

통일 이후 독일 사회정책의 동향과 전망

김종길*

- I 서론
- II 독일 국가사회정책의 이념적 기초
- III 전후 독일 사회정책의 전개과정
- IV 통일이후 동.서독지역의 객관적.주관적 문제상황
- V 통일이후 독일 사회정책의 동향
- VI 독일 사회정책의 향후 과제와 전망

I. 서론

최근 한국사회도 경제규모의 양적·질적 팽창과 함께 경제활동인구의 이질성이 증대되면서 복잡한 계급 및 계층분화의 양상을 보이고 있다. 이에 따라 비록 개별 기업체 수준에서나마 기업복지, 노동자복지 등의 문제가 과업이나 단체교섭시의 주요 이슈들 중의 하나로 등장하고 있고, '산업평화'나 '산업민주주의', '협력적 노사관계'라는 구호도 심심찮게 신문지상의 경제란을 장식하고 있다. 근로자의 실직 또는 퇴직의 경우 생계보장을 위한 국민연금이 이미 1993년부터 실시되고 있고, 1995년 7월에는 고용보험제가 도입되기에 이르렀다. 이는 이제 사회보장제도의 확립이 먼 미래나 서구선진국의 일이 아니라 바로 한국사회의 저변에서 절실한 생활의 문제로 제기되고 있음을 의미한다. 이와 함께 다양한 계급 내지 계층의 관심과 이해를 통합할 수 있는 종합적인 국가사회정책의 필요성이 부각되고 있으며, 서구사회에서 이미 실시되고 있는 제 사회정책에 대한 관심 또한 증대되고 있다.

주지하다시피 국가사회정책 그리고 그 핵심 내용으로써의 사회보장제도는 제2차대전후 서구 자본주의 사회에서 분출하고 있던 여러 결함과 문제들을 개선하고 체제의 정당화(legitimacy) 기능을 수행하면서 보편화되었다. 하지만 기본 원리나 성격, 내용, 대상과 실시

* 한양대 강사

정도는 서구 사회들 내에서도 개별 국가나 지역에 따라 다양하게 나타나고 있다. 영국형·북구형·대륙형·미국형 등으로 구분되기도 하고, 자유주의형·보수주의형·사회민주주의형으로 대별하기도 한다. 본고는 그 중 오랜 국가사회정책의 전통을 지닌 독일연방공화국의 사회정책을 그 기본 원리, 전후의 발전과정, 통일이후의 변화를 중심으로 살펴보고, 향후 방향을 전망해 보고자 한다.

먼저 독일 국가사회정책의 이념적 기초로써의 '사회시장경제', '사회국가'의 원리에 대해 간략히 살펴본다. 계속해서 제2차대전 이후 전개된 독일 국가사회정책의 발전과정, 특히 독일 국가사회정책이 노동문제중심의 사회정책에서 가족정책, 사회적 주택정책, 재산형성 및 교육정책, 집단(중산층, 청소년, 노령자, 각종 '주변인집단')연계적 사회정책으로 확대되고 있음을 밝힌다. 이어 1990년 동·서독의 통일과 함께 가시화되고 있는 문제상황을 통일을 전후해 실시된 몇 차례의 동·서독 지역주민들에 대한 복지실태조사를 중심으로 검토해 보고, 이에 대응하는 국가사회정책의 변화와 향후 방향을 진단해 본다.

II. 독일 국가사회정책의 이념적 기초

영국과 프랑스에 비해 산업화의 출발이 늦었던 독일은 1871년 통일국가의 형성이후 고도의 경제발전을 거듭하여 유럽최고의 경제대국이 되었다. 이에 따라 노동자의 수가 급증하고 노동문제도 종전과는 다른 새로운 양상을 띠면서 전개되기 시작했다. 경제규모의 확대와 산업구조의 고도화, 불공정한 분배와 급속한 도시화, 이에 따른 주택난의 심화와 심한 물가고는 노동자 계급의 열악한 경제상황을 새로운 사회문제로 대두되게 하였던 것이다. 이러한 시대적 분위기 속에서 1873년 10월 13일 독일 아이제나하에서 '사회정책학회(Verein für Socialpolitik)'가 창립되면서 처음으로 사회정책이란 용어가 사용되었다. 사회정책학회의 회원들은 당시 독일에서 격화되기 시작한 계급갈등을 우려하면서, 이에 대응하기 위해서는 한편으로 자유방임주의를, 다른 한편으로 마르크스주의를 배제하면서 국가가 적극적으로 사회문제 해결을 위한 시책들을 강구할 필요가 있음을 역설했다. 이처럼 '보호정책'으로서의 사회정책은 당시 통일 독일의 수상이었던 비스마르크(Bismarck)에 의해 수용되었고, 이후 일련의 변화와 수정에도 불구하고 독일 국가사회정책의 기본 방향으로 자리잡았다. 시간이 경과하면서 비국가수준의 사회정책의 중요성이 커져가고 있음에도 불구하고 독일에서는 여전히 국가사회정책과 사회정책이 거의 동의어로 사용되고 있는 이유가 여기에 있다. 한편 제2차 세계대전의 종식과 함께 보호정책으로써의 독일 국가사회정책은 변화된 정치·경제·사회적 상황에 맞게 재정립되었는데, 그 이념적 토대가 된 것이

바로 사회적 시장경제와 사회국가의 원리이다.

1. 사회적 시장경제

전후 서독에서는 연합국의 도움으로 사회주의 흐름의 확산 경향에 대항하기 위하여 사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)라고 명명된 경제질서가 도입되었다. "이 질서의 수호자들은 당시 이 제도야말로 전반적으로 자신의 논리에 내맡겨진 자본주의체제와 강력한 중앙집권적 계획경제 사이에 위치한 제3의 길이라고 여겼다. 그러니까 사회시장경제는 경기순환, 국민대중의 사회적 불안 등 고도생산적 자본주의질서의 결함들을 회피하고 그 장점들을 극대화해야 한다. 이러한 결점들은 불가피한 최소한의 정도로 제한되어야 하는, 경제과정에 대한 공공의 개입 및 사회보장체계를 통해 제거될 수 있다".¹⁾ 이 이념은 그 시장경제적 기본지향으로 인해 '자유로운' 것으로 여겨지고, 공공 부문에 의해 수행되는 교정기능으로 인해 '사회적인' 것으로 간주된다. 이런 점에서 이 이념의 핵심을 이루는 두 가지 생각은 경쟁질서체제 내에서의 경제적 자유, 그리고 사회질서의 창출이라는 의미에서의 교정적 개입의 체계라 할 수 있다.

"시장경제는 경제적 자유를 보장한다. 이것은 재화를 임의적 선택에 따라 사회적 생산으로부터 구입할 수 있는 소비자의 자유(소비자유)와 자신의 노동력, 화폐, 재화 및 경영능력을 자의적으로 투입하는 생산수단소유자의 자유(영업의 자유, 직업 및 직업선택의 자유, 소유물에 대한 처분의 자유), 자신이 선택한 상품을 생산하고 판매하는 경영자의 자유(생산 및 거래의 자유) 및 재화 내지 용역의 구매자와 판매자가 제각자 다른 사람과 동등하게 동일한 목적을 추구할 자유(경쟁의 자유)를 포괄한다".²⁾

이때 국가는 경쟁질서를 창출하고 유지함으로써 이러한 자유들이 남용됨이 없이 그 지속성을 유지하도록 배려하고, 시장이 효과적인 경쟁에 기초해 작동할 수 있는 여건을 만든다. 뿐만 아니라 국가는 국민경제적 조종이라는 경제정책적 과제를 지닌다. 다시 말해서 경제과정을 안정화시키고, 지속적인 경제성장 및 화폐가치안정 그리고 완전고용을 달성하기 위해 국가는 적극적인 경기부양정책, 성장정책 및 구조정책을 수행해야만 한다.

나아가 국가는 국가사회정책을 통해 사회적 형평의 기능을 수행함으로써 추가적인 교정의 과제를 떠맡는다. 사회적 시장경제는 성장정책을 최선의 사회정책 수행을 위한 토대로 간주하는 까닭에, 이러한 사회적 형평의 기능은 증대된 소득 및 재산이 국가사회정책을 통해 분배되는 방식으로 추진된다. 이는 연금보험, 의료보험, 실업보험, 아동수당, 여타

1) G.Granados and E.Gurgsdies, Lern- und Arbeitsbuch Ökonomie, Bonn, 1990, p.272.

2) 상계서.

