

통일에 대비한 통합산은의 역할

- 독일통일의 경험에서 얻을 수 있는 시사점 -

〈목 차〉

- I. 문제의 제기
- II. 독일 통일의 사례연구
- III. 한반도 통일의 전제와 산은의 역할
- IV. 통일로 가는 산은의 로드맵

I 문제의 제기

▶ 한반도 통일 논의의 靜中動

- 2014. 3 박근혜 대통령의 드레스덴 선언 직후 고조되었던 ‘통일대박’에 대한 기대는 남북관계의 교착으로 별 진전이 없었음
 - 그러나 정부 차원에서 통일준비위원회가 구성되는 등 각계의 통일에 대비한 노력은 착실히 진행되고 있음
- 한국산업은행이 한국정책금융공사와 통합됨에 따라 통합 산은(이하 “산은”이라 함)은 우리나라의 대표적인 정책금융기관으로서 통일에 대비한 새로운 비전, 로드맵을 마련할 필요
 - 기능분리론에 따라 정책금융기능이 독립되었다가 글로벌 경쟁심화와 대형 국책사업 수행의 필요성이 커지자 재통합
 - 산은은 1954년 설립된 이레 전재(戰災)복구와 경제개발 및 경제의 선진화를 위해 노력해 왔으며 이제는 통일에 대비한 준비를 본격화할 단계임

* 본고는 경희대학교 박원일 교수가 집필하였으며, 본고의 내용은 집필자의 견해로 당행의 공식입장이 아님

▶ 통일에 즈음하여 산은에 주어진 역할

- 산은이 통일에 대비하여 무엇을 할 것이냐를 놓고 은행 안팎에서 다양한 논의가 벌어지는 것은 당연
 - 국책은행인 산은의 성격상 큰 테두리에서는 정부의 통일정책 수행을 지원하기 위한 투·융자를 집행하는 것이 우선
 - 통일에 즈음하여 경제·산업정책의 시행에 관한 한 통일정부의 오른팔 역할을 자임하고 있음
- 산은은 통일에 대한 비전에 입각하여 구체적인 업무를 수행하게 될 것임
 - 예컨대 ‘통일’ 작업을 일종의 부실기업 구조조정으로 본다면 산은의 업무 경험에 비추어 강점을 발휘할 수 있을 것임
- 현 시점에서 산은은 통일에 대비하여 무엇을 준비하고 실행할 것인가?
 - 정책금융기관으로서 산은의 역할은 다음과 같이 여러 관점에서 능동적인 활동이 기대되고 있음
 - 통일에 소요되는 자금을 어떻게 조달하고 운용¹⁾할 것인가?
 - 북한의 산업 및 기업의 구조조정은 어떻게 할 것인가?
 - 북한의 기업을 정상화하는 데 필요한 경영관리인력은 어떻게 양성하고 충원할 것인가?
 - 더 이상 부동산 담보에 의존할 수 없는 북한지역에서의 여신운용은 어떻게 할 것인가?

1) KDB금융그룹과 정책금융공사, 금융연구원이 2014.11.19. 공동 주최한 「한반도 통일과 금융」 컨퍼런스에서 금융위원회 신제윤 위원장은 “발전가능성이 큰 지역을 선별하여 공공성이 큰 인프라 및 산업부문에 우선 투자하고 일자리 창출효과가 큰 부문에 집중 지원”할 것을 강조함. 자금조달 측면에서는 “초기에 양허성 ODA자금과 정책금융기관을 적극 활용하고, 단계적으로 국제기구의 일반자금과 국내 외 민간자금을 도입하며 완성단계에서는 민간자금을 본격 활용할 것”을 제안하였음

▶ 독일 통일에서 배울 수 있는 교훈

- 산은이 특별히 독일 통일의 사례를 참고해야 하는 이유
 - 서독과 동독은 평화적 통일을 이룩하였고, 화폐통합 등 여러 가지 시행 착오가 있었음에도 통일의 후유증을 극복하고 경제가 지속적으로 성장하고 있음
 - 오늘날 독일은 경제를 배경으로 국제사회에서도 지도적 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라 금융 측면에서도 산은이 참고할 사례가 많다는 점에서 주목을 요함

