

남북협력기금에 대한 구 동서독 사례의 시사점

안두순 / 서울시립대학교 경제학부 교수

독

일은 통일후 양독간 경제 통합의 촉진을 위해서 몇개의 기금을 새로이 설치하거나 기존의 경험 장치들을 보완하였다. 그러나 독일에는 우리의 남북협력기금과 유사한 목적으로 통일 이전에 설치된 기금은 없었다. 다만, 양독간 교류와 협력을 촉진하고 경제적 상호 의존 관계를 심화시키기 위해서 구체적이고 실천적인 지원제도가 다양하게 운영되고 있었다.

본 고에서는 먼저 독일이 정치적 통일 이후 통합을 촉진하기 위해서 설치·운영했던 기금이나 이와 유사한 장치들을 개관한 다음, 통일 이전 구동독과의 경험 촉진을 위해서 활용한 주요 정책 도구들을 살펴봄으로써 남북협력기금과 관련된 시사점을 유도해보고자 한다.

구 동서독 통합 과정에서의 각종 기금의 역할

구 동서독 경제 통합 과정에서 활용된 기금은 종류가 많지만 실제 통일 과제와 직접

관련이 있는 것은 '독일통일기금'과 '채무유산변제기금' 등 두 가지뿐이다.

독일통일기금

통일과 함께 구동독에는 5개의 자치주가 탄생하였지만 재정력의 취약으로 州정부로서의 기능과 역할을 수행하기가 어렵기 때문에, 이를 극복하기 위해서 마련된 것이 독일 통일기금(Fonds Deutscher Einheit)이었다. 이는 1990년부터 5년간 한시적인 기금으로 당초 1,150억 DM이었던 규모는 2차에 걸친 수정 끝에 1,607억 DM으로 확대되었다. 이 기금 가운데 406억 DM을 연방정부가, 161억 DM을 구서독의 주정부가 재정 지원하고 950억 DM은 자본 시장 차입으로 충당하도록 하였다. 그 연도별 규모와 자금원은 <표 1>과 같다.

차입금에 대한 원리금 상환은 연방정부, 주정부 그리고 지방정부가 향후 30년에 걸쳐서 분담하기로 하였다. 당초 이 기금의

구 동서독 경제 통합 과정에서 활용된 기금은 종류가 많지만 실제 통일 과제와 직접 관련이 있는 것은 '독일통일기금'과 '채무유산변제기금' 등 두 가지뿐이다. 독일통일기금은 통일과 함께 구동독에는 5 개의 자치주가 탄생하였지만 재정력의 취약으로 주정부로서의 기능과 역할을 수행하기가 어렵기 때문에, 이를 극복하기 위해서 마련된 것이고, 채무유산변제기금은 통일과 함께 구동독이 남긴 채무 가운데 '채무청산기금', '신탁관리청 결손액 보전기금', '동독 주택건설조합 결손액 보전기금' 등 중요한 세 가지를 통합하여 설치된 것이다.

결손액 보전기금', '동독 주택건설조합 결손액 보전기금' 등 중요한 세 가지를 통합하여 설치된 것이 '채무유산변제기금'이다.

'채무청산기금(Kreditabwicklungsfonds)'은 통일전

85%는 구동독의 5 개 주정부에, 그리고 나머지 15%는 연방정부의 예산에 편입시켜서 구동독 지역의 지원에 사용하기로 하였으나, 1991년부터는 전액을 구동독 지역 주정부에 지원하기로 방침이 바뀌었다. 통일기금의 구동독 주정부에 대한 지원 금액은 인구 비례에 따라 이루어졌으며, 각 주는 지원 금액의 40%를 지방정부에 양여하도록 하였다.

채무유산변제기금

구동독은 통일과 함께 많은 채무를 남겼다. 그 가운데 '채무청산기금', '신탁관리청

구동독 정부의 부채 280억 DM과 통화 통합에 따라 발생한 화폐 교환 차액 보전액 750억 DM 등 구동독 정부의 채무 1,030억 DM을 상환하기 위해서 설립된 기금이다. 구동독의 국유 재산을 매각하거나 구조 조정을 통하여 민영화하기 위해서 설립된 신탁관리청(Treuhandanstalt)은 당초 약 3,000억 DM의 수익을 예상했으나, 과제 완료와 함께 결손액 약 2,050억 DM을 부채로 남겼는데, 이를 보전하기 위해서 별도의 계정이 필요하게 되었다. 사회주의 국가 구동독의 주택 건설과 관리를 맡았던 지역별 혹은 직장별 조합이 적자 누적으로 통일과 함께 약 310억 DM의 부채를

〈표 1〉 독일통일기금의 자원과 규모

(단위: 억 DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	합계
연방정부	20	40	99	142	195	496
구서독 주정부 예산	-	-	-	60	101	161
자본 시장 차입	200	310	240	150	50	950
기금 규모(소계)	220	350	339	352	346	1,607

자료: Bundesministerium der Finanzen.

