

勞 動 經 濟 論 集
第17卷(2), 1994. 12. pp.389~414
© 韓國 勞動經濟學會

統獨의 敎訓과 南北韓 勞動市場 統合

- 勞動市場 統合에 따른 舊東獨地域의 失業問題와 對策을 중심으로 -

金 瑩 允*

< 目 次 >

I. 序 論	IV. 統獨의 敎訓과 南北韓
II. 獨逸 勞動市場 統合過程과	勞動市場 統合
問題點	V. 結 論
III. 統一獨逸의 失業對策	

I. 序 論

한반도 통일과 관련하여 전개되어 온 논의는 대체로 어떤 형태의 통일을 이루어야 할 것인가에 집중되어 온 면이 없지 않다. 다시 말해 통일방법에 관한 논의가 점진적이며 협의적인 통일이 되어야 할 것인가, 아니면 급진적인 통일이어야 하는가에 치중되었었다. 그러나 이에 대한 답은 이제 漸進的인 통일을 이루는 것이 바람직하나 급진적인 통일에 대해서도 대비하여야 한다는 데로 모아지고 있다. 이와 함께 통일이 이루어낼 경제체제는 북한식 사회주의 체제가 자본주의 시장경제체제로의 전환을 이루면서 남북한 경제가 시장경제체제로 단일화되어야 한다는 데에 의견의 일치를 보이고 있다.¹⁾ 점진적인 통일을 이루

* 民族統一研究院 研究委員

1) 이와 같은 통일방법을 흡수통일로 표현한다면 흡수통일만이 현실성을 가지고 있다고 보아진다. 문제는 이를 급진적으로 성취할 것인가, 아니면 북한의 개혁·개방을 유도하여 점진적으로 이를

어야 하는 배경에는 급진적인 통일이 남북한 모두에게 초래할 감당할 수 없을 만큼의 큰 경제적인 부담과 사회적인 충격 및 부작용을 방지해야 한다는 공감대가 형성되어 있기 때문이다.

그러나 이와 같은 여건적 상황에도 불구하고 북한 붕괴와 같은 돌발적인 상황에 직면, 통일의 기회가 주어졌을 때 그것을 포기할 수 없는 것도 자명한 일이다. 왜냐하면 통일의 기회란 항상 주어지는 것이 아니라 북한의 내적 상황을 비롯한 주변국의 인정과 같은 변수와 복합적으로 연결되어 있어 그 기회를 한 번 놓치면 다시는 잡을 수 없는 상황이 전개될지도 모르기 때문이다. 이 점에서 독일은 통일의 역사적인 기회를 놓치지 않고 대업을 이룩한 유일한 나라로 우리에게 示唆하는 바가 크다.

본 논문에서는 남북한이 동서독과 같이 급진적인 방법에 의해 자본주의 시장경제체제로 單一化될 경우, 북한지역에 발생할 노동문제를 구동독지역의 경험을 빌려 조망해 보고자 한다. 특히 독일통일 이후 대두된 실업문제와 그 대책에 초점을 두어 남북한 노동시장 통합에 따른 시사점을 마련하고자 한다.

독일의 경험을 남북한의 경우에 적용하기 위해서는 먼저 북한에 대한 정확한 자료제시와 이해가 필요하다. 그렇지 못할 경우에는 주장의 타당성이 상실될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 연구를 시도하는 것은 구동독과 북한은 경제체제면에서 동일한 사회주의 계획경제체제를 견지, 國民經濟의 생산·분배를 비롯하여 노동정책에 이르기까지 많은 공통점을 가지고 있을 것으로 판단되기 때문이다. 또한 동서독의 경우에 있어서도 노동시장 통합은 동독의 경제를 정확히 인식한 바탕 위에서 이루어진 것이 아니었다. 따라서 이를 바탕으로 남북한의 노동시장 통합에서도 동서독의 경우와 같은 문제가 발생할 수 있을 것이라는 개연성하에 연구를 진행하고자 한다.

구동독의 실업문제를 논의하기 전에 구동독과 북한 노동시장의 구조적 특징은 <표 1>과 같다.

구동독과 북한에는 완전고용을 유지하고 있어 공식적으로는 실업자가 존재하지 않는다. 이는 사회주의 계획경제체제로부터 기인하는 공통적 현상이라고 할 수 있다. 경제활동참가율에 있어서도 구동독과 북한은 구서독과 남한에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있으며 일반적으로 여성 취업률이 상당히 높았던 것을 알 수 있다. 경제활동연령에 속하는

것인가와 깊은 연관을 갖고 있다. 이와 관련하여 김태우는 무력사용을 배제한 통일이란 '협상' 또는 '흡수'를 의미하고 있다고 보고 있는바, 그는 협상에 의한 통일을 인정하지 않고 있다. 왜냐하면 경제적인 면에서 월등한 남한과의 협상은 곧 남한에 대한 굴복을 의미하는데 협상을 통해 북한 스스로의 자신의 체제를 포기하지 않을 것이기 때문이라는 것이다. 김태우, 「통일비용 문제 아니다」, 세계일보 10월 5일.

<표 1> 구동서독 및 남북한 노동시장 개요

	구동서독(1990)		남북한	
	구동독	구서독	북한(1991)	남한(1992)
생산가능인구(천명) ¹⁾	11,077	43,393	14,872	31,852
경제활동인구(천명)	8,885.8	29,779	10,083	19,385
경제활동참가율(%)	80.2	68.6	67.8	60.9
취업자(천명)	8,885.8 ²⁾	27,208 ³⁾	10,083	18,382
실업률(%)	0	8.6	0	3.0

주 : 1) 15~64세까지의 인구

2) 경찰, 군인, 보안요원, 정당인 등을 제외한 숫자

3) 민간부문의 취업자

자료 : OECD, "OECD Economic Survey": Germany 1990/1991 (1991)

공보처, 「도표로 본 북한의 오늘」, (1993)

구동독의 여성 중 약 83.2%가 통일전(1988년) 취업상태에 있음으로써 전체 인구의 노동참여율보다 높았다.²⁾ 북한의 경우에는 1987년을 기준으로 60% 정도로 추정되어 구동독보다는 비율면에서 크게 떨어지나 남한의 47%보다는 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다.³⁾

경제활동 연령에 속하는 여성 중 취업자의 비율이 전체 인구의 노동참여율보다 높다는 사실은 남자에 비해서 여자의 취업률이 높다는 것을 의미하며 이는 여성 취업을 가능케 하는 사회적 배려가 잘 되고 있음을 의미한다고 하겠다. 영아나 유아에 대해서 국영기업체가 탁아시설을 제공하며 저학년 아동에 대해서는 국가가 아동보호시설을 제공하기 때문인 것으로 판단된다.

높은 취업률에도 불구하고 사회주의 국가의 노동생산성은 자본주의 시장경제주의 국가보다 훨씬 낮은 것으로 나타나고 있다. 1971년 독일경제연구소의 한 보고서에 의하면 동독 산업의 노동생산성은 서독 대비 68.4%였으나 1983년도의 조사 결과는 47% 수준으로 하락한 것으로 나타났으며 통일이 이루어진 1990년에는 다시 3분의 1 수준으로 하락한 것으로 추정되었다.⁴⁾ 남북한의 경우에 있어서는 노동생산성을 직접비교하는 데 환율적용 등 여

2) 여성 노동력의 대부분이 全日勞動을 하고 있었으며 部分勞動의 비율은 불과 26.9%에 그쳐 구서독과는 판이한 고용구조를 보였었다. 獨逸經濟社會統合 研究를 위한 短期調査團, 「獨逸 經濟社會統合에 관한 研究」, (서울: 1990) p. 310.

3) 朴煥久, "統獨이 勞動市場에 미친 影響과 韓國에 대한 示唆點," 베르너푸쉬라·金元植 공편 「統獨의 經濟的 評價와 韓半島 統一」, (서울: 1993) pp. 171~172.

러 가지 어려운 문제가 있으나 경상가격으로 따져 북한의 노동생산성이 남한의 약 5분의 1 수준에 머무르고 있는 것으로 추계되고 있다.⁵⁾

낮은 노동생산성은 ① 관료적 중앙계획 체제가 갖는 生産·管理組織의 경직성, ② 생산 활동에서의 동기부여 미흡(인센티브 결여), ③ 생산설비의 낙후, ④ 기업경영의 非效率性에 기인하는 것으로 판단된다.

II. 獨逸 勞動市場 統合過程과 問題點

1. 獨逸 勞動市場 統合過程

동서독의 노동시장은 1990년 5월 18일 「화폐·경제·사회 동맹」을 체결함으로써 동독경제가 서독경제에 편입되는 형식을 통해 통합되었다. 이 조약을 통해 서독 노동법 및 노사관계기본원칙이 변경이나 제한없이 동독에 도입되었다. 따라서 임금과 기타 노동조건들이 국가에 의해서가 아니라 단체협약 당사자의 자유로운 합의에 의해 결정되게 되었다.