II 독일 통일의 사례연구

▶ 통독 사례연구의 취지

- 독일의 통일정책에 대한 시사비비를 가리는 것이 아니라 그것이 통일독일의 경제·산업과 주민들의 삶에 미친 영향을 살펴보고 한반도 통일에 있어 반면교사(反面教師)로 삼고자 하는 것임
- 독일은 1989.11.9 베를린 장벽의 붕괴 이후 1990.10.3 통일이 완성되기까지 1년 가까운 기간에 동독 측 요구를 통일 후의 경제정책에 반영하고자 노력하였음
 - 동·서독간 1대 1 화폐통합²⁾은 동독 주민의 서독 이주를 억제하고 동독 내 자산형성을 지원하기 위한 것이었음. 그러나 동독 근로자의 평균생산성을 크게 상회하는 임금의 대폭 상승으로 동독의 산업기반을 무너뜨리고 말았음
 - 동독 주민들의 서독 이주를 방지하고, 자산형성을 보장하기 위한 조치가 오히려 경제적·사회적 비용을 가중시킴

2) 동독 주민들이 시위를 벌이는 가운데 동독 드메지에르 수상이 1대 1 화폐교환을 강력히 요구하자 서독 정부는 어쩔 수 없이 이를 수용하고 1990.5.28 양독 재무장관이 「화폐·경제·사회통합조약」(제1 국가조약)에 서명하였음. 당시 시장에서는 동독 화폐가 서독 마르크의 1/5~1/4로 평가 받고 있었음. 이에 따라 임금·연금·지대는 1:1, 채권·채무는 2:1, 현금·예금의 경우에는 연령별로 14세 미만은 2,000 마르크, 15-59세 4,000 마르크, 60세 이상은 6,000 마르크까지 1:1 비율로 교환하고 그 이상 초과분은 2:1 비율로 교환해주었음

- 금융 면에 있어서 동·서독은 청산계정 대월, 중장기 연불수출, 서독 은행들의 동독독 은행론 제공 등의 교류협력이 활발하였음
 - 통일 이후에도 재정적자와 예산 절감, 서울 인상, 독일통일기금·채무유산 변제기금, 국유자산 사용료의 징수 또는 매각 등의 방법으로 재원을 마련하고 통일비용을 지출함
 - 화폐통합 이후 동독 국립은행에서 분리된 베를린국립은행과 이후 베를린 국립은행과 통합한 독일재건은행(KfW)을 활용하여 동독 지역의 중소기업, 환경보호, 기술혁신 분야에 집중적으로 자금을 지원함

▶ 동독 국유기업의 사유화에 대한 분석

- 동독 국유기업을 사유화함에 있어서 동독 주민들에게 일정 몫을 배분하되, 사유화를 추진한 신탁청은 신속한 사유화와 과감한 기업 경영정상화를 목표로 다음과 같은 기준에서 구조조정을 단행함
 - 사유화 업무의 신속성 : 단기간에 사유화를 마치는 것이 목표
 - 사유화의 완전성 : 가능한 한 기업 전체를 사유화하고자 노력
 - 일자리 보호 및 창출 : 일자리와 투자를 함께 보장하는 데 최선
 - 효율적인 경제구조의 구축 : 경쟁력 있는 산업과 시장 조성
 - 목표 매각대금 달성 : 국유재산 최고가 매각을 위해 고심³⁾
- 전기·가스·항공 등 기간산업을 서독 자본에 매각한 결과 동·서독 간에 심각한 경제적 불균형을 초래
 - 동독 기업에 대한 정보 부족, 조직체계에 대한 몰이해, 전문인력의 구인난, 사유화 방식에 대한 사회적 갈등 심화 등의 과제가 초기에 해결되지 못한 데 기인함
 - 동독 국유기업 사유화는 어느 정도 성과를 거둔 것도 사실이지만, 실업률 증가, 재정적자 악화 등 막대한 사회적·경제적 비용이 발생하였음

3) 기업 사유화 작업에 2천억 마르크 이상의 막대한 비용이 발생한 것은 기업매각수익이 당초 예상의 1/10 수준에 불과하였고, 구조조정과 청산에 엄청난 비용이 들었기 때문임. 외자유치를 통한 사유화와 구조조정을 피하였으나 대부분 실패로 끝나고 말았음

