



10

독일통일 총서

# 통일비용 분야

관련 정책문서



통일부

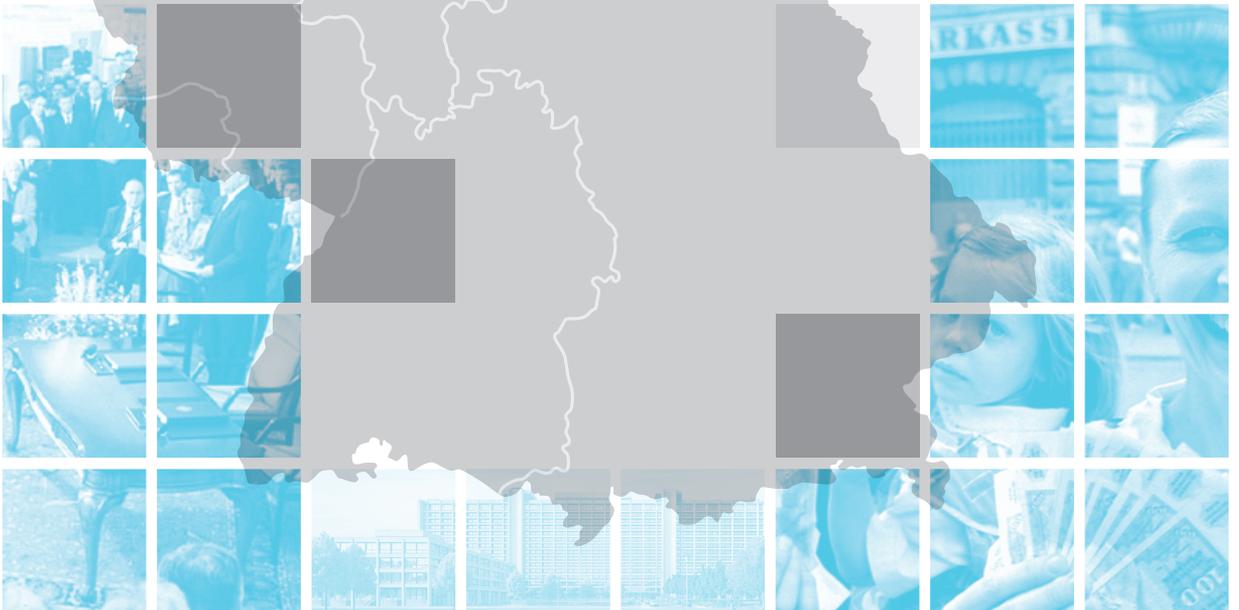




10 독일통일 총서

# 통일비용 분야

관련 정책문서



독일통일 총서 10

## 통일비용 분야 관련 정책문서

발행일 2015년 12월

발행처 통일부  
서울특별시 종로구 세종대로 209 정부서울청사  
전화 02)2100-5757

디자인·제작 (사)한국장애인이워크협회 일자리사업장  
전화 02-2272-0307



# CONTENTS



## 독일의 통일비용 재원조달과 정책적 시사점

<b>제1장</b>	<b>서론</b>	<b>12</b>
	제1절 연구의 배경 및 목적	12
	제2절 연구의 범위 및 방법	14
<b>제2장</b>	<b>독일의 통일비용과 재원조달 방식</b>	<b>15</b>
	제1절 독일의 통일비용	15
	1. 개관	15
	2. 화폐 · 경제 · 사회통합에 관한 조약	17
	3. 통일비용 규모	20
	제2절 통일비용의 재원조달 방식	28
	1. 개관	28
	2. 시대구분별 재원조달의 특징	31
	3. 통일비용 재원조달과 재정구조의 변화	36
<b>제3장</b>	<b>신연방주에 대한 재정지원 방식</b>	<b>40</b>
	제1절 통일기금(Der Fonds Deutsche Einheit, German Unity Fund)	42
	1. 배경	42
	2. 운영 내용	43

제2절 제1차 연대협약(Solidarity Pact I : 1995~2004)	47
1. 배경	47
2. 주요 내용	48
3. 효과 및 반성	50
제3절 제2차 연대협약(Solidarity Pact II : 2005~2019)	52
1. 배경	52
2. 주요 내용	53
3. 운영 성과	57
제4절 기타	60
1. 신탁청(Treuhandanstalt, THA, Treuhand)	60
2. 상속부채변제기금(Erblastentilgungsfonds)	64
<b>제4장 통일비용과 재정정책의 함의</b>	<b>66</b>
제1절 통일비용과 국가 부채	66
제2절 통일과 경제성장	69
<b>제5장 결론 및 정책적 시사점</b>	<b>73</b>
제1절 개관	73
제2절 통일재원 확보와 지출을 위한 시스템: 통일기금과 지방재정조정제도	75
제3절 재원조달의 수단	77
<b>부록</b>	
1. 독일의 주 간 재정조정제도	83
2. 우리나라의 지방재정조정제도	88
3. 제1차 연대협약의 주요 내용	92

# CONTENTS



## 정책문서를 통해 본 통일비용

들어가며	96
<b>제1장 통일 통합과정의 경제적 측면</b>	<b>100</b>
제1절 동독의 경제상황	100
제2절 화폐통합의 결정	103
제3절 화폐통합에서 통일로	110
제4절 화폐통합이 통일비용에 미친 영향	113
<b>제2장 통일 비용</b>	<b>116</b>
제1절 직접비용과 간접비용	117
제2절 이전지출의 규모-정치적 예측	121
제3절 실질적인 재정이전지출의 규모	124
<b>제3장 비용조달 방식</b>	<b>129</b>
제1절 국가부채의 확대	130
제2절 증세와 사회보험 납입금의 증액	133
제3절 긴축정책과 예산재편, 공공 서비스의 민영화	144
제4절 유럽연합의 구조지원기금	145
<b>제4장 통일비용의 분담 및 지출</b>	<b>146</b>
<b>제5장 통일비용 분석이 주는 시사점</b>	<b>153</b>



# 통일비용 분야 관련 정책문서

문서 목록 162

문서 요약 187

문서 요약(문서번호 1~119) 187

독일어 원문 자료(CD 수록)



표 1-1) 주요 기관별 독일 통일비용 추계규모 비교 22

표 1-2) 독일연방재무부의 통일비용 내역 23

표 1-3) 독일연방건설교통부의 통일비용 내역(1991~2003 추정치) 24

표 1-4) 사회보장제도의 기여/수급에 있어 동독지역의 비중(2002년 기준) 27

표 1-5) 증세 조치의 흐름 33

표 1-6) 독일의 국민부담률 및 조세구조 변화 추이 37

표 1-7) OECD 주요 국가들의 국민부담률 37

표 1-8) 통일기금의 금융내역 46

표 1-9) 2004년 특별수요연방보조금(SoBEZ)의 집행내역 51

표 1-10) 신탁청 주요 연혁 61

표 1-11) 신탁청의 수입·지출 내역서 63

표 1-12) 통일재원으로서 세목별 특성비교 78

표 2-1) 신연방주 및 신연방주 지방자치단체의 수입 및 지출 126

표 2-2) 공적채무 분류(1989-1992) 130

표 2-3) 공적채무 전개상황 132

표 2-4) 신연방주를 위한 이전지출 149

표 2-5) 목적별 이전지출 총액 151

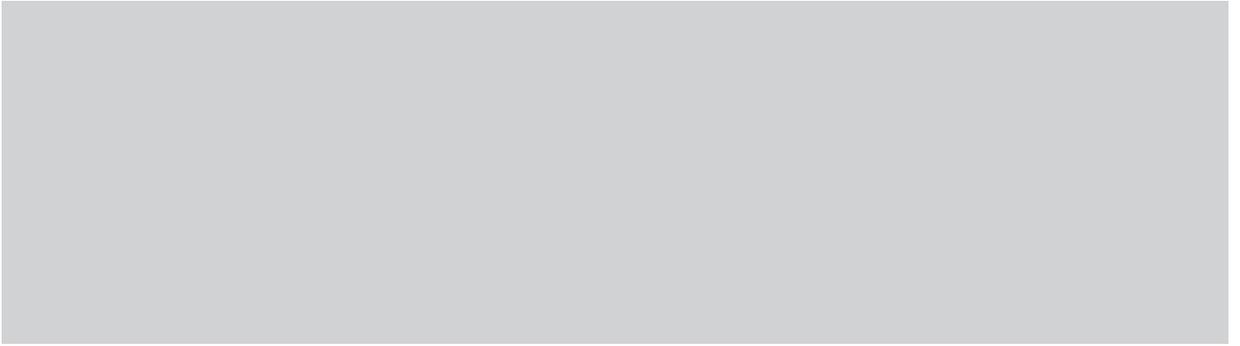
표 2-6) 정부 이전지출 총액(1991-1998) 151



그림 1-1) 통일 이후 공적연금보험 수지 변화	26
그림 1-2) 금융부채비율 및 국민부담률 추이	39
그림 1-3) 통일기금 조성 규모 비교	44
그림 1-4) 통일기금 재원조달 유형	45
그림 1-5) 재원 공여 주와 수혜 주의 부채비율 추세	53
그림 1-6) 제2차 연대협약 그룹 I 재정지원 규모(2005~2020)	54
그림 1-7) 독일의 재정수지 및 국가부채(GDP 대비 비율) 추이	67
그림 1-8) 일반정부 순차입(GDP 대비 비율) 국가 비교	68
그림 1-9) 일반정부 부채(GDP 대비 비율) 국가 비교	69
그림 1-10) 독일 경제지표 추이(1990~2015)	70
그림 1-11) 경제성장률 국제 비교 추이(1970~2015)	71
그림 2-1) 독일 내 이주(1989-2009)	108
그림 2-2) 근로자 1인당 연평균 임금과 월급	114
그림 2-3) 통일 이후 제조업 종사자의 비율	119
그림 2-4) 신연방주 내 지방정부의 소득과 지출(1991-1994)	126
그림 2-5) 신연방주 내 기초자치단체의 소득과 지출(1991-1994)	127
그림 2-6) 독일의 공적채무(1989-2010)	131
그림 2-7) 독일통일기금의 재정구조(1990-1994)	138



통일비용 분야  
관련 정책문서



# 독일의 통일비용 재원조달과 정책적 시사점

원 윤 희 (서울시립대 세무전문대학원 교수)



## 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

분단국가 체제하에 있는 남한과 북한의 통일문제는 그동안 국내외 다수의 연구를 통해 다루어졌으며, 통일과정에서 소요되는 막대한 통일비용과 조달 방안에 대한 연구도 많이 이루어졌다. 이는 통일비용을 어떻게 조달할 것인가를 연구하고 필요한 제도를 정비하는 것이 통일을 준비하는 과정에 있어서 필수적이고도 중요한 과제에 해당하기 때문이다.

한국에서의 통일비용에 대한 연구는 상당히 광범위하게 이루어져 왔으며, 통일비용의 규모나 재원조달 방식의 연구결과는 통일의 방식, 통일비용의 개념 및 포괄범위, 목표수준 및 추정기간, 추계의 방식 등의 가정에 따라 큰 편차를 나타내고 있다. 우리나라의 경우 분단의 기간이 길고, 이로 인한 남북한의 인구 차이 및 경제적 격차가 크기 때문에 통일에 소요되는 비용도 독일에 비해 더 클 것이라는 것이 일반적인 인식이다. 이러한 인식은 통일에 수반하는 경제적 측면의 부담이 강조되는 결과를 초래함으로써 통일에 대한 비판적 시각을 불러일으키는 하나의 요인으로 작용할 수 있는 것이 사실이다. 올해는 독일통일 25주년이 되는 해로서, 독일의 통일과정에서 소요된 통일비용 및 통일재원 조달방안 등의 경험을 구체적으로 살펴보는 것은 향후 우리의 통일과

정에 있어서도 많은 시사점을 제공해 줄 것으로 기대된다. 특히 독일의 통일비용 및 재원조달 방식을 보다 구체적으로 살펴보고 이를 평가함으로써 추상적 통일비용의 논의가 아닌 전반적인 국가재정 측면에서의 통일비용 규모와 재원조달 과정 및 방법에 있어서의 주요 쟁점을 파악할 필요가 있다.

독일은 1989년 9월 헝가리의 국경개방과 동독사람들의 탈출 러시<sup>1</sup>, 1990년 3월 18일 동독에서 자유선거 실시, 같은 해 7월 1일 시행된 소위 ‘화폐·경제·사회 통합’을 통한 경제통합, 그리고 이어진 8월 31일 통일조약의 체결, 이후 9월 12일 주변 국가들과 함께 독일 관련 최종해결에 관한 조약(2+4 협상, 국가조약) 조인을 거쳐 1990년 10월 3일 동독의 다섯 개 주가 서독(독일연방 공화국)으로 편입되는 공식적인 통일을 이룩하게 되었다. 이러한 독일의 통일 과정은 어찌 보면 매우 단기간 내에 그리고 사전에 충분히 예상하지 못했던 방식으로 이루어졌으며, 그에 따른 제반 경제 및 재정적 효과도 처음의 추정과는 상당히 다른 모습으로 나타났던 것이 사실이다. 예를 들어, 당시 콜 수상은 화폐통합이 이루어진 1990년 7월 1일 의회연설을 통해 통일을 추진함에 있어 차입을 활용하고, 동독지역의 경제발전 효과가 세수확대로 이어지게 될 것이므로 이를 고려할 때 큰 세금인상 없이도 통일에 소요되는 제반 재원을 조달할 수 있다는 점을 강조한 바 있다. 그러나 이후 통일이 진행되는 과정에서 국가부채는 크게 증가하였고, 한시적 성격으로 도입하였던 ‘연대세’가 재도입되거나 부가가치세가 인상되었으며, 각종 사회보험료와 같은 부담금도 인상되는 등 사실상 추가적인 세금인상의 필요성이 높아지게 되었다. 결과적으로 당초의 낙관적인 예상은 상당 부분 실현되지 못한 것으로 평가되고 있다.

.....

<sup>1</sup> 1989년 8월 헝가리와 오스트리아 국경에서 개최된 ‘범유럽 유니언(Pan-European Union)’ 행사 종료 후 동독 참가자 전원이 오스트리아로 탈출을 감행한 바 있으며, 헝가리정부는 서독정부의 지속적인 국경개방 요청에 따라 1989년 9월 11일 동독시민의 서독 출국을 위한 오스트리아 방면의 헝가리 국경을 개방하게 됨.

본 연구의 목적은 우리보다 앞서 통일을 추진한 독일의 경험을 토대로 특히 통일 관련 소요비용과 재원조달에 사용된 방식, 통일 후 신연방주에 대한 재정지원 방식을 살펴봄으로써 통일비용과 재정정책의 함의를 도출하는 것에 있다. 또한 본 연구를 통해 통일이 독일 발전의 원동력으로서 어떤 의미를 지니고 있는지를 파악함으로써 향후 우리의 통일 준비에 있어서도 시사점을 제공할 수 있기를 기대한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 독일통일에 있어 소요된 통일비용과 재원조달 방식, 신연방주에 대한 재정지원 방식을 중점적으로 살펴보게 되며, 독일통일 관련 문헌 및 통계자료를 토대로 연구를 진행한다.

본 연구의 진행체계는 다음과 같다. 서론에서는 본 연구의 배경 및 목적과 연구 방법론을 제시한다. 본론에서는 독일의 통일비용과 재원조달 방식에 관한 문헌자료 등을 토대로 파악하고 이를 정리하고자 한다. 이를 위해 통일비용의 개념과 이에 수반한 쟁점을 살펴보고, 독일 통일비용의 전반적인 규모 및 주요 항목에 관한 내용을 파악해 본다. 독일 통일비용의 재원조달 방식에 있어서도 정부의 일반적 형태의 재원조달 방식에 대한 개념을 먼저 짚어 보고, 독일의 통일과정에서 사용된 재원조달 방식을 통일추진의 시기별로 구분하여 살펴보고자 한다. 또한 이러한 결과에 따라 독일의 재정구조에는 어떠한 영향이 발생하였는지를 파악하고자 한다. 그리고 통일 후에 실시된 신연방주에 대한 재정지원도 통일비용의 개념에 포함하여 재정지원의 방식을 시기별로 그리고 재원별로 살펴보고 이에 대한 간략한 평가를 실시할 것이다. 이후 통일비용과 재정정책 간 함의를 도출한 뒤 마지막으로 독일 발전의 원동력으로서 통일의 의미와 향후 우리나라의 통일 준비에 있어서의 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

제2장

## 독일의 통일비용과 재원조달 방식

### 제1절 독일의 통일비용

#### 1. 개관

통일비용에 관한 논의에 앞서 먼저 통일비용의 개념이 무엇인지를 확인할 필요가 있다. 통일비용의 개념을 분류함에 있어 통일의 범위를 기준으로 삼을 경우 단순히 통일완성 시점의 이전까지 즉, 통일의 추진에 소요된 총 비용의 개념으로 통일비용을 정의할 경우 이는 협의의 개념으로 볼 수 있을 것이다. 반면 통일의 완성 시점까지의 소요비용에서 더 나아가 통일 이후 하나의 국가체제를 구축하고 이를 안정시키는데 소요되는 총 비용의 개념으로 통일비용을 정의할 경우 이는 광의의 개념으로 구분할 수 있을 것이다<sup>2</sup>. 따라서 통일비용을 협의의 개념과 광의의 개념 중 어느 것을 기준으로 삼을 것인지를 결정하는 문제는 결과적으로 통일비용의 총 규모의 크기에 있어 큰 차이를 가져오게 된다.

독일의 경우 통일비용이란 ‘통일 후 일정기간 이내에 동독지역의 경제력이나 동독주민의 1인당 국민소득을 서독 수준으로 제고하는데 지출해야 하는

<sup>2</sup> 이승현·김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점”, 이슈와 논점, 제101호, 국회입법조사처, 2010.8.19.

동독지역으로의 재정이전 지출액<sup>3</sup>으로 정의되었다. 이는 통일 후 피통합 지역(구동독의 다섯 개 주)의 경제·사회·문화 수준을 통합지역(서독, 독일연방공화국)에 상응하는 수준으로 향상시키는데 소요되는 모든 비용까지도 통일비용에 포함된다는 것으로서, 물리적 통일 이후에도 체제 구축·안정을 위해 소요되는 비용까지를 통일비용의 개념 안으로 포섭한 것에 해당한다. 그러므로 앞에서 살펴본 통일비용의 개념 분류에 따른 경우 독일이 상정한 통일비용의 개념은 광의의 개념으로 볼 수 있다.<sup>4</sup> 한국 한스자이델재단의 베른하르트 젤리거(Bernhard Seliger)는 독일 통일비용의 대부분은 초기 분단해소에 소요된 비용과 동독의 실패한 사회주의의 유산에 따른 비용으로 평가하였다. 또, 통일 당시 서독정부와 유수 경제학자들은 1990년 5월에 조성된 통일기금으로 분단과 통일을 감당하기에 충분<sup>5</sup>할 것으로 여기고 있었다는 점을 지적하고 있다. 이 부분에 대해서는 뒤에서 좀 더 자세히 살펴보게 될 것이지만, 당시 증세와 같은 세금인상 조치 없이 대부분 국채 발행을 통해 통일기금을 조성해 통일비용을 충당하고, 동독경제의 활성화 등에 따른 긍정적 파급효과가 발생함으로써 통일비용이 충당될 것이라는 통일 초기의 인식은 독일정부가 상정한 광의의 개념에 해당하는 통일비용의 충당에는 충분하지 못했던 것으로 평가된다.

독일의 통일비용을 파악함에 있어, 소요된 총 비용의 규모나 세부 항목별

<sup>3</sup> 김창권, “독일 통일비용 15년 평가와 시사점”, 통일경제 제86호(2005, 겨울), 현대경제연구원, 2005.12.26. p.68.

<sup>4</sup> 이와 달리 서독이 동독을 흡수통합함에 따라 동독사회가 서독의 시장경제체제로 전환되는 것을 지원하고, 동독국민의 생활수준을 서독인의 수준에 맞추는 것에 소요되는 통일비용을 협의의 개념으로 규정하고, 광의의 개념은 서독이 독일통일에 관계되는 나라들에 통일 승인을 받기 위해, 또는 승인 받음으로 부담해야 하는 비용을 포함한 통일비용이라는 주장(전상진·강지원·원진실, “통일에 대비한 한국의 통일비용 재원조달방안”, 『한·독 사회과학논총』, 제17권 제3호(2007년 겨울), p.11)이 존재함.

<sup>5</sup> 국가안보전략연구소 국제학술대회, 「베를린장벽 붕괴 20주년과 남북협력 전망-쟁점과 과제」, “20 Jahre nach der Wiedervereinigung in Deutschland—eine politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Bilanz(독일통일 20년-정치·사회·경제적 결산)”, 2009.11.3. p.36.

금액의 수치 등을 관련 통계자료를 통해 명확하고 구체적으로 파악하는 것에는 어려움<sup>6</sup>이 존재한다. 또한 기 발표된 민간기관 및 경제학자의 추산에 근거한 통일비용 또한 그 규모와 지출항목에 있어 차이가 존재하는 것으로 나타난다. 더불어 통일비용의 집계 시점에 따라 통일 이전 또는 통일 초기에 예측된 통일비용은 통일 이후 시점에서 실제로 지출된 통일비용의 규모 및 지출내역과 비교할 경우 또 다른 형태의 차이점이 발생할 수 있다.

통일비용을 회계적 관점에서 살펴보면 그 성격에 따라 민간투자, 정부투자, 민간부문에 대한 정부의 소득이전지출, 기타 정부지출의 4개 항목으로 구분할 수 있을 것이다. 정부의 소득이전지출은 실업·의료·연금 등 사회보험기관을 통한 이전지출로서 민간부문의 소비지출로 연결되는 것이며, 기타 정부지출에는 통화통합에 따른 은행의 채권·채무 차액 보전비용 및 구소련군 철수비용 등 민간이나 정부투자, 소득이전지출에 포함되지 않는 지출항목이 포함되어 있다.

## 2. 화폐·경제·사회통합에 관한 조약

독일 통일비용의 파악을 위해서는 화폐 및 경제통합의 토대가 되는 ‘화폐·경제·사회통합에 관한 조약’<sup>7</sup>을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 동 조약은 1990년 5월 18일 독일연방공화국과 독일민주공화국 간에 체결된 국가조약에 해당한다.<sup>8</sup> 동 조약은 구동독 내에 서독과 같은 사회적 시장경제체제를 전파하

<sup>6</sup> 통일비용의 계산에 있어 그 복잡성으로 인한 기술적 어려움(거래 메커니즘의 혼재, 정확한 시점에 따른 지출액 계산의 복잡성)과 정치적 배경으로 인해 1999년 이후 독일정부 차원에서의 공식적 통일비용 발표가 이루어지지 않고 있고, 민간기관 및 경제전문가들만이 통일비용 추정치를 계산하여 발표하고 있음.

<sup>7</sup> Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 동 조약의 전문은 <http://www.gesetze-im-internet.de/wwsuvtr/> 참조.

<sup>8</sup> 민족통일연구원, 『화폐·경제·사회통합에 관한 조약』, 1994.9.

고, 서독 수준의 사회보장제도를 구현하기 위하여 화폐통합·일반 경제통합·사회통합(사회보장제도)을 실시하는 것을 주요 골자로 한다. 동 조약에 근거하여 화폐통합에 따른 부수효과(사회보장 관련 지출의 증가, 명목 임금의 증가 등)가 발생하게 되었고, 일반 경제통합을 위한 인프라 구축 등의 재정지출 수요가 증가하였을뿐 아니라 사회통합에 따른 사회보장제도 수준이 확대됨으로써 결과적으로는 국가재정에도 영향을 미치게 된 것으로 볼 수 있다. 따라서 독일통일 이행을 위해 체결·추진된 ‘화폐·경제·사회통합에 관한 조약’은 통일에 소요되는 장·단기적 경제적 비용 지출의 직접적 지출명령서에 해당한다고 할 것이다.

구체적인 ‘화폐·경제·사회통합에 관한 조약’의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 화폐통합은 1990년 7월 1일부로 동독 마르크가 서독 마르크로 전환되고, 서독 마르크가 통일독일의 단일 화폐로 통용되는 것을 내용으로 한다. 화폐통합의 교환비율은 임금, 급여, 장학금, 연금, 집세, 지대 그리고 기타 정기적 지불금에 대해서는 1:1 비율을 책정하였고, 그 외 다른 모든 채권과 채무는 원칙적으로 1:2의 비율로 교환하도록 하였다. 한편 동독에 거주하는 자연인의 금융기관 예금은 신청에 의해 연령별로 다른 일정한도액을 설정하여 1:1 비율로 교환하며, 동독에 거주하고 있지 않은 자의 예금에 대해서는 특별규정을 적용하도록 하였다. 1:1 비율의 화폐통합 결정에 있어 화폐가치에 비례한 교환 비율의 적정성에 대해서는 찬반의 입장이 상존<sup>9</sup>하는 것으로 보

<sup>9</sup> 이러한 1:1 화폐교환율에 관해서는 찬반 의견이 존재한다. 당시 이를 반대한 입장은 동독 마르크화가 4배 이상 절상되는 효과를 가져와 동독 제품의 경쟁력이 저하되는 등 경제적 위기를 초래할 것이라고 비판하였고, 동독주민의 적정수준 이상의 자산이득 실현에 따른 초과수요 발생 및 하이퍼인플레이션 발생을 우려하였다. 반면 화폐구매력에 있어 실제 동독과 서독 간 구매력 수치가 유사(연방통계청 및 연방은행은 1 동독 마르크=0.55~1.32 서독 마르크 구매력을 보유한 것으로 분석)함을 들어 1:1 교환율이 적절한 것이라는 입장도 존재한다. 또한 동독의 생필품 가격 및 임대료 수준이 서독보다 저렴했기 때문에 4:1의 환율이 적용되었다면 동독주민의 구매력이 25% 수준으로 감소하게 되어 동서독의 경제통합과 소득격차 해소에 더 큰 문제가 발생하였을 것이라는 의견도 존재한다.(이헌대, 조운수, “통일 후 독일경제의 교훈”, 한국경제포럼(제6권 제1호), 2013, p.72 정리).

이나, 독일정부의 당시 입장을 살펴보면 통일 추진에 따른 동독 공동화 현상을 방지하기 위한 불가피성을 띠고 있음을 알 수 있다. 실제로 독일경제연구소의 칼 브렌케(Karl Brenke)박사는 동 교환비율의 조치를 통해 서독으로 이주한 동독주민의 숫자가 급격히 줄어들 수 있었으며, 화폐통합에 따라 발생하게 된 후속 경제적 현상은 화폐통합의 원인이 아닌 결과로 보아야 한다는 입장을 피력하기도 하였다<sup>10</sup>.

둘째, 경제통합은 사회적 시장경제를 기초로 하며, 이를 공동의 경제질서로 수용하는 것을 의미한다. 이를 위해 사유재산제와 경쟁원리에 입각한 자유로운 가격형성과 원칙적으로 노동·자본·재화 및 용역의 완전한 자유이동을 원칙으로 한다.

셋째, 사회통합은 사회적 시장경제에 상응하는 노동법 질서와 업적비례 및 사회적 보상의 원칙에 근거하는 포괄적, 사회적 안전체계를 통해 형성된다. 따라서 동독지역에 단결권, 임금자율결정권 등과 같은 서독법의 규정은 유효한 것이 되며, 연금·의료·산재·실업보험은 국가의 법률적 감독하에 공공법상의 각 자치행정기관을 통해 실시된다. 4대보험은 보험료 징수를 통해 그 재정을 충당하는데, 산재보험은 사용자가 전액 부담하며 다른 보험은 사용자와 노동자가 반반씩 부담하도록 한다. 연금보험의 보험급여 산정기준은 평균 국민소득 수준의 수입을 가진 근로자가 45년 간 근무하여 보험료를 납입한 후 수령하는 과세 후 연금액이 동독 노동자 전체 평균수입의 70%가 되는 수준으로 설정한다. 실업보험, 의료보험, 산재보험, 사회부조의 경우 서독의 관련 법률에 일치시키기 위한 모든 조치를 실시한다.

넷째, 동독의 지방행정기관이 예산과 관련하여 기채할 수 있는 한도를 설정하며, 국가신탁재산에 대해서는 예상수익을 감안하여 기채한도를 설정한다. 통일 이후 누적되는 동독의 예산상 적자는 국가신탁자산의 매각 예상수

<sup>10</sup> 국회 외교통상통일위원회, “통일 방안 연구를 위한 독일 방문 결과보고서”, 2011. 3. 26.~30. p.28.



익으로 변제하고, 나머지는 신탁청의 부채로 이전시킨다. 신탁청으로 이전한 부채는 향후 연방정부와 신연방주가 절반씩을 부담하고, 주와 지방자치단체가 발행하는 채무는 그 부채로 유지된다. 또한 서독은 동독의 예산적자를 보전하기 위해 1990년 하반기에 220억 DM, 1991년에 350억 DM의 재정보전을 실시하며 연금보험과 실업보험금을 지원한다.

주요 경제연구기관에서는 ‘화폐·경제·사회통합에 관한 조약’의 실시로 인해 구동독지역에 ‘제2의 독일의 기적’이 나타날 것이라는 낙관적 전망과 함께, 앞선 1949년 실시된 화폐개혁으로 인해 서독에서의 대규모 실업자가 발생한 사태와 같이 구동독에서도 이와 같은 현상이 나타나게 될 것이라는 다소 비관적 전망을 제시하였다. 베를린 독일경제연구소(DIW)의 경우 임금의 수준이 적당할 것을 전제로 동독경제의 급격한 생산량 감소는 나타나지 않을 것이며, 실업자도 100만 명 수준에 그칠 것이라고 예상하였다. 또한 이러한 가정에 근거할 경우 중기적으로 필요한 재정소요 규모는 매년 500억 DM(250억 유로)으로 추정하였다<sup>11</sup>. 그러나 알렉산더 피셔(2011, 통일부)는 독일경제연구소(DIW) 외에 다수의 경제연구소들에 의해 수행된 공동연구<sup>12</sup> 등에서 조약 체결 후 구동독지역의 경제발전에 소요될 것으로 예측된 재정규모가 경제모델과 경제예측 측면에서 볼 때 지나치게 낙관적인 가정에 입각한 측면이 존재한다고 지적하고 있다.

### 3. 통일비용 규모

독일의 통일비용에 대한 주요 기관의 추정 규모를 살펴보면 다음 <표

<sup>11</sup> 알렉산더 피셔, ‘통일비용과 재정정책’, 「독일의 통일·통합 정책연구(1.5. 통일비용과 재정정책)」, 통일부, 2011, p.440.

<sup>12</sup> 공동연구 결과를 보면 초기 자금과 기반시설 구축비용은 150~200억 DM(80~100억 유로)으로 예측하였으며, 동독이라는 신시장 창출에 따른 서독경제의 동반성장에 의한 세수증가규모를 상당한 수준으로 전망하였음.

1-1)과 같다. 기관별 또는 학자별로 통일비용의 정의를 동독의 경제를 서독 수준으로 끌어올리기 위한 투자에 소요되는 비용, 동서독 간 소득 격차로 인한 비정상적인 인구의 이동이 없어질 때까지 투입되는 비용, 동독의 총 지출과 총 생산의 차액을 서독이 충당하는데 소요되는 비용 등으로 다양하게 상정하고 있기 때문에 통일에 소요되는 통일비용의 지출 내역 및 총 규모에 있어서 다양한 형태의 전망치가 존재하는 것을 알 수 있다.

독일경제연구소의 경우, 최소 7,000억 DM이 소요될 것으로 추정된 반면 L. Hoffmann의 경우, 최대 30,000억 DM가 소요될 것으로 추정하고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 민간 발표기관 및 학자별로 통일에 소요되는 비용의 범위에 대한 인식이 다르고, 이에 따라 추정 항목의 차이가 발생하기 때문이다. 물론 통일비용 추정의 기술적 방법론에 따라서도 추정 기관별 차이가 나타날 수 있다. 이는 독일의 통일비용 추정뿐 아니라 한국의 통일비용 추정에 있어서도 공통적으로 나타날 수밖에 없는 현상이다.

통일비용의 정확한 추계 또는 추정은 앞서 살펴본 바와 같이 추계의 근거가 되는 통일비용의 개념에 대한 다수의 합의가 먼저 도출될 필요가 있다. 또한 통일비용의 총 규모는 어떻게 보면 통일의 초기/중기/최종 단계에 소요되는 비용의 총량으로서 통일 이전의 시점에서 이를 바라볼 때 동 비용의 규모는 국가재정에 상당한 영향을 미치는 것으로 보일 수밖에 없는 것이 사실이다. 독일의 경우 통일비용의 규모에 대한 집계 또는 계량화를 중지하고, 연차별 통일보고서를 통해 통일 이후의 경제적 성과를 1인당 GDP 성장률, 생산성 향상, 임금 향상, 기대수명의 증가 등 다양한 지표를 통해 제시하는 것에 집중하고 있다.

표 1-1) 주요 기관별 독일 통일비용 추계규모 비교

(단위 : 억 DM)

기관	내용	금액
독일경제연구소 (DIW)	사회간접시설확충: 6,000~9,000 사회보장시설지원: 1,000~4,000	7,000~13,000
Time紙	민간투자부문: 2,325 재정부담: 7,490~8,495	9,815~10,820
Wirtschaftswoche紙	기업 자본력 강화: 15,000~19,000 주택 및 공공부문: 5,000 환경정화부문: 2,000	22,000~28,000
Kiel대학 부설 세계경제연구소	기업부문: 11,500 주택부문: 11,100 사회간접자본: 5,000	27,600
L. Hoffmann	공공부문: 15,000~20,000 민간투자부문: 10,000	25,000~30,000
J.P. Morgan	730만 명 <sup>1)</sup> 의 동독지역 노동자가 완전고용상태에서 서독지역 노동자와 동일한 자본장비율을 보유할 경우	15,000

주: 2000년 동독지역의 경제활동추계인구

자료: 김유찬, “독일통일 전후 재정운용의 특징과 시사점”, 국회예산정책처, 2014. p.11.

다양한 기관의 통일비용 추계 결과를 고려한 독일연방재무부의 통일비용 예측(〈표 1-2〉)을 살펴보면 약 23,300억 DM이 소요될 것으로 추정되었음을 알 수 있다. 여기에 OECD에서 전망한 동독지역을 과거 구서독의 빈곤한 주와 같은 수준으로 격상시키기 위한 사회간접자본 확충 지출인 약 24,000억 DM(B')을 포함할 경우 통일비용 추계액은 약 47,300억 DM으로 보다 증가하게 된다.

협정의 통일비용에 해당하는 통일에 필요한 직접적인 경비(A)는 약 4,400억 DM으로 추정된 반면, 광의의 통일비용 개념에 해당하는 동독지역의 재건과 서독지역과의 균등한 환경 조성을 위한 격차 해소비용(B)을 모두 포함할 경우 통일비용은 약 23,300억 DM~47,300억 DM의 수준으로 확대되어 직접 경비(A)와 격차 해소비용(B) 간 배율이 약 5.3배~10.8배에 달하는 것을 확인할 수 있다.<sup>13)</sup>

<sup>13)</sup> 피셔는 최근 2010년까지 20년 간 서독에서 동독으로의 지원비용으로 측정한 독일통일의 전체 비

표 1-2) 독일연방재무부의 통일비용 내역

(단위 : 억 DM)

내역	금액
통일에 필요한 기본적 직접경비(A)	약 4,400
신탁관리청의 기업관리 부담액	2,500
구동독의 국유기업 채무인수, 구동독 대외채무 및 재정적자 인수분	1,600
구동독체제 희생자 복권보상 비용	157
소련군 철수비용	130
동독 재건 및 생활수준 격차 해소비용(B)	약 16,400
환경정화시설투자	2,000
철도망 등 교통망 개선	1,270
에너지산업 설비 현대화	1,000
교육환경 격차해소	700
우편/통신분야 설비투자	550
주택분야 보수유지 및 현대화	500
의료시설 확충	300
농업구조 개편을 위한 지원금	70
동독지역 노동자 생산성 향상을 위한 자본현대화 및 신규투자	약 10,000
(동독지역의 서독 빈곤주 수준 격상을 위한 소요 비용, OECD 추정) (B' )	(약 24,000)
사회보험기관을 통한 동독지역 이전지출(고용·의료·연금)(C)	2,500
합계(D=A+B+C)	약 23,300
	(B' 포함시 약 47,300)

자료: 김유찬(2014), p.13 및 “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점” 및 김영운, “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점”, 「북한법연구」 제13호(2011), p.190 자료를 토대로 재작성.

다음은 한국의 독일 통일비용 관련 연구에서 가장 빈번하게 인용되고 있는 독일연방건설교통부의 통일비용 추정 자료이다(표 1-3). 총 이전지출액에는 구동독지역으로부터 조달한 세금과 사회보장부담금 3,000억 유로가 포함되어 있으므로, 이를 제외하고 계산할 경우 서독지역의 통일비용 순지출액은 9,800억 유로가 되며 이는 전체 통일비용 지출액의 76.6% 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

지출 내역별로 살펴보면 총 이전지출액 1조 2,800억 유로 중 가장 큰 지출비중을 나타낸 항목은 사회보장성 지출로 6,300억 유로(전체의 49.2%)를

.....

용이 대략 2.1조 유로에 달하는 것으로 추정하고 있다. 이 액수는 2009년 독일 국내총생산액(GDP)인 2.4조 유로에 육박하는 금액이다(통일부, “독일의 통일·통합 정책연구(1.5 통일비용과 재정정책)”, 2011, p.443).

차지하는 것으로 나타났다.

표 1-3) 독일연방건설교통부의 통일비용 내역(1991~2003 추정치)

(단위 : 십억 유로, %)

구분	내용	금액	비중
인프라 재건	도로, 철도, 수로 개선, 교통, 주택, 도시건설	160	12.5
경제활성화 지원	지역경제 활성화, 농업 지원, 해안보존 지원	90	7.0
사회보장성지출	연금, 노동시장보조, 육아보조, 교육보조	630	49.2
임의기부금지출	독일통일기금(1991~1994)	62	23.0
	판매세 보조	83	
	주재정 균형화	66	
	연방보조금 지급	85	
기타지출	인건비 및 국방비	105	8.2
총이전지출(A)		1,280	100.0
구동독 수입(B, 세금 및 사회부담금수입)		300	23.4
순이전지출(C=A-B)		980	76.6

자료: 연방교통부 추정, 독일연방경제자문위원회(SVR,2004) WP628(재인용: 한국조세연구원(2010)).

철도망 등의 교통망 개선과 같은 인프라 재건에 소요된 비용이 1,600억 유로(전체의 12.5% 비중)였고, 경제활성화를 위해 900억 유로(전체의 7.0%)가 지출되었다. 이는 사회보장성 지출 6,300억 유로의 약 40% 수준에 그치는 규모이며, 경제활성화 지원을 위한 지출액인 900억 유로는 인건비 및 국방비 지출액인 1,050억 유로보다도 낮은 규모이다. 임의기부금 형태의 이전재원이 인프라 재건 및 경제활성화 용도의 지출에 사용됨을 고려하여 이를 인프라 재건 활동에 포함시킨다고 하더라도 총 5,450억 유로 규모로 전체 총이전지출의 약 43% 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 결과적으로 통일에 따른 이전지출에 있어 인프라 재건 등에 소요된 지출보다 사회보장성 지출에 대한 수요가 가장 높았던 것으로 해석할 수 있다.

이러한 결과는 독일의 경우 통독 이후 매년 GDP의 4~5% 정도의 통일비용이 투입되었고, 그 절반 정도가 복지분야에 투입되었다는 일반적인 인식과도 부합하는 것으로 보인다. 이에 대해 사실상 소비성 지출의 성격이 강한 사회보장성 지출을 줄이고, 투자적 지출인 인프라 재건 및 경제활성화 지출을

보다 강화하였더라면 동독지역의 경제 발전을 앞당길 수 있었을 것이며 이는 전체 통일비용을 줄이는 결과로 연결되었을 것이라는 의견<sup>14</sup>도 존재한다.

그러나 사회보장성 지출이 예측치를 상회하는 수준으로 나타난 것에 대한 보다 본질적인 이유는 통일 이후 실시된 화폐교환 정책에 기인한 것으로 판단된다. 통일 이전 서독 마르크와 동독 마르크의 내부 교환률은 1:4.4였지만, ‘화폐·경제·사회통합에 관한 조약’에 따라 임금·봉급·연금 및 임차료 등과 관련된 비용의 교환비율이 1:1로 결정되었다.<sup>15</sup> 따라서 통일 및 사회통합에 따라 동독에서 연금 등 사회보장성 지출의 수혜를 받는 경우 동독에서 일반적으로 적용되는 수입의 30~40%가 아닌 수입의 80%~100%가 넘는 금액을 받을 수 있게 된 것이다.<sup>16</sup>

사실상 동독인의 경우 통일 이전까지는 다른 국가체제에서 생활하면서 경제활동을 한 것이므로, 이는 어떻게 보면 그동안 한 번도 세금을 납부하지 않았던 국고로부터 연금, 사회금부, 보건비용 등 각종 사회보장 보조금을 받게 된 것에 해당한다. 게다가 실제 내부교환률보다 높은 수준의 화폐교환 가치가 적용됨을 감안하면 실제 지급된 보조금의 규모는 동독인의 통일 이전 생활 수입보다 높은 수준<sup>17</sup>에 해당하는 것이다.

종합해보면 서독에서 동독으로 지불된 통일비용 중 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타난 사회보장성 지출의 배경에는 1:1 화폐교환이 실시됨에 따라 동독지역에서의 실제 생활 수입 수준보다 상향 조정된 규모로 이전지

<sup>14</sup> 조동호, “통일비용보다 더 큰 통일편익”, 통일부 통일교육원, 2011, p.50.

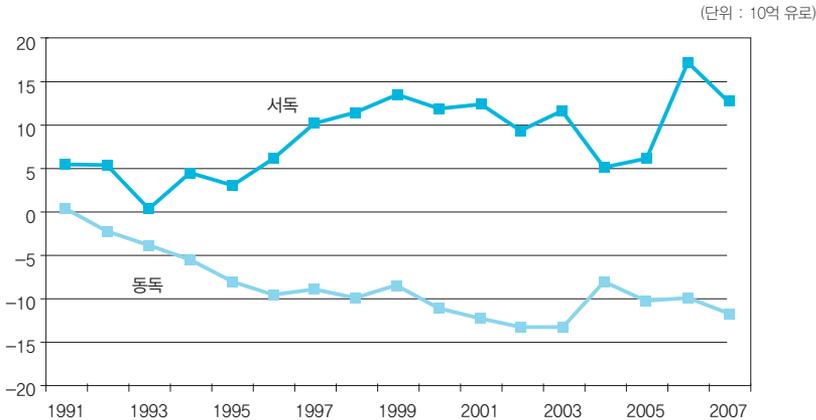
<sup>15</sup> 당초 연방은행이 제시한 화폐교환비율은 1:2였으나 최종적으로 1:1로 비교적 신속히 결정되었으며, 이는 교환비율의 결정이 객관적, 경제적 판단에 입각한 것이 아닌 정치적 판단에 의한 것임을 시사하는 것임.

<sup>16</sup> 통일부, 「독일통일 공문서 00-통일비용」, 2010. p.6(원자료: Schroeder, Klaus. 2009. Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall-eine Wohlstandsbilanz. Berlin:Forschungsverbund SED-Staat, Freie Universität Berlin, S. 43. <장벽붕괴 20년 후 동독-물질적 풍요수준 결산>).

<sup>17</sup> 이러한 현상으로 인해 통일의 최대 수혜자는 동독의 연금생활자라는 표현이 등장하기도 하였음.

출이 실시되었다는 사실이 존재한다. 반면 동독지역 납세자들의 세금 및 사회부담금 납부 비중은 10% 미만에 불과하여 공적연금보험과 같은 사회보장재정의 불균형(그림 1-1) 참조)을 초래하는 원인이 되었고 장기적으로는 통일비용 증가의 한 축을 담당하게 된 것으로 생각된다.

그림 1-1) 통일 이후 공적연금보험 수지 변화



자료: 통일부(2010). 앞의 책, p.41(원자료: Schroeder, Klaus. 2009. Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall - eine Wohlbilandsbilanz. Berlin: Forschungsverbund SED-Staat, Freie Universität Berlin, S. 43. <장벽붕괴 20년 후 동독-물질적 풍요수준 결산>).

동독지역의 사회보장성 지출의 납입과 수혜 간의 불일치에 따라 이전지출이 급증하게 된 현상은 비단 공적연금보험뿐 아니라 공적 의료보험과 실업급여제도에 있어서도 동일하게 나타난 현상이다. 의료보험의 경우 1999년부터 위험구조 재정조정 차원의 별도 이전이 실시되어야 할 정도로 재정상태가 악화되었다. 연방보험청에 따르면 1999~2007년 기간 동안 매년 약 243억 유로가 위험구조 재정조정을 위한 이전비용으로 소요되었다고 한다. 이로 인해 서독 보험금 납부자의 의료보험 분담금 부담은 매년 0.7% 가중되고 동독 보험금 납부자의 분담금 부담은 3% 정도 완화<sup>18</sup>되었다고 한다. 실업보험 또한 2005년 실업보험 이전 재원 규모가 79억 유로에 달하였음에도 동독주

<sup>18</sup> 통일부(2010). 앞의 책, p.44.

민 1인당 약 450 유로의 실업급여 결손액이 발생하였는데, 2005년 동독주민 1인당 지출액의 절반에 해당하는 규모가 서독주민의 납부금 또는 연방보조금으로 충당되었음을 감안할 때 사회보장제도에 있어 납입과 수혜 간 불일치의 문제가 전반적인 재정악화를 초래하였고, 통일비용 증가로 이어지게 됨을 확인할 수 있다.

〈표 1-4〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 조약에 따른 화폐통합 및 사회보장제도의 통합은 공적연금보험 및 실업급여를 기준으로 볼 때 동독지역의 기여율(각 14.1%)에 비해 높은 수급률(22.8%, 34.4%)을 가져왔고, 이는 정치·사회적 안정을 가져오는 데에 있어서는 순기능으로 작용하였을지 모르나 통일비용 측면에서는 예상치 못한 증가 요소로 작용한 것으로 보인다.

표 1-4) 사회보장제도의 기여/수급에 있어 동독지역의 비중(2002년 기준)

구분		동독지역 (10억 유로)	서독지역 (10억 유로)	동독/독일 전체 (%)
공적연금보험	기여(a)	22	134	14.1
	수급(b)	54	182	22.8
	수지차(a-b)	-32	-48	-
실업급여	기여(a)	7	41	14.1
	수급(b)	17	32	34.4
	수지차(a-b)	-10	9	-

자료: “남북한 화폐경제통합의 주요 이슈 및 과제”, 이영훈, p.85를 토대로 재정리(원자료: P.Bofinger, Wir sind besser, als wir glauben(2004), 김영찬(2010)).

일련의 사회보장성 이전금부 지출은 기본법 제23조를 근거로 실시된 동독의 연방공화국 편입에 따른 결과물로서, 형식적 측면에서는 연방공화국의 동질성 확보를 위한 필수적 지출에 해당하게 되나 실질적 측면에서는 구 동독지역의 신연방주를 위한 일종의 특별 급부<sup>19</sup>에 해당하는 것이었다. 어떻게 보면 통일에 따른 통일비용 부담에 있어 서독정부에게 재정적 타격을 미

.....  
<sup>19</sup> 통일부(2010). 앞의 책, p.75(원자료: “통일의 가격은 얼마인가? 동독 이전금부 평가”, 요아힘 라그니츠).



친 원인은 통일 그 자체에 소요되는 직접적 비용이 아닌, 낮은 경제력을 보유한 동독지역으로 영토를 확장하게 된 결과 발생하게 된 “특별 급부”의 증가에 있다고 할 것이다.

## 제2절 통일비용의 재원조달 방식

### 1. 개관

원칙적으로 통일비용의 재원조달 방식을 구분함에 있어 조달 시점을 기준으로 삼을 경우 사전적인 기금조성 방안, 필요 시점에서 조세로 충당하는 방안, 국채를 발행하는 방안으로 구분할 수 있다. 즉 비용이 실제로 발생하기 전에 조성하는 재원은 기금, 비용이 발생하는 시점에 사용할 수 있는 재원은 조세, 비용발생 시점에 재원을 사용할 수 있으나 이후 일정 기간이 도래한 미래 시점에서 이를 상환해야 하는 국채의 형태로 재원조달의 방법을 나눌 수 있다. 물론 기금을 조성하는 방안은 기금의 재원을 조달하는 방식으로 돌아가서 살펴보면 결국은 추가적인 조세수입을 확보하여 조달할 것인지 또는 국채 등 차입을 통해 조달할 것인지로 돌아가게 됨으로써 재원의 확보 방안을 기준으로 할 경우 조세수입을 통한 재원조달과 국채 등 차입을 통한 재원조달로 구분할 수 있다.

통일 초기 구동독지역에 대한 이전지출은 통일기금이나 채무청산기금 등을 통해서 이루어졌으며, 통일비용의 재원조달은 정부예산절감 및 정부지출 계획 조정, 자본시장에서의 채권 발행, 동독지역으로부터의 조세수입, 조세 인상, 동독지역의 국유자산 매각 등 다양한 방식을 통해 조달되었다.

통일 당시 독일은 통일비용과 관련하여 기본적으로 추가적인 조세의 신설 없이 동독의 자산 매각 대금과 차입, 그리고 통일독일의 발전에 따라 자연 증가하게 될 세수를 통해 통일비용의 재원을 조달할 수 있을 것이라고 판단하였다. 1:1 교환비율의 화폐 통합이 이루어진 1990년 7월 1일에 서독의

회에서 이루어진 연설에서 헬무트 콜 총리는 동독을 빠르게 성장시킬 수 있을 것이라고 약속했고, 이러한 전망에 근거해 정부가 재통일비용을 조달하기 위해 세금을 올릴 이유가 없을 것이라고 선언했다. 어떠한 증세도 없을 것이며, 재통일은 단기간의 부채 증가만으로도 재원이 조달될 것이며, 그 부채는 동독경제가 서독의 수준만큼 따라오면, 발생하는 세금수입을 통합된 독일 예산으로 가져옴으로써 바로 갚아질 것이라고 예상하였다.

기본적으로 1990년 여름은 통일에 대한 지지를 끌어내기 위해 서독이 동독에 다양한 형태로 내건 약속의 여름이었으며, “번영하는 땅”과 같은 낙관적인 발표들과 슬로건들은 재통일 후에 찾아오기를 희망했던 새로운 황금시대에 대한 극히 감정적인 표현으로, 통일에 대한 기대감에 부풀었던 시기였다고 할 것이다. 또한 헬무트 콜이 이끌던 서독정부는 어떻게 해서든 당시 국회 회기 동안 재통일을 확정짓기를 원했던 것이다.

통일 직전 연방경제부가 발표한 보고서<sup>20</sup>는 동독의 경제상황에 대한 이러한 긍정적인 평가를 단적으로 보여주고 있다. 1990년 8월 8일자의 보고서는 그 결론에서 “동독은 몇 년 안으로 높은 경제발전을 이루고 연방공화국의 수준에 접근할 수 있는 충분한 가능성을 갖고 있다. 다만 초기에는 예상대로 힘든 시기를 겪을 수밖에 없는데, 이는 경제체제가 완전히 전환되는 과정에서, 또 지난 45년 간 발전상의 중대한 오류가 있었다는 점을 감안할 때 불가피한 일이다”라고 전제하고 몇 주 내에 가격 및 공급문제가 극복될 것이며, 수많은 분야에서 새로운 일자리가 생겨날 것이고 직업 전환을 통해 해고 인력들에 대해서도 새로운 고용의 기회가 생길 것이라는 점을 제시하고 있다. 또한 새로운 행정 및 임금협약상의 장애요소가 발생하지 않는 한 이미 내년 중으로 뚜렷한 경기상승이 나타날 것이라고 평가하고 있는 것이다.

또한 독일정부는 조세인상보다는 부채를 통해 통일비용을 조달하는 것

.....

<sup>20</sup> 슐레히트, 동독의 경제상황에 관하여, 1990.8.8, 통일부 독일통일자료(독일통일 총서 11권 신탁관리청 분야 문서번호 49. 참조).

이 실용적이라고 판단했다. 자본시장으로부터의 기채는 기술적으로 그리 어려운 일이 아니며, 지속적인 조달이 가능하다는 장점이 있는 반면 조세인상의 경우 그 파급효과가 크고 정치적인 측면에서도 조세저항이라는 문제가 발생하기 때문이다.<sup>21</sup>

그러나 통일비용의 재원조달은 당초 판단과 달리 정부지출 축소 및 금융시장에서의 자금 조달만으로는 이루어질 수 없었다. 통일비용을 조달하기 위한 국가부채는 급격히 증가했으며, 공공부채는 연방예산에서 다양한 형태의 부차적인 예산 외 기금 등의 형태로 끌어왔고, 이는 그 기간에 증가하는 부채를 계산하는 것을 거의 불가능하게 만들었다. 또한 1:1 화폐통합과 각종 투자 등을 수행하는 과정에서 막대한 양의 통화가 공급되었고, 그에 따라 급격한 인플레이션 발생을 방지하고 마르크화 가치를 안정시키기 위하여 시행한 고금리 정책으로 부채에 대한 이자부담은 훨씬 더 높아졌다.

1995년 이후에는 이러한 문제점에 직면하게 됨에 따라 여러 측면에서 증세 조치가 단행되었는데, 통일 초기 1년 한시적으로 도입되었던 연대세의 부활이 대표적이다. 소득세와 법인세에 부가세 형태로 과세하는 방식은 그 부담이 사회계층 간에 공평하게 분담될 수 있도록 하였다. 부가가치세와 사회보장 보험료의 인상 또한 지속적으로 이루어졌으며 소비세 인상도 이루어졌다. 통일기금이라는 별도의 지원체계를 이용하던 구동독지역의 신연방주에 대한 지원방식도 기존의 제도 틀 안에서 주정부 간 재정조정 방식을 활용하게 되었다. 이를 통해 통일비용의 조달 부담이 주정부 사이에 균등하게 배분되도록 하였다는 점을 특징으로 들 수 있다.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 김영운, “독일통일에서의 통일비용 조달과 시사점”, 국민대학교 법학연구소, 학술발표대회 논문집, 2010. 10, p.62.

<sup>22</sup> 김영운(2010), 앞의 책, p.59.

## 2. 시대구분별 재원조달의 특징

통일비용 조달 및 신연방주에 대한 재정지원 방식은 통일기금 등 별도의 재정시스템을 설치하여 운영한 1995년 이전과 제1차와 제2차에 걸친 연대협약을 통해서 신연방주를 기존의 주 간 재정조정시스템 내로 편입하여 지원하는 1995년 이후로 구분하여 살펴볼 수 있다.

### 1) 통일 초기(1995년 이전)

독일 연방정부는 1991년 615억 DM, 1992년에는 연방재정지출 4,250억 DM 중 405억 DM을 자본시장을 통해서 조달했는데, 이는 1991년도 국민총생산의 4.4%에 달하는 규모였다. 그러나 서독 헌법 115조에 따라 국가의 부채증가는 국가의 투자액 증가를 초과할 수 없다는 일종의 황금률을 적용함에 따라 자본시장을 통한 통일비용의 조달도 무제한적으로 허용된 것은 아니었다. 통일 후 1995년까지 통일 초기 기간에 있어 총 금융부채의 비율은 40%대 수준을 유지하는 것으로 나타난다(〈그림 1-2〉 금융부채비율 및 국민부담률 추이 참조).

통일 초기 재원조달의 다른 한 축으로서 구동독지역의 지원을 위해 신설된 독일통일기금(German Unity Fund, Der Fonds Deutsche Einheit)을 들 수 있다. 통일기금은 1991~1994년 간 총 1,606억 DM이 조성되었는데, 기금 조성을 위한 재원은 연방예산이 406억 DM, 서독주 부담으로 161억 DM, 그 외 대부분의 재원이 자본시장 차입의 방식을 통해 1,000억 DM 이상의 금액이 조달되었다<sup>23</sup>.

또한 조세인상 등의 조치도 존재한다. 통일 초기의 조세인상 조치는 우선 1991년 7월 1일부터 소득세 및 법인세액에 7.5%의 세율로 부과되는 부가

<sup>23</sup> 통일기금에 대한 보다 자세한 내용은 아래에서 자세히 서술한다.

세 형태의 연대세(Solidaritätszuschlag, Solidarity surcharge)를 1년 한시로 도입<sup>24</sup>한 것을 들 수 있다. 연대세는 동·서독 주민 모두가 부담하는 세금으로서 연방세에 속하며, 근로소득·기타소득 및 법인에 부가되는 직접세이다. 연대세 부과로 인한 세입 증가분은 1991년 860억 DM, 1992년 1,050억 DM으로 독일 연방예산의 20~25%의 규모를 차지<sup>25</sup>하는 것으로 보고되었고, 그 결과 1990년 총 조세수입은 5,671억 DM<sup>26</sup>에서 1991년에는 6,619억 DM, 1992년에는 7,275억 DM으로 증가하였다.

또한 부가가치세의 세율을 14%에서 15%로 1% 인상하였는데, 이를 통해 징수된 부가가치세 세입 규모는 1993년 1,050억 DM에서 1994년 1,290억 DM으로 증가한 것으로 나타났다. 이러한 부가가치세 세율 인상 조치 이후 자산으로부터 얻은 이자소득에 대한 세금을 부과·징수하기 위한 새로운 조세 정책으로서 “이자소득에 대한 원천징수세(Zinsabschlagssteuergesetz)”가 도입되었고, 동 세입 역시 통일기금으로 유입되었다. 당시만 하더라도 독일에서는 자산에 대한 이자소득에 세금을 부과하는 것에 대한 정당성을 두고 단일한 입장이 형성되지 못하였으나, 통일재원 조달의 정당성을 배경으로 새로운 형태의 이자소득에 대한 원천과세가 도입된 것이다.<sup>27</sup>

각종 사회보험료의 인상도 이루어졌다. 기본적으로 독일의 통일은 구동독지역이 서독에 편입된 것으로서 기본법에 따라 신연방주주민들에 대한 사회보장도 기존의 서독주민들과 동일하게 적용되었다. 실업보험료는 2.5%에서 6.5%로 인상되었으며, 연금보험료는 18.7%에서 17.7%로 인하한 뒤 1997년까

<sup>24</sup> 그러나 연대세는 1992년 6월 30일로 기한이 종료된 이후 1995년, 1998년 재도입된다. 1998년까지 연대세의 세율은 7.5%가 적용되다가 5.5%로 인하되었고 2010년 기준으로 총 1,850억 유로가 징수된 것으로 추정되고 있다(김종수, “독일 ‘통일정책’의 한국적용 의미와 방안”, 「정책연구」(2015. 봄), p.50).

<sup>25</sup> 김유찬, “통일비용 및 재원조달 방안에 관한 연구”, 2010, 국회예산정책처, p.73.

<sup>26</sup> 서독지역의 조세수입은 5,497억 DM으로 이는 전체의 96% 비중을 차지하고, 전체 GDP의 22.5%에 달하는 것이었다(김유찬(2014), p.245).

<sup>27</sup> 통일부(2011), 앞의 책, pp.458~459(원자료: Alexander Fisher, 통일비용과 재정정책).

지 단계적으로 20.3%로 인상되도록 하였다.

조세인상 등의 조치에 수반하여 정부지출을 삭감하는 노력도 실시되었다. 이러한 시도는 특정한 규율이나 감축 비율을 기준으로 한 것은 아니며 베를린에 대한 보조금 삭감, 국방비 감축, 취약지구에 대한 지원 감축 등 특정 세출 항목에 대한 지출삭감 방식으로 실시되었다. 지출삭감을 통한 재정 긴축은 통일재원 조달을 위해 조세신설 및 세율인상 조치에 수반되는 부작용을 억제하기 위한 기초적이고 필수적인 정책으로 볼 수 있다.

표 1-5) 증세 조치의 흐름

실시시기	내 용
1991.4.	사회보험료 인상 - 실업보험료 2.5%에서 6.5%로 인상 - 연금보험료는 18.7%에서 17.7%로 인하한 뒤 1997년까지 단계적으로 20.3%로 인상
1991.7.	1991.7.~1992.6. 연대세 도입(소득세와 법인세에 7.5% 부가세) - 이후 1995.1. 연대세 재도입(소득세와 법인세에 7.5% 부가세) - 1998.1.부터 연대세 세율 5.5%로 인하여 현재까지 적용 중임
1993.1.	부가가치세 세율 인상(14% → 15%) (* 1998.4. 16%, 그리고 2008년 이후에는 19%로 인상)
1993.1.	이자소득에 대한 원천과세(세율 30%) 적용 신설
1993.7.	보험세(Versicherungsteuer) 인상(10%에서 12%로, 1995년 이후 15%로 추가 인상)
1994.1.	유류세 인상(총 2차례)

자료: 김유찬(2014), 앞의 책, p.45 등을 토대로 재정리.

통일 초기 재원조달 방식을 정리하면 다음과 같다. 통일 초기의 재원조달 방식은 직접적인 증세보다는 공채발행과 사회보장기여금의 증가로 충당되었다. 실제로 1995년까지 정부차입 40%, 사회보장기여금 인상 25%, 증세 25%, 정부지출삭감 10% 등의 순서로 통일 재원이 조달이 되었다.<sup>28</sup> 공채발행과 같은 금융부채를 통한 재원조달은 결과적으로 재정적자와 국가채무에 부정적 영향을 미치게 되었으며, 직접적 증세는 없었으나 사회보장기여금의 인상으로

.....

<sup>28</sup> 기획재정부, “2011~2015 국가재정운용계획(총괄 및 총량분야)”, 2011.6.22. p.40.



인해 실제 국민부담률 수준은 1995년에만 37.2% 수준으로 증가하게 되었다.

통일초기 재원조달의 특징적인 측면은 한시적(1991~1994년)으로 조성된 통일기금을 통한 재원조달을 들 수 있다. 동 재원은 연방정부와 서독의 기여금과 자본시장 차입금을 통해 조성되었으므로 결과적으로는 차입을 통한 재원조달로 볼 수 있다. 통일기금의 재원은 지방재정조정제도에 의해 지역 간 배분이 실시됨으로써, 통일 이후 지역균등화 정책의 추진을 위한 소요 재원으로 활용되었다.

독일이 통일 초기 재원조달에 있어 자본시장을 통한 조달 방식에 주로 의존한 것은 통일비용 조달을 위한 증세 조치 단행에 따른 정치적 부담을 고려한 측면도 있겠으나, 본질적으로는 통일에 소요되는 비용을 과소 추정한 것에 기인한다. 독일정부는 통일 초기에는 자본시장을 통한 재원조달 방식을 활용하여 재정지출을 수행하고, 이후 통일의 효과가 구현되어 동독지역의 경제성장을 포함한 전체 연방정부의 경제 활성화에 따라 세수가 자연 증가됨으로써 통일비용이 조달될 것으로 예상하였다. 또한 구동독의 국유자산을 해외 투자기관에 매각함으로써 발생하는 매각 수입으로 일정 수준의 비용 조달이 가능할 것으로 전망하였다. 그러나 실제 통일이 실시된 후 동독지역의 생산성 증가보다 화폐교환에 따른 임금 증가율이 더 높게 나타났고, 흡수통합에 따른 대량 실업의 발생으로 사회보장성 지출이 급증하게 되었다. 또한 신탁청이 추진한 구동독의 국유재산 매각 실적도 저조한 수준이었다. 따라서 통일재원은 공채발행 등 부채를 통한 조달뿐 아니라 이전지출 소요의 급증에 따라 사회보험료 인상 및 연대세 도입을 거쳐 이자소득에 대한 원천과세 및 부가가치세·보험세·유류세 인상 등 증세 조치로 이어지게 되었다.

## 2) 1995년 이후

1995년 이후 신연방주에 대한 재정지원 방식에는 큰 변화가 나타나게 되는데 그 중심에는 연대협약이 존재한다. 독일정부는 제1차 연대협약과 제2차

연대협약을 통하여 기존에 운영되던 주정부 간 재정조정시스템에 구동독지역의 5개 신연방주를 포함하도록 하였으며, 이에 필요한 재원은 연대세(Solidarity Surcharge, Solidaritaetsbeitrag)의 재도입과 부가가치세 인상 등 그 상당 부분을 증세 조치를 통해 조달하도록 하였다.

연대협약에 따라 당초 한시적으로 도입되었던 연대세가 1995년 1월 소득세와 법인세액에 7.5%의 세율로 부가되는 형태로 재도입되었다. 1994년 당시 연대세 수입은 260.3억 DM으로 집계<sup>29</sup>되었는데, 당초 한시 과세였던 연대세가 재도입됨에 따라 독일 내부에서 조세저항이 발생하기도 하였다. 실제로 2006년에는 이와 관련한 위헌 소송도 제기되었는데, 당시 헌법재판소의 판결을 보면 “구체적인 사용계획이나 내역 없이 통일세를 거두는 것은 적합하지 않으며 연대세는 한시적 조치”라는 입장을 밝히고 있다. 니더작센주의 금융법원 또한 “일시적 성격의 연대세가 장기적 세금으로 성격이 바뀌었다면 장기적인 추가부담을 금지하고 있는 헌법에 어긋난다.”고 하여 위헌 판결<sup>30</sup>을 내린 바 있다. 그러나 쾰른 금융법원과 뮌스터 금융법원은 합헌 판결을 내리는 등 연대세 부과의 적정성에 대한 법원의 판단은 일치된 입장을 정립하지는 못한 상태로 보인다.

1998년 이후 연대세는 소득세 및 법인세에 대해 5.5%의 세율로 인하되어 제2차 연대협약의 종료 예정 기한인 2019년까지 그 부과가 연장되었다. 이는 당초 한시세로 도입되었다하더라도 경제정책적 필요에 따라 장기세의 형태로 전환될 수 있다는 점과, 한번 도입된 조세를 폐지하는 것이 쉽지 않은 것임을 시사하고 있다.<sup>31</sup> 독일 납세자연맹은 2005~2019년 간 특별연대세로 발생

<sup>29</sup> 김유찬(2014), 앞의 책, p.48(원자료: Bach, Stefan/Dieter Vesper, Finanzpolitik und Wiedervereinigung, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 69, 194-224, 2000).

<sup>30</sup> 이승현·김갑식, “한반도 통일비용의 쟁점과 과제”, 국회입법조사처, 2010, p.8.

<sup>31</sup> 실제로 쇼이블레 독일 재무장관은 2014년 연대세 폐지 의사를 표명하고, 폐지된 세수는 소득세 인상으로 대체할 것을 제안한 바 있으나, 기사/기민연합당 대변인은 연대협약을 벗어나는 제안이라며 이를 비판하였고, 이후 메르켈 총리 및 주총리들은 연대협약을 통한 연대세 세수입을 포기



하게 되는 수입이 1,890억 유로로서, 이는 제2차 연대협약에서 책정된 지원규모인 1,560억 유로를 상회하는 수준에 해당하는 것으로 지적하고 있다.<sup>32</sup>

연대세의 재도입 외에도 조세 측면에서의 증세 조치로서 부가가치세 세율 인상이 실시되었다. 부가가치세 세율은 1993년, 1998년, 2007년 세 차례에 걸쳐 14%에서 19%로 5% 인상되었고, 실업보험료와 연금보험료 등 사회보험료의 인상이 이루어졌다. 이에 따라 실업보험료는 2.5%에서 6.5%로, 연금보험료는 17.7%에서 19.2%로 각각 인상되었다.<sup>33</sup>

### 3. 통일비용 재원조달과 재정구조의 변화

1980년대 후반 이후 독일의 조세구조와 국민부담률 추이(〈표 1-6〉 참조)를 살펴보면, 국민부담률은 1991년 36.0%에서 1995년 37.2%로 1.2% 증가한 이후 하향 안정세를 보이는 것으로 나타난다. 1995년까지의 국민부담률 증가분의 구성내역을 살펴보면 사회보장세 0.7%, 부가가치세 0.5%, 개인소득세 0.3% 등으로써 주로 사회보장부담금과 부가가치세의 증가를 통해 조세부담의 확대가 이루어졌음을 알 수 있는데, 이는 앞서 살펴본 통일 초기 재원조달 방식에서도 살펴본 바 있다. 한편 1990년대 후반 국민부담률의 하락은 주로 개인소득세 부담의 감소가 그 원인으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

할 수 없으므로 이를 당초 폐지시점인 2019년 이후에도 존속시키는 것에 합의하였다고 한다(출처: 주한 독일대사관 홈페이지, 독일뉴스 2014. 9. 및 2014. 12).

<sup>32</sup> Schroeder, Klaus.(2009) 앞의 책, p.47. 이와 관련하여 저자는 연대세를 일종의 위장된 세금인상 조치로 지적하고 있다.

<sup>33</sup> Schroeder, Klaus.(2009)에 따르면 통일비용은 국채 등 채무 조달과 조세를 통해 조달되는 것 외에 사회보험기금을 통해서도 마련되는 것으로서, 사회부담금 납부를 통해 통일비용을 부담하는 중상계층은 월 세전소득이 3,500~6,500 유로인 상위 중간소득층이며 이들은 통일로 발생한 높은 세금과 연대세, 사회보험기금 분담금을 부담하고 있다고 한다.

표 1-6) 독일의 국민부담률 및 조세구조 변화 추이

(단위 : %)

		'87	'89	'91	'93	'95	'97	'99	'01	'03	'05	
G D P 대 비 중	국민부담률	36.3	36.2	36.0	36.9	37.2	36.2	37.3	36.3	35.8	35.0	
	개인소득세	10.6	10.7	9.9	10.1	10.2	8.7	9.4	9.8	8.5	8.1	
	법인세	1.8	2.0	1.6	1.3	1.0	1.5	1.8	0.6	1.3	1.8	
	사회보장세	13.5	13.1	13.8	14.2	14.5	14.9	14.7	14.4	14.5	14.0	
	-근로자	5.8	5.7	6.1	6.3	6.4	6.6	6.4	6.4	6.3	6.1	
	-고용주	6.9	6.7	7.0	7.1	7.2	7.3	7.2	7.1	7.1	6.7	
	재산과세	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.8	0.8	0.9	
	소비과세	9.2	9.3	9.7	10.3	10.4	10.1	10.4	10.4	10.5	10.1	
	-부가가치세	5.7	5.6	6.0	6.5	6.5	6.4	6.9	6.6	6.4	6.3	
	-개별소비세	2.3	2.4	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7	2.9	3.2	2.9	
	총 조 세 대 비 중	국민부담률	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		개인소득세	29.1	29.5	27.5	27.3	27.5	24.1	25.1	27.1	23.9	23.1
법인세		5.1	5.5	4.3	3.6	2.8	4.1	4.8	1.7	3.5	5.1	
사회보장세		37.3	36.3	38.2	38.4	39.0	41.2	39.3	39.8	40.5	39.9	
-근로자		16.1	15.6	17.0	17.0	17.1	18.2	17.3	17.5	17.7	17.5	
-고용주		19.1	18.5	19.3	19.2	19.4	20.2	19.3	19.5	19.9	19.2	
재산과세		3.1	3.1	2.9	2.7	2.8	2.8	2.5	2.3	2.4	2.5	
소비과세		25.4	25.6	27.0	28.0	28.0	27.9	28.0	28.7	29.3	29.0	
-부가가치세		15.7	15.5	16.6	17.7	17.4	17.8	18.4	18.2	17.9	18.0	
-개별소비세		6.5	6.7	7.2	7.0	7.1	7.2	7.3	8.1	9.0	8.4	

자료: OECD, Stat

표 1-7) OECD 주요 국가들의 국민부담률

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
스웨덴	46.4	47.4	52.3	47.5	51.4	48.9	45.5
프랑스	40.2	42.8	42.0	42.9	44.4	44.1	42.9
독일	36.4	36.1	34.8	37.2	37.5	35.0	36.1
영국	34.8	37.0	35.5	34.0	36.4	35.4	34.9
일본	24.8	26.7	28.6	26.4	26.6	27.3	27.6
한국	17.1	16.1	19.5	20.0	22.6	24.0	25.1
미국	26.4	25.6	27.4	27.8	29.5	27.1	24.8
OECD 평균	30.9	32.5	33.0	34.5	35.2	34.9	33.8

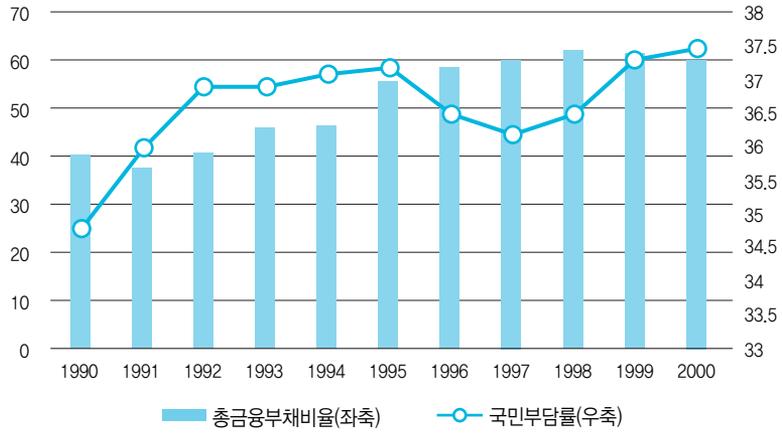
자료: OECD, Revenue Statistics, 2012

이상과 같은 논의를 바탕으로 독일의 통일비용 재원조달 방식을 살펴보면 전반적으로는 조세를 통한 조달보다는 차입이 주요한 역할을 담당한 것으로 판단된다. <그림 1-2>에서 나타나는 바와 같이 국민부담률은 1990년 34.8%에서 1995년 37.2%로 2.4% 증가하고 이후 안정적으로 유지되었으나, 일반 정부의 총금융부채를 살펴보면 1990년 40.4%에서 1995년 55.7%, 1997년 60.3%로 크게 증가하였음을 알 수 있다. 이러한 부채에는 정부의 기준 공적채무만이 아니라 독일통일기금, 독일부채기금(the German Credit Fund), 신탁청의 2차적인 공적채무도 포함되어 있다.<sup>34</sup> 한편 민영기업의 미지불 부채는 민영화 기관인 신탁청이, 신연방주와 협동식 주택기업이 보유하고 있는 부채는 1995년 연방정부와 주정부가 모두 떠안게 됨에 따라<sup>35</sup> 일반정부의 부채비율이 크게 증가하여 1998년에는 62.2%까지 증가한 것으로 나타난다. 반면 국민부담률의 경우 1995년 37.2%를 정점으로 이후 하락하는 추세를 보이다가 1999년 이후 반등하는 형태를 보이고 있다.

