The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

통일후 동독지역 집단농장의 사유화 과정

김 수 석*

1. 서 론
2. 동독지역의 농촌실태
3. 집단 및 국영농장의 사유화 과정
4. 농업분야 통합정책에 대한 평가

1. 서 론

동서독 통합을 시작한 지 7년이 되는 이 시점 실시된 통합정책에 대한 중간평가가 필요하다. 통합정책의 시행결과는 일차적으로 현실 속의 현상으로 나타나는데, 이는 특히 농업인구의 격감에 의한 대량실업과 농업생산량의 격감에서 두드러지게 나타난다. 더욱이 이런 농업·농민문제가 과도기에 나타나는 일시적 현상이 아니라 장기화되고 구조화되어가기 때문에 더 큰 문제가 되고 있다. 그런데 이런 농업문제가 직접적으로는 농업부문에 적용된 통합정책의 산물이고, 농업통합정책의 핵심은 구동독체제 하의 국영 및 집단농장에 대한 사유화로 요약되기 때문에, 이들 집단농장의 사유화 과정에 대한 심도있는 분석이 요구되고 있다. 나아가 농업부문의 대량실업과 농업생산의 격감이 집단농장의 사유화와 어떠한 연관이 있는지 구체적으로 분석되어야 한다.

일반적으로 동독지역의 농촌문제가 동서독 통합의 결과로 생겨났다는 데에는 이견이 없다. 다만 문제의 심각성을 인식하는 정도에 있어서나 해결방향을 제시하는 데서는 보는 관점에 따라 차이가 있다. 기본적으로 그 관점은 두 가지인데, 하나는 통합정책을 추진하는 정부의 입장에서 정책의 효과와 그 부작용을 파악하는 것이다. 여기서의 최대관심은 체제통합(system integration)에 있다. 다른 하나는 통합정책의 대상자가 되는 농민의 입장에서 문제를 파악하는 것이다. 여기서는 체제통합에 앞서 사회적 통합(social integration)이 강조된다. 다시 말해 체제나 구조의 논리에 앞서 당사자인 지역주민의 입장에서 통합과정의 문제점을 적시하는 것이다.

본 연구는 구동독 국영 및 집단농장들이

* 초청연구원

통일후 어떠한 원칙과 내용으로 사유화되었고, 그 결과 어떤 사회적 문제들이 발생하게 되었는가를 분석한다. 이러한 분석에서 본 연구가 취하는 기본적인 입장은 통일후 동독지역의 농업·농민문제를 사회적 통합 관점에서 파악하는 것이다.

통일후 동독지역의 농업문제를 다룬 선행연구로는 먼저 김경량(1995)이 있다. 이 연구는 독일의 통일을 둘러싼 다양한 정보들을 제공하고 있고 동독농업과 연관된 유익한 자료들을 많이 포함하고 있다. 하지만 동독 농업문제의 핵심이 되는 집단농장의 사유화, 특히 농업생산조합(LPG)의 사유화에 대해서는 체계있는 분석이 거의 이루어지지 못하고 있다. 다음으로 홍성규(1995)가 있는데, 이 연구는 구동독체제 하의 농업현황과 통일 이후의 동독농업 현황을 서술하는데 초점이 맞추어져 있기 때문에 국영 및 집단농장의 사유화에 대한 분석은 거의 시도하지 않고 있다. 이 분야에 대한 또하나의 연구로 김운근·김영훈·이일영(1996)을 들 수 있다. 이 연구는 비록 동독지역연구에 집중한 것이 아니라 하더라도 구동독 국영농장의 사유화에 대해서는 상당히 의미있는 분석을 하고 있다. 다만 집단농장의 사유화 부분이 심도있게 분석되지 못하는 한계가 있다.

본 연구는 선행연구들과 달리 동독통합정책에 대해 체제통합의 관점이 아니라 사회적 통합 관점에서 국영 및 집단농장의 사유화과정을 분석한다. 이러한 관점에서 출발하는 본 연구의 구성은 먼저 통일후 동독농촌의 실태에 대해 살펴보는 것이 된다. 이는 농촌 및 농민생활의 실태가 바로 통합정책의 결과를 반영하고 있기 때문이다. 다음으로 구동독체제 하의 집단 및 국영농장의 사유화과정을 분석하여 농업문제에 대한 원인을 규명한다. 마지막으로 동독통합농업정책에 대한 평가가 이루어진다.

2. 동독지역의 농촌실태

2.1. 대량 실업

통일 이후 동독지역 농업종사자는 급격히 감소하고 있다. 1989년 83만 4천명에 달하던 농업종사자 수가 1995년 15만 7천으로 격감했다. 이는 1995년의 농업종사자 수가 1989년 통일 당시의 18.8%에 불과함을 보여주는 것으로 통일로 인해 동독농업이 실제 얼마나 급격한 구조변화의 와중에 있는가를 가늠하게 한다. 급격한 변화의 양상은 탈농의 규모와 기간의 단기성 측면에서 독일 역사상 그 전례를 찾아보기 어려울 정도이다.

농업노동력의 급격한 감축은 필연적으로 농업부문의 대량실업을 야기하는데, 실업의 규모와 형태는 비농업부문의 고용능력 제한으로 더욱 증폭된 양상으로 나타났다. 노이브란덴부르크(Neubrandenburg) 지역에서 1991년 10월까지 탈농한 농업종사자의 현황을 보면,[1] 이들 중 12%는 다른 농업경영체에 다시 고용되었고, 15%는 비농업부문, 특히 집단농장 내의 수공업부문에 취업하였다. 탈농자의 29%는 조기은퇴 등의 형태로 비경제활동인구로 되었고, 33%가 공식적 실업자가

[1] H. Mittelbach, "Zur Lage der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34/95, August 1995, p. 20.

표 1 동독지역의 실업률

단위: %

연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997(4월)
실업률	10.3	14.8	15.8	16.0	14.9	16.0	17.5

자료 : Statistisches Bundesamt, Datenreport 1994, Bonn 1994 및 동아일보 1997년 5월 30일자

되었다. 그리고 나머지 11%는 노동창출조치(Arbeitsbeschaffungsmassnahmen: 약칭 ABM)으로 표현되는 단기고용 상태에 있다. 이를 보면 탈농자의 27%만 정상적인 재취업을 하고, 11%는 반고용상태, 절대다수를 점하는 62%는 일자리를 잃게 되었음을 알 수 있다.

동독지역 농촌의 실업문제를 보다 심각하게 만드는 비농업부문의 고용능력 제한은 대량실업이 농업부문 뿐 아니라 여타 산업부문에서도 동시에 발생하기 때문에 생기는 현상이다. 1997년 4월 현재 독일 전체의 실업률은 11.3%로 전후 최고치를 기록하고 있고, 동독지역 실업률 또한 17.5%로 통일후 최고치에 도달했다.[2] 동독지역의 실업률은, <표 1>에 나타나듯이, 통일후 크게 증가하다가 94년을 고비로 반등세로 돌아섰다 96년부터 다시 증가하고 있다. 동독지역 주민들의 경제적, 사회적 어려움은 이러한 공식적인 통계만으로도 충분히 가늠할 수 있다. 하지만 실제의 어려움은 통계상의 실업률 그 이상이다. 다시 말해 공식통계가 실업문제의 현실을 그대로 반영하고 있지 못하는데, 그 이유는 실업문제에 대처하기 위한 독일정부의 '노동시장정책적 조치'에 의해 실제의 현실이 어느 정도 은폐, 왜곡되어지기 때문이다. 정부의 노동시장 정책조치로는 한시적 고용책인 노동창출조치(ABM), 전직교육, 조기퇴직, 노후보조금 지급 등이 있는데, 이런 정책적 조치들은 실업문제의 심각성을 완화시키는 역할을 한다. 한 연구 결과에 따르면 1994년 6월 현재 동독지역의 실제 실업자는 2,811,339 명으로 실업률이 31.9%에 해당한다고 한다.[3]

통상 비농업부문의 대량실업은 구동독체제하의 노동생산성이 서독에 비해 크게 낮아서 생산성 향상을 위한 대량해고가 불가피한 데 기인한다고 말한다. 하지만 농업부문의 대량실업은 이와는 다른 양상을 띠고 있다. 즉 농업부문의 대량실업은 낮은 노동생산성 못지 않게 체제변혁의 와중에 발생한 동독농산물의 시장상실에 기인하고 있다. 이런 사실은 동독농업의 구조개선 성과가 이미 서독 수준을 넘어서고 있는 데서 잘 나타나고 있다. 1994년 현재 동독지역의 경지 100ha당 단위노동력 크기는 91년에 비해 반 이상 줄어, 인적 회사의 경우 2.1, 법인의 경우 2.7로서, 서독지역의 경지 100ha당 평균 단위노동력 크기 5.1보다 월등히 낮다.[4] 이는 서독지역의 경우 농업종사자 1인당 경지면적이 약 20ha 정도인데 비해, 동독지역의 1인당 평균 경지면적이 약 50ha 가까이 이르고 있음을

[2] 동아일보, 1997년 5월 30일자 참조.