동독지역에서는 1990년 7월과 8월 노동조합과 사용자단체가 거의 모든 부문에 걸쳐 새로 結成되었으며, 단체협약에 의거 당사자간 새로운 임금요율이 결정되었다.⁶⁾

이로써 동독지역의 임금은 부문별로 약간의 차이는 있으나 대부분 1994년까지 서독수준에 이르도록 합의되었으며, 금융부문과 같은 경우는 1992년까지 서독 임금수준의 100%를 지급하는 데 합의하였다.

2. 統一後 舊東獨 勞動市場의 變化

<표 2>는 통독 이후 구동독지역 産業別 취업인구의 증감추세를 나타내고 있다. 동독지역의 産業人口는 <표 2>에 나타난 바와 같이 1989년 이후 1994년 1/4분기까지 건설업과 서비스분야를 제외하고는 전체적인 분야에서 계속 감소추세를 보이고 있다. 1989년 974만

4) 獨逸經濟社會統合 研究를 위한 短期調査團, 위의 책 p. 254.

5) 曹東昊, “北韓의 勞動生産性과 適正賃金: 北韓勞動力の 質에 관한 考察,” 『韓國開發研究』, 第15卷 第4號 (1993 겨울), p. 57.

6) 구체적인 동서독간의 합의사항에 대해서는 民族統一研究院, 『貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)』, (서울: 1994) 참조.

<표 2> 구동독지역 산업별 취업인구 증감추세(1989~92)

(단위: 천명)

	1989	1990	1991	1992	1994
전 체	9,744	8,820	7,219	6,344	5,622
농림수산업	975	780	450	282	167
에너지·광업·제조업	3,757	3,316	2,386	1,620	1,217
건설업	627	628	615	701	709
무역·운수업	1,512	1,404	1,265	1,163	1,062
서비스업	618	683	899	990	1,064
고용창출조치	215	119	129	149	230
공공기관	2,040	1,887	1,475	1,439	1,173

자료 : 연방통계청, *Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern*, 3/4분기 자료(1993. 11), Tabellenanhang p.13. 및 DIW, *Wochenbericht* 28/94, 7. 1994. 1994년은 1/4분기까지의 실적치임.

명의 취업인구는 1994년 3월 현재 562만명으로 총 412만명이 감소하여 1989년의 57% 수준에 달하고 있다. 이는 두 개의 일자리 중 하나가 없어진 셈이 된다. 산업별로는 농림수산업과 에너지, 광업, 제조업의 취업인구가 현저히 감소하였다. 농림수산업 분야는 1989년 대비 약 81만명에 83%가 감소하였고, 에너지, 광업, 제조업 분야는 254만명에 66%가 감소하였다. 반면 건설업과 서비스업분야에서는 취업자 수가 해마다 증가해 그나마 구동독지역의 경기를 끌어올리고 있는 것으로 나타나고 있다.

建設業分野에서는 1994년 초에 1989년 대비 8만 2천명, 13%가 증가하였고, 서비스분야에서는 45만명이나 증가해 무려 72%의 성장률을 과시하였다.

건설업분야에서 고용증대현상이 나타나고 있는 것은 동독지역의 주택 및 사회간접자본 시설의 건설과 연관이 있으며, 서비스분야의 급격한 취업인구 증가는 구동독 주민의 자영업이 급속도로 증가되고 있기 때문인 것으로 풀이된다. 또한 비교적 소자본에 의한 사업운영이 가능하며 구동독 시장을 겨냥한 서독으로부터의 진출도 큰 역할을 하기 때문인 것으로 판단된다.

3. 獨逸 勞動市場 統合과 失業問題

가. 실업규모 및 구조

동독지역 실업은 동서독 통합 이후 독일사회가 직면하였던 가장 큰 문제였으며 현재에

도 가장 큰 경제문제로 대두되고 있다.⁷⁾

구동독지역의 고용은 1990년 중반에 이미 35% 이상 감소하였으며 이에 따른 産業生産도 동독 화폐가치로 따져 3분의 1 이하로 저하되었다. 이와 같은 동독지역의 경제붕괴는 고용시장에도 즉각적인 영향을 미쳐 대규모 실업을 발생시켰다.

통일 이후 동독지역의 연도별 고용시장 변동은 <표 3>이 제시하고 있는 바와 같다. 구 동독지역의 실업자는 통독 이후 1992년까지 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 1993년부터는 그 상승폭이 둔화되었다. 그럼에도 불구하고 거주지 就業人口 감소는 1992년에 80만명, 1993년에 23만명에 달해 실업자 증가수인 1992년의 26만명과 1993년 2만명보다 훨씬 많았다. 이는 실업자의 대부분이 국가의 지원에 의해 구제되고 있음을 의미한다.⁸⁾ 등록실업자

<표 3> 구동독지역 연도별 고용시장 동향

(단위: 천명)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
거주지 취업인구(A)	9,571	8,788	7,509	6,709	6,483	6,405
- Pendler		45	290	365	355	335
직장취업인구	9571	8,743	7,219	6,344	6,128	6,070
- ABM해당자(B)		5	183	388	260	220
- 단축조업자(C)		758	1,616	370	182	110
전직훈련과정 이수자(D)		7	220	430	350	230
조기 정년퇴직자(E)		200	540	810	850	650
등록실업자(F)		240	913	1,170	1,149	1,220
공직실업자 비율(G)						
{G=F/(A+F) × 100}		2.7	10.8	14.8	15.1	16.0
실직상태자(실업자포함)(H)						
(B+C+D+E+F)		1,210	3,472	3,168	2,791	2,430
실직상태에 있는 자 비율						
{H/(A+F) × 100}		13.4	41.2	40.2	36.6	31.9

자료 : Statistisches Bundesamt, IDW, W-Trends 2/93, p. 28 및 DIW, Wochenbericht 16-17/94 (1994.4). (G) (H) (I)는 위 수치를 사용하여 독자계산.

7) DIW, Wochenbericht 16-17/94 (1994.7), p. 247.

8) 1990년 3월을 기준으로 1990년 7월까지 불과 4개월 사이에 동독지역 산업생산은 약 56% 정도의 수준으로 급격히 저하되었다. 이러한 생산활동의 급격한 저하에도 불구하고 동독지역의 공식적 실업자수는 1990년말 기준으로 약 24만명으로 실업률은 불과 2.7%에 그쳤다. 대규모의 조업단축에도 불구하고 실업률이 2.7% 정도에 머무르고 있다는 사실은 많은 수의 고용인구가 실제로는 잠재실업의 상태에 있음을 의미한다. 즉 1990년말 현재 약 76만명의 노동자가 단축조업을 하고 있음으로써 공식적인 실업자수의 집계에서 제외되었다.

<표 4> 동독지역 실업자에 대한 분석(1992년 9월 현재)

(단위: %)

성 별	비 율	교육정도	비 율
남 성	35.3	직업교육수료(무)	23.8
		직업교육수료(유)	76.2
여 성	64.7	이중 전문직업교육이수	64.1
		대학 및 전문학교졸업	3.6
연 령	비 율	실직기간	비 율
25세 이하	13.4	3개월 이내	30.8
		3 ~ 6개월	15.7
25 ~ 45세	53.7	6개월 ~ 1년	29.1
45 ~ 55세	28.4	1 ~ 2년	19.5
55 ~ 65세	4.5	2년 이상	4.9

자료 : Bundesanstalt fuer Arbeit, "Der Bestand an Arbeiten in den neuen Bundesländern nach ausgewählten Strukturmerkmalen", *Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit* (1993) H.7. p.1364.

의 비율은 1990년 2.7%에서 1994년 1/4분기에 16%까지 꾸준히 상승하였다. 그러나 실직 되었으나 정부에 의해 실업자 구제조치를 받고 있는 자, 즉 실질적으로 실직상태에 있는 자의 비율은 1993년에 전체 노동력(취업인구+실업자)의 36.6%에 달해 3명 중 1명 이상이 실업자이거나 실업상태에 있는 자였다.

반면, 구서독지역의 실업자는 통독후 1년이 지난 시점까지 통독의 특수로 인해 줄어들 었다가 그 이후부터는 계속 증가하고 있는 실정이다. 통독 당시 168만명(失業率 6.1%)이었 으나 1993년말 현재 227만명으로 7.3%의 실업률을 보였으며 1994년에는 260만명, 8.4%의 失業率에 이를 것으로 전망되고 있다.⁹⁾

동독실업자의 연령과 교육정도 및 실직기간을 分析해 보면 실업자의 압도적 다수가 여 성인력이며 연령별로는 25~45세 사이에 분포되어 있어 가장 왕성한 노동력을 가지고 있 는 여성인력이 실업의 직접적인 주대상임을 알 수 있다. 교육정도면에서는 專門職業教育을 이수한 자를 비롯하여 직업교육을 받은 사람이 76.2%에 달하고 있는데 이는 직업교육이 통일후 취업에 있어 큰 영향을 발휘하지 못하고 있는 것을 알 수 있다. 실직기간별로는 실 직된 지 6개월 이상 된 자가 전체의 53.5%를 차지하고 있어 실직기간이 비교적 장기화되 고 있음을 알 수 있다.

9) DIW, Wochenbericht 16-17/94 (1994), p. 242.

