

연구총서 99-07

「사회적 시장경제질서」의  
구동독 지역 적용에 관한 연구

김 영 윤

통 일 연구 원

# 요약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

본 연구는 전후 독일 경제의 발전과 사회적 안정에 결정적인 역할을 한 독일의 사회적 시장경제와 독일 통일에 따른 사회적 시장경제의 동독 지역 적용사례를 분석, 이로부터 남한의 시장경제질서가 남북한 통합에 대비하여 얻을 수 있는 시사점 도출에 주력하고 있다.

독일의 사회적 시장경제는 경제활동에 임하는 경제주체로 하여금 시장으로부터 소외당하지 않고 경제에 참여할 수 있게 하는 제도적 장치로서 독일 사회를 떠받치고 있으며, 동독 지역에 대한 사회적 시장경제의 적용은 비록 엄청난 경제적 부담을 야기하기는 했지만 동서독 지역을 융합시킬 수 있는 사회공동체적 기반으로써 기능하고 있는 점에서 남북한 통합에 대비한 우리의 시장경제질서에 많은 시사점을 제공하고 있다.

## 1. 서론

우리는 독일 통일과 한반도의 통일문제를 거론하면서 흔히 동서독과 남북한간의 인구 및 경제력 등 물질적 차원에서의 차이를 들어 남북한의 통합이 동서독의 경우보다 훨씬 더 어렵고 불리하다는 점을 지적을 하고 있다. 어렵고 불리하다는 근거 중 한가지 간과하고 있는 점은 독일 통일에는 양 지역을 공동체적 삶의 틀로 묶어낼 수 있는 「사회적 시장경제」라는 경제질서와 사회복지체제가 존재하고 있는 반면, 우리는 그렇지 못하다는 사실이다.

물론, 서독의 사회적 시장경제가 동독 지역에 적용되는 과정에서 동독 주민들로 하여금 극심한 물질적·정신적 고통과 심리적 박탈감에

시달리게 한 사회적 문제를 발생시키기도 했다. 그러나 이는 어디까지나 비합리적인 정책결정이나 사회적 시장경제체제라는 제도적 장치가 제대로 구현될 수 없었던 현실적 상황에 기인했던 것이지 사회적 시장경제질서 자체에 있었던 아니라고 판단된다.

남북한 통합문제를 생각하는데 있어서도 우리는 이제부터라도 북한주민과 이질체제를 남한의 체제와 융화해낼 수 있는 공동체적 삶의 틀에 대해 관심을 가져야 할 것이다.

본 연구는 우리의 자본주의 시장경제가 남북한 통합에 대비할 수 있는 발전적 변화를 가져올 수 있도록 독일 통일을 조망해 보는 데 그 목적이 있다.

## 2. 독일의 「사회적 시장경제」

### 가. 사회적 시장경제의 의미

「사회적 시장경제」는 사회적 책임을 진 시장경제를 의미한다. 「사회적 시장경제」는 1920년대와 1930년대 당시 자유주의 시장경제의 여러 모순점을 해결하기 위해 ‘질서가 잘 잡힌 자유주의’를 지향했던 독일 프라이부르크 학파(Freiburger Schule)로부터 태동되었다. 이의 대표주자는 「발터 오이켄」(Walter Eucken:1891~1950)으로서 그는 근대 영·미경제학의 ‘자유주의’사상을 독일적 환경에 맞추어 ‘질서자유주의(Ordo-Liberalismus)’라는 개념으로 해석·정리하고 시장메카니즘이 산업사회의 경제질서를 유지하는 수단으로 가능한 한 간섭받지 않고 존속되어야 하나, 이는 어디까지나 독점이나 소외계층의 궁핍을 방지하고 공정경쟁질서를 유지하는 틀 내에서 존속되어야 함을 강

조했다. 이러한 질서자유주의의 영향을 받아 1940년대에 「아르막(M. Armack)」과 「에어하르트(L. Erhardt)」는 나치독일 이후 독일이 취해야 할 경제·사회적 질서 모델로서 「사회적 시장경제」라는 개념을 제시하였다. 이후 사회적 시장경제는 독일 경제질서의 기본이념으로 제 2차 세계대전후 서독의 경제건설과 사회복지의 주요 방향타 구실을 했다.

사회적 시장경제질서가 지니는 성격적 특징은 무엇보다도 경쟁질서의 확립에 있다. 경쟁은 사람과 경제가 가지는 본성에 근거하고 있으나, 스스로 존립하고 자발적으로 전개되는 것이 아니라고 보고 있다. 시장경제는 그 자체적으로 부패요소를 가지고 있기 때문에 그대로 방임할 경우, 사회전체가 해를 입게 될 것으로 본다. 따라서 시장의 질서, 즉 경쟁질서는 의식적으로 형성되어야 하며, 그와 같은 경쟁을 보장하는 것이 국가의 의무라는 것이다.

이와 함께 시장결과에 대한 교정과 이를 통한 사회적 균형을 유지하는 일도 사회적 시장경제에서 국가가 담당해야 할 의무다. 적어도 생존에 필요한 물질적, 사회적 기본욕구만은 시장메카니즘에 맡겨둘 것이 아니라 국가가 보장해야 한다는 것이다.

#### 나. 「사회적 시장경제」의 이념적 기반

「사회적 시장경제」는 신자유주의와 신사회주의에 그 이념적 기반을 두고 있다.

신자유주의 이념적 기반은 시장의 자유와 창의성에 두고 있다. 시장에서의 자유로운 성과경쟁이 효율적인 생산과 소비를 보장해 주는 동시에 사회발전의 원동력이 된다는 것이다. 그러면서도 신자유주의 이론은 그 효율성이라는 것이 자연적으로 보장되는 것이 아니라고

보고 있다. 효율성을 가진 시장이 되기 위해서는 제반 규범들을 제도화해야 한다고 보았으며, 국가는 여기에서 경제주체들이 시장규범을 준수하는지를 감시해야 한다는 것이다. 이러한 신자유주의적 경제질서에 대한 구상에 화폐정책, 구조정책 등 다양한 정책적 분야들이 포함됨으로써 「사회적 시장경제」라는 개념으로 정립되었다.

사회적 시장경제가 이념적 기반을 두고 있는 신사회주의는 오늘날 서구 여러 나라에 존재하는 사회주의 사상의 총칭으로 역사결정론과 계급투쟁, 프롤레타리아독재를 부정하고 있으며, 생산수단의 공유화와 경제의 전면적인 계획화를 배격하고 있다. 사회주의를 다만 궁극적 완성은 있을 수 없는 시대적 과제로서 취급하고 있을 뿐이다. 이런 점에서 독일의 사회적 시장경제는 자유방임적 자본주의도, 권위주의적인 국가의 관방경제도 아닌 '제3의 길'에 그 이념적 기반을 두고 있다고 보아야 할 것이다.

#### 다. 「사회적 시장경제」의 현실적 적용

「아르막」은 연방경제성 차관으로 재직하면서 사회적 시장경제의 현실 적용을 위해 「에어하르트」와 긴밀하게 공동작업을 추진했다. 아르막은 '시장자동주의'가 사회·윤리적으로 수용할 수 없는 결과를 초래할 수 있기 때문에 경쟁정책, 가격정책, 화폐·금융정책 및 사회정책 분야를 비롯하여, 구조정책, 건설 및 주택정책, 통상정책과 경기부양정책 분야 등을 국가가 조종·개입해야 할 필요가 있는 분야로 들었다. 위와 같은 경제질서로서의 「사회적 시장경제」 내용들은 사실 독일 정부 수립 이전에 이미 결정되었으며, 화폐개혁(1948.6)과 함께 본격적으로 이행되었다. 화폐개혁은 서독의 경제재건에 있어서 대약진의 이정표 역할을 했다. 화폐개혁으로 독일 사회는 순식간에 달라졌

다. 화폐개혁을 통해 수요를 충족시키는 충분한 재화가 시장에 공급됨으로써 경제심리에 안정을 안겨 주었으며, 이후 독일 경제는 자유, 정의, 후생에 최우선에 두고, 물가안정과 완전고용, 국제수지의 균형 및 안정적 경제성장을 거시적 경제정책의 목표로 삼아 발전을 길을 걸어왔다.

### 3. 「사회적 시장경제」의 경제·사회적 질서정책

#### 가. 사회적 시장경제질서의 원칙

사회적 시장경제질서는 시장경제의 자유와 효율을 보장해 주는 경쟁질서를 확립하는 것을 기본 원칙으로 삼고 있으며, 이는 경제질서를 구성하는 7개의 구성원칙(konstituierende Prinzipien)과 경제정책에의 개입을 허용해도 좋을지를 결정하는 4개의 규제원칙(regulierende Prinzipien)이 실현될 때에만 제 기능을 발휘할 수 있을 것으로 본다. 구성원칙에는 화폐가치의 안정과 함께 기능적인 가격시스템을 창출하는 것이 가장 중요한 핵심이다. 그 밖에도 시장의 개방, 생산수단의 사적소유, 경쟁이 이루어지기 위한 전제조건으로서 계약의 자유, “효용을 얻는 자는 손해도 책임진다”는 법정책무원칙을 두고 있다. 또한 사회적 시장경제질서의 구성원칙에는 경제성장과 높은 고용수준을 유지할 수 있도록 하는 경제정책의 일관성도 중요시하고 있다.

경제에 있어 국가의 개입을 통해 실현되어야 규제원칙에는 독점규제의 원칙을 비롯하여, 소득의 불평등을 해소할 수 있는 소득정책, 비정상적 공급형태에 대한 최소가격규제정책이 있다. 그리고 경제활동으로



인해 발생한 비용이 경제활동을 수행한 행위자가 아닌 제3자의 비용으로 돌아갈 경우 국가가 반드시 경쟁과정에 개입해야 하는 경제계산의 원칙을 두고 있다. 이상의 원칙들은 총체적인 상관관계를 이루고 동시에 충족될 때에만 '최상'의 경제질서가 형성된다고 보았다.

## 나. 사회적 시장경제의 경제정책

사회적 시장경제는 시장이 경쟁적 시장으로서 기능하게 하는 경제질서정책과 경제의 흐름에서 일어나는 문제를 처리하기 위해 개입하는 경제과정정책으로도 구분하여 나타낼 수 있다. 경제질서정책은 미시적인 경제정책으로서 경쟁시장에서 유효한 가격형성이 핵심이다. 경쟁에 대한 제약이 증가하면 행위 및 의사결정을 위한 선택의 대안이 줄어들고, 정보가 제한되거나 왜곡될 가능성이 크다. 따라서 개인의 자유를 보장하고 경쟁을 보호·유지하는 정책이 무엇보다도 필요하다. 독점은 그 자체가 경제에 해악이므로 금지하고 있다. 경쟁은 경쟁의 질을 보호하기 위한 정책과 경쟁자체를 유지하기 위한 정책을 통해 유지되고 있다. 경쟁의 질을 보호하기 위한 제도적 장치로는 불공정거래방지법, 할인법, 부가물 법규 및 특허법 등이 있으며, 경쟁을 유지하기 위한 정책적 수단으로 독일은 경쟁제한방지법, 카르텔 금지법, 기업합병금지법 등을 두고 있다.

경제과정정책은 거시적 경제정책으로 국민경제적 투자, 소득분배, 국가지출 등을 확정시키고 완전고용, 경제성장, 물가안정, 국제수지의 균형 등 경제정책적 목표 달성, 교육조직이나 건강제도의 정비, 사회적 불균형 시정 및 산업부문적 지역적인 구조조정정책 등이 포함된다.

전후 독일은 경쟁정책 외에도 통화가치의 안정을 매우 강조하였다. 제2차 세계대전 당시 정부의 무분별한 통화팽창으로 하이퍼인플레이

선(hyper inflation)을 경험하였고, 전후 연합군 점령하에서는 통화체계가 마비됨으로써 분업체계가 붕괴되는 사태를 겪었기 때문이다.

사회적 경제질서에서는 통화가치 안정이라는 목표실현을 위해 금융정책적 도구들을 사용할 수 있도록 법적으로 규정하고 있다. 그러나 이의 구체적인 사용 여부는 연방은행의 재량에 달려 있다. 연방은행은 화폐가치의 안정을 위해 독립적 지위를 보장받고 있으며, 통화정책 수립과 이행에 있어서 정부의 명령을 따를 의무가 없음을 규정하고 있다. 연방은행은 통화가치의 보호가 가능한 한도 내에서 정부의 경제정책(성장정책, 고용정책, 경기순환정책 등)을 뒷받침하지만 물가안정에 있어서는 최종적 책임을 지도록 되어 있다.

#### 다. 사회적 시장경제의 사회질서정책

사회적 시장경제에 있어서의 사회정책은 노사관계와 경제민주화를 포함한 사회보장정책으로 구성된다. 독일에서 노사간 문제는 당사자인 근로자와 사용자측의 자율적 협상에 의해 결정된다. 정부는 노사분규가 장기화되는 특별한 경우에만 중재에 나설 수 있으나, 노사간에 자율적인 단체교섭권이 기본권으로 보장되어 있기 때문에 정부의 노사관계에 대한 직접적 간섭은 불법이다.

한편, 독일에서는 노조활동에 대한 권리뿐만이 아니라 노조의 간섭 없이 자유롭게 기업활동을 할 수 있는 권리도 보장되어 있다. 따라서 노동조합이 기업내에서 경영정책 수립에 직접적인 영향력을 행사하지 못한다. 일상적 기업활동에 대한 근로자의 의견은 근로자평의회라는 조직이 대변하도록 규정되어 있다. 근로자평의회는 사용자측으로부터 기업운영의 전반적인 상황과 전망에 대해 정보를 제공받을 권리가 있다. 사업주는 노동규율, 초과근무, 성과급의 결정, 안정규정 등 기

업의 후생복지에 영향을 미치는 사안에 대해 근로자 평의회 등의 동의를 필요로 한다.

경제 민주화의 실천 방편으로 노사간에는 경영수준, 기업수준, 총체 경제적 수준 등 여러 가지 수준의 공동결정이 이루어지고 있다. 공동결정은 어떤 조직내 모든 이해집단들의 조직방향설정이나 의사결정과정에 대한 영향력 행사를 의미한다. 공동결정 형태에는 참여의 정도와 기준에 따라 공동의사결정, 공동협의, 정보권, 청문, 제안 등 여러 단계가 있다. 이 중에서 가장 강력한 공동결정의 형태는 공동의사결정이다.

거시경제적 차원에서 공동결정제의 하나로서 중요한 의미를 갖는 것은 ‘협조행동(konzentrierte Aktion)’이라는 공동연대다. 공동연대의 기본적인 원리는 경기후퇴의 위협이 있을 경우, 노조는 임금인상여구를 자제하되, 사용자는 이에 대한 보상적 차원에서 대규모의 해고를 포기하게 하는 데 있다.

독일의 사회정책은 소수의 빈곤하고 취약한 계층에 대한 소득 재분배를 통한 복지정책으로서 역할을 해왔다. 그러나 최근에 들어서는 이에 한 단계 더 발전하여 사회정책이 사회공동체 형성을 위한 정책적 기능도 수행하고 있다. 독일 사회보장제도의 중심점은 사회보험으로 여기에는 의료보험, 연금보험, 실업보험 및 재해보험과 함께 현대적 사회보장제도로서 사회부조가 있다.

사회보장제도는 다시 직접적 사회보장과 간접적 사회보장의 형태로 구분된다. 전자는 주로 개인에게 직접적으로 혜택을 주는 노동 및 교육지원, 아동 및 양육수당, 전쟁희생자원호, 재산형성 등의 제도를 일컫는 반면, 후자는 특정지역, 특정경제, 특정사회계층 또는 특정 기간 및 부문별로 지원 혜택을 주는 간접급여를 말한다. 이의 대표적인 형태로서는 특정지역에 대한 세금혜택, 주택지원 등을 들 수 있다.

독일은 사회보장제도를 확립하는 기본적 원칙으로 사회안전의 원칙, 사회공정의 원칙, 사회균형의 원칙, 사회공동체의 원칙을 두고 모든 국민이 물질 및 사회적 안전에 대한 기본적인 욕구를 충족할 수 있도록 하는 동시에 기회의 배분, 직장, 재산 및 소득의 배분, 과세에 있어 공평한 대우를 받을 수 있는 권리를 보장하고 있다.

#### 4. 독일 통일과 사회적 시장경제의 적용

##### 가. 「사회적 시장경제」의 동독 지역 적용

1991년 5월 18일 서독 및 동독 정부에 의해 체결된 '국가조약'은 공동 경제질서로서의 「사회적 시장경제」를 통해 구동독 체제가 조속한 시일 내 서독 경제·정치체제로 단일화할 것을 규정했다. 동독지역에 적용되었던 사회적 시장경제질서의 핵심 내용은 다음과 같다.

첫 번째로 경쟁시장체제를 구축하는 것이었다. 이는 경제활동과 가격자유화의 보장을 통해 이루어졌다. 두 번째로는 사유재산제도를 확립하는 것이었다. 이를 위해 「국가소유자산의 사유화 및 재편에 관한 법률」(일명 신탁관리청법)이 제정되었으며, 이에 따라 동독이 소유했거나 운영했던 모든 토지·부동산들을 민영화 대상으로 선정, 이를 서독기업이나 외국기업이 투자할 수 있는 대상으로 하였다. 그러나 과거 국유화된 개인소유 상업용 부동산의 경우는 원소유자 또는 상속인에게 반환하기로 결정하였다. 세 번째로는 화폐단일화와 물가안정을 이루는 것이었다. 통화 단일화를 위한 동서독 통화의 교환비율에 있어서는 임금·급여·장학금·연금·집세·지대 등 계속적으로 행해지는 지불금의 경우에는 1:1의 등가교환을 이루도록 하였으며, 동독마르크

화로 발생된 모든 채권과 채무에 대해서는 2:1의 비율을 적용하였다. 이와 함께 서독마르크화의 도입과 관련, 서독정부는 서독 연방은행으로 하여금 동독지역의 화폐가치 안정과 서독지역의 통화안정을 이룩할 수 있는 조치를 취하도록 하였다.

네 번째로는 각종 사회보장제도를 통합하는 것이었다. 동서독간 사회보장제도의 통합은 2단계 과정을 거쳐 이루어졌다. 먼저 동독의 사회보장체계가 서독과 동일한 체계로 전환하였으며, 그 다음 구조조정을 이룬 동독의 사회보장체계를 서독과 최종적으로 통합하였다. 1990년 7월 정식으로 동독의 '통합사회보장제도'가 공공예산으로부터 분리됨으로써 개별 사회보험제도들은 수입과 지출에 대해 각각 독립된 계정을 갖게 되었으나, 완전한 사회보장제도의 통합이 이루어지는 1992년 1월 1일까지는 연금보험과 의료보험의 수입과 지출이 동서독 지역을 구분하여 별도 계산될 수 있도록 하였다.

#### 나. 「사회적 시장경제」 적용상의 문제점

사회주의 시장경제질서의 동독 적용상에 발생했던 문제로는 ①동독 사회주의 경제체제 전환에 요구되는 시간 설정과 관련된 문제, ②상이한 체제가 통합되는 시점에서 두 체제의 경제력 평가 문제를 비롯하여 ③시장경제질서의 도입과정에서 비롯되는 동독지역의 대량실업에 대한 대처문제 등을 들 수 있다.

동서독간 화폐통합은 단기간에 걸쳐 이루어지고 곧바로 경제통합으로 직결되긴 했으나, 동독의 화폐전환비율을 어떻게 책정할 것인가에 대해서는 많은 논란이 있었다. 환율이 1:1로 결정된 배경에는 동독주민의 서독으로의 이주를 억제하려는 정치적 의도와 함께 동독주

민들의 경제활동에 대한 적극적인 동기 부여함으로써 생산성을 향상시키려는 의도가 작용했었다. 그러나 1:1의 화폐교환으로 동독 주민들의 구매력은 이전보다 크게 향상될 수 있었으나 재화의 가격도 동시에 상승하는 결과를 초래했다.

사유재산제도 도입에 따른 재산권 반환은 대상과 권리의 규정에서 명확히 확정할 수 없는 부분 때문에, 실시 당시부터 많은 문제점을 내포하고 있었다. 소유자가 불분명한 재산권과 불법·부당하게 행사된 재산권에 대한 판정에는 오해를 불러일으킬 수 있는 소지를 안고 있었으며, 신고대상토지의 상환방법, 보상에 필요한 가치평가, 보상기준 등 세부적인 규정을 결정하는 데에도 많은 어려움이 있었다. 토지의 경우에는 재산권 관련 조사가 이루어지고 다시 최종판결이 있기까지 소유권 변동 즉 토지 매매가 중지됨으로써 동독지역의 민간투자가 지연되고 자본이전이 억제되었다.

동독지역에의 사회보장제도 도입은 동독지역에서의 「사회적 시장경제」 실현의 관건이었다. 사회보장제도는 동서독 통합이후 발생하는 각종 사회문제(실업자, 주택, 환경문제 등)를 제도권내로 흡수하는 효과를 가져야 했다. 그러나 사유화에 따른 동독기업의 파산은 실업자수를 증가시키고 서독의 재정에 더 큰 부담을 안겨 주었다. 경제통합 이후 동독지역의 노동자나 기업이 실업보험료를 부담할 수 있는 경제적 능력을 결여하고 있었기 때문에 동독실업자와 단축노동자에 지급되는 수당은 자연스럽게 서독정부가 부담해야 하는 결과를 가져왔으며, 이는 곧 서독지역의 근로자나 기업의 부담으로 귀착되었다. 이와 함께 동독지역의 임금은 제1차 국가조약으로 처음부터 고평가되었던 데다가 그 이후 급격하게 인상되었기 때문에 동독지역 기업의 경쟁력 상실에 결정적인 역할을 했다.

「사회적 시장경제」의 도입은 또한 지난 40여 년간 폐쇄와 고립 속

에서 살아온 동독주민들에게 상당한 사회적 충격을 안겨다 주었다는 점도 간과할 수 없다. 동독 주민들은 자신들이 원했던 경제통합 및 화폐통합이 수익성이 없는 동독업체들의 실체를 인식하게 되었으며, 조업 단축과 실직의 고통에 직면하였다. 더구나 서독의 사회정책이 아무런 과도기적인 형태를 갖추지 않고 바로 시행됨으로써 자본주의 노동과정에 익숙하지 않은 모든 노동자나 회사원들의 대부분이 의료 보험 수혜자나 연금보험자로 전락하게 함으로써 통일 독일 사회에서의 집단적 사회불평등과 불만을 야기하기도 했다.

#### 다. 사회적 시장경제질서 측면에서의 독일 통일 평가

동서독의 경제통합은 시장경제원칙이 제대로 적용되지 못한 채 경제과정에서의 중요한 결정들이 정치적으로 권력에 의해 내려지는 양상을 보이기도 했다.

첫째, 통화가치 안정을 위한 독일연방은행의 독립성은 경제원리에 입각한 통화정책을 고수하기에 충분히 독립적이지 못했다.

둘째, 사회적 시장경제에서 국가는 고용을 증대시키는 생산구조를 만들고 촉진하는 역할을 담당해야 하나, 연방노동청은 정부의 보조금으로 고용을 연장시키고 기업을 시장경쟁으로부터 보호하는데 급급한 면이 없지 않았다. 직업전환 및 능력향상을 위한 교육도 그리 큰 효과를 발휘하지 못했다.

셋째, 사회적 시장경제의 역동성은 기업의 새로운 생산적 자산을 형성하는 데 있었음에도 불구하고 신탁청은 동독 지역에서 기업이 생산이라는 본연의 역할을 창출하는 데 기여하지 못했다. 기업매각, 구제, 청산 결정에 있어서 신탁청은 기업 매각여부, 매각규모, 매수희망자에 대한 낙찰 여부, 주정부와 자치단체의 입장, 연방정부의 지침

을 추종하는지의 여부가 중요했을 뿐, 그 이외의 주변상황은 제대로 고려하지 않았다.

넷째, 화폐통합을 통해 구동독으로 이전된 구매력은 생필품에서부터 자동차와 여행에까지 다양하게 나타났지만, 곧바로 통화량 증가로 이어져 안정정책 유지와 인플레이션을 방지하는데는 역부족이었다. 이런 점에서 연방은행은 사회적 시장경제질서하 법적 의무인 '화폐가치 안정'을 퇴색시켰다고 할 수 있을 것이다.

사회보장적 측면에서 볼 때, 독일의 사회통합은 동독지역의 체제전환 과정에서 발생한 경제사회적 충격을 완화하고 주민의 내적통합과 사회안정에 기여한 측면이 강했다. 그러나 사회통합에 따른 비용을 크게 증가시키는 결과도 가져옴으로써 동독 지역 사회보장이 서독에 의존되는 결과를 가져왔다. 동독지역은 통일 이후 1994년까지 매년 자체 GNP의 78%~95%를 서독으로부터 추가지원을 받아야만 했던 것이다.

이런 점에서 볼 때, 동서독 통일에 따른 「사회적 시장경제」질서의 단기간내 동독 지역 적용은 그 형식적 측면에서는 성공하였지만 내용적으로는 엄청난 경제적 부담을 초래했으며, 동독 주민의 정체성 상실과 집단적 사회 불평등을 야기했다는 점에서 한계를 보였다고 할 것이다. 이와 같은 결과를 초래하게 했던 가장 중요한 원인은 「사회적 시장경제질서」의 급격한 도입·적용에 있었으며, 이것이 정치적 판단과 결정에 기인했기 때문인 것으로 판단된다. 급격한 시장경제질서의 도입·적용으로 나타난 경제적 부작용과 사회적 부담은 정치질서가 경제·사회질서를 압도하는 형태로 이질체제를 통합시켰기 때문이었다.



## 5. 시사점 및 결론

### 가. 사회적 시장경제질서로의 독일 통일이 남북한 경제통합에 주는 시사점

질서정책적 관점에서 독일 통일이 남북한 경제통합에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 남북한간의 경제통합은 북한의 경제력이 점진적으로 상승하고 체제상의 이질성도 점차 수렴되는 과정을 통해 이루어지는 방안이 가장 바람직할 것이나, 이와 같은 방안이 실현되기 위해서는 정치적 통일이 가시화된 후 남북한이 완전한 통합을 이룰 때까지 연차적 일정을 사전에 명시하고 어떠한 이유로든 통합일정을 변경시킬 수 없도록 고정시키는 조치를 마련하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

둘째, 시장경제로의 전환에 있어 가격자유화 기능을 확보하기 위해서는 기업간의 경쟁이 필수적이다. 따라서 가격자유화와 사유화는 상호 불가분의 관계에 있다. 북한 재산권에 대한 처리는 독일의 경우와는 달리 재산을 국가소유로 두고 과도기적으로 먼저 상업화를 추진함으로써 소유권 분쟁에 의한 법적 처리로 발생할 수 있는 투자의 지연현상을 억제할 수 있어야 할 것이다.

셋째, 화폐가치의 안정을 위해서는 중앙은행이 통화증가율을 경제의 잠재성장 및 적정 인플레이션의 합계와 일치시키는 통화주의적 접근방법을 취하되, 북한 경제체제의 전환이라는 점을 감안하여 다소 신속적인 화폐공급이 이루어질 수 있도록 함으로써 공급측면에서의 확장이 이루어지는 통화신용정책을 추진하는 것이 합리적일 것이다. 지나친 긴축통화정책은 단기이자율뿐만 아니라 장기이자율을 상승시키는 결과를 가져오며, 수요억제를 통해 생산량 감소에 이르게 함으

로써 공급능력을 위축시킬 수 있기 때문이다.

넷째, 생산성이 임금결정의 기준이 되어야 한다는 기본원칙을 지키는 것은 마땅하다. 그러나 체제전환의 초기 생산의 감소 정도가 고용 감소보다 훨씬 크기 때문에 낮은 임금만으로 거시경제적 불안정을 극복하기에는 한계가 있다. 따라서 국내 생산위축을 임금정책만으로 해결할 것이 아니라 임금결정을 재정정책과의 조정을 통해 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉 총임금과 순임금 간의 차이를 이용하여 정부가 기업에게 임금보조금을 지급함으로써 지역간 임금 격차를 줄이는 방법을 택하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 체제전환 초기단계에서 북한 기업은 직접 금융을 통한 재원조달이 불가능할 것이기 때문에 중앙은행을 통한 우대조치가 제공될 필요가 있다. 환율은 기본적으로 가격경쟁력 변화를 반영함으로써 거시 경제적 균형이 보장될 수 있도록 결정되는 것이 바람직하나, 기업의 부채와 임금을 중심으로 하는 경쟁력과 노동자와 연금자의 낮은 소득과 같은 사회정책적 측면도 고려할 수 있어야 할 것이다. 북한 지역에 대해 조정 가능한 고정환율이 하나의 대안으로 제시될 수 있을 것이다.

여섯째, 동독의 경험에서와 같이 체제전환과정에서 나타나는 사회보장 차원의 가장 중요한 문제는 실업에 대한 조치를 강구하는 것이다. 한가지 대안으로 설정할 수 있는 것은 체제전환기 동안 재활성화가 가능한 기업에 대해 국가가 임금보조금을 지불, 기업의 과중한 부담을 일시적으로 완화해 주는 한편, 대규모 인원을 해고를 방지하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

일곱째, 독일 통일이 궁극적으로는 경제질서를 전환하고자 하는 사회의 전통에 관계없이 시장경제의 기초가 되는 외생적인 법체계를 도입하는 방법을 통해 이루어지기는 했으나, 단순히 공식적인 행동규

칙인 사법체계만을 도입한다고 해서 그 체제전환이 성공한다고 볼 수 없다. 서독의 훌륭한 법체계를 동독에 그대로 적용하였으나 정착되기까지 많은 어려움이 있었던 점을 고려할 때, 남북한이 통합에 있어서도 우리의 법체계를 그대로 북한지역에 적용시키는 것은 가급적 피해야 할 것이다.

## 나. 결론

남한의 시장경제질서는 독일의 사회적 시장경제질서와는 매우 다른 양상을 보이고 있다. 즉 첫째, 경쟁적 시장경제질서의 활성화 즉, 시장경제의 발전을 위해 필수불가결한 공정경제체제의 확립이라는 측면에서 둘째, 사회적 합의제도의 정착, 다시 말해 산업민주화를 위한 노사간의 공동결정과 같은 참여의 제도화라는 측면에서 셋째, 국가의 민주적 개입, 즉 공정경쟁의 촉진, 기여도에 따른 분배, 물질적 기본욕구와 인간다운 삶에 대한 욕구충족의 보장, 시장질서의 실패에 대한 보완책 등의 수립과 시행이라는 측면에서 큰 차이를 나타내고 있다. 또한 사회정책의 현실적용이라는 측면에서는 현격한 질적 차이를 나타내고 있다.

이런 점에서 우리의 시장경제는 향후 다음과 같은 원칙에 충실한 경제질서체계를 마련해야 할 것이다. 먼저 시장의 가격체계가 자원의 희소성을 반영하는 자유·공정경쟁이 지켜져야 하며 효율적 자원배분이 가능케 하기 위해 화폐가치가 안정되어야 한다. 이와 함께 경제력의 집중은 철저히 억제되어야 하며, 강력한 민주적 노동조합이 육성되어야 한다. 그리고 시장기능 활성화를 위한 각종 정부규제는 대폭적으로 축소되어야 할 것이다.

사회보장장책적 측면에서는 무엇보다도 소득의 기능적 재분배를

위한 고소득층에 대해 세금을 증과하고 저소득층이나 무능력자, 실업자, 노약자 및 영세민에 대해서는 생활보조금이나 기타 보조금을 생활현실에 맞게 지급하는 탄탄한 법·제도적 조치를 마련해야 할 것이다. 또한 산업민주화의 측면에서는 노사간의 공동협회가 이루어질 수 있는 제도적 장치 마련이라는 원칙에 충실해야 할 것이다.

이와 관련 현재 정부가 추진하고 있는 「민주주의 시장경제」와 「생산적 복지체제」는 21세기 정책비전으로서 우리 경제·사회질서의 방향타적 기능을 하고 있다. 그러나 우리의 「민주적 시장경제」와 「생산적 복지」가 독일과 같은 사회적 시장경제질서로서 기능하기 위해서는 정부의 경제적 기회균등과 공정경쟁, 새로운 기업경영 및 소유구조 확립과 협조적 노사관계의 창달, 복지국가 건설을 위한 정부의 역할이 강력하게 제고되어야 할 것이다. 민주적인 합의 형성과 참여를 통해 모든 경제주체의 공동이익과 복지증진을 꾀할 수 있는 경제질서 체계 구축이 정책비전의 목표가 되어야 할 것으로 판단된다.

- 목 차 -

I. 서론 .....	1
II. 독일의 사회적 시장경제 .....	5
1. 사회적 시장경제의 의미 .....	5
가. 사회적 시장경제의 개념 .....	5
나. 경쟁질서와 국가역할 .....	8
2. 사회적 시장경제의 이념적 기반 .....	11
가. 신자유주의 .....	11
나. 신사회주의 .....	13
다. 사회적 시장경제와 '제3의 길' .....	15
3. 사회적 시장경제의 현실 적용 .....	17
III. 사회적 시장경제의 경제·사회질서 .....	21
1. 사회적 시장경제의 질서원칙 .....	21
가. 구성원칙 .....	21
나. 규제원칙 .....	24
2. 사회적 시장경제의 경제정책 .....	26
가. 개관 .....	26
나. 경쟁정책 .....	28
다. 통화가치 안정정책 .....	33
3. 사회적 시장경제의 사회정책 .....	35
가. 노사관계와 경제 민주화 .....	35
나. 사회보장제도 .....	41

4. 소결 .....	61
<b>IV. 독일통일과 사회적 시장경제 .....</b>	<b>63</b>
1. 사회적 시장경제의 동독 지역 적용 .....	64
가. 적용방법 .....	64
나. 적용내용 .....	66
2. 사회적 시장경제 적용상의 문제점 .....	89
가. 화폐통합과 시장경제 단일화 .....	90
나. 사유재산제도 도입 .....	96
다. 실업문제 .....	100
라. 사회보장제도 단일화 문제 .....	103
3. 사회적 시장경제의 동독 지역 적용에 대한 종합평가 .....	105
가. 경제질서적 측면 .....	106
나. 사회보장적 측면 .....	113
4. 소결 .....	117
<b>V. 시사점 및 결론 .....</b>	<b>119</b>
1. 사회적 시장경제질서로의 독일 통일이 남북한 경제통합에 주는 시사점 .....	119
가. 경제질서적 관점 .....	120
나. 사회보장정책적 관점 .....	129
2. 결론 .....	132
가. 독일의 사회적 시장경제와 남한의 시장경제질서 .....	132
나. 「민주주의 시장경제」와 「생산적 복지체제」의 방향 .....	138
<b>참고문헌 .....</b>	<b>142</b>

- 표 목 차 -

<표 1> 독일 연금보험(Rentenversicherung)의 구성 .....	52
<표 2> 표준소득자 연금수급액의 동서독 지역간 비교 .....	80
<표 3> 동독지역 공적의료보험제도에 대한 재정지원 규모 .....	83
<표 4> 독일 산재보험 직역(職域)조합 관리운영 현황 .....	85
<표 5> 동독지역 노동시장 재정지출 .....	102

## I. 서론

IMF 관리체제 이후 한국은 경제구조의 개혁·조정과정을 거치면서 민주주의 시장경제와 생산적 복지 측면을 강조하는 이른 바 경제성장과 사회발전의 양면을 지향하고 있다. 현재의 구조적 개혁을 통해 이루려는 한국의 경제·사회는 한반도의 통일 후 북한 지역에도 적용될 수 있는 21세기 비전을 담고 있기도 하다.

현재 남한이 견지하고 있는 경제체제는 시장경제의 근본적 원리와 질서 면에서 볼 때 다른 서방 선진 여러 국가의 그것과 다른 점이 없다. 미국과 일본의 시장경제질서와 한국의 시장경제질서는 그 기능적 측면에서 서로 같다. 그러나 시장경제적 성과로 나타나는 분배적 측면과 사회구성원에 대한 복지적 측면에서는 많은 차이가 나며, 향후 개선의 필요성도 뚜렷해 보인다. 특히 통일과 함께 이루어야 할 남북한 경제·사회가 통합함으로써 체제단일화를 이루어야 한다는 측면에서 볼 때, 새로운 방향설정이 모색되어야 할 것이다.

이런 점에서 볼 때 「사회적 시장경제」로 체제단일화를 이룩한 동서독의 경험은 우리에게 경제체제의 발전방향과 함께 사회분배 및 보장적 측면에서, 또한 통일 후 당면할 각종 경제·사회적 문제점과 부작용의 해결이라는 측면에서 우리에게 많은 시사점을 던져주고 있다.

흔히 우리는 독일 통일과 한반도의 통일문제를 거론하면서 동서독과 남북한간의 인구, 경제력 등 물질적 차원의 격차를 들어 남북한의 통합이 동서독의 경우보다 훨씬 더 어렵고 불리하다는 점을 지적을 하고 있다. 그러나 그와 같은 여건의 불리함을 지적하면서도 지금까



## 2 「사회적 시장경제질서」의 구동독 지역 적용에 관한 연구

지 언급되지 않고 있는 사안 가운데 반드시 주목해야 할 것은 서독이 독일 통일 후 동독 지역에 적용시킬 수 있는 「공동체적 삶의 틀」을 가지고 있었다는 것이다. 그것은 다름 아닌 이른바 「사회적 시장경제」라는 경제질서와 사회복지체제였다. 즉 시장기능을 최대로 발휘하게 하면서도 시장경제질서로 파생하는 부작용을 제도적인 틀로 충분히 소화해 낼 수 있게 하는 제도적 장치였다. 예를 들어 기업차원에서는 노동자와 자본가가 중요한 결정에 공동으로 참여할 수 있게 함으로써 장기적인 사회내적 안정과 협력관계를 이루어낼 수 있게 했으며, 이를 독일제품의 경쟁력으로 연결시켜 전사회적인 복지를 강화할 수 있었던 점이다. 다시 말해 통일에 따라 사회주의 이질체제의 구동독 지역에 자신있게 적용할 수 있는 건실한 경제·사회제도적 장치를 갖추고 있었다는 사실이다.

물론, 서독의 사회적 시장경제질서가 동독 지역에 적용되는 과정에서 많은 부작용을 발생시키기도 했다. 예를 들어 통일 후 서독은 고환율의 화폐교환과 고임금 정책을 통해 동독지역의 주민들에게 높은 실질소득을 보장하려고 했다. 이러한 결정이 통합과정에서 여러 가지 부작용을 낳았던 것도 사실이다. 동독 주민들에게 실업이라는 극심한 물질적·정신적 고통, 심리적 박탈감 그리고 결과적으로는 소외의식에 까지 시달리게 한 사회문제를 야기시킨 것이었다. 그러나 이는 어디까지나 비합리적인 정책결정이나 사회적 시장경제체제라는 제도적 장치가 제대로 구현될 수 없었던 현실적 상황에 기인했던 것이지 사회적 시장경제질서 자체에 있었던 것은 아니라고 판단된다. 통일 10년이 경과한 현 상황에서 볼 때, 동독 주민들의 불만을 최소화하고 통합과정에 동참할 수 있도록 한 것은 주민 한사람 한사람의 시장경제질서에의 동참과 복지를 보장해 줄 수 있는 공동체적 삶의 힘, 즉 「사회적 시장경제」라는 제도적 틀이 존재했기 때문인 것으로 판단된

다.

우리가 남북한 통합문제를 생각하는데 있어서 이제까지 무시해온 점은 이처럼 통합에 대비하여 북한주민과 이질체제의 경제를 포용해 낼 수 있는 공동체적 삶의 틀을 마련하는 일이었다고 판단된다. 그것은 독일식의 급격한 통일이든, 우리 정부가 추진하는 점진적인 통일의 경우이든 마찬가지다. 어떤 경우라도 남북한의 경제·사회를 아우르는 궁극적인 시장경제질서, 특히 합리적 경쟁질서와 사회보장체제를 구축해 내어야 할 것이기 때문이다.

이런 점에서 현재 한국 정부가 추구하고 있는 경제이념으로서의 '민주주의 시장경제'와 실천 수단으로서의 '생산적 복지'는 큰 의미를 지닌다고 하겠다. 이의 개념은 제2차 세계대전이 끝난 후 서독경제의 기본이념이 되었던 「사회적 시장경제」를 모델로 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 그럼에도 불구하고 '민주주의 시장경제'와 '생산적 복지'체제의 내용적 구성은 명확하게 제시되지 못하고 있는 형편이다.

'민주주의 시장경제'와 '생산적 복지'가 통일 후를 대비할 수 있는 경제질서와 사회정책적 기초로 기능하기 위해서는 독일의 시장경제질서와 이의 통일 과정에서의 적용을 세심하게 살펴볼 필요가 있다. 그 형태와 내용적 구성이 어떠한 중요한 것은 우리가 남북한 통합과정에서 자신 있게 북한지역에 적용할 수 있는 우리 나름대로의 경제 공동체적 삶의 틀이 마련돼 있어야 한다는 점이다.

본 연구는 바로 이와 같은 목표를 달성하는 데 조금이나마 기여하는데 그 목적을 두고 있다. 북한 사회주의체제 전환에 부응하면서도 남한 자본주의 시장경제의 발전적 변화를 지향하는 경제질서와 사회정책의 제도적 장치 구축을 위해 독일의 사회적 시장경제를 연구하고자 하는 것이다. 연구의 전반에 흐르는 주제는 경제질서적 관점에서 독일 통일을 바라보고, 통일에 대비할 수 있는 우리의 시장경제질

#### 4 「사회적 시장경제질서」의 공동독 지역 적용에 관한 연구

서의 변화를 모색하는 것이 본 연구의 주된 목적인 것이다.

본 연구는 총 5장으로 구성되어 있다. 제 I 장의 서론에 이어 제 II 장과 제 III 장에서는 독일 「사회적 시장경제」의 이론적 측면을 고찰하고 있다. 사회적 시장경제의 개념 및 이념적 기반과 함께 사회적 시장경제의 핵심을 이루는 경쟁질서와 사회정책에 대해 언급하고 있다. 제 IV 장에서는 「사회적 시장경제」의 공동독 지역 적용과정을 살펴보고, 그 과정에서 나타난 문제점과 영향 요인, 경제질서적 측면에서의 독일 통일을 평가하고 있다. 제 V 장은 사회적 시장경제질서로의 독일 통일이 남북한 통합에 주는 시사점과 결론이다. 남한의 시장경제질서가 남북한 통합을 위해 요구되는 경제질서적 측면을 논의하고 있으며, 현재 우리 정부가 추구하고 있는 사회이념으로서의 「민주주의 시장경제」와 「생산적 복지체제」가 지향해야 할 바를 제시하고 있다.

