

# 동독의 체제전환과 사회정책: 소득보장과 사회서비스의 결합을 중심으로 \*

황 규 성\*\*

## ◁ 요약 ▷

이 논문은 동독의 체제전환 과정에서 사회정책이 수행한 역할과 성격변화를 소득보장 정책과 사회서비스 정책의 결합이라는 관점에서 규명한다. 동독의 체제전환과정에서 사회정책이 수행한 역할은 정책수요, 정책공급, 정책결과의 구성에 따라 4국면으로 나눌 수 있다. 제1기인 통일국면(1990)에서 동독은 연금을 중심으로 한 소득보장정책의 약속에 거는 기대가 커 사회서비스 정책은 뒷전으로 밀렸다. 1991년부터 1997년까지 제2기에는 서독제도가 동독지역에 이식되어 소득보장의 수혜를 입었지만 보육서비스의 와해라는 희생을 치렀다. 제3기인 1998년부터 2004년까지 소득보장정책은 지속되었지만 추가적인 확장의 가능성은 한계에 도달했다. 2005년부터 현재까지 제4기에 접어들면서 소득보장정책의 확장 가능성은 차단된 반면, 보육서비스의 필요성이 제기되면서 구동독을 닮은 정책이 시행되고 서독지역으로 역수출되었다. 사회정책은 소득보장을 최우선에 놓은 방식으로 동독(지역)의 체제전환을 맞이했지만 한계가 드러나면서 사회서비스가 확대되었다. 소득보장이 빈곤감소와 시장소득 불평등의 교정을 통해 소극적·사후적으로 체제전환에 기여했다면 사회서비스는 여성의 경제활동 참여를 지원하는 인프라를 제공하는 등 적극적·사전적으로 기여했다. 이 과정에서 사회

\* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3A2044833).

\*\* 한신대학교 연구교수(kyuseong.hwang@gmail.com).

서비스 정책은 일방적인 덮어쓰기에 그치지 않고 독일전체의 변화를 초래함으로써 소극적 대응을 넘어 사회형성적 성격을 가졌다. 향후 독일 복지국가는 소득보장제도는 임금체에 달한 가운데 사회서비스가 확대될 것으로 예상된다. 통일과 복지국가 건설의 후발국이 누리는 장점을 실현하기 위해서는 통일 당시 쌍방향적 개혁을 주장했던 목소리 혹은 독일에서 최근에 진행 중인 개혁논의에 귀를 기울일 필요가 있다.

주제어: 복지, 소득보장, 사회서비스, 사회통합, 통일, 독일

## 1. 문제제기

각 정부마다 제기하는 통일담론이 박근혜 정부 들어서는 “통일대박”론으로 이어지면서 통일사회의 복지제도 설계에 대한 논의가 진행 중이다. 논점은 통일 이후 북한지역에서 복지제도의 설계를 어떻게 할 것이냐에 집중되어 있다. 당연히 우리의 제도를 북한지역에 어떻게 적용할 것이냐를 둘러싸고 적용시점(일시에 적용 또는 한시적 분리)과 적용의 범위가 핵심쟁점인 듯하다. 그러나 통일은 복지제도의 사회공학적인 적용의 문제로 환원할 만큼 단순하지 않을 것으로 예상된다. 제도의 이전과 제도의 작동은 다른 문제이기 때문에 통일 이후 북한지역의 사회정책은 우리 제도의 적용을 넘어서 복잡한 작동의 문제에 직면할 개연성이 농후하다.

복지뿐 아니라 모든 분야에서 통일의 미래를 구상할 때 독일 사례는 참고서가 된다. 동구권 가운데 동독은 서독과의 통일을 통해 체제전환이 이루어지고 있다는 점에서 우리에게 각별한 관심의 대상이다. 동독의 체제전환에 대한 평가는 엇갈리지만 다른 체제전환 국가들과 비교하면 매우 양호한 성적표를 내고 있는 것으로 평가된다. 체제전환의 정치적, 경제적 차원과 달리 사회적 차원은 객관적인 삶의 조건뿐 아니라 가치관까지 포괄하기 때문에 장기간에 걸쳐 진행되고 순탄한 체제전환을 가로막는 암초들도 곳곳에 도사리고 있다. 체제전환에서 사회정책이 수행하는 역할이 중요해지는 대목이다.

사회정책은 소득보장과 사회서비스로 대별된다. 이 두 가지 사회정책 영역은 동독의 체제전환 과정에서 고유한 방식으로 역할을 수행해 왔으며 현재에도 그렇고 앞으로도 그럴 것이다. 2005년까지 투입된 막대한 통일비용 가운데 사회보장에 투자된 비중이 절반에 이르고 그중에서 연금에 투입된 재정은 전체 통일비용의 1/4정도를 차지한다(Blum et al.,

2009). 독일정부가 동독의 체제전환을 지원하는 데 있어서 소득보장에 얼마나 공을 들였는지를 알 수 있는 대목이다. 한편, 사회서비스는 소득보장에 비해 투입된 재정은 상대적으로 적지만 동독의 체제전환을 원활히 하는 데 숨은 곳에서 공헌하고 있다.

동독 체제전환 과정에서 사회정책이 수행한 역할에 대한 연구는 각각의 분야에서 단절적으로 이루어져 왔다. 소득보장 정책 중 연금에 관한 연구들은 정책의 결정과정과 효과를 주요 관심사로 삼고 있다(오정수·정연택, 1999; 황규성, 2011; Ritter, 2006; Schmähl, 2007). 한편 보육서비스는 주로 여성의 노동시장참여와 관련지어 연구가 진행되어 왔다. 주로 동독지역 여성들은 노동시장 참여 성향이 높는데, 이는 보육시설 인프라와 관련된다는 논의가 주류를 이루고 있다(Pfau-Effinger & Smidt, 2011; Schober & Spieß, 2014).

그러나 소득보장제도와 사회서비스는 발전의 논리와 효과가 상이하기 때문에 사회정책이 동독의 체제전환에 기여한 정도와 방식을 종합적으로 평가하기 위해서는 양자를 결합하여 파악할 필요가 있다. 소득보장과 사회서비스는 발전의 논리가 상이하다. 소득보장제도가 임노동자의 소득상실에 대한 사회보장으로서 시장의 역할을 보완하는 데에서 출발한 반면 사회서비스는 구성원의 구체적인 삶을 지원하는 제도로서 가족의 역할을 보완하는 데에서 출발했다(박수지 2009; Bahle, 2007: 19). 뿐만 아니라 두 가지 제도는 서로 상이한 방식으로 체제전환에 기여한다. 물질적 생활조건을 마련하는 소득보장제도가 오래된 사회적 위험에 대처하는 사회정책의 하드웨어라면 새로운 사회적 위험에 대처하는 사회서비스는 소프트웨어에 해당한다. 루만 식으로 표현하자면 사회서비스는 사회체계와 심리체계 사이에 가교를 놓는 역할을 한다(Hartmann, 2011: 86-89). 사회서비스 없는 소득보장은 공허하고, 소득 없는 사회서비스는 맹목적이다. 체제전환 과정에서 사회정책이 수행하는 역할은 두 가지 정책영역의 효과가 결합되어 나타나게 될 것이다. 이 논문은 소득보장과 사회서비스의 결합이라는 관점에서 사회정책이 동독의 체제전환 과정에서 수행한 역할을 평가하고자 한다.

## 2. 역사적 · 이론적 배경

### 1) 동서독의 소득보장제도와 사회서비스

상이한 사회경제체제를 가졌던 동서독은 소득보장 및 사회서비스 제도 역시 사뭇 달랐다. 서독 복지국가는 노령, 질병, 실업 등 사회적 위험에 처한 기간에 사회보험을 통해 남성 소득

자와 그 가족이 성취한 생활수준을 보장하는 것을 핵심으로 삼았다(Bleses & Seelieb-Kaiser, 2004: 19; Butterwegge, 2005: 272). 여기에서 생활수준의 보장이란 주로 사회보험에 의해 소득의 상실을 보전한다는 것을 뜻한다. 사회보험 의존도가 높기 때문에 서독 복지국가는 사회보험국가(Sozialversicherungsstaat)로 불린다. 약 67%에 달하는 연금과 실업급여의 소득대체율은 노동시장에서의 소득상실을 제도적으로 보완하는 역할을 했다. 사회보험 적용범위에서 벗어나는 빈곤층에게는 공공부조제도가 적용되어 최후의 사회안전망 구실을 하는 설계를 갖추고 있었다.

서독의 사회서비스는 크게 발달하지는 못했다. 스웨덴이 “사회서비스 국가”라면 독일(서독)은 사회보험국가다(Kaufmann, 2003: 194). 서독의 사회서비스는 제도의 비중 면에서 주변에 머물고 있었다는 것을 의미한다. 하지만 아동과 노인 돌봄서비스 별로 차이가 있었다. 노인 돌봄서비스는 사회보험의 형식을 띠기는 했지만 통일 이전부터 오랜 준비기간을 거쳐 요양보험을 도입하기로 결정하고 있었다. 반면 아동 돌봄서비스는 발달수준이 낮았는데, 이는 독일의 전통적인 가족주의 전통에 기인한다. 특히 3세 미만 아동의 어린이 집 이용률을 기준으로 하면 보육서비스의 사회화 정도는 매우 낮았다. 관대한 소득보장과 미발달된 사회서비스가 서독 사회정책의 특징이었던 셈이다.

