



24 독일통일 총서

# 농업 분야

관련 정책문서



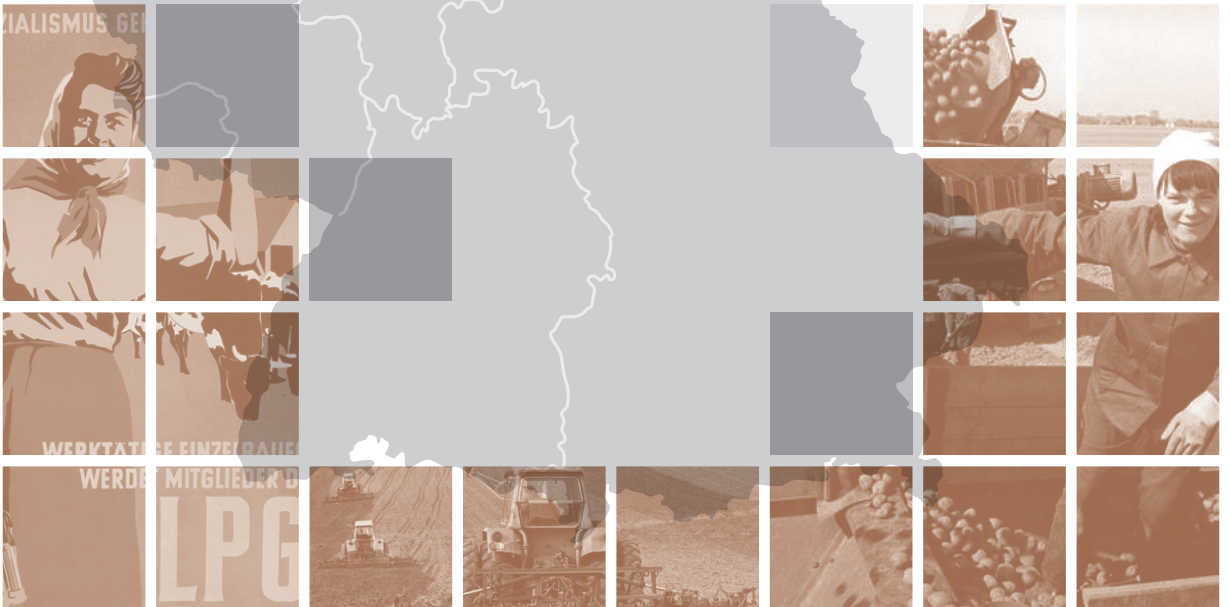


24

독일통일 총서

# 농업 분야

관련 정책문서



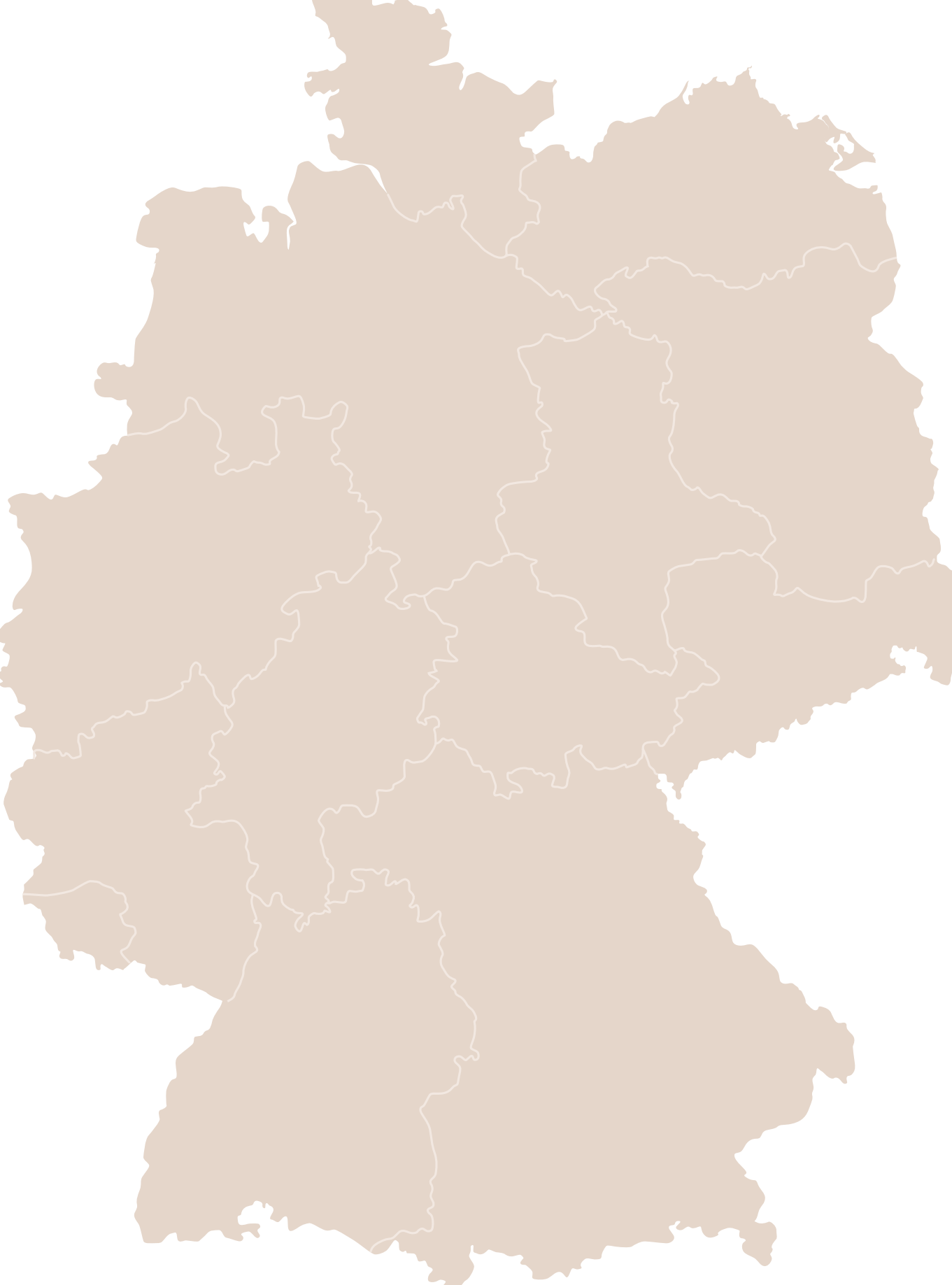
독일통일 총서 24

## 농업 분야 관련 정책문서

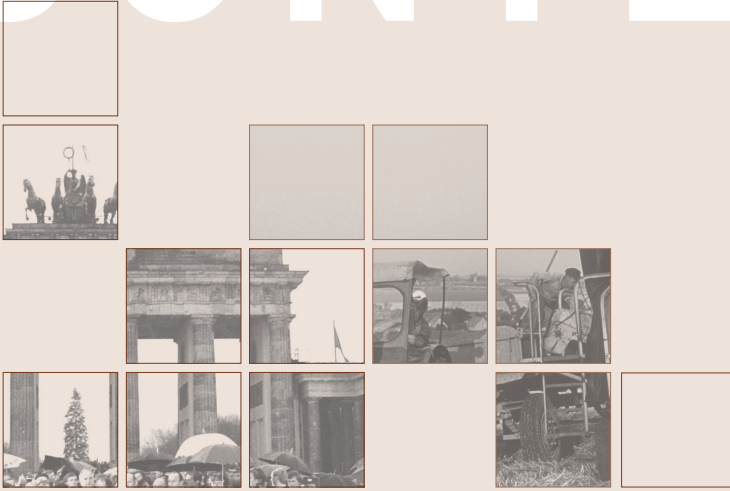
발행일 2018년 2월

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

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



# CONTENTS



## I

## 농업 구조개혁과 정책적 시사점

제1장 머리말	12
제2장 동독 농업의 역사	14
제1절 1940년대 : 토지개혁과 계급투쟁	17
1. 종전과 농업	17
2. 토지개혁 : '웅커 땅을 농민 손에'	19
3. 농촌에서의 계급투쟁	22
제2절 1950년대 : 집단화	25
1. 최초의 농업생산협동조합	25
2. 1953년 6월 17일의 인민봉기	26
3. 개혁 대안과 그 실패	30
4. 강제 집단화 : '사회주의의 봄'	31
제3절 1960년대 : 산업화	33
1. 강제 집단화와 장벽 건설	33
2. 안정화 걸림돌	34
3. '산업적 생산방법'으로의 이행	36
제4절 1970년대 : 특화	38
1. 협동조합 식물생산부	38
2. 동물사육과 식물재배의 분리	41
3. 농촌생활의 사회적 측면	42

제5절 1980년대 : 노선 수정	45
1. 완만한 변화 : 비용, 수확, 환경	45
2. 종말 분위기	48
<b>제3장 통일과 농업 구조개혁</b>	<b>51</b>
제1절 구조개혁의 출발조건	51
1. 법적 조건	51
2. 경제적 조건	53
제2절 구조개혁을 위한 법제도	55
1. 토지개혁 토지의 문제	55
2. '인민소유' 경지의 규모	57
3. 통일조약의 영향	58
4. 구채무 규정	63
5. 신탁청에 의한 사유화(1990-1994)	74
6. '보상 및 조정급부법'	80
7. '농업구조조정법'	82
8. '독일토지관리공사(BVVG)'에 의한 사유화(1992년 이후)	95
제3절 구조개혁의 양상	106
1. 협동조합 농민의 운명과 기회	106
2. '붉은 웅커'	108
3. 토지시장의 형성과 분단	111
4. LPG의 성공적 변신	117
<b>제4장 신연방주의 농업구조</b>	<b>121</b>
제1절 영농기업 법률형태의 다양성	121
제2절 경지 규모의 구조적 차이	123
제3절 노동력 급감	130
제4절 경작의 증가와 축산의 감소	131
제5절 특화경작 성향	131
제6절 대조적인 경영지표	132
제7절 신연방주 농촌의 변화	134

# CONTENTS

제5장 농업 구조개혁과 EU 농업정책	137
제1절 EU의 전환기 지원	137
제2절 최근 지원 현황	139
1. 농업 및 농촌에 대한 EU의 지원	140
2. 자금 재분배	144
제3절 평가	146
제6장 독일 농업의 최근 현황 : 신연방주의 위상	149
제1절 농업의 경제적 비중	149
제2절 농업생산 현황	150
1. 농업용지 이용 현황	150
2. 식물농업	150
3. 바이오 에너지와 재생원료	153
4. 축산업	154
5. 친환경 생산	157
제3절 농업구조	158
1. 영농기업의 규모	158
2. 영농기업의 법률형태	159
3. 농업 노동력과 영농후계자 문제	161
제4절 농업정책	164
제7장 한반도에 주는 시사점	167



## 정책문서를 통해 본 독일통일과 농업

들어가며	178
제1장 동독의 농업과 토지	181
제1절 토지개혁	181
제2절 토지소유권 반환 문제	183
제3절 수치로 본 1990년 동독 농업 현황	187

제2장 장벽 붕괴 후 독일통일까지 과도기, 변혁기의 동독 농업	189
제1절 농업 구조조정	190
제2절 화폐통합조약의 영향과 대응	192
제3절 농림신탁청-농업구조조정법	195
제3장 농업 구조전환을 위한 과제	199
제1절 경제적 문제와 해결책의 모색	199
제2절 유럽공동체/유럽연합 농업시장으로의 통합	203
제3절 집단협동농장/농업협동조합의 구(舊)채무	205
제4절 여전히 존재하는 구조적 차이	209
제4장 통일 이후 신연방주의 농업 현황	211
제1절 새로운 유형의 토지개혁	211
제2절 혜택을 본 사람은?—새로운 소유자와 집단협동농장의 관리자?	212
제3절 구조변화와 결과	213



## 농업 분야 관련 정책문서

문서 목록	218
문서 요약	232
문서 요약(문서번호 1~107)	232

독일어 원문 자료(CD 수록)



# CONTENTS

## 표 목차

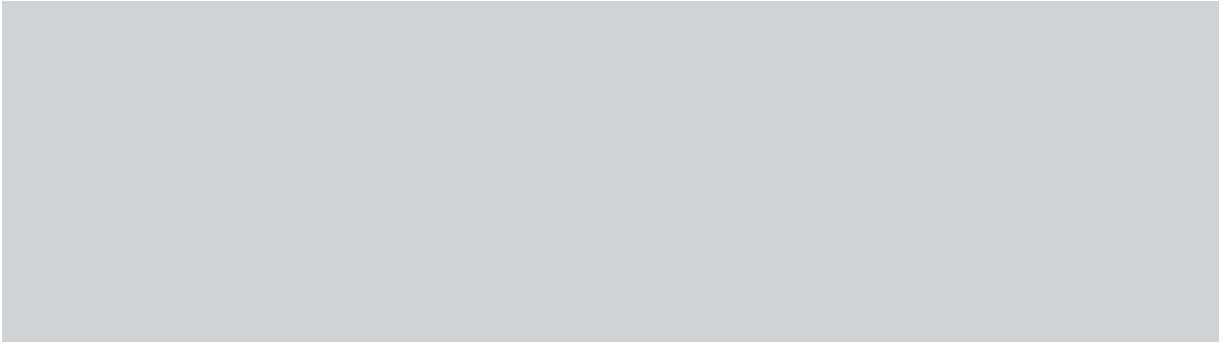
표 1-1) 전체 농경지 중 몰수된 대토지(100헥타르 초과) 비중	22
표 1-2) LPG 유형	27
표 1-3) 집단화 실적	33
표 1-4) 농경지 및 임야의 반환(1990-2001)	58
표 1-5) 통일 전후 주요 농축산물 가격	61
표 1-6) '독일토지관리공사' 사유화 내역(2015년도)	101
표 1-7) '독일토지관리공사'의 사유화(2009년 6월 30일 현재)	102
표 1-8) '독일토지관리공사'에 의한 매각(2006-2008)	102
표 1-9) 법률형태별 임차농지	114
표 1-10) 법률형태별 영농기업의 수(2007)	122
표 1-11) 신연방주 영농기업의 법률형태	123
표 1-12) 농업노동력 수	130
표 1-13) 영농형태별 기업(2007년)	132
표 1-14) 주별 영농기업 주요지표	133
표 1-15) 용도별 농업용지	152
표 1-16) 주별 육우 현황	155
표 1-17) 주별 양돈 현황	156
표 1-18) 친환경 농업 현황	158
표 1-19) 주별 영농기업 수와 농업용지	159
표 1-20) 법률형태별 기업 및 사회경제적 기업유형	160
표 1-21) 영농기업의 노동력 구성	162
표 1-22) 영농후계자 현황	164
표 2-1) 1950년대 말-1960년대 초 탈동독자 현황	183



**그림 목차**

그림 1-1) 농경지 매각	112
그림 1-2) 농업용지 가격추이	114
그림 1-3) 경지 신규 임대료	116
그림 1-4) 규모별 영농기업 비중(2007년 기준)	124
그림 1-5) 규모별 영농기업 비중(1997년 현재)	127
그림 1-6) 개인 영농기업의 유형과 경지규모	128
그림 1-7) 주업 영농기업의 수익(1997-1998년)	129
그림 2-1) 전체 농경지 경영면적 500ha 이상을 가진 농업경영체의 토지 비율	215

농업 분야  
관련 정책문서



# 농업 구조개혁과 정책적 시사점

김호균

(사단법인 통일경제사회연구회)



## 머리말

통일독일에서 진행된 농업의 변천은 아이러니의 역사였다. 동서독이 모두 통일준비가 전혀 되어 있지 않았었다는 사실은 농업에도 그대로 적용되었지만 통일 후 신연방주 농업이 헤쳐 온 우여곡절은 단지 준비와 경험의 부족만으로 설명될 수 있는 것은 아니었다. 동독 시절 패전과 사회주의 이데올로기로 각인되었던 농업 개혁은 농업을 정상화한 것이 아니라 심각한 왜곡을 초래했다. 사회주의 계획경제로서 몰락하던 동독 경제의 한편에 농업도 자리하고 있었던 것이다. 다른 한편으로, 통일 후 독일 정부의 신연방주 농업정책은 토지를 몰수당했던 구소유주의 소유권 회복과 토지의 신속한 사유화에 몰입하는 이데올로기적 편향성으로 인해 토지를 둘러싼 갈등을 초래했고 자산분쟁과 토지 투기라는 마찰비용을 초래했다. 그 결과는 독일 정부가 체결하고자 했던 사회주의의 잔재 농업생산협동조합(LPG)이 법률형태를 달리하면서 화려하게 재탄생했고, 농업 부문의 불안정성이 심화되는 것으로 나타났다. 통일독일 정부가 해체하고자 했던 LPG가 적어도 경제적으로 생산성과 수익성의 측면에서 ‘때늦은 성공’을 이룩하면서, 오히려 통일 정부는 물론 구서독의 농업전문가들도 신연방주에 확산시키고자 했던 구서독의 가족농, 소농이 빛을 바라는 양상마저 나타나고 있다.

이 글에서는 먼저 동독 시절 국가권력에 의해 강행되었던 ‘사회주의 생산

양식'의 실현이라는 무모한 실험의 역사를 연대기 순으로 기록하고자 한다. 여기에서는 이데올로기와 현실, 정치권력과 생산 주체 사이의 커다란 괴리를 동독 농업 정체의 근본적인 원인으로 확인할 수 있을 것이다(제2장). 제3장에서는 통일과 함께 동독(신연방주) 농업이 근본적인 구조개혁을 앞두고 처해 있던 상황과 법제도에 의한 구체적인 구조개혁 과정을 살펴보고자 한다. 인류 역사상 초유의 역사적 실험이었다는 이유 이외에 통일독일 정부의 이데올로기적 편향성이 초래한 갈등과 비용은 물론 독일 정부와 농업전문가들이 해체하고자 했던 LPG의 '성공'이라는 전혀 예상하지 않았던 결과도 역사에 기록될 것이다.

통일독일 정부의 농업정책은 구서독의 농업생산 구조를 신연방주에 사실상 복제하는 것이었지만 '경로의존의 법칙'을 거스르지는 못했다. 구서독에서는 상상할 수조차 없었던 LPG는 규모를 유지한 채 법률형태를 전환했다. 뿐만 아니라 구조개혁 과정에서 LPG의 '규모의 경제'가 구현되면서 소농 중심의 구서독 영농구조에서와는 현저하게 다른 농업생산 구조가 탄생했다. 신연방주의 LPG 후계기업들이 시장에서 경쟁력과 수익성을 입증함으로써 오히려 당초 통일독일 정부가 의도했던 것과는 상반되는 결과가 나타나고 있는 것이다(제4장). 제5장에서는 구서독의 농업이 EU 농업의 일부였다는 사실이 통일 후 신연방주 농업에게 가지는 의미를 짚어보고자 한다. 유럽통합 과정은 공동경제정책의 확대를 수반했으며 이는 농업에 가장 구속력 있게 적용되었다. EU의 농업정책이 신연방주의 농업까지도 포괄하게 된 것은 신연방주 농업에게는 큰 기회가 되었다는 의미였다. EU의 농업정책은, 특히 통일 직후에는 신연방주의 대규모 영농을 지원하는 내용으로 전개되었다. 제6장에서는 동독 시절 농업에서 진행된 농업생산 구조의 변화가 통일 후 독일 정부의 농업정책과 결합되면서 나타난 신연방주의 새로운 농업생산 구조와 구서독의 농업생산 구조의 차이가 얼마나 두드러지게 변천해 왔는지 보여줄 것이다. 영농 규모, 수익성 등에서 나타나는 구서독 농업과 신연방주의 차이가 대비될 것이다.

## 동독 농업의 역사

1960년 봄 당시 동독 사회주의통일당(Sozialistische Einheitspartei Deutschland: 이하 SED)<sup>1</sup> 서기장 발터 울브리히트는 집단화정책 종료에 즈음하여 동독 농민들에게 중요한 행동규칙을 천명했다. “당신들은 노동자계급의 지도하에 협동조합 농민으로서 스스로 농민해방을 달성했다. 노동자계급과의 연대를 당신들 자신의 안구처럼 항상 간직하라. 왜냐하면 노동자계급과 농민의 연대는 평화와 민주주의, 사회주의의 기초이기 때문이다.” 농민이 없으면 사회주의가 없고 농민이 없으면 동독이 없다는 것이 그의 연설의 요지였다. 그렇기 때문에 그와 다른 고위 정치인들은 이미 1945년부터 자신들의 권력기반을 장악하기 위해서 농업생산자를 지지층으로 확보할 필요성을 끈질기게 강조했다. 그렇지만 마르크스-레닌주의 이데올로기에서 농민은 변덕스러운 존재로 간주된다. 생산수단에 대한 소유권 때문에 그들은 노동자계급과 스스로 ‘전위’를 자임하는 SED에 의해 올바른 길로 인도되어야 했다. 이런 의미에서 동독 농업의 역사는 언제나 병합의 역사였다. 유일정당인 SED는 농촌에서 자신의 세계관을 관철시키고자 노력했다. 이 과정에서 SED는 비용이나 노고를 전혀 아끼지 않았다. 그러나 동시에 농업은 그 이상이었다.

.....  
<sup>1</sup> 1946년 소련군 점령지에서 독일 공산당(KPD)과 독일 사회민주당(SPD)이 통합해서 탄생한 정당이다.

농업은 농촌에서 일상생활에 영향을 미쳤고 스스로 일상생활의 영향을 받았다. 농업은 또한 정치적 목표와 경제적 난관 사이의 끊임없는 타협에 노출되었다. 아울러 농업은 농민적 전통과 가치의 존속이기도 했다. 농업은 동독 시절에 여러 차례 구조적인 변화를 겪었지만 이들 변화가 최종적이거나 불가역적인 것은 아니었다.

다른 측면에서도 농업의 의의는 단지 연대정책의 고려 대상만이 아니었다. 농업에게 부여된 과업은 명확했다. 농업은 전쟁으로 인한 피해에도 불구하고 1945년 이후 난민과 추방민의 유입으로 인해 수백만 명 증가한 전체 주민의 생계를 책임져야 했다. 1950년대 초부터는 사회주의 건설을 지원해야 했고, 훗날에는 주요 생필품과 소비재의 1인당 소비에서 서독을 단시일 안에 추월하는 야심찬 시도에도 기여해야 했다. 끝으로 1970-1980년대에는 농업이 ‘경제정책과 사회정책의 통일’을 추구하는 데 폭넓게 재정적으로 기여해야 했다. 그리하여 거의 매 시점에 농업에게는 역량을 훨씬 뛰어넘는 과업이 부여되었다. 그래서 동독 정치지도부의 주목은 확실하게 받았지만 그것이 언제나 농업에게 유리한 것은 아니었다. 일찍이 모스크바에서 교육받은 SED 당원들은 농업생산의 필요성에 대한 이해가 부족했기 때문이다. 그들은 이 결점을 이데올로기적 원칙으로 상쇄하면서 세계관의 요구에 현실을 적응시키고자 부단히 시도했다. 연출된 캠페인으로 정책목표를 실행에 옮기고자 했다. 일단 시범사업으로 실시한 다음에 경쟁을 촉진하면서 ‘대중운동’으로 전환시키곤 했다. 결과는 농업구조의 단계적인 개편이었으며 대략 10년을 주기로 중심이동이 이루어졌다. 그것은 토지개혁, 집단화, 산업화, 특화 그리고 마지막으로 약간의 노선변경이 있었다. 이러한 순서는 매우 의도적인 것이었다. 가령 집단화는 효과적인 산업화를 위한 불가결한 전제였다. 그러므로 어떤 저항을 무릅쓰고서라도 집단화가 먼저 관철되어야 했다.

정치적 선전에서는 SED 농업정책이 언제나 성공적이었고 목표를 달성했다. 그러나 1980년대 들어서는 권력 중심부에서도 그 대가가 너무 크다는 사





실이 인식되기 시작했다. 명백한 오류는 조심스럽게 시정되기 시작했다. 그렇지만 다른 대부분의 정책에서와 마찬가지로 농업정책의 의도와 결과 사이의 괴리는 매우 컸다. 이러한 괴리가 농촌만큼 극명하게 드러난 곳도 없었다. 취해진 정책 조치들이 농민들의 상식에 맞지 않았기 때문에 갈등은 끊이지 않았고 기대했던 성공은 불발되었다.

그렇지만 농민들의 저항은 드물었다. 동독 이전부터 있었던 저항 경험에서 이들은 공개적인 저항의 성공 가능성이 그다지 크지 않다는 것을 배웠다. 그러므로 중앙의 계획목표를 겉으로는 수용하면서 가능한 한 지역 여건에 맞추었다. 가령 농업생산협동조합 가입이 불가피해지자 거의 모든 영농기업 소유주들은 이 조치에 순응하면서도 계속 예전과 마찬가지로 노동했다. 정치적 변화 압력과 농민의 타성 사이의 이러한 긴장관계는 중앙정부가 내린 지시의 이행이 자주 지연되는 결과를 초래했으나 일정하게 체제를 안정시키는 효과도 가져다주었다. SED가 체제를 개조하고자 할지라도 그 전제가 되는 것은 언제나 주민들에게 충분한 생필품을 공급해 주는 것이었고, 이는 다시 산출량의 지속적인 증가를 필요로 했기 때문이다. 그리고 이것은 명령에 의해서가 아니라 농민들의 성공적인 작업에 의해서만 보장되기 때문이었다. 따라서 이하에서는 두 가지를 고려하고자 한다. 하나는 농업정책 조치이고, 다른 하나는 그것의 구체적인 영향이다. 여기에서 주도적인 역할을 한 것은 SED 지도부였다. 이들은 종전 직후 소련 점령군의 지도를 받아 중요한 전환과정에 착수했다. 동독의 건국은 1949년 10월이었지만 ‘사회주의’ 농업정책은 이미 1945년에 시작되었다. ‘독일 땅 위에 세워진 최초의 노동자농민국가’가 수립되었을 때 토지개혁은 이미 공식적으로 완료되었고 집단화가 예고되었다. 가장 중요한 결정은 발터 울브리히트가 직접 내렸다. 그러나 ‘사회주의’ 생산양식이 구조적으로 강제되고 장벽 설치가 동독을 위한 새로운 생존 조건으로 설정된 다음부터는 경제적 고려가 적어도 부분적으로 중요해지기 시작했다. 무자비한 계급투쟁의 시대가 지났다. 그래도 SED 지도부의 결정권

은 여전했다. 1970년대-농촌에서는 거부되었음에도-농업생산의 본보기로 간주되었던 동물생산과 식물생산의 분리와 같은 어이없는 결정이 이들로부터 유래했다. 여하튼 언제나 경제적 필요성보다는 권력정치적 고려가 우선되었다. 그래서 결국 동독이 이로 인해 몰락한다.

## 제1절 1940년대 : 토지개혁과 계급투쟁

### 1. 종전과 농업

2차 세계대전에서 승리한 연합국은 이미 1943년 1월에 카사블랑카에서 독일의 무조건 항복을 정책의 최우선 목표로 격상시켰고, 같은 해 10월에는 독일을 점령지로서 분할하기로 결의했다. 점령국의 일부를 통치하고 어려운 전후 상황을 재편해야 할 것으로 예상하였기 때문에 점령국들은 이에 대비하는 구상을 준비해야 했다. 이러한 맥락에서 모스크바에서는 1944년 2월 6일 독일인 20명이 ‘독일 공산당 중앙위원회 노동위원회’를 구성했다. 그곳으로 이주했던 일부 독일 공산당(Kommunistische Partei Deutschland: KPD) 지도부의 지도하에 당연히 소련 측과 긴밀하게 협의하면서 그러한 계획을 작성했다. 수개월 후 이 위원회는 미래정책의 기본노선이 표명된 ‘투쟁적 민주주의 블록의 행동강령’을 제출했다. 여기에서는 농업에 관한 3가지 목표가 확정되었다. 농촌에서의 나치 유산의 제거, 주민의 식량 확보, 노동자계급과 ‘근로’ 농민의 긴밀한 연대의 정당화가 그것이다. 이들 목표를 달성하기 위한 가장 근본적인 사전 조건으로서는 마르크스, 엥겔스, 레닌이 이미 규정해 놓은 광범한 토지개혁이 요구되었다. 그렇지만 그 구체적인 방식은 당초에는 매우 불분명했다. 몰수될 토지의 규모가 얼마이어야 하는지는 물론 몰수된 토지를 어떻게 처리해야 하는지도 정해지지 않았다. 다양한 토지 규모가 논의되었을 뿐만 아니라 협동농장으로 할지 개별 농민 구조로 할지도 오락가락했다. 여하튼 종전에 이를 때까지도 독일 공산당 지도부의 농업정책 구상은



명확하지 못했다. 하지만 이는 결코 놀라운 일이 아니었다. 당 자체가 도시에서 성장했고, 그로 인해 주로 도시문제에 집중했기 때문이다. 극소수의 당직자만이 농업에 관한 지식을 가지고 있었다. 다수는 부족한 경험을 마르크스-레닌주의 이데올로기로 보충하고자 했다. 이에 따르면 농민은 노동자계급의 필수적인 동맹 상대이다. 그러나 동시에 농민은 생산수단의 사유재산 때문에 잠재적 착취자로도 간주된다. 따라서 이들은 프롤레타리아와 공산당의 목표를 위해서 동반되어야 했지만 모든 농업생산자가 동일한 의미를 가지는 것은 아니었다. ‘근로’ 농업노동자와 소농(10헥타르 미만의 농경지)은 ‘자연적인’ 동맹 상대로 간주된 반면에 중농과 대농은 일단 ‘중립화’되고 대지주(Großgrundbesitzer)와 농장주(Gutsherren)는 무상 몰수된다. 이렇게 획득된 농지는 적어도 일부는 동맹을 보장하기 위해서 빈농과 무산자에게 배분된다. 그러한 재분배가 일단은 생산감소를 초래하겠지만 이는 용인되어야 한다. 수확 증대가 아니라 전래된 소유관계의 타파가 집권 후 농업정책의 가장 중요한 목표로 설정되었다. 이미 프리드리히 엥겔스가 규정한 공산주의 농업정책의 원대한 목표도 모든 개별 농민의 사유재산을 폐지하는 것이었다. “여기에서는 생산수단의 공동점유(Gemeinbesitz)가 유일하게 추구될 핵심 목표로 설정된다.” 그러나 1945년 독일 공산당 지도부의 농업정책의 배경을 이루었던 것은 이데올로기적으로 경직된 목표만이 아니었다. 훨씬 긴급하게 해결해야 할 문제가 있었다. 전시경제하에서 토지는 만성적인 공급부족 상태에 있었고 농산물 재고는 급감했음에도 불구하고 동유럽으로부터 밀려오는 난민은 농산물 수요를 급증시켰다. 파괴된 농가도 많았고 방앗간, 낙농공장, 도축장 등 농산물 가공공장도 무수히 파괴되었다. 종축, 가축, 종자, 비료, 사료, 견인차, 노동력 등이 크게 부족했다. 티푸스나 이질과 같은 전염병도 유행했다. 농경지에는 지뢰가 묻혀 있었다. 주택과 건물은 손상되었고 수많은 약탈이 자행되었다.

## 2. 토지개혁 : ‘용커 땅을 농민 손에’

이러한 조건에서 토지개혁은 적절한 수단인 것처럼 보였다. 난민과 추방민은 이를 통해 생존기반을 마련할 수 있었다. 휴경지가 경작되었고 도시에는 식량이 공급될 수 있었다. 그렇지만 동독 공산당원들은 그들이 교육받았던 모스크바에서 이미 분산된 소규모 경지의 경작은 불가피하게 생산중단 사태를 초래할 것이기 때문에 경제적으로 의미가 없음을 지적했다. 토지개혁을 둘러싼 논란은 계속되었다.

1939년에 실시된 농가인구조사에 따르면 훗날 동독이 된 지역에서는 경지면적이 100헥타르를 초과하는 영농기업이 9,050개 있었다. 경지가 0.5헥타르를 초과하는 기업 전체의 1.5%가 경지의 45.4%, 농업용지의 28.3%를 점하고 있었다. 10년 후에는 양상이 완전히 달라졌다. 경작지가 100헥타르를 초과하는 기존 민간영농기업은 1,979개에 지나지 않았고, 예전에 대부분 사유재산이었던 7,079개는 토지개혁 과정에서 무상 몰수되었다.<sup>2</sup> 이로써 민간영농기업은 전체 기업의 0.2%에 지나지 않았고 이들이 차지하는 농업용지의 비중은 3.6%로 감소했다.

독일 공산당 지도부가 모스크바 망명 동안에 요구했던 농업경제의 구조 전환은 이로써 완수되었다. 예전의 농장주는 몰수되었고, 고향에서 추방되었으며 1950년 말에는 210,276개의 새로운 농민경작지가 새로운 사회집단을 구성함으로써 공산당 지도부의 연대정책적 요구가 실현되는 것처럼 보였다. 평균적으로 경작지의 34%가-이 중 50% 이상이 메클렌부르크(Mecklenburg)에 소재했었는데-몰수된 것이었고, 거의 2/3가 개인에게 분배되었다. 그렇지만 토지개혁은 수치상으로 보이는 것과는 달리 결코 성공적으로 진전되

.....

<sup>2</sup> 잘 알려지지 않은 사실이지만 100헥타르를 초과하는 경작지의 몰수는 서독에 속했던 슐레스비히-홀슈타인주에서도 있었다. 그렇지만 서독 헌법에 의해 1949년부터 무상몰수가 금지되었고 몰수절차는 중단되었다(Jochimsen 2001).



지 않았다. 이 개혁은 심각한 문제들을 수반했다.

1945년 6월 11일 창립선언에서 이미 독일 공산당은 대토지 소유의 청산을 공개적으로 요구했고, 이를 통해 농촌에서의 ‘탈나치화(Entnazifizierung)’를 추진했다. 그러나 해당 토지 소유주와 나치 독재의 개인적인 유착 여부는 실제로는 조사되지 않았고 몰수는 일률적으로 이루어졌다. 이로써 자의적인 판단이 개입할 여지가 처음부터 활짝 열렸다.

농촌에서의 일률적인 몰수로 인해 토지개혁을 자발적으로 시작한다는 희망이 급속히 시들어 버리자 이를 인위적으로 연출할 필요성이 갈수록 커졌다. 스탈린이 방향을 제시했고 신속하면서도 급격한 개혁 실행을 주문했다. 아울러 몰수한계를 100헥타르로 정해 주었다. ‘윙커 땅을 농민 손에’를 구호로 독일 공산당수 빌헬름 피크(Wilhelm Pieck)는 1945년 9월 2일 브란덴부르크 소도시 퀴리츠(Kyritz)에서 그러한 개혁의 시작을 선언했다. 그 직후 1946년 2월까지 9,500개의 지역 토지위원회가 결성되었다. 약 330만 헥타르 토지가 몰수되어 중앙의 토지기금으로 이전되었다. 559,089명의 개인이 혜택을 보았고 이 지역 농촌의 경제사회 구조는 근본적으로 변했다.

그렇지만 토지개혁이 진전되면서 초기에 예상치 못했던 심각한 부작용이 드러났다. 수많은 농촌 마을의 주민들이 여러 가지 이유로 토지 수용을 거부했다. 몰수된 소유주와의 오랜 개인적인 인연이 결정적인 이유였다. 새롭게 마을에 정착할 난민과 추방민에게 추첨을 통해 주어지는 특혜는 차라리 부차적인 이유였다. 지역 토지위원회에서 나이 많은 주민의 역할이 두드러지면서 몰수된 토지 이외에는 소유관계가 변하지 않은 경우가 많았다. 이로 인해 낡은 위계질서는 더욱 공고해졌고 ‘신농민들(Neubauern)’은 고립되는 마을이 많았다.

그러나 가장 큰 문제는 토지개혁을 조직적으로나 논리적으로, 물질적으로 확보하지 못한 점령군과 독일 공산당 지도부의 무능이었다. 대대적인 선전을 통해 20만 명이 넘는 신농민들이 창출되었지만 이들이 갖춘 장비는 너무 허술했다. 주택과 창고는 물론 역축, 농기구, 비료, 종자, 노동력, 자금 모

두 부족했다. 그리하여 1946년 가령 메클렌부르크-포어폼메른주에서는 농지의 약 55%를 신농민들이 경작했지만 이들이 보유한 역축은 15%에 지나지 않았다. 1947년 6월에도 신농민 43.6%는 역축 없이 농사를 지었다. 신설된 ‘기계임대소(Maschinen-Ausleih-Stationen: MAS)’의 장비도 부실하기는 마찬가지였다. 1945년 11월 소련 점령군이 지시한 지역 간 역축 교환도 부족 자체를 해소하지는 못했다. 1950년에도 신농민들은 평균 0.6마리의 말과 2.5마리의 소(이 중 젖소가 1.1마리), 0.7마리의 양, 3.1마리의 돼지를 소유하고 있었다. 이는 자기 생계에는 충분했지만 영농을 경제적으로 안정시키고 이에 필요한 시장생산을 확보하는 것은 생각조차 할 수 없었다. 그러므로 신농민들의 미래 전망은 불투명한 경우가 많았다.

1947년 9월 소련 군사정부는 소위 ‘신농민건설 프로그램’을 통해 신농민들의 전반적인 결핍을 해결하려는 야심찬 시도를 감행했다. 1948년 말까지 37,000채의 농가를 짓고 이 중 토지개혁의 핵심에 해당하는 메클렌부르크-포어폼메른과 브란덴부르크에 각각 12,000채와 10,000채를 짓고자 했다. 그러나 비현실적인 계획, 모순된 지시, 부적절한 후속조치로 인해 목표달성이 처음부터 저해되었다. 지시에도 불구하고 건축자재 부족은 해소되지 않았고 점령군의 지원 약속도 지켜지지 않았다. 결국 야심찬 계획은 전후의 궁핍한 실정으로 인해 실패했다. 1948년 3월까지 2,000채의 농장저택을 허물어 7,100만 개의 벽돌과 약 500만 개의 기와를 조달했지만 수요를 충족시키기에는 턱없이 부족했다. 결국 1952년 SED 지도부가 집단화 개시를 선포했을 때 이는 동시에 신농민들을 위한 건설의 종식을 의미하기도 했다. 더 이상 개별 경작이 아니라 공동 경작에 필요한 시설이 정책의 중심에 놓이게 되었다.

결론적으로 말하자면 신농민 영농이 경제적으로 안정된 적이 없다. 10% 내지 12%의 신농민만이 경제적 안정을 달성했고, 거의 90%에 이르는 신농민은 그러지 못했다. 국가의 지원이 부족했음은 물론이고 예상하지 못했던 상황에 대해 유연하게 대응할 능력도 없었다. 또한 신농민들의 농업 지식 부족,



인력 부족, 농기계 부족이 신농민 안정이 실패한 또 다른 원인으로 작용했다. 이러한 농업정책의 실패는 대대적인 이농을 초래했다. 1948년 6월 1일자로 소련 점령군은 토지개혁의 종료를 선언했는데 1년도 채 되지 않아서 1만 명 이상의 신농민이 영농을 포기했다. 토지개혁과 신농민 지위의 유지가 최우선적인 목표였지만 이농 수치는 계속 증가했다. 1949년에 11,100명이던 이농이 1950년에는 16,000명을, 1951년 말에는 67,000명을 넘었다. 이로써 이주농의 22.9%가 농촌을 떠났다. 이러한 상황에서 토지를 다시 분배하는 것은 갈수록 어려워졌다. 1952년까지 버려진 토지의 9.6%만 다시 분배될 수 있었다.

토지개혁은 소련군은 물론 SED 지도부에게도 세계관의 문제이자 경제적으로 중요한 목표였다. 1952년 4월 현재 23만 5천 헥타르에 이르는 농경지가 제대로 경작되지 못하는 상태였다. 이로 인해 생산량의 지속적인 증대라는 절박한 목표가 달성될 수 없었다. 반면에 이 시점에 대농들은 경제적으로 성공을 거두고 있었다. 그리하여 이들의 영농모델이 위기에서 탈출하기 위한 대안으로 대두되었다. 그리고 소련식 사회주의 이념이 제시하는 유일한 가능성은 집단화였다. 농촌경제의 위기상황, 특히 신농민의 전반적인 궁핍은 정치 지도부의 정당성을 심각하게 위협하기에 이르렀다. SED 지도부는 이 위기를 계급투쟁을 조장함으로써 벗어나고자 했고 이를 마르크스-레닌주의의 교의로 정당화하고자 했다.

표 1-1) 전체 농경지 중 몰수된 대토지(100헥타르 초과) 비중

(단위 : %)

메클렌부르크	브란덴부르크	작센-안할트	작센	튀링겐
46	35	29	20	14

출처: Wassermann(2009).

### 3. 농촌에서의 계급투쟁

1948년에 냉전이 베를린 봉쇄를 계기로 첫 번째 절정에 이르렀다. 소련 점령군은 SED 지도부에 두 나라는 계급투쟁을 통해서만 공동의 정치적 목표

를 달성할 수 있을 것임을 분명히 했다. 국가 재건을 위해서 중요한 의미를 가지는 농업 부문이 예외일 수 없었다. 실제로 정치적 수사가 날카로워졌다. 특히 20헥타르를 초과하는 농지를 가진 소유주와 부르주아적 농업학자 및 행정직원, 전통적인 농업협동조합, 사육사협회, 모든 형태의 독자적인 자율조직이 갈수록 사회주의의 적으로 선언되었고 이들의 SED 접수가 선포되었다.

SED는 경제와 사회의 개조를 적극적으로 추진했다. 농촌에서는 가장 먼저 대농이 겨냥되었다. 사회주의로의 평화적 이행은 불가능하다는 확신에 따라 SED 지도부는 이를 통해 두 가지 목표를 동시에 추구했다. 한편으로는 토지개혁의 부정적인 효과를 완화하기 위해서 경제적 역량이 있는 영농기업을 활용한다는 것이다. 다른 한편으로는 야심찬 계획목표를 달성하는 데 평균을 넘는 이들의 생산성을 이용하는 것이었다.

대농은 처음에는 토지개혁에서 이익을 얻었다. 그들은 대부분 좋은 장비와 풍부한 농업 지식을 이용했기 때문에 효율성이 높았고, 부과된 공출의무를 이행할 수 있었다. 반면에 소농과 신농민은 목표달성에 번번히 실패했다. 그리하여 당초 기대와는 반대로 대농은 대부분 번창하고 노동자계급의 ‘자연스러운 동맹자’는 생존하기도 어려운 결과가 나타났다. 지질과 영농규모에 따라 공출량을 결정하는 농업행정은 이미 1946년부터 시작되었지만 기대했던 효과가 나타나지 않았기 때문에 인위적인 계급투쟁을 조장하기로 결정했던 것이다. SED 지도부의 언사에서 바로 대농은 다른 모든 농민을 경제적 예측상태에 빠뜨리는 ‘계급의 적’, 착취자로 지적되었다. 이러한 일차원적인 사고유형은 현실성은 없었지만 그때까지의 마을 유지들의 영향력을 줄이고 영농을 방해하는 조치들을 취할 수 있는 빌미가 되었다. 특히 1949년에 발효된 동물제품을 위한 헥타르 측정은 대농에게 불리했다. 공출된 제품의 양이 실제로 보유한 가축의 수가 아니라 영농규모에 좌우되었기 때문이다. 이는 한 달 전에 통과된 조세개혁에도 해당되었다. 대농에 대한 세율이 소농보다 30% 가량 높았다. 또한 1950년 초에 발효된 ‘농업 종사자 노





동력보호법'은 대농이 고용하고 있던 농업노동자의 감소와 임금인상으로 이어졌다. 그렇지만 대농에 경제적 부담을 가중시키는 가장 중요한 수단은 모든 농민에게 부과된 농산물 의무공출이었다. 1950년부터 1952년 사이에 매년 인상된 공출량은 모든 농민에게 해당되었지만 그 정도는 매우 달랐다. 50헥타르를 초과하는 농민은 5헥타르 미만인 소농보다 이미 1949년에는 헥타르당 두 배 이상, 1950년에는 3배의 식량을 공출해야 했다. 20헥타르를 초과하는 농민의 동물제품 공출량은 1952년까지 280~290%가 인상되었다. 뿐만 아니라 이들은 운전자금 조달에서도 불이익을 받았다. 공출의무를 다하지 못한 대농은 공개적으로 재판에 회부되었고 사회주의의 적으로 낙인찍혔다.

경제적 제약과 더불어 대농의 정치적, 사회적 영향력의 약화도 병행되었다. 이 과정은 직접적이거나 부단히 이루어진 것은 아니었지만 중장기적으로는 효과가 있었다. 전통적인 협동조합을 파괴하고 농민상호부조조직 지도부에서 대농을 배제하는 것도 그 일환이었다.

1948년부터 계속 강행된 계급투쟁은 여러 가지 후유증을 낳았다. 1950년부터 1952년 사이에만 약 5천 명의 대농이 영농을 포기하고 대부분 서독으로 이주했다. 이들이 포기한 경작지가 다른 농민에 의해 효율적으로 이용된 경우는 드물었기 때문에 대농의 10% 이상이 농업생산에서 사라진 셈이었다. 그렇지만 농산물의 생산뿐만 아니라 가공과 분배도 관련 구조의 해체로 인해 크게 손상되었다. 이에 따른 경제적 손실은 결국 1949-1950년의 2개년 계획의 실패로 이어졌다. 그렇지만 SED 지도부는 이를 감수했다. 이들에게는 경제적 목표보다 사회주의 이념의 실현이 더 중요했기 때문이다. 소련 점령지에 독자적인 국가를 수립할 전망이 서면서 SED 지도부가 모든 농민을 몰수하거나 생산협동조합에 강제 가입시키는 '제2차 토지개혁'을 계획하고 있다는 소문이 끊이지 않았다. 그러한 소문은 강하게 부인되었지만 SED 지도부의 머릿속에는 농업생산의 '협동조합화'가 확고하게 자리 잡고 있었다. 그러나 그러한 근본적인 전환과정은 소련군의 동의가 없는 착수가 불가능했

는데 1948년 말까지도 스탈린은 사회주의로의 이행이 지나치게 빨리 진전되어서는 안 된다고 경고했다. 그러나 수많은 소농의 빈곤 상태, 대농의 이농 증가, 농업생산량의 미미한 증가를 초래한 SED 지도부의 농업정책은 근본적인 해결책을 요구했다. 집단화가 그것이었다. 1차 5개년계획(1951-1955년)의 야심찬 목표들이 그때까지의 농업정책으로는 달성할 수 없음이 분명해질수록 집단화는 시급해졌다. 그리하여 SED 지도부는 1952년 4월 스탈린이 사회주의의 건설을 승인하자 신속하게 반응했다.

## 제2절 1950년대 : 집단화

### 1. 최초의 농업생산협동조합

1952년 4월 24일 SED 지도부는 당 기관지 ‘노이에스 도이칠란트(새로운 독일)’을 통해 집단화에 관한 소문을 강하게 부인했다. 그렇지만 이미 이 시점에는 농업의 ‘사회주의적 개조’, 개별 농민의 사유영농의 집단적 생산협동조합으로의 이행은 이미 의결되어 있었다. 4월 초에 SED 고위사절단이 모스크바에 머물면서 스탈린을 면담했다. 스탈린은 서방 점령지와 동독의 분리를 확인했으며 서독과의 국경을 봉쇄하고 자체 군대를 양성할 것을 지시했다. 이 자리에서 스탈린은 생산협동조합도 ‘사회주의의 작은 조각’이므로 창설할 것을 조언했다. 아울러 그해 가을에 집단화를 시작하되 결코 강제수단은 동원하지 말 것을 지시했다. 그 대신 모범 협동조합을 창설하고 이를 대중운동으로 전환하도록 했다. 그러나 SED 지도부는 서둘렀다. 사절단이 귀국한 다음 주에 전환을 준비하기 시작했고 6월 3일 정치국 회의에서는 관련된 조치들이 집약되었다. 농림부장관의 교체가 의결되었고, 생산협동조합 담당 차관이 임명되었으며, 협동조합 지원 조치들이 확정되었다. 다음날 SED 서기장 발터 울브리히트는 근본적인 노선변경을 지시했고 이를 실천에 옮길 세부지침도 하달했다. 가장 중요한 것은 SED가 처음부터 농업생산협동조합



(Landwirtschaftliche Produktionsgesellschaft: LPG) 창설을 비공식적으로 통제해야 한다는 것이었다. 집단화가 당의 연출이 아니라 농민들의 자발적인 과정으로 보여야 한다는 것이었다. 실제로 그렇게 진행되었다. 전국에서 대표 단들이 베를린에 있는 농림부를 방문하여 생산협동조합의 허가과 지원을 요구했다. 농림부는 이들 요구를 받아들였고 집단화는 시작되었다.

농민들이 집단화과정에서 실제로 주도적인 역할을 했다고 말할 수는 없지만 공동작업에 대한 관심도 없었다고 말할 수도 없다. 거의 예외 없이 신농민들인 조합원들은 과거에 공동노동을 한 경험이 있다. 개별 농민으로서 그들은 매우 어려운 경제적 상황에 놓여 있었기 때문에 생산협동조합의 설립은 SED의 이념적 목표를 달성할 뿐만 아니라 동시에 신농민들이 경제적 빈곤에서 탈출하는 길이기도 했다. 그리하여 1952년 7월 초에 설립된 LPG의 경우 자발적인 설립의지는 부족했지만 공동노동에 대한 자발성이나 의향은 그렇지 않았다.

## 2. 1953년 6월 17일의 인민봉기

1952년 7월 SED 지도부는 제2차 당대회에서 동독에 사회주의 토대를 구축할 의향이 있음을 선언했다. 농업에게 이것이 의미하는 바는 시작된 집단화가 이제는 대대적으로 진전되어야 한다는 것이다. 구체적으로는 농민이 3가지 LPG 유형 중에서 하나를 선택할 수 있었다. 유형 I에서는 조합원의 토지가 공동으로 경작될 뿐인 데 반해, -현실에서는 거의 아무런 역할도 못했던- 유형 II에는 LPG를 통한 농지, 기계, 역축, 농기구의 인수도 포함되었다. 끝으로 유형 III은 LPG가 민간건물, 조합원 소유 가축을 이용하는 것도 포함했다(〈표 1-2〉 참조).

그러나 집단화정책의 근본적인 문제점이 드러나는 데는 오랜 시간이 걸리지 않았다. 다수의 지지를 받지 못했다는 사실이 그것이다. 가입과 함께 막대한 특혜가 부여되었고 많은 소농들은 이 특혜 덕분에 비로소 생계가 안정

될 수 있었지만 압도적 다수의 농민이 그에 반대했던 것이다. 8월 중순까지 7,745개의 LPG가 설립되었지만 성공적인 영농을 하던 농민들은 조합원이 될 별다른 유인을 가지지 않았기 때문이다. 자생능력이 거의 없는 신농민들만으로 구성된 LPG의 생존능력에 대한 신뢰가 클 수 없었던 것은 당연했다. 이에 SED 지도부는 당대회에서 예고한 바와 같이 계급투쟁의 강화로 맞섰다.

#### 표 1-2) LPG 유형

##### LPG 유형

소련식 전형과는 반대로 동독에는 3가지 상이한 LPG 유형이 존재했다. 이들 각각의 특징은 국가가 제정한 모범정관에 의해서 규정되었다. 개별 유형 사이의 차이는 다양했지만 무엇보다도 ‘생산수단의 사회화 정도’에서 차이가 있었다. 3가지 유형 모두에서 토지는 가장 중요한 생산수단으로서 형식법상으로는 농민의 소유였다. 그러나 처분권(Verfügungsgewalt)은 처음부터 농민에게 귀속되어 있지 않았다.

##### LPG 유형 I

이 유형에서는 경작지만 공동으로 경작된다. 가축과 모든 기계, 농기구는 조합원이 점유하고 있었고 자기 책임하에 경작했다. 이는 개인적 가정경제(individuelle hauswirtschaft)의 기반을 이루는 가족당 0.5헥타르의 경작지에도 적용되었다.

##### LPG 유형 II

경작지, 역축, 농기계, 농기구는 생산협동조합이 인수한다. 역축과 가축은 농기구와 함께 ‘개인적 가정경제’를 영위하기 위해서 농민 개인의 소유로 인정되었다. 실제에서 이 유형은 거의 무의미했다.



### LPG 유형 III

여기에서는 생산수단의 ‘사회화 정도’가 가장 높다. 과수원, 산림, 초원 등 거의 모든 농업용지가 생산협동조합으로 편입되어야 했다. 농기계, 농기구, 가축도 마찬가지이다. 식물생산뿐만 아니라 동물사육도 조합으로 조직되었다. 여기에서도 제한된 수의 가축을 포함하는 ‘개인적 가정경제’는 예외였다.

출처: Schöne(2002).

LPG의 생산성이 개인영농보다 훨씬 뒤떨어졌고 대규모 지원을 받은 여러 모범 LPG가 연말에 지불불능 상태였음이 분명함에도 불구하고 SED 지도부는 미래비전의 실행을 더욱 강하게 밀어붙였다. 집단화 반대자는 체포되었고, 수많은 마을에서 공개재판이 진행되었다. 공출의무는 자의적으로 증가했고 갈수록 많은 개인영농이 몰수당했다. 경찰, 사법당국, 동독 비밀경찰(국가안보부)이 SED 지도부의 결정을 실행에 옮기기 위해 출동했다.

그 결과는 다시 한 번 참담했다. 1952년 이후 대농의 추방으로 인해 국가에는 621,000헥타르에 이르는 방대한 토지가 귀속되었지만 그것을 효과적으로 이용할 수 있는 조건은 갖추어져 있지 않았다. 공업노동자나 죄수를 투입해 보충하려는 시도는 참담하게 실패했다. 소위 ‘공화국 도주자’의 지속적인 증가는 인력 부족을 더욱 악화시켰다. 집단화를 시작하기 직전인 1952년 1/4분기에는 455명의 농민이 동독을 탈출했던 데 비해 다음 해 같은 기간에는 5,685명, 2/4분기에는 5,391명에 이르렀다. “사람은 떠나고 땅은 여기에 남는 LPG 유형 IV가 관철될 것이다”는 비아냥이 돌았다. 사회적, 경제적, 정치적 긴장이 갈수록 고조되었다.

SED 지도부의 농업정책이 어떤 파괴적인 영향을 초래할지를 인식한 것은 1953년 3월 스탈린이 사망한 후의 모스크바 지도부였다. 문제가 단지 농촌

지역에 국한되지 않을 것이기 때문이다. 도시에서도 SED는 자신의 사회주의 노선을 관철시키기 위해 총력을 기울였다. 농업생산이 급감하자 생필품의 배급 및 가격인상과 함께 인력 동원의 증가가 불가피해졌다. 3월에 소련 점령군은 집단화 중지를 명령했다. 그러자 지금까지 상상도 못했던 일이 벌어졌다. SED 지도부가 형식적으로는 명령을 수용했을 뿐 실제로는 ‘사회주의적 개조’를 계속했던 것이다.

1953년 6월 초 상황은 소련 공산당 지도부가 분명하게 반응할 정도로 악화되었다. 소련은 SED 지도부를 모스크바로 초치하여 1952년부터 추진되던 정책을 중단할 것을 최후통첩하면서 훗날 동독 역사에서 ‘신노선(Neuer Kurs)’으로 불린 정책을 명령했다. SED 지도부는 자신들의 오류를 인정하고 기존의 사회주의 실험정책들을 대부분 중단했다. 지난 1년 동안 계급투쟁의 결과를 피부로 느꼈던 동독 주민들은 후속조치를 요구했지만 SED 지도부는 거부했다. 그 결과는 1953년 6월 23일의 봉기로 나타났다.

‘신노선’은 먼저 농업에게는 기존 정책의 반전을 의미했다. 몰수당한 농민들은 토지를 돌려받고 감옥에서 석방되어야 했으며 ‘공화국 탈주자’는 동독으로 귀국해도 처벌받지 않는다는 것이었다. LPG 설립은 보류되었고 수익성 없는 LPG는 해체되고 일방적인 지원도 종식되어야 했다. 그 대신 개인농과 대농이 국가의 지원 대상이 되었다. 당과 정부가 집단화 노선이 오류였음을 공개적으로 선언했는데, 이는 무능을 시인하는 것과 같았다.

도시에서보다 분명히 더 일찍이 6월 12일부터 농촌에서 봉기가 일어났다. 6월 21일까지 주민수 2,000명 이하인 지자체 300군데에서 저항 움직임이 있었다. 깃발이 불타고, 시장이 몰매를 맞았으며, 새로운 대표단이 선출되었다. 정부 퇴진, 자유로운 비밀선거, 동서독통일의 3가지 요구사항이 제기되었다. 농촌뿐만 아니라 소도시, 나아가 베를린 시위에도 농민들이 참여했다. 국가 안보부 발표에 따르면 “1953년 6월 17일에 발생한 파쇼적인 쿠데타 시도는 계급의 적이 세력을 농촌에 집중했음을 보여 주었다.”



계엄령이 선포되었고 소련 점령군은 강하게 탄압했다. 결국 5,074개의 LPG 중 10%가 해체되었고, 33,000명이 넘는 조합원이 탈퇴를 선언했다. 농민집회에서는 공출의무 폐지와 시장경제의 도입이 요구되었다. 공출량은 하반기에도 감소했고 집단화는 잠정적으로 중지부를 찍었다.

### 3. 개혁 대안과 그 실패

전국적인 저항에 부딪쳐 SED 지도부는 농민의 부담을 줄여 주는 일련의 조치를 취했다. 과거의 소유주들은 몰수당했던 토지를 다시 돌려받을 수 있었고 영농을 계속할 수 있도록 대출도 받을 수 있었다. 농산물 공출의무는 크게 인하되었다. 예전에 부과되었던 과태료는 모두 취소되었다. SED 지도부 회의에서도 개인영농의 전면적인 지원이 강조되었다. 그러나 실제로 집단화의 중단이 진지하게 고려된 적은 없었다. 이미 1953년 9월에 SED 중앙위원회는 LPG 회원모집 중단 결정을 비난하면서 LPG 설립에 대한 무제한적인 지원을 지시했다. 이를 통해 1956년 전체 경지의 16%까지 증가한 휴경지를 다시 경작하고자 했다. 이는 동시에 농산물 수요의 급증에 대응하려는 시도이기도 했다. 육류, 지방, 달걀과 같은 주요 식량의 소비가 1950년부터 1956년 사이에 2배 증가했다. 그러나 집단화를 통한 생산량 증대는 실패를 거듭했다. 농업정책이 농민의 비판의 표적이 되었고 대안에 대한 요구가 갈수록 커졌다.

이러한 대안 모색은 1956년 2월 소련 공산당 제20차 당대회에서 촉발된 탈스탈린정책과 함께 촉진되었다. 농업정책에서도 나라마다 내용과 범위는 달랐지만 동유럽 전역에서 개혁 논의가 일어났다. 폴란드와 헝가리에서는 ‘협동조합화’가 완전히 중단되거나 속도조절에 들어갔다. 반면에 동독에서는 지식인들 사이에 논쟁이 벌어졌다. 이와 관련하여 가장 크게 주목된 것이 1956년 11월 쿠르트 비벡(Kurt Vieweg)과 그의 조교 마르가 랑엔도르프(Marga Langendorf)가 제안한 ‘동독 사회주의 건설을 위한 새로운 농업발전 프로그램’이었다. 이 제안은 비벡이 SED 지도부 안에서 드물게 농업지식을 갖추었

다는 이유만으로 인기가 있었던 것은 아니다. 내용적으로 이 프로그램은 개인영농과 협동조합의 장기적인 병존을 전제로 했다. 전면적으로 협동조합화된 농업이라는 공산주의 농업의 최종 목표가 부정된 것은 아니었고 다만 그 실현을 가까운 장래로 서두르지 말고 생산협동조합이 경제적으로 안정된 다음으로 하자는 것이었다. 협동조합의 장기적인 우월성에 대해서는 확신하고 있었기 때문에 비백은 모든 직간접적인 강제조치의 즉각적인 중단과 공출의 무의 해제, 단일가격 체제의 도입, 전통적인 특화협동조합의 재도입, 생산협동조합과 개인영농의 동등한 지원 등을 제안했다.

그러나 이 제안은 SED 지도부 내 정통파의 격렬한 반대에 부딪혔다. 게다가 헝가리와 폴란드에서 봉기가 진압된 후에는 결국 ‘반혁명적’인 생각으로 낙인찍혔다. 1957년 초 SED 지도부는 내부적으로 일체의 대안을 배제하고 집단화를 계속하기로 결정했다. 이러한 결정이 내려진 데에는 비백의 대안이 주민들의 지지를 받으면서 다듬어진 상황과 연관이 있다. 1953년 6월 17일의 악몽이 생생했던 SED 지도부는 개혁시도가 얼마나 급속하게 통제 불능 상태로 빠지는지를 폴란드와 헝가리에서 보았기 때문에 비백의 대안과 같은 요구가 확산되는 것을 극도로 경계했다. 결국 농업 부문의 합리성 향상을 목표로 했던 ‘새로운 농업 프로그램’이 오히려 중기적으로는 극단적인 집단화정책을 초래한 셈이 되었다. 비백과 그의 조교는 잠시 서독으로 도피하기도 했지만 오랫동안의 투옥생활을 해야 했다. 그럼에도 불구하고 비백의 대안은 사라지지 않고 오히려 이후 SED의 다급한 집단화에 반대하는 농민들의 요구사항의 일부가 되었다. 1960년 ‘사회주의의 봄’은 준비되고 있었다.

#### 4. 강제 집단화 : ‘사회주의의 봄’

1953년 인민봉기가 발발할 때까지 개인영농의 약 1/4이 LPG로 전환되었다. 1959년 말까지는 1/4이 더 전환되었다. 이로써 9,566개의 LPG가 농업용지의 45.1%를 경작하게 되었고, 367개 마을에서는 모든 농민이 조합원이 되었





다. 그럼에도 여전히 약 40만 개의 개인영농이 존재했고 이들이 경작하는 농경지가 전체의 절반이 넘었다. 주민 2천 명 미만인 마을 883개에는 LPG가 없었다.

1958년 제5차 당대회 이후 SED 지도부는 일단 1965년까지 전면적인 집단화 목표를 달성할 것임을 공개적으로 재차 천명했다. 1959년에도 ‘사회주의적 개조’를 조속히 완료하려는 조짐은 거의 없었다. 그러나 불과 몇 달 사이에 양상은 급변했다. 개인영농은 18,821개로 급감했고 LPG가 경작하는 농경지가 83.7%를 차지하게 되었다. 약 50만 명이 새로 조합에 가입하여 조합원이 배증된 이러한 사태가 어떻게 가능했는가?

동독 농업은 비록 생산성 향상은 달성했지만 서독 농업에 비해서는 아직도 뒤떨어져 있었고 야심찬 계획목표를 달성하기에도 부족했다. 1958년 식량 배급표가 완전히 철폐되자 식량 소비는 급증했다. 게다가 생산증대를 위해서 필수적인 전제조건으로 기대했던 LPG의 증가도 현실로 나타나지 않았다. 개인경작의 생산성이 공동경작보다 훨씬 더 높았기 때문에 SED 지도부의 지상 목표는 당연히 LPG의 생산성을 높이는 것이었다. 그렇지만 LPG에 가입하려는 개인 농민은 갈수록 적어졌다.

집단화는 시작할 때부터 생산성 향상을 도모할 수 있는 유일한 가능성으로 지적되었다. 1959-1960년의 위기상황에서도 ‘사회주의적 개조’가 효율적인 해결책으로 간주되었다. 개인 농민들이 협동조합에 가입할 의향이 없다는 사실은 전혀 고려되지 않았다. 농민 다수가 집단화를 지지하지 않는다는 것은 이미 1953년에 어느 정도 드러나고 있었다. 그러므로 ‘협동조합화’를 단기적으로 완수하는 길은 강제조치를 동원하는 길밖에 없었다. 1960년 강제 집단화가 시작되었다. 경찰, 법원, 국가보위부 직원들은 물론 공장노동자, 학생, 예비군이 농촌에 다니면서 LPG에 ‘자발적으로’ 가입하도록 설득했다. 불과 3개월 만에 ‘사회주의의 봄’이 나라 전체를 휩쓸었다. 집단화에 대한 이의제기는 ‘계급의 적’에 의한 도발로 간주되었다. 공화국 탈주자는 물론 자살과 방

화도 크게 증가했다. 1960년 상반기에만 농업 종사자 5,257명이 동독을 떠났다. 이는 전년 동기 대비 117%가 증가한 수치였다. 이러한 공공연한 부정적 영향에도 불구하고 발터 울브리히트는 1960년 4월 25일 인민의회에서 집단화 종료를 선언하면서 농업 부문의 애로가 종식될 것임을 주장했다.

표 1-3) 집단화 실적

연도	LPG 수	회원 수	농업용지(헥타르)	농업용지 비율(%)
1956	6,281	219,559	1,500,700	23.2
1957	6,691	229,026	1,631,900	25.2
1958	9,637	352,938	2,386,000	37.0
1959	10,132	435,365	2,794,300	43.5
1960	10,345	961,539	5,384,400	84.4*

\* 나머지는 대부분 VEG.

출처: Stockmann(2003), p.41.

## 제3절 1960년대 : 산업화

### 1. 강제 집단화와 장벽 건설

SED 지도부는 다양한 경제문제를 해결하는 유일한 방법은 중앙집중 계획경제라는 확신을 버리지 않았다. '사회주의의 봄'이 종결되면서 농업에서도 계획이 시장보다 우월함을 실제로 입증할 수 있는 모든 전제가 갖추어졌다고 생각했다. 집단화가 결국 강제수단을 동원해서 이루어졌기 때문에 SED 뿐만 아니라 LPG에서도 성공에 대한 압박이 매우 컸을 것이다. 정치적 정당성과 경제성장이 서로 밀접하게 연관되어 있었다. 1952년부터 유일한 미래 농업생산모델로 간주되었던 LPG가 이제는 현실에서 그 우월성을 보여 주어야 했다.

그러나 대대적인 예고와는 반대로 식량공급 사정은 나아지지 않았다. 1960년 5월 초에 이미 육류의 공출미납이 전국적으로 2,900만 kg을 넘었다. 신선채소 공급이 부족했고 신선과일은 더 이상 판매되지 않았다. 협동조합



화가 완료된 지 몇 달이 지나지 않아 생필품 공급 부족이 여론의 핵심 주제가 되었다. 핵심원인은 LPG의 생산성이 낮았기 때문이었고 이는 누구나 인지하고 있던 사실이었다. ‘사회주의의 봄’의 준비 부족, 연료 및 부품의 심각한 공급 애로, 가축 재고 부족, 미흡한 기계 투입 일정 조정, 행정관청의 혼란스러운 의사결정 등 LPG가 책임질 수 없는 많은 오류와 부족이 결국 LPG의 낮은 생산성으로 이어졌다. 그렇지만 가장 중요한 문제는 농민들의 자발성 결핍이었다. 일부 지역에서 ‘3월 희생자(Märzgefallenen)’라 불리는 농민들은 압력에 못 이겨 가입을 선언하기는 했지만 LPG에서 노동하는 것을 거부했다. 친척 관계에 있는 두 농가가 일단 형식적으로 LPG를 신고하고 나서는 여태까지와 똑같이 경작하기도 했다. 전년도 수확보다도 낮은 목표가 포함된 ‘연성계획’이 수립되기도 했다. LPG 조합원들은 갈수록 각자에게 허용된 0.5헥타르의 경지와 일정 수의 가축으로 구성된 개인영농에 주력했다. 협동노동을 위한 행정적 압력이 가해졌지만 ‘공화국 탈주자’를 양산할 뿐이었다. 1960년에만 10,233명의 농업 종사자가 동독을 떠났다. 1960과 1961년 여름에 LPG 탈퇴가 이어져 완전히 집단화된 농업의 존속 자체를 위협했다. 국가는 갈수록 통제력을 상실했다.

농업 부문에 국한되지 않았던 경제 위기에 국가는 보위기구의 확대와 강제수단의 강화로 대응했다. 그러나 서독의 생활수준은 향상되고 있는 상황에서 이러한 대응은 탈주민을 증가시키는 역효과를 낳을 뿐이었다. 서독과의 국경은 이미 1952년에 차단되었기 때문에 베를린만 남았다. 1961년 여름 소련의 동의를 받아 동독은 마침내 베를린 장벽을 쌓았다. 농업정책의 실패와 이데올로기에 집착한 SED 지도부의 무능이 결국 이러한 사태를 초래한 결정적인 원인이었음은 부인할 수 없다.

## 2. 안정화 걸림돌

장벽을 건설한 다음 동독 정부는 ‘공화국 탈주자들’과 ‘계급의 적들에게

경제적 어려움의 책임을 돌렸다. 공동경제를 안정시키기 위해 동독 정부는 비용과 노력을 아끼지 않았지만 LPG에 반대하는 행동에 대해서는 어떤 형태이든 단호하게 대응했다. 장벽이 완공된 8월 13일 이후 체포된 주민의 수가 농촌에서도 두드러지게 증가했다. 그러나 동시에 LPG 노동을 완화하고 영농에 필요한 부분을 해소해 주려는 노력도 강화되었다. 가령 농업장비의 투입을 최적화하고, 가동률을 높이며, 대규모 경작을 확대하는 데 유리한 조건을 만들기 위해서 기계트랙터보관소(Maschinen-Traktoren-Stationen: MTS)의 기술이 LPG에 양도되었다. 여기에서는 LPG 사이의 협업을 강화하여 농업에서도 ‘산업적 생산방법’을 도입하고, 그럼으로써 수확량을 지속적으로 증대시키려는 목표도 작용했다.

아울러 동독 정부는 트랙터 기사처럼 지금까지 LPG에서 배제되어 기계트랙터보관소에 노동자로 고용되었던 직업군에 가입을 권고했다. 기술이 이전되면 기술자의 이전도 불가피했다. 그렇지만 기술자, 트랙터 기사, 관리 사무원 등의 가입은 이들에 대한 보수 체계로 인해 문제를 일으켰다. LPG에서 농민은 무엇보다도 자신이 가입하면서 가져온 토지의 규모에 따라서 분배를 받았는데 이들 노동자들은 가져온 토지가 없었기 때문이다. 그래서 이들이 가입한 후 수많은 LPG 내에서 긴장상태는 지속되었다. 이런 상황에서는 소규모 LPG의 통합도 부진했다. 집단화가 완료된 지 2년이 지났을 때 통합으로 인해 LPG 수는 약 15% 감소했지만, 그럼에도 불구하고 200헥타르 미만의 LPG가 전체 LPG 16,511개 중 거의 절반에 이르렀다. 산업적 생산을 도입하기에는 크게 부족한 면적이었다. 이들 부정적인 현상은 결국 감자, 옥수수 등 주요작물의 단위면적당 수확량의 두드러진 감소를 가져왔다.

반면에 LPG를 조직적으로나 경제적으로 안정시키기 위한 다양한 노력들이 일차적인 성과를 거두기도 했다. 동독 국경의 봉쇄는 노동력의 무절제한 이주를 차단했고 그만큼 계획의 안정성을 높였다. 기술과 숙련인력을 직접 보유함으로써 LPG의 자율적인 행동도 가능해졌다. 또한 집단화가 완료되면



서 오랜 경쟁자였던 개인영농이 사라졌다. 이들 요인은 향후 농업발전에 적지 않은 영향을 미치게 되었다. LPG가 점차 안정되고 1963년부터 ‘신경제시스템’이 도입되면서 LPG의 양상이 사뭇 달라졌다.

### 3. ‘산업적 생산방법’으로의 이행

베를린 장벽 건설을 계기로 내부 통치 기반을 공고히 할 수 있는 여유를 가질 수 있었다. 수년에 걸친 치열한 ‘계급투쟁’이 지나면서 예전보다는 주민들의 요구를 고려할 수 있는 여지가 더 생겼다. 주민들의 경제적 상황을 지속적으로 개선하기 위해서 ‘울브리히트의 개혁’으로 역사에 기록된 중앙계획 경제에 대한 개혁이 시도되었다. 이 시도가 제한적이기는 했지만 성과가 없었던 것은 아니었다. LPG에서 더딘 안정화과정이 시작된 다음 1963년 1월 SED 제6차 당대회에서는 농업에서의 ‘산업적 생산방법’으로의 점진적인 이행을 선포했다. 기계화, 특화, 자동화, 화학화가 그 내용을 이루었다. 그러나 무엇보다도 LPG의 협업과 합병을 통한 생산과정의 추가적인 집중이 추진되었다. 최종적인 목표는 ‘과학기술 진보’의 모든 지식이 활용될 수 있는 특화된 대규모 영농이었다. 이를 통해 생산 증대를 촉진할 뿐만 아니라 도시와 농촌 사이의 생활수준 격차를 완화하고자 했다. 아울러 농업부를 폐지하고 각료평의회 산하에 농업평의회를 설치하고 전국에 지부를 두었다. 여기에는 당료뿐만 아니라 실무 경험이 많은 전문가도 배치하여 이들이 지역 사안에 대해서는 적어도 제한적으로나마 의사결정에 참여할 수 있게 하였다.

행정적인 개혁과 함께 LPG뿐만 아니라 조합원의 생산성 향상도 자극할 수 있는 물질적인 유인을 제공했다. 1963년 10월 각료평의회는 공출의무제를 폐지하고 단일농산물가격제와 다양한 특별보상제를 도입하기 시작했다. 이는 수확량 및 생산성의 증대와 연계되었다. LPG 유형 I의 비중이 높았기 때문에 여전히 개인이 소유했던 동물사육에서는 이러한 개혁이 바로 효과를 거두지는 못했다. 반면에 식물재배에서는 프리미엄이 주어졌기 때문에 생산

성 증가가 바로 두드러지게 나타났다. 그렇지만 산업화가 우선이었기 때문에 일차적으로는 규모도 크고 생산수단의 사회화 정도도 높아 ‘사회주의’ 농업의 모델로 간주되었던 LPG 유형 Ⅲ에 관심이 집중되었다. 그리하여 기존의 LPG 유형 Ⅲ이 보호받았을 뿐만 아니라 전반적으로 LPG의 단위면적이 넓어지면서 수 자체가 줄었다. 1960년부터 1970년 사이에 공동경지 수는 19,313개에서 9,009개로 50% 이상 감소했고 이들의 평균 규모는 거의 600헥타르에 이르렀다.

이러한 변화는 국가의 지원정책 덕분에 가능했다. 국가 지도부는 이 LPG만이 미래가 있음을 기회가 있을 때마다 강조했고 실질적인 지원도 이들에게 집중되었다. 기술 양도는 거의 LPG 유형 Ⅲ에게만 이루어졌고, 1960년대 동안 일방적인 보호가 이루어졌다. 신용도 유리한 조건으로 제공되었고, 보조금과 프리미엄도 차등화되었고, 1968년 축산물에 대한 단일가격이 도입되면서는 LPG 유형 I의 가장 중요한 수입원이 삭감되었다. 결국 유형 I과 유형 Ⅱ 종사자는 1960년 34만 8천 명에서 1975년 7,145명으로 급감했다.

LPG 유형 Ⅲ에 대한 일방적인 지원을 제외하고는 농업정책은 그 어느 때보다 유연했다. 영농의 자율성이 크게 확대되었고 전문인력 비율도 두드러지게 증가했다. 공동경작에서 지도기능은 점차 젊은 세대가 맡았다. 이들은 동독의 전문대학에서 교육을 받고 이념적으로 훈련되었지만 1940-1950년대 세대처럼 계급투쟁에 경도되지 않아서 농업정책의 새로운 지향이 읽혔다. 경제적 성과가 중심에 놓였고 점차 LPG가 농촌생활의 중심이 되기 시작했다.

같은 시기에 LPG의 향후 발전에 영향을 미칠 규범들이 제정되었다. ‘산업적 생산방법’으로의 이행은 경지의 집중만이 아니라 처음부터 개별 공동경지 사이의 협력 강화도 의미했다. 이를 통해 기술과 영농자금의 이용도를 높이고 새로운 지식을 보다 신속하고 광범하게 실용화할 수 있었고, 특히 LPG 유형 I을 ‘사회주의’ 작업방식으로 견인할 수 있었다. 일단 느슨한 형태의 공동 기계 사용, 가축사육, 식물재배가 이루어지다가 1960년대 중반부터는 그



러한 협력 형태가 갈수록 분화되었고 법적으로 뒷받침되었다. 산림 관리, 관개시설, 식물보호, 토지개량과 같은 개별 LPG가 해결하기 어려운 과업을 수행하고 식품기업이나 기타 제조업과의 협력을 강화하기 위해서 협동조합협력기구(Zwischengenossenschaftliche Einrichtungen: ZGE)가 설치되었다. 농화학센터(Agrochemische Zentren: ACZ)는 비료와 살충제를, 국영 사료콤비나트는 달걀과 육류의 ‘산업적’ 생산을 담당했다. 여타 모든 생산 부문에서는 참여 기업들의 법적 독립성은 유지하면서 농업노동 과정의 ‘계획적인’ 산업화를 추진하는 협력협회(Kooperationsverbände: KOV)가 결성되었다.

이로써 1960년대에 동독 농업은 대대적인 변화를 겪었으며 중반부터는 생산량이 꾸준히 증가하는 성과를 기록했다. 강제 집단화의 후유증은 치유되었고 농민들은 스스로를 LPG 구성원으로서 생각하기 시작했다. LPG 유형 Ⅲ은 농촌에서 지배적인 영농형태가 되었고 ‘산업적 생산방법’의 도입이 눈에 띄게 진전되었다.

## 제4절 1970년대 : 특화

### 1. 협동조합 식물생산부

이미 1963년부터 SED 농업정책은 농업생산의 산업화를 지향하고 있었다. 이는 협업, 집중, 특화로 나타났다. 처음에는 LPG의 안정화가 필요했기 때문에 이 과정은 자제되었으나 1960년대 후반에는 SED 지도부가 농업구조정책을 전력 추진하면서 상황이 달라졌다. 에리히 호네커(Erich Honecker)가 새로운 당서기로 취임한 1971년 6월 제8차 당대회에서는 특화된 대규모생산으로의 전진이 핵심목표로 선언되었다. 농업의 산업화로부터 특화로의 원활한 이행을 추진하기 위해 협동조합 식물생산부(Kooperativen Abteilungen Pflanzenproduktion: KAP)가 설치되었다. 대규모 경지, 맞춤형 농기계, 효과적인 기술 투입, 신속한 지식 활용이 비용 절감과 수확량 증대에 기여할 것이

라는 사고는 동독뿐만 아니라 당시 전 세계의 근대화 구상의 일부를 이루고 있었다. 그렇지만 KAP 사례는 계획에 대한 무한 도취와 농업구조의 거대화, 진보 및 기술에 대한 무한한 신뢰가 어떤 예상치 못했던 결과를 초래하는지를 보여 주었다.

KAP의 설립은 처음에는 지지부진하게 진행되었지만 명확한 대규모생산 정책은 곧 돌파구를 마련했다. LPG, 인민소유농장(Volkseigenen Güter: VEG), 원예생산협동조합(Gärtnerischen Produktionsgenossenschaften: GPG), 여타 ‘사회주의’ 영농기업들이 경작지를 전국적으로 공동 조직했다. 이는 잔존하는 LPG 유형 I에 대한 압박을 강화하여 그 수를 더욱 줄이려는 의도에서였다. 참여 LPG 사이에는 협력협정이 체결되어 경지와 녹지는 LPG에서 분리되어 즉각 KAP로 이전되었다. 이로써 자동화 수준이 높은 농기계를 갖춘 ‘대공간영농(Grossraumwirtschaft)’에 필요한 전제가 마련되었다. 이미 1975년에 모두 1,210개의 KAP가 전체 농경지의 거의 80%를 경작하기에 이르렀다. KAP 평균 규모는 4,100헥타르를 넘었다. 농촌에서의 생산관계가 다시 한번 근본적으로 변했다. 아울러 다가오는 특화를 앞당겨 실현하는 효과도 나타났다. 그렇지만 이러한 변화가 원활하게 진행된 것만은 아니었다. 대다수의 LPG는 1960년대 하반기부터 안정화과정을 마무리했고 개별 농민의 소득은 상승하기 시작했다. 그런데 특화에 따른 식물재배의 분리는 이러한 긍정적인 추세를 중단시키거나 반전시킬 우려가 있었다. 더욱이 토지에 대한 처분권이 형식법적인 소유주인 개별 농민으로부터 LPG에서보다 더욱 강력하게 분리하여 경지의 기획과 경작이 이제는 KAP에 맡겨졌고 LPG 개별 조합원은 이에 영향을 미칠 수 없었다. 전통적인 마을 경계를 뛰어넘는 거대한 경지가 등장하면서 개별 농민의 소속감이나 정체성이 흔들렸다. 생활공간과 작업공간의 분리는 수백 년 된 전통에 어긋나는 이러한 현상을 더욱 부추겼다.

그러므로 고도로 특화된 ‘산업적’ 대규모 생산에 대한 이익은 LPG 경영





진에서도 제기되었다. LPG가 이미 긍정적인 경영성과를 실현하고 있었기 때문에 일부는 구조변경에 관한 중앙의 지시에 적극 저항했다. 예전에는 국가의 정책을 기꺼이 실행에 옮겼던 LPG 회장조차 거부하는 사례마저 나타났다. 1960년대에 강화되었던 자율성이 다시 제약받기 시작했다. 농촌마을들은 동물사육과 식물재배가 서로 어우러진 LPG를 목표로 했던 데 반해 KAP 설립은 이러한 자율성의 심각한 제약을 의미했다. 따라서 당사자들은 처음부터 부작용을 지적했다. 영농 규모가 효율적인 운영이 거의 불가능할 정도로 커지고, 운송거리와 출퇴근거리가 길어지면서 생산성 향상에 역행하는 결과를 낳을 것으로 우려되었다. 특화와 함께 농민의 농업지식이 상실될 가능성도 있었다. 교육과 직업훈련이 새로운 구조에 맞추어 이루어져야 했기 때문이다. 특히 LPG 사이의 실적 격차가 클 경우에는 이들 사이의 협업을 조직하기가 어려워졌다. 인민소유 협동조합 및 식품기업과의 밀접한 협업으로 인해 미결의 소유관계가 위협받았고 농민들 사이에 심각한 불안을 야기했다. 그렇지만 기술진보에 대한 거의 무한한 신뢰로 인해 그러한 문제는 무시되었고 이의제기는 반항을 불러일으키지 못했다. 저항하는 LPG 회장은 제재를 받았고 공식노선에 승복해야 했다. 향후 거대한 콤바인 작업단과 탈곡기로 무장한 KAP가 동독 농업의 미래상으로 그려졌다.

