한 빈곤율은 20%대에서 안정화되어 있다.

## 82 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

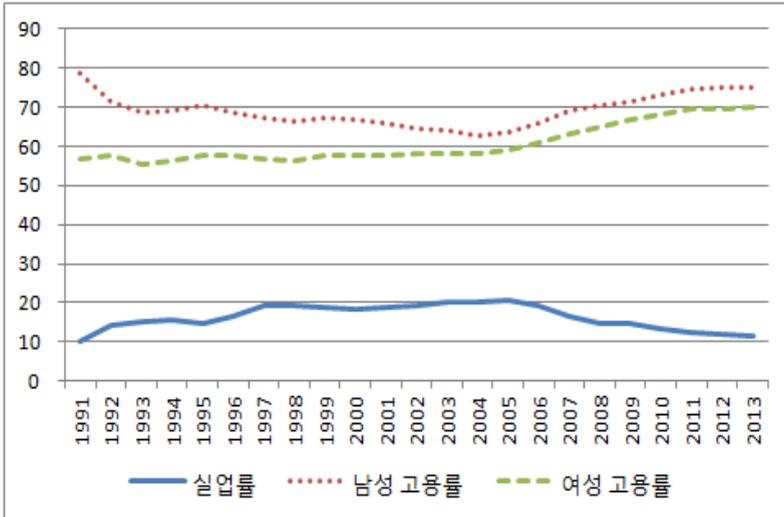
[그림 III-11] 동독지역의 지니계수와 빈곤율(%)



자료: SOEPMonitor, Destatis(2015).

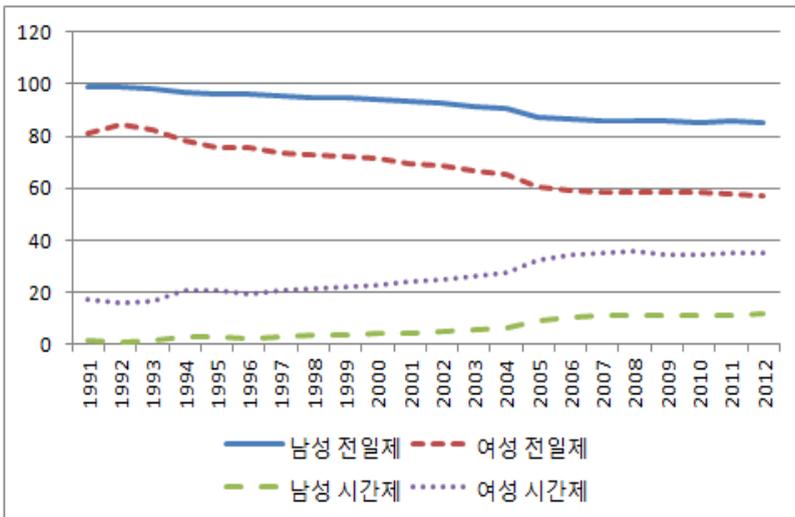
소득의 꾸준한 향상과 소득불평등의 확산은 노동시장의 추이를 반영하고 있다. [그림 III-12]에서 보는 바와 같이 실업률은 체제전환 초기에 급증했다가 1997년부터 2005년까지는 약 20%에 이르는 고실업 상태를 면치 못했다. 2005년 이후로는 실업률이 급락하여 2014년에는 11%로 거의 체제전환 초기 수준으로 회복했다. 실업률의 급락을 반영하듯 고용률도 초기에 낮아졌다가 2005년 이후 급증하고 있다.

[그림 Ⅲ-12] 동독지역의 실업률과 고용률 추이



자료: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, WSI GenderDatenPortal, Statistisches Bundesamt

[그림 Ⅲ-13] 동독지역의 고용형태 추이



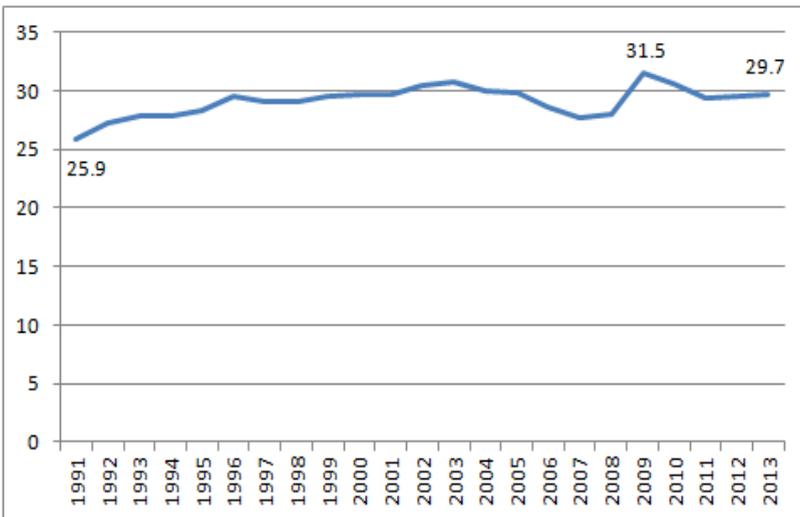
자료: WSI GenderDatenPortal

## 84 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

고용증가의 이면에는 고용형태의 악화가 자리하고 있다. 동독은 남녀를 가리지 않고 전일제 근로가 일상화된 사회였지만 체제전환 이후 (그림 Ⅲ-13) 이 보여주는 바와 같이 전일제의 비중이 줄어들고 시간제의 비중이 늘어나고 있다. 특히 여성을 중심으로 시간제가 급속히 확산되어 2012년에는 일하는 여성 중에 35%가 시간제로 일하고 있다.

복지분야의 성과로 눈길을 돌려보면 우선 GDP 대비 복지지출 수준은 (그림 Ⅲ-14) 에서 보는 바와 같이 1991년에 25.9%에서 서서히 증가하다가 경제위기를 맞은 2009년에 31.5%로 정점에 이른 후 2013년에는 29.7%에 이르고 있다.

[그림 Ⅲ-14] 독일의 GDP 대비 복지지출 추이(%)

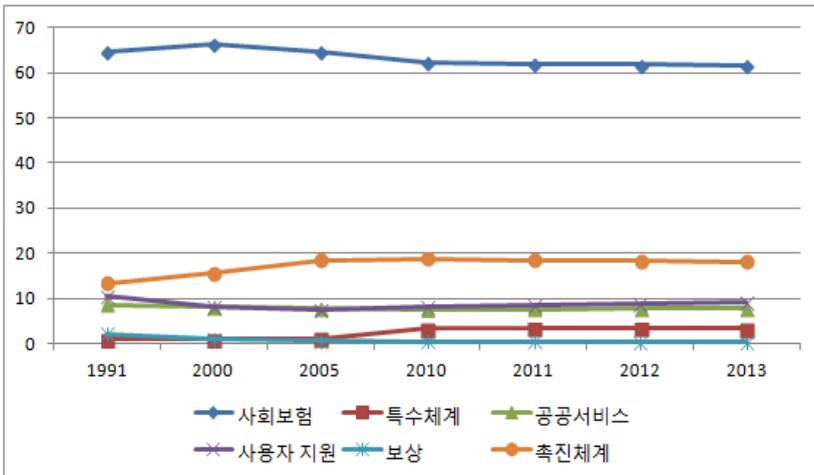


자료: BMAS, Sozialbudget 2013, Tabelle 1-1 p. 8

동독의 체제전환 이후 복지지출 구성의 변화도 눈에 띈다. 복지지출 중에서 사회보험이 차지하는 비중은 1991년에 64.7%에서 출발하여

2000년에 66.3%로 높아졌다가 2005년 이후로는 점차 줄어들어 2013년에는 61.7%로 떨어졌다. 반면 아동, 가족, 실업부조 및 공공부조, 주택수당 등으로 구성된 '촉진체계'의 비중이 꾸준히 늘어 2005년 이후로는 20%에 약간 못 미치는 수준을 유지하고 있다.

[그림 Ⅲ-15] 독일 복지지출의 구성



자료: BMAS(2014:10) 재구성.

### 라. 동독과 서독의 경제사회적 성과 비교

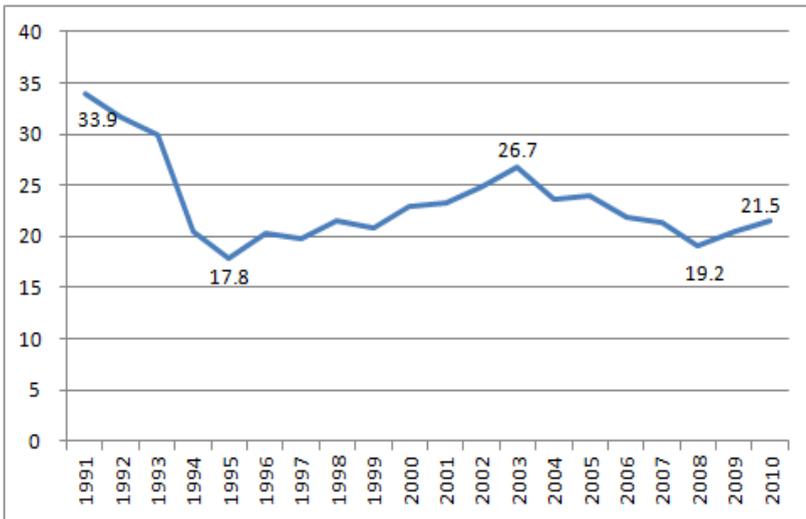
동독 체제전환의 특성상 사회경제적 성과는 서독지역과의 비교를 수반한다. 동독지역의 자생력, 서독지역과의 경제적 격차, 서독지역과의 사회적 격차 등 세 가지 차원으로 비교하고자 한다.

첫째, 동독지역 총생산(GRDP) 대비 재정이전의 규모로 자생력을 측정해보면 1991년부터 2010년까지 [그림 Ⅲ-16] 과 같이 나타난다. 1991년에 동독지역의 총생산 대비 재정이전 규모는 33.9%로 시작하여 1995년까지 급락하여 17.8%에 이르렀다. 그 이후 다시 증가하여 2003

86 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

년에 26.7%로 늘어났다가 2008년까지 다시 떨어져 19.2%에 이른 후 반등하여 2010년에는 21.5%를 보였다. 따라서 동독지역의 자생력은 2010년 현재 4/5가 채워지고 나머지 1/5 정도는 더 채워야 할 공백으로 남아 있다.

[그림 Ⅲ-16] 동독지역의 지원의존도

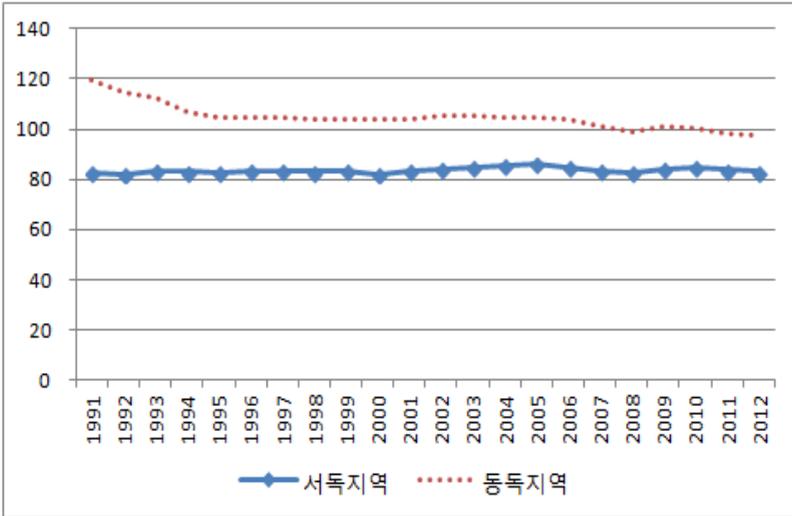


자료: Kloß (2012), Destatis(2015). 재구성

1인당 가구소득을 시장소득과 가치분 소득의 비율로 파악하면, 동독지역의 가구소득의 공적 이전소득 의존도를 개략적으로 파악할 수 있다. 국민계정 자료에서 1인당 가구 시장소득 대비 가치분 소득의 비율은 [그림 Ⅲ-17]과 같이 나타난다. 서독지역은 이 수치가 80% 초반대를 계속 유지하고 있어 약 20%를 조세와 사회보험료로 납부하고 있다. 동독지역은 이 수치가 1991년에 119.4로 나타나 시장소득보다 가치분 소득이 20% 정도 높았지만 차츰 줄어들어 2008년부터는 양자가 거의 같게 나타나고

있다. 22년간 21.6%p가 줄어들어 연 평균 1%p씩 가구소득의 자립도가 향상되어 왔다. 그러나 여전히 서독지역의 가구와는 큰 차이가 있다.

[그림 Ⅲ-17] 동서독 지역의 1인당 가구 시장소득 대비 가처분 소득



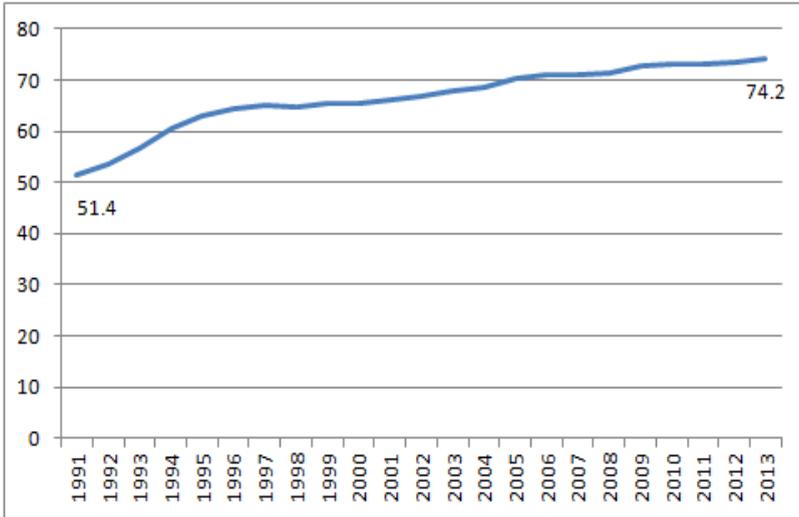
자료: Statistisches Bundesamt

둘째, 동서독 지역간 경제력 격차는 쾰른 경제연구소의 통일지표 (Einheitsindex)를 통해 확인하고자 한다. 이 지표는 ① 거시경제 지표 ② 생산성(취업자 1인당 부가가치생산), ③ 1인당 자본스톡 ④ 취업자 수 대비 연구개발인력 ⑤ 고용률 ⑥ 자영업 비율 ⑦ 실업률 등 7개로 구성 되어 있다. 이 지표를 통해 서독지역 대비 동독지역의 경제력을 측정 한 결과에 따르면 [그림 Ⅲ-18] 처럼 1991년에는 서독지역의 1/2 정도에 불과한 51.4 수준이었지만 2013년에는 74.2 수준으로 증가하여 3/4까지 따라잡은 것으로 나타났다. 그러나 생산성과 기술개발 격차는 여전히 크 기 때문에 쾰른 경제연구소는 향후 동독지역이 혁신능력 개발에 초점을

## 88 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

두어야 한다고 조언하고 있다(Röhl, 2014).

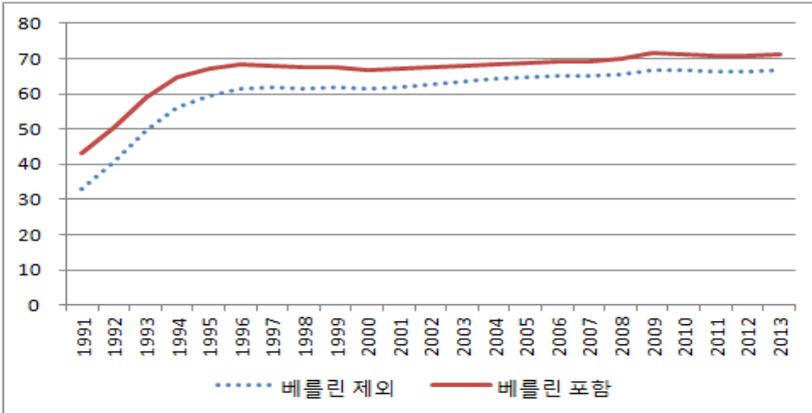
[그림 III-18] 서독 지역 대비 동독지역의 경제력



자료: <http://www.iwkoeln.de/infodienste/iw-dossiers/beitrag/iw-einheitsindex-der-aufbau-ost-kommt-weiter-voran-196278?highlight=IW-Einheitsindex>

이 가운데 대표적인 지표인 1인당 GRDP를 [그림 III-19]에서 확인해보면 1991년에 동독지역의 GRDP는 베를린을 포함할 경우 43.3%, 제외할 경우 33.1%에 불과했다. 2013년에는 베를린을 포함할 경우에는 71%, 제외할 경우에는 66.6%에 이르고 있다. GDP를 경제력의 대표적인 척도로 간주한다면 동독지역의 경제력은 서독지역의 1/3 에서 2/3 수준으로 성장하였다.

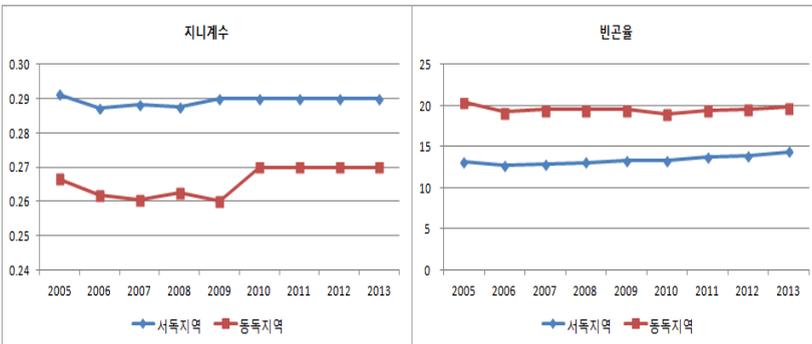
[그림 Ⅲ-19] 서독지역 대비 동독지역의 1인당 GRDP



자료: Statistisches Bundesamt.

셋째, 사회지표는 경제지표와는 다른 모습을 보이고 있다. 앞서 살펴 본 소득불평등과 빈곤을 보면 [그림 Ⅲ-20]처럼, 동독지역의 소득불평등은 서독지역보다 낮은 반면 빈곤율은 서독지역보다 높게 나타난다.

[그림 Ⅲ-20] 동서독 지역의 지니계수와 빈곤율 비교



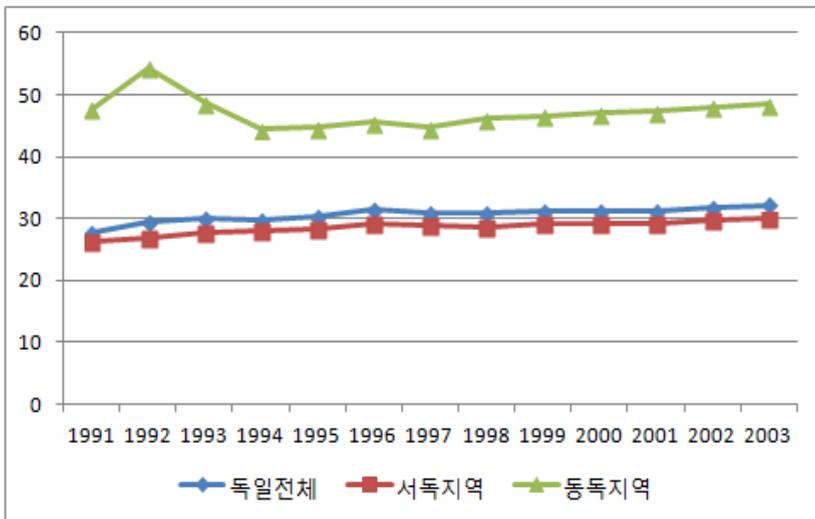
주: 지니계수는 가처분 소득 기준, 빈곤율은 중위소득 60% 기준

자료: Statistisches Bundesamt.

## 90 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

한편 복지지출의 동서독 지역간 차이에 대한 자료는 2003년까지 발표되었는데, GDP 대비 복지지출은 동서독 지역별로 편차가 큰 것으로 나타나고 있다.

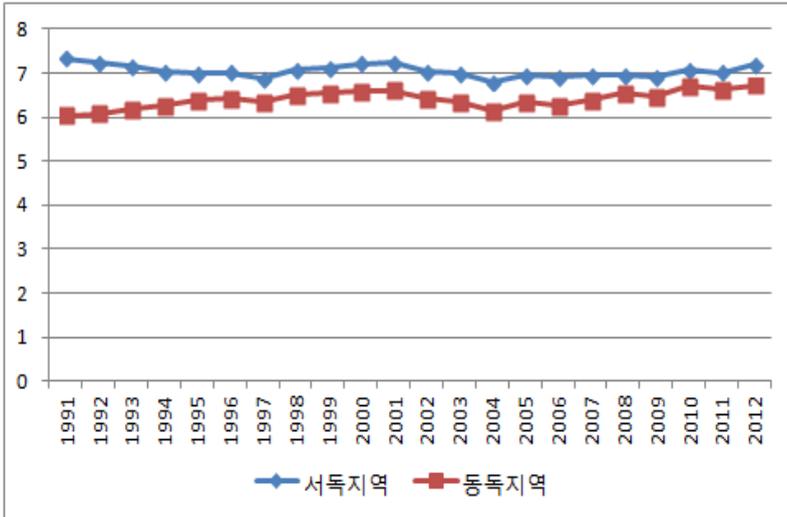
[그림 III-21] GDP 대비 복지지출의 동서독 지역간 차이(%)



자료: BMGS(2005), 192-193

독일 사회경제패널(SOEP, 2015) 조사결과에 따르면 [그림 III-22]와 같이 전반적인 삶의 만족도를 0점부터 10점까지 응답한 결과 동독지역 주민의 생활만족도는 1991년에 6.04점에서 출발하여 2012년에는 6.73점으로 높아졌다. 생활만족도의 수준은 동서독 지역간 격차가 점점 줄어들어 조만간 근접할 것으로 예측된다.

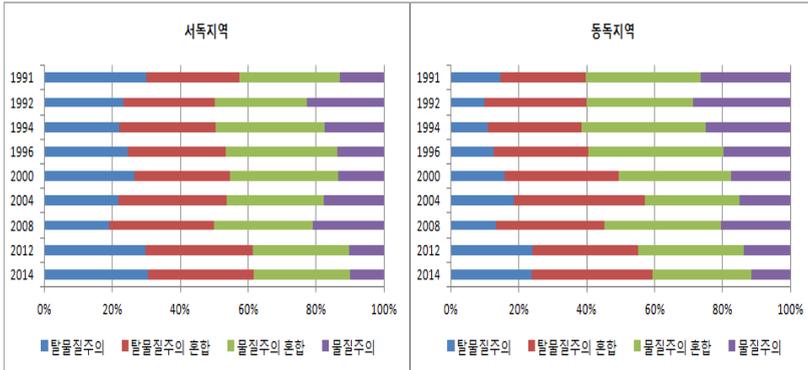
[그림 Ⅲ-22] 전반적 생활만족도의 추이



자료: SOEP, 2015

체제전환은 물리적·객관적 차원에 그치지 않고 사회심리적 요소도 포괄한다. 동서독 지역간 가치관의 차이를 보자. Inglehart(1997)는 서구 사회가 물질주의에서 탈물질주의로 변화하는 ‘조용한 혁명’이 일어나고 있다고 진단한 바 있다. 이 잉글하트 지수를 활용한 일반사회조사(Allbus, 2015)에서 주관적 차원에서 가치관의 변동을 살펴보면 동서독 지역간에 수렴되는 현상이 나타나고 있다. [그림 Ⅲ-23]에서 물질주의적 가치와 탈물질주의적 가치의 변동을 보면 동독지역은 체제전환 초기에 물질주의적 가치에 경도되는 현상이 나타났다. 그러나 이후 탈물질주의적 가치가 우세해지면서 2014년에는 탈물질주의 대 물질주의 가치관이 6:4 정도의 비율을 나타내고 있다. 이 수치는 2014년의 서독의 수치와 비교할 때 큰 차이가 없다.

[그림 III-23] 동서독 지역의 가치관 변화 추이<sup>10)</sup>



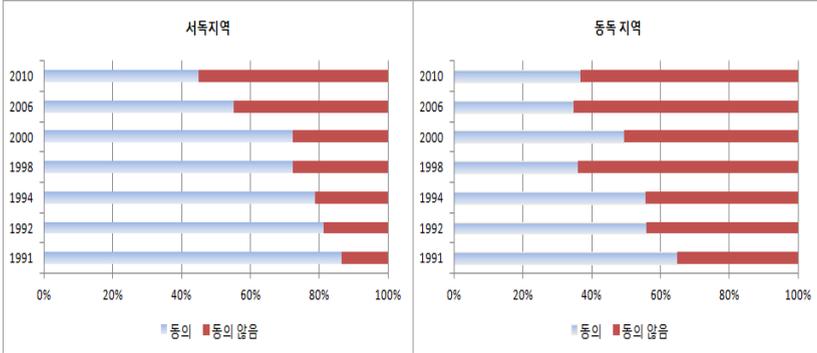
자료: Allbus, 2015

동독의 체제전환은 시장경제에 대한 시민들의 적응이라는 과제를 낳았다. 일반사회조사에서 “동독 시민은 자유 시장경제에서 성과압력에 대처할 준비가 되어있지 않다” 라는 질문에 대하여 [그림 III-24]에서 보듯 체제전환 이후 동서독 지역 시민 모두 동의하지 않는 비중이 높아지고 있다.

이상과 같은 주객관적 삶의 변화는 독일이라는 나라에 대한 정체성의 변동으로 이어지고 있다. 일반사회조사에서 “독일 같은 나라에서는 꽤 살기 좋다” 라는 질문에 동의여부를 물어본 결과 동독지역 주민은 1994년에 79.9%가 동의했는데 그 수치는 2014년에 89.4%로 20년 만에 10%p 가까이 상승하여 서독수준에 근접하고 있다. 그러나 동의의 정도는 지역 간 차이가 있어서 완전히 동의하는 비중은 동독지역이 서독지역보다 훨씬 낮다.

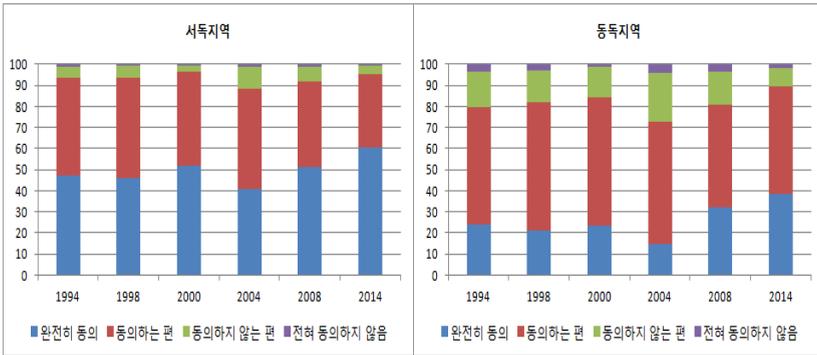
10) “안정적 삶을 유지하는 것”과 “물가를 잡는 것”을 물질주의적 가치로, “의사표현의 자유를 보장하는 것”과 “정부의 결정에 시민이 영향력을 행사하는 것”을 탈물질주의적 가치로 보고 자신이 중요하다고 생각하는 것을 두 가지 응답하게 한 다음 모두 탈물질주의 가치에 응답한 경우는 “탈물질주의”로, 첫째는 탈물질주의로 둘째를 물질주의로 응답한 경우를 “탈물질주의 혼합”으로, 둘 모두 물질주의로 응답한 경우 “물질주의”로, 첫째를 물질주의로, 둘째를 탈물질주의로 응답한 경우를 “물질주의 혼합”으로 분류했다.

[그림 Ⅲ-24] 동독시민의 시장경제 적응에 대한 동서독 시민의 평가



자료: Allbus.

[그림 Ⅲ-25] 독일은 살만한 나라인가에 대한 주관적 평가



자료: Allbus

#### 4. 결론 및 시사점

동독의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과에 대한 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 서독제도의 총체적 이식의 관점에서 동독의 체제전환은 성공적이라고 평가할 수 있다. 객관적인 경제사회적 지표가 꾸준히 향상되고 있다. 1인당 GDP, 고용, 수출 등 동독지역의 주요 거시경제 지표가

양호한 성적표를 내고 있다. 가구소득, 노동시장, 복지, 주관적 삶의 만족도 등 사회 지표 역시 불평등의 확대와 같은 일부 요소들을 제외하면 체제전환이 순조롭게 이루어지고 있다는 판단을 가능하게 한다.

둘째, 여전히 동독의 체제전환 및 통합에서 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 불평등 확대와 빈곤 미해결로 인한 사회문제가 있다. 이로 인해 동독향수(Ostalgie) 현상이나 오씨-베씨(Ossi-Wessi)와 같은 문제가 해소되지 않고 있다. 동독지역 경제의 경쟁력은 서독지역과 비교할 때 초기에 1/2 수준에서 2013년에 3/4 수준으로 올라왔지만 여전히 지역 간 격차가 남아 있다. 특히 동독지역 경제에서 여전히 서독의 지원의존도가 상당하다는 점은 과제로 남아 있다.

셋째, 통일 초기 서독의 제도이식을 통한 사회정책 우선 정책을 펼쳤으나 이후 경제정책과 사회정책을 동시에 강화함으로써 정책혼합(policy mix)을 적절하게 전개해왔다. 사회정책은 체제전환 초기에 급팽창한 정책수요에 긴급 대응하는 데 주력했다. 체제전환 비용의 관점에서 보면 동독은 사회정책에 우선순위를 둔 사례에 해당된다. 통일 초기 독일은 경제투자보다 사회정책에 지출을 아끼지 않았다.

동독의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 동독의 성공적인 체제전환은 서독의 사회적 시장경제라는 발전된 시스템의 생명력에서 나온다고 할 수 있다. 상대적으로 성공적인 동독의 체제전환은 사회적 시장경제라는 서독의 사회경제체제가 동독지역에 뿌리내리는 과정이 순조롭게 진행되고 있다는 것을 시사한다.

둘째, 통일 초기 사회정책 비용에 대한 우려를 넘어 사회정책의 생산적 효과에 주목할 필요가 있다. 동독의 체제전환을 유도하고 지원하는 방식에서 채택된 경제정책과 사회정책은 재정이전 규모로 볼 때 사회정책을 우선시하며 출발하였고 이후 정책혼합을 추구하였다. 재정투입의 규모 기준으로 사회정책이 경제정책을 압도하는 유형에 해당한다고 할 수 있다.

사회보장 등의 지출확대를 통해 소비수요를 진작시키면 생산증가 및 경제성장이 가능하여 실업률을 감소시키고 사회지출 비용 조달문제를 해결한다는 선순환을 기대하였으나, 실제 통일초기 동독 경제는 기대에 부응하지 못하여 서독주민들에게 부담을 줄 수밖에 없었다(Ritter, 2006). 이처럼 사회정책은 막대한 비용을 초래했지만, 동시에 막대한 정치적, 경제적 효용을 낳았다는 것이 현재 독일 복지국가에서 증명되고 있다. 이것은 사회정책의 투자효과라고 해석할 수 있다.

셋째, 장기적 안목에서 체제전환과 통일을 실현해왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 동독의 체제전환을 맞이하는 경제정책과 사회정책은 단기적 성과에 연연하지 않고 장기적 안목으로 접근했다는 특징이 있다. 유럽의 병자라는 오명을 받는 가운데서도 사회적 시장경제라는 대원칙을 실현하기 위해 체제전환 초기 10년을 묵묵히 버텨왔고, 그 결과 체제전환 25년의 시점에서는 서구의 대표적 복지국가로 진보하였다. 이러한 긍정적 결과는 장기적 관점에서 정책 기조를 유지해왔기 때문으로 이해할 수 있다. 남북한의 경우 벌써 70년 동안 분단된 채 살아왔기에 정치, 경제, 사회, 문화, 철학에서의 차이가 크다. 따라서 단기적 접근으로 경제사회적 성과를 빠르게 얻으려는 성급함보다는 서로에 대한 이해에 기초하여 장기적 안목에서 경제정책과 사회정책을 시행할 필요가 있다.

다음으로 동독의 사례가 통일한반도에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 서독의 사회적 시장경제 모델처럼 남한에서도 복지국가 모델을 사전에 구축할 필요가 있다. 독일식 통일의 경우 남한의 사회경제 모델이 매우 중요하다. 독일이 다른 체제전환국보다 사회정책을 강화했던 배경은 서독의 재정지원이었다. 그리고 그 재정지원은 사회적 시장경제 모델에서 출발하였다. 남한에서도 통일 한반도에서 적용가능하고 지속가능한 복지국가 모델을 확정하고 남한 내에서 미리 운영해 볼 필요가 있다. 이것이 체제전환과 통일의 충격을 최소화할 수 있는 지름길이 될 것이다.

둘째, 통일 이전뿐만 아니라 통일 이후에도 사회정책의 생산성 효과에 대한 인식 전환이 요청된다. 통일이 되면 북한의 기초생활수급자 규모를 먼저 추산하는 것도 중요하지만 직업훈련, 직업창출, 직업배치와 같은 적극적 노동시장정책에 선차적인 관심을 기울일 필요가 있다. 사회정책을 비용적 관점에서만 접근하는 것이 아니라 보건의료, 돌봄, 고용, 교육 등의 사회서비스 일자리 창출이 가능한 투자로 인식하는 것이 중요하다. 즉 사회정책이 체제전환 시기의 특수한 상황에서 생산성과 인센티브 측면에서 조명될 필요가 있다. 동시에 사회정책의 경제적 효율성 이외에도 사회안정의 역할에도 주목할 필요가 있다.

독일의 사회정책 강화의 배경은 복지에 대한 긍정적 인식에 기인한다. 경제발전보다 사회정책에 많은 재원을 쓰는 것에 대한 입장이 압도하지 못한 이유는 경제성장과 사회보장을 같은 선상에서 놓고 보았기 때문이라고 할 수 있다. 독일에서는 복지에 대한 인식(culture)이 다르기 때문에 이러한 맥락이 가능하였다고 할 수 있다. 특히 사회정책은 일등국민과 이등국민 구분을 최소화할 수 있는 기제일 뿐만 아니라 통일 초기 거대 인구이동을 막고 사회통합을 촉진할 수 있는 사회안정화 효과를 갖는다는 인식전환이 필요하다.

셋째, 분단 이전 사회보장제도의 공유 경험이 매우 중요하므로 이를 위해 교류협력 노력이 필요하다는 것이다. 독일은 비스마르키언 복지체제의 공유 경험을 가지고 있다. 대표적으로 독일은 분단 전에 동일한 연금제도 하에 있었던 전통이 있다. 이로 인해 동독의 가입기록을 그대로 인정해 줄 수 있었으며 사회정책의 통합을 단행할 수 있는 배경이 되기도 하였다. 그러나 남한과 북한은 분단 이전 사회보장제도의 공유 경험이 없다. 따라서 북한의 개성공단 등의 경제특구에서의 공동 경제권을 형성하면서 기초적 수준에서의 사회보장제도 공유경험이 필요하다고 할 수 있다. 이를 통해 서로의 사회보장제도에 대한 실질적 이해를 제고할 필요가 있다.

## IV. 체코의 체제전환과 경제사회적 성과

### 1. 체코의 체제전환

1989년 11월 공산체제가 붕괴되면서 시작된 체코의 체제전환은 비민주체제에서 민주주의로, 계획경제에서 시장경제로의 전환을 목표로 진행되었다. 체제전환이 시작된 지 25년이 지난 현재의 시점에서 체코의 체제전환을 평가하면 한마디로 탈사회주의 중동부유럽 국가들 중에서 가장 성공적이었다고 할 수 있다. 민주주의 바로미터(Democracy barometer)나 프리덤하우스(Freedom House)의 민주화 지수 평가 그리고 헤리티지의 경제 자유화 지수 평가, 거시경제지표 등을 통해 볼 때, 체코는 인접한 중부유럽 국가들은 물론 같은 시기 체제전환을 시작했던 다른 탈사회주의 국가들에 비해 훨씬 더 빠르고 성공적으로 체제전환을 진행했다고 평가할 수 있다.

체제전환이 성공적으로 마무리되었다고 해서 그 과정이 순탄했던 것만은 아니었다. 체제전환 초기인 1991년~1995년 사이 평균 GDP 성장률은 -0.8%로 오히려 체제전환 이전보다도 낮아졌다. 이 기간 중에 적극적으로 추진되었던 사유화로 많은 기업들이 민영화되고 구조조정이 단행되어 부실기업 상당수가 퇴출되면서 실업이 급증했으며 국민들의 생활수준도 하락했다. 특히 체제이행으로 타격을 입은 빈곤층과 노년층 사이에서 민주주의와 시장경제에 대한 환상이 깨지면서 급진적인 체제전환에 대한 반발도 나타났다. 체제전환을 주도하면서 완전히 새로운 체제로의 이행을 목표로 했던 클라우스(V. Klaus) 총리 주도의 우익 시민민주당(이하 ODS) 정부는 단기적인 불황과 긴축이 향후의 발전과 번영에 기초가 된다고 설득하면서 분배보다는 성장을 우선시하는 신자유주의를 자신들의

이데올로기로 내세웠다. 그러나 1990년대 후반 좌익 사회민주당(이하 ČSSD)이 정권을 잡으면서 다시 성장과 분배에 관한 논쟁이 시작되었고, 결국 이전 정권에서 추진했던 많은 사회정책을 수정하여 분배를 강조하는 정책을 내세웠다.

체제전환 직후의 사회정책은 대부분 옛 사회주의 사회정책을 유지 혹은 수정하는데 머물렀지만, 우익정권이 들어서면서 전면적인 경제사회정책의 수정이 있었고 이후 다시 좌익정권이 집권하면서 보다 관대한 사회정책으로 변경되었다. 그러나 전체적으로 볼 때는 좌-우의 정권이 번갈아 집권하는 과정 속에서도 경제, 사회정책의 원칙이 수정되었던 것은 아니며, 기본적인 골격을 유지하는 가운데 일부 내용에 대한 부분적 개혁이 진행되었을 뿐이었다.

일반적으로 사회정책은 고령화, 출산율, 사망률 등의 인구변화, 거시경제 전반의 상황 그리고 정책 결정자의 이데올로기에 영향을 받는다. 특히 최근 사회정책 중에서 가장 논쟁이 심한 연금정책은 고령화 사회에 대처하기 위한 현재의 의무와 연결되어 있고 국가가 책임을 질 것인지 아니면 개인이 책임을 질 것인지 그리고 그 재원을 어떻게 마련할 것인지의 문제가 핵심 쟁점이 되어 왔다. 사회주의 국가였던 체코에서는 시민들의 안전과 삶의 질을 국가가 보장해야 한다는 온정주의의 유산이 뿌리 깊게 자리하고 있던 가운데, 연대와 책임이라는 두 가지 원칙 속에서 국가와 개인이 동시에 책임을 져야한다는 방향으로 변화하고 있다.

한편 시장경제로의 이행에 동참하지 못하고 노동 유연성으로 인해 노동시장에 참여하지 못하거나 퇴출된 사람들에 대한 책임과 보호 문제 역시 사회정책에서 중요한 쟁점이었다. 기본적으로는 노동시장에 참여하고 있는 경제활동인구가 스스로의 복지에 책임을 지고 사회연대의 원리를 통해 국가가 제도적으로 사회정책을 시행하고 있다. 노동시장에 참여하지 못하거나 장애 등의 이유로 사회적으로 배제된 시민들에 대해서는 전적으

로 국가가 이들의 생활을 책임지고 있다.

이 장에서는 체제전환 이후 체코의 정치적 변화와 거시경제의 발전을 살펴보고 시기별 사회정책의 특성을 살펴볼 것이다. 특히 경제발전과 정치적 이데올로기의 변화가 어떤 사회정책을 유도했는지를 파악하고자 한다. 이를 위해 본문에서는 체제전환 이후 현재까지의 시기를 세 단계로 구분한다.

첫 번째 시기는 1989년 체제전환부터 1998년까지 우익의 ODS가 집권했던 시기로 성장에 우선순위를 두고 빠른 속도로 민주화와 시장경제로의 이행을 추진했던 시기였다. 두 번째 시기는 1998년부터 2007년까지 좌익의 ČSSD가 집권했던 시기로 우익 대통령과 좌익 정부 사이에서 사회정책을 둘러싼 격렬한 논쟁이 벌어졌으며 유럽연합(EU) 가입으로 각종 정책이 EU 정책과 수렴되던 시기였다. 이 시기는 빠른 경제성장을 바탕으로 성장과 분배를 적절히 조절했던 시기였다. 마지막 세 번째 시기는 2008년 이후의 시기로 체코의 소규모 개방경제가 글로벌 경제위기로 극심한 타격을 받아 사회정책에 많은 변화가 나타났던 시기였다. 특히 이 시기에는 우익정권과 좌익정권이 번갈아 집권하면서 사회정책이 빈번하게 수정되었지만, 결국에는 좌-우의 사회정책이 ‘연대와 책임’을 바탕으로 한 체코식 사회정책으로 수렴되어 가고 있는 시기이다.

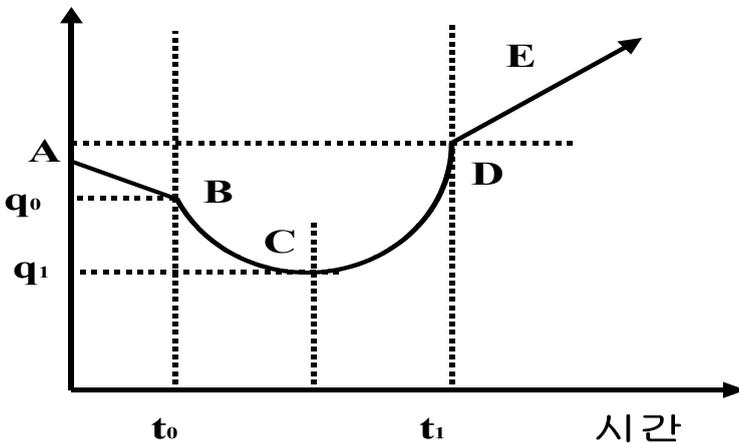
## 2. 체코의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책

### 가. 체제전환 10년(1989~1998): ODS 집권과 신자유주의

일반적으로 탈사회주의 체제전환 국가의 경제성장 과정은 과거의 잔재를 제거하는 단계에서 발생하는 극심한 경제적 충격과 그러한 충격에서 회복되는 과정 그리고 이후의 발전적 성장과정으로 구분할 수 있다(이철원,

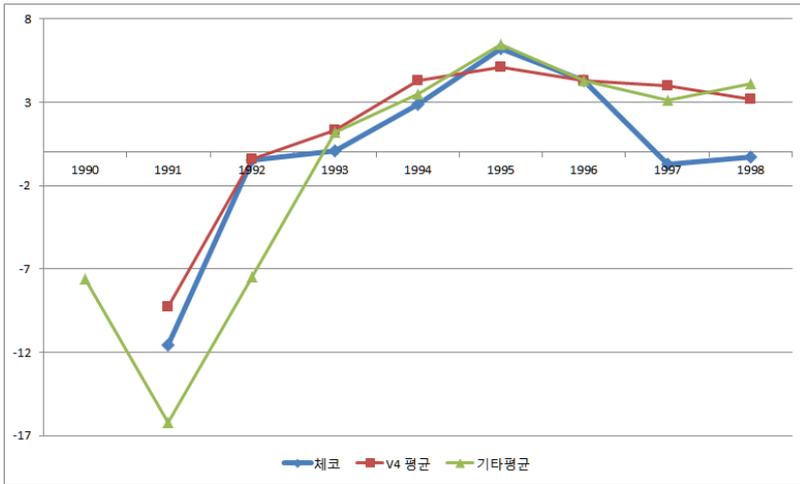
2015: 28-31). 이를 간략히 ‘J-커브 곡선’ 으로 요약하면 [그림 IV-1]의 ‘체제전환국의 경제성장 경로’ 와 같은데, 여기에서 가로축  $t_0$ 는 체제전환이 일어난 시점을 의미한다. 따라서 0에서  $t_0$ 는 공산체제의 경기침체를,  $t_0$ 에서  $t_1$ 은 체제전환 초기의 극심한 충격으로 인한 침체국면과 회복국면을 그리고  $t_1$  이후는 이후의 발전적 성장과정을 의미한다. 그러나 언제 체제전환이 시작되고, 체제전환 이후의 극심한 침체과정의 어느 정도 지속되며 하락폭은 어느 정도 될지 그리고 언제부터 발전적 성장과정이 시작되며 그러한 성장은 어느 정도의 성과를 이룰 지는 국가별로 상이하다. 그럼에도 불구하고, J-커브곡선에 따르면 체제전환 직후에 극심한 경기침체가 이어질 것이고 이를 극복하는 과정에서 다양한 경제, 사회적 방안이 도출될 것이라는 점을 유추할 수 있다.

[그림 IV-1] 체제전환국의 경제성장 경로



자료: 한국은행(1997)

[그림 IV-2] 체코의 GDP 성장률(%): 1990~1998



자료: World Bank Data(2015). (V4:체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아. 기타:알바니아, 발트3국, 루마니아, 슬로베니아, 크로아티아, 마케도니아, 세르비아)

실제로 1989년 이후 체제전환을 시작한 탈사회주의 동유럽 국가들은 모두 체제전환 직후 극심한 경기침체를 겪었고 동시에 이 기간에 국내에서의 정치적 혼란이 이어졌다. 이 시기에 각국은 구체적이고 일관적인 경제, 사회정책이 도출하지 못하면서 여러 정책을 혼용하거나 혹은 각각의 정책을 번갈아 적용했다. 동시에 체제전환 초기 정치 불안정으로 정권교체가 빈번했고 또 국가분리나 내전이 발생하는 등 경제, 사회발전을 위한 기본적인 조건을 갖추지 못한 사례도 있었다. 하지만 이 기간 중 체코는 평균 GDP 성장률은 0%에 달하여 비교적 안정적인 이행기를 거쳤다. 물론 같은 기간 -10.2%를 기록한 알바니아나 -6.1%를 기록한 루마니아보다는 나았지만, 에스토니아 11.7%, 라트비아 5.9%, 폴란드 3.7% 성장에 비해서는 상당히 낮은 수준이었다. 그러나 체코는 1991년 -11.6%와

## 102 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

1992년 -0.5%를 기록한 이후 1993년 2.9%, 1995년 6.2% 성장을 기록하는 등 J-커브곡선의 침체국면에서 벗어나 서서히 회복기로 접어들었다.

전환기 중 체코의 경제가 극심한 침체를 겪었던 가장 중요한 요인은 무엇보다도 사회주의 경제체제가 붕괴되면서 코메콘(COMECON)을 중심으로 한 사회주의권으로의 수출이 막혔기 때문이었다. 코메콘 체제의 붕괴로 체코의 교역은 급락했고 결국 이것은 국내의 생산감소와 물자부족으로 이어졌다. 동시에 소련으로부터의 저렴한 원료공급이 중단되는 등 소련이라는 후견인이 사라진 것도 극심한 경기침체의 원인이었다.

1992년부터 본격적으로 사유화가 시작되면서 민영화된 기업에서의 구조조정과 국영기업의 해체로 실업이 급증했다. 사유화는 당초 기대했던 만큼의 조세수입을 가져다주지 못했으며, 무상 분배된 바우처와 가격자유화로 인해 물가는 급등했다(김신규, 2015: 18-21). 생산과 소비의 감소, 실업의 증가는 결국 세수감소로 이어졌으며, 동시에 옛 사회주의 체제에서의 사회정책이 유지되면서 정부의 지출은 계속 늘어 재정적자 규모는 더욱 커졌다.

다른 탈사회주의 국가에 비해서 훨씬 더 빠른 속도로 진행된 체코의 사유화는 대규모 사유화 혹은 바우처 사유화로 통칭되는데, 단기간에 시장경제를 도입하고 시장의 원활한 작동에 필요한 소유권 이전을 마무리하려는 소위 '충격요법'의 일환이었다. 결국 체코는 사유화를 시장경제가 작동하는 원칙인 생산수단의 사적 소유권을 통해 자본가를 만들어 내는 과정으로 인식하고 성공적인 사유화가 선행될 때에만 시장경제가 정착하고 작동할 수 있다는 기본적인 전제 하에 가능한 빠른 속도로 사유화를 추진해 나갔다.

일반적으로 사유화 방식은 외부자 직접매각, 내부자 매각(MEBO; Management and Employee Buyout), 바우처를 통한 대중 사유화로

구분되는데, 체코에서 사용된 바우처 사유화의 장점은 사유화 속도가 빠르고, 모든 시민이 바우처를 받기 때문에 사유화가 공정하게 진행된다는 점이였다. 또한 체제전환 직후 부족한 자금을 조성할 필요도 없었고, 외국의 공격적 투자도 우려할 필요가 없다는 측면도 고려되었다. 더군다나 체제전환 초기 정치적 기반이 부족하고 정부의 불안정성이 상당히 높은 시점에서 국민 대부분에게 무상으로 (혹은 명목상의 가격으로) 바우처를 분배함으로써 정치적인 지지를 얻을 수 있다는 점도 바우처 사유화를 선택한 이유였다(Estrin, 2007)

이렇게 체코는 급속한 사유화를 통해 계획경제가 지니고 있던 구조적 문제, 특히 사적 생산수단의 소유권이 없는 상황에서 경쟁과 인센티브 부족, 국영기업의 낮은 생산성과 비효율성, 국가 독점으로 인한 비효율적 감시와 과도한 규제, 경쟁부족으로 인한 새로운 경영기법 도입 지체, 연성예산제약으로 요약되는 도덕적 해이 문제 등을 비교적 단기간에 해결할 수 있었다. 사유화가 진행되는 기간 동안 극심한 신용제약을 비롯한 금융 부문의 취약성, 보조금 축소, 금리 자유화에 따른 실질이자율 상승, 명목 임금 상승으로 인한 단위노동비용 증가, 기업환경의 불확실성 증대 등으로 생산이 감소되면서 경제상황은 더욱 악화되었다. 그러나 1995년 사유화가 마무리 되면서 서서히 회복국면으로 접어들기 시작했다. 여전히 체코전력(ČEZ)과 같은 거대 국영기업과 국영은행 등이 사유화되지 않은 채 남아있었지만, 1995년 기준으로 사적영역이 전체 GDP에서 차지하는 비율이 70%에 이르렀고, 전체 고용에서 담당하는 비율도 57%에 이르렀다. 이 수치는 2002년 각각 80%와 70%로 증가하였다(EBRD Transition Report, 1999, 2003).

이 시기 체코 사회정책은 첫째, 연금과 의료 및 고용은 혜택을 받는 당사자가 소득 대비 일부를 부담하는 사회보험의 형태이며, 둘째, 빈민층에는 무상으로 생계를 지원하고, 셋째, 3세 이하의 유아와 장애인이나 환

자가 있는 가구에는 보편적 성격의 수당을 지급한다는 세 가지 원칙에 근거했다. 또한 이 시기에는 가격 자유화로 생필품의 가격이 폭등하면서 가격 폭등에 대한 보조금의 성격으로 모든 시민에게 보조금(compensation benefits)을 지급하였다(Coulter 1997: 314-315).

