

統一獨逸의 財政運用 實態研究

— 統一關聯 財政政策 中心 —

1992. 12.

黃炳憲(政策研究室 責任研究員)

民族統一研究院

- 이 報告書는 民族統一研究院의 研究計劃에 依據한 自體 研究 報告임.
- 收錄된 內容은 統一問題研究 및 政策開發의 參考 資料로 提供되는 것으로서 發行處의 意見을 반드시 反映하는 것은 아님.

民族統一研究院 政策研究室

要 約

第 I 章 序 論

동서독 통일로 동서독간 政治統合은 이룩되었으나, 동독지역에서는 企業倒産, 失業者 증가, 物價 등귀 등의 현상이 나타나고 있으며, 서독지역에서는 세금부담 증대, 경기침체, 주택난 등 통일의 社會·經濟的 後遺症이 심각하게 표출되고 있다. 분단 40여년간 불균등한 경제발전으로 인하여 동서독간 勞動生産性은 3배 이상의 격차를 보였는 바, 이러한 경제발전 수준의 차이는 통일후 동독지역 기업의 競爭力 弱화를 초래함으로써 대부분의 동독지역 기업은 도산하였거나 파산 위기에 몰려 있다. 이로 인한 동독지역의 失業率 急増은 심각한 사회 문제로 대두되어 사회통합의 장애요인으로 작용하고 있다. 失業問題 이외에도 동독지역에서 해결해야 될 社會·經濟的 問題點으로는 동독지역의 낙후된 사회간접자본 확충문제, 주택건설 및 개량문제, 환경정화문제, 사회보장제도 확충문제 등을 들 수 있다.

독일통일 이후 사회·경제적 문제점을 해결하고 진정한 社會·經濟統合을 이루기 위해서는 상당 규모의 통일비용이 소요되는 바, 이를 위해서는 民間部門의 投資活動 뿐만 아니라 총 통일비용의 2/3에 달하는 국가의 財政支援이 요구된다. 따라서 독일정부는 통일후 발생하고 있는 실업문제, 주택문제 등과 같은 사회·경제적 문제점을 치유하기 위하여 1991년 약 1,450억마르크에 이르는 막대한 규모의 國家財源을 투입하였

다. 그러나 동독지역에 대한 국가지원에도 불구하고 동독지역 발전은 停滯狀態에 있으며, 국가의 통일재원 조달과정에서 국가부채 증대, 세금 인상, 소득분배 악화, 물가 상승, 경제성장 둔화 등 사회·경제적으로 심각한 副作用이 파생하고 있다.

독일통일 이후 발생한 사회·경제적 문제, 이를 해결하기 위한 국가의 재정지원, 이에 따른 부작용 등은 한반도 통일의 경우에도 나타날 가능성이 높다. 따라서 어떠한 방법으로 한반도 통일이 이루어져야 國家 財政負擔이 최소화되며, 통일후 발생할 수 있는 社會·經濟的 問題點에 대처하기 위하여 國家 財政運用은 어떻게 해나가야 할 것인가를 사전에 구상하기 위해서는 통일독일의 재정운용사례를 연구할 필요가 있다.

本 研究는 독일의 통일방식과 통일관련 재정운용간의 相關關係를 분석함으로써 統一費用을 최소화하고 통일후 統一財源 調達로 인해 야기될 사회·경제적 부작용을 줄일 수 있는 韓 半島 統一方案 研究의 基礎資料를 제공하는 데 목적이 있다. 이와 더불어 本 研究는 한반도 통일후 사회·경제적 문제점에 대처하기 위한 일환으로 실시되는 국가의 재정운용방식 및 북한재건정책에 대한 示唆點 도출을 목적으로 하고 있다.

第Ⅱ章 統獨費用

統一後 동독지역을 서독지역의 수준으로 발전시키기 위해서는 막대한 民間資本이 소요될 뿐만 아니라 상당 정도의 公共

財政支出도 불가피하게 요구된다. 統一費用은 생산부문에 투자되는 투자소요액과 소모성 경비로 대별되는 바, 현재까지의 가시적인 統一費用(투자소요액 + 소모성비용)을 1991년 불변가격 기준으로 추정할 경우 總統一費用은 投資所要額 2조 1천 280억마르크와 消耗性 費用 9천 630억마르크 등 총 3조 1천억마르크 정도가 된다.

투자소요액 가운데 에너지공급, 주택건설투자, 환경보호, 교통부분투자, 의료시설 현대화 등은 성격상 國家가 부담해야 하며, 고용 창출 및 유지를 위한 고정투자 가운데 資本設備投資는 주로 民間企業이, 보조금 지급과 조세감면조치 등의 投資促進措置는 정부가 담당해야 한다. 따라서 總統一費用 중 國家財政으로부터 지출되는 투자소요액은 최소한 1조마르크에 이르고, 여기에 소모성 비용 1조마르크를 합산하면 국가의 통일비용 부담액은 거의 統一當該年度 GNP에 육박하는 약 2조 마르크에 달할 것으로 추정된다.

第Ⅲ章 統一關聯 財政運用

1. 獨逸의 財政制度

독일의 경제체제는 家計·私企業과 國家가 경제활동을 공동으로 담당하는 混合經濟體制의 성격을 지닌 「社會的 市場經濟體制」이다. 현대국가의 經濟的 機能은 일반적으로 경제행위

의 法的 基盤을 조성하는 기능, 經濟成長을 촉진하고 經濟安定을 도모하는 기능, 社會的 不平等을 최소화하는 社會政策的 機能 등으로 대별될 수 있다. 후진국의 경우 경제성장촉진정책이 재정정책의 기본축인 반면, 시장경쟁의 폐해를 최소화하기 위한 사회복지정책이 독일 재정정책의 핵심이 되고 있다. 따라서 독일의 財政政策은 의료보험, 실업보험, 연금 등의 사회보장, 사회부조, 주택수당, 사회주택건설, 근로세 및 소득세의 누진율 적용, 낙후지역 및 자치단체 지원 등의 社會政策的 機能을 통하여 소득재분배 및 사회적 평등을 도모하고 있다. 서독의 「사회적 시장경제체제」에서는 국가의 사회복지기능 강화로 말미암아 國民總生産 대비 國家財政支出比率인 國家割當率(Staatsquote)이 높게 나타날 수 밖에 없다. 1913년 독일의 國家割當率は 20%에 미치지 못하였던 반면, 1987년 서독의 稅收는 國民純生産의 28.7% 수준이었으나 여기에 법적 강제성이 있는 의료보험 및 연금액을 가산할 경우 國家割當率は 50%를 상회하였다.

독일은 聯邦國家이기 때문에 聯邦政府, 州政府 및 基礎自治團體의 담당업무가 구분되어 있으며, 연방정부, 주정부 및 기초자치단체의 豫算도 獨立的으로 편성되고 있다. 독일의 조세 제도는 자치단체의 조세행정이 특정 조세 징수 및 분배를 독자적으로 담당하고 있는 「分離體制」와 여러 종류의 조세행정 체계가 연관된 「統合體制」가 혼합되어 있다. 公共財政의 歲入構造는 40가지의 租稅 및 28개 公課金 收入으로 구성되어 있

는 바, 연방정부, 주정부, 기초자치단체는 「獨逸基本法」에 입각, 特定 租稅를 자체 징수하고 있는 한편, 부가가치세, 근로세 등의 共有稅를 법정비율로 공동 분할하여 財政收入源으로 삼고 있다. 한편 주정부의 歲入水準은 경제력에 따라 상이하기 때문에 주정부의 재정수입 격차를 조정하기 위한 「公共財政調整制度」가 시행되고 있다.

재정지출과 재정수입과의 차액은 자본시장으로부터 조달되는 바, 국가차입에 관한 헌법조항인 「獨逸基本法」 제109조와 제115조는 매년 조달할 수 있는 國家債務의 最高限度가 總豫算에서 차지하는 公共投資規模를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 同法은 國民經濟의 균형유지가 필요하다고 판단될 경우에 한해 예외적으로 國家債務 最高限度를 초과하여 資本市場으로부터 재원을 조달할 수 있다고 규정하고 있다.

2. 東獨地域 再建政策과 財政政策

독일통일 이후 발생하고 있는 사회·경제적 문제점의 근본적인 원인은 동독의 서독으로의 급격한 吸收統一에 있으나, 다른 한편으로는 통일후 東獨地域 再建政策上的 誤謬에서도 원인을 찾을 수 있다. 통일독일의 財政政策은 통일의 사회·경제적 후유증을 치유하기 위하여 추진되었다. 그러나 독일정부는 동·서독의 급격한 통일방식과 통일 이전의 현격한 경제발전수준 격차로 인한 막대한 統一費用으로 말미암아 재정운용

상 많은 어려움에 직면하고 있다. 독일의 집권당인 기민당(CDU)·자민당(FDP) 정부는 勞動生産性的 차이에 의한 경제발전 격차에서 비롯된 동독지역경제의 構造的 危機를 과소평가하였던 반면, 서독의 貨幣·市場機能을 과대평가한 나머지 市場經濟가 기능할 수 있는 조건의 창출을 등한시하였다. 독일정부는 동독지역 産業構造改編을 위한 투자를 民間企業에 위임하고, 정부는 단지 投資 活性化를 위한 제도 마련과 公共投資(사회간접자본, 사회보장, 환경보호, 교육, 에너지부문 등)에만 주력함으로써 동독지역의 산업화를 정부주도하의 강력한 産業構造調整政策에 입각하지 않고 市場原理에만 의존하는 정책상의 오류를 범하였다.

예컨대 信託廳은 노동생산성이 낮아서 민영화가 어려운 기업의 경쟁력을 육성하는 정책을 취하기보다는 이들 기업을 市場競爭에 방치하여 파산상태에 이르게 하는 등 市場經濟의 論理를 모든 民營化 對象企業에 단순하게 적용하는 오류를 범하고 있다. 이 결과 동독지역의 製造業部門은 脫産業化傾向을 보이고 있으며 또한 이로 인해 유발된 大量失業은 사회문제로 대두되고 있다. 또한 「統一條約」은 구동독 國營企業의 所有權이 보상원칙이 아닌 반환원칙하에서 원소유권자에게 귀속되도록 규정하였다. 서독의 所有權制度를 적용한 이 규정은 소유권 향방에 관한 불명확성으로 말미암아 국영기업의 民營化를 어렵게 하는 등 投資沮害要因으로 등장하였다. 이러한 동독지역 재건정책상의 誤謬로 인해 통일비용은 증대되었고, 이에

따라 재정정책상의 문제점이 더욱 가중되는 결과가 초래되었다.

3. 1990年度 財政政策

독일의 統一關聯 財政政策은 2段階로 구분하여 설명될 수 있다. 통일당해년인 1990년도의 제 1 단계 財政政策은 국가차입 증대, 「獨逸統一基金」의 설립, 추가경정예산 편성을 축으로 추진되었다. 1990년 12월 聯邦議會選舉 이후 방향이 수정된 1991년 제 2 단계 재정정책은 租稅 引上에 의거한 통일재원 조달과 「東獨地域再建共同事業」을 통한 동독지역 産業構造調整政策을 근간으로 추진되고 있으나, 財政政策의 중심 기조에는 향후 5년간의 통일관련 財政運用計劃이 수립되어 있지 못하였다.

통일당해년도의 財政政策의 기조는 일면으로는 동독지역의 經濟的 潛在能力을 과대평가한 결과에서 비롯되었고, 다른 면으로는 聯邦選舉에서의 勝利라는 정치적 목적을 달성하는 한편, 統一費用 調達負擔을 統一後 世代에 전가시키려는 연방정부와 서독지역 주정부간 政治的 妥協의 產物로 볼 수 있다. 이와 같은 통일당해년도의 재정정책 기조는 「統一條約」상의 財政規定에 잘 반영되어 있다. 이 규정에 따라서 소득세법에 대한 過渡期的 規定을 제외하고는 「獨逸基本法」상의 租稅法 體系는 東獨地域에 그대로 도입되었다. 또한 共同賦課稅는

일정 비율에 따라 연방, 주정부, 자치단체별로 분할·배분하도록 되어 있으나 동독지역에 대한 附加價値稅 배분원칙의 적용은 유보되었다. 그 결과 1991년 동독지역 신설 5개주의 1인당 附加價値稅 배당액은 서독지역의 55% 밖에 되지 않았기 때문에 동독지역의 租稅收入은 서독지역에 비해 상대적으로 감소될 수 밖에 없었다.

「統一條約」에는 수평적 재정조정제도로써 「독일기본법」상의 「廣域自治團體間 財政調整制度」가 동독지역에 도입·적용되는 것을 1994년까지 연기하도록 되어 있고, 그 동안에 새로운 규정을 마련하여 1995년 1월 1일 전독일에 통용하도록 명시되어 있다. 「廣域自治團體間 水平的 財政調整制度」의 基本原則을 동독지역에 적용할 경우, 동서독지역간 경제적 격차로 인해 조세징수능력상 차이가 현저하게 나타나게 되고, 따라서 財政調整基金이 폭발적으로 증가되기 때문에 水平的 財政調整制度의 동독지역에의 적용은 실질적으로 불가능하였다. 따라서 「統一條約」에서는 신설 5개주가 「廣域自治團體間 財政調整制度」의 적용을 받지 않고, 그 대신 재정부족을 「獨逸統一基金」의 지원을 받아 해결하도록 하였다.

연방정부는 「統一條約」에 입각하여 동독지역 주정부 및 자치단체에게 「獨逸統一基金」, 「聯邦支援金」 등의 垂直的 財政支援을 하였으나, 이러한 지원규모는 동독지역의 발전은 물론 통일 이후의 사회·경제적 후유증을 해소할 수 있는 수준은 되지 못하였다. 따라서 「統一條約」에서의 財政政策은 통일로

인한 사회·경제적 문제에 긴급히 대처하기 위해 通貨統合 이후 3차에 걸쳐 追加更正豫算을 편성하고 자본시장으로부터 국가차입을 증대하는 방향으로 조정될 수 밖에 없었다.

4. 1991年度 財政政策

가. 公共財政 歲出入構造와 統一關聯 財政負擔

(1) 聯邦, 州, 基礎自治團體의 歲出入構造

國民總生産 대비 國家支出 比率로 표시되는 國家割當率은 1960년 이래 점차 증가하는 경향을 보이다가 47.9%를 기록하였던 1980년도를 기점으로 감소추세로 전환되었다. 그러나 국가할당률은 1990년 統一費用의 국가부담 증대에 따른 재정지출의 증가로 인하여 다시 增加趨勢로 반전되었다. 部門別 公共재정지출을 보면 1990년도 利子 支拂, 投資 등은 전년도에 비해 거의 변화가 없었으며, 국가소비 증가율도 5% 이내에 그쳤다. 반면 가계 및 기업에 대한 國家財政의 移轉支出은 1990년 1년간 14%, 1990년도 상반기부터 1991년도 상반기까지는 33%의 증가세를 보이는 등 통일로 인하여 급증 양상을 보였다.

獨逸聯邦政府의 歲出構造는 1987~89년까지는 2~5%의 증가율을 보였으나 독일통일원년인 1990년도에는 통일비용 지출로 인하여 31.2%의 증가율을 보였으며, 1991년도에는 7%

의 완만한 증가세를 시현하였다. 1991년 東獨地域의 州政府 및 基礎自治團體의 재정지출규모는 주민 1인당 지출액을 기준으로 볼 때 서독지역과 커다란 격차를 보이고 있지 않으며, 오히려 補助金 및 公共投資部門에서는 동독지역이 서독지역보다 높은 지출비율을 보였다. 이는 동독지역에서 競爭力이 약한 기업에 대하여 보조금을 지불했을 뿐만 아니라 市場經濟로의 전환과정에서 발생하는 失業問題 解消策의 일환으로 실업수당, 조기퇴직수당, 단축조업수당 등을 지불하였기 때문이다. 한편 동독지역에 미비된 社會間接資本, 教育施設, 에너지시설 등의 확충에 상당 정도의 투자가 이루어졌기 때문에 1991년 동독지역의 總支出에서 公共投資가 차지하는 비율은 서독지역의 12.8%보다 약간 높은 14.4%를 보였다.

연방정부의 歲入은 1990년도 23.1%, 1991년도 5%로 증가하였는데, 1990년도 歲入 增加率이 높았던 것은 舊東獨政府의 미집행예산이 연방예산으로 이전되었기 때문이다. 또한 1991년도 稅收는 15%의 높은 증가율을 시현하였고, 연방정부의 負債도 통일이전(1988년)의 359억마르크에서 1990년 480억마르크, 1991년 600억마르크로 급증하였다. 연방정부의 부채 증가는 연방정부가 統一財源을 주로 國家起債를 통해 조달하였기 때문이다. 서독지역 州정부의 주요 收入源은 조세인 반면, 독일통일기금 323억마르크, 조세 162억마르크, 연방정부로부터의 교부금 149억마르크 등의 순으로 구성되어 있는 稅入構造가 보여주고 있는 것처럼 동독지역 州정부의 주요 收入源은

독일통일기금이다. 이러한 현상은 동독지역 기초자치단체의 財政收入構造에서도 나타나는 바, 이는 무엇보다도 동독지역의 낙후된 경제력 수준에서 비롯되는 租稅徵收能力의 不足에서 원인을 찾을 수 있다.

(2) 統一關聯 財政負擔

1991년도 統一關聯 財政負擔額은 1,452억마르크로 東獨地域 稅收의 연방할당금 및 통일관련 수입을 공제할 경우 순액기준으로도 938억마르크에 달한다. 여기에 신탁청 지원금 및 적자보전금, 독일통일기금, 노동청 보조금 등을 가산할 경우 통일관련 재정부담액은 1,162억마르크로 산정된다.

통일관련 재정의 이천지출을 財政主體別로 보면 1991년 신설 5개주에 대한 公共豫算上의 交付金은 1,526억에 달하며 독일통일기금, 신탁청, 노동청 등에 移轉支出된 금액도 795억마르크에 달한다. 또한 사용용도별로는 社會政策性 支出額은 947억마르크인 반면, 投資性 支出額은 579억마르크에 불과하다. 이러한 통계수치는 투자보다는 동독지역의 社會問題를 해결하기 위한 短期政策의 일환으로서 소모적인 社會福祉性 費用支出이 통일관련 公共財政支出의 주종을 이루고 있음을 보여주고 있다.

1990년도 財政政策의 問題點을 인식한 독일연방정부는 1991년 부문별 사업에 치중한 「東獨地域再建共同事業」을 설정, 고용촉진, 사회간접자본 건설, 주택건설, 환경보호 및 산

업화촉진 방안을 마련하였다. 「東獨地域再建共同事業」의 추진은 市場機能을 우선시한 1990년도 財政政策의 問題點을 인식하고 이를 시정했다는 점에서 비로소 재정정책의 기본방향이 정상궤도에 진입한 것으로 평가된다. 그러나 사업기간이 2년 밖에 되지 않을 뿐만 아니라 재원규모도 충분하지 못한 것이 「東獨地域再建共同事業」의 문제점으로 지적될 수 있다.

나. 統一財源 調達

(1) 租稅政策

1992년 독일연방정부의 租稅政策은 租稅 引上과 기업관련 세금(약 60억마르크)의 경감조치로 대별된다. 동독지역 신설 5개주의 體制轉換 재원조달문제는 資本市場을 통한 재원조달과 政府豫算의 支出構造 變化만으로는 해결될 수 없었기 때문에 큰 폭의 稅金 및 社會保障負擔金을 인상하는 방향으로 재정정책의 基本方向이 전환되었다. 여기에는 聯邦議會選舉에서 승리한 보수당 정부의 정치적 부담이 경감된 것도 財政政策의 變化要因으로 작용하였다. 독일정부의 租稅政策은 동독지역의 경제재건을 신속하게 추진하기 위하여 所得 발생시에 세금을 부과하지 않는 대신, 소득을 消費的으로 사용하는 경우에 세금을 징수하는 「供給指向的 課稅原則」에 입각하고 있다. 한편 연방정부는 동독지역에 대한 투자를 활성화하기 위하여 투자 보조금, 특별감가상각, 특별금융 등의 投資促進方案을 마련하

였다.

(2) 國家借入 增大 및 財政制度 改善

1991년 公共豫算의 財政赤字額은 960억마르크를 기록하였으며, 獨逸統一基金 310억마르크, 負債清算基金 10억마르크, 유럽부흥특별기금·부채조정기금 70억마르크를 포함할 경우 總公共財政 赤字額은 1,150억마르크에 이른다. 여기에 국영철도 240억마르크, 신탁청 210억마르크 등 공공부문의 적자를 가산하고 사회보험의 흑자 115억마르크를 감산할 경우 총재정적자는 약 1,500억마르크에 달하는데, 이는 국민총생산의 5.5%에 해당하는 높은 수준이다.

독일정부는 주민 1인당 附加價値稅 割當量을 동서독지역에 동등하게 배분되도록 시정하는 등 재정제도를 개선함으로써 동독지역 公共財政 不足分을 補填하고자 하였다. 또한 독일연방정부는 주정부간 합의를 통하여 「독일통일기금」 가운데 15%의 聯邦政府割當量을 동독지역 자치단체에 이전하도록 하는 한편, 동독지역 構造支援基金을 활용하여 「독일통일기금」의 재원 증액을 계획하고 있다.

5. 財政政策 展望

「財政計劃案(1991~95)」에 의하면 앞으로도 통일관련 재정지출은 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 바, 동독지역에

대한 公共部門 移轉支出額은 1991년의 경우 1,500억마르크, 1992년에는 1,750억마르크에 달할 것으로 추정된다. 독일연방 정부는 1992년부터 연방예산의 歲出 增加率을 3% 이내로 억제하는 한편, 세금 인상을 토대로 租稅收入을 증대시켜 聯邦 負債를 줄이는 방향으로 통일관련 재정운용계획을 수립하였다. 1992년 연방정부 세입 증가율이 10%에 달할 것으로 예상되는 바, 세입관련 재정계획은 차질을 빚지 않을 것으로 보인다. 그러나 연방정부 재정지출은 현저하게 증대된 통일비용으로 인하여 예상과는 달리 7.3%의 높은 증가율을 보일 것으로 추정되기 때문에 연방정부 재정적자가 크게 개선될 것으로는 보이지 않는다. 한편 독일경제연구소는 1992~93년도 獨逸 國家財政支出規模가 각각 7.2%, 4.1%, 國家財政收入은 9.5%, 6.2% 증가할 것으로 추정하고 있다.

독일의 財政收支와 관련, 연방정부, 서독지역 주정부, 특수기금의 재정수지는 점차 改善되는 것으로 나타나고 있으나, 동독지역의 주정부 및 기초자치단체의 재정수지는 점차 惡化되는 것으로 추정되고 있다. 이러한 兩極化 現象이 나타날 경우 동독지역 재건계획이 집중적으로 추진될 수 없으며, 또한 장기적으로 동독지역 經濟活性化에 따른 안정적인 稅入源 確保가 어려울 것이다. 따라서 동독지역 주정부 및 기초자치단체의 財政自立度 提高問題는 향후 반드시 해결해야 할 정책과제이다.

연방재정지출을 축소하기 위해 國家補助金 支給이 상당 부

분 삭감될 것으로 예상되었으나, 기민당 연립정부와 야당 공히 國家補助金縮小案을 제시하지 않고 있는 점에 비추어 보아 극히 제한된 분야에서만 국가보조금이 폐지 내지 축소될 것으로 전망된다. 한편 연방정부는 현재 14%의 附加價值稅率을 1993년 1월 1일을 기하여 16%로 인상함으로써 통일재원을 마련한다는 계획을 수립하고 있으나, 부가가치세 인상은 물가 상승으로 연결될 뿐만 아니라 所得分配에 부정적인 영향을 미침으로써 消費需要의 감소를 초래하게 될 것이다.

동독지역 재건을 위해서는 막대한 통일비용이 필요한 바, 콜 총리가 1992년 10월 연방의회 연설에서 밝힌 것처럼 독일 정부는 소득세 인상, 통일세 신설 등의 조세 인상을 통하여 통일재원 조달문제를 해결할 수 밖에 없을 것으로 전망된다.

第Ⅳ章 經濟的 波及效果

1. 國家負債 增大와 金利 引上

1990년부터 급증하고 있는 國家債務는 주로 통일관련 財源 調達과 연관되어 있다. 약 3조마르크로 추산되는 統一費用 中에서 1991년에 1,450억마르크를 국가가 부담하였는데, 이 금액의 대부분은 資本市場을 통하여 조달되었다. 다른 선진국과 비교할 때 현재까지 독일의 國家負債問題는 심각한 국면에 이르지 않은 것으로 보인다. 그러나 統一財源 調達로 인하여 국

가의 財政赤字가 향후 급격하게 증대될 것이므로 金利 引上, 稅金 引上 등 경제적 副作用이 필연적으로 수반될 것으로 전망된다. 한편 동독지역 재건을 위하여 「國家負債 증가 → 公共 投資 확대 → 經濟成長率 제고 → 稅收 증대 → 國家負債 감소」로 연결되는 景氣變動論的 財政政策을 실시한다면 정책상 효과는 기대할 수 없다. 이는 동독지역에의 財政支援이 사회간접자본 건설 등 公共部門 投資에만 한정되어 있는 것이 아니라 오히려 사회복지비 지출 등의 所費的 目的에 집중되어 있기 때문이다.

2. 稅金 引上和 所得分配 惡化

국가의 統一財源은 국가차입 뿐만 아니라 稅金 引上을 통해 조달되고 있다. 세금 인상으로 인한 서독지역 주민들의 경제적 부담이 클 것으로 추론되는 바, 이는 1991년 稅金 및 公課金 引上措置로 인한 공공재정수입 증가분 중 家計負擔이 64%, 企業負擔은 36%로 나타났기 때문이다. 1991년에는 투자촉진정책의 일환으로 法人稅 인하 등의 조세감면조치와 더불어 減價償却率 인하, 課稅對象 확대 등 조세감면·축소조치가 동시에 이루어졌다. 또한 낮은 소득수준으로 인해 直接稅 조차 지불하지 못하는 社會所得依存階層을 비롯한 經濟的 下位階層의 경우 소비세, 부가가치세 및 사회복지비 등의 인상으로 말미암아 어느 계층보다도 경제적 부담이 가중되었다. 이러한

점에 비추어 볼 때 독일정부의 統一財源 調達政策은 빈부격차를 조장하는 所得逆分配 機能을 하고 있다고 평가된다.

3. 經濟成長 鈍化와 物價 上昇

1980년대 서독지역 經濟는 장기불황국면에 처해 있었으나 1990년도의 경우에는 경기가 상당 정도 활성화되었다. 그러나 이러한 景氣活況은 1992년부터 동독지역의 수요 감소와 통일 재원 조달문제로 인해 점차 침체국면으로 진입하고 있다. 1991년부터 지속된 독일 經濟成長率 둔화는 수출 감소로 인한 海外需要 減少에서 비롯된 것이 아니라 固定投資 增加率의 減少로 초래되었다.

독일통일로 인한 경제적 문제점으로는 경제성장 둔화 뿐만 아니라 물가상승문제를 들 수 있다. 통일비용 조달을 위한 정책의 일환으로 시행되고 있는 直·間接稅 인상과 확대재정정책으로 인한 需要 急增 등으로 인해 1992년 5월 소비자물가 상승률은 1983년 이후 가장 높은 수준인 4.5%를 기록하였다.

이처럼 높은 물가 상승률과 소득재분배에 역행하는 租稅政策으로 인한 노동조합의 임금인상투쟁으로 1981년 이후 연평균 3~5% 선에 머물어 온 賃金 上昇率이 1990년 7.6%로 높아진 데 이어 1991년에는 7.8%를 기록하였다.

消費者物價가 상승하고 국가의 資本借入으로 인한 市場金利가 급등함에 따라 독일연방은행은 물가 상승을 억제하는 동시

에 급등한 시장금리 수준과 재할인율간의 괴리를 줄이기 위해 1989년 초 3.5%였던 再割引率을 통일 이후 4차례에 걸쳐 인상하였다. 이 결과 재할인율은 1992년 9월 현재 제 2 차 세계 대전 이후 最高水準인 8.25%를 기록하고 있다. 독일연방은행의 이러한 緊縮通貨政策은 금리 상승을 초래하여 민간소비와 기업의 투자활동을 억제함으로써 景氣沈滯의 주요 요인이 되고 있으나, 다른 한편으로는 外國資本을 독일로 유치하여 統一財源을 조달하는 부수적 역할을 하고 있다.

경제성장률의 하락은 勞動市場에도 부정적인 영향을 미침으로써 서독지역의 失業率은 1991년 4/4분기 5.5%에서 1992년 1/4분기 6.1%를 기록하는 등 다시 增加勢로 반전하였다. 실업률 증가는 失業手當 등 더 많은 사회복지재원을 요구하게 될 것이고, 이로 인해 발생하는 재정조달문제는 금리 인상, 경제성장률 둔화로 이어지는 경제적 악순환을 초래할 것이다.

第 V 章 結 論

1. 綜合評價

독일의 통일관련 재정정책은 독일의 統一方式 및 동독지역의 再建政策과 밀접하게 연관되어 있다. 동서독간의 발전격차가 큰 상태에서 급진적 흡수방식으로 독일통일이 이루어졌다는 점과 동독지역 재건정책상의 오류로 인하여 막대한 統一費

用이 소요되고 있다. 독일정부는 資本市場으로부터의 國家借入 增大, 또는 稅金 引上을 통해 統一費用을 조달하고 있는 바, 어떠한 방법을 택하든지 국가의 統一費用 調達은 실질금리 상승을 유발하여 경제성장의 둔화를 초래하였다. 즉 독일 연방정부의 동독지역 재정지원은 「國家借入 → 金利 引上 → 投資 低下 → 經濟 沈滯」의 과정으로 이어지거나 「稅金 引上 → 物價 上昇·賃金 上昇 → 緊縮通貨政策 → 金利 引上 → 投資 低下 → 經濟沈滯」로 연결되었다.