[3] 이해영, "독일통합 이후 동독지역 사회경제적 상황에 대한 연구", 「지역연구」, 제5권 제4호, 1996 겨울, p. 97 참조.

[4] H. Mittelbach(1995), p. 20.

의미한다. 비록 농가당 경지면적의 크기가 농업생산성의 유일한 척도가 아니라 할지라도, 동독농업은 생산성 면에 있어서 서독농업을 크게 뛰어넘을 잠재력을 이미 갖추었다고 할 수 있다. 더욱이 농산물은 일반 공산품과 달리 제품의 질적 차이가 그리 크지 않기 때문에 규모의 경제가 곧바로 생산성의 차이로 이어질 수 있다. 여기서 우리는 동독농촌의 실업이 노동생산성에만 기인하는 것이 아님을 보게 된다.

동독농민들의 대량탈농과 이와 결부된 대량실업은 구동독 농업경영체의 생산성 수준에도 일부 기인하지만, 보다 주된 이유는 토지소유관계의 변화와 농업경영형태의 변화에 있다. 다시 말해 구동독체제 하의 토지소유관계와 농업경영형태를 과감히 그리고 신속하게 척결하려는 정책의지가 농업부문의 대량실업을 야기한 것이다. 물론 생산성과 경영 및 소유관계의 변화 간에는 상호 밀접한 연관이 있으나, 문제는 생산성 제고를 위해 경영조직과 소유관계의 변화를 추진한 것이 아니라, 토지의 사유화와 국영 및 집단농장의 민영화가 어떠한 대가를 치뤄서라도 반드시 성취해야 할 최우선 목표로 설정된 데에 있다. 이러한 정책의지에 따라 동독경제체제의 재편은 선(先) 재건, 후(後) 사유화가 아니라, 선 사유화, 후 재건 원칙에 의해 이루어지게 되었다.[5] 결국 동독지역의 높은 실업률, 특히 동독농업부문의 대량실업은 이러한 통합정책의 산물이라 볼 수 있다. 요컨대 독일정부는 토지의 사유화와 집단농장의 붕괴를 위해 한편으로 체제이행의 과도기에 발생하는 유통교란과 시장상실을 어느 정도 의도적으로 방치하고, 다른 한편으로 EU 차원 내의 과잉생산을 이유로 동독 농업생산의 감축을 실시함으로써 농장파산(탈농)을 촉진하고 생산체제의 변화를 불가피하게 만들었던 것이다.

이러한 과정들의 결과는 현실 속에서 대량탈농과 실업, 반실업 형태로 나타났다. 앞에서 언급했듯이 1995년 농업종사자 수는 15만 7천으로 1991년 농업종사자의 18.8%로 격감했다. 이전의 농민들 대다수가 실직자가 되었다. 이제 일자리를 잃은 이웃 농민을 보는 것이 일상화되고, 자신도 언제 일자리를 잃게 될 지 예측할 수 없는 상황이 되었다. 남은 농민들은 생존의 위기를 느끼고, 살아남기 위해 더 큰 노력을 경주해야 된다는 심리적 압박을 강하게 받고 있다. 이제 동독농민들은 이전보다 훨씬 높은 노동강도에 시달리면서도 예측할 수 없는 미래에 대해 불안해한다. 이것이 통일된 동독지역 농민의 현실이다.

2.2. 농업생산의 격감

실업문제와 불가분의 관계에 있으면서 오늘날의 동독농촌 현실을 규정하는 또하나의 요인는 농업생산 격감문제이다. 동독지역 농업생산의 격감은 주로 다음과 같은 두 가지 요인에 기인하고 있는데, 첫째는 통일후 동독 유통체계에 교란이 발생해 동독 중매인의 농산물이 서독인이 장악하고 있는 도매시장 및 물류센터에 접근하지 못하는 문제가 발생했다는 점이다. 판로를 찾지 못한 농산물은 생산자의 파산, 생산 감소로 이어졌다. 1992년부터 이 문제는 점차 해소되기 시작하여

[5] 이러한 원칙에 대한 확인은 이해영(1996)에서도 발견된다. 앞의 논문 p. 101 참조.

94년 말경에 동독농산물의 동독시장 점유율이 50%에 육박하게 되었다. 하지만 이 때도 동독농산물의 서독시장 점유률은 2%에 불과했다.[6]

농업생산 격감의 보다 주요한 원인은 EU 차원의 과잉생산을 고려하여 독일정부가 동독농산물의 감축을 추진한 데에 있다. 농산물 감축을 위한 직접적인 정책으로 먼저 휴경을 들 수 있다. 1994년 동독지역의 휴경지 비율은 전체 전답의 17%로 서독지역의 휴경지비율 11.6%보다 월등히 높다.[7] 이와 같은 직접적인 감축과 시장기구에 맡겨버리는 간접적인 감축으로 작물의 재배면적과 농업생산량은 크게 줄어들었는데, 예를 들어 1989년과 91년 사이 곡물재배면적은 12.3%, 감자재배면적은 72.8%가 줄었고, 1993년의 야채생산과 과일생산은 각각 1989년의 20%와 30% 수준으로 격감했다.[8] 축산 쪽의 생산감축은 작물 쪽보다 더 크게 일어났다. 1989년부터 93년 사이 동독지역의 사육우는 572만 마리에서 280만 마리로 격감해 감소율이 51%에 이르고, 같은 기간에 사육돈은 1,194만 마리에서 395만 마리로 격감해 감소율이 67%에 달한다.[9]

그런데 문제는 동독농민들에게 치명적이 되는 이러한 생산감축이 서독지역의 생산증대로 이어져 전체적으로 상쇄효과를 갖는 것이 아니라, EU 차원의 시장부담을 경감시키는 데 한정된다는 것이다. 이것은 한마디로 동독농민들에게 지나친 희생을 강요하는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 동일한 시기에 서독지역의 축산을 보면 사육우의 수는 약간 감소했지만, 사육돈의 수는 불변 상태에 있고, 몇몇 다른 EU국가들의 사육돈 수는 오히려 크게 증가했기 때문이다.[10]

동독지역의 농업생산, 특히 축산의 감축은 필요이상 지나치게 강제되었다 할 수 있다. 이러한 강제의 현실적인 결과는 통일후 설립된 최신식 육류가공공장이 아직 완전가동상태에 들어가지 못하고 있고, 낮게 설정된 우유생산 제한량마저 채워지지 않는 형태로 나타나고 있다. 한 연구결과에 따르면, 만약에 동독지역의 농업이 서독지역과 같은 수준, 즉 서독수준의 노동력당 경지규모와 축산규모 선으로 생산감축이 진행되었더라면, 동독지역의 농업부문에서 15만 내지 20만의 일자리가 더 창출되었을 것이라 한다.[11] 이는 1995년 현재 농업부문에 체류하고 있는 동독 농업생산자 전체에 해당하는 숫자로서, 생산감축의 폐해가 얼마나 막심한지 가늠하게 한다. 결국 독일정부는 생산감축이 가져오는 실업의 폐해를 무릅쓰고 이를 감행했다고 볼 수 있는데, 이것은 앞에서도 확인한 바와 같이 통합정책의 기본목표가 동독지역 농업의 재건보다 자본주의적 사회관계의 정립에 더 큰 비중을 두고 있음을 보여 주는 것이다.