남겼다. 초기에는 이들 통일
과 관련된 모든 부채를 각 계
정별로 별도 관리하다가
1995년 '채무유산변제기금
(Erblastentilgu ngsfonds)'

하나로 통합했는데 이 규모는

약 4,000억 DM으로 연방정부가 30 년에 걸쳐
서 상환하기로 하였다.

이 기금의 재원은 연방정부로부터 매년
255억~270억 DM을 보조금과 연방은행으
로부터 매년 70억 DM 정도의 연방은행 수익
배당금을 지급받아서 마련할 예정이다.

지역경제 및 민간 기업 지원 수단

구서독측이 통일 과제와 구 동서독의 경제
통합을 위해서 기금 또는 유사한 형태로 행한
재정 지원은 통일기금외에도 다수가 있다. 그
가운데 대표적인 것으로, '지역 경제 구조 개
선을 위한 공동 과제' (Gemeinschaftsaufgabe
Verbesserung der regionalen Wirtschafts-
struktur), '동독 부흥을 위한 공동 과제'
(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost),
'EC지역발전기금' (EC-regional fund) 등을
들 수 있다. 이들은 통일 직후 매년 50억 DM
이상씩을 구동독의 민간 기업 활동을 위한 기

구서독측이 통일 과제와 구 동서독의 경제 통합을 위해서 기금
또는 유사한 형태로 행한 재정 지원은 통일기금외에도 다수가 있다.

그 가운데 대표적인 것으로, '지역 경제 구조 개선을 위한
공동 과제', '동독 부흥을 위한 공동 과제', 'EC지역발전기금'
등을 들 수 있다. 이들은 통일 직후 매년 50억 DM 이상씩을
구동독의 민간 기업 활동을 위한 기반 조성과 사회간접자본
확충을 위해서 지원되었다.

반 조성과 사회간접자본 확충을 위해서 지원
되었다.

구동독의 사회간접자본 형성을 위한 프로
그램외에 구동독 민간 경제 활성화를 위해서
도 다양한 지원 프로그램이 제공되었다. 그 가
운데 독일분담은행(Deutsche Ausgleichs-
bank)을 통해서 지원되는 프로그램은 주로
중소형 기업의 창업과 확장을 지원하는 ERP-
창업 지원 계획, 확장 및 기술 혁신 투자 지원
계획, 자본금 지원 계획 등과 역시 ERP-대출
프로그램, KfW-투자 프로그램, KfW-주거 공
간 현대화 프로그램 등 KfW 내의 프로그램이
있다.

그외에 구동독 지역의 중소기업이나 대기
업이 은행으로부터 차입할 때 베를린산업은
행이나 신탁과제회사(Treuarbeit AG)를 통
해서 연방정부가 지불 보증을 해주는 프로그
램도 통일 과제와 관련된 기금의 범위가 무
한정 넓을 수 있음을 시사한다.

구 동서독은 이미 1949년부터 협정을 통해서 상호간의 교역을 국제 무역이 아닌 內獨 교역으로 규정하고 EC가 이를 확인함으로써, 쌍방간에 관세를 면제하고 EC가 부과하는 각종 부담금을 면제하도록 하는 장치가 마련되었다. 그러나 구 동서독간의 경제 교류가 중단없이 계속 확대될 수 있었던 데는 쌍방간에 합의한 청산계정 및 스윙제도의 역할이 결정적이었다.

통일 전의 구 동서독간 경험 촉진 장치

구 동서독간의 통일이 달성된 이후에 활용된 각종 기금과 달리, 통일 이전 구 동서독간의 경험 촉진을 위한 장치로는 크게 청산결제제도(Swing), 상품 교역의 연불수출보험제도(Hermes Kredit Versicherung), 시설 투자자의 연불수출지불보증제도(Treuarbeit AG.), 그리고 대규모 공공 차관 등이 있는데 이들은 기금의 형태가 아니라 경험을 지원하는 실무적인 정책 수단인 것이 특징이다.