<sup>34</sup> 통일 이후 새롭게 편성된 그림자 예산(shadow budget)은 통일기금(Fonds Deutsche Einheit), 채무청산기금 및 신탁관리청(Treuhandanstalt)을 통해 총당된다. 통일기금은 새로운 재정 배분 시스템이 도입될 때까지는 신연방주를 지원하고, 채무청산기금에서는 동독의 부채 및 채무를 인수했다. 그리고 신연방주 기업의 민영화를 담당할 신탁관리청의 최종 대차대조표는(1994년 말 기준) 최소 2,750억 DM에 달하는 손실을 기록하였다.

<sup>35</sup> 그 금액은 510억 DM(통일부, 2010, p.453).

그림 1-2) 금융부채비율 및 국민부담률 추이



	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
총금융부채	40.4	37.7	40.9	46.2	46.5	55.7	58.8	60.3	62.2	61.5	60.4
국민부담률	34.8	36.0	36.9	36.9	37.1	37.2	36.5	36.2	36.5	37.3	37.5

자료: OECD, Stats

## 신연방주에 대한 재정지원 방식

통일에 따라 통독 관련 기본법이 개정되고 1990년 10월 3일을 기준으로 동독이 독일연방공화국에 편입되었다. 이어 통독과 함께 발효한 주 도입법<sup>36</sup>에 의해 1990년 10월 14일을 기준으로 편입의 후속작업에 해당하는 신연방주가 형성되었다. 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센-안할트, 작센, 튀링겐 등 5개 주가 신연방주를 형성하게 되었고, 주 설치법에 의거하여 신연방주의 주 헌법도 제정·발효되었다. 이에 따라 연방행정체계 구축이 시작되었고, 구동독 지구단위마다 연방재산관리청이 설치되고 과세, 수운, 해운 등 행정체계도 구축되었다. 또한 행정체계 구축 지원을 위한 서독지역 공무원의 동독지역 파견 등 인적·물적 지원도 병행되었다.

신연방주의 형성에 따른 일련의 후속 작업은 필연적으로 구동독지역에 대한 재정수요의 증가를 가져오는 것으로서, 이를 위한 다양한 형태의 재정 이전 프로그램이 광범위하게 실시되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 동독지역 신연방주에 대한 재정이전은 크게 독일통일기금이라는 별도의 재원지원체계를 설치한 것과, 제1차 연대협약 및 제2차 연대협약에 따라 기존의 주정부 간 재정조정제도를 활용한 것으로 구분할 수 있다.

<sup>36</sup> 1990년 동독 인민회의의 의결에 의해 동독의 서독편입이 결의되었음.

통일 전 서독정부는 동독 재건을 위해 추가적인 세금 인상은 필요치 않고, ‘통일기금’(Fonds Deutsche Einheit, German Unity Fund)의 단기적 운영과 더불어 동독지역의 통일에 따른 경제성장과 이에 따른 동반 세수증가 효과 등으로 충분히 소요 재원의 감당이 가능할 것으로 판단하였다. 통일기금에 의해 통일 후 1994년까지 동독지역에 투입된 기금 재원은 1,607억 DM이었다. 그러나 실제로는 부가가치세와 유류세, 연금 및 의료보험, 실업보험 등 사회보장세가 크게 인상되었고, 이러한 증세 조치 외에도 연대세(Solidaritätszuschlag, Solidarity Surcharge, 또는 소위 Soli세)라는 특별세가 추가로 신설되었다.

통일기금은 동독지역 기반 행정기구의 기본적 재정확충 보장을 목표로 1990년에 설립되었으며, 1990~1994년 기간 동안 총 1,150억 DM의 규모로 조성·운영될 것이 계획되었다. 재원의 대부분은 자본시장의 대출을 통해 조달하고 기금의 대출비용은 연방과 서독의 연방주 및 지자체가 분담하여 부담하는 것을 골자로 한다.

한편 연대세는 소득세와 법인세에 7.5%의 세율로 부가되는 것을 내용으로 1991년에 일시적 기한으로 신설되어 폐지되었다가 1995년 다시 재도입되었다. 연대세는 1998년부터 5.5%로 그 세율이 인하되어 운영되고 있으며, 위험 논란이 제기되는 등 그 운영에 있어 여러 문제점이 노정되어 있으나 최종 종료 시점은 아직 정해지지 못한 상태이다.

구동독지역의 신연방주에 대한 지원은 통일기금을 통한 별도의 지원방식에서 1995년부터는 제1차 연대협약(Solidarpakt I)을 통해 기존의 주 간 재정 조정제도에 편입하는 방식으로 진행되었으며, 2004년까지 1조 5천억 유로를 동독지역에 투입하였다. 그러나 제1차 연대협약이 실시된 기간에 이루어진 재정지원에 의해서 재정이전 수혜 주의 재정수요가 급증하는 등의 문제가 제기되었고, 연방정부와 주정부 간의 논의를 거쳐 제2차 연대협약(Solidarpakt II)이 체결되었다. 제2차 연대협약은 2005년부터 베를린장벽 붕괴 30주년이

되는 2019년까지 1,570억 유로를 추가 지원하는 것으로 예정되어 있다.

독일정부는 재원조달을 위해 연대세와 부가가치세, 사회보장부담금의 인상 등 조세뿐 아니라 대규모의 공채를 발행하기도 하였다. 통일 이후 실업자 증가와 함께 구동독지역의 세입은 오히려 감소되었고, 1:1 화폐통합으로 인해 서독과 동등한 수준으로 실시되는 사회보장지원액이 지속적으로 증가함에 따라 정부의 부채비율 또한 증가하게 되었다. 통일 직전 1989년 9,290억 DM 이던 공공부채는 1996년 2조 2,135억 DM으로 폭증하여 GDP 대비 부채비율이 60.3%로 증가한 것으로 나타난다.

다음에서는 통일 이후 신연방주에 대한 재정지원 방식을 보다 구체적으로 살펴본다.

## 제1절 통일기금(Der Fonds Deutsche Einheit, German Unity Fund)

### 1. 배경

통일독일은 구동독지역의 구조조정 지원을 위하여 신연방 5개 주(브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센-안할트, 작센, 튀링겐)에 대한 주정부 간 재정조정제도의 적용을 1994년까지 유보하고, 4년 한시의 통일기금을 연방정부 차원에서 조성하여 1990~1994년 기간 동안 운영하기로 결정하였다. 원칙적으로는 기본법 제107조 2항에 따라 기존의 구연방주에 적용되던 주정부 간 재정조정제도가 신연방주에도 적용되어야 하지만, 1990년 5월 8일 서독과 동독정부 간에 체결된 ‘화폐, 경제, 사회통합조약’에 근거하여 1994년 말까지 총 1,150억 DM을 보전하여 통합될 동독지역의 신연방 5개 주에 지원하기로 합의하고 연방정부의 별도 기금으로서 통일기금을 설립한 것이다.

이는 1990년 통일조약에 관한 논의에서 동독과 서독지역 간 조세구조에 상당한 차이가 존재하고 서독지역과 동독지역 주(州) 간의 재정구조 또한 상이하다는 인식에 따른 결정으로 결과적으로는 서독 방식의 주정부 간 재

재정조정제도의 적용을 1994년 말까지 유보한 것에 해당한다. 사실 이러한 결정의 배경에는 1990년 봄에 재정당국에서 실시한 주간 재정조정제도의 시험산정결과가 서독지역 주에 크게 불리하게 나타났기 때문이다. 구동독지역의 5개 신연방주가 주간 재정조정제도에 편입될 경우 최대 350억 DM(당시 수준의 10배)에 달하는 지출이전이 발생할 것이며, 기존의 거의 모든 서독의 수혜 연방주들이 공여 연방주로 전환될 것이라고 예측됨에 따라 서독 연방주는 주간 재정조정제도의 확대에 거부권을 행사하게 되었다.

이러한 서독 연방주의 거부권 행사는 독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 국가조약과 통일조약의 핵심적인 재정정책 결정에 영향을 미치게 되었는데, 재정정책 결정의 내용은 첫째, 동독 연방주를 부가가치세 배분에 완전히 편입하지 않으며, 둘째, 동독 연방주를 수평적 주재정조정제도에 편입하지 않고<sup>37</sup>, 셋째, 주간 재정조정제도에의 편입을 제외하는 대신 연방예산 외부의 “통일기금”을 통해 과도기적인 재정조달을 실시하며, 넷째, 주간 재정조정제도의 재개편은 1995년 1월 1일로 연기하는 것이었다.

## 2. 운영 내용

통일기금은 연방예산의 일부로 마련되는 것이 아니라 연방 및 연방주 예산에서 출연된 보조금을 통해서 공급되는 일종의 연방 특별자산이다. 동 기금은 통일 이후 5개의 신연방주 개발을 지원하기 위한 재정조달 패키지 중 하나로서, 기존의 연방주에서 일반적으로 실시되었던 빈곤한 연방주와 부유한 연방주 간에 실시된 재정조정 기능을 신연방주에 대하여 1994년까지 한시적으로 담당하는 역할을 수행하였다.

통일기금 설치 당시인 1990년 5월에는 1990년 7월 1일부터 1994년 12월

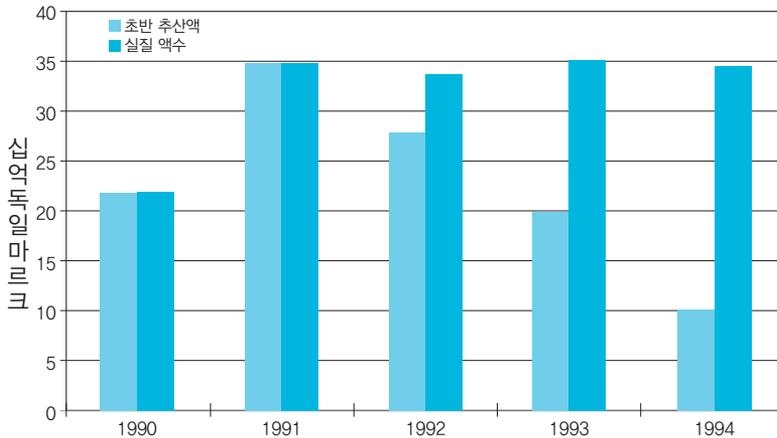
.....

<sup>37</sup> 동독 연방주의 주재정조정제도 배제는 일부 헌법 전문가들은 기본법에 속하는 재정헌법의 사실상 중단에 해당하여 위헌이라고 판단하기도 함.

31일에 걸쳐 총 1,150억 DM의 기금(구동독 재정적자의 2/3를 보전하는 규모에 해당)조성계획이 수립되었다. 그러나 통일이 실시된 후 구동독 주의 재정 수요가 급증함에 따라 통일기금의 총 지출액도 기금설치 시점의 예상과 달리 1990~1994년 기간 동안 1,607억 DM<sup>38</sup>(총 82.2억 유로에 해당)으로 증가하였다.<sup>39</sup>

다음 <그림 1-3>은 통일기금 조성의 당초 예측액과 실제 조성액을 비교한 것이다. 통일기금이 설치된 초기 1990~1992년의 경우 당초 예측액과 실제 액수가 동일한 수준으로 나타나지만, 1992년을 기점으로 기금 설치 당시 기금의 감소를 예정한 것과 달리 실제 기금액은 감소하지 않고 1991년도 기금 규모를 유지하는 수준으로 나타난다. 결과적으로 전체 통일기금의 규모는 당초 추산액과 최종 실질 액수 간 520억 DM이라는 차이를 기록하며 증가하게 되었다.

그림 1-3) 통일기금 조성 규모 비교



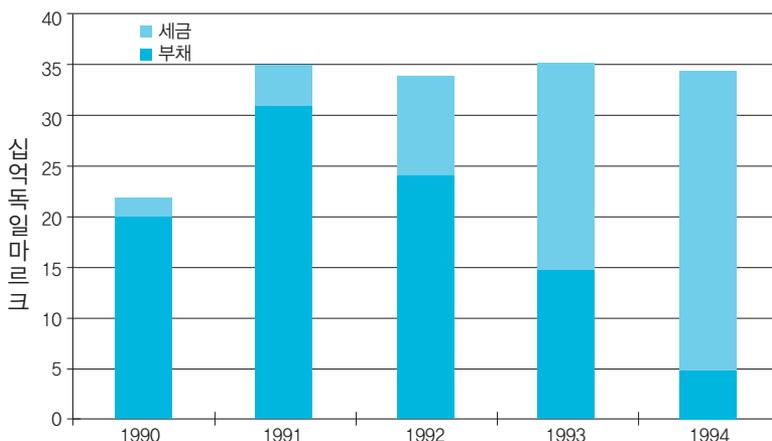
자료: 통일부, “독일통일 공문서 12-재정정책비용 및 조달”, p.453(원자료: 독일 연방통계청).

<sup>38</sup> 『Annual Report of the Federal Government on the Status of German Unity in 2015』, Federal Ministry for Economic Affairs and Energy(BMWi), p.67. 참고로 1992년 당시 부가가치세 세수 규모는 1,757억 DM이었음.

<sup>39</sup> 이 중 40%는 구동독지역 기초자치단체를 위해 사용되었음.

당초 기금 설치 당시와 다르게 증가하게 된 통일기금은 결과적으로 <그림 1-4>와 같이 통일기금 재원조달에 있어 초기 예상과 같이 부채를 통한 재원조달로 시작해 그 규모를 축소하는 것으로 귀결되지 못하고, 증가한 기금 재원 조달을 위해 세금을 통한 기금 확충의 비중이 점점 커지는 결과를 가져오게 되었다.

그림 1-4) 통일기금 재원조달 유형



자료: 앞의 책, p.454(원자료: 독일 연방통계청).

실제로 독일통일기금 자금의 조성 내역을 보면 대부분을 자본시장을 통해 조달하였고, 연방보조금 등 자체 수입의 조달은 극히 일부에 그쳤다(표 1-8) 참조). 연방이 연방예산 재편성을 통해 200억 DM을 제공하고 나머지 950억 DM은 자본시장에서의 채권발행을 통한 차입으로 조달하였는데, 대출로 인해 발생하는 부채상환금 절반은 연방이 30%, 서독 연방주가 30%, 그리고 나머지 20%씩은 서독의 기초지방자치단체와 인상된 영업세 분담금을 통해 부담하기로 하였다.

통일기금의 역할은 1990년부터 1994년까지 동독 재건을 위한 재정적 기반을 관장하는 것이었다. 앞서 살펴본 바와 같이 통일기금은 당시 두드러졌

던 각 연방주들의 재정능력 차이로 인하여, 신연방주들을 재정조정 작업에 포함하는 일을 시간적으로 미루고 즉시 통합을 시행할 경우 구연방주에 가해질 과도한 재정 부담을 막고자 하는 의도에서 도입된 일종의 과도기적 규정에 해당한다. 통일기금으로 인해 822억 유로가 목적의 지정이 없는 일반지원금의 형태로 신연방주로 이전되었고, 해당 이전액의 40%는 기초지방자치단체에 전달되었다.<sup>40</sup> 또한 신연방주와 동베를린은 통일기금을 통해 주민 수에 비례하여 특별지원을 받을 수 있었다.

표 1-8) 통일기금의 금융내역

(단위: 10억 DM)

년도 /기간	자금조달 <sup>2)</sup>			원리금 상환을 통한 총당 (10%의 연간상환액)			
	전체 지급액 <sup>1)</sup>	연방&주 재정자금(세금)	신용대출 (부채)	전체	연방 <sup>3)</sup>	구서독주 <sup>4)</sup>	구서독 기초지자체 <sup>5)</sup>
1990	22.0	2.0	20.0	-	-	-	-
1991	35.0	4.0	31.0	2.0	1.00	0.60	0.40
1992	33.9	9.9	24.0	5.1	2.55	1.53	1.02
1993	35.2	20.2	15.0	7.5	3.75	2.25	1.50
1994	34.6	29.6	5.0	9.0	4.50	2.70	1.80
1995~	-	-	-	9.5	2.65	4.11	2.74
'90-'94	160.7	65.7	95.0	23.6	11.80	7.08	4.72

주: 1) 실제 통일기금의 조성액수로서 대출비용, 이자지급액, 상환준비금에 지급된 액수는 제외  
 2) 중간투자에서 발생한 이자 제외, 원리금상환의무, 대출비용 총당을 위한 보조금 및 상환준비금에서 가져온 부분 제외  
 3) 연방에 지급한 주들의 지급액 차감 후, 대출비용 조달 용도의 연방보조금 제외  
 4) 기초지자체가 주에게 지급해야 하는 금융급부 차감 후  
 5) 전국 평균적으로 연방에 대한 주지급액의 40%에 참여  
 자료: 통일부, “독일통일 공문서 12-재정정책비용 및 조달”, 제11호 독일통일의 자금조달, klaus keysberg(원자료: 독일 연방은행: 독일통일 과정에서 부수적 재정의 의미, 1993년 5월 월례보고서, p.48)

1995년 이후 구동독지역의 신연방주에 대한 지원은 통일기금을 대신하여 제1차 연대협약을 통해 기존의 주 간 재정조정시스템으로 대체되었으며,

<sup>40</sup> 1990년 6월 25일 “독일통일” 기금 설립에 대한 법(Gesetz über die Errichtung eines Fonds “Deutsche Einheit” vom 25. Juni 1990) 참조(BGBl. 1990 II S. 518, 533), 이 법은 2006년 7월 12일 부 법(BGBl. I S. 1446) 3조 1항을 통해 마지막으로 개정되었다.

동 협약이 1995년부터 2004년까지 시행되었다. 이에 따라 통일기금은 부채에 대한 이자지급과 채무상환 기능만을 담당하였는데, 그 관련 비용의 부담은 2004년까지는 연방, 구서독지역의 주, 기초자치단체가 50:30:20의 비율로 부담하였다. 2005년 연대협정지속법(Solidarpaktfortführungsgesetz)에 따라 기금의 잔여 부채 383억 유로는 연방으로 이전되었으며, 주와 기초자치단체의 부담분도 연방이 담당하게 되었다. 이 부담을 지는 대신 연방정부는 부가가치세 주 귀속분 중 13.2억 유로를 2019년까지 지급받게 되었다. 또한 2019년 말 평가한 잔여부채가 65.4억 유로를 초과할 경우 그 초과액의 53.3%를 연방이 구서독지역의 주들로부터 지급받도록 되어 있다.

전체적으로 볼 때 통일기금은 통일초기에 신연방주에 필요한 지원금을 조달하는 역할을 일정 부분 수행한 것으로 평가된다. 그러나 통일 당시 콜수상이 의회연설에서 추가적인 세율인상 등 없이 신연방에 대한 지원이 가능하다고 할 만큼 초기 재정소요를 크게 보지 않았으며, 또 필요한 재정수요를 여러 방식을 통해서 단기간에 해결할 수 있다는 낙관적인 예측을 하였기 때문에 통일기금의 규모를 적게 책정하였다. 또한 소요재원의 대부분을 차입의 방식으로 조달하였기 때문에 2005년 1월 1일 이후 통일기금의 잔여 부채는 공공부문의 부채로 남게 되는 결과를 가져오게 되었다.

## 제2절 제1차 연대협약(Solidarity Pact I: 1995~2004)

### 1. 배경

제1차 연대협약(Solidarpakt I, Solidarity Pact I)은 통일기금의 뒤를 이어 1995년부터 2004년 기간 동안 실시되었다. 자율재량에 따라 임의적으로 지급되는 통일기금 재정의 감소와 동독의 낮은 조세 부담수준을 감안할 때 제1차 연대협약의 실시는 동독 신연방주의 재건을 위해 절실한 것이었다. 연방정부와 주정부 간 제1차 연대협약(1995~2004) 및 제2차 연대협약

(2005~2019)의 체결을 통해 동독지역 5개 신연방주에게 기존에 운영되고 있던 주 간 재정조정시스템<sup>41</sup>을 통해서 부가가치세를 통한 자원조정과 함께 연방 특별교부금 및 추가지원금을 매년 지원할 수 있게 됨으로써 동독지역 주 정부는 장기적인 재건계획 수립이 가능하게 되었다.

이미 1990년대 초반에 연방과 연방주는 동독과 서독 간의 ‘연대협약’에 관한 협상을 시작하였는데, 1993년 3월에는 ‘동독 재건 과정의 지속적인 재정조달’, ‘구동독 사회주의 정권의 상속부채 청산’ 및 이에 따른 ‘재정조달 부담의 공공예산상 공평한 분배’를 목표로 하는 ‘연방 건전화프로그램(Föderales Konsolidierungsprogramm)’에 합의한 바 있다. 건전화프로그램 차원의 조치에는 제1차 연대협약과 주 재정조정제도 개편, 지출 축소, 독일 통일기금 재정의 최종적 증액, 새롭게 만들어지는 상속부채청산기금으로 기존 특별자산 부채 이전 등이 포함되어 있었다. 이러한 연방 건전화프로그램의 핵심은 동독 연방주 인프라 확장 및 현대화를 추진하기 위한 높은 수준의 주민 1인당 지출을 가능하게 하면서 동독 연방주 및 지자체 예산의 수입을 꾸준히 지속시키는 것이 핵심 목표였다.<sup>42</sup>

## 2. 주요 내용

제1차 연대협약은 1993년 3월 16일 실시된 연방정부, 정당, 주정부 대표 간의 합의(10개 조항) 사항을 기초로 하는데<sup>43</sup>, 기본적인 내용은 신연방주의 지속적인 재건에 필요한 자원조달의 수단들을 집약한 것에 해당한다. 재정조정 소요자원 확보를 위해 1992년 6월 이후 중단되었던 연대세(solidarity surcharge)를 재도입하였고, 주 간 재정조정시스템에 신연방주를 포함하는 한편

<sup>41</sup> 독일의 주 간 재정조정제도에 대한 상세한 설명은 <부록 1> 참조.

<sup>42</sup> 통일부(2010), 앞의 책, p.216.

<sup>43</sup> 제1차 연대협약의 항목별 상세는 <부록 3> 참조.

주에 대한 부가가치세 배분비율을 인상하는 등의 조치를 포함하고 있다. 동 협약은 통일에 따른 신연방주 재건에 필요한 경제적 부담을 정부는 물론 노동계와 산업계가 공동으로 부담한다는 측면에서 의의를 지닌다.

구체적으로 1995년부터 연간 560억 DM을 5개 신연방주를 대상으로 지원하며, 이 외에도 주택건설과 인프라 현대화, 환경오염 제거, 그리고 산업진흥 등의 정책목적을 위해 추가적인 지원과 신용을 공여하게 된다. 또한 구동독정부의 부채상환을 위해 400억 DM의 재정지원을 포함하는 등 전체적으로는 연간 1,000억 DM 이상의 재정지원이 실시되는 것을 골자로 한다. 그러나 이러한 조치가 연방정부의 부담은 크게 증가한 것에 비해 구동독지역의 경제 활성화 등을 위한 혁신적인 방안이 보이지 않는다는 비판적 의견 또한 존재하는 것이 사실이다.

무엇보다 제1차 연대협약의 가장 큰 특징을 꼽자면, 통일기금의 설치 당시 입장차로 인해 실사가 보류되었던 전체 독일연방정부를 대상으로 이루어지는 주정부 간 재정조정제도가 동 협약을 통해 구동독지역의 신연방주에도 적용될 수 있게 된 점이다. 결과적으로 주정부 간 재정조정 과정에서 이루어지는 보충적 보조금의 지급 또한 구동독지역의 신연방주에도 이전될 수 있게 된 것이다. 제1차 연대협약 기간인 1995~2004년까지 총 945억 유로가 연방과 서독 연방주들로부터 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크-포어폼메른, 작센(Sachsen), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 튀링겐(Thüringen) 등 5개 신연방주로 이전되었다. 주 간 재정조정제도를 통해 동독지역 신연방주로 이전된 자금은 일반재원은 물론 과거의 잔존 생태오염물질(ökologische Altlasten) 제거, 핵심 산업시설 마련, 주택 건설 및 개량 등의 용도에 사용되었다.

서독 연방주의 추가적인 재정부담은 연방주 부가가치세 배분비율의 인상(37%→44%), 영업세 분담금 인상, 연방주 및 지자체 간 재정관계의 추가적 변화를 통해 축소되었고, 연방보충보조금은 재정력이 상대적으로 약한 연방주들의 재정능력을 전체 연방주 평균의 99.5% 수준까지 높이는데 기여했



다. 또한 동독지역 신연방주와 베를린은 1995년부터 2004년까지 연간 206억 유로 규모의 이전지출을 수령하게 되었다. 이에 따라 주 간 재정조정제도로 부터 동독지역 신연방주가 얻은 수입은 1996년부터 2001년까지 전체 수입의 18%까지 증가하게 되었고, 이는 조세수입(4.8%)에 비해 매우 높은 수준이다. 이는 서독의 경제성장률과 그에 따른 자체 조세수입 수준이 동독보다 더 높았기 때문이다.

### 3. 효과 및 반성

그러나 동독의 경우를 살펴보면, 성장동력 확충을 위해 인프라에 투자하기로 한 연대협약 자금을 투자목적 공공지출 목적에 부합되지 않게 사용된 경우가 존재하였다. 2004년의 특별수요연방보조금(Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, SoBEZ)은 작센(Sachsen)의 경우 합목적지출 비율이 107.6%로 100%를 초과한 반면, 베를린(Berlin)의 경우에는 동 비율이 -76.6%로 나타나 투자목적과는 달리 소비목적 지출에 활용된 것으로 나타났다. 2003년의 경우 베를린은 -145.4%로서 2004년에 비해 훨씬 심각한 소비목적 지출을 나타냈다. 뿐만 아니라, 작센-안할트(Sachsen-Anhalt)의 경우에도 6.3%로 투자목적 공공지출 비율이 저조한 것으로 나타났다. 2004년의 동 비율은 2003년보다는 다소 나아졌지만, 작센-안할트의 경우 12.0%에 머물러 투자목적에 부합하는 공공지출 비율이 여전히 낮은 것으로 나타났다.<sup>44</sup>

따라서 제1차 연대협약이 자립적인 경제·재정 구조의 결여로 인해 당초 의도하였던 통일독일 내부의 경제적 수렴과 동독과 서독 간 생활수준의 통일을 이루어 내지 못한 까닭에, 1999년 11월 연방헌법재판소는 종래의 재정구조에 대한 재검토를 요청하기에 이르렀다. 연방헌법재판소의 결정에 따라 연대협약에 따른 지원금을 효과적으로 사용했음을 증명하기 위한 목적으로

.....  
<sup>44</sup> 신동진(2011), pp.30~31.

2005년부터 연대협약 지원금을 수령한 연방 주정부는 매년 관련 보고서의 작성이 의무화되었다.<sup>45</sup>

표 1-9) 2004년 특별수요연방보조금(SoBEZ)의 집행내역

(단위: 1인당 유로)

	브란덴 부르크	작센- 안할트	메클렌 부르크- 포어폼메른	튀링겐	작센	베를린
(1) SoBEZ수입	581	662	645	638	639	591
(2) 투자지출 총계	826	875	842	835	1,119	321
(3) 투자지출 금액	336	413	326	266	565	146
(4) 자기금융을 통한 투자[(4)=(2)-(3)]	490	462	516	570	554	175
(5) 자기금융 잔액	261	515	313	435	-6	746
(6) SoBEZ의 투자지출 [(6)=(4)-(5)]	229	-53	203	135	560	-571
(7) 시·군의 재정여력 보정	116	132	129	128	128	112
(8) SoBEZ의 목적에 적합한 지출 [(8)=(6)+(7)]	345	79	332	263	687	-452
(9) 합목적지출비율 [(9)=(8)/(1)]	59.4	12.0	51.5	41.4	107.6	-76.6
(10) 2003년 동 비율	36.7	6.2	28.3	36.2	106.3	-145.4

주: 독일연방통계국 자료를 바탕으로 IWH가 자체 계산함.

자료: Joachim Ragnitz, "Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht", Wirtschaft im Wandel, 9. 2005, p.289.

한편 구동독지역에 대한 지원은 EU의 지역 구조조정 프로그램을 통해서도 이루어졌다. EU는 구조기금(EU-Strukturfonds, EU structural fund)의 명목으로 2000~2006년 기간 동안 서독 베를린을 포함, 구동독지역에 183억 유로를 지원하였고, 이후 2007~2013년 기간 동안에도 165억 유로를 지원하였다. 또한, 구동독지역은 EU로부터 농업 육성의 목적을 위해 1996~2008년 기간 동안 227억 유로를 지원받았으며, "EU 농촌지역 발전을 위한 구조 지원" 명목으로 2000~2006년 기간 동안 74억 유로를 지원받았다. 한편 "EU

<sup>45</sup> 구체적인 내용 및 실제 보고서 예시는 이어지는 제2차 연대협약 부분에서 후술함.



농촌지역 발전을 위한 농업 기금” 명목으로 2007~2013년 기간 동안 독일 전체를 대상으로 91억 유로가 지원되었다.

### 제3절 제2차 연대협약(Solidarity Pact II: 2005~2019)

#### 1. 배경

2001년 독일연방과 지방정부는 동독지역의 경제적 부흥을 위한 제2차 연대협약(Solidarpakt II)을 체결하였다. 제2차 연대협약에 대한 연방하원의 결의안에는 “제2차 연대협약은 동독 연방주의 재정확충을 위한 핵심이다. 분단으로 인해 발생한 동독 연방주(베를린 포함)의 특별부담은 지난 10년 간 운영 후에 2004년에 종료되는 제1차 연대협약에 이어 2019년까지 운영되는 제2차 연대협약을 통해 한 세대 내에 청산될 것이다”라고 규정하고 있다 (Deutscher Bundestag 2001).

이러한 제2차 연대협약에 대한 합의과정은 기본적으로 1995년 이후 이루어지고 있는 주 간의 재정조정제도를 통한 신연방주에 대한 지원시스템에 대해 제기되는 제반 문제점에 대한 개선이 필요하다는 인식을 반영하는 것이었다.

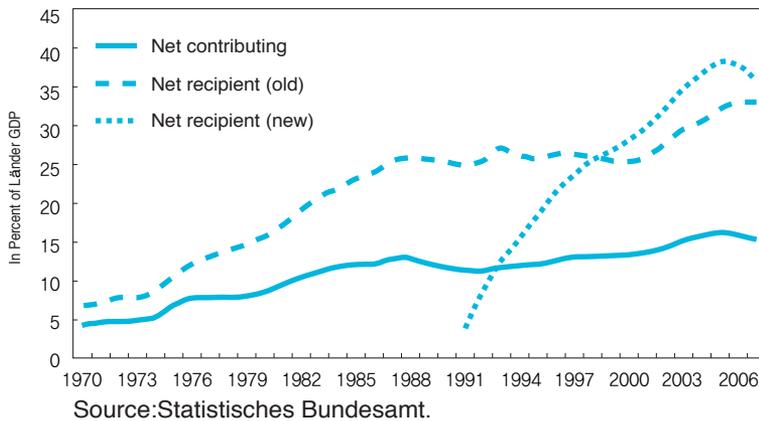
가장 핵심적인 내용으로는 재정조정시스템을 통하여 지원을 받아 왔던 수혜 주(receiving states)의 부채비율이 재원을 공여하는 주(contributing states)의 부채비율보다 빨리 증가하는 등 인센티브 문제가 있다는 것이었다. 이러한 비판은 수평적 재정조정과 연방정부의 보충교부금 등을 통하여 1인당 세입액 평균의 95%와 97.5%를 보장하고 평균액을 초과하는 부분은 지원재원으로 편입하는 등 주 간의 수평적인 재정조정을 위한 제도적 장치들로 인하여 세입의 확보나 세출절감 등을 위한 노력을 약화시키게 된다는 인식을 바탕으로 한 것이었다.

아래 <그림 1-5>는 재원의 공여 주와 기존의 서독지역 수혜 주, 그리고 구동독지역의 신연방주들의 부채비율의 변화 추세를 보여주고 있는 것이다.

그림에서 제시된 바와 같이 구동독지역 신연방주의 부채비율이 가장 가파른 기울기로 증가하고 있으며, 다음으로는 구서독지역 수혜 주의 부채비율도 2000년 이후 빠르게 상승하고 있음을 보여주고 있다.

이러한 인식을 바탕으로 바바리아주 등 3개 공여 주가 주 간 재정조정 배분방식에 대해 위헌심판을 제기하여 승소한 바 있으며, 동 판결의 영향으로 2002년 말까지 연대협약 제도의 개편이 필요하게 되었던 것이다. 이와 반대로 2006년에는 특별지원을 요청하는 베를린의 주장이 제기되었지만 패소하였다.

그림 1-5) 재원 공여 주와 수혜 주의 부채비율 추세



## 2. 주요 내용<sup>46</sup>

제2차 연대협약(Solidarity Pact II: 2005~2019)의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 가장 기본적으로 2005-2019년 기간 동안 신연방주들의 도로나 철도의 확장 및 보수 등 사회간접자본 건설과 생활수준 향상 등을

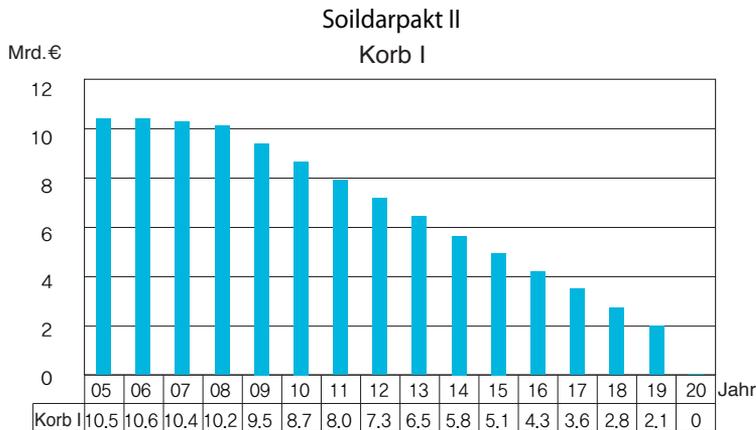
<sup>46</sup> 독일 재무부(The Federal Government Commissioner for the New Federal States) 홈페이지 내용을 토대로 재정리. ([http://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Bundesstaatliche\\_Solidaritaet/Bund\\_Laender\\_Finanzausgleich\\_und\\_Aufbau\\_Ost/Solidarpakt\\_II/solidarpakt\\_II.html](http://www.beauftragte-neue-laender.de/BNL/Navigation/DE/Themen/Bundesstaatliche_Solidaritaet/Bund_Laender_Finanzausgleich_und_Aufbau_Ost/Solidarpakt_II/solidarpakt_II.html)).

위한 목적으로 매년 약 100억 유로(총 1,560억 유로)를 지원하기로 합의하였다. 인프라 구축에 필요한 재정 수요로 인해 발생하는 연방주들의 재정 부담을 덜어주기 위해 재정여력을 보정할 필요가 존재하였고, 보정을 위한 제도로서 특별수요 충당을 위한 연방보조금(이하 ‘특별수요연방보조금’)이 추가 도입되었다.

지원되는 재정은 그룹 I과 그룹 II로 구분된다. 동독지역 신연방주(베를린 포함)인 그룹 I은 2019년까지 15년 동안 분단으로 인한 특별 부담(예: 인프라 부족, 취약한 지자체 경제력)을 축소 내지, 해소하기 위한 추가적인 재정지원으로서 특별수요연방보조금(Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, SoBEZ)을 지급받게 된다.

다음 <그림 1-6>에서 제시되는 바와 같이 그룹 I의 지원규모는 총 1,050억 유로(연간 105억 유로)이며, 연간 지원금액은 시간이 지남에 따라 매년 7~8억 유로 정도씩 감소하도록 설계되어 있다. 실시 첫해인 2005년의 경우 지원 총액은 105억 유로였으나, 최종 종결년도인 2019년에는 21억 유로에 그치는 구조이다.

그림 1-6 > 제2차 연대협약 그룹 I 재정지원 규모(2005~2020)



자료: <http://www.beauftragte-neue-laender.de>

한편, 그룹 II의 경우 지원규모는 약 510억 유로로서, 동독지역의 재건과 경제적 통합을 목적으로 삼고 있다. 그룹 II의 정책분야는 크게 경제부문, 민간부문(innovation, R&D), 교통, 주택과 도시개발, EU 구조기금<sup>47</sup>, 환경오염 방제 및 토양복원 등으로 설정되어 있다. 연방정부는 이 재원을 “동독 재건에 높은 우선순위”를 두고 사용해야 한다. 제2차 연대협약 기간인 2005년부터 2012년 동안 총 403억 유로(전체 예정금액의 78%에 해당하는 규모)가 지급된 것으로 보고되고 있다.

한편 연대협약을 통한 재정지원을 받은 구동독지역의 경우 일종의 진행 보고서에 해당하는 “Fortschrittsberichten Aufbau Ost” 보고서<sup>48</sup>를 1년에 한번 작성하여야 한다. 이를 통해 자금 지원액의 수행 내역 및 인프라 격차 개선의 정도와 같은 성과를 파악할 수 있게 되는 것이다.

둘째, 주 간 재정조정제도에 대한 다양한 개편이 합의되었다. 기본적으로 지방재정조정제도가 공여 주와 수혜 주 모두에게 상당한 재정비효율을 야기하는 인센티브 문제가 있다는 인식하에 이러한 문제에 대한 해결책이 제시된 것이다.

- 1) 기본적으로 공여 주와 수혜 주 모두에게 재정효율화를 유인하기 위한 인센티브를 제도에 반영하는 소위 premium model이 반영되었다. 우선 1인당 평균세입을 초과하거나 부족한 부분의 12%는 공여나 수혜 등의 재정조정 대상에서 제외하였다. 또한 이전에는 평균세입능력을 110% 초과하는 경우 추가세입의 80%를 공여하였으나, 75%만 공여하도록 함으로써 공여 주의 적극적인 세입확보 노력을 유인하도록 하였다. 또한 3단계 재정조정에서 수혜 주는 전체 평균의 95%까지 조정하

<sup>47</sup> 유럽연합(EU)의 조화로운 발전 진흥을 목적으로 경제, 사회적 결속 강화, 특히 지역격차 축소 및 저개발지역 개선을 위해 1994년부터 조성된 기금.

<sup>48</sup> 참조, 베를린의 2010년도 Fortschrittsberichten Aufbau Ost 보고서. ([http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/fortschrittsbericht-aufbau-ost/fortschrittsbericht\\_aufbau\\_ost\\_2010.pdf](http://www.berlin.de/sen/finanzen/dokumentendownload/haushalt/fortschrittsbericht-aufbau-ost/fortschrittsbericht_aufbau_ost_2010.pdf)).



- 던 것을 2005년 개편 이후 91%까지 조정하도록 함으로써 자구노력을 강화하도록 하였다.
- 2) 주들의 재정능력 평가시 주 산하의 자치단체(municipalities)의 지방세 수입 반영률을 50%에서 64%로 인상하여 실질적인 재정능력을 더 반영할 수 있도록 하였으며, 특히 재정능력이 우수한 주의 세입능력이 적절히 반영될 수 있도록 하였다.
  - 3) 함부르크, 브레멘 등 항구유지 주들의 경우 그 세입능력을 평가하는데 있어 그동안 항구 관련 비용을 세입 감액요인으로 특별히 추가하였으나 이를 폐지하고 대신 연방정부가 매년 3,500만 유로를 지원하는 것으로 다른 주에 미치는 영향이 없도록 하였다.
  - 4) 함부르크와 브레멘, 베를린 등 대도시의 인구를 1.35배 할증하던 기존 방식은 유지하였다. 인구 과소 농촌 주의 경우 세입 산정에서 산하 자치단체의 지방세 수입을 반영하는 방식을 그동안에는 자치단체의 크기나 인구밀도 등을 반영하여 조정하였으나 이를 폐지하였다. 자치단체의 거래세(trade tax)와 부동산세(real property tax) 세입에 일정률을 적용하여 평가하였으나 이를 폐지하였다. 또한 인구 과소 주에 배분하던 연방정부의 보충교부금을 그동안 연간 7.7억 유로에서 5.2억 유로로 하향 조정하고, 기존에 수령하던 9개 주에 추가하여 Saxony 주가 추가되었다. 전체적으로 인구가 많은 대도시에 대한 특례조치는 유지하는 대신 인구 과소 주에 적용하던 특례조치들을 폐지한 것으로 요약할 수 있다.
  - 5) 구조적인 예산문제로 특별 지원하던 브레멘에 대한 연방정부의 특별보충지원과 신연방주의 재정조정제도 추가에 따른 연방정부의 보충교부금을 2005년부터 중단하였다. 5개 신연방주에 대한 연방정부의 지원을 2005년에 105억 유로로 설정하고 점차 감액하여 2019년에는 20억 유로로 감액하였다.

- 6) 연방정부는 통일기금에서 발생하는 매년의 채무상환 비용을 전액 부담함으로써 기존에 절반을 부담하던 서독지역 주들의 부담을 경감하였다.
- 7) 이러한 제반 2005년 이후 주에 대한 부가가치세 배분비율이 하향 조정되었는데 이를 통해 연방이 재정조정과 지원에 필요한 일부 재원을 충당하도록 한 것이다. 2006년의 경우 배분비율은 연방 51.4%, 주 46.4%, 그리고 지방정부 2.2%이며, 2007년 주의 배분비율은 43.5%로 인하되었다. 이러한 조치들에 따라 매년 약 13.2억 유로의 추가적인 부가가치세 세수가 연방정부에 배분되었다.

셋째, 이러한 제2차 연대협약에 소요되는 재원은 전액 연방정부가 부담하도록 하였다. 기본적으로 제1차 연대협약 이후에는 동독 재건에 필요한 재정 조달은 연방재정을 통해 이루어지도록 한 것이다.

### 3. 운영 성과

기존의 연대협약 등을 통하여 지원된 연방정부의 특별수요보충지원금은 분단으로 인해 발생한 동독 신연방주가 부담해야 하는 특별 부담이 지속되었고, 취약한 자치단체의 재정능력을 보충하기 위하여 출발한 것이었다. 그러나 연방주의 보조금 사용은 예외적인 경우를 제외하고 일반적으로 그 상당부분을 경상지출을 충당하는데 사용함에 따른 비판이 존재하였다. 2002년부터 연방정부의 특별수요보충지원금이 구체적인 목적이 지정되지 않고 일반 교부금으로 지급되더라도 연방주는 그 지원금을 경제재건이라는 목적에 맞게 사용해야 할 정책적 책임을 지게 되었다. 지원금 목적에 대한 제한을 실시하지 않는 대신 매년 “동독 재건 발전보고서”를 작성하도록 함으로써 재원의 사용에 대해 합목적성을 증명해야 하는 의무를 부과한 것이다. 하지만 연대협약지속법상에는 이러한 연방 특별수요보충지원금이 동독 재건이라는 정책적 목적에 부합하지

않게 사용되더라도 처벌할 수 있는 규정이 명시되어 있지는 않았다.<sup>49</sup>

또한 2001년 6월 제2차 연대협약 가결시 연방정부와 16개 주정부는 협약 종료시점인 2020년 이후 더 이상의 추가적인 재건지원금은 지원하지 않는 것으로 합의하였다. 그렇지만 제2차 연대협약 지원금은 2006년부터 지원 자금이 연차적으로 감소하도록 설계되어 있고, 그 축소 폭은 점점 더 확대되는 것으로 예정되어 있다. 이는 지원금 감소가 구동독지역의 신연방주 및 자치단체의 재정력 감소에 따른 재정위기 문제를 초래할 수 있다는 점에서 우려가 되는 측면이 있는 것이 사실이다. 결과적으로 2020년 이후 더 이상의 추가적인 재건지원금은 지원하지 않는 합의 사항에도 불구하고 2019년 이후에도 연대협약은 유지될 것으로 보이며, 그 성격은 당초의 구동독지역만을 한정된 지원제도에서 독일 연방정부 전체를 대상으로 구조취약 지역을 지원하는 제도로 변화하게 될 것으로 전망된다.<sup>50</sup>

제1차 연대협약에 비해 길어진 제2차 연대협약의 시행기간은 보다 오랜 수렴기간이 필요하다는 것에 대한 독일정부의 인식 변화를 의미하는 것으로 해석할 수 있지만, 상대적으로 그 사용측면에 대한 규제가 명시적으로 규정되지 않았다는 점에서는 지원금을 경상지출로 사용하는 등 왜곡된 유인을 제공하는 측면도 발견되는 것이 사실이다. 그러나 연방 특별수요보충지원금을 경상적 지출에 사용하는 것보다 더 본질적인 문제점은 동독 신연방주 및 자치단체의 경제개발 부진에 따른 수입 감소에 있었다. 결국 핵심은 연대협약에 명시된 사용기준을 이행하느냐보다는 과연 해당 지출이 구동독지역에 단

<sup>49</sup> 통일부(2010), 앞의 책, p.224(원자료: Ragnitz, Joachim. 2004. Solidarpakt II: Anpassungen erforderlich. Wirtschaft im Wandel 14/2004: S. 411-416. <통독 연대협약 II: 조정이 필요하다>).

<sup>50</sup> 최근 연방정부와 주정부들은 2019년 이후에도 연대협약세를 존속하는 것으로 합의함. 2014년 12월 11일 메르켈 총리 및 주 총리들은 연대협약세를 통한 세수를 포기할 수 없다고 하면서 연대협약세를 당초 폐지 시점인 2019년 이후에도 존속시키는 것에 합의함. 메르켈 총리는 향후 동 세수부과방식(소득세와 통합 여부) 및 분배 문제에 대해서는 아직 합의하지 못했으며, 내년 중순까지 계획안을 마련할 예정이라고 언급함(주 독일대사관 홈페이지, 독일뉴스, 원자료: FAZ, SZ, Spiegel Online).

기적 또는 장기적으로 성장에 기여하고 이를 통해 수입확보가 이루어질 수 있는가에 있다고 할 것이다. 다시 말해 지원금의 축소 및 폐지로 인해 신연방 주 및 산하 자치단체의 재정위기가 발생하게 될 경우 부채상환과 관련된 제반 문제들은 예측할 수 없는 부정적인 경기위축 효과를 유발할 수 있으므로, 향후 감소하는 수입(연방 특별수요보충지원, 주재정조정제도상의 보조금)을 통해서 지속적인 지출(인건비, 이자, 증가하는 부양비)을 위한 재정을 조달해야 하는 문제에 대한 대처가 필요할 것이다.

한편 구서독지역 주들의 많은 지방정부들은 신연방주들에 대한 과도한 지원으로 자신들의 재정상황이 크게 악화되었으며, 이제는 오히려 자신들에 대한 지원이 필요하며 제2차 연대협약을 2019년 이전에 종료해야 한다는 주장을 강하게 제기하고 있다. 대표적으로 구서독지역인 루르(Ruhr)지역의 사민당 소속 시장들은 연대세 폐지를 요구함으로써 동서독지역 간 격렬한 논쟁이 일고 있다. 이들은 열악한 루르지역 도시들이 동독지역을 위한 연대협약세를 지불<sup>51</sup>하기 위해 많은 부채를 감당해야 한다면, 이제 동독은 잘 살게 되었고 돈을 주체할 수 없는 상황<sup>52</sup>까지도 발생하고 있기 때문에 연대협약세는 더 이상 정당화 될 수 없다고 비판하고 있다. 이들은 동 도시들이 안고 있는 엄청난 부채는 동독지역 주들이 받고 있는 재건자금으로 인해 초래된 것이라고 주장하고 있는 것이다. 이에 대해 이러한 요구들은 피상적인 사고의 전형이며, 연대의식에 대한 이해부족이라고 비판하면서 연대협약은 통독 당시 연방 및 주정부, 지방자치단체 간 공정한 협상을 통해 마련된 제도임을 강조하는 의견에서부터 비록 연대세를 당장 폐지하는 것은 곤란하지만 지방자치단체들의 재정적자 발생에 대한 구조적 문제가 해결되어야 한다는 의견 또한 제시되고 있다.<sup>53</sup>

.....

<sup>51</sup> 1993~2008년까지 루르지방이 연대협약세로 지불한 금액은 23억 유로로 제시됨.

<sup>52</sup> 연대협약을 통해 구동독지역들은 경제 상태와 무관하게 모든 지역이 동일한 액수의 지원금을 받고 있음.

<sup>53</sup> 주 독일대사관 홈페이지, 독일뉴스(2012.3.22.).



## 제4절 기타

### 1. 신탁청(Treuhandanstalt, THA, Treuhand)

신탁청은 1990년 2월 12일, 독일통일 후 구동독지역의 경제체제를 시장경제로 전환시켜 구동독지역을 재건하기 위해 창설된 공법적인 법인체 형태의 연방직속기구이다. 기관의 형태는 공법기관으로서 연방재무부의 산하기관에 속하게 된다(〈표 1-10〉의 신탁청 주요 연혁 참조).

신탁청의 목표는 구동독지역의 국영기업(volkseigene Betriebe, VEB)을 사회주의경제에서 시장경제 원칙에 부합하도록 완전히 사유화함으로써, 서독에서 40년 이상의 기간 동안 형성된 시장경제를 가능한 단시간 내에 구동독지역의 5개 신연방주<sup>54</sup>에 실현하는 것이었다. 그러나 실질적인 신탁청의 기능은 통일기금 등을 통한 1차적 통일예산 외의 2차적 통일예산의 생산 기능을 담당하는 것으로서, 소위 “민중의 부동산” 기금으로 칭하여지면서 민영기업의 미지불 부채를 책임지는 기능을 수행하였다.

신탁청의 조직은 크게 이사회, 관리위원회 및 자회사로 분류할 수 있다. 이사회는 신탁법과 정관 및 각료회의가 승인한 업무규칙에 따라 신탁청에 부여된 업무를 수행하는 기구이며, 관리위원회는 이사회 다음으로 중요한 조직으로 이사회 업무의 감독·지원 및 이사회 위원의 임명권(상황에 따라 해고도 가능), 인민 소유의 재산에 대한 사유화 및 개발을 위한 자문을 담당하였다. 끝으로 다수의 자회사가 존재하였는데 신탁청부동산회사, 농림지매각회사(BVVG), 토지이용관리회사(베를린), 동독 국영상점·약국·음식점·호텔 등의 사유화 회사(GPH), 폐광 보존 및 활용을 위한 회사들이 그것이다.

.....  
<sup>54</sup> 브란덴부르크(Brandenburg), 메클렌부르크-포어포메른, 작센(Sachsen), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 튀링겐(Thüringen).

표 1-10) 신탁청 주요 연혁

실시 시기	내용
1990	2.12. 동독 인민재산 보호를 위해 신탁관리가 건의됨
	3.15. 동독 내각평의회에서 신탁관리청 창설 의결 동독 출신의 페터 모레트(Peter Moreth)를 1대 대표로 임명
	6.17. 동독인민회의가 국유재산의 사유화 및 재편성을 위한 법(가칭 신탁관리법) 의결(7.1. 발표)
	8.20. 통일조약 서명 서독의 골케(Reiner Maria Gohlke)가 1대 총재 모레트와 교체
	10.3. 독일통일, 신탁청이 공법기관이 됨 신탁청이 동독 총리 산하에서 연방재무부 산하기관으로 변경
	11.26. 연방의회가 재정위원회 산하에 신탁관리청 위원회 신설
	1991
1994	12.31. 신탁청 해체(약 2,400억 DM의 적자 기록)
1995	1.1. 후속 기구 설치를 통한 업무 인계 및 유지 - 연방신탁후속특별관리청(Bundesanstalt für Vereinigungsbedingte Sonderaufgaben: BVS)—신탁청의 법적 승계자로서 신탁청 업무 인수 - 베를린경영합자회사(Beteiligungs-Management-Gesellschaft mbH: BMG): 사유화되지 않고 남아 있는 기업 관리·매각 - 신탁부동산회사(Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt: TLG) - 농림지매각관리회사(Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft mbH: BVVG) 상속부채변제기금(Erbblastentilgungsfond)이 신탁청의 부채를 인수

자료: 통일부(2011), “독일의 통일·통합 정책연구(1.6. 신탁관리청(사유화기관)과 구 동독지역 재건)”, pp.515~518을 토대로 재정리.

통일 이전과 통일 이후의 모든 기간에 걸친 신탁청의 업무는 신탁관리법 및 1990년 5월 18일 제정된 통일조약(Einigungsvertrag)에 기초하고 있으며, 신탁청의 주요 역할은 1990년 6월 17일에 통과된 신탁관리법에 의거하여 인민소유 재산의 사유화, 공법기관으로서 사회적 시장경제 원칙에 따라 인민소유 재산의 사유화 및 개발에 기여, 회생 가능한 기업을 발전시키며 그들의 민영화 과정에 영향력을 행사하는 것이었다.

1990년 7월 1일 화폐·경제·사회통합과 같이 발효된 신탁관리법에 따라 동독지역의 모든 기업들은 주식회사로 전환되고 모든 인민소유기업(volksei-

gene Betriebe: VEBs)의 주식은 신탁청이 소유하게 되었다. 이로써 신탁청은 45,000개의 공장을 갖고 있는 7,894개의 인민소유기업을 소유하였고, 1990년 중반 기준 410만 명의 종사자가 일하고 있어, 동독 전체 일자리의 40% 이상이 신탁청 소유의 기업에 종사하고 있었다.<sup>55</sup>

신탁청은 연방의 특별 국고로서 신탁청의 수입은 우선적으로는 기업의 구조조정에 사용되고, 그 뒤에 국가예산 및 채무 분담과 신탁청의 기본 지출비용 충당에 사용되었다. 그러나 신탁청의 자원 및 재정현황을 보다 구체적으로 살펴보면 1994년 해체 전까지 단지 300억 DM의 수입만을 기록한 반면, 대출청산기금의 이자상환과 같이 신탁청의 재정적 의무 사항에 따라 부담하는 채무만 2,500억 DM<sup>56</sup>에 달한 것으로 나타난다. 결국 후속 기관으로 업무가 이관되기 전까지 민영화에 따른 수입금을 제외한 모든 부문은 실질적으로는 대출금으로 충당된 것으로써, 이러한 대출금은 대부분 자본시장에서 직접 차용되었다. 이는 신탁청이 통일에 따른 재원이전 프로그램의 한 축을 담당하는 역할을 수행하였고, 이를 위해 연방을 대신하여 대출을 받을 수 있는 권한을 지녔음을 의미한다.

보다 구체적으로 신탁청 설립 당시에는 최초로 해당하는 공개 기업어음 프로그램을 도입하여 유동성 자금을 마련하였으나, 1991년 말 이후 해당 자금 부족문제가 나타나게 되자 1992년 7월에 ‘신탁관리대출법’을 도입함으로써 신탁청이 직접 채무자가 되어 재무제표 없이 유가증권을 거래할 수 있게 된 것을 보아도 알 수 있다. 신탁청은 자금조달을 위해 최고 신용등급인 AAA를 획득함으로써 채권 및 증권 양도를 위한 국내외의 채권유통 시장을 확보하기도 하였다. 결과적으로 신탁청에 부여된 재정적 의무 수행을 위한 부채를 통한 자원조달은 결과적으로 1994년 신탁청 해체 후 2,400억 DM의

<sup>55</sup> 위키백과, 독일 신탁청

<sup>56</sup> 통일부(2011), “독일의 통일·통합 정책연구(1.6. 신탁관리청(사유화기관)과 구동독지역 재건)”, p.541.

부채로 남게 되었다.

〈표 1-11〉을 보면 신탁청이 고유 업무인 경영정상화 및 민영화 등에 지출한 금액은 1990~1994년의 기간 동안 1,710억 DM에 달하였지만, 민영화를 통한 수익금 등 수입액은 같은 기간 동안 45.3억 DM에 불과한 것으로 나타난다.

표 1-11〉 신탁청의 수입·지출 내역서

(단위: 10억 DM)

	1990년 하반기	1991	1992	1993	1994	1990~ 1994
① 총 지출액	5.9	27.6	41.2	46.6	49.8	171.1
주요 활동 지출액	1.5	16.8	27.0	34.1	46.4	125.8
- 경영정상화	1.3	13.2	10.9	-	-	-
- 민영화	0.1	1.1	4.6	-	-	-
- 청산	0.0	1.0	7.5	-	-	-
법적의무이행을 위한 지출액	4.4	10.8	14.2	12.5	3.4	45.3
② 총 수입액	1.6	7.7	11.6	8.5	12.3	41.7
민영화 수익금	1.5	7.4	9.5	4.0	5.9	28.3
신탁청의 순수 활동에 따른 적자	4.3	19.9	29.6	38.1	37.5	129.4
③ 총 적자액	14.1	39.4	106.8	168.9	230.0*	275.0*

주: “-”로 표시된 칸 자료 없음. \* 추정치임

자료: 이봉기, “독일 신탁관리청의 구동독 국영기업 사유화전략 연구”, 통일 연구 논총 제6권 제1호, 1997, pp.243~281.

신탁청의 활동에 대한 평가 내용을 살펴보면 구동독지역의 독립적인 대기업을 보존하기 위한 노력이 수행되지 못한<sup>57</sup> 측면이 존재하며, 이로 인해 당초 사업목적 중 하나였던 구조조정 등을 통한 기업회생의 사례가 많지 않다는 의견과 신연방주 주민들이 얻은 이득의 크기가 작다는 평가가 존재한다. 정치학자인 볼프강 자이벨(Wolfgang Seibel)은 신탁청 조직 및 활동에 대해

<sup>57</sup> 이러한 현상은 “서독의 대기업이 동독의 거대기업군을 인수하여 시장지배적인 독점기업이 되는 것을 방지하고자 동독 국영기업을 중소기업으로 분할하여 매각(체제전환 및 통일국가의 국영기업 민영화 및 관리정책 전문가 면담조사 출장보고서, 한국조세재정연구원, 2014)”하였기 때문에 나타난 것으로 판단된다.



“신탁관리청은 피뢰침 같은 역할을 했다. 동독사람들의 실망과 불만은 신탁 관리청을 향했다. 하지만 그 뒤에 숨어 있었던 정부는 상처 하나 입지 않고 도망갔다.”고 평가하기도 하였다.<sup>58</sup>

## 2. 상속부채변제기금(Erblastentilgungsfonds)<sup>59</sup>

1993년 5월에 의결된 연방 건전화프로그램에 따라 1995년부터 대출 청산기금 부채, 신탁청 부채, 지방자치단체 주택산업 부채가 상속부채변제기금으로 통합되었다. 이는 통일 과정의 진전에 따라 당초 연방공화국의 합의사항을 전적으로 준수하는 것이 어렵게 되었고, 예상치 못한 재정 수요의 확대 등 통일 과정에서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 방편의 일환으로 이해된다.

상속부채변제기금 또한 통일기금과 같이 연방 특별자산의 한 형태이다. 기금의 규모는 대출청산기금에서 이전된 부채액이 1,400억 DM(524억 유로), 신탁청 부채의 핵심금액이 2,300억 DM<sup>60</sup>(1,050억 유로), 지자체 주택산업 부채액은 300억 DM(16억 유로)로 초기 부채수준은 4,000억 DM(1,710억 유로)에 달하였다. 동 기금은 일종의 부채의 총계정으로서 관련 이자의 지급을 필요로 하는데, 이자지출은 연방 및 연방주 예산을 대신하여 실시되었으므로 동 금액은 사실상 신연방주의 이전지출로 볼 수 있을 것이다.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> 통일부(2011), 앞의 책, p.543.

<sup>59</sup> Erblastentilgungsfonds의 한글표기에 대해서는 “구동독 부담상환기금”, “구부채청산기금”, “구채무변제기금” 등의 표현이 발견되나 통일에 따라 이전된 과거의 부채 또는 채무를 통일독일이 상속/계승받은 개념(‘Erblast’는 독일어로 상속 또는 유산에 해당)으로 보아 이를 변제하기 위한 목적의 기금이므로 본 보고서에서는 “상속부채변제기금”으로 칭함.

<sup>60</sup> 이중 800억 DM은 과거 동독 부채로서, “상속부채”의 개념을 살펴보면 실제로 역사적 책임의 상속이라는 개념이 내제되어 있음을 알 수 있는데, 연방정부의 정책에 의해 발생한 부채가 아닌 독일민주공화국(구동독)에 기반을 둔 특별한 부채를 뜻함.

<sup>61</sup> 통일부(2010), 앞의 책, pp.122~123 및 p.217.

대출청산기금<sup>62</sup>은 통일기금과 마찬가지로 1990년 통일협상을 통해 신설된 기금으로서, 특히 구동독의 공공부채와 해외부채 그리고 통화교환으로 인해 발생한 보상요구 등이 포함되어 있었다. 동 기금은 통일조약 제23조에 따라 1993년 12월 31일까지 관련 부채를 상환하도록 규정되었으나, 연방 건전화프로그램과 함께 2014년 말까지 그 기간이 연장되었다. 대출청산기금의 규모는 연방정부의 평가에 따르면 통일조약 제23조에 따라 1993년까지 기금이 운영될 경우 총 1,410억 DM에 달할 것으로 추정되었고, 관련 이자 지출액은 1991년 22억 DM을 시작으로 1992년 153억 DM, 1993년 134억 DM으로 추정되었다. 통일조약에 따라 대출청산기금의 이자지출은 연방과 신탁청이 절반씩을 부담하는데, 신연방을 통한 이자지출 부담액은 이전지출을 구성하고 신탁청을 통한 이자지출 부담액은 간접적 이전에 해당하는 것으로 보고되고 있다.

상속부채변제기금의 초기 부채는 4,000억 DM(1,710억 유로)으로 동 금액은 관련 법에 의해 연방이 단독으로 기금의 초기 부채에 대한 이자비용과 상환비용을 부담하며, 35억 유로가 넘는 연방은행 흑자액은 상속부채변제기금에 직접적으로 지급되도록 규정되었다.<sup>63</sup>

연방의 자금으로만 상환을 실시한 기간이 초반의 30년 정도로 산정되었지만, 이러한 산정에는 상환 기간과 과정을 명확히 평가할 수 없는 불확실성이 포함되어 있다. 다양한 가정하의 모의산정에 따르면 상속부채변제기금은 2022년도, 즉 28년 동안 운영된 후에 해체될 수 있을 것으로 전망되고 있다.<sup>64</sup> 1997년에 학교, 문화, 청소년의 집(Jugendhaus) 등 구동독의 사회시설로 부터의 부채 약 43억 유로가 이전되었다. 이 시설들은 동독에서 부분적으로 대출을 통해 재정을 조달받고 있었으나, 1998년부터는 과거부채지원법에 따라 동독 연방주의 추가적인 재정이 상속부채변제기금으로 이전지급되었다.

<sup>62</sup> 통일부(2010), 앞의 책, p.123 및 p.197.

<sup>63</sup> 상속부채변제기금 설치법 제6조.

<sup>64</sup> Bundesministerium der Finanzen 1997: 71.

## 통일비용과 재정정책의 함의

### 제1절 통일비용과 국가 부채

통일 이전 독일은 1980년대 중반까지는 재정긴축을 통해 재정수지를 크게 개선시킨 상황이었다. 그러나 독일통일 이후 경제통합에 따른 구동독지역에 대한 재정수요 급증으로 인해 재정악화 현상이 나타나기 시작했다. 통일 후 구동독지역에 대한 이전지출은 독일전체 GDP의 3~4%, 구동독지역 GDP의 50%에 이르렀고, 이전지출의 절반 이상은 사회보장지출에 소요되고 나머지는 사회간접자본시설 등 투자촉진에 사용되었다. 이로 인해 일반정부의 재정수지는 적자로 반전하였고, 공공부문 부채는 통일 전 1988년 9,030억 DM에서 1994년에는 1조 6,547억 DM으로 급증하였다.<sup>65</sup>

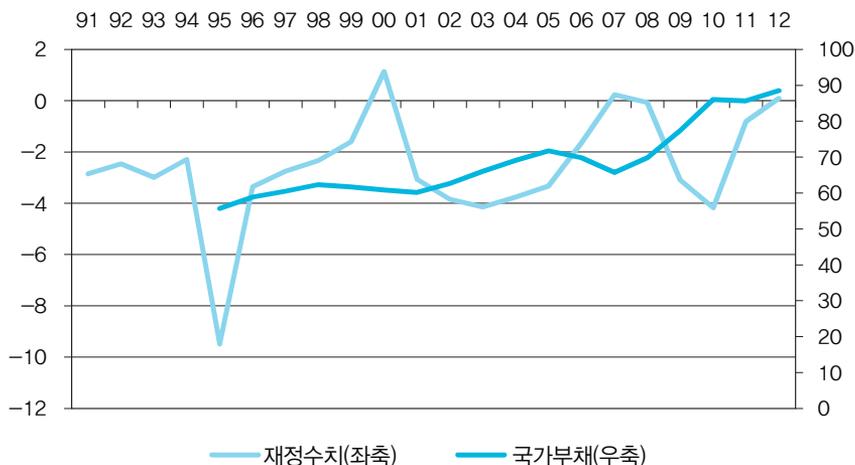
다음 <그림 1-7>은 통일 이후 독일 일반정부의 GDP 대비 순차입, 즉 재정수지와 국가부채 비율의 추세를 보여주고 있다. 우선 재정수지는 통일 이후 2000년대 초반까지는 적자폭이 매년 2~3% 수준에서 유지되었으며, 특히 예산 외로 운영되던 신탁청 사업의 부채 등이 예산으로 포함된 1995년에는 재정수지 적자가 10% 가까이 급증하였음을 알 수 있다. 이에 따라 국가부채 수준도 크게 증가하였는데 1991년 약 40% 수준이던 국가부채 수준은 1994

<sup>65</sup> 고영선, “독일: 통일 후의 재정개혁”, KDI정책포럼, 제98호, 1996.1.9. p.2.

년 약 50%, 그리고 1997년에는 약 60% 수준까지 빠르게 증가한 것을 알 수 있다. 이후 60%를 전후로 유지되다가 2008년 세계경제 위기 이후 80% 수준으로 가파르게 증가하였음을 알 수 있다.

그러나 한편으로는 이러한 통일독일의 재정운영이 지나치게 확장적인 정책이었는지 여부와 그 결과적 현상으로서 국가부채 비율이 과도하게 높아진 것은 아닌지를 판단할 필요성도 제기될 수 있을 것이다. 따라서 독일의 재정상태 수준을 살펴보기 위해 다른 나라들과의 재정상황과 이를 비교할 필요가 있다. <그림 1-8>과 <그림 1-9>는 일반정부의 GDP 대비 순차입 비율과 국가부채 비율의 변화를 프랑스와 영국과 비교하여 보여주고 있다. 이들 그림을 통해 1990년대 초반 독일의 재정수지 적자규모는 프랑스나 영국에 비해 오히려 낮은 것으로 나타나고 있다는 점을 발견할 수 있다. 이는 통일을 추진함에 있어 막대한 규모의 통일비용이 소요되었음에도 불구하고 독일이 상대적으로 건전한 재정운영을 했다는 것을 의미하는 것이다.

그림 1-7> 독일의 재정수지 및 국가부채(GDP 대비 비율) 추이



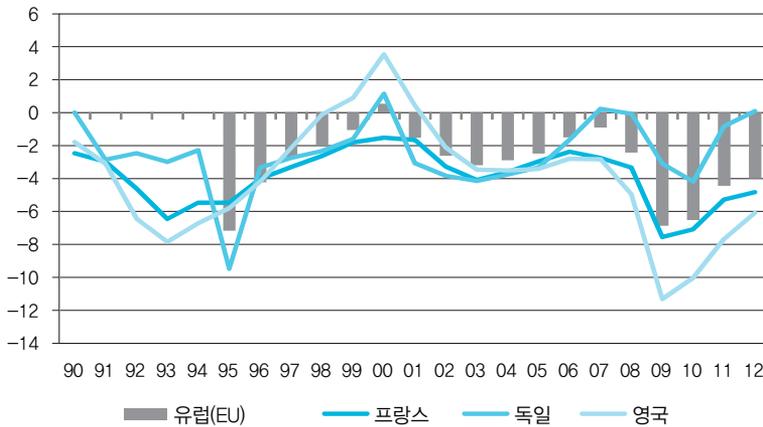
자료: National Accounts at a Glance-2014, OECD.Stat.

1993년 유럽연합의 출범으로 체결된 1992년 마스트리히트(Maastricht)

조약은 유럽연합의 역내 재정건전성 유지를 위해 재정적자 3%와 부채비율 60% 기준을 제시하고 있는데, 재정정책적인 측면에서 볼 때 독일이 이러한 기준을 충족하기 위한 노력을 기울인 결과라는 점으로 해석할 수도 있을 것이다. 이는 유럽연합 역내 국가의 일반정부 GDP 대비 순차입 비율을 기준으로 살펴볼 경우 더욱 분명하게 확인할 수 있는데, 독일의 경우 유럽연합의 통계가 생산되기 시작한 1995년 시점부터 유럽연합 수준에 동조화하는 형태로 나타나고 있으며, 2007년 이후로는 유럽연합 평균은 물론이고 프랑스와 영국보다도 개선된 상태를 보여주고 있다.

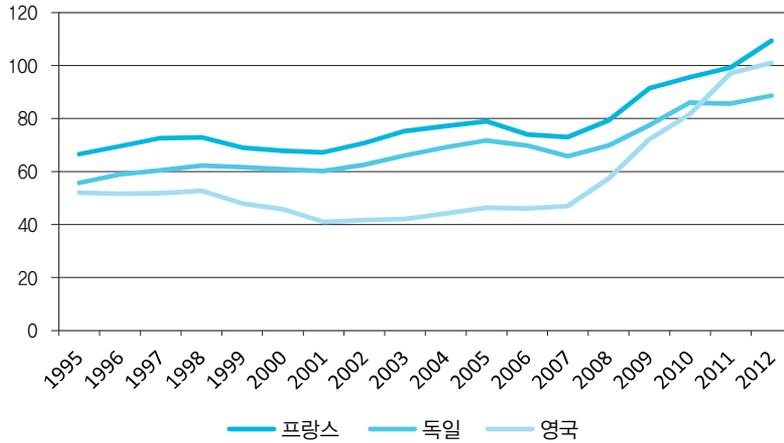
물론 1995년의 경우 9.5% 수준의 큰 규모의 재정수지 적자가 나타나는 것이 발견되는데, 이는 통일 과정 이행을 위해 많은 공적비용이 소요된 신탁청 등의 사업이 예산 외로 수행되어 오다가 예산 내로 편입된 것에 따른 영향인 것으로 풀이된다.

그림 1-8) 일반정부 순차입(GDP 대비 비율) 국가 비교



자료: National Accounts at a Glance-2014, OECD.Stat.

그림 1-9) 일반정부 부채(GDP 대비 비율) 국가 비교



자료: National Accounts at a Glance-2014, OECD,Stat.

## 제2절 통일과 경제성장

다음 <그림 1-10>은 독일의 경제지표 중 경제성장과 실업률의 장기 추이를 보여주고 있다. 통일 이전 시기인 1980년대 말에 독일경제는 4~5% 수준의 견실한 성장세과 함께 실업률도 하향 추세를 보이고 있었고, 통일 직후 1991년까지도 이러한 견실한 경제성장과 낮은 실업률, 그리고 40%대의 국가채무 규모라는 매우 양호한 상태가 유지되고 있었다.

그림 1-10) 독일 경제지표 추이(1990~2015)



그러나 통일 이후 이러한 추세는 크게 다른 모습으로 변화하게 된다. 1992년 경기가 급감하였고 1993년 -1.0%의 성장률을 보이는 등 1990년대 말 까지 2%, 그리고 2000년대 초반에는 1% 수준의 낮은 성장률을 보이게 되었다. 2000년대 후반에는 다시 3% 수준의 성장률을 회복하였으나 2008년 경제위기로 다시 하락하였다가 최근 회복하는 모습을 보이고 있다. 실업률의 경우 1993년 8%, 그리고 1990년대 후반에는 10% 수준까지 상승하게 된다.