이러한 악순환을 단절하기 위해서는 동독지역의 산업화 진척 및 이에 따른 재정수입 증가가 수반되어야 한다. 市場機能에만 의존하던 기존의 經濟政策 및 財政政策을 통해서도 동독지역 경제발전을 기대할 수 없기 때문에 東獨地域 産業化를 위해서는 市場機能과 國家計劃을 상황에 따라 혼용하면서 실시하는 국가의 적극적인 「實用主義」(Pragmatismus)政策이 요구된다. 그러나 국가계획은 국가권력 남용을 초래할 수 있기 때문에 政策決定過程에서 국민의 의사를 민주적으로 수렴하고 국가권력 남용을 통제할 수 있는 制度的 裝置가 필요하다.

향후 10년내에 동독지역경제를 서독지역경제와 동일한 수준으로 발전시키기 위해서는 동독지역의 經濟成長率이 매년 15%를 상회해야 된다. 그러나 이처럼 높은 경제성장률은 기대하기 어려우며 생태학적으로 바람직하지 못하기 때문에 동독지역재건계획은 최소한 20년 이상이 소요되는 長期計劃으로

전환될 수 밖에 없다. 이러한 장기계획상의 재정정책의 기본 방향으로 독일내 많은 학자들은 歲出 측면에서 투자위주의 재정지출을 도모하는 한편, 歲入 측면에서는 물가 인상과 소득분배의 악화를 초래하지 않는 조세정책 추진을 제의하고 있다.

세금 인상으로 발생할 수 있는 물가 상승 및 임금 상승 등의 副作用은 물론 소득분배의 악화를 방지하기 위해서는 소비세, 부가가치세 등의 間接稅는 소폭 인상하는 반면, 근로세, 소득세 등의 直接稅는 소득상위계층의 부담이 가중되도록 累進的으로 인상하는 방안이 政策對案으로 논의되고 있다. 소비세 인상의 경우 일반소비재의 소비세율을 가능한 한 인상하지 않는 반면, 奢侈財에 特別消費稅를 신설하는 방안이 소득상위계층의 조세부담을 증대시킴으로써 所得再分配效果를 유도하는 대안으로 제시되고 있다. 한편 독일정부가 동독지역 투자기업에 法人稅 減免措置를 취하는 반면, 동독지역에 투자를 하지 않는 기업에 대한 法人稅 引上措置를 취할 경우, 동독지역에 대한 투자가 촉진되고 경제가 활성화되어 정부의 財政收入이 증가할 것으로 전망된다.

2. 韓半島 統一에의 示唆點

가. 統一方式과 統一費用

독일의 통일관련 재정운용사례가 한반도 통일에 주는 示唆

點은 우선 독일의 급격한 吸收統一方式이 아닌 漸進的 統合方案에 따라 한반도 통일을 달성할 경우 統一費用이 최소화되어 한국정부의 統一財源 調達負擔이 경감된다는 것이다. 즉 漸進的이고 段階的인 經濟統合方案에 입각하여 북한의 사회주의계획경제체제를 시장경제체제로 이행시키는 동시에 기업경쟁력을 확보하는 조치를 취할 경우, 독일에서와 같은 脫産業化傾向이 북한지역에서 발생하지 않을 것이므로 統一費用은 상당부분 감소될 것이며, 統一財源 調達로 인한 社會·經濟的 副作用도 감소될 것이다. 반면 한반도가 독일처럼 급격한 방식으로 통일이 될 경우 한국은 서독에 비해 經濟力이 약하기 때문에 통일비용 조달로 인한 經濟的 負擔이 독일보다 클 수밖에 없다. 뿐만 아니라 남북한의 발전수준 격차가 동서독의 경우보다 크기 때문에 統一費用도 독일의 경우보다 상대적으로 증가될 것으로 분석된다. 따라서 한국으로서는 독일과 같은 급격한 흡수통일보다는 점진적이고 단계적인 방식으로 남북통일을 추진하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

나. 統一關聯 財政政策

독일의 사례에서 얻을 수 있는 또 하나의 示唆點은 남북한 통일이 점진적으로 이루어지더라도 남북한 경제발전 수준의 격차가 크게 좁혀지지 않을 경우 우선 국가가 북한지역의 産業化를 市場機能에만 의존하지 말고 積極的 再建政策을 통하여 추진해야 한다는 것이다. 이러한 정책의 일환으로 북한지

역의 民營化政策은 기업의 市場競爭力을 제고하는 방향으로 추진되어야 하며, 所有權問題도 북한지역에의 투자를 활성화시키는 방향에서 返還이 아닌 補償의 원칙하에 해결하도록 해야 한다. 이는 국가의 적극적인 정책에 의하여 북한지역의 産業化가 성공적으로 추진될 경우 국가의 統一財源 調達을 비롯한 國家 財政運用은 커다란 어려움없이 진척될 것이기 때문이다.

歲出構造 側面에서의 통일관련 財政運用方案으로는 一般行政의 消耗性 經費支出 삭감, 國防費支出 삭감 등의 조치를 통해 통일재원을 마련하고, 社會發展費보다는 經濟發展費 지출을 증대시켜 북한지역의 産業化를 촉진시키는 방안이 고려될 수 있다. 통일재원 조달을 위한 歲入上의 財源運用方案으로는 稅金引上措置와 자본시장을 통한 借入政策을 들 수 있다. 그러나 資本市場을 통한 借入政策은 실질금리의 인상을 유발하여 景氣沈滯를 야기시킬 수 있기 때문에 가능한 한 公共部門의 부채 증가에 의해서가 아니라 租稅 引上을 통해 통일재원을 조달하는 것이 바람직하다.

租稅引上措置에는 國民的 合意導出이라는 政治的 過程이 반드시 필요하며 租稅政策은 물가 상승을 억제하고 所得再分配를 악화시키지 않는 방향에서 추진되어야 한다. 따라서 間接稅 引上은 가능한 한 억제되어야 하고 直接稅 引上은 累進率을 강화하는 방향에서 추진되어야 할 것이다. 한편 地下經濟를 발본색원하여 稅源을 확충하고, 북한지역에서의 소유권문

제와 관련, 원소유자에게 보상·환원할 경우 정부가 이로 인한 物質的 惠澤의 일부를 환수하는 조치도 統一財源 調達方案으로 검토해 볼 수 있다. 이와 더불어 시장경제형성의 일환으로 북한지역 國有財産을 私有化할 경우 조성되는 일정 규모의 재원을 통일비용으로 전용할 수 있을 것이다.

目 次

第Ⅰ章 序 論	1
第Ⅱ章 統獨費用	5
第Ⅲ章 統一關聯 財政運用	13
1. 獨逸의 財政制度	13
가. 福祉國家와 財政規模	13
나. 歲出入制度	16
(1) 豫算分配制度	16
(2) 租稅制度 및 借入制度	20
2. 東獨地域 再建政策와 財政政策	26
3. 1990年度 財政政策	31
4. 1991年度 財政政策	40
가. 公共財政 歲出入構造와 統一關聯 財政負擔	40
(1) 聯邦, 州, 基礎自治團體의 歲出入構造	40
(2) 統一關聯 財政負擔	47
나. 統一財源 調達	54
(1) 租稅政策	54
(2) 國家借入 增大 및 財政制度 改善	62
5. 財政政策 展望	67

第Ⅳ章 經濟的 波及效果	78
1. 國家負債 增大와 金利 引上	78
2. 稅金 引上과 所得分配 惡化	85
3. 經濟成長 鈍化와 物價 上昇	91
第Ⅴ章 結 論	96
1. 綜合評價	96
2. 韓半島 統一에의 示唆點	104
가. 統一方式과 統一費用	104
나. 統一關聯 財政政策	107
* 參考文獻	116

圖 表 目 次

〈表 1〉 東獨地域 再建을 위한 投資所要額(1991~2000년) …	6
〈表 2〉 統一關聯 消耗性 經費 ……………	11
〈表 3〉 1982年 國家割當率(국가재정지출 /GNP) ……………	15
〈表 4〉 西獨 公共支出構造의 變化 ……………	17
〈表 5〉 公共豫算의 支出 및 分配構造 ……………	18
〈表 6〉 西獨의 EC豫算과의 關係 ……………	20
〈表 7〉 國民總生産 대비 稅收比率 ……………	21
〈表 8〉 租稅收入構造 ……………	23
〈表 9〉 共有稅 分配構造 ……………	25
〈表 10〉 東西獨地域의 1人當 租稅徵收額…………	34
〈表 11〉 獨逸統一基金의 運用計劃 ……………	38
〈表 12〉 西獨(地域) 聯邦, 州政府 및 基礎自治團體의 歲出入構造 ……………	41
〈表 13〉 東西獨地域 自治團體의 1991年度 歲出構造 ……………	46
〈表 14〉 獨逸 國家財政의 歲出入構造 ……………	48
〈表 15〉 1991年度 統一關聯 國家財政 負擔額 및 新設 5個州 交付金 ……………	51
〈表 16〉 主要 稅金의 稅收額 ……………	55
〈表 17〉 稅收 增大를 위한 政府施策 ……………	58
〈表 18〉 投資促進措置에 의한 大企業 費用減縮모델 ……………	60
〈表 19〉 1991年度 財政構造와 負債 ……………	64

〈表 20〉 聯邦政府 財政計劃案(1991~95年)	68
〈表 21〉 獨逸 聯邦政府·州政府·基礎自治團體의 歲出入構造	70
〈表 22〉 公共負債 累積趨勢	79
〈表 23〉 國民經濟 部門別 財源調達 殘高.....	82
〈表 24〉 1991 /93年度 租稅 및 公課金 引上額 負擔	86
〈表 25〉 西獨地域의 主要 經濟指標	92
[그림 1] 獨逸 金利 發展趨勢	84
[그림 2] 獨逸統一關聯 財政政策과 經濟的 波及效果	99

第 I 章 序 論

독일은 동독에서의 평화적인 市民革命과 分斷 當事國間의 合意 및 周邊 利害關聯國들의 同意에 의해 40여년에 걸친 民族分斷을 극복하고 1990년 10월 3일 歷史的인 統一을 달성하였다. 동서독 통일로 동서독간 政治統合은 이룩되었으나, 급격한 흡수통일로 인하여 동독지역에서는 企業倒産, 失業者 증가, 物價 등귀 등의 현상이 나타나고 있으며, 서독지역에서는 세금부담 증대, 경기침체, 주택난 등 통일의 社會·經濟的 後遺症이 심각하게 표출되고 있다.

분단 40여년간의 불균등한 경제발전으로 인하여 동서독간 勞動生産性은 3배 이상의 격차를 보였는 바, 이러한 경제발전 수준의 차이는 통일후 동독지역 기업의 競爭力 弱화를 초래함으로써 대부분의 동독지역 기업은 도산하였거나 파산 위기에 몰려 있다. 이로 인한 동독지역의 失業率 急増은 심각한 사회 문제로 대두되어 社會統合의 障礙要因으로 작용하고 있다. 따라서 東獨地域 再建을 위한 최우선 과제는 동독지역 사기업 및 공기업의 資本設備를 서독수준으로 현대화하여 동서독지역간 勞動生産性 격차를 해소함으로써 동독지역경제의 대내외적 競爭力을 제고시키는 동시에 경쟁력 부족에서 비롯되는 失業問題를 해결하는 데 있다. 失業問題 이외에도 동독지역에서 해결해야 될 社會·經濟的 問題點으로는 동독지역의 낙후된 사회간접자본 확충문제, 주택건설 및 개량문제, 환경정화문제,

우편·통신부문 투자문제, 사회보장제도 확충문제, 구동독정부의 재정적자 인수문제, 구동독의 대외채무 인수문제 등을 들 수 있다.

통일 이후 사회·경제적 문제점을 해결하고 진정한 社會·經濟統合을 이루기 위해서는 상당 규모의 통일비용이 소요되는 바, 이를 위해서는 民間部門의 投資活動 뿐만 아니라 다방면에 걸친 국가의 財政支援이 필요하다. 투자소요액과 소모성 비용으로 대별되는 統一費用 가운데 소모성 비용의 대부분과 투자성 비용 일부는 독일정부가 부담해야 하는 바, 이 경우 국가부담 통일비용은 총통일비용의 $\frac{2}{3}$ 에 달하고 통일당해년도 GNP에 육박하는 금액으로 추정되고 있다. 이처럼 통일 이후 사회·경제적 후유증을 해소하는 데 있어서 국가의 역할은 민간부문보다도 훨씬 중요하게 부각되고 있다.

독일정부는 통일 이후 발생하고 있는 실업문제, 주택문제 등과 같은 사회·경제적 문제점을 치유하기 위하여 막대한 규모의 國家財源을 투입하고 있다. 그러나 1991년 동독지역에 대한 국가지원은 약 1,450억마르크에 달하였음에도 불구하고 동독지역 발전은 停滯狀態에 있으며, 국가의 통일재원 조달과정에서 국가부채 증대, 세금 인상, 소득분배 악화, 물가 상승, 경제성장 둔화 등 사회·경제적으로 심각한 副作用이 파생하고 있다. 더구나 독일의 통일관련 財政政策은 독일금리 상승으로 인한 유럽의 통화위기, 세계경제성장 둔화 등 세계경제에 대한 否定的 波及效果를 야기하고 있다.

독일통일 이후 발생한 사회·경제적 문제, 이를 해결하기 위한 국가의 재정지원, 이에 따른 副作用 등은 韓半島 統一의 경우에도 나타날 가능성이 높다. 따라서 어떠한 방법으로 한반도 통일이 이루어져야만이 國家 財政負擔이 최소화되며, 통일 이후 발생할 수 있는 社會·經濟的 問題點에 대처하기 위하여 國家財政運用은 어떻게 해나가야 할 것인가를 사전에 구상하기 위해서는 통일독일의 재정운용사례를 연구할 필요가 있다. 따라서 本 研究은 독일의 통일방식과 통일관련 재정운용간의 상관관계를 분석함으로써 統一費用을 최소화하고 통일후 統一財源 調達로 인해 야기될 社會·經濟的 副作用을 줄일 수 있는 한반도 통일방안 연구의 기초자료를 제공하는 데 목적이 있다. 이와 더불어 本 研究은 한반도 통일후 社會·經濟的 問題點에 대처하기 위한 일환으로 실시되는 국가의 재정운용방식 및 북한재건정책에 대한 示唆點 도출을 목적으로 하고 있다.

本 研究은 1990년 10월 통일 이후부터 1992년 상반기까지를 分析期間으로 설정하여 독일정부 및 독일경제연구소의 財政統計에 의거하여 독일의 통일관련 재정운용실태를 분석하였다. 本 研究은 독일의 통일관련 재정정책을 단순히 서술·분석하는 데 그치지 않고 재정정책상의 問題點을 찾아내고 이에 대한 독일학자들의 대안 제시에도 주의를 기울이고 있다.

제II장에서는 통독에 따른 統一費用을 일면으로는 고정설비투자, 사회간접자본 건설 등의 投資所要額과 사회복지비, 소

련군 철수비용 등의 消耗性 經費, 다른 면으로는 민간부문 부담액과 국가부문 부담액으로 양분하여 추정하였다. 제Ⅲ장의 통일관련 재정운용에서는 독일재정제도의 이해를 돕기 위하여 우선 독일재정제도의 特徵을 설명하였고, 다음으로는 독일통일방식과 재정정책간의 相關關係를 분석함으로써 재정정책이 독일의 급진적인 統一方式에 의하여 제약받고 있다는 점을 밝히는 한편, 독일통일과 관련된 統獨元年의 재정정책, 1992년도 재정정책, 재정정책 전망 등이 분석되었다. 제Ⅳ장에서는 독일의 통일관련 재정정책이 야기한 국가부채 증대, 금리 상승, 물가 상승, 세금 인상, 경제성장 둔화, 소득분배 악화 등의 社會·經濟的 波及效果가 분석되었다.

제Ⅴ장 結論에서는 급진적 독일통일과정에 따른 막대한 통일비용의 조달문제와 더불어 재정운용상의 誤謬로 인한 사회·경제적 부작용이 적지 않다고 분석되었다. 따라서 통일 이후 사회·경제적 부작용을 해소하기 위해서는 국가가 동독지역 재건을 市場機能에만 맡겨 놓을 것이 아니라 적극적인 산업화정책을 통해서 동독지역 건설을 추진하는 것이 필요하고, 財政政策은 동독지역 산업화정책의 補助手段으로 기능하게 하는 한편, 統一財源은 소득세 인상 위주의 租稅政策을 통하여 조달해야 한다는 결론에 도달하였다. 독일의 재정운용 실태연구가 한반도 통일방식에 주는 示唆點으로는 통일을 漸進的이고 段階的인 方法으로 달성할 경우 통일비용 및 통일 이후 정치·사회·경제적 문제점이 최소화될 수 있다는 점이다.

第Ⅱ章 統獨費用

동서독의 통일은 社會·經濟的 發展水準이 비슷한 國家間的 統合이 아니라, 노동생산성이 높은 경제구조, 발달된 사회간접자본, 교육·의료 및 주거시설 등을 구비한 西獨과 사회주의 권에서는 사회·경제적 발전 측면에서 선두를 달리고 있었으나 서독 수준에는 훨씬 미치지 못하는 東獨과의 統合을 통하여 달성되었다. 따라서 統一 이후 동독지역을 서독지역의 發展水準으로 올려 놓기 위해서는 상당 정도의 民間資本이 소요될 뿐만 아니라 막대한 公共財政支出도 요구된다.

2000년경에 동서독지역이 사회·경제적으로 평등한 생활수준에 도달하기 위해서는 1990년 이후 향후 10년간 막대한 액수의 統一費用이 소요될 것으로 예상된다. 2000년경 동독지역의 1인당 GNP수준이 1991년 서독지역의 1인당 GNP수준(42,000마르크)에 도달하기 위해서는 동독지역의 實質 經濟成長率은 13%가 되어야 하고, 2000년에 양지역의 GNP가 동일한 수준에 이르기 위해서는 동독지역경제가 연 15.8%의 實質 經濟成長을 이룩하여야 한다. 그러나 「라인강의 기적」으로 불리웠던 1950년대 서독의 경제성장률이 7.5%에 지나지 않았던 점에 비추어 볼 때, 금세기내에 동독지역을 서독지역의 경제수준으로 끌어 올린다는 것은 거의 불가능하다고 여겨진다.

獨逸聯邦政府는 현재까지 統一費用을 공식적으로 산출하여 발표한 적이 없기 때문에 統一費用 算出은 개별 경제연구소의

推定置에 의존할 수 밖에 없다.¹⁾ 동독지역 재건을 위한 투자 소요액은 프리베(Jan Prieue)와 히켈(Rudolf Hickel)에 의하여 추정되었다(〈表 1〉 참조).

〈表 1〉 東獨地域 再建을 위한 投資所要額 (1991~2000년)
(단위: 10억마르크, 1991년 불변가격)

1. 고정설비투자액(설비투자 + 건설투자)	
- 500만 기존피용자를 위한 설비의 현대화	500
- 250만의 신규고용을 위한 설비투자액	500
- 750만 피용자를 위한 총설비투자액	1,000
2. 주택건설투자	
- 주택 600만호의 개량	120
- 1억4천만 m ² 에 해당하는 주택건설	350
- 총액	470
3. 환경보호투자	211
4. 에너지공급을 위한 투자	50
5. 교통부문투자	210
6. 우편·통신부문투자	60
7. 동서독지역간 교육환경 격차해소	70
8. 농업구조개편 지원금	7
9. 의료시설 현대화	50
총 액	2,128

資料: Jan Prieue und Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung* (Frankfurt/M., 1991), p. 123.

1) 통일비용 산출문제에 대해서는 Jan Prieue und Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung* (Frankfurt/M., 1991), pp. 121 ~125; Suhr Heinz, *Was kostet uns die ehemalige DDR?* 정중재 역, 「독일통일비용」(서울: 통일원, 1991) 참조.

東獨地域 再建의 핵심사항은 동독지역 사기업 및 공기업의 資本設備를 서독수준으로 현대화하여 동서독지역간 勞動生産性 격차를 해소함으로써 동독지역 경제의 대내외적 競爭力을 증진시키고, 따라서 경쟁력 부족에서 비롯되는 失業問題를 해결하는 데 있다. 현 서독지역의 경우에 비추어 볼 때 資本集約的 에너지 산업부문 및 교통·은행 등 서서비스산업을 포함한 産業 全分野에서 1개의 일자리 창출에 소요되는 費用, 또는 노동자 1인당 固定投資額(設備投資 + 建設投資)은 20만 마르크 정도인 반면, 설비현대화를 위한 기존의 고용노동자 1인당 고정투자액은 10만마르크에 달할 것으로 추정된다.

2000년경 750만 정도일 것으로 추정되는 동독지역의 總雇用人口 가운데 500만명은 기존설비의 현대화를 통하여 기존 雇用關係를 유지하게 될 것이고, 250만명은 새로운 資本投資를 통하여 고용될 것이다.²⁾ 이 경우 500만 고용인구를 위한 자본설비의 현대화에 소요되는 투자액 5,000억마르크, 250만 신규고용노동력을 위한 신규투자액도 5,000억마르크로 추정, 總固定投資額は 1조마르크에 이를 것으로 추정되고 있다(〈表 1〉 참조).

건물의 수명, 주거시설, 거주면적의 측면에서 측정된 1986

2) 費用算定을 위한 前提條件으로 1989년 동독의 960만개의 일자리가 2000년에는 750만개로 축소된다고 가정하였는 바, 이는 이전 동독의 女性就業率은 83%에 달하여 서독의 50%(1989년)에 비하면 33%나 높았기 때문에 이를 서독수준으로 하향 조정하고, 서독의 失業水準을 동독지역에 적용할 경우 동독지역의 雇用人員은 대략 750만명으로 축소 조정되기 때문이다.

년 동독지역의 住居水準은 서독의 1968년 주거수준과 비슷하다. 인구 1,000명당 주택보급수는 동독 430, 서독 415로 서독이 동독보다 統計指數面에서 약간 낮은 편이다. 그러나 동독 지역 주택의 50% 정도는 제 2차 세계대전 이전에 건설된 낡은 주택이고 전체 주택의 25% 정도는 거주불능상태인 점을 감안할 경우, 동독지역의 주택보급률은 서독지역보다 낮다고 볼 수 있다.³⁾

동독지역의 1인당 住居面積은 27.5㎡로 서독지역의 35㎡보다 적다. 동독지역의 주택을 개량하기 위해서는 주택 1개당 20만마르크의 비용이 소요될 것으로 추정되고 있으며, 개량이 필요한 600만개 주택의 개량비용은 총 1,200억마르크에 이를 것으로 예상되고 있다. 또한 새로 건설되어야 할 주택의 총면적은 1억 4천만㎡로 추정되고 있는 바, 1㎡당 건축비용에 2,500마르크가 소요되는 것으로 계산할 경우 총 3,500억마르크가 필요한 것으로 추정되고 있다.⁴⁾ 따라서 주택개량 및 건설비용의 총액은 4,700억마르크에 이를 것으로 추정된다.

計劃經濟의 비효율성으로 말미암아 舊東獨에서는 환경정화에 필요한 財政 및 投資資金이 조달될 수 없었으며, 또한 낮은 技術水準으로 인하여 환경보호와 자연의 효율적 이용은 양

3) Institut der deutschen Wirtschaft, *Informationsdienst(iwd)* no. 18 (May 2, 1991), p. 118.

4) H.-H. Hartel und R. Kuger, "Aktuelle Entwicklungstendenzen Marktstrukturen von in den neuen Bundesländern," *Aus Politik und Zeitgeschichte B29/91* (July 12, 1991), p. 20.

립될 수 없었다. 정보연구소가 조사한 바에 의하면, 동독지역의 환경보호수준을 서독수준으로 개선하기 위하여 필요한 투자액은 무려 2,000억마르크를 상회하는 것으로 추정되었다. 이를 부문별로 구분하면 폐수처리시설에 1,250억마르크, 공기정화시설에 230억마르크, 쓰레기처리시설에 340억마르크, 오염지대 정화에 110억마르크, 식수문제 해결에 170억마르크가 소요될 것으로 산정되었다.⁵⁾

이외에 에너지부문 투자 500억마르크, 교통부문 투자 2,100억마르크, 우편·통신부문 투자 600억마르크, 동서독 교육환경격차해소 700억마르크, 농업구조개편 지원금 70억마르크, 의료시설 현대화에 500억마르크가 소요될 것으로 추정되었다. 이에 따라 동독지역 건설에 필요한 總投資額은 2조 1,280억마르크로 산정되고 있다.

2조마르크를 상회하는 東獨地域 再建投資額이 10년간 나누어 투자될 경우 최소한 연간 2,000억마르크 이상이 필요하나, 1991년도에는 단지 600억마르크만이 투자되었다. 인구 1인당 투자액이 서독지역의 경우 9,054마르크였으며, 동독지역에도 이처럼 人口比率에 의거하여 투자할 경우 東獨地域 投資資金은 매년 최소한 1,450억마르크에 달해야 한다.⁶⁾

5) DIW, "Ökologische Sanierung in den neuen Bundesländern: Voraussetzungen für eineökonomisch und sozial verträgliche Gestaltung," *Wochenbericht* (July 3, 1991), p. 23.

6) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die wirtschaftliche Integration in Deutschland Perspektiven—Wege—Risiken," *Jahresgutachten 1991/1992* (Stuttgart, 1991), pp. 320~324.

東獨地域 再建을 위한 투자소요액 이외에도 구동독정부의 財政赤字 인수분 300억마르크, 구동독 對外責務引受額 300억마르크, 信託廳負債 2,500억마르크, 구동독 國有企業의 채무인수액 1,000억마르크, 舊蘇聯軍 撤收費用 130억마르크, 首都移轉費用 400억마르크 등이 소모성 경비로서 統一費用에 추가되었다. 이외에 구동독계획경제의 市場經濟로의 전환과정에서 발생하는 失業問題의 해소 및 社會保障을 위한 국가보조금 지불 등은 일률적으로 산정될 수 없을 정도로 막대한 예산이 소요된다. 일례로 1991년 말 동독지역의 취업가능인구 중 失業者 數는 170만명, 短縮操業者 數는 200만명을 상회하는 것으로 파악되었다.⁷⁾ 실업자 1인당 社會福祉費 형태로의 국가보조금 지출액은 연간 10,000마르크 정도인데 동독지역의 실업자가 350만명 이상이므로 매년 350억마르크가 실업자의 生計維持를 위해 지출되어야 한다. 실제로 1991년 1년간 統一關聯國家財政支出은 1,450억마르크에 달하였으며, 이 가운데 失業手當을 포함한 사회복지관련 비용지출은 947억마르크였다. 이 액수가 앞으로 10년 동안 누적될 경우 사회복지비용은 5,000억~1조마르크에 이를 것으로 추정된다.

따라서 현재까지 가시적인 統一費用(투자소요액 + 소모성 비용)을 1991년 불변가격 기준으로 추정할 경우, 投資所要額 2조 1,280억마르크와 統一關聯費用 9,630억마르크를 합산한

7) Ibid., p. 196.

〈表 2〉 統一關聯 消耗性 經費

(단위: 마르크, 1991년 불변가격)

구동독정부 재정적자 인수분	300억
구동독 대외채무 인수분	300억
구동독 국유기업의 채무 인수분	1,000억
신탁청 채무	2,500억
수도이전비용	400억
구소련군 철수비용	130억
사회복지비	5,000억
총 액	9,630억

資料: 駐獨韓國大使館, “통독이후 1년간 각 분야별 통합현황,” 내 부자료 (1991. 10), p. 8.

약 3조 1,000억마르크 정도가 總統一費用으로 산정된다. 〈表 2〉에 제시되어 있는 統一關聯 費用의 대부분은 그 성격상 국가가 부담해야 하며 統一費用 중 투자소요액내에 資本設備投資는 주로 民間企業이, 보조금 지급과 조세감면조치 등의 投資促進措置는 政府가 담당해야 한다. 주택건설은 주로 民間企業이 주도하지만, 政府도 사회주택 건설 및 보조금 지급을 통하여 투자소요액의 상당 부분을 부담할 것으로 예상된다. 그러나 환경보호 투자, 에너지공급, 교통 투자, 의료시설의 현대화, 농업지원금, 통신·체신부문 투자 등은 대부분 그 公的性格으로 말미암아 政府 및 기타 公共機關이 담당해야 한다. 따라서 總統一費用 중 투자소요액 가운데 國家財政으로부터 지출되는 금액은 최소한 1조마르크가 될 것으로 산정되며, 여

기에 統一關聯 費用 약 1조마르크를 합산하면 국가의 통일비용 부담액은 통일당해년도 GNP에 해당하는 약 2조마르크에 달한다.

第三章 統一關聯 財政運用

1. 獨逸의 財政制度

가. 福祉國家와 財政規模

독일의 경제체제는 家計·私企業과 國家가 경제활동을 공동으로 담당하는 混合經濟體制의 성격을 지닌 「社會的 市場經濟體制」이다. 현대국가의 經濟的 機能은 일반적으로 경제행위의 法的 基盤을 조성하는 기능, 經濟成長을 촉진하고 經濟安定을 도모하는 기능, 社會的 不平等을 최소화하는 社會政策的 機能 등으로 대별될 수 있다.¹⁾ 후진국의 경우 경제성장촉진정책이 재정정책의 기본축인 반면, 독일은 시장경쟁의 폐해를 최소화하기 위한 社會福祉政策이 재정정책의 핵심이 되고 있다. 따라서 독일에서는 국가의 財政政策은 의료보험, 실업보험, 연금 등의 사회보장, 사회부조, 주택수당, 사회주택 건설, 근로세 및 소득세의 누진율 적용, 낙후지역 및 자치단체 지원 등의 社會政策的 機能을 통하여 소득 재분배 및 사회적 평등

1) 근대 유럽資本主義國家의 財政政策은 아담 스미스의 「보이지 않는 손」에 의한 市場의 自律機能에 의거하여 국가의 경제개입을 자제하는 입장에서 정책 기조가 수립되어 있었던 반면, 현대 先進資本主義國家의 재정정책은 市場機能에만 맡겨 놓을 경우 발생할 수 있는 사회·경제적 문제를 해결하기 위하여 경제의 安定化 機能, 經濟成長 促進機能과 함께 社會的 不平等을 해소하는 社會政策的 機能을 강조하고 있다.