동독의 소득보장제도는 일차적으로 국가의 완전고용 보장 의무를 의미하는 노동권(Recht auf Arbeit)이 가장 중요한 제도적 기둥이었다. 이념적, 실질적으로 완전고용이 보장됨으로써 거의 모든 사람이 임금생활자였다. 동독의 사회보험은 서독과 달리 통합 사회보험(Einheitsversicherung) 체제였는데, 실업·고령·산재·질병 등 사회적 위험에 분절적인 제도를 운영했던 서독과 달리 이들 모두를 하나로 묶어 통합적인 사회보험을 유지하고 있었다. 사회보험의 급여 수준은 임금인상과 연동되지 않고 일단 정해지면 좀처럼 변하지 않아 높지 않았던 것으로 알려진다. 서독과 같은 공공부조제도는 사실상 존재하지 않았다.

동독의 사회서비스는 아동과 노인돌봄 서비스의 편차가 매우 컸다. 노인 서비스에서 동독이 심혈을 기울였던 부분은 주택정책이었다. 하지만 이는 큰 효과가 없었던 것으로 전해진다. 노인입소 시설(Feierabend-und Pflegeheim)을 건설했지만 자신이 살아왔던 집이나 노인주택에 살고 싶은 비중이 압도적으로 높았다. 자식들 근처에 주거환경이 괜찮은 곳에 살고 싶은 것이 노인의 기본적 욕구였다(Winkler, 1990: 344). 낮은 연금수준과 더불어 낮은 서비스 수준이 결합되어 노인에 대한 사회보장은 동독 사회정책의 아킬레스 건이었다(Schmidt, 2004: 91-92).

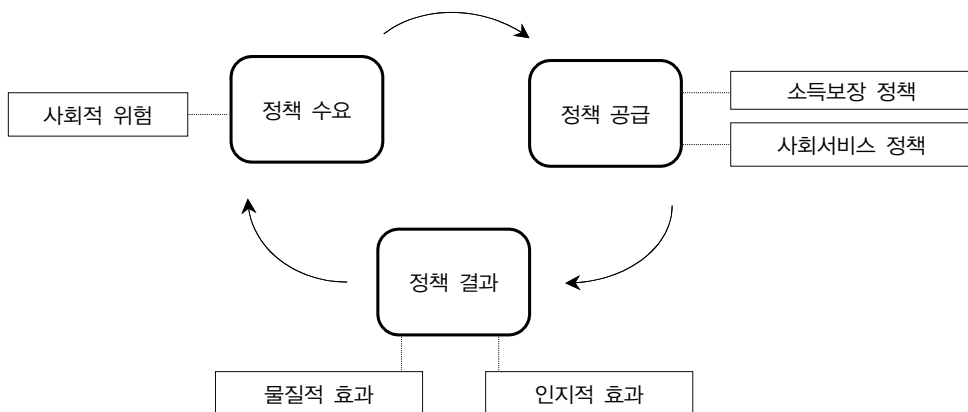
반면 보육의 사회화 정도는 세계 최고수준이었다. 아동돌봄 시설이 광범위하게 확대되어 직장 혹은 지역 단위로 보육시설이 만들어졌다. 3세 미만 아동의 어린이 집 이용률은 1970년에 30%에 미치지 못했지만 1980년에는 61.2%로 급등했고 유치원 이용률도 1989년에는 95.1%에 달했다(Winkler, 1990: 49-50). 보육시설에 힘입어 여성의 직업생활 참여는 70년대 중반 이래로 거의 90%에 이르렀고 1989년에는 91%로 세계 최고 수준이었다(Merkel, 1994: 372; Wehler, 2008: 230). 완전고용, 양성평등 등은 동독 사회주의가 갖춘 “사회적 성과”로 선전되기도 했다.

서독이 관대한 소득보장제도와 주변화된 사회서비스가 결합된 ‘소득보장 중심형 분절적 사회정책’을 갖추고 있었다면 동독은 온건한 소득보장제도와 고도로 발달된 사회서비스(보육의 경우)가 결합된 ‘우선순위 없는 일체형 사회정책’이었다. 여기에서 우선순위가 없다는 것은 소득보장과 사회서비스가 모두 사회주의 국가의 과업으로 동등한 위상을 가져 우선순위도 가리기 어려울 뿐 아니라 하나의 묶음으로서 사회정책을 구성하는 개별 요소에 해당한다는 의미다. 일체형이란 완전고용에 의한 임금소득과 서비스는 국가가 전일적으로 보장하는 일종의 인프라로서 한 묶음으로 제공되었다는 것을 뜻한다.

## 2) 분석 틀

이 논문은 [그림 1]과 같이 정책수요, 정책공급, 정책결과라는 매우 단순한 모형으로 동독의 체제전환 과정에서 사회정책의 역할과 성격변화를 규명하고자 한다.

[그림 1] 분석틀



사회정책의 수요는 사회적 위험의 함수다. 소득보장정책에 대한 수요는 실업이나 고령과 같은 사회적 위험이 발생하여 소득상실과 빈곤에 처하게 되는 상황으로부터 생겨난다. 소득상실이 오래된 사회적 위험이라면 사회서비스 수요는 대체로 새로운 사회적 위험에서 발생한다. 새로운 사회적 위험은 “탈산업사회로 이행하면서 경제적·사회적 변동의 결과로서 생애과정에서 사람들이 직면하게 된 위험”으로 정의되는데(Taylor-Gooby, 2004: 2), 이중 가족 및 성 역할 영역에서 나타나는 아동 및 노인 돌봄의 공백현상은 체제전환에서도 예외가 아니다. 계획경제에서 시장경제로 전환되는 과정에서 동독(지역)은 소득상실과 빈곤의 위험, 가족해체 또는 일과 가정의 양립의 어려움 등에 직면한다. 이러한 사회적 위험의 발생 자체가 정책수요를 일으킨다.

그러나 사회정책 수요가 곧바로 정책의 공급으로 이어지는 것은 아니다. 정책 수요에 대응한 정책의 공급에는 집권당이나 정치제도와 같은 정치적 요인, 경제성장과 같은 경제적 요인, 인구구조나 문화와 같은 사회적 요인, 아이디어와 정책담론 등 수많은 요인이 작동한다. 다만 이 글에서는 구체적인 정책결정 과정을 다루기보다는 결정된 정책의 주요 흐름을 동독(지역)의 체제전환의 관점에서 서술할 것이다.

정책 결과는 소득보장정책과 사회서비스 정책이 체제전환에 미친 영향을 의미한다. 사회정책의 효과는 물질적 차원과 인지적 차원으로 구성된다. 소득보장정책은 모든 체제전환국이 직면하는 눈물의 계곡 중 실업과 소득상실 등에 대처하여 물질적인 생활을 보장한다. 보육서비스는 일과 가정의 양립을 지원하고 여성의 경제활동 참여를 제도적으로 뒷받침하는 역할을 한다. 사회정책의 효과는 물질적 차원에 그치지 않고 사회심리적 차원과 결부된다. 체제전환과정에서 동독의 시민들은 가치관의 혼란과 정체성의 위기를 겪게 된다. 바뀐 사회에서 사회정책의 제도적 배열과 효과는 대다수 구성원의 의식과 요구(needs)에 맞아 떨어질 수도 있고 그 반대일 수도 있다. 실제와 가치의 정합성 여부는 체제전환 체제전환의 정당성 확보에 중요한 역할을 하게 된다. 결국 사회정책은 물질적 효과와 인지적 효과가 결합하여 체제전환에 영향을 미치게 된다.

물질적, 인지적 차원으로 구성되는 사회정책의 효과는 일차적으로 체제전환 과정에서 겪게 되는 혼란을 완화시키는 것이다. 사회정책의 또 다른 효과는 정책수요에 대한 사후적 처방을 넘어 사회의 변동을 추동할 수 있다는 것이다. 사회정책은 사회적 위험에 대한 대응이라는 수동적 성격을 넘어 사회 자체의 변화를 가져올 잠재력이 있다는 의미에서 사회형성적 성격을 가진다. 동독의 체제전환과정에서도 사회정책은 치유와 체질개선 효능을 동시에 발휘할 수 있을 것이다.

정책 수요, 정책 결정, 정책 결과는 하나의 묶음이 되어 다음 국면에 이어진다. 동독의 체제전환 국면은 1기(1990년), 2기(1990~1997), 3기(1998~2004), 4기(2005~)로 나누고자 한다. 이제 소득보장과 사회서비스가 동독 체제전환의 국면마다 어떻게 결합되어 갔는지를 살펴보자.

### 3. 체제전환과 사회정책의 전개과정

#### 1) 체제전환 1기: 소득보장 사회정책의 약속

##### (1) 정책수요

체제전환 국면을 맞이한 동독은 여성단체가 나서 사회헌장(Sozialcharta)을 채택하면서 “사회적 성과”로 자랑스럽게 여겼던 사회정책적 요소들을 가능한 한 유지하고자 했다. 1항에는 노동권, 2항에는 노동생활의 민주화 인간화에 이어 제3항에는 양성평등과 아동양육을 다루었고 제9항에는 사회보험이 다루어졌다(Unabhängiger Frauenverband, 1990). 사회헌장은 소득보장과 사회서비스에 선차성을 부여했다기보다는 사회정책에 대하여 포괄적으로 요구를 담아냈다. 사회헌장은 1990년 3월 2일 인민회의의 의결을 거쳐 체제전환을 맞이하는 동독의 입장으로 정리되었다(Ritter, 2006).

