

발간등록번호

11-1541000-000708-01

동독지역 농업재편과정 분석과
남북한 농업통합대책 연구(1)
-통일 후 동독지역 농업개혁-

Analyzing the Agricultural Restructuring in Eastern Germany
for Integration of South and North Korean Agriculture
-Agricultural Reform in Eastern Germany after Unification-

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 “동독지역 농업재편과정 분석과 남북한 농업통합대책 연구”의 1차년도 최종 성과물로 제출합니다.

2010년 12월

연구기관 한국농촌경제연구원
강원대학교 IIRD

책임연구원	김영훈	연구위원
연구진	권태진	선임연구위원
	남민지	연구위원
	김경량	강원대학교수
	최윤상	(주)포에그컨설팅

요 약

1. 연구의 목적

사회주의에서 시장경제 체제로 이행, 특히 두 체제가 급격하게 통합되는 과정이라면 여러 가지 복잡한 문제들이 야기될 것이다. 이 가상적 상황은 남북한의 미래를 그리는 데 제외시킬 수 없는 여러 상황 중 하나이다. 따라서 각 분야 별로 예견되는 문제를 도출한 후 이에 대비한 기초연구가 사전에 이루어질 필요가 있다.

동독 사회주의 체제는 서독의 시장경제 체제와 통합되면서 급격히 시장경제 체제로 이행되었다. 이 점을 고려할 때 통독의 경험을 면밀히 고찰하는 것이 우리에게 매우 중요하다. 본 연구의 목적은 통독 과정과 통일 후 이루어진 동독지역의 농업 재편 과정을 분석함으로써 남북한 경제통합 시 고려해야 할 북한지역 농업 재편 방향에 시사점을 얻는 데 있다.

2. 연구개발 내용

독일 통일 후 동독지역의 경제개혁 과정에서 농업구조개편은 시간적 여유를 가지고 추진될 수 없었다. 경제통합 후 시급히 해결해야 할 과제가 있었기 때문이다. 이들 작업이 지연되면 농업생산과 농업경영 활동, 그리고 농정 추진에 큰 혼란을 초래할 수밖에 없다.

독일 통일 과정에서 가장 핵심적인 농정 과제는 농업부문 자산의 사적 소유권 확립, 사회주의 집단농장의 해체와 농업경영구조 재편, 농업부문 시장개혁과 적응지원, 농정 거버넌스의 구축이다. 이 연구에서는 이들 과제를 중심으로 통일 후 동독지역 농업부문 재편 과정을 살펴보았다.

3. 연구결과

통일 전 동독의 농업은 1940년대의 토지개혁, 1950년대의 농업협동화, 1970년대의 기업화 과정을 통해 집단화와 전문화가 심화된 상태였다. 농업생산협동조합(LPG; 협동농장)이 농업생산의 대부분을 담당했으며 국영농장이 일부를 담당했다. 반면 서독은 소규모 가족농이 농업생산의 주축을 담당하고 있었다. 통일 후 상반된 동서독의 농업경영체제를 하나로 통합하는 일은 농업정책 담당자에게 매우 어려운 도전이었다.

통일 후 동독지역 소유권 처리의 기본원칙은 적법한 소유권자에 대한 반환과 보상이었다. 1950년대 이래 강압적이거나 불법적인 방법으로 수용된 토지, 건물, 동물, 농기계 등 자산에 대해서는 소유권자와 상속권자가 반환과 보상을 받을 수 있었다. 그러나 소련 통치 하 토지개혁(1945~49년)으로 수용당한 토지는 반환 대상에서 제외되었다. 농업생산협동조합에서 일반적인 사적 소유 농지는 소유권이 재확정되고, 소유권이 확정되지 않은 일부 농지와 국유농지는 공공관리 하에 들어갔다. 이들 농지는 현재 토지관리공사(BVVG) 관리 하에 있으며 장기임대, 특별매각, 공개매각 등 3단계 순서로 사유화 과정을 밟고 있다.

동독의 집단농장은 1991년 말 까지 해체되어 시장경제체제와 조화를 이룰 수 있는 경영체(가족농, 협업농, 기업농, 등록조합)로 전환되었다. 그 과정에서 동독지역 농장과 농민들은 구조개혁과 적응, 농산물가격 하락, 소득 감소라는 고통을 겪게 되었다. 연방정부는 1996년까지 동독지역 농업에 특별지원을 추진했다. 적응지원은 동독지역의 모든 농업경영체에 대해서 소득 손실의 일부를 보전하는 방식으로 추진되었다. 이와 함께 농업생산협동조합 후속경영체 발전을 위한 지원프로그램과 가족농 창업 및 현대화 지원프로그램도 추진했으며 농업신용 프로그램도 추진했다.

1993년부터 동독지역 농업의 경영성과는 호전되기 시작했다. 1990년대 후반 들어서서는 발전 가능성이 엿보이기 시작했으며 최근 동독지역 전업농장의 생산성은 서독지역 농장을 상회하는 것으로 나타나고 있다. 농업 및 식품부문의 국제적인 발전 추세에 비추어 볼 때 동독지역 농업은 전망이 밝은 것으로 평가되

고 있다. 생산에서 소비까지 수직화와 집중화가 강조되고 있을 뿐만 아니라 품질 기준 상승이 세계적인 추세이다. 또한 농업생산 단계에서 생명공학이나 위치정보 등 최신 과학기술을 활용할 능력이 있는 농장에 유리한 환경이 조성되고 있다. 동독지역의 농장들은 규모에 있어서 이러한 환경에 적응하기에 유리한 위치를 차지하고 있다.

통일과 동시에 연방정부는 동독의 농업부문을 연방의 농업정책 대상에 즉각적으로 포함시켰다. 정부는 정책지원을 통해 동독지역 농산물 시장의 위기상황을 관리하고 적응과정을 지원함으로써 동독지역 농업과 시장의 발전 토대를 마련하는 데 중요한 역할을 했다. 동독지역 농장들은 다른 동유럽 국가의 농장들과는 달리 급격히 변화하는 환경에 적응할 수 있었으며 빠른 시간 내에 안정을 찾을 수 있었다. 통일 후 시장경제체제로의 전환과정에서 동독지역에는 새로운 판매 및 유통 구조가 창출되었으며 이에 맞추어 시장경제의 원칙도 정착되었다.

통일 후 농업행정조직도 재정비되었다. 신설 주 편입에 따른 새로운 행정조직이 필요했기 때문이다. 새로운 농업행정조직은 유럽의 공동농업정책 하에서 동독지역의 농기업을 지원해야 하는 임무를 부여받았다. 이 과정에서 많은 부서(departments and divisions)들이 재편되었다. 한편 동독지역에서는 농업부를 포함한 모든 부처가 폐쇄되고 각 부처의 사무실은 본(Bonn)에 소재한 중앙부처의 연락사무소로 전환되었다.

통일과 함께 동독지역의 농민들은 자유시장경제에 적응하는 과정에서 농업경영의 위기상황에 봉착하게 되었다. 한편으로는 연방정부로부터 제정금융상의 지원을 받았으며, 다른 한편으로는 지도조직과 농민단체를 재편성함으로써 위기에 대처해 나갔다.

ABSTRACT

Analyzing the Agricultural Restructuring in Eastern Germany for Integration of South and North Korean Agriculture - Agricultural Reform in Eastern Germany after Unification -

A host of complex problems arises when a socialist economy shifts to a market economy and especially when the two economies integrate. Thus, what needs to be done first is to draw predictable problems in each sector of the economy and conduct basic research to prepare for the problems.

The major research topics of this study in preparation for economic integration in the agricultural field are as follows: first, a basic research to restructure the agriculture of a socialist economy into a structure of new market economy; second, a basic research on liberalization of distribution and price of agricultural products; and third, a basic research on building a new governance for agricultural policy.

The restructuring of agriculture during the transition encompasses a wide range of issues to be considered. First, state and cooperative farms are privatized and a variety of management forms will emerge in the process. Second, the means of agricultural production are privatized concurrently with the change in farm management type. Third, policy support is needed during change of management type and privatization of farms to secure competitiveness.

This study focuses on privatization in the agricultural sector and restructuring of agricultural management in eastern Germany after socialism. Farmland privatization is an important issue not only in that it meets the basic requirements of a market economy with respect to exercise of property rights legally and systemically, but also in that the direction and method of the privatization will determine the new management structure of agriculture.

The selection of a privatization method is linked with the direction of management restructuring. Therefore, privatization and management restructuring can not be discussed without either one of them.

Liberalization of distribution and price is essential in transforming the

agriculture of eastern Germany into a market economy, and it has the most impact on agriculture during the transition. Studies on this topic should focus on various aspects of rapid price liberalization and its impact on agricultural enterprises. With respect to the distribution sector, basic research is needed on building an efficient distribution system and facilities.

The backwardness in the administration of agricultural policy can prevent speedy transition and integration of agriculture. Therefore, it is very important to build an efficient policy governance system in the process of economic integration. Here too, it is necessary to study the unification process of Germany.

Researchers:

E-mail address:

차 례

제1장 서론

1. 연구의 배경 1
2. 연구의 필요성 3
3. 연구 추진체계 5
4. 연구 목적과 주요 연구 내용 6

제2장 통일 전 독일의 농업

1. 독일의 통일 과정 11
2. 동서독 통합 직전의 농업 부문 상황 15

제3장 통일 후 동독지역 농업부문 재산권 처리

1. 동독의 농업부문 재산권 30
2. 통일과정 동독지역 소유권 재편을 위한 법적 조치 41
3. 농지의 사유화 48
4. 요약 및 시사점 65

제4장 통일 후 동독지역의 농업경영구조 개편

1. 동독의 농업구조(1989) 67
2. 과도기의 농업 70
3. 집단농장의 재편 결과 77
4. 최근 동독지역 농업의 지표 변화 87
5. 요약 및 시사점 94

제5장 통일 이후 동독지역의 농산물 시장자유화

1. 통일 전 동서독 지역 농산물의 생산 및 수급구조 100
2. 통일 후 동독지역 농산물시장의 재편과정 109
3. 통일 후 동독지역 농산물시장 구조개편의 평가 117
4. 동구권 국가의 체제전환과 농산물시장 구조의 개편 123
5. 남북한 통일시 농산물시장구조 개편의 과제 137

제6장 독일 및 동구권 국가의 체제전환과 농업조직개편

1. 독일 행정체제 개편 145
2. 독일 농업행정 개편 156
3. 독일 농업조직 개편 171

제7장 요약 및 시사점

1. 요약 184
2. 남북한 경제통합에 대한 시사점 197

부록

1. 통일 전 동서독 간 경제력 격차 201
2. 독일통일 관련 주요 일지 202
3. 통화·경제·사회 통합에 관한 국가조약의 주요 내용 204
4. 동서독 경제통합 시 통화 교환비율 205
5. 독일의 농업조정법(1991) 206
6. 중국의 농업행정체제 225

- 참고 문헌 234

표 차 례

제2장

표 2- 1.	서독의 단계적 통일방안(1990)	15
표 2- 2.	동서독의 경제지표 비교(1989)	17
표 2- 3.	동서독 농업 지표 비교(1989)	18
표 2- 4.	동서독의 식량자급도 (1986-1988 평균)	20
표 2- 5.	동서독의 1인당 주요 식품 연간 소비수준(1988)	20
표 2- 6.	동독의 농업 부문 고용자수(1989)	21
표 2- 7.	동독의 농장 형태와 토지이용(1989)	22
표 2- 8.	통일 전 서독의 농장구조와 농지 분포(1989)	22
표 2- 9.	서독 농산물 가격으로 평가한 동독의 부문별 농업생산액	26

제3장

표 3- 1.	동독의 소유권 형태	33
표 3- 2.	1948년 말까지 국유화된 농업기업과 토지	35
표 3- 3.	사회주의 협동농장의 조직형태와 소유형태	37
표 3- 4.	동독의 농지 소유와 이용 실태(1989)	40
표 3- 5.	교환 혹은 보상 대상 재산권	43
표 3- 6.	통일조약의 재산문제 관련 규정	43
표 3- 7.	재산법의 주요 내용	45
표 3- 8.	소유권과 이용권의 결합을 위한 특별법 체계	47
표 3- 9.	동독 농업생산협동조합의 자산구성	49
표 3-10.	지역별 국유농지 분포(1996)	58
표 3-11.	동독지역 농지 사유화 단계	60
표 3-12.	토지관리공사의 장기임대차 농지 분포(1995)	63

제4장

표 4- 1.	동독 농업의 구조적 특징(1989)	69
표 4- 2.	동독과 서독의 농장구조 및 농업생산성 지표 비교(1989)	70
표 4- 3.	동독지역 농업에 대한 특별 지원	74
표 4- 4.	동독지역의 농업경영체(1992, 1998)	78
표 4- 5.	동서독의 농업경영구조 비교(2001)	83
표 4- 6.	독일 농축산업의 성과(2008/09)	90
표 4- 7.	동서독 전업농장의 특성(2007/08, 2008/09 평균)	90
표 4- 8.	동서독 전업농장의 수익성 비교(2007/08, 2008/09 평균)	91

제5장

표 5- 1.	동독의 식품 판매 구조	102
표 5- 2.	동독의 주요 식품 1인당 소비량 중 실제 소비량	102
표 5- 3.	주요 농산물의 자급도 및 1인당 소비량	105
표 5- 4.	동독과 서독의 농산물 생산자가격의 비교(1988)	107
표 5- 5.	동서독의 농산물 교역 규모(1988)	109
표 5- 6.	독일의 농산물유통 관련 법규(예시)	112
표 5- 7.	식품가공업의 종사자	114
표 5- 8.	독일 통일에 따른 농산물시장분야의 시사점	122
표 5- 9.	통일 후 북한지역 농산물시장분야 단기과제	142
표 5-10.	농산물시장체계 확립을 위한 중장기 과제	144

제6장

표 6- 1.	동서독의 행정구조(1989)	152
표 6- 2.	동독의 행정조직 설립을 지원한 서독의 자매결연 연방주들	155
표 6- 3.	튀링겐 주 식품농림부 직원 수의 변화	170

그림 차례

제4장

그림 4- 1.	지역별 농장형태별 농장수(1999, 2ha 이상)	80
그림 4- 2.	지역별 농장형태별 경지면적(1999)	81
그림 4- 3.	농지의 비옥도 분포	82
그림 4- 4.	농장규모별 보유농지	88
그림 4- 5.	농업부문 조부가가치(BWS)의 성장(1991-2008)	89

제5장

그림 5- 1.	통일 후 구동독 농산물시장의 변화	111
그림 5- 2.	동유럽국가의 체제전환과 농업분야의 변화과정	125
그림 5- 3.	경제구조에 영향을 미치는 요인	131
그림 5- 4.	통일시나리오	138
그림 5- 5.	농산물시장개편의 기본방향	140

제6장

그림 6- 1.	동독의 농업행정(1989)	157
그림 6- 2.	메클렌부르크-포메라니아주의 농업행정, 동독(1991)	160
그림 6- 3.	연구기관 평가진행 과정	183

제 1 장

서 론

1. 연구의 배경

- 북한 체제의 장래에 대한 전망과 관련해 두 가지 견해가 대립해 왔다. 하나는 연착륙이 가능할 것이라는 견해이고 다른 하나는 북한체제가 결국 붕괴할 것이라는 견해이다. 이 두 견해는 모두 북한이 상당히 오랜 기간 동안 위기상황에 처해 있음을 전제로 하고 있다.
- 최근 북한 체제가 처한 어려움은 1980년대 말 사회주의 경제권의 해체, 그리고 이후 북한체제가 보여 주고 있는 경제위기 상황의 지속과 관련이 깊다. 보유하고 있는 자원이 빈약한 데서 오는 문제점을 사회주의 경제권과의 경제적 연대로 해결해 오던 북한 경제는 사회주의 경제권의 해체로 곤란에 처하게 되었으며 그 어려움을 스스로 해결하지 못하고 있다.
- 북한 경제가 안고 있는 문제를 단적으로 보여주고 있는 것은 식량위기 상황이다. 이 문제는 기본식량의 수급 불균형 상태가 장기간 지속되고 있다는 단순한 현상을 넘어, 북한 사회주의 경제순환의 근간을 이루고 있는 국가의 조달·분배체계가 사실상 붕괴되고 있다. 이러한 현상에 주목해 북한 체제가 위기에 놓여 있다는 견해가 표면화되어 왔다.

- 비록 북한이 어려운 상황에 봉착해 있으나 연착륙 가능성이 있다고 주장하는 입장에서는, 북한이 집권엘리트의 주도로 개혁·개방을 추진할 경우 기존 사회주의체제를 유지하면서 시장경제의 장점을 수용하는 중국의 개혁 프로그램을 모방할 것으로 보았다. 중국식의 경제개혁을 추진할 경우에도 궁극적으로는 점진적인 체제전환에 진입하는 것은 필연적인 과정으로 볼 수 있다.
- 한편 반대의 입장을 가지고 있는 사람들은 현재의 집권엘리트가 개혁·개방을 지속적으로 거부할 경우 결국 정치 및 경제체제가 급속히 붕괴하고 새로운 체제로 전환될 것이라고 주장해 왔다. 북한의 급진적인 체제 전환은 급속한 남북한 경제통합과 정치통합으로 귀결될 가능성이 높는데, 이는 동서독의 급진적 통일에서 경험한 바와 같은 상황이다.
- 북한 체제의 연착륙에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 왜냐하면 그렇게 될 수 있기 위한 전제를 필요로 하고 있기 때문이다. 즉, 북한이 점진적인 개혁과 개방에 착수해야 하며 이 과정이 성공적으로 진행되도록 하는 내외적 여건이 조성되어 있어야 하는 것이다.
- 우선 체제 개혁은 의사결정에 있어 민주적 절차가 도입된다는 것을 의미한다. 오랜 기간 동안 계획과 명령에 익숙해 있던 상태에서 서로 충돌할 수 있는 의사표시가 자연스럽게 받아들여질 수 있게 되기까지는 많은 부작용이 따를 것이며 경우에 따라서는 심각한 국면을 초래할 수도 있다. 또한 북한이 일단 개방의 길로 나서게 된다면 국제사회의 지원과 개입은 필수적이며, 이는 북한의 개혁·개방 과정에서 큰 변화를 가져오는 중요한 요소로 작용할 수도 있다.
- 북한 체제의 미래는 남북한 관계와 깊은 관련이 있다. 북한의 집권엘리트는 스스로 제시하고 지도해 나가야 할 체제의 진로와 관련해 혼란을 겪고 있는 듯 하다. 그들이 염두에 두고 있는 개혁·개방 모델은 중국의 점진적 체제전환 과정과 큰 차이가 없는 것은 분명하나, 북한이 직면해 있는 주변국과의

역학관계는 중국과 큰 차이를 보이고 있으므로 진로를 쉽게 선택할 수 있는 입장에 놓여 있다고 볼 수 없다.

- 북한의 입장에서 볼 때 외부의 지원과 개입이 체제에 대한 위협요소로 간주되는 한 주변국들의 입장에 관계없이 북한이 진로를 선택하는 데 커다란 부담으로 작용할 수도 있다. 이러한 연유로 북한의 개혁·개방은 지연되고 있으며 시간이 지남에 따라 여건은 더욱 악화되고 있다.
- 북한 체제가 위기 상황에서 효과적으로 탈출하지 못한다면 급변상황의 발생 가능성은 배제할 수 없다. 그 가능성에 따라 농업부문에서도 북한의 농업현황분석이 활발히 수행되어 왔으며 남북한 관계의 급격한 변화에 대비한 연구의 필요성도 꾸준히 제기되고 있다.
- 독일도 오랜 기간의 분단 상태에서 통일이 되었다. 또한 사회주의 경제체제가 시장경제체제로 급격하게 통합되었다. 그러한 점에서 통독의 경험을 면밀히 고찰하는 것은 우리에게 매우 중요하다. 독일의 체제전환과 경제통합 경험을 사후적으로 살펴봄으로써, 제기될 수 있는 다양한 문제를 미리 가늠해 볼 수 있을 것이다. 또 통독 과정과 통일 후 이루어진 동독지역 농업의 개혁 과정을 분석함으로써 남북한 경제통합 시 이루어질 변화와 제도적 준비에 관한 시사점을 얻을 수 있다.

2. 연구의 필요성

- 사회주의에서 시장경제체제로의 이행, 특히 시장경제체제와 사회주의경제체제가 통합되는 과정에서는 여러 가지 복잡한 문제들이 야기될 것이다. 남북한 간 경제통합을 상정한다면 먼저 경험한 사례로서 독일의 경우를 참고하는 기초연구가 수행될 필요가 있다. 그것을 통해 각 분야별로 예견되는 문제를 도출할 수 있으며 대책도 강구할 수 있다.

- 농업부문에서 경제통합에 대비한 주요 연구 영역은 다음과 같다. 첫째, 경제 통합 직후 체제전환에 돌입하는 지역의 농업구조를 새로운 시장경제체제에 조응시키는 데 필요한 기초 연구. 둘째, 농산물의 유통 및 가격자유화에 관련된 기초 연구. 셋째, 이를 뒷받침 할 새로운 농정 거버넌스의 구축에 관한 기초 연구 등이다.
- 농업구조개편은 광범위한 사항을 포괄한다. 첫째, 국영농장이나 협동농장에서 민영화된 농장으로의 전환이 있고 이 과정에서 다양한 농장경영형태가 등장하게 된다. 둘째, 농장의 경영형태 전환과 동시에 농업생산수단의 사유화가 이루어지게 된다. 셋째, 경영형태의 전환과 농장의 사유화 과정에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 유도하는 과제가 있다.
- 농지를 비롯한 생산수단의 사유화는 재산권 행사와 관련해 시장경제체제가 요구하는 기본요건을 법률적·제도적으로 충족시킨다는 측면에서 뿐만 아니라, 그 방향과 방식의 선택에 따라 새로운 농업경영구조가 결정된다는 측면에서도 중요한 문제이다.
- 여기에서 논의된 농업경영구조 개편은 사회주의 집단농장에서 시장경제에 맞는 농업경영형태로 재편되는 것을 의미한다. 농업경영구조 개편을 중심으로 생각하더라도 사유화 방식의 선택은 정책목표로서의 농업경영구조개편 방향과 연계될 수밖에 없다. 요컨대 농지사유화와 농업경영구조개편은 어느 한쪽이 사상된 채 논의될 수 없는 것으로 볼 수 있다.
- 농산물 유통 및 가격자유화는 동독지역 농업이 경제통합 후 시장경제체제 속으로 들어가는데 핵심적인 내용이다. 국가 조달·분배체제를 통해 농산물 유통과 가격을 계획적으로 관리하고 있는 사회주의체제에서 전환기 유통 및 가격 자유화는 농업부문에 가장 큰 충격요인으로 작용하게 된다. 그러나 급변상황 발생으로 경제통합이 이루어질 때 급격한 체제전환은 불가피하며 적응기간을 가질 수 있도록 이를 지연시킬 수 있는 현실적인 대안은 사실상 없다.

- 이에 관한 연구는 급격한 가격자유화의 시장 영향력과 농업경영체에 대한 충격의 크기를 측정하는데 모아져야 할 것이며, 농업구조재편 정책에서의 적응지원 대책은 이를 기초로 수립될 수 있을 것이다. 유통 분야의 경우 효율적인 유통체계와 현대식 시설의 조성 등에 대한 기초연구도 수행할 필요가 있다.
- 경제통합이 급격히 진행될 경우 농업행정 역시 통합되어야 한다. 이와 동시에 구체제의 후진적 농업행정체계도 개편해야 한다. 농업행정의 후진성은 농업부문 통합이 원만하고 신속하게 진행되는 것을 막는 장애요인이 될 수 있기 때문이다. 경제통합 과정에서 새로운 농정 거버넌스를 구축하는 것은 무엇보다도 중요하다. 이 부문에서도 독일의 통일 과정을 참고할 필요가 있다.

3. 연구 추진체계

- 이 연구는 크게 두 부분으로 구분해 추진된다. 첫 번째 부분은 경제통합과 급속한 체제전환의 사례로서 독일 통일 과정 및 이후의 농업부문 재편을 정리하고 시사점을 도출하는 것으로 구성된다. 두 번째 부분은 첫 번째 연구 결과를 기초로 남북한 경제통합 시 북한지역 농업재편 방향과 정책방안을 정리하는 것으로 구성된다. 본 보고서는 전자에 해당되며 후자는 본 연구결과를 토대로 연이어 수행될 예정이다.
- 이 연구는 한국농촌경제연구원과 강원대학교 국제농촌개발협력사업단의 공동연구로 추진된다. 한국농촌경제연구원은 그 간의 북한농업 연구, 남북농업 협력 연구, 통일대비 연구 경험을 토대로 본 연구에서는 통일 전후의 동북지역 농업과 통일 후 사유화, 농업경영구조 재편 부분을 담당한다. 강원대학교는 독일에서 수학한 연구진을 보유하고 있어 통일독일 농업 연구에의 접

근성이 높다. 본 연구에서는 농산물시장 개혁, 농정 거버넌스 구축 부분을 담당한다.

- 본 연구의 범위는 통독 과정에서 이루어진 동독지역 농업의 재편 경험을 고찰하고 그 시사점을 도출하는 것이다. 상이한 두 체제의 경제통합과 급격한 농업개혁의 사례는 통일 후 동독지역 농업개혁 과정에서 잘 살펴볼 수 있다. 본 연구의 범위는 다음과 같다.

- 독일의 통일과 경제통합 과정
- 통독 과정에서 동독지역 농업부문 소유권 재확립과 사유화
- 통일 후 동독지역 집단농장의 해체와 농업경영구조 재편
- 통일 후 동독지역 농산물시장 개혁과 적응 지원
- 통일 후 농정 거버넌스의 구축과 기능
- 남북한 간 경제통합 시 농정추진 방향에 주는 시사

4. 연구 목적과 주요 연구 내용

4.1. 연구 목적

- 남북한 경제통합은 북한의 사회주의경제체제가 남한의 시장경제체제 속으로 편입되는 방식으로 진행될 가능성이 높다. 그 과정에서는 여러 가지 복잡한 문제들이 야기될 것이다. 이들 문제를 완화하기 위해서는 각 분야별로 예견되는 문제를 도출한 후 이에 대비한 기초연구를 사전에 추진할 필요가 있다.
- 독일의 경우 오랜 기간의 분단 상태에서 통일이 되었다. 그리고 사회주의 경제체제와 시장경제체제가 급속하게 통합되었다. 이 점을 고려할 때 통독의 경험을 면밀히 고찰하는 것이 우리에게 매우 중요하다. 이 연구의 목적

은 통독 과정과 통일 후 이루어진 동독지역의 농업부문 재편 과정을 분석하고 그 결과를 통해 남북한 경제통합 시 북한지역 농업 재편 방향에 시사점을 얻는 데에 있다.

4.2. 주요 연구 내용

- 독일 통일 후 동독지역의 경제개혁 과정에서 농업구조개편은 시간적 여유를 가지고 추진될 수 없었다. 경제통합 후 시급히 해결해야 할 과제가 있었기 때문이다. 이들 작업이 지연되면 농업생산과 농업경영 활동, 그리고 농정 추진에 큰 혼란을 초래할 수밖에 없다. 무엇보다도 먼저 추진되어야 할 과제는 농업부문 자산의 사적 소유권 재확립, 사회주의 집단농장의 해체와 농업경영구조 재편, 농업부문 시장개혁과 적응지원, 농정 거버넌스의 구축이다. 이 연구에서는 이들 과제를 중심으로 통일 후 동독지역 농업부문 재편 과정을 살펴보고자 했다.
- 제2장에서는 독일 통일 과정과 통일 전 동서독의 농업 실태를 정리했다. 먼저 독일 통일 과정은 분단에서 통일까지 주요 사건을 들어 간략하게 정리해 보았다. 1985년 들어 소련의 고르바초프가 개혁·개방정책을 추진함에 따라 동구권 국가들에서도 경제적으로는 개혁·개방, 정치적으로는 자유화운동이 확산되었다. 이 영향으로 동독에서는 장기집권해 오던 호네커의 실각과 함께 1990년 3월 총선에서는 공산당이 패배하고 서독 기민당의 지원을 받은 독일연방이 승리하여 정권이 교체되기에 이르렀다.
- 동서독은 1990년 7월 4일 ‘통일조약’ 협상을 시작해 8월 31일 조약을 체결하고, 동년 10월 3일에는 서독 중심의 독일연방이 동독의 5개 주를 새롭게 편입하는 형식으로 정치적 통일을 이룩했다.
- 통일 전 동서독의 농업실태 부분에서는 통일 전 동서독의 주요 경제지표,

통일 전 동독 농업부문의 일반적인 지표, 통일 전 동독 농업정책의 핵심적인 목표, 통일 직전(1989년) 동독의 농업부문 고용 상황, 통일 전 동독의 농업경영조직 등을 정리했다. 자료가 허용하는 부분에서는 서독지역과의 비교를 통해 사회주의 정권 하 동독지역 농업의 특성을 그려보았다.

- 통일 전 동독은 서독지역과 달리 대규모의 사회주의 집단농장이 농업생산에서 주축을 담당하고 있었다. 통일 후 가족농을 중심으로 하는 서독의 농업경영구조에 동독의 농업경영구조를 통합하는 일은 농업정책 담당자에게 매우 어려운 도전이었다. 이 과제에서 핵심적인 일은 구동독지역 농업부문의 사유화와 민영화였다. 제3장에서는 통일 후 동독지역 농업부문 소유권 재확립과 사유화 과정을 정리했으며, 제4장에서는 통일 후 동독지역 농업경영구조의 재편성 과정을 정리했다.
- 농업구조개편은 광범위한 사항을 포괄한다. 우선 국영농장이나 협동농장에서 민영화된 농장으로의 전환이 있고 이 과정에서 다양한 농장경영형태가 등장하게 된다. 둘째, 농장의 경영형태 전환과 동시에 농업생산수단의 사유화가 이루어지게 된다. 셋째, 농장의 사유화와 경영형태의 전환 과정에서 경쟁력을 확보할 수 있도록 지원하는 문제가 있다.
- 통일 후 급격하게 진행되는 체제전환 과정에서 동독지역 농업부문의 재산권 확립과 농업경영구조 재편성은 시급을 요하는 과제였다. 농지사유화는 재산권 행사와 관련해 시장경제체제가 요구하는 기본요건을 법률적·제도적으로 충족시킨다는 측면에서 뿐만 아니라, 그 방향과 방식의 선택에 따라 새로운 농업구조가 결정되는 요소가 된다는 측면에서 중요한 문제가 된다. 한편 농업경영구조개편을 중심으로 생각하더라도 재산권 처리와 사유화 방식의 선택은 정책목표로서의 농업경영구조개편 방향과 연계될 수밖에 없다. 요컨대 재산권 처리와 농업경영구조개편은 어느 한쪽이 사상된 채 논의될 수 없는 것이다.
- 그러나 이와 관련된 논의 동향을 보면 재산권 처리 방식의 선택과 경영구조

개편이 유리된 경우가 많았다. 농업경영구조의 개편 문제가 사상된 재산권 논의는 원소유자의 권리를 인정하느냐 혹은 현재의 거주농민의 권리를 인정하느냐 하는 법률적 논의에 집중될 수밖에 없다. 논의가 여기에 그친다면 경제적 효율의 추구 혹은 중장기적인 농업발전을 위해 무엇을 선택할 수 있는가에 대한 논의에는 다다를 수 없게 된다.

- 더욱이 남북 경제통합과 관련된 농업부문 재산권 처리 논의는 현실에 대한 충분한 이해에 기초하고 있지 못한 상태이다. 따라서 구체적인 방안의 논의에 앞서 사유화 방식의 선택을 위한 다양한 조건들에 대한 검토가 우선되어야 한다. 이러한 맥락에서 통일독일의 농업부문 재산권 처리 방식과 동독지역 영농구조개편 과정을 살펴보았다.
- 제5장에서는 통일 전후 동독지역 농산물시장의 재편 과정과 통일 후 동독과 동구권의 농산물시장구조개편의 평가를 살펴보았다. 동독의 식품산업은 농업부문과 마찬가지로 관료화, 경쟁배제 등으로 인해 부실한 상태에 놓여 있었으며 생산성과 효율은 서독에 비해 크게 낮은 상태였다.
- 통일 과정과 체제전환을 겪으면서 동독지역에는 새로운 판매 및 유통 구조가 창출되었고, 중앙계획의 통제로부터 벗어나 시장경제의 원칙, 사유재산보장, 자유로운 가격결정 과정 등이 급격히 도입되었다. 그 결과 부작용이 나타날 수밖에 없었는데, 이 부작용을 완화시키기 위해 법률이 제정되고 다양한 지원책이 만들어졌다.
- 또한 독일은 동독의 농업부문을 합병함으로써 동독지역 계획경제시스템을 시장경제원리에 입각한 연방의 농업정책에 포함시켰다. 연방정부는 발전을 위한 제반 조건 구축을 위해 통일조약 및 독일연방법(서독법)을 즉시 적용함으로써 동독 기업의 개혁을 위한 토대를 마련했다. 이에 동독지역의 농기업들은 다른 동구 체제전환국가들과 달리 급격히 변화하는 법적·경제적 변화에 잘 적응할 수 있었다.

- 제6장에서는 독일 행정체제의 개편이 어떠한 배경에서 어떻게 이루어졌는가를 살펴보았다. 먼저 통합의 의미를 정의하고 독일 연방제도의 변화 과정을 소개했으며 이를 기초로 통일 과정에서 동서독 행정체제의 변화와 통일 후 독일 행정체제의 통합과정과 결과에 대해 살펴보았다.
- 1990년 초 독일 농업행정조직의 재정비 필요성은 분명해졌다. 한편으로는 독일연방에 동독지역이 새로운 주로 편입됨으로써 새로운 행정조직이 필요해졌으며, 다른 한편으로는 전혀 새로운 환경에 노출된 동독지역 농장과 농민을 효과적으로 지원하는 것도 중요해졌기 때문이다.
- 군(Regional district, *Bezirk*, 郡)에 초점을 맞춘 동독 행정조직이 해체됨과 동시에 새로운 조직체가 탄생하였다. 이러한 개편과정에서 1990년 이후 많은 전문부서(departments and divisions)들이 새로 재편되었다. 또한 이 과정에서 농림식품부를 포함한 동독 정부의 모든 부처가 폐쇄되었고 부 직원은 중앙정부의 각 부처로 배치되게 되었다. 한편 동독 부처들은 본(Bonn) 소재 중앙부처의 연락사무소가 되었다.
- 한편 본 장에서는 농민조직, 농촌지도조직, 농업연구조직 등 독일 농업 관련 조직의 개편 과정과 결과도 다루었다. 농업행정체제의 개편과는 달리 농업 관련 단체의 재편은 일방적으로만 진행되지 않았다. 즉, 동독지역의 농민들도 연방의 단일조직으로 신속히 통합되었다. 그 과정에서 동독지역의 농민 대표들은 자신들의 주장을 관철시킬 수 있는 방법을 찾았다.
- 사회주의 정권의 붕괴와 함께 동독지역에 있었던 대부분의 농업지원조직은 쓸모없게 되었다. 통일 후 동독지역의 농민들은 자유시장경제에 적응하는 과정에서 여러 가지 문제에 직면했으며, 이들 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 새로운 농업지도조직도 필요로 했다.

제2장

통일 전 독일의 농업

1. 독일의 통일 과정¹

1.1. 제2차 세계대전 종전 후 분단과 냉전기: 1949-65

- 제2차 세계대전 종전 이후 4개 승전국(미국, 영국, 프랑스, 소련)에 의해 분할·점령되었던 독일은 1949년 군정이 끝나자마자 냉전체제의 고착화로 서독과 동독으로 분단되었다. 그 이후 서독과 동독은 각각 나토(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)의 배후 지원 하에 쌍방이 서로를 합병하려는 통일정책을 추구했다.
- 냉전과 대결 시기에도 동서독 간 교류는 완전히 단절된 것은 아니다. 임시증명서 등에 의해 상호 간 여행이 가능했고 간행물과 언론매체 등의 상호교환도 제한된 범위 내에서 허용되었다. 경제적으로는 1949년의 프랑크푸르트협정과 1951년의 베를린협정 등에 기초해 상호보완적인 거래도² 이루어졌다.

1 이 부분은 한국은행(1998.3)에서 요약, 재정리한 것임.

2 서독에서 동독으로 반출된 품목들은 주로 원자재 및 자본재였으며 반대 방향으로는 소비재 및 최종생산재가 반출되었음(한국은행, 1998.3).

1.2. 해빙과 경제교류협력 확대기: 1966-89

- 1966년에 서독은 동독 정부를 승인하는 나라와는 외교 관계를 맺지 아니한다는 ‘할슈타인 원칙’을 완화해 동구권 국가들과 관계를 회복하기 시작했다. 또한 군사안보문제와 통일문제를 분리하는 실리적인 ‘신동방정책’을 채택해 동독과 관계 개선을 모색했다. 반면 동독의 울브리히트정권은 1968년 국적법을 제정하면서 분단 상황을 더욱 공고히 하려 하기도 했다.
- 서독은 1969년 브란트 수상의 사민당이 집권하면서 동서독 관계를 대립정책에서 공존정책으로 전환했다. 이는 후에 독일 통일의 토대가 되었다고 평가되기도 했다. 독일 통일이 장기화될 것으로 예상됨에 따라 과도기 형태로서 ‘1민족 2국가론’이 등장했다. 이와 함께 할슈타인원칙을 폐기하고 동독을 승인하는 움직임은 보임으로써 동독과의 관계 개선을 적극적으로 추진했다.
- 이러한 움직임에 힘입어 1972년 12월 양측은 ‘기본조약’을 체결하게 되었다. 이는 서로의 주권을 인정하는 것인 동시에 교류협력 확대의 제도적 기반을 마련한 것이라 볼 수 있다. 이후 상호 실질적이고 지속적인 화해·협력 정책이 안정적인 단계로 접어들게 되었다. 이와 함께 그간 수세적인 입장을 취했던 동독도 서독과 대등한 관계로 지속적으로 관계개선에 나서게 되었다.
- 동서독 양측은 기본조약 체결 후 교류를 광범위하게 확대했다. 정치적인 교류협력뿐만 아니라 비정치분야의 교류도 크게 확대했다.³ 경제적으로는 서

3 정치적으로는 UN 동시가입(1973.9), 상주대표부 개설(1974.5), 국경협정 체결(1979.12) 등이 이루어졌다. 4차례에 걸친 정상회담과 정례적인 각료회담도 개최되고 의회·정당 간 교류도 이루어졌다. 비정치적으로는 체육(1974.5), 보건(1974.6), 우편·전화(1976.3), 문화(1986.5), 환경보호(1987.9), 과학·기술(1987.9) 교류에 관한 협정을 체결했다(한국은행, 1998.3).

독이 양독 간 거래를 지원하는 정책을⁴ 적극적으로 추진함으로써 교역규모가 1970년 44억 VE⁵에서 1989년 153억 VE로 크게 확대되었다. 또한 서독은 대동독 경제지원도 추진했는데, 스윙차관의 공여,⁶ 경제개발차관 제공, 동독인의 서독방문 경비 지원⁷ 등이 그것이다.

1.3. 환경의 변화와 통일: 1989-90

- 1985년 이후 소련의 고르바초프 서기장은 개혁·개방정책을 추진했다. 이는 소련의 대외정책 패러다임이 변화되었음을 의미하는 것이었다. 소련의 개방에 따라 동구권 국가들의 정치적 독립성도 확대되었으며 국내적으로는 자유화운동이 확산되었다. 특히 1989년 10월에 열린 바르샤바조약기구 회의에서 ‘브레즈네프 독트린’이 공식적으로 폐기되었다. 이로써 동구권에 대한 소련의 군사적 개입 가능성이 거의 없어졌으며 동구권 국가들이 민주화되고 체제전환에 돌입하는 계기가 조성되었다.
- 그러나 1971년 이래 계속 집권하고 있던 동독의 호네커 수상은 개혁·개방에 나선 소련과 동구권 국가들을 비난하면서 변화를 거부했다. 이 와중에 1989년 5월 오스트리아-헝가리 국경개방으로 동독인들이 헝가리를 통해 서방으로 대규모로 탈출했으며 고르바초프도 동독의 개방을 공개적으로 요구하기

4 양독 간 거래는 내부자거래로 인정되어 관세가 면제되고 부가가치세도 우대세율을 적용받았으며 유럽연합 역내교역으로 간주되어 대공산권수출통제위원회의 규제도 받지 않았다(앞의 자료).

5 VE(*Verrechnungseinheit*: Clearing Unit)는 양독 간 협상에서 체결한 독일 내 거래 결제단위로 경제통합 직전까지 서독은 1VE=1DM, 동독은 1VE=4.4 동독 마르크로 환산했다.

6 동독의 서독물품 구매를 지원하기 위해 1969년 이후 5년마다 지원해 온 무이자 차관(앞의 자료).

7 서독지역의 도로사용료, 체신 및 우편요금, 비자발급수수료 등(앞의 자료).

에 이르렀다.

- 동독에 대한 소련의 개방 촉구를 계기로 동독에서는 주민의 대규모 시위가 발생하기 시작했다. 이 기간의 시위로 호네커 정권은 붕괴했다. 후임 크렌츠 정부가 국외여행 완화 등 개혁정책을 시행했음에도 불구하고 한 차원 높은 개혁과 자유화를 요구하는 동독 주민들의 시위는 연일 계속되었다. 1989년 11월에는 베를린장벽이 허물어지고 그 직후 동서독 국경선이 개방되었다. 국경 개방조치로부터 1990년 3월까지 약 50만 명의 동독 주민이 서독으로 이주했다.
- 한편 1990년 3월 동독 총선에서 공산당이 패배하고 서독 여당의 지원을 받은 독일연맹이 승리했다. 이는 독일의 조속한 통일을 바라는 동독 주민들의 열망이 총선 결과로 표출된 것이다. 동독의 새로운 정부는 동독을 해체하여 서독을 중심으로 하는 독일연방에 흡수시키는 통일정책을 적극적으로 추진 하였고 급진적 통일이 이루어지게 되었다.
- 서독 정부는 동독 총선 직전인 1990년 2월까지 경제통화동맹에 의한 단계적 통일방안을 마련해 놓고 있었다. 그러나 베를린장벽 붕괴 후 동독 주민의 이주가 급증함에 따라 서독의 콜 수상이 제안한 점진적 통일방안은 실현 시키기 어렵게 되었다. 이에 따라 서독은 1990년 2월 경제·통화통합에 관한 준비회담을 제안했다.
- 서독의 콜 수상과 동독 기민당의 데메지에르 수상은 통화·경제·사회통합에 대한 여러 차례의 회담과 합의를 거쳐 5월 18일 ‘통화·경제·사회통합에 관한 국가조약(제1차 국가조약)’을 체결했다. 7월 1일 동 조약이 발효됨으로써 동독은 서독의 지원 하에 사회주의 계획경제 대신 시장경제체제를 도입하고 서독과 함께 단일경제권을 형성했다.
- 한편 국제적으로는 독일에 대한 2차대전 4개 승전국의 권한 종식, 통일독일의 정치·군사적 위상, 국경선 문제 등 통일에 장애가 될 수 있는 대외적 문

제 해결을 위해 1990년 5월부터 9월까지 총 4차례에 걸쳐 ‘2+4회담’을 개최했다.

- 동서독은 1990년 7월 4일 ‘독일연방공화국과 독일민주공화국간의 독일통일의 회복에 관한 조약(제2차 국가조약 혹은 통일조약)’ 협상을 시작해 8월 31일 조약을 체결하고 1990년 10월 3일 서독이 동독 5개 주를 신설주로 편입함으로써 정치적 통일을 이룩했다.⁸

표 2-1. 서독의 단계적 통일방안(1990)

단 계	주 요 내 용
제1단계	사기업 허용, 세계개혁, 무역자유화, 외자도입규제 완화, 가격자유화, 금융제도 구축
제2단계	금융규제 완화, 자본시장 육성, 동서독화폐의 교환자유화, 재정·금융정책을 통한 안정화기조 확보
제3단계	통화통합, 서독연방은행에 의한 금융정책 수행

자료: 한국은행(1998. 3)

2. 동서독 통합 직전의 농업 부문 상황⁹

- 동독의 농업생산은 동독 전체 계획경제체제의 한 부분을 차지하고 있다. 사

⁸ 서독: Federal Republic of Germany (FRG). 통일 후 과거의 서독을 ‘Old Länder(기존 주)’라고 부르기도 한다.

동독: German Democratic Republic (GDR). 통일 후 과거의 동독을 ‘New Länder(신설 주)’라고 부르기도 한다.

⁹ 이 부분은 권태진(2004. 12)에서 재정리한 것임.

회주의 동독 농업정책의 주요 목적은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 국민을 위한 식량과 국가경제를 위한 원료 농산물을 자급
 - 한계농지를 포함해 이용 가능한 농경지를 최대한 경작
 - 많은 가축 사육두수를 유지하면서 축산물 생산을 최대화
 - 집단농장의 전문화와 산업화
 - 외화 취득을 위한 농산물 및 식품 수출의 지속적 증대
- 구동독의 농업정책은 사회정책의 일반적인 목표에 따라야만 했다. 농업도 산업화된 형태의 생산을 통해 사회주의체제의 우월성을 선전하지 않으면 안 되었다. 이를 통해 도시와 농촌의 생활수준 격차를 해소해야만 했다. 동독은 농업생산성을 향상시키기 위해 기술개발정책을 꾸준히 추진했으나 1980년대 중반 이후 더 이상 투자를 증대시킬 수 없었다.
- 계획경제체제 하에서 가격은 행정적으로 결정될 뿐 자원의 제약에 따라 반응하지는 않았다. 농산물 생산비를 모두 보상할 수 있도록 가격을 설정하려는 정치적 목표에 따라 농산물의 농가판매가격은 매우 높게 유지된 반면, 주요 식품에 대한 소비자 판매가격은 매우 낮게 설정되었다.
- 낮은 소비자 가격이 유지될 수 있었던 것은 정부 예산에서 막대한 보조금이 지출되었기 때문이다. 예를 들면 1988년 정부 예산의 13.4%가 식품가격 보조금으로 배분되었다.
- 농업 이외 다른 경제부문의 경우 경제협력위원회(COMECON) 블록에 속하는 다른 사회주의 국가들과 서로 연계를 맺고 국제적 분업을 해 왔으나, 농업에 있어서는 자급이라는 목표를 사회주의 국가들이 공통적으로 가지고 있었다. 따라서 동독 역시 농업생산 증대를 농정의 최우선 목표로 삼고 있었다.

2.1. 농업부문의 경제적 중요성에 대한 동서독 비교

- 동서독의 주요 경제지표를 비교하면 <표 2-2>와 같다. 그리고 농업부문의 일반적인 지표는 <표 2-3>에서 비교했다.
- 토지면적에 있어서 동독은 서독의 절반에 불과했다. 제2차 대전 이후 1961년 8월 양 독일을 가르는 장벽이 세워질 때까지 많은 동독 주민이 서독으로 이주했다. 그 결과 동독 주민의 수는 서독 인구의 1/4에 지나지 않았다.

표 2-2. 동서독의 경제지표 비교(1989)

지 표	동독 (A)	서독 (B)	A/B (%)
총면적 (1,000 ha)	10,833	24,863	43.6
농경지 면적	6,171	11,886	51.9
인구 (1,000 명)	16,614	62,063	26.8
고용자수(1,000명)	8,547	27,742	30.8
농업 부문 고용률 ¹⁾ (%)	10.8	5.2	-
교역액 (백만 마르크) ²⁾	-	-	-
수입	41,142	506,465	8.1
수출	41,105	641,041	6.4
총생산 (10억 마르크)	-	-	-
국민총생산 ³⁾	827	2,245	36.8
농림수산업 비중 (%)	10.4	1.8	-

주 1) 농림수산업

2) 동독의 마르크화(M)와 서독의 마르크화(DM)를 동일하게 평가

3) 동독은 총생산(gross products)

자료: BML, Statistisches Jahrbuch über Ernährung Landwirtschaft und Forsten, 1991; Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 1991

- 1990년대의 실제 발전에 비해 통일 비용이 아주 낮게 평가되었던 것은 비교적 좋은 경제지표가 그 원인인 것으로 보인다. 동독의 농업부문은 서독과 달리 국가경제에서 더욱 중요한 역할을 했다. 전체 고용자의 10% 이상이 농업부문에서 직업을 가지고 있었다. 1980년대 후반 농업부문은 국민총소득

의 10% 이상을 차지하고 있었다. 그 당시 서독의 농업은 동독 농업과 비교할 때 그 비중이 크지 않았다.

- 1980년대 후반 동서독에 대한 주요 농업지표를 비교하면 <표 2-3>과 같다. 동독은 농지면적의 80% 이상을 경작하고 있었다. 이는 가능한 한 식량자급률을 최대화하려는 농업 정책의 목표를 반영한 것이다. 농업부문에 종사하는 노동력 수는 80만 명 이상으로 매우 많았다. 그러나 여기에는 비농업 부문의 직업이 일부 포함되어 있다.

표 2-3. 동서독 농업 지표 비교(1989)

지 표	동 독	서 독
농지면적 (1,000 ha)	6,171	11,886
- 경작지 비율 (%)	81	62
- 초지 비율 (%)	19	38
농업고용자수 (1,000 명)	859	1,432
농장 수 (개) ¹⁾	4,750	648,800
평균농장규모 (ha)	1,300	18.3
소 (백만 두)	5,736	14,563
- 젖소	2,000	4,929
돼지 (백만 두)	12,039	22,165
닭 (백만 수)	49,269	76,883
곡물 수량 (톤/ha)	4.4	5.54
감자 수량 (톤/ha)	21.25	37.26
사탕무 수량 (톤/ha)	28.6	54.2
우유 수량 (kg/두)	4,120	4,853
트랙터수 (대/1,000ha)	28	118

주 1) 개인 및 교회농장을 합치면 동독지역 농장의 수는 10,355개에 달한다.
 자료: BML, Agrarbericht der Bundesregierung, 1991 (p.154)

- 농장구조에 있어서도 동서독은 대조를 이루었다. 동독은 대규모 국영농장이나 농업생산협동조합 등 집단농장으로 구성되어 있는 데 비해 서독은 소규모의 가족농이 주축을 이루고 있다. 동독의 집단농장은 총 4,750여 개로 그

수는 매우 적었으며 그 외에 교회소유나 개인소유 농장이 있었다.

- 축산물 자급도를 높이기 위해 가축도 상대적으로 많이 보유하고 있었다. 동독의 농산물 생산성은 서독에 비해 낮은데 이는 기술 수준이 낮고 수확 후 손실률이 높았기 때문이다. 특히 1980년대 후반에는 동서독 간 수량 격차가 더욱 크게 벌어졌다.
- 동독 농업정책의 핵심은 식량자급률을 최대화하는 것이었다. 식량에 대한 정부의 높은 보조금 지불로 이 목표는 대부분 달성되었다(표 2-4). 축산물은 자급률이 100% 이상이었다. 곡물을 제외한 주요 작물 생산에 있어서도 이러한 목표가 실현되었다.
- 모든 주요 식품에 대해 소비자 판매가격을 매우 낮게 유지했다. 식품 생산량은 목표를 제대로 달성했지만 품질 기준은 만족스럽지 못했다. 보관, 취급, 가공, 냉각, 분배 측면에서 능력이 충분하지 않았기 때문에 계절적으로 또는 지역적으로 식량 공급이 부족한 상황이 발생하기도 했다.
- 이러한 정책으로 인해 1인당 평균 칼로리 섭취는 3,400 kcal에 달했다. <표 2-5>에서 보는 것처럼 동독의 1인당 식품 소비는 서독보다도 더 높았다. 특히 빵과 감자에 대한 수요는 동독이 서독에 비해 훨씬 높았다.¹⁰ 식품 소비 수준이 이처럼 높게 나타난 중요한 이유는 상대적으로 낮은 식품가격이었다.
- 한편 생선, 치즈, 식용유, 신선 과일, 커피, 차, 포도주에 대한 평균 소비량은 동독이 서독에 비해 크게 낮았다. 이들 품목은 주로 수입에 의존해서 가격이 높았기 때문이다.

10 그러나 동독의 경우 개별 가구가 동물 사료로 사용하기 위한 수요까지도 포함되어 있었고, 채소의 경우 수요가 몇 가지 종류에만 한정되는 등 소비 패턴이 다양하지 않았기 때문에 이들 품목의 소비량을 비교하는데 유의해야 한다.

표 2-4. 동서독의 식량 자급도(1986-88 평균)

품 목	동 독	서 독	유럽연합
곡물	84	100	115
그 중 밀	95	111	121
보리	85	103	121
호밀	98	106	-
귀리	102	96	-
옥수수	-	55	-
감자	102	93	-
설탕	100	137	126
식물성 유지	112	52	-
콩	92	32	-
우유	118	107	110
육류	110	91	102
그 중 쇠고기	108	120	106
돼지고기	112	87	103
가금	102	61	105
계란	107	72	102

자료: Agrarwirtschaft, 1991 (Special Issue No. 129, p. 31)

표 2-5. 동서독의 1인당 주요 식품 소비수준(1988)

품 목	단위	동 독	서 독
돼지고기	Kg	64.2	62.2
쇠고기	Kg	25.6	22
가금류	Kg	10.4	11.2
계란	개	305	260
신선우유 ¹⁾	Kg	111.1	92.3
버터	Kg	14.9	8.3
마가린	Kg	10.7	7.4
식용유	Kg	2	6.7
치즈 ²⁾	Kg	10	17.4
감자	Kg	147	72
빵	Kg	93.2	74.6
신선채소	Kg	68.7	76.8
설탕	Kg	41.4	35.9
사과 ³⁾	Kg	41.85	38.3
맥주	l	143.9	143
술 (100%)	l	7.4	11.1
커피	Kg	3.7	6.5
차	Kg	0.1	0.2
담배	개비	1,854	1,929

주 1) 동독: 유지방 함량 2.5%, 서독: 유지방 함량 3.5%

2) 동독: 지방 함량 30%, 서독: 지방 함량 45%

3) 동독의 과일 소비량은 사과 비율이 55%임.

자료: Agrarwirtschaft, 1991 (Special Issue No. 129, p.32)

- 통일 전 농업부문 고용을 분야별로 비교하면 <표 2-6>과 같다. 1989년 동물 보호와 작물보호 분야를 포함한 농업부문 고용자 수는 85만9천 명으로 전체 고용의 10%를 차지하고 있다. 동독은 경작면적 100ha당 14 명을 고용함으로써 서독의 9.8명에 비해 노동집약도가 더 높게 나타나고 있다. 동독은 1980년대 농업노동력의 절대 수가 증가했으며 이러한 현상은 산업화된 국가의 일반적인 발전 방향과는 다르다.
- 동독에서는 모든 농민이 농업노동자로서 유급 근로자로 고용되어 있다. 이 사실은 모두가 농업생산을 직접 담당하는 것이 아니라는 것을 암시하는 것이다. 실제로 농업부문에 고용된 사람의 53%만 실제로 농업생산을 담당했다. 이러한 점을 감안한다면 농업생산부문 고용자는 전체의 6.1%로 낮아지며 노동집약도는 경지면적 100ha당 7.9명 수준이다. 높은 전문화와 집중도 때문에 1980년대 농기계 수리, 건설, 농업지원 활동(가공, 보관, 건조 등), 농산물 수송 부문의 근로자 수가 증가했다.

표 2-6. 동독의 농업 부문 고용자수(1989)

총 고용자수 (천명)	859.2
생산 부문	455.2
관리	134.9
건설, 제작, 수리	127.1
보관, 가공	22.3
사회-문화 서비스	43.1
농화학부문	27.0
수의 등 기타	49.6

자료: Agrarwirtschaft, 1991 (Special Issue No. 129, p. 17)

- <표 2-7>에서는 농업생산을 담당하는 조직과 각각의 농장규모를 비교했다. 동독은 1950년대 농업집단화 과정을 통해 개인농장이 거의 소멸되었다. 다른 사회주의 국가처럼 협동농장이 농업생산의 대부분을 담당했으며 국영농장이 일부를 담당했다.

표 2-7. 동독의 농장 형태와 토지이용(1989)

농장형태	평균규모 (ha)	농장수	비율 (%)		
			농장수	종사자수	농장면적
국영농장 (VEG)	706	465	5	14	7
경종협동조합(LPG)	4,392	1,159	11	37	85
축산협동조합(LPG)	17	2,696	26	38	1
기타 ¹⁾ (GPG, ZBE 등)	368	431	4	11	0.1
개인 및 교회농장	60	5,604	54	-	6
합 계	510	10,355	100	100	100

주: GPG: Gärtenerische Produktionsgenossenschaften (원예생산협동농장)

ZBE: Zwischenbetriebliche Einrichtung (specialised co-ordinating units)

자료: Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik 1989; BML 1991.

- 1970년대 들어 농업생산에 대한 산업화 과정을 통해 집단화는 더욱 진전되었으며, 농작물 생산과 축산물 생산 농장을 분리하기에 이르렀다. 이로 인해 지역 단위에서 이들 농장 간 협력이 더 많이 요구되었다.
- 농업생산협동조합과 국영농장은 농경지의 94%, 농업노동력의 99%를 차지하고 있었으며 국가 소유의 전후방 부문과 밀접하게 연계되어 있었다. 개인 농장은 영농활동이 크게 제한되어 있었으며, 37만여 개의 소토지 농장은 1인당 0.25ha까지 경작이 허용되었다.

표 2-8. 통일 전 서독의 농장구조와 농지 분포(1989)

농장규모	농장구조		농지분포	
	농장수	비중(%)	경작면적(천ha)	비중(%)
1-5 ha	196,480	30.2	498	4.3
5-20 ha	247,185	38.1	2,793	23.7
20-100 ha	198,656	30.6	7,506	63.6
100 ha 이상	6,482	1	995	8.4
합 계	648,803	100	11,792	100
평균농장규모	18.7 ha			

자료: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für das vereinte Deutschland 1991

- <표 2-8>에서는 통일 직전의 서독 농업구조를 제시했다. 동독은 대규모의 전문화된 집단농장이 농업생산을 담당했으나, 서독은 소규모의 가족농이 농업생산을 담당했다.

2.2. 동서독 간 농산물 교역

- 동서독 사이에는 경제협력관계가 심화되지 못했으며 경제협력은 무역에 집중되었다. 두 나라 사이의 총수출입 규모는 1980년대 말 서독 화폐로 환산해 70억 DM에 이르렀으며 서독은 약간의 무역 흑자를 기록했다.
- 사회주의체제 국가 사이에는 경제개발계획과 국가 간 협력을 통해 안정적으로 무역이 추진되었으나, 시장경제체제 국가와의 무역은 상황에 따라 보완적으로 이루어졌다. 그러나 사회주의 국가 사이에도 농업 및 식품 분야에 있어서는 다른 산업 분야에 비해 교역이 많이 이루어지지 않는 않았다. 식품 공급은 대부분의 사회주의 국가에서 자급을 목표로 했기 때문에 농산물 교역은 각국의 작황에 따라 좌우되었다.
- 동독은 대부분 농산물 교역에 대해서는 무역적자를 나타내고 있었다. 1980년대 농산물 수출액은 수입액의 1/3 정도에 불과했다. 농산물 교역에 의한 무역적자는 동독 외환 부족의 주요 요인이었다.
- 1988년 동독은 서독에 대한 총 수출액의 9.7%, 서독은 동독에 대한 총 수출액의 8.4%가 농산물이었다. 양측은 농산물 무역 상대국으로서 균형을 이루지는 못했다.
- 서독은 동독의 가장 중요한 농산물 수입국이었다. 동독은 농산물 총 수출액의 20%를 서독에 수출했다. 동독은 농산물 총수입액의 7.4%를 서독에서 수입함으로써 서독이 소련과 헝가리에 이어 세 번째 중요한 농산물 수입 국가

였다. 반면 서독의 입장에서 동독은 중요한 농산물교역 상대국이 아니었다. 1988년에는 서독이 수출하는 농산물의 2.1%만 동독에 수출했으며, 동독에서 수입하는 농산물 비중은 전체 농산물 수입액의 1.2%에 지나지 않았다.

- 동독과의 농산물 교역은 유럽연합 내에서 특별한 취급을 받았다. 유럽연합은 다른 비회원국에 대해 농업보호주의 입장을 취했기 때문이다. 유럽연합을 결성할 때 서독은 헌법상 동독을 독일의 한 부분으로 간주하고 있었다. 서독 입장에서 해석한다면 서독의 유럽연합 편입과 함께 동독도 유럽연합의 한 부분이 된 것이다.
- 다른 유럽연합 국가들은 동독을 유럽연합의 한 부분으로 인정할 수 없었다. 서독의 법률에 의하면 동독과의 교역은 수출입 관세 부과 대상이 되지 않았으나, 이를 모두 수용한다면 유럽연합의 전체 농산물 시장체제가 허물어질 수도 있는 일이었다. 유럽연합은 동서독 관계의 특수성을 일부 인정하여 일정 한도액까지 무관세 교역을 할 수 있도록 조정했다.
- 동서독 사이의 교역이 유럽연합에 의해 제한됨으로써 동서독 간 교역은 크게 증가할 수 없었다. 서독은 동독이 필요로 하는 사료, 커피, 설탕, 치즈 등 가공품을 수출했으며 산 동물, 육류, 곡물 등 1차 농산물을 수입했다. 동독은 서독에 농산물을 수출하기 위해 농장에 보조금을 지불했다. 농산물 수출을 위한 내부 비용이 과다함에도 불구하고 동독이 농산물을 수출했던 것은 필요한 외화를 확보하기 위해서였다.

2.3. 통일 전 동독 농업의 변화

- 동서독의 통일 과정을 주요 단계별로 요약하면 다음과 같다:
 - 1989년 12월 9일: 동독 당국에 의해 국경 해제 (베를린 장벽 붕괴)
 - 1990년 3월 18일: 동독에서 비공산당 정부 선출

- 1990년 6월 29일: 동독 의회에서 ‘농업조정법’ 채택
 - 1990년 7월 1일: 동서독 화폐 통합으로 동독에서도 서독화폐(DM) 사용
 - 1990년 8월 1일: 유럽연합 규정 채택
 - 1990년 10월 3일: 동서독 통합 완료
- 통일 전 동독의 계획경제 하에서는 모든 재화의 가격을 행정적으로 정했다. 1990년 7월 1일 동서독 화폐가 통합된 후 고정된 가격-비용 관계 때문에 동독의 모든 농장은 즉시 큰 혼란에 빠질 수밖에 없었다. 동독의 화폐(Mark)와 서독의 화폐(DM)가 1:1 중심으로 통합된 것은 정치적으로 결정된 것이었다. 이 결정으로 주어진 투입-산출 관계에서 동독의 농업은 수익성이 크게 낮아졌다.
- 동독의 전문화된 대규모 집단농장은 규모의 경제를 실현해 생산비가 낮을 것으로 기대되었지만 실상은 그렇지 못했다. 통일 당시 동독의 농산물 생산비는 서독보다도 높았으며 심지어 생산비가 시장가격보다 더 높아진 경우도 있었다.
- <표 2-9>는 1990년 서독 가격으로 동독 농업의 성과를 평가한 것이다. 이러한 가상적인 계산은 동독지역의 농장이 새로운 상황에 적응하기 위해서 얼마나 큰 도전을 받게 될 것인지 잘 보여 주고 있다. 실제로 동독지역의 농장은 통일 후 새로운 상황에 적응하는데 많은 고통을 받았다.
- 1990년 서독 가격으로 평가한 동독 농업의 순소득은 마이너스였다. 축산물 생산은 작물 생산에 비해 더 심각했다. 시장가격으로 평가한 축산물의 총부가가치도 마이너스였다. 이것은 당시의 상황에서는 축산물을 생산하지 않는 것이 경제적으로 더 유리하다는 것을 의미한다. 그러나 부가가치가 마이너스인 모든 생산 단위를 폐쇄한다는 것은 정치적으로 수용할 수 없는 일이었다.

