

구 동서독 통합과 금융·재정 변화

김영찬 / 한국은행 조사역

1989년 11월의 구 동서독 장벽 붕괴 이후 1990년 초반부터 양독간의 통화 통합 협상이 진행되어, 5월 18일 「통화·경제·사회통합(이하 통화 통합)조약」이 조인되고 7월 1일 발효되었다. 통화 통합과 함께 구동독의 공식 통화는 구서독의 DM으로 전환되었으며 통화 정책은 독일연방은행으로 귀속되었다. 그리고 구동독에도 시장 경제가 도입되었다. 이러한 과정에서 구동독의 금융 제도는 근본적인 변화를 겪었다. 또한 10월 3일 통독 후에는 구동독 지역으로 대규모의 자금 지원이 이루어지면서 재정 적자의 확대, 채무 급증과 함께 세금·사회 보장 부담금의 인상이 잇달았고 1995년부터는 구동독 지역 주정부들의 재정이 기존의 구서독재정 체계에 편입되는 등 재정 측면에서도 많은 변화가 있었다.

본 고에서는 통화 통합, 통독을 전후한 구동독의 금융제도 및 독일의 재정 변화에 대해 살펴보고 우리가 통일을 맞게 되었을 때의 시사점을 찾아보고자 하였다.

금융 부문

구동독에서는 통화 통합 이전에 중앙 은행에서 상업 은행의 기능이 분리되는 등 금융제도의 변화가 시작되었으며, 통화 통합과 함께 전반적인 금융제도는 구서독체계로 통합되었다. 구서독계 은행들은 장벽 개방 후 구동독 지역으로 활발한 진출 움직임을 보였고, 연방은행도 통화 통합을 전후하여 통화 신용 정책 수행과 관련된 제반 조치를 취하였다.

이원적 금융제도로의 전환

구동독에서 금융 기관의 존재 목적은 국가가 설정한 계획 및 그 결과에 상응한 돈의 흐름을 통제한다는 데 있었고, 모든 관련 결정은 중앙 은행인 국립은행(Staatsbank)에 의해 이루어졌다. 구동독의 금융제도는 국립은행이 중앙 은행이면서 기업 등 모든 경제 주체에 직접 자금을 배분하는 상업 은행의 역할도 담당하는 1원적 체계(단일은행제도)를 이루고 있었다. 국립은행외에 독일무역은행 등 몇몇 특수 은행과 저축 은행 등 일반인

구서독 은행의 진출

상대 금융 기관이 있었지만, 이들은 국립은행의 직접적인 관할 하에 있었다.

그러나 1990년 4월 중앙 은행인 국립은행이 베를린국립은행(Staatsbank Berlin)과 독일신용은행(Deutsche Kreditbank)으로 분리됨으로써, 구동독의 금융제도는 시장 경제에 부합되는 이원적 은행제도로 전환되기 시작하였다. 同조치에 따라 기업에 대한 융자 업무 등은 독일신용은행이 담당하고 베를린국립은행은 중앙 은행 업무만 전담하게 되었다. 통화 통합으로 중앙 은행 기능이 연방은행으로 이관됨에 따라 베를린국립은행은 구동독 지역의 채무 청산 작업 및 구동독 지역 지원을 위한 특수 은행으로 개편되었다가, 1994년 10월 1일 독일의 장기 신용 대출 기관에 해당하는 경제재건청(KfW)에 합병되었다.

이밖에 농업 은행의 주요 기능이 베를린협동은행으로 전환되었고 신용협동조합들은 구서독의 신용협동조합체계에 부합되도록 개편되었다. 또한 그동안 지방자치단체의 관할 하에 있던 저축 은행은 공사화되어 독자적으로 업무를 수행하게 되는 등 여타 금융 기관의 개혁도 이루어졌다. 그리고 통화 통합과 함께 구동독의 우편 저금은 구서독의 체신예금 조직으로 흡수되었으며, 저축 은행 및 신용협동조합은 상호 통폐합, 협회 설립 등을 통해 지역 금융 기관으로서의 지위를 구축하였다.

구서독 은행들은 1989년 11월 구 서독 국경 개방을 계기로 구동독 진출 계획을 수립하기 시작하였다. 이에 가장 적극적이었던 것은 분단 전 구동독 지역 드레스덴(Dresden)에 거점을 두었던 Dresdnerbank로, 同은행은 1990년 1월 드레스덴시에 금융 정보 수집·제공 등을 목적으로 한 금융상담소를 개설하였다. 이후 여타 은행들도 이와 유사한 기구를 잇따라 설립하였고, 시장 경제에 대한 구동독 주민들의 이해 증진과 구동독내 지명도 제고를 위해 구동독 은행 직원들에 대한 연수, 구서독 기업의 투자 방문단 구성 주선, 각종 세미나 개최 등을 추진하였다.