#### 나. EU 가입 시기(1999~2007): ČSSD 집권과 EU 가입

다른 탈사회주의 국가에 비해 빠른 속도로 진행된 사유화와 EU 가입 예정 등으로 국가 신용도가 높아지면서 외국인 직접투자(FDI)의 유입이 급증했고 경제발전의 기반이 되는 안정된 정치질서와 높은 수준의 법치, 우수한 교육환경이 정착되기 시작하면서, 체코는 본격적인 성장국면에 들어섰다. 1998년 ODS를 대신해 ČSSD가 정권을 잡으면서 경제사회정책에 변화가 생겼다. 기존 ODS가 내세운 보수주의, 신자유주의 정책은 경제성장을 위한 기틀을 마련했지만, 복지에 대한 국가의 역할을 축소시키고 성장을 위한 긴축을 내세우면서 사회정책에 대해서는 보다 소극적인 대응을 해왔었다. 그러나 1998년 체코의 경제위기 상황에서 집권한 ČSSD는 보다 유연하고 관대한 사회정책을 내세우면서 확장적 재정정책을 추진해 이전 정권과의 차별화를 시도했다.

한편 EU라는 외적인 요인은 체코의 정치, 경제발전의 큰 영향을 끼쳤다. 체코는 이미 1993년부터 EU의 '폴란드-헝가리 경제재건을 위한 원조(PHARE)'를 통해 EU로부터의 경제적 지원을 받고 있었고 이외에도 '농업 및 농촌개발(SAPRAD)' 과 '환경과 교통 등의 인프라 프로젝트(ISPA)' 등의 프로젝트를 통해 농업, 환경, 교통 및 사회 인프라 개혁을 위한 지원을 받음으로써 향후의 경제성장과 사회적 안정을 꾀할 수 있었다.<sup>11)</sup> 2004년 EU 가입 이후에는 EU로부터 구조기금을 수령하여 교통,

11) 2000-2006년 Phare 프로그램의 예산은 100억 유로 이상으로 연간 평균 15억 유로였

통신 등의 사회 인프라 건설과 낙후 지역 개발을 추진하면서 적극적으로 투자를 유치했고, 동시에 과학단지 건설과 연구개발을 강화했으며, 제조업 분야의 대기업 지원 정책에서 벗어나 중소기업의 창업을 지원하는 등 국가차원의 지원정책을 시행했다. 체코는 2014년부터 2020년까지 약 205억 유로의 EU의 구조기금을 지원받을 예정인데, 이를 통해 운송 인프라 개선과 에너지 안보 확보를 위한 정책에 주력할 예정이다(김면희 외, 2014: 113-114).

이러한 국내외적인 다양한 요인으로 체코에 대한 투자가 급증했고 이는 다시 경제성장과 고용 등과 같은 거시경제 전 분야에 걸쳐 상당히 긍정적인 효과를 가져왔다. 1999년부터 2007년까지 체코의 거시경제 변화를 살펴보면, 우선 이 기간 중 평균 GDP 성장률은 4.2%로 발트 3국이나 발칸유럽 국가들보다는 성장률이 낮았지만, 인접한 폴란드나 헝가리에 비해서는 높은 성장률을 보였다. 특히 2004년 EU 가입 이후의 성장률은 가입 이전 시기보다 훨씬 높았는데, 2004년 이후 4년 평균 성장률은 5.9%를 넘어섰다.

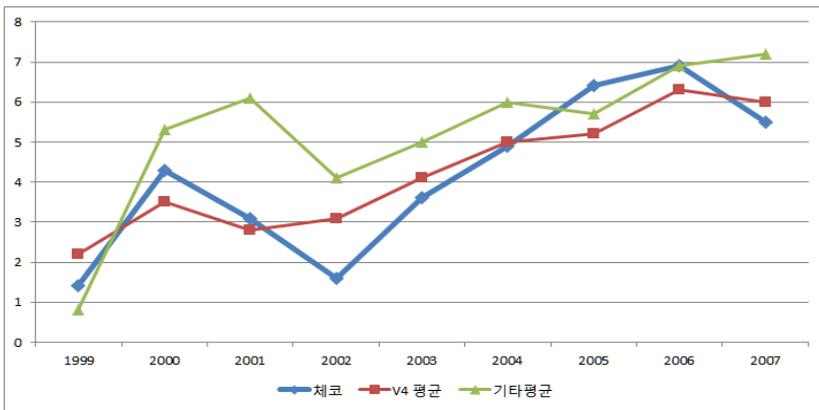
1998년 정권교체에 성공한 ČSSD는 당초 공약했던 유연하고 확장된 사회정책을 시행하지는 못했다. 그 이유는 무엇보다도 1997년 말부터 이어진 정치 불안정과 경기침체, 재정악화로 인해 확장적 사회정책을 추진할 여력이 없었기 때문이었다. 더구나 이 시기 ODS의 전총리 클라우스가 대통령으로 선출되면서 정부와 대통령 사이에 성장과 분배를 둘러싼 논쟁도 치열하게 전개되었다. 그러나 2002년 이후 체코의 경제상황이 회복세로 돌아서면서, ČSSD 정부는 보다 확장적인 사회정책을 추진해 나

---

다. Phare는 제도, 능력배양 지원과 투자지원을 우선 정책으로 삼았다. 당초 Phare는 중부유럽의 EU 가입 신청국을 대상으로 한 프로그램이었지만, 점차 서부발칸 지역으로 확대되어 알바니아, 마케도니아, 보스니아-헤르체고비나 등도 2000년까지 Phare의 지원을 받았다. 이들 국가는 2001년부터는 CARDS(Community Assistance for Reconstruction, Development and Stability in the Balkans)의 지원을 받았다.

갈 수 있었다. 특히 ČSSD 정부는 사회정책의 지속가능성을 강조하였고, 사회정책에서 사회연대와 개인책임을 동시에 추구하면서, 연금 및 의료보험 개혁 등을 추진해 나갔다.

[그림 IV-3] 체코의 GDP 성장률(%): 1999~2007



자료: World Bank Data(2015). (V4=체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 기타=알바니아, 발트3국, 루마니아, 슬로베니아, 크로아티아, 마케도니아, 세르비아, 몬테네그로, 보스니아, 코소보)

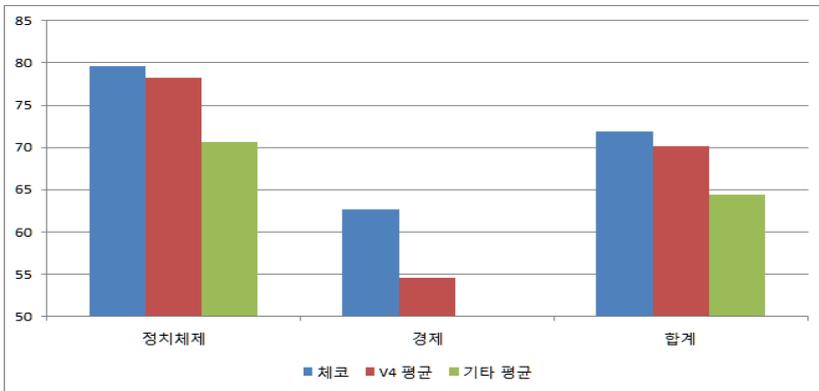
### 다. EU 가입 이후(2008~현재): 새로운 성장 동력

이 시기에 들어 체코의 민주화 수준과 법치 수준은 이미 다른 탈사회주의 국가들의 수준을 넘어서 더 이상 이행기 국가가 아닌 완전한 민주국가, 시장경제 국가로 평가받았다. 탈사회주의 국가들과 권위주의 국가들의 체제전환(혹은 이행)을 평가하는 EBRD의 이행 보고서(Transit report)에서는 2008년 이후 체코를 더 이상 이행 평가에 포함시키지 않고 있다. 지속적인 경제성장과 외국인투자를 유치하기 위해서는 국내의 정치안정과 법치구현 등이 전제조건이 되는데, 이 기간 체코는 다른 탈사

회주의 국가들의 수준을 넘어서는 민주주의, 법치, 정책의 일관성, 정부의 효율성 등을 보여주었다.

민주주의 바로미터의 조사에 따르면, 체코의 정치지수는 79.6점으로 조사 대상 전체 탈사회주의 국가 평균 72.7점보다 높았으며, 경제지수는 62.7점으로 전체 평균 46.7점보다 월등히 앞서 있었다(Democracy Barometer, 2014). 헤리티지 재단에서 발표한 경제 자유화 지수(Index of Economic Freedom)에서도 부패를 제외한 전 분야에서 다른 국가들에 비해 훨씬 높은 수준을 보였다(Heritage Foundation, 2014).

[그림 IV-4] 중동부유럽의 민주주의 바로미터: 2011~2012

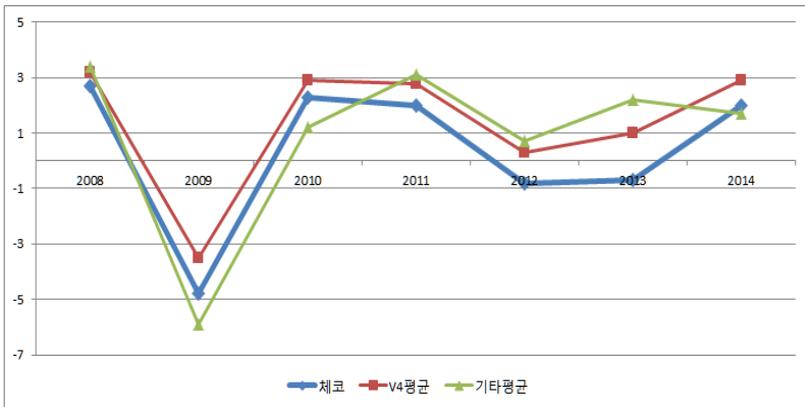


자료: Democracy Barometer(2014) (V=체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 기타=슬로베니아, 발트3국, 루마니아, 불가리아, 크로아티아, 알바니아, 보스니아, 마케도니아 세르비아)

그러나 2009년 이후 글로벌 금융위기의 여파가 체코로 확산되면서 2009년 GDP 성장률이 -4.4%를 기록하는 등 체제전환 이후 최대의 경제침체를 경험했다. 2008년부터 2015년까지 GDP 성장률이 평균 0.7%에 불과했다. 1998년부터 2007년까지의 고도 성장기를 거친 뒤 다시 침

체기로 접어든 것이다. 특히 대외의존도가 높은 체코의 경우 이 기간 중 수출이 급감하면서 경상수지 적자가 2009년 -46억 9,000만 달러에서, 2011년 -58억 8,000만 달러로 급증했다(OECD, 2014). 그러나 2012년부터 2013년 연속으로 마이너스 성장을 기록한 이후 플러스 성장세로 돌아섰으며, 2015년 성장률은 2.8%, 2016년부터 2020년까지 5년 장기 성장률은 3.5%가 될 것으로 전망된다(Global Insight, 2014).

[그림 IV-5] 체코의 GDP 성장률(%): 2008~2014

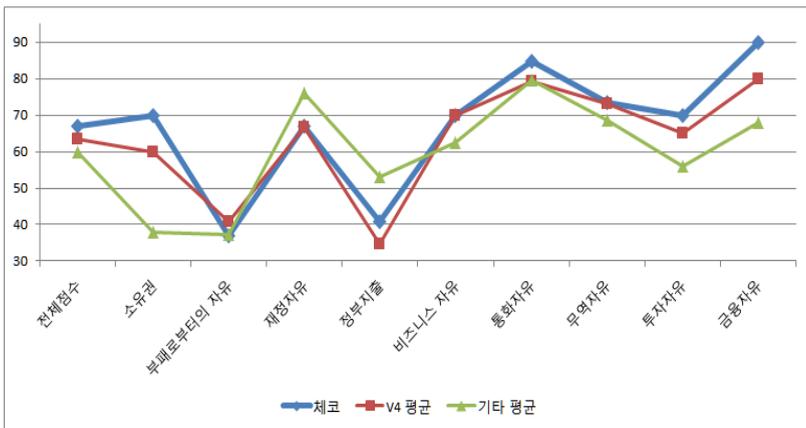


자료: World Bank Data(2015). (V4=체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 기타=알바니아, 발트3국, 루마니아, 슬로베니아, 크로아티아, 마케도니아, 세르비아, 몬테네그로, 보스니아, 코소보)

이 기간 중에 정권은 다시 ČSSD에서 ODS로 교체되었다. ODS는 집권 후 경제위기를 극복하기 위한 다양한 경제정책을 제시하고, 긴축에 역점을 두으로써 이전 정권의 확장적 사회정책을 긴축적 사회정책으로 변화시켰다. 그러나 2013년 부패 스캔들로 ODS 정권이 무너지고 조기총선을 통해 ČSSD가 재집권하면서 다시 사회정책이 변화되었다. 전체적으로 볼 때 제3시기의 사회정책은 전통적인 ČSSD의 관대한 사회정책에서 벗

어나 긴축과 지속적인 국가의 역할 축소, 개인의 역할 증대의 방향으로 나아가고 있다. 그러나 체코의 체제전환 25년을 평가하면 좌우 정권교체에도 불구하고 경제정책과 사회정책이 사회연대와 개인책임을 두 축으로 안정적으로 발전해왔다고 할 수 있다.

[그림 IV-6] 체코의 경제자유화 지수



자료: Heritage Foundation(2014)

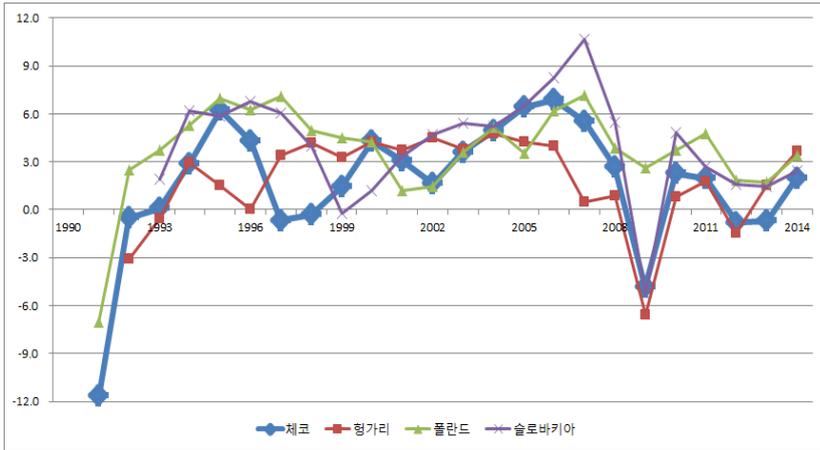
### 3. 체코의 경제사회적 성과

#### 가. 체코의 경제적 성과

체제전환 이후 체코의 GDP는 지난 1993년 335억 유로에서 2013년 1,494억 9,100만 유로로 4.46배 증가했다. 이와 함께 GDP 성장률도 양호한 수준을 보였다.

110 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

[그림 IV-7] 비셰그라드 국가의 GDP 성장률(%): 1991~2014

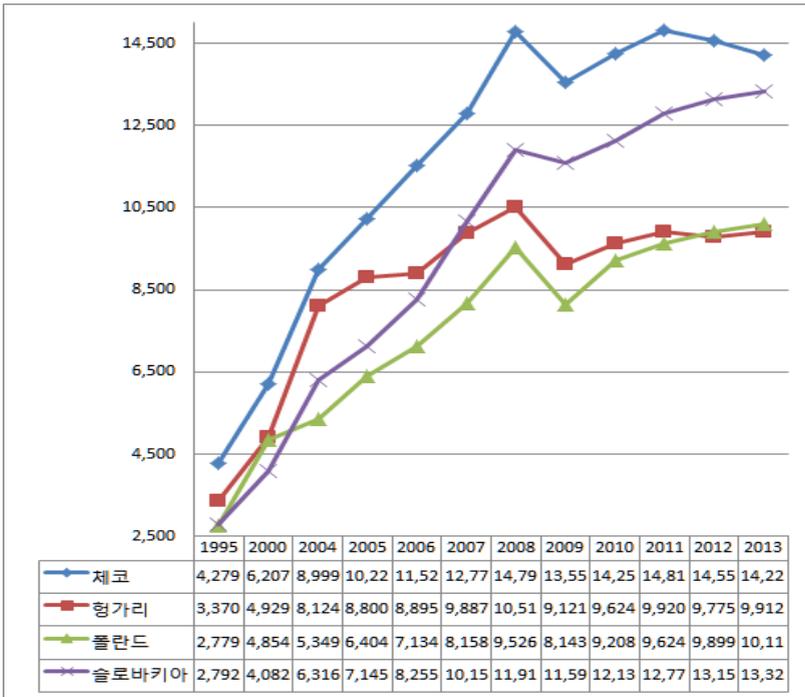


자료: The World Bank(2015).

1인당 GDP도 1995년 4,279유로에서 2013년 14,220유로로 약 3.32배 증가했다. 2013년 기준 EU 28개 국가의 1인당 평균 GDP를 100으로 보았을 경우, 체코는 슬로베니아를 제외하고 탈사회주의 국가들 중 가장 높은 80%를 기록하였다. 지난 25년 동안의 체코 경제성장은 체제전환국 중 가장 높은 성적표를 보였다.

[그림 IV-8] 비셰그라드 국가의 1인당 GDP: 1995~2013

(단위: 10유로)



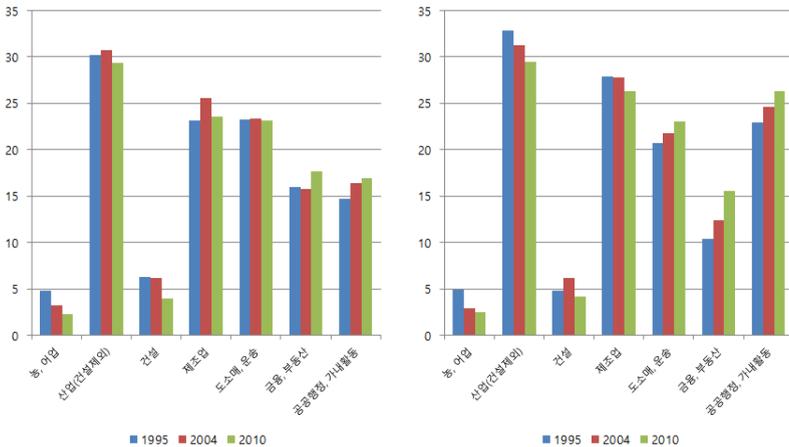
자료: Eurostat(2015).

체제전환 이후 산업별 GDP 구성에서의 변화는 크지 않았다. 다만 농업 분야에서 변화가 있었는데, 농어업이 GDP에서 차지하는 비율이 1995년 4.8%에서 2010년 2.3%로 감소했다. 그러나 산업과 제조업, 건설 분야 등 다른 분야에서는 이렇다 할 변화가 없었다. 이것은 체코가 과거 공산정권 시기에도 제조업 중심의 산업구조를 지니고 있었기 때문이었는데, 현재에도 제조업이 GDP에서 차지하는 비중이 상당히 높은 편이다. 특히 체제전환 이후 자동차 산업을 중심으로 한 글로벌 밸류-체인(Global Value-Chain)에 결합되어 이 분야에 대한 특화사업이 진행되고

## 112 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

있다. 한편 피용인 보수의 측면에서는 농어업의 1차 산업과 건설, 제조업 등 전통적인 2차 산업에서는 계속해서 하락하고 있는 반면, 도소매, 금융, 행정 등 3차 산업 전 부분에서는 크게 증가하고 있다.

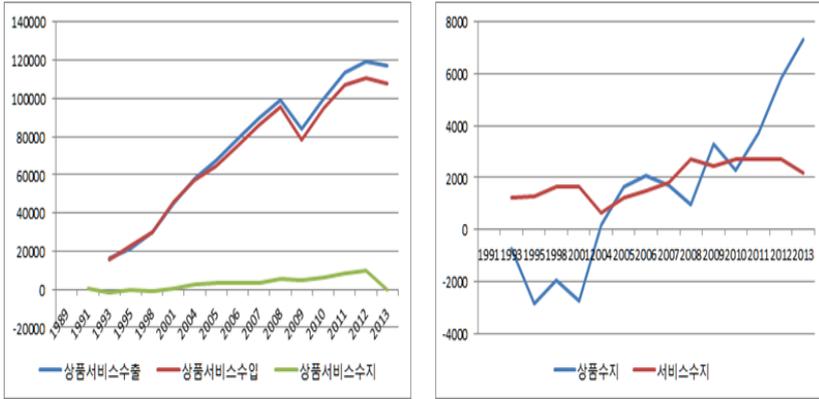
[그림 IV-9] 체코의 산업별 GDP 구성 및 피용인 보수(%) 추이



자료: Eurostat(2015).

소규모 개방 경제의 특성상 대외교역이 체코 경제에서 가장 중요한 부분을 차지하고 있는데, EU 의존도가 높아 전체 수출의 84.3%, 수입의 75%를 EU 국가들과 교역하고 있다. 주요 수출입 대상국 중 독일이 차지하는 비율이 가장 높아 전체 수출에서 독일이 차지하는 비율이 31.3%이며, 수입에서는 25.6%이다(IMF, 2015). 체코는 주로 자동차를 비롯한 운송장비를 수출하고 수입하는데, 독일의 자동차 제조업체와 공급망과 조립망으로 연결되어 있다. 주요 부품을 수입하여 완성품을 제조해 판매하거나 완성품 제작을 위한 부품을 제조해 이를 수출하는 기업내 무역(intra-industrial trade)의 비중이 높다(IMF, 2013).

[그림 IV-10] 체코의 무역수지 및 상품서비스 수지: 1989~2013



자료: Eurostat(2015).

[그림 IV-11] 체코의 인플레이션(%): 1997~2013



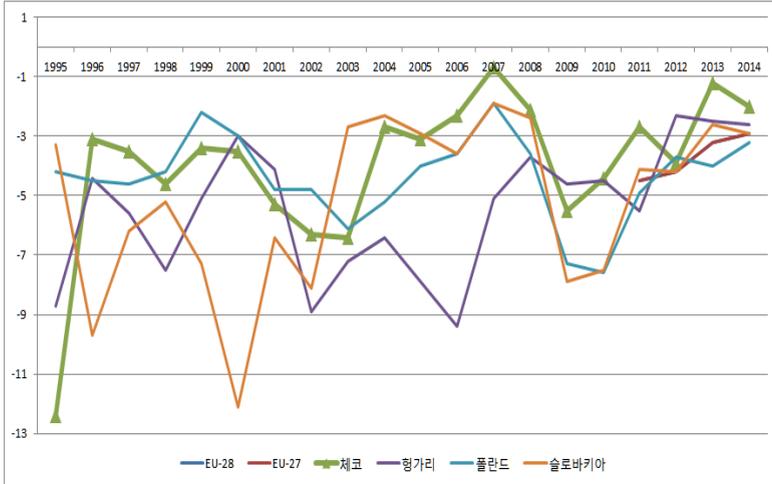
자료: Eurostat(2014).

인플레이션(HICP 기준)도 상당히 안정적이며 2013년 기준 EU 평균 보다도 낮은 1.4%를 기록하고 있다. 그러나 체제전환 초기 높은 인플레이션을 기록했다. 당시 기간산업을 구성하던 국영기업들의 사유화가 진행되면서, 가스비가 34%, 전기료가 15% 인상되는 등 1990년대 중후반까지 10%대의 높은 인플레이션을 기록했다. 그러나 2000년대 들어서 1%대의 낮은 인플레이션을 기록했고 예상과 달리 2004년 EU 가입 이후에도 2% 이하의 낮은 인플레이션을 유지하고 있다.

체코 경제와 사회에서 가장 큰 문제는 실업이다. 물론 체제전환국들과 비교할 때 체코의 실업률은 매우 낮은 수준이지만 체코의 과거와 현재를 비교할 때 실업률은 심화되었다. 2014년 6월 기준 체코의 실업률은 6.1%로 인접한 헝가리의 8.7%, 폴란드의 9.5%, 슬로바키아의 13.8%, EU 평균 10.2%와 비교할 때 상당히 낮은 수준이다. 2004년 EU 가입을 전후해서는 실업률이 8%까지 상승하였으나 이후에는 현재의 6% 대를 유지하고 있다. 그러나 체코의 최근 실업률은 지난 1990년대 초반의 3%대의 낮은 실업률과 비교할 때 증가하였다. 특히 25세 이하의 청년 실업률은 2014년 기준 16.5%로 높은 수준이다. 물론 체코의 청년 실업률도 2014년 6월 기준 헝가리 23.9%, 폴란드 23.6%, 슬로바키아 32.4%, EU 평균 22%와 비교하면 낮은 수준이다(Eurostat, 2015).

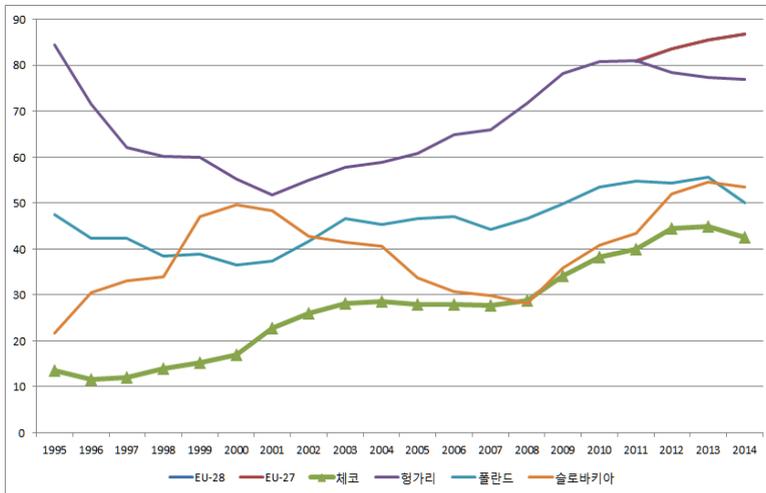
체코의 GDP 대비 정부의 재정적자는 2014년 기준 -2.0% 수준으로 다른 동유럽 국가들과 비교하여 매우 양호한 수준이다. 과거 체코의 GDP 대비 정부의 재정적자는 비셰그라드 그룹 중에서 가장 심각했는데 1995년 기준 -12.6% 수준이었다. 그러나 안정적인 경제성장을 바탕으로 90년대 후반부터 재정적자는 안정세로 돌아섰다. 특히 EU 평균 재정적자인 -2.9%와 비교해도 체코의 그것은 양호한 수준이다. 정부의 채무 역시 다른 동유럽 국가들의 상황에 비해서 양호한 수준이다.

[그림 IV-12] 체코의 GDP 대비 재정적자(%): 1995~2014



자료: Eurostat(2015).

[그림 IV-13] GDP 대비 정부부채(%)



자료: Eurostat, 2015

체코의 GDP 대비 정부부채는 42.6%에 불과해 비셰그라드 국가들보다 낮다. 특히 EU의 GDP 대비 정부부채 평균인 86.8%에 비해 절반 수준이다. 이러한 정부살림에서 높은 성과는 조세정책에서 찾을 수 있다. 좌우파 중 누가 집권을 하든 상관없이 대체적으로 소득세 및 법인세의 세율은 낮춘 반면 사회지출은 확대시켰다. 물론 우익정권이 집권했을 경우에는 개인 및 자영업자의 소득세율을 인상하고 법인세율을 낮추는 정책을 폈고, 좌익정권이 집권했을 경우에는 개인의 소득세율을 인하하는 동시에 법인세율도 낮추는 세제개혁을 단행했다는 특징은 있으나 전반적으로 세율감소 및 사회정책 확대라는 경향을 보였다. 이렇게 체코가 지속적인 감세정책과 사회지출 증대를 동시에 추진할 수 있었던 것은 전반적인 경제 성장과 안정, 그리고 부가가치세 등의 간접세를 확대하여 세수균형을 추구했기 때문이다. 즉 세수균형을 위해 간접세를 인상하고 새로운 항목에 과세하는 등의 방법을 통해 재정적자를 줄였던 것이다.

체코는 글로벌 경제위기가 시작된 2008년 이후에도 누진세를 폐지하여 개인 소득세율을 15%로 고정시키고 법인세를 21%로 인하했다. 이로써 2009년 재정적자가 -4.6%, 정부부채가 GDP의 38%를 넘어섰지만, 2013년부터는 15%의 기본 소득세에 일정 소득 이상 구간에 대해 7%의 추가 소득세를 부과하는 방식으로 한시적 누진세를 도입하고 부가가치세와 소비세 등을 인상해 재정적자를 줄여나갔다. 나아가 과세대상을 추가로 발굴한 것도 재정효과에 기여하였다. 그동안 소득세 과세대상에서 제외되었던 국가 공무원들에게도 과세를 함으로써 연간 1억 크라운 이상의 세수증대 효과를 보았다. 전문직과 작가 등에게 적용했던 저작권료와 인세에 대한 총액 세제혜택(공제)을 줄여 2010년 15억 크라운, 2011년 16억 크라운, 2012년에는 17억 크라운의 세수증대 효과를 보았다.

한편 건물과 토지에 부과하던 재산세를 두 배 인상하고 이를 중앙정부 가 아닌 지방정부가 징수하도록 해서 지방정부의 예산적자를 줄여나갔

다. 이런 방식을 통해 2010년 28억 크라운, 2011년에는 29억 크라운, 2012년에는 30억 크라운의 세수증대 효과를 보였다. 2010년 1월 1일부터 부가가치세를 기존의 19%에서 20%로 인상하면서 2010년 178억 크라운, 2011년 181억 크라운, 2012년 185억 크라운의 세수증대 효과를 보였다. 이와 더불어 2010년부터 연료 소비세를 리터당 1크라운 인상하여 2010년 76억 크라운, 2011년 77억 크라운, 2012년 79억 크라운의 세수증대 효과가 있었고 주세와 담배세를 인상하여 소득세와 법인세 인화에 따른 세수감소를 상계했다(Háva, 2010; 23).

〈표 IV-1〉 체코의 소득세율 및 법인세율: 1990~2015

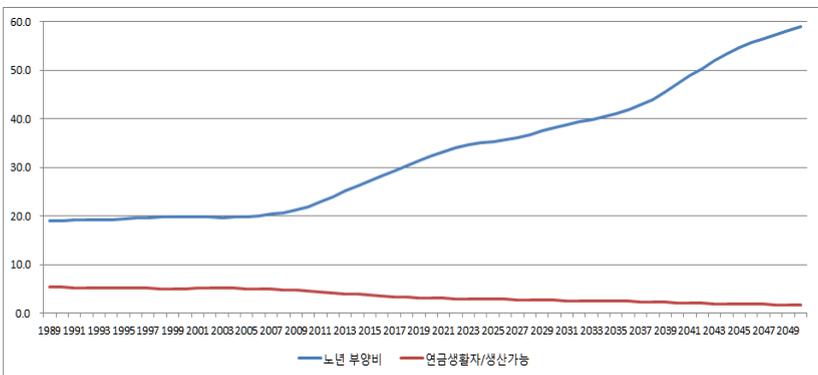
개인 및 자영업자 소득세율		법인세율	
연도	세율(%)	연도	세율(%)
1990-1992	5-32	1990-1992	55
1993	15-47	1993	45
1994	15-44	1994	42
1995	15-43	1995	41
1996-1999	15-40	1996-1997	39
2000-2005	15-32	1998-1999	35
2006-2007	12-32	2000-2003	31
2008-2012	15	2004	28
2013-2015	15(+7)	2005	26
		2006-2007	24
		2008	21
		2009	20
		2010-2015	19

자료: Výzkumný Ústav Práce a Sociálních Věcí, “Daně a pojistné,” (2015).

## 나. 체코의 사회적 성과

일반적으로 사회정책에 영향을 주는 요인 중 하나는 출산율과 사망률, 고령화 등의 인구변화이다. 체코의 인구는 2015년 1,053만 2,000명에서 2050년 979만 5,000명으로 감소할 것이고, 65세 이상의 노인의 경우 2015년 192만 명에서 2050년 317만 명으로 증가할 것으로 추계되고 있다. 이는 전체인구에서 65세 이상의 노년층이 차지하는 비율이 현재의 18.1%에서 32.2%로 증가할 것임을 의미한다. 이렇게 된다면 생산가능인구 100명당 부양해야 할 65세 이상의 노년층 인구가 2015년 27.2명에서 2050년 59명으로 증가하게 될 것이며, 동시에 생산가능인구와 연금생활자의 비율이 2015년 3.7에서 2050년 1.7로 감소하게 될 것이다.

[그림 IV-14] 체코의 노년 부양비 및 연금생활자/생산가능인구 비율: 1989~2049



자료: OECD Stats(2015).

좌우 정권교체에도 불구하고 GDP 대비 사회지출에서의 차이가 거의 없었다. 시기별 집권당과 GDP 대비 사회지출을 보면, 1998년 ČSSD가 정권을 잡았을 당시 이전 시기에 비해 사회지출이 1.7% 증가했고, 2006년 ODS가 집권했을 당시 -0.3%로 감소한 것이 가장 큰 변화인데 이러한

지출변화는 큰 의미를 가지지 않는다. 즉 좌-우 정권교체에도 불구하고 사회지출 비율에서는 큰 차이가 없었다. 정치적 이데올로기가 사회정책 변화를 초래하는 변수가 된다고 하기는 어렵다. 오히려 좌-우 정권의 ‘사회정책 수렴’ 경향이 있다고 할 수 있다.

〈표 IV-2〉 체코의 시기별 집권당과 GDP 대비 사회지출(%): 1990~2015

시기	집권당	연립참여 소수정당	내각 성향	GDP 평균 (%)	실업률 평균 (%)	사회 지출평균 (% of GDP)	증감 (%)
1990-1992	OF (우익)	KSČ(극좌) ČSL(중우) HSD(중우) SMS(중좌)	중우	-6.1	2.8	15.4	
1992-1996	ODS (중우)	KDU-ČSL(중우) KDS(중우)	중우	2.6	4.0	16.4	+1.0
1996-1998	ODS (중우)	KDU-ČSL(중우) ODA(중우) KDS(중우)	중우	1.1	5.1	17.0	+0.6
1998	전문가내각						
1998-2002	ČSSD (중좌)	소수내각	중좌	2	7.9	18.7	+1.7
2002-2006	ČSSD (중좌)	KDU-ČSL(중우) US-DEU(중우)	중좌	4.7	7.8	18.9	+0.2
2006-2009	ODS (중우)	KDU-ČSL(중우) SZ(중우)	중우	2.6	5.9	18.6	-0.3
2009-2010	전문가내각						
2010-2013	ODS (중우)	TOP09(중우) VV(중우)	중우	0.7	7.0	20.2	+1.6
2013-2014	전문가내각						
2014-현재	ČSSD (중좌)	ANO(중우) KDU-ČSL(중우)	중우	2.0	6.1	20.6	+0.4

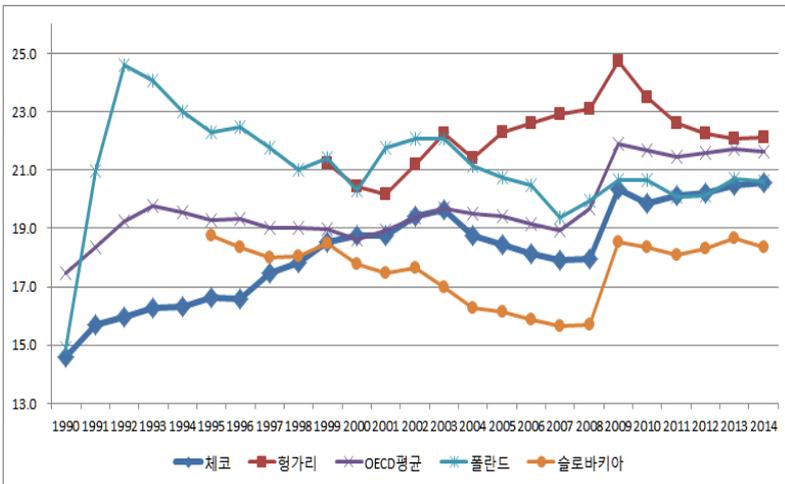
주: 중우=중도우익, 중좌=중도좌익

## 120 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

이처럼 체제전환 이후 현재까지 GDP에서 차지하는 사회지출 비율은 정권교체에도 불구하고 큰 변화가 없었으며, 1995년 16.7%에서 2012년 20.8%로 꾸준히 증가해왔다. 이는 EU 28개국 평균 29.5%와 중동부 유럽국가 중 헝가리의 21.8%보다 낮은 수준이지만, 폴란드의 18.1%, 슬로바키아의 18.4% 보다 높은 수준을 보이고 있다.

나아가 1인당 사회보장비 지출액은 1996년 689.56유로에서 2012년 2,935유로로 증가했다. 이는 2012년 기준 EU 28개국 평균인 7,280유로 보다는 상당히 낮은 수준이다. 그러나 중동부유럽 국가들인 헝가리의 2,114유로, 폴란드의 1,763유로, 슬로바키아의 2,358유로에 비하면 상대적으로 높은 수준이다.

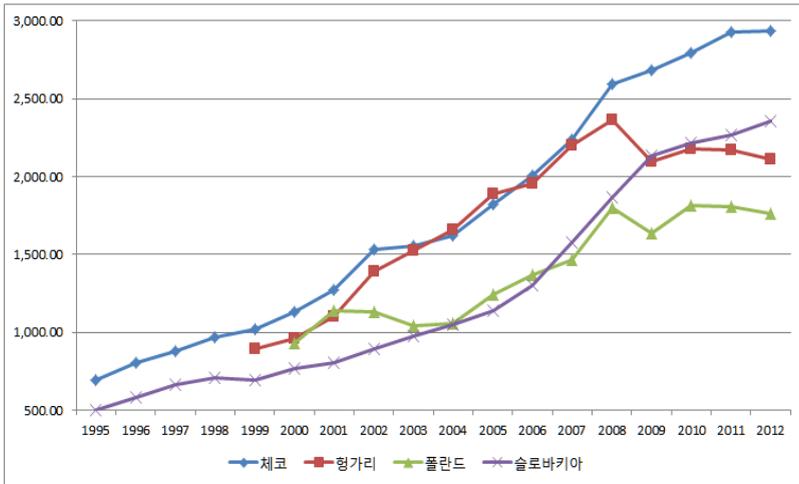
[그림 IV-15] 비셰그라드 국가들의 GDP대비 사회지출(%): 1990~2014



자료: OECD Stats(2015).

[그림 IV-16] 비셰그라드 국가들의 1인당 사회보장비: 1995~2012

(단위: 유로)



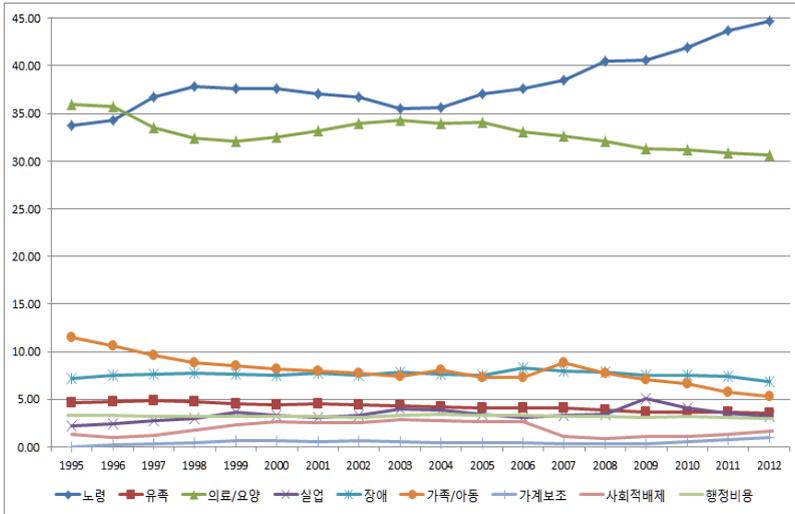
자료: Eurostat(2015).

체코 사회지출의 구성 항목을 세분해서 살펴보면 다음과 같다. 2012년 기준 유족연금을 포함한 연금지출이 절반 정도인 48.26%를 차지하고 있고, 장애수당을 포함한 의료·요양이 37.55% 수준이다. 가족 및 아동수당 5.35%, 실업수당 3.24%, 사회적 배제를 위한 지원 1.64%, 가계보조 0.94%였다.

현재 연금보험은 고용인과 피용인이 함께 임금의 28%를 납부한다. 이외에 상병보험으로 2.3%, 고용보험으로 1.2%, 의료보험으로 13.5%를 납부한다. 전체적으로 볼 때, 4대 보험료 부담률은 1995년 49.5%에서 2015년 45%로 거의 변화가 없다. 피용인에 대한 부담은 줄고 고용인에게 부담을 늘리는 방향으로 나아가고 있다.

## 122 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

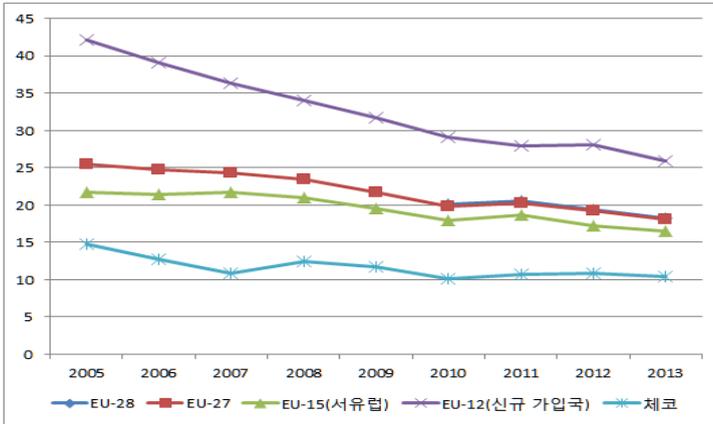
[그림 IV-17] 체코의 항목별 사회지출(%): 1995~2012



자료: Eurostat(2015).

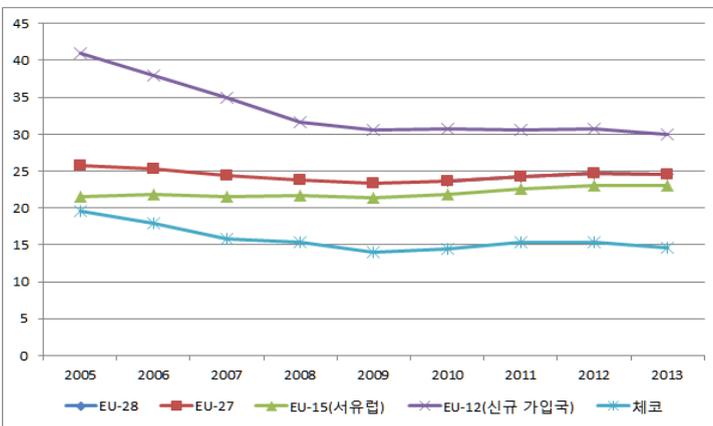
체코의 빈곤율과 사회적 배제자 비율은 체제전환국 뿐만 아니라 유럽 국가들에서도 가장 낮은 수준이다. 체코의 빈곤층과 사회적 배제자 중 노년층 비율은 EU의 다양한 그룹들과 비교해도 2005년부터 2013년까지 가장 낮은 수준이다. 마찬가지로 체코의 전체 인구에서 빈곤층과 사회적 배제자 비율도 EU의 다양한 그룹들과 비교할 때 가장 낮은 수준이다. 서유럽 국가와 비교해서도 체코의 빈곤율과 사회적 배제율이 낮을 뿐만 아니라 지속적으로 하향하는 경향을 보이고 있다. 따라서 빈곤층과 사회적 배제자들에 대한 국가의 지원이 비교적 잘 정착되어 있다고 평가할 수 있다. 그것은 사회연대에 기초한 사회정책의 특징이 반영된 결과라고 할 수 있다.

[그림 IV-18] 빈곤층과 사회적 배제자 중 노년층 비율(%): 2005~2013



자료: Eurostat(2015).

[그림 IV-19] 전체 인구에서 빈곤층과 사회적 배제자 비율(%): 2005~2013



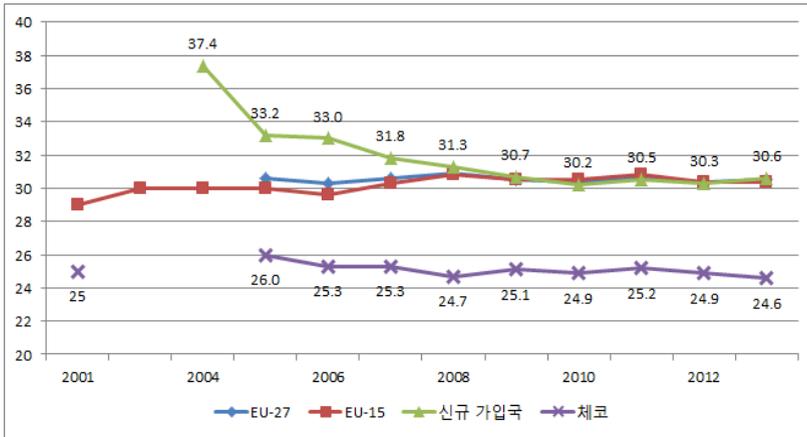
자료: Eurostat(2015).

낮은 빈곤율과 낮은 사회적 배제율과 마찬가지로 체코의 사회불평등 수준도 매우 낮다. 지니계수를 통해 확인할 수 있는데, 2013년 기준 체

## 124 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

코는 24.6으로 EU 신규가입국 평균 30.6이나 EU 평균 30.5보다 낮은 수준이다. 특히 사회불평등은 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다.

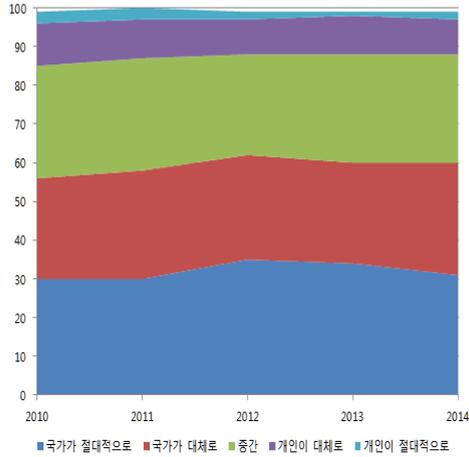
[그림 IV-20] 체코의 지니계수: 2001~2013년



자료: Eurostat(2015).

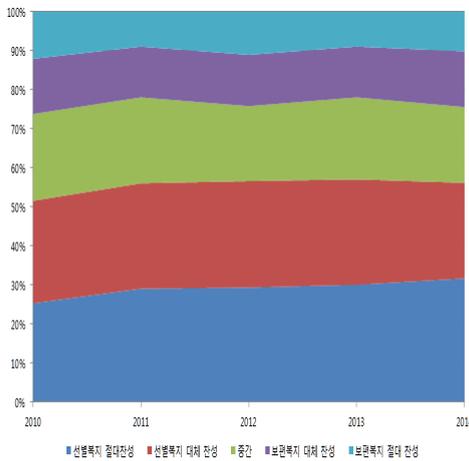
복지책임 주체에 관한 여론 동향을 보면, 일반적으로 국가가 책임을 져야한다는 의견(국가가 절대적으로 + 국가가 대체로)이 60% 수준이었고, 개인이 책임을 져야 한다는 의견(개인이 절대적으로 + 개인이 대체로)은 15% 수준이었다. 즉 체코의 국민들은 국가책임의 사회보장제도를 절대적으로 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 국가가 제공하는 사회적 안전망을 보편적으로 적용하기 보다는 ‘필요한 사람들’에게 선별 적용하는 것이 낫다는 의견이 우세하였다. 이를 통해 볼 때, 체코의 여론은 국가가 사회보장을 제도적으로 책임지는 사회연대의 원리는 당연한 것이지만 개인의 책임도 중시한다고 이해할 수 있다.

[그림 IV-21] 체코의 복지책임 인식: 국가책임 vs. 개인책임(%)



자료: CVVM(2014).

[그림 IV-22] 체코의 복지책임 인식: 선별복지 vs. 보편복지(%)



자료: CVVM(2014).

분배와 관련해서 정치적 이데올로기가 사회정책에 큰 영향을 끼칠 수 있다. 권력자원이론에 따르면 일반적으로 좌익정당이 집권하거나 노동자들의 세력이 강할 경우 관대한 복지정책과 분배가 사회정책의 기본적 방향이 되며, 반면 우익정당이 집권하거나 노조 등의 사회세력이 약할 경우 성장을 중심으로 한 경제정책이 우선시 되고 분배에 대한 사회정책이 위축될 가능성이 높다(Korpi and Palme 2003: 425).

그러나 체코의 경우 시기별 집권당의 정치적 이데올로기와는 상관없이 지난 20여년간 사회지출은 꾸준히 증가해오고 있어 정치적 이데올로기가 사회정책에 특별한 의미를 지니고 있지는 않다. 체코의 양대 정당인 ODS는 성장위주의 경제정책과 긴축적 사회정책을 그리고 ČSSD는 분배위주의 경제정책과 확장적 사회정책을 정강으로 내세우고 있지만 사실 두 정당 중 누가 정권을 잡는다 하더라도 사회정책에 대한 기본적 원칙은 흔들리지 않고 있다. 무엇보다도 체코 사회에 뿌리깊게 자리하고 있는 연대와 책임 원칙이 상이한 경제정책과 사회정책을 내세우는 정당들의 사회정책을 수렴시키고 있기 때문이다. 동시에 체제전환 이후 지속적인 경제성장과 소득증가 덕분에 보다 확장적인 사회정책을 시행할 수 있었던 것도 한 가지 요인이었다.

더구나 체코 정당체제의 특성상 단독내각을 구성하기 어렵고 연립내각을 구성해야 하는데, 이때 연정 형태가 대부분 좌-우 연정이라는 측면에서 사회정책의 급진적 변화가 불가능하다고도 볼 수 있다. 체코의 정당체제에 참여하는 정당들은 ODS와 ČSSD를 제외하면, 대부분 중도우익 정당들로 ČSSD가 연정을 주도하는 경우에도 중도우익의 소수정당들이 연정에 참여하기 때문에 사실상 정권교체에도 불구하고 급진적인 정책변경이 불가능한 구조를 갖고 있다. 결국 관대한 사회정책을 내세우고 복지에 대해 보다 확장적 아젠다를 내세우는 ČSSD가 선거에서 승리한다 하더라도 긴축적인 사회정책을 내세우는 중도우익의 소수정당과의 연정을 통해

사회정책이 어느 정도는 보수화된다는 의미이다. 이처럼 체코에서는 잦은 정권변화에도 불구하고 사회연대와 개인책임의 원리에 기초한 사회정책의 원칙은 바뀌지 않았다.