그러나 공식적인 입장정리와는 별개로 대중적 요구는 생활수준 향상에 무게중심이 쏠렸다. 동독의 시위에서 주민들은 민주화를 요구하는 “우리가 국민이다”에서 출발하여 통일을 요구하는 “우리는 같은 민족이다”를 거쳐 “(서독) 마르크화가 우리에게 오면 우리는 여기(동독)에 있을 것이지만 아니면 우리가 마르크화로 다가갈 것이다”로 구호를 바꾸어 나갔다(황규성, 2011). 사회주의권 가운데 경제발달 수준이 높은 것으로 인정되었던 동독에서조차 생활수준의 향상, 구체적으로는 서독 마르크화와 구매력에 대한 열망이 얼마나 강했는지를 짐작케 한다.

##### (2) 정책공급

동독의 체제전환은 동독 자체의 결정이 아니라 서독과의 협상에 의해 방향이 결정되었다. 1990년 5월 18일 동서독 사이에 체결된 국가조약은 동독이 서독의 사회적 시장경제체제를 도입함과 동시에 사회정책도 서독의 것을 수용하도록 합의되었다. 국가조약 4장은 사회공

동체를 다루고 있는데 노동법 질서상의 기본원칙(17조), 사회보험의 원칙(18조), 실업보험 및 고용촉진(19조), 연금보험(19조), 건강보험(20조), 보건의료제도(21조), 산재보험(22조), 공공부조(22조)가 포함되어 서독의 제도를 동독에 이식하기로 결정되었다. 조항의 제목과 순서만 보더라도 서독 복지제도의 체계가 그대로 반영되었음을 알 수 있다.

국가조약 1조에 “사회공동체가 화폐동맹 및 경제공동체를 보충한다”고 명시하고 있다는 점이 눈에 띈다. 여기에서 “보충”의 의미가 해석을 필요로 하는 지점이다. 국가조약의 핵심은 화폐통합과 동독의 경제개혁인데 사회공동체는 경제적 체제전환을 보충적으로 지원 하는 것으로 역할을 설정했다. 사회공동체의 조항 구성은 노동질서를 먼저 내세우고 사회 보험을 그다음에 배치한 후 공공부조를 맨 마지막에 위치시켰다. 사회서비스에 대한 언급은 없다. 사회정책은 동독의 경제적 체제전환을 노동관계, 고용촉진, 사회보험, 공공부조로 지원한다는 뜻으로서 소득보장과 사회서비스의 결합이라는 관점에서 보면 소득보장제도를 통해 체제전환을 지원한다는 것이다.

소득보장 중심의 체제전환 지원은 서독 사회정책의 특징을 반영하는 것이기도 하거나 동서독 당사자의 의지가 교묘하게 합쳐진 결과였다. 동독 체제전환에서 사회정책 분야의 핵심인물인 서독 노동사회부 장관 블림(Blüm)은 사회정책의 역할을 동독지역의 체제전환을 측면지원(soziale Flankierung)하는 것으로 여겼다(Ritter, 2006: 196). 소득보장정책에 돈을 풀어 체제전환이 원활하게 이루어질 수 있도록 하겠다는 뜻이다.

동독도 소득보장 중심의 사회정책이 싫지 않았다. 동서독 마르크화의 화폐교환비율을 원칙적으로 1:1로 설정했다는 점과 사회보험, 특히 연금보험에서 동독의 수급권을 서독의 제도 안에서 흡수했다는 점에서 동독 체제전환에서 소득보장에 무게중심을 실었다는 것이 드러난다. 높은 수준의 소득보장을 대가로 사회서비스를 희생한 것이 동서독 협상에서 선택한 길이었다.

### (3) 정책결과

동독의 체제전환은 서독과의 협상을 거쳐 통일이라는 형식으로 진행되면서 동독의 사회주의 계획경제를 서독의 ‘사회적 시장경제’로 온전하게 대체했다는 의미에서 제도이식(Lehm-bruch, 1991)을 특징으로 한다. 이 과정에서 동독의 체제전환에는 수혜와 피동성의 이중주가 만들어졌다. 당시 우수한 사회경제적 성과를 구가하고 세계적으로 공인된 서독의 “사회적 시장경제”를 도입할 수 있었으니 다른 나라와 비교하면 동독에게는 일종의 “특권”

이었던 셈이다(Wiesenthal, 1996). 그러나 제로에 가까운 체제전환 탐색 비용은 공짜가 아니었다. 이웃 나라들은 망망대해에서 난파선을 수리해야 했던 반면 동독은 서독으로 피항할 수 있었지만, 스스로 배를 수리하지 못한 채 남의 손에 맡기는 대가를 치렀다(Offe, 1996: 151).

사회정책에서 서독의 소득보장제도의 적용을 받은 것은 수혜에 해당된다. 원칙적인 1:1 화폐교환, 연금 및 실업보험의 적용은 체제전환 초기 생활수준의 향상을 요구했던 동독주민의 기대를 충족시키기에 부족하지 않았다. 그러나 이 과정에서 동독 고유의 것을 희생하게 되었는데, 그 대표적인 것이 양성평등과 여성의 높은 경제활동참여를 제도적으로 뒷받침했던 보육제도였다. 이런 결과는 동독의 고도로 발달된 보육의 사회화가 서독의 가족주의로 대체됨을 예견하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 소득보장의 매력은 체제전환에 대한 희망을 살리기에 충분한 수준이었다. 이 국면에서 보육서비스를 희생한 소득보장 약속은 동독이 서독의 사회적 시장경제 체제를 체제전환의 모델로 수용하게 하는데 주요한 역할을 했다.

## 2) 체제전환 2기: 소득보장 사회정책의 적용(1990~1997)

### (1) 정책수요

1990년 10월 3일 동독이 독일연방공화국(서독)에 편입되면서 동독의 체제전환은 본격적으로 전개된다. 오래되었지만 동독지역에는 새로운 사회적 위험이 현실로 나타나기 시작했다. 동독지역의 실업률은 1991년에 10.2%에서 출발하여 1997년에는 19.1%로 치솟았다(Bundesagentur für Arbeit). 대량실업은 소득상실의 가장 중요한 요인으로서 그만큼의 정책수요를 발생시켰다. 노동시장에서 은퇴할 연령에 도달한 동독지역의 노인 역시 연금정책의 수요를 일으키는 집단이었다. 독일 전체 기준으로 65세 이상 노인인구는 1991년에 15%에 이르렀다(DRV, 2014: 290).

실업이나 노령과 같은 사회적 위험이 정책수요의 폭발로 이어진 것과는 정반대로 여성 노동시장의 변화에 따라 보육서비스 수요는 급감했다. 동독시절 약 90%에 달했던 여성 고용률은 체제전환 직후 55~57%로 뚝 떨어졌다(WSI). 여성의 활발한 직업노동 참여를 제도적으로 뒷받침하던 보육시설은 다수가 문을 닫아 3세 미만 아동의 100명 당 어린이 집 자릿수가 1990/91년에 52.6개였던 것이 1998년에는 31.7개로 급격히 떨어졌다(DJI, 2005). 고도로 발전되었던 동독지역의 보육 서비스는 가파른 내리막길을 걷게 되었다. 체제전환 2기에 동독지역의 소득보장정책 수요는 급증한 데 반해 보육서비스 수요는 비자발적으로 크게 위

축되었다. 오래된 사회적 위험과 새로운 사회적 위험이 압축적으로 공존했지만 전자는 정책수요의 팽창, 후자는 정책수요의 대폭 축소라는 상반된 양상을 띠게 되었다.

## (2) 정책공급

체제전환 2기에는 1기에 약속된 체제전환 특수적인 사회정책이 집행되었다. 노동시장정책 전체 중에서 실업급여, 조기퇴직 수당, 실업부조 등 임금대체 급여에 투입된 재정의 비중은 1991년에 42.6%에서 1994년에는 63%를 차지했다(황규성, 2011: 140). 연금은 1992년에 연금 이양법이 시행됨으로써 몇 가지 특수한 규정을 제외하고는 제도적으로 연금제도가 통합되었다. 동독지역 연금수급자 수는 1992년에 3,817,484명에서 1995년에 4,533,646명으로 늘어났다. 월 평균 연금 수급액은 1990년에 302 유로에서 1995년에는 658유로로 5년 사이에 2배 이상 증가했는데 1995년에 서독지역의 월 평균 수급액이 638유로였다(DRV, 2014: 168, 208).

사회서비스 중에서 서독이 장기간에 걸쳐 준비해 온 요양보험제도가 1995년부터 시행됨으로써 동독지역은 앉은 자리에서 서독이 마련한 예기치 않은 혼수를 받게 되는 행운을 누렸다. 더구나 노인 서비스의 발달수준이 높지 않았던 동독지역으로서는 요양보험 도입은 축복이었다. 그러나 보육은 정반대의 길을 걸었다. 보육서비스의 비자발적 위축에 대한 정책적 조치는 뚜렷한 것이 없었고, 그럴 필요도 없었다. 서독의 전통적인 가족주의에 뿌리를 둔 소극적인 보육정책이 동독지역에 닳을 내리게 되었기 때문이다.