한편, 1990년 4월부터 구동독이 구서독 금융 기관의 진입을 허용함에 따라 구서독 은행들은 합작 은행 설립 인가를 받아 업무를 개시하였고, 통화 통합 후에는 기존 은행을 흡수하거나 새로운 지점을 설치하는 방식으로 업무를 확대하였다.

이처럼 통화 통합을 전후한 구동독 금융제도의 개편, 구서독 및 외국계 은행의 진출 확대 등으로 구동독의 금융 기관은 구서독과 유사한 모습으로 변모하였다. 이 과정에서 구동독 지역의 금융 기관 수는 통화 통합 당시 565 개에서 1992년 6월 말에는 554 개로 감소하였는데, 이는 저축 은행과 신용협동조합이 활발한 통폐합으로 통화 통합 당시보다

그 수가 감소하였기 때문이다. 반면, 같은 기간 민영 상업 은행은 4 개에서 76 개로 증가하여 구동독 지역의 은행 밀도 수는 1991년 말에 이미 구서독의 1/2 수준에 달한 것으로 추정되었다.

독일연방은행의 조치

독일연방은행은 통화 통합을 전후하여 사전적인 제도 정비 및 통화 신용 정책 수행에 있어 구동독 금융 기관에 대한 몇가지 예외 규정의 적용 등 구동독금융제도 변혁 및 구서독제도로의 통합과 관련된 조치를 시행하였다.

먼저, 통화 통합 전인 1990년 6월 하순 기획부, 인사부, 자금부, 감사부 등 4 개 부서와 15 개 지소로 구성된 베를린임시관리소를 개설하여 구동독내 州중앙은행의 역할을 수행하였다. 그리고 구동독 지역 은행들의 실태 파악 및 상업은행제도의 확립을 위해 1990년 5월말 기준으로 구동독 은행들이 DM 표시 대차대조표를 작성하도록 하였다. 이때 은행의 자산 및 부채에 적용된 전환 비율의 차이로 발생한 자산 부족액은 정부에 대한 평형청구권(Ausgleichsforderungen)

을 자산에 계상토록 함으로써 조정하였다.¹⁾

통화 통합과 함께 구동독 지역 금융 기관도 독일연방은행의 통화 신용 정책 관할 범위로 들어왔으나, 연방은행은 구동독 은행 경영의 취약성, 재할인 적격 증권 보유의 부족 등을 감안하여, 이들 은행에 대해 일정 기간 동안 통화 신용 정책 상의 예외를 인정하였다.

연방은행은 구동독 지역 은행의 유동성 부족을 완화하기 위하여 재할인 및 롬바르트(Lombard) 대출금의 한도 즉, 리파이낸싱 쿼터를 구동독 지역의 경제 규모 및 금융 기관 수에 비해 상대적으로 많은 250억 DM으로 책정하였다. 당시 구서독 지역 은행에 대한 리파이낸싱 쿼터는 590억 DM이었다.

또한 구동독 은행들의 재할 적격 어음 보유가 많지 않아 재할인제도를 이용하기가 어려운 점을 감안하여, 은행의 자체 어음(은행 명의로 발행된 약속 어음)을 재할 대상 어음에 포함시켰다. 다만, 자체 어음 할인 한도는 각 은행이 보유한 평형청구권 금액 이내로 제한하고 여타 적격 어음에 적용되는 제3자 보증을 면제하는 대신 평형청구권으로 지급을 보증토록 하였다. 그리고 롬바르트 대출의 경우는 합작 은행을 제외한 순수 구동독 은행에 대해서, 은행 자체 어음을 담보로 대

1) DM : 구동독 마르크화의 전환 비율은 기본적으로 2 : 1이었으나, 개인 예금에 대해서는 연령별로 2,000~6,000 구동독 마르크까지를 1 : 1로 전환해주었다. 이에 따라 금융 기관의 부채인 예금은 평균적으로 1.4 : 1로 전환되었으나, 금융 기관의 자산인 대출은 2 : 1로 전환되어 자산 금액이 264억 DM 부족하게 되었으며 이를 평형청구권으로 계상하였다. 동평형청구권은 연방정부에 의해 5년 거치 40년 분할 조건으로 상환되며, 분기별로 실제 금리가 지급되고 연방은행을 통한 리파이낸싱에 활용할 수 있도록 하였다.

출을 허용하되 同어음도 평형청구권으로 지급을 보증하도록 하였다.