중요한 사회적 급부 및 균형지불금, 사회부조, 보조금과 같은 사회적 네트워크를 통해 이루어질 수 있다. 하지만 이러한 국가급부는 개인의 성취잠재력(Leistungspotential)을 초과해서는 안된다.³⁾

2. 규범적 이념으로서의 사회국가

19세기말 이래 독일이 겪었던 여러 경험과 근대적 세계관이 결합되어 탄생한 사회국가(Sozialstaat)의 원리는 독일연방공화국 헌법에 명문화되어 국가사회정책의 토대를 구성하고 있다. 사회국가원리는 1945년 독일연방공화국 헌법이 제정되기 이전에 이미 바덴(제50조: '민주적 사회적 국민국가'), 바이에른(제3조: '법치, 문화 및 사회국가'), 라인란트팔츠(74조) 및 뷔르템베르크-바덴(43조) 등의 주(州)기본법에 명시되어 있었고, 독일연방공화국 헌법의 제정과 함께 연방헌법 내(20조 1항: '민주적 사회적 연방국가', 28조 1항 1절, '공화적 민주적 사회적 법치국가')에 수용되었다. 그 이후 이 이념은 다시금 바덴뷔르템베르크(23조), 함부르크(3조), 니더작센(1조) 및 자아란트(60조) 주의 기본법에 재수용되었다.⁴⁾

사회국가의 원리는 두 가지 차원에 기초하고 있다. 그 첫째는 절대적 차원으로서 모든 사람에게 인간적인 삶을 보장한다는 '최소 원리'이고, 둘째는 상대적 차원으로서 전체 사회 내 제 사회관계들을 평등의 방향으로 변화시킨다는, 특히 복지수준의 차이를 줄이고 종속관계를 지양하거나 조절한다는 의미의 '최적화 원리'이다. 이렇게 볼 때 사회국가는 모든 사람에게 인간적인 삶을 보장하고, 복지수준의 차이를 줄이며, 종속관계를 제거하거나 조정하려는 목표 하에 가치평가적·보호적·변화지향적으로 사회 내의 경제적 내지 경제적으로 조건지워진 관계에 대처하고 있는 국가형식이라 할 수 있다. 이를 위해 사회국가원리는 국가에 사회적인 형평, 지불 및 보증활동을 할 수 있는 권한을 부여할 뿐만 아니라 인간의 기본권에 대한 보장, 특히 개인의 발전을 위한 물질적 전제조건을 조성해야하는 의무를 부가한다.⁵⁾

독일이 19세기말 국가사회정책의 도입과 함께 걸어온 길은 바로 이러한 원리에 입각한 사회국가의 확충과정이라 할만하다. 먼저 1839년에서 1880년에 이르는 시기 동안 독일 사회의 고도산업화와 함께 노동문제가 제기됨에 따라 노동자보호를 위한 제 조처들이 사

3) A.L.Ims and M.Schwarzkopff, Markt, Gesellschaft und Umwelt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 1991, p.18.

4) H.Zacher, "Sozialstaatsprinzip", Handwörterbuch der Wirtschafts- wissensschaften, Stuttgart u.a., 1988. pp.152-153.

5) 상계논문, p.154.

회정책의 일차적 과제로 정립되었다. 1883년에서 1911년의 시기 동안 노동자보호가 계속 발전하면서 사회보장체계가 구축되고, 특히 1919년부터는 노동시장정책적 기업규약정책적 조치들을 통한 노동자보호정책 및 사회보장정책 행위영역의 지속적인 확대 개선이 이루어졌다. 여하튼 20세기 초반까지 독일의 국가사회정책은 일차적으로 노동자를 건강이나 재해의 위험, 질병·사고·폐질·노령·실업 등으로 인한 건강상 혹은 경제상의 위험, 노동시장에서 사용자보다 취약한 위치로 인한 수탈, 작업장에서의 비인간적인 대우 및 불이익으로부터 보호하는 '보호정책(Schutzpolitik)'이 주류를 이루었다. 반면 제1차대전 이후 몇십년 동안 독일은 가족정책, 사회적 주택정책, 재산형성 및 교육정책, 중산층·청소년층·노년층·주변인집단 등의 집단연계적 정책을 새로이 확충함으로써 거의 모든 사회집단을 포괄하는 사회정책, 다시 말해 출발점·소득·재산·부담의 차이를 조정하는 '균형정책(Ausgleichspolitik)'으로 전환하게 된다. 그리하여 최근에는 농민문제, 중소기업문제, 세제문제, 공중위생문제에서 상하수도문제에 이르기까지 광범위한 사회문제를 대상으로 하는 종합적 사회정책(Gesellschaftspolitik)으로 발전하고 있다.⁶⁾

III. 전후 독일 사회정책의 전개과정

제2차세계대전 이후 독일은 사회·경제적으로 큰 변동을 경험했다. 1948년 6월 20일 화폐개혁이 실시되고, 1948년 7월 24일 통합경제영역 행정관청에 의하여 관리규정이 폐지됨으로써 사회적 시장경제의 탄생을 위한 경제정책적 여건이 마련되었다. 1949년 실시된 선거에서 승리한 기민당은 신자유주의적 민주주의 이념에 토대를 둔 새로운 경제제도를 채택하여 전후 독일의 경제부흥을 꾀한 결과, 실질 국민총생산은 1950년부터 1960년까지 115%, 1960년에서 1970년까지는 55%가 증가했으며, 피고용자의 순실질소득은 1950년에서 1960년까지 세 배나 증가했다. 이처럼 전후 서독 경제의 급속한 부흥과 발전은 독일 사회보장제도를 충실하게 하였으며 긴급한 사회문제에 대처할 법률제정 및 사회정책의 확충에 기여했다. 그리하여 1950년에는 전사자·유족과 전상자의 부조에 관한 연방부양법을 제정하고, 1952년에는 피난민과 피추방자의 재산손실을 부분적으로 보상하며 서독내에서의 자립기반을 조성해 주기 위한 부담조정법을 제정하여 기존의 사회보험제도를 보완하였다. 뿐만 아니라 나치정권에 의해 부정되었던 사회보험의 자주관리원칙을 회복함으로써

6) H.Henning, "Sozialpolitik I: staatliche", Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Stuttgart u.a., 1988, p.65.

사회보험의 관리 및 운영을 다시금 피고용자와 사용자가 담당하게 하였다.⁷⁾

서독경제가 안정적인 발전과 성장을 계속함에 따라 사회정책의 혜택을 전국민에게 주어야 한다는 주장이 강력히 대두되었다. 19세기말 이래 독일의 전통적인 국가사회정책이 고수해 왔던 계급적 관점을 불식시킴으로써 사회보장제도를 사회적으로 불우한 특정 계층만이 아니라 전(全)계층을 망라하는 종합적인 정책으로 확대시키자는 것이었다. 이것이 현실화된 것이 1957년 세대간 계약원칙에 입각한 제1차 연금개혁이다. 여기서 세대간 계약원칙이란 현역의 노동력 인구가 노후 인력으로서 국민경제발전에 공헌하고 은퇴한 노령자의 소득을 보장하는 것을 의미하는 것으로, 이후 독일 연금보험체계의 토대가 되었다. 나아가 기민당 정부는 1961년 연방사회부조법 등을 제정하여 기존 제도를 변화된 상황에 맞게 정비한 것을 비롯하여 아동수당과 주택수당을 신설하였고, 청소년보조, 모성보호, 환경보호 등의 사회복지 서비스 분야와 질병보험, 재해보험, 연금보험을 확대했다.

한편 1960년대말 독일경제의 성장률이 둔화되고 물가가 상승하는 등 사회적 경제적 문제들이 누적됨에 따라 사회민주당이 집권하여 보다 적극적인 사회정책 및 사회보장제도를 추진하게 된다. 먼저 사민당정부는 1968년부터 해마다 사회예산을 발표, 사회보장의 전체 구조와 향후 동향을 개관할 수 있게 했다. 또한 의료보험의 개혁에 착수하여 1969년에 임금계속지불법을 제정함으로써 노동자도 사무직 직원과 마찬가지로 질병에 걸릴 경우에 최초의 6주간 임금을 전액수취할 수 있도록 했다. 뿐만 아니라 연방노동청의 업무를 직업보도, 직업소개, 직업훈련, 실업보험, 실업보조 등으로 명확하게 규정하였고, 질병보험의 재정상태를 개선시키기 위해 질병보험법을 개정하여 피보험자도 의료비의 일부를 부담하는 제도를 도입하였다. 1972년과 1975년에는 질병보험의 가입대상자를 농업부문의 노동자와 학생에까지 확대하여 수혜자를 크게 늘렸다. 연금보험의 경우 1972년에 제2차 연금계획을 단행하여 자유업 종사자와 주부에까지 이의 적용을 확대시켰고 급부수준도 크게 향상시켰다. 또한 최저연금제를 도입하여 국민평균소득의 75% 이하를 취득하는 피보험자는 평균소득의 75% 취득자로 상향조정하여 연금을 지급하였다.