---

[6] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (ed.), *Agrarwirtschaft in den neuen Ländern*, Bonn 1995, p. 35 참조.

[7] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten(1995), p. 9 참조.

[8] H. Mittelbach(1995), pp. 18-9 참조.

[9] H. Mittelbach(1995), p. 19 참조.

[10] E. Böckenhoff/ R. Schechter, "Vorausschau auf den Schweinemarkt," Agrarwirtschaft, Jg. 43, H. 3, 1994 와 동일한 학술지에 수록되어 있는 E. Böckenhoff/ E. Heim, "Vorausschau auf den Rindermarkt" 참조.

[11] H. Mittelbach(1995), p. 20 참조.

표 2 동독지역 임차농지의 규모와 비율

단위: 천 ha, %

구분	전체 농경지	자작지	임차지
1991	5282.3 (100)	820.6 (15.5)	4461.7 (84.5)
1994	5436.0 (100)	549.1 (10.1)	4886.9 (89.9)

자료 : Statistisches Bundesamt, Besitzverhältnisse in den landwirtschaftlichen Betrieben 1991, Stuttgart, 1993 및 H. Mittelbach(1995), p. 23.

다시 말해 통합정책이 생산감축을 통한 실업의 피해보다 집단농장과 같은 구농업생산조직의 붕괴에 더 큰 관심을 갖고 있었던 것이다.

2.3. 임차농지의 증가

1994년 현재 동독지역 전체 농업경지(landwirtschaftlich genutzte Fläche, 이하 LF)[12]의 89.9%가 임차지로 91년의 84.5%보다 더 늘어났다<표 2>. 이것은 임차지의 규모에 있어서나 그 추세에 있어서 매우 특이한 토지소유 및 이용 관계를 보여주고 있다.

이런 특수한 토지소유관계는 통일후 실시된 사유화 과정에서 비롯된 것이다. 구동독 체제하에서 농경지의 대부분이 농업생산조합(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft, 이하 LPG)으로 명명되던 집단농장과 인민농장(Volkseigene Güter, 이하 VEG)이라 표현되던 국영농장에 속해 있었다.[13] 이 중 동독 농경지의 약 2/3를 점하고 있던 농업생산조합(LPG)은 집단농장화 될 때 농민들이 자신의 토지를 농장에 출연하고 명목상 그 지분을 갖고 있었기 때문에, 통일후 토지의 사유화는 그 지분을 되찾는 형태로 진행되었다. 다시 말해 여기서는 토지의 반환이 기본원칙이 된다. 반면에 인민농장(VEG)의 토지는 대부분 국가에 의한 몰수나 귀속으로 형성되어 원소유주를 찾기가 용이하지 않고, 원소유주가 밝혀지는 경우에도 그 토지를 그대로 반환하는 데 현실적 어려움이 있어, 여기서 택한 사유화 원칙은 토지에 대한 금전적 보상을 우선하는 것이다.

반환을 기본원칙으로 한 농업생산조합(LPG)의 사유화는 많은 농민들을 토지의 사적 소유주로 만들었지만, 50년대의 집단농장화에 참가했던 1세대들은 이미 너무 늙어 영농활동을 할 수 없는 처지에 있고, 그들의 2세들은 이미 비농업부문에 취업해 있는 자들이 많아, 사유화된 토지의 많은 부분이 다시 임대되는 결과를 가져왔다. 그리고 정책적으로 추진된 대량탈농은 많은 토지소유주로 하여금 농지를 임대하게끔 강요했다. 반면에 인민농장(VEG)의 사유화는 금전적 보상으로 국유화된 토지를 민영화하는 절차를 밟게 된다. 여기서 택한 방식이 '3단계 모델'[14]인데,

[12] 농경지를 나타내는 개념으로 1971년부터 서독에서 사용하는 '농업경지'(LF)에는 장기간 경작에 이용되지 않는 휴경지가 제외된다. 반면에 그 이전에 사용되던 농업용지(landwirtschaftliche Nutzfläche, LN) 개념에는 장기 휴경지도 포함된다. 동독지역의 경우 1990년 91년 사이 약 60만ha의 농경지가 휴경계획에 따라 농업경지에서 사라지게 된다.

[13] 1989년 당시 동독 농업경지(LF)의 94%가 3,844개의 농업생산조합(LPG)과 464개의 인민농장(VEG) 및 370개의 다른 협업체의 보유 하에 있었다. Statistisches Bundesamt(1994), p. 273 이하 참조.

표 3 **토지소유형태에 따른 1991년도 동독 농업경영체 구성**

단위: 천 경영체, %

구분	총농업경영체	자작농	자소작농	순소작농
경영체 수	21.7 (100)	9.8 (45.2)	6.2 (28.5)	5.7 (26.3)

자료 : Statistisches Bundesamt(1993)

현재 그 1단계로서 12년 간의 장기임대차 계약이 체결, 시행되고 있다. 이 결과 인민농장의 사유화에서도 대부분의 토지가 임대되게 되었다.

동독지역 농업경지(LF)의 약 9할 정도가 임차지로 되어 있다는 것은 대부분의 농민들이 순소작농 내지 자소작농 수준에 머물러 있음을 의미한다. 그런데 <표 3>에 나타난 토지소유형태별 농업경영체 구성을 보면, 농업경영체의 45.2%가 자작농으로 되어 있다. 이는 자작농 범주에 속하는 농업경영체의 경우 거의 예외없이 사유화과정에서 생겨난 가족경영체임에 비해, (순)소작농의 경우 주된 부분이 농업생산조합(LPG)의 후계조합이나 법인들로 구성되어 있어 한 경영체의 종사자 수나 경지면적에 있어 가족경영체와 커다란 차이를 갖기 때문이다. 예를 들어 1992년에 농업생산조합(LPG) 및 인민농장(VEG)의 후계조합이나 법인들이 보유하고 있는 농경지는 동독지역 총 농업경지(LF)의 73.4%가 되고, 이 경영체들에 속한 농업종사자 수가 전체 동독농업종사자 수의 68.4%를 차지했다.[15] 그리고 <표 4>에 나타난 1995년도 농업경영체 구성도 토지보유규모와 농업경영형태 간의 상관관계를 명시적으로 보여주고 있다.

구동독 농장의 사유화는 일차적으로 임차지의 급격한 증대로 나타났는데, 이는 결국 새로 출현한 농업경영체의 장기적인 투자를 제약하게 된다. 왜냐하면 원칙적으로 임대차계약의 종료가 경영의 종료로 이어질 수 있고, 이것이 영농활동의 불안요인으로 작용하기 때문이다. 하지만 이런 여건 하에서나마 12년 간의 장기임대차 계약이 정착되어가는 것은 그 중 다행한 일이라 할 것이다.

동독농촌의 실태에 대한 지금까지의 분석

표 4 **경영형태에 따른 1995년도 동독 농업경영체 구성**

단위: 천 경영체, ha, %

구분	경영체 수	경영농지의 평균규모	총 농업경지 중의 비율
개별농가	24.6	46	20.7
인적 회사	2.7	449	21.7
법인회사	2.9	1,092	57.4

자료 : Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarpolitische Mitteilung, Nr. 3/96, Feb. 1996

[14] 소위 "Bohl-Papier"라 불리는 '3단계 모델'의 자세한 내용은 후술한다.

[15] Statistisches Bundesamt(1994), pp.276-77 참조.

에서 우리는 농촌 및 농민 문제의 근원이 모두 체제통합의 일환으로 실시된 국영 및 집단농장의 사유화에 놓여 있음을 알게 되었다. 그러면 문제의 핵심이 되는 농장의 사유화가 과연 어떤 내용으로, 어떤 절차를 거쳐 - 농민들의 직접적인 의사와는 무관하게 - 진행되었는가를 다음 장에서 살펴보기로 한다.