이러한 잠정 조치들은 점차 정상화되어 1991년 2월부터는 은행 자체 어음의 제한인 한도를 리파이낸싱 쿼터의 2/3 이내로 제한하였다. 이와 함께 구서독계 은행과의 합작 은행에 대해서는 은행 자체 어음을 더 이상 재할인에 이용할 수 없도록 하였으며 리파이낸싱 쿼터의 1/10은 반드시 구동독 기업이 지불인 또는 발행인으로서 지불 의무가 있는 어음만 재할인에 이용토록 하였다. 또한 리파이낸싱 쿼터를 1991년 7월부터 180억 DM, 1992년 1월부터는 100억 DM으로 각각 축소하였고, 같은 해 6월부터는 정상적인 재할인 한도로 전환하였다.²⁾ 그리고 자체 발행 어음을 통한 롬바르트 대출은 1993년 초부터 중지되었다.

이밖에 지급준비금 부과 의무는 통화 통합 후 약 1 개월의 유예 기간을 둔 후인 1990년 8월부터 구서독 지역 은행과 동일하게 적용하였으며, 공개시장제도에 있어서는 구동독 은행들이 공개 시장 조작 대상 증권을 충분히 보유하고 있지 못한 점을 감안하여 통화 통합 후 7 개월이 경과한 1991년 2월부터 연방은행이 실시하는 환매조건부채권 매매 조작 대상 기관에 포함시켰다.

연방은행 조직 면에서는 1992년 11월의

연방은행법 개정과 함께 베를린임시관리소 및 지소가 폐지되었으며 기존 조직도 개편되었다. 즉, 구동독 지역에 1 개 州중앙은행이 신설되고 구서독 지역의 州중앙은행이 11 개에서 8 개로 3 개 축소됨으로써 전체 州중앙은행 수가 9 개로 줄어들었다. 이는 州중앙은행이 연방은행의 최고 의사 결정에 참여하는 상황에서, 각주마다 州중앙은행을 두고 있던 기존 조직체계를 통일 후에도 그대로 유지할 경우 州중앙은행 수가 크게 늘어나³⁾ 정책 결정의 탄력성 저하가 우려되었기 때문이었다.

시사점

남북한 통합으로 북한 지역에도 시장 경제가 도입되면 이를 효과적으로 뒷받침할 수 있도록, 북한의 단일은행제도는 중앙 은행 기능과 일반 은행 기능이 분리된 이원적 은행제도로 전환될 수 있도록 기존 금융 기관이 개편되어야 할 것이다.

먼저, 북한의 조선중앙은행에서 중앙 은행 기능을 한국은행으로 이관하여 중앙 은행을 단일화하고, 同은행은 일반 은행·개발 기관으로 개편하여 그간 중앙 은행 기능과 함께 수행하던 상업 은행적 기능을 담당케 할 수 있을 것이다. 아울러 무역 은행 등 무역·외환 전문 은행을 일반 상업 은행으로

2) Deutsche Bundesbank(1993), p. 28.

3) 구서독 지역 11 개, 구동독 지역 5 개 등 16 개이다.

개편하고, 한국 금융 기관의 진출, 외국 금융 기관의 유치 등을 통해 금융 기관이 확충되어야 하겠다. 여기서 외국 금융 기관들의 진출은 북한 경제의 재건을 위해 필수적인 외자 유입에도 기여할 수 있을 것이다.

이와 함께 북한 금융 기관의 경영 상태를 정확하게 파악하고 통화 신용 정책의 기초 자료로 활용할 수 있도록, 북한 금융 기관들의 재무 상태 및 업무 현황, 금융 거래 행태 등에 관한 실태를 조사함과 아울러 회계제도, 통화 금융 통계를 정비하여야 할 것이다. 또한 통화 신용 정책의 수행에 있어서는 독일연방은행이 취한 조치와 마찬가지로 북한 은행들의 취약한 영업 기반 등을 감안하여, 일정 기간 동안 통화 신용 정책 및 은행 감독상의 예외를 인정하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

남북한 금융제도의 실질적인 통합과 금융 기관의 원활한 업무 운영, 통화 관리의 효율화 등을 위하여 지급결제·전산시스템, 전문인력 등 금융 하부 구조를 개선·확충하는 것도 중요한 과제가 될 것이다. 또한 북한 출신 금융 기관 종사자들이 금융 관련 법규 및 금융 기법 등 실무 지식을 효과적으로 습득할 수 있도록, 이들에 대한 체계적인 연수 실시와 함께 북한 주민 및 기업들이 새로운 금융제도에 잘 적응할 수 있도록 시장경제체제 하에서의 금융의 역할, 금융 기관의 취급 업무 및 이용 방법 등에 관해서도 광범위한 교

육과 홍보가 필요할 것이다.