표 2-9. 서독 농산물 가격으로 평가한 동독의 부문별 농업생산액¹⁾

단위: 100만 DM

	작물생산	축산물생산	농업총생산
생산액	13,237.7	18,921.7	32,159.4
구입 농자재	10,061.1	19,102.7	29,163.8
시장가격으로 평가한 총부가가치	3,176.6	-181.0	2,995.6
보조금	515.9	208.1	724.0
세금	933.9	27.1	933.9
요소비용으로 평가한 총부가가치	2,758.6	1,305.8	2,785.7
감가상각	1,817.4	-1,486.8	3,123.2
시장가격으로 평가한 순부가가치	1,359.2	-1,278.7	-127.6
요소비용으로 평가한 순부가가치	941.2	4,741.7	-337.5
임금 ²⁾	3,875	583.2	8,616.7
지급이자	773.2	-6,603.6	1,356.4
순소득	-3,707		-10,310.6

주 1) 1986~1989 평균 수량과 1990 가격 적용.

2) 집단농장 농장원의 임금 포함.

자료: Agrarwirtschaft, 1991 (Special Issue No. 129, p.72), Koester, U.(1999): The Eevolving Farm Structure in East Germany. Paper presented at the Second World Bank EU Accession Workshop in the Rural Sector Warsaw/Poland, p3.

- 동독지역 농업의 조정 과정은 매우 신속히 이루어졌다. 동독이 아직 독립된 국가를 유지하고 있는 동안 첫 단계의 조정이 이루어졌다. 사회 및 경제 변혁은 급진적 방식을 따라야만 했다. 1990년 7월 1일부터 동독이 서독의 화폐를 채용하게 되자 한꺼번에 많은 변화가 일어났다. 동독의 농장은 기존의 투입-산출 관계 하에서 수익을 창출할 수 없었다.
- 동독의 농산물 시장은 완전히 붕괴되고 소비자들은 서독 농산물을 구매하기 시작했다. 서독 화폐를 채택한 뒤 한 달 동안 동독지역 식품 소요량의 3/4이 서독에서 수입되었다. 동독의 많은 식품가공회사는 문을 닫았으며 일부 회사는 서독이나 다른 유럽의 식품가공회사에 매각되었다.¹¹

- 중요한 농업정책은 유럽연합이 결정했기 때문에 동독은 유럽연합의 농업정책을 수용할 수밖에 없었다. 동독의 농업부문은 유럽연합 가입을 위한 조정기간을 거의 거치지 않았다고 말할 수 있다. 다른 중동부 유럽 국가들이 긴 협상과 준비 과정을 가진 후 2004년 5월 1일부로 유럽연합에 가입한 것과는 대조적이다. 이들 국가들은 유럽연합에 가입한 이후에도 조정기간을 양허받았다.
- 사회주의 정권 교체 이후 동독 정부는 식량을 안정적으로 공급하면서 시장경제체제에 맞는 농업구조로 재편하는 데 많은 관심을 가졌다. 1990년 3월에 비공산당 정부가 선출되었을 때 이미 이러한 전환 과정이 시작되었다. 그 때 대부분의 대규모 농장은 법률적 명칭만 바꾼 채 운영을 그대로 계속할 수 있을 것으로 기대했다.
- 그러나 그와 같은 체제는 시장경제체제에서 충분한 경쟁력을 갖추지 못했다는 것이 증명되었으며 곧 동독이 서독과 통합되었다. 1990년 7월 1일부로 동서독의 화폐가 통합되었고 1990년 10월 3일에는 동서독이 통합되어 동독은 농업부문에 영향을 미치는 모든 유럽연합의 규정을 포함해 서독의 법과 행정체제를 그대로 받아들여지게 되었다.
- 정부는 농업행정을 재정립하기 위한 전환 과정을 지원했다. 조정기간을 거치지 않고 서독의 법률과 유럽연합의 규정을 받아들여야 했다. 연방정부는 동독의 관리들이 서독의 법률, 규정, 절차에 익숙해질 수 있도록 서독 관리를 동독에 파견하고, 집단농장이 재편되는 과정에서 법적 자문을 받을 수 있도록 자금을 지원했다. 통합된 독일 정부는 모든 법과 규정뿐만 아니라 경험 있는 관리를 동독에 제공했다. 따라서 사회주의 모델에 바탕을 둔 법을 시장경제체제와 조화를 이룰 수 있는 법으로 바꾸는데 시간적 낭비가 없

11 1~2년 후 동독지역의 소비자들은 정반대 방향으로 행동했다. 소비자들은 지역에서 생산한 농산물과 전통식품을 찾게 되었다.

었다. 사회주의 정권 하에서 만들어진 법규는 새로운 법규로 완전히 대체되었다.

- 서독과 통합됨으로써 동독은 잘 확립된 법제도를 갖출 수 있었으며 그것을 기반으로 정책도 일관되게 추진할 수 있었다. 과도기간 동안 선거 때마다 정책을 바꾸었던 다른 중동부 유럽 국가와는 달리 마찰이 심각하지 않았다. 동독의 경우 처음부터 서독의 제도로 완전히 바꿈으로써 정책의 목표가 분명했던 데 비해 다른 중동부 유럽 국가들은 그들의 사회와 경제가 어떤 방향으로 나가야 할 지 각 자의 정책목표를 많은 시행착오를 겪으며 찾아야 했다.
- 모든 국유지는 즉시 사유화 하지 않고 재정부 산하에 특별히 설립한 임시 신용회사인 신탁관리청(*Treuhandanstalt*)으로 하여금 관리하게 하였다. 이러한 조치는 국유 자산을 단계적으로 사유화함으로써 사유화를 질서있게 추진하는 한편, 사유화 과정에서 통일비용의 일부를 조달하기 위한 의도도 가지고 있었다.¹²
- 이 시기 가장 중요한 과제 중 하나는 동서독 화폐의 교환비율을 정하는 문제였다. 연방은행과 많은 경제학자들의 충고에도 불구하고 교환비율은 1:1 중심으로 결정되었다(다양한 교환비율은 부표 참조). 이렇게 채택된 교환비율은 화폐의 구매력을 반영한 것이 아니었다. 구매력을 감안한다면 화폐 교환 비율은 4:1 또는 그 이상이어야 했다. 이러한 정치적 결정에 따라 모든 가격이 크게 하락했다.
- 1:1 중심의 화폐교환 비율을 채택함으로써 발생하게 된 가격과 농가소득의 충격을 흡수하기 위해 독일 정부는 타 부문에 대한 예산을 삭감하면서 5년

¹² 통일 후 모든 국유토지는 토지관리공사(*Bodenverwertungs-und-verwaltungs-GmbH: BVVG*)의 관리로 이양되었다. 이러한 조치는 지역의 토지가격을 무너뜨리지 않고 사유화하기 위한 목적에서였다.

동안 대규모 재정지원 프로그램을 추진했다. 1990년 하반기 동안 지원된 예산은 69억 마르크(DM)에 이르렀으며 이후 점차 줄어들어 1994년에는 20억 DM, 1995년에는 18억 DM 등 총 174억 DM을 지원했다.

- 통일되던 첫 해의 재정 지원액은 그 때의 서독 가격으로 평가한 동독의 농업부가가치를 상회했다. 1990/91년의 농업생산액은 150억 DM으로 구입한 생산요소의 가치와 같았다. 감가상각을 감안하면 1990/91년의 농업부가가치는 마이너스였다.

제 3 장

통일 후 동독지역 농업부문의 재산권 처리

1. 동독의 농업부문 재산권

1.1. 동독의 소유제도

- 일반적으로 사회주의 경제체제는 사회경제발전의 모든 면에서 국가가 지도하며 계획하고(계획경제체제), 모든 생산수단을 공동으로 혹은 국가가 소유하는 것으로(집단적 소유) 특징을 지을 수 있다.
- 동독 헌법(*Verfassung Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949*)의 소유권 조항에서는 다음과 같이 사회주의적 재산권을 규정하고 있다.
- 제22조 1항에서 ‘소유권은 헌법에 의해 보장된다. 그 내용과 한계는 법률 및 공동체에 대한 사회적 의무에서 명백히 된다’고 규정하고 있으며, 제24조 1항은 ‘소유권은 의무를 부담한다. 그 이용은 공공복리에 반해서는 안된다’고 규정하고 있다. 이들 규정에 의거할 때 재산권에 대한 보장과 제한이 자본주의 국가와 큰 차이를 보이고 있는 것 같지는 않다. 그러나 소유권의 내용은 그 밖의 규정에서 다루고 있으며 경제의 광범한 영역에서 사적 소유권

보다는 인민공동 소유권에 기반을 두고 있다.

- 제24조 제2항과 제4항은 ‘경제적인 권력의 지위를 만들어가기 위해 소유권을 남용하고, 공공복리를 침해할 경우 그 소유권은 보상 없이 수용되고 인민소유권으로 이행되어야 한다’고 규정하고 있다. 또한 제24조 제5항, 제6항은 토지소유권에 대해 ‘100ha를 넘는 대토지의 사적 소유는 해체되고, 보상 없이 분할되며 이 토지개혁의 실행 후에는 농민에게 그 토지의 사적소유권이 보장된다’고 규정하고 있다. 또한 제26조 제1항에서는 ‘토지의 분배 및 이용은 감독되고 또한 어떠한 남용으로부터도 지켜진다. 부동산을 위한 노동 또는 자본의 지출 내지 발생한 토지의 가치증가분은 공공을 위해 사용되지 않으면 안된다’고 규정하고 있다.
- 사회주의화 과정의 결과로 성립되는 새로운 소유권 제도는 그 구성 부분으로 보아 사회주의적 소유권과 개인적 소유권으로 크게 나누어진다. 사회주의적 소유권은 ‘전사회적 인민소유(국유)’, 특정지역 주민이나 특정 사회집단의 공동소유형태인 ‘집단적 소유(공유)’로 구분된다. 개인적 소유권은 자본주의적 소유형태가 존속되고 있는 ‘사적 소유’의 형태로 구분되어 있다. 이 중에서 생산수단의 사회적 소유가 주된 소유형태이다.
- 사회주의적 소유방식 가운데 전사회적 인민소유는 실질적으로 국가소유이다. 집단적 소유의 구체적인 형태는 조합소유와 사회단체에 의한 소유로 구분된다. 조합은 생산조합, 상업조합, 주택건설조합 등으로 나뉘어지는데, 이 중에서도 생산조합의 소유는 집단적 소유의 주요 부분을 차지하고 있다. 집단적 소유형태로서 정당과 같은 사회단체의 소유방식은 조합소유보다 약간 낮은 단계의 소유형태로 평가되고 있다.
- 동독에서 국가소유의 대상은 토지, 광산, 발전소, 댐, 수로, 기업, 은행, 교통기관, 운송수단, 철로, 해로, 공로, 우편, 통신 등이다. 국유토지에는 1945년 이후 국유화된 토지, 법치국가에 반하는 형사 절차로 국유화된 토지, 제3제국 말기까지 제국의 소유로 있거나 그 밖의 피난민이 남겨둔 토지가 이에

속한다.

- 국유토지는 지방자치단체 또는 국영기업 등 권리행사자에 의해서 관리되었다. 권리행사자가 토지를 스스로 이용하지 않을 때에는 법에 의거해 국민에게 이용권으로서 분배했다. 그러나 국유토지의 경우에는 압류, 저당, 그 외의 모든 부담이 허용되거나 부과되지 않았다.
- 지방의 토지는 1945년 이후 국가소유로 되었다. 토지는 시와 지방자치단체회의의 권리행사자에게 종속되었으며¹³, 시와 지방자치단체회의의 권리행사자는 시와 지방자치단체회의에 종속된 기업과 설비에 토지를 할당했다.
- 조합소유에는 협동조합, 협동농장 등의 시설, 기계, 설비, 건물, 협동단체의 생산물 등이 속한다. 동독헌법 제13조는 ‘농업, 수공업 및 기타의 사회주의적 협동조합의 비품, 기계, 시설, 건물 및 농업협동조합의 가축류, 그리고 토지의 협동조합적 이용 및 협동조합적 생산수단으로부터 획득한 수익은 협동조합적 소유에 속한다’라고 규정하고 있다. 이를 다시 해석하면 토지자체는 협동조합적 소유권의 대상이 아님을 알 수 있다.
- 개인 소유권은 자본주의의 개인소유형태와 같은 사소유와 개인소유가 있다. 사소유는 소상공업, 소영농, 교회소유, 외국인기업의 소유 등에 한정되며 엄격한 법률적 유보 하에서만 인정된다. 협동조합에 의해 이용되는 농지, 산지는 사적 소유로 인정되고 있었으나 재산권을 행사할 수 없는 특수한 소유권 형태라 할 수 있다.
- 개인적 소유는 돈, 가정용구, 개인용 자동차, 생필품 등에 한정했다. 이는 1968년의 동독헌법에서 ‘시민의 개인적 소유권 및 상속권은 보장된다. 개인적 소유권은 시민의 물질적, 문화적 필요를 충족하기 위해 이바지 할 수 있다(제11조 제1항)’는 규정에 근거를 두었다.

13 1969년 7월 7일 국유토지에 대한 권리행사에 관한 지시

표 3-1. 동독의 소유권 형태

소유 형태		내용
사회주의적 소유	전인민적 소유	국가소유
	이익단체 소유	대중기관, 정당 등 사회단체
	공동체(조합적) 소유	농업생산협동조합 등 생산자단체
개인적 소유	개인적 소유	- 노동수입, 저축, 주택, 건조물, 휴양에 필요한 토지와 건물, 생산물 등 (민법 23조 1항) - 토지소유권의 양도는 국가의 허가 필요 (민법 제297호)1)
사경제적 소유	사경제적 소유	- 토지에 대한 사소유권은 소상공업, 소토지영농, 교회, 외국자본 기업 등에만 예외적으로 인정

주: 신농민의 농업생산협동조합 출자농지 소유권의 근거를 제공
자료: 필자 작성

1.2. 토지개혁

- 동독 농업의 성격은 분단 초기 시행된 세 가지 주된 정책을 토대로 하고 있다. 그것은 토지개혁, 집단화, 기업화로 말할 수 있다. 이들 모두 1990년 이후의 농업재편성에 결정적 토대이자 의미를 가지고 있다
- 여러 가지 소유형태 하에 있던 동독지역의 토지는, 제2차 세계대전 후 독일 문제의 처리를 위해 동독지역을 점령한 소련군사행정청에 의해 1945년부터 1949년까지 국공유화 되기에 이른다.¹⁴

14 대전 후 동독지역을 관할한 소련군사행정청(SMAD)은 1945년 10월 31일 SMAD 명령 124호를 공포함으로써 일련의 토지개혁 과정에 착수했다.

- 동독의 토지는 제2차 세계대전 종전까지만 해도 소수 대지주에게 집중되어 있었다. 100ha 이상의 토지를 소유하는 대지주들이 약 626만 ha로 추계되는 전체농지의 1/3을 차지하고 있었다. 1945년 소련군사행정청이 동독에서 추진한 최초의 토지개혁에서 몰수한 토지는 265만 ha이다.
- 토지개혁의 대상이 된 토지와 재산은 다음과 같다.
 - ① 100ha의 면적을 가진 사적 토지¹⁵, 모든 건물, 가축 및 기구류(7,160명)
 - ② 100ha 미만의 경우도 그 소유자가 전쟁범죄인, 전쟁에 책임을 가진 자, 나치 지도자, 나치의 적극적 옹호자로 인정될 경우(4,547명)
 - ③ 저장물과 농업부속기업
 - ④ 모든 가구, 미술품, 수집품으로서 서적류
- 토지개혁으로 100ha 이상 소유한 지주의 전체 농지가 보상 없이 국유화되었고 국유화된 농지는 국유토지기금으로 편입되었다. 1948년 말까지 국유토지기금으로 편입된 농지와 임지는 약 320만 ha인데 이 중 265만 ha는 토지개혁으로 몰수한 토지이며 약 55만 ha는 국가와 지방정부로부터 수용된 토지였다.
- 이 토지기금으로부터 농업노동자와 실향민 56만 명에게 약 210만 ha의 토지가 분배되었다. 분배된 토지의 약 3/4에 걸쳐 평균 약 8ha 규모로 21만 개의 새로운 농장(New Farmer, 신농민)이 형성되었다. 분배되지 않은 토지는 약 100만 ha이며, 그중 약 50만 ha의 농지가 국가와 자치단체 소유로 남았다. 이를 기초로 사회주의 농업의 모델을 삼으려는 목적으로 약 500여 개의 국영농장(*Volkseigene Gueter*: VEG)을 설립했다.
- 양도된 토지는 새로운 종류의 소유권 형식을 가지게 되었다. 일정한 소유권 행사의 제한을 받으며, 분리할 수 없었고, 전체 또는 부분적으로 매매·임대 또는 저당의 대상이 될 수 없었다. 그러나 토지의 이용은 자유로웠고 단지

¹⁵ 평균적으로 28%의 농지가 100ha이상을 소유하는 대토지소유자에게 속하고 있었다.

국가의 인도 의무에 의해서만 구속되었다.

표 3-2. 1948년 말까지 국유화된 농업기업과 토지

토지개혁대상	기업수	면적 (ha)
100ha 이상의 개인재산	7,112	2,504,732
100ha 이하의 개인재산	4,278	123,868
국가소유 이외의 대상	1,203	329,123
국영이주회사와 산업	129	18,321
국유 산림	373	161,269
그밖의 토지	604	88,051
총 계	13,699	3,225,364

자료: 재무부, 국제금융국, “독일통일관련자료집”, 1991. 9 p.531.

- 토지개혁과 이어진 토지의 분배는 근본적인 문제를 내포하고 있었다. 토지 개혁 후 근로농민이라고 하는 신농민이 분배받은 토지는 농가의 생존 기층을 형성하는 데 그 규모가 너무 작았고(평균 8ha), 신농민은 농업을 위한 건물, 설비, 농기계도 충분히 갖추고 있지 못했다.
- 또한 토지개혁령 제6조, 재판소의 판결 및 토지위원회의 결정에 따라 신농민의 토지 소유권¹⁶은 여러가지 제약이 많았다. 즉, 매매, 임대, 저당 등이 금지될 뿐만 아니라 자신의 농업경영을 임의로 포기한다면 토지의 소유권도 포기해야 했다. 이러한 제약과 열악한 농업경영 여건에 따라 신농민이 농업경영을 포기하고 서독으로 이주하는 사례가 많이 나타났다.
- 그 후 제2차 소유권 박탈이 있었다. 국가가 규정한 의무를 지킬 수 없어 경작을 포기한 소유주들, 서독으로 탈출한 소유주들 그리고 국경지역으로 이

16 신농민의 소유권은 내용적으로 민법의 사적 소유권과 명백히 구별된다. 동독의 법이론에 있어서는 사적 소유권으로 표시되어 있었지만, 노동소유권으로 된 신농민의 소유권은 자본주의적 사적 소유권과 구별된다(강교식, p.75).

주를 강요받았던 소유주들의 농지가 그 대상이었다. 이에 해당되는 면적은 1953년까지 약 70만 ha에 달한다.

1.3. 농업 집단화와 농지 소유권

- 토지개혁에 의해 창설된 소농은 경제적으로 의미가 없는 규모였으며 많은 농지가 경작되지 않고 농업경영을 포기하는 결과가 속출하게 되었다. 이에 동독정부는 농업집단화 정책을 추진하게 된다.
- 1952년 7월 당대회에서 독일사회주의통일당(SED)은 “사회주의의 계획적 건설을 위해 자발적 기초 위에서 농업생산협동조합의 형성을 개시할 것”을 결의해 농업의 집단화에 착수했다.
- 초기에는 농업생산협동조합의 수가 완만하게 증가했으나, 대농에 대한 정치 경제적 압력을 행사하기 시작한 1955년 이후 농업집단화가 가속화 되었다. 1959년 6월 3일 동독정부는 ‘농업생산협동조합(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften, LPGs)에 관한 법률’을 제정해 농업생산조합에 대해 포괄적으로 관리하기 시작했다.
- 1960년 들어 동독정부는 농업조직의 완전한 집단화에 착수했다. 그 후 5개월 만에 농업생산협동조합은 10,465개에서 19,345개로 증가했으며 평균농지면적은 280ha로 전체농지의 80%가 농업생산협동조합의 집단소유로 되었다.
- 1970년에는 농업생산협동조합의 규모 확대가 진행되었다. 동시에 농업생산협동조합은 축산물생산조합과 농작물생산조합으로 전문화되었다. 이에 따라 농업생산협동조합의 수는 9천여 개로 감소되고 평균면적은 600ha로 늘어났다. 국영농장도 511개로 감소해 평균면적이 870여 ha로 확대되었다.

- 이후에도 지속적으로 집단농장의 통합과 전문화 정책이 추진되어 1979년 동독의 농촌에는 총 5,300여 개의 대규모 집단농장이 남게 되었다. 이 과정에서 동독 정부는 국가적 지도와 계획에 의해 생산수단에 대한 조합적 소유권을 사회화하는데 주력했다.
- 1952년부터 시작된 농업생산조직의 집단화와 함께 동독 정부는 농업생산협동조합과 관련해 1952년 12월 표준정관, 표준취업규칙 및 표준노동규칙을 공포했다. 표준정관은 농업생산협동조합이 보유하거나 이용하는 생산수단의 사회화 정도에 따라 농업생산협동조합을 세 가지 유형으로 구분했다.
- 농업생산협동조합의 세 가지 유형은 다음과 같다.
 - 제1형태: 토지, 농기구 등 모든 생산수단은 조합원 각자가 소유하고 공동으로 작업하는 형태
 - 제2형태: 토지를 비롯한 생산수단을 협동조합에 출자한 후 공동작업을 수행하고, 출자와 노동에 따라 분배하는 형태
 - 제3형태: 토지와 건물을 제외한 모든 생산수단을 조합에 출자해 소유권을 통합하고, 토지와 건물의 이용권을 조합에 양도한 형태. 분배는 투입한 노동에 따라 이루어짐.

표 3-3. 사회주의 협동농장의 조직형태와 소유형태

구분	제1형태	제2형태	제3형태
구성 내용	작업은 공동 수행	토지를 통합한 협동경영 반(半)사회주의 형태	토지와 모든 생산수단을 결합해 집체운영
소유·분배	생산수단 사적소유 개별경영	생산수단 출자 토지·노동에 따라 분배	토지 및 생산수단 통합 노동에 따라 분배
모델(소련)	도스	아르텔	콜호즈 (동독 농업생산협동조합)

- 초기의 표준정관에 의하면 조합원 농민은 농업생산협동조합으로부터 탈퇴할 수 있는 자유를 부여받고, 탈퇴의 경우에는 조합농장에 제공한 토지가격에 상당하는 토지를 반환받는 것으로 되어 있었으나, 이는 집단화 완료 이전에 행해진 것으로 이 규정은 사실상 의미를 가질 수 없었다.
- 농업생산협동조합에 있어서 중요한 것은 소유권의 귀속과 지분 및 보수의 분배이다. 소유권 관계의 실제적 결과는 조합원인 농민이 받게 되는 지분에 대한 보수이다. 그러나 토지지분은 농업생산협동조합의 유형마다 달라 첫째 유형에서도 40%를 넘지 않았으며 둘째 유형의 최고한도는 30%였고 셋째 유형의 경우에는 20% 이하에 불과했다.¹⁷
- 동독의 경우 농업집단화가 완료될 단계에 이르러 모든 농업생산협동조합은 제3형태의 협동조합이 되었다. 그러나 시간의 경과와 함께 농업생산협동조합의 조합원도 농업노동자와 마찬가지로 노동보수를 받고 토지지분을 포기하는 것이 점차 빈번하게 나타나게 되었다.
- 농업집단화 완료 이후 동독 농업생산협동조합의 농지 소유권은 독특한 형태로 남게 되었다. 집단화되기 직전의 토지소유자가 농업생산협동조합에 편입된 토지의 공식적인 소유자로 등재되었으나, 재산권은 공유(조합적 소유)에 준해 행사되어 사실상 소유권은 의미가 없어지게 되었다.¹⁸ 더욱이 농지

17 집단화된 토지의 소유주가 농업생산협동조합의 구성원이 되지 않은 경우, 주정부가 소유권자에게 토지 임대료 지불(Schweitzer 1994)

18 농업생산협동조합에 의해 이용되는 토지에 대해 조합원인 농민의 소유권은 명목상으로만 의미가 있는 것이었다. 그것은 상속에 의해 승계될 수 있었지만 유산의 분할이 행해질 때에는 조합원 신분의 상속인만 취득할 수 있었다. 조합을 탈퇴하거나 상속인이 조합원이 아닐 경우에는 그 토지를 군(郡) 위원회에 임대할 수 있었는데 군(郡) 위원회는 해당 토지를 농업생산협동조합이 이용할 수 있도록 했다(동법 제 24조 제3항). 토지는 국가, 농업생산협동조합의 조합원, 농업생산협동조합에만 양도될 수 있었다(동법 제7조 제2항, 제24조). 그러나 농업생산협동조합의 소유권 취득은 예외적으로만 인정되었으며 대부분 국가소유에 속하게 된다.

가 대규모로 정리됨으로써 개인소유 농지의 경계가 사라졌으며, 국유농지와 사유농지가 뒤섞여 정리됨으로써 그 구분도 모호해지게 되었다.

- 농업생산협동조합은 임대료 지급 없이 원하는 방식으로 토지를 사용할 수 있게 되었다. 농지, 건물, 기계, 작물, 가축의 이용권, 그것을 활용해 수익을 창출할 수 있는 권한 등 모두 농업생산협동조합이 행사했다. 농업생산협동조합의 토지 위에는 소유권에 관계없이 농업생산협동조합의 공유 건축물이 건설될 수 있었다.
- 동독의 농업생산협동조합은 명목상으로는 ‘협동조합(Cooperatives)’이었으나 실질적으로는 ‘국유화된 집단농장(Collectives)’ 처럼 기능하게 되었다. 농업생산협동조합 내에서 개인은 재산권 행사를 할 수 없었고, 토지 소유에 대한 인센티브가 매우 낮았기 때문에 많은 사람들이 거주지를 옮기기도 했다. 시간이 지남에 따라 원래 토지를 소유하고 있는 농민들의 수가 줄어들어 1989년에는 원조합원 수가 총조합원의 1/3로 감소하게 되었다(Panzig, 1995).
- 1988년 동독의 농기업을 경영형태별로 보면 농업생산협동조합은 경종부문에서 뿐만 아니라 축산부문에서도 커다란 비중을 차지하고 있었다. 전체 경작면적의 85%와 전체 가축사육두수의 80%가 농업생산협동조합에 속해 있었다.
- 두 번째로 중요한 경영형태는 국영농장이다. 국영농장은 동독지역 전체 경작면적의 약 7%를 차지하며 전체 가축의 12%를 사육했다. 국영농장은 종자의 약 20%를 생산해 공급했으며 주로 육종부문에 전념했다.
- 그 외에 교회 소유의 농장과 개별농장이 있었다. 특수한 작물을 경작하거나 집단농장에서 공동경작이 의문시되는 약 3,000개의 개별농장은 동독 농업에서 중요한 역할을 하지 못했으며, 이들이 경작하는 면적은 전체의 6%에 불과했다.

- 동서독이 통일될 시점에서 농경지의 소유관계를 보면 약 2/3(약 4백만 ha)는 농업생산협동조합 조합원의 소유였으며 극히 일부만 공유 농지였다. 경작면적의 나머지 1/3(약 2백만 ha)은 국가 소유였다.
- 농업생산협동조합의 국유농지는 다음과 같이 구성되어 있었다. 우선 1945/46년 토지개혁 시에 몰수된 토지 중 농민에게 양도하지 않았던 부분이 있으며, 토지개혁 시 양도 받았으나 후에 그 지역이나 농장을 떠나 국가에 귀속된 부분이 있다. 나머지는 1952년에서 1960년 사이의 집단화 과정에서 소유를 포기해 국가가 수용한 토지가 있다(김경량, 1996, pp.152-154).

표 3-4. 동독의 농지 소유와 이용 실태(1989년)

단위: %

	농업생산협동조합	국가 및 주	개인, 교회 등
소유	65	29	6
이용	87	7	6

1.4. 기타 소유관계

- 농장건물 및 고정자본 역시 집단화에 필요하다고 결정할 경우 농업생산협동조합에 제공했다. 그러나 협동조합은 건물에 대한 이용권만 지니고 완전한 소유권은 원소유주에게 있었다. 1960년 이후부터는 건물에 대한 개인적 소유권이 확대되어 소유자(대개 조합원)가 자기 소유 건물을 직접 관리하게 되었다. 이 경우 소유권은 농지의 소유권과 같이 취급되었다.
- 동독의 농업생산협동조합은 경영활동 중에 국가로부터 부채도 안게 되었다. 이 부채는 동독 시절 농업생산협동조합이 국가로부터 낮은 이자율(연 1%)로 차입한 자금이다. 이 부채는 두 가지로 구분되는데, 하나는 농업생산 활동에서 입게 된 재정적 손실을 메우기 위한 부채이고, 다른 하나는 비농업

활동에 따른 부채이다. 여기에는 도로 유지보수, 사회 인프라 건설, 주택건설과 같은 농촌지역개발 활동 등이 포함된다. 총 4,530개에 달하는 동독지역의 농업생산협동조합 중 70%는 부채를 안고 있었으며(Forstner and Hirschhauer 2001). 평균 부채액은 1,900 DM/ha에 달했다. 부채 역시 구성원들에게 주어진 공동 자산이다.

- 동독을 불법으로 떠난 사람의 소유농지(재산) 처리 문제도 있다. 분단 후 많은 사람들이 서독으로 이주했다. 이들의 재산(토지)은 모두 몰수되어 국가 소유로 편입되었는데 농지와 농업용 재산은 농업생산협동조합이 그대로 이용하고 있었다.
 - 1953년 6월 10일 이전까지 허가 없이 동독을 떠난 자의 31,000건의 부동산, 2,700개의 공장 몰수
 - 그 이후부터 1989년 7월 30일 기간에 허가 없이 동독을 떠난 사람의 부동산 80,000건을 국가의 신탁관리에 귀속
- 건설을 위한 토지 사용과 소유권의 분화 문제도 있다. 개인 소유지에 농업생산협동조합이 농업 및 기타 목적의 건물을 세우는 경우도 있고, 농업생산협동조합이 조합농가에게 토지를 이양해 농가가 주택 등을 건설하는 경우가 있었다. 두 경우 모두 토지와 건축물의 소유가 일치하지 않아 소유권 재편에 장애가 되었다.

2. 통일과정 동독지역 소유권 재편을 위한 법적 조치

2.1. 동서독 양 정부의 조치

- 동서독 통일의 핵심적 양대 조치는 ‘국가조약’과 ‘통일조약’이며, 이 두 조약은 그 내용에 동독지역의 재산권 처리에 관한 원칙을 담고 있다.

- 동서독 간 화폐경제사회 통합에 관한 조약(국가조약, 1990.5.18 체결)
 - 동서독 간 독일통일의 완성에 관한 조약(통일조약, 1990.8.31 체결)
- 국가조약 체결 후 양 정부는 ‘미해결 재산문제의 규제에 관한 공동성명’을 발표(1990.6.15)하고 재사유화 문제의 대원칙을 정했다. 그 주요 내용을 보면 다음과 같다.
- 소련군사행정청의 법규나 명령에 따라 이루어진 몰수조치(1945-49)는 취소하지 않음.
 - 토지소유권, 기업의 기타 재산에 대한 처분 제한을 수반한 신탁관리 및 이와 유사한 조치는 폐지함(동독 탈출 혹은 다른 이유로 국가의 신탁관리로 이전되었던 소유권을 반환).
 - 몰수된 토지와 재산은 원칙적으로 원소유자와 상속인에게 반환함(사정이 있는 경우 반환대신 교환 혹은 보상 가능).
 - 원칙적으로 동독 정부는 필요한 법규정을 즉시 제정함.
- 국가조약에서 수립된 대원칙을 기반으로 동독은 ‘미해결 재산문제의 정리를 위한 법률(1990.9.28)’을 제정했다. 이 법률은 재산권 반환 청구와 그 처리 기준을 마련한 것이었다. 이 법률에 따라 동독지역 각 주에 ‘미해결 재산문제 정리 관청’을 설치하고 각 군(郡)에도 하급기관을 별도로 설치해 반환 청구 및 처리 업무를 담당하게 했다. 또 이의신청인은 주 관청의 ‘이의위원회’에 신청해 민원을 해결하도록 했다.
- 총 4차례에 걸친 양독 정상회담과 동독의회 의결(1990.8.23)에 따라 ‘통일조약’이 체결되었다. 동독 의회는 조약 체결 전 “1990년 10월 3일을 기해 기본법 제 23조에 입각해 독일민주공화국이 독일연방공화국 기본법 적용영역으로 가입할 것임”을 의결한 바 있다.
- 통일조약의 주요 구성 내용은 다음과 같으며(윤철용, 2009), 법률 조문에 직접 규정된 재산권 관련 조항은 <표 3-6>에 나타나 있는 바와 같다.
- 1) 9장 45개 조문

- 2) 각 조의 적용 기준을 명시한 의정서
- 3) 서독 법률 적용에 관한 특별경과규정(부속문서1)
- 4) 동독 법률 효력 지속에 관한 특별경과규정(부속문서2)
- 5) 미해결재산권에 관한 양독 정부의 공동선언(부속문서3)
- 6) 동 조약 실행을 위한 양독 정부 간 합의서

표 3-5. 교환 혹은 보상 대상 재산권

사 정	내 용
사 정 1	- 몰수된 재산(토지,건물)이 공동사용, 집단주택 건설, 주택단지 건설, 산업 등에 제공된 경우 - 새로운 기업단위에 흡수되어 그 용도가 변경된 경우는 반환이 불가능한 경우
사 정 2	- 동독주민이 반환대상 재산권을 선의로 취득한 경우
사 정 3	- 반환청구권을 가진 원소유자 혹은 상속자가 보상을 청구하는 경우

자료: 윤철용(2009. 12)에서 정리

표 3-6. 통일조약의 재산문제 관련 규정

조 항	내 용
41조 1항	- 부속문서3의 내용이 이 조약의 일부를 이룬다고 규정
41조 2항	- 토지나 건물의 반환이 이루어지지 않는 경우 규정 · 특별법의 규정에 따라 특정 토지나 건물이 긴급하거나 구체적으로 확정적인 투자목적(특히 산업체의 설립)에 이용될 때 · 이러한 투자의 시행이 전체 경제적인 차원(특히 고용 창출에)에서 필요하다고 판단될 때 · 이 경우 투자자는 투자내역 요지를 명기한 계획서를 제출해야 하고 이 계획대로 이행해야 함.

자료: 앞의 논문에서 정리

< 토지개혁 몰수재산 소유권 처리에 대한 독일헌법재판소의 판결 >

- 소련 군정 하 토지개혁 수용토지에 반환 대한 헌법소원
 - 통일 직후(1990.10.5) 구소유자 14명이 헌법소원
- 판결 방향
 - 1) 해당 토지의 처분 금지에 대한 가처분신청 각하(1990.12.20)
 - 2) 최종 판결(1991.4.23)
 - 소련점령 하 수용은 기본법 제정 이전의 일이므로 기본법 조항을 적용할 수 없음.
 - 소련점령 하 수용을 인정한 것은 소련의 요구임. 이를 인정하지 않으면 통일이 불가능할 수 있었으며, 이에 대한 판단은 정치적 재량임. 따라서 이는 헌법적 심사 대상이 아님.
 - 통일조약에 의한 기본법 제143조 3항의 신설은 동독지역 과거사 가운데 어디까지 기본법이 미치는지를 정하는 것임. 이는 기본법 제14조의 소유권 보장과 모순되지 않음.
 - 구소유권자에게 반환청구권이 인정되지 않는 대신 보상이 주어지는데, 이는 소유물 가격에 대한 보상이 아니라 전쟁피해의 보상과 균형을 위한 것임.

자료: 앞의 논문에서 정리

2.2. 통일 후 독일연방정부의 조치

2.2.1. 미해결재산문제 처리를 위한 법률(재산법)

- 재산법은 동독지역 내 소유권과 모든 재산권을 규율하는 핵심적인 내용을 담고 있다. 인민소유재산과 국가가 위탁 관리하는 재산의 원상회복 문제를 규정하고 있는데, 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.
 - 적용대상 재산(2조 2항): 건물 및 토지, 이에 관한 물권 및 물권적 이용권, 동산, 영업상의 보호권, 저작권 및 유사권리, 예금채권 및 금전채권, 기업에 대한 소유권 및 참여권
 - 적용대상 재산(재산법 1조 적용범위에 규정): 보상이 없었거나 혹은 동독

주민보다 적은 보상으로 수용된 인민소유재산, 기업국유화조치(1972.2.9)로 수용된 재산 및 위법적인 형벌처분과 관련해 박탈된 재산, 유지비용과다로 인해 발생한 채무 때문에 수용된 재산, 소유권포기, 증여, 상속포기를 통해 인민소유로 양도된 재산, 국가의 관리자가 제3자에게 매각한 재산, 동독의 반파시스트법에 의해서도 소홀하게 취급된 나치 희생자의 청구권 등

- 청구권: 원소유자 혹은 권리승계인의 재산반환 청구(재산법 3조), 국가관리의 폐지(재산법 11조), 선택적으로 손실보상을 청구할 수 있는 권리(재산법 8조) 등을 규정

표 3-7. 재산법의 주요 내용

항 목	조 항	내 용
적용대상	제2조 2항	- 건물 및 토지, 이에 관한 물권 및 물권적 이용권 - 동산 및 영업상의 보호권 - 저작권 및 유사권리 - 예금채권 및 금전채권 - 기업에 대한 소유권 및 참여권
	제1조 적용	- 보상 없이 혹은 동독주민보다 적은 보상으로 수용된 국유재산 - 기업국유화조치(1972.2.9)로 수용된 재산 및 위법적인 형벌처분과 관련해 박탈된 재산 - 유지비용 과다로 인한 채무로 수용, 소유권포기, 증여, 상속포기 등을 통해 국유로 양도된 재산 - 제3자에게 매각된 신탁관리 재산 - 동독의 반파시스트법에서 소홀히 취급된 나치 희생자의 청구권
청구권	제3조	- 원소유자 혹은 권리승계인의 재산반환 청구
	제11조	- 국가관리의 폐지
	제8조	- 선택적으로 손실보상을 청구할 수 있는 권리
예외규정	제25조	- 1945-49년 기간 소련군사행정청에 의해 수용된 재산
	제31조	- 물건의 성격상 반환이 불가능한 경우
	제4조 2항	- 부정한 방법으로 소유권 혹은 이용권을 취득한 경우
	제9조 1항	- 적법한 절차로 소유, 증여, 상속권을 포기해 국유화된 재산을 적법한 절차로 소유하게 된 경우

자료: 윤철용(2009. 12)

- 이 법은 소유권 반환의 예외 규정도 두고 있다.
 - 1945-49년 기간 소련군사행정청에 의해 행해진 토지개혁의 결과는 수용(재산법 25조)
 - 물건의 성격상 반환이 불가능한 경우(31조)
 - 부정한 방법으로 소유권 혹은 이용권을 취득한 경우(4조 2항)
 - 적법한 방법으로 국유화된 재산을 적법하게 양도받은 경우(9조 1항)

2.2.2. 독일민법시행법 제6편(신설)

- 주요 내용은 다음과 같다.
 - 통일시 재산권은 연방민법을 적용
 - 국가소유 재산의 관리 및 처분은 연방민법의 ‘국가소유권 청산에 관한 특별규정’에 따라 규율
 - 다양한 물권에 대한 처리방안을 규정
 - 토지개혁의 청산에 대한 구체적 사항들을 규정

2.2.3. 소유와 이용의 결합에 관련된 법률(특별법 체제)

- 가장 대표적인 문제는 건물 소유와 토지 이용 간의 충돌이다. 동독 민법에서는 토지와 건물이 별건의 물권객체로 인정되었으나 연방민법에는 토지와 건물을 일체로 취급해 모순이 발생했다. 이 모순을 조정할 필요가 있었다.
 - 농촌의 경우 30만 채(전체의 약 75%)의 주택이 건물과 토지의 소유권이 불일치. 이 중 60%는 타인의 소유지에, 40%는 국가 소유의 토지에 건축되어 있음.
 - 이외에 농업용 건물(약 70만 동), 농업노동자 숙소, 토지개량시설, 저수지, 도로, 소로, 경작지 등에 대한 입법 요구가 대두됨.
 - 이 소유권자의 대부분이 해당 농촌지역 거주자이거나 인근지역 거주 동독인임.

- 이 문제가 방치될 경우 동독지역의 심각한 사회문제로 대두될 뿐만 아니라, 경제회복을 위해 필요한 투자 증진에도 중대한 장애로 작용함.
- 이와 관련해 다음과 같이 두 단계의 해결 방안이 도출되었다.
- 1단계(동독의 소유형태를 연방의 소유형태로 전환): 동독에 존재했던 소유권 형태들을 독일민법 제903조에 부합하는 소유권으로 전환(독일민법 시행법 제231관 제5조, 제233관 제2조에 의거)
 - 2단계(연방 소유형태로 전환된 동독지역 소유형태를 독일민법의 소유권 구조 속으로 편입): 이는 농업조정법, 물권정리법, 채권조정법 등 특별법 체제 속에서 해결

표 3-8. 소유권과 이용권의 결합을 위한 특별법 체계

법체계	주요 내용
농업조정법	<ul style="list-style-type: none"> - 통일전 토지 소유권과 건물소유권이 분리되어 있었던 대표적인 경우는 농업생산협동조합 건물과 토지의 소유권임. - 통일 후 토지소유권과 건축물 소유권의 상위가 초래 - 농업조정법에 의해 이들의 이익을 조정
물권정리법	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 형태의 물권관계를 정리함으로써 동독의 물권적 이용관계들이 독일연방의 법규에 의해 규정 - 이용자와 소유자 간의 이익을 조정
채권조정법	<ul style="list-style-type: none"> - 신설주 토지에 대한 채권법적인 이용관계의 조정 - 주요 적용대상: 타인 토지에 대한 경작, 개량작업지에 대한 법률관계, 농업생산협동조합에서 계획된 농작물에 대한 법률관계 등
기타 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 타인의 토지를 이용하고 있는 건물소유자가 토지이용권을 포기하거나 건물소유권을 양도하는 방법 - 토지 소유자가 건물소유자에게 소유권을 양도하는 방법 - 지상권 설정 등의 방법

자료: 윤철용(1009. 12)

2.2.4. 기타 입법조치

- 기업 사유화 과정의 장애 제거 및 투자 촉진을 위한 법률
 - 국유기업의 사유화 및 기업의 원소유자 반환을 신속히 함으로써 투자를 촉진시키기 위함.
- 재산법 개정 및 기타 규정의 개정에 관한 법률
 - 몰수된 재산가치의 신속한 반환을 위함.
- 민법시행법의 개정에 관한 법률
 - 기업사유화 이후 정비작업을 용이하게 함.
- 등록법 관련 절차 및 기타 절차의 간소화와 신속화를 위한 법률
 - 토지분류, 토지거래 허가, 등기부 등록을 신속하게 하기 위함.

3. 농지의 사유화

3.1. 농업생산협동조합 내 사적 소유권의 재확립

- 통일 후 농업생산협동조합의 재편과 청산 시 소유관계의 재확립 작업은 법적 요건의 충족뿐만 아니라 향후의 농업경영구조를 결정짓는 요소가 된다는 측면에서 매우 중요하다. 이의 핵심은 재산권의 구성요소와 그것의 분배 방식이다. 농업생산협동조합 재편 시 모든 자산에 대한 정확한 평가 작업이 이루어졌으며 모든 토지는 재등록되었다.
- 농업생산협동조합의 자산은 대부분의 동구권 농업생산협동조합에서와 같이 그 편입과정과 소유관계에 따라 개인소유자산, 국유자산, 공유자산 등 세 가지로 구분된다(표 3-9).

- 이중에서 개인의 토지 및 국유토지는 구분해 내기가 비교적 용이하다. 비록 집단농장의 성립 이후 농지에 대한 소유권 개념이 미약해졌으나, 농지의 사적소유에 대한 권리는 법적으로 폐기된 상태가 아니었기 때문에 통일 직후 개인 소유권의 60% 이상이 손쉽게 확인될 수 있었다.¹⁹

표 3-9. 동독 농업생산협동조합의 자산구성

구분	해당 재산	비고
개인소유	- 대부분의 농지	- 농장 구성원에 의해 농업생산협동조합에 출자된 농지와 자본.
국유자산	- 소규모의 국유토지 - 도로, 학교 등 중대형 사회간접자본 - 우체국, 지방자치단체 하부기관 등	- 농업생산협동조합 설립시 편입된 정부재산 - 설립 이후 정부의 출자재산
공유자산	- 창고, 축사, 기타 농업시설, 가축 등 생산시설 - 공회당, 식당, 상점 등 소규모 사회간접자본 - 이와 관련된 부채	- 영농 과정에서 증식된 자산.

자료: 김영훈(1997)

- 따라서 개인이 법적 소유권을 가지고 있는 토지는 그 소유자와 상속자를 즉시 확정했으며 재산권의 행사에 제한을 두지 않게 되었다. 국유농지의 경우에는 후술하는 바와 같이 국영농장의 국유농지 사유화 과정에 준해 처리되었다.
- 공동재산과 자본지분에 대한 분배와 보상 문제는 그 성격상 복잡하게 전개될 수밖에 없었으며 재산권의 정리 과정에서 많은 분쟁을 일으켰다. 공동재

¹⁹ 여기에서 말하는 개인 소유권은 농업생산협동조합 조합원이 출자한 농지에 대한 법적인 소유권을 의미한다. 따라서 토지개혁 이전 소유권을 지칭하는 ‘구소유권’과는 다른 개념이다.

산의 사유화는 지분권의 분배와 보상을 통해 이루어졌는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

- 농업생산협동조합의 공동자산 분배는 ‘농업조정법’의 규정에 따라 이루어졌다. 농업생산협동조합의 공동자산은 자산 자체의 증식분과 구성원 노동 기여분의 합으로 구성된다. 따라서 이 자산의 분배는 구성원들의 기여에 따라 분배하게 된다. 분배받을 권리가 인정되는 자는 농장에서 노동에 종사한 자, 토지와 자본을 출자한 자, 그리고 새로운 후속 경영체의 설립에 노동, 토지, 자본을 제공할 의사가 있는 자이다.
- 농업조정법에 의하면 공동재산의 지분을 받는 자는 그 재산을 농업생산의 목적으로 이용해야 한다. 이 규정에 의하면 농장을 떠나는 사람은 이에 대한 보상을 받을 수 없다. 영농활동을 계속할 농장원은 공동재산에 대해 금전적 보상을 받을 수 없고 실물(생산수단)의 형태로 보상을 받는다. 이러한 실물 보상분, 즉 농기계, 가축, 창고, 축사 등의 시설들은 농지와 함께 새로운 농업경영체 설립의 근간이 되었다.

3.2. 토지의 반환

3.2.1 농업생산협동조합의 토지

- 일반적으로, 농업생산협동조합의 승계기업에 더 이상 남지 않고, 집단화 과정에서 건물 및 토지를 인계한 농업생산협동조합 구성원들은 그러한 자본 품목에 대한 모든 재산권을 다시 부여 받았다. 또한 농업생산협동조합의 일원임을 포기한 이들도 마찬가지로 모든 재산권을 다시 부여 받았다. 이 경우 승계기업들은 그러한 재산에 대한 사용 권리를 자동적으로 가질 수는 없었다. 후속경영체가 그것을 계속 이용하기 위해서는 임차하거나 구매해야 했다.

- 농업생산협동조합은 경제적 또는 사법적인 이유로 타당하지 않을 경우 소유권자에 대한 토지의 반환을 거부할 수도 있었다. 경제적 타당성의 경우는 토지 반환으로 승계기업이 기업 운영을 지속할 수 없을 경우 적용될 수 있다.
 - 우유 생산이 기업 운영의 필수적인 부분인데 젖소 축사가 포함된 토지를 반환해야 한다면 미래의 농장경영에 큰 문제가 발생하게 될 것임. 이 경우 소유권자에게 토지 반환을 거부할 수 있음.
- 건물이 건립되지 않았던 토지는 소유권자에게 즉시 반환되어야 했다. 반환된 토지에서 재배된 작물과 관련해 토지의 소유주는 농업생산협동조합 또는 그 승계기업에 대한 어떠한 보상 없이 토지를 소유할 수 있었다. 반환시기에 따라서 농민은 상당한 추가적인 이익을 얻을 수도 있었다.

3.2.2. 국유재산 및 국가위탁재산의 처리

< 1945년에서 1949년 사이 몰수된 토지 >

- 1945년과 1949년 사이에 점령군이 제정한 토지개혁 규정에 근거해 몰수된 토지와 기타 자산은 반환 목록에 포함되지 않았다. 이는 옛 소련, 동독 및 서독 정부 간 정치적 협상의 결과였다. 이 결정은 많은 비판을 받기도 했다. 연방정부는 그 상속권자들에게 토지 소유주들이 받았을 보상비의 가치에 해당하는 토지에 대한 선택권을 제공했다.
- 국유 토지의 사유화를 위해 이 범주에 속하는 모든 토지는 토지관리공사(Bodenverwertung- und Verwaltungsgesellschaft, BVVG)에 의해 관리되었다. 토지관리공사는 1992년에 설립되어 정부가 강제로 반환할 수 없는 국가 및 주 소유의 토지를 관리하고 매각하는 업무를 맡았다. 1992년 총 100만 ha에 달하는 경작지가 이 기관에 넘겨졌다.
 - 지금까지 약 60%가 매각되었으며, 나머지 토지는 임대 상태임.

- 기관의 수익은 연방정부가 보상기금의 채무 상환에 사용함.

< 1949년 이후 몰수된 토지 >

- 1949년 이후 몰수된 토지 및 기타 모든 자산은 가능한 한 원소유자에게 반환으로 처리되었지만, 토지의 특성과 소유권자의 요구에 따라 다양하게 처리되었다.
 - 소유권자가 보상을 요구한 경우 보상함.
 - 반환 당시까지 수십 년 동안 사용된 후 더 이상 존재하지 않게 된 재산품목들에 대해서도 보상함.

< '신농민'이 포기한 토지 >

- 토지개혁 후 농지를 분배받은 신농민이 농업을 중단했을 경우, 토지는 국유 토지기금으로 유입되었다. 그럴 경우 토지는 국유재산이 되어 1945년과 1949년 사이 몰수된 기타 모든 토지들과 동일한 취급을 받게 된다. 따라서 토지개혁 당시 몰수된 재산이나 농업을 떠난 신농민의 토지는 반환되지 않았다.

< 토지 재산권과 건물 소유권의 통합 >

- 토지에 대한 재산권은 특정한 부지에 건설되는 건물에 대한 재산권과 분리된 경우가 있는데, 이럴 경우 농업조정법에 따라 토지에 대한 재산권과 건물에 대한 재산권을 합쳐 하나의 단독 권리로 통합할 수 있었다.
- 농업조정법에 따라 권리 병합을 추진하지 않을 경우 이 두 재산권은 개별적으로 남아있게 된다. 즉, 토지소유주는 건물소유주가 될 수 없고, 건물 소유주는 토지소유주가 될 수 없는 것이다.
- 어떠한 경우든 토지는 보상되어야 하고, 농업생산협동조합 또는 그 승계기업은 건물의 소유주로 남아 있는 상태에서 건물을 매각할 수 있는 권리를

포함해 모든 재산권을 부여 받게 된다. 이와 마찬가지로 단독 거주 주택을 소유한 가구들은 그 특정 부지에 대한 재산권을 양도 받거나 과거 소유권자에게 양도할 수도 있었다.

3.3. 자산과 채무의 분배

- 통일 후 독일연방 농업의 탈집단화 및 구조조정과 관련된 많은 문제점과 분쟁들은 자산과 채무의 분담에 기초하고 있는 경우가 많았다. 그러한 이유로 농업조정법 중 자산과 채무의 분담과 관련한 부분은 고려 대상이 되는 적격인물 및 자산의 종류와 관련해 다양하면서도 구체적인 조항을 포함하고 있다.

3.3.1. 적격자

- 탈퇴를 희망하는 농업생산협동조합의 구성원이라면 보상을 받을 수 있는 자격이 주어졌다. 기본적으로 여기에는 세 부류의 사람들이 포함된다.
 - 첫째, 청산될 농업생산협동조합 조합원
 - 둘째, 어떤 이유로든 승계기업을 탈퇴한 자
 - 셋째, 최초의 농업조정법이 1990년 6월 발효되기 전에 농업생산협동조합을 이미 탈퇴한 자(여기에는 베를린 장벽 붕괴 직후 자신의 농장을 설립하거나, 또는 협동조합을 이미 탈퇴한 자들이 포함)

3.3.2. 보상대상 자산의 종류와 보상 청구

< 농업생산협동조합에 인계한 모든 재고자산의 가치 >

- 농업집단화 당시 농업생산협동조합에 인계했던 모든 자산은 보상의 일부가

될 수 있다. 재고자산(physical inventory) 평가 기준으로서 집단화 당시 체결된 계약(protocol)이 채택되었다.

- 모든 농민들은 토지 집단화를 위해 최소한의 가치에 달하는 자산을 출자해야 했다. 만약 실제 재고자산의 가치가 최소한의 가치에 달하지 못할 경우(970 유로), 해당 농민은 추가적인 현금을 지불해야 했다. 따라서 농업생산협동조합을 탈퇴하는 조합원들은 현금지불과 실제 재고자산에 대한 보상을 지급받을 수 있었다.
- 보상 적용이 되는 모든 재고자산의 총 가치와 관련하여 대차대조표에 보이는 자기자본(equity) 또한 고려되어야 한다. 자기자본이 줄어들어 발생한 손실은 승계기업에 재고자산을 보유하고 있는 구성원들에 의해서만 해결될 수 있었다.
- 구부채도 이런 맥락에서 언급할 필요가 있다. 구부채는 농업생산협동조합이 상환하지 않은 융자금이다. 이 부채가 남아 있었던 이유는 이전 동독 정부가 농업생산협동조합의 채무 상환을 강요하지 않았기 때문이었다. 채무는 실제로 감당할 수 없을 정도로 큰 규모였기 때문에 승계기업이 채무상환의 책임을 모두 진다면 파산을 면하지 못했을 것이다.
- 구부채는 협동조합의 대차대조표에 나타난 채무로 인정하지 않기로 결정했다. 그 대신 유일한 채권자였던 동독 은행의 승계은행이 구부채를 채무로서 가져가야 했다. 그 사이 몇 년 동안 구부채 처리를 둘러싸고 심각한 분쟁이 있었고, 결국은 2008년 재상환이 결정되었다.
- 구부채의 재상환이 가능했던 것은 정부가 1991년 농업생산협동조합의 대차대조표에 여전히 기재되어 있던 채무를 1/3 가량 감액하는 상당한 규모의 채무 탕감을 단행했기 때문이다.

< 최소 보상 >

- 농업생산협동조합의 자기자본의 가치가 보상을 위한 재고자산의 가치를 초과하는 경우가 종종 있었다. 즉, 기업이 경영을 시작하던 당시의 기업가치가 증가한 것이다. 이 경우 지불금 결정의 두 번째 단계로서 추가적인 보상이 고려되어야 한다. 농업생산협동조합의 구성원으로 있는 기간 동안의 재고자산 가치에 대한 금리가 지불되어야 한다. 어떠한 금리를 제공할 것인가 여부는 조합원들이 결정해야 할 문제이다.
- 같은 맥락에서, 토지를 사용한 농업생산협동조합도 토지사용료로서 이자를 지불하기도 했다. 농업조정법에 따르면 연간 2DM/ha(약 1유로)를 지불하기로 했다. 과거 토지 사용에 대해 보상금을 제공하는 것은 대부분의 농업생산협동조합이 과거 토지 사용 기간 동안 토지 소유주들에게 어떠한 임대료도 제공하지 않았기 때문이다.

< 근속연수에 대한 보상 >

- 자신의 토지 또는 재고자산을 농업생산협동조합에 인계하지 않은 조합원들은 명시된 규정에 따라 어떠한 보상금도 수령할 수 없었다. 그러나 의회는 토지 또는 재고자산이 없는 조합원들에게도 보상을 지급하고자 했다. 농업조정법에 따라 재고자산에 대한 보상금의 총 가치의 20%는 별도로 남겨두어 과거 근속연수에 대한 보상금으로 사용되었다.

< 보상 청구 >

- 권리가 있는 조합원들이 청구할 수 있는 보상은 농업생산협동조합을 이어 받은 승계기업에게는 일종의 부채이다. 이는 조합원들이 인계한 재고자산은 후속경영체의 자기자본으로 보아야 함을 의미하는 것이다.
- 농업생산협동조합 또는 승계기업의 경영위원회는 보상의 수준에 대한 정보를 조합원들에게 제공해야 하는 의무를 가지고 있다.

3.4. 국유농지의 사유화

3.4.1. 이해집단의 주장

- 반환, 보상, 임대, 매각 등을 포괄하는 국유농지 사유화 문제는 그 해결이 지연되었다. 왜냐하면 그 자체가 복잡하고 정치적으로 민감한 이슈였기 때문이다.
- 1990년의 통일조약은 소련군정 하의 토지개혁 농지는 원상복구하지 않는다는 점을 천명했다. 그러나 1945년 이전(토지개혁 이전)과 1949년 이후(토지개혁 이후) 몰수 희생자는 반환을 청구할 수 있었다.
- 반환 청구 대상이 되는 국유지의 면적은 약 50만 ha였다. 국유지는 모두 신탁관리청(*Treuhandanstalt*, THA)²⁰의 관할로 넘겨졌다. 이후 1992년 국유토지의 관리와 사유화를 담당하는 공적기관인 토지관리공사가 설립되어 농지는 모두 토지관리공사의 관할로 넘어가게 되었다.
- 반환 대상이 아닌 국유농지는 시장에서 매각되거나 임대되었다. 구동독 시절 농업생산협동조합이 이용하던 국유농지 중 토지개혁의 수혜자나 몰수된 소유자로부터 반환 청구되지 않은 국유농지는 약 90만 ha이다.
- 동독의 법규에 의하면 1945~49년 기간 토지개혁의 수혜자와 그의 상속자가 농지에 대한 권리를 보유하기 위해서는 수혜자 혹은 상속자가 해당 농기업이나 농업생산협동조합에 종사하고 있어야 한다. 그렇지 않을 경우 분배받은 농지에 대한 권리는 사라지고 해당 농지는 국유화되었다. 이에 해당되는 농지는 1990년 이후 원소유자의 청구 대상에서 제외되었다.

²⁰ *Treuhandanstalt*: 동독지역 국유재산과 국유기업의 관리와 사유화를 위해 설립한 공적기관

- 비록 이 농지면적이 총 농지면적의 16%에 불과하지만 이들 대부분이 메클렌부르크-포어포메른과 브란덴부르크 주에 집중되어 있었기 때문에, 이들 지역에서는 국유농지의 분포가 특별히 중요한 의미를 갖고 있었다.
- 초기부터 정부와 토지관리공사는 많은 이해집단으로부터 공개시장에서의 매각보다는 제한된 접근을 요구하는 압력을 받았다. 그들의 주장은 다음과 같다.
 - 토지개혁의 희생자(Alteigentümer: 구소유자): 과거 토지개혁이 불공정했으며 그 보상으로서 토지를 제공받을 권리가 있음을 주장함.²¹
 - 농업생산협동조합 후속경영체(등록조합과 농기업): 시장에서 국유농지를 매각하면 서독지역의 자본가들이 동독지역 농지에 대거 투자를 할 것이며 그렇게 되면 동독지역의 농민들이 큰 피해를 입을 것을 우려해 동독지역 농장들에 유리한 조건을 제시할 것을 요구함.
 - 동독지역의 신설 주: 중앙정부에게 구소유자의 압력에 굴하거나 기업농 및 조합농에 반해 차별하지 말도록 압력을 행사함.
- 여기에 더해 불확실성에 따른 복잡성도 더해졌다. 첫째는 이들 토지의 정확한 위치가 부정확하다는 점이고, 둘째는 이들의 청구 내용을 정확히 입증하기 어렵다는 점이었다.
- 서로 상충하는 주장 때문에 협상 기간이 필요했다. 처음에는 구소유자(토지개혁 희생자)와 가족농에 유리하게 전개되었으나 시간이 지남에 따라 등록조합 및 기업농에게 유리한 환경이 조성되었다.
 - 정부는 초기에는 보상이라는 차원에서 구소유자를 포함한 (재)창업자에게만 국유농지에 대한 배타적인 접근권리를 부여하려 의도함.
 - 이 제안은 동독지역 주정부들로부터 거부됨.

21 그들은 1945-49년 기간 토지개혁 당시 무상으로 몰수당했으며, 통일 후 연방정부로부터 부분적으로 보상을 받았다.

표 3-10. 지역별 국유농지 분포(1996)

지역	임대 농지 (천ha)	구성비 (%)	평균 임대규모 (ha)
맥클렌부르크-포어포메른	398	30	132
브란덴부르크	278	21	99
작센-안할트	167	14	68
작센	94	10	40
튀링겐	74	9	46
동독지역	1,011	18	84

자료: BVVG(1996)

3.4.2. 사유화의 원칙

- 국유농지의 사유화는 농업생산협동조합의 농지소유권 재확립과는 달리 점진적인 접근방식을 취하고 있다. 농업생산협동조합 농지의 경우 대부분 사적소유지로 구성되어 있고 공유지일 경우라도 농장의 총의에 의해 즉각적으로 분배되어 농지사유화를 일찍 완료할 수 있었다. 즉, 농업생산협동조합은 비교적 명확한 구소유관계를 토대로 반환과 분배가 이루어졌다.
- 그러나 대부분의 국유농지는 구소유권자에게 반환되지 않고 매각을 통해 사유화가 달성될 수밖에 없는 실정이었다. 따라서 국유농지의 사유화는 점진적인 접근방식을 택할 수밖에 없었다.
 - 첫째, 구소유권자에 대한 보상 문제가 정리되어야 하고,
 - 둘째, 사유화 농지의 원매자 입장에 볼 때 농지매입을 위한 자본 축적에 많은 시일이 요구되며,
 - 셋째, 최종적으로 매각될 때까지 농장이 시장경제에 적응할 시간적 여유가 있어야 하기 때문이다.
- 국유농지의 국가 인수, 장기간의 관리, 그리고 매각에 이르기까지 처리 절차에 대해 많은 논란이 있었다. 이러한 논의 과정에서 중점적으로 다루어진

문제는 사유화 대상 농지의 이용과 매각 방식에 관한 것이었지만 그 이면에는 향후의 농업경영구조에 대한 고려도 있었다.