식물재배에서 뿐만 아니라 동물사육에서도 1960년대에 시작된 산업화가 계속되었고 갈수록 특화로 이어졌다. 그러나 이 과정이 처음에는 지지부진했고 시간적으로 분명하게 식물재배를 뒤따라가는 형국이었다. 축사 부족 문제만으로도 정책목표와 농촌 현실 사이의 괴리는 커졌다. 가축사육이 대부분 오랫동안 개인에게 맡겨져 있었기 때문에 '산업적' 시설이 부족했다. 그럼에도 불구하고 여기에서도 점차 협업관계가 관찰되었다. 네트워크화가 두드러지게 강화되었다. 여러 LPG들이 생산 부문을 공동으로 운영하면서 양계와 같은 새로운 생산 부문을 개척하기도 했다. 동시에 생산의 계획성을 최적화하고자 식품산업 등 다양한 연관 산업과의 협력도 강화했다.

동독 정부는 집단화와 산업화로 생필품 공급 문제는 해결되었다고 스스로 판단했다. 특화도 공급 증대에 기여했고 SED 지배 체제를 안정화하는 데 기여한 것으로 평가했다. 여기에서 한걸음 더 나아간 조치가 식물재배와 동물사육의 제도적 분리였다.

## 2. 동물사육과 식물재배의 분리

1976년 5월 SED 제9차 당대회가 열렸을 때는 이미 농업생산의 특화가 상당히 진전되고 있었다. 이러한 발전을 더욱 촉진하기 위해서 이 자리에서는 특화된 LPG, VEG, 협력 시설을 설치하여 동물사육과 식물재배가 엄격하게 분리되도록 공식적으로 촉구되었다. 이러한 결정의 배경에는 생산의 집약화와 경제적 효율성의 제고에 대한 기대가 작용했다. 호네커 시대에 선포된 '경제정책과 사회정책의 통일'에 소요되는 재정을 조달하기 위해서도 농업의 역할이 요구되었다.

토지개혁, 집단화, 산업화 이후 이제는 단계적이고 '계획적으로' 발전된 농업의 다음 장이 열려야 했다. 그것은 급진적인 특화를 의미했다. 그렇지만 경제와 이데올로기가 다시 한번 모순에 빠졌다. 자연적인 생산과정의 파괴가 부작용을 초래할 것임은 분명했기 때문이다.

1974년에 전국에 걸쳐 5,764개의 LPG가 있었는데 그중 5,066개가 유형 III이었다. KAP가 중간에 개입했기 때문에 농경지에 대한 직접적인 이용권은 없었지만 자연법칙에 따르는 생산 연관, 특히 토양-식물-동물-토양의 순환은 대체로 유지되고 있었다. 급진적인 특화는 여기에 변화를 가져다주었다. 1977년 여름에 여러 행사를 통해 동물사육 및 식물재배 LPG 정관이 통과되고 각료평의회가 동물사육과 식물재배의 분리에 동의한 다음에는 가속화되었다. 그 구조적 영향은 매우 컸다. 1980년까지 LPG 수는 3,946개로 감소했고, 이 중 2,899개가 동물사육에, 나머지 1,047개는 식물재배에 특화되었다.

기술적 실행가능성, 가능한 한 대형화, 표준화된 생산과정을 일방적으로



지향하면서 다른 모든 고려사항은 물론 농촌 현장에서 제기된 다양한 이의도 철저히 무시되었다. 전통적인 생산연관의 해체는 희소한 노동력, 생산수단, 부품 등을 둘러싼 분배갈등뿐만 아니라 종종 개별 LPG 간 분쟁도 초래했다. 가령 수천 마리의 가축을 사육하는 대형 시설은 발생하는 분뇨를 자연비료 형태로 저렴하게 처리하기를 원했다. 반면에 식물을 재배하는 LPG는 초대형 농기계 사용으로 이미 과부하되고 있는 토지에 비료를 과도하게 주지 않으려 했다. 다른 한편에서 동물사육 LPG는 사료의 양과 질이 떨어지고 제때 공급이 이루어지지 않는 것에 불만을 제기했다. 동물사육과 식물재배의 자연스러운 상호작용의 해체는 불가피하게 부작용을 낳았다.

기대했던 비용절감도 나타나지 않았고 대단위 경작과 그에 따른 원거리 이동은 운송, 통신, 기계 정비에 필요한 비용을 증대시켰다. 이 비용은 국가가 농산물 매입가격을 높게 책정한 덕분에 보전될 수는 있었지만 생산성 향상에는 역행했다. 동물사육에서도 마찬가지였다. ‘산업적인’ 특별설비에서는 특히 전염병 예방, 수의학적 진료, 행정업무, 인프라 관리를 위한 비용의 증가가 두드러졌다. 여기에서도 영농의 수익성은 점차 개선되었지만 정책적으로 정해진 규칙이 생산성 향상에는 극복할 수 없는 한계를 드러냈다.

SED 농업정책의 이러한 약점이 드러나는 데에는 오랜 시간이 걸리지 않았다. SED 지도부도 이를 인지하기는 했지만 언제나 자신들의 무오류성을 주장했기 때문에 농업정책의 전환은 일어나지 않았지만 목표가 수정되고 있음은 부인할 수 없었다. 이미 1978년 SED 지도부는 농업 부문에서의 집중 및 특화과정을 포기할 것을 선언했다. 하지만 동물사육과 식물재배의 분리는 동독이 멸망할 때까지 유지된 반면에 ‘산업적’ 생산의 일방적인 지향은 포기되었다.

### 3. 농촌생활의 사회적 측면

농촌생활은 종전 이후 여러 차례 급변했다. 토지개혁을 통해서도 대농이

무상 몰수되었고 그 소유주들은 마을에서 추방되었다. 동시에 수백만 명의 난민과 추방민이 새로운 정착지를 구하면서 신농민 20만 명이 탄생했다. 반면에 집단화는 처음부터 모든 형태의 개인소유를 겨냥했다. 85만 개가 넘는 개인농가가 사라지고 2만 개의 LPG가 등장했다. 이 과정은 LPG가 안정되고 경제적 성과를 기록하게 되는 1960년대까지도 계속되었다.

이러한 극단적인 구조변화와 엄청난 후유증은 1960년대 말과 1970년대가 오하려 상대적인 평온기처럼 느껴지게 한다. 산업화와 특화도 인간에 심각한 영향을 미쳤지만 새로운 사회적, 경제적 틀이 마을에 정착되기 시작했다. 엄격한 계급투쟁의 시기가 지나면서 생활공간으로서의 동독 농촌에서는 특이한 양상들이 자리를 잡아갔다.

LPG가 정착된 다음 합리화가 이루어졌다. LPG는 고등교육을 받은 젊은 회장이 이끄는 경우가 많아졌고, LPG 내에서 경영학적 효율성을 달성하는 것이 갈수록 중요해졌다. 경제적 성공이 이루어지자 지자체 내에서 LPG의 위상도 강화되면서 점차적으로 국가가 수행할 수 없는 업무를 맡았다. 대규모 생산의 우위를 증명하기 위해서 국가가 보장해 주는 높은 가격은 LPG 운영을 가능케 해 주었다. 수익지향적인 합리적인 노동은 상당한 규모의 잉여생산물을 가져다주었다. 이때 LPG 운영진의 조치가 중앙정부의 지시에 어긋나는 경우도 종종 있었지만 목표달성이 위협받지 않는 경우에는 용인되었다. 계획경제에서 어느 정도의 유연성은 절실히 필요했기 때문이다. 가령 일상적인 부품 부족 상황은 계획경제로는 해결할 수 없었다. 시장경제는 공식적으로 극복된 것으로 선언되었지만 적어도 일부에서는 이처럼 살아 있었다. 보유 가축의 수, 재배되는 과일의 양과 질, 수행된 노동 시간, 농기계 투입 등 모든 것이 서류상으로는 상급기관의 지시에 부응했지만 이는 현실의 일부에 지나지 않았다. 실제로는 모든 LPG가 생산물을 초과생산해 기회를 봐서 이를 다른 생필품과 교환하려 했기 때문이다. 그렇게 해야만 결핍경제는 유지될 수 있었다. 정치 지도부도 이를 알고 있었기 때문에 시장경제의 이 ‘잔재’



를 묵인했다.

LPG의 경제적 역량이 강화됨에 따라 또 다른 문제가 발생했다. 현장에서 LPG들은 부품뿐만 아니라 부족한 인력을 둘러싸고도 서로 경쟁했다. 그러나 농민들은 도시에 사는 노동자보다 정치적인 이유 때문에 소득이 더 높아서는 안 되었기 때문에 임금 이외에 별도의 유인이 제공되어야 했다. 대부분의 LPG가 필요한 재원은 마련할 수 있었기 때문에 보너스기금이나 문화기금, 사회기금을 설치했다. 이를 기반으로 집을 짓고, 길을 닦고, 문화시설을 확충하고, 유치원과 학교를 지원했으며, 마을축제나 마을 예술가에게 보조금을 지급했다. 국가로서는 자신의 역할을 대신해 주는 것이었기 때문에 굳이 방해할 필요가 없었다. 다양한 보너스, 현물 급여, 여타 혜택은 LPG 종사자들의 생활수준을 지속적으로 높여 주었고 그만큼 LPG에서 일할 유인을 제공했다. 그럼에도 불구하고 농촌 인구 비중은 다른 유럽 나라에서와 마찬가지로 지속적으로 하락하여 1975년에는 전체 인구의 1/4에도 미치지 못했다. 노동력 부족은 해소되지 않았고, 특히 청년층에서 육체적으로 힘든 농업 노동에 종사하려는 의향은 적었다.

LPG 가입을 유도하는 추가적인 보너스로는 개별 가계에 제공되는 0.5헥타르의 사유지를 들 수 있다. 엄격한 소련 모델과는 차이가 나는 이러한 양보는 집단화의 혼란 속에서 가계의 생계에 직접 도움이 되었는데 사육 가축 수 제한이 해제된 1977년 이후로는 가계에 금전적으로도 도움이 되었다. 80만 명이 훨씬 넘는 LPG 조합원 중 2/3가 이 추가 소득원을 이용하고 있었다. 1970년대 말에는 4가구 중 1가구는 농촌에는 살면서도 직접 농업에는 종사하지 않았지만 소규모 축사를 보유하게 되었다. 국가의 높은 매입가격과 낮은 상점가격 사이의 격차 덕분에 농가는 큰 혜택을 볼 수 있었다. 1980년대 초에는 가계가 사육하는 돼지가 거의 백만 마리에 이르렀다. 이 시기에 과일은 절반 이상이, 채소는 거의 1/3이, 토끼고기와 꿀은 거의 전부가, 달걀은 44% 이상이 가계에 의해 생산되었다.

공장노동자의 평균 소득보다 높은 이러한 소득은 한 측면에 지나지 않았다. 성공적으로 구축된 가계는 농업기업가로 성장할 수 있었다. 가계경제가 부업이었고 그 운영자는 협동조합 농민이었지만 전래된 지식을 적극적으로 활용하고 개인농의 의식을 일부 보존할 수 있었다. 그렇지만 이는 결국 국가가 추구하는 농촌 주민의 사회적 동질화에 역행하는 결과를 초래했다. SED 지도부가 추구했던 ‘사회주의적 인간공동체’를 달성할 수 없는 것은 당연했다.

사유지에 더 많은 공을 들이고 공동경제에서 사료와 도구를 가져가는 LPG 조합원들이 많다는 불만이 생기기까지는 오래 걸리지 않았다. 그렇지만 가계는 그 소유주를 결국 LPG에 묶어 두는 효과를 가져다 주었고, 농업 총생산에 적지 않은 기여를 했으며, 자기소비를 통해 농촌 주민의 욕구 충족에 직접 기여하기도 했기 때문에 그러한 행태는 대부분 묵인되었다. SED 지도부의 권력욕은 전체주의적이었지만 농촌의 현실은 훨씬 복잡했고 다양했다. 이러한 양상은 1980년대에도 크게 변하지 않았다.

## 제5절 1980년대 : 노선 수정

### 1. 완만한 변화 : 비용, 수확, 환경

이미 1970년대 말에 SED 지도부는 농업정책의 부정적인 영향을 인식했고 무조건적인 특화노선을 중단했다. 투하된 비용과 달성된 성과 사이의 괴리가 갈수록 커졌기 때문이다. 위기 징후가 나타나면서 노선변경이 불가피해졌다. 그렇지만 SED 중앙위원회 농업 담당 비서였던 게르하르트 그뤼네베르크(Gerhard Grüneberg)가 1981년 사망한 후 비로소 상당한 변화가 시작되었다. 특화 대신 협업이 다시 농업정책의 중심에 놓이게 되었다. 1986년 SED 서기장 호네커는 ‘그동안 식물재배와 동물사육을 분리했던 것을 이제 농민에게 유익하도록 극복할 것’을 촉구했다. 이 분리의 기본원칙이 1990년까지 변화하지는 않았지만 동독의 경제적 몰락은 보다 현실에 부합되는 정책을 강



제했다.

동독의 대외채무는 호네커가 집권한 1971년 이후 거의 10배 증가했다. 서독과의 경제적 체제경쟁은 혁신 부족으로 인해 거의 지속할 수 없는 상태에 이르렀다. 소련도 동독을 경제적으로 지원할 능력도, 의사도 갈수록 줄어들었다. 국민경제 전체가 위기상황을 보였다. 1982년 동독은 지급불능 직전의 상태에 놓였다.

이러한 배경 속에서 농업정책이 또다시 전략적 수정을 거쳤다. 이데올로기에 경도된 현장실험을 감당할 여력이 더 이상 없었다. 실용주의와 효율성이 즉각 정책의 중심에 놓여야 했다. 특화의 긍정적 효과가 농업 부문의 거대화(Gigantomanie)에 따른 방대한 재정투입에 의해 상쇄되고도 남았기 때문에 이러한 전환은 절실했다. 거대기업 구조를 위한 비용 상승, 극단적으로 경직된 계획경제에 의한 LPG 운영의 타율 결정, 생태논리의 경제논리에의 무제한적 종속 등은 동독이 더 이상 감당할 수 없는 대가를 요구했다. 따라서 이미 1981년 5월 SED 지도부는 예전에 분리되었던 농업생산 부문들을 신속하게 다시 결합할 것을 촉구했다. 특화는 실패한 노선으로 입증되었고 그 후 유증은 지대했다. 1970년대 초 농업생산량은 비례 이상으로 증가했지만 이미 1970년대 중반에 정체하기 시작했고 후반에는 감소하는 경향을 보였다. 감자와 사탕무가 특히 그러했고 옥수수도 그러했다. 그리하여 가축사육에 필요한 중요한 기반이 부족했고 이것이 특히 젖소 감소로 나타났다. 집단화 이후 정책담당자들은 동독 경제를 자립화하여 부족한 외환을 절약하고자 했다. 그러나 전반적인 공산품 부족으로 인해 이 목표를 달성하는 것이 불가능하다는 사실이 드러났다. 오히려 수입 증가로 대외채무도 증가했고 생필품에 대한 국가보조도 증가하면서 재정이 엄청난 압박을 받았다. 그 직접적인 결과는 투자 감소였다. 1974년부터 1988년까지 투자는 거의 20% 감소했고, 현대화는 지연될 수밖에 없었다. 트랙터와 콤바인과 같은 농기계 잔고도 1980년대를 지나면서 감소했다. 이러한 감소는 지속적인 부품 부족과 겹치면

서 농기계 사용기간의 연장 내지 퇴역 연기로 이어졌다. 이는 다시 연료소비의 증가, 수확 감소, 생산비 증가로 귀결되었다.

이제는 새로운 규정을 도입함으로써 다양한 부작용이 가능한 한 단기적으로 해소되어야 했다. 전문가뿐만 아니라 국가 지도부도 이 곤궁에서 벗어나기 위해서 집중적으로 노력했다. 지금까지의 정책을 수정하기 위해서 1982년 SED 중앙위원회 농림식품경제부장관 하인츠 쿠리히(Heinz Kuhrig)와 중앙위원회의 담당 과장 브루노 키슬러(Bruno Kiesler)가 해임되었다. 그러나 농업정책 노선 수정의 가장 분명한 표현은 1984년 1월 1일 발효된 포괄적인 농산물가격 개혁이었다. 이 개혁은 폭넓은 사전 작업이 이루어졌고 현실에 근접한 계산에 기초했다는 점에서 과거의 '개혁'과는 달랐다. 그것의 핵심은 매입가격의 인상과 동시에 직접적인 보조금을 폐지하는 것이었다. 농업생산자들은 생산물에 대해 더 높은 보상을 받는 대신 생산수단에 대해서도 더 높은 가격을 지불해야 했다. 이를 통해 실적유인을 강화하고, 절약을 유도하고, 재정을 절감하고자 했다. 식물재배 분야에서 수리와 부품에 대한 보조금이 50% 삭감되었고, 디젤연료 가격은 150% 인상되었다. 반면에 밀, 사탕무, 감자의 매입가격이 각각 83%, 79%, 74% 인상되었다. 그렇지만 사료가격 인상이 가장 두드러졌다. 어분 가격이 거의 3배, 콩깻묵 가격이 2배 이상 인상되었다. 이를 통해 수입에 의존하던 사료소비를 절감하고자 했다.

이러한 가격개혁은 경제적으로 상당한 성과를 거두었다. 수많은 영농기업이 보조금 삭감에도 불구하고 수입 증가를 기록할 수 있었다. 개인 가계에도 이득이 되었고, 농산물 총생산에서 자신의 몫을 키울 수 있었다. 이러한 긍정적인 변화는 농업생산의 신중한 분권화 덕분이기도 했다. 1960-1970년대에 추진했던 거대화가 이제는 더 이상 농업정책의 이상으로 간주되지 않았다. 1986년까지도 1,145개의 원예 LPG가 평균 4,500헥타르를 경작하고 450명을 상근 고용하고 있었지만 농촌경제 내에서 보다 소규모 경지를 가지는 소규모 생산단위가 추구되기도 했다. 이를 통해 운송비와 출퇴근 비용이 절감





되어야 했고, 조합원이 LPG에 대해 보다 강한 소속감을 가질 수 있어야 했다. 1983년 10월부터 식물재배와 동물사육이 조정될 수 있도록 협동조합평의회가 구성되어 생산이 다시 공동으로 계획되고 실행되도록 했다. 그동안 부분적으로 실천에 옮겨졌던 ‘중앙마을’이나 ‘농업도시’의 건설도 중단되었다. 다른 마을들은 경시하고 일부 마을만 일방적으로 지원하는 것이 아니라 농촌 생활 공간의 전반적인 현대화가 정책의 ‘산업적 생산방법’의 중심이 되었다.

그렇지만 누적된 문제를 일거에 해결하는 것은 불가능했다. 특히 ‘산업적 생산방법’은 갈수록 큰 부작용을 초래했다. 육중한 초대형 농기계의 투입은 농지를 30-40cm 깊이로 경화시켜 토양에서 통풍이 이루어지고 식물이 물과 양분을 흡수하는 것을 방해했다. 게다가 비옥한 토지층의 유실과 침식피해가 심각했다. 이러한 이유로 인한 수확량 감소가 심각했다.

대규모 축사에서는 가축의 발병률은 물론 치사율도 높았고 폐수와 분뇨문제 또한 거의 해결할 수 없는 문제가 되었다. 젓소 2,000마리가 사육되는 축사에서 발생하는 폐수가 약 25,000명의 주민이 거주하는 도시에서 발생하는 양과 맞먹었다. 저장시설 부족으로 인해 이 축사 폐수는 정화되지 않은 채 절반은 하천으로 흘러들어 갔다. 다른 절반은 단지 10%의 경지에 뿌려졌다. 이로 인한 환경부담은 인근 숲에서 가장 두드러지게 나타났다. 이러한 환경오염은 농업의 무절제한 화학화로 더욱 촉진되었다. 그리하여 1980년대 초에 이미 농경지 헥타르당 제초제가 서독보다 40-50% 더 많이 살포되었고, 농화학센터의 1/3이 식수원보호구역에 위치하여 100만 톤이 넘는 비료가 언제나 노천에 방치되어 있었다.

## 2. 종말 분위기

1980년대를 거치면서 동독 농업은 다시 한번 괄목할 만한 변천을 경험했다. 그러나 이 변화의 정도는 농촌에서 뿐만 아니라 일부 고위층도 제기했던 요구에는 전혀 미치지 못했다. 동물사육과 식물재배의 분리도 해제되지 않았

고, '산업적 생산'도 전혀 재고되지 않았다. 그럼에도 불구하고 동독의 마지막 10년에 처음으로 노선전환이 기록되었다. 예전에는 SED 지도부가 설정한 목표가 다소 연출된 캠페인을 동원하여 관철되었던 데 반해 이제는 농업의 합리성 기준이 중심에 놓였다. 그렇지만 이는 학습과정의 결과라기보다는 30년이 넘는 SED 농업정책이 초래한 부작용으로 인한 불가피한 결정이었다.

농촌 생활이 다시 한번 이 전환과정의 영향을 받았다. 노동조직도 그 사이에 대대적인 변화를 겪었다. LPG 유형 Ⅲ에 일방적으로 맞추어지면서 가축 사육이 대형 축사에서는 2교대 노동으로 운영되기도 했다. 자기 책임을 지는 농민이 마침내 임금노동자로 대체되었다. 그러나 SED가 자주 언급했던 '협동 조합농민계급'은 허구였다. 그러한 '계급'을 언급하기에는 지역적 특수성이 너무 다양했고 수백 년 내려온 전통이 끈질겼다. 일부에 지나지 않았지만 개인 영농으로 인해 농장 전통의 단절에도 불구하고 농민의 자립성이 잔존하고 있었다.

LPG, '인민소유 농장(VEG)', 여타 '사회주의적' 영농에서는 노동이 주로 작업반으로 조직되었는데, 이 작업반도 갈수록 특화되었다. 이와 함께 직업교육도 갈수록 특화되었다. 그 결과 분야별 특수지식은 심화되었지만 농업생산의 전반적인 연관에 대한 지식은 사라지기도 했다.

서방 선진국과는 반대로 농업 부문 종사자 수는 이미 1970년대 중반부터 다시 증가했지만 농촌 주민에게도 농업노동 이외의 대안이 제공되었다. 한편으로는 LPG의 재정여력이 강화되는 사이에 다른 한편에서는 공산품 공급이 항상 부족했기 때문에 많은 마을과 소도시에서는 농업기업이 운영하면서 다양한 생산물을 생산하는 제조업체가 생겨났다. 수많은 LPG 조합원과 마찬가지로 이들 업체의 상근자들도 LPG가 제공한 숙소에 거주했다. 1971년부터 1983년 사이에 숙소 수는 약 17만 개로 증가했다.

농업노동에 제공된 전체 복지급여는 일반적인 관행에 부응했다. 동시에 이들 급여에는 정책적으로 의도된 농민상의 변화가 반영되었다. 주당 노동시



간도 제한되었고, 주당 5일 노동이 원칙이었으며, 휴가와 병가에 대한 권리도 인정되었으며, 저렴한 구내식사도 제공되었고, 탁아소도 운영되었다. 나아가 다양한 수당과 현물급여가 제공되었다. 그러나 제도적으로 보장되었던 이들 복지급여를 국가가 감당하기가 갈수록 어려워졌다. 동독의 국제적 지불능력이 서독의 원조를 통해서만 유지될 수 있었다는 것은 이미 1983-1984년에 분명해졌다. 그래서 SED 지도부는 베를린 장벽 건설 이후 사회보장을 통해서만 내부 불안을 다스릴 수 있었음에도 불구하고 이에 필요한 재원을 조달할 수 없었다. SED 지도부가 정치개혁을 거부하고 소련이 지원을 철회하자 동독의 계획경제는 더 이상 유지될 수 없었고 이는 농업도 마찬가지였다.

통일과정에서는 농업 부문도 다른 부문들과 마찬가지로 시장경제로 이행하기에 유리한 조건을 마련하기 위해 노력했다. 마침내 1990년 6월 29일 발효된 ‘농업구조조정법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz)’으로 체제전환을 위한 법적 기틀이 마련되었다.

## 제3장

## 통일과 농업 구조개혁

‘인민소유’ 경지의 존속에 관해서는 이미 1989-1990년 겨울에 동독에서 논의가 이루어졌다. 인민의회는 1990년 6월 신탁청을 설치하고 이에 관한 첫 번째 결의를 채택했다. 이때 논의의 중심에 놓였던 문제의식은 다음과 같다. 첫째, 새로운 소유주를 보호하기 위해서 1945-1949년의 토지개혁은 무효화하지 않는다. 둘째, LPG는 유지되며 지금까지 경작하던 ‘인민소유’ 경지를 상실하지 않도록 보호해야 한다. 셋째, ‘인민소유’ 경지는 일단 국가소유로 유지되며 서방에서 온 자나 비거주자에게 판매되지 않는다. 넷째, 구소유주에 대한 임차나 판매는 배제되지 않는다. VEG 경영진은 VEG를 존속시키고자 했지만 손실이 워낙 컸기 때문에 지지를 받지 못했다.

## 제1절 구조개혁의 출발조건

## 1. 법적 조건

1989년 베를린 장벽 붕괴와 더불어 시작되는 동독 농업 개혁을 위한 출발점은 당연히 동독 시절의 집단화 국면에서부터 통용되었던 법적 규율이다. 놀랍게도 동독 농업에서는 토지뿐만 아니라 재고자산도-비록 강력한 법적 제약을 받기는 했지만-대부분 사유재산이었다. 농업용지의 경우 86%가 인민



재산이 아니었다. 따라서 동독 농업구조는 동독이 서독연방에 가입하면서도 대부분 신탁청 관리대상에서 제외되었다.

동독 시절 집단화 국면에서 형성된 농업생산협동조합(LPG)의 재산권은 조합원 개개인에게 귀속되어 있으면서 생산은 집단적으로 이루어지는 구조를 가지고 있었다. 이처럼 농업 부문에서 사유재산이 광범하게 유지될 수 있었던 배경에는 농업생산의 집단화가 이루어지기 전에 단행되었던 토지개혁이 전국 토지의 일부만을 대상으로 했었기 때문이다. 토지개혁을 통해 몰수된 농업용지는 약 30%에 지나지 않았던 반면에 집단화는 농업용지의 약 85%에 적용되었던 것이다. 신탁청은 사유재산이 아니면서 LPG가 경작하던 약 130만 헥타르의 농업용지를 1990년에 돌려받았다.

LPG에 가입한 농민의 토지는 집단화에도 불구하고 농민이 LPG 회원으로 남아 있는 한 사유재산으로 유지되었다. 그 이유는 공업과는 반대로 농지 소유권은 개인에게 속해 있었고 이 사유재산을 몰수하기에는 정당성이 없었기 때문이다. 그렇지만 무엇보다도 농업 부문에서 1989년까지 사유재산이 광범위하게 존속한 데에는 정치적, 법적 이유가 더 중요했다. 동독에서 상속권을 포함하는 재산권은 국가에 의한 규율에 의해 매우 강하게 중첩되어 보호되고 있었기 때문이다. 농업 발전에 심각한 영향을 미치지 않으면서 사유재산권은 유지될 수 있을 정도였다. 다만 LPG가 설립되면서 사유재산권자의 사적인 이용권을 박탈했기 때문에 LPG는 1989년에 존재했던 바와 같은 집중된 경작단위로 발전할 수 있었다. 1958년의 LPG법 제8조나 1982년의 LPG법 제18조에 의거하여 LPG 내 모든 토지에 대한 사적 이용은 배제되었고, 이용권이 LPG에게 이양되었던 것이다. 소유권자는 자신이 농업 부문에서 노동하는 한에서는 소유권을 유지할 수 있었다. 나아가 소유변경법(Besitzwechselerordnung)에 의거하여 토지에 결부된 '권리와 의무'를 준수할 수 있는 자만이 상속도 할 수 있었다(Grün 1998, 546). 이 '권리와 의무'가 농지의 경작이었고 토지소유주는 LPG에서 노동하는 한에서만 이 의무

를 이행할 수 있었기 때문에 토지소유권의 유지와 상속은 LPG 회원 자격을 유지하는 조건과 결부되어 있었다.

토지소유주가 LPG에서 탈퇴하거나 상속인이 LPG 회원으로서 동일한 직업을 갖지 않으면 토지소유권은 국가(토지개혁기금)나 LPG에 귀속된다. 이 사실이 토지대장에 적절하게 기재되어 있으면 1989년 이후에도 법적 효력을 가졌다. 이는 토지개혁 토지에서 사유화되었다가 나중에 LPG에 편입된 농지에도 적용되었다.

이러한 법적 규율은 동독에서 시간이 지나면서 토지소유주가 퇴직하거나 자녀들이 농업 관련 직업을 선택하지 않는 경우가 많아지면서 토지소유주의 토지가 국가(토지개혁 토지)나 LPG(주로 추가 사유지)로 이전되는 결과를 낳았다. 이러한 과정은 1989년에 종료되었다. 4,054개 LPG<sup>3</sup>가 사용하던 동독 농업용지의 75%에 해당하는 토지와 재고자산에 대한 소유권의 미래에 관한 결정은 이제 LPG 회원들에게 맡겨졌다. LPG는 ‘특유한 사회주의 집단 기업(Küster)’이었음에도 불구하고 신탁청이 사유화할 수 없었다.

## 2. 경제적 조건

통일 당시 신연방주의 농업은 ‘인민소유농장(VEG)’ 465개와 LPG 3,844개로 구성되어 있었다. 전체 농지의 7%에 해당하는 446,400헥타르를 경작하던 465개 VEG 중 78개는 식물재배에, 나머지 312개는 동물사육에 특화하고 있었다. 3,844개의 LPG 중에서 1,162개는 식물재배에, 2,682개는 가축사육에 특화되어 있었다. 전자의 평균 규모는 4,500헥타르였고 후자가 필요한 사료도 대부분 LPG(P), 복수의 LPG(T) 및 VEG(T)로 구성된 협업 내에서 공급했다. 이러한 집중으로 인해 LPG는 갈수록 본래의 ‘소유주들’로부터 멀어져 갔다. LPG는 일부 ‘인민소유’ 경지도 경작하고 있었다. 이러한 구조는 40

.....

<sup>3</sup> 4,054개 LPG 이외에 1989년에는 390개 VEG가 있었다.



년 동안 정치적 지시에 의해 갑자기 변하기도 했다. 시장경제로 이행함에 따라 경제적, 법적 강제로 이루어진 이러한 구조가 다시 한 번 변경되어야 했다. 그렇지만 동독 경제의 다른 부문들과는 반대로 농업은 협동조합 구조 덕분에 신속한 전환은 물론 대부분의 생산자산과 지도부가 동독인의 수중에 남는 데 긍정적인 영향을 미쳤다. LPG는 ‘은폐된(Jochimsen 2010)’ 민간기업이었다. LPG에는 명확하게 드러나지는 않았지만 소유주가 있었던 것이다. 그리고 통일 후 구조개혁 과정에서는 신탁청이 아니라 이들이 LPG의 미래를 결정했다. LPG 구조와 사회주의에서 낭비되지 않았던 토지자산이 긍정적인 발전을 위한 전제를 마련해 주었다.

동독 농업은 대규모 영농에도 불구하고 통일 국면의 새로운 가격/비용 비율의 조건하에서는 경쟁력이 없었다. 과잉 인력(협동조합농민), 낡은 농기계, 쇠락한 축사, 부족한 능률, 경직된 지도 체계 때문이었다. 그러나 농업에서는 ‘규모의 경제’와 높은 교육훈련 수준 덕분에 잠재력이 컸다. 2:1이라는 유리한 환율도 유동성이 있는 LPG에게는 상당한 투자능력을 보장해 주었다.

그러나 경제적 효율성의 관점에서 본다면 자칭 노동자농민 국가에 농민이 너무 많았다. 총 3,844개의 LPG와 876,000명의 종사자가 있었다. 이 중 612,000명이 상근 협동조합원이었다. 서방과 비교할 때 엄청난 규모에도 불구하고 LPG의 노동력 투입률은 서방에서보다 훨씬 높았다. 이 투입률이 서방에서는 100헥타르당 평균 6.5명이었던 데 비해 동독에서는 약 10명이었다. 여기에 인접한 사회문화 시설에서 근무하던 사람들이 추가되어야 한다. 1980년대 말 서독에서는 경제활동 인구의 4%만이 농업에 종사했던 데 비해 동독에서는 그 비중이 11%였다(Jochimsen 2010). 동독 영농기업에게는 최선의 분업이 아니라 지역별 자급자족이 중요했기 때문이다. 이러한 여건이 훗날 구조개혁 과정(Anpassungsprozess)에서 무엇보다도 우유와 사탕무의 지역별 생산비율을 할당하는 데 영향을 미쳤다.

1990년 동독 신연방주의 영농기업들이 시장경제로 이행하면서 대대적인

구조개혁이 시작되었다. 원예 LPG와 사육 LPG의 통합, 종업원 감축, ‘재설립자(Wiedereinrichter)’<sup>4</sup>를 위한 농경지 제공 등이 그것이다. 통일 전까지 LPG가 경작했던 ‘인민소유’ 경지는 신탁청 관리로 넘어갔다. 결국 LPG는 자신의 법적 형태(Rechtsform)를 변경해야 했다. 탈퇴하는 협동조합 농민에 대해서는 보상이 이루어지고 재고자산은 환급되어야 했다. 서방에서는 그 정도 대규모 기업의 모범이 거의 없었기 때문에 이 모든 지출이 종종 경영진에게 맡겨졌다. 이를 통해 점차 동독 특유의 요구사항이 파악되었다.

## 제2절 구조개혁을 위한 법제도

### 1. 토지개혁 토지의 문제

통일독일의 농업에서 가장 민감한 문제는 토지소유권의 변경이었으며, 특히 종전 후 소련 점령군에 의해 몰수된 ‘토지개혁 토지(Bodenreformland)’의 소유권을 재확립하는 문제가 신연방주 농업정책의 핵심을 이루었다. 통일 정부가 심혈을 기울여 추진한 사유화의 대상이 되는 농지의 상당 부분은 주거하지 않는 토지개혁 토지로 이루어져 있었다. 그러므로 통일독일에서는 1945-1949년 토지개혁에 대한 법적인 평가가 중심을 이루었다. 처음에 동독에게 중요한 것은 무엇보다도 토지개혁 이후의 새로운 합법적 소유주인 신규농민 경지의 반환을 저지하는 것이었다. 소련이 전후 소련 군사정부에 의한 몰수를 원상회복시키지 않는 것을 독일통일의 조건으로 제시한 것으로 보도되었기 때문이다. 그러나 관련 자료를 종합적으로 분석한 결과에 따르면 결의의 불가역성이 통일의 조건이 되지 않았었다는 의견도 있었다. 반환한다

.....

<sup>4</sup> 재설립자(Wiedereinrichter)는 농민으로서 새 출발하기 위해서 LPG에 수용된 자신의 토지의 반환을 통일 후 1989-1990년에 요구해서 받은 농민을 가리킨다. 이들은 한때 자신의 소유였던 농지를 주업으로 다시 경작하는 과거 LPG 농민이거나 일부는 연금생활자로서 가족농지에서 부업으로 경작하는 LPG 농민일 수 있다. 귀농민에는 동독 시절 집단화과정에서 자신의 토지가 LPG에 편입된 과거 LPG 지도자도 일부 있었다(Küster 2002, 240).





고 할지라도 소련에게는 마찬가지로였을 것이기 때문이다(Jochimsen 2002). 그룹에도 불구하고 통일조약에는 점령군에 의한 몰수는 취소하지 않는 것으로 최종적으로 규정되었다.

사유화와 관련하여 결정적인 측면은 구소유주들의 수많은 신청에도 불구하고, 또는 구소유주 단체인 ‘농업문제연구회(Arbeitsgemeinschaft für Agrarfragen: AfA)’의 로비에도 불구하고 통일조약에 확정된 토지개혁의 불가침성이 관철되었고, 1991년 4월 23일 헌법재판소의 판결에 의해 확인되었다는 사실이다. 토지개혁의 불가역성을 지지하는 층은 많았다. 동독 정치인들은 예전의 신농민(Neubauer)과 그 후손을 경지반환으로부터 보호하고자 했다. 그들은 또한 LPG가 존립을 위협받지 않도록 상당한 토지를 환수당하지 않도록 보호해야 했다. 적지 않은 동독인들이 자신들의 역사의 핵심 부분을 포기하지 않으려 했다. 동독인 중에는 나치하에서 유지되었고 2차 세계대전 후 몰수되었던 대규모 영농도 18-19세기에 농민경지의 ‘수용’을 통해서 등장했기 때문에 몰수는 정당하다고 믿는 이들도 있었다. 그리고 서독 정치인들은 토지개혁 토지의 가치평가를 통해서 신탁청 운영수입을 확보하려 했다.

다른 한편에서 나치의 범죄행각에 연루되지 않았던 구소유주들은 자기 자본으로 영농을 계속하고자 했기 때문에 무상몰수가 고착되는 것을 불의로 생각했다. 이들은 자신들의 과거 가족기업을 재구매하거나 임차해야 한다는 사실을 이해하지 못했다. 다만 이들의 반환 요구는 대부분 아직 국가가 소유하고 있던 경지에 국한되었다.

1990년대 초 토지개혁에 대한 논란에서는 매우 일찍부터 구소유주를 위한 재정적 조정급여와 유리한 재구매 가능성이 고려되었다. 이는 신탁청과 ‘독일토지관리공사의 활동에 큰 영향을 미쳤다. 법률관계가 명확하게 규명되지 않는 한 이러한 고려가 마치 처분권봉쇄(Verfügungssperre)처럼 작용했기 때문이다.

## 2. '인민소유' 경지의 규모

1990년 10월 3일자로 동독에는 전체 경작지의 1/3에 해당하는 약 210만 헥타르 규모의 '인민소유' 농경지가 있었다. 여기에 약 200만 헥타르 규모의 '인민소유' 임야가 있었다. 농경지는 한편으로는 515개의 VEG에 424,000헥타르가 배분되어 있었다. 515개 VEG 중에는 41개가 독일종자배양, 32개는 동물사육 기업에 귀속되어 있었다. 나머지는 소위 '노동소유'로서 LPG나 KAP가 위탁경작을 맡았다. 이들 '인민소유' 경작지가 통일과 함께 신탁관리청 소유로 이전되었다. 그렇지만 충분히 기록되지 않은 상태에서 집단화과정에서 대부분 경계석이 제거된 채 LPG에 편입된 사유지와 혼재해 있었기 때문에 사유화하기 매우 어려웠다. 또한 LPG에 의한 이용은 갈등의 소지가 되었다. 경지의 분리는 LPG 승계기업에게 부담이 되었기 때문이다.

경지 210만 헥타르에 달하는 인민소유 토지기금의 원천은 다음과 같았다. LPG 형성에 관한 장에서 언급한 바와 같이 1945년부터 1949년까지 토지개혁으로 100헥타르 이상 대토지가 몰수되었다. 농지 및 임야 3,225,364헥타르 중에서 2,167,602헥타르는 신규 이주민에게 배분되었고, 나머지 약 1,058,000헥타르는 토지기금에 남았다. 여기에 1945년 이전부터 존재했던 국유지와 나치 시절에 몰수되었거나 1949년 이후에 동독 정권이 몰수했거나 달리 편입했던 토지가 추가되었다. 여기에는 집단화를 피해 서독으로 피난한 소유주들의 경지나 계획목표를 달성하지 못해 LPG에 편입되었던 경지도 포함되었다. 아울러 신규 농민의 상속인이 LPG에서 탈퇴한 경지도 토지기금에 편입되었다.

두 번째 부류 중에서 정당한 권리를 가진 주민과 연방정부·지방정부에 토지를 반환한 다음에도(〈표 1-4〉 참조) 100만 헥타르 이상의 경지와 575,000헥타르의 임야가 아직 사유화될 수 있었다. 농경지 중 37%가 메클렌부르크-포어폼메른주에 속했고, 29%가 브란덴부르크주에 속했다.

표 1-4) 농경지 및 임야의 반환(1990-2001)

(단위 : 헥타르)

	브란덴부르크	메클렌부르크 -포어폼메른	작센	작센-안할트	튀링겐	합계
농경지	258,700	393,900	142,200	258,300	131,200	1,184,300
임야	321,800	231,100	202,500	166,800	286,800	1,209,000

출처: Münch/Bauerschmidt(2002), p.207.

### 3. 통일조약의 영향

통일조약이 신연방주 농업의 구조개혁에서 중요한 의미를 가지는 이유는 무엇보다도 영농기업의 장부자산가치가 큰 영향을 받았고, 그 연장선상에서 LPG에서 탈퇴하는 농민에 대한 보상금을 둘러싸고 논란이 일었기 때문이다. 1990년부터 언론에서는 LPG 후계기업에 의한 ‘대차대조표 조작’에 관한 보도가 격렬한 논란을 불러일으켰다.<sup>5</sup> 결국 이 문제는 영농기업의 전환에 실제로 법규정을 적용하는 과정에서 ‘자산분쟁(Vermögensauseinandersetzung)’이라는 새로운 용어를 낳았다.

이에 대해서는 훗날 ‘농업구조조정법’을 적용하는 과정에서 두 가지 극단적인 해석을 낳았다. 한편으로 자영농민의 이익단체인 토지연합(Landbund)의 견해에 따르면 LPG 후계기업들은 탈퇴한 회원들에게 약 200억 마르크를 내주지 않았으며 스스로 ‘강탈’했다는 것이다.<sup>6</sup> 다른 한편에는 “동독이 머지않아 완전히 지불불능 상태에 빠질 조짐이 나타나고 있다”는 판단이 있었다. 당시 콜 총리의 정책보좌관이던 헬무트 텔치(Helmut Teltschik)의 이러한 견해는 신탁청이 동독 ‘인민재산’ 평가활동을 1994년 2,750억 마르크의 적자와 함께 마무리한 결과에 의해 뒷받침되는 것처럼 보였다.<sup>7</sup> 이러한 극단적인 괴리에 대

.....

<sup>5</sup> 독일 시사주간지 Spiegel지 1995년 6월 12일자에 실린 ‘Bauernland in Bonzenhand’가 대표적이다.

<sup>6</sup> 앞의 글, p.134.

<sup>7</sup> 그렇지만 이러한 뒷받침은 물론 신탁청이 동독 인민재산을 시장가격에 따라 사유화했다는 전제 하에서만 성립할 수 있을 것이다.

한 해답을 찾기 위해서는 1990년 7월 1일 통일조약을 구성하고 있는 통화동맹이 미친 영향을 분석할 필요가 있다.

화폐이론적으로 볼 때 통화동맹은 특수한 형태의 화폐개혁으로 간주될 수 있다. 화폐개혁은 인플레이션으로 인해 가치가 급격히 하락한 통화를 유통에서 완전히 배제하는 정부 조치이다. 신뢰할 수 있는 중앙은행을 보유한 국가와의 통화동맹도 마찬가지로 이에 준하는 조치이다. 이러한 전략에서 근본적인 문제는 안정적인 통화를 보유한 나라들은 국내경제의 발전을 통제할 능력이 없는 나라와 통화동맹을 구성할 의향이 없을 것이라는 점이다. 그럼에도 불구하고 서독이 통화동맹을 맺고자 했던 사실은 이미 일찌감치 정치적 측면뿐만 아니라 경제적 측면에서도 논의되고 논증되었다.

화폐개혁은 화폐자산의 가치하락을 초래하는 것이 관행이다. 새로운 통화의 구매력을 보장하기 위해서는 교환비율이 결정적으로 중요하다. 화폐통합의 비판자들은 교환비율 2:1이 너무 낮다고 주장한다. 생산성 격차를 고려한다면 적어도 3:1은 되었어야 했다는 것이다. 뿐만 아니라 화폐통합이 초래한 경제적 결과는 통상적인 화폐개혁의 그것과 너무 판이했다. 화폐개혁 이론에 따르면 '쇠락한' 동독 경제와 통합한 서독의 마르크화는 평가절하되어야 했겠지만 실제 나타난 결과는 서독 경제의 호황이었다. 화폐통합으로 동독 경제에는 급격한 평가절상이 이루어진 것과 동일한 효과가 발생하여 서독 상품이 동독 시장에 1990년에만 480억 마르크, 1991년에는 1,140억 마르크 '수출'되었고 서독 기업의 이윤은 첫 해에만 10.5% 증가했다(Priewe, Hickel 1991, 236).

기업의 미래 성장을 위해서 결정적인 요인은 매출 변동뿐만 아니라 실물 자산가치의 평가도 포함된다. 모든 저축과 채무를 2:1의 비율로 전환한 것은 구매력과 기업을 1990년 화폐통합에서 대등하게 취급했음을 시사하고 있다. 1948년 화폐개혁에서도 구매력과 채무는 10:1의 동일한 비율로 절하되었다. 그러나 하나의 폐쇄된 경제권에서 기업은 채무가 1/10로 감소하고 구매력



이 1/10로 하락하면서 임금제한이 적용될 경우 실물자산을 포기하지 않으면서도 경제적으로 회복될 수 있었던 반면에 1990년 신연방주에서 기업은 그럴 수 없었다. 구매력의 반감과 채무의 반감은 겉보기에만 대등했을 뿐이다. 개방된 경제권에서 구매력을 갖춘 신연방주 주민들이 서독 상품에 대한 선호를 숨기지 않았듯이 신연방주 기업의 실물자산도 서독의 구매력을 끌어들이고 마침내 신연방주에 대한 보조금 이전을 다시 서독으로 되돌리는 결과를 가져왔다. 신연방주 기업 사유화에서 동독인의 참여가 적었을 뿐만 아니라 외국인 구매자도 5%밖에 차지하지 못했던 이유는 신탁청의 사유화 관행에서 찾을 수 있다. Brücker(1995)에 따르면 신탁청은 “동시에 복수의 응찰자와 협상하지 않았고 다른 사유화 방안은 처음부터 배제했다. 이러한 현상은 과점시장에서 활동하는 서독 기업들과의 협상에서 특히 자주 관찰될 수 있었다. ... 가령 칼 차이스 예나를 칼 차이스 오버코헨에 매각할 때, 츠비카우어 배터리유한회사를 바르타배터리주식회사에 매각할 때 그러했다(p.318).” 이러한 관행의 종합적인 결과는 신탁청 스스로 당초 약 6,000억 마르크<sup>8</sup>로 추정되었던 동독 기업의 자산을 매각해서 약 2,750억 마르크의 적자를 기록한 것으로 나타났다.

통일 전 동독 농업이 이미 낙후되어 있었다는 사실에 대해서는 이론의 여지가 없다. Weber(1999)에 따르면 동독 농업의 설비가 낙후되었던 이유는 잘못된 농산물가격정책과 투자정책으로 인해 1980년부터 농업투자가 감소했다가 1986년에 비로소 다시 증가했기 때문이다. 그리하여 1989년에 전체 트랙터의 약 1/4이 15년 이상 된 낡은 것이었고, 보유 가축의 약 1/4만이 신축된 축사에 수용되었다. 그 밖에 기술, 부품, 비료, 종자 등의 공급부족은 물론

.....

<sup>8</sup> 동독 실물자산의 가치에 대해서는 다양한 추정치가 있다. 동독의 마지막 총리였던 로타 드 메지예르(Lothar de Maizier)는 1990년 3월 동독의 ‘인민자산’을 1조 6,000억 마르크로, 동독 경제장관을 지낸 크리스타 루프트(Christa Luft)는 1990년 6월 1조 마르크로 추정한 바 있다. 초대 신탁청장 로베더(Rowedder)가 추정한 가치는 6,000억 마르크였다.

높은 노동집약도도 동독 농업의 취약한 채산성을 설명하는 요인들이었다.

화폐통합과 관련해서 보자면 아무런 경과규정도 없이 화폐통합이 발효되면서 동독 농업이 갑자기 처한 상황도 공업에서와 똑같았다.

첫째, 코메콘 회원국들과 수십 년에 걸쳐 쌓은 거래관계에서 영농기업들이 달성했던 소득이 1990년에 급속하게 거의 완전히 사라졌다. 이는 마찬가지로 중앙국가의 계획에 의해 조직되었던 국내 거래관계에서도 유사하게 나타났다.

둘째, 코메콘 국가들과 거래하기 위한 생산물을 생산했던 설비는 하룻밤 사이에 가치가 급감했다. 농업 부문의 실물자산을 평가하는 기준으로는 연방식량농림부가 발행하고, 1990년부터 농업청을 통해 배포된 소위 표준가치표가 사용되었다. 이 표에서 제시된 가치는 ‘장부가치’<sup>9)</sup>였다. 통일조약에 규정된 ‘마르크 대차대조표법(D-Markbilanzgesetz)’에 따르면 모든 LPG는 서독 마르크 개시 대차대조표를 작성할 의무가 있었다.

셋째, 신연방주 농업생산물도 마찬가지로 하룻밤 사이에 새로운 기준에 따라 평가되었고 서독의 유사한 생산물에 뒤지게 되었다. 여기에 서독산 식량이 홍수처럼 밀려 들어오면서 1990년 엄청난 가격폭락이 발생했다(표 1-5) 참조). 그 결과 1990년에 이미 신연방주산 생산물에는 구매자가 사라졌고 영농기업의 유동성 상황이 심각해졌다.

표 1-5) 통일 전후 주요 농축산물 가격

농축산물(100kg)	동독(1998년)	신연방주(1990/1991)
우유	169 동독 마르크	58 서독 마르크
밀	67 동독 마르크	31 서독 마르크
돼지고기	629 동독 마르크	307 서독 마르크

자료: Wassermann(2009).

.....

<sup>9)</sup> 이 ‘장부가치’의 적용을 둘러싸고 훗날 LPG 자산에 관한 논란이 벌어졌다. 이에 대해서는 ‘농업구조조정법’에 관한 절에서 상술할 것이다.



넷째, 서독의 40% 수준이던 임금에는 1:1 교환비율이 적용되었다. 이 임금이 1990년 7월 1일부터는 서독 마르크로 지급되어야 했다.

다섯째, 동독 중앙정부가 분배하면서 계획지표로 활용했고 2-3%의 금리가 적용되었던 LPG 대출이 하룻밤 사이에 LPG 채무가 되었다. 이에 대해 LPG가 스스로 책임져야 하는 부분은 적었음에도 불구하고 이로 인해 LPG 사이에는 커다란 채무 격차가 발생했다.

여섯째, 1990년부터 영농기업들은 이 채무에 대해 연 2-3%의 이자가 아니라 3개월 FIBOR 금리를 지불해야 했다. 이 금리가 1990년 6월 30일에는 8.3%, 1990년 12월 31일에는 8.6%였다. 이로 인해 기업의 구채무액은 증가했고 기업의 대차대조표 자산은 감소했다.

일곱째, -지역적으로 매우 상이했지만-환경문제를 안고 있었기 때문에 LPG들은 '누적부담(Altlasten)'을 안게 되었고 이로 인해 자산가치는 더욱 하락했다.

화폐통합이 발효된 후 불과 몇 달 사이에 신연방주 기업들의 채무는 급증했다. 경상 의무지급액(임금, 이자 등)이 매출액을 훨씬 뛰어넘었기 때문이다. 모든 기업들이 계획적인 생산을 했고, 따라서 재고를 보유해야 하는지에 대해 결정해 본 적이 없었기 때문에 갑작스러운 채무를 방지하기 위한 기업 전략적 예방조치를 취할 수 없었다. 따라서 1990년 7월 1일의 시장단절을 대비한 기업은 전혀 없었다. 그렇기 때문에 화폐통합이 구동독 기업들의 대대적인 자본잠식의 결정적인 원인이 되었다는 점은 부인할 수 없다. 신탁청 수석 대표였던 노르만 판 셰르펜베르크(Norman van Scherpenberg)는 1993년 6월 17일 한 토론회에서 다음과 같이 말했다.

“화폐통합은 경제 대 정치의 문제였다. 그것은 사실에 의해서가 아니라 권력에 의해서 결정되었다. 1990년 7월 1일 밤에 동독의 자본스톡 전체가 완전히 폐기되었다. 300%의 평가절상을 통해서 산업은 유동성을 박탈당했다. 내가 오늘 니더작센에서 실질임금을 3배 인상한다면 당신은 폭스바겐 주식을

주식시장에서 선물 받을 것이다. 이것이 정확하게 동독의 상황이었다.”

또한 Altvater(1998)는 “1948년의 화폐개혁이 새로운 국가를 위한 출산지원이었다면 1990년의 화폐통합은 명을 다한 국가를 위한 사망지원이었다. 통화정책적 합의의 이 측면이 서독 정부에게는 결정적이었다(p.410).”고 판단했다.

서독 법학자들은 ‘인민소유’가 배제권한이라는 핵심적 속성을 갖지 않기 때문에 이 범주를 다루는 데 어려움을 겪는다. 하지만 농업에서는 소유문제가 전혀 다른 성격을 가졌다. 여기에서는 협동조합이 법에 의해 이용권은 가졌지만 소유는 사유였기 때문이다. 그러므로 농업의 전환과정은 일부만 신탁청이 주도했을 뿐, 협동조합에서는 이 부문에서 활동했던 주체들에 의해서 공동결정되었다. 그럼에도 불구하고 이 전환과정에 대한 비판은 지속적으로 제기되고 있다. 특히 LPG 대표가 개시 대차대조표를 조작하여 사익을 편취했다는 비난이 가장 빈번하다. 이로 인해 LPG 후계기업으로의 전환과정을 정부가 점검해야 한다는 요구가 제기되었다. LPG 회원들은 자신들의 LPG가 불과 몇 달 사이에 대차대조표상에서 가치 없는 기업으로 전락했다는 사실이 믿을 수 없었던 것이다. 대차대조표 왜곡의 사실 여부를 떠나서 설비자산과 실물자산의 가치하락이 LPG 자산가치의 하락에 큰 영향을 미친 것은 사실이다. 그리고 여기에서 화폐통합에 따른 급격한 평가절상이 큰 영향을 미쳤다.

#### 4. 구채무 규정

##### 1) 1차 탕감

신연방주 영농기업들에게 공통된 문제 중 하나가 구채무(Altschulden)이다. 독일 웹사이트 [www.agrarrecht.de](http://www.agrarrecht.de)나 구글에서 ‘구채무’를 검색하면 이를 둘러싼 논란이 LPG 경영자, 정치인, 학자, 컨설턴트, 법학자, 언론인 사이에서 격렬했음을 바로 알 수 있다.

신연방주 기업들을 괴롭혔던 구채무는 동독 시절에 신용(대출)이었다. 이





채무는 LPG-국가-은행의 삼각관계에서 재원조달 목적으로 발생했지만, 연방헌법재판소의 판결에 따르면 동시에 “분배수단이면서 장려 및 통제수단이 기도 했다. ... 대출계약의 내용을 자유롭게 협상할 수 없었던 만큼 계약상대의 자유로운 선택도 가능하지 않았다.” 화폐통합 이후 이 삼각관계에서 LPG와 은행 두 당사자만 남았다. 농업식량경제은행이 신설된 베를린협동조합은행에 인수되었다. 연방정부가 이 은행의 유일한 자본소유주였다. 이 은행은 다시 1990년 9월 10일 독일협동조합은행과 ‘인수반입계약’을 체결했다. 이로써 LPG의 구채무 약 76억 마르크 중에서 약 61억 마르크를 독일협동조합은행이 인수했다. 나머지 15억 마르크는 라이프라이젠은행 등이 인수했다.

1990년 7월 1일자로 동독 LPG는 약 76억 마르크의 채무를 안고 있던 것으로 파악되었다. 통화통합에 관한 조약에 의거하여 LPG 후계기업들은 원칙적으로 2:1의 환율로 이 채무를 인수했다.

LPG들이 채무탕감을 받을 가능성은 두 가지였다.

첫째, 독일협동조합은행과 다른 은행들에 대한 연방재무부의 지시에 의거하여 LPG들은 1991년 3월 1일까지 대차대조표상 구채무 부분 탕감을 신청할 수 있었다. 이 경우에는 재무개선 능력에 비추어 볼 때 어떤 기업이 채무탕감 대상이 되는지가 결정될 뿐만 아니라 구채무의 출처에 따라서도 결정되었다. 대차대조표상의 채무탕감을 신청할 수 있는 구채무는 동독 행정기관의 지시를 받아서 기업성과에 아무런 긍정적 기여도 하지 않는 조치를 위해서 지출된 구채무뿐만 아니라 영농기업이나 기업 부분의 자본금 개선에 상당한 정도로 기여하지 않은 구채무에 대해서만 신청할 수 있었다. 1991년 까지 이러한 채무탕감 신청 건수는 약 1,400건에 달했으며 금액으로는 약 42억 마르크에 이르렀다. 이 중 승인된 것은 14억 마르크 정도였다. 동시에 1995년 연방정부 문의를 대한 답변에서 보면 그 시점까지 구채무에 약 14억 마르크의 이자가 증가했다. 채무탕감을 통한 부담경감 효과는 이자 증가로 인해 이미 1990년대 중반에 상쇄된 셈이다.

둘째, LPG 후계기업들은 은행들과 소위 ‘개선증명 첨부 순위후퇴협약 (Rangrücktrittsvereinbarung mit Besserungsscheinregelung)’을 체결할 수 있다. 이 규정은 연방재무부가 1991년 12월 3일자로 채권은행들에 내린 업무 지시이다. 이 순위후퇴절차를 통해 LPG 후계기업들은 구채무를 인정하고, 그 대신 구채무를 대차대조표에서 삭제하고 유보금을 자기자본으로 분류하는 것이 허용되었다. 구채무는 다른 모든 채무에 대하여 ‘순위에서 후퇴’하는 것이다. 이 채무를 상환하기 위해서 기업들은 연간 이윤의 20%만 지출하면 되었다(개선증명규정). 추가로 기업들은 비업무용 자산을 매각하고 이 수입을 오직 구채무 상환에 사용할 의무를 졌다. 1992년 5월부터는 이 매각수입의 50%를 탈퇴하는 조합원에 대한 보상을 위해서 사용할 수도 있었다.

신탁청은 1991년 1,382개 기업이 안고 있던 채무 약 45억 마르크의 1차 부분 탕감을 위해서 13억 6,200만 마르크(약 4억 마르크의 이자 별도)를 공급했다. 이를 통해 구조개혁이 필요하면서 구조개혁 능력이 있는 기업의 채무가 78%의 비율로 교체되었다. 그러나 LPG 후계기업에는 그만한 채무는 있었지만 자산은 전혀 없었다. 마르크화 표시 개시 대차대조표에는 딜레마가 그대로 남아 있었다. 차변에는 잔여 채무가 있었다. 대변에는 이 채무로 조달된 자산가치가 기록되어 있기는 했지만 이 가치는 동독 시절에 집계된 매입가치나 생산가치가 아니라 대부분 이보다 훨씬 낮은 현재의 유용가치로 평가되었다. 자산분쟁을 완화하기 위한 전략이 작용했음은 물론이다. 그 결과 자기자본과 배상청구권은 작아졌다. 이는 결국 협동조합 농민들이 토지지입자로서 LPG 채무에 아무런 책임이 없음에도 불구하고 사실상 채무를 떠안는 결과를 초래했다. 은행채무가 우선 상환되어야 했기 때문에 이들은 극단적인 경우에는 재고자산가치(Inventarbeitrag)만큼도 돌려받지 못했다. 그들은 서독에서 강제 집단화의 희생양으로 간주되었지만 그들의 사유재산은 채무를 상환할 수 있도록 유보되어야 했다.

1990년 갑작스러운 재정 부담에 수많은 LPG들이 핵심생산에 직접 기여



하지 않는 설비자산으로부터 가급적 신속하게 벗어나고자 시도했다(Küster 2002). 토지, 사용가능한 기술, 설비 등 최소한의 생산구조로 축소시켰다. 하지만 반대전략을 선택한 LPG도 있었다. 즉 1991년 중반부터 가령 주유소나 정비소를 자회사로 확장함으로써 이 자산의 일부를 추가적인 수입원으로 이용하려는 LPG도 있었다. 1차 가공단계나 다른 새로운 수입원에 대한 투자를 통해 전환 국면에서 기업 수입을 증대시키고 일자리를 유지하거나 새로 창출하려는 기업들이었다. 그러나 고용변동 통계상으로는 다수의 LPG가 첫 번째 축소경영의 길을 선택했다. 1990년부터 1995년까지 약 70만 명의 종사자가 LPG를 떠났다.

이러한 급속한 감축이 이루어진 다음에는 LPG 탈퇴자와 잔류자가 마주 서게 되었다. 탈퇴자들은 마르크 개시 대차대조표에 의거하여 산출된 지분을 가져갔다. LPG 지도부가 회원들을 속였다는 논란이 있을 때마다 오늘날 까지도 그 중심에 놓이는 것이 바로 이 지분의 규모이다.

독일 시사주간지 슈피겔 보도에 따르면 탈퇴자들이 '사취'당한 금액은 20억 마르크에 이른다(Der Spiegel 1995, p.134). 그러나 당시 구서독 농업용지의 헥타르당 가격 약 1만 마르크를 LPG 면적으로 곱해서 산정된 이 수치는 설득력이 없다는 비판이 제기되고 있다(Küster 2002, p.94). 결국 탈퇴자 지분을 산정하는 데 기초가 되는 LPG의 가치는 토지시장, 농산물시장, 실물자산시장의 변동을 고려하여 산정 시점에 비로소 가장 정확하게 산정될 수 있다는 결론이 내려질 수 있다.

## 2) 대차대조표상의 채무탕감

1991년 1차 채무탕감에도 불구하고 잔여 채무는 수많은 기업에게 커다란 부담이 되었다. 따라서 1992-1994년 사이에 소위 '대차대조표상의 탕감'이 이루어졌다. 구체적으로 본다면 다음과 같다.

① 구채무가 대차대조표에서 삭제되었다(대차대조표상의 탕감). 이 채무는 대차대조표 밖에서 후순위로 취급되었다. 대차대조표에서는 자기자본이 그만큼 증가했고, 그에 따라 신용도도 높아졌다. 전체적으로는 1,500개 기업, 특히 이전에 부분 탕감되었던 기업에서 33억 마르크가 대차대조표상에서 탕감되었다. 나머지 채무는 청산되어서 구조개혁이 더 이상 필요 없는 기업에 해당되었다.

② 전제는 채권은행과 ‘순위후퇴협약(Rangrücktrittsvereinbarung)’을 체결하는 것이었다. 약 1,400개의 LPG 후계기업이 총 28억 마르크 규모의 ‘개선증명 첨부 순위후퇴협약’을 체결했다. 동시에 은행은 대차대조표상의 손실을 조정하기 위해서 이 금액을 화폐전환 조정기금/상속채무상환기금(Ausgleichsfonds Währungsumstellung/Erblastentilgungsfonds)에서 보상받는다. 이들 기금의 비용은 연방예산이 부담한다. 따라서 LPG 후계기업의 구채무 상환은 직접 연방예산에서 이전되는 수입이 되는 셈이다. 이 협약을 체결하는 데 기업들은 자본청구권에 대해 매년 0.25%를 일괄관리비로 지불해야 했기 때문에 기업당 연평균 5,000마르크의 관리수수료를 지불했다(Küster 2002).

③ 영농에 필요하지 않은 자본재는 매각하고 그 수입은 채무상환에 활용되어야 했다.

④ 부분 상환이나 대차대조표상의 채무탕감에 따른 대차대조표상의 자기자본 증가는 자산분쟁과 탈퇴하는 조합원에 대한 지분지급에 아무런 영향을 미치지 않았다. 채무감소액은 옛날 조합원에 대한 보상이나 경상손실을 보전하는 데 사용되는 것이 아니라 회생에 사용되어야 했다.

⑤ 대차대조표 밖에서 이루어진 대출은 저렴한 ‘프랑크푸르트 은행 간 금리(FIBOR)’나 ‘유로 은행 간 금리(EURIBOR)’에 따라 이자가 부과되었다. 이자의 이자는 제외하고 이자는 채무액에 가산되었다.

⑥ 흑자를 기록한 해에는 그 20%를 ‘개선지불(Besserungszahlung)’로서



우선적으로 채무상환에 사용하여야 했다. 이는 당연히 채무과잉의 위협을 받는 기업을 안정시키고 유동성을 개선하는 효과가 있었다.

⑦ 정상적인 원리금상환과는 반대로 이 ‘개선지불’은 대부분 상환이었지만 모두 세금공제 대상이었다.

이들 규정이 공개된 다음에는 ‘등록된 협동조합(e.G)’과 유한회사가 온갖 회계 꼼수를 동원해서 흑자를 최소화할 것이 우려되었다. 특히 과도한 임차료와 직원에 대한 급여가 이윤을 장기적으로 하락시킬 것이 우려되었다. 특별상각, 유보금, 자산가치 정정과 같은 항목들도 일시적인 이윤 감소를 초래했다.

대차대조표상의 채무탕감에도 불구하고 해결되지 않은 문제가 하나 있었다. 채무로 구매한 건물, 기계, 동물의 개시 대차대조표상의 가치보다 채무가 더 많은 경우가 많았던 것이다. 체제전환의 결과로 자산가치의 하락만을 수용해야 한다는 것을 후계기업들에게 이해시키는 것이 매우 어려웠다. 이들은 협동조합을 해체하려는 또 다른 시도일 것이라는 의구심을 가졌다(Jochimsen 2010).

결국 헌법소원이 제기되었지만 연방헌법재판소는 1997년 4월 8일자 판결에서 구채무의 존재를 인정했다. 동시에 연방정부는 LPG 후계기업을 위한 기존의 채무탕감조치가 실제로 생존위험을 배제하는지 아니면 개선이 필요한지를 점검하도록 위임받았다. 정상적인 경영이 이루어질 경우 구채무가 적정 시간 내에 해당 기업 다수에 의해서 상환될 수 있는지가 문제였다. 필요할 경우 법을 개정할 수 있도록 Forstner/Hirschauer(2001b)의 평가보고서 작성도 위탁되었다. 이 보고서는 주로 기존의 구채무 규정이 미치는 경영학적 영향을 평가하여 이 규정이 채무 감소에 거의 도움이 되지 않았음을 확인하고 있다. 구채무의 상환이 1/5만 이윤에서 이루어졌고 나머지는 영농에 필요하지 않은 자산을 매각함으로써 이루어졌던 것이다. 43%의 영농기업에서는 상환이 전혀 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 이자가 누적되면서 채무 잔액

은 47억 마르크로 증가했다.

Forstner/Hirschauer(2001b)는 원금 상환에 대한 세금공제를 통한 대차 대조표상의 탕감, 저렴한 금리, 이자에 대한 이자의 포기가 가져다주는 이익을 계산했고, 이들 혜택의 현금가치를 구채무 규모와 비교했다. 이들이 계산한 바에 따르면 보조금 규모는 가정에 따라서 차이는 있지만 구채무의 50%를 훨씬 넘는 수준이었다. 나아가 이들은 구채무에 의한 실제 부담이 구채무로 매입한 자산의 가치와 ‘농업구조조정법’에 따라 절감된 자산유출(Vermögensabfluss)에 좌우된다는 것을 보여 주었다. 그 결과 구채무로 인한 유효 잔여 부담은 자산재의 가치가 높은 경우와 구채무가 높은 자산유출을 절감한 경우에 적다는 사실이 밝혀졌다. 가령 자산재의 가치가 구채무의 25%이고 자산분쟁의 결과 절감된 자산유출이 자기자본의 20%라면 유효부담은 구채무의 60%에 지나지 않는다. 그리고 이 지분은 앞서 언급한 장래 보조금가치와 종종 일치했다. 결론적으로 구채무가 있는 기업들이 구채무가 없는 기업들에 비해 불리하지 않았다는 것이다. 또한 구채무가 오히려 유리한 상황도 있었고 대차대조표상에서 그러한 상황을 만들 수도 있었다. 과잉보상이 이루어졌기 때문이다. 요컨대 구채무로 인한 지속적인 부담은 상황 능력이 부족했기 때문이라기보다는 원금상환을 노련하게 지연시키고 그에 따라 보조금이 증가했기 때문에 발생했다는 것이다. 아울러 대차대조표상의 탕감은 그렇게 획득된 자기자본이 이자 부담 없이 제공될 수 있다는 장점이 가졌다고 한다.

지금까지의 구채무 규율에 대한 이러한 긍정적인 평가는 많은 당사자들의 강한 비판에 직면했다. 특히 “구채무가 동독 영농기업들에게 없었을 경우보다 더 낫다”는 Hansen(2001)의 냉소적인 평가는 분노를 더욱 증폭시켰다. 이러한 연구 결과는 구채무로 인한 부담이 크다는 일반적인 평가와는 반대되는 것이었다. 더욱이 모델 계산 결과에 의해서도 예상 이익으로는 구채무를 충분히 상환할 수 없을 것으로 밝혀졌다. 5% 기업만이 ‘독일토지관리공



사가 지정한 2010년까지 구채무를 완전히 상환할 수 있을 것으로 예상되었다. 이러한 예상을 제시할 때 특이한 점은 구채무 규모나 투자 가치 내지 자산분쟁이 기준으로 채택되지 않고 개별 기업의 예상 실적능력에서 도출된 장래의 (증액된) 개선지급(Besserungszahlung)을 현금가치로 한꺼번에 교체했다는 것이다. 이 경우에도 비판자들은 정치권, 일부 동독 언론, 협동조합협회가 LPG 후계기업을 존속시키기 위해서 공공연하게 당파적이었음을 지적했다. 그러므로 Wustmann/Wissing/Richter(2001)가 구채무를 안고 있는 56개 기업을 분석한 결과 이들이 자력으로는 구채무를 감소시킬 수 없으므로 추가개선이나 채무탕감이 필요하다는 결론을 내린 것은 당연하다. 또한 Forstner/Hirschhauer(2001b)가 인용한 지역 연구들도 유사한 결론에 이르렀다. 그러나 동시에 이들 연구는 구채무가 있는 영농기업은 거의 이윤을 남길 수 없음을 입증했다. 이에 Jochimsen(2010)은 이러한 상태가 채무가 아니라 수익과 비용의 비율에 기인하기 때문에 추가적인 채무탕감은 올바른 경제적, 정치적 결론이 아니라고 주장한다. 그렇지만 구채무 상환이 영농기업에게 비용 부담을 초래한다는 단순한 사실에 비추어 본다면 이러한 주장은 구채무의 존재를 무리하게 정당화하려는 부적절한 논리라는 비판을 면할 수 없다.

### 3) 2004년도 ‘농업구채무법’

오랜 논란 끝에 2004년 4월 29일 통과된 ‘농업구채무법(Landwirtschafts-Altschuldengesetz)’에 대해 2004년 12월 1일 시행령이 발효되었다. 이 법에 의거하여 구채무를 일회성 지불로 교체하는 신청서는 2005년 8월 31일까지 제출되어야 했다. 그렇지 않을 경우에는 기존의 ‘개선증명규정(Besserungsscheinregelung)’이 강화된 요구사항과 함께 계속 적용되었다. 재무장관은 21억 유로에 달하는 교체된 구채무액에서 6억 유로의 수입을 기대했다. ‘농업구채무법’의 중요한 특징은 다음과 같다.

① 교체지급(Ablösezahlung) 규모를 결정하는 데 핵심적인 변수는 향후 5년에 대한 추정치에서 나타난 개별 기업의 실적능력이었다.

② 지금까지는 흑자의 20% 지분이 개선지불에 결정적이었던 데 반해 이제는 개선지불의 토대가 변했다. 원금상환과 법인세 및 영업세는 더 이상 공제되어서는 안 되었고 일부 평가선택권(Bewertungswahlrechte)과 주주에 대한 과도한 임대료 지불은 정정되었다. 인적회사의 주주에 대한 사전 보상은 적정 규모로만 공제될 수 있게 되었다. 그러나 무엇보다도 20%의 개선지불은 개선지불 토대의 55%로 (최대 연간 흑자까지) 인상되었다.

③ 영농에 필요하지 않은 기업자산은 시가로 매각되었고 그 수입은 채권 은행에 이전되어야 했다.

④ 이러한 방식으로 이루어지는 개선지불은 구채무의 예상 상환기간 동안 5%보다 약간 높은 이자율로 할인되었다.

⑤ 최저 교체금액은 절감되고 할인된 연간 회계비용에서 산출되었다.

신청서 제출 자격이 있는 기업은 1,350개에 이르렀고 신청서 제출 기간은 짧았다. 첫 번째 승인은 이미 2005년 7월 말에 이루어졌지만 1,222건에 달하는 신청서가 처리되는 데는 2008년까지 걸렸다. 이처럼 지연된 이유는 개별 신청서를 처리하는 절차가 복잡해서 시간이 많이 소요되었을 뿐만 아니라 기업과 은행 사이의 소통이 원활하지 못했으며 연방정부 이익을 대변하는 '독일토지관리공사'와 신청서를 처리하는 함은행주식회사(Bank Aktiengesellschaft Hamm : BAG) 사이의 조율이 필요했기 때문이다. 절차가 2년이나 소요되어 기업에 큰 불편을 초래한 경우도 적지 않았다(Jochimsen 2010).

여러 단계에 걸친 과정에서 제안서를 추가로 개선하도록 요구받은 영농기업이 절반이 넘었다. 최종적으로는 BAG가 역제안을 하고 이에 대한 협상이 치열하게 진행되었다. 최소교체금액을 신청한 기업은 800개였는데 이 중 500개에서만 합의가 이루어졌다. 평균적으로 잔존 구채무의 7.4%를 담고 있던





기업의 역제안에 대해 치열한 협상이 이루어졌다. 마침내 500개 기업이 최소 금액에 해당하는 2억 6,700만 유로를 납부했다. 이는 구채무의 11%에 해당하는 금액이었다.

#### 4) 평가

통일 후 신연방주 기업들이 안고 있던 구채무가 처리된 절차와 내용에 대해서는 여러 학자들이 다양한 관점에서 비판적으로 조명했다. 가령 Brünneck(1996)은 다른 부문들과 비교하고 있다. 그에 따르면 신탁청이 관리하던 기업들은 90%까지 탕감된 데 비해(약 1,000억 마르크) 주택 부문에서는 구채무의 약 50%가 수용되었고(310억 마르크), ‘인민소유’ 농장도 아직 매각되지 않은 농장을 제외하고는 탕감을 받았다(18억 마르크).<sup>10</sup>

당사자 기업의 고소가 마지막으로 연방헌법재판소에서 기각된 것은 1997년이었다. 연방헌법재판소는 논증에서 구채무가 계획경제 체제의 계획변수였고, 따라서 시장경제 체제에서의 채무와 비교할 수는 없다는 점을 인정했다. 그럼에도 불구하고 연방헌법재판소는 구채무 면제를 거부했다. 그 이유는 이 구채무의 청구를 고수하는 것은 위헌이 아니라는 것이었다. 국가는 비례성에 따라서 결정할 수 있다고 보았다. 이 비례성에서 도출하여 연방헌법재판소는 2000년 이후의 구채무 규정에 대한 비판적인 추가 문의에 대해서도 필요하다고 선언했다.

연방헌법재판소가 수행한 비례성 점검에 대해서는 특히 Will(1997)이 강하게 비판하고 있다. 논증에서는 공공 부문이 부담을 부과한 점을 지적하는 반면에 동참자인 은행은 간과되고 있다는 것이다. 은행은 위험을 무릅쓰지도 않고 재정적 손실을 두려워할 필요도 없다는 것이다. 기업이 지불불능이 되면 화폐전환 조정기금/상속채무상환기금에 대한 청구권이 인정되기 때

.....  
<sup>10</sup> Brünneck(1996)의 견해에 따르면 구채무규정은 헌법 12조(직업선택의 자유)에도 위배된다.

문이다. 그러므로 새로운 채권자(은행)는 아무런 위험도 무릅쓸 필요가 없는 반면에, 재무개선 능력이 없는 LPG가 동독 시절의 경제상황에서 유래하는 모든 결과를 감당했고, 지금은 재무개선 능력이 있는 LPG 후계기업이 주요 위험을 감당하고 있다는 것이다.

나아가 Will에 따르면 실행된 채무탕감 규정은 위험이다. LPG가 파산할 경우에 공공 부문이 지불해야 하는 금액이 LPG 채무를 1990년에 탕감했더라면 부담했을 금액보다 더 크기 때문이다. 이는 공공의 이익에 위배된다 (Will 1996, p.344). 실제로 튜링겐 소재 총 368개 기업 중 157개 기업을 대상으로 구채무에 대해 실시한 설문조사 결과에 따르면 법정 후계기업의 60%가 구채무를 안고 있었으며 1998-1999년 채무금액은 1989년의 원금보다 약 50% 많았다(Küster 2002).

연방헌법재판소 판결에 기초로 하여 연방정부는 2000년에 연방농업연구소(FAL)에 구채무의 변동에 관한 연구를 베를린 훔볼트대학과 공동으로 수행할 것을 위탁했다. 이에 Kohlbe/Bubenik/Wohlfahrt/Brükner(2000)는 다시 이 연구의 1차 결과를 비판하는 분석 결과를 발표했다. 이들은 먼저 이 연구의 분석방법의 오류를 다음과 같이 지적했다. “연구에 대해서는 지금까지 발표된 결과가 별로 없다. 반면에 연방농업연구소와 베를린 훔볼트대학은 무엇보다도 재무이론적, 모델이론적 고찰을 통해 구채무가 농민에게 가져다주었다는 소위 ‘유리성’과 ‘지원효과’를 지적하고 있지만 전문가들 사이에서 대부분 의구심과 거부감에 부딪혔다”(Kohlbe/Bubenik/Wohlfahrt/Brükner 2000, p.14). 그럼에도 연방농업연구소와 베를린 훔볼트대학의 연구 결과가 LPG의 미래에 가지는 함의는 암담하기조차 하다. 이 연구결과에 따르면 1999년 구채무는 채무증가로 인해 1991년 수준의 93.5%에 달했다. 1991년에 작센주에는 총 12억 마르크의 구채무가 있었다. 3억 890만 마르크는 신탁청이 탕감해 주었다. 작센주에서 ‘순위후퇴협약’에는 기업의 약 80%가 참여했다. 2000년에도 구채무를 안고 있는 기업은 206개로 전체 LPG 후계기업의



약 40%였다. 206개 중 구매무가 100만 마르크 미만인 기업은 40개에 지나지 않았다. 10억 마르크의 구매무의 절반 가량이 채무가 많은 40개 기업에 몰려 있었다. 100만 마르크 이상의 구매무를 안고 있는 기업은 20년이 지나도 상환하지 못하고 채무가 많은 기업은 100년이 지나도 상환하지 못할 것으로 잠정 예상되었다.

## 5. 신탁청에 의한 사유화(1990-1994)

신탁청은 당초 동독 시절인 1990년 6월에 창설되었고 10월 1일부터 전국적으로 운영되었다. 신탁청은 1992년 ‘인민소유농장(VEG)’을 제외한 신연방주의 농지 및 임야의 사유화 작업을 ‘독일토지관리공사(Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH : BVVG)’에 이양했다. 두 기구는 과거의 ‘인민소유’ 경지를 파악해서 정당한 주민이나 정부기관에게 반환하거나 사유화(매각이나 임시 임차)하는 작업을 수행했다.

신연방주 농업용지의 거의 1/4에 달하는 약 160만 헥타르의 신탁청 농지가 1990년부터 임대되기 시작했다. 이 중 약 70%에 해당하는 약 110만 헥타르는 이미 1949년에 토지개혁 토지로부터 ‘인민소유(Volkseigentum)’로 이전되었다. 신탁청은 이 농지를 사유화하는 업무를 위임받았다. 면적뿐만 아니라 제도적으로도 토지개혁정책과 신탁청정책은 서로 직접 연관되어 있다.

신탁청 토지는 대부분 토지개혁 토지로 구성되어 있었다. 당초 마지막 동독 정부는 1945년부터 1949년까지 진행되었던 토지개혁의 결과를 확정하고자 했다. 이 정부가 준비한 통일조약안 부록10에 토지개혁 확정을 제안했고 이 확정은 실제 통일조약 부록10으로 채택되었다. 나아가 마지막 동독 정부는 농업구조조정법 1차 초안에 현지 주민을 위한 우선매각권(Vorverkaufsrecht)을 포함시키고자 했지만 이 조항은 통일조약이 통과되면서 삭제되었다. 마지막 동독 정부는 ‘미결자산문제규율법(Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen)’에 ‘선반환 후배상’의 원칙을 확정하고자 했고 이는 조약

의 부록이 되었다.

서독 측에서도 토지개혁은 이미 통일조약이 통과되기 전부터 관심을 끌었다. 핵심은 토지개혁이 그대로 확정될 경우 연방정부가 가질 수 있는 ‘운신의 폭’이었다. 연방의회는 조정급여(Ausgleichsleistungen)와 관련하여 ‘화폐 지급뿐만 아니라 사전매입권, 토지 및 기타 기술적으로 가능한 대상의 반환’을 결정했다. 당시 동독과의 협상을 주도했던 쇼이블레 장관의 기억에 따르면 재정적인 이유로 배상은 생각할 수 없었기 때문에 조정급여가 법에 규정되었다. 배상과 조정급여의 차이는 매우 컸다. 배상을 통하면 피몰수자가 마치 시장에서 대상을 매각한 것처럼 된다. 반면에 조정급여는 시장가격에 따르지 않고 무엇보다도 급여의무자의 재정적 부담능력에 따라서 이루어진다(Küster 2002).

Löhr(2002)는 1990-1994년 사이에 이루어진 신탁청의 업무를 분석해 다음과 같이 평가했다.