3. 집단 및 국영농장의 사유화 과정

3.1. 구동독체제 하의 농업구조

브란덴부르크(Brandenburg)과 작센(Sachsen) 지방으로 대표되는 동독지역은 역사적으로 토지귀족에 의한 대토지소유 형태로 특징지워졌다. 이러한 기본틀은 독일의 분단으로 동독지역이 소련의 점령 하에 들기 전까지 계속되었다.

1945년 9월 동독공산당과 소련군정의 주도 하에 토지개혁이 실시되었는데, 여기서 100 ha 이상 규모의 경작지(임야 포함)를 가진 토지소유주의 토지는 전부 무상으로 몰수되었다. 그리고 이전 나치당원 및 전범들의 토지는 소유규모에 상관없이 모두 몰수되었고, 국유지 또한 개혁대상농지에 포함되었다. 이렇게 해서 형성된 전체 대상농지는 320만 ha에 이르게 되는데, 이 중 220만 ha의 농지가 약 56만 명의 농민들에게 무상으로 분배되고 나머지는 국가소유로 귀속되었다.[16]

이 토지개혁은 비록 무상몰수, 무상분배 원칙에 따라 과격하게 진행되었지만, 여기에 대한 반발은 그리 크지 않았다. 그것은 사회주의 정권 하에서 토지개혁은 이미 어느 정도 예상된 바였고 또한 대다수의 농민들이 이를 지지하고 있었기 때문이다.

그러나 1952년부터 실시된 집단농장화는 이와는 달리 농민들의 반발을 우려해 처음부터 상당히 강압적이고 이데올로기적인 형태로 진행되었다. 이 과정을 보면, 토지개혁을 끝낸 동독정권이 처음에 소련식의 집단농장화는 없을 것이라고 몇 차례 공언을 한다. 이러한 공언은 1950년 말까지 이어지지만, 1948년에 이미 20-100 ha 규모의 대농에 대한 비방이 시작된다. 또한 집단농장화를 미화하는 소설을 문학적 대작이라 극찬하는 등의 이데올로기적 장치도 개발하게 된다.

본격적인 집단농장화는 1952년 7월 12일 제2차 공산당대회에서 "사회주의 건설"을 위한 농업생산조합 결성을 의결함으로써 시작되었다. 5단계로 된 집단농장화 과정은 거의 8년이 소요되어 1960년 3월에 일차적 완결을 보게 된다. 집단화의 주요내용은 농민들이 자신들의 농지를 농업생산조합(LPG)의 지분으로 내놓고 조합원이 되는 것이다. 그런데 여기서 조합지분인 농지는 더이상 농민들의 사적 소유물이 아니라 조합소유로 바뀌게 되었다. 집단농장화의 기본모형은 농업생산조합(LPG)에 있었지만, 이외에도 원예생산조합(Gärtnerische Produktionsgenossenschaft, 이하 GPG)과 국가소유 농장에 고용노동제를

---

[16] A. Weber, "Zur Agrarpolitik in der ehemaligen SBZ/DDR. Rückblick und Ausblick," S. Merl/ E. Schinke (ed.), *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch, Berlin* 1991, p. 61 참조. 토지개혁에서 농업노동자들과 농촌이주자들이 분배받은 농지의 평균규모는 약 8 ha 정도가 되었다.

표 5 **동독지역 농업경영체의 평균경지(LF) 규모**

단위: ha

연도	1960	1970	1980	1990	1992
경지규모	281.4	612.5	2388.2	2053.9	274.7

자료: Statistisches Bundesamt(1994), p. 273

도입한 인민농장(VEG) 등의 다른 농장형태들도 이 집단화과정에서 생겨났다.

1960년에 끝난 집단농장화는 동독 농업경영체의 평균 경지규모를 281 ha 크기로 바꾸어 놓았지만, 규모의 확대는 이후에도 계속되어 80년대에 이르면 한 농장의 평균규모가 2,000 ha를 넘어서고 한 농장종사자 수는 평균 180명에 이르게 된다<표 5>. 이는 구동독체제가 '보다 큰 경영체', '보다 전문화', 그리고 '보다 고도의 협업체계 구축'을 농업조직의 기본원칙으로 일관되게 견지해 왔기 때문이다. 특히 70년대 이후에는 농업생산조합(LPG)이 작물생산조합과 축산생산조합으로 특화되는데, 이것은 몇 개의 집단농장을 하나의 농장으로 통합시키는 결과를 가져왔다.

직접생산자인 농민들의 반대 하에 강압적으로 실시된 집단농장화는 구동독정권이 선전한 만큼의 규모경제의 효과를 가져오지 못했다. 동독농업의 토지생산성과 노동생산성은, <표 6>에 나타난 바와 같이, 오히려 서독보다 뒤떨어지는 결과를 가져왔다. 이는 노동력당 생산요소의 장비율이 서독농업보다 현저히 낮은 데 기인한다. 다시 말해 노동력당 자본, 토지, 기계의 비율이 제고되지 않는 상황 하에서 농장의 영농규모만 증대되는 것이 생산성 향상에 도움이 되지 못했던 것이다.

3.2. 집단 및 국영농장의 사유화

3.2.1. 집단농장의 사유화

집단농장을 대표하는 농업생산조합(LPG)은 조합소유(Genossenschaftliches Eigentum)라는 사회적 소유관계 하에 있었는데, 이를 다시 사유화하기 위해 독일정부는 1990년 6월 농업적응법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz, 이하 LAG)을 제정한다. 이 법은 사유재산제의 틀내에서 불분명한 소유관계를 명확히 하고 이에 근거한 새로운 농업경영체를 만들어 내는데 그 목적이 있었다. 이에 따라 농업적

표 6 **동·서독 농업의 생산성 비교**

단위: t

연도	토지생산성(생산량/ha)		노동생산성(생산량/종사자)	
	동독	서독	동독	서독
1980	42.1	61.8	30.1	57.2
1984	49.2	70.1	33.6	67.9
1988	45.7	74.5	30.4	78.6

자료: A. Weber(1991), p. 69

응법은 집단농장 형성시 농민들이 출연한 토지 및 자산 지분을 다시 개인소유로 인정하고 그 밖의 공동자산을 농업생산조합(LPG) 총회에서 의결, 처리하도록 했다. 또한 농업생산조합(LPG)의 장래에 대해서도 조합원들의 의사에 따라 1991년 말까지 기존의 생산조합을 민법이나 상법 상의 회사나 법인으로 변형시키든지, 아니면 농업생산조합을 완전히 해체하여 개별 가족경영체를 창업할 수 있게 했다. 그리고 조합에서 탈퇴하고자 하는 자에 대해서는 그 조합원의 지분에 해당하는 토지와 자산을 농장측이 반환하고 탈퇴자의 '노동' 기여분을 보상하게 했다. 전체적으로 1990년의 농업적응법은 농업생산조합 총회에 상당한 재량권을 부여했다고 볼 수 있는데, 여기에는 농업생산조합(LPG)의 사유화가 조합의 해체와 가족경영체의 부활로 이어질 것이라는 기대와 전망이 깔려 있었기 때문이다.