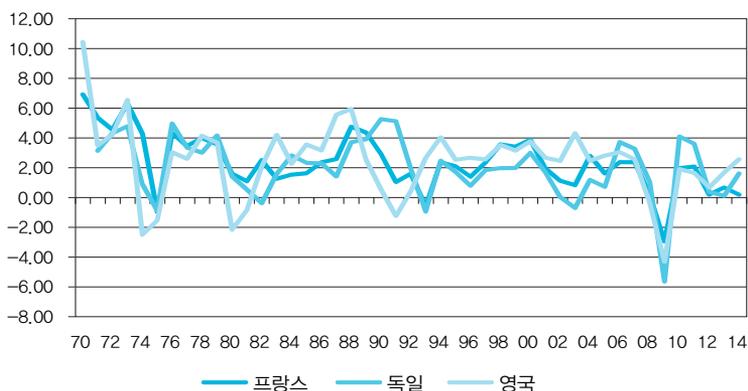
통일 초반의 낮은 성장률과 실업률 상승은 구동독지역의 낮은 생산성과 함께 1:1 화폐통합에 따라 동독기업의 경쟁력이 저하되고, 신탁청 활동 등을 통해 뒤이어 수행된 동독기업의 매각과 청산 등으로 인해 구동독지역의 실업이 크게 증가한 것을 중요한 원인의 하나로 볼 수 있다. 특히 1:1 화폐통합과 막대한 투자로 인해 돈이 많이 풀리게 되자 독일중앙은행은 인플레이션을 막기 위해 통일 이후 2년 간 10차례나 금리를 인상하는 등 고금리정책을 유지하였고, 이에 따라 경기가 위축되는 결과가 초래되었던 것이다.

한편 이러한 독일의 고금리 정책은 다른 유럽 국가들에게도 많은 영향을 미치게 된다. 독일의 고금리 정책으로 인하여 다른 유럽 국가들도 각국의 통화

상호 간 환율을 일정 범위 내에서 변동되도록 조정하기 위한 유럽환율메커니즘(European Exchange Rate Mechanism: ERM) 체계하에서 자본유출을 방지하고 자국의 통화가치를 지키기 위해 덩달아 금리를 인상할 수밖에 없었고 이는 유럽경제에 큰 타격을 주었던 것이다. 특히 영국과 프랑스, 이태리 등 높은 실업률 등 경제 환경이 좋지 않았던 나라들의 타격은 매우 큰 것이었다.<sup>66</sup>

〈그림 1-11〉은 독일의 경제상황을 영국과 프랑스와 비교하여 보여주고 있다. 독일은 통일 직전까지는 다른 두 나라에 비해서 높은 경제성장률을 시현하였으나, 1992년 이후 2000년대 중반까지 프랑스나 영국에 비해 지속적으로 낮은 성장률을 보이는 것으로 변화하였음을 알 수 있다. 이러한 경제 및 재정 악화 상황에 대해서 독일은 1990년대 후반 소위 ‘유럽의 병자(the sick man of the Europe)’로 지칭되었던 것이다. 그러나 2000년대 후반 이후 독일은 매우 좋은 경제성과를 보여주고 세계경제 위기를 다른 나라들에 비해 성공적으로 극복하여 이제는 ‘the healthy man of Europe’이라고 불리고 있다.

그림 1-11) 경제성장률 국제 비교 추이(1970~2015)



자료: World Bank, World Development Indicators

<sup>66</sup> 당시 영국의 파운드화가 고평가되어 있다고 여긴 조지 소로스의 퀴텀펀드 등 헤지펀드들은 파운드화를 투매하면서 공격하였는데, 투매된 물량을 매수하면서 파운드화를 방어하기 위하여 막대한 외환보유고를 투입한 영란은행의 노력은 실패하게 되었음. 영국은 1992년 9월 16일 ERM 탈퇴를 선언하였고 이를 계기로 ERM 체제는 붕괴되었음.



이러한 독일의 경제성과에 대해서 여러 해석이 가능할 것이다. 독일통일은 구동독지역의 재건에 막대한 재정수요를 야기하였으며, 그에 따라 국가부채가 큰 폭으로 증가하였다. 그러나 이러한 막대한 재원의 투입에도 불구하고 기대했던 빠른 경제성장은 이루어지지 못했으며, 구동독지역의 낮은 생산성으로 기업들이 도산하고 또 1:1 화폐통합 등의 영향으로 많은 실업이 발생하는 등 독일경제는 부진을 면치 못했던 것이다. 일부 분석들은 이러한 경제악화의 한 원인을 영국이나 미국 등과 달리 독일 재정운영이 오히려 지나치게 긴축적이었다는 점을 지적하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 비록 많은 재정투입이 이루어졌지만 프랑스나 영국 등 다른 나라에 비해서는 상대적인 재정긴축이 유지되었다는 것이다.

이러한 독일경제가 2000년대 후반 이후 다른 나라들에 비해서 건설한 성장세를 유지하고 특히 세계경제 위기와 이후의 유럽경제 위기를 가장 성공적으로 극복하며 ‘유럽의 healthy man’으로 일컬어지는 요인이 무엇인지는 명확하게 분석되고 있지 않고 있다. 1990년의 통일, 1993년의 유럽통합, 2002년 유로화 유통, 2003년 이후 이루어진 하르츠 개혁을 통한 노동시장 개혁 등 여러 요인들을 생각할 수 있으며 이들 요인들이 복합적으로 작용하였다고 할 것이다.

## 제5장

## 결론 및 정책적 시사점

## 제1절 개관

독일통일은 분명 초반에는 구동독지역의 경제재건과 서독지역과 같은 수준의 각종 사회보장제도의 적용, 그리고 1:1 화폐통합 등에 필요한 막대한 재원조달로 인하여 경제와 재정에 어려움이 야기되었던 것이 사실이다. 그러나 구동독지역의 사회, 경제적인 통합이 진전되고 풍부한 노동력이 확보되며 시장이 확대됨으로써, 통일독일의 경제 활력은 더욱 높아졌고 유럽의 리더로서 독일의 역할은 더욱 강화되고 있다. 하르츠 개혁과 대연정과 같은 노동과 정치분야에서의 내부적인 개혁과 타협은 물론 유럽통합과 유로화 도입이라는 외부적 환경변화는 이러한 통일의 경제적 효과를 더욱 상승시키는 효과를 만들어 냈다고 할 것이다.

독일 학자들에게 ‘통일에 대한 비용-편익분석을 실시해 본 적이 있는가?’라는 질문에 대해서 거의 예외 없이 돌아오는 답변은 ‘그것을 왜 하느냐’라는 것이었다. 통일의 효과가 엄청나게 큰 것이 자명한데 무엇 때문에 그것을 해야 하는가라는 반응일 것이다. 우리의 경우에도 통일은 대박이 분명하다. 통일은 우리에게 엄청난 경제적 효과는 물론 정치·사회·군사·문화 등 모든 측면에서 우리의 국력이 크게 높아지는 계기가 될 것이다.

그러나 독일통일의 경험은 우리에게 많은 시사점을 제시해준다. 장기적으로 통일은 대박이라 하더라도 통일에 따른 국가통합이 이루어지는 과정에서 단기적으로 많은 비용과 혼란이 초래된다. 따라서 치밀한 계획과 적절한 준비가 이루어지지 않은 상태로 통일이 이루어지는 경우 불필요한 사회·경제적 비용이 많이 발생하고 통일의 효과도 충분히 발휘될 수 없는 위험이 상존하는 것이다.

통일비용에 대한 재원조달이라는 관점에서 독일의 경험은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 통일 이후 20년 동안 구동독지역에 배분된 지원 금액은 물론 통일비용이 개념이나 추정기관에 따라 차이가 있지만 대략 독일의 1년 GDP 수준으로 매년 GDP의 4-5%가 소요된 것으로 추정되고 있다. 이러한 부담수준은 IMF 경제위기와 2008년 경제위기 당시 우리나라 재정수지 적자의 최대치가 각각 5%와 5.1%였다는 점을 고려한다면 장기간 지속하기에는 매우 큰 부담으로 작용하는 것이다. 따라서 통일비용의 재원조달 방안을 단기적인 기간과 중장기적 기간으로 구분하여 적절한 계획을 수립할 필요가 있을 것이다. 특히 우리의 경우 남북한 간의 인구나 소득수준의 격차가 독일보다 크기 때문에 통일비용도 더 많이 소요될 것으로 예측된다는 점에서 합리적인 지출 수준과 재원조달 계획을 수립하는 것은 더욱 중요할 것이다.

둘째, 비록 중장기적 측면에서 통일은 우리에게 큰 축복이라고 할 수 있지만 특히 통일 직후 단기적인 기간 동안 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인지에 대한 면밀한 관심이 필요하다. 독일의 경우 세금 인상보다는 상당부분 자본시장에서의 차입에 의존하였다. 우리의 경우 국제자본시장에서의 신용도나 조달능력 등 제반 측면에서 과연 통일 초기 일시적으로 크게 소요될 것으로 예상되는 재원을 적기에 그리고 적은 비용으로 조달할 수 있을지의 신용 확보를 위한 준비가 필요할 것이다.

셋째, 재원을 조달하고 지출하는데 있어 독일은 초기에는 통일기금이라는 별도의 지원체계를 활용하고 이후에는 기존의 주 간 재정조정체계를 활

용하였다. 우리의 경우에도 지방교부세와 국고보조금 등 지방자치단체 간 재정조정과 지원을 위한 시스템이 운용되고 있다는 점에서 시스템의 선택에 대한 고려가 필요하다.

넷째, 공공재원 확보라는 측면에서 그 수단은 크게 조세와 차입 등으로 구분할 수 있다. 우리의 경우에는 이외에도 부담금 등 각종 준조세 등도 주요한 재원확보 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

이하에서는 위의 셋째와 넷째를 중심으로 보다 자세하게 논의한다.

## 제2절 통일재원 확보와 지출을 위한 시스템: 통일기금과 지방재정 조정제도

우리나라의 지방자치단체 간 재정조정제도는 1960년대부터 운영되어 온 지방교부세 제고를 근간으로 한다. <부록 2>에 제시된 바와 같이 지방교부세는 보통교부세와 특별교부세로 구분되는데, 전자의 경우 지방자치단체로 하여금 그 주민들에게 반드시 필요한, 소위 national minimum 수준의 지방 공공서비스를 제공할 수 있도록 하는데 필요한 재원을 확보할 수 있도록 하기 위한 제도이다. 자치단체 간 보통교부세의 배분은 표준적인 지방공공서비스 제공에 필요한 재정수요를 자치단체의 재정수입으로 충당할 수 없는 부분, 소위 재정부족액을 기준으로 이루어진다.

현재 전체 조세 중 지방세 비중이 20% 수준에 불과하기 때문에 많은 자치단체들의 경우 그 지방세 수입으로는 인건비도 해결할 수 없는 경우가 많아서 지방교부세에 의존하는 정도가 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 상황에서 통일 이후 북한지역이 바로 이 보통교부세 배분 틀에 포함되는 경우 기존 자치단체들에 미치는 영향은 매우 크게 나타날 것으로 추정된다. 물론 통일 이후에는 현재 내국세의 19.24% 등으로 설정된 지방교부세에 배분되는 총재원의 크기나 배분공식을 조정하는 방식을 고려할 수도 있겠지만 다른



자치단체에 미치는 영향은 상당하게 될 것이다. 이러한 점에서 통일 초기에는 보통교부세가 아닌 별도의 특정지원방식을 설정할 필요가 있다.

그러한 특정방식으로는 독일의 통일기금과 같은 별도의 기금을 설정하는 방안, 특별회계를 설치하는 방안, 지방교부세 내의 특별교부세 제도를 활용하는 방안, 그리고 국고보조금을 활용하는 방안 등 여러 방안들을 단독으로 또는 복합적으로 활용하는 방안들을 고려할 수 있을 것이다. 각 제도 별로 나름대로의 장단점이 있다고 할 수 있는데, 새로 편입되는 북한지역에서는 매우 다양한 사업들이 시행될 것이라는 점, 단년도 예산보다는 다년도의 시계에서 사업이 이루어질 필요가 있다는 점, 조세수입만이 아니라 다양한 형태의 재원을 수용할 수 있어야 한다는 점 등 제반 요인을 고려할 때 기금의 형태가 바람직할 것으로 여겨진다.

한편 기금을 활용하는 경우 사전적으로 조성할 필요가 있는지 여부가 쟁점이 될 수 있다. 물론 막상 통일이 실현된 이후 막대한 재원을 조성하는 것은 경제나 재정운영에 상당한 어려움을 야기할 개연성이 높다. 그러나 사전적으로 큰 규모의 기금을 조성하는 것도 과연 통일이 이루어지는 시점이 불확실한 상황에서 언제, 어느 규모로 조성해야 하는지에 대한 논란과 함께 과도한 축적이 사전적으로 이루어지는 경우 경제를 위축시키는 효과가 발생할 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 기본적으로 통일 이전 경제협력단계에서 이루어질 수 있는 북한에 대한 인도적이고 협력적인 지원을 위해서는 남북협력기금이 주된 역할을 담당하게 될 것이며 사업의 확대에 따라 남북협력기금을 확대할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 한편 사업이 확대되는 경우 일반회계로부터의 지원을 확대하거나 필요한 경우 다른 기금을 활용하는 방안들이 모색될 수 있을 것이다.

### 제3절 재원조달의 수단

재원조달의 방식으로써 조세와 국채발행을 통한 차입이 핵심수단이 될 것이라는 점은 논란의 여지가 없다. 물론 이 이외에도 민간투자는 물론 부담금, 국제공적자금 등 다양한 수단들이 고려될 수 있는데, 기본적으로 재원이 소요되는 통일의 단계 및 그 용도 등에 따라 적절한 재원조달 방식이 필요할 것이다. 기본적으로 인프라에 대한 투자 등 자본적 지출은 국내외로부터의 차입을 통한 자금을 활용하는 반면 기초생활보장이나 교육, 의료, 기타 공공서비스 공급 등을 위한 경상적 지출의 경우 조세를 통한 재원조달이 타당할 것이다. 한편 중장기적으로 통일에 따른 경제통합 등이 안정화 단계에 이른 이후에는 자산의 매각을 통해서 차입을 상환하고 조세부담의 완화를 추진할 수 있을 것이다.

조세의 경우 우선 국민들이 부담할 수 있는 조세부담에 대한 한계를 인식할 필요가 있다. 비록 통일의 필요성과 당위성을 인정한다고 하더라도 그 부담을 감내할 수 있는 수준에는 일정한 한계가 존재하는 것이다. 특히 심각한 저출산·고령화라는 인구구조의 변화 속에서 크게 증가하고 있는 복지 지출에 따른 국민 부담을 고려할 필요가 있다. 기본적으로 독일의 경우와 같이 통일 이후 20여 년 이상 매년 GDP의 4~5% 수준의 통일비용 부담이 필요하다고 가정할 때 그 절반인 2~3% 이상을 조세부담의 인상을 통해 조달하는 것은 매우 어려울 것이다.

어떤 세원을 통해 재원을 확보할 것인지는 세입의 확보가능성과 함께 통일에 따른 편익과의 연계성, 그리고 경제적 효과 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것이다. 한국조세연구원(2010)은 세수입 확보, 경제성장에 미치는 효과, 수이자 부담원칙, 그리고 정치적 수용가능성 등 제반 기준에 따라 통일재원으로서 소득세와 법인세, 부가가치세를 평가하여 <표 1-12>와 같이 요약하고 있다. 통일재원으로서 세목별 특성비교의 결과를 보면 세입조달

의 기능적 측면이나 경제성장에 미치는 부정적 효과가 적다는 측면에서는 부가가치세가 가장 우수한 세목으로 평가되었지만, 동시에 정치적 수용가능성은 가장 낮은 세목으로 평가되었다. 법인세의 경우 수익자 부담원칙이나 정치적 수용가능성 측면에서는 가장 우위를 보이는 세목으로 평가되었지만, 경제성장에 미치는 영향의 측면에 있어서는 가장 부정적인 세목으로 평가되었다. 소득세의 경우에는 세 가지 검토 기준에서 모두 부가가치세와 법인세의 중간 수준으로 평가되었다.

표 1-12) 통일재원으로서 세목별 특성비교

세 목	5% 인상시 세수입(조원)	경제성장에 미치는 영향	수익자 부담원칙	정치적 수용가능성
소득세	1.72	(2)	(2)	(2)
법인세	1.77	(3)	(1)	(1)
부가가치세	2.35	(1)	(2)	(3)

주: (1) 낮음, (2) 중간, (3) 높음

자료: 한국조세연구원(2010), 원운희·윤덕룡(2014)에서 재인용

독일의 경우에도 소득세와 법인세의 7.5%(현재는 5.5%)로 연대세가 부과되었고, 부가가치세의 경우 주 간 재정조정제도에 있어 연방과 주정부 간의 재원조정 수단으로서 통일 이후 그 배분비율을 조정하는 등 통일의 재원조달 수단으로서 중요한 역할을 담당하였다. 우리나라의 경우 우선적으로 법인세가 고려될 수 있다. 이는 북한지역의 재건사업에 많은 기업들이 참여하게 될 것이며 그에 따른 수익의 일부를 환원한다는 차원에서 논의될 수 있을 것이다. 물론 법인세 인상이 기업의 투자 등에 미치는 경제적 효과에 대한 면밀한 검토가 전제되어야 할 것이다. 소득과세 전체로는 연대(solidarity)의 관점에서 통일비용의 일부를 부담할 필요가 있다. 부가가치세는 현재 10%가 세율로 부과되고 있는데, 유럽의 대부분 국가들에서 18~19%가 적용된다는 점을 고려한다면 통일재원으로서 부가가치세의 역할을 기대할 수 있다. 일부 정치권 등에서 부족한 복지재원을 마련하기 위하여 부가가치세를 인상하는

방안을 제시하기도 하지만 통일에 대비한 유보재원으로서 부가가치세의 역할을 설정할 필요가 있다고 할 것이다.

한편 우리나라의 경우 주요 선진국들과는 달리 부담금 등과 같은 다양한 형태의 준조세들을 운용하고 있다는 특징을 가지고 있다. 이들 부담금<sup>67</sup>은 그 부담과 지출이 연계되지 않는 일반재원으로서의 조세와 일대 일의 대응관계가 존재하는 가격적 성격의 공공요금이나 사용자 가격의 중간적 성격을 가진다. 즉 이들은 기본적으로 특정한 공익사업과 관련하여 관련되는 수익자 또는 원인자들의 부담원칙을 적용하여 부과한다는 특징을 가지는 것이다. 통일재원 조달과 관련해서 북한지역에서의 각종 개발사업 참여나 토지이용 등 다양한 요인과 연계된 준조세도 통일재원의 하나로서 활용할 수 있을 것이다.

통일 초기에는 단기간에 큰 규모의 재원이 필요하며 따라서 큰 규모의 국채발행이 필요하게 될 것이다. 이러한 국채발행 상황은 자본시장에 많은 영향을 미치게 될 것이며 이자율의 변화를 통해서 추가적인 부담을 야기할 수 있다. 결국 차입의 핵심은 대규모의 재원이 필요하게 되는 통일 초기에 환율이나 이자율의 큰 변화 없이 얼마나 성공적으로 발행할 수 있을 것인가에 있다고 할 것이다. 북한지역은 남한 및 일본과 중국, 러시아를 연결하는 유리한 지리적 입지를 갖추고 있을뿐 아니라 풍부한 지하자원을 보유하고 있다는 점에서 통일 이후 국제금융시장에서 직접투자는 물론 채권을 발행하거나 차관을 유지하는데 있어 좋은 환경을 가지게 될 것이라는 점에서 이를 적극적으로 그리고 유리한 조건으로 활용하기 위한 전략모색이 필요할 것이다.

끝으로 비단 국내외 민간 자본시장만이 아니라 IMF는 물론 아시아개발

<sup>67</sup> 부담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계 없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다(부담금관리기본법 제2조).



은행(ADB)이나 세계은행(World Bank), 유럽부흥은행(EBRD) 등 세계 금융기구를 통해서 낮은 비용부담으로 안정적인 재원을 확보할 수 있는 방안 에 대해서도 사전적인 연구와 준비가 필요할 것이다. 이들 국제 금융기구 들은 개발도상국이나 체제전환국 등에 대한 다양한 자금지원 기능을 수행하 여 왔는데, 통일 이후 북한지역의 개발수요가 많고 또 소득수준이 낮기 때 문에 이들 국제기구의 자금지원을 받을 수 있는 가능성이 열려 있다고 할 것 이다. 예를 들어, 유럽부흥은행(EBRD)의 경우 동유럽 국가들의 체제전환이 사실상 마무리되면서 다른 후발 체제전환국들에 대한 무상지원을 제공하고 있는데, 특히 국민소득 수준에 따른 지원보다는 체제전환 및 민주화 추진국 을 지원 대상으로 삼아 차관을 제공하는 경향을 보이고 있다는 점에서 통 일한국의 북한지역에 대한 민주화 및 시장화를 위한 제반 프로젝트에 대한 자금지원을 활용할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

### <국문>

- 고영선, “독일: 통일 후의 재정개혁”, 「KDI정책포럼」 제98호, 1996.
- 국회 외교통상통일위원회, “통일 방안 연구를 위한 독일 방문 결과보고서”, 2011.
- 국회예산정책처, 「한반도 통일의 경제적 효과」, 2014.
- 기획재정부, “2011~2015 국가재정운용계획(총괄 및 총량분야)”, 2011.6.22.
- 김영윤, “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점”, 국민대학교 법학연구소, 학술발표대회 논문집, 2010.10.
- , “독일통일에서의 통일비용조달과 시사점”, 「북한법연구」 제13호, 2011.
- 김유찬, 「통일비용 및 재원조달 방안에 관한 연구」, 국회예산정책처, 2010.
- , 독일통일 전후 재정운용의 특징과 시사점, 국회예산정책처, 2014.
- 김종수, “독일 ‘통일정책’의 한국적용 의미와 방안”, 「정책연구」(2015.봄), 2015.
- 김창권, “독일 통일비용 15년 평가와 시사점”, 「통일경제」 제86호, 현대경제연구원, 2005.12.26.
- 민족통일연구원, 「화폐·경제·사회통합에 관한 조약」, 1994.9.
- 신동진, 「통일비용에 대한 기존연구 검토」, 국회예산정책처, 2011.8.
- 원윤희·윤덕룡, “통일재원 조달방안”, 한국국제경제학회 2014년도 제2차 정책토론회 자료집, 「통일을 위한 정치적·경제적 국제협력 방안의 모색」, 2014.5.22, pp.75-90.
- 원윤희, “독일의 통일비용과 재원조달 등의 경험과 한국에의 시사점”, 제4차 한독통일자문위원회 발표자료, 2014.9.17.
- 이봉기, “독일 신탁관리청의 구동독 국영기업 사유화전략 연구”, 「통일연구논총」 제6권 제1호, 1997.
- 이승현·김갑식, “통일비용: 논의의 현황과 쟁점”, 「이슈와 논점」 제101호, 국회입법조사처, 2010.8.19.
- 이영훈, “남북한 화폐경제통합의 주요 이슈 및 과제”, 「남북한 통일을 대비한 법제도적 과제」 2015년 한국세계지역학회&입법조사처 학술회의, 2015.11.10.
- 이헌대·조운수, “통일 후 독일경제의 교훈”, 「한국경제포럼」 제6권 제1호, 2013.
- 조동호, “통일비용보다 더 큰 통일편익”, 통일부 통일교육원, 2011.
- 통일부, 「독일통일 공문서(00 통일비용)」, 2010.
- , 「독일의 통일·통합 정책 연구(1.5. 통일비용과 재정정책)」, 2011.
- , 「독일의 통일·통합 정책 연구(1.6. 신탁관리청(사유화기관)과 구동독지역 재건)」, 2011.
- 한국조세재정연구원, “체제전환 및 통일국가의 국영기업 민영화 및 관리정책 전문가 면담조사 출장보고서”, 2014.



행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 통합재정개요(상)」, 2015.

#### 〈외국문헌〉

Joachim Ragnitz, “Solidarpakt II: Zweckentsprechende Mittelverwendung nicht in Sicht”, *Wirtschaft im Wandel*, 2005.

OECD, 『Revenue Statistics』, 2012.

The Federal Government Commissioner for the New Federal States, <http://www.beauftragte-neue-laender.de/>

World Bank, *World Development Indicators*.

독일 재무부, 『Annual Report of the Federal Government on the Status of German Unity in 2015』, 2015.

독일 재무부 홈페이지, <https://www.bmwi.de/>

## 〈부록 1〉 독일의 주 간 재정조정제도

독일의 주 간 재정조정제도는 아래와 같이 크게 4단계로 구분된다.

- 1 단계: 자체 세수 및 공동세(소득세, 법인세) 배분
- 2 단계: 부가가치세 배분
  - 2-1 75%는 주민수에 따라 배분
  - 2-2 25%는 세수부족 등을 기준으로 조정재원으로 배분
- 3 단계: 주 간 수평적 재원조정
  - 주별 1인당 세수를 기준으로 조정
- 4단계: 연방의 보충교부금
  - 유형 I: 열등 주의 재정능력을 평균의 97.5%까지 확충
  - 유형 II: 동등 주와 같은 특별 수요 반영

이러한 독일의 주 간 재정조정제도는 자체적인 세수배분과 연방정부의 지원 등을 바탕으로 하는 수직적인 재정조정과 함께 주 간에 수평적인 재정조정이 이루어진다는 점에 큰 특징을 가진다. 이러한 4단계의 배분단계를 연방과 주 간의 수직적 배분인지 또는 주 간의 수평적 배분인지 여부와 주 간 재정 조정의 형평화 효과가 있는지의 여부를 기준으로 구분하면 아래와 같은 표로 요약할 수 있다.

	수직적 배분	수평적 배분
형평화 효과 없음	〈1 단계〉 공동세 배분  〈2-1 단계〉 부가가치세의 인구비례 배분 (부가가치세 배분액의 최소 75%)	

<p>형평화 효과 존재</p>	<p>&lt;4 단계&gt; 추가적인 형평화 및 특별지역(신연방주)을 위한 추가적인 연방보충교부금 교부</p>	<p>&lt;2-2 단계&gt; 부가가치세 배분액의 최대 25%를 세수부족 주에 배분</p> <p>&lt;3 단계&gt; 주 간의 1인당 세입의 형평화를 위한 수평적 배분</p>
------------------	---	---

한편 제1차 연대협약을 통해서 5개 신연방주가 이러한 재정조정제도의 틀 속으로 편입되었으며 또한 제4단계의 연방보충교부금을 통해서 추가적인 재원 확보가 가능해진 것이다. 이하에서는 각 단계별로 그 내용을 자세히 살펴본다.

### <제1단계> 자체 세수 및 공동세(소득세, 법인세) 배분

독일의 조세는 세수의 귀속주체에 따라 EU세, 공동세, 연방세, 주세, 지방세로 구분된다. 재정조정 1단계는 각 세목들의 귀속주체에 따라 세목별로 배분이 이루어지는 것을 의미하는데 정부 주체별 세목은 아래 표와 같다.

	공동세	연방세	주세	지방세
세목	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득세</li> <li>- 법인세</li> <li>- 부가가치세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연대부가금</li> <li>- 개별소비세 (석유, 담배, 커피, 주류 등)</li> <li>- 보험세</li> <li>- 관세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상속세/증여세</li> <li>- 부동산거래세</li> <li>- 자동차세</li> <li>- 경주도박세, 복권세</li> <li>- 맥주세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 영업세 (trade tax)</li> <li>- 부동산세</li> <li>- 지방소비세</li> </ul>
세수 비중 (%)	68.6	18.6	4.6	8.2

주: 세수비중은 2005년 기준임

한편 공동세는 용어 그대로 연방과 지방정부가 공동으로 사용하는 세목이다. 소득세와 법인세, 부가가치세가 그에 해당하는데, 소득세와 법인세는 기본법에 따라 연방과 주에 동일한 비율로 배분하며, 지방정부에 대한 배분

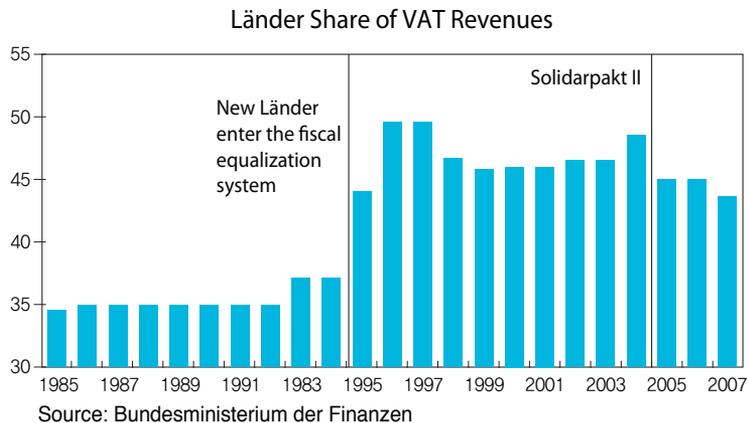
비율은 법과 상원 동의에 따라 결정된다. 2012년 현재 소득세와 법인세의 정부 간 배분비율은 아래 표와 같다.

2003 배분비율	연방	주	지방
소득세	42.5 %	42.5 %	15 %
법인세	50 %	50 %	-
이자수입배분	44 %	44 %	12 %
영업세	14.8 %	7.7%	77.5 %

### 〈제2단계〉 부가가치세 배분

다음 단계는 부가가치세를 배분하는 것인데, 연방과 주에 대한 배분비율은 기본법에서 연방과 주의 필수적 지출수요와 세입 등을 고려하여 배분하도록 규정하고 있다. 구체적인 내용은 연방법을 통해 1~3년 기한으로 규정하고 있는데 이는 연방과 주 간 자원배분의 신속적 조정역할을 기하기 위한 것이다.

1995년 제1차 연대협약에 의해 동독주가 재정조정의 배분시스템에 편입되면서 주의 배분비율이 37%에서 44%로 크게 인상되었고 1996년에는 50%에 육박하는 비율로 인상되었는데, 2005년 제2차 연대협약에 의해서 다시 하락하여 2007년의 경우 43.5%가 주에 배분되고 있다. 아래 그림은 부가가치세의 주에 대한 배분비율의 추세를 보여주고 있다.





한편 기본법에 따라 주에 배분된 부가가치세 세수의 적어도 75%는 주민 수에 따라, 나머지 25%는 조정재원으로 1인당 세수 부족 정도 등을 기준으로 배분하게 된다.

### 〈제3단계〉 주 간 수평적 자원조정

세 번째 단계는 주 간에 수평적인 자원조정이 이루어지는데, 중앙정부가 지방으로 이전하는 수직적인 재정조정만 이루어지는 우리나라에 비해서 독특한 측면이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 배분의 기준이 되는 형평기준(equalization indicator)은 기본적으로 1인당 세입액이 이용된다. 즉 각 주의 인구 수에 전체 주 평균 1인당 세입액을 주세와 산하 지방자치단체 세수 50%를 기준으로 계산하게 되는데 이때 함부르크와 브레멘, 베를린 등 대도시 주는 인구 수를 1.35배로 계산하며 인구밀도가 높은 비도시 주는 6% 추가하게 된다. 이는 대도시의 경우 주변지역에서 통근 등을 통한 유동인구가 많이 유입되어 공공서비스 수요를 야기하기 때문에 그에 따른 재정수요를 반영하기 위한 것이다.

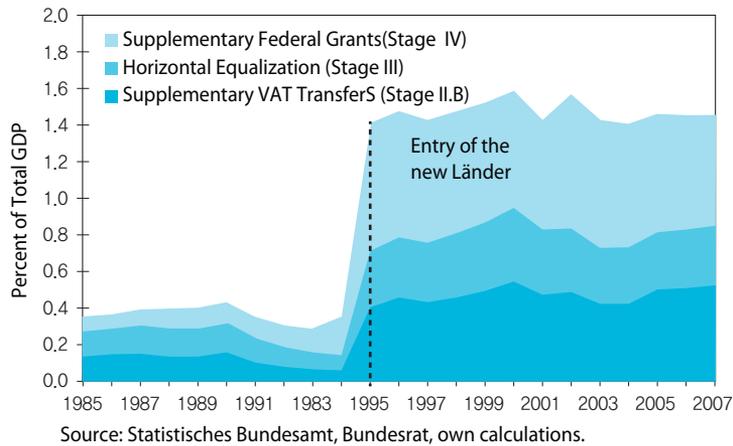
이러한 계산을 통해서 평균 세입액에 미달하는 수혜 주는 전체 평균의 95%에 이르도록 배분액이 결정되며, 재원을 분담하는 교부 주정부는 그 비율이 평균의 100% 이하로 떨어지지 않도록 조정하게 된다. 한편 2005년 개편 이후에는 수혜 주의 경우 평균의 91%까지 조정이 이루어지며, 주 산하의 지방자치단체 지방세 편입비율은 64%로 인상되었다.

### 〈제4단계〉 연방의 보충교부금

이상의 3단계 이후에도 재정이 열악한 주에 대해서는 연방정부의 추가적인 보충교부금 지원이 이루어진다. 지원대상은 두 가지 유형으로 구분되는데 우선 유형 I의 경우 재정이 열악한 주의 재정능력을 주 평균 세입액의 97.5%까지 확충하게 된다. 유형 II의 경우 동독지역 신연방주에 대한 특별 수요를

반영하는 것이다.

한편 2005년까지 브레멘 등 부채비율이 높은 주에 대한 별도의 구제지원 정책(bail-out transfer)이 시행되었다. 브레멘 등 2개 주가 자신들의 높은 부채비율은 자신들이 통제할 수 없는 경기변동으로 인한 것으로서 이것이 해결되지 않으면 헌법이 부여한 기능을 충실히 수행할 수 없기 때문에 연방의 지원이 필요하다는 점을 헌법재판소에 제소하였고 1992년 헌재는 이들에 유리한 결정을 하였던 것이다.



동독지역 신연방주의 재정조정제도 편입으로 주정부 간의 재원배분은 물론 전체적인 재정조정 규모도 크게 증가하였다. 위의 그림은 각 항목별 조정재원의 변화를 보여주고 있는데 1994년까지 형평화 효과가 반영되는 2-2단계 이후의 총 조정재원의 규모는 GDP의 0.4% 미만이었으나 1995년 이후 그 비율은 1.5% 수준까지 증가하였음을 보여주고 있다. 또한 3가지의 재정조정 단계 중에서 조정재원의 규모는 제4단계의 연방보충보조금이 가장 크다는 점을 알 수 있다.



## 〈부록 2〉 우리나라의 지방재정조정제도

우리나라의 지방재정조정제도는 중앙정부가 지방자치단체들을 대상으로 운영하는 제도로써 지방교부세와 국고보조금이 있으며, 광역자치단체에 의한 기초자치단체 간의 재정조정제도로써 서울특별시와 광역시의 관할 자치구 간 재정조정을 위한 조정교부금, 도에서 관할 시·군 간 재정조정을 위한 재정보전금으로 구분할 수 있다. 한편 교육재정의 경우 중앙정부는 지방교육 재정교부금을 각 교육자치단체에 배분하고 있다.

### 1. 국가에 의한 지방자치단체 간의 재정조정제도

지방교부세는 지역 간의 재정력 격차를 해소하고 지방재정의 균형을 위하여 1962년부터 시행되어 오고 있는 지방재정조정제도로써, 국세 중 일정액(내국세의 19.24%)과 종합부동산세 전액 및 담배에 부과하는 개별소비세액의 20%를 합한 금액이다. 2015년 예산은 34.9조원이다.

지방교부세는 정률교부세(보통교부세<sup>68</sup>, 특별교부세), 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분할 수 있다. 정률교부세는 국세의 19.24% 재원으로 하며, 보통교부세와 특별교부세로 구성된다. 보통교부세는 자치단체 상호 간 재정력 격차를 완화하고 세원배분 불균형을 보완하기 위한 제도로써, 지방자치단체가 기본적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해서 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대해서 그 재정부족액을 기초로 재원이 이전된다. 여기서 기준재정수요액이란 지방자치단체가 기본적인 행정수요를 충족하는데 필요한 소요재원을 의미한다. 특별교부세는 보통교부세의 기준재정수요액이나 기준재정수입액 산정시 반영할 수 없는 개별자치단체의 구체적인 사정을 반영하는 것으로서, 보통교부세를 보완하여 지방교부세 전

.....  
<sup>68</sup> 분권교부세는 2015년부터 보통교부세에 통합됨

체로서 현실적 타당성을 확보하기 위한 제도이다. 특별교부세는 예상치 못한 재정수요에 대응하기 위한 재원이다. 부동산 교부세는 부동산투기 억제에 따른 종합부동산세 도입에 따른 재원감소분 보전 및 지역균형발전을 목적으로 2005년 도입되었다. 소방안전교부세는 소방 및 안전시설 확충을 위해 담배에 부과하는 개별소비세액의 20%를 재원으로 2015년도에 도입되었다.

지방교부세가 구체적인 용도를 지정하지 않고 지원하는 일반교부금이라고 한다면 국고보조금은 통상 특정 정책목적이나 사업의 수행을 위하여 그 용도와 조건 등 사용범위를 지정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하는 특정교부금을 말한다. 2014년 기준 40.1조원 규모이다.

보조금은 그 지원주체에 따라 국가가 지방자치단체 등에 지원하는 국고보조금과 광역자치단체가 기초자치단체에게 교부하는 시·도비보조금으로 구분된다. 광의의 보조금은 세부적으로는 보조금, 부담금, 급부금 등 다양한 형식으로 구분될 수 있다. 협의의 보조금이란 국가나 광역자치단체가 지방자치단체가 수행하는 사무나 사업과 관련하여 이를 권장하는 등 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때 예산의 범위 안에서 지급하는 것이다. 부담금은 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무 처리를 위하여 국가가 그 경비 전부 또는 일부를 부담하는 것을 의미한다.

구분	지방교부세	국고보조금
근거법령	「지방교부세법」	「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」
재원구성	내국세의 19.24%( '14년 34조 5,590억원 규모) - 보통교부세: 분권교부세 및 양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액의 97% - 특별교부세: 분권교부세 및 양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액의 3% - 분권교부세: 내국세 총액의 0.94% ( '15년부터 폐지, 보통교부세와 통합 운영) - 부동산교부세: 종합부동산세 전액 - 소방안전교부세: 담배에 부과하는 개별소비세액의 20%	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계상
용도	- 보통·분권교부세: 용도 지정 없이 자치단체 일반 예산으로 사용 - 특별교부세: 용도지정·조건부여 가능	용도와 조건이 지정되어 특정목적 재원으로 운용
배분방법	- 보통교부세: 단체별 기준재정수입액과 기준재정 수요액을 산정한 후 재정 부족액을 기준으로 포괄 배분 - 특별교부세: 지역현안, 재해대책, 시책수요 사업에 대하여 사업의 타당성 등을 종합적으로 심사하여 사업별·시책별 교부 - 분권교부세: 경상적 수요와 비경상적 수요의 합계액	소관 부처별 중장기사업 계획 등을 고려하여 매년 정부예산으로 정함
성격	- 보통·분권교부세: 일반재원(자주재원 성격) - 특별교부세: 일반재원(특정사업)	특정목적재원 (의존재원 성격)

## 2. 광역자치단체의 기초자치단체 재정조정제도

광역자치단체에 의한 기초자치단체 간의 재정조정제도는 시·군 및 자치구 간 세원 분포의 불균형을 해소하고 시·군 및 자치구 간 행정의 일정한 수준을 확보하기 위하여 광역시·도세의 일부를 일정한 기준에 따라 기초자치단체에 배분하는 제도를 의미한다. 2015년 당초 예산액 기준 시·도비 보조금은 9조 9,906억원, 조정교부금은 7조 3,711억원으로 총 17조 3,617억원 규모이다.

구분	시·도비 보조금	자치구 조정교부금	시·군 조정교부금								
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정법 제23조 제2항                             <ul style="list-style-type: none"> <li>시·도는 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위 안에서 시·군 및 자치구에 보조금을 교부할 수 있다.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정법 제29조의2                             <ul style="list-style-type: none"> <li>특별·광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정해야 함</li> </ul> </li> <li>지방재정법 시행령 제36조의2                             <ul style="list-style-type: none"> <li>법 제29조의2에 따른 조정교부금 재원은 특별시·광역시 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조 제1항 제1호 각 목에 따른 보통세(광역시는 「지방세법」 제7장 제3절 주민세 재산분 및 제4절 주민세 증업원분 제외)로 하고, 교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등은 특별·광역시의 조례로 정함</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방재정법 제29조                             <ul style="list-style-type: none"> <li>시·도지사(특별시장 제외)는 해당 광역시·도세, 지방소비세 금액의 27% 등에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금 재원으로 확보해야 함</li> </ul> </li> <li>지방재정법 시행령 제36조                             <ul style="list-style-type: none"> <li>일반재정보전금 배분시 50%는 인구수, 30%는 징세실적, 20%는 재정력을 기준으로 배분</li> <li>보통교부세 불교부단체에 대한 일반기준에 따른 배분액이 해당 단체가 조정교부금 재원조성에 기여한 금액보다 작을 경우, 시·도 조례로 정한 금액(경기도, 재원조성 금액의 90%)을 해당 불교부단체에 우선 배분</li> </ul> </li> </ul>								
재원	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도의 일반회계 또는 특별회계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별·광역시의 보통세 중 조례로 정하는 일정액                             <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>서울 21.0%</td> <td>부산 19.8%</td> </tr> <tr> <td>대구 20.65%</td> <td>인천 20.0%</td> </tr> <tr> <td>광주 23.0%</td> <td>대전 21.5%</td> </tr> <tr> <td>울산 18.1%</td> <td></td> </tr> </table> </li> <li>일반조정교부금(90%)과 특별교부금(10%)으로 운영</li> </ul>	서울 21.0%	부산 19.8%	대구 20.65%	인천 20.0%	광주 23.0%	대전 21.5%	울산 18.1%		<ul style="list-style-type: none"> <li>광역시세·도세(화력·원자력발전·특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외) 총액 및 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시는 47%)에 해당하는 금액</li> <li>좌동</li> </ul>
서울 21.0%	부산 19.8%										
대구 20.65%	인천 20.0%										
광주 23.0%	대전 21.5%										
울산 18.1%											
용도	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정한 지원대상사업 재정수요 충당(용도지정)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반조정교부금은 용도지정없이 자치단체의 일반재원으로 사용</li> <li>특별조정교부금은 교부시 부과된 조건이나 목적에 맞게 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>								
배분 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>지원사업별 사업우선순위 등에 의거 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구, 징수실적, 당해 시·군 재정력 등에 따라 배분</li> </ul>								

자료: 행정자치부, 『2015년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)』, p.102.

조정교부금은 특별시장이나 광역시장이 시세 수입 중 일정액을 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 내 자치구 상호 간의 재원을 조정하는 제도이다. 시·도비 보조금은 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 시·군 및 자치구의 재정사정상 특히 필요하다고 인정되는 때 예산의 범위 안에서 교부되는 보조금으로 재원은 시·도의 일반회계 또는 특별회계이며, 특정 용도를 지정하여 지원대상사업을 우선순위에 따라 선정하여 지원한다. 자치구 조정교부금은 특별·광역시에서 관할 자치구의 재원조정을 위해 시세의 일정액을 확보하여 자치구로 배분하며, 조례로 정하는 특별·광역시세 중 보통세의 일정률을 그 재원으로 한다.

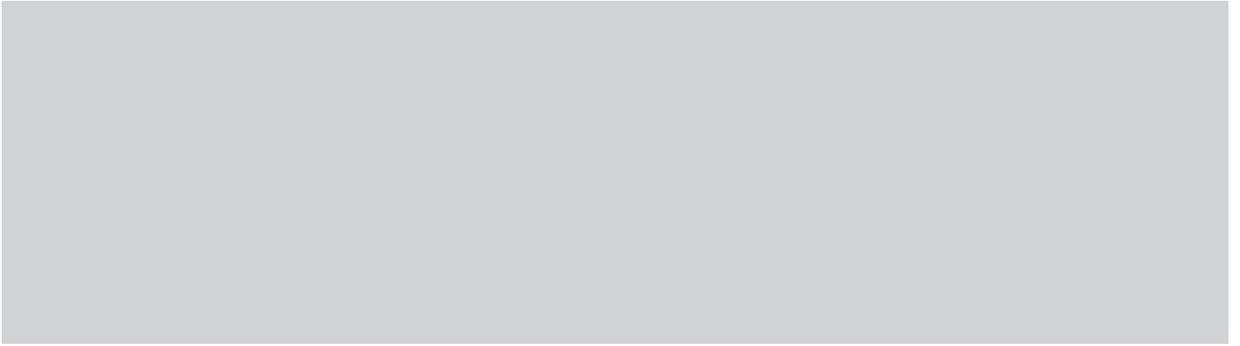
### 〈부록 3〉 제1차 연대협약의 주요 내용

1. 신연방주와 그 산하 자치단체에 대한 지원을 위해 1995년 558억 DM을 보장한다. 또한 연방정부와 주 간의 재원배분에 대해 새로이 규정한다.
2. 기존의 생태문제를 해결하고 새로운 산업핵심을 확보하기 위하여 추가적 노력이 이루어져야 한다. 이러한 목표와 연계하여 신탁청(Treuhandanstalt)의 신용제공 틀을 확대한다.
3. 신연방주 제품들의 판매를 촉진하기 위한 관점에서 관련 지원수단이나 재무적 수단들의 적정성을 평가한다.
4. 철도 개혁의 필요성에 대하여 원칙적으로 합의한다.
5. 신연방주에서 주택건설을 강화할 수 있도록 다음 사항에 합의한다. :
  - 주택건설과 관련한 기존의 채무문제에 대한 해결책으로서, 평방미터 당 150 마르크, 총 310억 마르크 한도의 추가적인 지원이 이루어진다. 주택사유화에서 발생하는 수입은 이 채무문제 해결에 사용한다. 관련 이자액인 47억 DM(1994)과 23.5억 DM(1995)의 절반은 연방정부가 그리고 나머지 절반은 신연방주가 부담한다.
  - 주택회사들이 토지소유자로 등록할 수 없는 경우 잠정적으로 그 소

유권을 보장한다.

- 연방정부의 재건신용기구는 300억 DM으로 유지된다. 그중에서 100억 DM은 기초성된 아파트단지 개선을 위해 이자율을 3% 인하하는데 사용하고, 나머지 200억 DM은 이자율을 2% 인하하는데 사용한다.
  - 주택 주변의 환경개선은 동독지역 도시건설 촉진을 위한 틀 내에서 계속된다.
  - 민간 자산에서 주택건설에 대한 투자를 지원하기 위해 경제진흥지구 에 대한 법률(처음 5년 동안 50% 특별 공제)을 2년 연장한다.
6. 적극적 노동 시장 정책을 안정화하기 위해, 연방정부는 1993년 중 추 가적으로 20억 DM을 투입한다.
  7. 법정의 사회 서비스는 감축되지 않는다. 사회 및 경제 서비스 분야에서 의 남용을 막기 위해 적극적으로 노력한다.
  8. 지출 삭감과 조세 보조금의 중지를 통해 90억 DM을 조성한다.
  9. 1995년 1월부터 도입되는 7.5%의 연대세의 도입과 관련하여, 면제를 넘 어선 사회적 고려가 필요하다는 점에 동의한다. 개인재산세(the private wealth tax)를 인상하면서 동시에 면제기준을 70,000 DM에서 120,000 DM으로 상향 조정한다. 이러한 수단들을 통해 1995년에 연방정부는 추가적인 세수로 280억 DM을 확보할 수 있다.
  10. 연방정부와 구서독 주들은 이자소득세법(the Interest Income Tax Act) 에 따라 추가되는 세수(각각 8.55억 DM과 13억 DM)를 신연방주의 재정 수요를 지원하는데 투입한다. 또한 추가적으로 15.5억 DM을 각각 반씩 부 담하여 확보함으로써, 1993년에 37억 DM을 통일기금(the German Unity Fund)에 추가적으로 투입한다. 또한 통일기금의 1994년 재정을 안정화하 기 위하여 연방정부와 구서독 주들은 노력한다. 이를 위해 재무장관들 이 협의하고 궁극적으로 연방수상과 주 간에 합의가 이루어지도록 한다. 연방정부는 재무장관들의 협의기간 중 53.5억 DM을 투입하고, 구서독 주 들은 위에서 언급한 35억 DM 이외에 추가적인 기여를 할 것을 고려한다.

통일비용 분야  
관련 정책문서



# 정책문서를 통해 본 통일비용

이은정 / 알렉산더 피셔  
(독일 베를린 자유대)



## 들어가며

독일통일은 마치 “칠혹같이 어두운 밤에 알프스의 절벽을 등반”하는 것과 같은 모험이었다. 이것은 1990년 당시 서독 연방은행 총재였던 칼 오토 폴이 1993년의 한 인터뷰에서 한 말이다.<sup>1</sup> 실제로 독일통일은 누구도 상상하지 못한 경제적 그리고 사회적 과제가 마치 산사태처럼 한꺼번에 밀려온 사건이었다. 그리고 이런 과제를 해결해야만 했던 정치인, 행정가 그리고 경제전문가 누구도 어떤 방식으로 사회주의적 계획경제를 시장경제체제로 전환시켜야 할지에 대한 청사진을 가지고 있지 않았다.

통일과 함께 상이한 두 체제를 하나로 통합하기 위해 소요될 비용이 어느 정도의 규모가 될 것인지에 대해서는 더욱이 아무도 예측하지 못했다. 동독사회 내의 급격한 변화에 힘입어 독일통일이 구체적으로 가시화되기 시작하던 1990년 초에 서독의 헬무트 콜 수상이 통일에 소요될 비용은 “짜짓돈”(Portokasse)으로 충분히 감당할 수 있을 것이라고 말하였을 때 많은 사람들이 그것을 그대로 받아들였었다. 사실 1989년과 1990년 초반 서독의 경제 상황이 아주 좋은 편이었고, 공공재정 또한 충분한 재원을 갖고 있었다. 동독주민의 수는 서독주민 수의 사분의 일 정도에 달하였고 동독경제는 동구권 내에서 가장 발전되었다고 알려져 있었다. 그렇기 때문에 당시 서독의 연방정부는 독일통일로 인해 어떤 재정적, 정치적, 사회적 문제가 야기될 것인지에 관해서 특별히 고민하지 않았다. 그에 대해서 일부 경제전문가들이 비판적 의견을 발표하였지만 일반 여론 또한 콜 수상과 연방정부를 지지하였다.

.....  
1 Manfred Wegner, Bankrot und Aufbau. Ostdeutsche Erfahrungen. Baden-Baden 1995, p.91에서 재인용.

반면에 독일통일 이후 통합과정에서 매년 약 1,000억 독일마르크의 비용이 소요될 것이라고 이야기한 사민당의 수상 후보이자 자알란트의 주지사였던 오스카 라퐁텐이 통일을 반대하는 반민족적인 이기주의자라는 공격을 받았고, 결국에서는 1990년 12월의 총선거에서 헬무트 콜에게 패배하였다. 1989년 여름까지만 해도 서독에서 헬무트 콜과 오스카 라퐁텐의 경쟁에서 콜이 그렇게 완벽하게 승리할 수 있을 것이라고는 아무도 장담할 수 없었다. 오스카 라퐁텐은 명석한 두뇌와 판단력을 가진 경제통으로 높이 평가받고 있었다. 그는 두 체제를 통합하여 독일국민들이 모두 유사한 삶의 질을 누릴 수 있도록 해 주기 위한 경제정책에 대한 사민당 내부 경제전문가의 분석을<sup>2</sup> 바탕으로 통일을 위해 소요될 비용은 싹짓돈으로 충분히 해결할 수 있다는 헬무트 콜 수상의 주장을 반박한 것이다.

1990년 당시 통일이 실현될 수 있다는 놀라운 사실에 감동되어 있었던 독일국민의 대다수가 경제전문가들의 합리적 분석에 근거한 라퐁텐의 주장보다는 헬무트 콜의 의견을 믿고 싶어 했다고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 1990년 초에는 사민당의 오스카 라퐁텐뿐만 아니라 독일 경제정책에 많은 영향력을 행사하는 소위 말하는 경제 5현, 즉 경제전문가자문위원회(Sach-verstaendigenrat)도 1990년 2월 9일의 공개서한을 통해 독일통일, 특히 너무 성급한 경제적 통일이 가져올 문제점을 조목조목 지적하면서 다음과 같이 경고하였다:

“단일통화는 동서독 간의 소득격차가 어느 정도인지를 극명하게 보여줄 것입니다. 동독주민들은 곧 이에 대한 대응조치를 요구해 올 것이며, 서독으로서는 이를 쉽사리 물리칠 수 없게 될 것입니다. 그렇게 될 경우, 명목임금은 생산성 증가율 이상으로 인상될

2 Werner Kampeter, „Umbau der DDR-Wirtschaft und Implikationen für die BRD“ vom 30. Januar 1990. 니터작센주 사민당 내부문서.  
([http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/100918\\_Kampeter\\_zu\\_DDR\\_Umbau.pdf](http://www.nachdenkseiten.de/upload/pdf/100918_Kampeter_zu_DDR_Umbau.pdf)).

것입니다. 이는 결국 동독의 산업입지란 목표실현에 어려움을 가져 오게 될 것이며, 이로써 시급한 서방으로부터의 자본유입은 이루어 지지 않을 것입니다. 이 소득(임금 및 연금) 격차를 균형재정배분체계(Finanzausgleichsystem)를 통해 해소시킬 것을 요구하는 연방에 대한 압력은 가중될 것이며, 이로써 국가가 짊어질 부담은 급격히 증가될 것입니다. 그 결과, 세금인상이 불가피해 질뿐만 아니라, 심지어 공공이전 자금이 소비성 용도에 지출되게 될 것인데, 이로 인해 사회간접시설 사업부문은 자금난에 허덕이게 될 것입니다. 자체능력 향상만이 동독경제를 살려 놓을 수 있는 유일한 방법입니다. 투자에 필요한 자금 결핍현상이 동독주민들에게 이익을 가져다주지는 않을 것입니다. 소비가 아니라 개인 공공투자가 늘어나야 경제를 회복시킬 수 있습니다. 재정이전은 자발적인 노력에 대한 국민들의 의욕을 오히려 저하시킬 우려가 있습니다.”<sup>3</sup>

그러나 당시 연방정부는 이러한 경고를 받아들이지 않았고, 연방정부에 대한 일반여론의 지지는 통일이 가시화될수록 높아졌다.

동서독 간의 장벽이 무너진 후 경제적으로 통일이 실현되기까지, 즉 1989년 11월 9일부터 1990년 7월 1일까지는 약 8개월이라는 짧은 시간이었다. 이렇게 짧은 시간 동안에 경제적 통일을 위한 견고하고 체계적인 정책적 기틀을 만들어 내는 것은 거의 불가능한 일이었다. 그러나 당시 소련의 정세가 급격하게 변할 수 있을뿐만 아니라 독일통일에 우호적이었던 국제적인 조건이 오랫동안 지속된다는 보장도 없는 상황이었다. 때문에 통일을 추구하던 독일 정치인들은 여러 가지 문제를 고려하고, 신중한 결정을 내리기 위해 많은 시간을 소모할 여유가 없다고 보았다. 그리고 1990년 12월에 치르게 될 연방

3 콜(Kohl) 총리에게 보내는 거시경제발전 평가 전문위원회 슈나이더(Schneider) 위원장의 공문(문서번호 13). 독일연방공화국과 독일민주공화국 간 화폐통합에 대해(문서번호 14).

의회 총선거 또한 염두에 두지 않을 수 없었다. 그런 상황에서 추진된 독일 통일은 일종의 급하게 태어난 작품이었다고 할 수 있다. 그 와중에 잘못된 판단이 내려진 경우도 있고, 1990년에 내려진 잘못된 판단이 통일 이후 통합 과정에 오랫동안 영향을 미치기도 하였다.<sup>4</sup>

우리는 독일통일 과정의 정책결정 과정에 대한 분석을 통해 통일 과정에 일종의 경로의존성이 있다는 것을 확인하였다. 특히 통일비용의 경우 1990년에 내려진 몇 가지 정치적 결정에 의해 결정적인 영향을 받았다는 것을 볼 수 있다. 그리고 이러한 정치적 결정이 내려질 당시에 독일 내에서 그리고 경제전문가들 사이에서 다양한 대안이 제시된 것을 볼 수 있다. 그렇기 때문에 독일의 통일비용 문제를 정확히 이해하고 그를 바탕으로 한국적 방안을 모색하기 위해서는 1990년 독일의 경제적 통일 과정에서 어떤 정치적 결정들이 내려졌는지에 대한 이해도 필요하다. 그런 의미에서 우리는 독일 통일비용의 구체적인 내용과 비용의 조달방안에 관해 살펴보기에 앞서 1990년 당시 동독의 경제상황과 경제적 통일, 특히 화폐통합과 관련된 정책결정을 살펴볼 것이다.<sup>5</sup>

그리고 한 가지 여기에서 먼저 언급해야 할 것은 “무엇이 통일비용인가” 하는 질문에 대해 “이것이 정확히 통일비용이다” 라고 자신 있게 대답하는 사람은 아무도 없다는 사실이다. 통일비용으로 독일에서 얼마나 많은 금액이 소요되었는지에 관해서는 독일뿐만 아니라 국제학계, 그리고 한국에서도 많은 사람들이 오랫동안 다양한 의견을 제시해 왔지만, 통일과 관련하여 이야기 할 때 “비용”이라는 단어에 대한 정확한 정의조차도 아직 내려지지 않았다. 단순히 신연방주 또는 구동독으로 불리는 지역을 위해 지출된 공공재원을 모두 통일비용이라고 간주하는 경우가 대부분이다.

4 통일 이후 구동독지역 예나시의 기업 “칼 짜이스 예나”의 경영자로 변신한 서독 바덴뷔텐베르크 주의 전 주지사 로카 슈페트는 독일통일에 대해 “정치적으로 볼 때 통일은 모든 면에서 잘 한 것이었다. 그러나 경제적으로는 모든 측면에서 오류와 실책을 범하였다”라고 평가하였다. Manfred Wegner, Bankrot und Aufbau. Ostdeutsche Erfahrungen. Baden-Baden 1995, p.60.

5 이 장에서는 통일정책에 대한 이해를 돕기 위해 객관적인 정책의 설명에만 초점을 맞출 것이다.

## 통일 통합과정의 경제적 측면

### 제1절 동독의 경제상황

1989년까지 동독은 일반적으로 동구유럽뿐만 아니라 세계적으로 10위권에 드는 경제대국으로 알려졌다. 서구의 동독 전문가들도 오랫동안 동독을 생산성이 높은 발전된 산업사회로 간주하였었다. 그러나 사실 동독은 1989년에 정치적으로 붕괴하였을뿐만 아니라 경제적으로 이미 붕괴 직전에 놓였던 것이 통일 과정에서 분명해졌다.

동독 공산당, 즉 사회주의통합당 정치국의 위원으로 동독의 경제계획을 총괄하던 귄터 미탁은 1991년 슈피겔지와 인터뷰에서 동독경제는 이미 1987년에 더 이상 구제할 수 없을 정도로 파산상태였다고 하였다.<sup>6</sup> 1989년 10월에는 국가경제계획위원회 위원장 귄터 슈어러가 이끄는 동독의 경제전문가들이 작성한 동독경제상황에 관한 보고서가 사통당 중앙위원회에 제출되었다.<sup>7</sup> 귄터 미탁이 이야기한 것처럼 동독의 경제전문가들 사이에서는 이미 확연히 드러난 동독경제의 문제점을 적나라하게 지적한 이 보고서를 동독정

<sup>6</sup> Das Spiegel 37/1991, pp.88~104.

<sup>7</sup> 슈어러가 비밀리에 작성한 이 보고서는 신탁청이 1994년에 발행한 백서 1권에 수록되었다. 동독경제상황 분석, 사회주의통합당 중앙위원회 정치국 제출을 위한 결론 첨부(슈어러보고서)(문서번호 1).

부가 받았을 때에는 상황이 너무 악화되어 어떻게 손을 쓸 수도 없을 정도가 되었을 때였다.

원래 동독지역, 특히 작센과 튀링겐 지역은 2차 세계대전 이전까지 유럽에서 가장 발전된 산업지역에 속했었다. 그러나 1945년 이후 동독은 전쟁배상금을 지불해야 했을뿐만 아니라 서독의 경제권과 분리되면서 동구유럽의 경제권에 포함되게 되었다. 그렇게 동서독은 서로 완전히 분리된 두 개의 국민경제체제를 형성하였던 것이다.

1990년 이전 동독경제에 관한 신뢰할 수 있는 공식적인 통계자료는 존재하지 않는다. 그 결과 1990년에 추정된 동독 국민경제의 재산 가치에 관한 평가도 그것을 제시하는 사람에 따라 차이가 있었다. 한스 모드로우 수상이 1990년 1월에 제시한 것은 14,000억 DM, 모드로우 정부의 경제부장관이었던 크리스타 루프트 교수에 의하면 9,000억 DM, 신탁관리청의 초대 청장이었던 테트레프 로베더에 의하면 6,000억 DM 등으로 산정치가 두 배 이상 차이가 있었다. 동독의 생산성에 관한 서독의 중요한 경제분석기관들의 분석도 서로 편차가 많았다. 독일경제연구소(DIW)는 1987년 동독의 생산성이 서독의 절반 정도였다고 추정하였고, 킬의 세계경제연구소는 삼분의 일 정도라고 보았다. 그런데 실제로 1990년 하반기 동독지역의 생산성은 경제활동인구 1인당으로 비교할 때, 서독의 27% 정도에 지나지 않았다.

동독경제의 생산성이 서독에 비해 현저하게 낮았던 이유는 무엇보다 사업장에 고용인원이 많았던 데에 기인한다. 그것은 시장경제적인 시각에서 볼 때 숨겨진 실업률이 높았다는 것으로 해석될 수도 있다. 실제로 동독의 사업장은 단순히 생산을 담당하는 공장 또는 기업이 아니라 일종의 유치원 등 사회시설까지 포괄하는 일종의 사회적 조직이었다. 그러나 숨겨진 실업률보다 동독경제가 안고 있는 가장 큰 문제는 생산시설과 설비를 위한 재투자가 이루어지지 않았기 때문에 시설과 설비가 노후해졌다는 것이다. 1989년 초 동독 산업시설의 평균 연령은 18년으로 서독의 생산시설과 비교할 때 훨씬 낙



후된 것이었다. 나아가 모든 생산과 투자를 중앙조직을 통해서 계획하는데서 발생하는 비효율성 또한 생산성이 낮은 이유 중의 하나였다.

동독의 대외무역 규모는 다른 국가들과 비교할 때 그렇게 큰 것이 아니었다. 그러나 동독은 적지 않은 규모의 대외부채를 안고 있었다. 1989년 12월 현재 동독이 서방국가에 진 순채무의 총액이 185억 달러라고 동독 국립은행은 발표하였다. 그러나 실제로 1989년 말 그것은 약 260억 달러였다. 1989년 동독이 상환해야 할 채무비용의 규모가 동독이 사회주의 국가로 수출하던 총액의 150%에 달하였다. 다시 말해 1989년 당시 동독은 거의 대외채무의 지불불능 상태에 있었다.

분단 당시 서독의 동독전문가들은 흔히 동독경제는 서독에 비해 약 10년에서 25년 정도 뒤쳐져 있다고 설명하였다. 그것은 1989년 당시 동독의 경제가 1965년의 서독경제와 유사하였다는 것을 의미한다. 만일 동독경제가 실제로 1965년의 서독경제와 유사한 상황에 있었다면 오히려 1989년에 동독과 서독의 경제를 통합하는 것이 비교적 손쉬웠을 것이다. 그러나 1945년 이후 동서독에서는 완전히 분리된 상이한 두 개의 경제구조가 형성되었다. 이 두 구조 간에는 경제발전 정도의 차이가 있는 것이 아니라 경제구조의 원칙적인 차이가 있었던 것이다. 이 원칙적인 차이는 시간적 후진성으로 설명될 수 있는 것이 아니었다. 발전된 경제체제와 조금 뒤쳐진 경제체제를 통합하는 것이 아니라 완전히 상이한 두 개의 체제를 통합하기 위해 가장 적절한 방법이 무엇인지에 대해 독일의 경제전문가들과 정치인들 사이에 많은 논란이 있었다. 그리고 최종적으로는 헬무트 콜 수상과 연방정부가 원하는 대로 신속한 경제화폐통합이 먼저 이루어지고, 이어서 통일조약을 통해 정치적, 행정적 통일이 실현되었다.

## 제2절 화폐통합의 결정

동독의 경제가 실질적인 지불불능 상태에 빠져 있다는 사실로 인해 1989년 11월 새로이 구성된 한스 모드로우가 이끄는 개혁과도정부의 모든 정책은 경제와 금융에 그 초점이 맞추어졌다. 모드로우 정부에게 가장 시급한 과제는 동독기업의 경제적 능력과 지불능력을 보장할 수 있는 방안을 강구하는 것이었다.<sup>8</sup> 동독의 기업이 지불불능 상황에 놓이게 될 경우 국민들이 더욱 동요할 것이라는 것은 충분히 예측할 수 있는 상황이었다. 더욱이 1989년 여름 이후 지속적으로 고급인력을 중심으로 동독을 떠나는 사람의 수가 증가하고 있었다.

동독기업과 국가가 지불불능 상황이 발생하는 것을 막기 위해 한스 모드로우 정부가 취할 수 있는 방법은 국제자본시장에서 차관을 도입하거나 서독으로부터 지원을 받는 것이었다. 1989년까지 동독을 지원하며 도움을 주던 소련의 경제력이 약화되고 우호관계에 있던 동구의 사회주의 국가들이 해체단계에 놓이게 되었기 때문에 동구권 국가로부터는 어떤 형태의 도움을 기대할 수도 없었다. 그 중에서 현실적으로 실현 가능한 방안은 서독에 지원을 요청하는 것이었다. 동독의 마르크화가 국제자본시장에서 해당 통화로 채권을 발행하기 위해 필요한 충분한 안정성을 갖추지 못하였기 때문에 국제자본시장에서 자금을 조달하는 방안은 처음부터 고려의 대상이 될 수 없

<sup>8</sup> 한스 모드로우 정부는 1990년 3월 18일 자유총선거 이후 기민당의 로타 드 메지에르 정부에게 정권을 이양할 때까지 화폐통화정책에서도 다양한 경제개혁조치를 단행했다. 1990년에 외국여행을 하고자 하는 동독주민을 위한 외환 판매에 관한 규정(문서번호 4a). 동독 중앙은행의 외환계좌 개설에 관한 법(문서번호 5). 외국에 거주하는 주민이 1990년에 동독을 방문할 때 시장에서 동독 마르크를 구입하는 것에 관한 규정(문서번호 6). 동독주민의 개별여행을 위해 1990년에 제공될 외환에 관한 규정(문서번호 7). 동독 저축금고협의회 회칙 개정법(문서번호 19). 사회주의경제의 은행감독과 채권보전에 관한 규정(문서번호 21). 동독 중앙은행 개정법(문서번호 25). 소득세, 법인세, 재산세에 관한 법 규정의 변경에 관한 법-조세개정법(문서번호 26).



었다. 그렇기 때문에 동독정부는 국내의 질서유지를 위해 서독으로부터 지원을 받아야만 했고, 지원을 받기 위해 서독정부와 대화에 나설 수밖에 없었다. 그렇기 때문에 1990년 초에 동독의 정부대표단이 서독을 빈번히 방문하였다.

한스 모드로우 정부가 서독 연방정부에 요청한 것은 150억 마르크에 달하는 즉각적 재정지원이었다. 이에 대해 서독정부는 모드로우 정부의 제한적 개별 조치들이 더 이상 동독의 경제 안정화에 충분한 도움을 주지 못한다고 보았다.<sup>9</sup> 단순한 인도적 차원의 구제를 제외한, 문제가 되는 개별 영역에 대한 좀 더 큰 규모의 지원은 더 이상 의미가 없다고 보던 서독의 콜 수상은 모드로우 정부가 동독국민에게 체제를 전환하는 경제조치 및 급격한 민주적 개혁 등을 통하여 새로운 전망을 열어주어야 한다고 보았다. 모드로우 총리가 요청한 지원금을 동독에 제공하는 것이 문제를 근본적으로 해결하는 것이 아니라 문제가 지속되는 기간을 연장해 줄뿐일 것이라고 보았다. 그렇기 때문에 서독 연방정부는 근본적인 변혁이 필요한 동독체제에 수십억 마르크에 달하는 금액을 투자할 의지가 없다는 것이 서독의 입장이었다.<sup>10</sup> 그것은 다시 말해 일당독재체제를 기반으로 한 동독정부를, 설령 한스 모드로우라는 개혁적 성향의 정치인이 총리라고 해도, 지원할 수 없다는 것이었다. 그렇다고 해서 서독정부가 모드로우 정부와의 대화를 단절시킨 것은 아니었다.

1989년 말, 1990년 초 동독사회는 순간순간 넘쳐 오르는 거품을 막을 수 없는 아슬아슬한 각테일과 같은 긴장상황에 놓여 있었고, 적어도 한스

<sup>9</sup> 연방정부 재무장관 바이젤이 콜 수상에게 보낸 동독을 위한 지원조치에 관한 보고서(문서번호 2), 동독의 변화에 관한 차관 회의(문서번호 3), 루데비히 국장이 자이티스 연방 수상청 비서실장에게 제출한 보고서: 동독 재정지원 조치(문서번호 4).

<sup>10</sup> 동독을 위해 사용되는 서독정부의 자원(문서번호 11), 독일 정치문제 그리고 동독의 현 상태 및 동독을 위한 긴급지원 등에 대한 연방정부의 질의(문서번호 11).

모드로우 정부는 극단적인 상황이 발생하지 않도록 질서를 유지하는 기능을 하고 있었다. 그렇기 때문에 민주적으로 선출된 합법적인 정부가 아니라고 하더라도 서독 연방정부는 모드로우 정부의 권위와 대표성을 인정하였고 지속적으로 대화하였다.<sup>11</sup>

그런 상황에서 1990년 1월부터 화폐통합만이 동독의 문제를 궁극적으로 해결할 수 있을 것이라는 제안이 등장하였다. 1989년 1월 19일자 디 짜이트(Die Zeit)에 시민당의 재정전문가였던 잉그리트 마테우스-마이어 의원이 “동독에 머무를 수 있도록 신호를-화폐통합이 동독경제의 개혁을 가속화할 수 있을 것이다”라는 글을 발표하면서 화폐통합에 관한 논의가 서독 내에서도 집중적으로 이루어지기 시작하였다.<sup>12</sup>

1990년 1월 26일 호스트 쾰러<sup>13</sup> 연방재무차관의 위임을 받은 킬로 자라친 국장은 1월 29일에 1:1 교환율을 바탕으로 동독지역에 서독의 화폐를 도입하는 구상안을 작성하여 수상청에서 열린 내부회의에서 보고하였다.<sup>14</sup> 이는 동독이 중앙정부에 의한 물가통제를 해제하고 국가보조금과 계획경제체제를 종결하는 것을 의미하였다. 쾰러 차관으로부터 시작된 이러한 구상안은 그것이 어떤 재정적 결과를 가져오게 될 것인지 아무도 예측하지 못하였음에도 불구하고, 연방정부의 기본입장이 되었다. 서독 연방정부가 화폐통합을 제안하게 되는 1990년 2월 초에는 이미 화폐통합의 실행 계획에 대한 기본적인 특징이 정리되었던 것이다.

반면 1990년 초까지 서독의 경제전문가들은 화폐통합의 도입에 대해 통

.....

- <sup>11</sup> 서독 연방정부 노동사회부장관 노버트 블룸이 헬무트 콜 수상에게 보낸 문서-사회통합에 관한 동독정부와의 협상에서 논의되어야 할 것들(문서번호 12). 동독을 대신하여 서독정부가 지급보증을 제공하는 것에 대한 합의(문서번호 27).
- <sup>12</sup> Die Zeit online, 1990년 1월 19일 7시
- <sup>13</sup> 호스트 쾰러는 2000년에 IMF 총재 그리고 2004년부터 2010년까지 독일연방공화국의 대통령을 역임하였다.
- <sup>14</sup> 1990년 1월 29일 자라친이 제출한 10개항 프로그램(문서번호 9).

일된 의견을 제시하지 않았다. 연방은행 총재, 경제전문자문위원회에서 화폐 통합을 도입하는 것이 시기상조라며 비판적인 의견을 피력하였고 한스 모드로우 역시 그에 대해 비판적이었다.<sup>15</sup> 그럼에도 불구하고 헬무트 콜 수상은 1990년 2월 7일에 동독정부에 화폐통합의 도입에 관한 협상을 시작할 것을 제안하였고<sup>16</sup>, 2월 9일에 경제 및 화폐통합 설치를 위한 제안사항을 동독정부에 전달하였다.

콜 수상이 1990년 2월 7일에 동서독 간의 화폐통합을 제안한 공식적인 이유는 “도이치마르크가 우리에게 오지 않으면 우리가 도이치마르크에게 간다”라고 외치는 동독주민들의 강력한 요구에 부응하여 지속되는 대량 이주 사태를 잠재우는 것이었다.<sup>17</sup> 콜 수상은 이에 부응하여 사유재산, 임금 및 보수에 대한 독일 마르크와 동독 마르크의 교환 비율을 1:1, 모든 기타 자산에 대한 교환비율을 1:2로 약속하였다. 이러한 약속으로 인해 콜 총리는 동독국민의 절대적인 지지를 확보하였다. 그는 동독 거리 곳곳에서 영웅으로 환영받았다. 그러나 이와 대조적으로 금융계 전문가들 사이에서는 이러한 약속이 실현되면 동독경제가 파산하고 대규모 탈산업화(Deindustrialisierung)가 발생할 것이라고 경고하였다.<sup>18</sup>

콜 수상이 바로 이 시기에 화폐통합을 제안한 원래 이유는 따로 있었다.

