

# 독일의 통일과 사회 정책

이준영 / 서울시립대학교 교수

## 머리말

**독**일이 통일된 지 벌써 거의 7년이 지났다. 1990년 당시 통독의 충격은 독일에서는 물론이고 우리나라에조차도 커다란 흥분과 설레임을 불러 일으켰다. 왜냐하면 구 동서독의 분단과 남북한의 분단은 비슷한 시기에 그리고 같은 유사한 대립의 방식으로 유지되어왔기 때문이었다. 따라서 독일의 통일이 남북한의 통일에 시발이 되고 통독의 경험을 통하여 많은 것을 배울 수 있을 것이라는 기대감이 컸었다.

최근 들어 북한에서 경제가 침체되고 식량난이 심각해지면서 사회적인 동요와 그로 인한 정치적 불안이 증대되고 있다. 북한은 이제 지구상에 존재하는 몇개 되지 않는 사회주의 국가이며, 경제적·외교적인 고립으로 존립의 한계에 도달했다고 보는 것이 일반적인 시각이다. 아무튼 점차 남북한의 통일은 어느 정도 예견할 수 있는 상황이 되어가고 있다. 이러한 단계에서 독일의 통일 과정에서 얻어진 경험들을 정리해보는 것은 우리나라의 통일 준비를 위하여 매우 유익한

일이라고 생각된다.

본 고에서는 통독 과정에서 독일이 겪은 사회적·경제적 변화 및 그 현황을 파악하고, 그러한 변화의 배경은 무엇이며 그로부터 우리나라의 통일을 위하여 필요한 시사점은 무엇인가를 중점적으로 살펴보고자 한다. 특히, 통독 과정에서 일어난 변화의 사회 정책적 의미를 파악하고자 한다.

## 통독의 비용

### 독일연방정부의 보고서

최근 독일 통일의 부정적 징후들이 많이 나타나고 있다. 구동독의 붕괴, 늘어가는 도산 기업, 막대한 재정 및 국제수지 적자, 증가하는 실업자 수, 쌓여가는 지원 프로그램들 그리고 정체된 경제 성장 등이 그렇다. 통독 이후 신독일연방인 구동독 지역에 지원된 1조 마르크라는 천문학적인 숫자에 달하는 비용을 생각하면 독일의 통일 방식이 적절한 것이었는가 하는 의문이 생긴다.

독일연방정부가 최근에 작성한 「독일통일

보고서」에 따르면 지난 1990년 10월 3일 이후 1997년 3월 말까지 독일은 연방 예산 가운데 약 1/4을 구동독 지역에 투자했다.<sup>1)</sup> 이는 독일 국내총생산(GDP)의 4~5%에 해당하는 것이다. 지난해의 경우 약 1,380억 마르크, 1995년에는 약 1,520억 마르크가 각각 투입되었으며, 1997년에는 약간 줄어든 약 1,280억 마르크가 투자될 예정이다. 이같은 재정 지출은 당초 예상치보다 2 배 이상 불어난 것이다.

가장 많은 자금이 투입된 것은 역시 사회간접자본 부문이었는데, 철도는 5,000 km가 신설되거나 보수되었으며, 국도는 1만 1,000 km가 새로이 정비되었다. 또 주택은 420만 호가 신·개축되었으며, 전화도 500만 회선이 새로 설치됐다.

사회간접자본외에 많은 자금이 실업수당이나 노년연금 등 복지 부문에 쓰였다. 1997년 1월 구동독 지역의 실업률이 18.7%로 전년도의 16.8%보다 크게 늘어나는 등 고용의 불안정이 계속되고 있어, 실업수당 등 사회 복지 비용의 지출은 앞으로도 계속 늘어날 것으로 보인다. 노령연금의 경우 구동독지역은 1 인당 평균 1,345 마르크가 지급되어 구서독의 1,259 마르크를 넘었다.

이러한 대규모의 재정 이전은 연방정부 살림에 막대한 부담을 주고 있으며, 그것을 위한 조세 부담때문에 구서독인들의 불만은

점점 더 커지고 있다. 동시에 국가의 채무가 국내총생산(GDP)의 62%에 이르는 등(1997년 5월 시점), 전체 독일의 부채는 현재 감당할 수 없는 상황에 이르렀으며 미래 세대에게 과중한 부담이 될 것이다.

