

# 독일 신보수주의 복지정책의 비판적 연구

-연금정책을 중심으로-

김 미 원

## I. 서론

80년대 이후 독일의 실업보험, 법정연금보험, 질병보험 등 사회복지정책의 각 영역은 시장경쟁을 강화하려는 목적하에 재편성되어 왔다. 계속되는 공황에 직면하여 보수주의자들의 대안은 주로 시장경제적인 분배 메카니즘과 결합시켜, 가능하면 사회보장의 기초를 시장경제의 신축성과 성장력에 의미가 있도록 개인적인 성과와 연결시키고자 하는 것이며, 이를 기초로 사회보장의 축소, 민영화(Privatisierung)의 방향이 추구된다.

그런데 이러한 변화와 관련하여 복지국가 재편과정을 해석하는 이론적 논의는 그 동안 여러 분파들을 중심으로 진행되어 왔는데, 다양한 관점중에서 독일의 복지국가 수정과 재편의 기본을 이루는 시각이 바로 신보수주의적 관점이다. 신보수주의가 가지는 복지국가 위기에 대한 해석과 재편전략은 정부의 개입증대로 인한 과부담이 복지국가 위기의 결정적인 원인이므로 정부개입을 줄이고 시장기능을 활성화하고 개인의 자발성을 강조하는 방향으로 정책을 펼쳐간다는 것이다<sup>1)</sup>.

그러나 위기에 대한 신보수주의적 해석과 대안은 현실자본주의 위기를 설명함에 있어 일정한 제한성을 갖는다. 신보수주의자들은 복지국가의 위기를 초래한 근본 원인이 낭비와 비효율성, 정부의 과부담과 관료주의적 비능률성<sup>2)</sup>에 있다고 보고 복지국가의 수정을 주장하지만 복지국가의 위기로 표현되는 재정 위기가 70년대 이후 만성적 구조적 세계 공황을 배경으로 초래된 것이라는 점에서 위기의 원인을 국가의 복지비용과 과부담에 돌리는 것은 위기의 해석으로 불충분하다. 더욱이 복지국가가 경쟁시장에 대한 정부의 지나친 개입으로 경제적 비효율성과 개인의 정치적 자유의 감소, 노동의욕의 감소 등을 가져왔다는 신보수주의자들의 비판<sup>3)</sup>은 복지국가로의 발전이 현실의 필연적인 산물임에도 불구하고 오히려 이러한 발전 자체를 부정하려고 한다는 점에서 이 관점은 비역사성을 드러내고 있다.

따라서 복지국가 위기를 발생시킨 진정한 원인은 무엇인가, 신보수주의적 재편이 실제로 현재의 선진 자본주의가 겪고 있는 자본주의 위기에 대한 효과적인 적응방식인가, 복지국가 위기에 대한 다른 대안은 무엇인가, 등의 질문이 제기된다.

본 연구에서는 이러한 질문들과 관련되는 제 문제들을 이론적으로 검토한 후 독일 연금보험제도를 분석함으로써 이론적 결과에 대한 경험적 논증을 하고자 한다. 본 연구의 목적은 크게 다음과 같은 세가지

1) 현위성 공저, 복지국가의 위기와 신보수주의적 재편, 서울:대학출판사, 1992, p.32.

2) 앞 글, p.41.

3) 앞 글, pp.32-34.

이다.

(1) 80년대 독일에서 진행되고 있는 사회정책의 신보수주의적 전환은 독일 자본주의의 변화와 위기에 대한 효과적인 대안인가. 일반위기에 대한 해결로서 신보수주의적 사회정책이 갖는 한계점 및 모순은 무엇인가, 그리고 다른 대안은 무엇인가를 모색해 보고자 한다.

(2) 첫번째의 목적과 관련한 경험적 사례로서 독일 연금정책의 신보수주의적 변화를 해석하고 연금정책에서 관철되는 신보수주의자들의 관념적 변호론적 성격을 평가, 해석하고자 한다.

(3)신보수주의적 연금정책의 대안이 될 수 있는 진보적 정책의 모델을 탐구하고자 한다.

## II. 신보수주의와 복지국가 -비판과 반비판의 이론적 토대

### A. 신보수주의의 사회이론, 경제이론 및 사회정책

#### 1.신보수주의의 사회 철학 이론

신보수주의는 80년대의 여러 사회적 위기를 자본주의 사회의 “정신적 위기”로 규정하면서 이 위기로부 터의 탈출방법을 모색하는데 초점을 둔다. 80년대 신보수주의는 사회 이론적 발전경향의 특징을 요약하면 다음과 같다.

(1) 신보수주의는 생의 철학(Lebensphilosophie)에 기초하고 종교적이고 사회 윤리적 강령에 기초한 사 상에 영향을 받는다.

(2) 80년대의 신보수주의는 이미 19C말에 성립하였던 실용주의, 인류철학 등의 이론과 개념을 지향한다.

(3) 신보수주의는 과학기술 혁명과 진보에 대한 새로운 해석을 가능케 한다는 점에서 실증주의의 영향 을 받는다<sup>4)</sup>

인류철학 혹은 생의 철학은 20세기 초 자본주의 위기의 심화 속에서 Scheler, Heidegger 등에 의해 발 전하며 이들은 인간은 기본적으로 비역사적이고 생물학적이라고 규정하였다. 이들은 존재에 대한 공포, 고립, 소외와 같은 현상을 사회경제적 위기와 무관한 인간의 생내적 본질로 설명하는데 이러한 인간상은 신보수주의 사상의 핵심을 형성한다. 즉 신보수주의적 행태에서는 인간의 본성이 사회적 조건에 의해 결 정되는 것이 아니라 기본적으로 인류학적, 생리학적으로 결정된다고 본다. 따라서 위기의 탈출방법으로 개인들을 지도해 줄 강력한 정치적 집단과 엘리트의 지도, 즉 권위주의적인 국가 독점력을 강조한다<sup>5)</sup>.