그런데 1974년에 이르러 다시금 경제성장이 둔화되고 이로 인한 고용위기가 심화되자 사회정책의 여건도 바뀌기 시작했다. 연금보험이 새로운 재정위기에 봉착하고, 노동시장 정책과 실업자지원 목적의 지출이 엄청나게 증가하며, 보건지출의 증가율이 통제불능의 상태로 빠지게 되면서 특정 사회급부는 철회되기에 이르렀다. 기존의 사회정책을 '전환(Wende)' 해야 한다는 주장이 등장하기 시작한 것도 이때이다. 하지만 지출축소를 목적으로 한 사회정책의 전환 범위는 안정정책적·사회적·경기순환적 이유로 극히 제한적일 수밖에

7) 공신영, "독일의 사회보장제도의 성립과 전개", 참원대논문집, 1990, pp.197-215.

에 없었다. 사실상 경제성장이 현저히 둔화된 기간에도 사회지출은 1975년 3460억 DM, 1979년 4450억 DM, 1988년 6600억 DM으로 막대한 규모로 증가했다. 이때 지출규모의 증가는 무엇보다도 노동시장정책, 노후연금, 의료보험, 가정부담금을 조정하기 위한 지출 등이 막대하게 증가한 데에서 원인을 찾을 수 있다.⁸⁾

기민당이 재집권한 1980년대에는 실업율의 지속적인 증가와 함께 고용창출 조치, 직업 교육·재교육을 위한 재원의 확보, 1985년 4월 26일 고용증진법 제정, 1984년 4월 13일 노동 생활에서 퇴직생활로의 이행을 용이하게 하기 위한 법률의 제정 등 다양한 형태의 실업예방 조치가 취해졌다. 하지만 그 기대효과는 미미했다. 반면 급격한 연금지출의 증대, 특히 국민보건제도부문의 지출 팽창은 계속되어 연방의회는 사회보장제도의 개혁을 위한 일련의 조치를 취하게 된다. 이에 따라 1988년 12월 20일에는 국민보건제도 구조개혁법이, 그리고 1989년 12월 18일에는 연금보험법 개혁안이 가결되었다. 그 방향은 독일 국가사회정책의 신보수주의적 재편의 양상을 띠었다.⁹⁾

IV. 통일이후 동·서독지역의 객관적·주관적 문제상황

1990년 5월 18일 동·서독 간에 통화·경제·사회통합의 창출에 관한 조약이 체결되었다. 분단국가 독일의 통일이 이루어진 순간이었다. 여기서 동·서독의 두 계약당사국은 '자유주의적 연방주의적 법치국가적 사회적 기본질서'를 천명하였고, 사회통합과 관련된 규정에서 단결의 자유, 협상의 자율성, 노동쟁의권, 경영제도법, 기업공동결정 및 해고 보호와 같은 서독 노동법의 기본원칙, 자치제도, 일차적으로 보험료에 의한 자원조달 및 급부의 임금 연관성 등 서독의 사회보장원칙, 노동촉진법(AFG)의 제규정, 공적부조를 중심으로한 사회부조체계 등이 동독지역으로 도입될 것이 확정되었다. 이와 함께 서독의 국가사회정책의 본질적인 목표, 원리, 제도 및 도구들이 동독지역으로 이전되었다.¹⁰⁾

한편 이러한 독일 통일의 과정은 사회정책적 견지에서 동·서독 양쪽에 모두 통일의 승자와 패자를 낳았다. 이들은 모두 향후 독일의 국가사회정책의 새로운 방향정립을 위한 주요 변수로 작용하고 있다.¹¹⁾

8) 하인쯔 람페트 지음, 윤여덕 옮김, 사회정책론, 민영사, 1991, pp.136-137.

9) 김미원, "독일 사회정책의 신보수주의적 재편", 동향과 전망, 1994, pp.172-192.

10) H.-P.Bank and R.Kreikebohn, "Einige Anmerkungen zu sozialpolitischen Trends in vereinten Deutschland", Zeitschrift für Sozialreform 37, 1991, pp. 1-15.

11) G.Bäcker, "Ein Staat, zwei Gesellschaften. sozioökonomische Probleme und sozialpolitische

1. 통일의 '승자(勝者)'와 '패자(敗者)'

구동독지역 주민들은 대체로 통일의 결과 확보된 새로운 정치적 자유와 경제 상황의 호전을 긍정적으로 평가하고 있다. 특히 젊은 세대들에게 독일통일은 개인 기회수준의 상승을 의미했다. 연금생활자의 생활수준 또한 현저히 상승했다. 하지만 통일 이후 동독지역에서 진행되고 있는 경제체제 및 정치체제의 전환과 재구조화의 파급효과는 개별적으로 매우 상이하게 나타나고 있고, 대다수 주민들에게 양면성을 띠면서 전개되고 있다. 한편으로 특정 피고용자집단이 소득과 생활수준의 뚜렷한 상승과 함께 곧 서독에 근접할 수 있으리라는 희망을 가지는 반면, 다른 한편으로 서독 모델에 따른 현대화 과정은 일부 주민들에게 지속적인 배제와 주변화를 초래하는 심각한 사회문제들을 만들어 내고 있다. 그 대표적인 경우는 1990년 이래 구동독지역에 한해 도입된 조기퇴직제 내지 노령이행수당규정의 적용을 받는 약 100만명에 달하는 55세 이상의 동독지역 주민들이다. 이들 중 대부분은 어쩔 수 없이 이 제안을 수용했다. 왜냐하면 그렇지 않을 경우 실업자가 되거나 경제적으로 더욱 곤경에 처할 우려가 있었기 때문이다.¹²⁾

구동독체제의 붕괴는 경제적 실험일 뿐만 아니라, 지금까지 전례가 없는 사회적 실험이라고 할 수 있다. 서독 모델로의 급속한 이행은 동독 주민의 전체 사회 환경에 영향을 미쳐 사회의 내부구조의 근본적인 변화를 초래하고 일자리를 감소시켰을 뿐만 아니라, 안정, 방향성, 친숙한 노동 및 생활관계, 사회적·가족적·세대적 관계들의 망도 붕괴시켰다. 서독으로의 동화는 급속한 경제적 근대화뿐만 아니라, 행동방식과 생활패턴의 완전한 변화를 요구했다. 그 결과 경제적·정치적·사회적 변동의 '패자'들의 지속적인 사회해체가 우려된다. 이들은 재정적으로 사회적으로 몰락할 위험에 처해 있다. 통일직전에 기대했던 희망찬 미래 대신에 삶의 의미상실, 실망과 굴욕감이 확산되고 있다. 특히 나이든 노동자나 편모 혹은 미숙련 청소년층과 같은 개별 사회집단은 새로운 체제에서 직업적인 성공을 거두거나 성공적인 통합을 이룰 수 있는 적절한 수단을 발견하지 못하고 있다. 이렇게 볼 때 구동독지역에서 불만의 잠재력은 앞으로 몇년간 계속해서 증가할 위험이 높다. 향후 몇년 내에 구동독지역에서 실질적인 도약이 이루어지지 않는다면 이로 인한 동·서갈등의 위험은 더욱 높아질 것이다.

Herausforderungen im vereinten Deutschland", Zeitschrift für Sozialreform 37, 1991, pp. 201-229.

12) 동독지역에서의 조기퇴직규정 및 노령이행규정, 그리고 이에 따른 문제들에 대해서는 J.Rosenow, "Die Altersgrenzenpolitik in den neuen Bundesländern: Trends und Regularisationsmechanismen im Transformationsprozeß - Differenzen zur Entwicklung in den alten Bundesländern", Zeitschrift für Sozialreform 11/12, 1992, pp.682-697을 참조할 것.