### 통계로 본 통독의 비용

통독 이후 사회·경제적 변화에 대한 우리나라의 조사에서도 유사한 결과가 나왔다. 통계청이 조사한 바에 의하면, 지난 1990년 독일 통일 이후 성장, 물가, 국제수지, 고용, 재정 등 거의 모든 경제 관련 지수가 악화됐고 범죄나 각종 사고가 급증했다. 통일은 장기적으로 국력 신장을 가져오겠지만 단기적으로 경제 사회적 비용 지출이 적지 않은 것으로 나타났다. 통계청이 1996년에 발표한 보고서를 토대로 통일(1990년 10월)을 전후한 독일의 사회·경제적 변화를 살펴본다.<sup>2)</sup>

1989년부터 약 5 년간 구동독 지역에서 130만 명의 인구가 구서독 지역으로 이주하였다. 1993년의 실업률도 구서독이 7.2%, 구동독 지역이 18.3%로 높아졌다.

통일 전 구서독의 10 년간(1981~91년) 연평균 경제 성장률(GDP 기준)은 2.5%였다. 그러나 통일 이후 1992~94년 사이 구서독 지역의 연평균 성장률은 1/3 이하인

1) Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit(Stand 1. Juli 1997).

2) 통계청(1996), 「통계로 본 통독의 통일 비용」.

0.8%로 급격히 낮아졌다. 반면, 구동독 지역은 통일 후 같은 기간 연평균 7.3%씩 성장해 독일 전체로는 연평균 0.7%의 성장률을 기록했다. 통일 후 4년간(1991~94년) 재정적자는 4,641억 마르크로 통일 전 구서독 적자액의 2.8 배로 확대됐다. 부도 건수는 구서독 지역에서 대략 1만 3,200 건(1990년)에서 3만 건(1994년)으로 51.4%, 구동독 지역에서 400 건(1991년)에서 4,800 건(1994년)으로 12.1 배로 증가하였다.

통일 전 흑자이던 국제수지는 1991년 이후 연속 3년간 적자를 기록했다. 독일 전체 소매물가지수는 통독 이후 연평균 3.5% 상승, 통일 전 구서독의 4 배만큼 증가하였다. 통독 전 구서독의 연평균 소비자 물가 상승률은 0.9%로 낮은 편이었는데, 통독 후에는 연평균 3.5%로 통독 전의 4 배 수준으로 높아졌다. 같은 기간 구서독 지역의 생계비도 2 배 이상 상승하였다.

통일 후 범죄 발생 건수가 통일 전보다 10 배가 넘는 12.8%나 됐다. 특히, 절도, 강도 등 재산 범죄의 증가가 두드러진다. 범죄가 늘고 실업률이 높아지는 등 사회가 불안해지면서 구 동서독 지역 모두 결혼 건수가 통일 후 3 년 동안 연평균 1.73%씩 감소하는 등 급격한 체제 변화에 따른 사회 문제가 심각했음을 보여주었다.

## 전격적인 통일 방식의 충격

### 급속한 민영화의 영향

앞에서 본 바와 같이 독일 국민들이 통일을 위하여 부담한 사회 및 경제적 비용은 상상을 초월하는 수준이다. 지금까지 통독 과정에 막대한 비용이 소요되었으며 앞으로도 더 많은 비용이 필요할 것이다. 그렇다면 통독 과정에 왜 그렇게 엄청난 비용이 필요하게 되었는가 하는 것에 관심이 가지 않을 수 없다.

독일의 통일은 동구권 국가 가운데 급격한 전환 방식을 채택한 유일한 사례이다. 동구권의 어느 나라도 경제 및 정치적인 체제의 전환을 구동독의 경우에서처럼 충격적으로 실시한 나라는 없다.<sup>3)</sup> 구서독의 법제도가 대다수 구동독인들의 의견을 무시하고 그대로 신연방 지역에 도입되었다. 이미 세계적으로 인정받은 구서독의 화폐·법 및 사회보장제도 그리고 재산권 질서는 구동독의 구조 전환에 장점이 될 수도 있었다. 그러나 이러한 급격한 전환은 자본주의적 시장 경제의 원리를 단기간에 적용함으로써 구동독의 사회주의적 경제 및 사회체제와의 마찰로 여러 가지 예상하지 못한 문제를 야기시켰다. 여기서는 그러한 독일의 전격적인 통일 방식이 어떻게 비용의 증가로 이어졌는지를 살펴보고자 한다.