재정 부문

통독과 함께 구동독 지역에 대한 대규모 이전 지출 등으로 공공 부문의 재정 적자가 크게 확대되면서 채무가 급증하였다. 이의 축소를 위해 세금·사회 보장 부담금의 인상이 이어지고 지출 축소 노력도 기울였다. 그러나 아직 뚜렷한 개선이 이루어지지 않고 있어 독일은 EU 단일 통화 가입 조건 충족에 많은 어려움을 겪고 있는 형편이다. 한편, 구동독 州재정의 정상화를 위한 기존 구서독 재정체계의 편입은 통독 후 수년이 지난 1995년에 이루어졌다.

재정 적자의 확대

연방·州정부 등 일반 정부 부문과 사회 보장제도를 포함하는 공공 부문의 재정 적자는, 통독 전인 1989년의 90억 DM에서 1991년에는 1,087억 DM으로 급증하였으며 1996년에는 1,345억 DM으로 확대되었다. 이처럼 재정 적자가 크게 늘어난 것은 구동독 지역에 대한 대규모의 이전 지출과 함께 사회보장비 지출이 늘어나고 채무 증가로 이자 지급도 크게 증가한 반면, 세수는 1992년 하반기 이후 경기 침체 등의 영향으로 낮은 증가를 보였기 때문이다.

구동독 지역에 대한 純공공 이전 지출⁴⁾은 1991년 이후 매년 1,000억~1,400억 DM이 이루어져 1991~96년간 합계는 거의 1조 DM에 달하였다. 이는 같은 기간 구서독 지역 GDP의 약 4.25%에 해당하는 것이다. 이에 따라 통일 관련 비용의 대부분을 떠안은 연방정부의 재정 적자는 1996년에는 795억 DM에 달해 통독이 이루어진 1990년의 4 배로 확대되었다.

사회보장비 지출⁵⁾도 높은 실업률⁶⁾에 따른 실업 수당 지급 증가, 단축 노동 보상금 지원 기간 연장,⁷⁾ 고용 촉진 조치의 확충, 고령 실업자에 대한 조기 은퇴 수당⁸⁾ 지급과 구 동서독의 연금제도의 통합(1992년) 등으로 크게 늘어났다. 이에 따라 일반 재정의 적자와 달리 흑자를 보이던 사회보장기금도 1995년 적자로 반전된 후 그 폭이 확대되고 있다.

이러한 적자 확대에 따라 재정수지 적자(국민계정 기준)의 對GDP 비율이 1996년에

는 3.8%를 기록해 1995년에 이어 EU 단일 통화 가입 조건 3%를 크게 상회하였다. 同가입 조건의 충족 여부는 1997년 기준으로 결정되므로 금년중 재정 적자의 축소는 독일 정부의 커다란 현안 과제로 되어 있다.

한편, 통독 초기 구동독 지역 재정 지원을 위해 설립된 '독일통일기금'에 의한 지원은 750억 DM에 달하였다. 독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit)은 구동독주의 기본적인 재정 확보를 목적으로 1990년 연방정부와 구서독 주정부의 출연으로 설립되어, 구동독주가 독일재정체계의 기본을 이루는 '재정조정제도'⁹⁾에 합류하기 전인 1994년 말까지 운용되었다. 구동독 주정부의 수입 가운데 同기금의 비중이 1991년 48.9%, 1992, 93년에는 각각 42.6, 42.3%를 차지할 정도로, 이 기금은 초기 구동독 지역의 재정에서 매우 중요한 역할을 담당하였다.

4) 공공 이전 지출 총액에서 구동독 지역으로부터의 수입(세수 등)을 차감한 금액이다.

5) 사회보장비 지출 가운데 일부는 이전 지출에도 포함된다.

6) 통일 전 7% 수준에 머물던 구서독 지역의 실업률은 최근 10%를 넘고 있으며, 통독 전 사회주의체제로 실업이 없던 구동독 지역은 금년 7월 18.1%에 달하였다. 한편, 금년 7월중 독일 전체의 실업자 수는 435만 명, 실업률은 11.4%로 전후 최고 수준을 기록하였다.

7) 단축 노동(Kurzarbeit) 보상금은 노동 시간 축소에 따른 임금 감소를 보상하는 것으로, 통독 후 고용 사정이 악화되면서 지급 기간이 종전의 12 개월에서 1992년 10월부터 18 개월로 늘어났고, 다시 1994년 말까지 한시적으로 24 개월로 연장 시행(Aktuell '94: Gabler Wirtschafts Lexikon, 1993 참조).

8) 조기 은퇴(Vorruhestand)시 지급하는 수당으로 조기 은퇴는 60세 이전에 취업 전선에서 자발적으로 떠나는 것 즉, 일반적인 연금 수령 가능 연령인 65세 이전에 더 이상 근로 소득을 얻기를 중단하는 것을 말한다. 구동독 지역의 55세 이상 실업자로서 조기 은퇴자에게는 연방노동부에서 실업 수당에 이어 노령 실업자 보상금이 지원되었는데, 이는 막대한 실업자 발생으로 노령자의 재취업이 어려운 상황에서 이들을 실업자로 남기는 대신 사실 상의 연금 생활자로 전환한 것이다.