한편 성취지향적이고 조화로운 자본주의를 유지시키고자 하는 신보수주의 자들은 개방적 사회모델, 사 회기술론적 가능성 등을 강조하는 비판적 합리주의, 실증주의 개념들을 절충적으로 받아 들이게 된다. 실

4) Eberhard Fromm, "Weltanschaulich - theoretische Quellen und Grundlagen des heutigen Konservatismus", in Konservatismus heute, Ludwig Elm(Hrsg).

Koeln : Pahl-Rugenstein Verlag GmbH. 1986,0.123.

5) 앞 글, 133-139.

중주의의 사회 정치적 특성은 사회기술 (Sozialtechnologie)으로 국가독점자본주의는 조절가능하므로 기존의 경제, 정치, 사회적 조건이 크게 변하지 않고도 현재의 문제가 해결가능하다고 본다. 이러한 낙관적 가정은 신보수주의자들의 기존체제에 대한 강력한 인정과 사회일반의 문제를 과학기술론적으로 해결할 수 있다는 가정의 기반이 되었다.

## 2. 신자유주의 사상과 사회적 시장경제

독일에서 신자유주의 사상은 Walter Eucken에 의해 하나의 경제 이론 체계로 발전하였으며, 건국이래 서독 경제부흥의 이론적 토대이자 국시로서 확립되었다<sup>6)</sup>. 신자유주의 운동에서 시작된 사회적 시장경제 사상은 1948년 A. Mueller-Amack의 저서에서 처음 유래 되었는데 이 이론은 무엇보다 W. Eucken의 이론에 근거하고 있다.

오이켄에 의하면 사람과 사물의 본성에 맞는 경쟁질서는 질서정책을 통해서만 가능하다. 그는 역사상 존재했던 자유방임주제와 중앙관리정책 양자를 모두 반대하며<sup>7)</sup>, 이들과 구분되는 사람과 사물의 본성에 맞는 질서, 즉 경제질서를 제시한다. 이 질서는 무엇보다 자율성에 기초해야 한다는 점에서 자유주의 시장경제만이 부합될 수 있다. 그런데 그러한 자유주의 시장경제는 자기를 보호하는 외적인 조건을 스스로 창출하지 못할 뿐 아니라 시장경제의 작동을 교란시키는 요소가 시장경제의 작동자체에서 발견되기 때문에 경제질서는 시장의 위임으로부터는 형성되지 못하며 국가의 질서정책을 통한 질서형성이 필요하다고 본다.

그는 한편에서 시장에서의 자유경쟁을 절대적으로 신봉하면서도 다른 한편에서 그 조건을 형성하고 경쟁의 시장 파괴적 효과를 차단할 강력한 국가 개입을 요구한다는 점에서 고전적인 자유방임과 구별되며, 그의 이론을 신자유주의로 불리우게 된다. 신자유주의가 신보수주의적 사회정책에 구체적으로 어떠한 영향을 미치게 되는가에 대해 다음에서 간단히 살펴보기로 한다.

## 3. 신보수주의에서 사회정책의 의의와 기능

위에서 언급한 사회적 시장경제의 이론체계에 따르면 국가의 사회정책은 국가의 질서정책(그 중에서도 규제적 원칙)에 속하게 된다. 사회적 시장경제는 자유와 사회정의의 이념으로 하며, 이 이념을 실현할 수 있는 경제질서는 시장경제와 경쟁질서라고 한다<sup>8)</sup>. 사회적 시장경제의 두가지 구성요소는 그러므로 시장과 자유의 원칙과 사회정의와 연대성의 원칙이 된다. 사회정책과 관련하여 후자의 원칙은 무엇보다 자본주의 사회에서는 수요와 공급이면에 놓여 있는, 따라서 국가관여가 불가피한 생활영역이 존재한다는 데 기인한다. 가족보호, 노동시장의 정책조치, 교육, 의료 등이 그것이다. 그런데 사회정의와 연대성의 원칙은 또 다른 원칙, 시장과 경쟁의 원칙을 침해해서는 안되기 때문에 시장경쟁을 촉진하는 “시장 순응적”이어야 한다. 다시 말해서 사회적 시장경제론에서의 사회정책의 기본명제는 다음 두가지로 요약될 수 있다.

(1) 사회 정책적 조치는 시장순응적이어야 한다. 즉 가격의 고정화에 의해 가격기구가 교란되어서는

6) H.Meissner(Hrsg.), Geschichte der politischen Oekonomie, 1985, Berlin 제 22장 참고.

7) 박현재 편저, 현대경제사상사, 서울:진예원, 1982, pp.182-195.

8) D. Grosser, T. Lange, A. Mueller-Aemack, B.Neuss(1990), p.11ff.

안된다. 사회 정책적 보조는 필요계층들에 지불되는 보조금의 성격을 갖는다.

(2) 소득의 전환은 두개의 한계선을 고려해야 한다. 하방 경계로서는 그 아래가 되면 정치적 반대파에 의해 시장제도의 안정성이 위협받는 크기이며, 상방 한계는 공제로 부담 받는 층이나 사회급여로 혜택받는 층에서나 성과유인이 사라짐으로써 성과를 방해하는 그러한 크기이다<sup>9)</sup>.