이 시기 정책공급은 특히 약 4년간은 동독의 체제전환을 대상으로 하는 정책이 구사되었지만 그 이후 체제전환 특수성을 서서히 걷어 내고 독일전체를 대상으로 하는 정책으로 서서히 변화하기 시작했다. 사회보험은 가입경력을 요건으로 급여가 지급되는 것이 원칙이지만 체제전환을 맞이하여 가입한 적이 없었던 동독 주민을 일종의 가입의제를 통해 적용한 것이었다. 그러나 시간이 흐름에 따라 특수규정들은 효력을 상실하기 마련이다. 그러나 여기에서도 제도별로 차이가 있다. 실업급여는 수급기간이 경과하면 더 이상 급여대상자가 되지 않기 때문에 자연스럽게 특별규정의 적용에서 벗어나게 되지만 연금은 일단 한번 적용대상자가 되면 계속 적용을 받게 된다. 체제전환 비용 중에 연금이 가장 큰 비중을 차지하는 구조적 원인도 여기에 있다.

## (3) 정책결과

정책의 수요와 공급이 상호작용하면서 사회정책은 동독지역의 체제전환에 이중적인 효과

를 나타냈다. 하나는 상당한 수준의 소득보장이 이루어지면서 동독주민의 생활수준 향상 욕구를 충족시켰다는 점이다. 특히 연금의 경우는 수요를 충족시키고도 남을 만큼 충분한 수준으로 정책이 공급됨으로써 잠재적인 체제전환 역류요인을 원천적으로 차단하는 효과를 낳았다. 화폐의 1:1 교환과 후한 연금수급액 및 실업급여는 동독주민이 소득보장의 필요성을 만끽하기에 충분한 것이었다. 통일이 가져온 것이 무엇인지를 묻는 동독 지역 설문 조사에서 1993년 11월에는 고용 창출 조치가 1위로 꼽혔고, 1996년에는 재정 지원, 연금 등이 긍정적인 평가를 받았다(Ritter, 2006: 299). 직간접적으로 소득을 보장하는 제도와 정책이 동독주민에게 호소력이 있었다는 것을 시사한다. 소득보장으로 동독의 체제전환을 사회적으로 측면지원한다는 서독 노동사회부 장관 블림의 구상이 실질적인 효과를 낳음으로써 체제전환의 동력을 제공했던 셈이다.

반면, 보육서비스는 체제전환에 역효과를 낼 가능성을 안고 있었다. 여성에게 일과 가정의 양립이 규범으로 정착되었던 동독이 독일의 동독지역으로 바뀌었지만 가치지향은 급격히 변동하는 것이 아니기 때문에 동독지역 여성들에게 노동시장 상황과 보육 서비스의 후퇴는 성역할에 관한 가치와 실제 사이에 부정교합을 초래했다. 이런 점에서 사회정책이 체제전환에 미친 영향은 집단별로 차종되어 노인은 체제전환에서 득을 본 집단이, 여성은 손해를 본 집단이 되었다. 노인이 소득보장을 통해 통일의 승리자이긴 했지만 보육시설의 와해로 인해 손자·손녀들을 돌보아야 하는 의무감을 떠안게 되는 양면성이 있었다(Thelen, 2014: 195). 그러나 전반적인 사회정책의 효과는 두 방향의 상대적 힘의 크기에 의해서 좌우될 것인데, 이 시기에는 소득보장정책이 보육서비스의 와해를 덮고도 남을 만큼 위력이 충분했던 것으로 보인다. 서독 제도의 이식에 대한 무한한 신뢰가 작동되어 제기될 문제는 오랫동안 무시되었다(Thelen, 2014: 79). 그럼에도 불구하고 보육의 사회화와 여성의 역할에서 경험하게 된 후퇴는 잠재적인 불안요인으로 남게 되었다.

### 3) 체제전환 3기: 소득보장 사회정책의 한계 노정(1998~2004)

#### (1) 정책수요

1990년대 중후반부터 2000년대 초반에 걸쳐 동독지역의 체제전환 뿐 아니라 독일 전체의 위기가 고조되었다. 세계경제에서 경쟁력이 흔들리면서 독일이 “유럽의 병자”로 불린 것도 이 시기였다. 독일의 위기는 동독 지역의 체제전환의 위기이자 “통일의 위기”였다. 동독지

역의 실업률은 2003년에 이르면 20%를 넘었고 2005년에는 20.6%에 이르렀다. 독일 전체에서 65세 이상 고령자가 차지하는 비중도 2000년대로 접어들면서 17%로 진입했다(DRV, 2014). 고실업과 고령화는 소득보장 사회정책의 수요를 더욱 배가시켰다. 1997년에 이르면 독일 역사상 최초로 복지수급자 수가 취업자 수를 상회하기 시작했다(Czada, 1998). 독일 사회국가의 위기 징후가 명확했다.

반면에 동독지역에서 보육서비스는 여성 노동시장과 궤를 같이 하는데, 여성 고용률은 이전 시기보다 1~2%p 높아진 57~58%선에서 좀처럼 움직이지 않았다. 1998년에 31.7개였던 3세 미만 아동의 100명당 어린이 집 자릿수는 2002년에 37개로 소폭 상승했다(DJI, 2005). 여성 고용률이 소폭 높아지기는 했지만 정체가 지속되는 가운데 보육 인프라는 소폭 늘어나는 현상이 나타났다. 보육서비스 수요는 소폭 움직이기는 했지만 체제전환 2기와 크게 다를 바가 없었다.

## (2) 정책공급

이 시기에 이르면 체제전환 특수적인 정책은 자취를 감추고 사회정책이 독일전역을 대상으로 하는 정책으로 바뀌게 되었다. 그런데 독일 전체적으로 사회경제정책의 흐름을 주도했던 것은 세계화, 경쟁력, 산업입지와 같이 사회정책이 경제에 부담으로 작용하기 때문에 복지를 축소해야 한다는 담론이었다(황규성, 2011). 이런 진단은 다소 과장된 측면이 없지 않지만 소득보장 사회정책의 공급역량이 임계점에 도달했음을 알리기도 했다. 복지제도의 지속 가능성을 확보하기 위해서는 고용이 지속적으로 증대되어야 하지만 조기퇴직과 같이 노동력을 줄이고 이들을 복지제도에서 떠안으려는 처방은 “일자리 없는 복지”(Esping-Andersen, 1996)로서 “고용위기에 대한 잘못된 대응”(Manow & Seils, 2000)이라는 진단이 나왔다.

이 시기에는 사민당과 녹색당의 적녹연정이 집권했지만 소득보장 정책에서는 충분한 소득보장이 아니라 재정안정화와 경쟁력 강화로 방점이 옮겨졌다. 노동시장정책 영역에서는 널리 알려진 하르츠 개혁이 시행되어 실업급여의 수급기간을 대폭 축소했다. 연금정책에서는 2001년에 공적 연금이 아니라 민간 연금을 활성화하는 리스터 연금이 도입되었다. 이 연금 개혁에서는 공적 연금의 운영 목표 자체가 바뀌었다. 연금보험은 60% 후반 내지 70% 전반의 높은 소득 대체율을 유지해 생활수준을 보장한다는 것이 오래된 목표였지만 연금개혁은 목표와 수단의 관계를 거꾸로 세웠다. 즉, 보험료율 인상 억제를 목표로 삼아 이에 따라 지출이 결정되는 ‘수입 중심 지출 정책’으로 변화했다. 그 결과 노령 시 수입을 보장한

다는 오래된 연금 정책의 목표도 달라졌다(Schmähl, 2004: 183). 2004년에는 지속성 요소가 도입되면서 급여수준을 인구구조와 경기변동에 연동시켜 사실상 급여액을 하향시키는 조치가 취해졌다.

독일 사회경제정책의 방향전환이 있었지만 동독지역에서 체제전환 2기부터 적용된 연금은 이미 정착단계에 접어들었다. 연금수급자는 2002년에 들어 5백만 명을 넘어섰고 월평균 수급액도 1999년부터 600유로를 넘어 섰다(DRV, 2014: 168, 208). 즉, 커다란 정책의 변화가 있었음에도 불구하고 체제전환에서 연금이 가지고 있는 힘은 타격을 입지 않았다.

보육정책 영역에서는 상대적으로 진보적인 적녹연정의 집권기였음에도 불구하고 뚜렷한 변화가 나타나지는 않았다. 다만, 여성의 경제활동 참여를 활성화하기 위해서는 보육시설 인프라를 확충해야 한다는 주장은 서서히 설득력을 얻어가고 있었다. 이는 후술하는 체제전환 4기의 보육인프라 확충에 밑거름을 뿌리는 역할을 했다.

### (3) 정책결과

이 시기에 이르면 소득보장정책이 동독의 체제전환에 미치는 영향은 안정성과 한계가 동시에 나타났다. 연금의 경우 이전 시기부터 적용되었던 제도가 이미 완전히 굳어져 노후소득을 충분히 보장하고 있었다. 2000년 현재 서독지역의 월평균 연금수급액이 682 유로였는데, 동독지역은 759유로였다(DRV, 2014: 208). 그러나 이런 안정성 속에서도 정책의 기초는 축소로 방향을 잡았기 때문에 종전과 같은 추세로 확대되기는 어렵다는 것이 명확해졌다. 소득보장정책이 동독의 체제전환을 지원하는 능력은 포화상태에 이르렀다.

보육서비스가 체제전환에 미치는 영향은 체제전환 2기와 크게 다를 바가 없었다. 보육시설 이용률과 여성 고용률이 소폭 상승했다 하더라도 동독지역 여성의 가치와는 거리가 먼 것이었다. 2000년에 시행한 조사에 의하면 동독지역에서는 남성과 여성 모두 유자녀 여성의 고용에 대하여 우호적인 태도를 보이고 있었다(Rosenfeld et al., 2004). 체제전환 이후 10년이 경과했지만 보육 인프라는 여성노동에 부여하는 가치와 부조화를 낳았고, 체제전환 2기에 통일의 “잃어버린 자”가 된 동독지역의 여성은 지위를 회복하지 못하고 있었다.