## II. 독일의 「사회적 시장경제」

### 1. 「사회적 시장경제」의 의미

#### 가. 사회적 시장경제의 개념

「사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)」는 사회적 책임을 진 시장경제(sozial verantwortet Marktwirtschaft), 규제된 자유시장경제, '사회의식이 강한 자유시장경제' 또는 '시장에서의 자유와 사회적 형평을 결합시킨 경제(das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden)'로 표현된다.<sup>1)</sup>

「사회적 시장경제」의 원리는 1940년대에 뮐러 아르막(Alfred Mueller Armack)에 의해 체계적으로 정리되고 루트비히 에어하르트(Ludwig Erhard)<sup>2)</sup>에 의해 경제정책으로 구현되었다.<sup>3)</sup> 그러나 그 기원은 1920년대와 1930년대로 거슬러 올라간다. 당시 독일에서는 자유주의 시장경제에서 빚어진 여러 모순점<sup>4)</sup>을 해결하기 위해 '질서가

---

1) Alfred Mueller Armack, "Soziale Marktwirtschaft," Beckerath at. al., *Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften*, (Stuttgart, Tuebingen, Goettingen 1956), pp. 390~392. 「사회적 시장경제」에 대해서는 안두순, 「사회적 시장경제」-독일경제정책의 체제적 기본틀과 질서정책의 내용- 안두순 편, 「독일의 경제정책 -강한 정부와 강한 경제간의 조화」 (서울시립대학교 출판부 1994) 참조.

2) Ludwig Erhard, *Wohlstand fuer alle*, (Duesseldorf, 1957).

3) 「사회적 시장경제」의 개념구성은 1946년 Alfred Müller-Armack이었으며 현실화시킨 것은 Adenauer 정부당시의 Ludwig Erhard 경제성 장관(1949~1963)이었다. 그리고 이의 이론적 개념 도입 및 정교성을 추구한 것은 경제성 장관(1965~1972)을 역임한 사회민주당의 Karl Schiller였다.

4) 여기에는 자유주의적 경쟁이 스스로의 작용 결과로 나타난 '풍요 속의 빈곤'이라는 1920년대와 1930년대의 '경제대공황' 상황과 스탈린 치하의 사회

잘 잡힌 자유주의'를 지향하는 학파(프라이부르크 학파: Freiburger Schule)가 태동하였다. 이의 대표주자는 발터 오이켄(Walter Eucken:1891~1950)<sup>5)</sup>이었으며, 그는 근대 영·미경제학의 '자유주의' 사상을 독일적 환경에 맞추어 해석하면서 그와 같은 경제를 '질서자유주의(Ordo-Liberalismus)'라는 개념으로 정리했다. 오이켄은 시장메카니즘이 산업사회의 경제질서를 유지하는 수단으로 가능한 한 간섭받지 않고 존속되어야 하나, 그것은 어디까지나 독점이나 소외계층의 공평을 방지하고 공정경쟁질서를 유지하는 틀 내에서 존속되어야 함을 강조했다. 즉 모든 개인이 자유를 누리면서 인간의 존엄성과 발전을 지향할 수 있도록 시장원리가 계속적으로 보장되면서도 국가의 질서유지적 개입이 필요하다고 보았다. '국가로부터의 자유'라고 하는 자유방임(laissez faire)적 시장경제를 초월하여 시장에서 개인, 기업 그리고 제 단체 등 개별 경제주체의 경쟁적 질서를 정립하기 위해 국가가 적극적으로 시장에 개입해야 하며, 자유시장이라도 그것이 작동하게 될 수 있는 틀이 필요하고, 그와 같은 틀의 창출은 국가의 책임이라는 것이다.

시장경제에서 정부 역할이 필요한 이유는 다음 세 가지로 제시된다.

첫째, 시장에서의 자유경쟁은 산업의 경제력을 집중시켜 독과점 기업들을 출현시키게 되는데, 이들 기업들은 막대한 경제적 영향뿐만 아니라 정치적 사회적 압력을 행사하게 됨으로써 대다수 국민의 자유와 이익이 희생되는 결과를 초래하게 된다. 산업사회에는 새로운

---

주의 계획경제가 인민의 경제적 만족을 가져오지 못한다다가 사회주의 건설과정에서 강압적으로 실시된 공업화 및 농업집단지화과정에서 일인독재로 이어지고 있는 점 등을 들 수 있다.

5) Walter Eucken, *Grundlagen der Nationalökonomie*, (Godesberg, 1947).

형태의 '노예제도'를 잉태함으로써 경제의 효율성과 사회적 진보를 저지한다는 것이다.

둘째, 시장 독점이 정부에 의해 배제된다고 하더라도 시장에서 창출되는 소득은 개인의 능력에 따라 분배되는 바, 이 경우 능력이 큰 자는 보다 큰 소득과 재산을 축적시킬 수 있는 반면, 능력이 부족한 자는 생존에 필요한 물질적 욕구조차 충족시킬 수 없다는 것이다. 따라서 시장경제는 분배에 있어 불평등을 가져올 수밖에 없다. 그러므로 정부의 개입을 통해 모든 사람이 업적에 따라 공정한 소득을 분배받게 하는 일반적 원칙을 만들되, 능력이 모자라는 자에 대해서는 사회보장제도를 통한 지원으로 분배적 평등을 이루어야 한다는 것이다.

셋째, 국방, 교육, 도로, 항만, 환경보호 등과 같은 사회간접시설의 생산은 시장원리가 제대로 적용되지 않기 때문에 정부가 개입해야 한다는 것이다.

이러한 질서자유주의의 영향을 받아 1940년대에 Erhard와 Armack은 나치독일 이후 독일이 취해야 할 경제·사회적 질서 모델로서 「사회적 시장경제」라는 개념을 제시하였으며 이는 곧 서독경제건설에 있어 주요 방향타 역할을 했다. 당시 아르막은 시장경제가 효율성과 창의력을 바탕으로 경제적 풍요를 이루는 기반으로서 역할하고 이 기반 위에서 기타 사회적 목표들이 추구되어야 할 것을 강조하였다.<sup>6)</sup> 국가는 적극적인 소득 및 자산 재분배정책을 통해 사회의 후생 격차를 좁히고(예를 들어 노동자 계층의 자산형성), 성과경쟁에 참여하지 않거나, 할 수 없는 사회의 구성원들이 단순히 생존만 보장받는데 그치지 않고 경제 발전에 참여할 기회가 주어질 수 있도록 해야

---

6) Mueller Armack, *op. cit.*, p. 390.

할 것임을 역설하였다.

그 후 「사회적 시장경제」에는 케인즈식 수요관리이론에 대한 인식이 추가되면서 경기안정화정책이 「사회적 시장경제」의 정책영역으로 포함되었다. 뮐러 아르막은 이를 ‘유도적 시장경제(gesteuerte Marktwirtschaft)’로 나타내었다. 여기에서 아르막은 국가가 통화, 금융, 대외경제, 재정정책 등을 통해 경쟁과정을 거시경제적으로 보장해야 것을 주장하였는데, 이는 불안정한 경기변동이 시장경제적인 질서를 위협하는 요인으로 작용하기 때문에 이를 극복하기 위해서는 국가가 나서야 한다는 생각에서 비롯된 것이다.

「사회적 시장경제」는 1948년 6월 독일이 화폐개혁(Währungsreform)을 실시하면서 경제질서의 기본이념으로 채택된 후 전후 서독경제를 발전시키는 결정적인 역할을 했다.

## 나. 경쟁질서와 국가역할

### (1) 경쟁질서(Wettbewerbsordnung)의 의미

「사회적 시장경제」에서는 시장의 유효경쟁과 유효가격이 자동적으로 형성된다고 보지 않는다. 경쟁시장을 실질적으로 보장하는 경제·사회적 및 자연적인 제 조건이 충족되어야만 가능하다고 보았다. 또한 그와 같은 제 조건의 충족이 단순히 국가기능의 증대나 경제적 이익집단에 대한 굴복을 통해 이루어지는 것이 아니라 유효한 경쟁시장을 만들어내기 위한 질서의 확립을 통해서만 가능하다고 보았다. 이러한 시장경제질서를 질서자유주의에 입각한 경쟁질서라고 불렀다. 이와 같은 경쟁질서가 가지고 있는 성격적 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 경쟁질서는 사람과 경제가 가지는 본성에 근거하는 것으로 보고 있다. 인간이 인간답기 위해서는 인격이 그 본성이어야 하며, 인격의 본바탕은 자율적인 데에 있는 것으로 보았다. 그리고 자율성은 인간의 실존조건을 이루는 자유에 기초하고 있기 때문에 자유스런 생활이 형성되지 않고는 인격적 인간은 기대할 수도, 참다운 안정을 구할 수도 없다는 것이다. 인간 삶 속에 존재하고 있는 경제도 마찬가지로 경제의 자연논리에 맞아야 한다는 것이다. 유효경쟁과 유효가격은 재화의 상대적 희소성이 정확히 반영되고 자원이나 노동력이 공간적·시간적으로 가장 적정하게 배분될 수 있을 때 가능한 바, 이의 전제조건은 자유 시장경제라는 것이다.

둘째, 경쟁질서는 질서의 상호의존성과도 큰 상관관계를 가지고 있다고 보고 있다. 경제는 경제전체를 구성하고 있는 각 부문간의 질서, 즉 경제 제부문과 경제전체의 질서가 상호 의존적으로 구성되어 있는 가운데서 작동하고 있으며, 정치와 사회 등의 질서와도 불가분의 상호 의존관계를 가지고 있다고 보고 있다. 경제를 중앙관리하면서 정치나 다른 사회영역에서 자유를 도모한다는 것은 불가능하다. 사람이 자유롭지 않으면 경제도 자유로울 수 없다. 따라서 개개의 경제정책은 고립적으로 취급할 수 없으며 항상 경제전체와 사회전체 질서와의 관련을 고려하여 추진해야 하는 것이다.

셋째, 경쟁질서는 스스로 존립하고 자발적으로 전개되는 것이 아닌 것으로 본다. 시장경제는 자체적인 부패요소를 가지고 있기 때문에 그대로 방임하면 사회전체를 해치게 된다. 따라서 경쟁질서는 '재배식물'로서 취급되어야 한다. 다시 말해 경쟁질서는 의식적으로 형성되어야 할 질서다. 경쟁질서를 형성하는 주체는 자유와 자기책임의 자율적 자세에 기초하는 인간과 정부다. 인간은 경쟁질서의 묘목에 해당하며 국가는 시비(施肥)나 제초(除草) 등의 손질에 해당된다.



경쟁질서를 확립하기 위해서는 그 법적인 골격뿐만 아니라 사회·경제적 제조건인 형성·유지가 절대적으로 필요하며 개개의 집단이해를 초월한 국가권위와 시책이 필수적인 것으로 보고 있다. 이하에서는 경쟁질서에 대한 국가의 역할을 좀 더 구체적으로 살펴본다.

## (2) 국가의 역할

「사회적 시장경제」가 자유주의적 시장경제와 다른 점은 경쟁에서의 공공이익을 함께 고려하는 것과 경쟁질서유지를 위한 국가의 개입을 합리화하고 있는 점이다. 국가의 역할을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 경쟁을 보장하는 것이다. 효율적인 경쟁질서가 확립되어 있어야, 다시 말해 개별 공급자와 개별 수요자의 독점적 시장지배력이 배제되어 있어야 비로소 생산수단의 사적 소유가 남용되거나 불공평하게 행사되지 않는다. 국가가 시장경쟁을 보장하고 독점적 시장지배력의 발생을 방지함으로써 그 경쟁이 명실공히 소비자들의 후생증대에 기여하는 방향으로 유도될 수 있다. 시장에 대해 적절한 규칙을 마련하는 것, 그리고 그 규칙을 준수하도록 하는 것 등은 결코 시장경제에 대한 침해가 아니라는 것이다.

둘째, 시장결과에 대한 교정과 이를 통한 사회적 균형을 유지하는 일이다. 시장경제에서 각 경제주체들의 소득은 시장 메카니즘에 의해 개개인의 성취 또는 기여도에 비례하여 배분되었을 때 일단 공정하다는 평가가 가능하다. 그러나 인간은 자신의 성취능력이나 기여도에 대해 평가받기 이전에 인간다운 삶에 대한 권리를 소유하고 있다. 따라서 생존에 필요한 물질적, 사회적 기본욕구를 시장 메카니즘에 맡겨둘 수 없다. 질서차원에서 국가 개입에 의해 교정되어야 할 필요가 있다. 다시 말해 국가는 시장과정에서 형성된 이득을 연금, 사회

부조, 육아수당, 임대보조 등 사회적 목적을 위해 사용될 수 있도록 해야 한다는 것이다.

셋째, 특정조건하 시장원칙과 경쟁을 제한하는 역할을 해야 한다는 것이다. 시장과정, 즉 경제질서가 환경파괴와 같이 인간의 자유로운 삶의 발달을 위협하거나 방해할 경우에는 경쟁을 제한하기까지 해야 한다는 것이다. 이러한 제한의 예는 환경파괴에 대한 비용 산출이나 징수뿐만 아니라 노동법과 재해방지법 등에서도 잘 나타나고 있다.

## 2. 「사회적 시장경제」의 이념적 기반

### 가. 신자유주의

「사회적 시장경제」는 신자유주의(Neoliberalismus)의 실현예다.<sup>7)</sup> 「사회적 시장경제」에서 시장의 창의성과 효율성이 강조되고 있는 것은 신자유주의학파(또는 프라이브르크 학파)의 영향 때문이다.

신자유주의 경제학의 이념적 기반은 시장의 자유와 창의성에 두고 있다. 즉 시장에서 이루어지는 자유로운 성과경쟁은 효율적인 생산과 소비를 보장해 주는 동시에 사회발전의 원동력이 된다는 것이다. 시장의 기능과 성과를 신뢰한다는 점에서 신자유주의 이론은 고전적 자유주의 이론과 맥을 함께 하고 있다. 다만 두 이론의 차이는 시장

7) 신자유주의의 사조를 구성한 것은 프라이브르크학파였으며 그 중심인물은 뢰푸케(W. Röpke), 뵘(F. Böhm), 오이켄(W. Eucken) 등이었다. 신자유주의 사조는 제1, 2차 대전중 확대된 국가간섭에 대한 비판운동에 그 기원을 찾고 있다. 1947년 이들 학파에 속한 학자들은 스위스의 몽페르랑에 모여 각국의 신자유주의자들을 규합하였다. 1948년 기관지 ORDO가 창간되었다. 서독의 경제상 에르하르트(L. Erhard)는 신자유주의 사상에 입각하여 화폐 개혁을 단행하였다. 그 이후 독일은 「사회적 시장경제」의 기초하에 경제건설을 추진하였다.

의 형성과정에 대한 평가에 있다. 아담 스미스(Adam Smith)로 대표되는 고전적 자유주의는 시장이 개인의 이익극대화 행위에 의해 자연적으로 생성된다고 보았다. 따라서 국가의 경제 및 사회정책적 조치들은 경제활동에서 마찰만을 초래하기 때문에 불필요하거나 또는 최소 영역으로 국한해야 한다는 견해를 보인다.<sup>8)</sup> 반면, 신자유주의 이론에서는 시장 자체가 효율적인 자원배분 기구이기는 해도 그 효율성이라는 것이 자연적으로 보장되는 것이 아니라고 보았다. 효율성을 가진 시장이 되기 위해서는 제반 규범들을 제도화해야 한다고 보았으며, 국가는 여기에서 경제주체들이 시장규범을 준수하는지를 감시해야 한다고 주장했다.

신자유주의 학자들이 시장의 자생력에 대한 회의를 갖게 된 배경은 당시 독일사회의 정치적 상황 때문이었다. 당시 독일사회는 국가사회당(나치당)의 정권이 경제와 사회 전반에 깊숙이 관여하는 국가통제하에 있었기 때문에 개인의 자유가 구속되었으며, 시장은 제 기능을 발휘하지 못하고 있었다. 나치정부는 군수물자의 생산을 위해 자원을 우선 배분함으로써 군수물자를 생산하는 일부 대기업들이 시장을 지배하는 현상을 나타냈다.

신자유주의 학자들은 이와 같은 시장에서의 권력집중이 언제든지 나타날 수 있는 현상으로 인식했다. 즉 경제주체(소비자와 생산자)는 자원의 희소성을 극복하는 과정에서 타 경제주체와의 갈등이 불가피하며 여기에서 이들은 자신의 이익 극대화를 위해 권력을 추구하려는 성향을 띠게 되는 것으로 보았다. 이러한 개인의 권력추구 성향은 시장에서 경쟁의 자유를 구속하는 독점 또는 이해집단의 형성으로 표출됨으로써 궁극적으로는 시장을 통해 얻을 수 있는 효율성을 오

---

8) A. Smith, *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations* (London, 1776).

히려 저해한다는 것이다.

반면, 권력이 존재하지 않는 시장에서 생산과 소비 각 분야에서의 자유로운 경쟁은 자원의 효율적 배분과 함께 한 사회를 발전시키는 것으로 인식했다. 각 경제주체들이 자기에게 주어진 목표를 달성하기 위해서 치열한 경쟁을 할 때, 그 사회는 능률을 확보하고 경제적 능력을 지속적으로 확대해 나가는 원동력을 갖추게 된다고 보았다. 따라서 경쟁체계의 제도적 확립은 매우 중요하며, 시장경쟁이 권력지향적인 개인이나 단체들에 의해 남용되지 않게 하기 위해서는 비교적 강력한 국가 영향력이 필요하다는 것이다. 다만 여기서 주의해야 할 점은 국가는 시장질서를 확립하기 위해서 강해져야 하는 것이지 또 하나의 권력집단으로 성장해서는 안된다는 것이다.

이와 같이 신자유주의 이론은 경제활동의 자유를 확보함으로써 시장의 기능을 유지하는데 초점을 맞추고 있다.

이러한 신자유주의적 경제질서에 대한 구상은 연합군에 의한 신탁통치 후 독일의 경제체제 구축에 구체적으로 적용되었으며, 경쟁, 통화, 사회복지체제 등 다양한 정책적 분야들이 포함됨으로써 「사회적 시장경제」라는 개념으로 정립되었다.

#### 나. 신사회주의

독일의 「사회적 시장경제」 이념은 신사회주의(Neosozialismus)<sup>9)</sup>에

9) 신사회주의는 영국을 중심으로 긴 역사를 가지고 있으며, 정치세력으로도 무시할 수 없는 세력으로 성장해 있다. 그러나 그 실천적 주장의 명확성, 체계성에 관해서는 아직 미흡한 감이 없지 않다. 서독에서는 북유럽과 영국의 전통을 흡수하면서 스스로 종래의 마르크스의 지배를 벗어나 신사회주의의 이론을 구축하려고 하였으며 그 맹아는 바이말시대의 말기에서 찾을 수 있다. 신사회주의는 신자유주의에 대항하는 일대확과를 형성하였는데 그 대표적인 이론가는 바우어(O.Bauer), 하이만(E. Heimann), 오르트립

도 사상적 뿌리를 내리고 있다. 신사회주의란 오늘날 서구 여러 나라에 존재하는 사회주의 사상의 총칭이며 「민주사회주의」 또는 「자유사회주의」라고도 불리워진다.<sup>10)</sup>

신사회주의의 특징은 첫째, 역사결정론을 거부하고 있는 점을 들 수 있다. 즉 마르크스주의와는 단호한 결별을 선언하고 있는 것이다.<sup>11)</sup> 마르크스가 서술한 사회주의상과 그 실현방법에 대해 명백한 거부의 입장을 취하고 있다. 그 대신 제도적인 변혁과 병행하여 도덕적·교육적 과제의 중요성은 인식하고 있다. 사회주의를 조직의 원리로서가 아니라 이념이자 시대적 과제로서 취급하고 있는 것이다. 급진적 혁명노선을 폐기하고 점진적 사회개혁을 중시한다. 계급 적대주의와 계급 투쟁방식은 무익할 뿐만 아니라 유해하다고 본 결과, 계급 투쟁이 아닌 사회적 파트너쉽(partnership)을 강조하고 있다. 노동자의 이익이 중요한 문제라는 것을 부정하지는 않으나, 그것이 국민적 이익의 입장에서 취급되어야 한다고 생각하고 있다.

둘째, 계급투쟁이나 프롤레타리아독재에 대한 부정이다. 일체의 독

(H.D. Ortlieb), 쉴러(K. Schiller), 다렌도르프(R. Dahrendorf) 등이다. 이 들 중에는 함부르크대학에 관계하는 사람이 많으며 오르트립의 편집 아래 그 이론적 기관지라고 할 수 있는 함부르크 연보(Hamburger Jahrbuch fuer Wirtschaft und Gesellschaftspolitik)를 1956년부터 발간해오고 있어 ‘함부르크학파’라고 불리워지기도 한다.

- 10) 신사회주의 이념이 서독의 경제 정책운영에 근간이 된 것은 바이마르 공화국 말기에 일군의 사회주의자가 불세비즘에 반대하여 인간의 자유와 인격의 존중을 강조한데서 찾을 수 있다. 당시 ‘자유사회주의’나 ‘자유를 사랑하는 사회주의’라는 명칭이 만들어지고 제2차 세계대전의 체험과 독일이 동서독으로 분열되면서 신사회주의 논의가 본격적으로 전개되기 시작했다. 그들 중 많은 사람들은 독일사회민주당(SPD)과 손을 잡고, 제2차 세계대전 후의 SPD 기본방침을 결정하는 데 적극적으로 참여했다. SPD가 정권을 잡은 이듬해, 서독 경제체제에 있어 중요한 의미를 갖는 ‘경제안정성장촉진법’(Gesetz zur Foederung der Stabilitaet und des Wachstums der Wirtschaft)이 제정되었는데 여기에도 크게 참여한 바 있다.
- 11) 그렇다고 마르크스 이론 전체를 부정하는 것은 아니며 단지 자본주의경제체제를 비판하는 경우에 한정되고 있다.

제가 부정되는 대신, 의회민주제를 채택하고 있다.<sup>12)</sup> 국민정당의 이념과 의회민주주의의 방식을 견지하고 있는 것이다.

셋째, 생산수단의 공유화와 경제의 전면적인 계획화를 배격하고 있다. 이러한 방식의 사회개혁은 오히려 유해한 것으로 보고 있다. 전면적인 계획화는 필연적으로 거대한 권력집중을 야기시켜 거대한 사기업에 의한 세력행사 이상의 위험성을 가지고 있다고 보았기 때문이다. 신사회주의에 있어 사회주의는 어디까지나 과제에 그칠 뿐, 궁극적인 완성은 있을 수 없다고 보았다.

#### 다. 「사회적 시장경제」와 제3의 길

「사회적 시장경제」라는 개념은 제2차 세계대전 전후 독일의 프라이부르크를 중심으로 활동하였던 신자유주의 경제학의 이론적 구상들이 전후 독일 경제체제 구축에 구체적으로 적용되는 과정에서 생성되었음은 이미 지적한 바와 같다. 그러나 「사회적 시장경제」가 학문적 이론으로 성장하는 데에는 1930년대의 대공황에 따른 자본주의 세계경제의 몰락이 큰 공헌을 하였다.

당시 산업화된 시장경제가 겪었던 최대의 위기에 대한 반응은 경제이론적으로 매우 다양하게 나타났다. 먼저 영미권에서는 케인즈주의 고용이론이 대두되었다. 즉 재정정책적 조치들을 통한 단기간 내 생산과 고용 증가, 인플레이션 현상에 대한 통제와 관리가 대두되었

12) 계급적대주의의 폐기는 이미 1946년에 슈마하 당수 아래 재건 SPD의 기본 방침(Bad Godesberg 강령)으로 확인되어 그 이후 SPD 활동을 규제하게 되었다. SPD는 사회주의는 필요한 정치투쟁을 계급투쟁으로서 이루어 가는 것이 아니라 민주주의에 의해 실현되고 국민 전체의 이익에 부합되는 이념의 승리를 위한 투쟁으로서 지도하는 것이 바람직하다는 인식에 의해 노동자의 계급정당으로부터 국민정당으로 탈피하였다.

다. 한편 독일에서는 파시스트적 경제이데올로기로 돌아섰으나, 전후 신자유주의 학파의 기본이념을 정립한 소수의 국민경제학자들은 이와 상반된 편에서 있었다.<sup>13)</sup> 이들은 자유방임원칙이야말로 대공황과 파시스트 독일의 국가자본주의 등과 같은 잘못된 발전으로 이끈 책임이 있다고 보았다. 자유방임은 경쟁질서를 해치고 독점화로 진전됨으로써 소규모 기업의 생산기반을 상실하게 만들고 부동하는 균증을 양산시킴으로써, 중국에는 안정을 주로 국가에서 구할 수밖에 없게 하는 대중심리를 자아내게 하는 것으로 보았다. 따라서 미래 지향적인 길은 자유방임적 자본주의도, 권위주의적인 국가의 관방경제도 아니어야 한다는 것이었다. 이는 ‘제3의 길’을 의미했다.<sup>14)</sup>

이와 같은 ‘제3의 길’은 금세기 초반의 파국에서 얻은 경제이론적 결론으로 독일의 경제학적 기여라고 할 수 있을 것이다. 신자유주의 학파에 속해 있으면서 독일 특유의 질서자유주의(Ordo-Liberalismus)를 계승한 사람들은 거의가 독일어권 학자들이었으며, 독일어권 이외의 대학에는 전혀 없었다.

13) 학문적으로 가장 큰 영향력을 끼친 사람은 발터 오이켄(Walter Eucken)과 레온하르트 므쉬(Leonhard Miksch)였다. 이들은 경제법학자 프란츠 뵘(Franz Boehm)과 한스 그로스만 뒤르트(Hans Grossmann-Doerth)와 함께 프라이브르크학파(Freiburger Schule)에 속했다. 경제사회 이론가인 빌헬름 뢰프케(Wilhelm Roepke)와 알렉산더 뤼스토(Alexander Ruestow)도 이 계열에 속한다. 이들은 미래의 경제 및 사회질서가 예전의 자유주의 방임(Laissez faire)원칙과는 거리를 두어야 한다는 데에 의견을 같이했다.

14) 여기에서의 제3의 길은 영국의 Anthony Giddens의 The Third Wave와는 직접적인 관련이 없다. 그렇지만 내용적 측면에서 기든스의 제3의 길이 자유시장의 원칙을 인정하면서도 정부의 힘을 필요로 하는 경제체제의 변화를 요구하는 측면에서는 상관관계를 가진다고 할 수 있다. 그렇지만 기존의 복지제도의 비효율성과 낭비적 의존성을 없애는 복지제도의 변화라는 측면에서는 전혀 부합되지 않는다고 할 수 있다.

### 3. 「사회적 시장경제」의 현실적 적용

뮐러 아르막은 연방경제성 차관으로 재직하면서 사회적 시장경제의 현실 적용을 위해 에어하르트(Ludwig Erhardt)와 긴밀하게 공동 작업을 추진했다.<sup>15)</sup> 뮐러 아르막은 신자유주의 사고에 기반을 둔 경제질서를 「사회적 시장경제질서」라는 통합명제로서 정착시켰음에도 불구하고 오이켄보다 사회정책과 국가의 경기안정정책 및 구조정책에 훨씬 더 큰 비중을 주었다. 오이켄에 있어서 사회정책은 극단적 오류를 줄이는 최소한의 프로그램으로서 존재했으나, 아르막은 시장경제적 메카니즘과 사회정책적 수단을 통해 개입하는 정부간의 상호작용이 곧 「사회적 시장경제」의 실질적인 내용이라고 인식했다. 오이켄은 자신의 질서이론에서 설계한 이상적 시장경제체제에서는 순환적 경기변동과 위기들이 발생하지 않는다고 보았기 때문에 경기안정정책은 불필요하거나 심지어 해로운 것으로 인식했다.<sup>16)</sup> 그러나 아르막은 이론적인 면에서나 현실적 차원에서 시장과정을 경기안정정책으로 조정하거나, 시장의 결과들을 교정하는 데 주저하지 않았다. 이런 점에서 오이켄식 신자유주의적 질서개념과 아르막의 「사회적 시장

15) H. J. Thieme, *Soziale Marktwirtschaft: Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung*, 2. ed. (Muenchen, Verlag C.H. Beck, 1994), p. 21.

16) 오이켄은 자유방임주의를 배격했으나 제3의 길은 없었다. 그에게는 단지 자유로운 거래의 시장경제와 중앙집권적 관방경제의 두 길이 있을 뿐이었다. 그는 고전학파나 신고전학파들과 마찬가지로 시장 시스템에 내재하는 자동적인 안정화 성향을 확신했다. 자본주의 발전의 폐해와 위기들은 자유경쟁이 스스로 파괴되는데서 온다고 보았다. 따라서 자유경쟁이 경제정책에 의해, 특히 독점감시와 집중화의 제한과 같은 장치로 보호될 경우, 경기변동에 따른 실업 등이 존재하지 않을 것으로 보았다. 자유방임 시스템에 대한 비판은 그 자체의 아이디어나 기본원칙에 대한 것이 아니라 그 적용이 불완전한 데 대한 것으로 인식했다. 따라서 오이켄은 “기능적인 시장형태와 통화제도가 만개될 수 있는 조건을 만들어야 하는 것”이 국가의 과제라는 질서정책적 결론을 내린다. W. Eucken, *op. cit.* p. 55..



경제」적 질서 개념에는 큰 차이를 보인다.<sup>17)</sup> 아르막은 또한 시장자동주의(Marktautomatismus)가 사회·윤리적으로 수용할 수 없는 결과를 초래할 수 있기 때문에 경쟁정책, 가격정책, 화폐·금융정책 및 사회정책분야를 비롯하여, 구조정책, 건설 및 주택정책, 통상정책과 경기부양정책 분야 등을 국가가 조종·개입해야 할 필요가 있는 분야로 들었다. 그는 시장경제가 물질적 인센티브를 통해 성과동기를 가져다주고 혁신을 고무할 수 있는 도구라고 평가하면서도, 이를 객관적으로 판단해야 하는 합목적성의 문제로 파악했다.<sup>18)</sup>

독일 경제제도로서 「사회적 시장경제」의 기본적인 내용들은 독일 정부 수립 이전에 이미 결정되었다. 시장경제체제의 형성을 위한 본격적인 이행단계로의 진입은 화폐개혁을 추진하는 것이었다. 에어하르트는 우선 가격통제를 해제하고 물자조달관리를 폐지할 수 있는 권한이 경제행정기구에 부여되어야 그 목표가 실현 가능하다고 보았다. 권한이양을 위한 법률적 근거로 마련된 것이 화폐개혁(1948.6.20) 이후 '물자조달관리와 물가정책지침에 관한 법률(Gesetz ueber die Leitsaetze fuer die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform)'이었다(1948.6.24). 새로이 제도화된 화폐정책질서가 안정화되기 위해서는 전쟁으로 엄청나게 증가한 통화량을 해소하고,<sup>19)</sup> 실질 경제성장을 통해 설정된 범위 내에서의 통화량 증가가 이루어지도록 화폐금융정책을 수행하는 것이었다. 즉 성장가능성을 저해되지 않는 범위에서 통화량이 증가될 수 있도록 하되, 인플레이션이 유발되지 않도록 하는 것이었다. 독일의 화폐금융정책은 지금까지도 이

17) H.J. Thieme, *ibid.*

18) A. Mueller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (Hamburg, 1948), p. 87.

19) 1938년의 통화량은 564억 제국마르크(RM)였으나, 1945년에는 무려 2,980억 제국마르크로 증가하였다. H.J. Thieme, *op. cit.* p. 28.

두 정책목표 사이에서 수행되어 오고 있다.

화폐개혁은 서독의 경제재건에 있어서 대약진의 이정표이었다. 이는 경제정책의 시발점이 아니라 이미 시작된 발전과정을 견고하게 하고 촉진시키는 기능을 했다. 제국마르크(Reichmark: RM)를 폐지하는 대신 독일마르크(Deutsche Mark: DM)로 바꾸고, 일인당 60마르크를 일률적으로 지급했다. 행정자치단체, 철도, 체신을 포함한 국가가 소유한 제국마르크로 표시된 채권은 모두 소멸시켰으며, 그 나머지 유가증권에 대해서는 10:1의 비율로 교환했다.<sup>20)</sup>

화폐개혁으로 독일 사회는 순식간에 달라졌다. 그야말로 하룻밤 사이에 진열장에는 당시 수요를 만족시키기엔 충분한 재화로 채워졌다. 매점매석으로 유통되지 않던 물건들이 새 화폐 발행 후 충분한 양이 공급됨으로써 일반국민들로 하여금 새 돈으로 살 수 있는 충분한 물건이 있다는 심리적 안정을 안겨 주었다. 새로 발행되는 통화량에 상응하는 물자의 확보는 에어하르트가 계획한 가격자유화를 위해 필수적인 전제조건이었던 것이다. 에어하르트는 당시 경제정책의 핵심전략을 시장가격 형성과 기업의 이윤증대에 두고 성장의 전제조건인 투자재원을 기업이 자체적으로 조달할 수 있는 능력을 가질 수 있도록 하는 것이었다.

전후 「사회적 시장경제」의 질서자유주의하 독일은 '건전통화원칙'을 유지하는 가운데 독과점저지를 위한 '경쟁제한방지법'을 제정하고, 노동자를 위한 '재산형성정책' 과 기술이나 입지 및 환경과 관련된 '경제기반정책(Wirtschaftsgrundlagenpolitik)' 등을 추진했다. 그러면서도 국가는 경제질서의 「틀」을 형성·유지하는 즉, '경제질서정책(Wirtschaftsordnungspolitik)'으로 그쳐야 함을 강조하고 경쟁과정의

20) 화폐교환과 관련된 그 밖의 자세한 사항에 대해서는 H.J. Thieme, *op. cit.*, pp. 28~29 참조.

계획화에는 소극적인 태도를 취했다. 일상의 경제과정에 대해 행해지  
는 '경제과정정책(Wirtschaftsprozesspolitik)'의 확대는 전면적인 중앙  
관리의 체제로 이끌어갈 위험성을 내포했다고 생각했기 때문이었  
다.<sup>21)</sup> 계획화의 단점, 즉 비민주성과 전체주의의 초래가능성<sup>22)</sup>을 경  
계하면서 공정한 경쟁질서를 정착시키는 데 확고한 목표를 두었다.  
그 후 독일 경제는 자유(Freiheit)와 정의(Gerechtigkeit), 후생  
(Wohlstand)을 최고선에 두고, 물가안정과 완전고용, 국제수지의 균  
형 및 안정적 경제성장을 거시적 경제정책의 목표로 삼고 발전을 길  
을 걸어왔다.

---

21) 경제질서정책과 경제과정정책의 의미에 대해서는 제Ⅲ장 제2절을  
참조.

22) 이에 대해서는 Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, University of Chicago  
Press, 1944, pp. 56~71, 88~100 참조.

### Ⅲ. 「사회적 시장경제」의 경제·사회질서

#### 1. 사회적 시장경제의 질서원칙<sup>23)</sup>

「사회적 시장경제」의 기본원칙은 시장경제의 자유와 효율을 보장해 주는 경제질서를 확립하는 것이다. 오이켄은 이와 같은 경제질서를 경쟁질서라고, 경쟁질서는 ①질서의 범주를 설명하는 7개의 구성원칙(konstituierende Prinzipien)과 ②경제정책에의 개입을 허용해도 좋을지를 결정하는 4개의 규제원칙(regulierende Prinzipien)이 실현될 때에만 제 기능을 발휘할 수 있는 것으로 인식했다. 이와 함께 이와 같은 원칙들은 상호의존성을 가지고 있음을 주장했다.<sup>24)</sup>

#### 가. 구성원칙

사회적 시장경제의 구성원칙은 다음과 같다.

첫째, 기본원칙(Grundprinzip)으로서 기능적인 가격시스템(Herstellung eines funktionsfaehigen Preissystems)의 창출이다. 즉 완전경쟁에 의

---

23) 여기에서는 오이켄의 경쟁질서의 구성원칙과 규제원칙을 중심으로 논의한다. 본 원칙은 W. Eucken, *op. cit.* 및 "Die Politik zur Herstellung der Wettbewerbsordnung," Ludwig-Erhard-Stiftung, *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*, (Stuttgart/New York, Gustav Fusher Verlag, 1981)에 잘 나타나고 있다. 국내에는 한국경제정책연구회에 의해 「사회적 시장경제의 이해」라는 제목의 번역서가 출간되어 있음. 한국경제정책연구회, 「사회적 시장경제의 이해」(서울: 비봉출판사, 1996) 참조.

24) W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, (Tuebingen: Mohr, 1952) (4. unveränderte Auflage: 1968) 및 W. Eucken, "Die Politik zur Herstellung der Wettbewerbsordnung," Ludwig-Erhard-Stiftung, *op. cit.* 143~162 참조.

한 재화와 용역시장에서의 가격체계 구축이다. 완전경쟁이란 어느 시장에서도 수요자나 공급자의 어느 한쪽도 자신에게 유리한 시장가격이 형성될 수 있도록 영향을 미칠 수 없는 시장상태를 의미한다. 이와 같은 시장가격이 형성되기 위해서는 가격동결이나 수입규제 같은 국가의 가격개입 금지, 독점과 카르텔 그리고 보호주의 조치와 가격 통제 또는 이와 유사한 소극적 방어정책으로 끝나는 것이 아니라 유효한 가격 메커니즘을 도출하기 위한 적극적인 경제정책이 적용되어야 함을 제시하고 있다. 그렇지 않을 경우 어떠한 경제정책도 실패할 것임을 경고하고 있다.

둘째, 화폐가치의 안정(wahrungspolitische Stabilität)을 도모하는 것이다. 화폐가치의 안정은 원활한 경제운용을 위한 필수 불가결한 조건으로 인플레이션이나 디플레이션으로 인해 가격 및 원가산정이 왜곡되거나 불가능하게 되지 않도록 보장하는 것이다. 이를 위해 실제 화폐가치의 안전장치가 통화법에 반영되게 함으로써 안전장치는 자동적으로 작용할 수 있도록 하며 이를 통해 시장경제 메커니즘에 내재하는 균형화 성향을 충분히 자극하여, 대규모의 국민경제적 동요, 즉 호황과 불황의 기복을 피할 수 있도록 해야 함을 제시하고 있다. 이와 관련 정부로부터 형식적으로 독립된 발권은행은 화폐가치의 안정을 보장하는 충분한 안전장치가 되지 못한다고 보았다.

셋째, 시장의 개방(offene Märkte)이다. 즉 모든 경제주체의 자유로운 시장진입과 이탈이 보장되어야 함을 의미한다. 이를 위해서는 보호주의적 조치인 시장진입장벽(예: 수입제한, 투자제한, 수직적 조달 및 인수강요 등) 조치들과 사적으로 조직된 모든 경쟁제한장치(카르텔, 독점 등)가 극복되어야 한다.

넷째, 생산수단의 사적소유(Privateigentum an Produktionsmitteln)가 보장되어야 한다. 오이켄은 사유재산의 근거를 무엇보다도 시장경

제의 유연성, 특히 투자결정시의 분권적인 의사결정의 자율성에서 찾았다. 그럼에도 불구하고 그는 공경제, 특히 소유의 광범위한 분산에 대해서는 찬성하지 않았다. 그렇지만 혼합형 경제질서의 특징이라고 할 수 있는 생산수단에 대한 복합적 소유형태(예: 사유재산, 국유재산, 협동조합소유의 콤비네이션)를 거부하지는 않았다. 오이켄은 사유재산이 시장형태에 따라 전혀 다른 사회경제적 효과를 초래한다는 것을 여러 차례 강조하였다.

다섯째, 계약의 자유(Vertragsfreiheit)다. 계약의 자유는 경쟁이 이루어지기 위한 전제조건이다. 개별 가계나 기업이 여러 가지 대안을 분석한 후 자율적 계약을 체결하지 못하고 명령만을 이행한다면 경쟁이 성립될 가능성이 전혀 없다. 그러나 계약의 자유가 경쟁촉진적으로도 작용할 수 있지만 경쟁제한적으로도 작용할 수 있다.<sup>25)</sup> 따라서 계약의 자유라고 할지라도 다른 차원에서의 계약자유를 제한하거나 제거하는 형태가 되어서는 안될 것으로 보았다. 카르텔을 금지하는 것은 계약의 자유를 제한하는 것이 아니라 지속적인 계약의 자유를 위한 전제조건으로 보았으며, 완전경쟁이 실현되지 않는 상황에서 국가의 독점통제가 이루어지는 것은 당연한 것으로 인식했다. 계약의 자유는 완전경쟁이 제 몫을 발휘하는 곳에서만 허용되어야 한다는 것이다.

여섯째, 법정채무원칙(Prinzip der vollen Haftung)의 준수다. 법정채무는 “효용을 얻는 자는 손해도 책임진다”<sup>26)</sup>는 건전한 상식에 기

25) 이에 대해 오이켄은 계약의 자유가 경쟁과 모순관계에 있을 수 있음을 다음의 예를 들어 설명하고 있다. 강제노동의 의무에서 해방되어 자유로운 노동계약을 맺을 권리를 부여받은 소농의 경우, 그 지방에서 농부수요를 독점하고 있던 대지주에 의존해야 했기 때문에 실제로는 자유롭지 못하다는 것이다.

26) 원문에서는 Wer den Nutzen hat, muss auch den Schaden tragen으로 어떤 경제활동을 통해 이익을 본다면 그가 다른 사람이나 대상에 대해 끼친

초하고 있다. 이는 경제활동에 있어서의 잘못된 결정이 다른 제3자에게 전가되는 것을 막는데 그 목적이 있다. 여기에는 예를 들어 소비자의 권리를 침해하는 수많은 일반계약조건, 즉 작은 글씨로 계약서류에 인쇄되는 일반약관에 이르기까지 법정책무를 제한하려는 각종 시도에 대한 징벌의 정당성까지도 의미하고 있다.

일곱째, 경제정책의 일관성(Konstanz der Wirtschaftspolitik) 유지다. 경제정책의 일관성은 경제성장의 가장 중요한 조건의 하나로 바로 그 때문에 높은 고용수준을 유지할 수 있는 것으로 간주하였다. 기업은 항상 위험과 상황변화에 직면해 있는 바, 이러한 상황이 경제정책의 비일관성으로 말미암아 확대되거나 불확실하게 됨으로써 투자감소로 이어져서는 안된다고 보았던 것이다. 투자의욕의 감소는 가격과 임금의 유연성이 결여된 데서 오는 결과로서, 다시 말해 불충분한 경쟁과 더불어 경쟁정책을 너무 빈번하게, 조급하게 그리고 너무 강하게 변동시킨 결과로 파생되는 불안정의 결과로 보았다.

#### 나. 규제원칙

현실 경제에서는 경쟁 자체가 사회정책적으로 바람직하지 않은 결과를 유발할 수 있다. 따라서 국가의 개입이 필요하다. 국가의 개입을 통해 실현되어야 할 규제원칙에는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 독점규제(Monopollkontrolle)의 원칙이다. 독점규제는 경쟁으로부터 시장권력이 형성되는 경향을 약화시키거나 기존의 독점적 시장권력을 해체하는 데 그 목표를 두어야 한다. 만약 독점이 불가항력적일 경우(예를 지역가스 공급 독점 등)에는 연방카르텔감독청

---

손해에 대해서도 책임을 진다는 의미라고 할 수 있다.