3) Wegner, M(1996), "Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders," *Aus der Politik und Zeitgeschichte*, Bd.40, S. 14.

○ 실업자의 급증

통통과 동시에 사회주의적 통제경제체제를 유지해왔던 구동독 지역에 시장 경제의 원리가 즉각 도입되었다. 그때부터 경영의 효율성 제고를 통한 기업의 경쟁력 확보가 가장 큰 관건이 되었다. 구동독 지역에 존재 하던 국영 기업의 정리를 담당 한 신탁관리청(Treuhandanstalt)은 신속한 민영화를 최대의 목표로 추진하였다.<sup>4)</sup> 국영 기업들에게 자본주의적 경영 원리가 엄격히 적용되었으며, 그 과정에서 기존의 근로자들 가운데 250만 명이 해고되었다.

사회주의경제체제 하에서 구동독은 완전 고용에 가까웠는데 통일 후 민영화된 기업이 일을 더 많이 시키고 일을 안해도 실업수당을 받을 수 있게 되자 실업률이 높아졌다. 구동

독 시절에는 노동쟁의도 발생되지 않았다. 구서독의 실업률은 1990년 6.3%에서 1993년에는 7.2%로 0.9% 높아졌고, 구동독의 실업률은 1993년에 18.3%로 매우 높은 수준이었다.<sup>5)</sup> 1996년에 신고된 실업자는 100만 명을 넘고 있으며 직업 활동 인구의 15%를 차지한다. 더욱 높은 것은 잠재적 실업률인데, 조기 퇴직, 직업 교육, 단축 근무 및 이른바 ABM(고용 창출 대책) 등에 있는 실업자들의 숫자가 처음에는 약 200만 명에 달하였다. 그러므로 실제의 실업률은 공식 집계된 것보다 두 배 이상 높아 약 25%에 이를 것이다.<sup>6)</sup>

1997년 6월 독일 전체의 실업률은 11%이며, 구동독의 실업률은 17~20% 사이에 있었다. 만약 잠재적 실업까지도 합산한다면 약 30%에 달할 것이다. 예나 지금이나 구동독으로부터 구서독 지역으로의 상당한 인구

〈표 1〉 구동독 지역의 취업 상황(1991~96, 연평균)

(단위: 천 명)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
주민 수	15,910	15,730	15,648	15,567	15,500	15,450
취업 가능 인구	8,961	8,829	8,693	8,530	8,386	8,258
취업자(국내)	7,321	6,208	6,208	6,303	6,406	6,380
· ABM프로그램	257	543	365	379	419	415
· 단축 및 약천후 조업	900	198	97	53	51	70
재교육	170	432	356	243	261	267
조기 연금 및 노령 기간	554	811	854	650	374	165
신고한 실업자	913	1,170	1,149	1,142	1,047	1,175
잠재 실업	1,881	1,984	1,672	1,336	1,047	917

자료: Wegner, S. 21.

4) 한국노동연구원(1996), 「독일 통합 이후 동독 지역의 사회 경제적 상황에 대한 연구」, p. 20.

5) 통계청(1996), 「통계로 본 통일의 통일 비용」.

가 이동하고 있는데, 이를 통하여 구동독의 노동 시장이 약간의 부담을 덜게 된다.

○ 저가 민영화에 대한 임금 인상

신탁관리청의 민영화 전략에 대한 평가는 아직 결론을 내리기 어렵다. 놀라운 것은 신탁관리청에 의하여 추진된 민영화의 속도였다. 초기에 약 400만의 근로자가 종사하는 8,000 개의 국영 기업이 (주로 구서독의) 민간인 또는 투자자에게 넘겨졌다. 그리고 단 4년만에 1만 5,000 개의 국영 기업이 폐쇄되었다. 1990년부터 1991년까지 소규모의 민영화를 추진하였는데, 약 2만 5,000 개에 달하는 소매 점포, 숙박업, 극장, 서점, 약국 등이 주로 구동독 지역의 주민들에게 매각되었다.<sup>7)</sup>

