

독일 통일 과정에서 동독 지역 건설산업의 변화 및 동향

2012. 9

빈재익

■ 연구 배경 및 문제 제기	4
■ 동독 지역 경제 재건	6
■ 동독 건설산업의 시장경제적 재편	12
■ 동독 지역 사회간접자본 시설 확충	15
■ 동독 지역 주택시장 형성	23
■ 시사점	27

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 이 보고서는 독일 통일 과정에서 동독 건설산업의 변화와 동향을 분석함으로써 북한의 대외 개방이나 한반도 통일이 건설산업의 관점에서 가질 수 있는 의미에 대한 시사점을 발견하고자 함.
- ▶ 동독은 5개의 주로 해체되어 독일연방에 포함되면서 동독의 재건이 통일 독일연방의 주요 정책 목표가 됨.
 - 1990년 말과 1991년 초에 ‘동독 부흥’ 전략이 수립되어 사회주의 경제를 자본주의 경제로 전환하는 작업의 토대가 마련됐음.
 - 동독 지역에 투자를 유치하는 데 큰 장애가 된 소유권과 관련하여 ‘보상 이전에 반환’ 원칙이 세워졌고 이는 다시 ‘반환 이전에 투자’ 원칙에 의해 보완
 - 경제 체제의 전환 과정에서 발생하는 대량 실업사태로부터 동독 주민들을 보호하기 위해 고용 창출 조치, 직업 재훈련 조치, 조기 연금 규정 및 조기 퇴직 규정 등을 도입
 - 신탁청이 사회주의 생산 조직을 시장경제에 적합한 기업 단위로 재조직하여 민영화했음.
- ▶ 52개의 콤비나트를 중심으로 하고 협동조합 형태의 소규모 기업과 1인 기업 등으로 구성됐던 동독의 건설산업은 신탁청의 재조직화와 민영화 작업을 통해 종업원 200인 이하 중소기업의 비중이 96% 이상인 산업 구조로 변환됐음.
 - 통일 직후 동독 경제는 심각한 경기 침체를 겪었으나 건설산업은 사회간접자본 투자, 주택 부문의 신축 및 보수 공사, 도시 재정비 사업 등에서 발생한 수요 증가로 인해 예외적으로 생산 활동이 크게 증가했음.
 - 건설경기가 호황을 유지하는 동안 동독 건설기업들은 이 시기를 생산성 향상의 기회로 활용해 1991년 서독에 비해 58.1% 수준이었던 노동생산성이 1994년에는 78.2% 수준으로 상승
 - 이러한 여건 하에서 동독 건설산업에는 신규 기업의 진입(1991년 3,073개 → 1994년 16,355개) 및 고용 증가(1991년 343,400명 → 1994년 539,100명)가 발생
- ▶ 교통, 환경 관련 사회간접자본 시설의 확충과 도시 및 지역 재개발 등에서 발생한 수요, 그리고 기존 임대주택의 소유권을 보유한 주택조합의 부채 탕감에 대한 대가로 이뤄지는 주택 사유화와 개인의 주택 소유 장려 등에서 발생하는 주택부문의 수요 등 수요 증가 요인들이 발생했음.
 - 독일 정부는 동독 건설기업들이 경쟁력을 갖출 수 있도록 한시적으로 ‘건설 계약 절차’의 적용을 유보하고 동독 기업들이 우선적으로 수주할 수 있도록 우대 정책을 동원했음.
- ▶ 2010년 기준으로 국내총생산의 8%를 담당하는 북한 건설산업의 재조직화와 민영화 방안 마련이 마련돼야 함.
 - 효율적인 경쟁 체제가 구축될 수 있도록 기존 기업의 시장 지배력이 강화되거나 새로운 시장지배 기업이 형성되는 것을 방지할 수 있는 민영화 원칙이 필요

1. 연구 배경 및 문제 제기

- 최근 북한에서 새로운 지도자의 세습을 계기로 북한의 대외개방 정책의 변화 가능성이 언급되면서 이를 궁극적으로 통일에 대한 전망으로 연결시키려는 시도들이 조심스럽게 제기되고 있음.
- 북한의 개방 가능성과 궁극적으로 통일의 가능성은 특히 건설산업의 입장에서는 새로운 건설 수요의 가능성으로 해석되고 있음.
- 이러한 해석은 북한의 낙후된 사회간접자본 시설과 비효율적 경제가 내포하고 있는 막대한 건설 수요가 한국 건설산업의 새로운 성장 동력이 될 수 있다는 전망에 근거를 두고 있음.

<표 1> 남북한 주요 사회간접자본 시설 비교(2010년 기준)

구분	철도 총연장	도로 총연장	고속도로 총연장	항만 하역 능력	발전 전력량	발전설비 용량
남한	3,557km	105,565km	3,859km	830,022천톤	4,739억kwh	76,078천kw
북한	5,265km	25,950km	727km	37,000천톤	237억kwh	6,968천kw

자료 : 통계청, 북한 통계.

- 이하에서는 독일 통일 과정에서 동독 지역 건설산업의 변화와 동향을 분석함으로써, 건설 수요의 확대나 건설시장의 지역적 확장 외에 북한의 대외 개방이나 한반도 통일이 건설산업의 관점에서 가질 수 있는 의미에 대한 시사점을 찾고자 함.
- 통일 이후 독일경제의 가장 긴급한 과제는 동독지역 경제의 활성화였음.
 - 통일로 인해 동독 주민들에게는 일자리와 보다 나은 생활을 찾아 서독으로 이주하는 것이 가능해졌는데, 동독의 경제활동 인구가 대량으로 서독으로 이주할 경우 동독경제 재건은 불가능해지고 통일 독일은 서독의 경제권 확대에 불과해질 우려가 있었음.
 - 실제로 통일 후 4년 간(1990~93년) 서독 지역에는 순사회적 인구 증가(순전입)가 291만 8,200명 발생했고 동독 지역에는 순사회적 인구 감소(순전출)가 52만 5,600명 발생했음.
 - 동독으로부터 서독으로 주민들이 대규모로 이주하여 독일연방에 포함된 동독 지역의 5개 주의 존재 기반이 무너지는 상황을 막기 위해서는 동독경제를 긴급하게 재건하는 것이 필요했고 이를 위해 물자대조표에 근거한 중앙계획당국의 결정에 의해 규정되던 동독경제의 질서를 시장에 의해 결정되는 체제로 전환하는 것이 선결됐어야 했음.

<표 2> 동·서독 주요 거시경제 변수 비교

구분	동독			서독		
	GDP (십억DM)	1인당 GDP (DM)	취업자 1인당 GNP (DM)	GDP (십억DM)	1인당 GDP (DM)	취업자 1인당 GNP (DM)
1991	214.0	13,500	28,100	2,668.0	41,600	90,700
1994	264.0	17,000	41,000	2680.3	40,700	94,700
성장률 (1992~1994)	7.25%	7.99%	13.42%	0.15%	-0.73%	1.45%

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

- 시장경제 체제로의 구조 전환 과정에서 재조직화와 민영화를 경험하면서 동시에 건설산업은 동독 지역의 사회간접자본 시설과 도시 및 주거환경의 근대화 임무를 수행했음.
 - 이 연구는 동독경제의 구조 전환 과정에서, 1989년 기준으로 동독 전체 고용의 6.1%를 차지하고 있던 건설산업에서 일어난 변화와 동향에 주목했음.¹⁾
- 본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있음.
 - 두 번째 장에서는 동독의 경제 질서 전형과 관련하여, 독일 연방정부가 취한 주요 정책 중에서 건설산업과 연관성이 높은 것으로 판단되는 일부가 제시됨.
 - 세 번째 장에서는 통일 이후 경제 질서의 전형이 초래한 건설산업 구조 변화가 분석됨.
 - 네 번째와 다섯 번째 장에서는 동독의 사회간접자본 시설과 주택 근대화의 확충 과정이 분석될 것임.
 - 이러한 분석을 통해 얻을 수 있는, 한반도에서 통일이 이뤄질 경우 건설산업의 역할과 그 범위에 대한 시사점이 마지막 장에서 언급될 것임.
- 이 보고서에서 별도의 인용 없이 언급된 팩트와 통계 자료는 통일원이 편찬한 자료집 <독일 통일 5주년 현황과 전망>(1995년)과 통계청의 간행물 <통독 전후의 경제사회상 비교>(1996년)에서 인용한 것임.

1) 건설업보다 해당 비중이 높은 여타 산업을 나열하면 43.1%의 제조업, 9.9%의 농림어업, 7.8%의 도소매업, 6.8%의 교통 및 통신업 등이 있음.