▶ 사유화 추진 체계의 구조적 한계와 비효율성

- 동독 국유기업의 사유화를 전담하였던 신탁청 조직 내부의 관료제 폐단, 과도한 외부 간섭 등으로 인하여 회생이 어려운 기업에 과도한 재정지원, 자유경쟁 체제의 경시, 지역별·산업별 특성에 맞는 구조조정이 취약하였음
 - 신속한 사유화 원칙의 고수와 先매각 後경영정상화 추진으로 기업 자체적인 경쟁력 제고를 위한 노력을 외면하고 인원 및 기술개발비 감축, 생산라인 축소에 치중하였음
 - 중장기적으로 회생 가능한 기업을 퇴출시키고 장점이 많은 콤비나트도 무조건 해체함으로써 동독지역 내 산업의 공동화를 초래함⁴⁾
- 동독 내 국영기업을 현금으로 매각하는 방식은 동독 자본의 부족으로 국영기업의 혈값 매각과 동독 주민의 기업인수 부진 등 부작용을 초래하였음
 - 이 과정에서 동독지역의 기업과 주민들에 대한 보다 체계적인 경영지도와 교육훈련 프로그램이 절실히 요청되었음⁵⁾
 - 이로 인하여 산업구조조정과 사유화가 진행될수록 동독에서는 실업자가 빠르게 증가하게 되어, 일자리 창출 및 사회보장 문제가 주요 이슈로 제기 되었음⁶⁾

▶ 동독의 경우 체코와 같은 바우처에 의한 사유화가 부적합

- 동독 국영기업을 인수하려는 서독 자본이 비교적 충분하였고, 동독 주민들에 대해서는 사회보장급여 등 다른 방법으로 보상
 - 체코, 폴란드, 러시아 등에서 국영기업을 사유화하면서 성인 주민들에게 무상으로 나눠준 바우처(voucher)는 특권층이 아닌 일반서민들도 국영기업의 지분을 가질 수 있게 하였음

4) 신속한 사유화의 추진으로 동독의 핵심 기업의 85%가 서독 자본에 매각되어 동·서독 간 경제의 심각한 불균형을 초래함. 동독 지역에서는 서독 기업과 경쟁이 가능한 기업들이 대부분 사라지고 서독 기업의 하청업체로 전락하고 말았음

5) 신탁청을 통해서도 경영자인수(MBO) 및 외부로부터의 경영자인수(Management Buy-In : MBI)를 추진하였지만 보다 체계적인 지원방안이 절실히 요청되었음

6) 신탁청은 주정부, 노동조합, 정당 등이 참여하는 협의기구를 통해 문제 해결책을 논의하였으나, 정치권이 유권자를 의식하고 압력을 행사함으로써 일관성 있는 사유화 추진이 어려웠음

- 체코의 경우 정치적·사회적 제약이나 경제적 불균형이 심하지 않았기 때문에 바우처를 통한 국영기업의 사유화가 가능하였고 사유화투자기금 같은 실질 소유자를 인정함으로써 기업경영의 효율화를 도모할 수 있었음
- 북한의 경우 동독이나 체코 같은 사유화를 추진하기에는 국영기업의 부실화가 심각하고, 특권층이富를 선점할 우려가 있음
 - 북한에서는 사유화와는 별도로 일반서민의 자산형성을 지원하는 특단의 대책이 필요함

대중적 사유화의 특징과 북한에 대한 시사점

바우처에 의한 사유화	북한의 국유재산 처리에 대한 시사점
신속한 사유화	• 북한의 국유재산은 부실자산(NPL)이 대부분이어서 신속한 처리가 요구됨
투자기금 활용	• 북한의 국영기업은 인수보다는 청산 및 투자기금을 조성하여 새로운 사업을 추진할 필요가 있음
자산형성 지원	• 국유재산(patrimony)을 무상 배분하여 북한 주민의 자산형성을 지원하고 통일에 대한 지지기반 확보
효율성 제고	• 외부자 매각을 통해 기업지배구조와 자본 및 기술 조달의 효율성 제고 • 사유화 관련 제도 및 기업 내부세력에 대한 억제책을 실시하는 동시 적극적인 외국인투자 유치 필요
형평성 증진	• 내부자 매각(MBO)과 무상분배를 통하여 신속한 사유화와 계층간·지역간 형평성을 도모 • 통일정부의 입장에서 주민들의 사회복지 증진과 자산형성에 관심을 갖는 것이 매우 긴급

자료 : 장형수(2014), “중동구 체제전환국의 국유재산 관리 사례”