9) 다음의 '구동독 지역주의 재정 정상화·재정 건실화 노력' 참조.

(표 1) 구동독 지역에 대한 공공 이전 지출과 공공 부문¹⁾ 재정수지 추이²⁾

(단위: 10억 DM)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
재정수지	-9.0	-30.1	-108.7	-118.3	-129.2	-105.0	-122.5	-134.5
연방정부	-15.0	-20.9	-52.0	-33.3	-60.9	-39.3	-50.5	-78.5
사회보장기금	13.2	16.2	13.1	-7.9	2.8	1.1	-10.5	-13.0
신탁관리청 ³⁾	-	-4.3	-19.9	-29.6	-38.1	-37.1	-	-
재정수지/GDP(%) ⁴⁾	0.1	-2.0	-3.3	-2.8	-3.5	-2.4	3.5	-3.8
공공 이전 지출 총액	-	..	139	152	168	168	185	184
○주체별								
연방정부	-	..	75	88	114	135	133	126
독일통일기금	-	..	31	24	15	5	-	-
○내역별								
사회보장 지출	-	..	56	69	78	73	79	74
투자	-	..	22	23	26	26	34	39
순공공 이전 지출	-	..	106	115	129	125	140	134

자료: Deutsche Bundesbank, *Monthly Report*.

주: 1) 연방·주정부, 기초자치단체 등 각종 정부와 채무청산기금 등의 특별회계, 사회보장보험 포함.

2) 1990년까지는 구서독, 이후는 독일 전체임.

3) 재정수지에는 불포함.

4) 유럽 단일 통화 도입을 위한 재정 적자/GDP 3% 이내 수렴 조건 충족 여부를 확인하는 비율로同比을 계산시 사용된 재정수지는 국민계정 개념의 수치임.

채무 증가

재정 적자가 확대된 데다 구동독 시절 채무의 인수, 구동독 금융 기관에 대한 평형청구권 채무, 신탁관리청이 남긴 채무 등으로 독일의 공공 채무 잔액은 1996년말 2조 1,480억 DM을 기록하였다. 이는 통독 전체인 1989년의 9,064억 DM에 비해 두 배 이상으로 확대된 것이다.

주체별로 보면 연방정부는 물론 주정부의 채무도 크게 늘어났으며 신탁관리청은 당초 이익을 내리라던 예상과 달리 1994년 해산시

에 2,600억 DM이 넘는 적자를 남겼다. 또한 구동독의 대내외 부채 및 '평형청구권' 상환을 목적으로 설립된 '채무청산기금(Kreditabwicklungsfond)'의 채무는 1994년말 1,024억 DM에 달하였으며, 1995년 신탁관리청이 남긴 채무와 함께 '상속채무상환기금(Erblasttilgungsfond)'으로 통합되었다. 이밖에 지역 경제 등에 대한 저리 자금 지원을 목적으로 하는 ERP기금¹⁰⁾의 채무도 통독 후 자금 지원 소요액이 늘어나면서 1989년 71억 DM에서 1996년 말에는 341억 DM으로 급증하는 등 특별회계의 채무도 크게 확

〈표 2〉 공공 채무 잔액 추이(연말 기준)

(단위: 10억 DM)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
공공 채무 합계	929	1,054	1,174	1,345	1,509	1,662	1,996	2,133
연방정부	491	542	587	611	685	713	757	840
주정부: 구서독 지역	310	329	347	367	394	415	443	477
주정부: 구동독 지역	-	-	5	23	40	56	69	81
독일통일기금	-	20	51	74	88	89	87	84
상속채무상환기금 ¹⁰⁾	-	28	28	92	101	102	329	332
ERP기금	7	10	16	24	28	28	34	34
공공 채무 잔액/GDP(%)	42.0	43.8	41.5	44.1	48.2	50.4	58.1	60.7

자료: Deutsche Bundesbank, *Monthly Report*.

주: 1) 1995년부터 기존의 채무청산기금과 신탁관리청의 부채가 상속채무상환기금으로 통합.

대되었다.

이러한 채무 급증으로 이자 지급도 크게 늘어나 1996년의 경우 사회보장비를 제외한 일반 재정 지출 가운데 이자 지급에만 11%가 지출되었다.

한편, 재정 적자에서와 마찬가지로 공공 채무 잔액의 對GNP 비율도 지난해 말에는 60.7%¹¹⁾로 EU 단일 통화 가입 조건인 60%를 넘어서 채무 축소가 절실한 상황이다.