2. 동독 지역 경제 재건

- 독일 통일이 제기한 경제 관련 도전은 40년 동안 사회주의 체제의 계획경제를 유지해 온 동독 지역을 고도로 발전된 자본주의 시장경제의 서독경제와 통합하여 통일된 국민경제로 만드는 것이었음.
 - 동독 지역의 독자적이고 지속적이며 역동적인 경제 발전을 지향하는 ‘동독부흥’ 전략이 1990년 말 1991년 초에 수립됐음.
 - 동독부흥 전략은 다음에 나열된 주요 정책을 포함함.
 - ① 민간투자 활동의 장려 및 전반적인 투자 지원을 통한 민간 창업
 - ② 투자 장애 요인 제거
 - ③ 사회간접자본 시설 확충
 - ④ 동독 기업에 대한 판매 조건 개선
 - ⑤ 신탁청에 의한 민영화, 재민영화²⁾ 및 기업 정비
 - ⑥ 불가피하게 발생하는 구조 붕괴를 사회적으로 측면 지원하기 위해 노동시장에 정책 수단 투입
 - ⑦ 지역 정책을 통한 구조조정 과정의 측면 지원
- 동독 부흥 전략을 강화하기 위해 독일 연방정부는 1991년 3월 구동독 지역 경기부양을 위한 공동 대응책을 의결
 - 효과적인 투자 지원과 고용 창출 조치를 신속하게 마련하기 위해 1991년과 1992년에 각각 120억 DM을 투입
 - 이 외에도 ‘지역경제 지원’이라는 특별 프로그램을 통해 상공업과 경제 관련 사회간접자본 시설에 145억 DM을 투자
- 통일로 인해 동독 지역은 EU에 포함됨으로써 사회간접자본 시설 확충에 EU의 다양한 자금 지원을 받을 수 있었음.
 - 동독 지역은 EU 기준에서 가장 저개발 지역으로, ‘지역경제 구조 개선’을 위해 제공되는 EU 구조조정기금 투입 대상이 되어 1991~93년 기간 중 60억 DM을 제공받아

2) 과거 인민 재산에 속한 국영기업을 민간에 매각하는 민영화와 구분되는 재민영화는 과거에 소유권을 박탈당한 기업가에게 다시 해당 기업을 되돌려주는 것을 의미.

- 이 자금을 상공업의 촉진과 사회간접자본 시설의 확충에 투입하였음.
- ‘유럽사회기금’은 동독 지역에 노동시장의 구조를 형성하고 이에 부응하는 직업 교육 구조를 구축하여 장기 실업 및 청년실업 문제를 해결할 수 있는 노동 정책을 개발하는 데 자금을 공급하였음.
- ‘농업설립기금 및 보증기금’은 농산물의 가공 및 시장 여건을 개선하는 조치, 농촌 생활 여건 및 노동 조건의 개선, 그리고 환경오염 정화를 위한 자금 지원에 쓰였음.

(1) 투자 장애요인의 제거

- 불명확한 소유권 관계, 미비한 행정, 복잡한 인허가 절차, 환경오염 잔재, 사회간접자본 시설의 부족 등이 동독 지역에 대한 투자 활성화의 장애 요인으로 드러났음.

(a) 소유권 회복과 투자우선 원칙의 법제화

- 서독에서 형성된 「독일연방기본법」 체제에 포함됨으로써 소유권이 기본법에 의해 회복됐으나, 동독 체제에서 국유화됐던 토지와 생산 단위의 소유권을 배분하는 문제는 해결돼야 했음.
- 사유화에는 다음과 같은 세부 이슈들이 내포돼 있었음.
 - i) 보상 vs. 이전 소유자에게 소유권 반환
 - ii) 사유화 전담 기관을 이용하는 방식 vs. 바우처를 이용하는 방식
 - iii) 자본시장 혹은 입찰을 통한 신속한 사유화 vs. 사유화 전담 기관이 사유화 대상 기업을 구조조정하여 효율성을 향상시킨 다음 사유화하는 방법
- 1945~49년 기간 동안 소련군정에 의해 징발된 것을 제외하고, 1945년 이전과 1949년 이후 국유화된 토지, 건물, 산업설비 등에 대해서는 이전 소유자에게 소유권을 반환하는 원칙이 세워졌음.
- 다수가 소유하고 있는 토지 위에 하나의 건물이 세워져 있는 경우, 토지 소유주들에게는 소유권 반환 대신 토지에 대한 보상을 실시한다는 원칙이 세워졌음.
- 토지와 건물의 소유자가 일치하지 않는 경우가 많았는데, 보상가와 토지 시장가격의 차이가 큰 경우 소송을 통해 소유권을 회복하려는 이전 소유자들이 많았고, 소유권 관련 서류 관리가 사회주의 체제 40년 동안 전혀 관리되지 않았고, 소유권 관련 실무

를 담당하는 지방자치단체 업무처리 능력에 한계가 있어, 사유재산에 대한 존중원칙을 준수하려는 기본 입장은 행정 및 사법 절차에 많은 시간이 소요되어 투자를 촉진해 성장과 고용을 제고하려는 경제적 필요와 상충됐음.

- 통일 조약에서 ‘보상 이전에 반환’ 원칙이 확정됐으나, 소유권 반환 문제가 지체되면서 이 원칙은 ‘반환 이전에 투자’ 원칙을 도입하여 보완
- ‘반환 이전에 투자’ 원칙에 의해 연방 및 주 정부, 지방자치단체 또는 신탁청이 자체 관리 자산을 소유권 반환 청구권에 대한 결정을 기다리지 않고도 투자자들에게 매각할 수 있게 됐고, 구소유자는 투자자들과 유사한 투자 계획을 제시할 수 있는 경우에만 매각을 저지할 수 있었음.
- 독일은 신탁청(Treuhand)을 설치하여 콤비나트를 해체하여 효율적이고 판매하기에 용이한 생산 단위로 재조직한 뒤 투자자들에게 판매하는 방식을 선택했음.

(b) 계획 및 허가 절차의 신속화

- 1991년 12월 「교통로계획촉진법」이 발효되어 관할 관청의 통합, 이중 검사의 폐지, 행정 관청 및 지방자치 관청에 새로운 기한 설정 등을 통해, 환경 및 자연보호라는 이해를 반영하고 교통로 계획의 질적 수준과 물질적 요구를 충족시키면서도 계획 기간은 단축
- ‘독일 통일’이라는 교통 프로젝트의 범주에서 이뤄지는 구간별 건설공사는 투자조치법에 의한 가장 신속한 건설 허가 절차 대상이 되는데, 이 투자조치법의 범주에서 입법자들은 개별 프로젝트나 구간 공사에 대해 직접 허가를 내어줄 수 있음.
- 1991년 5월에 발효된 「투자완화 및 주택건설부지법」은 「도시건설 및 계획법」, 「유해물질방출법」상의 허가, 지역개발 절차 및 쓰레기 처리시설 허가 등을 간소화 내지 완화하는 법적 기초가 됐음.
- 동독 지역에서는 행정분쟁 과정에서의 법적 구제에 소요되는 시간이 5년으로 단축

(c) 주택 건설부문의 구부채 문제 해결

- 동독의 주요 주거 형태인 임대주택을 소유한 국영 주택조합은 저렴한 임대료로 인해 신축 자금을 조달할 수 없어 신축 건설자금을 금융기관 차입으로 충당해 온 결과, 만성화된 많은 부채를 안고 있었는데, 주택조합의 부채를 해결하지 않고는 동독 지역의 주택시장 활성화를 기대할 수 없었음.

- 주택조합이 소유한 주택에 대해 1m²당 150DM씩 총 310억 DM을 ‘구채무변제기금’이 지원하여 채무를 탕감하도록 했고, 부채에 대한 이자 부담(1994년 47억DM, 1995년 23.5억DM)에 대한 지원은 연방정부와 주정부가 반씩 부담하는 방식으로 이뤄졌음.

(2) 노동시장 정책 및 지역 정책을 통한 지원

- 동독마르크화와 DM의 1 : 1 비율의 통화 통합³⁾ 이후, 임금은 단기적으로 동독 산업의 경쟁력을 제고할 수 있는 수단으로 생산성에 비례한 수준에서 결정돼야 하는 동시에 사회 통합의 수단으로서 동독 지역 주민들이 서독 지역으로 대규모로 이주하는 것을 막기 위해 높은 수준에서 유지되어야 했음.
 - 임금 수준은 생산 수준에 비례해야 하고, 통일 이전 1 : 3으로 추정되는 동독과 서독의 생산성 비율을 감안할 경우, 동독의 임금은 서독의 1/3 수준에 머물러야 하나 실제로는 1990년 3분기에 50% 정도였고 1991년 말에는 60% 수준에 이르렀음.⁴⁾
 - 생산성에 비해 동·서독 간 임금 격차가 적은 원인은 (a) 고도로 숙련된 노동자의 경우, 높은 이동성으로 인해 임금 격차가 클 수 없었고, (b) 과거 동서독 국경지대에서 국경 너머로 출퇴근 하는 노동자들의 존재로 인해 동독의 해당 지역 임금은 서독 수준에 이르렀고, (c) 금융산업 등 서비스산업의 경우 동독 지역 출신 노동자와 서독 지역 출신 노동자에게 동일 임금이 지급되었기 때문임.
- 동독의 사회주의 계획경제를 시장에 기반을 두는 자본주의 경제로 전환하는 과정에서 비효율적인 일자리를 대량으로 철폐하는 것이 필요했는데, 이러한 급격한 구조조정 과정에서 동독 주민들을 보호하기 위해 고용 창출 조치, 직업 재훈련 조치, 조기 연금규정 및 조기 퇴직규정 등을 도입
- ‘지역 지원 조치’는 콤비나트의 재조직 또는 가동 중단 등으로 대량의 고용 감축이 발생한 지역에 대한 지원을 포함함.