한편 구서독지역의 경우 통일이후 필요한 재정적 수단의 대부분을 서독지역에서 조달해 동독으로 이전하는 상황이 지속됨으로써 - 왜냐하면 구동독지역에서 조세수입과 실업보험의 분담금수입은 아직 미미할 뿐 아니라 국가지출 영역에서도 빈약한 절감가능성만이 존재하기 때문이다 - 통일의 열기는 식었고, 경제전망 및 사회정책의 재정적 분배정책적 여건은 악화되었다. 대략적인 비용계산에 따르면 향후 10년 동안 구서독지역으로부터 구동독지역으로 약 1500억 마르크에 달하는 실질적인 전이가 불가피하다.¹³⁾ 앞으로 몇년 동안 구서독지역 주민들은 단순히 복지상승을 포기하는 것 이상을 요구받고 있다. Edzard Reuter가 적절히 지적했듯이, "독일 통일은 역사가 준 행운의 선물임에 틀림없지만 우선 우리를 경제적으로 더욱 빈곤하게 만들었다는 것 또한 부정할 수 없는 사실이다. 아마도 몇몇 회의론자들이 예견하는 것보다 더 빨리 우리는 그 열매를 거두어돌릴 수 있을 것이다. 하지만 당장 우리 모두의 돈지갑은 더욱 가벼워질 것이다."¹⁴⁾

이와는 별도로 1980년 이후 10여년에 걸친 보수·자유연정의 경제·사회정책은 곳곳에서 그 족적을 남기고 있다. 주목할 만한 경제 성장률과 일반복지의 상승에도 불구하고 80년대를 거치면서 사회로부터 소외된 주변영역은 확대되었고, 사회적 궁핍 및 문제상황은 악화되었다. 지속적인 (장기)실업, 주택난, 사회원호대상자의 증가, 간호 및 탁아시설의 부족은 그 대표적인 예이다. 서독경제는 심각하고 장기적인 침체를 겪고 있고 세계 경기불황이라는 '정상상태'에 근접하고 있다. 실업자수는 구서독지역에서도 다시금 상승하고 있고, 실질소득은 정체 내지 하락하는 추세에 있다. 일자리와 주택을 둘러싼 경쟁은 독일내부의 그리고 국제적인 이주운동의 지속이 증척되면서 격화되고 있다. 구동독 상황은 더욱 심각하다거나 구동독지역 주민들은 보다 열악한 조건에서 생활해야 한다는 식의 주장으로 이러한 문제상황이 단순화될 수 없는 실정이다. '서독은 부유하고 동독은 가난하다'는 단순도식 또한 사회적 현실에 부합되지 못하고 있다. 왜냐하면 동·서독간의 지역적 사회적 분열은 심화되고 있고, 각각 동·서독 내부의 사회적 분열조짐에 의해 증척되고 있기 때문이다.

2. 통일에 따른 객관적·주관적 문제상황

통일이후 독일사회내에 조성되고 있는 객관적·주관적 문제상황은 1988, 1990, 1993년에 순차적으로 실시된 복지실태조사에 잘 나타나 있다. 여기서는 이 조사내용을 토대로 통일

13) R.Hickel, "Programm zur Finanzierung der deutschen Einheit", Wirtschaftsdienst 7, 1992, p.339.

14) E.Reuter, "Alle müssen an einem Strang ziehen", Zeit, Nr.4, 1993.1.22.

이후 독일의 사회정책적 과제로 대두되고 있는 새로운 문제상황을 살펴보도록 하겠다. 아래 표에서 보는 것처럼 서독지역의 경우 1993년과 1988년의 상황이, 구동독지역의 경우 1993년과 통일 직후인 1990년 가을 상황이 비교되고 있다. 이때 객관적인 문제상황은 소득, 주택, 교육, 사회관계 및 건강 영역을 중심으로, 주관적 문제상황은 고립감, 행복감 및 불안과 근심이라는 차원으로 구분하여 조사되었다.¹⁵⁾

소득영역에서는 전체 국민과 비교해서 상대적 빈곤정도를 보이고 있는 낮은 가계수입의 사람들, 즉 그 가계소득이 전체 소득분배의 최저소득자 10%그룹 내에 있는 사람들이 고려되었다. 가족 내지 가계가 가계구성원에게 하나의 (독립적인) 공간을 마련해 주지 못하거나 집안에 화장실이 설치되어 있지 못한 경우 주택영역에서의 공급부족이 일어난 것으로 간주된다. 직업교육과정을 수료하지 못한 사람들은 교육영역에서 불이익을 받은 것으로 간주된다. 왜냐하면 이를 통해 노동시장에의 접근기회가 감소됨으로써 소득상황이 침해받을 수 있기 때문이다. 혼자 살면서 가까운 친구가 없는 사람들은 사회관계영역에서 부조화를 보이는 문제집단으로 규정된다. 장기간 질병이나 장애에 시달리는 경우 심각한 건강상의 침해가 발생한 것으로 간주한다. 주관적 문제상황은 고독감의 표현, 지속적인 불안과 근심에 시달리고 있다는 느낌, 상당한 정도의 의기소침 등 정신적 심리사회적 침해 내지 어려움을 겪고 있는 경우를 말한다. 이러한 객관적·주관적 문제상황의 정도는 개별 생활영역 및 동·서독지역간에 현저한 차이를 보인다.

1) 주택상황

서독의 경우 전체주민의 수준에서 보아 주택영역에서의 공급부족현상은 감소했다. 이러한 발전은 수용밀도 및 주거시설이라는 두 가지 지표를 통해 확인될 수 있다. 당시 통용되던 주택의 수용밀도 기준에 따르면(개인당 주거공간) 1978년 약 17%의 독일국민이 주거공간 부족상태에 있었다. 1988년에 이르러 이 비율은 약 7%로 감소했다. 그런데 1993년에는 이 비율이 다시금 약간 상승한 것으로 확인된다. 이 시기에 주거시설은 평균적으로 현저히 개선되었다. 1993년 모든 서독지역 주민의 2% 미만 만이 가정내에 독립적인 화장실을 갖고 있지 못하다.

15) D.Landua, "Stabilisierung trotz Differenzierung?", Arbeitsgruppe Sozialberichterstattung", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Arbeitspapier, Berlin, 1993, pp.93-107; D.Landua and R.Habich, "Problemgruppen der Sozialpolitik im vereinten Deutschland", Aus Politik und Zeitgeschichte B3, 1994, pp.3-14.

〈표 1〉 구동독 및 서독 지역의 객관적·주관적 문제상황

		1988	1990	1993	1993
		서독(%)	동독(%)	서독(%)	동독(%)
객관적인 문제상황	최저소득 10%집단	10.0	10.0	10.0	10.0
	상대적 빈곤*	9.8	8.5	3.8	5.1
	가계 구성원당 1개 미만의 주거공간(부업 미포함)	7.4	17.4	8.6	17.8
	주거공간 내 화장실 미비	2.7	16.8	1.4	9.7
	직업교육을 수료하지 못함**	23.7	10.1	18.4	7.9
	혼자 생활, 가까운 친구 없음	3.7	5.9	3.2	3.8
	만성질병 및 장애	13.1	13.4	5.3	4.6
주관적인 문제상황	자주 고독감을 느낌	14.0	22.2	13.1	16.1
	지속적인 불안과 근심	19.4	27.8	17.0	25.6
	자주 슬픔을 느끼거나 우울함	10.3	16.7	10.2	16.3

* 여기서 '상대적 빈곤'이라 함은 그 소득수준이 평균 가계소득의 50% 이하에 머물고 있는 사람들을 지칭한다. 이때 평균소득은 가계의 크기와 개별 가계구성원들의 욕구를 고려해 산정되었다.

** 근로능력이 있는 국민(18세-60세) 중에서 직업교육을 수료하지 못한 사람들이 차지하는 비율.

출처: Wohlfahrtssurveys 1988, 1990, 1993

반면에 구동독지역의 경우 1990년 주택영역에서는 심각한 공급부족현상이 나타나고 있었다. 모든 가계의 17% 이상이 80년대 중반이후 (서독에서는 시대에 뒤진 것으로 간주된) 기준 이하의 수용밀도를 보이고 있었는데, 이 비율은 1978년 서독지역의 상황에 비견되는 것이었다. 이러한 상황의 호전은 1993년까지 나타나지 않고 있다. 구동독지역 가계들의 열악한 주택상황은 주택의 위생설비율이 지극히 저조하다는 사실에서도 보여지고 있다. 1990년 6개 주택중 1개는 독립적인 화장실을 갖추고 있지 못했다. 하지만 이러한 결핍현상은 최근 2년간 이루어진 일련의 주택건설조치를 통해 상당 정도 해소될 수 있었다.