(Bundeskartellamt)과 같은 기관에서 독점감시를 철저히 함으로써 경쟁유사(wettbewerbsanalog) 행동을 취할 것을 강요해야 할 것을 제시하고 있다.

둘째, 소득정책(Einkommenspolitik)이다. 소득의 불평등은 저소득 가계의 기초요구가 충족되기도 전에 사치품을 생산하게 하기 때문에 이러한 경쟁질서 내에서 이루어지는 분배는 반드시 교정되어야 할 것임을 강조하고 있다. 다시 말해 시장경제에서의 분배는 사회적으로 항상 바람직한 방향으로만 이루어지지 않기 때문에 정부가 사후적인 소득분배정책을 통해 수정할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 비정상적 공급형태에 대한 최소가격규제(Mindestpreisregelungen)다. 농산물시장과 노동시장에서와 같이 공급이 가격상승과 함께 감소하고 가격하락에는 오히려 증가하는 비정상적 시장이 있는 바, 이런 시장에 대해서는 정부가 가격에 개입해 경제정책적인 안정조치를 반드시 취해야 한다고 보았다.

넷째, 경제계산(Wirtschaftsrechnung)의 실시다. 만약 경제활동으로 발생한 비용이 경제활동을 수행한 행위자가 아닌 제3자의 비용으로 돌아갈 경우 국가는 반드시 경쟁과정에 개입해야 한다는 것이다. 다시 말해 사적 경제주체가 유발시킨 비용이 당사자가 아닌 타인 또는 사회전체의 부담으로 전가되는 부정적인 외부효과(externe Kosten)가 발생할 경우, 국가의 규제가 필수적임을 의미한다. 이러한 부정적 외부효과의 사례로는 비인도적 노동조건이나 천연자원 수탈에 의해 발생하는 환경파괴와 건강폐해 등을 들 수 있다. 부정적 외부효과가 발생할 경우, 경쟁가격은 실제비용을 반영하지 않게 된다. 이 때문에 가격체계가 왜곡되며, 재화의 배분은 자원의 실제 희소가치와 일치하지 않게 된다. 따라서 이 경우 국가는 세금을 부과하거나 금지조치를 취해야 한다. 그러나 이와는 반대로 경제과정에서 긍정적인 외부효과



(예를 들면, 휴양지의 건설이나 지하수보존을 위해 사유 산림자원이 제공되는 경우)를 창출하는 경우에는 그에 상응하는 보상(보조금)이 주어져야 한다는 것이다.

이상의 원칙들은 총체적인 상관관계를 이루고 있기 때문에 모든 원칙들이 동시에 충족될 때에만 '최상'의 경제질서가 형성된다고 보고 있다. 이상의 모든 원칙 중 몇가지만을 실현하거나 단계적 방법으로 실현할 경우에는 이상적 경제질서에 도달할 수 없다. 오이켄은 "원칙들 상호간의 연관관계가 매우 강하기 때문에, 그들 중의 몇몇 원칙이 고립적으로 실현될 경우에는 당초의 목적을 완전히 빗나가게 됨"을 강조하고 있다.<sup>27)</sup>

## 2. 사회적 시장경제의 경제정책

### 가. 개관

사회적 시장경제는 시장이 경쟁적 시장으로서 기능하게 하는 경제질서정책(Wirtschaftsordnungspolitik)과 경제의 흐름에서 일어나는 문제를 처리하기 위해 개입하는 경제과정정책(Wirtschaftsprozesspolitik)으로도 구분하여 나타낼 수 있다.

경제질서정책은 미시적인 경제정책으로서 경쟁시장에서 유효한 가격형성, 즉 완전경쟁하에서의 유효가격체계를 형성할 수 있게 하는 반독점 정책이 핵심이다. 독점은 원칙적으로 그 자체가 경제에 해악이므로 금지되어야 한다. 그러나 앞서 언급한 가스공급의 지역독점과 같이 독점이 불가피한 경우에는 예외적으로 최소한의 필요악으로서

---

27) W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, op. cit. p. 291.

허용할 수 있는 것으로 생각하고 있다.

경제과정정책은 거시적 경제정책으로 국민경제적 투자, 소득분배, 국가지출 등을 확정시키고 완전고용, 경제성장, 물가안정, 국제수지의 균형 등 경제정책적 목표 달성, 교육조직이나 건강제도의 정비, 사회적 불균형 시정 및 산업부문적 지역적인 구조조정정책(Structurpolitik) 등의 추진이 포함된다.<sup>28)</sup> 그러나 이와 같은 정책들이 유효하기 위해서는 무엇보다도 투자를 유도할 수 있는 제도상의 정비(저축장려, 조세제도의 단순화, 연방, 주, 자치단체간의 재정조정 등)가 요구되며,<sup>29)</sup> 산업간, 도시간, 지역간 인구배치의 적정화나 사회간접자본 정비 등 이와 관련된 정부의 개입도 필요한 것으로 보았다. 그러나 투자유도와 같은 분야에 국가가 실질적으로 개입하는 것에 대해서는 소극적인 입장을 띠었는데, 그 이유는 개별 경제과정을 유도하는 역할이 기본적으로 국가에 의한 것이 아닌 시장이 담당할 것으로 인식했기 때문이었다. 경제과정에 대한 개입이 국가에 의해 지속될 경우에는 타 부문까지도 간섭하게 될 가능성이 커지며, 그럴 경우 경제전반에 대한 관리로 이행될 수 있다고 보았던 것이다.<sup>30)</sup>

28) 이와 같은 정책은 특히 1967년 제정된 「경제안정법(Stabilitätsgesetz)」에 명시되어 있는데, 이 법 제1조에서 연방 및 주정부는 시장경제의 범위내에서 물가수준의 안정, 높은 고용수준 및 대외경제적 균형을 지속적이고 적정한 경제성장하에서 달성하도록 조치를 취할 의무를 밝히고 있다.

29) 이와 관련하여 이루어진 조치로는 1967년 키싱어(K. G. Kissinger) 대연립 정권 아래에서 제정된 경제안정성장촉진법(Gesetz zur Foederung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)을 들 수 있다.

30) 이러한 관점에서 볼 때, 사회적 시장경제의 경제과정정책은 케인즈주의적인 경기정책이나 고용정책에 대해 비판적인 입장을 견지하고 있음을 알 수 있다. 금융·재정수단을 통한 완전고용정책 추진이 투자와 가격기능을 촉진시키는 것이 아니라 오히려 이를 약화시켜 중앙관리체제의 방향으로 전환될 수 있는 위험성을 내포하고 있다고 인식했기 때문이다. 그렇다고 하여 경기정책이나 고용정책의 중요성을 전혀 무시하고 있는 것은 아니다. 물가안정과 높은 수준의 고용은 국가가 실현시켜야 중요 목표로 삼고있다. 문제는 달성방법으로 사회적 시장경제에서는 경기정책이나 고용정책이 긴급상태를 벗어나기 위한 응급책으로서 추진되어야 할 뿐, 경쟁질서를 위배해

이하에서는 경제질서정책으로서의 경쟁정책과 경제과정정책으로서의 화폐안정화정책에 대해 구체적으로 고찰한다.

#### 나. 경쟁정책(Wettbewerbspolitik)

「사회적 시장경제」에 있어 가장 핵심적인 경제질서는 경쟁이다. 국가의 경제적, 사회적 목표들이 실현되기 위해서는 시장이 제 기능을 발휘해야 한다. 즉 시장의 능률이 창출되어야 한다. 시장의 능률은 경쟁이 얼마만큼 잘 이루어지느냐에 달려 있다. 경쟁에 대한 제약이 증가하면 행위 및 의사결정을 위한 선택의 대안이 줄어들고, 정보가 제한되거나 왜곡될 가능성이 크다. 혁신에 대한 압력도 줄어들어 경제적 능률이 감소한다. 그러므로 시장에서의 성과를 확보하려면 개인의 자유를 보장하고 경쟁을 보호하고 유지하는 정책이 필요하다.

독일에서는 경쟁정책을 추진하기 위한 수단으로 경쟁의 질을 보호하기 위한 법규와 경쟁자체를 유지하기 위한 법규가 제정되어 있다. 경쟁의 질을 보호하기 위한 법규에는 불공정거래 방지법, 할인법(Rabattgesetz), 부가물 법규(Zugabeverordnung) 및 특허법(Patentgesetz) 등이 있으며, 경쟁을 유지하기 위한 법에는 경쟁제한 방지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschaenkung: GWB), 카르텔 금지법, 기업합병금지법 등이 있다.

##### (1) 경쟁보호정책

불공정거래방지법(Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb: UWG)의

---

서는 안된다는 입장을 견지하였다. 김광수, 「비교경제체제론」(서울: 구민사, 1994), p. 280.

목적은 허락되지 않는 경쟁행위를 금지함으로써 공정한 성과경쟁을 보장할 뿐만 아니라 소비자를 왜곡된 정보로부터 보호하는 데 있다. 예를 들어 상품광고에 있어 상품의 특성, 가격 등에 대한 거짓표시와 혼동의 여지가 있는 선전문구는 불공정 행위로 평가된다. 비교 선전 역시 불공정한 방해행위로 간주된다.<sup>31)</sup> 또한 소비자에 대한 현혹을 방지하기 위해 여름과 겨울마감 바겐세일 등 법규에 명시된 일부 행사를 제외하고는 개별 상점의 특별행사를 금지하고 있다.<sup>32)</sup> 직원의 뇌물수수, 사업비밀의 누설, 상호나 상표의 도용 및 모방, 사실이라고 증명할 수 없는 경쟁자에 대한 비방 등도 불공정거래방지법(UWG)에 따라 처벌받게 된다.

할인법과 부가물에 관한 법규를 통해서는 과도한 할인이나 첨가물을 통한 가격은폐 등이 규제되고 있다. 동 법규는 최후 소비자 단계에서의 가격과 품질경쟁을 규정하는데 그 목적이 있다. 과도한 할인이나 첨가물을 통한 가격은폐는 최소한으로 줄여야 할 것으로 규정하고 있다. 가격할인은 현찰 지불시 가격의 3% 내외의 할인(소매점은 제외), 통상적인 할인, 도매상 종업원들을 위한 특별 할인 등이 예외적으로 허락되며 현물보너스는 소량일 경우에만 부가물에 관한 법규에 저촉되지 않는다.

상표법은 등록상표의 모방과 도용을 방지하는 목적으로 제정되어 있다. 상표는 기업이 공급하는 자신의 상품이 다른 비슷한 상품으로부터 출처구별을 할 수 있게 하며, 광고작용도 할 수 있게 한다. 이

31) 불공정거래방지법의 제1조에서는 ‘좋은 관습’에 위배되는 경쟁수단들의 사용을 금지하고 있는 바, 무엇이 ‘좋은 관습’에 위배되는 행위인지에 대해서는 사법부의 결정에 맡겨지고 있다.

32) 예외적으로 여름과 겨울마감 바겐세일과 재고정리판매, 폐점판매, 기념판매 등 특별한 이유가 있을 때 허가된다. 특별행사에 관한 내용은 법규에 규정되어 있다.

를 통해 소비자에게는 상품의 질과 연계시키는 작용을 한다.

특허법(Patentgesetz)도 이와 마찬가지로 구실을 한다. 특허법은 새로운 발명품의 사용에 대한 권리가 일정기간 특허권 사용자에게만 부여된다는 점에서 독점을 야기하는 측면도 있다. 따라서 독점이 구조적으로 정착되는 것을 막기 위해 특허법 제24조를 통해 특허 소유권자가 적절한 보상에도 불구하고 특허사용을 불허할 경우 그 등록된 발명을 강제로 양도할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

## (2) 경쟁유지정책

시장경쟁을 보장하고 유지하기 위한 정책수단에는 앞서 언급한 바와 같이 일명 카르텔법(Kartellgesetz)이라고도 불리는 경쟁제한방지법이 있다. 경쟁제한방지법 제1조는 생산과 시장여건에 영향을 미치는 어떠한 계약이나 협약도 무효로 규정하고 있다. 경쟁제한행위의 가장 대표적인 예는 카르텔이다. 따라서 위의 조항을 카르텔의 일반적 금지라고도 표현하고 있다.

카르텔은 일반적으로 시장의 경쟁을 제한하거나 제거하려는 목적으로 하는 기업들간 공동행위를 말한다. 이의 가장 대표적인 형태로는 가격카르텔과 할당량 카르텔(Preis- und Kontingierungskartell)을 들 수 있다.

경쟁제한방지법은 카르텔의 형성을 기본적으로 금지하면서도 일련의 예외조항들을 두고 있다. 예를 들면 농업경제, 기간산업경제(수도, 전력, 도시가스 등), 운송경제, 금융 및 보험경제 등 특정한 산업분야는 경쟁제한방지법의 영역에서 제외시키고 있다. 그 외에도 다수의

---

33) Hans J. Thieme, “독일의 경쟁정책 - 시장조직의 원칙으로서의 경쟁-,” 안득순, 「독일의 경제정책: 강한 정부와 강한 경제간의 조화」 위의 글 p. 52.

카르텔들이 카르텔 금지조항으로부터 예외를 인정받고 있다.<sup>34)</sup> 여기에는 카르텔청의 명부에 등록함으로써 법적 효력을 획득하는 신고카르텔과 카르텔청이나 경제장관의 허가를 얻음으로써 효력을 갖는 허가카르텔이 있다. 신고카르텔은 연방카르텔청에 신고만 하면 되는 ‘순수신고카르텔’과 연방카르텔청이 이의를 제기하지 않을 때 유효한 ‘이의신청카르텔’로 나뉘어진다.<sup>35)</sup>

시장지배세력은 카르텔을 통해서 뿐만이 아니라 기업들간의 법적 인 합병을 통해서도 형성될 수 있다. 이와 관련 경쟁제한방지법 제24조 2, 3항은 시장지배력이 형성되거나, 합병기업의 지위가 현저히 강화되는 기업합병에 대해서는 카르텔청이 이를 금지하거나 무효화할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 여기에도 많은 예외조항을 두고 있다. 예를 들어 기업들의 합병으로 나타나는 시장지배라는 단점보다 경쟁력 향상이라는 장점이 더 크다는 것을 증명할 수 있을 경우에는 기본적으로 합병이 허가된다. 그리고 합병에 참여한 기업들의 매출액이 5억마르크 이하일 경우나 합병이 독일 내에서 사소한 의미를 지닐 경우 허가 없이도 합병이 허용된다(Bagatelklausel). 대규모 기업 합병에 있어서는 카르텔청이 금지한 합병일지라도 경제성 장관이 이

34) 조건부 카르텔, 할인 카르텔, 구조불황 카르텔, 합리화 및 전문화 카르텔, 중소기업의 협동카르텔과 무역분야의 카르텔 등이 있다.

35) 경쟁제한방지법에는 이와 같이 수많은 예외조항들이 존재하고 있기 때문에 경쟁이론가들로부터 카르텔 금지원칙에 허점이 너무 많다는 비판을 받기도 한다. 이처럼 법적으로 독립적인 기업들간의 경제적 협력을 약속할 수 있는 가능성을 열어놓고 있는 것은 카르텔 금지원칙에 커다란 허점이 있다는 것을 보여주고 있는 것이라고 할 수 있다. 이처럼 효과적인 경쟁정책을 통해 경제적 자유를 확보하려는 질서정책적인 요구와 경쟁정책 사이에 커다란 괴리가 존재하는 이유를 티메(H.J.Thieme)는 경쟁이론이 가격이론 보다 훨씬 늦은 1960년대 중반에 가서야 개발된 데서 찾고 있다. 이는 다시 시장지배력이 전체 체제의 경제적 효율을 저하시킨다는 것을 인식하게 되기까지 많은 시간이 걸리기 때문인 것으로 판단하고 있다. H.J. Thieme, 위의 글, p. 60.

를 사후적으로 허가할 수 있도록 하고 있다.

경쟁제한금지법에서 카르텔과 기업합병에 대한 금지조항은 주로 시장지배력 형성을 사전에 저지하기 위한 제도적 장치로 사용되나, 이미 형성된 기존의 시장지배세력을 통제하는 데도 활용될 수 있도록 하고 있다. 경쟁제한방지법 제24조에 따르면 시장을 지배하는 기업은 카르텔청으로부터 남용에 대한 감사를 받게 되는데, 이 때 카르텔청은 시장지배하에 체결된 계약을 무효화시킬 수 있는 권한을 가지고 있다.

경쟁제한방지법은 한 기업이 실질적으로 경쟁상황에 처해있지 않거나 경쟁자에 대해서 대단히 우월한 지위를 점했을 때 시장지배로 규정하고 있다. 구체적으로는 첫째, 한 기업의 시장점유율이 1/3이상이고, 지난 회계연도 매출액이 최소한 2억5천만마르크 이상일 때 또는 둘째, 매출액 상위 세계 이하의 기업들의 시장점유율이 50%를 넘을 때 셋째, 매출액 상위 다섯 개 이하의 기업들의 시장점유율이 최소한 2/3이고, 각 기업의 지난 회계연도 매출액이 최소 1억마르크 이상인 경우 시장 지배적 상황인 것으로 간주하고 있다.<sup>36)</sup>

경쟁정책의 실현에 있어 독일은 기본적으로 성과경쟁과 성과경쟁에 따라 형성되는 시장구조에 중점을 두고 있는 바, 이는 자유주의학파의 이론적 모델에 큰 영향을 받았기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 실제 경쟁제한방지법이 시행(1958.1.1)되기까지는 10년이나 걸렸다. '독일 경제의 기본법'으로까지 표현되는 동 법의 입안작업은 화폐개혁 바로 직후에 시작되었으나 1957년에 와서야 의결되었던 것이다. 이와 같이 경쟁제한법의 시행이 늦어진 것은 사용자 단체와 그들의 대의회 로비 때문이었다.

---

36) Hans J. Thieme, 위의 글, p. 59.

독일의 카르텔법은 지금까지 5번이나 개정되었다.<sup>37)</sup> 1973년 8월 3일의 제2차 개정을 통해서는 예방적 차원의 합병통제, 이차 가격설정 금지, 담합행위 금지 등에 관한 조항을 카르텔법에 삽입함으로써 경쟁정책을 크게 보완하였다.

카르텔법의 적용 여부에 대한 결정은 판결권을 부여받고 있는 베를린 소재 연방카르텔청이 한다. 연방 카르텔청은 정부나 연방경제장관의 지시를 받지 않는다.

#### 다. 통화가치 안정정책

전후 독일은 경쟁정책 외에도 통화가치의 안정을 매우 강조하였다. 제2차 세계대전 당시 정부의 무분별한 통화팽창으로 초인플레이션(hyper inflation)을 경험하였고, 전후 연합군 점령하에서는 통화체계가 마비됨으로써 분업체계가 붕괴되는 사태를 겪었기 때문에 정치권에서는 단기적 정책목표를 달성하기 위해 화폐량 공급을 조작하는 것을 방지해야 한다는 주장을 강하게 제기하였던 것이다.

통화가치 안정이라는 목표실현을 위해 사용되는 금융정책적 도구들은 법적으로 규정되어 있다. 그러나 이의 구체적인 사용 여부는 연방은행의 재량에 달려 있다. 연방은행은 화폐의 발권에 대한 독점권을 가지고 있으며, 정부, 시중은행, 외국 중앙은행과의 거래를 통해 현금을 공급하는 지위를 확보하고 있다.

---

37) 카르텔법(Kartellgesetz)은 독일연방에서 경쟁의 유지와 보장을 위한 도구들을 확보하고 있기 때문에 자주 경제질서의 기본법으로 불리고 있다. 그러나 시간이 지남에 따라 많은 허점들이 드러나 1965, 1973, 1978, 1980년의 법률개정으로 보완되었다. 이중에서도 1973년의 법개정이 가장 커다란 분기점으로 작용하였다. 이로써 경쟁을 제한하는 기업에 제재를 가할 수 있는 수단이 주어졌으며, 시장을 지배하는 기업의 감시도 크게 강화시켰다.



연방은행이 통화의 공급과 조절을 위해 사용할 수 있는 통화정책적 도구들은 다음과 같다.

첫째, 정부가 일시적으로 유동성이 부족할 경우 연방은행으로부터 현금을 차입할 수 있도록 하고 있다. 그러나 정부의 현금신용 한도액은 60억마르크다. 그리고 연방은행 차입을 통한 장기적인 자금조달은 인플레이션 위험 때문에 일반적으로 금지된다.

둘째, 외국 중앙은행과의 거래에서 연방은행은 외국환과 독일 마르크화를 교환한다. 교환에 대한 장애가 존재하지 않기 때문에 연방은행은 민간수요자에 의해서 매수되지 않는 모든 외국화폐를 각각 유효한 환율로 매입할 의무가 있다.

셋째, 시중 은행과의 거래에서 연방은행은 어음과 담보(Wechsel- und Lombardmaterial)를 근거로 화폐신용을 제공할 수 있다. 이 때 연방은행은 매입할 용의가 있는 어음의 종류와 이자율(재할인을 및 담보율)을 결정한다.

넷째, 예금화폐의 통제를 위해서 연방은행은 시중은행들이 예금의 일정부분을 연방은행에 무이자로 예치하는 최저지급준비금의 비율을 조절할 수 있다. 최저지급준비금은 예금의 종류에 따라 다른데 법정 최고 기준율은 요구불예금이 30%, 정기예금이 20%, 저축예금이 10%이다.

그 밖에도 화폐가치의 안정을 위해 독일연방은행은 독립적 지위를 보장받고 있다.<sup>38)</sup> 연방은행법 제12조에는 연방은행이 통화정책의 수립과 이행에 있어서 정부의 명령에 따를 의무가 없다고 명시되어 있다. 다만 통화정책과 기타 경제정책들간에 밀접한 연관을 유지하기

---

38) 연방은행의 독립적 지위에 대한 보장은 제2차 세계대전 후 하이퍼인플레이션과 통화체계의 마비를 체험한 독일로서 금융정책에 대한 정치적 영향력을 최대한 배제시킬 필요성이 제기됨으로써 이루어졌다.

위해 정부와의 협력을 요구받고는 있다. 예를 들어 독일연방은행은 통화정책적 의미가 큰 사안에 대해 정부의 자문에 응해야 하며, 정부가 요구할 경우 자료를 제시해야 한다. 또한 중앙정부는 통화정책적 의미가 큰 부문에서 연방은행 총재에게 자문을 요청할 수 있다. 그러나 정부는 중앙은행이 사회의 결정을 단기적으로 연기할 수 있을 뿐 직접적인 결정권은 없다. 그리고 연방은행은 통화가치의 보호가 가능한 한도내에서 정부의 경제정책(성장정책, 고용정책, 경기순환정책 등)을 뒷받침하지만 물가안정에 대한 최종적 책임도 함께 진다.

### 3. 사회적 시장경제의 사회정책

#### 가. 노사관계와 경제 민주화

##### (1) 노사관계

독일에서 노사간 문제는 당사자인 근로자와 사용자측의 자율적 협상에 의해 결정하는 것이 원칙이다. 정부는 노사분규가 장기화되는 특별한 경우에만 중재에 나선다. 노사간에 자율적인 단체교섭권(Tarifautonomie)이 기본권으로 보장되어 있기 때문에 노사관계에 있어 정부의 직접적 간섭은 불법이다.

한편, 독일에서는 노조활동에 대한 권리뿐만이 아니라 노조의 간섭 없이 자유롭게 기업활동을 할 수 있는 권리도 법적으로 보장되어 있다. 따라서 노동조합이 기업내에서 경영정책 수립에 직접적인 영향력을 행사하지 못한다.

일상적 기업활동에 대한 근로자의 의견은 근로자평의회(Betriebsrat)

라는 조직이 대변하도록 규정되어 있다. 근로자평의회는 법적으로 6인 이상의 사업장에서 결성할 수 있으며, 평의회 위원은 근로자들 중에 매 4년마다 선거를 통해 선출된다.

근로자평의회는 멤버들의 다수가 노조위원이기도 하지만 외형상으로는 노조와 분리된 근로자 대표라는 이중적인 체제를 갖추고 있다. 노조와는 달리 근로자평의회는 단체교섭의 문제를 다룰 수 없으며 파업도 요청할 수 없다. 근로자평의회 의 가장 큰 임무는 사용자측과의 일상적인 대화를 통해 양자간의 협력과 신뢰성을 구축하는 일이다. 다시 말해 근로자평의회 의 기능은 사용자와 근로자간의 대화 채널을 형성하는 데 있다. 따라서 사용자와 근로자간의 갈등이 필만한 사항들을 미리 감지하여 대화를 통해 해결하려고 한다.

근로자평의회는 사용자측으로부터 기업운영의 전반적인 상황과 전망에 대해 정보를 제공받을 권리가 있다. 사업주는 노동규율, 초과근무, 성과급의 결정, 안정규정 등 기업의 후생복지에 영향을 미치는 사안에 대해 근로자 평의회 의 동의를 필요로 한다. 고용조정이 요구될 경우에는 기업이 사전에 근로자평의회에 고용감축 계획을 알리고 자문을 구해야 한다. 그러나 기업이 고용조정에 나설 경우 근로자평의회가 이를 억제할 법적 권한은 없다.

경영에 대한 근로자의 참여는 기업의 감사위원회(Aufsichtsrat)에서 선출되는 근로자대표를 통해 이루어진다. 감사위원회는 분기마다 한번씩 일년에 4번 소집되어 기업의 경영상태를 감사하며 이사회가 결정한 사항 중 중요한 안전에 대해 동의권을 행사한다.

## (2) 공동결정

경제 민주화의 실천 방편으로 노사간에는 경영수준, 기업수준, 총

체 경제적 수준 등 여러 가지 수준의 공동결정(Mitbestimmung)<sup>39)</sup>이 이루어지고 있다.<sup>40)</sup> 공동결정은 어떤 조직내 모든 이해집단들의 조직 방향설정이나 의사결정과정에 대한 영향력 행사를 의미한다. 특히 경제영역에서의 공동의사결정은 기업의 계획수립과정이나 의사결정과정에 대한 근로자 대표의 제도화된 참여를 말하고 있다.

공동결정의 배경은 기본적으로 민주주의 원칙에 입각한 노동과 자본의 균형, 경제적 권력의 통제, 사회 윤리적 차원에서의 인간의 존엄성을 수호하기 위한 것이라고 할 수 있다. 공동결정은 기업 제규정과 종업원 행동과 관련된 문제, 인사실무 관련문제, 기업의 경제적, 조직적인 문제와 관련된 의사결정에 적용된다.

기업에서의 공동결정 형태에는 참여의 정도와 기준에 따라 공동의사결정(Mitentscheidung), 공동협의(Mitberatung), 정보권(Informationsrecht), 청문(Anhörung), 제안(Vorschlag) 등 여러 단계가 있다.<sup>41)</sup> 이 중에서 가장 강력한 공동결정의 형태는 공동의사결정이다. 어떤 의사결정의 유효성이 근로자평의회(Betriebsrat)의 주도권(Initiativ-recht)이나 거

39) 독일의 공동의사결정은 산업혁명이후의 임금근로자들의 저임금, 과도한 노동시간, 열악한 노동조건 등을 배경으로 하며, 추가로 당시 자본주의 폐해로 인한 사회주의이념의 확산 그리고 자유주의적이고 인본주의적인 중산층 시민계급의 임금근로자 대표기구결의에 대한 요구등으로부터 출발했다. 특히 임금근로자의 수적 증가는 그들의 이해를 대표할 기구구성을 촉진했다.

40) 공동결정제에 대해서는 Wilhelm Adamy, Johannes Steffen저, Freedom of Association and Free Collective Bargaining과 Co-determination in the Federal Republic of Germany(1988)의 역서 한국노사발전연구원, 후리드리히 에베르트 재단, 「독일의 공동결정제도」 (서울: 성림문화, 1993) 참조.

41) 일반적 의미의 공동결정은 민주화 요구의 한 형태로서 사회적 여론형성이나 의사결정과정에 있어서 사회적인 제단체(예: 정당, 협회, 교회 등)들의 참여를 말한다. 특히 독일에서의 공동결정은 경제분야에서 근로자의 기업경영과 의사결정에의 참여를 의미하고 있다. 공동결정에 대한 개념정립은 1928년 나프탈리(F. Naphtali)의 저서 “경제민주(Wirtschaftsdemokratie)”를 통해 이루어졌다. 그러나 독일에서의 공동결정에 대한 주요 법적 규정은 바이마르 공화국 당시 기업경영위원회법(Betriebsrätegesetz)에서 비롯된다. Gablers Wirtschaftslexikon, Betriebswirtschaftlicher Verlag 1979.

부권(Vetorecht)의 행사를 통해 결정되는 것이다.

이보다 약한 수준의 공동의사결정 형태는 조언적, 의견 제시적 성격을 갖는 사용자의 어떤 의사결정에 대해 근로자평의회위원회가 조언하거나 의견을 제시하는 것이다. 이와 같은 수준의 공동의사결정이 실제 가능할 수 있도록 근로자평의회는 제안권(Vorschlagsrecht), 정보권(Informationsrecht), 청문권(Anhhoerungsrecht)을 갖고 있다.

제안권은 사용자의 기업내 직무수행과 관련된 제 규정의 준수여부와 임금계약이나 노사 당사자들간의 합의사항의 준수여부 등을 모니터링하고 파악하여 의견을 제시하는 일련의 법적 호소가 없는 권한의 수행을 말한다.<sup>42)</sup>

정보권은 근로자평의회가 일상적인 업무수행이나 동의거부권의 행사를 위해 필요한 정보를 획득(정기적 또는 비정기적)할 수 있는 합법적 권리를 의미한다.

근로자평의회는 청문권은 사용자가 종업원을 해고할 때 갖는 권리를 지칭하는 것으로 사용자는 모든 유형의 해고를 시행하기 전 근로자평의회에 해고대상 구성원, 해고유형, 해고기한, 해고이유 등에 대해 통보해야 하며, 근로자평의회는 일정기간 동안 사용자 해고에 대한 제 사항을 청취한 후 해고에 대한 동의여부를 결정한다. 이런 권한들은 작업장, 작업과정, 작업환경, 인력계획수단 등에 대한 근로자평의회는 조언권과 함께 간접적인 공동의사결정의 형태라고 할 수 있다.

한편, 공동결정이 이루어지는 범위는 초기업적(überbetriebliche), 기업경영적(unternehmensbezogene), 기업내적(betriebliche) 및 작업장(Arbeitsplatz)에서의 공동결정 등 여러 가지가 있다. 초기업적인

---

42) Frese, E., *Unternehmungsfuehrung*, Landsberg am Lech, 1987, p. 49.

공동결정은 공적 경제법의 제정이나 경제행정분야 및 경제정책 등의 참여를 의미한다. 기업경영적 공동결정은 기업의 이사회나 감사 등의 위치를 점함으로써 기업경영에 참여하는 것을 말한다. 기업내적 공동결정은 근로자가 기업내부의 후생, 인사, 조직, 급여 등의 문제에 참여하는 것을 말하며, 작업장에서의 공동결정은 아직 법적으로는 규정된 바 없으나 풀뿌리민주주의(Basisdemokratie) 실현에 가장 근접한 형태로 인식하고 있다.

독일의 공동결정제는 1976년의 '신공동결정법'을 통해 경영참가가 전체인체에 일반화됨으로써 비롯되었다. 그 이전까지의 '몬탄공동결정(Montanmitbestimmung)법'에서는 석탄·철강업에서 종업원 1000명 이상의 기업을 대상으로만 이루어졌으나,<sup>43)</sup> 1976년 법률에서는 석탄·철강 이외의 산업분야에서 종업원 2000인 이상의 기업일 경우, 최고경영위원회의 노동동수 구성과 이사회에 노무담당중역을 파견하는 형식을 통해 기업의 최고 의사 결정기관에의 피고용자가 참여할 수 있도록 하였다.<sup>44)</sup>

### (3) 공동연대

거시경제적 차원에서 공동결정제의 하나로서 중요한 의미 갖는 것은 '협조행동(konzentrierte Aktion)'이라는 공동연대다. 이는 1967년

43) 여기에서는 ①최고 경영의사결정기구인 최고경영위원회를 노사 동수로 구성하고, ②중립적인 위원장을 두며, ③집행기구인 이사회에 노동자를 대표하는 이사를 별도로 두도록 규정하고 있다. 이 때 노동자 대표이사는 노동자들의 투표로 추인을 받아야 한다.

44) 여기에서는 몬탄공동결정법에서와는 달리 위원장이 중립적 인사가 아니라 경영자측에서 맡으며 의사결정에 있어 찬반동수일 경우에는 위원장이 결정하도록 하였다. 또한 근로자 대표이사를 두나 이의 임명에 대해서는 노동자들의 투표에 의한 추인을 받지 않도록 규정하고 있음으로써 몬탄 공동결정제보다 훨씬 약화된 형태이다.

제정된 경제안정성장촉진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und Wachstum der Wirtschaft) 제3조에 명시된 규정으로 경제과정의 '총량조정(Globalsteuerung)'<sup>45)</sup>과 함께 노·사·정간의 공동협약이 이루어질 수 있도록 하기 위해 도입되었다.<sup>46)</sup>

1960년대 말 전후 첫 번째 경기후퇴로 독일에서는 100만명의 실업자가 양산되었다. 당시 경제자문단은 정부에 대해 공동연대를 경제정책으로 높이 천거하였다.

공동연대의 원리는 간단하다. 경기후퇴의 위협이 있을 경우, 노조는 임금인상을 자제하되, 사용자는 이에 대한 보상적 차원에서 대규모의 해고를 포기하게 하는 것이다. 경기가 활성화됨으로서 화폐가치의 안정에 위협을 받을 경우 양측은 임금 인상폭이 상한에 이르는 것을 피한다. 이를 통해 경기와 노동시장에 부담을 주는 연방은행의 통화긴축정책이 추진되지 않도록 하는 것이다.

'협조행동'에 대한 규정은 연방정부로 하여금 지방정부, 기업, 노동조합들이 상호 협의하에 공동보조를 취할 것을 의무화하고 있다.<sup>47)</sup>

## 나. 사회보장제도

### (1) 사회정책과 사회보장 관계

---

45) 총량조정이란 효과적인 경제조치들을 통해 사전에 설정된 경제목표를 달성하려는 정부의 거시적인 경제정책을 의미한다.

46) 이는 60년대와 70년대에 독일의 경제정책에서 큰 비중을 차지하였으나 지금은 사장되었다. 안두순, 앞의 논문, p. 32.

47) 협조행동은 실질적으로 노사 대표를 주체로, 그외 정보제공자로서 정부나 연방은행도 참가하여 임금을 결정에 대한 사정조정적 협의를 이루는 것에 국한된 점이 많았다. 이는 임금결정에 있어 노사간의 자율 합의제(Tarifautonomie)가 있기 때문에 정부에 의한 소득정책의 관철이 어려웠던 점에서 비롯되었다고 판단된다. 위의 논문, p. 33.

다른 모든 국가들과 마찬가지로 독일의 사회정책은 소수의 빈곤하고 취약한 계층에 대한 소득 재분배를 위한 복지정책으로서 역할을 해왔다.<sup>48)</sup> 그러나 최근에 들어서는 이에 한 단계 더 발전하여 사회정책이 사회공동체 형성을 위한 정책(Gesellschaftspolitik)적 기능도 수행하고 있다.<sup>49)</sup> 즉 소득분배의 재편만으로 끝나는 것이 아니라 국가가 이룩한 사회적 성과(soziale Leistung)를 통해 그에 상응하는 가치를 창조(높은 생산성, 높은 고용수준 등)하고 있다.

독일의 사회정책은 ①급부와 반대급부 사이에 동가성(Aequivalenz)을 중시하는 보험원칙(Versicherungsprinzip) ②부담자와 수혜자 상의 연대의식(Solidaritaet)에 역점을 두는 부양원칙(Versorgungsprinzip) 그리고 ③궁핍도(Beduerftigkeit)에 따라 보조하는 부조원칙(Fuersorgeprinzip)에 따라 운영되고 있다.<sup>50)</sup> 과거 독일의 사회정책은 주로 이전급여(Transferleistung)에 역점을 두었으나, 오늘날에는 이전급여에서 벗어나 교육정책, 고용정책, 보건정책 등과 같은 사회기간분야의 설정(Bereitsstellung sozialer Infrastruktureinrichtungen)과 같은 적극적 기관성과(Entsensibilisierung fuer Sozialeistung)에 치중하여 급여를 확대하고 있다. 따라서 사회보장제도는 사회정책과 직접적인 연관 속에서 파악해야 할 필요가 있다.<sup>51)</sup>

48) Neumann, L.F./Schaeper, K.: *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1985, p. 93.

49) 이러한 움직임은 특히 1970년대 말기에 강하게 부각되었으며, 복지문제를 해결함에 있어 수혜자에게 자신의 문제에 대한 책임의식을 일깨우고 스스로 선택할 수 있는 자유를 되도록 많이 보장하려는 경제질서적 인식에서 비롯된 것으로 보인다. Engelhardt, W.W., "Moeglichkeiten einer Wissenschaft von der Sozialpolitik," *Zeitschrift fuer die gesamte Staatswissenschaft*, 1973 Heft 3, p. 551.

50) Lothar F. Neumann; Klaus Schaper, *Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 3. ueberarbeitete Auflage (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1990), p. 110~116.

51) *ibid.* 독일사회보장정책이 장기적인 사회정책과 연결되어 전개되는 이유는



독일의 사회보장(soziale Sicherung)은 사회보험제도(Sozialversicherungssystem)와 사회부조(Sozialhilfe)를 통해 이루어진다.<sup>52)</sup> 사회보장제도의 구심점은 사회보험으로 여기에는 의료보험, 연금보험, 실업보험 및 재해보험과 함께 현대적 사회보장제도로서 사회부조가 있다. 사회보장제도는 다시 직접적 사회보장과 간접적 사회보장의 형태로 구분된다. 전자는 주로 개인에게 직접적으로 혜택을 주는 노동 및 교육지원(Arbeits und Ausbildungsfoerderung), 아동 및 양육수당(Kinder- und Erziehungsgeld), 전쟁희생자원호(Kriegsopferversorgung), 재산형성(Vermögensbildung) 등의 제도를 일컫는 반면, 후자는 특정지역, 특정경제, 특정사회계층 또는 특정 기간 및 부문별로 지원 혜택을 주는 간접급여를 말한다. 이의 대표적인 형태로서는 특정지역에 대한 세금혜택, 주택지원 등을 들 수 있다.

독일의 사회보험은 사회정책의 주요 수단으로서 각출방식에 의해 재원을 조달하고 있다. 또한 정부의 직접적인 간섭을 받지 않고 운영되고 있다.

독일의 사회보험에는 비스마르크에 의해 실시된 3가지 주요보험(1883년의 의료보험, 1884년의 산재보험, 1889년 연금보험)과 1927년부터 실시된 고용보험이 있으며 최근에는 노약자의 간병을 위한 간병보험이 도입되었다.

---

원호 또는 부조적인 사회보장제도, 다시 말해 이전성과(Transferleitungen) 적 사회보장제도가 재정상의 어려움과 함께 경직된 관료주의를 유발시킬 뿐만 아니라, 국민직업윤리상의 성취동기를 상실시킬 우려가 많기 때문인 것으로 판단된다.

52) Pilz, Fritz, *Das Sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland*, (Muenchen: Reinhardt, 1978), pp. 80~85.

## (2) 사회보장의 기본원칙

독일의 사회보장제도를 확립하는 기본원칙으로서는 다음의 4가지를 들 수 있다.

첫째, **사회안전의 원칙**(Das Prinzip der Sozialen Sicherheit)이다. 모든 국민은 물질 및 사회적 안전에 대한 기본적인 욕구를 충족할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 교육, 고용, 재산 및 건강에 대한 위험을 방지하고 안전한 사회생활을 보장할 수 있는 사회보장제도가 확립되어야 한다. 이와 함께 자본주의 고도산업사회의 이윤추구의 메카니즘이 작용하고 있기 때문에 가격안정(Preisstabilitaet)을 통한 생계유지 및 재산형성의 안전을 꾀할 수 있는 사회보장전략도 확립되어야 한다. 산업의 발전과 더불어 공해, 오토메이션에 따른 작업환경 변화 등에 의해 발생하는 정신적 질환의 최소화도 사회안전 차원에서 모색되어야 할 것을 강조하고 있다.

둘째, **사회공정의 원칙**(Das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit)이다. 사회공정은 기본법에 명시되어 있는 사회기본원칙으로서 복지증대와 사회적 안녕(Wohlstandsmehrung und soziale Wohlfahrt)을 위한 배분의 공정(Verteilungsgerechtigkeit)을 뜻한다. 배분의 공정은 다시 기회의 배분(Verteilung der Startchance), 직장, 재산 및 소득의 배분(Verteilung der Einkommen sowie Vermoegen der Arbeitsplaetze), 과세(Besteuerung) 공정의 3가지를 들 수 있다.

셋째, **사회균형의 원칙**(Das Prinzip der sozialen Gleichgewichts)이다. 이는 사경제와 공경제의 균형적인 발전을 통해서 국민들에게 경제 및 사회생활의 복지를 가질 수 있도록 해야 함을 의미한다. 다시 말해 시장가격을 통한 사경제의 이윤동기를 부여하면서 생산요소인 자원(노동, 자본, 토지, 기술)을 균형있게 활용할 수 있도록 공경

제의 기능을 제고해야 한다는 것이다. 여기에는 특히 사경제와 공경제의 재화공급의 조화와 의사결정의 기초로서 수요예측과 발견이 중요시되고 있다.

넷째, **사회공동체의 원칙(Das Prinzip der sozialen Solidaritaet)**이다. 사회공동체 원칙은 전통적인 사회보장제도의 근간을 이루는 기초 원칙이다. 이는 개별경제 단위인 기업의 경영복지원리를 확립시키는 이론적 기초로서 작용하고 있다. 기업은 경제적 성과를 위해 물질, 금전적, 인적자원을 최대한 활용한다. 그 중에서도 가장 주축이 되는 것은 인적 자원의 활용으로 이를 통해 공동체적 성과주의가 확립되어야 할 것으로 보고 있다. 백의 지식보다 하나의 성과를 존중하는 이 익사회의 대표적인 기업에서 성과주의 논리가 경영에 반영되어야 함은 두말할 나위가 없다. 그러나 여기에 인간간의 협력을 이끄는 공동체주의가 뒷받침되지 않으면 기업의 목표 또는 성과는 기대할 수 없는 것이다.