나. 실업원인

1) 동독체제 및 경제구조

구동독지역 대량실업은 무엇보다도 먼저 구동독이 견지하였던 체제와 경제구조에서 기인하였다. 지난 수십년 동안 지속된 구동독의 사회주의 계획경제체제가 시장경제체제로 경제구조가 변화하는 과정에서 실업이 발생될 수밖에 없었다. 失業을 야기할 수밖에 없었던 구동독 경제의 구조적 요인을 간추려 보면;

첫째, 사회주의 경제체제하에서의 완전고용정책이 빚고 있는 과잉노동력 상태를 들 수 있다. 사회주의 국가에서의 노동은 노동자의 권리이자 의무이다. 따라서 국가가 일자리를 보장해 주어야 한다. 사회주의 체제하에서 허용될 수 있는 실업은 단지 摩擦的 失業(frictional unemployment)으로 전체 노동력의 1% 미만이어야 한다고 주장하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 구동독의 노동시장에는 다른 사회주의 국가와 마찬가지로 초과고용에 의한 불완전고용(underemployment)과 위장실업(disguised unemployment)이 존재할 수밖에 없었다.

둘째, 비효율적인 고용구조에 따른 인력자원의 낭비를 들 수 있다. 노동력을 합리적으로 이용할 경우, 노동생산성을 향상시킬 수 있는 여지가 많았었다. 예를 들어, 26만명의 구동독 근로자가 14,000Km에 달하는 철도를 관리하는 철도직에 근무하였던 것에 비해, 구서독의 경우 23만명의 철도근로자가 27,000Km 상당의 철도 서비스를 제공하였다.¹¹⁾

셋째, 구동독 기업이 안고 있는 구조적 문제점을 지적할 수 있다. 동독기업은 中央執權의 계획에 의한 시장분할과 수입장벽으로 경쟁에서 보호되었고 독점생산적 위치에 있었다. 상품시장과 요소시장이 그 기능을 전혀 발휘하지 못하고 가격은 정책적으로 결정되었다. 기업은 국가로부터 재정적 지원을 받았기 때문에 生産性 向上에 대한 관심을 가질 필요가 없었다. 생산제품의 차별화를 비롯, 기술혁신을 도모하거나 대규모 생산설비가 가지고 있는 이점, 즉 규모의 경제를 실현시킬 동기를 가지지 못했다.¹²⁾ 또한 구동독의 기업에는 기업조직면에서 원활한 정보가 결여되어 있었으며 외부환경 변화에 대해서도 비탄력적이었다. 기업운영과 관련한 경제적 유인이 결여되어 있었기 때문에 企業豫算의 방만한 집행과 자원낭비가 극심했다. 원자재의 만성적인 공급부족, 배급지연 등을 겪고 있으므로, 할당된 목표생산량을 달성하기 위해 필요 이상의 노동력을 비롯해 각종 생산요소를 확보하고자

10) Wilczynski J. The Economics of Socialism, (Adline Publishing Company, 1970) p.100 및 高日東·曹東昊, 『舊東獨의 私有化 方案 및 失業對策』, 韓國開發研究院 (서울: 1992) p.157에서 재인용.

11) 朴煥久, 위의 책 p. 167.

12) 예를 들어 자동차 공정과정에서 반복적 작업의 비율이 1960년에는 90%였는데, 1981년에는 15%로 떨어졌다. 高日東·曹東昊, 위의 책, p. 151.

하였다.¹³⁾

넷째, 구동독경제의 세계경제 참여도가 미비했던 점을 들 수 있다. 구동독 교역의 70% 정도가 구소련을 비롯한 동구권 시장(COMECON)에 한정되어 있었다. COMECON내에서의 교역은 정치적 협약에 의한 것이었기 때문에 수출업자가 품질을 개선하고 기술을 개발하여 제품판매를 확대시키고자 하는 의욕이 결여되어 있었다.

다섯째, 구동독에 존재하였던 生産設備는 기술적으로 낙후되었고, 제대로 보존되지 않아 크게 노후되어 있었던 점을 지적할 수 있다. 서독의 경우 공업설비의 약 40%가 과거 5년 이내에 세워진 것인 데 반해, 동독의 경우에는 그와 같은 설비가 25% 정도에 불과하였다. 공업용기계의 절반 이상이 10년 이상 된 것들이고(서독은 30% 정도임), 심지어 20년 이상이나 된 것도 21%에 달했다.

그 밖에도 환경오염, 부채, 행정적 애로, 사회간접자본시설의 미흡을 문제점으로 지적할 수 있다.

이러한 상황에서 구동독체제의 市場經濟體制로의 급진적 전환은 동독경제에 충격을 가져다 줄 수밖에 없었다.

2) 화폐교환율

동서독간에는 통화통합 당시 통화 단일화를 위해 구동독마르크와 구서독마르크간의 통화교환이 이루어졌는데 임금, 급여, 장학금, 연금, 집세, 지대 등 계속적으로 행해지는 지불금에 대해서는 1 대 1의 등가교환을,¹⁴⁾ 동독마르크로 발생된 모든 채권 및 채무에 대해서는 2 대 1의 교환비율을 적용하였다.¹⁵⁾

1 대 1의 교환율 결정은 구동독주민이 구서독지역으로 대량이주하는 것을 막기 위해서 불가피하게 선택한 정치적 단안으로서 다음과 같은 측면을 고려하였기 때문이었다고 한다. 첫째, 1 대 1의 환율을 통해 구동독주민들의 구매력을 높임으로써 그 이전보다 더 적극적인 동기를 부여하고, 근로자의 근무의욕을 고취함으로써 생산성 향상을 가져올 수 있으며 들

13) 高日東·曹東昊, 위의 책 p. 156.

14) 통화통합의 상세한 내용은 1990년 5월 18일 체결된 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약과 부속문서」에 명시되어 있다. 임금, 급여, 장학금, 연금 등 정기적 지급액, 임대차 소득 및 반복적이며 정기적인 지급액은 1 대 1, 생명보험 및 민간연금보험회사로부터의 지급액에 대해서는 2 대 1로 정하였다.

15) 예외적으로 1976년 7월 1일 이후 출생한 개인은 2,000마르크까지, 1931년 7월 2일~1976년 7월 1일 간 출생자는 4,000마르크까지, 1931년 7월 1일 출생자는 6,000마르크까지 1 대 1의 교환비율을 적용하였다.

재, 다소 높은 동독주민의 소득이 서독경제와 바로 연결되어 서독상품의 소비로 나타나고, 이것이 다시 서독지역의 동독지역에 대한 투자를 높일 수 있을 것으로 보았다.¹⁶⁾ 그러나 이와 같은 결정은 短期的인 측면에서는 효과를 볼 수 있었으나 장기적인 측면에서는 구동독지역의 경제에 악영향을 미쳐 오히려 구동독주민의 서독으로의 이주를 부추긴 셈이 되었다.

1 대 1 교환율은 구동독 기업의 생산비용을 상승시킴으로써 기업의 산업경쟁력을 약화시키고 기업을 대규모로 도산시켰다. 기업도산은 대량실업을 유발하였으며 실업자들로 하여금 일자리를 찾아 구서독지역으로 이주하게 하는 구실을 안겨주었다. 다시 말해 대량이주를 방지하기 위한 교환율은 바로 그것 때문에 대량이주를 유도한 결과가 되었다. 실제로 동독주민은 1 대 1 화폐통합후에도 서독지역으로 계속 이주하였는데, 이는 서독의 높은 임금에도 이유가 있었지만 동독기업의 倒産에 따른 결과에도 기인하였던 것으로 판단된다. 만약 독일정부가 적정환율정책을 추진하였다면 임금격차를 겨냥한 서독으로의 주민 이주가 대규모로 있을 수 있었으나 동독경제가 일시에 붕괴되는 현상과 그로 인한 노동자의 실업, 실업에 따른 서독으로의 이주는 억제할 수 있었을 것으로 추정된다.

구동독에서는 서방세계와의 교역을 위하여 VM(Valuta Mark)이라는 단위를 사용하였는데, 공식적인 교환비율은 1M=1VM=1DM이었다. 그러나 중앙은행 안에 특별기금을 만들어 실제 국제시장에서의 환율과 공식적인 교환비율과의 차이를 補填해 주었는데, 1989년의 경우 1VM = 4.4DM이었다. 이 환율은 1980~84년에는 2.4M 대 1DM, 1985년에는 2.9M 대 1DM, 1986년에는 3.6M 대 1DM, 1987년에는 4.3M 대 1DM으로 1989년까지 지속적으로 상승하였다. 1989년의 환율이 동서독 통일 당시 적정환율로 적용될 수 있을 것으로 판단된다.¹⁷⁾

<표 5> 통독 이후 연간 동서독지역간 이주 추이

	1988	1989	1990	1991	1992
동독 → 서독 이주자(천명)	43	388	395	249	119
전년대비(%)	89	796	1	-36	-20
서독 → 동독 이주자(천명)	2	5	36	80	111
전년대비(%)	3	104	605	121	38

자료 : Statistisches Bundesamt, *Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern*, 3/4분기 자료(1993. 11.), Tabellenanhang p. 8.

16) Erhard Kanzenbach, "Ein Umstellungskurs von 2:1 oder 1:1," *Wirtschaftsdienst*(April 1990), pp. 166~167.