열악한 거주시설 내지 거주공간의 문제는 특히 다자녀가정 및 미숙련노동자들에게 집중되고 있다. 동독지역에서 관련집단의 주거공간 사정은 서독 수준과 비교해 볼 때 훨씬 열악하다. 예컨대 1990년 3명 혹은 그 이상의 자녀를 둔 모든 가정의 3/4 이상이 비좁은 주거공간에서 생활했다. 1993년에 이르러 이 비율은 69%로 줄었으나 여전히 같은 처지의 서독가정과 비교해서 월등히 높은 수준이다.

다자녀가정의 거주공간 사정은 1988년과 1993년 사이 구서독 지역에서도 전반적으로 악화되었다. 해당 가계의 거의 절반이 가계 구성원당 적어도 하나의 거주공간을 갖고 있지

못하다. 이때 물론 상위 소득집단 보다는 하위 소득집단의 사정이 훨씬 열악하다. 그렇지만 보다 큰 규모의 가정들에서는 상위 소득집단들도 또한 주거공간의 부족으로 어려움을 겪고 있음이 확인되고 있다.

2) 교육상황

교육은 취업기회, 좋은 직장의 보장 그리고 이와 결부된 고소득 가능성 및 노후보장을 위해 중요한 의미를 지닌다. 구서독지역의 경우 교육상황은 전반적으로 개선되었다. 1988년에 주민의 23.7%가 직업교육의 경험을 갖지 못했다. 이 비율은 1993년까지 전체적으로 약 18%로 감소되어, 근로능력있는 국민(18세-60세) 6명 중 1명 비율로 직업교육을 수료하지 못했다. 그렇지만 이 사람들 역시 중요한 문제집단이 되고 있다. 왜냐하면 높은 실업율이 지속되고 있는 사정에 비추어 볼 때 이것은 이들이 보다 많은 수의 교육받은 노동력과 경쟁해야만 함을 의미하기 때문이다.¹⁶⁾

근로능력있는 국민들의 교육수준은 지난 몇십년 동안 동·서독지역 모두 현저히 상승했다. 하지만 고등교육진학은 서독 보다는 동독지역에서 보다 폭넓게 이루어졌고, 그 결과 동독의 공식 교육수준은 서독보다 훨씬 높게 나타난다. 동독 지역 가용인력의 단지 6%만이 직업교육을 수료하지 못했다. 하지만 공식적인 교육수료자들의 수가 양적으로 증가했다는 사실만으로 교육의 질을 평가하기에는 이르다. 통일이후 구동독지역에서 일자리의 재배치 과정 중 드러나는 문제점들 중의 하나인 '낮은' 고용구조는 가용인력의 '낮은' 자격증과 관련이 있음을 보여주고 있다.

남성과 여성의 교육정도의 차이는 시간이 경과하면서 상당히 줄어든 것으로 나타났다. 1988년에는 구서독지역 여성의 1/3이상이 직업교육을 받지 못했지만 1993년에 이르러 4명 중 1명만이 직업훈련의 경험을 갖지 못했다. 한편 동독지역에서 여성들의 공식적인 직업교육은 이미 독일민주공화국 시기에 더 이상 문제가 되지 않았다. 1993년에는 10명 중 1명만이 직업교육을 받지 못한 것으로 나타났다.

대다수의 미숙련 및 반숙련 노동자도 역시 직업교육을 받지 못한 집단군에 속한다. 하지만 1993년에 이르러 그 비율은 상당히 감소하여, 서독의 경우 '단지' 1/3 정도만이 교육받지 못한 노동력으로 드러났다. 직업교육 미경험은 대부분의 관련자에게 지속적이긴 하나 시간의 경과와 함께 상이한 결과를 낳는 문제상황을 조성하고 있다. 현재의 노동시장위기 상황에서 직업교육 미수료자는 특히 구동독지역에서 문제집단화하고 있다. 여기서는 서독 지역보다 훨씬 극적이고 근본적인 변화가 일어나고 있기 때문이다.

16) R.Geißler, Die Sozialstruktur Deutschlands, Opladen, 1992.

교육의 세대간 격차는 직업훈련 경험여부에도 반영되어 나타난다. 직업교육을 수료하지 못한 사람들의 비율을 보면 동·서독 모두 64세이상의 피조사자가 국민평균을 훨씬 초과하고 있다. 하지만 그 다음 연령층은 점차 높은 직업교육수준을 보여주고 있다. 지난 15년을 기준으로 평균 교육이수기간은 서독에서 훨씬 높게 나타났다. 이는 1993년 현재 18-25세까지의 연령층 중 거의 절반이 직업교육을 완료하지 못하는 결과를 초래했다. 독일통일과 함께 구동독지역에서 대학자격시험과정 및 대학입학에 국가가 부과하는 허가제한제가 철폐된 까닭에 동독 고등학생 및 대학생 비율이 곧 서독수준에 접근하리라 예측된다. 교육기간이 장기화할 것이라는 것을 보여주는 징표들도 발견된다. 직업교육수료증을 갖지 못한 18-25세 동독인의 비율이 1990년과 1993년 사이 12%에서 27%로 늘어났다.

3) (장기)실업

노동시장의 불균형이 지속됨으로써 일자리를 구할 기회는 지역별·계층별·연령별로 매우 불균등하게 배분되고 있다. 이에 따라 실업자는 구서독지역에서는 이미 80년대에, 구동독지역에서는 1990년 이후 현저히 증가하여 문제집단화하고 있다. 특히 우려되는 것은 서독에서 이미 20년전부터 일반화된 단기실업 보다는 장기실업 추세이다. 구서독지역 해당자의 절대 다수에게 있어 실업은 힘들지만 일시적인 과도기적 현상으로 간주된다. 현재 더욱 문제가 되는 것은 구동독지역의 상황이다. 여기서는 장기실업의 비율이 서독지역보다 훨씬 높게 나타나고 있고, 이들의 문제상황은 아마도 사회구조의 일부로서 고착될 가능성도 있다.

또한 서독지역에서 이미 잘 알려져 있는 실업의 선택 및 구조화 효과가 동독지역에서 재생산·강화되는 경향을 보이고 있다. 여성, 노인, 비숙련자 및 신체장애자들은 노동시장에서 특히 불이익을 받는 부류에 속하는데, 이들은 이미 지금 전체 실업자의 2/3를 차지하고 있다. 이들의 상황은 이 집단들의 희생을 댓가로 노동시장의 위기를 '해소'하고자 하는 기업들, 나아가 일반 사회정책적 경향에 의해 더욱 악화되고 있다. 노동시장정책 및 사회정책의 이른바 '가교기능(Brückenfunktion)'¹⁷⁾은 이러한 경향에 적절히 반응하지 못하고 있다. 오히려 이미 등록된 실업자들의 1/4이상을 점하고 있는 장기실업이 증가일로에 있고, 보다 많은 여성들이 지속적으로 노동시장으로부터 배제될 것으로 우려된다. 이러한 상황

17) 이는 동독지역의 수렴과정이 대량의 해고사태로 이어질 것이라는 예상과 관련하여 논의되고 있다. 그 이행과정에서 생겨나는 고용불안정은 단기노동수당, 계속교육 및 전환교육, 고용창출조치들과 같은 '가교'를 통해 해소될 수 있다는 것이 그 주 내용이다. 이에 대해서는 F. Buttler, "Wie weit reicht die Brückenfunktion der Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland?", WSI Mitteilungen, 1992, p.721을 볼 것.

에서 노동시장정책적 혹은 사회정책적 조처들은 관련자의 입장에서 보아 단순한 현상유지 및 임시고용요법으로 변질될 위험이 높다.

4) 저소득 및 빈곤

빈곤문제와 관련해서도 실업자집단은 독일 통일의 대표적 '패자'에 속한다. 1992년 6월 현재 평균 실업수당은 겨우 726 마르크, 평균 실업보조금은 632 마르크에 불과하다. 실업자들의 재정 상태는 계속해서 악화되고 있다. 특히 장기실업은 심각한 빈곤의 위험을 수반하고 있다. 왜냐하면 구(舊)독일연방공화국으로부터 이전된 임금 및 분담금연계적 사회보장체계는 실업의 지속과 함께 실업수당 혹은 실업보조금 혜택을 받기 위한 보장법적인 전제들을 더 이상 충족시키지 못하고 사회원호나 가족에 의한 부양에 의존하는 사람들의 수를 증대시키고 있기 때문이다.¹⁸⁾

다자녀가구의 빈곤위험 또한 상당히 높는데, 이는 여성들이 대개 자녀의 수가 늘어남에 따라 직업활동을 포기하고 가사노동에 전념해야 하기 때문이다. 이러한 문제상황은 일생을 주기로 할 때 상당 기간 지속되는 경향을 보인다. 복지실태조사에 따르면 1988년 서독, 1990년말 동독지역 모두 다자녀가정(3인 혹은 그 이상의 자녀를 둔 가정)의 구성원 중 약 20%가 상대적 빈곤선 이하의 생활을 하고 있었다. 1993년까지 이 상황은 서독지역에서는 거의 변하지 않았고, 구동독지역에서는 여성실업의 증가와 함께 오히려 악화되었다.