첫째, 신탁청의 활동은 구소유주, 자금력 있는 (서방) 신규 진입 희망자, 협동조합 농민인 재설립자, 기존 경작자로서의 LPG 후계기업, 동독 신규설립자 사이의 이해관계가 충돌하는 긴장 영역에서 이루어졌다. 정치적 차원에서는 연방정부, 신연방 주정부, 정당, 구소유주의 이익단체, 농민연맹, 개별 농민 사이에 ‘토지를 둘러싼 투쟁’이 전개되었다. 그 결과 신탁청은 1994년 해체될 때까지 정책적 지침이 일관되지도, 명확하지도 못했으며, 특히 매각하거나 임대하면서 목표집단이나 우선순위에 대해 분명한 원칙을 제시하지 못했다. 입찰 공고한 다음이어서 객관적 선정절차를 거친 사례가 오히려 예외적이었을 뿐이다. 사유화에 관한 구상이나 우선순위, 속도에서 오락가락했다.

초기 사유화 국면에서 신탁청은 구소유주나 다른 서방 농민에게 개인적인 접촉 등을 통해서 신속하게 매각하거나 임대하는 방식을 선택했다. 신속한 사유화를 통해 경지보유에서 발생하는 손실을 최소화한다는 취지였다.

나아가 기존 경작자인 LPG와는 1년 임대차계약을 체결하거나 연장하고



구소유주에게는 소유관계가 명확하게 규명되어야 한다는 조건으로 12-18년의 장기 임대차계약이 제안되었다. 다만 경영구상과 은행의 재정 보증, 지원자의 전문적인 자질이 전제조건이었다. 이로써 구소유주, 소수의 서독인, LPG 후계기업이 ‘인민소유’ 경지의 우선적인 경작자로 일찌감치 지정되었다. 이는 훗날 우대 매각을 위해서 중요한 방침이 되었다.

신탁청은 토지개혁의 불가역성으로 인해 초래된 정의원칙의 침해를 구소유주에게 우선적으로 매각하고 임대하는 ‘행정적인 경로를 통해’ 해소하고자 했다. 경지 수령 자격은 역량이나 구성보다는 출생지로 입증되었다. 이처럼 몰수당한 구소유주들에게 유리한 조건으로 경지를 매각하거나 임대하는 프로그램은 이미 1991년 말부터 논란거리가 되었다. EU에서는 ‘재설립자에 대한 특혜에 우려를 표명했다. 경지를 시세에 따라 낮은 금리로 매각하는 방안이 고려되었다. 이러한 논의는 당연히 이들 그룹에 대한 조기 매각을 지연시켰다. 1992년 6월 ‘게르스터위원회’가 개선방안에 관한 초안을 제출했다.

신탁청이 경지를 계속 관리하는 것은 많은 비용을 초래했고 LPG에게 임대차계약을 매년 갱신하도록 하는 것은 장기적으로 무리였기 때문에 신탁청은 1992년 상반기에 3차례에 걸친 공고를 통해 ‘인민소유농장(VEG)’의 매각과 장기 임대차를 가속화하고자 했다. 언제나와 마찬가지로 수요가 공급보다 많았다. ‘인민소유 농장’에 속하지 않은 경지의 분리와 장기 임대차를 가속화하기 위해서 1992년 7월 1일에 경지 약 150만 헥타르와 산림 70만 헥타르를 신탁청과 4개 은행이 참여한 신생 ‘독일토지관리공사’에게 매각과 임대차를 위해 양도했다. 경지의 매각과 임대차에서 LPG를 차별한다는 비판이 신연방주에서 커지자 ‘독일토지관리공사’의 지부에 설치된 위원회를 통해서 LPG에게 발언권이 인정되었다. 이로써 지역별 농업국과 농민연맹은 임대차 권고를 통해서 임대차계약에 영향을 미쳤다. 최종 결정은 ‘독일토지관리공사’가 내렸지만 실제로는 권고가 대부분 받아들여졌다.

이 시기에는 농지 활용을 둘러싸고 치열한 논란이 벌어졌다. 그것은 특혜

받은 사람들(구소유주, LPG 후계기업, 재설립자, 현지 신규 농민)과 이들 사이의 서열에 관한 것이기도 했다. 즉각적인 매각과 사전적(vorgeschlatter) 임대차 사이의 관계에 관한 것이기도 했고, 연방과 주의 영향력에 관한 것이기도 했다. 또한 LPG 유지와 개별영농의 지원 강화 사이의 선택의 문제이기도 했다. 사유화를 주정부 자신의 기구에 맡기고, 그림으로써 연방정책의 영향에서 벗어나게 해야 할지에 관한 논란도 있었다. 이는 모두 토지매각을 촉진하기 위한 게르스터위원회의 제안에 포함된 사안이었다.

그러나 이 제안에도 불구하고 논란은 확산되었고 시간을 끌었다. LPG가 선호하는 임대차계약이 연장되었다. 1992년 6월 26일 신탁청이 제정한 지침에 따르면 제출된 경영구상이 대등하다면 a) 재설립자(토지개혁의 희생자, LPG 탈퇴자, 보상자격자) b) 현지 신규 농민(동독 창업주) c) LPG 후계기업 d) 외지에서 온 신규 농민의 순서로 지원하도록 되었다. 매각이 임대차보다 우선되었다. 그러나 주정부와 현지 위원회가 이 지침을 지키지 않은 경우가 많았고 일자리 보존을 명분으로 협동조합에 임차하는 것을 선호하기도 했다. 신연방주 정부들이 LPG 탈퇴자들이 세운 경쟁력 있는 기업을 우선시하지 않은 것은 이해하기 어려웠다.

구소유주를 우대하는 게르스터위원회의 제안에 대한 논란이 끊이지 않자 수상실 장관 볼(Bohl)이 해결책을 찾아 나섰다. 1992년 12월 새로운 지침이 공포되었다. 이 ‘볼 문서’에는 기업들 사이에 경쟁구조를 갖출 뿐만 아니라 일자리와 사회적 평화가 유지되어야 한다는 목표가 명시되었다. 아직 남아 있는 경지 850,000헥타르의 토지기금의 사유화는 3단계로 이루어질 것이 제안되었다. (1) 12년 임대차 (2) 이후 토지 취득 및 정착 프로그램을 통한 양도 (3) 잔여 경지의 활용. 경영구상이 대등하다면 토지 임대차에 대한 우선권은 협동조합이나 외지 창업농에 비해 토지개혁 희생자 이외에 LPG 탈퇴자와 신연방주의 (무토지) 창업농에게도 주어졌다.

주정부도 사유화원칙의 정립에 깊이 간여했다. 신규임대차일 경우 보호



조항은 기존 기업의 생존이 토지 박탈로 인해 위협받아서 안 된다고 규정했다. 이는 사실상 LPG 후계기업과 조기 창업농에 대한 존립보증을 의미하는 것이었다. 이로써 경지분배의 급격한 변동이 매우 일찌감치 차단되었다. 동일한 규정이 영지(Güter)에도 적용되었기 때문에 입찰공고는 일단 중지되었고 아직 남아 있는 영지는 주정부와 협의해서 임대하거나 매각할 수 있는 ‘추첨’으로 전환되었다. 훗날 통과된 ‘보상 및 조정급부법(EALG)’에 비추어 볼 때 임대차가 매각에 선행해야 한다는 의무가 결정적인 조치가 되었다. 임차인들은 훗날 대부분 위에서 나열한 집단과 무관하게 우대받는 매입자가 되었다.

‘인민소유’였던 농지의 매각중단은 2000년 7월 14일 ‘자산보완법(Vermögensergänzungsgesetz)’에서 EU의 이의제기가 수용된 다음 2000년 10월 24일에 해제되었다. 매각중단 이전에 계약을 체결한 법인은 추가 지불해야 했다. 마찬가지로 EU가 차별조치라고 비판한 ‘1990년 10월 3일 현지 거주’ 조건은 해제되었고 ‘장기 임대차계약’ 조건으로 대체되었다.

보상 및 조정급여정책의 결과 매우 상이한 이익집단들이 갈수록 가까워지는 현상이 나타났다. 1990년 이후 진행된 과정을 보면 1945년부터 1949년까지의 피몰수자들의 이익집단은 매우 강한 로비력을 가지고 있으면서 토지개혁을 둘러싼 사회적 논의에서 계속 새로운 사실을 발굴해 낼 수 있음을 보여주었다. 아울러 신연방주에서 법인들의 로비도 강력했다. 이들은 농지취득 프로그램에 참여할 수 있도록 요구하면서 결국 농지의 약 60%를 임차했다.

1994년 말 경지를 1차 신탁농장경작회사(Erste Treuhand Güterbewirtschaftungsgesellschaft: TGG)와 훗날의 ‘독일토지관리공사’에 양도할 때까지 신탁청은 시간낭비가 많았기 때문에 800건의 계약을 통해 45,500헥타르를 매각했을 뿐이고, 경지의 1/4에 해당하는 약 103,000헥타르는 임대했다. 매각은 놀라울 정도로 동독인에게 많이 이루어졌지만 서독 기업의 자회사가 실소유주였는지를 파악하기는 쉽지 않았다. 경지 임대는 40%가 재설립자와 토지개혁 희생자에게, 27%는 신규설립자(동독 창업농)에게, 22%는 외

지 재설립자들에게 이루어졌고 11%만 법인(LPG 후계기업)에게 임대되었다.

매각결정이 주로 구매력과 좋은 경영구상에 의해 이루어지는 정황은 한 때 토지개혁에서 가장 많은 이익을 얻은 고객층인 소농기업의 농부가 토지개혁 문제에서 어느덧 이러한 지위를 상실했음을 의미한다.

이러한 결론은 동독 토지개혁 당시의 토지수령자 집단에게도 적용된다. 1945년의 토지개혁의 결과로 피몰수자(약 11,000명)뿐만 아니라 토지수령자(약 56만 명)가 생겨났고, 이들 수령자 집단에게는 1949년 상황이 확정되지 않았다. 이들의 상황은 처음부터 그들이 농업을 떠나면 동독 법령에 의거하여 실제로 몰수되었다. 그러나 실상은 그들이 일자리를 떠난 것이 아니라 사회발전 과정에서 농업에서 이탈하거나 유산을 이 부문에 가지고 들어가지 않았던 것이다. 마찬가지로 이들 집단의 행태와 국가의 행태에서는 무관심이 두드러졌으며, 이는 토지대장에 등재되지 않은 토지가 많았다는 사실에서 나타난다. 토지개혁 토지수령자 집단은 동독 체제가 계속 유지되었더라면 사실상 모두 사망했을 것이고 토지는 결국 국가나 협동조합에게 귀속되었을 것이다.

1990년 이후 토지개혁의 결과를 1990년 이후에도 일관성 있게 유지하는 것은 상속 제한을 해제하는 것을 의미했을 것이다. 그랬더라면 농지 일부는 농업 외 소유주(즉 토지개혁 토지 수령자의 상속인)에게 갔을 것이며, 실제로 이러한 상황은 1990년 법제정을 통해서 1992년까지 나타났다. 그러나 이는 다시 ‘민법전 도입법(Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch)’에 의해 취소되었으며, 동독 시절과 마찬가지로 다시 농업활동과 연계시킴으로써 차단되었다. 그러나 이러한 법적인 접근이 법적으로 문제가 있다는 비판이 제기되고 있다(Küster 2002). 첫째, 사례를 검토한 다음 불허가 결정되면 1992년부터는 상속인에게서 소급해서 다시 회수해가는 것인데, 실제로는 비록 이용 측면에서 제한은 있었지만 1949년부터 상속 가능했다는 사실이 입증될 수 있다. 둘째, 독일 전체를 위한 입법에서도 농업용지의 상속이 자기가





용의 조건에 묶여 있지 않다는 사실이다. 셋째, 1990년부터 발효 중인 법이 입법 결함이 없음에도 불구하고 이를 개정하고, 그럼으로써 토지개혁 토지와 다른 소유토지의 동등성을 다시 차단한 것은 법적으로 의문이다.

## 6. ‘보상 및 조정급부법’

통일조약에 “국가에 의한 약간의 조정급부에 관한 결정은 장래 전독(全獨)의회에 맡겨야 한다”는 내용이 포함된 후 토지개혁 토지 문제는 1991년 연방헌법재판소가 구소유주의 첫 번째 고소에 대한 판결에서 토지개혁의 불가역성을 확인하고 동시에 ‘미래의 조정급부’를 합헌으로 규정하면서 다시 관심을 끌었다. 마침내 이 문제에 대한 법적 규율은 1994년 ‘보상 및 조정급부법(Das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz; EALG)’이 통과되면서 절정에 이르렀다. 그리하여 토지 취득은 이 법과 1995년 통과된 ‘농지취득법(Flächenerwerbsordnung)’에 의해 규율되고 있다.

‘보상 및 조정급부법’의 목표는 토지개혁으로 몰수된 자산에 대해 보상해 주고 이미 ‘불 문서’에서 예정되었던 토지취득 및 정착 프로그램을 구체화하는 것이었다. 1945년부터 1949년까지 몰수된 농지에 대해 조정급부를 지불함과 동시에 농지매입에 의한 농지취득 프로그램을 통해 농지에 접근하도록 한다는 이 대책으로 국가가 몰수된 재산을 직접 반환하지 않고도 ‘선반환 후배상’을 실현하는 것이 법적으로도 가능해졌다. 동시에 국가는 조정급부의 지불이라는 형태로 원상회복에 대한 요구에 부응할 수 있게 되었다.

이에 대해서도 당연히 감정적이고 오랜 논란이 일어났다(가령 Löhr 2002; Münch/Bauerschmidt 2002). 당초 1935년도 단일가치의 1.3배로 계획되었던 피몰수자에 대한 보상금 지급, 구소유주의 우선매입권, LPG 후계기업의 우선 고려대상에서의 제외, 또는 환수받은 자산에 대한 공과금 등에 관한 규정으로서 부처, 연방의회, 연방상원에서 수년에 걸친 논의 끝에 결국 1994년 9월 30일 ‘보상 및 조정급부법’이 제정되었고 이와 관련한 ‘농지취득법

(Flächenerwerbsverordnung)이 1년 후인 1995년 12월 30일에 발효되었다.

1945년부터 1949년까지 몰수당한 구소유주들은 ‘보상 및 조정급부법’이 통과된 다음부터는 몰수된 토지를 재취득할 수 있게 되었다. 다만 제한된 규모를 할인 매입하는 것만 가능하다. 농업용지에 대한 배상청구권은 60만 ‘수익측정치(Ertragsmesszahl)’까지만 인정되며 가장 최근에 확인된 단위 가치의 3배로 산정되고 10,000마르크(DM)를 초과하는 경우에는 자산이 증가함에 따라-30%에서 시작해서 95%까지 이르는-누진율로 감축된다. 이 조정 급여는 부담조정(Lastenausgleich)만큼 감축되어 2004년부터 지급되고 있다. 농업용지를 취득할 경우에는 조정급여의 절반까지 사용해서 최고 30만 수익 측정치까지 취득하는 것이 허용된다. 가령 100헥타르를 몰수당한 구소유주는 87,000마르크를 일시불로 지불하고 29헥타르를 재취득할 수 있다. 그러면 10년 후에 45,000마르크의 배상을 받을 수 있다. 그가 실제로 지불한 것은 42,000마르크인 셈이다.

‘보상 및 조정급부법’ 제2조는 우대 취득에 관한 규정이었다. 조건은 과거 ‘인민소유’ 경지의 장기 임대차계약의 존재이다. 취득청구권은 2009년 12월 31일 소멸되었다. 재설립자(구소유주 포함), 신규설립자, 현지인 지분이 75% 이상이고 적법한 자산분쟁 중인 법인 등 모든 농촌 현지인이 동등한 자격을 가졌다. 우대 매각의 상한선으로는 ‘수익측정치’ 60만(경우에 따라 80만까지 확대 가능) 또는 경지의 50%에 대한 소유지분이 적용되었다. 이는 토지점수가 40점일 경우 최대 200헥타르에 해당했다. 자영하지 않는 구소유주는 경지를 달리 매각할 수 없는 한 임대차를 최장 18년까지 연장하는 조건으로 수익측정치의 절반을 취득할 수 있었다. 그러나 그들이 취득할 수 있는 토지의 상한선은 위에서 언급한 누진적 감축에 따라서 최대한 허용되는-부담조정지불금과 정산되기 이전의-조정금액까지였다. 그러므로 ‘보상 및 조정급부법’이 시행된 이후 토지가격이 상승함에 따라 그들의 청구권은 면적 기준으로는 감소했다.



그 당시 토지평가 시세는 단일가치의 3배에 달했다. 취득한 토지를 20년 이내에 양도하는 것은 허가를 받아야 했다. 초과수익은 국고로 환수되었다. 당초 몰수희생자를 위한 보상대책으로서만 고안되었던 프로그램이 모든 토지매입자를 위한 지원으로 확대되었지만 결국에는 조기에 임차한 농민들에게 집중되었다. 뒤늦게 취득한 농민을 위해서는 임차프리미엄이 도입되었다. 구소유주들이 ‘보상 및 조정급부법’에 반대해 소송을 제기함에 따라 프로그램의 개시가 1996년 중반까지 지연되었다. 그리하여 ‘보상 및 조정급부법’에 따른 매각은 그 다음해에 비로소 제대로 시작되었다. 해당 경지에 대해서는 반환청구권이 존재하지 않는다는 자산관리국의 확인서가 필요했고, 조율절차가 복잡했으며, 매입 희망자의 구비서류가 불완전했고, 매입 희망자들이 막상 매입에서는 망설였다는 점 등이 그 원인이었다. 그럼에도 불구하고 1997년 말까지 ‘독일토지관리공사’는 경지 약 15만 헥타르를 매각했는데 그 중 절반이 ‘보상 및 조정급부법’에 따른 것이었다.

## 7. ‘농업구조조정법’

‘농업구조조정법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz)’은 LPG가 어떻게 새로운 법률형태로 전환되어야 하는가에 관한 질문과 LPG 자산을 어떻게 평가하고 협동조합 농민들에게 귀속될 것인가에 관한 질문에 답하기 위한 입법이었다. 이 법은 최초 1990년 6월 29일 동독 인민회의가 의결했고, 1991년 7월 6일 서독 연방의회가 다시 의결했으며, 이후 여러 차례 개정되었다.

농업 부문을 위한 법의 필요성은 동독 농업이 협동조합으로 조직되어 있으면서도 소유권은 회원들에게 있었다는 현실에 기인했다. 통일은 서독 법질서의 동독으로의 확장을 의미하는 것이었기 때문에 서독의 소유질서가 LPG 내에서도 관철되어야 했을 뿐만 아니라 LPG 자체가 서독 법에서 인정되는 법률형태로 전환되어야 했다.

농업 부문에 계속 종사하던 개별 회원에게는 영농기업에 계속 머물거

나 스스로 기업을 설립할 선택권이 부여되었다. 이 선택권은 처음부터 ‘모든 기업 형태의 기회균등’으로서 구조조정법에 규정되어 있었다. 이 법은 바로 LPG 후계기업과 LPG를 탈퇴한 회원들 사이의 관계를 직접 규율했다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

LPG는 이 법에서 법적 최소단위였다. 개별 회원과 LPG 사이의 관계도 집단화과정에서 토지는 사유로 남아 있었기 때문에 LPG 차원에서 규율되었다. 이 소유관계가 ‘농업구조조정법’에서 새롭게 규율되어야 했다. 장부가치를 토대로 대차대조표가 작성될 수 있었지만 1991년까지는 개별 회원의 지분이 어떻게 구성되어 있는지, 또는 개별 회원이 어떤 협동조합지분을 가지는지에 대한 규정이 없었다. 이에 관한 규정이 마찬가지로 농업구조조정법의 구성요소였으며 동시에 농업구조조정법을 둘러싼 논란의 핵심이었다(Küster 2002).

이 법에는 우선 LPG를 새로운 법률형태로 전환하기 위한 법률규정이 포함되어 있다. 처음에는 이 법률형태가 ‘등록협동조합(eingetragene Genossenschaft : e.G)’ 한 가지 뿐이었다. 개정 이후에는 ‘민법상의 회사(Gesellschaft bürgerlichen Rechts: GbR)’, ‘개방형상업회사(Offene Handelsgesellschaft: OHG)’ 또는 주식회사나 유한회사와 같은 자본회사(Kapitalgesellschaft)로 전환하는 것도 가능해졌다. 마지막에는 3,844개의 LPG 중 1,000개의 등록협동조합을 제외하고 모두 청산되거나 다른 법률형태로 전환되었다.

#### 1) 1991년 개정

1991년 7월 6일의 ‘농업구조조정법’ 1차 개정은 주로 ‘자산갈등(Vermögensauseinandersetzung)’으로 표현되는 핵심 사항에 관한 것이었다. 그 내용은 개별 회원의 이익을 강화하고 LPG에 대한 통제 또는 LPG의 책임을 강화하는 것이었다. 특히 예전에 ‘LPG의 의무’를 규정했던 44조가 ‘LPG에서의 자산갈등, 우유조회량, 사탕무납품권’으로 세분화된 것은 탈퇴하는 회원



에게는 중요했다(Küster 2002). 이 조항에는 LPG 탈퇴회원에게 귀속되는 지분과 이 지분이 산정되는 방식이 세부적으로 규정되었다.

LPG에 대하여 자산청구권을 가지는 당사자의 범위에는 다시 또는 새롭게 자신의 기업을 설립하고자 LPG를 탈퇴한 설립자뿐만 아니라 해고나 사직으로 LPG에서 탈퇴하는 회원들도 포함되었다. 탈퇴회원 수는 1990년부터 급속히 증가했다. 탈퇴회원과 잔류회원의 비율이 1992년에는 1:2이었으나 1996년에는 잔류회원 한 명당 탈퇴회원 8명이 될 정도였다. 그리하여 신연방주 농업노동력은 1989년 약 863,000명에서 1996년 약 159,500명으로 감소했다(Weber 1999).

1990년 이후의 경제상황에서 LPG에 대한 탈퇴회원들의 요구사항에는 LPG의 존립을 위협할 수 있는 자본손실이 초래될 잠재적 위험이 포함되어 있었다. 더욱이 이 위험은 LPG로 하여금 모든 회원들에게 일반적으로 현금 보상 제안을 공지하도록 의무화하는 새로운 규정으로 인해 강화되었다.

한편으로 기업들은 1991년 12월 31일까지는 전환할 의무가 부과되었다. 그렇지 않으면 그 기업은 ‘농업구조조정법’에 따라 더 이상 존재하지 않는 기업이 된다. 다른 한편으로는 전환 자체가 자산만을 인격화하는 것이 아니라 자산을 개별 회원 보상 제안으로 분산시킬 의무였다.

그러나 1차 개정안에 대한 대대적인 논의는 LPG의 이 현금보상 제안 의무가 아니라 회원의 지분결정을 규정하는 제44조에 관해서 이루어졌다. 이 규정이 1990년 ‘농업구조조정법’에서는 탈퇴회원에게는 충분한 형태로 포함되어 있지 않았다. 1990년도 법에는 LPG가 탈퇴회원에게 대해서는 ‘가족기업을 설립할 때 주어진 가능성의 범위 안에서 지원할 의무가 있고’ 취득한 지분을 해지하는 경우에는 ‘적절한 현금보상’을 지급할 의무가 있었다. ‘주어진 가능성의 범위’나 ‘적절한 보상’에 대해서는 더 이상 세부적인 규정이 1990년 법에는 포함되어 있지 않았기 때문에 그 해석과 이행은 전적으로 LPG에 맡겨져 있었다. 아울러 1990년 법에는 개별회원의 지분이 어떻게 산정되는지에 대한

규정도 없었다. 새로운 44조에는 LPG의 어떤 총가치를 기본으로 해야 하는 지(가령 구채무가 포함되어야 하는지 여부) 뿐만 아니라 지입자본, 지입토지, 노동실적 등에 대해서 각각 어떤 구체적인 가치가 부여되어야 하는지에 대해서도 규정되었다.

LPG의 총가치 산정에 관한 규정에서 가장 중요한 것은 회원의 지분가치는 ‘LPG의 자기자본에 대한 지분’이라는 규정이다. 즉 LPG의 자산은 모든 채무를(따라서 구채무도) 공제한 다음에 보상청구권의 기초가 된다. 그렇지만 1991년까지는 이 규정이 모든 탈퇴회원에게 똑같이 적용된 것이 아니었다. 1990년 농업구조조정법 제44조는 탈퇴회원이 스스로 기업을 설립하고자 하는 경우에는 자기자본에서 지입자산을 분리하도록 규정되었다. 그러나 1991년부터는 해지의 경우에 LPG의 자산이 채무를 상환하는 데 충분하지 않다 면 “탈퇴자는 변제청구권을 가지지 않거나 일부만 가진다.”

이처럼 회원을 불평등하게 대우했던 이유는 개인기업의 설립을 지원하려는 1990년 ‘농업구조조정법’의 의도에 부응하려 했기 때문이다. LPG가 많은 채무를 안고 있는 경우에도 기업을 설립하려는 탈퇴회원은 자신의 지분을 보상받을 수 있도록 하는 것이었다. 그러나 이 ‘특별규정’은 1991년에 삭제되었고 이후로는 모든 회원에게 단일 규정이 적용되고 있다.

1990년 이후 LPG가 안고 있는 채무는 약 76억 마르크, 또는 LPG 평균 약 300만 마르크였다(Küster 2002). 말하자면 새로운 자기자본 규정에 의해서 탈퇴회원보다 은행이 더 많은 혜택을 입었다. Pfeiffer/Westphal(1992)에 따르면 “자산갈등이 해결되지 않는 핵심 원인은 우리 생각에, 개정 농업구조조정법이 발효된 이후로는 자기자본이 존재하는 경우에만 보상청구권이 관철될 수 있다는 데 있다(p.5).”

아울러 Pfeiffer/Westphal(1992)은 화폐통합의 내용과 그로 인한 LPG 자산가치의 급락이 사실상 국가로 하여금 LPG 자산을 은행 소유로 공인한 것이나 마찬가지라는 사실을 입증했다. 자산의 장부가치가 동일한 자산으로



받은 대출금액의 1/10에 불과했기 때문이다. 이는 특히 LPG가 1989년 이전에 구입했지만 1989년 이후에는 수익성이 없어 방치해 놓은 생산설비를 위해 차입한 신용이 그러했다. 이로 인해 1992년까지는 재고자산의 가치가 회원들에게 전액 지불되지 못했다. 뿐만 아니라 구채무는 새로운 차입을 방해했다. 그래서 신연방주의 농업부장관들도 대출금액의 조정을 요구했지만 관철시키지는 못했다.

구채무의 순위후퇴 규정은 1992년부터 발효되었다. 그러나 1991년 12월 31일까지는 기존의 대차대조표가 유효했다. 그 밖에 회원의 청구권을 산정하기 위해서 그가 탈퇴하는 시점의 대차대조표가 적용되었다. 그러므로 청구권 금액은 대차대조표가 작성된 시점에 좌우되었다. 1990년 중반의 마르크화 개시 대차대조표(DM-Eröffnungsbilanz)와 1991년 말의 전환 대차대조표(Umwandlungsbilanz) 사이에서도 자산가치의 재평가로 인해 큰 차이가 나타날 수 있었다. 1990년에는 농업부가 권장한 ‘장부가치’가 자산가치 평가에 적용되었던 반면에 1991년 재평가에서는 시장가치에 따랐기 때문이다.

대차대조표 문제는 LPG를 탈퇴하는 회원의 보상 요구를 충족시킬 수 없었다. LPG 후계기업들도 구채무의 탕감을 요구했지만 거부되었다.

대차대조표상의 자산가치를 평가하는 문제 이외에 ‘자산분쟁’을 증폭시킨 요인은 또 있었다. 회원들의 지분을 산정하는 절차에서 토지와 재고자산을 높게 평가하고 노동을 가장 낮게 평가한 규정도 LPG 회원들의 불만을 샀다. 1차 개정된 농업구조조정법에 의거하여 LPG와 그 후계기업은 1991년부터 재고자산(Inventar)을 가장 먼저 그리고 토지를 다음으로 상환하고 노동에 대한 대가를 마지막으로 산정하도록 규정되었던 것이다. 동법 44조에 따르면 “자기자본이 1호와 2호에 적시된 청구권을 상회하는 한에서 회원에게 100 중 50을 LPG 활동기간에 상응해서 지불할 수 있다.” 이 규정에 따르면 노동하지 않은 예전 토지소유주가 토지 없는 농민보다 더 많은 보상을 받을 수 있었다. 사유재산이 아니라 노동이 소득원으로 큰 비중을 차지했던

동독 시절을 30년 이상 살았던 LPG 회원들에게 이는 받아들이기 어려운 규정이었다. 개별적인 LPG 차원에서 이러한 차이가 극복될 수 있는 것도 아니었다. 수행된 노동에 대한 보상이 대부분 토지가치에 훨씬 못 미친 것이 현실이었다. 통일 후 ‘농업구조조정법’에 의해 도입된 이러한 소유주 지위의 부활은 농촌에서 사회적 긴장을 더욱 고조시킬 수 있었다. 1991년부터 농촌에서는 소유에 기초하는 새로운 계층구조가 형성되기 시작했다. 이러한 새로운 현상의 중심에 LPG가 서 있었다.

연방농업부에 따르면 재고자산-토지-노동의 순서를 준수하지 않은 것이 LPG 후계기업과 회원 사이의 자산분쟁을 초래한 오류 중 하나였다. 1991년 1차 법 개정 이전에 내려진 전환결의가 개정된 법의 규정에 부합되지 않으면 사후적으로 무효가 선언되고 LPG 후계기업에게 개선이 요구되었다.

## 2) 1992년 이후 점검

1992년에 LPG를 탈퇴한 회원들이 헌법소원을 제기했다. LPG의 자기자본에서 재고자산을 가장 먼저 분리하는 결정이 헌법상의 평등 조항과 재산권 보호 조항에 위배되고 아울러 재고자산의 지입이 자발적이 아니라 강요에 의한 것임을 주장했다. 그러나 이 소송은 기각되었다.

LPG와 탈퇴하는 회원들 사이에 분쟁이 빈번해지면서 1992년에는 신연방주들에서 조사위원회가 구성되었다. LPG 후계기업에 대한 지원금 지급을 조사위원회가 발급한 소위 ‘세탁증명서(Persilschein)’와 연계시켰다. 증명서에 허위사실이 기재되었을 경우에 지원금 지급이 거부될 수 있었다. 연방정부에 따르면 모든 연방주에서 적법하지 않은 전환으로 인해 지원금이 지급되지 않은 사례는 18건이 있었다. 적법하지 않은 전환이란 탈퇴하는 회원의 영농기업 재설립을 현저하게 방해하는 경우를 의미했다. 마침내 1992년 튜링겐 주의회는 후계기업이 적법하게 전환되지 않은 경우에는 일체의 지원금을 지급하지 않는 법을 통과시켰다. 그러나 이 법은 1997년에 상급 법원에서 무효화되었





고 지원금 거부는 취소되었다. 결국 조사위원회는 법적인 동기가 존재할 경우에만 지원금을 거부할 수 있었고 구조조정 지원에서는 탈퇴회원의 재설립이 현저하게 방해되었을 경우에만 거부할 수 있었기 때문이다.

가령 튜링겐주에서는 1991년부터 1997년까지 모두 858건의 조사가 이루어졌다. 튜링겐주 1998년도 농업보고서(Agrarbericht 1998)에 따르면 이 시점에 튜링겐주에는 법인기업이 500개 가량 있었는데 이 중 100개에 달하는 자회사를 제외하면 400개의 법인기업에 대해 평균 2.2차례 조사가 이루어진 셈이다. 이들 조사에서 모두 33건의 위법 사례가 적발되었다. 39개의 LPG가 검찰 수사를 받고 있었고 이 중 33개는 튜링겐주 농림부의 고발에 따른 것이었다.

법 개정이나 규칙 제정을 통해 적법한 전환에 관한 기준이 빈번하게 변경되었을 뿐만 아니라 연방법원의 새로운 판결이 줄지었기 때문에 후계기업에게는 보상청구가 부단히 변경되었고 위원회는 허가통지서와 취소통지서를 번갈아 가면서 발행해야 하는 상황이 발생했다.

연방정부에 따르면 1996년에 브란덴부르크주, 메클렌부르크-포어폼메른주, 작센주에서만 약 2,400건의 소송이 계류 중이었다. 튜링겐주에서는 1996년 12월에 255건이던 소송이 1997년에는 470건으로 급증했다. 여기에는 여러 가지 요인이 작용했다. 첫째로는 연방법원까지 가는 소송을 통해 더 많은 보상을 받은 LPG 탈퇴회원이 있었기 때문이다. 둘째로, 연방법원이 두 건의 LPG 전환을 무효로 선언했는데 이 기업의 이사장이자 최대 주주가 튜링겐주 농민연맹의 회장이었던 것이다. 셋째로, 작센주 농업부장관이 주의회에 보낸 서한에서 동일 인물이 LPG를 일단 파산시켰다가 거액의 지원금을 받아 새로 설립하는 행태를 비판했기 때문이다. 넷째로, 연방법원이 1995년 말에 기금조정금(Fondsausgleich)(LPG 유형 I이나 II에서 LPG 유형 III으로 이전할 때 농민이 부담해야 했던 차액)도 재고자산 분담과 동일하게 취급해야 한다는 연방법원의 판결, LPG 자산을 시장가격에 따라서 산정해야 한다는 판결,

‘농업구조조정법’ 제36조에 의거한 현금보상 제안이 제44조에 의거하여 산정된 보상보다 적어서는 안 된다는 판결도 영향을 미쳤다. 마지막으로 연방농업부 위탁으로 농업경제연구소가 수행한 연구용역의 결과에서 모든 LPG 후계기업 중 약 40%가 농업구조조정법을 위반한 것으로 나타났다고 1996년 10월 3일자 ‘프랑크푸르트 알게마이네 차이퉁’이 보도했다. 시사주간지 ‘슈피겔’도 1996년 45호에 실린 ‘현대판 농민전쟁’이라는 제하의 기사에서 동일한 연구보고서에 의거하여 LPG 후계기업 중 43%가 자산분쟁에서 ‘농업구조조정법’을 위반했다고 보도했다. 이에 앞서 1995년 24호에서는 신연방주의 농업구조가 동독 시절의 인적 관계에서 벗어나지 못하고 있음을 폭로했다. “농촌에서는 아직도 옛날 LPG의 우두머리가 옛날 연줄을 이용하여 지배하고 있다. 소농들은 속임수에 당하고 따돌림 당하고 있다. ... 작센-안할트주의 한 농민은 차라리 칼라슈니코프 소총을 잡고 싶다고 말한다. 그리고 자신의 옛날 LPG 우두머리에 대해 말하면서 이름을 밝히지 말 것을 부탁한다. 독일 동부의 농촌은 영향력 있는 옛날 간부들에 대한 두려움에 싸여 있다.”

### 3) 농업구조조정법 4차 개정안(1996년)

1996년 6월 LPG 회원의 소송 시한이 만료되기 전에 ‘농업구조조정법’ 4차 개정이 이루어졌다. 취지는 “LPG 후계기업과 탈퇴한 회원 사이의 자산분쟁을 적법하게 조정하기 위한 전제가 개선되고 ‘농업구조조정법’의 관련 조항의 이행에서 발견된 결함이 제거되어야 한다”는 것이었다. 여기에서 ‘결함 제거’는 앞서 언급된 연방법원의 1995년 말 판결에 포함된 소위 ‘시장가격 결의’에 따르는 것이었다. LPG의 모든 자산대상이 장부가치가 아니라 실제 가치에 따라 평가되어야 한다는 판결이었다. 이 판결을 수용한 개정 취지는 시장가격에 따른 자산평가가 이루어지면 탈퇴한 회원이 많은 보상을 받을 것이라는 인상을 주었지만 실제 결과는 정반대로 나타났다. 시장가격에 따라 평가된 자산가치가 장부가치의 1/5에 지나지 않았던 것이다. 분쟁을 초래한



대차대조표상의 협동조합 자기자본은 1,123,548.87마르크였지만 시장가격에 따르면 이것의 약 22.5%인 252,769.34마르크에 지나지 않았다. 이 사례에서 탈퇴회원은 77,847마르크의 보상을 신청했고, 당초 LPG는 12,031마르크를 제안했었다. 하지만 시장가격에 따라 다시 평가된 자기자본에 기초한다면 12,031마르크도 안 되고 2,706마르크에 불과했다. 판결 결과는 2,706마르크가 아니라 19,554마르크 보상이었는데, 이는 소위 기금조정금이 가산된 금액이었다.

4차 개정안에는 자기자본 산정 기준의 변경 이외에 보상청구권의 만기시한을 5년에서 10년으로 연장하는 조항도 포함되어 있었다. 아울러 청산인을 해임하는 데 필요한 정족수를 회원의 10%에서 5%로 낮추는 방안도 포함되어 있었다. 마지막으로 '소유관계의 확정 및 신질서를 위한 절차'에 관한 규정이 포함되어 있었는데, 이 제안이 큰 논란을 불러일으켰다. 결국 1996년 말에 4차 개정안을 통과시키기 위해서 중재위원회가 소집되었다. 중재위원회는 1996년 12월 5일 위 내용을 담은 4차 개정을 결의했고 연방의회는 같은 해 12월 12일에 결의했다.

#### 4) 주요 쟁점

##### (1) 법률형태의 전환

협동조합이라는 법률형태는 시장경제적 관점에서 보면 몇 가지 결함이 있다(Jochimsen 1990). 조합원의 공동결정권이 부족하다는 점, 기업가이자 종업원으로서의 정체성 문제, 은행의 관점에서 볼 때 책임 부족, 사업지분과 무관한 투표권 등이 그것이다. 순수한 투자로서도 협동조합은 그리 매력적이지 못하다. 고전적 형태에서는 조합원이나 상속인이 퇴직할 때 자기자본의 지분이 아니라 그보다 적은 사업지분만을 돌려받는다. 자기자본의 지분을 받으려면 사업지분의 매매협약이 필요하다. 이때 그것의 가치는 수익가치(Ertragswert) 지분에 따라서 평가된다.

자산분쟁이 발생할 경우에는 ‘농업구조조정법’ 제44조에 의거하여 전환된 협동조합에서의 개인별 자산지분은 원칙적으로 사업지분에 상응해야 한다. 그렇지 않으면 전환하면서 산정된 자산청구권의 최고 80%까지 사업지분에 추가지급을 받을 권리가 인정된다(Forstner/Hirschauer 2001).

이러한 단점에도 불구하고 적지 않은 LPG가 계속 협동조합으로 운영된다는 것은 경제적인 이유보다 사회적인 이유가 크기 때문이다. 그것은 과거의 집단적인 영농의 경험이 그다지 부정적이지 않았기 때문이다.<sup>11</sup> 그러한 격동기에는 인간은 기존의 구조와 위계에 의지한다. 아울러 경제적 성과는 없이 ‘사회적 구상’을 가지는 기업에 대한 비판적인 지적도 많지만 법률형태의 유지에 찬성하는 변론이나 증거도 많았다(Schöne 2002).

새로운 협동조합 구상에 따르면 기업의 성공이 개별 일자리 보장보다 우선한다. 채용된 구성원이 적절하게 보상받고, 편입된 농지가 지역 평균의 임대료를 받으며, 자본투입이 참여기금(Beteiligungsfond)에 대한 입금 등을 통해 보상받음으로써 협동조합 진흥과업은 완수된다.

## (2) 자산가치 평가

‘농업구조조정법’의 두 번째 중요한 분야가 자산평가이다. 자산분쟁이 발생하거나 탈퇴하는 조합원에게 보상할 필요가 있는 경우 집단자산과 자기자본이 먼저 평가되고 개별 조합원에게 귀속되어야 한다. 각 조합원에게 할당되는 것은 자기자본 지분이 그보다 적은 사업지분이 아니다. 자산분쟁은 개정된 ‘농업구조조정법’ 제44조에 의거하여 규율된다. 이에 따르면 ‘재고가 남아 있는 한’ 단계적으로 접근한다. ① 재고자산은 동서독 마르크 사이에 1:1의 비율로 변상한다. ② 토지 위탁에 대해서는 1토지점수 및 1년당 2마르크의 최소보상을 정하고 재고자산(Inventar)에 대해서는 자기자본의

.....

<sup>11</sup> 이러한 설명은 84개 협동조합에 대한 사회학적 분석을 수행한 Lutz Laschewski(1998)의 핵심 결론이다.



80%를 상한으로 하여 연간 3%의 이자를 지급한다. ③ 잔존하는 자기자본의 절반은 조합원의 활동기간에 따라 배분된다. 이러한 자산평가 및 배분은 시간에 쫓기고 법률은 계속 개정될 뿐만 아니라 동독 농부나 서독 상당원의 지식이 부족한 상태에서 이루어졌기 때문에 만족스러운 결과를 가져다 줄 수는 없었다.

법의 의도에 부합되는 정확한 자산배분은 대체로 자기자본의 배분이었다. 협동조합 자체에는 별로 남는 게 없었다. 이는 두 가지 관점에서 관찰할 수 있었다. 첫째, LPG를 불법적으로 생겨난 강제공동체로 간주하는 자는 자기자본이 모든 당사자에게 거의 완벽하게 배분되는 것이 의미 있다고 생각했다. 이때 목표는 개별기업으로 계속 운영하거나(가족기업) 또는 보상받고 탈퇴한 다음 새 출발하는 것이다. 둘째, 대규모 영농기업이 협동조합이나 자본회사로 존속하는 것이 미래를 위해 의미 있는 길이라고 생각하는 자는 이들 기업이 충분한 자본스톡을 보유해야 한다고 생각했다. 여기에서는 등록 협동조합(e.G)이 사실상 LPG의 연장으로 간주되었다. 이것이 탈퇴하는 조합원에게 부담이 되는 것은 당연했다. 이로써 탈퇴자와 잔류자 사이의 이해갈등은 예고되었다.

‘농업구조조정법’은-일관성 있게 적용된다면-첫 번째 관점과 상통한다(Forstner/Isermeyer 1998). 당시 자문위원으로서 두 번째 견해에 동의했던 인사는 무의식적으로 훗날의 협동조합 농민이나 자본회사 지분소유주에게 형리(刑吏)가 된 셈이다. 자기자본 중에서 사업지분으로 입증된 소액 부분만 해약할 때 지불되어야 한다는 제안은 이미 초기에 있었다(Jochimsen 1990). 또한 Köhne(1990)는 “과거의 불의와 미래의 문제를 동시에 해결하는 것은 경제적으로 불가능할 것이다”고 예견했다. 이러한 이해갈등이 법을 적용할 때 나타난 수지전략과 부정행위의 원인이다(Jochimsen 2001).

영농이 계속 이루어진 농업용지는 구조조정 투자를 위해서 현금이 급히 필요했다. 그 밖에 1990년에는 국산품 시장이 붕괴되었다. 토지나 재고자산

을 지입했기 때문에 자산청구권이 컸던 조합원은 반드시 조합원으로 유지되어야 했지만 전환과 더불어 일자리 손실이 나타났기 때문에 특히 어려웠다.

협동조합을 해체할 것인지 전환할 것인지를 둘러싸고, 또는 대규모 영농에 잔류할 것인지 자산청구권을 보상받고 탈퇴할 것인지를 둘러싸고 벌어진 개인 간 논란 이외에 사회적 차원의 논란도 있었다. 협동조합(등록된 형태)의 존속은 동독의 정체성의 작은 승리였다. 강제 집단화할 당시에는 거부되었던 법률 형태인 공동경작이 자녀 및 손자 세대에 와서는 대규모 경작이라는 의미 있는 형태로 받아들여졌다는 것은 역사의 아이러니였다. 그것은 마치 농업에 남아 있는 사회주의 이데올로기의 잔재와 같았다. 많은 서방 자문위원과 학자들의 우려에도 불구하고 협동조합은 신연방주에서 농업의 든든한 기둥이 되었다. 여기에 도움이 된 것이 구채무를 소액으로 최종적으로 탕감해준 조치였다.

### (3) 마르크 표시 개시 대차대조표

자산 배분에서 중요했던 것이 서독 마르크 표시 개시 대차대조표였다. 화폐자산과 채무에 대해서는 명확한 환산이 이루어졌지만 건물, 기계, 동물의 가치는 기존의 원칙에 따라 평가되어야 했다. 이것이 입증된 자기자본과 자산청구권을 조정할 여지를 주었다는 것은 의심할 나위 없다. LPG 경영진과 서독 출신 변호사들은 이 여지를 활용했다. 게다가 지금까지 소홀했던 수리 비용이나 철거비 또는 구채무를 위한 적립금을 통해서 자기자본을 더욱 축소할 필요성이나 가능성이 있었다. 경영진의 관점에서 볼 때 자산을 저평가하고, 그럼으로써 자기자본을 저평가시킬 충분한 이유가 있었다. 그렇게 해야만 영농을 계속하는 데 필요한 재원이 보상으로 유출되는 것을 피할 수 있었다.

### (4) 전환의 합법성

동독 농업 내에서의 자산 및 권력분배에 대해서 시사주간지 Der Spie-



gel(1995)은 ‘평범한 동독 농민, 거짓말 피해자, 사기 피해자’의 변호인으로서 기사를 썼다. 실제로 진행된 많은 자산평가 및 분배가 부당하거나 비도덕적으로 느껴지기는 했지만 범죄행위에 해당되는 것은 아니었다. 법적 소송도 구체적인 결론을 내린 경우가 드물었다. 증거 상황이 매우 어려웠고 많은 증인들이 침묵했다. ‘Der Spiegel’ 기사가 과장되었다고 생각하는 사람도 많았지만 Howitz/Jannermann(1992)은 ‘농업구조조정법’이 시행된 지 얼마 되지 않아 이 법이 LPG 조합원과 재설립자에게 불리하게 남용되고 있음을 지적했다. LPG를 전환하면서 수많은 형식 오류, 미비, 반합법적 술수, 대대적인 사기도 있었다. 일부 자문위원은 부적절한 방식으로 개입했다. 그렇지만 순수한 무지로 인해서 조합원과 재설립자들도 부당한 차별을 받았다. ‘농업구조조정법’은 결코 ‘강제집단화보상법’이 아니었다. 평범한 농민들이 가진 정보는 경영진보다 확실히 적었다. 이들은 자산측정이 정확할 것이라는 믿음에서 보상 제안을 수락했던 것이다. 경영진이 자산을 너무 낮게 산정했다고 추측하는 농민도 있었지만 법정에 가는 것은 꺼리고 대부분 운명으로 받아들였다. 대차대조표 전략을 동원하고 협동조합이나 유한회사 회원수를 축소함으로써 영농을 계속하는 협동조합 농민이나 신규 창업자에 유리하게 방대한 규모의 자산이 이전되었다. Bayer(2002)에 따르면 구동독에서 이루어진 1,719건의 LPG 전환 사례를 분석한 결과 거의 모든 사례가 결함이 있었음을 확인했다. 이미 형식적인 이유에서도 법원등기소에 등록되어서는 안 되었다. 그는 전환 사례 중 11%는 아예 효력조차 없다고 주장했다. “당사자들이 알지도 못하는 사이에 예전 LPG는 아직도 파산상태에 있었다. 신규 기업은 아무런 법적 기반도 없이 자산을 이용하고 있다.” 무효인 이유는 법률형태가 위법적이거나 전환 의결이 적시에 이루어지지 않았거나 아예 없었기 때문이다. 형태를 전환하면서 조합원을 축출한 사례도 있었다. 나아가 Bayer(2002)에 따르면 보상액이 법적으로 규정된 방식으로 결정되지 않았다. 오히려 LPG 승계기업은 대부분 탈퇴하는 조합원의 희생 위에서 부당하게 부유해졌다. 하

지만 연방정부나 농민연맹은 물론 당사자들도 이러한 불법적인 행태를 점검하거나 고소한 사례가 별로 없었다는 사실은 이해하기 어렵다. 자산분쟁에서 모든 당사자를 만족시킬 수 있는 해결책이 없었고 불법행위가 자행되었기 때문에 동독의 체제전환 과정에서의 농업정책이 소득과 자산의 분배에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 연구를 Gerke(2008)가 수행했다. 그의 연구의 중점사항은 SED, 부처, 농업국, 독일토지관리공사, 농민연맹으로 구성된 소위 ‘농업 카르텔’의 형성이다. 이러한 비판에도 불구하고 통일 후 자산분배는 지금까지 결정적으로 중요함에도 불구하고 그다지 연구되지 않은 주제이다.

#### (5) 재설립자의 출발 문제

재설립자들이 직면한 도전은 컸다. 이들은 경작지를 LPG로부터 분리하기 위해 끈질긴 싸움을 해야 했다. 토지경계가 불분명해졌기 때문에 이는 대부분 농지교환(Pflugtausch)을 통해서만 해결할 수 있었다. 그들은 자신의 경작지 이외에 대규모 경지를 임차하거나 매입하도록 강요되었다. 1945년 당시의 농업생산 구조는 경제적이지 않았기 때문이다. 재설립자들은 종종 보상을 충분히 받지 못했고 때로는 낡은 기술과 상태가 불량한 건물로 받기도 했다. 신용은 초기에는 거의 차입할 수 없었다. 반면에 협동조합이 상환해야 했던 구채무를 부담하지 않았고 재설립자를 위한 국가의 특별 지원을 받을 수 있었던 것은 장점이었다.

### 8. ‘독일토지관리공사(BVVG)’에 의한 사유화(1992년 이후)

#### 1) 사유화원칙 제정 이전

‘독일토지관리공사(BVVG)’는 1992년 7월 1일 ‘인민소유 농장’ 이외의 ‘인민소유’ 경지를 활용하는 업무를 위임받았다. 1994년에 아직 매각되지 않았거나 반환되지 않은 농장이 추가되었다. ‘독일토지관리공사’의 업무에서도 여러 가지 이유로 임대와 매각 사이에서 중점업무의 변동, 우대 매각의 추진과





중지(stop and go), 업무추진 기반의 변동이 발생했다(Münch/Bauerschmidt 2002).

시작은 ‘인민소유’ 경지를 매각에 앞서 장기 임대하는 아이디어를 담은 ‘볼(Bohl) 문서’에서부터였다. 여기에는 미결상태인 보상청구권 문제를 사전에 규명하거나 유보조건으로 임대차계약에 수용하는 방안이 담겨 있었다. ‘독일 토지관리공사’의 업무도 정치적 타협에서 전형적으로 나타나는 불분명한 경지활용지침 규정으로 인해 오히려 어려워졌다. 이를 명확하게 하는 작업은 지체되었지만 장기임대차계약의 체결이 밀려들었다. 서독 출신 구소유주를 위한 우대에 대한 저항이 잇따랐다. 그러나 실제로 알텐트렙타우(Altentrep-tow)의 말찬(Maltzan) 사례나 뤼겐(Rügen)의 푸트부스(Putbus) 사례처럼 요란한 경우들도 있었지만 1994년 장기임대차는 큰 진전을 이루었다. 1994년 말에는 경지의 85% 이상이 장기 임대되었으며 그중 다시 같은 비중이 현지인에게 임대되었다. 농장(Güter) 또는 이들로 구성된 ‘추첨권’의 매각에 관한 한 신설되는 ‘보상 및 조정급부법’상의 절차와 구소유주의 청구권을 배려하여 다시 한번 판매중단이 이루어졌다. 마침내 1995년 가을에 비로소 입찰공고가 시작되었다. 그러나 소위 ‘솔츠 문건(Scholz-Papier)’이 제안하는 바와 같은 구소유주에 대한 배려를 확대하는 방안에 관한 논의와 이에 대한 신연방주들의 격렬한 반대 행동은 잦아들지 않았다.

1990년 10월 3일에는 현지 주민 조건이 삭제되었고 기존 계약상의 매입가격은 소급해서 조정되었다. 이로 인해 500개 기업에서 추가적인 요구가 제기되었다. 특히 매각을 통한 사유화는 지지부진하게 진행되었다. 매입 희망자들의 자금 부족, 구매무 상환의 동시적 진행, 불안한 농지개혁이 그 원인이었다. 그 후 몇 년 동안 ‘보상 및 조정급부법’에 따른 매각은 다시 증가하면서 점차 막바지에 이르렀다. 우대를 수반하는 ‘보상 및 조정급부법’ 절차는 구소유주에 대한 우대를 제외하고는 2009년 말까지 완료되어야 했다.

1998년에는 ‘보상 및 조정급부법’에 따라 비적격자에 대한 매각이 처음으로

로 일단 중단되었다. 1998년 말에는 EU 집행위원회가 점검절차를 개시하자 ‘보상 및 조정급부법’의 집행이 완전히 중단되었다. 이 점검에서는 토지개혁에 대한 보상과는 연관성이 없는 신규 설립자와 몇몇 LPG 후계기업에 대한 헐값매각이 특히 문제가 되었다. 50% 이상 헐값으로 매각되었다는 비판이 제기되었다. 또한 현지 주민에 대한 우대도 EU의 점검대상이 되었다. 비로소 2000년 말부터 가격인하 폭을 낮추고 매각이 재개될 수 있었다. 이제는 시가보다 35% 저렴한 가격이 적용되었다. 2006년까지 이 시가는 평가위원회가 지역별로 산정한 임시가격(Wertansatz)에서 도출되었다. 이 임시가격이 연방공보에 공표되는 토지기준가격(Bodenrichtwert)의 기초가 된다.

이미 1999년 3월부터 ‘독일토지관리공사’는 자신의 안전을 위해서 부당하게 지급된 보조금은 반환하도록 하는 추가조항을 LPG 후계기업과의 계약에 포함시켰다. 1998년에 신연방주 법인들은 토지개혁 토지의 약 절반을 임차했다. 그리고 ‘독일토지관리공사’에 의한 토지개혁 토지의 사유화를 위해서 신탁청 농지를 매입하려는 관심에서 구소유주는 법인과 비슷했다.

## 2) 2007년 사유화원칙

2007년 1월 1일 발효된 신규 사유화원칙(Privatisierungsgrundsätze)은 엄격하게 시장정합적이고 경제적인 규칙에 따라서 사유화를 진행하도록 규정했다. EU 보조금법 때문에도 그렇게 해야 했다. 매입계약에 포함되어 있던 제한 때문에 2006년 초까지 인정되었던 10% 사전할인은 국고 수입 증대를 위해서 폐지되었다. 그렇기 때문에 지역별 임시가격도 입찰공고에 이은 최고 응찰가로 대체되었다. 공고를 통해 결정된 가격은 토지 기준 가격보다 훨씬 높았다. 공모 결과는 투명성을 높이기 위해 인터넷으로 공개되었다. 사유화원칙 내에서 ‘독일토지관리공사’가 갖는 운신의 폭은 넓지 않았다. 시장수요가 크지 않았기 때문에 시장가격에 따른 매각을 통한 사유화는 2025년까지 예정되었고, 매각 규모도 연간 25,000헥타르로 고정되었다. 이전 3년 동안 매년



29,000헥타르가 이 조건으로 매각된 바 있었고 그중 절반이 메클렌부르크-포어폼메른주에 속한 토지였다. 공모되는 추첨은 50헥타르를 넘지 못하도록 되어 있었다. 향후 2년 이내에 임대되지 않을 경지는 2007년부터 매각하거나 임대하도록 공모되었다. 최고 입찰가는 특별할증을 받았다. ‘독일토지관리공사’는 3%의 예상가격 상승 및 임대수입으로 구해지는 ‘유지수익(Bestand-haltungsrendite)’의 비교를 통해 매각과 임대 사이에서 결정해야 했다. 2008년에는 임대시세가 매입시세보다 2.5% 높았기 때문에 81%가 임대되었다. 최저 임대수익 2.5%와 3%의 가격상승은 매각 포기가 연방정부에게 5.5%의 이자를 가져다주는 것을 의미했다. 나아가 개별 기업 보호조항은 기존 임차인에게 최장 9년까지 직접 임대하는 것을 허용했다. 공모절차를 거치지 않고 직접 매각하는 것은 특별한 조건하에서 전체 경지의 50% 미만에 대해서 최고 450헥타르까지만 허용되었다. 직접 매각할 때 가격은 공모결과를 토대로 산정되었다.<sup>12</sup>

### 3) 2010년 사유화원칙

2010년 재차 개정된 사유화원칙에 따르면 ‘독일토지관리공사’는 2030년까지 ‘인민소유 농지’와 산림의 사유화를 추진할 예정이다. 이는 지금까지 예정되었던 기간보다 5년 연장된 기간이다. 동시에 공개입찰에 부친 최대 농업용지도 25헥타르에서 15헥타르로 줄었다. 사유화하기로 예정된 농업용지가 감소함에 따라 이미 2016년부터 연간 매각농지도 10,000헥타르로 줄었다. 이는 ‘가격상승 경향이 보이고 있으므로 현지에서 농업을 실제로 영위하는 기업이 작은 규모의 농업용지를 장기간에 걸쳐 취득할 수 있는 기회’를 주기 위함이었다.

‘독일토지관리공사’는 아울러 슈베린(Schwerin)에 메클렌부르크-포어폼

.....

<sup>12</sup> 기타 복잡한 세부규칙에 대해서는 Böhme(2006) 참조.

메른주 지부, 베를린에 베를린/브란덴부르크주 지부, 막데부르크(Magdeburg)에 작센-안할트주 지부, 드레스덴(Dresden)에 작센주/튀링겐주 지부 등 4개의 지부를 설치하고 이와 병행해서 구조를 변경했다. 이와 동시에 노이브란덴부르크(Neubrandenburg), 할레(halle), 코트부스(Cottbus), 튀링겐(Thüringen)에 두었던 지부는 2015년 12월 31일자로 폐쇄되었다. 이들 지부에서 관리하던 농림용지 규모가 성공적인 사유화로 줄었기 때문에 이루어진 조직 변화였다.

2015년에 ‘독일토지관리공사’는 약 26,300헥타르의 농업용지, 7,200헥타르의 산림, 약 1,200헥타르의 용도변경지(Umwidmungsfläche)를 매각했다. 그 결과 약 4억 9,200만 유로의 수익을 남길 수 있었다.

① 사유화원칙에 따른 농업용지 매각 : 사유화원칙은 ‘보상 및 조정급부법’에 의거한 법적 취득 청구권 밖에서 이루어지는 ‘독일토지관리공사’의 농업용지 매각 절차를 규율한다. 이에 따르면 대부분의 농업용지는 현지에서 활동하는 영농기업에게 매각된다. 2010년 사유화원칙에 따르는 이 영농기업에는 경지와 녹지의 직접 매각 자격이 있는 임차농이 있고, 공개입찰에 의거해 매각된 농업용지를 매입한 현지 영농기업이 있다.

② 임차농에 대한 농업용지 직접 매각 : 약 12,500헥타르의 농업용지가 2015년에 사유화원칙에 따라서 적격 임차농에게 입찰공고 없이 시장가격으로 직접 매각되었다. 약 600헥타르는 4년제 임차계약자에게, 약 500헥타르는 9년제 임차계약자에게 매각되었다.

③ 경지와 녹지의 조건 없는 입찰 : 2015년에 ‘독일토지관리공사’는 경지와 녹지의 조건 없는 입찰을 통해 약 8,700헥타르 농업용지를 매각했고 8,600헥타르를 임대했다. 입찰 건별로 평균 3명의 응찰자가 있었다. 대부분의 농업용지가 현지 영농기업에게 매각 또는 임대되었다. 자본투자자들은 ‘독일토지관리공사’가 입찰에 부치는 농업용지의 규모가 작고 분산되어 있었기 때문에 대부분 관심을 보이지 않았다. 이들은 차라리 영농기업 전체를 매입하는 데 관



심을 가진다. 이에 대해서는 ‘독일토지관리공사’가 영향을 미칠 수 없다.

④ 경지와 녹지의 제한경쟁 입찰 : 사유화원칙에 따라서 ‘독일토지관리공사’는 약 7,000헥타르의 농업용지를 제한경쟁입찰에 붙일 수 있었다. 제한경쟁입찰에는 노동집약적인 영농형태, 가령 채소재배기업, 청년농부(2013년 3월부터)에게 참가자격이 부여되고 있다. 2015년에 제한경쟁입찰에 붙여진 농업용지 중에서 약 4,200헥타르는 임대되었고, 약 1,500헥타르는 매각되었다.

⑤ 신연방주 매각가격 : ‘독일토지관리공사’는 농업용지를 시장가격에 따라 헥타르당 평균 2014년에는 17,269유로에, 2015년에는 19,368유로에 매각했다. 구서독에서는 평균 가격이 2014년에 헥타르당 28,427유로였다. 2014년 가격을 비교하면 신연방주 가격이 구서독에 비해 약 40% 낮았다.

⑥ 2차 ‘농지취득변경법’에 따른 매각 : 2015년에도 ‘독일토지관리공사’는 2차 ‘농지취득변경법’에 따라 구소유주에게 약 4,600헥타르의 농업용지를 우대가격으로 매각했다. 이로써 이 법에 따라 구소유주의 신청서 3,100건 중에서 2,907건이 받아들여졌고, 이 중 191건이 2015년에 받아들여졌다.

⑦ 산림 매각 : 2015년에 약 7,200헥타르의 산림을 매각함으로써 ‘독일토지관리공사’는 과거의 ‘인민소유’ 산림을 사유화한다는 목표에 크게 접근했다. 매각된 산림 중 약 5,700헥타르는 ‘보상 및 조정급부법’에 따라 구소유주에게 우대가격으로 매각되었다. 평균 입찰공고 규모는 17헥타르였고 입찰공고당 19명의 응찰자가 있었다. 특히 취득에서 우선권을 가지는 구소유주들의 관심이 컸다. 튀링겐주와 작센-안할트주를 제외하고 이제 남아 있는 산림은 흩어져 있는 작은 산림뿐이다.

연방정부는 홍수 방지를 위한 조치와 수자원 관리지침을 이행하기에 적합한 농지를 주정부에 매각할 의향이 있다. 2015년 약 10,000헥타르가 협상중이었다.

‘독일토지관리공사’는 2015년 말 현재 신연방주에서 180,800헥타르의 농업용지와 7,200헥타르의 산림을 사유화해야 한다. 이 중 메클렌부르크-포

어폼메른주에 각각 61,900헥타르, 2,100헥타르, 브란덴부르크주에 55,800헥타르, 2,000헥타르, 작센-안할트주에 41,500헥타르, 500헥타르, 작센주에 14,300헥타르, 1,200헥타르, 튀링겐주에 7,300헥타르, 1,400헥타르 농업용지 내지 산림이 있다(〈표 1-6〉).

표 1-6) '독일토지관리공사' 사유화 내역(2015년도)

연방주	수입 (백만 유로)	농업용지 매각		농업용지 임대		산림매각 (헥타르)	용도변경 매각 (헥타르)
		면적 (헥타르)	가격	면적 (헥타르)	가격		
메클렌부르크-포어폼메른	220	8,900	23,359	53,000	411	2,100	200
브란덴부르크	138	8,800	13,663	47,000	279	2,000	600
작센-안할트	132	4,500	25,179	37,000	505	500	200
작센	38	2,300	14,962	12,000	333	1,200	100
튀링겐	43	1,800	17,533	5,500	328	1,400	100
합계(평균)	571	26,300*	(19,368)	154,500	(385)	7,200	1,200**

\* 2차 경지취득변경법에 따른 매각 4,600헥타르 포함.

\*\* 무상 이전된 자연보호지 1,150헥타르 불포함.

출처: BVVG(2016).

#### 4) 사유화 평가

신연방주에서 이루어진 '인민소유' 경지의 사유화는 문자 그대로 '인민재산을 둘러싼 투쟁'(Löhr 2002)이었다. 2009년 6월 30일까지 '독일토지관리공사'는 농경지 362,600헥타르는 '보상 및 조정급부법'에 따라 우대해서 그리고 232,600헥타르는 시가로 매각했다. 신연방주별 상황은 〈표 1-7〉과 같다. 연도별로 보면 2008년에만 약 75,600헥타르가 매각되었다. 이 중 약 46,800헥타르는 '보상 및 조정급부법'에 따라서, 약 28,800헥타르는 시장가격에 따라 매각되었다(〈표 1-8〉 참조).

표 1-7) '독일토지관리공사의 사유화(2009년 6월 30일 현재)

(단위 : 헥타르)

	시가 매각	'보상 및 조정급부법' 매각	임대 농경지
합계	232,600	362,500	429,400
메클렌부르크-포어폼메른	102,600	130,300	151,700
브란덴부르크	70,800	94,000	131,400
작센-안할트	30,300	73,300	83,400
작센	18,300	46,300	38,900
튀링겐	10,600	18,600	24,000

자료: BVVG, 언론 보도자료, 2009년 7월 20일.

표 1-8) '독일토지관리공사에 의한 매각(2006-2008)

(단위 : 헥타르)

	2006		2007		2008	
	시장 가격	'보상 및 조정급부법'	시장 가격	'보상 및 조정급부법'	시장 가격	'보상 및 조정급부법'
메클렌부르크-포어폼메른	13,809	8,499	13,060	8,560	13,067	12,616
브란덴부르크	7,659	6,449	7,200	10,012	9,772	14,815
작센-안할트	4,051	5,965	3,728	7,274	2,472	9,736
작센	2,205	3,177	2,270	3,440	2,008	6,753
튀링겐	1,213	2,079	1,382	2,200	1,495	2,857
소계	28,937	26,169	27,640	31,486	28,814	46,777
합계	55,106		59,126		75,591	

자료: BVVG(2010), 사업보고서.

동독 시절 '인민소유'였던 경지의 사유화는 동독 전체 경지의 1/3을 포괄했다. 이는 역사적 의의를 가지는 거대한 임무였다. 이 토지를 파악하고 반환하거나 매각 또는 임대하는 작업은 다음과 같은 매우 어려운 조건하에서 다양한 차원에서 이루어졌다.

① 서로 갈등한 연방정부와 주정부, 부처, 정당, 협회 사이의 타협이 '인민소유' 경지를 처리하는 데 중요한 정치적 조건이 되었다. 이 조건은 수시로 변했고 불명확한 지침을 초래했으며 때로는 이마저도 없었다.

② 대부분의 외부 개입은 조정을 목적으로 한 것이 아니었다.

③ 경계석과 문서가 사라진 상태에서 경지를 파악하고 보상청구권을 산정해야 했기 때문에 기술적인 어려움도 발생했다. 담당자들에게 이는 완전히 새로운 과업이었다.

④ 다른 분야에서와 마찬가지로 처음에는 사유화가 ‘사기꾼’들의 판이었고, 이들은 대부분 성공했다.

사유화정책과 관련하여 논란의 중심에 놓여 있는 것은 ‘독일토지관리공사’가 제시하는 매각가격이었다. 독일 연방통계청이 산출한 공식 매매가격과 ‘독일토지관리공사’의 시가를 비교하면 개인 간 매매가 훨씬 낮은 가격에서 이루어졌음을 알 수 있다. 신연방주에서 이루어진 거래의 평균 공시가격은 2008년 헥타르당 4,973유로였다. ‘독일토지관리공사’가 제시한 시가가 헥타르당 6,319유로였으므로 개인 간 거래가격은 4,376유로에 지나지 않았다(Siegmund 2009). 그 이유로는 첫째로, 지금까지의 임차인들이 토지를 잃지 않으려고 높은 가격을 제시했을 것이라는 추정이 가능하다. 그러나 ‘독일토지관리공사’ 발표에 따르면 이는 사실에 부합하지 않는다. 기존 임차인이 최고 가격을 제시한 비율은 20-40%에 지나지 않았다. 둘째로, 비농업 부문의 투자자들이 가격을 끌어올렸다고 추정할 수도 있다. 그렇지만 ‘독일토지관리공사’가 확인한 바에 따르면 매입자의 95%는 현지의 농부와 법인이었다. 일부 대규모 농장이 예외였을 뿐이다. 투자자들은 ‘독일토지관리공사’에서 경지를 매입하기보다는 이미 활동하고 있는 영농기업을 매입했다. 셋째로 ‘보상 및 조정급부법’과 직접 매각으로 인해 경지의 일부만이 입찰공고를 통해 공급되었을 것이라는 추측도 가능하다. 그러나 이때 결정된 가격이 모든 매각에서 기준이 되었는데, 특히 초기 임대차에는 참여하지 못했던 재설립자들이 입찰에서 높은 가격을 제시했다. 넷째로는 개인 매각에서 가격인하 요인이 작용했을 것으로 추정할 수도 있을 것이다. 소규모 경지의 경우 종종 원매자가 인근에 소수 있었을 뿐인데 이들은 가격을 낮추는 협상을 했을 것이기 때문이다. 끝으로 대형 영농기업 사이에 ‘진입영역’에 관한 담합이 있었을 수 있다. 그렇지만 결론은 ‘독일토지관리공사’가 입찰에서 결정된 가격을 적절한 시장 가격으로 간주했다는 사실이다. ‘보상 및 조정급부법’이나 직접 매각을 고려





해서 자의적으로 낮추는 것은 위법으로 간주되었다. 그 결과 ‘요행으로’ 높은 가격이 결정될 수 있었다.

Horstmann(2010)도 ‘독일토지관리공사’의 매각가격 결정에 대해서 비판적으로 분석하고 있다. ‘독일토지관리공사’는 입찰공고를 거친 매각에서는 헥타르당 평균 7,094유로를, 입찰공고 없는 직접 매각에서는 헥타르당 6,145유로를 달성했다. 반면에 공식 통계에 따르면 농업용지 평균 가격은 4,973유로였다. ‘독일토지관리공사’의 가격이 이 평균 가격에 미친 영향을 제외하고 ‘독일토지관리공사’가 간여하지 않고 제3자들 사이에 이루어진 매매에서 형성된 평균 가격은 4,376유로에 지나지 않았다.

2007년 도입된 신규 사유화원칙은 동독 토지시장에서 격렬한 소동을 야기했다(Schellbach 2008). 농민들은 ‘독일토지관리공사’가 가격을 올려 농민을 무자비하게 패망시키는 ‘사기꾼(Abzocker)’이라고 생각했다. 결정된 가격은 평가위원회가 제시한 토지 기준 가격보다 높았다. 농민들은 ‘독일토지관리공사’가 농업구조적 측면과 평생 경작하려는 농민의 지원, 소유의 분산을 우선시하고 자금이 풍부한 비농업 부문의 투자자들은 제한해야 한다고 생각했다. 말하자면 사유화를 통해 분배정책, 경제개발, 지역정책이 함께 추진되어야 한다는 것이었다.

‘독일토지관리공사’는 비교 가격을 산정할 때 반경 10km 이내의 모든 가격을 고려한다고 밝혔다. 그러나 전문가들은 이에 의문을 제기했다(가령 Kindler 2009). ‘독일토지관리공사’는 특히 북부지역에서는 시장 선도자였기 때문에 그가 발표한 가격이 시가와 일치해야 했지만 그렇지 않았다. ‘독일토지관리공사’가 비정상적이거나 개인적인 관계의 영향을 받은 매매가격은 비교가격시스템에 포함시키지 말 것을 요구하는 전문가도 있었다(Klare 2008). 동독 농민연맹과 동독 사회민주당의 비판이 제기되자 연방재무부는 선거를 의식해서 ‘독일토지관리공사’의 경지입찰을 연말까지 중단시켰다. 아울러 새로 예정된 구상에서는 매각할 때 기존 임차인의 이익을 보다 더 반영하고 소

유의 분산에 주목하며 비농업 부문 투자자를 제한할 방침임을 밝혔다. 그러나 며칠 지나지 않아 당시 사유화 구상의 노선변경이 아니라 ‘일부 조절나사의 교정’이 거론되면서 가격 논란은 계속되었다.

신연방주에서 신탁관리청과 그 후신인 ‘독일토지관리공사’에 의한 사유화에 대한 전반적인 평가도 극단적으로 엇갈리고 있다. Jochimsen(2010)은 사유화 작업이 “어려운 조건을 감안했을 때 대체로 성공적이었다”고 평가했다. 갈수록 상충하는 이해관계를 조정하고 투명하게 추진하려는 노력이 엿보였다는 것이다. 그러나 회복할 수 없는 오류도 있었다. Jochimsen(2010)은 재정 의 관점에서 본다면 농장의 채무 및 경상손실의 인수, LPG의 1차 채무탕감을 포함하여 농업의 사유화 전체는 약간의 적자나 흑자를 최종적으로 기록할 것으로 예상했다. 나머지 경제 부문과 비교할 때 이는 탁월한 결과이다. 그러나 신탁관리청과 ‘독일토지관리공사’의 구상과 활동에 매우 비판적인 평가도 있다. 가령 Gerke(2008)는 임대와 매각에서 과거 권력기관에 속해 있던 LPG 후계기업과 신규 농민 3,000명 내지 10,000명에게 혜택이 집중되었고 재설립자, 구소유주, 잠재적 창업농(가족농)에게 불리했다고 비판했다. 그 결과 영농기업의 약 80%가 과거 ‘인민소유’였던 경지에서 배제되었다는 것이다.

‘농민농업연구회(Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft)’는 다른 관점에서 사유화정책과 그 결과를 비판하고 있다. 이 연구회에 따르면 ‘인민소유’ 농지의 사유화를 담당했던 ‘독일토지관리공사’가 농지의 할인 구매를 장기임대차계약과 연계시킴으로써 과거 동독 시절의 농업 지도층이나 서독의 농업 간부에게만 참여기회를 부여하고 중소농에게는 사실상 참여기회를 박탈했다는 것이다. 만약 이들에게도 참여기회가 보장되었더라면 “신연방주 농업에서는 적어도 2만 개의 주업영농기업이 많아졌을 것이다. 신연방주의 토지정책은 오늘날까지도 소농의 창업에 우호적이지 않다(Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. 2011).” 또한 ‘독일토지관리공사’는 농경지의 매각을 앞당기고자 개별 기업의 매입상한선을 두 배로 늘렸다는 주



장을 펴고 있다. 그리고 그 귀결은 독일 전체 농업을 농업카르텔이 지배하게 된다는 것이다. 그래서 ‘농지 소유의 광범한 분산’을 대안으로 제시하고 있다.

### 제3절 구조개혁의 양상

신연방주 농업이 구조개혁을 거치면서 다양한 특징적인 현상이 나타났다. 집단적 영농의 상징이었던 LPG는 법적형태가 안정되기도 전에 생존하기 위해서 종업원을 대량으로 해고하기도 했고, LPG와 같은 대규모 영농의 미래에 대해 회의적이었던 조합원들은 보상을 받고 탈퇴하기도 했다.

신연방주 농업에서 본격적인 구조개혁이 진행되면서는 변칙적이거나 불공정한 방법으로 법적형태가 전환된 LPG에서 계속 대주주이면서 대표가 되는 사례가 발생하기도 했다. 하지만 무엇보다도 신연방주 농업에 장기적인 영향을 미친 것은 토지시장(매매 및 임대차)의 형성이었다.

#### 1. 협동조합 농민의 운명과 기회

갑작스러운 국경 개방, 서독 마르크의 도입, 서독연방 가입, 새로운 법질서는 거의 100만 명에 이르던 동독 농촌 주민에게 커다란 변화를 가져다주었다. 가장 먼저 일어난 변화는 경제적인 이유로 불가피해진 노동력 감축이었다. 특히 타격을 받은 것은 여성들이었는데, 그 까닭은 가축사육이 붕괴되면서 젖 짜는 인력과 가축관리 인력이 불필요해졌고, LPG와 ‘인민소유 농장’ 지도부의 고학력자들도 떠나야 했기 때문이다. 그렇지만 대부분은 토지 없이 해고되어 실업자가 된 협동조합 농민이었다. 또는 부친이 자발적으로나 강압에 의해 자신의 토지와 가축, 농기계 등 재고자산을 LPG에 편입시킨 협동조합 농민들이었다. 이들은 자신의 토지와 함께 다른 협동조합 농민이나 신탁청에게 임차한 경지를 스스로 경작하고자 했다. 이들은 방해받기도 하고 배척되기도 했다. 또한 실패하면서 시장경제 진입을 위한 수업료를 지불

하기도 했다. 서독의 소농들이 힘겹게 경작하는 실상을 알게 된 협동조합 농민 중에는 자신의 소유지를 LPG 후계기업에게 임대하는 농민도 있었다. 그 밖에 자신의 소유지가 없는 ‘신규 설립자들’은 임차지와 LPG나 ‘인민소유 농장’의 유산으로 새 출발하기도 했다. 아울러 LPG 자산을 재주껏 끌어 모아 등록된 협동조합을 결성한 전직 LPG 지도자도 있었다. 이 협동조합에는 당연히 조합원 수도 적어졌지만 상당한 일자리가 보존되기도 했다. 하지만 이러한 대규모 영농기업이 성공할 수 있을지, 등록된 협동조합이 적합한 법률형태인지에 대한 의문은 처음부터 제기되었다. 탈퇴하는 조합원에 대한 적절한 보상과 새로운 사단법인의 자본유지 사이에서 균형이 이루어져야 했다. 또는 질서 있는 청산이 이루어져야 했다(Jochimsen 2010).

Jochimsen(2010)은 자신의 개인적인 경험과 성공한 동독 영농기업인과의 면담에서 다음과 같은 시사점을 얻고 있다.

① 동독 농업구조 개혁과정에서 재설립자의 의미가 메클렌부르크주와 브란덴부르크주에서보다 예전에 소농적 구조를 가졌던 남부지역에서 더 컸다. 그러나 협동조합 생산의 유지도 과거의 긍정적인 경험(경로의존성)과 서독의 영세한 영농규모에 대한 비판적인 평가에 의거한 결정이었다.

② 대규모 영농기업에서는 비교적 느슨한 위계구조가 형성되었고 세밀한 비용분석과 비용절감, 종업원의 동기부여, 새로운 종류의 ‘추수감사축제’를 통한 임대차 관계의 관리 등이 이루어지고 있다. 그렇지만 이러한 역량이 어디에나 있는 것은 아니기 때문에 신연방주에서도 구조전환이 발생할 것이다. 그러나 다른 방식으로 발생할 것이다. 가족영농기업의 성장이 아니라 소유주 변경, 주주와 동료들의 탈퇴, 합병, 은밀한 지분 참여와 법적형태의 전환을 통해서 이루어질 것이다.

③ 사회주의 교육과 경험 때문에 LPG 후계기업의 경영에서도 경제적인 목표뿐만 아니라 일자리 유지, 서비스기업의 유지, 지역에 대한 책임과 같은 사회적, 지역적 측면도 고려되고 있다. 이로 인해 비용우위가 부분적으로 잠식되



고 있다. 조합원들은 LPG 후계기업의 미래에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 모두가 이러한 사회적 목표지향을 감당할 수 있을지는 의문이다.

④ 경영활동에서 지속 가능성이 강조되고 있다. 특히 협동조합과 같은 대규모 영농기업의 생존능력에 대한 서독 학자들의 성급한 가치판단에 대한 비판이 증가하고 있다.

⑤ 재건 국면에서 대규모 투자를 동반하는 재설립자 가족의 결속과 열정은 두드러졌다. 이러한 급속한 성장은 농기계 외 건물의 노후화나 결핍에 따른 결과였다.

⑥ 장기적인 경지 확보가 가장 큰 문제로 지적되면서 영농기업의 생존을 위한 토지시장의 중요성이 강조되고 있다. 이 맥락에서 ‘독일토지관리공사’의 불공정한 정책이 비판의 표적이 되고 있다.

⑦ IT를 활용한 세밀한 관리와 평가를 통해 생산실적을 개선하고 생산비 우위를 달성한 영농기업이 많다.

⑧ 생존을 위협할 정도로 낮은 우유가격, 임대료 상승, 고임금이 동독 영농기업의 재정적 어려움을 야기하고 있다.

## 2. ‘붉은 용커’

전직 LPG 지도간부가 창업한 경우도 있었다. 독일의 시사주간지 ‘슈피겔’은 이들이 체제전환의 혼란기에 협동조합 농민들에게 손해를 끼치면서 대차대조표 조작을 통해서나 불법적인 가축 판매, 주관적 가치 평가의 악용, 불법적인 유보금 형성, 협박 등을 통해서 치부했다는 전면적인 의혹을 제기했다(Der Spiegel 1995). 슈피겔은 이들을 ‘붉은 용커(Rote Junker)’로 표현했다. “대부분 여론의 주목을 받지 않으면서 이들이 다시 SED 시대와 마찬가지로 농촌을 지배하고 있다. 한 가지 차이가 있다면, 예전에 그들은 권력만 가지고 있었는데 오늘날에는 부자이기도 하다는 것이다.” 서독 상담사들의 도움을 받아 이들은 LPG 자산을 자신들에게 유리하게 분배했다. 일부는

자신이 경영책임을 맡았던 LPG의 청산인으로 투입되기도 했다. 이의 제기는 별로 없었다. 하지만 두려워하는 농민이 훨씬 많았다. 주정부가 검사한 경우도 있었고 정부지원금과 관련하여 무작위 검사도 이루어졌지만 검사의 밀도와 전문성에서는 의혹이 만연했다. 이의가 제기되었음에도 조사가 이루어지지 않은 경우도 있었다. 정부 지원을 신청하면서 LPG 자산이 신설되는 기업으로 그냥 ‘이전되는’ 경우도 있었다.

1995년 이 보도에 이어서 ‘슈피겔’은 2010년 10월 25일자 제43호에 ‘관료수중에 들어간 농민 토지(Bauernland in Bonzenhand)’라는 제하의 후속 기사를 실었다. 주주와 민간투자자들이 동독 토지를 이용해 투기를 하면서 미국 서부개척시대와 같은 ‘골드 러시’ 분위기가 지배하고 있다는 내용이다. 작센-안할트주에 소재하는 게롭슈테터 농업유한회사의 사무국장 볼프강 베어(Wolfgang Beer)에 따르면 연방정부 소유의 농지 200헥타르가 2010년 9월에 18년 임대차 계약이 만료되면서 매각될 예정이었다. 그런데 9개월 전 헥타르당 9,500유로 하던 가격이 그 사이 수요가 증가하면서 17,500유로로 급등했다. 이는 농지를 농업생산에 이용해서는 감당할 수 있는 가격이 아니었다. 신연방주 도처에서 유사한 일들이 벌어지고 있다. 독일 오스트제(Ostsee)와 작센, 스위스 사이의 산림, 경지, 초지의 가격이 최고 100%까지 크게 상승했다. 이제는 수백만 유로를 가진 투자회사들이 사들이고 부유한 개인들이 자산투자 다양화 차원에서 사들이고 있다. 그래서 중소농들은 최근의 토지개혁에 대해 노골적으로 불만을 표시하고 있다. 동독 시절에 집단화하면서 내세웠던 구호 ‘용커 땅을 농민 손에’가 이제는 대자본에 의해 ‘농민 땅을 관료 손에’ 구호로 대체된 것 같았다. 이제는 신연방주들이 글로벌 시장의 동향에 휩쓸린 것 같았다. 중국은 아프리카에서 농경지를 사들이고, 골드만삭스와 같은 은행은 뉴질랜드에서 남미까지 농경지에 투자하고 있다. 이들의 투기가 이제는 신연방주 막테부르크 인근 평야에까지 도달했다.