17) Akerlof George A. and Rose, Andrew K. "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union," *Brookings Papers on Economic Activity*. Vol. 1. (1991), p. 20.

<표 5>는 통독 이후 1992년까지 동서독간 주민 이주추이를 나타내고 있다. 이 표에서 보는 바와 같이 동독지역에서 서독으로의 이주자는 통일 전후 연도인 1989년과 1990년에 가장 많아, 이 두 해 동안 총 80만명에 달했다. 1991년 이후부터는 감소추세를 보이고 있기는 해도 많은 구동독지역 전문인력이 실업, 임금격차, 자녀교육, 문화생활 향유 등을 이유로 생활근거지를 서독지역으로 완전히 옮기고 있는 것으로 나타나고 있다.

3) 임금인상

구동독이 구서독으로 편입된 이후 구동독지역 임금수준은 급격히 상승하였다. 임금인상은 화폐, 경제, 사회통합에 관한 조약이 발효된 후 동독지역에 자율적인 노사관계 협약이 이루어지면서 나타난 현상이다. 1991년 이후부터 단체협상이 전개되었는데 대부분의 산업 부문에서 1994년까지 구동독지역 賃金이 구서독지역 임금과 동일한 수준에 도달할 것을 규정하고 있다.

<표 6>은 동독 노동자의 연평균 임금과 서독에 대비한 상승 추이를 나타내고 있다.

통일 이전인 1989년 구동독지역 平均名目賃金은 구서독지역의 약 30% 수준이었으나, 1990년에는 약 42%가 상승하여 구서독지역의 약 40% 수준에 달하였고, 그 후에도 1991년 22%, 1992년 29%, 1993년에 다시 11% 등 지속적으로 상승하여 1993년 현재 서독의 62%까지 접근하였다. 이와 같은 구동독지역 임금은 통일 이후 1년여 사이(1989년 대비 1991년의 임금)에 약 74% 가량이 증가한 셈이 된다.

구동독지역 임금이 상승할 수밖에 없었던 주요원인은, 첫째 통일전 콜정부가 동독주민에게 생활수준 향상을 약속함으로써 오히려 임금상승을 주도한 데 있었다.¹⁸⁾ 통독 당시 동독주민들은 자신의 생활수준 향상에 대한 큰 기대를 갖고 있었으며 콜정부 또한 동독주민의 서독으로의 대량이주를 우려하였다. 즉 동서독간의 지나친 임금차이가 동독주민의對 서독 이주를 가속화하여 서독내의 사회불안정과 임금하락을 초래할 수 있을 것으로 판단했다. 그뿐만 아니라 경제통합으로 동서독간 노동력의 완전 自由移動이 이루어질 경우, 동독경제와 노동시장만을 고려한 저임금정책을 추진하는 것이 불가능할 것으로 내다보았다.

18) 통일 초기 대부분의 경제전문가들은 동독에서의 임금상승률이 억제되어야 함을 크게 강조하였다. Siebert 같은 학자도 서독정부의 1대1 환율 결정에 대하여 이는 서독정부가 환율결정과 연계된 복합적 문제(임금, 저축액, 구매력 이전, 통화량, 물가 등)를 제대로 인식하지 못한 처사라고 비난하면서 화폐의 교환비율은 그 화폐가 가지고 있는 가치에 의해 교환되어야 함을 강력하게 주장하였다. Siebert, H., "Kein Umtauschkurs im Verhältnis 1 대 1 bei einer deutschen Währungsunion," Handelsblatt(February 28, 1990) 1990년 3월 서독 연방은행도 동독주민의 소득에 대한 교환비율을 1대1로 하지 않고 1대2로, 저축예금에 대해서는 1인당 최고 2천마르크까지 제한할 것을 주장하였다. 이의 이유로 동독의 경제력 미약과 국제시장에서의 경쟁력 저하를 지적하였다.

<표 6> 동독 노동자 1인당 연평균 소득 및 소비수준 비교(1990~93)

	DM/년				서독대비(%)*			
	1990	1991	1992	1993	1990	1991	1992	1993
총 소득	9,800	12,000	15,500	16,700	40.4	47.3	58.1	61.7
- 순 소득	6,900	7,400	8,400	9,10	58.1	60.8	65.2	72.7
- 이전소득	2,500	4,500	5,900	7,00	43.9	75.0	93.6	104.4
민간소비	9,600	11,300	13,500	14,800	46.2	50.6	57.9	62.3

* : 서독 = 100

자료 : Statistisches Bundesamt, DIW, Wochenbericht 34/94, p. 544.

서독의 노동조합도 동독주민의 서독 이주에 따른 서독 임금하락을 우려하여 동서독간의 임금격차를 하루 속히 줄이는 임금인상정책에 同調하였다.

둘째, 통화통합 당시 동독기업에는 서독과 같이 임금인상을 억제시키는 강력한 협상 파트너가 존재하지 못했으며 대체로 노동자 권익이 크게 중시되는 분위기가 조성되었다. 그 결과 임금협상이 노동자 중심으로 전개되었으며 임금상승을 억제하는 의지가 크게 미약했다.

셋째, 임금협약은 개별기업단위가 아닌 부문별·집단적으로 이루어지기 때문에, 산업부문 전체가 일괄적으로 상승함으로써 경제전체 부문의 임금상승폭이 가속화되었다.

구동독지역의 급격한 임금상승은 구동독지역 기업의 競爭力을 약화시키는 결정적인 요인중의 하나가 되었다. 동서독간 화폐의 교환비율이 1 대 1로 결정됨으로써 이미 가격경쟁력면에서 큰 타격을 입은 구동독 경제는 급속한 임금상승으로 또 한번 큰 타격을 받은 셈이었다.

임금상승이 노동자의 구매력 증가를 가져와 유효수요가 창출되고, 유효수요 증가는 동독경제 활성화에 기여함으로써 고용을 창출하는 購買力 效果를 생각할 수 있으나 제품가격 상승이 임금상승을 훨씬 초과해 실질 구매력 상승에는 별 효과를 나타내지 못했다. 임금상승이 노동자의 생산성 상승을 초과하였기 때문에 기업의 생산비용이 크게 증대됨으로써 경쟁력이 약화되었으며 기업의 경쟁력 상실은 大量失業을 유발시켰던 것이다. 임금인상은 또한 서방기업들의 對동독 投資心理를 위축시켜 수출품의 제조를 위해 저렴한 노동력을 필요로 하는 기업의 투자를 소극적으로 만들었다. 실제로 1990년말을 기준으로 구동독지역 노동자들은 체코나 폴란드 노동자들에 비해 6~8배 더 높은 임금을 받고 있는 것으로 나타났다.¹⁹⁾

19) Siebert, H. "German Unification: The Economics of Transition," Kiel Working Paper No. 468,

4) 동독지역 제품에 대한 수요감소

앞서 언급한 바와 같이 통일전 동독지역의 임금상승은 동독주민 소득을 증대시키고 동독제품 수요 상승을 초래하여 동독지역의 생산증대에 기여할 것으로 전망하였으나 통일후 이와는 정반대 현상이 나타났다.

동독주민들은 동독제품을 不信하여 서독제품을 선호하였으며 그와 같은 선호경향은 감자인 농산물에까지 집중되었다. 1991년 중반부터 동독인의 동독상품, 특히 식료품에 대한 불신은 다소 완화된 것으로 나타나고 있으며, 동독기업들도 제품의 품질과 디자인을 개선하는 등 동독 상품의 수요진작을 위해 노력하고 있어 동독 상품에 대한 거부현상이 다소 사라지고 있는 실정이나 초기 동독 상품에 대한 수요감소는 기업을 도산시키고 실업자 증가시키는 데 큰 역할을 하였다.

이와 같은 수요감소 현상은 해외시장에서도 나타났다. 동독과 코메콘 회원국간의 무역액은 1980년대 중반 이후까지도 동독 총교역액의 70% 정도를 차지하고 있었다.²⁰⁾ 그러나 1980년대 중반부터 구소련의 개혁·개방과 동구권 국가들의 시장경제체제로의 전환은 이들 국가에 경제적인 혼란과 침체를 가져왔으며, 동시에 코메콘 국가들간의 交易도 크게 감소하는 현상을 초래했다. 특히 구소련 경제의 침체는 구소련의 수출대금 지불불능 사태까지 가져와 이들 국가들의 교역에 큰 영향을 미쳤다.²¹⁾ 동독 수출의 70% 이상이 해외시장에서 경쟁가격이 아닌 동유럽 국가들과의 쌍방계약에 의해 이루어졌기 때문에 서방시장이 요구하는 품질개선이나 기술혁신, 원가절감 등의 노력이 없이도 교역이 가능하였다. 또한 통독 이전 구동독 정부는 코메콘 국가와의 교역, 특히 수출의 경우에 있어서는 큰 규모의 補助金を 기업에 지원하였다. 그러나 통독 이후 급작스럽게 해외시장에 개방되고 교역에 있어서도 국내가격이 그대로 반영되었으며 기존의 보조금도 폐지됨으로써 동유럽 시장의 수요는 대폭 감소될 수밖에 없었다. 이는 다시 기업의 조업을 중단할 수밖에 없는 상황에 처하게 만들었다. 1991년 상반기 이후부터 코메콘 국가로의 구동독 輸出은 거의 전무한 상태가 되었다.