세금 및 사회 보장 분담금의 인상

통독 이후 재정 적자·채무가 급격히 확대되고 그러한 현상이 상당 기간 지속될 것으로 예상됨에 따라, “통일과 관련된 세금 인상은 없을 것이다”라던 콜 총리의 공언¹²⁾과 달리 1991년부터 세금·사회 보장 분담금이 광범위하게 인상되기 시작하였다.

세금은 〈표 3〉에서 볼 수 있는 것처럼 1991년 7월부터 1년간 한시적으로 적용된 ‘통일세’¹³⁾ 부과를 시작으로 차량연료세, 담

10) ERP(European Recovery Program)는 마샬플랜을 말하며 독일은 이를 통해 형성된 자금을 바탕으로 ‘ERP’ 기금을 만들어, 동재원과 자본 시장에서 추가로 기재한 자금을 통해 지역 경제, 특정 산업 부문, 새로운 기업 등에 자금을 지원하고 있다(Kuhn(1991), p. 255; *Gabler Wirtschaftstlexikon*(1993) 참조).

11) 소비율은 1989년에는 42.0%로 낮은 수준이었다.

12) 통독 후에도 콜(H. Kohl) 총리는 여러 차례 통일과 관련된 세금 인상은 없을 것이라고 역설했었다. 이것은 1990년 12월 통일 독일의 첫 총선을 앞둔 선거 전략의 일환일 수도 있었고, 실제 당시로서는 통일 관련 비용이 추가적인 세금 부담없이 가능하다는 판단에 따른 것일 수도 있었다. 반면, 당시 콜 총리와 맞섰던 야당 시민당의 총리 후보 라퐁텐(O. Lafontaine)은 통일 재원 조달을 위해서는 세금 인상이 불가피하다고 언급했다. 반드시 그 이유만은 아니지만 콜 총리가 이끄는 기민당연합은 당시 총선에서 승리했다. 그러나 세금은 1991년부터 걸프전 분담금 등을 이유로 인상되기 시작하였다(Krumrey(1992), p. 74; Suhr(1990), p. 93 등 참조).

배세, 보험세가 인상되었고 1993년 1월에는 부가세율 1%p의 인상과 함께 이자소득세가 신설되었다. 이어 1994년에는 차량연료세의 재차 인상과 더불어 디젤차에 대한 자동차세가 인상되었고 1995년부터는 '통일세'가 다시 부과되고 있다.

사회보장비 지출 확대에 따라 실업·연금·의료보험료 등 사회 보장 부담금도 상당폭 인상되었다. 여기에 1995년부터 '노령자간병보험'¹⁴⁾이 도입되어 부담은 더욱 높아졌다.

독일의 세금·사회 보장 부담금의 對GDP 비율은 1990년의 40.5%(구서독)에서 1993년 이후에는 43%를 상회하는 수준으로 높아져,¹⁵⁾ 독일 경제의 경쟁력 유지나 현행 복지제도의 지속 가능성, 성장·고용에 대한 악영향이라는 측면에서 심각한 문제를 제기하고 있다.

구동독 지역주의 재정 정상화·재정 건실화 노력

1993년 연방정부와 주정부간에 타결된

<표 3> 통독 후 세금·사회 보장 부담금의 주요 인상 내용

1991	4.1.	· 실업보험료율 6.8%로 2.5%p 인상(1992년 6.3%로 인하, 1993년 1월 다시 6.5%로 인상)
	7.1.	· '통일세' 부과: 임금·소득·법인세에 7.5%, 1992년 6월 30일까지 한시적으로 부과 · 차량연료세 인상, 자동차보험 등 물적보험세 인상
1992	3.1.	· 담배세 인상
1993	1.1.	· 부가세율 1%p 인상(14%→15%) · 이자소득세 신설: 이자 소득에 대해 30%
	7.1.	· 물적보험세율 10%→12%로 인상
1994	1.1.	· 사회보장보험 의무 가입 상한 급여액 상향 조정: 연금보험, 실업보험 등 · 연금보험 부담률 인상: 17.5%→19.2% · 차량연료세 재인상 · 디젤차에 대한 자동차세 인상
1995	1.1.	· '통일세' 재차 부과 · 노령자간병보험 신설: 월 급여의 1%, 1996년 7월 1일 1.7%로 인상 · 재산세·물적보험세 인상

자료: Frankfurter Allgemeine Zeitung(1992. 12. 31 및 1993. 6. 30); Aktuell '93, '94 및 '95; K. Schmidt, p. 346 등 참조.

13) 정식 명칭으로는 '사회 공조를 위한 추가 부담금(Solidaritatzuschlg)' 정도의 의미를 가지나 편의상 '통일세'로 번역하였다. 세율은 소득세·법인세의 7.5%이며 1998년 초부터는 5.5%로 인하할 예정이다.