사회적 시장경제는 근대 경제학에서 주어진 조건으로 설정되는 임노동조건, 시장에서의 계약의 자유를 이룬 체계내에 포섭하고 그에 따라 사회정책을 질서정책으로 파악함으로써 현대 자본주의하에서 노동력의 재생산에 대한 국가의 개입, 노사정간에 이루어지는 임금단체 교섭조정 등을 이론적으로 설명해 준다. 그러나 반면 이 이론은 시장경제가 작동할 수 있는 경계를 파괴해서는 안된다고 본다는 점에서 근대 경제학의 한계내에 있다. 이것은 시장 순응적 정책의 전제가 시장경제를 승인하는데서 출발하기 때문이다. 또한 시장순응적인 소득분배의 경계선이 구체적으로 어디 인가에 대한 설명도 없는데 여기서 이 이론의 핵심적인 문제가 나온다. 왜냐하면 신보수주의적 전환과 함께 격화된 계급대립은 궁극적으로 소득분배를 둘러싼 대립인데, 그 경계선이 되어야 하는 분배율의 수준에 대해서는 설명이 없기 때문이다.

## B. 신보수주의 복지국가 비판론

### 1. 사회정책의 신보수주의적 전환

독일에서 복지국가의 해체는 이미 70년대 중반 나타난 경제위기와 더불어 사민-자유연정에 의해 시작되었다. 당시 경제공황에 직면하여 사민 정부는 자본주의의 '더 나은 관리'를 위하여 대자본의 이윤추구를 불가피한 것으로 받아들여지게 된다. 이것은 '개혁적' 국가독점 자본주의를 표방한 사민당 정부능력의 붕괴의 시작이며 '보수적, 사적(konservativ-privat)' 국가 독점 자본주의로의 이행의 시작이었다. 사민당 정부는 대중의 개혁 요구가 이윤생산체계의 근대화 개념으로 연계되고 이 과정을 통해 노동 대중을 국가 독점 자본주의 체계로 연결 시키는 속에서 형성되었지만<sup>10)</sup> 위기에 직면하자 이러한 개혁요구를 독점적 개념으로 대체시키게 되는 것이다.

한편 70년대 중반 기민당(CDU)은 "새로운 사회문제(neue soziale Frage)"<sup>11)</sup>를 내세우며, 독일의 사회문

9) C.Heusgen, Ludwig Erhard, Lehre von der sozialen Marktwirtschaft, Bern/Stuttgart, 1981, p. 16f.,246f.

10) 전후 아데나워 시기(Adenauer-Age)의 사회정책은 양적, 질적 발전의 확보로 특징되는데 이는 서독의 전후 자본주의 상황-전후 자본주의와 사회주의와의 대립-에서 설명될 수 있다. 당시의 사회정책적 발전은 또 피난민, 전쟁포로, 전쟁으로 인한 파괴 등 재분배 대책을 요구하는 전후상황에 의해서도 조건지어진다. 1966/69년의 사민-자유당 정부와 함께 등장하는 국가 독점적 개혁시기(staatsmonopolistische Reform period)는 특히 광범위한 의미에서 교육 및 사회정책의 개혁으로 특징지어진다. 이 시기와 더불어 사회정책은 명백히 제도로서 발전하게 된다. 그러나 일반적으로 사민주의적 복지국가의 실체는 자본주의적 개혁정책의 시기에서 특정의 힘 관계의 개혁의 표현에 불과하며, 새로운 국가형태나 새로운 사회로의 이행은 아니었다고 볼 수 있다. 그리하여 이 개혁의 성과는 공황으로 사회의 제관계가 변화하자 다시 개혁 이전의 상태로 후퇴하게 된다. 독일의 사회정책의 역사에 대한 간략한 이해를 위해서는 E.Reidegeld, Staatliche Sozialpolitik in den ersten Nachkriegsjahren und in der Bundesrepublik, U. Albrecht, F. Deppe, J. Huffschimid, u. a., 앞의 책 소수 참조.

제는 이미 노사간의 문제가 아니라 실업자, 노인, 장애인 등과 같이 비조직화된 주변집단들의 문제라고 주장하면서(Randgruppenstrategie) 복지국가론에 대한 공세를 시작하였다. 이러한 주장은 1980 / 1982년 공황이라는 위기 국면에서 더욱 더 강화되고 결국 기민/기사/자유당 보수연정이 성립하게 되며 제도의 전통적 구조를 유지하는 것, 사보협의 선호, 서비스의 감축을 통한 국민 총생산에서 차지하는 사회복지 비율의 축소 등과 같은 보수연정의 사회정책 전환의 기본골격을 형성한다<sup>12)</sup>.

보수주의자들은 이러한 변화를 공공경제의 확장으로 자본과 노동간의 권력구조가 지나치게 노동에 유리한 쪽으로 개편되어 복지국가 위기를 초래했음으로 이를 시정해야 한다는 것으로 정당화 시킨다<sup>13)</sup>. 그러나 이러한 변화들로 표현되는 신보수주의적 경제정책 및 사회정책은 경제와 사회의 위기로부터 벗어나려는 길을 찾으려는 부르조아지의 시도로서 사적 독점자본주의로의 전환을 추진하고 국가로 하여금 보다 '권위적인 형태'<sup>14)</sup>로 포괄적인 정치적 기능을 지향하도록 하려는데 목적을 둔다<sup>15)</sup>.

80년대 초반 이후 독일 자본주의는 경제적 구조를 과학 기술진보와 국제경쟁의 요구에 조응시키는 과정에서 재생산 및 소비조건의 장기적 부담과 악화를 피할 수 없게 되었다. 그리하여 일면의 위기 극복을 위하여 채택된 방식은 동시에 다른 면의 위기를 더욱 조장시키는 결과를 낳았는데, 예컨대 과학 기술 진보를 통해 강요되는 현재의 재생산 과정의 변화는 생산의 역동적 변화를 초래하여 만성적 대량실업과 단기취업을 유발하였다. 그러나 보수 연정의 위기 대응방식은 적극적 노동시장 정책의 포기과 억압적 사회정책으로 사회적 요구와 조건 사이의 간격을 더욱 넓히는 결과를 낳게 되었다<sup>16)</sup>.