3) DM 대비 동독마르크화의 환율은 1980년에 2.4, 1985년에 2.9, 그리고 1988년에 4.4였음. 1990년 7월에 채택된, 통화 통합에 적용된 환율은 1이었음.

4) Horst Siebert, Michael Burda, Maurice Obstfeld (1991), German Unification: The Economics of Transition, Economic Policy, vol. 6, No. 13. p.311.

<표 3> 통일 전후 서독과 동독의 고용 관련 경제 변수 비교

구분	동독					
	실업률	저소득 취업자비율 ⁵⁾	실업자수 구인자수	생산산업 ⁶⁾ 주당 평균 근로시간	생산산업 전문직 월급	금융업 전문직 월급
1990	-	-	-	-	-	-
1991	-	-	$29.0 = \frac{912,838}{31,445}$	40.7시간	2,915DM	2,003DM
1992	17.0%	94.1%	$35.8 = \frac{1,170,261}{32,723}$	-	-	-
1993	18.3%	86.7%	$31.8 = \frac{1,148,792}{36,170}$	-	-	-
1994	-	-	-	40.1시간	3,878DM	3,462DM
구분	서독					
	실업률	저소득 취업자비율	실업자수 구인자수	생산산업 주당 평균 근로시간	생산산업 전문직 월급	금융업 전문직 월급
1990	6.3%	70.5%	$6.0 = \frac{1,883,147}{313,604}$	39.7시간	4,982DM	4,026DM
1991	-	-	$5.1 = \frac{1,689,365}{331,390}$	-	-	-
1992	-	62.3%	$5.6 = \frac{1,808,310}{323,514}$	-	-	-
1993	7.2%	57.9%	$9.3 = \frac{2,270,349}{243,282}$	-	-	-
1994	-	-	-	38.3시간	5,933DM	4,894DM

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

(3) 신탁청을 통한 국영기업들의 재조직화와 민영화

- 신탁청의 임무는 사회주의 경제 체제에서 국가 계획에 의한 생산 활동을 시장경제 체제에 적합한 기업 활동으로 전환하기 위해 민영화를 추진하고 산업 목적의 토지를 마련하는 것임.
- 사회주의 체제에서 기업은 시장경제 하 기업에 비해 구조적으로 다음과 같은 비효율 요인을 갖고 있었기 때문에 단순한 구조조정이 아니라 구조 변형을 겪지 않을 수 없었음.
- (a) 사회주의 하에서 기업은 물자대조표를 근거한 중앙계획당국의 결정에 의해 생산량을 조정해야 했기 때문에 시장에서 결정되는 상품가격 신호에 반응하여 생산품과 생산량을 결정하는 구조를 보유하지 못했음.
- (b) 상품의 가격뿐만 아니라 자본, 노동, 토지 같은 생산요소의 가격도 존재하더라도

5) 월평균 순소득 2,500DM 미만.

6) 생산산업은 전기·가스·난방·수도업, 광업, 제조업 및 건설업을 의미함.

정치적 목적을 반영하였기 때문에 탈정치화 기구인 시장에 의한 자원 배분 및 생산 결정을 반영한 산업 구조와는 다른 산업 구조가 실현됐음.

- (c) 원재료 생산부터 기계장비의 보수까지 수직적 계열화를 구현한 콤비나트(Kombinate) 형식으로 진화한 사회주의 기업은 산업을 대표하는 성격을 가져 국내 경쟁으로부터 보호받았을 뿐만 아니라 사회주의 국가들의 대외경제협력기구인 코메콘(COMECON)의 도움으로 대외 경쟁으로부터도 보호받았음.

- 민영화 대상이 되는 기업체로 하여금 경쟁력을 갖추도록 하여 동독 지역 내 기존 일자리의 손실을 방지하고 새로운 일자리를 최대한 창출하여야 함.

- 콤비나트 형식의 동독 산업 조직을 해체하여, 기업 단위로 구조조정을 한 뒤 민영화 및 재민영화를 통해 중소기업 중심의 경제 단위로 재편

- 사회주의 계획경제의 실패 후유증에 더해 1990년 서독과 동독의 화폐·경제·사회 통합으로 동독 기업들이 국제 경쟁에 맞서지 않을 수 없게 됐을 뿐만 아니라 신탁청은 다음과 같은 추가적인 문제점에 봉착했음.

- ① COMECON의 해체로 인해 동독 기업들의 안정적인 해외 수요를 구성하던 소련과 동유럽 시장이 소멸했음.
- ② 동독 지역 주민들의 수요가 동독 자체의 생산품보다는 서독 생산품으로 집중됨.
- ③ 동독 주민의 대량 이탈을 방지하기 위한 목적으로 높은 임금 인상을 허용함으로써 동독 기업들의 경쟁력 저하 심화
- ④ 불분명한 토지 소유권 관계, 환경오염 잔재 처리 문제, 재편 과정으로 인해 불완전하게 기능하는 공공 행정 등

- 이러한 장애 요인에도 불구하고, 신탁청은 사회주의 기업 조직인 콤비나트를 해체 분할, 재조직화를 거쳐 민영화하는 방식을 채택하여 상당한 성과를 거둠.

- 1996년 초 시점에서 316개의 콤비나트 해체의 결과로 신탁청이 민영화했거나 관리 중인 동독 지역의 1만 5,000개 기업에서 150만명의 신규 고용이 창출되었으나, 그 대가로 신탁청은 2,500억 DM의 적자를 가지게 됐음.
- 기존 생산 단위와 일자리 보호를 위한 신탁청의 노력에도 불구하고 동독 지역 경제 활동 인구의 20% 정도가 실업 혹은 비정규 고용 상태에 있었음.

3. 동독 건설산업의 시장경제적 재편

- 통일 전 동독의 건설산업은 21개 중앙 관리 콤비나트와 31개 지방 관리 콤비나트를 중심으로 구성
 - 이 외에도 협동조합의 형태를 가지며 지역적으로 분산되어 영업하던 소규모 기업, 주로 보수공사를 전담하던 1인 기업 등이 존재하였음.
- 통일 이후 동독 건설산업은 다음과 같은 문제점에 맞서야 했음.
 - 건설산업이 생산하는 총부가가치에서 52개 콤비나트에 속한 기업들의 비중이 절대적이었으나, 콤비나트는 통일 이후의 시장경제에서는 생존할 수 없는 구조였음.
 - 대부분의 기업들이 기술적 노하우와 경영 조직 면에서 낙후된 상황에 처해 있었음.
 - 낙후된 자본 스톡을 보유하고 있었으며 자기자본 기반도 취약한 상황이었음.
- 이러한 문제점에도 불구하고 건설산업은 통일 이후 여타 산업에 비해 양호한 생존 기반의 혜택을 누렸음.
 - 동독 지역의 건축 구조물 대부분이 매우 낡아 긴급한 보수가 필요했음.
 - 동독 지역의 경제를 재건하기 위해서 필수적인 사회간접자본의 수준이 매우 열악하였기 때문에 사회간접자본의 근대화라는, 건설산업에 대한 대규모의 수요가 존재하였음.
 - 동독 지역에서 행해지는 건설사업 중 평균 70% 이상이 동독 출신 기업에 의해 이뤄질 정도로 동독 소재 기업들이 공공 건설시장에서 우대를 받고 있었음.
- 경제 통합과정의 시작 단계에서 신탁관리공사가 소유한 건설기업은 총 1,217개였음.
 - 1993년 10월 기준으로 폐업 조치 129개, 다수 지분 매각 719개, 소수 지분 매각 35개, 재사유화 262개, 신탁관리공사의 소유 72개

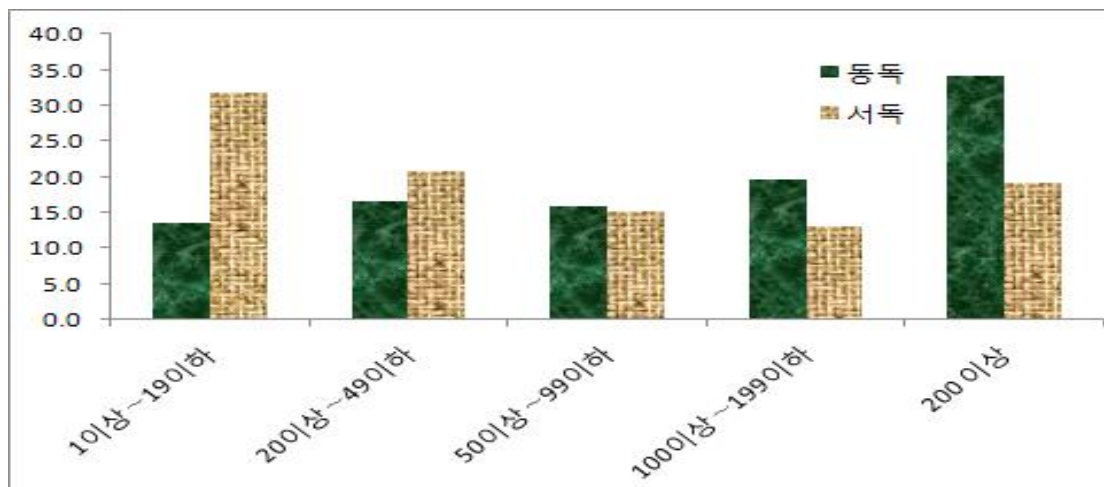
<표 4> 1990년대 초 동독 건설산업의 기업 규모 변화

종업원 수	1991		1992		서독(1992)	
	기업수	비율	기업수	비율	기업수	비율
1 이상~19 이하	4,609	65.9	5,358	61.3	54,137	82.4
20 이상~49 이하	1,071	15.3	1,831	20.9	7,600	11.6
50 이상~99 이하	535	7.6	783	9.0	2,405	3.7
100 이상~199 이하	434	6.2	487	5.6	1,041	1.6
200 이상	346	4.9	284	3.2	520	0.8
계	6,995	100.0	8,743	100.0	65,703	100.0

자료 : 김용구 · 박성훈, 통일 이후 동독경제의 산업구조 변화 연구, 대외경제정책연구원, 1994.