- 이하에서는 국유농지의 사유화 방식에 대한 중요한 모델과 논의의 전개를 간략하게 소개한다(Scheel, 1995).

3.4.3. 국유농지 사유화의 3단계 모델(Bohl²² Model, 1992. 10)

- 이 모델의 핵심은 국유농지의 사유화를 다음과 같이 오랜 기간을 두고 단계적으로 추진한다는 것이다.
 - 1단계: 장기임대차(12년)
 - 2단계: 토지취득(Landerwerb) 및 정주(Siedlung)계획에 의거해 특별보조 가격으로 매각
 - 3단계: 공개시장에서 시장가격(Verkehrswert)으로 매각
- 제1단계 장기임대차의 주요 내용
 - 신청인이 제출한 경영계획의 평가에 따른 임대차
 - 임차료 책정에 재창업자(토지개혁 희생자, 과거 자영농, 이들의 상속자)와 정주자로서 신규창업자에게 혜택을 부여
 - 임차인에게 자영 의무 부여
 - 임차인에게 매수 우선권 부여
- 제2단계 토지취득계획과 정주계획에 의한 계획적 매각의 주요 내용
 - 토지취득계획: 토지개혁 희생자들에 대한 보상으로서 해당자들의 신청을 받아 매각
 - 정주계획: 재창업자와 정주자로서 1단계에 위탁농지를 임차한 신규창업자에게 유리한 조건(수익지가 기준)으로 매각

22 Bohl은 후에 연방정부의 ‘토지사유화작업단’의 책임자로 취임했다.

- 토지개혁 희생자에 대해 추가적 우대조치를 부여하여 매각

3.4.4. 배상 및 보상법(EALG) 체계

- 연방 수상청에서 제시한 ‘3단계 모델’을 기본으로 그간 논의된 여러 방안을 종합한 국유농지 사유화 방안은 최종적으로 ‘배상 및 보상법’의 가결로 구체화되었다. 이 법은 본래 국유토지의 원소유자에 대한 보상을 규정한 것이다. 그러나 보상 방식과 임대 및 매각을 통한 농지사유화 방식은 불가분의 관계가 있기 때문에 본 법에서는 국유농지의 구체적인 사유화 방식을 함께 규정하고 있다.

표 3-11. 동독지역 농지 사유화 단계

단 계	조 건		
1단계: 1993-95 12년 장기임대	<ul style="list-style-type: none"> - 농장경영계획을 통해 신청자의 경영능력을 증명 - 임차 농지를 신청자가 직접 경영 - 같은 농지에 여러 신청자가 있을 경우 재창업자와 지역거주 신규창업자에게 우선권 부여 		
2단계: 1996-03 보조가격 매각 구소유자 보상	보상계획: -일부감액 -구소유자에 보상 (2004년 이행)	구소유자의 매입: -보상권의 절반까지 특별매입 신청 가능 -3,000 농지단위까지 특별매입 신청 가능 조건: -현재 임대차 계약과 계약연장(18년까지) 을 고려 -매입후 20년간 매매 불가능 -농업에만 이용	임차인의 매입: -6,000 농지단위까지 특별매입 신청 가능 조건: -매입 후 20년간 매매 불가능 -농업에만 이용 -매입농지를 포함해 농장전체의 50%까지 소유 가능
3단계: 2003이후 공개시장 매각	<ul style="list-style-type: none"> - 공개시장에서 입찰 		

- 3단계 사유화 방안에서 1단계는 1995년에 완료되었다. 이 단계에서는 우선 농지가 다음과 같은 조건 하에서 12년 기간으로 장기임대되었다.
 - 임차희망자는 농장경영계획을 제출하고 직접 자신의 농장에서 농업에 종사해야 함.
 - 임차희망자의 경영계획과 자격 심사는 농업부문 공무원과 농민대표로 구성된 임차위원회가 담당함.
- 임차 유자격자들이 특정 농지에 대해 임차 신청서를 동시에 제출할 경우 임차 우선권은 다음과 같다.
 - 1) 구소유권자를 포함한 재창업자(Widereinrichter)
 - 2) 지역 거주 신규창업자(Neueinrichter)
 - 3) 기타 다른 신청자(농업생산협동조합 후속 경영체 및 비거주 신규창업자 등)
- 2단계 조치는 다음과 같다.
 - 2단계 조치는 1994년에 통과된 배상 및 보상법에 의거 이루어짐.
 - 임대된 농지는 토지취득계획(Flaechenerwerbsprogramm)에 따라 특별가격(subsidised price)으로 매각
 - 임차인은 <표 3-11>에 제시된 조건에 따라 우선 취득권을 보유
 - 토지 취득은 영농지의 50%를 초과하지 못함. 예를 들어 소유지가 없는 사람이 100ha를 임차 경영한다면 최고 50ha까지만 취득 가능
 - 1단계에서 농지 임차계약을 할 수 없었던 구소유자(Alteigentuemmer)도 특별가격의 농지구입 신청 가능. 그러나 토지관리공사의 해당 농지 임차자에 비해 그 조건은 불리함.
 - 이들은 금전적 보상 수령이 가능함. 그 보상은 몰수된 토지의 가치 전부를 반영하지는 않음.
 - 보상은 토지의 특별매각 수익이 발생하는 2004년부터 시작되며, 그동안 구소유자에게는 양도가 가능한 무이자 증권을 교부함.
 - 농지의 특별가격 매입 신청서는 1996년부터 2000년까지 제출함.
 - 농지의 특별매각은 2003년까지 추진함. 이때까지 매각되지 않은 농지는

2003년 이후 공개시장에서 매각함.

- 정부는 경쟁으로부터 동독지역 농민들의 이익을 고려했으며, 동시에 구소유권자에게도 과거 토지개혁의 불공평성을 인정해 부분적으로 보상하거나 특별가격으로 농지를 구입할 자격을 부여하기로 결정함으로써 합의를 이끌어 낼 수 있었다.
- 그 결과 1단계와 2단계에서 시장을 완전히 배제하는 결과를 낳았다. 이는 농업생산협동조합 구조재편을 위해 채택한 기본질서와 대조되는 것이다. 그 기본질서는 농장의 구조재편에 촉박한 시한을 설정했으며, 시장에 일정한 권한을 준 것이었다.
- 정부 조치에 대한 비판자들은 구소유권자가 특별한 우대를 받았으며, ‘Bohl 모델’과 ‘배상 및 보상법(1994)’이 통일조약의 정신을 어겼다고 비판했다. 또한 구소유권자의 이익을 대변하는 언론의 역할이 있었다고 비판했다.
- 그러나 실증분석에 의하면 구소유권자는 그 과정에서 큰 이익을 얻지 못했을 뿐만 아니라 오히려 그 과정에서 가장 많은 손실을 입고 있다고 주장하기도 한다.
- <표 3-12>는 1단계 과정에서 토지관리공사의 임대차 분포를 보여주고 있다. 임대차 건수를 보면 450명의 구소유권자가 단지 608건의 임대차 계약을 맺었을 뿐이다. 이는 전체 사유화 대상 면적의 6%에 불과하다. 비록 건당 평균 임대차 계약면적이 100ha에 달하고 있지만 총 면적에서 차지하는 비중은 매우 작다.

표 3-12. 토지관리공사의 장기임대차 농지 분포(1995)

구 분	임차자수	계약건수	면적 (ha)	면적구성비 (%)	평균계약면적 (ha)
재창업자					
거주자 ¹⁾	3,970	5,159	200,336	19	39
반환권리자 ²⁾	170	213	12,135	1	57
비반환권리자 ³⁾	450	608	61,049	6	100
신규창업자					
거주자	1,500	2,022	102,312	10	51
비거주자	680	880	52,497	5	60
조합농/기업농	2,850	4,269	591,830	58	139
기 타	980	1,171	8,673	1	7
계	10,600	14,322	1,028,834	100	72

주 1) 농업생산협동조합 조합원 등 지역거주자

2) 1949년 이후 몰수당한 자

3) 토지개혁(1945~49)으로 몰수당한 자

자료: BVVG(1996)

- 가장 많이 혜택을 본 그룹은 등록조합과 기업농이다. 이들의 임차계약 면적은 전체 사유화 대상 면적의 58%에 달한다. 이 임차면적의 비중과 분포는 기업농과 조합농이 차지하고 있는 전체 농지 비중을 조금 상회하는 수준이다. 약 90%에 달하는 기업농/조합농이 사유화 대상 농지의 장기 임대차계약을 맺었다.
- 반면에 개별농장은 25%만 사유화 대상 농지를 임차할 수 있었다. 결국 Bohl 모델의 1단계 장기임대차는 조합농과 기업농의 입지를 강화시킨 결과를 낳았다고 평가할 수 있다.
- 농지사유화 2단계에서 각각의 서로 다른 그룹이 얼마나 많은 면적을 취득했으며 얼마나 많은 농지 임차자들이 농지 특별취득에 참여했는가? 그것은 어떤 그룹이 더 많은 농지를 토지관리공사로부터 장기임차계약을 했는가와

농지의 특별매도가격을 결정하는 보조금의 크기에 달려 있다.

- 장기임대차 계약을 이미 체결한 그룹이 농지 특별취득에 유리함.
 - 배상 및 보상법(1994)에 따른 농지의 특별매도가격은 시장가격보다 훨씬 낮은 수준임(예를 들면, 작센-안할트의 최고 등급 농지는 1995년 14,000 DM/ha였지만 특별매도가격은 5,600DM/ha).
- 특별가격으로 우량한 토지를 취득하게 되면 경제적 이익이 있다. 그러나 20년간 매매가 불가능하기 때문에 자본이익(capital gain)은 장기간이 지난 후에 현실화 된다. 그러나 열등한 농지의 경우에는 시장가격과 특별취득가격의 차이가 작아진다. 따라서 열등한 농지를 취득할 경우 경제적 이익이 상대적으로 적다. 따라서 비옥한 농지에 대한 취득수요는 많고 열악한 농지에 대한 수요는 낮게 나타날 수밖에 없다.
- 열악한 토지는 3단계 공개시장 매각으로 사유화
- 한편에서는 농지사유화의 전 과정이 경제적 고려보다는 정치적 고려에 의한 바가 크다고 비판받았다(Klages와 Klare, 1995). 1단계의 장기임대차 결정시 농장경영계획을 제출하도록 했으나 심사위원회는 확실한 심사기준을 제시하지 않았다. 2단계의 특별취득 프로그램도 장기임차자에게 특별히 유리한 폐쇄형 경쟁이었기 때문에 후순위자인 경우 경영능력을 증명해도 별 소용이 없었다.
- 양질의 농지에 대한 높은 수준의 보조가 정당한가, 그리고 그 과정에 소요되는 기간이 그렇게 길 필요가 있는가(당시 1/3의 면적이 매각되지 않고 있는데도 불구하고)에 대해서도 비판이 제기되었다. 요컨대 너무 장기간의 사유화 과정 자체가 토지가격과 토지시장을 지속적으로 억누르고 있다는 비판이었다(Beckmann & Hagedorn, 1997).
- 이와 같은 요소 때문에 유럽연합은 동독지역 농지 사유화 과정에 개입하게 되었다. 유럽연합은 특별가격의 보조 수준이 유럽연합의 경쟁체제를 위반한 것이며, 그 과정에서 유리한 접근이 모든 농업경영체에 적용되는 것으로 더

이상 보상계획이 될 수 없다고 비판했다.

- 이에 대해 독일연방정부는 농지의 특별매도가격을 1998년 말까지 시장의 농지가격에서 35%를 감한 가격으로 할 것을 제안했다. 이는 물론 보조를 감축시킨 것이다. 새로운 기준에 의한다면 막데버그(Magdeburg) 부근 비옥한 토지의 특별가격은 5,600DM/ha에서 9,100DM/ha로 상승하게 된다. 이 새로운 제안은 2000년 2월에 유럽연합에 의해 승인되었으며, 동년 9월에는 독일에서 관련법이 통과되었다. 그러나 이는 2단계에서 더 적은 농지가 사유화 될 수 있음을 의미하는 것이었다.
- 국유 농지의 사유화는 1994년에 시작되었고 이는 많은 시간을 요하는 과정이었다. 2003년까지 전체 가처분토지 중 약 40%에 해당하는 토지(약 39만 ha)가 원소유자와 장기임차인들에게 특별가격으로 매각되었다. 특별매각 기간이 종료된 후 토지는 공개시장에서 매각되기 시작했는데 약 25만5천 ha가 시장가격에 매각되었고 지난 몇 년 동안 집중되었다.

4. 요약 및 시사점

- 통일 후 동독지역 재산권 처리의 법률적 사항 중 중요한 것은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 통일 후 동독지역 재산권 처리는 ‘국가조약’과 ‘통일조약’으로 큰 틀을 만들고 특별법 제정으로 구체적인 사항을 다루었다. 둘째, 소련 군정 하 토지개혁과 동독정부 수립 후 적법한 절차에 의한 소유권의 양도를 인정한다. 따라서 토지개혁 희생자와 적법하게 토지를 양도한 구소유자에게 재산을 반환하지 않는다. 셋째, 토지를 반환받을 수 있는 대상은 토지개혁 전후 비민주적이거나 불법적인 방식으로 토지를 양도할 수밖에 없었던 사람들이다. 넷째, 통일 초기 재산권 처리의 법률적 기초가 ‘손실보상’보다는 ‘원상회복’에 맞추어져 있었으나, 투자 및 고용의 유지와 증대, 약

자에 대한 고려 등의 요인으로 ‘반환 대신 보상 및 배상’의 범위가 점차 확대되었다.

- 농업부문 재산권 처리의 핵심은 사적소유권 재확인이다. 농지의 경우 농업생산협동조합에 출자한 원소유자의 법률적 소유권을 인정하고 재산권을 즉각 되돌려주었다. 농업생산협동조합이 보유하고 있던 대부분의 농지는 여기에 해당된다. 건축물과 토지의 소유권자가 상이할 경우 건물소유자 혹은 이용권자 중심으로 해결하는 방식을 취했다. 농장 부채의 경우 사회간접자본 건설, 주택 건설 등에 따른 부분은 대부분 탕감하고 농업생산활동의 재정적 손실에 따른 부채도 일부 탕감 후 후속경영체가 승계하는 방식을 취했다.
- 국유 혹은 주정부가 소유한 국유농지의 사유화는 긴 기간을 두고 추진 중에 있다. 이 방식은 통일 초기 많은 논란 끝에 채택되었는데 이 모델의 핵심은 국유농지를 국가의 토지관리공사 관리 하에 두고 사유화를 단계적으로 추진한다는 것이다. 1단계는 12년 기간의 장기임대차다. 2단계는 신청자의 영농계획을 평가해 특별보조가격으로 매도하는 것이다. 3단계는 공개시장에서 시장가격으로 매도하는 것이며 현재 진행 중에 있다.
- 동독지역 농업부문 재산의 소유권 처리와 사유화 방식에서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 통일 초기 분쟁과 혼란을 최소화하고 사회를 통합하기 위해서 재산권에 대한 엄정한 법적 조치가 무엇보다 중요하다. 그러나 약자에 대한 고려가 있어야 하며, 소유권 처리 과정에서 투자, 고용, 효율이 증진될 수 있도록 경제적 고려도 있어야 한다. 중장기적으로는 새로운 시장경제질서 속에서 자연스럽게 재편성될 수 있도록 해야 한다.

제 4 장

통일 후 동독지역의 농업경영구조 개편

1. 동독의 농업구조(1989)

- 구체제 하 동독 농업정책의 목표는 농업생산협동조합과 국영농장 등 중앙 계획경제 속에서 전문화된 대규모 농장을 건설해 농업경영의 효율을 높이는 한편, 국내 농업부문이 식료품을 최대한 생산하는 데 두고 있었다.
- 2차 세계대전 후 동독지역에 진주한 소련군은 토지개혁(1945~49)을 단행했다. 이로써 동독지역에서는 봉건용커의 대토지 소유제가 일거에 청산되었다. 소련군행정청은 100ha 이상 소유한 지주와 나치 협력자와 전범자의 토지를 몰수해 토지기금에 편입한 후, 이 중 일부는 국유화해 국영농장을 설립하고 일부는 소농과 이주민에게 분배해 소가족농 체제를 구축한 후 장래의 농업집단화를 위한 기초를 마련했다.
- 토지개혁이 종료된 후 동독 정부는 농업집단화에 즉시 착수했다. 1950년대 하반기부터 1960년대 초반에 걸쳐 실시되었던 집단화 과정을 통해 농민들의 토지가 사회주의 협동조합(농업생산협동조합)에 반강제적으로 편입되었다. 사회주의 농업집단화의 중요한 목적 중 하나는 농업경영에 있어 규모의 경제 효과를 최대화하려는 데 있었다.

- 그러나 농업집단화가 상당 수준으로 진척된 후에도 동독 농업의 생산성은 서독보다 낮은 수준에 머물렀다. 동독 정부는 1970년대 들어 농장을 통합하는 정책을 추진해 농업생산협동조합의 규모를 더욱 확대했으며, 전문화를 추구해 농업생산협동조합과 축산전문협동조합으로 농장을 분화시켰다.
- 주(州)농장과 국영농장은 국유농지를 기반으로 한 집단농장이었으며, 농업생산협동조합은 집단화 당시 토지대장에 토지 소유자로 등록되어 있던 농민들이 자발적 혹은 반강제적으로 조합에 출자함으로써 설립된 것이다. 농업생산협동조합 농경지의 대부분은 조합에 출자한 농민의 사적 소유 하에 있었으나 농지의 이용에 관한 권리는 농업생산협동조합이 보유했으며, 사회주의 체제 하 동독에서 그 권리 행사에 제약이 전혀 없었다(Beckmann; Hagedorn, 1997).²³
- <표 4-1>을 보면 통일 직전 동독지역과 서독지역의 농업구조는 크게 차이나고 있음을 알 수 있다. 동독 경종협동조합의 평균규모는 4,600ha에 달하며, 축산협동조합의 보유 가축은 평균 1,664마리(가축단위)에 달했다. 이는 서독지역의 규모에 비해 매우 큰 규모이다. 그럼에도 불구하고 생산성은 서독 농장에 비해 낮게 나타나고 있었다.
- 집단화, 대규모화, 전문화에도 불구하고 동독 집단농장의 경쟁력은 낮았다. 서독의 농장들은 평균적으로 100ha당 3.7명의 노동력을 고용했던 반면, 동독의 집단농장은 100ha당 평균 7.4명을²⁴ 고용해, 농정의 실질적 목표를 효율적 경영을 통한 이윤 창출이 아니라 농업생산의 극대화에 두고 있음을 보여주었다.

23 1989년 말 현재 농업생산협동조합(LPG)은 경작지의 약 82%와 가축의 74 %를 차지하고 있었으며, 국영농장과 주(州)농장은 전체 농경지의 7%와 가축의 16%를 보유하고 있었다.

24 이 중 약 40% 가량이 행정 및 관리 인원이었다.

○ 동독의 집단농장은 사회주의 경제의 장기 침체에 영향을 받아 자본장비가 뒤떨어졌고 이로 인해 효율성 및 품질 손실이 발생했다. 또 투입 요소 부족으로 인해 생산 잠재력을 최대한 발휘하지 못했다. 또한 농업생산은 주로 지역의 자급자족 논리를 지향해 결국 자원을 비효율적으로 배분하는 결과를 초래했다.

- 과도한 전문화: 초지역적 통제 기구가 계획
- 부적절한 계획: 계획은 한계비용보다는 평균비용에 초점을 맞추어 작성되고 실행
- 정치적 결정: 농장 책임자들에게 정치적 질서를 따를 것을 권고
- 경영의 비효율: 집체적 경영으로 인해 근로자들에게 동기부여 실패

표 4-1. 동독 농업의 구조적 특징(1989)

	농장	근로자		농지		가축	
	수 (개소)	전체 (천명)	농장평균 (명)	전체 (천ha)	농장평균 (ha)	전체 (천LU) ¹⁾	농장평균 (LU)
사유 농장 ²⁾	3,558	5.5	1.5	335	94.1	165	46
텃밭 경지 ³⁾	(375,000)			297		351	
협동농장 (LPG)	4,530	694.9	153.4	5,075	1,120	4,343	959
- 작물생산	1,164	306.9	263.6	4,987	4,284	69	59
- 가축사육	2,851	343.6	120.5	73	26	4,273	1,498
- 원예	199	27.6	138.7	15	75	1	5
주 농장 (VEG)	464	95.3	205.3	447	963	479	1,032
- 작물생산	152	46.2	303.9	408	2,684	36	236
- 가축사육	312	49.1	157.3	39	125	443	1,419
국영농장 (VEB)	116	29.5	254.3	17	147	492	4,241
계	8,668	825.2	95.2	6,171	712	5,830	672

주 1) 가축단위(Livestock Unit)

2) 농장면적 >1ha, 교회 소유 농지 포함

3) 농장면적 <1ha.

자료: Agrarbericht 1991, Beckmann; Hagedorn, p.108.

표 4-2. 동독과 서독의 농장구조 및 농업생산성 지표 비교(1989)

지 표	단 위	동 독	서 독
농지면적	천ha	6,171	11,886
곡물생산량	kg/ha	44.0	55.4
우유생산량	kg/cow	4,120	4,853
농장수 ¹⁾	개	8,668	648,800
농장 평균규모 ²⁾	ha	4,107	18.2
농업노동력비중	%	10.8	3.2

주: 1) 3,558개의 자영농과 교회농장 포함

2) 경종협동조합과 국영농장의 평균규모

자료: Agrarbericht 1991.

- 사회주의 경제체제 기간 동안 동독의 농업정책이 동독지역 농업부문에 남긴 유산은 대규모의 비효율적인 농장, 복잡하고 혼란스러운 재산권 형태, 재산의 반환과 보상을 주장하는 많은 수의 구소유자와 상속자들이었다. 이러한 상황에서 통일과 함께 정치적, 경제적, 환경적인 이유로 동독지역 농장의 재편에 대해 일반적인 합의가 즉시 이루어졌다. 그러나 분쟁과 갈등이라는 사회적 비용 발생은 불가피했다.

2. 과도기의 농업

2.1. 정책목표

- 1989년 정치적 변화를 맞아 동독 정부가 농업부문에 대해서 가장 먼저 추진한 일은 사적 재산권을 수립하고 농업경영구조를 개편하는 일이었다. 이념적 지향점에 대한 논쟁은 그리 길지 않았다. 그리고 함께 논의한 정치가, 정책 담당자, 농업인 대표 등 다수가 함께 논의하여 농업구조조정 과정에서 특정한 소유 및 경영 형태를 의도적으로 선택하지 않기로 합의했다.

- 국가와 주 소유의 농지를 사유화하는 과정은 주로 정치권과 정부가 정책적으로 입안한 규칙 속에서 추진하기로 했다. 1945년부터 1949년에 이루어진 토지개혁 당시 수용되어 국가 및 주 소유로 된 농장과 토지는 통일 초기 신탁관리청(THA)에 이양되었으나 후에 토지관리공사(BVVG)로 다시 이양되어 단계적 사유화 과정에 편입되었다.
- 한편 농업경영구조도 재편성해야 했다. 농업조정법(LwAnpG)을 통해 집단농장의 구조조정을 위한 제도 및 재정의 기틀을 마련했으나 구조적 변화의 방향이나 결과를 정부에서 결정하려 하지는 않았다. 그러나 동독 농업부문 재편성의 일반적인 목표와 입장은 가지고 있었다.²⁵
- 통일 후 연방정부는 동독지역 농업경영구조 재편을 다음과 같은 목표 달성을 위해 지원하지만, 근본적으로 그 방향은 시장의 흐름에 맡긴다는 입장을 취했다.
 - 유럽 단일시장에서 경쟁력 추구
 - 다양한 구조의 생동력 있는 농업, 임업, 식량부문의 발전
 - 농림업부문 종사자의 소득과 생활수준 향상
 - 사회적 시장경제에 대한 적응능력 향상
 - 시장이 요구하는 수준에 반응할 수 있도록 농장을 재정비
 - 농업이 야기하는 환경피해를 감축하고 환경친화농업과 지속가능형 농업을 발전

25 이 목표 달성을 위해 채택된 기본원칙은 동독지역 농장 뿐 아니라 서독 농장의 입장에서 이해될 필요가 있다. 연방농업성(BML)은 1991년부터 동독지역에 ‘경쟁력을 갖춘 전업농과 부업농으로 구성된 다양한 구조의 농업’을 만들어 내겠다고 표명하고 있었으나 연방정부는 가족농을 가장 경쟁력 있는 농업형태로 선호하고 있었던 것으로 보인다(Beckmann & Hagedorn, 1997). 연방농업성은 당초 서독의 ‘가족농 모델’을 지지해 온 배경을 가지고 있을 뿐 아니라 독일의 강력한 농민연합(*Deutscher Bauernverband*, DBV)의 영향을 받고 있었다.

2.2. 농업경영구조 재편

- 동독지역 농업경영구조를 재편하는 원칙과 방법은 농업조정법(1990)에 규정되어 있다. 이 법률이 규정하고 있는 세 가지 목표는 다음과 같다.
 - 토지를 비롯한 농업용 재산의 사적 재산권 재확립
 - 생동감 있는 다양한 농업경영구조 창출
 - 소유권의 공정한 재편성
- 농업조정법(1991년 개정)에 의하면 모든 사회주의 형태의 집단농장은 1991년 말 까지 해체되어야 했다. 동시에 1991년 말까지 모든 재산권을 소유권자(농장원과 비농장원)에게 돌려줄 것을 규정했다. 또한 해당 농장의 자산을 소유하지 않은 농장원에게도 이익을 재분배 할 것을 규정했다.
- 동법에 의하면 농지 소유자는 자유로운 선택이 가능했다. 동독지역 농업생산협동조합은 토지 소유자들과 구성원들이 어떤 입장을 취할 것인가에 큰 관심을 기울였다. 구성원들의 선택 범위는 다음과 같다.
 - 자신의 소유재산을 농업생산협동조합 후속경영체에 출자하고 구성원으로 등록
 - 자신의 소유재산을 농업생산협동조합 후속경영체에 임대 혹은 매각
 - 농업생산협동조합 후속경영체를 탈퇴해 자영농으로 창업(재창업)
- 이 과정에서 정부가 주의를 기울여야 할 점은 농업생산협동조합을 해체하고 조합원과 비조합원의 재산권을 되찾아주는 일에 대해 법규정을 엄정하게 준수해야 한다는 것과, 설정한 원칙 내에서 시장이 결과를 결정할 수 있도록 허용해야 한다는 것이다.
- 통일 후 동독지역 농장과 농민들이 선택할 수 있는 새로운 농장의 법적 형태는 다음과 같다.
 - 가족농(family farm): 개인농장
 - 합명회사 또는 합자회사(partnerships): 개인농의 협업체

- 유한회사(limited liability companies): 기업농
 - 주식회사(joint-stock companies): 기업농
 - 등록조합(member-oriented agricultural producer co-operatives): 협동조합
- 해체와 동시에 새로운 경영형태로 전환되지 않는 농업생산협동조합은 청산을 해야 하며 청산된 농장의 구성원도 역시 다양한 선택을 할 수 있다. 그들이 대개 선택할 수 있는 것은 가족농장 설립, 협업농장 설립, 인근의 농업생산협동조합 후속경영체에 자신의 지분을 임대하거나 매각하는 것이다.
- 농업생산협동조합 전환 과정에서 약간의 손실도 발생한다. 우선 농업생산협동조합을 승계한 농장들은 사유화 과정에서 반환 및 보상기금에 출연해야 할 농지를 내놓아야 하며, 동독 시절 발생한 부채도 일부 감당해야 한다.
- 한편 농업생산협동조합은 국유농지도 경작한 경우가 많았다. 따라서 농업생산협동조합 후속경영체는 보유하고 있는 국유지를 임차하거나 매입해야 한다. 사유화 초기 단계에서 신탁관리청은 토지관리자 자격으로 모든 농업생산협동조합과 1년 기간의 임대차계약을 체결했다. 이로써 농업생산협동조합은 국유지를 우선적으로 사용할 수 있게 되었고, 이런 지위가 ‘배상 및 보상법(EALG, 1994년)’이 채택하고 있는 사유화 체제 하에서 우선적 토지 매수 권리도 확보할 수 있도록 했다.

2.3. 동독지역 농업에 대한 과도기 지원

- 소유권 재확립, 사유화, 농장경영구조 재편 등은 그 자체로 어렵고 힘든 과정이다. 더욱이 이 과정은 동독지역의 모든 농장이 재정적 위기를 겪고 있는 동안 실시되었다. 재정 위기의 주된 원인은 통일 직후 동독 산 농축산물의 수요 급감과 가격 급락이었다. 따라서 동독의 농장은 더욱 어려운 환경에 직면하게 되었으며, 정부의 지원이 필요했다.

- 우선 농식품성은 동독지역 농업에 지원사업을 추진했는데, 단기적으로는 농장의 소득을 지지해 줄 수 있는 긴급지원수단을 강구했으며, 중기적으로는 새롭게 창업하는 농기업을 지원하는 패키지 프로그램을 추진했다.
- 한편 시간이 지남에 따라 더 다양한 지원시책도 강구되었다. 동독지역 농장에 대해서는 일반적인 농업지원에 추가적으로 농업조정 지원, 투자 보조, 보조금이 지원되는 우대금리, 채무 보증과 같은 다양한 지원 혜택을 주었다.
- 동독지역 농기업에 대한 이 특별 지원수단은 1996년말 까지 추진되었다(같은 기간 동안 독일연방 전체에 걸친 일반적인 농업지원 프로그램은 그대로 추진).
 - 적응지원: 동독지역의 모든 농업경영체에 대한 소득 손실 보전 지원
 - 농업생산협동조합 후속 경영체의 발전을 위한 지원 프로그램
 - 가족농 창업 및 현대화 지원 프로그램
 - 농업신용 프로그램

표 4-3. 동독지역 농업에 대한 특별 지원

단위: 백만 DM

연 도	적응지원	협동농장 재편성	가족농 창업 가족농 현대화	농업신용보증 프로그램
1992	686	2.9	222.2	9.5
1993	385	22.9	253.5	12.0
1994	378	27.6	198.3	6.2
1995	128	43.6	215.4	6.1
1996	-	66.1	181.4	7.1
계	1,577	163.1	1,070.8	40.9

주: 연방정부의 지원만 해당

자료: Wilson & Klages(2001)

- 일각에서는 연방정부가 농업생산협동조합의 재편 과정에서 공평하지 않은 입장을 취했다고 비평했다. 정부가 기업농(유한회사 혹은 주식회사)과 조합

농(등록조합)에 비해 가족농 창업에 우호적인 입장을 취했다는 것이다(Panzig, 1995). 실제로 동독지역 농업에 대한 특별지원(표)을 보면 가족농에 우호적이라는 사실을 알 수 있다.

- 예를 들면, 동독지역 농업에 대한 특별지원 예산 중 적응지원 다음으로 가장 큰 부분이 가족농의 창업이나 현대화를 지원하는 데 배분되었으며 조세 부과와 특별사회보장에 있어서도 유리한 지원을 받았다는 것이다(Forstner & Isermeyer, 1998). 농업신용 프로그램도 처음에는 가족농에게만 지원하다가 1995년 들어 모든 농기업에 개방되었다.²⁶
- 비록 가족농에 대한 우대로 볼 수 있는 지원 조치가 있는 것은 사실이나, 그것이 공평성에 위배되지는 않는다고 주장하는 연구도 있다(Beckmann & Hagedorn, 1997). 그 주장에 의하면 가족농에 대해 상대적으로 불리한 과거의 정책이 그대로 남아 있으며, 가족농 창업자들이 상대적으로 더 높은 창업비용에 직면해 있다는 것이다.
- 동독지역의 농업생산협동조합들은 대부분 과거의 부채를 안고 있었다. 이 부채는 구동독 시절 농업생산협동조합이 국가로부터 낮은 이자율(연 1%)로 차입한 자금이다. 농업생산협동조합에 따라 다르지만 과도하게 많은 부채를 안고 있는 농장도 있었다.
- 많은 부채를 안고 있는 농장은 통일 후 재정 위기에 봉착하게 되었다. 부채의 채권이 통일 후 민간은행으로 넘어갈 뿐만 아니라 새로운 시장 이자율이 적용될 것이기 때문이다. 통일 후 다른 열악한 경제적 지위들과 함께 구부채는 수많은 농업생산협동조합과 그 후속경영체를 파산의 위기에 빠뜨렸을 뿐만 아니라 농장의 해체와 전환을 지연시키는 결과도 낳았다. 부채의 배분 문제가 쉽게 해결되지 않았기 때문이다. 농업생산협동조합 후속경영체와 동독의 농민들은 과거 전혀 다른 경제적 정치적 환경에서 만들어진 구부채가

26 주정부가 신용의 80%까지 보증하는 데 동의(BML, 1995).

새로운 체제에서 말소되어야 한다고 주장했다.

- 연방정부는 구부채 말소에 대해 기본적으로 거부 의사를 표명했으나, 감면 조치를 취했다. 정부는 동독지역 농기업의 대규모 부도 사태를 피하기 위해 구부채에 대해 특별 우대를 적용했다. ‘구부채에 관한 법(1990년)’은 농업부문을 위해 제정된 법으로서 이를 통해 구부채 상환 조정조치가 이루어지게 되었다.
- 동독지역 농업부문의 과거 부채는 1990년 7월 1일자로 약 39억 유로에 이른다. 그 중에서 7억 유로는 신탁기관에 의해서 인수되었다. 그리고 ‘마크-대차대조표법(16장 3절)’에 근거해 약 10억 6천만 DM이 대차대조표상에서 경감되었다. 나머지 구부채 상환 의무는 농기업의 경제적 상황을 고려해 조정했다. 연간 경영수익의 20%를 상환하는 형태로 하며 적자를 볼 경우 그 해에는 상환을 유예할 수 있었다.²⁷
- 유럽연합 공동농업정책(CAP) 통합에 따른 간접적 지원효과도 있었다. 통일 직후 동독지역 낙농업 종사자들은 생산량의 70%에 이르는 우유 쿼터를 수령했다. 이는 서독지역 낙농가에 비해 낮은 수준이었으며 가축 사육의 고비용과 함께 동독지역의 낙농우 밀도가 낮아지는 결과 초래했다. 그러나 직접 지불제와 유럽공동체 시장에 대한 접근권도 갖게 되었다는 사실은 동독지역 농업경영체에 대해 조성된 유리한 환경으로 볼 수 있다.
- 더욱이 1992년 유럽공동농업정책 개혁에서 동독지역에 적용할 특별지원이

27 연방헌법재판소는 1997년 4월 기본결정을 통해 과거 부채규정을 확인했다. 여기에서 연방헌법재판소는 입법기관에게 다수의 기업이 정상적인 경영활동 과정에서 적절한 기간 내에 구부채를 상환할 수 있는지의 여부 대해 입증하도록 했다. 이를 입증하기 위해 연방정부는 동독지역 농기업의 구부채에 대한 조사를 실시했다. 그 결과보고서(2001년부터 공개)를 보면, 매우 유리한 변제 조치로 인해 구부채가 과다 보상되었음이 밝혀졌다. 이 보고서 채택으로 동독지역 농기업을 위한 구부채에 관한 추가적인 조치는 필요하지 않게 되었다.

시행되었다. 그 대표적인 것은 가격조정 직접지불과 휴경농지 직접지불이었으며 이는 동독지역 농업경영체의 구조조정에 영향을 주었고 농민들의 소득을 지지하는 효과를 낳았다.

3. 집단농장의 재편 결과

3.1. 농장 경영구조 재편

- 농업생산협동조합이 해체된 직후인 1991년 이래 수적인 측면에서 가장 많이 창업한 농업경영체는 가족농이다. 1998년까지 전체 농업경영체 수의 81%가 가족농일 만큼 가족농 창업은 지배적이었다. 그러나 경지면적을 보면 단지 22.8%만 가족농이 경작하고 있다. 이는 서독지역의 94.9%와 잘 비교되는 수치이다.
- 통일 과정에서 농지의 반환과 사유화로 토지 소유권이 다시 수많은 개별 소유자에게 분할되었다. 따라서 농업재산 반환과 사유화 과정은 농업경영체가 영세화 될 수 있는 계기를 제공했다. 그러나 많은 농업생산협동조합들은 서독식의 등록조합이나 기업농으로 전환되어 농업경영이 영세화 되지는 않았다.
- 동독지역 가족농의 평균 규모는 서독에 비해 두 배 이상이다. 서독은 평균 22.9ha인데 비해 동독지역의 가족농 평균 규모는 49.3ha에 달한다. 그러나 동독지역 가족농의 실질적인 경영규모는 이보다 훨씬 크다고 말할 수 있다. 전업가족농의 평균규모는 126.7ha(서독은 41.1ha)이며, 부업농의 평균규모는 14.6ha이다.
- 이러한 사실이 말해주는 의미는 두 가지이다. 통일 초기단계에서 동독지역

에서 가족농은 그리 지배적인 농업경영체가 아니었으나, 전업농은 규모가 매우 커서 잠재적으로 서독에 비해 경쟁력이 매우 높은 상태이다.

- 1992년과 1994년 사이 기간에 동독지역에서 가족농 수가 크게 증가했으나 그 후 가족농 창업 증가 속도가 둔화되었다. 비평가들은 정부정책이 가족농에 유리하게 전개되었다고 비평했지만, 동독지역의 농지소유자 수가 80만 명을 초과하고 있는데(Beckmann, Hagedorn; 1997) 반해 이들 중 3%만 가족농으로 재창업을 선택할 만큼 가족농에 유리한 것만은 아니었다. 실제로 동독지역 농지의 90%가 임대차 되고 있다는 사실은 그것을 잘 말해주고 있다 (국유지 포함).
- 가족농 창업이 부진했던 요인을 들면 다음과 같다. 첫째, 개인의 소유 농지 규모가 인근 농지의 임차 없이 경쟁력 있는 규모로 전업농을 창업할 만큼 크지 않았다. 창업에 필요한 초기 투자자본도 축적되어 있지 않았다. 부업농을 창업하려 할 경우에도 인근에 다른 고용기회가 있어야 했다. 그러나 동독 대부분의 지역에서 농촌 실업율이 매우 높은 상태였다.

표 4-4. 동독지역의 농업경영체(1992, 1998)

경영형태	경영체수 (1992)	경영체 수 (1998)	구성(%) (1998)	평균규모(ha) (1998)	경지구성(%) (1998)
가족농	14,602	25,925	81.0	49.3	22.8
협업농	1,125	3,064	9.6	416.7	22.8
등록조합	1,432	1,218	3.8	1,432.3	31.1
기업농	1,180	1,560	4.9	773.5	21.5
기타	423	230	0.7	522.1	1.7

주: 1ha 이상의 모든 농업경영체

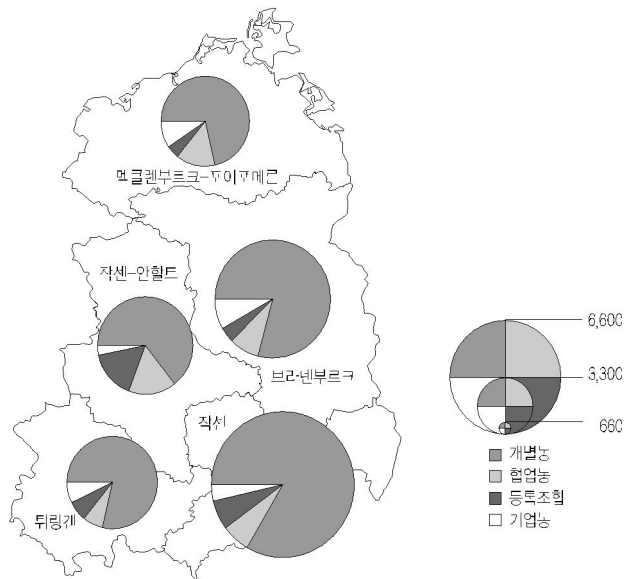
- 둘째, 개인 소유농지의 분할도 큰 이유이다. 비록 농업조정법에서 농지의 결합을 장려하는 조항이 담겨 있으나, 농지 분할의 복잡성과 소유권에 대한 갈등과 분쟁 때문에 농지결합 과정이 지연될 수밖에 없었다.

- 셋째, 30년 이상 지속된 집단적 농업경영의 영향도 무시할 수 없다. 그 동안 가족농의 전통이 사라졌으며 가족과 농지의 결합이 느슨해 졌다. 농업생산 협동조합의 많은 구성원이 농업생산협동조합의 후속체인 등록조합이나 농기업에 남아 있게 된 것은 농장 경영에 필요한 경험과 능력 부족을 인정하고 대규모 경영체가 제공할 수 있는 보장과 사회적 편익을 선택하게 된 결과이기도 하다.
- 이 외에 다른 요인들도 있다. 통일 직후 낮은 농가소득, 정부가 추진하는 동독지역 농업지원에 대한 장래의 불확실성, 농업생산협동조합 구성원의 정보 부족 등이 그것이다.
- 1998년까지 가족농과 함께 사적협업농의 수도 증가했다. 동독지역 전체의 협업농 평균 규모는 416.7ha에 달하며, 동독지역 전체 경지의 22.8%를 차지하고 있다(서독지역은 3.8%).
- 등록조합은 서독식의 조합농이다. 시간이 지남에 따라 점진적으로 등록조합의 수는 줄어들고 있으나 1998년 여전히 동독지역 경지의 31.1%를 점하고 있다. 통일 직후 구조전환 초기 동독의 농민들이 가장 선택하기 쉬운 옵션이었기 때문에 많은 농업생산협동조합이 등록조합으로 전환되었다. 그러나 시간이 지남에 따라 등록조합은 다시 다른 형태의 농기업으로 전환되고 있다. 그것은 주로 주로 재정적인 이유 때문인 것으로 밝혀지고 있다.
- 유한회사와 주식회사 등 기업농은 1994년 이래 그 수가 감소하고 있으며 1998년에는 전체 경지의 21.5%를 차지하고 있다. 등록조합과 기업농은 동독지역에서 주도적인 위치를 차지하고 있다. 서독지역에서는 전체 경지의 불과 1%만 차지하고 있어 무시할 수 있을 정도의 수와 규모이다.
- <그림 4-1>과 <그림 4-2>은 동독지역 각 주별로 각 농업경영체의 수와 각 경영체들이 보유하고 있는 농지면적을 표시한 것이다. 이 그림들에서 가장 뚜렷하게 드러나는 것은, 가족농이 그 수에 있어 가장 큰 구성을 차지하고

있음에 반해 보유하고 있는 경지면적은 그리 크지 않게 나타나고 있다는 점이다.

- 그 차이가 큰 지역은 브란덴부르크, 작센, 튀링겐 주이다. 이들 주의 총 경영체 수에서 가족농이 차지하는 비중은 83%이나 보유 경지면적은 17.5%에 불과하다. 이들 주의 가족농은 대부분 부업농으로 구성되어 있다.
 - 부업농 구성: 브란덴부르크, 73.5%; 작센, 68.8%; 튀링겐, 77%
- 메클렌부르크-포어포메른 주는 가족농의 규모가 평균 214ha로 다른 주에 비해 가장 규모가 크다. 그 뒤를 이어 작센-안할트 주는 평균 173ha, 브란덴부르크 주는 평균 123ha에 달하고 있다(Agrarbericht, 1999).

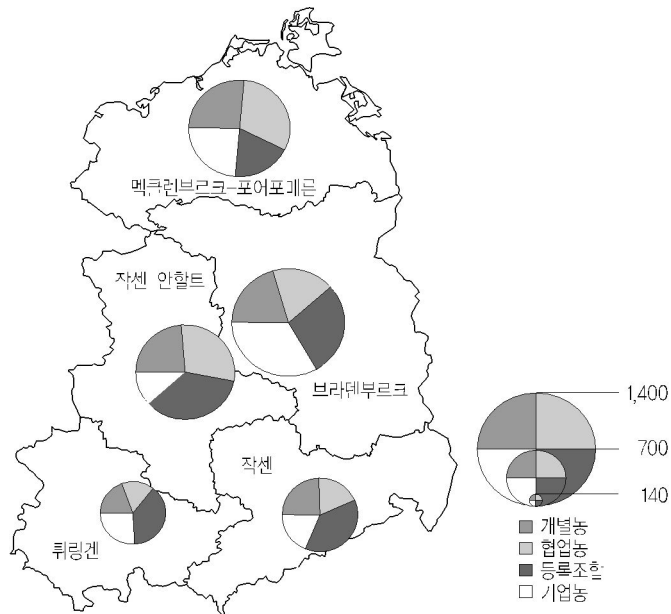
그림 4-1. 지역별 농장형태별 농장수(1999, 2ha이상)



자료: Statistisches Bundesamt, 1999.

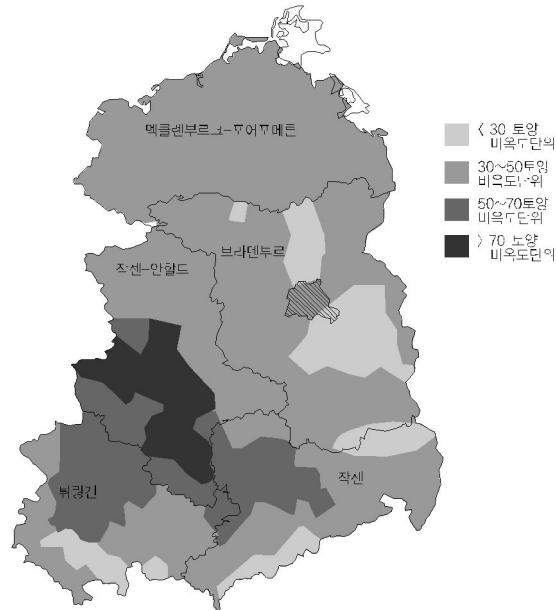
- 동독지역의 모든 지역에서 비록 그 수는 감소하고 있지만 등록조합이 가장 지배적인 농업경영형태라는 사실은 특기할 만하다. 작센과 튀링겐은 등록조합이 보유하고 있는 농지비중이 가장 크다.
 - 작센, 36.6%; 튀링겐, 42%
- 기업농(주로 유한회사)
 - 브렌덴부르크 주에서 가장 많은 비중(농지의 32% 보유).
 - 다른 주에서는 모두 경지의 1/4 이하를 보유
- 조합농과 기업농
 - 튀링겐은 경지의 65%를 차지해 가장 큰 구성을 보이고 있음
 - 메클렌부르크-포어포메른은 43%로 조합농과 기업농의 경지 보유 비중이 가장 낮음.

그림 4-2. 지역별 농장형태별 경지면적(1999)



자료: Statistisches Bundesamt, 1999.

그림 4-3. 농지의 비옥도 분포



주: 군(kreis)별 평균 비옥도에 기초한 자료임.
 자료: Doll and Klare (1994).

○ 사적 협업농

- 메클렌부르크-포어포메른과 작센-안할트 주는 협업농의 경지 비중이 가장 높음(각각 29%).
 - 메클렌부르크-포어포메른 주에서는 협업농의 경지보유 비중이 가장 크게 나타나고 있음.
- 이와 같이 지역적으로 농업경영구조가 달리 나타나고 있는 이유는 서로 다른 농지소유의 유산과 농지의 비옥도 때문이다. 이러한 과거의 소유구조는 농지 반환의 형태, 경영규모, 농업의 전통 등에 영향을 끼칠 수밖에 없다. 동독지역 농지의 비옥도는 <그림 4-3>에 나타나 있다.
- 가족농 (재)창설에 대한 수요가 가장 많이 나타난 곳은 역사적으로 가족 소농이 번성했던 작센, 튀링겐, 작센-안할트 남부지역 등이다. 낮은 비옥도와

베를린 인근이라는 이유로 부업농이 많은 브란덴부르크와 함께 이 지역들은 이중적인 농업경영구조를 보이고 있다. 즉, 한편으로 많은 수의 부업농이 있는 반면, 다른 한편으로는 적은 수의 초 대규모 조합농과 기업농이 공존하고 있다. 서독지역의 가족농 모델과 비슷한 형태의 농업구조가 다시 나타났다고 말할 수 있는 곳은 가족소농이 다시 창설된 곳만 해당된다.

- 대규모 가족농과 협업농이 지배적으로 나타난 메클렌부르크-포어포메른과 작센-안할트 지역은 농지에 대한 수요가 큰 경종농업에 적합한 지역이라 할 수 있다. 북부 지역 역시 농지를 조방적으로 이용하는 농업구조를 가지고 있다. 이들 지역 대부분의 농지는 1945~49년 토지개혁 기간 동안 몰수된 농지였다. 따라서 통일 후 이 지역 농지는 반환된 경우가 적었다. 이런 이유로 규모가 비교적 큰 전업가족농과 협업농, 그리고 조합농과 기업농이 많이 창설될 수 있었다.

표 4-5. 동서독의 농업경영구조 비교(2001)

농장형태	동 독		서 독	
	수(%)	면적(%)	수(%)	면적(%)
가족농	78.8	24.1	96.0	91.4
협업농	10.6	22.9	3.5	7.7
농업협동조합	3.8	29.2	0.0	0.1
기업농	6.1	23.4	0.2	0.6
기타	0.8	0.3	0.3	0.6
합 계 ¹⁾	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: BMVEL., Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2002. Bonn, Annex; p.12

- 통일 10년 후 동독지역 농업경영구조의 변화
 - 통일 후 10년이 경과한 2001년에도 여전히 여러 형태의 농장이 동독지역에서 농업생산을 담당함.
 - 동독지역은 개인농이나 협업농이 증가했음에도 불구하고 법인경영체인

협동조합, 유한회사, 주식회사가 전체 농경지의 50% 이상을 차지함.

- 서독지역은 개인농이 절대 다수를 차지하고 있으며 일부 협업농이 존재하기는 하지만 그 수는 지속적으로 감소함.

3.2. 경영구조 재편 후 동독지역 농장의 경쟁력

- 동독지역 농업재편에 관한 연방정부의 목표는 경제적으로 생동감 있고 경쟁력 있는 농업구조를 만드는 것이다. 따라서 성공적인 농업재편이 이루어졌는가의 기준은 동독지역 농업이 지닌 경쟁력이다. 또 한편으로 중요한 것은 서로 다른 여러 형태의 농업경영체 간 경쟁력이다. 이는 미래 농업구조 발전에 매우 중요한 요소이다.
- 앞서 살펴 본 바와 같이 1990-93년 기간 동안 동독지역의 모든 농업이 경제적 위기를 경험했다. 우선 가장 어려운 농업생산협동조합의 재편 과정을 겪었다. 그 과정에 동독농업의 농산물 시장이 급격히 축소되고 동독 산 농산물의 가격이 폭락했다.
- 동독지역의 농업은 1993년 들어서면서 안정 기조에 접어들게 되었다. 그 내용은 다음과 같다. 농장의 소득은 안정되었으며 향상되기 시작했다. 농업생산은 새로운 시장 환경에 적응하기 시작했다. 새로운 농장의 투자효과가 생산물의 양과 질에 반영되어 나타나기 시작했다(Forstner & Isermeyer, 1998).
- 그 성과는 상품과 농장경영형태에 따라 달리 나타났다. 전체적으로 볼 때, 경종부문이 가축부문에 비해 성과가 좋게 나타났다. 1990년대 후반기 유럽 지역에서 경종농산물의 가격이 높게 형성되었다. 그 결과 휴경 요구 면적이 감소되었다. 또한 1995년까지 동독지역의 곡물 생산성은 서독지역의 생산성에 거의 근접했다.
- 1997년까지만 해도 양 독일 지역의 토지수익은 차이가 있는 상태였다. 서독

지역의 평균수익은(profit) 1,161 DM/ha인데 반해 동독지역 평균수익은 846 DM/ha을 기록하고 있었다.

- 이 수익은 지역에 따라서도 차이가 있다. 브란덴부르크의 평균 수익은 633 DM/ha이며 작센-안할트 지역의 평균 수익은 956 DM/ha였다. 이는 토양의 비옥도에 따라 생산과 소득에 차이가 있음을 보여주고 있는 것이다. 참고로 작센-안할트 지역은 농지면적에서 전업농과 협업농의 비중이 가장 큰 지역이다.
- 한편 가축부문은 그렇게 좋은 성과를 보이지 못했다. 1990년대 내내 유럽 전역에 영향을 끼친 광우병 파동과 돼지콜레라 발생이 있었고, 특히 동독지역 가축부문에는 과잉투자의 영향도 부분적으로 있었다.
- 동독지역의 축산부문은 새로운 시장여건에 적응하고 유럽공동농업정책(CAP)의 규제에 맞추기 위해 1990년대 초부터 급속히 감축되기 시작했다. 그러나 1996년 동독 가축농장에서 생산된 축산물과 그 가공품은 서독의 농장과 거의 같은 가격을 받게 되었으며, 동독의 우유 생산성은 서독 수준과 같아졌다.
 - 육우와 낙농에서 소 사육두수는 50% 감축.
 - 돼지 사육두수는 60% 감축.
 - 양은 65%, 가금은 21% 각각 감축.
- 1994/95년에는 동독지역 농장의 50% 이상에서 이윤이 발생하기 시작했다. 특히 가족농과 협업농에서 이윤 상승이 두드러지게 나타났다. 이는 조합농과 기업농이 당시까지도 여전히 경제적으로는 어려움에 직면해 있다는 사실을 보여주는 것이다. 그러나 Beckmann & Hagedorn(1997)은 동독지역 농장들이 노동력과 가축을 감축함으로써 경쟁력을 갖추었다고 설명하고 있다.²⁸

28 Forstner & Isermeyer(1998)는 동독의 조합농과 기업농은 비록 노동비용이 과도하게

- 그러나 많은 농지가 열악한 상태이며, 많은 수의 농장이 여전히 감축상태에 있는 가축생산에 특화되어 있었다는 문제가 있다. 예를 들면 1994년에 78%의 육우, 75%의 낙농우, 83%의 돼지가 기업농이나 등록조합에 속해 있었다.
- 1997/98년도 독일 전체의 농장형태별로 수익을 비교해 보면 다음과 같다 (Agrarbericht, 1999).
 - 가족농은 평균 순소득이 1,483DM/ha, 평균 이윤은 1,168DM/ha
 - 협업농은 소득이 1,135DM/ha, 이윤이 730DM/ha.
 - 기업농과 조합농은 소득이 1,103DM/ha, 이윤은 15DM/ha
- 각 경영형태 간에 이윤에 있어서 차이가 나는 이유는 우선 가족농이 생산성이 높을 뿐만 아니라 토지임차비용과 노동비용이 상대적으로 작기 때문이다. 기업농과 등록조합은 가장 높은 노동비용에 직면하고 있으며 자기자본과 투자 수준은 가장 낮게 나타나고 있다.
- 그러나 이 결과는 전체 독일의 평균적인 모습인 것에 유의해야 한다. 협업농, 기업농, 조합농은 사실상 동독지역에만 있는 것이나 다름없다. 따라서 가족농이 보이고 있는 높은 성과에는 서독지역 농업의 높은 성과가 일부 포함되어 있는 것으로 보아야 한다.
- 1996/97년도 동독지역 농장에 대한 수익성 분석에 따르면(Forstner & Isermeyer, 1998), 협업농이 가장 높은 수익을 보이고, 가족농에 이어 기업농/조합농이 뒤따르고 있는 것으로 나타나고 있다. 또 다른 한 가지 중요한 결과는 동독지역 가족농은 서독지역 가족농에 비해 노동수익성(수익/노동력)은 높은 반면, 토지수익성(수익/ha)은 그리 큰 차이를 보이지 않고 있다는 것이다.

많기는 하나 그것을 뛰어 넘는 규모의 경제 때문에 경쟁력이 있을 것이라 평가한 서독의 전문가들보다 더 경쟁력이 있다고 주장한 바 있다.

- 비록 1990년대 후반까지 동독지역의 농업경영 성과가 서독에 비해 뒤쳐져 있는 것으로 나타나고 있지만, 잠재적으로 서독의 농장 수익을 능가할 것이라는 조짐은 나타나고 있었다. 우선 경영규모가 크므로 생산에 있어 효율성이 높아질 것이다. 경종부문에서 그 효과는 더욱 크다. 특히 협업농이 경쟁력이 있음을 보여주고 있다. 왜냐하면 협업농은 규모의 경제를 가지고 있는 한편 경영의 유연성도 함께 갖추고 있기 때문이다.
- 2000년대 들어서면서 기업농과 조합농 대신에 전업가족농과 협업농의 비중이 차츰 높아지고 있다. 특히 토지의 비옥도가 높게 나타난 지역에서는 그 속도가 더 빠르게 나타나고 있다.

4. 최근 동독지역 농업의 지표 변화

4.1. 성과

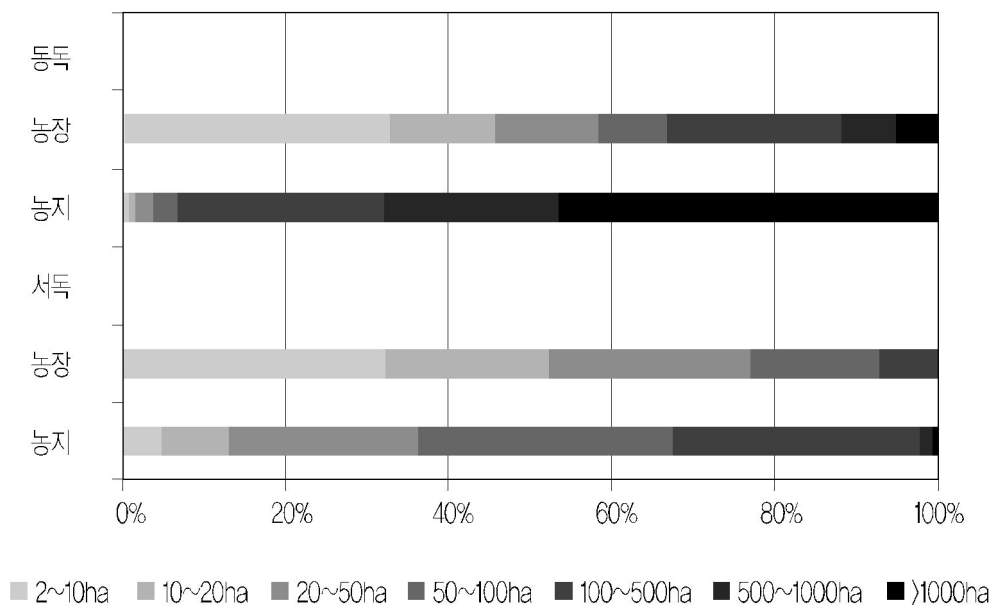
4.1.1. 농업노동력의 감축

- 부문 간 비교로 볼 때 1990년대 초 과도기는 동독지역 농업이 새로운 시장 경제 환경에 빠른 속도로 성공적으로 적응한 기간으로 평가할 수 있다. 농업부문은 과도기 초기 단계에서 대규모 고용 축소가 진행되면서 지속적으로 생산성이 증가할 수 있었기 때문이다. 동독 산업부문은 전반적으로 통일 후 2년 동안 최대 60%까지 생산성이 떨어지고, 1994년에는 1989년 초기와 비교해 40% 가량 차이가 났던 사실에서 볼 때 농업부문의 성과는 긍정적이라 할 수 있다. 이러한 적응 과정은 대량 인력 감축과 자본 및 노동집약적인 가축사육부문의 성장에 기초한 것으로 평가된다.
- 동독지역에 가족농과 그것을 기반으로 하는 협업농이 많이 설립되었음에도

불구하고 비교적 적은 수의 대규모 등록조합과 기업농들이 생산의 대부분을 차지하고 있다. 과거 농업생산협동조합을 승계한 이런 대규모 농장들은 경작지의 50% 이상을 차지하고 있다. 반면, 서독지역의 농장 중 90% 이상은 100ha 미만의 규모이며, 500ha 이상의 규모를 갖고 있는 농장은 0.1% 미만에 불과하다.

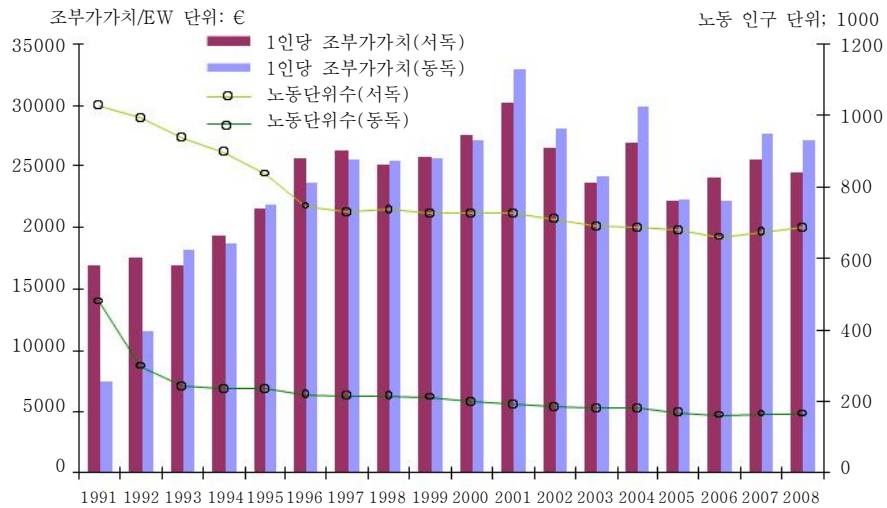
- 1989년을 기준으로 동독지역에서 농업부문에 종사하던 사람들의 수는 82만 5천 명에서 1992년에는 30만 8천 명으로 감축되었다. 통일 직후인 1991년을 기준으로 비교한다면 2008년까지 전체 농업부문에서 노동생산성이 세 배 이상 증가했다.

그림 4-4. 농장규모별 보유농지



자료: BMELV, 2010

그림 4-5. 농업부문 조부가가치(BWS)의 성장(1991-2008)



자료: Arbeitskreis 'Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder' 2008/09.

4.12 토지 생산성과 수확량

- 1990년대 초 동독지역 농업은 경쟁력이 낮았으나 시간이 지남에 따라 급격하게 향상되었다. 1989년 곡물과 우유 생산성을 보면, 가을밀은 45.1dt/ha, 우유는 4,120kg/두에 불과했다. 이는 서독 생산성의 72%와 84% 수준이었다.
- 그러나 1992/93년에는 동독의 전업가족농장(FTF)의 평균 우유생산량이 이미 서독의 경쟁자들과 같은 수준으로 향상되었다. 2008/09년에는 동독의 전업 농장들, 특히 대규모로 가축 사육을 하는 법인들을 중심으로 서독 농장들과 비교했을 때 눈에 띄게 높은 평균 실적을 보여주고 있다. <표 4-6>을 보면 전반적으로 동독지역에 위치한 대규모 농기업들이 최고 실적을 기록하고 있음을 알 수 있다.