그러므로 위기에 대한 신보수주의적 해결방식은 처음부터 모순적이고 제한된 특성을 갖는다. 왜냐하면 소위 '복지국가위기'는 독일 자본주의의 경제적 팽창조건의 지속적이고 장기적인 악화의 결과임에도 불구하고 신보수주의는 그것을 단지 복지국가체제에 의한 경제위기<sup>17)</sup>의 탓으로 설명하고 보수적 전환을 불가피한 것으로 정당화하기 때문이다. 사적 반동적 국독자도 어디까지나 국독자의 일 변종이며, 국독자의 테두리 내에 있다. 그것이 어떠한 방식으로 국가에 의한 사회정책을 시장기구에 의한 조절로 대체시키고자 하여도 이미 국독자의 단계는 국가에 의한 노동력 재생산의 사회적 관리를 불가피한 조건으로 인정한다. 여기에 바로 신보수주의 정책의 자기 한계가 있으며, 복지정책에 대한 신보수주의적 공격에도 불구하고 노동대중과 그 가족의 진정한 이익을 지향하는 사회정책은 현재의 국독자의 발전변종, 즉 신보수주의의

11) Heiner Geissler, Die neue soziale Frage - Analysen und Dokumente, Freiburg, Basel, Wien, 1986. 사회문제는 '비조직화'된 주변집단들에게 있으며 노동자집단은 노동조합이라는 조직을 통해 그들의 이해를 관철시킴으로 이미 사회의 취약집단이 아니라고 주장한다.

12) 앞 글, pp.15-16.

13) 존마일즈 지음/ 김혜순역(1982), p. 168.

14) 신보수주의 국가의 권위적 성격에 대해서는 여러 논문이 있다. Bob Jessop, Fevin Bonnett, Simon Bromley, Tom Ling, "Autoritaerer Populismus, Zwei Nationen und Thatchersmus", in: Das Argument 152/1985, pp. 521-532 / Stuart Hall, "Die Bedeutung des autoritaeren Populismus fuer den Thatcherismus", in: Das Argument 152/1985, pp. 533-542.

15) Herbert Wiedermann, "Krise, Armut und Reform der Sozialpolitik", Marxistische Blaetter, 8/9-88, pp. 73-74.

16) Sozialleistungssystem, der BRD unter Anpassungszwang, IPW Forschungshefte, 3/1983, pp.105-108.

17) 현의성의 공저(1992), P.58.

해체와 더불어서만 관철될 수 있다.

## 2. 신보수주의 복지국가 비판 테제

전후 경제 공황은 단순히 복지국가 파산만 이끈 것이 아니라 국가 독점적 규제가 더 이상 효과적으로 기능하지 못하게 되었고, 모순이 새로운 방식으로 심화되었다는 것을 뜻하지만 신보수주의자들은 이러한 상황을 “위기”의 개념으로 귀결시킨다. 따라서 이들은 심화된 사회의 위기에 대응하는 방식으로 부르조아 지의 정신적 지배와 “새로운 변화”라는 사회가치를 강조한다. 이들이 제시하는 새로운 가치의 특성을 요약하면 다음과 같다.

- (1) 자본주의 질서가 정치적 가치, 즉 자유에 대한 정치적 가치와 연결된다.
- (2) 이러한 질서의 의미는 자본주의적 행동양식의 방향을 구성하는 경제적 가치를 통해 공고해 진다. 즉 소유, 업적, 지도력, 기업정신, 사회적 상승이 강조된다.
- (3) 도덕적 전환을 통해 개인의 행동에 영향을 미치는 정신적 지향점이 강조된다.(Ludwig Elm(Hrsgl), (1986), pp.151-152.)

신보수주의적 정치적 변화는 이러한 도덕전환의 달성과 연결되어 1982년 독일 보수연정이 제시하는 “전환정책(Wendepolitik)”을 낳게 된다. 전환정책의 구심점을 “시민의 정신적 변화”(Wolfgang Jantzen, “Ideologie und Sozialabbau”, in Marxistische Blaetter 1/85, p.19)이며, 개인의 변화가 있어야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 사회정책, 가족정책 등이 새로이 규정되는데, 사회정책은 개인의 책임을 기초로 형성되어야 하며, 사회적 존재의 근원으로서 가족이 그 책임을 되찾아야 한다는 것이다.(앞 글, p. 21)

신보수주의자들은 주로 다음의 측면에서 복지정책을 비판하는데 이러한 주장의 목적은 복지정책 및 복지국가의 한계를 설정하고 방향전환을 유도하여 그 동안의 개혁적 모델을 사회규제적이고 억압적인 모델로 변화시키려는 데 있다.

- (1)사회급여의 남용
- (2)급여청구의 인플레이션
- (3)성취욕구 및 생산성 저하의 비판
- (4)복지제도의 관료화

## C.좌파적 반비판들

### 1.사회민주주의의 복지국가론

사회민주주의는 역사적으로 맑스주의를 이론적 토대로 생성되었지만 현대 사회민주주의에 이르는 동안 중요한 이데올로기적, 이론적 변화를 수반하였으며, 현재에도 당내에 다양한 분파가 존재한다.

현대 독일의 사민주의는 사회적 시장경제론, 케인즈주의, 경제민주주의 등의 다양한 이론적 분파를 수용하며, 복지국가론 역시 고유의 이론이 있다기 보다 이러한 여러 가지 이론들을 공유하며 구성된다. 현대 사민주의 복지국가는 민주적 사회주의론에 기초하여 자유시장경제와 필요에 따른 국가 개입이란 틀을

근간으로 형성된다.(H.Meissner(1985), p.494f.) 동시에 케인즈주의, 경제민주주의 등의 다양한 부르조아 이론들과 매개되면서 사회적 시장경제론에서 크게 벗어나지 않는다.