### (3) 사회보장제도의 내용

#### (가) 의료보험(Krankenversicherung)

##### <보험대상과 운영>

의료보험은 독일의 사회보험제도 중 제일 먼저 확립된 제도다. 19세기 자력공동체 조직원리에 근거하여 만들어졌다. 같은 직종이나 직장에 종사하는 근로자들의 합의에 의해 조직, 질병이나 사망의 경우에 현금이나 의료의 이용을 서로 보조하는데서 출발했다.<sup>53)</sup> 현재 독

53) 비스마르크에 의해 의료보험 가입의무가 처음으로 전체 독일제국에 실시될 때 전통적으로 내려오던 여러 형태의 자력구제 공동체를 해체하지 않고 상

일 전국민의 90%가 의료보험에 가입하고 있다. 보험가입대상은 가입의 강제성 여부에 따라 의무가입피보험자(versicherungspflicht), 적용제외자(Versicherungsfreiheit), 임의가입피보험자(freiwillige Versicherung) 등으로 구분된다. 의무가입피보험자는 임금이 근로자 연금보험의 표준월소득 상한선(Beitragsbemessungsgrenze: 1997년 1월 1일 현재 6,325마르크, 구동독 5,325마르크)의 75% 이하인 모든 근로자, 연금수령자, 실업자 등이다. 1975년부터 신체장애자, 대학생 그리고 소득이 강제가입수준 이하인 자유직업인(자영농민은 1972년, 자유예술인은 1981년부터), 가내수공업자, 가정교사, 부모, 산파 그리고 간호종사자) 등이 의무가입대상이 되었다.

의무가입제외자는 법률의 규정에 따라 ①근로시간이 주당 15시간 이내의 단기취업의 피고용자 ②공무원, 판사 및 공무원보장제도의 수혜권자로서 다른 제도에 의해 보장을 받는 자 ③사회복지활동 종사자(예: 종교단체) 교육과정에 있는 자, 대학경영자, 교수입근로자, 자영업자, 연금수혜자, 14학기 또는 30세가 넘는 학생으로 민간의료보험에 가입되어 있으면 의무가입을 면제받을 수 있다.<sup>54)</sup>

임의피보험자는 공적보험에 가입할 권리를 가지고 있지만 본인의 의사에 따라 임의로 보험을 가입하는 그룹을 말한다. 고소득피고용자의 유족, 외국주재자의 잔류가족 등이 이에 속한다.

---

당부분 그대로 유지시켰기 때문에 현재의 의료보험체계가 분산적 조직형태를 갖게 되었다고 본다.

54) 지금까지 의료보험가입자가 아니었던 사람도 임의로 가입할 수 있다. 의료보험에서 탈퇴했던 사무직 종사자로서 소득이 의무가입경계 이하로 되는 경우에는 과거 5년내에 적어도 12개월 이상 또는 지속적으로 6개월 이상 가입했던 경우, 또는 1970년 이후 첫 직장생활 시작부터 의무가입경계선 이상의 고소득자, 노동계약없이 자기 사업체에 종사하는 사용자, 피부양자, 교육 또는 훈련중인 자, 피부양자, 장애인 등이다. 연금수령자는 자신의 전체 직업활동 후반부 절반중 90% 이상의 기간동안 의료보험에 가입했던 경우에는 재가입이 가능하다.

독일의 의료보험은 의료금고(Krankenkasse)에 의해 운영된다. 의료금고에는 지역의료금고(Ortskrankenkasse), 직장의료금고(Betriebskrankenkasse), 수공업의료금고(Innungskrankenkasse) 등 8가지가 있다.

일반지역의료금고는 각 지역구, 즉 한 보험감독청의 관할구역내에 설립된다. 다른 의료금고 중 어느 것에도 소속되지 않는 경우 여기에 가입할 수 있다. 직장의료금고는 일반직장의 경우 450명, 농업 또는 내륙수운업의 경우에는 150명 이상의 의료보험 가입의무자가 종사하는 기업체에 설립된다. 이 경우 그 기업체에 종사하는 모든 의료보험 가입의무자는 직장의료금고에 가입해야 한다. 수공업의료금고는 450명 이상의 의료보험 가입의무자가 속한 수공업연합(Innung)의 결정에 따라 설립할 수 있다.

농업종사자들의 의료보장을 위해 모든 농업협동조합에 농업의료금고가 설립되었는데, 가입대상자는 농업경영자 및 그와 함께 일하는 가족, 연금 수령자, 임의가입자 등이다. 광업에 종사하는 근로자들을 위한 의료보험은 연방광업금고(Bundesknappschaft)가 관리하고 있다. 선원을 비롯하여 해상에 근무하는 근로자의 의료보험은 해상의료금고(Seekrankenkasse)가 담당하고 있다.

이상과 같은 분산형 보험조직의 가장 큰 문제점은 여러 의료금고 간에 보험료율의 차이가 심해 소속이 다른 가입자들간의 의료비부담의 차이가 크게 나타난다는 것이다.<sup>55)</sup>

의료금고는 공법상의 자치단체로서 의결기관인 대의원총회와 집행기관인 이사회를 갖고 있으며, 원칙상 각각 피보험자와 사용주의 대표로 절반씩 구성되어 있다. 그러나 보충의료금고(Ersatzkrankenkasse)는 피보험자 대표로만, 광업의료금고는 근로자대표 2/3, 사용자대표 1/3으로 구성

55) 이준영, “독일 의료보험에 있어서 조합간 보험료율 차이의 원인과 그 해결책,” 의료보험 연합회 「의료보장」 1999.8, p. 15.

된다.

### <의료보험급여>

의료보험제도를 통해 피보험자에게 제공되는 급여에는 ①질병의 조기발견 및 예방, 질병 치료, 질병후의 건강과 소득보장(질병보조:Krankenilfe), ②임신, 분만시의 출산비(출산지원: Mutterschaftshilfe), ③보호가 필요한 아동에 대한 가사지원(가계비지원: Haushaltshilfe), ④농업경영계속을 위한 지원(영농지원:Betriebshilfe), ⑤피보험자 또는 공동피보험자의 가족사망시 장례비(Sterbegeld)지원 등의 형태가 있다.

이 중 질병보조를 위한 급여가 의료보험에서 제일 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 질병으로 인한 가계의 경제적인 영향까지 고려하고 있기 때문이다. 일반의료, 치의료, 입원진료, 약제 등이 무료로 지급되며, 노동보수의 중단시에는 임금액에 비례한 질병보조금을 지급하여 생활의 궁핍을 피할 수 있도록 하고 있다.<sup>56)</sup>

임신 분만을 위한 출산비 지원은 비록 질병에 해당되는 급여는 아니지만 1883년 및 1914년 공적의료보험(gesetzliche Krankenversicherung)의 의무로 지정되어 시행되고 있다. 공적보험이 부담하는 출산비지원은 임신분만시에 요구되는 일체의 의료 및 간호 서비스를 포함하고 있다.

영농지원은 농민질병보험에 대한 새로운 규정으로 1972년에 제정되었다. 자영농민에게는 일반적인 근로자(피고용자)의 의료보험급여로서는 불충분하기 때문에, 보다 더 적극적인 지원이 있어야 한다는 의도에서 출발한 것이다. 영농은 질병치료나 임신 분만의 경우에도

56) 환자에게는 의사, 약제, 입원비 등 의료비의 완전 지불뿐만 아니라 평균임금의 75%에 해당하는 금액을 질병금(Krankengeld)으로 지급 받도록 되어 있다. Pils, F., *Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik*, (Reinhardt, Muenschen 1978), p. 88.

계속 운영되어야 하기 때문에 이에 따른 노동력 대체나 비용발생을 보상할 필요가 있다고 보고 있다.

가계비지원은 어린아이나 장애 아동이 있는 가정의 가족이 질병에 걸리거나 요양, 분만했을 경우 보육, 출산을 지원해 주는 급여제도다.

의료보험 급여(Leistung)는 그 지급형태나 성격에 따라 다음 몇가지로 구분된다.

먼저 지급형태에 따라 현물급여와 현금급여로 나뉘어진다. 독일의 공적의료보험제도는 현물급여(Sachleistungen)를 원칙으로 하고 있다. 현물급여는 질병의 조기발견과 예방, 의사 혹은 치과의사의 진료, 약제, 필요수단 및 보장구의 지급, 입원치료, 방문간호, 회복기치료(Gesungshife), 출산보조(임신중 분만을 위한 의사 검진 및 약제, 치료수단, 입원분만, 방문, 출산일시금), 가사 및 영농지원 등이 해당된다. 반면, 현금급여는 질병으로 인해 결손되는 근로소득을 대신하여 지급되는 고용주의 임금 및 봉급의 계속지원, 고용주부담의 질병수당, 출산수당, 출산일시금, 장례비 등을 포함하고 있다.

의료보험급여는 법적 성격에 따라 법정급여와 부가급여로도 구분될 수 있다. 법정급여는 최소한의 급여가 법적으로 보장된 급여로서 환자의 본인 부담이 낮으며 사적 의료보험이 차지하는 영역이 극히 제한되어 있다. 부가급여는 1989년 의료보험개혁에 따라 실시되는 질병의 예방사업과 건강교육 등을 위해 제공되는 급여다. 노약자나 질병으로 일상생활의 거동이 불편하여 간병을 요하는 경우 매달 25회의 간병을 집에서 받을 수 있도록 함은 부가급여에 속한다.

의료급여에 있어 가장 큰 문제점은 제공된 의료행위가 과연 질병의 치유에 적절했는가를 판단하는 일이다. 의료라는 서비스의 효용을 객관적으로 판단할 수 있는 기준을 마련하는 것이 쉽지 않기 때문에 적정 의료수준을 평가하기가 어렵다. 일단 의료보험료를 납부하면

제한없이 진료받을 수 있는 사회보험의 원칙이 적용되기 때문에 소위 「도덕적 해이(moral hazard)가 심각한 문제로 대두되고 있다.<sup>57)</sup>

<의료보험재정>

의료보험제도는 피보험자와 사용자가 절반씩 부담하는 각출보험료에 의해 그 재원이 조달·운영된다(약 96%). 국가지원은 극히 예외적인 경우에 한한다. 피고용자와 고용주는 각출금을 같은 비율로 부담하지만 저임금 근로자의 경우에는 사업주가 전액부담하고 있다. 1997년의 경우 월 총소득이 1,708마르크(구동독 지역 1,456마르크) 이하인 독신자의 경우 최극빈한도액(Haartefallgrenze)을 적용하여 추가지불금을 면제받도록 되어 있다.

병역의무자에 대해서는 연방정부가 의료보험료 전액을 부담하며, 실업수당 등의 보조를 받는 자의 보험료는 연방고용청이 부담하고 있다. 연금수령자의 의료보험은 연금보험이 절반을 부담하지만 이것만으로는 충분하지 못하기 때문에 의료금고간의 재정조정제도를 실시하고 있다. 임의가입자나 학생 그리고 농업의료금고 가입자는 개별적으로 의료보험료를 부담한다. 의료보험료와 기타 다른 사회보험의 보험료도 의료금고에서 받도록 되어 있다. 보험료를 12.2% 정도이며, 월소득 6,325마르크까지만 보험료 산정에 반영된다.

한편 의료보험제도의 재정<sup>58)</sup>과 관련하여 독일이 당면하고 있는 문제점으로는 의료비의 폭발적 상승을 들 수 있다.<sup>59)</sup> 환자는 일단 보험

57) Lothar F. Neumann; Klaus Schaper, *op. cit.*, p. 146~150.

58) 평균보험료율을 기준으로 계산할 경우 보험가입자 1인당 연평균각출료 납입액은 1994년 기준 4,640마르크이며 보험가입자 1인당 평균의료보험 수혜 규모는 4,590마르크로 나타나고 있다.

59) Ph. Heder-Dorneich, "Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Steuerung," *Das Paliament :Aus Politik und Zeitgeschichte*, Bd. 16/17 1976, p. 3. 예를 들어 1970년 피보험자 일인당 778마르크였던 의료급여는



료를 납부한 이상 ‘무료’로 제공되는 진료를 가능하면 많이 받아야 보상을 받는다고 생각하고 있으며, 의사도 진료의 양과 자신의 수입이 비례관계에 있다고 생각하여 되도록 많은 진료를 하려는 경향이 강하다.

이에 대한 대책으로 본인부담금제도의 실시<sup>60)</sup>와 총의료비의 적정 수준을 사전에 합의하는 단체협상의 방안이 제시되고 있기도 하다. 그러나 이 경우에도 ‘의료’라는 서비스가 가격기구의 작용에 필요한 전제조건을 충족시키지 못한다는 단점이 있다. 만약 가격기구가 완전하게 작용한다고 하더라도 그것으로 인한 역진적 소득재분배효과 때문에 의료보험이 의도하는 사회정책상의 목표에 부합하는가 하는 의문이 제기될 수 있다.<sup>61)</sup>

그 다음으로 노약자의 간병비용이다. 노령인구의 증가로 인해 직접적인 질병 치료행위가 아닌 노약자의 대한 식사보조, 청결유지 또는 대화 등에 막대한 비용이 소요되고 있는 점을 들 수 있다. 또한 통일 이후 구동독 지역에 대해 서독 수준과 같은 수준으로의 의료급여가 가능하기 위해서는 과거 의료기관의 건물과 의료설비의 대체, 현대화 등에 막대한 투자가 요구되었던 점을 들 수 있다.

1987년 3,237마르크로 316%나 상승한 반면, 근로자 일인당 소득은 1970년 1,153마르크에서 1987년 3,196마르크로 277% 상승하였다. 그 결과 보험료는 1970년 평균근로소득의 8.2%에서 1987년 12.62%로 상승하였으며, 실제 지불하는 보험료는 1970년 월 95마르크에서 1987년 403마르크로 4.2배 이상 높아졌다. Lothar F. Neumann; Klaus Schaper, *op. cit.*, p. 149.

- 60) 본인부담금제도는 환자가 의료급여를 받을 때마다 비용의 일부를 부담케 하여 지나친 의료수혜를 통제하여 의료비 상승을 억제하는 효과를 가져올 수 있게 하는 제도다. 그러나 지나치게 높은 본인부담금은 만성질환 환자나 저소득층의 의료비 부담이 상대적으로 증가하여 역진적 소득재분배 효과를 초래할 수 있다.
- 61) 본인부담금은 병의 치유에 필수적인 의료행위와 소득재분배 효과를 충분히 고려하여 실시되어야함을 강조하고 있다. 그러나 이 경우에도 개별적인 의료행위의 적합성을 판정하는데 필요한 기준을 객관적으로 설정하는 것이 용이한 일이 아니다. 이준영, 위의 글 p. 219.

(나) 연금보험(Rentenversicherung)

<연금보험대상과 운영>

독일의 연금보험은 1889년 노령 또는 폐질로 인해 소득이 없는 경우를 대비하고, 생계를 책임지고 있는 자가 죽은 후 남은 유족들을 위한 사회법(노동능력상실과 노후보험)이 제정되면서 출발했다.<sup>62)</sup> 이 법이 제정됨으로써 노동자들의 노동능력상실과 퇴직후에 발생하는 소득의 결손에 대한 보장이 가능해졌다. 독일의 연금급여는 전체 사회급부의 약 1/3을 차지할 만큼 독일 사회보장제도중 가장 중요한 위치를 차지하고 있다.

독일 공적연금보험은 피고용자와 자영업자를 대상으로 나뉘어져 있다. 피고용자 연금은 고용된 근로자의 소득보장을 위한 보험제도로서 이는 다시 노동자연금보험, 직원연금보험, 광산종업원연금보험으로 구분된다. 자영업자연금은 영세자영업자의 사회보장을 위한 연금보험제도로서 수공업연금보험, 농민노령연금보험 및 자유업노령보험으로 구성되어 있다. 이상의 두 부류와는 별도로 공무원에 대해서는 공무원원호(Versorgung der Beamten)가 있다.

1957년 아데나워 정부에 의해 연금보험이 적립방식에서 각출방식으로 전환되는 근본적 개혁이 이루어졌다.<sup>63)</sup> 이로써 독일의 연금보험

62) Fritz Pils, *ibid.* p. 85.

63) Heinz Lampert, *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 8. ueberarbeitete Auflage, (Muenchen, Wien: Guenter Olzog Verlag, 1985), p. 269. 이것을 일명 '세대간 계약'이라고 한다. 이 표현은 아데나워의 사회정책 고문의 한사람이었던 슈라이버(Wilfried Schreiber)가 처음 사용하였다. 하지만 당시의 연금개혁은 최저생계비에 미달하는 낮은 연금의 문제점을 해결하지 못했다. 그럼에도 불구하고 동적연금의 도입은 '역사적 위치를 점하는 하나의 사회정책적 업적'을 의미했다. 연금개혁 과정에서 아데나워는 자신의 내각으로부터 강렬한 저항을 받았으나 개혁을 단행

은 현재 생산활동에 참여하는 세대가 지불한 연금납입금을 노후연금 수령자들에게 바로 지불하는 부과방식을 취하고 있다. 연금이 현직노동자들의 임금변동에 따라 조정되는 소위 변동연금의 형식을 취하게 됨으로써 연금수령자의 생활수준이 일반임금의 상승정도와 유사하게 변동될 수 있게 되었다.<sup>64)</sup> 연금수령액은 자신이 매달 지불한 보험납입금의 규모와 지불 횟수에 비례한다.

독일 연금보험(Rentenversicherung)의 구성

구 분	내 용
고용근로자	노동자연금보험(Rentenversicherung der Arbeiter)
	직원연금보험(Rentenversicherung der Angestellten)
	광산종업원연금보험(Kanappschaftliche Rentenversicherung)
자영업자	수공업자연금보험(Rentenversicherung der Handwerker)
	농민노령보험(Altersicherung fuer Landwirte)
	자유업노령보험(Altersversicherung der freien Berufe)

<연금보험조직>

독일 연금보험은 서로 다른 3가지 조직에 의해 운영되고 있다.

단순 노동자들을 위해서는 각 주의 연금보험공단(Landesversicherungsanstalt: 18개), 연방철도보험공단 그리고 해상금고가 운영되며, 사무직 근로자들을 위한 연금

하였다. 이러한 과정을 통해 「사회적 시장경제」가 성과경쟁에 의한 성장의 중심이 되며, 성장은 복지의 전제조건이라는 개념이 일반국민의 의식 속에 자리를 잡을 수 있었다.

64) 연금보험이 연금지급총액에 대한 법정비율 만큼 포괄적으로 지불하였던 연금수령자의 의료보험료는 1982년부터 각 연금수령자가 평균보험료율에 따라 각자 납부하게 되었다. 각출료율은 11.8%였으며(1989년 의료보험개혁 이후 더 이상 11.8%에 고정시키지 않고 실제 보험료율에 따라 변동하도록 하였다. 1990년 12.8%) 처음에는 연금보험에서 전액보전하였으나 점차적으로 보조금의 비율이 낮아져 1989년부터는 평균 각출료의 절반을 자신들의 연금에서 납입하도록 되었다.

보험은 연방사무직종사자 연금보험공단(Angestelltenrentenversicherung)에서, 광산 노동자를 위한 연금보험은 연방광업연금고(Knappschaftliche Rentenversicherung)에서 운영된다. 단순근로자와 사무직종사자의 연금보험들은 개별적으로 조직·운영되지만 그 위상이나 의무 그리고 급여수준 등에서 별 차이가 없다.<sup>65)</sup>

독일의 공적연금보험은 의무가입을 규정하고 있다. 고용된 임금노동자와 직업 훈련생, 수공업자, 일부 자영업자들은 모두 의무가입자다. 사무직 종사자, 음악가 및 예술가 등도 1968년 보험가입의무 관계선이 폐지됨에 따라 소득수준에 관계없이 가입을 의무화하고 있다. 또한 다른 사회보장급여를 받는 사람도 연금보험에 가입하여야 한다. 그러나 독자적인 연금보장제도를 갖는 공무원과 전문직업을 가진 의사, 변호사 그리고 종교단체에 소속된 자 등은 가입 의무가 면제된다. 학생은 가입 의무가 없으나 학생으로 있는 기간만큼 보험가입기간으로 산정해 주고 있다.

보험가입의무가 면제된 사람도 1972년부터 임의연금보험에 가입할 수 있는데, 이 경우에는 과거에 적어도 5년 이상 가입한 사실이 있어야 한다. 의무 가입자도 추가로 임의 가입할 수 있는데, 이 경우 더 높은 연금을 받게되므로 의무각출료 외에 추가로 더 납입해야 할 것을 규정하고 있다.<sup>66)</sup>

#### <연금보험의 급여>

누구나 직업활동과 관련하여 일정기간 이상 각출료를 납입했을 경우 노령연금(Alterrente), 직업 및 노동력 상실의 경우에는 폐질연금(Invaliditaetsrente), 사망시 유가족은 유족연금(Hinterbliebenenrente)

65) 두 신분 계층간의 노동법 및 사회법상의 차별은 없어졌는데 연금제도에서 만 이러한 분리를 존속시켜야 할 것인가 하는 논란이 있다.

66) Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht 1990*, p. 150.

을 수령할 수 있다. 그 외에도 다른 보험에서 제공하지 않을 경우 신체적 재활을 위한 보조(Rehabilitationsrente)도 지급된다.

노령연금은 일정한 연령에 도달해야 받을 수 있다. 연금수령 개시 연령은 65세이나, 연금수령자가 자신의 시장에 따라 수령시기를 결정할 수도 있도록 하였다. 1992년부터 장기실업자는 이미 63세부터 노령연금을 수령할 수 있고 35년 이상 가입한 사람은 63세에 노령연금을 신청할 수 있다. 65세 이전의 연금은 보통연금에서 매년 3.6%를 삭감하여 65세 이후로 수령을 연기한 연금은 매년 6%를 가산해준다.

폐질연금은 가입자가 과거 소득의 절반이상을 받을 수 없게된 직업능력상실자에게 지급된다. 노동능력을 상실하였을 때 조기에 연금을 수령하는 것을 억제하기 위한 방편으로 재활급여를 지급하고 있다.

재활급여는 우선, 노동능력을 상실한 경우에 최소한 15년 동안 가입하였거나 지난 2년간 최소한 6번의 각출료를 납입한 경우 의료급여의 명목으로 지급된다. 두 번째로 근로자가 직장을 잃지 않도록 교통비, 이사비용 그리고 직업교육 등을 보조하는 취업촉진급여로 최소한 180번의 각출료를 납입하였을 경우 신청할 수 있다. 세 번째로는 재활급여를 받는 경우 생계비를 보조하는 보조급여의 형태가 있다.

이와 같은 재활수당(Uebergangsgeld)은 질병수당(Krankenhilfe)과 비슷한 방식으로 각자의 임금에 따라 산정되는데 의료급여는 75%~90%, 취업촉진급여는 65%~75%가 된다. 1년간 지급한 뒤 경제적 여건의 변화를 고려하여 지급액을 증감한다.

유족연금은 가입자가 사망하는 경우에 그의 유족들에게 지급된다. 미망인연금은 생존 배우자의 상황에 따라 구분되며, 고아연금은 가입자의 사망시 다른 부모의 생존여부에 따라 연금의 종류가 다르다. 미망인 연금은 노동력 상실 연금의 60%를 받으며 고아연금은 18세가

지이나 교육을 받는 때는 27세까지 수령할 수 있다. 이혼한 배우자가 사망하였을 때 재혼을 하지 않고 두 사람 사이의 자녀를 양육하는 경우에는 양육연금이 지급된다.

연금액은 개인의 소득성과, 일반연금액, 연금종류별 점수를 반영하여 산정된다. 개인의 소득성과는 연금수령자의 연금수령 개시전 근로소득과 그에 따른 각출료 납입성과를 반영하여 산정된다. 즉 개인의 소득점수와 가입기간을 고려하여 결정되는데, 과거 직업활동기간 동안 자신의 연간 총임금을 전체 근로자들의 평균임금으로 나누는 것으로 표시된다. 가입기간이 길수록 개인 소득성과는 높아진다. 이를 통해 각출료 납입액과 연금수령액과의 연관성을 유지할 수 있다.

일반연금액은 전년도 근로자의 월평균 임금으로 1990년부터는 총임금 대신에 근로소득세와 사회보험료 등의 일상적 비용을 공제한 순근로소득으로 일반연금액을 산정하고 있다. 정확한 연금지불액은 연금공식에 의해 계산되는데 근로자가 자신의 평균 순수입의 60%를 연금으로 수령할 수 있도록 구성되어 있다.

#### <연금보험의 재정>

연금보험의 재정은 각출료와 연방정부의 보조금 그리고 연방고용청이 납부하는 실업자 연금보험료 등에 의해 운영된다. 각출금은 원칙적으로 사용자와 가입자가 절반씩 부담한다. 경미한 근로의 경우는 사용자가 단독으로, 임의가입의 경우에는 가입자가 단독으로 각출료를 납입한다. 광업연금에서는 사용주가 2/3(15%) 그리고 가입자가 1/3(8.5%)을 납입한다.

연금각출료율은 연금급여의 한달 지출액만큼 유보금이 유지될 수 있도록 책정하는 것을 원칙으로 정해놓고 있다. 1996년 현재 근로자와 사용자가 각각 근로자 총소득의 19.2%를 부담하고 있다. 그러나 전

체근로자의 평균총소득인 표준월소득상한선(Bemessungsgrundlage)의 두 배까지만 각출료 산정에 반영하고 이 경계선을 초과하는 임금부분에 대해서는 납입의무가 없다. 실업자들의 연금보험 각출료는 연방고용청 또는 다른 사회보험기관에 의해 지불할 것을 규정하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 연금제도의 근간은 이른 바 세대간 계약이다. 구세대들은 현재 직업을 가진 신세대들이 내는 각출료에 의해 부양되며, 현재 각출료를 납부하는 피보험자들은 그들이 노동능력을 상실하거나 정년 퇴직후에 다시 다음세대들이 납부하는 연금을 받을 수 있는 권리를 가지는 형태다.

그러나 연금수령자 부담율은 지속적으로 높아지고 있는 것으로 나타나고 있는데, 이는 오늘날 독일 인구의 출생율은 현저하게 감소함으로써 장래의 각출료 납입자인 직업활동인구가 줄어드는 한편, 인구의 노령화로 인해 노인의 비중은 점차 늘어나고 있기 때문이다. 따라서 인구구성비의 변화가 연금제도의 가장 큰 문제점이라 할 수 있다. 만약 각출료 수입의 감소와 연금지출의 증가로 나타나는 재정상의 어려움을 해결하기 위해 각출료를 인상할 경우에는 피보험자의 부담능력이 늘어남으로써 산업의 경쟁력을 저하시킬 것이기 때문에 연방정부로서는 그리 쉽게 내릴 수 있는 입장이 아니다. 연금보험제정의 개혁과 급여지출에 대한 근본적인 개혁의 필요성을 인식한 연방정부는 1992년 연금개혁법을 제정, 연금수령액이 근로자의 총임금이 아닌 순임금에 근거해 결정되도록 연금공식을 변형시킨 바 있다.

#### (다) 산재보험(Unfallversicherung)

##### <산재보험대상 및 운영>

독일의 공적산재보험은 1871년 사업주책임보험법(Unternehmer-Haftpflichtgesetz)

으로 출발했다. 그 후 큰 변화없이 운영되어 오다가 1949년 이후 획기적인 급여 개선을 이루었다. 그리고 1963년에는 산재보험에 대한 새로운 규정이 시행됨으로써 우선 20인 이상을 고용하는 사업장에서는 위험도와 근로자 수에 따라 한 명 이상의 안전요원을 두도록 하였다. 그리고 연방정부가 매년 산재예방에 관한 보고서를 제출할 것과 기존의 직업병 이외에 새로 발견되는 질병들도 직업병의 범주에 포함하도록 하였다.

산재보험은 노동자를 노동재해 및 직업병 등의 불행으로부터 보호하는데 그 목적이 있다. 노동재해와 직업병을 사전에 예방하고 피해가 발생했을 경우에는 피해자의 노동력 회복과 직업원조를 행하는 동시에 피해자의 가족 및 유족에 대해서 보상하는 것이다.

산재보험의 적용대상은 강제피보험자, 적용제외자 및 임의 피보험자로 구분된다. 강제피보험자는 모든 피고용자, 즉 고용, 복무, 교육, 훈련관계로 취업하고 있는 자로서 노동 보수액에 관계없이 의무적으로 가입해야 하는 자다. 가내노동자, 중개상, 가내공업자, 동일사업에 근무하는 배우자 및 기타 종업원과 농업경영자, 연안항행 및 연안어업을 하는 소경영 사업주 및 그 영업에 종속하는 배우자가 피보험자가 된다. 1971년 독일은 일반학교와 학생, 유치원생 그리고 대학생까지 산재보험 가입대상에 포함시켰으며, 1974년부터는 직업적 재화에 참여하는 사람도 가입대상자의 범위에 속하도록 만들었다.

산재보험의 적용제외대상은 공무원 연금법에 따라 산재보험의 보호를 받는 자, 종교단체 종사자, 연방정부의 보호대상자, 비영리단체 종사자, 자유업 형태의 의사, 치과의사, 물리치료사 및 개업약사들이다. 개인사업 경영자와 가족종사원으로서 근무하는 배우자는 원칙적으로 가입의무가 없으나, 임의 가입할 수 있다.

산재보험의 운영은 상업협동조합, 농업협동조합, 지역자치단체의



산재조합, 주정부, 연방정부 및 연방고용청 등 여러 종류의 직업협동조합(Berufsgenossenschaft)을 통해 분산형태로 운영되고 있다. 직업협동조합은 공법상의 자치단체로서 사용자와 근로자가 동등한 비율로 대표를 선임하며 참여하며 업무에 관해 국가의 감독을 받는다.

### <산재급여>

산재보험의 급여에는 산재예방, 재활, 보상의 3가지가 있다.

**산재예방**은 산재예방규정의 시행, 전문공무원에 의한 사업장의 안전점검, 산재원인에 대한 연구, 산재위험의 제거대책 및 규칙적인 근로자 검진 등을 포함하고 있다.

**재활**은 산업재해자의 노동능력을 향상시키기 위한 급여를 말하며 여기에는 의료급여와 현금보조가 있다. 의료급여에는 의사의 진료, 요양, 보조기구, 상담치료와 재활체조 등이 있다. 의료보험에서 산재에 대해 지급할 의무가 없는 경우, 산재보험에서 지급한다. 신체적 재활급여를 지급하는 동안 피보험자가 거동이 불편한 경우에는 간병을 받을 수 있도록 간병수당(Pflegegeld)을 지급한다. 산재로 노동능력을 상실하고도 재활수당(Uebergangsgeld)을 받지 않는 경우, 이로 인해 상실되는 소득에 대해서는 최고 년근로소득, 즉 산재전 총임금의 80%까지를 부상수당(Verletzungsgeld)으로 받을 수 있다. 그러나 산재 후 고용주가 임금을 계속 지급해야 하는 6주까지는 부상수당을 지급하지 않는다. 그리고 산재전 소득이 없었던 학생 또는 아동 등의 경우에도 지급하지 않는다. 직업적 재활은 수습과정, 직업교육, 향상교육(Fortbildung) 그리고 재교육(Umschulung)등을 포함하고 있다. 직업적 재활기간동안에는 종전 임금의 70%를 재활수당으로 지급한다.

셋째, **보상**은 피재해자가 사망했을 경우 유족에게 지급하는 현금 급여를 말한다. 여기에는 유족보상과 산재연금이 있다.

유족에 대한 보상은 장례수당, 산재미망인수당 그리고 산재고아수당 등이 있다. 산재연금은 산재로 인해 직업활동이 최소 20% 이상 감소하는 경우에 한해서만 지급하되, 산재발생연도 연금보험에 가입한 근로자의 평균임금의 60%를 지급하고 있다. 장례수당은 연근로소득의 1/12만큼 지급하며, 산재미망인 연금은 생존배우자의 상황에 따라 차별적으로 지급하고 있다. 산재고아연금도 부모가 모두 사망한 경우는 연근로소득의 30%, 부모중 한사람만 사망한 경우는 20%를 27세까지 지급한다. 직계 부모도 다른 보장 수단이 없는 경우에는 20%를 지급하고 있다.

#### <재정>

산재보험은 오직 사용자가 납부하는 보험료를 통해 재원을 조달하고 있다. 보험료는 사업장의 임금총액과 위험급수(Gefahrenklasse)를 반영, 직업협동조합이 산정하고 있다. 산재보험은 그 동안 새로운 위험과 계층으로 확대되는 성과를 가져왔으나, 향후에는 직업활동과 상관없는 사고(예: 가사노동 및 여가활동 등)까지도 보장하는 새로운 산재보험제도로의 전환이 제기되고 있는 실정이다.

#### (라) 실업보험(Arbeitslosenversicherung)

독일은 여타 서부유럽 국가들보다 늦은 1927년 “직장알선 및 고용보험에 관한 법(Gesetz zur Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)”을 제정함으로써 고용보험제도를 도입했다. 고용보험제도가 사회보험 중에서 가장 늦게 도입된 이유는 실업자에게 일정 기간동안 임금을 지급할 경우, 재취업의 필요성에 대한 인식을 감소시킬 것이라는 생각과 함께, 대량실업이 발생할 경우 국가 재정이 위기에 봉착할 수 있

다는 우려를 가졌기 때문인 것으로 분석된다.<sup>67)</sup>

고용보험제도의 도입은 당시 독일 상황으로 보아 적절한 조치였으나, 도입 직후 세계경제 대공황(1929~33)이 발생함으로써 재정적인 어려움에 처하게 되었다. 이어 나치정권이 등장한 이후 고용보험은 보험제도의 자치운영권(Selbstverwaltungsrecht)을 상실하는 수난을 겪기도 했다.

독일에서의 실업보험은 현재 거의 모든 노동자를 포괄하는 주요한 공법상의 강제보험제도다. 각출금은 기본적으로 모든 노동자와 사업주들이 분담하고 있다. 그러나 공무원, 부업에 종사하는 자, 퇴직연금 수혜자 등은 제외된다.

실업보험의 실시 기관은 고용촉진법에 의거하여 연방노동청(Bundesveranstalt fuer Arbeit)이 담당하고 있다.

독일 고용보험제도상 사회보장 및 국민경제적 차원에서 아주 중요하게 인식되는 조치의 하나로 「직업훈련촉진에 대한 조치(Leistungen zur Foederung der beruflichen Bildung)」를 들 수 있다. 독일의 직업훈련은 실업에 대한 사전대책으로서 뿐만 아니라, 국가경쟁력을 강화하는 수단으로서 큰 의미를 가지고 있다.

직업교육촉진에는 직업훈련(berufliche Ausbildung), 계속훈련(Fortbildung), 전직훈련(Umschulung) 등이 있으며, 그 외에도 심신장애자의 취직 내지는 재취업을 위한 직업복귀훈련(Rehabilitation)이 있다.

직업훈련이란 어떤 직업에 취업하는데 필요한 지식과 능력을 습득하는 훈련을 말한다. 계속훈련은 종래의 지식, 능력을 보충·확대·유지·향상시키는 교육훈련을 말한다. 직업전환훈련은 다른 직업으로 이전

---

67) 김상호, “독일의 노동시장정책,” 안두순 편, 위의 책, p. 234.

하는데 필요한 지식·훈련을 획득하는 교육훈련이라고 할 수 있다. 연방고용청은 직업훈련 촉진조치로서 기업이 행하는 직업훈련 및 기타 직업준비조치에 보조금을 지급하거나 무이자대부를 하고 있다.

실업보험자에 대한 급여는 실업수당과 실업부조가 있다. 실업수당(Arbeitslosengeld)은 실업이 되면 노동청에 실업자로 등록하고 받을 수 있다. 실업부조(Arbeitslosenhilfe)는 실업보험의 청구권이 없는 자에게 지급되며 실업수당보다 저액이다. 실업부조는 특별한 사정이 없는 한 실업보험규정에 준해 지급한다. 실업 발생시 근로자들은 일정 기간 자신의 최종 6개월간의 평균 임금 60~67%에 해당하는 실업수당을 지급 받는다. 그리고 실업수당 지급기간이 끝나면 최종임금의 57%에 해당하는 금액을 실업부조금으로 지원 받게 되는데 이 경우 기간의 제한이 없다.

#### 4. 소결

지금까지 우리는 경제 및 사회질서 차원에서 독일의 사회적 시장 경제를 살펴보았다. 사회적 시장경제의 경제 및 사회정책적 분야는 각 분야 자체로서 학문적 연구 대상일 만큼 광범위하나 지면적 한계가 있는 관계로 충분한 기술이 뒷받침되지 못한 측면이 있기는 하다. 그러나 분명한 것은 독일의 사회적 시장경제가 경제분야에서의 기본 원칙과 경쟁원칙, 통화가치안정화 원칙을 비롯하여 사유재산제의 확립 등 기본적인 분야에서 각기 나뉘므로 질서를 확보하고 있으며, 경제현실에 맞게 탄탄한 기반을 유지하면서 발전해 오고 있다는 사실이다.

그리고 시장과정에서 파생되는 분배적 불균형은 사회보장제도가

확고하게 뒷받침함으로써 시장에 참여하고 있는 경제주체 중 어느 누구라도 시장경제질서로부터 소외되지 않도록, 다시 말해 모든 경제주체가 자신을 가지고 시장경제에 참여할 수 있도록 제도적 장치를 마련해 놓고 있음을 알 수 있다. 독일의 사회적 시장경제는 경제질서와 사회정책의 상호 질서적 조화속에서 공존하며 독일 사회를 떠받치고 있는 것이다.

## IV. 독일 통일과 사회적 시장경제

독일 통일은 서독의 「사회적 시장경제」가 그대로 동독지역에 적용되는 방법을 통해 이루어졌다. 즉 자유경쟁에 기초한 서독의 경제원칙과 서독의 사회보장정책이 그대로 동독지역에 도입됨으로써 시장경제체제로 단일화된 것이다. 물론 이 과정에서 여러 가지 경제·사회적 문제를 파생시키기도 했다. 산업 구조조정은 대규모 실업사태를 야기함으로써 독일 경제 전체에 큰 부정적 영향을 가져다주기도 했다. 일시적 사회보장제도의 통합도 동서독주민에 대한 크나큰 경제·심리적 부담으로 작용했다.<sup>68)</sup>

「사회적 시장경제」에서의 '사회적'이라는 의미는 기 고찰한 바와 같이 경제정책의 병리적 측면을 보전하는 정책영역<sup>69)</sup>으로 시장경제에서 스스로의 수요를 충족시킬 수 없는 자의 생활근거를 보장하는 것을 의미한다. 경제정책은 자원의 효율적인 이용과 배분 및 경제성장과 관련된 고유 과제가 있는 반면, 사회정책은 시장에서 배분되는 1차 소득과 별도의 사회정책적 2차 소득의 분배라는 독자적 과제를 갖고 있다.<sup>70)</sup> 통일과 관련하여 발생한 대규모의 실업사태와 노동력의

68) Andreas Buettner, "Die verheerende Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland in der Zeit von 1990-1994, Wolfgang Duemcke/Fritz Vilmor(ed.), *Kolonialisierung der DDR*, (Muenster, Agenda-Verlag 1996), pp. 117~130; Markus L. Mueller, "Identitaetsprobleme der Menschen in der DDR seit 1989/90, Wolfgang Duemcke/Fritz Vilmor(ed.), *op. cit.*, pp. 209~241.

69) Bernd v. Maydell, "Das Sozialrecht und seine Stellung im Gesamtsystem unserer Wirtschafts- und Rechtsordnung: Zur Einfuehrung: Bernd v. Maydell/Franz Ruland(ed.), *Sozialrechtshandbuch*, 1988, p. 47ff.

70) Hans Peter Widmaier; Regine Heidenreich, "Sozialepolitische Dimensionen des Einigungsprozesses -Einige theoretische Anmerkungen-, Joachim Genosko; Philipp Herder-Dorneich, Heinz Lampert u.a. *Sozialpolitik im vereinten Deutschland I*, Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik Bd.

이동, 사유화에 따른 비용과 설비투자자본(Sachkapital)의 현대화, 노동력의 자질향상을 위한 비용발생 등은 질서정책적 차원에서 이행해야 할 과제를 제한했거나 사회정책적 과제 이행에 있어서의 우선 순위를 변화시키기도 했다.<sup>71)</sup> 이런 점에서 동독지역에 적용되었던 경제 및 사회질서가 「사회적 시장경제」의 질서정책적 정형(Leitbild)에 근접하고 있었던 지를 살펴보는 것은 대단히 의미 있는 일일 것이다. 그러나 이 분야의 연구는 분야별로 각각 별도로 진행해야 할만큼 광범위하다. 본 장에서는 사회적 경제질서의 동독지역 도입·적용과 관련하여 가장 중요한 부문인 경쟁시장 및 사유재산제도의 확립, 통화가치의 안정과 함께 사회정책부문의 기본적인 사회보장을 중심으로 그 내용과 문제점에 대해 논의하고 평가하기로 한다.

## 1. 「사회적 시장경제」의 동독 지역 적용

### 가. 적용방법

동서독 통일의 시발점이었던 국경개방과 더불어 서독에서는 동독의 경제 및 사회구조를 어떠한 조건하에서 어떠한 모델로 적용시켜 바꾸어야 할 것인가 하는 기본적인 문제가 제기되었다. 일반적으로 다음의 두 가지 상이한 모델이 전제될 수 있었다.

우선 동독을 정치경제의 변화에 대한 향방과 속도를 ‘자율적’으로 결정할 수 있는 자주국가, 다시 말해 서독 체제의 도입 대신 자본주의와 사회주의간의 ‘제3의 모델’을 모색해 보는 것이었다. 이에 대해

---

208/ I (Berlin, Duncker & Humbolt, 1991, p. 43.

71) ibid, p. 44.

실제 자본주의에 대해 비판적이었던 지식인들을 중심으로 활발한 토론이 벌어지기도 했으나, 동독의 정치·경제정책의 실패와 이로 인한 사회주의에 대한 거부감, 그리고 '제3의 모델'이 안고 있었던 정책상의 불분명 때문에 실현 가능성이 희박했다.

그 다음으로는 서독의 경제·사회제도를 전면 도입하고 동독의 정치·경제 및 기관을 해체시키는 방법이었다. 사실 국경 붕괴 후 서독 정치가들은 이와 같은 방법을 실현시키는데 몰두했다. 1991년 5월 18일 서독 및 동독 정부에 의해 체결된 '국가조약'은 공동 경제질서로서의 「사회적 시장경제」와 서독 마르크 통화체제 도입(제1조)을 규정하였는데, 이는 구동독 체제가 가급적이면 조속한 시일 내에 서독 경제·정치체제의 단일화를 의미하는 것이었다. 이로써 구동독의 변혁과 관련, 계획 경제적 요소와 시장경제적 요소를 혼합하려는 노력들은 배제될 수밖에 없었다. 논란이 될 수 있었던 것은 단지 적용 시기와 관련된 문제였다. 다시 말해 서독 경제제도를 구동독에 도입하고 구동독 잔재를 청산하는데 있어 어떠한 순서를 밟아야 하는가 하는 문제였다.

이론상으로는 다음과 같은 방안이 제시될 수 있었다. 경제 및 화폐개혁을 단계적으로 실시하는 방법, 다시 말해 경제, 사회, 환경통합과 더불어 서독의 경제·통화제도를 동독에 적용하되, 동독 지역에 경제개혁이 완전히 실시되고 난 뒤, 동독 마르크의 태환성이 가능해 졌을 때, 통화를 통합시키는 방법이었다. 그러나 이러한 단계적인 방법과는 완전히 상반되는 방법을 연방정부는 선택하였다. '국가조약'에의 서명함과 함께 1990년 7월 1일자 화폐통합이 확정됨으로써 동독 마르크가 서독 마르크로 대체되고 경제체제의 적용이 확정되었던 것이었다. 이로써 기본법상의 통일이 미처 이루어지기도 전에 동독의 통화정책 자율권과 다른 모든 경제적 주권이 완전히 상실된 것이나 다름없었다.