- 건설기업의 소유권을 배분하는 과정에서 대규모 혹은 중규모의 기업들은 서독이나 외국 건설기업들의 인수 대상이 됐음.
 - 기업 분할에 의한 소규모 생산 단위의 매각에는 경영자 인수(Management Buy-Out : MBO)의 형식이 빈번하게 이용됨.
- 사유화 매각, 재사유화, 기업 신설 등의 과정을 거치면서 대형 콤비나트 중심의 동독 건설산업은 종업원 200인 이하의 중소 건설기업의 비중이 95% 이상인 구조로 변화
 - 기업 수 비중으로는 3%에 불과한 200인 이상 대기업이 건설산업 총고용의 34%를 차지하고 있음.

<그림 1> 동독과 서독 지역 건설산업의 기업 규모별 고용 비중 비교



자료 : 김용구 · 박성훈, 통일 이후 동독경제의 산업구조 변화 연구, 대외경제정책연구원, 1994.

- 통일 과정에서 동독 지역의 건설산업은 타 산업에 비해 안정적인 추세를 보였음.
 - 동독 지역 산업 전체의 생산지수(1990년 하반기 = 100)는 1993년에 87.4를 기록하여 전반적인 경기가 침체하는 모습을 보였으나, 건설산업 생산지수는 157.3을 기록하여 건설산업의 활황세를 시현하였음.

<표 5> 독일 주요 산업 생산지수 변화(1990년 하반기 = 100)

구분	독일 전체			동독 지역		
	합계	제조업	건설업	합계	제조업	건설업
1991	98.8	98.6	98.8	76.8	65.7	98.9
1992	98.6	97.4	110.8	79.1	64.6	129.3
1993	93.1	90.6	114.8	87.4	70.5	157.3

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

- 건설산업의 안정적인 추세는 건설기업들의 전반적인 노동생산성 개선에 의해 뒷받침됐음.
- 1991년에서 1994년까지 동독의 노동생산성(판매액/근로시간)이 54.9% 증가함에 따라 1991년에 서독의 58.1% 수준이던 노동생산성이 1994년에는 78.2% 수준에 이르렀음.
- 고용 일인당 매출액이 1991년에 7만 9,211DM(서독의 54% 수준)이었다가 1994년에는 14만 2,966DM(서독의 85% 수준)으로 80% 이상 증가하였음.

<표 6> 독일 건설업 사업체 수, 종업원 수 및 판매액 변화

구분	동독 지역				서독 지역			
	사업체 수(개)	종업원 수(천명)	근로 시간 (백만시간)	판매액 (백만 DM)	사업체 수(개)	종업원 수(천명)	근로 시간 (백만시간)	판매액 (백만 DM)
1991	3,073	343.4	404	27,201	70,353	1,291.1	1,643	190,307
1992	10,165	406.3	549	45,516	71,446	1,318.3	1,702	216,889
1993	12,891	462.1	619	58,218	72,118	1,330.3	1,660	213,597
1994	16,355	539.1	739	77,073	74,300	1,344.3	1,695	225,944

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

- 생산성 증가로 동독 지역 건설기업들의 전반적인 수익성이 개선됨에 따라 신규 건설기업의 진입이 증가하였고 고용도 증가하였음.
- 1991년에는 동독 지역에 3,073개의 건설기업이 있었으나 1994년에는 1만 6,355개로 5배 이상 증가하였음.
- 통일 전 40만명이었던 건설산업의 고용은 1991년 말에는 34만 3,400명 수준으로 감소하였으나 1994년에는 53만 9,100명 수준으로 증가하였음.
- 동독 지역 중소 건설기업들이 시장경제 체제에 적응할 수 있도록 독일연방에 새로이 편입된 동독 지역 5개 주에서는 “건설계약절차(Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen : VOB)”의 적용이 한시적으로 보류됐음.
- 동 절차는 1990년에 EU법을 독일 국내법으로 전환하기 위해 개정됐는데, 독일 공공 건설시장에 보다 더 많은 시장경제 원칙의 도입을 지향했음.
- 독일 통일과 함께 동독 지역에도 동 절차가 적용되었는데, 이로 인해 동독 건설산업은 붕괴의 위험에 처하게 됐다는 평가가 우세했음.

- 동독 건설산업이 일정 수준의 경쟁력을 갖춘 후 EU법에 내포된 자유화 추세에 적응할 수 있도록 1993년 말까지 동독 지역은 동 절차의 적용이 보류됐음.
- 연방에 새로 편입된 동독 지역 주에서는 지역 중소 건설업체에게 공사 물량을 배분할 수 있도록 10만 DM까지는 제한입찰을 적용하거나 2만 5,000DM까지의 공사에 대해서는 수의계약을 통한 공사 배분이 가능토록 조치한 특별 규정을 실시했음.
- 1991년과 1992년에는 위에서 언급한 특별 규정의 적용으로 동독 지역에서 시공이 이뤄지는 연방정부, 주정부, 그리고 지방자치단체가 발주하는 공사의 90% 내지 97%가 동독 기업에게 배분됐으며, 특히 지방자치단체 발주 공사의 경우 70% 이상이 지역 중소기업에게 할당됐음.

4. 동독 지역의 사회간접자본 시설 확충

(1) 교통 관련 사회간접자본 시설

■ 통일 이전 상황

- 통일 이전 동독의 교통 인프라 시설의 특징은 다음과 같음.
- 국가가 투자 계획뿐만 아니라 교통 서비스 공급의 세부 사항까지도 포함하는 운수 계획을 수립했음.
- 교통 서비스의 공급자는 인민 소유의 콤비나트와 국영 교통기업임.
- 철도 우선의 정책 결과로 철도가 자국 교통에서 차지하는 비중이 75%에 이르렀음.

<표 7> 통일 이전 서독과 동독의 여객 수송량 및 수송 거리 비교

(단위 : 백만명, 백만인-킬로미터)

구분	동독						서독					
	철로		육로		항공		철로		육로		항공	
	인원	거리	인원	거리	인원	거리	인원	거리	인원	거리	인원	거리
1980	607	22,027	3,435	27,952	1	2,053	1,165	38,862	6,730	73,931	38	10,960
1985	623	22,451	3,524	28,279	1	2,541	1,134	43,451	5,808	62,340	42	12,656
1989	592	23,811	3,429	29,139	2	3,324	1,134	42,023	5,698	62,455	56	16,638
1990	470	17,397	2,802	23,876	1	2,621	1,172	44,588	5,894	65,149	65	18,442

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

<표 8> 통일 이전 서독과 동독의 화물 수송량 및 수송 거리 비교

(단위 : 백만톤, 백만톤-킬로미터)

구분	동독											
	철로		육로		내수면		해로		항공		파이프라인	
	물량	거리	물량	거리	물량	거리	물량	거리	물량	거리	물량	거리
1980	311.6	56,395	729.8	21,020	16.3	2,159	12.6	70,651	0.0	67	41.6	5,002
1985	347.9	58,668	555.1	15,057	17.7	2,431	11.4	64,076	0.0	72	38.3	4,506
1989	339.3	60,429	540.6	16,874	20.4	2,286	14.0	92,315	0.0	87	38.2	4,335
1990	230.0	40,163	-	-	13.6	1,924	13.0	91,942	0.0	82	29.8	3,324
구분	서독											
	철로		육로		내수면		해로		항공		파이프라인	
	물량	거리	물량	거리	물량	거리	물량	거리	물량	거리	물량	거리
1980	364.3	66,803	2,553	124,439	241.0	51,435	154.0	-	0.6	222	76.1	13,096
1985	334.6	65,443	2,301	132,216	222.4	48,183	139.0	-	0.7	278	56.8	8,676
1989	315.4	63,325	2,714	160,700	234.8	54,041	141.0	-	1.1	385	58.8	9,801
1990	310.4	62,864	2,848	169,844	231.6	54,803	143.8	-	1.1	393	64.4	11,737

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

- 1972년 체결된 국경지역에 관한 통행협정과 베를린통과교통에 관한 협정이 동독과 서독 간 교통 관계의 기초였음.
 - 교통부문에서는 시간이 지나면서 여러 가지 완화 및 개선 조치들이 이뤄졌으나, 동독의 여행 제한 조치로 인해 동·서독 국경을 통과하는 교통량은 많지 않았음.
 - 1,400km에 이르는 동·서독 간 국경지대에는 10개의 통과 도로와 7개의 통과 철로가 존재했고, 베를린 통과에도 적은 수의 노선만이 존재했음.
- 동독 내부의 철도와 도로는 유지와 보수가 제한적으로 이뤄져서 노후화가 심각한 문제였음.
 - 1989년 연장이 1만 4,000km에 이르는 동독의 철로 중에서 17% 구간은 운행을 하기 위해 감속이 필요했을 뿐만 아니라, 철근 콘크리트 교량의 62%, 철교의 42%, 신호 장치의 86%가 정상적인 사용 기한을 초과했고 콘크리트 재질의 침목 중 1/4이 교체가 필요한 상황이었음.
 - 도로의 경우, 차도 면적의 45%가 상당히 손상을 입은 상태였고 고속도로의 경우 갓길, 중앙 분리대, 방음벽 등이 제대로 갖춰지지 않았고, 교량이나 여타 기술적 구조물 중 70%가 50년 이상 된 노후한 것이었음.