#### 4. 결론 및 시사점

체코의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과에 대한 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 체코의 체제전환은 비셰그라드 국가들을 넘어 전체 체제전환국 중에서 가장 성공적이라고 평가할 수 있다. 2008년 EBRD의 이행 보고서에서는 체제전환국 중에서 가장 먼저 체제이행을 달성하여 민주주의와 자본주의를 달성한 국가로 평가받았다. 객관적인 경제사회적 지표도 꾸준히 향상되었다. GDP 성장률, 1인당 GDP, 무역수지, 실업률, 재정적자 및 정부부채 등 체코의 주요 거시경제 지표가 서구 유럽 수준 또는 그 이상으로 발전하였다. 사회지출, 1인당 사회보장비, 빈곤율, 사회적배제, 소득불평등 등 사회지표에서도 우수한 성적을 보이고 있다.

둘째, 여전히 체코의 체제전환에서 과제가 남아 있다. 급속한 고령화로 인하여 노인부양비의 급격한 증가가 예상되고 있다. 물론 GDP 대비 사회지출이 21% 수준으로 OECD 평균인 22%보다는 약간 낮아 사회지출 조정의 여지는 있다. 그러나 생산가능인구의 지속적 감소는 사회정책에 대한 조정을 요청받고 있다. 체코의 실업률은 6% 수준으로 EU 평균인 10%보다는 낮은 수준이지만 미래의 생산가능인구인 청년실업률은 16.5% 수준으로 다른 연령층에 비해 높다. 노동시장 참여를 통한 복지, 즉 일하는 사람들을 위한 복지가 1차적 안정망인데 청년들을 위한 일자리가 창출되지 않는 문제를 시급히 해결할 필요가 있다.

셋째, 체제전환 이후 우파정권, 좌파정권, 우파정권, 좌파정권으로 변화를 가져온 과정에서도 경제정책과 사회정책의 적절한 정책혼합(policy

mix)을 보여주었다. 우파정권은 재정지출을 최소화하고 좌파정권은 사회지출을 확대해 온 경향이 있으나 좌-우 정권 모두 경제정책과 사회정책의 긴밀한 연계 속에서 조화를 추구한 사례라고 할 수 있다. 좌파와 우파의 집권 변화 속에서도 경제사회정책의 조화라는 기본골격을 유지하는 가운데 부분적 개혁이 이루어졌다.

체코의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 국민신뢰를 획득할 수 있는 정치가 중요하다. 우파인 ODS(1989~1998), 좌파인 ČSSD(1998~2007), ODS(2008~2012), 좌파인 ČSSD(2013~현재)와 같이 체제전환 이후 우파와 좌파가 번갈아 집권하는 과정 속에서도 경제정책과 사회정책의 대원칙이 수정되지 않았다. 경제사회제도에 대한 기본적인 골격을 유지하는 가운데 일부 내용에 대한 부분적 개혁이 진행되었을 뿐이다. 정권의 이데올로기를 내세우기보다 국가발전에 초점을 두기 때문에 정책적 수렴을 하는 경향이 있는 것이다. 이러한 정치는 국민들로 하여금 예측가능성을 높이며 불안감을 최소화한다. 곧 정치에 대한 신뢰로 이어지는 것이다. 결국 체제전환국 중 체코는 EBRD로부터 가장 먼저 민주주의와 시장경제 국가를 달성하였다고 평가받았다. 그 결과 비셰그라드 국가 중 가장 낮은 빈곤율, 사회적 배제, 불평등을 보이고 있다.

둘째, 사회연대와 개인책임의 원리를 통해 경제정책과 사회정책의 조화로운 발전을 추구하여 왔다. 체코가 상대적으로 유연하고 관대한 사회정책을 내세우면서 확장적 재정정책을 추진할 수 있었던 배경은 책임과 연대의 원리이다. 공동의 연대와 개인의 책임이라는 원칙하에, 국가와 개인이 적절한 수준에서 복지를 책임지는 사회정책을 정착시켜 나가고 있으며 동시에 비경제활동인구 및 취약계층을 지원하고 적극적으로 노동시장으로 끌어내기 위한 노력을 지속해왔다. 그 결과 체코는 빈곤율, 소득불평등 수준, 실업률에서 체제전환국 중 가장 우수한 성적표를 가지고 있

다. 이러한 일하는 사람들을 위한 복지와 높은 사회연대에 기초한 정책기조는 지속적인 경제성장을 가능하게 하였고 이를 통해 세수가 증가하고 다시 사회지출 증가로 이어져 왔다. 체코의 경제성장, 사회정책, 재정정책, 조세정책의 선순환이 체코 복지국가의 유지를 가능하게 하는 원동력이라고 할 수 있다. 그 결과 정권교체나 글로벌 금융위기, 유로 존의 위기에도 불구하고 ‘공동의 연대’와 ‘개인의 책임’을 중시하는 원칙은 그대로 유지되어 복지국가로 나아가고 있다.

셋째, 급진적 경제개혁을 통해 계획경제 모순을 빠르게 해결하였다. 체제전환 이후 우파정부 시기 체코는 급속한 사유화를 통해 계획경제가 지니고 있던 구조적 문제를 성공적으로 해결하였다. 특히 사적 생산수단의 소유권이 없는 상황에서 경쟁과 인센티브 부족, 국영기업의 낮은 생산성과 비효율성, 국가 독점으로 인한 비효율적 감시와 과도한 규제, 경쟁 부족으로 인한 새로운 경영기법 도입 지체, 연성예산제약으로 요약되는 도덕적 해이 문제 등을 비교적 단기간에 해결하였다. 즉 점진주의적 경제체제전환만이 능사는 아니며 급진주의적 경제체제 개혁을 통해 단기간에 경제체질을 개선할 수도 있다는 점이다.

다음으로 체코의 사례가 통일한반도 및 북한에 주는 시사점은 다음과 같다. 우선 개혁속도를 국가(정치엘리트)가 통제하면서 경제사회체제를 전환할 수 있다는 점을 시사해 주고 있다. 정치엘리트의 통제방식은 권위주의가 아닌 민주주의에서 나왔다. 체코는 EBRD로부터 체제전환국 중 가장 먼저 민주주의와 시장경제 체제이행이 끝난 국가로 인정받았다. 그것은 정치의 안정에서 출발하였다. 좌우파의 계속되는 정권교체에도 불구하고 이데올로기적 접근보다는 국가발전이라는 합리성에 기초하여 개혁을 시도해 왔다는 점이다. 즉 국가의 정치엘리트들은 정당의 이데올로기보다는 국가의 이익을 앞세운 정치를 추구해왔다고 할 수 있다.

나아가 체제전환의 충격을 극복하고자 사회정책의 무조건적인 폐기가

아니라 기존 사회정책의 장점을 인정하고 사회정책의 개혁을 도모할 필요가 있다는 점이다. 체제전환의 충격을 극복하고자 사회정책을 폐기하지 않았다. 물론 체제전환 초기에는 자본주의 경제체제로의 경제개혁이 전 분야에서 단행되었다. 그러나 클라우스(Klaus)의 개혁은 폴란드에 비해 급진적이지 않았다. 오히려 사회정책을 약화시키기 보다는 급속한 경제체제 전환을 보완하기 위하여 사회정책의 안정을 추구하였던 것이다. 특히 사회정책의 생산성에 주목하여 성장과 분배의 조화로운 발전을 도모하였다는 것이다.

북한의 시장경제체제 전환시 경제개혁을 극대화하는 방편으로 사회정책을 폐기할 것이 아니라 경제정책과 사회정책의 조화로운 발전을 추구하였던 체코의 사례에 주목할 필요가 있다. 체코는 2013년 기준 체제전환국 중 독일과 슬로베니아를 제외하고 1인당 GDP(PPP)가 27,190 (current US\$)로 가장 높으며 높은 사회연대에 기초하여 빈곤율과 불평등 수준이 가장 낮아 사회정책의 성과도 높다. 즉 성장과 분배라는 조화에 기초하여 두 마리 토끼를 잡았기 때문이다.

## V. 헝가리의 체제전환과 경제사회적 성과

### 1. 헝가리의 체제전환

#### 가. 헝가리 체제전환의 정치경제적 배경

1985년 열린 13차 당 대회에서 당시 헝가리 수상이던 카다르(Kadar, Janos)가 실질임금과 생활수준을 줄이는 감축정책을 통과시키자 인민의 비난이 빗발쳤다. 결과적으로 카다르의 기대 이하의 성과에 대한 불만과 당보다 앞선 리더십이 문제가 되어 1988년 5월 당직에서 물러났다. 동구 경제는 1975년 이후 점차적 붕괴가 시작되었는데 헝가리의 체제 붕괴와 전환도 기타 동유럽 국가의 그것과 유사한 경제적 배경을 갖고 있었다.

첫째, 세계시장에서 석유 값의 폭등이다. 코메콘(COMECON)이 이를 완충시켜 줄 것이라 기대했으나 이것은 환상이었다. 석유 값이 안정되기보다는 생산비의 증가와 세계시장에서 동구생산품의 경쟁력 감소를 초래하였다. 그 결과 동구의 전문가들 사이에서 자신들의 경제를 재구성해야만 한다는 인식이 일어났다.

둘째, 석유 값의 폭등결과 아랍으로부터 싼 차관이 가능해졌다. 이들 경제의 재구조화가 필요하다는 것을 절감한 동구의 개혁자(헝가리, 폴란드, 루마니아, 유고)들은 투자하기 위해서 대규모로 차관을 들여오기 시작했다. 이 차관이 동구에서 가장 역동적인 국가들을 빛의 뒷에 몰아넣었다. 1970년 후반에 접어들면서 갑자기 차관원가가 증가해서 제3세계의 다른 채무국들처럼, 동구는 감당할 수 없는 빚 부담을 지게 되었다.

셋째, 문제를 더욱 악화시킨 점은 경제의 재구조화가 잘 이행되지 않았다는 데 있다. 전 세계적으로 제3의 산업혁명(정보기술, 컴퓨터, 칩 등)이 일어났으나 동구는 이 경주에 뛰어들기 어려웠다.

마지막으로, 세계시장의 개방에 따라 개혁주의자들은 사회주의 경제를 세계시장에 통합시키려고 했다. 왜냐하면 수출을 통해서만 증가하는 빚을 상환할 수 있기 때문이다. 그러나 제3의 산업혁명의 조건에 적응할 수 있는 능력의 부족으로 재정위기에 직면했다.

오랜 경제정책의 실패는 80년대 말 그 책임을 물어 정권의 교체로 일 단락되는 듯했다. 그러나 동유럽의 경우 정권의 교체가 아닌 체제의 전환으로 번져갔다. 그 이유는 경제적 위기가 소련 전략의 변화 및 정치적 야당 세력의 확대와 맞물려 정치적 위기와 동시에 진행되었기 때문이다. 헝가리 체제전환의 주요한 정치적 배경은 다음과 같다.

첫째, 정치적 야당 세력의 확대이다. 정치 불만자들(Dissidenten)은 정치적 저항을 조직화했고 국가사회주의가 붕괴할 때까지 공산당을 향해 도덕적 비난을 퍼부었다. 특히 헝가리의 경우 탈 스탈린 시대의 시작과 더불어 카리스마적 지도자들이 사라지자, 관료들도 정통성의 새로운 기반을 요구했고, 기술 관료적 인텔리들에게도 문호가 개방되기 시작했다. 신 엘리트들은 새로운 정치적 공간을 만들었다. ‘시민사회’는 이런 기회의 발전물이다. 엘리트들의 내부균열과 기술관료의 영향으로 인해 자유화가 확대되었다. 신 엘리트들은 정치불만자의 환심을 사야했기에 기술엘리트와 공모하였다. 결과적으로 공산당에 의해서 창설된 체제는 국민의 욕구와 기대를 만족시키지 못했고 정치적 야당은 정치불만자란 소수의 지식인에서 대중으로까지 확산되었으며, 지배정당은 점차 방향 감각을 상실해 갔다.

둘째, 소련 전략의 변화이다. 그 변화의 중심에 ‘고르바초프의 신사고’가 있다. 신 사고란 페레스트로이카, 즉 개혁을 말한다. 이는 동구로부터 소련의 철수라는 브레즈네프 독트린(Breschnew-Doktrin)의 종식과 연계되었다(정홍모, 2001: 41-45).

브레즈네프 독트린의 종식으로 체제전환이 본격화되었는데, 동유럽 개별국가에서는 상이한 이행방식이 등장하였다. 헝가리의 체제전환 논의는

폴란드식 원탁회의인 '삼각 탁상회의(Dreieckstisches)'의 방식을 취하면서 평화적으로 진행되었다. 헝가리가 체제전환 과정에 접어들 때 그 중재적 역할을 담당할 것이 바로 이 원탁회의였다. 다시 말해 원탁회의가 체제전환 시기에 여러 정치제도 중에서 가장 중요한 역할을 담당했다. 원탁회의가 갖는 의미는 변혁에 의한 비상사태를 평화적이고 민주적 방법으로 해결했다는 것이다. 즉 원탁회의는 자유민주적 정치실습으로써 정치적 의사형성 및 폐쇄적 정치체제에서 개방사회로 향한 전환의 제도화를 말한다.

헝가리에서 원탁회의는 1989년 6월 10일 헝가리 사회주의 노동당(USAP)과 야당이 폴란드식 원탁회의를 받아들이기로 합의하면서 시작했다. 구체적으로 일당체제에서 대의제 민주주의 그리고 법치국가 창설로의 이행은 자유선거를 통해서만 실현될 수 있다는 것에 합의하였다. 따라서 원탁회의 대화의 목적은 자유선거 실시를 위해 필요한 법적 조치의 토대를 협상하는데 있다. 1989년 6월 13일 '삼각 탁상회의'의 첫 번째 본회의가 개최된 이후 1989년 9월 19일 원탁회의는 1990년 초 자유의회 선거의 실시에 합의함으로써 종료되었다. 동시에 헌법 및 형법개혁, 헌법 재판소 창설, 선거, 정당 그리고 의회에 대한 입법예고를 결정했다.

그 결과 헝가리의 체제전환은 1990년 총선을 시작으로 공산당 정권이 무너지면서 본 궤도에 진입하였다. 1990년 이후 현재까지 평화적으로 1994년, 1998년, 2002년, 2006년, 2010년, 2014년까지 7차례에 걸쳐 5차례의 정권 교체를 이루어 왔다. 헝가리의 경우 정치적 체제전환은 평화적이고 급진적으로 이루어진 반면, 경제적 차원의 체제전환은 점진적으로 이루어진 점은 다른 비셰그라드 국가들과 비교할 때 가장 두드러지는 부분의 하나이다.

## 나. 헝가리 체제전환의 시기 구분

본 연구에서는 헝가리 체제전환기의 경제사회정책의 변화를 시기별로 구분하여 분석하고자 한다. 체제전환 국가들에 대한 시기구별은 매우 다양하게 이루어지고 있다. 먼저 IMF는 2014년에 발행한 ‘25년의 체제전환: 탈사회주의 유럽과 국제통화기금’이라는 보고서에서 ① 1990~1993: 초기 안정화와 개혁, ② 1994~1996: 시장개혁, ③ 1997~2001: 혼란과 회복, ④ 2002~2007: 경제호황, ⑤ 2008~2013: 위기, ⑥ 2014년과 그 후로 구분하여 탈 사회주의 유럽의 25년 체제전환을 점검하고 있다 (Roaf et al, 2014). IMF는 체제전환에 대해 자문했을 뿐만 아니라 체제전환국의 경제안정화를 위한 재정지원정책을 펴면서 전문가 훈련 및 기술적 원조 기관으로서 현장경험을 바탕으로 시기 구분을 한 것이다.

한편, 유럽을 위한 복지·부·노동 연구단(Welfare, Wealth and Work for Europe)은 ‘사회경제적 기구의 대규모 전환’이란 최근 보고서에서 헝가리 체제전환에 대한 시기를 다음과 같이 총 6단계로 구분하였다 (Orosz, 2013). ① 1980~1990: 시장경제 도입을 위한 제도 형성기, ② 1990~1995: 점진적 이행기, ③ 1995~2000: 성장과 유산의 충돌, ④ 2000~2006: 일시적 발전과 침체기, ⑤ 2006~2008: 안정과 예기치 못한 국제금융 위기의 확산, ⑥ 2008~현재: 위기관리기

본 연구에서는 WWW for Europe의 시기 구분을 재조정하여 3단계로 단순화시키고자 한다. 이를 재조정하는 이유는 그렇게 할 때 헝가리 총선에 따른 정부구성 시기와 잘 맞물리기 때문이다. 헝가리 경제사회정책을 정부재임기관에 준하여 살펴보겠다는 것이다. 그런데 위의 시기 구분 중 [⑥ 2008-현재: 위기관리기]는 좀 더 세분화가 필요하다. 왜냐하면 오르반 정부가 2기 연속 집권했기 때문이다. [⑥ 2008-현재: 위기관리기]를 ‘2010~현재: 위기관리 및 회복기’로 바꾸어서 오르반 2기와 3기 정부를 함께 다루고자 한다. 그리고 [⑤ 2006-2008: 안정과 예기치 못

한 국제 금융위기의 확산]은 사회당 정부의 집권 시기에 따라 ‘2006-2010: 안정과 예기치 못한 국제금융위기의 확산’으로 재구성하였다. [④ 2000-2006: 일시적 발전과 침체기]도 ‘2000~2004: 일시적 발전과 침체기’로 시기조정을 하였다.

헝가리의 체제전환에 관한 시기구분 조정을 종합하면 다음과 같다. 먼저 1단계는 체제전환의 충격·변동기(1989~1994)에 해당한다. 2단계는 체제전환의 침체·성장기(1995~2010)이다. 이 시기에는 성장과 유산의 충돌(1995~2000), 일시적 발전과 침체(2000~2004) 그리고 안정과 예기치 못한 국제금융위기의 확산(2005~2010)이 포함된다. 끝으로 체제전환의 위기관리 및 정상화시기(2010~현재)인 제3단계는 위기관리 및 회복(2008~현재)을 포함한다. 결과적으로 이 글은 헝가리 총선에 따른 정부 구성 시기에 맞물려서 경제사회정책의 변화를 중심으로 체제전환 과정을 분석하고자 한다.

## 2. 헝가리의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책

### 가. 체제전환의 충격·변동기(1989~1994)

#### 1) 경제정책: 사유화

Sachs(1991)는 랄프 다렌도르프(Ralf Dahrendorf)의 1990년 저서(Reflections on the Revolution in Europe)에서 언급된 ‘눈물의 계곡(valley of tears)’이라는 용어를 중동부 유럽의 경제체제 전환에 빗대어 차용하고 있다. ‘눈물의 계곡’이란 동유럽이 경제체제 전환과 관련하여 경제 자유화, 거시경제 안정화, 사유화를 실시해야 하는데 이 과정에서 체제전환의 낙오자가 대량으로 발생하게 되는 것을 말한다(Sachs, 1991).

‘자유화, 사유화 그리고 안정화’를 어떻게 적용할 것인가를 두고 급진주의(radicalism, bing bang 혹은 shock therapy) 대 점진주의(gradualism)로 대립되었다. 이는 ‘이빨을 한 번에 뽑을 것이냐 아니면 천천히 뽑을 것이냐’ 또는 ‘웅덩이를 두 번 점프해서 건널 수 있다, 없다’ 중의 선택에 비유되기도 했다(van Brabant, 1998: 102). 급진주의와 점진주의 모델은 국가의 초기조건에 따라 결정되었다. 전자에 체코슬로바키아와 폴란드가, 후자에 헝가리가 속한다.

헝가리가 채택한 점진적 경제체제 전략의 특징은 다음과 같다. “첫째, 보조금이 점진적으로 철회되었고 전반적인 가격안정을 유지하기 위해서 에너지와 기초원료 가격도 점진적으로 자유화 한다. (...) 둘째, 그 결과 예산적자가 계속되었지만 국가소유 기업의 급속한 대량파산은 피할 수 있다. (...) 셋째, 화폐의 태환은 무역자유화와 기업의 경화 접근을 통해 점진적으로 도입한다.” (이기동, 1997).

〈표 V-1〉 동유럽 각국의 체제전환 초기조건

(단위:%)

구분		폴란드 (1989)	헝가리 (1990)	체코슬로바키아 (1990)
거시 경제 지표	소비자물가지수 상승률	640	35	16
	임금상승률 (1987-개혁시)	20.4	0.6	△9.1
	경상수지(GDP대비)	△1.7	1.2	△2.9
	재정수지(GDP대비)	△7.4	0.5	△0.4
	대외채무	44	61	16
	달러의 암시장 환율과 공식환율차이	수백	30	250
구조적 특징	공업의 GDP 비율	52	36	57
	코메콘 국가에 대한 수출 비중	43	45	51
	코메콘해체 충격에 의한 GDP감소 (GDP대비)	△4	△8	△9
제도적 특징	체제전환 이전의 가격자유화	일부 식료품을 제외하면 극히 제한적	85%자유화 (시장구조는 왜곡된 상태)	없음
	체제전환개시 이전의 제도개혁	제한적	1986년 시장요소를 도입한 체제내 개혁실시	없음
노조	노동조합의 정치적 압력	강력한 노조와 노동자 자주관리제도	약함	없음

자료: Balcerowicz(1997: 225), 김민관(2007: 34).

사유화 추진방식은 동유럽 국가들 마다 약간의 차이를 보였는데, 헝가리 사유화 정책의 기본적인 특징은 다음과 같이 정리된다(정여천, 2000: 26). “첫째, 체코슬로바키아의 쿠폰 민영화(사유화)처럼 전 국민을 대상으로 단기간에 무상으로 민영화를 추진하는 방법이 부정되고 매각을 기본

## 138 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

으로 하는 방법이 채용되었으며, 종업원 등 내부자들 대상으로 하는 우대 조치도 제한되었다. 둘째, 기업매각이 개별적·점진적으로 이루어졌기 때문에 민영화 프로세스는 자연발생적인 성격이 강했다. 셋째, 기업 매각과정에서 매수자에게 기업을 매력적으로 보이게 만들 필요가 있었기 때문에 해고나 감원 등 기업 구조조정이 민영화에 앞서 진행되었다. 넷째, 국영 기업은 민영화 과정에서 매각의 대상이라는 수동적인 역할을 수행하였다. 다섯째, 심각한 대외채무 문제 해결을 위해 민영화 시 외자의 적극적인 참가가 허용되는 등 대외 개방적인 민영화” 단행되었다(정여천, 2000: 26).

〈표 V-2〉 구 동구권 주요 국가들의 국유기업 사유화 형태 비교

	폴란드	헝가리	체코
1차 방식	직접매각	직접매각	대중 사유화 (voucher)
2차 방식	MEBOs*	MEBOs*	직접매각
사유화 속도의 정책적 중요성	보통	90년대 중반 이후 중요	90년대 초반 까지 최우선
원소유자 반환	원칙적으로 인정하나 법규 미비로 거의 적용 안 됨	광범위하게 적용	소규모 사유화에서 일부 적용
외국인 투자도입정책 (실적, 달러)**	중요(398)	매우 중요(1,627)	90년대 중반 이후 중요(976)

\* Manager-Employer-Buy-Out(사유화 기업의 경영진과 종업원에게 매각)

\*\* 1989~1998년간 국민1인당 외국인 직접투자(FDI) 도입 실적자료: Blaszczyk & Woodward(1996) pp.20, EBRD(1998), p.181.

자료: 정여천(2000: 43).

1989년 당시 헝가리의 경제는 소련을 포함 주변국과 다른 상황에 있었다. 즉 ① 소규모이지만 농업, 제조업, 건설 그리고 서비스 등에서 발달한 사적 부문이 1998년 기준으로 GDP의 10%에 육박했다. ② 사적 부문과 국영기업은 보조금, 조세 수입제한 등과 같은 간접적 수단으로 이루어지던 중앙 통제에서 상대적으로 높은 자율성을 가지고 있었다. ③ 서구 경제권, 특히 독일과 대외거래가 활발히 이루어졌다. ④ 1982년 IMF와 World Bank에 가입한 후 좋은 관계를 유지했다. 헝가리는 이들로부터 차관을 받았으며, 은행업, 화폐 및 조세개혁등과 관련해서 기술적 지원도 받았다. ⑤ 뿐만 아니라 헝가리는 1989년 EU에서 경제 재건을 위한 명목으로 재정지원(PHARE)을 받을 수 있었다.

〈표 V-3〉 헝가리 체제전환의 목적과 정책 수단

구분	목적	정책적 수단
단기	거시경제 균형	국가재정 균형 확립 (재정적자 제거, 제한적 화폐정책, 경쟁력있는 환율정책, 외채 이자 지불)
	자유화	보조금 삭감, 가격 자유화, 수입 제한 유연화
	EU와 협상	EU 가입을 위해 협상 개시
중기	제도발전	주요 재정제도의 설치 및 발전(상업은행, 연금기금, 보험회사, 시장), 경쟁정책의 제정 및 발전
	소유권변화 (사유화)	토지, 주택, 국가 소유 기업의 사유화 및 전 소유권자에게 보상
	노동시장 개혁	새로운 노동조합 제도 도입, 단체 매각협상 추진
	EU 가입 준비	EU의 공동체 규범 채택
장기	EU가입	헝가리의 미래적 실천에 따라 결정

자료: Castañeda & Gómez(2006: 29)

이런 이유에서 헝가리는 빅뱅(big bang)을 채택하지 않았다. 그 대신에 체제전환 전략은 사전에 마련된 단기, 중기, 장기 정책플랜을 가지고 점진적으로 추진되었다. 1990년 새롭게 선출된 민주정부는 점진적이지만 개혁 과정에 착수했다. 1990년 4월 총선에서 승리한 앙털(József Antall) 정부는 1991년 3월 사유화, 무역자유화, 정부보조금 감축, 사적 경제부문 확대 등을 주요 내용으로 하는 점진적 경제개혁 프로그램, 즉 앙털 정부의 경제프로그램인 쿠파플랜(The Kupa Plan)(JPRS Repory Supplement, 1991)을 발표하고 시장 경제체제로의 진입을 시도하였다. Kupa program은 시장경제를 위한 주요한 재정 제도의 설립, 자본화를 위한 국제규범의 채택, 악성 대출에 대한 대비와 정산, 중앙은행의 독립성 확보 등의 내용을 담고 있다.

1990년부터 1993년까지 재정부 장관이던 쿠파(Mihály Kupa)에 의해 주도된 쿠파플랜의 기본 목적은 시장경제를 창출해 내는 데 있었다. 그리고 그 방식은 일방적으로 밀어붙이기식으로 하자는 것이 아니었다. 다시 말해 시장경제를 창출하는 가운데 발생하는 실업자를 사회안전망에서 흡수할 것과 정부주도만이 아닌 시민사회의 자발적인 참여와 같은 사회적 연대에 대해 강조하고 있다. 중도우파의 앙털 정부는 후속조치로 사유화를 속속 추진해갔다. 1990~94년 소규모 상가와 자영업 부문을 사유화시켰다. 게다가 Tesco, Cora 그리고 IKEA와 같은 외국계 기업에 개발제한지역을 매각했다. 국가 통신회사 Matav, 국가석유가스 MOL Group, 그리고 국영 전력회사도 매각했다. 그밖에 여러 은행들도 처분했지만 규모가 제일 큰 국가저축은행(OTP)은 국가 소유로 남겼다.

이와 병행해서 시장 경제체제의 정착률을 위해 경제 전반의 탈 국유화, 즉 사유화가 중요하다는 판단에 따라 관련 법령을 개정하였다. 1987년 1월 은행법 개정을 통해 이원적 은행제도를 도입했다. 1989년 ‘조직변경법’ 제정에 이어 ‘소유전환법’이 제정되어 국가주도가 아닌 기업 단위의

자발적인 사유화의 길이 열렸다. 1990년 증권거래소를 개장했을 뿐만 아니라 '사유화관리청(State Privatization Agency)' 신설을 통해 사유화의 길을 텃고, '외국인 투자법' 제정을 통해 외국자본의 유치를 마련할 법적 토대를 만들었다. 1991년 1월에는 중앙은행법 및 은행법을 개정했으며, 1992년 '일시적 국유재산 관리법'과 '영구적 국가재산 관리법'을 제정하여 포괄적 사유화 법규를 구축하였으며 '보상법'을 제정하여 공공산정권 시절 몰수재산에 대한 보상이 가능하도록 하였다. 1994년 7월에는 최초의 은행사유화가 단행되었다. 이 같은 과정을 밟아 헝가리는 경제부분에서의 체제전환과정에 들어서게 된 것이다(김민관, 2007: 27, 조명철·한정숙, 1999: 156).

하지만 사유화의 후유증으로 1989~1993년 시기의 경제지표는 대부분 악화되었다. 인플레이션이 증가하여 연평균 27.4%에 달했다. 고 인플레이션은 부가가치세 도입에 따른 현상이기도 했다. 부가가치세는 경제효율을 높이기 위한 수단이고 전기, 가스 가격 인상을 이끌었고, 화폐의 평가절하를 유발하였다. 뿐만 아니라 국민총생산(GDP)은 연평균 -4.8%로 추락했고, 산업생산력은 -8.4%, 실질 투자는 -4.5%로 곤두박질쳤다. 실업률은 1991년 1.45%에서 1993년 11.7%로 폭등했다. 다른 한편으로 1990년 균형 상태였던 정부 재정수지는 1992년 조세수입 감소와 지출 증가로 인해 GDP의 7%에 달하는 적자를 기록하였다. 헝가리 정부는 재정정자 축소를 위해 기업에 대한 국가보조금을 삭감하는 등 노력을 하는 듯 했으나 체제전환에 따른 경기 침체로 사회적 불안을 염려해서 사회복지제도 축소에 소극적이었다. 이로 인해 1994년 재정적자가 GDP 대비 8%를 초과하였다(김민관, 2007: 25).

2) 사회정책: 조속한 복지체제

점진적 이행기(1990-1995)의 사회정책은 1989년 이전과 크게 다르지 않았다. 이런 점은 헝가리의 사회지출에서 확인할 수 있다. 문제는 이 시기가 체제전환 불황(transformational recession)이라는 데 있다. 점진적 이행기(1990-1995)에 헝가리가 거둔 경제정책의 성과를 보면 <표>와 같다. 이를 통해 확인할 수 있는 점은 1990년대 초 Kornai(2006)가 말하는 체제전환 불황을 거친 후 1994년부터 그 충격에서 벗어나고 있다는 점이다.

<표 V-4> 비셰그라드 국가들의 1989년 전후 GDP 및 GDP 성장률

	GDP(1989=100%)				연평균성장률(%)	
	1980	1990	1995	2003	1980-1989	1995-2003
체코	85	99	94	106	1.8	1.5
헝가리	86	97	86	116	1.7	3.8
폴란드	91	88	99	135	1.1	4.0

자료: UN Economic Commission for Europe(UN ECE)(2001), Kornai(2006: 213).

Kornai(2006)는 GDP 수준에 비해 비대한 헝가리의 사회복지정책에 대하여 ‘조속한 복지국가’ 라고 비판하였다. 단적으로 조속한 복지국가는 GDP에서 차지하는 사회지출 비중이 크다는 점이다. 복지정책에 체제전환이라는 위기상황이 전혀 반영되지 않고 있다는 것이다. 다시 말해 1993년 복지지출이 GDP의 25.6%(사회지출 25.6% + 정부보조 3.1%)로 국제적으로도 매우 높은 수준이었으며, 연금은 사회지출의 약 1/3로 1993년에는 GDP의 약 11%를 차지했다(Standing, 1996: 392). 또한 헝가리의 관대한 가족정책은 개혁되지 않고 체제전환 이후에도 계속 유지되었다. 헝가리의 가족수당은 1912년에 도입되어 1939년 12주의 출산후

가가 주어졌고, 1965년 20주로 연장되었다. 남성의 출산휴가제도가 1967년 도입되었고, 6개월간 100% 유급을 보장했다. 문제는 보편주의와 고용연계적 가족수당 제도가 1995년까지 유지되었다는 데 있다.

〈표 V-5〉 주요 체제전환국의 GDP(%) 대비 총지출, 사회지출, 정부보조(%): 1989, 1993년

국가	총지출 <sup>a</sup>		사회지출 <sup>b</sup>		정부보조 <sup>c</sup>	
	1989	1993	1989	1993	1989	1993
불가리아	61.4	45.7	10.4	12.9	15.5	3.9
체코 <sup>d</sup>	64.5	48.5	13.2	14.6	16.6	-
헝가리	49.3	54.5	15.8	22.5	10.7	3.1
폴란드	48.8	50.7 <sup>e</sup>	10.0	21.0	12.9	3.3
루마니아	42.7	31.0	9.5	8.9	0.4	5.5
슬로바키아	64.5	55.5	13.2	17.0	16.6	4.8

주: a 특별예산비 포함, b 사회보장과 사회서비스비용, c 에너지, 주택, 식료품 등등에 대한 보조

자료: Götting(1994: 144), 정홍모(2012: 350) 재인용.

또 다른 지표를 통해 1990년 초반 헝가리 복지제도의 현 주소를 알게 되면 왜 코르나이가 조속한 복지국가를 운운했는지를 알 수 있게 된다 (Giannaros, 2008: 33). 예를 들어, 헝가리 가구의 주요 소득원에 대한 자료다. 이 자료를 보면 지속적으로 노동소득이 감소하는 반면에 국가나 사회 이전 소득이 증가하고 있다는 것을 알 수 있다. 그런데 이런 현상이 1990년대 초반인 체제전환 불황에도 지속되고 있었다는 점이다.

이러한 지표에 의거하여 Kornai(2006)는 헝가리를 국가의 현실적인 경제적 능력과 비교할 때 이보다 앞서나가는 복지지출을 유지하는 국가로 규정하고 조속한 복지국가로 조롱했던 것이다. 과거 20~30년 간에 걸쳐 구축된 사회주의 시대의 관대한 복지제도가 체제전환 불황을 겪고 있는 1990년대 초반 당시와 부합되지 않는다는 말이다. 다시 말해 국가가 복지서비스를 감당할 수 있는 능력과 복지서비스를 제공할 수 있는 능력 사

## 144 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

이에 큰 간극이 벌어져 있다는 것이다(Kornai, 1997: 95). 그러므로 코르나이는 조속한 복지국가인 헝가리 복지제도는 개혁의 대상이라는 점을 주장한 것이다.

〈표 V-6〉 헝가리 가구의 주요 소득원(총소득의 %)

연도	노동소득	사회급여		합계	기타소득
		현금	비현금		
1960	80.4	7.0	11.4	18.4	1.2
1970	76.1	11.3	11.3	22.6	1.3
1975	71.5	15.5	11.7	27.2	1.3
1980	68.0	18.9	13.1	32.0	0.1
1985	65.6	19.9	14.3	34.0	0.4
1990	58.1	22.6	16.6	39.2	2.7
1992	52.8	25.6	16.4	41.4	5.8

자료: 1960: Central Statical Office(1971: 387),  
 1970 and 1975: Central Statical Office(1981: 356),  
 1980 and 1985: Central Statical Office(1986: 240),  
 1990 and 1992: Central Statical Office(1994: 30), Kornai(1997: 137)

게다가 점진적 이행기(1990-1995)의 사회정책을 담당한 앙털(József Antall) 정부는 기본적으로 사회보장제도를 바꿀 정치적 의도가 없었다. 사회보장 개혁은 선거공약이나 정치적 아젠다에서도 나타난 적이 없었다. 다만 국제통화기금과 세계은행으로부터 사회보장제도의 개혁을 주문받고 있었다. 차관에 따른 형식상 권고사항이었지만 사실상 강제적 이행조항에 가까워 거부할 수만은 없는 노릇이었다. 이런 압력을 받아서 1991년 노동법(The Employment Act)에서 노동시장에 대한 새로운 제도를 신설하였으며 실업급여를 체계화시켰다. 1992년 공공의료는 보험에 바탕을 둔 보건의료제도로 방향 전환을 시도했다. 뿐만 아니라 같은 해 사회보장기금에서 의료보험기금과 연금기금이 분리 독립되었다(Kornai, Haggard, & Kaufman, 2001: 254). 1993년 사회보장법(The Social Act)을 제정

하여 새로운 공공부조 제도에 대한 가이드라인을 제시했다(Avdeyeva & Del Rey, 2009: 8).

## 나. 체제전환의 침체·성장기(1995~2010)

### 1) 경제정책: 재정정책의 강화

사회당과 자유민주동맹이 1994년 총선에서 승리했다. 사회당 연립정부의 선거 승리 후 9개월이 지난 1995년 3월에 취한 재정건전화 조치는 제한적인 재정정책과 통화정책의 확대라는 긴축정책이었다. 이때 이루어진 헝가리 화폐인 포린트의 9% 평가절하는 인플레이션을 유발하였다. 급속적 인플레이션은 실제적 의미에서 공공지출의 감소로 이어졌다. 긴축조치는 고등교육, 가족수당, 연금과 건강제도에도 내려졌다. 하지만 이는 주목할 만한 어떤 구조적 변화가 없는 방만한 복지지출에 대한 일시적 삭감조치였다.

두 번째 안정화 및 구조개혁프로그램(사유화 촉진, 공공부문의 축소, 경제개방의 촉진)인 보크로슈 패키지(Bokros program)<sup>12)</sup>는 1995년 3월 급진적이고 포괄적인 프로그램(대외 안정성 회복, 상업적 무역적자 제거, 포린트의 경쟁력 약화)이기 때문에 데킬라 효과(Tequila effect)<sup>13)</sup>의 위협에 직면해서 단행되었다. 게다가 <표 6>에서 보듯이 체제전환 불황으로 재정수입은 줄어들었으나, 공공지출은 증가되었다. 수입 감소는 일반적인 현상이었으나, 특히 저소득층의 수입 감소는 심각했다.

재정적자는 상업은행이 채권을 구입하는 식으로 충당되었다. 사회보장

12) 그 내용은 포린트의 9% 평가절하; 통화조정제도(crawling peg system) 도입; 수입세에 대해 한시적으로 중과세; 국가소유 기업이나 사기업 종사자들의 임금동결; 대학교의 수업료 부과; 가족의 소득이 되는 사회적 급여의 동결; 퇴직 연령의 상향 그리고 조기 은퇴자에 대한 벌칙부과와 같은 연금제도에 대한 근본적인 손질 등이다.

13) 데킬라효과는 한 나라의 통화 위기가 해당 국가에만 국한되지 않고 다른 나라로 파급되는 경향을 의미한다.

제도의 재정상황은 열악했다. 국가소유기업의 합리화로 다수의 새로운 은퇴자가 발생했기 때문이다. 그리고 인플레이션 정책의 목적은 너무 모호해서 중앙은행의 신뢰를 실추시켰다. 왜냐하면 이는 재정목적과 손발이 전혀 맞지 않았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 대외적 호조건 등으로 1993~1997년 사이의 경제지표는 놀랄 정도로 개선되었다. GDP는 연평균 2.6%, 연 평균 산업생산은 7.2%, 연 평균투자는 7.1%로 증가했다. 뿐만 아니라 인플레이션은 22.2%, 실업도 1997년 8.8%로 감소했다.

결과적으로 지속적인 경제성장, 물가상승과 실업률의 점진적인 감소, 대부분 거시 경제 지표의 긍정적인 상태, 뿐만 아니라 사회 정치적 갈등의 부재 등이 1990년대 말 헝가리로 하여금 성공적인 전환을 졸업했다는 선언을 가능하게 만들었다(Castañeda & Gómez, 2006: 31). EBRD가 1990년대 중반 경제지표를 평가하기 시작한 이후 헝가리는 구 사회주의 29개국 중에서 가장 강도 높은 경제개혁을 실시하였는데 무역자유화, 소규모 및 대규모의 사유화 그리고 가격자유화 등이 그 첫 번째 개혁에 해당했고, 기업의 구조조정, 경쟁정책, 은행개혁, 비은행 재정개혁, 사회간접자본개혁 등이 두 번째 개혁 대상들이었다.

비우호적인 외부환경이 체제전환의 불황을 악화시켜서 처음 5년을 힘들게 했다. 이 상황에 적응하기 위해서, 즉 경제성장을 회복시키기 위해서 극적인 변화를 시도했다. 그 결과 점차 물가상승을 통제하였다. 몇 년 동안 경제제도의 전환은 폭과 깊이에서 부정적인 사회적 충격을 낳았다. 특히 생활수준이 악화되었다. 즉 실질임금이 감소되고 실업이 늘었다. 다른 한편으로 시장개혁에 대한 확연한 실망에도 불구하고 새로운 정치제도는 안정화되었다.

헝가리는 사회주의 사회보장제도로 인해 상대적으로 충분한 급여를 제공했다. 이 점이 경제 조정기의 속도와 어려움 때문에 발생할 수 있는 사회적 긴장을 어느 정도 누그러 드렸다(Castañeda & Gómez, 2006:

34). 1995년부터 경제는 지속적으로 성장해서 실질임금은 증가했으나 동시에 실업률도 상승했다. 1998년 이후 사회지출비는 사회정책의 주요 의제가 되었다. 이는 정부에게 심각한 재정 압력으로 작용했기 때문이다.

1998~2001년 헝가리의 경제 실적은 호전되었다. GDP는 연 평균 4.9%, 연 평균 산업 생산율은 7.8%, 연 평균 투자율은 8.2% 증가했다. 뿐만 아니라 인플레이션은 10.8%, 실업률도 6.7%로 감소했다. 저축률이 물가 상승률보다 높았다. 고용은 지속적으로 확대되었다. 그러나 이 시기 경제 팽창은 공공지출의 확대에 따른 결과라는 점이 문제였다.

변화 폭이 크지 않은 환율 문제를 반영하는 가운데 인플레이션이 증가하는 것이 이 시기 초반의 특징이다. 1995~1999년 현저하게 낮아진 환율이 다시 가파르게 상승했다. 2001년 5월 당국은 유로와 포린트의 격차 범위를 15%로 결정했는데 이 폭이 지나치게 컸다. 헝가리 정부의 주 문제는 과잉지출의 수준을 오히려 증가시키는데 있었다. 다만 상대적으로 좋은 경제성적 때문에 그 문제가 뒤로 미루어진 것뿐이다.

다음으로 2000년부터 2006년까지의 시기는 GDP 대비 부채율과 재정정책을 동반한 경기 순행적이고 느슨한 재정정책을 폈던 때라고 요약할 수 있다. 이 시기는 EU가입 후 지나친 재정적자를 낸 시기이기도 했다. 무엇보다도 EU가입 이전 1997~2001년 3.6%에 지나지 않던 경제성장률이 2003~2004년 5.3%로 증가하더니 2005년 6.3% 그리고 다시 2006년 7.4%로 성장을 이어나갔다. 이 같은 고도성장을 이끈 것이 EU가입이란 호재에 따른 결과라는 것이다. 즉 ‘개방을 통한 성장’이 뒤따랐다는 것이다. 그러나 다른 한편으로 2004년 이후 수출보다 수입이 증가하면서 경상수지 적자가 발생하기 시작했다(통일교육총서, 2013: 29). 이로 인해 외환위기의 가능성과 점진적인 저성장 국면으로 진입하게 되었다(이서원, 2007: 34-38).

## 148 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

〈표 V-7〉 헝가리 거시경제 지표: 2000-2004

구분	2000	2001	2002	2003	2004
실질 GDP증가율(%)	5.2	3.8	3.3	2.9	4.0
소비자물가상승률 (%연평균)	9.8	9.2	4.7	4.7	4.8
재정수지 (%, GDP대비)	-3.3	-4.7	-6.0	-6.2	-6.8
경상수지 (%, GDP대비)	-2.8	-2.1	-2.4	-8.9	-9.1

자료: 유럽부흥개발은행(EBRD), 1999&2002; global insight(2003); 통일교육총서 (2013: 29), 재구성.

중동구권 유럽 경제는 2000년 들어 체제전환 불황에서 벗어나 수출증가 및 내수회복, 발칸지역의 경제회복 본격화, 독립국가연합(CIS)의 경제활성화 등의 요인으로 다시 활력을 되찾게 되었다. 9·11 테러가 회복기의 중·동구권 유럽 경제에도 일부 악영향을 미쳤으나, 서구 경제권과 아시아 및 중남미의 개도국들에 비해 비교적 양호한 실적을 보여주었다. 2003년부터 세계경제가 다소 회복되면서 중·동구권 국가의 경제는 더욱 활성화되었고, 2004년에는 EU 가입이라는 호재를 만났다.

다시 말해 헝가리 포함 중·동구권 경제는 세계경제 회복이라는 기대와 EU 가입에 힘입어 활성화될 것으로 기대됨에 따라 2004년에 4%대 경제 성장을 하였다. 구체적인 요인은 4억 5천만 명의 거대단일시장으로 확대될 것이라는 점을 감안할 때 첫째, 보다 저렴한 비용을 추구하기 위해 유럽 전체의 생산설비가 서구에서 동구로 빠르게 이전되고 있다는 점, 둘째, EU 가입으로 FDI 유입 증가와 EU 기금으로부터의 지원을 기대할 수 있다는 전망, 셋째, 유로권 경제의 회복에 대한 기대와 함께, 발칸 및 CIS의 경제활성화로 인근 시장의 수요가 증대될 것으로 기대된다는 점에 있다.

2006년 사회당이 재집권했다. 경제 전망 특히 재정적자 상황이 매우 나빴다. 느슨한 재정정책을 수년 동안 집행한 후 사민당 연립정부는 안정화 정책을 실시했다. 안정화 정책에는 장관의 참모들을 줄이는 것도 포함되어 있으나 주된 것은 수입창출 조치였다. 이는 4%의 연대세(solidarity tax)를 법인세에 추가로 부과하는 것으로 16%에서 20%로 법인세가 인상되었고 개인은 월 2,000유로 이상 소득자에게 연대세를 부과 했으며, 부가가치세는 15%에서 20%로 급격히 인상되었다. 반면에 지출 조치에선 가스와 전기요금에 대한 보조금이 삭감되었다. 정부는 정부의 재정적자를 줄였다. 우선적 조치로 건강보험제도 개혁을 시도했지만, 국민투표로 철회됐다. 교육과 지방정부제도에 대한 구조혁신을 도모했으나 불발이 되자 연립정부는 붕괴됐다. 헝가리가 매우 취약한 국가라는 것이 이번 위기로 드러났으며 결국 개혁은 재정위기로 좌절됐다.

2009년 GDP 성장률은 -7%를 기록했다. 이는 유럽연합 27개국의 평균(-4.2%)에 비해 크게 심각한 수준이었다. 이에 2008년 10월 헝가리는 글로벌 금융위기가 빠르게 확산하는 상황에서 재정위기 차단을 위해 국제 통화기금에게 차입예약협정(a Stand-By-Arrangement) 체결을 요구했다. 유럽이사회와 세계은행도 재정 격차를 메울 자금을 제공했다. 긴급수혈에 드는 비용은 200억 유로로, 125억 유로는 IMF, 65억 유로는 유럽 연합 그리고 10억 유로는 세계은행으로부터 도입되었다.

재신임투표가 있은 후 2009년 봄 신임 수상 Gordon Bajnai는 새로운 안정화 조치를 단행했다. 정부는 연금과 질병수당 지출의 삭감 및 부가가치세를 20%에서 25%로 인상했다. 그 결과 헝가리의 대외 재정상황이 개선되었다. 2009년에는 공공적자를 시장에 바탕을 둔 재정과 연동하게 되었다. 다른 한편 2010년은 정치적으로 전환점이 되었다. 그 이유는 중도우파연합이 의석의 2/3 이상을 석권하면서 총선에서 승리했기 때문이다(Orosz, 2013: 20). 새 정부는 부채탕감과 재정적자를 3%에 묶어

두고 공공재정의 균형을 달성하고 고용을 창출하는데 정책 우선순위를 두었다. 이에 정부는 공공행정의 축소, 연금제도의 개혁 그리고 통신, 금융, 소비 및 에너지 등에 대한 특별세 부과 등 몇몇 재정건전화 조치를 취하였다.

체제전환의 침체·성장기를 전체적으로 평가할 때, 헝가리 사례의 몇몇 경험의 부정적인 교훈을 정리하면 다음과 같다(Orosz, 2013: 36). 첫째, 공공부문 및 취약계층을 위한 사회지출 확대로 재정위기를 초래했다. 1995~1998년 사이 사회당 정부는 공공부문 종사자에게는 임금 인상을, 저소득층에게는 사회적 지출을 확대하기로 했다. 그리고 그 비용은 공공 수입으로 충당했다. 이는 결과적으로 재정상황을 악화시켰다. 이것이 헝가리 경제의 주요 문제다. 2006년 정부는 긴축재정 프로그램을 채택했는데 이는 중앙은행의 제한적인 화폐개혁에 의해 강화되었다.

둘째, 체제전환 초기 관대한 사회정책 개혁을 미루었기 때문에 이후 개혁에 어려움을 초래했다. 헝가리는 전환 초기에 관철되어야 할 저소득층에 대한 사회지출에 개혁의 칼을 들이 대지 않았다. 특히 노동기피 현상을 낳는 노동무능력자에 대한 급여는 매우 관대하게 유지되었다. 셋째, 1990년대 후반 물가상승 통제를 위한 정책은 매우 모호하여 효과성이 없었고, 그 결과 중앙은행의 신뢰를 떨어뜨렸다. 결국 정부와 중앙은행 사이에 불필요한 긴장을 조성했다.

넷째, 중소기업은 다른 공공정책에 참여할 수 있는 기회나 재정 기구에 접근하기 어려웠다. 중소기업을 위한 조세 간결 조치는 2003년에 가서야 실행되었다. 다섯째, 자국기업에 대한 기회 축소와 외국인 직접투자에 대한 강조는 헝가리의 경제체질을 튼튼히 하는데 어려움을 초래했다. 경제성장의 주요 동력으로서 FDI에 대한 지나친 강조는 가장 역동적인 부문을 주로 수출지향적인 다국적 기업과 연결시키는데 그쳤다. 반면 중간규모의 기업은 내수시장에 국한되었다. 이 같은 정책의 결과 다국적

기업이 이끄는 산업이 1990년대 헝가리 경제를 주도하였다.

여섯째, 사회간접자본 서비스에 대한 국가지원에 대한 대중의 이해도가 낮았으며, 이는 FDI 투자를 유인하는데 제약 요인의 하나로 작용했다. 일곱째, 2002년 이후 환율가치 상승의 결과 대외 경쟁력을 떨어뜨렸다. 중앙은행의 제한적 화폐개혁은 포린트화를 절상시켰는데 이는 헝가리 기업의 대외경쟁력을 약화시켰다. 여덟째, 이러한 경제구조 전반의 문제에도 불구하고 부패는 확대되었다. 부패에 대한 감시가 소홀하였고 큰 사회문제가 되지 않았다(Orosz, 2013: 36).