그러나 이러한 예상은 크게 빗나갔다. 농업적응법에 따른 조합농민들의 의사결정에서 대부분의 조합원들은 농업생산조합(LPG)을 해체하여 가족경영체를 창업하기보다 기존의 공동경영방식을 유지할 수 있는 경영조직 하에서 영농활동을 계속하길 원했다. 여기서 가장 선호된 경영조직이 일종의 사단법인에 해당하는 등록조합(eingetragene Genossenschaft, 이하 eG)이고 다음이 유한회사(GmbH)였다. 서독의 정책당국자들을 실망시키고 당황하게 만든 동독농민들의 이러한 의사결정이 - 특히 구동독체제 하에서 진행된 강압적인 집단농장화의 경험에 비추어 볼 때 - 과연 어디에서 기인한 것인가는 아직 완전히 풀리지 않은 수수께기이지만, 적어도 다음과 같은 사실들은 동독농민들을 대상으로 한 실증연구에서 밝혀지고 있다.[17]

먼저 대량의 탈농과 실업으로 이어지는 급격한 사회변화가 농민들의 생존을 위협하고, 이것이 다시 농민들로 하여금 변화에 대한 두려움을 갖게 한 것이다. 특히 새로운 시장경제체제 하에서는 생산과 판매가 전적으로 생산자 자신의 책임 하에 이루어지는데, 이것을 개인차원에서 감당할 자신이 없는 것이다. 그리고 체제변혁은 농민들의 가치관에 엄청난 혼란을 가져다 주었는데, - 예를 들어 이전에는 농업부문의 미덕으로 간주되던 생산량 증가, 단보당 산출량 증가, 경지의 이용률 제고 등이 배척을 받고, 대신에 휴경과 생산량 할당 같은 생산제한조치가 새로운 미덕으로 떠오른다 - 이것 또한 조합농민들의 의사결정이 소극적이고 수동적이 되게 한 원인으로 지적되고 있다. 마지막으로 지난 40년 간의 집단농장체제 하에서의 공동체생활이 농민들의 의식 속에 내면화되었다는 점이다. 농장공동체 안에 형성된 상호간의 강한 연대의식이 농민들로 하여금 "기꺼이" 공동체에서 일하고 싶게 만들었다. 그리고 이렇게 내면화된 공동체 의식이 장래의 영농활동도 협업이나 공동체 형태 하에서 보다 잘 영위될 수 있다는 생각을 갖게 한 것이다.

농업생산조합(LPG)의 사유화가 예상과는 다른 방향으로 전개되자, 독일정부는 농업적

[17] K. Krambach, "Beweggründe von Genossenschaftsbauern für ihre berufliche Perspektive in einer gemeinschaftlichen (genossenschaftlichen oder ähnlichen) Existenzform," H. Meyer(ed.), Soziologie in Deutschland und die Transformation großer gesellschaftlicher Systeme, Berlin 1992 참조.

응법(LAG)의 개정에 착수한다. 1991년 7월에 개정된 농업적응법은 이전 법과 달리 농업생산조합(LPG) 내에서 토지출연자의 위치를 다른 생산요소(노동) 출연자에 비해 크게 강화시켰다. 이전 법에서는 농업생산조합 내의 의사결정이 조합총회의 다수결에 의해서만 이루어졌으나, 이제는 총회의 다수결 외에 토지 및 생산수단 출연자의 다수결이 또 하나의 중요한 의사결정 수단이 되게 되었다. 그리고 조합탈퇴자에게 출연한 토지와 자산의 반환 외에 추가적 보상이 이루어지게 했다. 이를 보면, 집단농장 형성시 출연한 자산으로 간주되지 않아 계산에서 빠진 건물이나 생산도구에 대한 보상이 이루어지게 하고, 또한 출연한 토지에 대한 이용료로 토지점수(Bodenpunkt)당 2 DM 씩,[18] 그리고 출연한 자산(생산수단)에 대한 이용료로 연 3%의 이자를 환산하여 탈퇴자에게 추가적으로 보상하게 하고 있다. 다만 탈퇴자에 대한 보상액이 조합에 남겨진 자본 총액의 80%를 초과하는 경우 보상액이 삭감되어질 수 있게 했다.[19] 이 결과 조직체에 남는 자보다 떠나는 자가 더 우대되는 특이한 현상이 발생하게 되고, 농업생산조합의 재산분배를 둘러싼 갈등이 심화되게 되었다. 그리고 개정법에 따른 농장의 재산처리는 많은 조합(LPG)들을 파산에 이르게 했다. 한마디로 개정된 농업적응법은 농업생산조합의 탈퇴자와 후계자 간의 갈등을 미리 상정해 놓고 탈퇴자를 일방적으로 지원함으로써 조합(LPG)의 파산을 유도하였다 할 수 있다.

농업적응법 외에 농업생산조합(LPG)의 사유화에 큰 영향을 미치는 것으로 소위 구(舊)부채(Altschulden)라 불리는 구동독체제에서 유래한 부채가 있다. 한마디로 구동독체제 하에서 집단농장들이 갖고 있던 국가부채를 의미하는 것으로서, 시장경제체제 하의 신용과는 다른 것이었다. 구체제 하의 농업신용은 국가가 계획하는 농업목표를 관철하기 위한 일종의 재정수단으로, 그리고 자원(자본)의 재분배수단으로 기능했다. 이에 따라 이자율도 낮았고[20] 상환보증이 의무화되지도 않았다. 요컨대 이 때의 신용대출이란 농장의 생존을 좌우할 수 있는 자본주의 질서 하의 신용과는 형태상으로나 내용상으로 다른 것이었다. 그런데 통일과 함께 이 부채가 독일국가에 대한 부채로 바뀌게 되면서 농업생산조합 및 그 후계경영체의 존립을 위협하는 수단으로 등장하게 된 것이다.

구부채 처리에 대한 독일정부의 입장을 보면, 1990년 7월 통일협약이 발효될 당시 76억 DM에 해당하던 구부채를 농업생산조합에 남는 조합원들, 즉 농업생산조합의 후계법인들의 부채로 만들고 조합탈퇴자는 채무로부터 면제시켰다. 이에 따라 조합을 탈퇴

[18] 토지점수는 토지등급을 나타내는 지표로 ha당 크기로 주어진다. 예를 들어 토지점수가 80이면 토지이용에 대한 보상액이 ha당 160 DM가 된다.

[19] U. von Jeinsen, "Zur Änderung des Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LAG)," *Agrarrecht*, Jg 21, H. 7, 1991, p. 179 참조.

[20] 원칙적으로 5%의 이자율이었지만 실제로는 이보다 더 낮게 대출되었다. 예를 들어 1989년 기본장비신용(Grundmittelkredite)의 이자율이 2.28%이고 유통수단신용(Umlaufmittelkredite)의 이자율이 4.74%에 불과했다. M. Rawert, "LPG-Rechtsnachfolger haben noch lange mit Altschulden zu kämpfen," Berichte über Landwirtschaft, Bd. 71, H. 4, 1993, p 610 참조.

해 가족농이 되거나 인적 회사를 구성한 자들, 그리고 탈농한 자들은 상대적 이득을 보고, 조합후계법인들은 큰 어려움에 처하게 되었다. 독일정부는 구부채에 의한 동독농업의 구조조정을 위해 회생가능한 후계법인에 대해 구부채의 부담을 경감시키는 두 가지 조치를 취했다. 하나는 통일협약 제25조 3항에 따라 14억 DM의 구부채를 신탁관리청(Treuhandanstalt)이 넘겨 받는 것이고, 다른 하나는 마르크결산법 제16조 3항에 따른 조치로 적자상태에 있는 후계법인의 채무를 이윤이 발생할 때까지 유예시키는 것이다. 이에 따라 총 49억 DM의 구부채가 탕감 내지 유예되게 되었다.[21] 그러나 전면적인 탕감조치는 실시하지 않았다. 오히려 이자율을 시장금리와 같은 10%로 인상해 부담을 더욱 가중시켰다. 이 결과 21억 DM의 구부채는 상환불능이 되었는데, 이는 다수의 후계법인이 파산상태에 들어간 데 기인한다.[22]

구부채에 대한 독일정부의 처리방식은 상당한 문제가 있다 할 수 있다. 우선 구부채는 그 본질에 있어 대출자의 자유의사에 의한 신용대출이 아니었다. 이런 정책대출을 체제변혁 후 해당 농장의 부채로, 더욱이 그 후계법인의 부채로 만드는 것이 옳지 못한 것이다. 동독지역주민의 입장에서 보면, 통일정부가 구동독의 국가소유였던 인민농장(VEG)에 대해 지역민들에게 어떠한 대가도 지불하지 않고 그 소유를 새로 출범한 국가에 귀속시키면서, 구부채에 대한 채무까지 강요하는 것으로 나타난다. 동독지역의 재건이란 관점에서 본다면, 구부채는 마땅히 전액탕감되었어야 했다. 실제로 통일 직후 구부채에 대한 전액탕감 논의가 있었다.[23] 그러나 동독농업의 재건보다 사유화를 특정 방향으로 유도하는 정책의지가 우선되었기 때문에 이는 실현되지 못했다.