- 수로의 경우 대부분이 전쟁 이전 수준에 머물러 있었는데, 수문과 방축 시설들은 지은 지 50년 이상 지나서 노후하였음.
- 통일 전 동독 지역의 교통부문 사회간접자본 시설은 시급하게 보수를 요할 뿐만 아니라 서독 수준에 이르는 보존 상태 및 스톡을 갖추기 위해서는 많은 재원을 필요로 하는 상황이었음.
- 1990년에 이뤄진 평가에 의하면 총 970억 DM이 소요될 것으로 알려졌다.

<표 9> 서독과 동독의 주요 교통 관련 사회간접자본 시설 비교

(단위 : km)

구분	동독					서독				
	철로		육로		내면수로	철로		육로		내면수로
	연장	총연장 ⁷⁾	총연장	고속도로	총연장	연장	총연장	연장	고속도로	총연장
1989	14,482	25,670	47,201	1,850	-	29,848	65,358	173,652	8,721	4,511
1990	14,308	25,601	47,201	1,850	2,319	29,810	65,159	173,861	8,822	4,511
1991	14,338	26,130	-	1,895	-	29,994	65,302	173,995	8,959	-
1992	14,516	26,142	-	-	3,079	29,951	64,757	-	-	4,269

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

■ 동서독 경계선 개방 이후 긴급 조치

- 동서독 통과 및 교통위원회는 1990년 중반부터 동·서독 간 통행에 있어 모든 행정적 절차(여권 소지, 지정 통과로, 물품소지 증명서 등)를 철폐했음.
- 개방 직후 즉각적인 조치들로 인해 동서독 국경에는 200여 개의 새로운 통과로들이 생겨났음.
- 끊어진 도로와 철도의 연결 및 복구를 위한 긴급 프로그램과 전 독일적인 교통로 계획을 수립하기 위해 동서독은 공동으로 1990년 1월 9일 교통로위원회를 가동시켰음.
- 1990년 5월 3일 동독과 서독의 교통장관이 합의한 긴급 프로그램은 ① 중단된 철로(베를린 시내의 전철과 지하철 포함)의 복구 및 전철화되지 못한 구간에 대한 긴급 조치, ② 고속도로와 국도의 연장을 포함하는 3대 대형 계획과 130개에 이르는 국경 근교의 개별 조치들 등을 포함했음.

7) 복선 이상을 단선 길이의 2배 이상으로 환산한 연장임.

- 1990년에 중점적으로 다뤄진 사업은 다음과 같음.
 - 1990년 여름부터 동·서독 간 열차 통행량을 증가하기 위한 동독 지역 내 철로 보수
 - 국경을 통과하는 두 고속도로의 동독 지역에 대한 차선 및 갓길 확충
 - 동서독 국경 지역 및 동독 지역 국도에 대해 새로운 아스팔트 포장
 - 베를린으로 향하는 내륙 수로의 장애물 제거
 - 동독의 주요 항공 거점인 에어푸르트, 라이프찌히, 드레스덴에 새로운 항공 노선 확충

■ 통일 이후의 발전

- 통일 이후 독일 연방정부의 동독 지역에 대한 정책은 동독 지역의 생활수준 향상을 통한 경제적·사회적 통일 가속화를 추구하는 것이었음.
 - 이를 위해서는 효율적일 뿐만 아니라 환경 친화적인 사회간접자본 시설의 건설이 전제되어야 했음.
- 1992년 7월 15일 연방정부는 2010년까지 전 독일의 교통부문 사회간접자본 확충을 위한 조치로서 ‘연방교통로계획 1992(BVWP 1992)’를 의결했음.
 - 연방교통로계획에 의하면 총 4,930억 DM의 자금이 투자될 예정이었는데 이 중 1/3이 동독 지역을 대상으로 했음.
 - 연방의회는 1993년 6월 30일 제4차 「간선로확충변경법」과 「연방철도확충법」을 의결하여 교통부문 사회간접자본 확충에 필요한 기한을 2012년으로 2년 연장하고 200억 DM 규모의 투자도 추가했음.
 - 동 계획은 1992년 4월에 의결된 17개의 ‘독일 통일 프로젝트’를 포함하는데, 동-서 축을 강화하여 동독과 서독 양 지역의 경제 중심지가 함께 성장하는 것을 목표로 했음.
- 통일 프로젝트를 포함하는 연방교통로계획의 조속한 실현을 위해 3개의 민간 회사가 설립되었음.
 - 연방교통로계획의 실현과 관련하여 연방법이 규정하고 있는 20년의 기간을 단축하기 위해서 설립
 - 1991년 12월 「교통로계획촉진법」과 1992년 12월 간선도로 결정 규정으로 관할 관청의 병합, 여러 동일한 절차 단계의 통합, 행정 처리 기간의 단축, 행정법원 절차의 통합 등이 가능해져 동독 지역 내 간선도로 확충과 동독 지역과 연결할 수 있는 서독지역 내 간선 도로망의 접속점 확충이 과감하게 수행될 수 있었음.

- 통일 프로젝트 중 일부 사업의 빠른 실현을 위해 복잡한 행정 절차의 적용을 피할 수 있도록, 연방의회에서 「투자조치법」을 제정하여 시행하였음.
- 철도부문에서는 동·서독의 인구 밀집 지역을 효과적으로 연결하기 위해 불비지점에 대한 응급 조치, 기존 선로망 확충, 신호체계 개선, 전철화 조치 등이 실시됐음.
 - 독일 연방정부는 서독의 국영 기업인 독일연방철도의 구조 개혁을 추진하면서, 동독의 국영철도 역시 구조 개혁 대상에 포함시켰음.
- 고속도로와 국도를 포함하는 간선도로 부문은 재정비 혹은 보존 프로그램을 포괄하는 단기 프로젝트와 신축과 확장 프로그램을 포괄하는 장기 프로젝트로 구분할 수 있음.
 - 단기 프로젝트는 1992년 말에 70% 정도가 완공되거나 완공 직전에 있었는데, 사고 다발 지역에서의 사고 원인 제거, 응급 조치를 통한 교통 장애 제거 및 완화, 교량의 보수 및 확대를 위한 준비 작업과 즉각적인 조치 등에 역점이 주어졌고, 동독 지역의 고속도로망에 중앙 분리대를 확충하는 작업과 동독 시절 중앙 분리대에 위치한 비상전화기를 양 가장자리로 이전하고 비상전화를 갖추지 않았던 구간에는 신규로 비상전화기를 설치하는 작업이 우선 시행됐음.
 - 장기 프로젝트는 2012년까지 235억 DM의 재원이 소요될 것으로 전망되었는데, 190억 DM의 투자가 완료되는 2000년경에는 경제 중심지와 주요 관광지를 연결하는 주요 노선들의 확충이 완료되도록 계획되었음.
- 연방 수로와 관련해서는 필요한 수로의 확충, 수문과 축대의 보존 및 신축 작업, 수위 측정 시설의 현대화, 연안 보호 조치 등에 역점이 두어졌음.
 - ‘독일 통일 교통 프로젝트’에 포함된 하노버~베를린 간 동서 수로 확충, 엘베강 수운 교통을 개선하기 위한 수로 건설 등의 프로젝트가 우선적으로 추진됐음.
- 공공 근거리 여객교통은 주정부 관할에 속하는 영역으로 연방정부는 「지방자치단체 교통재원조달법」에 따라 지방자치단체의 교통 관련 사회간접자본 투자를 지원
 - 주정부의 재량권이 강화되어 각 주의 교통 정책적인 필요에 따라 재원의 80%를 융통성 있게 투입할 수 있음.

- 동독에서 국가가 운영하던 공공 근거리 여객교통이 통일과 함께 주정부로 이양되는 과정에서 재조직화 과정을 거치게 됨.
 - 연방정부는 나머지 20%의 재원을 가지고 베를린 전철 구간의 응급 조치 및 복구 작업, 10개 도시의 전철 신축 및 확충 공사 등과 같은 중요한 근거리 교통선로 계획을 수립하고 실현함.
- 독일 연방정부는 1991년과 1992년에 ‘동독 부흥’이라는 공동 대응책에 의해 조달된 대규모의 재정 지원을 1993년과 1994년에도 유지하기 위해 「지방자치단체 교통재원조달법」에 의한 재원 분배 방식을 동독 지역에 유리하게 수정하여 매년 3억 9,500만 DM이 추가로 지원됐음.