표 4-6. 독일 농축산업의 성과(2008/09)

	농지규모 ESU	경작지 ha	곡물생산 dt/ha	우유생산 kg/두	자돈 마리/모돈
동독 전업 농장 ¹⁾	153	192	64	7,528	22
그 중 규모 > 100 ESU ²⁾	264	302	67	7,749	22
서독 전업 농장 ¹⁾	83	56	69	7,001	21
그 중 규모 > 100 ESU	184	94	74	7,596	23
법인	1,094	1,267	63	8,508	26
그 중 규모 > 2,000 ESU	3,242	2,759	68	8,838	26
FTF ³⁾ 로우어 삭소니 주	107	102	72	7,732	24
FTF 노르트라인 베스트팔렌 주	114	75	84	7,564	25

주 1) 도시 주 제외, 평균값 가중

2) ESU: 유럽의 농업경영규모 단위

3) FTF :전업가족농

자료: BMELV 2009

표 4-7. 동서독 전업농장의 특성(2007/08-2008/09 평균)

	농장규모 ESU	토지 ha	노동력 인	자산 €/ha	자기자본 €/ha	임대율 €/ha
동독 전업 농장 ¹⁾	148	193	3	3,159	1,519	146
서독 전업 농장 ¹⁾	82	55	2	12,475	10,278	250
법인	1,047	1,252	23	3,510	2,020	132
그중 규모 > 2,000 ESU	3,142	2,761	65	4,015	2,509	163

주: 도시 주 제외, 평균값 가중.

자료: BMELV, 2009, 2010.

4.1.3. 수익성

- 동독지역 농업생산성 증가는 수익성을 개선하는 결과를 가져왔다. 최근 동독지역 전업농장의 수익은 서독을 약 60% 이상 상회하는 것으로 나타나고 있다.

- 동독지역 농업의 성공 지표로서 부가수익성을 들 수 있다. 이는 노동, 토지, 자본 등의 요소비용이 기업의 부가가치로 충당될 수 있는 정도를 나타낸다. 동독지역 농기업들은 요소 지불 능력이 100%를 상회하는 반면, 서독 농가들의 평균 부가수익성은 100%를 밑돌고 있다(표 4-8).
- 상당한 수익성에도 불구하고 동독의 전업농장들은 그 규모에 비해서 자기자본 비중이 낮다는 취약점이 있다. 농기업들 중 상당히 많은 수가 자기자본 비중이 40% 미만을 기록하고 있다. 동독지역 농업에서 자기자본 기반이 취약한 이유는 다음과 같다.
 - 동독지역의 전업농장들은 대부분 통일 후 창업한 신규 농장임.
 - 동독지역의 재건농장들은 한정된 초기자본을 가지고 창업했음.
 - 소유농지가 임차농지에 비해 가치가 낮은 경우가 많음.

표 4-8. 동서독 전업농장의 수익성 비교(2007/08, 2008/09년 평균)

	이윤 €/ha AL	이윤/연순익 (ANP) €	이윤/ANP와 고용비용 €/labour	자기자본 수익률 %	부가 수익성 %
동독 전업 농장 ¹⁾	372	70,250	31,567	11	115
서독 전업 농장 ¹⁾	810	43,378	26,646	0.8	81
법인	147	184,397	33,293	8	115
그중 규모 >2,000ESU	189	522,024	34,538	9	116

주: 도시 주 제외, 평균값 가중.

자료: BMELV 2009, 2010.

4.2 구조조정의 결정요인과 취약성

4.2.1. 동독지역 농장의 초기구조와 특징

- 통일 후 20년의 과도기를 거친 동독지역은 높은 생산성과 수익성을 갖춘 농

업구조로 변모했다. 농장 측면에서 보면 농장 규모의 경제 효과, 낮은 토지 임대료, 경제적 필요에 적응한 인력 등이 중요한 토대이다.

- 반면, 동독지역 농장의 취약성도 있다. 현재 수익성이 높다 하더라도 동독지역 농장들은 영구적으로 보수를 지불해야 하는 생산요소의 규모와 비중이 크기 때문에 취약성을 안고 있다. 따라서 동독지역 농장들은 임금, 임대료, 금리를 지불하기 위해 항상 유동성을 확보해야 하며, 투자를 결정할 때 신중해야 한다.
- 동독지역 농업의 성공은 동독지역 농업의 초기구조와 연관지어 이해해야 한다. 1989년 이후 동독지역 농업의 과도기는 기본적으로 과거 동독의 집단적 농업구조의 유산이라 할 수 있다. 과거를 돌아보면 동독지역 농업의 낮은 효율성은 구조적 문제에서 비롯되었다기 보다는 생산 잠재력을 최대한 활용하려고 했던 계획경제의 모순에서 비롯된 것으로 해석할 수 있다.
- 동독지역 농업의 비효율성은 탈집단화 정책으로 시정되었다. 한편으로는 잘 관리된 농업생산협동조합 후속농장들이 효과적으로 국제농업과 유럽연합 농업정책에 적응했다. 다른 한편으로는 상대적으로 규모가 큰 영리 목적의 가족농장들이 등장하게 되었다. 이러한 전환을 통해 동독지역 농업의 비교우위가 발현될 수 있는 여건이 갖추어지게 되었다. 이 과정에서 유럽연합의 공동농업정책뿐 아니라 독일연방정부가 제공하는 지원을 받게 되었다.
- 통일 후 동독지역 농업이 가지고 있던 초기 구조와 시장경제가 제공하는 새로운 환경이 결합하게 되었는데, 이러한 재조합 과정이 동독지역 농업의 성공 요소를 제공하게 되었다.
- 그러나 과도기의 문제도 있었다. 가장 큰 문제는 대규모 해고 사태이다.
 - 규모의 경제 선택과 대량 해고: 경제적으로 판단할 때 농업부문의 대규모 해고는 인적자본에 대한 장기간 과잉투자의 매몰 비용이 발현되는 것으로 이해(과잉 노동력의 존재)

- 대량 해고 대신 소규모 가족농장 설립을 지지하는 옵션: 이 경우 가족농의 안정화 정책이 중요하게 대두(이 시나리오는 막대한 지원이 필요하므로 비현실적)
- 구조조정 과정을 민간 투자자들에게 맡기는 이론상의 옵션: 동독의 농업 과도기에 농업생산협동조합 승계 농장들에 대한 지원을 모두 철회하고 구조조정 과정을 민간에 맡기는 시나리오는 정치적으로 실현가능성이 낮았을 것임(대규모 해고 사태 가속화).

4.2.2. 농업부문과 공급망의 세계적 추세

- 동독지역 농업의 성공과 경쟁력은 농업 및 식품부문의 국제적인 다양한 추세에 힘입은 바 있다. 수직화와 집중화, 세계적인 품질 기준의 중요도가 증가했으며, 위치정보, 생명공학 등 과학기술의 발전에 따라 이를 농업경영에 활용할 수 있는 농장에 유리한 환경이 조성되었다.
- 식품 유통 부문에서 진전을 보이고 있는 집중화 과정도 동독지역의 대규모 농업에 유리한 환경이다. 집중화가 발전하려면 농장에서 가공단계에 이르기까지 모든 잠재력이 발휘되어야 한다. 또한 소비자의 요구가 생산자에서 식품 유통에 이르기까지 공급망의 구성에 크게 반영되고 있는 추세이다.
- 세계적인 품질 기준의 중요도가 높아지고 있다. 글로벌 유통체인망은 높은 수준의 기준을 정하고 있는데, 이런 기준들은 대부분 공적 기준보다 훨씬 엄격한 실정이다. 이러한 기준에 맞추기 위해서는 좀 더 균일한 품질을 보장할 수 있고, 회사 인증과 같은 품질보증시스템에 대한 요건을 충족시킬 수 있는 규모가 큰 생산단위가 유리하다.
- 과학기술의 발전도 중요한 여건이다. 농업생산 전체가 점점 더 기술에 의해 이루어지기 때문에 농업이 지식집약적 산업으로 발전하고 있다. 이러한 자본 집약적인 생산과 유통 여건은 대규모 기업의 형성을 촉진하고 있다. 이

는 서유럽과 미국의 돼지 생산부문 집중화 프로세스의 사례에서 잘 볼 수 있다.

- GPS와 같은 프로세스 제어 기술들은 농지의 위치에 따른 차별적 작업을 목적으로 도입
 - 가축 사육은 점점 컴퓨터 지원 시스템에 의존
 - 생명, 식품 관련 과학기술의 발전으로 제품 특성 개선과 추가적 효능 개발이 생산자 및 가공자 단계에서 가능해짐.
 - 모니터링과 정보 기술은 생산지, 소재, 품질 증명을 위해 공급망 전 과정에서 활용되고 있음.
- 이 같은 요건을 충족시키기 위해서는 대규모 신규투자가 필요하나, 동독지역의 대규모 농기업들은 자기자본 자원이 한정되어 있어 어려움이 있다.

5. 요약 및 시사점

5.1. 요약

- 본 장은 우선 다음과 같은 사항을 검토하는 데 일차적인 목적을 두고 정리했다.
- 통일 후 동독지역 농업 재편성에 관한 정보와 자료를 정리
 - 토지 사유화 및 농업구조 재편의 결과와 지역적 차이 분석
 - 서로 잘 대비되는 가족농 모델과 대농장 모델의 재편성 과정을 분석함으로써 새로운 전망을 제시
 - 동독지역 농업 재편과정을 바라보는 두 가지 입장과 주장을 평가
 - 연방정부가 모든 형태의 농장에 동등한 조건을 제시함으로써 결국 가장 경쟁력 있는 농장구조가 자연스럽게 나타나도록 해 왔다는 입장

- 연방정부가 가족농과 구소유권자에 유리한 이상적인 지향점을 추구해 왔다는 입장
 - 분석에 의하면 양측의 입장을 뒷받침하는 근거들이 있음.
- 다음과 같은 점에서 연방정부의 많은 정책들이 기업농과 조합보다는 가족농에 더 유리하다고 해석할 수 있다.
- 농업생산협동조합 구조재편의 촉박한 시한 제시
 - 구부채의 완전 탕감을 거부
 - (재)창업하는 가족농에 대한 추가적인 재정 지원
 - 토지관리공사 토지 장기임대 계획에서 채택된 임대조건과 순서²⁹
- 반면 정부가 평등한 기회를 주었다고 보는 입장의 평가도 있다. 그 이유는 다음과 같다.
- (재)창업을 고려하고 있는 농지소유자의 창업비용이 농업생산협동조합 후속경영체보다 상대적으로 높기 때문에, 공평한 조건을 만들어주기 위해 특별 대우가 불가피함.
 - 가족농에 대한 특별한 대우는 가족농 중심의 정치적 문화(서독 중심의 독일연방) 속에서 불가피함.
 - 동독지역 농업구조가 가지고 있는 새로운 도전을 긍정적으로 받아들이는 제도적 구조와 문화가 정착되려면 시간이 필요함.
- 연방정부의 일각에서 “이상적인 방향에 대한 특별한 선호”가 있다 하더라도, 연방 정책의 실행과 재편과정에 있어서 결과에 명백한 영향을 미쳐 온 다른 요소가 있다.
- 농업생산협동조합 재편 과정의 결과는 비록 가족농이 수적으로 우세하더라도 농지면적의 1/5에 불과하다는 것을 보여주고 있음.

²⁹ 구소유권자에게 토지관리공사 토지의 장기임차를 허용함으로써 특별가격으로 토지를 매입할 수 있는 길을 열어 주었고, 결국 정부는 그들에게 유리한 환경을 조성한 것이라 할 수 있다.

- 농업생산협동조합 후속경영체는 서방 전문가들의 기대와는 달리 보다 탄력 있고 경쟁력이 있음을 보여주었음.
 - 실질적인 경제적 고려도 큰 영향을 미쳤음. 대다수의 농지소유자들은 높은 창업비용과 불확실한 소득 때문에 창업을 결정할 수 없었으며, 현대적인 농장을 경영할 능력이 부족해서 창업을 결정할 수 없었음.
 - 문화도 중요한 요인 중 하나임. 40년 이상의 사회주의 이념이 동독지역의 농업을 지배하면서 가족농 이념이 퇴색됨.
- 국유지 사유화의 경우에 있어서 동독지역 농업의 로비활동이 있었다. 이 활동이 정책 결정과 정책 실행과정에서 동독지역 농장들에 유리하도록 작용했다. 이에 따라 본래 연방정부의 의도와 달리 구소유권자보다는 기업농과 조합농에 유리하게 작용했으며, 그 결과 이들 대규모 농장경영 형태가 탄력을 받게 되었다. 그러나 그와 같은 과정으로 인해 농장 재편, 농업생산의 재편성, 농업부문의 경쟁력 증진이 방해를 받았다는 주장도 제기되었다.
- 통일 후 과도기를 지나면서 동독지역 농업에는 다음과 같은 변화가 나타나고 있다.
- 과도기 동독지역의 농업생산성이 서독지역보다 전반적으로 낮게 나타났지만 시간이 지남에 따라 역전되는 현상이 나타나고 있음.
 - 동독지역 농장의 소득 수준도 1990년에서 1993년까지 위기의 기간을 지나면서 상승하고 있음.
 - 전업가족농과 협업농에 비해 경쟁력은 낮게 나타나고 있으나, 농업생산협동조합 후속경영체는 당초 예상과는 달리 경쟁력이 있음을 보여주고 있음.
 - 동독지역 농장 재편은 지역적으로 차이가 나는데, 이는 역사적인 농지소유형태의 차이뿐만 아니라 토양 비옥도의 지역 간 차이에 따라서도 발생하고 있음.
- 전업가족농과 협업농은 토양의 질이 전반적으로 높은 작센-안할트와 메클

렌부르크 포어포메른 지역에서 두드러지게 나타나고 있다.

- 작센-안할트: 동독지역의 곡물생산에서 평균소득이 가장 높은 지역
 - 메클렌부르크 포어포메른: 중요한 농업지대
- 전통적으로 소농구조를 가지고 있었던 브란덴부르크 지역은 한편으로는 부업농이 많이 나타나고 한편으로는 농업생산협동조합 후속경영체가 많이 나타나는 이중적인 농업경영구조를 보이고 있다.
- 역사적, 정치적, 경제적, 문화적 요소에 따라 가족농이나 대농장이 출현했다고 말할 수도 있다 그러나 더욱 중요한 것은 지역의 특성이다. 지역에 따라 소농, 부업농, 대규모 전업 가족농, 협업농장, 대규모 기업농, 대규모 조합농 등 특정한 경영형태와 서로 다른 다양한 조합이 나타나고 있다.
- 서독의 가족농 모델과 가장 유사한 경영구조를 가지고 있었던 동독지역 남부는 가족농 보다는 농업생산협동조합 후속경영체가 지배적인 농업구조로 변모하게 되었음.
 - 동독지역의 북부에서 나타나고 있는 (재)창업된 가족농과 협업농장은 자작농의 개념과는 차이가 많이 나고 오히려 대규모 기업에 유사함.
- 비록 이 결과가 1990년에 정부가 의도한 목표였다 하더라도, 동독지역의 다양한 구조의 농장 모델은 서독지역의 가족농 모델에 경제적, 이념적 도전을 제기하고 있다. 특히 시장에서 경쟁이 더욱 치열해진 1990년대 유럽공동농업정책체제 하에서, 이것은 장래에 소규모 가족농에게 경제적으로 압력을 가할 것으로 전망되고 있다. 이와 함께 유럽단일시장이 동구권으로 넓혀짐에 따라 서유럽의 가족농은 동유럽의 기업농으로 인해 큰 도전에 직면할 것으로 전망된다.
- 20년의 과도기를 거쳐 동독지역에는 매우 생산적이고 수익성 높은 농업경영구조가 출현했으나, 자기자본 비중이 낮다는 구조적 취약성도 함께 안고 있다. 따라서 동독지역의 농장들은 서독의 전업농가에 비해 잠재적 위기에 더 민감하며, 과잉 부채나 유동성 부족에도 더 취약한 상태에 있다.

- 급등하고 있는 동독지역의 토지가격과 토지임대료도 잠재적인 위협요소이다. 동독지역의 농장은 임차지 비율이 상대적으로 높음에도 불구하고 성장의욕이 높아 농업용 토지에 대한 수요가 높다. 이 경우 토지 확보를 위한 유동성 확보에 어려움을 겪을 수 있다.
- 자기자본의 부족으로 인해 동독지역 농업의 부가가치 창출 잠재력은 충분히 발휘되지 못하고 있다는 것을 의미한다. 이 문제는 중기적으로 외부의 벤처자금 조달을 통해 해결될 수 있을 것으로 평가된다. 이는 주로 자본 집약적인 축산 분야에 해당되며 잠재적 투자자들은 규모가 큰 농장이나 시설에만 자금을 제공할 개연성이 높다.
- 발전을 위한 구조적 여건을 갖추고 있는 동독지역 농업의 관점에서 볼 때 농업정책의 향후 과제는 잘못된 인센티브와 장애물을 방지하는 데 초점이 맞추어져야 할 것이다. 이를 위해서는 사회적 성과뿐만 아니라 현대적이며 국제적 경쟁력을 갖춘 농업의 발전이라는 과제에 대해 농업분야 내부에서 적극적인 논의와 소통이 이루어져야 할 것이다.

5.2. 시사점

- 통일 후 동독지역 농업구조개편은 매우 급격히 진행되었다. 이 상황은 동독지역의 농장과 농민에게는 큰 충격이었으나 결과적으로 변화를 수용했고 동독지역 농업의 성과도 긍정적인 평가를 얻고 있다. 따라서 독일의 통일과정에서 북한지역 농업의 구조개편에 관한 시사점 도출할 수 있다.
- 남북한 경제통합 시 북한지역 농업구조개편에서 고려해야 할 중요한 시사점은 두 가지이다. 첫째는 북한지역 농업구조개편의 목표와 원칙이다. 목표는 신속한 시장적응, 경쟁력 있는 농업경영체의 창설을 위해 반드시 설정해야 한다. 원칙은 공평과 민주적 절차이다. 농업종사자에 대한 충분하고 완전

한 정보를 제공하는 것은 공정성을 지키는 것이며, 개편과정에서 당사자의 자율적 선택권 보장하는 것은 민주적 절차를 지키는 것에 해당된다. 이러한 목표와 원칙 하에서 농업부문의 소유권 재확립과 농업경영구조개편 방향이 수립되어야 한다.

- 소유권 재확립과 농업경영구조개편 방향 수립을 위해 고려해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 소유권 확립과 농업경영구조 개편의 순서와 방향이다. 둘째, 북한지역에 다양한 농업경영형태 출현에 대비해 관련 제도를 미리 점검하는 것이다. 셋째, 급격한 변화 속에서 북한지역 농장과 농민이 잘 적응할 수 있도록 지원하는 방안(정보제공, 교육, 컨설팅, 투자지원, 적응지원, 사회안전망지원 등)을 적극적으로 개발해야 한다.
- 소유권 확립과 농업경영구조 개편의 순서와 방향은 기본적으로 북한이 가지고 있는 초기조건에 좌우될 수밖에 없다. 그러나 그것이 규정하는 범위 안에서만 소유권 재확립 방식과 농장구조개편 방향이 선택되어야 하는가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 체제전환기 토지에 대한 사적소유권이 미약한 상태에서 소농을 중심으로 농지의 사적소유제도를 도입·강화한 후 농지규모화를 위한 정책을 다시 추진한다는 것은 합리적이라 할 수 없기 때문이다. 따라서 재산권에 관한 법률적 요구를 충족시키는 동시에 농업생산의 경제적 효율을 동시에 추구할 수 있는 방안을 개발할 필요가 있다.

제 5 장

통일이후 동독지역의 농산물 시장자유화

1. 통일 전 동서독 지역 농산물의 생산 및 수급구조

1.1. 농산물 소비구조와 특성

- 통일 전 1988년 동독의 밀가루 1인당 소비량은 평균 58.6kg으로 구서독의 소비량보다 높았다. 감자, 설탕 또한 동독의 1인당 소비량이 구서독에 비해 월등히 높았지만 채소와 과일류의 소비는 구서독에 비해 낮은 수준이었다.
- 육류의 소비량은 구서독과 마찬가지로 동독에서도 계속 증가해왔다. 70년대에 소비증가 속도가 빠르게 나타난 반면, 80년대에는 소비증가 속도가 상대적으로 정체되었다. 1988년 동독의 1인당 육류소비량은 도체중량으로 약 100kg 정도로 구서독보다 약 5kg 정도 많았다.
 - 동독의 육류소비량 중에서 돼지고기가 차지하는 비중이 가장 크며 그다음은 소고기임.
 - 돼지고기와 소고기의 1인당 소비량은 동독이 약간 많지만 가금류는 구서독보다 약간 적게 나타났으며 서독은 소비량의 2/3정도를 수입했음.
 - 1인당 유제품의 소비는 동독이 구서독보다 20~50% 정도 높음.

- 동독은 기초식량의 일인당 소비량이 구서독보다 높은 수준이었음에도 불구하고 농축산물은 자급하였다. 그러나 동독 농축산물의 품질은 식품의 안전성 및 환경보호 측면에서 EU의 최소기준에 미치지 못했다. 품목별로 보면 설탕, 고기, 우유, 달걀 등은 과일 생산되었으나 곡물, 채소, 과일 등은 비수확기에 부족했다.

1.2. 농산물의 수집·가공·유통

- 동독에는 농산물의 수집, 가공을 위한 생산품목별로 전문화된 국영기업소가 조직되어 있었다. 이 국영기업소는 일반적으로 동독의 15개 군(Bezirk)에 하나씩 존재했으며 각 국영기업소는 산하에 여러 공장을 거느리고 각 지역에 특정 식료품을 조달하였다. 각 군(郡)은 자급자족을 추구했다.
- 식품가공산의 경우 1989년에 579개의 기업 및 콤비나트에서 약 27만 5천 명의 종사자가 약 840억 동독 Mark를 판매했다(1989년 기준). 식품중소공업(Ernaehrungs handwerk)의 경우 1989년에 7,714개의 기업에서 5만 1천명의 종사자가 43억 동독 Mark를 판매했다(1989년 기준). 그 중 7,588개는 자영정육점과 자영제과점으로 4만 4천 명의 종사자가 32억 동독Mark를 판매했다. 기업 및 종사자의 숫자와 매출고는 각종 규제와 세제상의 불이익으로 인해 1989년까지 꾸준히 감소했다.
- 동독의 식품산업은 농업부문과 마찬가지로 매우 부실한 상태에 놓여 있었다. 질이 낮은 원료의 생산, 농업 생산시설의 낙후 그리고 보조생산자재 및 포장자재의 부족은 생산에 영향을 미쳤다. 높은 생산자가격과 낮은 소비자 가격으로 인한 차액을 국가가 보조했으나 지급된 보조금이 충분하지 않아 신규투자는 물론 재투자가 불가능했다. 이에 따라 생산과정에서 노동력에 의존하게 되어 생산성이 악화되었다.

표 5-1. 동독의 식품판매 구조

구 분	수	면 적	판매액
총 판매업소(동독전체)	46,350		
1000 m ² (동독전체)		2,620	
10억 Mark(동독전체)			50,2
판매업소 형태별 비중 (%)			
국영판매업소(HO)	22,0	33,5	37,8
국영백화점(HO)		0,5	0,9
소비조합	42,3	46,9	36,1
소비조합산하 백화점		0,3	0,5
위원회의 판매조직	8,6	6,9	6,7
기타 판매업소	17,1	8,0	13,8

자료: Europaeisches Parlament-Generaldirektion Wissenschaft, Die Konsequenzen der Vereinigung Deutschlands, 1991, p.27

표 5-2. 동독의 주요 식품 1인당 소비량 중 실제 소비량

생산물	1인당소비량 (1988)	유통시 감모량	소비단계에서의 감모량	1인당 실질소비량
	kg	%	%	kg
소 고 기	25,6	4,1	8,0	22,5
돼지고기	64,2	6,9	12,0	52,0
닭 고 기	10,4	3,0	8,0	9,3
계 란	18,3	2,4	8,0	16,4
버 터	9,0	1,0	5,0	8,5
마 가 린	8,2	0	8,0	7,6
음 용 유	111,1	0,5	10,0	99,4
식용감자	156,1	6,7	30,0*	98,8
채 소	106,0	5,0	15,0	84,8
과 일	76,9	6,0	15,0	60,8
설 탕	41,4	0,1	8,0	38,1

자료: Europaeisches Parlament-Generaldirektion Wissenschaft, Die Konsequenzen der Vereinigung Deutschlands, 1991, p.29

○ 동독에서는 경제의 관료화, 기업구조의 경직성(예를 들면 구매지역과 판매

지역), 그리고 기업이윤에서의 각종 기금 설정 등으로 인해 경쟁이 배제되었다. 또한 각종 기금과 관료적인 가격책정과정은 기술혁신의 장애요소로도 작용했다.

- 낙후한 생산시설로 인한 수리 수요 증대, 가공능력의 미비, 노후한 수송시설과 저온저장시설의 부족, 낮은 원료의 품질 등으로 인해 동독지역에서 생산된 식품의 품질은 서구보다 낮은 수준에 머물렀으며, 생산에서 소비자에 이르기까지 중간과정에서의 식량 손실 또한 막대했다. 이는 계획경제의 비효율적인 저장, 운송, 가공 시스템에 기인한다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 국민의 기초식량은 보장되었다.
- 동독의 유통형태는 국영상업유통과 협동상업유통 그리고 자영상업유통으로 분류되었다. 동독에는 상품의 분배를 위해 유통·조달부 산하 7개의 중앙상품판매망이 존재했으며, 7개의 상품판매망 중 3개가 식품을 취급했다.
 - das Zentrale Warenkonto WtB(Waren taeglichen Bedarfs): 일상 소비품을 취급
 - das Zentrale Wirtschaftsvereinigung OGS(Obst, Gemuese, Speisekartoffeln): 과일, 채소 그리고 식용감자를 취급
 - die Hauptdirektion volkseigener Einzelhandel(HO): 국영 개별상점들의 종합조직
 - 이 외의 상품판매망 DELIKAT, FOTUM, EXQUIST, FRUCHTMEX(무역기업)는 각기 다른 특별임무를 띠고 특별한 상품을 취급했음.
- 군(Bezirk)차원에서는 중앙상품판매망의 산하인 지역국(Bezirksdirektion)이 유통을 책임졌다. 지역국의 하부구조로는 가공 및 수송을 담당하는 기업 외에 도매상점과 소매상점이 있었다. 일반적으로 Interhotel, CENTRUM-상점, 조달기업과 같은 대규모 소비자는 생산자로부터 직접 조달받았으며, 소매상점 또한 쉽게 상하는 물건은 직접 조달받았다.
- 이와 별도로 소비자협동조합중앙회(Verband der Konsumgenossenschaft: VdK)

가 존재했다. 주로 농촌지역에 자리잡은 협동상점은 국영상점보다 2배 정도 많았으나, 식료품 판매액 측면에서는 국영상점과 협동상점의 비중이 각각 38%, 36%로 비슷했다.

- 빵집, 정육점 등 사설개별상점은 상점 수에서 약 10%를 차지했으나 실제 판매액에서는 4%에 불과했음.

- 사설상점은 물량을 제때 공급받지 못할 뿐만 아니라 상품의 낮은 품질과 높은 세금 때문에 상점 경영에 어려움을 겪었다. 사설상점의 판매장 평균 면적은 약 31㎡이었으나, 국영상점의 판매장은 위치가 좋고 매장면적 또한 상대적으로 넓었다. 따라서 화폐통합 이래 서독의 기업들에게 매력적이었다.

1.3. 식량자급과 농업생산성

- 높은 식량자급율을 달성하기 위해 동독에서는 1988년 당시 약 86만 명이 농업부문에 종사했는데 이는 동독 전체 취업자의 10%에 해당되는 수치이다. 1988년에 동독의 농림업과 식품업 종사자는 약 120만 명에 달했다. 이 중 중간재분야에 16만 4천명, 식품업에 13만 명 그리고 임업에 5만 3천명이 종사했다. 농업부문종사자 86만 명 가운데 76%가 협동농장의 조합원이었으며, 약 39%가 여성이었다.
- 동독의 통계는 서유럽국가에서는 비농업부문으로 분류하는 산업, 예를 들면 농업과 관련된 건설 및 토목, 농기계수리, 수의 및 가축위생, 농촌사회 및 문화서비스 등의 부문을 농업에 포함했기 때문에 이러한 보조생산부문 및 지원부문에 종사하는 30만 명을 제외하면 56만 명만이 원천적인 농업생산에 종사하고 있었다고 할 수 있다. 이 수치는 동독 전체 취업자의 6.0%로 같은 해 서독의 3.1%에 비하면 여전히 높은 수준이다. 1980년 이래로 원천적인 생산부문의 종사자는 감소한 반면 보조생산부문 및 지원부문의 종사자는 증가했다.

표 5-3. 주요 농산물의 자급도 및 일인당 소비량

품 목	자급율		1인당 소비량(1988)	
	동독 (85/87년 평균)	EC (87/88년 평균) (%)	동독	서독
곡 물	90%	111	-	-
감 자	100%	103	147.2kg	71.5kg
설탕	100% 이상	127	-	-
채 소	90% 미만	106	-	-
우 유	100%	105	111.1kg	92.3kg
계 란	100%	102	305개	260개
고 기	100%	106(소)	25.6kg	22.0kg
		103(돼지)	64.2kg	62.2kg
		106(가금)	-	-

자료: Europaeisches Parlament-Generaldirektion Wissenschaft, Die Konsequenzen der Vereinigung Deutschlands, 1991, p.23

- 경종부문에서 동독농업의 토지생산성은 1988년 서독의 70~80% 수준에 머물러 동독 농업의 낙후성을 보여준다. 더욱이 동독농업의 노동생산성은 서독에 비해 대체로 절반 수준에도 미치지 못했다. 1985년 동독지역 농업인 1인당 곡물 생산량은 33.9톤으로 이는 82.0톤을 생산한 서독의 41% 수준이다.

1.4. 농업과 농산물 가격

- 사상적으로 규정된 조직원리(농촌의 집단화, 강제협동, 작물생산과 가축생산의 분리 등)는 농산물가격체계를 왜곡시켰으며, 왜곡된 가격체계는 농업생산에 또 다른 모순을 발생시켰다.

- 1984년 동독의 농업개혁으로 농업부문의 생산자가격이 평균 60% 인상되었는데, 이는 생산비의 보전과 산업근로자와 동등한 소득을 보장하고 농가의 수익을 증대시키는 것을 목적으로 한 것이었다. 그 결과 1984년 동독지역 농업종사자의 평균소득은 산업근로자의 평균근로소득의 2/3 수준이었으나 1985년에는 94%에 근접했다. 1988년에는 농업부문 전업종사자의 월평균소득이 약 1,200 Mark³⁰로 산업근로자의 월평균 근로소득과 거의 같은 수준이 되었다.
- 그러나 중앙계획경제적인 경직성 때문에 파생된 이윤을 농가가 마음대로 처분할 수 없어 생산비 절감 등의 생산방법에 대한 유인은 여전히 낮았다.
- 1984년의 농업개혁에 의해 동독은 농산물 생산자가격이 매우 높은 국가에 속하게 되었다. 만약 1 Mark(동독)을 1DM(서독)과 동일한 가치를 부여할 경우 동독의 곡물이나 유지작물의 생산자가격은 서독에 비해 2배 높았으며, 감자는 3배, 사탕무우는 1.5배가 높았다. 축산물의 경우는 정도가 더욱 심했다. 쇠고기와 돼지고기 가격은 각각 3.9배, 3.5배 높았으며, 우유와 계란 가격은 2.5배 높아지게 되었다.
- 그러나 기초식량의 소비자가격(서독수준에 비해서도 역시 낮았음)이 정책적으로 낮게 책정되었기 때문에 소비자는 높은 생산자가격으로부터 보호되었다. 예를 들면, 우유 1리터의 생산자가격은 1988년에 1.70 Mark이었으나 소매가격은 0.68 Mark이었다. 또한 호밀의 생산자가격은 0.72 Mark이었으나 소매가격은 0.52 Mark로 농업생산자가격보다 0.2 Mark가 낮았다.

30 통일 전 동서독 양국은 분단이전의 통화단위인 마르크(Mark)를 사용하였음. 서독에서는 서독마르크인 DM(Deutsche Mark)을 사용하였으며 동독에서는 동독마르크로 VM(Volk Mark)이 통용되었다. 동독 Mark는 DDR-Mark 또는 Ost Mark로도 표현되었다. 통일 후 동독 Mark는 소멸되고 기존 서독의 통화단위인 DM으로 통합되었다.

표 5-4. 동독과 서독의 농산물 생산자가격의 비교(1988)

	품 목	동독 마르크 (VM)	서독 마르크 (DM)	동독/서독
1. 농작물(톤)	밀	675.4	381.0	177%
	호밀	721.4	373.0	193%
	사탕무우	161.0	114.0	141%
	유채	1,598.0	788.0	203%
	감자	519.0	166.0	308%
2. 축산물(kg)	소고기	10.06	3.08	327%
	돼지고기	7.87	2.23	353%
	가금류	8.62	1.95	442%
	우유	1.70	0.69	246%
	계란(100개)	36.80	14.90	247%

자료: Stamer H., DDR-Beitritt und moegliche Veraenderungen der EG-Agrarpolitik, 1992, p.12.

- 높은 생산자가격과 낮은 소비자격간의 차이는 정부재정지출금(Zuwendungen für die Bevölkerung aus Mitteln des Staatshaushaltes)을 가공공장에 지급함으로써 메꾸어졌다. 1988년 기초식량의 가격을 지지하기 위한 재정부담은 식량관련 소매업 총판매액의 4/5를 초과했다.(1988년에 식량관련 소매부문의 총매출액은 380억 Mark이었으나 식량보조금(가격지지금)은 이의 83.7%인 320억 Mark로, 이는 경지면적 ha당 516 Mark, 국민 1인당 1,916 Mark에 해당했다) 소비자가격을 정책적으로 생산자가격보다 낮게 책정한 결과, 빵, 시유, 식용감자 등이 축산부문의 사료로서 사용되기도 했다.

1.5. 농산물 교역

- 분단 직후인 1946년부터 시작된 동서독 간 교역은 1950년 이후 연평균 7.8%씩 증가해 통합 직전인 1989년에는 총 교역규모가 153억 DM(미화 81억 달러)에 달했다. 특히 서독의 대동독 교역 자유화조치와 기본조약 체결을 계기로 양독간의 교역은 1970년대 초반부터 급등추세를 보였다.

- 서독은 동독의 제2위 교역상대국이었으며 동독은 서독 제15위의 교역상대국이었음.
- 동서독 간 교역은 ‘프랑크푸르트협정(1949년)’과 ‘베를린협정(1951년)’에 근거해 추진되었다. 양독의 중앙은행은 베를린협정에 의거해 청산계정을 설정하고 청산단위를 서독화폐단위(DM)와 일치시켰다.
 - 서독이 동독상품을 반입할 경우의 대금결제절차: 상품 인수자가 자신의 거래은행을 경유해 서독 연방은행에 대금을 지불 → 연방은행에서 청산계정에 해당금액을 기장한 후 이를 동독은행에 통보 → 동독은행이 청산계정에 기입 → 해당금액을 동독화폐단위(DDR MARK)로 환산 → 상품 인도인에게 지불.
- 서독은 양독간의 교역확대를 위해 대동독 교역 지원시책을 실시했다. 서독은 양독간의 교역을 단일경제단위 원칙에 입각한 내부거래로 간주해 동독상품의 반입시 관세를 부과하지 않았다. 동독경제에 대한 지원시책의 일환으로 청산계정을 도입할 당시부터 청산한도의 초과분에 대해 무이자로 무역신용을 공여하는 스윙(Swing) 제도를 운용해왔으며 Swing 한도액은 1949년 16백만 DM에서 1989년에는 850백만 DM으로 확대되었다.
- 특히 1986년에는 동서독 간 합의에 의해 설정하던 Swing 한도액을 동독의 채무액과 연동시키는 방식으로 전환했으며 이후 동독에 제공되는 Swing 한도액은 전년 말 현재 청산계정상의 동독채무총액의 25%로 했다. 1983년 서독은행연합은 동독의 국제무역은행에 대해 서독정부의 보증 하에 10억 DM의 현금차관을 제공했으며 1984년에는 추가로 950백만 DM을 제공했다.
- 서독과 동독은 서베를린 때문에 1970년대 초부터 공공시설 하부구조 개선을 위해 협력했지만 그 외의 분야에서는 동서독 간 협력관계가 심화되지 못했으며 협력 사업은 무역에 집중되었다. 동서독 사이의 농산물 교역은 <표 5-5>에 요약되어 있다. 두 나라 사이의 농산물총수출입 규모는 1980년대 말 서독 화폐로 환산해 70억 마르크에 달했으며 서독이 약간의 무역 흑자를 기

록했다.

- 사회주의 국가 간에는 5개년 계획과 국가 간 협력을 통해 안정적으로 무역이 추진되었으나 자본주의 산업 국가와의 무역은 상황에 따라 추가로 이루어졌다. 그러나 사회주의 국가 사이에도 농업 및 식품 분야의 경우 다른 산업 분야에 비해 협력관계가 긴밀하지 못했다.
- 식품 공급의 경우 사회주의 국가에서는 자급을 목표로 하기 때문에 농산물 교역은 자연적인 조건 즉, 작황에 따라 결정된다. 동독은 대부분의 농산물에 있어 무역적자를 나타내었으며 1980년대 농산물 수출액은 수입액의 1/3 정도에 이르렀다. 따라서 농산물 교역에 의한 무역적자는 외환부족의 한 요인이 되었다.

표 5-5. 동서독의 농산물 교역 규모(1988)

	서 독	동 독
총수출액 (100만 서독마르크)	7,234.2	6,788.7
농산물 수출액 (100만 서독마르크)	607.2	659.2
총수출 중 농산물 수출 비중 (%)	8.4	9.7
농산물 총수출 중 동서독 교역 비중(%)	2.1	19.4
농산물 총수입 중 동서독 교역 비중(%)	1.2	7.6

자료: Teller, J. (1990), Zum Außenhandel der DDR mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. In: Agrarwirtschaft, Vol. 39 (5), p.146

2. 통일 후 동독지역 농산물시장의 재편과정

2.1. 농산물 가격 및 시장의 변화

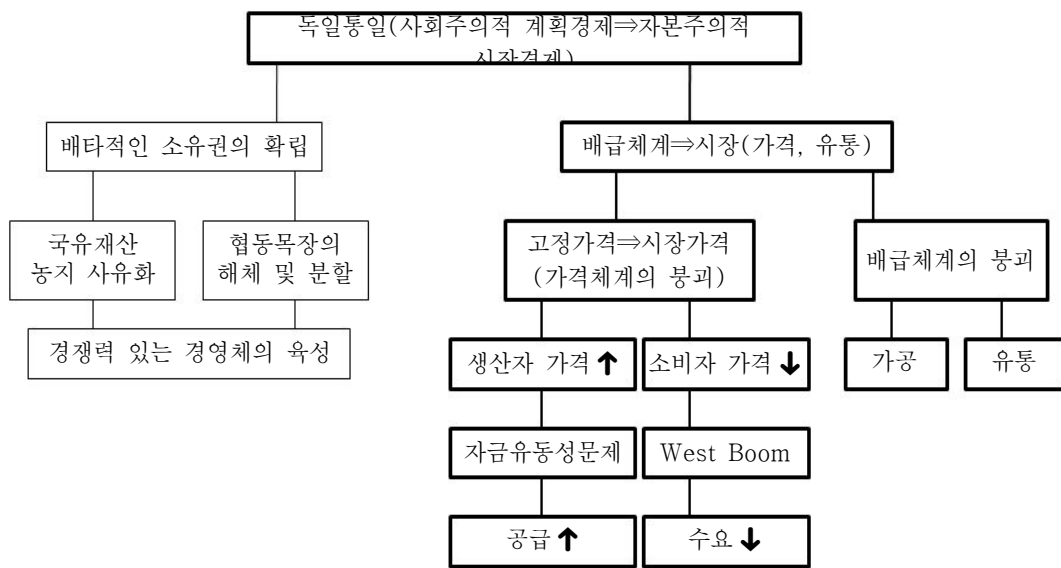
- 유럽시장에서 우유와 설탕 등 생산량할당제가 해당되는 품목을 제외하고

동독지역의 농축산물 가격은 과거 중앙에서 조정하는 체계에서 수요와 공급에 의해 결정되는 체계로 바뀌었다.

- 통일 직후 동독지역 농축산물의 생산자가격은 급격하게 하락했다. 그 주된 원인은 생산보조금의 철폐, 동유럽시장의 급격한 상실, 급속한 서독기업의 소매점 장악, 소비성향의 서유럽화, 동독지역 생산물의 낮은 품질 그리고 동독 가공산업의 높은 가공비용 등에서 찾아 볼 수 있다.
 - 통일 후 동독지역의 농축산물 생산자가격은 평균 약 65%가 낮아졌음.
 - 농작물의 가격은 약 50%, 축산물의 가격은 약 65~75%가 낮아진 반면에 원자재가격은 30% 감소하는데 그쳤음.
- 반면 소비자가격에 대한 보조금 지급이 철폐 되면서 기초식량의 소비자가격은 급격히 상승하는 결과를 초래했다. 식품의 다양성이 현저하게 증가했으며, 가격은 약 20%나 상승했다.
- 한편 기업의 재무유동성을 확보하고 임금을 지불하기 위해 많은 농축산업 경영체들은 특별판매를 단행할 수밖에 없었으며 특히, 가축이 그에 해당되었다. 이로 인해 농축산물의 공급이 급증했다. 이와 동시에 동독주민이 서구 제품만을 선호했기 때문에 동독 농축산물에 대한 수요가 급격히 감소하였으며 구 동독지역의 농축산업 경영체들은 농축산물시장에서 큰 어려움을 겪게 되었다. 따라서 대부분의 농축산물시장에서 판매가 지체되었다.
- 농축산물의 가격수준은 급격하게 하락했으며 서독의 가격수준보다 낮은 수준까지 떨어졌었다. 동독지역의 시장과 농축산기업의 붕괴를 막기 위해서는 즉각적이고 대대적인 정책개입이 불가피했다.
- 1990년 10월 3일부터 서독 농업정책의 주요 목표가 동독지역에도 적용되었으며 유럽시장에서 경쟁력이 있는 농림업과 식품산업의 발전이 동독 농업의 목표가 되었다. 이러한 목표의 실현을 위해 통화·경제·사회동맹에 관한 조약 및 통일조약 그리고 독일연방법(서독법)을 적용함으로써 기업이 충분

한 발전기회를 가질 수 있는 경제적 기반을 구축했으며 동독농기업 및 농업 생산구조의 개혁을 위한 토대를 마련했다.

그림 5-1. 통일 후 구 동독 농산물시장의 변화



- 동독 농산물시장의 자율화를 위한 원칙과 제도는 기본적으로 농산물시장구조법(Marktstrukturgesetz)에 근거하고 있다. 통일을 전후해 농산물 시장 개편을 위한 독일의 농산물 유통개편 관련법규는 <표 5-6>과 같다.
- 시장경제로의 개편은 모든 분야에서 굉장히 큰 충격이어서 모든 사람들과 기업들은 경제 및 사회 여건의 급격한 변화에 적응할 수밖에 없었다. 그동안 익숙했던 모든 구조가 붕괴되었으며 경제적인 그리고 사회적인 조건들이 변화되었다. 지금까지 습득되었던 모든 능력은 더 이상 가치를 갖지 못했기 때문에 새로운 능력을 짧은 시간 내에 재창출해야 했다.
- 동독지역의 농산물시장은 서독지역에서 적용되는 법적 조건과 동등하게 운영되었으나 시장이 교란되는 것을 피하고 구조의 전환을 용이하게 하기 위해 동독정권 하에서 제정된 몇몇 규정을 임시로 존속시켰다.

표 5-6. 독일의 농산물유통 관련 법규(예시)

- 농업구조조정법: 시장경제로의 전환 촉진
- 독점 금지법(시장자유화법)
- 농산물유통구조개선법
- 통일시 동독국가 부문에 대한 긴급 조치
 - (1) 곡물의 긴급국영매입
 - (2) 곡물류의 수출보조
 - (3) 버터의 긴급수출
 - (4) 탈지분유의 구매
 - (5) 휴경지에 대한 보조
 - (6) 시장부담 해소를 위해 보조
 - (7) 통일에 따른 금융해소를 위한 재정지원

2.2. 구 시장체계의 청산 및 신규 시스템확립 관련 제도

- “동독농업을 시장경제로의 전환을 촉진시키기 위한 법(Gesetz zur Foederung der agrarstrukturellen und agrarsozialen Anpassung der Landwirtschaft der DDR an die Marktwirtschaft - Foedergesetz: 일명 촉진법)”에 의거하여 투자 지원을 실시했다. 동독의 농가공기업과 유통기업의 경쟁력을 개선시킬 목적으로 농가공기업(도축장, 유가공장, 감자가공회사 등)의 개선을 위한 투자, 신선한 과일과 채소의 유통시설에 대한 투자, 냉동과일 및 채소의 제조설비의 현대화 내지 증축을 위한 투자의 경우 사업비의 최고 25%까지 지원되었다.
- 상기 촉진법이 1990년 12월 31일로 효력을 상실함에 따라 생산시설의 신증축, 설비의 개축 또는 현대화를 통한 경영 합리화의 경우 ‘농업구조의 개선과 해안보존을 위한 공동과제(Common Task for Improving Agricultural

Structures and Coastal Protection, Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, GAK)’에 의한 지원이 집중되었다.

- 이외에도 EC 농업지도보증기금(EAGFL)을 농산물 가공 및 유통여건 개선을 위해 사용할 수 있게 되었으며 EAGFL의 공동체 자금으로 지원되는 사업은 투자비용의 최고 45%까지 보조금을 받을 수 있었고, 유가공장과 도축장 등이 주요 지원 대상이었다.
- 1990년 중반 독일정부는 동독지역의 농산물시장을 안정시키기 위해 긴급대책을 마련했다. 이 대책은 과잉생산을 방지하고 가격을 안정시키며 저가판매를 방지하는 것을 목적으로 했다.
- 곡물의 경우 1990년 8월 1일(원래 11월 1일 예정이었음) 국가의 수매를 실시하기 시작했다. 10월 말까지 이미 84만 톤의 곡물을 수매했고 연말에는 수매량이 180만 톤에 이르렀다. 밀가루를 포함한 160만 톤의 곡물을 시장으로부터 구매해 제3국으로 수출했으며, 독일연방정부는 자체예산으로 탈지분유를 구매해 이를 사료용으로 저가 판매했다. 약 9천 톤의 전지분유와 9천 톤의 탈지분유를 각각 구소련과 쿠바에 수출했다.
- 수출보조 프로그램에 의해 1990년 동유럽(특히 구소련)으로 40만 톤의 육류를 수출했으며, 독일연방정부는 29억 마르크를 투자해 농산물시장체계를 안정화시키고자 했다. 이외에도 유럽연합의 공동농업정책 프로그램을 통해 휴경정책과 조방화 시책을 실시함으로써 시장의 부담을 줄이고자 했으며 감자경지면적에 프리미엄을 지급해 동독지역의 대규모 농장들이 휴경프로그램에 참여하도록 유도했다.
- 가격 폭락에 따른 판매의 부진 등 농기업들의 재정적 어려움을 타개하기 위해 독일연방 정부는 약 30억 마르크에 달하는 재정프로그램을 마련했다.
- 식품의 품질과 공급의 다양성에서는 서독수준에 미치지 못했지만 통일 전 동독주민들은 가계지출액 중 39%를 식품 및 기호식품에 지출할 정도로 서

독주민들보다 높은 수준을 나타내었다. 그러나 1989년 11월 이후 자유로운 구매활동의 보장과 1990년 7월의 화폐통합은 동독 식품산업체의 어려움을 가중시켰다.

- 동독의 국가적인 수입제한 시도는 빛나갔으며 소비자의 서방세계 제품에 대한 선호(실제로 수십년 동안 잠재되었던)와 동독유통독점(HO, KONSUM)의 부적절한 가격 및 공급 등에 따라 농업과 식품산업은 위기를 맞이할 수밖에 없었다. 특히 설탕과 과자류 그리고 채소 및 과일가공업체, 알코올 및 음료업체는 생산을 급격히 축소할 수밖에 없었다.
- 1990년 1월부터 5월까지 식품산업은 20% 이상의 생산 감소를 경험했다. 계획경제적으로 생산된 농산물에 대한 수요 감소로 인한 재고는 농산물시장에서 가격압력을 가해 기업마다 유동성이 악화되었다. 동독농업의 강도 높은 수직적인 계열화(국영 가공 및 유통기업)도 생산 면에서 긍정적인 작용을 하지는 못했다.
- 1990년 늦여름의 급격한 위기를 경험한 후 동독의 식품관련 산업은 대규모 조정문제에 봉착함으로써 전년도에 비해 50% 이상의 인력이 감소했다. 1991년도 상반기에 구조조정이 종결되었으며 기업 및 시장경제적인 재교육은 서독의 경제단체, 지도소, 전문대학에서 시행했다.

표 5-7. 식품가공업의 종사자

	1989	1991	1992	1993	1994	1994/1989 (%)
종사자 (동독지역)	275,157	129,871	83,377	70,242	70,838	25
종사자 (서독지역)	439,000	509,314	491,600	475,325	458,460	104

자료: Görtemaker, Manfred, Probleme der inneren Einigung. Der Weg zur Einheit - Deutschland seit Mitte der achtziger Jahre. 1996. P.35.

- 동독시절의 곡물경제는 중앙조정체계에서 시장체계로 전환됨으로서 곡물의 수집과 저장 그리고 가공에 있어서 엄청난 노력이 소요되었다. 이러한 전환 과정에서 밀가루, 배합사료 등 곡물에 대한 수요가 급격히 감소했다.
- 곡물콤비나트는 주식회사로 대부분 전환되었으나 당시 콤비나트의 유일한 주인은 신탁관리청이었으며, 개별 기업과 농장은 대부분 자율적으로 전환되었다. 신탁관리청의 임무는 시장경제체제에 맞게 1차 전환된 주식회사와 유한회사를 시장을 통해서 민영화하는 것이었다. 이 상황에서 경쟁력 있는 기업을 선발해야 했으며 또한 지역별로 독점이나 독과점 상태를 해소해야 했다. 이에 따라서 콤비나트 전체를 판매하는 일은 예외적인 상황을 제외하고는 거의 없었다. 장기적인 발전계획이 수립되어 있고 높은 고용수준을 보장하고 고용원들에게 적절한 임금을 지급할 준비가 되어있는 기업의 경우에서 정부에서 보조금을 지급했다.
- 새로운 소유주들은 대부분 구서독지역의 자본 제공자였으며, 대체로 유사한 기업을 운영하는 기업들이었다. 또한 서유럽의 제3국으로부터 참여한 기업도 있었으며, 부분적으로는 지금까지의 고용원이나 회사의 임원들이 자본에 참여해 합류한 경우도 있었다.
- 1990년 중반 이후 동독지역에서는 곡물부분에서 새로운 판매 및 유통구조가 요구되었다. 과거에는 지역 내의 자급이 가장 큰 목표였지만 각 기업들은 지금까지의 제약에서 벗어나 스스로 결정할 수 있는 자유를 갖게 되었다. 시간이 지남에 따라 동독지역의 곡물에 대한 수요는 다시 원래 수준으로 돌아왔으며, 구소련 지역의 수요에 따라 제분공장의 가동률이 높아졌다.
- 동독지역의 곡물은 배합사료 원료로서 경쟁력을 다시 확보하게 되었으며 서독지역의 배합사료는 불충분한 교통운송체계로 인한 높은 수송비용 때문에 경쟁력을 갖지 못했다.
- 곡물류에 대한 수요의 회복에도 불구하고 새로운 판매조류가 형성되었고,

동독지역에서는 이전의 중앙조정체계에서의 곡물부족사태에서 벗어나 곡물 과잉현상이 나타나기 시작했다.

- 그러나 지금까지의 곡물관련 각종 설비시설 등은 새로운 수출수요에 충분히 부응할 수 없었다. 동독지역은 수출을 위한 건조 및 저장시설이 매우 부족했으며, 특히 수로교통에 유리한 지역과 연안 항구지역들은 시설이 필요했다. 이에 따라 입지조건이 유리한 지역에 대대적인 새로운 투자가 이루어졌다.
- 동독시절의 도축장 소유권은 통일과 함께 신타관리청으로 이전되었으며 사유화과정을 경험했다. 동독지역의 도축시설은 건축자재나 기술설비 등이 매우 노후되고 낙후된 상태였다. 70년대와 80년대 신설되었던 동독의 도축장조차도 기술적인 측면과 노동조직적인 측면에서 서구의 도축시설에 비해 매우 뒤떨어져 있었으며 특히 위생 측면에서 서독과 큰 격차를 보였다.
- 1990년 초부터 동독지역의 도축부문에 대한 구조개편이 실시되었다. 1991년 중반에 76개의 도축장 중 18개가 폐쇄되었다. 1992년 중반에는 기존 도축장의 절반만이 운영되었다. 가축생산의 감소는 이러한 구조개편 과정을 가속화시켜 1992년 전반기의 돼지 도축량은 1989년에 비해 60% 수준에 머물렀으며 소의 경우는 80%에 머물렀다. 이러한 숫자는 서독의 가축과 다른 유럽국가에서 유입된 가축이 있었기에 그나마 가능한 것이었다.
- 식품판매체계의 개편은 1990년 7월에 결정된 각 자치단체의 법(Entflechtungsgesetz: 시장자유화 조치)에 우선적으로 기인했다. 각 개별기업의 시장 점유율은 전체산업의 공정거래를 보장하기 위해 25%를 초과할 수 없도록 규정되었다. 이 법은 우선적으로는 동독시절 국가소유 판매조직의 개편에 있어 서독의 대규모 판매체인들의 집중적인 공략에 대비하기 위한 것이었다.
- 1990년 9월 30일까지 식품판매부문의 사유화가 완료되도록 계획되어 있었

는데 불과 3개월 만에 10만 개에 달하던 대규모 및 개별 판매업소가 사유화 되어야 했다. 너무 짧은 기간이었기 때문에 서독의 기업들은 기존의 판매구조와 협업을 통해 새로운 시장에 접근하는 과도기시장을 확보하기 어려웠다. 동독지역에서 식품시장의 판매체계 재편은 오랫동안 다양하게 진행되었다.

- 서독의 판매기업이나 대규모 도매상들은 그들의 판매면적을 적극적으로 대규모로 확장하면서 시장에서의 점유율을 높였다. 이에 반해 대부분의 동독상점 및 판매조직은 그들의 시장점유율을 지키기에 급급한 실정이었다. 특히 동독시절의 소비자 협동조합은 매우 어려운 상황에 처했다. 이에 동독시절의 소비상품 배분은 새로운 환경과 서독의 경쟁구조에 따라서 재편되었다.

3. 통일 후 동독지역 농산물시장 구조개편의 평가

3.1. 통일시 동독의 농산물 시장환경

- 독일은 통일 전인 1990년 3월경부터 구서독지역의 행정 및 협동조합 등이 독자적으로 동독지역의 행정 및 금융, 협동조합 등과 연계해 개편 작업을 실시했으며 1990년 10월 이전에는 거의 모든 분야에서 동독과 파트너쉽으로 통일을 준비했다.
- 통일 후 동독의 농산물 가격은 급격히 폭락한 반면 농기계, 자재 및 기타 생산요소의 가격은 크게 하락하지 않아 농가 경영에 있어 가격압박이 심각했다. 이는 농업조정법(The Law on Agricultural Adaptation) 등 제도변화와 농장 소유의 자유경쟁 체제로 인한 개별농가의 경쟁체제에서의 적응 문제로 대두되었다.

- 동독 농업은 동서독 간 1:1 통화교환비율 보다 더 큰 폭으로 가격이 하락하는 것을 감내해야만 했다. 시장 임금은 잠재임금을 상회하고 있었으며, 이런 높은 노동비용 때문에 많은 농기업이 서독 농기업의 경쟁상대가 되지 못했다. 결국 높은 실업이 동독지역의 주요문제의 하나로 지속되어왔다.
- 공식적으로 동독지역 농기업은 높은 채무를 지고 있었다. 개별 집단농장 평균 채무액은 3천만 DM에 달했는데 통일이 되기 전까지 이 채무는 갚아야 할 강제성이 없었으므로 경제적인 부담이 되지 않았다. 그러나 통일 후 ‘구채무’ 부담은 심각한 문제로 대두되었다.
- 동독의 시장가격 하에서는 신용자금으로 투자한 것이 수익성이 있었지만 유럽연합 시장가격 하에서는 그렇지 못했다. 집단농장을 승계한 농기업은 부채를 모두 갚을 경우 경쟁력에 지장이 있게 될 상황이었다. 해결방안을 강구하기 위해 총 채무액부터 평가하기 시작했는데 농업부문 총 채무액은 60억 Mark였었다. 당시 환율을 적용하면 1990년도에 30억 DM에 해당되는 것이다. 위에서 언급된 주장을 받아들여 독일 정부는 부채의 3분의 1을 탕감하기로 했고 결과적으로 구채무 때문에 파산한 농기업은 없었다. 무엇보다도 용자를 받아 생산 자본을 증가시킨 농가들은(이전 총 부채의 30% 가량이 이에 해당됨) 부채가 없던 농가들 보다 평균적으로 사정이 더 좋아졌다.
- 이런 결과는 통일 직후 구채무 관련 제반조치의 효과에 관한 정보 부족과 정치적 합의에 의해 가능했다³¹. 구 채무 해결에 따라 동독 농업부문에 얼마가 이전되었는지 정확하게 알 수는 없다. 그러나 구채무 해결은 동독 농업구조에 큰 강력한 영향을 미쳤다는 사실은 분명하다. 구채무 감면이 없었더라면 집단

31 통일직후 구채무 문제는 동독지역 농업경영구조 개편의 큰 장애물로 등장하였으나 이후 신규 투자유도 등 구조개편을 가속화하기 위한 정책결정과 정치적 합의에 의하여 감면되었다.

농장을 승계한 농기업들의 상당부분은 도산했을 것이다.

- 독일 농업의 구조조정을 위해서는 상당한 투자가 요구되었으나 투자지원에 대한 경제적 평가는 분명하지 않았다. 농업부문에 대한 투자지원 시책은 자본비용 절감을 의미하며 자본과 노동간의 요소가격 비율을 왜곡시킨 결과를 나타내었다. 노동의 잠재가격은 시장가격에 비해 상당히 낮았는데 이는 농업부문의 높은 실업률로 이어졌다.
- 생산변화의 주요 결정요인 분석 결과 품목별로 차이가 있지만 가격하락 요인 하나에 의해 생산이 10~30% 감소한 것으로 나타났다. 계획생산시스템의 평균비용 가격체제(average cost pricing)에서 이윤극대화를 위한 한계비용 가격체제(marginal cost pricing)로 바뀌는 것 하나만으로도 생산이 10~40% 감소했다. 주로 기술효과에 의해 전반적인 생산이 안정되거나 약간 증가했다.
- 동독은 통일 후 유럽연합의 일부가 되었고 따라서 유럽공동농업정책(CAP)에 따른 지원혜택을 받았다. 여기서 중요한 점은 높고 안정된 유럽연합의 가격수준이 시장경제 구축을 위한 긍정적인 환경을 마련해 주었다는 것이다. 이로써 동독 농가들이 직면한 적응의 불확실성은 다른 체제전환국에 비해 훨씬 적은 편이었다.
- 정부가 특정 농산물을 보장된 가격으로 의무 구매하던 제도상의 가격이 1993년에 30% 가량 하락했는데 이때의 소득 손실은 직접지불 정책에 의해 보상되었다. 동독지역 농업부문에 적용된 방식은 농민들에게 과도한 보상이 돌아가게 하여 우연히도 동독 농업이 직면하던 1990년 충격을 극복하는데 일조했다.
- 비즈니스 단계에서의 농업 구조조정시책은 대기업에 유리하게 전개되었다. 농작물의 경우 생산기술 개선에 힘입어 통일 후 수년 만에 단위당 수확량이 급격히 증가했다. 노동력 급감은 비농업 보조산업 포기, 시장수요에 대한 적

용, 축산물 생산 감소 등에 연유했다.

- 통일후 과도기 동독지역 농업의 도전 과제
 - 새로운 자유경쟁시장 환경에 적응
 - 사유화, 민영화, 영농구조개혁 등 농업구조 개편
 - 높은 자본임차비용 등 경영여건 취약성 극복

3.2. 통일 후 동독지역 농산물시장 구조개편

- 동독의 브란덴부르크주는 서독의 노르트라인 베스트팔렌주와 연합, 동독의 작센주는 서독의 바이에른주와 연합하는 등 동독의 5개주는 각기 서독의 1~2개주와 파트너십을 통해 행정·금융 뿐만 아니라 모든 분야에서 공조체제를 구축했다.
- 서독의 CMA(연방농업유통회사 : 연방농림영양부에서 지원하는 농산물 유통 및 수출촉진 담당기관)는 통일과 동시에 동독의 소비자와 생산자에 대한 홍보 및 품질향상 캠페인을 담당했다. CMA 는 동독의 영농법인 및 생산자 단체를 대상으로 품질향상을 위한 지도와 기준을 홍보했으며 동독지역 내 생산 농산물에 대한 판매와 수출 촉진을 위해 많은 프로그램을 개발했다. 현재까지도 동독지역 내 생산물의 우수성과 성장 가능성에 대한 다양한 활동을 전개하고 있다.
- 서독의 AID(농업정보센터 : 연방농림영양부에서 생산자 및 소비자 홍보를 위해 지원하는 기관)는 통일이후 동독지역 소비자와 생산자에 대한 시장경제의 교육을 담당했다. AID는 일례로 시장경제 경험이 없는 동독지역의 소비자를 대상으로 영양사와 홍보원을 대동한 홍보버스를 동독지역 내에 파송해 동독지역 생산 농산물의 우수성을 홍보했으며 시장체계 특성에 대한 교육을 담당했다.
- 독일연방정부는 동독지역의 도축장 현대화를 위해 수백만 마르크의 보조금

을 지급했다. 동서독간의 소비자 가격구조가 일원화됨에 따라 동독 주민들의 소비패턴이 서독의 패턴을 따라가고 있었다.

- 장벽 철폐 직후 유가공분야 등 가공분야는 서독협동조합의 지원 아래 협동조합이나 출자회사를 만들었다. 낙농분야는 동독지역 주민들이 서독제품을 선호해 판로가 막혀 통일에 따른 후속여파가 매우 크게 작용한 부문이다. 이에 서독에서는 기술 및 현대적 설비, 그리고 상표와 같은 물자와 용역을 지원하고 동독 측에서는 잠재수요시장을 확보했다
- 통일 직후 동독지역에서 지역적으로 독점기업이었던 콤비나트와 구서독 및 유럽의 대형 유통업체들의 독과점을 방지하기 위해 시장자유화법을 제정했다. 그러나 동독의 유통망은 서독의 유통업체의 소유로 넘어갔고 동독의 납품업체들은 기존 공급처의 상실로 적기납품을 할 수 없었으며 소비자들의 외면으로 재고가 누적되어 불이익을 보게 되었으며 동독지역시장에서도 판매의 어려움을 겪었다.
- 통일이 달성된 지 2년이 지난 1992년부터 동독의 식품산업은 숨통이 트이기 시작했는데 1994년 말 동독지역 제품의 점유율은 동독지역 시장에서도 50%에 달했으며, 서독지역시장에서는 2%에 달했다. 동독지역의 대규모 영농 농가들과 그들로 구성된 생산자조합이 시장을 안정시키는데 커다란 역할을 했다. 계획경제시스템 하에서의 기존 생산자조직을 통일이후 자본주의 경제의 변화된 환경에 적응할 수 있는 생산자조합 형태로 전환한 것은 매우 효율적인 방안이라고 평가된다.
- 통일의 시점에서 동독지역의 농업분야는 특히 대규모 협동농목장을 분할, 해체하는 과정에서 부정적인 문제에 직면했다. 낮은 생산자가격과 불안정한 판매망은 생산농가의 수익을 불안정하고 불만족스러운 상태로 이끌었다. 협동농목장의 승계기업인 법인경영체 입장에서는 이탈하는 조합원에게 지분을 지급하고 남아있는 조합원에게 임금을 지불하기 위해 가축을 처분할 수밖에 없었다. 또한 협동농목장을 탈퇴해 새로 창업하고자 하는 농가나 법인

의 입장에서는 경쟁력 있는 축산에 필요한 시설 및 자재를 기술적인 측면 그리고 경영적인 측면에서 서구의 현대적 자재로 대체해야 하는데 문제는 자금이었다. 그러나 국유재산의 소유권 확정이 지연됨에 따라 담보 부족과 미래 수익성의 불확실성으로 고전했다.