농업생산조합(LPG)의 사유화에서 독일정부는 명백히 가족경영체를 선호하고 있는데, 여기에는 어떤 경제적 합리성보다 이데올로기적 청사진이 더 큰 역할을 한 것으로 보인다. 왜냐하면 가족경영과 법인경영 간의 비교에서 가족농의 경제적 효율성이 일방적으로 높다고 하기 어려울 뿐만 아니라, 무엇보다 경영체 전환의 비용 면에서 가족경영으로의 전환이 훨씬 더 많은 비용을 필요로 하기 때문이다. 예를 들어 농업생산조합이 몇 개의 법인체로 변형된다면 이는 기본적으로 법적 형태가 바뀌는 것이고 경영방식이 바뀌는 것은 아니다. 그러나 생산조합(LPG)이 해체되어 가족경영체가 된다면, 이는 법적 형태뿐 아니라 경영방식이 완전히 바뀌는 새로운 창업이 된다. 이러한 제도의 변혁과정에서 생산의 격감이 발생하는데, 이것이 전환비용에 해당한다. 집단농장의 사유화과정에서 독일정부는 이러한 전환비용을 감수하고 가족농 형태를 고집하고 있는데, 이는 순전히 정치적, 이데올로기적 판단에 따른 것이다. 가족농 선호의 근거로서 종종 집단농장의 낮은 생산성을 들고 있지만, 이는 사실상 근거가 약한 것이다. 왜냐하면 구동독의 집단농장은 구체제의 계획경제와 밀접히 결부된 것이었고 자립적인 경제주체가 아니었다. 중앙통제

[21] Bundesregierung, Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997, p. 60 참조.

[22] H. Mittelbach(1995), pp. 22-23 참조.

[23] H. Mittelbach(1995), p. 22 참조.

표 7 1993년 동독지역 농업경영체 현황

구 분	경영체 수 (%)	농업경지(LF) 면적 (1,000 ha) (%)	평균경지규모 (ha)
개별농가	20,587 (81.2)	932.4 (17.6)	45
인적 회사	1,879 (7.4)	959.6 (18.1)	397
법인	2,902 (11.4)	3,405.3 (64.3)	1,173
(등록조합)	- 1,388 (5.5)	- 2,053.7 (38.8)	1,480
(유한책임회사)	- 1,302 (5.1)	- 1,234.8 (23.3)	948
합 계	25,368 (100)	5,297.3 (100)	209

자료: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Agrarbericht 1994, Bonn 1994.

체제가 사라진 뒤에 나타나는 경영체의 경제적 효율성을 그 이전과 동일시 하는 것은 문제가 있다. 더욱이 사유화 이후의 경영체의 법적 형태가 자본주의체제 하의 법인인데, 이 법인체의 생산성이 집단농장의 생산성에 머물 것이라고 주장하는 것은 근거가 없다 할 것이다.

개정된 농업적응법(LAG)의 적용으로 상당 수의 농업생산조합이 파산, 해체되고, 조합재산 처리를 둘러싼 탈퇴자와 후계경영체 간의 갈등이 여전히 계속되고 있지만, 일단 1991년 12월 31일을 기해 법적 형태로서 농업생산조합(LPG)은 사라졌다. 집단농장을 대신해 나타난 경영체의 유형을 간접적으로 알 수 있게 해주는 <표 7>을 보면, 독일정부의 정책적 노력에도 불구하고 절대다수의 농업종사자 및 농업경지가 회사 내지 법인체 하에 있음을 알 수 있다. 가족경영체라 볼 수 있는 개별농가가 차지하는 농업경지의 비율이 1993년에 17.6%, 1995년 20.7%에 불과하다(표 4 참조). 더욱이 개별농가의 상당 부분이 인민농장(VEG)의 민영화 과정에서 생성되었다는 점을 고려하면, 농업생산조합에서 가족농으로 바로 이행한 정도 및 규모가 그리 크지 않음을 알 수 있다.

농업생산조합(LPG)의 사유화에 대한 지금까지 분석에서 우리는 다음과 같은 중간평가를 내릴 수 있다: 농업생산조합의 사유화과정은 생산주체인 동독농민들과 사유화주체인 독일정부 모두에게 불만족스러운 상태로 진행되고 있다. 이는 기본적으로 독일정부가 동독농민들의 요구를 수용하지 않았기 때문이다. 생산주체의 직접적인 요구와 정책의지 간의 모순은 내부적으로 농업생산조합 잔류농민들과 탈퇴자 간의 갈등으로 나타나고, 외부적으로는 가족농 형태의 개별농가와 법인경영체 간의 대립·경쟁구조로 나타난다.

3.2.2. 국영농장의 사유화

인민농장(VEG)으로 표현되는 국영농장은 1945년의 토지개혁 과정에서 국가소유로 귀속된 농지를 기반으로 형성되었다. 이 국가소유 토지에 농업노동력을 고용함으로써 집단농장과는 구별되는 농장형태가 등장한 것이다. 통일후 국영농장 토지의 사유화는 원소유주에게 반환될 수 있는 토지와 반환되지 않고 배상이 가능한 토지로 구분되어 시행되었다. 이러한 구분의 기본원칙으로, 먼저 토

지개혁시에 몰수된 토지는 반환할 수 없게 했다. 반환할 수 있는 토지는 나치시대 때 몰수된 토지와 1952년 이후 집단농장화 과정에서 몰수된 토지 등으로 한정시켰다. 그리고 구동독체제 이전에 국유지로 있던 토지는 주(洲) 내지 지방자치단체의 소유로 귀속시켰다. 이에 따라 총 190만 ha의 인민농장(VEG) 농업용지(Landwirtschaftliche Nutzfläche, 이하 LN)[24] 중 약 60만 ha가 주정부, 지방자치단체 및 몰수자들의 반환지가 되고, 나머지 약 130만 ha가 배상 및 보상대상지로 되었다.[25]

그런데 인민농장의 사유화에서 가장 현안이 되는 것은 배상지의 처리문제였다. 이 문제의 핵심은 한편으로 원소유주에 대한 배상방법을 정해야 하고, 다른 한편으로 국유재산에 대한 민영화방법을 확정하는 것이었다. 원소유주에 대한 배상은 1994년 9월에 제정된 배상 및 보상법(Entschädigungs- und Ausgleichleistungsgesetz, 이하 EALG)[26] 중의 배상에 관한 부분에서 확정되었다. 그리고 국유지에 대한 민영화방법은 여러 차례의 논의 끝에 '볼 제안'(Bohl-Papier)라 불리는 '3단계 모델'로 확정되었다.

원소유주에 대한 배상을 규정한 배상법(Entschä-digungsgesetz)에 따르면 농지와 임야에 대한 배상지가는 해당 토지가 몰수되기 전의 단일가치(Einheitswert)[27]의 3배로 하고, 단일가치의 확정이 불가능한 경우 대체단일가치를 추정한다.[28] 그리고 배상은 배상특별기금(Entschädigungsfond)[29]에 의해 교부된 양도성 채권으로 이루어지는데, 이 채권은 2004년부터 5년간의 분납금으로 상환되고 연 6% 이자율의 이자가 2004년부터 산정되어진다.[30]

반환되지 않는 국유지의 민영화는 '3단계 모델'에 따라 실시되는데, 1단계는 토지의 임대이고 2단계는 토지취득계획에 의한 매각, 그리고 마지막 3단계는 거래가치(Verkehrswert)에 의한 매각이다.

---

[24] 농업용지(LN)는 구동독과 1970년 이전의 서독에서 사용하던 농경지 개념으로 농업경지(LF)와는 달리 장기간 휴경에 들어간 농지도 여기에 포함되어진다.

[25] H. Mittelbach(1995), p. 24 참조

[26] 배상 및 보상법(EALG)은 배상법(Entschädigungsgesetz)과 보상법(Ausgleichsleistungsgesetz) 및 나치피해자배상법(NS-Verfolgtenentschädigungsgesetz) 등의 몇 가지 법의 조합으로 이루어진 법률이다. 이 중 배상법은 구동독체제하에서 몰수나 행정조치로 인해 침해당한 사유재산권 중 반환될 수 없는 자산에 대한 배상을 규정한 것인데, 하나의 완전히 독립된 법이라기보다 일반적인 배상내용을 규정한 기존의 법률인 자산법(Vermögensgesetz)을 어느 정도 수정·보완한 법이다. 그리고 보상법은 구체제하에서 몰수로 인해 입은 물질적, 정신적 피해를 일정한 정도로 보상하기 위해 제정된 법이다. 보상의 형태는 피해액의 규모와 연관지어 최고 1만 DM을 보상하고, 민영화되는 농지와 임야의 취득에 우선권을 부여하는 것 등으로 되어 있다.