이들의 투기를 부추기는 요인으로는 먼저 식량을 필요로 하는 세계 인구



의 증가를 들 수 있다. 그 밖에 신흥공업국들의 육류 소비 증가, 대규모 경지를 필요로 하는 바이오가스과 같은 재생 에너지 자원도 그러한 요인으로 꼽히고 있다. 금융위기도 산림이나 평야와 같은 실물자산으로 투자자를 유인하고 있다. EU가 신연방주 농업에 대한 보조금을 감축할 것이라는 사실도 신연방주 농지의 매력을 약화시키지 못했다. 그래서 다른 나라들에서도 갈수록 많은 자본이 밀려 들어오고 있다.

신연방주에 자본이 밀려들면서 토지 집중은 더욱 심화되고 있다. 메클렌부르크-포어폼메른에서는 이미 140만 헥타르가 5,000개 기업에 분배되어 있다. 대규모 영농기업에서는 노동력 절감이 이미 충분히 이루어지고 있었기 때문에 토지 집중으로 인한 고용감소 문제는 그다지 심각하지 않다. 그 대신 환경에 미치는 영향이 심각하다. 가령 30,000헥타르 농지로 주식시장에 상장된 대농 호프라이터(Hofreiter)는 방대한 전답, 유채 및 옥수수 플랜테이션을 마치 공장시설처럼 경영하고 있다. 바이오가스 설비에 필요한 옥수수 단작재배는 ‘황폐화’와 ‘미국화’의 우려를 낳고 있다. 작은 마을 알트 텔린(Alt Tellin)에 네덜란드 투자자가 허가신청을 해 놓은 양돈농장에서는 매년 25만 마리의 돼지가 사육되고 63,000킬로리터의 축사폐수가 배출될 것이다.

토지분배는 어느덧 “메클렌부르크가 아직 대공국이던 1910년보다 더 봉건적이 되었다. 그리고 당시 대농의 권력도 지금처럼 강하지 않았다”는 평가도 있다(Der Spiegel 2010).

그래서 여러 곳에서 저항 움직임이 있다. 베를린-브란덴부르크 친환경영농지원공동체 사무총장 미하엘 빔머(Michael Wimmer)에 따르면 “농업이 갈수록 원료시장이 되고 있다”면서 새로운 대토지 소유에 대해 적극 반대하고 있다. 그럼에도 불구하고 지역에 따라서는 매각된 농지의 70%가 외부 투자자들에 의해 매입되기도 했다. 임차농이 우선매입권을 가지지만 급격히 인상된 농지가격을 감당할 수 없으면 투자자가 중간에 농부를 허수아비로 내세우면서 매입하면 막을 방도가 없다.

토지집중을 초래하는 이러한 매매에서 새로운 투자자도 아니고 열성적인 친환경 농부도 아닌 과거 동독 시절의 LPG 간부가 큰 이익을 보는 경우가 종종 있다. 많은 ‘붉은 움커들’이 통일 후 전환된 LPG의 새로운 주인이 되었다. 대차대조표를 위조하고 자산가치를 저평가함으로써 LPG 회원 대부분에게는 소액의 보상금이 지급되었다. 예나(Jena) 소재 프리드리히-슐러 대학이 분석한 바에 따르면 LPG 전환의 95%가 등기소에 등기할 수 없을 정도로 결함이 있었다. 이러한 사유화과정을 정밀하게 연구한 농업학자 요르크 게르크(Jörg Gerke)에 따르면 가장 큰 스캔들은 이들 LPG 후계기업이 우대가격으로 매입했던 토지와 함께 큰 이윤을 남기면서 매각될 수 있다는 사실이다. 가령 동독 시절 LPG 간부는 1992년부터 독일토지관리공사에서 헥타르당 2,000-2,500유로라는 우대가격으로 농업용지를 취득할 수 있었는데, 지금은 그 10배까지 요구할 수 있게 되면서 백만 단위의 이윤을 남길 수 있다.

### 3. 토지시장의 형성과 분단

#### 1) 토지 매매시장

〈그림 1-1〉에서 보는 바와 같이 통일 이후 2008년까지 독일 전체의 토지시장 규모는 3배 가까이 증가했으며, 신연방주에서 이루어진 매각이 이러한 증가를 주도했다.

개인에 의한 매각을 포함하여 독일 전체에서 2008년에 매각된 토지 규모는 169,000헥타르에 달했다(Siegmund 2009). 이 중 신연방주에서 이루어진 매각이 70%를 차지했다. ‘보상 및 조정급부법’에 의거한 매각이 27%, ‘독일토지관리공사’에 의한 시가매각이 17%, 신연방주 개인 소유주에 의한 매각이 26%를 차지했다. 그리고 신연방주 내에서는 ‘독일토지관리공사’에 의한 매각이 63%로 시장을 지배했다.

이처럼 ‘독일토지관리공사’가 토지시장에서 지배적인 비중을 차지함에 따라 그의 정책은 토지시장에 양적, 질적 영향을 미치지 않을 수 없었다. ‘사유

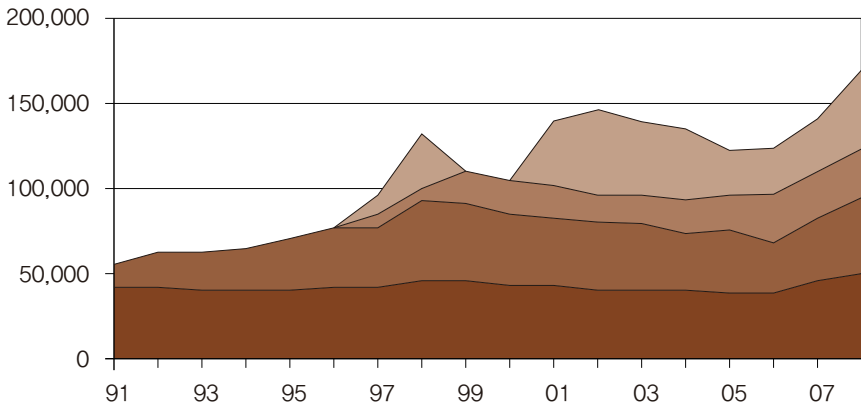




화원칙에서 규정한 매각정책은 적어도 향후 ‘독일토지관리공사’의 농지를 시장가치에 따라 매각할 것임을 천명했고, 매각 또는 임대할 농지의 입찰공고를 정례화했다는 점에서 의의가 있다. 입찰공고를 시행한 결과 무엇보다도 신연방주 토지시장에서 시장투명성이 분명하게 개선되었다. 이러한 투명성 덕분에 ‘독일토지관리공사’의 입찰공고는 신연방주 토지시장에서 분명한 가격상승을 초래하는 요인으로 작용했다. 그러나 장기 임차인도 입찰공고 이외에 일정한 한계와 시간 내에서는 직접 취득을 통해 시가로 취득할 기회를 가지게 되었다. 이로써 기존의 경작관계가 ‘보상 및 조정급부법’에 따라 농지를 특허 취득할 때뿐만 아니라 사유화원칙에 따라 직접 취득할 경우에도 중요한 역할을 했으며 결국 농지의 재산권 배분에 큰 영향을 미쳤다(BLAG 2015).

그림 1-1) 농경지 매각

(단위 : 헥타르)



\* 위에서부터 아래로: ‘보상 및 조정급부법’에 의거한 매각, ‘독일토지관리공사’에 의한 매각(시가), 신연방주에서의 개인 매각(시가), 구서독에서 이루어진 매각.

자료: 연방통계청.

통일 후 신연방주 토지시장은 한마디로 요동쳤다. 가격은 급등하고 거래량도 급증했다. 구서독의 가격과 거래량이 비교적 안정적인 것과는 아주 대조적이었다. 말하자면 토지시장의 역동성과 가격수준에서 동독과 서독은 분할되었다(〈그림 1-2〉). 먼저 매입가격을 보면 브란덴부르크주를 제외하고 신연

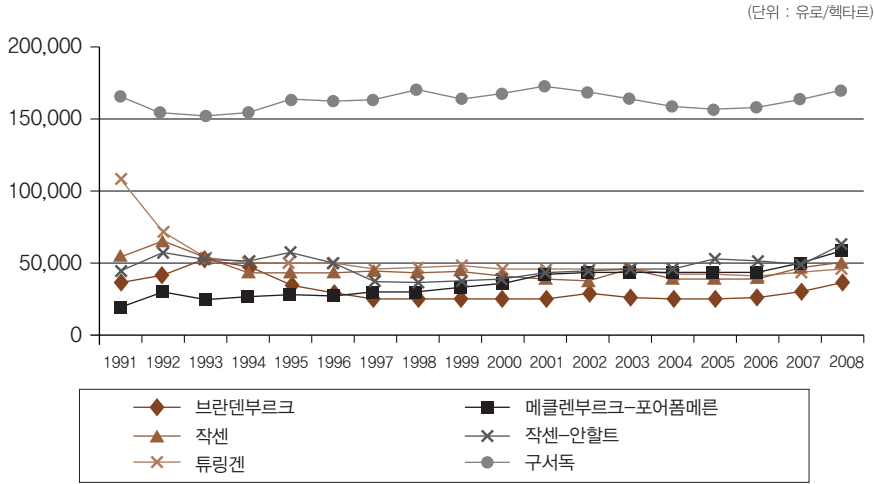
방주들에서는 1991년부터 2008년까지 비교적 동일한 가격변화가 나타났다. 이들 주에서는 가격이 서로 접근해서 헥타르당 4,000-6,000유로로 형성되었다. 최근 3년 동안 급격한 가격상승이 나타났다. 이는 ‘독일토지관리공사’의 가격공시에서도 비슷하게 나타났다. 즉 공식통계보다는 약간 높은 헥타르당 6,319유로로 15% 상승했다. 신연방주의 가격은 비록 구서독과의 격차가 줄어들고는 있지만 아직 구서독의 가격(슐레스비히-홀슈타인주의 13,700유로에서 노르트라인-베스트팔렌주의 26,300유로까지)에 비해서는 훨씬 낮다.

독일 토지시장은 가격뿐만 아니라 거래량에서도 분단되어 있다.<sup>13</sup> 2008년 구서독에서는 농업용지의 약 0.4%가 매각된 데 비해(바이에른주 0.2%, 슐레스비히-홀슈타인주와 니더작센주는 0.6%) 신연방주에서는 비중이 1.5%(작센주)와 2.2%(메클렌부르크-포어폼메른주), 3.0%(브란덴부르크주)로서 구서독보다 높았을 뿐만 아니라 신연방주들 사이에서도 차이가 비교적 컸다. 여기에서는 ‘독일토지관리공사’가 최대 공급자이다.

.....

<sup>13</sup> 독일 토지시장의 분단 상황에 대해서는 농업 관련 시사지 ‘신농업(Neue Landwirtschaft)’이 지속적인 관심을 보이고 있다. 가령 Klaus Böhme: “Gespalten und in Bewegung”, Neue Landwirtschaft, 11/2008.

그림 1-2) 농업용지 가격추이



출처: 연방통계청.

## 2) 농지 임대차시장

다음으로 신연방주에서 진행되는 농지임대차를 살펴보면, 2007년 기준으로 신연방주에서 영농기업 29,900개 중에서 임차농지가 있는 기업은 20,400개였고 개인토지를 임차한 기업 수는 18,700개였다.

표 1-9) 법률형태별 임차농지

	영농기업 수	임차농지(헥타르)	면적 기준 비중(%)
부업기업	6,900	130,300	3
개인기업	5,900	753,600	18
인적회사	2,700	934,700	22
법인	3,100	2,431,500	57

자료: 연방통계청, Fachserie 3, Reihe 2.1.6.(Jochimsen 2010, p.22에서 재인용).

임차농지가 없는 9,500개 기업은 평균 경작지가 16헥타르에 지나지 않는 소규모 영농기업이었다. 그 결과 425만 헥타르에 이르는 임차농지 중 57%가 법인(LPG 후계기업과 창업기업)에게 임대되었다(〈표 1-9〉 참조). 이는 개인, 토지소유 조합원/주주가 자신의 농경지를 임대하기로 결정한 데 따른 결과였다.

면적을 기준으로 한다면, 2007년에 신연방주에서는 농업용지의 79%가 임대되었다. 2009년 말까지는 이 수치가 4-5% 더 상승했을 것으로 추정되었다. 구서독에서는 그 비중이 54%였고 상승하는 추세였다. 주업농가에서는 그 비중이 더 높다.

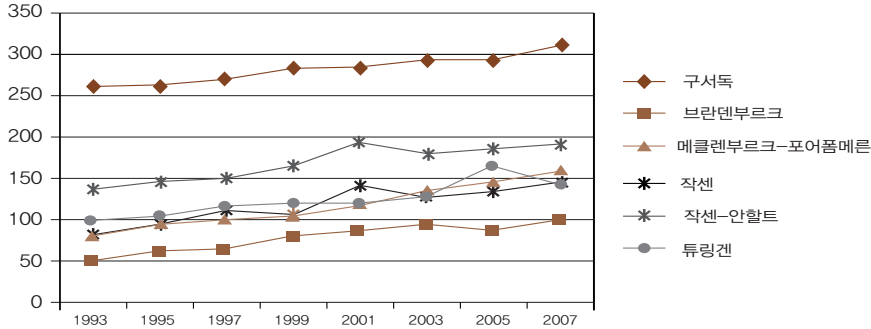
2007년 5월 농지와 녹지의 임대료가 공식적으로 조사되고 평가되었다. 신규 임대농지의 경우 임대료는 지속적으로 상승하는 추세였다. 이 상승 추세에는 신연방주와 구서독 사이에 차이가 없었지만 임대료 수준에서는 차이가 좁혀지는 모습은 확인되지 않고 있다(〈그림 1-3〉). 2007년 노르트라인-베스트팔렌주에서는 신규 임대농지의 임대료가 헥타르당 374유로였던 데 비해 헤센주에서는 207유로에 지나지 않았고, 서독 평균은 313유로였다. 신연방주에서는 가격이 브란덴부르크주의 헥타르당 100유로에서부터 작센-안할트주의 193유로 사이였다.

신연방주 농민들은 낮은 우유 가격 이외에 가격이 계속 상승하는 농지를 어쩔 수 없이 매입해야 하며 임대료가 상승하는 것을 커다란 애로사항으로 생각하고 있다. 2007년까지 이러한 우려는 별 근거가 없었다. 그러나 농산물 가격이 상승하고 더불어 임대료가 상승했다. '독일토지관리공사'에 따르면 2008년에 신규임대차의 경우 평균 임대료는 전년의 헥타르당 186유로에 비해 44% 상승한 266유로였다.



그림 1-3) 경지 신규 임대료

(단위 : 유로/헥타르)



출처: 연방통계청.

신연방주 영농기업들은 임대차계약이 만료될 경우 개인 임대인이 더 이상 임대하지 않고 매각하고자 한다면 대규모 토지를 매입해야 하는 부담을 안게 된다. ‘독일토지관리공사’ 또한 2030년까지 사유화 목표치를 설정해 놓고 있다. 이로 인해 영농기업은 유동성 압박을 받게 되고 경우에 따라서는 존립이 위태로워질 수 있다.

토지가격과 임대료의 상승에는 여러 가지 요인이 작용했다.

- 2007년과 2008년의 원자재 및 농산물 가격의 상승
- 기존 임차농의 농지 확보 필요성
- 서로 인접해 있는 대규모 용지
- 자금력이 있는 투자자에 의한 매입
- 바이오 에너지 생산의 증대
- 바이오 붐에 의한 토지 이용 증가
- 인프라, 주거지, 상업, 교통, 자연보호, 여가활동에 필요한 용지 수요 증가

이들보다 가격상승에 특히 큰 영향을 미친 요인은 최고가 낙찰제가 시행되면서 자금력이 있는 농민이나 비농민 투자자들이 높은 가격으로 응찰했기 때문이다. 최고가 입찰은 시장정합적인 절차이기는 하지만 농민에게는 불리한 제도였다. 이전에는 수의계약이나 특정 임차농에 대한 특혜분양은 입찰

결과보다 훨씬 낮은 가격으로 이루어졌던 것이다. 최고가 입찰제가 시행되면서 입찰농은 영농에 필요한 농경지를 잃지 않으려고 어쩔 수 없이 높은 가격으로 응찰해야 했다. ‘독일토지관리공사’는 부인하지만 이로 인해 토지가격과 임대료가 상승한 것은 불가피했다.

#### 4. LPG의 성공적 변신

통일 후 동독 농업의 발전은 동독 시절에 형성된 대규모 영농기업 중심의 생산형태를 1990년 이후에도 유지한 영농기업들의 ‘경제적 성공사(Martens 2010)’로 평가된다. 그렇지만 그것이 처음부터 확실했던 것은 아니었다. 1989년까지 동독 농업에서는 다른 경제 부문과 마찬가지로 투자 부족, 낮은 생산성, 심각한 환경오염 등 사회주의 계획경제의 폐해가 그대로 나타났다. 그러나 1989년 이후로 동독 농업은 성공모델로 발전했다. 생산성이 높고, 높은 수익을 달성하며, 친환경 생산공정을 갖춘 대규모 영농기업 중심으로 구성되었다. 그래서 농업 분야는 구서독에서보다 경제적 성과가 좋은 동독의 유일한 분야이다. 그러나 이러한 성공이 1990년대 초까지는 불확실했었다.

동독 시절에 농업의 경제적 비중은 비교적 컸다. 신연방주 통계연감(1999년)에 따르면 1989년 농업 부문에는 취업자의 약 10.8%가 종사하고 있었다. 이는 같은 시기 서독 농업의 4.2%에 비해 2.5배가 넘는 비중이었다. 1989년 현재 동독 농업에는 3,844개의 LPG와 464개의 인민소유 농장이 있었다. 다른 경제 부문과는 달리 농업은 통일에 따른 충격에 비교적 신속하게 적응했고 짧은 시간에 서독 농업과의 경쟁에서 살아남았다. 이러한 ‘때늦은 성공’의 원인으로 Martens(2010)는 다음을 들고 있다

첫째, EU 차원에서 신연방주의 농업 생산에 관한 구상에서 합의가 이루어졌다. 이러한 조건하에서 신연방주 영농기업들은 대량생산이 가져다주는 장점을 충분히 활용할 수 있었다.

둘째, 서독의 농업정책은 전통적으로 내재적 모순을 안고 있었다. 한편으



로는 소농, 가족영농기업을 선전하면서, 다른 한편에서 농업정책은 대량생산을 사실상 지원했던 것이다. 통일 후에는 일단 해체된 LPG의 후계기업으로서 소농기업을 선호하는 노선이 분명했다. 통일독일의 농업정책에서 대규모 영농기업의 생존 전망은 그리 밝지 않았다. 그러나 당사자들이 달리 결정할 수 있었기 때문에 이러한 소농 중심의 정책은 관철될 수 없었다. 그 결정적인 기반이 바로 농업에 지배적이었던 LPG였다. 통일 후 신연방주 LPG 조합원들은 대다수가 LPG를 새로운 법률형태로 전환하여 계속 유지하기로 결정했던 것이다. 경제적 격변기였기 때문에 ‘재설립자(Wiedereinrichter)’로서 소농의 지위를 선택하는 모험을 감행하기 어려웠다. 구서독에서 수십 년 동안 ‘농가 사망(Höfesterben)’(Wehler 2008)이라는 개념으로 표현되면서 계속되어 온 문제점들은 익히 알려진 상태였다. 더욱이 신연방주의 사유 영농기업은 구서독의 영농기업보다 평균적으로 훨씬 규모가 컸고 그만큼 수익성도 좋았다. 초반에는 LPG의 대규모 후계기업들을 차별하려는 시도도 있었지만 동독 농업의 붕괴를 막기 위해서라도 이미 1991-1992년에 정책적 사고전환이 이루어졌다. 독일농민연맹(Deutscher Bauernverband)도 이 시기에 초기의 저항을 포기하고 동독 LPG의 이익대표조직을 조직에 받아들이는 것에 동의했다. 그 밖에 신연방주 정부 농업부에는 농업협동조합에 대한 강력한 지지자들이 포진하고 있었다. 가령 Lehmbruch/Mayer(1998)는 “동독 농업의 (농업협동조합 형태로의) 경영을 고수하는 핵심이 정치적으로 팔목할 만한 거부세력을 모았다(p.354 이하)”고 주장했다. 1992년 8월까지 약 3,000개의 후계 영농기업이 소위 ‘법인’ 형태의 농업협동조합으로 등록할 수 있었다. 이들의 평균 규모는 1,136헥타르였다. 이로써 이들은 평균적으로는 예전의 LPG에 비해 작았지만 경제적인 핵심과업에 집중하고 집중적인 합리화 조치를 단행했기 때문에 단기간 내에 훨씬 생산적이 되었다. 가령 LPG가 동독 시절에 다른 기업들에 비해 훨씬 폭넓게 수행해야 했던 생활 기반시설의 공급과 같은 경제외적 기능이 모두 배제되었다. 기업구조의 ‘슬림화’는 종업원 수를 90%까

지 감축하는 결과를 가져왔다. 전체적으로 농업은 신연방주에서 1989년 당시에 비해 가장 대규모로 인력감축이 이루어진 부문이 되었다. 이미 1993년에 신연방주 농업에서는 헥타르당 인력이 2.8명으로 서독의 5.5명에 비해 절반 정도에 지나지 않았다.

그 후 신연방주 농업에서는 농업생산성이 더욱 크게 향상되었다. “오늘날 동독에서는 면적당 노동력 배치가 구서독의 절반에도 미치지 못한다(Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005).” 영농기업의 정확한 비교는 구조가 공간적으로 서로 다르기 때문에 매우 어렵다. 그래서 영농기업의 경제력을 통일적으로 규정하기 위해서 EU에서는 소위 유럽규모 단위(Europäischen Größeneinheiten ; EGE)로 측정되고 비교적 복잡하게 계산되는 규모 등급이 구분되고 있다(Bundesregierung 2007). 1EGE는 1,200유로의 산출력에 해당한다. 독일 영농기업의 약 절반이 16EGE 미만인 소농기업과 부업기업으로 분류된다. 경제력이 강한 주업기업은 연방정부의 농업보고서에서 3등급으로 분류된다. 아울러 자립적인 농민이 경작하는 ‘전통적인’ 영농기업과 ‘법인’도 구분된다. ‘법인’은 신연방주에만 존재한다. 이들은 대부분 LPG의 후계기업으로서 농업협동조합들이다. 독일에서 주업기업은 일반적으로 ‘규모의 경제’ 효과를 거두고 있다. 2005-2006년에 신연방주들에서 작물 가격 하락과 EU 보조금 변동으로 인해 매출액이 급감하면서 이윤이 32%까지 급감했음에도 불구하고(Agrarbericht 2007, p.19 이하.) 동독 영농기업의 소득상태가 구서독 영농기업보다 평균적으로 좋은 이유는 대규모 기업이 많기 때문이다. 그 밖에 신연방주 영농기업들은 매출액이나 자기자본 대비 수익률도 높다(Martens 2010).

결론적으로 신연방주 농업은 경쟁력이 있다. 2009년 튜링겐주 농업협동조합 회장들과 인터뷰한 결과에 따르면 일부 영농기업의 경우에는 더 이상 보조금을 지급할 필요가 없을 정도이다(Martens 2010).

동독에서 LPG는 통상적인 비경제적 기능도 수행해야 했다. 이들은 계





약에 의해 농촌지역에 필요한 기반시설을 제공할 의무가 있었다. 이로써 그들은 동독에서 '농촌의 포괄적인 사회경제적 조직형태(Lehmbruch/Mayer 1998)'의 핵심을 이루었다. 1990년대에 새로운 영농기업들이 합리화와 인력 감축을 통해 경제적 성공을 거둔 만큼 이 오랜 질서는 붕괴되었다. 마을이나 지역과의 결속이 이완되었다. 그러한 현대화된 농업구조의 그늘에서는 새로운 문제들이 나타났다. 동독에서 농촌지역의 입지열위는 농업협동조합이 현지에서 소수의 주민에게만 일자리를 제공해 주고 다른 일자리는 인근 지역에서 거의 발견할 수 없다는 현실과도 연관이 있다. 독일 북동지역의 생산활동에서 농업의 비중이 높은 것은 그 지역의 다른 경제 부문에서는 소득가능성이 평균에 미치지 못하기 때문이다. 이는 신연방주들의 취약한 산업구조의 또 다른 측면이다. Mann/Schaechterle(2000)는 신연방주들의 농업구조의 발전을 '건강한 기업, 병든 땅'이라는 표현으로 요약하고 있다.

통일 후 20년이 지나고 있는 사이에 동독 시절의 구조는 거의 사라졌다. 거센 저항에도 불구하고 강제로 집단화되었던 농업이 통일 후 협동조합원들의 자발적인 결정에 의해 유지되고 있다는 것은 역사의 아이러니가 아닐 수 없다. 이러한 형태의 대량 농업생산은 이러한 생산형태를 장려하고 그것의 장점을 확산시키는 유럽의 농업 질서 내에서만 비로소 가능하다. 장래에는 대량생산의 부정적인 영향, 즉 농촌지역의 경시를 극복하는 것이 중요하다.

## 제4장

## 신연방주의 농업구조

통일 후 구조개혁을 거치면서 신연방주에서는 다양한 특징적인 현상들이 나타나고 있다. 이러한 특징들은 과거 동독 시절의 농업과 분명한 차이를 보여 주기도 하지만 부분적으로는 구서독지역의 농업구조와도 차이를 보여 주기도 한다. 더욱 놀라운 것은 신연방주의 농업구조가 안정되면서 구서독지역의 농업구조에 변화가 나타나기도 했다는 점이다.

## 제1절 영농기업 법률형태의 다양성

통일 후 신연방주 농업 부문에서는 구조개혁을 거치면서 서독지역과는 분명하게 다른 농업구조가 등장했다(König/Isermeyer 1995). 당초 특히 서독의 많은 정치인들은 동독에서도 가족농이 성공적인 영농모델이 될 것이라고 생각했다. 1990년대 초에 서독 농업학자들 사이에서는 많은 논쟁이 있었다. 신연방주 농업의 발전을 위해 편견 없이 고찰하면서 전환기의 출발 조건에 주목해야 한다고 주장하는 의견도 있었고, 이론적인 논쟁 대신 학자와 컨설턴트가 구체적으로 지원하자는 의견도 있었다(Heller 1991).

법률형태와 관련해서 독일에는 아직도 ‘국경(Jochimsen 2010)’이 있다. 특히 신연방주 상황이 서독지역에 엄청난 적응 압력을 가하고 있다. 신연방주



영농기업들은 사회적 시장경제에 비교적 신속하게 정착했고, EU 지원 프로그램 매뉴얼을 이용할 수 있게 되었으며, 새로운 경영방식으로 전환했다. 이 과정에서 신연방주 영농기업들은 구서독의 유관 기관과 정부의 많은 도움을 받았다. 하지만 구서독의 법률형태가 그대로 신연방주에 복제된 것이 아니라 구서독에서보다 훨씬 다양한 법률형태가 등장했다(표 1-10). 1995년까지는 주업기업과 부업기업으로만 구분되었으나 그 이후 형태가 다양해졌을 뿐만 아니라 구서독지역과 큰 차이를 보이고 있다. 두 지역에 공통적이라면 부업기업(NE)이 차지하는 수적 비중이 가장 높다는 점 뿐이다. 구서독지역은 물론 신연방주에서도 개인기업(부업)의 수가 절반 가량을 차지하고 있다. 구서독지역에는 개인기업(주업)과 민법상의 회사(GbR)도 두드러진 반면에 동독지역에는 10,000개 남짓한 개인기업 및 민법상의 회사 이외에 1,000개에 달하는 협동조합과 2,100개의 유한회사가 있다.

표 1-10) 법률형태별 영농기업의 수(2007)

	구서독지역	신연방주
개인기업(주업; HE)	146,800	7,800
개인기업(부업; NE)	176,600	15,500
민법상의 회사(GbR)	13,000	2,500
자본회사 외	2,600	700
협동조합	100	1,000
유한회사	600	2,100
주식회사	0	100
기타 법인	900	300

출처 : 연방통계청, 연방식량농업부.

경지 비중을 보면 신연방주들의 농업구조는 더욱 두드러진다. 개인기업(주업), 민법상의 회사, 협동조합, 유한회사가 각각 20% 남짓한 비중을 차지한다. 법률형태의 구성은 자회사, 다양한 협력, 지주회사, 분사된 서비스 회사 등으로 복잡해졌다. 그런데 이들 수치는 통계에서 개별기업으로서만 포착되기 때문에 신연방주의 집중현황을 정확하게 전달하지 못하고 있다. 1993년 이후의 시계열상의 변천을 살펴보면 다음과 같은 특징이 두드러진다(표 1-11).

첫째, 개인기업(주업)의 수는 급감한 반면 경지면적은 증가하고 있다. 이는 시장경제에서 전형적으로 나타나는 법률형태이다. 개인기업(부업)의 경우에도 수는 감소하는 반면, 면적은 증가하고 있다.

둘째, 민법상의 회사는 처음에는 크게 증가하다가 나중에는 증가 속도가 크게 둔화되었다. 이들에게 처음에는 무엇보다도 우유 할당량의 배증이 특히 매력적이었다.

셋째, 등록 협동조합의 수와 그 경지는 감소하고 있다. 1991년 여름에 농업은 급격한 전환기에 놓여 있었다. 당시에는 LPG 1,424개, 등록 협동조합 833개, 기타 자본회사 744개가 존재했었다.

넷째, 수적으로는 유한회사가 증가하는 경향을 보이고 있지만 면적 기준으로는 등락을 보이고 있다.

표 1-11) 신연방주 영농기업의 법률형태

법률형태	1993		1997		2007	
	기업 수	경지면적 (1,000헥타르)	기업 수	경지면적 (1,000헥타르)	기업 수	경지면적 (1,000헥타르)
개인기업(주업)	20,597	932.4	7,600	961.4	7,800	1,166.2
개인기업(부업)	-	-	18,400	268.2	15,500	307.6
민법상의 회사	1,417	562.0	2,413	870.2	2,500	817.3
자본회사 외	463	397.5	518	395.4	700	425.5
협동조합	1,398	2,053.7	1,248	1,785.5	1,000	1,458.4
유한회사	1,308	1,234.9	1,466	1,180.3	2,100	1,287.0
주식회사	212	116.8	238	98.0	400	103.7

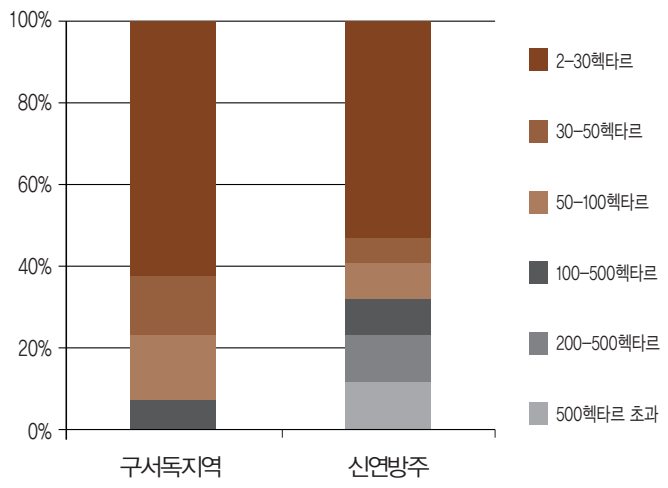
출처: 연방통계청.

## 제2절 경지 규모의 구조적 차이

오늘날 신연방주의 농업구조가 대규모 영농을 특징으로 하고 있음은 주지의 사실이다.



그림 1-4 > 규모별 영농기업 비중(2007년 기준)



출처 : 연방통계청.

‘재설립자’도 경지의 임차와 매입을 통해서 선대가 LPG에 지입했던 것보다 훨씬 큰 영농기업을 설립했다. 개인기업(가족기업)에서는 이것이 평균 150헥타르이고, 민법상 회사(GbR)에서는 그 두 배이다. 협동조합에서는 1,500헥타르가 평균 규모이다. 전환되거나 신설된 유한회사는 평균 600헥타르이다. 각 법률형태 내에서의 편차가 매우 크기는 하지만 두 지역의 영농규모별 비중을 비교해 보면 30헥타르 미만인 소규모 기업의 비중에서는 그다지 큰 차이를 보이지 않는 점이 먼저 눈에 띈다.

**<자료 1 : 메클렌부르크-포어폼메른의 농업>**

푸팔(Pufahl)은 농부이다. 그는 주민이 모두 3천 명인 마을 두케로우(Ducherow)에서 살고 있다. 안클람(Anklam) 인근에 있는 이 마을에서 메클렌부르크는 서서히 포어폼메른이 된다. 푸팔의 이야기는 원래 보조금이 중단되면서 LPG가 붕괴되기 시작했던 정치적 전환기에 시작된다. 한때 강제 집단화되었던 LPG 두케로우는 당시에 시장경제에서도 성공적인 농업유한회사 두케로우가 되었다. 두케로우 농민들은 수공업을 할 줄 알았고 계

산도 할 수 있었기 때문에 성공했다. 말하자면 농업유한회사는 LPG가 국가에 저야만 했던 채무를 전부 인수해야 했다. ... 거의 모든 LPG와 그 후계기업들은 오늘날 농업과는 아무런 상관도 없는 빚 수백만 유로를 안고 있다. 이 빚은 가령 동독 중앙정부가 명령한 '에너지 전환'을 위해서 1980년대 말에 모든 경유 난방을 냄새나는 갈탄 난방으로 교체하면서 발생했다. 또는 새로운 마을회관이나 문화센터, 지자체 사무실, 청소년교육센터를 설립하는 데 필요한 재원을 조달하기 위해서 빚을 졌다. 농업유한회사 두케로우는 약 340만 마르크의 채무를 안고 시장경제로 출발했다. 그리고 대부분의 두케로우 농부들은 이제는 신탁청의 후계기관인 독일토지관리공사(BVVG)가 소유하고 있으면서 1년 단위로 임대를 연장해 주는 토지개혁 농지에서 노동한다. 농민들이 '신탁청 농지'라 부르는 초원, 초지, 농지는 1945년부터 1949년 사이에 몰수된 토지이다. ... 이들 토지의 원소유주들은 대부분 서독으로 이주했다. 이 토지는 농업노동자와 신규 농민에게 분배되었다. 이들은 나중에 토지를 강제 집단화된 LPG에 지분으로 지입했다. ... 신탁청 농지에 대한 1년 임대차계약은 농민들에게 별 도움이 되지 않는다. 이들이 투자를 하고 이에 필요한 자금을 은행에서 대출받기 위해서는 12년 장기계약이 필요하다. ... 신탁청은 다양한 요구사항을 해결해 주려는 규칙을 제정하기 시작했다. 장기계약에서 현지 주민에게 우선권을 주는 것이 그러한 규칙의 하나이다. 두케로우 농업유한회사 회원들은 이에 대응하여 1992년 말 회사계약을 해지했다. 그 대가로 만프레드 푸팔을 포함한 농민 6명은 LPG의 기술과 건물을 분할받았을 뿐만 아니라 LPG의 구채무도 분담해야 했다. 만프레드 푸팔은 자신의 능력을 믿고 100만 마르크 채무를 받아들였다. 신탁청의 다른 규칙에 따르면 건설한 경영구상을 제출해야 했다. 여기에서도 푸팔은 신속하게 대응했다. 1993년 3월 신탁청농지 763헥타르가 소요되는 자신의 영농구상을 제출했다.

출처: Das Parlament, 1994년 1월 21일자.

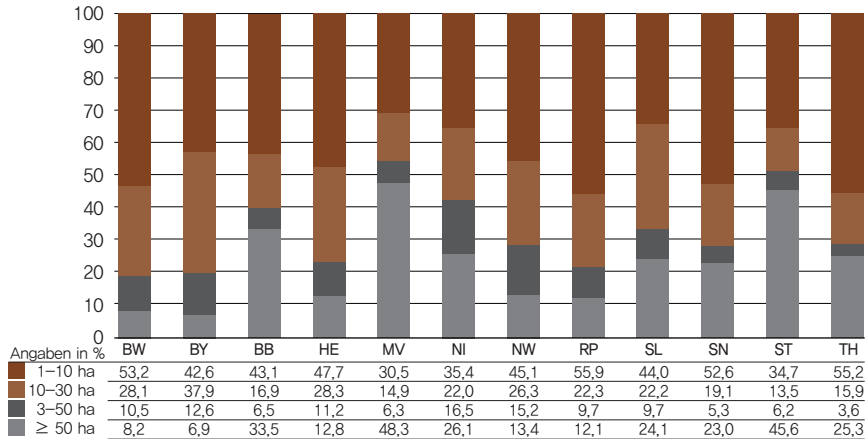


그 밖에 서독지역에서는 30-100헥타르의 영농규모가 중심을 이루고 있다. 동독지역에서는 500헥타르를 초과하는 규모까지 규모별 비중이 비교적 균등하게 배분되어 있다. 따라서 경지규모 비중이 반대방향으로 변화하는 것은 당연하다. 동독지역에서는 500헥타르를 초과하는 영농기업이 경지의 68%를 경작하는 데 반해 서독지역에서는 2%에 지나지 않는다.

통일과정에서 동독 농업의 발전에 관해서는 두 가지 대안이 논의되었지만 결국에는 두 가지 모두 실현된 것으로 나타났다. 한편에서는 협동조합으로 조직된 대규모 영농기업이, 특히 신연방주 농업경제학자와 농업지도부의 선전에 힘입어 존속되었다. 다른 한편에서는 서독형의 가족영농이 형성되었는데, 이는 보수적인 정치인들뿐만 아니라 개인경영을 선호하는 동독 농부들에 의해 선택되었다. 1990-1991년에 자신의 토지를 협동조합에서 분리해서 스스로 경작하거나 높은 임대료를 받고 임대하려는 농민과 협동조합의 존속을 원하는 농민 사이에 공공연한 논쟁이 벌어지지 않은 협동조합이 거의 없었다. 이러한 갈등의 결과 통일 후 사유화과정에서 신연방주에서는 절반 남짓한 농경지가 LPG 후계기업에 의해서 경작되고 있었다. 보다 구체적으로는 농경지의 31%는 협동조합 형태를 유지하고 있었고, 22%는 보다 위계적인 유한회사 형태를 취하고 있었으며, 주식회사 형태는 1%에 지나지 않았다. 나머지 농경지에서는 재설립자들이 경작하고 있었는데, 이 중 22%만이 개인기업에 의해 경작되는 농경지였다. 이들은 기업 수를 기준으로 하면 81%에 이른다. 나머지 22%는 2인 이상의 농부가 느슨하게 결합한 인적회사가 경작하고 있었다. <자료 1>은 통일과정에서 신연방주 농민이 겪었던 문제점들을 사실적으로 묘사하고 있다.

그림 1-5) 규모별 영농기업 비중(1997년 현재)

(단위 : %)



BW: 바덴-뷔르템베르크주, BY: 바이에른주, BB: 브란덴부르크주, HE: 헤센주, MV: 메클렌부르크-포어폼메른주, NI: 니더작센주, NW: 노르트라인-베스트팔렌주, RP: 라인란트-팔츠주, SL: 슐레스비히-홀슈타인주, SN: 작센주, ST: 작센-안할트주, TH: 튀링겐주.

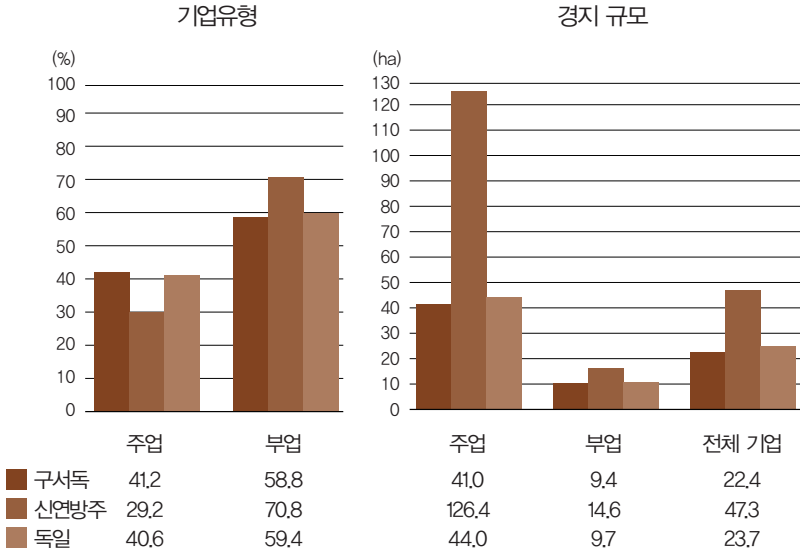
출처: BMEL(1999), Agrarbericht.

통일 직후 신연방주 영농기업의 구조개혁 결과를 반영한 규모별 영농기업 비중은 <그림 1-5>와 같다. 50헥타르 이상의 영농기업에 의해 경작되는 농업 용지의 비중이 가장 높은 곳은 메클렌부르크-포어폼메른주로서 48.3%였다. 마찬가지로 신연방주에 속하는 작센-안할트주가 45.6%로 다음으로 높았다. 오늘날에도 통일 직후의 영농규모 4,000헥타르를 유지하고 있는 기업들이 적지 않다.

많은 협동조합을 분할하고 부업기업들이 등장하면서 신연방주 영농기업의 평균 규모는 1999년 223헥타르에 이르고 있다. 이는 서독의 평균 규모 24헥타르의 9.3배에 이르는 규모였다. 주별로 비교해 보면 그 차이는 더욱 크다. 가령 바덴-뷔르템베르크주는 평균 규모가 19헥타르에 불과하며 작센-안할트주의 평균 규모는 323헥타르에 달한다. <그림 1-6>은 신연방주들과 구서독 영농기업의 유형과 경지규모를 보여 주고 있다. 신연방주에서 부업기업의 비중이 독일 전체 평균보다 높고 평균 경지면적도 신연방주들이 구서독에 비해서 훨씬 크다는 점이 두드러진다.



그림 1-6) 개인 영농기업의 유형과 경지규모

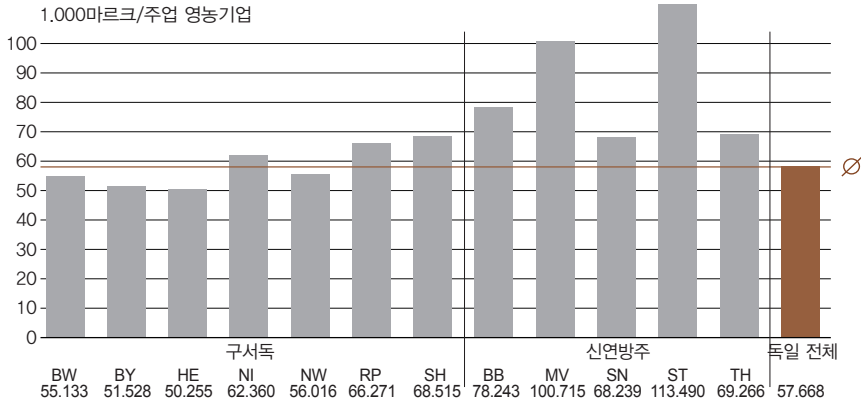


출처: BMEL(1999), Agrarbericht.

이처럼 구서독과 신연방주 사이에 존재하는 영농규모의 격차가 수익상태에 영향을 미치는 것은 당연했다. 신연방주 영농기업들은 규모 덕분에 조방적 영농을 영위하면서 헥타르당 수익은 서독 영농기업들에 비해 낮을 수 있다. 그러나 작센-안할트주와 메클렌부르크-포어폼메른주의 영농기업들은 바이에른주와 바덴-뷔르템베르크주의 영농기업들에 비해 두 배의 수익을 올리는 것으로 나타나고 있다(그림 1-7)).

물론 신연방주 영농기업들 사이에서도 수익상태에서 큰 격차가 나타나고 있다. 로스토크(Rostock)대학 연구진이 1996년 메클렌부르크-포어폼메른주의 주업영농기업 63개를 임의로 선정해서 분석한 결과 10개가 특히 성공적인 것으로 나타났다. 반면에 14개는 심각한 위험상태에 있는 것으로 분류되었다. 이들은 이미 통일 시점부터 평균 이상의 채무를 안고 있었고, 그럼에도 불구하고 대출을 많이 받았을 뿐만 아니라 평균 이하의 수익을 거두고 있던 것으로 확인되었다(Mann/Schaechterle 2000).

그림 1-7 > 주업 영농기업의 수익(1997-1998년)



BW: 바덴-뷔르템베르크주, BY: 바이에른주, HE: 헤센주, NI: 니더작센주, NW: 노르트라인-베스트팔렌주, RP: 라인란트-팔츠주, SH: 슐레스비히-홀슈타인주, BB: 브란덴부르크주, MV: 메클렌부르크-포어폼메른주, SN: 작센주, ST: 작센-안할트주, TH: 튀링겐주.

출처: BMEL(1999), Agrarbericht.

**<자료 2 : 동서독의 농업생산 패러다임 차이>**

1990년 1월 동독에서 가장 발행부수가 많았던 신문 ‘노이에스 도이칠란트(ND)’ 1면에 LPG에서 파헤쳐진 파 사진이 실렸다. 이 채소를 사 가는 구매자가 없다는 사실이 알려지면서 독자들 사이에 귀한 식량을 폐기하는 현실에 대한 분노에 찬 토론이 벌어졌다.

‘학식 있는 동독 시민들에게는 있을 수 없는 일이 EU 농업정책에게는 너무도 당연한 조치였던 것이다. EU에서는 시장에서의 과잉공급을 완화하고 가격을 지지하기 위해서, 특히 과일과 채소는 정기적으로 폐기되고 있는 것이다. 가장 대표적인 과일이 수확량의 60%가 폐기되는 그리스 복숭아이다. 유럽의 대표적인 농업경제학자인 C. 릿슨(Ritson) 교수는 식량 폐기를 옹호한다. 생산자들에게는 이익이지만 소비자들이 크게 손해 보지 않기 때문이라고 한다. 여기에서 서로 충돌하는 것은 두 가지 상이한 원칙이다. EU가 식량을 폐기하는 데에는 공리주의 원리가 작용하고 있다. 이에



따르면 당사자들의 합계 효용이 증가하는 한에서는 어떠한 조치도 정당하다. 반면에 동독에서는 식량은 언제나 사회의 생계를 위한 기초로서 큰 가치를 가지며, 따라서 남용되어서는 안 된다는 인식이 확고했다. 구동독인들이 EU 농업정책의 새로운 원리에 익숙해지는 데는 시간이 걸렸다.

출처: Mann/Schaechterle(2000).

### 제3절 노동력 급감

1990년 시장경제가 도입되면서 신연방주 농림업 종사자 수가 20%로 급감할 것으로 예측한 전문가가 많았는데 이는 상당히 정확한 예측이었다. 신연방주에서 실제로 농업 부문 종사자는 923,000명에서 1993년 233,100명으로 줄었던 것이다. 남은 종사자 중에서는 42,000명이 가족종사자(풀타임, 파트타임)였다. 비가족 상시종업원이 3배 이상 많은 128,100명이었다. 당시 구서독 지역의 사정은 완전히 달랐다. 가족종사자가 거의 124만 명이 중 915,500명이 파트타임 종사자에 달했던 데 비해 비가족 상시종업원은 170,000명에도 미치지 못했다(〈표 1-12〉).

표 1-12) 농업노동력 수

(단위 : 천 명)

	가족노동력		비가족노동력	
	상시	임시	상시	임시
구서독지역 1993	312.2	915.5	80.5	89.1
1997	246.7	753.1	92.8	73.2
2007	176.8	513.3	106.7	295.5
신연방주 1993	10.2	31.8	128.1	9.0
1997	9.1	33.1	100.3	7.4
2007	10.0	29.3	80.2	40.0

출처: 연방식량농업부.

이후 약 15년 동안 농업노동력 구조는 특히 구서독지역에서 급변했다. 신연방주에서 가족노동력 수는 큰 변화를 보이지 않은 반면에 구서독지역에서는 가족노동력이 거의 절반 가량으로 줄었다. 비가족노동력에서도 신연방주

들에서는 상시와 임시를 포함하여 137,100명에서 120,200명으로 12.3% 감소한 반면에 구서독지역에서는 169,600명에서 412,200명으로 143.0% 증가했다. 구서독지역에서는 비가족노동력에 대한 의존도가 급격하게 높아지고 있는 것이다.

#### 제4절 경작의 증가와 축산의 감소

신연방주의 농업용지는 1990년 약 617만 헥타르에서 2007년 557만 헥타르로 감소했다. 이 지역은 농경지의 비중이 38%로서 평균 이상이고 녹지의 비중은 22%로 평균 이하이다. 유채가 평균 이상으로 재배되고 있다.

2009년 기준으로 신연방주에서는 소 570만 마리(젖소 200만 마리 포함)가 총 13,800개 영농기업에서 사육되었다, 오늘날에는 소 230만 마리(젖소 778,000마리 포함)가 사육됨으로써 절반 미만으로 감소했다. 다만 암소 한 마리당 우유생산량은 2배 이상 증가했다. 육우농가 수는 총 13,800농가이며 이 중 4,200농가가 젖소를 사육한다.

양돈의 감소는 더욱 두드러진다. 총 5,600개의 양돈농가가 남아 있다.

신연방주들의 농업용지는 독일 전체의 약 1/3을 차지하지만 육우기업의 8%, 젖소사육 기업의 4%, 양돈기업의 7%만 신연방주에 존재한다. 동독지역 단위기업의 규모가 크기 때문에 사육가축 수에서 차지하는 비중은 이보다 높다. 젖소에서는 19%, 소 전체로는 18%, 돼지에서는 12%를 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 결과적으로 동독지역은 서독지역보다 가축이 훨씬 적다. 그러므로 생태적 관점에서 본다면 동독지역의 성장 전망이 훨씬 더 좋다.

#### 제5절 특화경작 성향

부업 영농기업을 포함하는 모든 기업의 영농형태를 살펴보면 신연방주에서는 기업의 거의 1/3이 특화경작을 하고 있어 구서독지역에 비해 10% 이상



높다는 점이 두드러진다(〈표 1-13〉). 그에 따라 사료재배에 특화된 기업의 비중은 구서독지역이 7% 가량 높다. 신연방주에서 연합기업(Verbundbetriebe)의 비중이 높은 이유는 대규모 기업일수록 생산다변화를 추진해야 하기 때문인 것으로 추정된다.

신연방주에서 경작에 특화하는 성향이 두드러진 이유는 아마도 충분한 경지가 확보되어 있고 EU 정책에서 경지 프리미엄이 유리하며 가축사육의 투자규모가 훨씬 크기 때문인 것으로 추측된다(Jochimsen 2010, p.32). 그 결과 신연방주들에서는 헥타르당 가치창출이 적고 고용효과도 적어 농촌지역에 부정적인 영향을 미친다.

표 1-13) 영농형태별 기업(2007년)

(단위: %)

영농기업 총수	구서독지역	신연방주
	344,434	30,080
특화영농		
- 경작	21.1	31.9
- 화훼	3.1	5.1
- 지속경작	8.6	2.1
- 사료재배	44.9	38.0
- 가공	3.5	2.4
연합기업 곡물재배	2.6	2.8
연합기업 사육	3.7	3.2
연합기업 곡물재배 및 사육	12.5	14.5

출처: 연방통계청, 연방식량농업부.

## 제6절 대조적인 경영지표

평균 이윤은 신연방주들에서 대체로 높은 것으로 나타났고 자기자본수익률과 가치창출수익성도 구서독지역에 비해 훨씬 높다(〈표 1-14〉). 경지규모는 슐레스비히-홀슈타인주와 니더작센주에서는 100헥타르 남짓이고, 남부독일과 노르트라인-베스트팔렌주에서는 70헥타르, 신연방주들에서는 200 내지 300헥타르이다. 헥타르당 매출은 신연방주들이 감자와 사탕무의 비중이 2-6%로 낮고, 가축보유도 헥타르당 1,000유로로 적기 때문에 훨씬 낮다.

임차지 비중이 구서독지역에서는 대부분 50-60%인 데 비해 신연방주에서는 70-80%에 이른다. 임차료가 신연방주들에서는 헥타르당 100에서 200유로 사이인 데 비해 구서독지역에서는 훨씬 높다. 이것이 신연방주 농업의 비용우위의 핵심이다.

신연방주에서는 헥타르당 약 500-600유로이고, 구서독지역에서는 약 800-1,100유로인 노동비용의 차이는 무엇보다도 영농장비의 차이에 기인하지만 외연적 영농방식의 영향도 있다.

경지와 가축 수에서 규모가 두드러지게 큰 브란덴부르크주, 메클렌부르크-포어폼메른주, 작센-안할트주의 영농기업이 더 많은 이윤을 실현하고 있다. 그러나 민법상 회사(GbR)에서는 이 이윤으로 두 가족 이상이 생계를 해결해야 하기 때문에 자기자본 형성 가능성이 북서지역과 유사한 실정이다. 튜링겐주도 북서지역 영농기업들보다는 규모와 이윤 면에서 우월하다. 작센주와 구서독의 남부지역은 이들에 비해 뒤떨어진다.

표 1-14) 주별 영농기업 주요지표

	S-H	NI	NRW	B-W	BAY	BB	M-V	SN	S-T	TH
이윤(유로)*	41,400	58,000	45,800	41,000	43,600	46,400	78,200	58,200	94,800	68,200
자기자본이익률**	0.4	2.1	1.4	1.2	1.0	2.2	17.1	4.7	11.7	7.4
가치창출수익률**	71	86	81	87	74	98	123	105	123	113
경지(헥타르)	119	110	71	71	67	250	304	194	274	224
임차료***	309	335	387	169	309	104	175	152	225	171
곡식수확****	81	71	79	63	63	42	69	63	64	61
매출***	1,675	1,705	2,210	1,748	1,748	651	983	969	980	984
노동비용***	790	872	1,135	1,027	1,027	493	537	621	538	595
이 중 임금률***	313	335	502	490	496	161	136	212	177	186

단위: \*: 유로; \*\*: %; \*\*\*: 헥타르당 유로; \*\*\*\*: 헥타르당 dt.

출처: 연방식량농업부, 영농기업테스트 결과.

대차대조표에 따르면 투하된 자기자본이 구서독지역에서는 헥타르당 7,900-14,300유로 사이인 데 비해 동독지역에서는 그 1/10에 지나지 않는다. 이로 인해 자기자본수익률이 높다. 그러나 이는 위기상황에서 생존위험이 더 크다는 의미이기도 하다. 가치창출수익성(Wertschöpfungsrentabilität)도



100%를 넘는다.

신연방주들은 임차료와 ‘규모의 경제’에 의거한 비용절감에서 경쟁우위를 가진다. 이 경쟁우위가 구서독지역에서는 헥타르당 1,200-1,600유로 사이에 있는 데 비해 동독지역에서는 헥타르당 1,000유로 이하이다.

우유생산량은 동부에서 서부로, 북부에서 남부로 가면서 작아지는 양상을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 동부에서 매출은 조방적으로 경작되기 때문에 더 적다. 국가의 직불금과 보조금(영농기업 프리미엄, 농업환경조치, 디젤 및 이자 보조금)은 대부분의 주에서 헥타르당 약 400-450유로 수준이다. 노르트라인-베스트팔렌주, 바이에른주, 작센주, 튀링겐주에서는 그 수치가 더 높다.

### 제7절 신연방주 농촌의 변화

신연방주 농업구조개혁에서 나타난 현상 중에서 아마 아무도 예견하지 못했을 것 중 하나가 생산조직으로서 LPG의 온존일 것이다. 대부분의 전문가와 서독 정부는 LPG의 급속한 붕괴를 예상했을 것이지만 주민들의 반대로 LPG는 해체되기보다는 유지되었다. 당초 강제로 형성되었음에도 불구하고 마을 주민들이 LPG에 대해 강한 애착을 가진 원인으로서는 다음이 지적되고 있다(Brauer/Ernst/Willisch 1998). 먼저 LPG는 사용자로서 30년 이상 마을과 밀접한 관계를 유지하고 있었다. 1950-1960년대에는 마을 주민의 2/3, 훗날에는 절반이 LPG에 일자리가 있었다. 그렇기 때문에 LPG에서 내려진 모든 결정은 마을의 공동생활에 직접적인 영향을 미쳤다. 주민들이 매일 농지에서나 축사에서 동료를 마주친다는 상황만으로도 농민조직에서는 결정적인 변화였다. 더욱이 모든 구성원이 작업반들에 속해 있었기 때문에 각별한 유대관계가 형성될 수밖에 없었을 것이다. 친인척들도 이제는 퇴근 후에나 생일 등에만 만나는 것이 아니라 동료로서도 서로 연결되어 있었다. 더욱

이 일자리와 거주지의 분리가 개별적으로는 성립했지만 마을 차원에서는 오히려 통일이 유지되었다. 가축사육과 원예생산이 서로 연결되어 있는 동안뿐만 아니라, 특히 가축사육이 이루어지는 동안에는 주거공동체가 곧 작업장이었다. 그러는 한에서 LPG의 마을 단위 조직형태는 농민들의 전통적인 생활양식과 연결될 수 있었다. 그래서 LPG는 마을정책에 여러 가지 방식으로 결부되어 있었다. 국가의 지시에 의해 LPG는 마을공동체와 지방계약을 체결하고 재정 및 노동 급여의 제공을 보증해야 했다. 그래서 LPG는 지역 간 연결도로를 짓고 주차장과 보도를 건설했다. 또한 자율소방대가 필요한 경비를 조달했고 장비를 가지고 동료를 지원했다. LPG가 문화센터를 짓거나 마을도서관을 운영한 마을도 있었다. LPG는 종업원들에게 주거공간을 마련해주었고, 주택을 증개축할 때 도움을 주었고, 필요했지만 당시 동독에서는 구하기 어려웠던 자재도 대부분 공급해 주었다.

끝으로 집단화와 사유화라는 두 차례에 걸친 동독 농업의 정치적 개혁 사이의 연관관계에 주목할 필요가 있다. 두 경우에서 모두 정치적 목표가 ‘경제적 필요성’으로 정당화되었고 부분적으로 관철되었던 것이다. 동독 시절의 농촌에서 SED 독재가 뿌리를 내리려면 자립성을 계속 유지하려는 농민들의 정치적 저항을 집단화가 분쇄해야 했다. 이 집단화가 집단적 영농의 경제적 우월성으로 정당화되었다. 마찬가지로 탈집단화도 특정한 경영형태의 경제적 필요성으로 정당화되었다. 하지만 LPG가 실제로 사라진 것은 결국 그것이 공산주의적 부자유의 안식처로 간주되었기 때문이었다. 그러나 이데올로기적 선입견에 사로잡힌 현대화정책은 의도했던 것과는 반대로 발전하거나 아니면-집단화처럼-강제와 탄압으로만 관철될 수 있다. 사유화의 경우에도 당초 추구했던 영농기업 형태나 영농 규모는 물론 LPG 지도부를 효과적으로 배제하지도 못했고 전례 없는 일자리 감축만 초래했을 뿐이다.

통일 후 농업용지가 사유화되면서 농촌에서는 명암이 엇갈렸다. 1989년만 해도 동독에서는 약 백만 명이 농촌에서 일자리를 가졌던 데 비해 1998





년에는 166,000명에 지나지 않았다. 1990년대 전반에 가속적으로 진전된 이러한 노동력 감소는 농촌 공간에 영향을 미치지 않을 수 없었다. 농촌지역의 실업률은 신연방주 전체의 평균 실업률 15%보다 높았다. 은폐된 실업을 포함하면 실업률이 50%에 이른 곳도 있었다. 나아가 신연방주 농업과 농촌에서는, 특히 계절노동자도 많았다. 교육훈련기관에서는 다음 해 여름에 일할 트랙터기사를 위한 겨울강좌가 매년 개설되기도 했다.

라이프치히나 베를린과 같은 대도시 주변에서는 경제적으로 역동적인 '부촌'의 성장이 가져다주는 혜택을 누릴 수 있었다. 그러나 농업에 취업할 기회가 사라지고 주변 지역의 제조업이나 서비스업에서 대안적 일자리가 부족했기 때문에 지역경제 관점에서 문제가 되는 이농현상이 발생했다.

반면에 신연방주 영농기업들은 통일 이후 매우 효율적인 (따라서 노동절약적인) 생산 단위로 발전했기 때문에 농촌의 국민경제적 역할도 새롭게 정의되어야 했다. 신연방주 북부의 농촌지역에서 필요한 인프라의 붕괴와 함께 진행되는 점진적인 이농이 저지되려면 수공업이나 서비스업 또는 제조업에서 창업이 이루어져야 한다. 그래서 연방정부는 1990년대 초부터 농업연구 분야에서 특히 '재생가능한 원료'에 대대적으로 투자했다. 그 연구 성과들이 상품화되어 1990년대 중반부터 시장에 나오기 시작했다. 가령 1996년에 튜링겐주 돈도르프(Donndorf) 마을에 콤포푸레(Compopure)전분주식회사가 설립되었다. 비식량 부문에서 농산물을 가공하는 데 특화한 이 회사는 15명을 고용해서 간이식당용 식기, 봉투와 랩, 화훼용품, 포장용 클립, 쿠션 등을 생산했다. 이들 제품의 특징은 모두 감자나 밀로 생산된다는 사실이다. 사용하고 나면 모두 퇴비로 만들 수 있기 때문에 순환경제의 원리에 지속 가능한 기여를 하게 된다. 이러한 구상은 동독 시절에는 할 수 없었다(Mann/Schaechterle 2000).

## 농업 구조개혁과 EU 농업정책

### 제1절 EU의 전환기 지원

1990년 독일통일 후 EU는 신연방주 농업의 구조개혁에 적극적으로 동참했다. 통일 직후 신연방주 농업에 EU가 지원한 연간 예산 400억 유로 중에서 얼마가 동독에 배정되는지를 확인하는 것은 당시에는 농산물을 중심으로 지원금이 지급되었기 때문에 의미도 없었을 뿐만 아니라 가능하지도 않았다. 작센주에서 생산된 우유가 바이에른주에서 버터로 가공되어 국가에 판매된다면 이 재원을 구서독과 신연방주 어디에 귀속시켜야 할지는 애매하다.

1992년에 EU는 광범한 농업정책 개혁을 결의했다. 이 개혁의 목표는 과잉생산을 제한하고 환경에 부담을 초래하는 집약적 영농을 축소하는 것이었다. 이 농업개혁은 농업정책이 시장(가격)지지에서 직접적인 소득지원으로 전환할 것임을 예고했다. 당연히 가격과 수량조절을 위한 정책에서도 개혁이 이루어졌다. 첫째, 지금까지의 중요한 농산물에 대한 가격보장은 단계적으로 축소되어 세계시장 가격 수준으로 조정된다. 둘째, 농업용지가 15헥타르를 초과하는 영농기업이 지원금할증을 청구하려면 최소한 경지의 15%를 휴경해야 한다. 셋째, 소득손실은 조정지불금과 경지휴경화 할증으로 보전된다.



이로 인해 농민으로서 소농과 '재설립자'에게는 어려운 상황이 도래했다. 이들은 농기계를 구입하려면 많은 대출을 받아야 했다. 아울러 수확량에 의존하는 소득을 달성하던 그들에게는 휴경하는 것이 불리했다(휴경지 할증 < 경작이윤). 과거 LPG에게는 휴경이 대부분 유리했다. 그들은 이미 넓은 경지를 가지고 있기 때문에 어차피 일부는 휴경해야 했기 때문이다. 이러한 농지에 대해 지원금을 받는다는 것은 LPG에게는 이중적으로 이익이었다. 그 밖에 이들은 이미 대규모 기계장비를 갖추고 있었다.

반면에 보증기금의 운영규칙이-EU가 이를 의식했는지는 분명하지 않지만-신연방주 영농구조에 유리하게 변천된 것은 분명하다. 1990년대와 2000년대 전반까지는 EU 공동농업정책에서 대전환이 이루어지면서 가격지지정책이 소득보전정책으로 대체되던 시기였다. 직불금이 농업지원정책의 중심으로 자리 잡으면서(Europäische Kommission 2013) 농산물에 대한 보상은 갈수록 감소하고 헥타르 보조금이 증액되고 있었던 것이다. 이는 평균 경작면적이 비교할 수 없을 정도로 큰 신연방주 영농기업에게 유리하게 작용했던 것이다. 남부독일에서 15헥타르 밀농사를 짓는 농부에게는 밀 판매수입은 갈수록 적어지면서 8헥타르의 밀 경작지에 대해 연 800마르크의 지원금이 지급된다면 그다지 큰 관심거리가 아닐 것이다. 그러나 800헥타르 밀농사를 짓는 1,500헥타르 규모의 협동조합에 동일한 규칙을 적용한다면 밀을 전혀 판매하지 않고도 64만 마르크의 국가보조금을 지급받을 수 있다(이러한 현실을 보면서 EU집행위원회는 직불금에 상한선을 설정할 것을 제안했지만 신연방주 농업장관들의 초당적인 저항에 부딪혀 좌절되었다.(Europäische Kommission Vertretung in Deutschland 2017)).

보증기금의 약 1/8에 지나지 않는 개발기금은 5개년 프로그램과 같은 형태로 구조정책을 시행했다. 가령 1994-1999년 5개년 프로그램에서는 약 50억 마르크가 독일에 배정되었고, 그중 절반 이상이 신연방주에 유입되었다. 신연방주에 대한 지원집중도가 훨씬 높은 이유는 서독지역과 달리 소위 '제1의

목표영역(Ziel-1-Gebiet)'이었기 때문이다. 당시 EU 구조정책의 제1목표로서 정의된 것은 '낙후지역의 발전 및 구조개혁 지원'이었다. 이러한 지역은 1인당 국내총생산이 EU 평균 소득의 75% 미만인 지역으로 정의되었다.

연방정부와 주정부의 예산이 추가된 조정기금을 배정하기 위해서 각 연방주는 EU집행위원회와 조율하면서 자체적인 기준을 마련했다. 그렇지만 원칙적으로 이 재원은 두 분야에 비교적 균등하게 배분되었다. 한편으로 가령 새로운 축사를 지어서 전래의 생산을 지원하거나 관광이나 직판 방향으로 영농기업을 다변화하려는 개별 기업의 투자에 대한 지원이 이루어진다. 다른 한편으로는 농로건설, 마을복구, 하수정화와 같은 주정부나 지자체의 사업에 대한 지원도 이루어졌다. 이들 공공투자 분야에는 매년 EU와는 무관하게 투자촉진법 형태로 신연방주에 지원되는 연방정부 재원도 투입되었다.

신연방주 농업정책의 또 다른 특징은 과거 인민소유 경지의 지속적인 사유화였는데 여기에도 EU의 영향이 미쳤다. 1998년에만도 10만 헥타르 이상이 사유화되었고 이 중 절반 이상이 산림이었다. 독일토지관리공사(BVVG)는 1998년까지는 구동독 시민과 몰수 희생자에게 우선적으로 매각했다. 이 관행을 EU집행위원회는 경쟁제한적이라 간주했다. 이에 따라 독일 연방정부와 EU집행위원회 사이에 타협이 이루어져 이제는 독일인이 아니어도 입찰에 참여할 수 있게 되었다.

## 제2절 최근 지원 현황

유럽 농업에 대한 EU 차원의 지원은 목표와 구성을 달리하기는 했지만 지속적으로 증가하고 있으며 이는 독일은 물론 신연방주 농업과 농촌에도 적용된다. 2000년부터 2006년 사이에만도 EU 지원금과 지역개발보조금 약 230억 유로가 메클렌부르크-포어폼메른주, 브란덴부르크주, 작센주, 작센-안할트주, 튀링겐주로 유입되었다. 2015년까지는 이 지원금이 430억 유로로



증가했고, 2020년까지도 계속 증가할 예정이다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Europäische Kommission Vertretung in Deutschland 2017).

## 1. 농업 및 농촌에 대한 EU의 지원

EU에서 농업과 농촌은 ‘유럽농업보증기금(Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft: EGFL, 이하 보증기금)’과 ‘유럽농촌개발농업기금(Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums: ELER, 이하 개발기금)’의 지원을 받는다.<sup>14</sup> 보증기금은 농민에 대한 직불금의 재원이고 개발기금은 지속 가능하고 환경보호적인 경작과 농촌개발(가령 친환경적 영농)을 위한 지원 프로그램에 사용되는 재원이다. 이들 지원제도에는 회원국과의 매칭펀드 원칙이 적용된다.

두 지원금을 위해서는 2014년부터 2020년까지 매년 총 63억 5,000만 유로가 제공된다. 이 중 50억 유로는 생산량이 아니라 경작되는 농지와 연계되어 농민에게 직불금으로 지급된다. 모든 농민은 헥타르당 평균 281유로를 소득지원금으로 받는다. 이 지원금이 독일 영농기업 소득의 약 40%를 구성한다. 직불금은 영농기업이 준수해야 하는 환경 및 동물보호와 연계되어 있다. 2015년부터는 경작 다양화나 녹지 보존과 같은 추가적인 친환경 지침 ‘녹화(Greening)’가 도입되었다. 흔히 ‘제기등’으로 불리는 보증기금에서는 소위 ‘준수사항(Cross Compliance)’을 준수한 농민에게 직불금이 헥타르당 지급된다. 독일에서는 최초 30헥타르에 대해서는 헥타르당 50유로, 다음 16헥타르에 대해서는 30유로의 추가 직불금이 지급된다. 이는 청년 농부와 중소 영농기업, 벽지지역의 영농을 위해서 중요하다. 직불금의 30%는 다시 소위 ‘녹

.....  
<sup>14</sup> 농업이나 농촌지역에 대한 지원이 아닌 EU 지원제도로는 낙후지역 개발을 지원하기 위한 유럽지역개발기금(EFRE), 고용증진과 빈곤퇴치를 위한 유럽사회기금(ESF), EU 교육 프로그램 Erasmus+, EU 연구지원 프로그램 ‘지평 2000’, EU 문화진흥 프로그램 ‘창의적 유럽’이 있다. 이들 프로그램의 현재 유효기간도 2014년부터 2020년까지이다.

화’ 프로그램의 차원에서 기후와 환경의 보호에 기여하는 영농기법의 준수를 유도하기 위해서 지급되는데 이 기준은 현재 유효한 ‘준수사항’ 기준을 능가한다. 이 지침을 지키지 않으면 직불금의 1/3을 상실할 위험이 있다.

독일 연방주들을 위한 개발기금 재원으로는 2014년부터 2020년 사이에 매년 약 13억 5,000만 유로가 배정되고 있다. 대부분 연방주들은 소위 LEADER 중점사업을 추진하는 데 사용한다. 선정된 지역들이 농촌지역에서 자발적인 협력에 기초해서 독자적인 지역개발을 추진하는 프로그램이다. 흔히 ‘제2기둥’으로 불리는 개발기금은 친환경 경작과 같은 지속 가능하고 친환경적인 영농과 농촌개발을 위한 지원 프로그램이다. 여기에는 농업환경 프로그램과 친환경 경작에 대한 지원이 포함된다.

직불금은 EU 차원에서 결의된 재정긴축과 신규 회원국을 위한 예산 재분배는 물론 독일 자체적인 직불금 축소(2019년 470억 유로 예정)로 인해 점차 감소하고 있다. 새로운 직불제도는 기본 프리미엄, 녹화 지불금, 청년 농부 양성, 소농지원 확대로 구성되어 있다. 직불금은 지원기간 동안 독일 전국적으로 균등해질 예정이다. 기본 프리미엄에 아직 남아 있는 지역별 차이는 2017년부터 2019년까지 3단계로 해소될 것이다. 농민이 추가적인 환경보호 노력에 대해 지급받는 녹화 지불금은 청년 농부 양성과 소농 지원을 위한 추가 프리미엄과 마찬가지로 이미 처음부터 독일 전역에서 동일하다. 전체적으로 녹화를 위해 직불금의 약 30%가 지출될 것이다.

모든 전환과정이 완료되면 2019년부터 농부는 헥타르당 평균 약 281유로의 직불금을 받게 된다. 여기에는 위기기금을 조성하기 위한 1%의 공제가 포함되어 있다. 이 기금재원이 해마다 소요되지 않으면 직불금은 약간 높아진다. 아울러 평균치를 언급할 경우에는 소농과 청년농부를 위한 특별지원금으로 인해 헥타르당 281유로보다 훨씬 많이 받을 수 있고 대규모 영농기업은 그만큼 적게 받는다는 사실을 감안할 필요가 있다.

직불금의 약 7%는 중소 영농기업을 육성하기 위해서 투입된다. 그리하여



95헥타르 이하의 영농기업이 유리해지고 이를 초과하는 영농기업에 대한 직불금은 줄어들었다. 그 밖에 영세농에 대해서는 일부 요구사항이 면제되고 있다. 1,250유로 이하의 지원금을 청구할 자격이 있는 영세농민을 위해서는 장차 별도의 소농규정이 적용될 예정이다.

새로운 규정에 의거하여 1차 지원신청서를 제출하는 해에 40세 이하인 청년 농민은 최장 5년 동안 헥타르당 약 44유로의 추가지원금을 받는다. 이때 지원 상한선은 EU법에 의해 허용되는 90헥타르이다. 그 밖에 청년 농부는 개발기금을 활용하기 위한 국별 프로그램의 일환으로 영농기업에 대한 투자 지원의 혜택을 받을 수 있다.

직불금이 지급되는 명분으로 ‘녹화’가 도입되면서 농부는 구체적인 추가 환경보호 노력을 실행하는 경우에만 소위 ‘녹화 프리미엄’이라 불리는 직불금의 30%를 받을 수 있게 되었다. 과도기가 지나서 녹화 지침을 심각하게 위반하는 경우에는 녹화 프리미엄으로 할당된 직불금의 30%를 훨씬 초과하는 프리미엄이 삭감될 수 있다. 녹화에는 영구녹지(초지와 목장)의 보존, 경작 다변화의 강화(경작되는 과실 선정에서의 다양성 강화), 소위 ‘친환경 우선경지’의 공급이 포함된다.

아울러 ‘녹화’는 직불을 신청하는 모든 농민의 의무이다. 소농규정을 적용받는 영농기업과 친환경 경작 기업은 녹화 의무에서 제외된다. 그 밖에 영구경작(포도, 과일, 호프)만을 수행하는 영농기업에 대해서도 특별한 녹화 규정이 없기 때문에 제외된다. 나아가 소농과 녹지 비중이 높은 영농기업을 위한 특별규정도 있다. EU의 공동농업정책에서 지원금과 연계되어 최근에 나타난 변화는 다음과 같다(information.medien.agrar e.V. 2013).

### 1) 영구녹지

동식물 서식지에 있는 영구녹지에 대해서는 2015년부터 용도변경 및 경작 금지가 적용된다. 나머지 영구녹지에 대해서는 영농기업별 허가제가 채택되고

있다. 이에 따르면 영구녹지를 다른 용도로 변경하는 것은 원칙적으로 다른 장소에 영구녹지가 지정될 경우에만 허용된다. 이를 통해 생태적으로 중요한 영구녹지의 전체 면적은 안정적으로 유지된다.

## 2) 경작다양화

경지면적에 따라 재배하는 작물의 수를 늘려야 하는 의무이다. 경지가 10헥타르 미만인 영농기업에게는 이 의무가 적용되지 않는다. 10헥타르 이상 30헥타르 미만인 영농기업은 적어도 두 가지 작물을 재배해야 한다. 이 경우 중심작물의 재배면적이 75%를 초과해서는 안 된다. 경지가 30헥타르를 초과하는 영농기업은 적어도 3가지 작물을 재배해야 한다. 이 경우 중심작물의 재배면적은 75%, 두 작물의 재배면적은 95%를 초과해서는 안 된다.

농업용지에서 녹지(영구녹지, 경작지, 여타 녹색 사료식물)의 비중이 75%, 또는 농업용지에서 경작지, 여타 녹색 사료식물, 휴경지의 비중이 75% 이상인 영농기업은 나머지 농업용지가 30헥타르를 초과하지 않는 한 이 의무에서 면제된다.

## 3) 친환경 우선경지

영농기업들은 원칙적으로 경지의 5%를 친환경 우선경지로 제공해야 한다. 이들 경지는 부화지 보존과 같은 환경목적을 위해 이용되어야 한다. 그러나 일정한 조건하에서는 농업생산을 위한 이용도 허용된다. 가령 토양에서 질소를 결합하는 단백질 식물의 재배가 그것이다. 친환경 우선경지의 경우에는 적합한 작물을 선정할 때 농민에게 권리가 부여된다. 다양한 종류의 친환경 우선경지에 주어지는 상이한 생태적 가치는 EU집행위원회가 정한 가중치에 따라 고려된다. 휴경지는 가중치가 1.0인 데 비해 생태적으로 특히 가치가 있는 산란부화지는 가중치가 2.0이다.





## 2. 기금 재분배

‘영농기업직불법(Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe)’에 따라서 2015년부터는 예산의 4.5%가 직불 기금에서 개발기금(ELER)으로 전용될 수 있다. 이는 2020년까지 연평균 약 2억 2,900만 유로로서 여기에서는 회원국의 매칭펀드가 요구되지 않는다. 다만 이 예산은 정책적으로 농업 분야에만 지출되어야 한다. 2018년부터 이 비율을 인상할지를 두고 2016-2017년에 검토가 이루어지고 있다.

농촌에 대한 지원은 장차 증액될 것이다. 총 11억 유로를 재편성함으로써 회원국들의 지속 가능한 농업을 위한 정책에 제공될 것이다. 이로써 EU 차원의 긴축재정으로 인해 감축된 개발기금 예산 9%는 보충될 뿐만 아니라 오히려 4% 증액되는 결과가 될 것이다.

EU 차원에서 농업지원정책이 크게 수정되면서 독일 내 연방주들 사이의 지원금 배분에서도 변경이 이루어지고 있다. 가령 최초 30헥타르에 대한 지원이 강화되면서 중소 영농기업의 비중이 높은 연방주로 더 많은 지원금이 유입되고 있다. 청년 농민이 많은 연방주도 혜택을 입고 있다. 독일 전국적으로 통일된 녹화 프리미엄이 증액되고 기본 프리미엄이 단일금액으로 점차 조정되면서 지원금의 재분배가 이루어지고 있다. 지금까지는 지역별 격차가 헥타르당 최고 70유로에 이르렀다. 여기에서는 점진적인 적응을 통해 2019년까지 통일적인 분배가 이루어질 것이다. 농촌지역을 위한 재원의 분배에서도 어느 정도 변화가 있을 것이다. 지금까지 헥타르당 가장 적은 지원금을 받은 주들이 앞으로는 더 많이 받을 것이다. 이때 낮은 금액의 증액은 지금까지 가장 많은 지원금을 받았던 주가 부담할 예정이다.

독일은 2014년부터 2020년까지의 지원기간 동안 농촌발전을 지원하기 위해서 개발기금에서 82억 1,800만 유로를 지원받는다. 여기에 2013년과 2014년에 사용하지 않은 직불금을 합하면 총 83억 300만 유로의 EU 재원이 확보되어 있다.

2013년 11월 1일 연방주 농업장관회의에서는 EU 공동농업정책의 개혁을 실행하기로 결의하면서 연방주에 대한 개발기금 분배에 관해서도 결정이 내려졌다. 이에 따르면 분배는 농지구성을 고려하면서 지금까지 적용되었던 지난 지원기간(2007-2013년)의 분배지침에 따라 이루어진다. 즉 각 연방주의 농업용지 비중이 10%의 가중치로 지원기간의 마지막 해에 포함된다. 이를 농업용지 헥타르당 연간 지원금액으로 측정하면 33유로에서 140유로 사이이고 연방 평균으로는 71유로이다. 이러한 격차를 줄이기 위해 각 연방주는 헥타르당 50유로의 최소금액을 받는다. 이를 위해 필요한 재분배는 면적당 지원금이 연방 평균 이상인 주의 재원으로 추진한다. 니더작센주/브레멘주와 라인란트-팔츠주의 특수한 상황을 고려하기 위해서는 이들 연방주에 대해서 헥타르당 52유로로 증액한다.

그 밖에 영농기업을 위한 ‘직불금지급법(Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen)’에 의해 보증기금에서 개발기금으로의 이전이 2015년부터 2019년까지의 직불금 상한선의 4.5%만큼 이루어지도록 의결되었다. 이 재원은 2016년부터 2020년까지 개발기금에서 지급된다. 금액은 총 11억 유로에 달할 것으로 예상된다. 이 재원은 발생한 다음 해당 연방주에 머물게 된다. 이 재원은, 특히 녹지 입지의 지원, 농업 환경 및 기후 조치, 동물에 적합한 사육, 친환경 경작을 통한 지속 가능한 농업의 지원과 함께 벽지에 대한 조정수당을 위해서만 사용되어야 한다.

연방주에 대한 개발기금의 분배는 모든 EU 기금에 적용되는 동반자협약에 수용되었고, 연방주들의 농촌개발 프로그램을 작성하기 위한 토대를 이루고 있다.

새로운 지원 프로그램들은 2014년 여름에 EU집행위원회에 제출되었다. (공동농업정책 일반규칙에 의거한) 국가지원규칙, 국가네트워크 연방 프로그램과 함께 작센주, 작센-안할트주, 바이에른주, 헤센주, 노르트라인-베스트팔렌주, 메클렌부르크-포어폼메른주를 위한 프로그램도 2014년 12월부터



2015년 2월 사이에 허가를 받았다. 다른 연방주를 위한 프로그램은 개발기금에 대한 지원신청서를 제출하지 않은 함부르크를 제외하고 2015년 5월에 허가를 받았다.