을 도모하고 있다.²⁾

서독의 「社會的 市場經濟體制」에서는 국가의 사회복지기능 강화로 말미암아 國民總生産 대비 國家財政支出比率인 國家割當率(Staatsquote)이 높게 나타날 수 밖에 없다. 1913년 독일의 國家割當率은 20%에 미치지 못하였던 반면, 1987년 서독의 稅收는 國民純生産의 28.7% 수준인 4,510억마르크였으나 여기에 법적 강제성이 있는 의료보험 및 연금액을 가산할 경우 國家割當率은 50%를 상회하였다.³⁾ 19세기 독일경제학자 바그너(Adolph Wagner)는 이러한 國家割當率 상승의 원인을 國防費와 社會保障費의 증가로 파악하였으나, 서독의 경우 국가부문의 팽창은 국방비의 증가보다는 社會保障制度의 확대에 의한 社會保障豫算의 급격한 상승에 기인한다. 예컨대 서독의 경우 國民總生産 대비 國防費 지출수준은 1950년 7%, 1970년 3%, 1985년 2.8%로 하향추세에 있지만, 總國家支出 대비 社會扶助, 勞動促進, 醫療保險, 年金保險 등의 사회보장비 지출수준은 1951년 27%에서 1986년 41%로 급격하게 팽창되었다.⁴⁾

2) 그러나 1970년대 서독의 財政政策은 사회복지수준을 제고하기 위한 일환으로 국가의 需要調整政策에 입각하여 운용되어 왔기 때문에 국가의 財政赤字規模는 팽창일로에 있었을 뿐만 아니라 물가불안 및 경제성장에 악영향을 미쳤다. 따라서 1980년 초반 이후 財政政策은 일면으로는 재정지출의 감축을 통한 緊縮政策을 취하고, 다른 면으로는 기업관련 租稅를 감면하는 등 私企業의 활동을 활성화하는 제반 조치를 취하여 경제성장을 촉진시키는 한편, 國家財政의 안정화를 도모하였다.

3) J. E. Stiglitz und B. Schönfelder, *Finanzwissenschaft* (München, 1989), p. 25.

4) Ibid., p. 42.

1982년 國民總生産 대비 國家支出比率은 미국 37%, 일본 34%, 스웨덴 69%, 서독 52% 등으로 높은 수준을 유지하고 있다(〈表 3〉 참조). 國家部門 擴大傾向은 제2차 세계대전 이후 미국을 비롯한 다른 선진국에서 동일하게 나타나는 현상인데, 미국의 경우 1930년 國民總生産 대비 國家支出比率은 단지 11%에 불과하였다. 선진국의 경우 國家割當率은 과거에는 社會保障制度가 발달하지 못하여 높지 않았으나, 제2차 세계대전 이후 社會福祉國家의 출현으로 말미암아 급격하게 상승하였기 때문이다. 서유럽국가들이 미국·일본보다 國家割當率이 높은 것은 政治·社會構造의 特異性으로 인해 상대적으로 높은 사회복지비 지출에 연유한다. 그러나 선진국 경제사정이 악화된 1970년대 중반 이후 競爭力 回復政策의 일환으로 사회복지비 삭감정책이 시행되어 國民總生産 대비 國家支出比率은 감소하는 경향을 보이고 있으나, 사회복지비의 급격한 감축은 사회·경제구조의 성격상 많은 어려움이 따르기 때문에 결코 쉽지 않은 일이다.

〈表 3〉 1982年 國家割當率 (국가재정지출/GNP)

(단위: %)

국 가	미 국	일 본	서 독	영 국	노르웨이	스웨덴
%	37	34	52	45	47	69

資料: J. E. Stiglitz und B. Schönfelder, *Finanzwissenschaft*, (München, 1989), p. 46.

서독의 국가부문 팽창은 國家割當率의 증가 뿐만 아니라 국가부문에 의한 附加價值 生産 및 雇用水準의 증가에서도 입증된다. 국가의 附加價值 生産은 1951년 GNP 대비 7%의 수준에 머물렀으나 점차 상승하여 1975년 15%, 1985년 13%의 높은 수준을 유지하였다. 또한 總雇用人口 대비 國家部門에의 고용비율도 1950년 11%, 1975년 17%, 1985년 18% 등으로 증가하는 추세를 보이고 있다.⁵⁾

나. 歲出入制度

(1) 豫算分配制度

〈表 4〉가 보여 주듯이 公共支出構造는 1951년 이후 급격하게 변화되었다. 이 가운데 특기할만한 사항은 國防費가 總歲出規模에서 차지하는 비율이 1951년 22%에서 1986년 5%로 감소한 것과 社會保障豫算 비중이 1951년 28%에서 1986년 46%로 높아진 것이다. 이는 서독의 국가건설 직후 國防費가 상당 규모 증액되었으나 美軍의 주둔 및 NATO의 결성 이후 점차 국방비 비중이 감소되었던 반면, 「사회적 시장경제체제」 하에서의 國民厚生福祉 욕구에 상응하여 사회보장비가 국가지출에서 차지하는 비중이 커졌기 때문이다. 住宅建設 예산은 1951년 11%에서 1986년 3%로 감소하였는데, 이는 전후 복

5) 國家投資가 부분적으로 이루어진 기업의 雇傭人力 및 生産量은 이 통계지수에 포함되지 않았다. *ibid.*, p. 31.

구사업의 일환으로 주택건설이 시급하게 요청되어 관련예산이 급증하였으나, 1986년에는 주택수요가 어느 정도 충족된 결과 주택관련 國家支出이 감소하였기 때문이다.

〈表 4〉 西獨 公共支出構造의 變化

(단위: %)

항 목	1951년	1986년
사회보장	28	46
교육	7	8
치안	4	2
국방	22	5
학문	0	1
교통	4	3
주택	11	3
건강	4	4
기타	20	28

資料: 〈表 3〉과 同一, p. 42.

독일은 연방국가이기 때문에 聯邦政府, 州政府 및 自治團體의 담당업무가 구분되어 있으며, 연방정부, 주정부 및 자치단체의 豫算도 독립적으로 편성되고 있다. 대부분의 선진국에서는 상위단체가 하위단체보다 많은 임무와 기능을 행사하는 中央集權化 傾向이 점차로 나타나고 있다. 미국의 경우 근세기에 상당 정도 이러한 경향이 나타났으나, 分權化의 傳統이 강한 독일의 경우 바이마르共和國과 히틀러 나찌통치시기 외에는 中央集權化 傾向이 뚜렷하게 부각되지 않았다.

독일의 分權化 傾向은 <表 5>의 公共支出 分配構造가 보여 주고 있는 것처럼 1965년도 연방 45.7%, 주 32%, 자치단체가 19.9%를 차지하고 있었던 반면, 1989년도에는 연방 41.4%, 주 34.6%, 자치단체가 20.1%를 차지하는 등 聯邦政府의 재정지출비중이 점차 감소하는 것에서 입증된다. 다만 1990년도의 경우는 통일로 인해 聯邦財政의 役割이 증대되었다는 점을 고려해 볼 때 극히 예외적이라 할 수 있다.

<表 5> 公共豫算의 支出 및 分配構造

公共豫算의 支出總額 (10억마르크)												
	1965	1970	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	139.3	196.3	360.5	509.2	570.1	583.6	604.4	628.6	651.3	671.8	701.2	815.5
公共豫算의 分配構造 (%)												
	1965	1970	1975	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
연방	45.7	44.5	43.8	42.1	43.1	42.9	42.3	41.4	41.4	40.8	41.4	43.7
주	32.0	33.1	33.6	34.7	34.2	34.4	34.7	34.9	35.0	34.8	34.6	31.6
자치단체	19.9	20.9	20.0	20.2	19.5	19.3	19.6	20.0	20.0	20.0	20.1	18.7
부채조정 기금	1.5	0.9	0.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ERP	0.9	0.7	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8
EC	-	-	1.7	2.3	2.6	2.7	2.7	3.0	3.2	3.7	3.4	2.7

資料: Der Bundesminister der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld* (Bonn, 1991), p. 11.

「독일기본법」의 최소 자치단체인 基礎自治團體(Gemeinde)는 에너지, 수도물 공급, 쓰레기 처리 등의 임무를 맡고 있으며, 주정부와 공동으로 문화시설 및 학교 건설 등의 사업을

시행하고 있다. 이로 인해 기초자치단체의 財政支出은 국가 총재정지출의 18~21%를 차지하고 있다.⁶⁾

연방정부는 國防費 전액을 자체 예산에서 조달하고 있으며, 社會保障 가운데 사회보험예산의 대부분을 자체 예산에서 담당하고 있다. 1987년의 경우 教育豫算의 3.6%, 사회주택 등의 건설을 위한 住宅建設豫算의 12%, 사회보장예산의 20%, 고속도로 및 국도 등의 道路建設豫算의 100%가 연방예산에서 지출되었다. 이외에도 독일의 國鐵 및 체신업무 비용이 연방예산에서 지출되는 한편, 연구개발 및 경제개발 지출 역시 연방예산으로 충당되고 있다. 이로 인한 연방정부의 財政支出은 <表 5>가 보여주고 있는 것처럼 국가 총재정지출의 40%를 상회하는 높은 수준을 보이고 있다.

이와 달리 教育豫算의 대부분은 州政府의 예산에서 지출되고 있으며, 文化豫算 및 治安維持豫算에도 주정부의 예산비중이 높게 편성되어 있다. 연방정부와 주정부의 독자업무를 위한 財政支出은 해당 단체의 예산으로 충당되지만, 교육기관 건설, 지역경제구조 및 농업구조의 개선, 해안 보호 등의 共同事業에는 연방정부와 주정부의 예산이 공동으로 지출된다.

한편 독일정부는 EC에 일정 한도의 財政交付金을 지원하고 있으며 동시에 EC로부터 특정 목적의 交付金을 지원받고 있

6) Der Bundesminister der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld* (Bonn, 1991) 참조.

다.⁷⁾ <表 6>이 보여주고 있는 것처럼 독일은 연방정부의 예산으로 EC에 일정액을 지원하여 總租稅收入 대비 總交付金の 비율이 2~5%에 달하였다.

<表 6> 西獨의 EC豫算과의 關係

(단위: 백만마르크)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
총교부금	13,817	14,613	15,927	17,830	18,441	19,591	20,161	25,328	24,386	22,509
순교부금	6,412	7,510	6,018	7,272	8,343	8,236	10,391	13,014	13,367	11,635

資料: <表 5>와 同一, p. 17.

(2) 租稅制度 및 借入制度

공공재정의 歲入은 40가지의 租稅 및 28개 公課金 收入으로 구성되어 있다. 「독일기본법」에는 세법제정, 조세징수권, 조세행정권에 관한 權限이 규정되어 있다. 稅法制定은 원칙상 연방 관할이지만, 각 州는 연방이 稅法制定權을 활용하지 않을 경우 연방을 대신하여 이 권한을 행사할 수 있다. 연방의 회가 제정하는 각종 조세관련법은 聯邦上院의 승인을 받아야만 그 효력이 발생한다.

<表 7>이 보여주고 있는 것처럼 독일의 擔稅率(國民總生産 대비 稅金徵收額)은 22~24% 정도이며 시기별로도 큰 변화

7) EC예산의 세입구조는 관세, 회원국이 자국의 농민보호를 위해 EC에 지불하는 農業補助金, 각 회원국 附加價値稅의 1.4%에 해당하는 금액, 부유한 회원국의 特別支援金 등으로 구성되어 있다. 한편 1988년 EC회원국들은 豫算總額이 EC 총생산량의 1.2%가 되도록 결정하였다.

를 보이고 있지 않다. 1990년의 경우 조세수입 중 勤勞稅가 총조세수입의 32.3%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 다음으로는 부가가치세 14.4%, 영업세 7.1%, 소득세 6.6%, 석유세 6.3%, 법인세 5.5%, 연초세 3.2% 순으로 되어 있다.⁸⁾ 租稅의 종류면에서 1990년 租稅徵收構造를 1970년과 비교해 보면 基本構造는 큰 변화를 보이고 있지 않으나, 총조세수입

〈表 7〉 國民總生産 대비 稅收比率

(단위: 10억마르크)

	국민총생산	세 수	세수/국민총생산
1960	303.0	68.4	22.6
1970	675.7	154.1	22.8
1975	1027.7	242.1	23.6
1980	1477.4	365.0	24.7
1985	1834.5	437.2	23.8
1986	1936.1	452.4	23.4
1987	2003.0	468.7	23.4
1988	2108.0	488.1	23.2
1989	2245.2	535.5	23.9
1990	2425.5	549.7 ¹⁾	22.7

1) 구동독 세금수입제외

資料: 〈表 5〉와 同一, p. 6.

8) 公共財政收入의 構造는 국가간에 차이가 있다. 미국에서는 所得稅의 비중이 서유럽국가보다 크다. 또한 미국의 小賣業에 부과되는 附加價値稅는 독일에 비해 비중이 크지 않은 반면, 독일의 부가가치세는 주요 稅源 中の 하나로 稅收에서 차지하는 비중이 크다. Der Bundesminister der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, p. 9 참조.

에서 차지하는 勤勞稅의 比重이 1970년 22.8%에서 1990년 32.3%로 증가한 반면, 附加價値稅의 비중은 1970년 17.4%에서 1990년 14.4%로, 所得稅는 1970년 10.4%에서 1990년 6.6%로 감소한 것이 특기할 만한 사항이다.⁹⁾

국가의 租稅制度는 하나의 조세행정체계가 특정 조세의 징수·분배권한을 전적으로 지니고 있는 「分離體制」와 조세에 여러 종류의 조세행정체계가 연관된 「統合體制」로 구분된다. 「통합체제」는 共有租稅에 관한 규정을 변경할 경우 연방 및 자치단체간의 이해를 조정해야 한다는 短點을 갖고 있는 반면, 「분리체제」는 租稅行政을 신속하게 처리할 수 있는 長點을 지니고 있다. 조세행정상의 「분리체제」로는 美國의 租稅制度를 대표적으로 들 수 있는데, 이 제도는 자치단체가 연방과 마찬가지로 租稅徵收, 稅率 등을 결정하고 새로운 종류의 조세를 도입할 수 있는 등의 장점을 가지고 있으나, 동시에 自治團體가 자본유치 경쟁으로 인해 자의적 稅率 引上을 할 수 없는 短點을 지니고 있다. 독일은 「분리체제」와 「통합체제」가 혼합되어 있는 조세제도를 지니고 있다.

연방정부, 주정부, 자치단체는 「독일기본법」에 입각하여 特定 租稅를 징수하여 자체 재원으로 삼고 있고, 營業資本所得稅, 營業所得稅 등의 조세를 일정 비율에 따라 각 단체별로 배분하고 있다. <表 8>은 독일의 租稅收入이 연방정부, 주정

9) Ibid., p. 8.

부, 자치단체, 부채조정기금, EC로 분할되어 있는 것을 보여 주고 있다. <表 8>에서는 연방정부의 조세수입이 점차 감소하고 있는 반면, 주정부, 자치단체의 조세수입은 정체되어 있거나 약간 증가하고 있으며, EC 統合으로 인하여 EC의 租稅收入이 점차 증가하고 있는 점이 기본 추세로 나타나고 있다.

〈表 8〉 租稅收入構造

(단위: %)

	연 방	주	자치단체	부채조정 기 금	EC
1972	51.6	34.0	12.9	0.7	0.8
1980	48.3	34.8	14.0	0.0	2.9
1985	47.2	35.2	14.4	0.0	3.5
1986	46.1	35.7	14.2	0.0	4.0
1987	46.4	35.9	13.8	0.0	3.9
1988	45.1	36.0	14.1	0.0	4.8
1989	46.1	35.8	13.8	0.0	4.3

資料: <表 5>와 同一, p. 14.

연방에 귀속되는 租稅로는 所費稅의 일종인 석유세, 설탕세, 鹽稅, 위스키세, 연초세, 커피세 등을 들 수 있다. 반면 재산세, 상속세, 자동차세, 맥주세, 토지거래세 등은 州政府에 귀속되는 조세이다. 연방 및 각 주에 공동으로 귀속되는 조세는 근로세, 소득세, 법인세, 부가가치세 등이며, 營業資本所得稅 및 營業所得稅는 연방정부, 주정부, 기초자치단체가 공동

으로 배분하는 조세이고, 영업세 및 토지세는 자치단체에 귀속되는 租稅이다. 주정부의 세입수준은 경제력의 격차로 인해 상이하기 때문에 주정부의 재정능력 격차를 조정하기 위한 「公共財政調整制度」가 시행되고 있다. 이에 입각하여 조세수입이 많은 州는 재정능력이 취약한 州에 자체 수입의 일정분을 이양하여 州間 財政能力의 격차를 해소하고 있다.¹⁰⁾

연방, 주정부와 자치단체가 공동으로 분배하는 共有稅는 1987년 總租稅收入 중 73.7%를 차지하였고, 그 가운데 勤勞稅 및 所得稅는 총조세수입의 40%이상을 점유하였다.¹¹⁾ <表 9>가 보여주고 있는 것처럼 勤勞稅 및 所得稅의 42.5%, 法人稅의 50%, 영업자본소득세 및 영업소득세의 7.5%, 부가가치세의 65%가 연방에 분할·귀속되는 반면, 州政府에는 부가가

10) 租稅收入은 개별 자치단체의 經濟力에 따라 상이하다. 「독일기본법」은 “동일한 생활관계”를 형성하기 위한 정책의 일환으로 각 자치단체가 동일수준의 재정능력을 갖도록 「廣域地方自治團體間 財政調整制度」를 마련하도록 규정하고 있다. 이에 따라 주정부간 재정능력격차는 모든 주정부의 1인당 평균 稅金徵收額의 95%까지 해소하도록 되어 있다. 1990년 財政調整基金은 40억 마르크 규모로 조성되었는데, 財政能力이 전체 평균보다 우월한 Baden-Württemberg州가 25억마르크, Hessen州는 14억마르크의 재원을 출연하고, 財政能力이 전체 평균에 미치지 못하는 Niedersachsen州는 19억마르크, Saarland州는 3억 7천만마르크의 자금을 이 기금으로부터 지원받았다. 그러나 「廣域地方自治團體間 財政調整制度」로는 재정능력상의 격차가 완전히 해소되지 못하기 때문에, 聯邦政府는 매년 부가가치세 聯邦割當量의 2%를 「聯邦補充支援金」(Bundesergänzungszuweisungen)의 형태로 지출하여 주간의 재정격차를 상쇄시키는 데 기여하고 있다. 이러한 垂直的 財政調停을 통하여 Niedersachsen州에 14억마르크, Rheinland-Pfalz州에 6억 5천만마르크 등 1990년도에 약 34억마르크가 재정능력이 취약한 州에 지원되었다.

11) Der Bundesminister der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, p. 8.

치세의 35%, 근로세 및 소득세의 42.5%, 비사정소득세의 50%, 법인세의 50%, 영업자본소득세 및 영업소득세의 7.5%가 배분된다. 自治團體에게는 근로세 및 소득세의 15%, 영업자본소득세 및 영업소득세의 85%가 분할된다. 總租稅收入의 10.3%를 점하는 석유세, 연초세 등은 연방에만 귀속되는 조세이다. 광역자치단체 歸屬租稅 중 가장 큰 稅源은 자동차세와 재산세인 반면, 자치단체 귀속조세로는 총조세수입의 11.8%를 차지하는 營業稅와 土地稅를 들 수 있다.

〈表 9〉 共有稅 分配構造

(단위: %)

조세종류	연 방	주	자치단체
부가가치세	65.0	35.0	-
근로세 및 소득세	42.5	42.5	15.0
비사정소득세	50.0	50.0	-
법 인 세	50.0	50.0	-
영업자본소득세·영업소득세	ca.7.5	ca.7.5	ca.85.0

資料: 〈表 5〉와 同一, p. 15.

대부분의 국가와 마찬가지로 독일 역시 財政赤字를 은행으로부터 자금을 借入하거나 國公債를 발행하여 보전하고 있다. 1969년까지 「獨逸基本法」 제115조는 信用으로 인한 국가의 재원조달방법은 「特殊한 境遇」에 限한다고 규정하였다. 그러나 「특수한 경우」에 대한 개념상의 해석이 자의적일 수 있었기 때문에 「독일기본법」은 1969년에 개정되었다. 개정된 「독

일기본법」 제109조와 제115조는 매년 조달할 수 있는 國家債務의 최고한도를 總豫算에서 차지하는 公共投資規模를 초과할 수 없음을 원칙으로 하고 있으나, 국민경제의 균형유지가 필요하다 고 판단될 경우 예외적으로 國家債務 최고한도가 초과하여 資本市場으로부터 재원을 조달할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 國民經濟의 균형유지·회복 규정 및 공공투자의 개념이 불분명하고, 해석상의 불명료성으로 인하여 國家의 恣意性이 개입될 소지가 여전히 남아 있다.

2. 東獨地域 再建政策과 財政政策

독일통일은 급격한 吸收統合의 형태로 진행되었다. 이로 인해 동독이 統一過程 및 統一國家形態를 결정하는 데 있어서 서독과 협상할 여지가 전혀 없었을 뿐만 아니라 統一에 따른 사회·경제적 후유증을 最小化하기 위한 대책 마련도 불가능하였다. 이 결과 통일 이후 초래된 동독지역에서의 企業 倒産, 失業者 增加, 인플레이션 만연 및 서독지역에서의 세금부담 증대, 경기 침체, 주택난 등 統一로 인한 후유증이 심각하게 나타나고 있다. 이러한 사회·경제적 후유증이 초래된 근본적인 원인은 동독의 서독으로의 급격한 吸收統一에서 뿐만 아니라 부분적으로는 통일후의 經濟·財政政策上的 誤謬에서도 찾을 수 있다.

동독주민에게 있어서 통일은 경제적 복리와 사회적 후생,

정치적 자유 및 인권을 획득하기 위한 수단이었기 때문에 1989년 11월 동서독간 國境線이 붕괴된 이후 동독주민의 集團的 西獨移住가 증가되었다. 이에 따른 경제적 위기와 사회적 긴장이 고조되어 가는 상황에서 독일정부는 동독주민들을 동독지역에 잔류시키기 위해 統一過程을 신속하게 진행시키는 한편, 國家補助金 支給을 통해 동독주민들의 물질적 생활을 안정시키고 국영기업의 사유화를 통한 市場經濟의 형성, 비효율적 기업의 휴·폐업조치, 기업창업 및 중소기업 촉진정책, 서독 경제관련 法體系의 동독지역으로의 신속한 적용 등 서독의 社會的 市場經濟制度의 적용을 통해 동독지역의 발전을 도모하고자 하였다.

독일정부는 통합 이후 貨幣改革 등 市場機能을 앞세운 일련의 조치를 통해 과거 서독이 이룩한 경제기적이 앞으로 동독지역에도 일어날 것으로 기대하였으나, 이와는 달리 동독지역기업의 경쟁력 약화에 따른 대량 파산으로 인하여 동독지역에서는 國民總生産이 감소하였고 失業率은 30%를 상회하는 등 많은 구조적 문제점이 대두되고 있다. 동독지역 기업의 생산성은 서독지역 기업보다 낙후되어 기업의 시장경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 또한 수요측면에서 동독지역의 기업은 동유럽권 및 구소련의 시장을 일시에 상실하게 되었고, 1:1의 貨幣統合과 급격한 賃金上昇에 기인한 原價上昇은 동독기업의 상품경쟁력을 극도로 약화시켰다. 이외에도 동독지역의 기업은 통일 이전 채무, 강화된 환경보호조치에 따른

비용 증가 등으로 적자를 면하지 못하고 있다.

동서독 經濟統合過程에서 발생한 동독지역 경제위기는 경기 순환에서 비롯된 것이 아니라 勞動生産性的 차이에 의한 경제 발전격차의 구조적 문제에 기인하고 있다. 따라서 동독지역의 경제문제는 市場의 自律機能에 의해 해소될 수는 없으며 국가의 産業構造調整政策에 의해 體制轉換이 신속하게 진행되고 기업의 競爭力이 강화되어야 해결될 수 있는 문제이다. 즉 동독지역경제의 轉換期的 危機를 극복하기 위해서는 서독 경제 체제를 전면적으로 동독지역에 적용하기보다는 體制的 發展的 轉換方法이 모색되어야 했다. 그러나 독일의 집권당인 기민당(CDU)·자민당(FDP)정부는 동독지역경제의 構造的 危機를 과소평가하고, 서독의 貨幣·市場機能을 과대평가한 나머지 市場經濟가 기능할 수 있는 政治·經濟的 條件 創出을 등한시하였다. 독일정부는 동독지역 産業構造改編을 위한 투자를 民間企業에 위임하고, 정부는 단지 投資 活性化를 위한 제도 마련과 公共投資(사회간접자본, 사회보장, 환경보호, 교육, 에너지 부문 등)에만 주력함으로써 동독지역의 산업화를 정부주도하의 강력한 産業構造調整政策에 입각하지 않고 市場原理에만 의존하는 정책상의 오류를 범하였다.

독일통일 이후 동독체제 전환정책의 일환인 信託廳(Treuhandanstalt)의 國營企業 民營化政策은 동독지역에 市場經濟 體制를 구축하는 데 있어서 필수불가결한 조치였다. 民營化 對象은 국가관리하에 운영되었던 8,000여개의 기업, 2만여개

의 도소매업, 7,500개의 호텔, 음식점, 서점 등이며 이들 민영화 대상업체의 被雇用者 數는 전체 노동자의 45%인 410만명에 달하였다.¹²⁾ 信託廳은 노동생산성이 낮아서 민영화가 어려운 기업의 경쟁력을 육성하는 정책을 취하기보다는 이들 기업을 市場競爭에 방치하여 파산상태에 이르게 하는 등 市場經濟의 論理를 모든 民營化 對象企業에 단순히 적용하는 오류를 범하고 있다. 이 결과 동독지역의 製造業部門은 脫產業化 傾向을 보이고 있으며 또한 이로 인해 유발된 大量失業은 사회 문제로 대두되고 있다. 또한 信託廳은 사유화되지 못하였으나 操業停止가 이루어지지 않은 기업의 처리문제, 獨寡占 조정 및 기업의 競爭力 증진정책을 마련하지 못하고 있어 이로 인해 유발되는 信託廳의 財政赤字는 1991년도의 경우에만 200억마르크를 상회하는 등 상당한 것으로 알려지고 있다.¹³⁾

「통일조약」은 구동독 國營企業의 所有權이 보상원칙이 아닌 반환원칙하에서 원소유권자에게 귀속되도록 규정하였다. 서독의 所有權制度를 적용한 이 규정은 소유권 향방에 관한 불명확성으로 말미암아 國營企業의 민영화를 어렵게 하는 등 投資沮害要因으로 등장하였다. 「통일조약」에 명시된 所有權 返還原則이 동독지역의 投資 活性化를 저해한다는 사실이 분명해지자 독일정부는 1991년초 기업활동에 시급하거나 雇用

12) 民族統一研究院, 「統一獨逸의 分野別 實態研究」(서울: 民族統一研究院, 1992), pp. 192~198.

13) Jan Prieue und Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung* (Frankfurt/M., 1991), p. 134.

창출 및 확보를 위해 특별히 필요한 경우에는 재산을 원소유자에게 반환하지 않고 보상할 수 있도록 返還原則을 부분적으로 완화시켰다. 그러나 既返還된 부동산의 경우 소유주가 앞으로의 부동산 가격상승을 예상하여 장기 보유하려는 경향을 보임으로써 동독지역의 所有權問題는 여전히 투자저해요인으로 작용하고 있다.

독일연방은행의 貨幣政策은 單一貨幣 통용지역에 전반적으로 적용되기 때문에 특별히 동독지역만을 고려한 정책 수행은 불가능한 반면, 財政政策은 동서독지역에 차별적으로 적용될 수 있다. 「통일조약」에 규정되어 있는 독일 財政政策의 기본 방향은 「독일통일기금」의 형성을 통해 구동독지역에 財政支援을 하게 되면, 동독지역의 市場機能과 個人投資가 활성화되어 고도의 經濟成長이 이루어지게 되고, 이는 다시 國家財政收入을 증대시켜 統一費用을 자체 조달하게 될 것이라는 前提에 기초하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 전제의 설정은 동독경제 발전수준을 과대평가하여 독일통일이 급격한 吸收統一形態로 진행된 다 할지라도 동독지역 경제의 市場經濟體制로의 移行이 순조롭게 진행될 것으로 예상하는 데에서 비롯되었다. 그러나 기대와는 달리 동서독경제 발전수준의 현저한 차이로 말미암아 동독지역에서 발생할 수 밖에 없는 실업문제, 사회간접자본의 낙후, 환경문제 등은 막대한 財政支出을 요구하였으며, 특히

14) *Die Verträge zur Einheit Deutschlands* (München, 1990), p. 46.

실업문제 대처방안의 일환으로서의 소모적인 社會福祉費 지출이 급증함에 따라 상당 규모의 재정이 비생산적으로 지출되었다. 따라서 동독지역에의 국가재정지원은 서독지역 상품의 수요를 진작함으로써 서독기업의 工場稼動率과 서독지역의 經濟成長率을 높이는 데 기여하였던 반면, 동독지역의 經濟發展에는 큰 영향을 미치지 못하였다.

독일연방정부가 동독지역 공공발주사업의 응찰을 동독지역의 기업에 제한하는 동시에¹⁵⁾ 적극적인 産業浮揚政策을 실시하는 등의 産業構造調整政策에 입각하여 財政政策을 추진하는 것이 동독지역의 經濟再建에 기여할 것으로 분석된다. 또한 財政政策을 효율적으로 실행하기 위해서는 동독지역의 行政體系가 신속하게 완비되어야 하며, 州政府 및 지방자치단체는 단기적인 응급처치를 담당하는 기관이 아니라, 동독지역을 재건하는 데 소요되는 財政資金을 충분히 마련하고 중·장기계획 하에 體制轉換의 주도적 기능을 담당하여야 할 것이다.