그렇다면 왜 동유럽의 '선두주자'였던 헝가리가 추락하게 되었는가? 1999년 헝가리의 1인당 국내총생산(GDP)은 1만3천여 달러로 한국, 이스라엘, 스페인, 포르투갈 등과 비슷했다. 게다가 옛 공산권 국가 중 가장 먼저 서방에 문호를 개방했고 성공적인 외자 유치로 발판으로 한 급속한 경제성장으로 시장경제에 가장 발 빠르게 적응, 모범적인 체제 전환을 이뤘다는 평가를 받아왔던 터이다. 무엇보다도 헝가리 추락의 원인을 헝가리 정치권의 포퓰리즘에 찾고 있다. 부다페스트 코르비누쉬 대학의 갈라이 산도르 교수는 이에 대해 "헝가리의 선거는 연금 수령자들을 위한 선거"라고 꼬집고 있다. 헝가리 국민들 역시 1989년 이후 서방으로부터 정치적 자유와 민주주의는 발 빠르게 받아들였지만 정작 오랜 세월 정부가 제공해온 사회주의식의 무상 의료, 무상 교육의 혜택을 당연시 해왔고, 결국 총선 때마다 선심성 공약들을 유발시켰다는 것이다.

정치권의 포퓰리즘화는 극심한 재정 적자 확대로 이어져 2006년 재정 적자는 GDP의 9.2%로 유럽연합(EU) 국가 중 최고 수준으로 치솟았으며, 이때부터 불을 끄기 위한 고강도 긴축 정책이 시작됐다. 그 내용은 부가가치세 등 세금의 대폭 인상과 공공부문의 구조조정으로 의사 왕진비, 입원비, 대학 수업료의 10%의 국민 부담 등인데 이것조차도 오랜 세월 정부가 제공해온 사회주의식의 무상 의료, 무상 교육의 혜택은 당연시

해 온 국민들에 의해 국민투표에서 압도적인 표차로 부결되었다. 결과적으로 “헝가리 경제는 2002년까지 옛 사회주의 국가들 가운데 가장 발전했지만 포퓰리스트들이 집권한 뒤 사회복지를 내세우며 공무원 등 근로자 임금을 40~50% 인상했다. 그건 바로 빗잔치로 이어졌고 헝가리는 1등에서 꼴찌로 전락시킨” 주범이었다(연합뉴스, 2009).

## 2) 사회정책: 복지지출의 증가

공공 서비스 기업에 대한 모호한 사유화 과정이 있는 후에도 여전히 헝가리는 영국 다음으로 공공서비스 기업의 비율이 높은 국가다. 그럼에도 불구하고 공공서비스 개혁을 위해 보다 많은 대중의 이해를 구할 수 있는 구조가 부족하다는 비판이 지속되었다.

Kornai(2006)가 ‘조숙한 복지국가’ 라고 지적할 만큼 헝가리는 매우 관대할 뿐만 아니라 사회급여에서 보편적인 제도를 가지고 있었다. 이런 상황은 1990대 중반 위기를 겪으면서 재고되었다. 사회서비스가 중앙정부에서 지방정부로 이관되었고, 국가의 사회서비스는 필요한 집단에 집중되었고, 사회보장은 부분적으로 사유화 되었으며, 장애인 급여와 같이 매우 관대하게 제공되던 급여는 축소되었다. 교육부문에서도 민간서비스가 확대되었다. 건강부문에서는 치료적인 건강이 강조되었고 약 구입비는 증가되었다. 그러나 사회적 지출의 삭감과정은 매우 어려웠으며, 1990년대 토론의 중심을 차지했다.<sup>14)</sup>

14) GDP대비 공공 사회복지지출의 비중 (%)

	1996	1998	2000
헝가리	24,8	24,2	23,2
폴란드	31,0	29,5	29,9
체코	17,4	18,1	19,5

자료: UNECE(2003: 86), 윤덕희(2011: 173).

〈표 V-8〉 헝가리의 GDP대비 사회지출 비율(%): 1991~2002

	1991	1995	1998	1999	2000	2002 (예상)
사회지출비중	37.5	30.4	27.1	26.7	24.8	24.0

자료: 1991-1998: Ministry of Finance AHIR database,  
1999-2002: Budget 2000-2002, Ferge & Tausz(2002: 180), 재구성.

1989년 헝가리의 사회보장 지출 총액은 3,171억 포린트로 GDP의 37.5%였는데, 연금지출이 GDP 대비 9.1%로 지출액 중 가장 높은 비중을 차지했다. 이 같은 부담을 안고서 체제전환 초기에 실행된 경제개혁조치로 실업의 증가, 빈곤계층의 확대, 개혁정책에 대한 각 집단의 반발 등 사회적 혼란을 줄이기 위해 헝가리 정부는 사회 안전망의 확충에 나서게 되는데 이것이 체제전환 초기의 재정수지에 악영향을 미치게 되었다.

〈표 V-9〉 GDP대비 연금지출<sup>15)</sup>

국가	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
체코	8.3	8.0	8.9	8.1	8.4	8.5	9.1	9.0
헝가리	9.1	9.7	10.5	10.6	11.5	11.5	10.6	9.9
폴란드	6.6	8.1	12.6	14.6	14.6	15.4	14.6	14.5

출처: Schrooten, Smeeding, & Wagner(1999: 282), 정흥모(2012: 378), 재인용.

헝가리의 1989년 체제전환은 심각한 경제위기를 동반했다. 국내총생산이 떨어지고, 개인소득이 줄고, 그리고 재정제도의 붕괴, 실업의 급속한 증가 와 초 물가상승을 유발했다. 헝가리 경제는 1995년부터 안정되기 시작했으나 1989년 수준의 GDP는 1999년이 되어서야 회복되었다.

15) 이철원. 헝가리 경제개혁의 추진현황과 평가. 대외경제정책연구원. 지역리포트. 03-01. 2003. p.32.

첫 번째 정권(1990~1994)은 사회적 시장정권에 바탕을 둔 보수 및 민족주의 연립정부다. 사회복지재정의 구조조정은 공약사항도 아니었다. 사회지출을 삭감할 의도가 없었으나 IMF와 World Bank의 권고에 따라 공공의료는 1992년 보험수리 원칙으로 바뀌었다. 1991년에는 고용법(The Employment Act)이 제정되어 노동시장에 적용되었고 실업급여가 도입되었다. 1993년 새로운 사회부조 프로그램과 사회보장제도 운영을 명시한 사회법(Social Act)이 제정되었다. 또한 같은 해에 자발적 보험이 도입되었다(Avdeyeva & Del Rey, 2009: 7).

두 번째 정권(1994~1998)은 사회주의자가 다수인 사회당과 자유민주동맹의 연립정부다. 정권 초반에는 사회민주적 가치와 정책을 집행했다. 1995년 보크로스 계획(Bokros Plan)이 도입되면서 헝가리 경제를 회생시킬 목적으로 긴축프로그램이 도입됐다. Bokros Plan은 신자유주의 프로그램을 따랐다. 복지 사회서비스에서 국가의 역할은 축소되었다. 정부는 보편주의에서 자산조사 방식으로 급여 제도를 바꿨다. 그리고 자격조건은 더욱 까다로워졌다. 하지만, 복지 삭감은 정권에게는 득이 되지 않았다. 6%의 가족만이 급여를 받지 못한 것에 비해 정부의 인기는 곤두박질쳤다. 이후 1997년 3층 연금제도 법이 도입됐다. 부과방식의 사회보험, 강제적 민간보험, 자발적 민간보험이었다. 1997년에는 자녀를 둔 가족을 지원하는 새로운 형태의 자녀보호법이 제정되었다. 이 목적을 달성하는 주 기제는 세제 혜택을 주는 방식에 있다. 1998년 장애인의 평등권에 대한 법이 제정되어 사용자가 장애인을 고용하면 재정지원을 받게 됐다. 전반적으로 볼 때 사회주의 연립정부가 취한 정책은 분명히 신자유주의적 성격이 두드러진 것들이라 할 것이다.

세 번째 정권(1998~2001)은 보수주의 기독교와 민족주의 정당의 연립정부다. 새로운 사회정책의 핵심은 중산층과 중산층 가족 그리고 헝가리 민족에게 맞춰져 있다. 민족주의적 수사, 친 출산주의 조치, 일자리, 교육

그리고 질서에 대한 강조 등이 새 정부의 핵심적 가치다. 보수주의적 민족주의 수사에도 불구하고 새로운 사회정책의 혼합은 이채롭다. 1998년에 도입된 보편적 가족수당과 같은 몇몇 조치는 사회 민주주의적 특징을 담고 있었다(Avdeyeva & Del Rey, 2009: 9)

주요 정책은 실업수당의 삭감, 실업자에 대한 소득대체 폐지, 일하는 복지 도입, 로마 집시와 같은 문제적 집단을 겨냥한 사회적 부조프로그램에 참가할 자격요건의 강화, 몇몇 의료보험 서비스, 종합병원, 개인병원 등의 선택적 민영화 등이 해당한다. 가족정책과 관련해서 정책의 주 관심은 저소득 가족이나 한부모 가족보다는 중상위나 중산층 가족에게 보다 유리한, 즉 자녀있는 중산층 가족에 대한 세제혜택이었다. 또한 1999년 보험기금의 국유화, 연금과 건강 공공위원회 폐지 등과 같은 조치를 시행하였고, 연 2회 회계제도의 도입은 국가예산 집행에 대한 국회의 감시기능을 무력화시켰다. 그러나 이러한 신자유주의적 정책도 선거 국면에서는 인기영합정책으로 변화하였다. 특히 IMF의 경고에도 불구하고 구제금융자금을 연금과 공무원 월급 인상에 사용하였다.

〈표 V-10〉 헝가리의 GDP/NMP 지표(1989=100): 1980~2003

국가	GDP/NMP 지표(1989=100)			
	1980	1990*	1995	2003
체코**	85	99	94	106
헝가리	86	97	86	116
폴란드	91	88	99	135

\* 1990년 이전 동유럽 경제성장률은 순물질생산(Net Material Product)

\*\* 체코와 슬로바키아의 1980년 수치는 체코슬로바키아의 수치임.

출처: 문진영(2008: 71), 재구성.

전체적으로 볼 때 위의 3개 정권은 그들이 내건 이데올로기 노선과는 다른 혼합된 정책을 추진했다. 3개 정권의 일반적인 특징은 헝가리 민족

중심의 증상위나 중산층 가족에게 유리한 정책방향을 지향했다는 데 있다. 다시 말해 첫 번째 정부는 IMF나 세계은행의 권고에 따른 복지비용 감축에 대한 청사진을 가지고 있었으나, 두 번째 이후 정부는 중산층 위주의 사회보장정책에 대해 정치적인 지지를 중요시했다. 그 결과 로마 집시나 저소득 개인은 더욱 어렵게 되었다. 즉 헝가리 인구의 약 5%인 로마 집시족이 장기 빈곤자의 1/3에 해당하였다(World Bank, 2000: 20). 즉 사회정책의 변화는 정치 이데올로기를 반영하였다.

## 다. 체제전환의 위기관리 및 정상화기(2010~현재)

### 1) 경제정책: 오르반노믹스(Orbanomics)

2010년 정권을 장악한 오르반의 경제정책을 흔히 오르반노믹스(Orbanomics)라 한다. 하지만 이는 오르반의 경제정책을 부정적으로 평가하는 데서 나온 용어다. 그런데도 이에 대한 평가는 극명하게 엇갈린다. 한편으로 오르반노믹스가 바로 헝가리 모델이라는 것이다. 이는 마치 “Hummel” (Bumble Bee, 땡벌)이 나는 것과 같다는 것이다(Das ist ungarische Modell und es ist wie eine Hummel), (Orbanomics, 2014). 땡벌은 큰 엉덩이에서 뿜어나는 무게와 달리 작은 날개에도 불구하고 날고 있다는 것이다. 다시 말해 제대로 작동할 것 같지 않은 오르반노믹스가 헝가리 경제를 살려내고 있다는 것이다. 헝가리인들은 지난 6~7년 동안 소비할 돈이 없었는데 오르반노믹스 이후 다소 여력이 생겼다는 분위기다.

다른 한편으로 오르반노믹스는 최악의 경제정책이라는 것이다. 사적부문에서 돈을 빼서 소비자 혹은 공공부문에 이전시키면서 재정적자를 메우고 경제성장을 회복하겠다는 것이다. 그런데 이것이 기본적으로 자유주의 시장경제의 근간을 흔들고 있다는 평가다. 왜냐하면 오르반노믹스는 그

수단으로 은행에 대한 높은 과세, 사적연금제도의 국유화, 통신사, 에너지 및 슈퍼마켓에 대한 위기대응 조세(crisis taxes)를 도입했는데 설상가상 격으로 이런 것들이 주로 외국인을 상대로 하고 있다는 점이다. 다시 말해 오르반노믹스는 예측불허의 경제정책과 비교과서적 조치로 경제전반에 걸쳐 압박을 가한다는 것이다. 오르반노믹스는 하향식 정책 결정에 견제와 균형 기제를 상실한 경제운영방식이라는 지적이다. 그래서 전 미국 대통령 빌 클린턴은 오르반노믹스를 ‘권위주의적 자본주의(authoritarian capitalism)’ 라고 강하게 비판하였다(Clinton, 2015).

이러한 극명한 평가 속에서도 위기관리 및 회복기(2010~현재)의 경제정책의 기초가 오르반노믹스인 것만큼은 분명하다. 오르반노믹스가 어떤 배경에서 출발하게 되었고 그 내용은 무엇이며 그 전망은 어떠한지에 대해 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, 오르반노믹스의 출발 배경이다. 오르반노믹스는 사회당 정권의 경제정책의 실정과 2008년 글로벌 금융위기 상황 하에서 IMF에 긴급 구제 금융을 신청하고 이어서 실시된 2010년 총선에서 2/3가 넘는 의석을 확보하면서 출발하였다. IMF 등의 동유럽 지원 현황은 다음과 같다.

〈표 V-11〉 IMF 등의 동유럽 지원 현황: 2008~2009

	IMF(억달러)	EU(억유로)	ECB(억유로)	기타(억유로)
헝가리	157(08.11. 6일)	65(08.11. 4일)	50(08.10.16일)	10 <sup>1)</sup> (08.10.29일)
라트비아	23.5(08.12.23일)	31(09. 1.20일)	-	27 <sup>2)</sup> (08.12.22일)
세르비아	40(09. 1.16/5.15일)	-	-	-
루마니아	171(09. 5. 4일)	50(09. 4.21일)	-	20 <sup>3)</sup> (09. 4.21일)

주: 1) World Bank

2) 스웨덴·덴마크·핀란드·노르웨이·에스토니아(19억 유로), World Bank (4억 유로), 유럽부흥개발은행(EBRD)·체코·폴란드(4억 유로)

3) World Bank(10억 유로), EBRD(10억 유로). 자료 : IMF, World Bank

자료 : 해외경제포커스(2010).

둘째, 오르반노믹스의 내용이다. 조세제도에 위기대응 조세(crisis taxes)를 새롭게 추가하였다. 이는 중기적 의미에서 빠른 성장을 위해 국가의 잠재력을 집중하는 것을 말한다. 위기처방 조세제도의 도입이 있었기에 EU의 재정 지원을 조기에 졸업하고 투자가 활성화되고 경기가 회복되었다고 평가할 수 있다.

위기처방 조세제도 중 하나는 은행세의 도입이고 다른 하나는 소득세의 개편이다. 또한 외국환 주택담보대출(forex loans) 지불 방식을 포린트로 전환시켰다. 2011년 스위스의 프랑 융자금이 포린트로 전환된 것이다. 즉 120억불 상당의 외환 모기지론이 3.3조 포린트로 전환된 것이다. 이를 통해 7천억 포린트의 가계부담 절감효과가 발생했다. 반대로 스위스의 프랑은 유로(Euro) 대비 18%의 평가절상이 발생했다. 결과적으로 오르반은 자유시장모델에 등을 돌렸다고 할 수 있다.

다시 말해 오르반은 유럽연합에 역행적인 일련의 경제정책, 예를 들면 16% 균등 소득세, 대기업에 대한 위기조세, 공공가격 인하에 대한 강제적인 조치, 사적연금의 국유화를 통한 공공부채 해결, 외국환 모기지론에 대한 경감조치 등을 실천에 옮겼다. 이런 조치들은 외국계 기업에 대한 후려치기이며, 외국 투자자들을 위협하는 것이고, 많은 경우 유럽연합과 충돌하게 된 것이다.

셋째, 오르반노믹스의 전망이다. 오르반은 최근 하고 있는 일의 방식에서 러시아 대통령 푸틴을 존경한다고 한다. 오르반이 국가 중심주의에서 대안을 찾고 있는 이유는 서구의 시대가 끝났다고 보기 때문이다. 이런 점이 미국을 비롯한 유럽연합과 마찰을 빚고 있는 이유이며 이 연장선상에서 오르반노믹스의 장래를 어둡게 보고 있기도 하다.

오르반노믹스의 장래를 어둡게 보는 첫째 이유는 미국 및 유럽연합과 대립상태에 있는 러시아와 우호적인 관계를 맺고 있다는 데 있다. 헝가리는 에너지의 절대량을 러시아에서 수입하고 있다. 140억 유로에 해당하

는 러시아산 원자력발전소 건설을 허가한 것이다.<sup>16)</sup> 게다가 에너지 공급가를 계속 인하하고 있다. 2014년 미국은 헝가리 공무원 6명의 입국을 부패공무원이라는 이유에서 거절했는데 헝가리는 이를 친 러시아외교정책에 대한 정치보복이라고 주장하고 있다.<sup>17)</sup>

둘째, 비교과서적 조치 및 위기대응 조세제도 도입에 따른 최대 희생자가 외국계 은행 및 투자자라는 데 있다. 이로 인해 헝가리는 투자자의 신뢰를 상실했을 뿐만 아니라 설상가상으로 반외국인 정서가 확산되고 있다는 것이다.

셋째, 오르반이 2014년 총선에서 또다시 2/3가 넘는 의석을 확보하여 재집권에 성공하게 된 점이 기존의 오르반노믹스를 경제 민족주의(economic nationalism) 바탕에서 추진하는 것에 힘을 실어주었다는 것이다. 넷째, 3개 주요 신용평가기관(Moody's, Fitch, S&P)에서 헝가리를 투자 부적합국가로 신용을 강등한 점이다.

반면에 일반 헝가리인들의 정서는 달랐다. 유럽연합의 긴축정책 거절은 잘한 처사라는 것이다. 교과서적으로 긴축재정을 받아들인 남부 유럽의 경우는 여전히 경제침체의 늪에 빠져있다는 것이다. 헝가리는 예상과 달리 이를 2013년에 조기 졸업했다는 것이다. 오르반이 빠른 경제성장, 재정적자 축소, 마스트리트 수렴조건의 충족을 달성했다는 것이다. 그 결과 2014년 총선에서 오르반은 또다시 2/3가 넘는 의석을 확보하여 재집권에 성공하였다.

## 2) 사회정책: 복지제도의 혼재

오르반노믹스는 사회정책에도 그대로 반영되고 있다. 사회보장정책 개혁 방향이 뒤죽박죽이고 서로 상충한다는 말이다. 다시 말해 사회보장정책에

16) <http://globalriskinsights.com/2014/04/continued-hungarian-orbanomics-mean-unpredictability-for-foreign-businesses/>

17) <http://www.ft.com/cms/s/0/027eaf9a-05e9-11e5-b676-00144feabdc0.html#ixzz3jPeMHC>  
Hw(June 9, 2015)

서 신자유주의(neo-liberal), 국가사회주의(etatism) 그리고 신보수주의(neo-conservative)가 혼재한다는 것이다.

2000년대 중반 경제침체, 재정적자 그리고 좌우 정치세력의 대립 등은 2000년대 후반 헝가리 사회보장제도의 내적 휘발성을 점화시켰다. 2010년 청년민주동맹과 기독교민주국민당(Fidesz+KDNP) 연합이 선거에서 압도적으로 승리한 후 짧은 시간에 전 영역에 걸쳐 사회보장제도의 개혁에 착수했다. 사회보장제도 개혁에 이렇다 할 반대도 없었고 그 실행을 저지하고 나선 세력도 없었다. 피테즈(청년민주동맹)가 의석의 2/3를 장악하고 있었다. 그 결과 참여라든가 소수자 권리의 보호라는 사회권은 철저하게 무시되었다(Szika, 2014).

변화의 방향을 놓고 볼 때, 사회보장제도 개혁은 다음과 같은 3개의 방향성을 뚜렷하게 보이고 있다. 첫째, 신자유주의 경향이다. 2008~2012년 사이에 유럽연합 대부분의 국가들은 실질 사회서비스의 지출을 감소시켰다. 글로벌 금융위기를 피해갈 수 없었기 때문이다. 그러나 헝가리는 복지지출을 큰 폭으로 삭감시키지 않았다. 2010년 이후 사회보장정책의 개혁은 사회적 약자를 보호하는데 목적이 있지 않았고 중산층에게 역으로 재분배하는데 목적을 두고 있었다. 그리하여 사회안전망에서 배제되는 계층이 늘어나게 되었다. 결국 저소득자는 더 빈곤해졌다. 뿐만 아니라 동서 헝가리 간 지역 간 경제 사회적 격차를 더욱 심화시켰다.

둘째, 국가사회주의 경향이다. 모든 정책영역에서 국가의 간섭이 증가하였다. 오르반 정부는 학교업무를 중앙정부에 예속시켰다. 통일된 교과서를 만들어 하나의 이데올로기를 강요하였다. 학교지원 예산은 감축되어 유럽연합 평균의 절반에도 미치지 못하는 실정이다. 또한 학교와 마찬가지로 의료보장제도에도 국가가 개입하였다. 즉 학교와 병원을 2013년 지방정부에서 중앙정부로 귀속시켰다. 뿐만 아니라 사적 연금제도를 급작스럽게 공적연금화시켜 국가에 귀속시켜 버렸다.

마지막으로, 신보수주의 경향이다. 이는 교육과 교회 특히 가톨릭의 영향력이 커지고 있는 가족정책에서 나타난다. 가족정책은 유치원과 학교 수를 증가시키거나 신헌법에서 강조한 정치적 이데올로기 틀과 연계되어 있다. '전통적 가족'에 대한 명시적인 강조는 양성평등이나 자유의 가치와 충돌하고 있다(Szika, 2014: 488).

### 3. 헝가리의 체제전환 이후 경제사회적 성과

#### 가. 경제적 성과

헝가리는 체제전환과 함께 시장경제로 전환한 이후 농업 중심의 경제 체제로부터 서비스, 제조업 및 금융부문으로 경제구조의 다변화가 계속 진행 중이다. 2014년 기준 GDP 구성은 서비스업 60.5%, 제조업 37%, 농업 2.4%이다. 헝가리 경제는 2012년 말을 기점으로 침체기를 벗어나 성장 국면으로 진입하였다. 2014년에는 EU 국가(평균 1.3% 성장) 중 가장 높은 3.6%의 경제성장률을 달성하였다. 이러한 성장세는 공공요금 인하, 공공부문 일자리 창출 등 헝가리 정부의 내수시장 진작 정책과 맞물려 당분간 지속적인 경제성장이 기대된다.

헝가리의 대기업은 대부분 외국자본의 소유이다. 중유럽의 지리적 이점과 낮은 인건비로 유럽 내 다국적 기업들은 헝가리 내수시장 보다는 대유럽 생산기지로서 헝가리에 진출하고 있다고 할 수 있다. 특히 헝가리의 수출입은 독일 등 EU의 수출입과 연계된 구조를 유지하고 있다. 따라서 EU 국가 중 독일의 경제상황에 따라 헝가리의 수출입이 동반 증가 또는 하락하는 구조이다. 최근 헝가리의 경상수지는 지난 5년 간 흑자를 기록하고 있으며, 2014년 헝가리의 대외교역량은 수출 846억 유로, 수입 783억 유로를 기록, 약 63억 유로의 무역수지 흑자를 냈다.

오르반(Viktor Orbán) 총리는 1998~2002년 그리고 2010~2014년

## 162 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

기간의 집권에 이어, 제3기 정부를 2014년 6월 6일에 발족하였는데 이 시기의 헝가리의 주요 경제지표는 긍정적인 방향으로 변화하고 있다. 먼저 경제성장률은 2010년 0.8% 수준에서 2014년 3.6% 수준까지 호전되었다. 다음으로 실업률은 2010년 11.2% 수준에서 2014년 7.7% 수준까지 하락하여 고용 측면에서 노동시장이 개선되고 있음을 알 수 있다.

국가재정수지는 2010년 GDP 대비 -4.5% 수준에서 2014년 -2.6% 수준까지 호전되었다. 공공부채의 경우 2010년 GDP 대비 80.9% 수준에서 2014년 76.9% 수준까지 개선되었다. 경상수지는 2010년 GDP 대비 0.3% 수준에서 2014년 4.3% 수준까지 증가하였다. GDP 대비 외채 비중은 2010년 144% 수준에서 2014년 115% 수준까지 개선되었다. 전반적으로 경제성장률 증가, 실업률 감소, 재정균형 개선, 공공부채 감소, 경상수지 증가, 외채 감소의 경향성을 보이고 있어 거시 경제조건이 긍정적으로 변화하고 있음을 알 수 있다.

이상의 지표 호전은 모두 2010년 시작된 오르반노믹스의 성과라는 것이다. 실제로 2010년 오르반이 권력을 장악할 당시는 재정적자의 소용돌이가 휘몰아치고 있는 가운데 IMF로부터 200억 달러의 구제금융을 신청한 상태였다. 이같이 열악한 상황에서 오르반노믹스가 시작된 것이다. 그런데 우려와 달리 그 결과는 전혀 의외였다.

〈표 V-12〉 헝가리의 경제지표: 2010-2014

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
경제성장률(GDP,%)	0.8	1.8	-1.5	1.5	3.6
실업률	11.2	11.1	11.0	10.1	7.7
재정균형(% GDP)	-4.5	-5.5	-2.3	-2.5	-2.6
공공부채(% GDP)	80.9	81.0	78.5	77.3	76.9
경상수지(% GDP)	0.3	0.8	1.8	3.9	4.3
외채(% GDP)	144	136	128	118	115

자료 : <http://www.focus-economics.com/countries/hungary>. (2015). 재구성.

특히, 비셰그라드 국가의 GDP 대비 재정적자(%)를 보면 2010년 기준 헝가리가 체코와 폴란드에 비해 더 양호한 수준이다. GDP 대비 재정적자(%)는 헝가리가 제일 낮은 -3.9%였고, 체코가 -4.7%, 폴란드가 -7.9%를 보이고 있다. 헝가리는 2004년 유럽연합에 가입한 이후 줄곧 재정적자 3%를 넘어섰다. 2013년 처음으로 3% 이하로 하락했다.

〈표 V-13〉 비셰그라드 국가의 GDP 대비 재정적자: 2008~2011

(GDP 대비 %)

	중부유럽 국가의 재정적자			
	2008	2009	2010	2011
체코		-5.9	-4.7	-4.6
헝가리	-3.5	-4.0	-3.9	
폴란드		-7.3	-7.9	-6.0

자료: 미쓰비시도쿄 UFJ 은행, 체코와 폴란드: 해외산업정보, “러시아, 동유럽 경제 전망.” (2011-06-20), 헝가리는 Export Insurance, “동유럽 국가의 국가 위험도 전망.” (2010-01-02)

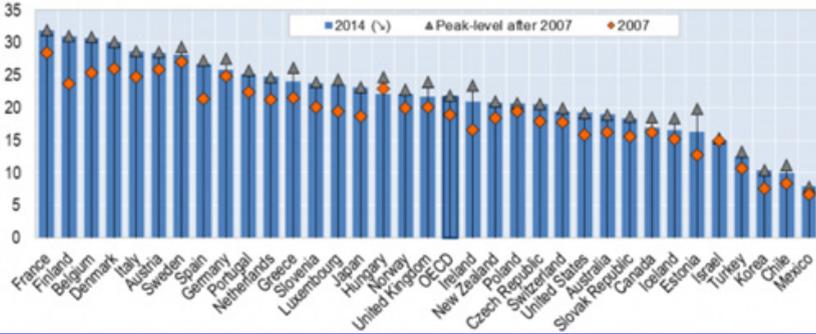
### 나. 사회적 성과

헝가리의 사회지출은 2014년 기준 GDP 대비 22.1%에 달했다. 이는 동년 기준 OECD 평균인 21.6%보다 약간 높은 수준이었다. 헝가리의 GDP 대비 사회지출은 2007년 기준 22.9%였는데 2014년과 비교할 때 거의 변화가 없다. 1993년 기준 25.6%로 당시 1993년 OECD 평균인 19.8%보다 상당히 높은 수준이었는데, 현재는 OECD 평균 수준으로 수렴되고 있는 특징을 보이고 있다.

빈곤율은 2009년 기준 12.4% 수준이다. 이는 2009년 기준 EU 소속 27개 국가들의 평균인 16.3%보다 낮은 수준이며, EU에 새로 가입한 10개 체제전환 국가들의 평균인 15.1%보다 낮은 수준이다. 전반적으로 헝가리의 빈곤율은 양호한 것으로 평가할 수 있다.

164 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

[그림 V-1] 체제전환국의 GDP 대비 사회지출 비중



자료: Klein(2014).

<표 V-14> 체제전환국의 빈곤율: 2005~2009

At-risk-of-poverty rates	2005	2006	2007	2008	2009
European Union (27 countries)	16.4	16.5	16.7	16.5	16.3
New Member States (10 countries)	17.3	16.7	15.1	15.0	15.1
Bulgaria	14.0	18.4	22	21.4	21.8
Czech Republic	10.4	9.9	9.6	9.0	8.6
Estonia	18.3	18.3	19.4	19.5	19.7
Hungary	13.5	15.9	12.3	12.4	12.4
Latvia	19.2	23.1	21.2	25.6	25.7
Lithuania	20.5	20.0	19.1	20.0	20.6
Poland	20.5	19.1	17.3	16.9	17.1
Romania	na	na	24.8	23.4	22.4
Slovakia	13.3	11.6	10.5	10.9	11.0
Slovenia	12.2	11.6	11.5	12.3	11.3

출처: World Bank(2013: 6).

다만, 지니계수로 측정된 소득불평등 수준을 1987~1990년, 1993~1994년, 1996~1998년 3개 시기로 구분하여 살펴보면, 전반적으로 악화되는 추세를 보이고 있다. 지니계수가 1987~1990년에 0.21, 1993~1994년에 0.23, 1996~1998년에 0.25로 약간씩 커지고 있기 때문이다. 그러나 이러한 수치는 체코의 소득불평등 수준과 유사하며 불가리아, 폴란드, 루마니아보다는 낮은 수준이다.

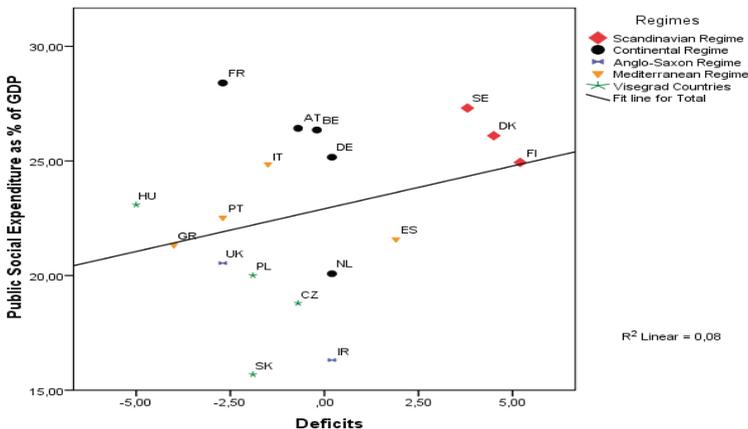
〈표 V-15〉 체제전환국의 소득불평등 정도: 1987~1998

구분	1987~1990	1993~1994	1996~1998
불가리아	0,23	0,38	0,41
체코	0,19	0,23	0,25
헝가리	0,21	0,23	0,25
폴란드	0,28	0,28	0,33
루마니아	0,23	0,29	0,30

자료: World Bank(2000: 19)

이러한 양호한 사회적 성과는 재정적자와 비교할 때 달리 해석될 수 있다. 사회지출과 재정적자의 관계를 나타낸 그림을 통해 확인할 수 있듯이, -5%의 재정적자 수준에서 약 22%의 GDP 대비 공공 사회지출을 보이고 있다. 이러한 위치는 회귀선 아래에 자리하고 있는 체코, 폴란드, 슬로바키아와 비교할 때 특징적이라고 할 수 있다. 즉 여전히 다른 체제 전환국보다 상대적으로 재정수준을 상회하는 복지정책이 지속되고 있음을 의미한다.

[그림 V-2] 사회보장비 지출과 재정적자



자료: Hemerijck(2013).

#### 4. 결론 및 시사점

헝가리의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과에 대한 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 헝가리의 체제전환은 성공과 한계의 양면성을 보이고 있다. 물론 이러한 한계도 다른 비셰그라드 국가들과 비교할 때 비판받아야 하지만, 경제사회적 성과가 우수한 비셰그라드 국가들을 제외하고 전체 체제전환국과 비교한다면 헝가리의 성과는 우수하다. 지난 25년간 평화적인 정권교체를 통해 서구 민주주의를 안착시켰다. 경제성장을 증가, 실업률 감소, 재정균형 개선, 공공부채 감소, 경상수지 증가, 외채 감소 등 헝가리의 주요 거시경제 지표가 긍정적이다. 사회지출, 빈곤율, 소득불평등 등 사회지표에서도 우수한 성적을 보이고 있다. 물론 이러한 경제적 성과는 최근에서야 가시화되고 있으며, 사실 체제전환 기간의 상당기간 동안 지속되어 온 긴 경제불황을 간과해서는 안 된다.

둘째, 헝가리의 체제전환에서 해결해야 할 과제가 많다. 특히 국가적 부담능력을 상회하는 복지정책을 지속해 오면서 조속한 복지국가를 개혁해야 하는 과제가 남아 있다. 이는 사회주의 시대의 복지제도를 체제전환 초기 과감하게 개혁하지 못한 데서 비롯되었다. 체제전환 불황이 현실화된 상황에서도 이러한 사회정책 개혁이 진행되지 못하였다는 점에서 비판받을 수 있다. 그 결과 선거에서 포퓰리즘적 정책이 지속되어 왔다.

셋째, 헝가리는 체제전환 초기 정치적 포퓰리즘 속에서 복지 우선정책을 시행해 왔으며 그 결과 체제전환 초기의 경제발전을 지체시키는 결과를 초래하였다. 헝가리는 점진주의적 경제정책 개혁과 점진주의적 사회정책 개혁이 조합되어, 체제전환 이전에 존재했던 상대적으로 양호한 초기 조건에도 불구하고 국가발전이 지체된 사례라고 할 수 있다.

헝가리의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 경제적 능력을 무시한 조속한 복지국가가 되어서는 안 된다

는 점이다. 헝가리는 독일(동독)과 마찬가지로 체제전환 초기부터 분배정책을 우선적으로 시행해왔다. 동독은 서독이라는 든든한 후원자가 존재하였기 때문에 관대한 복지 및 분배정책이 가능하였으나 헝가리는 든든한 후원자도 없는 상황에서 경제수준을 지나치게 뛰어 넘는 사회정책을 펼쳐온 점은 결함으로 남는다.

둘째, 조속한 복지국가는 국민들에게 경제정책과 사회정책에 대한 철학을 부정적으로 형성하게 할 수 있다. 탈사회주의 이후 국가의 운영철학을 형성하는 맥락에서도 경제정책과 사회정책의 조화는 매우 중요하다. 체제전환 이전 헝가리는 계획경제로, 체제전환 이후에는 시장경제로 경제체제를 운영해 왔다. 또한 체제전환 이전 헝가리는 집단주의로, 체제전환 이후에는 개인주의로 사회체제를 운영해 왔다. 따라서 사회주의에서 자본주의로의 변화과정에서 새로운 체제를 구축해가고 있는 체제 이행기에는 복지 의존적이지 않도록 국민 인식을 고양시키는 것이 중요하다. 이러한 국민인식을 형성하는 차원에서도 상호 정책의 조화는 중요한 문제라고 할 수 있다. 그러나 체제전환 초기에 상대적으로 점진적인 경제개혁을 시도하고 있는 상황에서 체제전환 불황을 무시한 사회보장은 새로운 사회에 대한 막연한 기대를 높일 수 있으며 이는 국가발전에 이롭지 못하다고 할 수 있다.

셋째, 포퓰리즘 정책을 지양하고 일관되고 장기적인 경제정책과 사회정책을 실현할 필요가 있다. 일반적으로 좌-우 정당들은 성장과 분배 중 어느 한 측면을 강조하는 경향이 있지만, 헝가리의 경우는 성장과 분배보다는 기존의 정책을 뒤집으면서 선심공약을 남발해왔다는 특징이 있다. 1999년 헝가리의 1인당 국내총생산(GDP)은 1만3천여 달러로 한국, 이스라엘, 스페인, 포르투갈 등의 수준이었음에도 불구하고 2000년대에 기대만큼 성과를 내지 못하였다. 그 원인은 바로 헝가리 정치권의 포퓰리즘에서 찾을 수 있다. 사회주의 국가 중 가장 먼저 서방에 문호를 개방했고

정치적 자유와 민주주의는 발 빠르게 받아들였지만 정작 사회주의식의 무상 의료, 무상 교육은 폐기하지 못하였고 선심성 공약들이 확대되었다. 특히 3층의 임의적 사적연금 적립금을 국가부채 상황에 써버린 희대의 사건은 일관되고 장기적인 경제사회정책이 부재함을 보여주는 대표사례라고 할 수 있다. 최근 오르반 정부가 연임하면서 정치 집단의 이데올로기에 의해 경제정책과 사회정책의 안정성과 지속성이 흔들릴 수 있다는 점이 더 부각되고 있다.

다음으로 헝가리의 사례가 통일한반도 및 북한에 주는 시사점은 다음과 같다. 먼저, 경제적 능력과 사회보장 수준은 조화시킬 필요가 있다는 점이다. 물론 북한의 체제전환 시 남한이라는 지원군이 있고 새로운 체제에서 빨리빨리 적응하려는 한국인의 기질로 퀀텀 점프(quantum leap)가 가능할 수 있다. 그러나 북한도 체제전환국이므로 체제전환 불황을 겪지 않을 수는 없다. 특히 현재 북한의 국민경제는 후진국 수준이며 이로 인해 사회보장 수준은 현실적으로 낮을 수밖에 없다. 새로운 기술을 습득하기 위해서는 오랜 시간의 교육훈련이 필요하므로 그 시간 동안의 사회보장이 필요할 것이다. 또한 자본주의 체제에 대한 희망과 기대로 인해 사회보장 혜택에 대한 욕구도 높을 것이다. 그러나 경제력을 무시한 조속한 복지국가가 되어서는 안 된다. 그것은 결국 북한 국민의 새 체제에 대한 인식형성에도 부정적 결과를 초래할 수 있다.

헝가리가 주는 또 다른 시사점은 점진적 경제개혁을 통해 체제전환의 충격을 최소화하면서 시장경제체제로의 전환도 가능한 대안의 하나라는 점이다. 체제전환 이후 헝가리는 체코와 폴란드와 다르게 경제체제 전환을 점진주의로 접근하였다. 체코와 폴란드가 충격요법식의 시장경제로의 변화를 추구한 반면, 헝가리는 이러한 빅뱅방식을 채택하지 않았다. 헝가리는 1980년대부터 자본주의 시장경제로의 이행을 시행하고 왔기 때문에 그러한 점진주의식 체제전환이 가능하였다. 특히 체코슬로바키아의 쿠폰

민영화(사유화)처럼 전 국민을 대상으로 단기간에 무상으로 민영화를 추진하는 방법이 아니라 헝가리는 매각을 기본으로 하는 방법을 채용한 점이 두드러진다. 그리고 그 기업매각도 개별적이고 점진적으로 이루어졌기 때문에 민영화 프로세스는 자연발생적인 성격이 강했다. 동시에 종업원 등 사회주의 특권층 내지 내부자들을 대상으로 하는 우대조치도 제한하였다는 특징을 갖는다. 북한이 정권붕괴로 인해 급속한 정치체제의 전환을 이룬다고 할지라도 헝가리 방식의 점진주의적 경제체제 변화도 나름 장점이 있다는 점에 유의할 필요가 있다.



## Ⅵ. 폴란드의 체제전환과 경제사회적 성과

### 1. 폴란드의 체제전환

폴란드는 1950~60년대 사회주의 산업화에 따른 경제성장으로 복지체제의 기틀을 만들었다. 1970년부터 시작된 기에렉(Gierek) 정부의 외자 유치를 통한 경기 안정화 및 수입주도 경제성장은 인민들의 생활수준을 향상시키고 사회정책에서도 여유가 있었으나, 국가부채도 그만큼 빠르게 증가하였다. 그리고 풍요로운 몇 년이 지나고 1970년대 말 오일쇼크로 경기침체와 경기 불황을 경험하였고, 이후 경제·산업정책의 실패와 그로 인한 외채의 덩어리 빠지게 되었다. 이에 따라 사회보험 방식의 연금제도, 조세에 의한 국민 건강서비스, 관대한 출산휴가 등과 같이 모든 인민을 대상으로 실시된 보편적이며 평등한 국가사회주의 복지정책은 퇴색되어 갔고, 지도층의 부정 부패가 심해지면서 1980년 여름 전국적인 노동자 파업이 일어나고 자유화 운동이 확산되었다.

1989년 폴란드 인민 공화국은 폴란드 공화국으로 국명을 변경하고 사회주의에서 자본주의로 전환하였다. 1981년 9월 자유노조 지지자들에 의해 제1회 자유노조 전국회의가 개최되었고, 바웬사(Lech Walesa)가 전국 자유노조 의장으로 선출되었는데, 당시 야루젤스키(Jaruzelski) 당 서기장은 계엄령을 선포하고 자유노조활동 금지, 바웬사 등 반체제 지도자 구금 등의 강경조치를 단행하였다. 그러나 자유노조를 중심으로 한 민주화 운동은 지속되었으며, 1988년 솔레지엔 지방 광부 및 슈체친, 그단스크 항구와 그단스크 조선소 노동자들이 자유노조의 인정, 임금인상 및 경제개혁을 요구하는 파업을 일으켰고 이는 전국적으로 확대되었다.

전국적인 파업이 지속되자 1989년 2월 폴란드 정부는 자유노조 합법

화, 정치개혁 등을 협의하기 위한 원탁회의를 개최하였다. 같은 해 6월 세계 제2차 대전 이후 폴란드 역사상 최초의 부분적 자유선거로 총선이 실시되어, 자유노조가 압도적인 승리를 거두었다. 이 선거로 폴란드는 중동부유럽 국가 중 최초로 민주주의를 재건하고 시장경제로의 체제전환을 시작한 국가가 되었다(Paci et al., 2004).

부분적 자유총선 이후 1989년 7월에 개최된 상·하원 합동 회의에서 공산당 제1서기장이었던 야루젤스키가 단독 출마하여 대통령에 당선되었으나, 8월 야루젤스키 대통령은 자유노조 지도자 바웬사와 회담을 갖고 자유노조가 주도하는 연정 수립 제의를 수락한다. 야루젤스키 대통령이 차기 총리로 자유노조의 마조비에츠키(Mazowiecki)를 지명하면서 동구 사회주의권 최초로 비 공산당이 주도하는 연립정권이 출범하게 되었다. 이후 1989년 12월 의회에서 사회주의 관계조항을 삭제하고 민주 및 자유경제 조항을 삽입하는 헌법개정안이 통과되었고, 1990년 1월 폴란드 공산당은 자진 해체하게 된다. 자유노조의 마조비에츠키 정부가 출범을 하였으나 개혁 주도파들은 야루젤스키 대통령의 퇴임을 요구하였고, 이에 5년 임기의 직선 대통령제가 채택되면서 1990년 12월 자유노조 위원장이었던 바웬사가 대통령에 당선되었다. 이로써 사회주의 이데올로기에 기초한 생산레짐을 통해 노동자 복지체제를 구축하고자 했던 새로운 사회건설 계획은 1989년을 끝으로 막을 내렸고 체제전환기에 진입하였다.

폴란드의 체제전환기는 크게 2개 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째는 1990년부터 1999년까지의 체제전환 초반 10년으로 체제전환의 충격을 이겨내고 도약하기 시작한 시기이다. 두 번째는 1999년부터 현재까지의 체제전환 후반 15년으로 체제전환의 충격 이후 새로운 경제사회정책 개혁을 통해 폴란드의 국가모델이 보다 자유주의적 성격을 지닌 모델로 변화해 온 시기이다. 본 연구에서는 이러한 시기 구분에 따라 폴란드의 경제정책과 사회정책의 변화를 중심으로 체제전환 과정을 분석하고자 한다.

## 2. 폴란드의 체제전환 이후 경제정책과 사회정책

### 가. 체제전환 초반 10년: 1989~1999

#### 1) 경제정책

체제전환 초반 10년의 기간은 계획경제에서 시장경제로의 이행으로 인해 다양한 정책 및 제도가 개혁되기 시작한 시기이다. 정부는 재정적자와 국제수지의 불균형 문제에 직면했고 시장경제 도입의 핵심, 즉 사유화라는 복잡한 경제개혁을 추진하였다(정홍모, 2007). 그러나 이러한 경제개혁은 어려운 상황에 봉착하였고, 동시에 정치적 불확실성은 개인의 불확실성으로 이어져 위기에 직면하였다. 특히 대중들은 초 인플레이션, 높은 실업율, 실질임금 감소 등 생활상의 어려움을 겪어야만 했다.

폴란드는 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 급진적 전환 방식을 취한 것으로 규정할 수 있다. 1989년 체제전환 이후 실시된 급진적 충격요법을 통해 경제개혁을 추진하였다. 체제전환 초기의 위기적 상황에서 점차 회복되어 1994~1997년 기간 동안 6% 이상의 연평균 GDP 성장률을 기록하였는데, 이러한 수치는 1990년대 유럽 내 최고의 성장률이었다.

급진적 충격요법은 전 폴란드 중앙은행 총재인 발체로비츠(Leszek Balcerowicz)가 주도한 시장경제 체제개혁으로, 1989년 9월 마조비에츠키 총리 주도의 비공산 정부가 수립된 후 시장경제 체제로의 전환을 경제정책의 기본 목표로 설정하고 추진한 급진적 경제안정화 조치 및 구조개혁을 의미한다. 그리고 이 충격요법은 발체로비츠 경제개혁안(Balcerowicz reform)으로 불린다.

이 개혁정책은 우선 국내 경제의 불균형 문제를 해소하는 안정화 정책의 기초 위에서 경제의 체계적·구조적 개혁을 실시한 후 그 성과를 바탕으로

경제성장 정책을 추진하는 것이다. 공급부문의 희생을 감수하여 주로 총 수요 억제 중심의 정책을 실시하였고, 국내적으로는 초 긴축적 재정금융 정책을 실시하였으며, 대외적으로는 평가절하를 통해 수출 증대 및 국제 수지 개선을 추구하였다. 1991년 매상세 및 특별세를 대신하는 부가가치세(VAT)와 개인소득세를 도입하여 세수를 증대하였다. 폴란드의 이러한 충격요법은 체코, 헝가리 등 구 공산국가들의 경제개혁 모델로 받아들여지는 등 사회주의 계획경제 체제에서 자본주의 시장경제로의 전환방식 중 하나로 인정받았다(외교통상부, 2009).

발체로비츠 경제개혁안의 핵심은 가장 짧은 시간 안에 가장 큰 변화를 내는 것이었다. 공기업 민영화, 가격정책, 노동시장 등의 변화 등 10개의 법안을 단 4개월 만에 급진적으로 변화시켰다. 폴란드는 1989년 10월 사회주의 계획경제 국가들 중 가장 먼저 국영기업의 매각과 사적 부동산 소유를 골자로 하는 자본주의 시장경제 도입을 발표하였다. 즉 자본, 주식, 노동, 토지, 주택, 건물, 기업, 은행 등을 매각하고 인플레이션을 국가가 직접 통제하면서 1991년까지 자본주의 경제체제로 완전히 탈바꿈 하겠다는 계획을 발표하였다.

그러나 폴란드 정부가 선택한 충격요법의 시장경제 체제로의 전환은 다른 체제전환국들과 마찬가지로 심한 부작용을 낳았다. 체제전환 초기에는 지난 45년간 사회주의 시장경제의 경험도 부족하여 실업, 빈곤, 인플레이션으로 어려움에 봉착하게 되었다. 발체로비츠 충격요법은 산업노동자와 농민의 지위를 약화시켰고, 생존을 위한 자원마저도 부족한 사람들을 양산하였다(Balcerowicz, 1995).

발체로비츠 경제개혁을 추진하는데 있어서 고용 및 사회정책은 경제정책만큼 관심을 가지지 못한 소외된 분야였다(Orenstein, 1995; 윤덕희, 2011). 그 결과 고용 및 사회정책과 관련해서 커다란 부작용을 낳았다. 즉 국민들의 대부분은 국영기업에 속해 있었는데, 그들의 대부분은 해고

되었고 실업상태에 놓이게 되었기 때문이다. 60만개의 민영기업이 등장하고, 이를 통한 150만개의 일자리 창출에도 불구하고 공기업에 포함되었던 많은 노동자들이 실업상태에 처하게 되면서 높은 실업률을 보였다. 이러한 사회문제에 대하여 적극적 노동시장정책을 펼침으로써 대응했어야 하지만, 사회주의 시대의 역할이었던 직업배치의 역할을 뛰어 넘기에는 역부족이었다(민기채, 2014a).

정부가 적극적으로 고용 및 사회정책을 변화시켜야 한다는 인식이 등장하였지만, 이러한 인식 변화도 예방책이라기보다는 사후대응적 정책의 성격이 강했다(Ministry of Labour and Social Policy, 2015). 당시 모든 고용 및 사회제도는 실업자에게 일자리를 찾도록 해주고 그들이 공공부조를 받을 수 있도록 지원해주는 것이 전부였다. 국가소유의 기업이 민간기업으로 전환하였고 노동생산성을 높이기 위해 수많은 노동자들이 해고되었지만, 국가는 이들에게 공공부조 이상을 제공해 주지 못했다.

한편 1990년 12월 대통령 선거에서 바웬사가 당선된 후 1991년 1월 비엘레츠키(Bielecki) 내각이 성립되고 같은 해 10월 총선에서 우파인 자유노조 계열 24개 정당이 하원에 진출하였으나 우파 내부의 갈등이 심화되었다. 그리고 1993년 9월 예산안에 대한 자유노조의 반대로 바웬사 대통령은 국회를 해산하고 조기 총선을 실시한 결과 구공산당인 민주좌파연합(SLD)과 농민당(PSL)이 제1당과 2당으로 부상하고 연정을 구성하여 1997년 3월까지 지속되었다.

이러한 정치안정에 힘입어 1994년부터 유럽 국가 중 가장 높은 경제성장을 기록하기 시작하면서 서서히 체제전환의 충격을 이겨내고 실업과 빈곤문제가 완화되기 시작하였다. 또한 실업급여 및 공공부조 이외에 다른 사회정책 분야의 개혁이 시작되었다. 경제적 안정과 함께 경제발전도 이때부터 시작되면서 사회주의 이전의 비스마르크언 특성은 제도적 성격을 강화하기 시작한다. 그리고 1995년 11월에 치러진 대통령선거에서 민

주좌파연합의 크바시니에프스키(Kwasniewski) 후보는 바웬사를 누르고 대통령에 취임한 이후 체제전환의 충격을 극복해내고 사회주의 이전의 자본주의 학습의 경험을 되살려 체코에 이어 헝가리와 함께 1996년 OECD에 가입하는데 성공하였고, 1997년까지 고성장을 구가하였다. 그러나 1998년 이후 전반적인 세계 및 유럽경제 침체의 영향으로 경제성장이 둔화되고 18% 수준의 높은 실업률 및 GDP의 5% 수준의 재정적자 등의 경제침체를 겪었다.