<sup>15</sup> 콜(Kohl) 총리에게 보내는 거시경제발전 평가 전문위원회 슈나이더(Schneider) 위원장의 공문(문서번호 13).

독일연방공화국과 독일민주공화국 간 화폐통합에 대해(문서번호 14).

<sup>16</sup> 1990년 2월 7일 콜 수상의 제안은 ‘독일 정치문제 그리고 동독의 현 상태 및 동독을 위한 긴급 지원 등에 대한 연방정부의 질의’(문서번호 11)에서 포함.

<sup>17</sup> 실제로 장벽 붕괴 이후 1989년 말까지 343,000명의 동독주민이 서독으로 이주하였다. 1990년 1월부터 첫 6주 동안에만도 85,000명의 동독주민이 서독으로 이주하였다. 이 시기에 동독 내에서 진행된 설문조사에 따르면 약 300만 명의 동독주민들이 서독으로 이주하는 것을 고려하고 있었다. Christ, Peter/ Neubauer, Ralf, Kolonie im eigenen Land, Berlin 1991, p.66.

<sup>18</sup> 연방정부 수상 헬무트 콜과 연방주의 총리들 간의 회의-동독과의 협상과 연방정부와 연방주 간의 재정적 부담에 관한 논의(문서번호 15).

통화통합 대신 가능한 동독 회생 중기전략: 이 계획의 비용은 얼마가 들 것이며 그 비용은 누가 분담할 것인가?(문서번호 16).

그것은 바로 1990년 3월 18일에 치러지게 될 동독의 자유총선거였다. 그때까지만 해도 일반적인 여론조사 결과들은 동독주민들이 동독체제 내에서 위성정당의 역할을 했던 동독의 기독교민주당, 즉 기민당(CDU)을 선호하지 않는 것으로 알려져 있었다. 그러나 콜 수상은 화폐통합 제안을 통해 이러한 분위기를 일거에 바꾸어 놓을 수 있었다. 나아가 서독 연방정부 내에서도 당시 독일통일에 우호적인 국제정세와 분위기를 신속하게 활용해야만 한다는 견해가 지배적이었다. 그들은 이러한 기회를 놓치면 나중에 독일이 통일을 실현하게 되더라도 소련과 나토의 이해관계를 훨씬 많이 고려해야만 할 것이라고 판단하였다.

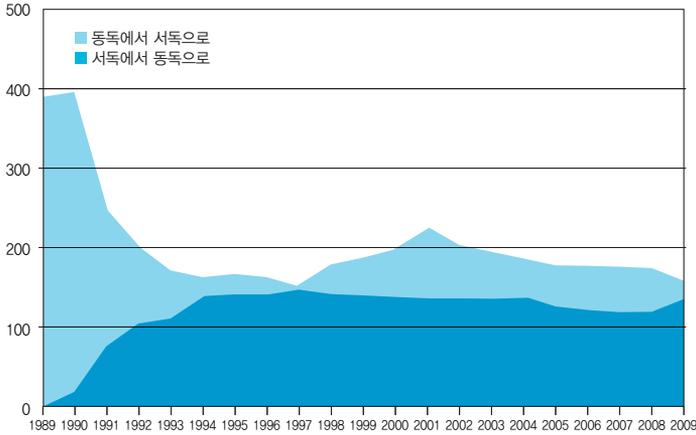
화폐통합에 관한 동서독 간의 협상에서 가장 많은 논란을 야기한 것은 특히 동서독 화폐의 교환비율이었다.<sup>19</sup> 그 이유는 무엇보다 화폐의 교환비율이 결정되는 수준에 따라 그것이 동독의 경제에 주는 영향은 상상할 수 없이 강력한 것이었기 때문이었다. 화폐교환 비율에 따라 한편으로는 동독의 임금수준이 서독에 비해 낮기 때문에 동독에 투자를 유도할 수 있도록 할 수도 있고 또는 서독으로의 대량이주를 멈출 수 있는 효과를 가져 올 수도 있었다.

.....

<sup>19</sup> 콜 총리에게 보내는 뮐 연방은행 총재의 서한-중앙은행 자문위의 결정(문서번호 22). 동독과 동베를린 투자를 위한 재정지원과 동독을 위한 마샬플랜의 특별기금 증액에 관한 연방정부 재무장관의 답변(문서번호 23). 슈타르크(Stark) 실장의 메모(문서번호 24).

그림 2-1> 독일 내 이주(1989-2009)

(단위 : 천명)



출처: 독일연방통계청

당시 서독의 연방은행은 서독의 마르크화가 동독에 도입될 경우 화폐교환 비율을 2:1로 하는 것이 바람직하다고 보았다. 그러나 2:1 화폐교환 비율은 동독국민의 분노와 반대시위를 불러일으켰다. 동베를린 그리고 다수의 동독 도시에서 발생했던 시위의 구호는 “일대일. 그렇지 않으면 우리는 절대 하나가 되지 않는다”였다. 동독국민은 2:1의 교환율이 적용되면 무엇보다 자신의 실제임금이 반으로 줄어든다는 사실 때문에 분노하였었다. 1988년 당시 동독의 평균적인 실제임금은 854 동독 마르크였다. 그것이 반으로 줄어들면 동독주민은 서독의 평균 실제임금의 5분의 1도 안된다는 것을 의미하였다. 그렇기 때문에 동독주민들은 감정적으로 1:1 교환률을 절대적으로 수호하기를 원했던 것이다.

그렇기 때문에 서독 연방정부의 노동부 장관이었던 노르베르트 블룸(Norbert Blüm)은 3월 27일에 콜 총리에게 서신을 통해 “화폐교환 비율이 1:1 이하로 놓이게 될 경우, 심각한 사회적 거부반응과 불안정한 정치적 연쇄 반응을 몰고 오게 될 것”이라고 경고하였던 것이다.

1990년 3월 18일의 선거에서 로타 드 메지에르가 이끄는 동독 기민당

(CDU)이 보수연합의 제1정당이 되고 드 메지에르가 동독 2기 과도정부의 수상이 된 후에 화폐통합을 위한 협상은 급물살을 타고 진행되었다.

드 메지에르 수상을 비롯한 동독정부는 시종일관 1:1 교환비율 요구입장을 고수하였다. 마르쿠스 메켈(Markus Meckel) 동독 사민당(SPD) 당수는 이러한 1:1 교환 비율을 사민당 정치참여 조건으로 내걸었으며, 드 메지에르 동독 총리는 마찬가지로 그러한 입장을 지지하며 1990년 4월 19일 정부성명에서 밝힌 1:1 화폐교환 비율을 기본조건으로 내세웠다. 이에 대해 서독정부는 약 1,900억 마르크에 달하는 개인 예금 총액을 1:1 비율로 교환하게 될 경우 야기될 수 있는 것을 고려해 볼 때 서독측은 인플레이션을 부추기는 통화과잉을 우려하였으며, 다른 한편으로는 1:1 교환 비율을 바탕으로 기업부채를 평가할 경우 채무원리금 상환시 일반적 자본시장 금리를 예상해야 하는 수많은 기업의 재정적 파산을 두려워했다.

연방정부와 연방은행이 내부적인 타협점을 모색하고 뒤이어 동독 및 서독정부 수반 간 협상을 통해 1990년 5월 2일 최종안이 합의되었다.<sup>20</sup> 그 안에 따라 현재 소득 및 연금지급은 1:1 교환 비율을 기준으로 하되 은행 예치금 및 채무는 통상 2:1 비율을 기준으로 결정했다. 이러한 기준과 달리 예외적으로 다시 1:1 교환 비율이 적용되는 것은 개인 예금액으로 특정 연령에 따라 적용액수가 달랐다. 14세 이하 어린이 1인당 2,000 마르크, 59세 이하 4,000 마르크, 59세 초과 중장년의 경우 6,000 마르크가 허용되도록 하였다.

그 결과 1990년 5월 18일에 동서독 간에 “경제 및 화폐 사회공동체 설립을 위한 국가조약”이 체결될 수 있었다.<sup>21</sup> 이 조약을 통해 서독의 사회적 시장경제체제의 바탕 위에 도이치마르크가 동서독의 공통 화폐가 되었을뿐만

.....

<sup>20</sup> 이 합의를 찾기까지 연방주들뿐만 아니라 주변국들도 각자의 입장을 표명하였다. 경제 및 화폐 사회통합조약 초안에 대한 서베를린 시정부의 입장(문서번호 28). 동서독 정부가 작성한 경제 및 화폐 사회공동체의 구성에 관한 실무문서에 관한 소련의 입장표명-동독정부에게 제시(문서번호 29).

<sup>21</sup> 서독과 동독 간의 경제 및 화폐 사회통합의 체결에 관한 조약(문서번호 30).



아니라 동시에 서독의 노동법, 사회보장법, 재정정책법, 조세정책법 그리고 국가예산법의 기본원칙을 따른다는 조항에 합의하였다. 이 조약은 1990년 7월 1일부터 동독지역에 서독의 도이치마르크가 통용되면서 효력을 발휘하였다.<sup>22</sup>

### 제3절 화폐통합에서 통일로

동서독 간의 경제 및 화폐 사회통합이 실현되면서 동독정부가 화폐정책의 주권을 포기한 후, 1990년 10월 3일에 동독이 국가로서 완전히 해체되는 것은 형식적인 것일 뿐이었다. 그러나 통일조약이 최종적으로 합의되는 과정에서 통일을 실현하기 위해 소요될 비용과 관련된 규정에 관한 합의점을 찾는 것이 최대의 난제로 등장하였다.

통일조약에 관한 협상은 한편으로는 서독과 동독의 정부 간에, 그리고 다른 한편으로는 동독정부 내의 연정 파트너 간에 이원적으로 진행되었다. 동독정부는 통일된 후 동독지역의 발전을 총괄하기 위한 동독지역 재건부를 새로이 설치하고 그에 필요한 충분한 재원을 확보해 주기를 요구하였다. 반면에 서독의 연방주 대표들은 자기 연방주의 재정상황에 악영향을 줄 수 있는 그 어떤 것도 허용하지 않으려고 하였다. 그리고 서독 연방정부는 막대

<sup>22</sup> 1차 국가조약이 체결됨에 따라 동독 최고인민회의는 동독의 다양한 법제도를 서독의 제도에 부합하게 개정하는 작업에 착수하였다. 그에 대한 기본원칙은 1990년 5월 23일 최고인민회의에서 의결되었다.

동서독 간의 화폐경제사회공동체조약에 관한 법에 대한 동독 최고인민위원회 독일통일위원회의 입장과 제안(문서번호 31).

인민소유재산의 재조직화와 민영화에 관한 법-신탁법(문서번호 32).

주택저축제도 도입법(문서번호 34).

1990년 9월 23일자 미해결된 재산문제를 규정하기 위한 법(재산법)(문서번호 35).

동베를린을 포함한 동독 투자 장애물 제거를 위한 법-동독투자법(문서번호 39).

세금정산과 사회보장비의 정산에 관한 규정(문서번호 41).

국유 콤비나트에서 자본회사로 전환된 기업의 1990년 후반기 세금납부에 관한 규정(문서번호 42).

무역과 자본 및 금융거래에 관한 규정(문서번호 43).

베를린 국립은행법(문서번호 44).

한 통일비용으로 인해 연방정부의 업무능력이 제한받지 않도록 할 수 있는 방안을 찾고자 하였다. 서독 연방정부 내에서도 부처 간의 불협화음이 존재했다. 연방수상청의 경우 요하네스 루데비히 국장이 주도하는 동독지역의 재건그룹이 모든 통일정책의 결정과정에 항상 참여하였던 반면, 연방재무부와 경제부의 경우 연정에 참여한 각 정당의 상이한 이해관계가 정책결정 과정에 반영되어 종종 불협화음을 일으키기도 했다.<sup>23</sup>

1990년 8월 31일에 체결된 2차 국가조약, 즉 통일조약은 10월 3일에 효력을 발휘하게 되었다. 통일조약의 내용 중에 재정, 경제와 관련된 내용을 요약해 보면 다음과 같다. 채무청산기금을 도입하여 통일되기까지 발생한 동독의 채무는 전액 인수하고 연방정부가 지급을 보증한다. 채무청산기금이 지불해야 하는 이자금액은 1993년 말까지 연방정부와 신탁관리청이 각각 절반씩 부담한다. 채무청산기금은 1994년 1월 1일자로 해체되고, 그 이후에는 연방정부와 신연방주 그리고 신탁관리청이 나머지 채무를 인수한다.

통일조약 28조에는 연방정부가 기존에 지급하고 있는 경제지원금 제도에 구동독지역도 포함시켜서 신연방주를 우선적인 지원대상이 될 수 있게 한다고 하였다. 구체적으로 경제구조의 현대화와 지역의 중소기업을 육성하기 위한 구체적인 정책을 도입하는 것이 언급되었다. 개별적인 기업의 부채탕감문제는 일괄적인 결정이 내려진 것이 아니라 개별적인 검토를 통해서 이루어진다고 규정하였다.

통일조약 7조는 1994년 12월 31일까지 신연방주는 독일연방공화국의 연방제 원칙에 따라 각 연방주 간에 수평적으로 그리고 연방정부와 연방주 간에 수직적으로 이루어지고 있는 균형재정배분체계에 포함되지 않는다는 점을 명시하였다. 이 조항은 1차 국가조약에서도 이미 언급되었던 것이다.

통일조약 중에서 재정과 관련하여 가장 중요한 사안 중의 하나는 소유

.....

<sup>23</sup> Johannes Ludwig, Unternehmen Wiedervereinigung. Von Planern, Machern und Visionaern. Osburg - Murmann Publishers, 2015 참조.



권과 관련한 과도기조항이다. 드 메시에르 동독정부는 통일 이후 가능하면 구동독지역 기업의 자산 가치를 유지하면서 신속한 투자를 유치할 수 있도록 하기 위해 원소유자들에게 보상을 제공하기를 원했다. 그러나 그 방안은 제한적으로만 반영되어서 통일조약의 최종안을 보면 기업의 유지와 일자리의 보장을 위해 절대적으로 필요한 경우에만 보상원칙을 적용하는 것으로 나와 있다. 그 외에는 원소유권자에게 반환하는 것이 기본원칙이 되었다.<sup>24</sup>

통일조약에는 나아가 신탁관리청과 관련된 조항도 포함되었다. 신탁관리청은 원래 동독 1차 과도정부인 한스 모드로우 정부가 1990년 3월 1일에 국유기업과 재산을 신탁관리하기 위해 도입한 기관이었다. 이때부터 신탁관리청은 316개의 콤비나트와 8,000개의 독립적인 기업체를 관리하였다. 모드로우 정부가 신탁관리청에 부여한 임무는 국유재산을 국가의 공공이익을 위해 관리하는 것일 뿐, 기업의 민영화는 아니었다. 그러나 드 메시에르 정부하에서 1990년 6월 17일에 개정된 새로운 신탁관리청법은 신탁청에게 기업의 경쟁력을 높이고 새로운 일자리를 창출하기 위해 민영화를 우선적으로 추진할 것을 과제로 부여하였다.<sup>25</sup> 통일조약의 25조는 1990년 6월 17일에 개정된 신탁관리청법을 약간 수정한 것이다. 그에 따르면 신탁관리청의 법적 지위는 “연방정부에 직속된 공공기관”으로 연방정부에 속하는 다른 기업들과 마찬가지로 연방정부의 공적예산에는 포함되지 않았다. 나아가 1차 국가조약에 명시되었던 신탁청의 신용한도가 80억 DM에서 250억 DM으로 상향조정되었다.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> 통일 이후 통일정책 평가과정에서 소유권의 처리에서 선반환 후보상의 기본원칙을 적용한 것이 실책이었다는 의견이 현재 지배적이다.

<sup>25</sup> 인민소유재산의 재조직화와 민영화에 관한 법-신탁법(문서번호 32).

<sup>26</sup> 통일조약 25조 4항.

## 제4절 화폐통합이 통일비용에 미친 영향

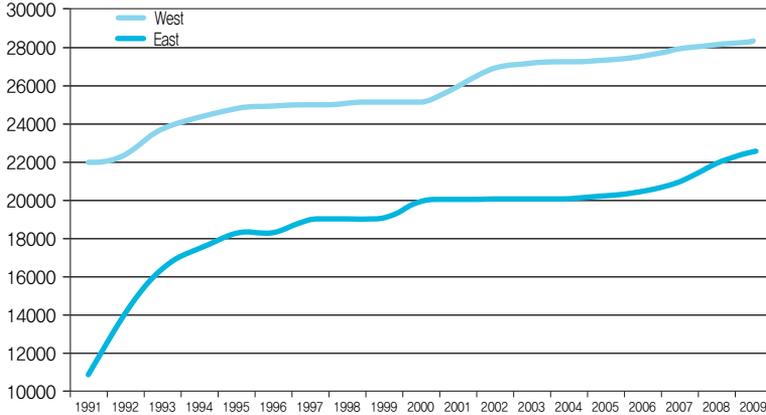
40년 동안 이어져 온 사회주의 계획경제를 하루아침에 시장경제로 전환하는 것은 그렇게 쉬운 일이 아니었다. 그동안 통일 관련 연구에서 지속적으로 지적되었던 것처럼 수많은 문제들이 이 과정에서 발생하였다. 특히 1990년 7월 1일자로 시행된 화폐통합은 동독의 경제에는 일종의 산사태와 같은 충격을 가져다주었다. 국가와 기업 간의 관계가 사회주의 계획경제체제하에서와 제도적으로 완전히 다른 시장경제체제의 논리에 따라 기업을 경영하기 위한 지식도, 경험도 없었다.

그보다 더 큰 문제는 화폐통합으로 인해 기업이 1:1의 비율로 임금을 지불해야만 하는 것이었다. 물론 근로자의 임금이 1:1의 비율로 전환되면서 1,600만 동독주민들의 구매력이 높아졌다고 하지만 그들은 동독기업이 생산한 소비재를 구매하기보다는 서독의 제품을 선호하였다. 그만큼 동독기업들이 생산한 제품은 경쟁력이 없었다. 나아가 동독기업의 제품은 1990년 7월 1일부터 더 이상 수출시장에서도 경쟁할 수 없었다.

화폐통합은 실제로 동독 마르크의 가치가 하루아침에 몇 백배 높아진 결과를 가져온 것이다. 원래 동독의 화폐는 국제적으로 통용되지 않았다. 따라서 실질 생산력과 경쟁력을 감안했을 때 동독 근로자의 임금이 어느 수준이 되어야 서독과 균형이 맞을지 측정하고 확인하는 것은 불가능했다. 1989년 말 동독 내부의 계산에 의하면 비율은 1:4.7이었다. 하지만 이후에 발견된 통계자료에서는 동독의 생산품을 국제시장에서 거래할 때, 23 독일 마르크를 받으려면 100 동독 마르크가 필요한 것으로 나타났다. 이는 생산성에 비해 월급과 임금에 대한 1:1의 화폐통합이 얼마나 급진적인 생각이었는지를 대략적으로 보여준다. 균형이 맞으려면 비율은 최소 1:4.4는 돼야 했다는 평가가 나온다. 더욱이 암시장의 비율은 1:8, 심지어 1:10까지 했다. 이러한 생산성과 임금의 격차로 인해 동독경제는 화폐통합과 동시에 상상할 수 없는 압력

을 받았고, 그로 인해 곧 붕괴 위기에 직면하였던 것이다. 아래 그래프는 구 동독과 서독의 근로자당 연평균 월급과 임금의 상승치를 잘 보여 준다.

그림 2-2 > 근로자 1인당 연평균 임금과 월급



출처: 독일연방통계청

결과적으로 1990년 초부터 1991년 초 사이에 동독지역 경제의 총생산은 약 37퍼센트 감소하였다. 제조업의 경우에는 1989년의 40퍼센트 수준에 머물렀다. 그 결과 1989년부터 1991년 말까지 동독지역의 경제활동인구의 총 수가 980만 명에서 660만 명으로, 약 3분의 1이 감축되었다. 동시에 동독 생산품의 수출은 3분의 1로 줄었다. 1991년 동구권의 정치적 붕괴와 함께 이 지역에도 급격한 변화가 왔다. 그리고 동구권 국가들 중에 동독에서 수입한 물건의 대금을 DM으로 지불하고도 그대로 수입을 유지하려는 국가가 거의 없었다. 수출이 중단됨으로 인해 약 100만 명의 일자리가 상실되는 결과를 가져온 것으로 평가된다.

동독지역에서 생산이 사실상 붕괴된 결과 외부로부터 막대한 재정이 공급되어야만 할 필요성이 발생하였다. 1990년 동독에서 개인 소비와 국가 및 공공기관의 운영을 위해 그리고 경제적 투자를 위해 소요된 비용은 총 540

억 DM으로 그것은 이 지역의 총 생산액보다 훨씬 높았다. 그리고 1990년부터 1994년까지 외부로부터 공급되어야 할 금액이 2,100억 DM으로 증가하였다. 이 적자를 메우기 위해 서독지역으로부터의 막대한 규모의 이전지출이 발생한 것이다.

결국 헬무트 콜 수상의 연방정부가 신속한 화폐통합의 도입을 결정하였기 때문에 이런 결과가 나왔다고 비난하는 사람들이 적지 않았다. 그러나 당시 수상청의 통일정책 구상에서 중요한 역할을 담당하였던 요하네스 루데비히 경제국장은 당시의 정치적 조건하에서 그것은 최상의 결정이었다고 2015년에 발간된 회고록에 쓰고 있다.<sup>27</sup> 중요한 것은 화폐통합의 조기 도입 결과 발생한 여러 가지 상황이 이후 통일정책에 결정적인 영향을 미쳤다는 사실을 아무도 부인하지 않는다는 점이다. 그만큼 화폐통합의 도입은 통일과정에서 결정적인 전환점, 즉 경로의 결정점이었다.

.....  
<sup>27</sup> Johannes Ludewig, Unternehmen Wiedervereinigung. Von Planern, Machern und Visionaern. Osburg - Murmann Publishers, 2015 참조.

## 통일비용

1989년 가을 동독에 변혁이 시작되었을 때 동독의 경제상황을 아무도 정확히 파악하지 못했었다. 위에서 언급한 것처럼 동독정부조차도 자국의 경제가 얼마나 열악한 상태에 있었는지 알지 못하였다. 그리고 서독에서 동독 경제에 관해 오랫동안 전문적으로 연구해 온 기관들도 동독경제의 실상을 제대로 파악하지 못하였다. 더욱이 서독의 연구기관들은 대부분 동독이 발행하는 통계자료를 근거로 동독의 경제를 산정하였기 때문에 동독경제를 전반적으로 파악할 수도 없었다. 동독 당국이 발표한 통계들은 현실을 미화해서 발표했기 때문에 그것을 바탕으로 동독경제의 현실을 파악하는 것은 불가능하였다.

그런 상황에서 동독과 서독의 대표단은 1987년에 서독 연방의회가 독일 경제연구소에 의뢰하여 작성한 “분단 독일 민족의 현황에 대한 자료”<sup>28</sup>를 근거로 1차 국가조약, 즉 경제화폐통합에 관한 협상을 진행하였다.<sup>29</sup> 나아가 서독의 연방재무부가 추정한 인구와 국민총생산을 근거로 예상소요 재원의 규모를 산정하였다. 통일에 소요될 경제적 비용을 예측할 수 있을 정도로 신

<sup>28</sup> 연방의회 인쇄물 Deutscher Bundestag Drucksache 11/11 (Bonn).

<sup>29</sup> Peter von der Lippe, Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987 als statistische Grundlage fuer die Staatsvertraege mit der ehemaligen DDR, in: Gernot Gutmann/ Ulrich Wagner (편), Oekonomische Erfolge und Misserfolge der deutschen Vereinigung - eine Zwischenbilanz, Stuttgart 1994, pp.3~35.

뢰할만한 통계자료가 만들어진 것은 1990년 중반 이후 1990년 말이 되었을 때였다.

## 제1절 직접비용과 간접비용

1990년 초에 여러 기관이 통일비용을 산정했지만 어느 기구도 정확하게 예측하지 못했다. 그것은 위에서 언급한 것처럼 한편으로는 동독지역의 경제가 붕괴할 것을 염두에 두지 않았기 때문이었고, 다른 한편으로는 이 지역의 인프라 구조가 얼마나 열악한지 정확히 알지 못했기 때문에 그를 개선하기 위해 소요될 비용도 정확히 파악하지 못하였다는 것도 중요한 역할을 하였다.

여기에서는 서독의 가장 권위 있는 경제연구소 중의 하나였던 뮌헨의 Ifo-경제연구소가 1990년에 발표한 예상 비용을 소개하겠다. Ifo-연구소의 발표에 따르면 1991년부터 2005년 사이에 구 동독지역의 인프라 구조 개선과 구축을 위해 약 24조 DM이 소요될 것이라고 예측하였다. 그 중에서 주택건설이 가장 중요한 비중을 차지할 것이라고 보았다. 그 이유는 동독에서 주택 공급 현황은 수치로 볼 때 서독보다 양호하지만 주택의 질이 열악하기 때문에 신속히 개선되어야 할 것이라고 보았다. 그렇기 때문에 인프라 구조 개선 비용 중에서 약 10조 DM은 주택개선에 소요될 것이라고 보았다. 한편 쾰른 경제연구소는 2,350억 DM이 주택 인프라의 확대를 위해 소요될 것이라고 보았다.

Ifo-연구소는 신연방주의 인프라 구축을 위해서 1991년부터 2005년 사이에 약 8,600억 DM, 매년 600억 DM이 소요될 것이라고 보았다. 인프라 구조 중에서도 난방공급체계의 현대화가 가장 시급한 과제로 평가되었다. 상수도 시설 또한 시급히 개선될 필요가 있을 것이라고 예측하였다. 교통 인프라 구조의 개선을 위해서 약 2,300-4,500억 DM이 투자되어야 하고 통신 인프라를 위해서 약 300-900억 DM이 투자되어야 할 것으로 보았다. 하수와 쓰레

기 처리를 위해 1,300억 DM이, 그리고 문화시설의 인프라 확충을 위해 1,700억 DM이 소요될 것으로 예상되었다.

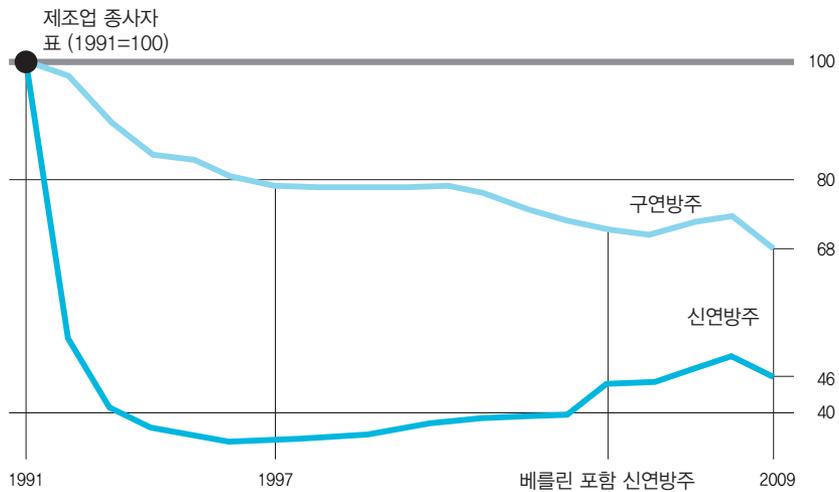
문제는 뮌헨의 Ifo-연구소뿐만 아니라 대부분의 경제연구기관이 발표한 통일비용의 예상치가 구동독지역의 경제가 지속적으로 높은 성장률을 기록할 것이라는 것을 전제로 산정된 것이라는 점이다. 이와 유사한 오류는 여러 경제연구소 중 처음으로 동독의 경제발전에 대한 양적 예측을 실시한 독일경제연구소(DIW)도 범했었다. 독일경제연구소는 임금이 우호적으로 작용하고 있는 추세를 보았을 때 생산량이 급감하지도 않을 것이고, 실업자 수는 최대 100만 명 정도 될 것으로 보아 동독경제가 독일 화폐, 경제, 사회 통합에서 살아남을 수 있을 것이라고 예측했다. 이러한 예측을 바탕으로 중기적으로 필요할 이전지출 금액을 연간 500억 마르크/250억 유로(약 37조원)로 추정했다.

1990년 4월 초 독일의 다섯 개의 유력 경제연구소가 공동분석을 실시했을 때에도 초기 재정분담금액과 인프라 건설비용은 150-200억 마르크/80-100억 유로(약 12조-15조원)면 충분할 것<sup>30</sup>으로 분석하였다. 그리고 이런 비용은 동독의 새로운 시장 덕에 서독의 경제가 성장하고 세수가 늘어나, 그 비용을 대부분 세수로 충당할 수 있을 것으로 보았다. 하지만 이 보고서를 비롯하여 많은 예측이 경제 모델과 예측면에서 너무나 낙관적이고 잘못된 추산이라는 것을 역사가 증명해 주었다. 나아가 이들 보고서에서는 동독기업의 경쟁력을 유지하기 위해서는 임금을 계속 낮게 책정하거나 적어도 생산성에 부합하는 임금수준을 유지하는 것이 매우 중요함을 강조하였지만 중기적으로 세금인상을 꼭 필요한 것으로 여기지는 않았다. 이러한 분석결과와 주된 문제점은 생산성의 차이를 감안한 생산성에 따른 거시경제적 임금수준은 한편으로 단일 화폐를 위해 1:1로 화폐교환을 해주면서, 다른 한편으

<sup>30</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1990, in: Wochenbericht of DIW, No. 15/1990.

로는 세계경제에서 동독의 용역과 제품의 거래가 이뤄지지 않고 있기 때문에 실질적인 해결책이 될 수 없었다는 점이다. 그 당시 모든 서독의 경제연구소와 정부기관은 국제경제사회에서 경쟁력을 갖추기 위해 필요한 시간에 대해서 과소평가했다. 동독의 생산구조는 대부분 자급자족을 지향하는 정치구조를 가진 국가의 생산구조였다. 이런 국가가 국제적 시장의 경쟁 압력에 한꺼번에 노출되면서 경제구조를 근본부터 변화시켜야 하는 압력을 받으면서, 이러한 변화를 만들기까지는 그 특성상 상당히 시간이 걸릴 수밖에 없었다. 아래 그래프에서 볼 수 있는 것처럼 이러한 급격한 변화가 시작되는 초기에 노동시장의 조건이 급격하게 열악해지는 것은 충분히 예측할 수도 있는 일이었다. 그러나 의외로 1990년 당시에는 이 점이 진지하게 고려되지 않았었다.

그림 2-3> 통일 이후 제조업 종사자의 비율



출처: 독일연방통계청

통일비용을 예측하는 과정에서는 나아가 화폐통합과 민영화 과정에서 동독기업들이 안게 된 1,160억 DM 그리고 지방자치단체가 넘겨받은 290억 DM 규모의 구채무가 고려되지 않았다. 구동독지역 기업이 안고 있는 구채무의 부담으로 인해 이들의 시장경쟁력은 아주 악화되어 있는 상태였다. 그렇기



때문에 신탁관리청은 결국 기업이 안고 있는 구채무를 국가가 인수한다는 결정을 내릴 수밖에 없었던 것이다.

실제로 연방정부는 동독정부의 모든 채무를 인수하였다.<sup>31</sup> 그것은 동독이 외국과 체결한 모든 조약의 의무를 통일된 독일정부가 이행한다는 것을 의미하였다. 나아가 체제전환으로 인해 주민들이 받게 되는 부담을 완화하기 위한 다양한 사회보장 정책을 위한 비용 등이 통일과 관련된 직접비용이라고 할 수 있다.

통일 이후 구동독지역의 재건을 위해 투자되는 비용이나 신연방주의 주민들이 받는 다양한 압력을 완화시키기 위한 사회정책을 위한 비용은 통일과 관련하여 직접적으로 지출되는 비용으로 체제전환이라는 새로운 과제를 해결해야 하는 모든 국가들이 염두에 두어야 할 사안이라고 할 수 있다. 반면에 독일통일 과정에서는 독일의 특수한 상황에서 발생한 다양한 간접비용이 있었다. 거기에는 소련군 철수비용도 포함된다.

통일 과정에서 독일은 동독지역에 주둔했던 소련군이 철수하는 비용 120억 DM뿐만 아니라 철수한 군인들이 주거할 주택건설비용과 그들을 위한 직업연수 비용 30억 DM까지도 부담하기로 하였다.<sup>32</sup> 그리고 1990년 5월에 이미 소련에 50억 DM의 차관을 제공하였었다. 그것은 통일을 실현하기 위한 협상과정에서 소련의 동의를 얻는 것이 얼마나 중요한가를 잘 보여주는 것이다. 실제로 많은 독일인들은 고르바초프가 소련 공산당 서기장으로 있는 동안에 통일을 실현하지 못했다면 독일통일의 기회가 사려졌을 것이라고 믿고 있다. 당시 역사의 창이 잠깐 열렸었고, 헬무트 콜이 그 기회를 재빠르게 잡았기 때문에 독일이 통일될 수 있었다는 것이다. 우리가 여기서 이러한 믿음에 대한 평가를 내릴 필요는 없다. 단지, 지금 다시 돌아보면 말도 안되는 것

<sup>31</sup> 이와 관련된 결정은 이미 1990년 3월에 내려졌다. 동독을 대신하여 서독정부가 지급보증을 제공하는 것에 대한 합의(문서번호 27).  
<sup>32</sup> 콜 총리에 대한 텔 실장의 제안-서방주재 소련군의 재정조달 문제(문서번호 33).

처럼 보일 수도 있는 막대한 금액의 소련군 철수비용을 부담해 주기를 요구하는 소련정부의 입장을 당시 서독정부가 거부하지 않았다는 것은 콜 정부가 통일을 실현하기 위해 얼마나 많은 타협을 했는지 잘 보여주는 사례이다. 1990년 당시 소련정부가 독일정부에 요구한 총 금액은 약 400억 DM이었다. 이 금액은 콜 수상과 바이겔 재무장관이 예상한 것보다 훨씬 많은 금액이었다.<sup>33</sup> 그러나 실제 독일은 1990년에서 1995년 사이에 소련(구소련연방)의 개혁을 지원하기 위해 약 400억 DM을 지불하였다.

1992년 7월에 연방은행의 중앙은행위원회가 이자율을 상향조정하는 것도 통일과 관련된 간접비용으로 간주할 수 있다. 당시 연방은행은 연방정부가 대규모 채권을<sup>34</sup> 발행하여 적자재정으로 통일비용을 조달하는 것과 물가가 상승하는 것에 대응하여 기준금리(8.75%)와 롬바드 금리(9.75%)를 역사적인 수준으로 올려놓았다. 그와 함께 국제 금융시장에서 독일의 DM에 대한 수요가 폭발적으로 증가하면서 독일마르크의 교환가치가 높아졌기 때문에 세계시장에서 독일 상품의 가격 경쟁력이 약화되는 결과가 발생하였다. 반면에 독일 마르크의 환율의 강제로 인해 수입가격이 상대적으로 인하되는 효과도 있었다. 연방은행의 평가에 따르면 환율변동으로 인한 이익이 GDP의 1.5-2% 정도에 달하였다.

## 제2절 이 전 지출의 규모-정치적 예측

1990년 7월 당시 사민당의 수상 후보였던 오스카 라퐁텐이 통일은 매년 1,000억 DM의 비용이 소요될 것이라고 하였을 때 많은 사람들이 그것을 믿으려 하지 않았다. 그때만 해도 서독의 연방정부는 세금을 전혀 올리지 않고 단기적으로만 국가 부채를 늘려서 통일에 필요한 자금을 조달할 수 있을 것

<sup>33</sup> 연방정부 재무장관 테오도르 바이겔과 경제장관 하우스만의 모스크바 협상(문서번호 54).

<sup>34</sup> 독일통일기금 설립법(문서번호 36).

이라고 설명하였다.<sup>35</sup> 이러한 주장의 근거는 동독의 경제가 신속하게 경쟁력을 갖추게 되면 채무를 상환할 수 있을뿐만 아니라 독일 전체의 예산에서 세수가 올라가게 될 것이라는 예측이었다.

그 당시 서독정부는 1994년까지 연방예산에서 통일로 인해 추가로 편성되어야 할 예산규모가 매년 90억 DM 정도에 머물 것이라고 보았다.<sup>36</sup> 그렇게 낙관적인 전망을 내놓을 수 있었던 이유는 1990년 당시 서독이 경제적으로 호황을 누리고 있었기 때문이다. 당시 경제 5현, 즉 경제전문자문위원들은 1991년에도 호황이 지속될 것이라고 예측하였다.<sup>37</sup> 그런 예측이 맞다면 조세수입의 증가분만으로도 통일로 인해 발생하는 추가부담을 감당할 수 있을 것이라는 의견까지 있었다. 1990년 전반기에 추가예산의 규모가 그렇게 크지 않았던 것 또한 서독의 연방정부가 이런 믿음을 갖게 되는 데 중요한 역할을 하였다. 1990년 3월의 추가예산의 규모는 31억 DM, 그리고 6월에는 48억 DM이었다.

그러나 화폐통합과 동시에 재정수요가 폭발적으로 증가하였을뿐만 아니라 동독지역의 재정능력이 그동안 터무니없이 과대평가되었다는 점이 드러났다. 그와 함께 통일비용의 규모에 대한 예측은 지속적으로 수정되기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 서독의 연방정부는 통일조약에 관한 협상을 진행하면서 여전히 1차 국가조약에 명시한 동독 국가재정을 산정하는 기준으로 삼았다. 그 이유는 무엇보다 1990년 12월에 있을 전독일의회 총선거에서 실질적인 통일비용이 논의의 대상이 되지 않도록 하려는 선거전략 때문이었다. 만일 통일비용의 현실적인 규모에 대한 논의가 진행되었더라면 오스카 라퐁텐의 주장이 현실에 훨씬 더 부합하였다는 것이 드러날 수도 있었다.

<sup>35</sup> 바이겔(Waigel) 장관과 각 주의 재무장관과의 회의(문서번호 55).

<sup>36</sup> Entwurf des Bundeshaushalts 1991 und Finanzplan 1991-1994, in: Bulletin Nr. 89, 1990년 6월 5일자, p.770.

<sup>37</sup> Sachverstaendigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1990, p.7.

동독의 최고인민회의가 경제 및 화폐 사회통합 직후 의결한 1990년 2분기 예산안은 통일과 함께 연방예산 B항으로 포함되었다.<sup>38</sup> 이 예산에 따르면 동독지역에서의 지출이 640억 DM, 수입이 540억 DM이었다. 여기에는 연방정부가 실업급여와 연금보험을 위해 지원하는 금액과 독일통일기금을 통해 지원되는 금액이 이미 포함되어 있었다. 그러나 이 예산안도 너무 낙관적인 예측에 근거한 것이라는 사실이 금방 드러났고 1990년 10월 26일에 3차 추가예산으로 330억 DM이 승인되었다. 여기에는 동독정부의 적자를 보충하기 위한 240억 DM도 포함되었다. 이 금액은 독일통일기금에서 200억 DM, 그리고 추가로 100억 DM의 채권, 그리고 30억 DM은 건강보험을 위한 지원금으로 충당하기로 하였다. 1990년의 모든 추가예산이 종결된 후 연방예산의 총 지출은 820억 DM, 그리고 수입은 480억 DM이었다.

연방정부는 기민당이 1990년의 총선에서 승리하고 난 후에야 수정된 1991년 예산안을 공개하였다. 여기에는 800억 DM 정도의 통일로 인한 특별지출액이 포함되어 있었다. 그러나 이 금액도 실제로는 너무 낮게 측정된 것이었다. 연방재무장관 테오 바이젤은 1994년이 되어서야 장기적으로 볼 때 서독의 국민총생산의 약 4%에서 6% 정도의 재정이전지출이 필요할 것이라고 인정하였다.

이 규모는 1990년 초에 유럽공동체의 경제위원회를 비롯한 몇몇 경제전문가들이 제시한 통일비용과 대체로 일치하는 것이었다. 이들은 대부분 매년 약 1,900억 DM의 통일비용이 향후 10년 간 소요될 것이라고 예측하였다.<sup>39</sup> 그것을 보면 통일비용을 연방정부가 제시한 것보다 훨씬 현실적으로 예측하는 것이 충분히 가능하였다고 할 수도 있다. 서독의 연방정부가 이미 언급한

.....

<sup>38</sup> 1990년도 연방예산 2차 추가예산수립에 관한 법(문서번호 37). 유럽부흥프로그램 1990년 2차 추가예산법-1990 회계연도의 유럽부흥프로그램 특별재원의 경제계획을 위한 추가예산에 관한 법(문서번호 38).

<sup>39</sup> 1990년 초에 이미 이러한 분석을 제시한 Kampeter 외에도 1991년에는 쾰른의 경제연구소와 미국의 모건 스탠리도 이와 유사한 예측을 발표하였다.



것처럼 1990년 말에 있을 총선에서 이기기 위해 사실을 알고도 일부러 비용을 낮추어서 발표하였을 가능성도 충분히 있다.

### 제3절 실질적인 재정이전지출의 규모

“통일비용”이 실제로 어느 정도의 규모였는지에 관해서는 지금까지도 아무도 정확한 수치를 제시하지 못한다. 통일 이후 동서지역 간의 재정이전지출의 규모에 대해서도 각 기관 연구자마다 상이한 수치를 제시한다. 그 이유는 이전지출을 산정하는 방법과 통계자료에 따라서 달라지기 때문이다. 나아가 이전지출의 총액을 이야기하는지 아니면 순수한 이전지출을 이야기하는 것인지에 따라 그 규모가 아주 달라진다.

나아가 이전지출이 전액 구동독지역의 경제와 주민들을 위해 사용되는 것인지에 대한 정보도 제공되지 않는다. 예를 들어 동독지역의 소비자들이 서독지역에서 생산된 상품의 소비를 선호함으로써 서독지역의 생산이 활성화되고 그로 인해 그 지역의 지자체와 연방주의 세수입이 증가되었을 경우, 엄격하게 계산한다면 이전지출금에서 세수가 증가한 만큼의 액수를 감액해야만 순수한 이전지출금의 규모를 알 수 있을 것이다. 이 문제는 사실 경제학에서 이미 오래전부터 잘 알려져 있었던 “이전지출문제(transferproblem)”로 쉽게 설명될 수 있는 것이었다.

이전지출이 궁극적으로는 그것을 수령하는 지역보다 그것을 지불하는 지역의 경기를 활성화하는 결과를 가져온다는 사실이 이미 잘 알려져 있었음에도 불구하고 동서 간의 이전지출을 계산하는 과정에서 이 요소가 크게 부각되지 않았다. 사실 경제지원정책의 경우 정부에 의한 지급보증, 감세혜택 등 다양한 정책을 통해 실질적인 혜택을 본 사람들이 대부분 서독인이었음에도 불구하고 그것이 이전지출금에 포함되었다. 그리고 도로와 철도와 같은 다양한 인프라 구축을 통해 구동독지역만 혜택을 본 것은 분명히 아니었

다. 그런 의미에서 우리는 통일비용과 관련한 통계가 본질적으로 많은 한계를 안고 있다는 것을 항상 염두에 두고 보아야 할 것이다.

통일비용의 명목으로 막대한 재정이 구동독지역으로 이전 지출된 핵심적인 이유는 독일의 기본법에 명시된 독일국민이 독일 전역에서 동등한 삶의 질을 누릴 수 있는 조건을 국가가 만들어 주어야 한다는 조항이 있기 때문이다. 물론 이런 조항이 없어도 대부분의 정부가 지역 간의 균형적인 발전을 위해 노력하지만 독일연방공화국의 경우 이러한 헌법적인 요구에 따라 정책의 방향이 이미 분명히 정해져 있었다. 그것은 다시 말해 1990년 10월 3일 구동독지역에 구성된 5개의 신연방주들이 독일연방공화국의 일원으로 가입하는 순간부터 막대한 규모의 재정이 이전되어야만 한다는 것을 의미하였다.

독일의 기본법, 즉 헌법의 기본원칙에 따라 재정이전이 이루어지는 것이 당연한 사실이었음에도 불구하고 그것을 비판적으로 보는 사람들도 적지 않았다. 그들은 대부분 구동독지역의 주민들이 자기들이 실제 상황에 부합하지 않는 높은 수준의 생활을 영위하고 있고 그 비용을 자신들이 감당한다고 믿었다. 바로 이런 생각이 통일 이후 독일사회에서 오랫동안 내적통합이 이루어지지 못하고 있다는 평가가 나왔던 중요한 이유이다.

사실 동독정부가 국민들의 불만을 잠재우기 위해 1989년까지 오랜 시간 동안 국가경제의 실제 상황에 부합하지 않는 생활을 영위할 수 있도록 해주기 위해서 노력해 왔고, 그것이 결국 동독의 붕괴를 초래하였다. 그리고 아래 <표 2-1>에서 볼 수 있는 것처럼 구동독지역에서는 통일 전뿐만 아니라 통일 후에도 지역경제의 실질적인 능력보다 높은 수준의 생활이 유지되고 있는 것도 사실이다. 그것이 가능한 이유는 물론 이전지출을 통한 재정지원이 있었기 때문이었다.

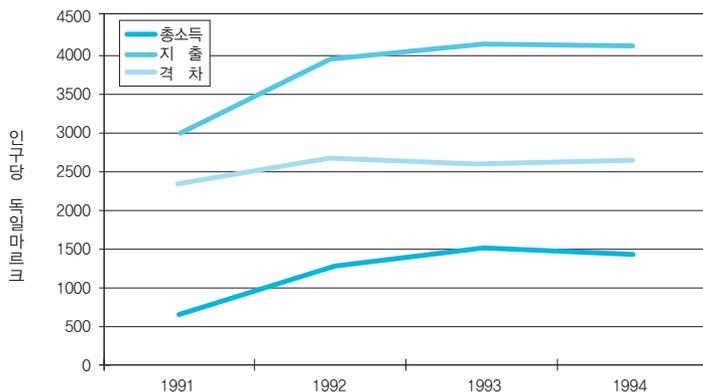
표 2-1) 신연방주 및 신연방주 지방자치단체의 수입 및 지출

	주정부			기초자치단체		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
세금 등	1,117	1,571	1,692	152	276	357
기타 수입	159	310	359	338	696	813
총수입	1,276	1,881	2,051	490	972	1,170
지출	5,399	5,852	6,374	2,991	3,915	4,065
격차	4,123	3,971	4,323	2,501	2,943	2,895

출처: 독일연방통계청

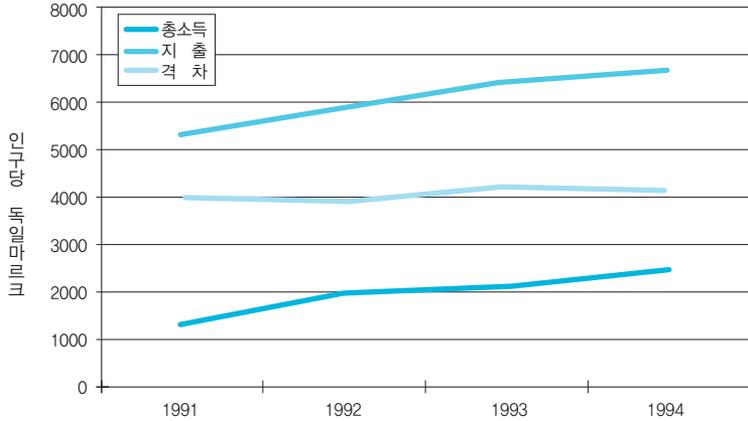
아래의 그래프는 구동독지역의 신연방주와 기초자치단체의 1인당 지출이 1인당 소득을 명백히 초과하고 있음을 보여준다. 전문가가 아니라 하더라도 그래프에서 보여주고 있는 격차로 인해 외부로부터의 자원조달이 절대적으로 필요하다는 것을 알 수 있다. 특히 통일 첫해에 구동독지역의 신연방주와 지방자치단체의 지출과 수입 간에 막대한 격차를 보였는데, 주정부의 경우 격차가 1인당 약 4,000 독일마르크/2,000 유로(약 300만 원)로 연간 총 600억 독일마르크/300억 유로(약 45조 원), 그리고 기초자치단체의 격차는 2,600 독일마르크/1,300 유로(약 190만 원)로 연간 총 390억 독일마르크/145억 유로(약 22조 원)를 기록했다.

그림 2-4) 신연방주 내 지방정부의 소득과 지출(1991-1994)



출처: 연방통계청

그림 2-5) 신연방주 내 기초자치단체의 소득과 지출(1991-1994)



출처: 연방통계청

통일 이후 연방정부에서 구동독지역으로 공식 이전지출된 금액은 대략적으로 알 수 있다. 예를 들어, 독일통일 3년 후(1993) 총 이전지출액은 1,700억 독일마르크/850억 유로(약 126조 원)로 추정할 수 있다.

그러나 모든 이전지출이 통일비용으로 계산될 수 없다는 점은 이미 위에서 언급하였다. 1990년 이후 통일로 인해 독일정부가 얻은 이득과 비용을 계산하기 위해서는 모든 소득에서 비용을 제하여야만 할 것이다. 나아가 통일의 총 '비용'을 계산할 때는 민간투자가 아닌 공공기관을 통해 들어온 금액을 기반으로 해야 한다는 점을 염두에 두어야 한다.

연방정부와 서독지역의 연방주로부터 구동독지역으로의 재정이전을 통해 지출된 독일통일의 대략적인 총비용은 2010년까지 20년 동안 약 2.1조 유로<sup>40</sup>(약 3,180조 원)이었다. 이 비용은 2.4조 유로(약 3,640조 원)를 기록한 2009년 독일의 GDP에 달하는 금액이다. 즉 독일인 한 명당 거의 30,000 유로(약 4,500만 원)를 썼다는 의미이다. 1989년 말부터 구동독지역의 1,660만 주민에게 2.1조 유로(약 3,180조 원)를 나눠 준 것은 20년 동안 약 1인당 127,000 유

.....

<sup>40</sup> 2.1조 유로 = 2조 1,000억 유로 = 2,100,000,000,000 유로



로(약 1억 9천만 원)가 구동독지역으로 이전되었다는 뜻이다.<sup>41</sup>

우리가 이러한 수치를 접하면서 고려해야만 하는 것은 통일된 지 20년이 지난 후에 구동독지역에 지급되는 보조금을 통일비용으로 계산해야 하는지 아니면 이보다는 지방발전 측면에서 불균형 해소를 위해 이전을 했다고 계산해 “독일통일의 비용”에 함께 합산이 될 수 없는지에 관한 것이다. 이에 대한 답은 경제적인 측면보다 정치적인 성격이 강하다. 경제적인 시각에서 보면 지역개발비용을 “통일비용”으로 간주하거나 “지역개발비용”으로 분리하거나 그렇게 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나 정치적으로는 이 수치가 각자의 목적에 따라 서로 달리 해석될 수 있는 여지가 많이 있다.

<sup>41</sup> 이 수치는 베를린의 독일경제연구소에서 작성한 통계를 기초로 산출된 것이다. 2014년 5월에 베를린 자유대학교의 클라우스 슈뢰더 교수가 이끄는 SED-독재국가 연구팀 또한 독일통일 과정에서 2014년까지 이전지출된 총액이 약 2조 유로라고 발표하였다(2014년 5월 25일자, 프랑크푸르트 알게마이네 신문 FAZ).

## 비용조달 방식

독일정부가 통일비용과 같은 공공재를 조달할 수 있는 방식은 세 가지가 있었다. 하나는 연방예산과 주정부의 예산을 긴축 운영하여 남는 부분을 이전하는 방식이고, 다른 하나는 증세, 그리고 마지막으로 국가 부채를 늘리는 방식이었다. 1990년 독일의 경우 12월에 있을 선거를 앞두고 있었던 헬무트 콜 정부가 국민들로 하여금 오랫동안 통일비용은 증세 없이 씹짓돈으로 해결할 수 있다고 믿게 만드는 오류를 범하였다는 것은 이미 여러 차례 언급하였다. 그러나 연방정부는 선거가 끝나자마자 재정정책을 수정하고 세금뿐만 아니라 다른 많은 공적비용을 대폭 올렸다. 그리고 사회복지부문에서의 지출을 대폭 감축하였다.

공공재원을 마련하기 위한 방식의 차이는 단순한 경제적인 비용의 문제라기보다는 정치적인 문제이다. 독일정부는 통일비용의 대부분을 국가의 부채를 늘려서 조달하였고, 많은 경제학자들이 그것을 비난하였다. 대략적으로 계산해 보면 구동독지역으로 이전지출된 비용 중에서 약 18%만 증세를 통해서, 그리고 6%만 예산절약을 통한 예산 재편성을 통해 이루어졌다. 나머지 75%는 국가부채였다.

## 제1절 국가부채의 확대

헬무트 콜 정부는 1990년 초 통일이 가시화되고 1990년 7월 1일 경제화폐 통합 실현과 10월 3일 형식적 통일이 실현되기까지의 통일 준비기간 동안, 그리고 1990년 12월 2일 통일된 독일연방의회가 첫 번째 총선거가 있기까지 선거 캠페인 기간 동안 줄곧 세금인상은 없고, 동독경제는 신속하게 활성화될 것이고 곧 자급자족을 할 수 있을 것이라고 약속했다. 이 기간 동안 독일의 모든 공공 당국, 기관, 단체의 공적 부채가 급격히 증가했다.<sup>42</sup> 심지어 신규공적부채 방법까지 줄지어 개발되었다. 아래 <표 2-2>에서 볼 수 있는 것처럼 독일 연방정부의 행정부 산하기관의 순수한 공적채무는 1990년부터 1993년까지 4년 동안 4,872억 DM, 다시 말해 독일 GDP의 20% 가량 증가되었다. <그림 2-6>에서는 2010년까지 공적채무가 지속적으로 증가한 것을 볼 수 있다.

표 2-2) 공적채무 분류(1989-1992)

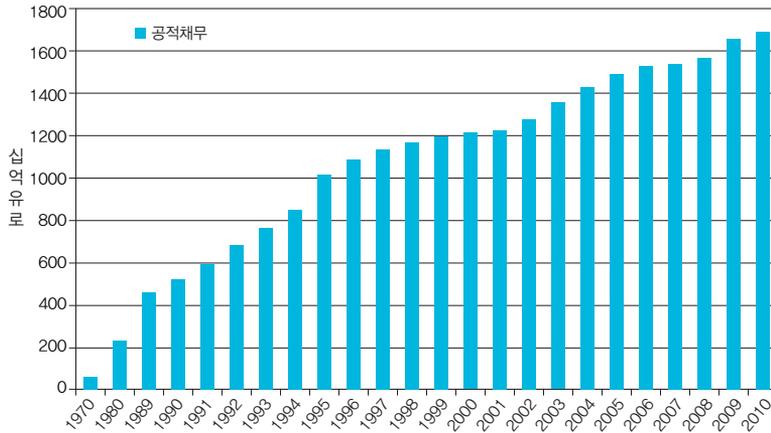
(단위: 십억 독일마르크)

채무자	시장 채무 증가 사항				부채 총액		
	1989	1990	1991	1992	1989	1992	
지방행정기관	25.8	112.2	106.8	103	928.8	1,346	
일반 예산	연방정부	15.4	51.6	30.2	20.3	490.5	611
	주정부	7.3	19.2	24.1	34.7	309.9	387
	지방정부	2.1	4.2	15.1	16.4	121.4	157
특별 예산	ERP 특별기금	1.1	2.4	6.9	8	7.1	24.5
	독일통일기금		19.8	30.7	23.8		74.5
	채무청산기금		14.9	-0.2	-0.3		92
기타	총액	15.7	29.8	67.5	86.6		
	독일신탁청		4.3	19.9	30.5		107
	독일연방철도	1.3	4.4	7.3	13.4	44.1	56.5
	독일연방채신청	2.0	4.8	10.3	15.4	66.2	96.5
	신용재건은행	12.4	16.3	30	27.3		

출처: 연방통계청

<sup>42</sup> 통일기금 또는 채무청산기금 등은 모두 공적부채를 통해 통일비용을 마련하기 위한 조치였다. 채무청산기금설립법(문서번호 57). 독일통일기금설립법(문서번호 36).

그림 2-6) 독일의 공적채무(1989-2010)



출처: 연방통계청

그림 2-6)의 통계에는 신탁관리청과 국영은행, 개발은행, 공기업 등 다른 많은 공공기관에서 받은 대출이 포함되어 있지 않다. 1993년 신탁청에서 받은 대출을 포함한 공적채무는 총 1조 6,845억 독일마르크로 1993년 동독 GDP의 6%와 비슷한 수준이다. 독일 내 공적채무의 지속적인 증가로 인해, 공적부채는 아래 표에서 볼 수 있는 것처럼 1989년과 1995년 사이, 1989년 9,164억 DM에서 1995년 2조 615억 DM으로 두 배 증가했다.

그 결과 독일 연방정부의 GDP 대비 부채 비율은 1989년 40.7%에서 1995년 60%로 증가했다. 이것은 기준 공적채무뿐만 아니라, 기관 스스로 부채를 늘릴 수 있는 권한이 있는 독일통일기금, 구채무청산기금(Kreditabwicklungs-fond 및 Erblastentilgungsfond), 신탁관리청의 2차적인 공적채무도 포함한 계산이다. 독일에는 2차 세계대전 이후 설립된 독일 체신청(Deutsche Post), 독일 철도(Deutsche Bahn), 마샬프로그램의 후속 기금인 유럽부흥프로그램(ERP) 기금, 연방신용재건은행 등의 2차 공공예산이 있다. 이들 기관의 부채는 공식적인 연방 부채에 포함되어 있지 않다. 독일철도의 부채만 해도 1994년까지 700억 독일마르크에 달했었다.

표 2-3) 공적채무 전개상황

(단위: 십억 독일마르크)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
연방정부	490.5	542.2	586.4	606.7	670.5	738	805
주정부(구서독)	307.6	326.4	344.6	364.7	389.5	414.5	443
주정부(구동독)			3.6	19.3	35.5	56.5	59
기초자치단체(서독)	111.5	114.4	119.6	126.8	137	146	154
기초자치단체(구동독)			7.6	12.2	24	34.5	46
ERP-특별자산	6.8	9.3	16.3	24.3	34	43	49.5
독일통일기금		19.8	50.5	74.4	88	92	90.5
구채무청산기금		27.6	27.5	91.7	109	121	393.5
공적채무 총액	916.4	1,039.7	1,156.1	1,320.1	1,487.5	1,645.5	2,040.5
신탁관리청		14	39	107	145	230	
신연방주 주택산업		39	42	47	52	52	21
(넓은 의미에서) 부채 총액	916.4	1,092.7	1,237.1	1,474.1	1,684.5	1,927.5	2,061.5

출처: 연방통계청

통일기금, 부채기금, 신탁관리청 등 통일 후에 신설된 3개의 2차적 예산은 신연방주의 예산 수요를 충족시키기 위해 국가가 발행한 채권이였다. 독일통일기금의 적법성은 신연방주와 기초자치단체가 국내 및 국제 대출 시장에서 자신만의 입지를 만들 수 있을 때까지, 그리고 독일 헌법의 연방주의 원칙에 따른 연방주 간의 균형재정분배 시스템이 원활히 돌아갈 수 있을 때까지, 신연방주와 기초자치단체가 현금을 조달하기 위한 통합적 대출 방식을 갖도록 하는 것에 있었다.

독일정부가 주로 공적 채무의 확대를 통해서 통일비용을 조달하기로 결정하였을 시기는 국제적으로 경제가 호황을 누리던 시기였다. 당시 연방정부가 채무를 통해 운영되던 “독일통일” 프로그램을 통해 이런 호황이 지속될 수 있을뿐만 아니라 경제성장을 통한 수입 증대로 인해 통일비용이 대부분 조달될 수 있게 될 것이라고 실제로 기대하였을 수도 있다. 그러나 이것은 충분한 설명은 아니다. 그보다는 아마도 연방정부가 정치적 부담을 고려해서

가장 적은 반발을 일으키는 방법으로 공적 채무의 확대를 선택하였다는 것이 더 적절한 설명일 것이다. 세금을 증세한다거나 지원금을 감축하는 정책은 정치적으로 많은 반발을 불러일으킬 소지가 있을뿐만 아니라 그를 위해서 오랜 시간 동안 지루한 논의가 지속될 수도 있었다.<sup>43</sup> 그러나 1990년 당시 연방정부는 신속하게 정책을 수행해야만 했다.

실제로 1992년까지는 독일국민들이 통일로 인해 특별히 더 많은 부담을 지지 않았었다. 통일 초기에는 독일통일기금, 채무청산기금, 신연방주 지자체의 주택공사 그리고 신탁청 등을 통해 공적 채무의 많은 부분이 드러나지 않은 채 운영되었다. 이들 기금의 이자액은 공공예산의 항목에서 전혀 알아볼 수도 없었다. 이 과정에서 특히 문제가 될 소지가 있었던 것은 부채의 이자비용을 감당하기 위해 새로운 부채를 지게 되는 현상이 발생하면서 부채가 지속적으로 축적되는 것이었다.

## 제2절 증세와 사회보험 납입금의 증액

통일 당시 서독 연방은행 총재였던 칼 오토 뢰른은 1990년 12월의 총선 전에 통일비용을 충당하기 위해서는 증세가 불가피할 것이라고 설명하였었다.<sup>44</sup> 연방은행 총재의 주장은 당시 연방정부가 지속적으로 강조하던 것, 즉 통일비용 때문에 증세할 필요가 없다는 주장을 정면으로 반박하는 것이었다. 그 때문에 연방은행 총재와 연방재무장관 사이에 언성이 높아지기까지 하였다

<sup>43</sup> 실제로 1990년대 초반에 연방재무부 내에서도 통일비용의 조달방식을 둘러싸고 다양한 의견이 있었다. 그것은 티로 자라친이 1992년 10월 9일 독일의 저명한 일간지 프랑크푸르트 알게마이네에 기고한 글 “Die Finanzierung der Einheit ist ein Ritt ueber Bodensee. Die Grundannahme der mittelfristigen Finanzierung sind unrealistisch”에서 읽을 수 있다.

<sup>44</sup> 2004년에 뢰른 총재는 자신의 75살 생일파티에서 있었던 인터뷰에서 1990년 당시를 회상하면서 “나는 당시 세금인상을 요구했고, 테오 바이겔장관이 그 때문에 나를 욕했다.”라고 언급하였다. n-tv 2014년 12월 10일 보도 “Kritiker der Wende-Politik, Ex-Bundesbank-Präsident Pöhl ist tot”.

고 한다. 그러나 실제로 공적채무의 확대만으로는 급격한 속도로 늘어나는 이천지출과 비용을 감당할 수 없었다.

독일 연방정부의 총 부채는 통일 후 5년 간 두 배로 증가했으며, 세금이나 수수료의 인상 없이 통일 재원을 마련할 수 있을 것이라는 1990년의 약속을 지킨다는 것은 거의 불가능한 일이라는 것이 너무나 분명해졌다. 구동독지역으로의 경제적, 사회복지적 이천지출은 상당한 재원이 필요했기 때문에, 통일 과정에 필요한 모든 재원을 일종의 투자로 간주하고 공적채무를 확대해서 충당한다는 전략은 더 이상 현실성이 없었다. 결국 1991년부터 독일 정부는 점차 세금을 증가시켰으며 사회보장시스템의 개인 분담금 또한 급격한 수준으로 증가시켰다.

그러나 1990년, 1991년 당시 독일의 정치적 상황은 굳이 총선거 때문이 아니더라도 세금을 인상하기에 이상적인 환경은 아니었다. 서독에서는 동독의 변혁이 시작되기 전부터 이미 오랫동안 납세자의 부담을 덜기 위한 세제법 개혁논의가 진행되었고<sup>45</sup>, 1990년 1월 1일에 3단계 세제개혁을 골자로 하는 “세제개혁법”이 통과된 상태였다. 이 법의 핵심적인 내용은 소득세를 감세하는 것이었다. 특히 상위소득집단의 소득세 부담을 완화하기 위하여 누진율을 56%에서 53%로 인하하기로 하였었다. 그로 인해 발생할 세금결손액은 베를린분담금, 국경보조금 외에 다양한 공공지원을 중단하기로 하였다. 그렇기 때문에 이 법은 상위소득계층에 집중적으로 혜택을 준다는 비난을 받았었다.

그런 상황에서 연방정부는 1991년 2월에 또 다시 대규모 세금인상을 결정하였다. 테오 바일겔 연방재무장관은 이 결정을 합리화하기 위해 “페르시아만의 전쟁” 때문에 세금인상이 불가피하다고 설명하였지만 여론은 그 주장을 믿지 않았다. 특히 언론은 통일비용을 위한 세금인상은 절대적으로 없

<sup>45</sup> 세제개혁 논의는 1988년 세제개혁안이 연방의회에 제출된 이래 지속적으로 진행되었다. 이 세제개혁안은 1988년 4월 19일에 발간된 연방의회 인쇄물(Drucksache 12/2157)에 실려 있다.

을 것이라고 계속 강조했던 정치인들이 총선거에서 승리한 지 채 3개월이 지나지 않은 시기에 역사적으로 전례가 없을 정도의 대폭적인 세금인상 조치를 발표한 것에 대해 “세금 사기극”이라고 비난했다. 독일에서 가장 영향력 있는 주간 매거진에 속하는 “슈피겔”은 1991년 2월 25일에 연방정부가 어떻게 그동안 대국민 사기극을 펼쳤는지에 대해 조목조목 분석하면서 연방정부를 비난하였다. 이 기사는 당시 독일 여론의 동향을 잘 보여준다. 그리고 무엇보다 독일통일 초기의 감동이 그렇게 빨리 사라지게 된 중요한 이유를 알 수 있게 해 준다. 그런 의미에서 여기에서 이 기사의 핵심적인 부분을 주의 깊게 읽어 볼 필요가 있다.

선거가 끝난 지 채 3개월이 지나지 않아서 가장 중요한 선거공약이 깨졌다. 연정 파트너들은 무엇보다 통일비용을 조달하기 위해 유류세를 리터당 25 페니히 인상하였고, 소득세와 법인세에 가산금이 붙고 보험제도 인상되었다. 아주 유연하고 부드럽게 헬무트 콜, 테오 바이겔 그리고 오토 그라프 람스도르프는 목요일 저녁에 12월 2일 선거사기극에 정점을 찍었다. 그리고 독일통일은 어떠한 세금인상도 없이 처리할 수 있다고 큰소리치던 그들의 약속에 대해서는 어떤 언급도 없이 당 대표들은 헤어졌다. 유류세를 대폭 인상한다는 결정은 선거의 승자들 간에 토론할 필요도 없는 사안이었다. 그것은 일찌감치 합의되었다. 그들이 세 시간에 걸쳐 토의한 것은 소득세에 가산금을 더할 것인가 아니면 부가가치세를 높일 것인가하는 문제였다. 한쪽은 부가가치세를 높일 것을 주장하였다. 그 이유는 기민당과 자민당 정치가들이 특별히 보호하려는 성과가 높아서 소득이 높은 사람들뿐만 아니라 모든 사람들이 동일하게 부담을 지게 된다는 것이다. 다른 쪽에서는 유류세를 높이게 되면 연금생활자와 실업자, 주부와 아이들에게 부담을 주게 된다는 이유로 그에 반대하였다. 재무장관 테오



바이겔이 부가가치세를 도입할 것을 주장하였지만 그것을 관철시킬 수는 없었다. 수십 억의 재정이 유류세 인상과 7월 1일부터 1년 간으로 한정된 소득세의 가산금을 통해 거두어지게 된다. 이렇게 세금사기극은 완성되었다. 테오 바이겔은 슈피겔과 인터뷰에서 (47/1990) “확실한 것은 독일통일에 필요한 재정을 충당하기 위한 세금인상은 없다”고 약속했고, 그것은 “정치적 진정성의 표현”이라고 수상청장관 루돌프 자이터스는 11월 19일에 확실히 이야기했었다. 바로 그런 약속들 때문에 다양한 재원을 모두 고갈시키고 이제 세금을 인상하는 것이다. 수요일 저녁 내각회의의 참가자들은 “유령과 같은 토론”을 진행하였다. 두 시간에 걸쳐서 테오 바이겔은 페르시아만의 전쟁과 동유럽을 위해서만 사용한다는 명목으로 세금인상에 동의하려고 했다. 결과적으로 내각회의는 재무장관이 “페르시아만의 걸프전과 동유럽의 발전을 위해서” 제안하고 “신연방주에서의 추가적인 지출을 가능하게 해 줄” 말도 안되는 논리의 세금인상을 결정하였다. 그러나 (그 세금인상 결정이 내려진 지) 하루 뒤에 연정의 회의에서 테오 바이겔이 진실을 밝혔다. 총 280억에서 290억 마르크의 추가재원 중에서 약 180억에서 190억 마르크는 신연방주를 위한 것이라고 하였다. 이렇게 말도 안되는 이유로 연정은 자신들이 선거공약을 파기한 것을 은닉하려고 하고 있다. 자민당 소속인 연방경제장관 유르겐 뮐레만은 그나마 독일통일의 비용을 과소평가했다고 고백하면서 더 많은 재정이 필요하다고 말하였다. 그러나 기민/기사연합은 아직도 그것을 인정하려 하지 않는다. 유르겐 류터스 원내총무는 자신들이 “문제를 과소평가하지 않았다”고 고집한다. 그리고 테오 바이겔 재무장관은 연방의회 토론에서 (비용을) 잘못 산정하였다는 것은 말도 되지 않는다고 완고하게 맞섰다. 그럼에도 불구하고 이제

분명히 드러난 것은 연정의 지도부가 통일이라는 모험을 위해 소요될 재정의 규모를 충분히 인지하고 있었지만 선거전에서는 그것을 숨기고 유권자들을 속이고자 하였다라는 사실이다. 그리고 지금 연정 파트너들은 자신들이 쳐 놓은 덫에서 어떻게든 우아하게 빠져 나오고자 노력하고 있다.<sup>46</sup>

결과적으로 1991년 초 일련의 세금인상 조치를 통해 세금을 인상하지 않고도 독일통일 재원을 조달할 수 있다는 선거공약은 분명히 파기되었다. 그리고 증액된 세금은 통일재원 조달을 위한 공공부채 다음으로 중요한 두 번째 재원이 되었다.

당시 독일정부는 1991년 3월 8일에 결정된 “구동독 재건을 위한 공동작업” (약칭: 구동독 재건) 프로그램을 위한 재원을 조달하기 위해서도 증세를 통해 들어오는 추가적인 재원이 시급하게 필요한 상황이었다. 이 프로그램은 2년 간 실시될 계획이었고 이를 위해서 1991년과 1992년에 총 240억 마르크의 추가재정이 소요될 예정이었다.<sup>47</sup>

이를 위한 재원을 마련하기 위해 인상된 세금의 구체적인 내용을 보면 1991년 7월 1일부터 1992년 6월 30일까지 한시적으로 실시한 소득세와 법인세에 7.5%의 가산금 징수, 그 외에 유류세, 천연가스세, 담배세, 보험세 인상 등이다. 이러한 세금인상 조치를 통해 연방정부는 1991년에 170억 마르크, 1992년에 270억 마르크의 추가적인 재원을 마련할 수 있었다.

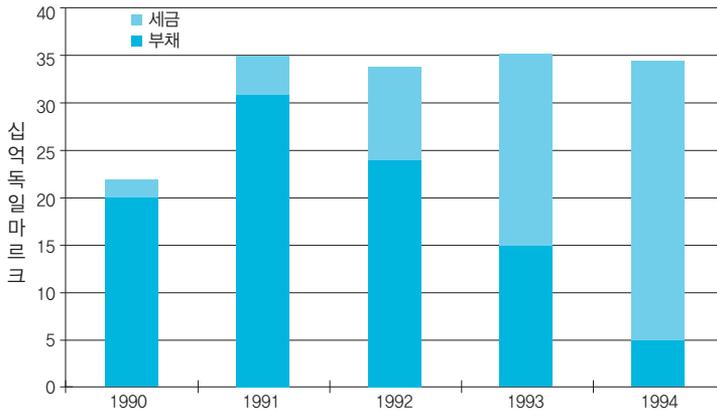
연방정부는 나아가 연대가산금의 징수가 종료된 후 1993년부터 부가가치세를 14%에서 15%로 올리기로 결정하였다. 이 조치로 얻은 세금 수입은 1993년 1,050억 마르크, 1994년 1,290억 마르크였다. 이 재원은 독일통일기금으로 들어갔고, 통일기금에서 부채의 비율을 낮추는데 기여하였다. 부가가

<sup>46</sup> Der Spiegel 9/1991, 1990년 2월 25일.

<sup>47</sup> 구동독 재건 프로그램에 관한 자세한 내용은 “독일통일 총서 4권” 참조.

치세의 인상 외에도, 1992년 11월 9일에 자산으로 얻은 이자소득에 대해서도 세금을 징수하기 위한 이자세법(Zinsabschlagssteuergesetz)이 통과되었다. 이 조치를 통해 얻은 소득도 마찬가지로 독일통일기금으로 유입되었다. 그 결과 <그림 2-7>에서 볼 수 있는 것처럼 독일통일기금의 재정비율에서 세금이 차지하는 비중이 높아졌다. 물론 1990년부터 1994년까지 독일통일기금의 총 자산인 1,600억 마르크 중, 950억 마르크가 국제 대출시장에서 차입된 것으로 전체적으로 본다면 부채의 비중이 세금보다 높다. 그러나 1993년과 1994년의 재정구조를 보면 세금이 차지하는 비중이 부채보다 높았다.