메클렌부르크-포어폼메른주는 개발기금에서 2014년부터 2015년 사이에 약 9억 3,700만 유로의 지원금을 받았다. 개발기금 일반규칙 내에서 메클렌부르크-포어폼메른주는 소위 LEADER 중점사업을 시행하고 있다. 선정된 지역들은 농촌지역에서 자발적인 협력에 기초해서 독자적인 지역개발을 실시할 수 있다.

### 제3절 평가

독일 연방농업부와 그 산하기관인 연방농업식량청이 발표한 바에 따르면 2013년 농업 분야 EU 보조금을 100만 유로 이상 수취한 영농기업이 231개로 전년에 비해 약간 증가했다. 일부 영농기업은 영농방식 때문에 보조금 지급을 둘러싸고 논란이 일기도 했다. 이 보조금은 유럽보증기금을 통해 영농기업에게 직접 지급될 수도 있고, 또는 유럽 농촌개발기금을 통해 혜택을 줄 수도 있다.

보조금의 상당 부분은 기업이 아니라 공공기관에 흘러 들어간다. 최대 수혜자는 여전히 정부기관인 후숨(Husum)의 해안보호기구와 브란덴부르크 환경청으로서 각각 1,100만 유로를 받는다. 다른 공공기관으로는 연방주와 지자체, 유치원을 들 수 있다.

50만 유로 이상의 지원금을 받는 민간기업도 거의 500개에 이른다. 튜링겐주에 소재하는 협동조합 뢰페를레(Rhönperle)는 300만 유로 이상을 받는다. 고액 지원금을 받는 영농기업은 주로 신연방주와 북부독일에 집중되어 있다. 거액 수령자 중 가장 잘 알려진 영농기업은 200만 유로 이상을 수취하는 설탕제조기업 쾰트추커(Südzucker)이다. 독일 최대 낙농 콘체른인 '독일우'

유사무소'는 70만 유로 이상을 받는다.

영농기업에게 지급되는 직불금은 불평등하게 분배되고 있는 것으로 나타났다. 영농기업 2%가 직불금 총액의 30%, 17억 유로를 받고 있다. 수령 기업의 3/4은 2만 유로도 받지 못하고 있다. 환경자연보호연맹(Bund für Umwelt und Naturschutz; BUND)에서 농업을 담당하는 라인힐트 벤닝(Reinhild Benning)은 이처럼 대규모 영농기업이 지원금을 독차지하고 소규모 영농기업들에게 돌아가는 몫이 너무 작기 때문에 '농민을 위한 하르츠 IV'라고 비판하고 있다(Brühl 2014). 그에 따르면 "이러한 상황은 환경보호에는 적절하지 않다. 그 이유는 농민이야말로 자연보호를 위한 최상의 보증인이기 때문이다. 반면에 기업은 우선적으로 주주들에게 책임을 진다."

EU의 농업정책은 또한 토지집중 문제를 심화시키고 있다는 비판을 받고 있다. 2013년에 EU에서는 약 3%의 영농기업이 50% 이상의 농업용지를 통제하고 있는 반면에 76%의 소농기업은 11%만을 보유하고 있었다. 이러한 토지소유 집중의 원인은 신연방주를 포함한 동유럽에서의 토지소유 집중 때문이다. 서구 EU 회원국들에서는 영국을 제외하고 오늘날까지도 토지소유가 비교적 분산되어 있는 데 반해 동유럽 나라들 대부분에서는 토지소유 집중이 두드러진다. 그 이유는 동유럽에서 1950년대에 이루어졌고 1990년대 체제전환 이후에도 온존된 농업의 강제 집단화와 자유농의 소멸 그리고 1990년 체제전환 이후에도 이러한 구조의 온존을 들 수 있다. 그리하여 오늘날 신연방주의 토지집중은 1945년까지의 대토지소유를 5-10배 증가하는 것으로 분석되고 있다(Gerke 2017). 신연방주를 포함한 동유럽에서 토지소유 집중에 대처하기 위해서는 청년 농부와 직업 변경자의 새로운 기업설립을 어떻게 가능하게 할지와 소농기업의 토지보유를 어떻게 확대할지에 대한 답이 구해져야 한다. 핵심문제는 결국 이들에게 배분할 토지를 어디서 가져올 것인가이다.

특히 대규모 영농기업이 집중되어 있는 신연방주를 포함한 동유럽에서는 1990년 이후 방대한 국유지가 외부 투자자를 포함한 대기업들에게 대규모



농경지로 공급되었다. 체제전환의 국면에서 토지소유를 정책적으로 분산시킬 수 있는 기회가 있었지만 농지를 매각하거나 장기 임대함으로써 교정할 시점을 놓쳤다.

토지소유 및 이용의 집중은 EU 농업 관련 보조금 혜택의 집중으로 이어지고 있다. 25년 전부터, 즉 현행 할증지원 체제가 정착된 이후 농업지원금의 재분배에 관한 논의가 이루어지고 있지만 오늘날에도 20%의 영농 대기업이 EU 농업지원금의 85%를 받고 있다. 그러므로 EU 의회에 의해서 이루어지는 농업집중에 관한 진단은 아직까지 불충분하고 이를 시정하기 위한 대책도 부적절하다는 비판을 면치 못하고 있다.

## 제6장

## 독일 농업의 최근 현황 : 신연방주의 위상

## 제1절 농업의 경제적 비중

독일에서 농림수산업은 2012년 현재 545억 유로를 생산하면서 GDP에서 차지하는 비중은 0.8%에 지나지 않지만 그것의 국민경제적 의미는 훨씬 크다. 농업은 우선 여타 산업에게 작지 않은 고객이다. 농업은 특히 상업, 수공업, 제조업, 서비스업 부문의 중소기업들과 경제적으로 연관되어 있다. 2012년 독일 농림수산업 부문의 지출액은 기계와 건물에 대한 투자 91억 유로를 포함하여 총 435억 유로에 달했다. 영농과 관련된 지출 이외에 개인의 소비지출은 72억 유로에 이르렀다.

독일 영농사업(Agrarbusiness)<sup>15</sup>과 식량공급 부문에는 2012년 현재 약 75만 개 기업과 450만 명의 종업원이 종사하고 있다. 이는 전체 취업자의 11% 남짓한 비중이다. 독일 영농사업은 견습생 자리의 1/5을 공급함으로써 매년 약 30만 명이 영농사업에서 직업생활을 시작하고 있다.

영농사업 부문의 전체 취업자 중 농업이 차지하는 비중은 약 14%이다. 이

.....  
<sup>15</sup> 영농사업은 농업생산사업이다. 이 용어는 1957년 Goldberg와 Davis가 처음으로 사용했다. 이 사업에는 농화학물, 사육, 곡물 생산(농업 및 계약농업), 유통, 농기계, 가공, 종자공급, 마케팅, 소매업을 포함한다.



는 농업도 다른 산업과 마찬가지로 분업으로 조직되었음을 의미한다. 영농사업의 총생산물은 2012년 4,120억 유로로서 GDP의 6%를 차지한다.

## 제2절 농업생산 현황

### 1. 농업용지 이용 현황

독일 농림업은 2,950만 헥타르의 농지, 초원, 산림으로 구성되어 있다. 이는 독일 국토의 82%이다. 농업용지는 약 1,670만 헥타르이며, 이 중 71%가 농경지, 27.8%가 초지이다. 인구 1인당 농업용지는 2,070평방미터, 농경지는 1,470평방미터이다. 독일의 농업용지는 감소 추세에 있다. 1992년부터 2012년 사이에 약 865,000헥타르가 감소했다. 같은 기간에 주거 및 교통을 위한 국토이용은 792,000헥타르 증가했다.

정부는 농업환경 프로그램을 통해 종 다양성을 촉진하고 있다. 농업용지의 거의 1/3에 해당하는 약 500만 헥타르가 이 프로그램의 지원을 받는다. 환경친화적인 경작뿐만 아니라 녹지와 윤작의 보존이 중점 지원대상이다. 종 다양성의 '생산'은 농민에게 뿐만 아니라 경제적으로도 흥미롭다는 것이 이 프로그램의 경험이다.

### 2. 식물농업

농업용지는 농경지, 장기녹지(Dauergrünland), 장기경지(Dauerkulturen)로 구분된다. 농경지는 곡식, 감자, 사탕무, 채소, 화초 등의 농작물을 재배하는 모든 용지이다. 장기녹지는 최소한 5년 동안 사료작물이나 목초를 채취하거나 재생 에너지를 생산한 녹지를 가리킨다. 장기경지는 윤작이 아니라 5년 이상 동일한 경작이 이루어지는 용지를 가리킨다. 과수원, 포도원, 종묘 재배원이 이에 해당한다.

농업용지가 이용되는 방식은 주별로 약간의 차이를 보이고 있다(〈표 1-15〉). 농경지 비중이 가장 높은 주는 85.4%인 작센-안할트주이고, 가장 낮은 주는 47.8%인 자를란트주이다. 농경지의 절반 이상에서 곡식이 재배되고 있고, 약 24%에서 옥수수(사일로용, 식용), 곡초 등이 재배되고 있다.

장기녹지는 특히 독일 남서부에 많다. 자를란트주에서는 농업용지의 절반 이상이 목초지로 이용되고 있다. 그 밖에 바덴-뷔르템베르크주, 헤센주, 바이에른주, 라인란트-팔츠주에서는 1/3 이상이 목초지로 이용되고 있다.

곡물생산에 이용되는 농경지의 비중이 가장 높다. 2013년 현재 1,190만 헥타르의 농경지 중 650만 헥타르가 곡물생산에 이용되고 있다. 이는 전년 대비 8,000헥타르가 증가한 수치이다. 또한 유채나 해바라기 같은 기름 짜는 씨가 거의 150만 헥타르에서 재배되고 있다. 이 또한 전년 대비 131,000헥타르 증가한 수치이다. 곡물재배지는 바이에른주, 니더작센주, 노르트라인-베스트팔렌주, 작센-안할트주, 메클렌부르크-포어폼메른주에 많다. 이들이 독일 곡물재배 면적과 수확량의 거의 60%를 차지한다. 그러나 헥타르당 수확량은 슐레스비히-홀슈타인주와 헤센주가 가장 높다.

가장 중요한 곡물인 밀은 2013년 농경지의 26%, 곡물재배지의 약 50%에 해당하는 310만 헥타르에서 재배되었다. 이 면적은 2010년에 비해 약 5%, 173,000헥타르가 적었다. 겨울밀은 다른 곡물 종류에 비해 수확량이 많기 때문에 독일에서 많이 재배된다. 전체 밀 생산량의 절반이 가축사료작물로 이용된다. 밀 생산량의 1/3은 식량생산에 소비되고 나머지는 공업생산에 이용된다.



표 1-15) 용도별 농업용지

연방주	농업용지 (헥타르)	이 중 농지 (헥타르)	농업용지 중 비중(%)	영구녹지 (헥타르)	비중(%)
슐레스비히-홀슈타인	995,637	674,283	67.7	313,892	31.5
니더작센	2,577,017	1,863,849	72.3	693,042	26.9
노르트라인-베스트팔렌	1,463,087	1,052,326	71.9	396,792	27.1
헤센	766,437	476,737	62.2	283,666	37.0
라인란트-팔츠	705,223	401,788	57.0	233,327	33.1
바덴-뷔르템베르크	1,409,988	829,272	58.8	531,692	37.7
바이에른	3,136,843	2,052,183	65.4	1,070,618	34.1
자를란트	77,881	37,252	47.8	40,251	51.7
브란덴부르크	1,323,691	1,031,907	78.0	286,945	21.7
메클렌부르크-포어포메른	1,350,882	1,083,257	80.2	264,468	19.6
작센	912,742	720,739	79.0	186,622	20.4
작센-안할트	1,173,085	1,001,470	85.4	168,570	14.4
튀링겐	786,762	612,929	77.9	170,754	21.7
합계	16,679,275	11,837,992		4,640,639	

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011).

독일에서는 갈수록 많은 곡물이 가령 연료(바이오 에탄올) 생산을 위한 재생원료로 재배되는 추세이다. 바이오 에탄올을 생산하기 위한 용지가 2013년 20만 헥타르로 전체 농경지의 약 1.7%에 달했다.

독일의 특징적인 작물이 사탕무이다. 2013년 36만 헥타르에서 재배된 사탕무는 니더작센주, 노르트라인-베스트팔렌주, 작센-안할트주에서 많이 재배되고 있다. 2013-2014년 약 360만 톤이 생산되어 20개 설탕공장에서 가공되었다. 경제적으로 가장 수익성이 높은 작물이다. 설탕을 추출하고 남은 찌꺼기는 특히 반추동물을 위한 사료로 이용된다. 바이오 에탄올을 생산하는데 이용되는 사탕무도 갈수록 증가하고 있다.

독일인의 주식에 해당하는 감자 생산은 꾸준히 감소하고 있다. 2013년 241,000헥타르에서 재배되어 전체 농업용지의 약 1.5%를 차지했다. 2012년 생산량은 1,060만 톤으로 전년 대비 13% 감소했다.

### 3. 바이오 에너지와 재생원료

바이오 에너지는 재생 에너지 부문의 전체 일자리 378,000개 중에서 34%에 해당하는 129,000개의 일자리를 제공하고 있다. 2012년에 독일 전국에서 26억 유로가 바이오 에너지 설비의 신축 및 증설에 투자되었다. 이 중 15억 유로가 전기 생산, 주로 바이오 가스에 투자되었다. 연방환경부 발표에 따르면 2012년 바이오 에너지 판매량은 107억 유로이며, 이 중 70억 유로가 전기, 열이었고, 37억 유로는 바이오 연료였다.

독일 재생 에너지 분야에서는 농민이 주요 투자그룹이다. 2009년부터 2012년까지 농민들이 약 180억 유로를 재생 에너지, 특히 바이오 가스와 태양광 설비에 투자했다. 이로써 독일 전체 설비용량 72,900메가와트의 11%가 농민 소유이다. 바이오 가스에서는 약 3,200메가와트 용량을 가지는 전체 설비 중 거의 3/4이 농민 소유이다. 태양광 설비는 약 1/4이 농민 소유이다.

독일에서는 약 240만 헥타르에서 에너지를 생산하거나 원료로 사용될 수 있는 농업유용식물이 재배되고 있다. 이는 농경지의 20.2%에 해당한다. 이 중 210만 헥타르에서 에너지 식물, 특히 유채와 사일로 옥수수가 재배된다. 나머지 30만 헥타르에서는 전분감자와 같은 공업용 식물이 재배된다.

유채는 독일에서 가장 중요한 기름을 생산해 내는 식물로서 거의 90만 헥타르에서 재배된다. 전체 농경지에서 유채 재배지가 차지하는 비중은, 특히 신연방주에서 높다. 2012년에 총 480만 톤의 유채가 수확되었다. 독일에서 유채 기름은 유일한 독일산 식물성 기름으로서 에너지 생산(바이오 디젤이나 식물성 연료)에 절반 이상이 이용된다. 약 30%는 식품생산이나 식용유로 소비된다.

유채로 바이오 디젤을 생산하거나 곡식이나 사탕무에서 바이오 에탄올을 생산하고 나면 경제적으로 이용할 수 있는 사료를 얻게 된다. 유채씨는 40%만 기름을 짜는 데 사용되고, 나머지 60%는 유채깻묵으로 가공되어 콩깻묵사료 수입 230만 톤을 대체하고 있다. 바이오 에너지는 독일 농업의 중



요한 구성 부분이다. 이로써 독일 농업의 기후수지는 크게 개선되고 있다. 전기, 열, 연료에 바이오 에너지를 투입함으로써 독일은 2012년 온실가스 배출에서 약 710만 톤을 줄였다. 이는 메탄과 일산화질소 형태로 농업이 직접 배출하는 기후가스량(CO<sub>2</sub>기준 720만 톤)과 거의 일치한다.

#### 4. 축산업

2010년에 실시된 농업인구조사 결과를 보면 독일 전체 영농기업의 약 72%에 해당하는 216,100개 기업에서 축산이 이루어지고 있는 것으로 나타났다(Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011)). 독일 축산업에서는, 특히 소와 돼지 사육이 두드러진 것으로 나타났다. 이들 기업의 축사 또는 목초지에는 약 1,250만 마리의 소와 2,760만 마리의 돼지, 1억 2,890만 마리의 닭, 462,000마리의 말과 당나귀, 210만 마리의 양, 15만 마리의 염소가 사육되고 있었다. 2007년 농업구조 실태조사 당시에 비해 축산농가 수는 9% 남짓한 22,300개가 감소했다.

독일 축산업은 지역별 집약도에서 편차가 크다. 북서부와 남동부에서는 농업용지에 비해 축산업이 특히 활발하게 이루어지고 있다. 신연방주들은 전반적으로 축산집약도가 낮다.

표 1-16) 주별 육우 현황

연방주	육우농가	소 마리 수	농가당 소
슐레스비히-홀슈타인	7,943	1,137,172	143.2
니더작센	21,093	2,484,629	117.8
노르트라인-베스트팔렌	16,610	1,380,823	83.1
헤센	8,623	463,652	53.8
라인란트-팔츠	5,314	368,880	69.4
바덴-뷔르템베르크	17,991	1,014,986	56.4
바이에른	54,731	3,355,911	61.3
자를란트	686	50,371	73.4
브란덴부르크	2,572	554,492	215.6
메클렌부르크-포어포메른	2,067	544,158	263.3
작센	3,532	489,044	138.5
작센-안할트	1,598	336,856	210.8
튀링겐	1,875	336,373	179.4
합계	144,635	12,517,347	86.5

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011).

독일에서 주별 축산집약도는 가축 종류별로도 상이하다. 니더작센주와 노르트라인-베스트팔렌주에서는 독일 전체 돼지의 57%가 사육되고 있다(표 1-17)). 양계는 45%가 니더작센주에 집중되어 있다. 반면에 소는 바이에른주에서만 26%가 사육되고 있다(표 1-16)).

2013년 기준으로 독일에서는 157,800농가에서 소가 사육되고 있다. 1년 사이에 약 5,100농가(3.1%)가 소 사육을 중단한 셈이다. 반면에 사육되는 소의 마릿수는 1,260만 마리로 0.9%, 11만 마리가 증가했다. 그 결과 소 사육이 집중되어 소의 71%가 100마리 이상을 사육하는 25% 농가에서 사육되고 있다. 다만 여기에서도 지역별 차이가 두드러지게 나타나고 있다. 신연방주에는 100마리 이상 대농이 사육하는 소가 전체의 90% 가량인 데 비해 남서독일(바이에른주, 바덴-뷔템베르크주)에서는 그 비중이 대략 절반에 지나지 않는다. 전반적으로 축사사육이 3/4로 압도적으로 많다. 20% 정도는 외양간 사육이다. 자유방목은 거의 없다.



2012년에 독일에서는 420만 마리의 젖소가 거의 3,100만 톤의 우유를 생산했다. 이 중 1/3이 신선우유였다. 나머지 2/3는 분말우유, 버터, 치즈였다. 1인당 신선우유 소비량은 92kg이었다. 전체적으로 독일에서는 우유소비보다 우유생산이 더 많아 2011년 자급률이 전유는 105%, 연유는 195%였다.

표 1-17) 주별 양돈 현황

연방주	양돈농가	돼지 수	농가당 돼지 수
슐레스비히-홀슈타인	1,742	1,620,161	930.1
니더작센	10,990	8,428,731	766.9
노르트라인-베스트팔렌	10,299	6,669,884	647.6
헤센	5,713	726,173	127.1
라인란트-팔츠	1,243	258,166	207.7
바덴-뷔르템베르크	8,694	2,132,799	245.3
바이에른	17,379	3,654,276	210.3
자를란트	140	11,953	85.4
브란덴부르크	715	804,603	1,125.3
메클렌부르크-포어폼메른	484	765,399	1,581.4
작센	1,116	658,479	590
작센-안할트	650	1,082,955	1,666.1
튀링겐	910	755,712	830.5
합계	60,075	27,569,291	458.9

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011).

양계와 양돈에서는 특화 정도가 특히 높다. 2013년 기준으로 1,000마리 이상을 사육하는 33%의 농가가 전체 돼지의 72%를 사육하고 있었다. 약 3만 농가에서 2,830만 마리가 사육되고 있었다. 양돈에서는 신연방주에 해당하는 작센-안할트주, 브란덴부르크주, 메클렌부르크-포어폼메른주의 농가당 돼지 수가 두드러지게 많은 것으로 나타났다(표 1-17).

2010년 기준으로 약 58,000가구의 양계농가가 있었다. 이 중 56,000농가가 산란계를 기르고 있었다. 이들이 연간 120억 개의 달걀을 생산했다. 추가로 약 90억 개 달걀이 수입되었다. 2013년 독일의 달걀자급률은 70.5%에 이르렀다. 산란양계는 독일 가금사육에서 가장 중요한 부문이다.

독일에서 산란계 사육방식이 최근 급변했다. 2008년만 해도 60%의 산란계가 전통적인 닭장과 소집단으로 사육되었던 데 반해 2012년에는 소집단 산란계가 13%에 지나지 않았다. 이러한 변화의 근본적인 원인은 2010년부터 배터리식 양계가 전면 금지되었기 때문이다. 이제 산란계는 소집단이나 지상 닭장, 자유방목으로만 사육될 수 있다. 이 중 지상닭장에서 사육되는 산란계가 전체 산란계의 2/3를 점하고 있다.

## 5. 친환경 생산

2012년 기준으로 독일에서는 농경지의 6.2%에 해당하는 103만 4천 헥타르가 환경친화적으로 경작되고 있다. 이는 전년 대비 1.8%, 18,700헥타르 증가한 수치이다. 환경친화적으로 경작하는 농가 수도 같은 기간에 22,506개에서 23,032로 2.3% 증가했다. 이로써 환경친화적 경작에 특화된 농가 수가 전체의 8%에 이르렀다. 특히 환경친화적인 영농이 활발한 지역은 신연방주에 속하는 브란덴부르크주와 메클렌부르크-포어폼메른주이다. 환경친화적 농가는 절반 가량이 EU의 친환경지침이나 친환경영농협회의 표준을 따른다.

2011년 기준으로 EU의 친환경 경작지는 950만 헥타르이고, 전 세계에는 약 3,700만 헥타르가 있다. EU에서 독일은 면적 기준으로 스페인과 이탈리아 다음으로 세 번째 친환경 농업이 활발한 나라이다.

독일은 사육뿐만 아니라 소비에서도 친환경 성향이 두드러지고 있다. 2000년 약 20억 유로였던 친환경 소비가 2012년에는 70억 유로를 넘어 식품 판매액의 3.9%를 차지했다. 품목별로는 신선우유, 달걀, 일부 과일 및 채소에서 친환경 제품의 시장점유율이 10%를 넘었다.



### 제3절 농업구조

#### 1. 영농기업의 규모

독일 농업에서는 지난 20-30년 사이에 효율화와 대형화가 두드러진 추세로 자리 잡았다. 농업을 포기하는 경작지가 생기면 다른 영농기업이 이를 대부분 매입하거나 임차하면서 평균 규모가 커졌다. 2012년을 기준으로 독일 전국에 총 288,200개의 영농기업(5헥타르 이상)이 평균 58헥타르를 경작하고 있다.

표 1-18) 친환경 농업 현황

연방주	영농기업 수	비중(%)	농업용지(헥타르)	비중(%)
슐레스비히-홀슈타인	442	2.7	35,179	3.6
니더작센	1,183	7.2	78,495	8.1
노르트라인-베스트팔렌	1,304	7.9	54,500	5.6
헤센	1,527	9.3	72,697	7.4
라인란트-팔츠	830	5.0	37,950	3.9
바덴-뷔르템베르크	3,042	18.4	112,165	11.5
바이에른	5,732	34.8	194,065	19.8
자를란트	117	0.7	8,495	0.9
브란덴부르크	690	4.2	140,795	14.4
메클렌부르크-포어폼메른	712	4.3	117,826	12.0
작센	389	2.4	37,973	3.9
작센-안할트	302	1.8	49,625	5.0
튀링겐	217	1.3	39,023	3.9
합계	16,487	100	978,797	100

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011)

그렇지만 이런 대형화 추세에는 지역별 편차가 두드러지게 나타나고 있다 (<표 1-18>). 특히 신연방주들에서는 영농기업 규모가 서독지역에 비해 훨씬 크다. 가령 메클렌부르크-포어폼메른주의 영농기업은 평균 286헥타르의 농업용지를 보유하고 있는데, 이는 독일 전체 평균의 거의 5배이다. 이는 구동독의 LPG가 통일 후 사유화되면서 농업협동조합으로 이행하면서 생긴 결과이다. 반면에 소규모 영농은 주로 남서지역에서 찾을 수 있다. 이는 주로 농

지가 상승되면서 갈수록 작아진 역사적 이유에 기인한다. 평균 규모가 가장 큰 메클렌부르크-포어폼메른주는 가장 작은 자를란트주보다 거의 9배 크다. 그렇지만 이러한 규모의 차이가 곧 경쟁력의 차이를 의미하는 것은 결코 아니다. 소규모 경지일지라도 특용작물(과일, 채소) 재배, 우수한 판매전략, 집약적인 축산 등을 통해 수익성이 확보되고 있다.

## 2. 영농기업의 법률형태

영농기업의 법률형태를 본다면 독일에서는 대부분 가족기업으로 영위되는 개인기업이 지배적이다(표 1-19). 2010년 농업인구조사 결과에 따르면 영농기업의 91%가 개인기업이다. 그렇지만 2007년과 2010년 사이에 개인기업의 수는 거의 9% 감소했다. 반면에 인적회사(Personengesellschaften)의 수는 같은 기간에 15% 증가하여 약 21,000개가 되었다. 이 중 17,700개가 구서독 지역에 위치하고 있다.

표 1-19) 주별 영농기업 수와 농업용지

연방주	영농기업 수	비중(%)	농업용지 (헥타르)	비중(%)	기업 당 평균 용지 (헥타르)
슐레스비히-홀슈타인	13,600	4.7	990,400	6.0	72.8
니더작센	40,500	14.1	2,596,400	15.6	64.1
노르트라인-베스트팔렌	33,800	11.8	1,446,600	8.7	42.8
헤센	17,400	6.1	763,100	4.6	43.9
라인란트-팔츠	19,200	6.7	698,000	4.2	36.4
바덴-뷔르템베르크	43,100	15.0	1,420,700	8.5	33.0
바이에른	94,400	32.9	3,126,100	18.8	33.1
자를란트	1,200	0.4	77,500	0.5	64.6
브란덴부르크	5,500	1.9	1,319,600	7.9	239.9
메클렌부르크-포어폼메른	4,700	1.6	1,343,100	8.1	285.8
작센	6,100	2.1	908,300	5.5	148.9
작센-안할트	4,200	1.5	1,171,400	7.0	278.9
튀링겐	3,500	1.2	781,200	4.6	223.2
합계	287,200	100	16,642,400	100	57.9

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011).





법인(농업협동조합, 유한회사, 주식회사) 수는 독일 전역에서 5,100개로서 같은 기간 동안 거의 변하지 않았다. 신연방주들에서는 자본회사와 등록 협동조합이 3,500개로 비교적 많았고 구서독지역에는 법인 형태를 가진 영농기업이 1,600개에 지나지 않았다.

EU의 새로운 유형 분류에 따르면 독일 전체 영농기업의 43%가 사료작물을, 25%는 곡물(곡식과 기타 곡물)을 주력 생산물로 하고 있으며, 16%는 혼합영농(결합영농), 10%는 장기경작(포도, 과일, 호프) 및 화훼, 나머지 6%는 축산(돼지, 가금, 달걀)을 영위하고 있다. 축산기업의 비중이 상대적으로 낮은 이유는 가령 사료작물이 축산에 이용되든 판매나 가공용으로 활용되든 상관없이 농업용지의 용도가 분류기준이 되기 때문이다.

표 1-20) 법률형태별 기업 및 사회경제적 기업유형

연방주	생산협동조합 및 회사	법인	개인기업	이 중	
				전업	부업
슐레스비히-홀슈타인	972	131	13,020	8,406	4,614
니더작센	3,836	287	37,607	23,435	14,172
노르트라인-베스트팔렌	1,811	187	33,752	18,133	15,619
헤센	1,180	111	16,514	5,227	11,287
라인란트-팔츠	1,876	149	18,539	8,665	9,874
바덴-뷔르템베르크	3,720	323	40,469	15,189	25,280
바이에른	4,234	302	93,337	47,852	45,485
자를란트	75	17	1,227	435	792
브란덴부르크	652	982	3,932	1,590	2,342
메클렌부르크-포어포메른	858	776	3,091	1,419	1,672
작센	513	612	5,162	1,972	3,190
작센-안할트	856	563	2,800	1,413	1,387
튀링겐	325	595	2,738	1,139	1,599
합계	20,908	5,035	272,188	134,875	137,313

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011).

개인기업은 취업 성격에 따라 다시 주업기업과 부업기업으로 분류된다. 전자는 소득의 50% 이상을 농업에서 벌어들이는 기업을, 후자는 소득의 50%

미만을 벌어들이는 기업을 가리킨다. 이러한 분류에 따를 때 독일 전국적으로는 두 부류의 차이가 2,400개 남짓에 지나지 않는다. 그렇지만 이를 다시 주별로 살펴보면 새로운 차이를 식별할 수 있다. 즉 주업기업과 부업기업의 차이가 신연방주에서 보다 더 크다는 사실이다. 신연방주 중에서는 브란덴부르크주, 메클렌부르크-포어포메른주, 작센주, 튀링겐주에서 부업기업이 더 많은 데 비해 구서독에서는 헤센주, 바덴-뷔르템베르크주, 라인란트-팔츠주, 자를란트주에서 더 많다.

### 3. 농업 노동력과 영농 후계자 문제

독일 농업에서 노동력은 영농기업가 자신과 그의 가족에 의해 주로 조달되고 있다. 2010년 농업인구조사 결과에 따르면 독일 전국적으로 110만 명의 노동력 중에서 52%에 해당하는 568,000명이 가족노동력이었다(Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011). 그 밖에 202,000명의 상시고용과 약 33만 명의 계절 노동자가 추가된다. 그렇지만 주별로 상이한 기업구조는 고용구조에서의 차이로 이어지고 있다. 바이에른주에서는 가족노동력이 77%를 차지하는 데 비해 신연방주들에서는 상시고용의 비중이 평균 50%를 웃돌고 있는 것이다.

가족노동력 중에서는 35%만이, 상시고용에서는 62%가 풀타임 노동력이었다. 기업규모가 커질수록 풀타임 고용은 두드러지게 증가하고 있다. 주업기업과 부업기업의 차이는 활용하는 노동력의 차이로 이어지고 있다. 가족노동력 273,800명 중에서 부업기업에는 11%만이 풀타임으로 고용되고 있는 데 비해 주업기업에는 58%가 풀타임으로 고용되고 있다. 시간이 지나면서 농업에 풀타임으로 고용되는 노동력의 비중이 높아지고 있다.

2012년을 기준으로 독일 농업에는 약 33만 명의 계절 노동자가 고용되어 있다. 이 중 약 90%가 외국인이다. 특히 폴란드 노동자가 지난 몇 년 사이에 크게 감소한 반면에 루마니아 노동자가 크게 증가했다. 두 나라에서 각각 13



만 5천 명-14만 명이 취업한 것으로 추정된다.

표 1-21) 영농기업의 노동력 구성

연방주	노동력(명)	가족노동 비중(%)	상시고용 비중(%)	계절노동 비중(%)
슐레스비히-홀슈타인	45,384	53.9	20.8	25.3
니더작센	150,656	48.5	15.7	35.8
노르트라인-베스트팔렌	123,732	54.0	14.8	31.2
헤센	57,788	59.2	12.4	28.4
라인란트-팔츠	99,389	37.2	10.8	51.9
바덴-뷔르템베르크	190,117	47.6	10.7	41.7
바이에른	257,419	76.6	8.5	14.9
자를란트	3,758	67.0	19.9	13.1
브란덴부르크	36,505	16.9	48.8	34.2
메클렌부르크-포어포메른	25,318	17.9	58.2	23.9
작센	36,015	24.6	52.3	23.1
작센-안할트	25,611	16.9	55.0	28.0
튀링겐	24,129	19.9	59.6	20.5
합계	1,075,821			

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011).

독일 농업에서 나타나고 있는 또 다른 특징은 가족노동력뿐만 아니라 상시고용 인력에서도 1/3 가량이 여성이라는 점이다. 또한 계절 노동자의 45%도 여성이다. 전체적으로 농업에서는 남성취업자가 679,000명, 여성취업자가 420,500명이었다. 영농기업 경영진에서는 독일 사회 전반의 가부장적 특징이 훨씬 증폭되어 나타나면서 성비 불균형이 더욱 두드러진다. 전체 영농기업 중에서 여성이 경영을 주도하는 기업은 6%에 지나지 않았다.

연령구조에서 본다면 농업은 여타 산업에 비해 고령이다. 농업 취업자의 32%가 55세 이상인 반면에 여타 산업에서는 그 비율이 18%에 지나지 않는다. 그렇지만 유럽 차원에서 본다면 독일 농민은 상대적으로 젊은층에 속한다. 하지만 시기별로 본다면 독일 농업인구의 고령화가 두드러진다. 1999년에는 영농인의 46%가 45세 미만이었던 데 비해 2010년에는 이 비율이 32%로 감소했다. 반면에 55세 이상 고령 영농인의 비중은 29%에서 31%로 증가했다.

2012년 말 기준으로 약 34,800명의 청년이 '녹색' 직업훈련을 받고 있었다. 이는 1년 전보다 4% 적은 수치였다. 이미 그 이전 2년 동안 직업훈련생 수는 크게 감소했었다. 여전히 정원사 직업훈련생이 14,200명으로 녹색직업 중에서 가장 많았고, 뒤를 이어 농부가 8,500명으로 다음으로 많았다. 농부와 정원사 이외에 녹색직업으로는 가사도우미, 포도재배자, 동물사육사 등 14개가 있다. 2005년 가을부터는 농업 서비스 인력 그리고 2013년부터는 식물기술자가 새로운 녹색직업으로 분류되고 있다.

2010년 농업인구조조사 결과에 따르면 모든 영농기업 사장의 69%가 농업 관련 직업훈련을 마쳤다. 나머지 31%는 현장 경험만 있었다. 보다 큰 규모의 영농기업에서는 거의 모든 사장이 직업훈련을 마친 것으로 조사되었다. 그러나 본업기업과 법인에서도 농업교육훈련 수준은 87%로 비교적 높았다. 농업 직업훈련을 마친 사장 중 10%는 대학교육을 마친 것으로 나타났다.

2010년 농업인구조조사에서는 조사 시점에 45세 이상인 영농기업인에게 후계자 문제에 관해 질문했다. 이는 전체 개인기업인의 67%에 해당되었다. 2010년에 후계자 문제가 해결된 개인기업의 비중은 31%에 그쳤다. 이 비중이 1999년 농업인구조조사에서는 35%였다. 60세 이상인 영농기업인 중에서도 후계자 문제가 해결되지 않은 비중이 1/5에 달했다. 이러한 조사결과는 향후 농업구조 개혁이 인구변동으로 인해 가속화될 것임을 시사하고 있다.

영농후계자 문제는 다양한 요인에 좌우된다. 주업기업에서 영농후계는 부업기업에서보다 용이하게 확보될 수 있다. 2010년 기준으로 부업기업에서는 1/4만이 영농후계자가 확보되었다. 주업기업에서는 37%였다. 또한 후계자 문제는 대규모 영농기업일수록 조기에 해결되는 것으로 나타났다. 100헥타르 이상인 영농기업에서는 이미 절반 이상이 영농후계자가 정해져 있었다(〈표 1-22〉).

표 1-22) 영농후계자 현황

연방주	45세 이상인 개인기업	이 중			
		영농후계자 있음		영농후계자 없거나 불확실	
슐레스비히-홀슈타인	9,037	2,842	31%	6,195	69%
니더작센	25,966	8,222	32%	17,744	68%
노르트라인-베스트팔렌	23,107	7,646	33%	15,461	67%
헤센	11,711	2,965	25%	8,746	75%
라인란트-팔츠	13,798	2,406	17%	11,392	83%
바덴-뷔르템베르크	27,225	6,188	23%	21,037	77%
바이에른	60,387	22,514	37%	37,873	63%
자를란트	894	157	18%	737	82%
브란덴부르크	2,836	781	28%	2,055	72%
메클렌부르크-포어포메른	2,157	552	26%	1,605	74%
작센	3,623	1,059	29%	2,564	71%
작센-안할트	2,037	635	31%	1,402	69%
튀링겐	1,902	544	29%	1,358	71%
합계	184,680	56,511		128,169	

출처: Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011).

## 제4절 농업정책

독일의 농업정책은 EU 농업정책의 일부이기도 하다. 독일 농업에 영향을 미치는 다수의 법규가 브뤼셀에서 결정된다. 농업정책은 유럽통합의 50년 역사가 시작될 때부터 EU 정책에서도 가장 중요한 분야 중 하나이며 가장 강력하게 공동으로 추진되는 분야이기도 하다.

EU 농업정책이 영향을 미치는 분야는 크게 3가지로 구분될 수 있다. 농업경제의 발전(시장정책 및 가격정책), 농업구조, 사회정책이 그것이다. 시장 및 가격정책과 농업구조정책은 대부분 유럽 차원에서 규율되고 독일에서는 연방정부와 주정부에 의해서 실행되는 데 비해 독일 정부는 거의 농업 부문 사회정책 분야에서만 의사결정한다. 여기에 환경보호, 동물보호, 소비자보호에 관한 법규도 농업 생산활동에 큰 영향을 미친다.

독일 농업정책에서 사회정책이 가지는 의의는 예산 규모로 설명할 수 있

다. 2013년 연방정부의 농업예산은 52억 7천만 유로였다. 2013년 EU 예산에서 농업예산의 비중은 39%인 데 비해 독일에서는 그 비중이 2% 미만이다. 2013년 연방 농업예산에서는 사회보장지출의 비중이 70%(36억 7천만 유로)였다.

EU 농업정책은 2차 세계대전 후 기아와 궁핍이 두드러졌던 상황에 의해 각인되었다. 주민들에게 충분한 식량을 적정 가격에 공급하기 위해서 유럽통합을 선도했던 6개국, 독일, 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 이탈리아는 이미 1957년에 유럽공동농업정책의 기본원칙에 합의했다. 그 목표는 농업 생산성 증진, 시장안정, 적정 가격에 의한 안정적인 식량공급, 농민의 적정소득 보장이 설정되었다. 이러한 목표설정은 오늘날에도 유효하다. 이러한 목표하에서 EU 농업정책은 세 가지 국면을 거치면서 발전하고 있다.

첫 번째 국면은 1957년 기본원칙에 대한 합의와 함께 시작되었다고 할 수 있다. 그러나 공동농업정책의 역사는 1962년에 유럽곡물시장조직에 대한 합의와 더불어 비로소 실질적으로 시작되었다고 말할 수 있다. 이 공동조직을 위해서는 3가지 원칙이 중요했다. 첫째, 유럽에서 농산물의 자유로운 유통을 내용으로 하는 단일시장이었다. 둘째, 공동체우대원칙으로서 제3국의 저가 생산물과 세계시장의 변동으로부터 역내 농산물시장을 보호하는 것이었다. 셋째, EU의 공동체 예산이 공동농업정책의 거의 모든 지출을 담당하도록 하는 재정연대였다.

두 번째 국면은 1992년 EU가 물량 중심의 농업정책을 중단하면서 시작되었다. 그때까지는 가령 우유, 설탕을 비롯해 모두 22개 농산물의 시장질서 대부분에 대해서 강력한 대외 보호, 세계시장 가격보다 높은 최저가격, 가격지지에 필요한 국가매입제도를 정당화하는 시장개입시스템, 과잉생산물의 세계시장 판매를 지원하는 수출보조금제도가 시행되었다. 이러한 가격지지정책의 부정적인 영향은 ‘우유 호수’, ‘버터 산’ 같은 비유에서 드러나는 바와 같이 과잉생산, 농업지출 과잉, 세계시장에서 차단된 EU 농산물 시장으로 나타났다.



1992년 우루과이 라운드 협상이 시작되면서 농산물도 국제무역 규칙의 적용을 받게 되었다. 이로 인해 농산물 가격지지를 통한 농업지원정책은 점진적으로 철폐되었고, 그 대신 농가에 대한 직불제가 도입되었다. 아울러 농업구조전환에 대한 지원이 이루어졌다. 이로써 오늘날의 농업정책은 경쟁력 있고 지속 가능하며 소비자 지향적인 농업의 육성을 핵심으로 한다. 이 밖에도 농촌지역을 지원하기 위해서는 EU보다는 연방정부와 주정부가 나서서 이미 1968년에 수립된 맨솔트(Mansholt)계획에 따라서 구조정책을 추진하고 있다. 친환경 영농, 축사 및 농기계 현대화, 농민의 대체소득원 발굴을 위한 지원이 이루어지고 있다.

2003년의 농업개혁은 직불제를 다시 한번 근본적으로 변화시켰다. 이전에는 특정 작물에 대해 헥타르당 소위 '생산물 할증'이 지급되었지만 이 개혁과 함께 2005년부터는 EU기업할증으로 변경되었다. 이 할증은 더 이상 생산량과 연계되지 않고 동물보호, 자연보호, 환경보호, 소비자보호에 관한 엄격한 EU규정의 준수(준수사항)와 연계되어 있다. 이 규정을 어기면 할증이 삭감되는 방식으로 운용되었다. 그러나 2008년 EU에서는 직불을 감축하는 데 합의가 이루어졌다. 소위 '변조(Modulation)'라 불리는 이 절차는 2003년 개혁에 대한 점검을 거쳐(건강 검진) 할증의 감축을 10%까지 인상하는 내용을 담고 있었다. 이로 인해 절감된 예산은, 특히 재생 에너지, 기후변화, 연구, 종 다양성 분야에 대한 지원을 강화하는 데 사용하기로 했다.

가장 최근의 농업개혁에 해당하는 2013년 개혁은 직불제를 환경규제와 더 강하게 연계하려는 내용으로 이루어져 있다. 그 결과 농민은 재배하는 과일을 다양화하거나 목초지를 장기적으로 유지하거나 비오톱과 같은 '생태적 우선경지'를 공급하는 등 환경실적을 달성할 경우에만 직불의 30%를 수취할 수 있다. EU 회원국들은 EU가 지급하는 지원금의 적어도 30%를 환경친화적 조치와 낙후지역 지원을 위해 지출해야 한다.

## 한반도에 주는 시사점

통일 전 동독에서 농업은 사회주의 경제의 일부로서 공업과 유사하면서도 상이한 변화경로를 거쳤다. 일단 ‘나치 잔재의 청산’의 일환으로 이루어진 전범 재산의 몰수가 이루어졌다. 농업에서는 이 조치가 소련군 점령하에서 100헥타르 이상 토지의 일률적인 무상몰수로 나타났다. 이때 나치 전쟁범죄와의 구체적인 연관이 아니라 대토지 소유주는 곧 나치와 공범이라는 단정에서 출발하는 몰수였기 때문에 정당성을 둘러싸고 통일 후까지 논란이 있었으며 농업 구조개혁에 큰 혼란을 초래했다.

동독 시절 농업 구조개혁에 미친 이데올로기의 영향은 실로 끈질기고 비생산적이었다. 사회주의는 집단화이자 대형화라는 고정관념에서 벗어나지 못하고 농민의 반발에도 불구하고 추진됨으로써 결국 실패한 농업으로 낙인 찍히고 말았다. 2차 세계대전 직후에는 전쟁으로 인한 피해에도 불구하고 1945년 이후 난민과 추방민의 유입으로 인해 수백만 명 증가한 전체 주민의 생계를 책임져야 했다. 1950년대 초부터는 사회주의 건설을 지원해야 했고, 훗날에는 주요 생필품과 소비재의 1인당 소비에서 서독을 단시일 안에 추월하는 야심찬 시도에도 기여해야 했다. 그리고 끝으로 1970-1980년대에는 농업이 ‘경제정책과 사회정책의 통일’을 추구하는 데 폭넓게 재정적으로 기여해야 했다. 그리하여 거의 매 시점에 농업에게는 역량을 훨씬 뛰어넘는 과업이





부여되었다. 그럼에도 이데올로기와 현실의 괴리는 이데올로기 쪽으로 통일 되면서 현실의 왜곡을 오히려 심화시켰다. 노선을 수정해야 한다는 개혁 제안도 있었고 부분적인 개혁 시도도 없지는 않았지만 이데올로기에 의한 정책의 구속을 완전히 떨치지는 못했다. 생산자인 농민들의 상식과는 맞지 않았기 때문에 중앙의 계획목표를 걸으려는 수용하는 척하면서 가능한 한 지역 여건에 맞춘 것이 현상유지에 도움이 되었다는 평가가 적절할 것이다. 이러한 '이중 도덕(Doppelmoral)'이 농업 생산의 정체는 물론 결국 서독과의 체제경쟁에서의 패배라는 결과로 이어진 셈이다.

그런데 이러한 이데올로기적 경직성은 통일 후 독일 연방정부의 농업 구조개혁에서도-방향은 정반대였지만-반복되었다. 보수적인 통일 정부는 '사회주의 잔재의 청산'이라는 이데올로기적 목표에 집착했기 때문에 농업의 개혁과 구조개혁에서 유연성을 발휘하지 못했다. 소련이 독일 통일조약에 동의하는 조건으로 전후 소련 점령군이 완수했던 100헥타르 이상 농지의 몰수를 통일 정부가 취소하지 않는다는 약속을 관철했음에도 불구하고 독일 통일 정부는 이를 우회해서 몰수된 토지의 구소유주에 대한 반환을 농업 개혁의 우선적인 목표로 설정했던 것이다. 이로 인해 정치적 차원에서 연방정부, 신연방 주정부, 정당, 구소유주의 이익단체, 농민연맹, 개별 농민 사이에 '토지를 둘러싼 투쟁'이 전개되었다. 직접적인 반환은 소련과의 약속도 있었고, 동독 시절에 토지개혁 토지에서 생산활동을 하던 농민들에 대한 배려도 있어야 했기 때문에 불가능했다. 그럼에도 재정적인 이유로 보상이 아니라 반환우선원칙을 관철시키려는 우회 방식으로 구소유주를 우대하는 사유화 전략을 추진했던 것이다. 그러나 이해 당사자들 사이의 갈등으로 신탁청은 1994년 해체될 때까지 정책적 지침이 일관되지도, 명확하지도 못했으며, 특히 매각하거나 임대하면서 목표집단이나 우선순위에 대해 분명하고 일관된 원칙을 제시하지 못했다. 입찰 공고한 다음 이어서 객관적 선정절차를 거친 사례가 오히려 예외적이었을 뿐이다. 사유화에 관한 구상이나 우선순위, 속도에서 오락

가라앉았다. 결국 소련 점령군의 토지개혁으로 몰수되었던 토지를 무리하게 원 소유주에게 우선매입권을 인정했을 뿐만 아니라 가격에서도 우대정책을 시행한 것은 EU의 반발을 초래하면서 수정될 수밖에 없었다.

이데올로기적 경직성은 신연방주 LPG 개혁에서도 나타났다. LPG를 해체하고 통일 전 서독식의 소농, 가족농 중심으로 전환하려는 전략은 동독 농업과 농촌에서 LPG가 가지는 역할과 기능에 대한 이해 부족과 겹치면서 결국 실패를 경험하게 되었다. ‘불행 중 다행’으로 동독 시절 LPG 집단화와 대형화를 추진하면서도 개별 구성원의 사유재산권을 유지했었기 때문에 통일 독일에서도 특별히 LPG를 대상으로 사유화를 추진할 필요가 없었던 것이다.

당초 통일 직후의 농업정책에서 대규모 영농기업의 생존 전망은 그리 밝지 않았다. 그러나 동독 시절에는 사용권에서 강력한 제한이 가해졌고 LPG를 탈퇴할 경우에는 소유권을 박탈당하기는 했지만 통일 후에는 이용권 제한이 해제되었기 때문에 당사자들은 통일 정부의 농업정책 방향과 다른 결정을 내릴 수 있었다. 통일 후 농지 이용권을 회복한 소유주들은 대다수가 LPG를 법률형태를 달리하면서 유지하기로 결정했던 것이다. 경제적 격변기였기 때문에 ‘재설립자’로서 소농의 지위를 선택하는 모험을 감행하기 어려웠다. 또한 구서독에서 수십 년 동안 ‘농가 사망’이라는 개념으로 표현되면서 계속되어 온 가족농, 소농의 문제점들은 익히 알려진 상태였다. 아울러 신연방주 주민들에게 LPG는 단순한 일자리를 넘어서 삶의 공간이었기 때문에 LPG를 해체하는 것은 30년 이상 유지해 온 삶의 방식을 해체하는 것이나 다름 없었다. 결과적으로 생산단위로서 LPG는 구서독 정치인이나 농업전문가들의 예상과는 반대로 ‘규모의 경제’를 실현함으로써 구서독의 영농기업보다 평균적으로 훨씬 수익성도 좋은 ‘때늦은 성공’을 거두고 있는 것이다. 결국 통일 직후 독일 정부는 LPG 후계기업들을 차별하려는 시도도 했지만 신연방주 농업의 붕괴를 막기 위해서라도 이미 1991-1992년에 정책적 사고전환이 이루어졌다.



통일 후 구소유주의 재산권을 우회적으로나마 회복시켜 주고 급속한 사유화를 추진하던 통일독일 정부의 신연방주 농업정책은 이데올로기적 경직성이 초래하는 위험에 대한 경고인 셈이다. 사회적 대화를 국정운영과 사회통합의 기본원칙으로 하는 독일의 사회적 시장경제가 정작 통일의 완성이라는 대과업 앞에서 작동하지 않았던 것이다.

통일한국은 토지에 대한 소유권 문제를 해결할 때 독일의 경험을 적어도 두 가지 측면에서 반면교사로 삼아야 할 것이다. 첫째는 발생할 것이 거의 확실시 되고 있는 구소유주들의 반환요구에 대해서는 엄정한 보상우선원칙으로 대응하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 1950년 남한에서 실시되었던 토지개혁을 시차를 두고 한반도 전체로 확산시킨다는 명분을 세우면서 ‘유상몰수’ 방식으로 일단 국유화하는 결정에서 농업 구조개혁을 시작하는 전략이 비용을 최소화할 수 있을 것이다. 또한 한국은 통일 당시의 독일보다 재정적자나 국가채무와 같은 약점이 크지 않을 뿐만 아니라 몰수된 토지에 대한 보상도 1950년 토지개혁에서처럼 장기적으로 이루어진다면 재정에 가해지는 부담도 완화할 수 있을 것이다.

통일독일의 농업개혁이 주는 또 다른 교훈은 성급한 사유화, ‘사유화를 위한 사유화’를 지양해야 한다는 점이다. 투기와 불법행위를 차단하고 주민생활과 토지시장을 안정시키기 위해서는 졸속 사유화는 피해야 할 것이다. 필요하다면 전국을 아우르는 농업 및 농촌 발전전략의 틀 안에서 질서 있는 사유화를 지향해야 할 것이다.

통일 후 농업개혁에서 가장 우선해야 할 목표는 주민생활의 안정과 개선이어야 할 것이다. 통일의 후유증을 최소화하고 사회통합을 촉진하기 위해서는 경제생활의 안정이 필수적이다. 농업을 발전시켜 주민의 경제생활이 자립적으로 개선될 수 있다면 농업 인력의 개발, 농업 생산의 증대 등 경제적 효과뿐만 아니라 자력에 의한 농업의 재건에 대한 자부심과 같은 사회적 효과도 동시에 기대할 수 있을 것이다.

산업으로서의 농업의 발전은 생산성뿐만 아니라 식량안보, 환경보존, 식품 안전 등 공익적 기능을 최대한 증대시키는 방향으로 추진해야 할 것이다. 이는 통일독일이 EU의 공동 농업정책의 틀 안에서 농업발전을 추진하는 방향이다.

통일 후 농업개혁은 가급적 폭넓은 공론화를 거쳐 마련된 전략에 따르는 것이 바람직할 것이다. 특히 시비를 사전에 차단하고 불법행위에 대해서는 엄정하게 대처해야 할 것이다. 독일에서처럼 구체제의 기득권층이 통일한국에서도 '성공'한 집단으로 편입된다면 사회통합이 저해될 것이므로 투명하고 공정한 농업개혁이 일관성 있게 추진되어야 할 것이다. 농업개혁으로 인해 발생할 수 있는 이해갈등에 사전 대비할 필요가 있다. 통일한국에서 토지 투기 광풍이 재연되지 않도록 만반의 준비를 해야 할 것이다. 농민의 생활은 안정적으로 향상되고 산업으로서의 농업은 지속 가능한 자생력을 갖추고 생산성을 향상시키면서 국민경제의 여타 부문과 유기적으로 발전하며 국토의 일부인 농촌은 삶의 터전으로서 공익적 기능을 최대화할 수 있어야 할 것이다.



## 참고 문헌

- Altwater, E.(1998), "Die DM ist tot! Die 50jährige Geschichte der DM und die Perspektive des EUro", in : *Prokla – Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft*, Münster, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.(2011), *Ostdeutsche Bodenpolitik nach 1990*.
- Böhme, Klaus(2008), "Gespalten und in Bewegung", in: *Neue Landwirtschaft* 11/2008
- \_\_\_\_\_ (2006), "Klarheit über weitere Flächenprivatisierung", in: *Neue Landwirtschaft* 12/2006.
- Bodenverwertung- und -verwaltung GmbH(BVVG) (2016), "BVVG auf neue Vorgaben ausgerichtet. Struktur an gesunkenen Flächenbestand angepasst", *Informationen für Presse, Funk und Fernsehen* vom 8. Januar 2016.
- Brauer, K./Ernst, F./Willisch A.(1998), *Industriearbeiter aufs Land – Landleben in der DDR zwischen Kollektivierung und Transformation*.
- Brücker, H.(1995), *Privatisierung in Ostdeutschland : eine institutionenökonomische Analyse*, Frankfurt/M.
- Brühl, Janis(2014), "Das sind die größten Empfänger von EU-Agrarsubventionen", in: *Süddeutsche Zeitung*, 2014년 4월 16일.
- Brünneck, A. von(1996), "Altschulden der LPG-Nachfolgebetriebe", in : *Neue Justiz* 4/1996.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung(Hg.)(2005), *Raumordnungsbericht*.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft(2015), *Informationsbroschüre. Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Ausgabe-2015*.
- Bundesregierung(2007). *Agrarbericht*.
- Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Bodenmarktpolitik(BLAG)(2015), *Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen. Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“ gemäß Beschluss der Amtschefinnen und Amtschefs der Agrarressorts der Länder vom 16. Januar 2014*.
- Busse, Tanja(2001), *Melken und gemelkt werden : die ostdeutsche Landwirtschaft nach der Wende*, Ch. Links Verlag, Berlin.
- Der Spiegel(1995), "Bauernland in Bonzenhand – Belogen und Betrogen – Die neuen alten Herren im Osten", Nr. 24, 2995. 6. 12, Hamburg
- Europäische Kommission(2013), *Überblick über die Reformen der GAP 2014–2020, Information zur Zukunft der Agrarpolitik*, No. 5, 2013년 11월.

- Europäische Kommission Vertretung in Deutschland(2017), "Die EU unterstützt arme Regionen und den Aufbau Ost", 2017년 10월 20일.
- Forstner, Bernhard/Norbert Hirschauer(2001a), "Was sind die Anteile an der Agrar eG wert?", top agrar Spezial 8/2001
- \_\_\_\_\_ (2001b) Wirkungsanalyse der Altschuldenregelungen in der Agrarwirtschaft, Abschlussbericht Februar 2001.
- Forstner, Bernhard/Folkhard Isermeyer(1998), Zwischenergebnisse zur Umstrukturierung der Landwirtschaft in den neuen Ländern, in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz(Hg.), Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band 76 (2).
- Gerke, Jörg(2008), Nehmt und euch wird gegeben, ABL Bauernblatt Verlags GmbH, Hamm.
- \_\_\_\_\_ (2017), Ostdeutsche-Bodenpolitik.de, Beitrag vom 11.3. 2017.
- Grün, B.(1998), "Die Geltung des Erbrechts beim Neubauerneigentum in der SBZ/DDR - verkannte Rechtslage mit schweren Folgen", in : Zeitschrift Vermögens- und Immobilienrechts, 10/1998.
- Hansen, Michael(2001), "Altschuldenregelung vor einem Neubeginn?", in: Neue Landwirtschaft, 6/2001.
- Heller, Günther(1991) "Der schwere Weg des landwirtschaftlichen Umbaus in den neuen Bundesländern", in: Agrarwirtschaft, Heft 2
- Horstmann, Wolfgang(2010), "Probleme bei der Ermittlung der Verkehrswerte fuer landwirtschaftliche Flaechen in den neuen Bundesländern. Ein Beitrag zur Diskussion", Vortrag gehalten am 18. 03. 2010.
- Howitz, C./Jannermann, G.(1992), Rechtliche Analyse der Eigentumsfragen in der Land- und Forstwirtschaft einschließlich der Naturschutzgebiete der neuen Bundesländer und die Folgen des neuen Eigentumsrechts auf die Struktur der Land- und Forstwirtschaft, Rostock.
- Information.medien.agrar e.V.(2013), Information zur deutschen Landwirtschaft, Berlin.
- Jochimsen, Halvor(1990), "Geht mit der DDR auch die LPG?", in: top agrar DDR-Spezial 7,9,1990.
- \_\_\_\_\_ (2010), "20 Jahre Grüner Aufbau Ostin", in: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz(Hg.), Berichte über Landwirtschaft, Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft, Band 88 (2).
- Kindler, Rita(2009), "Warum steigen Boden- und Pachtpreise?", in: Neue Landwirtschaft, 1/2009;

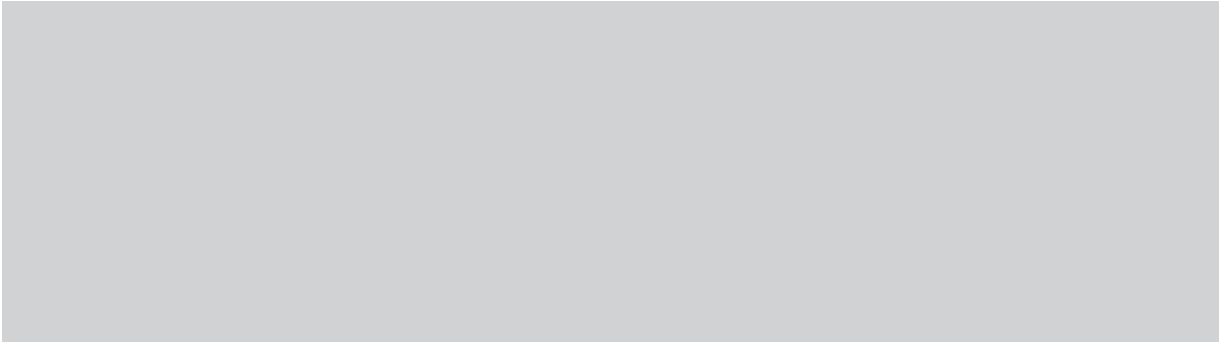


- Klare, Klaus(2008), "BVVG-Flächenerwerb – Sind höhere Preise gerechtfertigt?", in: Sonderbeilage Agra-Europe 29/08, 2008년 7월 14일자.
- Köhne, M.(1990), Erfolgsvoraussetzungen für LPGen, in: Agrarwirtschaft, Heft 9.
- Kohlbe, J./Bubenik, W./Wohlfahrt, K./Brükner, H.(2000), "100 Jahre noch Altschulden abzahlen? – Zur Altschuldensituation landwirtschaftlicher Unternehmen in Sachsen", in : Neue Landwirtschaft, 12/2000, Berlin.
- König, W./F. Isermeyer(1995), "Eine empirische Untersuchung des Anpassungsverhaltens landwirtschaftlicher Unternehmen im Übergang zur Marktwirtschaft", in: Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik, 36. Jahrestagung der Gewisola 1995, pp.335–346.
- Küster, Katrin(2002), Die ostdeutschen Landwirte und die Wende, Kassel.
- Laschewski, Lutz(1998), Von der LPG zur Agrargenossenschaft, Berliner Schriften zur Kooperationsforschung, Berlin,
- Lehmbruch, G./Mayer, J.(1998), "Kollektivwirtschaft im Anpassungsprozeß: Der Agrarsektor", in: Czada, R./Lehmbruch, G. (Hrsg.), Transformationspfade in Ostdeutschland, Frankfurt, pp.333–364.
- Löhr, Hanns C.(2002), Der Kampf um das Volkseigentum, Eine Studie zur Privatisierung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern durch die Treuhandanstalt (1990 – 1994), Berlin.
- Lutz, B./Grünert, H., "Der Zerfall der Beschäftigungsstrukturen der DDR 1989–1993", in: Lutz, B. u.a. (Hrsg.), Arbeit, Arbeitsmarkt und Betriebe, Opladen, pp.69–120.
- Mann, S./Schaechterle, L.(2000), Die ostdeutsche Landwirtschaft und die EU-Agrarpolitik : Gesunde Betriebe, krankes Land, in: Deutschland und Europa, Heft 40, pp.25–30.
- Martens, Bernd(2010), Landwirtschaft in Ostdeutschland: der späte Erfolg der DDR, Bundeszentrale für politische Bildung.
- Münch, R./R. Bauerschmidt(2002), Land in Sicht, BVVG.
- Pfeiffer, J./Westphal, G.(1992), "In den Dörfern ist der Friede gefährdet – Recht und Ordnung brachte das LAG nicht", in : Deutsches Landblatt, 1992년 4월 3일자.
- Priewe, J./Hickel, R.(1991), Der Preis der Einheit – Bilanz und Perspektive der deutschen Vereinigung, Frankfurt/M.
- Schellbach, Ina(2008), "Was ist los am ostdeutschen Bodenmarkt?", in: top agrar, 8/2008.
- Schöne, J.(2005) Die Landwirtschaft der DDR, 1945 – 1990, Landeszentrale für politische Bildung, Thüringen.

- Schöne, Uwe(2002), "Rechtsformwechsel – Für und Wider", in: *Neue Landwirtschaft*, 8/2002.
- Siegmund, Klaus(2009), "Höhere Dynamik geht vom Osten aus", in: *Neue Landwirtschaft*, 9/2009.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Moderner Bauernkrieg", Nr. 45/1996, Hamburg.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder(2011), *Agrarstrukturen in Deutschland. Einheit in Vielfalt, Regionale Ergebnisse der Landwirtschaftszählung.*
- Stockmann, Ines(2003), *Die Kollektivierung der Landwirtschaft in der DDR aus Ein Beitrag zur Geschichte der Veterinärmedizinischen Fakultät in Berlin (Mitte) unter besonderer Berücksichtigung der hochschulpolitischen Situation von der Nachkriegszeit 1945 bis in die 80er Jahre. Dissertation. FU Berlin.*
- Wassermann, Michael(2009), *Die Entwicklung der Landwirtschaft in der DDR und in dem Neuen Bundesländern, Referat.*
- Wehler, H.-U.(2008), *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band. Bundesrepublik und DDR 1949–1990, München 2008.*
- Will, R.(1996), "Eigentumsform unter dem Grundgesetz", in : *Berliner Debatte Initial*, Heft 4, Berlin.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Das LPG–Altschulden–Urteil des Bundesverfassungsgerichtes", in : *Neue Justiz*, 4/1997.
- Wustmann/Wissing/Richter(2001), "Weitere Entschuldung erforderlich?", in: *Neue Landwirtschaft*, 4/2001.



농업 분야  
관련 정책문서



# 정책문서를 통해 본 독일통일과 농업

이은정  
(독일 베를린 자유대)



## 들어가며

독일통일 과정에서 협동농장 중심의 동독 농업구조를 시장경제 체제에 부합하도록 구조조정하는 작업은 비교적 신속히 진행되었다. 1980년대 동독의 농업은 충분히 국제적인 경쟁력이 있을 정도로 생산성이 높았고, 동독 농민이 사회적 비판의 핵심세력도 아니었다. 오히려 동독 체제하에서 협동농장의 책임자들은 대부분 체제에 순응적인 엘리트였다. 바로 그들이 통일 이후 신속하게 구조조정에 적응한 것이다. 이들은 경우에 따라서는 2010년 이후, 토지가격의 상승을 통해 경제적인 혜택을 받기도 했다. 그러나 동독의 농민들이 통일로 인해 모두 동일하게 혜택을 본 것은 물론 아니다. 그만큼 독일 통일과 농업의 관계는 간단하게 설명될 수 있는 문제가 아니다.

농업과 임업은 단순히 식량과 목재를 생산하는 것과 같은 유용성의 측면에서만 접근할 수 있는 문제도 아니다. 한국에서 벼농사가 특별한 의미를 가지는 것과 마찬가지로, 독일에서도 농업과 임업은 자연경관보호 전반을 위해 중요한 의미를 가질 뿐만 아니라 독일 문화를 이해하기 위해서도 중요하다. 독일에서 농업과 임업은 전통적으로 세대를 뛰어넘어 지역의 연대감 형성에 영향을 주었다. 그리고 이 분야의 투자는 대부분 장기적인 시각에서 이루어졌었다. 그러한 역사적 배경을 알면, 1945년 이후 동독 농업의 발전과정이 통일 이후 신연방주 농업 발전에 중요한 영향을 주었다는 사실도 충분히 이해할 수 있을 것이다.

1945년에서 1989년 사이 동독 농업을 살펴보면 2차 세계대전 종결 이후 농업을 재건하는 문제와, 종전 직후 동독지역을 점령통치한 소련군에 의해 이루어진 토지의 국유화와 개별 농지의 집단농장화 및 농업생산조합으로의

강제적인 통합, 대형 협동농장을 바탕으로 농업의 기계화, 전문화를 위한 노력 등으로 특징지을 수 있다. 1990년 이후에는 동독지역의 농산물에 대한 수요가 갑자기 감소하고, 동시에 노동자의 수 또한 급격히 감소하며, 국유화된 농지의 사유화, 농업생산협동조합의 구조전환 및 대규모 경영방식의 유지 등으로 특징지어진다.

통일 후 20년이 지난 2010년에 유럽연합의 다른 국가들과 비교해 보았을 때 독일 신연방주의 농업은 가장 큰 농업경영 규모를 보이면서 동시에 개인경작 면적이 차지하는 비율이 가장 적은 특이한 구조를 갖고 있다. 사회주의가 종결되고 집단협동농장이 해체되면, 개인영농이 발전할 것이라고 일반적으로 가정한다. 그러나 독일통일 후 구동독지역 농업의 발전은 그와 정반대의 방향으로 진행되었고, 그것이 오히려 이 지역 농업의 안정화에 기여했다. 대규모 농업생산협동조합은 척박한 토양에도 불구하고 혁신적인 경영방식을 통해 농업에서 예상치 못하게 발생하는 다양한 변화에 적극적으로 대처할 수 있는 능력을 갖고 있다. 브란덴부르크주(Brandenburg)와 작센안할트주(Sachsen-Anhalt)를 중심으로 관광사업을 하는 농장, 직접 재배한 상품을 판매하는 바이오 농장의 등장, 재생 가능 에너지, 즉 일차적으로는 바이오가스와 풍력 생산을 위한 설비 마련 등의 대응책을 마련할 수 있었던 것도 이 지역의 특수한 농업구조와 무관하지 않다.

동독의 집단협동농장이 비교적 신속하게 성공적으로 시장경제 체제에 맞추어 전환되면서 서독지역과 전혀 다른 형태의 대규모 농장이 주를 이루게 된 이유는 무엇보다 이 지역의 척박한 토질과 관련이 있다. 이에 대해 동독 개혁정부 수상이었던 로타 드 메지에르(Lothar de Maiziere)가 회고록에 다음과 같이 쓴 것을 볼 수 있다:

“농업과 산업 분야에서 우리는 ‘모든 형태의 소유권을 법적으로 동등’하게 다루기로 합의했다. 우리가 보기에는 1960년에 동독에서 사회주의의 봄이라는 미명하에 농촌 전역에서 실시된 농업생

산의 집단화, 집단농장화 조치를 완전히 되돌릴 수는 없었다. 물론 당시 이 조치가 얼마나 부당한 것이었는지, 또 개인의 토지를 집단협동농장으로 강제수용하는 것에 격렬하게 저항한 농민들이 있었다는 사실도 우리는 분명히 알고 있다. 그렇지만 대규모 경영 방식이 더 효율적인 생산방식이라는 사실 또한 이미 생산 실적을 통해 증명되었다. 그래서 우리는 동독 농민들에게 농업조합, 유한 회사, 개인영농 등 경영 형태를 자유롭게 선택할 수 있는 결정권을 주기로 했다. 동독지역 농민들이 궁극적으로 선택한 결과를 본 서독 측이 놀랄 수밖에 없었다. 왜냐하면 개인영농을 하겠다는 농민의 수가 상대적으로 적었기 때문이다. 역사적으로 보면 동부지역에서 개인영농은 주로 튜링겐과 작센 그리고 일부 작센안할트지역에서만 그 전통이 이어져 왔다. 메클렌부르크나 브란덴부르크 지역의 토지는 이미 30년 전쟁 후인 17세기부터 대규모 농장이나 기사영지, 국유지로 운영되었었다. 이 지역에서 대규모 경영형태가 발달한 것은 척박한 토질과 직접적으로 연관되어 있다. 막테부르크 평원의 경우 토질이 우수해서 경작가치가 100점을 기준으로 볼 때 90점에서 94점을 기록한다면 브란덴부르크지역의 경우에는 경작가치가 30점에 불과했다.”<sup>1</sup>

독일통일 과정에서 농업과 관련된 정책문서는 대부분 토지정책에 초점이 맞추어져 있다. 그만큼 토지소유권문제가 농업정책의 핵심적인 문제였다. 토지소유권문제가 비교적 일찍 해결된 지역의 농업이 신속하게 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있었다.

.....  
<sup>1</sup> de Maizière, Lothar: Ich will, dass meine Kinder nicht mehr lügen müssen. Meine Geschichte der deutschen Einheit. Freiburg im Breisgau: Herder Verlag, 2010, pp.149-150.

## 동독의 농업과 토지

1945년 제2차 세계대전이 종결되었을 때 독일에서 가장 우선적으로 해결되어야 할 문제는 식량공급 문제였다. 그것은 동독과 서독이 동일하게 부딪힌 문제였다. 승전연합국의 일원으로 독일을 함께 분할 점령한 미국, 영국, 프랑스, 소련의 점령 당국은 독일 주민들과 승전국의 주둔군인들 그리고 약 천만 명에 달하는 피난민들에게 식량을 공급해야 했다. 동부지역을 점령한 소련의 정책은 미국, 영국, 프랑스 점령 당국의 정책과 본질적으로 달랐다. 소련군은 점령 직후부터 독일 동부지역, 후일 동독을 사회주의 체제의 일원으로 통합하는 작업을 시작했다. 소련군은 아무런 보상 없이 대규모 농지를 몰수했고, 몰수한 토지를 농민 개인에게 무상으로 분배했다. 동독은 국가건설 이후 소련군에 의해 농민에게 무상으로 분배된 토지를 집단농장화 조치를 통해 다시 개편했다. 이어 1970년대부터는 농업의 기계화와 현대화가 추진되었다.

### 제1절 토지개혁

제2차 세계대전의 종결 후 동독지역에서는 2차례에 걸쳐 토지개혁이 이루어졌다. 1차 토지개혁은 소련 점령군에 의해 이루어졌다. 그들은 1945년에 독



일의 소련 점령지(Sowjetische Besatzungszone)에서 대지주, 귀족, 전쟁범죄자, 나치 소속원들의 토지를 몰수했다. 이 과정에서 면적 100ha 이상의 농지는 모두 무상으로 몰수되었다. 몰수된 토지는 경작지와 산지를 포함 총 350만 ha에 달했다. 이 토지는 대부분 피난민이었던 새로 유입된 주민 약 20만 명에게 평균 8ha씩 분배되었고, 기존 농민 122만 명에게는 경작지 규모를 늘려 주었다. 몰수된 토지 중 약 100만 ha는 국유지로 귀속되었다. 토지를 분배받은 이들에게는 토지 사용권이 보장되었지만, 분배받은 토지를 상속하기 위해서는 이를 계속해서 농경지로 사용해야만 했고, 토지 매매는 허용되지 않았다.

2차 토지개혁은 동독이 수립된 직후 1949년에서 1953년 사이에 시행되었다. 약 62,000ha에 달하는 토지와 대규모 농지로 분류된 경작 규모 20ha 이상의 토지를 소유한 지주들의 소유권이 박탈되었다.

1952년에 동독 정부는 농업의 집단농장화를 시행하기로 결정했다. 그에 따라 개인이 운영하는 소규모 농지를 농업생산협동조합(Landwirtschaftliche Produktionsgesellschaft, LPG), 즉 집단협동농장으로 통합하는 작업이 시작되었다. 이것은 1958-1960년 사이에 최고점에 달했다. 시행 초기 일정 정도 자발적으로 이루어진 집단농장화 작업은 1958년 이후 강제로 이루어졌다. 1960년 4월 25일 발터 울브리히트(Walter Ulbricht)는 집단농장화 작업의 종결을 선언했다. 집단농장화에 영향을 받은 농민은 약 40만 명에 달했다. 집단농장화로 인해 동독 농민들이 대거 서독으로 탈출했다. 그 결과 1950년대 말에서 1960년대 초에 동독에서 식량공급 문제가 발생했다. 이런 문제가 동독 지도부가 동서독 간의 국경에 '장벽'을 건설하기로 결정한 원인의 하나였다.

표 2-1) 1950년대 말-1960년대 초 탈동독자 현황

(단위 : 명)

기간	탈동독 주민의 수
1959년	143,917
1960년	199,188
1961년 1월-8월 중순	207,026
1961년 6월-7월	약 50,000

1970년대에 이르면서 농업의 현대화를 위한 기계화작업이 진행되었다. ‘기계·트랙터 스테이션(Maschinen-Traktoren-Stationen, MTS)’이 구축되고, 농장의 전문화작업도 이루어졌다. 이전까지의 소규모 집단협동농장들이 평균 5,000ha 규모의 농업결합체(Landwirtschaftliche Kombinat)로 불리는 대규모 집단협동농장으로 전환되었다. 축산업만을 전적으로 담당하는 전문화된 집단협동농장도 등장했다.

## 제2절 토지소유권 반환 문제

독일통일 과정에서 가장 많은 논란을 야기했던 문제가 토지소유권 처리와 관련된 것이다. 1945년 이후 동독에서 이루어진 두 차례의 토지개혁과 집단농장화의 결과를 되돌리는 것이 쉬운 일은 아니었다. 로타 드 메지에르가 회고록에서 쓴 것처럼 동독에서 개혁이 시작되었을 때 소유권의 반환은 거의 실현 불가능해 보였기 때문에 논의의 대상도 아니었다. 그러나 동독과 서독 대표단의 통일과정에 대한 구체적인 협상이 시작되었을 때, 국유재산으로 몰수된 사유재산의 처리가 핵심적인 문제로 부상되었다. 역사적으로 독일 시민사회와 정치적 사유의 전통에 깊게 뿌리내린 소유권보호의 원칙이 통일조약의 협상과정에서 중요한 역할을 했기 때문이다.

독일인들의 정치적 사유에 많은 영향을 준 철학자 임마누엘 칸트(Immanuel Kant)는 소유권과 관련된 법률상의 지위를 다음과 같이 표현했다. “나는 항상 정직한 소유자(possessor bonae fidei)이기를 원한다. 그렇기 때문





에 나는 상상의 소유자(dominus putatis)일 뿐이며, 실소유자만이 재산을 되찾을 권리가 있다.”<sup>2</sup> 이 문장에서 볼 수 있는 것은 소유권에 관한 법철학적인 기본원칙이다. 그러나 법률적으로 정당한 것으로 규정된 절차라고 하더라도 감정적으로 받아들이기 어려울 수 있다. 적지 않은 경우에 정의감에 상처를 줄 수도 있다. 소유권과 관련된 문제는 항상 민감한 문제일 수밖에 없다.

독일통일 과정에서 소유권 반환 문제는 농업 분야를 넘어 전체 경제에 영향을 주는 근본적인 문제였다. 동독과 서독은 통일조약 협상 초기에 소련군 점령기에 이루어진 토지개혁의 결과는 되돌리지 않기로 먼저 합의했다. 1949년 동독이 건국된 이후 몰수된 사유재산의 소유권을 반환하기로 일단 합의했지만, 그것을 실행하는 방식을 두고 ‘선보상 후반환’의 원칙을 적용할 것인지 아니면 ‘선반환 후보상’의 원칙을 적용할 것인지 논란이 있었다.

동독 개혁정부의 수상 로타 드 메지에르는 ‘선보상 원칙’을 선호했지만, 그것을 실행에 옮기지는 못했다. 그 이유는 보상 대상의 규모 파악이 불가능했기 때문이었다. 통일조약 협상과정에서 테오 바이겔 서독 재무장관이 드 메지에르 동독 수상에게 보상 대상의 구체적인 규모를 물었을 때 그는 약 50만 건이 될 것이라고 답했다. 실제 보상 건수는 120만 건에 달했다. 이들에 대한 물질적 보상을 제공하는 것이 불가능하다는 판단하에 동서독은 선반환 후보상의 원칙을 적용하기로 통일조약에 합의했다. 그에 따라 신탁관리청은 약 200만 ha에 달하는 국유재산으로 분류된 농경지와 200만 ha의 임야를 인수했다. 그중 60만 ha에 대해서는 1949년 이후 토지재산권을 몰수당한 재산의 반환신청이 접수되었다. 1994년에 신탁관리청이 임차해야 할 경작지의 규모는 140만 ha였다.

동독의 로타 드 메지에르 수상은 소유권 문제의 해결을 위해 선반환 후보상 원칙을 적용하기로 결정한 정책이 통일과정에 미친 영향을 평가하면서

.....

<sup>2</sup> Kant, Immanuel: Die Metaphysik der Sitten in zwei Teilen. In: Immanuel Kants Werke, Band VII, Berlin 1922, p.108.

아주 부정적인 결론을 내렸다. 그로 인해 통일과정이 복고반동적인 성격을 띠게 되었고, 동부지역을 재건하기 위한 여러 가지 정책을 실행하지 못하게 되었고, 수없이 많은 법률이 도입·개정되어야만 했으며, 소송이 제기되었다고 그는 평가했다.

소련군 점령기에 실시된 1차 토지개혁을 통해 몰수된 토지소유권은 원칙적으로 반환되지 않는 것으로 통일조약에서 합의했지만, 그로 인해 법적 소송이 제기되기도 했다. 특히 몰수된 토지의 소유권자가 나치 부역자가 아니었다는 것을 증명할 수 있을 경우, 그것이 토지몰수의 정치적 근거가 없어졌다는 것을 의미하기 때문에 그 상속인들이 러시아에 소송을 제기할 수 있었다. 귀족과 지주 중에 나치에 반대하거나 적극적인 저항운동에 참여했던 사람들도 물론 있었다.

소유권 반환과 관련된 기나긴 소송절차와 그로 인해 파생되는 다른 여러 가지 문제들은 궁극적으로 엄청난 투자장애 요인이 되었다. 농민 개인의 집단협동농장 LPG로부터의 탈퇴 문제와 함께 재산청구와 관련된 법적인 규정을 마련하는 것 또한 아주 복잡하고 시간이 걸리는 문제였다. 법적 소송이 제기될 경우 최종적인 결론이 내려지기까지 평균 5년에서 8년의 시간이 걸렸다. 실제로 토지소유권과 관련된 모든 소송절차는 2017년 현재까지도 완전히 종결되지 않았다.<sup>3</sup>

1994년 여름 독일 연방의회는 1945-1949년의 1차 토지개혁 때 토지를 몰수당한 원소유권자들이 인하된 가격으로 소유지를 재구매할 수 있는 가능성을 열어준 보상 및 조정급부법(Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz, EALG)을 통과시켰다.<sup>4</sup> 그럼에도 불구하고 대부분 서독으로

.....

<sup>3</sup> 신연방주에서의 경지정리 및 농업(문서번호 98), 연방헌법재판소의 입장과 관련해서는, 구인민토지의 임대료에 관한 신탁원칙 변경을 위한 연방헌법재판소의 결정(문서번호 89) 참조.

<sup>4</sup> 보상 및 조정급부법(EALG)(문서번호 84), 임차인에 대한 토지관리공사 농업용 토지 취득 우대(문서번호 106), 이와 관련된 절차에 대해서는, 조정급부법에 따른 농지와 임야의 취득, 절차 및 자문회의에 관한 규정-토지취득규정(문서번호 88) 참조.



이주해서 살고 있던 귀족, 지주의 후손 중에는 이 법이 사유재산을 보호하는 독일 기본법의 헌법정신에 위배된다고 연방헌법재판소에 위헌소송을 제기했다. 연방헌법재판소는 2000년에 내린 판결을 통해 독일의 기본법에 보장된 소유권 규정은 제3국, 즉 소련에 의해 행해진 불법행위에 대한 배상을 검토하는 데 적용될 수 없다고 못박았다.<sup>5</sup> 그에 따르면 보상 및 조정급부법의 적법성은 기본법 20조 1항과 3항의 사회국가, 법치국가의 원칙과 기본법 3조 1항의 임의성금지원칙에 대해서만 검토될 수 있다는 것이다. 나아가 입법권자가 박탈당한 재산에 대한 보상금의 액수를 현재 시가로 정해야 할 의무가 없다고 판결했다. 국가재정은 우선적으로 공동체의 이익을 위해 사용되어야 한다는 원칙에 따라 보상금을 낮게 측정하거나 시간적으로 뒤로 연기할 수도 있다고 하였다. 그리고 법인체가 조정급부금을 수령하지 못하도록 한 것이 독일 기본법에 규정된 사회국가의 원칙에 부합한다고 결론지었다.