민영화 과정에서 일종의 재산의 이전 효과가 발생하였는데, 구서독인들은 구동독의 국영 기업을 헐값에 인수함으로써 재산 축적의 혜택을 얻게 되었지만, 구동독인들은 민영화되는 기업에 자본 상의 참여 가능성을 갖지 못하였다.<sup>8)</sup> 이로 인한 구동독인들의 불만을 누그러뜨리기 위하여 구서독의 높은 수준에 근접하는 임금 결정이 추진되었다. 구

동독 지역의 임금은 구서독 지역의 89%선으로 거의 비슷한 수준에 접근하였다. 그러나 고임금은 기업의 부담 증가를 의미하기 때문에 구동독에서 인원의 감축이 급속하게 진행되었으며, 이를 위한 막대한 국고 지원이 불가피하게 되었다.

○ 사회 정책적 지출의 증대

1991년부터 1996년까지의 기간 동안에 약 9,000억 마르크가 구동독 지역으로 지원되었다. 이러한 이전 지출의 대부분은 사회 복지 및 노동 시장 정책을 위하여 사용된 것이었다. 왜냐하면 사회 복지 급여는 임금에 따라 증가하며 급속한 임금 상승으로 실업률이 높아졌기 때문이었다. 결국, 사회 복지 지출과 임금 상승 그리고 실업 증가는 하나의 악순환의 고리를 형성하였다. 국고 보조는 잘못된 임금 정책의 실패를 가리기 위한 수단으로 사용되는 결과가 되었다.

구동독 지역에서의 실질 소득은 현저하게 상승하였다. 그러나 그 가운데 극히 일부만을 구동독이 자체적으로 벌어들인 것이다. 소득과 생산 사이에서 나타나는 차이는 구서

6) Wegner, M., "Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders," *Aus der Politik und Zeitgeschichte*, Bd.40, S. 20.

7) Wegner, M., "Die deutsche Einigung oder das Ausbleiben des Wunders," *Aus der Politik und Zeitgeschichte*, Bd.40, S. 19.

8) Flassbeck, H(1993, 10), "신탁관리청: 잠정적 평가의 시도", 「통독의 경제적 평가와 한반도 통일」, 후리드리히-에버트 재단 세미나보고서, p. 98.

〈표 2〉 구 동서독간의 재정 이전(1991~96)

(단위: 10억 DM GDP에서의 비중)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
경제	36.1	44.1	56.1	61.5	38.8	35.4
하부 구조	21.2	21.7	20.6	18.1	26.5	25.9
노동 시장	38.4	44.8	49.5	40.8	38.1	31.4
사회 정책	16.8	24.0	26.8	32.1	39.5	39.2
재정 조정	35.0	33.9	35.2	34.6	39.0	42.0
기타	16.9	16.5	19.5	17.9	15.3	13.2
삼환	-33.0	-37.0	-39.0	-43.0	-45.0	-50.0
순재정 이전	131.4	148.0	168.7	161.9	152.1	137.0
구동독 GDP 대비	63.8	56.3	54.7	46.7	40.4	34.7
구서독 GDP 대비	5.0	5.3	5.9	5.4	4.9	4.3

자료: Wegner, S. 20.

독의 지원으로 보충되었다. 명목 임금의 절반만이 구동독에서 창출된 것이고, 나머지는 구서독의 지원으로 늘어난 것이다.

실업자의 지원, 재교육 그리고 기타 고용 창출 대책(ABM) 등은 신연방주들의 사회적 여건을 상당히 개선시켰다. 구동독 지역 주민들의 사회 보장을 위하여 1996년 독일 노동사회지원부(BMA)의 예산에서 총 456억 마르크가 지원되었다. 그외에도 연방고용청(BfA)은 실업자들의 지원을 위하여 118억 마르크를 지출하였다. 1997년에는 약 318억 마르크에 달하는 추가적인 재원이 구동독으로 지원될 예정이다.<sup>9)</sup>

#### 통일 비용으로 인한 갈등

이러한 막대한 통일 비용에도 불구하고 통

독에 대하여 취하는 입장은 양독 지역에서 서로 매우 다르게 나타나고 있다. 구서독인들은 이러한 막대한 통독 비용의 부담자로서 상당한 불만을 가지고 있는 것 같다. 구동독인들은 그러한 비용의 수혜자로서 감사해야 할 것이지만, 통독 전에 가졌던 기대에 못 미치기 때문에 역시 통독에 대하여 부정적인 듯하다.