(2) 환경 관련 사회간접자본 시설

- 중소 도시를 포함하는 대부분의 동독 지역이 상·하수도망, 정수시설, 쓰레기 처리 시설 같은 사회간접자본 시설을 완비하지 못한 상태였음.
- 1990년 말 시점에서 서독 주민의 90%가 생물학적 정화를 거친 상수도물을 사용했던 데 비해 동독에서는 그 비율이 36%에 불과했고, 동독 주민의 50% 정도만이 규정에 맞는 식수를 공급받고 있었음.
 - 위생 기준에 부합하는 상수도 공급 체계를 구축하기 위해서는 질산염 수치가 높은 시설물의 폐쇄, 기존 급수설비의 정수 기술 개선, 상수도관 교체를 포함하는 급수망 재정비, 상수도원 및 집수지 지역 재정비 등의 조속한 시행이 필요했음.
- 1990년 말 시점에서 서독 주민의 92%가 하수도 시설에 연결돼 있었으나 동독에서는 그 비율이 77%에 불과했고 산업시설의 경우에도 폐수를 정화할 시설을 갖추고 있지 못하거나 충분히 갖추고 있지 못했음.
 - 지방자치단체의 하수 처리에 관한 EU 기준(91/271)을 충족시키기 위해 주민 1만명 이상인 224개 도시에 생물학적 정화시설을 1998년 말까지 설치해야 하고 지방자치단체 전역에 걸친 하수처리시설과 1만 8,000km의 하수도망을 건설하는 것이 필요했음.

- 통일 직전 1만 1,000개에 이르는 가정용 쓰레기 처리장 중 제대로 된 적치장의 수준을 유지하고 있던 곳은 120개, 통제가 가능했던 곳은 1,000여 개에 불과하였으며, 나머지 1만 곳은 통상적인 기준조차 적용되지 않은 채 운영됐음.
 - 통일 이후 동독 지역에서 새로이 연방에 편입된 주에서는 규정에 맞지 않는 적치장을 폐쇄하고 법적인 기준과 기술적 요건을 갖춘 적치장을 새로 설치하는 작업을 시작하였으나 신설 작업에 많은 시간이 소요됨에 따라 1992년 말에는 777개의 적치장만이 운영됐음.
- 동독 지역에 급수, 하수처리 및 배수, 쓰레기 관리 및 처리시설 같은 효율적인 환경 관련 사회간접자본 시설을 확충하기 위해 1990년 7월 1일부터 1992년 12월 31일 기간 중 총 12억 DM을 1,800여 개에 달하는 프로젝트에 공급했음.
- 동독 지역 지방자치단체들은 조직상, 그리고 재정상 많은 문제들을 안고 있어 상하수도 및 쓰레기 관리를 민간 업체에게 위탁하는 사례가 많았음.
 - 환경 관련 사회간접자본 시설 운영에 민간이 참여하는 방안은 경쟁을 통해 가격 인하 효과를 거둘 수 있고 과도한 시설 투자를 방지할 수 있는 이점 등이 확인됐으나 반대 여론도 적지 않았음.
 - 동독 지역의 지방자치단체들은 연방정부로부터 Concession 계약과 관련하여 자문을 제공받거나 운영이나 협력 모델에 관한 모범 계약을 제공받았음.

(3) 도시 및 지역 재개발

- 통일 직전 동독 지역의 도시들과 지방자치단체들은 시급한 정비를 필요로 하는 상태의 건축물, 주택, 도시의 사회간접자본 시설들을 가지고 있어 전반적인 재정비와 혁신이 요구되었음.
 - 건축법에 동독의 특수한 사정을 반영하여 한시적으로 도시건축에 대한 법 적용을 간소화하는 특별 규정을 삽입해 규정에 맞는 도시건축을 보장하면서도, 동독 지역 도시들의 긴급한 필요를 감안하여 건축투자를 용이하게 하는 것을 법적으로 허용했음.
 - 건축법상에서 지구단위계획 혹은 도시계획이 마련되기 이전이라도 특정 투자자의 구체적인 건축계획에 지방자치단체가 건축권을 부여할 수 있도록 개정됐음.
 - 통일 이후 동독 지역의 주들이 독일연방에 편입되자 연방 건축법이 동독 지역에도

- 적용됐는데, 연방정부는 동독의 지방자치단체들에게 ① 건축법상 현안이 되는 개별 문제들에 대해 이해를 돕는 지침을 제공하고, ② 건축 실행계획과 건축 허가 관련 교육을 실시하는 등 실무 중심의 행정 지원을 제공했음.
- 연방정부는 동독 지역의 도시들과 지방자치단체들이 역사적인 도심 지역을 보존하면서도 혁신을 할 수 있도록 1990~93년 기간 중에 자금 지원과 보증 제공 등 총 84억 DM을 제공했음.
 - 동독 지역의 2,500개 이상의 지방자치단체를 대상으로 도시 재정비 응급 프로그램을 실시하여 역사적 가치가 있는 건물의 추가적인 손상을 막는 한편 도시의 재정비 및 재개발 조치를 지원했음.
 - 위에서 언급한 응급 프로그램과는 별도로, 1990년부터 동독 지역 19개 도시와 지방자치단체들에 도시 건설 관련 시범사업을 지정하고 이에 대한 지원을 제공했는데, 이들 시범사업은 도시 건설에 대한 연방 지원 정책의 사례였고, 동독 지역의 신연방주와 지방자치단체들에게는 도시 건설의 학습장이자 동기 부여의 장소였음.
 - 1991년 역사적 기념물 보호 프로그램이 마련되어 동독 지역 105개의 도시에서 보존 가치가 있는 건물 원형이 잔존해 있던 역사적인 도심 지역들을 재개발의 위협에서 안전하게 보호했음.
 - 도시 재정비나 상업지구의 신축은 도시건설 계획을 기초로 해서만 가능하기 때문에 연방정부는 1991년과 1992년에 재정 자금을 지원하여 동독 지역 도시들과 지방자치단체들이 총 6,000건 이상의 도시건설 계획을 동독 지역의 새로 설립된 설계사무소나 건축사무소에 발주하도록 했음.
 - 1993년부터 도시건설 계획을 지원하는 프로그램은 새로운 주택지구의 개발을 대상으로 하는 다른 프로그램으로 대체됐음.
 - 이는 동독의 경제 부흥 과정에서 주택 부족이 심각한 장애요인으로 작용했음을 반영함.
 - 주택 부족을 해결하기 위해 소위 ‘조립식 주택지구’에 대한 개선 작업, 산업 휴한지 혹은 군사 부지를 주택 신축이 가능한 부지로 전환하는 작업을 지원했음.
 - 동 프로그램은 연대 협약에 따라 독일부흥은행이 주택 현대화 및 보존 지원을 위해 제공하는 100억 DM 규모의 저리 융자금에 의해 보완됐음.

- 통일 이후 상당 기간 동안 동독 지역 도시들과 지자체들이 도시 건설부문에 대한 연방정부의 지원에서 우선권을 가짐으로 인해 서독 지역의 도시 재정비와 건설은 연방 예산의 제약으로 인해 오히려 극히 제한된 범위에서만 이뤄졌음.
- 동독은 사회주의 체제의 중앙 집중식 계획경제 시행 과정에서 서독과 다른 지역 발전 양상을 가지게 됐음.
 - 동독 지역은 ① 두드러진 도시와 농촌의 격차, ② 남-북 간의 불균형 발전, ③ 거점 도시를 중심으로 하는 지역 네트워크의 미형성과 소규모 지역자치단체들의 병존 등으로 특징지을 수 있는 구조를 가졌음.
- 모든 지역에서 동등한 생활 수준이 보장되어야 한다고 규정하고 있는 「독일지역 개발법」을 반영하여 예산 배정 등 재원을 배분하는 정치적 과정에서 우선권은 통일 후 동·서독 간에 존재하던 불균형 수준을 축소하는 데 두어졌음.
 - 독일의 지역 정책은 분권화돼 있어 총괄하는 중앙 계획기관이 없음에도 연방정부는 특정 분야의 계획과 프로그램을 실행함으로써 중요한 역할을 수행할 수 있음.
 - 주정부가 주차원 또는 지역 차원의 개발 계획을 입안하는데, 다른 지역과의 관계에서 특정 지역의 개발이 가져올 수 있는 영향을 예상하고, 의도한 지역 구조와 거주 구조가 발생할 수 있도록 계획을 수립하여야 함.
- 동독 지역 지역개발 정책의 방향은 1992년 연방기관인 ‘지역개발·건축·도시건설성’이 입안하고 지역개발 장관 회의에서 결정됐음.
 - 그 방향은 ① 전통적인 지방분권적 지역 구조 및 거주 구조를 기반으로 하고, ② 한자 도시망, 브란덴부르크/대베를린 지역 도시망, 튀링엔 지역 도시망 등 도시망의 확충, ③ 베를린, 라이프찌히, 드레스덴 등을 잇는 중심 시스템 형성 등을 포함했음.