## 2. 국가독점자본주의론과 복지국가

국가독점자본주의론에 따르면, 자본주의는 주식자본과 함께 그 자본집중의 일정한 단계에서 독점자본주의로 이행하는데 그것은 심화된 자본의 모순의 일정한 해결형태이다. 그러나 그것은 모순의 심화를 동반하면서 해결할 뿐인데 독점자본주의하에서의 재생산의 모순은 국가에 의한 경제적 개입을 하나의 경향으로 발전시킨다. 자본주의의 국독자적 발전단계란 이미 도달된 고도의 사회화(Vergesellschaftung)와 독점화의 결과로 국가가 모든 재생산과정 및 영역에 참여하는 것이 불가피한 단계로, 그렇지 않으면 자본주의의 재생산이 불가능하게 된다. 국가의 경제적 개입은 그러나 독점자본주의의 재생산에 복무하며, 무엇보다 독점이윤의 확보에 그 목적이 있다. 국가와 독점자본은 독점점이윤의 확보를 위해 단일 메카니즘으로 융합한다. 독점이윤을 위해 경제적 재생산에 직접 개입하는 이러한 국가의 성격변모에서 국가는 이제 자본주의 생산의 일반적 조건을 외적으로 보장하는 “실제적 독점자본가”로 전화한다. (Autorenkollektiv, Politische Oekonomie des Kapitalismus und des Sozialismus, Berlin, 1988, 유팔무 역, 현대정치경제학<sup>1</sup>, 녹두, 1990); H. Jung, U. Schleifstein, Die Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus und ihre Kritiker in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt, 1979등 참고)

국독자하에서는 시민국가의 제도와 기구가 독점적 경제의 기구와 제도들과 직접적으로 연결된다. 이 연결은 사회 정책적 조직, 제도에도 해당되므로 국가의 모든 제도와 기구는 국독자에 맞게 조직된다. 이때 사회정책의 수행자는 국가만은 아니며, 수많은 사회조직들이 포함되는데 이런 모든 영역과 조직들이 재정 및 법적 테두리를 통해 국가관할하에 들어 가게되며 국가의 사회기구들과 상호관계를 맺게 된다.

국가의 사회기능은 국독자의 발전과 함께 자본의 재생산과정에 보다 강하게 통합되며 국가의 재분배 기능, 사회의 하부구조, 국가기구와 국가활동들은 사회정책을 통해 직접적으로 통합된다. 사회정책이 제도화되는 과정의 추진력은 무엇보다 먼저 노동력재생산이 사회화되는 과정에서 성립한다. 사회정책은 따라서 독점 부르조아지의 임의에 의해 형성되는 것이 아니라 객관적 필연성에서 나오며, 이 필연성은 생산력의 발전과 사회체계의 중심관심사로부터 나온다. ( Heinz. Jung, "Sozialpolitik in staatsmonopolistischen Kapitalismus" , in: Maarxistische Blaetter, 1/85, pp. 10-12).

이렇게 하여 사회정책은 재생산과정의 관점에서 사회와 계급구조의 발전과정의 구성요소가 된다. 부르조아지의 입장에서 사회정책은 체제안정에 기여하는 동시에 노동력의 재생산관계에 영향을 미치는 정책으로, 노동계급을 국가독점자본주의로 통합시켜 주는 기능을 한다. 그러나 동시에 사회정책의 비용은 노동력의 재생산에 대한 사회적 책임을 표현하는 비용이기 때문에 사회정책은 이를 더욱 실현시키려는 노동계급과 그 반대의 부르조아지간의 모순, 목표 갈등, 사회적 대립이 표현되는 장이며, 이런 변증법적 관계가 국독자하에서의 사회정책의 계급적 성격을 규정짓게 된다. 따라서 오늘날의 사회정책비용은 노동력가치를 실현시키는 중요한 차원으로 국독자하에서 사회정책은 파생된 분배영역으로서 국독자의 사회적 대립의 장이다. \*(H. Jung, pp. 16-18)

### III. 독일의 연금제도과 신보수주의적 연금정책의 형성

1982년 이후 보수연정의 주도하에 등장한 “전환(Wende)” 정책은 기민/기사/자유당정부의 보수주의적 이데올로기를 기초로 추진된다. 이 정책에서는 이윤추구의 보장, 사회보장권의 제한, 노동조합의 이익대표권의 제한, 사회정책과 가족정책의 사회화의 축소와 민영화 등이 시행되고 사회보장의 중앙집권적, 관료적 구조에 대한 비판, 자조운동의 강화가 추진된다.<sup>18)</sup>

노령보장제도 역시 이미 사민당 정부로부터 시작된 변화가 보수주의적 구도에 조용하여 더욱 큰 변화를 겪게 된다. 특히 노령보장제도는 80년대 이후의 경제공황으로 인한 노동시장상황의 악화 및 인구구조의 변화와 직면하여 더욱 보수주의자들의 비판의 대상이 되었다. 1970년대 중반이래 두 차례의 공황으로 실업자가 증가하게 되자 독일 연금보험제도는 보험료수입의 감소와 연금수급자의 증가로 심각한 재정위기에 빠지게 되었다. 더욱이 인구발전이라는 특수한 요인과 관련하여 보수주의자들은 독일의 연금제도가 1990년대 후반이후 인구고령화가 급격히 진행되어 연금수급자 1인당 근로자 수는 1990년의 2.11명에서 2030년에는 1.12명으로 감소하게 될 것이며, 이 경우 부과방식을 택하고 있는 연금제도하에서 현행의 급부산식을 그대로 방치해 둔다면, 심각한 문제에 직면하여 연금제도가 앞으로 존폐위기에 달하게 될 것<sup>19)</sup>이라고 주장한다. 출산력의 감소로 노년인구의 비율이 증가하고, 이에 따라 젊은 층의 경제적 부담이 견딜 수 없을 지경에 이를 것이며, 이런 인구 압박은 결국 폭발하게 되어 노령보장제도는 제대로 운영되지 못하고 세대간의 “계급투쟁(Altersklassen-Kampf)” 이 수반될 것이라는 것이다.<sup>20)</sup>

이러한 위기에 직면하여 보수주의자들은 연금제정의 안정화란 기치하에 연금수급권을 약화시키고 보험료율을 증가시키며, 민간보험의 의미를 강화시키는 등의 방향으로 대안을 제시한다. 그리고 이러한 대안에 입각하여 보수연정을 중심으로 연금개혁이 이루어 지게 되었는데 이것이 소위 “1992년 연금개혁(Renetenreform 1992)” 이다.