표 5-8. 독일 통일에 따른 농산물시장분야의 시사점

- 단기: 품목별 시장안정, 원활한 공급체계 확보, 가격 안정대책
- 중장기: 적지생산체계구축, 시장기능, 선진화된 물류 및 유통체계 구축

	통일독일의 사례	남북한 통합시 시사점
농산물의 수급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공급과잉 (자급, 유동성) ○ 자체수요감소 (가격, 판매부진, westboom, 식품소비구조의 변화) ○ 시장부담경감조치 시행 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 남한 <ul style="list-style-type: none"> - 생산 극대화 - 원활한 공급체계 확보 - 생산성 향상을 위한 기술의 신속한 이전 및 투자 ○ 북한 <ul style="list-style-type: none"> - 생산조직의 신속 재정비 - 적정입지 조정 - 생산자 품목별 조직화 - 농산물 품질향상 대책
가격안정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가격비 불일치 ○ 생산자가격의 급격한 하락, 소비자 가격 상승 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농산물 가격의 단계적 자율화 ○ 단기적, 과도기 대책 수립
시장조성	선진유통체계 구축	시장의 조성
수집·가공·유통	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시장자유화 조치 ○ CMA 홍보강화 ○ 소비자보호 (AID) ○ 교육 및 자문 ○ 자매결연협력체계 ○ 생산자조합 ○ 협동조합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유통경로의 효율적 개편 ○ 주체간 역할 분담 ○ 생산자 및 소비자 교육 및 지도 ○ 생산자의 조직화 ○ 협동조합의 역할

- 독일은 통일이후 즉각적으로 협동농장과 국영농장의 생산재고를 구매했다. 동독시절의 농산물 가격에 대한 과잉지원으로 인해 상대적으로 높은 가격에 있던 농산물 재고량을 국가가 긴급 구매하고 낮은 가격으로 외국에 수출해 동독지역의 농업을 안정시키는 정책을 실시했다.
- 통일 후 서독식의 시장경제와 가격이 즉각적으로 동독지역에 도입됐으며 이 과정에서 구 동독지역의 농가와 농기업을 보호하기 위해 과도기 지원정책으로 농업구조조정법을 제정·실시했다. 또한 서독의 대형유통업체가 동독지역으로 신속히 진출하여 동독지역에 농산물 도매시장은 형성되지 않았으며 대형 물류체계 및 소매시장이 형성되었다
- 동독지역의 영농법인, 작목반 등 생산자연합체를 육성하고 시장 대응력을 제고시키기 위한 정책으로 통일독일정부는 5년의 한시법인 시장구조개선법을 제정했다.

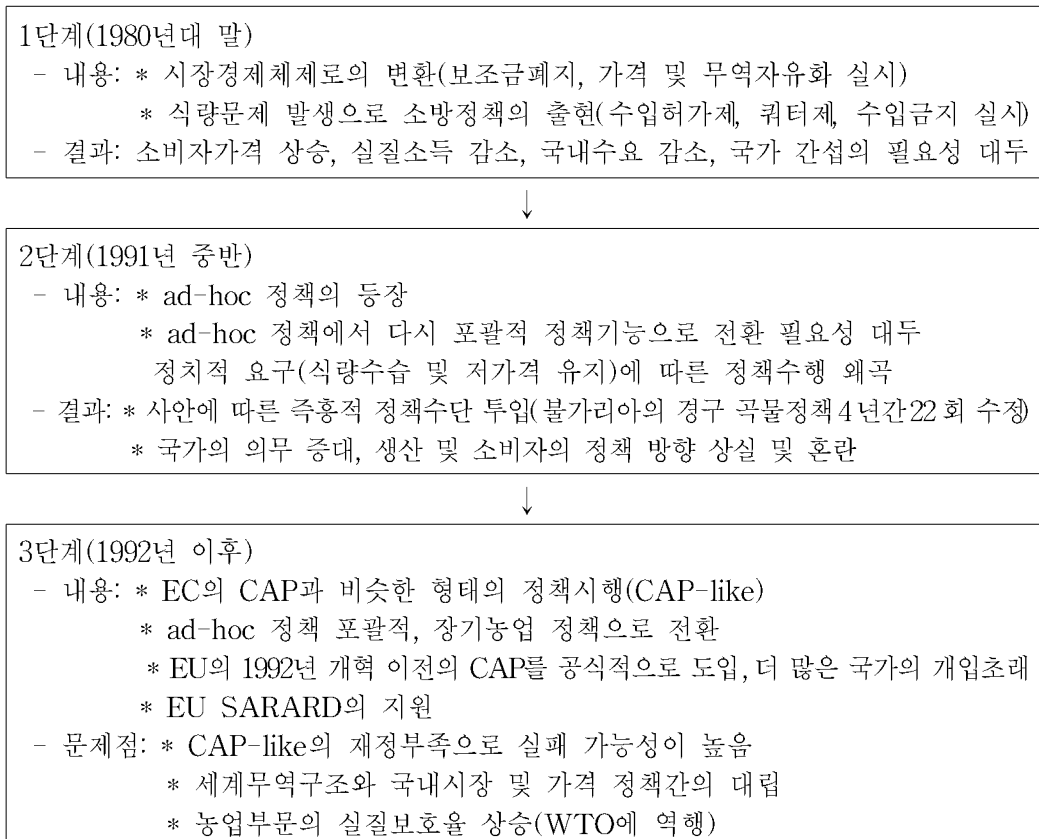
4. 동구권 국가의 체제전환과 농산물시장 구조의 개편

4.1. 체제전환이후 동구권 국가의 농산물시장 구조개편

- 1989년 이후 동구권(중동부유럽) 국가들은 국가마다 조금씩 차이는 있지만 농업식품 분야에 있어 보다 시장 지향적으로 변해 왔다.
- 전체적으로 1단계에서 가격과 무역제도가 자유화되고 보조금제도가 폐지되었다. 소비자 가격은 치솟고 생산자의 실질소득은 감소했으며 국내수요도 감소했다(총생산의 급격한 하락). 구소련의 외환부족으로 인한 전통적인 농업수출시장의 상실과 과잉상태에 있는 서유럽시장으로의 농산물 수출이 막힘으로써 수출이 감소했다.

- 동시에 농업원자재 가격은 생산물 가격에 비해 대폭 상승함으로써 생산자들의 교역조건이 불리하게 되었고 농산물의 가격하락폭이 지속적으로 증가하여 정부의 개입을 요구하는 목소리가 커졌다.
- 2단계로 1991년 중반 이후 일부 동구권국가에서는 농업정책이 임기응변적으로 생산자와 소비자에 대한 지지정책수단으로 활용됨으로써 경제개혁과 사유화 과정에서 불안한 상태에 있던 상황이 더욱 어려워졌다.
- 수입관세와 수출보조금 그리고 최저가격보장 뿐만 아니라 최고가격과 수출제한 등 시장과 가격에 대한 다양한 농업정책수단이 사용되었다. 하지만 임기응변적으로 일관성 없는 정책수단이 개입되어 혼란이 심화되었다.
- 3단계에서 중동부국가들은 이전의 임기응변적(ad-hoc)정책에서 종합적인 장기농업정책으로의 전환을 모색했다. 이들 국가가 채택했던 정책 모델은 1992년 개혁안이 나오기 이전에 유럽연합에서 적용되었던 공동농업정책 프로그램이었다.
- 동유럽국가의 체제변화에 따른 농업의 변혁과정에서 지적된 문제들은 다음과 같다.
 - 유럽연합의 공동농업정책(CAP)을 중동부국가체제에 적응하는 문제임. 이는 동구권국가들의 재정조달에 있어서 농업보조금 지급시 많은 문제들을 발생시킴.
 - 공동농업정책(CAP)을 적용시킨 동유럽국가들이 WTO의 체제에 적응을 할 수 있겠는가 하는 문제가 발생했음. 당시 동유럽국가들의 농업부문에 대한 실질 보호율은 매우 높은 상태였음. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 각국별 실정에 적합한 새로운 개혁 Program 개발이 필요했음.

그림 5-2. 동유럽국가의 체제전환과 농업분야의 변화과정



- 동유럽국가들의 농업변혁경험을 통해 얻을 수 있는 교훈은 다음과 같다.
- 준비 없이 이루어진 급격한 시장경제로의 전환은 농산물시장의 대혼란을 초래하며, 새로운 체제에 대한 이해가 부족한 상황에서는 생산 및 유통부문의 효율성이 매우 낮을 수밖에 없다는 점임. 체제전환이후 10년이 경과할 때 까지도 대부분의 동유럽국가의 농산물 생산량은 체제전환 이전이었던 1989년 대비 50~80% 수준에 머무르고 있었음.
 - 시장경제에 대한 주민들의 높은 기대와 관심에도 불구하고 절대 구매력의 감소, 실업 발생 등으로 인해 새로운 선진화된 유통체계의 구축은 실패한 것으로 평가됨. 대부분의 동유럽국가의 시장형태는 구체제의 모습

을 답습하고 있으며 서구식의 물류체계나 도매시장 등의 모습은 요원했고 상행위 종사자들의 유통에 대한 인식 또한 정립되지 않았음.

- 급격하게 추진된 사유화 및 민영화 시책은 대부분의 국가에서 지연되었으며 이는 농업구조의 개편과 경쟁력 제고를 막는 원인이 되었음. 사유화의 원칙과 시행계획에 대한 충분한 검토가 없는 상태에서 구체제를 벗어나려는 정치적 욕구와 민주화에 대한 무조건적인 주민들의 희망이 급진적인 사유화를 요구했던 바, 이는 시행과정에서 많은 부작용을 수반하고, 산업전체의 균형적인 발전을 저해했음.
- 시장경제에 대한 맹신은 정책결정에 있어서 수많은 실수를 초래했으며, 구체제를 유지하는 동시에 새로운 제도를 창출하려는 기본적인 문제에 봉착하게 되었음. 구체제 하에서 경험하지 못했던 기업 및 생산농가의 역할에 대한 이해부족은 일관성 없는 정책결정과 함께 일부 농업부문의 몰락을 초래했음.
- 이러한 혼란과정에서 일부 정치세력들은 소비자에 대한 무분별한 지원책을 제시하여 농업부문의 종합적인 개혁을 방해했음. 일부 농촌지역에서는 매점매석이 성행하여 농민과 소비자에게 큰 피해를 주었음.

4.2. EU SAPARD³²를 중심으로 한 동구권 농산물시장 구조개편 지원

4.2.1. 시장의 자유화

32 SAPARD는 Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development (농업·농촌개발을 위한 특별 프로그램)의 약자로서 유럽공동체 예산으로 2000-2006년의 기간동안 유럽연합에 가입 신청을 한 중동부유럽 10개국의 농업과 농촌환경의 구조적 개선을 지원하기 위한 특별정책으로 두 가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 농업분야에 유럽연합의 법률과 기준을 적용하기 위한 토대마련 둘째, 농업과 농촌발전과정에서 발생하는 문제들을 해결하기 위한 지원이다.

- 중동부유럽 국가의 경험은 시장의 자유화가 경제성장의 충분조건은 아니라는 것을 우리에게 보여주고 있다. 자유화는 단지 성장을 위한 여러 필요조건중의 하나일 뿐이다. 경제학자들이나 정책입안자들은 제도 구축과 그 후속조치의 중요성을 간과한 채 그 지역의 시장자유화에 과도한 기대를 걸었다.
- 지난 20여 년간 체제전환국은 정착시킬 정치적 불안 때문에 시장경제의 중심이 되는 새로운 제도를 제대로 형성할 수 없었다. 정치가 불안하면 경제도 불안하며 이런 상태가 지속되면 정부 뿐만 아니라 시장경제체계에 대해서도 불신을 하게 된다.
- 시장기능의 부활·확대를 위해서는 공정거래질서를 확립하는 일이 매우 중요하다. 공정한 상업관행을 유도하고, 바람직한 거래질서를 정착시키기 위해서는 각종 형태의 시장에 대한 지도 및 관리감독을 철저히 해야 한다. 동시에 상공인협회 등을 중심으로 하는 자치단체의 육성 또한 중요한 사안이다.
- 가격 자유화를 위해서는 단계별 계획 수립이 필요하다.
 - 1단계: 전략 농산물에 대한 가격통제.
 - 2단계: 전략 농산물에 대한 시장가격과 정부고정가격의 공동 실시.
 - 3단계: 완전시장가격으로 전환.

4.2.2. 분야별 과제

- SAPARD(농업·농촌개발특별프로그램)를 중심으로 신규가입 동구권 국가들에 대한 유럽연합의 농업분야개발과제(프로젝트)는 크게 생산부문, 유통가공, 농촌개발, 농의소득원 개발, 그리고 교육 및 조직화로 구분된다.
- 농산물의 유통 및 가공분야에 대한 투자지원사업은 대부분이 인프라를 개선하고 담당 주체의 수익을 유발하는 투자이다. 유럽연합이 동구권국가들에게 지원한 농산물 유통 및 가공분야에 대한 투자지원사업은 기존 농식품산

업의 재구축, 현대화를 통해 생산방식을 제고하여 질높은 식품을 생산하게 하기 위한 것이다. 농산물가공산업은 농가의 현대화와 밀접한 관련이 있으며 농외소득과 고용의 증대를 가져와 농촌지역을 간접적으로 지원하는 효과가 있다.

- 농산물의 유통 및 가공부문에 대한 투자는 식품안전, 위생, 환경보호규범을 충족시키는 농수산물가공기업의 숫자를 늘리는 것을 목적으로 하며, 그 사업의 영역은 다양하다.
 - 생산 효율성을 향상시키기 위한 농수산물가공업체의 현대화.
 - 해당 부문의 생산량과 생산력 증가 외의 농수산물 가공사업의 재구성.
 - 유통 체인의 개선, 농산물마케팅 기법의 소개 .
 - 고부가가치, 생태학적으로 입증된 제품과 시장성 있는 제품의 개발.
 - 작업 여건 개선, 농수산물 가공과정에서 야기되는 환경오염 경감.
 - 생산자조직 및 생산자연합 강화.
 - 식품의 품질과 안전성 개선 등.

4.2.3. 시장 자유화의 장애

- 제도란 권리의 총체적 묶음으로 권리에 대한 문화적 기대치가 새로운 시장 법칙에 영향을 미치게 되는 것이다. 새로운 제도가 골격을 갖추었다고 해도 중앙계획체제의 강압적인 선택과 행동의 잔재를 털어 내는데 시간이 걸리기 마련이다. 폴란드와 체코 같은 국가가 비교적 빠른 속도로 시장경제로 전환한 것은 시민사회조직과 문화가 사회주의/공산주의로부터 영향을 적게 받았기 때문이다. 이들 국가는 세계 제2차 대전 이후 공산화가 되었으나 빠르게 벗어났다.
- 중동부유럽 지역의 기존 법체계가 시장경제로의 전환을 지연시키는 요인으로 작용하고 있다. 국민들이 시장경제로의 전환과정에 효과적으로 참여하지 못하고 있는 이유는 아직도 많은 사안들이 정부의 허가를 받아야만 되기 때

문이다.

- 경제구조의 개편을 위한 첫 단계는 정부의 역할을 경제활동의 관리에서 경제활동을 지원하는 것으로 변형시키는 것이다. 하지만 새로 출발한 시장경제에서 정부의 경제적 역할을 바꾸는 것은 쉽지 않았다. 동구권국가에서의 경험으로 보면 정부 관료, 정치권의 관심사는 시장에 있는 것이 아니고 자신들의 권력을 유지하는 것이었다. 개혁을 한다 해도 정부는 여전히 사업투자를 제한하고 금융기능과 외환거래를 통제하며 핵심부문의 소유권이나 관리권을 장악하려 했다.
- 체제전환 과정에서 시장시스템이 정착되고 작동하기 위해 기본적으로 요구되는 것을 많은 국가에서 등한시 하였으며, 제도의 역할 또한 잘못 이해하고 있었다. 자유시장이란 정부를 배제하는 것을 뜻하지 않는다. 정부는 제도와 문화적 테두리 안에서 부여된 강력한 역할을 수행해야 하는 것이다. 그런데 정부를 강하게 불신하고 있는 국민들에게는 쉽게 받아들이기 어려운 처방일 것이다.
- 체제전환이 빠르게 진행되리라는 당초의 기대가 현실성이 없게 되고 계속된 경제불안 속에 경제여건의 개선이 보이지 않자, 국민들이 다시금 그들에게 익숙한 준국영 생산체제로 돌아가고자 하는 현 상황은 북한의 개혁조치에 대한 시사점이 크다고 볼 수 있다.

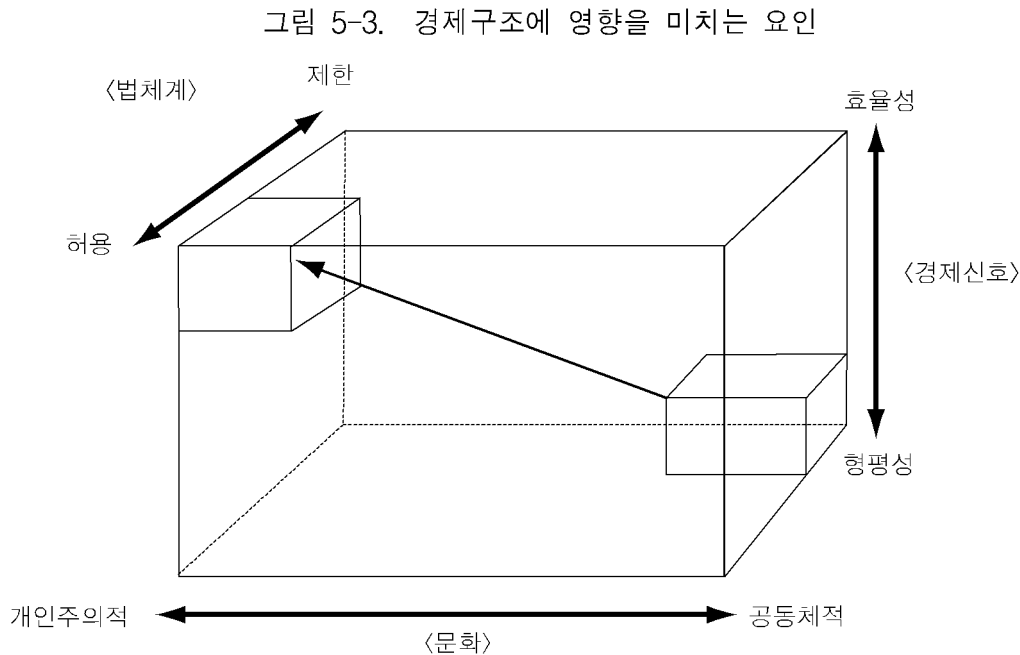
4.3. 동구권 체제전환 20년: 새로운 거버넌스의 출현과 의의

4.3.1. 체제전환과 제도변화의 중요성

- 체제전환 지역에 있어 시장경제의 구축을 위해 새로이 도입해야 하는 제도와 현존하는 제도 사이에는 현격한 차이가 존재한다.

- 체제전환국들은 나름대로의 문화와 역사를 지니고 있었기 때문에 계획경제에서 시장경제로 전환하는 것이 상당히 어려운 과정이었다. 시장이 제대로 움직이기 위해서는 정부가 나서서 계약관계와 재산권 같은 사안들을 법률로써 명확히 규정해야 한다. 정부는 국민의 신뢰를 바탕으로 시장경제의 근간이 되는 제도를 만들고 집행할 수 있어야 할 것이다. 정책 목표가 세워지면 그에 따라 올바른 제도가 형성되어야 할 것이며 이러한 제도 하에서 일선 경영단위가 효율적으로 운영될 수 있도록 의사결정이 체계적으로 이루어져야 한다.
- 시장경제란 특히 경제적, 법적 그리고 문화적 요인이 상호 복합되어 만들어지는 것이다. 각 요인들은 시장경제를 움직이는데 제약요인이 되기도 하고 한편으로는 촉진제 역할도 하게 된다. <그림 5-3>에서 세 개의 축은 요인인 경제신호(economic signal), 법체계(legal factor) 및 문화(culture)를 나타내고 있다. 요인들의 상호관련성에 따라 각기 다른 제도적 하부구조가 형성되며 이 하부구조가 시장경제로의 전환 가능성과 앞으로 나타날 시장경제의 형태를 결정짓게 된다.
- 체제전환과정에서는 요인들 간의 상호작용이 순탄하거나 안정적인 수가 없다. 모든 경제가 <그림 5-3>의 아래 작은 상자부분처럼 경제적 형평성, 문화적 공동체성 및 법적 제한성을 극단적으로 나타내는 ‘원점(origin)’에서 시작하는 것이 아니다.
- 사유화가 성공적으로 진행되는 지역을 보면 시장이 개방되어 있음을 볼 수가 있다. 상품거래가 가격을 제시해 주고 또 계약이행을 마무리함으로써 개방된 시장을 보다 튼튼하게 해 줄 수 있다.
- 그러나 거래 자체가 곧 개방된 시장을 뜻하는 것은 아니다. 개방된 시장에서 거래가 되지 않는다면 진정한 가격을 찾을 수가 없기 때문이며 일관되고 투명한 경제신호가 없다면 발생초기에 있는 시장이 건전하게 자리 잡을 수

없을 것이다.



자료: Jones, Stallmann, and Infanger, Free Markets at a Price, Choices, First Quarter 2000, p.36

- 체제전환에 의한 사유화 및 시장 자유화는 적어도 단기 또는 중기적으로는 그 자체만으로 경제적인 성과를 보장하지 못했다. 사유화의 방식, 기업운영 형태, 기술과 시장 접근성 및 제도적 요인이 뒷받침 되어야 구조조정에 따른 경영성과의 개선을 기대할 수 있다(Estrin, et. al. 2009).
- Ahmed et. al.(2010)은 동구권 체제전환국가들에 있어 제도적 환경이 적절하지 못할 경우 농업생산성의 성장이 둔화된다는 것을 동태적 패널분석을 통해 입증하고 있다.
- 특히 시장개방의 효과에 대해서는 제도개선의 시기(timing)와 순서(sequencing)가 부적절할 경우 생산성의 둔화를 유발할 수 있는데 이는 급속한 농업 시장자유화에 따른 적절한 조정이 제도적으로 뒷받침 되지 못함으로 인해 나

타나는 현상이다(Falvey and Kim, 1992, Goletti and Chabot, 2000, and Greenaway, 1998).

- Dries et. al.(2009)은 동구권 국가의 지난 20년간의 제도변화를 3 단계로 구분하고 있다. 첫 번째 단계는 주로 체제전환에 따른 공공정책의 변화였고, 두 번째 단계는 민간주도의 제도변화가 핵심이며, 최근의 세 번째 단계에서는 EU 가입을 위한 변화가 지배적이다. 또한 농장구조 변화가 체제전환의 각 단계별 제도변화에 따라 독특한 양상을 나타내고 있음을 실증적으로 제시하고 있다. 특히 폴란드의 낙농구조조정과 관련하여 이러한 구조변화는 시장과 공급체인(supply chain)의 각 단계별로 뚜렷이 나타나고 있다.

4.3.2. 시장과 공급체인 구조변화와 종적 조정(vertical coordination)

- 공산 정권 하에서 종적으로 통합(vertically integrated)되었던 농업 생산과 가공부문 즉 기존의 농산물 공급체인은 체제전환과 더불어 붕괴되었다. 종적으로 연결된 공급체인이 와해됨으로서 공급체인의 매 단계는 독립된 개별 기업으로 이어지게 되었다.
- 기존 시장이 존재하지 않고 계약관계가 불안정한 시장자유화 과정에서는 생산과 교환이 조직화될 수 없다(Blanchard and Kremer, 1997; Roland and Verdier, 1997). 결과적으로 기존의 공급체인이 구조적으로 와해된 상태는 체제전환 과정에서 생산의 급격한 감소로 이어지게 된다. Dries et al. (2009)은 중동부 유럽의 여러 나라의 낙농부문에서 이러한 문제점을 발견한 바 있다.
- 체제전환과 더불어 소비자의 가처분 소득이 증가, 도시화 확산, 식품섭취 양상의 변화 등의 효과로 식품의 유통체인 (부가가치 체인)이 변화되었다. 가공된(processed) 고품질 식품(high value food)에 대한 수요가 증가했으며, 체제전환국에 대한 외국 회사(소매, 가공, 농업생산 요소 공급회사 등)의 관심이 증가하였다.

- 1990년대 개도국을 중심으로 한 슈퍼마켓 혁신은 체제전환국에서도 그 여파가 미치게 되었다. 국제화된 서방국가의 소매업체와 가공업체들이 이들 새로운 시장으로 진입해 그들 고유의 비즈니스를 전개했다. 서방의 품질기준과 비즈니스 모형의 확산은 시장의 많은 단계에서 영향을 미쳤다. 예를 들면, 지역별로 상점 마다 상품을 구비하던 전통 시스템이 외부 전문 업체에 의한 중앙 집중적인 대규모 현대화 물류 시스템으로 전환되었다
- 새로이 도입된 물류확보 조건에 따라 공급자는 적정 품질의 물량 확보가 차질이 없도록 준비해야만 했다. 따라서 국내 생산자들이 이와 같은 양적 및 질적 기대에 부응해야만 했다.
- 체제전환 과정에서 식품체인의 양적 및 질적인 공급 부족문제 해결을 위해 새로운 형태의 종적 조정(new forms of vertical coordination)이 형성될 필요가 있었다. 이러한 종적 조정에는 농업경영 지원프로그램, 품질관리, 생산요소 지원 프로그램, 금융 및 은행용자 보증에 관한 계약이 포함되었다. 이러한 프로그램은 특히 농가의 신용을 개선시킴으로써 이윤을 증대시키고 나아가 현금흐름(cash flows)을 원활하게 했다.
- 체제전환 초기 기존 공급체인이 와해된 이후 민간기업이 주도하는 새로운 형태의 종적조정(vertical coordination)이 중동부 유럽국가에서 나타나 성장하였다(Swinnen, 2006, 2007). 도매상, 소매상, 농기업 및 식품가공업체등 민간 기업들이 농가와 계약을 맺고서 양적 및 질적으로 보장된 생산물의 안정적 공급을 조건으로 생산요소와 기타 서비스를 제공하고 있다(Swinnen and Vandeplass, 2008).
 - White and Gorton (2006)이 구 소련 5개국 농식품 가공업체를 상대로 조사한 결과에 의하면 농가와 계약관계를 유지하는 식품회사의 수가 1997년도에 1/3 수준에서 2003년도에는 4분의 3으로 증가했음.
- 폴란드의 경우에도 같은 기간 동안 낙농부문의 공급체인에서 민간주도의

종적조정이 증가하고 있었다. 폴란드 낙농부문의 종적조정에는 상품의 교환 뿐 아니라 여러 가지 지원 프로그램이 포함되어 있다. 이 지원 프로그램에는 착유기술, 가축질병 및 위생 문제 관련 교육과 저금리 금융지원 및 관련 정보 제공 등이 포함되었다. 이에 따라 유제품 가공공장은 우유의 안정적 공급과 품질개선을 위해 보다 근대화된 마케팅 채널을 구축하고 있다.

- 농산물 공급체인의 새로운 종적조정은 새로운 제도적 구조 하에서 가능하게 되었다. 예컨대 개인적인 품질기준에 따르던 기존의 체제와는 달리 엄격하고 높은 공공기준에 맞춤으로서 보다 견고한 종적인 조정관계를 유지할 수 있었다.
- 더욱이 이들 체제전환국들은 EU에 가입함으로써 다른 EU 회원국들과 품질 면에서 경쟁해야 하는 새로운 환경에 처함에 따라 식품공급체인에서 보다 높은 효율성을 추구하도록 하는 동기를 가지게 되었다.

4.3.2. 제3의 개입자(Third-party)를 통한 시장 연결(Market linkages)

- 동구권 체제전환국의 부패와 불량 거버넌스(bad governance)로 인해 농업생산의 성장이 둔화되었으며 이는 체제전환 경로에 주요 제약으로 대두되었다. 급격한 자유화 조치에 비해 농민들의 적응이 지연된 것이 문제라고 할 수 있다. 생산요소시장의 자유화에 비해 농산물시장 자유화정도가 뒤떨어진 사례도 있다(카자흐스탄). 또한 개혁 순서의 부적절함은 제도적 취약성 문제로도 이어졌다.
- 재산권의 사유화, 시장자유화 및 경제의 글로벌화와 농식품 공급체인의 변화에 따라 공공 또는 국영 거버넌스에서 민간 거버넌스로의 급격한 전환이 진행되었다. 체제전환국은 가격, 무역 및 교환의 자유화와 기업사유화 등 일련의 과정에서 상품체인의 국가통제와 종적조정(vertical coordination)이 모두 제거되었다. 이러한 변화는 교역 및 투자 자유화를 확대했으며, 식품안

전관련 기준의 확산은 농업생산과 식품 소비 및 교역에 있어 높은 가치의 생산물의 비중을 높이게 했다.

- 자유화 및 사유화에 따라 시장형태를 극단적으로 구분해 보면 크게 다음 세 가지로 나타났다.
 - (1) 단순 시장(spot market)
 - (2) 완전 종적 통합시장(hierarchies)
 - (3) 다수의 독립회사가 다양한 계약관계를 형성하는 시장(hybrid organization)
- 체체전환국에 있어 현재의 농식품 체인은 상기 세 종류를 다양하게 섞어 놓은 형태로 나타났다. 단순 시장형태와 더불어 러시아의 거대 종적통합회사의 출현 등을 사례로 들 수 있다.
- 민간기업의 종적 조정체(private vertical coordination) 출현의 의의는 다음과 같다. 이러한 추세는 높은 품질과 안전한 농산물에 대한 수요 증가에 따른 것이다.
 - 민간 상인, 소매업자, 농기업 및 식품가공기업들이 농가와 농촌 가구들과 계약을 체결해 안정된 수량과 품질을 보장 받는 대가로 투입재와 기타 서비스를 제공함.
- 체체전환국 농민들이 높은 품질의 농산물을 지속적으로 공급하려고 노력하는 과정에서 직면한 제약들은 다음과 같다.
 - 금융제약
 - 생산요소 확보 문제: 특히 개량 종자의 확보문제
 - 기술 및 경영능력 부족 등
 - 이상과 같은 제약과 문제점 해결을 위해 상인들과 가공업자들이 민간 종적 조정에 적극 참여했음.
- 종적조정에는 슈퍼마켓의 역할도 크게 부각되고 있다. 한 예로 크로아티아

의 신선야채 생산과 관련된 대형 슈퍼마켓을 들 수 있다. 이들은 일반 슈퍼마켓과는 달리 종합적인 농가 지원 프로그램으로 매우 효율적인 종적조정 관계를 유지하고 있다(Götzl, et. al., 2009). 이 관계에서 중요한 것은 슈퍼마켓이 제시하는 최소한의 양적 및 질적 기준에 부합하는 것과 선별과 등급화 및 포장 설비를 갖추는 것이라고 할 수 있다. 이러한 과정에서도 위험과 불확실성 문제를 조정하는 제도적인 안전장치와 지원이 요구되고 있다.

- 체제전환국에서의 급격한 시장자유화는 소규모 농가에게는 상당히 부정적인 결과를 안겨 주었다. 따라서 정부나 해외 지원단체들은 농가에 대한 전통적인 기술지원 방식에서 벗어나 농민과 시장을 연결하는 시장중심의 새로운 거버넌스를 통한 접근방식으로 전환을 꾀하고 있다(Gow, Hamish and Aleksan Shanoyan, 2010).
- 그러나 새로운 접근방식이 효과를 나타내기 위해서는 채널내의 조직간 거버넌스와 조정을 바탕으로 한 새로운 촉진모형이 요구된다. 농기업과 농업발전 분야의 최근 문헌에서 이 채널의 외부적 및 내부적 이행 메커니즘을 원활하게 하기 위한 새로운 구조를 모색하기 시작했다.
- 즉, 이를 위해 제3의 개입자(third-party)가 계약이나 제도와 관련한 조정자 역할을 해야 할 필요성이 대두되었다. 소규모 농가들을 위한 제3의 개입자로서 공공기관(public agencies)이 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다³³. 또한 여러 다른 연구에서는³⁴ 협동조합이 제반 제도적문제(hold-up problems)를 해결하고 수집, 운송, 기술지도 등에서 규모의 경제를 통해 거래비용을 절감할 수 있으므로 가장 효과적인 제 3의 개입자가 될 것으로 보고 있다.

33 Glover and Kusterer (1990); Porter and Philips-Howard (1997); Coulter et al. (1999); Eaton and Shepherd (2001); Simmons (2001))

34 Cook, 1993; 1995; Staal et al, 1997; Cook & Iliopoulos, 1999; Key & Runsten, 1999; Holloway et al, 2000

- 요컨대 제3의 개입자를 통해 농업부문 시장연결(market linkages)의 장기적 지속성(sustainability)을 실현하기위해 협동조합의 역할이 매우 중요하다는 것이 이들 연구의 주요 결론임.

5. 남북한 통일시 농산물시장구조 개편의 과제

5.1. 통일 이후 북한 농산물시장의 구축방향

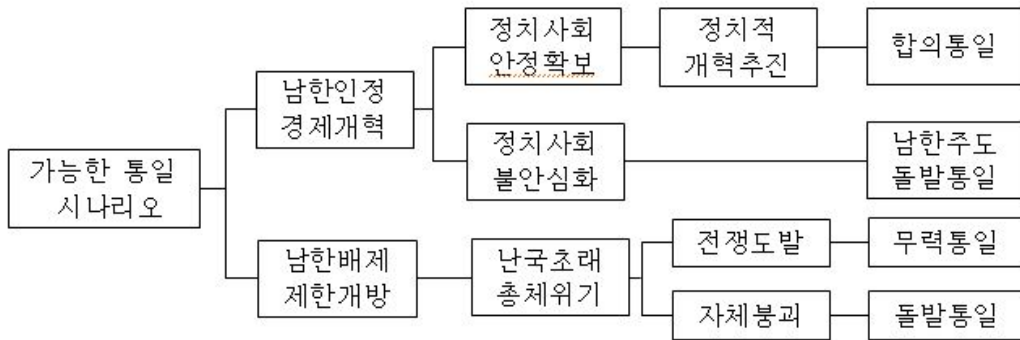
5.1.1. 통일형태의 가정

- 통일시나리오는 앞으로 북한이 선택할 수 있는 정책노선은 크게 북한이 남한을 인정하고 남한과의 화해·협력을 모색하면서 경제개혁을 추진해 나가는 경우, 북한이 남한을 배제하고 화해와 협력을 하지 않고 독자적으로 제한적인 개방을 추진하는 경우로 구분된다.
- 북한이 남한을 인정하고 경제개혁을 추진하는 시나리오의 경우 통일형태는 북한의 정치·경제적 안정 확보에 따른 남한과의 합의통일과 정치·경제의 불안심화에 따른 남한주도의 돌발통일로 가정되며 북한이 남한을 배제하고 남한과의 협력이나 화해 없이 독자적으로 제한적인 개방을 추진하는 시나리오의 경우 정치·경제적으로 난국을 초래함으로써 가능한 통일형태는 자체붕괴에 의한 남한주도의 돌발통일과 전쟁에 의한 무력통일로 가정된다.
- 이러한 통일시나리오의 가정 하에서 가능한 통일 형태는 가장 현실적이라고 생각되는 합의 통일과 남한주도의 돌발통일 두 가지를 가정했다. 특히 돌발통일의 경우 통일직후 혼란기의 긴급식량수송 및 배급 등의 문제가 농산물시장 분야의 가장 큰 유통문제로 대두될 것이며, 이 기간의 문제해결이

통합 후 장기적인 농산물유통체계 확립에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

- 합의통일의 경우 중장기적 관점에서 북한지역의 농산물 유통체계 확립방안을 급변통일 직후의 혼란기와 통일 후 단기 및 중장기적 관점에서 나누어 유통체계 확립방안을 검토했다.

그림 5-4. 통일시나리오



5.2. 통일직후 단기적 농산물시장 개편체계 확립방안

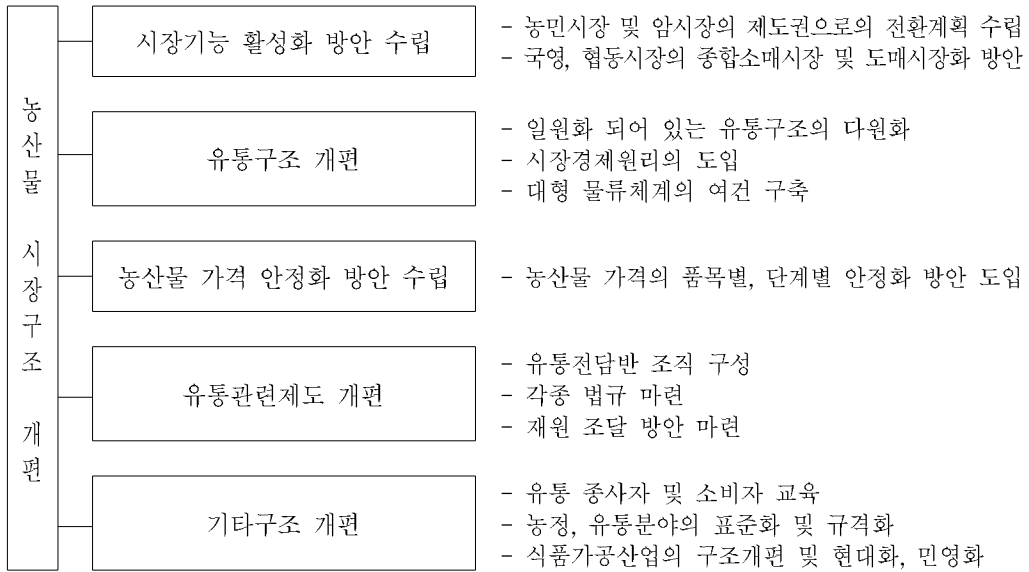
5.2.1. 통일직후 문제점과 대처방안

- 남한주도의 급변통일 직후 예상되는 유통문제는 식량의 공급부족과 공식적인 유통체계의 마비현상이다. 즉 급변통일 직후 모든 식량의 거래가 중단되어 심각한 식량고갈 현상이 나타나며 기존의 식량분배체계가 완전히 붕괴될 가능성이 높다.
- 특히 도시지역 근로자, 노동자, 사무원들에 대한 식량공급이 중단될 것으로 예상되고 이와 함께 곡물의 국가수매가 이루어지지 못해 식량의 확보가 어

렵고 사회간접자본과 수송수단의 부족으로 지역간 식량수급의 불균형이 심화될 것으로 예상된다.

- 비상식량을 전국의 각 지역으로 빠른 시간내 수송하는데 필요한 도로여건 등 북한지역의 유통인프라가 미흡하고 수송수단의 절대적 부족으로 식량의 지역적 불균형 문제를 해결하는데 큰 어려움이 예상되며. 그 결과 지역간 곡물의 암거래가 성행하고 곡물가격의 폭등가능성이 매우 높다.
- 급변통일 직후 발생할 것으로 예상되는 극심한 식량난을 원활히 해결하지 못하면 통일 후 북한지역의 농산물 유통체계를 확립하는데 많은 장애요인이 작용할 뿐만 아니라 기간지연, 비용증대가 초래될 것이다. 따라서 통일 전에 미리 식량확보, 식량수송, 식량배급 및 자재공급을 포함한 비상식량수급계획이 수립되어야 될 것이다.
- 효과적인 비상식량의 수송과 공급을 위해서는 통일직후 최단기간에 북한지역 식량의 재고파악과 함께 지역별, 계층별 비상식량 공급의 우선순위가 결정되어야 될 것이며 동시에 식량을 긴급지역으로 수송하기 위해서는 기동성이 뛰어난 육로수송수단이 확보되어야 할 것이다.
- 특히 통일 후 비상식량의 원활한 수송을 위해서는 현재의 북한 수송체계로는 불가능할 것으로 예상되기 때문에 남한의 민간수송차량을 투입시키는 것과 특별지원도 고려되어야 될 것이다.
- 남한에서의 긴급식량수송과 수입곡물의 긴급수송을 위해서는 내륙지 수송거점지역지정, 무역항과 거점지역간 연계 및 신속한 수송을 위한 긴급수송계획이 통일 전에 수립되어야 할 것이다.
- 이와 함께 비상식량의 원활한 수송과 도난, 변질 등의 방지를 위해 각도의 내륙지 거점도시와 수입곡물이 하역되는 무역항을 중심으로 창고시설을 긴급히 확보해야 할 것이다.

그림 5-5. 농산물시장개편의 기본방향



5.2.2. 단기적 농산물시장체계 확립방안

- 통일직후의 긴급 식량공급문제가 해결되면 북한지역의 시장 및 유통제도를 안정적으로 정착시키는 것이 중요하다. 이를 위해 가장 먼저 착수해야 할 것은 소비지시장과 산지시장의 활성화로 농산물의 원활한 유통여건을 조성하는 일이다.
- 통일 후 폭증할 것으로 예상되는 농산물의 암거래를 제도권으로 수용해 유통체계를 정비하기 위해서는 현재 거래가 활발히 이루어지고 있는 종합시장을 중심으로 시설을 개선해 제도권시장으로 전환하고 지역별로는 인구 규모와 현재의 시장거래규모 등을 고려해 상설시장과 정기시장을 적지적소에 개설해 농산물시장 활동을 공개적으로 조성해야 할 것임이다.
- 특히 자본주의 시장경제질서에 가장 근접하고 있는 종합시장의 확대를 통

한 시장기능을 먼저 활성화시켜야 할 것이며 지역별 시장의 규모와 수는 인구규모 및 기존의 종합시장 등의 거래규모를 고려해 결정하고 시장형태는 도시지역의 경우 상설 종합소매시장, 농촌지역의 경우 지역에 따라 상설 및 정기시장의 개설이 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

- 시장기능의 활성화와 함께 단기적으로 유통질서의 확립을 위한 정부의 역할도 증대되어야 할 것이다. 시장기능의 활성화를 위한 공정거래질서 확립 대책을 마련하고 공정한 상업관행의 유도과 바람직한 거래질서의 정착을 위한 각종 형태의 시장에 대한 지도 및 관리, 감독 방안이 마련되어야 할 것이다. 또한 거래질서 유지를 위해 시장에 관한 일반적인 사항, 거래지침, 시장시설의 사용, 상인등록, 조세징수 등에 대한 규정을 마련해야 할 것이다.
- 곡물 및 농산물의 가격안정을 위해서는 정부개입에 의한 유통통제와 시장경제의 활성화가 동시에 이루어져야 될 것이며 쌀을 포함한 주곡과 상대적으로 공급이 절대적으로 부족해 가격이 폭등할 것으로 예상되는 품목에 대해서는 정부의 시장개입이 이루어져야 한다.
- 통화통합이 완결되고 남북한의 시장체계가 동일해 유통체계가 원활한 기능을 발휘할 때까지는 정부가 시장에 개입해 기초식량과 공급부족품에 대한 배급과 시장경제의 활성화가 이원화되는 수급 및 가격정책을 수립하는 것이 바람직할 것이다.
- 위의 과제와 함께 농산물유통체계를 확립하기 위해 자본주의 시장경제체제의 도입·적용과 유통체계 전환을 위한 계획을 수립해야 할 것이다. 이는 지금까지 계획경제와 분배 및 배급제도에 익숙한 유통체제를 시장경제원리가 지배하는 경쟁적인 자본주의 시장질서로 전환시키는 것이며 이를 위해 유통체계의 사유화가 점진적으로 이루어져야 할 것이다.
- 유통기구나 상업망의 사유화는 먼저 종합시장에서 전환된 소비지의 상설시장이나 농촌의 정기시장 및 각종 소매상점을 중심으로 먼저 확립하고, 점진

적으로 규모가 큰 도매유통망이나 국영상점 등으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

- 그러나 시장경제 질서와 유통체계를 효과적으로 빠른 기간 내에 구축하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 유통종사자와 소비자에 대한 지속적인 시장경제 교육이 이루어져야 한다는 것이다. 동시에 생산자에게도 농산물을 생산하고 판매하는 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 자본주의 시장경제체에 대한 교육이 지속적으로 실시되어야 할 것이다.

표 5-9. 통일 후 북한지역 농산물시장분야 단기과제

과제	세부내용	통일 전	통일 직후	통일 후 단기		
				1년	2년	3년
<ul style="list-style-type: none"> • 통일 후 비상식량 수급계획 수립 • 통일 후 긴급식량 공급 • 긴급유통시설 설치 및 보수 • 농업생산자재 공급 	<ul style="list-style-type: none"> • 식량 확보계획 수립 • 식량수송,배급계획 수립 • 자재공급계획 수립 • 식량재고 파악 • 식량공급우선 순위 결정 • 식량수송 및 배급 • 유통시설 파악 • 무역항, 거점도시, 협동농장 임시창고설치 • 생산자재 수송, 보급 	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>—</p> <p>—</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>
<ul style="list-style-type: none"> • 시장 활성화 • 시장 운영, 관리 제도의 확립 • 농산물 수급 및 가격 안정 • 시장경제체제 적극 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 소비지, 산지시장 설립 및 보수(상설, 정기) • 산지공판장 건설 • 시장관리, 운영규정 및 상인 등록 • 농산물 가격통제 • 양곡수매 및 비축 • 시장경제교육 및 유통시설 사유화 추진 	<p>_____</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>

자료: 1) 김경량, 남북한 체제통합에 대비한 농수산물유통정책의 기초연구, 강원대학교 농촌개발연구소, 1996, p.243.
 2) 전창곤, 김운근. 북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계 구축방향, 농촌경제, 제21권 1호, 1998, p.102, 재구성

5.3. 중장기 농산물시장체계 확립방안

- 통일 후 북한지역의 농산물시장체계 확립을 위한 중장기적 과제는 농산물 유통산업 발전을 위한 종합계획을 수립하는 것이다. 이를 위해 먼저 통일 후 북한지역 농산물유통의 전국적인 실태 및 문제점을 파악하고 장기적으로 자본주의 시장경제체제인 한국의 농산물유통체계와 일치될 수 있는 발전목표, 발전방향 및 투자계획을 포함하는 중장기 농산물유통산업 발전을 위한 분야별 종합계획이 수립되어야 한다.
- 또한 이러한 분야별 종합계획에 의해 유통단계별 각종 시장설립 및 관련 물류시설의 설치에 대한 시설종류, 시설규모, 입지, 투자계획 및 우선순위가 마련되어야 하며 궁극적으로는 남한의 유통산업 발전계획과 일치되도록 해야 한다.
- 중장기 농산물유통 종합계획이 수립되면 이를 기본으로 산지와 소비지의 각종 농산물유통시설이 확충되어야 한다. 특히 소비지시장 건설은 시장 수, 규모, 투자, 입지선정 등에서 앞으로 유통산업 발전방향을 고려해 신중히 결정되어야 할 것이다. 또한 장기적인 유통산업 발전전략에는 민간부분의 참여를 적극적으로 유인할 수 있는 대책이 모색되어야 할 것이다.
- 각종 유통시설의 설치와 함께 유통조성 기능의 활성화 방안이 마련되어야 해 각종 유통조성기능이 뒷받침되지 않은 유통시설의 설치에 유통효율화를 위한 실질적인 효과가 없기 때문이다. 이 같은 유통조성 기능의 확립방안에는 표준규격화, 정보화, 교육, 금융 등의 활성화 방안이 포함되어야 할 것이다.
- 자본주의 시장경제 질서를 경험하지 못한 북한 지역에서 자본주의 시장체제가 확립되고 모든 시장참여자들이 자본주의 시장의 메커니즘에 익숙하기까지는 시장의 불안정이 나타날 것으로 예상되며 이 경우 가장 중요한 것은

수급과 가격의 안정화이다. 이를 위해 어느 정도 정부가 개입해 수급 및 가격안정을 위한 대책을 마련해야 할 것이다.

- 농산물 유통체계 확립을 위한 중장기적 조치들은 유통관련 법적·제도적 개편이 없이는 불가능하며 특히 재원조달을 위해서는 법적인 뒷받침이 있어야 될 것이며 이를 위해 통일 후 농산물 유통관련 각종 법규정비 및 제정이 이루어져야 할 것이다.

표 5-10. 농산물시장체계 확립을 위한 중장기 과제

주요과제	주요추진내용	추진기간
시장경제체제 도입·적용	· 유통시설의 사유화 · 시장기능의 활성화 · 자율의식함양 및 시장경제교육	중기계획
유통하부구조 구축 및 유통체계의 효율화	· 유통개선 종합계획 수립 · 유통하부구조구축 및 시설설치 · 유통조성기능 강화	중장기계획
농산물시장의 안정화	· 수급안정화 정책 · 가격안정화 정책 · 가격 자율화 계획	중장기계획
유통부문 법적·제도적 개편	· 법적정비 · 제도적 개편	중기계획

자료: 1) 김정량, 남북한 체제통합에 대비한 농수산물유통정책의 기초연구, 강원대학교 농촌개발연구소, 1996, p.243.

2) 전창곤, 김운근. 북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계 구축방향, 농촌경제, 제21권 1호, 1998, p.102, 재구성

제 6 장

독일 및 동구권 국가의 체제전환과 농업조직개편

1. 독일 행정체제 개편

1.1. 통합의 의미

- 통합(integration)은 단위를 이루는 부분들이 상호의존관계에서 일관성 있는 체계를 갖춘 하나의 전체를 형성하는 현상을 말한다. 분단국의 통일과 관련해 논의되는 통합이란 둘 이상의 분단된 체제가 하나의 체제로 합쳐지는 것을 의미한다.
- 사회과학적인 관점에서 보면 통합의 문제는 새로운 사회로의 ‘생성과 발전’이라고 정의할 수 있다. 분단국에서의 통합은 다른 체제라는 조직화가 일어난 집단 간의 분화(differentiation)를 통해 새로운 조정과 통일 그리고 통합으로 표출될 수 있다. 분단국에서는 통합 문제 중 기존체제의 해체를 어떻게 극복하느냐는 것이 통합과정에서 가장 중요한 이슈이기도 하다.
- 통합의 과제는 크게 두 가지 측면을 내포하고 있다. 하나는 집단 간의 조정을 통한 제도적 장치를 구축하는 것이고, 또 다른 하나는 정치적 집권화에 의해 해결을 모색하는 것이다. 그러므로 통합영역의 문제는 정치행정단위를

조정하고 하나의 정치 단위로 묶는 제도만으로 문제해결이 되는 것은 분명 아니다. 오히려 통합의 큰 틀은 사회적 관계의 연결망이라는 구조적 측면에서 접근하면서 동시에 성원의 일체감 형성이라는 것을 아우를 수 있어야 한다.

- 또한 통합은 정치행정단위들을 하나의 체제로 묶고 단일한 정치행정단위로 조정하는 일을 법적·행정적으로 해결해야 하는 과제를 함축하고 있다.
- 분단국의 통일 문제는 개인적·집단적으로 그 견해와 관점이 다양하게 표출된다. 그런데 이러한 각양의 의견 제시는 당연하기도 하지만 그럼에도 불구하고 분단국의 통일과 통합과정은 일정한 방향과 원칙이 준수되어야 한다. 왜냐하면 그것은 각기 다른 체제간의 시행착오를 최소화하기 위해 제도 구축과 행정적 강제가 일정한 틀에서 선도되어야 하기 때문이다.

1.2. 독일의 연방제도

1.2.1. 연방제도의 변화

- 독일 헌법인 기본법(*Grundgesetz*)에 따르면, 연방 정부는 몇몇 독점적인 입법권한을 지닐 뿐만 아니라 국가의 법적·경제적 통일에 관련된 사항의 경우 명시된 정책분야에 한해 결정권도 행사할 수 있었다(협력 입법). 독일 연방주의는 중앙집권적인 구조 속에 수직적·수평적 협력을 위한 다양한 요소들이 포함되어 있는데, 상원(*Bundersrat*)에서 이루어지는 연방차원의 정책 결정과정에서 주정부가 강력한 거부권을 행사하는 것과 공공재정 시스템이 재정적 평등의 포괄적인 메커니즘에 기반하는 것 등을 예로 들 수 있다.
- 1949년 헌법에 기술된 연방 체제가 중앙집권적이면서도 협력적인 특징은 이후 수십 년간 케인즈 사상이 경제적·사회적 정책을 주도하던 시기에 확

대되었다. 1970년대 중반 이후 학술적 논의에서 연방 구조의 여러 부분들이 서로 중복되어 비효율성과 무능함을 낳았다는 지적에도 불구하고 헌법개혁에 관한 정치적 논의는 전무 하다시피 했다. 1980년대 후반까지 독일 연방주의는 정치적 안정이나 경제적 번영을 논할 때 빠지지 않는 사례였다. 또한 연방 및 중앙집권적 정치체제에 대한 국제적 논의에서는 모범 사례로 언급되었다.

- 1990년 동독과 서독의 통일은 전후 역사의 종결을 뜻할 뿐 아니라 두 가지 면에서 협력적 연방주의 체제의 분수령으로 볼 수 있다. 첫째, 동독(GDR) 영토에 다섯 개 주정부가 새로 추가되면서 사회경제적 간극은 상당히 커졌고 주정부 마다 제도적 이해관계는 더욱 복잡해졌다. 상대적으로 가난한 주정부는 평준화된 생활수준과 통합적 정책결정을 기반으로 하는 현 제도를 그대로 유지함으로써 득을 보았으나 좀 더 부유한 주정부는 입법 및 재정 결정권에 있어 재량권을 더 많이 갖고 싶어 했다. 둘째, 동독 공산당(SED)의 후신이자 동독 지역에서 확고한 유권자 기반을 가진 민주적사회주의당(PDS, 민사당)의 출현은 독일 정당 시스템의 지역적 불협화음을 증가시켰다. 중앙집권적 성향을 가진 민사당의 출현으로 지역주의자의 지방분권에 대한 요구가 거세지지는 않았지만 연방상원에서 연방정책 결정에 어려움을 주었다.
- 이와 함께 유럽 단일화도 연방개혁을 부추겼다. 1980년대 중반 이후 점점 더 많은 입법 권한이 국가적 차원에서 초국가적 차원으로 이양되었다. 독일연방제 내에서도 입법 권한을 주정부로 좀 더 분배를 하는 것이 독일 연방주의의 '유럽적 역량'을 강화시키는 것이라는 주장이 종종 제기되었다. 이 주장에 따르면, 주정부는 다른 유럽지역과의 경쟁에서 살아남기 위해 보다 강화된 자치권을 획득함으로써 이득을 얻고, 연방정부는 매번 주정부의 의견을 구하지 않고서도 유럽연합 회원국으로서 좀 더 효과적으로 자국의 이해관계를 풀어 갈 수 있다는 것이다. 즉, 기능적으로 많은 부분이 중첩되어 있는 연방 체계로는 독일통일과 유럽단일화가 만들어낸 규범적·기능적

필요를 더 이상 충족시키지 못했다.

1.2.2. 연방개혁

1.2.2.1 중복된 정부 기능 정비

- 연방개혁을 요구하는 목소리가 높아짐에 따라 1992년 독일 하원(*Bundestag*)과 상원 대표로 구성된 헌법 공동 위원회는 기본법으로 국내외 문제를 다룰 수 있도록 개정했다. 1994년 일부 수정안이 통과되었음에도 불구하고 실질적인 개혁은 이루어지지 않았다.
- 독일 연방제의 개혁은 2003년 연방체계 근대화를 위한 연합위원회가 설립될 때까지도 미결 과제로 남아 있었다. 이 위원회의 목표는 협력연방주의에서 야기된 공동 결정이라는 뜻에서 영원히 탈출하는 것이었다. 이는 연방정부와 주정부 사이의 경계를 허물고 하원에서 여당과 야당 사이의 분쟁, 그리고 주정부 사이의 분열이 이번 기회의 창을 통해 모두 해결될 수 있을 때야 비로소 이를 수 있는 있는 목표였다.
- 당시 사회민주당(SPD) 의장이었던 프란츠 뮌테페링(Franz Muntefering)과 바이에른 출신의 보수파 총리 에드문트 스토이버(Edmund Stoiber)가 이끌었던 이 위원회는 초기에 일군 성과에도 불구하고 교육정책 권한 문제 등 주요 핵심 사안에 대한 해결책을 도출하는 데 실패했고, 결국 2004년 12월 위원회는 해산되었다.
- 2005년 9월 18일 보수당인 기독교민주연합/기독교 사회연합(CDU/ CSU)이 집권당이었던 사회민주당(사민당)과 통합되면서 기회의 창이 다시 열렸다. 이 연립정권의 출현으로 독일 연방주의의 근대화는 스토이버-뮌테페링 위원회의 권고안을 바탕으로 한 아젠다에 다시 거론되었다.
- 위원회의 지지 덕분에 개혁 폭이 큰 기본법은 통과되어 2006년 9월 1일 발

효되었다. 이 개혁안은 입법부의 권한을 효과적으로 배분하며 연방정부의 상원과 하원 사이의 비효율적인 제도적 중복을 줄이고 또한 앞서 언급한 유럽적 역량을 향상시키는 수정안을 골자로 했다.

- 그러나 협력적 연방주의의 권한 배분은 쉽지 않은 사안이었다. 연방정부는 핵심 입법 역량을 주정부에 다시 양도하지도 않았고 주정부는 주요 공동 결정 분야에 행사하는 거부권을 포기하려 하지 않았다. 최종 타협안으로 주정부는 전통적으로 행사해 왔던 공동결정 권한을 포기하는 대신, 수감 체계나 민간 서비스 분야의 수당이나 연금 규제 등 소소한 정책 결정에서는 독점적 권한을 부여 받았다.
- 개혁안의 중요한 변화는 주정부가 사냥, 환경보호 혹은 공간 디자인 같은 몇몇 사안에 있어 연방정부와 다른 일탈적 법안을 통과시킬 수 있는 권리를 가지는 것으로 처음 도입된 조치이다. 기본법 31조항에는 연방법의 우위가 명시되어 있지만 새 조항에는 주정부가 앞에서 언급한 사안에 한해 자체적으로 법안을 변경할 수 있다. 공동 합의가 필요한 경우 연방 하원은 국가 차원의 입법 시스템의 동의를 전제로 하기 때문에 전통적인 협력 연방주의의 원칙에도 부합하다.
- 2006년의 연방개혁은 연방정부와 주정부 관계에 균형을 확립하고 현대 독일 정치가 비판 받았던 부분, 즉 여러 방면에서 쇠신이 부족해 생긴 제도적 고착상태(Reformstau)를 종식하는데 목표를 두었다.

1.2.2. 연방정부와 주정부의 재정관계 근대화

- 2005년 가을 기민·기사연합(CDU/CSU)과 사민당의 연립정권은 입법부의 권력을 재편성할 뿐만 아니라 연방정부와 주정부의 재정 관계에 초점을 둔 연방개혁이 향후 지속될 수 있도록 하는 계기가 되었다. 따라서 국가조직 현대화의 두 번째 단계는 서로 다른 사법 관할구역의 자율적 책임 강화

와 해당 구역 임무와 관련된 적절한 재정 보장이었다. 2006년 12월 통합된 이 연립정권은 2003~2004년 활동했던 위원회를 모델로 위원회를 만들었고 2007년 봄 업무를 개시했다.

- 연방개혁의 첫 번째 단계와는 대조적으로 이번의 안건은 더 광범위했다. 과도한 연방 적자 개혁과 미래의 예산 위기에 대비한 예방차원의 규제, 주정부를 위한 세금자율 인상권, 공공사업에 대한 비평적 심사, 탈관료주의 대책과 주정부 행정 사이에 더 나은 협동을 위한 선택 등 주요 핵심 사안을 포함한다.
- 현재 진행되고 있는 개혁이 2006년에 버금가는 수정안을 도출할 지 여부는 확실치 않다. 어쨌든 개혁의 두 번째 단계에서 협력적 연방주의의 기본적인 특성에 끼칠 영향은 첫 번째 단계보다 크지 않으리라 예상한다.
- 연방정부와 주정부의 재정 관계가 지난 몇 십 년 동안 고착상태였고 참여자의 개별적 이해관계가 입법 권한 문제보다도 더 복잡한 점을 감안한다면 재정 체계의 수입이나 지출 부분에 상당한 변화가 있어야 할 것이다.

1.3. 통일 전 동서독 행정체제의 변화

- ‘연방국가’, ‘지방자치행정’, ‘권력분립’ 원칙을 근간으로 하는 민주적 행정 체제를 취하고 있는 서독과 달리 동독은 행정이 국가권력의 속성을 띠고 있던 중앙집권적 행정체제를 유지하고 있었다. 즉, 동독은 자유민주주의 법치국가에 기반을 둔 서독의 행정체제와 전적으로 상이한 사회주의적 ‘관료주의 행정체제(Kaderverwaltung)’를 유지했다. 이러한 획일적이고 명령체계적이며 권위주의적인 동독의 행정체제를 시민에 대한 서비스를 지향하는 민주적 행정체제로 단시일에 전환하는 작업은 단순히 새 체제 이식을 넘어 새로운 법률·행정문화를 구축하려는 커다란 도전이었다.

- 미국, 영국 그리고 프랑스 치하의 서독과 마찬가지로 동독의 연방주정부들은 각기 그들만의 독특한 역사적 뿌리에 바탕을 두고 수립되었다. 소련의 영향 아래 5개의 연방주들이(Mecklenburg-Pomerania, Brandenburg, Saxony-Anhalt, Thuringia, Saxony) 1945년과 1946년에 탄생했고 1949년 10월 7일 독일민주공화국은 독립국가임을 선포했다.
- 1952년 연방제도가 폐지되고 기존의 행정구역체제로서 존재하던 주(Land) 제도가 해체되면서 동독에서는 행정체제의 중앙집권화가 적극 진행되었다. 14개의 군(regional district)이 동베를린 특별자치구와 함께 중앙정부아래 최상위 지역행정단위로 재편되었다. 군 아래로는 일반 현(district)을 두었다. 이로써 세 개의 지역행정단위(즉, 중앙, 군, 현)를 토대로 한 행정체제를 갖추게 되었다. 각 군의 행정체제에서 최상위 기관은 각 군의 주민대표자로 구성된 군의회이었다. 형식적으로 군의회에 참석하는 대표자는 스스로 판단·결정할 수 있는 자주권을 명목상으로는 가졌으나, 실제로 그러한 역할을 수행하는 경우는 없었고 군에서 제시된 법안을 처리하는 등 대부분 이미 위에서 결정된 사안을 처리하는 역할을 수행했다. 즉, 각 군은 자주적이고 독자적인 행정권을 가지지 않았으며, 중앙정부의 정책을 위임받아 처리하는 역할을 수행했다.
- 현 내에는 코뮌(commune)이 있었으나 농정과 관련해서는 그 영향력이 미미했다. 실제로 농업 집단화 이후 코뮌보다는 농업협동조합이 그 지역 최고의 의사결정기구로서의 역할을 했다(Wilson and Wilson, 2001, p.235).
- 이러한 동독의 행정구조는 1970년대에 접어들면서 지방자치제 요소가 부분적으로 도입되기도 했으나 1990년 통일직전까지 유효함으로서 전체적으로 경직된 권위주의체제가 동독지역에서 계속 유지되었다. 서독제도와와의 차이를 간략히 살펴보면 <표 6-1>과 같다.