5. 동독 지역의 주택시장 형성

- 사회주의 경제하에서 임대주택을 장려하고 개인의 주택 소유를 제한함으로써 동독 지역에서는 주택 공급이 수요를 반영한 것과 거리가 멀었는데, 서독 지역과 비교할 때, 통일 시점에서 동독 지역의 주택은 다음과 같은 특징을 가지고 있었음.

- 동독 지역의 기존 주택들이 상대적으로 노후화됐음 ; 1948년 이후 지어진 주택의 비중이 서독 지역에서는 70% 정도인데 동독 지역에서는 45% 정도임.
- 동독 지역은 다세대주택의 비중이 상대적으로 높음 ; 서독에서는 그 비중이 50%이나 동독에서의 비중은 70% 수준임.
- 동독 지역 주택의 규모가 상대적으로 작음 ; 서독 지역 주택은 평균적으로 방 4.4개에 면적이 86m²인데 동독 지역 주택은 평균 3.8개의 방을 가지고 면적이 65m²임.

<표 10> 독일과 동독 지역 주택 현황

구분	독일 전체			동독 지역		
	주택수(호)	주택당 건평(m ²)	주택당 방수(개)	주택수(호)	주택당 건평(m ²)	주택당 방수(개)
1989	33,600,808	81.8	4.3	7,002,539	64.3	3.8
1990	33,856,321	81.9	4.3	7,016,977	64.4	3.8
1991	34,173,581	82.1	4.3	7,034,464	64.4	3.8
1992	34,547,348	82.2	4.3	7,046,900	64.5	3.8
1993	34,988,753	82.3	4.3	7,071,191	64.6	3.8

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

- 통일 과정에서 재산귀속 문제는 기존 주택의 효율적 운용, 기 계획된 보존 및 현대화 조치의 실시, 그리고 민영화 추진 등을 위한 가장 핵심적인 전제가 됨.
 - 사회주의 하 동독에서 주택의 소유 형태는 국영주택 및 조합주택이 차지하는 비율이 과반을 초과하였음.
 - 1989년 기준으로 국가 또는 조합 소유의 주택 비중이 59%이고 나머지 41%는 민간 소유 주택이 차지하였음.
- 통일 조약에 의해 동독 지역의 지방자치단체들이 구 인민 소유 주택기업들이 보유하고 있던 240만호의 소유주가 됐음.
 - 주택조합은 조합 산하 110만호 주택의 소유자로 계속 남아 있음.
 - 구동독법에 의하면, 주택조합은 토지 소유권이 없어 주택조합 소유로 남게 된 주택에 대해서는 토지 소유와 건물 소유가 분리되는 현상 발생
- 1993년 6월 「주택조합재산법」의 발효로 주택조합이 토지를 소유할 수 있도록 법적 토대가 마련됐음.

- 주택조합은 토지 소유의 대가로 소재 지방자치단체의 크기에 따라 토지 소유를 이전해준 지방자치단체에 평방미터당 1DM 내지 3DM을 지불했음.
 - 토지를 소유하게 됨에 따라 주택조합들은 주택의 보수 혹은 신축을 할 수 있는 물적 기반과 여건을 확보했음.
- 지방자치단체의 국영주택 소유와 관련하여 소유 관계의 정립이 전제되어야 했음.
 - 제2차 재산법 개정으로 신속한 재산권 귀속 절차가 가능해짐.
 - 이러한 법적 여건에서 대규모 주택 지역들이 신속하게 그리고 일괄적으로 새롭게 정비될 수 있었음.
- 구동독 체제에서 주택의 과반을 차지했던 국영 및 주택 조합 소유의 주택의 경우, 임대료 수준이 낮아 해당 주택의 유지 및 보수 비용을 충당하기 위해 막대한 재정자금의 투입이 불가피했음.
 - 재정의 부담을 축소하기 위해 임대료를 인상하지 않을 수 없었는데, 1991년 10월과 1993년 1월 두 차례에 걸쳐 기본 임대료의 인상과 기본 임대료에 난방비 등을 추가할 수 있는 규정이 마련됐음.
 - 임대료 인상에 따라 증가한 사회적인 부담을 경감하기 위해 주택보조금제도가 1991년 1월부터 도입되었음.
- 동독 지역에 주택건설 투자를 활성화하기 위해서 세제상 혜택이 제공되고 있음.
 - 「투자촉진법」에 의해 동독 지역에 신규로 건설되거나 현대화되는 임대주택에 대해서는 1996년 말까지 한시적으로 처음 5년 간 50%의 특별 감가상각을 규정하고 있음.
 - 자가 주택 소유자들은 1994년 말까지 최고 4만 DM 한도 내의 주택 현대화 비용에 대해 10년에 걸쳐 매년 10%씩 세제상 특별 공제를 받을 수 있었음.
- 세제상 혜택 외에 주택 건설 및 현대화를 활성화하기 위한 연방정부의 직접적인 자금 지원 방안도 도입됐음.
 - 1991년과 1992년 구동독 지역 경기부양 공동 대응책에 주택 확충, 개·보수 등을 통한 임대주택 설립을 지원하기 위해 16억 DM이 제공됐음.
 - 이와는 별도로 부흥은행이 주택 현대화사업에 저리로 자금을 융자하는 프로그램을 운용하여 1993년 말까지 170억 DM에 이르는 투자 승인이 있었음.

- 1991년에는 동독 지역에서 1990년 10월 3일 이전에 건설이 시작된 임대주택의 완성
과 1990년 6월 30일까지 건설이 마무리되지 않은 개인 주택의 완성을 보장하기 위한
일회적 지원 조치가 있었음.
- 앞서 언급한 동독 지역 주택에 대한 현대화 및 보수 조치에 대한 지원의 결과, 1992
년 말까지 동독 지역 전체 주택의 25%에 대해 현대화 및 보수 조치가 이뤄졌음.
- 동독 지역 5개 주의 노력과 연방정부의 지원에도 불구하고 주택이나 공동주택의 건
축 허가에서 동독 지역의 비중은 1993년 기준으로 각각 13%와 16%에 불과함.

<표 11> 독일과 동독 지역 육상 건축허가 건물

(단위: 호)

구 분	독일 전체				동독 지역			
	계		신축		계		신축	
	연립, 아파트 등	주택	연립, 아파트 등	주택	연립, 아파트 등	주택	연립, 아파트 등	주택
1991	269,669	406,091	182,836	354,994	10,710	5,484	5,500	5,144
1992	305,293	485,365	209,806	428,840	28,139	26,525	18,037	24,640
1993	355,204	606,612	250,327	541,824	57,834	82,529	42,320	77,138

자료 : 통계청, 통독 전후의 경제사회상 비교, 1996.

- 동독의 사회주의 경제에서 국영주택 및 조합주택의 신축 재원은 국가 은행에 예치
돼 있던 동독 주민들의 저축을 이용했는데, 실제로 동독 주민 저축액 70% 정도가
국가 및 조합 주택을 건설하기 위한 융자금으로 사용됐음.
- 통일 조약에 의해 동독의 국영 및 조합 주택의 소유권은 건설자금 부채와 함께 지방
자치단체로 이전되거나 기존 주택조합에 남겨졌음.
- 1990년 7월 1일 화폐 통합 당시, 지방자치단체와 주택조합의 주택건설 부채 규모는
360억 DM 수준이었고 민간의 주택 관련 부채를 감안하면 그 규모는 1994년 1월 1일
기준으로 590억 DM에 이르렀음.
- 동독 지역 지방자치단체와 주택조합의 신규 주택 공급 능력과 기존 주택 현대화 작업
에 장애로 작용하던 이러한 부채 문제를 해결하기 위해 연방정부는 많은 노력을 했음.
- ‘구채무변제기금’이 310억 DM을 부담하여, 임대주택을 소유하게 되면서 이와 함께
건축 부채를 떠안은 지방자치단체와 주택조합 등에 대해 면적 1m²당 150 DM까지

- 탕감하는 방법을 적용하였음.
- 연방정부는 1993년 12월 31일까지 부채의 원리금에 대한 모라토리엄을 허용했고, 1994년 1월 1일부터 1995년 6월 30일 기간 중 부채에 대한 이자를 주정부와 함께 각각 절반씩 부담하였음.
- 주택 건축 관련 과거 부채 탕감의 대가로 지방자치단체와 주택조합은 기존 주택의 정비와 현대화, 그리고 민영화 계획을 제시
 - 주택을 소유한 기관이 부분적인 부채 탕감을 신청하려면 해당 기관은 10년 내 소유 주택의 15% 이상을 매각해야 하는 의무를 가지는데 매각 대금은 ‘구채무변제기금’에서 받은 기금의 상환용으로 사용됨.
 - 부채 탕감의 혜택을 받은 기관이 자체의 이유로 위에서 제시한 계획을 이행하지 못한 경우에는 부분 탕감액의 일부 또는 전부를 재상환해야 함.
 - 매각시 세입자에게 우선권이 주어지나 투자자도 취득자로 고려될 수 있었음.
 - 개인의 주택 소유를 지원하는 정책은 연방정부 주택정책에서 중요한 현안이었음.
 - 주택 소유는 개인의 관점에서는 재산 형성의 주요 요소이고 국가의 관점에서는 사회적 그리고 재정적 안전을 창출할 수 있는 요소가 됨.
 - 동독의 자가 보유 비율이 20~25%로 낮아 국유 및 조합 주택의 민영화가 중요하였음.
 - 명확하지 못한 토지 소유권의 문제, 소유자가 임대료 인상의 재량권을 가지지 못하는 데서 초래되는 비수익성, 투자자에게 부가되는 ‘사회적 계약’ 의무 등으로 인해 민영화는 투자자에 대한 매각보다는 세입자에게 해당 주택을 매각하는 방법이 주가 됨.