Kiel 1991.

20) Statistisches Bundesamt, DDR 1990 Zahlen und Fakten(Metzler-Poeschel Stuttgart, 1990) p. 56.

21) 1989년 코메콘 국가들의 對구소련 수출비중은 구동독 57%, 불가리아 79%, 체코 57%, 헝가리 62%였으며, 수입비중은 구동독 58%, 불가리아 74%, 체코 54%, 헝가리가 56%를 차지했다.

III. 統一獨逸의 失業對策

1. 失業對策의 種類 및 內容

독일정부는 통일 이후 구동독지역의 대량실업과 실업에 따른 사회안정을 극복하기 위해 다양한 노력을 기울였다. 실업 극복을 위한 독일정부의 정책적 기본방향은 실업자를 구서독 사회보장제도를 통해 흡수하면서 동독지역에 僱傭創出을 강화하는 것이었다. 이는 독일 고용촉진법의 주과제가 경제성장을 촉진시키는 고용구조를 형성시키고 산업구조 조정을 통해 발생하는 고용시장의 부정적 결과를 완화하고 있는 데서도 나타나고 있다.²²⁾

독일정부는 먼저 실업에 대한 기존의 사회보장제도를 「화폐·경제·사회통합조약」의 발효와 함께 구동독지역에 도입·적용하였다. 사회보장에 따른 실업자 구제책은 실업수당, 직업교육수당, 실업자부조금 지급과 직업 재교육 및 전환교육, 단축노동수당, 악천후로 인한 조업단축수당의 지급, 건설업에서의 겨울조업수당, 일반적인 경기침체시의 일자리 알선조치, 노년층 노동자에 대한 특별 일자리 알선조치 등이며 동독실업자 구제를 위해서 특별히 고용창출조치를 취하는 것을 비롯, 조기정년퇴직에 따른 年金 등을 지급하였다.²³⁾

독일정부가 동독지역의 실업자를 구제하기 위한 대책 중 주요한 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다.

가. 단축조업(Kurzarbeit)

구서독의 단축노동제도는 경기침체 또는 정부의 산업구조조정 조치에 의해 조업단축이 불가피할 경우, 해당기업이 노동자의 지속적인 就業을 보장하는 대신, 조업단축으로 인한 임금손실을 연방고용청이 피용자에게 보상하는 제도이다.²⁴⁾ 지원기간은 최고 6개월이지만

22) 독일 고용촉진법 제1~3조 참조, 독일 고용촉진법에 대해서는 민족통일연구원, 『화폐·경제·사회통합에 관한 조약(下)』, (서울: 민족통일연구원, 1994) 참조.

23) 독일 노동시장정책이 추구하는 목표는 ① 노동시장 수급상의 불균형을 해소하고, ② 고용구조 개선을 통해 경제성장을 촉진시키며, ③ 근로자에 대한 양호한 근무조건을 제공하는 것이라고 할 수 있다. Heinz Lampert, "Die Wirtschaftsund Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland"(Muenchen-Wien, Olzog Verlag 1985), pp. 244~245.

24) 조업단축이 계절적 요인이나 구조적 요인(예: 사양산업)에 기인할 경우에는 조업단축수당을 지

노동청의 규정에 의해 최고 2년까지 연장할 수 있다.

단축노동으로 취급되는 노동시간은 정상노동시간의 10% 이상이 줄어들 경우이다. 1990년 7월 1일부터 구동독지역에 적용되고 있는 단축노동자제도는 그 조건면에서 특별경과규정을 두는 등 구서독 단축노동자에 비해 매우 관대하다.

구체적으로는 첫째, 단축조업 수당액을 구서독과 같이 최종 임금의 63~68%를 적용하나(자녀가 없는 경우 63%), 대부분의 賃金協約에 있어 기업이 22%를 추가지급토록 하여 기존 임금의 약 90%를 받게 하였다. 둘째, 단축노동기간 중 의료보험료와 연금보험료 전액은 연방고용청이 부담하며 셋째, 조업단축이 경기침체에 기인할 경우에는 조업단축적용 시한을 18개월까지로 연장하였다.

단축노동제도는 실업으로 인해 발생할 수 있는 사회적 문제를 일시적으로나마 방지할 수 있는 유효한 수단이 되는 것으로 판단된다. 그러나 단축노동자가 다른 기업에 고용되지 못할 경우, 결국 실업자로 전락할 수밖에 없다. 또한 단축노동수당은 정부부담으로 귀착되기 때문에 재정 압박요인으로 작용하며 기업측이 부담하는 22%의 추가수당도 실제로는 일을 하지 않으면서 지급받는 것이기 때문에 기업측에 상당한 재정압박을 가하는 요인으로 등장하고 있다.

나. 직업알선(Arbeitsvermittlung) 및 직업전환교육(Ausbildung)

통일 이후 동독지역에 대해서도 서독의 雇傭促進法(Arbeitsförderungsgesetz)이 그대로 적용되었기 때문에 독일정부는 실업자가 직업알선, 전직교육, 직업훈련 등을 통해서 직장을 확보할 수 있도록 지원했다.

직업훈련의 경우, 실업학교(Realschule)나 종합학교(Gesamtschule)에서 실시하는 기능훈련은 정부가 직접 실시하나, 그 밖의 기능훈련은 기업이 주도하고 정부가 비용의 일정부분을 국고로 보조하고 있다.

기업은 사업체내에 직업재교육 및 직업전환에 필요한 기술, 자격취득 등을 위한 교육을 실시할 수 있도록 하며 이에 소요되는 교육비, 연수교사비, 교재비 등을 노동행정기관으로부터 지원받도록 하고 있다. 실업자가 자격취득훈련에 참여하는 경우에는 훈련중 생활안정

급하지 않는다(고용촉진법 제64조). 그러나 이의 명확한 구분이 이루어지지 않아 남용되는 사례가 많다. 즉 구조적 요인에 의한 조업단축에도 불구하고 연방고용청이 조업단축수당을 지급하여 시장상황 변화에 따른 기업의 적응능력을 감소시키는 경우도 있다. 金相鎬, 『獨逸의 勞動市場政策』; 『安斗淳, 독일의 경제정책-강한 정부와 강한 경제간의 조화』, (서울: 서울시립대학교 출판부, 1994) p. 240.

을 위한 生活補助費를 지급받을 수 있으며 보조비는 자녀가 있거나 특별한 가사의 의무가 있는 교육 참여자는 최종 순임금의 73%(구서독 70%)를 받으며, 기타 참여자는 65%(구서독 63%)를 받는다.

다. 조기정년퇴직(Vorruhestand)

독일정부가 과잉노동력 해소를 위해 취한 조치 중 중요한 것의 하나는 조기정년퇴직제도이다. 조기정년퇴직제도의 주대상은 55세 이상(남자는 57세 이상)의 근로자들이다. 독일 정부는 이들을 대상으로 일정기간(남자는 3년, 여자는 5년) 준양로연금(Altersübergangsgeld)을 지급하는 조건으로 조기정년퇴직시키고 있다.

조기정년퇴직제는 구동독 법률을 통일조약에 그대로 도입하여 실시하였는데, 동독주민들의 생활을 고려하여 특별 경과규정을 두었다. 즉 1991년부터 남녀 구별없이 57세에 달한 근로자에게 3년간의 준양로연금을 지급하며, 1991년 4월 1일까지 조기정년퇴직의 대상이 되는 근로자에 대해서는 1년간에 한해 준양로연금 이외에 5%의 추가수당을 지급하기로 하였다.²⁵⁾

조기정년퇴직제도를 통해 1990년부터 1994년말까지 총 300만 이상의 노동자가 조기정년퇴직한 것으로 나타나고 있다. 총근로자 중 조기퇴직자의 比率은 1990년의 2.2%에서 계속 증가해 1998년에는 9.6%까지 상승하였으나, 1994년에는 7.6%로 다소 감소될 전망을 보이고 있다.

<표 7> 조기퇴직자 추이

(단위: 천명)

	1990	1991	1992	1993	1994
노동력(천명)	9,151	9,182	9,119	8,832	8,505
조기퇴직자(천명)	200	540	810	850	650
비율(%)	2.2	5.9	8.9	9.6	7.6

자료 : Bundesanstalt für Arbeit, DIW, Wochenbericht 16-17/94 p. 244에서 발췌 인용.

전체 노동력수 및 비율은 독자 계산.

25) 준양로연금은 1991년부터 2년 8개월간은 연방고용청이, 남은 4개월간은 연방정부가 그 비용을 부담하였는데 1992년에 총 52억마르크가 지급된 바 있다.

라. 고용창출조치(Arbeitsbeschaffungsmassnahmen: ABM)

독일정부는 실업자 증가속도가 신규투자에 의한 고용창출 속도보다 훨씬 빠르고 노동시장이 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있었던 점을 감안, 고용창출을 위해 정부의 직접적인 개입이 필요하다는 것을 인식하였는데, 그 결과 취해진 조치의 하나가 고용창출조치였다.