Ⅲ

한반도 통일의 전제와 산은의 역할

1. 한반도 통일의 실현가능 조건

▶ 바람직한 한반도 통일의 시나리오

- 한반도 통일 과정에서 산은이 자금조달 및 공급, 산업 및 기업의 구조조정에 중요한 역할을 수행한다고 전제하였을 때 다음 사항에 유의해야 할 것임
 - ① 순조롭고 원활한 통일을 위해서는 북한 주민과 북한 당국이 남한과의 통일을 원하도록⁷⁾ 만들어야 함
 - 이를 위해서는 통일 여부를 결정하는 시기에 남측이 북한 주민의 지지를 이끌어낼 수 있는 통일에 대한 비전을 제시하고 통일 후에 실시할 주요 정책에 대한 양측의 공감대가 형성되어야 함⁸⁾
 - 북한 주민들이 남한과 통일하는 데 찬성하지 않으면 우리가 예상하는 통일이 수포로 돌아갈 수도 있음
 - ② 통일에 즈음하여 제3국의 개입 가능성은 물론 통일을 전후하여 북한 주민들이 대거 남한으로 이주할 가능성에도 대비할 필요
 - 독일 통일의 사례에서도 볼 수 있듯이 주변국의 우호적인 태도와 당사국 주민들의 기대 섞인 반응, 추가적인 통일비용 부담 우려의 불식이 필수적임
 - ③ 북한 주민들의 기대치에 부응하면서 남한 주민들의 우려를 불식시키고 주변국들을 불안하지 않게 하는 통일정책의 패키지가 제시되어야 함

7) 북한에서 모종의 사태가 발생하는 경우 궁극적으로는 북한 주민들이 남한과의 통일 여부를 최종 결정하게 될 것임.

김일영(2003), “북한 붕괴 시 한국군의 역할 및 한계”

8) 한반도에서 평화적으로 통일이 이루어지기 위해서는

- ① 북한 주민이 남한과의 통일을 원하고,
- ② 북한 정권이 북한 주민의 의사를 충실히 반영하여 남측과 합의를 이룩하여야 하며,
- ③ 주변국과 국제사회가 남북한 통일에 협조해야 함

- 그러므로 통일정부는 북한 주민의 통일 이후 경제적 여건의 획기적 개선에 대한 기대를 충족할 수 있는 구체적인 방안을 사전에 제시할 필요
- 산은도 이러한 여건의 변화를 예의 주시하면서 무엇을 할 것인지 장기 계획에 반영하여야 함⁹⁾

2. 통일시대 산은에 요구되는 역할

▶ 북한 지역의 인프라 재건을 위한 적극적인 투·융자 활동¹⁰⁾

- 남북 경제공동체 건설을 위하여 도로, 철도, 항만, 전력, 송·배전망, 정보통신망 등 SOC시설의 복구 및 건설이 시급
 - 이들 사업은 기술적 타당성검토가 중요하고 거액의 투자자금을 회수할 때까지 장기간 소요된다는 점에서 정책적 개발금융지원 대상임
 - 대규모 SOC사업에 대해서는 재정지원 하에 인프라개발협력기금(Infrastructure Fund)을 조성하여 지원하되, 그 운용에 있어서는 정부와 민간부문의 역할 분담이 중요¹¹⁾
- 산은은 통일정부의 개발전략에 부응하여 모든 가능한 재원을 조달하되 보다 창의적인 자금운용방법을 적용하는 것도 필요
 - 북한은 핵문제가 해결될 경우 저소득 개도국으로서 세계은행, IMF 등으로부터 개발지원 원조를 받을 수도 있으므로¹²⁾ 국제금융기구 가입 및 미얀마와 같은 특례 적용을 받음에 있어 공공차관 도입 경험이 있는 산은이 이에 조력할 수 있을 것임

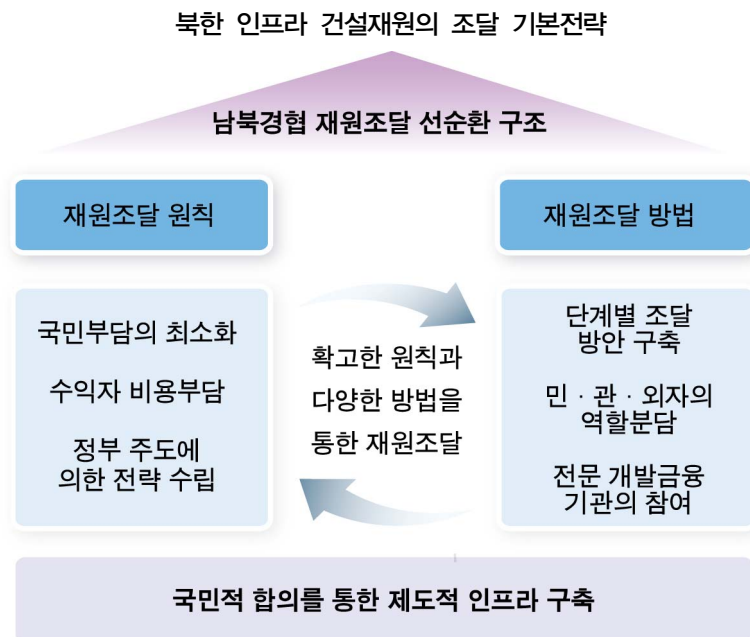
9) 남·북한 주민의 통일에 대한 우호적 지지를 유도하는 것이 평화적 통일의 현실적 조건이며, 이는 통일조약 체결이나 통일헌법 제정을 통하여 반영될 것임