[27] 단일가치는 산정법(Bewertungsgesetz) 상에 나타나는 과세표준가격 중의 하나로 해당 농장(토지)에서 산출되는 연평균 순수익에 18을 곱해 얻는다.

[28] Entschädigungsgesetz, §3 참조.

[29] 배상을 위한 특별기금은 비단 농지에만 한정되는 것이 아니라 동서독의 통합 이후 배상이 요구되는 모든 자산과 권리에 대한 배상기금으로 설치된 것이다. 기금의 재원은 신탁청(Treuhandanstalt)이 민영화사업에서 마련한 자금 300만 DM과 연방정부의 사유화사업 재정 중 50%, 민영화로 매각한 자산의 대금, 매각한 국영농장의 토지대금 등으로 구성된다. (Entschädigungsgesetz, §10 참조)

[30] Entschädigungsgesetz, §1 참조.

1단계인 토지의 임대는 기본적으로 12년간의 장기임대차계약을 목표로 한다. 여기서 임대차계약의 체결여부 및 우선순위는 임차료의 크기가 아니라 임차희망자가 작성한 영농계획안의 평가에 따라 결정된다. 그리고 같은 등급의 영농계획안 내에서는 "재창업자"[31]와 지역정주자에게 우선권이 있고, 다음으로 농업생산조합(LPG) 후계법인, 서독출신의 신규창업자 순으로 된다.

2단계 매각은 보상법(Ausgleichsleistungsgesetz) 제3조에 자세히 규정되어 있다. 그 내용을 보면, 먼저 취득자격으로 1996년 10월 1일 현재 구(舊)인민농장 소속 농지를 임차하고 있는 자 중에서 다음의 요건에 해당하는 자를 들고 있다.

(1) 해당지역에 정주하여 자신의 본래 농장을 재건립한 재창업자와 1990년 10월 3일 현재 해당지역에 정주했던 가족농 혹은 인적회사 형태의 신규창업자.

(2) 농업생산조합(LPG) 후계법인으로서 농업적응법에 따른 재산처리문제를 원만히 해결하고, 법인의 지분이 자연인 지분의 75% 이상 되고, 1990년 10월 3일 이미 해당지역에 정주한 법인.

(3) 재창업자프로그람에 의한 재창업자.

이런 취득자격을 갖춘 자는 최고 60만 수확측정치(Ertragsmeßzahlen)[32] 크기의 토지를 취득할 수 있다.[33] 이밖에 보상법은 몰수로 인한 피해자이지만 상기의 조건을 갖추지 못한 자연인에 대해서는 최고 30만 수확측정치의 토지를 취득할 수 있게 하고 있다.[34] 그리고 보상법에 의해 매각되는 토지의 지가는 해당토지의 1935년도 단일가치의 3배로 규정하고 있다.

토지취득계획에 의한 농지의 매각은 2004년 이후 추가적으로 다시 한번 실시되어진다. 보상법에 따르면 2003년 말까지 민영화 대상토지가 상기의 취득자격구비자들에게 전부 매각되지 않고 남게 될 때, 취득자격구비자의 취득상한선은 60만 수확측정치에서 80만으로, 그리고 30만 수확측정치에서 40만으로 각각 확대되어진다. 매각된 토지로 인한 토지시장의 투기현상을 막기 위하여 보상법은 동 법에 따라 취득한 토지는 취득후 20년 동안 관계기관의 허가없이 양도하지 못하게 하고 있다.[35]

---

[31] 재창업자(Wiedereinrichter)는 구체제하에서 영농활동을 하던 자가 자신의 농장에서 다시 영농을 하는 일반적인 재창업자와 '재창업자프로그램에 의한 재창업자'로 구별된다. 재창업자프로그램에 의한 재창업자는 1945년부터 49년 사이 구동독지역에서 토지를 몰수당한 자와 그 상속인, 그리고 이전에 자립적 영농체를 경영했으나 집단농장 가입으로 그 자립성을 상실한 자와 그 상속인으로 정의되는데, 이런 재창업자가 우대를 받기 위해서는 농업경영체를 다시 창업해 직접 경영하고 현지에 정주하는 것이 전제되어야 한다. Arbeitsgruppe des Wissenschaftlichen Beirats beim BML, "Durchführung der Privatisierung des volkseigenen landwirtschaftlichen Bodens," Berichte über Landwirtschaft, Bd. 71, H. 1, 1993, p. 6 참조.

[32] 수확측정치(Ertragsmeßzahlen)는 해당토지의 토지점수(Bodenpunkt)에 (a단위로 환산된) 토지면적을 곱한 것의 누계로 나타난다. 만약 토지점수가 60인 토지가 10ha가 있다면, 이 토지의 수확측정치는 60,000(60×1,000)이 된다.

[33] Ausgleichsleistungsgesetz, §3 (3항) 참조.

[34] Ausgleichsleistungsgesetz, §3 (5항) 참조.

[35] Ausgleichsleistungsgesetz, §3 (9-10항) 참조.

마지막 3단계에서는 거래가치로 토지를 완전히 매각하는 것인데, 이 때 매매가격으로 기능하는 거래가치는 시장가격에 근거한 공시지가를 가리킨다.

현재 인민농장(VEG)의 민영화는 제1단계가 거의 끝나고 제2단계가 시작되는 단계에 있다. 1994년 말 현재 총 130만 ha의 민영화 대상토지 중 약 2/3 부분에서 임대차계약이 체결되었다. 이 중 지역정주 재창업자 및 신규창업자의 비율이 29%이고 비정주 신규창업자가 13%, 법인이 58%의 비율을 차지하고 있다.[36]

국영농장의 사유화과정은 집단농장의 사유화보다 상대적으로 문제점이 덜 심각한데, 이는 인민농장의 경우 대부분 새로운 창업을 하기 때문에 사유화를 정책의지대로 실현시킬 수 있고, 농업생산조합(LPG)처럼 잔류자와 탈퇴자 간의 갈등현상도 나타나지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 인민농장의 사유화에도, 특히 반환농지의 경우, 기존의 농업종사자와 원소유주 간의 갈등이 존재하고 있다. 그리고 민영화과정에서 재창업자를 우대함으로써 농업생산조합 후계법인의 농지취득을 제한하고 있는데, 이것이 또다른 갈등의 불씨가 되고 있다.

4. 농업분야 통합정책에 대한 평가

동서독 통합의 주체는 통일국가의 권한을 인수한 서독정부였다. 서독정부는 구동독체제가 이룩해 놓은 어떠한 성과물도 인정하지 않고 모든 것을 원점에서 새로 시작하려 했다. 여기서 채택된 통합원칙이 선 사유화, 후 재건 원칙이었다. 동독지역의 농업구조 개편도 크게 봐서 이러한 통합원칙에 따라 이루어졌다고 볼 수 있다. 하지만 지금까지의 분석에서 드러났듯이 이러한 통합은 많은 농촌·농민문제을 야기시키고 있다. 오늘날 거의 모든 동독의 농민·주민들이 생존의 위협을 느끼고 앞날에 대해 불안해 하고 있다. 문제의 심각성은 통일과정의 과도기에 일시적으로 발생하는 것으로 예상했던 현상들이 예상외로 장기화되고 만성화되어 하나의 고질적인 구조로 자리잡아 간다는 점에 있다. 이보다 더 큰 문제는 통일의 객체로 간주되어 어떠한 자발성도 갖지 못하고 단지 통일의 피해자로만 되어버린 대다수의 동독주민들과 농민들이 사회발전과정에 역동적으로 참가하지 않고 모든 일에 냉소적이 되고 극히 피동적으로 되어버린 일이다.[37] 이런 현상이 장기화되면 동독사회는 발전의 역동성을 잃게 되고, 이것이 다시 생산입지로서의 동독지역을 매력없게 만들어 발전이 저하되는 악순환을 되풀이하게 될 것이다.