양독간에 엄청난 복지 수준의 격차를 해소하기 위하여 구서독 주민들의 삶의 수준을 유지하는 것과, 동시에 구동독 지역의 생활 여건을 개선하기 위하여 추진되는 사회 정책은 제로섬 게임(zero-sum game)이 될 수 있다. 특히, 구동독의 재건과 관련하여 구서독인은 비용을 부담하고 구동독인들은 그 혜택을 받고 있어 이로 인한 이해 관계의 갈등이 발생하였다.

구서독에서 전형적으로 나타났던 사회 복

9) Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit, S. 78.

지 문제들이 구동독에서는 매우 적었다.<sup>10)</sup> 헌법 상으로 보장된 노동의 권리는 실업자의 수를 매우 적게 하였다. 사회적 시장 경제로의 전환, 주택 및 택아 부문에 대한 국가 보조의 삭감 그리고 구서독사회보장체제의 단계적 도입은 구동독 지역에서의 사회주의 국가적 혜택을 받았던 수혜자의 양과 구조를 대폭 수정하게 될 것이기 때문이다.

신연방주 주민들의 불만은 주로 대량 실업과 집세 인상, 의료 혜택 축소 등 생활의 불안정때문에 생긴 것으로 보인다. 옛 공산당 후신인 민주사회당(PDS·민사당)에 20%가 넘는 표를 준 구동독 주민들조차도 불과 15%만이 “통일이 되지 않았으면 좋았을 것”이라고 대답했다.<sup>11)</sup>

통독 후 구동독인들이 갖는 불만은 1990년 연방의회 선거에서의 공약에도 일부 원인이 있다. 연방정부가 통독 과정의 사회적 충격을 완화하고 경제를 일으켜 세워야 한다는 것이다.<sup>12)</sup> 여기서 더 나아가 그들은 헌법 제 106조에 명시되었듯이, 같은 민족으로서 구서독인들과 동등한 생활 수준에 대한 당연한 요구권이 있다고 생각하는 것 같다.

아마도 구서독 지역에서는 분위기가 이와는 전혀 다른 것 같다. 수천억 마르크의 비용을

부담하는 구서독인들은 구동독인들의 요구에 회의적이다. 사실 구서독인들은 통일에 따라 들어가는 세금 부담에 강한 불만을 품고 있다.

통일 비용의 충당을 위해 연방정부는 1991년부터 담배세, 석유세, 보험세 등의 세율을 높였다. 실업 및 연금보험 요율도 인상했고 부가가치세율도 1% 올렸다. ‘연대부과금(Solidaritätszuschlag)’이라는 명목으로 소득세와 법인세의 7.5%를 추가로 부과했다. 이에 따라 구서독 주민들은 가구당 연간 1,500~2,000 마르크(75만~100만 원 가량)의 세금 부담이 늘었다. 공무원 봉급도 동결됐고 실업 수당, 자녀 수당 등 각종 국가 보조금도 줄었다. 게다가 통독 이후 구서독 지역 실업자 수도 100만 명 이상 증가했다.

## 사회 정책적 논제

### 통독에서 사회 정책의 역할

통독협약에서 언급하고 있는 사회공동체(Sozialunion)란 개념의 본질은 구서독과 구동독이 장차 한동안 나란히 존재할 것이라는 가정에 기초하였다. 그러나 화폐 및 경제 공동체의 실현으로 구동독 지역에서의 사회

10) Landua, D·Habich, R(1994). "Problemgruppen der Sozialpolitik in vereinten Deutschland," *Aus der Politik und Zeitgeschichte*, Bd.3, S. 10.

11) *Der Spiegel*(15. August 1994), Nr. 33, S. 111.

12) Fritze, L(1995). "Irritationen im deutschen-deutschen Vereinigungsprozess," *Aus der Politik und Zeitgeschichte*, Bd.27, S. 4.

보장제도의 변화를 불가피하게 만들었다. 시장 경제의 도입은 시장 법칙에 근본적으로 대치되지 않는 사회적 보장을 요구한다.