10) 장형수(2011.12), “통일과 재원조달 논의에 대한 새로운 고찰”

11) 현재의 남북협력기금 규모나 연평균 조성금액에 비추어 통일시대에 북한 인프라 건설에 투입하기에는 턱없이 부족하므로 민간자본의 유치가 불가피할 것으로 전망됨

12) 장형수·김석진·임을출(2012.12), “북한 경제발전을 위한 국제협력체계 구축 및 개발지원전략 수립 방안”

- 나아가 2016년에 중국 주도로 설립 예정인 아시아 인프라투자은행(AIIB)의 개발지원도 기대할 수 있음
- 북한 내 당해 프로젝트에 대한 긴절한 수요가 있고, 생산물·서비스의 독점적 공급과 장기 안정적인 현금흐름이 예상되는 등의 요건이 충족되어야 함¹³⁾
 - 예) 고속도로를 건설할 때에는 통행료 예상수입을 유동화하거나 이를 담보로 하는 프로젝트 금융 기법을 적용
 - 예) 발전소·송전선·가스관 건설 시에는 전력회사·가스회사에 대한 판매 수입의 연간 예상액을 유동화하거나, 메인 선로 주변에 산업단지, 주거 단지 등을 건설하여 분양하는 방식으로 투자금을 조기 회수¹⁴⁾



자료 : 산업은행(2005), “중장기 남북경협 추진을 위한 자원조달 방안”

13) 추원서(2014.10), “통일비용 조성전략과 실행방안: 남북경협사업 소요재원을 중심으로”

14) 박원일(2005.12), “북한 인프라의 재건과 프로젝트 금융의 적용 가능성”

▶ 경제개발 · 기업구조조정 경험과 노하우의 활용

- 산은이 북한지역에서의 SOC건설 및 산업구조조정에서 최우선시해야 할 사항은 남한과의 통일과 시장경제체제를 지지하는 세력이 절대 다수가 되도록 모든 시책을 입안하고 실행에 옮기는 것임
 - 통일 이후 시장경제체제로 전환하는 과정에서 이에 반대하거나 불만을 갖는 세력은 소수이긴 하나 반드시 나올 것이며 이들은 체제불안 요인이 될 수 있음을 유념해야 함
 - 그러므로 북한의 중간계층이 통일을 지지하고 건전한 시민사회를 이룰 수 있도록 이들의 이익보호와 자산형성에도 관심을 가져야 함¹⁵⁾

〈참고〉 미국의 대북지원단체인 GRS의 13% 법칙¹⁶⁾

- 미국의 NGO인 글로벌 리소스 서비스(GRS)의 로버트 스프링스 대표는 근 20년 대북 지원활동을 벌여온 비결을 소개
 - 북한의 일반서민(인구의 85%)도 아니고 최고위층(2%)도 아닌 13%에 해당하는 중간지도층 인사들의 신뢰를 얻은 것
 - GRS는 ‘3 R’전략 아래 북측 파트너와의 관계(relation), 존중(respect), 조화(reconciliation)를 최우선시
 - * 북한에서 지역사회개발 사업을 벌일 경우 정권 수뇌부에 지원을 요청하지 않고, 중간지도층 인사(예: 대학교수, 정부기관의 간부, 기업소 임원, 지역 당 간부, 협동농장 지도자들)들의 지지를 받아 이들을 변화의 주체(change agent)로 삼았음
 - 아울러 GRS는 인도적인 물자지원을 하더라도 자선사업을 뛰어넘어(beyond charity) 현지에서 꼭 필요한 상수도, 식량자급, 보건위생, 영어 및 예체능 교육을 돕는 일에 주력하고 있음

15) 북한에서 민주 정부가 수립되기 위해서는 북한 내 최소한의 시민사회가 형성되어야 함. 이들은 본능적으로 시장활동에 참여하는 경우가 많을 것이고, 통일 전단계에서 민주정부 수립 이후 남한과의 통일과정에서 상당한 정치적 영향력을 행사할 것으로 기대됨