부수연정은 노령보장제도를 앞으로의 인구발전에 맞게 미리 조정해야 할 것을 주장하고 2010년 까지 초과수입과 최소지출에 의한 연금의 총절약액(Gesamtkonsolidierungs - volumen)을 1천억 마르크에 도달시킬 것을 목표로 1988년 11월 기민/기사/자유당 및 사민당이 공동으로 “토의초안”을 의회에 제안하였다.<sup>21)</sup> 이 안을 토대로 1989년 11월 9일 연금개혁법(Rentenreformgesetz)이 제 11 차 독일 연방의회에서 최대다수로 통과되었다. 1991년 7월 5일에는 모든 주정부가 모여 1992년 1월 1일부터 연금개혁법이 신규연방주(구 동독)를 포함하여 전 독일에서 동시에 시행되도록 결정하였다.<sup>22)</sup>

1957년의 연금개혁 이후 독일의 연금은 총임금의 변화에 맞추어 연금도 변화하는 것(소위 생산성연금)

18) Harald Eichner(1986), p. 90. 이러한 조처들의 일환으로 보험료가 인상되어 1982년도 사회보험에 대한 보험료율이 34%에 달하게 되었다.

19) 칼 하이츠 유타마이어, 한스 게오르크 피터젠, “총인구의 감소로 위기에 직면한 연금제도”.

사립학교 교원연금관리공단(1992),p.62.

20) 존 마일즈 지움/김혜순 역(1992), p.160.

21) Udo Gelhausen/Johannes Steffen,(1989), p.5.

22) Georg Farpel, “Renten ueber Leitungsgesetz; Ein Schrit fuer weitere Reformen, In : Soziale Sicherheit 10/1991, p.299.



이 연금보험의 중심적인 구성원칙이 되었다. 이로 인해 연금의 수준이 크게 증가하게 되었으며, 연금생활자는 경제발전의 성과를 공유할 수 있게 되었다. 또 1972년의 연금개혁법에서는 정년의 신축화 조치와 최저소득기준연금이 도입되었다. 1957년과 1972년의 두번에 걸친 개혁으로 부분적으로 상당한 연금서비스의 발전이 이루어 졌다. 그러나 1989년에 통과된 “연금개혁법 1992”에서는 그러한 서비스의 발전이 보이지 않으며 오히려 서비스의 제한과 보험료의 인상이 도입되었다. 이러한 변화는 인구가 수적으로 줄어 들고 점점 노령화되는 상황에서 “필연적 개혁”이라고 주장되고 있다.

70년대 말 이후 이미 인구발전에 따르는 부담에 대처하기 위한 조처들이 연금정책에 필요하다는 주장들이 등장하였다. 연금개혁법 1992도 이런 점에서 장기적으로 노령보장제도를 변화시켜 연금제도를 축소 내지 삭감시키려는 프로그램의 초석이라고 볼 수 있다. 연금개혁법 1992는 미래에 강화될 노령보장의 부담을 모든 관련자에게 “동일하게” 분담시킨다는 목적으로 법안을 구성하였으나 현재 통과된 법안과 법안의 모체가 된 제안들은 주로 다음의 두가지 논점을 중심으로 발전되었다. 첫째는 현재와 미래의 연금재정문제의 중심요인인 경제 및 노동시장의 발전상황은 제외하고 인구적 요인을 중심으로 연금제도의 구조개혁의 테두리가 구성되었다는 점이며, 둘째는 계획하고 있는 조처들이 주로 한가지의 보장제도, 즉 법정연금제도에만 국한되어 집중적으로 이루어 지고 있다는 점이다.

연금개혁법 1992에 따라 1992년 1월부터 개개의 조처들이 단계적으로 효력을 발생하게 되었는데, 이 법안은 재정과 관련한 예산과 지출산정을 2010년까지 잡고 있다. 법안의 중심목적은 인구변화로 인한 부담을 관련인구에게 공평히 분배하는데 있다고 주장하며, 연금 재정의 문제를 다음과 같은 조처<sup>23)</sup>로 해결하고자 한다.

첫째, 연금의 상승률이 실질임금의 상승률보다 높아 저서는 안되며, 1992년부터 동등하게 발전되어야 한다. 이를 위해 실질임금기준조처( Nettoanpassungsgesetz) 가 도입된다. (345억 마르크의 절약)

둘째, 연금의 조기수급을 억제하고 2001년부터 단계적으로 법정 최초수급연령인 65세로 고정시킨다. (33억 마르크의 절약).

셋째, 보험부담금의 면제 및 감소기간이 새로 규정된다.(19억 마르크의 절약)

넷째, 연금보험에 대한 연방보조금의 크기가 고정된다.(141억 마르크의 절약)

다섯째, 실업자등에 대해 임금대체서비스를 담당하는 기관(연방노동국)이 1995년부터 총임금의 80%를 기초로 (이전의 100 %대신 ) 연금보험의 보험료를 대불 해 준다. (38억 마르크의 절약)

여섯째, 연금 보험료를 1990년 18.7 % 에서 2010년 까지 21.4 %로 인상시킨다. (476억 마르크의 수입 증가)<sup>24)</sup>

일곱째, 최저소득기초연금(Rente nach Mindesteinkommen) 은 의무적으로 보험에 가입한 기간을 1973년에서 1991년 까지 확대 적용하여 실시한다. (42억 마르크의 초과지출필요)<sup>25)</sup>

23) U. Gelhausen/J. Steffen (1989), p. 37.