## 2) 사회정책

앞서 언급한 바와 같이 발체로비츠 경제개혁안을 추진하는데 있어서 사회정책은 소외된 분야였다. 시장경제로의 이행과 동시에 사회주의 사회보장제도는 급격하게 축소될 것이라고 예상되었다. 그러나 이러한 일반적인 예상과는 달리 복지지출은 지속되었다. 다시 말해, 체제전환 후 초반 10년간 폴란드의 사회정책은 우선순위 상 경제개혁에 밀려 느슨하게만 진행되었기 때문이다.

물론 <표Ⅶ-1>에서 보듯이 1995년까지 노동시장정책과 공공부조, 질병, 가족수당 등의 분야에서 일부 구조적 변화가 있었다. 특히 이행에 따른 사회문제는 증가하는 실업과 빈곤이었기 때문에 1990년대 초반에는 다른 체제전환국들과 마찬가지로 실업과 빈곤문제가 가장 심각한 사회적 이슈였다. 따라서 빈곤층과 실업자들을 위한 공공부조, 고용서비스 및 실업급여가 사회정책의 중심이었다. 나아가 연금정책은 체제전환 과정에서 낙오된 고령실업자의 빈곤 문제를 해결하는데 활용되었다. 조기 은퇴자에 대해 노령 및 장애연금을 지급하도록 한 것이 대표적이다(민기채, 2014b). 하지만 그 외 연금분야의 변화는 미미했으며, 건강 및 재정정책과 관련해서는 거의 변화가 없었다.

〈표 VI-1〉 1990년대 중반까지 사회보장제도 개혁 결과

노동시장정책	공공부조	연금	건강	질병	가족수당	재정
O	O	△	X	O	O	X

주: O - 중요한 구조적 변화, △ - 변화가 거의 없음, X - 변화 없음

자료: Götting(1998), 재구성.

폴란드의 연금개혁은 1990년 초반부터 점차적으로 개혁되기 시작하였다. 1991년 10월 채택된 연금개혁 수정안의 주요 내용은 개인의 기여와 급여 수준 간 관계를 강화시키는데 있었다. 그 후 World Bank의 권고를 수용하여 1997년 최종 연금개혁안이 통과되었고, 1999년부터 새로운 연금제도가 시행되었다. 1999년 폴란드의 연금제도의 구조적 개혁은 체코의 1993년에 비해 늦게 시작된 것이다.

이러한 연금개혁이 추진된 것은 먼저 기존 제도에 계층간 불공평 문제가 심각하게 내재되어 있었기 때문이다. 1999년 이전의 폴란드의 공적연금 제도는 다른 사회주의 국가와 유사하게 광부, 농부, 군인, 경찰 등 정치적으로 강력한 집단에게 특별한 혜택을 제공하고 있었다. 이로 인해 현행 연금제도는 불공평하다는 인식이 대두되기 시작하였다. 나아가 재정적 불안정성도 연금개혁을 촉발하였다. GDP 대비 연금지출은 1989년 6.6%에서 1990년 8.1%, 1991년 12.6%, 1992년 14.6%, 1994년 15.4% 등으로 급속히 증가했다(Schrooten et al., 1999). 이러한 연금지출 증가는 1990년대 이후 전환기 시장경제로의 이행이 빚은 혼란을 최소화하기 위해 조기 은퇴자와 실업자들을 배려하는 정책을 추진하는 과정에서 연금지출이 빠르게 증가하였기 때문이다. 특히 장애연금 수급자격을 완화함으로써 연금수급자 수는 급격하게 상승한 반면, 평균 은퇴연령은 빠르게 하락하는 결과를 초래하였다.

한편 사회정책의 개혁은 정부의 이데올로기적 특성과 관련이 깊다고

할 수 있다(민기재, 2014b). 1993년까지는 친체제전환 연합이 정부를 구성하였다. 반면 1993년부터 1996년까지는 친공산당 연합이 정부를 구성하였는데, 이들은 사회주의 시대부터 누려왔던 사회정책을 개혁하는데 상대적으로 미온적이었다. 1997년부터는 다시 친체제전환 연합이 정부를 구성하였고 사회정책을 개혁하는데 보다 적극적이었다. 결국 체제전환 초반 10년에는 정부의 이데올로기적 성격에 따라 사회주의 시대의 사회정책을 계승하거나 개혁하려고 했다는 것을 알 수 있다.

## 나. 체제전환 후반 15년: 2000~2015

### 1) 경제정책

폴란드는 1997년까지 연평균 6% 이상의 경제성장을 누리며 ‘유럽의 호랑이(European Tiger)’ 로도 불렸으나, 1998년 이후 전반적인 세계 및 유럽경제 침체의 영향으로 경제성장이 둔화되고 높은 실업률과 재정적자 등 경제침체 상황이 계속되었다. 그러나 2002년 이후 급증세를 보인 외국인 직접투자(FDI, Foreign Direct Investment)의 유입과 수출이 경제회복의 동력으로 작용하여 2003년 3.7%의 경제성장률을 기록하는 등 뚜렷한 회복세를 보이기 시작하였다. 2004년 5월 유럽연합(EU) 가입 이후에는 EU 국가들의 균형 발전을 위해 지원되는 EU 펀드의 유입으로 경제발전의 기반을 더욱 견고하게 다졌다.

외국인 투자자의 신뢰와 민간 소비의 지속적인 성장세를 이어가 2007년에는 저인플레이션 속에 1997년 이후 최고의 성장률인 6.7%의 고성장을 기록하였다. 특히 2008~2009년 세계경제위기 속에서도 EU 국가 중 유일하게 플러스 성장을 이룩하며 중동부 유럽의 경제 강국으로 부상하였다. 또한 2011년 유로존의 재정위기 때도 EU 27개국 평균 경제성장률인 1.6%보다 두 배 이상 높은 4.3%의 경제성장을 달성하였다. 이러한 건실한

경제성장의 배경으로는 중동부유럽 최대의 내수시장 및 자국통화인 즈위티화 약세로 인한 EU 역내 수출의 증대, 그리고 건설 및 인프라 분야의 활발한 투자가 지속되고 있는데서 기인한다(코트라, 2013).

현재 폴란드는 독일 등 서유럽 시장으로서의 높은 접근성, 상대적으로 저렴한 비용을 통한 높은 수출 경쟁력, 낮은 인건비 대비 우수한 노동력, 정부의 다양한 외국인 투자유치 노력 등을 바탕으로 지속적인 경제성장을 이어가고 있다. 특히 대부분의 유럽 국가에서 마이너스 성장을 기록한 2012~2013년 기간에도 1.5% 전후의 건실한 경제성장세를 보였다. 그러나 폴란드는 현재 10%대에 달하는 높은 실업률의 완화, 지속적 개혁 추진을 통한 정부 재정적자폭 축소, 폴란드 동부지역의 발전을 통한 지역 균형발전, 낙후된 인프라 개발, 민간 경제발전을 저해하는 관료주의 철폐 등 장기적 경제성장을 위한 발전 과제를 안고 있는 상황이다.

## 2) 사회정책

1999년 이후부터 현재까지 체제전환 후반 15년 동안 사회정책 개혁의 주요과제는 연금 및 건강보험과 관련된 제도개혁이었다. 체제전환 초반 10년의 개혁은 계획경제를 부인하고 여러 영역에서 국가역할을 축소하는 방향으로 급진적 개혁을 단행한 것이 사실이다. 그러나 사회보장제도 개혁은 상대적으로 덜 급진적이었고 정부차원의 광범위한 지출이 계속되었다. 따라서 후반 15년의 개혁의제는 이러한 초기 10년 동안 진행된 개혁을 재검토하는 것이었다.

이 시기의 사회정책에 대한 이해는 2004년 5월 EU 가입과 세계자본주의에 편입되었다는 사실에서 출발할 필요가 있다. 폴란드는 1993년 EU로부터 가입 권유를 받았고 가입 시기를 2004년으로 결정하고 준비해 왔으며 드디어 2004년에 EU에 가입하였다. EU 가입은 폴란드의 사회정책 모델이 유럽의 복지국가 모델과 보조를 맞출 필요가 있게 되었다는 것

을 의미한다. 2000년대의 비스마르키언 특징은 사회정책 속에 정착되어 발전하고 있다. 따라서 폴란드에서 비스마르키언 특징은 독립국가 이전 근대화와 함께 태동하였다가 사회주의 계획경제 체제뿐만 아니라 자본주의 시장경제 체제 하에서도 경로의존성이 강하게 나타나고 있는 것으로 판단된다(민기채, 2014a).

사회보장제도의 대대적인 개혁을 위해 제일 먼저 연금제도의 개혁을 추진하였는데, 1997년 연금개혁안이 통과되었고 1999년부터 시행되었다. 연금개혁 이전에는 1층에 부과방식의 확정급여형 연금제도만 존재하는 단층 노후소득보장체계였다. ‘다양성을 통한 사회보장’이라는 슬로건 하에 1999년에 시행된 1차 연금개혁의 핵심은 부과방식의 확정급여형 연금제도를 확정기여형 연금제도로 전환시키고 3층으로 구성된 다층 노후소득보장체계로 변화시키는 것이었다.

이에 따라 1층은 강제적 공적연금으로써 부과방식의 명목확정기여형(NDC) 연금제도로 변경되었고, 2층은 강제적 개인연금으로써 개인계정을 가지고 있는 DC형 개방연금기금(Open Pension Funds) 제도로 전환되었다. 1차 연금개혁 당시 개방연금기금 제도는 강제가입이었으나, 2차 연금개혁으로 인해 2014년 8월부터 임의가입으로 변경되었다. 마지막으로 3층은 2개로 구성되는데 하나는 기업연금제도(Occupational Pension Programmes)이며, 다른 하나는 개인은퇴계정(Individual Retirement Accounts)이다.

[그림 VI-1] 폴란드의 1999년 연금개혁 전후 제도 비교

Since 1999, 2 parallel general pension systems function in Poland:

<b>Old pension scheme,</b>	- PAYG/ DB (defined benefit)
<b>New pension scheme,</b>	- DC (defined contribution)
<u>Obligatory level</u>	
I pillar (FUS)	Social Insurance Institution (ZUS) – redistributive part – PAYG/NDC
<u>Voluntary level</u>	
II pillar (OFE)*	Open Pension Funds (OFE) funded part – DC
III pillar (PPE)	Occupational Pension Programmes (PPE) funded part – DC
(IKEs)	Individual Retirement Accounts (IKE) funded part – DC

\* Between January 1999 and July 2014 – compulsory ; since August 2014 - voluntary

자료: ZUS(2015), Modernization of the Polish pension scheme: Current problems and ways of solving them.

연금개혁에 있어 또 하나의 큰 변화는 2011년 5월부터 시행된 DC형 개방연금기금(Open Pension Funds) 제도의 개혁이다. 1차 개혁이 ‘다양성을 통한 보장’ 이라면, 2차 개혁은 개방연금기금제도의 기능인 수익구조 및 정부의 예산조달 능력에 대한 평가에 기반하여 ‘Balancing을 통한 보장’, 즉 개방연금기금 제도의 기능성과 정부의 자금 능력의 균형을 이루기 위해 앞서 언급한 바와 같이 강제가입제도에서 임의가입제도로 전환시킨 것이다. 이에 따라 개방연금기금제도의 기여금의 일부를 사회보험기금(FUS)의 subaccount(2011년 5월에 시행)로 이전하는 것이 가능하게 되었고, 개인이 기금 투자자들을 자유롭게 선택할 수 있는 기회가 보장되었다. 또한 2014년 8월부터 자발적으로 연금 선택이 가능하게 되었다.

결과적으로 체제전환 이후 사회정책의 가장 큰 변화는 부과방식 연금

제도에서 개인계좌제도(individual account system)의 도입으로 시장의 원리가 강하게 반영되어 있다는 것이다(정홍모, 2007). 즉 기여금이 공공 기관과 민간기관으로 분리된다는 것을 의미한다. 적립된 개인의 기여금은 민간금융기관의 투자성과에 따라 개인마다 차등적인 급여가 제공되는 2층 체제가 도입된 것이다. 이것은 시장의 원리가 연금제도를 장기적으로 지속 가능하게 할 수 있다는 판단에 의한 것으로, 소득재분배를 통한 사회정의 실현이라는 사회보험의 정신과는 일정한 거리가 있는 것이다.

그러나 자유주의적 연금제도 도입에도 불구하고 폴란드 국민들은 적립식 개인계좌보다는 전통적 비스마르키언 사회보험제도를 선택함으로써 보수주의적 복지체제의 특징을 유지하고 있다(민기채, 2014a). 2003년과 2008년 연금제도의 변화가 있었으나 실제 2층 개인계좌에 납부하는 보험료는 감소한 반면, 1층의 부과방식 연금제도에 납부하는 보험료는 증가하였다. 결국 적립식 개인연금 계좌를 만들었음에도 불구하고 폴란드 국민들은 보험료 납부에서 전통적 부과방식을 선택한 것으로 볼 수 있다.

다음으로 건강정책은 1999년까지 전 국민을 대상으로 조세에 의한 국민 건강서비스를 제공했으나 1999년 사회보험 방식의 국민건강보험으로 전환되었다. 체제전환 초기의 충격요법을 통한 발체로비츠 경제개혁은 폴란드 국민들의 건강영역과 관련해서도 부정적 영향을 미쳤다. 폴란드 국민들은 체제전환으로 인한 극도의 경제·사회·심리적 충격과 그에 따른 적응의 어려움 등으로 사망률의 급격한 증가 및 기대수명의 급격한 하락을 경험하였다.

대부분의 체제전환국에서 채택한 충격요법은 사회주의 인간형이 아닌 자본주의 인간형으로의 새로운 탈바꿈을 요구하였다. 체제전환이 심각한 불안정 상태를 유발시킴으로써 사망률 급증과 기대수명 급감을 야기한 것은 자본주의 체제에 대한 적응이 얼마나 어려운 것인지를 보여주는 대표적인 증거라고 할 수 있다(민기채, 2014a). 이러한 문제에 효과적으로 대응

하기 위해 1999년 폴란드의 건강정책은 사회주의 방식의 세마스코 모델에서 비스마르키언 모델로 전환했다, 사회보험 등 사회보장의 강화는 체제전환 과정에서 사회유지에 필수적인 요소이며, 국민들의 우산이자 든든한 삶의 버팀목으로 작용하기 때문이다.

체제전환 이후 폴란드 복지체제의 특징은 ‘반사회주의 노선과 그 대안으로써 비스마르키언 전통의 회복’으로 요약된다(민기채, 2014a). 부연하면, 사회정책 속에 자유주의적 특성이 포함되어 있으나 비스마르키언 전통에 기초한 복지체제라고 특징지을 수 있다. 폴란드는 사회주의 시대부터 계속해서 유지해온 강력한 비스마르크형 사회보험제도의 전통을 체제전환 이후에는 마르크스의 성격을 제거한 비스마르크형 사회보험제도로 전환하였다. 그리고 사회보험의 적용범위를 자영업자들에게까지 더욱 확대하였다. 여기에 자유주의적 성격의 사회정책이 혼합된 특징을 가지고 있다. 이를 종합하면 자유주의와 보수주의의 하이브리드, 즉 약한 자유주의적 특성을 가진 보수주의 복지체제로 명명할 수 있다.

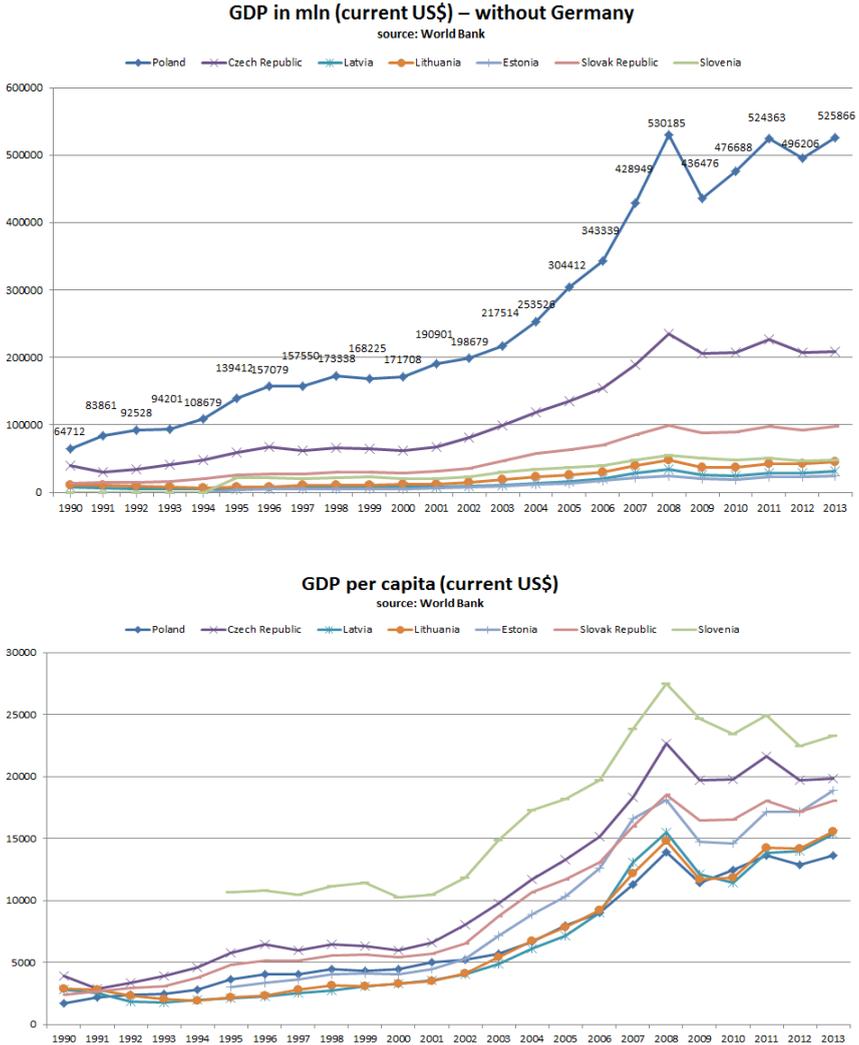
### 3. 체제전환의 경제사회적 성과

#### 가. 경제적 성과

체제전환 이후 폴란드의 GDP를 살펴보면, 체제전환국 중 가장 가파르게 성장하고 있다. 물론 체제전환 10여년 간, 즉 2000년대 이전에는 체제전환의 후유증에서 벗어나지 못하였다. 하지만, 그 이후에는 급속한 경제성장을 구가하고 있는 중이다. 특히 폴란드는 넓은 영토와 상대적으로 규모있는 인구(약 4000만명) 등을 배경으로 성장잠재력이 높다. 하지만 아직 1인당 GDP는 다른 체제전환국에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있으며, 2012년 기준 1인당 GDP는 US \$22,783 수준에 머무르고 있다.

184 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

[그림 VI-2] 체제전환국의 GDP 및 1인당 GDP: 1990~2013

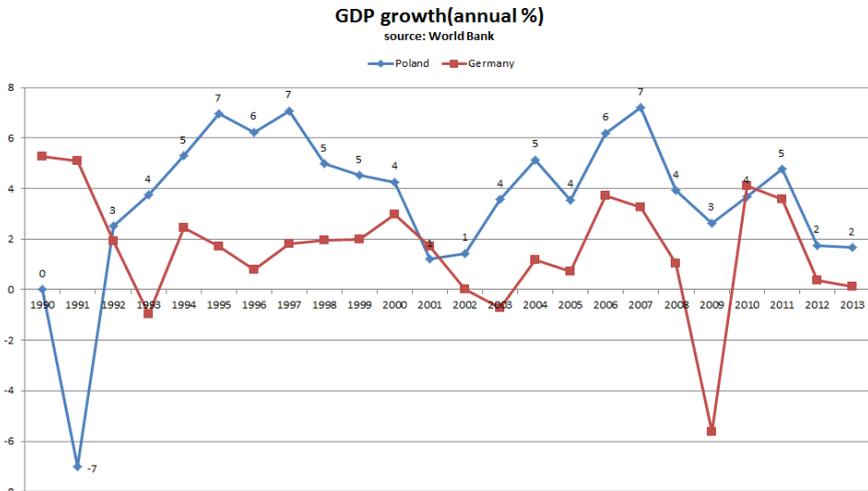


자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015).

폴란드의 연간 GDP 성장률(1990~2013년)을 살펴보면, 폴란드는 독일보다 더 높은 성장률을 기록하고 있다. 폴란드는 1989년 체제전환 이후

급진적인 경제개혁을 통해 1990년대 유럽 내 최고의 경제성장률을 기록하였다. 다만 1991~1993년의 경우 마이너스 성장률을 보이고 있는데, 이는 발체로비츠 경제개혁안의 충격요법 시기였기 때문이다. 이후 1994~1997년 기간 동안 연평균 6% 이상의 경제성장을 기록하였으나, 1998년 이후 전반적인 세계 및 유럽경제 침체의 영향으로 경제성장이 둔화되고 높은 실업률과 재정적자 등 경제침체를 겪었다. 2004년 EU 가입 이후의 GDP 성장률 추이를 보면 독일과 유사한 경향을 보이고 있다. 이는 폴란드가 EU에 통합되었기 때문에 유사한 경향을 보이고 있는 것이라고 이해할 수 있다(Ministry of Labour and Social Policy in Poland, 2015).

[그림 VI-3] 폴란드의 GDP 성장률: 1990~2013



자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015).

거시경제 측면에서 살펴보면, 지난 몇 년간 내수 증대를 주도하며 폴란드 경제성장의 주요 동력 중 하나로 평가되던 정부소비는 2011년 출범

한 신정부의 재정적자폭 축소를 위한 긴축 정책 추진으로 인해 지속적인 감소세를 나타내고 있다. 그 결과 폴란드의 GDP 대비 재정적자 규모는 2010년에 7.9%까지 상승한 뒤 2012년에는 3.9%로 감소했다. 이는 2012년 기준 체코의 4.4%보다 낮고 헝가리의 2.1%보다 높은 수준이나, EU의 권고 수준인 GDP 대비 3%를 웃돌아 재정적자 축소 압력을 받아왔다. 이에 따라 2011년 재집권에 성공한 여당은 연금수급연령 상향 조정 등의 연금개혁, 지방정부의 지출 상한선 도입 등의 긴축 정책과 함께 부가가치세 인상 등의 개혁을 통해 재정적자폭을 축소하기 위해 노력하고 있다. 따라서 폴란드 정부는 지속적인 개혁 추진을 통해 정부의 재정적자폭을 3% 이하로 축소해야 하는 중·장기적 경제성장 과제를 안고 있다.

한편 정부부채는 2000년 이후 증가세를 보이고 있으며, 2010년 이후 현재까지 60% 초반 수준을 유지하고 있다. 이는 체코 55.7%, 헝가리 89.7% 등 비셰그라드 국가들 및 영국 101%, 프랑스 109.3%, 독일 88.5% 등 서유럽 국가들과 비교할 때 국가 경제에 큰 부담을 줄 정도는 아닌 것으로 파악된다. 폴란드 정부는 2013년부터 부채비율이 서서히 감소하기 시작할 것으로 전망하고 있다(코트라, 2013).

〈표 VI-2〉 폴란드의 주요 거시경제 지표: 2000~2012

(단위: GDP 대비 %)

구분	2000	2005	2010	2011	2012
재정적자	-3.0	-4.1	-7.9	-5.1	-3.9
정부부채	45.4	54.1	61.4	61.4	63.0
경상수지	-	-2.55	-5.5	-5.0	-3.4

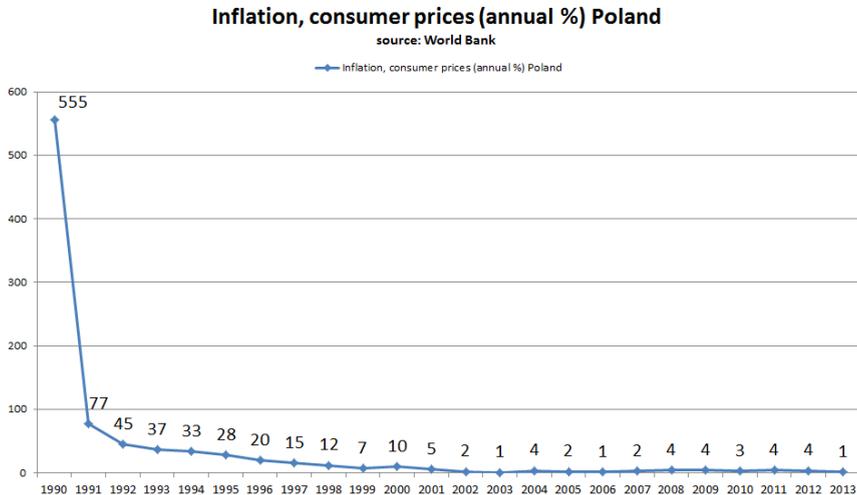
자료: OECD, Stat; OECD(2013), OECD Economic Outlook.

폴란드는 체제전환 초기 급속한 인플레이션 이후 안정화 국면에 접어든 것으로 보인다. 인플레이션이 1990년 555%에 이르렀으나, 2000년대

들어 서유럽과 유사한 한 자리 수를 보이고 있다. 물론 2011년의 경우 꾸준한 내수 증가와 국제원유 및 원자재 가격의 상승, 즈워티화의 약세로 인한 수입 부담 증가, 부가세 등 간접세의 인상 등으로 인해 인플레이션은 4.3%를 기록하였다. 이는 폴란드 중앙은행의 물가상승률 목표치인  $2.5 \pm 1\%$ 를 상회하는 수치이다. 중앙통화위원회는 이러한 높은 인플레이션을 억제하기 위해 2011년 4차례의 조정을 통해 기준금리를 3.75%에서 4.5%로 인상하였다.

그러나 2012년에는 GDP, 수출, 수입 등 주요 경기 지표들이 예상보다 저조한 것으로 나타나고 내수 경기가 얼어붙으며 인플레이션이 2006년 이후 최저치인 1.3%를 기록하였다. 이에 폴란드 중앙은행은 기준금리를 3%까지 하향 조정하였다. 그럼에도 불구하고 폴란드 금리는 아직도 EU 국가 중 가장 높은 수준으로, 경기 회복 속도에 따라 정부의 추가 금리 인하 가능성도 존재한다(코트라, 2013).

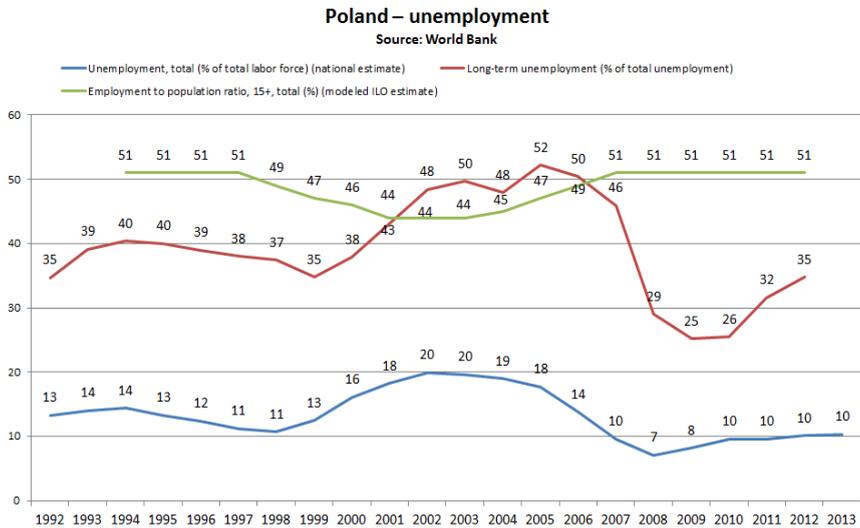
[그림 VI-4] 폴란드의 인플레이션: 1990~2013



자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015)

실업률의 경우 체제전환 이후 1992년 처음으로 집계한 공식적인 실업률 (단순실업률) 통계에서 13%를 기록한 것에 대해 폴란드 사회는 큰 충격에 빠졌다. 이후 실업률은 2002년과 2003년에 최대 20%까지 치솟았다가 하락세로 전환하여 2010년 이후 10%에서 유지되고 있다. 2012년의 경우 특히 산업체, 건설업의 불황으로 남성의 실업률이 여성보다 3배 이상 빠르게 증가하는 양상을 보였다. 2011년과 비교할 때, 여성의 실업률은 3.7%가 증가한 반면, 남성의 경우 12.5%까지 실업률이 증가하였다. 이는 주로 남성이 종사하고 있는 건설업과 제조업의 불황으로 인한 대규모 해고로 인해 남성 실업률이 높아진 것으로 분석된다(코트라, 2013).

[그림 VI-5] 폴란드의 실업률: 1990~2013



자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015).

## 나. 사회적 성과

폴란드의 2010년 현재 총 인구는 약 3,800만명이며, 그 가운데 65세

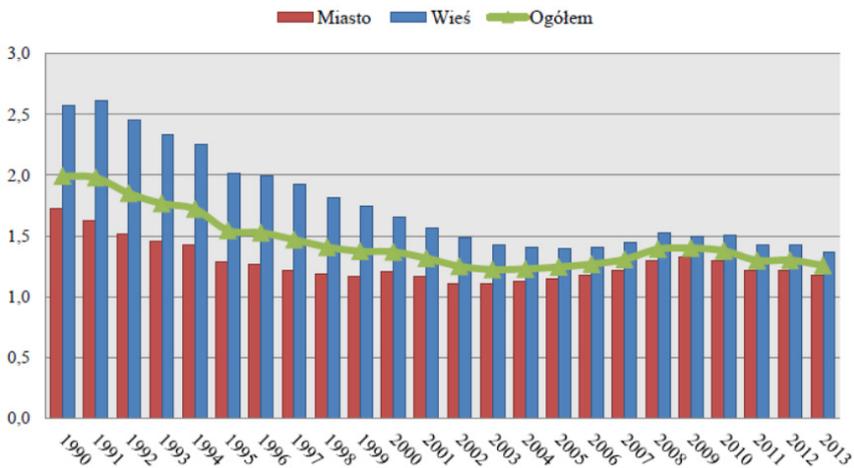
이상 노인인구의 비중은 13.4%로 EU 28개국(17.5%) 및 OECD 평균(14.7%)보다 약간 낮은 수준이다. 그러나 아동인구는 급격히 감소하고 있는 반면, 노인인구는 빠르게 증가하여 폴란드의 65세 인구 비중은 2020년에는 OECD 평균을 넘어서고 2050년에는 EU 평균보다 높을 것으로 전망된다. 급진적인 정치, 사회, 경제체제의 전환과정에서 연금제도가 개혁된 배경에는 그러한 인구학적 변화가 주요 요인으로 작용했다.

〈표 VI-3〉 폴란드의 총인구 대비 65세 이상 노인인구: 2000~2050

국가	2000	2010	2020	2030	2040	2050
폴란드	12.2	13.4	18.4	22.3	25.1	30.3
EU28	15.7	17.5	20.3	23.8	27.0	28.7
OECD	13.0	14.7	18.0	21.4	23.9	25.3

자료: OECD(2014), OECD Factbook(2014).

[그림 VI-6] 폴란드의 출산율: 1990~2013



주: 빨간색 그래프 - 도시지역, 파란색 그래프 - 농촌지역, 녹색 그래프 - 합계.

자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015).

## 190 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

2014년 기준 폴란드의 기대수명은 남성 73.8세, 여성 81.6세로 점차 증가 추세(1990년 기준 남성 66세, 여성 75세)인데, 이러한 기대수명의 증가는 의료기술의 발전에 기인한 측면이 있다. 반면 출산율은 1.29로 OECD 국가 중 가장 낮은 그룹에 속한다. 출산율 감소는 국가책임 보육 정책의 소멸 및 가족정책의 약화에서 기인한다. 또 출산율의 감소는 체제 전환국이 공통적으로 겪는 현상으로, 체제전환과정에서 나타난 미래 불확실성 및 불안정이 출산의욕을 저하시키는 요인으로 작용하기 때문이다. 이러한 출산율의 저하는 미래 노인부양비의 급격한 상승을 예고하고 있다. 노인부양비 전망에 의거하면, 2040년까지는 완만하게 증가하다 2040년 이후 큰 폭으로 확대되어 2013년에서 2060년까지의 변화폭은 41에 달한다. 독일, 스웨덴, 영국과 비교해 볼 때 급격한 변화이다.

〈표 VI-4〉 폴란드의 노인부양비 추계: 2013~2060

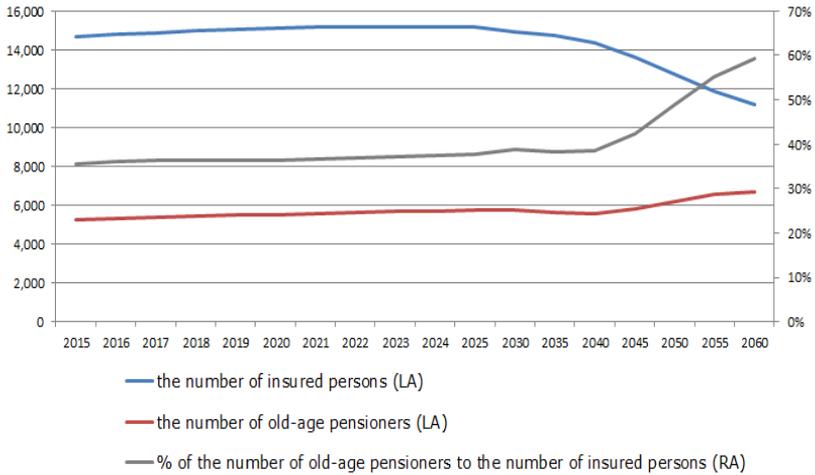
국가	2013	2020	2030	2040	2050	2060	2013-2060 변화
폴란드	21	28	36	40	53	61	41
독일	32	36	48	56	57	59	27
스웨덴	30	33	36	37	38	42	11
영국	27	30	35	39	41	43	16

자료: European Commission(2015), The 2015 Ageing Report.

폴란드도 유럽 국가와 마찬가지로 인구고령화가 시작되고 있으므로 이에 대한 대비가 필요한 시점이다. [그림 VI-8]에서 나타나듯이, 2055년경 연금가입자수 대비 연금수급자수가 역전될 것으로 보인다. 연금수급자가 연금가입자수를 능가한다는 것이다. 이로 인한 재정적 압박으로 연금수급권 보장이 어려워질 것으로 예측되고 있다. 이에 대한 다양한 대비책이 논의되었고, 그 결과 최근 2차 연금개혁이 추진되었다. 아울러 출산을 장려하기 위한 다양한 가족정책의 도입 필요성을 인식하고 이에 대한 대책만 마련 중에 있다(ZUS, 2015).

[그림 VI-7] 연금가입자수 대비 연금수급자수 비율 추이(2015-2060)

The number of old-age pensioners to the number of insured persons (2015-2060)

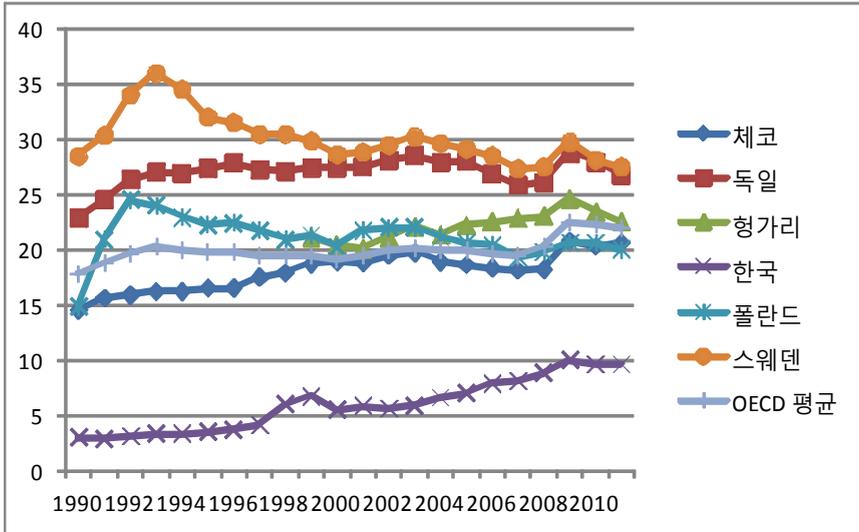


Source – ZUS, 2013

자료: ZUS(2015), Modernization of the Polish pension scheme: Current problems and ways of solving them.

폴란드의 GDP 대비 총 사회지출(public and mandatory private social expenditure) 비율은 체제전환 직후인 1990년 14.9%에서 1995년 22.3%로 빠르게 상승한 이후 2000년부터는 20%대를 유지하고 있다. 2011년 폴란드의 사회지출 비율은 20.1%로 OECD 평균인 22.1%보다 약간 낮은 수준이고 체코와 유사하다.

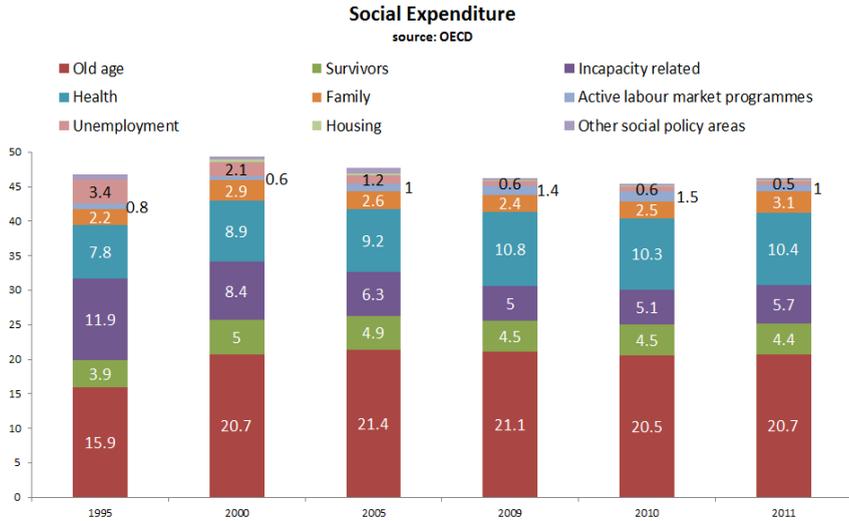
[그림 VI-8] 체제전환국의 사회지출: 1990~2010



자료: OECD, Stat.

[그림 VI-10]은 폴란드의 총 사회지출 대비 부문별 비율을 보여주고 있다. 총 사회지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 분야는 연금지출로 2000년 이후 21% 전후의 안정세를 유지하고 있으며, 그 다음이 10% 내외의 건강관련 지출이다. 반면 장애관련 지출은 최근 축소된 분야로 볼 수 있다. 한편 체제전환 이후 가족정책의 약화로 인해 총 사회지출에서 가족정책이 차지하는 비중은 3% 정도로 미미한 수준이다.

[그림 VI-9] 폴란드의 부문별 사회지출 비율

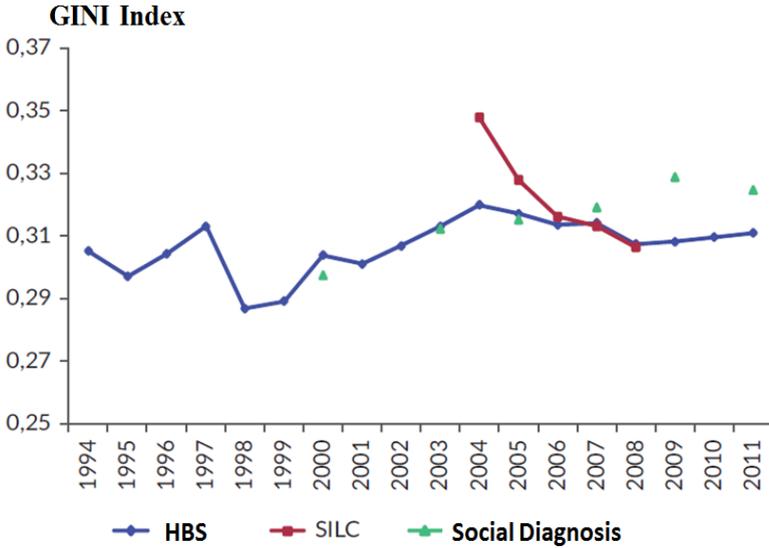


자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015).

폴란드의 불평등 수준은 높은 편이나, 2004년 EU 가입 이후 하락하는 추세를 보이고 있다. Gini Index HBS(House of Budgetary Survey, 폴란드 기관), SILC(유럽조사기관), Social Diagnosis(민영기관) 등 다양한 기관들이 다양한 방법으로 불평등 지수를 발표하고 있는데 그 결과는 <그림 VI-11>과 같다. HBS 기준은 0.29~0.32로 큰 변화가 없다. SILC 기준으로 보면 2004년 EU 가입 이후 0.35에서 0.30으로 불평등 정도가 빠르게 완화되었다. 반면 Social Diagnosis(민영기관) 기준으로 볼 때, 0.30에서 0.32로 소폭 증가한 것으로 나타났다. 체제전환 이후에도 불평등이 크게 악화되지 않은 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

194 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

[그림 VI-10] 폴란드의 지니계수

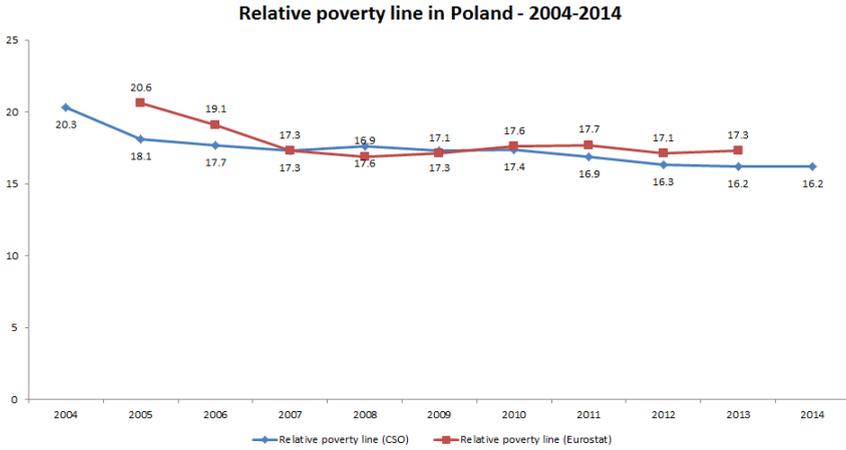


source: Employment in Poland 2011: Poverty and jobs

자료: Ministry of Labour and Social Policy(2015), Transformation Results: An Overview.

폴란드의 중위소득의 60% 이하 기준 빈곤율을 보면, Central Statistical Office와 Eurostat에서 집계한 빈곤율 모두 2004년 이후 급격히 하락하고 있는 추세이다. 중위소득의 60%를 기준으로 했을 때 2013년 현재 폴란드의 빈곤율은 16~17% 수준이다. 중위소득 50% 이하의 빈곤율은 2011년 기준 11%이다. 이 수치는 OECD 평균 수준이다.

[그림 VI-11] 폴란드의 빈곤율: 중위소득 60% 기준



자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015).

[그림 VI-12] OECD 국가의 빈곤율: 중위소득 50% 기준

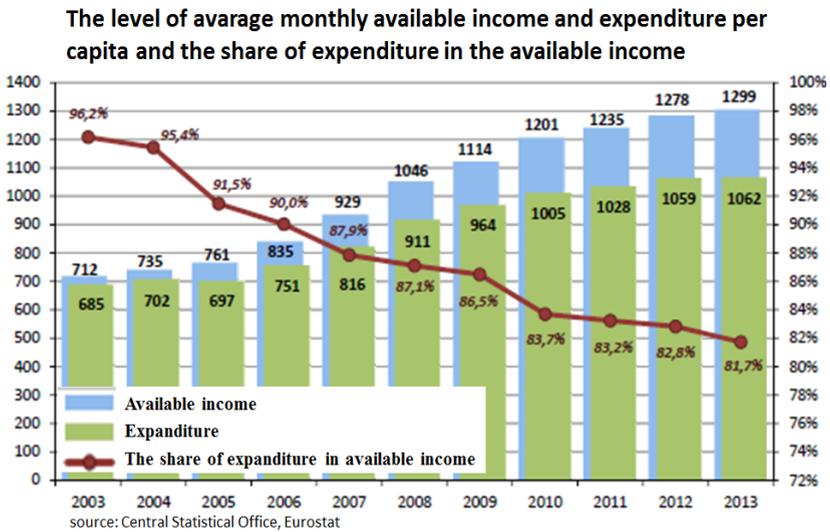


자료: OECD(2014), OECD Factbook 2014.

196 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

[그림 VI-13]는 가처분소득에서 소비지출이 차지하는 비율 및 생활만족도를 보여주고 있다. 가처분소득 중 소비지출 비율을 보면, 2003년의 경우 수입의 대부분을 지출해야 했으나 점점 더 수입이 지출을 넘어섬으로써 삶의 질 향상을 가져왔다고 할 수 있다. 1991~2013년의 경향을 볼 때 생활만족도가 높아지고 있다고 볼 수 있다. 체제전환 초기에는 중간적 입장을 가지고 있었는데 시간이 경과함에 따라 만족도가 높아지는 경향이 강하다.

[그림 VI-13] 폴란드의 가처분소득 중 소비지출 비율 및 생활만족도: 2003~2013



자료: Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015).

#### 4. 결론 및 시사점

폴란드의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과에 대한 주요 결론은 다음과 같다. 첫째, 폴란드의 체제전환은 성공적으로 이행 중이라고 평가할 수 있다. 충격요법을 통한 경제정책 개혁과 사회주의 시대 사회정책에 대한 지속적인 개혁 아래 객관적인 경제사회적 지표도 꾸준히 향상되었다. 가장 높은 GDP, 안정적인 GDP 성장률, 실업률 감소 등 폴란드의 주요 거시경제 지표가 긍정적이다. 사회지출, 빈곤율, 소득불평등 등 사회지표에서도 유럽 평균수준을 보이고 있다.

둘째, 여전히 폴란드의 체제전환에서 과제가 남아 있다. EU와 OECD 평균보다 높고 빠른 노인인구 비율의 증가세를 보이고 있다. 반면 출산율은 1.29로 OECD 국가 중 가장 낮은 그룹에 속한다. 젊은 노동세대의 서구 국가들에 대한 취업이주로 인해 실력 있는 노동세대의 부족현상을 겪고 있는 실정이며, 이는 향후 폴란드의 경제뿐만 아니라 연금을 비롯한 사회보장 전반에 걸쳐 부정적 영향을 미칠 수 있을 것으로 보인다. 이외에도 재정적자, 정부부채, 경상수지, 높은 이자율 등의 거시경제 지표에서 EU 수준으로 발전할 필요가 있다. 특히 EU의 권고 수준인 GDP 대비 3%를 웃돌아 재정적자 축소를 요구받고 있다.

셋째, 폴란드는 체제전환 초기 경제정책 우선정책을 시행해 왔으나 사회정책을 급격히 축소하지는 않았다. 급진주의적 경제정책 개혁과 점진주의적 사회정책 개혁이 조합되어 체제전환 초기의 경제사회적 난관을 극복하였다. 이것은 급진주의적 경제체제 전환이 일정한 성과를 얻었기 때문이라고 이해할 수 있다.

폴란드의 체제전환 과정 및 경제사회적 성과를 통한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 체제전환 초기 정권의 이데올로기적 성격에 따라 사회주의적 사회정책 개혁에 차이가 나타날 수 있다. 폴란드의 사회정책 개혁은 정권

의 이데올로기와 관련이 높다. 체코가 상대적으로 좌우파의 빈번한 변화 속에서도 국민이익을 앞세우며 제도적 안정성을 가져왔고, 헝가리는 좌우파 할 것 없이 조속한 복지국가로 출발하여 포퓰리즘으로 어려움을 겪고 최근 권위주의 정치체제의 등장으로 제도의 안정성이 훼손되고 있다. 이에 반해 폴란드는 상대적으로 좌우파의 성격에 따라 제도개혁이 단행되어 온 사례라고 할 수 있다. 사회주의 사회정책 개혁을 예로 들면, 친공산당 연합 정부는 개혁에 미온적인 반면 친체제전환 연합 정부는 개혁에 적극적이었다. 결국 정부의 성격에 따라 사회주의적 사회정책 또는 제도주의적 성격의 사회정책을 계승하거나 개혁하려고 했다는 것을 알 수 있다. 최근에도 정당은 난립하고 있으며 제도적 안정성에 위협이 되고 있다.

둘째, 경제정책과 사회정책에서 비스마르키언 전통의 회복이라고 평가할 수 있다. 비스마르크는 일하는 남성 노동자를 중심으로 사회보험이라는 매개물을 통해 통치하는 방식을 채택한 군주이다. 체제전환 이후 완전고용이 해체되고 전통적인 가사분담의 구조가 시작되면서 비스마르키언 특징이 회복되었다. 동시에 사회주의 시대의 조세기반의 사회정책이 아닌 사회보험 중심의 사회정책을 추진해왔다. 물론 폴란드에서 비스마르키언 특징은 독립국가 이전 근대화와 함께 태동하였다가 사회주의 계획경제 체제뿐만 아니라 자본주의 시장경제 체제하에서도 경로의존성을 강하게 표출하고 있다고 할 수 있다. 특히 사적연금제도 도입에도 불구하고 폴란드는 적립식 개인계좌보다는 전통적 비스마르키언 사회보험제도를 선택함으로써 보수주의적 복지체제의 특징을 유지하고 있다. 동시에 1999년을 기점으로 폴란드의 건강정책은 사회주의 방식의 세마스코 모델에서 비스마르키언 모델로 변화하였다.

다음으로 폴란드의 사례가 통일한반도 및 북한에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 발체로비츠의 충격요법 방식의 경제개혁에 주목할 필요가 있다. 지난 20년간 폴란드의 연평균 GDP 성장률은 4%로, 거의 대부분의

기간 동안 EU 평균의 2~3배에 달하는 경제성장을 기록하였다. 경제정책의 측면에서 충격요법도 성공할 수 있는 체제전환 방식이라고 할 수 있다. 폴란드가 1989년 체제전환 이후 경제개혁을 위해 추진한 충격요법은 급진적 경제 안정화 조치 및 구조 개혁이었다. 국내 경제의 불균형 문제를 해소하는 안정화 정책의 기초 위에서 경제의 체계적·구조적 개혁을 실시한 후 그 성과를 바탕으로 경제성장정책을 추진하는 것이다. 북한 체제전환 시 근본적 경제체질 개선을 위해 충격요법 방식을 벤치마킹하는 것도 시장경제로의 빠른 진입에 효과적일 수 있음을 시사하는 대목이다.