고용창출조치는 지방자치단체나 公益機關 등이 환경보호나 사회복지에 부합하는 사업을 추진할 경우 정부가 일부 또는 전부의 임금을 보조하여 실업자를 취업시키는 실업보험 차원의 구제조치이다. 고용창출조치 취업자는 주택, 도로, 운하, 교통, 통신, 사회, 복지시설 등 사회간접자본시설의 복구와 확장 등에 투입되었다.

구서독의 고용창출조치는 6개월 이상 실업상태에 있는 자를 대상으로 임금을 보조하고 있으나 구동독지역에 도입된 고용창출조치는 실업기간 없이 즉시 고용창출조치 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 이 조치는 원래 1991년 6월 30일까지 시행토록 되어 있었으나 1992년 12월 31일까지 연장하였다.

2. 失業對策에 대한 評價

실업문제를 해결하는 가장 근본적인 방법은 붕괴된 구동독지역 경제를 재건하고 활성화시키는 것이다. 새로운 기업의 창설 및 기존기업의 경쟁력 강화, 기업 및 고용자들의 재교육, 각종 법·제도의 정비 및 원활한 정책수행을 위한 행정조직의 재편성 등 구동독지역 경제회복과 성장을 위한 政策이 망라되어야 하며 많은 노력과 시간 및 자금을 필요로 한다.

그러나 독일정부가 취한 실업대책은 실업을 사전적인 차원에서 대응하려고 하기보다는 이미 발생한 실업에 대해 사후적으로 대응하는 성격이 강하며 실업문제 자체에 대해서는 다소 안이하게 대처했음을 인식할 수 있다.

통일초기의 독일정부는 먼저 투자에 대한 보조금을 지급할 경우 기업이 경쟁력을 확보하고 새로운 일자리를 창출해 내어 침체상태의 경제가 活性化됨으로써 고용문제가 해결될 수 있을 것으로 보았다. 즉 비교적 적은 비용의 투자지원이 사기업의 投資意慾을 고취시킬 수 있을 것으로 판단했던 것이다. 그러나 그와 같은 정책적 판단은 실효를 거두지 못하였는데 그 원인은 구동독 기업의 노후된 설비,²⁶⁾ 낙후된 기술수준 등 동독 산업의 구조적 측면에도 있었지만, 고용을 촉진시킬 수 있는 투자환경의 개선과 정책적 판단이 미흡했던

26) 1989년의 경우, 구동독 공장설비의 50% 이상이 11년 이상 된 것이었다(서독의 경우 30%).

점에 더 크게 기인했다. 독일정부의 투자지원은 이미 경쟁력을 상실하여 손실을 입고 있는 기업까지 그 대상으로 하였는데 이와 같은 경우에는 투자지원의 경제적 효율성이 오히려 감소할 수밖에 없다. 독일 신탁청의 1991년도 예산 370억마르크 중 손실을 보고 있는 기업의 재생조치에 120억마르크, 그들이 가지고 있는 부채에 대한 이자비용으로 120억마르크가 지출된 것은 이를 단적으로 설명하고 있는 것이라 하겠다.²⁷⁾ 이와 같은 지원은 통독 이후 구동독지역의 경제체제 전환에 따라 발생하는 대규모 실업자에 대해 정치적인 대안이 마련되어야 하는 사회적인 분위가 독일정부로 하여금 도태될 기업을 지원하는 결과를 빚은 것으로 판단된다.

이와 같은 독일정부의 정책은 실업자들로 하여금 구체제적 타성에 젖게 함으로써 노동에 대한 잘못된 인식을 불러일으키게 하거나 자질함양의 동기를 박탈하게 할 가능성이 많다. 또한 기업으로 하여금 계속적인 補助金 및 保護策을 요구하는 사태를 초래할 수도 있어 계획경제가 市場經濟로 전환하는 데 커다란 장애요인이 된다. 따라서 해체 대상이 되는 기업은 과감히 정리되도록 하되, 기업의 존폐 여부는 정부에 의해 결정되도록 할 것이 아니라 시장에 의해 결정되도록 하여야 했다. 도태될 수밖에 없는 기업을 계속 존속시킬 경우, 경제구조 전환을 지연시킬 뿐만 아니라, 파행적인 가격이 형성되기 때문에 시장경제로의 효율적 이행이 제약받게 된다.

독일정부가 구동독지역의 실업극복을 위해 취한 방법 중 특기할 만한 것으로는 임금에 대한 보조를 들 수 있다. 임금보조는 고용창출조치를 위한 임금보조와 단축노동자에 대한 임금보조로 나누어 시행되었는데, 이러한 보조는 새로운 것이 아니라 기존의 구서독지역에서 실시되던 제도를 좀더 나은 조건으로 확대하여 적용한 것으로, 실업발생을 억제하는 것이라기보다는 실업상태에 있는 노동자를 구제하는 데 그 주된 목적이 있다.

임금보조금이 갖는 장점은 무엇보다도 기업의 민영화가 이루어지는 동안 기업을 외부 경쟁으로부터 보호할 수가 있으며 노동자의 賃金水準이 노동생산성보다 다소 높더라도 기업 경쟁력 유지에 도움을 줄 수 있다. 자본에 대한 투자지원이 자본집약적인 시설투자를 촉진시킬 우려가 있으나 임금보조는 노동집약적인 투자를 촉진시킴으로써 실업을 저하시키는 효과가 있다. 그 밖에도 기업의 수익성을 증가시키고 기업가치를 증대시켜 민영화에 따른 기업매각을 용이하게 할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

그럼에도 불구하고 임금보조는 임금협상 당사자들이 저야 하는 고용책임을 국가가 대신 지는 셈이기 때문에 기업으로 하여금 기존의 구조를 고수하고자 하는 힘을 강화시키게 될 우려가 있으며 이것이 생산성 향상 욕구를 약화시킬 수 있는 부정적인 측면도 가지고 있

27) 高一東·曹東昊, 위의 책 p. 173.

다.²⁸⁾

IV. 統獨의 敎訓과 南北韓 勞動市場 統合

1. 獨逸 勞動市場 統合의 示唆點

독일 노동시장의 통합과 관련하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 동서독의 노동시장 통합은 政治秩序가 經濟秩序를 지배한 통합이었다. 정치논리가 노동시장의 경제적 질서를 지배함으로써 노동시장 통합과정에 있어 실업이 증가하면서 임금이上昇하는 양상을 나타냈다. 이와 같은 정치 우선적 논리는 동독 주민의 소득을 증가시켜 서독제품이나 서유럽국가의 재화를 구입하는 데 기여하였지만 구동독지역의 경제에는 치명적인 타격을 안겨주었다. 따라서 경제수준과 구조가 완전히 다른 두 체제간의 통합에 있어 경제적 논리를 앞세우는 것이 단기적인 손해를 가져올지 모르나 장기적으로는 더 효과적이며 경제적인 損失을 방지할 수 있음을 인식시켜 주고 있다.

두 체제간의 정치논리에 의한 통합은 경제적인 질서를 염두에 두어야 하며 통합의 정치적인 힘이 경제적인 힘과 조화를 이룰 때만이 성공할 수 있다는 것을 시사하고 있다. 정치적인 질서가 일시적으로 경제적인 질서를 무시할 수 있어도 그 정치적인 질서는 다시 경제적인 질서에 의해 재편되어질 수밖에 없다는 것을 말해주고 있다.

둘째, 고용시장의 위기는 동독지역의 산업 재건과 구조조정을 위한 민간투자와 經濟政策을 통해 장기적으로 극복해야 하는 것이 바람직하나 투자장애요인이 곧바로 제거되지 않을 경우에는 차라리 임금을 보조(Lohnsubvention)하는 방법을 사용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있음을 시사하고 있다.²⁹⁾ 임금보조금은 정부가 부담해야 하나 임금보조금의 비용이 실업비용보다 적을 경우, 정부재정에 우선 긍정적인 효과를 미칠 수 있으며, 이를 통해 기업이 파산되지 않고 가동될 경우 기업으로부터 조세수입을 기대할 수 있어 政府收入에도 긍정적인 효과를 미칠 수 있는 소지를 가지고 있다.³⁰⁾

28) Schatz, Klaus-Werner and Klaus-dieter Schmidt, "German Economic Integration: Real Economic Adjustment of the East German Economy in the Short and in the Long Run," Paper vergetragen auf der Kieler Woche Konferenz *The Transformation of Socialist Economies*, Kiel, Juni 1991.

29) 金瑩允·余仁坤·黃炳惠, 위의 책 p. 200.

임금보조방법은 처음에는 높은 액수로 시작하고 구체적인 시간계획 아래 점진적으로 감소시켜 나가다가, 궁극적으로는 중단하는 방법을 취하는 것이 바람직하다고 판단된다. 임금보조를 통해 기업은 노동비용을 노동생산성과 동등한 수준에 맞게 조정하며, 필요한 경우 고용을 촉진시키기 위해서 勞動費用을 生産性보다 높은 수준으로 인상시키는 방법도 고려할 수 있다.³¹⁾

셋째, 통화통합 당시 독일정부가 동독 주민의 對서독 이주억제를 위해 결정한 교환율정책은 그 효과를 나타내지 못했음을 시사하고 있다.