이 시기에 독일 전체의 위기와 사회경제정책의 방향전환은 체제전환에서 맡은 사회정책의 역할에서도 변동을 수반했다. 동독지역에 이식된 소득보장정책은 고용 확대를 전제로 작동가능했다. 고용이 늘어야 더 많은 사람이 조세와 사회보험료를 내고 이를 기반으로 연금과 실업급여와 같은 소득보장정책이 움직일 수 있는데, 고용의 정체는 소득보장 정책이

임계점에 달했다는 것을 의미했다. 반면 고용, 특히 여성고용을 늘이기 위해서는 보육시설 인프라가 확충될 필요가 있지만 단지 정책담론 수준에 머물 뿐 정책으로 현실화되지는 않았다. 서독모델의 이식에 의한 체제전환, 구체적으로 사회서비스를 희생한 소득보장정책 확대가 가지는 구조적 한계가 이 시기에 뚜렷하게 드러났다.

#### 4) 체제전환 4기: 사회서비스 사회정책의 부활과 역수출(2005~)

##### (1) 정책수요

2005년부터 독일 경제는 반등하기 시작했다. 독일 경제의 국제경쟁력도 회복되었고 실업률도 낮아졌고, 유럽의 환자가 슈퍼스타로 거듭났다는 평가가 나타났다(Dustmann et al., 2014). 동독의 체제전환은 새로운 국면에 접어들었다. 동독지역의 실업률은 2005년에 20.6%에서 2014년에는 11%로 급락했다(Bundesagentur für Arbeit). 오래된 사회적 위험 가운데 실업의 위험은 급속도로 감소해 갔다. 노후소득보장이 요구되는 고령자의 숫자는 점점 늘어 갔다. 독일 전체적으로 인구 중에서 65세 이상 고령자가 차지하는 비중이 2007년에 이르면 20.1%에 달했다(DRV, 2014: 290).

동독지역의 여성 고용률은 2005년에 58.9%에서 2012년에는 69.3%로 급격히 높아졌다. 같은 기간에 3세 미만 유아녀 여성의 고용률은 43.7%에서 60.6%로 가파른 상승세를 보였다(Statistisches Bundesamt). 경기호조에 힘입은 전반적인 고용의 상승세는 특히 여성에게 실현되어 가면서 일과 가정의 양립이라는 새로운 사회적 위험이 동독지역에서도 현실로 나타나게 되었다.

##### (2) 정책공급

소득보장정책은 체제전환 3기에 이미 더 이상 확대는 불가능하다는 점이 명확해졌다. 2007년에는 연금수급 개시연령을 65세에서 67세로 변경하는 법안이 통과되었는데, 이는 취업자수와 연금수급자수의 불균형을 조정하는 시도로서 연금제도의 틀은 유지한 채 인구구조의 변화에 대처한 정책이었다. 체제전환 3기에 이미 소득보장정책의 확대 가능성이 차단된 데 이어 수급연령 자체가 점진적으로 밀리게 설계함으로써 복지에서 고용으로 방점을 이동시키는 정책이었다. 그럼에도 불구하고 체제전환 2기부터 적용된 연금제도는 동독지역에서 꾸준히 진행되었다. 2013년 현재 동독지역에서는 5,034,218명이 월평균 873 유로의 연금을

받고 있었다(DRV, 2014: 168, 208).

이 시기 보육서비스 정책은 획기적인 변화를 맞이한다. 2005년 선거에 의해 기민당과 시민당의 대연정이 성립되면서 보육시설은 획기적인 전환을 맞이한다. 연정협약서에서는 보육시설 확충을 “긴요한 사회적 과제”로 보고 2010년까지 전국적으로 보육시설을 23만개 만들 것이라고 밝혔다(CDU, CSU & SPD, 2005). 그러나 보육시설 확충은 전통적인 가족주의로부터 이탈하는 정책이었기 때문에 기민당 내부에서도 반대를 낳았다. 그럼에도 불구하고 2008년에 법안이 통과됨으로써 보육시설은 대폭 확충되기 시작했다. 전통적인 가족주의로부터 이탈은 패러다임적 변화로 지칭된다. 이런 정책이 가능했던 것은 여성의 노동공급이 시대적 과제로 등장했고 이를 실현하는 중요한 수단이 보육시설의 확충이라는 공감대가 형성되었기 때문이다. 또한 동독출신 메르켈 총리, 동독출신 가족부 장관 폰 테어 라이엔 장관이 포진하고 시민당이 연정 파트너로 참여하고 있었다는 점, 사용자 단체도 일가족 양립을 요구했다는 점 등이 전통적인 가족주의를 고수하려는 거부 행위자를 우회할 수 있었던 요인이었다(Henninger & Von Wahl, 2010).

이 정책에 힘입어 보육서비스는 확산일로에 있다. 체제전환 이후 줄곧 내리막길을 걸었던 보육서비스는 2006년부터 급속하게 늘어났다. 2006년에 39.9%였던 3세 미만 아동의 보육시설 이용률은 2013년에 49.8%로 급증했다(Statistisches Bundesamt, 2014). 아직 체제전환 이전 수준으로 회복하지는 못했지만 체제전환 이후 약 15년 동안의 추세와 비교하면 반등 경향이 역력하다는 점에서 과거와 뚜렷이 대비된다.

### (3) 정책결과

소득보장정책의 확대가능성이 봉쇄되었다 하더라도 제도의 안정성은 동독지역 체제전환의 경로를 순탄하게 하는 기능이 훼손되지는 않고 있다. 일정한 궤도에 오른 소득보장정책은 이미 하나의 체계로 정착된 상태였기 때문에 다소간의 위축은 체제전환에 그다지 중요한 역할을 하지는 않은 상태에 까지 이르렀다.

이 시기에 이르러 보육서비스는 소득보장정책의 한계를 메우면서, 혹은 그 이상으로 체제전환에 신작로를 놓게 되었다. 보육시설만큼은 과거의 모델로 복귀하면서 동독지역의 주민, 특히 여성의 가치정향에 부합하는 제도 설계를 갖추면서 체제전환의 정당성을 확보해주는 중요한 역할을 하고 있다. 하지만 여성 고용률의 상승과 보육인프라의 확충은 고용형태의 악화라는 그림자를 동반하는 것이기도 하다. 1991년에 동독지역에서 여성은 81.2%가

전일제로 일하고 있었지만 2012년에는 그 비중이 57.3%로 줄어들었다(WSI). 그럼에도 불구하고 일과 가정의 양립을 당연시하는 동독지역의 가치관을 기준으로 보면 이전 시기와는 다른 획기적인 전환이 이루어지고 있다.

보육서비스의 확대는 동독지역에서 발달된 것이 서독지역으로 역수출되고 있다는 점에서 주목을 끈다. 서독지역에서 3세 미만 아동의 보육시설 이용률은 2006년에 7.9%에 불과했으나 2013년에는 24.2%로 급증했다(Statistisches Bundesamt, 2014). 이 정책을 추진할 때 통일 이후 계속 동독지역의 부흥에만 매달려 왔지만 보육시설 만큼은 “서독지역 건설”이라고 천명한 바 있다. 이것은 보육인프라 측면에서는 서독제도의 동독지역 이식이 아니라 동독제도의 서독지역 이식이 이루어졌음을 시사한다. 보육인프라의 확충은 사회정책이 동독의 체제전환 과정을 지원하는 데 그치지 않고 독일 전체의 체질변화를 일으킬 잠재력을 가진다는 것을 보여준다.

## 4. 동독의 체제전환에서 사회정책의 성격변화

### 1) 소득보장 일변도에서 사회서비스 확대로

소득보장과 사회서비스의 구성을 놓고 볼 때, 체제전환의 국면에 따라 양자의 결합이 상이한 양상을 띠고 있음이 드러난다. 체제전환을 준비하는 동서독의 합의사항과 체제전환 이후 약 15년 정도는 소득보장 일변도의 체제전환 지원방식이었다. 물론 1995년에 요양보험이 도입되면서 사회서비스에서 획기적인 발전이 있었지만 이는 동독의 체제전환과는 무관하게 이미 서독에서 준비하고 있었던 제도라는 점을 감안하면 사회정책은 대체로 소득보장을 최우선에 놓은 방식으로 동독의 체제전환을 맞이했다.

소득보장 중심의 사회정책은 동독의 체제전환을 측면지원하는 데 자신의 역할을 톡톡히 수행했다. 무엇보다 연금, 실업급여, 공공부조를 동독지역에 적용함으로써 노인, 실업자, 빈곤층에 대한 소득보장에 주저함이 없었다. 소득보장 정책을 통해 동독주민의 욕구를 충족시키는 한편 체제전환 과정에서 발생할 수 있는 역류현상, 즉 과거로의 회귀 혹은 체제전환에 대한 반감형성을 상당부분 막아내는 데 성공했다. 즉, 소득보장은 동독의 체제전환을 불가역적인 것으로 만들어 내는 데 혁혁한 공을 세웠던 것이다.

그러나 소득보장제도가 동독의 체제전환을 지원하는 데에는 한계도 분명하다. 무엇보다

다 소득보장제도는 취업자 수, 고용률, 고용형태 등 고용에 크게 의존하는 데 노동시장 상황이 점점 경색되고 노동시장 참여자 수와 복지제도 적용 대상자 사이의 비례가 깨진다면 소득보장제도의 지속가능성에 문제가 발생하기 때문이다. 이런 현상은 동독 체제전환 이후 약 15년 동안 줄기차게 전개되어 왔다.