그림 2-7 > 독일통일기금의 재정구조(1990-1994)



출처: 연방통계청

연방정부는 구동독 재건 프로그램의 비용을 조달하기 위해 세금인상과 부담금 도입과 같은 조치를 통해 수익 기반을 확충하면서 동시에 사회보장 시스템에 대한 개인의 부담금을 증대시켰다. 1989년 독일 연방정부의 직원은 소득의 23%를 국가연금제도 및 실업보험에 개인부담금으로 내야만 했다. 개인부담금은 1994년에 모든 소득의 25.7%로 증가했다<sup>48</sup>. 그리고 1995년에

<sup>48</sup> 고소득층에게는 개인부담금이 사회보장부담금 최고액으로 한정되었다.

26.1%로 증가했고, 1996년 하반기에는 27.4%까지 올라가 사상 최고를 기록하였다. 결국 독일통일 이후 7년 동안, 사회보장 시스템에 대한 개인의 부담금은 통일 전 수준의 20.3%가 인상되었다.<sup>49</sup>

나아가 연방정부와 서독지역의 연방주정부들도 구동독 재건 프로젝트를 위한 재원을 조성하기 위해 협력해야만 했다. 연방주 총리협의회는 1991년 2월에 연방정부가 증세를 위한 결정을 내리기 전에 이미 통일조약의 조항을 수정하기로 합의하고 1991년부터 5개 신연방주를 부가가치세 배분체계에 포함시키기로 결정하였다. 이 결정은 서독지역의 연방주들이 48억 마르크의 세금 수입을 포기한다는 것을 의미하였다.<sup>50</sup> 동시에 연방정부는 부가가치세 수입 중에서 연방정부에게 할당되는 부분의 15%를 독일통일기금에 제공하기로 하였다. 그 결과 1991년에 53억 마르크가 통일기금에 추가로 유입되었다. 이런 조치를 통해 신연방주의 주정부와 기초자치단체들이 약 1,000억 마르크의 추가적이 재원을 받을 수 있었다.

그럼에도 불구하고 구동독 재건 프로젝트의 재정이 충분하지 않았을뿐만 아니라 예상했던 2년이라는 기간도 충분하지 않다는 것이 분명해졌다. 그래서 1991년 여름에 연방정부는 구동독 재건을 위한 재원을 더 확충해야만 했다. 독일통일기금에 주는 금액을 해마다 34.5억 마르크 증액하고 취약지역의 구조발전을 위해 지원하던 재정 중에 24.5억 마르크를 독일통일기금에 제공하였다.

이러한 다양한 조치에도 불구하고 구동독지역의 재건을 위해 필요한 재정이 여전히 부족했다. 그렇기 때문에 연방정부는 1991년 7월에서 1992년 6월 까지 1년 간만 징수하기로 했던 소득세와 법인세에 대한 연대가산금을 1995

<sup>49</sup> 독일통일총서 노동, 연금분야 참조.

<sup>50</sup> 지방자치단체들은 부족한 세금수입을 보충하기 위해 지자체 단위에서 세금항목을 신설할 수 있는 권한을 사용해 법인세와 부동산세의 항목을 만들었고, 박물관, 수영장, 상수도, 폐기물처리, 도서관 등 지역사회 시설 사용요금을 대폭 인상했다.



년 1월 1일부터 기간제한 없이 다시 징수하기로 결정하였다. 그리고 연방정부와 주정부 간의 1차 연대협약이 1995년부터 2004년까지, 그리고 2차 연대협약이 2005년부터 2019년까지 체결되었다.

### 연대협약<sup>51</sup>

이 협약은 통일 과정에서 필요한 재원을 마련하기 위해 체결되었다. 연방정부와 각 주정부 간에 체결된 이 조약은 구동독지역이 신연방주의 재건과 분단 결과로 감당해야 하는 부담을 덜어주기 위해 만들어진 것으로, 연방주 간의 균형재정배분의 틀에서 재정을 지원하고 거기에 연방정부가 추가지원금을 보충해 주기로 하였다. 연대협약은 연대세, 다시 말해 일종의 통일세는 아니다. 연대세의 경우 소득이 있는 모든 독일인이 지불해야하는 것으로 신연방지역의 주민도 예외가 아니며, 이를 통해 거두어지는 세수가 꼭 동부건설(Aufbau Ost) 프로그램을 위해 사용되어야만 한다는 규정도 없다.<sup>52</sup>

### 연대협약 I

1993년 3월 13일에 연방정부와 연방주의 총리들은 다음과 같은 사항에 대해 합의하였다:

.....

<sup>51</sup> 독일통일총서 4권.

<sup>52</sup> 1991년 6월 24일에 결정된 일시적인 연대세의 도입과 소비세 그리고 다른 연대법의 개정에 대해서는 연방법률관보 I부(문서번호 38), pp.1318-1321 참조.

- 1995년에 종료되는 독일통일기금을 1,697억 마르크로 증액한다.
- 신연방주를 연방주 간의 균형재정배분체계에 포함시킨다.
- 거래세 중에서 연방주가 가져가는 부분을 37%에서 44%로 늘린다. 그리고 부족한 금액을 연방정부가 보충액으로 지원해 주는 제도를 도입한다. 이를 통해 연방주 간의 균형재정 배분을 통해 연방주의 재정이 연방 평균의 99.5%가 되도록 보장한다.
- 5개의 신연방주와 베를린은 10년 동안 연방정부로부터 총 206억 마르크의 재정이전을 통한 지원을 받는다.
- 연방주의 재정적인 부담의 40%는 지방자치단체가 공동으로 부담하도록 한다. 이를 위해 상업세를 증세하고 동시에 지방자치단체 간의 균형재정배분 비율을 낮춘다.
- 구채무상환기금의 설치. 이 기금을 통해 신탁청과 재건기금, 그리고 지방 주택회사의 구채무를 모두 하나로 묶는다. 이렇게 해서 모아진 구채무가 총 3,360억 마르크이다. 이 채무에 대해 연방정부가 이자를 내고 원금을 상환하기로 한다.

연대협약은 1995년부터 2004년까지 유효하다.

## 연대협약 II

신연방주들이 연대협약 I이 종료되는 2004년까지 경제적으로 서독의 연방주와 동등한 수준으로 발전할 수 없을 것이라는 점이 분명해졌다. 그 결과 연대협약을 연장할 수밖에 없게 되었고, 그에 따라 2001년에 연대협약 II가 체결되었다.



2019년까지 유지될 연대협약 II를 통해 연방정부가 신연방주에 지원할 총액은 1,565억 유로이다. 이 금액은 두 개의 바구니로 나누어진다.

바구니 I은 연방주 간의 균형재정배분 원칙의 틀에서 보장된 연방정부의 추가 보충액을 포함한다. 이 재원은 신연방주의 기반시설을 보충하고 지방자치단체의 재정능력을 키우는 것을 그 목적으로 한다. 그러나 형식적으로 볼 때 이 재원은 구체적인 목적에 매인 금액이 아니며 2019년까지 1,053억 유로가 지원된다.

바구니 II는 연방정부가 주로 신연방주에 제공하는 기타 모든 지원으로 2019년까지 신연방주에 총 511억 유로의 기금이 제공된다. 연방정부와 연방주들은 2006년에 바구니 II의 내역에 관해 합의하였다. 그러나 연대협약 II에 대해서는 많은 논란이 있었다.

바구니 I의 재원의 사용은 법률에 의해 규정된 영역으로 제한되었지만, 실제 조사된 바에 따르면 2005년 바구니 I에서 지원된 금액의 50%가 원래 규정된 영역이 아닌 다른 목적으로 사용되었다. 작센주만이 원래의 규정에 맞추어서 재원을 사용하였다고 한다. 베를린의 경우 전액이 다른 목적에 이용된 것으로 이 조사는 평가하였다. 그러나 각 연방주가 자체적으로 만든 보고서에서는 이와 달리 재원사용과 관련해 훨씬 긍정적인 평가를 내린 것을 볼 수 있다.

바구니 I에는 위에서 언급한 것처럼 연방과 연방주 간의 균형재정배분법의 11조 3항에 의해 규정된 재원이 포함되었다. 베를린과 신연방주가 열약한 기반시설과 교통망 등 분단으로 인해 발생하는 부담문제를 해결하기 위해 연방정부로부터 해마다 다음과 같은 규모의 특별재원을 제공받게 되었다:

2005년	10,532,613,000 Euro.
2006년	10,481,484,000 Euro.
2007년	10,379,225,000 Euro.
2008년	10,225,838,000 Euro.
2009년	9,510,029,000 Euro.
2010년	8,743,091,000 Euro.
2011년	8,027,283,000 Euro.
2012년	7,260,345,000 Euro.
2013년	6,544,536,000 Euro.
2014년	5,777,598,000 Euro.
2015년	5,061,790,000 Euro.
2016년	4,294,852,000 Euro.
2017년	3,579,043,000 Euro.
2018년	2,812,105,000 Euro.
2019년	2,096,297,000 Euro.

베를린과 신연방주는 동부건설(Aufbau Ost) 경과보고서의 틀에서 완공된 사회기반시설 확충사업과 분단으로 인한 특별 부담을 위해 지원된 재원의 사용내역, 그리고 연방과 지역 예산의 재정적 발전과 새로운 채무에 관해 보고한다. 이 보고서는 매년 9월 말에 제출되며 연방정부와 예산계획위원회가 이에 대해 입장을 표명하게 된다.



세금을 증액하는 문제는 모든 정부에게 정치적으로 부담되는 문제이다. 독일통일 과정에서도 세금의 증액문제가 가장 많은 논란을 불러일으켰던 사안이었다. 그러나 선거를 앞둔 헬무트 콜 총리가 유권자의 표를 확보하기 위해서 “무책임하고 근시안적인 태도로” 합리적이고 실현가능한 통일재정 조달 방안을 제시하기를 포기하고 절대로 피할 수 없었던 세금인상이 필요하지 않다고 공언한 것이 문제를 더욱 복잡하게 만들었다는 점에는 논란의 여지가 없다. 당시 독일의 사회적 분위기에서 정부가 통일이라는 민족적 과제를 잘 해결하기 위해 세금인상이 절대적으로 필요하다고 국민에게 호소하였다면 대부분의 국민들이 반대하지 않았을 것이라는 점을 고려하면 콜 수상의 선거 전략이 독일통일 이후 통합과정에 부정적인 영향을 미쳤다는 것 또한 분명해진다.

### 제3절 긴축정책과 예산재편, 공공 서비스의 민영화

일반적으로 필요한 자원 확보를 위해 기존의 지출구조를 검토하고 예산을 재편할 수 있는 방안을 모색하는 것은 당연한 절차라고 할 수 있다. 독일통일 과정에서도 경제전문자문위원회가 예산재편의 가능성을 검토하기를 권고하였다.<sup>53</sup> 그러나 이미 획득한 기득권을 박탈하는 것은 세금을 인상하는 것보다 정치적으로 어려운 일이다. 실제 통일 이후 독일의 사회단체들도 자신의 기득권을 포기하려 하지는 않았다. 1991년 당시 연방정부의 경제장관이었던 하우스만이 구상하였던 100억 마르크의 보조금을 삭감하여 통일비용으로 재편하려는 계획은 실현되지 못했다.

1993년에서야 연방정부는 대규모 긴축재정을 실현하였고 그를 통해 1994년에 210억 마르크를 절감할 수 있었고 1995년 이후에는 280억 마르크 이상

<sup>53</sup> Sachverstaendigenrat zur Begutachtung Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik fuer die neuen Bundeslaender, Sondergutachten 1991년 4월 13일, p.11.

을 절약하였다. 신연방주의 재정수요가 지속적으로 증가하는 상황에서 이러한 긴축재정은 필요한 것이었다고 할 수 있다. 그러나 문제는 특히 사회복지예산이 감축되었다는 것이다.

그 외에도 베를린보조금, 접경지역지원금과 같이 테오 바이젤이 분단비용이라고 명했던 지출이 없어지고 방위비에서도 예산을 절약할 수 있는 가능성이 있었다. 그러나 이 부분에서 실제로 절약된 금액에 대한 구체적인 정보는 찾지 못했다.

나아가 공공 서비스의 민영화를 통해 예산이 재편되기도 했다. 그 첫 사례는 정부가 독점적으로 소유했던 철도를 완전히 개편하는 것과(연방정부에게 연간 150억 독일마르크 절약), 우편, 전화의 민영화가 여기에 포함된다. 그러나 이 작업을 통해 연방예산이 얼마나 절약되었는지에 대한 구체적인 정보 또한 찾지 못했다.

## 제4절 유럽연합의 구조지원기금

독일통일 과정에서 유럽연합의 역할을 간과할 수 없다는 것은 잘 알려진 사실이다. 실제 유럽연합은 독일통일 과정에서 정치적인 측면에서뿐만 아니라 재정적으로 중요한 역할을 담당하였다. 특히 유럽연합의 구조기금을 통해 적지 않은 금액의 지역발전을 위한 재원이 신연방주에 제공되었다.

독일통일과 함께 신연방주는 유럽연합에서 지역개발을 위한 지원대상의 “제1군”으로 선정되었다. 그를 통해 이미 1990년 12월 4일에 약 60억 마르크의 지원금이 제공되었다. 1991년 3월에는 유럽연합의 특별프로그램으로 “1991-1993 공동지원안”이 마련되었고, 그 외에 50억에서 60억 마르크 규모의 차관이 유럽투자은행을 통해 제공되었다. 1998년까지 독일이 유럽연합에서 받은 지원금은 약 480억 마르크로 독일은 스페인에 이어 가장 많은 지원금을 받는 국가였다.

## 통일비용의 분담 및 지출

독일통일의 “설계사”라고 불리는 요하네스 루데비히는 통일이 1990년에 실현된 것이 독일에게는 아주 행운이었다고 회상한다. 만일 통일이 1990년이 아니라 1980년에 왔더라면 당시 독일의 열악한 재정 때문에 통일과 같은 중대한 과제를 제대로 해결하지 못하였을 것이라고 한다. 그런 의미에서 그는 1983년 이후 1989년까지 연방정부의 재무장관으로 독일의 국가재정을 건전하게 만들어 놓은 게어하르트 슈톨텐베르크가 성공적인 통합의 일등공신이라고 말한다. 실제로 서독의 경상수지는 1989년까지 높은 흑자를 기록하였고 그것은 외국에 차관으로 제공되었다. 통일과 함께 독일 국가가 보유하고 있던 모든 재원이 구동독지역 재건을 위해 투자되면서 외국에 있던 독일의 자산도 구동독지역으로 이전되었다. 일종의 재원이전이 발생한 것이다. 이 금액이 적지 않았지만 그래도 통일비용으로 필요한 재정을 모두 감당할 수 있을 정도로 많은 금액은 아니었다. 그렇기 때문에 다양한 방식으로 재원이 조달된 것이고 독일 국가의 모든 기관이 통일비용을 담당하였다고 해도 과언이 아닐 것이다.

통일비용의 부담을 분담한 기관으로는 연방정부 외에 연방주와 지방자치단체, 통일기금, 신탁관리청, 사회보장시스템, 유럽구조기금 등이 있고 민간에 의해 이루어진 투자도 부담에 동참한 것으로 간주할 수 있다. 그 중에서 물

론 연방정부가 가장 많은 부분을 담당하였고 신연방주가 연방주 간의 균형 재정배분체계에 통합된 이후에는 연방주들도 많은 부담을 감당하였다. 서독 지역의 지자체, 특히 대도시들이 많은 부담을 지게 되었다.<sup>54</sup>

통일초기 구동독지역 재건을 위한 기금으로 조성되었던 독일통일기금의 경우 연방정부와 주정부에서 지원받고 동시에 채권을 발행할 수 있는 권한도 부여받은 것을 볼 수 있다. 독일통일기금법은 1990년 6월 25일 1차 국가조약을 통해 화폐통합이 발효되기 직전에 통과되었다. 이 법의 2조 1항과 5조 1, 2항에는 다음과 같이 적혀 있다:

2. (1) 본 기금은 1990년 5월 18일 동독(DDR)과 체결한 국가조약 제28조에 명시된 서독(BRD)의 의무 이행과 동독에 대한 추가적인 재정지원, 그리고 베를린, 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센, 작센-안할트, 튀링겐주를 재정지원하는데 사용된다. 재정지원 기간은 1990년부터 1994년까지이다. 총 지원금은 1,607억 500만 마르크이며, 지원 상한선은 1990년 220억 마르크, 1991년 350억 마르크, 1992년 339억 마르크, 1993년 352억 500만 마르크, 1994년 346억 마르크이다. 연도별 지원금은 상기 언급한 주정부의 일반 재정 수요 충당을 목적으로 1991년 1월 1일부터 특별지원금 명목으로 지급되며, 전년도 6월 30일자 주정부별 주민 수를 기준으로 각 주정부에 할당된다. 단, 1990년 10월 3일 이전부터 기본법이 적용된 베를린주의 주민 수는 고려되지 않는다. 주정부는 지급 받은 지원금의 40%를 주정부법이 정한 비율에 따라 각 기초자치단체에 전달한다.

5. (1) 1990년부터 1994년까지의 기금 조성을 위해 허용된 채권

<sup>54</sup> 공공기관이 통일비용을 분담했다는 것은 궁극적으로는 납세자 그리고 사회보장보험에 가입한 개인의 부담이 그만큼 늘었다는 것을 의미한다. 그런 의미에서 독일통일의 재정은 독일국민이 분담하였다고 말하는 것이 적절할 것이다.

발행의 상한 총액은 950억 마르크이다. 제2조 제1항에 명시된 총 지원금을 초과하는 부분은 연방정부예산이 지원하는 보조금을 통해 충당한다. 이러한 보조금 중에서 1993년에는 105억 마르크, 1994년에는 129억 마르크가 균형재정배분법 제1조 1항에 규정된 연방 재무당국이 관리하는 연도별 판매세(수입판매세) 배분 비율에 따라 연방과 주에 배분되기 이전에 지원된다. 그 밖에 제2문에 명시된 연방정부예산의 보조금 중 1993년의 20억 7,500만 마르크와 1994년의 53억 5,000만 마르크를 연방정부와 주정부 간 균형재정배분법 제1조 제2항 제2문에 명시된 분담비율에 따라 바덴-뷔템베르크, 바이에른, 베를린, 브레멘, 함부르크, 헤센, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌, 라인란트-팔츠, 자알란트, 쉘레스비히-홀슈타인 주정부가 조달하며, 이렇게 조달된 재정은 연방정부와 주정부 간 균형재정배분법 제14조 제2항에 명시된 연방정부의 수입 판매세 지급액과 대차 결산되어 월별 액수로 임시 산출된다. 4문과 같이 1993년과 1994년에 주정부가 추가 분담금을 조달하는데 추가하여 기초자치단체들이 참여하는 문제는 기초자치단체재정개혁법 제6조 2a항에 따른다.

5. (2) 연방재무부장관에게는 연방정부 특별자산의 재원 마련을 위해 채권을 발행할 수 있는 권한이 부여된다. 채권 발행 비용은 별도로 하고 연방재무부장관이 발행할 수 있는 채권의 상한선은 1990년 200억 마르크, 1991년 310억 마르크, 1992년 240억 마르크, 1993년 150억 마르크, 1994년 50억 마르크이다. 기본법 제115조 제1항 제2문의 채무부담 상한선 제한은 본 채권 발행에는 적용되지 않는다.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> 독일통일기금 설립법(문서번호 36).

〈표 2-4〉를 통해서 우리는 1991년에서 1998년 사이 각 기관의 통일비용 재정분담 비율을 볼 수 있다.

표 2-4) 신연방주를 위한 이전지출

(단위: 십억 독일마르크)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991-1998	
지출	연방정부	74.7	89.4	114.9	114.9	135.8	139.1	131.5	132.7	933
	주정부/지역 사회 서독	5	5.4	10.7	14.5	10.5	11.2	11.2	11.2	79.9
	독일통일기금 (보조금 없이)	31	24	15	5	0	0	0	0	75
	사회보험(순)	18.7	34.2	23	29.8	33.3	30.9	34.7	31.9	236.5
	유럽연합	4	5	5	6	7	7	7	7	48
	신탁기관	8.8	13.7	23	23.8	0	0	0	0	69.3
	총 지출	142.2	171.8	191.6	194	186.5	188.3	184.4	182.8	1,441.6
GDP대비 총 이전지출 비율	53	50	46.5	40.7	35.5	34.1	32.3	31.1		

출처: 연방통계청

통일 초기 단계에서 통일기금이 전적으로 신연방지역의 재정을 지원하는 역할을 담당하였기 때문에 마치 신연방주들은 서독지역에서 오는 지원에만 의존하여 능력에 맞지 않는 높은 수준의 생활을 영위한 것처럼 설명되는 경우가 있다. 어떤 경제전문가는 이전지출의 규모를 보면 구동독지역의 GDP를 50%는 사들일 수 있었다고 말하기도 한다. 그러나 이들은 이전지출 문제를 언급하지 않는 오류를 범할뿐만 아니라 무엇보다도 구동독지역의 지자체나 신연방주들이 통일비용을 전혀 분담하지 않은 것은 아니라는 사실도 간과하고 있다. 신연방지역의 인프라 구조 재건 속도가 느리고 주민들이 세금 납부능력이 미약했기 때문에 여전히 서독지역으로부터의 지원을 받기는 하지만 실제로 구동독지역의 주민들도 서독지역의 주민들과 동일하게 소득세에 대한 연대가산금을 납부하고 있다.

신연방주의 재정과 관련해서 한 가지 꼭 언급되어야 하는 것은 통일 당시에 1990년부터 1994년까지 통일기금을 통해 신연방주의 예산을 지원하기로

결정하고 필요한 재원을 산출하는 과정에서 신연방주가 필요로 할 것으로 예상되는 재정을 처음부터 너무 낮게 책정하였기 때문에 이들은 부채를 통해 모자라는 재정을 보충할 수밖에 없었다는 사실이다. 그 결과 신연방주들은 1991년에서 1995년 사이 5년 동안에 서독지역의 연방주들이 40년 간 축적한 공적채무와 유사한 수준의 부채를 지게 되었다. 신연방주들이 연방주 간의 균형재정분배체계에 통합되면서 더 많은 재정이전을 받을 수 있게 되었지만 그 중에 많은 부분이 부채를 줄이는데 사용되어야만 하였던 것이다. 그럼에도 불구하고 신연방지역의 공적채무 비율은 서독지역 주민이 1인당 부담해야 하는 것보다 약 3분의 1이 더 높다. 나아가 증가하는 이자지출로 인해 특히 투자가 제한적으로 이루어질 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 투자부족으로 인해 새로운 일자리가 창출되지 못하고 경제발전이 신속하게 이루어지지 않는 악순환이 지속되지 않은 것은 무엇보다 구동독지역의 정부와 주민들이 지역의 재건을 위해 많은 노력을 기울였기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

신연방주로 이전된 재원이 어떻게 사용되었는지에 관해서는 전체 이전지출을 100으로 두고 어떤 분야로 예산이 배분되었는지 확인해 보면 알 수 있다. 그를 통해서 우리는 대부분의 이전지출이 사회복지비용으로 사용된 것을 볼 수 있다(〈표 2-5〉). 그 외에 아래의 표에서 눈에 띄는 것은 이전지출의 30% 정도가 예비비 또는 미배정된 불명확한 예산으로 책정되었다는 점이다. 이러한 예산이 대부분 투자보다는 일반적인 소비지출에 사용되었다고 볼 수 있다(〈표 2-6〉). 사회복지정책에 소요된 비용 또한 투자보다는 소비된 비용이었다. 정확히 말하자면 이전지출의 대부분이 신연방지역의 경제 활성화를 위해 투자되지 못하고, 화폐통합 이후 이 지역의 경제가 급속히 붕괴되면서 발생한 높은 실업률과 같은 사회문제를 해결하기 위해 사용되었다고 할 수 있다. 1990년 초에 헬무트 콜 수상이 정치적 계산 때문에 이루어진 정책결정의 여파가 그만큼 오래 지속된 것이다.

표 2-5) 목적별 이전지출 총액

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991-1998
사업기반 인프라 지출	12.3	9.9	8.6	10	13.1	13.1	13.1	12.8	11.6
경제 개발	2.5	4.8	7.6	7.5	8	6.9	6.3	6.6	6.4
사회복지정책 지출	45.4	54	54	53.8	49.4	50.3	50	49.3	50.9
예비비	28.1	22.4	20.1	19.5	23.8	24.3	24.9	25.6	23.4
미배정	11.7	9	9.6	9	5.7	5.4	5.7	5.8	7.6

출처: 독일경제연구소, 베를린

표 2-6) 정부 이전지출 총액(1991-1998)

(단위: 10억 유로)

인프라 개발	
도로, 건물 계획	29.0
대중교통	12.8
연방 수로	3.8
철도(자산)	60.1
동독 재건 투자 촉진	33.2
문화 인프라 촉진	2.3
도시건설	4.8
공공지원주택	6.2
대학 건물	5.1
동독 재활시설 보조금	2.5
연방 자산/건물	6.0
SDAG Wismut	5.9
GA 경제-인프라	10.5
GA Agrar-인프라	2.3
기업에 지원	
GA 경제	12.9
KfW-/ERP-프로그램(보조금)	8.0
주택담보대출 프로그램	6.7
신탁-승계 기관	3.1
연구, 기술	15.7
GA Agrar	4.9
석유 보조금	1.6
주택대출 금리 보조	2.6
철도(lfd. 보조금)	30.4



## 통일비용 분석이 주는 시사점

독일통일의 비용에 관한 논의가 가장 많이 이루어진 곳은 독일이 아니라 한국이라고 해도 과언이 아닐 정도로 비용문제는 한국에서 독일통일을 논할 때 항상 거론되는 주제이다. 한국인들이 지속적으로 통일비용 문제를 거론하는 것을 본 티데마이어 전 연방은행 총재와 요하네스 루데비히 전 신연방주 특임관을 비롯한 독일 쪽 한독통일자문위원들은 모두 왜 그렇게 통일비용이 중요한 문제라고 생각하는지 항상 되묻는다. 그리고 자신들은 1989년/1990년 당시에 아주 유능한 예언자가 있어서 통일비용이 실제 들어간 금액보다 열 배 더 많이 들어갈 것이라고 예언했다고 하더라도 통일을 했을 것이라고 강조한다. 요하네스 루데비히는 특히 통일을 비용이든, 효율이든 그 자체를 경제적인 문제로 간주하는 것이 천박하다고까지 비판한다. 통일은 경제적으로 접근할 문제가 아니라 민족적 과제로 접근할 문제라는 것이다. 만일에 진정으로 통일을 원한다면 통일비용이 얼마인가하는 것은 문제가 될 수 없다는 것이 그의 입장이다. 그렇기 때문에 그들은 통일비용에 관해서 묻는 한국의 동료들에게 통일을 이루고 싶은지 다시 묻곤 한다.

그렇다면 실제로 독일통일을 논하면서 비용문제를 주제로 삼지 말아야 할까. 물론 그것은 아니다. 독일에서도 2014년에 클라우스 슈뢰더 교수의 연

구팀이 통일비용을 발표했던 것처럼 통일비용은 지속적으로 거론되고 있다.<sup>56</sup> 통일비용에 관한 논의가 단순히 비용이 많고 적음의 문제가 아니라 비용을 조달하는 과정에서 어떤 문제가 있었는지 그리고 연방정부의 접근방식 외에 어떤 대안이 있었는지 고려한다면 독일통일 과정에서 발생한 통일비용에 관한 논의는 우리에게 아주 많은 시사점을 줄 것이다.

그리고 앞으로 다가올 한반도의 통일을 고민한다면 누구나 통일비용을 확보하는 문제를 염두해 두고 있어야 할 것이다. 그런 의미에서 우리는 독일 통일 과정에서 통일비용과 관련하여 진행된 논의를 더욱 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 통일이라는 거대한 과제를 성공적으로 완수하기 위해서는 절대적으로 많은 재원이 필요하다는 사실은 논란의 여지가 없다. 문제는 그 비용을 어떤 방식으로 조달하는가하는 것이다. 독일의 경우 공적채무로 차입된 금액의 비중이 아주 높았다. 그러나 독일정부가 선택한 방식이 최상의 결정이었다고 할 수 없을 것이다. 독일 내에서도 세금의 비중을 더 높여야만 한다는 주장과(연방은행) 공적채무를 동원하는 것이 옳다는 주장이(경제전문자문위원회) 첨예하게 대립하였었다. 그렇지만 공적채무와 세금 한 가지만으로는 통일을 완성하기 위한 막대한 자금을 충당하는 것이 불가능하다는 것은 독일의 경험이 분명히 보여 주었다.

위에서 우리는 독일통일 과정에 일정한 경로의존성이 있음을 확인하였다. 특히 1990년 초에 이미 1:1의 교환비율이 언급되면서 콜 정부가 조기 화폐통합을 결정하면서 그 후의 발전경로가 정해진 것을 보았다. 1:1 화폐통합으로 인해 형식적 통일이 이루어지기 이전에 이미 동독경제의 붕괴가 시작되었다. 경제가 붕괴되면 많은 실업자가 양산되는 것은 당연한 결과였다. 화폐통합

<sup>56</sup> 독일에서 이루어지는 통일비용에 관한 평가에서 눈에 띄는 것은 어떠한 비판적인 의견을 제시하더라도 독일통일은 결과적으로 성공적으로 만들어진 작품이라는 것에는 모두 동의한다는 점이다. 그런 의미에서 헬무트 콜 수상을 비롯한 연방정부의 정치가들 그리고 무엇보다 동독의 변혁을 주도한 많은 사람들이 역사적인 사건에 중요한 역할을 담당한 공신이라는 사실은 논란의 대상이 되지 않는다.

과 함께 사회통합이 이루어지면서 서독의 사회보장시스템이 그대로 동독지역에도 이전되었기 때문에 동독정부와 신연방주의 주정부와 지자체는 당연히 1990년 여름 이후 대량으로 발생하는 실업자들을 사회보장체계를 통해 지원해야만 했다. 그로 인해 신연방지역으로 유입된 이전지출금의 절반 이상이 사회복지비용으로 지출된 것이다. 그 결과 투자가 지체되면서 기대와 달리 경제발전이 더디게 이루어졌고, 신연방지역 지자체의 세금 수입 또한 증가하지 않았기 때문에 이 지역은 지속해서 이전지출금에 의존할 수밖에 없었다. 결국 1990년 초에 정치적으로 내려진 결정으로 인해 신연방주들이 설립되기 이전에 이미 이 지역에는 일종의 이전지출의 악순환 고리가 형성되었다고 할 수 있다.

물론 정치적으로 볼 때 1990년 초에 1:1 화폐교환률을 선포하는 것 외에 다른 대안이 없었다는 노버트 블롭과 요하네스 루데비히의 주장도 충분히 설득력이 있다. 당시 동독주민들은 “DM이 우리에게 오지 않으면 우리가 DM에게 간다” 그리고 “1:1이 아니면 통일은 없다”고 외치고 있었다. 동독의 변혁을 주도한 주민들의 이런 요구를 무시하는 것은 정치적인 자살행위나 마찬가지로 보였을 것이다. 1989년 말까지만 해도 대중에게 높은 지지를 얻었던 사민당 당수 오스카 라퐁텐의 지지율이 그가 통일은 많은 비용이 소요될 것이라고 발언한 이후 급격히 추락한 것도 이와 무관하지 않을 것이다. 그렇다면 실제로 화폐통합을 통해 통일비용이 천문학적으로 증가하는 것을 그대로 받아들이는 것 외에 아무런 대안이 없었을까? 1990년 당시 경제학자들의 논의를 보면 분명히 다른 대안을 고려할 수도 있었던 것으로 보인다.

노벨 경제상을 수상한 조지 아칼로프(George Akerlof)와 같은 경제학자는 1990년 7월에 동독의 경제를 활성화하기 위해서 임금보조금을 지급하여 노동시장을 보호할 필요가 있다고 제안하였다.<sup>57</sup> 이런 주장은 독일에서도 이

<sup>57</sup> George A. Akerlof & Andrew K. Rose & Janet L. Yellen & Helga Hessenius, 1991. “East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union,” Brookings



미 1990년 초에 사민당의 경제전문가그룹에서도 제안되었었다. 아칼로프의 주장에 독일 경제 5현으로 불리는 경제전문자문위원회의 위원들과 베를린의 독일경제연구소가 동의하면서 임금보조금을 지급하는 문제는 독일 내에서도 적어도 학술적 토론장에서는 중요한 논제가 되었었다.<sup>58</sup>

이 주장의 핵심적인 내용은 동서독처럼 생산성과 임금 격차가 높은 두 개의 노동시장이 개방되었을 때에는 한 쪽의 경제가 붕괴되는 것을 막기 위해서 일시적으로라도 임금보조금을 지불하여 노동력이 대거 이동하는 것을 방지해야 한다는 것이었다. 일반적으로 실질적인 임금의 격차가 클 때 노동력의 이동이 발생하지만 소득격차가 60% 정도일 때, 또는 10년 안에 60% 정도의 소득을 보장받을 수 있다고 기대할 수 있을 때에는 노동자들이 고향을 떠나지 않기 때문에 생산성이 낮은 지역의 경제를 보호할 수 있다는 것이다. 동독지역의 경우 1990년 현재 생산성이 서독에 비해 현저히 낮기 때문에 어느 기업도 서독의 60% 수준의 임금을 지불할 수 없으므로 국가가 그 수준의 임금을 보조해 주고 기업은 생산성에 부합하는 임금만 지불할 수 있도록 해서 민간 기업이 동독지역에 더 많이 투자할 수 있도록 유도해야만 한다는 것이 그들의 주장이었다. 독일경제연구소는 구체적으로 국가가 3년에서 4년 정도의 일정한 기간 동안 임금협상에서 결정된 금액의 절반을 지원하는 것이 바람직하다고 제안하였었다. 1990년 통일 당시 신자유주의가 지배적이던 독일의 분위기에서는 이러한 대안이 진지하게 받아들여지지 않았다.

이 제안이 정치권에 의해 받아들여지지 않았기 때문에 그것이 만일 현실에서 적용되었더라면 어떤 효과를 발휘했을지 알 수 없다. 더욱이 임금보조를 지급하는 것이 동독지역에 대한 민간투자를 유도할 수 있는 지름길이었는지 분명하지도 않다. 그리고 임금보조가 이루어진다고 해서 이전지출문제

Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution, vol. 22(1), pp. 1-106.

<sup>58</sup> 신연방주로의 재정이전지출과 경제적 영향(문서번호 93).

가 발생하지 않는 것도 아니다. 임금보조를 도입하면서 발생할 수 있는 이전 지출문제를 방지하기 위해서 동독경제를 보호할 필요가 있다는 것이 사민당 경제전문가그룹의 의견이었다. 그것은 일종의 수입대체경제체제를 도입하고 국가가 경제계획을 관리하는 체제를 의미한다. 과연 이런 방식이 사회주의 계획경제를 극복한 동독주민들에게 받아들여질 수 있을까 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 독일통일 25년이 지난 현재의 시점에서 다가올 한반도의 통일을 준비하는 사람들이라면 독일에서는 경제학자들의 탁상공론에만 머물고 정치권에서는 큰 반향을 얻지 못했던 이 대안을 한 번쯤은 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

통일비용과 관련하여 독일의 경험에서 우리가 주시할 것은 무엇보다 통일이라는 민족적 과제가 선거전을 앞두고 선거 전략의 대상이 되면서 그것이 통일과정의 중요한 경로에 결정적인 영향을 주었다는 것이다. 첫 번째 중요한 경로는, 이미 위에서 언급한 것처럼, 헬무트 콜 수상이 1990년 3월 18일의 동독 최고인민회의 선거를 염두에 두고 유권자들의 지지를 얻기 위해서 경제전문가들의 반대에도 불구하고 화폐교환률을 1:1로 결정하였다는 것이다. 두 번째 중요한 경로 결정은 1990년 12월 2일에 치러질 연방의회 총선거 때문에 콜 수상과 여당의 정치인들이 지속적으로 통일비용을 조달하기 위한 세금인상은 절대 없다고 강조하면서 이루어졌다. 그로 인해 선거에서 승리한 후에 콜 정부가 1991년 초에 세금을 대폭 인상하였을 때 선거사기극을 펼쳤다는 비난을 받을 수밖에 없었던 것이다.

그러나 만일 통일이 가시화되던 1990년 초부터 정치권에서 통일이라는 민족적 과제를 성공적으로 완수하기 위해 부담을 함께 나누자고 호소했다면 누구도 그에 반대하지 않았을 것이기 때문에 충분히 세금을 인상할 수 있었을 것이라고 많은 전문가들은 평가한다. 결국 통일문제가 선거 전략에 따라 경로가 결정되면서 통일비용을 위해 국민의 적극적인 동참을 호소할 수 있는 시기를 놓쳤다는 것이다. 실제 1991년 이후 지속적으로 이뤄진 세금

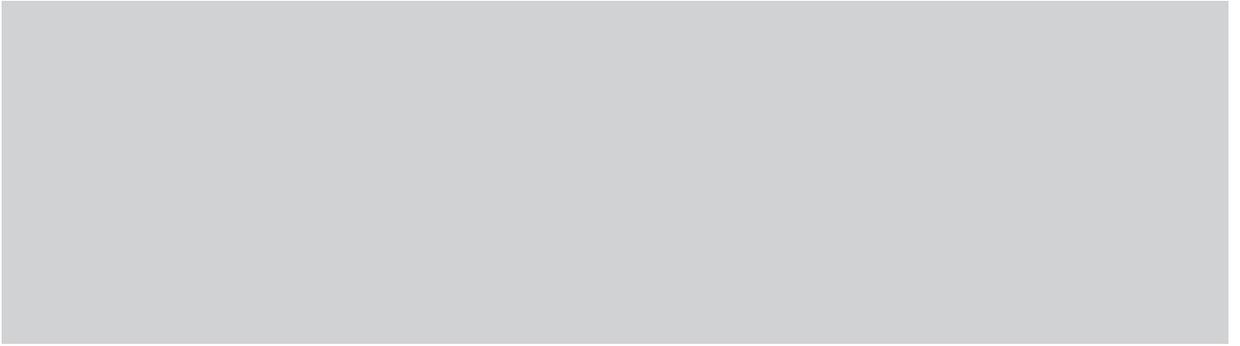


인상에 대한 독일국민들의 반응은 콜 수상의 사기극에 속았다는 부정적인 감정이 지배적이었고 그것은 동서독 간의 내적통합에도 부정적인 영향을 주지 않았다고 할 수 없다.

이러한 독일의 경험이 우리에게 시사해 주는 것은 무엇보다 통일문제가 어떤 형태로든 선거 전략에 이용되는 것을 피하고 통일이 가시화될 때부터 통일로 인해 발생하는 부담에 국민적 동참을 납득할 수 있게 설득하는 것이 필요하다는 것이다. 그를 위해서는 무엇보다 정치인들의 현명하고 합리적인 판단능력과 지도력이 절대적으로 중요한 역할을 할 것이다. 결과적으로 통일비용과 관련된 핵심적인 문제는 숫자보다는 정치적인 문제인 것이다. 이 점은 이미 한국에서 진행되고 있는 독일의 통일비용에 관한 논의에서도 분명히 드러난 바 있다.



통일비용 분야  
관련 정책문서





# 문서 목록

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
1	동독경제상황 분석, 사회주의통합당 중앙위원회 정치국 제출을 위한 결론 결론 첨부(수어리보고서)	1989년 10월 30일	시통당 중앙위원회 정치국, 동독 국가 계획위원회 위원장 슈어리, 무역성 장관 바일, 무역성차관 실크-골로코프스 키, 재무장관 회프너, 통계청 청장 돈다	Bundesarchiv B 288/426
2	연방정부 재무장관 바이겔이 클 수상에게 보낸 동독을 위한 지원조치에 관한 보고서	1989년 11월 10일	연방정부 재무장관 바이겔	Bundesarchiv, BArch/B 136/26444, 422 - 52602 Bu 48 Band 2
3	동독의 변화에 관한 차관 회의	1989년 11월 6일	연방교육부, 외교부, 경제·기술부, 재무부, 교통부, 체신부, 상임대표부 차관보 및 실장 (Frau BM Dr. Wilms, BMB St Dr. Priesnitz, BMB St Dr. Sudhoff, AA St Dr. von Würzen, BMWi St Dr. Klemm, BMF St Dr. Knittel, BMV St Dr. Florian, BMP St Dr. Bertele, Stäv MDgt Dr. Duisberg)	독일연방 공문서관, B 136/201 69,221 - 14223 Sta 8 Bd. 3. - 뒤스 부르크 국장에게 제출한 초안, 1989년 11월 6일. 복사본: St Bende, GL 22, (BAreh, B 136/201 69,221 - 14223 Sta 8 Bd. 3. - Vorlage des MDg Duisberg an den Chef des Bundeskanzleramtes, Bundesminister für besondere Aufgaben Rudolf Seiters, 6. November 1989, Kopien: St Bende, GL 22.)
4	루데비히 규장이 자이티스 연방 수상청 비서실장에게 제 출한 보고서: 동독 재정 지원 조치	1989년 12월 13일	요하네스 루데비히(Johannes Ludwig) 연방 수상 청 부장(Ministerialrat des Bundeskanzleramtes), 루돌 프 자이티스(Rudolf Seiters) 연 방 수상청 비서실장(Chef des Bundeskanzleramtes), 연방 재무부(Bundesministerium der Finanzen)(BMF), 연방경 제부(Bundesministerium für Wirtschaft)(BMWf)	한스 위르겐 쿠틀러스(Hanns Jürgen Küsters), 1998. 독일통일, 1989/1990 년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 122, Nr. 122A(Anlage) 643-644.

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
4a	1990년에 외국여행을 하고자 하는 동독주민을 위한 외환 판매에 관한 규정	1989년 12월 21일	동독 재무물가관리부	DDR-Gesetzblatt 1989 I/26, 275
5	동독 중앙은행의 외환계좌 개설에 관한 법	1989년 12월 21일	동독 재무물가관리부	DDR-Gesetzblatt 1989 I/26, 276
6	외국에 거주하는 주민이 1990년에 동독을 방문할 때 시장에서 동독 마르크를 구입하는 것에 관한 규정	1989년 12월 21일	동독 재무물가관리부	DDR-Gesetzblatt 1989 I/26, 277
7	동독주민의 개별여행을 위해 1990년에 제공될 외환에 관한 규정	1989년 12월 21일	동독 재무물가관리부장관 우타 니켈, 동독 중앙은행	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1989, Nr. 26, S. 275-276, Ausgabetaag 29.12.1989
8	유럽부흥프로그램 경제계획법-1990 회계년도의 유럽부흥프로그램 특별재원의 경제계획 수립에 관한 법	1989년 12월 22일	연방의회, 재간신용은행, 차예보전은행	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1989, Nr. 62, S. 2463-2485, Ausgabetaag 30.12.1989
9	10개항 프로그램	1990년 1월 12일	Thilo Sarrazin	Waigel, Theo/Schell, Manfred, 1994, Tage, die Deutschland und die Welt veränderten, Vom Mauerfall zum Kaukasus, S. 174-183
10	동독을 위해 사용되는 서독정부의 재원	1990년 1월 23일	Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Oberste Bundesbehörden (Bundespräsidialamt, Präsident des Deutschen Bundestages, Bundestagsverwaltung, Sekretariat des Bundesrates, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Bundesrechnungshof, Bundeskanzleramt, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, sämtliche Bundesministerien, Zentrale der Deutschen Bundesbank)	Schreiben des Bundesministers der Finanzen an die Obersten Bundesbehörden, II A 2 - H 1200 - 5/90

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
11	독일 정치문제 그리고 동독의 현 상태 및 동독을 위한 긴 급지원 등에 대한 연방정부의 질의	1990년 2월 7일	Deutscher Bundestag	Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 11/193
12	서독 연방정부 노동사회부 장관 노버트 블룸이 헬무트 콜 수상에게 보낸 문서 - 사회통합에 관한 동독정부와의 협 상에서 논의되어야 할 것들	1990년 2월 9일	Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Norbert Blüm; Bundeskanzler Helmut Kohl	Bundesarchiv, BAArch, B 136/21660
13	콜(Kohl) 총리에게 보내는 거시경제발전 평가 전문위원회 슈나이더(Schneider) 위원장의 공문	1990년 2월 9일	거시경제발전 평가 전문위원회 슈나이더 위원장, 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리	한스 위르겐 퀴스티스, 1998, 독일 통일, 1989/1990년 연방총리실 문 서 특별판. 뮌헨: 올덴부르크, 168번, P.778-781.
14	독일연방공화국과 독일민주공화국 간 화폐통합에 대해	1990년 2월 14일	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vorsitzender des Sachverständigenrats Hans K. Schneider, Bundeskanzler Helmut Kohl	Deutscher Bundestag, 11/8472, S. 306-308

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
15	연방정부 수상 헬무트 콜과 연방주의 총리들 간의 회의- 동독과의 협상과 연방정부와 연방주 간의 재정적 부담에 관한 논의	1990년 2월 15일	헬무트 콜 수상, 각 연방내각장관 및 다음 각 연방주 총리, 특별행정시장(Ministerpräsident Rau, Staatssekretär Clement(Vorsitzland Nordrhein-Westfalen); Ministerpräsident Späth(Baden-Württemberg); Ministerpräsident Streib(Bayern); Bürgermeister Momper(Berlin); Bürgermeister Wedemeier(Bremen); Bürgermeister Voscherau(Hamburg); Wallmann(Hessen); Ministerpräsident Albrecht(Niedersachsen); Ministerpräsident Wagner(Rheinland-Pfalz); Stellvertretender Ministerpräsident Kasper(Saarland); Ministerpräsident Engholm(Schleswig-Holstein); Bundeskanzler Kohl; Chef des Bundeskanzleramtes Seiters; diverse Bundesminister)	Hanns Jürgen Küsters, 1998, Deutsche Einheit, Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/1990, München: Oldenbourg, Nr. 185 S. 834f (digitale Edition)
16	통화통합 대신 가능한 동독 회생 중기전략: 이 계획의 비용은 얼마가 될 것이며, 그 비용은 누가 분담할 것인가?	1990년 2월 17일	Rudolf Hicke(Universität Bremen)	Manuskript für einen Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin
17	동독을 위한 즉각적인 조치와 동유럽을 위한 지원-1990년 연방정부의 추가예산 수립	1990년 2월 23일	연방상원, 연방의회	Bundestat, Drucksache 90/90

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
18	지역 간 협력의 지원/보조를 위한 양독 간 공동위의 설립과 업무지침에 관한 협의	1990년 2월 5일	주무 연방부처: 서독 재무부(관할)와 동독 재무부	한스 위르겐 퀴스터스 및 다니엘 호프만, 1998, 1989년부터 1990년까지의 독일통일 및 독일 정치에 관한 문서: 독일 연방내무부. pp.901-902
19	동독 저축금고협의회 회칙 개정법	1990년 3월 20일	동독 중앙은행	DDR-Gesetzblatt 1990 I/24, 233
20	중앙은행위원회(Zentralbankrat)의 결정	1990년 3월 29일	연방 총리 사무처	독일연방 공문서관: BArch, B 136123744, 44-68018 De 2 Bd. 8. - Az. 42 - 35006 - De 13.
21	사회주의경제의 은행감독과 채권보전에 관한 규정	1990년 3월 2일	동독 내각회의	DDR-Gesetzblatt 1990 I/15, 144
22	콜 총리에게 보내는 펠 연방은행 총재의 서한-중앙은행 자문위의 결정	1990년 3월 30일	칼-오토 펠(Karl Otto Pöhl) 독일 연방은행 총재(Präsident der Deutschen Bundesbank), 호르스트 쾰러 연방재무부장관, 헬무트 콜 연방총리, 중앙은행자문위	한스 위르겐 퀴스터스, 1998, 독일통일, 1989/1990년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 239, Nr. 239A(Anlage), S. 1002-1004.
23	동독과 동베를린 투자를 위한 재정지원과 동독을 위한 마셜플랜의 특별기금 증액에 관한 연방정부 재무장관의 답변	1990년 3월 30일	연방정부 재무부장관 바이겔, 재무차관 카스텐스	Bundesrat, Drucksache 252/90
24	슈타르크(Stark) 실장의 메모	1990년 3월 6일	연방 총리 사무처	독일연방 공문서관: BArch, B 136123744, 41-68018 De 2 Bd. 8. -Az.42 - 35006 - De 13. (Bundesarchiv: BArch, B 136123744, 41-68018 De 2 Bd. 8. -Az.42 - 35006 - De 13.)
25	동독 중앙은행 개정법	1990년 3월 6일	동독 국가평의회	DDR-Gesetzblatt 1990 I/16, 125
26	소득세, 법인세, 재산세에 관한 법규정의 변경에 관한 법-조세개정법	1990년 3월 6일	동독 국가평의회	DDR-Gesetzblatt 1990 I/17, 136

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
27	동독을 대신하여 서독정부가 지급보증을 제공하는 것에 대한 합의	1990년 3월 9일	Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Amtierender Minister der Finanzen und Preise der DDR Walter Siegiert, Bundesrechnungshof	Schreiben des Bundesministers der Finanzen an die Obersten Bundesbehörden, II A 3 – H 1360/8 – 1/90
28	경제회폐사회통합 조약 초안에 대한 서베를린 시정부의 입장	1990년 4월 27일	서베를린 시장실장 디터 슈뢰더, 수상 청장 루돌프 자이티스	Archiv Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Vorlass Meckel, Akte 631
29	동서독 정부가 작성한 화폐경제사회공동체의 구성에 관한 실무문서에 관한 소련의 입장표명-동독정부에게 제시	1990년 4월 28일	소련 외무부, 동독 외무부	Archiv Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Vorlass Meckel, Akte 631
30	서독과 동독 간의 화폐, 경제 및 사회통합의 체결에 관한 조약	1990년 5월 18일	독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland), 독일민주공화 국(Deutsche Demokratische Republik), 독일연방은행(Deutsche Bundesbank), 연방은행감독청 (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen), 연방보험감독청 (Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen), 상호경제 원조평의회(Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe), 유럽연맹 (Europäische Gemeinschaft)	연방법률관보, 1990 II p.537, 제9항, 1998년 6월 9일에 제정된 법(BGBI. I S. 1242) (BGBI. 1990 II S.537, Art 9 3 Gesetz vom 09.06.1998 (BGBI. I S. 1242))
31	동서독 간의 화폐경제사회공동체조약에 관한 법에 대한 동독 최고인민위원회 독일통일위원회의 입장과 제안	1990년 5월 23일	동독 인민회의, 인민회의의장 베르크 만-폴, 인민회의 독일통일위원회	Volkskammer der DDR, Drucksache 24 a
32	인민소유재산의 재조직화와 민영화에 관한 법-신탁법	1990년 6월 17일	동독 인민회의	DDR-Gesetzblatt 1990 I/33, 300

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
33	콜 총리에 대한 텔 실장의 제안-서방주재 소련군의 재정 조달 문제	1990년 6월 19일	호르스트 텔식(Horst Telschik) 실장, 연방총리실	한스 위르겐 퀴스터스, 1998, 독일통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판(Sonderedition). 뮌헨: 올덴부르크, 320번, pp.1232-1234.
34	주택저축제도 도입법	1990년 6월 21일	동독 각료평의회, 건설부	DDR-Gesetzblatt 1990 I/37, 478
35	1990년 9월 23일자 미해결된 재산문제를 규정하기 위한 법(재신법)	1990년 6월 21일	테오 바이켈 연방재무부장관, 발터 롬 베르그 동독재무부장관	Bundesgesetzblatt, Teil II, 1990, Nr. 35, S. 1159-1168.
36	독일통일기금 설립법	1990년 6월 25일	연방의회, 연방상원	독일통일기금설립법(Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“), 1990년 6월 25일 제정 (BGBl. 1990 II S. 518, 533), 2006년 7월 12일 제정된 법(BGBl. I S. 1466)에 의거 동법 3조 1항 개정.
37	1990년도 연방예산 2차 추가예산수립에 관한 법	1990년 6월 26일	연방의회, 연방재무부장관 테오 바이켈	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 30, S. 1146-1155, Ausgabebetag 28.06.1990
38	유럽부흥프로그램 1990년 2차 추가예산법-1990 회계년도의 유럽부흥프로그램 특별재원의 경제계획을 위한 추가예산에 관한 법	1990년 6월 26일	연방의회	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 30, S. 1156-1162, Ausgabebetag 28.06.1990
39	동베를린을 포함한 동독 투자 장애물 제거를 위한 법-동독투자법	1990년 6월 26일	연방의회, 연방정부, 연방재무부, 연방의회 재무·경제·예산·내각관계위원회, 연방상원	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 30, S. 1143-1145, Ausgabebetag 28.06.1990
40	소련에 대한 경제적, 재정적 지원조치	1990년 6월 27일	수상청	Bundesarchiv, BArch/BK, O1 (212) - 37921 Na 8 NA 5, Protokoll, Anlage B

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
41	세금징산과 사회보장비의 정산에 관한 규정	1990년 6월 27일	동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무부장관 발터 롬베르크	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 41, S. 616-618, Ausgabebetag 17.07.1990
42	국유 콤퓨터에서 자본회사로 전환된 기업의 1990년 후반기 세금납부에 관한 규정	1990년 6월 27일	동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무부장관 발터 롬베르크	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 41, S. 618-619, Ausgabebetag 17.07.1990
43	무역과 자본 및 금융거래에 관한 규정	1990년 6월 28일	동독 인민회의, (이하 동독) 각료평의회, 경제부장관, 외무부장관, 재무부장관, 무역부장관, 식량·농지·산림부장관, 교통부장관, 환경·자연보호·에너지·핵안전부장관, 미디어정책부장관, 문화부장관, 재무정책조정관, 관세청 (이하 서독) 독일연방은행	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 39, S. 515-524, Ausgabebetag 09.07.1990
44	베를린 국림은행법	1990년 6월 29일	동독인민회의	DDR-Gesetzblatt 38, 504
45	재산권 요구의 신고에 관한 규정	1990년 7월 11일	동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무부장관 발터 롬베르크, 동독 내무부장관 페터-미하엘 디스텔	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 44, S. 718-719, Ausgabebetag 27.07.1990
46	동독 세무서 설립에 관한 지침	1990년 7월 20일	동독 재무부장관 발터 롬베르크	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, S. 1000-1002, Ausgabebetag 14.08.1990
47	저축금고의 영업에 관한 지침-저축금고지침	1990년 7월 26일	동독 재무부장관 발터 롬베르크	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 56, S. 1275-1279, Ausgabebetag 30.08.1990
48	어음에 대한 이종과세 제한에 관한 규정	1990년 7월 31일	동독 재무부장관 발터 롬베르크	Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 56, S. 1279, Ausgabebetag 30.08.1990
49	동독 근로자의 1991 근로소득세카드 발급	1990년 7월 31일	동독 내무부장관 페터-미하엘 디스텔, 재무부장관 발터 롬베르크	Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 52, S. 1063f., Ausgabebetag 17. August 1990

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
50	관세법	1990년 7월 4일	<p>동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무장관 발터 롬베르크</p> <p>드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제(Günther Krause) 정부 차관, 볼프강 쇼이블레 연방내무부장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연 보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내무 관개부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시정부 시장실(노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주, 바이에른(Bayern)주, 함부르크(Hamburg)시, 바덴-뷔템베르크(Baden-Württemberg)주, 니더작센(Niedersachsen)주, 베를린(Berlin)시, 유럽 공동체 위원회(Kommission der Europäischen Gemeinschaften)</p>	<p>Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 47, S. 849-852, Ausgabebettag 06.08.1990</p>
51	독일통일 실현 조약(통일 조약)에 관련 제1차 협상	1990년 7월 6일	<p>동독 총리실 및 시정부 시장실(노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주, 바이에른(Bayern)주, 함부르크(Hamburg)시, 바덴-뷔템베르크(Baden-Württemberg)주, 니더작센(Niedersachsen)주, 베를린(Berlin)시, 유럽 공동체 위원회(Kommission der Europäischen Gemeinschaften)</p>	<p>한스 위르겐 퀴스투스, 1998, 독일통일, 1989/1990년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.</p>

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
52	독일통일 실현 조약(통일 조약) 관련 합의된 협상 주제 목록	1990년 7월 9일	로타 드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제 정무 차관, 볼프강 쇼이블레 연방내무부장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연 보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이더스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내무관개부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시장부 시장실(노르트라인-베스트팔렌주, 바이에른주, 함부르크시, 바덴-뷔템베르크주, 니더작센주, 베를린시, 유럽 공동체 위원회)	한스 위르겐 퀴스터스, 1998, 독일통일, 1989/1990년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.
53	베를린 협동조합은행의 회칙에 관한 지침 2	1990년 8월 23일	동독 재무부장관대리 마센 차관, 동독 재무부, 동독 경제부	Gesetzblatt der DDR, Teil 1, 1990, Nr. 58, S. 1426, Ausgabebtag 07.09.1990
54	연방정부 재무장관 테오도르 바이겔과 경제장관 하우스만의 모스크바 협상	1990년 8월 27일	연방정부 재무장관 바이겔, 경제부장관 하우스만	Bundesarchiv, BArch/BKAmt/213 - 30130 S 25 Üb 5 Band 1
55	바이겔(Waigel) 장관과 각 주의 재무장관과의 회의	1990년 8월 28일	연방재무부	연방 총리 사무처, BArch, B 136/2628, 44J - 14020 Mi 3 NA 1 Bd.5. (Bundeskanzlermat, BArch, B 136/2628, 44J - 14020 Mi 3 NA 1 Bd.5.)



문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
59	화폐경제사회공동체의 창립에 관한 법에 의거해서 금융과 관련된 법적 명령권을 연방금융감독원에 위임하는 규정	1990년 9월 4일	Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Deutsche Bundesbank	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 47, S. 1995, Ausgabetag 15.09.1990
60	화폐통화과정에서 화폐전환 정산의 확인과 차액보존 청구권의 획득 절차에 관한 규정	1990년 10월 29일	Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Deutsche Bundesbank, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 59, S. 2394-2397, Ausgabetag 03.11.1990
61	유럽부흥프로그램 1990년3차 추가예산법-1990 회계년도의 유럽부흥프로그램 특별재원의 경제계획을 위한 추가예산에 관한 법	1990년 11월 28일	연방의회	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 65, S. 2562-2568, Ausgabetag 07.12.1990
62	1990년도 연방예산 3차 추가예산 수립에 관한 법	1990년 11월 2일	연방의회, 연방재무부장관 테오 바이겔	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 60, S. 2402-2413, Ausgabetag 07.11.1990
63	1991년 유럽부흥프로그램 경제법-유럽부흥프로그램 특별재정 경제계획 수립에 관한 법	1990년 12월 13일	연방의회, 연방경제부장관 헬무트 하우스만	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 70, S. 2779-2803, Ausgabetag 21.12.1990
64	공공 재정의 재정 수요와 공공 부채	1991년	올리 디트리히, 마리온 폰 하겐	올리 디트리히, 마리온 폰 하겐(발행인), 1991년, 정책 교육에 관한 기고문, p. 86-94
65	신탁관리청의 조직	1991년 1월 16일	신탁관리청	신탁관리청, Christoph Urban, 1991년 1월 16일, Treuhanderanstalt, Organisation vom Stand 16. Januar 1991, Berlin
66	경제화폐사회공동체의 도입과 관련하여 예상하지 못한 지출	1991년 1월 2일	연방상원, 연방재무부 장관 테오 바이겔 (연방재무부 의회차관보 만프레트 카스텐스가 대리), 식량·농업·소비자보호부장관 이그나츠 키슬레	Bundesrat, Drucksache 3/91

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
67	독일신용은행의 채권과 채무에 관한 질문	1991년 2월 15일	Deutscher Bundestag; Bundesregierung; Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Manfred Carstens	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/160
68	통일독일 연방정부의 재정정책	1991년 2월 20일	Faktionen der SPD, CDU, CSU und F.D.P. im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, Bundesregierung	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/121
69	신연방주의 재정구조	1991년 3월 1일	Ulrike Demmig(Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg)	Wirtschaftsdienst(Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 1991, Heft 3, S. 125-131
70	1990년부터 1994년까지 연방정부의 재정계획	1991년 3월 8일	연방정부, 구동독철도	Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode: Unterrichtung der Bundesregierung, 12/101, http://dipbt.bundestag.de/doc/ bid/12/001/1200101.pdf
71	한시적 연대세 도입법 초안	1991년 3월 8일	연방상원, 연방정부, 연방 수상 헬무 트 콜, 연방재무부장관 테오 바이겔, 연방주 지역세무관청	Bundesrat, Drucksache 142/91
72	재산법 개정안	1991년 4월 18일	Bundesminister der Justiz Klaus Kinkel, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Bundesminister für Wirtschaft Helmut Haussmann	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 26, S. 957-970, Ausgabetaag 26.04.1991
73	투자법 개정안	1991년 4월 22일	Bundesminister der Justiz Klaus Kinkel	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 26, S. 994-998, Ausgabetaag 26.04.1991

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
74	동독 기업의 인수-도이치뱅크가 독일신용은행을 인수한 사례	1991년 4월 30일	Bundesregierung, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Deutscher Bundestag, Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Deutsche Kreditbank AG	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/453
75	신탁청 관리기업의 분리에 관한 법	1991년 4월 5일	연방정부, 연방법무부장관 클라우스 강켈, 재무부장관 테오 바이겔, 교육·연구부장관 라이터 오트켈(노동·사회부장관 노베르트 블룸 대리), 연방의회, 신탁관리청	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 22, S. 854-858, Ausgabetaag 11.04.1991
76	통일조약 3조에 언급된 지역에서의 구조조정과 공공예산의 부담을 줄이기 위한 조치에 관한 법(예산지역법)	1991년 6월 24일	Bundeskanzler Helmut Kohl, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Bundesländer	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 38, S. 1314-1317, Ausgabetaag 27.06.1991
77	구동독의 사회경제적 재건을 위한 체제전환전략	1991년 9월 1일	루돌프 히켈 교수(브레멘대), 연방정부	Gewerkschaftliche Monatshefte, Jahrgang 42, 1991, Heft 9, S. 579-586, <a href="http://library.ies.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1991/1991-09-a-579.pdf">http://library.ies.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1991/1991-09-a-579.pdf</a>
78	베를린은행에 의한 베를린은행의 인수	1992년 1월 6일	Berliner Bank, Berliner Stadtbank	Der Spiegel, 2/1992, <a href="http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/13679257">http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/13679257</a>
79	헤센-튀링겐 공동 저축금고협회 설립에 관한 협약	1992년 3월 10일	Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten Hans Eichel; Freistaat Thüringen, vertreten durch den Ministerpräsidenten Bernhard Vogel	HessGVBl, I S. 190, ThürGVBl, S. 291

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
80	독일통일기금의 증액과 구조지원법의 해지에 관한 법	1992년 3월 16일	Bundeskanzler Helmut Kohl, Bundesminister der Finanzen Theo Wägel, Deutscher Bundestag, Bundesrat	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1992, Nr. 16, S. 674-675, Ausgabebetag 03.04.1992
81	1991년도 연방은행 사업보고서	1992년 4월 2일	Bundesregierung, Bundesländer, Deutsche Bundesbank	Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1991, Selbstverlag der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main
82	재정	1992년 8월 25일	Regierung des Landes Brandenburg; Stolpe, Ministerpräsident des Landes Brandenburg	Brandenburgisches Landeshauptarchiv
83	동부 저축금고협회 설립에 관한 협약	1992년 12월 17일	Land Brandenburg, Land Mecklenburg-Vorpommern, Freistaat Sachsen, Land Sachsen- Anhalt	<a href="https://www.osv-online.de/fileadmin/osv/dateien/verband/OSV_Staatsvertrag_Leseleistung-26-05-09.pdf">https://www.osv-online.de/fileadmin/osv/dateien/verband/OSV_Staatsvertrag_Leseleistung-26-05-09.pdf</a>
84	1954 협정(AO 54)에 근거한 추가연금 관련 기본원칙	1993년 5월	신탁관리청	신탁관리청
85	신연방주에서 신탁관리공사를 통한 산업핵심지역 확보 및 개선을 위한 연방정부의 역할	1993년 6월 21일	연방재무부, 경제부	kumentation 1990-1994, Band 11, S. 717-737. Berlin: Treuhandanstalt 1994

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
86	구동독채무상환기금법 개정법	1993년 6월 23일	Bundesministerium der Finanzen	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1993, Nr. 30, S. 984-986, Ausgabetaag 26.06.1993 (Artikel 37 des Gesetzes über Maß nahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte / Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms)
87	사회시설의 구매무에 대한 질의와 답변	1993년 6월 3일	Bundesregierung, Bundesministerium der Finanzen, Deutscher Bundestag, Mitglied des Deutschen Bundestages Barbara Höll(PDS/Linke Liste)	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5075
88	구동독지역의 재산규정	1993년 7월 21일	Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung, Abgeordnete und Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Treuhandanstalt, Bundesministerium des Innern	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5475

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
89	동서독 화폐전환과정에서 발생한 위법행위의 결과에 대한 규정	1993년 8월 24일	Bundesamt für Finanzen, Bundeskanzler Helmut Kohl, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Prüfbehörde Währungsumstellung, Bundesamt für Finanzen	Bundesgesetzblatt, Teil I, 1993, Nr. 47, S. 1522-1524, Ausgabebtag 04.09.1993
90	신탁청의 자산을 신연방지역의 기초단체로 이전	1993년 10월 21일	Bundesregierung; Bundesministerium der Justiz; Bundeskanzleramt; Bundesministerium der Finanzen; Bundesministerium des Innern; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Deutscher Bundestag; Mitglied des Deutschen Bundestages Fritz Schumann(PDS/Linke Liste); Treuhandanstalt; Deutscher Städtetag	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5939
91	신연방주에 대한 발전지원-목록차	1994년	미하엘 브란트/베른트 레온하르트/페 트라 레온하르트	미하엘 브란트/베른트 레온하르트/페 트라 레온하르트, 1994년. 신연방주에 대 한 발전지원금 -5., 개정판 확대본. 본: Economica. S. V-XII.
92	구동독지역의 사회시설의 구매무	1994년 5월 20일	Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung, Abgeordnete und Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, Deutsche Kreditbank AG	Deutscher Bundestag, Drucksache 12/7680

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
93	신연방주로의 재정 이전지출과 경제적 영향	1995년	연방재무부	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung(DIW) (Hrsg.), 1995, Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen, Volker Meinhardt/Bernhard Seidel/Frank Stille/Dieter Teichmann, Sonderheft 154, Berlin: Duncker & Humblot, Auszug: S. 15-68.
94	재정 정책상의 조치 및 통합 과정-독일통일 5년에 대한 회고	1995년	디터 베스퍼	독일경제연구소(DIW) 베를린
95	은행에 의한 신탁청 관리기업의 인수	1995년 1월 20일	Bundesregierung, Treuhandanstalt, Bankenverbände, Deutscher Bundestag, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen Irmgard Karwatzki(CDU), Mitglied des Deutschen Bundestages Christa Luft(PDS)	Deutscher Bundestag, Drucksache 13/267
96	바이에른주은행에 독일신용은행주식회사의 매각	1995년 3월 28일	Bundesregierung, Bundesministerium der Finanzen, Deutscher Bundestag, Deutsche Kreditbank, Bayerische Landesbank, Mitglied des Deutschen Bundestages Barbara Höll(PDS)	Deutscher Bundestag, Drucksache 13/933

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
97	협동조합의 매각	1995년 10월 13일	Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen Kurt Faltlhauser, Mitglied des Deutschen Bundestages Gerald Thalheim(SPD)	Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2645
98	신연방주의 구채무 청산에 관한 연방감사원의 입장에 관 하여	1995년 11월 10일	Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Kurt Faltlhauser; Mitglied des Deutschen Bundestages Wieland Sorge(SPD); Bundesrechnungshof; Deutscher Bundestag	Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2980
99	동독의 구채무-연방의회 질의와 응답	1995년 11월 29일	Deutscher Bundestag; Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Jürgen Stark; Abgeordnete des Deutschen Bundestages; Bundesrechnungshof; Deutsche Kreditbank; Bayerische Landesbank	Deutscher Bundestag – 13. Wahlperiode, 73. Sitzung, Bonn, 29.11.1995
100	독일통일의 재원 마련	1996년	클라우스 카이스베르크	클라우스 카이스베르크, 1996년. 독 일통일을 배경으로 살펴 본 동독 조 정 과정의 어려움과 전망 및 원인, 결 과-경험적 분석 및 이론적 분석. 분: Economica, S. V-XII.

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
101	구동독채무상환기금법 개정 초안	1996년 1월 24일	Bundesrat, Deutscher Bundestag, Land Brandenburg, Land Mecklenburg-Vorpommern, Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt, Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages(8. Ausschuss), ostdeutsche Kommunen	Bundesrat, Drucksache 47/96; Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4175
102	독일통일의 재정을 위한 공공 이전지출	1996년 3월 1일	알프레드 보스, 아스트리드 로젠손(킬 세계경제연구소)	Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 269, <a href="http://hdl.handle.net/10419/875">http://hdl.handle.net/10419/875</a>
103	구동독의 구채무의 발생 및 연방정부에 의한 동 구채무의 청산	1996년 6월 26일	Bundesregierung, Bundesministerium der Finanzen, Deutscher Bundestag, Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, Treuhandanstalt, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof, Bundesländer	Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5064
104	작센 세무행정기구의 구축을 위한 지원에 관한 보고	1998년 7월 1일	Freistaat Sachsen, Land Baden-Württemberg, Freistaat Bayern, Land Nordrhein-Westfalen	Oberfinanzdirektion Chemnitz, O 1002 – 59/2–St 11
105	신연방주의 국가부채문제	1999년 2월 1일	칼-페터 삭만-팔리스(작센-안할트주 재무부차관보), 마르틴 슈넬링(작센-안할트주 재무부국장)	Wirtschaftsdienst(Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 1999, Heft 2, S. 100–106
106	개정 동독구채무상환기금설립법	1999년 8월 16일	연방의회, 연방상원	Gesetz über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (Erblastentilgungsfonds-Gesetz – ELFG) in der Fassung vom 16. August 1999 (BGBl. I S. 1882)

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
107	통일의 비용은 얼마인가? 구동독지역에 대한 이전지출 성과에 대한 평가	2000년	요아힘 라크니츠	요아힘 라크니츠, '통일의 비용은 얼마인가? 동독에 대한 이전 지출금 지급의 평가'. 브렐머호프, 디터 출판사, 2000년. 통일의 유용성과 비용. 바덴-바덴, Nomos, p.15-27.
108	연대협약 II 구동독지역의 인프라 개선의 요구-요약	2000년	신연방주	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS), Institut für Wirtschaftsforschung (ifo), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IfW), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI), 2000. Solidarpakt II. Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands – Zusammenfassung.
109	재정정책과 통일-10년의 결산	2000년	슈테판 비흐 및 디터 베스퍼	경제 연구 분기보고서, 69호차, H. 2/2000, pp.194-224
110	동부 지원정책의 전망	2000년 4월 1일	요아힘 라그니츠(경제학자)	Wirtschaftsdienst (Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 2000, Heft 4, S. 225-229

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
111	거래세수입의 분배 기준-최종안	2001년	연방의회	Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und PDS Drucksache 14/6577, 04.07.2001; zu der dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung – Drucksachen 14/5951, 14/5971, 14/6533; Entwurf eines Gesetzes über verfassungskongretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstabgesetz – MaßstG – ), Harald Lehmann/Udo Ludwig/ Joachim Ragnitz, 2005. 9 동독지역 내 재정이전 및 지역 내총생산(Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland.) Halle (Saale): Institut für Wirtschaftsforschung Halle. S. 2–21.
112	재정이전과 신연방주의 국민총생산-하랄드 레만, 우도 루테비히, 요아힘 라그니츠	2005년	연방정부 경제부, 재무부	

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
113	신연방주 사회시설의 구채무-발생 및 그 최종 해결	2005년 3월 1일	Bundesministerium der Finanzen	Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, <a href="http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Monatsberichte/Publikationen_Migration/2005/03/Altschulden-fuer-gesellschaftliche-Einrichtungen-in-den-neuen-Laendern-Entstehung-und-abschliessende-Loesung-pdf.pdf?_blob=publicationFile&amp;v=2">http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/11141.html</a>
114	구공동채무상환기금의 운영계획과 부채현황, 재정 및 법률적 회칙과 업무	2005년 8월 5일	Bundesministerium der Finanzen, Deutsche Bundesbank	<a href="http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/11141.html">http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/11141.html</a>
115	독일통일의 비용, 통일과 사회국가의 위기-게하르트 리터	2006년	역사학자 게하르트 A. 리터 교수	Ritter, Gerhard A. 2006. 독일통일비용. 재통일과 사회국가의 위기. (Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats.) München: Beck, 중 발 책: S. 98-101.
116	장벽 붕괴 20년 후의 구동독-북지의 현황-클라우스 슈뢰더	2009년	연방정부 재무부, 경제부, 교통 · 건설 · 도시개발부	Schroeder, Klaus. 2009. 장벽붕괴 20년 후 구동독지역-북지부문 결산보고. (Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall – eine Wohltandsbilanz.) Berlin: Forschungsverbund SED-Staat, Freie Universität Berlin. Auszug: S. 87-96.