3. 1990年度 財政政策

독일의 통일관련 財政政策은 2단계로 구분하여 설명될 수 있다. 통일당해년인 1990년에 해당되는 제1 단계 기간동안의

15) 독일연방정부는 東獨地域의 기업이 公共事業發走를 얻는 데 유리하도록 규정을 개정하여, 기존 정책의 오류를 시정하였다. 개정된 규정에 따라 동독지역 기업은 入札競爭에서 10만마르크 한도내에서 서독지역 기업보다 입찰액을 5% 높혀 응찰할 수 있게 되었다.

財政政策은 「통일조약」상 동독지역에 불리하게 추진된 租稅政策, 「독일통일기금」의 설립, 추가경정예산 편성을 축으로 추진되었다. 1991년의 제2단계 기간동안에는 租稅政策을 수정하여 통일재원을 조달하는 한편, 「東獨地域再建共同事業」(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)을 통하여 동독지역 産業構造調整政策을 추진하였다. 本節에서는 財政政策의 1단계 기간인 1990년의 재정정책을 고찰해 보기로 하겠다.

1990년 동서독간에 체결된 「통일조약」은 「독일기본법」 제 10장 財政憲法이 통일후 일정 경과기간을 두고 신설 5개주에 적용되도록 명시하였으며, 동독지역 주정부 및 자치단체의 취약한 財政能力을 충분히 인지하지 못하였기 때문에 서독지역 주정부 및 자치단체의 財政運用에 큰 부담을 주지 않는 범위에서 통일비용을 조달하도록 규정하였다. 이는 당시 서독정부가 동독지역의 經濟力을 과대평가하여 일정 시간이 경과하면 동독지역이 스스로 統一費用을 조달할 수 있을 것으로 오판하였던 것에서 연유한다. 또한 통일당해년도의 財政政策은 서독지역의 財政負擔을 줄이려는 의도에서 신설 5개주에 대한 연방정부와 서독지역 주정부간의 「貯蓄同盟」(Sparbündnisse)을 구축하는 것으로 표현될 수 있다.

「독일기본법」상의 租稅法 體系는 소득세법 등 조세체계의 과도기적 규정을 제외하고는 東獨地域에 그대로 도입되었다. 共同賦課稅는 일정 비율에 따라 연방, 주정부, 자치단체별로 분할·배분하도록 되어 있으나 동독지역에 대한 附加價値稅 배

분율의 적용은 유보되었다. 즉 「독일기본법」에 규정된 附加價値稅의 주정부 배분율은 35%이나, 실질적으로 19.25%가 배분되었고, 1992년 21%, 1993년 22.75%, 1994년 24.5%가 동독지역 주정부에 배분될 것이며, 1995년도에 가서야 附加價値稅가 동서독지역에 동일한 비율로 분배되도록 「통일조약」은 규정하고 있다.¹⁶⁾ 따라서 1991년 동독지역 신설 5개주의 1인당 附加價値稅 배당액은 서독지역의 55% 밖에 되지 않았기 때문에 동독지역의 조세수입은 서독지역에 비해 약 50억마르크 정도 감소되었다. 「통일조약」에는 경제적으로 낙후된 동독지역에서는 서독지역보다 적은 액수의 附加價値稅가 징수되기 때문에 동독지역 州政府는 서독지역보다 상대적으로 적은 양의 附加價値稅를 할당받아야 한다고 명시되어 있다. 그러나 이 논리는 통일 이후 資本主義體制를 구축·발전시켜야 되는 동독지역의 상황을 전혀 고려하지 않은 것이었다.

「통일조약」에는 「독일기본법」의 水平的 財政調整規定의 동독지역 도입·적용을 1994년까지 연기하도록 되어 있고, 그 동안에 새로운 규정을 마련하여 1995년 1월 1일 全獨逸에 통용하도록 명시되어 있다. 「廣域自治團體間 財政調整制度」의 基本原則을 동독지역에 적용할 경우, 동서독지역간 경제발전수준의 격차로 인해 租稅徵收能力이 현격하게 차이가 나게 되고, 따라서 財政調整基金은 폭발적으로 증가해야 하기 때문에

16) *Die Verträge zur Einheit Deutschlands*, p. 46.

水平的 財政調整制度의 동독지역에의 적용은 실질적으로 불가능하다.

〈表 10〉 東西獨地域의 1人當 租稅徵收額

(단위: 마르크, %)

	1991	1992 ¹⁾	1995 ¹⁾
各 州			
서독지역	3,300	3,500	4,300
동독지역	1,150	1,300	2,100
基礎自治團體			
서독지역	1,300	1,400	1,650
동독지역	150	300	800
동서독지역간 1인당 租稅徵收比率(동독지역 / 서독지역)			
各 州	34.8	37.2	48.8
基礎自治團體	11.5	21.4	48.48

1) 추정치

資料: DIW, *Wochenbericht* 24/1991 (Berlin, 1991), p. 343.

동서독지역간 1인당 租稅收入比率을 상호 비교할 경우, 〈表 10〉이 보여 주고 있는 것처럼 동독지역의 租稅收入은 1991년 서독지역의 34.8%, 동독지역 自治團體는 서독지역의 11.5% 밖에 되지 않기 때문에 동독지역을 포함한 廣域自治團體間 財政調整이 이루어질 경우 財政調整基金은 40억마르크에서 7배가 증액된 280억마르크가 될 것으로 추정된다.¹⁷⁾ 이 경우 현

17) DIW, *Wochenbericht* 24/1991 (Berlin, 1991), p. 345.

재의 調整基金 給與州들은 훨씬 많은 금액을 납부해야 하며 受惠州 중 대부분은 급여주가 되는 반면, 신설 5개주만이 財政調整基金의 혜택을 받게 될 것으로 분석된다.

聯邦政府는 동서독지역간 경제발전수준의 격차가 해소될 때까지 일정 기간 동안 현재와 같이 垂直的 調整形態에 입각하여 동독지역의 재정부족을 직접 지원해 주는 것이 동독지역을 위한 합리적 재정지원 방향이다. 「통일조약」에는 동서독지역간 水平的 財政調整 원년이 1995년으로 명시되어 있으나, 동독지역의 발전속도로 비추어 보아 이 時限이 지켜질 수 있을지는 미지수이다. 그러므로 동독지역의 발전속도를 충분히 감안한 「廣域自治團體間 財政調整制度」가 마련되어야 할 것이다.

연방정부는 「통일조약」에 입각하여 동독지역 주정부 및 자치단체에게 「독일통일기금」, 「연방지원금」 등의 垂直的 財政支援을 하였으나 이러한 지원규모는 동독지역 발전은 물론 통일 이후의 사회·경제적 후유증을 해소할 수 있는 수준이 못되었다. 따라서 신설 5개주 정부의 財政赤字는 확대되어 1991년 769억마르크의 豫算規模 중 108억마르크가 負債로 충당되었고, 1992년에는 負債規模가 149억마르크로 증가되었다.¹⁸⁾ 1993년도의 경우 재정적자규모는 190억마르크에 이를 것으로 추정되어¹⁹⁾ 급증하는 負債의 원리금 상환으로 인해 동독지역

18) DIW, *Wochenbericht* 37/1992 (Berlin, 1992), p. 449.

19) Ibid.

의 재정운용은 더 큰 어려움에 봉착할 것으로 예상된다.

동독지역 財政運用上의 問題點은 기초자치단체의 경우에도 발생하고 있다. 「통일조약」은 廣域自治團體 歸屬稅金의 20%를 기초자치단체에게 공여하도록 명시하고 있으나, 광역자치단체의 충분하지 못한 稅收로 인해 기초자치단체의 歲入構造 역시 취약한 면을 보이고 있다. 또한 <表 10>이 보여주고 있는 것처럼 現 租稅制度에 의거할 경우 1995년 동독지역의 1인당 租稅徵收額은 서독지역의 50% 수준밖에 되지 않을 것이다.²⁰⁾

독일정부는 「통일조약」상의 財政政策에서 동독지역의 財政需要를 과소평가하는 오류를 범하여 통일후 사회·경제적 문제점에 시의적절하게 대처하지 못하고, 오히려 이를 심화시키는 결과를 초래하였다. 따라서 「통일조약」상의 財政政策은 통일로 인한 사회·경제적 문제에 긴급 대처하기 위하여 通貨統合 이후 追加更正豫算을 3차에 걸쳐 편성하는 등 기본방향이 급선회될 수 밖에 없었다. 1990년 연방정부의 追加更正豫算은 제1차 390억마르크, 제2차 130억마르크, 제3차 150억마르크 등의 규모로 편성되었다. 이 외에도 연방의회는 1990회계년도 聯邦豫算案에 산정되지 않았던 350억마르크를 1991년도 統一關聯 費用으로 지출할 것에 동의하였다. 통일당해년인 1990년에는 「독일통일기금」의 동독지역 지원금 220억마르크, 독일연

20) DIW, *Wochenbericht* 24/1991, p. 343.

방 재정보조금 260억마르크가 동독지역에 지원되었다.²¹⁾

동독지역 재건에 필요한 財政支援額에 대한 과소평가는 동독지역에 대한 연방정부의 社會保障 初期資本支援金額에서도 분명하게 나타났다. 1991년도의 경우 동독지역에 대한 사회보장비 지출이 약 1천억마르크에 달하였으나, 동독지역의 失業保險, 年金保險 등에 대한 사회보장 재정지원금은 1990년 제 2차 추가경정예산에 115억마르크, 醫療保險을 위한 財政支援金은 제 3차 추가경정예산에 40억마르크만이 책정·지원되었다.

「통일조약」에 따르면 신설 5개주는 광역자치단체간 재정조정제도의 적용을 받지 않고, 그 대신 財政不足을 6년 동안 1,150억마르크 규모의 「독일통일기금」의 지원을 받아 해결하도록 되어 있다. <表 11>의 基金運用計劃에 따르면 1990년이 基金으로부터 신설 5개주에의 재정지원 규모는 220억마르크였으며, 1991년에는 350억마르크에 달하였고, 이를 고비로 지원규모가 감소하여 1994년에는 약 100억마르크가 지원될 예정이다. 基金分配問題와 관련, 聯邦政府는 기금의 15%를 할당받아 신설 5개주의 재건사업에 직접 사용하고, 신설 5개주는 85%를 할당받아 40%를 각 州 산하 지방자치단체에 이양하도록 되어 있다.²²⁾

21) Priewe und Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, p. 138.

22) *Die Verträge zur Einheit Deutschlands*, p. 47.

〈表 11〉 獨逸統一基金의 運用計劃

(단위: 10억마르크)

	채권 발행	누적 채무	원리금 상 환	연방예산 지 원	신설 5개주 에의 지원 ¹⁾	기금 증액
1990	20.0	20.0	-	2.0	22.0	
1991	31.0	51.0	2.0	4.0	35.0	
1992	24.0	75.0	5.1	4.0	28.0	33.9
1993	15.0	90.0	7.5	5.0	20.0	25.9
1994	5.0	95.0	9.0	5.0	10.0	15.9
ab1995	-	9.5	-	-		

1) 신설 5개주에 대한 지원금액은 債券發行額과 연방예산 지원액을 合算한 것임.

資料: Priewe und Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, p. 136.

「독일통일기금」 운용계획에 따르면 기금의 총액 1,150억마르크 중 950억마르크는 資本市場에서 조달하고 나머지 200억마르크는 聯邦政府가 擔當하도록 되어 있다. 이는 연방의회선거를 목전에 두고 있는 상황을 고려, 基金調達을 稅金 引上의 方法이 아니라 資本市場으로부터의 借入方式에 의존하도록 한 것이었다. 借入金의 元利金償還方法은 연방정부와 서독지역 州정부가 원리금의 1/2씩을 부담하고 지방자치단체는 서독지역의 州정부 채무변제금의 40%를 부담하도록 되어 있다. 그러나 資本市場으로부터의 자금조달방법은 1991년에는 20억마르크에 불과하였던 元利金償還額이 그 후 점차로 증가하여 1994년부터는 90억마르크를 상회할 것으로 추정됨에 따라 豫

算運用에 부담을 줄 것으로 분석된다.

「독일통일기금」의 財政支援은 동독지역의 경제를 活性化시켜 이 지역의 擔稅力을 제고하고 統一財源의 자체 조달을 가능하게 한다는 前提에서 출발하였다. 그런데 貨幣統합과 더불어 유발된 동독지역의 사회·경제적 문제점의 과소평가로 인해 연방정부는 「독일통일기금」이 설립된 이후에도 막대한 公共財源을 동독지역에 투입할 수 밖에 없었다.

1990년의 公債發行을 통한 統一財源 調達政策은 이자율 상승, 경제성장률 둔화 등 부정적 결과를 초래하였기 때문에 지속적인 재원조달을 위해서는 다른 정책적 고려가 필요하였다. 또한 「독일통일기금」은 統一財源 調達負擔을 최소화하기 위한 연방정부와 서독지역 주정부간 妥協의 産物이기 때문에 동독지역의 주정부와 지방자치단체의 재정상태는 허약할 수 밖에 없었고, 따라서 統一의 사회·경제적 후유증은 방치될 수 밖에 없었다.

「통일조약」의 財政規定에 의한 租稅政策, 「독일통일기금」의 설립, 追加 更正豫算 편성 등으로 요약될 수 있는 통일당 해년도의 財政政策의 基調는 동독지역의 經濟的 潛在力을 과대평가한 결과에서 비롯되었다. 연방정부가 시장기능에 기초하여 동독지역 經濟活性化政策을 추진한 것은 결과적으로 동독지역 公共財政의 빈곤화를 야기시켰다. 결론적으로 통일당 해년도의 재정정책은 聯邦選舉에서의 勝利라는 政治的 目的을 달성하는 한편, 통일비용 조달부담을 統一後 世代에 전가시키

려는 연방정부와 서독지역 주정부간 타협의 산물로 평가할 수 있다.

4. 1991年度 財政政策

1990년 12월 聯邦議會選舉 이후 財政政策은 방향이 수정되어 제 2 단계로 진입하였다. 이 단계의 재정정책의 특징은 「동독지역재건공동사업」의 추진과 稅金 引上을 통한 租稅政策의 변화로 요약된다.

가. 公共財政 歲出入構造와 統一關聯 財政負擔

(1) 聯邦, 州, 基礎自治團體의 歲出入構造

1990년 11월 14일 연방정부는 1991년 豫算案을 연방의회에 상정하였다. 독일통일 이후 최초로 실시되는 聯邦議會選舉 (1990. 12. 2) 이전에 밝혀진 聯邦豫算의 운용방향에 따르면 1991년 新規債務를 700억마르크로 제한하고 점차로 신규채무액을 감축하는 한편, 1991년 이후 財政支出 증가율을 평균 2% 이내로 억제하기로 되어 있다.

〈表 12〉가 보여주고 있는 것처럼 「東獨地域再建共同事業」에 소요되는 자금을 포함한 1991년 연방정부 歲出規模는 약 4,070억마르크이며, 新規債務에 의한 자금조달액은 600억마르크에 달한다. 독일통일 이후 1990년 하반기에 3차에 걸쳐 편성된 追更豫算을 포함할 경우 1991년도 聯邦豫算 增加率은

1.7%에 불과한 것으로 나타나지만,²³⁾ 추경예산을 제외하면 1991년 연방예산액은 前年度에 비해 5% 증가하였고, 「東獨地域再建共同事業」을 포함할 경우 8.2% 증가하였다.

〈表 12〉 西獨(地域) 聯邦, 州政府 및 基礎自治團體의 歲出入構造
(단위: 10억마르크)

	연도	세 출					세 입			잔 액
		총액	인건비	보조금	이 자	투 자	총액	세금	교부금	
연방 ¹⁾	1987	269.05	39.28	100.13	31.04	7.68	241.13	217.02	0.41	-27.88
	1988	275.37	40.12	104.57	32.28	7.68	239.39	220.27	0.44	-35.96
	1989	289.78	41.34	112.14	32.10	8.03	269.71	247.13	0.49	-20.04
	1990	380.18	43.20	118.72	34.24	8.54	332.10	276.20	22.46	-48.05
	1991	407	49½	165	41	11½	347	317	½	-60
州 ²⁾	1987	263.90	112.34	27.73	19.82	11.77	244.41	173.16	26.26	-19.49
	1988	270.06	115.39	28.22	20.48	11.92	253.74	180.53	26.99	-16.33
	1989	282.94	118.44	31.43	21.27	12.38	275.19	297.28	29.46	-7.68
	1990	299.22	124.54	32.01	22.12	13.36	279.28	199.28	29.91	-19.90
	1991	320	133½	35	24½	14	301	212	31	-19
기초 자치 단체 ³⁾	1987	179.24	57.41	30.50	7.48	35.75	176.66	59.73	35.78	-2.58
	1988	84.40	58.80	32.57	7.39	36.54	185.05	63.59	36.72	0.64
	1989	193.11	60.01	35.48	7.58	39.24	195.32	68.23	38.34	2.21
	1990	208.15	64.07	38.48	8.07	42.42	204.59	69.16	40.94	-3.56
	1991	224	70	42	9	45½	219	75	44	-5

23) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland, Perspektiven-Wege-Risiken," *Jahresgutachten 1991/1992* (Stuttgart, 1991), p. 135.

	연도	세 출					세 입			잔 액
		총액	인건비	보조금	이 자	투 자	총액	세금	교부금	
전년 대비 변화율 (%)										
연방 ¹⁾	1987	2.9	3.5	4.0	2.5	2.1	1.2	3.9	-5.5	x
	1988	2.4	2.1	4.4	4.0	0.1	-0.7	1.5	7.2	x
	1989	5.2	3.0	7.2	-0.6	4.5	12.7	12.2	10.1	x
	1990	31.2	4.5	5.9	6.7	6.4	23.1	11.8	x	x
	1991	7	15	39	20	34 $\frac{1}{2}$	5	15	x	x
州 ²⁾	1987	3.8	3.9	7.2	1.0	4.7	3.4	3.8	4.9	x
	1988	2.3	2.7	1.7	3.3	1.3	3.8	4.3	2.8	x
	1989	4.8	2.6	11.4	3.9	7.6	8.5	9.3	9.2	x
	1990	5.8	5.2	1.8	4.0	4.1	1.5	1.3	1.5	x
	1991	7	7	9	11	5	8	6	4	x
기초 자치 단체 ³⁾	1987	3.9	5.4	6.2	-3.1	2.1	3.5	1.7	5.1	x
	1988	2.9	2.4	6.8	-1.2	2.2	4.7	6.5	2.6	x
	1989	4.7	2.1	8.9	2.7	7.4	5.5	7.3	4.4	x
	1990	7.8	6.8	8.4	6.4	8.1	4.7	1.4	6.8	x
	1991	8	9	9	11 $\frac{1}{2}$	7	7	8 $\frac{1}{2}$	7 $\frac{1}{2}$	x

1) 戰爭負擔基金, 독일통일기금, 부채청산기금, EC할당금, ERP특수기금 등이 포함. 1990년도의 경우 과거 동독재정 세출입과 부채가 統計에 포함.

2) 국가의료시설 및 特殊會計 포함.

3) 자치단체 의료시설 포함.

資料: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland, Perspektiven-Wege-Risiken," *Jahresgutachten 1991/1992* (Stuttgart, 1991), p. 134.

연방정부의 歲入은 1990년도 23.1%의 높은 증가율을 보였는 바, 이는 舊東獨政府의 미집행예산이 연방예산으로 이전되

었기 때문이다. 또한 1991년도에는 稅收가 15% 증가하여 높은 증가율을 보였고, 연방정부의 負債도 통일 이전(1988년)의 359억마르크에서 1990년 480억마르크, 1991년 600억마르크로 급증하였다. 이는 연방정부가 統一財源을 주로 國家債務 증대를 통해 조달하였기 때문이다.

통일관련 聯邦豫算負擔額은 1990년도에 800억마르크에 달하였으며, 1991년도에는 1천억마르크를 상회하였다.²⁴⁾ 이 중 1/3 이 동독지역의 사회보장관련 비용과 신설 5개주의 재정 지원에 사용되었다. 또한 사회보장비용 중에는 동독지역의 失業問題 해결방안의 일환으로 시행되고 있는 早期退職金, 雇用促進策 등이 차지하는 비중이 가장 크며, 다음으로 동독지역의 年金 및 失業保險支援金이다. 한편 「東獨地域再建共同事業」을 위하여 동독지역의 주정부 및 자치단체는 연방정부로부터 120억마르크의 지원을 받았다. 그 가운데 37억마르크가 雇用促進策의 일환으로 지출되었으며, 83억마르크는 社會間接資本·社會住宅 건설, 産業構造 조정 등 동독지역 公共投資에 지출되었다. 도로건설 등의 공공투자를 위해 연방예산으로부터 직접 지출된 금액은 40억마르크 정도였다.

24) Der Bundesminister der Finanzen, *Finanzpolitik 1991: Vor neuen Herausforderungen* (Bonn, 1991), p. 7. 통일비용과 관련, 獨逸聯邦政府의 재무장관 바이겔(Teo Beigel)은 1991년 연방예산에 관한 제안연설에서 다음과 같이 재정운용상의 어려움을 토로하였다: “오늘 우리가 심의할 1991년 聯邦豫算案은 최초의 統一豫算案인데, 4천억마르크 규모의 예산중 이 東獨地域의 신설 5개주와 관련되어 있다. 이러한 豫算案의 범위와 구조는 1989년 11월 장벽이 무너진 이후 형성된 엄청난 挑戰의 證據이다.” *ibid.*, p. 15.

1991년도 연방재정 지출이 급격히 증가한 것은 統一費用의 증가 뿐만 아니라 EC 支援金이 1990년 120억마르크, 1991년 179억마르크로 증가한 결과이기도 하다. 이외에도 걸프전과 관련하여 105억마르크가 지출되었고, 舊蘇聯軍의 철수비용으로 30억마르크가 소용되었다. 한편 지출예상액중 총 150억마르크가 절감되었는데, 이중 76억마르크가 國防豫算으로부터 절감되었으며, 서독지역에 公共投資할 부분을 동독지역의 투자로 전용하는 금액 중 社會間接資本 건설분 23억마르크가 절약되었다.²⁵⁾

〈表 12〉를 토대로 독일연방정부의 歲出構造를 분석하면 1987~89년까지는 2~5%의 증가율을 보이다가 독일통일원년인 1990년도에는 통일비용 증대로 인하여 31.2%로 급증하였고, 1991년도에는 증가세가 7%로 약간 완만해졌다. 연방정부의 歲出構造를 부문별로 분석하면 1990년에 人件費, 補助金, 利子, 投資 등에 지출된 액수는 前年度와 비교할 경우 큰 변화를 보이고 있지 않으나, 통일비용이 본격적으로 지출되었던 1991년도에는 人件費 15%, 補助金 39%, 利子 支拂 20%, 固定投資 34.5%의 증가세를 보였다.

연방정부의 세출 증가율과는 달리 西獨地域 州政府 및 自治團體의 財政支出額은 1990년 이전보다 상당히 높아져 주정부의 경우 1990년 5.8%, 1991년 7%, 자치단체의 경우 1990년 7.8%, 1991년 8%의 증가세를 보였다. 서독지역 주정부

25) Ibid., p. 8.

및 자치단체 財政支出의 증가율은 名目國民所得 增加率보다 낮은 편이나 「財政計劃協議會」(Finanzplanungsrat)의 권고 사항인 3% 증가율보다는 상당히 높은 편이다. 이처럼 財政支出 증가율이 높은 것은 인건비 및 이자 지불과 관련된 지출액이 급증하였기 때문이다. 州政府의 경우 1989년 인건비 증가율은 2.6%에 불과하였으나, 1990년 5.2%, 1991년에는 7%의 증가율을 기록하는 등 인건비 지출이 증가일로에 있다. 이와 같은 현상은 서독지역 자치단체는 물론 연방정부의 경우에도 발생하였는데, 이는 公共部門 종사자의 임금 및 봉급이 1991년 1월 1일자로 6% 일괄 인상되었고 社會事業 및 教育部門 종사자의 급료개선이 이 시기에 이루어졌기 때문이다.

〈表 12〉는 서독지역 주정부 및 자치단체의 이자 지불 증가율이 각각 1989년 3.9%, 2.7%에서 1990년 4%, 6.4%로 완만하게 상승하였다가 1991년의 경우에는 11%, 11.5%로 급등하고 있음을 보여주고 있다. 이는 資本市場에서 統一財源을 조달한 결과 公共債務의 증가와 더불어 利率 상승으로 인한 利率 支拂額이 급증하고 있기 때문이다.

서독지역 주정부의 주요 收入源은 조세인 반면, 동독지역 주정부의 주요 收入源은 독일통일기금 323억마르크, 조세 162억마르크, 연방정부로부터의 교부금 149억마르크 등의 순으로 구성되어 있는 歲入構造가 보여주고 있는 것처럼 獨逸統一基金이다.²⁶⁾ 이러한 현상은 동독지역의 기초자치단체의 財政收

26) DIW, *Wochenbericht* 37/1992 (Berlin, 1992), p. 449.

入構造에서도 나타나는 바, 이는 무엇보다도 동독지역의 낙후된 경제력 수준에서 비롯되는 租稅徵收能力의 부족에서 원인을 찾을 수 있다.

〈表 13〉 東西獨地域 自治團體의 1991年度 歲出構造

지출 부문	세출 구조		주민 1인당 지출		
	동 독	서 독	동 독	서 독	동독/서독
	%		마르크		%
총 지출	100	100	6,025	6,583	91.5
인 건 비	35.0	39.7	2,112	2,614	80.8
보 조 금	19.1	14.5	1,149	953	120.6
이 자	0.5	7.7	31	512	6.0
투 자	14.4	12.8	870	843	103.2
기 타	30.9	25.7	1,864	1,693	110.1

資料: 〈表 12〉와 同一, p. 135.

〈表 13〉을 토대로 東獨地域의 州政府 및 基礎自治團體의 財政支出을 분석해 보면, 동독지역 주민 1인당 財政支出額은 6,025마르크로 서독지역 주민 1인당 재정지출액의 91.5%에 해당하는 액수이다. 주민 1인당 지출액을 기준으로 볼 때, 동독지역 주정부 및 자치단체의 財政支出規模는 서독지역과 커다란 격차를 보이고 있지 않으며, 補助金 및 公共投資部門에서는 오히려 서독지역보다 높은 지출비율을 보이고 있다. 가계 및 기업에 대한 補助金 支給이 서독지역보다 상대적으로 높은 이유는 경쟁력이 약한 기업업 보조금을 지불하고 있을

뿐만 아니라 동독지역 경제의 市場經濟로의 전환과정에서 발생하는 失業問題 해소책의 일환으로 실업수당, 조기퇴직수당, 단축조업수당 등을 지불하는 데에서 찾을 수 있다.

동독지역에는 미비된 社會間接資本, 教育施設, 에너지시설 등의 확충에 상당 정도의 투자가 이루어져 있기 때문에 總支出에서 차지하는 公共投資의 비율은 서독지역의 12.8%보다 약간 높은 14.4%를 보이고 있다. 한편 동독지역에서의 公共部門 종사자의 賃金水準이 서독지역의 50% 수준에 불과하나 住民 數에 비해 불필요한 인원이 많기 때문에²⁷⁾ 동독지역 公共財政에서 차지하는 인건비 지출액은 서독지역의 80.8%에 이르고 있다. 통일시 동독지역의 주정부 및 자치단체의 過去負債가 청산되었기 때문에 利子 支拂이 總支出에서 차지하는 비율은 서독지역의 6% 밖에 되지 않는다.

(2) 統一關聯 財政負擔

통일 이후의 國家支出은 <表 14>가 보여주고 있듯이 1989년 1조 174억마르크에서 1990년에는 1조 1,147억마르크로 급증하여 10%의 증가율을 보였다.²⁸⁾ 또한 1990년 상반기와

27) 주민 대비 공공부문 종사자 수는 동독지역의 경우 住民 1,600만명 가운데 公共部門 종사자는 160만명인 반면, 서독지역의 경우 6,300만명 가운데 公共部分 종사자는 380만명으로 동독지역이 서독지역보다 압도적으로 많다.

28) 1990년 통일로 인해 舊東獨 국가예산이 西獨豫算體系로 편입되어 구동독의 歲出 721억마르크, 歲入 479억마르크, 新規國家債務 149억마르크가 위의 통계에 가산되었다. 그러나 구동독 국가예산 규모가 통일후 財政支出 增加率에 영향을 미치는 정도는 아주 미미하다.

1991년 상반기의 국가지출액은 각각 5,110억마르크와 6,089억 마르크로 19%의 증가율을 보였다. 이러한 國家支出 증가율은 1985~89년 5% 이하에 머물렀던 國家支出 증가율의 4~6배

〈表 14〉 獨逸 國家

연 도	세 입				세 소		
	총 액	세 수	사 회 보 장 비	기 타 수 입	총 액	국가 소비	총 액
1960	108.87	69.77	31.21	7.89	99.66	40.45	42.60
1965	167.47	107.84	48.52	11.11	170.23	69.65	68.57
1970	265.48	161.89	84.94	18.65	264.13	106.47	107.31
1975	451.42	254.10	167.26	30.06	509.10	210.08	221.94
1980	679.20	381.22	248.49	49.49	721.88	298.02	309.65
1985	854.18	459.95	320.11	74.12	875.27	365.72	379.98
1986	886.78	473.21	337.40	76.17	912.18	382.55	395.16
1987	911.72	491.44	350.55	69.73	949.56	397.28	416.19
1988	945.82	512.52	366.52	66.78	991.06	412.38	440.27
1989	1021.62	560.05	383.31	78.26	1017.41	418.78	455.04
1990	1068.50	574.01	410.59	83.90	1114.75	443.08	518.66
1990 ¹⁾	502.42	263.35	195.02	44.05	510.99	207.24	232.43
1991 ¹⁾	557.11	300.31	211.08	45.72	608.93	216.00	307.94

1) 각년도 상반기

資料: 〈表 12〉와 同一, p. 331.