## 나. 적용내용

사회적 시장경제질서의 동독 지역 적용내용과 관련해서는 ①경쟁 시장체제의 구축, ②사유재산제도의 확립, ③화폐단일화, ④서독 사회 보장제도의 도입으로 나누어 논의하되, 이와 같은 분야의 시장경제질서적 요소가 통일에 따라 어떠한 조치와 과도기적 장치를 두어 추진되었는지에 주안점을 두어 고찰하고자 한다.

### (1) 경쟁시장체제의 구축

제1차 「동서독 화폐·경제 및 사회통합을 위한 국가조약」은 동서독 총리의 합의(1990.4.24)에 따라 양국 재무장관인 롬베르크(W. Romberg)와 바이겔(T. Waigel)이 협정에 조인(1990.5.18), 동서독 의회의 비준(1990.6.21)을 거침으로써 1990년 7월 1일 효력을 발생했다. 이로써 지난 40년 이상 견지되어 온 동독 사회주의 체제는 종말을 고했다. 동독 지역은 서독 마르크가 사용되는 통화지역이 형성되고 재화·용역·노동·자본의 자유로운 이동은 물론, 사유재산제·경쟁원리·제품가격의 자율적 형성이 가능한 경쟁시장체제가 구축되었다.

### (가) 경제활동의 자유보장

화폐·경제통합조약이 체결된 후 서독 정부는 동독 지역에 시장경제원리가 적용될 수 있도록 조치하였다. 동독은 서독의 모든 중요한 경제 법규에 어긋나는 법규들을 폐지하고 시장경제적 질서를 구성하는 제요소, 예를 들어 사적소유, 효율 경쟁, 자유가격 결정, 계약의 자유, 영업활동의 자유, 직업의 자유, 노동, 자본, 서비스의 자유로운

운용들을 동독지역에서의 경제활동을 위한 기본원칙으로 채택하였다.<sup>72)</sup> 개별 기업들은 자신이 생산하는 재화의 종류나 생산수량, 생산과정, 기업활동과 관련된 투자, 노동조건, 상품가격, 영업이익의 처분 등을 자율적으로 결정할 수 있게 되었다. 또한 경제적인 성과가 주로 민간 경제와 경쟁에 의해 발휘될 수 있도록 하되, 경제활동을 위한 영업 활동, 계약의 자유, 토지나 기타 생산 수단의 취득 및 이용의 자유가 가능한 한 침해되지 않도록 하였으며, 기업의 결정이 계획으로부터 자유로우면서도 민간 기업이 국영기업이나 조합기업에 비해 차별대우를 받지 않도록 하였다. 불가피한 경제적 이유로 가격을 국가가 확정해야 하는 경우가 아닌 한 가격 결정이 자유롭게 이루어질 수 있도록 하였으며, 국가의 직접 또는 간접적인 소유하에 있는 기업들은 경제성의 원칙에 따라 운영되도록 하는 동시에 가능한 한 빨리 민간기업으로 이전, 경쟁력을 갖출 수 있도록 구조조정을 단행했다.<sup>73)</sup>

#### (나) 가격자유화

경쟁시장체제구축의 가장 중요하고 필수적 요소의 하나는 자유경쟁가격 형성이다. 시장을 통해 경쟁가격을 형성하려는 것은 자원의 효율적인 배분을 가능하게 하고, 높은 고용수준과 경제성장을 달성하려는 경제목표에 가장 가까이 근접시키기 위한 것이다. 이는 공급과 수요를 기초로 가격이 자유롭게 결정될 수 있어야 가능하다.

동독지역에서의 가격자유화는 1990년 5월 18일 국가조약상의 경제통합을 위한 “주요원칙기록(Grundsatzprotokoll)”을 통해 동독 경제

72) 제1차 국가조약 2장 1의 부록 2.

73) 제1차 국가조약 제1장 총칙 제1조, 제2조.

가 서독에 편입되는 1990년 7월 1일 이루어졌다. 이로써 농산물 및 생필품에 대한 정부보조금제도가 폐지되고 가격이 시장의 수요와 공급에 의해서만 형성될 수 있도록 함으로써 실현되었다. 다만 채신요금·교통요금·집세·임대료·에너지 가격 등 생활과 밀접한 관련이 있고 가격 변동이 경제에 큰 영향을 미칠 수 있었던 제품들은 가격자유화에서 제외시켰다. 가격변동으로 인한 충격이 일시에 초래되는 것을 억제하기 위해서였다.

가격개혁에 있어 가장 먼저 고려되었던 사항은 가격 자유화를 어떤 방법으로 실시할 것인가를 결정하는 일이었다. 가격 자유화를 동시에 전 분야에 걸쳐 실시할 것인가, 아니면 단계적·선별적으로 실시할 것인가에 대한 결정이 그것이었다.

가격자유화를 재화와 용역의 중요성 및 국민경제에 파급되는 영향을 고려하여 선별적·단계적으로 실시해야 한다는 입장은 가격 자유화로 인한 생필품이나 기본 서비스 가격의 인상이 경제 전체에 큰 영향을 미치고 사회불안을 야기할 수 있다는 판단에서 비롯되었다. 따라서 이와 같은 판단에 따르면 가격 자유화를 전면적으로 실시하지 않고 재화에 따라 일정 기간동안은 국가의 관리를 받도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.

이와는 달리 가격개혁을 일시에 전 부문에 걸쳐 실시할 수밖에 없다는 주장은 시장경제체제하에서 모든 재화의 가격은 서로 직·간접으로 연계되어 있어 단계적인 추진 자체가 불가능하다는 판단에 근거한다. 이와 같은 판단에 따를 경우 가격개혁은 그것이 단행되는 초기에 전반적으로 실시되어야만 국민경제 전체에 긍정적인 영향력을 가져올 수 있으며, 추가적인 가격개혁도 가능하게 만들 수 있음을 알 수 있다.

동독 지역의 가격 자유화는 앞서 언급한 것과 같이 일시적으로 이

루어졌지만 당시 가장 중요하게 고려되었던 점은 어떤 형태의 가격 개혁을 택하든 가능한 한 조속히 경쟁시장가격이 형성될 수 있도록 기반을 확보하는 일이었다고 할 수 있다. 즉 기업의 자유로운 경제활동을 보장하고 생산요소의 자유로운 이전과 함께 시장경제체제에 부응한 산업구조의 조정 및 새로운 금융기관 설립 등이 가장 크게 고려되었다. 또한 가격개혁이 물가의 급격한 상승을 초래함으로써 근로자의 소득이 상대적으로 감소<sup>74)</sup>될 수 있는 가능성에 대해서도 대책을 수립하는 것도 중요한 사안으로 제기되었다.

## (2) 사유재산제도의 확립

「사회적 시장경제」의 동독지역 적용과 관련, 본질적인 의미를 지녔던 것은 생산수단과 토지 등의 사적 소유와 이용에 대해 법적으로 보장하는 것이었다. 동독은 국가조약 제1조 3항에 사적 소유를 시장경제의 본질적인 요소로 인정함으로써 이와 같은 원칙을 근본적으로 수용했다.

서독 정부는 동독 지역 생산수단의 사유화를 위해 먼저 「국유재산의 사유화 및 재편에 관한 법률(Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermoegens)」(일명 신탁관리청법)을 제정하여, 1990년 6월 17일 동독의회에 승인을 얻었다. 이에 따라 동독이 소유했거나 운영했던 모든 토지·부동산들을 민영화 대상으로 선정, 이를 서독기업이나 외국기업이 투자할 수 있는 대상으로 하였다. 또한 동독 인민 소유의 기업과 콤비나트들은 합자회사 형태로 전

74) Horst Brezinski, "Implementation and Effects of an German Monetary Union," presented at the 8th German-Korean Conference on *Consequences of German Unification and its Implications for A Divided Korea*, Manuscript, 1991, Seoul, p. 6.

환시켜 동독의 기업들이 시장경제적인 활동을 할 수 있도록 하였다.

(가) 토지사유화

화폐 및 경제·사회통합에 관한 국가조약 제2조에는 기업의 설립, 생산, 투자활동이 국가통제를 벗어나 개별 경제주체의 의사결정에 따르도록 하였으며, 경제활동을 위한 토지의 소유·이용·거래도 자유롭게 하였다.

동서독 정부는 재산권의 법적 처리에 관한 협약을 체결, 과거 국유화한 개인소유 상업용 부동산을 원소유자 또는 상속인에게 반환하기로 결정하고, 1990년 7월 11일 재산권 주장 신고에 관한 규정을 마련하였다. 그리고 1990년 7월 15일부터 1991년 1월 31일까지 이에 관한 신고를 받기로 하였다. 이 규정은 재산권 주장이 가능한 대상, 신고 절차, 신고방법, 신고의 법적 효력 및 토지거래 심사 등에 관한 내용을 명시하고 있었다. 신고대상 가운데 중요한 것은 ①압류 또는 신탁 관리 되었던 이주자의 재산, ②1945년 5월 8일에서 1953년 7월 11일 사이 동독지역에 거주하지 않았거나, ③동기간 중 합법적 허가에 따라 동독지역에서 서독지역으로 이주하였던 자의 재산으로서 국가에 임시로 예속되었던 재산이나 국가에 예속되었던 해외자산 등이었다.

한편, 신고대상에서 제외되었던 재산으로는 1945년 3월 8일에서 1948년 10월 6일간 소련군 점령 하에서 국유화되었던 재산이었다. 이 기간 중 국유화된 재산은 소련 및 동독정부가 취했던 당시의 조치들을 다시 변동시킬 가능성이 전혀 없기 때문에 반환대상에서 제외시켰다.<sup>75)</sup> 아울러 재산권이 권력남용, 부정부패, 강요 또는 사기 등의

75) 통일조약 부속문서 Anlage III: Gemeinsame Erklärung der Regierungen der BRD und der DDR zur Regelung offener Vermögensfragen 참조.

부당 행위에 따라 취득되었을 경우에도 반환되지 않도록 하였다.

국유화된 부동산은 다음의 세 가지 경우를 고려하여 반환·결정되었다. 첫째, 특별한 용도(주택단지건설이나 기업의 업무용 또는 신규기업설립 등)를 위한 토지 및 부속건물의 경우, 반환이 불가능하므로 보상을 원칙으로 하였다. 둘째, 동독국민이 적법하게 양도받은 부동산이나 물적 이용권은 전소유자에 대하여 동일가격의 토지로 반환 또는 배상하며 셋째, 반환권을 가진 재산권자나 상속인은 반환 대신에 그에 상응한 보상을 요구할 수 있도록 하는 한편, 재산권의 가치 변동에 따른 보전은 별도로 정했다. 그 밖에도 서독 국민의 예금 및 채권에 대해서는 1990년 후반기까지의 이자를 포함하여 화폐통합 규정에 명시된 환율에 따라 권리를 행사할 수 있도록 하였다.

#### (나) 기업 민영화

국영기업의 민영화는 1990년 7월 1일 화폐·경제통합과 동시에 동독 정부가 동독내 콤비나트를 해체하기 위한 국유재산 신탁관리청(Treuhandanstalt)을 발족시키면서 시작되었다.

신탁관리청은 우선적으로 8,000여 개의 동독 기업을 서독 회사법에 따른 기업(주식회사 또는 유한회사)으로 전환시킨 다음, 스스로 이들 기업의 소유자가 되었다. 그리고 각 기업의 경영상태에 따라 기업존립 여부를 결정하였다. 즉 모든 기업체에 대해 서독 화폐를 기준, 대차대조표와 손익계산서를 작성하고, 이를 바탕으로 자산 및 경영상태를 평가한 후 파산(Verschließung), 매각(Privatisierung) 또는 재활성화(Sanierung) 여부를 결정하였던 것이다.

기업사유화를 위해 마련된 총 재원은 250억 마르크로서 민영화 대상인 기업들에게 경쟁력 향상을 위해 금융 지원하거나, 시중은행으로

부터 대출을 받을 경우 지불보증에 사용함으로써 기업이 유동성을 확보하는 데 도움을 주었다.

신탁관리청의 기본정책은 ①가능한 한 조속한 시일 내에 많은 기업들을 민영화하며, ②기업의 자구적 노력을 통해 재활성화가 가능하다고 판단되는 경우에는 적극적으로 지원하나, ③경쟁력 회복이 전혀 불가능한 기업은 과감히 해체함으로써 물적·인적 자원의 낭비를 막는 것이었다. 또한 ④기업민영화와 재활성화 지원은 중소기업을 중심으로 하되, ⑤기업의 매각은 경쟁을 통해 공정하고 적절한 가격으로 이루어지도록 하는 것이었다.<sup>76)</sup>

그러나 지난 40년 이상 사회주의 경제체제하에서 활동해 온 기업들이 단기간 내에 서구식 경영체제를 도입하여 경쟁력을 갖춘 기업으로 탈바꿈하는 데에는 많은 어려움이 뒤따랐다.

### (3) 화폐단일화와 물가안정

동독 정부는 1990년 7월 1일부터 서독 연방은행이 발행하는 지폐와 주화를 동독의 정식 화폐로 통용될 수 있도록 결정함으로써 서독 마르크가 동독지역에서 정식 지급·결제 및 가치저장 수단이 될 수 있도록 하였다. 서독 연방은행은 통화 단일화를 위한 실무를 관장하여, 발권은행으로서 동독지역에서의 금융정책적인 책임까지 지게 되었다. 서독 연방은행은 동독 내에서의 임무 수행을 위하여 베를린에 임시사무소를 설치하고 동독 국가은행의 지점이 위치하고 있던 지역에 총 15개의 지역사무소를 설치, 동독정부와 긴밀한 협조관계를 유지하면서 통화 단일화를 추진해 나갔다.

---

76) BMW(Bundesministerium für Wirtschaft), *Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern*, May 1991, Bonn p. 133.

통화 단일화를 위한 동서독 통화의 교환비율에 있어서는 임금·급여·장학금·연금·집세·지대 등 계속적으로 행해지는 지불금의 경우에는 1:1의 등가교환을 이루도록 하였으며,<sup>77)</sup> 동독마르크화로 발생된 모든 채권과 채무에 대해서는 동독마르크와 서독마르크의 비율을 2:1로 적용하였다. 동독화폐의 교환대상은 동독에 거주하는 주민과 동독에 소재하고 있는 단체들에 한정하였으며, 동독의 은행계좌를 통해서만 이루어지도록 하였다. 동독에 거주하는 개인이 금융기관에 예치한 저축금은 신청을 받아서 연령별로 각각 일정한 한도액을 설정, 그 한도액까지는 1:1의 비율로 교환할 수 있도록 하였으며,<sup>78)</sup> 동독 외의 지역에 거주하는 개인의 동독내 예금에 대해서는 특별규정의 적용대상이 되게 하였다.<sup>79)</sup>

서독마르크화의 도입과 관련, 서독정부는 서독 연방은행으로 하여금 동독지역의 화폐가치 안정과 서독지역의 통화안정을 이룩할 수 있는 조치를 취하도록 하였다. 다시 말해 서독정부는 서독 연방은행이 통화안정을 위한 독자적인 방법을 동원, 연방은행 책임하에 인플레이션 억제 및 동독기업의 경쟁력 제고를 위한 조치를 취하도록 하였다. 이에 서독 연방은행은 통화가치 안정을 위해 동독 정부의 예산적자를 엄격히 제한하며, 어떤 형태의 차입도 서독정부와 직접적인

77) 통화통합의 상세한 내용은 1990년 5월 18일 체결된 통화·경제 및 사회통합에 관한 양독간의 조약과 부속문서(Anlage I)에 명시되어 있다. 임금·봉급·장학금·연금 등 정기적 지급액, 임대차 소득 및 반복적이며 정기적인 지급액은 1:1, 생명보험 및 민간연금보험회사로부터의 지급액에 대해서는 2:1로 정하였다.

78) 동독마르크로 표시된 채권 및 채무는 2:1의 교환비율을 적용하였으나, 예외적으로 1976년 7월 1일 이후 출생한 개인은 2,000마르크까지, 1931년 7월 2일~1976년 7월 1일간 출생자는 4,000마르크까지, 1931년 7월 1일 이전 출생자는 6,000마르크까지 1:1의 교환비율을 적용하였다.

79) 동독내 은행계좌를 보유하고 있는 비거주자로서 1989년 12월 31일 이전 예탁금에 대하여는 2:1, 그리고 1990년 1월 1일 이후 예탁금에 대하여는 3:1의 교환비율을 적용하였다.



협의를 거치도록 하였다. 또한 서독의 최저 지불준비금제도를 1990년 8월 1일부터 동독에도 적용시켰다. 동독에는 유가증권이 존재하지 않았기 때문에 중앙은행의 공개시장조작 등과 같은 통화량조절정책을 실시할 수 없었다. 동독은행의 유동성 확보를 위해서 서독 연방은행은 총 250억마르크 한도의 차입을 제공하였다.

화폐 및 금융정책이 실효를 거두기 위해 서독정부는 경쟁원칙에 입각하여 영업이익을 추구하는 민간은행·조합은행·국책은행의 설립과 자유자본시장의 개설, 금융시장에서의 자율적인 금리 형성 등을 모색하였다.

#### (4) 사회보장제도의 도입

##### (가) 개관

1990년 5월 18일의 제1차 국가조약은 동서독 통일에 따라 서독 국민과 같은 생활수준을 누리고자 하는 동독 주민의 희망을 반영, 서독의 사회보장제도가 가능한 한 조속히 동독 지역으로 확대·적용되어야 할 것을 규정하였다.

동서독간 사회보장제도의 통합은 2단계 과정을 거쳐 이루어졌다. 첫 번째 단계는 동독의 사회보장체계를 서독과 동일한 체계로 전환하는 것이었으며, 두 번째 단계는 구조조정을 이룬 동독의 사회보장체계가 서독과 최종적으로 통합되는 것이었다.

첫 번째 단계는 제1차 「국가조약」에 따른 경제통합과 함께 이루어졌으며, 두 번째 단계는 「통일조약」을 통해 이루어졌다. 제1차 국가조약을 통해서 동독에 「사회적 시장경제」질서에 상응하는 노동법을 제정·시행하는 한편, 사회조정(sozialer Ausgleich)의 이념에 기초

한 사회보장제도를 만드는 것이었다. 이와 함께 동독 사회보장제도의 구조를 점진적으로 서독의 그것에 접근시키되, 서독의 사회보장법이 동독에 적용되는 과도기 동안 양독의 사회보장제도상의 차이 때문에 양독간 자유로운 인적 교류가 제한되지 않도록 조처하는 것이었다.

제2차 통일조약과 하위 실정법에서는 「국가조약」의 내용을 부분적 수정·보완할 것을 규정하였다. 이에 따라 동독은 의료, 연금 및 산재보험으로 구분되는 사회보장제도의 구축, 국가의 감독을 받는 공법기관적 성격의 실업보험을 구축해야 할 의무를 졌다. 그 내용은 기존의 통합사회보장제도를 폐지하고 서독의 지역별 다원조직을 갖는 연금보험 및 질병보험, 산재보험과 함께 고용촉진제도, 사회부조제도를 새로 도입하고 이를 국가감독하의 자주관리법인이 운영하는 것이었다. 이들 보험의 재원은 일반보험료에 의해 노동자와 사용자가 반씩 분담하여 충당하도록 했다. 다만 산재보험의 경우에는 사용자가 전액 부담하도록 하였다. 그러나 자영업자나 자유업 종사자의 경우 사회보장을 스스로 충분하게 보장할 수 있다고 증명되면 사회보장 가입의무를 면제하였다.

연방정부는 서독의 사회보험제도에 상응하는 조직구조를 창출하기 위해 연금, 의료보험, 산재보험의 관리기구를 1991년 1월 1일까지 구성하도록 하고 그 이전의 과도기 동안에는 동독의 포괄적 사회보장제도가 유지되도록 하였다. 그리고 이 기간 동안 보험료와 국가지원이 급부 총액에 미치지 못할 경우, 서독이 동독에 재정지원 할 것을 규정하였다.<sup>80)</sup>

1990년 7월 정식으로 동독의 '통합사회보장제도'가 공공예산으로부터 분리됨으로써 개별 사회보험제도들은 수입과 지출에 대해 각각

80) 제1차 국가조약 제18조.

독립된 계정을 갖게 되었다. 그러나 완전한 사회보장제도의 통합이 이루어지는 1992년 1월 1일까지는 연금보험과 의료보험의 수입과 지출이 동서독 지역을 구분하여 별도 계산되었으며, 그 계산결과를 근거로 서독으로부터의 이전액(Transferleistung) 규모가 결정되었다.

연방고용청은 이미 1990년 10월 3일 통일조약의 체결과 더불어 동서독 양 지역의 고용에 대한 재정적 책임을 졌다. 서독의 「고용촉진법」을 동독이 채택함에 따라 이를 담당하는 기구가 설립되었다. 완전 실업 및 부분실업자들에게 임금손실을 보상하는 제도도 도입하였다. 이상의 과정에서 서독에게 요구되었던 과제는 기존 양독의 분단을 염두에 두고 적용되던 외국연금보호법(Fremdrentengesetz)을 개혁하는 것<sup>81)</sup>과 동독에 서독과 유사한 구조를 갖는 사회보장제도를 건설하는 데 필요한 인적·물적자원을 지원하는 것이었다.

제1차 국가조약에서 목표했던 서독과 같은 사회보장제도의 도입은 제2차 통일조약을 통해서 완성되었으며, 1992년 1월 1일부터는 잠정적인 통합사회보험기구가 해체되고 직종별로 구분된 개별 사회보험 조직이 기능하게 되었다.

---

81) 제1차 국가조약 제23조 제1항, 제24조 제1항. 조약체결로 서독에서 그동안 적용되었던 이른 바 외국연금보호법은 더 이상 의미를 가질 수 없게 되었다. 그러나 외국연금보호법의 대상지역 밖에서 서독으로 이주하는 자(Aussiedler)에 대해서는 계속 외국연금보호법이 적용될 수 있도록 하였으며, 또한 연금의 급여수준도 조정하였다. 이와 함께 서독 주민이 동독으로 이주하는데 따른 사회보장법상의 불이익이 발생하지 않도록 이에 대한 제도적 장치도 마련하였다. 즉 거주 장소의 변화에도 불구하고 이전 보험관계를 계속 유지할 수 있는 규정을 마련하였던 것이다. 서독 국제사회보험법상 이미 인정되어 왔던 원칙, 다시 말해 외국에 파견 근무하는 근로자에게 본국에서의 보험관계가 계속 유지되는 원칙(Einstrahlungsprinzip)이 동독지역에까지 확대 적용되었다. 동시에 서독에서 취득한 연금청구권이 동독에서 지급될 수 있는 입법조치도 취했다.

## (나) 공적연금제도의 도입

동독 지역에 공적부조제를 포함한 공적연금제도의 도입은 동독지역에 존재해 왔던 소득보장체계가 해체됨으로써 야기될 가능성이 있는 대량빈곤의 문제에 대처하기 위한 수단이었다.<sup>82)</sup>

과거 동독은 질병, 산업재해 그리고 노령과 같은 사회적 위험을 포괄적으로 관리하는 통합사회보험제도를 운영해 왔기 때문에 노후소득보장을 위한 별도 제도가 존재하지 않았다. 이와 같은 통합사회보험제도는 임금근로자를 대상으로 한 사회보험제도<sup>83)</sup>와 협동농장 종사자, 자영업자, 자유직 종사자 등을 위한 사회보험제도, 당원, 군인, 공무원 등을 위한 다수의 근로자 사회보장제도(Sonderversorgungssystem)로 나뉘어 운용되었다.

통합사회보험제도는 전체 재정의 각각 51.8%, 48.2%에 달하는 보험료 수입과 국가보조금으로 운영(1988년)되었다.<sup>84)</sup> 이 중 노후소득보장을 위한 지출은 전체 사회보험 재정의 47.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 있었다. 동독지역 연금수급자 수는 통일 전년도에 경우 대략 280명만에 달했던 것으로 알려지고 있다. 연금의 급여체계는 기초부분과 소득비례부분으로 구성되어 있었으며, 급여는 대체로 최저생계수준에서 하향평준화되어 있었다.<sup>85)</sup> 이러한 점을 고려하여 1971년 임

82) 이정우, 「남북한 사회보장제도의 장단기 통합방안」, 미발간 논문, 1997, p. 56.

83) 전체 취업인구의 90%가 가입하였으며 독일자유노조연맹(Freier Deutscher Gewerkschaftsbund)이 관리하였다.

84) Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Uebersicht ueber das Sozialrecht*, 1995.

85) 연금 급여수준이 낮았던 주된 이유는 보험료의 부과와 급여의 산정에 고려가 되는 소득상한선이 1947년 이후 600DM으로 고정되어 있었기 때문이다. 나아가 연금급여는 물가 또는 생산성 상승에 연계되지 않은 채 정태적인 상태에 머물러 있었다. 이에 따라 근로자의 평균임금과 연금수급자의 평균

의가입을 원칙으로 한 추가연금제도(Freiwillige Zusatzrentenversicherung)가 도입되었으나, 이 역시 급여수준이 낮아 연금수급자의 실질적인 노후소득보장대책으로는 미흡하였다.<sup>86)</sup>

통일독일 정부는 통일 과도기 동안 서독의 공적연금제도를 동독지역에 도입하기 위해 다음과 같은 노력을 전개했다.<sup>87)</sup>

첫 번째로 동독지역 공적연금제도를 서독의 관련 제도와 일치시키는 작업을 수행했다. 우선 1990년 7월 1일 동서독 국가협약에 따라 양독간의 제도를 일치시키기 위한 법률 작업이 동독정부의 주도하에 이루어졌다.<sup>88)</sup> 기존의 동독 통합사회보험제도로부터 공적연금보험제도가 직역별·직종별로 분리되었다. 그 다음 자치주의의 원칙에 입각하여 개별 제도의 행정관리기구가 설립되고, 보험료 부과가 이루어졌다. 그러나 이와 같은 제도 도입 초기 동독지역 가입자의 경제적 능력을 감안하여 1990년 말까지 한시적으로 보험료에 대해 국가가 보조금을 지급하도록 하였다.

두 번째로 급여수준 및 급여체계를 서독 기준으로 전환하였다. 추가연금제도와 공로자연금제도를 1990년 7월 1일자로 폐지, 이를 공적연금제도에 편입시키고<sup>89)</sup> 연금급여율을 40년 가입 평균 소득자를 기

---

연금 사이의 괴리가 시간이 지날수록 커지게 되는 모순을 초래하게 되었다.

86) 사회주의 동독의 공적연금체계와 관련한 논문으로는 von Maydell, et. al., *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung*, Berichte der KSPW(Kommission fuer die Erfahrung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundeslaendern e.V. Opladen: Leske und Budrich, 1996 참조.

87) 통일 과도기 동독과 서독간 공적연금체계의 통합과정에 대한 대표적인 논문으로 Böhm, S. und Pott, A., "Verteilungspolitische Aspekte der Renteneuberleitung des bundesdeutschen Rentenrechts auf die neuen Bundeslaendern," Schmaehl, W.(ed.), *Sozialpolitik im Prozess der deutschen Vereinigung*, 1992 참조.

88) 이와 관련한 대표적인 법률로는 1990년 6월 28일 동독 의회를 통과한 사회보험에 관한 법률(Gesetz ueber die Sozialversicherung) 그리고 연금급여조정법(Rentenangleichungsgesetz)이 있다.

준하여 70%로 상향조정했다. 급여 산정기준이 되는 표준월소득액은 동독지역 전체 연금가입자의 평균임금으로 정했다. 그 다음으로 연금 및 가입자의 연금수급권을 새로운 급여산식에 의해 다시 산정하고 매년 두 차례씩 연금액을 재조정했다. 연금급여의 재산정에 따라 급여수준이 종전보다 하락하게 되었을 경우에는 그 차액을 보전해 주었다. 이에 따라 서독 대비 동독지역 표준소득자의 연금은 국가협약 체결 당시 30% 가량에서 1993년에는 73%로 상향조정되었다<표2 참조>. 연금 급여체계의 전환에 따라 추가적으로 소요되는 비용에 대해서는 전액 연방정부가 부담했다.

세 번째로 연금수급자의 노후최저생계를 보장하기 위한 과도기적 경과조치로서 1996년까지 사회가급급여제도(Sozialzuschlagssystem)를 도입하였다. 이는 공공부조적 성격의 급여로서 전체 연금수급자에게 최소한 월 495DM를 보장할 수 있도록 하기 위해 만들어졌던 것이다.

네 번째로 1992년 1월 1일부터 발효되는 연금전환법(Rentenüberleitungsgesetz)을 제정하였다. 이는 동서독 지역 공적연금제도의 통합일정과 과도기 경과규정을 밝힘으로써 동독지역 연금가입자의 연금제도에 대한 신뢰도를 제고하려는 목적에서 제정되었다.

---

89) 노동당 및 국가 고위관료 등 특권계층에 대한 공로자연금은 최고 1,500 DM으로 제한하고, 부당한 방법으로 연금수급권을 획득하였거나 인권에 저촉되는 행동을 하였을 경우 당사자의 연금급여를 삭감 또는 정지할 수 있도록 하였다.

<표 2> 표준소득자 연금수급액의 동서독 지역간 비교<sup>1)</sup>

(단위: DM, %)

시기	서독지역	동독지역	동독지역/서독지역
1990. 6. 30.	1,616	470~602(동독 화폐기준)	29~37
1990. 7. 1.	1,667	672	40
1991. 1. 1.	1,667	773	46
1991. 7. 1.	1,751	889	51
1992. 1. 1.	1,751	993	57
1992. 7. 1.	1,798	1,120	62
1993. 1. 1.	1,798	1,188	66
1993. 7. 1.	1,868	1,357	73

주: 1) 표준소득자 연금수급액이란 45년간 평균소득자로 제도에 가입한 사람의 연금액을 의미함.

자료: Sachverständigenrat, *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern*, 1994.

#### (다) 공공부조제도의 도입

사회부조는 기본법에 뿌리를 둔 사회적 국가 실현이라는 인간의 존엄성에 부합하는 삶을 가능하게 하는 장치다. 1990년 7월 1일 동독 사회부조법이 공포되면서 단계적인 조정작업이 이루어졌다. 본 동독 사회부조법은 그 목적과 과제설정에 있어 서독의 사회부조법을 모방했다. 그러나 동 법규는 주로 생계유지의 보조에 국한되었다.

1991년 1월 1일 통일조약에 따라 동독지역에는 주민의 최저생계를 보장하기 위한 사회 안전망으로서 공공부조제도(Sozialhilfe-System)가 도입되었다. 동독 사회주의 체제하에서도 서독의 공공부조제와 유사한 사회부조제도(Sozialfürsorge-System)가 존재했었으나 수혜정도나 급여수준 면에서 서독과 비교할 수 없을 정도로 낮았다.<sup>90)</sup>

90) 1989년 동독 및 서독 공공부조제도의 급여수준은 독신자의 경우 각각 월 290Mark, 419DM 그리고 부부의 경우 각각 월 480Mark, 754DM로 기록되었다.

연방정부는 먼저 사회보험제도에 「사회가급연금제도」를 구축하여 통일 과도기 동독지역의 빈곤문제를 해결할 수 있도록 하면서 공공부조제도의 비중을 점차 확대해 나가는 방침을 세웠다. 이와 같은 조치에 따라 통일 초기 동독지역 공공부조제도의 수혜자는 서독지역에 비해 낮게 나타났다. 공공부조수혜자는 65세 이상의 노령계층에서 두드러졌으나, 인구 1,000명당 공공부조제도의 현금급여 수혜자는 1992년의 경우 75세 이상이 0.3%로 같은 해 서독지역의 1/6수준에 불과했다.<sup>91)</sup>

#### (라) 의료보장제도의 도입

구동독 사회주의의 의료보장제도는 계획경제의 체제이념에 의거 철저히 국가체제로 관리·운영되어 왔다. 의료자원의 생산 및 분배는 중앙에 의해 통제되었으며, 의료인력 또한 국가가 임명하였다. 이와 같은 국가 관리에 의한 의료보장체계는 제도운영의 비효율성을 초래함으로써 의료수급의 불균형과 의료시설의 노후화를 가속화했다.<sup>92)</sup>

1991년 1월 1일 서독지역 의료보장 관련법이 동독 지역으로 확대·적용됨에 따라 동독 지역 의료보장체계는 획기적인 변화를 맞게 된다. 이와 관련된 주요내용은 다음과 같다<sup>93)</sup>.

첫째, 독립적 분산관리 원칙에 의거하여 의료보험조합이 지역별로 설립되었다. 서독지역 의료보험제도의 분류기준에 따라 8가지 종류의

91) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*, 1994 참조.

92) Sachverständigenrat, *Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundesländern - Unterrichtung durch die Bundesregierung*, 1994.

93) 체제전환기 동독지역 보건의료정책의 주요한 결정과정에 관한 대표적인 논문으로는 P. Manow, *Gesundheitspolitik im Einigungsprozess*, Frankfurt, New York, 1994 참조.



의료금고(Krankenkasse)가 동독지역에 도입되었다.<sup>94)</sup>

둘째, 과거 무상 의료보호제도가 사회보험의 원칙에 입각한 수익자 부담제도(보험료 납부의무와 의료비용의 일부에 대한 환자 본인 부담제 등)로 바뀌어졌다. 그러나 통일 과도기 동독지역의 경제적 여건을 감안하여 저소득 가입자의 의료비용 본인부담율은 경감 또는 완화시켰다.

셋째, 동독지역의 낙후된 의료공급체계를 개편함으로써 양질의 의료수혜가 이루어질 수 있도록 하였다. 이를 위해 통일 정부는 먼저 개업의사제도를 활성화하고, 지역단위에 기초한 의료공급기반을 조성하였다. 즉 동독 출신 의사와 치과의사가 그들의 주거 지역에서 개업하여 동독지역 전체 1차 진료를 담당할 수 있게 하였다.<sup>95)</sup> 동시에 동독지역의 노후화된 종합병원을 현대화하기 위해 병원시설을 신축 또는 개조하고 최신 장비를 도입했다. 이에 필요한 재원은 의료구조조정법(Gesundheitsstrukturgesetz)에 의거하여 1995년부터 2004년까지 연방정부와 지방정부와 질병금고가가 매년 각각 7억마르크씩 부담하도록 하였다. 그 밖에도 의약품의 생산 및 공급체계를 사유화함으로써 원활한 약품유통이 이루어지도록 했으며, 의료보험제정의 부담을 경감하기 위해 한시적 조치로서 1993년까지 동독지역의 의약품 가격을 서독지역의 45% 수준으로 결정했다. 이 비용은 약사, 약품 도매상 및 제약회사가 공동으로 분담하도록 했다.

넷째, 의료금고의 운영에 필요한 재원이 독립채산제 원칙에 따라 보험 가입자의 보험료에 의해 전적으로 조달되도록 하였다. 그러나 보험료 수준의 과도한 인상을 피하기 위해 동독지역의 전체 의료금고에 대해 한시적으로 12.8%의 보험요율을 설정하고 실업자와 연금

94) 현재 전체 주민의 90%가 의료보험제도의 적용을 받고 있다.

95) Sachverständigenrat, 1994 ibid.

수급자의 의료보험료는 예외적으로 전액 실업보험과 연금보험에서 지원하도록 했다. 이와 같은 타 사회보험제도의 재정지원규모는 1993년의 경우 약 87억마르크로 같은 해 동독지역 의료보험 재정수입의 24%를 차지했다<표 3 참조>.

<표 3> 동독지역 공적의료보험제도에 대한 재정지원 규모(1991~1993년)

(단위: 억DM, %)

연도	전체 재정지원액		공적연금→동독질병금고		실업보험→동독질병금고	
	금액	비율 <sup>1)</sup>	금액	비율 <sup>1)</sup>	금액	비율 <sup>1)</sup>
1991	79.0	30.3	37.1	14.3	41.9	16.0
1992	81.2	24.3	25.0	7.5	56.2	16.8
1993	86.5	23.9	30.0	8.3	56.5	15.6

주: 1) 매년도 동독지역 전체 질병금고 재정수입 대비 재정지원액임

자료: Henke und Leber, *Territoriale Erweiterung und wettbewerbliche Neuordnung der gesetzlichen Krankenversicherung*, 1993.  
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht*, 1993.

다섯째, 동독지역에 지역단위의 기초 보건 의료업무를 수행하기 위해 보건소(Gesundheitsamt)를 설립하였다. 동독 사회주의 체제하에서 이와 같은 업무는 지역방역소(Kreishygieneinspektion)와 그룹의사제도(Polyklinik)를 통해 수행되어 왔으나, 통일 후 연방보건성(Bundesgesundheitsamt)은 1990년~1992년 자체 재원을 동원하여 동독지역 보건소 의료인력에 대해 재교육을 실시하고 시험을 치르도록 하였다. 그리고 시험에 합격한 의사에 대해 공무원 의사고시(Amtarzt-Examen)를 통과한 것으로 인정했다.

(마) 산재보험제도의 도입

구동독의 산재보험은 「통합사회보험체제」에 따라 별도의 제도적 체계없이 다른 사회적 위험과 공동으로 관리되었다. 각종 재해에 대

한 예방업무는 독일자유노조연맹(FDGB)과 국가기관인 '작업장위생 검역소(Arbeitshygieneinspektion)'가 맡아서 했다. 재활사업의 경우에 있어서는 무상치료제 원칙에 따라 병원이나 보건소가 담당했다. 그리고 직무수행상의 질병이나 장애로 인해 근로능력을 상실할 경우, 그 기간이 단기적일 때에는 해당 사업장이 휴업급여를, 장기적일 때에는 사회보험제도가 연금급여를 지급했다. 근로자의 질병 또는 장애가 직무수행으로 인한 것인지에 대한 판단은 해당 작업장의 노동조합에서 했다.

서독지역 산재보험제도는 과도기적 분리운영 단계를 거쳐 1992년 1월 1일부터 동독지역에 본격 적용하였다. 산재보험제도의 동독지역 적용은 다음과 같은 조치를 통해 이루어졌다.

첫째, 의료보험의 경우에서처럼 조합주의의 원칙에 입각하여 직업분야별 분산운영체제가 도입되었다. 35개 직업조합(Berufsgenossenschaft) 업무가 동독지역 해당 직업분야의 사업장으로 확대·적용되었고 동독지역 산재업무를 수행하기 위하여 20개의 지부 또는 출장소가 신규 개설되었다(표 4 참조).

둘째, 휴업급여 및 장애연금은 새로운 급여산식에 따라 재산정되었다.

셋째, 1992년 이전 발생한 산업재해에 대한 관리책임은 분할비율에 따라 개별 조합이 담당하도록 하였다.<sup>96)</sup>

넷째, 산재환자에 대한 양질의 의료급여를 보장하고 신속한 산재판정을 위해 지역단위의 의료 공급망을 구축하였다.

다섯째, 산업재해 예방사업을 수행하기 위하여 개별조합의 부담으

96) Leienbach, V., Storerensen, T., Sandow, B., *Elemente eines Systems der Sozialen Sicherung unter den Bedingungen einer Sozialen Marktwirtschaft - Das Beispiel der BRD*, 1994.

로 동독지역의 산업안전요원을 채용하였다.

여섯째, 산재 보험료는 타 사회보험제도의 보험료와 함께 국세청에서 일괄 징수하였으며, 1991년 이후 단계적으로 관련 업무를 의료금고로 이관하였다<sup>97)</sup>

<표 4> 독일 산재보험 직역(職域)조합 관리운영 현황(1980~1994년)

(단위: 명, 개소, 백만DM)

	1980	1990	1992	1994
<b>관리운영조직</b>				
조합수	35	35	35	35
지부·출장소수	104	116	134	136
<b>제도적용</b>				
적용사업장	1,569,632	2,082,762	2,537,550	2,718,831
적용근로자	20,185,247	31,149,548	38,701,248	40,673,171
<b>보험지출</b>	7,957(100)	10,994 (100)	14,632 (100)	16,242 (100)
재해예방사업	316 (4)	620 (5.7)	881 (6.0)	1,024 (6.4)
재활사업	1,869 (23.5)	2,830 (25.8)	3,989 (27.3)	4,522 (27.8)
보상사업	5,089 (64)	6,367 (58.2)	7,934 (54.1)	8,919 (54.9)
행정관리비	683 (8.5)	1,127 (10.3)	1,558 (10.6)	1,777 (10.9)

자료: HVBG, *Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen berufsgenossenschaft*, 1995.

(5) 노동시장 단일화 조치

사회주의 체제하 동독에서는 ‘완전고용’이 실현됨으로써 실업보험 제도가 존재하지 않았으나, 통일 과도기 동독지역에서 발생하는 대량 실업사태에 대처하기 위해 실업보험제도 도입의 필요성이 제기되었다. 이에 1990년 7월 1일 동서독 국가협약에 따라 서독 제도를 기초

97) 현재 독일 사회보험제도의 보험료는 질병금고에서 총괄적으로 징수하여 개별 사회보험제도에 이관해 주는 체계를 갖추고 있다.

로 한 동독 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz-DDR)이 제정되고 실업보험제도가 도입되었다.<sup>98)</sup>

고용촉진법과 실업보험제도에 근거하여 추진된 노동시장정책은 공급 측면과 수요 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 공급 측면의 노동시장정책은 노동력의 질적 향상과 노동공급량의 조정 등을 통해 실업문제에 대처하는 방안으로 직업교육 장려제도와 조기퇴직급여제도가 대표적이다. 수요적 측면의 노동시장정책은 취업기회의 제고와 해고의 예방을 통해 실업문제를 해결하려는 방안으로서 고용창출조치와 조업단축제도가 이에 속한다. 통일독일 정부는 이러한 제반 노동시장정책의 실효성을 제고하기 위해 고용촉진법에 특례규정을 부가하여 한시적으로 운용하였다.

#### (가) 조기퇴직급여제도(Altersübergangsgeld-Regelung)의 도입

조기퇴직급여제도는 노령의 근로자와 실업자를 조기퇴직시켜 통일과도기 노동공급 과잉현상을 해소하고 젊은 실업자의 취업기회를 제고하기 위해 1990년 2월부터 1992년 12월까지 한시적으로 도입·실시됐다.

조기퇴직급여제도의 수혜대상은 55세 이상의 근로자로서 이들에게는 최고 5년간 급여가 제공될 수 있도록 하였다<sup>99)</sup>. 급여수준은 퇴직 전 3개월간 해당 당사자 순평균임금(net average income)의 65%로

---

98) 통일 전후 실업보험제도의 동독지역 도입과 행정관리체계의 구축 과정과 관련한 대표적 논문으로 Kinitz, H., *Aufbau der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern und die Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts seit 1989*, Opladen, 1997를 참조.