16) Dr. Robert Springs(2013.6.13), 현대경제연구원 주최 「한반도경제포럼」 조찬강연회

- 북한의 국유기업은 장기간 에너지와 자금부족으로 대부분의 시설이 후폐화되어 M&A보다는 정리대상인 경우가 많을 것임
 - 그럼에도 불구하고 시장경제체제로의 전환, 경제개발 기반조성, 실업문제 해소, 북한 주민의 생활안정을 위하여 기업별로 제3자 인수, 내부경영자인수(MBO), 자산매각 등을 실시
- 통일 이후 북한 기업의 사유화를 추진함에 있어서 중간계층을 육성하기 위하여 이들에게 책임 있고(accountable) 지도적인 역할(leadership)을 부여할 필요가 있음
 - 북한 내 중산층 육성을 위한 자산형성지원은 국유재산의 사유화와 깊은 관련이 있음
 - 사유화 및 경영정상화의 수혜자를 누구로 할 것이냐는 기업지배구조(corporate governance)의 개편과도 상통하는 문제임
- 독일 통일 이후 사유화 과정에서 경영정상화의 주체는 신탁청이었으나, 통일 한국의 경우 사유화를 담당하는 기구가 경영정상화를 책임지는 것은 목표의 혼동을 가져올 수 있으므로 별도의 주체가 담당하는 것이 바람직함
 - 신속한 사유화는 노사분규와 대량실업을 초래하고 일부 국영기업의 경우 정상화의 기회를 가져보지도 못한 채 구조조정되어 해당 기업과 산업의 기반이 붕괴된 사례가 적지 않았음¹⁷⁾
 - 북한지역의 부실기업 처리를 위해서는 산은과 같은 금융기관이 경영정상화를 추진할 수 있음. 다만, 신규투자를 통한 기업경쟁력 확보를 추구할 경우에는 관련기업이나 컨소시엄에 정상화를 위임하는 것도 한 가지 방법임
- 산은의 경우 구조조정 작업을 수행하면서 북한 국영기업의 낮은 노동생산성과 낙후된 설비개량을 위해 대규모 신규투자를 결정할 수 있을 것임. 투자를 통한 경쟁력 확보 과정에서 발생할 실업에 대해서는 전직 등을 알선할 필요

17) 대형 국영기업에 '노동 생산성을 웃도는 임금'을 받는 노동력이 많다면 대량 해고가 불가피함. 북한의 경우 에너지 부족으로 공장가동이 중단되어 많은 노동자들이 사실상 실업 상태에 있는 만큼 공장가동을 정상화하기 전에 사유화부터 추진하면 노동생산성에 관계없이 대량 실업이 발생하여 사회불안요인이 될 수 있음

- 산은은 경제개발 단계는 물론 IMF 위기 당시에도 부실기업 처리 및 정상화의 경험을 가지고 있으므로 부실기업 정상화를 위한 자금관리, 종업원 대처, 응급사태의 조치 등을 매뉴얼화
- 이와 관련하여 대형 국영기업의 점진적 사유화는 중국 및 베트남의 사유화 과정에서 선례를 찾아볼 수 있음
 - 중국과 베트남의 경우 기존 대형 국영기업의 소유구조는 그대로 두고 새로운 소유 형태를 창출하는 방식으로 구조조정을 하였는데, 그 이유는 개혁에 대한 기득권 세력의 저항을 줄이기 위해서였음¹⁸⁾

▶ **북한 주민의 유·이민화 방지를 위한 기본 생활여건의 개선**

- 북한 주민이 남한 지역으로 이주하지 않고 북한 지역에 계속 눌러 살게 하려면 주택, 의료, 교육, 공공서비스 등 기본적인 생활과 전력·교통·통신 등의 인프라가 구축되어야 함¹⁹⁾
 - 독일의 사례에 비추어 통일 직후 동·서독 간 인구이동은 최초 5년 동안 집중되었으며, 통일비용의 지출도 초기에 상대적으로 많았음
 - 북한은 인프라 사정이 너무 열악한 만큼 통일 후 수년간 주민들의 생활여건의 개선에 대한 최소한의 기대를 충족시키지 못할 경우 이에 실망한 북한 주민들이 대거 남한으로 이주하려 들 것임²⁰⁾
- 산은도 통일 후 북한지역에서 투·융자를 집행할 때 북한 주민들의 초기 자산형성 및 복지증진을 특별히 고려해야 함
 - 독일의 경우 동독 마르크를 우대하는 화폐통합으로 동독 주민의 초기

18) 북한 국영기업의 경우 에너지·물자의 부족으로 사실상 구조조정이 행해져 온 점에 비추어 노동자의 저항도 중국이나 베트남과는 다를 것으로 예상됨

19) 중국에서는 호구(戶口)제도를 실시하여 농민들의 이동을 막았음. 중국의 호구제도는 타 지역 도시로 이주하면 불이익을 주는 데 주안을 두었으나, 북한에서는 남으로 이주하지 않으면 인센티브를 주는 방안이 유력시됨.