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
117	서독에서 동독으로의 이전지출에 관한 개요와 이러한 이 전지출이 경제 발전과 각 주정부 재정 및 지역자치단체 재정에 미친 영향에 대한 평가	2010년	신연방주와 구연방주, 지지체	토마스 렌크 및 마르티나 쿤체 공저 (Lenk, Thomas und Kunze, Martina), 2010년, 할레경제연구소(발행), 독일통 일의 20년-변혁으로부터 유럽 통합에 이르기까지, 회의자료집, 할레(질레): IWH-특별호, pp. 401-416
118	2020년도까지 신연방주의 예산의 변화	2011년 4월 11일	아힘 할데브린트(슈트트가르트대)	Wirtschaftsdienst(Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 2011, Heft 4, S. 244-248
119	2010년 11월에 개최된 연방재무부와의 통일부 프로젝트 관련 회담의 프로토콜	2010년 11월	베를린 자유대학 한국학 연구소	2010년 11월에 개최된 연방재무부와 의 통일부 프로젝트 관련 회담의 프로 토콜

# 문서 요약

문서 요약(문서번호 1~119)



문서  
번호 1

동독경제상황 분석, 사회주의통합당 중앙위원회 정치국 제출을 위한 결론 첨부  
(슈어러보고서)

1989년 10월 30일

**담당자 / 기관** 사통당 중앙위원회 정치국, 동독 국가계획위원회 위원장 슈어러, 무역성장관 바일, 무역성장관 샬크-골로코프스키, 재무장관 회프너, 통계청 청장 돈다

**내용**

이 문서는 서독 연방정부 내독성의 바이허트 국장이 연방수상에게 보낸 것으로 내독교역과 관련하여 신용한도의 변화에 대해 설명하는 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다: 내독교역에서 대금이 미지불되는 문제에 대한 대처를 할 수 있기 위해 1949년에 이미 무이자로 신용대출할 수 있는 신용한도 규정들을 도입하였다. 이 규정이 1951년에 베를린 협정을 통해 제도화되었다(문서번호 2 참조). 1951년에 신용한도는 3,000만 마르크였다. 이 신용한도는 실질적으로 동독만 이용하였다. 그리고 신용한도의 규모 또한 동독의 요청으로 지속적으로 늘어났다. 내독 간의 교류를 확대하는 것이 서독의 관심에 부합하는 것이기 때문에 서독은 신용한도의 확대 요청을 항상 받아주었다. 1974년 12월 6일에는 신용한도를 1981년 12월 31일까지 8억 5,000만 마르크로 확대하기로 결정하였다.

동독이 대금을 지불할 능력이 없었기 때문에 1960년에 도입된 부채 정산조항은 한번만 적용되었다. 그 결과 동독은 신용한도 규정을 실질적으로 무이자 장기용자처럼 이용하였다. 그 결과 동독은 증액된 신용한도를 대부분 사용하였다. 1949년에 동독이 사용한 신용한도액이 1,600만 마르크였지만 1958년에 이미 1억 5,000만 마르크, 1975년에는 7억 9,000만 마르크에 달했다.

**출처** Bundesarchiv B 288/426

담당자 / 기관\_ 연방정부 재무장관 바이겔

내용\_

이 문서는 서독 연방정부 재무장관 테오도르 바이겔이 어떤 방법으로 동독, 특히 동독 주민을 재정적으로 지원할 수 있는지에 대해서 헬무트 콜 수상에게 보고하는 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

서독이 현재 동독에 제공하고 있는 지원 외에 나아가 동독주민의 삶의 조건을 지속적으로 개선할 수 있는 조치로 그를 바탕으로 시장경제가 도입될 수 있는 조치가 필요할 것이다. 그를 위해서는 국가보증 또는 세금감면 그리고 재건은행과 같은 연방의 금융기관 등을 통해 서독의 기업을 위한 다양한 투자유도정책이 도입되어야 할 것이다.

나아가 바이겔 재무장관은 경제부가 주도하는 부처 간 실무그룹을 구성하여 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다고 보았다. 이 실무그룹을 구성하는 일은 연방정부 경제부의 폰 뷰트젠 차관이 맡게 되었다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/B 136/26444, 422 - 52602 Bu 48 Band 2

문서  
번호 3

동독의 변화에 관한 차관 회의  
1989년 11월 6일

**담당자 / 기관** 연방교육부, 외교부, 경제기술부, 재무부, 교통부, 체신부, 상임대표부 차관보 및 실장(Frau BM Dr. Wilms, BMB / St Dr. Priesnitz, BMB / St Dr. Sudhoff, AA / St Dr. von Würzen, BMWi / St Dr. Klemm, BMF / St Dr. Knittel, BMV / St Dr. Florian, BMP / St Dr. Bertele, StÄV / MDgt Dr. Duisberg)

**내용**

이 문서는 1989년 11월 6일 18시에 열린 독일정치와 관련된 문제에 관한 차관보 회의에 관한 기록이다. 논의된 문제는 동독정부로부터 서독정부에 전달된 경제개혁계획이었다. 동독 정부는 경제부분의 근본적인 개혁을 추구하지만 정치체제는 어떤 변화도 없이 사회주의통합당의 독재를 그대로 유지할 것이라는 의사를 서독에 전달하였다. 서독에게는 동독의 경제개혁을 위해 필요한 재정적 지원을 제공해 주기를 요구하면서 동시에 정치체제에 대한 어떠한 간섭도 하지 않기를 기대하였다. 이 회의에 참가한 차관들은 장기적인 시각에서 동서독의 관계를 안정화하기 위해서라도 동독이 필요한 지원을 제공하지 않을 수 없다고 판단하였다. 그러나 재정적 지원이 동독의 정치체제를 공고하게 만드는 데에 사용되지 않도록 해야 한다는 것 또한 분명히 하였다. 서독이 동독에 제공할 재정지원은 특히 인프라 구축과 환경개선에 사용되도록 하였다.

**출처** 독일연방 공문서관, B 136/201 69,221-14223 Sta 8 Bd. 3. - 뒤스부르크 국장에게 제출한 초안, 1989년 11월 6일. 복사본: St Bende, GL 22.

(BAreh, B 136/201 69,221 - 14223 Sta 8 Bd. 3. - Vorlage des MDg Duisberg an den Chef des Bundeskanzleramtes, Bundesminister für besondere Aufgaben Rudolf Seiters, 6. November 1989. Kopien: St Bende, GL 22.)

루데비히 국장이 자이티스 연방 수상청 비서실장에게 제출한 보고서: 동독 재정  
지원 조치

1989년 12월 13일

**담당자 / 기관** 요하네스 루데비히(Johannes Ludewig) 연방 수상청 부장(Ministerialrat des Bundeskanzleramtes), 루돌프 자이티스(Rudolf Seiters) 연방 수상청 비서실장(Chef des Bundeskanzleramtes), 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen)(BMF), 연방경제부(Bundesministerium für Wirtschaft(BMWi))

**내용**

이 문서는 연방 수상청 경제국장이었던 요하네스 루데비히가 자이티스 수상청장에게 1989년 12월 12일에 열린 차관회의의 내용을 요약하여 제출한 보고이다. 이 회의에서는 기존의 정책을 바탕으로 1990년 이후 동독에 대한 재정지원을 위해 소요될 것으로 보이는 금액을 예측하였다.

- 연방재무부의 대략적 산출에 따르면 1990년 이후 동독의 재정지원 조치에 투입될 예산은 38억 마르크에 달한다. 이 중 1990년에 투입될 예산은 17억 7,700만 마르크이다.
- 그 밖에 다음의 조치들이 선행되어야 한다: 내국 무역 공급을 위한 보증금을 현 45억 마르크에서 15억 마르크를 늘린 60억 마르크로 확대한다; 중소기업 우선 지원을 위해 유럽부흥계획(European Recovery Programme)(ERP)과 재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau)(KfW)의 신용 기금 20억 마르크를 연방예산을 통해 추가로 늘린다; 동독에 대한 재정 신용 보증금 10~20억 마르크를 인수한다. 이를 위한 대안으로는 두 가지가 있다.
- 헬무트 하우스만(Helmut Haussmann) 연방경제부장관은 상기 재정지원 조치를 어떻게 하면 효과적으로 투입할 수 있을지에 대해 동독정부와 의견을 조율할 예정이다.
- 최종 결정은 1989년 12월 15일 차관급 회의에서 내려질 예정이다.

**출처** 한스 위르겐 퀴스터스(Hanns Jürgen Küsters). 1998. 독일통일. 1989/1990년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 122, Nr. 122A(Anlage) 643-644.

**문서 번호 4a** 1990년에 외국여행을 하고자 하는 동독주민을 위한 외환 판매에 관한 규정  
1989년 12월 21일

**담당자 / 기관** 동독 재무물가관리부

**내용**

이 문서는 1990년에 동독국민이 개인적인 해외여행을 위해 외화를 구입하는 것에 관한 규정이다. 이 규정은 동독에 거주하는 동독국민과 국가의 임무를 받고 외국에 근무하는 사람 또는 동독에 거주하는 외국인에게도 적용된다.

형가리를 제외한 코메콘의 회원국의 화폐는 개인이 무제한으로 구입할 수 있다. 외화는 동독 중앙은행이 2%의 수수료를 받고 판매한다. 그 외에 국제시장에서 교환가능한 외화로 200 마르크까지 교환할 수 있다. 100 마르크까지는 동독 마르크와 1:1로 판매하고 그 이상은 400%의 추가비용을 적용한다. 그 결과 1 서독 마르크를 5 동독 마르크와 교환할 수 있었다. 14세 이하의 어린이들은 50 마르크까지 교환할 수 있다.

외화는 동독 중앙은행과 중앙은행이 위탁하는 기관 그리고 서베를린을 포함한 서독에서 교환할 수 있다. 외화교환을 위해서는 신분증명서 또는 거류허가증 혹은 사회보험증명, 어린이의 경우에는 예방접종패스 등의 서류를 통해 신분을 증명해야만 한다.

**출처** DDR-Gesetzblatt 1989 I/26, 275

**문서 번호 5** 동독 중앙은행의 외환계좌 개설에 관한 법  
1989년 12월 21일

**담당자 / 기관** 동독 재무물가관리부

**내용**

이 문서는 동독 중앙은행에 외환계좌를 설치하는 것을 규정한 외환계좌법이다. 이 법에 따라 동독에 거주하는 주민과 기관, 사업체 모두 외환을 보유할 수 있게 되었다. 외환계좌는 도이치마르크로 운영된다. 이 계좌에서는 다른 외환으로 입출금할 수 있다. 계좌 예치금에 대한 상한선은 존재하지 않는다. 계좌주가 사망하였을 경우에는 상속인에게 계좌가 양도된다.

**출처** DDR-Gesetzblatt 1989 I/26, 276

문서  
번호 6

외국에 거주하는 주민이 1990년에 동독을 방문할 때 시장에서 동독 마르크를  
구입하는 것에 관한 규정

1989년 12월 21일

담당자 / 기관\_ 동독 재무물가관리부

내용\_

이 문서는 1990년에 동독을 방문한 외국인이 동독 마르크를 교환하는 문제를 규정한 법안이다. 그에 따르면 외국인은 정해진 기관에서 3:1의 환율로 동독 마르크와 서독 독일마르크를 교환할 수 있다(동독 3: 서독 1). 구입한 동독 마르크에 대해서는 증명서가 발급된다. 그 증명서는 사용하지 않은 동독 마르크를 다시 교환 또는 동독의 금융기관에 예치해 두기 위해서 필요하다. 동독 마르크를 다시 동독으로 가지고 돌아오기 위해 외국으로 가지고 갈 수 있다. 동독 마르크의 판매와 구매는 수수료가 없다.

출처\_ DDR-Gestzblatt 1989 I/26, 277



문서  
번호 7

동독주민의 개별여행을 위해 1990년에 제공될 외환에 관한 규정  
1989년 12월 21일

**담당자 / 기관** 동독 재무물가관리부장관 우타 니켈, 동독 중앙은행

**내용**

이 문서는 1989년 말에 한스 모드로우 총리가 이끌던 동독 개혁정부의 재무장관이 동독 주민의 사적 외국여행을 위해 필요한 외환에 관해 내린 조치이다. 이 조치는 동독에 거주하는 동독주민뿐만 아니라 업무상 외국에 거주하는 동독국민 그리고 동독에 거주하는 외국인들에게도 적용되었다.

상호경제협력조약을 체결한 코메콘의 회원국들의 화폐는 헝가리만 제외하고 모두 무제한으로 구입가능하다. 이를 위한 수수료는 구입액의 2%이며 동독 중앙은행에서 환전할 수 있다. 환전할 수 있는 외화는 200 서독 마르크까지이다. 100 서독 마르크까지는 동독 마르크와 1:1의 비율로 구매할 수 있다. 그 이상의 금액은 400%, 즉 1:5의 비율로 계산해서 서독 마르크를 구입할 수 있다. 14세 이하의 아동은 50 서독 마르크까지 구입할 수 있다. 여행경비는 동독 중앙은행과 중앙은행이 위임한 기관, 그리고 서독과 서베를린에서 구입할 수 있다. 여행경비를 위한 외환구입 사실은 동독주민은 신분증, 외국인은 체류허가, 사회 보장번호 또는 어린이 예방접종증명서에 기록된다.

**출처** Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1989, Nr. 26, S. 275-276, Ausgabetag 29.12.1989

1989년 12월 22일

담당자 / 기관\_ 연방의회, 재건신용은행, 차액보전은행

내용\_

이 문서는 서독 연방정부에 의해 관리되던 유럽부흥프로그램의 특별재원에 관한 것이다. 이 프로그램은 1948년에 서독과 서베를린의 경제를 재건하기 위해 만들어진 마샬프로그램에서 출발한 것이다. 1990년대에는 이 기금이 주로 신연방지역의 중소기업 지원을 위해 사용되었다. 1989년 12월 22일에 통과된 이 법을 통해 서독 연방의회는 이 프로그램을 위해 연방경제부로 하여금 1990년에 13억 7,700만 마르크를 대출받도록 승인하였다. 나아가 연방경제부는 연방재무부의 동의하에 경제지원을 위해 유럽부흥프로그램의 특별재원에서 7억 마르크까지 대출보증을 해 줄 수 있도록 승인받았다. 경제계획에 따라 건적이 나온 금액은 프랑크푸르트의 재건신용은행과 본에 있는 차액보전은행 그리고 베를린에 있는 베를린 산업은행에 의해 지급된다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil I, 1989, Nr. 62, S. 2463-2485, Ausgabetag 30.12.1989



문서 번호 9 10개항 프로그램 1990년 1월 12일

담당자 / 기관\_ Thilo Sarrazin

**내용\_**

틸로 자라친의 평가 및 내용

1990년 1월 12일 동독 재무부 및 재무부 산하 연구기관 해당 담당자들로 구성된 대표단이 사상 처음으로 서독 연방재무부를 방문하게 되었다. 이 자리를 통해 화폐, 재정 및 세제 정책과 관련된 주요한 정보 내용이 동독 방문단에게 전달되었다. 동독지역에서는 이러한 세금 관리라든지 일반적으로 널리 알려진 주요 세무법 관련 전문지식이 전무한 상황이었다. 동독 전체 지역을 대상으로 서독과 같은 세금 체제로 올바르게 전환하려면, 무엇보다 전문지식을 갖춘 수많은 직원들의 도움이 필수적이었고, 시장경제로 탈바꿈하기 위한 개혁적 전제조건을 마련하는 것이 특히 시급한 사안으로 드러났다. 하지만 그 당시만 해도 아직까지 지속적 개혁 과정에 대한 연관성 있는 개념조차 성립하지 않은 상태였다. 연방재무부에서는 이러한 개혁에 대한 집중적인 논의를 시작하였고, 화폐통합 문제 또한 함께 다루어졌다. 이러한 상황에서 동서독 화폐통합의 길을 마련하기 위한 10가지 항목의 단계적인 화폐통합 프로그램이 구성되었다.

1. 가격 및 시장 개혁
2. 재정 및 세금 개혁
3. 대외 무역교류 자유화 및 국가의 독점적 무역활동 폐지
4. 외환의 인위적 제한 폐지 및 화폐 태환성 확보
5. 현실적인 환율 규정의 도입
6. 화폐 및 은행 시스템의 개혁
7. 화폐 공급의 엄격한 관리
8. 자본 형성을 위한 유리한 조건 마련
9. 동독 시장에서의 환율 안정화
10. 화폐통합

출처\_ Waigel, Theo/Schell, Manfred. 1994. Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus, S. 174-183





문서  
번호 12

서독 연방정부 노동사회부장관 노버트 블림이 헬무트 콜 수상에게 보낸 문서-사회통합에 관한 동독정부와의 협상에서 논의되어야 할 것들

1990년 2월 9일

**담당자 / 기관** Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung(BMA), Norbert Blüm; Bundeskanzler Helmut Kohl

**내용**

이 문서는 서독 연방정부의 노동부장관 노버트 블림이 1990년 2월 15일에 한스 모드로우 동독 총리와 회담하게 될 헬무트 콜 수상에게 보낸 것이다. 이 회담에서 노동과 사회문제도 논의될 예정이었다. 이와 관련하여 블림 장관은 다음과 같은 사항들이 특히 중요하다고 강조하였다.

- 고용지원법에 따라 직업소개와 실업보험제도를 즉각적으로 구축
- 동독의 연금제도를 서독의 연금체계에 맞추어서 조정
- 사회통합과 관련하여 발생할 수 있는 모든 문제의 해결책을 찾고 통합을 준비하기 위한 공동위원회 구성 약속

나아가 블림 장관은 콜 수상에게 사회통합과 화폐통합이 동시에 진행되어야만 한다는 것을 동독 측에 꼭 주지시켜야만 한다고 강조하였다. 기업과 근로자들이 부딪히게 될 사회적 부담을 완화하기 위해서는 동독에도 가능한 한 서독의 사회보장체제와 유사하게 안정적인 사회보장체제가 도입되어야만 한다는 것이 그의 논지였다. 그 중에서도 특히 주의할 것은 사회보장체제가 개인의 납입금을 기반으로 운영되며 세대 간의 계약원칙에 따라 적립식이 아닌 순환식 재정구조를 기반으로 국가 예산과는 별도로 운영되는 원칙을 유지하는 것이라고 하였다.

블림 장관은 이 문서를 통해 콜 수상이 한스 모드로우와의 회담에서 동독정부가 이러한 조치를 취할 의지가 있는지 아니면 어떤 조치를 취하려고 하는지 물어보아야 한다고 설명하였다. 그리고 경우에 따라서는 장관급 회담을 통해 이 문제를 논의할 수도 있을 것이라고 보았다. 나아가 가능하다면 사회통합과 관련된 정치적인 문제를 해결하기 위한 위원회를 구성해야 할 것이라고 하였다.

**출처** Bundesarchiv, BArch, B 136/21660

문서  
번호 13

콜(Kohl) 총리에게 보내는 거시경제발전 평가 전문위원회 슈나이더(Schneider) 위  
원장의 공문

1990년 2월 9일

담당자 / 기관\_ 거시경제발전 평가 전문위원회 슈나이더 위원장 , 헬무트 콜(Helmut Kohl) 총리

내용\_

출처\_ 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판. 뮌헨:  
올덴부르크, 168번, pp.778-781.

문서  
번호 14

독일연방공화국과 독일민주공화국 간 화폐통합에 대해

1990년 2월 14일

담당자 / 기관\_ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Ent-  
wicklung, Vorsitzender des Sachverständigenrats Hans K. Schneider, Bundeskanzler  
Helmut Kohl

내용\_

이 문서에는 독일 경제정책에 많은 영향력을 행사하는 소위 말하는 경제 5현, 즉 경제전문  
가자문위원회(Sachverstaendigenrat)도 1990년 2월 9일의 공개서한을 통해 독일통일, 특  
히 너무 성급한 경제적 통일이 가져올 문제점을 조목별로 지적하는 내용의 1990년 2월 9일  
서한이 수록되어 있다.

출처\_ Deutscher Bundestag, 11/8472, S. 306-308

연방정부 수상 헬무트 콜과 연방주의 총리들 간의 회의-동독과의 협상과 연방정부와 연방주 간의 재정적 부담에 관한 논의

1990년 2월 15일

**담당자 / 기관** 헬무트 콜 수상, 각 연방내각장관 및 다음 각 연방주 총리, 특별행정시장(Ministerpräsident Rau, Staatssekretär Clement(Vorsitzland Nordrhein-Westfalen); Ministerpräsident Späth(Baden-Württemberg); Ministerpräsident Streibl(Bayern); Bürgermeister Momper(Berlin); Bürgermeister Wedemeier(Bremen); Bürgermeister Voscherau(Hamburg); Ministerpräsident Wallmann(Hessen); Ministerpräsident Albrecht(Niedersachsen); Ministerpräsident Wagner(Rheinland-Pfalz); Stellvertretender Ministerpräsident Kasper(Saarland); Ministerpräsident Engholm(Schleswig-Holstein); Bundeskanzler Kohl; Chef des Bundeskanzleramtes Seiters; diverse Bundesminister)

**내용**

이 문서는 1990년 2월 초에 헬무트 콜 수상과 각 연방주의 주총리들이 참석하여 동독의 변화에 관해 논의한 회의의 기록이다. 이 회의에서는 특히 두 개의 주제가 논의되었다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

1. 동독의 변화, 동독과의 협상 현황, 연방주의 참여: 콜 수상은 동독과의 협력에 관하여 보고하면서 이 과정에 연방주들이 광범위하게 참여하기를 원하였다. 연방정부와 각 연방주들은 승전연합국과의 협상은 전적으로 연방정부가 담당해야 하는 과제라는 점에 합의하였다. 연방 수상청장은 화폐통합에 관한 동독과의 협상에 연방주들이 제한적으로만 참여하는 것이 바람직하다고 보았다. 그에 반해 연방주의 대표들은 화폐통합에 관한 협상에 연방주가 참여하는 것이 필요하다고 보았다.
2. 연방과 연방주 간의 재정관계: 동독으로부터 밀려오는 탈동독자들을 임시로 수용하기 위한 비용의 부담에 관해 연방정부와 주정부 간에 이견이 존재하였다. 연방정부의 재무장관 바이겔은 동독의 변화로 인해 발생하는 비용을 연방정부가 일반적으로 부담하고 있다고 하였다. 그에 대해 노드라인-베스트팔렌주의 주총리 요하네스 라우는 탈동독주민들을 임시로 수용하는 문제로 인해 연방주들이 얼마나 많은 부담을 안고 있는지 설명하였다. 바이겔 장관의 제안에 따라 연방과 연방주 실무그룹을 구성하여 재정문제의 해결점을 찾기로 하였다. 그 과정에서 특히 연방정부와 주정부가 동독의 변화로 인해 발생할 비용을 고려하기로 하였다. 바이겔 장관은 탈동독주민들의 수용과 관련하여 연방정부가 1990년에 5억 마르크를 지원하겠다고 언급하였다.

**출처** Hanns Jürgen Küsters. 1998. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/1990. München: Oldenbourg, Nr. 185 S. 834f(digitale Edition)

통화통합 대신 가능한 동독 회생 증기전략: 이 계획의 비용은 얼마가 들 것이며, 그 비용은 누가 분담할 것인가?

1990년 2월 17일

담당자 / 기관\_ Rudolf Hickel(Universität Bremen)

내용\_

이 문서는 브레멘대학교 경제학과의 루돌프 히켈 교수가 1990년 2월에 베를린 훔볼트대학에서 강연한 원고이다. 당시 그는 독일에서 가장 대표적인 비판적 경제학자의 한 사람으로 사회적, 정치적으로 많은 영향을 주었던 학자였다. 이 문서의 내용을 요약하면 다음과 같다:

동서독 화폐공동체를 도입하려는 연방정부의 계획이 문제가 있다. 그 이유는 경제적, 환경적, 사회적으로 낙후되어 있는 상황에서 서독과의 화폐공동체를 도입함으로써 동독이 역사적으로 사례가 없기 때문에 역사에서 교훈도 얻을 수 없는 위험부담이 높은 새로운 실험의 장에 들어서게 되기 때문이다. 현재의 상황을 2차 세계대전이 종결된 후 서독 연방공화국이 출범했던 상황과 직접 비교해서는 안된다.

지금과 같이 동독주민들이 대거 서독으로 이주하고 있는 조건에서 동독경제를 합리적으로 개조하기 위한 전략을 세우는 것이 거의 불가능하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 즉각적으로 화폐공동체를 도입한다는 결정은 경제적 이성을 상실한 것과 같은 것이다. 물론 동독에 안정적인 통화를 도입하는 것이 신뢰를 구축할 수 있는 조치처럼 보일 수도 있다. 그러나 이러한 조치로 인해서 동독은 자국의 화폐뿐만 아니라 재정, 경제정책의 자주성까지도 상실하는 것이다.

동서독의 화폐를 1:1로 교환한다는 것은 나아가 총통화량이 약 15% 증가한다는 것을 의미한다. 그로 인해 도이치마르크가 인플레이션을 겪게 될 것이다. 이러한 인플레이션을 막기 위해 동독 국유재산의 일부를 매각할 수도 있을 것이다. 국유재산의 매각을 통해 들어오는 수익은 동독 중앙은행에 보관하여 국민경제의 순환서클에서 제외시킬 수 있다. 그리고 동독에 질이 좋은 소비재를 제공하여 주민들이 갖고 있는 도이치마르크를 지출하도록 할 수 있다. 그를 통해 동쪽에서 서쪽으로 이주하는 것을 완화시킬 수 있을 것이다. 그렇지 않으면 동독주민들이 도이치마르크로 보유하게 된 자금을 서독으로 이주하기 위한 밑천으로 사용하게 될 위험도 있다.

현재 월 1,300 도이치마르크에 달하는 동서독 간의 임금격차를 줄이기 위한 비용을 서독이 일방적으로 지출해서는 안 된다. 오히려 동독 중소기업과 주요산업분야의 확대를 위해 임금보조금을 도입해야 할 것이다. 그리고 동독에 실업보험체계를 확대해야만 할 것이다. 왜냐하면 동독경제의 구조조정으로 약 250만 명이 일자리를 상실하게 될 것이기 때문이다. 이런 문제에 대처하기 위해서는 무엇보다 적극적인 회생정책이 필요하다. 그를 위해서는 시장요소의 도입과 동시에 구조개혁을 조정할 수 있는 강력한 규제조치, 서독의 체제와 유사한 새로운 은행체계의 도입, 친환경기술의 도입, 인프라의 확충 등이 필요하다. 그런 정책이 실



시될 경우 약 5년에서 10년 후에 서독과 유사한 발전수준을 달성할 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 동독은 지금 서독의 화폐정책에 굴복해서는 안된다. 화폐통합이 이루어진다고 하더라도 초기 화폐교환률을 1:3으로 잡으면 적어도 동독이 수출을 통해 외화를 획득할 수 있을 것이다. 동독이 경제성장을 통해 경제적으로 필요한 조건을 갖추게 되었을 때 1:1의 교환율을 도입할 수 있을 것이다. 그리고 시간이 흐르면 동독에서 자금수요가 점차 줄어들 것이다. 그렇기 때문에 지금 동독을 위해 투자하는 금액은 일종의 '선투자'라고 할 수 있다. 2차 세계대전 이후 독일연방공화국의 건설기에도 이와 유사한 사례가 있었다. 이를 위해 필요한 자금을 조달할 수 있는 방법은 여러가지가 있다. 한 예로 1,000억 마르크의 10년 상환 채권을 발행하거나 연방은행의 이익을 사용하는 것, 서독정부의 국방비 예산을 약 100억 마르크 감축하는 방안, 기업의 재산에 대한 세금, 계획된 기업의 세금 인상분 중에 약 300억 마르크를 포기 또는 경우에 따라서 소득세와 법인세에 대한 추과부담금을 징수하는 것 등이다. 그리고 동독에서 서독으로 이주하는 사람들에게 지급하던 보조금을 중단해야 할 것이다. 이 제도가 도입되었을 때에는 동독의 정치범을 도와주는 것이 그 원래의 목적이었다. 그러나 이제는 대부분이 경제적 이유 때문에 이주하고 있다.

출처\_ Manuskript für einen Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

1990년 2월 23일

담당자 / 기관\_ 연방상원, 연방의회

내용\_

이 문서는 연방재무부에서 작성한 1990년 추가예산안과 그에 대한 연방회의의 입장에 관한 것이다. 추가예산은 동독의 변화로 인해 필요해진 즉각적인 조치를 위해 우선적으로 투입될 재정이었다. 나아가 동유럽 국가를 지원하기 위한 비용도 포함되었다.

추가예산의 총규모는 68억 7,000만 DM이며, 그 중에서 65억 4,000만 DM을 새로운 부채로 충당할 것이다. 추가지출은 각 계획에 따라 개별적으로 부처에 배정될 것이다. 20억 DM은 “동독의 정치적 변화에 따른 즉각적인 조치”를 시행하기 위해 유동적 사용목적의 항목으로 확보될 것이다. 통일과 관련된 다른 항목을 보면 예를 들어 여행기금(21억 5,000만 DM 환영금), 유럽부흥프로그램-특별재산(20억 DM), 탈동독자의 임시수용을 위한 비용(5억 DM), 동독의 경제지원 조치를 위한 비용(1억 5,000만 DM), 도로, 철도의 인프라구축 프로젝트와 환경보호 파일럿 프로젝트의 비용(6억 DM), 동독 원자력발전시설의 안전점검을 위한 비용(3억 4,000만 DM), 동독 의료지원(3억 4,000만 DM), 베를린-하노버 고속전철 건설(2,300만 DM), 폴란드 안정화기금(1억 500만 DM).

연방회의는 이 법안에 동의하였지만 추가로 증가하는 주택 수요에 부합하는 정책을 도입할 것을 요구하였다.

출처\_ Bundesrat, Drucksache 90/90

문서  
번호 18지역 간 협력의 지원/보조를 위한 양독 간 공동위의 설립과 업무지침에 관한 협의  
1990년 2월 5일

담당자 / 기관\_ 주무 연방부처: 서독 재무부(관할)와 동독 재무부

## 내용\_

이 문서는 지역 간 협력의 지원/보조를 위한 양독 간 공동위원회의 설립과 업무지침에 관한 합의를 담고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

각 주정부 지역 간 협력을 도모하자는 취지에 입각하여 공동 정부위원회를 설립하도록 하되, 본 위원회는 2개의 대표단으로 구성하고, 최소 분기별로 한 번씩 회동하는 것으로 한다. 본 위원회의 주요 업무는 다음과 같은 지역을 중심으로 협력사업을 지원하고 발전시키기 위함이다: 베를린, 뤼베크 부흐트, 엘버레기온, 하르크, 서부 튜링겐/헤센 베르크란드, 중부 튜링겐/프랑켄 등. 본 사업의 주요 핵심영역은 지역발전, 환경 및 자연보호, 교통 시스템과 방송 시스템, 노동문제 및 사회문제, 그리고 관광 등이다. 아울러 본 위원회에서는 각 주정부를 상대로 권고사항을 전달하고, 여러 가지 협정 초안을 마련토록 한다.

출처\_ 한스 위르겐 퀴스터스 및 다니엘 호프만, 1998. 1989년부터 1990년까지의 독일통일 및 독일정치에 관한 문서: 독일 연방내무부 pp.901-902.

문서  
번호 19동독 저축금고협의회 회칙 개정법  
1990년 3월 20일

담당자 / 기관\_ 동독 중앙은행

## 내용\_

이 문서는 동독 중앙은행장 호스트 카민스키가 1990년 3월 20일에 의결된 동독 저축금고협회의 회칙을 발표한 것이다. 저축금고협회의 회칙은 이 문서의 부록으로 첨부되었다. 이 회칙은 13개 조항으로 구성되었으며 저축금고협회의 법적 지위와 과제, 조직 그 외에 임원진 구성 그리고 감사와 재정 등에 관한 규정이 포함되었다.

출처\_ DDR-Gesetzblatt 1990 I/24, 233

문서  
번호 20

중앙은행위원회(Zentralbankrat)의 결정  
1990년 3월 29일

담당자 / 기관\_ 연방 총리 사무처

내용\_

독일 양국의 정치적 통일에 대한 목표와 이와 관련된 독일 마르크 화폐영역의 동독지역으로의 확대에 대해서 중앙은행위원회는 필수적인 절차로서 다음 규정을 동독과의 국가조약을 통해 명시한다.

출처\_ 독일연방 공문서관: BArch, B 136123744,44-68018 De 2 Bd. 8. - Az. 42 - 35006 - De 13.

문서  
번호 21

사회주의경제의 은행감독과 채권보전에 관한 규정  
1990년 3월 2일

담당자 / 기관\_ 동독 내각회의

내용\_

이 문서는 한스 모드로우 정부가 발표한 대출에 관한 규정이다. 동독정부는 1982년 1월 28일에 사회주의 계획경제에서의 대출에 관한 규정을 도입하였다. 이 규정이 1990년 3월 2일자로 네 번째 개정되었다. 이 개정을 통해 대출계약을 작성할 때 담보에 관한 문항을 넣게 되었다. 나아가 추가적인 보증 또한 첨부되었다. 예를 들어 대출대상의 경매 또는 보증과 같은 것들이 거기에 포함된다. 담보에 관한 내용은 문서를 통해 합의한다. 부동산에 대한 대출은 등기에 기록되도록 하였다. 이미 제공된 대출에 대해서는 은행이 담보를 대출서류의 추가조항으로 첨부하기를 요구할 수 있다.

출처\_ DDR-Gesetzblatt 1990 I/15, 144



문서  
번호 22

콜 총리에게 보내는 뮐 연방은행 총재의 서한-중앙은행자문위의 결정  
1990년 3월 30일

**담당자 / 기관** 칼-오토 뮐(Karl Otto Pöhl) 독일 연방은행 총재(Präsident der Deutschen Bundesbank), 호르스트 쾰러 연방재무부장관, 헬무트 콜 연방총리, 중앙은행자문위

**내용**

- 중앙은행자문위는 동독 2 마르크를 서독 1 마르크로 교환할 것을 결정한다. 화폐를 1:1로 교환할 경우 대부분의 동독기업들은 국제 경쟁 속에서 도태될 것이며, 그로 인해 동독경제는 비용적 문제나 부채에 시달리게 될 것이다. 이러한 2:1 화폐 교환에서 제외되는 경우는 일반인이 소유한 예금이다. 모든 동독주민은 1인당 2,000마르크까지 1:1 비율로 화폐를 교환할 수 있다.
- 소급 적용일은 설정하지 않는다.
- 서독 마르크를 동독에 도입하는 문제에 있어 서독 연방은행이 화폐 정책을 전적으로 책임지는 점에는 협상의 여지가 없다. 동독에 15개 지점을 설립하여 책임지도록 하는 것이 필요하다.

**출처** 한스 위르겐 퀴스터스. 1998. 독일통일. 1989/1990년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 239, Nr. 239A(Anlage), S. 1002-1004.

문서  
번호 23

동독과 동베를린 투자를 위한 재정지원과 동독을 위한 마샬플랜의 특별기금 증액에 관한 연방정부 재무장관의 답변

1990년 3월 30일

담당자 / 기관\_ 연방정부 재무부장관 바이겔, 재무차관 카스텐스

내용\_

이 문서는 연방정부 재무장관 테오도르 바이겔이 연방회의에서 동독을 위해 지출되는 예산 외의 추가비용에 관해서 보고한 것이다. 그 내용은 다음과 같다:

동독을 위해 지출되는 예산 외의 추가비용 3억 마르크 외에 연방경제부와 합의하여 7억 마르크까지 동독을 위해 지출할 것이다. 이 비용은 동독에 투자자원을 위해 지출되던 유럽부흥프로그램, 즉 마샬플랜의 기금이 지속적으로 이어질 수 있도록 하는데 사용될 것이다. 이 비용은 연방정부의 재건은행에서 마샬플랜을 위해 책정한 비용이다. 이 추가비용은 1990년도 추가경정예산이 아직 시행되지 않았음에도 불구하고 즉각적으로 집행될 것이다.

출처\_ Bundesrat, Drucksache 252/90

문서  
번호 24

슈타르크(Stark) 실장의 메모

1990년 3월 6일

담당자 / 기관\_ 연방 총리 사무처

내용\_

이 문서는 “화폐통합의 달성, 재정문제” 정책그룹-정책그룹의 팀장인 서독 연방재무부의 슈타르크 국장이 당시 재무차관이었던 호스트 쾰러에게 제출한 보고서이다(호스트 쾰러는 그 후에 세계은행 총재를 거쳐 독일연방정부의 대통령을 역임하였다). 이 문서의 내용을 요약하면 다음과 같다:

경제통합과 화폐문제를 담당할 실무그룹과 전문가그룹을 구성하였다. 지금까지 2차례 전문가회의가 열렸고 동독 측에서 이 회의에 아주 협조적이었다. 전문가그룹과 실무그룹의 업무에 관해서는 엄격하게 비공개원칙을 지키도록 한다.

출처\_ 독일연방 공문서관: BArch, B 136123744, 41-.68018 De 2 Bd. 8. -Az.42 - 35006 - De 13.(Bundesarchiv: BArch, B 136123744, 41-.68018 De 2 Bd. 8. -Az.42 - 35006 - De 13.)

**문서 번호 25** 동독 중앙은행 개정법  
 1990년 3월 6일

**담당자 / 기관** 동독 국가평의회

**내용**

이 문서는 한스 모드로우 정부가 도입한 동독의 중앙은행법의 개정안이다. 이 개정안은 1974년 12월 19일에 제정되었던 중앙은행법을 개정한 것이다. 개정된 중앙은행법에 따라 동독의 중앙은행은 동독의 국가기준은행으로 국채와 국가경제의 회계기구가 된다. 국가의 중앙은행은 화폐 안정을 도모하는 것을 목적으로 하며 정부의 지시를 받지 않고 독립적으로 법에 따라 업무를 처리한다. 시중은행과 저축금고에 대한 은행감사 또한 중앙은행의 업무에 속한다. 동독 내에 다른 국가의 은행이 지점을 설립하는 것을 승인하는 것도 중앙은행이다. 중앙은행장은 통화 화폐정책 및 대출정책의 실현에 관한 법안을 제안할 권리도 갖는다.

**출처** DDR-Gesetzblatt 1990 I/16, 125

**문서 번호 26** 소득세, 법인세, 재산세에 관한 법규정의 변경에 관한 법-조세개정법  
 1990년 3월 6일

**담당자 / 기관** 동독 국가평의회

**내용**

이 문서는 한스 모드로우 정부가 발표한 조세 개정안이다. 이 법은 부부의 소득을 분리해서 과세하는 규정, 세금우대에 관한 규정, 수공업자의 세금에 관한 규정, 이사회 임원들의 세금혜택, 최대세금비율, 부가소득에 관한 세금규정 등이 포함되어 있었다. 소득세와 수공업자, 상공업자의 영업이익에 대한 세금 그리고 그 외의 부대소득에 관한 세금 등은 이 법의 부록 1의 표에 의해 정해졌다. 부록 2에는 최대 30%까지 과세율을 적용받는 자유직업군이 열거되었다. 부록 3에는 법인세 그리고 부록 4에는 추가소득에 관한 규정이 포함되었다. 개정된 법에는 기존의 법 중에서 어떤 조항들이 완전히 또는 일부 폐지되는 과세조항에 관한 규정이 여러 개 포함되었다.

**출처** DDR-Gesetzblatt 1990 I/17, 136

문서  
번호 27

동독을 대신하여 서독정부가 지급보증을 제공하는 것에 대한 합의  
1990년 3월 9일

**담당자 / 기관** Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Amtierender Minister der Finanzen und Preise der DDR Walter Siegert, Bundesrechnungshof

**내용**

이 문서는 테오 바이겔 연방재무장관이 연방감사원에 전달한 동서독 간의 합의문이다. 그에 따르면 서독정부는 동독을 대신하여 지급을 보증해 주기로 합의하였다. 이 합의에 따라 지급보증 절차, 행정감사 그리고 연방감사원의 감사에 관해 규정되었다.

**출처** Schreiben des Bundesministers der Finanzen an die Obersten Bundesbehörden, II A 3 - H 1360/8 - 1/90

문서  
번호 28

경제화폐사회통합 조약 초안에 대한 서베를린 시정부의 입장  
1990년 4월 27일

**담당자 / 기관** 서베를린 시장실장 디터 슈뢰더, 수상청장 루돌프 자이티스

**내용**

이 문서는 서베를린 시장실장 디터 슈뢰더가 수상청장 루돌프 자이티스에게 보낸 것으로 동서독 간의 경제화폐사회공동체의 설립을 위한 계약서 초안과 관련하여 서베를린시의 입장을 표명한 것이다. 이 문서를 통해 서베를린 시정부가 요구한 것은 다음과 같이 요약된다:

- 통일된 베를린에도 기존의 연방국가와 법치국가원칙을 적용해야 한다.
- 소위 말하는 동독식 민주적 중앙집권주의는 폐지되어야 한다.
- 동독 지도부의 엘리트들을 가능한 한 수용하는 것을 고려해야 한다.
- 지자체와 기초단체들 그 외의 행정단위들 간의 협력과 관련된 조항을 정확히 설명해야 한다.
- 동독정부에 의한 통제를 폐지해야 한다.
- 베를린시의 예산과 관련된 문제는 베를린 시정부와 협의한다.
- 통일된 베를린의 행정주체의 업무를 원활히 하기 위해 인력을 강화한다.
- 동베를린에 소재한 문화기구의 조직과 재정은 국가가 관리한다.

**출처** Archiv Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Vorlass Meckel, Akte 631

동서독 정부가 작성한 화폐경제사회공동체의 구성에 관한 실무문서에 관한 소련  
의 입장표명-동독정부에게 제시

1990년 4월 28일

담당자 / 기관\_ 소련 외무부, 동독 외무부

내용\_

이 문서는 동서독 정부 간에 진행되던 화폐경제사회 통합에 대해서 소련 측이 자신의 입장을 표명한 것이다. 1990년 4월에 소련 외무성은 서독정부가 본에 있는 소련 대사관을 통해 전달한 “동서독 간의 화폐경제사회공동체의 실현 조약에 관해 동독 대표와 논의하기 위한 실무안”을 전달받았고 그에 관해서 소련의 입장과 질의를 전달할 필요성이 있다고 판단하여 이 문서를 동독의 외무부에 전달하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

1. 실무안을 보면 독일문제가 평화적으로 해결될 때까지 승전연합국이 독일문제의 최종적인 결정권을 갖고 있다는 사실이 전혀 반영되지 않았다. 나아가 국제조약과 관련하여 동서독 정부는 국제조약의 대상국이 유럽공동체의 회원이 아니더라도 자신이 체결한 모든 조약의 규정을 수행해야만 한다.
2. 화폐경제공동체조약의 초안을 보면 2+4회의에서 먼저 협의하고 결정해야 할 사안이 포함되어 있다. 특히 이 초안에 있는 “독일연방공화국(서독)의 기본법 23조에 따라 통일된 국가를 건국”한다는 조항이 그런 문제가 있다.
3. 이 조약이 4대 승전연합국의 합의에 의해 결정된 조치와 결정의 유효성에 의문을 제기해서는 안 된다.
4. 연방정부의 부처나 연방은행과 같은 서독의 관청이 동독 영토에서 활동을 할 경우 동독의 법질서와 동독이 국제적으로 체결한 조약을 준수해야만 한다.
5. 화폐공동체를 도입하는 것은 소련과 다른 국가의 이해를 침해해서는 안된다.
6. 소련은 조약 초안 중에서 상호경제원조와 관련하여 동독이 의무를 준수해야 한다고 규정한 2조 12항을 좀 더 정확하게 규정할 것을 요구한다.
7. 동독영토에 주둔한 소련군의 잔류여부에 관한 문제는 앞으로 협의되어야 한다.
8. 이 조약이 비스무트 독소합작회사에 부정적인 영향을 주어서는 안된다(이 합작회사는 동독의 튜링겐과 작센지역의 광산에서 우라늄을 생산하던 회사로 소련의 핵산업에 원료를 제공하는 역할을 하였다).
9. 이 조약으로 인해 동독과 소련이 사회보장과 관련하여 체결한 조약들이 영향을 받아서는 안된다.
10. 위에서 언급된 사항들은 모두 2+4협상의 외적 조건과 관련된 것으로 이 문제들이 불만족스럽게 해결될 경우 다른 협상에도 부정적인 영향을 줄 수 있다.

출처\_ Archiv Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur, Vorlass Meckel, Akte 631

**담당자 / 기관** 독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland), 독일민주공화국(Deutsche Demokratische Republik), 독일연방은행(Deutsche Bundesbank), 연방은행감독청(Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen), 연방보험감독청(Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen), 상호경제원조평의회(Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe), 유럽연맹(Europäische Gemeinschaft)

**내용**

- 제I장 기초(제1-9항): 1990년 7월 1일부터 독일마르크(DM)는 공동 화폐, 연방은행은 발권은행이 된다. 이전의 모든 동독 마르크(DDR-Mark) 관련 의무 및 요구사항들은 독일마르크로 변경된다. 동독에서는 환경보호를 고려한 사회 시장경제가 도입되며 이에 상응하는 노동법과 사회적 안정이 보장된다. 동독의 헌법은 더 이상 적용되지 않는다. 연방은행감독청과 연방보험감독청은 동독에서도 의무를 수행하게 된다. 각 관청은 상호 간 업무를 지원한다. 동독에는 자유 사법상의 중재 판정법이 도입된다. 노동 재판소가 설립되기 전까지는 동등한 재판소에서 결정권을 위임한다. 서독과 동독정부는 공동 위원회를 구성한다.
- 제II장 화폐통합에 대한 규정(제10항): 연방은행은 양국 정부로부터 독립적이다(연방은행법 제12조). 동독 금융시장은 민간 경제 신용은행 체제, 자유로운 금융 및 자본시장 그리고 엄격히 규제된 이자율 체제를 도입한다. 봉급, 임금, 장학금, 연금, 임대료, 임차료 및 기타 지급수단은 1:1로 전환한다. 다른 모든 의무사항과 관련 사항들은 원칙적으로 2:1로 전환한다. 이는 동독에 주거지, 본거지 또는 계좌를 둔 사람과 직장에만 적용된다.
- 제III장 경제통합에 관한 규정(제11-16항): 동독은 고정가격, 높은 고용률, 현대적인 작업장과 경제성장을 추구한다. 1951년 이후 서독과 동독 사이에 존재했던 무역거래는 철폐되고 내국 규제 또한 최대한 빠른 시일 이내 제거된다. 동독은 국제 경제를 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 기본원칙에 따라 이행한다. 상호경제원조평의회 국가들과의 관계는 확대된다. 동독은 서독과 함께 동독기업의 구조조정에 관하여 협의한다.
- 제IV장 사회통합에 관한 규정(제17-25항): 연금보험, 의료보험, 산재보험 및 실업보험은 국가 감독하에 있는 자치기관에 의해 운영되며 특히 사업자와 고용인에 의해 반반씩 부담된다. 1991년 1월 1일까지 연금보험, 의료보험 및 산재보험을 위한 독립적인 기관이 형성된다. 보험의무 및 의무 보험료 산정의 기준이 되는 최고 호봉 등은 서독의 사회보험법에 따라 제정된다. 능동적인 노동시장 정책이 도입되고 이에 따르는 직업교육과 재교육이 실시된다. 이때 특히 여성과 장애인들의 요구사항들이 고려된다. 동독 연금법과 의료보험법은 서독의 규정에 따라 조정된다(병고시의 보상지급 등 포함). 이전까지 획

특한 연금 청구권 및 권리는 그대로 유지된다. 연금은 동독의 임금과 봉급 수준의 변화에 따라 조정된다.

- 제V장 국가 예산 및 재정에 관한 규정(제26-34항) 제26항(재정정책): 동독의 국가 예산은 서독의 예산구조에 맞게 조정된다. 동독 국가 예산에서 제외되는 분야: 사회분야, 경제기업, 운수업, 독일 제국철도와 도이치포스트의 운영. 동독의 지방자치단체들의 예산 삭감: 예산 보조금의 철폐, 인건비의 삭감, 모든 지출내용의 검사, 교육제도의 구조개선 및 연방 구조의 도입(연구분야 포함). 국유 재산은 검토하여 구조개선 및 동독 국가 예산의 개선을 위해 우선적으로 활용된다. 제27항(신용거래 및 채무): 동독 지방자치단체들의 신용 권한은 1990년에 100억 DM에서 1991년에 140억 DM으로 제한된다. 신탁재산에 대해서는 우선 1990년에 70억 DM과 1991년에 100억 DM의 신용 권한 제한이 적용된다. 제28항(서독의 재정 지급): 서독은 동독 국가 예산을 위해 1990년 2분기에 220억 DM 그리고 1991년에 350억 DM을 지원하였다. 서독은 또한 동독 연금 보험을 위해 1990년 2분기에 7억 5천 DM 그리고 동독 실업보험을 위해 1990년 2분기에 20억 DM, 1991년에는 30억 DM에 달하는 보조금을 지원한다. 그리고 1971년에 도입된 서독과 베를린(서) 사이의 인적·물적 자원의 이동 및 통관을 위해 통과국이 지불하는 일괄 사용료는 더 이상 서독에서 지불하지 않는다. 서독은 또한 여행사 외화기금에 더 이상 불입하지 않는다. 나머지 비용에 대해서는 개별적으로 결정한다. 제29항(공공 서비스): 동독은 연방인원대표법(Bundespersönalvertretungsgesetz)을 규정에 맞게 적용한다. 제30항(관세 및 소비세): 동독은 단계적으로 유럽공동체의 조세법을 적용한다. 소비세의 제한규정은 철폐된다(담배 제외). 제31항(재산세 및 교통세): 부가가치세의 경우 서독과 동독 사이에 세금제한선 또는 부가가치세와 관련된 세금조정 규정이 존재하지 않는다. 세무주권은 간섭 받지 않는다. 사전 세금 공제에 대한 권한은 다른 계약 상대자의 경우에 부가가치세에 귀속되는 매출에 대해서도 적용된다. 일방향 계약 상대자의 무제한 세금 의무의 경우, 해당 계약 상대자만 과세를 한다. 쌍방향 계약 상대자의 무제한 세금 의무의 경우, 생활의 중심 정도 및 영업소의 위치에 따라 과세를 한다. 다른 계약 상대자의 경우, 상대방의 국내재산에 관한 규정에 따라 세금이 책정된다. 제32항(정보교환): 서독과 동독은 세법과 독점법에 관한 정보를 교환한다. 제33항(이중과세): 재산세와 교통세의 이중과세는 서독과 동독 재정장관의 직접 대화를 통해 방지하도록 한다. 제34항(재무 행정의 구조): 동독은 서독 재무 행정의 법에 상응하는 3단계 재무 행정 구조를 마련한다. 우선적으로 기능을 수행할 수 있는 세무 및 관세 행정청을 설립한다.

지도 원칙에 관한 공동 프로토콜:

- 일반 지도 원칙: 동독은 유럽공동체법(EG-Recht)을 토대로 한다. 민간 경제와 자유경쟁은 우선시된다. 계획규정은 철폐된다. 자유로운 가격형성 및 토지와 땅과 기타 경제 활동을 위한 제품수단의 취득, 권한 및 이용은 자유롭다. 국영기업체는 경제적으로,

경쟁적으로 운영하고 최대한 민영화한다. 서독의 우체국법(Poststrukturgesetz, 우편신고제도 및 통신제도)는 단계적으로 도입된다. 단체 및 조합은 자유롭게 결성할 수 있다. 회원은 언제든지 가입 및 탈퇴가 가능하다. 임금과 노동조건은 국가에서 규정하지 않는다.

- 개별 법 분야의 지도 원칙: 법원과 의회는 분리되고 재판관의 보고의무는 철폐된다. 토지 저당권에 대한 규정이 도입된다. 보험 독점체제와 국제 무역 독점체제는 폐지된다. 동독의 통계는 서독의 통계에 따라 조정된다. 동독은 서독의 건축법전(Baugesetzbuch)과 공간이용법(Raumordnungsgesetz)에 부합하는 법적 토대를 마련한다. 서독 사람들은 동독에서 임시적으로 서독법에 따라 고용될 수 있다. 동독의 노동보호법은 서독의 노동보호법에 맞게 조정된다.

#### 부록

- 명시된 서독법과 법규정에 관한 수정사항 및 독일 연방은행, 연방은행감독청 및 연방보험감독청의 규정에 관한 수정 사항은 앞으로 동독에서도 적용되며.
- 샬로텐부르크 지방법원(서베를린)은 신용제도의 업무 일부를 위임하게 된다.
- 1973년 12월 19일에 제정된 동독의 통화법(Devisengesetz)(GBl. 1 Nr. 58 S.574)은 폐지되고 동독 국립은행은 해체된다.
- 동독에 주거지, 본거지 또는 공장소재지를 두고 있지 않은 사람의 영업활동 또는 직업의 자유로운 선택을 위한 법안이 제정된다. 또한 서독과의 합의하에 외국과의 화물, 서비스, 자본 및 지불 유통에 관한 법안과 규정, 가격형성과 가격감독에 관한 법안, 동독과 서독의 주민등록 관청 간의 데이터 교환에 관한 규정 그리고 서독의 세무 상담과 회계 감사법에 상응하는 규정이 마련될 예정이다(1991년 1월 1일까지).
- 그 외에도 고용장려법, 장애인법, 병고시의 보상지급법, 사회보험법, 연금조정법, 노동법상 중재 위원회에 관한 법 그리고 사회복지법이 제정된다.

**출처** 연방법률관보. 1990 II p.537, 제9 항, 1998년 6월 9일에 제정된 법(BGBl. I S. 1242) (BGBl. 1990 II S.537, Art 9 3 Gesetz vom 09.06.1998 (BGBl. I S. 1242))

문서  
번호 31

동서독 간의 화폐경제사회공동체조약에 관한 법에 대한 동독 최고인민위원회 독일통일위원회의 입장과 제안

1990년 5월 23일

**담당자 / 기관** 동독 인민회의, 인민회의의장 베르크만-폴, 인민회의 독일통일위원회

**내용**

이 문서에서는 동독최고인민회의에 설치된 독일통일위원회가 “동서독 화폐경제사회공동체 조약에 관한 법”을 승인하기를 최고인민회의에 제안하는 것을 볼 수 있다. 독일통일위원회의 견해는 이 조약이 거의 완성단계에 달하였기 때문에 동독정부도 그에 필요한 조치를 취해야 할 필요가 있다는 것이었다. 그를 위해 다음과 같은 규정을 시행할 필요가 있다고 보았다: 1989년 10월 7일 이전에 동독에 거주하지 않았던 사람이 토지와 산림의 매수와 관련된 토지법, 1945/46년에 시행된 토지개혁과 1945/1949년에 승전연합국법에 따른 토지개혁을 통해 동독주민이 획득한 소유권의 보장, 토지개혁과 승전연합국법의 틀을 벗어나 몰수된 재산의 검토, 투기방지를 위한 규정. 국유재산의 민영화를 통해 얻어지는 수익은 우선 구조조정을 위한 지원금으로 사용하고 난 후에 국가예산의 적자를 보충하고 국가채무의 감축 그리고 국가재원을 구축하기 위한 조치를 위해 사용되어야 한다. 동서독 간의 환경연합을 구성하기 위한 법안을 마련해야 한다. 여성과 가족을 위한 사회보장혜택은 기존의 체제를 그대로 유지하도록 한다. 독일의 동쪽 국경이 오더-나이스강을 경계로 한다는 것을 분명히 밝힐 필요가 있다. 통일된 독일은 대량학살무기를 포기하며 군사동맹의 해체를 위해 노력해야 한다. 이와 관련하여 최고인민회의의 독일통일위원회는 동독정부가 작성해서 입법화해야 할 사안들과 동독정부가 실현해야 할 조치와 규정들의 목록도 작성하였다. 이 문서의 부록에는 이 위원회의 결정에 동의하지 않았던 “연맹90/녹색당”의 소수의견이 첨부되었다. 녹색당은 통일에는 동의하지만 동서독 정부가 국가조약을 체결하는 것은 위헌이며 정치적, 경제적으로 문제가 있을뿐만 아니라 사회적으로도 부정적인 영향을 줄 수 있다고 보기 때문에 그것을 거부하였다.

**출처** Volkskammer der DDR, Drucksache 24a

문서  
번호 32

인민소유재산의 재조직화와 민영화에 관한 법-신탁법  
1990년 6월 17일

담당자 / 기관\_ 동독 인민회의

내용\_

이 문서는 1990년 6월 17일에 공고된 동독의 신탁관리법이다. 이 법은 신탁관리청의 위상과 업무에 관해서 규정한다. 이 법을 통해 신탁관리청이 인민소유였던 동독의 국영기업이 사유재산으로 전환하는 작업을 담당한다는 것을 규정하였다. 이 법을 통해 1990년 3월 1일 한스 모드로우 정부에 의해 시행된 “인민소유재산의 신탁관리청 관련 법”은 효력을 상실하였다.

개정된 법에 따라 신탁청이 1990년 7월 16일자로 새로이 구성되며 1990년 7월 1일을 기준으로 구신탁청이 관리하던 8,500개의 인민소유 즉 국영사업체를 인수한다. 그때까지는 신탁청이 최고인민회의의 지시를 받고, 그 이후에는 동독정부의 지시를 받으며 1990년 10월 3일 이후에는 연방재무부에 소속되었다. 신탁관리청은 신탁청법에 따라 기업의 업무를 광범위하게 관장할 권리를 갖게 되었다.

출처\_ DDR-Gesetzblatt 1990 I/33, 300

문서  
번호 33

콜 총리에 대한 텔 실장의 제안-서방주재 소련군의 재정조달 문제  
1990년 6월 19일

담당자 / 기관\_ 호르스트 텔식(Horst Telschik) 실장, 연방총리실

내용\_

출처\_ 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일통일, 1989/1990년 연방총리실 문서 특별판(Sonderedition). 뮌헨: 올텐부르크, 320번, p.1232-1234.

**문서 번호 34** 주택저축제도 도입법  
 1990년 6월 21일

**담당자 / 기관** 동독 각료평의회, 건설부

**내용**

이 문서는 1990년 6월 20일에 도입된 동독의 주택저축법에 관한 규정이다. 이 법은 주택저축을 청약한 사람을 위한 세금우대와 대출이자율의 감소 등을 규정한다. 특혜조치와 관련된 세부적인 사항들은 재무장관이 건설부장관과 합의하에 결정한다. 주택저축의 대출담보를 위해 정부가 보증을 설 수 있다.

**출처** DDR-Gesetzblatt 1990 I/37, 478

**문서 번호 35** 1990년 9월 23일자 미해결된 재산문제를 규정하기 위한 법(재산법)  
 1990년 6월 21일

**담당자 / 기관** 테오 바이젤 연방재무부장관, 발터 롬베르그 동독 재무부장관

**내용**

이 법은 소유권을 몰수당했거나 국유재산으로 이전된 재산에 대한 권리를 규정하고 있다. 3조에는 국유재산에 대해 원소유자가 신청서를 제출하여 소유권을 돌려받을 수 있다고 명시되어 있다. 원소유자는 해당 토지, 건물 또는 사업체를 관장하는 기관에 해지금을 지불해야만 한다. 토지, 건물과 사업체의 반환은 법률적으로 공증되어야만 한다. 모든 토지와 건물 그리고 사업체에 대한 법적인 지위를 원소유자에게 반환하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 토지와 건물에 이미 많은 비용을 투입하여 사용방법과 목적이 변경되었다면, 그리고 그것이 다음과 같은 사항에 해당된다면 (1) 그 대상물이 공익을 위해 이용될 수 있거나, (2) 이미 공공목적 위해 이용되고 있는 경우, 그리고 (3) 주택건설 또는 주거지 건설에 통합된 경우, (4) 또는 그 대상이 한 사업체에 흡수되어서 그 소유권을 반환할 경우 사업체에 경제적인 해가 될 경우 그것은 소유권 반환의 대상에서 제외된다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil II, 1990, Nr. 35, S. 1159-1168.

담당자 / 기관\_ 연방의회, 연방상원

내용\_

이 문서는 연방정부가 특별기금으로 도입한 독일통일기금에 관한 법령이다. 이 기금은 통일 이후 다섯 개의 신연방주의 재건을 돕기 위한 재원을 마련하기 위한 일환으로 신설되었다. 이 기금의 도입으로 신연방주들이 1994년까지 독일연방공화국의 일반적인 균형재정배분체계에 포함되지 않게 되었다.

1990년에 도입된 독일통일기금의 목적은 구동독지역에 신연방주를 설립하기 위해 소요될 기본적인 재원을 보장하기 위한 것이었다. 기금의 규모는 총 1,150억 마르크로 1990년부터 1994년까지 운용된다.

1990년 5월 1,150억으로 예상되었던 기금의 규모가 1993년 3월에 1,607억 독일마르크로 증액되었다. 그것은 다시 말해 1990년에서 1994년 사이 약 822억 유로가 이 기금을 통해 지출되었다는 것을 의미하고 그 중에서 약 40%는 구동독의 지자체에 지출되었다. 이 기금의 재정은 대부분 대출시장을 통해 조달되었으며, 아주 적은 액수만 연방정부의 보조를 받았다. 독일통일기금의 대출비용은 연방정부와 서독의 주정부가 각각 253억 7,000 유로와 82억 2,000 유로를 부담하였고 기금이 자체적으로 485억 7,000 유로의 대출을 통해 부담했다.

이 기금은 통일조약에 따라 1994년 말에 해체되고 신연방주는 독일연방공화국의 일반적인 균형재정배분체계에 통합되게 된다.

출처\_ 독일통일기금설립법(Gesetz über die Errichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“). 1990년 6월 25일 제정(BGBl. 1990 II S. 518, 533), 2006년 7월 12일 제정된 법(BGBl. I S. 1466)에 의거 동법 3조 1항 개정.

**문서 번호 37** 1990년도 연방예산 2차 추가예산수립에 관한 법  
 1990년 6월 26일

**담당자 / 기관** 연방의회, 연방재무부장관 테오 바이겔

**내용**

이 법은 1989년 12월 22일에 의결된 1990년도 예산법을 개정한 것이다. 추가예산법에 따라 연방예산이 총 311,796,229,000DM으로 상향 조정되었다. 나아가 연방재무부장관은 화폐 공동체 도입에 관한 조약에 따라 발생하는 동독의 지방단체와 신탁재산의 채무를 위한 지급보증을 해 줄 수 있는 권한을 위임받았다. 이 법의 부록에는 예산안의 전체 목록과 재정 그리고 부채에 관한 현황을 볼 수 있는 자료가 포함되어 있다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 30, S. 1146-1155, Ausgabetag 28.06.1990

**문서 번호 38** 유럽부흥프로그램 1990년 2차 추가예산법-1990 회계년도의 유럽부흥프로그램 특별재원의 경제계획을 위한 추가예산에 관한 법  
 1990년 6월 26일

**담당자 / 기관** 연방의회

**내용**

이 문서는 유럽부흥프로그램의 특별재원에서 1990 회계년도 추가예산을 사용하는 것을 허용하는 법이다. 연방의회는 1989년 12월 22일에 통과된 이 법을 통해 연방경제부는 1990년 예산에 13억이 아니라 21억 7,700만 마르크를 대출할 수 있게 되었다. 그리고 유럽부흥 프로그램은 이 법에 첨부된 추가예산안에 따라 유럽부흥프로그램의 특별재원의 1990년 전체계획을 수정하였다.V89

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 30, S. 1156-1162, Ausgabetag 28.06.1990

**담당자 / 기관** 연방의회, 연방정부, 연방재무부, 연방의회 재무·경제·예산·내독관계위원회, 연방상원

**내용**

이 법은 연방정부가 초안을 만들고 연방의회와 연방회의의 도움을 받아 통과되었다. 연방정부의 재무부와 연방회의의 재무위원회가 이 법안을 주도하였다. 연방회의의 내독위원회는 이 법에 이의를 제기하지 않도록 연방회의에 요청하였다. 연방회의는 동독투자법을 경제화폐공동체의 설립으로 가는 중요한 단계라고 환영하였다. 사민당은 이 법의 규정들이 너무 복잡하다고 보았다. 그러나 이 법 또한 통일이 될 때까지 적용되는 과도기적인 규정이었으므로 사민당도 더 이상 우려를 표명하지 않았다. 녹색당은 친환경적인 측면을 무시한다는 이유로 이 법안을 반대하였다.

서독 연방정부는 동독에서 경쟁력있고 성장친화적인 경제구조를 구축하기 위해서는 무엇보다도 민간투자가 있어야만 한다고 강조하였다. 그를 위해서는 독일이 통일될 때까지의 과도기에 서독의 투자자들이 적극적으로 투자하는 것을 방해하는 조세 요인들을 제거할 필요가 있다고 보았다. 동서독 간에는 이미 이중과세금지 조항과 함께 동독 투자로 인해 세금의 불이익을 받지 않도록 하는 것과 같은 합의가 이루어져 있었다. 그러나 급격하게 증대할 투자규모나 그러한 투자가 동서독이 서로 통합되는 과정에서 갖는 정치적 의미를 고려할 때 이러한 조치는 충분하지 않은 것이었다. 이 조치가 서독의 소비자 물가에 영향을 줄 것이라고는 보이지 않는다. 단지 동독에 투자하는 서독기업에 대한 조세감면으로 인해 일정한 정도의 가격인하가 가능할 수도 있다. 그러나 세금이 감면되는 만큼 동독에 투자되는 비용이 증가하기 때문에 결과적으로는 물가에 별로 영향을 주지 않을 것이다.

이 법에 따라 동독의 사업장에서 발생한 손실에 대해 서독에서 세무정산을 통해 보상받을 수 있도록, 다시 말해 동독과의 이중과세금지협약이 존속하는 것처럼 배려해 주는 것이다. 연방정부에 따르면 이 법으로 인해 예상되는 세금 감소는 1990년에 약 5억 2,500 마르크 정도이다. 그중에서 연방정부의 세수에서 감소되는 금액이 2억 1,700만 마르크이다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 30, S. 1143-1145, Ausgabetag 28.06.1990



문서 번호 40 소련에 대한 경제적, 재정적 지원조치  
1990년 6월 27일

담당자 / 기관\_ 수상청

내용\_

이 문서는 소련에게 50억 마르크의 차관을 제공하는 것과 관련하여 연방재무부에서 작성한 것이다. 서독 연방정부의 입장에서 소련에 대규모 차관을 제공하는 이유는 소련이 자체적인 개혁정책을 지속할 수 있도록 서독이 도와줄 의사가 있다는 것을 보여줘야만 하기 때문이라고 설명한다. 나아가 소련이 당시 안고 있던 경제적 어려움과 재정부족문제도 언급된다. 소련이 이런 어려움을 겪는 것이 굳이 통일과 관련된 문제는 아니라는 것도 밝히고 있다. 서독 연방정부는 소련에 대규모 차관을 제공하는 것을 통해 독일이 독일통일의 비용을 조달하기 위해 다른 국가에게 피해를 주게 되지 않을 것임을 분명히 하고자 하였다. 그것은 독일연방공화국이 동독이 소련과 다른 국가들에 대해 갖고 있는 의무를 그대로 이행할 것이라는 표시이기도 하였다. 이러한 조치를 취한 이유는 소련이 개혁정책을 지속하는 것이 독일연방공화국과 서방의 국가들의 이해에도 부합된다고 보았기 때문이었다. 거기에는 소련에서 민주화가 진행되고 인권이 보장되고, 독일의 나토회원국 지위를 유지하는 것을 허용하게 되며 군축과 군사무기감시 그리고 유럽안보협력체제 CSCE의 제도화 등도 포함되었다. 소련은 독일정부가 지불을 보증하고 독일의 은행들이 컨소시엄을 구성하여 소련에 차관을 제공해 주기를 요청하였다. 서독정부의 입장에서는 소련의 담보가 보장되고 차관을 상환하면 서방의 은행과 기업이 혜택을 받게 됨으로 소련의 요청을 받아들여기로 하였다. 나아가 소련의 개혁정책이 지속될 때에는 서방이 장기적으로 지원하는 것이 필요할 것이라고 보았다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/BK, 01 (212) - 37921 Na 8 NA 5, Protokoll, Anlage B

문서  
번호 41

세금정산과 사회보장비의 정산에 관한 규정  
1990년 6월 27일

담당자 / 기관\_ 동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무부장관 발터 롬베르크

내용\_

이 문서는 동독 과도정부가 도입한 세금정산법이다. 그 내용을 보면 서독의 조세법과 큰 차이가 없는 것을 알 수 있다. 그것은 세금정산 및 사회보장보험과 사고보험비를 연말세금 정산에 포함시키는 것 외에 경우에 따라 해당 세무서에 추가세금을 지불하는 문제, 그리고 추가세금액수를 결정하는 문제 등이 포함된다. 이 법이 효력을 발휘하게 되면서 이전의 법은 효력을 상실하게 된다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 41, S. 616-618, Ausgabetag 17.07.1990

문서  
번호 42

국유 콤비나트에서 자본회사로 전환된 기업의 1990년 하반기 세금납부에 관한 규정  
1990년 6월 27일

담당자 / 기관\_ 동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무부장관 발터 롬베르크

내용\_

이 문서는 동독 과도정부가 자본회사로 전환된 국영 콤비나트가 1990년 하반기에 납부할 세금에 관한 규정으로 여기에는 법인세, 영업세, 재산세 그리고 세금정산문제 등이 포함된다. 그리고 이 법이 효력을 발휘함과 동시에 그 전까지 존재하던 법과 규정들은 효력을 상실한다고 설명하였다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 41, S. 618-619, Ausgabetag 17.07.1990



문서 번호 43 무역과 자본 및 금융거래에 관한 규정  
1990년 6월 28일

**담당자 / 기관** 동독 인민회의, (이하 동독) 각료평의회, 경제부장관, 외무부장관, 재무부장관, 무역부장관, 식량·농지·산림부장관, 교통부장관, 환경·자연보호·에너지·핵안전부장관, 미디어정책부장관, 문화부장관, 재무정책조정관, 관세청 (이하 서독) 독일연방은행

**내용**

이 법안은 화폐통합과정에서 자본과 금융거래를 규정하는 것으로 총 네 파트로 구성되었다: 1. 법률 규정과 실천, 2. 보충조항, 3. 형사처벌과 감독에 관한 규정, 4. 결론과 과도기 규정. 제1부에서는 일반적인 조항을 다루고 있으며 물자거래, 서비스거래, 자본거래 그리고 금거래와 관련된 일반적인 규정과 거래제한 가능성에 관한 일반적인 조항을 포함한다. 이 법은 나아가 거래제한과 거래허가 등에 관한 규정 그리고 다양한 형태의 범법행위에 관한 규정이 포함되어 있다.

**출처** Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 39, S. 515-524, Ausgabetag 09.07.1990

담당자 / 기관\_ 동독인민회의

내용\_

이 문서는 동독의 중앙은행의 후속기관으로 설립된 베를린 국가은행에 관한 법이다. 이 은행의 지주는 동독 국가이다. 동독 국가는 이 은행의 부채에 대해 무한책임을 지며 이 은행이 임무를 수행할 수 있도록 관리감독한다. 이 법을 통해 은행 대출의 인수자와 인수시기가 규정되었다. 이 은행은 특히 화폐경제공동체의 도입 이후 동독과 서독 간의 화폐안정 문제, 신탁청을 포함한 법인체와 공공기관의 은행거래문제, 공공사업의 재정과 동독의 경제인프라, 주택환경 역량의 강화를 위한 다양한 공공지원사업의 재정 조달 그리고 국제무역과 금융거래, 국제금융기구 참여, 은행 간의 거래 등을 관할한다. 베를린 국가은행은 업무를 수행하기 위해 화폐 대출시장을 통해 리파이낸스할 수 있으며 유가증권을 거래할 수 있다. 채권을 발행하고 용자를 얻을 수도 있고 다른 금융기관 또는 사업체에 참여할 수도 있다. 이 은행업무의 주목적은 이윤을 내는 것이다. 은행의 기구로는 이사회와 운영위원회가 있다. 운영위원회의 구성원은 대부분 동독 총리에 의해 임명되며 회칙의 변경은 총리에 의해 승인되어야만 한다. 연간 수입을 통해 조성되는 예비금에 대해서는 동독정부의 재무장관이 결정한다. 재무장관은 나아가 은행에 대한 국가의 감독기능도 수행한다. 통일 이후에는 베를린 국가은행에 관한 관리감독 권한이 연방정부의 재무장관에게 넘겨진다.

출처\_ DDR-Gesetzblatt 38, 504

**문서 번호 45**     재산권 요구의 신고에 관한 규정  
 1990년 7월 11일

**담당자 / 기관** 동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무부장관 발터 롬베르크, 동독 내무부장관 페터-미하엘 디스텔

**내용**

이 문서는 소유권을 몰수당했거나 국유재산으로 이전 관리된 재산에 대한 권리를 규정하고 있다. 이와 관련된 사안들이 법률규정에 따라 적용되었다. 이 규정은 부당한 방식으로 획득한 이용권을 포함한 모든 가치가 있는 재산에 적용된다. 재산권을 청구할 권리를 가진 사람은 지역 관청 또는 시행정당국에 신청서를 제출할 수 있다. 재산권에 대한 최종적인 결정은 법에 따라 내려진다. 요구가 기각되거나 거부될 때는 그 이유를 제시한다. 그에 대한 이의를 제기하는 것이 가능하며 법원을 통해 항소하는 방법도 허용된다.

**출처** Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 44, S. 718-719, Ausgabetag 27.07.1990

**문서 번호 46**     동독 세무서 설립에 관한 지침  
 1990년 7월 20일

**담당자 / 기관** 동독 재무부장관 발터 롬베르크

**내용**

동독의 과도정부는 1990년 7월 1일자로 일련의 세무서를 도입하기로 하였다. 세무서는 서독에서와 마찬가지로 해당 지역에 등록되어 있는 개인과 법인체 그리고 협의체들의 세금을 관리한다. 1990년 6월 30일자로 지역행정청이 세금을 관리하던 권한은 폐지된다.