독일은 사회보험 중심의 사회보장체제가 새로운 사회적 위험에 적절히 대처하지 못하는 사례로 지적된다(Aust & Bönker, 2004). 동독의 체제전환은 서독 복지제도가 안고 있는 이러한 구조적 한계까지 이식했다. 체제전환 이후 약 15년 정도는 그 한계가 수면 아래로 잠복해있었다. 이런 상황에서 사회서비스는 유력한 구원투수 노릇을 했다. 특히 동독지역에서 보육서비스가 확대되면서 여성의 고용률은 전반적으로 높아졌고, 그중에서 3세 미만 아동을 둔 여성의 고용률은 2005년에 43.7%에서 2012년에 60.6%로 급상승했다. 보육인프라 확충은 여성의 고용률 제고에 그치지 않고 동독 주민의 가치관에 부합하는 정책으로서 체제전환의 정당성을 높이는 유력한 수단으로 작동했다. 서독에서는 여성의 역할이 가정주부로 인식되는 데에 반해 동독은 여성이 일과 가정생활을 병행한다는 것이 일종의 규범으로 정착된 사회였다. 성역할 인식을 물리적으로 뒷받침했던 것이 바로 고도로 발달한 보육인프라였다. 체제전환 초기부터 약 15년간 보육인프라는 대폭 허물어졌지만 2005년부터 재건되기 시작한 현상은 체제전환 이후 성역할 인식은 크게 바뀌지 않은 상태에서 이를 뒷받침하던 물리적 인프라의 괴리를 좁혀가는 과정에 해당한다. 동독주민의 가치관에 부합하는 제도가 갖추어지면서 체제전환의 정당성을 확보하는 데 기여하고 있다. 이런 측면에서 사회서비스는 통일 독일의 사회통합에서 히든 챔피언이다. 요약하면 사회정책은 체제전환의 국면에 따라 소득보장과 사회서비스의 결합을 달리했는데, 초기에 소득보장 일변도에서 나중에 사회서비스를 확대하는 방식으로 동독의 체제전환에 기여해 왔다.

## 2) 소극적 사회정책에서 사회형성적 사회정책으로

체제전환이라는 디렉토리에는 사회적 위험이 압축파일 형태로 담겨 있다. 오래되고 새로운 사회적 위험이 압축파일에서 풀어지는 순간 버퍼링을 일으키지 않으려면 사양도 좋아야 하지만 양질의 프로그램도 있어야 한다. 소득보장정책과 사회서비스 정책은 독립적인 기능이 있다. 엄격히 구별되는 것은 아니지만 대체로 소득보장정책은 오래된 사회적 위험에 대한 소극적 대응인 반면 사회서비스는 새로운 사회적 위험에 대한 대응임과 동시에 사전적·예

방적인 성격을 가진다.

소득보장정책은 대표적인 사후적·교정적 사회정책이다. 다른 체제전환국과 마찬가지로 동독 체제전환의 핵심은 경제적 체제전환이다. 소득보장 사회정책은 경제적 체제전환 과정에서 나타나는 실업, 소득의 상실, 빈곤, 불평등은 계획경제에서 시장경제로 이행할 때 반드시 부딪히는 난관을 사후적으로 교정하는 역할을 한다. 시장에서 불평등과 양극화, 빈곤이 확대되면 될수록 소득보장 사회정책의 수요는 늘어간다. 반면에 사회서비스, 특히 보육인프라 확충은 사후적·교정적 차원의 사회정책이 아니라 사전적·예방적 사회정책에 해당된다. 사회서비스의 확대는 고용 증대에 기여한다(Heinze, 2011). 보육인프라가 확충되면서 여성 고용이 늘어나는 현상은 그 증가폭만큼 사후적·교정적 사회정책의 잠재적 수요를 사전적·예방적으로 줄인다는 의미를 함축한다.

두 가지 사회정책 영역을 국면에 따라 어떻게 결합시킬 것이냐의 문제가 제기되는데, 동독의 체제전환을 마주하는 사회정책은 초기 약 15년 동안은 사후적·교정적 소득보장 사회정책에서 그 이후 사전적·예방적 사회서비스 사회정책으로 방향을 전환하고 있다. 나아가 사회서비스, 특히 보육서비스는 서비스 수요를 증대시키는 사회구조의 변동에 의해 형성되는 수동적 반영물이기도 하지만, 그 자체가 사회변화를 촉진시키는 요인이기도 하다(Dahme & Wohlfahrt, 2013: 26-34; Evers et al., 2011: 10). 이런 측면에서 사회정책은 사회문제에 대한 대응의 차원을 넘어 사회를 만들어 가는 기능을 하는데, 동독의 체제전환에서도 보육서비스의 회복은 여성 노동시장 참여의 활성화를 통해 고용측면에서 양성평등을 실현하는 기제로 작용하고 있다.

### 3) 체제전환 지원에서 독일 전체의 변화로

동독의 체제전환과 사회정책의 관계는 초기단계에서 전자가 후자의 지원을 받는 것으로 설정했다. 사회정책은 동독의 체제전환에 소득보장이라는 윤활유를 주입하도록 설계되었고, 소득보장에 힘입어 체제전환이라는 기관차는 출발한 지 약 15년 동안 커다란 고장 없이 앞으로 나아갔다.

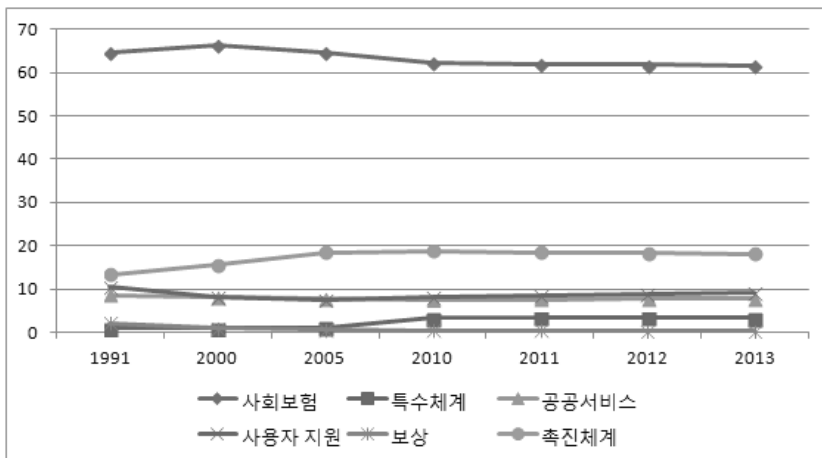
그러나 동독의 체제전환과 사회정책의 관계는 약 15년이 경과한 이후부터 성격이 변화하기 시작했다. 앞서 동독의 체제전환은 그 자체로 그치는 것이 아니라 독일 전체의 변화를 가져올 잠재력을 가진다고 지적한 바 있다. 독일 복지국가는 사회보험 중심성이 매우 강력

한 제도설계를 갖추고 있었다. 독일이 자랑하는 견고한 사회보험 체계를 동독지역에 이식하려는 기획이 체제전환에 대응하는 방식이었다. 그리고 ‘동독의 체제전환을 지원하는 소득보장 사회정책’은 체제전환 초기 15년 정도 일정한 성공을 거두었다.

반면, 사회서비스의 확대를 특징으로 하는 2005년 이후의 변화는 ‘독일 복지국가의 변화를 견인하는 사회정책’으로 변모했다. 그 대표적인 정책영역이 가족정책과 보육정책인데, 이는 동독의 체제전환 과정에서 사라졌던 요소들이 독일복지국가의 위기와 한계를 극복하려는 시도의 일환으로 다시 도입되고 있다. 보육인프라가 서독지역에서 대폭 확충되고 있는 현상은 제도이식 태제가 체제전환 초기에는 타당할지 모르지만 체제전환이 독일 전체의 변화를 초래할 잠재력이 약 15년이라는 시간을 경과한 후 실현되고 있다는 것을 의미한다. 적어도 사회서비스 영역만 놓고 보면 독일은 동독 덕에 “복지국가의 ‘뒤늦은’ 건설”(Bahle, 2007, 281)에 나섰던 것이다. 이렇듯 초기에 동독의 체제전환과 사회정책이라는 협소한 관계가 동독의 체제전환을 넘어 독일 복지국가의 변화를 가져오는 데에까지 나아갔다.

독일 복지국가는 보수적·조합주의적 성격으로부터 북유럽형 공동체주의적 요소와 영미형 자유주의적 요소가 가미되어 이중적 전환을 하고 있다는 진단이 있다(Bleses & Seeleib-Kaiser, 2004). 이 가운데 가족정책이나 보육인프라는 공동체주의적 요소에 해당하는데, 이는 동독의 체제전환과 통일로 인해 독일 복지국가 전체의 성격이 변화하는 징후인 것이다.

[그림 2] 독일 복지국가의 복지에산 구성의 변화



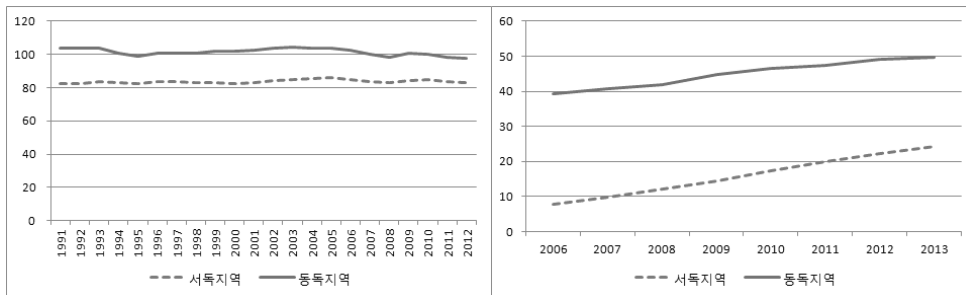
자료: BMAS, Sozialbudget 2013, Tabelle 1-2. p.10.