장형수(2011.12), “통일과 재원조달 논의에 대한 새로운 고찰”

20) 통일 이후 초기 5년 간 북한 지역에서 남기로 결정하고 실제로 시장경제체제로 바뀐 북한 지역에서 5년 간 거주한 주민들이 다시 남한 지역으로 이주할 가능성은 현저히 낮아질 것으로 보임

자산형성을 돕는 한편 사회보장급여를 서독 수준으로 높여 동독 주민의 생활을 보장하였음

- 그러나 통일 후 북한에 그와 같이 막대한 재정을 투입할 수는 없으므로 북한 지역 국유재산의 사유화 또는 경제재건 과정에서 소정 요건을 갖춘 주택, 텃밭, 소점포 등의 私소유 전환, 새로운 직업교육이나 취업기회 알선을 통하여 북한 주민의 자산형성 및 생계대책을 보장해주어야 함
- 통일 후 북한 경제재건에 있어서는 북에 잔류하는 북한 주민에게 최소한의 기초자산과 복지 수준을 보장하고,²¹⁾ 향후 북한지역 개발이익에 우선적으로 참여할 수 있는 취업기회 보장 등 산은 차원의 프로그램을 제시하도록 함
 - 다만, 통일 후 북한지역의 경제재건은 북한 주민들의 富의 축적을 수반하게 되는 바 지나친 형평성의 적용은 투자부진 등 경제적 효율성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있음
 - 시장경제체제의 관점에서 균등한 분배를 통한 사회적 형평성 보장과 함께 경쟁을 통한 효율성 제고라는 측면이 강조되어야 할 것임

▶ 통일비용의 최소화 노력

- 과도한 통일비용 부담에 대한 남한 주민들의 우려가 불식되지 않으면 통일에 즈음하여 남한에서의 통일에 대한 추동력이 약화될 수 있음
 - 산은으로서도 재정자금에 의존하기보다 다양한 방법의 채권 발행과 외자유치를 통하여 민간자본 동원을 극대화할 필요가 있음
 - 북한에는 가치 있는 지하자원이 풍부하게 매장되어 있으므로 도로, 철도, 공업단지 등 SOC를 건설할 때 ‘자원-SOC시설 연계 프로젝트’금융을 추진하는 등 지하자원을 담보로 하여 低코스트 민간자본을 조달할 수 있을 것임²²⁾

21) 2000년 이후 평양과 지방 사이에 생활수준의 격차가 크게 벌어진 이유는 2009. 11월 단행된 화폐개혁의 영향으로 지방의 중간계층이 대거 몰락한 데다 김정은 후계체제를 구축하는 과정에서 핵심 지지층인 평양 주민들을 위해 평양의 생활환경개선 사업을 대대적으로 벌였기 때문임

22) 추원서(2011.12), “한·몽골 간 물류·금융 연계협력방안 연구”

- 또한 북한 국유재산 처리 및 경영정상화에서 나오는 수익 등을 북한지역에 재투입함으로써 통일비용을 최소화할 수 있음
- 북한은 1990년대 중반 이후 계획경제의 파탄으로 경제여건이 매우 불안정하고 시장거래와 私金融이 정부의 묵인 아래 활기를 띠고 있음²³⁾
 - 이러한 상황에서 무차별적인 사유화 추진은 오히려 사회불안 요인이 되거나 장기적으로 사회적 비용을 증가시킬 수 있음
- 따라서 북한지역에서 국영기업의 사유화 또는 경영정상화를 추진함에 있어서는 아래와 같은 여러 목표를 재조합하거나, 그 대상에 따라 우선순위를 달리하는 등 유연성을 취하도록 함
 - 기업 사유화 및 경영정상화의 목표
 - 시장경제로의 전환 및 사유재산제도의 정착
 - 북한지역의 경제개발 기반 조성
 - 실업문제의 해소 및 고용의 창출
 - 북한 주민의 생활안정 및 건전한 시민사회의 육성
 - 자산 매각을 통한 재정자금의 확충
 - 위의 기준에 따라, 예컨대 산은이 김책제철소에 대한 신규 여신可否를 결정할 때 경제적 타당성에 입각하여 공장을 폐쇄할 것이 아니라 고용안전과 사회보장급여 감축을 위해 일부 생산시설을 유지하는 방안을 선택할 수 있다는 의미임
- 북한 내 중간계층의 육성과 시민사회로의 발전을 도모하기 위해서는 산은 차원에서도 기업의 중간관리자 양성, 기업신용 및 자산현황 조사원교육 프로그램을 마련하여 실시하도록 함
 - 북한은 계획경제 하에서 기관·기업소 간 無現金거래가 원칙이고, 1990년대 중반 이후에는 公的금융 시스템이 붕괴되는 바람에 일반 북한 주민들은