**출처** Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, S. 1000-1002, Ausgabetag 14.08.1990

문서  
번호 47

저축금고의 영업에 관한 지침-저축금고지침  
1990년 7월 26일

담당자 / 기관\_ 동독 재무부장관 발터 롬베르크

내용\_

이 지침은 저축금고 위원회의 조직과 권한, 크레딧차입, 저축금고 자산의 투자(예를 들어 신용기관 또는 부동산), 서비스와 기타 업무(주식거래, 외환거래, 금고의 대여) 등을 규정한다. 이 지침의 부록에는 저축금고 회칙의 견본이 수록되어 있다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 56, S. 1275-1279, Ausgabetag 30.08.1990

문서  
번호 48

어음에 대한 이중과세 제한에 관한 규정  
1990년 7월 31일

담당자 / 기관\_ 동독 재무부장관 발터 롬베르크

내용\_

이 지침은 어음거래에 대한 세금규정이다. 동독에서도 1990년 6월 30일 이후에는 어음세를 납부하도록 하였다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 56, S. 1279, Ausgabetag 30.08.1990

문서  
번호 49동독 근로자의 1991 근로소득세카드 발급  
1990년 7월 31일

담당자 / 기관\_ 동독 내무부장관 페터-미하엘 디스텔, 재무부장관 발터 롬베르크

## 내용\_

독일연방공화국의 근로소득법이 1991년 1월 1일자로 동독지역에도 적용되게 되었기 때문에 근로자들이 주거지역에서 근로소득세카드를 발급받아야만 했다. 모든 고용주들은 해당 세무서에서 고용된 근로자 수만큼 근로소득세카드를 신청할 의무를 갖는다. 해당 관청은 1990년 9월 10일까지 고용주들에게 발급해야 한다. 근로자는 1990년 10월 2일과 1990년 12월 31일 사이에 해당관청에 근로소득세카드를 제출하여 세금감면의 대상인 부양자녀 증명서 등을 포함하여 세금클라스를 결정 카드에 기재하도록 한다. 근로자는 해당관청이 필요한 정보를 기재한 근로소득세카드를 1991년 1월 1일에 고용주에게 제출한다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 52, S. 1063f., Ausgabetag 17. August 1990

문서  
번호 50관세법  
1990년 7월 4일

담당자 / 기관\_ 동독 각료평의회, 동독 수상 로타 드 메지에르, 동독 재무부장관 발터 롬베르크

## 내용\_

이 문서는 화폐통합 이후 도입된 새로운 관세법이다. 관세법 1장은 세관비용의 기본적인 원칙을 설명한다. I장 1조는 수수료 징수 기준에 관한 설명이다. 어떤 경우에 수수료가 부과되고, 어떤 경우에 부과되지 않는지에 대해 법적으로 열거되어 있다. II장에서는 수수료를 다루고 있다. 세관에 보관되어 있는 물품에 부과되는 수수료는 시간당 그리고 월별로 계산된다. 세관직원이 지속적으로 처리해야만 하는 업무일 경우에는 월별 수수료가 부과된다. 세관에 물품이 보관된 경우에는 보관수수료를 징수한다. III장에는 재무장관에 의한 수수료의 결정, 관세행정의 인사, 관세법의 적용과 같은 의결규정이 포함되어 있다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 47, S. 849-852, Ausgabetag 06.08.1990

**담당자 / 기관** 로타 드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제(Günther Krause) 정무차관(Parlamentarischer Staatssekretär), 볼프강 쇼이블레 연방내무부장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내독 관계부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시정부 시장실(노르트라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주, 바이에른(Bayern)주, 함부르크(Hamburg)시, 바덴-뷔템베르크(Baden-Württemberg)주, 니더작센(Niedersachsen)주, 베를린(Berlin)시), 유럽 공동체 위원회(Kommission der Europäischen Gemeinschaften)

**내용**

이 문서는 독일통일조약의 1차 협상문이다. 주요한 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 동독 측은 기본법 제23조에 의거하여 통일을 실현하고 1990년 12월에 통일된 독일의 전독의회를 구성하고자 하였다. 동독지역이 독일연방공화국의 일원으로 가입하기 위해 체결된 조약을 경제화폐사회공동체의 구성에 관해 체결된 1차 국가조약에 이은 제2차 국가조약으로 칭하지 않고 “통일 조약(Einigungsvertrag)”으로 규정하기로 한다. 동독 측은 전독일 총선거가 치러지고 난 이후에 동독지역이 독일연방공화국의 일원으로 가입한 것이 효력을 발휘하기를 원했다. 그에 대해서 동독 측은 세 가지 이유를 제시하였다.
- 서독 측은 동독 측의 제안, 2차 국가조약이 아닌 “통일 조약”이라는 명칭을 사용하는데 동의한다. 기존의 기본법 제23조에는 동독 측이 일방적으로 가입하는 것을 의미하므로, 서독정부가 통일조약의 초안을 구상하기보다는 동독 측이 주제를 선정하는 것이 적절하다고 서독측은 보았다. 통일조약은 양 측의 입법부로부터 2/3 찬성을 받아 비준되어야 한다. 그렇기 때문에 의회의 요구를 조약 내용에 반영하는 것이 특히 중요하다. 서독정부는 전독일 선거가 가입 전이나 후에 실시되어도 헌법에 위배되지 않는다고 생각한다.
- 서독정부는 총선거를 통해 구성된 전독일의회에 통일된 독일연방공화국의 수도에 관한 결정을 위임하고자 한다. 동독 측은 수도의 문제를 “통일 조약”을 통해 분명히 규정하기를 원하며, 베를린을 수도로 할 것을 주장했다. 그에 대해 동독 측은 다섯 가지 이유를 제시하였다.
- 서독정부는 “독일연방공화국(Bundesrepublik Deutschland)”이라는 국호와 서독에서 기존에 사용되던 “독일국가(Deutschlandlied)”를 국가로 그대로 유지하고자 한다. 반면에 동독 측은 통일독일의 명칭을 “연방독일공화국(Deutsche Bundesrepublik)”이라는 국호와 가사 내용상 멜로디와 잘 어울리는 동독 국가를 1절로, 서독 국가의 3절을 2절로 구성하여 새로운 통일된 “독일국가”를 만들 것을 제안했다.



- 동독 측은 신탁관리청(Treuhandstelle)의 수익을 오직 동독지역에만 투입해야 한다고 주장했다. 뿐만 아니라 “재건부(Aufbauministerium)” 혹은 동독의 주정부 총리들로 구성된 특별 회의 기구를 설치할 것을 제안했다.
- 동독 측은 국가목표규정(Staatszielbestimmung)과 사회보장법에 명시된 국민의 권리의 경우 개인이 그것의 실현을 요구하는 소송을 제기하는 것은 불가능한 조항이라고 기본법에 명시하는 것이 바람직하다고 보았다.
- 회담 참석자들은 기타 절차와 일정에 합의하였다.

**출처** 한스 위르겐 퀴스터스. 1998. 독일통일. 1989/1990년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.

**담당자 / 기관** 로타 드 메지에르 동독 총리, 귄터 크라우제 정무차관, 볼프강 쇼이블레 연방 내무부장관, 동독 장관들(내무부, 경제부, 재무부, 법무부, 환경, 자연보호, 에너지, 원자력 안전부, 노동사회부, 식품부, 농림부), 루돌프 자이티스 연방 총리실 비서실장, 서독 장관들(외무부, 법무부, 재무부, 경제부, 내독 관계부, 노동사회부), 주정부 총리실 및 시정부 시장실(노르트라인-베스트팔렌주, 바이에른주, 함부르크시, 바덴-뷔템베르크주, 니더작센주, 베를린시), 유럽 공동체 위원회

**내용**

이 문서는 동서독 대표들이 통일조약에 관한 협상에서 논의하기로 결정한 주제들의 리스트이다. 그 주요한 내용은 다음과 같다:

- 기본법 제23조에 의거한 가입에 관한 원칙적 문제: 조약의 기본적 구조; 조약의 전문과 대상; 동독 5개 주의 독일연방공화국 가입; 기본법상 요구되는 개정; 법 통합 및 행정 통합의 제반 원칙; 동독과 서독 간에 체결된 조약들의 운명
- 신설되는 연방주를 위한 재건부 설치
- 베를린: 독일의 수도에 관한 기본 결정
- 재정문제: 동독의 예산시스템을 서독의 예산시스템으로 재편
- 신탁관리청
- 유럽공동체법 도입과 신설 5개 주에 대한 과도기 규정의 강제성
- 상호경제원조(이하 RGW) 자문위원회와 소련, 기타 RGW 국가들 간의 경제 관계 형성을 위한 법적 규정
- 국제법상의 조약: 서독과 동독이 각각 국제법상으로 체결한 조약들을 필요에 따라 조정
- 안보 정책상의 문제점(2+4 협상의 결과들)
- 대학, 학교, 교육, 문화: 주정부 헌법과 주정부 입법이 마련될 때까지 과도기 규정을 적용
- 동독지역의 소수민족 권리 보호

**출처** 한스 위르겐 퀴스터스, 1998. 독일통일. 1989/1990년 연방 수상청 파일 발췌 특별간행물. München: Oldenburg, Nr. 345A, S. 1328-1331.

**문서 번호 53** 베를린 협동조합은행의 회칙에 관한 지침 2  
1990년 8월 23일

**담당자 / 기관** 동독 재무부장관대리 마센 차관, 동독 재무부, 동독 경제부

**내용**

이 문서는 화폐통합 이후 개정된 베를린 협동조합은행의 회칙이다. 그에 따르면 운영이사회가 재무장관의 동의하에 은행 자신의 전부 또는 일부를 협동조합조직의 신용기관에 양도하도록 결정할 수 있다. 운영이사회에는 앞으로 동독 재무부와 경제부의 대표가 포함된다.

**출처** Gesetzblatt der DDR, Teil I, 1990, Nr. 58, S. 1426, Ausgabetag 07.09.1990

**문서 번호 54** 연방정부 재무장관 테오도르 바이겔과 경제장관 하우스만의 모스크바 협상  
1990년 8월 27일

**담당자 / 기관** 연방정부 재무장관 바이겔, 경제부장관 하우스만

**내용**

이 문서는 연방수상청의 케스트너 과장이 재무장관 바이겔과 하우스만 경제장관이 1990년 8월 24일과 25일 양일 간 모스크바에서 소련의 시타얀 부총리와 만나서 동독에 주둔 하였던 소련군의 철수에 관하여 협상한 결과를 요약하여 국장에게 보고하는 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

바이겔 장관과 하우스만 장관이 소련의 시타얀 부총리를 만나서 협상한 대상에는 동독에 주둔한 소련군의 비용, 소련으로 철수하는 군인과 가족을 위한 주택 건설, 소련과 동독 간의 무역거래량, 동독에 있는 소련군의 시설물, 그리고 비스무트 독일소련 합자회사의 우라늄 채취로 인한 작센과 튀링겐 지역의 피해문제 등이 포함되었다. 나아가 소련 측에서는 동독과 소련이 체결한 조약이 그대로 통일독일에 의해 승계되기를 원했다. 소련은 귀국하는 군인과 가족을 위한 주택을 건설할 수 있는 물자와 인력이 부족하였기 때문에 이 문제를 전적으로 서독에 위임하려고 하였다. 그리고 동독 주둔 소련군의 철수문제를 이들을 위한 주택건설문제와 연계시키고자 하였다. 바이겔 재무장관이 소련의 요구를 그대로 들어주기를 거부하였고 모스크바와 본에서 협상을 지속하기로 합의하였다.

**출처** Bundesarchiv, BArch/BKAmt/213 - 30130 S 25 Üb 5 Band 1

문서  
번호 55

바이겔(Waigel) 장관과 각 주의 재무장관과의 회의  
1990년 8월 28일

담당자 / 기관\_ 연방재무부

내용\_

이 문서는 연방정부의 바이겔(Waigel) 재무장관과 각 주의 재무장관과의 독일통일 재정에  
관해 논의한 회의기록이다. 이 회의에서는 특히 통일과 관련하여 추가적으로 소요될 예산  
과 연방정부와 주정부 간의 비용부담에 관한 문제가 논의되었다. 각 주정부의 재무장관  
들은 통일로 인해 소요될 비용을 주정부가 제한된 범위 내에서만 부담하는 것을 특히 강  
조하였다.

출처\_ 연방 총리 사무처, BArch, B 136/2628, 44J - 14020 Mi'3 NA 1 Bd.5.  
(Bundeskanzlermat, BArch, B 136/2628, 44J - 14020 Mi'3 NA 1 Bd.5.)

문서  
번호 56

독일통일을 위한 독일연방공화국과 독일민주공화국 간 조약(통일조약)  
1990년 8월 31일

**담당자 / 기관** 신/구연방주, 구 동독지역 지방자치단체, 신탁관리청, 연방재무부, 연방경제부, 독일신용은행(Deutsche Kreditbank AG), 경제상호원조회의(Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe, RGW), 연방통계청(Statistisches Bundesamt), 각 연방주 최고 재무관청, 세무사, 세무대리인

**내용**

제II장 기본법: 재정법 제7조

- 서독의 재정법이 신연방주까지 확대 적용된다.
- 1994년 말까지 구 동독지역 지방자치단체는 공동세(Gemeinschaftssteuer)의 연방주 할당분과 지방세(Landessteuer)를 통해 20% 이상, “독일통일” 기금 연방주 할당분을 통해 40% 이상을 지급받는다.
- “독일통일” 기금 85%를 신연방주가 지급받으며 기금의 15%는 핵심 사업에 지출된다.
- 1994년 말까지 독일 전국 연방주 재정조정(기본법 107조 2항)은 시행되지 않는다. 1991년 신연방주 매출세의 평균 비율은 구연방주 수준의 55%이며, 매년 5%씩 인상된다.

제VI장 공공 재산 및 부채: 제25조 신탁관리청 재산

- 1990년 6월 17일 제정된 신탁법(법률관보 I 제33호 p.300)은 계속 유효하다. 신탁관리청은 연방경제부와 합의하여 연방재정부의 행정 및 법 집행 감독하에 공법상으로 연방 직속기관이 된다. 신탁관리청의 관여는 연방의 간접적 관여이다.
- 1990년 5월 신탁관리청에게 허용된 대부 가능액이 최대 170억 마르크에서 최대 250억 마르크로 인상된다. 대부금은 1995년 말까지 상환되어야 한다. 연방재무부장은 상환기간 연장 및 대부상한액 인상을 허용할 수 있다.
- 신탁관리청은 연방재무부와 합의하여 보증, 담보, 그리고 기타 담보책임을 넘겨받아야 한다.
- 국영재산에 대한 지분을 예금자에게 허용해야 한다.
- 1990년 6월 30일 이전에 이루어진 대부에 대한 이자 및 상환은 연기될 수 있다. 도래하는 이자는 신탁관리청을 통해 독일신용은행 및 기타 은행으로 상환될 수 있다.

제VI장 공공 재산 및 부채: 제28조 경제지원

- 신연방주가 독일연방 경제지원 범위에 포함된다.
- 담당관청은 지역 경제 지원, 지역구 지원, 중산층 성장, 경제 현대화 및 구조 개편(특히 경제상호원조회의의 수출생산을 위한 구조조정 계획/회생 프로그램), 기업의 부채 탕감과 같은 범위 내에서 프로그램을 준비한다.

부록 I 제IV장 B, 부록 I 제IV장 전문영역 B-예산 및 재정 제II절

- “독일통일” 기금 마련을 위한 대부는 기본법 제115조 1항 2호에 따라 제한을 받지 않는다.

- 매출세에 대한 신연방주 및 구연방주의 할당률은 각 연방주 거주민 수에 따라 75% 가량으로 배분된다.
- 베를린주는 우선 각 연방주 간 재정조정에 포함되지 않는다.
- 브란덴부르크주, 메클렌부르크-포어포메른주, 작센주, 작센-안할트주, 튀링겐주는 지방자치단체 기준에 따라 1996년 말까지 소득세에 대한 지방자치단체 할당률이 배정된다. 이들 연방주의 기준은 연방통계청의 최신 인구통계를 바탕으로 산출되며 연방주 정부의 법규에 따라 확정된다. 해당 법규는 이들 연방주에게 어떠한 인구통계가 적합한지를 규정할 수 있다. 1994년 말까지 이들 연방주에 대한 영업세 배정액은 영업세 수입의 15%에 달한다.
- 신연방주는 1991년 처음으로 근로소득세 배정에 참여한다. 1991년부터 1994년 사이 신연방주와 기타 연방주 간 근로소득세는 1992년 확정기간 내 상황에 따라 배정된다. 1995년 6월 30일까지 근로소득세 납세자가 속한 연방주의 최고 재무관청은 1991년부터 1994년까지 징수된 근로소득세에 대하여 납세자의 거주지가 속한 연방주의 배정액을 산출하여 해당 거주지 최고 재무관청으로 이체해야 한다. 해당 연방주 최고 재무관청들은 1991년부터 1994년까지의 기간에 대한 예상 배정액을 선지급하는 것에 합의해야 한다. 세무사항은 연방상원의 승인을 거친 법규를 통해 규정된다.
- 1994년 말까지 신연방주 최고 재무관청들은 연방재무부와 합의하여 그들이 관리하는 세금 확정 및 징수를 위한 자동 설비를 결정한다. 통합 및 자동화된 징수 절차가 완전히 도입될 때까지 임시적인 해결책의 적용이 가능하다.
- 조세법규의 규정에 따라 연방주 가입 후 시간부터 이자가 발생한다. 가입일을 경과한 세금이 무이자로 유예되어 있다면, 이는 이자를 포기한 것으로 간주한다.
- 연방주 가입 이전에 효력을 지니고 있었던 행정행위에 대해 이의가 제기될 경우, 지금까지의 규정에 따라 재판 외 이의 제기의 허용이 결정된다. 가입 후 이의 신청에 대한 결정이 내려질 수 있을 경우, 재판 외 이의 제기 유형 및 기타 절차는 새로운 규정에 따른다.
- 연방주 가입 전 시작된 강제집행 조치는 지금까지의 법에 따라 처리된다. 이미 시작된 강제집행을 계속 이행하기 위한 기타 독립적인 조치가 가입 후 도입될 경우, 조세법규 규정을 따른다. 독립적 조치에는 압류물의 관리 또한 포함된다.
- 1991년 1월 1일부로 구동독지역 내에서 법규가 발효될 경우, 그때까지 구동독의 법규를 따를 수 있다.
- 1991년 1월 1일 이전 구동독지역 내에서 고용된 세무사 및 세무대리인 그리고 1991년 1월 1일 이전 구동독지역 내에서 승인받은 세무상담법인은 세무상담법(Steuerberatungsgesetz)에 따라(1975년 11월 4일 연방법률관보 I p.2735, 1990년 6월 5일 연방법률관보 1990 II p.518) 고용된 세무사, 세무대리인, 승인받은 세무상담법인과 동등한 지위를 갖는다.
- 1990년 2월 6일부터 1991년 1월 1일 사이 고용된 세무사 및 세무대리인은 임시 고용된

것으로 간주한다. 임시 고용을 통해 세무대리인은 자신이 고용되어 있었던 지역구 영역에 대한 세무에 있어 제한적 도움을 줄 수 있는 권한을 갖는다.

- 최종 고용에 대한 결정은 1994년 12월 31일 이후 연방주 최고 관청이 세무사회와 함께 내린다. 직원이 전환연수를 성공적으로 이수하였을 경우, 최종 고용을 거부해서는 안 된다.
- 1990년 12월 31일까지 구동독지역 내에서 고용되었던 세무대리인에 대한 고용은 1997년 12월 31일까지 가능하다.
- 세무서를 통한 선지불이 확정될 때까지 1990년 6월 27일부터 유효한 ‘과세액자기평가 규정(법률관보 I 제41호 p.616)’ 및 1990년 6월 27일부터 유효한 ‘1990년 하반기 합자회사로 전환된 과거 국영 콤비나트, 기업 및 시설물에 대한 납세 규정(법률관보 I 제41호 p.618)’에 따라, 소득세, 법인세, 영업세, 재산세에 대한 선지불로서 우선 분할지불이 1991년 1월 1일부터 동일한 지불 액수 및 동일한 지불 기일에 세무서에 이루어져야 하지만, 이를 위해 납세 고지서 및 특별한 요청방식을 필요로 하는 것은 아니다. 이때 조세 유형에 따라 지금까지 통합된 분할 지불을 분류할 수 있으며, 납세 기일 및 납세자 번호를 부여할 수 있다.
- ‘1990년 하반기 합자회사로 전환된 과거 국영 콤비나트, 기업 및 시설물에 대한 납세 규정(법률관보 I 제41호 p.618)’과 관련하여 법인체는 1991년 1월 1일부터 토지세가 확정될 때까지 토지세법 제28조에 명시된 납세일까지 주거용 임대지 및 독립주택을 예외로 두는 기업용 토지에 대한 토지세의 선납세가 이루어져야 하지만, 이를 위해 납세 고지서 및 특별한 요청방식을 필요로 하는 것은 아니다. 연간 선납세액은 마르크화(DM) 개시대차대조표에서 기업용 토지에 책정된 값의 0.2%이다. 1991년 1월 1일 이전, 1호에 명시된 토지에 대하여 확정된 토지세는 1991년 1월 1일자로 그 효력을 상실한다.
- 1991년 1월 1일 이전에 종료되는 회계연도에 대한 이익분배에 있어 동독의 1970년 9월 18일판 법인세법(Körperschaftsteuergesetz, KöStG)(법률관보 제671호 특별판)은 소득세, 법인세, 재산세에 대한 법규 변경을 위해 1990년 3월 6일 제정된 법, 다시 말해 조세 변경법(Steueränderungsgesetz)(법률관보 I 제17호 p.136), 그리고 서독과의 화폐 통합 도입에 있어 세법 규정 변경 및 보완을 위하여 1990년 6월 22일 제정된 법(법률관보 제1427호 특별판)을 통해 변경되어 계속 적용할 수 있다.
- 동독 국가보험공단 청산(Staatliche Versicherung der DDR in Abwicklung)(기관)이 설립된다. 이는 공법적 권리와 의무를 지닌 기관이다. 사보험 관계가 독일 생명보험 주식회사(Deutsche Lebensversicherungs-AG)로 위탁되지 않는 경우에 한하여, 1990년 6월 30일까지 “동독 국가보험공단(Staatliche Versicherung der DDR)” 하에서 거래하는 보험회사의 경우 발생하였던 사보험 관계로 인한 보험자의 권리와 의무가 이 기관에 위탁된다. 동독 국가보험공단 청산 기관의 임무는 이 기관으로 위탁되는 보험 관계의 청산이다. 이를 위해 기관은 다른 기업을 활용할 수 있다. 동독 국가보험공단 청산 기관은 연방재무부의 감독을 받으며 특히 정관 및 감독심의위원회의 규제를 받는다.

다. 기관의 청산 비용 및 행정운영 비용은 신탁관리청이 담당한다. 연방재무부는 이 기관에 위탁된 보험관계가 청산되는 즉시 기관을 해체한다.

- 연방은 동독의 보증책임으로 인한 지금까지의, 그리고 신규 채무에 있어 베를린 국가은행(Staatsbank Berlin)을 보증한다. 여기에는 연방주에게 지분 위임 후 발생하는 채무가 포함되지 않는다. 연방이 보증에 대한 책임을 지게 될 경우, 해당 부채는 연방재정의 전체 채무에 산입되어 법적 수행능력이 없는 특수재산으로 인계된다(통일조약 제 23조 1항). 채무 방지를 위한 성과 역시 보증책임 이행으로 간주한다. 연방재무부는 신연방주 내 공법상 금융기관의 건전한 구조 수립을 위하여 연방의회의 동의 없이 법규를 통해 베를린 국가은행의 자산을 청산하지 않고 공법상의 금융기관 또는 기타 법인에 인계하거나 또는 자산의 일부를 청산하지 않고 1개 또는 다수의 법인에게 인계할 수 있다. 자산의 부분 인계시 규정 또는 첨부물에 대상 및 부채를 명시할 수 있다. 법규에 따라 대상 또는 부채가 인계되지 않을 경우, 해당되는 자산 일부가 청산될 수 있다. 법규 공포 이전에 베를린 국가은행과 참여 법인의 관리기관과 감독기관을 알 수 있다. 인계는 연방법률관보에 법규 공포일 다음날부터 효력을 갖는다. 전체 자산의 인계시 베를린 국가은행은 해산된다. 인계로 인해 어떠한 세금도 부과되지 않는다. 베를린 국가은행의 자산이 독일 결제은행(Deutsche Girozentrale) 겸 독일 지방자치단체은행(Deutsche Kommunalbank)으로 인계되는 경우, 이 은행이 신연방주를 위해 공동의 주립은행 업무를 넘겨받을 수 있다.
- “채무청산기금(Kreditabwicklungsfonds)”이 연방의 특수재산으로 마련된다(기본법 제110조 1항, 제115조 2항). 이 기금은 연방재정의 총부채, 부담조정 청구액 위임으로 인한 부채(1990년 5월 18일 체결된 화폐, 경제, 사회통합에 대한 조약을 위한 부록 I 제8조 4항 6호, 연방법률관보 1990 II p.518), 베를린 국가은행에 대한 보증책임으로 인한 연방의 부채(통일조약 제23조 7항), 청구액 청산비용, 동독의 국가 과세 대행으로 인하여 서독 및 외국에 대하여 발생한 부채(통일조약 제24조 2항)를 넘겨받는다. 기금은 법적 수행능력이 없다. 기금은 채무청산을 명목으로 법률관계를 바탕으로 거래하고, 고소하며, 피소될 수 있다.
- 재판관할지는 연방정부 소재지이다. 연방재무부장관은 기금을 관리한다. 기금은 연방의 나머지 자산과 권리 및 부채와 구분된다. 연방은 기금의 채무에 대한 책임이 있다. 연방재무부장관은 기금 마련을 위한 대부가 가능하다(기금 부채의 상황, 이자 및 부채 비용 상황, 시장관리를 위해 최대 10%까지 유통되는 기금 채무증서 매입). 대출은 채권, 국채, 단기국채 발행(연방은행법 제20조 2항)을 통하여 또는 채무증서 대출을 통하여 이루어진다. 기금의 채무증서는 연방의 채무증서와 동등한 지위에 있다. 채무증서는 연방채무관리청을 통해 발행된다. 기금의 부채는 연방의 일반채무 관리에 유효한 각 기본원칙에 따라 연방채무관리청이 관리한다. 연방과 신탁관리청은 기금이 지불하는 이자의 1/2을 각각 기금에 상환한다. 연방재무부장관은 내역서를 첨부하여 지불을 요구하며, 내역서를 통해 이자 총지불액과 참여자가 차지하는 비율을 파악한다.

기금을 위해 1991년부터 매 회계연도마다 경제계획을 수립하고, 여기에 수입과 지출을 표기해야 한다. 연방재무부장관은 매 회계연도말, 기금에 대한 재무제표를 작성하고 연방의 예산회계안을 첨부한다. 재무제표를 통해 청구액과 부채액을 포함한 특수재산의 상태를 개괄적으로 파악할 수 있으며 수입과 지출을 보여줄 수 있다. 기금 운영비는 연방이 부담한다. 1994년부터 신탁관리청, 연방, 신연방주가 1993년 말까지 기금에게 부과되었던 총부채를 인수하였다. 신연방주의 비율은 연방주 가입시 해당 지역 거주민 수에 따라 산출된다(서베를린 거주민 제외). 기금은 1993년 말 해체된다.

부록 I 제IV장 B III, 부록 I 제IV장 전문영역 B-예산 및 재정 III장

- 연방주 가입 후 1년 이내에 독일연방은행에 대한 법이 마련된다.

부록 I 제V장 A III, 부록 I 제V장 전문영역 A-일반 경제법, 경제정책, 경쟁법, 가격법 III장

- “지역 경제구조 향상” 공동과제에 대한 연방법이 1969년 10월 6일(연방법률관보 I p.186)부터 발효되었고 1969년 12월 23일자로 제3조가 마지막으로 개정되어 계속 발효 중이다.
- 경우에 따라 5년의 기간 연장이 제1조 1항에 명시된 지원조치를 통해 구동독지역 내에서 실행된다. 특수한 구조정책적 전제조건으로 인해 제2조 1항에 명시된 기본원칙 이탈, 제1조 1항에 명시된 조치 및 제3조에 명시된 지원유형의 보완, 연방자금의 별도배당이 가능하다.
- 이와 같은 과도기 동안 제1조 2항에 명시된 연방평균 산출시 구동독지역은 감안하지 않는다.
- 구동독지역 및 동베를린은 연방 또는 기타 연방주에게 효과적인 경제후원을 위하여 지원을 요청할 수 있다.
- 경우에 따라 연장은 4년 후 검증받아야 한다.

**출처** 연방법률관보 1990 II p.889, 2008년 10월 30일자 법(연방법률관보 2008 I p.2130), 2008년 12월 21일자 법(연방법률관보 2008 I p.2940);

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/einigtvtr/gesmat.pdf>

(BGBl. 1990 II S. 889, Gesetz vom 30.10.2008 (BGBl. 2008 I S.2130), Gesetz vom 21.12.208 (BGBl. 2008 I S.2940);

<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/einigtvtr/gesmat.pdf>)

문서  
번호 57

채무청산기금설립법  
1990년 9월 23일

**담당자 / 기관** 연방재무부장관 테오 바이젤, 신탁관리청, 브란덴부르크주, 메클렌부르크-포어포메른주, 작센 자유주, 작센-안할트주, 튀링겐 자유주, 베를린 중앙은행

**내용**

이 문서는 동독의 국가부채와 대외채무를 정리하기 위해 설립된 채무청산기금에 관한 법이다. 이 기금은 1991년 1월부터 1993년 12월 31일까지 운영되었고 그 후에는 구동독채무상환기금으로 인계되었다. 이 기금은 연방정부의 재무장관이 관리하며, 기금의 채무는 연방정부가 지급보증한다. 연방재무장관은 이 기금을 위해 차입금을 얻을 권한이 있다. 연방정부와 신탁청은 각각 채무청산기금이 지출하는 이자금의 절반씩 기금에 이전한다. 이 기금의 운영계획을 세워서 수입과 지출 내역을 일목요연하게 볼 수 있도록 만든다. 기금의 행정비용은 연방정부가 부담한다. 이 기금의 운영이 종료될 때까지 청산되지 않는 나머지 채무는 1991년 1월 1일자로 신탁청, 연방정부 그리고 베를린을 포함한 5개의 신연방주에 양도된다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil II, 1990, Nr. 35, S. 993-995, Ausgabetag 28.09.1990 (Anlage I, Kapitel IV, Sachgebiet B, Abschnitt II, Nr. 47, Einigungsvertrag)

**문서 번호 58**    도이치마르크 도입에 따른 재정결상에 관한 법(DM-대차대조법)  
1990년 9월 23일

**담당자 / 기관** Treuhandanstalt, Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

**내용**

이 문서는 독일연방공화국의 법적규정에 따라 동독의 기업과 콤비나트를 전환하는 것을 규정한 법이다. 이 법은 1990년 7월 1일에 동독에 거주하였던 모든 상인이 1990년 7월 1일 까지 도이치마르크로의 전환에서 소유하게 될 재산시설목록과 재정결상에 관한 대차대조표를 작성할 것을 규정하고 있다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil II, 1990, Nr. 35, S. 1169-1193, Ausgabetag 28.09.1990 (Gesetz zu dem Vertrag vom 31. August 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands [Einigungsgesetz] und der Vereinbarung vom 18. September 1990)

**문서 번호 59**    화폐경제사회공동체의 창립에 관한 법에 의거해서 금융과 관련된 법적 명령권을 연방금융감독원에 위임하는 규정  
1990년 9월 4일

**담당자 / 기관** Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Deutsche Bundesbank

**내용**

이 문서는 연방재무장관 테오 바이겔이 신용기관에 대한 감시를 연방관리청에 위임하는 것으로 이러한 결정은 연방 중앙은행에 자문을 구하고 화폐경제사회공동체 조약 28조 1항의 조치에 따라 규정을 도입한 것이다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 47, S. 1995, Ausgabetag 15.09.1990

1990년 10월 29일

**담당자 / 기관** Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Deutsche Bundesbank, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel

**내용**

이 문서는 화폐통합과정에서 금융과 대외무역을 담당하였던 기관의 재정결산에 관한 규정이다.

이 규정은 먼저 두 개의 개념을 정의한다. 1990년 7월 1일 이전에 동독에서 은행업무를 담당했던 기업은 금융기관이라 부르고 1990년 7월 이전에 동독정부의 지시로 동독 외부에서 다른 국가 또는 외국기업과 거래를 할 수 있는 독점권을 가졌거나 대외무역을 담당했던 기업은 대외무역업체라고 부른다. 거기에는 대외무역업체의 사업 전체 또는 정리를 목적으로 기업의 일부를 포함할 수 있다. 금융기관과 대외무역업체는 연방금융감독원과 도이치방크에 1991년 3월 15일까지 화폐통합 이후 재정결산에 관한 대차대조표를 제출하도록 한다. 제출된 서류를 근거로 연방금융감독원에서 화폐전환과정에서 대차대조법에 의거하여 이들 금융기관과 기업의 보유재산의 가치와 채무가 정확하게 전환되었는지 검토하고 결산서를 확인해 준다. 이 절차는 회계사에 의한 검토와 관계없이 진행된다. 금융기관과 대외무역업체의 자산가치와 채무는 1990년 7월 1일자 재정결산을 근거로 산정된다. 연방금융감독원은 이들에게 화폐전환과 관련한 모든 업무자료를 비롯하여 자산과 채무에 관한 감정평가서를 요구할 수 있다. 금융감독원이 요구하는 자료를 기일 내에 제출하지 않을 경우 행정규정에 따라 강제집행할 수 있다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 59, S. 2394-2397, Ausgabetag 03.11.1990



**문서 번호 61** 유럽부흥프로그램 1990년 3차 추가예산법-1990 회계년도의 유럽부흥프로그램 특별재원의 경제계획을 위한 추가예산에 관한 법  
1990년 11월 28일

**담당자 / 기관** 연방의회

**내용**

이 문서는 유럽부흥프로그램의 특별재원에서 1990 회계년도 추가예산을 사용하는 것을 허용하는 법이다. 이 개정법에 따라 연방경제장관은 지출을 위해 84억 7,700만 DM(원래 계획 13억 7,700만 DM)의 차입금을 도입하도록 승인받았다. 이 법에 첨부된 추가예산안에 따라 유럽부흥프로그램의 특별재원의 1990년 전체계획이 수정되었다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 65, S. 2562-2568, Ausgabetag 07.12.1990

**문서 번호 62** 1990년도 연방예산 3차 추가예산 수립에 관한 법  
1990년 11월 2일

**담당자 / 기관** 연방의회, 연방재무부장관 테오 바이겔

**내용**

이 법에 따라 1989년 12월 22일에 의결된 1990년도 예산법이 세 번째 개정되었다. 이 법에 따라 1990년도 연방예산이 396,146,356,000 DM으로 증액되었다. 나아가 연방재무부장관은 구동독지역의 행정체계 구축을 위해 6개월 이상 신연방주로 파견된 서독 공무원이 본래 업무를 담당할 수 있는 인력을 신규채용할 수 있는 권한을 부여받았다. 그에 해당하는 일자리의 장래 계획에 대해서는 1991년도 연방정부의 예산에 의해 결정될 것이다. 이 법안의 부록에는 연방예산의 세부항목과 재정 그리고 부채 현황분석이 수록되어 있다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 60, S. 2402-2413, Ausgabetag 07.11.1990

문서  
번호 63

1991년 유럽부흥프로그램 경제법-유럽부흥프로그램 특별재정 경제계획 수립에 관한 법

1990년 12월 13일

담당자 / 기관\_ 연방의회, 연방경제부 장관 헬무트 하우스만

내용\_

이 법을 통해 연방의회는 연방경제부가 1990년의 지출을 위해 70억 700만 마르크를 대출 받는 것을 승인하였다. 이러한 조치는 예상하지 못한 지출의 증가로 인해 불가피한 것이었다. 그러나 개별 단일항목이 500만 마르크를 넘지 않기 때문에 추가경정예산을 신청할 필요는 없다. 경제계획을 위해 필요할 것으로 예상되는 비용은 재건신용은행과 독일차액보전은행 그리고 베를린 산업은행을 통해 지급된다. 개별적인 영역에서 실제로 어느 정도 비용이 소요될 지 모르기 때문에 실질적인 지출의 분포에 변화가 발생할 수 있다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil I, 1990, Nr. 70, S. 2779-2803, Ausgabetag 21.12.1990

담당자 / 기관\_ 올리 디트리히, 마린 폰 하겐

**내용\_**

이 문서는 경제학자인 올리 디트리히와 마린 폰 하겐이 1991년에 민주시민교육을 위한 저널에 기고한 논문으로 경제학자의 입장에서 구동독지역의 경제상황을 진단하고 있다. 그들에 따르면 통일과 연계된 비용이나 문제는 원래 예상했던 것보다 훨씬 더 심각한 수준으로 증대되었고, 통합 과정 역시 원래의 예상보다 더 오랜 시간이 소요되고 있다고 한다. 구동독지역의 경제발전에 관한 잘못된 예측으로 인해 이전지출금의 규모가 예상보다 훨씬 커졌으며, 정치적으로 결정된 예산제한조치로 인해 인프라 구조에 대한 투자가 점점 더 늦춰지고 있는 형국이다.

신연방주에서 경제의 활성화를 도모하기 위해서 독일 연방정부기 '구동독지역 재건 공동사업(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)'을 통과시켰다. 이 사업안에 따라 1991년부터 1992년까지의 기간 동안 연방 차원에서는 120억 마르크에 달하는 재원을 마련하여 매년 인프라 확충 비용의 명목으로 지급하게 된다. 그 밖에도 추가적으로 본 사업안은 일자리 창출 조치 및 개인의 기업투자를 장려하기 위한 재정의 지원을 약속하고 있다.

본 계획안에 대한 재원은 연대법에 근거한 세수 확대를 통해 마련된다. 이에 따라 1991년에는 180억 마르크, 그리고 1992년에는 280억 마르크의 금액을 지원하기 위해 세금 인상 조치가 실행되게 된다.

독일통일 비용 마련과 관련된 특별예산 편성에는 다음과 같은 기금들이 참여하게 된다(하기 지급 금액 단위는 10억 마르크 기준):

1. '독일통일' 특별기금: 1990년부터 1994년까지의 채무수용: (950억 마르크).
2. 채무 청산 기금

동독체제의 국내 채무 총액: (구채무: 278억 마르크).

주택 건립 용자는 제외(이 가운데 최대 210억 마르크의 금액을 1991년까지 반환해야 함).

화폐통합기금의 조정 채권으로 인한 채무: (350억 마르크)-이는 은행 차변자산 및 대변자산에 대한 환율이 서로 상이함으로 인한 것임.

동독 신탁관리청의 신용 허가 한도: (250억 마르크).

구동독 국책은행의 지급불능 경우에 대한 연방의 책무: (300억 마르크 이하)-베를린 국책 은행에서는 이와 관련하여 약 300억 마르크에 달하는 채권을 보유하고 있음. 이 가운데 240억 마르크가 지불 루블화 형태임. 또한 채권 가운데 일부는 개도국 채권으로 구성됨. 상기 두 가지 경우 모두 가치 조정이 있을 것으로 예상됨. 이와는 별개로 1991년 약 27억 마르크 규모의 차환 비용이 요구됨.

동독 해외채무, 비용채무 상환을 위해 기금으로부터 직접 빌린 채무.

3. 동독의 해외 채무: (160억 마르크)-외국에 대한 동독 은행 채무로 입증됨.

4. 300억 마르크 수준에 달하는 신탁관리청의 시의회 관련 채무(현황: 1990년 말), (최소 300억-최대 900억 마르크), 조사에 따르면 1993년 말까지 신탁관리청의 채무 증가는 900억 마르크에 달할 것으로 예상됨.
5. 동독 의료보험 채무(운영자금 대출): (120억 마르크).
6. 동독 국가보험공단 상환액(인수 주체인 알리안츠 보험회사에서 인계받지 않은 대변자산): 60억 마르크.
7. 재산권상의 청구와 관련된 보상기금(여기서는 과거 소유재산에 대한 반환이 이루어지지 않은 경우에 한함).
8. 1994년까지의 소련군 주재비용 및 철수비용에 대한 기여금: 120억 마르크.
9. 주택 건립 용자: 채무 금액의 수준: 350억-550억 마르크-이는 독일 신용은행에 대하여 신연방주와 주택건설협회 및 각 지자체가 지고 있는 채무를 뜻함.
10. 독일 신용은행에 대하여 동독의 인민 소유 기업이 진 채무: 880억 마르크.
11. 독일 신용은행에 대하여 농업생산조합이 진 채무: 70억 마르크.

**출처** 올리 디트리히, 마리온 폰 하겐(발행인), 1991년, 정책 교육에 관한 기고문, pp.86-94.

문서  
번호 65

**신탁관리청의 조직**  
 1991년 1월 16일

**담당자 / 기관** 신탁관리청

**내용**

신탁관리청은 총재 산하 지역사무소/연방주문제 담당, 인사 및 재정 등과 같은 5개의 사업영역으로 구분되어 있다. 각각의 사업영역은 분야가 유사한, 즉 동종의 산업부문끼리(예를 들자면 화학, 목재/지류, 섬유) 통합되어 운영된다. 각각의 사업부문은 사유화, 기업재정 지원 및 운영 참여와 같은 맥락에서 사업적 책임을 진다. 또한 수뇌부로부터 기본방침, 규정 및 서비스와 관련한 기능적 책임에 따른 지원을 받게 된다.

**출처** 신탁관리청, Christoph Urban. 1991년 1월 16일, Treuhandanstalt, Organisation vom Stand 16. Januar 1991. Berlin

문서  
번호 66

**경제화폐사회공동체의 도입과 관련하여 예상하지 못한 지출**  
 1991년 1월 2일

**담당자 / 기관** 연방상원, 연방재무부장관 테오 바이겔(연방재무부 의회차관보 만프레트 카스텐스가 대리), 식량·농업·소비자보호부장관 이그나츠 키홀레

**내용**

이 문서는 연방재무장관이 연방회의 의장에게 추가예산에 관해 보고하는 것이다. 그에 따르면 연방재무장관은 연방식품농림산업장관의 요청에 따라 5,000만 마르크까지 추가예산을 지출할 수 있도록 했다고 보고하였다. 이러한 추가예산은 구동독의 경제발전이 예상했던 것보다 농업생산협동조합에 불리하게 진행되기 때문에 투자대출금의 이자를 갚을 능력이 없기 때문에 필요하게 되었다고 하였다.

**출처** Bundesrat, Drucksache 3/91

**담당자 / 기관** Deutscher Bundestag; Bundesregierung; Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Manfred Carstens

**내용**

이 문서는 연방의회 디트리히 슈페어링 사민당 의원이 연방정부에 제출한 질문에 대한 답변이다. 그가 제출한 질문은 독일신용은행의 소유자가 누구이며 동독 중앙은행의 지분 중에 어느 정도 제3자에게 양도되었는가하는 것이었다. 그리고 구동독지역에서 동독의 국유재산이었던 주택이 안고 있는 구채무에 대한 이자는 누구에게 지불되고 있는가하는 것이었다. 그에 대해 연방정부의 재무차관인 만프레드 카스텐스는 동독의 중앙은행의 일부가 1990년 4월 1일자로 독일신용은행으로 변경되었으며, 그 지분의 대부분은 신탁청이 보유하고 있다고 설명하였다. 독일신용은행의 지분 중에 제3자에게 양도된 것은 없다고 강조하였다. 동독의 국유재산인 주택건설회사가 안고 있던 구채무에 대한 채권자는 독일신용은행과 베를린시은행이다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 12/160



문서 번호 68 통일독일 연방정부의 재정정책  
1991년 2월 20일

담당자 / 기관\_ Fraktionen der SPD, CDU, CSU und F.D.P. im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, Bundesregierung

내용\_

이 문서는 연방정부의 통일정책을 비판하는 결의안으로 사민당이 연방의회에 제출한 것이다. 이 결의안에서 사민당은 연방정부가 통일 과정에서 잘못된 정책을 실시하였기 때문에 구동독지역에서 실업률이 급증하면서 주민들이 실망하고 경제적, 사회적 혼란이 가중되었다고 비판하고 있다. 신연방지역이 장기적인 위기에 빠지지 않기 위해서는 서독지역의 연방주와 동일한 재정조건을 갖추어야만 할 필요가 있다고 강조한다. 그렇기 때문에 사민당은 연방의회가 연방정부에게 구동독지역의 자자체를 위한 즉각적인 지원프로그램을 시작하고 공적 투자에 필요한 충분한 재원을 제공하기를 요구해야만 한다고 제안하였다. 나아가 연방정부가 구동독지역의 신속한 재건을 위해 더욱 많은 재원을 투자하기를 요구하여야만 한다고 제안하였다.

출처\_ Deutscher Bundestag, Drucksache 12/121

담당자 / 기관\_ Ulrike Dennig(Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg)

내용\_

이 문서는 경제정책분석지인 Wirtschaftsdienst에 1991년에 실린 논문으로 화폐통합과 통일 이후 구동독지역이 겪은 재정구조의 본질적인 변화과정을 분석하고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

사회주의적 계획경제의 재정구조를 비교적 신속하게 시장경제적 구조로 전환하는 것이 적어도 형식적으로는 가능하다. 그를 위해서는 외적 조건이 절대적으로 유리해야만 하고 경제안정화 정책을 어느 정도는 포기해야만 한다. 시장경제적 제도와 법률을 신속하게 한꺼번에 수용하는 것, 사경제가 담당하던 은행기능을 시장경제적 경험을 가진 기존의 은행이 담당하도록 하는 것, 새로운 업무를 기존의 전문가들이 담당하도록 하는 것, 금융과 자본업무를 일시적으로 기존의 시장을 통해 담당하도록 하는 것 등이다. 이러한 조건들이 충족되지 않는 상황에서 여건이 불리할 경우 신속한 구조전환을 실현하는 것이 어려울 것이다.

신속하고 형식적인 구조전환이 국민경제의 질을 높이는데 악영향을 줄 수 있다. 특히 재정경제적인 경쟁구조 조정과 경쟁개선을 방해할 수 있다. 더욱이 구동독지역의 재정체계를 전환하면서 독일연방공화국의 공공 부채가 증가하고 과도정치적인 구조가 더욱 강화되는 경향이 있다. 나아가 은행 간의 경쟁이 정치적 간섭이 없이 눈에 띄게 개선될 수 있는지는 아직 지켜봐야 할 것이다.

출처\_ Wirtschaftsdienst(Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 1991, Heft 3, S. 125-131

문서  
번호 701990년부터 1994년까지 연방정부의 재정계획  
1991년 3월 8일

담당자 / 기관\_ 연방정부, 구동독철도

**내용\_**

이 문서는 연방정부가 작성한 1991-1994 재정계획서이다. 연방정부의 재정계획에서 특히 눈에 띄는 것은 통일 이후 신연방주의 경제적, 사회적 재건과 걸프전쟁으로 인한 독일정부의 부담이다. 이런 특수한 상황으로 인한 재정적 지출에도 불구하고 연방정부는 이전부터 유지해 오던 재정안정화기조를 유지하고자 한다. 그것은 재정정책적, 국민경제적 틀에 대한 설명이 포함된 이 계획의 전문에서 읽을 수 있다. “독일통일” 챕터의 1.6.1.2. 파트에는 통합의 실현을 위한 조세조치가 별도로 설명되어 있다. 그리고 1994년까지의 경제발전 전망 또한 이 계획서에 포함되어 있다. 1990년의 경우 독일통일 때문에 지출이 이전보다 많이 증가하였다. 그러나 국민총생산과 공공예산의 적자규모를 비교해 보면 그 비율이 3.4% 정도에 달할 뿐이다. 참고로 1981년과 1982년 서독 정부예산의 적자규모는 국민총생산의 4.9%와 4.4%에 달해서 1990년보다 훨씬 높았다. 나아가 전체적으로 보면 예산을 절감할 수 있는 영역이 여전히 있다. 예를 들어 이전의 동서독 국경지역을 지원하던 접경지역지원금을 단계적으로 폐지할 수 있을 것이다. 국방예산 또한 지속적으로 감축할 수 있게 될 것이다. 독일 영토에 주둔한 연합군에 지출되던 비용 또한 지속적으로 감축될 것이다. 그리고 베를린을 위한 특별보조금 또한 감축될 것이다. 그에 반해 구동독의 철도와 도로교통의 현대화를 위한 지출이 증가하고, 독일통일기금 또한 1990년에 20억 DM에서 1994년 140억 DM으로 증가할 것이다.

**출처\_** Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode: Unterrichtung der Bundesregierung, 12/101, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/001/1200101.pdf>

문서  
번호 71

## 한시적 연대세 도입법 초안 1991년 3월 8일

**담당자 / 기관** 연방상원, 연방정부, 연방 수상 헬무트 콜, 연방재무부장관 테오 바이겔, 연방주 지역세무관청

### 내용

이 문서는 연대세 도입법의 초안이다. 1990년에는 걸프전쟁과 동유럽의 변화 그리고 신연방 지역에서 해결해야 할 과제로 인해 연방정부의 부담이 증가하였다. 이런 추가적인 부담들은 기존의 수입만으로 감당할 수 있는 것이 아니었다. 그래서 1992년부터는 연방정부와 주 정부, 지자체 차원에서 재정지원을 줄이고 면제되는 세금도 줄여서 100억 DM 정도의 재원을 추가로 확보하기로 하였다. 나아가 자본시장에서 차입금을 도입하는 것을 가능하면 피하기 위하여 그리고 금융시장에서 독일이 누리는 높은 신용평가도를 지속적으로 유지하기 위하여 세금인상이 불가피할 것이다. 이를 위한 재정부담은 모든 국민이 함께 감당해야만 하는 국가적인 과제였다. 그것이 연대세 도입의 배경이다.

1991년 7월 1일부터 1992년 6월 30일까지 한시적으로 소득세와 법인세에 연대추가부담금, 즉 연대세가 부가되었다. 연대세를 납부의무는 소득세 납부 의무가 있는 사람과 법인세 납부의무가 있는 모든 법인이(예를 들어 주식회사, 유한회사, 협동조합, 협회, 재단 등) 갖게 되었다. 연대세는 모든 납세자들이 자신의 납세능력에 맞추어 균등하게 납부하도록 하였다. 연대세의 관리는 연방정부의 위탁을 받아서 지역의 세무관청이 담당한다.

**출처** Bundesrat, Drucksache 142/91

**담당자 / 기관** Bundesminister der Justiz Klaus Kinkel, Bundesminister der Finanzen  
Theo Waigel, Bundesminister für Wirtschaft Helmut Haussmann

**내용**

이 문서는 통일과정에서 가장 많은 논란을 불러 일으켰던 소유권과 관련된 법안이다. 그 중에서도 특히 미해결재산에 관한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

미해결재산에 관한 규정법은 동독정부하에서 다양한 경로를 통해 보상없이 또는 아주 낮은 보상만 받고 인민소유재산으로 몰수되었던 재산에 대한 재산권을 규정하는 법안이다. 이 법은 건물이 세워진 대지와 관리비용도 나오지 않을 정도의 낮은 임대료로 인해 높은 채무를 지게 되면서 인민소유로 전환되었던 건물에도 해당된다. 이 법은 나아가 국가가 관리해 오던 동독을 탈출하였거나 불법으로 떠난 동독주민의 재산에도 적용된다. 이 법은 나아가 1933년 1월 30일부터 1945년 5월 8일 사이 나치체제에서 인종적, 정치적, 종교적 또는 이데올로기로 인해 박해받고 재산을 강제로 매각하거나 몰수 또는 다른 방식으로 재산을 상실한 시민과 단체의 재산권에도 적용된다.

개인과 종교단체 또는 비영리재단이 합법적으로 소유권 또는 이용권을 획득한 경우에는 재산 반환의 대상에서 제외된다. 그리고 대지와 건물의 이용방식이 이미 특정하게 규정되어 있거나 공동주택 또는 주택단지의 건축에 이용되었을 경우 그리고 건물의 반환으로 인해 기존 기업의 생산활동에 결정적인 타격을 줄 수 있는 경우 또한 재산권은 반환되지 않는다. 몰수된 기업에 대한 반환신청이 있을 경우 몰수되었던 시점 이후의 경제발전, 기술발전을 고려할 때 기존 기업의 조건이 유사할 때에는 그것을 반환해 주어야 한다. 원소유자에게 재산을 반환해 주지 못하거나 원소유자가 보상을 원할 경우에는 기업이 인민소유로 몰수되었을 당시의 가치에 따라 도이차마크로 보상해 준다. 당시 동독에서 매도한 가격 또는 포기하면서 받은 금액은 보상액에서 제하도록 한다. 이때 계산기준은 동독 마르크와 서독 도이차마크 간의 2:1 비율이다.

여러 사람이 재산 소유권을 갖고 있는 경우 기업이 여러 개의 독립적인 기업으로 또는 사업장으로 분할될 수도 있다. 기업의 분할과 관련된 문제는 소유권을 가진 사람의 신청에 의해 해당 관청에서 최종적으로 결정한다. 재산분할을 신청한 사람은 해당 기업의 사업장평의회에 분할문제에 관해 통보하였다는 사실을 증명해야만 한다.

이 문제를 관할할 관청이 연방주 차원에서 설치될 때까지 기초자치단체의 행정관청에서 그 업무를 처리한다. 나아가 연방정부는 이 업무를 지속적으로 기초자치단체 차원에서 관할하도록 할 수도 있다. 이러한 업무처리 과정에서 동질성을 보장하기 위하여 미해결재산문제에 대한 규정을 관할하는 청급의 연방관청을 도입하기로 하였다. 이 문제를 담당할 연방관청의 결정에 이의가 있는 경우에는 무료로 이의를 제기할 수 있다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 26, S. 957-970, Ausgabetag 26.04.1991

담당자 / 기관\_ Bundesminister der Justiz Klaus Kinkel

내용

이 문서는 구동독지역에 투자를 촉진하기 위한 특별법으로 통일과정에서 소유권 처리를 “선반환 후보상”의 규정에 따른다는 기본원칙을 제한하는 것이다. 이 법에 따르면 특별한 투자를 위해 필요한 경우에는 1990년 7월 11일에 발표된 재산권 등록 규정에 따라 반환청구권 요구의 대상이 된 인민소유의 토지와 건물도 현재 이용하고 있는 사람에게 매각할 수 있게 되었다. 특히 상업시설 또는 서비스회사의 설립과 같이 투자를 통해 고용이 창출되고 일자리가 확보될 수 있을 경우, 주택수요를 충족시킬 수 있는 사업 또는 인프라 구축을 위한 사업 그리고 투자할 사업에 해당 토지와 대지를 사용할 필요가 있는 경우에 이 법이 적용된다. 이를 위해서는 투자자가 신청서를 제출한 사람은 계획한 사업을 그대로 실천할 의무를 진다. 신청자의 개인적, 경제적 조건이 계획한 사업의 실행을 충분히 보장해 준다고 볼 때만 매각이 허용된다. 매각허용서에는 언제까지 사업을 실현해야만 한다는 기간을 규정하고, 투자약속을 지키지 않는다는 것이 분명한 경우에는 사용을 허용한 대지와 건물을 원소유자에게 반환하도록 한다. 현재 사용권을 갖고 있는 사람에게는 투자목적 위해 최대 12년 간 대지와 건물을 현지의 조건에 맞는 가격으로 임대할 수 있도록 할 수 있다.

군·읍 단위의 지방자치단체는 투자목적이 분명한 사업의 경우, 또는 재산권반환청구를 위한 신청서가 아직 해당 관청이나 법원에 제출되지 않았거나 법원의 결정이 내려지지 않은 경우 그리고 재산권반환에 관한 공지가 해당관청에 송부되지 않는 경우에는 지역에서 심의를 거쳐 대지와 건물의 현 소유자에게 투자확인서를 발급할 수 있다. 이러한 심의는 신청서 제출 이후 1 개월이 넘지 않는 적절한 기간 내에 이루어지도록 한다.

이 법으로 인해 분쟁이 발생할 경우 행정법에 따라 처리한다. 개정된 투자법은 1997년 8월 4일에 투자우선촉진법이 도입되면서 그 효력을 상실하였다. 투자우선촉진법은 동독체제하에서 몰수되어 인민소유로 귀속된 대지와 건물에 대한 반환청구신청서가 제출되어서 이용권이 제한되어야 하더라도 일정한 경우에는 투자를 위해 소유권한을 제한할 수 있도록 하였다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 26, S. 994-998, Ausgabetag 26.04.1991



문서 번호 74 동독 기업의 인수-도이치뱅크가 독일신용은행을 인수한 사례  
1991년 4월 30일

담당자 / 기관\_ Bundesregierung, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Deutscher Bundestag, Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Deutsche Kreditbank AG

내용\_

이 문서는 연방의회 사민당의 의원이 도이치뱅크에 의한 독일신용은행 인수사례에 관해 질의한 것에 연방재무장관이 연방정부를 대표하여 답변한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

사민당 의원들은 도이치뱅크와 독일신용은행 간의 거래가 어떤 방식으로 성립되었는지에 관해서 밝히라고 연방정부에 요구하였다. 독일신용은행이 도이치뱅크에 의해 인수될 당시 다른 금융기관들이 독일신용은행을 인수할 의사를 갖고 있었는지에 관해서 연방정부는 없었다고 설명하였다.

출처\_ Deutscher Bundestag, Drucksache 12/453

**담당자 / 기관** 연방정부, 연방법무부장관 클라우스 쾅겔, 재무부장관 테오 바이겔, 교육·연구부장관 라이터 오토렙(노동·사회부장관 노베르트 블뤼프 대리), 연방의회, 신탁관리청

**내용**

이 문서는 1991년에 제정된 신탁청 관리기업의 분할에 관한 법이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

신탁관리청이 직간접으로 관리하는 기업의 재산은 분할가능하다. 관리대상 기업의 대표들은 이 법에 정해진 지침에 따라 재산분리계획을 작성 제출해야 한다. 분리계획은 공증받고 사업장평의회에도 제출되어야 한다. 기업을 분할하여 설립되는 모든 새로운 회사는 회사설립에 필요한 모든 규정을 준수해야 한다. 기업분할의 경우 이사회에 분리보고서를 제출하도록 한다. 기업의 분할은 주주가 동의하는 경우에만 유효하다. 그 결정은 공증받아야만 한다. 관리대상인 기업은 분할계획이 세워진 시점으로부터 결정이 내려진 시기 사이에 발생한 자산의 변화에 대해 신탁청에 보고하여야 한다. 관리대상 기업의 채무에 대해서는 분할에 참여한 기업들이 대상기업이 분할되지 않았을 경우에 기업이 부담해야만 했던 금액의 채무까지 변제한다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 22, S. 854-858, Ausgabetag 11.04.1991



문서  
번호 76

통일조약 3조에 언급된 지역에서의 구조조정과 공공예산의 부담을 줄이기 위한  
조치에 관한 법(예산지역법)

1991년 6월 24일

**담당자 / 기관** Bundeskanzler Helmut Kohl, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel,  
Deutscher Bundestag, Bundesregierung, Bundesländer

**내용**

이 문서는 통일조약을 통해 독일연방공화국으로 가입한 지역, 즉 신연방주의 예산 부담을  
덜어주기 위해 도입된 법이다. 이 법은 한 가지 조항으로 구성되어 있지만 실질적으로 이 하  
나의 조항에 여러 가지 법률이 모두 포함되었다고 할 수 있다. 지자체 교통인프라재정법의  
개정, 신용계약을 시장조건에 부합하도록 조정하는 것에 관한 법 그리고 채권자를 위한  
차액보전, 인사 관련 법의 개정, 독일통일기금법 도입법의 개정, 연방과 주 간의 재정균형배  
분법 개정, 연방양육비법의 개정, 화폐통합에 따라 발생한 차액을 보전하기 위해 설립된 차  
액보전기금법의 개정 등이 여기에 포함된다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1991, Nr. 38, S. 1314-1317, Ausgabetag 27.06.1991

담당자 / 기관\_ 루돌프 히켈 교수(브레멘대), 연방정부

내용

이 문서는 브레멘대학의 루돌프 히켈 교수가 노동조합지에 발표한 논문이다. 이 논문에서 히켈 교수는 동서독 간의 경제적, 사회적 발전의 간격이 발생하는 것에 대해 비판하고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

구동독지역의 경우 화폐통합 이후 지속적으로 구조조정의 위기를 겪고 있다. 반면에 산업 생산은 급격히 감소하였고 전체 내수산업 유통관계는 붕괴되었다. 이 위기는 구동독 전역의 모든 분야가 겪고 있으며 그 결과 일자리가 사라졌다. 구동독이 구조조정의 위기를 겪고 있는 동안에 서독지역은 화폐통합 이후 급격한 경제 성장을 달성하였다. 서독경제가 호황을 겪을 수 있었던 결정적인 원인은 무엇보다 구동독지역이라는 새로운 시장이 생겼기 때문이었다.

한편 연방정부의 재정정책은 많은 문제점을 안고 있다. 그것은 효율적으로 실행된 화폐전환과 대조적이다. 화폐전환은 서독의 강력한 도이치마르크를 구조적으로 완전히 상이한 동독 국민경제에 그대로 도입한 것이다. 이런 상황에서 해결해야만 하는 두 개의 과제는 동독에서 근본적인 경제위기를 극복하고 새로운 경제체계를 구축해야 하는 것이었다. 그러나 화폐공동체의 도입으로 인해 동독경제는 서독과 국제시장으로부터 오는 강력한 경쟁으로 인한 압력을 받게 되었다. 경제구조를 개선, 조정할 수 있는 시간은 최소화되었고 구조조정의 압력이 최대화된 것이다.

이 상황에서 서독 연방정부는 동독에 도이치마르크 도입으로 인해 정치가 붕괴할 것이라는 문제를 현실적으로 이해하지 못한 것으로 보인다. 화폐통합이 이루어진 상황에서 동독의 경제를 서독의 경제체제에 맞추어서 발전시키기 위한 특별규정, 즉 일종의 과도기적인 모델이 절실하였다. 예를 들어 공공행정의 구축과 인프라구축 등과 같은 특별프로그램이 필요하였다. 그러나 통일조약의 문서를 보면 그런 과도기적인 프로그램에 관한 언급이 전혀 없다.

구동독지역의 경제발전을 위해 절대적으로 필요한 생산기지의 구축을 위해서는 공적인 재정이전뿐만 아니라 민간자본의 이전도 필요하다. 그를 위해서는 다음과 같은 조치를 생각해 볼 필요가 있다. 1. 모든 공공사업들이 더욱 긴밀하게 조정되어야만 한다. 2. 연방정부와 주정부, 기초자치단체 그리고 사회단체 간의 제도적 협력의 새로운 양식을 찾아야만 한다. 3. 소유권의 반환보다 보상에 우선순위를 둔다. 4. 신탁청은 신연방주의 주정부와 긴밀하게 협력하며 민영화보다 기업의 희생에 우선순위를 둔다. 5. 신연방주의 민간이니셔티브에 대한 광범위하고 중장기적인 공적 지원들을 확보한다. 6. 강력한 공적영역을 구축하는 것이 신연방주에서는 중요한 의미를 갖는다. 7. 모든 공적 투자사업의 경우 일정한 기간 동안 우선적으로 신연방지역의 기업이 생산업무를 담당하도록 한다. 8. 구동독지역 재건(Aufbau Ost)은 전체 경제가 감당할 수 있고 사회적으로 균형잡힌 재정을 필요로 한다.



동서독 지역에 균질적인 삶의 질을 보장하기 위해서는 예상했던 것보다 훨씬 더 오랜 기간 동안 그리고 더 많은 재원을 필요로 한다. 그렇기 때문에 중장기적인 재정계획을 세워야만 한다.

**출처** Gewerkschaftliche Monatshefte, Jahrgang 42, 1991, Heft 9, S. 579-586, <http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1991/1991-09-a-579.pdf>

**문서 번호 78** 베를린은행에 의한 베를린시은행의 인수  
1992년 1월 6일

**담당자 / 기관** Berliner Bank, Berliner Stadtbank

**내용**

서베를린의 베를린은행이 1991년 6월 27일자로 신탁청이 관리하고 있는 동독의 마지막 신용기관인 베를린시은행을 4,900만 DM에 인수하였다. 베를린시은행이 보유한 자기자산은 4억 9,570만 DM이었다. 그렇기 때문에 인수과정에서 신탁청이 인수의사를 가진 다른 기관과 진지하게 협상하였는지 의문이 제기되었다. 더욱이 베를린은행은 베를린시은행의 직원 1,090명의 계속고용을 보장할 의무도 없었다. 베를린은행의 업무에 필요한 자격을 갖추 수 있는 경우에만 750명 정도 계속 근무하도록 한다고 합의하였다. 이 인원마저도 지금 제대로 지켜지지 않고 있다.

**출처** Der Spiegel, 2/1992, <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/13679257>

**담당자 / 기관** Land Hessen, vertreten durch den Ministerpräsidenten Hans Eichel;  
Freistaat Thüringen, vertreten durch den Ministerpräsidenten Bernhard Vogel

**내용**

이 문서는 신연방주의 하나인 튀링겐주와 서독의 헤센주가 공동으로 저축은행을 설립하기로 합의한 협약서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

헤센주와 튀링겐주는 두 연방주의 주민과 경제에 도움이 되도록 저축금고(Sparkasse)의 지역 금고협회를 하나로 통합하여 헤센-튀링겐주 공동의 저축금고협회를 설립하기로 합의하였다. 이 기구의 목적은 튀링겐주의 저축금고의 능력을 향상시키고, 동시에 두 연방주의 개발기회를 증대시키고, 중장기적으로는 공동의 경제권을 형성하는데 기여하는 것이다. 이 조약은 저축금고, 지로계좌협회, 공동의 주립은행, 주택은행과 보험을 포괄한다.

계약의 당사자인 두 연방주는 헤센의 저축금고협회와 지로계좌협회가 튀링겐지역의 저축금고와 그 협회를 받아들여서 헤센-튀링겐 공동의 기구로 존속하는 것에 합의하였다. 이 협회의 명칭은 헤센-튀링겐 저축금고 및 지로계좌협회이다. 이 협회는 비영리목적의 단체이다. 이 협회는 저축금고를 통제하기 위해 운영부서 외에 감사부서를 둔다. 이 기구에 대한 주정부의 감독은 헤센과 튀링겐 주정부의 합의하에 이루어지며, 저축금고에 대한 최종적인 감독권 또한 양쪽 주정부가 갖고 있다.

헤센 주립은행은 헤센-튀링겐-지로계좌센터로 개칭된다. 이 은행의 지주는 헤센과 튀링겐주의 저축금고협회와 지로계좌협회이다.

헤센과 튀링겐주는 각 주의 특수한 조건으로 인해 예외적인 규정이 필요한 경우를 제외하고는 가능한 한 동일한 저축금고법을 도입하기 위해 노력한다. 그것과는 별도로 두 연방주의 감독원이 각 지역의 저축금고를 관리감독한다. 그리고 두 기관은 상호 정보를 교환한다.

**출처** HessGVBl. I S. 190, ThürGVBl. S. 291

독일통일기금의 증액과 구조지원법의 해지에 관한 법  
1992년 3월 16일

**담당자 / 기관** Bundeskanzler Helmut Kohl, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel,  
Deutscher Bundestag, Bundesrat

**내용**

이 문서는 연방정부가 지역개발을 위한 구조지원법의 해지와 독일통일기금의 증액을 결정한 법안이다. 구조지원법은 서독 연방정부가 지역 간의 경제력의 격차를 해소하기 위해서 1988년 12월 20일에 도입한 법이었다. 이 법을 통해 연방정부는 1989년부터 10년 간 서독 연방주 간의 경제력 격차를 해소하기 위해 헤센주와 바덴-뷔텐베르크주를 제외한 서독의 연방주에 연간 24억 5,000만 DM의 재정을 지원하기로 하였었다. 통일과 함께 신연방주에서 훨씬 더 심각한 구조문제를 해결해야만 하는 과제에 부딪히면서 1988년에 의결된 구조지원법의 원래 의도는 그 의미를 상실하였다. 이 법의 목표는 1992년부터 1994년 사이에 신연방주와 신연방주의 지자체의 재정상황이 개선되도록 만드는 것이다. 독일통일 후에 연방정부가 서독의 주에 제공하던 지원정책의 몇 개는 중단한다고 결정하였다. 동시에 그로 인해 발생하는 문제의 후유증을 완화하기 위해 연방정부가 노력하기를 촉구하였다. 1988년의 구조지원법은 1991년 12월 31일로 그 효력을 상실한다.

연방정부는 이미 장기적인 사업으로 등록된 사업들을 위해 과도기보조금 형식으로 일회적인 지원금을 1992년에 재정보조금으로 총 6억 DM을 제공한다. 구조지원을 위해 지출된 총액은 1992년에서 1994년 사이에 독일통일기금을 증액하는데 투입된다. 나아가 기금은 1992년과 1994년 사이에 연방정부로부터 매년 34억 5,000만 DM을 추가로 지원받는다. 이 기금이 매년 신연방주와 지자체에 제공하는 총지원의 규모가 해마다 59억 DM씩 증액되었다. 이 기금을 위해 사용된 총액을 보면 1992년부터 1995년 사이에 총 1,463억 DM이었다. 이 기금을 통해 재정지원이 이루어지지 않았더라면 신연방주와 지자체들은 추가적인 차입금을 더욱 많이 얻었어야만 했을 것이다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1992, Nr. 16, S. 674-675, Ausgabetag 03.04.1992

담당자 / 기관\_ Bundesregierung, Bundesländer, Deutsche Bundesbank

내용\_

이 문서는 독일 연방은행의 1991년 사업보고서이다. 1991년 독일의 특수한 조건으로 인해 이 보고서에도 통일과 관련된 조항이 많이 포함되었다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다: 구동독의 경제가 지속적으로 발전할 수 있도록 하기 위해서는 경제활동이 모든 영역에서 정치적, 제도적으로 시장경제의 틀 내에서 이루어지는 것이 기본조건이다. 동시에 구동독은 예상했던 것보다 훨씬 더 오랜 기간 동안 서독으로부터의 지원을 필요로 할 것이다. 공공 기관에 의해 그리고 민간경제에서 대규모 투자가 없이는 이 과제를 해결할 수 없을 것이다. 그를 위해서는 서독에서 진행하려던 사업들 중에 시급하지 않은 것은 뒤로 미루어둘 필요도 있다. 더욱이 통일된 독일은 그 크기나 국민경제적 능력으로 볼 때 서부유럽의 통합에서 핵심적인 국가의 하나이며 유럽전체의 변화과정에서 특별한 책임을 지고 있기 때문에 새로이 형성되는 유럽대륙에서 아주 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 독일의 경제가 잘못된 방향으로 발전한다면 그것은 주변국들에게 아주 부정적인 영향을 주게 된다.

독일은 이제 40년 동안 분단되어 있던 동서독 두 지역의 주민들이 균등한 삶을 누릴 수 있는 조건을 만들어주는 과정에서 첫걸음을 디뎠다. 무엇보다 안정된 구조와 강력한 경제 성장은 서독경제로 하여금 높은 공적인 이천지출을 통해 구동독지역에서의 구조조정 과정을 뒷받침하고 사회적 후유증을 완화할 수 있도록 해 주었다. 신연방지역에서 형성된 구매력은 서독지역의 경제를 위한 긍정적인 성장동력을 가져왔고 구동독지역에서도 1991년에는 서독으로부터 제공되는 막대한 이천지출에 힘입어 서서히 경기가 개선되는 방향으로 발전하는 것을 볼 수 있었다. 동시에 구조조정의 1차적인 성과도 보이기 시작하였다. 구동독 지역 주민의 삶의 수준이 현저히 개선되었다. 그러나 구동독지역에서 높은 실업률이 발생한 것과 같이 부정적인 측면도 없지 않다. 이것은 사회주의적 경제체제로부터 물려받은 무거운 유산이라고 평가해야만 할 것이다.

출처\_ Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1991, Selbstverlag der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main



문서  
번호 82 재정  
1992년 8월 25일

**담당자 / 기관** Regierung des Landes Brandenburg; Stolpe, Ministerpräsident des Landes Brandenburg

**내용**

여기서는 신연방의 재건을 위한 재정콘셉트를 다음과 같은 중점사항으로 전달한다: a. 면 단위 지역을 포함한 신연방의 재정적 상황과 예상되는 1996년까지의 상황, b. 부채의 상황, c. 독일 재정규정의 재규정화의 필요성, d. 재정원칙 재규정화에 대한 요구, e. 신연방의 요구에 대한 수탁자, f. 브란덴부르크 재건을 위한 재정충당방안, g. 예산위기상황의 극복 및 완화를 위한 연방주 자치단체의 의무, h. 생활수준을 균등하게 해야 하는 요구. 이에 덧붙여 7개의 구성을 갖고 있다. 거기에는 공공 영역의 부채상황, 1995년까지 발생 가능한 이자 지출분, 면단위 지역을 포함한 신연방의 재정 상황 분석, 1991~1996년까지의 재정상황 예상 추이, “독일통일기금”의 전개 과정, 독일통일을 위한 재정충당에 대한 언론의 보도가 포함되어 있다.