통독 과정에서 사회 정책은 두 가지 기능을 하였다고 볼 수 있다. 급속한 (경제)체제 전환에 대한 사회적 완충 장치 그리고 시장 경제적 구조에 대한 사회보장시스템의 적용 등이다. 이러한 두 기능의 중심적 요소는 ① 사회보험, 국가 보조 및 공공 부조간의 역할 분담을 통한 보충성 원리의 실현, ② 사회보험에서의 보험료에 의한 자원 조달과 분산 관리체제의 실현, ③ 연금보험에서 급부와 반대 급부 원칙으로의 회귀 그리고 의료보험에서의 가입자의 능력에 따른 부담 원칙에 기초한 보험료 징수 등이다.

사회공동체가 경제 및 화폐공동체에 수반되는 현상이라고 이해되었기 때문에, 구서독 사회보험제도의 어떤 요소가 구동독 지역에서 도입되어야 할 것인가 그리고 구동독에서 기존의 사회보장제도 가운데 어느 요소가 장차 계속 유지되어야 할 것인가에 대한 논의가 있었다.

구동독은 구서독으로부터 전세계에서 가장 높은 수준의 사회보장제도 가운데 하나를 도입하였다. 문제는 구동독 지역의 주민들은 그러한 제도의 운영에 필요한 재원을 스스로 마련할 수 없다는 것이었다. 이를 위해서는 경제 및 임금 정책이 요청되었다.

임금 정책은 구동독 경제의 경쟁력, 고용

정책 그리고 사회보험의 수입 등에서 매우 중요한 역할을 하였다. 임금의 동향은 생산성의 변화와 적절한 관계를 유지해야 했다. 높은 임금 수준은 사회보험의 수입은 증가시킬 것이지만, 기업들의 경쟁력을 약화시킬 것이다.

그러므로 통독 이후 한동안 사회보험의 재정 적자가 불가피했으며, 과도기 동안 정부는 국고 지원을 통하여 이 재정 적자를 메꾸어야 했다. 그것을 통하여 사회보험이 시장 경제에 대한 출발 지원 및 사회적 평화의 핵심 요소로서의 그 기능을 제대로 발휘할 수 있었다.

#### 사회공동체의 급속한 추진

당시 구동독 지역으로 확대될 구서독 여러 규정들은 자체적으로 문제를 가지고 있었다. 급박한 통독 과정에서 구서독의 사회보장 규정들을 구동독 지역에서 적용할 수 있도록 단 한 번에 최적의 상태로 개정하는 것은 아마도 불가능하였다. 왜냐하면 완벽한 규정을 전수한다는 생각은 우선 통독에도 불구하고 정당들의 합의를 이루지 못하였으며, 또 다른 한편으로는 개혁에 약 1,200만에 달하는 신연방 지역의 새로운 유권자들의 참여가 없었기 때문이었다.

구동독을 위한 특별 규정 및 경과 규정의 도입은 통독 과정의 복잡성을 가중시켰으며 구동독 지역에서의 불확실성을 증가시켰을



것이다. 이에 비하여 구서독법의 즉각적인 적용은 전체 통일된 독일의회의 작업을 위한 출발점이 될 것이며, 이는 구동독의 규정들은 가능한 한 폐기될 것이라는 사실로 정당화되었다. 구동독 지역에서 일부 계층에게 인정되던 높은 사회 복지 수준은 비용때문에 더 이상 유지할 수 없었다. 구서독인이 구동독에서의 최저한의 사회보장을 위해 이미 많은 재정을 지원해서 추가적인 부담은 지지 않으려고 하기 때문이었다.

한 나라 안에서 사회적 서비스의 차이는 사회 복지적인 유인에 의한 인구의 이동을 야기시킬 수 있었다. 사회복지법적인 장벽으로 경계를 초월하는 사회 복지 수혜를 억제하려는 생각은 동등한 국민 대우라는 원칙에서 볼 때 무책임한 것이며, 현실적으로도 실현이 불가능한 것이었다. 그러므로 구동독의 사회 복지가 구서독 지역의 수준에 되도록 신속하게 근접해야 할 것은 분명하였다.

#### 사회제도의 분산 관리 및 자치 운영

통독 이후 구동독 지역에서 사회 및 의료 하부 구조의 보급 및 개선은 우선적인 과제였다. 그러나 그것때문에 장기적으로 존재할 특별법적 조직이 생겨나서는 안되었다. 여기서는 경쟁의 원리를 중시하였으며 구서독의 의료보험 관계자들이 그들의 경험을 구동독 지역의 의료 하부 구조 개선에 활용하도록 하였다.