불완전 가정도 역시 심각한 빈곤의 어려움을 겪는 집단군에 속한다. 구서독지역의 경우 아버지가 부양의 의무를 다하지 않거나 노동시장이 위기에 처한데, 혹은 여성이 지나치게 낮은 소득을 획득하는데 그 일차적 원인이 있다. 혼자서 자녀를 양육하는 여성들은 일반 가정과 비교해서 직업활동을 통해 자신의 생계를 유지할 수 없어 사회원호에 의존하는 비율이 높다. 앞서 지적했듯이, 서독의 사회보장체계가 동독에 도입됨으로써 동독사회의 주변부에는 심각한 재조정이 일어나고 있다. 그 결과 구동독시절 주변집단으로 분류할 수 없었던 집단들도 빈곤위험에 처하고 있다. 실업자집단 이외에 편모집단이 여기에 속한다. 통일직후 이들 중 약 반수가 빈곤의 한계상황에 직면해 있었다. 이 비율은 1993년 39%로까지 현저히 감소했지만 여전히 전체 국민 중 빈곤자가 차지하는 비율과 비교해 4배나 높은 실정이다.

빈곤과 관련한 동독의 전통적 문제집단은 노인집단이었다. 구동독의 사회정책적 급부는 이른바 '생산지향적으로' 분배되었기 때문이다. 특히 공적 부조는 근로자들에게 유리하게

18) R.Habich and P.Krause, "Niedrigeinkommen und Armut", Statistisches Bundesamt(eds.), Datenreport, Bonn, 1992.

이루어졌다. 나이 때문에 혹은 질병으로 인해 직업활동에서 물러난 집단들은 불이익을 받았다. 동독지역 연금수혜자들의 소득상황은 평균 노동자와 비교해서 서독 연금수혜자보다 훨씬 열악했다. 대다수의 사람들은 수백 마르크의 '최소연금액'만을 수령했다.¹⁹⁾ 그 때문에 독일통일 직후 64세 이상의 동독인 중 18% 이상이 상대적 빈곤선 이하의 생활을 하고 있었다. 이 비율은 1993년에 이르러 대체로 서독 수준으로까지 감소했고, 동독주민평균 이하에 머물고 있다. 동독의 연금수혜자는 연금조정(Rentenanpassung)이라는 국가사회정책을 통해 최고의 소득상승을 기록할 수 있었기 때문이다. 이런 점에서 이들은 단연코 통일과정의 '승자'로 간주될 만하다.

아직 구동독지역에서 사회원호(생계보조)를 요구하는 사람들의 수는 서독보다 낮은 수준에 머물고 있다. 1992년 연평균 수혜자수는 25만명에 불과했다. 그런데 문제의 심각성에 비추어 사회원호를 요구하는 비율이 적다는 것은 구동독지역 주민들과 국가 행정기관 간의 어려운 관계를 역설적으로 대변하고 있다. 서독사회체계의 '이식'은 주민들에게 친숙한 기존의 중앙집권적이고 가부장적인 동독체제의 구조, 제도 및 전통들을 일거에 해체했다. 물론 사회보장 주관기관, 지방자치단체의 사회행정, 복지단체의 도입 및 설립, 의료기관의 재조직화의 경우처럼 상이한 서독의 구조, 제도, 법원리 및 급부들의 전이가 단시일내에 성공적으로 이루어진 것은 사실이다. 하지만 이 과정에서 해당 주민들은 심각한 적응의 어려움을 겪었다. 많은 주민들은 수많은 새로운 법령들이나 규정, 제도 및 관청에 익숙해 지는데 여전히 곤란을 겪고 있고, 심각한 정보부족과 법적 불안정, 제도적 혼란, 관청의 자의성 또한 상존하고 있다. 예컨대 상당수의 사람들은 노동청이 실업수당을 신속하게 지불해 줄 수 없는 상황 때문에 사회원호에 의존하고 있다. 많은 사람들은 정당한 권리를 갖고 있음에도 불구하고 신청을 요하는 주택수당, 아동수당, 아동수당보조금, 사회원호 등의 사회급부들을 제대로 활용하지 못하고 있다. 구동독지역에서는 '통계에 드러나지 않는(Dunkelziffer)' 빈곤층의 비율이 상당히 높은 것으로 추계된다.

5) 건강상의 침해 및 사회관계의 결핍

전반적으로 1988년과 1993년 사이 약 6%의 독일인들은 원만한 이성 혹은 친우관계를 갖지 못한 채 일종의 사회적 격리 상태에서 생활했다. 대개 인생의 말기에 찾아오는 이러한 사회적 격리감은 일반적인 건강상태에 심각한 영향을 초래한다는 점에서 중요하다.

19) 동독 연금수혜자들은 서독으로의 여행 혹은 이주가 별 어려움없이 허가되었던 몇 안되는 사회집단에 속했는데, 이를 통해 동독의 허술한 연금체계의 재정적 부담이 다소나마 '해소'되었다. 구동독과 서독의 주변적 사회계층의 상황과 변화양상에 대해서는 Geißler, 전계서 참조.

전체 국민 중 노년층이 차지하는 비율이 높아짐에 따라 사회적 격리의 문제는 향후 보다 큰 비중을 차지하게 될 것이다.

건강상의 영역에서도 또한 심각한 문제가 나타나고 있다. 동·서독 지역 주민들 8명 중 거의 1명은 1988년 내지 1990년 질병 혹은 건강상의 장애로 인해 직업을 바꾸거나 생활패턴을 완전히 바꾸지 않을 수 없었다. 1993년 동시에 실시된 조사에서 약 20명 중 1명은 여전히 지속적으로 간호를 요한다고 응답하고 있다. 지속적으로 건강상 침해를 받는 대표적인 집단 역시 노년층이다. 1993년 64세이상 서독인의 12%, 동독인의 16%가 “지속적인 장애에 시달리거나 간호를 필요로 한다”고 응답하고 있다.

6) 주관적 문제상황

고독감, 의기소침, 지나친 불안과 근심 등 주관적인 문제상황은 이미 객관적 문제상황에 처한 사회집단들, 특히 이들이 원만한 사회관계를 유지하고 있지 못한 경우에 나타난다. 구서독지역의 경우 1988년 전반적인 복지수준의 향상에도 불구하고 여전히 거의 5명 중 1명이 ‘지속적인 불안과 근심’을 가지고 있었다. 10명 중 1명은 ‘자주 슬퍼거나 의기소침’한 것으로 보고하고 있고, 7명 중 1명은 ‘자주 고독’하다고 느끼고 있었다. 동독지역에서는 통일 직후인 1990년 혁명적 상황에서 확산된 불안이 주관적인 문제상황에 명백히 반영되어 나타나고 있다. 당시 많은 동독인들(28%)이 불안과 근심에 시달리고 있는 것으로 나타났다. 특히 경제적 직업적 문제들의 돌출은 이러한 주관적 어려움의 배경을 이루고 있었다. 하지만 1993년에 이르러 높은 실업증가율과 경제위기의 지속에도 불구하고 평균적으로 상황이 약간 호전되었음을 보여주고 있다. 여기에는 개별 생활영역에서의 상황호전이 일조했을 뿐만 아니라, 독일통일이후 시간이 흐르면서 동독주민들이 ‘전환쇼크’를 주관적으로 처리한 결과 부분적으로 심리적 안정을 찾고 있음이 반영되고 있다.²⁰⁾

V. 통일이후 독일 사회정책의 동향

1. 국가사회정책적 행위요구의 증대

동유럽 현실사회주의국가들의 붕괴와 서독에 의한 동독의 ‘흡수통합’은 폭넓은 시장기제만이 경제적으로 효과적인 결과를 낼 수 있다고 주장하는 자유주의적 시각의 정당

20) Landua, 전개논문.