표 6-1. 동서독의 행정구조(1989)

행정레벨	서 독	동 독
중앙정부	1	1
연방주정부	10 (+1, 서베를린)	
군	26 ¹⁾	14 (+1, 동베를린)
(일반) 현	328 ²⁾	227 ³⁾
코뮌	8,505	7,616

주 1) 슐레스비히 홀스타인, 자를란트, 브레멘, 함부르크 그리고 (서) 베를린의 경우 해당 사항 없음.

2) 이 중 237개는 농촌지역 현이고 91개는 도시지역 현임.

3) 이 중 189개는 농촌지역 현이고 38개는 도시지역 현임.

- 서독의 경우 코뮌 위로 4개의 지역행정단위가 있다면 동독의 경우에는 이보다 하나 적은 지역행정단위들로 이루어져 있다. 서독에는 특별한 지위에 있던 서베를린 외에 10개의 연방주들이 있었다. 연방주의회 의원들은 국회의 경우와 마찬가지로 해당 지역구 주민들에 의해 선출되었다.
- 연방주 단위 아래로는 일정 수의 현으로 이루어진 군이 있었다. 작은 연방주들과 슐레스비히 홀스타인주의 경우에만 이 같은 행정단위가 없었다. 군의 행정책임자는 해당 주정부에 의해 임명된다. 이들은 지역선거로 임명되지 않기 때문에 별도의 지역주민 권력기반이 없으며 따라서 해당 주정부에 매우 의존적이다. 현 레벨에서는 지역민들이 해당 지역의 의원을 선출하고 지역의회는 그 지역의 행정수반을 선출했다.
- 동독에서는 국민들이 국회, 군의회, 그리고 현의회 선거권을 가지고 있었다. 그러나 동독제도 하에서는 자유, 평등 및 비밀투표권이 없었고 선거인은 집권 사회당이 승인한 국민전선(National Front) 후보자들(리스트)에 동의할 수 있는 권리밖에 인정받지 못했다. 일반적으로 선거인수의 99%가 투표를 했고 투표인 중 99%가 국민전선 후보자 명부에 찬성표를 던졌다.

- 흥미로운 사실은 국토면적이 서독의 1/2밖에 되지 않으며 인구는 서독의 1/4에 지나지 않는 동독이 상대적으로 많은 수의 현과 코뮌으로 이루어져 있다는 점이다. 서독에서는 1960~70년대에 여러 차례 행정개혁을 단행한 바 있으며 따라서 현과 코뮌의 수는 급속히 줄어들었다. 반면에 동독에서는 그러한 개혁이 이루어지지 않았고, 오히려 그 수는 1950년대에 증가했다. 따라서 동독의 코뮌 수는 서독에 비해 상대적으로 많았으나, 이 중 약 절반은 주민 수가 500 인을 넘기지 못했다. 이는 장부상으론 동독의 행정당국이 서독에 비해 지역주민과 더 긴밀한 관계에 있었다 말할 수 있겠다.
- 한편 상당수의 주정부는 군을 지역행정단위에서 제외시켜 버렸다. 2010년 현재 동부 독일에서는 오직 색소니주만이 군을 유지하고 있다. 서부 독일에서도 점점 더 많은 주들이 군을 폐지하고 있다. 동부 독일에서는 조밀한 행정 네트워크가 구 동독시절에 비해 이미 많이 축소되었고 재정지원을 더 이상 할 수 없게 되자 현의 수가 급격히 감소하고 있다.

1.4. 통일이후 동서독 행정체제 개편

1.4.1. 통일직후 동독 행정체제의 변화

- 베를린장벽 붕괴 이후 과도정부가 들어서면서 동독지역의 행정구역 개편안에 대한 논의가 진행되었다. 이러한 가운데 1990년 3월 18일 자유선거 이전에 동독을 2~8개의 주(Land) 체제로 전환하자는 의견이 제시되었다. 결국 논의를 통해 동·서독 분단 전 동독에서 유지되던 5개주 체제로 다시 환원하는 안이 수용되었다. 주 체제 도입을 통한 연방제 부활과 함께 지방자치체의 부활에 대한 논의도 진행되었다. 통일과 함께 분단 이전에 유지되었던 독일의 전통적인 지방자치체로의 환원이 자연스럽게 논의되기 시작한 것이다.

- 1989년 11월 9일 베를린 장벽 해체에 이어서, 자유선거가 1990년 3월 18일에 치러지고, 여당 독일사회주의연합당은 동독 의회에서 다수의석을 상실했으며, 그해 8월 23일 동독 의회는 동독의 행정구역을 전쟁 전의 5주로 복귀시키기로 결정했다.
- 이러한 과정을 거쳐 1990년 5월 17일 인민의회에서 지방자치법이 가결되어 도시와 지방자치단체의 자치행정체제 구축을 위한 기반이 갖춰졌다. 이후 1990년 7월에 주 도입법이 인민의회에서 정식으로 의결되면서 5개주 체제로의 환원을 위한 법적 제도가 마련되었다.
- 베를린장벽의 붕괴 직후에는 동서독 주민간 광범위한 교류가 있었다. 초기에는 동독에서 서독으로의 방문이 많았고 1990년에 접어들어서는 서독에서 동독으로의 방문이 많았다.
- 한편 체제 붕괴 직전이었던 동독 말기에는 내부 상황의 악화로 인해 동독의 행정체제가 더 이상 기능하지 못했다. 이에 따라 동독의 마지막 수상인 드메르지에는 서독관료의 동독입국 및 국정보조업무 수행을 승인했고, 이를 통해 통일 전인 1990년 6월부터 서독의 행정지원이 동독에 제공되었다. 이에 따라 동독 말기에 통과된 법률·규정들은 대개 서독의 본이나 서베를린에서 온 공직자에 의해 제정되었다.
- 1990년 3월 18일 실시된 동독의회 자유선거 이후 구 연방 주들이 복원될 것이 분명해지자 여러 서독 주들은 동독 주의 스폰서(자매결연 파트너) 역할을 자임하고 나섰다. 연방주의 재설립에 필요한 법적 근거는 1990년 7월 22일 동독의회가 채택한 특별법(Ländereinführungsgesetz)에 의해 마련되었다. 이들 자매결연 파트너는 여러 교육과정과 서독에서의 실무훈련 및 동독으로의 직원파견 등을 통해 새로운 연방주 설립을 위한 지원에 참여했다. 주요 자매결연 파트너를 <표 6-2>에 요약했다.
- 일반적으로 이웃 주들 간에는 상호협력이 이루어지는 것으로 인식되어 있으나 그것이 항상 가능한 것은 아니었다. 하나의 새로운 동독 연방주 설립

시에는 하나의 서독 연방주가 이를 지원해왔다. 그러나 동독의 두 연방주인 Thuringia와 Saxony의 경우에는 이러한 접근방법이 실행 가능하지 않았다. 서독 연방주들은 동독의 주정부 구축작업에 모두 참여하는 것이 아니라 역할을 분담해 특정 부서의 설립을 지원하기로 의견을 모은 바 있다. 예를 들어, Rheinland-Pfalz는 Thuringia 주정부의 농무부 설립을 지원하는데 주도적 역할을 했다(Brack: 30-31).

표 6-2. 동독의 행정조직 설립을 지원한 서독의 자매결연 연방주들

동 독	서 독
Mecklenburg-Pomerania	Schleswig-Holstein
Brandenburg	North Rhine-Westphalia
Saxony-Anhalt	Lower Saxony
Thuringia	Hessen, Rhineland-Palatinate (Bavaria)
Saxony	Bavaria, Baden-Württemberg

1.4.2. 연방 행정체제 개편

- 독일에서 행정통합이라는 용어는 통일문제가 본격적으로 제기된 1990년 초반부터 논의되기 시작 했는데 일반적으로 동독의 행정체제와 서독의 행정체제가 합쳐져 하나의 행정 체제가 구축되는 과정 및 상태로 정의된다.
- 이러한 행정통합은 체제통합과 정치통합의 성격을 동시에 가졌으며, 상이한 두 체제의 정치적 통합으로 인한 중앙 및 지방정부조직의 변화, 행정구역 계층구조의 개편이나 조정, 단일의 노동공무원제도 구축, 국가통합에 따른 문제점 해결을 위한 임시조직 설치 등을 내용으로 했다.
- 원칙적으로 동서독 행정부의 통합은 동독정부가 서독에 흡수되는 형식이 아닌 동독 공산체제하에서 해체되었던 동독지역 5개 주정부가 부활되는 형태로 진행되었다.

- 통일이후 동독 지역뿐만 아니라 연방차원에서도 행정체제 개편이 이뤄졌다. 수상실의 경우 통일 전 외교·안보·통일정책담당실(3개 과)에서 통합 업무를 수행했는데 통일 후 외교·안보·통일정책담당실이 국내·법률문제담당실로 흡수되면서 신연방 5개 주문제 담당관실에서 업무를 수행했다. 또한 대동독 업무를 담당하던 내독부가 내무부로 흡수되었고, 동독지역의 재건 등의 업무를 담당하는 부서가 신설되었다. 이외 통일 이후 법적 복권 등의 문제를 담당하기 위한 부서가 법무부에 신설되었고, 재산관리청, 관세청 등 동독에 없던 기관도 동독지역에 새롭게 신설되었다.

2. 독일 농업행정 개편

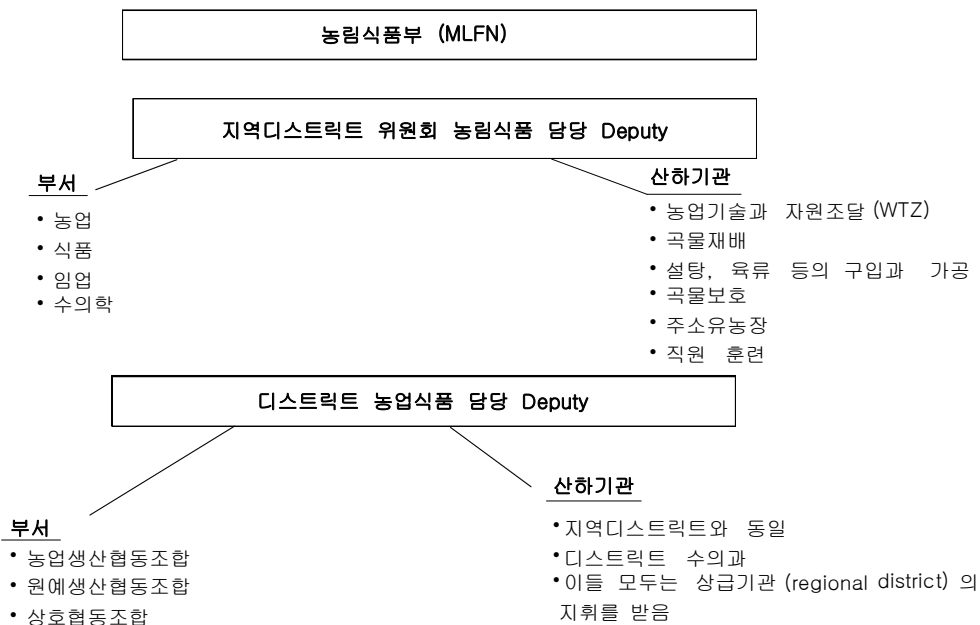
2.1. 동독 농업행정의 변화

2.1.1. 통일이전 동독의 농업행정체제

- 농업행정은 3단계의 행정지휘체계로 이루어져 있었다(그림 6-1). 중앙정부에서 농업행정은 농림식품부(Ministerium für Land- Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft, MLFN)이 담당했다. 농림식품부의 주요 임무는 중앙정부계획에 맞춰 농산물의 대량생산을 보장하는 것이었다.
- 군에는 해당 지역 위원회 책임자가 기관장으로 있는 농림식품청(Office of Agriculture, Food and Forestry)이 있었다. 군의 농림식품청은 농업국, 식품국, 임업국 그리고 수의검역국으로 구성되어 있었다. 농업기술, 자원의 조달 및 확장(Wissenschaftlich-Technische Zentren, WTZ), 곡물 재배(즉, 시리얼 구입), 기타 농산물의 구매 및 가공, 작물 보호, 주정부 소유 농장 관련 업무를 담당하는 산하기관들과 긴밀한 관계를 맺고 있었다. 또한 기초 및 고급 직업훈련업무도 담당하고 있었다.

- 지역행정단위 3곳 모두에는 농업생산식품특별위원회(Rat für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft, RLN)가 있었다. 이 위원회는 농업장관이나 군 및 현사무소 내 책임자가 주재한다. 이 위원회는 농업생산협동조합, 연방주 소유 농장과 전후방기업, 그리고 과학연구소의 대표자들로 구성된다(Brockhaus: 882).
- 주정부의 행정구조 외에도 소련모델을 따른 모든 사회주의국가들과 마찬가지로 독일 사회주의통일당(Socialist Unity Party: Sozialistische Einheitspartei, SED)에도 이에 대응되는 유사 조직이 있었다. 일반적으로 이들 기관들은 호흡을 맞춰 일을 했으나 의견의 불일치가 있는 경우 당이 우위에 있었다. 그러나 이미 1989년 말과 1990년 초에는 이러한 모델이 유명무실하게 되었다.

그림 6-1. 동독의 농업행정(1989)



자료: Roeloffs: 286; Brockhaus: 1044

- 1989년 말에는 읍(local), 현, 그리고 군 수준에서 동독 정치체도의 개편문제를 최초로 논의한 원탁회의가 구성되었다. 이들 원탁회의에는 사회주의 정권 대표자들뿐만 아니라 새로 구성된 야권 단체들도 참여했다(Breitschuh et al, 2005, p.70). 사회주의 정권을 대표한 군과 현위원회 위원들은 1989년 말에 은퇴했다. 1989년 12월에 이미 임시위원들이 일련의 원탁회의를 통해 선출되었다(Hoffmann, 1999, p.126).

2.1.2. 통일이후 동독 농업행정체제의 변화

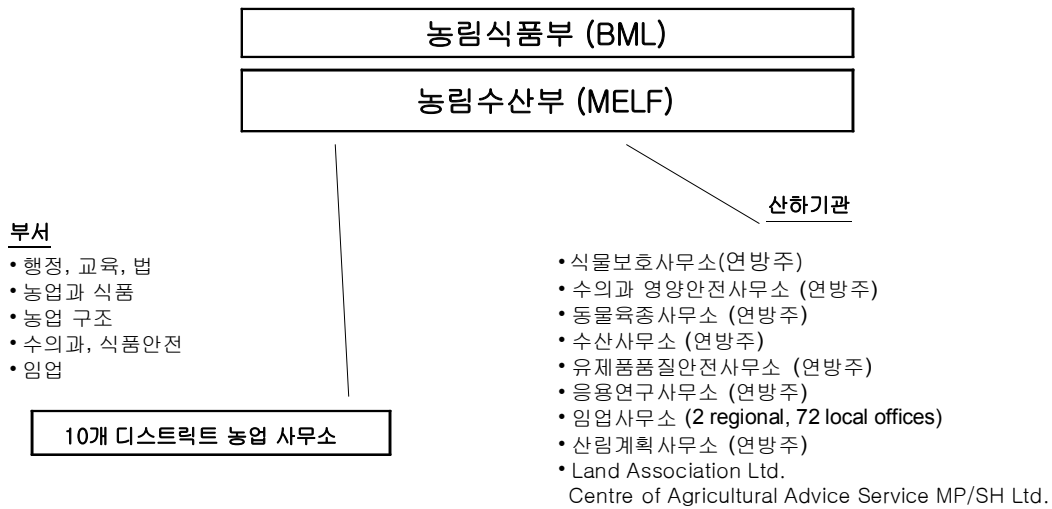
- 1990년 초 행정조직의 재정비 필요성은 분명해졌다. 이는 연방주의 재설립에 따른 새로운 행정조직의 필요 때문만이 아니라 그 보다는 자유시장과 유럽의 공동농업정책 하에 농장을 효과적으로 관리할 수 있도록 농업생산자를 지원해야 하는 새로운 임무에 부응코자 함이었다.
- 독일에서는 농업행정의 책임이 개별 연방 주정부에게 있으며 그 임무를 제대로 수행할 수 있는 조직을 갖추고 있어야만 했다(Großkopf, 2000, p.172). 동독의회는 첫 자유선거 이후 압도적 다수의 의원들이 새로운 조직체계에 찬성했다. 이는 군(郡)에 초점을 맞춘 동독조직의 해체와 함께 새로운 조직체가 탄생되어야 함을 의미한다.
- 1990년 5월 6일의 지방선거 이후 새로 설립될 5개 연방 주정부의 역할과 기능을 입안하는 실무회의가 소집되었다. 모든 정당들은 지방선거에 의해 선출된 대표자를 파견할 수 있었다. 한 하위단체(sub-group)는 식품, 농업 및 임업과 관련된 문제를 다뤘고 그 후 해당 부처의 핵심역할을 맡게 되었다(Ernst, 1999, p.65). 이들 실무그룹들은 1990년 9월말 이전에 임무를 완료했다(Breitschuh, 2005, p.70). 서독으로부터는 이들 실무그룹들을 지원하기 위해 통상 한 두 명의 공무원이 파견되었다.
- 이들 그룹은 새 부처의 주요 임무와 기능에 관해 제안을 했고 이러한 제

안은 새 부처가 업무를 시작하게 되면 개정될 수도 있었다. 한 가지 중요한 결정사항은 연방농업행정이 두 행정단위에 기초해야 하는가 하는 문제였다. 즉, 연방주와 현의 2차원 행정체계 또는 연방주와 현 사이에 또 다른 행정단위를 갖는 3차원 행정체계 중 어떤 것이 나은지를 선택하는 문제였다.

- 독일은 연방공화국이기 때문에 모든 연방주들은 각자의 희망에 따라 자신에게 맞는 모델을 채택할 자유를 가졌다. 이 문제와 관련해선 자매결연파트너의 영향도 있었음을 관찰 수 있었다. 따라서 연방주들 간에는 농업행정이 동일하지 않았다. 예를 들면, 메클렌부르크 포메라니아는 2레벨 체계를 채택했고(Muus, 1999, p.226) Thuringia는 중간 행정조직인 연방관리청(Landesverwaltungsamt)에 농업부서를 둔 3레벨 체계를 채택했다(Breitschuh et al., 2005, p.75). 작센-안할트주는 3개의 군사무소로 구성된 3레벨 체계를 채택했다(Aeikens: 10). <그림 6-2>는 1991년 당시 메클렌부르크-포메라니아주의 행정체계를 보여주고 있다. 일반적으로 농업 관련 연방정부 부처들은 45개의 국(department)과 20개의 처(division)로 구성될 계획이었다.
- 각 연방 주들은 자신의 결정에 따라 특정 이슈에 집중할 수 있는 자유를 갖고 있었다. 예를 들면 <그림 6-2>에서 보듯이 농촌개발이 특별히 강조되지 않았고 Thuringia의 경우 마을개발, 경지정리, 환경문제 등을 다루는 농촌개발과 관련한 별도의 부서를 두었다(Breitschuh, 2005, p.72).
- 상하기관의 연락행정사무소들과 현사무소들은 해당 연방부처의 직접적인 감독아래 있었다. 마찬가지로 연방부처들은 하위 사무소들을 감독하는 기능을 가지고 있었다.
- 주목할 점은 1990년 이후 여러 부서들의 관심분야가 시간이 경과함에 따라 변경되었고 많은 부서(departments and divisions)들이 새로 명명되거나 재편되었다. 이와 병행해 구 군사무소들은 점차 그 지위가 낮아졌다. 1990년 6월을 기점으로 사무소장들이 자유선거에서 선출된 당선인들로 잠정

교체되기 시작했다.

그림 6-2. 메클렌부르크-포메라니아주의 농업행정, 동독(1991)



자료: Roeloffs: 285; Gaude: 70

- 일부 직원들은 농림식품 실무그룹 사무국 직원으로 채용됐다. 그러나 이들 대부분은 새 연방부처들이 업무를 시작하자 새로 주어진 업무에만 종사할 수 있었다. 동독의 군사사무소들은 1990년 말 마침내 폐쇄되었다 (Breitschuh, 2005, p.71).
- 마찬가지로 현농업사무소의 책임자는(어떤 경우는 재임용되기도 했지만) 새로 선출된 현의 장에 의해 임명되었다(Breitschuh, 2005, p.69).
- 현사무소는 모든 연방주들 내에서 여전히 가장 하위의 행정단위를 이루고 있었으나 이들 사무소 모두가 그 존재가치를 인정받을 수는 없었다. 실제로 그 숫자는 급격히 줄었다. 예를 들면 메클렌부르크 - 포메라니아의 경우 현사무소는 34개에서 10개로 줄었고(Muus, 1999, p.226) 작센 - 안할트는 40개에서 8개로(Aeikens, 1999, p.10), 그리고 Thuringia의 경우 36개에서 12개로 줄었다(Breitschuh, 2005, p.83). 현사무소 직원은 새 자리에 재고용되기도 했으나 그 숫자는 감소했고 많은 이들이 실직하게 되었다.

- 더 이상 필요치 않게 된 현사무소들은 1991년에 폐쇄되었다. 그럼에도 불구하고 이들 사무소는 농민지원을 위한 국가비상자금의 분배라는 중요 임무를 띠고 있었다(Sönnichsen, 1999. p.325). 통일은 비교적 쉽게 국가 차원에서 진행시킬 수 있었다.
- 농업부를 포함한 동독정부의 모든 부처가 폐쇄됐다. 부 직원은 중앙정부의 각 부처로 배치되게 되었다. 한편 동독 부처들은 본(Bonn) 소재 중앙부처의 연락사무소가 되었다.
- 본에서 베를린으로 수도 이전을 결의한 1991년 6월의 국회 결정은 정부로 하여금 수도이전 작업에 속도를 붙일 수 있게 했다. 1999년 의회와 정부는 베를린으로 이전했다. 농업부와 같은 일부 부처는 여전히 주청사가 본에 위치하고 있었고(본 - 베를린 수도이전법, 1994) 수도에는 부청사를 두고 있다.

2.1.3. 새로운 전문 행정기관 수립

- 농업행정의 변화는 농업 및 식품산업을 지원하기 위해 구 행정의 변화를 필요로 했을 뿐만 아니라 그 전환과정이 원활히 진행될 수 있도록 지원할 수 있는 새로운 전문기구의 설립을 필요로 했다.
- 동독의 행정체계로부터 서독모델로의 전환과 관련해 새로 설립된 가장 중요한 기관은 신탁관리청(Agency for Reprivatisation of Industry in the GDR: Treuhandanstalt, THA)이었다. 이 기관은 국가소유 기업뿐만 아니라 모든 국가소유의 농지와 임야에 대한 관할권을 넘겨받게 되었다. 그러나 신탁관리청은 거의 설립초기부터 모든 자산이 민영화되는 대로 해체수순을 단계적으로 밟을 것으로 예정돼 있었다.
- 신탁관리청은 동독의 최초 자유선거 실시 이전인 1990년 3월 1일 설립되

었다. 그 당시 신탁관리청을 설립하게 된 주목적은 국유기업의 조직개편에 있었고 1990년 3월 18일 선거 이후 관심의 초점은 민영화로 이동했다.

- 신탁관리청 설립의 법적 토대는 국가소유 자산의 민영화와 재편에 관한 법안(Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens; Treuhandgesetz)에 있다. 이 법안은 1990년 6월 17일 통과되었다.
- 이 시기에 대부분의 정치인들은 국유기업을 매각하게 되면 행정비용과 세금을 제하고서도 수십억 마르크에 달하는 부를 발생시켜 동독주민들에게 혜택을 줄 수 있으리라는 커다란 기대를 갖고 있었다.
- 이들 기업들은 파산을 면하기 위해선 정부의 신속한 긴급지원이 필요했기 때문에 농업과 식품부문은 현금바구니처럼 인식되었었다. 그러나 1990년 하반기에 이미 이들 기업들을 매각하기 위해선 국가가 강력한 재정적 인센티브 또는 보조금을 제공해야만 한다는 것이 인식되었다(Görtemaker, 1996, p.49; Wegge, 1999, p.364).
- 신탁관리청은 모든 국유기업은 물론 첩보원, 군부대 그리고 통일 후의 정당들과 대형 기관의 자산에 까지도 관할권도 갖게 되었다. 농업 부문과 관련해서는 국유 농지와 임야의 민영화에 대한 책임을 맡게 되었다.
- 국유 농지와 임야의 주된 구성부분은 소련의 동독점령기간 중인 1945년 5월 8일부터 1949년 10월 7일 사이에 수용된 토지였다. 이들 수용토지의 대부분은 그 당시 재정착 난민과 소작농민들에게 제공되었다. 그러나 일부는 국유농장을 설립하는데 이용되기도 했다.
- 1990년에 체결된 4개 연합국과의 협정과 동서독간의 통일협정에서 이 토지는 원소유주나 그 상속인에게 반환하지 않기로 합의되었다. 1990년 당시 국유농지의 면적은 약 1백50만 ha(또는 총이용농경지(UAA)의 4분의 1)에 달했고 임야는 약 백만 ha에 달했다. 1949년 10월 7일 이후 수용된 농지의 경우에는 약 50만 ha의 농지가 원 소유주나 그 상속인에게 반환되었다. 나

머지 일백만 ha는 가능한 한 빨리 민영화하기로 되어 있었다.

- 그러나 신탁청의 통상적인 민영화절차가 농업부문에 도움이 되지 않는다는 것이 곧 분명해졌다. 신탁청은 일정기간만 활동한다는 전제로 설립되었기 때문에 그 주요 목표는 가능한 한 빨리 최상의 가격으로 국유자산을 민영화하는데 있었다³⁵. 그러나 1백만 ha의 신속한 매각은 동독의 토지가격을 완전히 붕괴시킬 수도 있었으며 이는 소득효과를 유발하는데 한계를 갖게 한다.
- 이로 인해 신탁청은 1990년에 이미 특별부서를 두어 모든 농지와 임야에 대해 책임을 지게끔 했고 특별수석대표를 부서장으로 임명해 이사회에 직접 보고하도록 했다. 이렇게 함으로써 금융정책뿐만 아니라 농업정책과 지역사정을 고려할 수 있도록 보장했다(Wegge, 1999, p.364).
- 1992년 7월 1일 국유토지에 관한 모든 책임은 새로 설립된 토지관리공사(BVVG)로 이전되었다(Land Settlement and Administration Company: Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft).
- 국유토지의 매각은 그 당시³⁶ 매우 민감한 정치적 이슈이었기 때문에 거의 모든 토지는 관심 있는 농업사업자들에게 임대되었다(Wilson and Wilson: 131). 1990년대 초에는 민영화 환경에 대해 많은 시간을 할애해 깊이 있는 정치협상을 진행했다. 그 당시 토지는 단기계약을 조건으로 임대되었고 이후 서서히 더 많은 토지가 중장기로 임대되었다.
- 민영화의 초석은 1994년 제정된 보상법에 근거한 특수토지취득프로그램

35 신탁청(THA)은 1994년 12월 31일 해체되었고 완수하지 못한 일부 임무는 규모가 작은 여러 기업들에게 인계되었다.

36 1945~49년 사이에 수용된 땅의 원주인들은 자신의 권리를 법정에서 주장했다. 그러나 이들의 주장은 1991년 연방헌법재판소의 판결에 의해 받아들여지지 않았고 1996년과 2000년에도 그러했다.

에 의해 마련되었다(Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz, EALG) (Forstner and Isermeyer). 수용된 토지의 원주인은 소액의 보상을 받거나 소량의 토지를 구입할 수 있는 자격이 주어졌다. 국유토지를 임대한 모든 농장은 그 토지를 구입할 수 있는 자격이 주어졌다. 이들 토지의 가격은 시장가(common market prices in East Germany)의 약 절반에 해당했다.

- 농지의 민영화는 1994년에 시작했고 이는 많은 시간을 요하는 과정이다. 2010년 중반까지 전체 가처분 토지 중 약 40%에 해당하는 토지(약 39만 ha)가 토지 수용 전 원주인과 임차인들에게 우대가격으로 매각되었다. 또한 약 255,000ha는 시장가격에 매각되었는데 특히 지난 몇 년 동안에 판매가 집중되었다.

2.2. 독일 농업정책의 변화

2.2.1. 농정당국의 새로운 과제

- 새로운 농정당국의 등장은 기존의 역할, 임무 및 기능에 변화를 가져왔다. 사회주의 시기의 정부는 농식품생산이 중앙정부의 계획에 부합하도록 하는 중요한 역할을 맡고 있었다. 그들은 농업생산 협동조합 및 연방주 소유 농장의 생산계획에 직접 영향을 미칠 수 있었다.
- 1990년부터는 농민들이 의사결정을 완전히 자유롭게 내릴 수 있었고 정부는 이들에게 가능한 한 최대한 지원하는 임무를 띠게 되었다. 통일직후 가장 시급한 과제로는 1991년도 예산의 편성과 새 부처와 현사무소의 조직 편성이었다. 그러나 이 작업은 최종 결정권이 새로 구성된 주의회에 부여되었기 때문에 잠정적으로 이루어질 수밖에 없었다.
- 파견 직원들은 일반적으로 그들의 원 소속 부처의 지침을 따라야만 했으

며(Brandt: 36) 새 사무소의 임무 또한 달성해야만 했다(아래 나열된 1990~91년도 임무 참조). 직원은 많지도 않았고 위계질서가 아직 자리를 잡지 않았기 때문에 그 어떤 급한 일도 맡아서 처리해야만 했다(Ernst, 1999, p.66; Roeloffs, 1999, p.276). 이 모든 일은 시간적으로 촉박한 가운데 처리해야만 했고 가장 빠른 시간 내에 효율적인 농정체제를 갖춰야 했다. 새로운 행정조직들은 중앙정부와 서독 주정부의 파트너로서 완전히 인정받게 되었다. 이는 1990년 10월 3일을 기점으로 이들 임시사무소들이 국가정책은 물론 EU정책과 관련된 각종 정보에 귀를 기울여야 했음을 의미한다(Brandt, 1999, p.38).

- 마찬가지로, 새 연방주들은 중앙정부가 국가적 차원에서 농업정책 우선순위를 정해야 하는 경우 주정부 차원의 의견서를 제출해야 했다. 그 예로 농업지원정책의 기초문서인 ‘농업구조의 개선과 해안보존을 위한 공동과제(GAK)’를 들 수 있는데 이에 대한 의견은 1990년 10월 22일까지 제시해야 했다(Kolt, 1999, pp.180 - 182).
- 해당 주의회에 의해 공식적으로 승인될 경우 연방정부 부처들이 맡게 될 주요 임무는 다음과 같이 요약될 수 있다(Breitschuh, 2005, pp. 72 - 73). 필요한 임무를 완수하기 위해 여러 행정레벨에 맞는 직원을 채용할 수 있다.
 - 모든 하위기관을 검증해 필요한 경우 해체 가능
 - 헌법체계에 맞게 산하기관 재편
 - 농업협동조합의 집단화, 농장자산의 민영화, 그리고 토지와 건물의 소유권 구분과 관련된 문제들을 다룬 농업조정법의 집행
 - 국가농업정책과 공동농업정책(CAP)의 집행(과도기가 짧거나 없는 경우에도 마찬가지)
 - 연방주의회를 대신해 농업·식품부문 관련 법안을 입안하고 국가농업정책과 관련해 주 장관들에게 건의
- 이러한 측면에서 업무과제는 농업정책당국과 산하기관의 조직(재편)과 관

련한 단기업무, 탈집단화와 관련한 중단업무 그리고 국가 및 유럽연합 농정의 집행 및 감독, 국가적 차원의 정책결정과정 참여와 관련된 장기업무로 나눌 수 있다.

2.2.2. 새 정책당국의 수립에 수반되는 주요 문제점들

- 농업정책당국의 임무는 비록 그것이 중대한 논의의 대상은 아니었으나 엄혹한 작업임에는 틀림없었다. 당시에는 그 누구도 그러한 임무를 수행해 본 경험이 없었다.
- 일단 동독이 시장경제를 수용하고 다원사회로 나아갈 것이 분명해지자 기존 농업정책당국을 통해서 이를 이루기는 힘들 것이라는 인식이 들게 되었다. 서독의 중앙정부 및 주정부는 이러한 과도기를 성공적으로 이끌기 위해 강력한 지원을 제공했다.
- 이와 관련해 여기서는 5개의 농업 관련 연방부처들의 설립과 관련된 두 가지 주요 이슈인 (1) 물류 및 소통의 문제와 (2) 책임자의 채용에 대해 살펴보고자 한다.

2.2.2.1. 물류 및 소통의 문제

- 새로 설립된 부처들은 모든 것을 처음부터 다시 시작해야만 하는 위치에 있었다. 1990년 8~9월에 잠정적으로 임무를 부여 받았으나 할 수 있는 일이라곤 1990년 10월 선거로 새로 등장한 연방주의회로부터 승인을 받는 것이었다. 그러므로 그들은 임시사무소를 물색해야만 했다.
- 공무원의 신분으로 서독의 원활한 행정을 경험한 바 있는 서독 고문들은 동독에서의 임시업무를 부여 받게 되자 여러 물류상의 문제들에 맞닥뜨리게 되었다.

- 가장 시급히 해결해야 할 문제점은 아래와 같이 요약할 수 있다(Brandt, 1999, pp. 37 - 38; Muus, 1999, p. 227; Roeloffs, 1999, p. 274).
 - 열악한 근무조건: 사무실이 여전히 다른 조직에 의해 사용될 수 있었으며 사무도구는 제대로 갖춰지지 못했음.
 - 기술 장비의 부족: 초기에는 전화, 복사기, 팩스 등이 없었다. 한 파견 직원이 말한 것처럼 의사소통을 하고자 했을 때 걸어서 직접 찾아갈 수밖에 없었음(Brandt, p.38).
 - 서비스 인프라의 부족: 문서작성에 필요한 기초자료가 부족했고, 경비원, 심부름을 할 사환이 없었음.
 - 많은 자금을 농업생산자들에게 분배, 이체할 필요가 있었으나 이를 처리할만한 적절한 금융전산망이 없었음.
 - 수천여 명의 연방 및 현사무소 직원의 직무내용에 대한 설명 부족으로 고용계약서 작성에 어려움을 겪었음.
 - 통일 직후 공공근로자나 공무원에 대한 연방정부의 임금체계가 그대로 적용될 수 없었음.
 - 관공서의 행정재정적 권리와 의무에 관해 연방주 차원의 법적 토대가 없었음.
- 이러한 측면에서 직원들은 그들의 업무를 수행하는데 상당한 자유를 누렸다. 파견 직원을 위한 숙박시설은 간소했기 때문에 오직 강한 열정을 가진 자들만이 파견을 자원했다. 이들은 봉급 외에 추가수당을 받았다. 그러나 근무시간은 보통 하루 12~14시간에 달했다.

2.2.2.2. 채용

- 모든 상하위 행정관서들은 직원채용을 백지 상태에서 시작해야만 했다. 누구나 근무원서를 제출할 수 있었으며 사회주의 시절 이들 기관에서 근무했던 자들은 더욱 유리했다. 하지만 기본적으로 적절한 경험을 갖고 있는 이

들은(예를 들면 서독인들이나 전후방산업 부문 종사자들) 누구나 근무를 신청할 수 있었다.

- 그러나 새로 채용된 대부분의 직원들은 전직직원들이었으며 여기에는 다음의 두 측면에서 문제가 있었다: 첫째는 전문경력이고 둘째는 사회주의 시절의 개인기록이었다. 한편 독일농업정책과 유럽공동농업정책에 익숙한 능력 있는 직원들이 많아야 새 행정당국이 능률적으로 일할 수 있을 것으로 판단되었다.
- 동독인들은 서독농업정책과 공동농업정책(CAP)의 중요성에 대해 이해가 많이 부족했다. 그들은 보충성의 원칙(principle of subsidiarity), 지지한계(support threshold), 또는 개별농업의 진흥(promotion of individual farming)과 같은 개념에 대해 모르고 있었다(Kolt, 1999, p. 180). 또한, 경제적 또는 행정적 이유로 많은 훈련프로그램들이 새 근무지 현장에서나 서독의 자매결연부처에서 실시되어야 했다(Boehnke: 21).
- 채용과 관련한 또 다른 문제는 동독역사의 특수성과 관련되어 있다. 동독에서의 혁명은 체제전환 이후 사회주의로의 회귀를 반대한 반사회주의단체들에 의해 주도되었고 통합사회주의당 전직 고위간부 및 직원(해산된 첩보기관의 비공식 부역자 포함, Staatssicherheitsdienst, Stasi) 이런 두 집단에게는 공직 복귀가 허용되지 않았다.
- 구동독의 첩보기관은 국민들 사이에 무슨 일이 벌어지는지 모든 것을 알고자 비밀요원으로 구성된 치밀한 정보망을 구축했으나 정치제도의 변화와 함께 해체되었다.
- 한편 정부와 함께 일하고자 하는 이들 모두는 신원조회 절차를 거쳐야만 했고³⁷ 전직 비밀요원이 아니었음을 검증 받아야 했다. 이것은 농정 관련

³⁷ Federal Commission for Registration of the Files of the former East German Secret

기관을 조직할 때 심각한 문제로 다가왔다. 새로 채용된 능력 있는 많은 직원들이 신원조회로 하루아침에 쫓겨나야만 했기 때문이다(Brandt, p. 40; Ernst, p. 68).

- 따라서 새 임무에 누가 적합한지 그리고 누가 과거 경력으로부터 자유로운지에 관한 검증은 직원채용과정을 더디게 진행시킬 수밖에 없었다(Muus, p. 227). 그러나 1990년 말과 1991년 초를 기점으로 여러 농정부서들은 규모를 확장했다(표 6-3 참조).
- 마찬가지로, 메클렌부르크-포메라니아주의 경우에도 농업부 직원의 수가 단계적으로 증가했다. 1990년 11월 초 장관실 전체직원은 20명이었는데 슬레스비히 홀스타인으로부터 13명의 직원이 파견되었다. 1990년 말에 이르자 직원수는 이미 파견 직원을 포함 60명에 이르렀고 1991년 3월말에는 142명에 달했다(Boehnke, p. 18).
- 일반적으로 주 의회의 정식 승인이 예상되는 경우 보다 많은 수의 직원들이 통일 후 신설된 농업관련부서에 파견되었다. 슬레스비히 홀스타인에서 메클렌부르크 - 포메라니아로 파견된 직원은 13 명이었고, 라인란트팔츠와 헤센에서 Thuringia로 파견된 직원은 애초 12명이었으나 그 수가 급격히 증가해 그 해 연말에는 40명에 이르렀다(Brack, 1999, p. 31).
- 1991년에는 모든 부서들이 업무를 원활히 시작했고 파견된 직원들은 원소속 부서로 서서히 복귀했다. 그러나 일부 직원들은 새 부서에 남기를 원했고 전직을 신청했다. 즉, 그들은 새로 설립된 부처의 공무원이 되었다. 1992년경에는 모든 농업관련 부처들이 더 이상 직원을 뽑지 않고 은퇴직원의 자리만을 대체했다.

표 6-3. 튀링겐 주 식품농림부 직원 수의 변화

시 기	직 원 수
1990년 9월/10월	약 30명 (군 출신)
1990년 말/1991년 초	약 30명+약 40명(주로 서독의 Rhineland-Palatinate와 Hessen지역으로부터 파견됨)
1991년	90~100명
1992년	178명
1993년	183명

자료: Breitschuh et al., 2005, p. 72

2.3. 독일 농업행정 개편의 시사점

- 동독의 농업행정변화를 돌이켜 보면 이는 완전한 성공이었다고 말할 수 있다. 그것은 서독으로부터 동독으로의 제도적 이양이었다. 즉, 동독은 서독의 제도를 완전히 수용했다.
- 1990년 동독인들은 사회주의체제의 행정을 해체해야 했을 뿐 아니라 단기간에 새로운 시스템을 구축해야 했다. 행정조직이 새로운 의사결정통로인 5개의 연방주의 재건과 함께 개편되었다. 농업행정기관들이 농업부문의 생존과 경쟁력을 보장하기 위해 새로운 임무를 완수해야만 했다.
- 농업행정체제 개편기간 중 수십억 마르크의 자금이 농업인 긴급지원자금 명목으로 분배되어야만 했다. 탈집단화과정은 행정적인 지원을 받아야만 했고 농촌개발을 위한 정책이 입안되고 연방 및 국가적 차원에서 협상되어야만 했다. 하지만 그렇게 하기 위해 직원을 모집해야만 했다.
- 독일의 통일 후 농업행정체제 개편과정이 주는 주요 교훈은 다음과 같이 요약할 수 있다.
 - 첫 번째는 높은 헌신도와 직업정신을 갖춘 구 동독기관 직원들이 새로운 임무에 대해 개방적이었고 자신과 나라를 위해 일할 수 있는 역사적인

기회라고 이해하고 있었다는 점임. 비록 동독인들은 당이 자신들을 위해 모든 것을 결정하기 때문에 무기력하다고 얘기했지만 의사결정이 분명하고 어려운 환경에 잘 적응해 일할 수 있는 헌신적인 직원은 채용될 수 있었음.

- 두 번째는 동독 직원의 채용에서 능력 있는 직원이 구 동독정보기관의 부역자로 일한 적이 있다고 밝혀질 경우 종종 중단되기도 했다는 점임. 새 정책결정자들은 이러한 지원자들이 새 조직에 채용되는 것을 확실히 거부했음. 이러한 통념상의 의지는 받아들여져야만 했음.
 - 세 번째는 제도의 이전(institutional transfer)이 헌신적인 서독의 과견직원 없이는 불가능했을 것이라는 점임. 이들 역시 매우 위계적인 환경에서 훈련을 받았지만 동독출신의 새 직장동료들과 동등한 위치에서 능력을 보여주어야 했음. 자매결연모델은 매우 효과적인 것으로 판명되었음.
 - 네 번째는 제도의 이전이 동독직원에 대한 강도 높은 훈련프로그램 없이는 불가능했을 것이라는 점임. 이러한 훈련은 새 부임지에서의 현장훈련, 서독에서의 수 주간의 실용적 훈련, 그리고 하루에서 길게는 일주일간 실시되는 특별훈련과정을 포함함.
- 그러나 그 당시 정책결정자들은 새로운 조직을 구상함에 있어 재정문제에 대해 지나치게 낙관적이었다. 현사무소의 수가 비록 사회주의시절과 비교했을 때 많이 줄어들었고 한 개의 사무소가 여러 지역을 관할해야 했지만 이후 수년 동안의 사정은 행정조직이 더욱 축소됐어야 했음을 보여준다. 따라서 이들 사무소의 배치체계는 몇 년 지나지 않아 수정되게 되었고 상당수의 사무소들이 문을 닫아야만 했다. 이러한 측면에서 계획은 초기에 매우 보수적으로 세워야 한다는 교훈을 얻을 수 있다.

3. 독일 농업조직 개편

3.1. 독일 농민조직의 변화

3.1.1. 정당과 노동조합

- 동독은 단일정당국가는 아니었으며 여러 정당의 존재가 허용되었다. 가장 큰 이유는 사회주의통일당(SED)과 아무 관련이 없는 이들을 그들의 정치 체제로 복속시키기 위해서였다. 이들 정당들은 일부의 자유만을 부여받았으며 사회주의통일당의 지휘 아래 사회주의 노선에 완전히 부합하고 있었다.
- 농업인구를 대변한 정당으로는 1948년 4월에 설립된 독일민주농민당이 있었다(Demokratische Bauernpartei Deutschlands, DBD)³⁸. 이 정당의 목표는 사회주의사회의 건설을 위해 농민의 지원을 이끌어내는 것이었다. 1989년 이전에는 독일민주농민당에게 국회의석이 할당되었으며 이는 총 의석의 약 10%(52석)를 차지했다.
- 베를린 장벽의 붕괴 이후 독일민주농민당은 회원 위주의 정당으로 거듭나고자 시도했으며 1990년 3월 18일 실시된 최초의 동독의회 자유선거에 참여했다. 독일민주농민당은 유효득표수의 약 2.9%만을 획득해 9석을 차지했다.
- 1990년 6월에 당원들은 정당을 해산하고 기독교민주당에 합류하기로 결정했다. 이후 농업인구는 급속히 감소했고 이들은 다른 국민들과 마찬가지로 주요 정당들에게 투표한 것으로 여겨지고 있었다.

38 사회주의통일당과 독일민주농민당 이외에 동독에서 정식으로 인정된 정당으로는 3개가 더 있었으며 이들은 기독교민주당(*Christlich-Demokratische Union Deutschlands*, CDU), 자유당(*Liberal-Demokratische Partei Deutschlands*, LDPD), 국민당(*National-Demokratische Partei Deutschlands*, NDPD)이다.

3.1.2. 노동조합

- 국가소유 농장에서 일하는 모든 사람들은 농업노동자로 간주되었다. 따라서 그들은 농림식품노동조합(Gewerkschaft Land, Nahrungsgüterwirtschaft und Forsten, GLNF)에 가입해야만 했다. 이 조합은 모든 노동조합의 상부조직인 자유노동조합(Freier Deutscher Gewerkschaftsbund, FDGB)의 일부를 구성하고 있었다.
- 모든 노동조합들은 사회주의통일당 산하의 대규모 조직들이었다. 베를린 장벽의 붕괴 당시 농림식품노동조합(GLNF)에는 약 60만 명의 회원이 있었으며 회원중심 조직으로 탈바꿈하려고 시도했다.
- 통일 후 농림식품노동조합은 해산이 결정되었으며 회원들에게(서독의) 농림원예노동조합(Gewerkschaft für Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft, GGLF)에 가입할 것을 권유했다(Gewerkschaft für Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft, GGLF). 그러나 아주 적은 수의 회원들만이 그렇게 했다(Koch, 1996, p.168, p.176).

3.1.3. 농민단체

- 동독에서는 농업과 원예생산 협동조합의 모든 회원들이 근로농민으로 간주되었다. 그들의 단체는 농민상조회였다(Vereinigung der gegenseitigen Bauernhilfe, VdgB). 이 단체는 토지개혁 지원목적으로 1945년에 설립되었다.
- 설립초기 이 단체는 토지개혁업무를 지원하기 위해 기계임대사업소를 운영하는데 주력하고 있었다. 그 후 농민상조회(VdgB)는 사회주의농업의 진흥과 집단화에 주요 목표를 두었다(Aschoff and Henningsen, p. 41).
- 1980년대 후반에는 회원 수가 약 65만 명에 달했다. 대형 단체들 중 하나

로서 일정수의 국회의석을 할당 받았다. 1986년 선거 후 의석수는 14석에 달했다. 베를린 장벽의 붕괴 후 농민상조회는 회원 중심의 조직으로 변모했다.

- 1990년 3월 8일 단체명을 동독농민연합으로 변경했다(*Bauernverband der DDR*). 이사회 회원은 새로 선출되었고 사회주의통일당(SED)과 긴밀한 관계에 있었던 이들은 다른 사람으로 대체되었다. 이러한 전환 이후 회원수는 약 40만 명 정도로 줄어들게 되었다.
- 동독농민연합은 이후 수개월 동안 서독농민연합(*Deutscher Bauernverband, DBV*)을 모방해 (이후 설립될) 각 연방 주 내에 지부를 설립했다. 튀링겐 지부는 1990년 6월 23일 설립되었다. 정부차원의 지원과 마찬가지로 라인란트팔츠, 헤센과 바바리아의 서독농민연합 지부들은 지원을 제공했다 (Breitschuh, p. 103). 이 시기까지 서독의 농업정책은 기업모델에 기반을 두고 있었다.
- 서독농민연합의 지도하에 있던 농민단체들은 농업부문을 대표하는데 있어 거의 독점적 지위를 누렸다. 시간이 경과함에 따라 식품농림부(BML)와 긴밀한 협력관계가 형성되었다. 이러한 대표권의 독점은 유럽공동농업정책을 발전시키는데 매우 중요한 의미를 갖는다.
- 농민단체들간의 경쟁은 피해야 하며 독일농민들 전체가 한 목소리를 내야 한다는 유럽연합의 권고가 있어왔다(Lehmbruch, 2000, p. 14). 이러한 고려사항들은 1990년 당시의 정세에 기인한다. 동독의 농업은 매우 심각한 위기에 봉착해 있었으며 정치인들은 동독의 농민들을 더욱 불안하게 만들 수 있는 그 어떤 일도 피하려고 노력했다.
- 동서독 양 진영의 농민단체들은 그 후 몇 개월 동안 자신들의 단결을 도모하고자 유연하게 반응했다. 그러나 기억해야 할 점은 이들이 전혀 다른 농업 모델을 대변했다는 것이다. 다시 말해 한쪽에서는 대규모집단농장을 다른

한쪽에서는 개인가족농장을 대변했다. 그럼에도 불구하고 1980년대에는 이미 상호접촉을 해오고 있었다.

- 1988년 두 단체는 자신들의 향후 협력에 관해 합의를 했다. 1990년 초에는 서독농민연합(DBV) 대표가 동독을 방문했다. 그의 귀환에 즈음해서는 동독농민연합이 서독농민연합(DBV)의 비준을 받게 되었다. 이와 함께 동독농민연합은 연방조직들을 설립했다. 결론적으로 두 독일 농민연합 사이의 통합은 성공적이었다고 볼 수 있다.
- 서독농민연합(DBV)은 드디어 농업부문을 대표하는 독점적 지위를 확보할 수 있게 되었다. 그러나 서독농민연합은 자신들의 전통적인 이데올로기의 기본원칙이 변경되는 것을 받아들여야만 했다.
- 기본원칙이란 더 이상 가족농 모델에 기반을 두지 않고 개인소유권을 토대로 한 보다 더 일반적인 토지사용제도에 기반을 두고 있다. 그렇게 함으로써 탈집단화한 동독의 농장들이 전통적인 가족농과 동등한 지위를 갖는 협업농(multi-family farms)으로 통합되게 되었다(Lehmbruch, p. 15). 한 가지 주목할 점은 서독에서는 이미 서독농민연합(DBV)이 다양한 농민집단을 대표해야 하는 위치에 있었다는 사실이다.
- 다양한 농민집단들에게 동등한 발언권을 주기 위해 서독농민연합은 위계적으로 조직되지 않았으며 연방정부 대표자들은 본부이사회에서 동등한 권리를 갖고 있었다. 즉, 연방조직의 구조는 중앙집중식 조직에 비해 그 어떤 변화에도 매우 유연하게 대처할 수 있었다(Lehmbruch, p. 17, pp. 23 - 24).
- 그러나 동독농민연합 또한 그들의 원칙을 수정할 수밖에 없었다. 그들은 1990년 3월 8일에 열린 총회에서 여전히 집단재산의 보호를 주장했고 서독의 농산물로부터 시장을 보호할 필요가 있음을 주장했다. 그럼에도 불구하고 동독농민연합은 개인사유농업을 농업생산의 대안 모드로 받아들였다.

1990년 여름 동독농민연합은 서독농민연합의 변경된 입장에 상당히 근접한 생산수단의 개인소유를 지도원칙으로 받아들였다(Bammel, p. 75).

- 동독농민연합의 연방지부들이 활동할 수 있게 되자 이들은 서독농민연합에 합류했으며 Thuringia지부는 동독지부 최초로 1991년 4월 30일에 서독농민연합에 합류했다. 5개의 모든 연방지부들이 서독농민연합에 합류하게 되자 동독농민연합은 1991년 12월 21일 정식으로 해체되었다(Breitschuh, p. 106).
- 동독농민연합 이외에도 이와는 다른 농민연합들이 있었다. 이들 연합들은 대개가 서독농민연합의 전통적인 구성원들인 귀농인이나 신참 농업인들을 대변하는 단체들이다. 그러나 이들 단체들은 비교적 규모가 작았고 내부분쟁에 휩싸이곤 했다.
- 농민연합 중 몇몇은 마침내 서독농민연합에 합류했고, 이로써 경쟁적 위치에 있었던 대형 노동조합으로는 1990년 6월에 설립된 독일농민연합(Bundesverband Deutscher Landwirte, VDL)만 남게 되었다.
- 이 단체는 급진적인 탈집단화를 주장했고(Bammel, p. 77) 동독의 개인농민들과 지주들을 대변하는 대표적 단체라고 스스로 여기고 있었다. 이 단체는 다른 모든 형태의 농장들은 1950년대 강제된 집단화의 유산이라고 여겨 매우 비판적이었다. 이 단체의 회원 수는 알려진 바가 없었으며 이 단체는 더 이상 활동적이지 않았던 것으로 보인다(Bundesverband, 2010, p. 1).
- 이와 같이 이들 농민조합들의 통합은 독일 조합발달사에 있어서도 찾을 수 없는 매우 독특한 방식으로 진행되었다. 그러나 농민단체 개편 과정의 일반적인 형태는 서독으로부터 동독으로의 조합의 전이라고 할 수 있다.
- 동독으로부터의 아이디어나 경험은 수용되지 못했고 농업노동조합들만이 사회주의정권의 붕괴와 통일이라는 도전에 매우 통합적이고 조직적응력이 강한 모습으로 유연하게 대처했다. 이러한 평가의 근거는 서독농민연합만

이 동독의 모든 지부를 동독인들로만 운영하도록 하고 서독인들로 대체하지 않았던 단체라는 사실에서 찾을 수 있다(Lehmbruch, p. 15).

- 서독농민연합(DBV)은 농민들의 주요 로비단체로서 그 지위를 유지할 수 있었다. 서독농민연합의 동독지역 지부들은 국유지의 민영화와 관련해 당국에 맞서 어떻게 대처해야 하는지 빠른 학습능력을 보여주었다. 이들 지부가 소유한 토지는 1945~1949년 기간 중에 수용된 토지로 독일 재무부는 통일 후 가능한 한 빨리 가장 높은 가격으로 매각하기를 원했다. 수용된 토지의 주인들과 그 상속인들은 민영화가 진행되는 동안 특혜를 받으려고 최대한 로비를 했다. 처음에는 국유지의 임차농민들이 토지를 매입할 수 있는 기회가 거의 없었던 것처럼 보였다. 마지막 단계인 1994년의 특수토지취득사업단계에서는 구소유자들이 제한된 역할밖에 할 수 없었다.
- 반면에 탈집단화 농장의 대부분인 임차인들은 민영화 프로그램으로 인해 커다란 이익을 볼 수 있었다. 임차인이 가장 큰 이익을 본 이유로는 동독농민들이 서독농민연합(DBV)의 연방지부를 통해 여론(특히 동독인의 여론)을 모을 수 있었다는데 있다. 사회적 평화는 성공적 발전에 필요한 최고가치 중 하나이기 때문에 이 같은 근본적인 변화기간 중 여론은 정치인들에게 매우 중요한 의미를 갖는다(Beckmann and Hagedorn, 1997, pp. 125~126). 자신의 이익을 주장하기 위해 서독의 정치체도를 이용하는 빠른 학습능력은 동독농민들에게 매우 효과적인 것으로 나타났다.

3.1.4. 통일이후 농민단체 변화의 시사점

- 농업행정체제의 개편과는 달리, 농업 단체의 변화는 제도의 이전과 혁신이 일방적으로만 진행되지 않는다는 점을 보여준다. 연방체제를 갖춘 서독농민연합은 비록 전혀 다른 농업모델을 대표하긴 했지만 동독농민들이 공동의 단일 조직으로 신속히 통합될 수 있음을 보여줬다.

- 동독의 대표들은 독일의 정치제도를 어떻게 이용해야 자신들의 주장을 관철시킬 수 있는지에 대해 빠른 학습능력을 보여주었다. 만일 동독농민들이 다른 기관을 선택했다면 동독에서의 국유토지 민영화는 전혀 다른 방향으로 진행됐을 것이다.
- 서독은 이 통합 과정에서 경쟁적인 농민단체가 동독에 설립되지 않아 이득을 보았다. 이러한 측면에서, 만일 동독이 동등한 파트너로서 인정받았다면 수동적이 아닌 적극적인 행위주체가 되었으리라는 시사점을 얻을 수 있다.

3.2. 독일 농업지도조직의 통합

3.2.1. 통일이전 동서독의 농업지도조직

- 서독의 농촌지도사나 생활지도사가 되기 위한 교육체계를 정리해 보면 다음과 같다. 정규대학을 졸업하고 학위를 받은 후 2년간의 공무원 양성교육 과정과 실무 그리고 이론시험을 통과해야 한다. 별도의 지도사 공채시험제도는 없으나 농업전문가(Meister)시험제도가 있었다. 이 시험에 합격하면 농민자격과 다른 농민을 지도할 수 있는 농업 전문가자격을 동시에 인정받아 농민지도사 역할을 담당한다.
- 서독의 주정부 농업국은 우리의 농촌지도소와 유사하나, 행정업무와 지도사업의 구분이 뚜렷하지 않다. 농업국이 자체적으로 농업학교를 운영했고 임무는 행정·지도사업과 교육업무로 구분되며 행정·지도사업 부서에서 작물·축산 등 농업 관련 지도사업을 담당하고 교육업무를 관장하며 농업학교 교사가 지도사업업무를 담당한다.
- 그외 서독의 농촌지도 관련단체로는 독일 농촌 청소년연합(Der Bund der Deutsche Landjugend, BDL), 농업학교 졸업자연합회(Verbanden der

Fachschalabsdbenten, VFA), 농업회의소(Verban der Lanwirtschaftsmmem, EV), 독일농민연맹(Deutsche Bauem Verbande, DBV), 독일농촌부녀자연합(Deute Landfrauenbande, DLV) 등 5개 기구이며 모든 조직 및 단체가 연계해 농촌지도사업을 수행해왔다.

- 동독의 교육제도는 중앙집권적 관리 하에 종속되어 사회주의적 인격형성을 목적으로 하는 구속력 있는 교육체제였다. 서독의 직업교육이 이원적 체제인 반면에 동독은 국민경제가 필요로 하는 방향으로 개인이 직업을 맞춤으로써 개인의 적성은 고려되지 않았다. 동독의 농촌지도사업은 서독과는 달리 별도의 체제가 있는 것이 아니고 농업관련 요원이면 누구나 지도사업에 동참해 사업을 추진했다.

3.2.2. 통일이후 농업지도조직의 통합

- 사회주의 정권의 붕괴와 함께 농업부문을 지원하는 거의 모든 종류의 사회주의 형태의 조직이 쓸모없게 됨에 따라 시장경제체제 하에서 농민을 지원하는 조직이 창설되었다.
- 통합과정에서 동독의 농민들은 자유시장경제의 변화하는 틀 속에서 법적인 형태, 생산구조, 투자에 관해 의사결정을 빨리하지 않으면 안 되었다. 이로 인해 동독의 농민들이 심각한 농업의 경영 문제에 부딪치게 되고 이를 해결하기 위한 농업지도조직의 개편이 진행된다.
- 통일직후 연방정부는 동독에 개별 적성에 따른 직업학교, 전문학교 등을 신설하고 동독의 농촌지도요원 재교육을 2~3년간 실시했다. 농촌지도요원 재교육에서는 막스-레닌주의 기본학습과 러시아어교육을 폐지해 자유민주정치와 시장경제과정 이수 후 자격을 인정해 지도요원으로 임명한다.
- 통일조약 37조에 의거 동독에서 취득한 각종 자격증은 통일 후 5년간 잠정적으로 인정한다는 원칙을 세웠으나 계획경제로부터 시장경제로의 전환은

직업연수의 제도적, 내용적, 사회적 구조를 근본적으로 변화시켰다.

- 기업체 소속의 직업연구기관 중 2/3는 해체되었고 나머지 1/3은 자발적으로 운영자들에 의해 새로 설립되거나 전환되었다. 이로 인해 서독의 많은 직업연수 담당기관들이 동독에서의 활동을 확대하고 동독의 관련자들은 서독에서 재교육을 받았다.
- 연방정부 지도사업의 경우 동독지역 주민의 요구도가 높아 지도원의 부족으로 어려움을 겪고 있었다. 통일직후 서독의 지도원이 동독지역의 4,500여 개의 농업생산협동조합을 방문해 새로 독립된 개별농가나 집단농장에 대한 지도사업을 수행해 동독농민으로부터 높은 호응을 얻었다.
- 통일 후 동독지역에는 공공지도 서비스, 민간지도 서비스, 전문화된 농업지원 서비스 등 세 가지 다른 형태의 지원 및 지도 서비스가 제공되었다. 공공지도 서비스의 경우, 일부 연방주에서 정부의 농업기관이 직접 농업지도를 담당했다. 공공부문에서는 환경친화적이고 지속가능한 농업과 같이 공공의 복지를 증진시키기 위한 목표와 일치하는 부문에 대해서만 무료로 공공지도서비스를 제공한다.
- 민간지도 서비스의 경우, 개인, 개인 집단, 협회에 의해 이윤 획득을 목표로 지도 서비스를 제공했다. 민간자문 비용은 주로 개별 서비스를 요청하는 사람이 부담하나, 일부 주에서는 주 정부 지원을 통해 민간 자문가를 지원하기도 한다. 상업적인 자문서비스는 주로 경영지도에 초점을 둔다.
- 전문화된 농업지원 서비스의 경우, 개인 회사들이 농업 관련 분야에서 유통회사, 협동조합, 사료제조업자, 비료나 농약업체와 같은 고객들에게 특별한 서비스를 제공했다. 회사형태의 지도기관은 거의 예외 없이 생산-기술 문제에 대해 자문을 한다.
- 공공지도사업체제하에서는 연방식량농림성이 유럽연합의 농업정책을 바탕으로 지도사업의 지침제시 및 감독기관역할을 하며 사업에는 직접 참여

하지 않고 국비예산안을 확보 지원하고 지도사업정책은 각 주의 특성에 따라 결정하므로 주마다 지도사업체제가 다르다. 독일 중남부의 각 주에서는 주정부 책임 하에 정책결정과 사업을 수행한다. 북부와 서부의 각 주에서는 농업회의소를 주축으로 지도사업이 수행되며 농민의 기여금과 주정부 보조금으로 운영된다. 지도사업의 실제 수행기관은 지자체의 농업국이며 농업국은 농업구조 및 경영, 농업생산, 축산 및 가정경영의 4개과로 구성되어 지도사업 및 농업행정을 수행한다.