99) 조기퇴직급여 수급기간 이후의 소득보장문제는 공적연금의 조기노령연금제도를 통해 해결하도록 하였다.

책정되었다. 이 제도의 수혜자는 1994년 말까지 총 300만명 가량으로 추산되었다.<sup>100)</sup> 조기퇴직급여제도의 운영에 따른 재원은 최초 32개월까지는 실업보험제도에서, 그 이상의 기간에 대해서는 연방정부가 부담하도록 하였다.

#### (나) 직업교육지원(Förderung der beruflichen Bildung)

통일 이후 동독지역에서는 근로자의 자질이 기업의 인력수요 요건에 부합하지 않음으로서 실업(mismatch-unemployment)이 발생하는 경우가 허다했다. 이에 따라 통일 독일 정부는 노동시장정책 및 사회보장 정책적 차원에서 동독지역 근로자에 대해 직업교육을 실시하고 재정적으로 뒷받침했다. 본 제도의 수혜대상은 실업자나 실업에 직면한 근로자였으며, 교육비 외 교육기간 중 소득지원금과 취업장려금(Einarbeitungszuschuß)을 제공했다. 소득지원금은 피부양가족의 유무에 따라 당사자 최종소득의 각각 67%와 60%에 달했다.

취업장려금은 직업교육 이수자가 재취업해도 일정기간 동안 근로능력의 부족으로 저임금 상태에 놓이게 될 가능성이 높기 때문에 이를 보상하는 목적으로 당사자 근로소득의 최고 50%까지 일정기간 지급하였다.

한편, 통일 초기 동독지역에서 직업교육을 수행할 수 있는 교육기관이 부족한 점을 고려하여 이에 대한 응급조치로서 대학교 또는 전문학교 등 일반교육기관이 직업교육사업에 참여할 수 있도록 허용하였다. 동시에 연방노동청(Bundesanstalt fuer Arbeit)은 재정 및 기술적인 지원을 통해 동독 지역에 직업교육기관이 신속히 설립될 수 있

100) Bundesanstalt fuer Arbeit, DIW, *Wochenbericht* 16-17/94, p. 244

도록 조치하였다.

(다) 조업단축급여(Kurzarbeitgeld) 지급

조업단축급여제도는 경기침체에 따른 일시적 고용불안문제를 해소하기 위해 작업시간을 단축함으로써 기업의 비용부담을 경감해 주는 한편, 해당 근로자에게는 단축조업에 따르는 소득감소를 보전해 주기 위해 도입되었다. 또한 지원을 통한 기업의 사업전환과 근로자의 직업전환을 용이하게 함으로써 구조적 실업 문제에 대처할 수 있도록 하기 위한 목적에서 도입되었다.

조업단축급여는 작업시간 단축으로 인해 상실된 순임금(net income)을 기준으로 피부양자녀가 있을 경우 67%, 그 이외의 경우에는 60%를 지급<sup>101)</sup>하였다. 그리고 통일 과도기 대량실업문제에 대응하기 위해 기업사정으로 인해 전혀 작업을 할 수 없는 노동자에 대해서도 조업단축급여가 제공될 수 있도록 하는 특별규정이 적용될 수 있도록 하였다. 지원기간은 6개월이나 최고 2년까지 연장하였다.<sup>102)</sup>

(라) 고용창출조치(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) 지원

고용창출조치는 실업자가 신규투자에 의한 고용창출자보다 훨씬 빠르게 늘어나는 점을 감안, 정부의 직접적인 개입이 필요하다는 판

---

101) 임금협약에 의해 대부분의 기업이 22%를 추가 지급토록 하여 기존 임금의 약 90%를 받을 수 있도록 하였다. 단축조업기간 중 의료보험료와 연금보험료는 전액 연방고용청이 부담했다.

102) 김영운, “통독의 교훈과 남북한 노동시장통합,” 한국노동경제학회 「노동경제논집」 제17권 제2호, 1995, p. 402~403.

단하에 취해진 조치였다.

정부가 임금의 일부 또는 전부를 보조하여 실업자를 취업시키는 방법으로 취업자는 주로 도로, 주택, 운하, 교통, 통신, 사회복지시설 등 사회간접시설의 복구와 확장에 투입되었다. 연방노동청은 이와 같은 경우 사업의 공익적 측면에서 임금의 최고 75%까지를 부담하도록 되어 있으나, 동독지역에 대해서는 1991년까지 한시적(1992년 12월 말까지 연장)으로 최고 100%까지 인건비 보조금을 지급할 수 있도록 조치하였다.

그러나 본 고용창출조치를 시행하는 과정에서는 사업을 수행할 수 있는 집행기관 부족문제가 발생하기도 했다. 이에 연방정부는 1991년 중반 동독재건사업(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)의 명목 아래 사업참여 희망자에게 운영자금을 대여하는 방법으로 고용창출사업을 추진했다. 그 결과 1992년의 경우만 하더라도 400여개의 고용창출회사(ABS-Gesellschaft)가 설립되었으며, 고용효과 또한 39만명 가량에 달했다.<sup>103)</sup>

## 2. 「사회적 시장경제」 적용상의 문제점

사회주의 시장경제질서의 동독 적용과정에서 발생한 문제점은 첫째, 「사회적 시장경제」의 적용에 따른 동독 사회주의 경제체제의 전환에 요구되는 시간 설정 문제. 둘째, 상이한 체제가 통합되는 시점에서 두 체제의 경제력을 어떻게 평가할 것인가 하는 경제능력 비교의 문제 셋째, 동독에 서독의 「사회적 시장경제」질서를 도입하는 과정에

103) Wagner, A., "Gesellschaften zur Arbeitsfoerderung, Beschaeftigung und Strukturentwicklung im Transpormationsprozess Ostdeutschlands," *WIS-Mitteilungen*, 1994.



서 필수적으로 해결해야 할 과제들을 어떻게 효율적으로 해결해 나가는가 하는 문제로 대별할 수 있다.

이하에서는 시장경제질서의 유지와 관련, 필수적인 연관관계를 갖는 ①화폐통합과 「사회적 시장경제」로의 단일화 문제 ②사유재산제도의 확립과 관련된 사유화 문제 ③사회보장제도 문제분야로 대별하여 고찰하고자 한다.

### 가. 화폐통합과 시장경제 단일화 문제

#### (1) 화폐통합문제

독일 통일의 현실적 의미는 화폐통합에 있다. 동서독간의 화폐통합은 동독 마르크가 서독마르크로 단일화되는 과정을 통해 이루어졌다.

그러나 동서독 통합이 가시화된 후 서독마르크가 동독지역의 유일한 법적 지불수단이 되는 통화 단일화(1990년 7월 1일)까지 서독의 연방은행에 할애된 시간은 불과 5개월뿐이었다. 게다가 실제적으로 동독지역에서 연방은행이 어떤 형태의 역할을 담당할 것인가에 대한 구체적인 계획수립과 이를 실현하기 위한 기술적·인적 준비에 할애된 시간은 이 보다도 훨씬 짧은 2개월에 불과했다.<sup>104)</sup> 더구나 당시 통화 단일화를 이루기까지는 실제 어떠한 형태의 정치적인 통일이 이루어질 것인가에 대한 확실한 비전도 가질 수 없는 상태였다. 특히 서독 연방은행은 동독의 경제상황과 사회여건을 정확하게 인식하지 못한 채 통화 단일화에 필요한 조치들을 단행해야 만 했다. 동독 중

104) Deutsche Bundesbank, *Personelle Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR für die Deutsche Bundesbank*, Frankfurt 11. 1990.

양은행인 국가은행(Staatsbank)이 화폐통합 이후 어떤 위상을 가지며, 어떤 기능을 해야 하는지에 대해서도 분명하지 않았다. 그럼에도 불구하고 연방은행은 화폐 단일화를 위해 취해지는 모든 조치가 서독지역에서 적용되고 있는 금융제도상의 규정에 어긋나지 않아야 하며, 화폐 단일화 이후 발생할 수 있는 금융상의 문제(통화량, 화폐 및 금융시장의 조정, 인플레이션, 국제수지상의 문제 등)를 극복하는 데에도 무리가 없도록 해야 할 책임을 안고 있었다.<sup>105)</sup>

동서독간 화폐통합은 결과적으로는 단기간에 걸쳐 이루어졌고 곧바로 경제통합으로 직결되긴 했으나, 화폐통합의 속도는 처음부터 논란의 대상이 되었다. 여기에는 화폐통합을 통한 경제통합 속도를 급진적으로 추진하자는 주장<sup>106)</sup>과 시간적으로 여유를 두고 점진적으로 실시해야 한다는 주장<sup>107)</sup>이 논란이 격렬하게 맞섰다.

급진적 화폐통합론자들의 논거는 통일의 전략적 의미를 중요시하고 민족적 측면을 강조한 데 있었다. 동독주민의 어려운 생활사정을 고려하여 동독의 사회주의 경제를 조속히 「사회적 시장경제」구조로 전환시켜 경제발전을 앞당기는 것이 무엇보다도 중요하며, 그렇지 않을 경우 급증하는 동독주민의 서독 이주를 막을 수 없다는 주장이었

105) Deutsche Bundesbank, *Ausgewählte Aspekte der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der ehemaligen DDR*, Sonderdruck, 1990년 5월호 참조.

106) Ingrid Matthäus-Maier, "Signal zum Bleiben," *Die Zeit*, 19.1.1980; Necker strebt rasche Währungsunion, *Handelsblatt*, 26.1.1990.; Holger Schmieding, "Eine deutsch-deutsche Währungsunion wird nur als Bestandteil eines radikalen Reformpaketes akzeptabel," *Handelsblatt*, 8. Feb. 90.; Rüdiger Pohl, "Die Preisreform ist der erste Schritt zur Währungsunion," HWWA, *Wirtschaftsdienst*, Feb. 1990. pp. 72~75.; Haus-Eckart Scharrer, "Schocktherapie statt Gradualismus," HWWA, *Wirtschaftsdienst*, Feb. 1990, pp. 75~77; Horst Siebert, "DDR braucht den Markt sofort," *Kieler Nachrichten* 31.5.1990.

107) Wolfgang Flic, "Devisenhilfe statt einer sofortigen Währungsunion," HWWA, *Wirtschaftsdienst*, März 1990, pp. 133~138; Jürgen Kromphart, "Über eine Währungsunion zur Wirtschaftsunion," HWWA, *Wirtschaftsdienst*, März 1990. pp. 128~133.

다.

이에 반해 점진적 화폐통합론자들은 동독지역의 경제개혁을 위해서는 먼저 동독기업을 국가로부터 독립된 기업으로 전환시키고, 가격 및 조세개혁과 함께 새로운 금융제도를 도입해야 하는데, 이와 같은 개혁이 실질적으로 성공하기 위해서는 많은 시간이 필요하다고 주장하였다. 또한 경제개혁을 화폐통합에 우선하여 실시해야만 화폐통합으로 인한 부작용을 최소화할 수 있다고 보았다.<sup>108)</sup> 또한 동서독간의 경제적 격차해소는 동독의 경제가 먼저 호전되어야만 가능한 것이지, 화폐통합을 통해 실현시킬 수 있는 문제가 아니라는 것이었다. 동독의 생산성이 증가되고, 생산시설 근대화와 함께 사회간접시설 확충 등이 이루어져야 경제적 격차를 해소시킬 수 있는데, 이를 위해서는 많은 시간과 막대한 자본이 필요하다는 논리였다.

이 밖에도 점진론자들은 화폐통합을 통해 동독주민의 대량이주를 막을 수 있다는 논리도 환상에 지나지 않는다고 비판하였다.<sup>109)</sup> 동독주민의 생활수준 향상은 화폐량의 과다와는 관계가 없으며, 실물생산의 분배가 증가될 때 비로소 가능한 것이기 때문에, 생산요소의 투입이 증가되어야만 실질소득이 상승될 수 있다는 논리를 전개하였다. 따라서 생산요소의 투입증가를 위해서는 동독이 대규모의 자본재를 도입해야 하며, 이를 위해서는 서독의 지원이 우선적으로 필요하다는 것이었다.<sup>110)</sup>

108) Jürgen Kromphart, "Über eine Währungsunion zur Wirtschaftsunion," *op. cit.*, p. 130.

109) Wolfgang Flic, *op. cit.*, pp. 133~138.

110) Wolfgang Flic, *ibid.*

## (2) 경제력 평가와 화폐가치 안정화 문제

서독에서는 동서독의 화폐통합과 관련하여 화폐의 교환비율을 어떻게 책정할 것이냐에 대해 많은 논란이 있었다. 동서독의 화폐가치를 동서독의 경제적인 차이를 반영하여 실제 시장가치로 할 것인가 아니면 1:1로 할 것인가 하는 문제였다. 1990년 3월 29일 서독 연방은행은 동독주민의 소득에 대한 교환비율을 1:1로 하지 않고 1:2로, 저축예금에 대해서는 일인당 최고 2,000마르크까지 제한할 것을 주장했다. 그 이유로서 연방은행은 동독에서의 경제체제 개혁이 아직 제대로 이루어지지 않았고 교환비율을 조정할 수 있을 만큼 경제력이 성장하지도 못했으며, 교환비율이 높게 책정될 경우 국제시장에서의 경쟁을 이겨내지 못하게 될 것이라는 것이었다.

지버어트(H. Siebert) 같은 학자도 서독정부의 1:1 환율 결정에 대하여 이는 서독정부가 환율결정과 연계된 복합적 문제(임금, 저축액, 구매력의 이전, 통화량, 동서독전체의 물가 등)를 제대로 인식하지 못한 처사라고 비난하면서,<sup>111)</sup> 동서독화폐가 1:1로 교환되는 것은 마치 이탈리아의 리라가 서독의 마르크와 1:1로 교환되는 것과 같다고 지적했다. 그는 화폐의 교환비율은 그 화폐가 가지고 있는 가치에 의해 교환되어야 함을 강력하게 주장하였다. 그러나 서독정부는 화폐의 환율을 플로우(Flow)인 부분에 대해 1:1로 책정하였다. 환율이 1:1로 결정된 데에는 경제원칙과는 다소 거리가 먼 다음과 같은 인도적 측면과 사회적 현상을 결부시킨 정치적 결정이었다.<sup>112)</sup>

111) Horst Siebert, "Kein Umtauschkurs im Verhältnis 1:1 bei einer deutsch-deutschen Währungsunion," *Handelsblatt*, 28. Feb. 1990.

112) Erhard Kantzenbach, "Ein Umstellungskurs von 2:1 oder 1:1," *HWWA, Wirtschaftsdienst*, April 1990, pp. 166~167.

첫째, 1:1의 환율을 통해 동독주민들의 소득이 구매력으로 평가할 경우 화폐 교환이전 보다도 훨씬 높은 수준으로 지급될 수 있게 함으로써 동독주민들의 경제활동에 대한 적극적인 동기를 부여하고, 근무의욕을 고취시켜 생산성 향상을 가져올 수 있다고 보았다.

둘째, 저환율로 책정될 경우, 서독 주민 대비 동독 주민의 소득 규모가 너무 작아지므로 동독 주민들이 심리적 위축과 지나친 소득격차로 인한 사회적 긴장과 갈등이 유발됨으로써 서독 이주현상이 더욱 심화될 것이라고 전망하였다.

셋째, 다소 높은 동독주민의 소득이 서독경제와 직결되어 서독상품의 소비로 나타나 이를 통해 동독지역에 대한 투자를 높일 수 있을 것으로 보았다.

반면 1:1의 화폐교환으로 동독 주민들의 구매력은 이전보다 크게 향상될 수 있으나 다음과 같은 문제점이 야기되었다.

첫째, 타 재화의 가격도 동시에 상승하여 지금까지 보조금을 받음으로써 낮은 가격에 취할 수 있었던 재화도 인상되는 결과를 초래했다. 둘째, 동독지역의 수요초과가 서독으로 연결, 수요견인 물가상승을 유도했다. 이에 대처하기 위해 취한 긴축정책은 이자율을 상승시켰다. 셋째, 1:1 환율에 따른 임금상승으로 인해 동독재화의 경쟁력이 크게 상실되었다.<sup>113)</sup> 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

화폐통합과 더불어 통화량(M3)은 안정화 정책에 따라 책정된 좁은 범주 내에서 증가를 보였다. 3,000억 동독마르크에 이르는 동독의 개인 및 영업체들의 은행 예금이 1,820억 서독 마르크로 교환되었으며 평균 교환율은 1.65:1이었다. 이로써 전체 독일의 통화량 M3는 화폐통합 직후 약 15% 증가를 나타냈다. 이는 동독의 생산 잠재력의 추

113) Horst Siebert, *op. cit.*, *ibid.*

정치인 10% 내지 11% 보다 다소 높은 수준이었다.

독일 전체 통화량이 증가하자 1990년 11월 연방은행은 롬바르트 금리를 8%에서 8.5%로 인상하였다 1991년 7월 연방은행은 1991년 통화팽창목표를 3~5%로 낮추었다. 통화량이 이같이 보다 큰 폭으로 늘어난 것은 은행간 거래로 규정되어 통화량의 계산에서 “따로 제외 되어 있었던” 대외 무역업체들의 요구불 예금이 통화량에 산입된데 기인한 것이었다. 그러나 시간이 지남에 따라 자금이 장기이자자산으로 이동하고 유동성 자본은 서독제품 구입에 사용됨에 따라 동독통화량이 감소하는 현상을 나타냈다.

화폐통합후 2개월 동안 동독주민들의 저축률이 마이너스로 떨어졌으나 1990년 상반기 평균저축률은 종전보다 높은 수준(약 13%)으로 증가했으며 1991년에 들어서서 1989년 수준 정도(약 12.7%)로 유지되었다. 반면, 서독지역 통화량은 동독으로부터의 수요증대에 따른 경제활동 속도 증가 및 동독으로부터의 자본유입에 힘입어 계속 증가하였다.

한편, 물가에 있어서는 식품, 임대료, 공공교통요금 등에 대한 정부 보조금의 철폐로 소비자 물가가 인상될 것으로 예상되었으나, 많은 공산품과 사치제품의 가격인하로 1990년 중 소비자 물가지수는 화폐 통합 이전과 거의 변동이 없었다. 다만 1991년 1월 1일 부로 철도요금 보조금 및 난방용 가스·전기 등에 대한 보조금의 부분적 철폐로 1991년 1월 소비자 물가상승률이 약 7.4%에 도달했다.

서독 지역에서는 1991년 중반까지 물가 상승은 낮은 수준에 머물러 있었는데, 이는 장벽이 무너진 이후 동독 지역으로부터 생겨난 강력한 수요에 부응할 수 있는 공급이 뒤따랐기 때문인 것으로 판단된다. 그러나 1991년 여름부터는 인플레이션이 뚜렷한 증가를 보여, 1991년과 1992년 중 소비자 물가는 각각 3.5%와 4% 증가했다(1990년

2.7%). 이와 같은 물가 상승은 화폐교환에 따른 통화량의 증가와 직접적인 관련이 있었던 것이 아니라 그 이전의 연도와 비교해 볼 때 상대적으로 높은 수준의 임금 인상과 같은 요인들에 의해 기인한 것이라고 볼 수 있다.

서독 마르크화의 도입 이후 동독 지역의 소비자 물가는 동독 마르크화의 가격 수준에 비교해 보면 오히려 하락하였다. 1990년 하반기 생계비 가격 지수는 1989년 수준보다 3% 낮아졌다. 하지만 그 이후부터는 동독지역의 인플레이율은 급격한 증가를 보였다. 동독 지역의 이와 같은 물가상황의 악화는 동독 지역의 높은 임금 인상, 비교적 저 수준에 고정된 물가들(예: 임대료)의 대폭인상 등이 주요 원인이었던 것으로 판단된다.

#### 나. 사유재산제도 도입

사유재산제도 도입에 따른 재산권 반환은 대상과 권리의 규정에서 명확히 확정할 수 없는 부분이 있기 때문에, 실시 당시부터 많은 문제점을 내포하고 있었다. 예를 들어 동독에서 서독으로 이주한 주민에 대한 재산권 보호와 관련하여 동서독이 각기 다르게 규정을 적용함으로써 재산권에 대한 명확한 판정을 내리기가 어렵고, 소유자가 불분명한 재산권과 불법·부당하게 행사된 재산권에 대한 판정에는 오해를 불러일으킬 수 있는 소지도 안고 있었다. 또한 신고대상토지의 상환방법, 보상에 필요한 가치평가, 보상기준 등 세부적인 규정을 결정하는 데에도 많은 어려움이 있었다.

토지의 경우에는 재산권 관련 조사가 이루어지고 다시 최종판결이 있기까지 소유권 변동 즉 토지 매매가 중지되었다. 토지반환 결정에도 불구하고 반환이 불가능할 경우에는 그에 상응한 보상이 결정되

었는데, 그와 같은 결정이 이루어지기까지는 오랜 시간이 필요했다. 이는 동독지역의 민간투자를 지연시키고 자본이전을 억제하는 요인으로 작용하였다. 따라서 동서독 정부는 반환대상이 되는 토지 또는 건물이 ①긴급 투자대상물로서 기업체 설립에 이용되어야 할 필요가 있고, ②투자를 통해 고용 등 경제적 효과가 클 경우에는 해당 토지건물에 대한 재산권 반환은 예외 규정을 적용, 기업설립을 우선적으로 할 수 있도록 조치하였다. 그러나 이와 같은 정책적 조치에도 불구하고, 토지소유권 반환과 관련된 논란이 계속됨으로써 토지거래의 지연과 토지취득의 불확실성이 계속되는 상황이 연출되기도 했다.

동독기업의 민영화와 관련하여 신탁관리청이 당면했던 문제점들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 동독지역 기업들의 재산에 대한 법적 소유권(Eigentumsrecht) 관계가 불분명했다는 점이다. 국유화되었거나 서독지역으로 탈주 또는 이주한 구동독인들의 재산권은 반환되도록 규정하였으나 재산반환 청구와 판결까지는 장시간을 요할 뿐만 아니라 재산권 반환규정상의 불분명성과 절차상의 복잡성 때문에 법적 소유권문제가 미해결상태로 오랫동안 남아 있을 수 밖에 없었다.<sup>114)</sup>

둘째, 동독 사회주의 체제하의 유산을 그대로 안고 있는 상태에서 국영기업체를 민영화함으로써 인수기업이나 투자자에게 상당한 부담을 안겨 주었다는 점이다. 거의 모든 동독기업체는 노동인력이 일자리 수에 비해 과다하게 고용되어 있어 노동생산성이 저하되고 있었던 데다 대규모의 부채를 안고 있었다. 동독정부는 기업이 감가상각비를 통해 투자재원을 조달하는 것을 허용하지 않았으며 생산비를 공제한 모든 이익이 바로 정부로 이전되도록 하였기 때문에, 기업은

114) Jochen Bethkenhagen, *The Privatization and Structural Change in the Economic Transformation of Eastern Germany*, Manuscript, p. 3.



생산활동을 위해 필요한 자금을 효율적 조달하기 어려웠다. 그 뿐만 아니라 설비투자를 위한 기업내 자본축적도 이를 수 없었다. 기업의 자금수요는 거의 대부분 정부지원에 의존할 수밖에 없었으며, 기업의 형편에 맞는 신속한 지원이 이루어지기까지에도 많은 시간이 소요되었다. 그리고 민영화를 담당했던 동독측 인사들은 관료주의적 구습에 젖어 있었기 때문에 기업의 민영화와 활성화에 그다지 관심이 없었다. 그들은 자신의 지위를 유지하는 데에만 급급했을 뿐 국유자산 매각에는 강한 의지를 나타내지 않았다. 또한 대부분의 동독기업이 보유하고 있던 기계 및 생산설비는 30% 정도가 5년 미만이며, 20년 이상 된 것만도 20% 이상 존재했다. 이처럼 노후한 설비였다 그 동안 환경오염을 크게 유발시켰기 때문에 기업시설에 대한 신규투자과 환경오염 정화에는 막대한 자금이 필요하였다. 이와 같은 문제들 때문에 민영화에 있어 서독기업이 동독기업 인수에 적극적인 관심을 나타내지 않았다. 더구나 기업 인수와 관련하여 일정한 수의 종업원에 대한 근무 보장 등 다른 조건도 제시되고 있기 때문에 민영화를 더욱 더 어렵게 만들기도 했다. 게다가 교통·통신 등 사회간접시설 등의 미비로 동독의 투자여건도 미성숙했기 때문에 서독의 기업들은 기업을 인수하여 재활성화 시키는 것보다 기업이 소유하고 있는 토지에 더 큰 관심을 기울였던 것이다.

셋째, 국영기업의 민영화 과정에서 동독기업자산에 대한 실질적인 평가가 문제로 대두되었다. 신탁관리청이 소유하고 있는 기업을 정확히 평가하여 민영화하거나, 금융지원을 통해 회생시키기 위해서는 먼저 서독 마르크를 기준으로 기업의 재무제표가 작성되어야 했다. 연방정부는 재무제표의 작성완료 시한을 1991년 3월 31일로 규정했기 때문에 그 이전까지는 금융지원 여부와 기업의 생존가능성을 판단할 수 있는 근거가 없었다. 따라서 서독기업이나 투자자가 동독기업 인수협

상을 진행시키기가 곤란했다. 재무제표가 작성<sup>115)</sup>된다고 하더라도 기업생존에 대한 결정은 개별기업에 대한 장래성과 국가의 제도적인 측면, 거시경제적 여건까지도 고려되어야 했기 때문에<sup>116)</sup> 국영기업의 민영화는 더욱 어려운 문제점들에 직면하게 되었다.

넷째, 국영기업 사유화와 관련하여 제기되었던 가장 큰 문제점은 사유화 과정을 통해 많은 실업자가 발생했다는 점이다. 기업체 사유화와 관련하여 신탁관리청은 기본적으로 기업민영화를 가능한 한 신속하게 단행하여 기업을 활성화시키되, 파산시킬 수밖에 없을 때는 부작용을 최소한으로 줄인다(schnell privatisieren, entschlossen sanieren, behutsam stilllegen)는 방침을 세웠다.<sup>117)</sup> 그러나 기업을 재활성화(Sanierung)하는데 있어서도 단위 일자리당 근로노동자가 크게 초과 점유(30%이상)된 상태에 있었기 때문에 근로자수를 감축하지 않고서는 기업 생산성을 높일 수 없을 뿐만 아니라, 기업의 생존까지도 위협받을 수 있었다.

다섯째, 신탁관리청이 기업의 사유화 추진과정에서 안고 있었던 또 다른 문제점은 전문인력의 부족이었다. 탁월한 전문인력이 확보되어야만 각 기업체의 특성과 시장상황에 맞는 민영화 조건을 제시할 수 있을 뿐만 아니라, 기업 파산도 현실경제와 상관관계 속에서 이루어질 수 있었다. 그러나 당시 그와 같은 문제를 분석하여 정확한 판단 기준을 제시할 수 있는 전문가가 부족했다. 재활성화가 결정된 기업의 경우에도 기업에 대한 지원규모 및 기간 등을 정하고, 경쟁시장에

115) 동독출신 관리들이 기업의 재무제표(B/S, P/L) 작성에 정통하지 못한 것도 주요 문제점의 하나였다.

116) Holger Schmieding, Issues in Privatisation, in: *Intereconomics*, Hamburg, May/June 1991, p. 105.

117) Inter Nationes Bonn, *Die Treuhand-Größe Industrie-Holding der Welt*, Sonderdienst, So 10-1991; p. 9.

적용하여 운영될 수 있도록 하기 위해서는 시장경제 원칙을 숙지하고 기업 생존을 위한 전략을 마련할 수 있는 전문경영인이 필요했다. 그러나 이러한 요건을 갖춘 전문인력과 전문경영인은 크게 부족하였으며, 단기간내 이들을 양성할 수도 없었기 때문에 민영화 과정상 큰 장애요인이 되었다. 비록 그와 같은 전문가가 있다고 해도 동독 기업에게 서방식 기업경영 노하우를 제공하는 의미를 띠었기 때문에 실제 추진에는 적극적이지 못했다.<sup>118)</sup> 특정한 결정을 내려야 하는 순간 오히려 이중심리에 사로잡힐 수도 있었기 때문에 적극적이고 개방적인 노하우를 전수하기도 힘들 수밖에 없었다. 그 결과 신탁관리청은 철저한 분석을 바탕으로 기업체를 매각하기보다는 매각실적을 높이는 데만 급급한 양상을 보이기도 했다.

#### 다. 실업 문제

구동독에서는 정치적 이유로 완전고용에 최고의 정책순위를 두어 통계상으로 완전고용 상태를 유지해 왔다. 그러나 1990년 7월 1일의 경제·사회·화폐동맹과 1990년 10월 3일의 동서독 통합은 동독지역의 생산부문과 함께 고용구조에 있어서 역사상 유례없는 붕괴를 초래했다.

동서독간 통일조약이 발효된 3개월 후인 1991년 2월 동독 지역 노동력의 약 30%가 실업 또는 단축조업 상태에 있었다. 고용창출조치 해당자 및 직업연수 참가자를 포함한 실질실업률(단축조업 근로자 제외)은 1990년 7월 7.2%에서 1991년 봄에는 25%, 1991년 말에는

118) Hans-Hagen-Härtel, Reinald Krüger, Joachim Seeler, Marisa Weinhold, *Institutionelle Ursachen von Wettbewerbs Verzerrungen in den neuen Bundesländern*, HWWA-Report Nr. 92, Hamburg 1991.

30%에 도달했다.<sup>119)</sup> 1989년까지 약 980만 명에 달했던 취업자 수가 1990년 말에 887만 명으로, 1991년 말까지 약 718만 명으로 줄어든 것이다.

통일 이후 동독지역의 대량실업사태에 대처하여 연방정부와 실업 보험은 실업자의 소득보장 뿐만 아니라 실업의 예방과 실업자의 생산적인 재취업을 위해 적극적인 노동시장정책을 수행했다. 이와 같은 제반 노동시장정책에 힘입어 약 200만명의 실업예방효과가 발생한 것으로 추정되었다.<sup>120)</sup>

반면, 동독지역을 대상으로 한 노동시장정책은 막대한 비용을 초래하여 통일 독일 재정의 큰 부담요인이 되었던 것도 사실이다. 1991년부터 1996년 사이 노동시장정책 총 재정지출액은 총 2,600억마르크로 이는 매년 전체 국민총생산의 2%~3%에 해당하는 규모였다<표 5 참조>.

---

119) Gerlinde Shin & Hans-Werner Shin, *Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung*, 3. ueberarbeitete Auflage, (Tuebingen Deutscher Taschenbuch Verlag 1993) p. 34.

120) Wolfinger, C., Brinkmann, Chr., "Arbeitsmarktpolitik zur Unterstuetzung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland," *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1996, pp. 331~348 이정우, 앞의 책 p. 54 참조.

&lt;표 5&gt; 동독지역 노동시장 재정지출

(단위: 억DM)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. 적극적 노동시장정책 (총지출 대비 비율)	78.6 (26.3%)	192.2 (41.8%)	195.1 (38.5%)	154.2 (37.0%)	161.8 (45.2%)	171.9 (48.1%)
일반 고용창출조치	30.7	77.8	85.9	68.1	67.9	72.3
인건비 보조금	-	-	3.1	13.3	14.4	15.2
직업교육	42.7	107.2	103.1	69.9	72.5	72.7
자영자 창업지원금	0.3	0.6	0.5	0.7	2.4	2.9
고용장려금	4.8	6.3	1.5	0.9	1.3	2.0
기타	0.09	0.3	1.0	1.3	3.3	6.8
2. 고용안정 지원조치 (총지출 대비 비율)	100.8 (26.3%)	30.1 (6.5%)	13.7 (2.9%)	9.6 (2.3%)	8.4 (2.4%)	6.9 (1.9%)
조업단축급여	100.1	26.5	9.2	5.0	4.2	3.0
약천후 수당	0.7	3.6	4.5	4.6	4.2	3.9
3. 취업 대비 지원정책 (총지출 대비 비율)	4.9 (1.7%)	11.1 (2.4%)	15.6 (3.1%)	14.9 (3.6%)	15.1 (4.2%)	23.2 (6.5%)
일반교육	3.5	6.8	9.2	8.7	7.3	10.1
장애자 직업재활교육	1.0	3.2	5.3	6.0	7.8	13.1
이주민 정착지원교육	0.4	1.1	1.1	0.2	-	-
4. 소득지원정책 (총지출 대비 비율)	105.6 (35.4%)	213.6 (46.4%)	266.0 (52.5%)	221.0 (53.1%)	155.5 (43.4%)	129.8 (36.3%)
조기퇴직급여	26.8	93.3	134.6	90.3	22.3	0.4
실업급여	78.1	118.1	128.7	126.7	126.7	122.5
폐업수당	0.7	2.2	2.7	4.0	6.5	6.9
5. 기타 및 행정관리비 (총지출 대비 비율)	8.6 (2.9)	13.3 (2.9%)	15.8 (3.1)	16.8 (4.0%)	17.1 (4.8%)	25.4 (7.1%)
지출 총계 (총지출 대비 비율)	298.6 (100%)	460.3 (100%)	506.2 (100%)	416.5 (100%)	358.0 (100%)	357.0 (100%)
실업부조금	2.7	14.9	36.6	50.6	57.3	41.0

자료: Bundesanstalt für Arbeit, Statistik zu den Maßnahmen nach §249h AFG, Berichtsmonat Dezember 1995.

재정지출 구성 면에서는 통일 초기 실업급여, 조기퇴직급여 등 순수 소득보장적 차원의 급여지출이 가장 높은 비중을 차지했으나, 1995년 이후부터는 고용창출조치와 직업교육지원 등 적극적인 노동

시장정책을 위한 급여지출의 비중이 높게 나타났다.

노동시장정책의 재정적 측면과 관련해서는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 고용창출조치와 관련한 사업이 국가의 재정지원을 통해, 공공 또는 민간기업에 위탁 수행된 점이다. 이와 같은 조치는 국가의 보호를 받는 '2차 노동시장'의 존재는 동독지역에 정상적인 '1차 노동시장'의 성장을 저해하고, 국가재정과 '1차 노동시장'의 비용부담을 증가시키는 현상을 초래하게 했다.<sup>121)</sup>

둘째, 직업교육에 대한 의사결정은 개별 당사자, 즉 근로자와 기업의 자유의사에 의해 이루어져야 할 사안이나, 통일 후 동독지역에 실시된 직업교육은 전적으로 실업보험의 재정적 지원으로 이루어지게 됨으로써 개인의 비용이 사회로 전가되는 결과를 초래하였다.

#### 라. 사회보장제도 단일화 문제

동서독 통합에 따른 동독지역에의 사회보장제도 도입은 동독지역에서의 「사회적 시장경제」를 실현시키는 관건이었다고 해도 과언이 아니다. 사회보장제도는 동서독 통합이후 발생하는 각종 사회문제(실업자, 주택, 환경문제 등)를 제도권내로 흡수하는 기능을 가졌기 때문이었다.

사회보장제도의 통합과정에서 나타났던 가장 큰 문제점은 동독 지역의 낮은 연금수준이었다. 통일전 동독 지역에서의 월 연금액은 최고 510마르크, 최저 330마르크로 1988년의 경우 평균 450마르크 정도였다. 이는 당시 서독 지역의 평균 연금액 1,040마르크의 반에도 미

121) Hauser, R., Glatzer, W., Hradil, S., Kleinbenz, G., Oil, T., Pankoke, E., *Ungleichheit und Sozialpolitik*, 1996.

치지 못하는 금액이었다. 동독 지역의 가격이 정부의 보조금으로 서독 보다 낮기 때문에 연금액의 구매력이 높아질 수 있는 점을 감안 하더라도 동독 평균연금은 약 650마르크 정도로 서독보다 훨씬 낮은 수준을 유지했다. 이와 같은 금액의 차이는 가격자유화가 이루어진 상태에서 통일의 의미를 살리기에는 역부족이었다.

동독은 먼저 「연금조정법(Rentenangleichungsgesetz)」을 통해 동독 지역 평균 순소득의 70%까지 연금액을 인상하고 「연금전환법(Rentenueberleitungsgesetz)」에 따라 노령자와 경제력 상실자의 연금을 통합했다. 동서독 양 지역의 통합 연금제도는 1992년부터 시행되도록 하고 기존의 연금이 새 제도로 편입되는 시점에 균등률에 따라 연금수준을 결정하였다. 그 후 1992년 1월 1일부터 1995년 6월 30일까지 「연방사회법」과 구동독 관련법을 근거로 계산된 두 가지 연금 중 더 높은 금액의 연금을 지불하도록 했다.

유족연금을 청구할 권리는 1992년부터 부여했다. 여기에는 1992년 이전에 피보험자가 사망한 유족에 대해서도 동일한 권리를 부여했다. 과거 동독법하의 유족 연금이 연금수혜 연령에 도달할 때까지 지급되지 않았다는 사실에 비추어볼 때 과거보다 급여조건이 상당히 완화된 것이었다.

연금보험과 관련, 서독지역에서는 현재 전체 경제활동인구에서 연금수혜 인구가 차지하는 비중이 고령화와 인구 감소 등으로 인해 점차 높아지는 추세에 있어 연금을 부담하는 근로자의 부담이 상대적으로 크게 늘어나고 있는 형편이다. 이와 같은 현상은 연금보험료를 실질적으로 인상하는 효과를 가진다. 이런 점에서 독일 통일은 경제활동인구의 증대에 기여하는 측면이 있기도 하나, 동독기업의 파산으로 실업자 수가 증가하고 이들의 일부가 조기 연금수혜 대상으로 되는 경우가 상당하기 때문에 실제 경제활동인구는 크게 감소된 것이

나 마찬가지다. 따라서 서독의 연금재정이 그 만큼 더 큰 부담으로 작용하는 결과가 되고 있다. 연금수준의 상승도 연금지급의 추가 부담요인으로 작용하게 되므로 경제통합이후 동독지역의 경제가 빠른 상승단계로 진입하지 못할 경우 연금재정문제는 계속 악화되는 가능성을 보여주었다.

실업보험의 경우도 마찬가지로 경제통합이후 동독지역의 노동자나 기업이 실업보험료를 부담할 수 있는 경제적 능력을 결여하고 있었던 점이 가장 큰 문제였다. 동독실업자와 단축노동자에 지급되는 수당은 자연히 서독정부가 부담해야 하는 결과를 가져왔으며, 이는 곧 서독지역의 근로자나 기업의 부담으로 귀착되었던 것이다.

### 3. 사회적 시장경제의 동독지역 적용에 대한 종합평가

독일 통일과 사회적 시장경제를 평가하고 남북한 통합에의 시사점을 찾기 위해서는 통일과 함께 1990년대 들어 드러난 독일 경제의 문제들이 과연 「사회적 시장경제」체제 자체의 문제에서 연유하였는지 질문해 보는 것이 매우 중요하다. 만약 위와 같이 다양한 문제들이 「사회적 시장경제」의 이론적 결함으로부터 야기되었다면 독일 경제체제에 대한 근본적인 노선수정이 있어야 할 것이다. 그 이유는 「사회적 시장경제」 사상이 독일 경제체제의 모든 분야에서 기본적인 틀을 형성하고 있기 때문이다. 그러나 이와 같은 주장은 성립하기 어렵다. 왜냐 하면 전후 독일의 경제체제 구축에 참여하였던 경제학자들은 「사회적 시장경제」를 고정적인 개념이 아니라 변화하는 환경에 끊임없이 적응하고 발전하는 체제모형으로 보았기 때문이다.<sup>122)</sup> 따라

122) 박병관, 「유럽 시장경제체제의 비교와 시사점」 LG 경제연구소 보고서 1998, p. 24~26.



서 여기에서 언급하는 문제점이 반드시 사회적 시장경제질서 본연적 측면에서의 평가를 의미한다고 볼 수 없다. 시장경제질서의 동독 지역도입과 관련된 정책적 측면에서의 평가라고 하는 것이 더 바람직할 것이다.

### 가. 질서정책적 측면

통일 독일 경제의 운영은 「사회적 시장경제」의 경제질서적 개념과는 상당히 다른 방향으로 경제과정에서의 중요한 결정들이 권력집단들에 의해 내려졌음을 알 수 있다. 「사회적 시장경제」하에서는 시장을 왜곡시킬 수 있는 모든 권력이 배제되어야 한다. 또한 시장에서의 경제활동이 정치적 권력으로부터 자유로워야한다. 그러나 연방정부가 취한 조치는 이와 같은 「사회적 시장경제」의 질서정책에 정면으로 배치되는 경우가 많았다.

#### (1) 연방은행의 독립성 미확보

첫째, 통화가치 안정을 위해 독일연방은행에게 주어진 독립성은 통일과정에서 사회적 시장경제질서에 입각한 통화정책을 고수하기에 충분치 않았다. 화폐통합 당시 독일연방은행은 1대1 환율의 화폐통합에 반대했으나, 결국 정치권의 요구를 수용하지 않을 수 없었다. 1:4 또는 1:5의 교환비율이 아니라 비현실적인 평균 1:1.8의 비율로 교환하였다. 이로써 동독의 화폐가 하루아침에 400~500% 평가절상되는 결과를 가져왔다. 그 결과 구동독의 국제시장이었던 코메콘(COMECON) 시장은 도태되었다. 고 평가된 마르크화가 동독 지역에 도입됨에 따라 개인 저축자들은 그들의 자산을 챙길 수 있었지만 사

회주의 시장과 기업은 거의 몰락할 수밖에 없었다. 하루 아침에 서독의 경쟁자에게 시장이 넘어 갔던 것이다. 동독의 재건과 구조조정을 위한 도움은 마르크화를 도입하는 것으로 국한되고 말았으며 동서독 간의 경제격차는 더욱 커지고 깊어지는 결과를 가져왔다. 새로운 시장, 투자기회 그리고 직업 창출은 이루어지지 못했으며, 생산구조가 와해되었고 노동자는 해고됨으로써 더 많은 비용을 부담하는 결과로 이어졌다.<sup>123)</sup> 특히 기업부채에 대한 1:2의 교환은 상상의 규모의 일 자리 말살을 초래했다. 동독이 세수조달을 위해 만든 은행부채의 50%는 새로운 부채로 전환되었던 것이다.

동독 기업이 가지고 있었던 부채는 투자를 위한 차입에서 생긴 것이 아니라 체제상의 문제에서 기인한 것이다. 판매가 부진하거나 기업이 적자를 보더라도 국가는 은행은 대출을 하고 화폐를 발행했다. 이와 같이 통화량 증가에 따라 인플레이션을 유발한 대출이 화폐통합 당시 3,980억 마르크에 달했다. 이와 같은 규모의 대출이 2:1로 교환됨으로써 절반 이상이 고스란히 부채가 되었던 것이다. 이에 더해 신탁청은 구동독 기업으로 하여금 이자까지 지불하게 만들었다. 구동독 기업이 지불해야 할 금리는 구동독 당시보다 세배 이상 높았다. 시장 경제로의 체제전환에 따라 구제되어야 할 구동독 기업이 오히려 구채무를 안고 이자 부담을 지는 결과를 가져왔던 것이다.