성을 일견 확인시켜주는 듯하다. 이에 따르면 자유로운 시장에서의 이윤지향적인 기업들의 활동이 이윤극대적인 산출과 아울러 전체사회적인 복지의 상승을 가능케한다는 것이다. 반면 국가의 개입은 경제영역에서 비효율성을 낳는 '훼방꾼'으로 간주된다. 이러한 입장은 최근 자유주의경제학자 진영을 넘어 지지되면서 사회정책분야에도 지대한 영향을 미치고 있다. 70년대 중반이래 꾸준히 제기되었던 '보다 많은' 시장기제의 도입과 사회정책적 처방의 축소를 요구하는 소리가 그 어느 때보다도 드높은 것도 이 때문이다.

하지만 통일이후 구동독지역의 경제적 사회적 상황은 바로 시장기제 및 순수시장지향적 사고방식을 지나치게 강조하는 것이 부당하고 상당 수준의 국가개입이 불가피함을 역설적으로 보여주고 있다. 통일이후 국가의 경제정책적 사회정책적 노동시장정책적 개입을 요구하는 징표들은 많다.²¹⁾ 그 중 몇 가지를 들어보면, 첫째, 구동독지역은 서독지역의 기업가들에게 매력적인 판매시장으로 비쳐지고 있을 뿐, 투자 자체는 소유권 문제, 사회간접시설의 미비 등으로 인해 위축되어 있다. 구동독지역에서 기업들이 현재 제공받고 있는 재정적 보조가 없었다면 아마도 이곳에서 투자와 관련하여 몇몇 산업부문은 흔적도 없이 사라졌을 것이고, 구동독지역은 결국 만성적인 산업 취약지역으로 전락하고 말았을 것이다.

둘째, 계획경제적 질서로부터 시장경제적 질서로의 이행과정은 구동독지역주민들에게 새로운 상황에 맞게 자신의 생활설계를 재조정하도록 강요하고 있다. 예컨대 많은 사람들은 지금까지 전혀 생소하던 - 이전의 동독에서 실업 현상은 공식적으로 존재하지 않았다 - 실업의 상태를 받아들여야만 한다. 만약 고용촉진조치 및 재교육조치들 혹은 단기근로규정 및 조기연금규정과 같은 다양한 정책들이 실시되어 관련자들의 정규적인 노동관계의 회복에 조력을 제공하거나 적어도 실업의 어려움을 사회적으로 완화시켜주지 않았다면, 이는 해소불가능한 사회적 긴장을 초래했을 것이다. 이 때문에 경영자단체들조차도 시장경제의 논리에서 보면 체제이질적 요소를 내포하고 있는 고용조합 및 적응촉진조합들의 설립을 긍정적으로 바라보고 있다.

셋째, 구동독지역의 임금수준은 단순히 생산성에 연계되어 있지 않다. 이것은 현실적으로 가능하지조차도 않다. 왜냐하면 이럴 경우 대부분의 피고용자들, 특히 가족을 부양해야 하는 피고용자들은 사회원호수준 이하의 임금을 받아야 할 것이기 때문이다. 물론 임금비용의 상승과 생산성 향상이 불일치할 경우 구동독지역에서 필요로 하는 충분한 투자가 이루어질지는 또 다른 차원의 문제이다. 어쨌든 이러한 상황에서 국가의 개입은 불가피하다. 구동독지역 투자기업들에 대한 다양한 형태의 세금혜택, 한시적인 임금비용분담제의

21) M.Heister, "Aufgabe Aufbau Ost. Engagement und Verzicht in Deutschland gefordert", Soziale Sicherheit 4, 1993, p.109.

도입은 이러한 딜레마를 해소하는데 기여할 수 있다.

다시 말해 통일이후 구동독지역에서 가시화되고 있는 경제위기는 동독주민 대다수의 소득손실 및 빈곤의 심화를 피하기 위해서는 국가주도의 보다 폭넓은 사회정책적 노동시장정책적 조치가 필요함을 보여주고 있다. 통일과정에서 정치적으로 약속된 '생활수준의 평준화' 창출은 시장메카니즘 자체만으로는 불가능하다. 한편으로는 구서독 지역 주민들의 생활상태 및 높은 생활수준을 보장하고, 동시에 다른 한편으로 구동독지역의 전반적인 생활상태를 현저히 개선시킬 수 있는 종합적 사회정책이 요구된다 할 것이다.

그러면 통일이후 지금까지 독일 국가사회정책은 이러한 목적에 부합되게 집행되어 왔는가? 일련의 경험적 지표들은 전술한 여러 문제상황의 출현에도 불구하고 독일의 국가사회정책이 그 전통적인 기능, 즉 보상·안정화·통합·사회평화의 기능을 어느 정도 충실히 수행해 왔음을 보여주고 있다.

첫째, 대다수의 기대를 넘어서는 노동시장정책적 수단들의 투입을 통해 구동독지역 내에서는 세계경제위기의 진행 및 동구권 현실사회주의국가들의 변혁상황과는 달리 생산감소나 고용감소가 이에 상응하게 공식적인 실업자수치로 나타나지 않았다. 공식적인 실업율은 13%였지만 실질적인 저고용율은 약 40%에 이르고 있다.

둘째, 구동독지역의 소득 및 생활수준이 여전히 서독에 비해 현저히 떨어지지만(서독의 약 50%), 실질(가계)소득은 1990년 이래 임금이 급상승함에 따라 현저히 향상되었고 서독과의 격차도 줄어 들었다.

셋째, 소득 및 생활수준의 향상에 따라 연금수혜자 가계도 또한 이익을 보았다. 연금수혜자들은 자신의 원래의 재정적 사회적 곤궁으로부터 해방되었다. 통화연합의 실시와 함께 연금은 급상승했다. (수치상의) 연금수준은 33% 증가했고, 표준연금과 관련해서 명목상의 연금은 1992년 중반까지 두 배이상 증가했다. 이는 물가상승을 감안하더라도 구매력이 약 25% 증가한 것을 의미한다. 동·서독을 비교하면 표준연금의 격차는 이제 단지 38% 정도에 불과하다.

넷째, 의료, 간호 및 사회원호 영역에서도 뚜렷한 진전을 보였다. 이 영역에서 종종 목도되었던 '독일민주공화국 특유의' 양적·질적인 결함과 폐해는 서독으로부터 수용된 사회보장체계 및 제도들을 통해 상당 정도 제거될 수 있었다.

다시 말해서 지금까지 독일의 국가사회정책은 경제 및 통화연합의 경제적 파급효과 그리고 현실 사회주의의 부정적 잔재에도 불구하고 최악의 사회적 궁핍상황이나 정치적인 혼란을 성공적으로 저지해 왔다고 할 수 있다. 그렇지만 국가사회정책에 의한 특정 시점, 특정 집단, 특정 사회문제의 해결은 불가피하게 다른 영역에서 다른 형태의 사회문제를 방기하거나 촉발하는 경향을 낳는다. 통일이후 동·서독주민들 간의, 그리고 동·서독지역

내 개별 집단 내지 계층들 간에 사회정책적 급부에 대한 평가가 엇갈리고 있는 것도 이 때문이다.

2. 재정위기 속의 독일 사회국가

한편 통일이후 불가피하게 지속·강화된 국가의 개입은 다른 측면에서 독일의 사회정책 및 사회국가적 성격을 최악의 위기로 몰아넣고 있다. 한편으로 동독 경제의 전면적 붕괴 및 이를 수반한 동독지역내 일자리 중 거의 절반에 가까운 숫자의 감소, 그리고 다른 한편으로 마르크화와 시장경제의 도입과 함께 모든 독일인들에게 곧 보다 나은 생활이 보장된다는 정치적 약속은 동독경제의 성취 잠재력의 약화를 가져왔을 뿐 아니라 소득 및 소비욕구간의 현격한 격차를 초래했다. 통일이후 지금까지 이러한 생산 및 고용수준과 집합적 개별적 소비 간의 간격은 오로지 사회급부와 공공 소득조정금의 지출을 통해서 메꾸어질 수 있었다. 그런데 지속적이고 근본적인 전환기 위기로 인해 동독의 조세 및 분담능력이 극히 낮은 수준에 머물고 있는 까닭에, 이러한 급부는 서독의 조세, 사회보장분담금 및 국채발행을 통해 조달되어 동독으로 이전될 수 밖에 없었다. 이러한 상황은 이미 70년대 중반이후 가시화되기 시작한 독일 사회국가의 재정위기를 악화시키는 요인으로 작용했다. 사회보장수행기관들(특히 연방노동청)과 연방, 주, 지방자치단체들의 사회지출은 실업의 증가 및 위기적 경제상황과 함께 상승곡선을 그리고 있다. 뿐만 아니라 구동독지역 내 사적 투자활동의 활성화를 위한 전제로써 간주되는 사회 기간시설의 확충 및 현대화, 간호보장, 가정에 대한 재정적 지원 및 여성의 독자적인 노후보장체계의 도입, 새로운 낙태법의 사회적 후원, 유치원 이용에 관한 법적 권리, 수요를 따르는 탁아시설의 확충 등 개선이 필요한 사회정책분야의 개혁은 수십억 마르크의 지속적인 재정지출을 요구한다.²²⁾