보상 및 조정급부법을 근거로 1990년 7월, 동독 개혁기에 로타 드 메지에르 정부가 도입했던 국유지 매각제한 규정이 해제되었다.<sup>6</sup> 드 메지에르 정부는 1990년 7월에 ‘국유재산, 산림 및 농림산업 기업의 소유권을 주와 기초단체로 이전하는 법’<sup>7</sup>과 ‘경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른 시민에게 이전하는 것에 관한 법’<sup>8</sup>을 도입했다. 이 규정을 통해 국유재산을 새로 신설될 지방자치단체나 다른 기관 또는 신탁관리청에 이전하는 문제가 결정되었고, 토지매매에 대한 다양한 제한 조항이 마련되었다.<sup>9</sup> 드 메지에르 개혁정부는 화폐통합과 통일 이후에 토지가 투기

<sup>5</sup> 동독에서의 토지개혁과 소유권박탈의 희생자들이 보상법과 조정급부법에 반대해 제출한 헌법소원 기각-연방헌법재판소 보도자료(문서번호 96).

<sup>6</sup> 국유지 매각금지규제 해제 조치(문서번호 80).

<sup>7</sup> 국유재산, 국유산림 및 농업과 임업의 다른 국유기업의 소유권을 주와 기초지방자치단체로 이전하는 것에 관한 법(문서번호 44).

<sup>8</sup> 경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른 시민에게 이전하는 것에 관한 법(문서번호 43).

<sup>9</sup> 이와 관련된 동독 최고인민회의의 토론 참조: ‘국유재산, 산림 및 농림산업 기업의 소유권을 주와





- 가축사육 전문 LPG 2,696개
- 소 200만 마리
- 돼지 1,200만 마리
- 양 260만 마리
- 닭 2,500만 마리
- 국영농장 465개(국영재산/VEG), 경작 면적 약 45만 ha

집단협동농장에 속하지 않는 농업 관련 단위는 다음과 같았다:

- 조경사 2,300명
- 교회 소유의 농장 50개
- 가축 사육의 약 10%를 차지하고 있는 소규모 자영농민 60만 명

## 장벽 붕괴 후 독일통일까지 과도기, 변혁기의 동독 농업

동독 농업이 구체적으로 어떤 문제를 안고 있는지에 대해서는 개혁 초기부터 이미 잘 알려져 있다. 그 해결책에 대한 논의도 다양하게 이루어졌다. 다만 다양하고 복잡한 문제를 해결하기 위해 필요한 시간이 동독 개혁정부에게 주어지지 않았다. 1989-1990년 동독의 개혁정부는 급격한 정치적 변화로 인해 많은 시간적 압력을 받았다. 더욱이 농업정책은 1990년 5월에 체결된 동서독 화폐통합조약, 유럽연합의 엄격한 규정, 동유럽 시장의 붕괴 등과 같은 농업 이외의 조건들에 종속되었다.<sup>11</sup> 최고인민회의 농림식품위원회는 드메지에르 정부에게 단호한 태도로 이런 복잡한 상황에 대처할 것을 요구했다.<sup>12</sup> 그러나 변혁기 동독의 시민사회단체를 비롯한 많은 사람들이 기대했던 근본적인 개혁을 통해 농업뿐만 아니라 환경보호문제 해결을 위해 개혁정부가 실질적으로 취할 수 있는 정책은 매우 제한적이었다.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 동독/신연방주 농업의 구조조정으로 인한 위기(문서번호 54).

<sup>12</sup> 농산물 및 식품 위기 관련 제안(문서번호 36).

<sup>13</sup> 농업 분야 환경보호에 관한 공동권고/인민의회 농업 및 환경위원회(문서번호 37).



## 제1절 농업 구조조정

변혁기 동독의 농업에서 가장 큰 문제는 민영화작업과 함께 인원 감축이었다. 동독 집단협동농장이 1ha당 평균 고용한 인원은 서독의 농가보다 세 배 많았다. 농장의 구조조정이 시작되면 많은 사람들이 일자리를 상실할 수밖에 없는 상황이었다.<sup>14</sup> 그럼에도 불구하고 한스 모드로우 수상이 이끄는 개혁정부는 동독 농업을 최종적으로 유럽연합의 경제구조에 완벽하게 통합시키는 것을 목표로 하는 개혁을 모색할 수밖에 없었다. 그만큼 동독의 농업정책이 비효율성으로 인해 많은 어려움을 겪었던 것이다.<sup>15</sup> 바나나와 같은 이국적인 과일이 공급되지 않았기 때문에 주민들이 불만을 표시했고, 장벽 붕괴 직후 서독으로 구경 나온 동독 주민들을 환영하던 서독 주민들이 바나나를 나누어 주는 진풍경이 발생한 것 또한 농업정책의 비효율성에서 비롯된 것이다.<sup>16</sup>

한스 모드로우 정부는 1990년 2월 15일에 내린 결정을 통해 농업정책 개혁의 기준은 국가가 경제문제를 직접 계획하고, 결정하는 것이 아니라 사회적이고 친환경적인 시장경제를 구축하는 것이며, 이를 위해 생산재와 생산품의 시장 구축, 기업의 경제적, 법률적 독립 및 자기책임성, 소유권 형태의 다양성과 평등한 기회보장 등 기본적인 틀을 발전시키는 데에 있다고 밝혔다. 동독 경제가 겪고 있는 고질적인 결핍경제의 문제를 극복하기 위해 국가지원금을 감축하고, 시장의 수요에 따라 생산하는 체계를 도입하고, 1990년 2월 1일에 도입된 새로운 법률에 따라 협동농장도 자율적이고 시장경제원칙에 따라 운

.....

<sup>14</sup> 농촌지역에서의 구동독지역 재건(문서번호 97).

<sup>15</sup> 동독 농업정책의 비효율성에 대해서는, 농업 경제정책의 효과 개선을 위한 즉각적인 조치에 대한 동독 내각위원회의 결정(문서번호 1), 농업물산회사의 설립을 위한 동독 정부의 결정(문서번호 3)을 참조.

<sup>16</sup> 채소, 과일 및 이국적 과일의 1990년 전반기 공급에 대한 정보-동독 내각위원회 결정(문서번호 5).

영되는 기업으로 전환한다고 발표했다.<sup>17</sup>

이러한 조치가 당시 동독 농민들이 갖고 있는 불안감을 씻어 주기보다는 오히려 더 크게 만들었다. 그것은 1990년 2월에 동독이 선거전에 돌입했던 것과 무관하지 않다. 모드로우 정부의 정책에 대한 비판은 사통당 기독교 세력에 대한 공격으로 간주되었다. 다른 정당들이 대안으로 제시한 정책이 본질적으로 모드로우 정부의 정책과 다르지 않았던 점은 부각되지 않았다. 기민당이 농업과 관련해 제시한 방안도 마찬가지였다. 1990년 2월 19일에 중앙원탁회의에 제출한 제안에서 기민당은 협동농장 소속 농민들이 농산물을 판매하지 못하고 농장이 가동중지될지도 모른다는 우려와 함께 동독 농업의 유럽공동체 농업시장으로의 통합이 가져올 영향에 대한 불안감을 안고 살고 있다고 지적하면서 요구한 구체적인 정책은 모드로우 정부가 추진하던 것과 거의 동일한 내용이었다. 거기에는 축산물 처리시설 정비, 농업생산성 개선을 위한 조치, 농민의 일자리 보장을 위한 프로그램 도입, 농민의 토지소유권 보장 등이 포함되었다.<sup>18</sup>

1990년 3월 6일에는 최고인민회의가 토지개혁을 통해 토지를 분배받았다가 집단협동농장의 설립과 함께 토지를 몰수당한 약 30만 명의 농민들에게 토지소유권을 반환하기로 결정했다.<sup>19</sup> 토지 민영화를 위해 농림업 신탁을 위한 법률도 새로 마련되었다. 동시에 협동농장이 경작, 이용하던 국유농지의 소유권을 획득할 수 있는 가능성을 열어 주는 법도 도입되었다.<sup>20</sup> 그러나 한스 모드로우 정부에게는 이러한 결정을 실천에 옮기기 위한 시간이 주어지지 않았다. 1990년 3월 18일에 치러진 자유총선거에서 신속한 통일을 약속한 로

.....

<sup>17</sup> 농업, 임업, 식료품 분야의 경제개혁의 준비와 실현을 위한 방안-동독 내각위원회의 결정(문서번호 4).  
<sup>18</sup> 협동농장 소속 농민들의 상황, 동독 정부에 대한 요구-동독 기민당 작성(문서번호 6).  
<sup>19</sup> 토지개혁을 통해 획득한 소유권에 관한 법(문서번호 7), 이에 대한 논의는 이미 1990년 2월 1일의 각료회의에서 시작되었다. 협동농장법의 보완 및 개정법안에 대한 동독 내각위원회의 결정(문서번호 2).  
<sup>20</sup> 국유 농지의 소유권을 협동농장에 이전하는 법(문서번호 9).





타 드 메시에르가 승리했다. 그 후 동독과 서독 정부는 통일을 실현하기 위한 구체적인 협상에 들어갔다.

## 제2절 화폐통합조약의 영향과 대응

로타 드 메시에르 정부가 구성된 이후 동독과 서독 간의 화폐통합조약을 위한 협상이 시작되었다. 1990년 3월 18일 자유총선거 이후 1990년 5월 23일에 동독과 서독이 체결한 경제화폐사회공동체조약이 체결되기까지 2개월 정도의 시간이 소요되었다. 이 조약이 동독 주민들에게 준 영향을 고려하면 놀라울 정도로 짧은 기간이었다. 이 조약 중에 농업과 관련된 문제를 다루는 제15조를 보면, 동독의 농업을 유럽공동체의 시장질서 체계에 부합하게 조정하고, 유럽공동체의 생산가격 체계에 맞추기로 양측이 합의한 것을 볼 수 있다. 동독에서 시장가격에 의거한 가격 체계를 즉각적으로 도입하는 것이 불가능하기 때문에 일단은 과도기적 해결책을 찾으며, 동독의 재정이 허용하는 한도 내에서 농업사업체의 경쟁력을 높이기 위한 구조조정을 실시하고, 친환경적 생산의 장려와 과잉생산의 제한을 약속했다.<sup>21</sup>

화폐통합조약 협상의 개시 이후 동독 정부는 화폐통합이 동독 농업 및 식품산업에 줄 영향과 관련해 다양한 자문을 받았다.<sup>22</sup> 서독 농림식품부 학술자문회의에서도 이 문제에 관해 논의하면서 정부가 대책을 마련할 것을 촉구하였다. 그에 따르면 동서독 간의 화폐공동체가 실현되면 농업생산자들이 약 24억 DM의 소득손실이 발생할 수 있기 때문에 제한된 범위에서라도 농민들에게 자금지원과 소득지원을 해 줄 수 있는 방안을 마련할 필요가 있

<sup>21</sup> 동독과 서독의 경제·통화·사회통합조약-15조 농업식량경제(문서번호 17).

<sup>22</sup> 농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 적응하도록 하기 위한 방안(문서번호 15), '농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 적응하도록 하기 위한 방안'이 준 재정적 영향(문서번호 16).

다고 하였다.<sup>23</sup>

동독 정부는 나름대로 화폐통합이 농업에 줄 영향에 대응하기 위한 대책을 마련하기 위해 노력하였다. ‘동독 식량, 생필품시장의 보호 및 서독과의 경제화폐통합의 실행 준비를 위해 단기적으로 식료품과 기호품 시장 지원’<sup>24</sup> 방안의 모색, ‘1990년 10월에 동독에 주거지를 가졌던 주민과 법인에게만 농지와 임야의 취득을 일시적으로 허용하는 것의 필요성’<sup>25</sup>에 대한 논의, ‘경제·통화·사회통합의 준비 및 실행에 있어 농식품 산업의 과제’<sup>26</sup> 등 단기적인 조치와 장기적인 대책이 논의되었다.

화폐통합이 체결된 후 이어진 2차 국가조약, 즉 통일조약을 위한 협상에서 동독 측 협상대표로 활약하던 귄터 크라우제(Günther Krause) 정무장관을 비롯한 동독 정부가 사회주의 계획경제에서 사회적 시장경제로의 전환이 농민들에게 가져올 영향을 구체적으로 파악하기 위해 노력한 것도 볼 수 있다.<sup>27</sup> 이 회의에서도 집단협동농장에 소속된 농민들이 토지소유권을 되돌려받게 되며, 신속하게 농장개혁이 이루어져야만 한다는 점이 강조되었다. 농장들이 부딪힌 유동자금의 어려움을 해결하기 위해 용자 지원금을 제공하는 방안도 논의되었다. 나아가 협동농장의 조합장들이 7월 1일 이후에 발생할 다양한 문제에 대한 구체적인 대책을 마련해야만 한다고 강조한다. 그러나 당시 동독 정부는 주체적으로 농업정책을 결정하고 적극적으로 실행에 옮길 수 있는 능력을 갖고 있지는 못했다. 화폐통합이 실행되고 통일조약에 대

.....  
<sup>23</sup> 동독 농업을 서독과의 화폐공동체로 통합하기 위한 문제-학술자문위원회 산하 ‘동독 농업’ 실무 그룹의 입장표명(문서번호 20).

<sup>24</sup> 동독 식량, 생필품시장의 보호 및 서독과의 경제화폐통합의 실행 준비를 위해 단기적으로 식료품과 기호품 시장 지원(문서번호 19).

<sup>25</sup> 1990년 10월에 동독에 주거지를 가졌던 주민과 법인에게만 농지와 임야의 취득을 일시적으로 허용하는 것의 필요성에 대해(문서번호 18).

<sup>26</sup> 동독 식량, 생필품시장의 보호 및 서독과의 경제화폐통합의 실행 준비를 위해 단기적으로 식료품과 기호품 시장 지원(문서번호 19).

<sup>27</sup> 동독 내각위원회-전체 농장을 위한 정보(문서번호 25).



한 협상이 진행되는 등 동독 농업을 둘러싼 전체적인 환경이 급격하게 변화하고, 농산물 가격이 급락하며, 동유럽을 중심으로 이루어진 동독 농산물의 판매시장이 사라지는 속에서 집단협동농장의 구조전환 작업을 주체적이고 효율적으로 추진하기 위한 역량을 키울 수 있는 시간이 과도기 동독 개혁정부에게 주어지지 않았다.

이 시기에 동독 농업이 부딪힌 문제들을 종합해 보면 다음과 같다:

- 1990년 7월 1일, 화폐통합이 실행되면서 동독은 유럽연합 농업 상품들에 대해 시장을 개방하게 되었다.<sup>28</sup>
- 1990년 7월 1일부터 적용된 유럽연합의 농업 규정은 가격구조의 변화를 가져왔다. 그로 인해 동독 축산물의 가치는 30%, 농작물의 가치는 40% 하락했다.
- 농업 분야 과도규정의 마련 및 적용이 시급했다.<sup>29</sup>
- 농업 및 식품경제 분야에서 통일조약의 규정들을 준수해야 했다.<sup>30</sup>
- 1990년 10월 3일부터는 서독의 법적 규정들이 동독에 적용되었다.<sup>31</sup>
- 동독 농산물의 전통적인 판매시장인 동유럽, 러시아의 시장이 붕괴했다.<sup>32</sup>
- 집단협동농장의 설비 및 식품 생산시설이 노후화되었다.
- 기존 계획 및 마케팅 방식이 현대화되지 못하였다.
- 새로운 시장을 자체적으로 개발할 시간이 충분하지 않았다.<sup>33</sup>

.....

<sup>28</sup> 통화동맹 관련, 통일조약에 대한 최고인민의회 농업위원회의 의견(문서번호 60), 시장개방 후 문제점 관련, 튜링겐 작물재배 유한회사(Thüringer Pflanzenzucht GmbH)의 개시 대차대조표 관련 인민의회 농업위원회 견해(문서번호 63).

<sup>29</sup> 예를 들어 수의사와 수의기술자 상황은, 수의사, 수의기술자 관련 동독 농림부장관의 보고(문서번호 26)에서 볼 수 있다.

<sup>30</sup> 농업 및 식품 관련 법적 규정(문서번호 58), 통일조약에 대한 최고인민의회 농업위원회의 의견(문서번호 60).

<sup>31</sup> 예를 들어 식품보호법은 작물보호 및 종자업 관련 통일조약의 언급 사항(문서번호 57)을 참조.

<sup>32</sup> 집단협동농장의 구체적인 문제점 관련, 신연방주에서의 경지정리 및 농업(문서번호 98).

<sup>33</sup> 동독의 시장질서법(문서번호 31).

### 제3절 농림신탁청-농업구조조정법

한스 모드로우 정부가 토지소유권의 반환을 결정한 이후 그와 관련된 다양한 규정이 도입되었다. 거기에는 임야 반환과 용자, 손해배상 및 손실보상 청구와 관련된 규정<sup>34</sup> 등도 포함되었다. 그러나 토지소유권을 농민에게 반환한다는 기본원칙에도 불구하고 소유권을 둘러싼 갈등을 피할 수는 없었다. 많은 법적 소송이 발생할 것을 예상했기 때문에 이와 관련된 일종의 시범절차가 제안되고 그것을 모범사례로 만들려는 노력도 있었다.

나아가 농업 분야의 민영화를 원활하게 추진하기 위해 동독 최고인민회의는 화폐통합이 시행된 직후인 1990년 7월 9일에 농림업을 담당하는 신탁관리청의 정관 초안을 작성했다.<sup>35</sup> 이 정관에는 농림신탁관리청이 국유재산의 처리, 즉 매각 또는 임대 업무도 담당하도록 하였다.<sup>36</sup> 그러나 통일 이후에 이 업무는 전독일 신탁관리청으로 이관되었다. 통일 이후인 1990년 12월 중순에 작성된 보고를 보면 약 210만 ha의 농경지를 신탁관리청이 관리하며, 거기에 약 50만 ha 산림이 추가되었다.<sup>37</sup> 국가소유의 농경지와 임야의 관리·매각·임대를 위한 구체적인 처리방안이 마련된 것은 1992년 말이었다. 그에 따라 체제전환 이후 통합 1단계라고 할 수 있는 약 12년의 기간 동안에는 우선 토지를 임대해 주고, 이어서 임대인들에게 우선적으로 농경지를 구입할 수 있도록 해 주는 방안이 먼저 논의되었다. 그 나머지 토지는 신탁청과 그

.....

<sup>34</sup> 신연방주 농업 상황에 대한 핵심적 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 100).

<sup>35</sup> 최고인민회의의 의원들이 작성한 농림 신탁관리규정 초안(문서번호 39).

<sup>36</sup> ‘국유재산, 산림 및 농림산업 기업의 소유권을 주와 기초단체로 이전하는 법’과 ‘경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른 시민에게 이전하는 것에 관한 법’에 대한 최고인민회의의 토론(문서번호 42), 경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른 시민에게 이전하는 것에 관한 법(문서번호 43), 신탁관리법 3차 시행령-국유농장, 국유산림사업장, 국유사육장 재산의 이전(문서번호 56).

<sup>37</sup> 신탁관리청에 의한 국유농경지와 산림의 민영화법-연방농림식품부 학술자문위원회의 입장(문서번호 68).



후속기관이 넘겨받기로 하였다.<sup>38</sup>

동독 최고인민회의는 1990년 6월 29일에 농업구조조정법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz) 초안을 논의하고 9월 13일부터 이 법이 효력을 발휘하도록 하기로 결정했다.<sup>39</sup> 이 법에 따르면 집단협동농장의 조합원들은 반환된 토지를 직접 경작할 것인지, 매각할 것인지, 아니면 다른 새로운 협력기관과 임대계약을 맺을 것인지 자유롭게 결정할 수 있었다.

집단협동농장의 토지를 농민에게 반환하는 결정을 통해 결과적으로 농업의 개인화가 가능하게 되었다. 민영화를 통해 농민들이 협동농장에서 탈퇴할 수 있는 가능성이 열린 것이다. 그러나 이 조치로 인해 근본적으로 해결되기 어려운 문제가 야기되었다. 무엇보다 협동농장에서 탈퇴하기를 원하는 조합원들에게 집단화과정에서 몰수되었던 토지에 상응하는 보상을 해 주어야 했다. 몰수된 토지를 현재의 시장가치로 산출해야 하는 문제가 발생했다.<sup>40</sup> 동시에 협동농장에서 탈퇴하려는 농민의 개인적인 결정과 협동농장이 시장에서 생존하고 지속적으로 발전하기 위해 협동농장의 자산을 지켜야만 하는 경제적 필요성 간에 갈등이 발생할 수밖에 없었다.

집단협동농장은 서독의 법 체계에 부합하는 형태를 수용해야만 했고, 그 과정에서 해체되거나, 분할 또는 합병되는 방식으로 구조조정을 거쳐야만 했다.<sup>41</sup> 한편 구조전환 작업은 그 자체로 다양한 문제를 안고 있었다. 이런 문제들을 정리하면 다음과 같다:

- 무엇보다 구조조정과 민영화라는 복잡한 사안을 합리적으로 처리하

.....

<sup>38</sup> 국영농지의 매각-연방정부, 신연방주 농림부장관, 신탁관리청, 소련군 점령지/동독 재산문제 위원회(볼-페이퍼)(문서번호 75), 국유농지와 임야 및 사업장의 처리에 관한 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 78), 연방의회 신탁관리청 제2차 조사위원회 의결제안-농업구축과 농업구조 발취(문서번호 83).

<sup>39</sup> 동독 농업의 사회적 및 생태계적 시장경제에 대한 구조적 적응에 관한 법률-농업구조적응법(LwAnpG/초안)(문서번호 27).

<sup>40</sup> 신연방주의 재산권 분쟁과 농업의 구조전환(문서번호 85) p.16 이하 참조.

<sup>41</sup> 사회적 시장경제에 대한 동독 농업의 농업구조적 및 농업사회적 조정 촉진법(문서번호 33).

기 위한 시간이 부족했다. 1991년 말까지, 즉 18개월 안에 모든 절차가 마무리되어야 했다.

- 서독의 법 체계에 부합하는 형태로 협동농장을 전환하기 위한 전문지식이 부족했다.
- 법적 변화에 필요한 법률, 행정규정, 제도가 없었다.
- 당시 동독의 체제전환이 너무 갑작스럽게 진전되고, 아주 많은 것이 빠르게 변화하고 있었기 때문에, 많은 경우 문제가 발생한 후에야 법적 규정에 대한 논의가 이루어졌다. 한 가지 사례가 농업집단사업장에 관한 법이다. 이 법은 집단협동농장의 후속조직과 새로운 법률 형태를 위한 규정으로 도입된 것이었다.<sup>42</sup>

농업구조조정법은 1990년 9월 13일 발효되었다가 1990년 10월 3일 통일이 이루어지면서 그 효력을 상실했다. 이 시기에 독일에서는 동독의 법적 규정은 물론, 소송과 관련된 신규 갈등 당사자들의 이해관계를 제대로 파악하고 있는 변호사나 경제학자, 회계사들이 많지 않았다. 구동독지역의 신연방주 3곳에 감독기관이 설치되었지만 이들이 처리해야 할 업무량은 넘쳐났고, 나머지 신연방주 2곳에는 소원이 제기될 때만 겨우 그와 관련된 조사가 이루어지던 상황이었다. 그렇기 때문에 신연방주에서 법률적인 이의제기 및 심사 건수에 대한 공식적 수치는 실제 갈등의 정도와 일치하지 않았다.<sup>43</sup>

민영화를 위한 구조전환이 야기한 큰 문제들과 수많은 갈등은 법정에서 결론을 내려주어야만 했다. 갈등의 한 측은 협동농장의 이전 조합원들이, 다른 한 측은 이들과 대립하는 새로운 협동기업의 경영진들이었다. 후자는 대부분 집단협동농장의 전 조합장 출신으로 법인을 구성한 사람들이었다. 집단협동농장 자체 또는 자본의 가치를 산출하는 것은 쉬운 일이 아니었다.

.....

<sup>42</sup> 동독 농업 집단사업장법(GBLG)(문서번호 61).

<sup>43</sup> 신연방주의 재산권 분쟁과 농업의 구조전환(문서번호 85).



조합원들이 집단적으로 협동농장으로부터의 탈퇴를 결정하거나 협동농장의 해체를 결정하면 그 자본은 가치를 잃게 되고, 탈퇴하는 조합원에 대한 보상금을 지불해야만 했다. 협동농장이 새로운 법적인 형태를 띠고 지속·유지 될 경우에도 가치의 손실이 발생해서 재조직을 어렵게 만들었다.







척하기 위해 노력할 수 있을 것이라고 동독 개혁정부는 기대했다.<sup>46</sup>

서독 연방정부 농림식품부의 학술자문위원회도 1990년 5월 초에 동독의 농업을 시장경제 체계로 성공적으로 전환하는 과정에서 중요하다고 보는 규율정책의 기본원칙이 포함된 입장설명을 발표하기도 했다.<sup>47</sup> 이러한 다양한 방안들이 화폐통합과 통일조약의 협상에서 중요한 역할을 하였다.<sup>48</sup>

화폐통합과 함께 동독에서는 농산물의 가격, 종자씨, 비료 등의 가격이 갑자기 서독과 동일하게 되었다. 그로 인해 생산단가가 올라갔고 구매력에 아주 부정적인 영향을 주었다.<sup>49</sup> 이에 대응하기 위해 동독 정부는 더 이상 동독에서 판매할 수 없는 농산품을 수출하거나 가공제품을 만들어서 판매하는 방안을 모색했다.<sup>50</sup>

집단협동농장의 상황을 결정적으로 어렵게 만든 것은 판매시장의 상실보다 사회주의 국가경제 체제의 특수성으로 인해 협동농장에게 부과된 융자금의 상환 문제였다. 화폐통합 이후 동독의 모든 기업과 경제조직에게 요구된 DM 개시 대차대조표를 작성하는 과정에서 협동농장들이 자산으로 대량 보유하고 있던 종자씨와 방충제를 계산에 포함시키지 못하게 하였다. 이것은 금액으로 환산하면 약 4억 5천만 동독 마르크에 상응하는 것이었다. 예비비로 비축된 종자씨와 비료는 동독 경제구조에서 용자에 대한 담보금 역할을 해왔

<sup>46</sup> 농업, 임업, 식료품 분야의 경제개혁의 준비와 실현을 위한 방안-동독 내각위원회의 결정(문서번호 4).

<sup>47</sup> 동독 농업식량경제를 위한 법적 기본원칙-서독 연방농림부 학술자문위원회의 입장(문서번호 12).

<sup>48</sup> 농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 적응하도록 하기 위한 방안(문서번호 15), '농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 적응하도록 하기 위한 방안'이 준 재정적 영향(문서번호 16).

<sup>49</sup> 경제·통화·사회통합의 실행에 대해-동독 농림식품부(문서번호 30), 동독 농업에 관한 최고인민회의에서의 논의(문서번호 40), 쾰니츠, 슈베린, 줄 지역의 농업 현황에 대한 정부 전권담당관들의 보고(문서번호 48), 1990년 7월/8월 농업의 재정상황 변화에 대한 평가 및 동독 농림식품부의 결론(문서번호 49), 동독의 협동농장이 경제적인 문제에 관해 정부에 보낸 서신과 그에 대한 답신(문서번호52).

<sup>50</sup> 동서독 간의 농식품 교역량 제한규정의 해지에 관한 동독 정부의 결정(문서번호 45), 쾰니츠, 슈베린, 줄 지역의 농업 현황에 대한 정부 전권담당관들의 보고(문서번호 48), 동독 농산물 수출 현황에 대한 농림식품부 자료(문서번호 55), 소련으로 수출을 통한 동독 잉여농산물의 감축-동독과 소련 간의 합의에 대한 연방농림식품부의 보고(문서번호 59).

다. 화폐통합 과정에서 은행들이 이것을 담보로 간주하기를 거부하고, 협동농장의 경영장부에 재고로 포함하지 못하게 하였다. 그로 인해 개시 대차대조표 작성 과정에서 협동농장의 재정이 아주 열악한 것으로 나올 수밖에 없었다. 그러나 실제로 협동농장들이 보유한 종자씨와 방충제의 가치는 사업체 자산의 몇 배에 달하는 것이었다. 이 문제에 대해서는 동독의 농림식품부장관이 재무장관에게 자세히 설명하였다.<sup>51</sup> 동독 체제에서 협동농장들이 정부로부터 종자씨와 방충제를 예비비로 비축하도록 명령받았는데, 화폐통합 과정에서 그것이 보유자산으로 평가되지 않으면 정부의 정책으로 인해 발생하는 경제적 손실을 협동농장이 떠안게 되는 것이라고 농림식품부장관은 강조했다. 그렇기 때문에 개시 대차대조표에 종자씨와 방충제 재고를 자산으로 간주하고 신탁관리청의 보상청구 목록에 포함시키는 것이 허용되어야만 한다고 재무장관에게 전달했다. 그러나 농림식품부장관의 의견은 개시 대차대조표 작성 기본지침에 반영되지 않았고, 협동농장들은 화폐통합 직후 열악해진 재정으로 인해 임금을 지불하지 못하고 생존 자체를 위협받게 되었다.

동독 정부는 대부분 용자금의 형태로 제공된 구조조정지원금을 통해 협동농장이 지불능력을 유지하고 채무를 탕감하는 데 도움을 주었다. 그러나 협동농장이 화폐통합 이후 직면한 재정문제를 해결하기에는 그 규모가 아주 작은 것이었다. 더욱이 지원금 지급과 관련된 정보도 제대로 제공되지 않았다. 당시에는 협동농장의 장래가 불확실한 상황이었기 때문에 지원금을 신청조차 하지 않은 경우도 있었다.<sup>52</sup>

동독과 서독의 농림부는 공동으로 홍보자료를 제작, 협동농장 구성원

.....

<sup>51</sup> 폴락 동독 농림식품부장관이 판매 불가능해진 종자와 채권안전성의 상실 문제 때문에 롬베르크 재무장관에게 보낸 서한(문서번호 35).

<sup>52</sup> 1990년 하반기를 위한 동독 농업위원회의 의결-예산안을 포함한 농업 유럽 보고(문서번호 46), 폴락 동독 농림식품부장관이 롬베르크 재무장관에게 보낸 서한-추가적인 농업 구조조정 지원 요청(문서번호 50), 동독 국가예산에서 농업 분야 자금확보를 위한 구조조정지원금으로 계획된 자금 투입 제안(문서번호 53).



들에게 배포해서, 이들에게 변경된 법률 현황을 설명하고 협동농장이 신청할 수 있는 지원금에 대해 알려 주려고 노력하였다.<sup>53</sup> 동독 농림식품부는 나아가 직원들을 협동농장과 농업사업장에 직접 파견해서 현장에서 농민들과 함께 문제와 그 해결책에 대해 토론하도록 했다. 이 과정에서 대부분의 경우 협동농장을 새로운 법적 형태로 전환하는 작업을 감당할 능력이 없다는 것이 분명해졌다.<sup>54</sup>

1990년 당시 동독의 농업과 산업이 모두 급격한 구조전환의 압력을 받았다. 특히 농업 분야에서는 급격한 매출 감소, 생산 감축, 고용인원의 대폭 감소 등의 문제를 동시에 해결해야만 했다.

농업 종사자의 수가 감소하는 현상은 물론 서독을 비롯한 다른 사회에서도 발생했다. 서독의 경우 그것이 40년이 넘는 시간을 두고 진행되었다. 그러나 동독지역에서는 1989년에서 1993년 사이에 농업 종사자의 수가 900,000명에서 187,000명으로 줄었다. 그것은 특히 여성 농민들이 대거 일자리를 상실했다는 것을 의미한다.<sup>55</sup> 이 시기에 많은 청년들이 농촌을 떠난 것도 이와 무관하지 않다.<sup>56</sup>

1989-1993년 사이에 동독/신연방지역 농업 분야에서 빠져나간 기존 농업 종사자들은 다음과 같다.

- 조기연금생활자 또는 연금생활자 20만 명
- 이직자 23만 명
- 농업 관련 계속교육 참가자 또는 기타 교육정책 참가자 10만 명
- 실직자 13만 5천 명

.....

<sup>53</sup> 우유, 판매 보장-안정된 생산가격-보장량규정에 관한 동서독 농림부의 보도자료(문서번호 47), 협동농장의 구조전환 및 개별 농가를 위한 효과적인 투자진흥 프로그램-동서독 농림부 보도자료(문서번호 51).

<sup>54</sup> 동독의 협동농장의 문제에 관한 토론-농림식품부 자료(문서번호 62).

<sup>55</sup> 메클렌부르크-포어포메른 주정부의 여성농민 전망에 대한 보고(문서번호 81).

<sup>56</sup> 농촌지역에서의 구동독지역 재건(문서번호 97).

가축사육의 경우 1989년에서 1993년 사이 하락세가 더욱 두드러졌다. 육류 공급을 위한 소사육의 경우 49% 감소, 우유 공급을 위한 젖소사육은 52.6% 감소, 돼지사육 32.9% 감소, 양사육은 24.4%가 감소했다.

동독/신연방지역에 엄청난 변화가 몰아쳤던 과도기는 1994년에 전반적으로 마무리 된다. 1994년 신연방주 농업 분야의 노동생산성이 서유럽 국가들의 수준으로 올라섰다.<sup>57</sup> 신연방주의 영농업체들은 동일한 품질에 대규모 경작을 통해 더 좋은 가격으로 농산물을 제공할 수 있게 되었다. 이 시기에 일어난 다양한 변화 중에 한 가지 특이한 것은 신연방지역 주민들이 자기 지역에서 생산되는 농산물을 소비하는 것을 선호하기 시작했다는 사실이다.<sup>58</sup>

## 제2절 유럽공동체/유럽연합<sup>59</sup> 농업시장으로의 통합

독일통일 과정에서 유럽공동체의 역할은 간과되어서는 안 된다. 특히 농업 분야에서는 유럽공동체의 정책이 큰 비중을 차지했다. 단순히 유럽공동체의 기존 규정이 통일된 독일의 동부지역, 즉 구동독지역에 적용된 것은 아니다. 유럽공동체는 우유 생산 할당량과 소고기 및 양고기 생산량을 결정하는 과정에서 신연방주를 특별히 배려하는 형태로 지원을 결정했다. 신연방주에 대해서는 다른 유럽공동체 회원국들에게 적용되는 재정지원 제한의 원칙도 적용하지 않았다. 1991년부터는 농업구조 개선을 위한 유럽공동체 내의 지원기구가 별도로 만들어졌다.

개별 농가에 대한 지원은 두 배로 늘어났고, 동독 체제하에서 집단협동농장이었던 농업조합기업들은 고용인원에 따른 보조금을 지원받았다. 신연

<sup>57</sup> 1994년 신연방주 농업 현황에 관해서는, 신연방주 농업 상황에 대한 핵심적 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 100) 참조.

<sup>58</sup> 구조전환과 전환과정에 대해서는, 이행과정에 놓인 동독 농업 분야-중부 및 동부유럽 농업발전 연구소(IAMO)의 보고서(문서번호 101) 참조.

<sup>59</sup> 유럽공동체는 1993년 이후 유럽연합으로 명칭이 변경되었다.



방주들은 유럽공동체의 지역발전 프로그램을 통해 혜택을 받았다. 유럽공동체는 이 프로그램을 위해 (6년 간의 예산) 73억 마르크를 편성해 두었는데, 이 중 20%가 농업 분야에 투입되었다. 1990년부터 1993년까지 독일 국가예산 중 140억 마르크가 농업 분야의 구조조정으로 인해 발생하는 문제를 해결하기 위해 사용되었다. 이 밖에도 농업 분야는 사회기반시설 개선과 같은 다른 지원정책 등을 통해서도 지원받았다. 그러나 국가지원정책은 유럽공동체의 시장조절규정에 의해 제약받았다.<sup>60</sup>

화폐통합이 실행된 후 동서독 간의 통일이 최종적으로 완성되어서 구동독지역이 완벽하게 유럽공동체의 경제구역으로 포함되기까지 약 3개월 동안에 발생한 복잡한 법률적인 문제들 때문에 2000년이 지나서도 유럽재판소에 소송이 진행되었다.<sup>61</sup> 1990년 7월 1일에서 10월 3일 사이에 서독의 기업들이 동독에 농산물 가공 유통회사를 새로 세우거나 기존의 교역을 강화하는 것을<sup>62</sup> 동독 최고인민회의는 아주 비판적으로 보았다.<sup>63</sup> 사실 몇몇 기업들은 당시 수입과 수출에 대한 복잡한 유럽공동체의 경제정책을 이용해서 자신의 이윤을 극대화하기 위해 술수를 동원하기도 했다. 동독의 농산물을 서독으로 가져 와서 제조가공한 후 유럽공동체 외의 제3국으로 수출하면, 기업인들은 동독에서 서독으로 수출하는 과정에서 지원금을 받고, 서독에서 제3국으로 수출하는 과정에서 또 한번 지원금을 받을 수도 있었다. 그것은 분명 이중 지원을 받는 것으로 화폐통합 이후 동독과 서독 간의 특수한 관계

.....  
<sup>60</sup> 조경급부법에 따른 토지취득에 대한 유럽공동체위원회의 결정(문서번호93).

<sup>61</sup> 동서독 화폐통합 이후 농업, 어업 분야에서 동독과의 거래를 위한 과도기적 조치를 포함하는 유럽공동체 평의회 규정(문서번호 38), 동독의 농산물과 농업에 적용되는 유럽경제공동체와 유럽위원회의 다양한 법규정들(발취)(문서번호 64), 독일통일과 관련된 임시조치에 대한 유럽공동체위원회의 결정(문서번호 65), 유럽공동체 법을 통일조약 3조에 언급된 지역에 적용-농림식품 분야 발취(문서번호 66).

<sup>62</sup> 북부독일의 새로운 거대 육류회사/동독의 아누스 육류회사-서독의 육류생산자와 동독에서 그들의 활약(문서번호 29).

<sup>63</sup> 동독 농업에 관한 최고인민회의에서의 논의(문서번호 40).

를 악용한 것이었다.<sup>64</sup>

당시 복잡한 법률관계로 인해 서독 정부도 오류를 범한 것으로 보인다. 유럽 사법재판소는 2000년 6월의 판결을 통해 1990년 당시에 서독이 동독과의 교역에서 유럽공동체의 규정을 어기고 관세를 너무 일찍 폐지해서 수입 규제 규정을 준수하지 않았다고 결론을 내리기도 했다.<sup>65</sup>

### 제3절 집단협동농장/농업협동조합의 구(舊)채무

독일통일 과정에서 동독의 모든 기업체와 기초지방단체, 협동농장에 가장 큰 부담을 준 것은 이른바 구채무 문제였다. 사회주의 경제 체제하에서는 채무관계가 발생할 수 없는데 동독에서 어떻게 채무가 문제가 될 수 있는지 의아해 하는 사람도 물론 있다. 실제로 동독의 경제 체제에서 은행 장부에 채무로 기록된 것이 자본주의 금융제도에서 발생한 채무와 동일한 것은 아니었다. 그것은 분단시기 서독의 정치인과 경제학자들에게도 이미 잘 알려진 사실이었다. 그럼에도 불구하고 화폐통합 과정에서 동독의 은행 장부에 채무로 기록된 것을 자본주의 금융제도하에서 형성된 채무와 동일한 것으로 취급한 것은 독일통일 과정에서 가장 설명하기 어려운 부분이다. 이 문제에 대해서는 독일통일 총서 화폐통합편에서 자세히 다루었다. 동독에서는 은행이 국가의 계획경제 체제의 일부로 간주되었기 때문에 국가에 의해 통제되고, 경제계획 수립에 참여하며 동시에 국가재정에 부합하도록 신용대부를 계획하고 그것을 계획위원회와 합의하여 재무부와 각료회의에 승인을 받게 되어 있었다. 국립은행은 내각위원회로 불리는 각료회의가 결정한 화폐량과 신용대부의 규모에 맞추어 '신용대부'의 총액을 관리할 의무를 가졌다. 이 법의

.....

<sup>64</sup> 동독이 서독을 통해 수출한 쇠고기에 대한 가격보조지원금에 관한 유럽재판소의 판결(문서번호 92).

<sup>65</sup> 서독이 동독을 통해 네덜란드의 생산품을 재수입한 것에 관한 유럽재판소의 판결(문서번호 95).



5조 1항은 ‘국립은행은 국가계획의 목표에 따라’ 계약의 틀에서 재생산과정의 재정을 위해 ‘신용대부’를 제공하며 생산자들이 목표량을 달성하도록 통제한다고 명시하였다. 신용대부, 즉 크레디트를 받은 생산자는 국가의 계획에 따라 사용하여야만 하며, 정해진 기간 내에 이자를 지불하고 원금을 상환해야만 한다고 하였다. 형식적으로 보면 국영기업, 주택공사와 모든 협동조합의 회계가 국립은행을 통해 처리되었다. 동독의 국립은행법에는 이러한 회계가 신용대출, 즉 크레디트로 기록되어 있다. 그렇다고 그것을 서구 자본주의 금융제도와 동일하게 신용대출로 규정하는 것은 분명히 문제가 있다. 오히려 국가보조금으로 처리하는 것이 더 적절했을지 모른다. 왜냐하면 동독의 개별 사업장에서 신용대출을 원해서 부채를 진 것이 아니라 정치적 결정에 의해 지원이 이루어졌기 때문이다. 사회주의 체제에서 은행을 통해 개별 사업장과 행정단위에 지급된 신용대출이 자본주의 체제에서의 신용대출과 본질적으로 성격이 다른 것이었다는 사실은 당연히 서구 학계에도 잘 알려진 것이었다. 그러나 1989-1990년 독일통일 과정에서 동독 국영기업과 지방행정기관의 부채가 처리된 방식을 보면 이러한 사실을 집단적으로 망각한 것인지 아니면 모른 척 한 것인지 알 수 없다고 2005년 7월 1일자 Tagesspiegel은 ‘Schulden ohne Süehne(빌린 적 없는 부채)’라는 제목의 기사에서 크게 비판하였다.<sup>66</sup>

동독의 집단협동농장도 이런 부채로부터 자유롭지 못했다. 과도기 동독의 개혁정부도 이 문제를 익히 알고 있었기 때문에 1990년 3월에 집단협동농장의 부채탕감법을 위한 시행령과 부채를 줄이기 위한 비용을 제공하기도 했다. 당시 동독 정부는 생존능력이 없는 사업체가 이런 조치를 통해 혜택을 받지 못하게 하기 위해 부채감면을 위한 지원금을 받기를 원하는 모든 사업장으로 하여금 회생계획을 제출하도록 했다. 늘어난 집단협동농장의 자산

.....  
<sup>66</sup> 독일통일 총서, 화폐통합편 참조.

금은 사업장의 효율성을 높이고 현대화하는 데 쓰여야만 하는 것이 지원금을 받기 위한 조건이었다.<sup>67</sup> 이러한 조치는 통일 이후 독일 정부에서도 지속적으로 시행되었다.

통일 이후 신연방주에서도 독일연방공화국의 민법이 적용되면서 집단협동농장의 채무가 민법적으로 구속력 있는 채무가 되었다. 이 사실은 연방헌법재판소의 판결을 통해 확인되었다.<sup>68</sup> 1997년 1월 28일에 연방헌법재판소는 동독 집단협동농장의 후속기관인 아인하이트 슈랑슈테트 협동농장이 제출한 헌법소원을 심의하였다. 헌법소원의 내용은 동독의 협동농장이 동독 체제하에서 국영농업식품은행으로부터 받은 282만 DM의 구채무를 상환해야 할 의무가 있는가 하는 것이었다. 이 협동조합은 1979년에서 1990년까지 이 은행으로부터 융자금을 받았다. 1990년 10월에 협동농장의 재산에 관한 파산절차가 시작되었고, 협동농장은 융자금의 상환을 거부했다. 그 이유는 이 융자금이 법적인 의미에서의 대출이 아니라 사회주의 계획경제 체제에서 국가의 관리감독을 위한 도구였다는 것이다. 연방헌법재판소는 동독의 국영농업식품은행의 법적 후속기관인 독일협동조합은행이 대출금의 상환을 요구하는 것이 적법하다고 판결했다. 협동농장은 이것이 기본법 14조 1항에 따라 소유재산을 보호해야 하는 규정에 반하는 것이라고 보고 헌법소원을 제출했다. 그러나 연방헌법재판소는 1997년 4월 8일에 제출된 헌법소원이 근거가 없다고 판결내렸다. 융자 관계로부터 채무면제를 선언하는 것은 기본법 14조 1항의 정신에 입각한 소유권법적인 지위가 아니라고 하였다. 협동농장이 주장하는 것처럼 동독의 붕괴와 함께 구채무도 사라졌고 통일조약을 통해 새로 구축되었다는 논지가 성립되지 않는다고 보았다.

.....

<sup>67</sup> 국가규정으로 인해 많은 채무를 지게 된 협동농장의 지원에 관한 법-협동농장지원법(문서번호 8), 국가규정으로 인해 많은 채무부담을 안고 있는 협동농장의 지원 보장에 관한 명령(문서번호 13).

<sup>68</sup> 신연방주 농업 분야의 구채무 문제에 관한 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호77), 동독 협동농장의 구채무 전환-연방헌법재판소 판결 및 구두협상에 관한 정보자료(문서번호 91).





통일조약과 법률을 통해 구채무규정을 삭제한 것이 아니라, 탕감 가능성을 고려했을 뿐이라는 것이다.

통일 당시 농업에서만 그런 구채무가 거의 100억 DM에 달했다. 그것은 자본주의 경제 체제에서 발생한 채무와 본질적으로 성격이 상이했던 동독의 채무가 1990년 7월 1일에 시행된 화폐통합조약에 따라 2:1의 비율로 DM으로 교환되면서 발생한 것이었다. 구채무의 이런 무게 때문에 연방정부, 작센안할트 주정부, 독일농민조합 외에 다양한 기관이 이 판결에 주목했다.

연방헌법재판소에 신연방지역 사업체들의 구채무와 관련된 헌법소원이 제출되었던 시기에 이 문제는 이미 독일 연방의회에서 격렬하게 논의되었다. 독일 연방의회 녹색당은 1996년 6월 연방정부에 제출한 질의를 통해 동독 시기에 집단협동농장에 부과되었던 채무를 서독의 법률 체계로 그대로 인수한 의심스러운 규정 때문에 신연방주의 건설 자체가 방해받았다고 비난하기도 했다.<sup>69</sup> 이에 대해 연방정부는 집단협동농장 후속기업이 안고 있는 구채무는 정상적인 채무로 간주해야만 한다고 보고, 근본적으로 구채무로 인한 부담과 기업경영의 안정성 간에 어떤 연관관계가 있다고 보기 어렵다고 답변했다. 더욱이 1990년에 적용되기 시작한 구채무 탕감 규정을 통해 정산상의 탕감을 도입해 희생할 능력이 있는 농업기업들이 생존할 수 있도록 해 주었다고 했다. 이 규정에 따라 모든 사업체들이 3년 내에 경쟁력을 갖추 수 있다는 것을 보여줄 수 있는 회생계획/발전계획을 제출했다. 회생계획의 심사를 통해 채무탕감 없이도 경쟁력을 갖추 수 있는 기업과 3년 내에 경쟁능력을 갖추 것으로 보이지 않는 기업은 채무탕감을 받지 못했다. 채무탕감의 혜택을 받는 기업은 3년 내에 경쟁능력을 갖추 수 있을 것으로 평가된 기업으로 제한되었다. 1997년 1월에 연방헌법재판소에 헌법소원을 제출한 아인하이트 슈랑 슈테트 협동농장은 바로 그런 대상이었다. 채무탕감을 받고자 하는 기업들

.....  
<sup>69</sup> 동독 구채무의 발생과 연방정부에 의한 청산-연방의회의 질의에 대한 연방정부의 답변(문서번호 90).

은 경영을 위한 필요한 재산이 아닌 것은 모두 채무탕감을 위해 먼저 매각해야만 했다. 연방정부는 1996년 6월 녹색당의 질의에 대한 답변을 통해 구채무규정을 도입해서 기업들에게 구조전환할 수 있는 충분한 시간을 주었다고 설명하였다.

연방의회는 2004년에 ‘구채무법’을 제정했다. 이 법에 따라 신연방주의 기업들은 2005년 8월 말까지 은행에 채무탕감을 신청할 수 있었다.<sup>70</sup> 이 규정도 탕감액의 규모를 해당 사업체의 경제적 능력에 따라 결정하도록 했다. 그리고 신탁관리청의 후속기관인 독일토지관리공사(Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH)는 사업체의 지불능력에 대한 가장 현실적인 산정, 즉 평가 및 진단을 위한 작업지침을 도입했다.<sup>71</sup>

#### 제4절 여전히 존재하는 구조적 차이

분단시기에 동독과 서독의 농업 종사자들 간의 가장 큰 차이는 직업군이 었다. 동독에는 농업 분야에 노동인력이 과도하게 많았다. 동독 농업의 과잉 고용구조 때문에 통일 이후 서독의 생산방식에 따라 농업구조조정이 이루어지면서 일자리의 80%가 사라지는 현상이 발생했다. 많은 경우에 동독 시절에 집단협동농장의 관리자였던 사람들이 새로 구성된 사업체를 통해 소규모의 인력을 고용하고, 평균 1,500ha의 경작면적에 35명의 직원을 고용한 대규모 농장을 경영하는 것을 볼 수 있다. 독일 동부지역의 농경지 규모는 동독 체제하에서 시행된 농업집단화로 인해 평균적으로 서독 농가의 규모보다 세 배 정도 컸다.

통일 이후 구동독지역에서 자립 농가를 구축한 경우 다양한 형태로 특별 지원이 제공되었음에도 불구하고 실제로 새로 설립된 자립 농가는 별로 많

.....  
<sup>70</sup> 농업 구채무법(LwAltschG)(문서번호 99).

<sup>71</sup> 신연방주의 농업 채무 청산을 위한 작업지침(문서번호 102).



지 않다.<sup>72</sup> 자립농가 설립 시도는 실패하는 경우가 더 많았다. 1997년 신연방 지역에서 자립적으로 농사짓는 개인농가의 수는 약 7,600개였다. 한편, 두 개 혹은 여러 개의 개별 농가가 협력하는 합명회사가 약 300개 존재했다. 서독 지역의 농민 중 농지를 인수하거나 설립하기 위해 구동독지역으로 가는 이들은 매우 적었다.

동독의 집단협동농장에서 함께 일했던 사람들이 통일 후에 조합형태의 농기업을 설립한 경우 그들은 잘 조직된 팀이 지속적으로 일할 수 있다는 장점을 가졌다. 뿐만 아니라 유럽연합 농업규정이 대규모 경영체를 우대하는 경향을 가졌기 때문에, 시장 경쟁력에서도 개인 농가들보다 명백한 이점을 지녔다. 한편 협동조합 형태의 농기업들은 2010년 이후 상승하기 시작한 부동산 가격으로 인해 이득을 보았다. 구동독지역 농업의 발전 과정은 결과적으로 동독이 뒤늦은 성공을 이룩했다는 인상을 주기도 했다.<sup>73</sup>

.....  
<sup>72</sup> 협동농장의 구조전환 및 개별 농가를 위한 효과적인 투자진흥 프로그램-동서독 농림부 보도자료(문서번호 51).

<sup>73</sup> 구동독지역의 농업-신연방주의 뒤늦은 성공(문서번호 105).

## 통일 이후 신연방주의 농업 현황

### 제1절 새로운 유형의 토지개혁

통일이 실현된 이후 동독 체제하에서 국유지였던 신연방지역의 토지는 대부분 연방소유 재산으로 귀속되었다. 1992년부터 이런 국유지에 대한 민영화가 시작되었다. 이 작업은 연방정부의 위임을 받은 독일토지관리공사(BVVG)가 맡아서 진행하였다. 토지관리공사는 토지에 대한 임대차 계약을 맺었다. 이 시기에 체결된 계약의 유효기간은 대부분 18년이였다. 집단협동농장의 후계법인이나 토지의 원소유자들은 이 토지를 특별 할인가로 매입할 수 있었다. 그러나 2010년에 유럽연합은 이것이 공정경쟁을 저해한다는 이유로 금지했다. 여기서 우리가 주목할 것은 1992년 당시 토지관리공사가 체결한 임대차 계약의 대부분이 2010-2012년 사이에 계약기간이 종료되었기 때문에 유럽연합의 이러한 결정은 신연방지역의 토지시장에 중대한 영향을 미쳤다는 점이다. 그리고 2010년에 들어서면서 투자회사들이 신연방지역에서 엄청난 규모로 토지를 사 모았음이 드러났다. 토지회사들은 당시 가격보다 100%나 높은 가격으로 토지를 매입하기도 했다. 이러한 사실은 유럽연합이 공정경쟁을 이유로 독일의 신연방주에서 진행되던 국유지의 선별적 민영화작업을 금지한 배경에 저렴하고 안정된 독일의 부동산시장에 진출하려는 투자회사들



의 로비가 있었던 것이 아닌가 하는 의문을 갖게 만든다.

토지를 투자대상으로 간주해서, 무조건 매입하고 투자하는 것은 독일의 신연방주지역에 한정된 것이 아니다. 거의 세계적인 추세이다. 이러한 흐름에는 여러 가지 이유가 있다.

- 세계 인구 증가
- 식량 수요 증가
- 육류 소비 증가
- 해외 토지 매입(예를 들어 중국의 아프리카, 남아메리카 토지 매입)
- 재생 가능 에너지, 예를 들어 바이오 가스 등에 대한 수요 증가 및 그로 인한 유성(油性)식물, 곡식, 옥수수 재배지 규모의 극대화
- 금융위기로 인한 현물 투자에 대한 증가(토지 및 기타 부동산)

다양한 이유에서 비롯된 투자 전략은 전 세계적으로 대규모 토지에 대한 수요 증대를 야기하고 있다. 농업이 원자재 시장이 된 것이다. 대규모 경작면적을 보유한 구동독지역에 투자자들이 많은 관심을 보인 것도 바로 그런 이유 때문이라고 할 수 있다(《그림 2-1》 참조).

## 제2절 혜택을 본 사람은?—새로운 소유자와 집단협동농장의 관리자?

구동독지역의 체제전환 과정에 대해 장기간 집중적인 연구를 진행해 온 예나대학의 조사 결과에 따르면 집단협동농장 구조전환 과정의 95%는 오류가 있었던 것으로 드러났다. 집단협동농장의 후계법인들은 토지구매를 위한 수요가 높아지면서 많은 이득을 남기고 토지를 매도할 수 있었다. 1992년부터 독일토지관리공사로부터 지원금을 받아서 1ha당 2,000-2,500유로의 가격으로 토지를 매입했는데 이것이 2010년 이후 매입가격의 10배로 거래될 수 있을 만큼 가치가 상승했다.

브란텐부르크 주의회의 양케이트위원회가 2014년에 제출한 농업의 구조

발전과 그와 관련된 소유권 변화에 관해 작성한 최종보고서에서 집단협동 농장의 구조조정 과정에서 부도덕하게 토지를 갈취하거나, 집단협동농장의 전 관리자들과 관청의 감독관들이 의심스러운 술수를 쓴 경우가 있다고 보고했다.<sup>74</sup> 그에 따르면 1990년 이후 신연방지역에서는 대규모 농업기업이 농업 구조를 지배했고, 농경지의 50%가 1,000ha 이상의 농지를 보유한 대규모 농업사업체를 통해 경작되었다. 그것은 결국 농촌지역에 농민이 살지 않게 되는 결과를 가져오고, 동시에 농촌지역에 거주하지 않는 투자자가 토지를 점유하는 형태로 농업구조를 변형시켰다고 평가했다.

### 제3절 구조변화와 결과

통일 후 약 12년 간 농업 분야에서는 일종의 농업 독점화가 빠른 속도로 진행되는 것을 분명히 볼 수 있다. 소수가 대규모 토지를 보유하게 된 것이다. 변혁기 동독의 개혁정부는 이러한 현상을 막기 위해 1989년 10월 이전에 동독지역에 거주했던 사람들만 토지를 매입할 수 있도록 하는 조치를 도입하려고 했다. 외국인 투자자들이 토지를 매입하지 못하게 한 것이다. 이 조치는 부동산 투기를 막고 동독의 농민과 농장에게 민영화되는 토지를 우선적으로 구입할 권한을 보장해 주려는 것이었다.<sup>75</sup> 그러나 개혁정부의 이런 의도는 결과적으로 유럽연합과 통일된 독일의 연방정부에 의해 지켜지지 않았다.

메클렌부르크-포어폼메른주에는 약 1,200여 개의 농업생산조합 후계법인들이 생겨났는데, 약 12년 후 이들 중 등기된 조합으로 남은 법인들은 181개에 불과했다. 메클렌부르크-포어폼메른주에 존재하던 5,000개 농업사업체들 중 조합은 3.5%에 불과하다. 우베 바스티안(Uwe Bastian)은 베를린 자유대

.....

<sup>74</sup> 1989년 이후 브란덴부르크지역 농업의 체제전환 및 소유권전환과정-앙케이트위원회 5/1 최종보고서 발췌(문서번호 107).

<sup>75</sup> 1990년 10월에 동독에 주거지를 가졌던 주민과 법인에게만 농지와 임야의 취득을 일시적으로 허용하는 것의 필요성에 대해(문서번호 18).



연구팀과의 인터뷰에서 이 현상을 다음과 같이 설명했다. “조합으로 불리는 농업협동조합은 원칙적으로 집단협동농장의 관리자를 비롯한 몇몇 간부들을 중심으로 만들어진 것이다. 그나마 협동조합 구성원의 수도 지속적으로 감소하고 있다. 그것은 사실, 집단협동농장에서 인계된 몇 명 되지 않는 조합원들도 체계적으로 해고된 것을 의미한다. 최근에는 조합이 유한회사 또는 기타 자본회사로 형식을 변경하는 흐름이 나타나고 있으며, 구동독지역에서는 소수의 농업경영체들이 갈수록 더 큰 규모의 토지를 소유하는 현상이 계속될 것이다.”<sup>76</sup>

아이러니컬하게도 이러한 추세는 토지의 규모에 따라 보조금을 지원하는 유럽연합의 농업정책도 한몫을 했다. 현재 예측가능한 일반적인 추세는 다음과 같이 정리할 수 있다:

- 토지의 규모가 확대되고, 이로 인해 대규모 토지를 소유하거나 운영하는 소수 농장의 경제력도 강화될 것이다.
- 농업협동조합의 조합원들은 계속 줄어들 것이며, 조합의 수도 감소할 것이다. 반면 자본회사와 농업 투자회사는 늘어날 것이다.
- 원소유주, 재설립자, 친환경 농업자들의 환경은 어려워질 것이고, 더 악화될 것이다.
- 지속되는 인구감소는 농업지역의 사회구조와 각 지역 지방행정에 부정적인 영향을 끼칠 것이다.
- 토지에 대한 집중과 투자회사의 개입은 농업 생산품 가격 설정에 영향을 미칠 것이며, 이는 서독과 유럽지역 농업에 효과를 가져올 것이다.

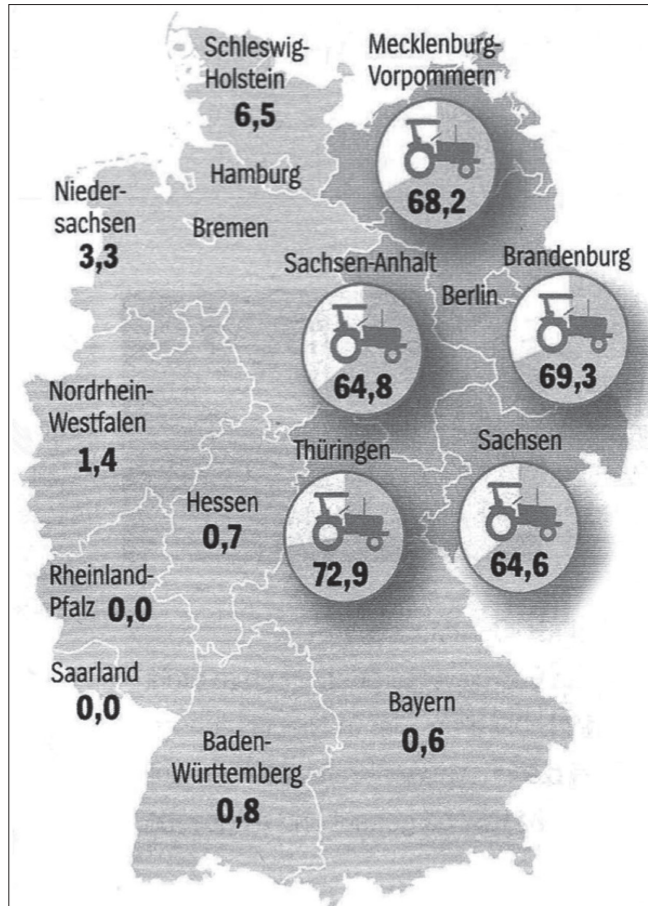
이러한 현상이 구동독지역의 농업의 역사적 전통과 무관하지 않다고 할 수도 있다. 위에서 언급한 것처럼 1945년 이전, 독일의 동부지역에는 소수 지주들에 의해 운영되는 대규모 농지들이 존재했다. 소련군 점령기와 동독 정

.....  
<sup>76</sup> 농촌지역에서의 구동독지역 재건(문서번호 97).

부의 농업정책은 토지몰수와 집단농장화를 통해 이러한 소유의 비율에 일정한 변화를 가져왔다. 통일이 진행되면서 구동독지역의 농업 분야에서 이루어진 구조전환은 사회주의 체제하에서 이루어진 토지개혁의 결과를 뒤집었다. 그로부터 15년이 지난 후, 구동독지역에서는 또 다시 소수가 대규모 토지를 소유하게 되는 상황이 발생했다. 사회주의 토지개혁 이후, 자본주의 토지개혁, 즉 그 결과를 아직 예측할 수 없는 농업독점이 이루어진 것이다.

그림 2-1) 전체 농경지 경영면적 500ha 이상을 가진 농업경영체의 토지 비율

(단위 %)



출처 : Der Spiegel 43/2010, S. 62; Statistisches Bundesamt, Agrarstrukturerhebung 2007(Primärquellen).



농업 분야  
관련 정책문서



# 농업 분야 관련 정책문서

독일 베를린 자유대 한국학과 통일연구팀



# 문서 목록

문서	제목	일자	담당자/기관	출처
1	농업 경제정책의 효과 개선을 위한 즉각적인 조치에 대한 동독 내각위원회의 결정	1990년 1월 18일	동독 내각위원회, 농림부장관, 재무부 장관	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2899, fol. 107-118
2	협동농장법의 보완 및 개정법안에 대한 동독 내각위원회의 결정	1990년 2월 1일	동독 내각위원회, 농림부장관, 농업상 협회동조합	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2904, fol. 141-150, 155 f.
3	농업물산화사의 설립을 위한 동독 정부의 결정	1990년 2월 8일	동독 내각위원회, 농림부, 기계부	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2911, fol. 228-237, 243-246
4	농업, 임업, 식료품 분야의 경제개혁의 준비와 실현을 위한 방안-동독 내각위원회의 결정	1990년 2월 15일	동독 내각위원회, 농림부장관	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2913, fol. 86-130
5	채소, 과일 및 이국적 과일의 1990년 전반기 공급에 대한 정보-동독 내각위원회 결정	1990년 2월 15일	동독 내각위원회, 농림부장관	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2913, fol. 182-194
6	협동농장 소속 농민들의 상황, 동독 정부에 대한 요구-동독 기민당 작성	1990년 2월 19일	원탁회의에 참가한 기민당	Bundesarchiv, BArch/DA 3/84, fol. 45 f.
7	토지개혁을 통해 획득한 소유권에 관한 법	1990년 3월 6일	동독 국가위원회 위원장 만프레드 게어라흐	Gesetzblatt der DDR Teil I Nr. 17, S. 134 - Ausgabebetag: 16.03.1990
8	국가규정으로 인해 많은 채무를 지게 된 협동 농장의 지원에 관한 법-협동농장지원법	1990년 3월 6일	동독 국가위원회 위원장 만프레드 게어라흐, 농림부	Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 17, S. 135 - Ausgabebetag: 16.03.1990
9	국유 농지의 소유권을 협동농장에 이전하는 법	1990년 3월 6일	동독 국가위원회 위원장 만프레드 게어라흐	Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 17, S. 135 - Ausgabebetag: 16.03.1990
10	가축사육, 육류생산, 우유생산 및 냉장산업의 기술적 기반 발전 및 안정화를 위한 동독 정부의 결정	1990년 3월 15일	동독 내각위원회, 기계건설부장관 힌스 요아힘 리우크	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2935, fol. 45-60
11	농산품의 판매와 시장개혁의 어려움 및 국내 시장의 보호를 위한 조치에 대한 동독 정부의 결정	1990년 5월 2일	동독 내각위원회, 농림부	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2946; 3. Sitzung des MR vom 25. Apr. 1990

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
12	동독 농업식량경제를 위한 법적 기본원칙- 서독 연방농림부 학술지문위원회의 입장	1990년 5월 4일	서독 연방농림부 학술지문위원회	Grundsatzfragen zur Anpassung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 392. Münster-Hiltrup, 1991
13	국가규정으로 인해 많은 채무부담을 안고 있는 협동농장의 지원 보장에 관한 명령	1990년 5월 4일	동독 농림부장관 페터 폴락	Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 29, S. 271 f. - Ausgabebetag: 01.06.1990
14	키르히하이리겐(Kirchheiligen) 협동농장 작물 생산부의 문제보고	1990년 5월 7일	키르히하이리겐 농업생산조합(LPG) 작물생산부, 동독 최고인민회의 농림 식품위원회	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.
15	농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 적응 하도록 하기 위한 방안	1990년 5월 12일	농림부의 전문가그룹(경제회폐통합 협상에 참여한 동독 농림부와 서독 연방농림부의 전문가)	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517
16	'농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 적응 하도록 하기 위한 방안'이 준 재정적 영향	1990년 5월 12일, 1990년 6월 14일	농림부의 전문가그룹(경제회폐통합 협상에 참여한 동독 농림부와 서독 연방농림부의 전문가)	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517, sowie aus: Ministerrat der DDR, Krause, Information für alle Landwirtschaftsbetriebe, 18.6.1990 (Bundesarchiv, BArch/DC 20/8949)
17	동독과 서독의 경제·통화·사회통합조약- 15조 농업식량경제	1990년 5월 18일	동독, 서독	Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 20, S. 537, 540; Ausgabebetag: 29.06.1990
18	1990년 10월에 동독에 주거지를 기렸던 주민과 법인에게만 농지와 임야의 취득을 일시적으로 허용하는 것의 필요성에 대해	1990년 5월 23일	동독 농림부차관 페터 카우프홀드	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517

문서	제목	일자	담당자/기관	출처
19	동독 식량, 생필품시장의 보호 및 서독과의 경제화폐통합의 실행 준비를 위해 단기적으로 식료품과 기호품시장 지원	1990년 5월 23일	동독 내각위원회, 농림부	Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/2957
20	동독 농업을 서독과의 화폐공동체로 통합하기 위한 문제-학술자문위원회 신하 '동독 농업' 실무그룹의 입장표명	1990년 5월 28일	학술자문위원회, '동독 농업' 실무그룹	Grundsatzfragen zur Anpassung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 392, Münster-Hiltrup, 1991
21	농업, 산림 분야의 대지 및 토지소유권 처리에 대해-동독 농림부와 농민회 및 민사당의 제안	1990년 5월 29일	동독 농림부, 농민연맹, 민사당	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517
22	화폐통합조약에 대한 동독 농민연맹과 농협의 입장	1990년 5월 29일	동독 농민연맹, 동독 농협	Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517
23	경제·통화·사회통합의 준비 및 실행에 있어 농식품 산업의 과제	1990년 6월 11일	동독 농림식품부(MELF), 농업단체	DDR-Minister für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft (Hrsg.). Berlin 1990.
24	미해결 재산문제에 관한 동서독 정부의 공동성명(통일조약 부록 III)	1990년 6월 15일	동독 정부, 서독 연방정부	Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 35, S. 1237 f.; Ausgabetag: 28.09.1990
25	동독 내각위원회-전체 농장을 위한 정보	1990년 6월 18일	동독 내각위원회 권터 크라우제 (Günther Krause) 차관, 농업경제체	Ministerrat der DDR (Hrsg.). Berlin 1990.
26	수익사, 수익기술자 관련 동독 농림부장관의 보고	1990년 6월 26일	폴락 동독 농림부장관, 최고인민회의 농림식품위원회	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
27	동독 농업의 사회적 및 생태계적 시장경제에 대한 구조적 적응에 관한 법률-농업구조적응법 (LwAnpG/초안)	1990년 6월 29일	동독 최고인민회의; 농림식품위원회	Deutscher Bundestag, Verzeichnis der Drucksachen der 10. Volkskammer der DDR, ( <a href="http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf">http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf</a> ); vom 01.11.2010)
28	동독의 소유관계에 관한 새로운 규정을 도입하기 위한 기초자료 등기정보- 서독 연방정부 농림 식품부	1990년 7월 1일	서독 연방정부 농림식품부장관 칼 프리드리히 퇴네	Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 3.9.1990 Nr. 36
29	북부독일의 새로운 거대 육류회사/동독의 아누스 육류회사-서독의 육류생산자와 동독에서 그들의 활약	1990년 7월 2일	농업정책과 농업산업에 대한 유럽 독립언론	Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 2.7.1990 Nr. 27
30	경제 · 통화 · 사회통합의 실행에 대해-동독 농림식품부	1990년 7월 4일	동독 농림식품부, 동독 내각위원회	Bundesarchiv, BAArch/DC 20/18020
31	동독의 시장질서법	1990년 7월 4일	동독 최고인민회의; 농림식품위원회	Deutscher Bundestag, Verzeichnis der Drucksachen der 10. Volkskammer der DDR, ( <a href="http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf">http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf</a> ); vom 01.11.2010)
32	농업식품산업의 생산물을 위한 시장조직의 구축과 실현법-시장조직법	1990년 7월 6일	동독 최고인민회의의 의장 서비네 베르그만 홀	Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 42, S. 657-659 - Ausgabe tag: 20.07.1990

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
33	사회적 시장경제에 대한 동독 농업의 농업구조적 및 농업사회적 조정 촉진법	1990년 7월 6일	동독 최고인민회의/서독	Bundesministerium der Justiz; http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aswapfg/gesamt.pdf (29.11.2010).
34	동독 농업 분야의 구조조정-연방 농림식품부	1990년 7월 9일	연방정부 농림식품부	Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 9.7.1990 Nr. 28
35	폴락 동독 농림식품부장관이 판매 불가능해진 종자와 채권안정성의 상실 문제 때문에 롬베르크 재무장관에게 보낸 서한	1990년 7월 9일	동독 농림식품부장관 폴락, 재무장관 롬베르크	Bundesarchiv, BAArch/DK 1/28262
36	농산물 및 식품 위기 관련 제안	1990년 7월 10일	동독 최고인민회의의 농림식품위원회, 로타 드 메지에르 총리	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.
37	농업 분야 환경보호에 관한 공동권고/최고인민회의 회의 농업 및 환경위원회	1990년 7월 11일	동독 최고인민회의의 농림식품위원회, 환경, 자연보호, 에너지, 원자로안전 위원회	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.
38	동서독 화폐통합 이후 농업, 어업 분야에서 동독과의 거래를 위한 과도기적 조치를 포함하는 유럽공동체 평의회 규정	1990년 7월 16일	유럽공동체 평의회, 유럽경제공동체	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 188/1 - Ausgabetag: 20.07.1990
39	최고인민회의의 의원들이 작성한 농림 신탁관리 규정 초안	1990년 7월 18일	동독 최고인민회의의 식품농림위원회	Volkskammer der DDR, 10. Wahlperiode, Drucksachen 168 und 168a, aus: Webarchiv des Deutschen Bundestages
40	동독 농업에 관한 최고인민회의에서의 논의	1990년 7월 19일	동독 최고인민회의	Bundesarchiv, BAArch/DA 1/00 C 277
41	농림업 신탁청 장관 초안/최고인민회의 농업위원회	1990년 7월 19일	사비네 베르크만 폴(Sabine Bergmann-Pohl) 박사, 동독 최고인민회의의 농림식품위원회 위원장	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.



문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
42	'국유재산, 산림 및 농림산업 기업의 소유권을 주와 기초단체로 이전하는 법'과 '경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른 시민에게 이전하는 것에 관한 법'에 대한 최고인민회의 토론	1990년 7월 20일	동독 최고인민회의	Bundesarchiv, BArch/DA 1 / 00 C 277 1990; Volkskammer der DDR, Plenarprotokoll der 26. Tagung, 10. Wahlperiode, 20.07.1990
43	경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른 시민에게 이전하는 것에 관한 법	1990년 7월 22일	동독 최고인민회의 의장 사비네 베르크만 풀	Gesetzblatt der DDR, Teil I Nr. 49, S. 899 f. - Ausgabetag: 09.08.1990
44	국유재산, 국유산림 및 농업과 임업의 다른 국유기업의 소유권을 주와 기초지방자치단체로 이전하는 것에 관한 법	1990년 7월 22일	동독 최고인민회의 의장 사비네 베르크만 풀	Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 49, S. 897-899 - Ausgabetag: 09.08.1990
45	동서독 간의 농식품 교역량 제한규정의 해지에 관한 동독 정부의 결정	1990년 7월 25일	동독 내각위원회, 농식품부, 재무부	Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/3031, fol. 39-48
46	1990년 하반기를 위한 동독 농업위원회의 의결-예산안을 포함한 농업 유럽 보고	1990년 7월 31일	동독 정부	Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.), Agra-Europe, 31. Jahrgang, 30.7.1990 Nr. 31
47	우유 판매 보장-안정된 생산가격-보장량규정에 관한 동서독 농림부의 보도자료	1990년 8월 9일	동독 농림식품부, 서독 연방농림부	Bundesarchiv, BArch/DQ 1/26748
48	캠니츠, 슈베린, 줄 지역의 농업 현황에 대한 정부 전권담당관들의 보고	1990년 8월 9일	동독 캠니츠, 슈베린, 줄 지역 정부 전권담당관	Bundesarchiv, BArch/DK 1/28262
49	1990년 7월/8월 농업의 재정상황 변화에 대한 평가 및 동독 농림식품부의 결론	1990년 8월 12일	동독 농림식품부, 지역행정관청	Bundesarchiv, BArch/DK 1/28126
50	플러 동독 농림식품부장관이 롬베르크 재무장관에게 보낸 서한-추가적인 농업 구조조정 지원 요청	1990년 8월 14일	동독 농림식품부, 재무부	Bundesarchiv, BArch/DK 1/28262

문서	제목	일자	담당자/기관	출처
51	협동농장의 구조전환 및 개별 농가를 위한 효과적인 투자진흥 프로그램-동서독 농림부 보도자료	1990년 8월 15일	동독 농림식품부, 서독 연방농림식품부	Bundesarchiv, BArch/DQ 1/26748-T1
52	동독의 협동농장이 경제적인 문제에 관해 정부에 보낸 서신과 그에 대한 답신	1990년 8월 16일	'아인하이트' 협동농장장 퇴쉬 프로신, 동독 수상청 청장 귄터 크라우제	Bundesarchiv, BArch/DC 20/18021
53	동독 국가예산에서 농업 분야 자금회보를 위한 구조조정지원금으로 계획된 자금 투입 제한	1990년 8월 17일	동독 농림식품부	Bundesarchiv, BArch/DK 1/28126
54	동독/신연방주 농업의 구조조정으로 인한 위기	1990년 8월 23일/24일	프리드리히 에버트 재단(Friedrich Ebert Stiftung)	Papendieck, Henner. 1990. Mecklenburg-Vorpommern : Wege in eine bessere wirtschaftliche Zukunft ; eine Tagung des Vereins für politische Bildung und Soziale Demokratie und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 23. und 24. August 1990 in Schwerin / Tagungsbericht. In: Wissenschaftliche Diskurse. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung; <a href="http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00271toc.htm">http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00271toc.htm</a> (20.09.2010)
55	동독 농산물 수출 현황에 대한 농림식품부 자료	1990년 8월 24일	동독 농림식품부	Bundesarchiv, BArch/DK 1/28126
56	신탁관리법 3차 시행령-국유농장, 국유산림사업장, 국유사육장 재산의 이전	1990년 8월 29일	동독 최고인민회의, 동독 농림식품부	Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 57 - Ausgabetag 4. September 1990
57	작물보호 및 증지업 관련 통일조약의 언급 사항	1990년 9월 3일	동독 농림식품부(MELF)	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.
58	농업 및 식품 관련 법적 규정	1990년 9월 3일	동독 최고인민회의의 농림식품위원회	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.
59	소련으로 수출을 통한 동독 잉여농산물의 감축-동독과 소련 간의 합의에 대한 연방농림 식품부의 보고	1990년 9월 10일	서독 연방농림식품부, 동독 농림식품부, 소련 외교통상부	Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 17.9.1990, Nr. 38

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
60	통일조약에 대한 최고인민회의 농업위원회의 의견	1990년 9월 13일	동독 최고인민회의	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.
61	동독 농업 집단사업장법(GBLG)	1990년 9월 13일	동독 제10차 최고인민회의	Deutscher Bundestag - Archiv <a href="http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf">http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf</a> (28.10.2010).
62	동독의 협동농장의 문제에 관한 토론-농림식품부 자료	1990년 9월 17일	동독 농림식품부, 협동농장 대표들, 지역행정관청 대표들	Bundesarchiv, BArch/DK 1/28260
63	튀링겐 작물재배 유한회사(Thüringer Pflanzenzucht GmbH)의 개시 대차대조표 관련 최고인민회의 농업위원회 견해	1990년 9월 18일	동독 최고인민회의의 농림식품위원회, 튀링겐 작물재배 유한회사	Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.
64	동독의 농산물과 농업에 적용되는 유럽경제공동체와 유럽위원회의 다양한 규정들(발췌)	1990년 9월 27일	유럽공동체, 유럽경제공동체	Amisblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 267 - Ausgabetag: 29.09.1990
65	독일통일과 관련된 임시조치에 대한 유럽공동체위원회의 결정	1990년 9월 27일	유럽공동체위원회, 유럽경제공동체	Amisblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 267 - Ausgabetag: 29.09.1990
66	유럽공동체 법률 통일조약 3조에 언급된 지역에 적용-농림식품 분야 발췌	1990년 9월 28일	연방정부 수상, 경제부, 농림식품부, 교통부	Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 51, S. 2117-2122, 2129-2132; Ausgabetag: 02.10.1990
67	유럽공동체와 독일통일-공동 농업정책	1990년 10월 추정	유럽공동체	Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Vereinigung, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 4/90, Luxemburg 1990

문서	제목	일자	담당자/기관	출처
68	신탁관리청에 의한 국유농경지와 산림의 민영화법-연방농림식품부 학술자문위원회의 입장	1990년 12월 12일	연방농림식품부 학술자문위원회	Grundsatzfragen zur Anpassung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 392, Münster-Hiltrup, 1991
69	구동독지역의 송이지를 제외한 가축 사료로 사용되는 우유와 분유를 위한 특별보조금 보장에 관한 규정	1991년 1월 7일	연방농림식품부 학술자문위원회	Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 1, S. 4 f.; Ausgabetag: 10.01.1991
70	연방정부의 식품농업정책 보고서 1991-신연방주 농업 부분 발제	1991년 2월 7일	연방정부, 연방농림식품부	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/70
71	베를린 신탁관리청이 관리하던 국영농장을 베를린 시정부가 인수하는 것에 대한 합의	1991년 2월 25일	농지와 산림 특수재산처리특임관, 베를린 교통장관	Morsch, Fabian. 140 Jahre Berliner Stadtgüter – Eine Geschichte um Berlin, 2014. Stadtgüterentwicklung Berlin
72	농업구조조정법의 개정에 관한 법-연방의회 식품농림상임위원회 보고 및 의결제안	1991년 4월 23일	연방의회 식품농림상임위원회	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/404
73	신연방주 농업을 위한 1991년도 구조조정보조금 보장에 관한 법	1991년 7월 23일	연방농림식품부	Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 45, S. 1598-1602; Ausgabetag: 26.07.1991
74	신탁관리청에 의한 농경지 매각-브란덴부르크 주정부가 연방회의에 제출한 의결 제안	1992년 10월 27일	연방회의, 브란덴부르크주, 신탁관리청	Parlamentsarchiv des Bundestages, 12. Wahlperiode, Bundesrat Drucksache 736/92
75	국영농지의 매각-연방정부, 신연방주 농림부장관, 신탁관리청, 소련군 점령지/동독 재산문 제위원회(불-페이퍼)	1992년 11월 16일	연방정부, 수상청 정무장관, 신연방주 농림부장관, 신탁관리청, '소련군 점령지역/동독 재산문제위원회'	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7588, Anlage

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
76	신연방주에서 생산되는 농산물의 유럽공동체 이외 지역으로의 수출을 위한 지원금을 위한 계획 외 지출에 대한 연방정부의 보고	1993년 1월 18일	연방정부, 연방재무부, 연방의회	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4142
77	신연방주 농업 분야의 구채무 문제에 관한 질의에 대한 연방정부의 답변	1993년 2월 23일	연방의회, 연방정부	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5861
78	국유농지와 임야 및 사업장의 처리에 관한 질의에 대한 연방정부의 답변	1993년 10월 6일	연방정부, 연방의회	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4410
79	임야 반환과 국가 임업사업장 청산을 위한 신탁관리청과 신연방주 합의	1993년 12월 3일	신탁관리청, 신연방주	Dokumentation Treuhandanstalt 1990-1994, Band 8. Berlin: Treuhandanstalt 1994.
80	국유지 매각금지규제 해제 조치	1994년	신탁관리청(농림 기업그룹), 연방재무부 (Bundesministerium der Finanzen, BMF), 연방농림식품부(Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BMELF)	Dokumentation Treuhandanstalt 1990-1994, Band 8. Berlin: Treuhandanstalt, 1994.
81	메클렌부르크-포어포메른 주정부의 여성농민 전망에 대한 보고	1994년 1월 14일	메클렌부르크-포어포메른 주정부 (M-V)	Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 1/3910.
82	협동농장 후속기업의 구채무 처리에 대한 작센 안할트 주의회 의결의 실행에 대한 주정부의 보고	1994년 2월 16일	작센안할트 주정부, 주의회	Parlamentsarchiv Landtag von Sachsen-Anhalt, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/3600, S. 1, 27-29
83	연방의회 신탁관리청 제2차 조사위원회 의결 제안-농업구축과 농업구조 발체	1994년 8월 31일	연방의회, 신탁관리청, 연방농림식품부	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8404, S. 1 f., 5, 18, 22 f., 83-86, 465-474, 514 f.
84	보상 및 조정금부법(EALG)	1994년 9월 27일	연방법무부(Bundesministerium der Justiz)	Bundesministerium der Justiz; www. juris.de (20.10.2010)

문서	제목	일자	담당자/기관	출처
85	신연방주의 재산권 분쟁과 농업의 구조전환	1995년	독일농민협회(Deutscher Bauernverband, DBV)	Schriftenreihe des Deutschen Bauernverbandes (DBV), Heft 3/1995. Bonn: DBV.
86	'가짓말과 사기'-협동농장의 불법적 전환에 관한 전 협동농장장에 대한 슈피겔지의 보도	1995년 6월 12일	전 협동농장장, 농민연맹, 슈피겔지	Der Spiegel, 24/1995, S. 132-134, 136-143
87	"질투와 증오에 기회를 주지 말자"-1995년 6월 12일자 슈피겔지의 보도에 대한 메클렌부르크-포어포메른주 농업생산협동조합 조합장과 사무장들의 공개서한	1995년 6월 22일	농업생산협동조합 조합장	Karge, Wolf. Agrarpolitik und Ländlicher Raum in Mecklenburg-Vorpommern nach 1989. Reihe Beiträge zur Geschichte Mecklenburg-Vorpommern Nr. 15. Friedrich-Ebert-Stiftung Landesbüro Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2011
88	조정금부법에 따른 농지와 임야의 취득, 절차 및 자문회의에 관한 규정-토지취득규정	1995년 12월 20일	연방수상청, 연방재무부	Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 69, S. 2072-2083; Ausgabetag: 29.12.1995
89	구인민토지의 임대에 관한 신탁원칙 변경을 위한 연방헌법재판소의 결정	1996년 4월 29일	연방헌법재판소	<a href="http://www.jura.uni-passau.de/eslr/Verfassungsrecht/BVerfG/2%20BvG%201-93.htm">http://www.jura.uni-passau.de/eslr/Verfassungsrecht/BVerfG/2%20BvG%201-93.htm</a> (09.11.2010).
90	동독 구채무의 발생과 연방정부에 의한 청산-연방회의의 질의에 대한 연방정부의 답변	1996년 6월 26일	연방의회, 녹색당, 연방정부	Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5064, S. 1, 26-29
91	동독 협동농장의 구채무 전환-연방헌법재판소 판결 및 구두협상에 관한 정보자료	1997년 1월 28일, 1997년 4월 8일	연방헌법재판소, 협동농장 아인하이트	Juristisches Internetprojekt Saarbrücken, <a href="http://archiv.jura.uni-saarland.de/Entscheidungen/pressem97/BVerfG/allschul.html">http://archiv.jura.uni-saarland.de/Entscheidungen/pressem97/BVerfG/allschul.html</a> (Stand 26.10.2016) bzw. Universität Bern, <a href="http://sorminiser.v.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=S howPrintText&amp;Name=bv095267">http://sorminiser.v.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=S howPrintText&amp;Name=bv095267</a> (Stand 26.10.2016)

문서	제목	날짜	담당자/기관	출처
92	동독이 서독을 통해 수출한 쇠고기에 대한 가격보조지원금에 관한 유럽재판소의 판결	1997년 5월 7일	유럽재판소, 연방경제부, 유럽공동체 위원회	Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 07.05.1997 – Rechtssache C-223/95
93	조정금부법에 따른 토지취득에 대한 유럽공동체 위원회의 결정	1999년 1월 20일	유럽공동체(EC) 위원회, 독일	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 107/21 (24.04.1999).
94	작센-안할트주 사례로 본 신연방주의 (농업 부문) 개별사업장 투자지원에 대한 분석	2000년	볼프강 밀히(Wolfgang Milch)/작센안 할트주 농림식품부	Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 36, 2000.
95	서독이 동독을 통해 네덜란드의 생산품을 재수입한 것에 관한 유럽재판소의 판결	2000년 6월 15일	유럽재판소, 연방경제부, 유럽공동체 위원회	Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 15.06.2000 – Rechtssache C-348/97
96	동독에서의 토지개혁과 소유권박탈의 희생자들이 보상법과 조정금부법에 반대에 제출한 헌법소원 기각-연방헌법재판소 보도자료	2000년 11월 22일	연방헌법재판소	Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 149/2000 ( <a href="https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2000/bvg00-149.html">https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2000/11/rs20001122_1bvr230794.html</a> , abgerufen am 27.06.2016)
97	농촌지역에서의 구동독지역 재건	2003년	우베 바스티안(Uwe Bastian), 시민위원회 '15. Januar'	Ländliche Gesellschaft in der DDR, in: Horch & Guck, Heft 41/2003, Berlin: Bürgerkomitee „15. Januar“ e.V.
98	신연방주에서의 경지정리 및 농업	2004년	칼 하인츠 티만(Karl-Heinz Thiemann)/내무부-브란덴부르크 토지측량 및 지형정보	Thieman, Karl-Heinz, 2004, Flurneuordnung und Landwirtschaft, in: Vermessung Nr. 2/2004, Brandenburg: Ministerium des Inneren, Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg LGB.
99	농업 규제무법(LwAllschG)	2004년 6월 25일	연방법무부	Bundesministerium der Justiz; <a href="http://www.juris.de">www.juris.de</a> (Stand: 20.10.2010)

문서	제목	일자	담당자/기관	출처
100	신연방주 농업 상황에 대한 핵심적 질의에 대한 연방정부의 답변	2004년 12월 1일	연방정부, 연방의회	Deutscher Bundestag, Parlamentsarchiv, Drucksache 15/4384
101	이행과정에 놓인 동독 농업 분야-중부 및 동부 유럽 농업발전연구소(IAMO)의 보고서	2005년	중부 및 동부유럽 농업발전연구소 (Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, IAMO)	Rothe, Andrea; Lissitsa, Alexej. 2005. Der ostdeutsche Agrarsektor im Transformationsprozess - Ausgangssituation, Entwicklung und Problembereich. In: Discussion Papers No. 81. Halle/Saale: Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa.
102	신연방주의 농업 채무 청산을 위한 작업지침	2005년 5월 11일	연방재무부(Bundesministerium der Finanzen, BMF), 독일토지관리공사(BVVG)	<a href="http://www.pressrelations.de/new/standard/dereferer.cfm?i=189661">http://www.pressrelations.de/new/standard/dereferer.cfm?i=189661</a> (11.10.2010).
103	1990년 이후 튀링겐주 농업 발전	2009년 8월 1일	튀링겐주 연방농업국	Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, 2009, <a href="http://www.tll.de/ainfo/pdf/entw0809.pdf">http://www.tll.de/ainfo/pdf/entw0809.pdf</a> (01.10.2010).
104	녹색 동독 재건	2009년 12월 1일	할포어 요아힘센(Halvor Joachimssen) 박사, 솔레스비히 홀슈타인 농업회의소	<a href="http://asg-goe.de/pdf/Gruener_Aufbau_Ost.pdf">http://asg-goe.de/pdf/Gruener_Aufbau_Ost.pdf</a> (Stand: 25.09.2010).
105	구동독지역의 농업-신연방주의 뒤늦은 성공	2010년	독일연방공화국, 독일연방정치교육원	Bundeszentrale für Politische Bildung, www.bpb.de (Stand 20.09.2010)
106	임차인에 대한 토지관리공사 농업용 토지 취득 유대	2010년	빌헬름 뮐러(Wilhelm Müller) 박사, 토지관리공사(BVVG)	Neue Landwirtschaft, Briefe zum Agrarrecht - Zeitschrift für Agrar- und Unternehmensrecht, Heft 05/2010.
107	1989년 이후 브란덴부르크지역 농업의 체제전환 및 소유권전환과정-양케이트위원회 5/1 최종보고서 발췌	2014년 3월 14일	브란덴부르크 주의회	Landtag Brandenburg, Schriften des Landtages Brandenburg Heft 5/2015, <a href="http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Schriftenreihe_5_2014_internet.pdf">http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Schriftenreihe_5_2014_internet.pdf</a> (Stand 18.4.2016)



# 문서 요약

문서 요약(문서번호 1~107)

문서  
번호 1

농업 경제정책의 효과 개선을 위한 즉각적인 조치에 대한 동독 내각위원회의 결정  
1990년 1월 18일

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회, 농림부장관, 재무부장관

내용\_

이 문서는 과도기 동독 개혁정부가 농업생산의 공급을 개선하기로 결정한 것이다. 이를 위해 필요한 법안은 해당 부처에서 작성하기로 했다. 이 문서의 내용을 요약하면 다음과 같다: 농작물 중에서 많은 노동을 필요로 하기 때문에 수익이 적은 작물들은 생산단가를 높여서 지원한다. 이를 위해 필요한 재원은 다른 분야에서 생산자가격을 인하해서 조달한다. 국민경제적으로 활용될 수 없는 지방 생산을 줄이기 위해 대량 사육된 돼지의 가격을 인하한다. 거위사육은 지원금을 중단하고 수요에 맞춘 가격으로 공급하도록 한다.