[그림 2]에서 보는 바와 같이 독일 복지국가의 복지예산의 구성비를 보면 2005년 이후 사회보험의 비중이 60% 중반대에서 초반대로 떨어지고 있다. 반면에 “촉진체계”로 불리는 아동, 가족, 구직자 기초생계보장, 공공부조 등에 지출하는 비중은 증가추세에 있다. 물론 사회보험의 비중이 여전히 높지만 가족정책과 보육 인프라 등의 확산이 복지국가의 성격변화를 초래하고 있다는 점은 분명해 보인다.

#### 4) 동서독 지역 간 차이

동독의 체제전환과 통일이 독일 복지국가의 전반적 변화를 초래하고 있지만 동서독 지역은 아직도 고유한 특성과 차별성을 유지하고 있다. 소득보장과 사회서비스가 결합되는 양상을 기준으로 살펴보기 위해 가구 시장소득 대비 가처분 소득의 비중과 3세 미만 아동의 어린이 집 이용률을 보면 [그림 3]과 같이 나타난다.

[그림 3] 동서독 지역의 가구소득 및 보육시설 이용률 비교(%)



자료: Statistisches Bundesamt

서독지역의 가구는 시장소득 대비 가처분 소득의 비중이 줄곧 80% 초반대를 유지하고 있는 반면, 동독지역의 가구는 그 수치가 100% 선에도 미세하게 변동하고 있다. 서독지역의 가구는 소득의 약 20%를 조세와 사회보험료로 납부하고 있는 반면, 동독지역 가구는 시장에서 벌어들인 소득이 고스란히 주머니에 들어간다. 이는 여전히 동독지역이 서독지역의 재정이전에 상당부분을 의존하고 있음을 뜻한다. 반면 보육인프라는 서독지역이 급격하게 늘어나고 있지만 동독지역이 훨씬 앞서 있는 것으로 나타난다. 소득보장과 보육서비스를 합쳐 동서독 지역간 차이를 기준으로 동독의 체제전환 상태를 판단해보면, 동독지역은 여전히 높은 소득보장제도 의존도를 보이는 가운데 보육인프라는 구 동독시절의 수준까지 회

복하지는 못할지라도 급속하게 재확충의 길을 걷고 있다.

소득보장제도와 사회서비스는 동독의 체제전환 과정에서 성과와 과제를 동시에 노정하고 있다. 소득보장은 체제전환 초기단계부터 매우 중요한 역할을 해왔음에 틀림없다. 그러나 동시에 동독지역의 이전소득 의존도는 낮아지고 있더라도 동독지역의 가구가 서독가구와 동등하게 조세와 사회보험료 납부자로 거듭나는 자생력을 갖추어야 한다는 데에는 이론의 여지가 없다. 물론 자생력은 조세나 복지제도 차원의 문제를 넘어 경제구조나 산업구조 차원의 문제임은 분명하지만, 동독 체제전환의 궁극적 목표가 서독과의 동등한 수준 확보라는 점을 고려하면 앞으로도 넘어야 할 산이 높고 깊다는 사실을 실감하게 한다. 반면에 교육서비스는 동독지역이 서독지역과 독일전체의 서비스 확충을 견인하고 있다. 소득보장에서 동독지역이 서독지역에 큰 신세를 지고 있는 반면 교육 서비스는 정반대의 상황이 연출되고 있는 것이다.

독일 복지제도 중에서 사회보험이나 소득보장제도는 확장성의 한계에 도달한 것으로 보인다. 사회보험의 급여수급 대상은 날로 늘어나는데, 기존의 지위유지를 위한 관대한 급여수준을 보장하기에는 인구구조나 노동시장 상황이 어려워지고 있기 때문이다. 반면 사회서비스는 [그림 3]에서 보는 바와 같이 동서독 지역을 가리지 않고 확대일로에 있다. 향후 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 판단된다. 이 추세가 독일 복지국가의 성격변화로 이어질지, 만약 그렇다면 어느 정도의 변화일지는 지켜보아야 할 문제이지만 동독의 체제전환과 사회정책의 역할로부터 파생되어 독일 복지국가의 성격에 미묘한 변화가 일고 있다는 점은 분명하다.

## 6. 시사점

동독 체제전환과 사회정책의 관계에 관한 논의로부터 다음과 같은 이론적·정책적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 제도이식 테제와 관련된 이론적·정책적 함의로서, 체제전환은 일방이 자신의 제도를 타방에 ‘덮어쓰기’ 방식으로 진행된다 하더라도 양 당사자 전체의 변화를 초래할 수 있다. 제도이식 테제는 암묵적으로 서독은 변할 것이 없고 동독만을 변화의 대상으로 간주하고 통일로 인해 독일 전체에 변화를 유발할 수 있다는 점을 깊이 고려하지 않는다(Czada, 1998; Gissendanner, 1996). 하지만 통일은 동독의 체제전환에 그치는 것이 아니

라 서독의, 더 나아가 독일 전체의 변동을 가져올 잠재력을 가진다. 보육서비스는 동독 체제 전환에서 교호작용이 일어나고 독일 복지국가 전체의 미묘한 성격변화를 초래하고 있는 대표적인 사례다. 독일 사회정책이 동독의 체제전환을 지원하는 것을 뛰어 넘어 독일 복지국가의 변화를 가져오는 데에까지 나아갔다는 점은 제도이식 테제의 타당성이 부분적이라는 것을 말한다.

제도이식 테제가 가지는 이론적 한계는 한반도 통일시 사회정책의 설계도를 그릴 때에도 유념해야 할 지점이다. 이 주제와 관련된 정책연구의 흐름은 우리의 제도를 적용할 것인가 말 것인가, 적용한다면 시기와 범위를 어떻게 할 것인가, 비용을 감당할 능력은 있는가에 집중하는 경향이 있다. 이런 문제들은 사회정책 구상에서 중요한 쟁점임에 틀림없지만 통일이 한국 복지국가가 한 단계 더 도약하는 계기가 될 수 있다는 적극적인 사고는 찾아보기 어렵다. 보다 더 적극적으로 복지국가가 통일 사회가 지향하는 국가목표로 설정할 수도 있을 것이다.

둘째, 통일복지의 철학과 정책의 결합에 관한 면밀한 검토가 필요하다. 독일의 경우에는 소득보장을 최우선에 놓은 복지철학을 수립하고, 제도의 열개 역시 이에 맞게 구성했다. 이는 독일적 상황에서 동독 주민의 욕구와 서독 복지국가의 특징이 맞아 떨어진 것이었다. 특히 체제전환 초기 국면에서 이 전략은 주효했다. 이와 관련하여 사회정책을 둘러싼 초기 조건(initial condition)에 대한 적극적 고려와 더불어 복지의 미래에 대한 사고가 요구된다.

독일의 경우 복지제도의 짜임새를 선 소득보장, 후 사회서비스 확대로 가져갔다. 소득보장을 든든히 한 연후에 사회서비스를 확대하는 방식은 독일적 길이 발현된 것이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 경우에는 복지제도의 결합을 순서(소득보장이 먼저냐 사회서비스가 먼저냐)와 방점(소득보장 중심이냐 사회서비스 중심이냐)을 이분법에 입각하여 상호배타적으로 따지기보다는 양자를 동시에 확충할 필요가 있다. 동독의 상황에 비추어 보면 북한의 상황은 우선순위를 설정하기 보다는 병진노선을 취할 필요가 있어 보인다. 북한의 체제전환에는 오래된 사회적 위험과 새로운 사회적 위험이 동시다발적으로 압축되어 현실화 될 가능성이 농후해 보이기 때문이다.

셋째, 사회정책이 체제전환에 미치는 영향은 물질적 차원과 인지적 차원을 함께 고려해야 한다. 동독의 체제전환 초기에 섭섭하지 않은 소득보장이 체제전환에 정당성을 부여했지만 시간이 흐르면서 동독 시절 일종의 규범으로 굳어진 보육시설과 여성노동은 동독향수(Ostalgie)의 근원이기도 했다. 물론 이런 심성이 체제전환 자체를 거스를만한 것은 아니지

만, 적어도 체제전환 과정을 흘려보게 하는 요인으로 남아 있다. 즉, 체제전환에서 사회정책은 물질적 생활보장뿐 아니라 인지적 차원에서 ‘복지 심성’을 두루 살펴보고 설계해야 한다.

마지막으로 독일에서 이루어지고 있는 사회정책과 복지국가 개혁논의에 귀를 기울일 필요가 있다. 통일 당시에도 서독의 제도를 일방적으로 동독에 이식하지 말고 동서독 제도 중에서 좋은 점을 골라 새로운 사회보장 시스템을 만들자는 논의가 있었다(Fischer, 2009). 결국 사회서비스는 동독적 가치가 나중에 부활한 사례에 해당된다. 독일에서 복지국가 개혁담론들은 끊임없이 이어지고 있다. 이런 논의들은 복지국가의 한계를 뛰어넘고자 하는 독일인들의 자기성찰임과 동시에 향후 개혁의 방향을 예견해 볼 수 있는 시금석이다. 모든 이에게 인간다운 삶의 조건을 만들어야 한다는 “사회적 인프라” 개념(Hirsch et al., 2013)이나 사회보험의 적용범위를 임금노동자에서 시민으로 넓히자는 “시민보험”(Bürgerversicherung) 개념들이 여기에 해당된다. 이런 개혁담론들로부터 착안하여 복지국가의 독일적 우회로를 답습하지 않고 신작로를 놓을 수 있는 방법을 구상해 볼 수 있을 것이다. 이것이 통일과 복지국가 건설의 후발국으로 우리가 누리는 이점일 것이다.