123) 그렇다고 해서 4:1 또는 5:1의 교환비율의 책정이 결정적 해결책도 아니었을 것으로 판단된다. 4:1 또는 5:1의 교환율을 적용했을 경우, 동독 주민들은 그들이 지난 40년간 저축한 금액의 3/4이나 4/5를 상실했어야 했다. 이는 구동독 주민 어느 누구도 찬성하지 않았을 것이다. 이와 함께 그와 같은 교환율을 통한 동독 마르크의 평가절하가 동독 기업으로 하여금 궁극적인 경쟁력을 확보하는 데 도움을 줄 수 있었을까 하는 점도 회의적이다. 구동독 제품가격이 낮은 교환율 덕분에 가격 경쟁력을 가질 수는 있었을 것이다. 그러나 구동독 기업에 부담이 되는 비용의 문제는 그대로 남아 원가에 반영되었을 것으로 추정된다. 경쟁사의 비용구조에 적용할 수 있는 원가절감은 과잉 고용된 근로자의 감축, 구조합리화, 제품과 생산 기술의 혁신 등이 이루어져야만 가능할 것이기 때문이다.

경제적 논점에서 볼 때 이러한 대출금은 대차대조표의 양변을 모두 상쇄하고, 동독의 발권은행 대변에 상응하는 동독마르크의 통화량 만큼을 상쇄하는 방법으로 전부 말소했어야 했다. 이렇게 되면 동독의 국고와 중앙은행의 동독마르크가 대출채권으로 관리되는 상황은 없어지게 되는 것이다.

한편, 화폐통합을 통해 구동독으로 이전된 구매력은 생필품에서부터 자동차와 여행에까지 다양하게 나타났으며, 이는 곧바로 구서독의 기업이익을 제고하고 고용 붐을 일으키는 역할을 하였다. 구서독의 내수로 충당하지 못하는 부분은 대량 수입으로 해결하는 현상도 나타났다.<sup>124)</sup> 서독은 신용을 입증하기 위해 고금리를 대가로 지불했다. 국내의 자본시장에서의 지속적인 자금 조달도 고금리를 유지시킨 원인의 하나였다. 여기에다 연방은행은 공공기관의 부채증가를 억제하기 위해 대출금리를 추가 인상하였다. 이와 같은 조치는 통화량 증가로 이어져 안정정책 유지와 인플레이션을 방지하는데는 역부족이었다. 이런 점에서 연방은행은 사회적 시장경제질서하의 법적 의무인 '화폐가치 안정'을 퇴색시키고 말았다고 평가된다.

## (2) 임금결정의 비시장성

제1차 국가조약과 함께 서독지역의 노동법 및 노사관계에 관한 기본 원칙이 수정 또는 제한 없이 동독지역에 도입됨에 따라 동독지역에서도 임금은 국가에 의해서가 아니라 기업가 단체와 노동자 단체 간의 합의에 의해 결정되었다. 그 결과 동독지역에서는 1990년 7월과

124) 그 결과 구서독의 수출수지는 지난 통일 이전 3년 동안 해마다 1,200억마르크의 흑자에서 1991년과 1992년 각각 220억, 300억 마르크로 그 규모가 축소되었다.

8월에 거의 모든 산업부문에 걸쳐 노동조합과 기업가 단체가 새롭게 결성되었으며 이들 단체협약 당사자간에 새로운 임금수준이 협약되었다. 제1차 국가조약에 따라 산업부문별로 다소 차이는 있었으나 대부분의 산업에서 동독지역 노동자 임금이 1994년까지 서독지역 노동자 수준에 이르도록 합의되었으며, 금융부문의 경우에는 1992년까지 서독지역 임금수준의 100%를 지급토록 합의되었다.<sup>125)</sup>

동독지역의 임금은 1:1의 화폐교환율에 따라 처음부터 고 평가되었던 데다가 그 이후 급격하게 인상되었기 때문에 동독지역 기업의 경쟁력 상실에 결정적인 역할을 하였다.<sup>126)</sup>

임금 인상이 급진적으로 이루어지게 된 원인은 첫 번째로 제1차 국가조약 체결당시 동독지역 기업이 국가소유형태였기 때문에 사용자의 이해보다는 노동자의 권익을 크게 중시했기 때문이었다. 임금 인상율을 낮추고자 하는 고용주의 의지는 박약했던 반면, 노동자의 임금인상 요구는 매우 강력하였다. 두 번째로 동독지역의 임금협상은 서독지역과 같이 산업부문별로 집단적으로 이루어졌기 때문에 각 산업부문 전체의 임금이 일괄적으로 상승하여 경제전체의 임금상승폭이 가속되었다. 세 번째로 경제·사회·화폐동맹으로 동서독간의 노동자 이동이 자유롭게 되었기 때문에 동독지역의 경제와 고용시장만을 고려한 저임금정책을 채택할 수는 없었다. 네 번째로 동독지역에서의 임금 급상승은 서독의 노동조합이 동독 노동조합에게 공격적으로 임금투쟁을 하도록 자문한 것으로부터 발단된 측면을 무시할 수 없다.

125) 광공업 중 철강, 금속 및 전자, 고무, 도자기, 유리산업 등의 주요부문에서 합의된 임금인상 계획을 보면 1991년 4월까지의 서독지역 임금수준의 55% 이상, 1992년 4월에는 70%에 이를 수 있도록 합의하였다. 그리고 1993년 6월까지의 서독지역 임금수준의 80~85%에 달해야 하며 1994년 초에는 서독지역 임금수준을 지급 받을 수 있도록 결정되었다.

126) 1991년 동독지역의 단위 제품당 임금비용이 전년 동기 대비 52.7%나 상승한 반면, 서독지역은 높은 임금상승률에도 불구하고 4.2%의 상승에 그쳤다.

구서독 노조는 동독 근로자들이 낮은 임금으로 경쟁해 올 경우 서독 지역의 임금이 인하압력을 받을 것을 우려했다. 노동조합은 통일 당시 동독 노동시장의 가격기능을 마비시킬 만큼 강한 영향력을 발휘했다. 또한 서독에서는 조직력을 앞세운 산업별 노동조합이 강한 협상력을 발휘하여 임금을 대폭 인상시켰다. 「사회적 시장경제」에서는 노사간의 협상 자율권을 보장하고 있다. 그러나 중앙집권화된 노동조합의 세력화는 노동시장의 기능을 약화시킴으로서 「사회적 시장경제」의 본래 취지에서 벗어나게 했던 것이다.

### (3) 실업문제에 대한 단편적 대처

실업문제를 해결하는 가장 근본적인 방법은 붕괴된 구동독 지역 경제를 활성화하는 것이다. 이런 점에서 새로운 기업의 창설 및 기존 기업의 경쟁력 강화, 기업 및 근로자들의 재교육, 각종 법·제도의 정비 및 원활한 정책수행을 위한 행정조직의 재편성 등 구동독 지역 경제회복과 성장을 위한 정책이 망라되었어야 했다. 그러나 독일 정부가 취한 실업대책은 실업문제에 대해 다소 안이하게 대처했음을 부인할 수 없다.

통일초기 독일 정부는 먼저 투자에 대한 보조금을 지급할 경우 기업이 경쟁력을 확보하고 새로운 일자리를 창출해 고용문제가 해결될 수 있을 것으로 보았다. 즉 비교적 적은 비용의 투자지원이 사기업의 투자욕을 고취시킬 수 있을 것으로 판단했던 것이다. 그러나 그와 같은 정책적 판단은 실효를 거두지 못했는데 그 원인은 구동독 기업의 노후된 설비,<sup>127)</sup> 낙후된 기술수준 등 동독 산업의 구조적 측면에

127) 1989년의 경우 구동독 교장설비의 50% 이상이 11년 이상된 것이었다. 서독의 경우는 30%.

도 있었지만, 그 보다 더 큰 원인은 고용을 촉진시킬 수 있는 투자환경의 개선과 정책적 판단이 미흡했던 데에 있었다.

투자는 시장경제의 원칙에 의거 적절한 이윤을 발생시키고 투자를 통한 자본 증식이 가능할 때 이루어진다. 사회주의체제 하에서 경제적으로 죽어 있는 자산을 투자를 통해 활성화시키는 것이 독일 통일에 따른 시장경제의 목표라고 할 수 있다. 그러나 통일 후 사유화에 따라 나타나게 되는 동독 지역의 새로운 투자자의 권리는 대단히 불투명했다. 자신의 투자가 엄청난 보조를 받을 수 있는 가능성이 있어도 다른 법에 의해 소유권 청구나 보상청구 및 기타 사회 및 환경관련 부과금이 발생할 수 있다면 실제 투자는 이루어지기 어렵다.

직업전환 및 능력향상을 위한 교육도 그리 큰 효과를 발휘하지 못했다. 기업관리자나 교육담당자는 구동독의 경제와 구조에 대해 알지 못했다. 누구를 어떻게 어떠한 기술교육에 투입해야 할지를 몰랐다. 구동독의 노동자와 고용자들에게 생산이 노동시장의 국면을 결정하는 것임을 알게 해야 했다. 노동시장을 변화시켜 생산시장을 변동하는 것이 아니라 생산과 투자와 자본축적이 노동시장을 변화시킴을 인식시켜야 했던 것이다.

#### (4) 기업의 파잉보호

사회적 시장경제에서 국가는 고용을 증대시키는 생산구조를 만들고 촉진하는 역할을 다해야 한다. 그러나 연방노동청은 고용을 위장하는 고용정책을 취했다. 정부의 보조금으로 고용을 연장시키고 기업을 시장경쟁으로부터 보호하는데만 급급했던 측면이 강했다. 새로운 기업과 일자리는 마련되지 않은 상태에서 사망통보를 받은 기업들이 사회주의적 처방으로 연명시켰던 것이다. 수많은 사회주의 국가기업

들이 노동성과 신탁청으로부터 지원·보조·적자보전을 받았으나 시장에 내놓을 수 있는 것은 원자재와 수주 받은 물품뿐이었다. 그나마도 대부분 구서독 판매자에게 납품되는 것이었다.

독일 정부의 동독 기업에 대한 투자지원도 이미 경쟁력을 상실하여 손실을 입고 있는 기업까지 그 대상으로 하였는데 이와 같은 경우 투자지원의 경제적 효율성은 오히려 감소할 수밖에 없었다. 독일 신탁청의 1991년도 예산 370억마르크 중 손실을 보고 있는 기업의 활성화조치에 120억마르크, 그들이 가지고 있는 부채에 대한 이자비용으로 120억마르크가 지출된 것은 이를 단적으로 설명하고 있는 것이라 하겠다.<sup>128)</sup> 이와 같은 지원은 통독 이후 구동독 지역의 경제체제 전환에 따라 발생하는 대규모 실업자에 대해 정치적인 대안이 마련되어야 한다는 사회적 분위기 때문에 독일 정부가 도태될 것이 뻔한 기업을 지원한 결과를 가져온 것이나 마찬가지였다.

이와 같은 독일 정부의 정책은 실업자들로 하여금 구체제적 타성에 젖게 함으로써 노동에 대한 잘못된 인식을 불러일으키고 자질함양의 동기를 없애는 결과를 가져왔으며, 기업에게는 정부의 보조금 및 보호책을 계속적으로 요구하게 하는 사태를 초래했다고 판단된다.

##### (5) 신탁청의 역기능적 역할

사회적 시장경제의 역동성은 기업의 새로운 생산적 자산을 형성하는 데 있는 것이지 구동독 주민들의 자산을 다른 주인에게 이전시키는 데 있었던 것은 아니었다. 신탁청은 동독의 재산을 매각하는 것보다 현대화된 자본을 축적하는 것이 더 중요한 것임을 인식하지 못했

128) 고일동, 조동호, 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」, 한국개발연구원 1992, p. 173.

다. 생산이라는 기업 본연의 역할이 창출되도록 하는 데 기여하지 못했다. 그 보다 신탁청은 신연방주의 부처 및 자치단체와 경합관계를 설정하고 지원정책과 관계된 것은 무엇이든 신탁청과 합의하게 하는 초정부적 기구로서 군림하였다. 기업매각, 구제, 청산을 결정하는 신탁청에게는 오로지 기업 매각 여부, 매각규모, 매수희망자에 대한 낙찰 여부, 주정부와 자치단체의 입장, 연방정부의 지침을 추종하는지의 여부가 중요했을 뿐, 그 이외의 주변상황은 고려대상이 아니었다. 법과 원칙의 준수, 물적 재산의 가치여부, 전문인력의 존재 여부에 대한 고려없이, 공개입찰의 원칙을 무시한 채 매각하는 측면이 강했다. 이런 점에서 볼 때, 해체 대상이 되는 기업은 과감히 정리되도록 하되, 기업의 존폐여부는 정부에 의해 결정되도록 할 것이 아니라 '시장'에 의해 결정되도록 하여야 했다. 도태될 수밖에 없는 기업을 계속 존속시키는 것은 결국 경제구조 전환을 지연시킬 뿐만 아니라, 파행적인 가격을 형성시키기 때문에 시장경제로의 효율적 이행을 제약하게 되는 것이다.

#### 나. 사회보장적 측면

독일의 사회통합은 동독지역의 체제전환 과정에서 발생한 경제사회적 충격을 완화하고 주민의 내적통합과 사회안정에 기여한 측면이 강했다. 특히 실업보험제도를 통한 실업자의 소득보장과 적극적인 노동시장정책은 통일 과도기 대량실업사태에 효과적이었던 것으로 파악된다. 그러나 사회통합은 다음과 같은 부정적 효과도 파급시켰다.

첫째, 사회통합에 따른 비용을 크게 증가시키는 결과를 초래했다. 이의 근본적인 원인은 동서독 통합에 따라 발생한 대규모의 실업자에게 제공하는 급여수준이 동독 지역의 급격한 임금상승으로 이어졌



던 데 있었다. 다시 말해 제반사회보장급여수준의 기준이 되는 표준 월소득(=전체 근로자 평균임금)이 높아짐으로써 각종 사회보장지출 규모가 높아졌기 때문이었다.<sup>129)</sup> 이와 같은 현상은 동독 지역 사회 보장재정을 취약하게 만들고 동독 지역경제가 서독경제에게 의존하는 경향을 심화시켰다. 동독지역은 통일 이후 1994년까지 매년 자체 GNP의 78%~95%를 서독으로부터 추가지원을 받아야만 했다.<sup>130)</sup>

둘째, 「사회적 시장경제」에서는 각 개인의 근로의욕을 감소시키지 않는 범위 내에서, 또한 모든 경제주체들이 경쟁에 낙오하지 않고 참여할 수 있게 하는 사회정책이 추진되어야 할 것을 분명히 하고 있다. 그러나 동독 지역에 대한 일시적 사회보장 수준의 제고가 국가재정을 압박시킨 것은 차지하더라도 개인의 근로의욕을 감소시키고 근로자들의 모럴해저드 현상을 가져오게 하는 등 「사회적 시장경제」 본래의 취지에서 벗어난 면도 없지 않았다.

셋째, 사회적 시장경제하 국가는 모든 경제주체가 자신의 성취욕 및 성취능력을 제대로 발휘할 수 있도록 해야 한다. 그러나 「사회적 시장경제」의 동독 지역 적용은 지난 40여 년간 폐쇄와 고립 속에서 살아온 동독주민들에게 상당한 충격과 변혁을 초래한 사건이었다. 대부분의 주민들은 체제전환 이후 자신들도 잘 알지 못하던 사회에 편입되어 있음을 발견했다. 동독 주민들이 체험한 것은 광고 텔레비전이나 인터넷을 통해 알게 된 소비사회의 서독 모습만 아니었다. 이들은 자신들이 원했던 경제통합 및 화폐통합이 수익성이 없는 동독업체들의 실체를 인식하게 하는 것이었으며, 많은 이들에게 조업 단축과 실직을 의미하고 있음을 알게 되었다. 경제주체로서 자신의 성취욕 및 성취능력을 제대로 발휘하기란 거의 불가능에 가깝다는 것도

129) 이정우, 위의 글, p. 65.

130) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *ibid.*

인식하게 되었다.

물론 당초 계획경제로부터 사회적 시장경제로의 전환이 많은 알력들을 가져다 줄 것이고 상당 기간 동안 적응상의 어려움이 불가피할 것이라는 점을 통찰하지 못했던 것은 아니었다. 그러나 시장경제의 효율성이라는 것이 바로 자신의 운명을 스스로 결정하고 자기 책임 하에 결정을 내리는 데 기초하고 있었음을 알게 되자 수십 년간 후견인과 같은 국가의 배려와 조종 속에 살아 온 자신들의 존재는 그대로 무너질 수밖에 없었다. 그리고 자기가 주도하는 삶을 살아야 한다는 사고를 전환한다는 자체가 가장 힘든 작업중의 하나라는 것을 알게 되었다. 이와 같은 사회심리적 변화에 국가는 별다른 역할을 해 내지 못했다. 물론, 동독지역에서 서독의 사회정책 시행은 동독 사회의 내부구조를 변화시키고 능력에 따른 분배정책이라는 인식을 불러 일으킴으로써 자본주의적인 생활양식을 익히게 하는 데는 크게 기여했다. 그러나 통일에 따른 동독시민들의 노동할 권리, 보조금 형태로 얻는 사회적 재화분배, 의료문제의 공로적 평가 등에 서독의 복지제도를 이해시키고 제도화하는 데에는 그리 성공적이지 못했다. 오히려 서독의 사회정책이 아무런 과도기적인 형태를 갖추지 않고 바로 시행됨으로써 자본주의 노동과정에 익숙하지 않은 모든 노동자나 회사원들의 대부분이 의료보험 수혜자나 연금보험자로 전락하였다는 인식을 갖게함으로써 통일 독일 사회에서의 집단적 사회불평등과 불만을 야기했던 것이다.<sup>131)</sup>

이상과 같은 문제점에도 불구하고 동독 지역에 적용된 서독의 사회보장제도는 통일 후 동독 지역에서의 경제적 부작용과 이에 따른

131) Hans Peter Widmaier, Regine Heidenrich, Sozialpolitische Dimensionen des Einigungsprozesse, in: Gerhard Kleinhenz(ed.) *Sozialpolitik im vereinigten Deutschland I*, Berlin 1990, p. 46.

사회문제를 봉합하고 동서독을 아우르는 역할도 했던 것으로 판단된다. 구동독의 사회보장제도는 질병, 장애 또는 노령 등 사회적 위험에 대해 기본적 수요를 제공하는 정도였으며, 공식적 실업이 없었기 때문에 별도의 실업보험제도가 없었다. 그러나 통일에 따라 사회보험 성격이 강한 서독의 사회보장제도로 통합됨으로써 서독식 연금, 의료, 실업, 산재보험으로 전환될 수 있었다.

의료보험은 급여 면에서 모든 가입자들에게 동일하고 가족은 별도의 부담금을 납부하지 않고 보험혜택을 받으며, 실업자들의 의료보험 부담금은 연방노동청이 부담하게 되었다. 1990년 7월 1일에 시행된 연금조정법은 동독의 연금수준을 서독의 일반적 수준까지 상향조정하는 첫 조치로써 연금수혜연령에 도달하였거나 근로능력이 없는 자, 그리고 유족연금 수혜자들에게 상당한 도움을 줄 수 있었다. 유족연금을 청구할 권리는 1992년부터 부여되었으며 1992년 이전에 피보험자가 사망한 유족에 대해서도 동일한 권리가 주어졌는데, 과거의 동독법에 따르면 이 연금은 연금수혜연령에 도달할 때까지 지급되지 않았다는 사실에 비추어볼 때 해당자에게 상당한 도움을 줌으로써 사회안정을 기할 수 있었다고 판단된다.

연방노동청은 실업보험과 함께 고용알선 등과 같은 적극적 노동시장정책을 비롯하여, 실업수당, 직업훈련, 실업보조금, 단축노동급여와 조기퇴직급여 등의 지출을 통해 사회구성원들에 대한 시장경제에의 동참을 책임지는 기능을 담당했다. 그 밖에도 서독과 같은 유형의 이전소득 등 각종 수당 혜택도 동독 사회를 안정시키고 시장경제질서에 참여할 수 있는 여건을 마련하는데 도움을 주었다. 여기에는 아동수당, 주택수당 등 서독과 같은 유형의 이전소득을 포함하여 동독법에 기초한 비이전적 특별 및 보충수당, 통일과도기에 동독 지역 주민을 위해 마련한 조기퇴직수당, 특별보너스 등의 혜택을 들 수 있다.

이러한 사회보장 차원의 지출은 통일에 따른 시장경제질서에 내맡겨진 동독 주민들의 생존을 보장하는 사회안전망으로서의 구실을 해냈던 것으로 판단된다.

#### 4. 소결

동서독 통일에 따른 「사회적 시장경제」질서의 동독 지역 적용은 그 형식적 측면에서는 성공한 실험이었다. 그러나 내용적으로는 경제적 부담이 엄청나게 컸었고, 이로 인한 동독 주민의 정체성 상실과 집단적 사회 불평등을 야기하기도 했다.

통일 이후 연평균 1,600억 마르크 이상의 재정적자를 감수하면서 사회보장지출이 이루어졌음에도 불구하고 통일 8년이 경과한 현재에도 많은 동독 주민은 자본주의 시장경제로의 변화된 생활에 제대로 적응하지 못하고 있는 실정이다.<sup>132)</sup>

이와 같은 결과를 도출하게 된 가장 중요한 원인은 「사회적 시장경제질서」의 급격한 도입·적용에 있었던 것으로 판단된다. 급격한 시장경제질서의 도입·적용으로 나타난 경제적 부작용과 사회적 부담은 정치질서가 경제·사회질서를 압도하고 이질체제를 통합시킨 결과적 산물이었다고 판단된다.

이런 점에서 볼 때 자생적 시장경제질서의 정착이 무엇보다도 중요하다 판단된다. 시장경제는 개별 경제주체간의 고도의 분업을 기초로 성립되는 질서다. 개별 경제주체들의 계획과 행동들은 상호의존적이며 다른 경제주체들의 계획과 행동에 영향을 미치고 있다. 시장

132) Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum, *Sozialreport 1998 Sonderheft 1+2 Zur sozialen Situation und deren subjektiven Reflexionen in den neuen Bundesländern*, Berlin-Brandenburg e.V. 1999, p. 55.

질서는 또한 경제주체들의 상호의존성과 함께 상호 순응과 적응을 통해 자생적으로 이루어지는 질서이기 때문에 경제주체들의 계획 및 행동들이 자기조정(self-coordination)과 자기통제(self-control)될 것을 요구하고 있다. 그리고 그와 같은 자기조정과 자기통제는 시장경제를 구성하는 경제헌법과 같은 외적 제도, 예를 들어 사적 소유권의 확립을 위한 소유권법이나 계약의 자유를 확립하기 위한 계약법, 열린시장을 확립하기 위한 경쟁법 등 공식적인 행동규칙만으로는 충분하게 작동할 수 없다. 이 점이 바로 독일 통일이 우리에게 주는 경제질서적 교훈이라고 할 수 있다. 이와 함께 시장질서를 내적으로 기능하게 하는 경제주체들의 행동관습이나 관행 -일종의 시장모텔-의 정착도 중요하다. 예를 들어 경쟁을 긍정적으로 생각하고, 경쟁할 의욕에 대해서도 긍정적인 생각을 가지고 있으며, 미래의 불확실성에 대해 낙관적으로 생각하고 기꺼이 위험 부담을 지겠다는 태도, 다시 말해 시장경제적인 전통이 확립되어야만 비로소 시장경제가 제대로 기능할 수 있다는 것이다. 이와 같은 시장경제의 내적 요소들은 인간 행동의 결과로 만들어지는 것이지만 '자생적'인 성격을 갖는 것들이다. 이런 점에서 볼 때 독일 통일은 시장경제가 한 국가에서 다른 국가로 쉽게 '이식'될 수 있는 성질의 것이 아니라, 그것이 작동할 수 있는 기반을 통해서만 기능할 수 있다는 것을 인식하게 하고 있다. 여기에 국가는 시장경제질서적 기반을 창출하기 위한 산파 역할을 하는데 그 본연의 임무가 있다. 시장경제적인 전통이 전무한 동독지역에 「사회적 시장경제」질서의 도입·적용이 큰 경제적 부담과 사회적 파급효과를 가져올 수밖에 없음은 어쩔 수 없는 노릇이었을 것으로 판단된다. 문제는 그와 같은 부담과 영향력을 얼마나 최소화할 수 있었는가에 달려있다고 본다.

## V. 시사점 및 결론

### 1. 사회적 시장경제질서로의 독일 통일이 남북한 경제통합에 주는 시사점

사회적 시장경제의 동독 지역 적용에 따른 독일 통일로부터 얻을 수 있는 시사점은 남북한간의 통일이 어떤 방법으로 이루어질 것인가에 따라, 또한 시장경제질서를 북한 지역에 어떻게 적용할 것인가에 따라 크게 달라질 수 있을 것이다.<sup>133)</sup>

우리의 경우에는 점진적 통일을 목표로 하면서 통일 과정에서 남북한 경제가 단일화를 이루어 나가는 방법이 가장 합리적일 것으로 판단된다. 그러나 이에 대한 직접적인 시사점을 독일 통일로부터 도출하기에는 무리가 있다. 왜냐 하면 독일의 경우가 우리가 추구하는 바와는 다르기 때문이다. 따라서 시장경제질서의 북한 지역 적용은 동서독간의 사회적 시장경제질서로의 통합 대안이나 동유럽 국가들의 체제전환, 또한 남북한의 특수상황 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 판단된다.

133) 북한 지역에서의 시장경제질서 적용방법은 형식상 다음과 같은 통일과 통합의 전제조건에 따라 달라질 수 있을 것이다. 첫째, 급진적 통일과 점진적 경제통합 둘째, 급진적 통일에도 불구하고 점진적 경제통합을 추진하는 방법 셋째, 점진적 통일에 급진적인 경제통합을 이루는 방법 마지막으로 넷째, 점진적 통일에 점진적 경제통합을 이루는 방법 등이 있을 것이다. 독일의 경우에는 첫 번째 방법을 택했지만 두 번째 방법이 이론적 대안으로서 제기되기도 했다. 세 번째 방법은 통일이 점진적으로 이루어지되, 통일 전까지는 남북한 경제의 통합이 이루어지지 않는 것으로서 통일 전까지의 북한의 변화가 가시적이지 않다는 점에서 그 의미를 살릴 수 없으며, 내용적으로는 첫 번째 방법과 별 차이가 없을 것으로 판단된다.

본 장에서는 비록 동서독 통일과정에서는 그 기간이 대단히 짧았지만, 통일이 이루어질 것이 확실시 된 후 정치통합까지 일정기간의 점진적 경제통합을 들 것이라는 점을 상정하여 질서정책적 관점에서 그 시사점을 도출하고자 한다.<sup>134)</sup>

## 가. 경제질서적 관점

### (1) 경제통합의 전제와 방안

1990년 초 동서독이 양 지역을 경제적으로 분리한 채, 일정기간 동안 환율을 이용하여 동독의 경제에 영향을 미칠 수 있도록 했다라면 동서독 경제에는 어떤 영향을 미칠 수 있었을까? 아마 통일에 따른 지나치게 높은 구조조정 비용이 동서독 양지역 경제에 초래되지 않았을 것이며, 단기간 내에 동독지역의 임금수준이 서독지역의 임금수준에 육박하지도 않았을 것이다. 또한 동독 지역 산업은 보다 큰 경쟁력을 확보할 수 있었을 것이며, 가격개혁이 이루어지지 않은 상태에서 화폐통합을 이룰 수 있었기 때문에 동독지역내 상품거래의 효율성을 증가시킬 수 있었을 것이다.<sup>135)</sup>

---

134) 이하 본 절에서의 기술은 독일통일과 남북한 통일을 연구한 독일의 경제연구소의 견해를 크게 참조하였음. 이에 대해서는 DIW(Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung), *Economic Consequences of German Unification and its Policy Implication for Korea*, Final Report (Berlin, 1995) 참조. 이의 해설 및 번역본은 고일동편, 「남북한 경제통합의 새로운 접근방법 - 독일식 통일의 문제점과 극복방안」, (서울: 한국개발연구원, 1997) 참조.

135) 1990년 2월 9일 독일 경제자문위원회(Sachverstaendigenrat)의 공개서한 참조. Sachverstaendigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, "Auf dem Weg zur wirtschaftlichen Einheit Deutschlands," *Jahresgutachten 1990/91*, Stuttgart, 1990.

그러나 동독이 독자적인 통화체제를 고수하고도 과연 정치적인 안정을 유지할 수 있었을까하는 데 대해서는 의문의 여지가 있다. 정치적 통합이 불가피한 상태에서 두 개의 서로 다른 통화체제를 유지한다는 것 자체가 현실적으로 불가능했을 것이라는 판단을 하지 않을 수 없기 때문이다. 동서독의 경우 환율로 인한 소득 및 구매력 격차는 구동독 주민의 극단적 불만족과 정치적 불만을 야기했을 것이며, 국경이 개방되고 민주적 정부를 수립한 상태에서 동독의 주민이 서독의 상품을 구매할 수 없거나, 서독 지역으로의 여행이 곤란한 상황에 처했다고 가정할 때 동독주민들은 이를 극심한 차별과 불이익으로 받아들였을 것이 뻔하다. 이는 구서독 헌법에 명기된 일반적인 평등대우의 원칙에도 정면 위배되는 것이기 때문에 서독으로 하여금 헌법 개정문제에 봉착하게 만들었으므로 정치적 안정을 크게 훼손시켰을 것이 분명하다. 이런 점에서 동서독간 즉각적인 화폐통합의 대안으로서 환율을 이용한 접근방법이 과연 가능했을 것인지에 대한 결론은 부정적이라고 할 수 있다.

한편, 남북한간에는 정치·제도적인 통일이 이루어지기 전까지 북한의 경제력이 점진적으로 상승하고 체제상의 이질성도 점차 수렴되는 과정을 통해 남북한간 통합이 이루어지는 것이 가장 바람직한 것으로 인식되고 있다. 그러나 이와 같은 상황이 성립하기 위해서는 첫째, 북한 경제를 움직일 수 있는 주도권이 남한에게 있어야 한다. 북한 지역을 경제적으로 관할할 수 있는 권한이 우리가 아닌 북한 당국이 가지고 있다면 북한이 하나의 별도 경제지역으로서 존재한다는 자체가 큰 의미를 가질 수 없기 때문이다. 둘째, 일정기간 동안 한반도에 두 개의 정권이 존재하는 상황이 존재하더라도 반드시 통합을 이룬다는 전제가 성립해야 한다. 북한 사회주의 체제가 필히 남한 자본주의 시장경제로 단일화될 것이라는 전제하에서만 남북한이 일정



기간 동안 별개 지역으로 존재하는 의미가 있을 수 있기 때문이다.

이와 같은 상황에서 가장 중요한 것은 체제전환을 위한 북한의 개혁이 점진적으로 이루어질지, 아니면 시장경제에 대한 충격적 조정이 필요할 것인가의 문제라고 할 수 있다.

결론부터 미리 말한다면 북한 경제의 시장경제체제로의 전환은 가능한 한 급속하게 이루어져야 할 것으로 판단된다. 그렇게 될 때만이 시장경제를 수용할 수 있는 제도적 기초를 제대로 마련할 수 있으며,<sup>136)</sup> 남북한간의 경제력 격차로 인한 북한 주민의 이동을 가능한 억제할 수 있을 것으로 판단되기 때문이다. 점진적 체제전환으로 이주가 확대될 경우 북한 지역은 점점 경제·정치적 기반을 잃게 됨으로써 남북한 모두의 경제적·정치적 안정이 위협을 받게 될 것이다. 이럴 경우 북한 경제 재건에 소요되는 필요 자원을 유치한다는 것은 거의 불가능하며, 남한도 심각한 재정난에 휩싸일 수 있다. 또한 북한 지역에서의 체제전환이 점진적으로 이루어질 경우 북한내의 제도변화나 산업구조조정에 대한 요구의 시급성이 적기 때문에 구체제를 지탱해온 기존제도가 보호됨으로서 경제가 구조적 위기로 치닫게 될 위험성마저 있다.

따라서 북한의 시장경제로의 체제전환은 충격적 방법으로 추진하되, 남북한간의 '경제통합'은 현실적으로 전개될 수 있는 상황전개를 염두에 두고 추진하는 것이 가장 합리적인 것으로 전망된다. 경제통합은 반드시 북한의 체제전환과 동일한 속도로 추진될 필요는 없을 것이다. 체제전환과는 달리 북한의 세계시장 혹은 남한시장으로의 통합은 시장조건에 대한 조정을 순조롭게 하기 위해서 단계적으로 진

136) 이에 대해서는 김영윤, "사회주의 경제체제 전환과 남북한 통합," 『통일연구논총』 제3권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1994) pp. 205~241 참조.

행될 수 있다.<sup>137)</sup>

이 경우 가장 중요한 조치는 남북한이 완전한 통합을 이룰 때까지 연차적 일정을 사전에 명시하고 어떠한 이유로든 통합일정을 변경시킬 수 없도록 고정시키는 것이라고 할 것이다.<sup>138)</sup>

## (2) 가격자유화

가격자유화는 시장경제로의 전환에 있어 자원을 가격메카니즘을 통해 배분될 수 있도록 하는 필수 수단이다. 가격자유화의 기능이 확보되기 위해서는 체제전환과정의 초기부터 적용되어야 하며, 모든 시장에 차별없이 적용되어야 한다. 동독의 경우처럼 환경이나 에너지부문과 같이 자원배분에 정부개입의 필요성이 있는 경우를 제외하고는 개별상품에 보조금이나 세금과 같은 수단을 통해 가격이 왜곡되는 것을 막아야 한다. 가격은 또한 시장기능에 의해 자율적으로 결정될 수 있어야 한다. 다시 말해 기업간의 경쟁이 유발될 수 있는 상황, 즉 기업들이 시장신호에 따라 행동할 수 있는 상황에서 결정될 수 있도록 해야 한다. 이를 사회주의 체제전환과 연결시켜 생각할 경우 경쟁가격의 성립은 기업의 상업화와 사유화가 이루어지지 않고서는 성립할 수 없음을 인식할 수 있다. 따라서 가격자유화와 사유화는 상호 불가분의 관계에 있다고 할 것이다. 양자는 상호 보완적인 관계하에서 추진되어야 할 것이다.<sup>139)</sup>

137) 위의 논문, p. 232.

138) 위의 논문, p. 234.

139) 사유화가 진행된 이후라야 기업이 시장조건에 부응하는 의사결정을 할 유인과 조건을 갖추게 되고 이에 따라 부족한 자원의 효율적 이용이 가능해지며 기업의 경쟁력도 확립된다. 또한 역으로 가격자유화 없이 사유화만으로 효율적인 자원배분이 이루어질 수도 없다.

### (3) 사유화

동독지역에서 몰수재산에 대해 금전적인 보상보다는 현물반환이라는 정치적 결정은 투자에 결정적인 장애요소가 됐다. 동독지역에서 몰수된 토지, 주택, 기업을 원소유주에게 반환한다는 결정은 엄청난 행정적 부담으로 작용했으며, 소유권 논쟁에 대한 법적인 해결에도 장기간을 요했다. 소유권이 명확하게 규명되지 못한 상태에서 투자는 필요한 규모만큼 이루어지지 못했다. 이런 점에서 보상원칙에 기초한 재산권 결정이 투자에 도움이 되었을 것이라는 것에 이론의 여지는 없을 것이다.

남북한의 경제통합에도 반환 결정이 이루어진다면 동서독과 똑같은 결과를 가져올 것이라는 점을 인식할 수 있다. 더구나 북한 지역의 재산권을 확인할 수 있는 문서(예: 토지공부 등)가 제대로 확보되지 못할 상황에서 볼 때 문제는 동독의 경우보다 더욱 심각할 수 있을 것이다.

이런 점에서 재산권에 대한 처리는 무보상과 미반환의 형태를 취하되,<sup>140)</sup> 북한 지역 재산권에 대해 먼저 상업화(commercialization)를 추진하고 난 후, 사유화를 추진하는 것이 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다. 독일의 경우와는 달리 재산을 국가소유로 두고 과도기적으로 상업화를 추진함으로써 소유권 분쟁에 의한 법적 처리 때문에 발생할 수 있는 투자의 지연현상을 억제할 수 있을 것이다. 그러나 상업화는 북한 지역의 체제전환 초기 상업기업의 법적 형태의 설정과 파산법 제정이라는 거시경제적 차원에서 추진되어야 할 것으로 판단된다.

140) 이에 대한 구체적 논의는 김영운 「통일후 북한 토지소유제도 개편 방안 연구」, (서울: 민족통일연구원, 1995) p. 135 이하 참조.

(4) 거시경제 안정화

사회주의 체제의 전환 초기단계에서는 일반적으로 추가적인 통화 공급이 없더라도 급격한 물가상승을 보이게 되는 바, 이는 크게 두가지 요인에 기인한다. 첫 번째는 계획경제의 고정가격체제하에서 억제되어온 인플레이 압력이 가격자유화에 따라 일시적으로 표출될 수 있기 때문이며, 두 번째는 신규시설 건립과 기존시설 해체 속도간의 비대칭성 때문에 생산능력이 감소하여 재화부족현상이 나타날 수 있기 때문이다. 그러나 동독 지역은 체제전환과정에서 세계시장에 완전히 통합됨으로써 가격 불안정 위험은 상대적으로 작았다. 서독을 비롯한 세계시장으로부터의 공급물량이 충분했기 때문에 수요결인 인플레이션 현상은 발생하지 않았던 것이다.

그렇지만 동독 지역에서는 체제전환의 충격과 함께 임금상승이 유발하였으며, 이로 인한 단기적 물가상승은 인플레이션으로 발전하였다. 일반적으로 인플레이션에 따른 화폐수요의 증가와 이에 따른 이자율 상승은 중앙은행이 통화신용정책을 어떻게 구사하느냐에 달려 있다. 화폐공급을 늘릴 경우 실질이자율은 안정시킬 수 있지만 인플레이션에 따른 경제적 안정이 위협을 받음으로써 투자, 생산량, 고용 등에 악영향을 미칠 뿐만 아니라, 명목 이자율은 더욱 상승하게 된다. 이때 중앙은행이 증가된 화폐수요를 고려하지 않고 통화를 긴축시키는 안정화정책을 추구할 경우 이자율은 계속해서 상승할 것이고 체제전환과정에 필요한 고정투자자본의 형성은 어려워질 것이다. 이로써 단기적으로는 화폐수요가 축소되는 효과를 나타낼 수 있으나, 장기적으로는 투자부족이 체제전환을 지체시킬 수 있다.

남북한 경제통합의 경우에도 마찬가지로 현상이 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 가장 바람직한 방법은 중앙은행이 통화증가율을 경제

의 잠재성장 및 적정 인플레이션의 합계와 일치시키는 통화주의적 접근방법에 따라 대처하되, 북한 경제체제의 전환이라는 점을 감안하여 다소 신축적인 화폐공급이 이루어질 수 있도록 함으로써 공급측면에서의 확장을 이루는 통화신용정책을 추진하는 것이다. 투자 의도가 있는 기업에 대해 충분한 유동성과 신용을 제공할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다고 판단되기 때문이다. 지나친 긴축통화정책은 단기이자율뿐만 아니라 장기이자율을 상승시키는 결과를 가져오며, 수요억제를 통해 생산량 감소에 이르게 함으로써 공급능력을 줄일 수 있다. 따라서 적정 성장률을 기준으로 하는 통화량을 다소 증가시키는 것이 바람직할 것임을 인식할 수 있다.

#### (5) 임금정책

생산성이 임금결정의 기준이 되어야 한다는 기본원칙을 지키는 것은 마땅하다. 그러나 체제전환 초기 기업생산의 감소 정도가 고용감소보다 훨씬 클 수밖에 없기 때문에 노동생산성이 저하될 수 있다. 이와 같은 상황이 계속될 경우 비록 명목임금이 고정되어 있다고 하더라도 생산의 위축으로 기업의 수익성이 크게 저하될 수밖에 없다. 낮은 임금만으로 거시경제적 불안정을 극복하기에는 낮은 임금소득에 따른 유효수요의 감소 때문에, 그리고 임금이 일정하게 유지되어도 실업으로 유효수요가 위축될 수 있기 때문에 경제침체의 악순환이 계속될 가능성이 있다. 따라서 국내 생산위축을 임금정책만으로 해결하고자 하는 것은 한계가 있음을 알 수 있다. 다시 말해 독립된 두 이질체제의 경제가 통합하는 데에는 임금정책만으로 해결할 수 없는 부차적인 문제가 있다는 점을 알 수 있다.

이와 같은 상황을 타개하기 위해서는 임금결정이 재정정책과 명시

적인 조정을 통해 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이라는 점이다. 즉 총임금과 순임금간의 차이를 이용하여 정부가 기업에게 임금보조금을 지급함으로써 지역간 임금 격차를 줄이는 방법을 택하는 것이다. 동시에 기업이 지불하는 임금은 생산성 증가에 연계하여 결정하도록 하는 것이다.

다만 이와 같은 임금보조가 기업들의 시장조건에 대한 적응력을 감소시키는 작용을 할 수 있으며, 노동자들은 임금보조금 지급을 그들의 임금인상 요구를 관철시키는 수단으로 이용할 수도 있다. 이 경우에는 임금보조와 투자보조금제도를 결합·적용함으로써 해결할 수 있을 것으로 판단된다.<sup>141)</sup> 임금보조는 기업비용을 감소시키려는 단기적인 정책수단으로서 기업들로 하여금 자본스톡 확충과 현대화에 대한 투자효과가 나타나기 시작할 때까지 생존할 수 있도록 하는 한시적인 지원 기능을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들어 임금보조는 그것이 주어지는 시점의 임금을 기준으로 금액을 결정하되, 보조비율은 최초에는 50%에서 출발하지만 점차 그 비율을 줄여 3~5년 후에 0%까지 점차적으로 축소해 나가는 방법을 택할 수 있다.

한편 투자보조금은 일정기간 동안 기업이 수행하는 투자에 대해 무상환부보조를 제공하되, 보조금의 비율은 정부에서 제공하는 다른 형태의 투자보조금을 고려하여 결정하는 것이다. 예를 들어 기업이 투자비용의 20%를 자체조달할 경우 금융기관들과 사유화 기관(예: 신탁관리청)은 각각 40%의 투자비용을 제공하는 것이다. 한가지 중요한 것은 신탁청에 투자보조금을 신청하는 기업들은 금융기관으로부터 투자재원의 일부에 대해 금융지원을 받을 수 있다는 사실을 입

141) 이 방식은 버클리 대학의 경제학자에 의해 발전되었다고 해서 「버클리 모델」이라고 불리운다. 이에 대해서는 Rose Akerlof, et al., "East Germany from the Cold: The Economic Aftermath of currency Union," *Brookings Papers on Economic Activity*, No.1, 1991 참조.