일반적으로 동서독 화폐간의 환율이 1 대 1의 정치적이 아닌 경제적인 논리에 의해 결정되었다면 더 큰 노동자의 이주 현상이 초래되었을 것으로 받아들여지고 있다. 그러나 노동력 이주는 화폐 교환비율과 큰 관계가 없었으며 동서독간의 화폐, 경제, 사회통합이 체결된 이후에도 계속해서 많은 이주민이 발생한 것으로 나타나고 있다.³²⁾

고용과 이주 등 노동시장의 상황에 대해 구동독 주민을 상대로 실시한 실제 여론조사에서도 구동서독간의 임금차가 구서독지역으로의 이주를 유발한다기보다는 구동독지역에서 오랜 기간 동안 직장을 구할 수 없다는 사실, 즉 장기간의 실업상태가 구동독지역 노동자들의 이주를 결정하는 주된 요인임이 나타나고 있다.³³⁾

물론 독일정부가 適正換率을 택했을 경우에도 동독 주민의 對서독 이주가 대규모로 발생하였을 것으로 판단된다. 적정환율 평가에 따른 동독 주민의 소득감소는 임금소득이 높은 對서독지역 이주의 직접적인 동기로 작용하였을 것이기 때문이다. 그러나 환율결정 형태와는 관계없이 노동력 이주가 발생할 수밖에 없을 경우에는 경제 자체에 미치는 효과를 우선적으로 고려하는 것이 마땅했다. 앞서 언급한 바와 같이 독일정부의 교환율정책은 동독 주민의 소득을 향상시켰으나 소득증가가 서독제품의 소비에 집중됨으로써 동독기업의 생산감소에 결정적인 역할을 하였으며 이로 인한 동독기업의 경쟁력 저하가 기업도산을 유발, 실업자를 발생시켜 이것이 궁극적으로 서독으로의 이주를 가속화시켰다. 화폐의 실질가치를 감안한 적정교환비율이 채택되었다면 이주는 불가피하였다고 할지라도 기업도산과 대량실업은 방지할 수 있었을 것으로 판단되는바, 대량이주 방지를 위해 1 대 1로 교환비율을 결정한 것은 지나친 우려에 기인한 것이었다. 따라서 통합후에도 동독마르크를 서

30) Akerlof George A. et al. *Ibid.* pp. 63~74.

31) 金瑩允·余仁坤·黃炳惠, 위의 책 p. 200.

32) 이주민에 대한 정확한 숫자는 국경개방 이후 정식통계에 잡히지 않았기 때문에 알 수 없으나 동독측의 추정에 따르면, 화폐통합 협정이 체결된 1990년 5월 이후 1990년 9월까지 5개월 동안 총 97,566명에 이른 것으로 나타나고 있다. 이는 베를린 장벽이 무너진 1989년 12월부터 1990년 4월까지 5개월 동안의 이주민수 187,787명과 비교해 볼 때 약 절반 정도에 해당된다.

33) Akerlof, et al. *Ibid.* p. 48.

독마르크와 함께 일정 기간 동안 동독지역의 법정지불수단으로 계속 통용될 수 있도록 하는 것이 효과적이었을 것으로 판단된다. 이 기간 동안에는 여행 등 일정한도의 동독마르크 교환에 대해서는 유리한 환율로 교환될 수 있도록 조치를 취하면서, 전반적으로는 두 화폐 간의 실제 시장가격에 의해 환율이 책정되는 것이 합리적이었다고 보아진다.

2. 南北韓 勞動市場 統合의 問題點

북한의 붕괴와 함께 남북한간 노동시장의 급진적인 통합이 일어날 경우, 북한지역에는 다음과 같은 정치·경제·사회적 혼란이 발생할 것으로 예상된다.

첫째, 북한의 체제붕괴 및 통합과정에서 동독의 경우와 같이 주민들의 남한 또는 해외 지역으로의 탈출사태가 급증할 것으로 예상된다. 이와 함께 주민들의 거주지 및 직장이탈 사태가 발생할 것이며 생활수준의 차이뿐만 아니라 離散家族의 재결합 등을 이유로 북한 주민의 對남한 이주가 발생할 것이다.

둘째, 계획경제하의 만성적 물자부족으로 인하여 억제되었던 북한 주민들의 수요욕구가 남한 상품에 대한 실물 선호성향으로 일시에 폭발될 것으로 예상되어 북한지역에서의 생산·유통·분배 등 모든 경제순환과정이 일시적으로 마비되고, 대량실업이 유발됨으로써 북한 주민의 경제적 희생을 강요하게 될 것으로 판단된다. 또한 남한경제 역시 북한지역의 경제불황에 대한 재정적 지원을 행하게 될 경우, 정부의 재정지출이 확대되어 재정적자 확대, 인플레이션 압박 증대 등의 영향을 받을 것으로 보인다.

셋째, 일정기간 동안 통일정부에 위협적인 저항세력들이 잔존하여 통합을 어렵게 만들 수도 있다. 특히 일부 군부집단으로부터의 조직적인 저항을 받을 수도 있을 것이다.

넷째, 통합 이후 북한 주민들이 통일정부에 거는 기대와 욕구가 팽배하게 될 가능성도 있으며 이러한 기대와 욕구를 단기간내에 완화시키지 못할 경우, 북한지역 주민들이 남한 지역으로 대거 이동하거나 국유재산 불법점유 및 절취 등과 같은 경제범죄가 증가될 것이다.

한반도 통일로 인한 북한 失業者 規模는 북한의 현 경제구조와 산업가동률을 감안할 경우 약 3~3.5백만명으로 추산되고 있는데, 이는 북한 취업인구의 30~35%에 달하는 실업을 의미하는 것이다. 이 예측치는 군수산업의 축소가 이루어질 경우 더욱 올라갈 것으로 전망되고 있다.³⁴⁾

북한 붕괴후 북한경제가 어떤 양상을 보이게 될 것인가를 알기 위해서는 북한 기업체의

34) 朴煥久, 앞의 논문, p. 172.

규모별 수와 종업원수, 기업의 자산규모 및 재무구조, 노동자의 취업구조, 무엇보다도 경쟁력상태, 기업의 부채규모 등을 알아야 하나 이에 대한 지표가 없다. 그러나 구동독의 산업생산량 감소가 통일후 약 35% 이상을 나타냈는바, 북한지역의 생산감소량은 통일후 북한 지역에 特別管理가 이루어진다면 이보다는 적을 것으로 예상하나 최소한 북한 GNP의 20% 정도는 될 것으로 판단된다.³⁵⁾

3. 勞動市場 統合을 위한 政策的 課題

통일 이후 남북한이 당면할 경제적 문제점을 타개하기 위해서는 북한경제를 근대화과 시장경제체제에 부응한 경제구조로 개편하기 위한 대책을 수립하여야 할 것이다. 이는 통일후 북한지역에서 야기될 문제가 일시적이며 예외적인 현상에서 발생하는 문제가 아니라, 체제전환과정상 필연적으로 일어나는 문제라는 인식하에 수립되어야 할 것이다.³⁶⁾

구체적인 대책으로는 다음과 같은 점을 제시할 수 있다.

첫째, 노동시장 통합과 관련하여 파생되는 문제는 많은 부분을 市場秩序에 위임하여 해결할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 북한 주민의 남한 이주에 따라 노동시장의 공급 초과현상이 발생할 경우, 정부가 賃金決定에 개입할 것이 아니라 노동시장을 통해 자율적으로 결정될 수 있도록 하는 것이 합리적이다. 현재 남한의 근로자 부족현상은 약 7만~8만 명 정도의 외국인 불법체류자에 의해 충족되고 있으며 이 현상은 앞으로도 더 심화될 것으로 전망된다. 따라서 이와 같은 점을 감안하여 북한 주민을 근로자로 僱傭될 수 있도록 하는 대체노동시장의 육성이 필요하다.

둘째, 이와 동시에 정부는 북한이주 노동력을 사회보장체제로 완전히 흡수하려는 의도를 가지고 통일초기 국가재정을 압박하는 요인을 만드는 것은 바람직 하지 못할 것으로 판단된다. 통일후 북한지역에 주거하는 노동자에 대해서는 기업을 통해 고용보장의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하되 자유의사에 의해 남한으로 이주한 노동자에 대해서는 그와 같은 사회혜택을 배제하는 것이 합리적일 것으로 전망된다. 이와 관련한 중국의 예는 우리에게

35) 民族統一研究院, 『統一費用研究(I)』, (서울: 1993) p. 229.

36) 이와 관련 Moetschel은 동독지역의 체제전환과 관련, 동독지역 발전을 위한 최고 목표는 지난 40여년 동안 동독정부에 의해 저질러졌던 경제적 비효율을 제거하는 것이라고 말하고 있다. 그는 비효율성의 제거는 특정 지방이나 지역에 국한되는 것이 아니라, 동독 전역에 걸쳐 역사적으로 유례없는 총체적 개혁을 의미하는 것이라고 보고, 경쟁원칙에 입각하여 시장활동을 할 수 있는 경제구조하에서만 성공할 수 있다고 주장하였다. W. Moetschel, "Treuhandaanstalt und Neuordnung der fruheren DDR-Wirtschaft," *Zeitschrift fuer Unternehmens und Gesellschaft* (Bonn, 1991), p. 177.