공급자와 수요자 간의 구체적인 가격합의가 가능해지도록 가격결정에 관한 법률을 보완하도록 한다.

자연적인 생산단위들인 농사업체가 보유한 농업용지의 등급에 따라 1990년에 제출할 금액과 지역 특별수당이 결정된다. 금액을 산출할 때에는 예산소득으로 인해 그것이 무의미해지지 않도록 주의한다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/2899, fol. 107-118



문서  
번호 2

협동농장법의 보완 및 개정법안에 대한 동독 내각위원회의 결정  
1990년 2월 1일

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회, 농림부장관, 농업상호협동조합

내용\_

이 문서는 과도기 동독 정부가 협동농장과 관련하여 1982년 7월 2일에 제정되었던 법을 보완·개정하기로 하고, 새로운 협동농장법이 제정될 때까지 과도규정을 적용하기로 결정한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

협동농장법의 개정을 통해 정당과 다른 단체들의 요구를 반영하고 협동농장의 소유권에 관한 헌법적 문제, 협동농장과 구성원들 간의 관계 및 1990년도에 발생하는 상속문제 등에 대한 답을 제시하고자 하였다. 특히 다음과 같은 문제들이 여기에 해당한다:

- 나이가 들어서 노동을 할 수 없게 된 농부들만을 위한 모범정관에 규정된 토지와 동산의 원소유자들에게 토지를 통해 얻는 이윤을 지불할 의무
- 협동농장의 구성원이 될 수 없는 상속자에게 토지와 동산의 지분을 되돌려줄 가능성 허용 및 의무상속분에 대한 분리할 수 없는 기금에 관한 규정의 해제
- 특히 농민조합원들이 토지와 다른 동산을 조합에 귀속시킨 것이 아닐 경우, 생산자와 소유자 간의 긴밀한 연결끈을 만들기 위해 조합원지분 도입

동독의 농민협회는 법개정 계획을 환영한다고 발표하면서, 동시에 농장법의 최종안에는 사통당과 직접 관련 있거나 사통당의 농업정책과 직접 연관된 직위는 모두 해체되어야 한다고 요구했다. 그에 따르면 협동농장이 국가에 대해 지는 의무는 3조에 쓰여 있는 것처럼 재정적인 것에 한정된다. 그 외에는 협동농장이 농토의 이용권을 갖는다는 것을 확인해 주어야만 한다. 그들은 협동농장의 매각과정에서 구매우선권을 갖는다. 나아가 소유권의 교체는 국가의 감독하에 이루어져야만 한다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/2904, fol. 141-150, 155 f.

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회, 농림부, 기계부

내용\_

이 문서는 과도기 동독 내각위원회가 농업 분야에서의 경제개혁을 실현하기 위해 새로운 기본방향을 고려하기로 한 결정이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

농업 분야의 일정한 사업체와 시설들을 1991년 1월 1일까지 agrotechnik물산이라는 명칭의 독자적인 주식회사 또는 유한회사로 전환해야 한다. 이 회사는 시장경제의 원칙에 따라 운영되며 생산기재를 위한 시장을 형성하는 데 기여한다. 해당 기업들의 기존 운영방식은 비효율적이며 유동적이지 못했기 때문에 이런 결정이 내려지게 되었다. 이들 생산자들이 최종 소비자와 시장을 통해 직접 만나는 것을 보장하기 위해 전국적인 유통구조를 구축해야만 한다.

보완적인 부품을 생산하는 기업들의 합병을 준비하기 위해 자재보유 현황을 조사해야만 한다. 잉여분 또는 잔여분은 가능한 한 신속하게 유통시키고, 사용할 수 없는 재고는 다른 방식으로 이용하거나 폐기한다. 이러한 조치를 위해 필요한 재원은 1990년 9월 30일까지 정부가 마련한다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/2911, fol. 228-237, 243-246



문서  
번호 4

농업, 임업, 식료품 분야의 경제개혁의 준비와 실현을 위한 방안-동독 내각위원회의 결정

1990년 2월 15일

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회, 농림부장관

내용\_

이 문서는 과도기 동독 정부가 농업기업을 유럽연합의 경제구조에 완벽하게 통합을 목표로 개혁하기로 결정한 것이다. 이러한 최종적인 목표는 과도기가 완료된 후에 가능할 것으로 예상했다. 이 문서의 내용을 요약하면 다음과 같다:

이 개혁의 기준은 국가가 더 이상 경제문제를 직접 결정하는 것이 아니라 사회적이고 친환경적인 시장경제를 구축하는 것이라고 밝혔다. 이를 위해 생산재와 생산품의 시장 구축, 기업의 경제적, 법률적 독립 및 자기 책임성, 소유권 형태의 다양성과 평등한 기회보장 등 기본적인 틀을 발전시켜야만 한다. 지배적인 결핍경제의 문제는 지원금의 감축과 수요에 따른 생산을 통해 극복해야만 한다. 이를 위해 다양한 조치가 취해졌다: 협동농장은 1990년 2월 1일에 도입된 새로운 협동농장법에 따라 자율적이고 시장경제원칙에 의거해서 운영되는 기업으로 전환되어야 한다. 그것은 농산물의 유통협동조합과 제조협동조합에도 해당한다. 협동조합이 보유한 소유권은 여전히 농업생산을 위한 기반이다. 농업의 효율성을 높이기 위해 생산·제조·유통을 위한 조합 연맹을 구성하는 것을 지원한다.

국유림이 지배적인 임업구조는 그대로 유지한다. 이와 관련하여 협동조합 또는 민간인 등 다른 소유자들과 계약을 통해 합의, 또는 협동농장에 대한 보상, 보유목록 작성 등이 추가적으로 필요할 수도 있다.

동독 농업을 유럽연합의 시장으로 통합하기 위해 동독의 가격 체계와 조정 체계가 서독의 그것과 동일하게 전환되어야만 한다. 이를 위한 조치가 필요하다. 나아가 친환경성, 농민과 협동농장 구성원의 보험의무 및 실업연금 등을 위한 조치도 필요할 것이다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20-1/3/2913, fol. 86-130

1990년 2월 15일

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회, 농림부장관

내용\_

이 문서는 과도기 동독 내각이 신선한 채소와 과일, 통조림 및 이국적인 과일의 공급 현황에 대해 논의하고 결정을 내린 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

채소와 과일, 특히 이국적인 과일의 공급문제와 관련해 해당 장관은 10일 이내로 해결책을 제시하기로 했다. 필요하다면 비사회주의권 외국으로부터라도 수입하는 것도 하나의 방안이라고 보았다.

몇 가지 채소의 부족문제는 작년도 수확이 감소했거나, 다른 사회주의 국가들이 수출제한 또는 금지명령을 내렸기 때문에 발생한 것이다. 저장능력이 부족한 것 또한 문제이다. 저장능력의 부족으로 인해 저장할 수 없는 채소들은 신속하게 처리해야만 한다. 채소와 과일의 통조림 공급 부족문제는 앞으로 더 열악해질 것으로 보인다.

채소재배의 수익이 아주 낮기 때문에 농업기업들이 채소재배를 위한 종자를 주문하지 않았다. 생산물 가격의 인상이 이런 추세를 늦추기는 했지만 채소생산의 수익구조를 근본적으로 개선할 수는 없었다. 이국적인 과일의 공급은 비교적 안정적이지만, 바나나가 충분히 공급되지 못하는 것에 대해서는 주민들에 의해 특히 비판적으로 평가된다. 이 문제를 해결하기 위해 다음과 같은 조치들이 취해질 것이다:

- 채소생산을 증대시키기 위한 생산가격의 인상
- 시장경제원칙의 실현
- 11종류의 채소 및 사과와 생선가격과 소비가격의 자유화
- 지원금의 감축 또는 지원금 증가 제한

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/2913, fol. 182-194



문서  
번호 6

협동농장 소속 농민들의 상황, 동독 정부에 대한 요구-동독 기민당 작성  
1990년 2월 19일

담당자 / 기관\_ 원탁회의에 참가한 기민당

내용\_

이 문서는 동독의 기민당이 자유총선거를 통한 민주적인 최고인민회의가 구성되기 전 과도기 동독에서 의회와 같은 역할을 담당했던 중앙원탁회의에 제출한 것으로 협동농장 소속 농민들이 우려하는 것을 다루고 있다. 이 문서를 통해서 동독 농업의 상황을 알 수 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독의 협동농장 소속 농민들은 지금 우유와 도살된 가축을 판매하지 못하면서 농장의 가동을 중지하게 될지도 모른다는 우려와 함께 동독 농업의 유럽공동체 농업시장으로의 통합이 가져올 영향에 대한 불안감을 안고 살고 있다. 그렇기 때문에 기민당은 다음과 같은 사항을 요구한다.

- 도축장, 냉동고 및 육류제조를 처리할 수 있는 시설의 정비
- 화폐경제통합에 대한 서독과의 협상과정에서 농림부가 별도의 협상을 할 수 있도록 허용
- 유럽연합에 비해 낙후한 농업 생산성을 개선하기 위한 조치
- 농민의 일자리를 보장하기 위한 프로그램
- 토지개혁을 통해 이루어진 농업 분야의 소유권 보장

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DA 3/84, fol. 45 f.

문서  
번호 7

토지개혁을 통해 획득한 소유권에 관한 법  
1990년 3월 6일

담당자 / 기관\_ 동독 국가위원회 위원장 만프레드 게어라흐

내용\_

이 문서는 과도기 동독 국가위원회가 토지개혁을 통해 토지의 소유권, 이용권이 확정된 것과 관련해 1975년 6월 17일에 도입된 민사법의 규정이 유효하다고 확정한 법이다. 이 법을 통해 해당 토지의 이용권에 대한 제약이 제거되고, 토지개혁 대상이었던 토지의 소유권자의 변경에 관한 1차, 2차 규정도 해제되었다. 농지의 이용권 보호와 관련해서는 1981년 2월 26일 도입된 토지이용 규정이 적용된다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR Teil I Nr. 17, S. 134 - Ausgabetag: 16.03.1990





문서  
번호 8

## 국가규정으로 인해 많은 채무를 지게 된 협동농장의 지원에 관한 법-협동농장 지원법

1990년 3월 6일

담당자 / 기관\_ 동독 국가위원회 위원장 만프레드 게이라흐, 농림부

### 내용\_

이 문서는 국가의 규정으로 인해 감당할 수 없을 정도의 많은 부채를 떠안게 된 협동농장과 부속 기관들에게 국가예산으로 채무를 갚을 수 있도록 해 주기 위한 규정이다. 이러한 조치의 목적은 협동농장들이 동등한 발전기회를 갖도록 하기 위한 것이었다. 이 법에는 이런 지원을 받을 수 있는 자격이 있는 협동농장을 선정하기 위한 기준이 언급되어 있다. 정확한 조건과 절차는 별도로 정해지게 된다. 이 법의 집행은 농림부가 재무부와 합의하에 책임지게 된다.

지원된 금액은 채무의 변제 및 이자 납부를 위해 사용되어야만 한다. 협동농장은 이런 지원을 통해 증가하게 될 자기자본을 생산시설과 생산구조의 개선을 위해 사용해야만 한다. 이를 위해 소요되는 재원은 농림부가 국가예산 계획의 틀에서 신청하고 최고인민회의에 그 사용처에 대해 보고하도록 한다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 17, S. 135 - Ausgabetag: 16.03.1990

문서  
번호 9

국유 농지의 소유권을 협동농장에 이전하는 법  
1990년 3월 6일

담당자 / 기관\_ 동독 국가위원회 위원장 만프레드 게어라흐

내용\_

이 문서는 협동농장이 현재 경작, 이용하고 있는 국가소유 농지의 소유권을 획득할 수 있는 가능성을 열어 주는 법이다. 그를 위한 조건과 절차는 장관의 시행령을 통해 규정된다. 그러나 국유동산, 주말농장으로 이용되는 토지, 개인주택의 대지, 국가기관, 사업체 및 다른 시설에 이용권이 양도된 토지는 이 법의 적용대상에서 제외된다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 17, S. 135 - Ausgabetag: 16.03.1990



**문서 번호 10** 가축사육, 육류생산, 우유생산 및 냉장산업의 기술적 기반 발전 및 안정화를 위한 동독 정부의 결정

1990년 3월 15일

**담당자 / 기관** 동독 내각위원회, 기계건설부장관 한스 요아힘 라우크

**내용**

이 문서는 과도기 동독 정부가 가축사육과 낙농기술, 우유가공 및 냉장시설과 관련된 동독의 기존 기술설비 현황을 보여 주는 자료이다. 농업생산의 안정화, 현대화를 달성하기 위해서는 특히 기계건설의 생산이 많이 증대되어야만 한다고 보았다.

여기에는 1989년까지의 기계설비 현황뿐만 아니라 1990년의 수요와 함께 1990년 2월 15일 현재 주문된 것의 처리 현황도 포함되어 있다. 이 목록에 포함된 항목들이 생산의 어려움으로 인해 실제로는 현실화될 수 없다고 평가되기도 했다. 이러한 문제는 수입을 통해 해결되어야 한다고 하였다.

나아가 다양한 영역에서 언제까지 누가 농업의 현대화를 위한 계획을 세워야 하는지 언급되어 있다. 거기에 첨부해서 몇 가지 구체적인 요구와 필요한 조치도 언급되었다.

**출처** Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/2935, fol. 45-60





문서  
번호 12

## 동독 농업식량경제를 위한 법적 기본원칙-서독 연방농림부 학술자문위원회의 입장

1990년 5월 4일

담당자 / 기관\_ 서독 연방농림부 학술자문위원회

### 내용\_

이 문서는 서독 연방농림부의 학술자문위원회가 동독의 농업식량경제를 성공적으로 사회적 시장경제 체계와 유럽공동체의 시장경제 체계에 통합하기 위해 필요한 기본원칙에 관해 입장을 표명한 것이다. 학술자문위원회가 요구한 기본적인 조건은 다음과 같다:

- 농산물의 가격 조정과정에서 시장에 의한 가격결정을 통해 중앙통제적 가격결정 대체, 이것은 무엇보다 농업기업의 자율성과 자기 책임성을 필요로 한다.
- 생산수단에 대한 소유권과 이용권의 보장
- 서독과 동일한 사회보장법과 회계 체계의 도입
- 효과적인 환경보호 조치의 도입

나아가 판매기구의 구축, 은행 및 보험, 자문 체계의 구축과 같은 사항이 언급되었다.

한편 학술자문위원회는 동독 정부가 발표한 협동농장의 지원을 거부하였다. 협동농장은 자기자본이 적고, 그 조직양식이 변화하는 경제관계에 대응할 수 있는 유연성이 부족하며, 생산성이 낮다고 지적하였다. 학술자문위원회는 협동농장을 줄이고 개인의 가족 단위의 농가와 자본회사의 비율을 늘릴 것을 권고하였다.

**출처\_** Grundsatzfragen zur Anpassung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 392. Münster-Hiltrup, 1991





문서 번호 14 키르히하일리겐(Kirchheiligen) 협동농장 작물생산부의 문제보고  
1990년 5월 7일

담당자 / 기관\_ 키르히하일리겐 농업생산조합(LPG) 작물생산부, 동독 최고인민회의 농림식품 위원회

내용\_

이 문서는 키르히하일리겐 협동농장의 조합장이 최고인민회의 위원회에 채소판매와 농업생산조합의 재평가문제를 지적·건의한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

우리 협동농장 경작지에는 현재 350,000마르크 상당의 대파가 판매되지 못해 부패하고 있다. 다른 채소에 대한 계약이 수차례 해지되었다. 임금 지급도 보장되지 않고, 농업생산조합원의 30-40%가 일자리를 잃을 수 있는 상황이다.

1984년 1월 1일 명령을 통해 시행된 협동농장의 가치의 상승은 실제 가치에 부합하지 않는다. 그 밖에도 아직 차감되지 않은 임금액으로 인해 장부가 과대평가되었다.

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.

담당자 / 기관\_ 농림부의 전문가그룹(경제화폐통합 협상에 참여한 동독 농림부와 서독 연방 농림부의 전문가)

내용\_

이 문서는 동서독 간의 경제화폐통합에 관한 협상에 참여한 양측의 농림부 전문가들이 동독의 농업경제를 서독의 시장경제적 체제와 유럽공동체의 농업시장에 맞추기 위해 필요한 조치에 관해 작성한 실무방안이다.

이 실무방안의 목표는 동독의 가격 체제를 서독과 유럽공동체의 가격 체계에 부합하도록 개혁하는 것과 제 기능을 발휘하는 시장을 설립하고, 유럽공동체의 규정에 맞게 관세를 적용하는 것이다.

동서독 간의 교역에 관한 법적 근거는 화폐통합 이후에도 일단은 계속 효력을 발휘하도록 한다. 이와 관련한 인허가문제, 교역량 제한 등을 위한 제안이 이 문서에 포함되어 있다. 동독의 농업경제를 서독 체제에 맞추는 작업은 서독에서는 일반적인 지원 가능성도 함께 단계적으로 수용하는 방식으로 이루어져야만 한다.

그러나 낙후한 장비, 부족한 운영자금, 비효율적인 작업방식 등과 같은 어려운 조건으로 인해 몇 년 동안의 적응과정이 필요하며, 이를 위한 자금지원도 필요할 것이다.

이 문서에는 나아가 농업 분야에서 실직하게 될 노동력을 위한 사회보장문제, 새로운 규정을 통한 생산구조의 개선, 동독에 민간투자 가능성, 과잉생산의 방지를 통한 생산능력 감축, 친환경적 생산방식, 생산수단의 도입과 인프라 구조의 개선 등에 관한 논의가 포함되어 있다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517





문서  
번호 16

‘농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 적응하도록 하기 위한 방안이 준 재정적  
영향

1990년 5월 12일, 1990년 6월 14일

담당자 / 기관\_ 농림부의 전문가그룹(경제화폐통합 협상에 참여한 동독 농림부와 서독 연방  
농림부의 전문가)

내용\_

이 문서는 1990년 5월 12일에 발표된 ‘농업식량경제를 사회적 시장경제 조건에 부합하게 조  
정하기 위한 방안 및 도구’정책의 결과로 발생할 것으로 보이는 동독 농업경제의 구조조정  
조치와 그에 따른 비용에 관한 설명이 포함되어 있다. 그것은 1990년 하반기와 1991년의  
농업예산에 필요한 지출 목록이다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517, sowie aus: Ministerrat der DDR, Krause. In-  
formation für alle Landwirtschaftsbetriebe. 18.6.1990 (Bundesarchiv, BArch/DC  
20/8949)

문서  
번호 17

동독과 서독의 경제·통화·사회통합조약-15조 농업식량경제  
1990년 5월 18일

담당자 / 기관\_ 동독, 서독

내용\_

이 문서는 동독과 서독이 체결한 경제화폐사회공동체조약 중에 농업경제를 다루는 제15조를 발췌한 것이다. 이 조약은 동독이 농업경제를 유럽공동체의 시장질서 체계에 부합하게 조정하는 것, 특히 유럽공동체의 생산가격에 맞추는 것도 포함된다. 시장가격에 의거한 가격 체계를 즉각적으로 도입하는 것이 불가능하기 때문에 일단은 과도기적 해결책을 찾아야 한다. 동독은 재정이 허용하는 한도 내에서 사업체의 경쟁력을 높이기 위한 구조조정을 실시하기로 약속했다. 나아가 친환경적이며 품질을 보장하는 생산방식을 도입하고 과잉생산을 피하기로 약속했다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 20, S. 537, 540; Ausgabetag: 29.06.1990



문서  
번호 18

1990년 10월에 동독에 주거지를 가졌던 주민과 법인에게만 농지와 임야의 취득을 일시적으로 허용하는 것의 필요성에 대해

1990년 5월 23일

담당자 / 기관\_ 동독 농림부차관 페터 카우프폴드

내용\_

이 문서는 과도기 동독 농림부 차관실에서 작성한 것으로 일시적으로라도 1989년 10월 이전에 동독에 거주하지 않았던 개인과 법인들이 토지를 취득할 수 없도록 하자는 주장을 포함하고 있다. 이러한 조치는 토지가격이 10배 이상 상승할 것으로 예상되는 상황에서 토지가 투기대상이 될 수 있기 때문에 절대적으로 필요한 것이라고 보았다. 그렇지 않으면 동독 주민들의 예금이 2:1의 비율로 서독 마르크와 교환되는 상황에서 만일 외국인에게 투자가 허용된다면, 동독 주민들에게 동등한 기회를 바탕으로 하는 참여기회가 보장될 수 없다.

동독에서는 농지의 이용과 소유가 서로 분리되어 있었다. 그렇기 때문에 자본과 땅을 소유하지 못한 대부분의 농민들은 토지를 구입하려고 생각하지 않았었다. 동독 주민이 아닌 사람들에 의한 토지매입의 제한으로 주민들을 여러 가지 불이익으로부터 보호하고자 한다.

이 문서의 작성자는 왜 이러한 조치가 동독에 사회적 시장경제 체제를 발전시키는 것을 방해하지 않는지 설명한다. 나아가 이를 위해 법적으로 작성될 문구의 여러 가지 유형을 제안하였다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517

문서  
번호 19

동독 식량, 생필품시장의 보호 및 서독과의 경제화폐통합의 실행 준비를 위해  
단기적으로 식료품과 기호품시장 지원

1990년 5월 23일

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회, 농림부

내용\_

이 문서는 동독에서 생산된 생활필수품의 판매가 감소하는 현상 때문에 내려진 결정을 포함한다. 이 문제는 제품을 생산하는 사업체와 냉장과 저장시설의 일자리를 위협하고 있었다. 이 결정은 서독과의 교역을 위한 허가절차를 규정하였다. 동독에서 생산되는 농업제품을 서독에 공급하기 위해서는 어떤 인허가 절차도 필요하지 않았다.

생산품의 위협적인 재고는 낮은 가격으로 전환해서 판매율을 높이도록 한다. 동독 생산품의 판매는 1990년 7월 1일자로 수입제품을 위한 가격대비지출금제도를 도입하면 동독제품의 판매를 높일 수도 있을 것이다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/2957

동독 농업을 서독과의 화폐공동체로 통합하기 위한 문제-학술자문위원회 산하  
'동독 농업' 실무그룹의 입장표명

1990년 5월 28일

담당자 / 기관\_ 학술자문위원회, '동독 농업' 실무그룹

내용

이 문서는 서독 연방정부의 식품농업산림부의 학술자문위원회가 농업 부분에서 화폐공동체의 실현의 문제점을 분석하고 해결책을 찾기 위해 모색한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

지원금이 사라지면 생산자 물가가 아주 급격하게 떨어지고 반면 소비자 물가는 폭등할 것이다. 가장 문제가 될 소지가 있는 부분은 생산자들의 소득이 갑자기 감소하는 반면 생산조정을 통한 적응이 천천히 일어날 수 있다는 점이다. 예상되는 소득감소를 보여 주기 위해 만든 모범계산은 1987년의 생산구조와 지원금, 세금, 임금 등 다른 요소의 구조를 기준으로 계산했다. 그렇게 볼 때 총 24억 DM의 손실이 있을 것으로 예상된다.

동독 농업의 현황은 구조조정과 합리화를 통해 지속 가능하게 개선되어야만 한다. 여기에 언급된 부정적인 측면이 해소될 수 없다면 제한된 범위에서라도 자금지원과 소득지원이 필요할 것이다. 농가사업장의 효율이 극히 낮은 이유는 화폐통합 과정에서 변화된 조건에서 일부 찾을 수 있다.

국가가 제공하는 구조조정 지원을 위한 4가지 방향은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 효율적인 사업장의 조직형태 개발
- 농업 종사자의 수 감소
- 농업생산을 통한 환경오염의 감소 및 자본투자의 효율성 개선

이러한 방안을 실현하기 위한 구체적인 조치로 다음과 같은 것들이 언급되었다:

소득과 자금지원의 구체화, 이러한 지원의 필요성을 계산하기 위한 측정기준, 안정성과 자금 안정성보다는 수익성이 우선.

출처 Grundsatzfragen zur Anpassung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 392. Münster-Hiltrup, 1991

1990년 5월 29일

담당자 / 기관\_ 동독 농림부, 농민연맹, 민사당

내용\_

이 문서는 과도기 동독의 농림부가 농민과 협동농장에게 토지와 임야의 소유권을 보장하기로 계획한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독 농림부는 이 계획을 통해 토지개혁의 결과를 되돌릴 수 없는 것으로 선언하고 기존의 소유관계를 문서화하고자 하였다. 농민들이 자신이 경작하는 토지의 소유자가 되거나 아니면 다른 농민들과 함께 공동으로 협력할 수 있도록 하였다. 다양한 형태의 농업경영 형태가 공존하면서 동등하게 경쟁하도록 지원할 수 있게 하고자 했다. 인민소유의 토지와 임야는 민영화하거나, 예외적인 경우에는 지역공동체에 소유권을 이전해 주기로 했다. 농업경영과 임업경영이 사회적이며 환경친화적인 시장경제에 적응하는 동안 단기간 과도규정을 도입해서 민영화를 가능하게 만들고 동시에 토지에 대한 투기를 방지하도록 한다.

동독 농민연맹은 동독 정부가 통일조약에 별도의 부록을 통해 농업의 토지소유권과 이용권과 관련된 기본적인 원칙을 서독과 합의할 것을 요구했다. 이들의 요구는 농림부의 계획과 부분적으로 일치했다. 농민연맹은 신속하게 서독의 법을 적용하고 문서화를 통해 소유권 관계를 보호할 것을 요구했다. 농업에 이용되는 인민 소유지는 신탁관리청에 양도되어 민영화되거나 지역의 공공기관에 반환되어야 한다고 보았다.

민사당의 요구도 그와 일치했다. 민사당은 나아가 1995년까지 농경지와 임야의 매매는 1989년 10월 1일까지 동독에 거주한 사람으로 제한하자고 제안했다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517



문서 번호 22 화폐통합조약에 대한 동독 농민연맹과 농협의 입장  
1990년 5월 29일

담당자 / 기관\_ 동독 농민연맹, 동독 농협

내용\_

이 문서는 동독 농민연맹과 농협이 동독과 서독 간의 화폐통합조약 체결을 원칙적으로 환영하면서 이 조약에 언급된 농업을 위한 구조조정 조치가 구체적이지 않다고 비판하는 것이다. 농민연맹은 양쪽 독일의 농업경제를 통합하기 위한 기본원칙과 방식을 구체화하는 과정에 농민연맹이 참여하도록 한다면 그 내용에 관해 포괄적인 정보를 달라고 요구했다. 그들의 요구는 대부분 동독 정부에 대한 것으로 다음과 같이 요약할 수 있다:

- 토지개혁을 통해 형성된 토지의 소유관계를 근거로 농민의 소유권 보장, 국유지 매각에서 현재 이용자에게 우선적으로 구입할 권리를 부여, 토지투기 방지
- 국내 생산물을 통한 내수시장 공급
- 과도기 이후 유럽공동체 농업시장에서 다른 경쟁자들과 동등한 기회를 가질 수 있는 조건 창출
- 농민을 위한 사회 보장
- 농업경영을 위해 일시적으로 국가가 지원하는 중소기업 진흥 프로그램 도입

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/17517







문서 번호 24 미해결 재산문제에 관한 동서독 정부의 공동성명(통일조약 부록 III)  
1990년 6월 15일

담당자 / 기관\_ 동독 정부, 서독 연방정부

내용\_

이 문서는 동서독 정부가 분단으로 인해 발생한 소유권문제를 사회적으로 원만한 방식으로 해결하기로 합의한 것이다. 이 합의의 기본원칙은 소유권의 보장과 법적인 투명성과 법리원칙이다. 이 성명의 내용을 요약하면 다음과 같다:

동서독 정부는 소련군 점령지역에서 소련군에 의해 박탈된 재산에 대한 소유권은 반환될 수 없다고 합의했다. 그러나 통일된 독일의회가 이에 대한 최종적인 보상에 관해 결정할 수 있다고 하였다.

동독으로부터 이주 또는 탈출로 인해 국가소유물이 된 시민의 재산은 원주인에게 반환되어야 한다.

동독 체제에서 박탈된 토지는 원소유자 또는 상속자에게 돌려준다. 경우에 따라서는 보상금을 지급하거나 또는 다른 토지로 반환될 수도 있다.

위의 사항에 해당되는 토지와 건물에 살고 있는 동독 주민의 사용권은 보호된다.

기업, 기업지분 또는 유사한 재산의 소유권을 박탈당한 소유자들도 재산을 반환받거나, 보상받는다. 몇몇 경우에는 정확한 절차가 최종적으로 도입되어야 한다.

부정한 방법으로 취득한 재산 또는 사용권은 보호받지 못하며, 취득한 것도 반환되어야 한다.

다른 규정은 동서독 간의 금융거래 문제로 서독에서 신탁관리하던 동독 주민의 재산의 반환 및 동독이 취해야 할 구체적인 조치에 대한 설명이다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil II, Nr. 35, S. 1237 f.; Ausgabetag: 28.09.1990

문서  
번호 25

동독 내각위원회-전체 농장을 위한 정보  
1990년 6월 18일

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회 귄터 크라우제(Günther Krause) 차관, 농업경영체

내용\_

이 문서는 동독 내각위원회가 협동농장들에게 사회적 시장경제 체제로의 전환을 위한 대책 및 규정에 대한 정보를 제공하기 위해 작성한 자료이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다: 협동농장 조합원은 소유권을 되돌려 받게 된다. 조합장은 즉시 유럽연합 시장 및 1990년 7월 1일 이후의 생산 및 가격에 대한 과도기 규정에 맞춰 농장 개혁에 착수해야 한다. 노동생산성을 위한 대책으로 인해 상당한 노동력 감축이 예상된다. 물가 및 화폐 전환의 결과로 유동성에 문제가 있는 농가에게 국가부담의 신용제공이 약속되었다. 협동농장 조합장은 재료비 및 노동비 감축, 효율성 제고, 지원금 신청 방법 등 유동성을 확보하기 위한 구체적으로 언급된 특정 대책을 검토하고 실행해야 한다. 1990년 하반기 농가 과세 정보가 제공되었다.

출처\_ Ministerrat der DDR (Hrsg.). Berlin 1990.



문서 번호 26 수의사, 수의기술자 관련 동독 농림부장관의 보고  
1990년 6월 26일

담당자 / 기관\_ 폴락 동독 농림부장관, 최고인민회의 농림식품위원회

내용

이 문서는 과도개혁기 동독 정부의 농림부장관이 최고인민회의의 농림식품위원회에 국영 수의과 집단 의료시설을 일시적으로 지속시켜 줄 것을 요구하는 농민들의 청원에 관해 보고한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독 수의사 및 수의기술자 5,000명 중 2,000여 명이 자체 면허의 수의사만을 통한 동물 관리 및 국가적 책임의 철화에 항의했다. 농림부장관은 기본급여 지불과 같은 사회보장계획에 따른 사항을 지지한다. 나아가 모든 지역에서 해당 작업그룹이 구성되어야 한다고 본다.

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10, Wahlperiode 1990.

1990년 6월 29일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의; 농림식품위원회

내용

이 문서는 농업구조조정법(LwAnpG) 초안이다. 이 법의 목적은 다음의 기본원칙하에서 동독의 농업이 경쟁력을 갖추고 다양한 구조를 갖는 농업산업으로 발전시키는 것이다. 그 기본원칙은 다음과 같다:

- 토지의 개인소유권 및 그의 경작을 허용한다.
- 모든 소유 및 경작형태는 기회균등을 보장받는다.

농업기업의 형식변경에 대해서는 다음의 절차들이 규정되어 있다.

- 협동농장, 즉 농업생산조합(LPG)은 조합, 인적단체 또는 자본단체의 새로운 설립을 위하여 분할될 수 있다. 총회에서 투표자의 2/3 이상이 찬성인 경우에도 분할할 수 있다.
- 법인인 협동농장 조직은 등기된 조합 또는 자본회사 또는 인적회사로 변경될 수 있다.
- 조합원은 농업생산조합에서 탈퇴할 수 있으며, 이들에게는 보상청구권이 귀속된다. 탈퇴한 조합원이 가족경제를 설립할 경우, 이들의 지분에 따라 조합의 토지와 건물을 인수할 수 있다.

소유권 관계의 확정 및 새로운 규율과 관련해서는 농업구조조정법 제8장에서 찾아볼 수 있다.

- 예를 들어 관련자의 신청으로 토지에 대한 소유관계는 조합으로부터의 탈퇴를 근거로 하여 또는 개별적 가계 건설을 근거로 하여 새롭게 규율되어야 한다.
- 자발적인 농지교환이 가능하다. 자발적으로 이루어지지 않을 경우, 경지관리청이 명하는 토지 규율 절차에 따른다.

출처\_ Deutscher Bundestag, Verzeichnis der Drucksachen der 10. Volkskammer der DDR, ([http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10\\_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf); vom 01.11.2010)



문서  
번호 28

동독의 소유관계에 관한 새로운 규정을 도입하기 위한 기초자료 등기정보-서독  
연방정부 농림식품부

1990년 7월 1일

담당자 / 기관\_ 서독 연방정부 농림식품부장관 칼 프리드리히 퇴네

**내용\_**

이 문서는 서독 연방정부 농림식품부가 작성한 것으로 ‘공적 등록을 통해 동독의 농촌 공간을 새로이 구성하기 위해 소유권과 사용권의 문서화 및 토지거래와 소유권규정에 관한 정보’를 제공하는 것이 그 목적이라고 되어 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

등기부, 지적, 사용권 등의 부동산 문서는 동독의 지배적인 소유형태를 알려준다. 그것은 인민소유, 협동농장소유, 민간 개인소유 등으로 분류된다. 이 자료는 전체를 포괄하며 정확하고 치밀하게 정리되었기 때문에 1990년 6월 29일에 도입된 농업조정법에 따라 소유관계를 새롭게 확정하는 절차의 기초자료로 활용될 수 있다. 그를 위해서는 신연방주의 농업지역에 지적관리관청이 필요하며, 모든 분야에서 인력보충, 전문지식의 개선, 기술수준의 향상이 필수적이다.

농토와 관련된 시설물 정보와 실제 위치가 부합하지 않는 경우가 많다. 그 이유는 많은 경우 대규모 토지이용을 위해 의도적으로 지적 지표를 제거했기 때문이다. 그렇기 때문에 측량조사를 전체적으로 새롭게 해야 할 필요가 있다.

**출처\_** Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 3.9.1990 Nr. 36

1990년 7월 2일

담당자 / 기관\_ 농업정책과 농업산업에 대한 유럽 독립언론

내용\_

이 문서는 농업정책에 관해 보도하는 유럽 독립언론의 보도로 ‘북부독일 육류센터’가 다른 기업들과 공동으로 베를린에 ‘농업-연맹’을 구성하려고 한다고 밝혔다. 이 보도에 따르면 6-7개의 사업체가 동독에 설립되고 거기에 협동농장들도 참여하게 된다고 한다. 투자금의 규모는 3천만 마르크로, 최신시설을 구비한 도축장의 건설도 계획되었다고 하였다. 동독의 도축장들은 90% 이상의 시설이 아주 낙후하여 더 이상 운영하기가 어렵다고 하였다. 이 보도의 내용을 요약하면 다음과 같다:

아누스 육류그룹은 사무소를 열고 메클렌부르크에 새로운 회사를 설립하였다. 우선 동독에 2개의 도축장을 운영하면서 다른 도축장과 협력하고 확장할 계획이며 자체적인 도축장을 설립할 계획은 없다고 밝혔다. 이 계획은 이미 오래 전에 세워진 것이며 동독 정부가 이 계획을 항상 거부했었다고 하였다. 그래서 아누스 육류그룹은 동독에서 생산된 육류를 다른 제3국에 판매하는 사업에 집중했었다고 한다. 동독의 도축 판매구조가 많은 문제점을 안고 있기 때문에 동독 육류산업의 문제를 완화하기 위해 도축을 위해 이동하고 임금을 지급하는 것도 허용되었다. 그것은 유럽공동체 시장에 부담을 주는 것이 아니다.

출처\_ Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 2.7.1990 Nr. 27



문서  
번호 30

경제·통화·사회통합의 실행에 대해-동독 농림식품부  
1990년 7월 4일

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부, 동독 내각위원회

내용\_

이 문서는 동독의 농림식품부가 동독과 서독 간의 경제화폐사회공동체가 시행되면서 농림식품부의 책임영역의 문제점을 설명한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독의 통화가 서독 마르크로 대체되었다. 그로 인해 발생한 가격붕괴로 인해 동독 내에서 불안감을 갖게 되는 경우가 많아졌고, 농림식품부와 지방의 관청에 많은 문의가 쇄하고 있다. 그 대부분은 다음과 같은 사항에 집중되어 있다:

- 가격붕괴와 시장의 부재로 인해 매수자가 확보되지 않고 생산품에 대한 대금 지불이 확실하지 않은 상태에서 국가가 신속하게 지불해 주어야만 한다.
- 동독 시장에서 서독 상품이 범람하는 것을 피하고 시장과 가격이 붕괴하는 것을 막기 위해 수입량을 엄격하게 통제하고 수출을 촉진해야만 한다.
- 가장 큰 우려는 자금의 부재이며 협동농장들의 임금지불이 불가능해지는 것이다. 이를 위해 농협에서 필요한 용자를 받기 위해 국가가 보증해 줄 필요가 있다. 지금 논의되는 5천만 마르크의 보증은 너무 부족한 액수이다. 신탁관리청을 통해 개혁된 토지와 국유지를 민영화하여 얻어지는 수익으로 그것을 보충할 수 있을 것이다. 협동농장의 자금부족을 피하기 위한 준비가 필요하다.
- 국영자산과 기업의 대차대조표의 틀에서 협동농장의 채무부담, 특히 사회주의 국가 체제의 규정으로 인해 발생한 채무부담에 대해서는 별도로 논의되어야만 한다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20/18020

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의; 농림식품위원회

내용\_

이 문서는 화폐통합 이후 동독의 최고인민회의가 시장질서를 규제하기 위해 결의한 법안이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

시장규제법은 유럽연합의 시장조직 체계에 대한 농업 및 식량 생산물 조정과 이에 상응하는 소비물가 안정 및 국제시장에서의 보호시스템, 농업시장의 조직과 안정화를 목적으로 한다. 예를 들어 곡물, 우유, 고기, 설탕, 기름이 나는 열매, 과일, 채소, 계란, 곡식 종자, 식물 종자, 꽃 등 소위 시장규제 상품이 해당된다.

시장규제에 대한 규정은 예를 들어 구매를 통한 개입, 저장 및 판매, 생산지 규모 및 상품에 따른 지원, 품질 및 상업화, 생산량 할당, 수입 및 수출, 가격 결정 등이 이에 해당한다. 이 업무는 농업시장질서청(ALM)이 관할한다. 농업시장질서청 또는 농림식품위원회 장관은 감독을 위한 정보를 요구할 수 있다. 시장규제 상품을 생산, 가공, 거래, 수입 또는 수출, 소유했던 경영체는 신고 및 정보전달 의무를 갖는다.

서독 또는 유럽연합의 긴급한 법적 행위는 동독에서도 효력이 발생한다.

출처\_ Deutscher Bundestag, Verzeichnis der Drucksachen der 10. Volkskammer der DDR, ([http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10\\_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volkskammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf); vom 01.11.2010)





문서  
번호 32

농업식품산업의 생산물을 위한 시장조직의 구축과 실현법-시장조직법  
1990년 7월 6일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 의장 사비네 베르그만 폴

내용\_

이 문서는 유럽공동체의 시장 체계에 따라 동독의 농식품산업 생산품을 위한 시장조직을 구축할 수 있도록 만들기 위한 법이다. 이 법에는 가격지원과 농산물시장의 방해를 방지하기 위한 조직적인 조치 등이 포함되어 있다. 시장질서 조치의 목적은 이 법의 2조에 언급되어 있다.

3조는 시장질서를 위한 조치와 투자, 특히 우대조치, 가격결정과 생산량을 다룬다. 불법적인 방법으로 취득한 것은 우대받은 것을 반환하도록 한다(4조). 5조에는 특별우대에 대한 이자를 규정한다.

6조에서 8조까지는 시장조직의 구축에 관한 규정의 관할기관에 대한 내용이다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 42, S. 657-659 - Ausgabetag: 20.07.1990





문서  
번호 34

동독 농업 분야의 구조조정-연방 농림식품부  
1990년 7월 9일

담당자 / 기관\_ 연방정부 농림식품부

내용

이 문서는 연방정부의 농림식품부장관이 동독의 농업과 식품산업을 서독과 유럽의 상황에 맞추기 위해 구조조정하는 문제를 논한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독의 농업과 식품산업은 현재 구조조정과 현대화를 겪고 있다. 이런 과도기에 내독무역, 유럽과의 무역의 규모를 정하는 것이 절대적으로 필요할 것이다. 그러나 최종적인 목표는 동독 농업이 가능한 한 완전하고 빠르게 유럽과의 공동 농산물시장에 통합되는 것이다. 이와 관련하여 동서독의 농림부장관들은 화폐통합조약의 15조에 쓰여 있는 내용을 구체적으로 설명했다.

우선 동독이 1차산업의 원재료 생산자로 전략하고 서독이 동독 주민들을 위한 완제품을 공급하는 역할을 담당하는 양식으로 경제발전이 이루어지는 것을 막는 것이 중요하다. 농산물의 가공을 통해 이루어지는 부가가치와 일자리 창출은 동독에 도움이 되는 것이어야만 한다. 구조조정 과정도 사회적 장치를 통해 원만하게 진행되어야만 한다. 동독의 농업을 경쟁력 있고, 친환경적이며, 질적으로 수준 높은 산업 분야로 전환하기 위한 몇 가지 조치를 도입해야 한다. 이를 위해 1990년 하반기 예산에 52억 7천만 DM이 책정되었다. 이 예산안에 대해서는 최고인민회의에서 아직 논의 중이다.

출처 Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 9.7.1990 Nr. 28

문서  
번호 35

폴락 동독 농림식품부 장관이 판매 불가능해진 종자와 채권안전성의 상실 문제 때문에 롬베르크 재무장관에게 보낸 서한

1990년 7월 9일

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부 장관 폴락, 재무장관 롬베르크

내용\_

이 문서는 화폐통합 직후 동독의 농림식품부 장관이 재무장관에게 보낸 서한으로 동독의 농업사업장들이 더 이상 판매 불가능한 총 4억 5천만 동독 마르크 규모의 씨앗 종자와 식물병충해방지제 재고를 보유하고 있다는 내용을 담고 있다.

씨앗 종자와 병충해방지제는 예비비로 비축되었던 것이다. 그러나 은행들은 이것을 담보로 간주하기를 거부하고 있다. 게다가 사업체의 경영장부에 재고의 가치를 반영하는 것도 불가능해졌다. 그러나 재고의 가치는 사업체 자산의 몇 배가 된다. 그 결과 임금지불과 사업체의 생존 자체가 위협받게 되었다.

사업체들이 정부로부터 예비비를 비축하도록 지시받았었는데 이제 그런 정책으로 인해 발생하는 경제적 결과에 대한 책임을 떠안을 수밖에 없게 된 것이다.

폴락 장관은 이런 문제를 해결하기 위해 화폐통합 이후 동독의 모든 사업장들이 작성해야만 하는 DM-대차대조표의 실행규정과 법에서 씨앗 종자와 식물병충해방지제 재고를 신탁관리청의 보상청구로 목록에 기입할 수 있도록 해 주기를 롬베르크 재무장관에게 요청하였다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DK 1/28262



문서  
번호 36

## 농산물 및 식품 위기 관련 제안

1990년 7월 10일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 농림식품위원회, 로타 드 메지에르 총리

### 내용\_

이 문서는 동독 최고인민회의 농림식품위원회가 동독 로타 드 메지에르 총리에게 제출한 농산물 판매, 식품 거래, 가공업의 유동성 관련 위기 극복안이다. 그 내용은 다음과 같다:

- 가격, 재화 흐름, 면허, 가공업에서 기본 식품, 수입품, 도소매 관련 통제 주 2회 발표
- 1990년 7월 10일까지의 가공업체 및 식품산업 가격지지 결정 실행
- 86개 동독 낙농조합의 대출에 대한 보증

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.

문서  
번호 37

농업 분야 환경보호에 관한 공동권고/최고인민회의 농업 및 환경위원회  
1990년 7월 11일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 농림식품위원회, 환경, 자연보호, 에너지, 원자로안전위원회

내용\_

이 문서는 동독 최고인민회의 농림식품위원회와 환경위원회가 각 부처들이 신농업정책에서 환경과 경제의 조화를 고려할 것을 요청한 권고안이다. 그 내용은 다음과 같다:

- 환경친화적인 경작, 재생 가능한 자원, 자연친화적인 폐수 처리 절차, 조방화(粗放化) 조치, 대체 에너지 사용, 비오톱 네트워킹 등 지원
- '질서 있는 농업'의 기준 제시, 환경기관을 통한 지원금 지급, 전문가위원회 구성 등

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.



문서  
번호 38

동서독 화폐통합 이후 농업, 어업 분야에서 동독과의 거래를 위한 과도기적 조치를 포함하는 유럽공동체 평의회 규정

1990년 7월 16일

담당자 / 기관\_ 유럽공동체 평의회, 유럽경제공동체

**내용\_**

이 문서는 동서독 간의 화폐통합조약이 체결된 후에 유럽공동체에서 동독과의 무역에 관해 도입한 과도기적 조치를 포함한 규정이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독과 서독의 화폐경제사회통합조약은 서독의 경제 및 사회질서로 동독을 단계적으로 통합하고 동독의 정치를 유럽공동체의 법과 목적에 부합하는 방향으로 전환하기로 결정한 것이다. 이를 바탕으로 만들어진 이 규정의 부록에는 유럽시장에 판매할 수 있는 농산물의 목록이 포함되어 있다. 동독과 유럽경제공동체 간의 무역은 부과금과 관세를 면제받는다. 그를 위해서는 동독에서 유럽공동체의 농업어업정책과 무역정책에 부합하는 조치가 도입되고 유럽공동체의 상품이 동독 시장에 자유롭게 유입될 수 있어야만 한다. 동독과 다른 제3국의 무역협상조약을 체결할 경우 유럽공동체와 제3국 간의 규정을 어겨서도 안 된다.

출처\_ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 188/1 - Ausgabetag: 20.07.1990

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 식품농림위원회

내용\_

이 문서는 과도개혁기 동독 최고인민회의에서 신설될 '농림산업신탁관리'의 최종규정을 작성하는 과정에서 참고하도록 신탁관리행정위원회에 전달한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

TH-LF로 줄여서 부르는 농림신탁관리청은 베를린에 본부를 둔다. 이 기구의 과제는 농림 분야의 사업체들이 이용하고 있는 국유 재산의 가치를 조사, 평가하고 사업체를 재조직, 민영화하는 것이다. 해당 기업들이 환경보호를 위한 규정을 준수하면서 시장경제에 부합하게 전환되는 과정을 TH-LF는 지원한다. 이 기구는 사업체의 자본회사로 전환될 때, 또는 국유재산이 국영기업이 아닌 기업에 의해 이용될 때 그리고 공공 소유 또는 지방단체 소유로 전환될 때에 일정한 업무를 담당하게 된다. 여기에는 재산의 일부를 매각하거나 토지를 임차하는 조치가 포함된다.

이 기구의 수입을 활용하는 문제는 규정의 4조에 언급되어 있다. 그에 따라 TH-LF는 이윤의 일부를 신탁관리청에 이전한다. 순수한 매각대금에 대해서는 주정부와 합의해야 한다.

5조와 6조에는 대출과 관련된 TH-LF의 역할과 권한에 대한 내용이 들어 있다.

이 규정에는 나아가 TH-LF의 조직과 업무에 대한 규정이 포함되어 있다.

출처\_ Volkskammer der DDR. 10. Wahlperiode, Drucksachen 168 und 168a. aus: We-barchiv des Deutschen Bundestages





문서  
번호 40

동독 농업에 관한 최고인민회의에서의 논의  
1990년 7월 19일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의

**내용\_**

이 문서는 화폐통합 직후 동독 최고인민회의에서 농업 부분에서 발생한 문제에 관해 논의한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

기민당 소속 하쉬케 의원은 농업 분야에서 계획경제를 사회적 시장경제로 전환하는 속도가 문제라고 지적했다. 급격하게 정치적 변화가 이루어지고 있는 상황에서 원래 계획했던 과도기는 이제 더 이상 현실적인 대안이 될 수 없다. 1990년 7월 1일 화폐경제사회통합이 효력을 발휘하면서 이전의 모든 계획들은 더 이상 아무 의미가 없는 것이 되었다. 화폐통합으로 인해 가격 체계가 붕괴하면서 동독 제품의 판매 자체가 어렵게 되었고 농산물의 판매를 통한 수입도 절반으로 줄었다. 농림식품부장관은 변경된 규정과 시행령을 신속하게 농업사업장에 전달할 수 있는 조치를 취하지 않았고, 제조비용과 마진은 너무 높게 산정되어서 판매 자체가 어려워졌다. 생산자조합, 제조산업조합, 유통조합이 공동으로 가격결정을 위한 해결책을 찾아야 한다. 서독과 동독은 유럽공동체가 동독을 위한 특별지원 조치를 취하도록 함께 노력해야만 한다.

폴락 농림식품부장관은 가격붕괴와 함께, 시급하게 동독 농업을 시장경제에 부합하게 만드는 문제로 인해 상황이 더욱 어려워졌다고 우려하면서 다음과 같이 설명했다: 구조조정을 위한 지원금으로 5억 DM이 융자금의 형태로 지급되었다. 추가로 7월에 3억 DM, 8월에 4억 DM이 지급될 계획이다. 서독 연방농림부장관, 동독 재무장관, 신탁청 및 은행이 대출에 대해 논의했었다. 판매감소로 인해 자금흐름이 붕괴되었고 몇몇 기업들은 임금을 지불하지 못하고 연료를 구입하지 못하는 상황이 발생했다. 장관들은 수출을 촉진하기로 결정했다. 기업들은 회생정비를 위한 방안을 제출해야만 했고, 그 방안에 따라 재정지원의 계속 여부가 결정된다. 문제는 이러한 모든 일들이 아주 급속히 전개되고 있다는 것이다.

다른 의원들은 농업 분야에서 소유권문제를 분명히 하는 것이 중요하다고 강조했다. 특히 소유권 관계를 보장하거나 변경할 수 있는 법적인 근거를 마련해야만 한다고 했다. 나아가 동독의 육류가공산업을 서독의 기업에만 맡길 수 없다고 강조했다.

이 회의에서는 몇 가지 해결책이 제시되기도 했다. 동독 농산물의 판매를 높이기 위해 외국에서 들어오는 생산품에 대해 특별세를 부과하고 동독 상품에 대해서는 세금을 낮추는 방안도 언급되었다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DA 1/00 C 277

담당자 / 기관\_ 사비네 베르크만 폴(Sabine Bergmann-Pohl) 박사, 동독 최고인민회의 농림식품위원회 위원장

내용\_

이 문서는 동독 최고인민회의 농림식품위원회가 신탁청 정관의 수정·보완된 초안을 최고인민회의 의장에게 전달한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 국가 소유의 농림 경영업체(VEB)는 신탁청을 통해 자본회사로 전환되어, 시장이나 자본시장에서의 경쟁력에 따라 계속 지원되거나 매각 또는 폐기되어야 한다. 이에 맞게 농경지와 농업 시설을 파악한다.
- 국가 소유 재산(VEG)은 필요에 따라 주, 시의 소유, 또는 실습, 실험용 또는 대학 소유 재산으로 변경한다. 국가 소유의 산림업체는 해당 주의 소유로 변경한다.
- 농업생산조합(LPG)이 운영하던 국가 소유의 토지와 건물은 매각 또는 임대한다.
- 행정위원회는 위원장 1명, 농림조직 대표 10명, 농림위원회 대표 2명, 연방주 농림부 장관 또는 농림부 대표, 정부와 야당 의원 각 1명씩으로 구성한다.
- (계속: 행정 규정에 관한 세부사항)

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.



문서  
번호 42

‘국유재산, 산림 및 농림산업 기업의 소유권을 주와 기초단체로 이전하는 법과  
‘경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른  
시민에게 이전하는 것에 관한 법에 대한 최고인민회의 토론

1990년 7월 20일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의

**내용\_**

이 문서는 동독 최고인민회의에서 농토와 산림의 소유권 문제와 관련한 법개정을 위해 논  
의한 회의록이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

폴락 농림식품부장관이 회의의 모두에 이 법안의 취지를 설명하였다: 국유농장의 소유권  
을 신설될 주와 기초단체로 이전하는 것은 농업구조정법에 따른 당연한 결과이다. 국유농  
장의 민영화와 재조직을 위해서 모든 가능한 방안을 동원해야 할 것이다. 이 업무는 농림  
산업에 대한 신탁관리청 TH-LF가 담당한다. 농가를 지원하고 일부를 공원, 시유지, 대학  
실험장으로 계속 유지할 것이다.

이에 대해 의원들은 몇 가지 문제점을 지적했다: 국유지나 농민 개인의 토지를 협동조합을  
통해 운영하는 것이 문제이다. 농업구조조정법은 협동농장의 분할과 합병을 계획하고 있  
다. 국유농장도 협동농장처럼 채무를 탕감해 줄 필요가 있다. 국유농장 또는 그 토지의  
매각은 제한되어야만 한다. 소유권 관계가 분명해진 후에 소유권을 이전하도록 한다. 현재  
제출된 법안에는 국영농장의 전환과정에서 신탁관리청과의 협력관계가 분명히 드러나지  
않는다. 그것은 새로운 행정단위인 주가 신설될 때까지 이들 국영농장이 국가적 통제를 받  
지 않을 수도 있다는 것을 의미한다. 국유산림의 재산은 신설될 주에 이전된다. 여기에서  
긍정적으로 평가될 것은 직원들이 해당 사업장의 결정과정에 적극적으로 참여할 수 있다  
는 것이다.

폴락 장관은 국유지의 소유권과 임대권을 협동조합에 위임하는 문제에 대해 설명했다: 이  
법은 농업에 이용되는 국유지를 민영화하는 것을 규정한다. 이 과정에서 중요한 조건은 매  
각되는 토지가 1945년 이후에 불법으로 소유권을 박탈한 것이 아니라는 점이 분명히 밝혀  
져야만 한다는 것이다. 민영화는 TH-LF가 주관한다.

사민당의 카우프폴드 의원은 법안에 민영화를 통해 얻은 수익의 이용과 관련해 농림신탁  
관리기구 TH-LF가 아무런 역할도 없는 것으로 보인다고 지적했다. 매각대금이 국가예산  
으로 귀속되는 것이 아니라 실제로 농민과 기초지방단체에 돌아갈 수 있도록 해야만 한다  
고 그는 강조한다.

이 두 법안은 모두 해당 상임위원회에 위임되었다.

**출처\_** Bundesarchiv, BArch/DA 1 / 00 C 277

1990; Volkskammer der DDR, Plenarprotokoll der 26. Tagung, 10. Wahlperiode,  
20.07.1990

문서  
번호 43

경작 중인 국유지의 소유권과 소작권을 협동농장, 협동농장의 구성원 및 다른  
시민에게 이전하는 것에 관한 법

1990년 7월 22일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 의장 사비네 베르크만 폴

내용\_

이 문서는 신탁관리법에 따라 협동농장이 소유하고 있는 국유농경지와 임야의 매각에 관  
해 규정한 법이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

2조에서는 기초자치단체에 소유권이 이전될 토지와 자산이 다루어진다. 대상 토지의 조사와  
매각은 별도의 신탁관리청을 통해 이루어지며, 4조는 이 기구의 권한과 업무를 규정한다.

5조에서는 토지 매각과정에서 해당 토지를 경작한 또는 협동농장과 그 구성원에게 우선  
권을 부여한다고 규정하고, 우선권을 보유한 사람이 포기한 경우 매각절차를 규정한다.

6, 7, 9조는 매각절차와 가격을 규정한다. 매각을 통해 들어오는 수익의 사용은 주정부와  
의 협의하에 신탁관리청이 결정한다. 8조에서는 이러한 수익이, 특히 농업과 임업의 구조조  
정과 정비를 위해 사용되어야 한다고 하였다. 신탁관리청과 토지 매입자 간에 계약이 체결  
되며(10조), 이 과정에서 세금이 부과되지 않는다고 규정했다(11조).

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I Nr. 49, S. 899 f. - Ausgabetag: 09.08.1990



문서  
번호 44

국유재산, 국유산림 및 농업과 임업의 다른 국유기업의 소유권을 주와 기초지방  
자치단체로 이전하는 것에 관한 법

1990년 7월 22일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 의장 사비네 베르크만 폴

**내용\_**

이 문서는 동독의 국유재산과 농업, 임업 분야의 국유 사업체의 소유권을 주와 기초지방  
자치단체로 이전하는 것을 규정한 법률이다.

이 법의 1조에는 소유권의 이전은 지방자치단체법에 따라 지방행정업무의 수행에 필요한  
경우에만 이루어진다고 규정되어 있다. 이 법은 나아가 소유권이 이전되는 대상에서 제외  
된 사업장의 목록과 그 기관의 소유권 이전을 준비할 기관이 정해졌다. 나아가 신연방주  
가 구성될 때까지 과도기규정도 포함되어 있다.

2조에 따르면 국유재산은 기초지방자치단체 또는 주 소유재산 등 다양한 양식으로 전환  
될 수 있으며, 주의회가 대학 소유 또는 교육용으로 공공기관에 소유권을 이전하기로 결  
정할 수도 있다(p.48).

기초지방자치단체나 주정부가 소유권 이전을 거부하는 국유재산은 신탁관리청에 위임된  
다. 신탁청은 소유권 이전법과 국유농지를 경작하는 사람, 협동농장 또는 그 구성원에 소  
작권을 양도하는 법의 정신에 따라 그것을 자본회사로 전환할 책임이 있다.

4조에서는 양도받은 국유재산과 관련한 기초지방자치단체와 주정부의 권한이 다루어진다.  
이 법은 나아가 재산권을 제3자에게 양도하는 문제와 국유 임업, 농업, 양어장 등 사업체  
를 양도하는 절차에 관한 규정을 포함한다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 49, S. 897-899 - Ausgabetag: 09.08.1990

담당자 / 기관\_ 동독 내각위원회, 농식품부, 재무부

내용\_

이 문서는 동독 정부가 서독 정부에게 1990년 8월 1일자로 농업식품산업의 생산품의 교역에 대한 제한을 해지하자고 제안한 것이다. 동독 정부가 이런 제안을 한 이유는 동독 농산물의 판매에 많은 어려움이 있기 때문이었다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

현재 동독 농산물 생산량의 40%에서 70%만 판매되고 있으며, 가격도 서독의 농산물에 비해 훨씬 낮은 가격에 팔리고 있다. 생산과 판매의 균형이 깨졌고 종류도 충분하지 않다. 동독의 상점에는 많은 경우 서독의 생산품만 있으며, 가격이 서독에 비해 훨씬 비싸다. 국경의 감독과 동독 내에서의 감독이 이제는 더 이상 작동하지 않는다. 농산물 제조업은 구조조정의 압력으로 인해 직원의 20%를 해고해야 한다. 품질 개선과 상품의 종류 개선을 위해 투자와 자본에 대한 수요가 훨씬 높아졌다.

동독과 서독 간의 교역의 자유화는 노동분업의 효과와 함께 서독으로부터의 투자를 촉진하는 효과를 가져올 것이다. 교역량 제한을 없애면 동독 농산물의 판로가 개선되고 제3국으로의 판매를 통해 가격을 인상할 수도 있을 것이다.

농업시장질서청은 크레디트를 얻어서 국가가 필요한 물품을 구입하기 위한 재원을 조달하는 책임을 지고 있다. 이런 절차를 통해 발생하는 재고와 이자로 인한 비용은 1990년 하반기를 위한 시장질서비용으로 지불한다.

1990년 7월 31일에 소련과 체결한 버터와 육류수출 계약은 변화된 시장조건하에서도 그대로 준수한다. 이를 위해 필요한 비용 또한 1990년 하반기 시장질서비용을 통해 지불한다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20-I/3/3031, fol. 39-48



문서  
번호 46

1990년 하반기를 위한 동독 농업위원회의 의결-예산안을 포함한 농업 유럽 보고  
1990년 7월 31일

담당자 / 기관\_ 동독 정부

내용

이 문서는 동독 정부가 작성한 1990년도 하반기 예산안 중에서 농업 관련 부분을 설명한 것이다. 농업 관련 예산은 52억 7천만 마르크가 책정되었다. 그중 70.3%는 시장질서를 위한 조치와 구조조정 및 과도기 지원을 위한 비용이다. 지원금은 사업체 전체에 주어지거나 수요자원칙에 의해 배분된다. 이 외에도 추경예산이 필요할 것이라고 보는 것이 일반적이다. 1991년에는 9억 마르크가 농업 분야 예산으로 책정되었다.

출처 Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 30.7.1990 Nr. 31

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부, 서독 연방농림부

내용\_

이 문서는 동서독의 농림부가 동독의 농업사업체에서 근무하는 직원들에게 우유생산을 위한 보장량규정을 설명하는 자료이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

이 규정은 1984년에 과잉생산으로 인해 유럽공동체의 우유시장이 붕괴된 후 시장을 안정화하기 위해 도입되었다. 동독에서도 이와 유사한 변화를 예측할 수 있기 때문에 가격보장과 판매보장규정을 도입해서 생산을 제한하려고 한다. 생산제한으로 발생한 문제는 국가가 제공하는 비용보전을 통해 해결한다. 이 자료는 나아가 다음과 같은 사항을 설명하고 있다:

- 가격형성의 기본원칙
- 우유생산할당량의 계산 및 기능, 생산량 제한으로 인한 소득감소에 대한 소득보존 규정 포함
- 우유생산할당량을 제3자에 양도
- 할당량을 초과한 우유의 처리

나아가 우유생산량을 감축하기 위한 과도규정이 발표될 것이라고 설명한다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DQ 1/26748





문서  
번호 48

켄니츠, 슈베린, 줄 지역의 농업 현황에 대한 정부 전권담당관들의 보고  
1990년 8월 9일

담당자 / 기관\_ 동독 켄니츠, 슈베린, 줄 지역 정부 전권담당관

내용\_

이 문서는 동독 총리실 정무장관 클라우스 라이헨바흐가 폴락 농림식품부장관에게 지역 행정 전권자가 작성한 농업생산에 관한 보고를 전달한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

켄니츠지역에서 사육된 가축의 도축문제가 심각하다. 특히 프라이베르크의 도축장의 업무량이 하루 200두 줄었다. 게다가 켄니츠 육류공사가 협동농장에 지불해야 할 대금은 1990년 7월까지만 확보되어 있다. 전지분유 생산도 이와 유사한 문제를 안고 있다. 우유생산 농장에게 절반 정도의 대금만 지급된 상태이다.

게라지역의 경우 문제가 더욱 심각하다. 냉동된 완두콩과 콩의 판매가 어렵다. 서독에서 들어오는 제품이 1킬로그램당 60페니히에 판매되고 있다. 그러나 협동농장의 생산단가만 그것의 두 배이다. 그래서 냉동야채의 생산 자체를 중단하는 것이 논의되었다. 생산농민들과 합의해서 1,000톤의 완두콩과 1,000톤의 콩을 가공하기로 했다.

슈베린지역에서는 육류 판매의 어려움으로 인해 가공공장에서 자체적인 판매를 하는 경우가 늘었다고 보고되었다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DK 1/28262

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부, 지역행정관청

내용\_

이 문서는 동독 농림식품부 실무진이 장관에게 제출한 보고서로 지역행정관청과 시장 및 가격조사기관으로부터의 보고를 토대로 작성된 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다: 1990년 7월 1일 화폐경제사회통합이 실현된 이후 여기에 제출된 목록에 있는 생산품의 판매가 전년도 7월에 비해 현저하게 감소했다. 매출소득의 손실이 3억 9천만 DM이다. 동독 생산자 가격도 서독의 가격보다 훨씬 낮다. 그로 인해 발생한 매출손실은 2억 3천만 DM이다.

다양한 생산품의 판매가 감소한 이유는 제조공장이 농산물 원료의 대금을 일부 또는 전부 지불하지 못하기 때문이다. 그로 인해 4억 DM의 손실이 발생했다. 감자, 과일, 채소와 같은 기타 농산품도 판로상실과 가격절하에 부딪혔다. 그로 인한 손실이 4억 DM이다. 결국 1990년 7월 한 달 동안에 농업에서 발생한 손실이 14억 DM이며, 이것은 예상했던 판매 수익 27억 DM의 50%에 달한다. 그중 5억 DM은 회수될 수 없는 손실로 처리되어야만 한다. 지금까지 정부가 시장과 가격 안정화를 위해 취한 조치는 제대로 효과를 발휘하지 못하고 있다. 8월에도 상황이 개선될 수 있을 것이라고 기대할 수가 없다. 이런 문제들로 인해 화폐통합 이후 자금순환에 심각한 문제가 발생했다. 대부분의 사업장들은 7월 초에 제공된 5억 DM의 융자금과 3억 DM의 구조조정지원금에도 불구하고 이 문제를 해결할 수 없었다. 그 결과 사업장과 협동조합들이 벌써 파산신청을 하고 있다.

이 문서에는 위기극복을 위한 조치, 농림식품부 내의 업무영역, 1990년 하반기 농업 부분 추경예산을 위한 제안 등이 포함되어 있다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DK 1/28126



문서  
번호 50

폴락 동독 농림식품부장관이 롬베르크 재무장관에게 보낸 서한-추가적인 농업  
구조조정 지원 요청

1990년 8월 14일

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부, 재무부

내용

이 문서는 동독 농림식품부 폴락 장관이 롬베르크 재무장관에게 협동농장과 국유농장의 구조조정 지원을 요청하는 서한이다. 폴락 장관은 판매감소로 인해 사업체들이 자금의 어려움을 겪고 있다고 설명하였다. 이들 사업장의 현황은 1990년 7월/8월 농업의 재정상황에 관한 보고에서 자세히 설명한 바 있다고 전했다.

8월의 정부예산에 대출금 상환을 위해 책정된 5백만 DM을 구조조정 지원을 위해 효과적으로 사용할 수 있을 것이라고 했다. 대출금 상환은 9월에 해도 문제가 되지 않을 것이라는 것이 그의 의견이었다. 재원의 분배는 사업체의 회생에 우선순위를 두어야만 한다는 것이었다. 사업체들이 이미 지불한 이자도 되돌려 주어서 구조조정지원금으로 사용하도록 해야 한다고 주장했다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DK 1/28262

문서  
번호 51

협동농장의 구조전환 및 개별 농가를 위한 효과적인 투자진흥 프로그램-동서독  
농림부 보도자료

1990년 8월 15일

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부, 서독 연방농림식품부

내용\_

이 문서는 동독과 서독의 농림식품부가 발행한 정보자료로 동독의 농업을 위한 진흥 프로그램의 활용방식을 설명하고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독에서 개인소유권이 회복되면서 농부들은 앞으로 농토를 어떻게 경영할 것인지 스스로 결정할 권리와 자유를 갖게 된다. 여기에 설명된 지원 프로그램은 친환경적이고 효율적인 농업경영을 시작하는 기회를 제공한다.

농가 진흥을 위한 프로그램은 개별 농가의 지원조치부터 이미 존재하는 농업사업장의 재개 및 근대화를 위한 지원조치가 포함된다. 지원대상은 경제성 향상을 위한 조치뿐만 아니라 사업장의 친환경성의 개선을 위한 조치여야만 한다. 지원금은 이자율의 감소, 공적 융자 및 상환하지 않아도 되는 국가지원금의 형태로 제공된다.

협동농장의 구조전환을 위한 지원 프로그램은 생산과 시장경제에 맞추기 위한 구조조정의 합리화를 도와주는 것이다. 환경보호 조치 또한 지원된다.

이 문서에는 해당 지원금을 제공하기 위한 결정기준 목록이 포함되어 있다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DQ 1/26748-T1



문서  
번호 52

동독의 협동농장이 경제적인 문제에 관해 정부에 보낸 서신과 그에 대한 답신  
1990년 8월 16일

담당자 / 기관\_ '아인하이트' 협동농장장 뢰쉬 프로심, 동독 수상청 청장 귄터 크라우제

내용

이 문서는 과도개혁기 동독의 한 협동농장장이 정부에 보낸 서한으로 화폐통합 후 사업장이 처한 상황을 설명하고 있다. 그는 협동농장이 사업체로 생존하기 위해서는 최소한의 가격을 보장받아야만 한다고 하였다. 그러나 동독의 현재 상황에서는 그 가격을 받는 것이 불가능하기 때문에 수상청의 청장 귄터 크라우제에게 농림식품부로 하여금 최소가격을 확정하라고 지시해 달라고 요구한다.

귄터 크라우제는 답신에서 사업장의 경제활동에 직접 간섭할 수 없다며 그 요청에 응할 수 없다고 답했다. 정부는 시장조직과 지원법을 통해서만 가격지원을 통해 영향력을 행사할 수 있을 뿐이라고 했다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DC 20/18021

문서  
번호 53

동독 국가예산에서 농업 분야 자금확보를 위한 구조조정지원금으로 계획된  
자금 투입 제안

1990년 8월 17일

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부

내용\_

이 문서는 과도개혁기 동독 농림식품부에서 작성한 것으로 농업 구조조정을 위한 지원과 관련된 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

지금까지의 지원금의 지급을 검토한 결과 몇몇 사업장은 7월에 제공된 대출금을 아예 수령하지 않았다는 것을 확인할 수 있었다. 7월 정부예산에는 구조조정지원금 3억 DM도 포함되어 있다. 8월에는 4억 DM이 예산에 포함되어 있다. 이 지원금이 몇몇 지역과 사업장에는 제대로 전달되지 않을 수도 있다.

농림식품부의 문서작성자들은 사업장의 대출금 상환을 위해 1990년 8월 20일에 정부가 지원금을 직접 해당 지역으로 보낼 것을 제안한다. 지역 관청은 늦어도 대출금을 1990년 8월 22일까지 수령하도록 하라는 것이다. 7월/8월의 자금위기를 해결하기 위해 추가로 5억 DM의 구조조정 지원이 필요할 것이라고 보았다. 이와 관련해 재무부와 합의할 필요가 있다고 제안한다. 그 외에 필요한 조치가 나열되었다.

이 문서에서는 특히 '자금계획 및 회생방안의 작성 및 검토, 지원을 위한 팀의 구성'에 관해 설명하는 장을 주목할 필요가 있다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DK 1/28126



문서  
번호 54

동독/신연방주 농업의 구조조정으로 인한 위기  
1990년 8월 23일/24일

담당자 / 기관\_ 프리드리히 에버트 재단(Friedrich Ebert Stiftung)

**내용\_**

이 문서는 1990년 8월에 프리드리히 에버트 재단에서 열린 회의 보고서이다. 이 보고서의 제3부, 6부에는 1990년 여름 신연방주 농업의 상황, 특히 시장, 과잉채무 및 재정마련, 제반 조건 및 대책에 대한 분석이 포함되어 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독 농업시장의 문제는 판매문제와 가격문제이다. 농산품의 손실이 52%, 14억 DM으로 추정되는 데 반해 구조조정 적응보조금은 8억 DM이다. 사업장은 유동자금 부족으로 인해 곤경에 처한 반면, 은행은 토지에 대한 법적 불확실성 때문에 대출을 꺼리고 있다. 약 77억 DM의 구채무가 문제이다.

농업의 핵심적인 문제는 해결되지 않은 재산문제이다. 집단농장이 이용하는 토지개혁된 토지의 가치가 높아지면서, 투자회사들이 동독으로 몰려온다. 최고인민회의가 제정한 법률의 유효성 문제는 여전히 불확실하다. 충분히 오랜 적응기간을 갖는다고 해서 그 문제가 해결될 수 있을 것이라고 보기 어렵다. 민영화는 신탁관리청 대신에 신연방주의 지역기업으로 넘어가야 한다. 실업문제가 심각할 것이고, 사회급진화가 우려된다.

이러한 과도기는 1948년보다 더 힘들 것으로 예상된다. 소유권문제 해결, 사적 투자 촉진을 통한 판매 지지 등에 대한 더욱 심도 있는 대책이 요구된다. 구동독 내 남북 간의 격차는 EU의 지원 수준에 영향을 미친다.

**출처\_** Papendieck, Henner. 1990. Mecklenburg-Vorpommern : Wege in eine bessere wirtschaftliche Zukunft ; eine Tagung des Vereins für politische Bildung und Soziale Demokratie und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 23. und 24. August 1990 in Schwerin / Tagungsberich. In: Wissenschaftliche Diskurse. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung;

<http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00271toc.htm> (20.09.2010)







문서  
번호 56

신탁관리법 3차 시행령-국유농장, 국유산림사업장, 국유사육장 재산의 이전  
1990년 8월 29일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의, 동독 농림식품부

내용

이 문서는 과도개혁기 동독 최고인민회의가 1990년 6월 17일부터 시행된 신탁관리법을 근거로 국영농장, 국유산림사업장, 산림청, 국유양봉사업장, 가축 및 경마, 가축사육사업체 등의 재산을 일시적으로 신탁관리청에서 신탁관리하도록 이양하는 것을 결정한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

기초지방단체나 신설된 주로 관리권이 이양되지 않는 사업체는 신탁관리법에 따라 민영화한다. 국유농지와 산림은 1990년 7월 22일에 발효된 법에 따라 신탁관리청에 소유권이 이전된다.