**출처** Brandenburgisches Landeshauptarchiv

**담당자 / 기관** Land Brandenburg, Land Mecklenburg-Vorpommern, Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt

**내용**

이 문서는 1992년 12월 17일에 브란덴부르크, 작센, 작센-안할트, 메클렌부르크-포어포메른 등 4개의 신연방주가 체결한 저축금고협회에 관한 조약문이다. 이 문서의 내용을 요약하면 다음과 같다:

저축금고 동부협회의 회원은 이 협약을 체결한 신연방주의 저축금고와 지역금고들이다. 본 협의회는 공법에 따른 법인체로 협의회 기관으로는 총회와 이사회 그리고 사무총장단이 있다.

협의회는 저축금고를 지원하고 저축금고 및 감독기구를 자문해 주며, 저축금고 조직을 관찰하는 기구를 도와주고 회원조직에 대한 감사를 진행한다. 이 협의회는 각 연방주에 개별적으로 자문기구를 둔다. 이 기구는 총회와 이사회에서 발언권을 갖고 제안권도 갖는다. 협의회는 개별적인 연방주에 직접 연관되는 결정을 내릴 때 반드시 그에 관해 미리 해당 연방주에 통보하여야만 한다. 협의회는 나아가 감독하기 위한 부서를 둔다. 그리고 협의회는 각 연방주의 감독을 받는다. 각 연방주의 감사원은 공동으로 협의회 예산과 회계를 검토한다. 나아가 조약을 체결한 연방주들은 통일된 저축금고법을 도입, 발전시키기로 하였다. 이 합의문은 모든 주들이 승인서를 제출하면 효력을 발휘하며 그 기간은 제한되지 않는다.

**출처** [https://www.osvonline.de/fileadmin/osv/dateien/verband/OSV\\_Staatsvertrag\\_Lesefassung-26-05-09.pdf](https://www.osvonline.de/fileadmin/osv/dateien/verband/OSV_Staatsvertrag_Lesefassung-26-05-09.pdf)



문서 번호 84 1954 협정(AO 54)에 근거한 추가연금 관련 기본원칙  
1993년 5월

담당자 / 기관\_ 신탁관리청

내용\_

이 문서는 신탁관리청에서 지역사무소를 포함한 모든 경영진과 이사회에 보낸 서신으로 그 내용은 1954년 3월 협정에 명기된 기본원칙에 따라 주요 국유기업에 종사한 노동자 및 근로자의 추가연금을 산정하는 것에 관한 것이다.

- 지금까지 AO 54에 근거하여 연금지급 의무가 있었던 기업들은 법적여건과 그들의 경제적 상황을 감안하여 협정에 대한 동의를 철회했고, 연금지급을 중단했다. 그로 인해 근로자, 즉 연금수혜자가 부담을 안게 되었다. 이 문제를 해결하기 위해, 신탁관리청은 철강노조, 화학노조와 광산 및 에너지 노조와 기본합의서를 체결하였다. 그에 따라 신탁관리청은 자신이 관리하는 기업들에게 일정한 기준에 따라 사용목적이 정해진 지원금을 제공하기로 합의하였다.
- 신탁청의 관리를 받는 기업은 사용목적이 규정된 지원금 신청서를 제출하여야 한다.

출처\_ 신탁관리청

1993년 6월 21일

담당자 / 기관\_ 연방재무부, 경제부

내용\_

통일 이후 독일은 신연방주로 인해 경제적으로 새로운 과제에 부딪히게 되었다. 그 주요 문제를 보면 다음과 같다:

- 사회주의 계획경제의 실패와 낮은 기업생산성으로 인해 동독이 세계경제의 경쟁에서 뒤쳐져 있었다.
- 신연방주에서는 경제적인 효율성의 향상과 비용절감으로 상쇄될 수 없을 정도로 상승한 임금으로 인해 급격하게 생산비용이 상승하였다.
- (동구유럽 시장의 붕괴로 인해) 신연방주의 농업과 공업 생산품의 많은 부분을 판매할 수 없게 되는 문제가 발생하였다.
- 서독의 경제성장이 감소하고, 경기가 침체하였다.

토지에 대한 불분명한 소유권문제는 구채무를 해결하는 것을 방해하였다. 그리고 제대로 기능을 발휘하지 못하는 공공업무로 인해 신탁관리청의 과제를 실행하는데 어려움을 겪었다.

신탁관리청의 방침

- 민영화를 통해 가능한 한 신속하게 국가의 기업적인 활동을 줄인다.
- 가능한 한 많은 기업을 경쟁력이 있도록 만들어서 고용안정과 고용창출이 이루어질 수 있도록 한다.
- 경제적 목적으로 토지와 대지를 제공한다.

출처\_ kumentation 1990-1994, Band 11, S. 717-737. Berlin: Treuhandanstalt 1994



문서 번호 86 구동독채무상환기금법 개정법  
1993년 6월 23일

담당자 / 기관\_ Bundesministerium der Finanzen

**내용\_**

이 문서는 새로 도입된 구동독채무상환기금법이다. 이 기금은 1995년 1월 1일자까지 채무 청산기금의 잔여 부채와 DM개시대차대조법에 따라 도입되었던 차액보전기금의 구채무를 포함한 신탁청의 부채를 모두 인수한다. 1995년 7월 1일부터는 구채무보조법으로 인해 발생하는 모든 이자와 원금에 대한 상환의무도 인수하게 된다. 나아가 1997년 1월 1자로 구채무규정법에 언급된 부채 또한 이 기금이 인수한다. 이 기금은 연방재무부가 관리하며 연방정부가 기금의 채무를 보증한다. 이 기금은 1999년 1월 1일부터 연방예산을 통해 지원 받게 된다. 1995년 1월 1일부터 매년 경제계획을 작성하여 수입과 지출 내역을 보고해야만 한다. 기금의 행정비용은 연방정부가 담당한다. 이 기금이 관리하는 채무가 모두 변제된 후에 연방재무부는 이 기금을 해체할 것이다.

**출처\_** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1993, Nr. 30, S. 984-986, Ausgabetag 26.06.1993 (Artikel 37 des Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte / Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms)

문서  
번호 87

사회시설의 구채무에 대한 질의와 답변  
1993년 6월 3일

**담당자 / 기관** Bundesregierung, Bundesministerium der Finanzen, Deutscher Bundestag, Mitglied des Deutschen Bundestages Barbara Höll(PDS/Linke Liste)

**내용**

이 문서는 연방의회의 바라라 힐 민사당 의원이 제출한 질의에 대한 연방정부의 답변이다. 이 답변에서 연방재무부는 다음과 같이 설명한다:

통일조약 21조 21항에 따라 동독의 사회시설의 소유권은 대부분 구동독의 지자체로 양도되었다. 그 결과 구동독지역의 지자체가 동독체제하에서 사회시설이 책임져야 했던 채무도 지자체가 책임지게 되었다. 독일신용은행이 사회시설에 제공한 크레디트는 1990년 7월 1일 현재 약 50억 DM이었다. 구동독 지자체의 사회시설이 안고 있는 부채를 탕감하는 것은 신탁청이 담당하는 일이 아니다. 구동독의 주택회사가 안고 있는 구채무는 법적으로 구속력이 있는 부채이다. 통일조약에 따르면 1990년 10월 3일 이전에 발생한 채무관계는 새로운 관계에 맞게 조절한다는 특별규정이 정해지지 않았을 때에는 원칙적으로 동독의 법을 따라야만 하도록 되어 있다. 통일조약 22조 4항은 동독 주택회사의 주택이 안고 있는 부채는 신연방주의 지자체로 양도된다고 분명히 규정하였다. 그리고 신연방주 지자체의 현재 재정상황이 그렇게 열악한 것만은 아니어서 사회시설의 구채무를 자체적인 예산으로 상환하는 것이 충분히 가능하다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5075

**담당자 / 기관** Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung, Abgeordnete und Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Treuhandanstalt, Bundesministerium des Innern

**내용**

이 문서는 기초자치단체의 재산을 전환하는 작업에 관해 시민당의 의원들이 제출한 질의에 대한 연방재무부의 답변이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

시민당이 질의를 통해 지자체의 재산을 전환하는 작업이 1990년 말에 되어서야 시작될 수 있을 것이라고 신탁청이 이야기했다고 주장하였다. 그러나 그것은 사실과 다르다. 신탁청이 설명한 것은 국유재산을 지자체의 공영재산으로 전환하는 작업이 언제 종료될 것인지 아직 예상할 수 없다고 하였다. 현재 재산이전과 관련하여 신탁청에 직접 제출된 신청서가 총 67,182건으로 그 중 22,565건이 처리되었다. 그리고 각 지역의 세무서에 제출된 지자체재산 관련 신청서 약 183,000건 중에서 약 73,000건 정도가 처리되었다. 지자체 재산전환과 관련되어 제출된 신청서가 대략 50만 건 정도되며 현재 390,000건의 신청서가 남아 있다. 이 신청서는 서류에 기입된 내용에 따라-대지 시설, 나대지, 이용목적, 동산, 기업 등으로-분류되지 않는다. 그렇기 때문에 이 신청서를 종류별로 구분하는 것도 불가능하다. 이런 업무처리의 효율성을 높이기 위한 전산시스템의 개선을 위해 현재 많은 노력을 기울이고 있다. 연방정부는 나아가 각 연방주와 지자체의 행정기관에 도움을 주기 위해 추가로 행정전문인력을 파견하기로 하였을뿐만 아니라 자문단을 구성하여 지자체를 지원하기로 하였다. 이 자문단은 직원연수도 병행하여 진행한다. 현재 신탁청에 217명 그리고 세무서에 328명의 인원이 재산 관련 업무를 담당하고 있다. 재산전환과 관련된 결정에 대한 이의제기가 현재 신탁청에 766건, 그리고 세무서에 총 150건 접수되었다. 접수된 신청서를 처리하기 위해 담당공무원 1명이 소요하는 시간은 신청서 한 건당 평균 0,8일이다. 그로 인해 투자가 지연되거나 국가경제적 가치의 손실이 발생하지는 않았다. 더욱이 지자체들은 아직 재산권이 이전되지 않는 대지를 이용할 수 있는 가능성도 갖고 있다. 그리고 재산권 이전과 관련하여 투자와 관련있는 신청서는 우선적으로 처리된다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5475

**담당자 / 기관** Bundesamt für Finanzen, Bundeskanzler Helmut Kohl, Bundesminister der Finanzen Theo Waigel, Prüfbehörde Währungsumstellung, Bundesamt für Finanzen

**내용**

이 문서는 독일연방정부가 통일 이후에 실무과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 추가조치를 취하는 사례를 보여주는 것이다. 동서독 화폐교환 과정에서 발생한 문제의 처리 사례이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독의 마르크를 도이치마르크로 전환하는 과정에서 적지 않은 규모의 악용사례가 발생하였다. 이 문제를 처리하기 위해 화폐교환 전 1990년 6월 29일에 동독정부가 화폐교환과 관련된 위법행위에 관한 법을 도입하였고, 그 법은 통일조약을 통해 통일된 독일연방공화국의 법으로 지속적으로 효력을 발휘하였다. 그 법에 따라 동독 재무부에 “화폐전환감사국”이 설치되었다. 1990년 10월 3일 이후 이 부서는 연방재무부에 소속되었다. 불법적으로 취득한 금액의 반환요청을 금융기관에서 주관하였지만, 사실 이것은 국가가 담당해야 할 업무였다. 오랜 시간이 소요될뿐만 아니라 경제법과 일반행정법의 통화규정에 관한 복잡한 문제가 연결되어 있는 문제를 일반 시중은행이 처리하게 하는 것은 무리였다. 불법으로 취득한 금액의 반환을 요구하는 문제는 사안의 성격상 그리고 전문성면에서도 시중 금융기관보다는 공공기관에서 담당하는 것이 적절하다. 그러므로 이 문제는 이미 베를린에 외청을 설치한 연방재정청으로 이관되었다. 이 부처는 연방재무부에 속하는 기관이다. 감사국에 근무하는 33명의 직원은 연방재정청의 직원으로 신분이 변화한다. 이 부서의 운영을 위해 소요되는 약 540만 마르크의 인건비는 연방정부가 부담한다. 이 법률에 의해 감사절차가 확대됨으로 인해 약 1,000만 마르크까지 감사비용이 증가할 수도 있다. 환수받은 금액은 화폐전환균형기금으로 처리된다. 연방주와 기초자치단체가 추가비용을 부담하지는 않는다. 이 법은 정보보호를 위한 연방법의 기준을 준수한다.

**출처** Bundesgesetzblatt, Teil I, 1993, Nr. 47, S. 1522-1524, Ausgabetag 04.09.1993



**문서 번호 90**     신탁청의 자산을 신연방지역의 기초단체로 이전  
 1993년 10월 21일

**담당자 / 기관** Bundesregierung; Bundesministerium der Justiz; Bundeskanzleramt; Bundesministerium der Finanzen; Bundesministerium des Innern; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Deutscher Bundestag; Mitglied des Deutschen Bundestages Fritz Schumann(PDS/Linke Liste); Treuhandanstalt; Deutscher Städtetag

**내용**

이 문서는 민사당 좌파연합 소속 프리츠 슈만 연방의원의 질의에 대한 연방법무장관의 답변이다. 이 답변은 연방법무부와 수상청, 연방재무부, 연방내무부, 산림농수산부 그리고 신탁청과 논의하여 작성한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

신탁청이 관리하는 국유재산의 소유권을 지자체로 이전하는 것에 관한 구체적이고 기술적인 문제는 통일조약이 아니라 1991년 3월 22일에 도입된 “인민소유재산에 관한 법”에 의해 규정되었다. 구체적으로는 이 법의 7조, 즉 기업 민영화의 저해요소 제거와 투자촉진에 관한 조항을 통해 규정되었다. 이 조항은 연방법률관보 파트 I, 20번, 784-786쪽에서 읽을 수 있다. 인민소유재산 소유권의 이전은 채무의 이전도 포함하는 문제이다. 이와 관련해서는 1990년 7월 6일에 동독 법률관보 파트 I, 번호 42, 660/661쪽에 발표된 지자체재산법이 적용되며, 그에 따라 재산가치를 이전할 시에는 채무 또한 이전하게 되었다. 지금까지 각 연방주의 세무서에 제출된 지자체로의 재산소유권 이전 신청서의 처리비용은 1993년 10월 1일 현재 45.9퍼센트이다. 서류가 처리된 재산의 소유권은 연방의회 인쇄물 12/54751에서 볼 수 있는 것처럼 비교적 신속히 진행되었다. 독일도시협의회회는 1993년 5월 23일에 신연방지역의 지자체가 채무계약의 당사자가 아니기 때문에 신연방지역의 유치원, 양로원, 문화원 등이 채무를 변제하지 말라고 제안하였다. 연방정부는 이 제안이 적절한 것이라고 보지 않는다. 왜냐하면 구채무는 재산권을 이전받는 사람 또는 기관이 함께 이전받아야만 하는 채무이기 때문이다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5939

문서  
번호 91

신연방주에 대한 발전지원-목차  
1994년

**담당자 / 기관** 미하엘 브란트/베른트 레온하르트/페트라 레온하르트

**내용**

신연방주 전체 지역에 대해서는 총 122가지 종류의 발전 기금이 제공된다. 이러한 지원 프로그램의 대다수는 크게 다음과 같은 3가지 카테고리로 분류할 수 있다. 유럽연합이 지원하는 발전기금, 연방 지원 프로그램 및 지역 발전기금.

**출처** 미하엘 브란트/베른트 레온하르트/페트라 레온하르트, 1994년. 신연방주에 대한 발전 지원금.-5. , 개정판 확대본, 본: *Economica*. S. V-XII.

문서  
번호 92

## 구동독지역의 사회시설의 구채무 1994년 5월 20일

**담당자 / 기관** Bundesministerium der Finanzen, Bundesregierung, Abgeordnete und Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Deutscher Bundestag, Deutsche Kreditbank AG

### 내용

이 문서는 연방의회 사민당의 질의에 대한 연방재무부의 서면 답변이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

사민당의 질의는 구동독지역의 사회시설의 구채무가 민법적인 의미에서 채무가 아니라는 것이 그 핵심적인 요점이다. 그것은 오히려 동독체제하에서 국가가 배정한 예산일뿐이라고 하였다. 구동독지역의 지자체에게 채무를 인정하고 그것을 상환할 것을 요구하는 독일신용은행주식회사의 주장과는 전혀 다른 입장이다. 지자체협의회도 구동독지역의 지자체에 그런 채무를 인정하지 말라고 건의하였다. 독일신용은행과 지방단체협의회는 채무관계의 인정여부를 소송을 통해 해결하는 것을 고려하고 있다. 신연방주와 베를린의 재무장관들은 1993년 8월 27일의 회의를 통해 구채무를 구동독채무상환기금으로 전환하여 해결하기로 결정하였다.

질의에 대한 답변에서 연방정부는 동독의 도시와 지방단체의 채무가 어떻게 발생하였는지에 관해 먼저 설명하였다. 연방정부와 독일신용은행은 사회시설의 구채무가 대부분 상환 의무를 갖는 대출이라고 보았다. 그렇기 때문에 구동독채무상환기금으로 사회시설의 구채무를 전환할 수 없다고 하였다. 더욱이 독일통일기금을 증액하고 연방주 간의 균형재정배분의 새로운 규칙이 적용되기 때문에 지역의 기초자치단체가 채무를 상환할 수 있는 충분한 재원을 갖고 있다고 보았다. 구채무가 대출의 성격을 갖고 있다는 점은 의문의 여지가 없다고 본다.

연방정부는 사회시설의 구채무가 동독정부가 지자체에 배정하였기 때문에 벌어진 일이라는 시각에 동의하지 않는다. 구채무의 부채관계는 대출계약에 의해 성립된 것이다. 독일신용은행이 갖고 있는 채권은 1990년 7월 1일 현재 약 49억 DM에 달한다. 이 금액에 대한 이자를 포함한 부채는 1993년 12월 31일에 69억 7,000만 DM으로 증가하였다.

구동독지역의 지자체를 사회시설에 대한 구채무로부터 면제해 주는 것은 계획에 없다. 통일조약에 따르면 구동독채무상환기금을 통해 사회시설의 구채무를 인수하기를 요구할 권리가 없으며 그러한 권리는 연대협약에 관해 협상하는 자리에서도 진지하게 논의되었었다. 신연방주들이 연방차원에서 실행된 안정화프로그램을 통해 구채무로 인한 부담을 감당할 수 있는 능력을 갖고 있다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 12/7680

담당자 / 기관\_ 연방재무부

내용

이 문서는 독일 정부출연 연구소인 독일경제연구소(DIW)가 구동독지역의 경제구조 개혁과 관련하여 작성한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

구동독의 경제를 구조개혁하는 것은 경제정책에서 중요한 과제이다. 구동독지역 주민의 삶의 조건을 가능한 한 빠른 시일 내에 서독과 유사하게 만들기 위해서는 서독으로부터 대규모의 재정적 지원이 필요하다. 구동독경제의 자체적인 힘으로 가까운 미래에 이 문제를 해결하는 것은 불가능하다. 구동독지역의 생산성이 높아지고 일자리가 느껴질 정도로 증가하였을 때에만 서독이 구동독지역의 사회적 비용을 부담하는 규모를 줄일 수 있게 될 것이다.

독일통일을 실현하는 과정에서 연방정부가 가장 중요한 역할을 하였다. 재정적으로도 연방정부가 가장 많은 부담을 졌다. 연방주와 기초자치단체들은 비교적 적은 규모의 재정을 부담하였을 뿐이다. 독일통일의 결과 동서독의 사회보장체제도 통합되었고 1990년 7월 1일자로 전독일의 사회보장은 동일한 기구에 의해 관리되게 되었다. 동독의 연금을 단계적으로 독일연방공화국의 연금수준으로 개선, 통합하는 작업은 연금조율법(Rentenangleichungsgesetz)을 근거로 이루어졌다.

1993년 5월 말에 통과된 “연방 안정화 프로그램”(Föderales Konsolidierungsprogramm-FKP)에 따라 1995년부터는 구동독 “유산부담기금”(Erblastenfonds)을 통해 연방정부의 재정에 부담을 주고 있는 총 4,000억 마르크의 채무에 대한-여기에는 1. 화폐통합 손해보증기금 또는 소위 말하는 크레디트청산기금이 안고 있는 채무, 현 시가 약 1,400억 마르크, 2. 신탁청의 채무 2,300억 마르크 그리고 3. 연방안전화프로그램으로 인해 주택공사가 넘겨 받을 300억 마르크가 포함된다-이자와 원금의 변제가 시작된다.

출처 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.). 1995. Transferleistungen in die neuen Bundesländer und deren wirtschaftliche Konsequenzen. Volker Meinhardt/Bernhard Seidel/Frank Stille/Dieter Teichmann. Sonderheft 154. Berlin: Duncker & Humblot. Auszug: S. 15-68.

문서  
번호 94재정 정책상의 조치 및 통합 과정-독일통일 5년에 대한 회고  
1995년

담당자 / 기관\_ 디터 베스퍼

## 내용\_

이 문서는 독일경제연구소가 통일 5년이 되는 시기에 발표한 자료로 통합 경제정책에 관한 평가를 담고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

독일 연방정부에서 내세운 독일통일의 길을 가기 위해서는 재정정책에 있어 엄청난 요구조건이 충족되어야 했다. 하지만 현실적으로는 동서독 사회적 격차를 조정하는데 소요되는 부담비용을 줄이고, 공공 행정의 구축 및 전환, 인프라 시설의 확충 및 현대화, 동독 구(舊)부채의 인수문제 및 산업경제 활성화 지원 등과 같은 도전적인 요구 조건은 오직 제한적으로만 수용될 수 있었다. 특히 초기 몇 년 동안 이와 관련된 정책은 대부분 근시안적 경향과 일단 무조건 행동에 옮기는 행위주의적인 특성으로 귀결지을 수 있는데, 이는 동독의 경제적인 상황을 정확히 파악하지 못했던 탓이기도 했다. 더구나 연방정부에서는 세금 인상을 신속하게 처리하지 못하고, 지지부진하게 늦추면서 저항하는 바람에 오히려 국가 경제에 부정적인 손실만을 입히고 말았다. 이로 인해 재정분배정책 또한 난항을 겪을 수밖에 없었다. 이러한 상황에서 '정상화'를 위한 중요한 조치로서 연방 재정안정프로그램이 수립되었고, 본 프로그램의 일환으로 신연방주는 재정헌법의 테두리에 포함되었다.

시간이 지나면서 조세부담이 커지게 되고, 아울러 국가채무 또한 급격하게 상승하는 상황에서는 재정정책과 관련된 행동 반경은 자연히 극도로 제한될 수밖에 없었다.

이러한 상황을 위해 문제해결 방안을 강구하였지만(예를 들어 최저 생계비에 대한 세금 면제 조치 등), 그다지 만족스러운 수준이라고는 할 수 없다.

출처\_ 독일경제연구소(DIW) 베를린

문서  
번호 95

은행에 의한 신탁청 관리기업의 인수  
1995년 1월 20일

**담당자 / 기관** Bundesregierung, Treuhandanstalt, Bankenverbände, Deutscher Bundestag, Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen Irmgard Karwatzki(CDU), Mitglied des Deutschen Bundestages Christa Luft(PDS)

**내용**

이 문서는 동독의 모드로우 정부에서 경제장관을 지낸 민사당 소속 크리스타 루프트 연방의회 의원의 질의에 이름가르트 카르바츠키 연방재무차관이 답변한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

연방정부, 신탁청 그리고 은행협회는 현재 신연방지역의 기업을 위한 은행 관련 정책에 관해 논의하고 있으며 다음 주 경에는 그 윤곽이 잡힐 것이라고 설명하였다. 차관은 나아가 은행이 100퍼센트 지분을 갖고 있는 여덟 개의 기업과 그 외에 지분을 일부 보유하고 있는 15개의 기업을 밝혔다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 13/267

**문서 번호 96**    바이에른주은행에 독일신용은행주식회사의 매각  
 1995년 3월 28일

**담당자 / 기관** Bundesregierung, Bundesministerium der Finanzen, Deutscher Bundestag, Deutsche Kreditbank, Bayerische Landesbank, Mitglied des Deutschen Bundestages Barbara Höll(PDS)

**내용**

이 문서는 연방의회 민사당의 바바라 뢰일 의원이 제출한 질의서에 대한 연방정부의 답변이다. 답변을 통해 연방정부는 독일신용은행이 1990년 4월 1일에 작성한 대차대조표를 제출하였다. 독일신용은행의 자산은 연방예산에 이양되지 않았다. 독일신용은행의 민영화는 1994년 8월 30일에 베를린에서 신탁청의 기자회견을 통해 시작되었다. 1994년 12월 29일에 도입된 기업과 관련된 업무의 이양에 관한 신탁청의 규정에 따라 1995년 1월 1일자로 연방정부가 독일신용은행의 소유주가 되었다. 그러나 이러한 변화가 독일신용은행의 매각을 지연시키지는 않았다. 바이에른주은행의 경우 매각계약을 통해 채권이 아니라 독일신용은행의 주식을 획득하였다. 독일신용은행의 매각을 통해 발생한 수익은 1995년 연방예산안 초안 제0802장 항목 13301에서 확인할 수 있다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 13/933

**문서 번호 97**    협동조합의 매각  
 1995년 10월 13일

**담당자 / 기관** Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen Kult Faltlhauser, Mitglied des Deutschen Bundestages Gerald Thalheim(SPD)

**내용**

이 문서는 연방의회 탈하임 사민당 의원이 질문한 것에 대해 연방재무부차관 쿠어트 팔트호이저가 답한 것으로 탈하임 의원이 제출한 질의서에 대한 답이다. 그는 독일신용은행이 농업의 구채무를 상환하라고 막데부르크 법원에 소송을 제기한 것에 관해서 설명하였다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2645

문서  
번호 98

신연방주의 구채무 청산에 관한 연방감사원의 입장에 관하여  
1995년 11월 10일

**담당자 / 기관** Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen, Kurt Faltlhauser; Mitglied des Deutschen Bundestages Wieland Sorge(SPD); Bundesrechnungshof; Deutscher Bundestag

**내용**

1995년에 연방감사원은 통일 이후 동독의 구채무를 처리하는 과정이 매끄럽게 진행되지 않았을뿐만 아니라 오히려 문제가 많았다고 비판하였다. 이 문서는 연방의회의 빌란트 조르게 사민당 의원이 연방감사원의 보고서와 관련하여 질의한 것에 대해서 연방정부가 답변한 것이다. 연방정부는 신연방주가 경제적으로 급속히 성장하는 과정에서 동독의 은행과 신용체계를 서독의 시장경제체제에 부합하는 방식으로 이자제도 등이 도입되면서 경제 성장을 저해하는 결과를 가져왔다고 비판하였다. 그러나 연방정부는 구동독지역의 경제가 활성화되지 못하고 있는 가장 중요한 이유는 구동독지역의 기업이 생산의 효율성이 높지 못하고 구매자들이 대금을 정확히 지불하지 않으며 갑작스럽게 임금이 상승하였기 때문이라고 답하였다. 이자부담 문제는 오히려 부수적인 문제였다.

**출처** Deutscher Bundestag, Drucksache 13/2980



문서 번호 99 동독의 구채무-연방의회 질의와 응답  
1995년 11월 29일

**담당자 / 기관** Deutscher Bundestag; Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, Jürgen Stark; Abgeordnete des Deutschen Bundestages; Bundesrechnungshof; Deutsche Kreditbank; Bayerische Landesbank

**내용**

이 문서는 연방의회의 의원들이 제출한 질의에 대해 연방정부의 유르겐 슈타르크 재무차관이 답변한 것이다. 이 질의는 동독의 구채무와 동독 금융기관을 서독의 시중은행이 인수한 것과 관련하여 연방감사원이 1995년 9월 27일에 작성한 보고서에 관한 것이다. 연방감사원의 보고서는 1995년 10월 11일에 연방의회 예산상임위원회 위원장에게 제출되었었다.

그러나 증권법과 신용기관법에서 규정한 정보 비공개원칙 때문에 슈타르크 차관은 아주 제한된 범위 내에서만 답변할 수 있었다. 연방감사원이 해당은행의 동의하에서만 그 정보를 공개할 수 있었다. 그에 따르면 독일신용은행주식회사를 인수하려는 금융기관이 별로 없었다. 그런 상황에서 가장 좋은 조건을 제시한 바이에른 주립은행이 선정된 것이라고 하였다.

슈타르크 차관은 나아가 1990년 10월 3일 이전에 동서독 은행 간에 체결된 계약도 있다고 하였다. 이러한 계약관계가 성립될 당시에 연방정부나 다른 공공기관이 관련되지 않았다고 한다. 연방의회의 많은 의원들이 매각과정이 은행에게 유리하고 공공예산에 부담을 주는 방식으로 이루어졌다고 비판하였다. 그러나 슈타르크 차관은 이러한 비판이 근거없는 것이라고 지적하면서 서독은행들이 구동독에서의 업무를 위한 건물을 짓고 인력을 훈련하는 것과 같이 인프라구축에 많은 투자를 했어야만 했다고 하였다. 구동독지역의 은행이 민영화되면서 인력이 약 두 배 증가하였다. 동독 은행의 매각을 통해 얻은 수익은 총 110억 DM이었다.

**출처** Deutscher Bundestag - 13. Wahlperiode, 73. Sitzung, Bonn, 29.11.1995

담당자 / 기관\_ 클라우스 카이스베르크

내용\_

본 문서는 동독에 대한 이전지출의 규모 분석과 1990년부터 1994년까지의 공공 예산의 재정적 변천에 대한 분석을 그 내용으로 하고 있다.

- 도표 17 및 도표 19는 '독일통일기금'의 재정 상태와 채무 청산 기금의 재정 변화 상황을 보여주고 있다.
- 도표 20은 상기 언급된 동일 기간 동안 새롭게 편입된 신연방주의 공적 급부의 변화 상황을 설명한 것이다.
- 도표 21은 국가 활동 백서에서의 국민 계정과 재정 통계 사이의 차이점에 대해 설명한 것이다. 이러한 두 가지 정산 양식은 다양한 관점의 견지에서 볼 때 서로 좋은 대조를 이루고 있다(분석 설명의 목적, 탐구 영역, 산정 시스템, 국가 내부적인 이전지출 조치, 회계 시점, 투자 및 일반적으로 세금에 준하는 공과금의 제한, 연방은행 소득 및 부양 급부의 수령 등). 이러한 개념상의 차이는 서로 다른 상기 두 가지 정산 양식 사이에서 동독에 대한 이전지출금 지급의 적정 규모에 관한 다양한 논의를 야기하는 원인이 되기도 한다.
- 도표 23에서는 신규 공공 채무의 수준 변화를 보여주는데, 이러한 신규 채무 증가는 결국 총부채의 상승으로 이어지게 된다.

출처\_ 클라우스 카이스베르크, 1996년. 독일통일을 배경으로 살펴 본 동독 조정 과정의 어려움과 전망 및 원인과 결과-경험적 분석 및 이론적 분석. 본: *Economica*. S. V-XII.

구동독채무상환기금법 개정 초안  
1996년 1월 24일

**담당자 / 기관** Bundesrat, Deutscher Bundestag, Land Brandenburg, Land Mecklenburg-Vorpommern, Freistaat Sachsen, Land Sachsen-Anhalt, Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (8. Ausschuss), ostdeutsche Kommunen

**내용**

이 문서는 구동독채무상환기금법을 개정하기 위한 초안이다. 이 법은 도입된 이후 여러 차례 개정을 거치게 되는데 그 이유는 무엇보다 신연방주의 지자체들이 동독체제하에서 발생한 채무를 상환할 의무를 지는 것에 대해 지속적인 논란이 있었기 때문이다. 이 개정안의 경우에도 브란덴부르크, 메클렌부르크-포어폼메른, 작센, 작센-안할트 등 네 개의 신연방주 정부들이 동독체제하에서 사회시설의 건축과 관련하여 발생한 재정적 유산 즉 구채무를 1997년 1월 1일 자로 구동독채무상환기금에 이전하자고 제안하였기 때문에 만들어진 것이다. 새로이 구성된 지방자치단체들이 법적으로 구채무에 대한 책임을 지는 것이 적절하지 않다는 것이 이들의 입장이다. 동독체제하에서 채무관계가 형성된 과정을 보면 개별적인 지방행정단위에서 필요로 하는 재원을 받기 위해 지방행정기구가 중앙정부에 대출을 신청한 것은 사실이지만, 재정이 배분되는 과정은 중앙정부의 계획과 국가 중앙은행의 조정에 의해 이루어졌다. 그런 과정을 통해서 건축된 사회시설의 소유권은 지방행정기구가 갖는 것이 아니라 국가가 소유권자였다. 이 채무에 대한 이자와 원금 또한 중앙정부의 예산을 통해 상환되었다. 그런 시각에서 볼 때 동독체제하에서 발생한 채무는 동독정부의 국가예산의 틀에서 이루어진 회계항목의 하나였다. 그것은 시장경제적 의미에서의 채무와는 비교할 수 없는 것이며 지방행정기구는 이 과정에서 독립적인 법률주체가 아니었다.

이런 양식의 구채무로 인한 부담을 안고 있는 신연방주 지방자치단체는 전체 지자체 중 16%이다. 그 외의 지역에서는 국가예산으로 사회시설이 지어졌거나 특별한 이유없이 부채가 탕감되었다. 예를 들어 1987년에 거행된 베를린 도시 건립 750주년 행사가 그런 경우였고, 1980년대 드레스덴과 쾰니츠시(동독의 칼독일마르크스시)의 경우 주민 1인당 약 100 DM의 부채가 탕감되었다. 그 결과 신연방주의 지방자치단체 간에서 많은 차이가 생겼다. 베를린의 경우 주민 1인당 0.86 DM의 구채무를 안고 있는 반면에 메클렌부르크-포어폼메른의 주민은 1인당 874 DM의 부채를 안고 있다. 이러한 구채무로 인해 구동독에서 평화적인 혁명을 통해 획득된 지방단체의 자치행정이 위협을 받는 일이 생겨서는 안된다고 이 개정안의 제안자들은 설명하고 있다.

연방회의는 1996년 2월 9일에 이 초안을 법안으로 작성하여 연방의회에 보내기로 결정하였다. 이 개정안은 1996년 6월 27일에 개최된 연방의회 예산상임위원회의 제안에 의해 부결되었다.

**출처** Bundesrat, Drucksache 47/96; Deutscher Bundestag, Drucksache 13/4175

담당자 / 기관\_ 알프레드 보스, 아스트리드 로젠손(킬 세계경제연구소)

내용\_

이 문서는 서독의 길에 있는 세계경제연구소가 독일통일 과정에서의 재정이전 지출에 관해 발표한 논문이다. 이 논문의 내용을 요약하면 다음과 같다:

독일통일 이후에 구동독지역의 인프라를 개선, 구축하고 투자활동을 지원하며 구조조정 과정에서 발생하는 사회적 문제를 사회정책을 통해 완화시키기 위해 많은 정책이 시행되었다. 막대한 규모의 동서 간의 재정이전 지출이 연방정부, 서독의 주정부와 기초자치단체 그리고 사회보험기관 등 다양한 공공기관을 통해 이루어졌다.

1991년에서 1995년 사이에 동베를린을 포함한 신연방주로 이전된 재정 지출이 약 8,860억 DM이었다. 이전지출이 2,530억 DM으로 가장 높았던 1992년을 기점으로 서독에서 구동독 지역으로 이전되던 재정의 규모는 현저하게 감소하였다. 이전지출이 가장 많았던 시기에 신탁청을 통한 이전이 큰 부분을 차지하였다. 1995년에 이루어진 이전재정의 총 규모는 1,410억 DM이었다.

서독 쪽에서 신연방주의 공공예산을 위해 재정을 지출한 액수가 가장 많았던 시기는 1995년으로 총 690억 DM이었고 1994년과 1993년에는 600억 DM이었다. 유럽연합에 의한 지원 또한 상승세를 보였다.

출처\_ Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 269, <http://hdl.handle.net/10419/875>

구동독의 구채무의 발생 및 연방정부에 의한 동 구채무의 청산  
1996년 6월 26일

**담당자 / 기관** Bundesregierung, Bundesministerium der Finanzen, Deutscher Bundestag, Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag, Treuhandanstalt, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof, Bundesländer

**내용**

이 문서는 연방의회의 녹색당원들이 구동독의 구채무와 관련하여 질의한 것에 대한 연방정부의 답변이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

녹색당 의원들은 경제화폐사회공동체의 도입에 관한 국가조약과 함께 지방단체와 사업장 그리고 사회적 시설이 동독의 중앙은행에 진 채무를 통일된 독일이 넘겨받게 되었다. 동독 은행제도의 민영화 과정에서 동독의 국유은행들이 갖고 있던 채권도 서독은행들이 소유하게 되었다. 문제는 구동독의 농업사업체와 지자체들이 늘어나는 이자부담으로 인해 부채가 산더미처럼 쌓이고 있다는 것이다. 녹색당 의원들은 구채무를 넘겨받은 것 자체가 법적으로 문제가 있다고 본다. 더욱이 연방정부는 구채무 청산과정에서 그리고 구채무를 서독의 신용기관에 양도하는 과정에서 그러지 않아도 되었음에도 불구하고 채무를 더 높게 만들어서 채무자와 납세자에게 불리하게 만들었다고 녹색당 의원들은 비판하였다. 동독의 국유은행들 또한 납세자들에게 불리한 조건으로 서독의 은행들에게 터무니없이 낮은 가격으로 양도되었다는 것이다. 전체적으로 볼 때 이렇게 서독의 은행으로 이전된 구채무가 구동독지역의 재건을 오랫동안 방해하는 것이 아니냐고 녹색당 의원들이 질의하였다. 이에 대해 연방정부는 다음과 같이 답하였다. 화폐통합과 동독 은행제도의 전환은 성공적이었다. 무엇보다 제대로 작동할 수 있는 은행제도를 만들었고 그를 통해 구동독지역에서 경제성장의 견고한 기반이 될 수 있는 틀을 제공할 수 있었다. 민영화를 통해 동독의 은행이 파산하는 것을 막을 수 있었고 40,000여 개의 새로운 일자리를 창출할 수 있었다. 나아가 구채무는 독일통일로 인해서 발생한 것이 아니다. 그것은 이미 동독 시기에 형성된 채무를 전환하면서 발생한 것이다. 그리고 DM-개시대차대조표가 완성될 때까지 신탁청이 각 기업의 이자를 대신 납부하였다. 그 후에도 신탁청은 기업의 부채를 탕감해주고 이자와 원금을 대신 갚았다. 신탁청이 관리한 기업 중에서 구채무로 인해 희생하지 못한 곳은 한 군데도 없었다.

동독의 채무관계는 단순히 경제적으로 독립적인 단위들 간의 거래정산관계가 아니라 서독의 기준으로 볼 때도 채무관계가 성립될 수 있는 요건을 갖추고 있는 계약관계이다. 그리고 연방헌법재판소와 감사원도 채무-채권관계가 성립된다고 판단하였다. 그리고 경제화폐공동체 도입을 위한 국가조약을 협상했던 1990년 초반 당시에는 짧은 시간 내에 조약을 성사시켜야 했기 때문에 많은 시간적 압력을 받고 있었다. 그런 상황에서 구채무와 관련하여 외부전문가에게 법률적인 평가와 심사를 의뢰하는 것은 불가능하였다. 당시 연방정부가 구채무를 인정하지 않았더라면 채무탕감을 위해 추가로 400억 DM을 지출해야만 했

다. 그리고 동독 국유은행들의 매각 비용은 적절한 것이었다고 본다.

연방정부는 나아가 동독기업체의 부채를 완전히 또는 대부분 탕감해 주는 것을 국민들에게 납득시키는 것이 어려울 것이라고 설명하였다. 무엇보다 기업은 부채만 안고 있는 것이 아니라 일정한 정도의 자산을 갖고 있기 때문이다. 그렇기 때문에 기업의 부채를 탕감해 주기 위해서는 개별적인 사안을 하나씩 검토해야만 했다. 그러나 이것은 화폐전환과정에서 다룰 수 있는 문제가 아니었다. 구채무를 안고 있는 시설, 즉 자산을 양도받은 신연방 주들의 경우에도 구채무로 인한 부담의 정도에 관해 개별적으로 검토할 수 있을 것이다. 이와 관련된 구체적인 자료를 연방정부가 가지고 있지 않다. 동독의 금융기관을 매각하기 전에 항상 유명한 회계회사에서 이 기관의 가치를 평가하도록 했다. 경우에 따라서는 여러 명의 회계사가 기업의 가치를 평가하기도 했다.

출처\_ Deutscher Bundestag, Drucksache 13/5064

문서  
번호 104

작센 세무행정기구의 구축을 위한 지원에 관한 보고

1998년 7월 1일

담당자 / 기관\_ Freistaat Sachsen, Land Baden-Württemberg, Freistaat Bayern, Land Nordrhein-Westfalen

내용\_

이 문서는 신연방주 튀링겐의 세무행정기구를 구축하는 과정에서 행정지원을 제공한 바이에른주와 바덴-뷔텐베르크주의 최종 결과보고서이다. 이 보고서에는 세무행정기구의 구축을 위해 서독으로부터 파견된 공무원의 현황과 채용된 공무원 그리고 업무연수에 관한 자료까지 자세히 설명되어 있다.

출처\_ Oberfinanzdirektion Chemnitz, O 1002 - 59/2-St 11

**담당자 / 기관** 칼-페터 삭만-팔리스(작센-안할트주 재무부차관보), 마르틴 쉬넬링(작센-안할트주 재무부국장)

**내용**

이 문서는 킬의 세계경제연구소의 경제분석지인 “경제서비스”에 발표된 것으로 신연방주의 부채문제를 다루고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

신연방주의 조세수입은 지출보다 적다. 그렇기 때문에 신연방주정부들은 긴축재정을 시행하지 않을 수 없다. 그로 인해 구동독지역의 경제가 서독의 경제와 유사한 수준으로 발전하는 것이 더욱 요원해졌을뿐만 아니라 예산문제는 더욱 심각해졌다. 신연방주의 부채가 급증하여 그것을 신연방주 주민 1인당으로 나누어 보면 서독의 수준에 이미 육박하였다. 그래서 1995년부터 신연방주에서 새로운 부채의 규모를 감소하는 정책이 실시되었다. 특히 장기적으로 많은 비용이 소요되는 과제가 감소하였다. 신연방주들이 경제적, 사회적으로 제대로 통합되기 위해서는 앞으로도 오랜 기간 동안 서독의 연방주로부터의 도움을 필요로 할 것이다.

서독의 지방자치단체들은 1997년에 국민총생산의 18.4%의 부채를 안고 있었다. 반면에 구동독의 지자체의 부채는 이 지역 국민총생산의 약 31%에 달하였다. 그리고 1992년 이후 서독의 지자체의 수입이 지출보다 높은 반면 구동독의 지자체는 수입보다 더 많이 지출하였다. 구동독의 지자체들은 공공예산을 투입하여 인프라구조를 개선해서 지역경제의 힘으로 서독의 수준에 올라설 수 있도록 해야만 한다. 이런 과정이 완결된 후에야 구동독지역의 부채수준이 안정화될 것이다. 이것이 해결하기 쉬운 과제는 아니다. 특히 구동독지역의 인프라 시설은 2차 세계대전 이전의 수준이라고 할 수 있을 정도로 낙후되었다.

1992년부터 1997년 사이에 구동독지역의 지자체에 서독의 지자체에서보다 1인당 평균 2.2배 많은 재원이 투자되었다. 건설투자만 해도 주민 1인당 서독의 197%로 많은 공공 재정이 투자되었다. 1992년에서 1997년 사이에 신연방주의 공공재정의 77%가 부채에 의해 충당되었다. 반면 서독은 단지 25%만이 부채로 충당되었다. 이 정도의 막대한 투자를 바탕으로 구동독의 경제는 지속적인 성장가능한 구조를 강화해야만 하였다. 그러나 실제로 구동독지역의 경제성장은 초기에만 9%에 달했고 그 후로는 2%로 감소하였다.

**출처** Wirtschaftsdienst(Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 1999, Heft 2, S. 100-106

담당자 / 기관\_ 연방의회, 연방상원

내용

이 문서는 구동독채무상환기금법의 개정안이다. 이 기금을 통해 1995년에 신탁청과 채무 청산기금 그리고 지자체 주택회사의 구채무 일부가 연방정부의 특수자산으로 통합되었다. 1995년 1월 1일에 이 기금이 설립되었을 당시 부채는 총 3,360억 마르크(약 1,717억 9,000 유로)였다. 이 부채의 이자와 원금은 연방정부가 부담하였다. 이 기금의 설치의 연대협약의 틀 내에서 이루어졌다.

연방은행의 수입 중에서 35억 유로를 상회하는 부분은 이 법의 6조에 따라 이 기금으로 직접 흡수되었다. 나아가 부가가치세를 통해서만도 508억 유로를 갚을 수 있었다.

구동독구채무상환기금의 독일어 표현은 Erblastentilgungsfonds이다. 이 명칭은 역사적 책임을 피하지 않는다는 의미에서 긍정적으로 받아들여졌다. 독일어로 Erblast라는 표현은 이 기금을 통해서 통일된 독일의 연방정부가 지는 부담은 연방정부의 정치로 인해 발생한 것이 아니라 동독이라는 국가가 40년 동안 존속하면서 발생한 채무를 부담한다는 것을 분명하게 보여주는 것이다. 이 기금이 구채무를 상환하면서 새로운 채권을 발행하였으므로 원래의 명칭이 갖는 의미를 상실하였지만, 이 명칭이 일반적으로 잘 알려져 있었기 때문에 그대로 사용하였다. 그렇기 때문에 메르켈 수상이 구동독구채무상환은 종결되었다고 하면서 한편으로 재정정책적인 의미에서 앞으로 1,000억 유로를 더 상환해야 한다고 말하는 것이다.

출처 Gesetz über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (Erblastentilgungsfonds-Gesetz - ELFG) in der Fassung vom 16. August 1999 (BGBl. I S. 1882)



문서  
번호 107

### 통일의 비용은 얼마인가? 구동독지역에 대한 이전 지출 성과에 대한 평가 2000년

담당자 / 기관\_ 요아힘 라크니츠

#### 내용\_

이 문서는 경제학자인 라크니츠가 작성한 논문으로 통일비용의 성격을 분석한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

일반적인 여론을 보면 신연방주로의 재정이전과 통일비용을 동일시하는 경향이 있다. 주요 일간지인 프랑크푸르트 알게마이네 짜이퉁은 1996년 11월 10일에 “지금까지 독일통일은 1조 마르크의 재정이전이 소요되었다”라고 보도하였다. 그리고 연방재무부의 발표에 따르면 동서 간의 순수 재정이전 규모는 연간 약 1,400억 마르크에 달하였다. 그러나 그 중에서 어떤 부분이 통일비용인지는 보는 사람의 시각에 따라 다르다. 동서 간에 있었던 재정이전의 많은 부분은 독일연방공화국의 영토를 구동독지역으로 확대하면서 발생한 것이지 구동독지역을 위해서 특별히 지원된 것은 아니다. 구동독지역을 위한 특별지원, 즉 서독지역에서는 발생하지 않는 특별한 지출은 실제로 총 재정이전비용 중에서 비교적 적은 부분을 차지할 뿐이다. 그것은 약 410억 마르크, 즉 총 재정이전비용의 22% 정도 밖에 되지 않는다. 여기에는 연방예산 중에서 특히 연방주 간의 재정이전비용, 구동독 재건 프로그램, 동독의 연금체계를 새로운 연금체제로 통합시키기 위한 비용 그리고 신연방주의 공공업무를 위해 급격히 증대된 인력수요와 함께 연방고용청이 지출해야 할 특별비용 등이 포함된다. 나아가 이러한 이전 지출금 지급에는 동독 입원 요양시설에 대한 재정 지원금, 산업경제 지원금, 철도건설 지원금 등도 포함된다. 특히 도로건설(지출에서 차지하는 비중이 42%), 철도건설(39%), 도시건설(86%), 산업경제 지원(90%) 및 중소기업 지원 및 지역 투자 프로그램(91%) 분야에 많은 투자가 이루어졌다.

출처\_ 요아힘 라크니츠, ‘통일의 비용은 얼마인가? 동독에 대한 이전 지출금 지급의 평가’. 브럼머호프, 디터 출판사. 2000년. 통일의 유용성과 비용. 바텐-바텐, Nomos. pp.15-27.

담당자 / 기관\_ 신연방주

내용\_

이 문서는 독일의 5대 경제연구소들이 공동으로 작성한 것으로 연대협약 II와 구동독지역 인프라 구축과 소유권 문제에 관해서 논한다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:  
동독의 계획경제를 통일된 독일의 신연방지역의 시장경제로 전환하는 작업은 그에 필요한 제도적 인프라와 무엇보다 공공업무를 원활히 수행할 수 있는 행정체계 그리고 소유권의 재편을 필요로 한다. 그렇기 때문에 구동독지역의 물질적 인프라를 구축하는데 이 지역의 경제를 재활성화하고 삶의 질을 균등하게 만드는 것이 결정적인 역할을 한다고 하는 것이다.  
이런 맥락에서 볼 때 연대협약 I이 종료되는 2004년에 동서독지역 간의 비교에서 구동독지역의 인프라가 여전히 열악하기 때문에 연방정부의 보조금과 지자체투자지원이 지속되어야 할 필요가 있다는 점에 대부분 동의한다. 나아가 서독에서 신연방지역으로 이전되는 재정이 감축될 경우 구동독지역의 경제 전체에 어떤 영향을 미칠 것인가 생각해 보아야 한다.  
지금의 시각에서 보면 2005년에 실제로 재정이전이 대규모로 감축될 수 있을 것으로 보이지는 않는다. 왜냐하면 재정이전의 감축은 구동독지역의 경제뿐만 아니라 서독 경제에도 적어도 일시적으로는 영향을 주기 때문이다. 예를 들어 구동독지역의 구매력이 떨어지면 서독의 생산과 고용이 감축될 수밖에 없다.

출처\_ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für Ländliche Strukturforschung (IfLS), Institut für Wirtschaftsforschung (ifo), Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (RWI). 2000. Solidarpakt II. Infrastrukturelle Nachholbedarfe Ostdeutschlands - Zusammenfassung.

담당자 / 기관\_ 슈테판 바흐 및 디터 베스퍼

**내용\_**

독일통일로 말미암아 독일의 재정정책은 커다란 도전과제에 직면하게 되었다. 무엇보다 인프라 기반시설 및 민간경제 자본금의 현대화를 지원해야 할 필요가 있었다. 더 나아가서는 생산 및 고용 분야에 있어서의 붕괴현상을 사회복지적 정책을 통해 그 충격을 해소해야 하였다. 이러한 모든 상황은 독일 연방정부는 물론 서독의 각 주정부에 대해서도 상당한 재정적 부담을 가져오게 되었다. 하지만 동독 신연방주 정부들을 통상적인 각 주정부 간 재정의 수평적 평준화 시스템 즉 균형재정배분제도에 통합하는 과정은 전반적으로 성공을 거두었다고 할 수 있다. 그러나 통일비용을 충당하기 위해 계속해서 채권을 발행한 것은 중대한 실수였다. 이로 인해 국가 부채가 급격하게 늘어나게 되었으며, 아울러 재정 정책상의 행동 반경 또한 크게 축소될 수밖에 없었다.

- 제도적 방향 설정: 연방 차원에서 진행된 재정 안정 프로그램은 중기적 관점에서 동독 지역 공공 예산의 재정 마련을 위한 견고한 밑바탕이 되었다.
- 이전 지출금 지급: 이전 지출은 90년대 중반 최고치를 기록했고, 그 이후로는 점차적으로 감소 추세로 접어들게 되었다.
- 신연방주 및 지방자치단체 예산의 변화 상황:
  - 1994년까지 차입금 및 지출이 급격하게 확대되었고, 그 이후로는 어느 정도 견조화 단계에 접어들었다.
- 지방자치단체의 자치 및 각 지자체 간의 재정적 균형
- 인프라 자본
- 각 주정부 간 재정 조정 제도: 구연방주의 경우 단순히 재정 부담을 떠맡는 역할로만 국한되지 않고, 통일을 통한 이익을 취하고자 했다. 헌법재판소의 판결에 따르면 재정적 평등화와 관련해서 이에 대한 청구권은 누가 어느 정도 덜 받느냐의 문제가 아닌 누가 어떤 일을 하느냐에 따라 배분되어야 한다.
- 조세 정책: 특별 감가상각, 투자 보조금, 이자 및 자본 수익에 대한 새로운 과세 규정, 재산세 폐지 등
- 국가 부채: 공공 예산에 대한 운용 반경이 제한된 것은 통일이 가져온 부담감이라 할 수 있다.

출처\_ 경제 연구 분기보고서, 69회차. H. 2/2000, pp.194-224

담당자 / 기관\_ 요아힘 라그니츠(경제학자)

내용

이 문서는 경제학자 요아힘 라그니츠가 연대협약 II 협상과 관련하여 구동독지역의 경제발전을 위한 지원정책의 전망을 분석한 논문이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

신연방주의 대표들은 연대협약을 2004년 이후까지 연장하는 문제에 관한 협상에서 구동독을 위한 경제지원정책이 더욱 확대되어야 한다는 입장이다. 그러나 구동독지역의 기업체들은 이미 국가로부터 다양한 지원을 받고 있으며 그 혜택의 수준이 서독의 기업들이 일반적으로 국가로부터 받는 지원과 비교할 수 없이 높다.

그렇기 때문에 2004년부터는 구동독을 위한 특별지원의 규모가 확실히 제한되어야만 한다. 그 이유는 무엇보다 지역의 구조를 볼 때 서독에도 취약한 구조를 갖고 있는 지역이 있기 때문이다. 이제는 독일 전역에서 훨씬 분화된 지역개발지원정책이 실행되어야 할 것이다. 구동독지역이 생산기지 경쟁에서 더 이상 불리한 조건을 갖고 있는 것은 아니다. 그런 의미에서 체제 전환으로 인해 구동독지역이 안고 있는 불리한 조건을 보충해 주어야만 한다는 주장은 더 이상 설득력이 없다. 과잉보호와 과잉지원은 결국에는 정부의 지원이 없이는 살아남을 수 없는 프로젝트에 혜택을 주는 것이다. 그리고 15년이 넘는 긴 시간 동안 투자금액의 50%까지 지원을 받는 관행이 오래 지속되면 지원을 받는 것 또한 습관이 될 수 있다는 위험이 존재한다.

그럼에도 불구하고 경제지원을 완전히 중단할 수는 없을 것이다. 그런 의미에서 볼 때 경제지원을 독일 전역에서 중소기업을 지원하는 것으로 전환할 필요가 있다. 그것은 결국 경제지원 자체에 근본적인 개혁이 요구된다는 것을 의미한다. 특히 지역 경계를 넘어서는 시장에서 생존할 수 있는 사업체를 정착시키는 것이다. 연방주 차원에서 경제발전을 위한 다양한 지원프로그램이 이루어지고 있는 것을 고려할 때 연방정부 차원에서 그런 지원들을 관리감독할 수 있는 국가보조감독 기구를 설치하는 것도 바람직할 수 있다.

경제발전을 위한 지원프로그램에 대한 다양한 비판이 존재하지만 그럼에도 불구하고 경제정책에서 신연방주 재건이 여전히 높은 우선순위를 가져야 할 것이다. 특히 신연방지역이 생산기지로써 취약한 것을 보완하는 작업이 우선적으로 진행되어야 할 것이다. 신연방주를 위해 연대협약을 연장하는 것이 절대적으로 필요하다. 왜냐하면 이들이 조세를 통해 얻을 수 있는 재정은 서독의 연방주들과 비교할 때 훨씬 적기 때문이다. 그런 의미에서 신연방주들이 재정이전 지출을 지속하기를 요구하는 것은 충분히 합리적인 요구이다. 기존의 재정이전 지출을 급격히 감축한다면 구동독지역의 경제성장 과정을 방해하게 될 것이고 그 결과 독일국민이 독일 전역에서 균등한 삶의 조건을 누릴 수 있도록 만들어주어야 한다는 헌법의 명령을 어기는 것이 된다.

출처\_ Wirtschaftsdienst (Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 2000, Heft 4, S. 225-229



문서 번호 111 거래세수입의 분배 기준-최종안 2001년

담당자 / 기관\_ 연방의회

내용\_

이 문서는 연방의회가 거래세의 배분 비율을 새롭게 조정한 규정이다. 그 내용은 다음과 같다:

연방의회는 조세수입의 배분과 관련하여 새로이 도입된 배분기준에 관한 법에 따라 연방 차원에서 연대협약 II와 재정배분에 관한 새로운 규정을 도입하는 것이 시급하다고 보았다. 새로운 규정을 신속히 도입하는 것이 연방정부와 주정부, 투자자 그리고 특히 신연방 주의 주민들이 사업을 계획하고 경제거점기지로서의 독일에 대한 신뢰를 증진시키는데 중요한 기여를 하는 것이다.

그런 의미에서 연방의회와 각 연방주와 연방정부의 대표들은 연대협약 II와 재정배분법의 새로운 규정들이 분단의 휴유증을 극복하고 독일의 동일한 세대가 균등한 삶의 조건을 영위할 수 있는 조건을 만드는 데 기여할 것이라고 보았다.

연방의회는 연대협약을 지속적으로 유지할 것과 연방국가의 재정배분체계를 새로이 규정하는 것을 찬성하였다.

출처\_ Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und PDS Drucksache 14/6577, 04.07.2001; zu der dritten Beratung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung - Drucksachen 14/5951, 14/5971, 14/6533; Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßstG - ).

담당자 / 기관\_ 연방정부 경제부, 재무부

내용\_

이 문서는 독일의 저명한 경제학자들이 신연방주의 경제상황과 재정이전에 관해 분석한 글이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

구동독지역의 경제력과 노동생산성은 서독지역과 비교할 때 여전히 낮다. 그 결과 이 지역의 조세수입과 사업체의 수입 또한 서독에 비해 현저히 낮다. 반면에 지출은 높은 편이다. 그로 인해 동서 간의 재정이전이 불가피한 상황이다. 재정이전의 많은 부분은 독일연방공화국의 균형재정배분제도의 틀 안에서, 다시 말해 연방국가의 정상적인 업무의 틀 내에서 이루어지고 있다. 여기서 한 가지 주목해야만 하는 것은 이러한 재정이전이 신연방주의 국민총생산과 경제력에 긍정적인 영향을 주고 있다는 것이다. 2000년부터 2003년 사이에 신연방주의 국민총생산의 13.5퍼센트가 재정이전에 의해 창출되었다.

출처\_ Harald Lehmann/Udo Ludwig/Joachim Ragnitz. 2005. 구동독지역 내 재정이전 및 지역내총생산(Transferleistungen und Bruttoinlandsprodukt in Ostdeutschland) Halle (Saale): Institut für Wirtschaftsforschung Halle. S. 2-21.

## 신연방주 사회시설의 구채무-발생 및 그 최종 해결 2005년 3월 1일

담당자 / 기관\_ Bundesministerium der Finanzen

### 내용\_

이 문서는 연방재무부의 2005년 3월 월례보고서에 실린 신연방주의 구채무에 대한 분석이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독에서 학교와 같은 사회시설의 건축은 지역예산으로 그리고 크레디트를 통해서 재원이 충당되었다. 국유 주택관리회사와 건물관리회사는 크레디트를 얻을 권리가 있었고 그들이 채무계약을 체결하였다. 통일 이후에 구채무의 법적본질에 관해 논란이 일었던 근본적인 원인이 이 크레디트의 사용용도가 엄격하게 제한되었고 크레디트를 제공하는 은행이 항상 그것을 엄격하게 감시하였다.

1990년 7월 1일 화폐통합이 실현될 당시에 조사된 구채무의 총액은 약 50억 DM이었다. 동독의 사회시설들이 통일조약에 따라 대부분 지방자치단체로 그 소유권이 이전되면서 이 시설들이 안고 있던 구채무 또한 지자체가 넘겨 받게 되었다. 그 결과 모든 구동독 지자체의 16%가 구채무를 안고 있었다.

화폐통합을 준비하는 과정에서 동독에 이원적인 은행제도를 도입하면서 1990년 4월에 독일 신용은행이 동독 중앙은행으로부터 분리되었다. 그로써 독일신용은행은 사회시설들이 갖고 있던 채무에 대한 유일한 채권자가 되었다. 1995년 3월에는 지자체의 구채무와 화폐 전환 과정의 특수과제를 담당할 회사가 독일신용은행으로부터 분리되었고 이 회사로 채권이 이전되었다.

독일의 재정원칙에 따르면 지자체 시설의 재정문제는 연방정부가 관할할 사안이 아니다. 지자체 간의 재정부담을 균형있게 배분해야 할 필요가 있을 경우에는 각 주가 그에 관한 규정을 도입할 권한을 가지고 있다. 그러나 1996년 10월에 연방정부와 연방주 간의 합의에 따라 구동독부채청산기금이 구채무 총 84억 DM을 넘겨받기로 하였다. 구채무의 연간 상환금 6억 3,000만 DM은 연방정부와 주정부가 반씩 부담하기로 하였다. 신연방주들이 부담할 부분은 동독의 정당들과 대중조직의 재산을 매각한 수익으로 충당하기로 한다. 이런 배경에서 구채무규정에 관한 법이 1997년 3월 6일부터 효력을 발휘하게 되었다.

**출처\_** Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, [http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Monatsberichte/Publikationen\\_Migration/2005/03/Altschulden-fuer-gesellschaftliche-Einrichtungen-in-den-neuen-Laendern-Entstehung-und-abschliessende-Loesung-pdf.pdf?\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Monatsberichte/Publikationen_Migration/2005/03/Altschulden-fuer-gesellschaftliche-Einrichtungen-in-den-neuen-Laendern-Entstehung-und-abschliessende-Loesung-pdf.pdf?_blob=publicationFile&v=2)

**담당자 / 기관** Bundesministerium der Finanzen, Deutsche Bundesbank

**내용**

구동독부채상환기금은 1995년 연방의 안정화프로그램을 통해 도입되었다. 이 기금은 동독체제하에서 발생한 모든 부채를 묶고, 이자를 지불하고 원금을 상환한다. 모든 채무를 상환한 후에 이 기금은 연방재무부에 의해 해체될 것이다. 이 기금은 구채무에 대한 이자와 원금의 상환을 위해 1995년부터 1998년까지 연방예산에서 재원을 배정받았다. 나아가 독일연방은행의 수익에서 250억 DM을 이전받았다. 연방재무부는 이 기금을 위해 차입금을 얻을 수 있는 승인을 받았다. 이 기금이 자체적인 수입을 올리는 경우 그것은 우선적으로 대외무역회사의 청산과 관련된 지출을 위해 사용하도록 한다.

**출처** [http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Standardartikel/Themen/Internationales\\_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/11141.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/CONTENT/DE/Standardartikel/Themen/Internationales_Finanzmarkt/Finanzmarktpolitik/11141.html)

문서  
번호 115독일통일의 비용. 통일과 사회국가의 위기-게하르트 리터  
2006년

담당자 / 기관\_ 역사학자 게어하르트 A. 리터 교수

**내용\_**

이 문서는 독일의 저명한 역사학자인 게하르트 리터의 논문이다. 이 논문에서 그는 통일의 사회적 비용에 관해서 논하고 있다. 그 내용을 간단히 요약하면 다음과 같다:

통일과 함께 서독의 경제헌법과 사회헌법이 구동독지역에 그대로 적용되었다. 신연방주에 노동조합과 경영자협의회도 결성, 정착되었다. 막대한 재정이전으로 인해 국가의 역할 또한 강화되었다. 만일 독일통일이 점진적이고 단계적으로 실현되었더라면 수많은 과도기 규정이 도입되어야만 했을 것이고 그것은 결과적으로 투자를 저해하는 요소가 되었을 것이다. 결과적으로 서독의 모델을 구동독지역으로 그대로 이전함으로써 서독에서는 모든 것이 그대로 지속되는 반면에 신연방지역에서는 완전히 새롭게 출발해야만 했다. 그로 인해 통일된 독일은 다양한 문제에 직면하게 되었다.

**출처\_** Ritter, Gerhard A. 2006. 독일통일비용. 재통일과 사회국가의 위기. (Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats.) München: Beck. 중 발췌: S. 98-101.

담당자 / 기관\_ 연방정부 재무부, 경제부, 교통·건설·도시개발부

내용\_

이 문서는 독일의 정치학자이며 통일연구가인 클라우스 슈뢰더의 논문이다. 이 논문에서 그는 장벽붕괴 20년, 즉 2009년에 구동독지역의 복지현황을 점검하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

구동독지역 재건(Aufbau Ost)을 위한 비용은 일반적으로 세금과 연대세, 사회보장보험금 납입자와 새로운 대출을 통해 조달된다. 동서 간의 막대한 재정이전은 체제전환 과정에서 발생하는 사회적 비용을 충당하기 위해 소요된다. 연대협약 II를 통해 신연방주로 이전되는 재정은 2019년까지 단계적으로 감축될 것이다. 통일과정에 소요되는 재정은 경상수입과 연대세만으로 충당될 수 없다. 그렇기 때문에 연방정부는 일반적인 조세수입과 부채를 통해 비용을 조달하였다. 특히 상위소득계층의 조세부담이 많아졌다.

출처\_ Schroeder, Klaus. 2009. 장벽붕괴 20년 후 구동독지역-복지부문 결산보고. (Ost-deutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall - eine Wohlstandsbilanz.) Berlin: Forschungsverbund SED-Staat, Freie Universität Berlin. Auszug: S. 87-96.

서독에서 동독으로의 이전지출에 관한 개요와 이러한 이전지출이 경제 발전과 각 주정부 재정 및 지역자치단체 재정에 미친 영향에 대한 평가

2010년

담당자 / 기관\_ 신연방주와 구연방주, 지자체

내용\_

이 문서는 할레경제연구소가 독일통일 20주년이 되던 해에 “체제전환으로부터 유럽통합으로”라는 제목으로 개최한 학술회의에서 발표된 논문으로 독일통일 20년에 관한 경제학자들의 평가를 보여준다. 신연방주인 작센-안할트주의 주요 도시인 할레에 위치하고 있는 경제연구소는 현재 독일에서 가장 중요한 경제문제연구소의 하나로 평가되고 있다. 이 문서의 내용을 요약하면 다음과 같다:

독일통일이 이룩된 지 20년의 세월이 지났고, 서독에서 동독으로 막대한 규모의 이전지출이 행해졌음에도 불구하고 동독과 서독의 ‘생활 여건 불균형’ 문제는 여전히 존재하고 있다. 서독에서는 심지어 동독으로의 이전지출에 대한 저항이 생겨나고 있다. 통일된 독일의 재정 경제와 관련하여 각 부분별로 평가하기로 하자.

독일통일기금, 제1차 및 제2차 연대협약

- 독일통일기금(1990년-1994년) 이후 후속적으로 제1차 연대협약(1995년-2004년) 및 제2차 연대협약(2005년부터 현재까지)이 마련되었다.
- 독일통일기금을 통해 신연방주 정부는 822억 유로에 달하는 지원금을 수령하게 되었고, 그 가운데 40%의 자금이 구동독지역 지방자치단체를 지원하는데 지급되었다.
- 그 후 제1차 연대협약에 따라 945억 유로가 추가적으로 구동독지역으로 이전되었다. 이러한 자금은 환경폐기물 처리, 산업지구 조성 및 거주용 주택건설 등의 목적으로 사용되었다.
- 2005년부터 2019년까지 동독은 제2차 연대협약을 통해 1,560억 유로 가량의 지원금을 추가로 받게 된다.
- 2005년부터 동독의 신연방주는 매년 이에 대한 발전보고서를 작성해야 할 의무가 있다.

각 주정부 재정 조정 제도

- 1995년 초부터 구동독지역은 서독지역과의 재정 격차를 더 이상 좁히지 못하고 있다.
- 연방주 간의 균형잡힌 재정을 위해 실행되는 균형재정배분제도에 따라 수평적으로 재분배되는 재원의 80% 가량이 구동독지역에 배정되었다.
- 아울러 연방정부에 의해 수직적으로 재분배되는 특별 수요를 위한 보충 양여금(Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisung)을 통해서도 신연방주의 재정력이 강화될 수 있었지만, 이러한 강화된 재정력이 적절히 활용되지 못하고 있는 상황이다.
- 신연방지역의 조세 여건이 여전히 낮은 수준을 유지하고 있는 것도 문제점 가운데 하나이다.

사회 복지 정책적 관점에서 야기된 이전지출

- 사회보험공단 역시 구동독지역으로의 이전 지출에 기여하고 있다. 모든 신연방주를 비롯하여 서독지역의 브레멘과 쉘레스비히-홀스타인주 또한 지금까지 일반적으로 지원 받고 있는 상태이다.
- 사회보장금액의 정산은 거주지가 아닌 근무지에 따라 이루어진다.

전망

- 서독의 구연방주들로부터의 이전지출이 없다면, 구동독지역의 지방자치단체는 앞으로 도 담당 업무를 제대로 수행할 수 없을 것이다.
- 동서독 통합과정은 여전히 진행 중에 있으며, 이러한 통합에는 보통 10년에서 최대 80년의 세월이 소요될 것이다. 만약 구서독지역으로부터의 이전지출이 중단된다면, 구동독지역의 주민 가운데 거의 절반 가량이 거주지를 떠나야 할 상황에 놓이게 된다. 현재 재로도 17% 가량의 동독주민이 구동독지역을 떠나고 있다.
- 문제는 이전지출을 통해서 구동독지역의 생산성을 높이고 공급이 확대되는 결과를 가져오는 것이 아니라 오히려 소비재에 대한 수요만 강화시키게 된다는 것이다. 소비재에 대한 수요는 구동독지역에서 생산된 제품에 국한되는 것이 아니다.
- 제2차 연대협약은 2019년을 기점으로 종료된다.
- 무엇보다 기술 혁신 분야와 수출 관련 제조업체를 지원하는 것이 현명하다.

**출처** 토마스 렌크 및 마르티나 쿤체 공저(Lenk, Thomas und Kunze, Martina), 2010년. 할레경제연구소(발행). 독일통일의 20년-변혁으로부터 유럽 통합에 이르기까지. 회의자료집. 할레(잘레): IWH-특별호. pp.401-416.

담당자 / 기관\_ 아힘 힐데브란트(슈트트가르트대)

**내용\_**

이 문서는 Wirtschaftsdienst에 실린 경제전문가 아힘 힐데브란트의 논문으로 연대협약 II가 종료될 2019년 이후의 신연방주가 부딪힐 과제와 선택할 수 있는 대안에 관해서 논하고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

2019년 연대협약 II가 종료된 후에 신연방주의 재정은 급격히 변화할 것이다. 연방정부가 분단의 후유증으로 인한 문제를 해결하기 위해 신연방주에 제공하던 추가재정이 2019년까지 지속적으로 감축될 것이다. 연대협약을 통해 지원되던 재정 또한 감소하게 되기 때문에 신연방주는 공공재정이 지나치게 적자를 내는 것을 방지하기 위해 지출을 감축해야만 할 것이다. 그것은 국제금융위기로 인한 부담과 함께 주정부의 예산에 부담을 주게 될 것이다. 필수적인 예산감축으로 인해 발생할 여러 가지 상황들로 인해 신연방주의 경제가 추가적인 구조조정을 하지 않을 수 없게 될 것이다. 그러한 요인들은 다음과 같다. 1. 유럽연합의 지원 종료(2007-2013). 2. 신연방주의 인구는 통일 이후 지속적으로 감소해 왔고 2019년 이후에도 그 추세는 지속될 것이다. 3. 2020년부터는 모든 연방주의 예산이 부채없이 균형잡힌 예산으로 짜여져야만 한다. 4. 연대협약의 종료와 동시에 현재 적용되고 있는 연방주 간의 균형재정배분법 또한 종료된다. 개정될 내용에 관한 협상이 이미 진행 중이며 세수가 높은 연방주들이 벌써부터 부담할 이전재정의 규모를 줄여야만 한다고 요구하고 있다.

신연방주들은 그동안 연대협약을 통해 수입원을 확보할 수 있었다. 신연방주들이 이렇게 확실하게 확보된 수입이 감소하는 것에 어떻게 대처할 것인가하는 문제는 지금까지 이들이 재정을 활용해 온 방식과 직결된다. 5개의 신연방주들은 재정안정을 위해 여러 가지 조치를 취할 수 있을 것이다. 가장 중요한 것은 연방주의 주민들에게 주정부의 예산에 관한 정보를 제공하고 수입감소로 인해 지출을 감축하지 않으면 안된다는 사실을 알리는 것이다. 그에 따라서 주민들은 지출감축을 받아들을 준비를 해야만 한다.

지출감축이 가능한 영역으로는 다음과 같이 세 분야를 생각할 수 있을 것이다. 1. 인구감소에 맞추어서 교육분야의 예산을 감축하는 것을 생각할 수 있다. 2. 행정인력의 감축을 더욱 강화할 수 있다. 3. 공공지출을 인구가 증가하는 지역에 집중해서 집행할 수 있을 것이다.

출처\_ Wirtschaftsdienst(Zeitschrift für Wirtschaftspolitik), 2011, Heft 4, S. 244-248

문서  
번호 119

2010년 11월에 개최된 연방재무부와의 통일부 프로젝트 관련 회담의 프로토콜  
2010년 11월

담당자 / 기관\_ 베를린 자유대학 한국학 연구소

내용\_

2010년 11월에 개최된 연방재무부와의 통일부 프로젝트 관련 회담의 프로토콜

출처\_ 2010년 11월에 개최된 연방재무부와의 통일부 프로젝트 관련 회담의 프로토콜