에 해당하는 높은 증가폭이다. 잠재적인 國民總生産 대비 國家支出比率로 표시되는 國家割當率は 1960년 이래로 점차 증가하는 경향을 보이다가 47.9%를 기록하였던 1980년도를 기

財政의 歲出入構造

특 양도		출			잔 액		
		이 자	총 투 자	재 산 이 전		총 생 산	국 가 할 당 률
가 계	기 업						
37.21	5.39	2.19	9.72	4.70	+9.21	303.00	33.0
58.35	10.22	3.23	20.86	7.92	-2.76	458.20	36.6
88.12	19.19	6.55	31.29	12.51	+1.35	675.70	39.1
185.51	36.43	14.18	40.33	22.57	-57.68	1027.70	46.4
253.32	56.33	28.55	53.24	32.42	-42.68	1477.40	47.9
306.99	72.09	55.27	42.91	31.39	-21.09	1834.50	45.5
318.96	76.20	57.18	47.29	30.00	-25.40	1936.10	44.9
335.21	80.98	57.78	47.99	30.32	-37.84	2003.00	45.0
350.61	89.66	59.81	48.91	29.69	-45.24	2108.00	45.2
364.00	91.04	60.18	52.53	30.88	+4.21	2245.20	44.3
382.92	135.74	63.46	56.53	33.02	-46.25	2425.50	45.5
188.54	43.89	32.86	25.10	13.36	-8.57	1156.30	
197.95	109.99	38.50	26.49	20.00	-51.82	1256.60	

점으로 감소하였으나, 1990년 統一費用의 증대로 인해 다시 增加趨勢로 반전되었다.

部門別로 분석할 경우 1990년도 利子 支拂, 投資 등은 전년도에 비해 거의 변화가 없었으며, 국가소비 증가율도 5% 이내에 그쳤다. 반면 國家財政으로부터 家計 및 기업에로의 移轉支出은 1990년 1년 동안 14%, 1990년도 상반기부터 1991년도 상반기까지는 33%의 증가세를 보이는 등 급증하는 양상을 보이고 있다.

기업 및 가계에 대한 국가의 移轉支出을 企業과 家計로 나누어 볼 경우, 家計로의 移轉支出 증가율이 1990년의 경우에는 7%, 1990년 상반기부터 1991년 상반기 사이에는 5%이었던 반면, 企業으로의 移轉支出 增加率은 동 기간에 각각 49%, 248%에 달하였다. 이는 통일로 인해 信託廳 소속 企業의 赤字補填額, 失業手當 등에 지출되는 비용이 급증하였기 때문이다.

稅收, 社會保障費 및 기타 수입으로 구성된 國家歲入은 1989년도 1조 216억마르크에서 1990년도 1조 685억마르크로 4.6% 증가에 그쳤으나 1990년도 상반기부터 1991년 상반기까지의 國家歲入 增加率은 동 기간에 14% 稅收 증대에 힘입어 11%나 증가되었다. 그럼에도 불구하고 稅入 增加率보다 높은 國家支出 增加率은 1990년 462억마르크, 1991년 상반기 동안 518억마르크의 국가부채의 증대를 가져 왔다.

〈表 15〉 1991年度 統一關聯 國家財政 負擔額 및
新設 5個州 交付金

(단위: 10억마르크)

	재 정 부 담	교부금	사 용 용 도	
			사회복지	투 자
〈연방정부〉				
관계부서사업	81.2	50.6	29.5	21.1
동독재건공동사업	12.0	12.0	2.8	9.2
독일통일기금	7.0	35.0	24.5	10.5
투자촉진 조치로 인한 조세감면	3.2	3.2		3.2
동독지역 의료보험 적자 보전금	2.0	2.0	2.0	
〈신탁청〉				
지원금		25.0	12.5	12.5
적자보전금	21.0			
〈주정부 및 기초자치단체〉				
인적·기술적 지원	1.0	1.0	1.0	
부가가치세	4.8	4.8	3.4	1.4
독일통일기금	1.0			
〈노동청〉	19.0	19.0	19.0	
총 액	145.2	152.6	94.7	57.9
연방정부, 주정부, 자치단체 ¹⁾	116.2	73.1	39.0	34.1
〈공제액〉				
동독지역 세수 연방할당액	20.0			
통일관련 수입	2.4			
순액(연방, 주, 자치단체)	93.8			

1) 「독일통일기금」, 신탁청, 노동청 제외

資料: Prieue und Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, p. 134.

〈表 15〉가 보여주고 있듯이 1991년도 統一關聯 財政負擔額은 總額으로는 1,452억마르크에 달하였으며, 동독지역 稅收의 연방할당금 및 통일관련 수입을 공제한 순액기준으로도 938억마르크나 되었다. 여기에 신탁청 지원금 및 적자보전금, 독일통일기금, 노동청 보조금 등을 가산할 경우 통일관련 재정 부담액은 1,162억마르크로 산정된다. 財政負擔額 가운데 관련 부서의 事業支出金이 812억마르크로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 신탁청의 赤字補填金 210억마르크, 노동청의 失業關聯費用 190억마르크 순으로 되어 있다.

1991년 公共豫算으로부터 신설 5개주로의 交付金은 1,526억 마르크에 달하고 있으며, 독일통일기금, 신탁청, 노동청 등에 移轉支出된 금액도 795억마르크에 달한다. 또한 사용용도별로는 社會政策性 지출액이 947억마르크인 반면, 投資性 지출액은 579억 마르크에 불과하다. 이러한 통계지수는 동독지역의 사회문제를 해결하기 위한 短期政策의 일환으로서 투자보다는 소모적인 社會福祉的 費用支出이 통일관련 公共財政支出의 주종을 이루고 있다는 것을 보여주고 있다.

사회복지비 지출 가운데 관련부서의 사업지출, 독일통일기금, 노동청 및 신탁청의 지출부문이 큰 비중을 차지하고 있는 반면, 投資目的 支出의 경우 관련부서, 독일통일기금, 신탁청, 동독지역재건 공동사업 등의 순으로 되어 있다. 財政支出構造는 消費性 財政支出과 投資性 財政支出이 각각 총재정지출의 70%와 30%를 차지하고 있는 消費 위주의 형태를 보이고 있

다. 이로 인해 서독지역 기업은 동독지역의 商品需要가 급증하여 경제호황을 맞았던 반면, 동독지역 기업은 파산상태에 직면하여 심각한 失業問題를 야기하는 주요인이 되고 있다.

독일연방정부는 동독지역을 주정부간 財政調整制度에 편입시키지 않는 대신 「독일통일기금」을 설립하였으며, 동독지역의 주정부와 자치단체는 이 기금의 財政支援을 一般會計에 편입하여 예산부족을 충당하였다. 그러나 1990년도 재정정책의 문제점을 인식한 연방정부는 1991년 부문별 사업에 치중한 「東獨地域再建共同事業」을 설립, 고용 촉진, 사회간접자본 건설, 주택 건설, 환경보호 및 산업화 촉진 방안을 마련하였다. 1991/92년도 「동독지역재건공동사업」에 연방이 출연한 財源規模는 각 연도별로 120억마르크에 달한다. 1991년 「동독지역재건공동사업」의 支出構造를 분석할 경우, 사회간접자본 투자 60억마르크, 고용촉진조치 25억마르크, 주택 건설 11억마르크, 투자촉진조치에 4억마르크가 지출되었다.²⁹⁾

「동독지역재건공동사업」이 추진되고 있다는 사실은 독일정부가 市場機能을 우선시한 1990년도 財政政策의 問題點을 인식하고 이를 시정함으로써 비로소 財政政策의 기본방향이 정궤도에 진입하였다는 것을 예증한다. 그러나 이 사업은 시행기간을 2년으로 설정하고 있는 바, 이는 동독지역 재건을 위해서는 지나치게 짧기 때문에 시행기간을 최소한 5년 이상으

29) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin*, no. 25 (Bonn, 1992), p. 182.

로 확대하여야 한다. 또한 「동독지역재건공동사업」을 위한 기금 중 1991년 雇用創出措置를 위한 재원 25억마르크가 중간에 소진되어 30억마르크 정도가 추가로 투입되는 등³⁰⁾ 「동독지역재건공동사업」 기금이 충분하지 못한 실정이므로 재원규모 역시 증액되어야 한다.

나. 統一財源 調達

(1) 租稅政策

〈表 16〉이 보여주고 있듯이 연방정부, 주정부, 자치단체가 1991년 총 6,615억마르크의 稅收를 거두어 들임으로써 國民總生産額(2조 8,380억마르크) 대비 租稅收入으로 표현되는 擔稅率은 전년보다 약간 증가한 23.5%를 기록하였다. 附加價値稅徵收額은 1,820억마르크로 總稅收의 27.5%를 차지하였는데, 이 비율은 약 25%에 달했던 통일전의 비율과 비교할 때 약간 증가한 것이다. 이러한 증가는 동독지역에서의 높은 消費 및 需要 增加에 그 원인이 있다. 總附加價値稅 징수액의 65%가 귀속되는 연방정부의 財政收入은 부가가치세의 增收로 인하여 증대되었다. 또한 석유세·연초세의 增收와 단결세(Solidaritatzuschulag)의 도입으로 인해 연방정부의 稅收는 1990

30) 雇用促進措置는 노동시장정책 측면에서 뿐만 아니라 教育訓練을 통하여 生産性 향상을 꾀할 수 있기 때문에 경제적으로 큰 의미를 지니고 있다. 그러나 연방노동청은 財源 부족상황에 직면하여 賃金補助金を 10% 정도 인하하고, 補助金の 30%에 해당하는 기타비용 補助金を 20% 하향 조정하였다.

년보다 상당히 증가하였다.

1991년 勤勞稅는 서독지역의 경우 높은 賃金 上昇率 및 雇 用 增加率로 인해 1990년보다 17% 增收되었다. 그러나 기업 의 利潤率 저하로 인해 非查定所得稅 징수액은 1990년 대비 6.5%, 法人稅 징수액은 3% 증가하는 데 그침으로써 勤勞稅 징수액보다 현저하게 낮은 증가율을 보였다. 또한 1991년 營業稅의 징수액 증가율은 전년에 비해 현저하게 둔화되었는 바, 이는 營業所得稅의 저조한 증가율에서 비롯되었다. 한편 1991년 自治團體 귀속 조세징수액은 1990년보다 2% 증가한 반면, 州政府 귀속 조세징수액은 자동차세 增收에 힘입어 4.5% 증가하였다.

1991년 동독지역의 所得稅, 勤勞稅, 法人稅 징수액은 85억 마르크에 불과하며, 동독지역 주민 1인당 稅收는 서독지역의 12% 밖에 되지 않는다. 이는 동서독간 경제발전 격차로 인한 동독지역 주민들의 낮은 賃金所得과 企業들의 낮은 利潤水準 에 기인한다.

〈表 16〉 主要 稅金の 稅收額

(단위: 10억마르크)

세 금 종 류	1990			1991		
	총액	서독	동독	총액	서독	동독
공동분할조세	416.4	402.6	13.8	480 ^{1/2}	.	.
근로세	181.1	177.6	3.5	214 ^{1/2}	207 ^{1/2}	7
사정소득세	36.5	36.5	-	41	40	1

세 금 종 류	1990			1991		
	총액	서독	동독	총액	서독	동독
비사정소득세	10.8	10.8	0.0	11 $\frac{1}{2}$	11 $\frac{1}{2}$	-
법인세	30.1	30.1	-	31 $\frac{1}{2}$	31	$\frac{1}{2}$
기타	3.3	-	3.3	-	-	-
부가가치세	154.6	147.6	7.0	182	.	.
관세	7.2	7.2	0.0	8 $\frac{1}{2}$.	.
연방세	69.8	65.9	3.4	92	.	.
석유세	36.6	34.6	2.0	45	.	.
연초세	18.3	17.4	0.9	20	.	.
단결세	-	-	-	11 $\frac{1}{2}$.	.
州세	25.6	25.4	0.2	28 $\frac{1}{2}$	26 $\frac{1}{2}$	2
자동차세	8.4	8.3	0.1	11 $\frac{1}{2}$	9 $\frac{1}{2}$	1 $\frac{1}{2}$
재산세	6.3	6.3	-	6 $\frac{1}{2}$	6 $\frac{1}{2}$	-
기초자치단체세	48.6	48.6	-	52	50 $\frac{1}{2}$	1 $\frac{1}{2}$
영업세	38.8	38.8	-	41	40 $\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
토지세	8.7	8.7	-	9	9	$\frac{1}{2}$
총세수	567.1	549.7	17.4	661 $\frac{1}{2}$.	.
국민총생산 대비 세수		22.7		23 $\frac{1}{2}$.	.

資料: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland Perspektiven-Wege-Risiken," p. 137.

統一費用 支出로 인한 동독지역 公共財政의 不足狀況은 연방정부 및 서독지역 주정부로 하여금 그동안 시행해 왔던 財

政政策의 基調를 바꾸게 만들었다. 또한 연방의회 選舉에서 승리한 保守黨 政府의 정치적 부담이 경감된 것도 財政政策의 變化要因으로 작용하였다. 동독지역에서의 體制轉換危機의 심각성을 인식하고 있었던 保守黨 政府는 선거 이전에는 통일비용 조달문제와 관련, 국민의 재정부담이 별로 없을 것으로 선전하였으나 選舉에서 승리하자 통일비용 조달문제와 관련된 財政政策의 기본방향을 수정하였다. 동독지역 신설 5개주의 體制轉換 재원조달문제는 資本市場으로부터의 재원조달과 聯邦豫算의 지출구조 변화만을 통해서 해결될 수 없는 것이었다. 따라서 稅金 및 社會保障負擔金을 인상하는 한편, 國家補助金을 감축하는 방향으로 재정정책의 방향이 전환되어야만 하였다.

특히 1991년부터 독일정부는 稅金引上方式을 통일재원 조달방안으로 선택하였는 바, 이는 자본시장으로부터의 국가차입은 金利 上昇과 더불어 經濟沈滯를 초래하고, 장기적으로는 세금 인상을 통해 국가차입으로 인한 財政赤字를 보전해야 하기 때문이었다. 독일정부의 租稅政策은 동독지역의 경제재건을 신속하게 추진하기 위한 방안으로 所得 발생시에는 세금을 부과하지 않고, 소득을 소비적으로 사용하는 경우에 세금을 징수하는 「供給指向的 課稅原則」에 입각하고 있다. 독일정부가 공급지향적 조세정책을 취한 背景에는 다음과 같은 要因이 있다. 첫째, 조세정책이 上位所得階層의 부담이 큰 소득세 및 법인세 등 直接稅 인상을 통하여 추진될 경우 성과동기 및

투자유인효과가 감소되어 동독지역의 재건이 타격을 받게 될 것이다. 둘째, 독일의 소득세 부담수준은 國際比較에서도 높은 수준을 보이고 있기 때문에 所得稅 인상은 쉽지 않을 것이며, 法人稅 인상은 국제경쟁력 약화를 초래하여 國家經濟에 악영향을 미칠 것이다. 셋째, 독일의 보수당 정부는 자신의

〈表 17〉 稅收 增大를 위한 政府施策

(단위: 10억마르크)

	1991	1992
사회보장보험료 인상 (1991.4.1) ¹⁾		
- 실업보험료 2.5% 인상 ²⁾³⁾	20.2	22.1
- 연금보험료 1% 인하 ³⁾	-8.1	-11.0
우편업무 확대(1991.4.1)	2.0	2.5
조세 인상		
- 근로세, 소득세 및 법인세에 7.5% 부가세 ⁴⁾	11.25	10.65
- 운전보조비 Km당 50 Pfg.에서 65 Pfg.로 인상	-	-1.5
- 석유세 인상(1991.7.1)	5.8	14.0
- 사회보장세 3% 인상(1991.7.1)	0.7	2.0
- 연초세 개당 1 Pfg.인상(1992.1.1)	-	1.6
총 액	31.65	40.35

1) Ifo 연구소의 추정액

2) 1992년부터 보험료가 0.5% 인하될 것임.

3) 피고용자의 보험료

4) 1년 동안의 한시적 부가세

資料: IFO-Institut, *IFO-Schnelldienst 7/1991* (München, 1991), p. 24.

사회적 기반을 중·상위층에 두고 있으므로 자신의 정치적 기반을 이반하면서까지 財政政策의 방향을 바꾸지는 않을 것이다.

〈表 17〉이 보여주고 있는 것처럼 統一財源을 조달하기 위해 독일연방정부는 각종 稅金 및 社會保障費를 인상하였다. 1991년 4월 1일자로 年金保險料率은 1% 줄어 들어 17.7%가 되었으나, 失業保險料率이 2.5% 인상된 6.8%로 되어 전체적으로는 社會保障費 부담이 상향 조정되었다. 이같은 社會保險料率의 調整을 통해 1991년 公共收入은 121억마르크 증가하였으며, 1992년에는 111억마르크가 늘어날 것으로 예상된다.

「團結稅法」은 1991년 7월 1일부터 1992년 6월 30일까지 시행되는 限時法으로 1991년 초 연방의회에서 통과되었다. 이로 인하여 勤勞所得稅, 所得稅 및 法人稅에 7.5%의 「團結稅」가 부과되며, 또한 석유세·연초세도 인상되었다. 보험료의 7% 수준이었던 保險稅率은 1991년 7월 1일 10%로 인상되었는 바, 이중 社會保障保險 部門의 保險稅는 인상되지 않고, 家財保險, 자동차보험 등의 보험세만이 상향 조정되었다. 이러한 租稅政策으로 인해 1991년도 세입은 약 317억마르크 증대되었고 1992년도에는 약 404억마르크 증대될 것으로 분석된다. 동독지역의 투자 활성화를 위한 企業賦課 稅金引下方案의 시행으로 稅收 減少가 초래되는 등 기업 및 所得上位階層의 통일비용 조달부담은 적어진 반면, 低所得階層의 부담은 가중되는 결과가 초래되었다.³¹⁾

31) 이에 대해서는 제Ⅳ장 「경제적 파급효과」 참조.

〈表 18〉 投資促進措置에 의한 大企業 費用減縮모델

(단위: 1백만마르크)

〈총투자액 1억마르크〉	
- 설비투자(10년 사용연한)	70.0
- 공장건물	30.0
〈투자보조금〉	
- 총투자보조금	23.0
- 설비투자보조금	8.4
설비투자 특별감가상각에 의한 조세감면액	16.1
건물 특별감가상각에 의한 조세감면액	6.2
투자당해년 비용절감효과 53.7 (%)	비용절감액 53.7

資料: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik*, no. 25 (Bonn, 1991), p. 13.

독일연방정부는 동독지역에 대한 투자를活性化하기 위하여 투자보조금, 특별감가상각, 특별금융 등의 投資促進方案을 마련하였는 바, 독일연방재무성에 의해 추산된 投資促進措置에 의한 대기업의 비용감축효과는 〈表 18〉과 같다. 동독지역에 총 1억마르크를 투자하는 기업이 7천만마르크를 設備投資에, 3천만마르크를 工場建設에 투자할 경우, 이 기업은 특별감가상각 및 투자보조금 등의 지원을 통해 5,370만마르크의 投資費用이 감소되는 효과를 얻는 것으로 나타난다.

그러나 독일연방정부의 投資促進措置는 동독지역의 산업구조 조정정책이 수립되지 않은 상태에서 개별적으로 실행되었기 때문에 이로 인한 부작용이 나타날 수 밖에 없다. 동독지

역은 投資促進措置로 인하여 세금감면지역으로 지정되었는 바, 서독기업은 동독지역에 실질적인 투자를 하지 아니하고 단지 企業만을 설립하여 租稅惠澤을 누리고 있다. 또한 投資促進措置는 주로 자본설비 투자비용만을 경감시키는 효과를 가져오기 때문에 勞動集約的 生産을 주로하는 기업은 이 조치에 의한 투자혜택을 받지 못하고 있다. 연방정부가 實質賃金의 급상승으로 인하여 原價上昇 압박을 받고 있는 동독지역의 기업에 대하여 일정 기간 동안 賃金補助金을 지급할 경우, 기업의 경쟁력을 강화시켜 파산에 의한 大量失業事態는 어느 정도 방지될 수 있을 것이다.

1992년 독일연방정부의 租稅政策은 크게 나누어 세금 인상을 통한 세수 증대와 함께 기업관련 세금(약 60억마르크)의 경감조치로 구분할 수 있다. 그러나 1992년의 세금 인상을 통해 조달된 統一財源은 동독지역에 대한 투자를 적극적으로 실시하여 이 지역 발전에 기여하는 것은 차치하더라도 統一에 따른 사회·경제적 후유증을 치유하는 데에도 미흡한 액수였다. 따라서 1992년 이후 독일연방정부의 財政政策은 조세 인상 및 세원 발굴을 통해 統一財源을 조달하고, 財政交付金 및 補助金 형태로 동독지역을 지원하는 한편, 동독지역에 대한 투자 활성화를 위하여 기업 세금부담을 경감시켜주는 방향에서 추진구도가 설정되었는 바, 이의 세부사항은 다음과 같다.³²⁾

32) Priewe und Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, p. 156.

- 附加價值稅率은 1993년부터 특정 경우³³⁾에 한하여 7% 할인율을 유지하면서 일반적인 경우에는 14%에서 15%로 상향 조정될 예정임.
- 所得稅 부과시 아동감면액의 한도가 1992년부터 4,104마르크로 상향 조정되고, 첫번째 아동수당은 70마르크, 아동수당 부가금은 68마르크로 인상됨.
- 營業資本稅(Gewerbekapitalsteuer)가 1993년부터 부과되지 않기 때문에 약 24억마르크의 稅收가 감소될 것이며, 1993년부터 營業所得稅(Gewerbeertragsteuer)의 부과기준점이 상향 조정됨으로써 營業所得稅를 稅源으로 삼는 기초자치단체의 稅收는 감소될 것으로 분석됨. 또한 財産稅의 부과기준을 상향 조정하여 약 34억마르크의 稅收가 감소될 것임.
- 企業財産중 건물의 감가상각률을 10%로부터 7%로 하향 조정하는 등 현행 세금감면항목을 축소 조정함으로써 상기의 租稅減免效果를 부분적으로 상쇄시키고자 함. 그러나 소형보트에의 세금부과 등 세금감면항목의 축소 조정은 사회적 반발로 인해 철회되었음.

(2) 國家借入 增大 및 財政制度 改善

독일연방정부는 세금 인상을 통한 統一費用 調達의 사회·

33) 附加價值稅 7% 할인율은 식료품과 같은 生活必需品에 적용되는데, 이는 부가가치세의 稅率을 낮추어서 家計負擔을 경감시켜주기 위한 조치의 일환이다.

경제적 파급효과를 축소하기 위하여 불요불급한 歲出을 줄임으로써³⁴⁾ 1991년 370억마르크를 절약, 이를 統一費用으로 전용하였다. 이러한 세출구조 변경 및 지출 감소 이외에도 資本市場을 통하여 統一財源이 조달되었다. <表 19>가 보여주고 있듯이 1991년 연방정부의 歲入構造는 세금수입 3,170억마르크, 기타 수입 300억마르크로 구성되어 있다. 기타 수입 300억마르크 중 聯邦銀行收入 70억마르크가 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 연방은행수입은 대부분 국가부채에 대한 이자 지불로 지출되었다.

1991년도의 재정정책이 稅金 增收 및 最小支出原則 하에서 추진되었음에도 불구하고 總支出은 4,070억마르크로 總收入 3,470억마르크를 초과하여 연방정부의 負債는 600억마르크나 증가하였다. 이와 같은 현상은 서독지역 자치단체에서도 공통적으로 발견되고 있는 현상이다. 1991년 서독지역 주정부의 債務增加額은 190억마르크로 증가율이 1990년보다 둔화되었으나, 자치단체의 경우 1990년의 36억마르크보다 14억마르크 증가한 50억마르크에 달하였다.

<表 19>에 의하면 1991년 동독지역 주정부의 租稅收入은 190억마르크, 기타 수입은 40억마르크 밖에 되지 않지만 總收

34) 財政支出 構造調整은 재정지출 항목당 최소지출을 규정하거나 일정 비율로 지출규모를 縮小하는 방향에서가 아니라 베를린에 대한 보조금 삭감, 정치적 상황변화에 따른 國防費 減縮 등을 통해 이루어졌다. 이는 增加一路에 있는 社會間接資本 투자 등 예산상의 일정 항목은 一定 比率로 지출규모를 縮小할 수 없기 때문이다.

入은 785억마르크에 달하고 있다. 동독지역 자치단체의 경우에도 租稅收入은 25억마르크, 기타 수입은 60억마르크인 반면 總收入은 390억마르크인 것으로 나타났다. 이러한 總收入額과

〈表 19〉 1991年度 財政構造와 負債

(단위: 10억마르크)

	연방	서독주	동독주	서독자치단체	동독자치단체
세 출	407	305	84 ¹ / ₂	198	45
인 건 비	49 ¹ / ₂	122 ¹ / ₂	21	53	13
경 상 비 용	46 ¹ / ₂	29	6 ¹ / ₂	36 ¹ / ₂	12 ¹ / ₂
투 자	11 ¹ / ₂	12	4	43	12 ¹ / ₂
이 자	41	24 ¹ / ₂	¹ / ₂	9	0
세 입	347	286	78	193	39
세 금	317	212	19	75	2
기타 수입 ¹⁾	30	27	4	61	6
재정적자	60	19	6	5	6
공공예산 재정적자	96				
독일통일기금	31				
부채청산기금	1				
유럽부흥특별기금· 부채조정기금	7				
재정적자	135				

1) 연방, 다른 州政府 및 자치단체로부터의 교부금·보조금 제외.

資料: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland Perspektiven-Wege-Risiken," p. 132.

租稅收入·기타 수입액간의 큰 차이는 자체 租稅收入 및 기타 수입이 극히 미미한 동독지역 주정부 및 자치단체가 연방정부 및 독일통일기금의 교부금과 보조금에 의존하여 財政을 운용하고 있는 데에서 연유한다. 그러나 연방정부와 독일통일기금의 財政支援에도 불구하고, 동독지역의 주정부와 자치단체는 1991년 각각 60억마르크의 財政赤字를 기록하였다.

1991년 公共豫算의 재정적자액은 960억마르크를 기록하였고 獨逸統一基金 310억마르크, 負債清算基金 10억마르크, 유럽부흥기금·부채조정기금 70억마르크를 포함할 경우 總公共財政 적자액은 1,350억마르크에 이른다. 1990년 말 資本市場을 통한 연방정부의 재원조달액 200억마르크를 공제하면 1991년 공공재정 적자분 1,150억마르크가 資本市場으로부터 조달되었다. 여기에 국영철도 240억마르크, 신탁청 210억마르크 등 公共部門의 赤字를 가산하고 사회보험의 흑자 115억마르크를 감산할 경우 總財政赤字는 약 1,500억마르크에 달하여 국민총생산의 5.5%에 해당되는 높은 수준을 보였다.

연방정부가 추진한 고속도로 통행료 부과방안은 社會的 抵抗으로 말미암아 철회되었고, 각종 수수료의 인상방안 역시 「독일기본법」상의 규정 때문에 시행될 수 없었다. 또한 財源 調達方案의 일환으로 각종 國家補助金을 감축하여 높은 세금 인상률을 줄이는 방안은 일시적인 효과밖에 가져오지 않기 때문에 적극적으로 실행될 수 없었다. 국가보조금 지원은 生産 構造를 왜곡시키고 經濟成長을 저해하여 稅收 增大를 감소시

키는 결과를 초래하는 반면, 國家補助金 減縮은 시장기능의 향상, 구조변화 촉진, 성장 촉진효과를 가져오기 때문에 동서독지역에 모두 적용하는 것이 바람직하다. 그러나 競爭力이 약한 신설 5개주의 國家補助金 지원은 불가피하며, 서독지역에의 국가보조금 삭감 역시 별로 이루어지지 않고 있다. 1989년 국가보조금은 468억마르크인 반면 1990년 국가보조금은 488억마르크로 오히려 20억마르크 증액되었다. 1991년의 경우 약 40억마르크가 감축되었고 1992년도에도 감축예상액은 36억마르크 정도에 불과하다.³⁵⁾

독일연방정부는 1991년도 財政政策에서 세금 및 사회보장 부담금의 인상을 통하여 統一費用 조달을 시도하였으며, 이외에도 「통일조약」내 財政規定의 문제점을 시정함으로써 동독지역 公共財政 不足分을 보전하고자 하였다. 동독지역에 불리하게 명시되어 있는 「통일조약」상의 財政規定은 동독지역 주 정부의 비판에 직면하게 됨에 따라 동독주민 1인당 附加價值稅 할당량이 동서독지역에 동등하게 배분되도록 시정되었다. 이로 인하여 1991년 신설 5개주의 附加價值稅 수입은 50억마르크 가량 증가하였고, 동시에 기초자치단체 할당량도 증대되는 등 동독지역의 財政收入構造가 개선되었다.³⁶⁾

35) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland Perspektiven-Wege-Risiken," p. 334.

36) Priewe und Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, p. 143.

독일연방정부는 주정부간 합의를 통하여 「독일통일기금」 가운데 15%의 연방정부 할당량을 동독지역 자치단체에 이전하도록 함으로써 1991년 동독지역 자치단체의 財政收入은 53억마르크 정도 증가하였다. 한편 연방정부는 동독지역 構造調整支援基金을 활용하여 「독일통일기금」의 財源增額을 계획하고 있다.³⁷⁾

5. 財政政策 展望

〈表 20〉이 보여주고 있는 것처럼 독일연방정부는 1992년부터 연방예산의 歲出 增加率을 3% 이내로 억제하는 한편, 세금인상을 토대로 租稅收入을 증대시켜 聯邦負債를 줄이는 방향으로 재정을 운용하는 긴축예산정책을 펼 것으로 보인다. 1992년 聯邦豫算案에 의하면 통독관련 예산은 연방예산총액(4,221억마르크)의 26%에 해당하는 1,114억마르크이다. 1992년 통독관련 비용중 일반재무행정 29%, 노동부 18.6%, 교통부 11.6%, 연방적자관리 11%, 경제부 7.4% 등이 전체의

그러나 이러한 긴축예산정책에도 불구하고 동독지역으로의 공공부문의 移轉支出額은 1991년의 경우 1,500억마르크, 1992년에는 1,750억마르크에 달할 것으로 추정된다. 〈表 21〉에서 보듯이 예상과는 달리 현저하게 증대된 統一費用으로 인하여 독일경제연구소(DIW)는 1992년 연방정부의 財政支出 增加率

37) Ibid., p. 159.