증할 수 있어야만 투자보조금을 받을 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

#### (6) 중앙은행의 역할

체제전환 기간 중 북한 중앙은행의 역할은 첫 번째로 가격안정을 기하며 안정적인 경제성장을 지지할 수 있을 정도의 통화증가율을 유지함으로써 통화의 국내가치를 안정시키는 역할을 해내는 것이다. 그러면서도 동독의 경우와 같이 일정기간 동안 북한 지역 금융기관들이 건별, 규모, 기간 및 이자율 등에서 우대 조건을 제공할 수 있는 조치를 행사할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 하는 것이 중요하다. 왜냐 하면 체제전환 초기단계에서 북한 기업은 직접 금융을 통한 재원조달이 불가능할 것인 바,<sup>142)</sup> 중앙은행을 통한 우대조치가 제공될 필요가 있기 때문이다. 그러나 중앙은행이 정부, 공공기관 및 공기업 등의 예산적자에 대한 재원충당에 동원되어서는 안될 것이다. 정부와의 명확한 기능 분담하에 가격안정을 위협하지 않는 방법으로 기업과 정부활동을 지원할 수 있는 금융부문의 기초를 확립하는 데 주력해야 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

두 번째로 중앙은행은 화폐통합시까지 남한화폐에 대한 북한 화폐의 환율변동 폭을 결정할 수 있는 권한을 가질 수 있어야 할 것이다. 북한 원에 대한 환율변동 허용은 시장경제를 지향하기 위해 채택되어야 할 근본적인 조치 중의 하나다. 변동환율을 도입했을 경우 외화

142) 예를 들어 만기어음 지급이 지연되어 자금순환에 장애가 발생함으로써 기업은 유동성 압박에 시달릴 수 있으며, 이로 인해 소득, 수요, 생산 및 고용목표가 저하될 수 있다. 북한 지역의 기업들은 수익성 없는 분야의 투자, 과잉노동력의 보유, 임금의 과다지급과 같은 상황을 불식할 수 없을 것이며 그 결과 기업들에게 대출한 금융기관에도 유동성 위기가 일어날 수 있다.

의 과잉수요를 억제할 수 있으며, 국제수지상의 적자누적을 피할 수 있다. 그렇지만 이는 환율이 항상 구매력평가를 바탕으로 결정되었을 때 기대될 수 있는 결과라고 할 것이다. 독일의 경험에서 얻을 수 있는 교훈은 환율이 기본적으로 가격경쟁력 변화를 반영함으로써 거시경제적 균형이 보장될 수 있도록 결정되어야 하나, 기업의 부채와 임금을 중심으로 하는 경쟁력과 노동자와 연금자의 낮은 소득과 같은 사회정책적 측면도 고려할 수 있어야 한다는 점이다. 이런 점에서 북한 지역에 대해 조정 가능한 고정환율이 대안으로 제시될 수 있을 것으로 판단된다.

## 나. 사회보장정책적 관점

### (1) 사회보장비용 부담 및 제도통합

동독의 경험에서와 같이 체제전환과정에서 나타나는 사회보장 차원의 가장 중요한 문제는 실업에 대한 조치를 강구하는 것이다.

한가지 대안으로 설정할 수 있는 방법으로는 체제전환기 동안 재활성화가 가능한 기업에 대해 국가가 임금보조금을 지불, 기업의 과중한 부담을 일시적으로 완화해 주는 한편, 기업이 대규모 인원의 해고를 억제하도록 하는 것을 들 수 있다. 이 경우 정부가 필요로 하는 재정을 독일과는 달리 일반재정에서 직접 지출하는 방법을 사용하기 보다는 북한 정부가 국제자본을 사용할 수 있도록 하는 방안을 고려해 보는 것도 바람직할 것으로 판단된다. 예를 들어 북한 지역이 남한의 보증으로 국제자본시장에서 장기차관을 받을 수 있도록 하는 방법을 취하는 것이다.



한편, 남북한 사회보장제도의 단일화에 앞서 과도기를 적용한 독일의 경험은 우리에게 유효할 것으로 판단된다. 예를 들어 북한의 사회보장제도를 통합관리방식에서 자치주의의 원칙에 입각한 분리운영방식으로 전환하되, 독일과 같이 '과도기 사회보험청'을 설치하여 북한 지역 전체 사회보험제도가 단계적으로 분리될 수 있도록 하는 것이다. 또한 동서독이 지역 개별 사회보험제도간 재정연계제도를 실시, 통일 과도기 동독지역 사회보험제도의 적자요인을 완화시켰던 것처럼 남북한 사회보장 통합시 적용해 볼 수 있을 것이다.

사회보장제도의 급여수준은 양 지역의 경제력 격차를 감안, 지역별로 차등적으로 이루어질 수 있도록 함으로써 북한 지역에서의 과도한 사회보장비지출을 억제할 수 있도록 해야 할 것이다. 물론 이와 같은 방식의 급여수준 결정이 지역간 갈등을 조장할 우려도 있는 반면, 사회보장 급여를 지역경제의 생산성과 연계함으로써 북한 경제의 활성화를 유도하는 긍정적 효과도 가질 수 있을 것이다.

## (2) 시장경제질서 적용의 사회적 기반

통일된 남북한이 모색해야 할 경제질서가 사회주의 체제전환의 경험을 감안하고, 체제라는 외피보다 질서 내적인 면에 더 비중을 둔 생산적이고 통합지향적 질서라는데 동의할 수 있다면, 독일의 「사회적 시장경제」는 우리에게 긍정적인 모델로 평가될 수 있을 것이다.

그러나 이는 어디까지나 사회적 시장경제질서라는 그 자체의 문제이지 이를 실제 이질체제에 적용하는 것에는 상당한 거리를 두어 신중을 기해야 할 필요가 있다.

독일 통일은 소위 빅뱅식 총체주의적 접근방법을 통해 이루어졌다. 시장경제 지향적인 경제질서의 모든 법·제도적인 기능조건들과 민주

주의 정치질서의 모든 법·제도적 조건들이 가능한 한 신속하게 동독 지역에 적용되어야 한다는 입장이었다. 이는 경제질서를 전환하고자 하는 사회의 전통에 관계없이 시장경제의 기초가 되는 외생적인 법체계를 도입할 수 있고 이를 정착시킬 수 있다는 의지를 바탕으로 하고 있었다.

그 결과 동독 주민들은 새로운 질서인 시장경제질서, 과거에 경험해 보지 못했던 새로운 질서로부터 자신들의 사회·경제적 위치가 어떻게 정해질지 매우 불안해했었다. 경제질서의 변화에 따른 자신들의 삶이 당장 개선되지 않은 것이 시장경제로의 전환에서 비롯된 것이라고 생각하고 시장경제 자체에 대해 부정적인 사고를 갖게 만들기도 했다. 시장경제질서로의 전환을 용이하게 하는 도덕적 확산과 시장경제의 특징(위험부담, 자기 책임, 소득 불평등)에 대한 긍정적인 태도가 소멸되었던 것이다.<sup>143)</sup>

이런 점에서 볼 때, 어느 한 사회가 외부로부터 단순히 공식적 행동규칙인 사법체계만을 도입한다고 해서 그 체제전환이 성공한다고 볼 수 없다.<sup>144)</sup>

서독의 훌륭한 시장질서적 법체계를 동독에 그대로 적용하였으나

143) 이에 대한 자세한 논의는 Streit, M. E., *Ordnungsoekonomik - Standortsbestimmung*, Jena 1995, p. 41.

144) 성공을 거두기 위해서는 사법체계의 기초가 되고 있는 도덕적 신념은 물론, 경쟁이나 개인적 책임, 위험부담에 대한 긍정적인 태도 등 비공식적인 행동규칙들이 이미 존재하고 있어야 함을 역설하고 있다. 새로 도입되는 제도와 결부된 비공식적인 행동규칙 및 도덕적 확산은 제도를 도입할 때, 임의로 도입될 수 있는 성격의 것이 아니라 진화적으로 형성되기 때문이다. 사회구성원들에게 이미 내재화되어 있어야 새로 도입되는 법적 및 제도적 틀이 비로소 개혁을 가능하게 하는 것으로 본고 있다. 시장모형이라고 부르는 사적 소유권, 계약의 자유, 책임원칙을 확립하도록 하는 도덕적 확산과 이에 대한 긍정적인 태도가 이미 존재할 경우, 시장경제 지향적인 경제질서의 전환이 성공할 수 있다고 보고 있다. 이에 대해서는 Hayek, F.A., *Recht, Gesetzgebung und Freiheit*, Vol. 1, Regeln und Ordnung, Muenchen 1980, pp. 47~50 참조.

정착되기까지 많은 어려움이 있었던 점을 고려할 때, 남북한간의 통합에 있어서도 우리의 시장경제질서적 법체계를 그대로 북한지역에 적용하는 것은 삼가해야 할 것으로 판단된다. 시장경제질서는 그것이 자랄 수 있는 토양에서만 가능하기 때문이다.

## 2. 결론

### 가. 독일의 사회적 시장경제와 남한의 시장경제질서

서독이 제2차 세계대전 후 1990년 통일 전까지 높은 사회적 안정 속에서 괄목할 만한 경제적 풍요의 성과를 낼 수 있었던 것은 시장의 규칙을 엄격히 적용시키는 질서정책이 토대가 되었으며, 모든 사회구성원들을 배려한 사회복지정책이 있었기 때문이었다. 다시 말해 전후 독일인들을 결집시켜 생산성을 높이고 사회적 안정에 크게 기여했던 것은 사회적 시장경제질서가 존재했기 때문이었다. 이런 점에서 사회적 시장경제질서는 사회 구성원의 경제행위에서 그의 자발성과 창의를 발현시키면서도 공공복리에 부합할 수 있는 질서로서 충분한 기능을 할 수 있을 것으로 판단된다.

남한의 경제질서도 “...개인의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본”으로 규정(헌법 제119조 제1항)하고 있으며, 경제질서가 자유경제에 입각한 시장경제를 원칙으로 하고 있다. 경제질서적 측면에서 각종의 규제조항들을 두어 국가의 권한을 강력하게 표출시키고 있기도 하다.<sup>145)</sup>

145) 김정호, “헌법과 경제적 자유,” 헌법을 생각하는 변호사 모임 창립총회 및 기념세미나 논문, 1998, p. 20. 남한의 헌법은 제헌 당시부터 별도로 경제에 관련한 장을 마련하는 성격적 특성을 가지고 있다. 제2차 개헌 당시 자유

그럼에도 불구하고 우리의 시장경제질서는 독일의 사회적 시장경제질서와는 첫째, 경쟁적 시장경제질서의 활성화 즉, 시장경제의 발전을 위해 필수불가결한 공정경제체제의 확립이라는 측면에서 둘째, 사회적 합의제도의 정착, 다시 말해 산업민주화를 위한 노사간의 공동결정과 같은 참여의 제도화라는 측면에서 셋째, 국가의 민주적 개입, 즉 공정경쟁의 촉진, 기여도에 따른 분배, 물질적 기본욕구와 인간다운 삶에 대한 욕구충족의 보장, 시장질서의 실패에 대한 보안책의 수립과 시행이라는 측면 등에서 큰 차이를 나타내고 있다.

그리고 사회정책의 현실적용이라는 측면에서는 현격한 질적 차이를 나타내고 있다. 예를 들어 1990년 동서독 통일 당시 서독의 중앙 및 지방정부 재정지출액은 국민총생산의 42.7%를 차지하고 사회보장비가 중앙 및 지방정부재정의 36.7%를 차지한 반면, 남한은 각각 20.7%, 4.3%를 차지했다. 국가의 사회보장적 역할이 재정이라는 수단을 통해 구체화될 수 있다고 한다면 그 역할의 다양성, 충분성은 우리와는 비교가 되지 않는다고 할 수 있다. 이런 점에서 「사회적 시장경제」의 기본원칙에 보다 충실한 접근이 이루어져야 할 당위성이 존재하고 있다.

이하에서는 우리의 시장경제질서가 충실해야 할 원칙을 ①경제질서적 측면, ②사회보장정책적 측면, ③산업민주화의 측면으로 나누어 제시하고자 한다. 이에 대한 논의는 우리 현실에 대한 상세한 현황과

---

시장 경제적 요소가 가미되었으며, 제5차와 제7차 개헌에서도 경제조항에 대한 부분적 손질이 있었다. 제9차 개정헌법에서는 사익과 공공복리를 대립관계로 규정(제23조 2항)하였으며, 국가에 의한 무상 의무교육 및 평생교육을 규정(제31조)하였다. 또한 근로의 권리와 조건에 대한 국가 개입을 규정(제32조 및 제33조)하였는가 하면, 인간다운 생활을 할 권리 및 환경권을 규정(제34조 및 제35조)하고 있다. 그리고 경제질서에 관한 규정을 포괄한 제9장의 제119조 제2항에서 제127조까지의 규정들은 모두 통제지향적 경제질서를 규정하는 내용들이다.

악을 전제로 이루어져야 하나, 본 연구의 주제가 질서정책적 차원의 독일 통일에 있는 바, 남한의 경제질서에 대한 구체적인 논의는 생략하고 원칙적인 수준에서의 언급에 만족하고자 한다.

먼저 경제질서적 측면에서는 다음과 같은 원칙이 중시되어야 할 것이다.

첫째, 시장의 가격체계가 자원의 희소성을 반영하는 자유·공정경쟁이 지켜져야 한다. 생산물시장에서 자유·공정경쟁이 이루어짐으로써 소비자주권을 실현하고 생산요소시장, 특히 노동시장에서 자유·공정경쟁을 이룸으로써 산업민주주의를 달성할 수 있어야 한다. 소비자주권은 경제적 자원배분에 있어 궁극적인 선택의 주체가 소비자이어야 함을 의미하며, 노동시장에서의 자유·공정경쟁은 노사간 대등교섭력의 성립을 의미한다. 이를 확보하지 않고서는 진정한 의미에서의 산업민주주의를 실현하기 어렵다.

둘째, 효율적 자원배분을 가능하게 하는 화폐가치의 안정이 이루어져야 한다. 화폐가치의 안정은 중요한 경제질서정책의 하나이며 시장의 경쟁성 제고를 위한 가장 기초적 전제조건이다. 화폐가치가 불안정하면 소득 분배면에서 불공정이 발생할 수밖에 없다.

셋째, 경제력의 집중(concentration of economic power), 즉 소유의 집중이 억제되어야 한다. 그러나 소유집중은 생산집중과는 엄격히 구분되어야 할 것이다. 생산집중은 산업화 과정 속에서 규모의 경제를 실현하는 과정에서 얼마든지 발생할 수 있고, 자원의 효율적 배분을 위해서는 바람직한 현상일 수도 있다. 생산집중과 소유분산은 별도의 개념으로 동시에 진행될 수 있기 때문이다.

넷째, 강력하고 민주적인 노동조합을 육성함으로써 노동에 대한 공정보상과 노동자에 대한 인격적 대우가 보장되어야 한다. 노사관계 발전은 ①노조 활성화를 통한 노사간 대등교섭력의 확립과 ②노사간

의 문제를 노사 당사자들간에 합리적이고 공정하게 해결하는 당사자 주의를 발전·정착을 통해 이루어질 수 있다.

다섯째, 시장기능 활성화를 위한 각종 정부규제가 축소되어야 한다. 경쟁질서를 확립하는 이외 정부의 경제에 대한 규제는 가능한 한 철폐되어야 하며 정부가 특정 이익집단이나 관료집단의 이익을 우선해서는 안될 것이다.

여섯째, 거대 독과점 분야의 경쟁성과 생산효율성 제고를 위해 국내시장의 개방이 요구되나, 개방에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 정부차원의 대책도 함께 모색되어야 할 것이다.

사회보장정책적 측면에서는 기능적이고 광범위한 사회보장제도의 구축에 충실해야 할 것이다. 남한은 1980년대와 1990년대에 걸쳐 12년만의 전국민의료보험 완성, 10년만의 전국민연금, 5년만의 전근로자 고용보험 적용 등 유례가 드문 단기간에 사회보험이 확대되면서 의료, 산재, 실업 등의 영역에서 사회보험제도를 통해 일정한 위험분산 메커니즘을 구축하였다. 그러나 이러한 확대에도 불구하고 한국의 사회보장 프로그램은 ILO(국제노동기구)의 국제적 기준에는 크게 미달하고 있는 상태다. 질병수당을 지급하지 않기 때문에 전국민의료보험을 시행한 지 10년이 되었음에도 불구하고 국제적으로 의료보장제도를 시행하지 않는 나라로 분류되고 있으며,<sup>146)</sup> 아동양육을 위한 아동수당은 전세계의 80여 개국에서 시행되는 제도임에도 불구하고 아직 남한에서는 시행되고 있지 않다. 출산수당도 공적인 사회보장제도에서 제공되지 않고 근로기준법에 의해 기업주 책임으로 제공되기 때문에 사회보장제도로서는 여전히 불완전한 측면을 갖고 있다.

사회보험 적용범위에 대한 ILO 하위기준을 충족시키는 급여는

---

146) 1995년말 현재 의료보장제도를 시행하고 있는 국가는 전세계 102개 국가다.

1995년 기준으로 의료보험에서 제공되는 현물급여서비스 밖에 없다. 질병수당은 88.4%, 실업급여는 57%, 노령·장애·유족급여는 31.5%, 산재급여는 31.2%의 임금근로자가 각각 배제되어 있으며, 출산수당은 53.1%의 여성근로자가 배제되어 있다.<sup>147)</sup> 적용이 배제된 층의 대부분은 5인 미만 영세사업장 근로자 및 임시·계약직, 일용직 근로자들로서 이들은 산재, 질병 등의 위협에 노출되었을 경우 소득보장의 혜택을 받지 못하고 심하게 노동력을 상실 당한 경우는 곧바로 빈곤층으로 전락되는 층이다. 국민연금도 전국민에게 1999년 확대·실시되었으나 적립방식의 특성 때문에 현세대 노인들에게는 아무런 소득보장장치가 없다. 공적연금을 받는 인구는 65세 이상 230만명중 4만 6천여(1995년 기준)에 불과해, 현세대 노인들은 사회보장의 사각지대에 놓여 있다.

급여수준면에서도 의료보험의 현물급여 같은 경우 급여기간이 1999년 말을 기준으로 철폐되었으나 보험급여 범위가 좁고, 비급여부분을 포함한 본인부담율이 50%에 이르기 때문에 급여수준이 높지 않다. 산재보험도 현금급여는 ILO 기준에 도달해 있기는 하나 재활 의료서비스 등 현물급여에서는 만족할 만한 수준에 도달하지 못하고 있다. 고용보험의 실업급여도 임금대체율에서는 ILO 기준을 만족시키고는 있으나 급여지급기간이 90일로 ILO 기준인 최저 26주 지급에는 크게 미달하고 있다.

노인, 아동 등 사회복지서비스 분야의 프로그램도 1980년대부터 확대되고 있으나, 사회보험에 비하면 극히 취약한 상태이다. 공공부조 프로그램인 생활보호사업은 대상자 선정기준이 현실적이지 못하며, 그나마도 노동능력과 법적인 부양자가 존재하면 급여를 받지 못하기

147) 김연명, “사회보장의 기초적 이해와 한국 사회보장제도의 실태,” 한겨레노동교육연구소 강의자료, 1999.1.

때문에 저소득 장기 실업자나 실제 부양자가 없는 빈곤층의 생계를 보호하지 못하는 문제점을 내포하고 있다.

사회복지서비스의 경우는 적용범위가 극빈층에 초점이 맞추어져 있고, 수용시설 위주의 서비스가 제공되는 등 선별주의적 경향을 벗어나지 못하고 있으며 일반 시민층을 대상으로 하는 사회복지서비스 프로그램도 매우 제한적인 상태에 있다. 이처럼 남한의 주요 사회보장 프로그램의 급여수준이 국제기준에 미달하고, 일부 급여가 존재하지 않거나 최저생계수준을 보장하지 못하는 것은 사회보장의 재원조달 능력이 취약하기 때문인 바, 그 주된 이유는 국가의 사회보장 관련 지출규모가 경제력 수준에 비해 현저하게 적기 때문이다.<sup>148)</sup>

이런 점에서 볼 때 한국 사회보장제도는 '사회적 안전망'으로서의 역할이 획기적으로 재정립될 필요성이 높아지고 있으며, 국가의 역할 증대가 절대적으로 요망되고 있다.

마지막으로 산업민주화의 측면에서는 무엇보다도 노사간의 공동협약의가 이루어질 수 있는 제도적 장치 마련이라는 원칙에 충실해야 할 것이다. 노사간의 공동협약을 통해 피용자의 신분을 완전히 보장하고, 노동자를 노동의 도구가 아닌 인간으로서 대접해야 한다. 공동협약의가 이루어질 수 있을 때 피용자는 자신의 직장에 훨씬 더 애착을 느끼게 되며, 결정에 영향력을 미칠 수 있는 만큼 그 결과에 대해서도 책임을 질 수 있을 것이다. 공동협약의는 경영자의 결정이 분권화되고 가능한 한 넓은 범위에 걸쳐 위임될 수 있어야 한다. 권한의 분산이 크면 클수록 결정에의 참여도는 그 만큼 더 높아진다. 그렇다고

---

148) 1993년을 기준으로 남한의 사회보장비는 GDP 대비 4.21%로 OECD 가입국 평균치인 22.42%의 1/5 수준에 해당되며, 일본 12.44%의 1/3 수준에 불과한 것으로 나타났다. 김연명 앞의 논문, p. 7.



해서 기업운영과 관련된 결정에 현실적으로 모든 피용자가 참여케 할 수 있는 것은 아니다. 기업운영 결정에의 참여를 위한 제도적 장치가 필요하다. 산업 민주화를 위한 공동협회의 구체적 방법은 독일 사회적 시장경제의 근로자 경영참가제에서 많은 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

#### 나. 「민주주의 시장경제」와 「생산적 복지체제」의 방향

사회적 시장경제질서와 남한의 경제질서라는 측면에서 볼 때 현재 정부가 추진하고 있는 「민주주의 시장경제」와 「생산적 복지체제」는 IMF 관리체제하의 정부의 개혁철학이자 21세기 정책비전으로서 우리 경제·사회질서의 방향타적 기능을 하고 있다.

민주적 시장경제는 이미 본 연구의 서론에서 언급한 바와 같이 독일의 「사회적 시장경제」에 근원을 두고,<sup>149)</sup> 독일의 사회적 경제질서 정책을 본받아 경제 운용은 철저히 시장경제 경쟁 원리를 따르되 그에 따른 사회적 불균형은 정부가 조세정책, 사회보장정책 등을 통한 개선을 목표로 하고 있다. 여기에는 ①공정한 룰, ②공정한 경쟁, ③공정한 기회를 강조하고 절차와 과정의 민주주의를 실천하려는 내용을 담고 있다.<sup>150)</sup>

「생산적 복지」에 있어서도 취약계층에 대한 시혜적 복지가 아닌 적극적 복지, 사회적 인프라를 확대하는 복지, 사회 정의적 복지를 표방하면서 다음과 같은 원칙을 두고 있다. 첫째, 생산적 기능의 확립, 경쟁 원리에 의거한 성장, 연대 원리에 바탕을 둔 복지가 서로

149) 최민식, “국민의 정부 복지정책은 생산적 복지,” 「주간 내일신문」, 295호 (99.8.18).

150) [www.cwd.go.kr/lorean/binary/text\\_3/1000day1.html](http://www.cwd.go.kr/lorean/binary/text_3/1000day1.html).

균형을 이루고, 취약 계층에 대한 배려를 통해 사회적 신뢰 구축을 추구한다는 것이다. 둘째, 자립을 촉진하는 복지정책을 강화하여 취약 계층의 자긍심과 자립의지를 고취하고 인적자원을 개발, 경제활동에의 참여를 확대시킴으로써 사회적 소외를 극복한다는 것이다. 셋째, 복지를 통해 사회적 약자를 포함한 국민의 사회적 시민권을 추구하며 넷째, 사회적 투자 전략으로서 복지 인프라를 확충하여 삶의 질 향상을 보편적 제도로 구축해 나간다는 것이다.<sup>151)</sup> 정부는 이를 국민적 기초생활 보장, 4대 사회보험제도의 확충 등 9개 분야로 압축·제시하고 있다.<sup>152)</sup>

이상과 같은 현 정부의 국정지표인 ‘생산적 복지’는 과거 정부에서도 ‘성장과 복지의 조화’나 ‘생산적 예방적 복지의 강화’라는 정책으로 제시된 적이 있다. 그러나 당시 그와 같은 정책은 극도로 열악한 우리의 사회복지 수준에 맞추어 주장 그 자체가 무의미했을 뿐이었다. 즉 복지 토대가 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 개혁을 통해 약소계층과 소외계층의 삶의 질을 향상시키려는 것 자체가 허구였을 뿐이었다.

이런 점에서 우리의 ‘생산적 복지’는 취약집단의 생활보호를 한층 더 강화해 나감과 동시에 계층간 사회적 평등을 증진하는 형태가 되어야 할 것이다. 생산적 복지의 개념이 공적부조를 장기실업문제 해결 및 지식기반 산업화에 필요한 노동인력 공급과 연결시키려는 영국의 ‘일하는 복지(work to welfare)’나 독일의 ‘공적부조로부터 취업

151) 최민식, 위의 글.

152) ①국민의 기초생활 보장(국민기초생활보장법 제정), ②4대 사회보험제도의 확충, ③취약계층의 복지 증진, ④평생건강관리기반 구축, ⑤직업능력 개발과 평생교육체계 확립, ⑥교육환경의 개선, ⑦환경친화적 국토관리 강화, ⑧재난·재해 대비 안전관리체계 강화, ⑨ 문화향유 기반구축 등이다.

으로 이끄는 복지프로그램(Programme, die von Sozialhilfe in die Beschaeftigung fuehren)'과 유사하지만 복지체제가 갖추어진 이들 국가와 같은 개념으로 적용되어서는 안될 것이다.

우리의 「민주적 시장경제」와 「생산적 복지」가 독일과 같은 사회적 시장경제질서로서 기능하기 위해서는 ①정부의 경제적 기회균등과 공정경쟁, ②새로운 기업경영 및 소유구조 확립과 협조적 노사관계의 창달, ③복지국가 건설을 위한 정부의 역할이 강력하게 제고되어야 한다. 민주적인 합의 형성과 참여를 통해 모든 경제주체의 공동이익과 복지증진을 꾀할 수 있는 경제질서의 체계가 구축되어야만 한다.<sup>153)</sup>

이와 관련된 구체적 과제는 첫 번째로 공정경쟁을 보장하는 공정거래위원회의 기능이 지속적으로 확대·강화되어야 할 것이다. 정부의 규제는 경쟁촉진을 위한 진입제한 완화, 특히 인허가 요건의 객관화에 초점이 맞추어져야 하며, 규제수단의 합리화와 시장기능의 도입에 역점을 두어야 할 것이다. 두 번째로 대기업집단의 소유문제나 내부조직의 경영풍토가 보다 자율적이며 경쟁적으로 바꿀 수 있는 질서체계를 잡아야 한다. 세 번째로는 금융시장을 자율화하고 화폐가치의 안정을 위해 중앙은행의 독립적 기능을 강화해야 할 것이다. 네 번째로는 노사간의 협의주의를 강화하고 임금협상의 자율의 폭을 넓히되, 자율적 조정이 불가능할 경우 모든 노사분규를 신속 정확하게 중재할 수 있도록 현재의 중앙노동위원회의 기능을 강화해야 할 것이다. 다섯 번째로는 사회정책적 차원에서는 앞서 언급한 바와 같이 무엇보다도 취약계층에 대해 사회적 배려가 있어야 할 것이다. 그 중에서도 특히 실직자와 최저소득계층에 대해서는 보다 특별한 배려가 필

153) 산업연구원, 「민주주의와 시장경제」 (서울: 산업연구원, 1999), p. 239.

요하다. 최저생계, 의료, 교육, 주택, 교통 등 생활에 필요한 여러 측면에 걸쳐서 사회적 안전망을 구축하고 이를 확충해 나가야 할 것이다. 이와 함께 사회·경제적 불평등을 축소시키는 방향으로 경제질서와 제도의 개혁도 강력하게 추진되어야 한다. 사회·경제적 불평등은 경제하려는 의지를 자극하는 범위 내에서만, 다시 말해 노동의욕과 기업의 투자의욕을 자극하는 범위내에서만 합리화될 수 있다. 그 이상의 불평등은 사회적 악이다. 사회·경제적 불평등을 축소하기 위해서는 세계개혁이 시급하며, 금융실명제의 완성과 부정·부패의 척결, 경제력집중도의 완화가 필요하다. 동시에 소득계층별 교육과 훈련기회의 불평등, 지역별 그리고 성별 고용기회의 불평등도 제거해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 고일동, 조동호. 「구동독의 사유화 방안 및 실업대책」. 서울: 한국개발연구원, 1992.
- 고일동편. 「남북한 경제통합의 새로운 접근방법 - 독일식 통일의 문 제점과 극복방안」. 서울: 한국개발연구원, 1997.
- 곽태원. 「경제성향과 사회형평」. 서울: 국민경제제도연구원, 1991.
- 김광수. 「비교경제체제론」. 서울: 구민사, 1994.
- 김만두·한혜경, 「현대사회복지개론」. 서울: 홍익각, 1993.
- 김영윤, 여인곤, 황병덕. 「통일독일의 분야별 실태 연구」. 민족통일연 구원 연구보고서 92-01. 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김영윤. 「통일한국의 경제체제」. 서울: 민족통일연구원, 1995.
- \_\_\_\_\_. 「통일후 북한 토지소유제도 개편방안 연구」. 서울: 민족통일 연구원, 1995.
- 김용균. 「우리 헌법이 걸어온 길」. 서울: 도서출판 광산, 1995.
- 민경국. 「신화냐 창조냐」. 서울: 한국경제연구원, 1996.
- 박병관. 「유럽 시장경제체제의 비교와 시사점」. LG 경제연구소 보고 서, 1998.
- 이선 외. 「민주주의와 시장경제」. 산업연구원 21세기 준비 연구보고 서 시리즈 99-01. 서울: 산업연구원, 1999.
- 한국경제정책연구회. 「사회적 시장경제의 이해」. 서울: 비봉출판사, 1996.

- 한국노사발전연구원(역). 「독일의 공동결정제도」. 서울: 성림문화, 1993.
- Akerlof, R. et al., "East Germany from the Cold: The Economic Aftermath of currency Union," Brookings Papers on Economic Activity, No.1, 1991.
- Deutsche Bundesbank, Ausgewählte Aspekte der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit der ehemaligen DDR, Sonderdruck, 1990. 5.
- Deutsche Bundesbank, Personelle Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion mit der DDR für die Deutsche Bundesbank, Frankfurt 11. 1990.
- DIW(Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung). Economic Consequences of German Unification and its Policy Implication for Korea. Final Report, Berlin, 1995.
- Erhard, L. Wohlstand fuer alle. Duesseldorf: Signum Verlag, 1957.
- Erhard, L. & Mueller-Armack, A. Soziale Marktwirtschaft. Frankfurt /M-Berlin-Wien: Ullstein, 1972.
- Eucken, W. Grundlagen der Nationaloekonomie. Godesberg, 1947.
- Eucken, W. Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tuebingen: Mohr, 1952. 4. unveränderte Auflage: 1968.
- Frese, E. Unternehmungsfuehrung, Landsberg am Lech, 1987.
- Friedman, M. Kapitalismus und Freiheit. Stuttgart Seewald, 1971.
- Genosko, J./Herder-Dorneich, Ph., Lampert, H. et. al. Sozialpolitik im vereinten Deutschland I, Schriften des Vereins fuer Sozialpolitik Bd. 208/ I. Berlin: Duncker & Humboldt, 1991.
- Hauser, R./Glatzer, W./Hradil, S./Kleinbenz, G./Oil, T.; Pankoke. E..

- Ungleichheit und Sozialpolitik, 1996.
- Hayek, F.A. Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Vol. 1, Regeln und Ordnung. Muenchen 1980.
- Hayek, F.A. The Road to Serfdom, University of Chicage Press, 1944.
- Härtel, H.-H./Krüger, R./Seeler, J./Weinhold, M., Institutionelle Ursachen von Wettbewerbs Verzerrungen in den neuen Bundesländern. HWWA-Report Nr. 92, Hamburg 1991.
- Inter Nationes Bonn, Die Treuhand-Größte Industrie-Holding der Welt, Sonderdienst, So 10-1991.
- Kraus, W. Soziale Marktwirtschaft: Marktwirtschaftliche und sozialeUmorientierung in der Deutschen Demokratischen Republik, Bonn, Ludwig Erhard Stiftung, 1990.
- Lampert, H. Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 8. ueberarbeitete Auflage. Muenchen, Wien: Guenter Olzog Verlag, 1985. 윤여덕(역). 사회정책론. 서울:민영사, 1994.
- Leienbach, V.; Stoerensen, T.; Sandow, B. Elemente eines Systems der Sozialen Sicherung unter den Bedingungen einer SozialenMarktwirtschaft - Das Beispiel der BRD, 1994.
- Mueller-Armack, A. Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Hamburg, 1948.
- Neumann, L. F./Schaper, K., Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland 3. ueberarbeitete Auflage. Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1990.
- Pilz, F. Das Sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland, Muenchen: Reinhardt, 1978.

- Röpke, W. Gesellschaftskrisen der Gegenwart. Erlensbach-Zürich, 1942.
- Shin, G.; Shin, H.-W. Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. ueberarbeitete Auflage. Tuebingen: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1993.
- Streit, M. E. Ordnungsökonomik-Standortsbestimmung, Jena 1995.
- Thieme, H. J. Soziale Marktwirtschaft: Ordnungskonzeption und wirtschaftspolitische Gestaltung, 2. ed. Muenchen: Verlag C.H. Beck, 1994.
- v. Maydell, B.; Boecken, W. et.al. Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung. Berichte der KSPW(Kommission fuer die Erforschung des soziaen und politischen Wandels in den neuen Bundeslaendern e. V. Opladen: Leske und Budrich, 1996.
- Walter A.; Friedländer; R. Z. Apte. Introduction to Social Welfare, Engelwood Cliffs: Prinice-Hall, 1980.
- Widmaier, H. P.; Heidenreich, R. "Sozialepolitische Dimensionen des Einigungsprozesses -Einige theoretische Anmerkungen-, Gerhard Kleinhenz(ed.) Sozialpolitik im vereinigten Deutschland I, Berlin 1990.

## 2. 논문

- 김상호, "독일의 노동시장정책," 안두순 편, 「독일의 경제정책: 강한 정부와 강한 경제간의 조화」, 서울: 서울시립대학교, 1994.



- 김연명, “사회보장의 기초적 이해와 한국 사회보장제도의 실태,” 한겨레노동교육연구소 강의자료, 1999.1.
- 김영운. “통독의 교훈과 남북한 노동시장통합,” 한국노동경제학회, 「노동경제논집」. 제17권 제2호, 1995.
- \_\_\_\_\_. “사회주의 경제체제 전환과 남북한 통합,” 「통일연구논총」 제3권 2호. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_. “남북한 사회보장제도의 비교,” 한국사회보장학회, 「사회보장연구」. 제10권 제2호, 1994.
- 김정호. “헌법과 경제적 자유,” 헌법을 생각하는 변호사모임 창립총회 및 기념세미나 논문, 1998.
- 민경국. “체제전환의 일반이론과 남북한 통일정책,” 미발표 논문, 1997.
- 이정우. 「남북한 사회보장제도의 장단기 통합방안」. 미발간 논문, 1997.
- 이준영. “독일 의료보험에 있어서 조합간 보험료율 차이의 원인과 그 해결책,” 의료보험 연합회, 「의료보장」. 1999.8.
- \_\_\_\_\_. 「독일의 사회보험정책」. 안두순 편, 「독일의 경제정책: 강한 정부와 강한 경제간의 조화」, 서울: 서울시립대학교, 1994.
- 정순훈. “경제규제완화와 헌법에 관한 연구,” 자유기업센터, 「시장경제질서와 헌법」. 서울: 자유기업센터, 1997.
- Brezinski. H. “Implementation and Effects of an German Monetary Union,” presented at the 8th German-Korean Conference on Consequences of German Unification and its Implications for A Divided Korea, Manuscript, 1991, Seoul.
- Buettner, A. “Die verheerende Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland in der Zeit von 1990~1994.” Duemcke.

- Wolfgang; Vilmar, Fritz(ed.). Kolonialisierung der DDR. Muenster: Agenda-Verlag, 1996.
- Engelhardt, W.W., "Moeglichkeiten einer Wissenschaft von der Sozialpolitik," Zeitschrift fuer die gesamte Staatswissenschaft, 1973 Heft 3.
- Eucken, W. "Die Politik zur Herstellung der Wettbewerbsordnung," Ludwig-Erhard-Stiftung, Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuegart/New York: Gustav Fusher Verlag, 1981.
- George A.; Andrew A.; Rose, K. et.al. "East Germany in from the Cold: The Economic Aftermarth of Currency Union," Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1, Washington D.C, 1991.
- Heder-Dorneich, Ph. "Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Steuerung," Das Paliament :Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 16/17 1976.
- Kantzenbach, E. "Ein Umstellungskurs von 2:1 oder 1:1," HWWA, Wirtschaftsdienst, April 1990.
- Kromphart, J. "Über eine Währungsunion zur Wirtschaftsunion," HWWA, Wirtschaftsdienst, March 1990.
- Mueller Armack, A. "Soziale Marktwirtschaft," Beckerath at. al., Handwoerterbuch der Sozialwissenschaften. Stuttgart, Tuebingen, Goettingen: 1956.
- Pohl, R. "Die Preisreform ist der erste Schritt zur Währungsunion," HWWA, Wirtschaftsdienst, Feb. 1990.
- Scharrer, H.-E. "Schocktherapie statt Gradualismus," HWWA, Wirtschaftsdienst, Feb. 1990.
- Schmieding, H. "Issues in Privatisation," Intereconomics, Hamburg,

May/June 1991.

Siebert, H. "DDR braucht den Markt sofort," Kieler Nachrichten 31.5.1990.

Starbatty, J. "Strukturpolitik im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft?" 6. Alfred Mueller-Armack-Symposium Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft 5~7. November 1998.

Thieme, H J. "독일의 경쟁정책 - 시장조직의 원칙으로서의 경쟁 안 두순편, 「독일의 경제정책: 강한 정부와 강한 경제간의 조화」, 서울: 서울시립대학교, 1994.

v. Maydell, B. "Das Sozialrecht und seine Stellung im Gesamtsystem unserer Wirtschafts - und Rechtsordnung: Zur Einfuehrung," Bernd v. Maydell/Franz Ruland(ed.), Sozialrechtshandbuch, 1988.

Wagner, A., "Gesellschaften zur Arbeitsfoerderung, Beschaeftigung und Strukturentwicklung im Transpormationsprozess Ostdeutschlands," WIS-Mitteilungen, 1994.

Wolfgang F. "Devisenhilfe statt einer sofortigen Waehrungsunion," HWWA, Wirtschaftsdienst, Maerz 1990.

Wolfinger, C.; Brinkmann, Chr. "Arbeitsmarktpolitik zur Unterstuetzung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland," Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1996.

### 3. 기타

「한국경제」, 1999.10.6.

대구대학교 사회복지연구소 편. 「사회복지사전」. 서울: 경진사, 1993.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Uebersicht ueber das Sozialrecht, 1995.

Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung. Sozialbericht 1990.

Bundesministerium für Wirtschaft. Wirtschaftliche Förderung in den neuen Bundesländern, Bonn: 1991.

Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung(DIW). Wochenbericht 16-17/94. 1994.

Die Zeit, 1990.1.19.

Handelsblatt, 1990.2.8, 1990.2.28

Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 1998

Sachverständigenrat. Materialien zur Deutschen Einheit und zum Aufbau in den neuen Bundeslaendern-Unterrichtung durch die Bundesregierung, 1994.

Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum, Sozialreport 1998 Sonderheft 1+2 Zur sozialen Situation und deren subjektiven Reflexionen in den neuen Bundeslaendern, Berlin-Brandenburg e.V. 1999.

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, 1994.

[www.cwd.go.kr/korean/binary/text/3/1000day1.html](http://www.cwd.go.kr/korean/binary/text/3/1000day1.html).

## 최근 발간자료 안내

### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박중철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	저	6,000원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의 공저	공저	8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화 전망	이헌경	저	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원
96-29 한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	저	7,000원
97-04 중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선 관련	손기웅	저	5,000원

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상	옥태환·김수압 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철 저	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범 저	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표 저	4,000원
97-11	북한의 지방행정체계: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱 저	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로 저	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순 저	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜 저	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕 저	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민 저	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영 저	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체계	정영태 저	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중 저	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영 저	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호 저	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘 저	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영운 저	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	채성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 군통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	육태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원



98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계 정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이현경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실현과 남북한·일본 3국비핵지대창설	전성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
99-07	「사회적 시장경제질서」의 구동독 지역 적용에 관한 연구	김영운	저	7,000원
<b>■ 북한인권백서</b>				
북한인권백서 1996		옥태환·전현준·제성호의 공저		10,000원
White Paper on Human Rights in North Korea 1996		옥태환·전현준·제성호의 공저		10,000원
북한인권백서 1997		김병로·송정호 공저		10,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1998	최의철·송정호 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의 공저	\$9.90
북한인권백서 2000	제성호·최의철·서재진의 공저	7,000원
<b>■ 연례정세보고서</b>		
96 통일환경과 남북한 관계: 1996~1997		6,000원
97 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998		5,000원
98 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999		5,000원
<b>■ 학술회의 총서</b>		
96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책		7,000원
96-02 탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화		9,000원
96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망		9,000원
96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망		7,500원
96-05 남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망		7,000원
96-06 4자회담과 한반도 통일전망		8,500원
97-01 4자회담과 한반도 평화		6,500원
97-02 분단비용과 통일비용		7,500원

97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01	한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02	한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03	한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04	남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05	탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
<b>■ 통일문화시리즈</b>		
96-01	통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02	통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>		
	통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
	통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
	통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
	통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원

통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원

■ Translation Series

- 97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability 7,000원
- 97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals 6,500원

■ 기타

- 북한의 위기상황인식에 관한 연구  
 목정균 저 5,500원

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ①회원이입신청서를 기재하여 회비를 납부하신入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
②본원 홈페이지(<http://ku.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.  
(재가입 안내장 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년 이후 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.  
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)  
통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)

회원가입신청서				
성 명				
근무처				
	직 위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :                 )			
연락처	전 화		FAX	
	전자메일			
전공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 (     ) 학생회원 (     ) 기관회원 (     )			
<p>본인은 통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.</p>  <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <span>200    년        월        일</span> </div>  <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>신청인</span> <span>(인)</span> </div>				

- ※ 본 신청서를 팩스나 우편으로 보내주십시오.  
(서울시 강북구 수유6동 535-353 통일연구원 통일학술정보센터 FAX:901-2547)
- ※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 통일연구원)
- ※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.

# 「사회적 시장경제질서」의 구동독 지역 적용에 관한 연구

인쇄/1999년 12월 28일

발행/1999년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/교류협력연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2524 팩시밀리 901-2543

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은  
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터

매장 734-6818 사무실 394-0337

---

ISBN 89-87509-84-2

가격 7,000원