스윙제도

구 동서독은 이미 1949년부터 협정을 통해서 상호간의 교역을 국제 무역이 아닌 內獨 교역으로 규정하고 EC가 이를 확인함으로써, 쌍방간에 관세를 면제하고 EC가 부과하는 각종 부담금을 면제하도록 하는 장치가 마련되었다. 그러나 구 동서독간의 경제 교

류가 중단없이 계속 확대될 수 있었던 데는 쌍방간에 합의한 청산계정 및 스윙제도의 역할이 결정적이었다.

구 동서독간의 교역은 그 쌍무적인 성격상 상호 결제를

전제로 하며 이를 원활히 하기 위해서 구 동서독은 각 중앙은행에 청산 계정을 설정하고 쌍방간의 거래에서 발생하는 지불 관계는 오직 이 청산 계정을 통해서만 결제하도록 하였다. 이는 대외 지불 수단이 부족한 구 동서독에게 외환 결제를 통하지 않고도 구서독과 교역을 지속하고 사후적으로 교역수지의 차액만을 정산할 수 있는 길을 열어놓은 것이었다.

그러나 이러한 청산제도 역시 쌍방간의 교역이 균형을 이루지 못하면 반입 초과를 보이는 측의 지불 능력에 따라 쉽게 한계에 부딪친다. 이러한 한계를 극복하기 위해서 구 동서독은 상호간에 當座貸越처럼 신용 한도를 제공하기로 하였는데, 이를 스윙(Swing)이라 한다. 구 동서독간의 교역을 꾸준히 유지·확대시킨 가장 중요한 도구가 스윙이었다. 이 제도는 1949년의 프랑크푸르트 협정부터 부분적으로 적용되었으나 본격적인 교역 활성화의 수단으로 등장한 것은 1959년

이후부터이다.

1959년 이래 무기한 적용되는 최저선으로서의 기초 스윙(Grundswing) 한도는 2억 DM이었으며, 이를 초과하는 부분은 매 5년마다 새로운 스윙협약을 통해서 결정하고, 만약 이 협약이 제때에 연장되지 못하면 새로운 협약이 발효되기까지 기초 스윙이 적용되었다. 70년대 후반까지 구동서독 총교역에서 스윙의 비중은 약 20%에 달하여 그 역할이 절대적이었으나 1984년을 기점으로 그 비중은 2~3%로 급감하였다. <표 2>에서 보다시피, 1975년에는 설정된 한도의 약 90%가 소진되었으나 1985년에는 소진율이 30%에도 미치지 못하고 있다.

스윙외에 수출 금융, 금융 기관 신용 공여, 공공 차관 등은 매년 결재되는 청산제도의 범위를 초과하여 교역을 확대할 수 있는 또 다른 방법이다. 구동독에 대한 수출 금융 가운데 일반 상품의 반출에 대해서는 헤르메스연불수출보험공사가 지급 보증을 함으로써 구동독에 대한 수출 관련 위험을 보장해주었다. 반면, 구동독에 대규모 공장이나 기타 생산 시설을 공급하는 경우, 구서독의 금융 기관이나 컨소시엄이 차관을 제공하고 이러한 차관에 따른 위험은 1967년 구서독이 설립한 신탁과제공사(Treuarbeit AG)로부터 지불 보증을 받을 수 있다.

수출 금융과 지불 보증

스윙외에 수출 금융, 금융 기관 신용 공여, 공공 차관 등은 매년 결재되는 청산제도의 범위를 초과하여 교역을 확대할 수 있는 또 다른 방법이다. <표 2>에서 보면 스윙 한도는 7억 5,000만 DM(1975년)~8억 5,000만 DM(1988)인 반면, 구서독이 구동독에 교역과 관련하여 제공한 신용 한도는 23억 9,000만 DM(1975년)~39억 DM(1988년)이었음을 감안할 때 금융의 역할이 얼마나

<표 2> 구 동서독간의 교역 관련 신용 거래

항목	단위	1975	1980	1985	1988
물품 교역 총액	10억 DM	7.26	10.87	15.54	14.02
교역수지	10억 DM	0.58	-0.29	0.27	0.45
서비스 교역 총액	백만 DM	695	1,370	2,095	2,034
서비스수지	백만 DM	357	494	450	86
교역 관련 총신용 공여	10억 DM	2.39	3.87	3.60	3.90
합의된 스윙	백만 DM	90	850	600	850
활용된 스윙	백만 DM	711	745	170	265
'특별 구좌' 지급액	백만 DM	161	12	19	50

자료: Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung: Wochenbericht 9 · 10/89, 9. Maerz 1989.