24) Gerd Muhr, "DGB - Forderungen zur Rentenreform", in : Soziale Sicherheit", 1/1989, p.2. 이 조처만으로 보험료지불자는 계획되는 초과수입의 40.8 %를 부담해야 한다.

25) 1972년 연금개혁에서 도입된 Rente nach Mindesteinkommen)은 1973년 이전까지 낮은 임금으로 낮은 보험료를 지불했던 사람의 연금을 부분적으로 조정해 주기 위한 법으로 1973년 이전에 지불한 낮은

이상의 조치를 통해 2010년 까지 이뤄지는 총결약액(개정된 법에 따라 형성되는 연금재정의 초과수입 + 감소된 지출)은 1천 7억 마르크에 달할 것으로 예상된다. 이 중에서 연방보조금의 동결, 보험료의 증가, 연금의 기준이 실질임금으로 변화하는 것의 세 조치를 통해 연금재정안정화조치에 의한 총동결액의 95%가 달성된다. 그리고 이 동결액의 86%를 연금가입자와 연금수급자가 담당하며, 나머지만을 연방정부가 담당한다.<sup>26)</sup>

이러한 조치들을 통하여 앞으로 연금보험은 그 기본구조, 즉 재정조달방법으로서의 부과방식, 연금보험의 기본업무, 조직과 과제 등은 변하지 않고 유지되지만, 연금의 산정방식이 바뀌어 실질연금의 수준이 실질임금의 상승 이상 올라가는 것이 억제되며, 예상되는 구조적 변화에 따른 초과부담은 연금생활자와 보험가입자(현 취업자)가 주로 부담하게 되었다.<sup>27)</sup>

#### IV. 신보수주의 연금제도의 분석

제 6 장에서는 신보수주의 연금정책의 목적과 사회0 기능, 연금정책의 변화에 조용하는 국가역할의 변화, 신보수주의 연금정책의 효과 (재분배효과 및 노령빈곤방지효과)를 중심으로 분석하였다.

신보수주의적 연금정책의 목적 노동격상품의 가치인하 노동계급의 약화 시장경쟁의 강화	보험료면제기간의 평가절하 보호수준의 저하 타연금과의 차별성 강화 정년연장 연금의 총임금지향정책
사회적 기능: 사회적응력, 규제적 기능의 강화	
정책수단: 국가역할의 축소	연방보조금감소 피보험자보험료증가
정책효과: 재생산비용의 민영화 연대원칙, 목적지향성 원칙의 해체	민간생명보험의 확대 법정연금보험축소 노령빈곤의 확대 재분배효과의 저하

보험료를 전체보험가입자의 평균소득의 75%에 해당되는 것으로 가산하여 연금을 산정해 주는 것이다. 그런데 1992년 연금개혁으로 이 조치가 1973년 부터 1991년 이전까지 지불한 보험료의 경우에도 확대 적용되게 되었다. 5장 참고할 것.

26) U. Gelhausen/J.Steffen(1989). p.39.

27) Rudolf Kolb, "Rentenreformgesetz 1992 : Konzeptionen und Problem", in : Deutsche Rentenversicherung 6-7 '89, pp. 344-346.

## V. 연금보험제도의 대안과 평가

### A. 국독자론과 개혁의 기본방향

#### 1. 연금정책의 대안에 대한 비교평가

연금보험의 재정위기와 관련하여 보수주의적 해결대안이 중심으로 이루는 가운데 그 밖에도 자유주의자들의 기본연금, 녹색당의 요구호 기초보장제도 사민당의 가치창출료 등의 대안들이 제시되고 있다.

#### 2. 국독자론과 개혁의 기본방향

이상에서 살펴 본 보수적 개혁의 기본목적은 시장경제질서의 강화로서 법정연금보험과 법정질병보험과 같은 사회보험제도를 축소시키고 사보험을 강화시켜 사회복지비용을 탈사회화 시키려는데 그 중심이 있다.

그런데 이러한 독일 복지국가의 신보수주의적 전환은 그 이념적 및 실천적 토대를 케인즈 주의에 대한 비판과 신자유주의와의 재결합에서 찾는다. 신보수주의자들은 케인즈 주의에 입각하여 실시된 70년대 초반 사민당의 개혁정책이 국가비용을 증가시켜 성장둔화와 공황을 야기시켰다고 비판하고 이에 대한 대안<sup>28)</sup>으로 경제의 민간화를 활성화시키고 비정치화, 비사회화를 통해 시장경제와 민간활동을 촉진시키고자 한다.

그러나 신보수주의의 위기 대응 방식은 앞서 언급하였듯이 위기의 원인에 대한 제한된 시각에서 출발한다는 점에서, 그 대안 역시 비역사적이고 곡해된 방향으로 집중되고 있다는 것을 간과할 수 없다.

국가독점자본주의 단계에서 사회정책은 이미 재정 방식이나 법률제도를 통해 국가관할하에 들어가게 되며, 노동력의 재생산 방식도 고도로 발전한 생산력 수준에 맞게 변화하여 재생산 비용의 사회화(Vergesellschaftung)가 일어난다. 따라서 국독자 단계에서 국가개입은 어떠한 형태로든 불가피하기 때문에 신보수주의적 전략으로서의 탈사회화는 역사발전 조건에 조응하는 해결방식이라고 볼 수 없다. 경제에 대한 국가개입의 확대, 국가와 경제에 대한 민주적 통제의 강화, 이를 통한 경제 사회발전의 사적, 이윤적 원리의 제한, 필요 원리의 확대, 산업, 금융, 재정의 민주적이고 계획된 통제, 이러한 정책만이 자본주의내에서도 현대 국가독점 자본주의의 발전을 생산력의 발전에 조응시키고 그럼으로써 현대 자본주의의 위기를 극복하는 길이 될 것이다<sup>29)</sup>.