- 농업지도사업 예산지원은 EU지원금, 연방정부의 국비 및 주정부예산으로 편성되며 시군 단위의 지방자체단체와는 독립적으로 운영되었다. 기술분야의 지원을 주목적으로 하는 공공지도사업은 무료봉사이다. 그러나 10명 이상 농가가 조직한 양돈 및 낙농 등 전문 작목반은 농민이 개인 전문가를 채용하고 봉급의 50%를 부담하며 나머지 50%는 주정부에서 지원하며 농업국은 사설지도사의 사무실을 제공한다.
- 사설지도사업을 살펴보면, 서독에는 2,760여 명의 사설지도원이 활동하며 전문작목반과 농업기계협업체를 조직하고 개인 전문가를 채용해 자문을 받았다. 농민연맹, 농촌부인연맹 등의 농민조직은 소속 농민의 권익대변을 목적으로 설립된 단체이다. 기업체에 고용되어 있는 지도원은 고객인 농가에 제품판매 및 기술자문을 한다.

3.3. 독일 농업연구조직의 개편

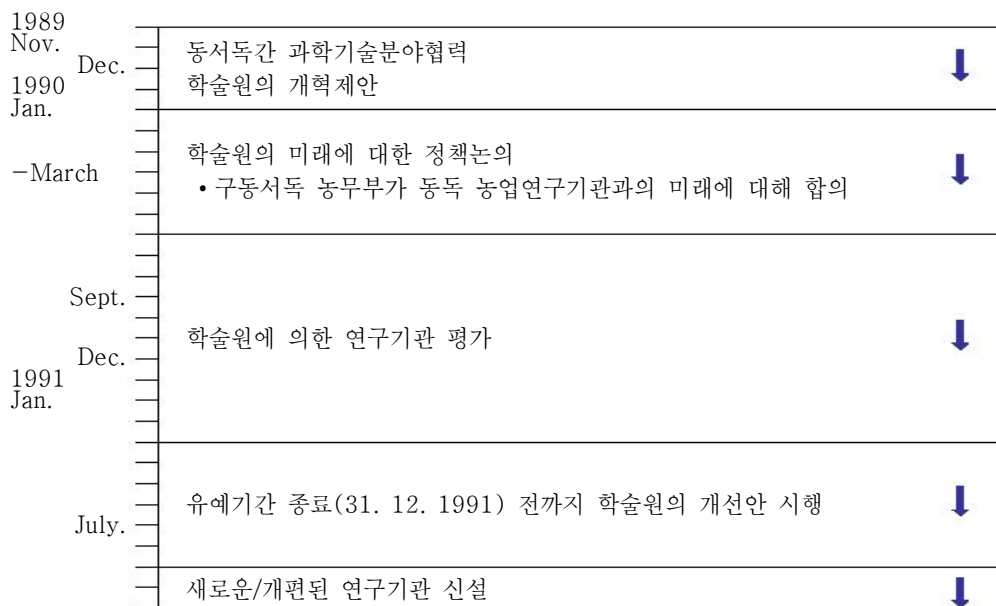
- 통일 당시 동독 과학기술발전은 심각하게 저조한 상태였다. 통화통합 이후 동독 과학기술발전의 저조함은 동독공산당의 사회경제 과학기술정책의 실패로 인한 결과물이다. 동독 사회주의 실패는 동독 정치지도층의 무능력에서 기인한 것이다.

- 통일 후 동독 연구기관의 구조조정은 과학분야의 연구부문에 대한 의사결정을 하는 대통령 직속기관인 과학위원회(*Wissenschaftsrat: WR*)에 의해 주도되었다. 통일조약 제38조로부터 학술원은 동독의 대학은 물론 과학원 산하 모든 연구소들을 평가할 것을 위임받아, 대학산하 연구소를 제외한 모든 동독 연구소를 평가했을 뿐 아니라 동독의 고등교육체계에 대한 재편 방안도 제시한다.
- 동독 연구조직은 과다한 연구인력과 연구기관의 규모가 지나치게 비대해 인적자원의 낭비를 초래하는 등 비효율적이었으며, 특히 연구기관 중 대학이 가장 심각한 인력과다문제를 안고 있었다. 또한 대부분의 연구가 정책 지향적인 관계로 선진기술 및 정보에 대한 접근이 제한되었고 산업의 혁신역량이 낮았으며 투자자본이 부족했다.
- 농업관련 연구기관의 재편 목적은 인력감축과 그 방향의 재정립이었다. 재정립 방향은 수확의 극대화로부터 생태 및 환경친화적인 생산과 과잉생산의 축소로 요약될 수 있으며 1991년 중반까지 이 분야 연구자의 수는 작물 재배의 사유화, 용역회사 설립, 직업교육, 조기은퇴 등으로 3,000여 명 수준으로 감축되었다.
- 구조조정을 통해 동독의 농업과학원이 완전히 폐쇄되었다. 농업과학원의 폐쇄로 인해 동독지역 대학의 연구가 보다 강화되었다. 농업관련 연구기관의 재배치는 아래의 4가지 방향으로 진행되었다.
 - 첫 번째로 농업관련 연구소 중 일부(소수)를 동독의 대학연구소로 흡수통합시켰음. 대단위의 서독 자금이 동독의 대학과 기술대학에 지원되었음.
 - 두 번째로 농업과학원에 속한 연구소 중 일부(소수)를 연방정부연구소로 흡수통합시켰음. 동독 연구소의 흡수통합으로 독일연방정부연구소의 규모가 1/3 정도 확대되었으나 1995년 연방의회는 연방정부연구소의 규모를 다시 통합이전 상태로 축소시켰음.
 - 세 번째로 농업과학원에 속한 연구소 중 대학이나 독일연방정부연구소

에 통합되지 않은 대다수의 동독 연구소와 연구 인력을 중심으로 새로운 연구조직인 Blue List Institutes가 조직되었음. 조정방안 중 하나인 독일연방정부연구소의 경우 통합이전에 이미 연구소 및 연구 인력과다의 문제를 안고 있었기 때문에 Blue List Institute의 설립이 가장 합리적인 방안으로 나타났음. Blue List Institute는 농업 연구 분야 중 기초분야 연구에 집중되고, 예산지원은 연방정부와 주정부가 각각 50%씩 부담했음.

- 마지막으로 위의 3가지 방안에 포함되지 못한 동독의 연구소 및 연구 인력은 퇴출되었음. 연구기관 구조조정기간에 동독 연구 인력의 60%가 퇴출된 반면에 연구 인력의 임금은 상승했음.

그림 6-3. 연구기관 평가진행 과정



자료: Kleinbass, Werner(2007), "Changes of the German Agricultural R&D System by Reunification", 제3회 강원대학교 남북농업 워크숍, 2007. 10. 31.

제 7 장

요약 및 시사점

1. 요약

(연구의 필요성과 목적)

- 남북한 경제통합은 북한의 사회주의경제체제가 남한의 시장경제체제 속으로 편입되는 방식으로 진행될 가능성이 크다. 그 과정에서는 여러 가지 복잡한 문제들이 야기될 것이다. 그 문제를 완화하기 위해서는 각 분야별로 예견되는 문제를 도출한 후 이에 대비한 기초연구를 사전에 추진할 필요가 있다.
- 독일의 경우 오랜 기간의 분단 상태에서 통일이 되었다. 그리고 사회주의 경제체제와 시장경제체제가 급격하게 통합되었다. 이 점을 고려할 때 통독의 경험을 면밀히 고찰하는 것이 우리에게 매우 중요하다. 이 연구는 통독 과정과 통일 후 이루어진 동독지역의 농업 재편 과정을 분석하고 그 결과를 통해 남북한 경제통합 시 북한지역 농업 재편 방향에 시사점을 얻기 위해 추진했다.
- 독일 통일 후 동독지역의 경제개혁 과정에서 농업구조개편은 시간적 여유

를 가지고 추진할 수 없었다. 이들 작업이 지연되면 농업생산과 농업경영 활동에 큰 혼란을 초래할 수 있었기 때문이다. 무엇보다도 먼저 추진되어야 할 과제는 농업부문 자산의 사적 소유권 확립, 사회주의 집단농장의 해체와 농업경영구조 재편, 농업부문 시장개혁과 적응지원, 농정 거버넌스의 구축이다. 이 연구에서는 이들 과제를 중심으로 통일 후 동독지역 농업부문 재편 과정을 살펴보고자 했다.

(독일의 통일 과정)

- 제2차 세계대전이 종식되면서 4개 승전국은 독일을 분할·통치했다. 1949년 신탁통치가 종식된 이후 독일은 동서독으로 분단되었으며 각각 나토(NATO)와 바르샤바조약기구(WTO)의 지원 하에 상대방에 대한 합병통일 정책을 추진했다.
- 서독은 사민당의 브란트 수상이 집권(1969.10)하면서 기존의 대립·병존정책에서 공존정책으로 전환했다. 이러한 전환에 힘입어 1972년 양측은 ‘기본조약’을 체결해 상호 주권을 인정하는 한편 실질적이고 지속적인 화해·협력을 추진함으로써 교류협력과 장래의 통일에 대한 법적기반을 마련했다.
- 이후 동서독 간에는 정치, 사회, 문화적 교류뿐만 아니라 경제적 교류도 활발히 이루어졌다. 서독이 양독 간 교역을 지원하는 정책을 추진함으로써 교역규모가 확대되었다. 또한 서독은 스윙차관을 비롯한 경제개발 차관을 제공하고 동독인의 서독방문 경비를 지원하는 등 동독에 대한 경제지원을 추진했다.
- 1985년 이후 소련의 고르바초프가 개혁·개방정책을 추진함에 따라 동구권 국가들의 개혁·개방과 자유화운동이 확산되었다. 이 영향으로 동독의 호네커가 실각하게 되었다. 1990년 3월에는 동독 총선에서 2차대전 이후 집권해 오던 공산당이 패배하고 동독 기민당을 중심으로 한 독일연맹이 승리했다.

- 동서독은 1990년 7월 4일 ‘독일연방공화국과 독일민주공화국간의 독일통일의 회복에 관한 조약(일명 제2차 국가조약 혹은 통일조약)’ 협상을 시작해 8월 31일 조약을 체결하고 10월 3일 서독이 동독 5개 주를 편입함으로써 국가통합을 완료했다.

(통합 이전 동서독의 농업)

- 통일 전 동서독 농업부문의 일반적인 지표를 비교하면 다음과 같다. 첫째, 동독은 농지면적의 80% 이상을 경작하고 있었는데, 이는 가능한 한 식량자급률을 극대화하려는 국가 정책의 목표를 반영한 것으로 볼 수 있다. 둘째, 동독의 농업부문은 서독에 비해 국가경제에서 더욱 중요한 역할을 담당했다. 1980년대 후반 농업부문은 국민총소득의 10% 이상을 기여하고 있었다. 셋째, 동독은 대규모 국영농장이나 집단농장으로 구성되어 있었던 반면, 서독은 소규모의 가족농이 주축을 이루고 있었다. 넷째, 동독의 집단농장은 4,700여 개소로 대규모로 전문화되어 있었다(이 밖에 교회 소유나 개인 소유 농장이 있었으나 영세한 규모였음). 다섯째, 축산물 자급도를 높이기 위한 시책에 따라 동독의 농장들은 가축을 많이 보유하고 있었다. 마지막으로 동독의 농산물 수량은 서독에 비해 낮았다. 그것은 낮은 생산기술 수준과 높은 수확 후 손실을 때문이다. 특히 1980년대 후반에는 동서독 간 수량 격차가 더욱 크게 벌어지고 있었다.
- 통일 전 동독 농업정책의 핵심적인 목표는 식량자급의 달성이었다. 축산물 자급률은 100% 이상을 유지하고 있었고, 곡물을 제외한 주요 작물에서도 이 목표를 달성하고 있었다. 이에 힘입어 동독의 1인당 식품소비량은 서독 수준을 상회했다. 그러나 계절적, 지역적으로 공급부족 상황이 발생하곤 했는데 그것은 취급, 가공, 냉각, 분배 측면에서의 문제 때문이었다.
- 통일 직전(1989년) 동독의 농업부문 고용 상황을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 농업부문 고용자 수는 86만여 명으로 전체 고용자의 10%를 차지하고

있었다. 둘째, 동독은 경작면적 100ha당 14명을 고용함으로써 서독의 9.8명에 비해 명목상으로 노동집약도가 높은 것으로 나타나고 있었다. 셋째, 농업 부문 고용의 53%만이 실제로 농업생산을 담당했다. 이 점을 고려하면 농업 부문 고용자는 전체의 6.1%이며 노동집약도는 경지면적 100ha당 7.9명 수준이다. 넷째, 높은 전문화와 집중도 때문에 1980년대를 통해 농기계 수리, 건설, 농업지원 활동(가공, 보관, 건조 등), 농산물 수송 부문의 근로자 수가 증가했다.

- 통일 전 동독의 농업경영조직을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 동독은 농업생산협동조합이 농업생산의 대부분을 담당했으며 국영농장이 일부를 담당했다. 둘째, 1950년대의 농업집단화 과정을 통해 개인농장은 거의 소멸했다. 셋째, 1970년대 농업생산에 대한 산업화 과정을 통해 집단화와 전문화는 더욱 심화되었다. 넷째, 농업생산협동조합과 국영농장은 농경지의 94%, 농업노동력의 99%를 차지하고 있었다.
- 통일 전 서독은 동독지역과 달리 소규모의 가족농이 농업생산을 담당하고 있었다. 통일 과정과 이후 상반된 동서독의 농업경영체제를 하나로 통합하는 일은 농업정책 담당자에게 매우 어려운 과제일 수밖에 없었다.

(농업부문 소유권 재확립과 사유화)

- 통일 전에 동독지역 농업부문의 사유화 및 구조조정 방향은 이미 결정되었다. 재산권 재확립과 사유화는 ‘국가조약(1990.5.18)’, ‘통일조약(1990.8.31)’, ‘미해결 재산문제의 정리를 위한 법률(재산법, 1990.9.28)’, ‘농업조정법(1990.6.29)’ 등으로 그 방향과 원칙이 확립되었다. 특히 농업조정법은 동독지역 농업부문의 전환에 핵심적인 기능을 담당하는 법률이었다.
- 농지의 구소유권 처리에 있어 기본원칙은 반환이었다. 1950년대 이래 강압적인 집단화 기간에 수용된 농업재산과 불법적인 방법으로 수용된 토지, 건물, 동물, 농기계 등 자산에 대해서는 구소유자와 그 상속권자가 반환받을

수 있었다. 그러나 1945~49년 사이 동독이 소련의 통치하에 있을 때 토지개혁으로 수용당한 토지는 반환 대상에서 제외되었다.

- 대부분의 사적 소유 농지는 소유자권자에게 재산권을 즉시 반환하고 국유 농지와 소유권이 확정되지 않은 일부 농지는 공공관리 하에 위탁했다. 대부분의 농지, 특히 농업생산협동조합이 경작했던 농지는 대부분 법적으로 개인에 속했으며 상대적으로 쉽게 확인되어 반환되었다. 그러나 1990년대 중반까지 경지의 1/6 정도는 공공관리 하에 있었다. 이에 해당되는 농지는 국유지, 소송이 제기된 농지, 건축 등 타 용도로 전용된 농지, 소유권이 불분명한 농지 등이다.
- 공공관리로 결정된 농지는 토지관리공사(BVVG) 관리 하에 두고 장기임대, 특별매각, 공개매각 등 3단계로 사유화하기로 결정했다. 현재는 공개매각 단계를 진행 중이다.
- 농지 이외의 자산에 대한 사유화는 농지와 분리해 진행했다. 농업조정법에 따르면 이러한 자산은 집단화에 참여한 당시의 소유자, 반환을 청구한 토지 소유자, 근로자의 세 집단에게만 돌아가야 했다. 동법은 자산의 가치를 평가하는 기준을 제시했다. 모든 농기업은 사업을 개시할 때 잔액계정을 개설하고 기업에 속한 자산은 시장가격으로 평가한 후 분배했다.
- 농업조정법 개정법은 투표에 관한 규정과 소송인 사이의 재산 분배에 대해서 명확히 했다. 재산이 재분배되어야 하는 경우 토지와 토지 이외의 자산에 대한 이전 소유자에게는 고정된 최소 비율로 우선 분배하고, 나머지 재산은 노동력을 제공한 시간에 따라 근로자에게 절반을 분배했으며, 나머지 절반은 그 자산을 형성하는 데 기여한 농장에 배분되었다.
- 농업생산협동조합의 구성원이 개별영농을 원하는 경우 농장을 탈퇴한 후 한 달 이내에 소유재산의 가치만큼 반환받으며, 나머지 자산과 토지는 대차대조표를 승인한 이후 추가로 분배받았다. 개별영농을 하지 않는 경우 농장

의 대차대조표 승인 후 그들이 청구한 몫을 분배했는데, 농장의 파산을 막기 위해 청구자에게는 여러 해에 걸쳐 분할해 지급했다.

(집단농장의 재편과 새로운 농업경영구조)

- 동독지역의 집단농장은 1991년 말 까지 해체되어야 했다. 해체 후 시장경제 체제와 조화를 이룰 수 있는 법적 형태인 가족농, 협업농(합명 또는 합자회사), 기업농(유한회사 또는 주식회사), 등록조합(서독식 협동조합) 등으로 전환해야 했다.
- 해체와 동시에 전환 과정에 들어가지 않은 농장은 청산되었다. 이 경우 농장 자산의 소유자들은 개인 또는 가족농장을 설립하거나 사적 협업농장을 설립하는 경우가 많았다. 그러나 대다수의 집단농장들은 등록조합으로 전환되었다. 동독지역의 농민들은 협동조합 형태가 그들의 직업을 보전하고 과거와 같은 직업 환경으로부터 변화를 최소화할 수 있을 것으로 기대한 것이다.
- 소유권 재확립, 사유화, 농장경영구조 재편 등은 매우 힘든 과정이다. 더욱이 이 과정은 동독지역의 모든 농장이 재정적 위기를 겪고 있는 동안 실시되었다. 재정위기의 주된 원인은 통일 직후 동독 산 농축산물의 수요 급감과 가격 급락이었다. 동독의 농장은 더욱 어려운 환경에 직면하게 되었으며 정부의 지원이 필요했다.
- 연방정부는 동독지역 농업에 긴급지원을 추진했는데, 단기적으로는 농장의 소득을 지지해 줄 수 있는 긴급지원수단을 강구했으며, 중기적으로는 새롭게 창업하는 농기업을 지원하는 패키지 프로그램을 추진했다. 시간이 지남에 따라 더 다양한 지원정책도 강구했다. 동독지역 농장에 대해서는 일반적인 농업지원에 추가적으로 농업조정 지원, 투자 보조, 우대금리 대부, 채무 보증과 같은 다양한 지원 혜택을 주었다.

- 동독지역 농기업에 대한 이 특별 지원수단은 1996년말 까지 추진되었다. 적응지원은 동독지역의 모든 농업경영체에 대해서 소득 손실을 보전하는 방식으로 추진되었다. 농업생산협동조합 후속경영체의 발전을 위한 지원 프로그램과 가족농 창업 및 현대화 지원 프로그램도 추진되었으며 농업신용 프로그램도 실시되었다.
- 1991년 농업생산협동조합 후속경영체가 보유하는 농지 비율은 80 %였으나 1995년에는 60 % 이하로 감소했다. 가족농이나 협업농이 보유하는 농지 비율은 1991년 3%에서 1995년에는 40% 수준으로 꾸준히 증가했다. 통일 후 10년이 지난 2001년에도 여전히 동서독의 농업경영구조는 차이가 많았다. 동독지역에서는 가족농이나 협업농이 급속히 증가했음에도 불구하고 법인 경영체인 등록조합과 기업농이 농경지의 50% 이상을 차지하고 있다. 이에 반해 서독 지역은 가족농이 절대 다수를 차지하고 있으며 일부 협업농이 존재하기는 하지만 그 수는 지속적으로 감소하고 있다.
- 통일 후 10년이 경과한 2001년 동독지역 농장의 경영규모는 서독지역을 크게 상회하고 있다. 모든 농장의 평균 경영규모는 182ha, 가족농의 평균 경영규모는 56ha, 협업농장의 경영규모는 393ha, 등록조합의 경영규모는 1,419ha, 유한회사와 주식회사의 평균 경영규모는 각각 680ha, 1,247ha에 달하고 있다. 이는 서독지역 농장의 평균 경영규모를 크게 상회하는 수치이다.
- 다른 동구권 체제전환국가들과 달리 통일 후 동독지역 농업생산성은 꾸준히 증가했다. 중동부유럽 및 소련독립국가들(CIS)은 체제전환 과정에서 농업생산성이 하락하는 경향을 보였으나 동독의 농업생산성은 꾸준히 향상해 1994년에는 서독 수준에 근접했다. 축산부문의 생산은 통일 직후 급격히 감소했으나, 통일 후 생산성 향상과 함께 전체적인 생산도 크게 증가하는 추세로 전환되었다.
- 동독지역 농업의 고용은 1989년 86만 명에서 2001년에는 15만 명으로 크게

감소했다. 동독지역 농업부문 고용이 감소한 주요 요인은 임금 상승, 투자 증대에 따른 노동절약적 기술의 확산, 비농업부문 및 서독지역으로의 이동, 은퇴 촉진 등이다.

- 통일 후 동독지역의 농업경영 성과는 서독에 비해 낮았다. 그러나 1993년부터 동독지역 농장의 경영성과가 호전되기 시작해 잠재적으로 서독의 농장 수익을 능가할 것이라는 조짐이 나타났다. 동독지역 농장의 생산성이 개선되기 시작한 것이다.
- 동독지역 농업생산성 증가는 장기적으로 수익성을 개선시키는 결과를 가져왔다. 최근 동독지역 전업농장의 수익은 서독을 약 60% 이상 상회하는 것으로 나타나고 있다. 높은 수익성에도 불구하고 동독의 전업농장들은 그 규모에 비해서 자기자본 비중이 낮다는 취약점이 있다. 동독지역 농장들은 임금, 임대료, 금리를 지불하기 위해 항상 유동성을 갖추어야 한다. 따라서 동독지역 농장들은 투자를 결정할 때 신중해야 한다.
- 동독지역 농업은 농업 및 식품부문의 국제적인 추세에 비추어 볼 때 전망이 밝은 것으로 평가되고 있다. 생산과 유통에 있어 수직화와 집중화 추세, 세계적인 품질 기준의 중요도 증가, 위치정보, 생명공학 등 과학기술의 발전에 등에 따라 이를 농업경영에 활용할 수 있는 농장에 유리한 환경이 조성되었다. 동독지역의 농장들은 규모가 크므로 이러한 환경에 적응하기에 유리한 위치를 차지하고 있다.

(농산물시장 개혁과 가격 자유화)

- 제5장에서는 통일전후 동독지역 농산물시장의 재편과정, 그리고 통일 후 동독과 동구권의 농산물시장구조개편을 살펴보았다.
- 과거 동독에는 농산물 수집 및 가공 분야에 생산품목별로 전문화된 국영기업소가 조직되어 있었다. 이 국영기업소는 일반적으로 동독의 15개 군

(*Bezirk*)에 1개소씩 존재했다. 각 국영기업소는 산하에 여러 공장을 거느리고 각 지역의 특정 식료품을 조달했다. 이들 국영기업소들은 농업생산부문과 마찬가지로 관료화, 비효율 등으로 인해 부실하게 운영되었으며 생산성은 서독에 비해 낮았다.

- 동독의 유통형태는 국영상업유통과 협동상업유통 그리고 자영상업유통으로 분류되었다. 국영유통의 경우 중앙의 유통·조달부 산하에 7개의 중앙상품판매망이 존재했으며 이중 3개가 식품을 취급했다. 군(郡) 차원에서는 중앙상품판매망의 산하인 지역국(*Bezirksdirektion*)이 책임을 지며, 그 하부조직으로서 가공 및 수송 전담기업과 도매상점이 있다. 이와 별도로 소비자협동조합중앙회(*Verband der Konsumgenossenschaft: VdK*)가 있었다. 주로 농촌지역에 위치한 협동상점은 국영상점보다 많았으나 판매액에서는 국영상점과 협동상점의 비중이 각각 38%, 36%로 비슷했다.
- 동독 농업정책의 핵심은 식량자급률을 최대화 하는 것이었다. 농업생산 특히 식량생산부문에 대한 정부의 높은 보조금 지불로 이 목표는 대부분 달성되었다. 축산물은 자급률이 100% 이상이었다. 곡물을 제외한 주요 작물 생산에 있어서도 이러한 목표가 실현되었다. 생산비 이하에서 과잉생산, 과도한 정부보조로 동독은 생산자가격이 매우 높은 국가에 속했다.
- 정부의 생산비보전의 원칙에도 불구하고 중앙계획경제의 경직성 때문에 이윤을 농장이 뜻대로 처분할 수 없었다. 따라서 생산비를 절감하는 동기 유발이 되지 않았다. 결국 농장은 비효율적으로 운영될 수밖에 없었다. 이와 달리 대부분의 주요 식품에 대해 소비자 판매가격은 매우 낮게 유지했다. 식품 생산량은 목표를 제대로 달성했지만 품질 기준은 만족스럽지 못했다. 보관, 취급, 가공, 냉각, 분배 측면에서 능력이 충분하지 않았기 때문에 계절적으로 또는 지역적으로 식량 공급이 부족한 상황이 발생하기도 했다.
- 통일 후 동독지역의 식품 판매 및 유통은 체제전환 과정을 겪으면서 중앙정부의 관리에서 벗어나 새롭게 변모했다. 우유와 설탕 등 생산할당제가 부과

되는 품목을 제외하고 동독지역의 농축산물 가격은 시장의 수요와 공급에 의해 결정되는 새로운 체계로 변화되었다. 통일 직후 동독지역에서 유통된 농축산물의 소비자가격은 상승한 반면 동독지역에서 생산된 농축산물의 생산자가격은 급격하게 하락했다. 과거 계획경제 하에서 주어지던 생산보조금의 철폐, 동유럽시장의 상실, 서독 기업의 유통망 장악, 동독지역 주민 소비성향의 변화, 동독지역 상품의 품질 등이 그 주요 요인이다. 동독지역 농장의 파산을 막기 위해서는 정부의 개입이 불가피했다.

- 식품판매부문의 사유화와 민영화는 1990년 9월 30일까지 완료되도록 계획되어 있었다. 불과 3개월 만에 10만 개에 달하던 대규모 및 개별 판매업소들이 사유화 되어야 했다. 너무 짧은 기간이었기 때문에 서독의 기업들이 다양하게 기존의 판매구조와 협업을 통해 새로운 시장에 접근하는 과도기시장이 확보되기 어려웠다. 그 후 동독지역에서의 식품시장 판매체계의 재편은 오랫동안 다양하게 진행되었다.
- 정부는 동독지역 농기업의 시장대응력을 제고시키기 위해 ‘시장구조개선법(5년 한시법)’을 제정했다. 또한 동독지역에 구서독 및 유럽의 대형 유통업체들의 독과점을 방지하기 위해 ‘시장자유화조치법’을 제정했다. 이는 과거 콤비나트 형태로 지역 시장에서 절대 우위에 있던 농기업들에게 공정경쟁 원칙을 준수토록 해 장기적인 농산물의 시장과 가격의 안정을 도모한 시책이었다.
- 연방농업유통회사(CMA)는 통일과 동시에 동독의 소비자와 생산자에 대한 홍보 및 품질향상 캠페인을 담당했으며, 동독지역에서 생산된 농산물에 대한 판매와 수출 촉진을 위한 프로그램을 개발했다. 농업정보센터(AID)는 통일 후 동독지역 소비자와 생산자들에 대한 시장경제 교육을 담당했다. AID는 영양사와 홍보원을 대동한 홍보버스를 동독지역에 파송해 소비자를 대상으로 동독지역에서 생산된 농축산물의 우수성을 홍보했으며 시장체계의 특성에 대한 교육을 담당했다.

- 정부는 ‘동독농업의 시장경제 전환 촉진법(촉진법)’을 제정하고 투자지원을 실시했다. 동독지역의 농축산물가공기업과 유통기업의 경쟁력을 개선시킬 목적으로, 도축장, 유가공장, 감자가공회사 등 가공기업 개선을 위한 투자와 과일과 채소 유통시설 및 가공설비의 개선을 위한 투자에 사업비의 25%까지 지원했다. 1990년 12월 촉진법의 효력이 종료된 후에는 생산시설의 신축, 설비의 개축 및 현대화와 관련된 경영 합리화에 ‘농업구조의 개선과 해안보존을 위한 공동과제(GAK)’에 의한 지원이 집중되었다.
- 이 외에 ‘농업지도보증기금(EAGFL)’을 농산물의 가공 및 유통여건의 개선을 위해 사용할 수 있게 되었다. EAGFL의 공동체 자금으로 지원되는 사업은 투자비용의 45%까지 보조금을 받을 수 있었고 유가공장과 도축장 등이 주요 지원 대상이었다.
- 1990년도 중반 정부는 농산물시장을 안정시키기 위해 긴급대책을 마련했다. 이 대책은 과잉생산을 방지하고 가격을 안정시키기 위한 것이었다. 곡물의 경우에는 1990년 8월부터 국가수매를 실시했다. 10월 말까지 이미 84만 톤의 곡물을 인수했고 연말에는 180만 톤에 이르렀으며, 그 중 160만 톤은 국외로 수출했다. 또한 연방정부는 탈지분유를 구매해 사료용으로 저가 판매했으며, 수매한 전지분유와 탈지분유를 소련과 쿠바에 수출하기도 했다.
- ‘수출보조 프로그램’도 실시했다. 이 프로그램과 관련해 연방정부는 29억 DM을 지출하면서 농산물시장을 안정시키고자 했다. 이외에 유럽연합의 공동농업정책 프로그램을 통해 휴경과 조방화 시책을 실시해 동독지역의 대규모 농장들이 휴경프로그램에 참여하도록 유도했다. 한편 가격 폭락과 관로 확보에 어려움을 겪고 있는 농기업들의 재정적 어려움을 완화하기 위해 연방정부는 약 30억 DM에 달하는 ‘재정지원프로그램’도 실시했다.
- 통일과 동시에 연방정부는 동독의 농업부문을 연방의 농업정책 대상에 즉각적으로 포함시켰다. 정부는 정책지원을 통해 동독지역 농산물 시장의 위

기상황을 관리하고 적응과정을 지원함으로써 동독지역 농업과 시장의 발전 토대를 마련하는 데 중요한 역할을 했다. 동독지역 농기업들은 다른 동유럽 국가들과는 달리 급격히 변화하는 환경에 적응할 수 있었으며 빠른 시간 내에 안정을 찾을 수 있었다.

(동독지역 농업행정 및 조직 개편)

- 제6장에서는 독일 행정체제의 개편이 어떠한 배경에서 어떻게 이루어졌는가를 살펴보았다. 먼저 통합의 의미를 정의하고 독일 연방제도의 변화과정을 소개했고 이를 기초로 통일 전부터 통일 직후까지 동서독 행정체제의 변화와 통일 후 독일 행정체제의 통합과정과 결과에 대해 살펴보았다. 또한 통일과 함께 독일 농업행정체제 개편이 어떻게 진행되고 어떠한 결과를 도출했는가를 살펴보았다.
- 분단국의 통일과 관련해 논의되는 통합이란 둘 이상의 분단된 체제가 하나의 체제로 합쳐지는 것을 의미한다. 분단국의 통합 과정에서 기존 체제의 해체를 어떻게 극복하느냐 하는 것은 매우 중요한 이슈이다. 또한 통합은 두 정치행정단위들을 하나의 체제로 묶고 조정하는 일을 법적·행정적으로 해결해야 하는 과제를 함축하고 있다.
- 연방국가, 지방자치행정, 권력분립 원칙을 근간으로 하는 민주적 행정체제를 취하고 있던 서독과 달리 동독은 행정 자체가 국가권력의 속성을 띠고 있는 중앙집권적 행정체제를 유지하고 있었다. 즉, 동독은 자유민주주의 법치국가에 기반을 둔 서독의 행정체제와 상이한 사회주의적 관료주의 행정체제를 유지했다.
- 1952년 연방제도가 폐지되고 기존의 행정구역체제로서 존재하던 주가 해체되면서 동독에서는 행정체제의 중앙집권화가 적극적으로 진행되었다. 14개 군(郡)이 동베를린 특별자치구와 함께 중앙정부 아래 최상위 지역행정단위로 재편되었다. 각 군은 자주적이고 독자적인 행정권을 가지고 있지 않았

으며 중앙정부의 정책을 위임받아 처리하는 역할을 수행했다. 이러한 동독의 행정구조는 1990년 통일 직전까지 유지되었다.

- 1990년 초 독일 농업행정조직 재정비의 필요성은 분명해졌다. 한편으로는 독일연방에 동독지역이 편입됨으로써 새로운 행정조직이 필요해졌으며, 다른 한편으로는 전혀 새로운 환경에 노출된 동독지역 농장과 농민을 효과적으로 지원할 수 있는 조직이 필요했기 때문이다.
- 베를린장벽 붕괴 이후 자유선거가 1990년 3월에 치러지고, 독일사회주의연합당은 동독 의회에서 다수 의석을 상실했다. 그 해 7월에 ‘주(州) 도입법’이 의회에서 정식으로 의결되면서 5개 주 체제로의 환원을 위한 법적 기초가 마련되었다. 동독지역에서 구 연방 주들이 복원될 것이 분명해지자 서독 주들은 동독 주의 지원자(자매결연 파트너십) 역할을 자임하고 나섰다. 이들 자매결연 파트너는 서독에서의 실무훈련과 동독으로의 직원파견 등 여러 교육과정을 통해 새로운 연방 주를 지원했다.
- 동독의 농업행정은 3단계의 행정지휘체계로 이루어져 있었다. 중앙정부에서 농업행정은 농림식품부(MLFN)가 담당했다. 농림식품부의 주요 임무는 중앙정부계획에 맞춰 농산물의 대량생산을 보장하는 것이었다. 군에는 농림식품청(Office of Agriculture, Food and Forestry)이 있었다. 군의 농림식품청은 농업국, 식품국, 임업국 그리고 수의검역국으로 구성되어 있었다.
- 신설주가 복원되자 군(郡)에 초점을 맞춘 동독 행정조직은 해체되고 새로운 조직체가 만들어졌다. 이러한 개편과정에서 1990년 이후 많은 전문부서들이 새로 재편되었다. 또한 이 과정에서 농림식품부를 포함한 동독정부의 모든 부처가 폐쇄되었고 부 직원은 중앙정부의 각 부처로 배치되게 되었다. 한편 동독 부처들은 본(Bonn) 소재 중앙부처의 연락사무소가 되었다. 더 이상 필요하지 않게 된 군 사무소들은 1991년에 폐쇄되었다. 그럼에도 불구하고 이들 사무소는 농민지원을 위한 국가비상자금의 분배라는 중요 임무를 띠고 있었다.

- 한편 체제전환 과정이 원활히 진행될 수 있도록 하는 새로운 전문기구의 설립도 필요했다. 개혁개방기 동독에 새로 설립된 가장 중요한 기관은 신탁관리청(THA)이었다. 이 기관은 국유기업뿐만 아니라 모든 국유농지와 국유임야를 위탁관리하면서 사유화, 민영화 절차를 진행시켰다. 그러나 토지의 사유화는 보다 신중하게 추진해야 했기 때문에, 1992년 7월 국유토지에 관한 모든 책임은 새로 설립된 토지관리공사(BVVG)로 이전되었으며, 토지의 사유화 절차는 지금도 진행 중에 있다.
- 사회주의 정권의 붕괴와 함께 동독지역에 있었던 대부분의 농업지원조직은 그 기능을 상실했다. 통일 후 동독지역의 농민들은 자유시장경제에 적응하는 과정에서 여러 가지 문제에 직면했으며, 이들 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 새로운 농업지도조직이 필요했다.
- 이와 관련해 농민조직, 농촌지도조직, 농업연구조직 등 독일 농업조직의 개편과정과 결과도 다루었다. 농업행정체제의 개편과는 달리 농업 단체의 재편은 일방적으로만 진행되지 않았다. 즉, 동독지역의 농민들도 연방의 단일조직으로 신속히 통합되었다. 그 과정에서 동독 농민대표들은 자신들의 주장을 관철시킬 수 있는 방법을 찾았다.

2. 남북한 경제통합에 대한 시사점

(농업부문 소유권 및 농업경영구조 재편)

- 통일 후 동독지역 농업구조개편은 매우 급격히 진행되었다. 이 상황은 동독지역의 농장과 농민에게는 큰 충격이었으나 결과적으로 변화를 수용했고 동독지역 농업의 성과도 긍정적인 평가를 얻고 있다. 이 과정을 통해 북한지역 농업의 구조개편에 관한 시사점 도출할 수 있다.

- 남북한 경제통합 시 북한지역 농업구조개편에서 가장 중요한 것은 목표와 원칙 수립이다. 목표는 신속한 시장적응, 경쟁력 있는 농업경영체의 창설을 위해 반드시 설정해야 한다. 원칙은 공평과 민주적 절차이다. 농업종사자에 대한 충분하고 완전한 정보를 제공하는 것은 공평성을 지키는 것이며, 개편 과정에서 당사자의 자율적 선택권 보장하는 것은 민주적 절차를 지키는 것에 해당된다. 이러한 목표와 원칙 하에서 농업부문의 소유권 재확립과 농업경영구조개편 방향이 수립되어야 한다.
- 소유권 재확립과 농업경영구조개편 방향 수립 단계에서 중요하게 고려해야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 소유권 확립과 농업경영구조 개편 방향에 영향을 끼칠 초기조건을 면밀히 검토해야 한다. 둘째, 북한지역에 다양한 농업경영형태 출현에 대비해 관련 제도를 미리 점검해야 한다. 셋째, 급격한 변화속에서 북한지역 농장과 농민이 잘 적응할 수 있도록 지원하는 방안(정보제공, 교육, 컨설팅, 투자지원, 적응지원, 사회안전망지원 등)을 적극적으로 개발해야 한다.
- 소유권 확립과 농업경영구조 개편의 순서와 방향은 기본적으로 북한이 가지고 있는 초기조건에 좌우될 수밖에 없다. 그러나 그것이 규정하는 범위 안에서만 소유권 재확립 방식과 농장구조개편 방향이 선택되어야 하는가에 대해 의문이 제기될 수 있다. 체제전환기 토지에 대한 사적소유권이 미약한 상태에서 소농을 중심으로 농지의 사적 소유제도를 도입·강화한 후 농지구모화를 위한 정책을 다시 추진한다는 것은 합리적이라 할 수 없기 때문이다. 따라서 재산권에 관한 법률적 요구를 충족시키는 동시에 농업생산의 경제적 효율을 동시에 추구할 수 있는 방안을 개발할 필요가 있다.

(농산물시장 개혁과 가격 자유화)

- 경제통합 직후 긴급한 문제가 해결되면 북한지역의 시장 및 유통제도를 안정적으로 정착시키는 것이 중요하다. 이를 위해 먼저 착수해야 할 것은 소

비지시장과 산지시장의 활성화로 농산물의 원활한 유통여건을 조성하는 것이다. 유통기구나 상업망의 사유화는 먼저 종합시장에서 전환된 소비지의 상설시장이나 농촌의 정기시장 및 각종 소매상점을 중심으로 먼저 확립하고, 점진적으로 규모가 큰 도매유통망이나 국영상점 등으로 확산시킬 수 있다.

- 시장기능의 활성화와 함께 단기적으로 유통질서의 확립을 위한 정부의 역할도 중요하다. 우선 공정거래질서를 확립해야 한다. 이를 위해 시장에 관한 일반적인 사항, 거래지침, 시장시설의 사용, 상인등록, 조세징수 등에 대한 규정을 마련하는 한편 지도, 관리, 감독 기능을 강화해야 한다.
- 통일 후 북한지역의 농산물시장체계 확립을 위한 중장기적 과제는 농산물 유통산업 발전을 위한 종합계획을 수립하는 것이다. 이는 남한의 유통산업 발전계획과 일치되도록 해야 한다. 또한 유통산업 발전전략에는 민간부분의 참여를 적극적으로 유인할 수 있는 대책이 모색되어야 할 것이다.
- 각종 유통시설의 설치와 함께 유통기능을 조성하는 방안이 마련되어야 한다. 여기에는 표준화, 규격화, 정보화를 촉진하는 방안과 금융 및 시장정보 제공 등 교육기능을 활성화하는 방안이 포함되어야 한다.

(동독지역 농업행정 및 조직 개편)

- 1990년 동독은 사회주의 행정체제를 해체하고 단기간에 새로운 시스템을 구축해야 했다. 동독지역의 새로운 행정조직은 5개 연방주의 재건과 함께 개편되었다. 새로운 농업행정기관들은 지역농업의 생존과 경쟁력을 보장하기 위해 새로운 임무를 완수해야만 했다.
- 체제전환 과정에서 막대한 자금이 긴급적응지원의 명목으로 농기업과 농민에게 배분되어야 했다. 탈집단화 과정은 행정적인 지원을 받아야만 했고 농촌개발을 위한 정책이 입안되고 연방 및 국가적 차원에서 협상되어야만 했

다. 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 유능하고 헌신적인 전문가가 필요했다.

- 농업행정인력의 확보와 관련하여 독일 통일이 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 헌신적이고 직업정신을 갖춘 현지 직원들을 적극적으로 발굴해야 한다. 둘째, 새로운 제도의 이식은 헌신적인 직원의 파견과 함께 이루어져야 한다. 동서독 행정기관의 자매결연이 큰 성과를 낸 바 있다. 남북 경제통합 시에도 자매결연모델은 큰 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 셋째, 강도 높은 교육훈련 프로그램도 필요하다. 이러한 교육훈련에는 새 부임지에서의 현장훈련, 자매결연기관에서의 실용적 훈련 등이 포함되어야 한다.
- 독일 통일 당시 정책결정자들은 동독지역에 새로운 조직을 구상함에 있어 재정문제에 대해 지나치게 낙관적이었다. 통일 초기 군사무소의 수가 많이 감소했지만 그들이 수행하는 서비스에 비해 재정지출이 과도하게 많았던 것으로 판명되었다. 이를 고려할 때 행정조직 개편계획은 보수적으로 세울 필요가 있다.

부 록

< 부록 1 >

통일 전 동서독 간 경제력 격차

한국은행, 1998.3

- 분단 후 40여 년 간 서독과 동독은 각각 사회시장경제제도와 중앙집권적 계획경제제도 하에서 상이한 발전과정을 거쳐 각 경제체제의 선도국으로 부상했다. 그러나 경제체제의 효율성 차이로 인해 통일 전 동서독 간 경제력 격차는 매우 현저했다.
 - 1989년 동독의 GDP와 무역규모는 서독의 GDP 및 무역규모의 15.9%와 7.7%에 불과
 - 동독의 경제지표가 과대 계상된 점을 감안하면 동서독 간의 실제 경제력 격차는 더 컸을 것으로 추정
 - 동서독 간 경제력의 격차와 통일 전후 시기의 동독경제에 대한 과대평가는 통일 후 통일비용의 과다 발생 등 부작용을 초래한 직접적 원인

<부표 1> 통일 전 동서독의 경제력 비교(1989)

	서독(A)	동독(B)	B/A(%)
인 구 (만명)	6,260	1,640	26.2
면 적 (천km ²)	249	108	43.4
GDP (억DM)	22,194	3,533 ¹⁾	15.9
1인당 GDP (DM)	35,827	21,539 ¹⁾	60.1
무역규모(억\$)	6,111	470	7.7
수출 (억\$)	3,413	237	6.9
수입 (억\$)	2,698	233	8.6
총취업인구(천명)	27,742	8,547	30.8

주: 동독과 서독의 통화교환비율을 1:1로 전제
 자료: 주독일 한국대사관(1992)

< 부록 2 >

독일통일 관련 주요 일지

한국은행, 1998.3

	주요 조치	비고
1975~89	비정치분야 조약체결을 통한 접촉 확대	
1974.5	양독간 상주대표부 설치 체육협정 체결	협상창구 마련 체육경기 정기 개최
1974.6	보건협정 체결	양측 방문자의 긴급발병시 무료치료
1976.3	우편·전화협정 체결	
1982.9	청소년 단체간 교류 합의	정부지원 수학여행 장려
1986.5	문화협정 체결	도서전시회, 상업적 음악공연 유치
1986.10	양독 도시간 자매결연	1989년말 현재 62개 도시 자매결연
1987.9	환경보호 및 과학·기술협정 체결	환경오염 제거를 위한 기술교환, 동서독간 공동연구 및 학술회의 개최
1989~90	통일의 구체화 시기	
1989.5	오스트리아-헝가리 국경 전면개방	1989.8~11월중 동독주민 20만명 망명
1989.11.3	동독 모드로우 수상, 양독 계약공동체 구성 제의	
1989.11.9	동독, 베를린장벽 개방	서독여행 자유화
1989.11.28	서독 콜수상, 10개 항의 통일방안 제시	3단계 점진적 통일론, 동독지원 등
1990.2.1	동독 모드로우 수상, 4단계 통일방안 제시	
1990.2.7	서독, 독일통일내각위원회 구성	
1990.2.12	나토-바르샤바 회원국 회담에서 2+4회담 구성 합의	독일통일 등 협의
1990.2.13	양독 통화통합 실시 합의	
1990.4.24	동서독 수상 회담, 통화·경제·사회통합 실시 합의	
1990.5.5	제1차 2+4회담 개최	통일에 대한 독일인의 권리준중 합의
1990.5.18	통화·경제·사회통합에 관한 국가조약	7. 1 발효
1990.6	신탁관리청 설립	
1990.6.22	제2차 2+4회담 개최	독일통일 5년 후 나토가입 허용

	주요 조치	비고
1990.7	‘DM표시 기업회계법’ 제정	
1990.7.17	제3차 2+4회담 개최	독일·폴란드간 국경선 문제 협의
1990.8.23	동독 의회, 서독에의 편입 결의	
1990.8.31	동서독, 통일조약 체결	10. 3 발효
1990.9.12	제4차 2+4회담 개최	통독조약(2+4) 서명
1990.10.3	독일통일 선포	서독의 동독 흡수통일
1991~현재	통일 후	
1991.1	‘연방사회보장법’ 제정	구동독주민에 대한 사회보장
1991.3	‘구동독부흥을 위한 공동대책’ 마련 ‘기업 민영화 장애제거 및 투자촉진법 실업보험료, 소득·법인세 등 증세 결정	경제활성화, 실업해소 등 재산반환원칙의 예외 허용 소득·법인세에 7.5% 부가세 부과
1991.4	‘독일통일 교통사업계획’ 확정	교통망 확충
1991.7	‘중기 재정운용계획’ 수립	
1992.7	제2차 ‘재산법’ 개정	재산반환원칙의 예외 확대
1992.10	환경협약 합의	연방정부·주정부간 재정부담 합의
1992.11	‘연방은행법’ 개정	
1993.1	‘구동독지역 고용촉진 조치’ 시행 부가가치세 인상	14%→15%
1993.3	연대협정 체결	연방정부·주정부·노동조합 공동
1993.5	임금조정협약 수정 ‘연방재정 건실화 방안 실천에 관한 법 제정	구동독지역 임금인상시한 연장
1993.7	‘건축 및 예산절감 방안’ 마련	공무원봉급 동결 등 세출 삭감
1994.1	‘성장 및 고용촉진 실행계획’ 마련	
1994.9	‘과거 몰수재산 보상에 관한 법’ 제정 ‘투자간소화법’, ‘택지조성법’ 등 제정 ‘구채무변제기금법’ 제정	권리자에 대한 재산반환 불가능시 보상 구채무변제기금 조성
1995.1	소득세·법인세에 대한 7.5% 부가세 재도입	
1995.2.3	동독지역 주둔 독일연방군 NATO 편입	

< 부록 3 >

통화·경제·사회 통합에 관한 국가조약의 주요 내용

한국은행, 1998.3

	주요 내용
전 문	평화적인 독일통합의 완성, 사회적 시장경제체제의 확립, 유럽통합에의 기여 등을 위해 동서독간 통화·경제·사회적 통합을 실현
제1장 기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서독 마르크화의 법화 인정 ◆ 사회적 시장경제체제에 의한 경제 통합 ◆ 사회적 시장경제체제에 상응한 노동법 및 사회보장제도 확립
제2장 통화통합에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 서독연방은행에 대해 통일 후 통화정책에 관한 주도적 역할 부여 ◆ 안정화 노력의 천명 및 이에 관한 연방은행의 책임 부여 ◆ 동독에서의 시장경제적 금융제도 확립 ◆ 통화통합비율의 결정
제3장 경제통합에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 사회적 시장경제체제에 의한 경제정책의 추진 ◆ GATT의 자유무역원칙 존중 및 동독이 체결한 조약의무 이행 ◆ 경과기간 중 동독정부의 기업구조조정 노력 인정 ◆ 농업 등 식량산업에 대한 EC규정 적용 ◆ 서독 환경보호법을 근간으로 동서독지역의 환경균형 유지
제4장 사회통합에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 결사의 자유 등을 원칙으로 한 노동법 준수 ◆ 보험·연금 등 사회보장제도 확립 ◆ 동독정부의 사회보장급부급에 대한 서독정부의 지원
제5장 재정·회계에 관한 규정	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국가예산제도의 확립, 과도한 재정적자 발생 억제노력 강화 ◆ EC관세법을 근간으로 한 관세제도의 확립 ◆ 내국세제도의 정비 ◆ 국가재정에 관한 정보교환 ◆ 세무행정의 확립을 경제통합의 선결과제로 제시
제6장 부 칙	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 동 조약은 국제조약에 대해서는 영향을 미치지 않음. ◆ 동 조약의 효력은 양국의 내부적 절차를 거쳐 상호 통보하는 때부터 발생

< 부록 4 >

동서독 경제통합 시 통화 교환비율

한국은행, 1998.3

교환비율 (동독: 서독)	주요 내용
1: 1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 임금, 연금, 임대료, 장학금 등 반복적·정기적 소득과 개인의 현금 및 예금 <ul style="list-style-type: none"> - 개인의 현금 및 예금은 최고 교환한도를 연령에 따라 제한 <ul style="list-style-type: none"> 14세 이하: 최고 2,000DM 15~59세 : 최고 4,000DM 60세 이상: 최고 6,000DM
2: 1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 채권 및 채무 ◆ 개인의 현금 및 예금중 상한도 초과액 ◆ 생명보험회사 및 민간연금보험회사의 지급액 ◆ 비거주자의 1989년 12월 31일 이전 은행예탁금 등
3: 1	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 비거주자의 1990년 1월 1일 이후 은행예탁금

< 부록 5 >

독일의 농업조정법(1991)

- 제1절: 기본원칙
- 제2절: 농업생산협동조합(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft)의 분할, 합병
- 제3절: 형태변경을 통한 농업생산협동조합의 변신
- 제4절: 형태변경을 통한 협동조직(Kooperativen Einrichtungen)의 변신
- 제5절: 농업생산협동조합의 해체
- 제6절: 농업생산협동조합으로부터 탈퇴
- 제7절: 농업생산협동조합이 이용한 제3자 소유토지의 법률관계(Rechtsverhaeltnisse)
- 제8절: 소유관계(Eigentumsverhaeltnisse)를 새로이 규정하고 확립하기 위한 절차
- 제9절: 농업소송사건의 사법적인 절차
- 제10절: 마지막 규정(Schlussbestimmung)

제1절(기본원칙)

제1조(소유권의 보장)

토지에 대한 사적소유권과 그로부터 발생하는 경영권(경작)은 농림업에서도 역시 완전히 재현되고 보장된다.

제2조(소유형태의 무차별성)

가족농, 농민에 의하여 자발적으로 조직된 협동조합, 또는 농업사업체(Landwirtschaftliche Unternehmen)를 막론하고 모든 소유형태와 경영형태는 동등하게 경쟁한다.

제3조(법률의 목적)

이 법률은 농업에 종사하는 사람들의 소득과 복지를 향상시키지 위하여, 농업이 다양한 구조를 갖고 발전하며 경쟁력이 있는 농업사업체를 부활시키기 위한 전제조건을 구축하는데 이바지하고자 한다.

제3a조(이사회 임원의 책임)

농업생산협동조합의 이사회 임원은 정상적이고 양심적으로 업무를 수행하여야 한다. 고의 또는 부주의로 자신의 의무를 다하지 못한 이사회 임원은 그로 인한 손해가 발생하는 경우 농업생산협동조합과 그 조합원에게 보상할 의무를 진다. 정상적이고 양심적인 업무를 수행했는가 하는 것이 문제가 될 경우, 그 자신은 이것을 증명하여야 한다. 이 규정의 소멸시효는 5년이다.

제2절(농업생산협동조합의 분할과 합병)

제4조(분할의 허용)

- (1) 농업생산협동조합은 청산되지 않고 전용되는 사업체로서 그들의 재산을 분배할 수 있으며 분할된 재산을, 전체로서 새로운 사업체를 설립하는 농업생산협동조합의 조합원에게 분할과 동시에 이전해야 한다(Uebertragen). 새로운 협동조합이나 개인회사 또는 자본회사를 새로이 설립하기 위하여 분할하는 것은 허용된다.
- (2) 단지 개인의 사물(Gegenstand) 또는 채무를 새로운 사업체에게 이양하는 분할은 허용되지 않는다.
- (3) 이 법으로부터 다른 어떤 것이 생겨나지 않는 한, 새로운 사업체 개개의 법적 형태에 대하여 적용되는 설립규정이 적용된다.

제5조(분할계획)

- (1) 농업생산협동조합의 이사회는 분할계획을 세워야하며 이 계획은 최소한 다음의 내용을 포함해야 한다.
 1. 분할에 참여한 사업체의 이름과 위치.
 2. 전용되는 농업생산협동조합의 분할된 재산의 이전에 관한 설명.
 3. 새로운 사업체의 지분취득에 대한 명세나 새로운 사업체에서 회원조표(Abschlussbilanz)의 잔액에 대한 계획으로부터 생기는 비율에 따라 모든 새로운 사업체에게 넘겨진다. 어떤 채무 역시 새로운 사업체 누구에게도 배당되지 않고 이것에 대한 조사 역시 쉽지 않다면 새로운 사업체 모두가 전체채무자(Gesamtschuldner)로서 책임을 진다.

제12조(채권자 보호)

- (1) 신용대부(Kredite)를 새로운 사업체에 배분하는 것을 결정하기 전에 당해 금융기관은 입장을 표명해야 한다. 금융기관의 이의가 존중되지 않으면 법원에서 결정되며 최종 결정까지 분할에 관여한 사업체들은 전체채무자의 책임을 진다.
- (2) 은행이 아닌 다른 채권자가 채무를 넘겨받은 새로운 사업체로부터 채무를 변제받지 못하면 분할에 참여한 사업체들은 전체채무자의 책임을 진다.

제13조 삭 제

제14조(합병)

새로운 농업생산협동조합을 만들기 위하여 농업생산협동조합들은 청산되지 않고 해체되어 합병되어질 수 있다. 합병되는 농업생산협동조합의 조합원에게 새로운 농업생산협동조합의 조합원자격을 보장하면 합병되는 농업생산협동조합의 자산은 새로운 농업생산협동조합에게 귀속된다.

제15조(계약)

- (1) 합병에 대한 계약은 관련된 농업생산협동조합의 이사진에 의하여 체결되며 이 계약은 관련된 농업생산협동조합의 조합원들의 의결에 의하여만 유효하다.
- (2) 제7조와 제8조가 적용된다.

제16조(계약의 내용)

- (1) 계약은 최소한 다음의 내용을 포함하여야 한다.
 1. 합병에 관련된 협동논장의 이름과 위치.
 2. 농업생산협동조합자산의 양도에 관한 합의.
 3. 새로운 농업생산협동조합에서 회원자격 취득에 대한 명세(세목)
 4. 자격취득에 대한 명세
 5. 합병되어 없어지는 농업생산협동조합의 최종대차대조표 청산일.
- (2) 계약은 서면으로 체결되어야 한다.

제17조(이사회 보고서)

합병에 참여한 농업생산협동조합의 이사회는 그들의 조합원에게 보고해야 한다. 여기

에 대해서 제6조가 적용된다.

제18조(적용규정)

합병에 대해서 그 외에도 제8조와 제9조가 적용된다.

제19조(합병의 신고)

합병에 참여한 농업생산협동조합의 이사회는 그들의 사업체가 위치한 곳의 대장에 등기하기 위하여 고지하여야 한다. 합병되는 농업생산협동조합의 의사회는 이 협동 농장에 위치한 대장에 등기하기 위하여 합병을 고지할 자격을 갖는다.

제20조(등기의 효력)

대장에 합병을 등기함으로써 다음의 효력을 발생시킨다.

1. 합병되는 농업생산협동조합의 자산은 채무를 포함하여 새로운 농업생산협동조합으로 귀속된다.
2. 합병되는 농업생산협동조합은 자동적으로 소멸된다.
3. 합병되는 농업생산협동조합의 조합원은 새로운 농업생산협동조합의 조합원이 된다. 합병되는 농업생산협동조합의 회원권(Mitgliedschaftsrechte)에 대한 채산자의 권리는 새로운 협동조합 회원권에 대해서도 계속 존속한다.

제21조(채권자보호)

합병에 참여한 농업생산협동조합 소재 대장에 등기함을 공고한 후 6개월 안에 합병에 참여한 농업생산협동조합의 채권자는 채무의 이행을 요구할 수 없는 한, 안전을 보장받기 위하여 신고할 수 있다. 합병을 통하여 그의 채권이 위협하다는 것을 누가 증명할 때만 이 권리는 채권자에게 주어진다.

제22조(분할과 합병을 동시에)

- (1) 작물을 생산하고 축산물을 생산하는 농업생산협동조합을 설립하기 위한 분할과 합병은 협동의회(Kooperationsraeten)에서 준비하여야 한다.
- (2) 농업생산협동조합의 분할과 합병이 동시에 이루어질 경우 구조변경에 관하여 합병에 관한 규정이 우선권을 가진다.
- (3) 다른 법적형태(Rechtsform)로 변경하는 것이 구조변화와 결합되어 있으면 이외에도 이 법률의 제3절이 적용된다.

- (4) 국유지가 협동의회에서의 구조변화에 관여되어 있으면 1항과 2항의 규정이 적용된다. 신탁관리 되거나 주정부의 토지로서 또는 기초단체의 토지로 존속하는 것에 대한 결정은 주정부가 한다.

제3절(형태변경을 통한 농업생산협동조합의 변신)

제23조(형태변경의 허용)

- (1) 농업생산협동조합은 형태변경을 통하여 등록된 협동조합, 개인회사(합자회사, 합명회사) 그리고 자본회사(유한회사, 주식회사)로 변신될 수 있다.
- (2) 새로운 법적형태를 갖는 사업체에서 유한책임 사원이나 주주로서 참여하는 농업생산협동조합의 조합원에게 적어도 5DM이상의 지분권이 배당될 때만 형태변경은 허가된다.

제23a조(개인회사로 형태변경 시 대상사업체의 제한성)

대상사업체가 형태변경 시 합명회사의 설립에 관한 규정(상법 105조 1항과 제4조 1항)을 만족시킬 경우에만 농업생산협동조합은 형태변경을 통하여 개인회사의 법적형태(합명회사, 합자회사)를 취득한다.

제24조(변경보고서, 심사소견서)

- (1) 농업생산협동조합의 이사회는 형태변경과 특히 새로운 사업체에서 조합원의 법적 그리고 경제적 관계를 상세히 서술한 보고서를 작성하여야 한다(변경보고서), 변경보고서는 변경경의에 대한 계획을 포함해야 한다.
- (2) 형태변경을 의결할 총회를 소집하기 전에 형태변경에 관하여 조합원과 농업생산협동조합의 채권자가 합의 했는지 그리고 창업자본금의 확정시 제29조 2항을 고려하였는지에 대한 심사기관의 소견서를 구하여야 한다(심사소견서).

제25조(변경의 의결)

- (1) 형태의 변경을 위해서는 농업생산협동조합의 조합원의 의결이 필수적이며 이는 오로지 총회에서만 이루어진다.
- (2) 제7조 2항과 3항은 형태변경을 위한 의결에서도 적용된다.

제26조(변경의결의 내용과 첨부서류)

- (1) 변경의결 시 최소한 다음사항을 결정돼야 한다.
1. 농업생산협동조합이 형태변경을 통하여 얻고자 하는 법적형태.
 2. 새로운 법적형태를 가진 사업체의 이름과 위치
 3. 새로운 법적형태에 적용되는 규정에 의한 농업생산협동조합 조합원의 사업에 대한 참여
 4. 조합원이 형태변경을 통하여 획득하는 회원관리나 지분의 수, 그리고 종류와 범위
 5. 사업체 내에서 각 조합원이나 특별한 권리의 소유자가 보장받는 권리나 이들에게 예상되는 조치들
 6. 변경결의가 유효성을 갖기 위하여 농업생산협동조합의 정관에 모든 조합원의 동의를 필요로 하지 않는 경우, 제36조의 의미에서 보상제안.
 7. 합자회사로 형태변경 시 유한책임사원과 그들 각자의 출자액에 대한 명세
- (2) 농업생산협동조합의 결산대차대조표와 제5조 3항에서 명시한 증서를 첨부서류로서 변경의결 시 제출해야 한다. 결산대차대조표에 대해서는 대차대조표에 관한 규정에 의하여 심사되어지며 공표될 필요는 없다.
- (3) 등록된 협동조합으로 변신하기 위한 결정은 모든 조합원에게 최소한 영업상의 배당분을 보장하여야 한다. 협동조합의 모든 조합원이 최소한의 영업상의 배당분을 가지고 그 외엔 이 협동조합에서 출자금을 계산하여 산정된 만큼의 영업상의 배당분을 갖고 참여하는 것을 의결 시 결정할 수 있다.

제27조(총회의 준비와 시행)

- (1) 농업생산협동조합의 이사회는 모든 조합원에게 총회의 소집과 동시에 의결의 대상으로서 형태변경을 문서로서 알려야 한다. 제25조 2항에 의한 의결에 필요한 다수결을 공고에 명시해야 한다.
- (2) 총회의 준비에 대해 제8조가 적용된다.
- (3) 제24조 2항에 지칭된 심사소견서는 다른 필요한 서류와 함께 모든 조합원이 볼 수 있도록 농업생산협동조합 사무실에 전시해야 한다. 요청이 있으면 이 소견서의 사본을 모든 조합원에게 즉각적으로 그리고 무료로 배부하여야 한다.
- (4) 총회의 시행에 관하여 제9조가 적용된다.

제28조(형태변경의결을 취소함에 있어서 제외, 참여관계의 개선)

- (1) 지분의 교환관계가 아주 낮게 평가되었거나 새로운 사업체에서 회원관리가 형태변경을 하는 농업생산협동조합에 비하여 충분하지 않다고 해서 형태변경의 유효성에 대해 고소할 수 없다.
- (2) 형태변경이 결정된, 새로운 법적형태를 가진 사업체에서 지분이 아주 낮게 평가되었거나 회원관리가 농업생산협동조합의 그것에 비하여 충분하지 않음에도 형태변경 결의의 유효성에 대한 고소를 할 수 있는 권리가 1항에 의하여 제외된 모든 조합원은 현금 지분을 통한 보상을 사업체에 요구할 수 있다.
- (3) 1항과 2항은 분할과 합병 시에도 적용된다.