둘째, 솔리다르노시치 노동조합이 반공산화 투쟁을 주도하였고 체제전환 초기의 시민사회를 형성하였다. 솔리다르노시치 노동조합은 노동자의 권익을 보호하는 투쟁뿐만 아니라 당의 독재와 권위에 항거하여 왔다. 1980년대 내내 반공산화 투쟁을 벌여왔고 체제전환 이후 솔리다르노시치 노동조합 위원장인 바웬사는 대통령이 되었다. 체제전환 이후 자유화의 물결 하에 관료적 통제를 받았던 관영노조는 자주노조로 변화하게 되었다. 당의 결정을 대중들에게 선전·선동하는 인전대의 역할에 한정되었던 사회주의 시대의 노조는 조합원들의 자주적 이해관계를 반영할 수 있는 민주노조를 지향하게 되었다.

이와 함께 관영노조처럼 인전대 역할을 담당했던 시민사회단체들도 국가 대신 회원들의 입장을 반영하는 조직으로 위상을 달리하게 되었다. 체제전환 이후 이러한 시민사회의 형성은 폴란드뿐만 아니라 중동부 유럽지역의 사회주의 국가들에서 두드러졌다. 그것은 서유럽과 가까운 정치문화를 가지고 있었다는 점, 사회주의 혁명 이전 시민사회 형성과 의회 민주주의의 경험, 1956년 헝가리 혁명, 1960년대 체코슬로바키아의 사회개혁운동, 1980년대 폴란드 자유노조운동 등 사회주의 시대의 민주화 운동이 복합적으로 작용하였다고 볼 수 있다. 그 중에서도 폴란드의 자유노조운동은 실질적으로 탈사회주의 운동을 성공적으로 이끌어왔다는 점에서 주목할 만하다.



## VII. 동독 및 비셰그라드 국가들의 경제사회적 성과 비교

### 1. 개관

이 장에서는 분석대상 국가인 동독 및 비셰그라드 3국가의 경제사회적 성과를 비교하고자 한다. 양적 지표를 중심으로 한 비교에서는 다음의 내용을 중심으로 서술한다. 첫째, 종합적 성과 비교이다. 프리덤 하우스(Freedom House)의 자유도(Freedom in the World) 조사와 이행지수(Nation in Transit) 조사를 통해 민주화 정도를 비교한다. 다음으로 유럽 부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)의 체제전환지표(Transition Indicators), 구조변화지표(Structural Change Indicators), 전환 및 발전 개괄지표(Transition development snapshots)를 통해 자본주의 경제 발전정도를 비교하고자 한다. 이후 독일의 베르텔스만의 이행지수(BTI: Bertelsmann Stiftung's Transformation Index)를 통해 정치적 이행(민주주의) 및 경제적 이행(시장경제)을 종합적으로 비교한다.

둘째, 경제적 성과 비교이다. 종합적 성과 비교에서 구체적으로 다루지 못한 다양한 경제관련 세부 지표들을 비교한다. 경제적 성과 관련 비교 지표는 GDP, 1인당 국민소득(GNI), GDP 성장률, GDP 대비 대외무역 비중, 인플레이션, 고용률, 실업률, GDP 대비 정부부채 비율이다.

셋째, 사회적 성과 비교이다. 종합적 성과 비교에서 구체적으로 다루지 못한 다양한 사회관련 세부 지표들을 비교한다. 사회적 성과 관련 비교 지표는 먼저 사회적 성과에 영향을 미치는 인구학적 변화 양상 중 출산율과 노인부양비를 파악한다. 이후 분배 관련 성과지표로써 지니계수(세전/세후)와

## 202 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

빈곤율(세전/세후), 소득 10분위 배율을 파악한다. 사회적 성과에 영향을 미치는 주요 행위자로서 노동조합의 조직률을 파악한다. 마지막으로 사회적 성과에 대한 개인들의 평가를 비교한다. 이는 Eurobarometer의 사회적 환경(Social Climate) 조사 중 사회상황(전반적인 삶, 의료체계, 연금체계, 실업급여, 생활비, 다른 문화·종교적 배경·민족성을 가진 사람들과의 관계에 대한 만족도, 불평등과 빈곤의 해결방법, 에너지 가격의 적정성, 주택 가격의 적정성, 공공행정 운영의 방식, 국가 경제의 상황, 개인 직업 상황, 재정적 상황, 가정, 고용상황)에 대한 만족도를 파악하고자 한다.

특히 본 연구의 경제사회적 성과 지표 비교에서는 독일 및 비셰그라드 국가들의 수치뿐만 아니라 슬로베니아, 에스토니아, 러시아, 체제전환국 평균, OECD 평균 수치를 포함하여 분석함으로써 독일 및 비셰그라드 국가들의 상대적인 위치를 파악하고자 하였다. 민기채(2014a)에 따르면 체제전환국 중 독일 및 비셰그라드 국가들이 보수주의적 복지국가의 전통을 강하게 내재하고 있는 반면, 슬로베니아는 사회민주주의적 특성을 가지고 있으며, 에스토니아는 자유주의적 특징이 강하며, 러시아는 민주주의가 아닌 권위주의적 발전국가 노선을 취하고 있다. 이를 참조하여 3개 국가를 비교대상국으로 선정하였다. 그리고 각 지표들에 대한 전체 체제전환국 평균값을 제시함으로써 비셰그라드 3국의 상대적 위치를 확인하고자 하였다. 동시에 OECD 평균값을 제시함으로써 서구 경제발전 선진국과 분석대상 국가들을 비교하고자 하였다.

종합적 성과 비교를 위해 활용한 각 지표들인 프리덤 하우스의 자유도 및 이행지수, 유럽부흥개발은행의 체제전환지표, 구조변화지표, 전환 및 발전 개괄지표, 독일 베르텔스만의 이행지수는 해당 기관들의 질적인 평가에 기초하여 점수화한 것이다. 반면 경제적 성과 및 사회적 지표들 중 Eurobarometer의 사회적 환경에 대한 주관적 만족도를 제외한 모든 지표들은 객관적인 수치에 기초한 것이다.

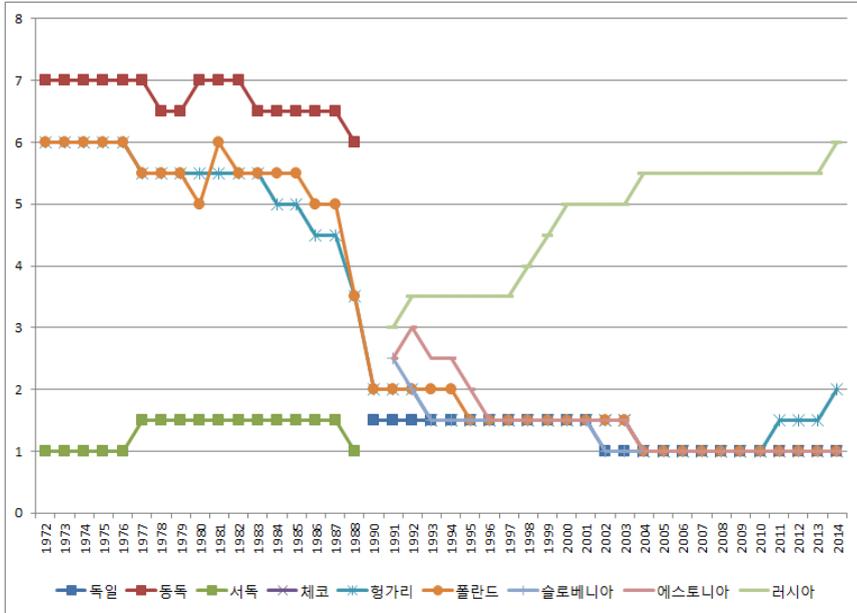
## 2. 종합적 성과 비교

### 가. 프리덤 하우스의 지표

프리덤 하우스(Freedom House)는 민주주의, 정치적 자유, 인권을 위한 활동을 하는 미국의 비영리 민간단체로 민주주의와 관련된 다양한 지수를 제시하고 있다. 본 연구에서는 동 기관의 자유도(Freedom in the World) 조사와 이행지수(Nation in Transit) 조사 결과를 중심으로 체제 전환국의 민주주의 진행 정도를 살펴보고자 한다.

먼저 자유도 조사에서는 체제전환국을 포함한 전 세계 205개의 지역과 국가에 대하여 1973년부터 정치적 권리와 시민자유 지수(political rights and civil liberties rating)를 발표해오고 있다. 이 지수는 정치적 권리에 해당하는 10개 문항과 시민자유와 관련된 15개 문항으로 구성되어 있다. 정치적 권리는 선거과정, 정치 다원주의와 참여, 정부기능이라는 3개의 하위 범주로 구성되며, 시민자유는 표현과 신념의 자유, 결성 및 조직의 권리, 법적 규칙, 개인의 자율성 및 권리라는 4개의 하위 범주로 구성된다. 자유도 지수는 정치적 권리와 시민적 자유의 평균값으로 제시하는데, 종합 평가점수에서 1.0~2.5는 ‘자유국가(F: free)’, 3.0~5.0은 ‘부분적인 자유국가(PF: partly free)’, 그리고 5.5~7.0은 ‘자유롭지 못한 국가(NF: not free)’로 간주된다.

[그림 Ⅷ-1] 프리덤 하우스의 자유도 지수 변화: 1972~2014



주) 1981년: 1981.1.-82.8, 1982년: 1982.8-83.11, 1983년: 1983.11-84.11,  
 1984년: 1984.11-85.11, 1985년: 1985.11-86.11, 1986년: 1986.11-87.11,  
 1987년: 1987.11-88.11, 1988년: 1988.11-89.12

자료: 프리덤 하우스 홈페이지(freedomhouse.org)

자유도 조사 결과에 따르면, 동독 및 비셰그라드 국가들은 체제전환을 단행함으로써 자유롭지 못한 국가에서 자유로운 국가로 변화하였다는 점이 두드러진다. 즉 정치적 권리와 시민적 자유가 높은 수준에서 발현되고 있다고 할 수 있다. 구체적인 사례를 보면 다음과 같다. 먼저 독일 통일 이전에 동독의 자유도 점수는 6점대로 자유롭지 못한 국가에 속하는 반면, 서독의 자유도 점수는 1점대 초반으로 자유국가에 속해 있었다. 통일 이후 독일 전체는 자유도 점수가 1점대로 자유국가로 변화하였음을 알 수 있다. 다음으로 폴란드와 헝가리의 경우 1970년대부터 1980년대 후반까지 자

유도 점수가 5점에서 6점 사이로 자유롭지 못한 국가에 속하였다. 체제 전환 이후 1990년대 초반부터 자유도 점수가 하락하면서 현재는 1점대 수준으로 자유국가에 포함되어 있다. 체코는 1993년부터 2003년까지 1.5점이고, 이후 1점대를 유지하고 있어, 체제전환 이후 자유국가로 이행한 것을 볼 수 있다.

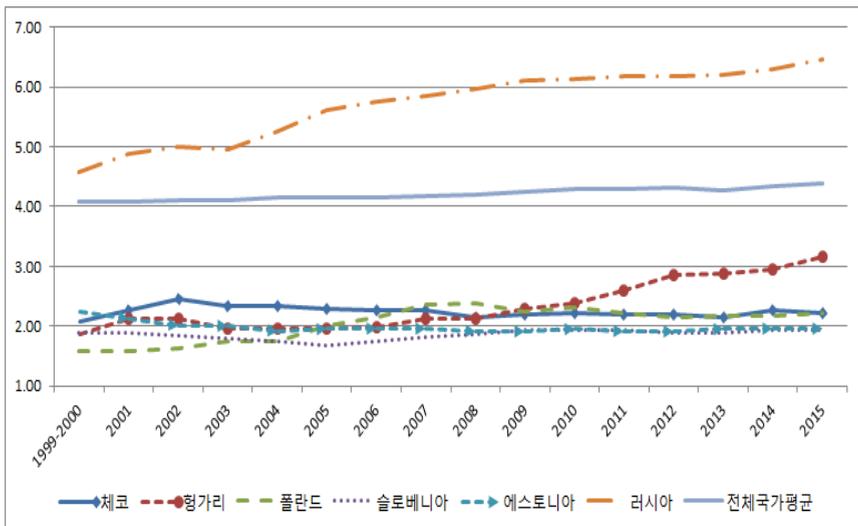
자유도 조사에서 읽을 수 있는 또 다른 특징은 자유롭지 못한 국가에서 자유로운 국가로 변화한 것은 체제전환국들의 일반적인 양상이지만 예외도 있다는 점이다. 대부분의 체제전환 국가들이 자유롭지 못한 국가에서 자유국가로 변화하였지만 일부 반대의 양상을 보이는 예외 국가도 있다는 것이다. 대표적인 예로, 러시아는 자유도 점수가 1990년대 초반 3점대의 수준에서 점점 상승하여 현재는 자유롭지 못한 국가로 분류되어 있다. 동독과 비셰그라드 국가들이 러시아에 비하여 상대적으로 자유도 수준이 높은 국가라는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과를 볼 때, 모든 체제전환국들이 체제전환과 동시에 자유국가로 변화한 것은 아니라는 것을 알 수 있다.

다음으로 이행지수 조사 결과이다. 이행지수 조사에서는 29개의 체제전환국들만을 대상으로 민주주의와 관련된 총 7개의 지표를 통해 서구 민주주의 발전 수준을 평가하고 있다. 쉽게 말해 이행지수는 사회주의에서 추구하는 민주집중제의 원리에서 서구 민주주의로의 변화 수준을 의미하는 것이다. 이때 7개 지표는 선거과정(EP: Electoral Process), 시민사회(CS: Civil Society), 독립언론(IM: Independent Media), 민주적 중앙정부(NDG: National Democratic Governance), 민주적 지방정부(LDG: Local Democratic Governance), 법치국가(JFD: Judicial Framework and Independent), 부패(CO: Corruption)로 구성되어 있다.

해당 지수들은 1점부터 7점 사이의 범위를 갖는데 1점에 가까울수록 민주주의적(democratic)이며 7점에 가까울수록 권위주의적(authoritarian)

이라는 것을 의미한다. 7가지 지표의 평균값을 민주주의 지수(Democracy Score)로 명명하고 있다. 이러한 이행지수, 즉 민주주의 지수에 대한 조사 결과를 살펴보면, 다음과 같은 특징이 나타나고 있다.

[그림 VII-2] 프리덤 하우스의 민주주의 지수 변화: 1999~2015



자료: 프리덤 하우스 홈페이지(freedomhouse.org)

첫째, 비셰그라드 국가들은 조사가 시작된 1999년부터 높은 수준의 민주주의 정치체제를 구현해 왔다고 평가할 수 있다. 즉 선거과정, 시민 사회, 독립언론, 민주적 중앙정부 및 지방정부 구성, 법치국가에서 높은 수준의 민주주의를 구현하고 있으며 부패정도가 낮은 국가라고 할 수 있다. 구체적인 양상을 보면 다음과 같다. 비셰그라드 3국의 이행지수는 1 점대에서 2점대의 수준을 보이고 있다. 최근 헝가리의 이행지수 점수가 2008년 이후로 상승하는 경향을 보여 왔고, 2015년 기준 3점대 초반의 점수로 상승하여 비민주적 경향이 나타난 것이 특징적이다.

둘째, 전체 체제전환국과 비교할 때 권위주의가 아닌 민주주의 정치체제로의 발전은 비셰그라드 국가들의 공통적인 특징이라고 할 수 있다. 전체 체제전환국의 이행지수 평균점수가 4점대 초반으로 권위주의적 경향을 보이고 있는 반면, 비셰그라드 3국은 높은 수준의 민주주의 발전을 지속해왔다. 비셰그라드 국가들과 마찬가지로 슬로베니아와 에스토니아도 높은 민주주의 수준을 구현해왔고 유사한 양상으로 변화하였음을 알 수 있다.

셋째, 비셰그라드 3국, 슬로베니아, 에스토니아가 민주주의적 발전을 지속하여 온 반면 러시아는 지속적으로 권위주의적 정치체제로 나아가고 있다. 러시아의 민주주의 지수는 1990년 이후 지속적으로 상승하는 경향을 보이는데 2015년 기준 6점대 중반까지 상승하여 정치체제에서의 권위주의적 성격을 가속화하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 이는 EU로의 민주주의 노선이 아닌 CIS로의 권위주의적 발전주의 노선을 선택하고 있기 때문으로 풀이된다.

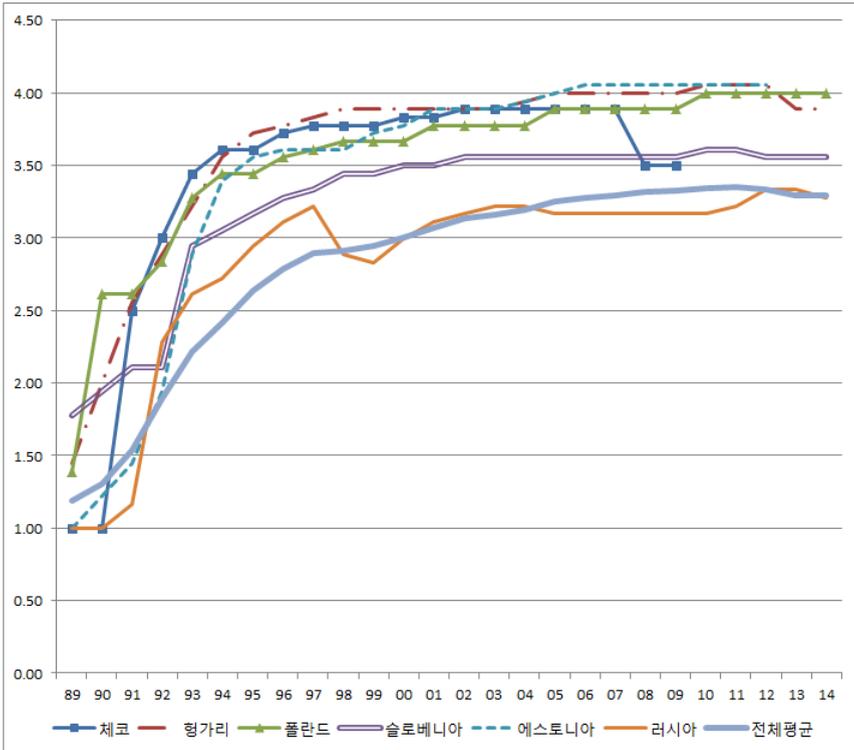
#### 나. 유럽부흥개발은행의 지표

유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)은 체제전환국의 시장경제 이행 정도를 보여주는 지표들을 발표하고 있다. 이는 다음 세 가지 지표로 구성되어 있다. 체제전환지표(Transition Indicators), 구조변화 지표(Structural Change Indicators), 전환 및 발전 개괄지표(Transition development snapshots)이다. 이 지표들은 자본주의 시장경제로의 이행수준과 관련한 내용을 담고 있다.

유럽부흥개발은행의 체제전환 지표는 1989년 이후 유럽부흥개발은행으로부터 지원받은 체제전환국들의 시장경제개혁 정도를 나타내는 지표이다. 체제전환 지표는 산업화된 시장경제와 비교하여 1~4+ 점수의 범위를 갖는다. 1점은 엄격한 중앙집권적 계획 경제에서 거의 변화가 발생하지

않은 상태를 의미하고, 4+점은 산업화된 시장경제의 표준임을 의미한다.

[그림 Ⅶ-3] 유럽부흥개발은행의 체제전환지표 변화: 1989~2014



주) 체제전환지표는 9개 영역 중 ①~⑥영역의 점수를 평균한 값이다.

자료: 유럽부흥개발은행 홈페이지(www.ebrd.com)

먼저 체제전환 지표는 크게 9개 영역으로 구성되어 있다. 각 항목은 ① 대기업 민영화(large-scale privatization), ② 소기업 민영화(small-scale privatization), ③ 지배구조와 기업재편(governance and enterprise restructuring), ④ 가격자유화(price liberalization), ⑤ 무역과 외환제도(trade and exchange system), ⑥ 경쟁정책(competition policy),

⑦ 은행개혁과 이자율 자율화(bank reform and interest rate liberalization), ⑧ 증권시장과 비은행금융기관(security markets and non-bank financial institution), ⑨ 전반적 인프라 개혁(infrastructure reform)(전력, 철도, 도로, 통신, 상하수도 다섯 가지 항목의 평균)이다.

체제전환지표를 이용하여 파악한 각국의 경제체제 전환 정도에 대한 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 비셰그라드 3국은 체제전환 이후 시장경제 개혁을 충실히 이행해왔다고 평가할 수 있다. 즉 대기업 및 소기업 민영화, 지배구조와 기업재편, 가격자유화, 무역과 외환제도, 경쟁정책, 은행개혁과 이자율자율화, 증권시장과 비은행금융기관, 전반적 인프라 개혁에서 시장경제로의 발전을 지속해왔다고 할 수 있다. 구체적인 지표의 변화를 살펴보면, 비셰그라드 3국의 체제전환지표 점수는 1989년부터 1990년대 중반까지 점수가 급격하게 상승하였고, 그 이후에는 완만하게 상승하였다. 즉 주요 시장경제 개혁은 약 5년 동안에 걸쳐 일정한 궤도에 올라설 수 있음이 확인된다. 이러한 경향은 슬로베니아, 에스토니아에서도 유사하게 나타나고 있다.

둘째, 전체 체제전환국과 비교할 때 비셰그라드 국가들은 시장경제로의 충실한 개혁을 해왔다고 할 수 있다. 체제전환 이후 비셰그라드 3국의 체제전환지표 점수는 전체 체제전환국의 그것과 비교할 때 전반적으로 높다. 체코, 헝가리, 폴란드, 에스토니아는 거의 4점에 가까운 점수까지 상승하여 높은 수준의 체제전환 점수를 보이고 있고, 슬로베니아는 3.5를 상회하는 점수를 보이고 있다. 비셰그라드 국가들과 마찬가지로 슬로베니아와 에스토니아도 시장경제를 충실히 이행해왔고 유사한 양상으로 변화하였음을 알 수 있다.

셋째, 비셰그라드 3국, 슬로베니아, 에스토니아가 시장경제 개혁을 지속하여 왔으나 러시아는 시장경제 개혁에 대한 속도를 조정하고 있음을

## 210 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

알 수 있다. 러시아의 체제전환지표 점수는 1997년을 기점으로 1990년대 후반에 하락하였고 2000년대는 전체 체제전환국의 평균 점수 수준을 보이고 있다. 물론 러시아의 체제전환지표 점수의 전반적인 변화양상은 다른 체제전환국들과 유사하나 2000년대에는 3점대에 머물러 있어 경제 체제 전환 정도는 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 즉 러시아의 시장경제로의 이행 수준이 전체 체제전환국의 평균과 유사하거나 낮은 수준임을 볼 때, 비셰그라드 국가들에 비해 러시아의 시장경제에 대한 국가개입의 정도가 높다고 해석할 수 있다.

한편, 유럽부흥개발은행의 구조변화지표는 거시적 수준의 체제전환지표를 보완하기 위해 개발된 미시적 수준의 지표로서 시장경제 개혁 정도를 다섯 가지 영역에서 측정하고 있다. 다섯 가지 영역은 기업, 시장, 무역, 금융, 인프라이다. 구조변화지표 조사 결과를 살펴보면, 다음과 같은 특징이 나타나고 있다.

첫째, 체제전환 이후 국영기업 중심에서 민간기업 중심으로 구조적 변화가 이루어졌다고 할 수 있다. 기업의 영역에서 민영화의 효과를 보면 비셰그라드 국가들의 경우 GDP 대비 80% 이상이 민영화 부문의 소득임을 알 수 있다. 또한 민간부분의 고용 비중도 헝가리와 폴란드의 경우 70% 이상이다. 특히 소기업 민영화 점수는 5점 만점에 4.3점으로 높은 수준의 민영화 수준을 보이고 있다.

둘째, 체제전환 이후 시장 및 무역 부문에서도 자본주의 시장경제로의 구조적 변화가 이루어졌다고 할 수 있다. 비셰그라드 국가들의 가격자유화 및 서구 비이행국가들과의 교역비율이 매우 높은 것을 볼 수 있다. 특히 폴란드의 경우 CPI 중 규제되는 가격 비율이 매우 낮아 계획이 아닌 시장을 통해 가격을 형성하는 비율이 높은 국가임을 알 수 있다. 그리고 체코와 헝가리는 폴란드에 비해 GDP 대비 무역비율이 높은 수준이다. 가격자유화 및 외환과 무역자유화와 같은 체제전환지표 점수는 5점 만점에 4.3점으로

가격, 외환, 무역 등에서 높은 자유화를 달성하고 있음이 확인된다.

셋째, 체제전환 이후 금융 부문에서도 자본주의 금융 시장이 형성되어 가고 있음을 알 수 있다. 비셰그라드 국가들은 국영은행 자산점유율이 매우 낮은 반면 외국인소유 은행 자산점유율은 상대적으로 높은 수준이다. 또한 비셰그라드 국가들은 불량채권비율에서 양호한 수준을 보여주어 신뢰를 바탕으로 한 시장관계가 형성되어 있음을 알 수 있다. 다른 부문의 체제 전환지표에 비해 은행영역개혁 및 비은행금융기관 개혁 점수가 상대적으로 낮으나 3.7점 이상으로 양호한 수준이라고 할 수 있다.

넷째, 체제전환 이후 다양한 인프라가 구축되어 가고 있다. 전력, 철도, 도로, 통신, 상하수도 등의 다양한 인프라 구축을 통해 시장경제로의 발전을 꾀하고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅶ-1〉 유럽부흥개발은행의 구조변화지표 변화: 2007

	체코	헝가리	폴란드	슬로 베니아	에스 토니아	러시아
기업						
국영기업매각수입(누적치, GDP대비)	na	33.1	14.2	6.4	na	6.5
민영화부문의 소득(GDP대비)	80.0	80.0	75.0	70.0	80.0	65.0
민간부문 고용비중(%)	na	78.0	73.3	71.0	75.9	na
기업가계에 대한 이전전출(GDP대비)	na	4.0	3.1	3.2	2.4	4.7
제조업고용비중(%)	na	32.8	30.1	35.4	22.5	21.2
노동생산성증가율(%)	na	3.2	3.8	4.4	9.3	6.4
투자/GDP(%)	27.0	23.6	24.4	31.7	39.6	24.2
체제전환지표 - 대기업민영화	4.0	4.0	3.3	3.0	4.0	3.0
체제전환지표 - 소기업민영화	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	4.0
체제전환지표 - 기업개혁	3.3	3.7	3.7	3.0	3.7	2.3
시장 및 무역						
CPI 중 규제되는 가격 비율(%)	12.2	16.9	1.0	15.0	23.3	6.7
EBRD-15basket 중 가격규제품목 수	2.0	2.0	2.0	1.0	2.0	1.0
비이행국가와 교역비율(%)	75.0	72.8	75.3	69.0	65.9	69.4
GDP대비 무역비율(%)	137.7	134.9	72.4	119.7	120.4	44.5

## 212 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

	체코	헝가리	폴란드	슬로 베니아	에스 토니아	러시아
관세율(수입)	na	na	0.4	0.2	0.3	42.1
체제전환지표 - 가격자유화	4.3	4.3	4.3	4.0	4.3	4.0
체제전환지표 - 외환과 무역자유화	4.3	4.3	4.3	4.3	4.3	3.3
체제전환지표 - 경쟁정책	3.0	3.3	3.3	2.7	3.7	2.3
금융부문						
은행 수(외국인소유)	37 (29)	40 (27)	64 (54)	27 (11)	15 (13)	1136 (86)
국영은행 자산점유율(%)	2.4	3.7	19.5	14.4	0.0	na
외국인소유 은행 자산점유율(%)	84.8	64.2	75.5	28.8	98.8	17.2
불량채권비율(총대출 대비)	2.8	2.8	5.4	3.9	0.5	2.6
민간부문 국내대출비중(GDP대비)	46.1	59.5	44.6	78.8	86.1	37.7
민간부문 가계대출비중(GDP대비)	20.1	21.6	20.0	19.2	43.3	9.0
민간 가계 담보대출비중(GDP대비)	12.5	16.4	9.9	6.2	37.7	1.9
상장금액(GDP대비)	37.6	32.5	43.6	57.5	25.9	111.0
주식거래량(상장액평균대비)	68.7	106.0	47.5	12.3	34.9	58.9
채권발행(GDP대비)	0.9	2.9	0.9	na	0.5	2.0
체제전환지표-은행영역개혁	4.0	4.0	3.7	3.3	4.0	2.7
체제전환지표-비은행금융기관 개혁	3.7	4.0	3.7	2.7	3.7	3.0
인프라						
100명당 유(무)선전화 개통비율	23.4 (128.8)	32.4 (109.9)	27.1 (108.5)	42.6 (96.9)	36.9 (147.6)	31.1 (115.1)
인터넷 개통비율(1만명당)	48.6	52.0	43.9	52.8	63.6	21.1
철도부문노동생산성	109.1	173.2	102.6	186.5	285.2	132.9
전기요금요율(USc kWh)	16.2	18.8	12.3	14.0	10.2	5.7
전기요금납부율(%)	100	99	na	99	99	96
에너지사용당GDP(PPP in USD per kgoe)	na	na	na	na	na	na
체제전환지표 - 인프라개혁	3.3	3.7	3.7	3.0	3.3	2.7
전력	3.3	4.0	3.3	3.0	3.3	3.0
철도	3.0	3.7	4.0	3.0	4.0	3.0
도로	3.0	3.7	3.7	3.0	2.3	2.3
통신	4.3	4.0	4.0	3.0	4.0	3.0
상하수도	4.0	4.0	3.3	3.3	4.0	2.3

자료: 유럽부흥개발은행 홈페이지([www.ebrd.com](http://www.ebrd.com))

유럽부흥개발은행의 전환 및 발전 개괄지표는 구조변화지표를 보완하기 위한 고안된 질적 지표이다. 구조변화지표는 제도의 구조적 변화에 대한 정확한 측정이 어려우므로, 다양한 경제영역에서의 질적인 또는 제도적인 발전을 보여 지표로서 전환 및 발전 개괄지표를 개발하여 보여주고 있다. 전환 및 발전 개괄지표에 대한 조사 결과는 다음과 특징을 찾아볼 수 있다.

첫째, 헝가리와 폴란드는 자유화 및 민영화, 기업환경, 인프라, 금융 부문, 사회부문개혁 이상 5개 부문에서 높은 성과를 달성하고 있음이 재확인된다. 둘째, 다른 나라에 비해 러시아가 시장경제로의 전환이 낮은 수준임을 볼 수 있다. 러시아의 경우 외국인 투자 규제가 여전히 존재하고, 토지거래가 사실상 제한되어 있으며, 보건이나 교육관련 정부지출이 낮다는 것이 특징적이다.

〈표 Ⅶ-2〉 유럽부흥개발은행의 전환 및 발전 개괄지표 변화

		헝가리	폴란드	슬로 베니아	에스 토니아	러시아
자유화 및 민영화	경상계정 교환성	완전	완전	완전	완전	완전
	외국인 투자 규제	무	무	무	무	유
	이자율 자율화	완전	완전	완전	완전	완전
	환율제도	변동	변동	euro floating	currency board in ERM II	관리 변동
	임금규제	무	무	유	무	무
	토지거래허용	외국인 제외 완전허용	외국인 제외 완전허용	비EU 제외 완전허용	외국인 제외 완전허용	사실상 제한
기업 환경	경쟁촉진당국	유	유	유	유	유
	파산관련 법률의 질	중	중	고	고	중
	담보거래법	발달	modern/some defects	저발달	비효율적	저발달
인프라	독립적 통신규제당국	완전	완전	완전	완전	중
	독립적 전기규제당국	완전	완전	완전	완전	부분적
	철도부설당국과 관리당국 독립	완전	완전	완전	완전	부분적
	도로당국의 독립성	완전	부분적	부분적	부분적	부분적

## 214 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

		헝가리	폴란드	슬로 베니아	에스 토니아	러시아
금융 부문	자기자본비율(%)	8	8	11.7 (2008)	10	10-11
	예금보험제도	유	유	유	유	유
	개인연금기금	유	유	유	유	유
사회 부문 개혁	빈곤율(%)	<2(2004)	<2(2002)	<2(2004)	<2(2004)	<2(2005)
	정부지출 - 보건(%)	5.5(2005)	4.2 (2004)	6.6 (2005)	4 (2005)	3.7 (2008)
	정부지출 - 교육(%)	5.8(2005)	6 (2004)	6.0 (2005)	6 (2005)	4 (2008)
	가계지출대비 광열수도비(%)	10.9	6.8	9.1	6.1	6.6

자료: 유럽부흥개발은행 홈페이지(www.ebrd.com)

### 다. 독일의 베르텔스만의 이행지수

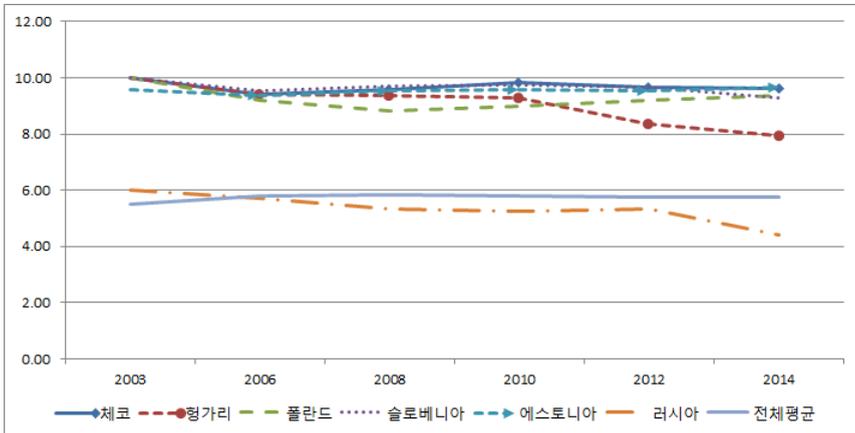
독일의 베르텔스만 재단은 매년 129개의 개발도상국과 체제전환국을 대상으로 정치적 이행(민주주의), 경제적 이행(시장경제), 관리의 척도를 보여주는 3가지 이행지수(BTI: Bertelsmann Stiftung's Transformation Index)를 제시하고 있다. 즉 베르텔스만 이행지수는 정치뿐만 아니라 경제의 이행정도를 측정하는 지수이며, 그 관리까지를 포괄하고 있는 지수이다. 구체적으로 베르텔스만 이행지수는 각 국가들이 법, 시장경제의 규칙 등에 기반하여 민주주의 경로로 나아가고 있는지 아닌지를 보여주는데, 10점으로 갈수록 민주주의 경로에 가깝다는 것을 의미한다.

먼저 정치적 이행정도, 즉 민주주의 발전수준을 측정한 지수를 살펴보면 비셰그라드 국가들은 조사가 시작된 2003년부터 높은 수준의 민주주의 발전을 이루어 왔다고 평가할 수 있다. 민주주의 이행지수의 항목은 총 5가지로 구성되는데 첫째, 국가주의(권력사용의 독점, 국가 정체성, 종교적 교리 불간섭, 기본 행정), 둘째, 정치참여(자유공명선거, 통치를 위한 효과적 권력, 집회결사의 자유, 표현의 자유), 셋째, 법규(삼권분립, 독립적 사법부, 직무남용 처벌, 시민권), 넷째, 민주주의 제도 안정성(민주주의

제도시행, 민주주의 제도책무), 다섯째, 정치와 사회통합(정당제도, 이익 집단, 민주주의 찬성, 사회자본)이다(Bertelsmann Stiftung, 2015).

이 다섯 가지 항목에서 비셰그라드 국가들은 민주주의적 발전을 해왔다고 할 수 있다. 구체적인 지수변화를 보면, 체코와 폴란드의 민주주의 점수는 9~10점 사이로 전체 조사대상국 평균인 5점대와 비교할 때 높은 수준이라고 할 수 있다. 그러나 헝가리의 민주주의 이행 점수는 2003년 10점에서 2014년 7.95점으로 지속적으로 하락하여 민주주의가 퇴보하였음을 알 수 있다. 러시아는 비셰그라드 국가들에 비해 민주주의로의 이행 수준이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 구체적인 양상을 보면 러시아의 민주주의 지수 점수는 2003년 6점으로 시작해서 이후 지속적으로 민주주의의 수준이 낮아져서 2014년 4.4까지 하락하였다. 특히 전체 조사대상국 평균에 미치지 못하는 민주주의 수준을 보이고 있다.

[그림 Ⅶ-4] 베르텔스만의 민주주의 이행지수 변화: 2003~2014



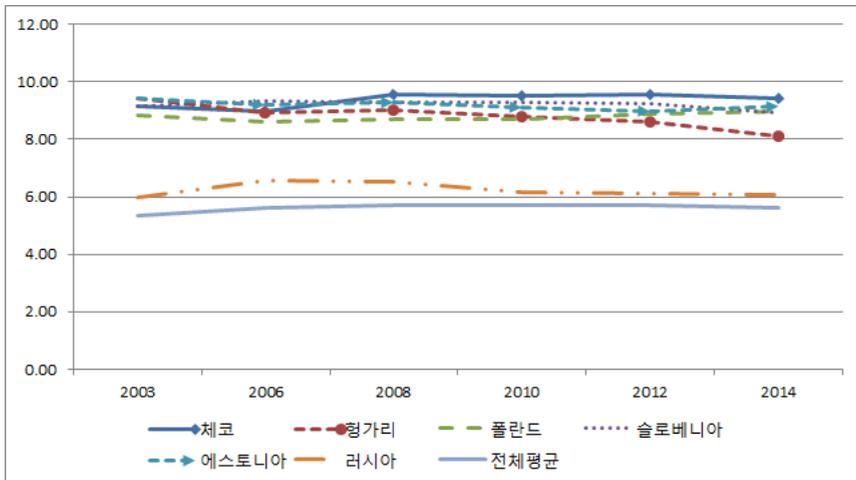
자료: 독일 베르텔스만 이행지수 홈페이지(www.bti-project.org)

다음으로 경제적 이행정도, 즉 시장경제 발전수준을 측정한 지수를 살펴보면, 민주주의 지수의 흐름과 크게 다르지 않은 것을 알 수 있다. 특히

## 216 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

비셰그라드 국가들은 조사가 시작된 2003년부터 높은 수준의 시장경제 발전을 이루어 왔다고 평가할 수 있다. 시장경제 이행지수의 항목은 총 7가지로 구성되는데 첫째, 사회경제적 발전수준(사회경제적 장벽), 둘째, 시장 및 경쟁 구조(시장기반 경쟁, 반독점 정책, 무역자유화, 은행체계), 셋째, 통화 및 물가 안정(인플레이션 억제/외환정책, 거시경제 안정), 넷째, 사유재산(소유권, 민영기업), 다섯째, 복지체제(사회안전망, 기회의 평등), 여섯째, 경제성과(생산력), 일곱째, 지속가능성(환경 정책, 교육정책/연구개발)이다(Bertelsmann Stiftung, 2015).

[그림 Ⅷ-5] 베르텔스만의 시장경제 이행지수 변화: 2003~2014



자료: 독일 베르텔스만 이행지수 홈페이지(www.bti-project.org)

이 일곱 가지 항목에서 비셰그라드 국가들은 시장경제 이행을 해왔다고 할 수 있다. 구체적인 지수를 보면, 체코의 경우 9점대 이상을 꾸준히 유지하고 있고, 폴란드의 경우 8점대 이상을 꾸준히 유지하고 있다. 그러나 헝가리의 시장경제 점수는 2003년 9.43점에서 2014년 8.14점으로 지속적으로 하락하여 시장경제로의 발전이 오히려 후퇴하고 있음을 알 수

있다. 비셰그라드 3국의 시장경제 이행 점수는 8점대 이상으로 전체 조사대상국 평균인 5점대와 비교할 때 높은 수준이라고 할 수 있다. 다만 러시아는 비셰그라드 국가들에 비해 시장경제로의 이행 수준이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 구체적인 양상을 보면 러시아의 민주주의 지수 점수는 2003년부터 2014년까지 6점대에 머무르고 있다. 전체 조사대상국 평균인 5점대에 비해 약간 높은 수준이다.

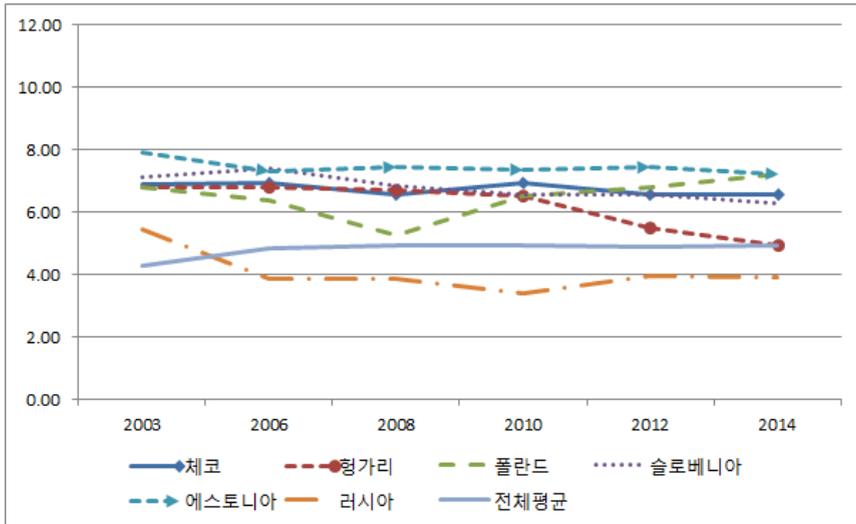
마지막으로 관리정도, 즉 정치와 경제 부문의 국가관리 정도를 측정하는 지수를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 비셰그라드 국가들은 조사가 시작된 2003년부터 양호한 수준에서 국가관리 능력을 보여주었다고 평가할 수 있다. 관리지수 항목은 총 5가지로 구성되는데 첫째, 난이도(구조적 제약, 시민사회 전통, 갈등 강도, 1인당 GNI(PPP), UN 교육지수, BTI 국가주의 및 법규), 둘째, 조종능력(우선순위, 실행, 정책학습), 셋째, 자원 효율성(효율적 자원활용, 정책협조, 반부패정책), 넷째, 합의형성(목표공유, 반민주적 행위자, 분열/갈등 관리, 시민사회 참여, 화해), 다섯째, 국제협력(효과적 지원 활용, 신뢰성)과 지역협력이다(Bertelsmann Stiftung, 2015).

이 다섯 가지 항목에서 비셰그라드 국가들은 정치 및 경제에 대한 국가관리 능력을 보여주었다고 할 수 있다. 구체적인 지수를 보면, 체코의 경우 6점대 이상을 꾸준히 유지하고 있고, 폴란드의 경우 6점대 수준을 유지하다가 2014년에는 7점대로 상승하는 추이를 보이고 있다. 반면 헝가리의 관리지수 점수는 2003년 6.8점에서 2014년 4.96점으로 지속적으로 하락하는 양상을 보이고 있다. 비셰그라드 3국의 관리 이행 점수는 전체 조사대상국 평균인 4점대와 비교할 때 높은 수준이라고 할 수 있다. 다만 비셰그라드 국가들의 민주주의 이행지수와 시장경제 이행지수와 비교할 때 관리 이행지수는 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 한편, 러시아는 비셰그라드 국가들에 비해 정치 및 경제 관리 수준이 상대적으로 낮다고 할 수 있다. 구체적인 양상을 보면 러시아의 관리 지수 점수는 2003년

## 218 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

5.47점을 제외하면 이후부터는 3점대에 머무르고 있다. 전체 조사대상국 평균인 4점대에 미치지 못하는 국가 관리 수준이다.

[그림 VII-6] 베르텔스만의 관리 이행지수 변화: 2003~2014



자료: 독일 베르텔스만 이행지수 홈페이지([www.bti-project.org](http://www.bti-project.org))

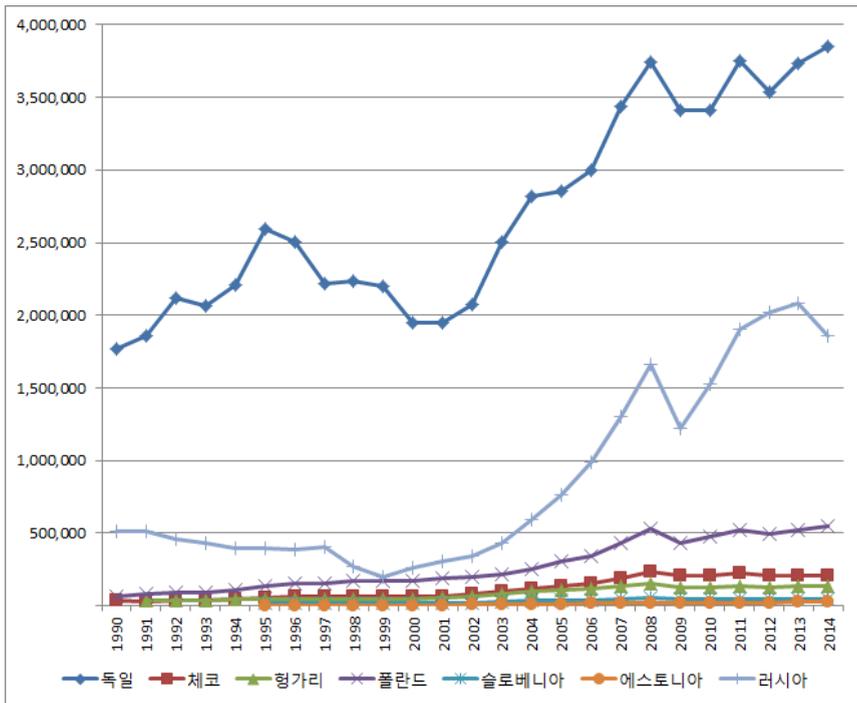
### 3. 경제적 성과 비교

#### 가. 경제성장

먼저 동독 및 비셰그라드 국가들의 GDP는 전반적으로 증가하는 추세이다. 다른 국가들에 비해 독일의 GDP 수준이 매우 월등한 것을 볼 수 있고, 러시아가 독일의 뒤를 잇고 있다. 1990년대 초 체코, 헝가리, 폴란드의 GDP는 유사하였는데, 1990년대 중반부터 폴란드의 GDP가 큰 폭으로 상승하여 체코 및 헝가리와 격차가 벌어지고 있다. 상대적으로 큰

인구규모에 기인한다고 할 수 있다. 2008년 세계경제 위기의 충격으로 GDP가 급격히 감소하였다가 서서히 극복하고 있는 모습을 보이고 있다. 이러한 변화 경향은 체제전환국의 경제구조가 서구의 그것과 유사한 양상으로 변화하고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 Ⅶ-7] GDP(current US\$, 단위: 백만): 1990~2014



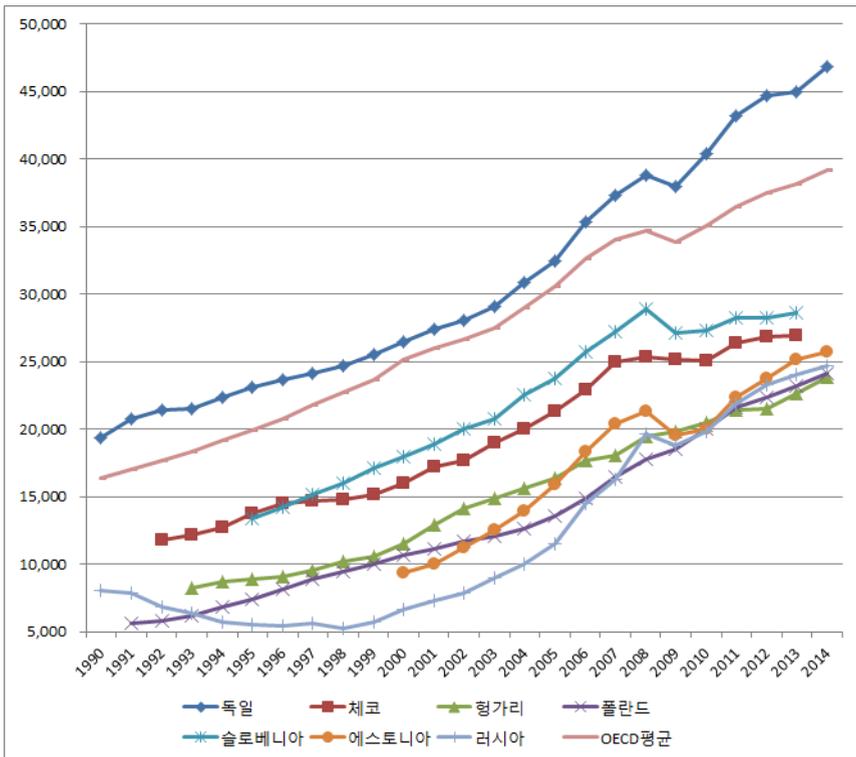
자료: 세계은행 데이터 홈페이지(data.worldbank.org)

GDP의 증가와 함께 동독 및 비셰그라드 국가들의 1인당 국민소득(GNI)도 전반적으로 증가하는 추세이다. 다른 국가들에 비해 독일의 1인당 국민소득(GNI) 수준이 가장 높으며 슬로베니아, 체코 등의 순이다. 독일을 제외한 비셰그라드 국가들은 OECD 평균 이하의 1인당 국민소득

## 220 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

(GNI)를 보이고 있다. 비셰그라드 국가들은 1인당 국민소득(GNI) 규모에서는 여전히 OECD 회원국 중 하위그룹에 위치하고 있다. 2008년 세계 경제 위기의 충격으로 1인당 국민소득(GNI)이 감소하였다가 서서히 회복하고 있다.

[그림 VII-8] 1인당 국민소득(GNI, PPP, international \$): 1990~2014



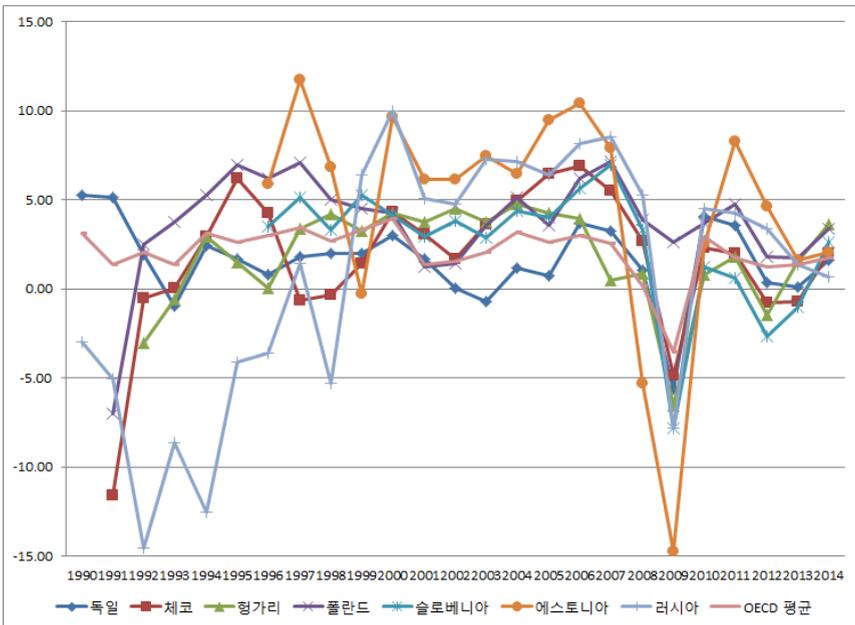
자료: 세계은행 데이터 홈페이지(data.worldbank.org)

동독 및 비셰그라드 국가들의 GDP 성장률은 1990년대 초반 체제전환 초반기를 제외하고는 전반적으로 플러스 성장을 보여왔다. 독일의 경우 1993년 -0.96과 2009년 -5.64를 제외하고 모든 시기에서 플러스 성장률을

기록했다. 나아가 비셰그라드 국가들도 체제전환 초기 및 2008년 경제위기 영향을 제외하고 플러스 성장을 기록해왔다.