14) 의료보험의 적용이 어려운 노환, 장애 등을 겪는 노령자에 대한 간병 등을 목적으로 한 보험이다.

15)同比율은 국민계정 상의 정부 수입 가운데 조세 수입과 사회 보장 부담금 수입의 합계를 경상 GDP로 나눈 것이며, 미국, 일본에 비해 10%p 이상 높은 수준이다. 한편, 1996년말 현재 각 사회 보장 항목의 총급여 대비 비율은 연금보험 19.2%, 의료보험 구서독 13.5%, 구동독 13.2%, 실업보험 6.5%, 노령간병보험 1.7%에 달한다. 이러한 사회 보장 부담금은 기업과 근로자가 각각 절반씩 부담하기 때문에, 독일의 기업들은 경쟁력 강화 차원에서 동일보험료 비율의 인하를 강력히 요구하고 있다.

「연대협정」을 계기로 구동독 주정부의 재정이 기존 구서독에서의 재정체제로 합류되고 지출 축소 등을 통한 재정 건실화 노력도 본격적으로 추진되었다.

1995년부터 구동독 지역에 대한 재정 지원은 독일통일기금 등을 통한 잠정적인 체계에서 '재정조정제도'를 통한 정상적인 체계로 전환되었다. 「재정조정제도(Finanzausgleich)」는 세수가 부족한 州의 재정을 연방정부나 다른 주가 지원해주는 상호간 세수분배제도를 말한다. 지방자치 개념이 강한 연방 국가인 독일에서는 주정부가 상당 부분의 예산을 독자적으로 편성하고 있으나 州間 경제력의 차이로 소득 및 조세 수입에 차이가 있어, 이 제도를 통해 지역적 편차없는 균등한 생활 수준을 지향하고 있다.¹⁶⁾

이 제도가 통독 후 바로 구동독 지역에도 확대되지 못한 것은 구동독주들의 재정이 극히 취약한 상태에서 同제도에 참여할 경우, 구서독 지역의 모든 주가 구동독주에 상당액의 지원을 하게 되어 구서독주의 재정도 급격히 악화될 우려가 있었기 때문이다.

따라서 구동독주의 재정조정제도 합류로 구서독주들의 구동독주 지원이 불가피하게 된 1995년부터는, 부가가치세 가운데 주정부의 몫을 37%에서 44%로 높여 주정부들의 재정 수입을 늘리고 통일세 재도입을 반영하

여 연방정부의 보조금도 대폭 증대하는 조치가 병행되었다.¹⁷⁾

한편, 재정 건실화 측면에서는 기존 지출 항목의 전용 등에 의한 재정 적자의 축소가 가장 바람직하다는 데는 이론이 없었지만, 통독 초기에는 위에서 살펴본 대로 현실적으로 지출 확대가 불가피했다. 그러나 재정 적자의 급속한 확대로 지출을 축소할 수밖에 없는 상황이 되었고, 예산 절감 및 보조금의 삭감, 사회보장제도의 악용에 대한 추적 및 벌칙 강화를 규정한 연대협정에 따라, 1993년 이후 각급 정부의 재정 지출 증가율은 현격히 둔화되었다. 이에 따라 1996년에는 지출이 전년에 비해 오히려 감소하기도 하였다. 그러나 아직도 사회보장비의 지출은 상대적으로 높은 증가를 기록하고 있어 독일 정부는 재정 적자의 축소를 위한 사회보장비의 삭감 등을 추진하고 있으나, 야당·노동조합 등의 반대, 전후 최고를 기록하고 있는 실업 하에서 이것이 어떻게 관철될지는 미지수이다.

시사점

통일이 이루어져 북한 지역에 대한 지원이 본격화될 경우 재정 지출의 확대는 불가피할 것이다. 투자의 상당 부분이 민간 부문에 의해 이루어진다고 하더라도 사회간접자

16) 주민 1인 기준 각주의 수입을 평균의 최소 95% 이상으로 유지하도록 하고 있다.

17) Pefekoven(1992): *Aktuell* '95, p. 208; Priewe and Hickel(1991), pp. 140~141; FAZ(1993, 3.13) 등 참조.

본의 투자, 북한 지역의 행정 수요 충족, 북한 주민의 최저 생활 수준 보장 등을 위해 많은 자금이 소요될 것이기 때문이다.

지출 확대에 따른 재원 가운데 일부는 국방비의 일정 부분 등 분단 조건적인 비용의 감축으로 충당이 되겠지만, 대부분은 채무 증가나 세금 인상으로 조달될 수밖에 없을 것이다.