## ■ 참고문헌 □

- 박수지(2009). 복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰-독일의 사례를 중심으로. 한국 사회복지학. 61(3). 155-177.
- 오정수, 정연택(1999). 사회주의 체제전환과 사회정책 - 동유럽국가와 독일통일의 경험. 서울: 집문당.
- 정재훈(2007). 독일 복지국가와 사회복지서비스. 서울: 집문당
- 황규성(2011). 통일 독일의 사회정책과 복지국가. 서울: 후마니타스.
- Aust, A. & Bönker, F. (2004). New social risks in a conservative welfare state: The case of Germany. In Taylor-Gooby, P. (ed.) *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. New York: Oxford University Press, 29-53.
- Bäcker, G., Bispinck, R., Hofemann, K. & Naegele, G. (2010). *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Band 2. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bahle, T. (2007). *Wege zum Dienstleistungsstaat, Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bleses, P & Seeleib-Kaiser, M. (2004). *The dual transformation of the German welfare state*. New York: Palgrave MacMillan.
- Blum, U., Joachim R., Sabine F., Simone S. & Lutz S. (2009). *Regionalisierung öffentlicher Ausgaben und Einnahmen-Eine Untersuchung am Beispiel der Neuen Länder*. (Halle: Institut für Wirtschaftsforschung Halle(IWH).
- Butterwegge, C. (2005). *Krise und Zukunft des Sozialstaates, 2. durchgesehene Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag.
- CDU, CSU & SPD(2005). *Gemeinsam für Deutschland*. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU & SPD.
- Czada, R. (1998). "Der Vereinigungsprozeß: Wandel der externen und internen Konstitutionsbedingungen." In S. Georg(ed.) *Deutschland nach der Wende: Neue Politikstrukturen*. Opladen: Leske+Budrich.
- Dahme, H. & Wohlfahrt, N. (2013). *Lehrbuch kommunale sozialverwaltung und soziale dienste*. Weinheim: Juventa Verlag.
- DJI(Deutsches Jugendinstitut) (2005). *Kindertagesbetreuung im spiegel der statistik*. Muenchen.
- DRV(Deutsche Rentenversicherung) (2014). Rentenversicherung in Zeitreihein.
- Dustmann, C., Bernd, F., Uta, S. & Alexandra, S. (2014). From sick man of Europe to economic superstar. *Journal of Economic Perspective*. 28(1).

- Esping-Andersen, G. (1996). Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familism in Continental European social policy. In G. Esping-Andersen(ed.) *Welfare states in transition*. London: Sage. 66-87.
- Evers, A., Rolf, H. & Thomas, O. (2011). Einleitung: Soziale dienste - arenen und impulsgeber sozialen wandels. In E. Adalbert, H. Rolf & O. Thomas(eds). *Handbuch Soziale Dienste*. Wiesbaden: VS Verlag. 9-32.
- Fischer, I. (ed.) (2009). *Die einheit sozial gestalten*. Bonn: Dietz Verlag.
- Gissendanner, S. (1996). Transfer or transformation? What the German social science literature has to say about unification and its systemic effects. *German Politics*, 5(3). 460-484.
- Hartmann, A. (2011). Soziale dienste: Merkmale, aufgaben und entwicklungstrends aus der perspektive soziologischer theorien. In A. Evers, R. Heinze & T. Olk(eds). *Handbuch soziale dienste*. Wiesbaden: VS Verlag. 76-93.
- Heinze, R. (2011). Soziale dienste und beschäftigung. In A. Evers, R. Heinze & T. Olk(eds). *Handbuch soziale dienste*. Wiesbaden: VS Verlag. 168-186.
- Henninger, A. & Von Wahl, A. (2010). Das umspielen von veto-Spielern, Wie eine konservative familienministerin den familialismus des deutschen wohlfahrtsstaates unterminiert. In C. Egle & R. Zohlhörer(eds). *Die zweite große koalition. Eine bilanz der regierung merkel 2005-2009*. Wiesbaden: VS Verlag. 361-379.
- Hirsch, J., Oliver, B. & Eva-Maria, K. (2013). Sozialpolitik anders gedacht: Soziale infrastruktur. Hamburg: VS Verlag.
- Kaufmann, F. (2003). *Varianten des wohlfahrtsstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Lehmbruch, G. (1991). Die deutsche vereinigung: strukturen und strategie. Politische Vierteljahresschrift, 32(4). 585-604.
- Manow, P. & Seils, E. (2000). Adjusting badly. The German welfare state, structural change, and the open economy. In F. Scharpf & V. Schmidt(eds). *Welfare and work in the open economy*. vol. 2. Oxford University Press. 264-307.
- Merkel, I. (1994). Leitbilder und lebensweisen von frauen in der DDR. Hartmut kaelble, In K. Jürgen & Z. Hartmut (eds). *Sozialgeschichte der DDR*. Stuttgart: Kietze-Cotta
- Offe, C. (1996). Varieties of transition. *The East European and East German experience*. Cambridge: Polity.
- Ritter, G. (2006). *Der preis der deutschen einheit. Die wiedervereinigung und die krise des sozialstaats*. 2. erweiterte auflage. München: Verlag C. H. Beck.
- Pfau-Effinger, B. & Maik S. (2011). Differences in women's employment patterns and family poli-

- cies: Eastern and Western Germany. *Community, Work & Family*. 14(2). 217-232.
- Rosenfeld, R., Heike, T. & Janet, G. (2004). Gender and work in Germany: Before and after reunification. *Annual Review of Sociology*. 30. 103-124.
- Schmähl, W. (2007). Sicherung bei alter, invalidität und für hinterbliebene. In Bundesministerium feur arbeit und soziales und bundesarchiv(eds). *1889-1994 Bundesrepublik Deutschland*. Soialpolitik im Zeichen der Vereinigung. Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 11. Baden-Baden: Nomos. 541-648.
- Schober, P. & Katharina, S. (2014). *Local day-care quality and maternal employment: Evidence from East and West Germany*. SOEPPapers. DIW Berlin.
- Schmidt, M. (2004). *Sozialpolitik der DDR*. Wiesbaden: VS Verlag
- Statistisches, B. (2014). Kinder und tätige personen in tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter kindertagespflege am 1. 3. 2014.
- Taylor-Gooby, P. (2004). New risk and social change. In P. Taylor-Gooby(ed.) *New risks, new welfare: The transformation of the European welfare state*. New York: Oxford University Press. 1-28.
- Unabhängiger Frauenverband(1990). Sozialcharta. <http://www.ddr89.de/ddr89/ufv/UFV6.html>
- Wehler, H. (2008). *Deutsche gesellschaftsgeschichte Bd. 5: Bundesrepublik und DDR*. München: C,H,Beck.
- Wiesenthal, H. (1996). Die transition ostdeutschlands. Dimensionen und paradoxien eines sonderfalls. In H. Wiesenthal(ed). *Einheit als privileg. Vergleichende perspektiven auf die transformation Ostdeutschlands*. Frankfurt am Main: Campus. 10-38.
- Winkler, G. (1990). *Sozialreport '90. Daten und fakten zur sozialen lage in der DDR*. Berlin: Verlag Die Wirtschaft.
- WSI(Wirtschaft-und Sozialwissenschaftliches Institut). GenderDatenPortal. [http://www.boeckler.de/wsi\\_38957.htm](http://www.boeckler.de/wsi_38957.htm).

# The Transformation of the East Germany and Roles of Social Policy

Hwang, Gyu Seong\*

This paper aims to investigate the roles of social policy in transformation of East Germany in perspective of combination between income security and social services. The developments of social policy in transformation process of East Germany can be distinguished by four stages according to a configuration of demand, supply, and results of social policy. At first stage(1990), the promise of income security policy including pension provisions made East German transformation acceptable to their population at the sacrifice of social services. East Germans were benefited from Income security policy at the second stage(1990~1997), but the limits of it had been revealed whereas demands for social service had not been realized at the third stage(1998~2004). After 2005, the legacy of child care services of former East Germany has been exported to West. Income security policy in the transformation processes has put grave concerns in the early stage of transformation but social service has played a pivotal role in later stages. While the former has contributed to it by passively coping with income loss and poverty, the latter has provided social infra for labor market participation of women. Theses of institution transfer from West to East, widely known as one of the most striking characteristics of East German transformation, need to be rectified that unification could have societal forces on East Germany but also on German welfare state. It is expected that while possibilities of income security to expand will highly restricted those of social service will be widely open. It is recommended that Koreans pay attentions to voices for bilateral reforms at the stage of unification and/or updated reform discourses on German welfare state including social infra or

---

\* Research Professor, Hanshin University(kyuseong.hwang@gmail.com)

Bürgerversicherung to enjoy advantages of late developer in national reunification and welfare state.

**Key Words:** welfare, income security, social service, social integration, German unification

◆ 2015.07.30. 접수 / 2015.08.27. 1차 수정 / 2015.09.14. 게재 확정