체제전환 초기 계획경제에서 시장경제로의 전환은 마이너스 성장에 영향을 미치지만 그 부정적 영향은 빠르게 극복하고 1990년대 중반부터는 플러스 성장으로 변화한 점이 공통적이다. 체코의 경우 1991년 -11.61, 1992년 -0.51을 기록하지만 1993년부터 플러스 성장으로 변화하였다. 헝가리의 경우 1992년 -3.06, 1993년 -0.58을 기록한 이후 1994년부터 플러스 성장으로 들어섰다. 폴란드의 경우 1991년 -7.02를 기록한 이후 1992년부터 플러스 성장으로 들어섰다.

[그림 Ⅶ-9] GDP 성장률(%): 1990~2014



자료: 세계은행 데이터 홈페이지(data.worldbank.org)

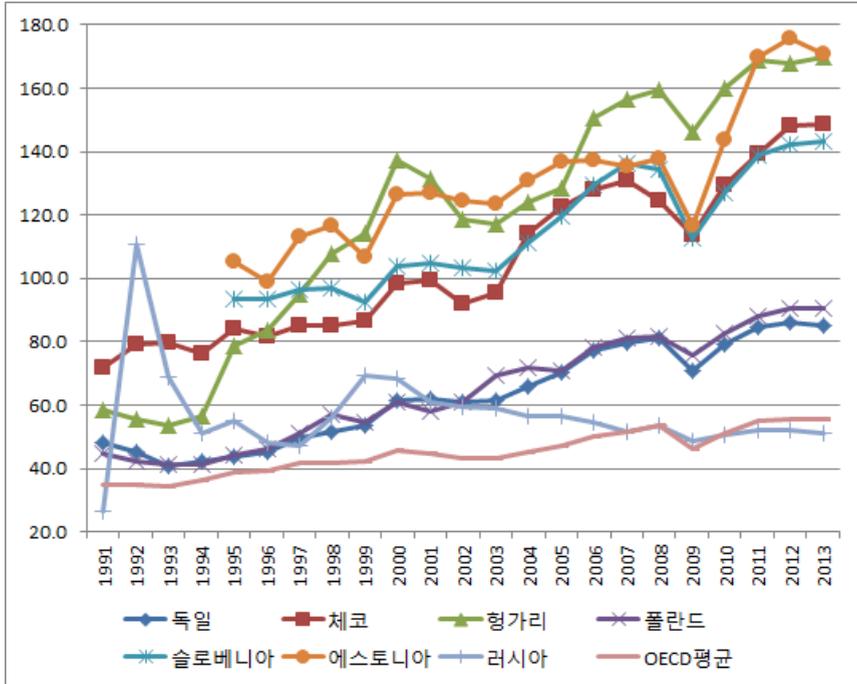
체제전환국의 경제성장률은 체제전환 초기를 제외하고 OECD 국가들의 평균 경제성장률로 수렴되고 있다. OECD 국가들은 2009년을 제외하고 항상 플러스 성장이었는데 체제전환국의 경우 체제전환 초기를 제외하고 OECD 국가와 유사한 경제성장률 변화 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 특히 2008년 세계경제 위기의 충격으로 2009년 GDP 성장률이 마이너스를 기록한 이후 극복하고 있는 모습도 유사하다. 이러한 추세는 체제전환국이 세계경제로 편입되었음을 의미한다.

## 나. 대외무역

동독 및 비셰그라드 국가들의 GDP 대비 대외무역(수입+수출) 비중은 체제전환 이후 세계경제로의 편입으로 체제전환 이후 전반적으로 상승하는 추세를 보여 왔다. 독일의 경우 GDP 대비 대외무역(수입+수출)비중은 1991년 48%에서 2000년 61.5%, 2010년 79.4%, 2013년 85.3%까지 상승해왔다. 헝가리의 경우 GDP 대비 대외무역(수입+수출)비중은 1991년 58.5%에서 2000년 137.5%, 2010년 159.9%, 2013년 169.9%까지 폭발적으로 증가했다.

특히 비셰그라드 국가들 중 체코와 헝가리는 독일과 폴란드보다 GDP 대비 대외무역(수입+수출)비중이 상대적으로 높다. 2013년 기준 독일의 GDP 대비 대외무역(수입+수출)비중은 헝가리의 그것보다 약 2배 수준이다. 인구와 국토 크기 등 내수경제 규모기 때문에 독일과 폴란드는 GDP 대비 대외무역(수입+수출)비중이 낮다고 추정할 수 있다.

[그림 Ⅶ-10] GDP 대비 대외무역비중(%): 1991~2013



자료: 세계은행 데이터 홈페이지(data.worldbank.org)

체제전환국의 GDP 대비 대외무역 비중의 변화는 OECD 국가들의 평균 GDP 대비 대외무역비중에 비해 상대적으로 높은 수준을 보이고 있는 점이 특히 눈에 띈다. OECD 국가들의 경우 GDP 대비 대외무역(수입+수출)비중은 1991년 34.9%, 2000년 45.9%, 2010년 51%, 2013년 55.3% 수준으로 상대적으로 완만한 성장세를 보이는데 반해 체제전환국의 GDP 대비 대외무역(수입+수출)비중은 독일과 폴란드를 제외하고 급격한 변화를 보이고 있는 점은 특기할만 사항이다. 그만큼 체제전환국이 빠르게 세계경제에 편입되고 있으며 개방화의 길을 가고 있음을 알 수 있다.

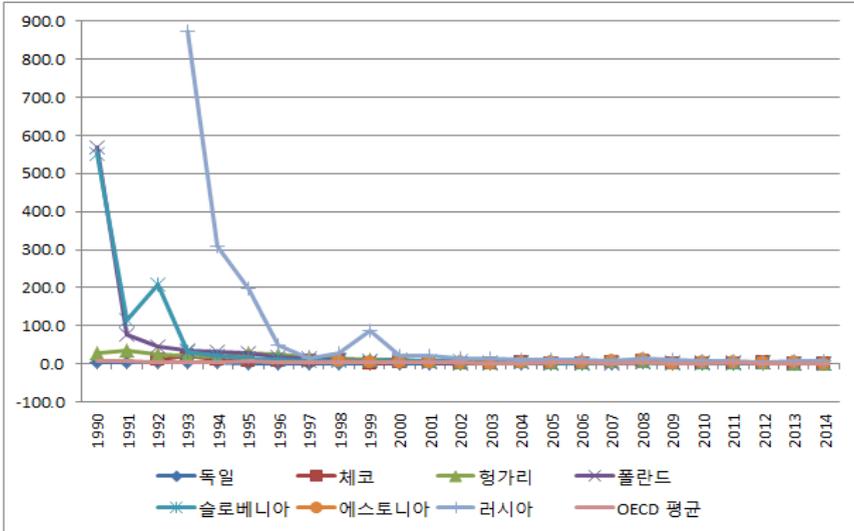
## 다. 물가

동독 및 비셰그라드 국가들의 인플레이션 변화는 국가마다 상이한 모습을 보여 왔다. 독일은 동독의 체제전환 초기임에도 불구하고 서독 경제의 안정에 힘입어 OECD 국가들 평균 수치보다도 더 안정적인 인플레이션 수치 변화를 보였다. 독일의 경우 인플레이션 수치는 1990년 2.7%, 1991년 4%, 1992년 5.1%였으며, OECD의 평균 인플레이션 수치는 1990년 7%, 1991년 6.6%, 1992년 5.3%였다. 이러한 안정적인 화폐가치의 변화는 서독 경제의 강건성에 기인한 측면이 크다.

사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제로의 경제구조 대전환이라는 충격으로 인해 비셰그라드 국가들의 인플레이션은 체제전환 초기 급격히 상승하였고 1990년대 내내 안정되지 못하였음을 알 수 있다. 전년도 대비 통화팽창 비율로 측정된 인플레이션 수치는 체코의 경우 1992년 11.1%, 1992년 20.8%, 1998년 10.7%였다. 헝가리의 경우 인플레이션 수치는 1990년 28.4%, 1991년 34.8%, 1992년 23.7%, 1998년 14.2%였다. 폴란드의 경우 인플레이션 수치는 1990년 567.9%, 1991년 76.8%, 1992년 46.1%, 1998년 11.6%였다. 체제전환 초기의 통화 팽창은 비셰그라드 국가들의 공통적인 현상이었다고 할 수 있다.

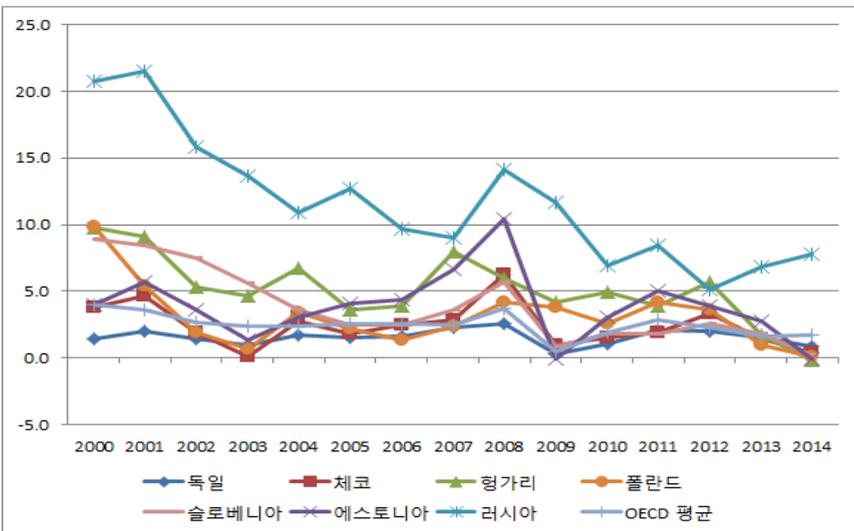
하지만 체제전환의 성과가 본궤도에 오르는 2000년대에 접어들면서 비셰그라드 국가들의 물가 오름세는 안정적인 국면에 들어서기 시작했다. 동독 및 비셰그라드 국가들은 러시아와 에스토니아에 비하여 물가 오름세가 상대적으로 안정적이라는 점이 특징이다. 반면 러시아와 에스토니아의 인플레이션 변화는 상대적으로 불안정한 추이를 보인다고 할 수 있다. 구체적인 수치를 보면, 러시아와 에스토니아를 제외한 대부분의 국가들은 2000년대 이후 10%를 넘지 않는 수준에서 인플레이션 변화가 있고, 2014년에 거의 3% 수준에 불과하다.

[그림 Ⅶ-11] 인플레이션(%): 1990~2014



자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

[그림 Ⅶ-12] 인플레이션(%): 2000~2014



자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

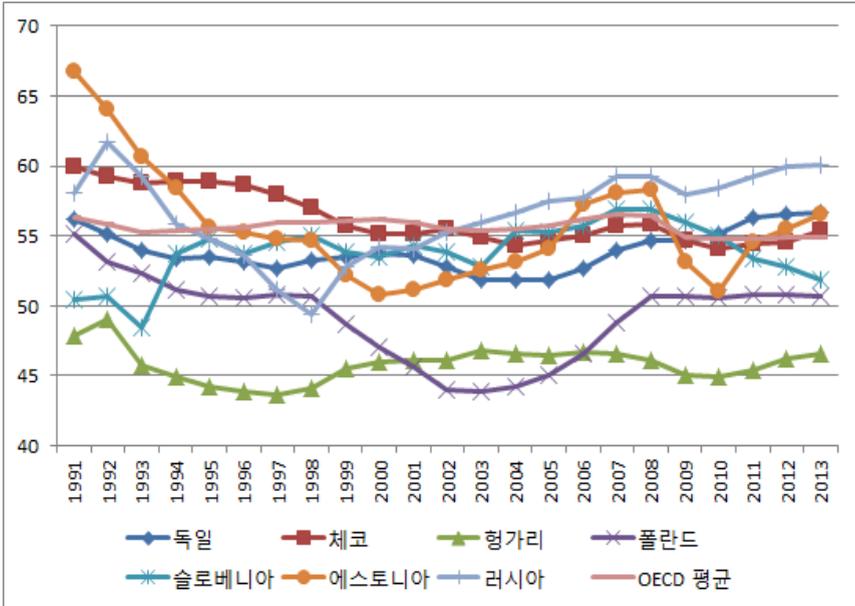
## 라. 고용과 실업

동독 및 비셰그라드 국가들의 노동시장은 급격히 변화되어 왔다. 먼저 고용율의 경우 완전고용의 해체로 인해 체제전환 초기 시점에 하락한 이후 경제성장과 함께 회복하여 현재까지 안정적인 수준을 유지하고 있다.

고용률은 1991년부터 2013년까지 독일의 경우 50%대, 체코의 경우 50%대, 헝가리의 경우 40%대, 폴란드의 경우 40~50%대를 유지하고 있다. 노동인구 대비 고용인구 비율은 급격한 변화없이 전반적으로 안정적으로 유지되어 왔다고 볼 수 있다.

특히 독일과 체코의 고용률은 OECD 국가들의 평균 고용률과 유사한 수준이지만 헝가리와 폴란드의 고용률은 OECD의 그것에 비해 상대적으로 낮은 점이 특징이다. 그리고 동독 및 비셰그라드 국가들은 러시아를 제외한 CIS 국가들에 비하여 고용률이 상대적으로 낮다는 점도 두드러지는 대목이다. 러시아의 경우 1999년 52.8%로 50%대를 회복한 이후 2013년 60.1%까지 상승하여 상대적으로 높은 고용률 수준을 보였다. 하지만 슬로베니아의 경우 1990년대 중반부터 고용률이 상승하는 추세였지만, 2000년대 후반 이후 감소하는 추세이다. 에스토니아의 경우 1990년대 초반 65%가 넘는 매우 높은 고용률을 보였으나, 2000년대 초반까지 점차 하락했다. 이후 상승과 하락을 반복하여 2013년에는 약 55%의 고용률을 보이고 있다.

[그림 Ⅶ-13] 15세 이상 고용률(%): 1991~2013



자료: 세계은행 데이터 홈페이지(data.worldbank.org)

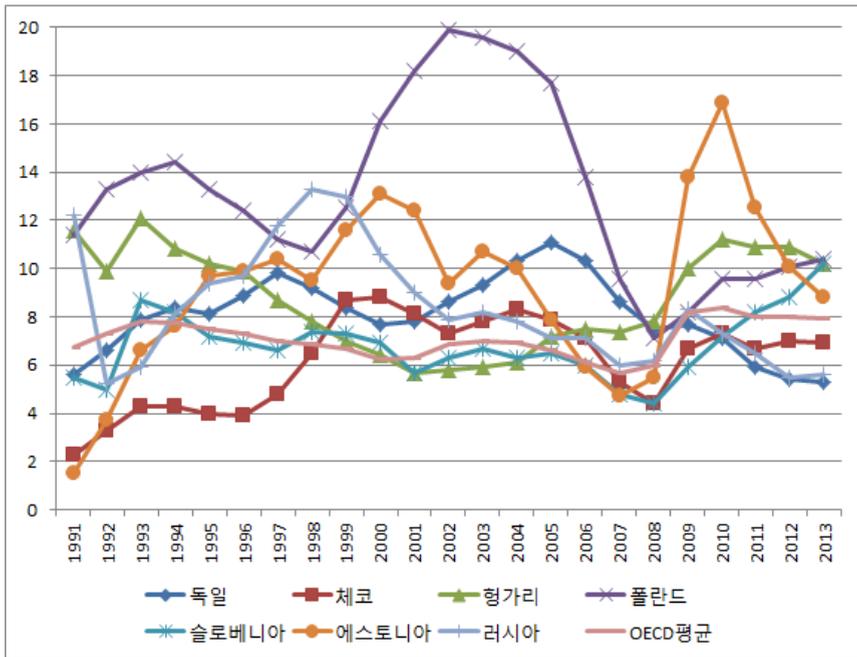
동독 및 비셰그라드 국가들의 실업률은 전반적으로 완전고용의 해체로 인해 크게 높아졌다가 점진적으로 감소하는 특징을 보인다. 독일의 경우 1991년 5.6%, 2013년 5.3%로 유사한 수준이며, 헝가리의 경우 1991년 11.6%, 2013년 10.2%로 유사한 수준이며, 폴란드의 경우 1991년 11.4%, 2013년 10.4%로 유사한 수준이다. 체코의 경우 실업률이 1991년 2.3%, 2013년 6.9%로 다른 3개국과 비교하여 체제전환 초기보다 현재 시점이 증가한 경향이 있다. 전반적으로 경제활동인구 대비 실업수 자 비율은 폴란드를 제외하고 급격한 변화없이 전반적으로 안정적으로 유지되어 왔다고 볼 수 있다.

독일과 체코의 실업률은 상대적으로 낮은 반면 폴란드와 헝가리의 실업률은 상대적으로 높은 점이 특징이다. 1991년부터 2013년까지 독일

228 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

5.3%~11.1%, 체코 2.3%~8.8%, 헝가리 5.7%~12.1%, 폴란드 7.1%~19.9%를 보이고 있다. 독일과 체코의 실업률은 OECD 국가들의 평균 실업률과 유사한 수준이지만, 헝가리와 폴란드의 실업률은 OECD의 그것에 비해 상대적으로 높은 수준에서 유지되고 있다.

[그림 VII-14] 실업률(%): 1991~2013



자료: 세계은행 데이터 홈페이지(data.worldbank.org)

2000년대 진입하여 독일과 체코의 실업률은 러시아와 그것과 유사한 수준이지만 헝가리와 폴란드의 실업률은 러시아의 그것보다 상대적으로 높다. 러시아는 2000년 전까지 실업률이 변동하는 양상을 보였으나 2000년 이후로는 10%를 넘지 않는 수준을 유지하면서 점차 낮아지고 있다. 구체적으로 러시아의 경우 2001년 9%로 10%이하로 진입한 이후

2013년 5.6%까지 하락하는 추세를 보이고 있다. 한편 슬로베니아의 경우 실업률은 10%를 넘지 않는 수준을 유지하고 있으나 2009년 이후 실업률이 증가하는 추세이다. 특히 에스토니아의 경우 실업률은 1991년 1.5%, 2000년 13.1%, 2007년 4.7%, 2010년 16.9%로 변화하는 모습을 볼 때 고용안정성이 낮아지고 있다.

### 마. 국가재정

동독 및 비셰그라드 국가들의 GDP 대비 정부부채 비율은 체제전환 이후 폴란드를 제외한 국가들에서 있어서 증가하였다. 독일의 경우 1995년 54.2%, 2014년 73.1%로, 헝가리의 경우 1997년 61%, 2014년 76.9%로 큰 폭으로 증가한 반면, 폴란드의 경우 1995년 49%, 2014년 48.8%로 큰 변화가 없었다. 그러나 체코의 경우 1995년 13.6%에서 2014년 41.6%로 3배 이상 증가하는 모습을 보였다. 전반적으로 정부부채 규모를 GDP 대비로 추산한 비율은 폴란드를 제외하고 전반적으로 상승하는 추세라고 볼 수 있다.

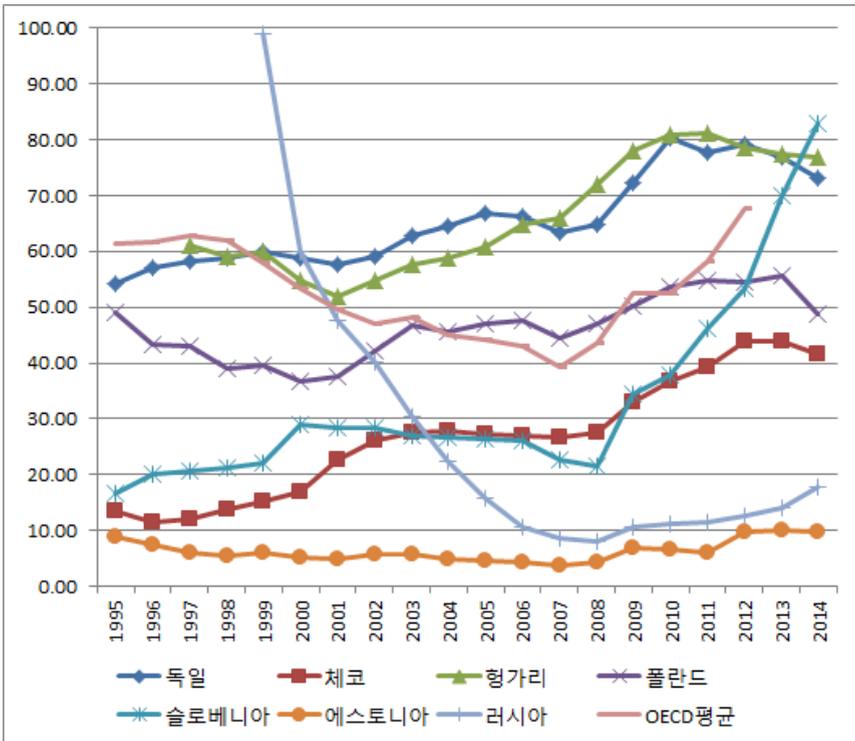
독일과 헝가리의 GDP 대비 정부부채 비율은 상대적으로 높은 반면 체코와 폴란드의 GDP 대비 정부부채 비율은 상대적으로 높은 점이 특징이다. 1991년부터 2013년까지 GDP 대비 정부부채 비율은 독일의 경우 54.2%~73.1%, 헝가리의 경우 51.8%~81.1%를 보이는 반면, 체코의 경우 11.6%~43.9%, 폴란드의 경우 36.8%~55.7%를 보이고 있다. 독일과 헝가리의 GDP 대비 정부부채 비율은 OECD 국가들의 GDP 대비 정부부채 비율(39.4%~67.8%)과 높지만 체코와 폴란드의 GDP 대비 정부부채 비율은 OECD의 그것보다 상대적으로 낮다.

2000년대 진입하여 독일과 비셰그라드 국가들의 GDP 대비 정부부채 비율은 러시아 및 에스토니아의 그것에 비하여 상대적으로 높은 모습을 보이고 있다. 러시아의 경우 GDP 대비 정부부채 비율은 1999년 99%에

230 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

서 2008년 8%까지 급격하게 감소하였다. 에스토니아의 GDP 대비 정부 부채 비율은 최소 3.7%에서 최대 10.1% 수준으로 상당히 안정적인 모습을 보이고 있다. 그러나 슬로베니아의 경우 GDP 대비 정부부채 비율은 1995년 16.8%에서 2014년 82.8%로 지속적으로 상승하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 VII-15] GDP대비 정부부채(%): 1995~2014



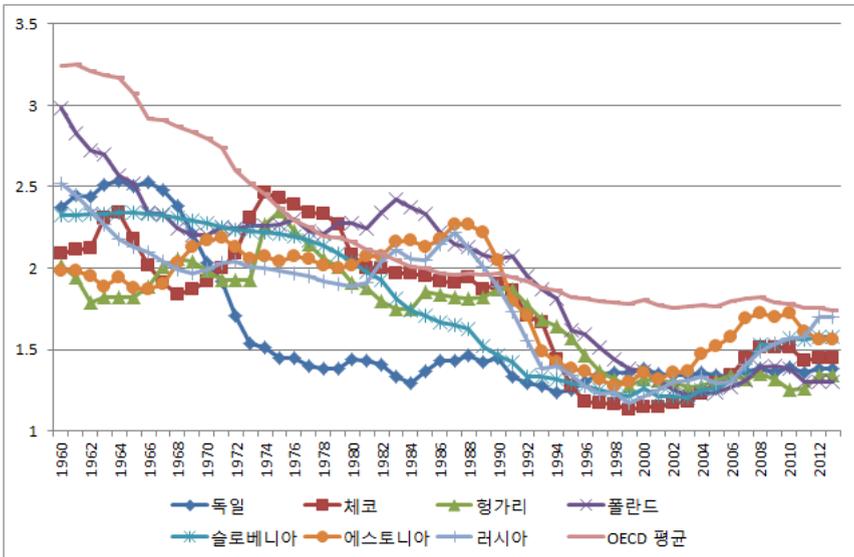
자료: 세계은행 홈페이지(data.worldbank.org), 국제통화기금 홈페이지(www.imf.org)

## 4. 사회적 성과 비교

### 가. 출산율과 인구

동독 및 비셰그라드 국가들의 사회적 성과는 여러 가지 지표로 파악되는데, 그 중의 하나가 출산율 지표의 변화이다. 체제전환 이후 전반적으로 동독과 비셰그라드 국가들의 출산율은 감소하는 추세를 보이고 있는 점이 두드러진 특징의 하나이다. 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 모든 국가들이 출산율이 매우 감소하는 모습을 보였다. 물론 그 이후 약간 상승하는 모습이지만 큰 상승은 기대하기 어려울 것으로 예상된다. 이는 자본주의 체제로의 전환에 따른 충격 즉, 경제적 불안에 따른 국민들의 반응이기 때문이다.

[그림 Ⅶ-16] (추계) 출산율: 1960~2060

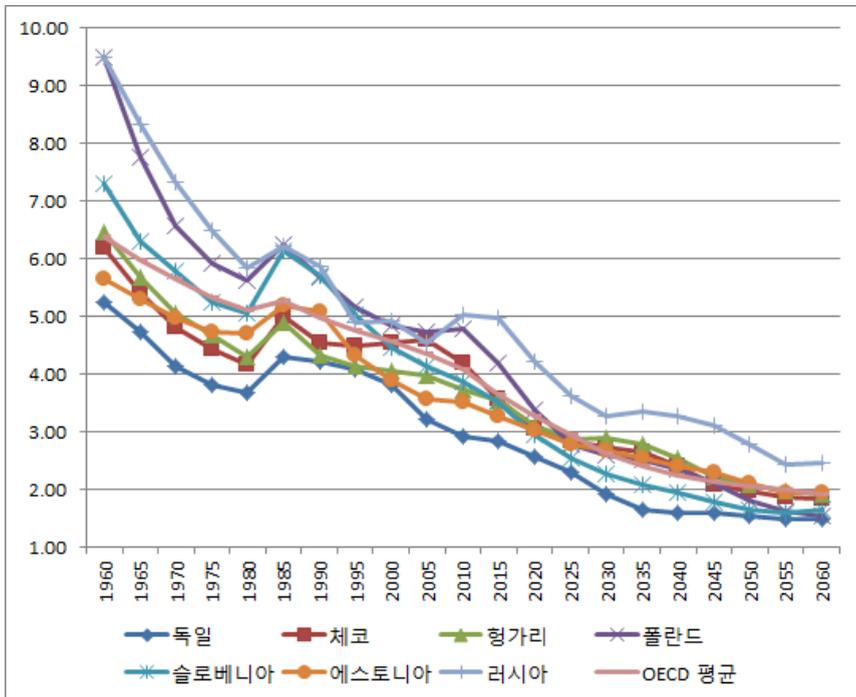


자료: 세계은행 데이터 홈페이지(data.worldbank.org)

## 232 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

1960년대 초반에는 출산율이 1.9~3정도로 국가별로 매우 다른 수준을 보였으나, 2010년대에는 1.3~1.7정도로 그 수준이 수렴하는 것을 볼 수 있다. 독일은 1975년에 이미 출산율이 1.5미만의 수준이 된 후 낮은 출산율을 유지하고 있고, 다른 국가들은 1990년대 후반에 독일과 유사한 낮은 수준을 유지하고 있다. OECD 평균 출산율은 1960년대 초반 3의 수준에서 2010년대 1.7 수준까지 점차적으로 감소하였는데, 고찰대상 국가 모두 OECD 평균에 하회하는 수준을 보이고 있다. 물론 1970~1980년대에 체코, 폴란드, 러시아, 에스토니아가 OECD 평균에 비해서 높은 수준을 보였으나, 이후 다시 OECD 평균보다 낮은 수준을 유지하고 있다.

[그림 Ⅶ-17] (추계) 노인부양비: 1960~2060



자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

출산율의 감소, 기대수명의 연장 등으로 노인부양비는 악화되고 있고 있는 점이 특징이다. 동독 및 비셰그라드 국가들의 노인부양비는 전반적으로 감소하는 추세이고, 2015년 이후 추계치 또한 감소하는 추세이다. 러시아가 가장 높은 수준을 보이고 있고, 독일이 가장 낮은 노인부양비를 보여주고 있다. 1960년대 초반에는 5이상으로 국가별로 다른 수준을 보이고 있으나, 2060년까지의 추계치를 살펴보면 1~3사이로 수렴하는 것을 볼 수 있다. 물론 러시아가 추계기간 동안 다른 국가들에 비해 높은 노인부양비를 보이기는 하지만 그 차이가 크지 않다.

2000년대까지 러시아, 폴란드, 슬로베니아는 OECD 평균을 상회하는 노인부양비를 보였고, 독일, 체코, 헝가리, 에스토니아는 낮은 수준을 보였다. 이후 독일, 슬로베니아는 지속적으로 OECD 평균에 비해 낮은 수준을 유지하였고, 러시아는 높은 수준을 보였으며, 나머지 국가들은 유사한 수준을 보이고 있다.

## 나. 사회지출

동독 및 비셰그라드 국가들의 GDP 대비 사회지출은 체제전환 초기부터 지금까지 전반적으로 증가하는 추세이기는 하지만, 증가와 감소를 반복하고 있다. 그 만큼 복지정책에 많은 자원을 투입했다는 것을 의미한다. 독일은 1990년 21.4% 이후로 2014년 25.8%로 가장 높은 수준을 보이고 있고, 다음으로는 헝가리, 슬로베니아 등의 순이다. 폴란드는 높은 수준이었다가 체코와 유사한 수준이 되었고, 에스토니아가 가장 낮은 수준을 보이는데, 1999년 15.2%에서 낮아졌다가 다시 상승하여 2014년 16.3%이다.

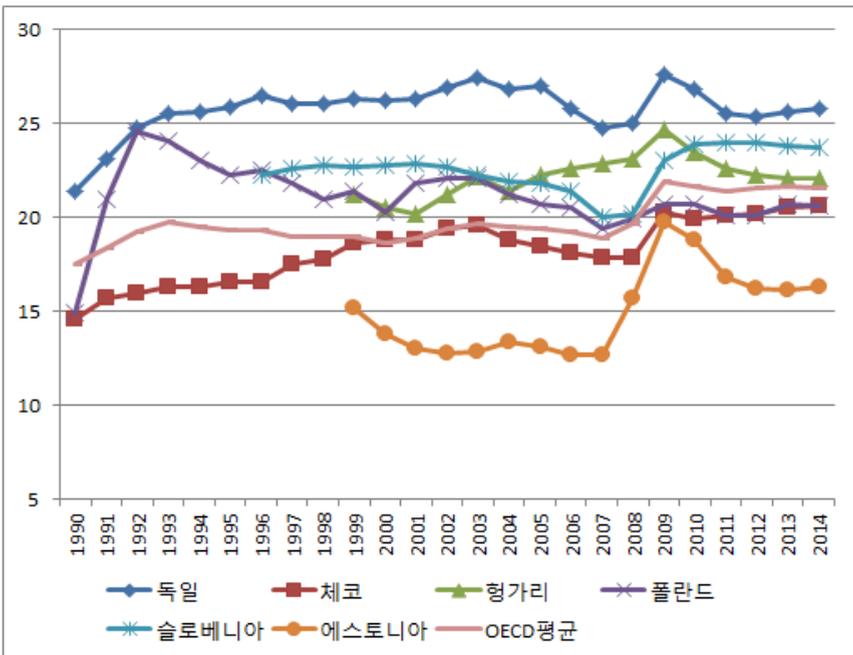
폴란드는 OECD 평균에 비해 2000년대 후반까지 높았으나, 이후 낮은 수준을 보이고 있다. 체코와 에스토니아는 거의 지속적으로 OECD 평

234 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

균보다 낮은 수준을 보이고 있고, 슬로베니아, 헝가리, 독일은 OECD 평균에 비해 높은 수준을 보이고 있다. 그러나 에스토니아를 제외하면 OECD 평균과 큰 차이가 없거나 높은 수준을 보이고 있으므로, 비셰그라드 국가들의 GDP 대비 사회지출이 낮지 않은 수준임을 알 수 있다.

2008년 세계경제 위기의 충격으로, 이 시기에 GDP 대비 사회지출이 증가한 것을 볼 수 있다. 대부분 국가에서 이후 다시 GDP 대비 사회지출의 수준을 낮추었으나, 슬로베니아는 지속적으로 유지하고 있는 모습을 보이고 있다. OECD 평균도 동일한 추세를 보여주는데, 이는 체제전환국이 세계경제위기에 대응한 사회보장 강화방식도 서구 복지국가와 유사한 경향을 보인다고 해석할 수 있다.

[그림 VII-18] GDP 대비 사회지출(%): 1990~2014

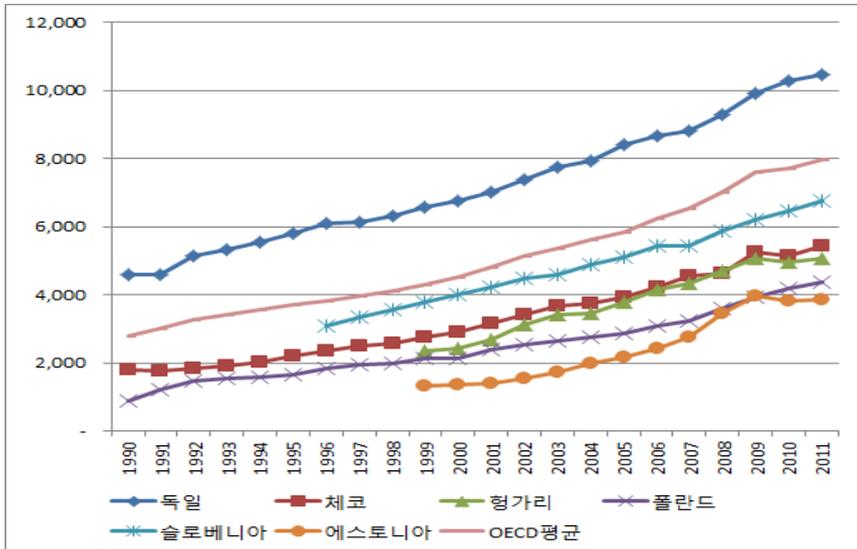


자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

사회지출 규모의 증가로 동독 및 비셰그라드 국가들의 1인당 사회지출도 전반적으로 증가하는 추세를 보여주고 있다. 다른 국가들에 비해 독일의 1인당 사회지출 수준이 가장 높으며, 슬로베니아, 체코, 헝가리, 폴란드, 에스토니아 순이다. 독일의 경우 1990년 \$4,585로 시작해서 2011년 \$10,471까지 두 배 이상 증가했다. 독일과 나머지 다섯 국가의 1인당 사회지출의 수준은 크게 차이가 있는데, 2011년을 기준으로 슬로베니아만 \$6,756으로 \$6,000이상이고, 체코와 헝가리는 \$5,000이상, 폴란드는 \$4,368, 에스토니아는 \$3,876으로 가장 낮은 수준을 보여준다.

그러나 독일을 제외한 다섯 국가의 1인당 사회지출은 OECD 평균에 미치지 못하는 것을 볼 수 있다. 비셰그라드 국가들이 OECD 회원국이기는 하지만 여전히 OECD 평균보다 낮은 수준의 1인당 사회지출을 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

[그림 Ⅶ-19] 1인당 사회지출(current US\$): 1990~2011

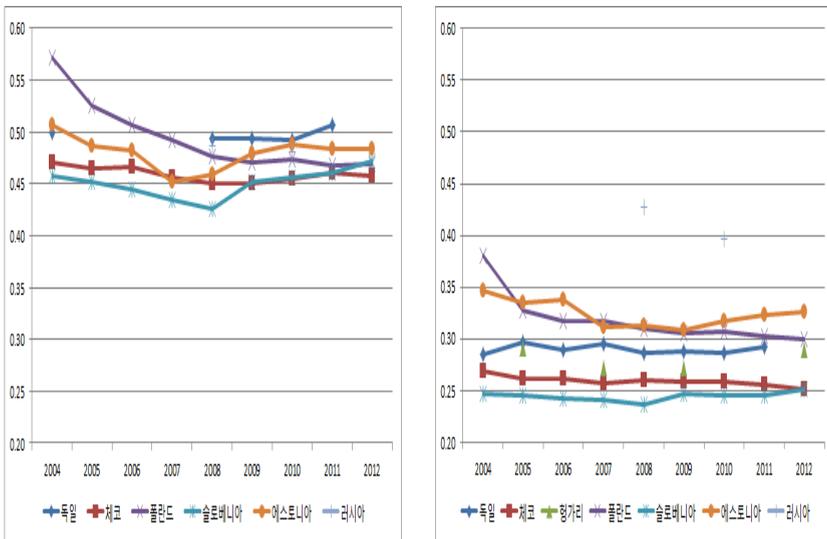


자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

### 다. 분배지표

동독 및 비셰그라드 국가들의 분배상태를 보여주는 (세전, 세후) 지니계수는 폴란드를 제외하면 유사한 수준에서 변화하고 있다. 폴란드는 지니계수가 낮아지는 추세를 보이고 있어, 불평등이 완화되는 추세임을 알 수 있다. 독일 및 비셰그라드 국가들은 세전 지니계수에 비해 세후 지니계수가 큰 폭으로 감소하는 추세를 보여준다. 체코와 독일, 슬로베니아는 약 0.2정도 수준의 불평등이 감소한 것을 볼 때, 시장에서의 불평등을 사회정책을 통해 해결하고 특징이 강하다고 할 수 있다. 반면 러시아의 경우 그 감소폭이 0.06, 0.09로 매우 미미한 수준이다. 전반적으로 체제전환국들은 사회정책을 통해 불평등을 개선하고 있음을 알 수 있다.

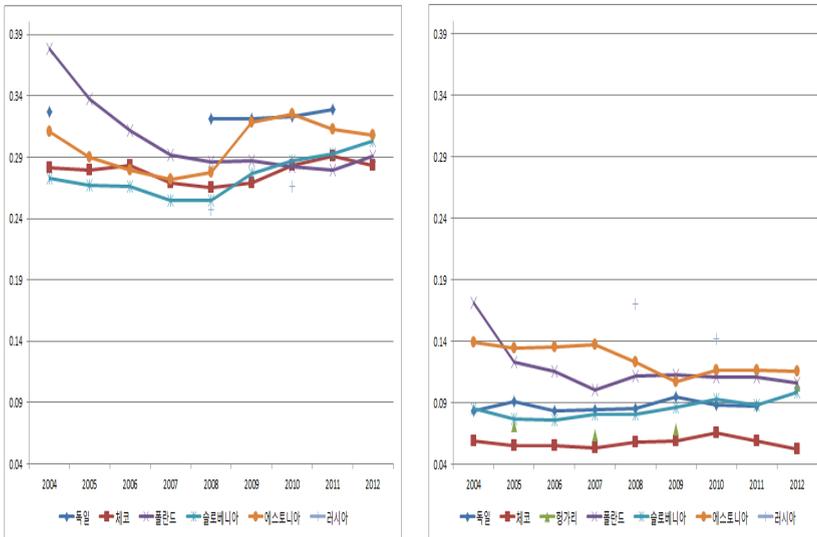
[그림 VII-20] 지니계수의 변화(세전/세후): 2004~2012



자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

세전·세후 빈곤율은 유사한 수준에서 변화하고 있다. 먼저 폴란드는 세전·세후 빈곤율이 지속적으로 낮아지는 추세를 보이고 있다. 시장에 대한 국가개입을 통해 빈곤문제를 해결하고 있음을 알 수 있다. 다음으로 독일 및 비셰그라드 국가들은 지니계수와 유사하게 세전 빈곤율에 비해 세후 빈곤율이 큰 폭으로 감소하는 추세이다. 특히 체코와 독일은 세전 빈곤율과 세후 빈곤율의 차이가 0.2이상의 높은 수준을 보이고 있고, 에스토니아, 폴란드, 슬로베니아도 0.14~2 정도의 차이를 보이고 있다. 에스토니아는 세전 빈곤율은 높아지는 추세를 보였지만, 세후 빈곤율은 낮아지는 추세를 보이고 있다. 시장에 대한 국가개입을 통해 빈곤문제 해결이 높은 국가라고 할 수 있다. 러시아의 경우는 그 감소폭이 0.08, 0.12로 미미한 편이다.

[그림 Ⅶ-21] 빈곤율의 변화(세전/세후): 2004~2012



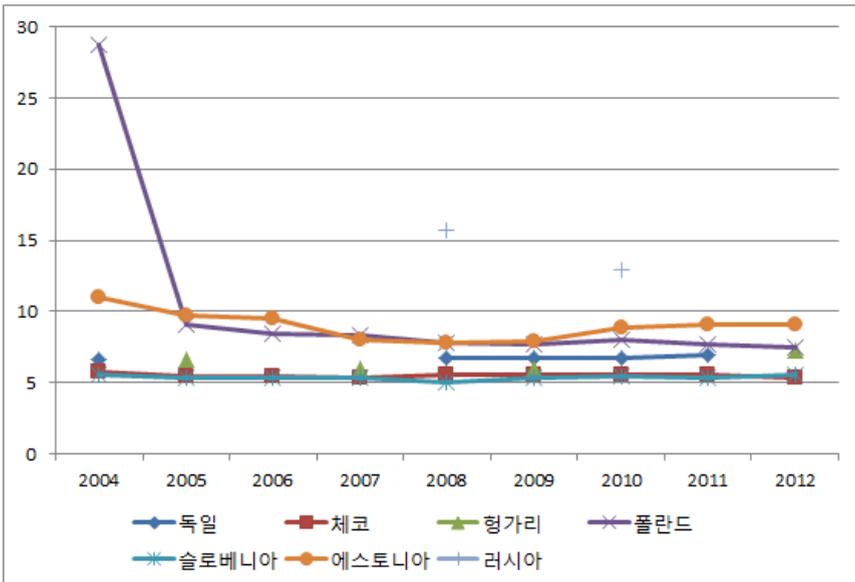
자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

238 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

동독 및 비셰그라드 국가들의 양극화 정도를 보여주는 소득 10분위 배율은 2000년대 중반을 접어들면서 폴란드를 제외한 국가들에서는 큰 변동없이 유지되고 있는 모습이다. 다만, 폴란드는 2005년 큰 하락이후 미미하지만 지속적으로 하락하는 추세를 보이고 있고, 에스토니아와 헝가리는 2007-2009년 하락하였으나 다시 상승하는 모습을 보여준다.

러시아를 제외한 국가들은 10분위 배율이 10배 미만에서 안정되는 모습을 보이고 있다. 러시아의 경우 2008년 15.8배에서 2010년 12.9배로 줄어들기는 하였으나 다른 국가들에 비해 양극화 수준이 상대적으로 높은 편이다. 에스토니아는 2004년 11배에서 2008년 7.8배까지 감소하였으나, 이후 약간 상승하여 2012년 9.1배를 보이고 있다. 체코와 슬로베니아는 약 5배를 유지하여 양극화가 낮은 수준인 것을 볼 수 있다.

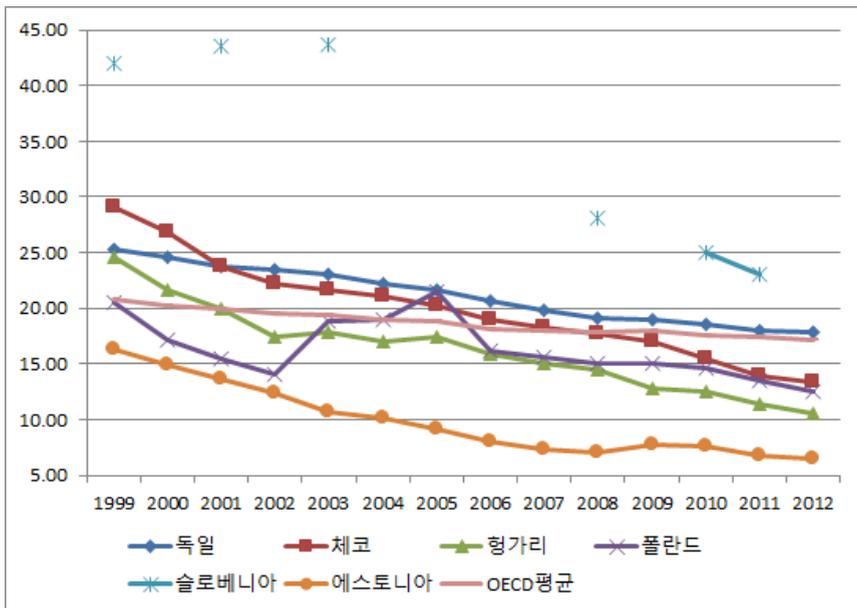
[그림 VII-22] 소득 10분위 배율 변화: 2004~2012



자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

동독 및 비셰그라드 국가들의 노조조직률은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 폴란드와 슬로베니아의 노조조직률이 상승한 기간이 있지만, 다시 감소하는 것을 볼 수 있다. 슬로베니아가 가장 높은 노조조직률을 보이고 있고, 독일, 체코가 뒤를 잇고 있으며, 에스토니아는 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

[그림 Ⅶ-23] 노조조직률(%): 1999~2012



자료: OECD 데이터 홈페이지(data.oecd.org)

슬로베니아의 경우 2003년 43.7%의 가장 높은 노조조직률을 보였으나, 2000년대 후반 이후 감소하여 2011년 23.1%를 보이고 있다. 2000년대 후반 이후로는 슬로베니아를 제외하면 20%미만의 수준을 보여주고 있고, 가장 낮은 국가는 에스토니아로 16%에서 6.4%까지 감소하였다. 폴란드는 2002년 14.1%까지 감소하였다가 2005년 21.5%까지 상승한

뒤 지속적으로 하락하여 2012년 12.5%를 보이고 있다.

슬로베니아, 독일은 지속적으로 OECD 평균보다 높은 수준의 노조 조직률을 보였다. 헝가리, 폴란드, 체코는 2000년대 초반까지는 20~30%로 OECD 평균을 넘는 노조 조직률을 보였으나, 그 이후 낮아지면서 2012년에는 약 10~13% 수준이고, 에스토니아는 그 보다 낮은 수준이다. 일반적으로 노동조합은 사회정책이나 고용정책에 영향을 끼치면서 사회적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 행위자이다. 이러한 행위자의 사회 체제에 대한 영향력 약화는 곧 복지국가의 약화로 연결될 가능성이 있다.

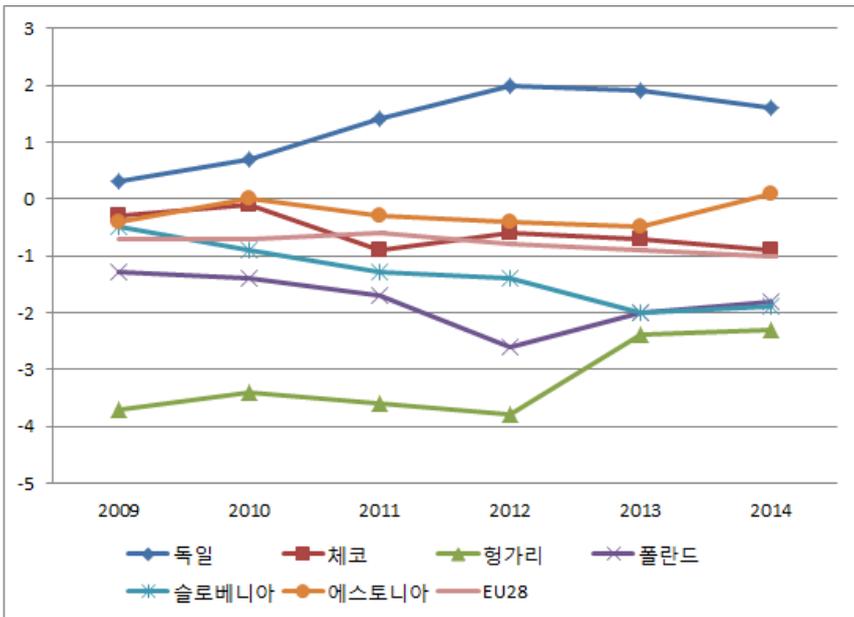
## 라. 삶의 만족도

동독 및 비셰그라드 국가들의 사회적 성과에 대한 개인들의 인식은 Eurobarometer의 사회적 환경(Social Climate)에서 읽어 볼 수 있다 (European Commission, 2014). 이 조사는 EU의 28개국을 대상으로 2009년 6월 시작하여 매년 시행되고 있다. 유럽인들이 현 상태와 자신의 나라를 어떻게 인식하고 있는지를 평가할 수 있는 지수인데, 총 15개의 질문에 대한 점수를 평균하여 지수를 제시하고 있다. 15개의 질문은 다음에 관한 만족도를 조사하였는데, 그것은 전반적인 삶, 의료체계, 연금 체계, 실업급여, 생활비, 다른 문화·종교적 배경·민족성을 가진 사람들과의 관계에 대한 만족도, 불평등과 빈곤의 해결방법, 에너지 가격의 적정성, 주택 가격의 적정성, 공공행정 운영의 방식, 국가 경제의 상황, 개인 직업 상황, 재정적 상황, 가정, 고용상황이다.

질문에 대한 답은 매우 만족 10, 만족 3.33, 불만족 -3.33, 매우 불만족 -10으로 나타내는데, EU 국가들의 평균은 모든 해에 마이너스의 수준을 보여주고 있다. 독일이 여섯 국가들 중 만족도에서 가장 높은 수준을 보이고 있고, 체코와 에스토니아가 그 뒤를 따르고 있다. 가장 낮은

만족도를 보인 국가는 헝가리로 모든 조사에서 가장 낮은 수준을 보이고 있으나 점차 상승하는 추세를 볼 수 있다. 슬로베니아는 지속적으로 만족도가 낮아지는 추세이고, 폴란드는 2012년까지 낮아지다가 이후 약간 상승하는 모습을 볼 수 있다. EU 국가들에 비해 독일, 에스토니아, 체코는 만족도가 높고, 슬로베니아, 폴란드, 헝가리는 만족도가 낮은 것으로 나타난다.