구서독의 對구동독 차관은 특별한 경우를 제하고는 모두 중앙은행의 허가를 받아야 했으며, 내독 교역이나 구동독 통과 무역을 촉진할 때에 한해서 제공되었다. 그러나 신용 제공을 시종일관 교역과 연계된 경우에 한해서 허용하던 정책은 1983년에 와서 큰 변화를 겪게 된다. 즉, 외환 부족으로 대외 신용도 추락때문에 큰 곤란을 겪던 구동독은 두 번에 걸쳐서 구서독에 교역과 연계시키지 않은 순수 금융 차관을 요구하여, 구서독은 구동독에 대규모 차관을 제공하여 구동독이 외환 위기, 나아가서는 경제 위기를 극복하도록 도움을 준 것이다.

큰지를 알 수 있다. 구동독에 대한 수출 금융 가운데 일반 상품의 반출에 대해서는 '헤르메스연불수출보험공사(Hermes Kredit Versicherung)'가 지급 보증을 함으로써 구동독에 대한 수출 관련 위험을 보장해주었다.

반면, 구동독에 대규모 공장이나 기타 생산 시설을 공급하는 경우, 구서독의 금융 기관이나 컨소시엄이 차관을 제공하고 이러한 차관에 따른 위험은 1967년 구서독이 구동독에 시설 투자재 공급 촉진을 위해 설립한 프랑크푸르트 소재 '신탁과제공사(Treuarbeit AG)'로부터 지불 보증을 받을 수 있다. 이로써 구서독 기업의 위험 부담을 덜어주어 결과적으로 구 동서독간의 산업 협력이 원활하게 진행되도록 장치를 마련한 것이다. 구서독 정부는 지불 보증의 한도를 매년 연방정부 예산과 연계시켜서 새로이 정하였다.

구서독의 공공 차관

구서독의 對구동독 차관은 특별한 경우를 제하고는 모두 중앙은행의 허가를 받아야 했으며, 내독 교역이나 구동독 통과 무역을 촉진할

때에 한해서 제공되었다. 이는 구서독의 공장이나 시설재 등 대규모 프로젝트만이 아니라 원자재, 중간재, 부품 등의 對구동독 수출을 촉진하고 이를 통해서 구동독 경제의 구서독과의 연계성을 제고시키는 목적을 가진 것이었다.

그러나 신용 제공을 시종일관 교역과 연계된 경우에 한해서 허용하던 정책은 1983년에 와서 큰 변화를 겪게 된다. 즉, 외환 부족으로 대외 신용도 추락때문에 큰 곤란을 겪던 구동독은 1983년과 1984년 등 두 번에 걸쳐서 구서독에 교역과 연계시키지 않은 순수 금융 차관을 요구하여 구서독의 은행컨소시엄이 1983년에 10억 DM, 그리고 이듬해에 9,500만 DM을 순수 금융 차관으로 제공하였다. 이처럼 거액의 차관이 가능했던 배경에는 구서독 정부가 지불 보증을 하여 은행들의 위험을 떠안은 정책적 배려가 있었다. 즉, 구서독은 구동독의 외환 위기가 양독 관계뿐만 아니

라 유럽 전역의 불안정으로 연결되는 것을 방지하고자 구동독에 대규모 차관을 제공하여 구동독이 외환 위기, 나아가서는 경제 위기를 극복하도록 도움을 준 것이다.

차관의 대가로 구동독은 구 동서독간의 여행에 대한 제한을 완화하고 여행 자유화의 폭을 확대하며 국경에서의 여권 검사, 우편과 소하물 검색의 완화, 전화 통신 기회의 확대, 인도주의적 지원 조치의 확대 등을 약속하였고, 이러한 약속들은 실제 많이 이행되어 구 동서독간의 분위기 개선에 큰 도움이 되었다.

이상 언급된 각종 지원 장치들로 구 동서독간의 경험은 더욱 활발해졌으며 1975년과 1988년 사이 구동독이 구서독과의 교역으로 인해 누적된 부채가 구서독으로부터의 총수입에서 차지하는 비중은 평균 약 59%에 달했다(〈표 1〉 참조). 그러나 구서독은 구동독에게 부채의 누증에 대해서 한 번도 문제 제기를 한 적이 없었다.