은 7.3%, 歲入 增加率은 10%에 달할 것으로 추정하고 있다. 또한 財政計劃案은 1993년도 연방재정지출은 1.4%, 세입은 0.5% 증가할 것으로 상정하고 있으나 독일경제연구소는 각각 3.1%, 5.6%로 추정하고 있다.

독일경제연구소의 分析結果에 의거하여 연방정부, 특수기금, 주정부, 기초자치단체 등을 총망라한 독일재정 歲出入構造의 발전방향을 전망하면, 1992년도 독일 國家財政支出規模는 7.2% 증대되고 國家財政收入은 9.5% 증대될 것으로 예상된다. <表 21>에서 보듯이 1992년도 연방정부의 財政收入은

<表 20> 聯邦政府 財政計劃案 (1991~95년)

(단위: 10억마르크)

	1991	1992	1993	1994	1995
세 출	410.33	422.56	428.5	438.8	449.2
전년대비					
증가율	+7.9	+3.0	+1.4	+2.4	+2.4
세 입					
1. 세금	311.80	337.93	355.1	380.0	398.6
2. 기타	32.12	34.77	28.3	28.6	25.5
중앙은행					
수익	7.00	7.00	7.0	7.0	7.0
채신업무	8.78	9.70	6.2	7.2	3.9
주화발행	0.98	1.05	0.9	0.9	0.9
3. 순부채	66.42	49.86	45.1	30.2	25.1

資料: Der Bundesminister der Finanzen, *Der Bundeshaushalt unser Geld*, p. 29.

10% 정도 증대되었는 바, 이는 대부분 稅金 引上에 의하여 이루어졌다. 또한 동독지역의 주정부 및 기초자치단체의 財政 赤字 補填을 위하여 特殊基金의 자본금이 1992년에 105.3% 증액되었다. <表 21>에 나타나고 있는 주정부 및 기초자치단체의 1992년도 財政收入은 서독지역의 경우 租稅收入의 증가로 인하여 전년도에 비해 상당 정도 증가될 예정이나 동독지역은 여전히 재정수입을 중앙정부 교부금과 독일통일기금에 의존하고 있다. 이에 따라 1992년도 독일 國家財政收入은 10.6%의 높은 증가율을 보인 稅收 增大에 힘입어 전년도 대비 9.5%의 증가세를 보일 것으로 추정된다.

독일경제연구소는 1993년도 국가재정수입은 주로 稅金 引上에 힘입어 6.2% 증대될 것으로 추정하고 있다. 연방정부, 주정부, 기초자치단체 등 자치단체별로 분석하면 연방정부의 財政收入은 세금 인상과 주정부 및 기초자치단체의 聯邦割當金 증대로 인하여 5.6%의 증가세를 시현할 것으로 추정되었다. 1993년도 주정부 및 기초자치단체의 財政收入 增加率은 동서독지역에 따라 상이하게 추정되고 있다. 1993년 서독지역 주정부의 재정수입이 전년도에 비해 약간 증가하는 반면, 동독지역 주정부의 재정수입은 급증할 것으로 추정되고 있는 바, 이는 동독지역에서 조세수입이 급증하고 재정교부금이 증대될 것으로 전제하였기 때문이다. <表 21>에서 보듯이 독일 경제연구소는 이러한 재정수입 증가율의 地域的 差異가 기초자치단체의 경우에도 발생할 것으로 예상하고 있다.

〈表 21〉 獨逸 聯邦政府·州政府·

	연 방 정 부			특 수 기 금			주 정		
							서 독 지 역		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
세 입	348.6	383.6	405.1	15.2	31.2	37.4	295.6	318.8	337.4
조세	317.9	350.7	371.7	-	-	-	220.0	240.9	258.5
교부금	1.7	1.8	1.9	9.8	25.7	31.8	49.1	50.0	50.0
독일통일기금	-	-	-	-	-	-	2.7	2.7	2.4
경제활동수익	15.0	16.8	17.0	-	-	-	6.3	6.7	7.1
공과금	-	-	-	-	-	-	7.2	7.8	8.3
기타	14.0	14.3	14.5	5.4	5.5	5.6	10.3	10.7	11.1
세 출	401.8	431.1	444.4	51.2	60.4	58.0	314.6	332.1	347.4
인건비	48.7	52.0	54.8	-	-	-	123.8	131.6	137.6
경상비용	43.1	45.3	45.9	-	-	-	31.1	32.7	34.0
이자지불금	39.6	44.2	48.5	4.5	7.7	10.7	24.2	25.9	27.1
이전경비	207.7	225.1	233.4	35.0	33.9	31.5	85.0	89.5	94.3
지역정부	33.0	35.0	36.0	35.0	33.9	31.5	44.8	47.5	50.1
독일통일기금	6.0	15.0	24.0	-	-	-	-	-	-
부채청산기금	1.1	8.0	5.0	-	-	-	-	-	-
유럽부흥기금	1.2	1.2	1.2	-	-	-	0.3	0.3	0.3
사회보험	72.6	78.5	79.0	-	-	-	0.2	0.2	0.2
연금 및 보조금	48.2	53.5	55.5	-	-	-	13.7	14.7	15.8
기업	26.1	25.0	24.0	-	-	-	16.1	16.5	17.0
해외	17.0	6.3	6.0	-	-	-	1.4	1.4	1.4
기타	2.5	2.6	2.7	-	-	-	8.5	8.9	9.5
고정투자	11.0	13.2	12.8	-	-	-	12.7	13.5	14.2

基礎自治團體의 歲出入構造

(단위: 10억마르크)

부			지방자치단체						총계		
동독지역			서독지역			동독지역					
1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
66.1	66.5	71.0	195.2	207.4	215.0	44.8	44.0	47.6	763.9	836.5	888.5
16.2	19.4	24.2	75.8	80.9	81.2	2.2	3.7	4.5	632.1	695.6	740.1
14.9	12.4	13.5	55.9	59.2	62.5	35.2	32.0	33.8	-	-	-
32.3	31.2	29.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0.7	1.0	1.2	18.6	19.6	20.6	3.0	3.2	3.4	43.6	47.3	49.3
0.4	0.7	1.0	26.1	28.0	29.9	2.5	3.0	3.6	36.2	39.5	42.8
1.6	1.8	2.0	18.8	19.7	20.8	1.9	2.1	2.3	52.0	54.1	56.3
76.9	81.4	90.0	200.7	212.4	221.5	43.4	48.2	53.5	887.0	950.6	989.9
14.9	18.5	21.7	54.1	57.4	60.0	15.4	18.5	21.3	256.9	278.0	295.4
5.3	5.9	6.5	36.6	38.8	40.5	9.5	10.1	10.8	125.6	132.8	137.7
0.1	1.0	1.8	8.7	9.2	9.6	0.2	0.2	0.6	76.7	87.6	97.7
31.1	32.9	35.0	51.0	54.5	57.6	5.6	6.5	7.1	267.3	273.8	281.9
20.2	21.0	22.0	5.0	5.2	5.3	0.3	0.3	0.3	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	-	-	1.2	1.2	1.3	-	-	-	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	72.8	78.7	79.2
4.2	4.8	5.5	34.7	37.4	39.9	2.3	2.9	3.4	103.1	113.3	120.1
5.3	5.5	5.7	2.7	3.0	3.1	1.5	1.6	1.6	51.7	51.6	51.4
-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.4	7.7	7.4
1.4	1.6	1.8	7.4	7.7	8.0	1.5	1.7	1.8	21.3	22.5	23.8
3.5	4.0	4.5	43.0	44.8	45.8	12.1	12.1	12.7	82.3	87.6	90.0

	연 방 정 부			특 수 기 금			주 정		
							서 독 지 역		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
고정자본이전	41.2	41.3	39.5	0.2	0.3	0.3	30.1	31.0	32.0
지역정부	22.2	18.5	18.5	-	-	-	13.4	14.0	14.6
해외	5.1	5.8	6.0	-	-	-	-	-	-
기타	13.9	17.0	15.0	0.2	0.3	0.3	16.7	17.0	17.4
기타	10.5	10.0	9.5	11.5	18.5	15.5	7.7	7.9	8.2
	-53.2	-47.5	-39.3	-36.0	-29.2	-20.6	-19.0	-13.3	-10.0
	전 년 대 비 변								
세 입		10.0	5.6		105.3	19.9		7.8	5.8
세 출		7.3	3.1		18.0	-4.0		5.6	4.6
인건비		6.8	5.4		-	-		6.3	4.6
경상비용		5.1	1.3		-	-		5.1	4.0
이자지불금		11.6	9.7		71.1	39.0		7.0	4.6
이전경비		8.4	3.7		-3.1	-7.1		5.3	5.4
지역정부		6.1	2.9		-3.1	-7.1		6.0	5.5
사회보험		8.1	0.6		-	-			
연금 및 보조금		11.0	3.7		-	-		7.3	7.5
기업		-4.2	-4.0		-	-		2.5	3.0
고정투자		20.0	-3.0		-	-		6.3	5.2
고정자본이전		0.2	-4.4		50.0	0.0		3.0	3.2
기타		-4.8	-5.0		60.9	-16.2		2.6	3.8

1) 1992/1993년도 통계는 추정치임.

資料: DIW, *Wochenbericht* 37/1992 (Berlin, 1991), p. 449.

부			지방자치단체						총계		
동독지역			서독지역			동독지역					
1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993	1991	1992	1993
21.1	18.0	19.3	3.9	4.1	4.3	0.4	0.5	0.6	47.2	52.6	51.9
13.0	9.0	9.8	1.0	1.0	1.1	0.1	0.1	0.1	-	-	-
-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.1	5.8	6.0
8.1	9.0	9.5	2.9	3.1	3.2	0.3	0.4	0.5	42.1	46.8	45.9
0.9	1.1	1.2	3.4	3.6	3.7	0.2	0.3	0.4	31.0	38.2	35.3
-10.8	-14.9	-19.0	-5.5	-5.0	-6.5	1.4	-4.2	-5.9	-123.1	-114.1	-101.4

화율 (%)

	0.6	6.8	8.3	6.3	3.7		-1.8	8.2		9.5	6.2
	5.9	10.6	9.1	5.8	4.3		11.1	11.0		7.2	4.1
	24.2	17.3	9.7	6.1	4.5		20.1	15.1		8.2	6.3
	11.3	10.2	8.3	6.0	4.4		6.3	6.9		5.7	3.7
		80.0	10.1	5.7	4.3					14.2	11.5
	5.8	6.4	11.6	6.9	5.7		16.1	9.2		2.4	3.0
	4.0	4.8	19.0	4.0	1.9		0.0	0.0		-	-
	-	-					-	-		8.1	0.6
	14.3	14.6	8.8	7.8	6.7		26.1	17.2		9.9	6.0
	3.8	3.6	8.0	11.1	3.3		6.7	0.0		-0.2	-0.4
	14.3	12.5	8.0	4.2	2.2		0.0	5.0		6.4	2.7
	-14.7	7.2	-2.5	5.1	4.9		25.0	20.0		11.4	-1.3
	22.2	9.1	0.0	5.9	2.8		50.0	33.3		23.2	-7.6

〈表 21〉에 의하면 1992년도 財政支出構造는 연방정부, 특수기금, 주정부 및 기초자치 단체별로 상이하게 나타나고 있다. 1992년도 연방정부 財政支出은 전년대비 7.3%, 特殊基金은 18% 증가하였다. 연방정부의 재정지출에서 가장 증가율이 높은 부분은 利子 支拂인 바, 이는 자본시장을 통하여 통일재원을 조달한 결과 연방정부 債務가 증가되었기 때문이다. 통일로 인한 社會保險을 비롯한 社會保障經費의 급격한 증대를 반영하여 1992년 사회보험에 대한 보조금 지불금액이 8.1%, 연금 및 기타 보조금 지불금액이 11% 증가되었다. 이외에도 독일통일기금, 부채청산기금의 増資를 위한 聯邦割當金이 상당 규모 증액되었고 사회간접자본 건설을 위한 고정투자 역시 20% 증액되었다. 1992년도 독일통일기금, 부채청산기금 등의 특수기금의 支出 增加率은 18%에 달하였는 바, 이는 급증하는 이자 지불에 원인이 있다. 서독지역 주정부 및 기초자치단체의 財政支出은 각각 5.6%, 5.8% 증가한 반면, 동독지역 주정부 및 기초자치단체의 재정지출은 5.9%, 11.1% 증가하였다. 동독지역 기초자치단체의 財政支出 增加率이 서독지역보다 상대적으로 높은 것은 교원 및 행정공무원 충원과 더불어 사회보장비 증대에 기인한다.

1993년도의 경우 연방정부의 재정지출은 經常經費 增加率이 1.3%, 移轉經費 增加率이 3.7%에 그치고 고정투자는 감소세로 역전되어 總增加率이 3.1%에 머무는 한편, 특수기금의 支出規模는 이자 지불 및 이전경비가 감소세로 역전되는

데에 힘입어 4% 정도 감소할 것으로 추정된다. 이에 반해 1993년도 동독지역 주정부 및 기초자치단체의 支出規模는 서독지역의 支出 增加率보다 4~5% 높은 10~11%에 이를 것으로 추정된다. 이는 무엇보다도 각종 행정기관이 신설되고 給料體系가 서독지역수준으로 개선됨에 따라 인건비 및 경상경비가 급증하고 사회간접자본 투자 및 사회보장비 지출이 증대될 것이기 때문이다.

〈表 21〉에 근거하여 향후 독일의 財政狀態를 전망하면 연방정부, 서독지역 주정부, 특수기금의 財政收支는 점차 개선되는 반면, 동독지역의 주정부 및 기초자치단체의 재정수지는 점차 악화될 것으로 보인다. 이러한 兩極化趨勢는 연방정부, 특수기금 등에서 동독지역으로 이전되는 교부금은 감소 또는 停滯傾向을 보이는 반면, 통일후 동독지역에서의 行政體系가 점차 확립되어 지역재건비용이 급증함에 따라 나타나는 현상이다. 이러한 현상이 나타날 경우 동독지역 再建計劃은 신속하게 집행될 수 없고, 이에 따라 동독지역 經濟 活性化에 따른 안정적인 稅入源 확보도 이루어질 수 없을 것이다. 따라서 동독지역 주정부 및 기초자치단체의 財政自立度 제고문제는 앞으로 동독지역 재건을 위하여 반드시 해결해야 할 재정정책상의 과제이다.

상기한 재정정책상의 거시적 측면 이외에도 독일정부는 통일관련 재정정책을 아래와 같이 추진할 것으로 예상된다. 연방재정 지출을 축소하기 위해 國家補助金 支給이 상당 부분

삭감될 것으로 예상되었으나, 기민당 연립정부와 야당 공히 國家補助金縮小案을 제시하지 않고 있는 점을 감안할 때 극소수 분야에서만 국가보조금이 폐지 내지 축소될 것으로 전망된다. 1993년 연방예산안에는 약 3% 가량의 國防豫算 삭감이 상정되어 있으나, 統一財源 조달을 위한 향후 國防豫算 削減이 동유럽정세의 불안정, 獨·佛合同軍 창설 등으로 인해 지속될 수 있을지는 미지수이다. 또한 국방예산에서 감축된 예산의 상당 부분은 軍需産業을 民需産業으로 전환하는 데 사용될 것이므로 國防費 削減은 통일재원조달에 큰 도움이 되지 못할 것이다.

독일연방정부는 이외에도 統一財源 마련을 위해 서독지역 자치단체에 대한 財政支援을 축소하고 있다. 연방정부는 1988년 재정상태가 취약한 州政府가 사회간접자본에 투자할 수 있도록 일정 금액을 출연하여 「構造支援基金」(Strukturhilfefonds)을 설립하였다. 그러나 연방정부는 이 기금에서 매년 24억 5천만마르크를 「독일통일기금」으로 이전하도록 조치하였기 때문에 경제·재정능력이 취약한 서독지역 자치단체는 재정상태 악화를 면할 수 없게 되었다.

독일연방정부는 현재의 附加價値稅率 14%를 1993년 1월 1일을 기하여 16%로 인상하여 통일재원을 마련한다는 계획을 수립하고 있다. 이러한 부가가치세 인상은 物價 上昇으로 연결될 뿐만 아니라 所得分配에 부정적인 영향을 미쳐 消費需要를 감소시키는 결과를 초래할 것이다.

한편 독일연방정부는 그 동안 별반 효과를 거두지 못하였

던 利子所得에 대한 課稅를 稅收增大方案으로 고려하고 있다. 독일 「독일기본법」상의 稅法體系에 의하면 주식배당금에 대해서는 자본소득세를 25%가 원천징수되고, 이자소득에 대해서는 查定課稅를 하도록 규정되어 있다. 그러나 後者의 경우 세무당국이 이자소득을 조사할 수 있는 권한을 보유하고 있지 않기 때문에 시민의 양심적 신고에 의존하여 부과할 수 밖에 없었다. 이러한 상황에서 1991년 聯邦憲法裁判所는 이자소득의 과세방법이 法治國家原則과 平等原則에 위배된다고 지적하고 立法機關이 1993년 1월 1일까지 이자소득의 과세방법에 대한 새로운 법률을 제정할 것을 판시하였다.

독일정부는 統一財源을 조달하기 위해 統獨으로 인해 경제적 이득을 누린 계층으로부터 일정액의 연대기여금을 징수하는 방안을 강구하고 있다. 이 방안은 동독지역의 沒收財産을 返還 또는 補償받는 사람에 대하여 일정액을 징수하여 동독지역의 재건비용으로 전용한다는 것이다. 전후 서독에서는 1952년 부담조정법(Lastenausgleich)을 立法化하여 전쟁에도 불구하고 자기 재산을 유지할 수 있었던 사람들로 부터 일정액을 징수하여 蘇聯占領地域으로부터 재산을 잃고 쫓겨난 失鄉民이 서독에서 정착할 수 있도록 도와준 바 있다.

동독지역 재건을 위해서는 막대한 통일비용이 필요한 바, 콜 독일총리가 1992년 10월 연방의회 연설에서 밝힌 것처럼 독일정부는 소득세 인상, 통일세 신설 등 조세 인상을 통하여 통일재원 조달문제를 해결할 수 밖에 없을 것으로 전망된다.

第Ⅳ章 經濟的 波及效果

1. 國家負債 增大와 金利 上昇

1975년부터 1980년대 중반까지 서독의 財政赤字는 급속하게 증가하였는데, 이는 무엇보다도 장기적인 經濟不況으로 인한 실업수당 등의 社會福祉費 支出 증가에 기인하는 것이었다. 반면 1990년부터 급증하고 있는 國家債務는 주로 통일관련 財源調達과 연관되어 있다. 약 3조 1,000억마르크로 추산되는 統一費用 가운데 1991년의 경우 국가가 1,450억마르크를 부담하였는데, 이 금액의 대부분은 資本市場을 통하여 조달되었다. 이로 인해 1991년 연방정부, 주정부 및 지방자치단체 등의 債務는 910억마르크 증가하였고, 「독일통일기금」, 「부채청산기금」 등의 부채 증가분을 포함할 경우 公共部門 부채는 1991년 한해 동안 1,350억마르크 증가하였다. 여기에 신탁청의 銀行貸付金을 포함할 경우 1991년 한 해 동안 公共部門 債務의 純增加額은 税金 增收에도 불구하고 1,500억마르크에 이른다. 1991년 독일연방은행의 黑字 100억마르크를 公共部門 채무총액으로부터 제외하더라도, 1991년 公共部門의 부채 증가액은 약 1,400억마르크로써 GNP의 5.5%에 달하는 것으로 추정된다.

〈表 22〉가 보여주고 있는 것처럼 資本市場을 통한 국가의 統一費用 調達은 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 독일연방

은행은 1992년에 聯邦政府 510억마르크, 州政府 250억마르크, 地方自治團體 130억마르크, 「유럽부흥특수기금」 80억마르크, 「독일통일기금」 240억마르크, 「부채청산기금」 130억마르크 등 총 1,280억마르크의 公共負債가 증가할 것으로 추정하였다.

「負債清算基金」(Kreditabwicklungsfonds)은 舊東獨政府의 부채와 화폐 통합시 국가채무를 청산하기 위하여 설립되었다. 「부채청산기금」의 부채상환과 관련하여 聯邦政府와 信託廳은

〈表 22〉 公共負債 累積趨勢

(단위: 10억마르크)

	1980	1989	1990	1991	1992 ¹⁾	1991/1990	1992/1991
연방정부	230	491	542	602	653	60	51
주정부	136	308	327	349	374	22	25
서독지역	136	308	327	341	355	14	14
동독지역	-	-	-	8	19	8	11
기초자치단체	85	110	113	122	135	9	13
서독지역	85	110	113	117	120	4	3
동독지역	-	-	-	5	15	5	10
특수기관	7	8	8	9	9	1	-
ERP특수기금	3	7	10	17	25	7	8
독일통일기금	-	-	20	51	75	31	24
부채청산기금	-	-	28	33	40	5	13
총액	461	924	1048	1183	1311	135	128

1) 예상액

資料: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbank und DIW, *Wochenbericht 38/91* (Berlin, 1991), p. 547.

1993년까지 利子를 지불하고, 1993년 이후에는 신탁청이 부채를 인수하여 자체 예산으로 元利金을 상환하도록 하였으며, 신탁청의 업무가 종료될 경우 연방정부와 주정부가 「부채청산기금」의 債務를 인수하고 이를 각각 반반씩 상환하도록 하였다. 1991년 하반기에 이미 1,600억마르크에 달하는 「부채청산기금」의 債務는 앞으로 國家財政運用의 장애요인으로 등장하여 國家負債 증가를 가속화하는 부작용을 초래할 것으로 분석된다.

신탁청은 구동독지역 國有企業의 민영화 및 정상화과정에 소요되는 자금을 企業賣渡資金으로부터 부분적으로 충당하고 있지만, 총소요자금의 90% 이상은 信用貸出을 통해 조달하고 있기 때문에 1990~91년간 신탁청의 債務는 300억마르크 정도 증가하였다. 신탁청의 負債는 국가부채를 급격하게 증대시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 赤字補填을 위해 1995년까지 1,600억마르크 정도의 신규자금이 信用貸出을 통해 조달될 경우, 1995년까지 신탁청의 累積負債는 2,650억마르크에 달할 것으로 예상된다.

구동독의 所有權問題와 관련, 所有權 返還原則은 구동독지역에서의 투자활성화를 저해하였기 때문에 經濟成長을 위해서 점차적으로 소유권 반환원칙보다는 補償原則을 적용하여 구동독지역 소유권문제를 해결할 것으로 보인다. 이 경우에는 막대한 財源調達問題가 야기되어 公共財政運用은 한층 더 어려운 상황에 직면하게 될 것이다. 또한 舊蘇聯을 비롯한 동유럽

권의 경제건설을 위한 원조 역시 국가재정의 赤字幅을 확대시킬 것이다. 특히 1991년 한 해 동안 독립국가연합(CIS)에 대한 經濟支援 규모가 280억마르크에 달하였는데, 이 가운데 140억마르크가 舊蘇聯軍 철수와 관련된 비용이었다. 한편 舊蘇聯軍 駐屯地域의 경제를 활성화시키기 위해서는 향후 7년간 최소한 140억마르크가 투입되어야 할 것으로 추정된다.

다른 선진국과 비교하여 볼 때 현재까지 독일의 國家負債問題는 심각한 국면에 이르지 않은 것으로 보여진다. 1989년 國民總生産 대비 公共部門 負債는 이탈리아 98.8%, 일본 70%, 캐나다 69.6%, 미국 54%, 프랑스 46.6%, 영국 37.4%이었던 반면, 1991년 독일은 46.2%를 보였던 것에 비추어 볼 때 독일은 국가부채가 낮은 國家群에 속하였다. 그러나 統一財源 조달로 인하여 국가의 財政赤字는 앞으로 급격하게 증가될 것으로 예상된다. 민간기업의 적자와는 달리 國家財政赤字는 稅金 引上 및 資本市場으로부터의 자금조달을 통하여 어느 정도 해소가 가능하지만 金利 引上和 더불어 稅金 引上을 야기시키는 등 경제적 부작용을 필연적으로 수반한다.

「독일기본법」 제109조는 有效需要 부족으로 인한 경기하강을 국가의 擴大財政政策을 통하여 극복한다는 원칙하에 國家負債의 사용목적은 경제부문간 불균형 시정으로 명시하고 있으나, 이러한 景氣變動論的 財政政策上的 原則은 독일통일의 경우에는 적용될 수 없다. 구동독지역의 경제위기는 경기변동상의 위기가 아니라 勞動生産性의 낙후로 인한 「生産性發展

危機」이기 때문이다.

「독일기본법」 제115조에 입각하여 국가채무 증가로 인한 財源이 공공부문에만 투자될 경우에는 전체 경제의 生産性을 제고할 것이기 때문에 國民經濟는 커다란 타격을 받지 않는다. 그러나 구동독지역에 대한 財政支援은 사회간접자본 건설 등 公共部門 投資에만 한정되어 있는 것이 아니라 오히려 사회복지비 지출 등의 소비적 목적에 집중되어 있기 때문에 구동독지역의 經濟成長은 둔화될 수 밖에 없다. 따라서 「國家負債 증가 → 公共投資 확대 → 經濟成長率 제고 → 稅收 증대 → 國家負債 감소」로 이어지는 경기변동론적 재정정책을 구동독지역 재건정책에 적용할 경우 그 한계가 분명하다. 이보다는 오히려 國家財政支援이 구동독지역경제의 경쟁력을 제고시킬

〈表 23〉 國民經濟 部門別 財源調達 殘高

(단위: 10억마르크)

	1980	1982	1985	1986	1987	1988	1989	1990
가 계	108.1	117.2	113.5	127.2	132.0	142.0	146.8	178.7
기 업	-93.8	-54.0	-51.3	-22.2	-14.3	-10.1	-48.1	-61.6
제조업	-53.0	-27.7	-26.0	-7.5	-10.7	-16.1	-37.6	-40.6
주택건설	-58.6	-43.3	-40.0	-27.8	-23.4	-20.6	-31.4	-44.2
금융기관	17.8	16.9	14.7	13.0	19.8	26.7	20.9	23.3
공공채정	-42.7	-52.7	-21.1	-25.4	-37.8	-44.8	5.4	-51.2
외 국	28.5	-10.5	-41.1	-79.6	-79.8	-87.1	104.1	-65.9

資料: Deutsche Bundesbank, *Monatsberichte* 5/1991 (Bonn, 1991), p. 15.

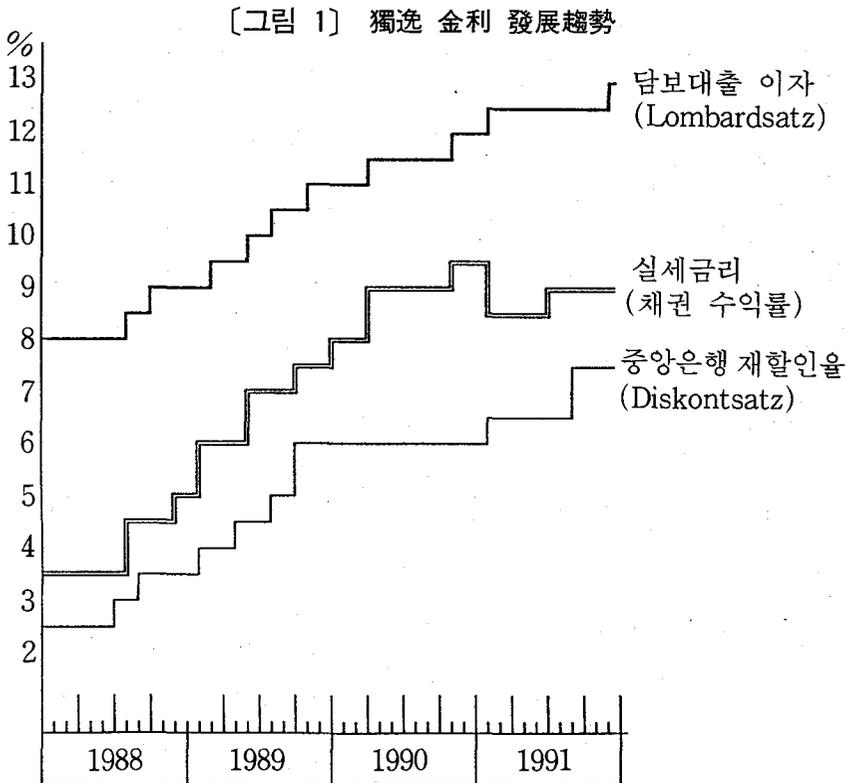
수 있는 「부문별 프로젝트」에 집중될 경우 「經濟成長率 제고 → 雇用 증대 → 稅收 증대」 등으로 이어지는 경제적 파급효과가 나타날 것이다.

〈表 23〉이 보여주고 있는 것처럼 1990년 家計는 1989년 대비 22% 증가한 1,787억마르크, 金融機關은 약 12% 증가한 233억마르크의 자금을 공급하였다. 1990년 제조업 및 주택건설에 대한 資金需要는 1989년 대비 각각 8%, 41% 증가한 406억마르크, 442억마르크였다. 특히 公共財政部門은 1989년 자금의 供給源에서 1990년에는 統一財源 조달로 인해 512억마르크에 달하는 자금의 需要源으로 전락하였다. 한편 1990년에는 수출부진으로 인하여 延佛輸出 資金需要가 감소하는 등 해외부문의 자금수요가 감소하였다. 기업과 공공재정의 자금수요가 급증하여 金利水準은 인상되었고, 따라서 家計의 저축이 증가하여 자금의 수요·공급간의 균형점은 상향 조정되는 결과가 초래되었다.