채무에 의한 조달은 현실적으로 외자의 도입을 의미하며 원활한 외자 도입을 위해서는 튼튼한 경제 기반의 구축이 전제되어야 할 것이다. 구서독의 경우 안정된 통화, 상당 기간에 걸친 경상수지 흑자로 인한 높은 외환 보유액 등 자금 조달 여건이 양호한 상태였다. 현재 대기업의 부도 등으로 국제 금융 시장에서 자금 조달에 어려움을 겪고 있는 우리나라의 입장을 감안할 때, 통일 후 소요될 막대한 외자를 순조롭게 조달하기 위해서는 경제 체질의 강화가 절실한 문제이다. 특히, 경상수지 적자의 축소는 시급한 과제이다.

다음으로 세금 인상에 대해서는 국민적 이해를 구하고 부담이 공정하게 이루어지도록 하는 노력이 필요하다. 통일 비용이 엄청날 것이라는 연구 결과들에 따라 세금 부담에 대한 중압감이 높은 것이 현실이다. 누출 세원의 포착, 지출 낭비 요인의 제거와 함께 공정한 부담을 통해 조성된 재원이 투자를 위해 제대로 쓰여질 경우, 우리 경제의 또 한번의 도약 기반이 될 수도 있다는 공감대를 형성하는 것도 중요한 일일 것이다.

그러나 재정 부담 완화를 위한 근본적인 대책은 북한 지역의 산업 기반을 신속히 확충함으로써 고용을 유지하고 북한 지역의 안정적 세수 기반을 마련하는 것이 될 것이다. 이를 위해서는 북한 지역에 적극적인 투자가 이루어질 수 있는 여건을 조성하여야 할 것이다. 또한 독일에서 사유화, 몰수 재산 반환 방식이 투자 저해, 양독 주민간의 이질감 조성, 신탁관리청의 적자 확대 등 많은 문제를 자아낸 점을 거울삼아, 북한 지역 국유 재산의 사유화, 몰수 재산의 반환·보상 여부 등에 대한 사전적 검토가 충분히 이루어져야 하겠다. **국**

참고 문헌

- Aktuell '93(및 '94, '95, '96, '97): Das Lexikon der Gegenwart(1992)*, Dortmund: HarenbergLexikon Verlag.
- Bundesministerium der Finanzen(1994), *Finanzbericht 1995*.
- Deutsche Bundesbank(Juni 1990a), "Modalitäten der Währungsumstellung in der Deutschen Demokratischen Republik zum 1. Juli 1990," *Monatsberichte*, pp. 42~47.
- (Juli 1990b), "Die Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik," *Monatsberichte*, pp. 14~29.

- (Okt. 1990c),
 "Technische und Organisatorische Aspekte der Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik," *Monatsberichte*, pp. 25~32.
- (Juli 1991) "Ein Jahr Deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion," *Monatsberichte*, pp. 18~30.
- (März 1993b),
 "Die Entwicklung des Steueraufkommens seit den Jahre 1990," *Monatsbericht*, pp. 19~34.
- (April 1995),
 "Die Finanz Entwicklung der Länder seit der Vereinigung," *Monatsberichte*, pp. 35~40.
- (Oct. 1996),
 "The Debate on Public Transfers in the Wake of German Reunification," *Monthly Report*, pp. 17~30.
- (June 1997),
 "Public Finance," *Monthly Report*, pp. 39~52.
- DIW(1992), "Differenzierte Entwicklungen bei der Sozialversicherung." *DIW Wochen bericht*, Nr.38, pp. 453~456.
- Gabler Wirtschafts Lexikon*(1993),
 Wiesbaden: Gabler.
- Hickel(1990), "Schwerpunkte und Instrumente eines Sofortprogramms," *Wirtschaftsdienst III*, pp. 121~125.
- Kuhn, Manfred(1991), *Lexikon der Deutschen Wirtschaft*, Merit Verlag.
- Krumrey, Henning(1992), *Aufschwung Ost: Märchen oder Modell*, FF/M: Fischer Taschenbuch.
- Peffekoven, Rolf(1992), "Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Länderfinanzausgleich," *Wirtschaftsdienst VII*, pp. 349~354.
- Priewe, J. and R. Hickel(1991), *Preis der Einheit: Bilanz und Perspektiven der Deutschen Vereinigung*, Fischer Taschenbuch Verlag.
- Schumacher, Dieter(1993), "Lohnerhöhungen, internationale Wettbewerbsfähigkeit und Aufholprozeß in Ostdeutschland," *Konjunkturpolitik*, 38.Jg., H.3, pp. 121~147.
- Schmidt, Kurt(1991), "Die Finanzierung des Einigungsprozesses in Deutschland," *Wirtschaftsdienst VII*, pp. 343~349.
- Suhr, Heinz(1990), *Was Kostet uns die Ehemalige DDR?*, FF/M: Eichborn.

경협로자

經協

勞作

> 허어 펄 <