국가독점 자본주의론에서 보는 사회정책은 근로계급의 상황을 개선시키려는 모든 일상의 노력뿐 아니라 국가독점적 지배 및 경제체계의 사회적 결합을 변화시켜야 한다는 기본입장에서 출발한다. 이러한 기본입장은 당연히 일상의 요구와 근본적 개혁, 혁명이라는 문제를 제기한다. 자본주의적 수탈체계의 극복을 통해서만 근로 대중의 이익을 반영하는 경제발전이 가능하다고 보며, 그런 점에서 국독자론의 방향은 투쟁을 생활 및 노동조건 개선으로 국한시키는 사회개량주의와 다르다.

그러나 개량주의의 필요성이 존재한다는 점에서, 국독자론은 근로계급을 위한 정책의 체계로서 진정한

---

28) 이를 위하여 높은 이자율을 통하여 통화공급에 압박을 가하여 인플레이션을 억제하기 위하여 금융정책적 접근을 경제정책으로 통합하는 방식, 세금을 낮추고 경쟁을 자극하는 방식 등을 활용한다. 현의성의 공저(1982). p. 41f.

29) 국독자하에서의 사회정책에 대해서는 필자의 논문 제2장을 참고할 것.

사회정책은 개량의 달성을 포함한다는 것을 인정한다. 그러므로 개량의 달성은 민주적인 사회진보의 전환을 위한 투쟁의 중요한 구성요소이자 투쟁조건을 개선시키는 가능성으로 파악한다.<sup>30)</sup>

## B. 연금보험제도의 실천대안

하나의 대안이 대안으로서 현실성을 확보하기 위해서는 당연히 복지국가 위기의 전개를 분석하고 위기를 극복하는 정책에 토대를 두어야 한다. 복지국가의 위기는 단순히 재정 위기의 차원에서 해소될 수 없고, 재정 위기를 가져온 1970년대 중반 이래 독일 자본주의의 축적의 위기에서 이해되어야 한다. “케인즈+정부부과”(R. Hicckel)로 스스로를 특징짓는 좌파연합 Memorandum은 단기적으로는 유효수요 정책에 의한 완전고용 정책과 중장기적으로는 산업전환과 공동결정, 사회화, 민주적 통제를 통해 자본주의의 위기를 극복할 것을 제안한다. Memorandum은 자본주의의 공황정책으로서 유효수요 정책이 더 이상 유효하지 않는 것이 아니라, 1970년대 중반 이래 두번의 공황이 단순한 주기적인 공황이 아니라 구조적인 불황이며, 따라서 유효수요정책이 기능할 수 있는 조건 자체(예를 들면 기술 유형의 변화, 투자 유형의 변화, 독점 구조의 변화 등)가 변화했음을 주목한다. 따라서 그 조건의 변화를 고려하는, 또 그 조건에 영향을 미치는 구조정책의 측면을 강조하고 그 위에서 유효수요 정책의 유효성을 주장한다. 뿐만 아니라 케인즈의 단순한 유효이론을 넘어서 단지 총수요만이 아니라 총수요의 질적 구성을 문제로 삼고 유효수요 정책이 작동하는 메카니즘의 자동성을 검토한다.

이러한 이론적 입장을 토대로 현재의 위기를 극복하는 구체적 해결 방으로서, 이들은 첫째, 고용정책의 확대, 둘째 국가 예산편성의 변화, 세째 조세제도의 개혁 등을 요구한다. 이를 연금보험 제도의 대안과 연결시켜 간단히 요약하면 다음과 같다.

사회정책의 의의	기본방향	실천방향
사회화의 국독자적 단계 사회정책의 필연성	노동력 재상산의 사회화 국가개입주의	국가예산편성변화 조세제도의 개혁 고용정책의 확대

연금보험제도의 대안 목표	실천대안
연금보험재정의 안정화	노동시장의 안정화와 고용정책 연방보조금의 증가 가치창출 기준 보험료 도입 조세제도를 통한 재정의 안정화
사회보장기능의 강화 재분배 효과 강화 노령빈곤방지 연대원칙강화	통합 연금보험 실시 공무원의 연금 보험료 지불 최저 연금 제도 연금산정 및 조정식의 변화

30) Fritz Rische (1985), pp. 59-60.

## VI. 맺 음 말

근본적으로 독일에서 복지국가 위기를 도출시킨 진정한 이유는 단순히 복지제도의 결함이나 복지비용에 있는 것이 아니라 독일 자본주의의 질적 변화에 기인한다고 볼 수 있다. 복지국가 위기의 원인을 피상적으로 표현되는 복지비용의 과다, 복지의 남용 등에서 찾고 이로부터 해결방안을 모색하는 신보수주의는 역사 발달적 조건에 조응하는 효과적 대안이라고 볼 수 없다.

이런 점에서 볼 때 80년대 이후 독일에서 진행되는 신보수주의적 전환과 복지국가의 재편은 복지국가 위기를 극복하기 위한 효과적인 방식이 아니며, 단지 부호조아지의 이익을 담지 할 뿐이라고 볼 수 있다. 신보수주의적 복지정책이 추구하는 탈사회화와 복지비용의 축소 등은 생산체계의 발달과 함께 재생산 비용이 증가하고 사회적 책임이 커지는 상황과 모순된다는 점에서 복지국가 위기에 대한 해결은 독일 좌파들이 주장하는 바와 같이 오히려 국가 개입주의의 확대와 복지정책의 확대에서 찾아야 할 것이다.