[그림 1]이 보여주고 있는 것처럼 實勢金利를 반영하는 會社債 收益率은 독일통일이 가시화되지 않았던 기간(1988~1989.10)에는 4.5~6% 사이에서 안정되어 있었으나, 채권수익률은 베를린장벽이 붕괴된 1989년 11월 6.8%에서 1990년 초에는 9%로 급등하였다. 즉 국가가 資本市場을 통하여 統一費用을 조달하기 이전에 이미 實勢金利의 상승이 이루어졌던 것이다. 독일연방은행은 이러한 현상을 국가의 統一費用 조달로 인해 향후 金利 上昇을 예상한 經濟主體들이 미리 자본시

장에서 자본을 조달함으로써 발생한 假需要가 창출한 「陰影效果」(Vorschatteneffekt)로 설명하였다.

[그림 1]이 보여주고 있듯이 담보대출 이자율, 채권 수익률, 중앙은행 재할인율 등의 名目金利는 1989년을 전후로 급 상승하고 있다. 名目金利에 消費者物價의 상승을 감안하여 實質金利가 산출된다. 그러나 소비자물가 상승률은 1989년 2.9%, 1990년 2.7%, 1991년 3.2%를 기록, 變動幅이 거의 없



資料: Deutsche Bundesbank, *Monatsberichte* 12/1991 (Bonn, 1991), p. 11.

기 때문에 실질금리수준은 名目金利水準과 비슷한 상승추세를 보이고 있다. 이처럼 통일 이후 높은 實質金利水準은 금융비용의 증가를 가져와 民間企業의 投資를 억제하였을 뿐만 아니라 國家債務의 金利負擔을 가중시키는 등 국민경제에 부정적으로 작용하고 있다.

한편 利子率 上昇으로 인하여 국가의 금리부담은 稅金 增收로 연결되어 임금노동자의 소득이 감소된 반면, 金利生活者의 소득은 증가하는 결과를 초래하여 統一財源 조달로 인한 국가부채 증가는 所得分配를 악화시키는 방향으로 작용하고 있다.

2. 稅金 引上과 所得分配 惡化

앞에서 설명한 바와 같이 국가의 統一財源은 주로 국가차입을 통하여 조달되어 國家負債의 증가를 초래하였다. 따라서 독일정부는 稅金 引上을 통하여 통일재원 조달문제를 해결하고자 하였다. 그러나 「供給指向的 租稅政策」에 입각한 소비세, 부가가치세 등의 간접세 인상, 기업관련 세금 폐지, 기업의 조세감면조치 등은 經濟成長 促進要因이지만 다른 한편으로는 물가 상승은 물론 所得分配를 惡化시키는 要因으로 작용하고 있다.

〈表 24〉가 보여주고 있는 것처럼 독일정부는 석유세, 사회보장세, 연초세, 부가가치세, 자동차세 등을 인상하였으며 團

結稅를 부과하였다. 이를 통해 1991년도의 경우 총 402억마르크에 해당하는 稅收가 증가하였으며 이 가운데 369억마르크가 서독지역에서, 나머지 33억마르크는 구동독지역에서 징수되었다. 經濟主體別로 세금인상액을 비교·분석할 경우 家計가 284억마르크, 企業이 119억마르크의 세금을 추가로 납부하였다. 이 액수는 세금인상총액의 70%와 30%를 각각 차지하고 있다. 이상과 같은 統計數値는 독일정부의 統一財源 조달관련 稅金引上措置가 기업활동에 유리한 방향으로 추진되고 있음을 보여주고 있다.

〈表 24〉 1991/93年度 租稅 및 公課金 引上額 負擔

(단위: 10억마르크, %)

조세 / 공과금 종류	부과기초	서독지역			동독지역			독일전체		
		총액	가계	기업	총액	가계	기업	총액	가계	기업
부가세(근로세 / 소득세)	7.5%	18.2	14.6	3.6	0.7	0.6	0.1	18.9	15.2	3.7
부가세(법인세)	7.5%	2.5		2.5	0.1	0	0.1	2.6	0	2.6
자가운전보조액		-1.4	-1.4		-0.1	-0.1	0	-1.5	-1.5	0
총액 I		19.3	13.2	6.2	0.7	0.5	0.2	20.0	13.7	6.4
무연회발유	25Pfg./l	2.3	1.7	0.6	0.4	0.3	0.1	2.7	2.0	0.7
유연회발유	22Pfg./l	6.1	4.6	1.5	0.7	0.5	0.2	6.8	5.1	1.7
경유	10Pfg./l	2.2	0.6	1.7	0.3	0.1	0.2	2.5	0.7	1.9
총액 II		10.6	6.8	3.7	1.4	0.9	0.5	12.0	7.7	4.2
사회보장세	3%	2.0	1.8	0.2	0.2	0.2	0.1	2.2	2.0	0.3
연초세	1Pfg./개당	1.2	1.2	0	0.4	0.4	0	1.6	1.6	0

조세 / 공과금 종류	부과기초	서독 지역			동독 지역			독일 전체		
		총액	가계	기업	총액	가계	기업	총액	가계	기업
등유세	2.34Pfg./l	0.7	0.5	0.2	0.1	0	0.1	0.8	0.5	0.3
가스세	1Pfg.	0.6	0.2	0.4	0.1	0	0.1	0.7	0.2	0.5
자동차세		0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0	0.6	0.4	0.2
부가가치세		2.0	2.0	0	0.3	0.3	0	2.3	2.3	0
총액 III		7.0	6.0	1.0	1.2	1.0	0.3	8.2	7.0	1.2
총액 IV = I + II + III		36.9	26.0	10.9	3.4	2.4	1.0	40.3	28.4	11.9
백분비율		100	70	30	100	71	29	100	70	30
사회보장비	1.5%	15.3	7.4	7.9	1.7	0.7	0.8	17.0	8.1	8.7
전화사용료		2.5	1.5	1.0	0.2	0.1	0.1	2.7	1.6	1.1
91년 조세/공과금 증액		54.7	34.9	19.8	5.2	3.1	1.9	59.8	38.0	21.7
백분비율		100	64	36	100	64	36	100	64	36
재산세 폐지		-6.5	-0.8	-5.7						
영업자본세 폐지		-2.5	0	-2.5						
부가가치세 인상		21.0	21.0	0						
단결세 폐지		-20.7	-14.6	-6.1						
93년 조세증수		-8.7	5.6	-14.3						
91년+93년		46.0	0	40.5	5.5					
백분비율		100	88	12						

資料: DIW, *Wochenbericht* 14/1991 (Bonn, 1991), p. 179.

독일정부는 세금인상 총액의 50% 이상을 차지하고 있는
團結稅를 직접세, 예컨대 노동자의 勤勞稅, 자영업자 및 자유
직 종사자의 所得稅, 기업의 法人稅에 부과하였으나, 이러한

세금인상조치가 經濟成長과 雇用に 악영향을 미치지 않도록 1년 동안 限時的으로 부과하도록 조치하였다. 또한 독일정부는 주택건설시 면세액 증대, 아동수당 인상, 사회보장보험부문의 保險稅 동결 등의 조치를 통하여 所得分配가 악화되지 않도록 노력하였다. 이러한 독일정부의 租稅政策에도 불구하고, <表 24>가 보여주고 있는 것처럼 1991년 稅金 및 公課金 引上措置로 인한 공공재정수입 증가분 중 家計負擔이 64%, 企業負擔은 36%로 나타나는 등 소득수준이 낮은 신설 5개주의 주민들과 기업들은 稅金引上負擔이 적은 편이나, 서독지역 주민들은 세금 인상으로 인한 경제적 부담이 큰 편이다. 더구나 낮은 소득수준으로 인해 直接稅 조차 지불하지 못하는 社會所得依存階層을 비롯한 低所得層의 경우 소비세, 부가가치세 및 사회보장비 등의 인상으로 말미암아 어느 계층보다도 경제적 부담이 가중되었다.

稅金 및 公課金 인상으로 인한 企業負擔을 덜어주고 투자를 촉진하기 위한 정책의 일환으로 기업관련 稅金引下措置가 추진되었기 때문에 1991년도 독일정부의 統一財源 調達政策은 <表 24>에 나타난 것보다 훨씬 더 家計에 불리한 방향으로 진행되었다. 1991년에는 法人稅 인하 등의 조세감면조치와 더불어 減價償却率 인하, 課稅對象 확대 등의 조세감면·축소 조치가 동시에 이루어졌다. 이에 따라 조세감면조치로 1991년에는 총 275억마르크의 稅收가 감소하였으나, 조세감면·축소 조치로 인해 기업관련 稅收는 약간 증대됨으로써 實質稅收 減

少額은 총 167억마르크를 기록하였다. 기업의 名目負擔額 217억마르크에서 기업관련 세금의 實質減免額 167억마르크를 제외할 경우, 1991년 統一財源 조달과 관련된 기업의 實質負擔額은 51억마르크에 불과하였다.

향후 재정정책이 營業資本稅와 財産稅를 폐지하는 등 企業活動에 유리한 방향으로 추진될 것이기 때문에 이러한 현상은 1993년부터 보다 뚜렷하게 나타날 것으로 예상된다. <表 24>가 보여주고 있는 것처럼 1993년 기업의 追加負擔은 전혀 없을 뿐만 아니라, 오히려 기업 부담액이 143억마르크 정도 감소할 것으로 전망되는 반면, 세금 및 공과금의 家計 追加負擔額은 56억마르크가 증가할 것으로 전망된다. 이를 1991년도 조세 및 공과금부담 결과와 合算할 경우 家計와 企業은 총 부담액 460억마르크 중 각각 405억마르크(88%)와 55억마르크(12%)를 통일비용으로 부담하게 될 것으로 보인다. 이와 관련하여 1991년도 投資促進措置로 인해 발생하는 기업관련 세금감소액 167억마르크를 제외한다면, 1993년 企業은 정부의 統一財源 조달에 전혀 기여하지 못하고 오히려 국가로부터 112억마르크에 달하는 財政支援을 받을 것으로 예상된다.

독일경제연구소(DIW)가 1986, 1988, 1990년에 시행된 조세감면조치에 의한 租稅減免效果와 1991년 租稅增收效果를 임금소득모델에 의거하여 종합적으로 분석한 바에 의하면, 임금소득자 반 이상의 소득이 감소된 것으로 나타났다. 연간소득액이 4만5천~8만마르크인 임금소득자의 경우 정부의 統一

財源 調達에 따른 실질부담은 거의 없으며, 8만마르크 이상의 高額所得者의 경우 1991년의 증세부담이 稅制改革으로 인한 조세감면효과보다 오히려 적은 편에 속한다. 독일정부는 직접세, 간접세, 사회보장부담금 및 공과금의 인상을 통하여 주로 家計, 특히 저소득층의 家計로부터 統一費用을 조달하고 있기 때문에 독일정부의 統一財源 調達政策은 빈부 격차를 확대하는 所得逆分配 機能을 하고 있다.

純利益 대비 기업의 租稅負擔率은 조세감면조치로 인하여 1977년 50.9%에서 1990년의 경우 33.6%로 감소하였으며, 통일 직후 구동독지역 特需로 인해 경기가 활성화되었기 때문에, 서독지역 기업은 統一財源 조달문제로 인한 경제적 부담이 별로 없었다. 반면 일반소비자들이 市場價格으로 전가된 소비세, 附加價值稅의 인상분을 부담하게 되었다. 특히 소득에 비해 소비수준이 상대적으로 높은 저소득층의 稅金負擔은 고소득층보다 상대적으로 높았다. 독일의 5대 경제연구소는 정부에 제출한 經濟評價書에서 1991년도 독일의 財政政策이 “...이러한 분배문제를 해결하기 위해 財政政策의 장기전략과 명확한 진로를 가시화시킬 수 있는 제도적 장치를 개발하지 못했으며, 오히려 1991년도 재정정책은 長期計劃에 의거하기 보다는 미봉책에 불과한 個別措置로 구성되었다”고 평가하였다. <表 24>에 의하면 1992/93년도 租稅政策 역시 1991년도와 마찬가지로 이러한 逆進的 所得分配構造를 개선시키기보다는 임금소득자 및 봉급생활자에 의존하여 국가의 통일재원을

조달하는 방향으로 추진될 것으로 예상된다.

3. 經濟成長 鈍化와 物價 上昇

1980년대 서독지역 經濟는 장기불황국면에 처해 있었으나 1990년도에 들어서 輸出量의 감소에도 불구하고 신설 5개주의 급격한 需要增加에 따른 統一特需로 인하여 경기가 상당 정도 활성화되었다. 그러나 이러한 景氣活況은 서독지역의 經濟成長率이 1990년 4.5%에서 1991년 3.3%, 1992년 1/4분기 전년대비 1.9%로 점차로 하강 추세를 보이고 있는 등 점차 침체국면으로 돌입하고 있다. 1991년 동서독지역 전체를 포괄하는 經濟成長率은 2%였으며, 독일 5대 경제연구소는 1992년도 독일 경제성장률이 1% 미만으로 하락할 것으로 예상하고 있다.

1991년부터 나타나고 있는 독일 經濟成長率의 둔화는 海外 需要 減少로 비롯된 수출감소에 기인하고 있는 것이 아니라 固定設備投資 증가율이 감소함으로써 초래된 것으로 분석되는 바, <表 25>가 보여주고 있는 것처럼 서독지역의 機械設備投資 증가율은 1988년 6.6%, 1989년 9.8%, 1990년 12.9%, 1991년 10%로 1990년을 고비로 점차 감소추세로 반전하였고, 建設設備投資 증가율 역시 1990년 5.3%, 1991년 3.5%로 기계설비 투자율과 비슷한 둔화추세를 보이고 있다.

〈表 25〉 西獨地域의 主要 經濟指標

	증가율	1982	1985	1987	1988	1989	1990	1991
국민총생산	%	-1.1	1.8	1.5	3.7	3.8	4.5	3½
국내수요	%	-2.3	0.9	2.6	3.6	2.6	5.0	3
기계설비투자	%	-7.2	9.0	4.9	6.6	9.8	12.9	10
건설설비투자	%	-4.0	-5.8	-0.0	3.1	4.8	5.3	3½
가계소비	%	-1.5	1.5	3.3	2.7	1.7	4.7	2
정부소비	%	-0.9	2.1	1.5	2.2	-1.7	2.1	-½
수출	%	3.6	7.2	0.9	5.9	11.4	9.9	13
수입	%	-0.1	4.9	4.2	5.8	8.4	11.9	13
실업률	%	7.2	8.9	8.5	8.4	7.6	6.9	6½
소비자물가	%	5.2	2.0	0.2	1.3	2.8	2.7	3½
채권수익률	%	9.1	6.9	5.8	6.0	7.1	8.9	8.7

資料: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland, Perspektiven-Wege-Risiken," p. 3.

한편 통일 이후 독일의 消費者物價는 상승일로에 있다. 통일비용조달정책의 일환으로 시행되고 있는 直·間接稅의 인상과 확대재정정책으로 인한 需要 急增 등으로 1991년 소비자물가 상승률은 1983년 이후 가장 높은 수준인 3.5%를 기록하였다. 이처럼 높은 물가 상승률과 所得再分配에 역행하는 효과를 초래한 독일정부의 租稅政策으로 인하여 노동조합의 임금인상투쟁이 발생하는 등 사회갈등이 증폭되고 있다. 높은 임금 인상을 요구하는 서독지역 임금노동자들이 1992년 봄

단체협상에서 사용자측과 맞서 제 2 차 세계대전 이후 처음으로 公共勞組가 파업하는 勞動爭議가 발생하였다. 따라서 1981년 이후 연평균 3~5% 선에 머물어 오던 賃金 上昇率이 1990년 7.6%로 높아진 데 이어 1991년에는 7.8% 상승률을 기록하였다. 이처럼 높은 임금 상승률은 물가 상승을 야기함으로써 1992년 5월 消費者物價는 전년대비 5%에 이르는 높은 상승률을 기록한 것으로 알려졌다.

消費者物價가 상승하고 국가의 資本借入으로 인한 시장금리가 급등함에 따라 독일연방은행은 일면으로는 物價 上昇을 억제하고, 다른 면으로는 급등한 시장금리 수준과 재할인율간의 괴리를 줄이기 위해 1989년 초 3.5%였던 再割引率을 통일 이후 4차례에 걸쳐 인상하였다. 이 결과 재할인율은 1992년 7월에 제2차 세계대전 이후 最高水準인 8.75%를 기록하였다. 독일연방은행은 재할인율 인상과 더불어 총통화량 조정기준인 M₃ 증가율을 1991년 중반에 4~6%로 설정하였으나, 그 이후 물가 상승을 억제하기 위하여 M₃ 증가율을 3~5%로 하향 조정하는 등의 金融緊縮政策을 강화하였다.

독일연방은행의 緊縮通貨政策은 금리 상승을 초래하여 민간 소비와 기업의 투자활동을 억제함으로써 경기침체의 주요 요인이 되고 있지만, 한편으로는 국내유휴자본의 해외투자를 억제하고 外國資本을 독일로 유치함으로써 統一財源을 조달하는 부수적 효과가 있다. 그러나 金融緊縮政策이 낮은 임금 상승을 유도하는 勞動政策 및 총수요를 억제시키는 財政政策과 밀

접한 연계하에서 추진될 경우에 物價上昇 抑制效果가 나타날 수 있다.

통일 이후 나타나고 있는 독일의 경제성장률 둔화현상은 외적 조건인 世界經濟의 沈滯에 기인하고 있는 것이 아니라 국가의 과도한 統一費用 조달이 독일경제에 부정적 영향을 미쳤기 때문에 야기된 것이다. 독일정부는 資本市場으로부터의 國家借入 增大 또는 稅金 引上을 통해 통일비용을 조달할 수 있다. 그러나 어떠한 방법을 택하든 국가의 통일비용 조달은 실질금리 상승을 유발시켜 경제성장을 둔화시킬 것이다. 즉 독일연방정부의 구동독지역 재정지원은 「國家借入 → 金利 인상 → 投資 저하 → 經濟沈滯」의 과정으로 이어지거나 「稅金 인상 → 物價 및 賃金 상승 → 緊縮通貨政策 → 金利 인상 → 投資 저하 → 經濟沈滯」로 이어져 어떤 형태로든 經濟成長에 부정적 영향을 미칠 수 밖에 없다.

이상과 같은 요인 이외에도 서독지역 경제는 동독지역에 대한 財政支援에 따른 투자율 감소로 長期沈滯를 면하지 못할 것이다. 또한 동독지역에 대한 재정지원금이 公共部門 投資보다는 社會福祉費 支出로 사용되고 있기 때문에 이 지역의 경제성장에 큰 기여를 하지 못할 것이다. 한편 경제성장률의 하락은 勞動市場에도 부정적인 영향을 미쳐서 서독지역의 失業率은 1991년 4/4분기 5.5%에서 1992년 1/4분기에는 6.1%를 기록하는 등 다시 增加勢로 반전하였다. 이처럼 실업이 증대될 경우 失業手當과 같은 사회복지재원은 더욱 많이 소요되

고, 이로 인해 발생하는 財政赤字問題는 경제성장률 둔화로 이어지는 등 경제적 악순환이 되풀이 될 것이다.

第V章 結 論

1. 綜合評價

독일은 40여년에 걸친 民族分斷을 극복하고 1990년 10월 3일 서독에 의한 동독의 급격한 吸收統一의 형태로 統一을 달성하였다. 독일은 政治的 統合을 달성하였으나, 현재 진행중인 社會·經濟的 統合過程은 독일 GNP를 증가하는 統一費用을 필요로 하고 있으며 이를 조달하는 과정에서 상당한 정도의 社會·經濟的 副作用이 노정되고 있다. 독일의 통일관련 재정정책은 일면으로는 독일의 統一方式과, 다른 면으로는 동독 지역의 再建政策과 깊은 상관관계하에서 추진되고 있다.

勞動生産性이 서독지역 기업에 비해 현저하게 뒤떨어지는 동독지역 기업은 급격한 吸收統一로 인해 競爭力 弱화가 발생할 수 밖에 없었다. 동독지역 기업은 質이 낮은 제품의 생산으로 인하여 需要側面에서 市場을 일시에 상실하였을 뿐만 아니라 貨幣統合과 급격한 賃金 上昇으로 인해 제품의 경쟁력 약화를 감수할 수 밖에 없었다. 이외에도 동독지역 기업은 과거 동독체제로부터의 債務, 所有權問題, 環境保護問題 등의 요인으로 인하여 시장경쟁에서의 絶對劣位를 면치 못하고 있는 실정이다. 동독지역경제는 上記한 바와 같은 要因에 의한 경쟁력 약화로 말미암아 기업이 대량 파산되는 등 脫産業化되었다.

독일정부는 구동독의 體制轉換過程에서 발생하는 경제문제의 심각성을 과소평가하였던 반면, 西獨通貨의 위력과 市場의 自淨機能을 과대평가하는 誤謬를 범하였다. 독일정부는 서독의 「社會的 市場經濟制度」를 동독지역에 신속하게 도입할 경우 서독에서의 經濟奇蹟이 동독지역에도 발생할 것으로 오판하여, 시장경제의 전개를 위한 정치·경제적 조건 창출을 등한시하였다. 즉 독일정부는 시장경제의 競爭秩序政策을 체제전환에 필요한 정책수단으로 착각하여 市場形成政策의 일환으로 국영기업의 급격한 私有化, 非效率的 企業의 휴업, 기업 창업 및 중소기업투자 촉진, 서독경제관련 法律體系의 신속한 導入 등의 조치를 취하는 반면, 국가의 재정지원이 필요한 産業構造調整政策을 실시하지 않았다. 그 결과 동독지역의 기업도산이 촉진되었으며, 이에 따라 大量失業事態가 유발되었다.

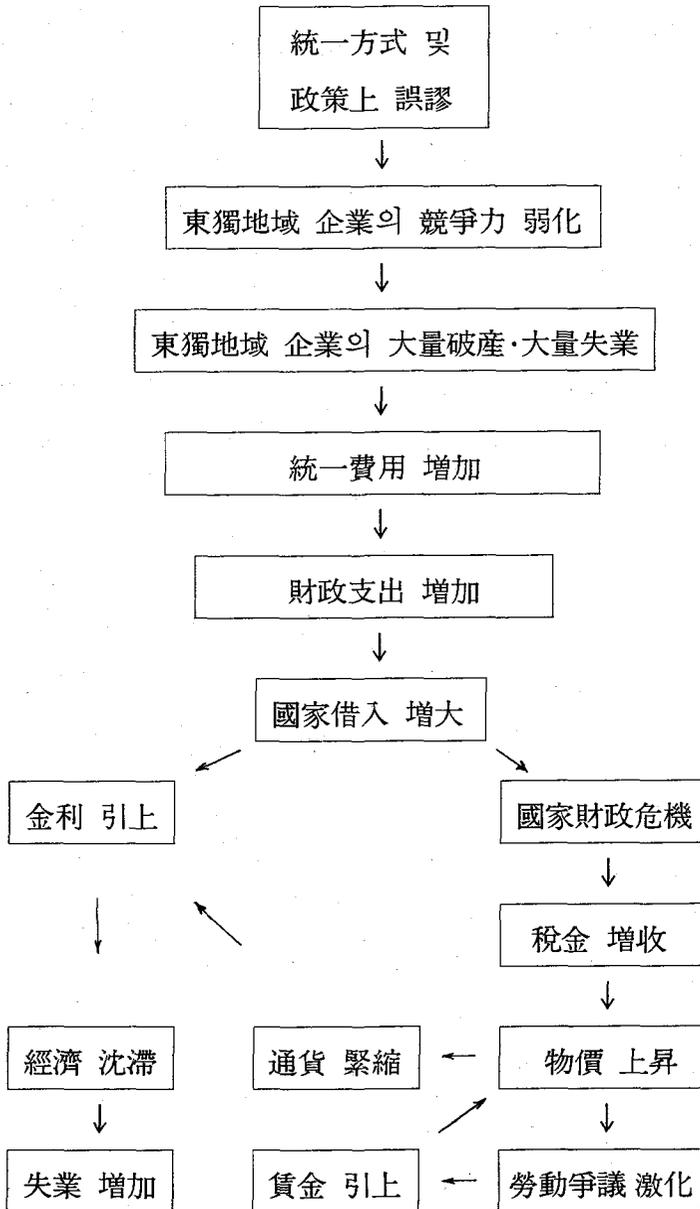
독일통일방식은 동독지역 기업도산과 대량실업을 야기시킨 주요 요인이지만 동독지역 재건정책은 이를 촉진시킨 요인이라고 할 수 있다. 이러한 두 가지 요인에 의하여 산업화를 위한 신규투자는 물론 실업자 생계유지문제는 막대한 統一費用을 필요로 하고, 이로 인해 국가의 財政運用은 심각한 어려움에 직면할 수 밖에 없다. 실제로 1991년 동독지역으로의 國家支援金은 1991년 동독지역의 GNP 2,000억마르크에 육박하는 약 1,500억마르크에 달하였고, 향후 이 액수는 감소되지 않을 것으로 예상된다. 더구나 이러한 財政支援의 대부분은 서독지역으로의 이주를 방지할 목적으로 非生産的인 賃金代替所得의

형태로 지출되고 있어 동독지역 발전에 기여하는 것은 차치하고 現狀維持에도 미흡한 실정이다.

「統一條約」에 내재된 財政政策의 基調는 정부가 초기에 재정지원을 하면, 그후 市場機能에 의한 개인투자가 이루어져 높은 經濟成長이 유도되고 國家財政收入이 증대되어 統一費用의 自體調達이 가능하다는 것이었다. 그러나 예상과는 달리 동독지역경제는 침체되었고 이로 인한 大量失業은 심각한 사회·경제적 문제로 등장하였다. 따라서 이러한 사회·경제적 상황에 대처하기 위해 독일정부는 所要財源을 자본시장으로부터 國家借入의 형태로 조달하였다. 이 결과 1991년 동안 公共部門의 債務純增分은 稅金 增收에도 불구하고 GNP의 5.5%에 해당하는 1,500억마르크에 이르렀다. 이처럼 財政危機에 직면한 독일정부는 1991년부터 統一財源을 조달하기 위하여 필요불급한 歲出規模의 감축, 각종 稅金 및 社會保障負擔金 인상 등의 조치를 취하였다.

그러나 이러한 통일재원 조달정책으로 말미암아 市場利子率은 상승하였고, 이는 다시 投資 低下를 초래하여 경제는 침체하게 되었다. 또한 稅金 引上과 이에 따른 賃金 上昇 餘波는 物價 上昇을 부추겼다. 독일연방은행은 물가 상승을 억제하기 위한 수단으로 통화정책의 방향을 緊縮通貨政策으로 전환하였으나 이로 인해 實質金利의 상승이 초래되어 經濟成長率은 예년보다 둔화될 수 밖에 없었다. 경제성장률의 둔화는 노동시장에도 否定的인 影響을 미쳐서 서독지역에서의 실업률은

〔그림 2〕 獨逸統一關聯 財政政策과 經濟的 波及效果



1991년 말부터 다시 增加勢로 반전하였다. 통일로 인한 경기 침체와 통일재원 조달은 勞使間의 團體協商 締結을 어렵게 하여서 1992년 봄 戰後 最大의 勞動爭議가 발생하였다([그림 2] 참조).

독일통일과정에서 독일정부는 중대한 정치적 실수를 범하였다. 1990년 독일통일 당시 서독정부는 정부의 통일방안을 國民投票에 부치지 않았을 뿐만 아니라 급격한 吸收統一을 할지라도 統一費用 調達로 인한 국민들의 조세부담은 거의 없을 것이라고 장담하였다. 그러나 1991년의 경우에서만 보더라도 정부의 통일관련 財政負擔은 1,450억마르크에 달하는 천문학적 규모였고, 또한 이러한 統一費用은 모두 국민부담으로 귀결되어, 현재 정부정책에 대한 서독지역 주민들의 불신감이 팽배해 있다. 따라서 향후 독일연방정부의 財政政策의 기본방향이 수정되지 않을 경우, 勞動組合을 위시한 국민 저항이 강하게 표출되는 등 정치적 위기현상이 심화될 것으로 전망된다.

이상과 같은 사회·경제적 문제점은 급진적인 吸收統一 및 동독지역 재건정책상의 誤謬로 말미암아 동독지역이 脫産業化되는 과정에서 발생하였다. 따라서 동독지역을 서독지역 수준으로 발전시키기 위해서는 정책상 오류는 시정되어야 하지만, 이러한 상황을 단기간에 치유할 處方策은 현재 존재하지 않는다. 향후 10년내에 동독지역경제를 서독지역경제와 동일한 수준으로 발전시키기 위해서는 동독지역 經濟成長率이 매년

15%를 상회해야 된다. 그러나 이처럼 높은 경제성장률의 실현가능성은 매우 희박하며 생태학적으로도 바람직하지 못하다. 따라서 동독지역 재건계획은 최소한 20년 이상을 소요하는 長期計劃으로 전환되어야 할 것이다.

동독지역 경제위기는 景氣循環에 의한 경제침체로부터 비롯된 것이 아니라 生産力發展 隔差에 의한 構造的 危機이다. 따라서 동독지역 경제위기는 市場機能에만 의존하는 전래의 經濟政策 및 財政政策을 통해서가 아니라 국가가 동서독지역의 경제발전격차를 줄이는 적극적인 産業化政策을 취함으로써 극복될 수 있다. 예컨대 社會的 市場經濟政策의 일환으로 추진되고 있는 「秩序政策」(Ordnungspolitik)이 서독지역 기업에 비해 경쟁력이 낙후된 동독지역에 실행되었기 때문에 동독지역 기업의 대량파산과 대량실업이 야기되었다. 따라서 이러한 사태를 방지하기 위해서는 市場機能과 國家計劃을 상황에 따라 혼용하는 「實用主義」(Pragmatismus)政策이 요구된다. 그러나 국가계획은 국가권력 남용을 불러 일으킬 수 있기 때문에 政策決定過程에서 국민의 의사가 민주적으로 수렴되고 국가권력의 남용을 통제할 수 있는 制度的 裝置가 필요하다.