의료 하부 구조의 개선을 위하여 우선 구동독 지역에서 사회보험의 운영이 구서독의 그것과 별도로 회계되도록 추진하였다. 그리고 구서독으로부터 구동독 지역으로 보험료 수입이 이전되지 못하도록 하였다. 그렇지 않았다면 구서독의 의료보험 가입자가 구동독 지역의 노후된 의료 시설을 위하여 부담하는 결과를 초래할 것이었다. 그러나 구동독 지역 시설의 보수와 개량은 세금에 의하여 지원되어야 할 국가의 임무였다. 우선적으로 구 동서독간의 생산성·소득의 수준이 서로 균등화되어야만 두 지역간의 사회보험을 재정 조정을 통하여 서로 연계한다는 정책을 수립하였다.

의료보험의 분리는 또 다른 의미를 갖는다. 새로 설립된 의료보험조합이 이러한 엄격한 재정자립권이 없다면 의료 공급의 가격 통제에 대한 가능성을 상실하게 될 것이었다. 이미 통독 직후 의약품 부문에서 가격 상승의 움직임이 나타나기 시작했으며, 이것이 다른 의료 보조 기구 등에도 파급될 조짐을 보였다. 그러므로 적어도 그러한 비용을 당시 구동독 지역의 소득 수준에 억제해야 했다. 구서독과 분리된 의료보험조합의 운영을 통해서만 구동독 지역의 의사들에 대한 보수를 기본 임금 수준으로 억제하는 것이 가능하였다.

따라서 구동독 지역의 의료보험조합들에게는 의료비 지출을 통제할 수 있는 자치 기구를 신속하게 구축하는 것이 중요하였다. 이러한 이유에서 구동독 지역에 대한 일반적

인 국고 보조는 거부되었다.<sup>13)</sup> 왜냐하면 국고 보조를 통하여 보험료 수입 및 경제적 효용성에 기초한 계약 활동을 방해할 것이기 때문이었다. 만약 국고 보조가 필요한 경우라도 사안별로 결정을 하여야 했다. 긴급 지원의 일종인 포괄적인 국고 보조도 엄격한 조건에 따라 시행하였다.

종합적으로, 통독협약을 통하여 사회보험 분야에서 법적인 통합이 빠른 시간 안에 달성될 수 있는 여건이 조성되었다. 그리고 구서독의 법제도가 구동독 지역에 적용되도록 하였다. 한시적으로 구동독 지역에 적용되는 특별법은 절대적으로 불가피한 경우로 제한하였다. 그리하여 구동독의 실제 상황이 구서독의 수준에 근접하도록 하는 최적의 환경이 조성되었다.

## 한국에 주는 시사점

많은 전문가들은 독일의 통일 방식을 한국이 선택해서는 안될 것이라고 본다. 즉, 전격적인 통일 방식은 여러 가지 문제를 갖는다는 주장일 것이다. 분단 이후 지속적으로 견실한 경제를 유지해왔으며 그 규모에 있어서도 세계적으로 앞서가고 있었던 구서독과

남한은 상당한 차이가 있다는 점도 지적하였다. 특히, 독일의 하버마스(Harbermas, J.)나 독일경제연구소는 같은 맥락에서 독일의 통일 방식이 남북한 통일의 모델이 될 수 없는 여러 근거를 제시하였다.<sup>14)</sup>

이미 살펴본 바와 같이 급격한 통독은 대량의 실업자를 발생시켰고 아울러 낮은 가격의 민영화는 구동독인과 구서독인 사이의 재산 재분배 효과를 초래하였으며, 이에 대한 보상으로 임금 인상과 막대한 사회 정책적 지출을 필요로 하였다.

결국, 통독 과정에서 사회 정책은 급격한 시장 경제의 도입으로 발생하는 각종 사회 및 경제 문제를 완충하는 수단으로 활용되었다. 통독 전에 구서독에서는 이미 사회보장 지출이 연방정부 예산의 30% 이상을 차지하였으며 국민들의 담세율도 이에 못지 않게 높았다. 시장 경제로의 전환 과정의 충격이 컸기 때문에 독일의 사회 정책적 목적을 위한 지출은 더욱 커졌다. 그래서 구서독인들은 통일 후 통독 기금의 마련을 위하여 연대 부과금이란 통독세를 추가로 부담하였다.