6. 시사점

- 연방제를 채택하는 독일은 동독을 5개의 새로운 주로 재편하여 독일연방에 포함시키는 통일 원칙을 채택하였음.
 - 연방제 체제의 전통 하에서 연방정부는 서독의 팽창보다는 동독의 부흥이라는 목표를 추진했음.
 - 이에 따라, 사회주의 생산 단위가 시장경제의 기업으로 전환하는 과정에서 가능한 한 많은 수의 경영자와 피고용자들의 고용이 보호될 수 있도록 하는 조치들이 취해졌음.

- 독일 연방정부가 통화 통합의 방법으로 동독 화폐를 서독 화폐로 전환하는 비율을 1 : 1로 정함에 따라 동독 주민은 동독마르크로 표시했던 자산과 소득을 서독마르크화로 크기의 변화 없이 전환하여 자산과 소득을 보장받음.
 - 통일이 실질적인 사회적 통합이 될 수 있도록 동독과 서독 간의 경제력 차이를 고려하지 않고 통화 통합 방법을 결정했음.
 - 통화 통합으로 동독 주민들의 구매력을 보장한 대신 동독 주민들의 공동 재산인 산업시설에 대한 소유권을 바우처 형태로 동독 주민들에게 배분하지 않고 연방정부 기관인 신탁청이 소유권을 가지고 재조직화와 민영화를 추진했음.
- 건설산업을 포함하는 전 산업에서, 신탁청의 주도로 사회주의 생산 단위를 시장경제의 기업 단위로 재조직화한 다음에 민영화하는 작업이 우선됐음.
 - 재조직화 과정에서 신탁청이 서독의 경영자, 재무 및 회계 전문가, 경영 컨설턴트, 은행 임직원 등을 동원하여 민영화 대상 기업의 이사회에 파견했는데 파견된 서독의 전문가들과 동독 기업의 경영진이 공동으로 구조조정 작업을 실현했음.
 - 중소기업의 경우 민영화 방법 중에서 가장 많이 이용된 것은 경영자 인수였는데, 동독의 건설기업 중 96.8%(1992년 기준)가 종업원 200인 이하의 중소기업이었음.
- 주택부문에서는 동독의 기존 임대주택들에 대한 소유권을 인정받은 주택조합이 지속적으로 주택사업을 영위할 수 있도록 구채무 탕감, 토지 소유권 인정 등의 조치가 취해졌음.
- 이러한 통일 과정의 영향으로, 특히 통화 통합, 동독 재건 등의 부담으로 인해 통일 후 서독은 저성장 기조, 산업구조 재편, 재정수지 적자 기조와 정부 부채 증가 등을 겪었음.
 - 1981~91년 기간 동안 연평균 2.50% 성장하던 서독 지역은 통일 이후 1992~94년 기간 동안 연평균 0.77% 성장하는 데 그침.
 - 저성장 추세와 함께 서독은 산업 구조조정을 겪었는데, 건설산업을 포함하는 2차산업의 비중은 1980년 42.4%에서 1990년에는 38.7%, 그리고 통일 후인 1993년에는 34.4%, 1994년에는 34.0%로 축소됐는데 통일 후 2차산업의 비중 축소가 가속화됐음.
 - 통일 이후 독일연방의 재정수지는 통일 이전에 비해 두 배 정도 증가했고(1990년 재정수지 적자 규모 532억 9,800만 DM ; 1991년 재정수지 적자 규모 1,149억 7,100만

DM), 이를 반영하여 정부 부채 규모의 증가율도 1987~90년에는 연평균 7.6%였으나 1991~94년에는 연평균 11.3%였음.

- 한반도 통일의 경우에는, 남한의 확대 혹은 북한의 부흥 중 어떤 통일 원칙이 채택 될지 예측하기 어려움.
 - 독일과는 달리 연방제의 전통이 존재하지 않고, 전쟁의 경험으로 서로를 적대하는 성향이 강하게 남아 있어 북한의 부흥 원칙이 쉽게 채택되지는 않을 것으로 판단됨.
- 북한의 부흥 원칙이 채택될 경우에도, 한국과 서독의 경쟁력 격차 등을 감안할 때 북한의 구조 전환 과정은 정치적 명분을 앞세운 즉각적인 단일화 방법보다는 시장 상황을 반영하여 점진적으로 진행하여 통일로 인해 경제가 받는 충격을 최소화하는 방안이 필요하다고 판단됨.
 - 한국은 북한과 통화 통합을 위해 일정 기간 변동환율제를 도입하여 시장에서 적정 교환 비율이 형성되도록 하는 방안이 현실적일 가능성이 큼.
 - 정치적 배려를 감안한 전환 비율 도입을 통한 북한 주민의 저축 등 개인 자산의 보장보다는 북한 산업 생산시설에 대한 주민들의 기여를 인정하여 민영화 과정에서 바우처제도를 도입해 산업시설의 재조직화 후 민영화 과정에서 배분받은 바우처를 주식으로 전환하여 자본시장에서 형성된 가격에 처분할 수 있도록 하는 방안이 시장 상황을 반영하는 통화 통합 방안에 적합할 것으로 판단됨.
- 통일 과정에서 시장을 통한 점진적인 방법으로 남북한의 산업 구조조정이 이루어지기 위해서는 북한의 생산력을 세계 무역질서에 적응토록 하는 작업이 통일 전부터 남북한 경제협력 사업을 통해 이뤄질 필요가 있음.
- LH공사와 현대아산이 공동으로 추진한 개성공업단지의 개발사업은 남북 경제협력에 대한 건설산업의 기여를 보여주는 사례임.
 - 현재 운영 중인 개성공업지구 1단계 사업(3.3km², 100만평)은 LH공사가 자금 조달, 공단 설계, 감리, 분양을, 그리고 현대아산이 시공을 담당했음.
 - 부지 조성뿐만 아니라 단지 내 도로, 상하수도, 교량, 조경, 용·폐수 처리시설, 폐기물 처리시설 등 기반시설 공사와 남한에서 송전하는 전력을 공급하는 공사와 남한과

- 직접 연결되는 유선 전화를 설치하기 위한 통신공사도 포함함.
- 부지 분양 이후 북한 당국(개성공업지구관리위원회)의 건축 인허가, 준공 등 건축 규제 하에서 남한에서 수송한 골재, 레미콘 등 건축자재를 이용하여 남한의 종합 및 전문 건설업체에 의해 공장 및 상가 시설을 짓는 건축 및 설비 공사가 진행됐음.
- 남북한을 연결하는 주요 교통 사회간접자본 시설 투자는 개성공업지구와 금강산관광지구 개발과 관련하여 이미 이뤄진 적이 있는데, 이러한 경험은 남북 경제협력의 활성화 과정이나 혹은 실제 통일 과정에서 한국 건설산업이 담당할 또 다른 역할 모델이 될 수 있을 것임.
- 남북 연결 철도의 경우, 2002년 9월부터 경의선(문산~개성 간 27.3km) 및 동해선(제진~금강산 간 25.5km) 연결 공사가 남측 구간과 북측 구간으로 나눠 동시에 수행되어 2005년 12월 궤도부설 공사가 완료됐고 2007년 12월부터 경의선을 통해 개성공단으로 원·부자재를, 그리고 남한으로 완제품을 수송하는 화물열차가 운행되고 있음.
 - 남북 연결 도로의 경우, 2004년 10월 경의선(통일대교 북단~개성 간 12.1km) 및 동해선(송현리~북고성 간 24.2km) 연결 공사가 완료되어 2004년 12월부터 남북한 왕래시 이용되고 있음.
 - 남한은 북측 구간의 공사에 필요한 각종 건설장비와 자재를 공여 형태로 제공했을 뿐만 아니라 장비의 수리 및 정비와 기술 지도를 위해 기술 인력을 파견했음.
- 통일 후 발생하는 북한의 건설 수요를 처리할 수 있는 건설산업과 이를 구성하는 생산 조직이 북한에 이미 존재하고 있는데 이를 시장경제에 부합하는 건설기업으로 재조직화하여 민영화하는 방안이 마련돼야 함.
- 2010년 북한의 건설산업은 국내총생산의 8%인 2조 3,953억원을 생산하였는데, 이는 같은 시점에서 남한 건설산업이 국내총생산에서 차지한 비중 5.6%보다 높은 수준임.
 - 시장경제의 장점이 극대화되기 위해서는 경쟁 체제의 구축이 필요한바, 민영화를 통해 기존 기업의 시장 지배력이 강화되거나 새로운 시장 지배 기업이 형성되는 것을 방지할 수 있는 원칙 형성이 필요함.

빈재익(연구위원 · jipins@cerik.re.kr)