독일의 경험이 주는 시사점

통일전 구서독은 구동독과의 경험 촉진을 위해서 별도의 협력기금을 조성하는 대신,

차관의 대가로 구동독은 구 동서독간의 여행에 대한 제한을 완화하고 여행 자유화의 폭을 확대하며 국경에서의 여권 검사, 우편과 소하물 검색의 완화, 전화 통신 기회의 확대, 인도주의적 지원 조치의 확대 등을 약속하였고, 이러한 약속들은 실제 많이 이행되어 구 동서독간의 분위기 개선에 큰 도움이 되었다.

교역 장애 제거, 구동독 당국에 대한 유인책 제공, 구동독의 외환 애로 타개 지원 등을 통해서 교류와 접촉을 촉진하고 긴장을 완화시키는 데 주력하였다. 그러다가 통일 이후 새로운 기금을 설치하거나 기존의 기금들을 통합 과정에 알맞게 개편하여 운용하였다.

독일통일기금이나 채무유산변제기금은 남북협력기금과는 그 기능이나 성격이 사뭇 다르다. 즉, 통일기금은 구 동서독간의 교류와 협력을 촉진하기 위해서가 아니라 정치적 통일이 달성된 이후 구동독 지역의 행정 공백을 메우기 위해서 주정부와 지방정부의 재정을 지원하고자 해서 마련된 것이며, 변제기금은 구동독이라는 국가의 소멸로 인해서 발생한 공백을 메우기 위한 장치였다. 그럼에도 불구하고 독일의 경험이 우리에게 주는 시사점은 크다. 꾸준하게 교류와 협력이 선행된 독일에서도 막상 통일을 맞아 천문학적 액수의 통일 비용외에 대규모 기금들이 동원되어야 했음을 볼 때, 충분한 준비없이 맞는 통일이 우리에게 줄 부담이 얼마나 클 수 있

남북 경협을 촉진할 목적으로 설치된 우리의 남북협력기금은 다양한 독일의 지원체계와 비교해볼 때 그 규모 면에서나 기능 면에서 부족함이 많다. 그나마 현재로서는 유일한 지원 장치임을 감안한다면 최소한 규모와 기능을 확대하여 다양화되는 남북 경협을 촉진할 준비를 갖추어야 할 것이다. 따라서 무상 지원이나 사후적인 손실 보전 등 수동적인 기능보다는 민간 분야의 대북 교역과 투자를 실질적으로 지원하는 적극적인 기능 전환과 함께 통일에 대비하여 통일 비용 조달을 위한 하나의 사전 준비로 활용하고, 장기적으로는 통일기금으로 확대·개편하는 방안까지도 고려하는 적극적인 자세가 요구된다.

능가를 짐작케 하며 이에 대한 대비가 시급함을 일깨워준다.

이념적·체제적 차이와 불리한 국제 정치적 여건에도 불구하고, 구 동서독이 한 번도 완전 단절을 겪지 않고 결국 쌍방 합의 하에 통일을 달성한 데는 지속적인 교류와 협력의 확대와 함께 다양한 형태의 경제 협력이 큰 역할을 했다. 또한 이와 같은 양독간의 지속적인 교류 및 경제 협력 확대가 가능할 수 있었던 것은 청산제도와 스윙, 연불 수출과 상업 차관, 경협 위험에 대한 보증보험, 대규모 산업 협력을 위한 자금 지원 등과 같은 다양한 경협 촉진 및 지원 수단이 마련·운동되어 왔었기 때문이다.

그러나 남북 경협을 촉진할 목적으로 설치된 우리의 남북협력기금은 다양한 독일의 지원체계와 비교해볼 때 그 규모 면에서나 기능 면에서 부족함이 많다. 그나마 현재로서는 유

일한 지원 장치임을 감안한다면 최소한 규모와 기능을 확대하여 다양화되는 남북 경협을 촉진할 준비를 갖추어야 할 것이다. 따라서 무상 지원이나 사후적인 손실 보전 등 수동적인 기능보다는 민간 분야의 대북 교역과 투

자를 실질적으로 지원하는 적극적인 기능 전환과 함께 통일에 대비하여 통일 비용 조달을 위한 하나의 사전 준비로 활용하고, 장기적으로는 통일기금으로 확대·개편하는 방안까지도 고려하는 적극적인 자세가 요구된다. **完**