실용주의적 국가정책에 의해 동독지역의 産業化가 추진될 경우 재정정책의 기본방향 전환이 요구된다. 현재까지의 독일 통일관련 재정운용상의 문제점은 크게 歲出과 歲入 側面으로 나누어 살펴볼 수 있다. 1991년도의 세출상 문제점으로는 東獨地域 財政支援金의 대부분이 비생산부문인 社會福祉費 등의

賃金代替所得의 형태로 지출되어 동독지역의 산업화에 기여하지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 동독지역에 대한 財政支援政策은 失業과 같은 사회문제의 발생원인인 投資不足 및 競爭力不足問題를 해결하는 방향에서 추진되지 않고 이 지역 사회문제를 일시적으로 해결하는 차원에서 접근하고 있기 때문에 이 정책은 동독지역 재건에 커다란 기여를 하지 못하고 있다. 따라서 일단의 독일학자들은 재정지출이 투자우선으로 행해질 경우에는 급격한 統合으로 인하여 발생하는 실업 등의 社會問題를 신속하게 해결할 수 없다는 단점을 지니고 있으나, 통일의 사회·경제적 후유증을 해소하는 결정적 수단이라는 점에서 재정지출은 기업의 투자촉진, 노동력 재교육, 사회간접자본투자 등 投資優位로 전환되어야 한다고 강조하고 있다.¹⁾

또한 독일정부의 歲入政策은 통일재원조달로 인하여 물가 상승, 임금 상승 등을 초래함과 동시에 所得分配을 악화시켰다. 따라서 독일경제연구소(DIW)는 세금인상으로부터 발생할 수 있는 물가 상승 및 임금 상승 등의 副作用은 물론, 소득분배의 악화를 방지하기 위하여 다음과 같은 대안을 제시하고 있다.²⁾ 소비세, 부가가치세 등의 間接稅는 소폭 인상하고 근로세, 소득세 등의 直接稅는 소득상위계층의 부담이 가중되

1) Jan Prieue und Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung* (Frankfurt/M., 1991), pp. 274~285.

2) DIW, *Wochenbericht 37/1992* (Berlin, 1991), p. 452.

도록 누진적으로 인상하는 반면, 法人稅率은 投資誘引效果가 감소되는 것을 막기 위하여 인상하지 않는다. 또한 所得再分配를 위하여 소비세 인상시에 일반소비재의 소비세율은 가능한 한 소폭 인상하고 奢侈財에는 特別消費稅를 신설하는 동시에 社會保障負擔金을 所得水準에 따라 차별적으로 인상한다는 것이 주된 내용이다.

한편 독일학자들은 1974년 이후 한번도 조정되지 않은 不動產의 課稅標準을 시장가격수준으로 조정할 경우 상당 규모의 稅收 增大가 가능할 것으로 분석하고 있다.³⁾ 또한 이들은 독일 정부가 동독지역 투자기업에는 法人稅를 감면하는 조치를 취하는 반면, 동독지역에 투자를 하지 않는 기업에 대해서는 法人稅 인상조치를 취할 경우, 동독지역에 대한 투자가 촉진되고 경제가 활성화되어 정부의 재정수입 증가효과가 있을 것으로 분석하였다.⁴⁾

과거 서독에는 財政能力이 취약한 州의 재정상태를 개선하기 위한 「水平的 財政調整制度」가 존재하였는 바, 이 制度는 통일로 인하여 신설 5개주가 서독으로 편입되었기 때문에 1995년부터 새로운 형태로 개선되어야 한다고 「統一條約」에 명시되어 있다. 그러나 동독지역의 財政自立度는 서독지역에 비해 현저하게 낙후되어 있기 때문에 「水平的 財政調整制度」

3) Priewe und Hickel, *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, p. 279.

4) Ibid., p. 280.

의 개선문제는 동독지역의 산업화가 진척되고 稅收 增大가 이루어지는 시점에서 고려하는 것이 合理的 選擇이라고 분석되고 있다.⁵⁾

현재 독일에서는 통일로 인하여 經濟的 利益을 향유하는 階層, 예컨대 과거의 沒收財産을 返還 또는 補償받은 자로부터 일정액의 連帶寄與金을 징수하는 방안이 논의중에 있는 바,⁶⁾ 이를 적극 추진할 경우 統一財源 調達에 관한 국가부담은 상당 부분 경감될 것으로 분석된다. 마지막으로 租稅行政을 개선하여 보다 많은 課稅對象을 추적하고 脫稅를 방지할 경우 稅收 增大가 가능할 것이다.

2. 韓半島 統一에의 示唆點

가. 統一方式과 統一費用

독일의 경우 統一過程은 신속하게 진행되었으나 통일 이후 실업, 물가 등귀, 주택 부족 등의 많은 사회·경제적 문제가 파생되었다. 동독지역에서는 노동생산성의 상대적 열위, 동구 시장의 상실, 높은 임금 상승률 등으로 인하여 제조업 생산량의 급감, 실업자 급증 등 經濟的 崩壞樣相이 나타나고 있다. 1990년도 동독지역을 同時期의 서독지역수준으로 발전시키기

5) Ibid., p. 160.

6) 주독한국대사관, “독일 통일 이후 재정현황과 재정상의 문제점,” 내부자료 (1991) 참조.

위한 所要費用은 1990년 독일 GNP 2조 4,250억마르크의 1.3 배에 해당하는 약 3조 1,000억마르크(1990년 불변가격)에 이를 것으로 추정되고 있다.

만일 남북한이 독일과 같이 급격한 吸收統一方式으로 統一될 경우 社會·經濟的 副作用은 독일보다 훨씬 심각한 형태로 나타날 것으로 전망된다. 그 이유로는 다음과 같이 두 가지 요인을 들 수 있다. 첫째, 서독은 통일이전에도 세계 3위의 經濟力을 보유하고 있었던 반면, 남한은 현재 신흥공업국의 수준에 머무르고 있기 때문에 급속한 吸收統一로 인한 社會·경제적 副作用을 감당할 수 있는 經濟力이 서독보다 훨씬 취약하다. 둘째, 남북한간 經濟發展의 隔差는 동서독의 경우보다 훨씬 큰 것으로 평가되고 있기 때문에⁷⁾ 남한은 남북한 統合費用과 社會·경제적 副作用을 감당·치유하는 데 있어서 독일보다 훨씬 큰 부담을 안게 될 것으로 사료된다.⁸⁾ 따라서 남북한 통일방안으로는 經濟統合의 全過程을 일거에 추진함으로써 인해 많은 혼란과 충격을 유발하는 急進的 方式보다는 統

7) 1990년 남북한의 國民總生産(GNP)을 비교할 경우, 북한은 남한의 1/10에 불과하다. 1989년 동서독의 國民總生産을 비교하면 동독은 서독의 1/2 수준이었다. 또한 1인당 GNP의 비교에서도 남북한은 5배의 차이가 나는 반면, 동서독은 단지 2배의 차이 밖에 나지 않았다. 産業研究院, 「獨逸經濟統合의 推進施策과 示唆點」(서울: 産業研究院, 1992), p. 47.

8) 남북한의 統一費用은 국내외 연구기관의 推計方式 및 根據資料에 따라 1,500억~5,000억달러로 상이하게 평가되고 있다. 남북한 統一費用에 대한 국내외 각 기관의 推計置는 産業研究院, 「獨逸經濟統合의 推進施策과 示唆點」, p. 55 참조.

一過程에서 유발되는 문제점을 中·長期的으로 해소할 수 있는 漸進的이고 段階的인 方案이 합리적이고 현실적이다.

韓半島 統一이 漸進的 統合方案에 입각하여 달성될 경우에도 한국은 북한체제의 市場經濟로의 전환과 經濟發展에 요구되는 財源의 상당 부분을 자체 부담해야 할 것이다. 그러나 북한의 경제체제가 장기간에 걸친 體制轉換을 통해 스스로 經濟力을 배양한 후 점진적이고 단계적인 방법으로 남한경제체제와 통합하게 되면, 독일통일의 경우와는 달리 한국의 統一費用 負擔은 격감될 것이다. 남북한이 漸進的 統合過程의 초기단계에서 경제교류 및 합작투자를 실시하고 점차 産業構造 조정, 經濟政策 조정, 共同市場 형성 등의 단계를 거쳐서 「南北韓 經濟共同體」를 형성해 나가게 되면, 북한지역 경제는 市場經濟로의 이행이 용이할 뿐만 아니라 産業競爭力을 확보할 수 있게 되어 국가의 統一費用 調達問題가 경제전반에 심각한 부작용을 파생시키지 않을 것이다.

남북한간의 漸進的이고 段階的인 經濟統合過程에서 설정되어야 할 財政政策의 기본방향은 예산 절감, 예산지출항목 조정, 증세 등의 방법을 통한 統一基金의 조성이다. 統一基金 조성을 통하여 북한지역의 산업기반·사회간접자본 확충 및 산업경쟁력 배양, 남북한간 산업구조 조정 등에 소요되는 財源을 조기에 확보할 수 있다. 한편 북한지역에 民間部門의 投資가 활성화될수록 국가의 財政負擔은 줄어들 것이므로 북한지역에 민간투자를 촉진시킬 수 있는 다양한 방안을 강구할 필요가

있다.

나. 統一關聯 財政政策

남북한 통일이 점진적으로 이루어지더라도 남북한 경제발전 수준의 격차가 크게 좁혀지지 않을 경우 독일의 통일관련 재정운용사례는 우리에게 많은 示唆點을 줄 수 있다. 통일 이후 독일의 초기 재정정책은 동독지역에 사회주의 계획경제체제가 붕괴되고 시장경제체도가 도입되면 자동적으로 經濟의 活性化가 이루어지고, 이로부터 統一費用이 자체 조달된다는 전제하에서 추진되었다. 그러나 이러한 기대는 동서독 경제발전의 격차로 말미암아 단지 허상에 불과한 것이었으며, 동독지역 경제발전은 오로지 국가의 積極的인 産業化政策을 통해서만이 가능하다는 사실이 추후 인지되었다. 따라서 한국의 경우 財政政策이 통일 이후에 발생할 북한지역의 사회·경제적 문제를 일시적으로 해결하는 차원이 아니라 북한지역의 산업화를 적극 지원하는 방향에서 추진된다면, 국가의 統一財源 調達問題는 독일과는 달리 큰 문제로 대두되지 않을 것이다.

예를 들어 국영기업의 民營化政策은 시장경제체제를 구축하는 데 있어서 필수불가결한 조치이다. 독일의 경우 民營化政策의 주무관청인 信託廳은 勞動生産性이 낮아서 민영화가 어려운 기업의 競爭力을 육성하는 정책을 시행하기보다는 이들 기업을 市場競爭에 자연방치하여 파산상태에 이르게 하는 등 적자생존의 市場經濟論理를 단순히 모든 民營化對象企業에게

적용하는 誤謬를 범하였다. 이 결과 동독지역의 제조업부문은 脫産業化 傾向을 보이고 있으며, 또한 이로 인해 유발된 大量 失業은 사회·경제적인 문제로 대두되어 統一費用 增大를 야기시키는 主要 要因이 되고 있다.

따라서 民營化政策의 基本方向은 단순히 기업경영 측면에서 가 아니라 실업문제, 산업구조 조정문제, 국가 재정부담문제를 충분히 고려한 가운데 설정되어야 한다. 한반도 통일과정과 통일후 취해질 북한 國營企業 民營化政策은 收益性이 낮아서 民間引受가 불가능한 국영기업을 시장경쟁논리에 방치하여 파산상태에 이르게 하지 않고 장기적인 投資補助金을 지급하여 産業競爭力을 높이는 방향으로 중심기조를 설정할 필요가 있다.

독일에서는 동독지역의 소유권문제를 해결하기 위해서 보상 원칙이 아닌 「返還原則」을 기본으로 하고 있는 바, 이 원칙은 장기간을 요하는 소유권의 법률적 처리문제 때문에 投資沮害 要因으로 작용하고 있다. 따라서 한반도가 통일될 경우, 독일과 달리 북한지역의 소유권문제를 「返還原則」보다는 「補償原則」에 입각하여 해결한다면, 북한지역에는 투자가 활성화되고 이에 따라 稅收가 증대되어 국가의 통일재원 조달은 보다 용이할 것이다. 그러나 「補償原則」에 의거하여 소유권문제를 해결할 경우에는 막대한 재정자금이 補償資金으로 소요된다. 이 경우에 대비하여 원소유자에 대한 보상금 지불은 현금이 아니라 長期低利債券의 형태로 대체하는 방안이 강구될 수 있다.

이러한 산업화정책상의 기조하에서 통일관련 재정운용상의 示唆點으로는 下記와 같다. 한국의 一般行政 所要經費가 일반 정부 세출구조에서 차지하는 비율이 독일보다 훨씬 높은 것으로 알려져 있는데,⁹⁾ 이것은 한국의 일반행정이 서독보다 훨씬 비효율적으로 운영되고 있다는 것을 의미하고 있다. 따라서 한국정부는 일반행정의 效率性을 제고시켜 消耗性 經費支出을 줄임으로써 통일비용부담을 경감해야 한다. 독일의 경우 「독일기본법」상의 財政憲法에 따라 동독지역의 사회·경제적 문제를 일시적으로 해결하기 위한 消費性 社會開發費 支出이 財政支出의 주종을 이루었으나, 한반도 통일의 경우에는 북한지역에 투자성 經濟開發費 支出을 증대시킬 것이 요구된다. 이 경우 북한지역의 산업화가 촉진되고, 이에 따른 稅收 增大로 인하여 統一財源의 自體調達이 가능할 것이다.

公共部門 財政規模가 GNP에서 차지하고 있는 비중을 보면, 한국의 경우 1991년에 20.1%였는데 비해 독일은 1990년의 경우 30.1%에 달하였다.¹⁰⁾ 1991년 한국의 경우 재정지출규모에 대한 사회개발비 및 경제개발비 지출비중은 각각 33.9%, 20.7%이었던 반면, 1989년 독일의 경우 총재정지출규모에서 각각 68.3%, 7.4%를 차지하였는 바, 이 통계수치는 한국이 독일에 비해 社會開發費의 支出比重은 작지만 경제

9) 韓國開發研究院, 「國家豫算과 政策目標」(서울: 韓國開發研究院, 1991), p. 5

10) 財務部, 「財政金融統計」(서울: 財務部, 1991).

개발비 지출비중이 크다는 것을 말해 주고 있다.¹¹⁾ 국가 재정 지출을 投資支出과 消費支出로 구분하여 본다면 서독의 投資支出率은 1985년도에 GNP의 2.3% 수준이었으나, 한국은 4.5%에 이르는 높은 수준을 기록하였다.¹²⁾ 이는 한국의 경우 국가의 재정지출이 경제개발목적으로 집중되고 있기 때문이다. 이처럼 한국과 독일이 財政支出規模 및 構造에서 차이를 보이는 것은 기본적으로 양국간의 經濟發展段階가 상이하기 때문에 나타나는 현상이다.¹³⁾ 따라서 한국의 경우 투자목적인 경제개발비 지출비중이 독일보다 높기 때문에 통일관련 재정 운용의 투자효과가 한국이 독일보다 클 것으로 사료된다.

이외에 歲入政策上的의 示唆點으로는 統一基金의 조성, 政府資産의 매각, 增稅, 資本市場을 통한 借入 등 통일재원 조달에 관한 방법을 들 수 있다. 이 가운데 南北韓 統一準備過程

11) 앞의 책.

12) 韓國開發研究院, 「國家豫算과 政策目標」, p. 58.

13) 경제발전단계와 재정지출규모 및 구조변화와의 相關關係에 대하여 탁월한 연구성과를 낸 Jürgen Kohl에 의하면 經濟發展의 跳躍期에는 사회간접자본의 건설을 비롯한 下部構造의 건설로 인해 국가재정의 經濟開發費가 GNP에서 차지하는 비중이 급속히 높아진다. 반면에 경제발전단계가 도약기를 지나 成熟期에 이르게 되면, 기술발전, 산업화 진전, 생활수준 향상으로 인하여 사회복지·서비스부문의 需要가 증대하게 되는데, 이러한 財政需要는 재정규모의 팽창과 아울러 재정규모내의 사회개발비 비중 증대를 통하여 충족된다. 이 논리에 따르면 높은 經濟發展段階에 속해 있는 서독은 社會保障費 支出急增으로 인하여 낮은 경제발전단계에 있는 한국에 비해 國家割當率이 클 뿐만 아니라 社會開發費 比重이 높게 나타난다는 것이다. Jürgen Kohl, "The Functional Structure of Public Expenditures: Long term Changes," in Charles L. Taylor, ed., *Why Governments Grow* (Bevely Hills & Sage Publications, 1983) 참조.

에서 우선적으로 추진되어야 할 것은 統一基金의 조성이다. 統一基金은 統一債 발행, 目的稅 신설 등의 방법을 통해 조성할 수 있으나, 目的稅 新設의 경우 租稅抵抗이 발생할 가능성이 있기 때문에 國民的 合意導出過程이 무엇보다도 중요하다. 통일후 統一財源 조달을 위한 短期的 方案으로는 資本市場을 통한 借入과 政府資産의 賣却이 고려될 수 있다.

자본시장 차입을 통한 統一財源 調達과 관련, 한국은 독일의 경우보다 재정구조적 측면에서 유리한 위치에 있다. 이는 독일과 한국의 國家負債를 비교할 경우 1989년 한국의 公共負債는 27조 3,210억원으로 GNP 대비 公共負債 比率이 19.4%인 반면, 1990년 독일의 公共負債는 1조 520억마르크로 GNP 대비 公共負債 比率은 43%를 기록하여 한국이 독일보다 훨씬 건전한 財政構造를 갖고 있기 때문이다.¹⁴⁾ 그러나 資本市場을 통한 차입은 實質金利의 인상을 유발하여 景氣沈滯를 초래할 수 있기 때문에 統一財源 조달은 가능한 한 公共部門의 부채 증가에 의존하지 않고 租稅 引上을 통해 추진하는 것이 바람직하다. 政府資産 賣却을 통한 통일재원 조달방법은 국가의 차입정책과 마찬가지로 中·長期的 財源調達政策으로는 적절하지 않다. 이는 政府資産 賣却을 통하여 막대한 통일비용을 충당하기에는 정부보유 자산이 충분하지 못하기 때문

14) 이에 대해서는 財務部, 「財政金融統計」; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland, Perspektiven-Wege-Risiken," *Jahresgutachten 1991/92* (Stuttgart, 1991) 참조.

이다.

독일의 경우와 마찬가지로 한국에서도 歲入의 主要 源泉은 租稅收入이다. 租稅收入은 總稅入의 85% 이상을 차지하고 있으며, 그외의 歲入은 前매수익금, 기타 비조세수입 등으로 이루어져 있다. 內國稅收入 가운데 직접세와 간접세의 비율은 1989년의 경우 45.6 : 54.4로 西獨과 비슷한 구조를 보이고 있는 반면,¹⁵⁾ 1989년 한국의 租稅負擔率은 18.6%로 서독의 23.9%보다 낮은 수준에 머물러 있다. 社會保障負擔金 收入을 國家收入으로 포함할 경우 1989년 서독의 擔稅率은 40.6%로 증가하나,¹⁶⁾ 한국의 경우 社會保障負擔金의 수입이 미미하기 때문에 擔稅率은 20%를 약간 상회하는 것으로 추정된다. 이러한 통계수치에 비추어 보아서 한국은 稅金 引上을 통해 統一財源을 조달하더라도 이로 인한 經濟的 副作用이 독일보다는 적을 것으로 평가된다.

정치·경제·사회적인 안정 없이는 統一財源 調達이 용이하지 않기 때문에 稅金 引上을 통해 統一財源을 조달할 경우에도 租稅政策의 基本方向은 物價 上昇을 억제하고 所得 再分配를 악화시키지 않는 방향에서 추진되어야 한다. 독일에서는 통일재원 조달관련 租稅政策을 시행하는 과정에서 國民的 合意導出이 미흡했을 뿐만 아니라 所得 再分配와 관련된 衡平原

15) 財務部, 「租稅統計」(서울: 財務部, 1989) 참조.

16) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland, Perspektiven - Wege - Risiken," p. 331.

則도 견지되지 못하였기 때문에 勞動爭議 등의 社會的 抵抗이 야기되었으며, 또한 物價 引上, 經濟沈滯 등의 경제적 부작용도 초래되었다. 따라서 한국의 경우 통일재원 조달과 관련된 社會葛藤을 最小化하기 위해서는 統一費用이 국민 스스로 부담할 수 밖에 없다는 사실을 국민 개개인에게 인지시키는 政治的 過程이 반드시 필요하다. 이와 동시에 物價 上昇을 유발하는 間接稅 引上은 가능한 한 배제되어야 하며, 누진적 直接稅 稅率에 입각한 直接稅 引上이 조세정책의 기본방향으로 설정되어야 할 것이다.

經濟의 자체 동력을 통하여 統一財源을 조달하기 위해서는 북한지역에의 投資促進措置가 필요하다. 이러한 조치에 입각하여 북한지역 투자기업은 법인세 감면, 감가상각률 상향조정, 보조금 지급 등의 物質的 惠澤을 받게 하는 반면, 북한지역에 대한 투자를 경시하는 기업에게는 法人稅 인상 또는 特別稅 신설 등의 조치를 통하여 경제적 불이익을 받게 하면, 북한지역에 대한 투자의 활성화가 촉진됨으로써 統一財源이 상당 부분 용이하게 조달될 수 있을 것이다.

또한 統一財源調達方案의 일환으로 地下經濟를 봉쇄하여 稅源을 확충하는 방안이 고려될 수 있다. 國民總生産 대비 地下經濟의 規模가 한국이 독일보다 훨씬 클 것으로 알려져 있기 때문에 한반도 통일의 경우 地下經濟의 음성소득 및 투기소득을 발본색원하여 이에 重課稅한다면 통일재원 조달로 인한 재정운용상의 어려움은 상당 정도 경감될 것이다.

독일에서는 통일로 인하여 경제적 이익을 누린 階層으로부터 一定額의 連帶寄與金을 징수하는 방안이 統一財源 調達方案의 하나로 논의되고 있다. 한국의 경우에도 한반도 통일후 북한지역에서 소유권이 원소유자에게 補償 또는 返還된다면, 원소유자에게 일정 정도의 統一負擔金을 부과함으로써 통일로 인한 物質的 惠澤의 일부분을 還收하는 방안이 統一財源 調達方案으로 고려될 수 있다. 이와 더불어 북한지역의 國有財産을 민영화 또는 사유화함으로써 통일재원의 일부가 조달될 수 있다.

또 다른 통일재원 조달방안으로는 外資導入을 들 수 있다. 外資導入은 국내저축률 부족분을 해외저축에서 보전하는 방법인 바, 이는 통일후 남한지역의 投資率을 낮추지 않고 북한지역에의 投資 增大를 촉진시킬 수 있는 수단이다. 그러나 외자도입은 1992년 현재 한국경제의 外債規模로 보아 「換率引上 → 物價上昇」으로 이어져 경제안정기조 저해요인으로 작용할 수 있기 때문에 외자도입문제는 통일 당시 經濟與件을 고려하여 신중하게 결정해야 할 사항이다. 한편 외국기업의 직접투자를 유치할 경우 북한지역의 産業化는 촉진될 것이나, 이 문제는 다국적기업에 대한 산업의 종속성, 전산업의 불균형적 발전 등 통일한국의 산업구조 조정문제와 밀접하게 연결되어 있기 때문에 직접투자 유치로 인한 부작용을 충분히 고려하여 추진되어야 한다.

한반도 통일후 財政制度의 改善이 필요한 바, 이 가운데 시

급히 요구되는 사항은 地方財政支援制度의 개선문제이다. 독일의 경우 지방정부간 財政調整制度는 서독지역에만 적용되고 동독지역에 대한 적용은 유보되고 있는 바, 동독지역 지방정부의 재정은 대부분 연방정부 또는 서독지역 지방정부의 財政支援金으로 운용되고 있다. 이는 동독지역의 낙후된 경제력으로 말미암아 이 지역에서는 消費稅 등 間接稅만이 약간 징수될 뿐 租稅收入이 거의 없기 때문이다. 한반도 통일 직후에도 북한지역의 경제력이 남한지역과 커다란 격차를 보인다면 북한지역의 稅收는 부가가치세 등의 간접세만이 징수가능할 뿐 소득세 등의 직접세 수입은 소득수준의 열위로 인하여 낮은 수준에 머물 것으로 예상되기 때문에 통일을 대비한 새로운 형태의 地方政府 財政支援制度가 강구되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. 單行本

經濟企劃院. 「韓國統計年鑑 第37號」. 서울: 경제기획원, 1990.

독일경제·사회통합을 위한 단기조사단. 「독일경제사회통합에 관한 연구」. 1990.

民族統一研究院. 「統一獨逸의 分野別 實態研究」. 서울: 民族統一研究院, 1992.

朴漢植 編. 「北韓의 實相과 展望」. 서울: 동화연구소, 1991.

産業研究院. 「獨逸經濟統合의 推進施策과 示唆點」. 서울: 産業研究院, 1992.

주독대사관. 「독일통일 이후 재정현황과 재정상의 문제점」. 독일 본: 주한대사관, 1992.

———. 「'92/'93 재정현황과 통독이후 재정정책상 문제점」. 독일 본: 주독대사관, 1992.

財務部. 「財政金融統計」. 서울: 財務部, 1991.

———. 「租稅統計」. 서울: 財務部, 1989.

韓國開發研究院. 「國家豫算과 政策目標」. 서울: 韓國開發研究院, 1991.

Suhr, Heinz. 「獨逸統一費用」. 정중재 역. 서울: 統一院, 1991.

Der Bundesminister der Finanzen. *Der Bundeshaushalt unser Geld*. Bonn, 1991.

- . *Finanzpolitik für Einheit in Deutschland und Freiheit in Europa*. Bonn, 1991.
- . *Finanzpolitik 1991: Vor neuen Herausforderungen*. Bonn, 1991.
- Der Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, ed. *DDR Handbuch*. Köln, 1984.
- Der Bundesministerium des Innern. *Tarifverträge in den neuen Bundesländern: Anrechnung von Vordienstzeiten*. Bonn, 1991.
- Der Bundesministerium für Wirtschaft. *Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern*. Bonn, May 1991.
- Deutsche Bundesbank, *Monatsberichte 5/1991*. Bonn, 1991.
- . *Monatsberichte 8/1991*. Bonn, 1991.
- . *Monatsberichte 12/1991*. Bonn, 1991.
- . *Monthly Report 3/1991*. Bonn, 1991.
- . *Monthly Report 5/1991*. Bonn, 1992.
- Deutscher Gewerkschaftsbund. *Stellungnahme zum Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 1992*. Bonn, October 1991.
- Die Verträge zur Einheit Deutschlands*. München, 1990.
- DIW. *Wochenbericht 14/1991*. Berlin, 1991.

———. *Wochenbericht 24/1991*. Berlin, 1991.

———. *Wochenbericht 38/1991*. Berlin, 1991.

———. *Wochenbericht 41/1991*. Berlin, 1991.

———. *Wochenbericht 4/1992*. Berlin, 1991.

———. *Wochenbericht 7/1992*. Berlin, 1991.

———. *Wochenbericht 8/1992*. Berlin, 1991.

———. *Wochenbericht 37/1992*. Berlin, 1991.

IFO-Institut. *IFO-Schnelldienst 7/1991*. München, 1991.

IMF. *Government Finance Statistics*. 1988.

Jakob-Kaiser-Stiftung e.V. *Konsequenzen für die Deutschlandpolitik*. 1991.

Lampert, Heinz. *Sozialpolitische Probleme der Umgestaltung in der DDR*.

Neumann, Lothar F. und Klaus Schaper. *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt /M., 1990.

OECD. *Economic Outlook*, no. 49, June 1991.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. ed. *Dokumentation zu den innerdeutschen Beziehungen, Abmachungen und Erklärungen*. München, 1989.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. *Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost: Leistungen für die neuen Bundesländer*. Bonn, 1992.

- . *Bulletin*. no. 25, Bonn, 1992.
- Priewe, Jan und Rudolf Hickel. *Der Preis der Einheit, Bilanz und Perspektiven der, deutschen Vereinigung*. Frankfurt /M., 1991.
- Stiglitz, J. E. und B. Schönfelder. *Finanzwissenschaft*. München, 1989.
- Statistische Bundesamt. *Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern*. Heft 3/1991. Bonn, October 1991.
- Weidenfeld, Werner und Karl-Rudolf Korte. ed. *Handwörterbuch zur deutschen Einheit*. Bonn, 1991.
- Weidenfeld, Werner. ed. *Die Identität der Deutschen*, München, 1983.
- Weltbank. *Weltentwicklungsbericht 1990*. Washinton, D.C., 1990.
- Zapf, Wolfgang. ed. *Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt /M., 1978.

2. 論 文

- Heine, M. "Zur Quadratur eines Kreises: Regionalpolitik in den neuen Bundesländern." in U. Busch. ed. *Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung*, Frankfurt /New York, 1991.

- Kohl, Jürgen. "The Functional Structure of public Expenditures: Long term Changes." in Charles L. Taylor, ed. *Why Governments Grow*. Beverly Hills & Sage Publications, 1983.
- Krause-Junk, Gerold. "Die Finanzierung der deutschen Einheit und Art." in HWWA, ed. *Wirtschaftsdienst* (December 1990).
- Milbradt, Georg H. "Finanzierung der ostdeutschen Länder." in HWWA, ed. *Wirtschaftsdienst* (February 1991).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. "Die Wirtschaftliche Integration in Deutschland Perspektiven—Wege—Risiken." *Jahresgutachten 1991/1992*. Stuttgart, 1991.
- Scharrer, Haus-Eckart. "Schocktherapie statt Gradualismus." in HWWA, ed. *Wirtschaftsdienst* (February 1990).
- Schmähl, Winfried. "Finanzierung sozialer Sicherung bei einer alteren Bevölkerung in Deutschland." *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 2-4/1991.
- Spahn, H.-P. "Das erste und das zweite deutsche Wirtschaftswunder." in *Wirtschaftsdienst*. Heft 2/1991.

Winkler, Gunnar. "Sozialunion-Sozialpolitik." *WSI-Mitteilungen* (August 1990).