이런 악순환의 고리를 끊는 것은 기존의 통합원리를 근본적으로 재검토하여 새로운 통합원리를 구성하는 것이다. 다시 말해 사유화에 앞서 동독지역의 재건을 정책의 최우선과제로 설정해야 하고, 동독지역의 재건도

[36] H. Mittelbach(1995), p. 24 참조.

[37] 이런 현상은 특히 동독주민들의 정당활동 참여도에서 전형적으로 나타난다. 즉 외형상 많은 동독주민들이 기독민주당(CDU)과 사회민주당(SPD)과 같은 서독에 기반을 두고 있는 거대정당들에 소속해 있지만 적극적인 정당활동을 거의 하지 않고 있다. 다만 이전 동독공산당에서 변신한 민주사회당(PDS)만 예외적으로 전 당원들의 적극적인 참여 속에 정당을 운영하고 있다.

지역주민을 개발의 주체로 상정해 그들의 의사결정을 우선적으로 고려하는 방식으로 진행되어야 한다. 이렇게 될 때 동서독의 통일이 단지 영토통일과 체제통합의 차원을 넘어서 사회적 통합의 차원에 이르게 되고, 이것이 동독사회의 역동성을 되살리는 역할을 하게 될 것이다.

통합농업정책의 문제점을 구체적으로 살펴 보면, 우선 기존의 농업정책에서 동독농업의 구조조정을 지나치게 무리하게 진행시킨 점을 지적할 수 있다. 재건을 우선으로 하는 농업정책은 이와는 달리 구조조정에 의한 생산성 향상의 요구와 동독지역농민들의 생존권 보장 간의 균형점을 모색해 나가는 것이어야 한다. 다시 말해 구조조정이 그 정도 면에서 서독의 수준과 균형을 이루는 선으로 진행되어야 할 것이다.

농업생산조합(LPG)의 사유화과정에서 가장 큰 문제점은 가족농체제를 육성하기 위해 의도적으로 후계법인의 설립을 방해하는 차별화를 시도한 점이다. 이와 같은 인위적인 차별정책은 결과적으로 정책이 의도한 대로의 성과가 나타나지 않았을 뿐만 아니라 농업생산조합의 탈퇴자와 잔류자 간의 갈등과 재산처리를 둘러싼 소모적인 분쟁만 심화시키고 말았다. 바람직한 사유화정책은 이와는 달리 정부가 사유화의 큰 틀과 원칙을 제시하고 구체적인 생산조직 형태에 대해서는 동독농민들의 자유의사에 맡기는 것이어야 할 것으로 판단된다. 선입견에 따른 정책의지를 무리하게 관철시키는 대신에 지역사회의 자율과 자치를 존중하는 지역개발정책이 채택되어야 할 것이다.

인민농장(VEG)의 사유화정책 중에서는 원소유주에 대한 배상부분이 문제가 되는데, 이는 1945년부터 49년 간에 실시된 토지개혁의 성과와 관계된 사안이기 때문이다. 당시 동독농민들의 적극적인 호응 속에 실시된 토지개혁을 다시 원점으로 돌려 원소유주에게 지가를 배상하게 하는 것은 다음과 같은 두 가지 중요한 의미를 갖는다. 첫째 이 조치는 토지개혁의 성과를 무위로 만들어 버리는 면이 있다. 이는 통일의 형태와 상관되는 것으로서 독일(서독)정부가 일관되게 유지해 온 흡수통합의 원칙에 부합하는 것이라 할 수 있다. 둘째 배상법에 의한 지가배상의 또다른 의미는 무상몰수, 무상분배의 원칙 하에 진행된 이전의 토지개혁을 유상몰수, 유상분배의 토지개혁으로 전환시킨다는 점이다. 이는 토지개혁 시기에 몰수된 토지를 반환하지 않고 비교적 낮은 지가로 배상하고 다시 재분배하는 사유화내용에서 확인되는 점이다. 여기서 이와 같은 두 가지 목표를 겨냥하고 있는 사유화정책이 서독중심의 흡수통합 하에서 채택할 수 있는 최선의 방안이란 주장이 설득력을 얻을 수 있다고도 판단된다. 하지만 동독지역의 재건을 보다 적극적으로 해석하면, 토지개혁의 성과를 그대로 인정하고 원소유주에 대해서는 현행 보상법 차원의 보상, 즉 최고 1만 DM의 위자료와 토지취득의 우선권을 부여하는 것이 보다 나은 방안이 아닌가 생각한다.

국유지에 대한 3단계 민영화 부분은 절차나 내용 면에서 비교적 모범적 정책이라 평가할 수 있다. 다만 여기서도 법인에 앞서 가족경영체에 토지의 임차나 취득의 우선권을 주고 있는 점은 시정되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

김경량. 1995. 「통일과 농업」, 강원대학교출판부.

김수석. 1996. "독일의 농지임대차제 연구," 「농업경제연구」, 제37집 제1권, 한국농업경제학회.

____. 1997. "자립적 지역사회개발론에 대한 연구," 「한국농촌지도학회지」, 제4권 제1호, 한국농촌지도학회.

김운근, 김영훈, 이일영. 1996. 「사회주의 농업의 체제전환과 북한농업의 전망」, 한국농촌경제연구원.

이해영. 1996. "독일통합 이후 동독지역 사회경제적 상황에 대한 연구," 「지역연구」, 제5권 제4호.

홍성규. 1995. "사회주의 선행개방국가의 농촌경제사회구조의 변천에 관한 연구," 「농업정책연구」, 제22권 제1호, 한국농업정책학회.

Arbeitsgruppe des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELF. 1993. "Durchführung der Privatisierung des volkseigenen landwirtschaftlichen Bodens," *Berichte über Landwirtschaft*, Bd. 71, H. 1.

Böckenhoff, E/ E. Heim. 1994. "Vorausschau auf den Rindermarkt," *Agrarwirtschaft*, Jg. 43, H. 3.

Böckenhoff, E/ R. Schechter. 1994. "Vorausschau auf den Schweinemarkt," *Agrarwirtschaft*, Jg. 43, H. 3.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten(BMELF). 1994. *Agrarbericht 1994*, Bonn.

BMELF(ed.). 1995. *Agrarwirtschaft in den neuen Ländern*, Bonn.

BMELF(ed.). 1995. *Landwirtschaftsanpassungsgesetz*, Bonn.

BMELF. 1996. Agrarpolitische Mitteilung, Nr. 3/96.

Bundesregierung. 1997. *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1997*.

Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen und über staatliche Ausgleichsleistungen für Enteigungen auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage (Entschädigungs und Ausgleichsleistungsgesetz - EALG). 1994. Bundesgesetzblatt, Teil I, S. 2624.

von Jeinsen, U., 1991. "Zur Änderung des Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LAG)," *Agrarrecht*, Jg. 21, H. 7.

Krambach, K., 1992. "Beweggründe von Genossenschaftsbauern für ihre berufliche Perspektive in einer gemeinschaftlichen (genossenschaftlichen oder ähnlichen) Existenzform," H. Meyer(ed.), *Soziologie in Deutschland und die Transformation großer gesellschaftlicher Systeme*, Berlin.

Mittelbach, H., 1995. "Zur Lage der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern," *Aus Politik und Zeitgeschichte*

, B 33-34/95.

Rawert, M., 1993. "LPG-Rechtsnachfolger haben noch lange mit Altschulden zu kämpfen," *Berichte über Landwirtschaft*, Bd. 71, H. 4.

Statistisches Bundesamt. 1993. *Besitzverhältnisse in den landwirtschaftlichen Betrieben 1991*, Stuttgart.

Statistisches Bundesamt. 1994. *Datenreport 1994*, Bonn.

Weber, A., 1991. "Zur Agrarpolitik in der ehemaligen SBZ/DDR. Rückblick und Ausblick," S. Merl/ E. Schinke (ed.), *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch*. Berlin.