23) 최근에 북한을 탈출한 새터민들의 증언에 의하면 일부 돈주(외화벌이꾼)는 권력 있는 당간부의 비호 아래 시장거래 자금을 고리로 빌려주거나 심지어는 기관이나 공장에 적을 두고서 기계, 자동차 등을 운영하고 수익을 나눠 갖는 사업을 벌이고 있다 함

- 은행거래의 경험이 거의 없고 은행 자체를 불신하는 경향이 있음
- 북한 주민들이 자본주의 시스템에 적응할 수 있도록 은행 여수신거래의 교육 및 체험 프로그램을 실시하는 것은 장기적으로 사회적 거래비용을 절감하게 될 것임
 - 특히 무담보거래 원칙인 계획경제 하의 북한에서 일했던 기업의 중간관리자로서는 담보가치 대신 기업의 수익력과 신용을 중시하고, 필요시 기업의 신용을 분석할 수 있는 기법을 익히는 것이 필수적임

IV

통일로 가는 산은의 로드맵

▶ 통일에 대비한 산은의 기능 재정립

- 통일에 즈음하여 산은에 요청되는 다음과 같은 기능과 역할에 비추어 일부 정책금융기능의 재정립이 필요하다고 생각됨
 - 북한 지역의 인프라 재건을 위한 투·융자 활동
 - 북한 경제개발·기업구조조정 계획의 입안 참여 및 집행
 - 북핵문제 해결 후 북한의 국제금융기구 가입 또는 특례 적용을 받기 위한 자문 및 인력지원
- 산은이 위의 역할을 원활히 수행할 수 있으려면 지금부터라도 현실 상황에 적용 가능한 액션 플랜과 시뮬레이션을 직접 시행해 볼 필요가 있음
 - 또한 실현가능성을 높이기 위해서는 정부관계자, 새터민 등과 함께 예상 문제점과 그 해결방안에 관하여 워크숍을 실시하는 것도 좋을 것임
 - 예) 북한 특정지역의 발전소 및 송전망 건설을 위한 사업계획
 - 예) 김책제철소의 리노베이션 액션 플랜
 - 예) 북한의 세계은행·ADB 참가를 위한 Pre-Qualification 심사
 - 예) 북한의 기업소 중간관리자 교육훈련 프로그램

▶ 통일 이후 북한지역 내 점포 개설 및 영업전략

- 통일 직후 평양에 북한 지역본부를 설치하고 북한지역에서의 사업 총괄
 - 산은의 전신인 殖産銀行이 분단 전에 평양, 원산, 신의주 등 북한지역에 모두 23개의 점포를 두었던 만큼 통일 전이라도 여건이 허락하는 대로 평양사무소 설치
- 북한지역에서의 여신은 담보대출보다 기업신용 및 재무상태를 기초로 실행하는 것이 불가피할 것으로 보임

- 북한에 한국식 계약법, 담보법, 도산법이 시행되더라도 기업자산의 담보 가치에 의존하여 대출해주는 것은 무리임
- 그보다는 대상사업의 현금흐름(cash flow)을 심사하여 대출가능액(borrowing base)의 범위에서 여신을 제공하는 것이 바람직함
- 이 기법은 담보대출의 패러다임의 변화²⁴⁾에 해당하는 만큼 지금부터라도 프로젝트 베이스 대출은 개별자산의 담보가치가 아닌 기업 전체자산의 수익력을 심사하여 대출하는 미국식 ABL(Asset-Based Lending)²⁵⁾을 실시 하도록 함

24) 일본의 민법학자 우치다 다카시(内田 貴) 교수는 2002년 ‘담보물의 특성과 담보권의 공시, 교환 가치의 파악’에 의존하던 기존 담보물권 거래가 현금흐름을 중시하는 당사자간의 계약에 입각한 채권적인 거래구조를 취하게 되었다고 말하고 이를 ‘담보법제의 패러다임의 변화(paradigm shift)’라고 불렀음.

박환일(2010.12), “ABL거래의 구조와 법적 측면”

25) 박환일 · 이창규(2014.12), “미국식 동산채권담보대출(ABL)의 국내도입 방안”