신탁관리청은 농림식품부와 함께 농업과 임업 분야의 국유재산을 민영화 및 재조직하고 필요한 조직구조를 구축한다.

출처\_ Gesetzblatt der DDR, Teil I, Nr. 57 - Ausgabetag 4. September 1990

문서  
번호 57

작물보호 및 종자업 관련 통일조약의 언급 사항  
1990년 9월 3일

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부(MELF)

내용\_

이 문서는 농약 및 종자 관련 통일조약에 따른 문제에 대해 농림식품부차관에게 제출된 내부 보고서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

서독의 연방농림식품부와 농약사용 규정을 1991년 1월 1일부터 신연방주에 적용기로 합의 하였음에도 불구하고, 특정 농약의 사용은 통일조약에 따라 1990년 10월 3일부로 금지된다. 이로 인해 폐기비용을 합하여 약 1천만 DM의 손실이 발생할 것이다. 이와 관련해서 농약의 사용기한을 연장해 주거나 또는 배상해 주는 방식의 해결책을 강구해야만 한다.

10월 3일부터는 서독의 종보호법 및 종자거래법과 함께 종자에 대한 시장경제적 원칙이 도입될 것이다. 동독의 종은 공식 등록검사부터 받아야 한다. 서독 또는 유럽연합 종자에 대한 경쟁에서의 취약점은 대책을 통해 해결될 것이다.

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.



문서  
번호 58

## 농업 및 식품 관련 법적 규정 1990년 9월 3일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 농림식품위원회

### 내용\_

이 문서는 통일조약에 따라 개정된 농업 및 식품업 관련 개별 법적 규정에 대한 동독 최고인민회의 농림식품위원회의 설명이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 통일조약 제41조: 1990년 6월 15일, 미해결 재산문제에 관한 양국 정부의 성명은 조약의 일부를 구성한다. 이를 통해 토지개혁이 보장되어야 한다(독일 연방법원은 이를 여전히 문제시하고 있다).
- 농업구조조정법 제53조: 동독 이외 지역의 개인에 대한 매각이나 임대유보 결정은 폐지한다. 사민당(SPD)과 민사당(PDS), 협회들의 항의가 예상된다. 지방 특유의 농업보호를 위한 다른 방법을 모색해야 한다.
- 인민소유의 농업용 토지 처리법: 제4조, 신탁관리청 설립 시까지 지역 행정단위를 통해 매각하는 것은 불필요하다. 제8조, 농림업 및 농업 용지를 위한 수입의 사용은 안타깝게도 삭제한다.
- 시장구조법: 치즈 및 버터에 대한 규정은 품질 규정에 벗어난 상품거래를 구동독지역에서 1992년 12월 31일까지 허용한다. 개별 상품에 대한 언급은 없다.
- 농업 및 경유 사용법: 관련 동독법은 1991년 1월 1일부로 서독의 관련법으로 통합된다. 대등화를 기대한다.
- 농림업 재산에 대한 평가는 1991년 1월 1일부터 단순화된 평가 기준에 근거하여 대체 생산물 가치에 따라 이루어진다.
- 농업인에 대한 의료보험, 상해보험, 고령자 부조 규정은 동독지역에서 유효하다. 기획하여 실행해야 한다.

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.

문서  
번호 59

소련으로 수출을 통한 동독 잉여농산물의 감축-동독과 소련 간의 합의에 대한  
연방농림식품부의 보고

1990년 9월 10일

담당자 / 기관\_ 서독 연방농림식품부, 동독 농림식품부, 소련 외교통상부

내용\_

이 문서는 화폐통합 이후 판로가 막힌 동독의 잉여농산물을 소련에 수출하기로 동독과 소련이 합의한 것에 대해 서독 연방정부의 농림식품부장관이 보고한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

동독이 세계시장 가격으로 환산해 10억 DM의 농산물을 소련에 수출한다. 구체적으로 60,000톤의 버터, 255,000톤의 육류, 6,000톤의 밀, 3,000톤의 분유 및 생선, 계란, 담배 등을 수출하기로 합의했다. 물품은 현금으로 지불하며, 이를 위해 서독 정부가 수출업체와 은행을 위해 제공하는 헤르메스 수출보증제도를 통해 1억 7천 6백만 DM을 지원받는다. 나머지는 동독과 소련 간의 루블 정산구좌를 통해 계산된다. 이 구좌는 코메콘 내의 무역거래에 사용되었었다.

수출된 농산품의 동독 국내시장 가격과 소련과 합의된 가격 간의 차액은 동독 농림식품부의 예산으로 지원된다.

이 합의와 다른 동유럽국가들로의 수출은 지금까지의 좋은 협력관계를 강화할 뿐만 아니라 서독과 유럽공동체시장의 육류시장의 과잉공급으로 인한 긴장을 완화시켜 주는 역할을 한다. 동독에서 생산되는 농산물의 과잉공급으로 인해 농산물의 시장가격이 압력을 받고 있었다. 그렇기 때문에 이 합의가 일반적으로 환영받았다.

출처\_ Unabhängiger europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft (Hrsg.). Agra-Europe. 31. Jahrgang, 17.9.1990, Nr. 38



문서  
번호 60

### 통일조약에 대한 최고인민회의 농업위원회의 의견

1990년 9월 13일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의

#### 내용\_

이 문서는 동독 최고인민회의 농업위원회가 통일조약안과 통일조약 측면에 대해 입장을 표명한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 기본법 제143조를 채택함으로써 토지개혁의 결과가 명시되고, 조합들의 영업 및 재산세가 과도기적으로 면제된 것을 환영한다.
- 농식품업 분야의 일반적인 과도기간 확정 및 시장규제, 지원법, 농업적응법 등 구동독을 위한 대책을 2010년 10월 3일 이후에도 유지할 것이 요구됐다.
- 농업생산조합과 관련해서는 더 광범위한 대책이 필요하다고 보았다. 대출금 탕감은 DM 표시 개시 대차대조표(DM-Eröffnungsbilanz)를 기준으로 이루어져야 한다. 이자 및 상환금 지불 중단 규정 역시 고려되어야 한다.
- 농업 아카데미의 경우, 연구의 내용적 결합성을 유지하기 위해 연방주의 행정위원회 설치 필요하다고 보았다.

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode 1990.

문서  
번호 61

동독 농업 집단사업장법(GBLG)  
1990년 9월 13일

담당자 / 기관\_ 동독 제10차 최고인민회의

내용\_

이 문서는 '농업 집단경영체(Gruppenbetriebe in Landwirtschaft, GBL)'를 새로운 법적 형태에 따라 규정한 법이다(필요에 따라 농업생산조합 후계법인으로 규정한다).

- 구성원은 10명으로 제한한다(제3조 1항). 또한 구성원들은 개인 농장 경영을 할 수 없다(제7조 1항). 이보다 큰 규모의 집단경영체는 과도기가 종료되는 시점인 1995년 8월 31일까지 허용되며, 이 시점 이후로는 해산된다(제18조 1, 2항).
- 집단경영체로의 형식변경을 통해, 집단경영체 소속 구성원들과 근로자들의 경제, 사회, 조세 관련 사항들은 가족경영체 소유자와 근로자들과 대등해진다.

(이 법은 1990년 10월 3일 통일조약 체결로 인해 효력을 잃었다.)

출처\_ Deutscher Bundestag - Archiv

[http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10\\_volk-skammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf\(28.10.2010\).](http://www.bundestag.de/kulturundgeschichte/geschichte/parlamentarismus/10_volk-skammer/findbuch/drucksachenverzeichnis.pdf(28.10.2010))



문서  
번호 62

동독의 협동농장의 문제에 관한 토론-농림식품부 자료  
1990년 9월 17일

담당자 / 기관\_ 동독 농림식품부, 협동농장 대표들, 지역행정관청 대표들

내용

이 문서는 통일 직전 동독의 농림식품부차관이 협동농장과 지역행정관청의 대표들과 가졌던 좌담회에 관해 보고한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

이 좌담회의 참가자들은 독립적인 기업을 설립하는 것을 어렵게 만드는 요인들이 여전히 많이 남아 있다고 했다. 농림식품부의 법무과가 나서서 해당 협동농장들을 지원해 줄 필요가 있다고 본다.

좌담회에서는 협동농장에 소속되었던 정비소나 건설사업장과 같은 부속기관을 분리하는 문제에 관해서도 토론했다. 이 분야의 책임자들은 협동농장을 경쟁력 있게 만들기 위해서는 이런 부속기관들을 분리할 필요가 있다는 것을 잘 알고 있다. 그러나 지금까지 구체적으로 실행된 것은 아무 것도 없다. 그 이유는 무엇보다 법적 근거에 대한 지식과 경험 부족에 있다.

토론을 통해 이런 부속기관들을 유한회사로 전환해야 한다는 결론이 났다. 그러나 새로 설립될 회사를 위한 시장이 존재하지 않는다는 것 외에도 다른 여러 가지 문제들이 분명히 있었다. 그렇기 때문에 사업체를 전환하기 전에

- 소유권문제가 분명히 해결되었는지 여부
- DM 대차대조표에 토지의 가치평가도 포함
- 임차료를 위한 비용, 세금 및 다른 비용
- 사업체에 대한 책임과 권한의 소재

등을 분명히 해야만 한다.

출처\_ Bundesarchiv, BArch/DK 1/28260

문서  
번호 63

튜링겐 작물재배 유한회사(Thüringer Pflanzenzucht GmbH)의 개시 대차대조표  
관련 최고인민회의 농업위원회 견해

1990년 9월 18일

담당자 / 기관\_ 동독 최고인민회의 농림식품위원회, 튜링겐 작물재배 유한회사

내용\_

이 문서는 튜링겐 작물재배 유한회사의 개시 대차대조표의 조정채무(Ausgleichs-  
verbindlichkeit) 입증 중단 요청에 대해 최고인민회의 농업식품위원회가 입장을 표명한 것  
이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

DM 개시 대차대조표법에 따르면 과거 인민소유였던 기업은 모두 자기자본을 계산해야 한  
다. 자기자본이 높은 경우에는 신탁관리청에 이자와 함께 지불해야 하는 조정채무가 입증  
되어야 한다. 채무가 더 많은 경우 신탁관리청에 대한 조정채권(Ausgleichsforderungen)이  
입증될 수 있다. 농업식품위원회는 이 절차를 강조하지만, 개개의 경우에는 신탁관리청의  
결정에 따랐다.

출처\_ Bundesarchiv, Dokumente Volkskammer der DDR - Teil 2: 10. Wahlperiode  
1990.





문서  
번호 64

동독의 농산물과 농업에 적용되는 유럽경제공동체와 유럽위원회의 다양한  
법규정들(발췌)

1990년 9월 27일

담당자 / 기관\_ 유럽공동체, 유럽경제공동체

내용

이 문서는 독일통일을 목전에 두고 유럽공동체가 동독 농업의 통합과 관련된 임시조치에 대한 다양한 규정을 결정한 것이다. 여기에 몇 가지 사례를 발췌하였다.

- 동독 농산물 재고에 관한 규정: 1990년 10월 3일부터 유럽경제공동체가 동독 농산물의 재고를 인수하게 된다. 이와 관련해 가능한 한 투기를 막기 위해 재고조사를 시행해야만 한다.
- 독일통일 이후 농업유통을 위해 적용될 조치에 관한 규정: 이 규정은 농산물의 수출과 무역업 허가를 위한 동독 체계를 전환하는 것과 관련된 것이다.
- 곡식, 우유, 유제품 및 돼지고기에 관련된 조치에 관한 규정
- 동독을 통해 운반되어 온 상품을 유럽공동체로 반입하는 것과 관련된 관세에 관한 규정: 이 규정은 독일통일 이후 동독지역이 유럽연합의 일부가 되기 때문에 효력을 상실한다.

출처\_ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 267 - Ausgabetag: 29.09.1990

담당자 / 기관\_ 유럽공동체위원회, 유럽경제공동체

내용\_

이 문서는 유럽공동체가 독일통일을 앞두고 동독지역에 유럽공동체의 법규정을 적용하는 시기와 관련해 내린 결정이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

통일 이후에 독일이 구동독지역에서 유럽공동체의 법규정에 부합하지 않는 규정도 1990년 12월 31일까지 한시적으로 유지하는 것을 허용한다. 유럽공동체의 규정에 부합하지 않는 농산물은 동독 영토 내에서만 유통이 허용된다.

이 문서의 부록에는 유럽공동체의 통합된 농업정책과 관련해 구동독지역을 위해 도입된 과도규정을 볼 수 있다. 동독에서 수출용으로 인정된 버터는 독일 중재기관에 의해 전량 수거된다. 유제품 제한과 관련된 동독의 규정은 유지한다. 농업사업체를 위한 국가보조 규정은 분화된다. 열악한 지역의 사업체에는 특별한 보조규정을 적용한다. 병충해방지제의 재고에 관한 규정에서 벗어나는 것은 동독 영토 내에서 과도기 동안에만 허용된다. 그것은 씨앗 종자의 승인에도 적용된다.

어업정책은 유럽공동체의 정책에 부합하도록 하며, 메클렌부르크-포어폼메른주의 해변지역에도 유럽공동체의 규정이 적용된다.

출처\_ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 267 - Ausgabetag: 29.09.1990

문서  
번호 66

유럽공동체 법을 통일조약 3조에 언급된 지역에 적용-농림식품 분야 발취  
1990년 9월 28일

담당자 / 기관\_ 연방정부 수상, 경제부, 농림식품부, 교통부

**내용\_**

이 문서는 유럽공동체 법규의 과도규정에서 발취한 것으로 농림식품부와 관련된 유럽공동체법을 통일 이후 구동독지역에 적용하게 될 법적 행위의 목록이다. 이런 조치의 목적은 이 목록에 언급된 동독의 생산품의 판매를 보장하고 동독의 농업 자체를 지원하는 것이다. 이 규정은 1990년 10월 3일자로 적용되며, 1990년 12월 31일에 그 효력이 정지된다.

농업시장질서청은 유럽경제공동체 규정 7조, 번호 2727/75를 신연방지역에서 수확한 곡물에 적용하는 것을 인정한다. 이를 위해 책정된 개입구매가격은 품질의 차이에 따라 조정한다.

유럽공동체 규정 중 우유와 유제품 생산자를 위한 공동시장조직에 관한 번호 804/68과 같은 규정은 사업장이 일부 또는 전부 동독지역에 있는 생산자에게는 1991년 4월 1일부터 적용할 수 있다. 그때까지는 동독 농림식품부의 규정을 적용한다. 이 조치는 주로 이 지역에서 특정한 목적을 위해 1990년 12월 31일까지 생산한 우유와 분유의 구매 또는 지원금의 액수의 결정과 관련된 것이다.

유럽경제공동체 규정 번호 822187에 관한 조치는 포도주의 공동시장조직에 관한 것으로 동독지역에서 생산된 포도와 포도로 만들어지는 생산품은 유럽공동체 규정이 허용하는 것보다 더 오랜 시간 동안 판매 가공할 수 있도록 하는 것이다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 51, S. 2117-2122, 2129-2132; Ausgabetag: 02.10.1990

담당자 / 기관\_ 유럽공동체

내용\_

이 문서는 유럽공동체의 홍보자료에서 발췌한 것으로 동독의 농업이 유럽공동체의 농업 체계로 완전히 통합될 때까지 과도기의 문제를 다루고 있다. 나아가 유럽의 공동 농어업정책이 설명된다. 동독지역의 과도기에 문제가 될 수 있는 점에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다:

서독 기업에 비해 동독 사업장들의 낮은 생산성, 동독 생산자 가격 결정의 서독 시장경제 체계로 통합에 종속, 동독 정부가 특정 생산품을 위해 아주 높은 소비자 보조금 제공, 토지소유권의 미해결, 어업활동 가능지역의 규모에 비해 월등히 높은 동독 어선단의 역량, 동독의 생산 및 판매구조의 근본적인 개혁의 필요성, 동독과의 양국협정을 유럽공동체 내로 통합하는 문제.

유럽공동체가 농업영역에서 제안한 변화를 통해 동독의 농업이 공동체규정으로 갈등 없이 신속하게 통합되는 것을 보장한다. 핵심적인 영역에서는 가능하면 예외규정을 두지 않거나 있다고 해도 시간적으로 엄격하게 제한하려고 한다. 그와 관련하여 우선적으로 추가적인 방법을 모색하려고 노력할 것이다. 동독은 이미 통일조약 15조를 통해 유럽공동체의 공동 농업정책을 1990년 7월 1일부로 수용한다고 합의했다. 개입규정 및 생산자보조금 등 유럽 공동체 시장조직의 중요한 메커니즘이 이미 동독지역에서도 일반적으로 적용되고 있다.

‘농업 현황’에 관한 챕터는 동독 농업의 전반적인 상황에 관해 포괄적으로 설명하고 있다. 여기에는 농경지, 사업장구조, 고용인원, 생산성, 가격, 지원금 등이 설명되어 있다. 어업에 관한 정보는 ‘동독의 어업 현황’ 챕터에서 볼 수 있다.

출처\_ Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Die Europäische Gemeinschaft und die deutsche Vereinigung. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften. Beilage 4/90. Luxemburg 1990



문서  
번호 68

## 신탁관리청에 의한 국유농경지와 산림의 민영화법-연방농림식품부 학술자문위원회의 입장

1990년 12월 12일

담당자 / 기관\_ 연방농림식품부 학술자문위원회

### 내용\_

이 문서는 통일 직후 연방농림식품부의 학술자문위원회가 신탁관리청에 의해 구동독지역의 국유농지와 임야를 민영화하는 것에 대해 입장을 표명한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

구동독지역의 국유재산은 민영화하고, 공공법인체로부터 박탈한 재산은 반환하는 것을 원칙으로 한다. 신탁관리청은 현재 210만 헥타르의 농경지를 관리하고 있다. 약 4백만 헥타르의 농경지는 개인의 소유이다. 신탁관리청이 관리하는 농경지의 일부가 박탈된 재산으로 반환되어야만 하기 때문에 신탁관리청이 현재 관리하고 있는 농경지가 모두 민영화되어야 할 대상은 아니다. 민영화되어야 할 산림의 면적은 약 50만 헥타르이다.

학술자문위원회는 신탁관리청이 담당할 업무와 행사할 수 있는 영향력을 다음과 같이 보았다: 매도 또는 임대, 구매와 임대가격, 구입자/임대자 선정 등과 같은 것에 대한 결정권을 갖고 있는 신탁관리청은 농경지의 토지시장가격 형성과 매매에 중요한 영향을 미칠 수 있는 적극적인 액션 도구를 갖고 있다. 이러한 영향력은 지역에 따라 차이가 난다.

학술자문위원회는 구동독의 농경지판매, 임대시장에서 일어날 수 있는 변화에 관해 설명했다. 나아가 수요와 공급, 토지가격 및 임대가에 대한 예측을 바탕으로 다음과 같이 제안했다:

매도와 장기임대를 위한 조건은 새로운 농지규정이다. 이 규정은 지방자치단체의 토지이용 계획에 부합하도록 만들어져야만 한다. 신농지규정은 제국주거지법을 토대로 창설된 토지 회사를 통해 작성될 것이다. 신농지규정이 결정될 때까지 민영화는 임시로 소유권을 이전하는 것이다.

국유지의 민영화는 임대보다는 매각을 우선한다. 매각과 임대는 시장가격에 의해 결정된다. 특별조건을 적용하는 것은 유럽공동체 계약의 92조에 어긋나는 것이다.

신탁관리청은 가격변화에 영향을 받는 토지매각을 시기적으로 조정할 수 있다. 대지법 및 임대거래법은 소수에게 토지소유권과 임대권이 집중되는 것을 허용하지 않는다.

**출처\_** Grundsatzfragen zur Anpassung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 392. Münster-Hiltrup, 1991

문서  
번호 69

구동독지역의 송아지를 제외한 가축 사료로 사용되는 우유와 분유를 위한  
특별보조금 보장에 관한 규정

1991년 1월 7일

담당자 / 기관\_ 연방농림식품부 학술자문위원회

내용\_

이 문서는 연방농림식품부가 구동독지역에서 가축사료로 사용되는 우유와 분유를 위한  
특별보조금을 위해 도입한 규정이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

구동독지역에서 가축사료로 사용되는 우유와 분유는 100kg당 22DM의 특별지원금을 보  
장한다. 수분을 6% 함유한 분유의 경우 특별보조금의 금액을 낮춘다. 이 법은 우유와 분  
유의 배합비율도 규정한다.

4조는 특별보조금을 받기 위한 조건, 5조에서는 조제공장의 승인문제를 다룬다. 특별보조  
금을 받는 사업장은 경리장부를 작성하고 보조금을 받기 위해 필요한 기록을 정리할 의  
무가 있다.

특별보조금의 신청서는 연방식품산림청에 제출한다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 1, S. 4 f.; Ausgabetag: 10.01.1991



문서  
번호 70

연방정부의 식품농업정책 보고서 1991-신연방주 농업 부분 발췌  
1991년 2월 7일

담당자 / 기관\_ 연방정부, 연방농림식품부

**내용\_**

이 문서는 통일 이후 연방정부 농림식품부가 작성한 최초의 통일독일 농업보고서이다. 1991년에 발표된 이 보고서를 작성할 당시, 신연방주의 농업에 관한 보고가 체계적으로 이루어질 수 없었다. 동독의 데이터와 조사방법은 신뢰할 수 있는 것이 아니었고, 1990년 7월 1일의 화폐경제사회통합으로 인해 동독 농업이 단절을 겪었기 때문이다.

그래서 사업장과 인력구조, 생산시설과 유통, 생산자 가격과 가치창출, 경영성과, 경영가치 등에 관한 동독 농업의 상황과 서독의 데이터를 병렬로 설명한 부분도 있다. 그 외에 임업과 어업 및 농업기계생산, 비료생산, 식품영양산업, 외식업 등은 별도로 설명했다.

‘농업정책의 재구성’ 챕터의 편집목적으로 다음과 같은 점이 언급되었다: 농촌지역의 삶의 조건을 복지발전과 사회적 시장경제의 혜택을 볼 수 있도록 만드는 것, 생산을 최대화하는 것으로부터 시장판매를 위한 품질 좋은 농산물 생산으로 전환, 농업으로 인해 발생한 환경오염의 제거 및 친환경성과 지속발전성의 보장.

나아가 신연방주의 농업을 유럽공동체로 통합하는 것이 강조되었다. 1990년 12월 31일에 다양한 과도기 규정이 종료되지만, 몇 개의 조치는 1992년 말까지 지속적으로 유지될 것이다. 이 보고서는 신연방주의 농업지원을 위한 다양한 조치의 목록을 제시한다. 1990년 하반기 농업예산은 68억 7천 2백만 DM이다. 대부분의 재원은 구조조정과 과도기 지원금, 시장질서를 위한 지원금으로 지출된다.

**출처\_** Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/70

문서  
번호 71

베를린 신탁관리청이 관리하던 국영농장을 베를린 시정부가 인수하는 것에 대한  
합의

1991년 2월 25일

담당자 / 기관\_ 농지와 산림 특수재산처리특임관, 베를린 교통장관

내용\_

이 문서는 베를린시의 관할구역에 있는 국영농장에 관한 것이다. 베를린시의 관할구역 내의 국영농지는 대부분 강제로 소유권을 박탈한 재산이다. 신탁관리청 베를린 지부는 베를린시와 이에 대한 소유권을 반환하기로 합의하였다. 이에 해당되는 국영농장/농지의 목록이 부록에 포함되었다.

출처\_ Morsch, Fabian. 140 Jahre Berliner Stadtgüter - Eine Geschichte um Berlin. 2014. Stadtgüterentwicklung Berlin





문서  
번호 72

농업구조조정법의 개정에 관한 법-연방의회 식품농림상임위원회 보고 및 의결제안  
1991년 4월 23일

담당자 / 기관\_ 연방의회 식품농림상임위원회

내용

이 문서는 연방의회 기민당과 자민당이 1991년 4월 17일에 발의한 농업구조조정법과 다른 규정의 개정안이다. 이 개정안은 농업구조조정법의 적용과정에서 발생한 문제를 반영해서 법안을 수정한 것이다. 특히 협동농장으로부터 탈퇴하는 것과 관련해 협동농장의 새로운 구조구축 및 탈퇴하는 회원에게 축적된 재산가치와 성과를 반환하는 문제를 다루고 있다.

출처 Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/404

문서  
번호 73

신연방주 농업을 위한 1991년도 구조조정보조금 보장에 관한 법  
1991년 7월 23일

담당자 / 기관\_ 연방농림식품부

내용\_

이 문서는 신연방주의 농업 사업장을 위한 1991년 상반기와 하반기 구조조정보조금의 지원을 보장하는 규정이다. 이 법을 통해 화폐경제사회통합으로 인한 가격붕괴의 피해를 줄이고 농업과 어업의 사업체들의 지불능력을 보장해 주는 것이다. 구조조정보조금은 경영자금과 직업훈련생을 위한 재정으로 사용되어야 한다. 이 보조금은 농경지를 경작하거나 양어장을 운영하는 법인이나 개인 또는 공동체에게 지급된다.

출처\_ Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 45, S. 1598-1602; Ausgabetag: 26.07.1991



문서  
번호 74

## 신탁관리청에 의한 농경지 매각-브란덴부르크 주정부가 연방회의에 제출한 의결 제안

1992년 10월 27일

담당자 / 기관\_ 연방회의, 브란덴부르크주, 신탁관리청

### 내용\_

이 문서는 브란덴부르크 주정부가 신탁관리청에 의한 국유지 매각과 관련해 신연방주의 입장을 연방회의에 제출한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

신연방주에서의 국유지 매각은 소유권을 반환받는 사람과 새로이 획득한 사람을 위해 균등한 기회를 보장하고 토지 이용관계에 대한 신속한 규정을 도입할 필요가 있다. 신탁청에 의한 토지매각은 신연방주와 합의를 거쳐야 한다. 즉각적인 임차기간을 12년으로 정한다. 지역에 거주하는 새로운 소유주를 위한 매입 모델을 개발하고, 기존의 소유권 반환 프로그램을 수정한다.

1992년 6월 19일에 열린 연방정부와 연방주의 농림부장관 특별회의에서 이와 관련된 기본 원칙에 합의하였고, 그것은 1992년 10월 2일에 열린 연방주농림부장관회의에서 승인되었다. 임시 임차계약을 체결하는 것이 소유권과 관련해서 발생하는 긴장을 완화하고 토지시장의 부담을 덜어줄 것이다. 기존의 반환 프로그램은 마을의 사회적 평화를 심각하게 위협하고 있다. 특히 1949년의 소유관계를 근거로 소유권을 결정하는 것은 논리적으로 적절한 것이 아니다. 지역에 거주하는 농민이 그동안 들인 노력이 이런 프로그램에도 반영되어야만 한다.

출처\_ Parlamentsarchiv des Bundesrates, 12. Wahlperiode, Bundesrat Drucksache 736/92

문서  
번호 75

국영농지의 매각-연방정부, 신연방주 농림부장관, 신탁관리청, 소련군 점령지/동독  
재산문제위원회(불-페이퍼)

1992년 11월 16일

담당자 / 기관\_ 연방정부, 수상청 정무장관, 신연방주 농림부장관, 신탁관리청, '소련군 점령지역/  
동독 재산문제위원회'

내용\_

이 문서는 신연방지역의 농업구조의 발전과 토지개혁으로 소유권을 박탈당한 원소유자의 권리를 복원 또는 보상하는 것 사이에 균형을 유지하면서 동독의 국유지를 매각하는 정책을 설명하는 소위 말하는 불-페이퍼이다. 이 문서는 연립정부를 구성하는 여당이 구성한 '소련군 점령지/동독 재산문제위원회', 연방정부, 신탁관리청, 신연방주의 농림부장관들이 회의한 결과이다. 이 페이퍼는 3단계의 구조전환 과정이 설명되어 있다.

1단계: 신탁청에 의한 12년 간의 임차, 임차계약 파트너의 선정은 적절한 이용방안의 제출 여부에 따라, 의무적인 자체운영의 경우 우선순위는 a) 원소유자와 지역에 거주하는 새로운 소유자, b) 협동농장-후속기업, c) 지역에 거주하지 않는 새 소유자, 농업 외의 목적으로 매각.

2단계: 토지매입 및 주거지역 프로그램, 토지매입 과정에서 특정 토지에 대한 소유권문제가 분명히 결론지어진 것, 보유할 수 있는 토지의 상한선, 매입 토지의 20년 간 판매 금지, 주거지역 프로그램은 50헥타르 이하의 면적을 경영하는 사업체에게 제공, 1단계의 임차인에게 토지구입의 우선권 부여, 소유권 반환 권리를 갖지 못한 원소유자들은 토지를 장기적으로 현재의 경작자에게 임대한다는 조건에서 구입 허용.

3단계: 나머지 토지를 신탁관리청을 통해 매각.

출처\_ Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7588, Anlage



문서  
번호 76

신연방주에서 생산되는 농산물의 유럽공동체 이외 지역으로의 수출을 위한  
지원금을 위한 계획 외 지출에 대한 연방정부의 보고

1993년 1월 18일

담당자 / 기관\_ 연방정부, 연방재무부, 연방의회

내용

이 문서는 연방재무부장관이 신연방주에서 생산된 농산물을 유럽공동체 이외의 지역으로 수출할 때 주는 지원금 2,240만 DM의 계획 외 지출에 동의한다고 연방의회에 통보한 것이다.

이 지출은 동독 체제하에서 수출에 대해 특별지원이 보장되어 있는 경우에 한해, 국내 시장가격과 수출하기로 합의된 유럽공동체 외의 지역 간의 시장가격 간의 격차를 보전해 주기 위한 것이다.

출처\_ Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4142

담당자 / 기관\_ 연방의회, 연방정부

내용\_

이 문서는 동독 사회주의 국가경제 체제의 특수한 운영방식으로 인해 기록된 장부상 채무를 화폐통합 과정에서 실질적인 채무로 처리하면서 발생한 구채무 문제에 관한 것이다. 화폐통합 당시 동독의 협동농장들은 총 78억 DM의 부채를 떠안게 되었다. 질문을 제출한 연방의회의 의원들은 바로 이 문제를 지적하였다. 78억 DM 중에 많은 부분을 차지하는 용자가 실질적인 부채가 아니라 동독 경제구조의 특수성으로 인해 발생한 것이기 때문에 서독의 신용법의 의미에서 채무로 간주될 수 없다는 것이었다. 더욱이 용자금 상환을 위한 규정으로 인해 몇몇 사업장의 경우 구채무로 인한 채무부담이 훨씬 더 커졌다고 지적했다. 그래서 이 질문을 제출한 의원들은 동독이 서독에 가입할 시기에 국가가 임의적으로 정해 놓았던 협동농장의 재산관계를 그대로 실질적인 것으로 확정한 것이 옳았던 것인지에 대해 질문했다.

이에 대해 연방정부는 다음과 같이 답변했다: 동독의 은행과 채무자 간에 체결된 용자계약은 실질적인 채무와 채권관계 위에서 성립된 것이다. 협동농장의 재산관계는 당연히 계획경제 체제의 영향을 받았다. 그러나 통일될 때 재산상황을 화폐전환을 위한 근거로 삼을 수밖에 없었다. 그렇지 않으면 화폐통합을 실행할 수가 없었다.

신연방주의 농업 구조조정 과정에서 구채무의 해결을 위해 정부가 취한 조치들이 어느 정도 도움이 되었는지에 대한 질문에 대해 정부는 다음과 같이 답변했다: 희생 가능한 사업체는 구조조정 과정에서 구채무를 탕감받았다. 일부 구채무는 연방정부가 완전히 인수했고, 나머지는 이윤을 낼 경우에만 상환하도록 했다.

출처\_ Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5861



문서  
번호 78

국유농지와 임야 및 사업장의 처리에 관한 질의에 대한 연방정부의 답변  
1993년 10월 6일

담당자 / 기관\_ 연방정부, 연방의회

내용\_

이 문서는 연방의회 시민당이 화폐통합이 시행된 지 3년이 지났음에도 불구하고 여전히 국유지의 처리에 관한 분명한 규정이 마련되지 않았다고 연방정부를 비판한 것이다. 더욱이 반환과 관련된 규정, 1945년에서 1949년 사이에 소유권을 박탈당한 원소유자에게 우선권을 부여하는 정책들로 인한 불안감 때문에 투자가 제대로 이루어지지 않고 있다고 했다. 볼-페이퍼를 통해 제시된 방안들은 구체적이지 못할 뿐만 아니라 앞으로 의회와 합의를 거쳐야만 한다고 하였다.

이에 대해 연방정부는 현재 처리되어야 할 농경지는 1,852헥타르, 산림이 799.9헥타르이다. 그중 12.1%는 신탁관리청이 관리하는 것이고, 86.8%가 토지매각관리유한회사 그리고 0.1%가 연방재산관리청에서 관리하는 것이라고 했다.

이와 관련된 법적인 근거는 1993년 6월 22일의 조정방안을 포함한 1992년 6월 26일에 도입된 신탁관리청-기본지침이며, 그것은 근본적으로 12년 간 장기적으로 임대하는 것을 원칙으로 한다. 매각은 신탁청의 인가를 받아야만 한다. 매각과 임대는 사업계획과 신청자의 직업능력과 자질에 대한 심사를 근거로 결정된다. 원소유자의 이해관계는 배려되지만 토지 획득과 주거지 프로그램의 목적 자체에 의문을 제기하지는 않는다.

1992년 12월 이후 51개의 국유농장이 매각되었다. 그중 37개는 상업용, 14개는 농업용으로 매각되었다. 보상과 배상에 대한 구체적이고 명확한 기본지침이 없었던 것이 매각이 지연되는 결과를 가져왔다. 아직 처리되어야 하는 239개의 국영농장은 그 특수성으로 인해 차후에 처리될 경제적으로 의미 있는 단위로 만들기도 했다. 신탁관리청은 이들의 대부분이 장기적으로 임대될 것으로 보았다.

100헥타르 미만의 국유산림은 농업산림으로 언제나 농업사업체에게 매각될 수 있다. 기타 다른 산림의 매각은 시간을 두고 지역적 균형을 찾으면서 진행할 것이다.

출처\_ Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/4410

문서  
번호 79

임야 반환과 국가 임업사업장 청산을 위한 신탁관리청과 신연방주 합의  
1993년 12월 3일

담당자 / 기관\_ 신탁관리청, 신연방주

내용\_

이 문서는 국영 임업사업장의 처리에 관해 신탁관리청과 신연방주가 합의한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

신탁관리청이 제시한 방안에는 신연방주에 산림을 반환하고 국영 임업사업장의 매각을 통해 얻어지는 수익의 분배 방식이 포함되어 있다. 신연방주가 임업사업장이 안고 있는 구채무를 인수하는 문제는 법적으로 규명되어야 한다. 신탁관리청이 이미 차환한 구채권은 신연방주가 그대로 승인하기로 한다. 임업사업장의 인력감축으로 인해 발생하는 사회보장 비용의 부담 문제는 법적으로 해결되어야만 한다. 나아가 신탁관리청은 피해보상 또는 가치조정청구로 인해 발생하는 비용을 함께 부담한다. 이와 관련된 협정이 브란텐부르크주와 메클렌부르크-포어포메른주에서 체결되었으며, 나머지 신연방주에 대한 협정 초안을 제시했다.

출처\_ Dokumentation Treuhandanstalt 1990-1994, Band 8. Berlin: Treuhandanstalt 1994.





문서 번호 80 국유지 매각금지규제 해제 조치  
1994년

담당자 / 기관\_ 신탁관리청(농림 기업그룹), 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen, BMF), 연방농림식품부(Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BMELF)

내용\_

이 문서는 국유지, 국유재산의 매각을 금지했던 조치가 보상 및 조정급부법 가결로 인해 해제되었음을 알리는 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

순수히 임대되지 않는 토지의 경우에는 매각금지 규정이 적용되지 않았었다. 매각과 임대가 함께 이루어진 경우에는 매입자가 건물매입을 위해 보상 및 조정급부법(EALG)의 혜택을 받을 수 있는지 구체적인 규정이 필요하다.

매각되지 않은 국유재산의 경우 그것을 회생시키기 위해 막대한 투자가 필요하다면 보상 및 조정급부법에 따라 혜택을 줄 수 있어야만 한다. 경우에 따라서는 신탁관리청이 장기 임대계약을 하거나 매입가격의 결정에 관해 논할 수 있다.

(계속: 상세 규정)

출처\_ Dokumentation Treuhandanstalt 1990-1994, Band 8. Berlin: Treuhandanstalt. 1994.

담당자 / 기관\_ 메클렌부르크-포어폼메른 주정부(M-V)

내용\_

이 문서에서 메클렌부르크-포어폼메른 주정부는 여성 농민의 노동상황을 위한 다양한 지원방안을 설명한다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

메클렌부르크-포어폼메른주는 농업 종사자의 비율이 16.9%(1992)로 매우 높다. 그중 37.2%가 여성이다. 전체 여성 중에 직업여성의 비율(56.1%)도 평균치를 넘는다. 여성의 취업을 위한 지원이 없다면, 여성들의 실업률은 22.0%(1993)가 아닌 42.4%로 높아졌을 것이다. 여성의 취업을 위한 주요 지원방안은 다음과 같다.

- 교육, 일자리 창출, 단기 노동정책을 통한 연방의 노동지원
- 특별 일자리 창출, 계속교육 및 상담, 육아시설 등을 위한 주 프로그램인 ‘메클렌부르크-포어폼메른을 위한 노동’
- 유럽연합 농업 분야 사회지원금을 통한 지원, 생계형 창업, 환경정책, 지역재개발, 관광 등의 형식 사용
- 여성농민센터 ‘마을도우미’ 지원, 가족상담소, 특별 세미나 등을 통한 여성 및 가족 특별지원

출처\_ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache1/3910.



문서  
번호 82

협동농장 후속기업의 구채무 처리에 대한 작센안할트 주의회의 의결의 실행에  
대한 주정부의 보고

1994년 2월 16일

담당자 / 기관\_ 작센안할트 주정부, 주의회

내용\_

이 문서는 협동농장 후속기업의 구채무 문제의 처리와 관련된 것이다. 작센안할트주의 주의회가 먼저 주정부에게 협동농장 후속기업의 구채무 규정을 개선하도록 노력할 것을 요구했다. 그 이유는 실제로 남아 있는 구채무의 금액이 그것을 통해 얻어진 시설과 부합하지 않는다는 것이었다. 그것은 시장경제적 조건하에서 실제로 가치가 많이 떨어졌다.

주정부는 연방정부가 이 요구를 거부했다고 전달했다. 1990년 7월 1일에 2:1의 비율로 동독 체제하에서 발생한 채무를 전환한 것은 화폐경제사회통합조약의 결정이었다는 것이 그 이유였다. 구채무의 수정은 화폐교환율을 사후에 수정하는 것을 의미하며, 결국은 그로 인해 통일조약의 주요한 부분이 없어지는 것이라고 주장했다. 더욱이 채무탕감은 공공예산에 부담을 줄 것이라고 했다.

연방정부는 회생 가능한 기업의 회계에 부담을 덜어줄 수 있는 가능성을 언급했다. 상환금의 납부시기를 조정해서 이윤을 낼 수 있게 되었을 때부터 채무를 상환하도록 하는 방법도 있다고 했다. 나아가 이미 1992년 6월 19일에 열린 농림장관특별회의를 통해 도입된 몇몇 지원 프로그램들이 연방정부에 의해 진행되고 있다고 밝혔다. 다른 개선책도 마련되었다고 했다.

출처\_ Parlamentsarchiv Landtag von Sachsen-Anhalt, 1. Wahlperiode, Drucksache 1/3600, S. 1, 27-29

담당자 / 기관\_ 연방의회, 신탁관리청, 연방농림식품부

내용\_

이 문서는 연방의회에서 구성한 제2차 신탁관리청 조사위원회가 제출한 의결제안이다. 2차 조사위원회는 1993년 9월 30일에 통일 이후 신탁관리청과 연방정부의 민영화조치를 평가하기 위해 발족되었다. 이 위원회는 민영화와 청산 기준, 적절한 집행, 정치에 의한 개입, 민영화 조건의 감독, 경쟁에 대한 영향력 행사, 지역구조 등에 관해 조사했다.

농업 분야에서는 통일 이후 특히 강하게 구조전환이 이루어졌다. 그로 인해 신탁관리청은 1990-1991년에 국영농장을 위해 약 8억 6천만 DM의 자금을 투입했어야만 했다. 1992년에는 8천 8백만 DM, 1993년에는 6천 2백만 DM이었다. 신탁관리청은 당시 190만 헥타르의 농지를 관리했다. 연방재무부의 목표는 일단 신속하게 매각하는 것이었다. 연방농림부가 소유권문제가 명확하지 않다는 것과 가치가 상승할 수도 있다는 것을 이유로 재무부의 정책에 이의를 제기한 후에야 임시로 장기적인 임대 우선정책을 실시했다.

그 외에 문제가 되는 것은 농업의 구채무이다. 그것은 약 80억 DM이었다. 신탁관리청은 채무탕감을 위해 14억 DM을 지원했다. 연방농림부는 협동농장과 국영농장의 3분의 1이 이런 지원금이 없이는 생존할 수 없고, 3분의 1이 국가지원이 있어야만 생존할 수 있으며, 나머지 3분의 1은 아예 생존할 수 없을 것이라고 예측했었다. 생존할 수 없는 것으로 평가된 사업체는 채무탕감을 받지 못했다. 그러나 잠재적으로 성과를 보일 수 있는 법인체들은 지원을 받았다. 농업 분야의 구조조정은 전체적으로 볼 때 그 규모와 복합성에 비해 비교적 원만하게 진행되었다고 조사위원회는 평가했다.

출처\_ Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8404, S. 1 f., 5, 18, 22 f., 83-86, 465-474, 514 f.



문서  
번호 84

## 보상 및 조정급부법(EALG)

1994년 9월 27일

담당자 / 기관\_ 연방법무부(Bundesministerium der Justiz)

### 내용\_

이 문서는 ‘미해결 재산문제 처리 규정 및 점령권 또는 점령고권에 의한 몰수재산의 국가적 조정급부법에 따른 보상법(보상 및 조정급부법(Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz)-EALG)’, 총 10개의 법 또는 개정법을 포괄하는 강령법으로 그중 신연방주의 농지 재산문제에 관련된 조항은 다음과 같다:

- 제1조: 보상법(EntschG):
  - 재산법에 따라 원소유자에게 몰수된 재산을 반환하는 것이 불가능할 때는 권리자가 손실보상을 청구할 수 있고, 이는 채권교부를 통해 이행한다.
  - 제3조는 토지와 농지 또는 임업재산에 대한 보상액의 산정근거를 규정하고 있다. 이는 예를 들어 농지 및 임야의 경우에는 손실이 있기 전 최종적으로 확정된 단위 가치의 3배라고 규정한다.
  - 재산법 등에 따라 신탁관리청 수익, 재산 수익에서의 30억 DM으로 보상기관을 설립한다.
- 제2조: 조정급부법(AusglLeistG)
  - 소련군 점령지역의 점령법에 따라 보상 없이 재산가치를 상실한 자연인 또는 그의 상속인은 조정급부를 받는다.
  - 산정근거는 보상법에 따른다.
  - 국유재산으로서 신탁회사에 의해 사유화되어야 하는 농지를 임차하여 사용했던 자는 기업을 재설립 또는 설립하거나 지방에 정주한 경우 우대를 받고 토지를 취득할 수 있다.

출처\_ Bundesministerium der Justiz; www. juris.de (20.10.2010)

담당자 / 기관\_ 독일농민협회(Deutscher Bauernverband, DBV)

내용\_

이 문서는 독일농민협회가 협동농장/농업생산조합의 전환과정에서 발생한 재산갈등 및 구조조정 문제점을 개관하고 있다. 이 과정에서 적용된 기본원칙과 법칙이 상세하게 설명되어 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

협동농장의 구조조정의 법적인 근거는 1990년 3월 16일에 체결된 토지개혁 및 농업생산조합 재산법과 1991년 12월 31일까지의 농업생산조합의 법적 전환을 규정하고 있는 농업조정법(1990년 6월 29일) 및 신탁법(1990년 8월 29일) 등이다.

신탁관리청은 과도개혁기 동안 2백만 ha의 농지 또는 1,000만 개의 토지를 인수했다. 재산 귀속에 대한 법적 규정은 소송의 진행 과정에서야 비로소 명확해졌다.

협동농장/농업생산조합의 자기자본(개시 대차대조표)은 평균적으로 장부 가격의 20-30%, 환산해서 총 320억 DM으로 파악되었다. 이 중 약 25%는 구채무 및 청산정책을 위한 예비비로 차감되었다.

농업생산조합 지분의 귀속과 반환은 재산 목록, 토지소유, 조합원 기간 등에 따라 규정되었는데, 앞으로의 농업적 유용성도 규정의 요인이 되었다. 특수한 문제들은 구소유주, 명확하지 않은 농업생산조합의 청산, 지역 임대 피해자, 보상 청구권자와 관련해 일어났다.

출처\_ Schriftenreihe des Deutschen Bauernverbandes (DBV), Heft 3/1995, Bonn: DBV.



문서  
번호 86

‘거짓말과 사기’협동농장의 불법적 전환에 관한 전 협동농장장에 대한 슈피겔지의  
보도

1995년 6월 12일

담당자 / 기관\_ 전 협동농장장, 농민연맹, 슈피겔지

내용\_

이 문서는 독일의 저명한 주간지 슈피겔이 보도한 것으로 동독 체제하에서 협동농장장이었던 사람이 1991년 12월 31일까지 진행된 협동농장의 전환과정에서 행한 불법행위에 초점이 맞추어져 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

많은 수의 집단협동농장장들이 장부조작과 다른 속임수를 통해 협동농장 구성의 대부분을 속여서 이익을 보았고 협동농장 재산의 많은 부분을 자기 회사로 이전시켰다. 그들은 관리자의 위치에 있으면서, 즉 동독의 엘리트로서 획득한 전문적인 지식과 동독 농업 분야의 행정지도부와 정치적인 관계를 신연방주의 농업사업체에 대한 영향력을 확보하는 데 악용했다는 것이다.

이들 붉은 용커들이 신연방주의 농업정책과 농업행정을 전반적으로 통제하고 있다는 것이 그의 의견이었다. 독일에서 용커라는 용어는 독일제국 시기에 대지주를 가리키는 것이다. 이들은 서독의 농업전문가, 법률전문가들의 도움을 받을 수 있었다는 것이 그의 비판이다. 법률은 대규모 집단협동농장의 후속사업체에게 유리하게 만들어졌다고 평가했다. 신탁관리청이 국유지를 매각할 때에도 그런 일이 발생했다는 것이 그의 주장이다. 그 결과 소규모 농민들은 국유지를 임대하거나 구입할 수 있는 기회를 거의 갖지 못했다고 한다. 그렇기 때문에 대부분의 지역에는 여전히 집단협동농장의 책임자들이 농업생산협동조합을 지배하고 있다고 한다. 이런 상호 연줄로 인해 집단협동농장의 전환에 대한 효과적인 감독이 제대로 이루어질 수 없었다고 한다.

출처\_ Der Spiegel, 24/1995, S. 132-134, 136-143

문서  
번호 87

“질투와 증오에 기회를 주지 말자!”-1995년 6월 12일자 슈피겔지의 보도에 대한  
메클렌부르크-포어폼메른주 농업생산협동조합 조합장과 사무장들의 공개서한  
1995년 6월 22일

담당자 / 기관\_ 농업생산협동조합 조합장

내용\_

이 문서는 메클렌부르크-포어폼메른주의 농업생산협동조합장들이 한 주 전에 집단협동  
농장의 전환과정에서 발생한 불법행위와 사기행위에 관해 슈피겔지에 보도된 내용을 반박  
하는 공개서한이다. 이 공개서한에 서명한 사람들은 집단협동농장을 유지하기 위해 노력  
할 것이라고 강조하였다. 그들은 화폐통합으로 인해 집단협동농장에서 탈퇴하려는 회원들  
에게 더 많은 탈퇴금을 주는 것이 불가능했고, 더 많은 일자리를 지키는 것도 불가능했다  
고 강조했다. 그러나 그런 과정에서 개인의 이익을 위해 착복하지 않았다고 했다.  
더욱이 농민협회에는 협동농장의 대표들도 다양한 직위를 가지고 있으며 동서독 출신 간  
에 그리고 다양한 형태의 사업체 대표들 간에 업무 분위기가 아주 좋다고 설명했다.

출처\_ Karge, Wolf. Agrarpolitik und Ländlicher Raum in Mecklenburg-Vorpommern  
nach 1989. Reihe Beiträge zur Geschichte Mecklenburg-Vorpommern Nr. 15. Fried-  
rich-Ebert-Stiftung Landesbüro Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin 2011





**문서  
번호 88** 조정급부법에 따른 농지와 임야의 취득, 절차 및 자문회의에 관한 규정-토지취득  
규정

1995년 12월 20일

담당자 / 기관\_ 연방수상청, 연방재무부

**내용\_**

이 문서는 1994년 9월 27일에 발표된 조정급부법 4조 3항에 나와 있는 농지와 임야 취득을 위한 절차를 규정한 것이다. 1조부터 6조까지는 토지취득자격 기준, 조정급부법의 적용 대상인 토지를 규정하였다.

임차인에 의한 토지취득을 위한 전제조건은 신탁관리청과 6년 이상의 임차계약을 체결한 경우에만 해당한다. 매매계약이 성립하기 위해서는 사업장 근처에 주거증명이 있어야만 한다. 그렇지 않는 경우에는 늦어도 1998년 9월 30일까지 최소 20년 동안 주거지를 그 지역으로 이주한다는 것을 전제로 한다. 이와 유사한 조건은 임야의 취득에도 해당한다. 다른 법적 형태로 전환된 농업사업장의 경우 특별규정이 적용된다.

토지를 스스로 경작하지 않는 원소유자는 조정급부금을 수령한 부분에 대한 취득권을 받을 수 있다. 조정급부는 토지개혁과 소유권박탈로 상실한 농지와 임야재산을 위해 받을 수 있는 보상금이다. 나아가 농지와 임야의 판매가격의 계산 절차가 확정되었다.

7조에서 10조까지는 토지취득을 위한 신청절차에 관한 것이다.

12조에서 14조까지는 매매계약의 내용을 설명한다.

이 규정은 나아가 신연방주에 모두 총 5개의 이사회를 두기로 정했다.

**출처\_** Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 69, S. 2072-2083; Ausgabetag: 29.12.1995

담당자 / 기관\_ 연방헌법재판소

내용\_

이 문서는 국유농지 임대와 관련해 1992년 6월 26일에 발표되었던 신탁지침의 개혁안인 '조정 지침(1993.6.22.)'을 둘러싼 연방정부와 주정부 간의 쟁송에 대한 연방헌법재판소의 판결 및 판결 이유에 대한 설명이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

브란덴부르크주가 토지개혁 피해자들에게 거래선택권을 보장하는 방식으로 임대해 주는 것에 대해 소원을 제기했다. 이는 '사회적으로 균형잡힌 보상'의 시행을 요구한 통일조약 제 41조 3항에 위배된다는 주장이었다. 모든 신연방주가 동등 측 당사자로 그들의 권리를 주장할 수 있다는 통일조약 제44조에 기초해서도 브란덴부르크의 공동결정권이 침해됐다고 주장했다. 구조조정을 위한 지침은 1993년 11월 16일 연방과 연방주들이 관련 위원회와 함께 작성한 '과거 인민소유 농업 용지 사용을 위한 방안(일명 Bohl-Papier)'에 근거한다. 이것이 일부 브란덴부르크주의 의사에 반한다는 것이 주정부가 제소할 이유이다.

연방헌법재판소는 브란덴부르크주의 위헌신청을 기각했다. 이러한 사건(토지개혁 희생자 임대)에 대한 위헌소송이 허용되지 않는다는 것이 그 이유였다. 또한 통일조약의 '사회적으로 균형 잡힌'이라는 항목은 일차적으로 '정치적 목적의 표현'으로 보아야 하며, 이 조항에 대해서는 법률상의 청구권이 발생하지 않는다는 것이다. 또한 토지개혁 희생자 임대 원칙은 물론, 독일토지관리공사를 통한 토지개혁 희생자들에게 주어진 브란덴부르크에서의 임대계약 또는 용지들의 절대적 지분(2.39% 또는 2.63%)과 관련해서도 심각한 임대는 없었다고 판결했다.

출처\_ <http://www.jura.uni-passau.de/eslr/Verfassungsrecht/BVerfG/2%20BvG%201-93.htm> (09.11.2010).



문서  
번호 90

동독 구채무의 발생과 연방정부에 의한 청산-연방의회의 질의에 대한 연방정부의  
답변

1996년 6월 26일

담당자 / 기관\_ 연방의회, 녹색당, 연방정부

내용

이 문서는 연방의회의 녹색당이 기존의 구채무 규정과 신연방주의 농업 발전 전망에 관해 질의한 것에 대한 연방정부의 답변이다. 녹색당의 질의에는 빠르게 늘어나는 농업사업장의 채무와 구채무를 서독의 법률 체계로 그대로 인수한 의심스러운 규정에 대한 것이었다. 구채무로 인해 신연방주의 건설이 방해받았다는 것이다.

이에 대해 연방정부는 농업에서 동등한 기회를 보장하는 것이 주된 목표였다고 설명했다. 협동농장 후속기업의 구채무는 정상적인 채무로 간주해야만 한다고 주장했다. 근본적으로 구채무로 인한 부담과 기업경영의 안정성 간에 어떤 연관관계가 있다고 할 수 없다고 했다.

1991년에 농업기업들은 3년 내에 경쟁력을 갖추 수 있다는 것을 보여줄 수 있는 희생계획/발전계획을 제출해야만 했다. 이 과정에서 채무탕감 없이도 경쟁력을 갖추 수 있는 기업은 채무탕감을 받지 않았다. 마찬가지로 3년 내에 경쟁능력을 갖추 것으로 보이지 않는 기업도 채무탕감을 받지 못했다. 기업들은 경영을 위한 필요한 재산이 아닌 것은 모두 채무탕감을 위해 매각할 의무가 있었다. 그것은 통일조약 25조에 합의된 것이었다. 재산매각 과정에서 1995년 12월 31일까지는 매각대금의 50%를 협동농장에서 탈퇴하는 회원들의 보상금으로 지불할 수 있었다. 그렇지 않은 경우에는 100% 채권은행이 가져갔다.

신연방주의 농업구조를 위해 협동농장 후속기업은 중요한 가치를 갖는다. 그들은 신연방주 농지의 58%를 경작하고, 80%의 가축을 사육하고 있다. 이 기업들은 농촌지역의 사회적 기능이 유지되는 데 다양한 방식으로 기여하고 있다.

연방정부는 구채무 규정을 통해 정산상의 탕감을 도입해 회생할 능력이 있는 농업기업들이 생존할 수 있도록 해 주었다고 했다. 이 규정은 기업들에게 구조전환할 수 있는 충분한 시간을 준다고 하였다. 더욱이 신연방주의 기업들은 그 규모로 인해 유럽 차원에서 비교할 때 시장에서 유리한 조건을 갖고 있다. 연방정부는 앞으로 독일 농업의 경쟁력이 더 강화될 것으로 예상한다.

출처\_ Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5064, S. 1, 26-29

담당자 / 기관\_ 연방헌법재판소, 협동농장 아인하이트

내용\_

이 문서는 1997년 1월 28일에 연방헌법재판소가 아인하이트 슈랑슈테트 협동농장이 제출한 헌법소원에 대해 심의한 것에 대한 것이다. 헌법소원의 내용은 동독의 협동농장이 동독 체제하에서 국영농업식품은행으로부터 받은 282만 DM의 구채무를 상환해야 할 의무가 있는가 하는 것이었다. 이 협동조합은 1979년에서 1990년까지 이 은행으로부터 융자금을 받았다. 1990년 10월에 협동농장의 재산에 관한 파산절차가 시작되었고, 협동농장은 융자금의 상환을 거부했다. 그 이유는 이 융자금이 법적인 의미에서의 대출이 아니라 사회주의 계획경제 체제에서 국가의 관리감독을 위한 도구였다는 것이다. 연방헌법재판소는 동독의 국영농업식품은행의 법적 후속기관인 독일협동조합은행이 대출금의 상환을 요구하는 것이 적법하다고 판결했다. 협동농장은 이것이 기본법 14조 1항에 의거 소유재산을 보호해야 하는 규정에 반하는 것이라고 보았다.

연방헌법재판소는 1997년 4월 8일에 헌법소원이 근거가 없다고 판결내렸다. 융자관계로부터 채무면제를 선언하는 것은 기본법 14조 1항의 정신에 입각한 소유권법적인 지위가 아니라고 보았다. 협동농장이 주장하는 것처럼 동독의 붕괴와 함께 구채무도 사라졌고 통일 조약을 통해 새로 구축되었다는 논지는 여기에서 아무런 의미도 없다. 통일조약과 법률을 통해 구채무 규정을 삭제한 것이 아니다. 오히려 이 조약에는 탕감 가능성이 언급되어 있다. 희생능력이 없는 협동농장의 경우 대출상환의 의무와 경제적 붕괴 간의 상관관계가 성립된다고 볼 수 없다. 이런 법적인 절차는 동독의 구채무를 전환하는 과정에서 발생하는 일반적인 문제의 한 단면일 뿐이다. 농업에서만 그런 구채무가 거의 100억 DM에 달했다. 구채무의 이런 무게 때문에 연방정부, 작센안할트 주정부, 독일농민조합 외에 다양한 기관이 이 판결에 주목했다.

출처\_ Juristisches Internetprojekt Saarbrücken. <http://archiv.jura.uni-saarland.de/Entscheidungen/presse97/BVerfG/altschul.html> (Stand 26.10.2016) bzw. Universität Bern. <http://sorminiser.v.unibe.ch:8080/tools/ainfo.exe?Command=ShowPrintText&Name=bv095267> (Stand 26.10.2016)



문서  
번호 92

동독이 서독을 통해 수출한 쇠고기에 대한 가격보조지원금에 관한 유럽재판소의  
판결

1997년 5월 7일

담당자 / 기관\_ 유럽재판소, 연방경제부, 유럽공동체위원회

내용

이 문서는 1990년 5월 24일에서 6월 22일 사이에 동독의 소를 서독으로 들여와서 도축한 후 소련으로 수출한 모스켈주식회사가 유럽공동체에 가격보조지원금의 지급을 신청한 것에 대해 유럽재판소가 판결한 것이다.

모스켈주식회사가 소를 동독에서 서독으로 들여온 시기는 화폐통합 이전이었고, 도축된 쇠고기를 소련으로 수출한 시기는 1991년 1월 10일이었다. 모스켈주식회사는 이것이 비유럽지역으로 수출한 것이라고 보고 서독 세관에 가격보조지원금을 신청하였다.

그러나 유럽재판소는 이 회사가 동독에서 도축할 소를 들여온 시점에는 동독과 서독이 완전히 별개의 국가단위였기 때문에 지원금을 지급할 수 없다고 판결했다. 쇠고기를 수출한 시기에 동서독이 통일되었다고 해도 동독으로부터 도축을 위해 소를 서독으로 이동한 시기가 그 이전이었다는 것이 결정적인 이유였다.

출처\_ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 07.05.1997 - Rechtssache C-223/95

문서  
번호 93

조정급부법에 따른 토지취득에 대한 유럽공동체위원회의 결정  
1999년 1월 20일

담당자 / 기관\_ 유럽공동체(EG)위원회, 독일

내용\_

이 문서는 유럽공동체위원회가 구체적인 근거와 함께 독일 조정법의 토지 취득 프로그램이 유럽공동체의 공동시장에서 어디까지 부합할 수 있는지를 결정한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

몰수된 재산에 대한 보상은 보조금지원으로 간주하지 않는다. 1990년 10월 3일을 시점으로 지역의 거주지와 연계되어 있지 않으며, 토지의 집약도 한계인 35%를 넘지 않는다면 이에 대한 지원도 유럽공동체 규정에 부합한다. 그렇지 않은 경우에는 지원을 허용하지 않거나 2개월 안에 지원을 철회할 것을 독일에 요구했다.

출처\_ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 107/21 (24.04.1999).



문서  
번호 94

작센-안할트주 사례로 본 신연방주의 (농업 부문) 개별사업장 투자지원에 대한 분석  
2000년

담당자 / 기관\_ 볼프강 밀히(Wolfgang Milch)/작센안할트주 농림식품부

**내용\_**

이 문서는 농업구조조정법에 따른 지원정책기관 분석, 즉 능력 있고 경쟁력 있는 농업경영체 창출을 위한 분석이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 농업지원은 더 많은 지원에 대한 유럽연합의 허용과 신연방주를 위한 보다 단순한 경영체 연합을 근거로 한다.
- 1990년 가을부터 동독 지원법은 연방재원을 신속하게 투입하는 것을 허용한다.
- 1991년 연방과 연방주들로부터 GAK(‘농업구조 및 해안보호 개선’에 대한 공동과제)의 4개 특별 프로그램이 시작되었다. 농업생산조합 후계법인이 일시적일 것이라는 잘못된 생각은 지원책 활용을 주저하게 만드는 ‘과도기적 지원’ 형태를 형성하였다. 재산분쟁을 근거로 한 문제들도 발생했다.
- 작센안할트주는 1994-1995년부터 예컨대 투자(특히 가축사육)를 위한 추가 지원 프로그램 및 승인과정을 만들었다. 이것의 이점은 자기자본을 대체할 수 있는 개인 능력의 인정과 단순한 과정이었다. 민법상 회사의 역동적인 발전은 이를 통해 결정적인 영향을 받았다.
- 1997년에는 개별경영체에 대한 농업투자 지원 프로그램(AFP)이 마련되었다. 그러나 자금조달의 부족과 복잡한 과정으로 인해 이 지원에 대한 신청률은 낮았다.
- 일반적으로 구조전환의 성공은 다양한 지원정책 덕분이라고 할 수 있다. 공공지원을 통해 상당히 개선된 경영성과를 달성할 수 있었으며, 파산한 회사는 적었다.

**출처\_** Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 36, 2000.

문서  
번호 95

서독이 동독을 통해 네덜란드의 생산품을 재수입한 것에 관한 유럽재판소의 판결  
2000년 6월 15일

담당자 / 기관\_ 유럽재판소, 연방경제부, 유럽공동체위원회

내용\_

유럽위원회는 서독이 동독으로부터 불법으로 버터를 수입한 것을 유럽재판소에 제소했다. 1990년 8월 15일부터 24일 사이에 네덜란드가 가격보조지원금을 받고 동독으로 수출한 버터를 그에 대한 어떤 요금도 지불하지 않고 서독으로 다시 유입했다는 것이다. 유럽위원회는 연방정부가 12,684,800DM의 세금을 내야 한다고 요구했다. 세금을 면제받을 수 있는 조건이 충족되지 않았다는 것이다.

연방정부는 동독과 유럽공동체 회원국들 간의 무역에 이 규정이 적용되었지만, 동서독 간의 무역관계는 예외적이라고 주장했다.

유럽재판소는 독일이 통일될 때까지 동독과 서독 간의 국경은 유럽공동체와 외부를 경계 짓는 국경이었다고 했다. 내독무역을 위한 유일한 예외적인 경우가 세금을 면제받는 상품이었다. 그러나 언급된 버터는 그런 상품이 아니었다. 독일 연방정부는 유럽공동체의 관세 법을 어긴 것이다.

출처\_ Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 15.06.2000 - Rechtssache C-348/97





문서  
번호 96

동독에서의 토지개혁과 소유권박탈의 희생자들이 보상법과 조정급부법에 반대해 제출한 헌법소원 기각-연방헌법재판소 보도자료

2000년 11월 22일

담당자 / 기관\_ 연방헌법재판소

내용

이 문서는 동독 체제하에서 일어난 토지개혁과 소유권박탈의 희생자들이 보상법과 조정급부법에 반대하면서 연방헌법재판소에 제출한 헌법소원에 대한 판결이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

기본법이 보장하는 소유권 규정은 제3국에 의해 행해진 불법행위에 대한 배상을 검토하는데 적용될 수 없다. 따라서 보상급부법의 적법성은 헌법 20조 1항과 3항의 사회국가, 법치국가의 원칙과 기본법 3조 1항의 임의성금지원칙에 대해서만 검토될 수 있다.

보상법의 경우, 그 규모가 반환하기로 정해진 대상보다 다를 수 있다. 입법권자가 박탈당한 재산의 보상금의 금액을 현재 시가로 정해야 할 의무가 없다. 공동체의 이익을 위한 재정부우선의 원칙하에서 보상금을 낮게 측정하거나 시간적으로 뒤로 연기할 수도 있다.

조정급부법의 경우 법인체가 조정급부금을 수령하지 못하는 것은 사회국가의 원칙에 입각해서 볼 때 합법적인 것이다.

출처 Bundesverfassungsgericht. Pressemitteilung Nr. 149/2000 (<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2000/bvg00-149.html>); [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2000/11/rs20001122\\_1bvr230794.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2000/11/rs20001122_1bvr230794.html), abgerufen am 27.06.2016)

담당자 / 기관\_ 우베 바스티안(Uwe Bastian), 시민위원회 '15. Januar'

내용\_

이 문서는 독일통일 15주년을 기념하여 구동독지역의 농업 현황에 관해 정리한 보고서이다. 특히 협동농장/농업생산조합(LPG)의 전환과정을 농업조정법(LwAnpG)에 근거하여 비판적으로 분석하고 결함을 지적한다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 농업생산조합의 자기자본 추산은 불투명할 때가 많고, 탈퇴한 조합원들의 자본 지분은 과소평가되었다.
- 농업생산조합 구조변경 또는 해산 과정은 대부분 경제교육 과정을 밟은 전 독일사회주의통일당 지도부 출신인 조합장들에 의해 이루어졌다. 조합원들에게는 구동독 주민으로서의 사법적 석명(釋明)에 대해 주저하는 등 정보부족 문제가 심각했다.
- 대규모 농업생산조합 후계법인들은 정치 및 경제적 영향력을 행사하며 농업구조를 독점했고 이로 인해 중산층 경영체와 친환경 경영체들을 방해했다. 이들의 매우 적은 근로자 고용은 동독 지방 구조에 매우 부정적인 영향을 미쳤다.

출처\_ Ländliche Gesellschaft in der DDR. in: Horch & Guck, Heft 41/2003, Berlin: Bürgerkomitee „15. Januar“ e.V.

담당자 / 기관\_ 칼 하인츠 티만(Karl-Heinz Thiemann)/내무부-브란덴부르크 토지측량 및 지형정보

**내용\_**

이 문서는 농업구조조정법(LwAnpG)에 따른 신연방주 농업에서의 경지정리 현황을 분석한 것이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

1989년 이후 집단협동농장/농업생산조합이 해체되면서, 조합원들은 그들의 원재산 가치의 반환을 신청할 수 있었다. 이를 위해 조합원들은 농업구조조정법 제53조에 따라 경지정리에 대한 청구권을 보장받았다. 그러나 이는 개별 경제주체에 대해서만 적용되었다. 이러한 조치는 결과적으로 조합의 보호, 즉 일정한 범위에서 구조를 고정했다는 것을 의미한다.

그러나 제53조에 따른 경지정리는 소유규정(제1조)으로만 봐서는 안 된다. 경지정리는 농촌을 위한 포괄적인 구조지원(제3조)이었다. 예를 들어 농업생산조합의 도로망을 경지정리에 포함하거나 개인 토지에 대한 도로 등의 증축을 토지교환(즉, 무상으로)을 통해 보상하는 것도 여기에 포함되었다.

광범위한 의미의 경지정리에는 비오톱 구조, 방풍 울타리, 해양식물 등 친환경적 영역도 포함했다. 뿐만 아니라 이는 보다 쉬운 자치단체의 건축감독 계획을 가능하게 했다. 이를 위해 토지정리기관의 역량이 최대한으로 이용되었다. 이전에는 정리가 필요한 용지의 10%만이 이용되었다.

**출처\_** Thiemann, Karl-Heinz. 2004. Flurneuordnung und Landwirtschaft. In: Vermessung Nr. 2/2004. Brandenburg: Ministerium des Inneren, Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg LGB.

문서  
번호 99

농업 구채무법(LwAltschG)  
2004년 6월 25일

담당자 / 기관\_ 연방법무부

내용\_

이 문서는 독일통일 과정에서 가장 많은 문제가 되었던 구채무에 관한 것이다. 농업사업체의 구채무 규정 수정법(Landwirtschafts -Altschuldengesetz, LwAltschG)은 1990년 6월 1일 이전에 농업경영체들이 베를린 조합은행 또는 농업식품산업은행에서 받은 대출 처리 문제를 규정하고 있다.

이 법의 적용대상은 1993년 6월 15일에 시행된 연방재무부와 농림부의 실무지침을 토대로 2004년 7월 1일 등급조정 합의의 대상이 되는 채무이다.

농업 구채무에 대한 상환금액의 산정을 위한 근거는 해당 기업의 이윤이다. 대출자는 최소 2년 안에 경영에 필요하지 않은 자산을 시장가격으로 매각할 의무를 지닌다.

별도의 조건에 따라 농업 구채무에 대한 일회적 변제를 신청하면 구채무가 완전히 청산될 수도 있다.

(계속: 상세 규정)

출처\_ Bundesministerium der Justiz; www.juris.de (Stand: 20.10.2010)



문서  
번호 100

신연방주 농업 상황에 대한 핵심적 질의에 대한 연방정부의 답변  
2004년 12월 1일

담당자 / 기관\_ 연방정부, 연방의회

내용\_

이 문서는 연방의회에서 신연방주의 2004년 식량 및 농업정책 보고서와 관련하여 질의한 것에 대한 연방정부의 답변이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 2002-2003년 회계연도의 농가수익 대폭 하락의 주원인은 날씨였다(연도별 변동에 대한 표).
- 구조정책, 예를 들어 수입의 다양성을 위한 정책 지원이 이루어졌다. 유럽 농업투자 자금과 협력하여 통일된 자금이 마련되었다.
- 농업경영체에서의 교육 수는 지속적으로 늘어났다. 경영체를 위한 교육용 토지 제공이 계획되고 있다(교육에 대한 표).
- 토지관리공사 토지의 대부분은 장기간으로 임대되어 있다. 임대계약은 2010년에서 2014년에 만료된다(토지관리공사 토지사용 관련 표).
- 임대가격의 비교는 제한적으로만 가능하다. 토지관리공사를 통한 매매가격은 연방주 평균가격과 일치한다(임대 및 매매가격표). 토지는 더 이상 장기 임대가 되지 않을 것이며, 공고를 낼 것이다(토지관리공사의 입장에 대한 구체적 질문 관련).
- 토지의 추가 취득을 위한 기간은 조정급부법에 따라 2004년 7월 30일 만료되었다.
- 많은 경영체들이 농업구조조정법에 따른 구채무 청산 신청을 할 것이다. 1999-2007년 사이의 수입은 4억 5천만 유로로 추산되고 있다.

출처\_ Deutscher Bundestag, Parlamentsarchiv, Drucksache 15/4384

담당자 / 기관\_ 중부 및 동부유럽 농업발전연구소(Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, IAMO)

내용\_

이 문서는 1989년 이후 농업경영체 및 농업구조와 관련한 동독 농업 분야의 발전에 관한 보고서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 1989년 초기의 상황은 마르크스식 '집중법', 즉 대규모 경영구조의 성향이 강했다. 노동인력의 수는 매우 많았고, 투자상품은 퇴락하였다. 국가는 가격결정을 통해 가격 시스템을 파괴하였다.
- 국가조약 및 통일조약은 이미 유럽연합 기준에 따라 농업시장규정과 같은 농업의 재구성에 대한 합의사항을 담고 있었다. 유럽연합의 공동농업정책(GAP)은 시장 및 가격 정책뿐 아니라 지원정책의 일부를 규정하고 있었다.
- 신탁관리청 또는 토지관리공사(BVVG)를 통한 민영화 및 농업생산조합의 형식변경은 법률적으로 볼 때 문제가 많았다. 농업적응법과 같은 법은 현재 상황에 적용되어야 했다. 조합의 2/3는 구채무를 가지고 있었다.
- 농업생산조합은 특권을 받고 법인, 그중에서도 주로 등기된 조합(e.G.)으로 형식을 변경했다. 기대와 달리 자본 창출의 어려움으로 인해 가족경영체로의 형식변경은 많이 이루어지지 않았다.
- 근로 구조는 급격한 일자리 감소의 특징을 보였다. 최근 근로 인력의 수는 서독보다 낮았다.
- 92%에까지 이르는 임대 지분(1997)은 대부분 매우 높았다. 토지관리공사를 통한 토지매각이 늘어나면서, 이는 점차 줄어들었다. 그러나 대신 토지가격이 상승했다. 민영화는 3단계 모델을 거쳐 이루어졌다. 1) 장기 임대차 계약, 2) 보조를 받은 제한이 있는 매각, 3) 자유 매각이 그것이었다.
- 농산물 생산은 높은 수준으로 유지될 수 있었으며, 일부 각기 다른 종자에 대한 집중 생산이 이루어졌다. 가축 수는 통일 이후 급격히 감소했는데, 예를 들어 2003년까지 젖소의 수는 반 이상으로 줄어들었다.
- 2003년에는 상대적으로 유리한 생산능력 구조가 발전되었다.

출처\_ Rothe, Andrea; Lissitsa, Alexej. 2005. Der ostdeutsche Agrarsektor im Transformationsprozess - Ausgangssituation, Entwicklung und Problembereich. In: Discussion Papers No. 81. Halle/Saale: Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa.



문서  
번호 102

## 신연방주의 농업 채무 청산을 위한 작업지침

2005년 5월 11일

담당자 / 기관\_ 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen, BMF), 독일토지관리공사(BVVG)

### 내용\_

이 문서는 동독 구채무 청산을 위한 기업의 청산신청에 대해 통일된 평가를 하기 위해 독일 토지관리공사가 은행에 내려준 작업지침 관련 언론보도이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 청산금액은 신청한 사업체의 최근 4년간 평균 능력치에 따라 산정된다. 필요에 따라 은행과 독일토지관리공사는 기업의 미래 전망을 낮게 인정하고 가치를 최고 10-15%까지 낮출 수 있다.
- 이에 대한 평가기준으로 독일토지관리공사는 '2008-2009 농업 상품 및 직공장 시장 발전'에 대한 감정과 유럽연합의 관련 이율을 밝혔다.
- 연방재무부는 해당 기업들의 이해와 2005년 8월 31일까지의 면제기간을 지시했다.

출처\_ <http://www.pressrelations.de/new/standard/dereferrer.cfm?r=189661> (11.10.2010).

담당자 / 기관\_ 튀링겐주 연방농업국

내용\_

이 문서는 튀링겐주 농업의 지난 20년 간의 발전을 설명한 보고서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 농업경영체의 구조전환(국가소유 경영체, 농업생산조합)은 법률 및 기업 형태의 증가와 다양화를 가져왔다.
- 축산경영체와 농산물경영체의 구분이 사라졌다. 법적 제한으로 인해 가축의 총 수와 우유 생산이 급격하게 줄어들었다. 농업용 용지와 관련 수확물은 적절하게 증가했다. 평가, 폐쇄의무 등으로 일부 큰 혼란이 있었다. 채소와 과일 및 특수 경작은 급격하게 감소했다.
- 농업 종사자 수가 급격하게 줄어들었다. 비농업 농업생산조합 분야의 폐쇄와 노동집약적 문화의 감소, 시장경제적 합리화 등이 원인이 되었다.
- 무엇보다 문화경관프로그램(KULAP) 등과 같은 다양한 지원정책을 기반으로 친환경 농업이 계속 성장하고 있다.
- 경영체의 구조전환을 위한 적응지원, 상품 지원금으로서의 직접 지불, 농업용지 발전을 위한 기타 프로그램 등 다양한 지원 프로그램이 마련되었다.
- 농업경영체의 경제적 발전은 긍정적이다. 기업의 수익 및 노동생산력이 상승했다. 2000년까지 상품의 가격 수준은 하락 경향을 보였으나, 그 후에는 일부 급격하게 상승했다. 특히 공공 및 저이자 대출 및 보조금을 통한 집중적인 투자가 이루어졌던 첫 해에 이러한 경향이 나타났다.
- 1993년에는 친환경적 농업 지원, 문화경관 유지, 자연보호 및 농업관리(문화경관 프로그램) 등의 프로그램이 만들어졌다. 프로그램의 목적은 농업의 '다기능화'이다.
- 새로운 사업영역이 만들어졌다. 재생 원자재, 바이오 시설, 관광농업 등이 그것이다.
- 농업 관련 직업교육을 위한 노력이 증가하였다.

출처\_ Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft, 2009,  
<http://www.till.de/ainfo/pdf/entw0809.pdf> (01.10.2010).





문서  
번호 104  
녹색 동독 재건  
2009년 12월 1일

담당자 / 기관\_ 할포어 요아힘센(Halvor Joachimsen) 박사, 슐레스비히 홀슈타인 농업회의소

내용

이 문서는 1989년부터 2009년까지 신연방주의 농업 발전을 포괄적으로 설명해 주는 보고서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 1989년의 상황은 농업생산조합 형식을 가진 경영조직 또는 인민소유 재산으로 특징지어진다. 이들은 농산물 또는 축산물 생산에 전문화되어 있었다. 농업생산조합 소유자들은 대부분 아직 토지등기부에 기입되어 있었다.
- 갑작스러운 시장의 개방, 독일 마르크의 도입과 같은 구조의 변화는 농업 분야에서 약 100만 명에게 영향을 주었다. 그중 3/4은 결국 일자리를 잃었다. 소위 '설립 또는 재설립 개인 경영체'를 시작한 농업인들은 많지 않았다.
- 농업생산조합의 구조변경 또는 해산은 무엇보다 재산평가와 관련돼 문제가 많았다. 독일 마르크 개시 대차대조표는 시장에 맞추어 조정된 새로운 평가를 최초로 내놓았다.
- 인민소유 용지는 신탁관리청 또는 토지관리공사에게 위임되어 민영화되거나 법적 문제로 인해 우선적으로 임대되었다. 농업생산조합과 재설립자/설립자 그리고 구소유주들의 이해관계는 이 부분에서 갈등을 많이 빚었고, 이와 관련한 일부 법률 상태는 매우 변덕스러웠다.
- 임대 및 토지가격은 계속적으로 상승했고, 이는 많은 이들의 토지 재매입을 어렵게 만들었다. 농업생산조합의 구매무는 일시적으로 토지관리공사가 청산했다가 헌법재판소로부터 면제받았다.
- 새로운 농업구조의 특징은 대규모 용지의 경작과 경영 형태의 다양성이다.

출처\_ [http://asg-goe.de/pdf/Gruener\\_Aufbau\\_Ost.pdf](http://asg-goe.de/pdf/Gruener_Aufbau_Ost.pdf) (Stand: 25.09.2010).

담당자 / 기관\_ 독일연방공화국, 독일연방정치교육원

내용\_

이 문서는 구동독지역 농업의 발전을 경제적인 성공 사례로 묘사하고 있다. 농업은 최근 구동독지역에서 보다 나은 결과물을 내는 유일한 분야라는 평가를 받고 있다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 동독 체제에서 농업은 과도기 이후 투자 부족, 적은 생산량, 심각한 환경파괴 등에 시달렸지만, 이제는 높은 생산량을 자랑하는 대규모 경영체와 높은 이득 그리고 친환경적 결과물을 내고 있다.
- 변혁기의 경제적 혼란 속에서는 설립 또는 재설립을 통해 농업을 시작하려는 사람이 적었다. 농업생산조합 후계법인들은 원칙적으로 유럽연합의 농업규정에 더 부합했고, 이로 인해 산업적 기준에 맞춰 대량생산을 하는 데 이점을 가지고 있었다.

출처\_ Bundeszentrale für Politische Bildung, www.bpb.de (Stand 20.09.2010)



문서  
번호 106

## 임차인에 대한 토지관리공사 농업용 토지 취득 우대 2010년

담당자 / 기관\_ 빌헬름 뮐러(Wilhelm Müller) 박사, 토지관리공사(BVVG)

### 내용\_

이 문서는 2010년에 종결되는 보상 및 조정급부법(EALG 또는 AusglLeistG)에 따른 임차인에 대한 토지관리공사 토지의 매매 우대와 관련된 보고서이다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다:

- 처음에는, 특히 연방과 신연방주 또는 구소유주와 임차인 간의 이해관계 갈등이 법령 규정의 집행을 방해했다. 특히 구소유주의 헌법소원은 법 실행을 방해했다. 1996년에 서야 매매 우대는 실행될 수 있었다.
- 유럽위원회는 이의제기로 1998년부터 2000년까지 매매 우대는 중단되어야 했다. 500건 이상이 수정되었고, 예를 들어 지원이 취소되었다. 2006년 12월, 유럽위원회에서 새로운 '농업 및 임업 분야에서의 국가적 지원을 위한 근본 규정'이 마련되었다. 이를 통해 토지 매매 우대는 2009년까지 기한을 갖게 되었다.
- 2007년부터 연방과 연방주들은 보증계약 프로그램 같은 새로운 민영화 방안을 만들었고, 그러면서도 공모를 강화했다. 이 동안에 토지가격은 급격하게 상승했으며, 마찬가지로 우대 매매기도 상승했다. 최종적으로 보상 및 조정급부법에 따른 농업용지 계약은 9,000건으로 종결되었다.

(계속: 상세 내용 및 과정, 가격 추이 등에 대한 표)

출처\_ Neue Landwirtschaft, Briefe zum Agrarrecht - Zeitschrift für Agrar- und Unternehmensrecht, Heft 05/2010.