시사하는 바가 크다. 중국정부는 개혁 이후 자유로운 고용기회를 찾아 타 도회지로 거주이전을 하는 것은 금하지 않았지만 국가가 보장해 주던 주택공급, 식량배급, 의료혜택, 자녀교육혜택 등의 혜택을 더 이상 이주자에게 베풀지 않았다.³⁷⁾ 우리의 경우에 있어서도 통일이 이루어져 일정기간이 경과한 이후부터는 북한주민의 자유로운 이동은 보장하되, 북한노동력이 남한지역에서 실업자로 남아 있을 경우, 이에 대한 국가의 책임을 크게 감소시키는 것이 바람직하다.

셋째, 북한 노동자에 대한 임금도 시장기능에 의해 결정될 수 있도록 한다. 특히 남북한 간의 비적정 화폐교환율에 의한 임금인상효과가 나타나지 않도록 하는 것이 중요하다. 통일후 북한지역 노동자로부터의 임금인상요구는 동독의 경우처럼 과도하게 나타나지는 않을 것으로 예상되나, 생산성 향상이 임금인상의 전제조건이 되도록 하는 것이 합리적이다. 강력한 임금억제정책은 통일후 북한지역에서의 생산과 고용의 감퇴를 보다 더 작은 규모에서 묶어 놓는데 有效할 것으로 보인다. 이와 관련하여 독일의 경우처럼 정부가 그릇된 공약으로 소득수준의 향상이 이루어지리라는 비현실적인 기대를 조장해서는 안 될 것이다. 정부의 신뢰성이 문제시되면 개혁저항세력이 일어날 수 있으며 개혁저항세력은 改革政策을 붕괴시키고 과거 상황으로 돌아갈 것을 강요할 수 있다.

넷째, 실업에 대한 사회보장과 임금에 대한 정부 개입을 최소한으로 하는 대신에 정부는 실업자에 대해 직업훈련을 비롯하여 취업정보를 광범위하게 제공하여 인력수급을 원활히 할 필요가 있다. 북한 노동력에 대한 직업훈련이 중요한 것은 북한체제 전환에 따른 노동력의 질적수준 향상이 필히 요구되기 때문이다.

일반적으로 북한 노동력의 질은 북한의 의무교육기간이 11년임을 감안, 양질로 평가하고 있다. 그러나 교육 내용이 勞動力의 질을 좌우하기 때문에 의무교육연한이 길다고 하여 반드시 노동력의 질이 높다고 할 수 없다. 북한교육은 북한 주민을 정치체제에 순종하는 인간으로 키우는 데 그 목적이 있기 때문에 전인교육이 이루어지지 못하고 있으며 개인의 창의성과 자발성 개발이 도외시되고 있으며 고급산업인력을 양성하는 데에도 도움을 주지 못하고 있다.

다섯째, 통일후 북한체제가 충격요법적인 방법에 의해 되도록 빠르게 전환되어야 한다. 그 이유는 북한지역에 투자가 신속히 일어나 북한지역 노동력을 자체적으로 흡수할 수 있는 바탕이 마련되어야 하기 때문이다. 기업 민영화와 토지 사유화와 관련하여 제기될 수 있는 재산권 소유문제가 조기에 解決되어야 하는 동시에 통일정부가 북한경제체제에 깊숙

37) 金秀坤, 『統一韓國의 勞動力과 雇傭構造 - 南北經濟協力을 통한 北韓人力 活用方案에 관한 研究』, (1993) p. 23.

이 개입하여 시장경제로 조기 전환될 수 있도록 해야 할 것이다. 회사의 부채 및 환경오염 처리에 대한 부담을 국가가 진다고 하더라도 회사를 아무도 인수하고자 하지 않을 경우에는 과감히 도산시키는 방향으로의 정책설정이 필요하며 회생불가능한 기업을 보호하기 위해 국가재정을 낭비해서는 안 될 것이다. 이로 인해 실업상태에 처하게 되는 근로자에 대해서는 사회부조를 통해 구제되도록 措處하는 것이 바람직하다.

여섯째, 사회간접자본과 효율적 행정구조의 육성을 위해 공공투자를 확대하여야 한다. 민간투자가 활발하게 이루어지기 위해서는 교통시스템과 통신망의 현대화, 업무용지 개발, 업무용 공간 확보 등을 적극 추진하고 노후한 生産設備를 제거하여야 할 것이다.

V. 結 論

지금까지 우리는 독일통일에 따른 노동시장에서 발생하는 실업문제와 그 대책에 대해 살펴보고 이를 남북한의 勞動市場 統合에 적용시켜 고찰했다.

남북한이 동서독과 같이 급진적으로 노동시장이 통합될 경우, 북한지역의 경제붕괴, 실업 및 노동력의 대량이주 등 구동독지역에서 발생된 문제와 유사한 상황이 발생할 가능성이 크다고 예상된다. 노동시장 통합이 초래할 문제점은 경우에 따라 동독지역보다 훨씬 심각할 수도 있다. 따라서 이에 대처하는 방법은 독일이 취했던 방법상의 경험을 원용하면서도 우리의 실정에 맞는 방법을 개발하여야 할 것이다. 다시 말해 노동시장 問題解決을 위한 국가의 역할이 해결하여야 할 문제 대상과 상황에 따라 달라져야 할 것이다.

남북한간 급진적인 노동시장 통합에 따른 휴유증을 최소화하기 위해 점진적인 통일에 따르는 노동시장 통합을 고려할 수도 있다. 그러나 점진적인 노동시장의 통합은 무엇보다도 북한지역의 開放과 改革이 이루어져 북한경제가 발전하고 경제체제가 시장경제주의 체제로 먼저 전환됨으로써만이 가능할 것이다. 북한경제가 시장경제체제로 전환되지 않는 이상, 부작용 없는 남북한간의 노동시장 통합은 실현 가능성이 없다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 이에 대한 가능성과 정책적 과제는 앞으로의 研究課題가 될 것으로 판단된다.

參 考 文 獻

김태우, 「통일비용 문제 아니다」, 세계일보 10월 5일.

독일 고용촉진법

高日東·曹東昊, 「舊東獨의 私有化 方案 및 失業對策」, 韓國開發研究院, 서울: 1992.

金相鎬, 「獨逸의 勞動市場政策」, 安斗淳, 「독일의 경제정책-강한 정부와 강한 경제간의 조화」, 서울: 서울시립대학교 출판부, 1994.

金秀坤, 「統一韓國의 勞動力과 雇傭構造 -南北經濟協力을 통한 北韓人力 活用方案에 관한 研究」, 서울: 한국정치학회 발표논문, 1993.

金瑩允·余仁坤·黃炳惠, 「統一獨逸의 分野別 實態研究」, 서울: 民族統一研究院, 1992.

獨逸經濟社會統合 研究를 위한 短期調査團, 「獨逸 經濟社會統合에 관한 研究」, 서울: 1990.

民族統一研究院, 「貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(下)」, 서울: 民族統一研究院, 1994.

_____, 「統一費用研究(I) 3급비밀」, 서울: 民族統一研究院, 1993.

_____, 「貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約(上)」, 서울: 1994.

朴煊久, 「統獨이 勞動市場에 미친 影響과 韓國에 대한 示唆點」, 베르너푸쉬라, 金元植 공 편, 「統獨의 經濟的 評價와 韓半島 統一」, 서울: 1993.

曹東昊, 「北韓의 勞動生産性과 適正賃金: 北韓勞動力의 質에 관한 考察」, 「韓國開發研究」, 第15卷 第4號. 1993.

Akerlof, George A. and Rose, Andrew K. *East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union*, Brookings Papers on Economic Activity. vol. 1, 1991.

DIW(Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung), *Wochenbericht* 16-17/94, 1994.7.

Kanzenbach, E., "Ein Umstellungskurs von 2:1 oder 1:1." HWWA, *Wirtschaftsdienst*, April 1990.

Lampert, H., *Die Wirtschafts-und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, München-Wien: Olzog Verlag 1985.

Moetschel, W., "Treuhandanstalt und Neuordnung der fruheren DDR-Wirtschaft," *Zeitschrift fuer Unternehmens und Gesellschaft*. Bonn, 1991.

- Schatz, Klaus-Werner and Schmidt, Klaus-dieter, *German Economic Integration: Real economic Adjustment of the East German Economy in the Short and in the Long Run*, Paper vergetragen auf der Kieler Woche Konferenz *The Transformation of Socialist Economies*, Kiel, Juni 1991.
- Siebert, H. "Kein Umtauschkurs im Verhältnis 1:1 bei einer deutschen Währungsunion." *Handelsblatt*, February 28. 1990.
- Siebert, H. *German Unification: The Economics of Transition*, Kiel Working Paper No. 468, Kiel 1991.
- Statistisches Bundesamt, *DDR 1990: Zahlen und Fakten*, Metzler-Poeschel Stuttgart 1990.
- Wilczynski J. *The Economics of Socialism*, Adline Publishing Company 1970.