제29조(적용되는 설립규정, 자산보호)

- (1) 새로운 법적형태에 유효한 설립규정이, 이 법으로부터 다른 어떤 것이 생겨나지 않는 한, 형태변경에 대해 적용된다. 조합원은 설립자와 동등한 자격을 가지며 다수결로 결정하는 경우 형태변경을 찬성한 조합원이 설립자를 대신한다.
- (2) 자본회사로 형태변경을 할 경우 유한회사나 주식회사의 자본금은 농업생산협동조합의 채무를 제외한 나머지 자산을 넘어설 수 없다.

제30조(형태변경 의결의 특별한 내용)

- (1) 자본회사로 형태 변경함에 있어서 다음의 것을 변경의결 시 규정해야 한다. 유한책임 사원이나 주주로서의 법적지위를 취하는 모든 조합원은 새로운 법적형태를 갖는 사업체의 창업자본금에 다음의 비율로 참여한다: 형태변경으로 인하여 사원이나 주주가 되는 모든 조합원의 형태변경의결 전년도에 출자금의 총액에 대한 그의 출자금 비율로, 창업자본금의 액면액은 가능한 한 모든 영업상의 배당금이나 주식, 또는 이것이 대부분이 모든 조합원의 몫이 되도록 평가되어야 한다.
- (2) 모든 영업상의 배당분이 500DM이상의 액면액으로 농업생산협동조합의 조합원의 몫이 되는 한 유한회사의 영업상 배당분은 50DM이상의 액면액으로 조합원의 몫이 되는 한, 주식은 50DM이상의 액면액으로 정해질 수 있다. 주식회사의 대리기관이 정관에 의하여 출자에 대한 급부로서 새로운 주식을 교부하여 어떤 특정한 액면액까지 기초 자산을 증가시킬 수 있는 자격을 부여받을지라도, 대리기관이 선매권의 제외에 대해

결정해서는 안된다.

- (3) 지분의 액면액은 새로운 법적형태를 갖는 사업체의 계약서나 정관에 어떠한 경우에도 최소한 50DM으로 정해져야 하며 최소10DM단위여야 한다. 여러 조합원의 출자를 어떤 조합원이 넘겨받는 것을 유한회사의 계약서에 고려될 수 있다.

제31조(형태변경의 고지와 등기)

- (1) 새로운 법적형태를 갖는 사업체는 새로운 법적 형태를 관장하는 대장에 등기를 위해 고지하여야 한다. 형태의 변경은 농업생산협동조합이 이제껏 등기되어 있던 대장에 등기되어야 한다. 이 등기는 새로운 법적 형태를 갖는 사업체 소재의 법원은 형태를 변경하는 농업생산협동조합 소재의 법원에게 등기변동일자를 전달하여야 한다. 전달 받은 후, 형태를 변경하는 농업생산협동조합 소재의 법원은 새로운 법적형태를 갖는 사업체 소재의 대장에 변경을 위한 등기날짜를 전달해야 하며, 보관하고 있는 증명서와 다른 서류를 새로운 법적 형태를 갖는 기업 소재의 법원에 보관하기 위하여 발송해야 한다.
- (2) 농업생산협동조합의 이사회는 농업생산협동조합 소재의 대장에 등기하기 위하여 앞으로 있을 형태변경에 대해 고지하여야 한다. 협동농자 소재의 대장에 1항에 의한 고지가 기재된 후에야 비로소 새로운 사업체는 등기되어 진다.
- (3) 새로운 법적 형태를 고지시에, 신고 받는 사람은 변경결정의 유효성에 대한 소송은 불가능하나 법률상 유효하게 기각된다는 것을 설명해야 한다.

제32조(고지를 위한 의무)

- (1) 제31조에 의한 고지는 장래의 대리기관의 모든 구성원에 의하여 또는 이 사업체가 새로운 법적형태에서 유효한 규정에 의하여 감독위원회가 있다면 이 위원회 모든 구성원에 의하여 처리될 수 있다.
- (2) 새로운 법적형태의 사업체가 주식회사일 경우, 1항에 의한 고지를, 제29조 1항 문장 2에 의하여 이 회사의 설립자와 동등한 자격을 가지는, 모든 사원이 해야 한다.
- (3) 변경의결 Prorokoll, 출석하지 않는 구성원을 포함한 모든 구성원의 동의서, 변경 보고서, 제24조 2항에 의한 심사소견서 그리고 만일 형태변경을 위하여 정부의 허가기 필요한 경우, 허가증명서를 새로운 법적형태의 고지시에 사본으로 첨부하여야 한다.

제33조(형태변경의 공고)

새로운 법적 형태의 고지를 관장하는 법원은 새로운 법적형태의 등기를 그리고 적어도 하나의 다른 신문에 전체내용을 공고해야 한다. 시간의 경과에 따라 공고를 게재한 마지막 신문이 발행되면 공고는 행하여진 것으로 유효해진다.

제34조(등기의 효력)

- (1) 대장에 새로운 법적형태를 등기함으로써 다음과 같은 효력을 발생한다.
1. 농업생산협동조합은 변경의결에서 결정된 법적형태로 계속 존속한다.
 2. 농업생산협동조합의 조합원은 변경의결에 따라 새로운 법적형태에서 유효한 장관에 의하여 사업체에 참여한다. 형태를 변경하는 농업생산협동조합의 회원관리에 대한 제삼자의 권리는 새로운 법적형태를 갖는 사업체에서 그 대신에 취득하는 지분이나 회원 권리로 계속 존속한다.
- (2) 새로운 법적형태를 갖는 사업체가 대장에 등기될 수 없다면, 1항에서 규정한 효력은 농업생산협동조합의 대장에 형태변경을 등기함으로써 발생한다.
- (3) 형태변경의 결함이 있어도 새로운 법적형태를 대장에 등기함으로써 발생하는 효력은 침해받지 않는다.

제35조(지분소유자에게 알림, 주식회사로 형태변경 시 특별한 규정)

- (1) 새로운 법적형태를 갖는 사업체에 대리기관은 사업체가 대장에 등기된 것이 공고된 후 그의 내용, 그에게 부여되는 지분과 *Teilrecht*의 수와 액면액, 등록된 협동조합의 경우 출자금, 영업배당금과 지불되어야 하는 불입금과 주어진 경우 담보액을 모든 지분소유자에게 서면으로 전달해야 한다. 지분회사의 경우 서면상으로 전달함과 동시에 중요한 내용을 사보에 공고해야 한다.
- (2) 주식회사로 형태변경시 주식의 수집, 주주의 최고, 주식의 처분, 총회의결 그리고 허가된 자본의 이용을 위하여 주식법의 제285i조 2, 3항과 4항의 첫 번째 문장과 두 번째 문장이 적용되어진다.

제36조(현금보상제안, 제안의 접수)

- (1) 농업생산협동조합은 변경의결시 모든 조합원에게 적당한 현금보상대신 지분이나 회원 권리의 취득을 제안해야 한다. 주식법의 제71조 4항 문장2는 적용되지 않는다. 사업체

가 그의 새로운 법적 형태 때문에 고유의 지분이나 회원 권리를 취득할 수 없을 경우 지분 소유자가 사업체로부터 이탈의사를 표명하는 경우에 현금보상은 제안될 수 있다. 전용으로 인한 비용은 사업체가 부담해야 한다.

- (2) 1항에 의한 제안은 제33조에 의하여 새로운 법적형태가 새로운 사업체 소재의 대장에 등기하여 공고된 것으로 간주되는 날짜로부터 두 달 안에 받아들여질 수 있다. 제37조 2항에 의하여 현금보상의 결정이 법원을 통하여 제의되면 *Bundesanzeiger*에 결정이 공고된 날로부터 2달 안에 제안은 받아들여질 수 있다.
- (3) 현금보상을 평가할 때 제44조 1항이 고려된다.

제37조(변경결정 취소에 있어서 제외, 사법상의 보상결정)

- (1) 제36조에 의한 제안이 너무 낮게 평가되었다는 것이 변경결정의 유효성에 대한 소송의 사유가 될 수 없다.
- (2) 제36조에 의하면 그에게 제안된, 변경의결시 결정된 현금보상이 너무 낮게 평가된 것을 어떤 조합원이 정정시키려한다면, 그의 신청에 대해 법원은 적절한 현금보상을 결정해야 한다. 현금보상이 제안되지 않거나 비합법적으로 제안되고 변경의결 유효성에 대한 소송을 하지 않거나 법률상 유효하게 기각되면 마찬가지로이다.

제38조(합병과 분할시 보상)

제36조와 제37조는 분할 합병시에도 적용된다.

제4절(형태변경을 통한 협동조직(Kooperative Einrichtung)의 변신)

제39조(형태변경의 허용)

- (1) 법인체인 협동조직은 형태변경을 통하여 등록된 협동조합, 개인회사(합자회사, 합명회사) 그리고 자본회사(유한회사, 주식회사)로 변신되어질 수 있다.
- (2) 형태변경을 위해서는 협동조직의 주된 기업의 결정이 필수적이다. 의결은 위임자총회에서 결정되며 협동조직의 주된 기업들 표의 과반수를 필요로 한다.

제40조(적용되는 규칙)

협동조직의 형태변경에 대해 그 외에는 제23조와 제24조, 그리고 제26조부터 제38조

까지 마찬가지로 적용된다. 주된 기업이 농업생산협동조합의 조합원을 대신한다.

제5절 (농업생산협동조합의 해체)

제41조(해체의 허용)

농업생산협동조합은 조합원의 결의에 의해 해체될 수 있다. 단지 총회에서만 의결될 수 있으며 제7조 2항이 상응하게 적용된다.

제42조(적용되는 규정)

- (1) 농업생산협동조합을 해체할 경우 자산은 제44조를 고려하여 배분하며 그 외엔 농업생산협동조합법 제78조 2항, 제79a조 그리고 제82조에서 제93조까지 적용된다. 농업생산협동조합법 제90조 1항에서 확정한 1년의 기간과는 달리, 혼자서 또는 다른 농부와 협동으로 농업사업체를 다시 설립하는 조합원에게는 제44조 1항으로부터 발생하는 보상청구의 이행에 대해 3개월의 기한이 적용되고 그 외의 다른 조합원에게는 6개월이 기한이 적용된다.
- (2) 자산의 처분시에는 조합원의 구매제안이 우선적으로 고려된다. 그들은 대상자산의 이전을 평가액으로 요구할 수 있으며 그 외의 선매권을 갖는다.

제6절(농업생산협동조합으로부터 탈퇴)

제43조(해약고지)

- (1) 농업생산협동조합의 모든 조합원은 해약고지를 통해 회원임을 종식할 권리가 있다. 조합원이 노동관계에 대하여 상세히 해약고지를 하지 않고 단지 회원임을 해약고지함에 의하여 농업생산협동조합과 조합원간의 존재하는 노동관계는 변하지 않는다.
- (2) 조합원은 1992년 9월 30일까지는 언제라도 해약고지 할 수 있다. 해약고지는 1990년에는 이사회에 접수된 후 한달안에, 1991년과 1992년에는 석 달 안에 효력을 가진다. 그 이후에는 등록된 협동조합의 규정에서 정한 기한이 적용된다.
- (3) 이 법칙은 농업생산협동조합과 등록된 협동조합에서 동등하게 적용된다.

제44조(농업생산협동조합에서의 자산분리)

- (1) 탈퇴하는 조합원은 농업생산협동조합에 대한 지분액만큼 보상을 청구할 수 있다. 지분액은 농업생산협동조합의 자기자본의 지분을 나타내며 다음과 같이 계산할 수 있다.
1. 우선 물납이나 금납형태로 반입된 출자액은 다시 돌려받을 수 있다. 농업생산협동조합에 가입 시 출연한 *der Wert des Feldinventars*는 그것이 출자액으로 계산되지 않는 한 출자액과 차감되면 이렇게 계산한, 반입된 출자액이 자기자본보다 많으면 탈퇴하는 조합원의 청구액은 삭감될 수 있다.
 2. 자기자본의 위에서 지칭한 출자액의 총합보다 많다면 남은 금액으로부터 토지를 이용할 수 있게 이양하거나 이자 없는 자산을 출자한 조합원에게 최저 사례금이 고려될 수 있다. 토지이용에 대한 최저사례금은 *Bodenpunk*마다 매년 ha당 2DM 그리고 이자 없는 자산출자의 경우 매년 3%를 산정한다. 탈퇴 하는 조합원의 가입기관과 사망할 때까지 농업생산협동조합의 조합원이었고 토지와 출자자산을 상속한 피상속인의 시간을 합하여 상속기간이 계산된다. 이렇게 계산한 토지이용과 출자자산 이용에 대한 사례금이 남아 있는 자기자본의 80%를 초과하면 보상은 상응하게 줄어들 수 있다.
 3. 자기자본이 1과 2에서 지칭한 청구금액을 초과하면 농업생산협동조합에서 일한 기간에 따라 조합원에게 50%정도 지불할 수 있다. 1의 문장 3이 상응하게 적용된다.
- (2) 축산협동조합에서 조합원의 토지가 협동의 범위에서 작물생산사업체에 의하여 이용되었다면 1항으로부터 발생하는 농업생산협동조합에 대한 청구권은 주어진다.
- (3) 농업생산협동조합이 *Milchreferenzmenge*를 소유하고 있으며 탈퇴하는 조합원이 계속하여 우유를 생산하려 한다면 이 *Referenzmenge*의 한 부분은 탈퇴하는 조합원에게 이양되어야 한다. 이 지분은 농업생산협동조합 매 ha 농토의 평균적인 *Referenzmenge*와 탈퇴하는 조합원이 소유농지나 임차농지로 사용하는 농토의 비율을 근거로 하여 산출한다. 농업생산협동조합이 *Milchreferenzmenge*를 소유하고 있으며 그들의 조합원이 반입한 농토를 *Kooperative Beziehungen*의 테두리에서 작물생산사업체에게 위임했다면, 전체 토지와 전체 *Milchreferenzmenge*를 근거로하여 지분을 산정한다.
- (4) 농업사업체와 설탕 생산자 사이의 사탕무우배달계약이 만료된 후에, 어떤 사람이 소유주나 임차인으로서 농업사업체의 사탕무우재배토지를 넘겨받으면, 사업체 전체의 사

탕무우 재배토지에 대해서 그가 넘겨받은 사탕무우재배 토지의 비율에 따라 사탕무우 배달계약상의 권리에 그를 참여시켜야 한다.

- (5) 농업생산협동조합은 그 외에도 홀로 또는 다른 농부와 협동으로 농업사업체를 다시 설립하려는 탈퇴하는 조합원을 도와야 한다.
- (6) 조합원자격이 종식된 후에 정산적인 대차대조표를 만들 수 있는데 1항의 의미에서 자기자본은 대차대조표를 근거로 하여 산정된다. 이렇게 하여 산정한 자기자본은 D-Markbilanzgesetz의 제16조 3항과 4항에 의하여 nicht bilanzent Betrag만큼 축소되어 질 수 있다.

제45조(토지와 농가의 반환)

회원자격의 종식과 함께 탈퇴하는 조합원은 그가 반입한 토지와 농가를 처분하고 소유할 수 있는 권리를 돌려받는다. 탈퇴하는 조합원이 돌려받는 토지위에 Feldinventar가 있으면, 제44조 1항에 의하여 Feldinventar가 보상청구의 대상으로 고려되는 한 그 농업생산협동조합의 조합원은 Feldbestellung의 비용을 지불해야 한다. 농업생산협동조합의 청구권은 수확이 끝난 후 한 달 안에 소멸된다.

제46조(소유권의 교환)

- (1) 농업생산협동조합에 반입한 토지의 반환이 객관적인, 경제적인 혹은 법률적인 이유에서 불가능하다면, 탈퇴하는 조합원은 그가 반입한 토지 대신에 농가와 도로에서 상응한 거리에 위치하고 토지의 질, 크기 그리고 가격면에서 상응한 토지의 양여를 요구할 수 있다. 토지교환의 방법과 철자는 제8절에 의하여 정해진다.
- (2) 교환하는 토지에 대하여 합의를 이루지 못할 경우 제56조에 의한 토지정리절차가 시행된다. 농업생산협동조합은 절차의 종료 시까지 탈퇴하는 조합원에게 등가의 다른 토지를 마련해주어야 한다.

제47조(건물의 반환)

농업생산협동조합은 자신이 이용하던, 탈퇴하는 조합원 소유의 건물을 돌려줄 의무가 있다. 실질적인 이유에서 이것이 불가능하거나 농업생산협동조합에게 또는 탈퇴하는 조합원에게 이것을 기대할 수 없는 경우 보상으로 농업생산협동조합 소유의 건물을 양여하거나 적당한 배상을 해야 한다.

제48조(임차와 매매에서 우선권)

농업생산협동조합이 자신이 소유하고 있는 농업용 토지를 농업이용을 목적으로 임대 하거나 매각할 의도가 있으면, 같은 지역에서 농업사업체를 설립하거나 하려고 의도하는 조합원 또는 과거의 조합원에게 우선 제공하여야 한다.

제49조(보상청구권의 만기)

- (1) 탈퇴하는 조합원이 홀로 또는 다른 농부와 함께 협동으로 농업사업체를 다시 설립한 다면, 제44조 1항 1에 의한 탈퇴하는 조합원에게 귀속되는 보상청구권은 회원자격 종 료 후 1개월이 만기가 된다.
- (2) 그 외에는 탈퇴하는 조합원의 보상청구는 대차대조표가 확정된 후에야 비로소 만기가 된다. 탈퇴하는 조합원과 농업생산협동조합이 합의한 재화보상은 보상청구권의 일종 으로 계산된다.
- (3) 탈퇴하는 조합원이 농업사업체를 설립하지 않는 경우, 분할상황이 농업생산협동조합 의 경제력을 유지하기 위하여 필수적이라는 것을 증명할 수 있으면, 농업생산협동조 합은 분할상환권을 요구할 수 있다. 보상청구권은 만기 후 5년 안에 이행 되어야 한다.

제50조(Grundstuecksbelastungen)

단위 농가의 설립은 농업생산협동조합의 가입 시 소농의 부채탕감에 관한 1954년 2월 17일의 법률에 의하여 발생한 Rechtslage와 관계가 없다.

제7절(제3자 소유로서 농업생산협동조합에서 사용한 토지에 대한 법률관계)

제51조(Umwandlung der Nutzungverhaeltnisse in Pachtverhaeltnisse)

농업생산협동조합과 Rat der Kreises사이의 토지에 대한 법적관계, 또는 당해군청과 소 유자 사이의 법적관계는 이 법률이 효력을 발생한 후 1년 이내에 소멸된다.

제51a조(탈퇴하는 조합원의 청구권)

- (1) 1990년 3월 15일 회원자격이 소멸된, 탈퇴한 조합원은 제44조에 의하여 청구할 권리가 있으며 제49조 2항과 3항은 상응하게 적용된다.
- (2) 1990년 3월 16일 이전에 탈퇴한 조합원과 그의 상속인은 제44조 1항 Nr. 1에 의하여

청구할 권리가 있다. 청구권은 매년 5번 분할하여 이행된다. 제49조 2항의 첫 번째 문장은 마찬가지로 적용된다.

- (3) 1항과 2항에 의한 청구권의 산정시 제44조의 계산법이 적용될 수 있다. 회원자격 소멸의 시점 대신에 청구권의 시행시점이 적당하다.

제52조(토지임대차)

- (1) 농업에 이용되는 토지에 대한 모든 임대차법적관계에 대하여 1985년 8월 8일의 농업임대차법을 새로 규정하기 위한 법률 형태의 민법 제581조에서 제577조가 적용된다.
- (2) 토지소유자가 제51조의 기한 내에 임대차계약을 체결할 입장에 있지 않으면, 당해군청과 이용가자 임시방편으로 토지이용에 대한 조건을 합의할 수 있다. 당해군청과 임대차관계를 해제하거나 토지의 이용을 해약고자하는 것에 관해서 소유자는 제43조에 따른 탈퇴하는 조합원과 같은 권리를 갖는다.

제8절(소유관계를 확정하고 새로 규정하는 절차)

제53조(새로 규정하기 위한 지침)

- (1) 농업생산협동조합이나 등록된 협동조합으로부터 조합원이 탈퇴하는 이유에서 단위농가를 설립하거나 건물, 기계, 식목, 토지 등에 대한 독립적인 소유권을 재생하기 위하여 토지에 대한 소유관계를 참여자의 신청에 의하여 참가자의 이해를 고려하여 새로 규정할 수 있다.
- (2) 농업생산협동조합이 이용한 토지가 소유자로부터 해약고지 되고 농가를 설립하거나 확대하기 위해 임대차 되어있으면 1항은 유효하다.
- (3) 자유로운 토지교환에 의해서 또는 경지정리청이 규정한 절차에 의하여 소유관계는 새로 규정된다.
- (4) 당해도청은 소유관계를 확정짓고 새로 규정하는 절차의 이행을 공익정주사업체 또는 다른 적합한 기관에게 취임할 수 있다: 그 중 제55조 2항, 제61조 1항과 3항, 그리고 제61a조 3항에 의한 조치는 예외이다.

제54조(자유로운 토지교환)

- (1) 새로운 소유관계를 규정하기 위한 절차로서 자유로운 토지교환이 추천된다.
- (2) 토지교환상대자는 토지의 이용방법, 상태, 등급, 위치 등을 고려하여 자유로운 토지교환에 합의한다. 그들은 그의 시행을 경지정리청에 신청한다.

제55조(증명과 등기)

- (1) 교환계획은 청취기일에 교환대상자에게 설명되고 이어서 낭독되며 허가와 서명을 위해 제출되어야 한다.
- (2) 교환계획에 대하여 합의가 이루어지면 경지정리청은 교환계획의 시행을 지시한다. 경지정리청의 의뢰에 의하여 토지대장은 교환계획에 따라 정리된다.
- (3) 그 외엔 제63조에서 언급한 법률의 제103a조에서 제130i조까지의 규정이 적용된다.

제56조(토지정리절차)

- (1) 자유로운 토지교환이 이루어지지 않으면 농장이 위치하는 경지정리청의 주도아래 토지정리절차가 시행될 수 있다.
- (2) 토지의 소유자가 참여자로서, 농업생산협동조합, 군면, 다른 공법단체, 수리조합, 토지조합, 토지에 대한 권한을 가진 자 등이 부여참여자로서 정리 절차에 참여한다.

제57조(참가자의 결정)

경지정리청은 토지대장의 등기를 기초로 하여 참가자를 결정한다.

제58조(토지보상)

- (1) 모든 참여자는 정리되는 그들의 토지에 대하여 등가의 토지로 보상받아야 한다. 토지보상은 이용방법, 상태, 토질, 위치 등에서 옛 토지와 상응하여야 한다.
- (2) 참여자는 그의 동의하에 토지 대신에 부분 또는 전부를 현금으로 보상받을 수 있다.

제59조(토지정리계획)

- (1) 경지정리청은 정리절차의 예상되는 결과를 계획서에 요약한다.
- (2) 계획을 세우기 전에 참여자의 보상에 대한 요구사항을 들어야 한다.
- (3) 계획은 참여자에게 공표되어야 하며 새로운 경작지 구획에 관하여 그들에게 설명하여야 한다.

제60조(Rechtsbehelfsverfahren)

Rechtsbehelfsverfahren에 대하여 경지정리법의 열 번째 부분의 규정이 적용된다.

제61조(토지구정계획의 법적효과)

- (1) 계획이 취소될 수 없으며 경지정리청은 그의 시행을 지시한다.
- (2) 시행명령에 지정되는 시점에 계획에서 예견되는 새로운 Rechtszustand가 지금까지의 Rechtszustand를 대신한다.
- (3) 새로운 Rechtszustand가 발생한 후 경지정리의 의뢰에 의하여 토지대장은 계획에 따라 정리된다.

제61a조(임시적인 점유규정)

- (1) 농림업에서 토지를 경제적으로 이용하는 것을 보장하기 위하여 점유 토지관계를 증명하면 새로운 토지는 임시적으로 참여자가 점유할 수 있다.
- (2) 점유토지가 참여자의 경제적인 이해관계에서 필수적이면 점유토지의 경계는 분명하게 표시되어야 한다.
- (3) 경지정리청은 임시방편의 점유규정을 명령하며 이것을 참여자에게 공표하여야 한다.
- (4) 임시적인 점유규정은 auf Teile des Verfahrensgebiets로 제한될 수 있다.
- (5) 점유토지의 관리와 이용은 명령에서 정한 시점에 수취인에게 이양된다.
- (6) 임시적인 점유규정의 법적효력은 늦어도 토지정리계획의 시행과 함께 소멸된다.

제62조(비용)

소유권관계를 확정하고 새로 정리하기 위한 절차에 드는 비용은 도(정부)가 부담한다.

제63조(적용규정)

- (1) 경지정리청이 설립된 때까지 자유로운 토지교환에 관한 계약은 토지등기에 관한 법규정에 의하여 관할관청에서 유효하게 체결될 수 있다. 토지이동의 허가에 대한 규정이 적용된다.
- (2) 소유관계를 확정하고 새로 정리함에 있어서 그 외엔 경지정리법의 규정이 적용된다.
- (3) 토지 정리절차는 조건이 충족되면 경지정리법에 의하여 계속될 수 있다.

제64조(토지소유권과 건물소유권의 합병)

농업생산협동조합 소유 또는 제삼자 소유의 토지 위에 법규정에 규정된 이용권리를 기초로 하여 건물과 기계가 설립된 토지의 소유권은 이 절의 규정에 따라서 토지소유

자나 건물 또는 기계 소유자의 신청에 의하여 새로 정리될 수 있다. 이 절차의 종료 시까지 지금까지의 권리는 변함이 없다.

제64a조(삼림지)

- (1) 농업생산협동조합이 이용을 위해 이양 받은 삼림토지에서 토지와 상관없는 생산물은 토지소유자에게 귀속된다. 이 삼림지 위에 있는 토지와 건물 그리고 기계의 독립적인 소유권의 합병은 제64조에 따른다.
- (2) 삼림점유에 대한 이전의 계약에서 발생하는 제3자에 대한 청구권을 농업생산협동조합이 갖고 있으면, 계약체결 이래 발생한 생산물의 변동을 고려하여 성과를 삼림소유자에게 배분할 수 있다. 여기에 농업생산협동조합에게 이미 지급한 추가적인 자산액에 대한 정부지출이 고려될 수 있다. 삼림지와 삼림에 대한 자산액에 대하여 제44조는 적용되지 않는다.

제9절(농업소송사건의 사법상의 절차)

제65조(관할권, 법률상의 수단)

소송의 공판과 결정은 농업법원이 관장한다. 농업법원의 결정에 대한 항고는 대법원에 서만 열린다.

제66조(명예직인 재판관)

농업소송에 대하여 명예직인 재판관이 *Hauptberuf* 또는 *Nebenberuf*를 행사한다.

제66a조(중재재판소, 중재절차)

- (1) 제28조 2항과 3항, 제36조 1항, 제37조 2항, 제38조, 제42조 2항, 제44조 그리고 제51a조에 의한 청구권에 대한 결정을 하기 위하여 중재재판소를 설치하는 것은 분쟁당사자들 사이의 중재지판협정을 토대로 행하여진다. 민사소송법의 제1025조에서 제1047조가 중재재판협정과 중재재판 절차에 대해서 적용된다. 민사소송법의 제1045조에서 법원이란 제65조에 의한 농업법원을 의미한다.
- (2) 중재재판소는 1명의 주심과 각 분쟁당사자가 1명을 지정하여 도합 2명의 부심으로 구성된다. 주심은 판사직의 자격을 갖거나 공인된 변호사는 공증인이어야 하며 부심에 의하여 지정된다.

제10절(Schlussbestimmung)

제67조(세금의 면제)

- (1) 제49조 의한 정리를 포함하여 이 법률을 시행하기 위한 행위는 수수료, 세금, 비용 등이 면제된다.
- (2) 군면관청이 이 법을 시행하기 위한 행위라는 것을 증명하면, 수수료, 세금, 비용은 당해관청에 의하여 검증 없이 면제된다.

제68조(다른 농업생산협동조합에 대한 적용)

이 법률은 원예협동조합은 물론 농업생산협동조합법에 의하여 설립된 다른 농업생산협동조합에게도 마찬가지로 적용된다.

제69조(법규정의 기각)

- (1) 1982년 7월 2일의 농업생산협동조합법은 1992년 1월 1일부터 무효가 된다.
- (2) 이 법에 반하는 농업생산협동조합법의 규정은 더 이상 적용되지 않는다.
- (3) 1991년 12월 31일 까지 등록된 협동조합, 개인회사 또는 자본회사로 형태를 변경하지 않는 제39조 1항의 농업생산협동조합 협동조직은 법률에 의하여 해체된다. 새로운 법적형태가 1991년 12월 31일까지 새로운 법적형태를 관장하는 대장에 등기하기 위하여 합법적으로 신고되면 첫 번째 문장의 기한은 보장된다. 청산에 관해서는 제42조가 적용된다.

제70조(시행규정)

- (1) 이 법률에 의한 형태변경은 수용이나 수용에 상당한 조치로 인한 매상이나 보상에 대한 청구권과는 관계하지 않는다.
- (2) 효력발생
- (3) 농업생산협동조합이 경영시에 위법적인 절차에 대한 의문점이 있으면 해당도청은 경영에 대한 심사를 할 수 있다. 이러한 목적을 위하여 관청은 보고서, 관계서류를 요구하고 현장을 시찰하고 검사할 수 있으며 또한 적당한 검열관을 기용할 수 있다.

< 부록 6 >

중국의 농업행정체제³⁹

1. 농촌 인민공사체제 개혁

- 당의 제11기 제3차 중앙위원회 전체회의에서 제시한 바와 같이 중국의 개혁 개방은 새로운 시기로 접어들었다. 개혁은 우선 농촌의 구체제 타파로부터 시작해, 더 나아가 대도시와 전 경제체제에까지 전면적으로 추진되었다. 개혁이 농촌으로부터 시작된 것은 중국 기본국정과 당시 농촌의 어려웠던 상황에 의해 결정된 것이다. 10년 동안의 대재해는 국민 경제를 붕괴의 위기에까지 이르게 했으며, 농촌의 문제가 가장 크게 대두되었다. 그 당시 배를 채우지 못한 인구는 무려 2.5억명에 달해서 식량문제는 가장 급박한 사건이었기 때문에 개혁 이외에는 다른 해결책이 없었다.
- 당의 제11기 제3차 중앙위원회 전체회의는 해방사상과 실사구시의 사상노선을 새로이 확립해 당 사업의 중심을 경제건설에 옮겨놓아 농촌개혁에 사상적 전제조건을 제공하고, 정치적 배경을 만들어 주었다.
- 인민공사는 정사합일(政社合一)⁴⁰의 조직으로서 농민의 협력경제조직일 뿐만 아니라, 국가 기층(基層)의 정권조직이기도 하다. 농촌개혁의 심화에 따라, 농가생산청 부책임제의 보편적인 추진과 인민공사의 폐단이 날로 드러나고 있었다.
- 1979년 가을, 사천성(四川省)의 광한현(廣漢縣)은 우선적으로 시험을 통해 인민공사를 철폐하고 정부와 경제조직인 공사로 분리해 건설해 공사를 향

39. 서종혁 외. 2002. 「중국의 사회·경제구조와 농업정책」, 한국농촌경제연구원

40. 정치권력과 경제조직으로서의 공사를 일체화하는 체제

(鄉)으로 바꾸고, 향 당위원회와 향 인민정부를 설립해 인민공사를 대신해 농민기층의 정권의 기능을 행사하는 동시에 농공상연합회사(農工商聯合公司)등의 이름을 가진 일급 합작경제조직을 설립했다.

- 생산대대를 촌(村)이라 바꾸고 촌민위원회를 설립해, 생산대대가 독립채산이 되어 손익을 자주적으로 책임을 질 수 있게 하는 농업생산합작사를 조직했다.
- 1982년 12월, 제5기 전국인민대표대회 제5차 회의에서 통과한 새로운 헌법에 명확히 규정되어 있듯이 향 정부는 농촌을 위해 설립된 기층정권으로서 인민공사를 철폐하기 위해 향 정권을 세우고 법적 근거를 제정했다.
- 1983년 10월 12일, 당 중앙, 국무원(國務院)은 ‘정경 분리와 향 정부 건립에 대한 보고서’를 보내어, 전국 인민공사에 모조리 정치와 경제조직을 분리해 설립할 것을 요구했다.
- 1984년 말, 전국의 99%가 되던 인민공사를 향(鄉)으로 바꾸고, 향 인민정부가 성립되었다. 99%의 생산대대가 촌(村)으로 바뀌고, 촌 위원회가 만들어졌다. 1985년 6월, 전국각지의 향 정부 수립 사업이 모두 끝났다.
- 정사합일 체제의 개혁은 농촌 생산 관계와 관리 체제의 중대한 변화를 가져왔다.
 - 첫째로, 생산대대를 최소단위로 하는 삼급소유제(三級所有制)라는 체제 하에 인민공사, 생산대대, 생산대 계급의 상, 하급 행정 종속관계를 개혁해 평등한 경제관계가 될 수 있도록 했음.
 - 둘째, 중국공산당과 정부의 구분이 없던 종전의 상황이 바뀌어, 당과 정부의 관계를 합리적으로 만들었다. 정당분리는 향 당위원회가 정부사업을 독점하는 것을 바로 고쳐 당 기층에 있는 지도자와 정권건설을 강화하고 체제보장을 제공했음.
 - 셋째, 정부와 기업의 분리를 실행했다. 체제상 인민공사 시기의 첫째로

균등, 둘째로 징발과 배치(一平二調⁴¹)문제부터 해결해, 농민생산경영의 적극성을 크게 불러 일으켰음.

2. 중앙정부의 농업행정조직

- 중앙정부 단계에서 농업 및 농산물과 직접 관련된 조직들은 농업부, 국가발전계획위원회, 대외무역경제협력부, 국가경제무역위원회, 재정부 등 기관이 설치되어 있다.

2.1. 농업부 조직체계와 관련기능

- 농업부는 농촌경제업무를 관장하고 재배업, 축산업, 어업, 개간, 향진기업, 사료공업 및 농업기계화 등에 대한 종합관리업무를 주관하는 기능부문이다.
- 농업부의 주요 기능은 아래와 같다.
 - 농업과 농촌경제발전전략, 중·장기 발전계획을 연구 및 기안하며, 상급 조직의 비준을 받은 후 진행하며, 농업개발계획의 기안과 감독을 진행함.
 - 농업산업정책을 연구 및 기안하며, 농업산업구조의 합리적 조정, 농업자원의 합리적 배치, 품질제고를 지도하며 농산물 및 농업생산재가격, 관세 조정, 대규모 농산물유통, 농촌신용사업, 조세, 농업재정보조 등에 관한 정책건의를 진행하고 재배업, 축산업, 향진기업 등 농업 각 산업에 관한 법률과 법규 초안작성을 조직함.
 - 농촌경제체제개혁에 관한 건의를 연구 및 제기하며 농촌지역서비스체계,

41. ‘平’은 소비물자나 식량을 일률적으로 분배하는 절대평등주의, ‘調’는 생산용 자재와 필요한 인력을 무상으로 징발하는 것으로 1958년에 인민공사화 운동 당시에 나타난 풍조인데, 후일 일을 잘하든 못하든 대우는 똑같다는 무차별 균등 보수제도의 폐단을 비판하는 용어로 널리 쓰이게 되었음.

- 농촌집체(집단)경제조직 및 합작경제조직 건설을 지도함. 정부의 요구에 근거해 농촌기본경영제도, 정책을 안정 및 완비시키고, 농촌경제이익관계를 조절하며, 농민부담과 경작지사용권 전환업무를 지도하고 감독함.
- 농업산업화경영정책과 큰 규모 농산물시장체계의 건설 및 발전계획을 연구 및 제정하며, 농업생산과정을 촉진시키며 ‘장바구니(菜籃子)계획’과 농업생산수단시장체계의 건설을 조직하고 협조함. 주요 농산물, 중점 농업생산자료의 수출입에 관한 건의를 제기하며 농업 각 분야 상품 및 농업생산자료 공급과 수요상황 등 농촌경제정보를 예측하고 반포함.
 - 농업자원기획, 생태농업 및 농업지속발전 업무를 조직하며 농업용지, 어업수역, 초원, 농업에 적합한 간척지와 습지, 농촌재생자원의 개발이용 및 농업생물종자자원의 보호와 관리를 지도함. 어업수역의 생태환경과 水生·야생 동식물 보호업무를 책임지며 국가어업권익을 수호하며, 국가를 대신해 어선검사와 어업업무 및 어업부두의 감독관리권한을 대행함.
 - 농업과학기술연구, 교육, 기술보급 및 관련인원발전에 관한 계획 및 관련 정책을 제정하며, 과학 및 교육에 의한 농업부흥전략을 실시함. 주요 과학연구와 기술보급 프로젝트의 선별과 실행을 조직하며 농업교육과 농업직업기능 개발업무를 지도함.
 - 농업산업기술표준을 기안 및 그의 실행을 조직하며 농산물 및 녹색 식품(그린식품)품질감독, 인증업무와 농산물 신제품 보호업무를 조직함. 종자, 농약, 수의약품 등 농업투입물의 품질측정, 검증, 법률 감독관리에 협조하며 국내생산물 및 수입종자, 농약, 수의약품 및 관련비료 등 상품의 등록과 농업기계안전감리업무를 조직함.
 - 동식물방역과 검역에 관한 법률·법규초안을 작성하며, 정부간 협의, 협정을 조인하며, 관련기준을 제정하며 수의사, 수의약품 관련업무를 조직하고, 국내 동식물의 방역, 검역업무를 조직 및 감독하며, 질병상황을 반포하고 방역업무를 실시함.
 - 정부 간 농업관련 대외사무를 담당 책임지며, 국제경제, 기술교류와 협조를 진행함.

- 직속사업단위의 업무와 농업부 소속 기업개혁을 지도하며, 농업부 소속 기업의 국유자산 가치보존과 증가를 감독하며, 권한에 따라 직속기관의 인사, 임금, 기구구성업무를 진행하며, 관련 사회단체를 지도해 농업경제 발전에 공헌하도록 함.
- 국무원 빈곤호지원개발영도소조의 일상 업무를 책임지고 진행함.
- 국무원에서 위임한 기타 업무를 책임지고 진행함.

2.2. 국가발전계획위원회 주요 농업관련 산하조직

○ 농촌경제발전국의 주요 기능과 산하기관

- 주요 기능: 농촌경제발전전략을 제기하고 농업, 임업, 수리, 기상, 수산, 축산, 농업개간 등 발전계획과 정책을 조율하고 혁명근거지·소수민족지역·변경지역·빈곤지역의 경제개발계획과 지원계획을 편성하며 전국생태환경건설계획을 편성 및 실시하고 농업과 농촌경제발전을 관측 및 분석하며 중대 사업을 배치함.
- 산하기관은 종합처, 연도계획처, 수리처, 농업처, 임업처, 부빈처(빈곤지원)로 구성되어 있음.

○ 경제무역유통국의 주요 기능

- 국내외무역발전전략을 제기하며, 국내외 시장발전상황을 관측 및 분석하며, 국내 주요 상품의 시장균형과 수출입의 총량균형을 연구해 주요 상품의 조절·통제정책을 제출한다. 관련부문과 회동해 국민생계와 대형, 중점 민감상품의 수출입계획을 편성하며, 국제수지계획을 편성함.
- 양곡, 면화, 식물성 식용유 등 주요 상품수출입계획을 편성하며, 정부상품수주, 비축, 투입업무를 지도 및 감독하며 시장을 인도하고 조절함.

○ 가격국의 주요 기능과 산하기관

- 주요 기능: 주요 상품과 서비스업의 가격정책을 제정하며 정부가가격관리 범위, 원칙, 가격제정방법을 제기하고 정부관리 상품가격과 비용징수기

분을 조정하며 주요 농산물비용을 조사하고 가격정책과 정부가격제정, 정부지도가격의 집행을 감독함.

- 산하기관으로는 종합처, 계획처, 농산물과 농업생산자료가격처, 농산물 비용조사처 등 부문이 있음.

2.3. 국무원 서부지구개발영도소조 및 관공실

- 국무원 서부지구개발영도소조관공실은 2000년 3월에 설립되었으며, 구성인원은 국무원 총리를 책임자로 하는 각 부처의 책임자들로 구성되었는데, 중국 서부지역개발에 대한 총체적인 기획, 서부개발정책조치제정 및 추진 기반건설추진, 서부지역 생태환경보호와 건설 등 사안을 관장하고 있다.
- 농림생태소조 국가계획위원회관련 국, 국무원 관련부문과 서부 각 성·자치구와 회동해 서부지역 농림수리건설, 농촌경제발전, 구조조정, 생태환경보호와 건설, 자원개발과 건설정책을 제기하며, 서부지역의 퇴경환림(농경지를 임지, 초지로 전환)계획의 추진을 조직하고 협조한다.

2.4. 대외무역경제합작부

- 대외무역국 농산물수출처의 기능
 - 농산물수출발전전략과 정책조치를 연구 및 제정하며, 전국 농산물수출상품에 대한 거시관리를 진행함.
 - 농산물수출상품의 쿼터관리와 홍콩·마카오에 공급상품관리를 진행, 농산물수출수주업무를 관리하고 농산물국영무역제도와 수출자동허가제도의 실행방안을 연구 및 제정함.
 - 멸종위기동식물수출관리업무를 관련기관과 함께 책임지며, 홍콩·마카오에 공급되는 신선·냉동 상품의 운송업무를 조직과 협조업무에 참여함.
- 대외무역국 수입처의 기능

- 전국 수입상품(발전설비 제외)에 대한 거시적 관리를 책임지며, 수입상품구조합리화정책조치를 연구, 수입상품의 경영협조관리를 책임짐.
 - 관련부관과 회동해 수입상품쿼터, 등기 등 업무를 관리하며, 수입상품국영무역제도와 수입자동허가제도의 실시방안을 연구함.
- 아시아국의 기능
- 주관국가(지역)의 경제무역정책을 제정 및 집행함.
 - 주관국가(지역)경제무역에 대한 종합연구·조사를 책임지며, 쌍방무역상황을 파악하고 상호무역흐름을 관측 및 분석하며, 상호무역관계에 대한 무역부 내부와 외부부문의 관계확립에 협조하며, 상호무역관계의 주요 사무를 처리하며, 상호무역을 발전시킴.
 - 주관국가에 대한 시장다원화전략의 실시를 책임짐.
 - 주관국가 지역성 경제무역활동에 참가하고 관련협의를 제정함.
 - 駐주관국가대사관(영사관)의 경제상업처(실)업무를 지도하고 중국주재 국가의 상무기구와 연계를 취함.

2.5. 국가양식국

- 국무원의 기능기관으로 국가발전계획위원회관리 하에 있는 전국양곡유통의 거시적 조절의 구체적 업무와 지도 및 중앙양곡비축에 행정관리를 담당하고 있는 행정기관으로서 주요 기능은 다음과 같다.
- 국가발전계획위원회의 위임을 받고 전국양곡에 대한 거시적 조절 및 통제, 수급균형 및 양곡유통의 중·장기 계획, 수출입계획과 수매비축, 중앙비축양곡사용에 관해 연구를 진행하고 건의를 제기하며, 전국양곡유통체제개혁방안을 수립하고 실행을 조직한다.
- 전국양곡유통과 중앙비축양곡관리에 관한 법률, 법규초안과 관련 정책 및 관련 제도의 초안을 작성하고 그의 집행을 감독하며 전국 양곡유통, 저장,

가공시설의 건설계획을 편성한다. 이 중 한도 내의 중·대형 건설항목을 규정절차에 따라 보고 비준하며 양곡 정구가격, 수매보호가격과 판매한도가격의 원칙을 제기한다.

- 국가질량기술감독국과 협동해 양곡품질표준의 관리업무를 진행하며 양공저장, 운송의 기술적 기준을 제정하며 그이 집행을 감독한다.
- 양곡유통계통의 관리와 전 계통의 교육훈련을 지도하며 전 계통의 기술개선과 신기술보급을 지도 및 추진하며 대외교류와 합작과 계통의 통계업무를 책임진다.
- 중앙비축양곡의 기술표준을 제정하고 그의 집행을 감독하며 중앙비축양곡의 규모, 총체적 배치와 수매, 판매, 수출입계획을 연구 및 보고하고 그의 실행을 감독한다. 중앙비축양곡의 재고, 품질, 안전을 감독 및 검사하며 중국비축양곡 총공사의 업무를 지도함. 국무원과 국가발전계획위원회에서 위임한 기타 사항을 책임진다.

3. 농촌 금융체제 개혁

- 20년 동안 농촌금융체제개혁은 크게 3단계를 거쳤다.
- 첫째, 부활 및 조정단계(1979~1984)
 - 1979년 2월 중국농업은행이 네 번째로 부활하고 농촌신용사 개혁이 시작됨에 따라 농업은행의 통합관리체제를 중심으로 농업은행과 농촌신용사가 분업을 통한 협력을 도모하는 농촌금융체제를 형성했음.
- 둘째, 전면적인 개혁단계(1985~1991)
 - 농업은행에 대해 기업화된 관리를 실시했으며 또한 농촌신용합작연합사를 설립하고 농업은행과 농촌신용사의 관계를 조정했음. 이밖에 다양한

금융조직과 다양한 신용형식이 시대적인 필요에 의해 생겨남.

○ 셋째, 체제개혁의 심화단계(1992년 이후)

- 금융체제개혁의 조정목표에 따라 1994년 중국농업개발은행이 설립되어 농업정책적 금융업무를 담당했으며 농업은행은 정책적 업무에서 손을 떼는 후 시중은행으로의 전환과정을 가속화했음.
- 1996년 국무원은 ‘농업금융체제개혁에 관한 결정’을 내놓았음. 이 결정에 따라 농촌신용사와 농업은행은 행정예속관계에서 탈피했으며 합작원칙에 따라 규정을 재정비했고 일부 신용사를 정리한 후 농촌합작은행으로 통합했음. 농업은행은 기본적으로 국유 시중은행으로의 전환을 완료했고 농업개발은행은 성 이하의 행정구역에 지점을 설치했음. 또한 각종 농업보험기관이 점차 설립되었고 농촌합작기금을 청산하고 정리했음.
- 개혁목표에 따라 중국은 최종적으로 합작금융을 기초로 하고 상업금융과 정책금융이 분업을 통해 협력을 도모하는 농촌금융체계를 형성했음.

참고 문헌

- 고일동. 1998. 「사회주의 체제전환의 사례분석: 구동독의 체제전환」. 한국개발연구원.
- 권영경. 2004. “5. 북한경제의 현황과 개혁·개방 전망.” 「북한이해」. 통일부.
- 권태진. 2004. “북한 농업의 발전 방안.” 북한의 농업·농촌 진흥 방안 세미나 자료, 북한농업연구회.
- _____. 외. 2004. 「북한의 농업부문 개혁·개방 정책과 남북협력 방안」. 한국 농촌경제연구원.
- _____. 2003. 「북한의 농정변화와 전망」. 『KDI 북한경제리뷰』. 한국개발원
- 김경량. 1995. 「통일과 농업」. 강원대학교 출판부.
- _____. 외. 1996. 「남북한 체제통합에 대비한 농수산물 유통정책의 기초연구」. 강원대학교 농촌개발연구소.
- _____. 외. 1998. “통일에 따른 독일 농업의 재편과 전망.” 국제농업개발학회지 제5권 제 1호. 국제농업개발학회.
- _____. 2000. 「남북한 농업 유통부문 협력방안」. 한국농촌경제연구원
- _____. 2001. 「베를린 시대의 독일 공화국: 통일이 가져온 변화와 새로운 독일의 미래」. 엠에드
- _____. 외. 2005. 「북한농업의 개혁」. 한울아카데미
- _____. 외. 2009. 「남북농업기술협력을 위한 기초연구 및 농업기술통합 방안 연구」. 농촌진흥청.
- 김계환. 2008. 「독일 통일과 산업구조조정: 남북산업협력에 대한 시사점」. 산업연구원.
- 김동명. 2010. 「독일 통일, 그리고 한반도의 선택」. 한울아카데미
- 김영탁. 「독일통일과 동독재건과정」. 한울아카데미, 1997.
- 김영훈. 1997. 「체제전환기 농지사유화 및 농업경영구조개편에 관한 고찰」. 고려대학교 박사학위 논문
- 김원식 외. 1992. 「통일 독일의 사회경제적 변화」. 후리드리히 에베르트 재단
- 배진영. 1992. 「통독 1년의 경제적 평가와 전망」. 대외경제정책연구원 정책연구 92-03. 대외경제정책연구원.
- 서종혁 외. 2002. 「중국의 사회·경제구조와 농업정책」. 한국농촌경제연구원.
- 신지호. 2003. 「7·1 조치 이후 북한 경제」. 『KDI 북한경제리뷰』. 한국개발원
- 안두순. 1995. 「한반도 통일과 경제통합, 독일의 경험에서 본 극복의 과제」. 한국경제신문
- 양문수. 2010. 「북한경제의 시장화」. 한울아카데미

- 양운철. 2005. 「북한경제체제 이행의 비교연구」. 한올아카데미
- 양철운. 2009. “북한 시장의 변화와 최근 동향.” KPI 칼럼.
- 이은용 외. 1997. 「남북한 농업기술연구·지도체제의 통합과 발전방향에 관한연구」. 농촌진흥청.
- 임상철/강동원. 2008. 「통일농업 해법찾기」. bookxpress
- 전창곤 외. 1998. 「북한의 농산물 유통실태와 통일 이후 새로운 유통체계 구축방향」. 농촌경제. 제21권 1호
- 조동호. 2004. 「변화하는 북한경제 평가와 전망」. 『수은북한경제』 여름호
- 장재기. 2004. 「남·북한 농업연구지도기관 비교」. 농촌진흥청.
- 조명철 외. 2003. 「7·1경제관리개선조치 현황평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망」. 대외경제정책연구원.
- _____외. 2002. 「북한의 농업 부문과 연관 부문의 연계시스템 운영실태 분석」. 대외경제정책연구원.
- 조선농업 과학원. 1992. 5. 「조선민주주의 인민공화국 농업과학원」.
- 주영희 외. 1996. “통독과정의 농업연구·지도체제 통합.” 국제농업개발학회지 8(2): 93-101. 국제농업개발학회.
- 홍성규, 김경량. 1999. 「남북통일 이후 농업생산체계 개편」. 아산재단 연구총서 56권. 집문당
- 통일부. 「통독 전후의 경제사회상 비교」. 1996.
- 한국은행, 독일의 경제통합정책, 조사연구자료 98-4, 1998.
- Aeikens, Hermann. 1999. Von Ostfriesland zur Börde. In: Agrarsoziale Gesellschaft (ed.): Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132.
- Agrarforschung “auf dem Gebiet der ehemaligen DDR”, Berichte ueber Landwirtschaft, Band 72, Heft 2.
- Ahmed, M. N., S. Maas, and P. M. Schmitz, “Analysing agricultural productivity growth in a framework of institutional quality.” Institutions in Transition-Challenges for New Modes of Governance, IAMO Forum 2010, Halle, Germany, 16-18 June 2010.
- Anh, D. T. 1986. “Research of extension linkage in Vietnam: The state of the art.” In proceedings of the research-extension linkage workshop held in hanoi, Vietnam.

- Asche, Gunther and Eckhart Henningsen. 1996. *The German Cooperative System-Its History, Structure and Strength*. Frankfurt, Fritz Knapp (Publications of DG Bank Deutsche Genossenschaftsbank, Vol. 15).
- Balmann, A., A. Ostermeyer, and F. Schaft, "Twenty years of agricultural transition in Eastern Germany: A review and classification." IAMO 2010.
- Bammel, Otto. 1991. *Die Meinungen der landwirtschaftlichen Verbände zur künftigen Agrarpolitik in den Ländern der ehemaligen DDR*. In: Merl, Stephan and Eberhard Schinke (eds.): *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch*. Berlin, Duncker & Humblot.
- Beckmann, Volker and Konrad Hagedorn. 1997. *Decollectivisation and privatization policies and resulting structural changes of agriculture in Eastern Germany*. In: Swinnen, Johan F.M., Alan Buckwell and Erik Mathijs (eds.): *Agricultural Privatisation, Land Reform and Farm Restructuring in Central and Eastern Europe*. Aldershot, Ashgate, 105-160
- Blanchard, O. and Kremer, M. "Disorganization," *Quarterly Journal of Economics*, 111, 1091 - 126, 1997.
- Boehnke, Hans-Jürgen. 1999. *Aufbauhilfe - ein großes Erlebnis*. In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991*. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Bodenverwertungs- und verwaltungs GmbH (BVVG). 2010. *Über 4 Milliarden EUR Überschuss in 18 Jahren*. Press Release, 9 July 2010(www.bvvg.de, accessed 21 July 2010), 5 pages
- Brack, Günter. 1999. *Begegnungen sowie Impressionen in Sachsen und Thüringen*. In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991*. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Brandt, Wilfried. 1999. *Herausforderungen mit nicht vorstellbaren Erfahrungen und Erlebnissen*. In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991*. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Breitschuh, Gerhard, Dietmar Bachmann, Karl Egerer, Günter Rubach, Manfred Steiner,

- Bernd Unger and Horst Unger. 2005. Thüringer Landwirtschaft nach der Wiedervereinigung Deutschlands - 1990 bis 2004. Gera, Druckhaus.
- Brockhaus (ed.). 1974. abc Landwirtschaft. Leipzig, Brockhaus, 3rd ed. (Rat für landwirtschaftliche Produktion und Nahrungsgüterwirtschaft: 882; Staatliches Komitee für Aufkauf und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse: 1044.
- Buchenrieder, G., J. H. Hanf, and A. Pieniadz, "20 years of transition in the agri-food sector," *Agrarwirtschaft* 58, 285-293, 2009
- Bundesverband Deutscher Landwirte e.V. 2010. Homepage. www.deutsche-Landwirte.de (accessed 21 July 2010)
- Cook, M.L. "Cooperatives and group action" In D. Padberg, (ed.), *Food and Agricultural Marketing Issues for the 21st Century*, FAMC 93-1, Texas A&M University, 154-169, 1993.
- Cook, M.L. and Iliopoulos, C. "Beginning to inform the theory of the cooperative firm: emergence of the new generation cooperative." *Finnish Journal of Business Economics*, 4, 525-535, 1999.
- Coulter, J., Goodland, A., Tallonaire, A., and Stringfellow, R. "Marrying farmer cooperation and contract farming for agricultural service provision in Sub-Saharan Africa." In, *Guide to Developing Agricultural Markets and Agro-Enterprise Series*, World Bank, Washington D.C. 1999.
- Dries, L., Germenji, E., Noev, N. and Swinnen, J.F.M. "Farmers, vertical coordination, and the restructuring of dairy supply chains in Central and Eastern Europe." *World Development*, 2009.
- Dries, L., Malak-Rawlikowska, A., Milczarek-Andrzejewska, D. and J. Falkowski, "Institutional change in the Polish dairy sector: 20 years of transition" *20 Years of Transition in Agriculture: What has been achieved? Where are we heading?*, IAMO Forum 2009 and EAAE / ERAE Special Session, 17-19 June 2009, Halle (Saale), Germany
- Eaton, C. and Shepherd, A.W. "Contract farming: partnerships for growth." *FAO Agricultural Services Bulletin* 145. Rome, Food and Agricultural Organization, 2001.
- Ernst, Joachim. 1999. *Erinnerungen an die Wendezeit*. In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991*. Göttingen, Pachnicke

(Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132.

- Estrin, Saul, Jan Hanousek, Evžen Kočenda, and Jan Svejnar, "Effects of Privatization and Ownership in Transition Economics." paper presented at IAMO Forum 2009, Halle(Saale), Germany, 17-19 June 2009.
- Falvey, R., C. D. Kim, "Timing and Sequencing Issues in Trade Liberalisation." *Economic Journal* 102: 908-924, 1992.
- Forstner, Bernhard and Folkhard Isermeyer. 2000. Transformation of Agriculture in East Germany. In: Tangermann, Stefan (ed.): *Agriculture in Germany*. Frankfurt, DLG.
- Gaude, Gerd. 1996. Aufbau einer neuen Agrarverwaltung in Sachsen-Anhalt. In: *Agrarrecht* 23 (3), 69-77
- Glover, D. and Kusterer, K. *Small Farmers, Big Business: Contract Farming and Rural Development*. New York, NY, St. Martin's Press, 1990.
- Goletti, F., P. Chabot, "Food Policy Research for Improving the Reform of Agricultural Input and Output Markets in Central Asia." *Food Policy* 25: 661-679, 2000.
- Görtemaker, Manfred. 1996. Probleme der inneren Einigung. In: Bundeszentrale für politische Bildung (ed.): *Der Weg zur Einheit - Deutschland seit Mitte der achtziger Jahre*. Bonn 1996 (Informationen zur politischen Bildung, Vol. 250), 46-55
- Götzl, Linde, Mario Njavro, Jon Hanfl and Agata Pieniadz, "Vertical Coordination with Growers in the Supermarket Fruit and Vegetables Supply Chain in Croatia", 20 Years of Transition in Agriculture: What has been achieved? Where are we heading? IAMO Forum 2009 and EAAE / ERAE Special Session, 17 - -19 June 2009, Halle (Saale), Germany
- Gow, Hamish , Aleksan Shanoyan** "Is the Facilitation of Sustainable Market Access Achievable?: Design and Implementation Lessons from Armenia." *Institutions in Transition-Challenges for New Modes of Governance*, IAMO Forum 2010, Halle, Germany, 16-18 June 2010.
- Greenaway, D. "Does Trade Liberalisation Promote Economic Development?." *Scottish Journal of Political Economy* 45: 491-511, 1998.
- Großkopf; Werner. 2000. Institutional Characteristics of German Agriculture. In: Tangermann, Stefan (ed.): *Agriculture in Germany*. Frankfurt, DLG, 167-185
- Hoffmann, Hans Wilhelm. 1999. Von der ersten Stunde an dabei. In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991*.

- Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Holloway, G. Nicholson, C. Delgado, C. Staal, S. and Ehui, S. "Agroindustrialization through institutional innovation: transaction costs, cooperatives and milk market development in the east-African highlands." *Agricultural Economics*, 23: 279-288, 2000.
- Jones, Eluned, Judith I. Stallmann, and Craig Infanger. "Free Markets at a Price." *Choices*, First Quarter 2000.
- Key, N. and Runsten, D. "Contract farming, smallholders, and rural development in Latin America: the organization of agroprocessing firms and the scale of outgrower production." 27(2): 381-401, 1999.
- Kleinhass, Werner. 1994 "Empfehlung des Wissenschaftsrates zur Neuordnung der aussenuniversitären Agrarforschung auf dem Gebiet der ehemaligen DDR", *Berichte ueber Landwirtschaft*, Band 72, Heft 2, Seite 229~247.
- Koch, Christian. 1996. *Aufbruch*. In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991*. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132), 167-176
- Koester, Ulrich, "Agricultural Market Reform in the Former GDR after Unification and Government Support." presented at the International Symposium on Agricultural Reform in the Former East German Region after Unification and Its Implications, Seoul, Korea, September 14, 2010
- Kolt, Walter. 1999. *Devise: Pragmatismus und Improvisation*. In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991*. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Krol, Noortje , Nico Polman, Jack Peerlings and Dimitre Nikolov, "Changing governance in the EU milk supply chain." *Institutions in Transition-Challenges for New Modes of Governance*, IAMO Forum 2010, Halle, Germany, 16-18 June 2010.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Verbände im ostdeutschen Transformationsprozeß*. In: Bührer, Werner and Edgar Grande (eds.): *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*. Baden-Baden, Nomos.
- Merforth, Manfred. 1999. *Die Reise nach Stralsund ...* In: *Agrarsoziale Gesellschaft* (ed.): *Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -in-*

- stitutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Ministry of Agriculture and Rural Development and food and Agriculture Organization of the United Nations. 2001. Master plan for agricultural research in Vietnam.
- Muus, Jürgen. 1999. Ein Pensionär wieder im Einsatz. In: Agrarsoziale Gesellschaft (ed.): Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und - institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Porter, G. and Philips-Howard, P. "Comparing contracts: an evaluation of contract farming schemes in Africa." *World Development*, 25(2): 227-238, 1997.
- Roeloffs, Brar C. 1999. Vier Jahre in Mecklenburg-Vorpommern. In: Agrarsoziale Gesellschaft (ed.): Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und - institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Roland, G. and Verdier, T. "Transition and the Output Fall." CEPR Discussion Paper No. 1636, 1997.
- Simmons, P. "Overview of smallholder contract farming in developing countries." Working paper. Graduate School of Agricultural and Resource Economics, University of New England, Australia, 2001.
- Sönnichsen, Hans-Thomas. 1999. Früher Start einer Landgesellschaft. In: Agrarsoziale Gesellschaft (ed.): Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und - institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132).
- Staal, S., Delgado, C. and Nicholson, C. "Smallholder dairying under transaction costs in East Africa." *World Development*, 25(5): 779-794, 1997.
- Stammer H., DDR-Beitritt und mögliche Veränderungen der EG-Agrarpolitik, 1992.
- Swinnen, J. *The Dynamics of Vertical Coordination in Agro-food Chains in Europe and Central Asia: Case-studies*, Washington D.C.: World Bank, 2006.
- Swinnen, J. (ed.) *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, Oxfordshire: CABI Publishing, 2007.
- Swinnen, Johan F. and A. Vandeplas, "From Public to Private Governance of Agri-Food Supply Chains in Transition Countries: Some Theoretical and Empirical Lessons." *Proceedings(Volume II) of a Joint IAAE-EAAE Seminar on Agricultural economics*

- and transition: What was expected, what we observed, the lessons learned, September 6-8, 2007, Budapest, Hungary
- Thiele, Holger. 1998. Dekollektivierung und Umstrukturierung des Agrarsektors in den neuen Bundesländern. Frankfurt, Alfred Stroh (Agrarwirtschaft Sonderheft 160)
- Warbeck, Johannes. 2001): Die Umwandlung der DDR-Landwirtschaft im Prozeß der Deutschen Wiedervereinigung. Frankfurt, Lang (Analysen zum Wandel politisch-ökonomischer Systeme, Vol. 14.
- Wegge, Günther. 1999. Eine nicht geprobte Welt-Uraufführung. In: Agrarsoziale Gesellschaft (ed.): Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132.
- Wehling, H.-G.. 1994. Unterschiedliche Kommunalverfassungen in den Ländern. In: Bundeszentrale für politische Bildung (ed.): Kommunalpolitik. Bonn, 1994 (Informationen zur politischen Bildung, Vol. 242.
- Wilson, Geoff A. and Olivia J. Wilson. 2001. German Agriculture in Transition-Society, Politics and Environment in a Changing Europe. Houndsmill, Pelgrave
- Zillenbiller, Erwin. 1999. Werben - Überzeugen - Mitgestalten. In: Agrarsoziale Gesellschaft (ed.): Zeitzeugen berichten: Wir waren dabei - Aufbau von Agrarverwaltungen und -institutionen in den neuen Bundesländern 1990/1991. Göttingen, Pachnicke (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Vol. 132.

정책연구보고 P85

동독지역 농업재편과정 분석과 남북한 농업통합대책 연구(1)

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)

인 쇄 2010. 12.

발 행 2010. 12.

발행인 오세익

발행처 한국농촌경제연구원

130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

02-3299-4000 <http://www.한국농촌경제연구원.re.kr>

인 쇄 문원사

02-739-3911~5 E-mail: munwonsa@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-