과연 우리나라의 사회 정책을 통일의 완충기제로서 활용할 수 있을까 하는 회의가 있을 수 있다. 우리나라에서는 전체 국가 예

13) Paquet, R(1990), "Zehn Thesen zur sozialpolitischen Dimension des deutschen Einigungsprozesses," *Arbeit und Sozialpolitik*, Bd.8/9, S. 287.

14) 「동아일보」(1996. 4.28), 그리고 한국개발연구원(KDI) 심포지움(1996. 3.14), "독일 통일의 경제적 평가와 한반도에 주는 시사점".

산 가운데서 약 6~7%만이 사회 복지적인 목적으로 지출되고 있다. 또한 각종 사회복지제도들도 역사가 길지 않다. 특히, 실업자를 위한 고용보험도 이제 출발 단계에 머무르고 있어, 통독 당시와 같은 대량 실업이 발생할 경우 실업 수당의 지급은 물론이고 직업의 알선, 재교육, 고용 창출 대책 등의 조치가 어려울 것이다. 국민의 담세율도 20%를 약간 넘는다. 만약 통일로 인하여 대폭 인상된 조세가 추가적으로 부과되면 이에 대한 저항은 엄청날 것이고 상당히 큰 정치적 압력으로 발전할 것이다.

지금까지의 검토를 통해 독일식의 전격적 통일 방식이 우리나라에 가져올 파장은 훨씬 더 클 것이라고 짐작할 수 있다. 그러나 문제는 통일이 과연 점진적인 방식으로 이루어질 것인가에 있다. 통일 방식에 대한 결정에는 경제적·사회 정책적인 변수만이 아니라 정치적 상황이 더 큰 영향을 미칠 것이기 때문이다. 우리로서는 어느날 갑자기 도래할지도 모르는 '그날'을 위한 재원을 마련하고, 사회복지제도를 확충하고 정비하는 것만이 할 수 있는 일이다.

전격적인 남북한 통일의 경우 가장 심각한 문제는 북한 지역에서의 대량의 실업자 발생과 남한으로의 대량 인구 유입일 것이다. 북한 지역의 실업을 어느 정도 완화하기 위해서는 우선적으로 통일 이전에라도 북한 노동자들에 대한 기술 및 직업 훈련을 실시하는 것이다. 정치적·외교적인 여건이 허락

한다면 산업 연수생의 형태로 남한에서 교육을 시키거나 제3국에 훈련 기구를 설치하는 것도 생각할 수 있다. 통일 이후에는 고용보험을 중심으로 각종 직업 훈련 및 알선이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 고용보험의 급여는 현금 급여인 실업 수당뿐 아니라 적극적 노동 시장 대책도 확대할 필요가 있다.

대량의 인구 유입으로 야기될 심각한 문제 가운데 하나는 주택 문제이다. 따라서 남하하는 인구의 수용 대책과 주택 정책적인 검토가 필요할 것이다. 아울러 사회 정책적으로는 북한 지역에서의 인구 이탈을 막을 수 있는 사회복지제도적인 장치들이 필요할 것이다. 남북간에 사회복지급 수준을 신속하게 균등화시키는 것이다. 문제는 이러한 복지 급여의 남용과 오용을 어떻게 억제할 수 있는가이다. 왜냐하면 사회 복지 급여의 수준은 노동 의욕에 결정적인 영향을 미치기 때문이다.

독일이 구동독 지역에 구서독의 사회제도를 그대로 전수하면서 확일적이고 집중적인 운영 방식을 선택하지 않고 관련자들을 중심으로 자치적 운영이 가능한 분산적 사회보험 운영제도를 실시하였다는 사실에 주목할 필요가 있다. 독일에서는 분산된 회계와 자치적인 운영을 통하여 구동독 지역에서 해당 지역 또는 계층별로 사회 보장 급여의 남용에 대한 효과적인 통제를 시도하였다. 이를 통하여 폭발적으로 증가하는 사회보장 지출을 억제하는 데 상당한 효과를 거두었다. **統**