[그림 Ⅶ-24] 사회적 환경 지수 변화: 2009~2014



자료: 유럽연합 집행위원회(European Commission) 홈페이지(ec.europa.eu)

## 5. 소결

독일과 비셰그라드 3국인 체코, 헝가리, 폴란드의 경제사회적 성과를 체제전환국인 슬로베니아, 에스토니아, 러시아, 체제전환국 평균, OECD 평균과의 비교를 통해 종합적으로 검토하였다. 주요한 결과는 다음과 같다. 첫째, 독일은 성장과 분배를 동시에 실현한 유럽의 대표적 복지국가이다. 독일은 경제적 성과와 사회적 성과 모두에서 독보적으로 높은 성과를 보여주었다. 경제적 성과를 볼 때, 독일은 GDP, 1인당 국민소득(GNI), 인플레이션, 고용률, 실업률 지표에서 가장 우수한 성과를 보였으나 GDP 대비 정부부채 비율은 높았다. 사회적 성과를 볼 때, GDP대비 사회지출, 1인당 사회지출, 지니계수의 변화(세전/세후), 빈곤율의 변화(세전/세후), 노조조직율 지표에서 가장 우수한 성과를 보였다.

둘째, 비셰그라드 3국인 체코, 헝가리, 폴란드의 경제사회적 성과가 OECD 평균에는 아직까지 미치지 못하지만 체제전환국 평균보다는 월등히 높다. 민주주의 발전이라는 정치적 이행 및 시장경제 발전이라는 경제적 이행은 다른 체제전환국들과 비교할 때 체제전환 초기부터 빠르게 높은 수준으로 올라간 것으로 나타났다. 특히 의회 민주주의 구축은 체제전환 이후 2년 이내에 일정 수준에 도달하며, 주요 시장경제 개혁은 약 5년 동안에 걸쳐 일정한 궤도에 올라설 수 있음이 확인된다.

비셰그라드 국가들은 2000년대 중반까지는 국가별로 차이가 있는 모습을 보였지만, 2000년대에 들어 유사한 양상으로 변화하였다고 할 수 있다. 다만 헝가리는 체코와 폴란드에 비해 경제적 성과 지표 중 GDP, GDP 성장률, 인플레이션, 고용율, 실업률, GDP 대비 정부부채 비율에서 낮은 성과를 보였고, 사회적 성과 지표 중 노조 조직율에서 낮은 성과를 보였다. 그러나 헝가리는 체코와 폴란드보다 GDP 대비 사회지출은 높았다.

셋째, 러시아는 다른 여섯 국가들에 비해서 경제사회적 성과가 낮았다. 특히 민주주의와 관련된 지표는 매우 낮은 수준을 보였다. 그러나 경제성장과 관련된 지표에서는 높은 수준을 보여 다소 편향된 성과를 보여준다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 러시아만이 EU가 아닌 CIS의 길로, 민주주의가 아닌 발전주의 노선으로 국가발전을 시도하고 있기 때문으로 해석할 수 있다(민기채, 2014a).

넷째, 동독 및 비셰그라드 국가들은 체제전환국의 경제구조 및 그에 따른 사회정책적 대응이 서구와 유사한 양상으로 변화하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 7개 국가들이 모두 2008년 금융위기로 인해 경제사회적으로 타격을 받았었지만, 이후 곧 회복하여 안정적인 모습을 보이고 있다. 동시에 2009년 이후에 전반적으로 사회지출을 확대하는 경향도 서구와 유사한 모습이라고 할 수 있다.

다섯째, 경제사회적 성과도 있으나 출산율, 노인부양비, 1인당 사회지출 등에서 해결해야 할 과제가 도출되고 있다. 동독과 비셰그라드 국가들의 출산율은 감소하는 추세이며 OECD 평균에 비해 낮은 수준이다. 마찬가지로 노인부양비도 전반적으로 높아지고 미래 전망도 밝지 않다. OECD 평균보다 낮은 수준의 1인당 사회지출을 보이고 있는 점도 개선해야 할 과제이다. 결국 경제사회정책의 개혁 배경은 체제전환 초기에만 체제전환 요인이었으며 일정한 시기가 지나면 인구학적 요인이 지배하고 있다고 해석할 수 있다.

종합적으로 볼 때, 독일과 비셰그라드 3국은 체제이행을 성공적으로 수행하고 있으며 경제사회적 성과가 우수하다고 할 수 있다. 독일은 서구의 대표적 복지국가라고 할 수 있으며 비셰그라드 국가들은 독일의 경로를 따라 서구 복지국가를 추적하고 있다고 할 수 있다.



## Ⅷ. 결론 및 제언

본 연구는 동독 및 비셰그라드 3국의 체제전환과 그 성과를 분석하면서 각 국가마다 상이한 경제정책과 사회정책의 결합이 어떤 성과로 나타났는지를 심층적으로 검토하였다. 이를 바탕으로 통일반반도에 적합한 경제정책과 사회정책의 결합 방향을 모색하고자 하였다.

주요 분석 결과는 다음 두 가지로 요약된다. 하나는 동독과 비셰그라드 3국은 서로 다른 체제전환 방식을 선택하였지만 체제전환에 따른 부작용을 최소화하기 위해 사회정책은 결코 소홀히 하지 않았다는 점이다. 더 정확히 말하면 사실 소홀히 할 수 없었다. 동독과 비셰그라드 국가들의 사회정책은 체제전환 기에도 급진적 폐지·축소가 아니라 유지·확대되었다는 것이다. 동독은 서독으로부터의 재정지원, 체코와 폴란드의 점진주의적 사회정책 개혁, 헝가리의 포퓰리즘적 정책 사례에서 볼 때, 사회정책의 급진개혁은 일어나지 않았다. 즉 국가책임에서 개인책임으로의 변화는 급격하게 이루어지지 않았다는 것이다. 이는 사회정책의 경로의존성, 사회주의 이전 비스마르크언 전통의 회복, 새로운 체제에 대한 국민들의 욕구 등으로 설명될 수 있다.

특히 분석대상 네 개 국가들에 있어 사회정책은 사회주의 계획경제에서 자본주의 시장경제체제로 전환 시 나타나는 부작용을 최소화하는데 필수적인 보완대책으로 활용되었으며 성공적인 체제전환의 중요한 밑거름 역할을 했다는 점이다. 동독과 비셰그라드 국가들이 체제전환 불황으로 인해 경제력이 낮은 조건에서도 사회정책을 유지·확대해 왔던 맥락을 볼 때, 체제전환 기에는 성장 위주의 경제정책 우위전략은 작동하기 어렵다는 것을 의미한다. 결국 경제정책과 사회정책의 조화, 즉 정책혼합이 통

일한반도의 정책결합 방식이 되어야 할 것임을 시사하는 대목이다.

또 하나의 주요한 분석 결과는 동독 및 비셰그라드 3국의 경우 복지 정책을 경제정책에 못지 않는 우선순위에 두고 체제전환을 시행하였지만 경제적 성과에 있어서는 큰 차이를 발견할 수 없다는 점이다. 네 국가 모두 복지정책을 중요한 경제정책의 동반자로 인식하면서 체제전환을 시도한 결과 전체 체제전환국 중 가장 성공적인 사회경제적 성과를 내었다. 게다가 비셰그라드 3국은 체제전환 충격을 빠르게 극복하고 1995년(체코)과 1996년(헝가리, 폴란드)에 OECD 국가 대열에 합류했다. 다시 말해, 이들 국가들의 경우 경제정책과 복지정책간 상호 보완성을 인정하면서 체제전환을 추진했음에도 불구하고 체제전환이 지연되었다거나 저조한 경제사회적 성과를 내지 않았다는 것이다. 오히려 복지정책이 경제정책을 보완함으로써 안정적이고 순조로운 체제전환을 도와주는 유효한 역할을 했다는 점에 주목해야 한다. 물론 헝가리와 같이 국가경제력을 넘어서는 과도한 복지정책은 지양해야 할 것이다.

하지만, 한반도 통일은 심각한 경제력 격차를 가진 두 국가의 통합이라는 점을 감안할 때, 이러한 우리와 환경이 크게 다른 동유럽 체제전환국의 사례를 그대로 답습할 수는 없다. 그러나 우리의 통일은 북한의 체제전환과 함께 남북한 노동시장이 하나가 되고 자유로운 이동이 가능하다는 점에서 사실 일반적인 체제전환국의 복지정책보다 더 강도 높은 시행을 감수해야 할 것이다. 통일이라는 변수가 없는 일반적 체제전환의 경우 국내 노동시장의 문제만 발생할 뿐 체제전환이 다른 이웃 국가의 노동시장에는 영향을 미치지 않는다. 하지만 통일을 매개로 하는 체제전환은 상황이 완전히 다르다. 만약 북한지역에 대한 발 빠른 복지정책이 시행되지 않을 경우 북한 주민의 남한 지역으로의 대거 이동, 그에 따른 노동시장의 교란과 혼란은 불가피할 것이다.

이런 점을 감안할 때 통일과 체제전환이 동시에 이루어지는 우리의

경우에는 복지정책이 더더욱 강조될 수밖에 없을 것이다. 다만, 이러한 복지정책의 강화는 통일비용 형태로 남한지역에 부담을 주게 된다는 점이 문제인데, 그러한 통일비용은 순조로운 체제이행과 안정적인 통일국가로의 정착을 위해 우리가 불가피하게 치러야 할 비용으로 앞으로 감내해야 할 부분이라는 점을 국민들에게 사전에 충분히 인식시켜 주는 것이 중요하다. 복지정책에 사용되는 통일비용은 단순히 소모성이 아니라 투자성이라는 점도 강조되어야 한다. 그러한 대가없이 안정적인 통일국가 정착이라는 더 큰 목표를 달성하기 어렵고 이 목표가 달성되지 않는 상황에서 성장을 위한 투자 즉 경제정책도 무의미하기 때문이다.

나아가 통일 시 북한지역의 복지정책을 원활하게 시행하려면 남한의 복지체제를 현재보다 더 견고하게 정비하고 성숙시켜 나가야 하는 것도 우리가 직면한 또 다른 주요한 과제이다. 특히 남한 지역조차도 제대로 작동하지 않거나 불충분한 복지시스템을 운영하는 상태에서 북한지역에 복지를 적절하게 제공하는 것은 또 다른 역차별을 가져오고 저항을 유발할 수밖에 없을 것이다. 일례로 북한지역 노인에게 연금을 보편적으로 지급하고, 남한지역 노인에게는 선별적으로 지급한다면 남한지역의 노인들이 수용하기 어려울 것이다. 원활한 체제전환과 그에 이은 경제적 번영은 결국 분배로 대변되는 사회복지정책이 그 보완적인 역할을 충분히 수행할 수 있을 때 가능하다는 것을 독일의 통일사례나 기타 체제전환국의 사례가 이미 잘 보여주고 있는 바이다.



## 참 고 문 헌

- 김계환(2008). 독일 통일과 산업구조조정: 남북산업협력에 대한 시사점. 산업연구원.
- 김동명(2010). 독일 통일, 그리고 한반도의 선택. 한울.
- 김면희·안상욱·김신규·김일곤·송병준(2014). 중부유럽 4개국의 경제산업구조 변화와 입지 경쟁력 분석. 대외경제정책연구원.
- 김신규(2015). 중동부유럽 체제전환 사례를 통해 본 북한의 변화 가능성과 남한의 역할, 체제전환 이후 산업, 경제적 패러다임 변화에 대한 주요국의 정책적 대응과 시사점: 동유럽 전환국을 중심으로. 한국조세재정연구원.
- 김민관(2007). 동유럽 주요국의 경제체제 전환과정: 폴란드, 체코슬로바키아, 헝가리를 중심으로. 산은조사월보, 제615호, 1-39.
- 김영탁(1997). 독일통일과 동독재건과정. 한울.
- 김원섭(2014). 독일 연금 통합의 전개과정 평가. 통일 연금연구 II. 국민연금연구원.
- 김적교·김상호(1999). 독일의 사회적 시장경제 - 이념, 제도 및 정책. 한국경제연구원.
- 문진영. (2008). 동유럽 (CEE) 국가의 사회적 배제 현상과 복지체제에 관한 연구. 유럽연구, 26(1), 47-77.
- 민기채(2011). 북한 사회복지 연구 동향. 사회복지연구, 42(3), 5-32.
- 민기채(2014a). 체제전환국 복지국가에 관한 비교사회정책 연구 - 발전요인, 발전단계, 그리고 체제성격을 중심으로, 서울대학교 대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 민기채(2014b). 폴란드 복지체제의 변화에 관한 연구: 사회주의 이전, 사회주의 시대, 사회주의 이후 비교. 국제지역연구, 18(4), 55-84.

## 250 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

- 송태수(2009). 독일통일 20년의 경제적 통합과정: 평가와 함의. 한·독사회과학논총, 19(4), 173-208.
- 연합뉴스(2009). 2009-02-25.
- 우해봉·백화종·이지은·노용환(2011). 남북한 통일과 노후소득보장제도 운영의 기본 방향, 국민연금연구원.
- 윤덕희(2011). 동유럽의 복지국가 개혁에 관한 연구. 유럽연구, 29(2), 163-192.
- 외교통상부(2009). 폴란드 개황. 외교통상부
- 이기동(1997). 사회주의 체제전환전략과 전환비용: 폴란드와 헝가리의 초기전략을 중심으로. 통일연구논총, 6(2), 117-136.
- 이서원(2007). 동유럽 국가 고성장 지속되나. LG주간경제, 948호, 34-38.
- 이용하·신동진(2001). 독일의 연금통합 과정과 한반도 통일시나리오 분석. 국민연금관리공단 국민연금연구센터.
- 이용하·이정우(2002). 통일시 남북한 연금제도의 통합과정에 관한 연구. 국민연금연구원.
- 이철수·민기채(2014). 북한 사회보장과 연금제도 운영실태 분석. 통일연금연구 II. 국민연금연구원.
- 정여천(2000). 동구 경제체제전환의 평가와 북한경제에 대한 시사점. 대외경제정책연구원.
- 정영철(2004). 북한의 개혁·개방: 이중전략과 실리사회주의. 선인.
- 정홍모(2001). 체제전환기의 동유럽 국가 연구: 1989년 혁명에서 체제전환으로. 으뜸
- 정홍모(2007). 체제전환국 복지체제: 체코·헝가리·폴란드를 중심으로. 한독사회과학논총, 17(1), 71-98.
- 정홍모(2012). 동유럽 국가 연구. 성균관대학교 출판부.
- 조명철·한정숙(1999). 동유럽 국가들의 체제전환정책이 남·북한 경제통합에 주는 시사점. 대외경제연구, 133-171.
- 최진욱·김진하(2010). 탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점. 통일연구원.

- 코트라(2013). 코트라(KOTRA) 국가정보: 폴란드의 경제동향 및 전망. KOTRA.
- 통일교육총서(2013). 북한경제, 어디까지 왔나? 사회주의 경제체제 전환국 경험을 중심으로. 대외경제정책연구원.
- 통일교육원(2014). 2014 통일문제 이해. 통일부 통일교육원.
- 한국은행(1997). 동유럽 국가의 경제개혁 경험. 조사연구자료 97-12.
- 현대경제연구원(2011). 현안과 과제-북한 자원 잠재적 가치 높다. 현대경제연구원.
- 황규성(2011). 통일독일의 사회정책과 복지국가. 후마니타스.
- 황규성(2015). 통일 이후 동서독 지역의 젠더와 복지 : 성역할, 고용, 보육 서비스를 중심으로. 한국사회정책, 22(2), 33-59.
- 해외경제포커스(2010). 제2010-12호. (2010.3.14.-3.20).
- 해외산업정보(2011). 러시아, 동유럽 경제 전망. (2011-06-20).
- Abelschauer, W.(2004). Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, 1587, CH Beck.
- Aidukaite, J.(2004). The emergence of the post-socialist welfare state: the case of the Baltic states: Estonia, Latvia and Lithuania.
- Aidukaite, J.(2011). Welfare reforms and socio-economic trends in the 10 new EU member states of central and eastern Europe. Communist and Post-Communist studies, 44(3), 211-219.
- Allbus, A.(2015). Die allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften.
- Arbeitspapier für die Gespräche mit der DDR für einen Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft zwischen Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik
- Asisp Annual Report.(2010).
- Åslund, A.(2000). Building capitalism: the transformation of the former

- soviet bloc. Cambridge: Cambridge University Press.
- Åslund, A.(2007). How capitalism was built: the transformation of central and eastern europe, Russia, and central asia. Cambridge: Cambridge University Press.
- Avdeyeva, O., & Del Rey, M. M.(2009). Social policy reforms in Hungary: Towards a dual-earner model. In EUSA 11th Biennial International Conference. Los Angeles, CA. Retrieved from.
- Balcerowicz, L.(1995). Socialism, capitalism transformation. Budapest: Central European University Press
- Balcerowicz, L. (1997). Socjalizm, kapitalizm, transformacja: szkice z przełomu epok. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bandau, F., & Dümig, K.(2015). Verwaltung des deutschen „Beschäftigungswunder“. In Politik im Schatten der Krise. Springer Fachmedien Wiesbaden, 373-396.
- Bertelsmann Stiftung.(2015).
- Blum, U., Ragnitz, J., Freye, S., Scharfe, S., & Schneider, L.(2009). Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen: eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder. Institut für Wirtschaftsforschung, 1-160.
- BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)(2014). Sozialbudget 2013.
- BMGS (2005), Sozialbericht
- BMWi(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)(2014). Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit.
- Brzezinski, Z.(1993). The Great Transformation. The National Interest, 33(3), 3-13.
- Bundesagentur für Arbeit(2015). Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf.
- Busch, Andreas(1991). Die deutsch-deutsche Währungsunion: Politische

- Votum trotz ökonomischer Bedenken. Liebert, Ulrike & Merkel, Wolfgang eds. Die Politik zur deutschen Einheit. Probleme-Strategie-Kontroversen. Opladen: Leske+Budrich, 185-207.
- Cerami, A.(2005). Social policy in central and eastern europe: the emergence of a new european welfare model of solidarity?, PhD thesis, University of Erfurt.
- Deacon, B.(1992). The new eastern europe: social policy past, present, and future, Sage Publications.
- Dewatripont, M. & Roland, G.(1992). Economic reform and dynamic political constraints. The Review of Economic Studies, 59(4), 703-730.
- Democracy Barometer(2014). [www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org) (accessed June 2, 2015).
- DIW(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung)(2014). 25 Jahre Mauerfall, DIW Wochenbericht 40.
- Dümig, K.(2010). Ruhe nach und vor dem Sturm: Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der Großen Koalition, In Die Zweite Große Koalition. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 279-301.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., & Spitz-Oener, A.(2014). From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. Journal of Economic Perspectives, 28(1), 167-188.
- Erste Skizze für einen Vorschlag an die DDR: Vertrag über die Schaffung einer Währungsunion, Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft zwischen der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik
- Estrin, S.(2007). The Impact of Privatization in Transition Economies. Article for the New Palgrave Dictionary of Economics, 2nd Edition.

## 254 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

<http://personal.lse.ac.uk/estrin/Publication%20PDF's/The%20Impact%20of%20Privatization%20in%20Transition%20Economies%20ickes%20comments.pdf>.

European Commission(2014), Special Eurobarometer 418 - Social Climate. European Commission.

European Commission(2015), The 2015 Ageing Report. Brussel: EU.

Eurostat(2015). Database (accessed June 19 2015).

Export Insurance. "동유럽 국가의 국가 위험도 전망."(2010-01-02)

Fajth, G.(1999). Social security in a rapidly changing environment: the case of post-communist transformation. *Social policy and administration*, 33(4), 416-436.

Ferge, Z., & Tausz, K.(2002). Social Security in Hungary: A Balance Sheet after Twelve Years, *Social Policy & Administration*, 36(2). 176-199.

Fischer, A.(2011). 통일비용과 재정정책, 독일의 통일, 통합정책 연구, 제1권 분야별 연구, 통일부

Forster, M., Jesuit, D. & Semmding, T.(2003). Regional poverty and income inequality in central and eastern europe: evidence from the Luxembourg Income Study. *World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper No. 65*, September 2003.

Gerhard Ritter.(2007) *Der Preis der deutschen Einheit*, München: Verlag C. H. Beck, p. 204.

Giannaros, D.(2008). Twenty Years After The Economic Restructuring Of Eastern Europe: An Economic Review. *International Business & Economics Research Journal*, 7(11), November 2008. Vol 7, No.11

Global Insight.(2003). *World Overview*.

Global Insight.(2014). "It's the Economy, again." *RBC Wealth Management*.

- Goldman Sachs(2000). Goldman Sachs(2000). Global Economics Paper. 188.
- Gotting, U., Haug, K., & Hinrichs, K. (1994). The long road to long-term care insurance in Germany. *Journal of Public Policy*, 14(03), 285-309.
- Götting, U.(1998), In Defence of Welfare: Social Protection and Social Reform in Eastern Europe, M. Rhodes and Y. Meny(eds.), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Macmillan Press.
- Grasl, M. & Markus, K.(2010). Von außen getrieben. Die Finanzpolitik der Großen Koalition 2005-2009, Christoph Egle & Reimut Zohlhörer eds., *Die Zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*, Wiesbaden: VS Verlag, 205-233.
- Greive, M. & Uwe, M.(2009). Seit Mauerfall flossen 1,3 Billionen Euro gen Osten, auf: Welt online. 7. November 2009.
- Grosser, D.(1998). Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Hall, P. & Soskice, D.(2001). An Introduction to Varieties of Capitalism, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, 1, 50-51.
- Hanns Jürgen Küsters & Daniel Hofmann.(1998). Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90, München: Oldenbourg Verlag. 1998, pp. 1034-1044.
- Háva, Petr(2010). "Pensions, Health and Long-term Care: Czech Republic," Annual National Report;  
[http://socialprotection.eu/files\\_db/887/asisp\\_ANR10\\_Czech\\_Republic.pdf](http://socialprotection.eu/files_db/887/asisp_ANR10_Czech_Republic.pdf) (accessed July 3 2015).

- Heinelt, H. & Weck, M.(1998). Arbeitsmarktpolitik, Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen.
- Hemerijck, A.(2013). Changing welfare states. from compensating to, Capacitating Solidarity in EURO, Crisis Times, Brussels, 29 JANUARY 2013.
- Hertage Foundation(2014), (accessed June 12 2015).
- Heywood, A.(1999). Political Theory: an Introduction. St. Martin's Press.
- IMF.(2002). Virtually unification cost in South and North Korea. IMF.
- IMF.(2013). German-Central European Supply-Chain, No, 13/263, .IMF Country Report,
- IMF(2015). Direction of the Trade Statistics (DOTS) DB.
- Inglehart, R(1997). The Silent Revolution, Princeton University Press.
- Inglot, T.(2009). Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia: adaptation and reform of the post-communist 'emergency welfare state', In A. Cerami & P. Vanhuysse.(eds). Post-communist welfare pathways: theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe. Palgrave Macmillan: Basingstoke.
- Kim, B. H., & Pirtilla, J.(2006). The Political Economy of Reforms: Empirical Evidence from Postcommunist Transition in the 1990s, Journal of Comparative Economics, 34(3), 446-466.
- Klein, M., C.(2014). Welfare spending across the OECD, <http://ftalphaville.ft.com/2014/11/27/2053392/welfare-spending-a-cross-the-oecd/>)
- Kloß, M., Lehmann, R., Ragnitz, J., & Untiedt, G.(2012). Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder, Ifo Dresden Studien.
- Kornai, J.(1992). The socialist system: the political economy of communism, Princeton: Princeton University Press.
- Kornai, J.(1997). Struggle and Hope: Essays on Stabilization and

- Reform in a Post-Socialist Economy, E Elgar.
- Kornai, J.(2006). The great transformation of Central Eastern Europe: Success and disappointment, *Economics of Transition* Volume, 14(2), 207-244.
- Kornai, J., Haggard, S., & Kaufman, R.(2001). *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, W., & Palme, J.(2003). New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95, *American Political Science Review*, 97(3), 425-446.
- Küsters, N., Jürgen, H., & Hofmann, D.(1998). *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, München: Oldenbourg Verlag.
- Lehmbruch, G(1991). Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategie, *Politische Vierteljahresschrift*, 32(4), 585-604.
- Lipton, D. & Sachs, J.(1990). Creating a market economy in eastern europe: the case of Poland. *Brookings Papers on Economic Activity*, 21(1), 75-148.
- Milanovic, B.(1999). Explaining the increase in inequality during transition. *Economics of Transition*, 7(2), 299-341.
- Ministry of Labour and Social Policy in Poland(2015). *Transformation Results: An Overview*.
- Murrel, P.(1992). Evolutionary and radical approach to economic reform. *Economics and Planning*, 25, 79-95.
- OECD(2013). *OECD Economic Outlook*, No. 94. Paris: OECD.
- OECD(2014). *OECD Factbook 2014*. Paris: OECD.
- Offe, C.(1996). *Varieties of Transition. The East European and East*

German Experience, Cambridge: Polity.

Orenstein, M.(1995). Transitional Social Policy and the Czech Republic and Poland. *Czech Sociological Review*, 3(2): 179-196.

Orosz, Á.(2013). Large-Scale Transformation of Socio-Economic Institutions - Comparative Case Studies on CEECs. Background Paper 2: Comparative Country Study - Hungary, Working Paper no 18, July 2013.

<http://www.foreurope.eu/index.php?id=56>.

Paqué, KH.(2009). Die Bilanz. Eine Wirtschaftliche Analyse der Deutschen Einheit, Muenchen: Carl Hanser Verlag.

Paci, P., Sasin, M. & Verbeek, J.(2004). Economic growth, income distribution and poverty in Poland during transition. *World Bank Research Paper*, 3467.

Ragnitz, J.(2004). Transferleistungen für die neuen Länder - eine Begriffsbestimmung, In: *Wirtschaft im Wandel*, 9-10 2004.

Ritter, GX.(2006). Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats, 2, erweiterte Auflage. München: Verlag C. H. Beck.

Rixen, T.(2015). "Hehre Ziele, wenig Zählbares. Die Steuer- und Fiskalpolitik der schwarz-gelben Regierung, 2009-13." Reimut Zohlhöfer & Thomas Saalfeld eds. *Politik im Schatten der Krise, Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013*, Wiesbaden: Springer VS, 327-351.

Roaf, J., . Atoyan, R., Joshi, B., Krogulski, K., & IMF(2014). 25 Years of Transition Post-Communist Europe and the IMF: Regional Economic Issues Special Report. 2014 International Monetary Fund.

Röhl, KH.(2014). 25 Jahre nach dem Mauerfall - Bilanz und Herausforderungen. *IW-Trends*, March 2014.

- Sachs, J. D.(1991). Crossing the Valley of Tears in East European Reform, *Challenge*, 34(5). 26-34.
- Sachs, J.(1993). *Poland's jump to the market economy*. Cambridge: The MIT Press.
- Schroeder, K.(2004). Die stillen Kosten der deutschen Vereinigung, In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 26 September 2004.
- Schrooten, M., Smeeding, T. M., & Wagner, G. G.(1999). Distributional and Fiscal Consequence of Social Security Reforms in Central-Eastern Europe, in K. Müller, A. Ryll and H-J. Wagener(eds.), *Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe*, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Singer, O.(1992). Constructing the Economic Spectacle: The Role of Currency Union in the German Unification Process. *Journal of Economic Issue*, 26(4), 1095-1115.
- SOEP(2015). Sozio-oekonomische Panel, <http://www.diw.de/soep>.
- Standing, G.(1996) 중·동부 유럽의 사회적 보호. 고스타 에스핑 엔더슨 편, *한국사회복지국가연구회역, 변화하는 복지국가, 인간과 복지*.
- Standing, G. (1996). Social protection in Central and Eastern Europe: a tale of slipping anchors and torn safety nets. *Welfare states in transition: National adaptations in global economies*, 225-255.
- Sullivan, K. S.(2002). *Liberalism's Domesticity: the Common-Law Domestic Relations as Liberal Social Ordering*. Dissertation. The University of Texas at Austin.
- SVR(Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2004). *Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/2005*.
- Szika, D.(2014). Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orban Government in Hungary between 2010 and 2014, *Journal of European Social Policy*, 24(5).

- Tietmeier, H.(1994). Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, Waigel, Theo & Schell Manfred eds. Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, München: Stiebner Verlag, 57-117.
- Van Brabant, J. M.(1998). The political economy of transition. Coming to grips with history and methodology, London and New York: Routledge.
- Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands
- Von Beyme, K.(1994). Verfehlt Vereinigung - verpaßte Reformen? Zur Problematik der Evaluation der Vereinigungspolitik in Deutschland seit 1989, Journal für Sozialforschung, 134(3), 249-269.
- UNECE (2003), 'Economic Survey of Europe 2003, No. 1' ([http://www.UNECE.ORG/EAD/PUB/031/031\\_0.PDF](http://www.UNECE.ORG/EAD/PUB/031/031_0.PDF)). Accessed 15 April 2003.
- UN Economic Commission for Europe(UN ECE)(2001). Economic Survey of Europe, n. 1.
- UN Economic Commission for Europe(UN ECE)(2003).
- Wagschal, U.(2007). Auf dem Weg zum Sanierungsfall? Die rot-grüne Finanzpolitik seit 2002, Egle, Christoph & Zohlhöfer(eds), Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-200, VS Verlag, 241-270.
- Wilensky, H. & Lebeaux, C. N.(1965). Industrial society and social welfare. New York: Russell Sage Foundation.
- World Bank(2000). Progress Toward the Unification of Europe.
- World Bank(2013). Simulating Poverty in Europe, Policy Research Working Paper 6660.
- World Bank(2015), Database.

- Zohlnhöfer. R.(2001). Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998, Opladen: Leske+Budrich.
- Zohlnhöfer. R.(2003). Rot-grüne Finanzpolitik zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte, Egle, Christoph, Ostheim, Tobis, & Zohlnhöfer eds. Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 215-238.
- ZUS(2015), Modernization of the Polish pension scheme: Current problems and ways of solving them.

<World Wide Web>

- 국제통화기금: [www.imf.org](http://www.imf.org).
- 네이버 지식사전: [www.naver.com](http://www.naver.com).
- 독일 베르텔스만 이행지수: [www.bti-project.org](http://www.bti-project.org).
- 독일 연방 통계청. Destatis. Statistisches Bundesamt. [www.destatis.de](http://www.destatis.de).
- 세계은행 데이터 홈페이지: [data.worldbank.org](http://data.worldbank.org).
- 유럽부흥개발은행: [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com).
- 유럽연합 집행위원회(European Commission): [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).
- 유로바로미터(Eurobarometer): [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)
- 프리덤하우스 : [freedomhouse.org](http://freedomhouse.org)
- OECD데이터: <http://stats.oecd.org/index.aspx>, [data.oecd.org](http://data.oecd.org),
- WSI GenderDatenPortal. [http://www.boeckler.de/wsi\\_38957.htm](http://www.boeckler.de/wsi_38957.htm)
- Ministry of Finance AHIR database
- Castañeda, Rolando H. and Gómez, Geni. THE HUNGARIAN TRANSITION EXPERIENCE, 1989 - 2006: LESSONS FOR CUBA [http://www.cubastudygroup.org/index.cfm/files/serve?File\\_id=a2824cdc-fbfa-4e66-9ba9-39b5dc1d4cf0](http://www.cubastudygroup.org/index.cfm/files/serve?File_id=a2824cdc-fbfa-4e66-9ba9-39b5dc1d4cf0))

## 262 주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교

Cliton, 2015). <http://www.ft.com/cms/s/0/027eaf9a-05e9-11e5-b676-00144feabdc0.html#ixzz3jPeMHCHw>. (June 9, 2015).

<http://www.focus-economics.com/countries/hungary><http://www.focus-economics.com/countries/hungary>

[http://globalriskinsights.com/2014/04/conti\(2015-6-9\)nued-hungarian-orbanomics-mean-unpredictability-for-foreign-businesses/](http://globalriskinsights.com/2014/04/conti(2015-6-9)nued-hungarian-orbanomics-mean-unpredictability-for-foreign-businesses/)

<http://globalriskinsights.com/2014/04/continued-hungarian-orbanomics-mean-unpredictability-for-foreign-businesses>

<http://www.iwkoeln.de/infodienste/iw-dossiers/beitrag/iw-einheitsindex-der-aufbau-ost-kommt-weiter-voran-196278?highlight=IW->

<http://www.ft.com/cms/s/0/027eaf9a-05e9-11e5-b676-00144feabdc0.html#ixzz3jPeMHCHw>

Orbanomics(2014). [http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa\\_c/ee/4619755/Viktor-Orban-preist-seine-Orbanomics](http://wirtschaftsblatt.at/home/nachrichten/europa_c/ee/4619755/Viktor-Orban-preist-seine-Orbanomics). (Dec. 17. 2014).

[http://2010-2014.kormany.hu/download/f/18/80000/Gini\\_KP\\_mod\\_EN.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/f/18/80000/Gini_KP_mod_EN.pdf)

Názory české veřejnosti na sociální zabezpečení - listopad(2014). <http://cvvm.soc.cas.cz/>

Výzkumný Ústav Práce a Sociálních Věcí, “Daně a pojistné, [http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic\\_social\\_indicators&site=default](http://www.vupsv.cz/index.php?p=economic_social_indicators&site=default)

## 국민연금연구원 발간보고서 목록

### □ 2014년도

연구보고서 2014-01	가입기간별 기초유을 적용한 국민연금 장기재정전망(II)	박성민	2014.12
연구보고서 2014-02	공적연금 가입자 추계 방법 연구	박주완, 한정림	2014.12
연구보고서 2014-03	국민연금 이력자료에 의한 계층별 특성치의 통계적 추정	최기홍, 신승희	2014.12
연구보고서 2014-04	국민연금제도변수 중기 전망 연구	성명기, 최장훈	2014.12
연구보고서 2014-05	국민연금과 거시경제 모의실험모형 연구	성명기	2014.12
연구보고서 2014-06	국민연금 포트폴리오의 최적공분산 추정에 관한 연구	최영민	2014.12
연구보고서 2014-07	경제적불평등과 노후최저보장제도의 관계 및 시사점 -OECD국가를중심으로	이상봉, 서대석	2015.3
연구보고서 2014-09	국민연금의 재정평가 지표에 대한 비교연구	최기홍, 김형수	2015.3
연구보고서 2014-10	남부유럽 연금개혁 연구	권혁창, 정창률 외	2015.3
연구보고서 2014-11	독거노인의 생애노동이력과 이전소득 효과 연구	송현주, 성혜영 외	2015.3
연구보고서 2014-12	부도위험을 고려한 주식 포트폴리오 구성과 거래전략에 관한연구	강대일, 조재호 외	2015.3
연구보고서 2014-13	고령영 사망률 추정과 미래 사망률 전망방식 개선에 관한 연구	최장훈, 김형수	2015.3
연구보고서 2014-14	시간변동성 성과평가지표를 이용한 국민연금기금의 성과평가에 관한 연구	정문경, 황정욱 외	2015.3
연구보고서 2014-15	우리나라 다층노후소득보장체계의 연금소득 추정	한정림, 박주완	2015.3
연구보고서 2014-16	유족연금 및 중복급여 산출방법 개선방안	신경혜, 신승희	2015.3

연구보고서 2014-17	환경, 사회, 지배구조요인(ESG)을 이용한 투자 전략에 관한 연구	손경우, 주상철	2015.3
정책보고서 2014-01	국민연금 국내부동산 벤치마크 사용자지수 산출에 관한 연구	노상윤, 민성훈 외	2014.12
정책보고서 2014-02	국민연금기금의 액티브 외화관리전략에 관한 연구	주상철, 손경우	2014.12
정책보고서 2014-03	공적연기금 리스크 관리체계의 국제비교	최영민, 박태영 외	2014.12
정책보고서 2014-04	국민연금 국내 인프라투자 벤치마크 지수 개선방안 연구	노상윤, 유승동 외	2014.12
정책보고서 2014-05	정년연장이 국민연금제도에 미치는 영향에 관한 연구	김현수, 김원식 외	2015.3
정책보고서 2014-06	2013년 국민연금 기금운용 성과평가 (공개)	강대일, 정문경 외	2015.3
정책보고서 2014-08	국민연금기금운용지침개선방안	박태영, 이정화	2015.3
정책보고서 2014-09	국민연금사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리개선방안연구	정인영, 김경아 외	2015.3
정책보고서 2014-10	노인가초보장제도와 국민연금 간 역할분담관계에 관한연구	이용하, 최옥금 외	2015.3
정책보고서 2014-11	단시간 근로자 실태와 국민연금 적용방안	최옥금, 조영은	2015.3
정책보고서 2014-12	연금교육 활성화를 통한 노후준비 수준 제고 방안	성혜영, 송현주 외	2015.3
정책보고서 2014-13	우리나라 노년층의 노후소득격차 발생요인 분석과 지원방안연구	김경아, 김현수 외	2015.3
정책보고서 2014-14	우리나라 중·고령자들의 노동시장 특성과 국민연금제도 가입확대방안	유호선, 박주완 외	2015.3
조사보고서 2014-01	유족연금제도의 국제비교 연구	유호선, 김경아 외	2015.3
조사보고서 2014-02	장애인 소득보장체계의 국제비교연구	이용하, 정인영 외	2015.3
조사보고서 2014-03	중·고령자의 경제생활 및 노후준비실태 -제5차(2013년도)국민노후보장패널(KReIS)분석보고서-	송현주, 이은영 외	2015.3

용역보고서 2014-01	최적사회보장과 창조경제 -국민연금기금의 효율적 투자방안을 중심으로	임양택	2014.12
용역보고서 2014-02	1.독일연금통합의 전개과정 평가(고려대학교 산학협력단) 2.북한사회보장과 연금제도 운영실태 분석(신한대학교산학협력단)	김원섭 이철수 외	2015.3
용역보고서 2014-03	국민연금 사각지대 개선방안 연구 (인제대학교 산학협력단, 충북대학교 산학협력단)	김재진, 이정우 외	2015.3
용역보고서 2014-04	반납·추납 보험료 대여사업 사업타당성 분석 및 수요도 조사(대구대학교 산학협력단)	전승훈	2015.3
용역보고서 2014-05	일반국민과 공무원의 노후보장체계 국제비교 연구	김상호, 배준호 외	2015.6
연차보고서 2014-01	2015년 국민연금기금의 자산배분 -ALM분석을 중심으로(비공개)	기금정책팀	2014.12
프로젝트 2014-01	OECD 주요 국가의 기초보장 급여적정성 평가방법	이용하, 최옥금 외	2015.3

## □ 2013년도

연구보고서 2013-01	소득계층별 국민연금 수급부담구조 분석	최기홍 한정림	2013.12
연구보고서 2013-02	주요 거시경제변수 동태적 전망모형 개발	성명기 박무환	2013.12
연구보고서 2013-03	고령화가 자산가격에 미치는 영향과 장기전망 연구	성명기	2013.12
연구보고서 2013-04	OECD 주요 국가들의 연금개혁의 효과성 연구	권혁창	2013.12
연구보고서 2013-05	시장구조에 따른 자산군 분류체계에 관한 연구	강대일 황정욱	2013.12
연구보고서 2013-06	국민연금 해외주식 포트폴리오의 변동성 활용에 관한 연구	최영민 주상철	2013.12
연구보고서 2013-07	가입기간별 기초유를 적용한 국민연금 장기재정전망(Ⅰ)	박성민 신승희	2013.12

연구보고서 2013-08	중고령자의 은퇴와 조기 수급률에 관한 연구	신경혜 권혁진 신승희	2013.12
연구보고서 2013-09	국민연금 재정화 정책의 세대별 생애효과 분석	최기홍 김형수	2013.12
연구보고서 2013-10	국민연금 가입자의 가입이력과 급여수준 분석	우해봉 한정림	2013.12
연구보고서 2013-11	국민연금 국내주식 위탁운용규모와 수익에 관한 연구	정문경 박영규	2013.12
연구보고서 2013-13	우리나라 가구의 자산보유 실태와 자산형성 요인 분석	김헌수 김경아	2013.12
연구보고서 2013-14	베이비부머세대의노후소득보장실태 및 지원방안 연구	김경아 김헌수	2013.12
연구보고서 2013-15	자동조정장치에 의한 급여 결정방식에 관한 연구	최장훈 신승희	2013.12
정책보고서 2013-01	국민연금 보완제도로써 개인연금의 역할 정립 및 발전방향에 관한 연구	이용하	2013.12
정책보고서 2013-02	국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구	최옥금	2013.12
정책보고서 2013-03	연금개혁을 위한 사회적 합의 과정에 관한 연구	유호선	2013.12
정책보고서 2013-04	국민연금 국내부동산 벤치마크 지수개발에 관한 연구(1)	노상운 태엄철	2013.12
정책보고서 2013-05	국민연금 국내 채권투자방식에 대한 정책대안 연구 -미국 OASDI 사례 중심으로	박태영 김영은	2013.12
정책보고서 2013-06	국민연금기금의 환위험 관리 개선방안	주상철 최영민	2013.12
정책보고서 2013-07	시장영향력을 고려한 기금운용방안 -주주권 행사를 중심으로-	김순호 김영은	2013.12
정책보고서 2013-09	국민연금법과 장애인복지법의 장애개념 및 장애판정체계 비교 연구	정인영 윤상용	2013.12

정책보고서 2013-10	공공영역 노후설계 서비스의 역할과 기능	성혜영	2013.12
조사보고서 2013-01	우리나라 중·고령자의 성공적 노후와 노인관련제도에 대한 인지 및 이용실태 -제4차(2012년도) 국민노후보장패널부가조사 기초분석 보고서 -	송현주 이은영 외	2013.12
용역보고서 2013-01	대위권 행사시 일시금 환산제도 도입방안 연구	전주대 산학협력단	2013.12
용역보고서 2013-02	신규복지사업 수익성분석에 대한 연구	한국비용편익 분석연구원	2013.12
연차보고서 2013-02	국민연금 중기재정전망(2014 ~ 2018)	박성민 신경혜 외	2013.12
Working Paper 2013-01	소규모 개방경제 DSGE모형을 이용한 통화정책의 거시경제 파급효과 분석	박무환	2013.12
Working Paper 2013-03	R 프로그램을 이용한 기금운용분석 - 국민연금 국내주식 위탁펀드의 현금유입이 펀드의 운용행태에 미치는 영향 분석	정문경	2013.12
Working Paper 2013-04	동아시아 국가의 연금제도 비교	성혜영	2013.12
Working Paper 2013-05	국민연금 자산이 노후소득에 미치는 영향 분석과 한국인의 은퇴준비정도 추정	김헌수 최기홍	2013.12
프로젝트 2013-01	주요 국외패널 비교연구와 국민노후보장패널에 주는 시사점	김헌수	2013.12
프로젝트 2013-02	국민노후보장패널조사(KRelS) 발전방안 연구	송현주	2013.12
프로젝트 2013-03	해외(미국, 일본) 재정추계 비교 연구	최장훈	2013.12
연구자료 2013-01	2013년 상반기 국민연금 기금운용 성과평가 보고서	황정욱 태엄철	2013.12

□ 2012년도

연구보고서 2012-01	국민연금의 세대간 회계 : 방법론 및 모형개발	최기홍, 전영준 외	2012.12
연구보고서 2012-02	국민연금기금의 동태적 자산배분에 대한 연구	박태영	2012.12
연구보고서 2012-03	국민연금 국내주식 위탁운용의 성과평가에 관한 연구	정문경 외	2012.12
연구보고서 2012-04	패널회귀모형을 이용한 총요소생산성 추정 및 전망	박무환, 최기홍 외	2012.12
연구보고서 2012-05	가입자 소득분포의 재정추계 적용방안 연구	박성민, 신승희	2012.12
연구보고서 2012-06	국민연금 재정의 민감도분석 및 시뮬레이션	신경혜, 박무환 외	2012.12
연구보고서 2012-07	개방경제 DSGE모형을 이용한 GDP갭 추정 및 전망	박무환, 유병학 외	2012.12
연구보고서 2012-08	노후소득보장제도 유형별 연금제도 개혁 특성- 유럽연합 국가를 중심으로	유호선, 이지은	2012.12
연구보고서 2012-09	국민연금 대체투자 벤치마크의 프리미엄 설정에 관한 연구	노상윤, 황정욱	2012.12
연구보고서 2012-10	OECD국가의 노후최저소득보장 제도운영 현황과 시사점	우해봉	2012.12
연구보고서 2012-12	2012년 상반기 국민연금 기금운용성과 평가보고서	강대일, 황정욱	2012.12
정책보고서 2012-02	연금과세에 따른 실질 연금소득보장과 소득재분배 효과 분석	강성호, 권혁진 외	2012.12
정책보고서 2012-03	국민연금기금의 헤지펀드 투자 운용방안	주상철	2012.12
정책보고서 2012-04	국민연금 지급개시연령 상향조정방안 연구	이용하, 김원섭 외	2012.12
정책보고서 2012-05	국민연금의 임의가입 · 임의계속가입제도 운영방안 연구	최옥금, 이지은	2012.12
정책보고서 2012-06	취약 근로계층의 다층노후소득보장체계에 관한 연구 - 국민연금을 중심으로	김경아, 한정림 외	2012.12

정책보고서 2012-08	중고령자 조기은퇴 요인과 조기 노령연금제도 개선 방안연구	김현수	2012.12
정책보고서 2012-09	국민연금 실물투자의 의의와 운용방안	김영은, 박성준	2012.12
조사보고서 2012-01	최근 운용환경 변화에 따른 해외주요연기금의 정책대응사례와 시사점	주상철, 김영은	2012.12
조사보고서 2012-02	제4차(2011년도)우리나라중·고령자의 경제생활 및 노후준비실태 -국민노후보장패널조사(KReLS)분석보고서-	권혁창, 송현주 외	2012.12
조사보고서 2012-03	해외 주요 연기금의 기금규모 및 운용현황	김영은	2012.12
용역보고서 2012-01	한국에 적합한 기부연금 도입방안	신기철, 이창수 외	2012.10
용역보고서 2012-02	장애인지원센터, 지방자치단체, 서비스제공기관과의 역할정립 및 연계방안 연구	이준우, 정지웅 외	2012.11
용역보고서 2012-03	해외 공·사연금제도	국민연금 연구원	2012.12
용역보고서 2012-04	국민연금기금이 국민경제 및 자본시장에 미치는 영향에 따른 장기기금운용방향	시장경제 연구원	2012.12
용역보고서 2012-06	SRI펀드의 사회책임요소 분석	숙명여대	2012.12
용역보고서 2012-07	산재보상과 보험과 국민연금의 중복 조정합리화 방안	공주대	2012.12
연차보고서 2012-01	2011년 국민연금 기금운용 성과평가	정문경, 노상윤 외	2012.10
연차보고서 2012-03	국민연금 중기 재정전망(2013-2017)	박성민, 신경혜 외	2012.12
정책자료 2012-01	국민연금 재정추계 수행조직 체계의 발전방안 연구	최장훈, 김현수	2012.12
정책자료 2012-02	연금부채 산출방법 비교검토	최장훈	2012.12
working paper 2012-01	ALM을 사용한 국민연금 기금운용 통합관리 타당성 조사	강대일	2012.12

working paper 2012-02	물가·임금·금리 중기 예측 모형개발연구	성명기	2012.12
working paper 2012-03	다층 노후소득보장연구 -연금연구회 소공부모임 연구결과-	김경아, 권혁창	2012.12
프로젝트 2012-01	국민연금 장기재정추계모형2011	재정추계 분석실	2012.4

## 저자 약력

### • 이 용 하

독일 Freiburg대학교 경제학 석사, 경제학 박사(사회정책 전공)  
현 국민연금연구원 선임연구위원

#### 〈주요저서〉

- ▶ 국민연금 사업장가입자 증가요인분석과 확대방안에 관한 연구, 국민연금연구원, 2015
- ▶ 노인 기초보장제도와 국민연금간 역할분담관계에 관한 연구, 국민연금연구원, 2014
- ▶ 국민연금 보완제도로써 개인연금제도의 역할정립 및 발전방향에 관한 연구, 국민연금연구원, 2013
- ▶ 국민연금 지급개시연령 조정계획의 개선방안 연구, 국민연금연구원, 2012
- ▶ 인구고령화 및 소득양극화에 대응하기 위한 노후보장정책의 방향 연구, 국민연금연구원, 2011

### • 민 기 체

서울대학교 대학원 사회복지학과(석박사통합과정) 졸업(사회복지학 박사)  
현 국민연금연구원 부연구위원

#### 〈주요저서〉

- ▶ 슬로베니아 복지체제의 성격변화와 발전요인에 관한 연구: 연금정책과 건강정책을 중심으로, 동유럽발칸연구, 39, 2, pp.221-252, 2015.

- ▶ 북한 사회보장과 연금제도 운영 실태 분석(공저), 국민연금연구원, 2014.
- ▶ 체제전환 이전의 리투아니아 사회정책에 관한 연구: 사회주의 이전 시대와 사회주의 시대를 중심으로, 사회과학연구, 30, 4, pp.455-475, 2014.
- ▶ 폴란드 연금 제도의 성격 변화에 관한 연구: 비스마르키언 전통을 중심으로, 동유럽발칸연구, 38, 5, pp.259-294, 2014.

• 정 인 영

영국 요크대학교(Univ. of York) 사회정책학 석사·박사  
 현 국민연금연구원 부연구위원

〈주요저서〉

- ▶ 국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구(공저), 국민연금연구원, 2015.
- ▶ 남부유럽 연금개혁 연구(공저), 국민연금연구원, 2015.
- ▶ 국민연금법과 장애인복지법의 장애개념 및 장애판정체계 비교 연구(공저), 국민연금연구원, 2014.
- ▶ 징수통합 후 국민연금관리 개선방안 연구(공저), 국민연금연구원, 2013.

• 김 신 규

한국외국어대학교 정치학 석사·박사  
 현 한국외국어대학교 동유럽발칸연구소 학술연구교수

• 정 흥 모

독일 베를린자유대 정치학 석사·박사  
 현 한양대학교 아태지역연구센터 연구교수

- **황 규 성**

성균관대학교 정치학 석사·박사  
현 한신대학교 연구교수

- **유 현 경**

고려대학교 사회학 석사  
현 국민연금연구원 주임연구원

〈주요저서〉

- ▶ 우리나라 노년층의 노후소득 격차발생 요인분석과 지원 방안 연구(공저), 국민연금연구원, 2014.
- ▶ 우리나라 중·고령자들의 노동시장 특성과 국민연금제도 가입확대 방안(공저), 국민연금연구원, 2014.
- ▶ 장애인 소득보장체계의 국제비교연구(공저), 국민연금연구원, 2014.



프로젝트 2015-02

**주요 동유럽 체제전환 국가의 경제사회적 성과 비교**

- 동독, 체코, 헝가리, 폴란드를 중심으로 -

---

2016년 4월 일 인쇄

2016년 4월 일 발행

발행인 : 문 형 표

편집인 : 김 성 숙

발행처 : 국민연금공단

국민연금연구원

전북 전주시 덕진구 기지로 180(만성동)

TEL : 063-713-6780 / FAX : 063-715-6564

---

ISBN 978-89-6338-325-5