하지만 국가의 수입부문은 그 반대의 방향으로 나아가고 있다. 문제상황의 증첩과 사회정책적 행위요구의 증대 그리고 국가재정수입의 감소간의 이러한 상위는 경기불황과 함께 구서독지역에도 영향을 미치지만, 특히 그리고 구조적·장기적으로 구동독지역에 영향을 미치고 있다. 구동독의 지방자치단체 및 사회보장주관자들은 엄청난 행위요구의 압력에도 불구하고 이 지역의 소득수준이 낮은 관계로 충분한 재원을 마련하지 못하고 있다. 독자적인 조세 및 분담금수입, 국채발행을 통해서 공공지출, 특히 사회정책적 지출을 충당하기에는 턱없이 부족하다. 이는 서독에서 동독으로의 지속적인 재정수혈을 요구한다. 동일한 생활수준의 창출이라는 헌법 조항(제106조)을 준수하기 위해서는 향후 20년 이상 서독에서

22) G.Bäcker, "Sozialpolitik zwischen Überforderung und Strukturreformen", WSI Mitteilungen, 1992, pp.711-721.

동독으로서의 재정적 지원이 요구되고 있다.

서독지역으로부터 동독지역으로의 재정적 수혈 규모가 연간 서독 총사회생산액의 6%에 이를 것이라는 데에는 학자들 간에 이견이 없다. 이러한 엄청난 규모의 재정 지출은 단지 '부자'나 기업가만이 아니라 대중 전체의 소득 또한 감소될 수 밖에 없다는 것을 의미한다. 이에 따라 고통분담이라는 과제는 90년대 독일의 가장 중요한 사회정책적 도전이 되고 있고, 독일의 사회통합은 사회정책적 우선순위를 둘러싸고 고도의 갈등이 전개되는 가운데 위협받고 있다. 동·서독 내부의 그리고 동·서독간의 상이하고 복잡한 갈등수준들이 교차되어 자본과 노동간의 전통적인 분배갈등에 중첩되고 있다. 노동조합 또한 이러한 상황에서 단순히 일방, 즉 요구하는 편의 입장에 있는 것이 아니라 구동독 및 서독에서 상이하고 모순적인 이해와 기대들에 직면해 있다. 구동독지역에서 소득과 생활수준을 가능한 한 서독수준에 근접시키고자 하는 요구가 표출되고 있는 반면, 구서독지역의 노동조합원들은 서독지역에서의 실질소득증대와 사회정책적 급부향상에 대한 요구뿐만 아니라 재정적 부담, 즉 동독지역에 대한 조정분담금의 지불능력과 그 한계도 또한 고려해야 한다고 주장한다.

고통분담은 구체적이다. 구서독의 (순임금상승과 연계된 연금소득을 포함한) 실질 평균 소득은 이미 시행된 그리고 예견되고 있는 직접·간접 조세의 증가 및 사회보장분담금의 증가로 인해 향후 몇년간은 단지 소폭 상승에 거칠 전망이다. 이러한 통합과정에서 이루어지고 있는 세금증액 이외에도 의료보험 영역에서의 일반적인 지출 증가 및 이에 따른 분담금 증가도 추가적인 부담이 되고 있다. 서독의 경기가 장기 불황국면에 들어선다면 분배영역의 활용공간은 더욱 협소해질 것이다. 그러면 통일 비용은 더 이상 사회적 부의 증가로부터 충당되는 것이 아니라, 개별 주민의 소득과 재산상의 구체적 손실을 요구한다.

증가일로에 있는 새로운 부채, 증세(소비세, 연대부가세, 이를 대신한 부가가치세의 증액) 및 실업보험 분담금의 증액 등은 최하 혹은 중간소득층 피고용자들의 부담을 과도하게 높이는 결과를 초래하고 있다. 특히 사회보장예산을 통해 통일비용을 충당하는 것은 사회 및 분배정책적 견지에서 볼때 전혀 부적절한 것으로 드러나고 있다. 연방노동청은 1992년에만 약 450억 마르크를 지출했다. 이러한 일반적인 사회정책적 과업의 재정지원에 노동자와 봉급생활자가 절대적 기여를 한 반면, 자영업자, 자유직업인 및 공무원의 기여는 미미했다.

3. 국가의 지출억제정책의 강화

이러한 무분별한 수입정책보다 사회정책적으로 더욱 부정적인 파급효과를 낳는 것은

지출억제를 통한 긴축예산 정책이다. 이러한 흐름은 보수당인 기민당이 사회민주주의적 사회정책을 비판하면서 선거에서 승리한 1982년부터 이미 단초를 보였다. 선거에서 승리한 기민·기사·자유당 연정은 사회정책의 비용이 재정범위를 초과하고 있음을 지적하고, 이후 사회지출의 부담을 줄이는 정책을 지속적으로 추진하였던 것이다. 예컨대 보수자유 연정은 연금재정의 안정화란 기치 아래 연금수급권을 약화시키고 보험료를 증가시키며 민간보험의 의미를 강화시키는 방향으로 연금보험정책의 변화를 꾀했고(1992년 연금개혁안), 이른바 '보건개혁법'의 도입을 통해 법정질병보험 영역에도 공급지향적 경제정책을 적용한 비용억제조치가 취해졌다. 이 개혁으로 의료서비스 급부가 축소되고 피보험자 부담이 늘어났다. 뿐만 아니라 공적부조영역에서도 사회서비스의 삭감을 단행함으로써 공적 부조 수급자의 생활조건을 크게 악화시켰다.²³⁾

통일 이후에도 이러한 대규모의 사회지출 억제정책은 계속되었다. 제10차 노동촉진법 수정법안은 국가의 이러한 예산절감전략의 방향과 효과를 잘 예시해주고 있다. 1993년 실업의 증가에도 불구하고 적극적인 노동시장정책 부문의 예산삭감(예컨대 고용촉진을 위한 연방보조금의 삭감)이 관철되었는데, 이는 실업자수의 증가, 이에 따른 실업수당, 실업보조금 및 사회원호를 위한 재정지출의 증가를 초래했을 뿐만 아니라 기존 사회사업과 사회시설의 존속을 어렵게 하고 있다. 이는 시작에 불과한 듯하다. 연방정부의 지도급 인사들은 향후 몇년간 사회적 급부체계에 근본적인 개혁을 단행할 것이라고 공언하고 있다. 이미 1993년에 예산안정법안, 학자금융자(BAföG) 및 사회원호금율의 동결조치, 피난민에 대한 25%의 사회원호금율의 감액조치 등을 단행했다.

이처럼 국가의 재정상태 악화는 사회국가원리에 대한 보수주의적 자유주의적 비판가들에게 사회국가의 근본적 개혁을 요구할 수 있는 절호의 기회를 제공하고 있다. 이미 잘 알려져 있는 '경제적 부담의 한계', '남용과 오용', '과잉원호', '금치산선고', '권리주장의 만연', '강제화된 행복'과 같은 용어들이 난무하고 있는 실정이다. '사회급여의 축소' 및 '민영화', '재조정(Deregulation)', '자가책임', '자기참여' 등과 같은 요구들이 제기되고 있기도 하다. 엄청난 규모의 장기적인 통일비용이 예상됨에 따라 제2차대전 이후 견지되어 온 국가사회정책의 근본적인 개혁을 요구하는 목소리가 드높아지고 있는 것이다. 이 과정에서 사회부문의 축소가 재정위기 극복과 건실한 예산책정의 도구로 간주될 뿐만 아니라 경제회생, 수출증가 및 국제적인 입지경쟁에서의 생산성 향상을 위한 전제로서 칭송되고 있다. 체제경쟁의 종식과 함께 통일전까지만 해도 보수주의자들과 자유주의자들에 의해서조차도 사회 및 경제질서 구축을 위한 초석으로 수용되었던 사회시장경제, 사회국

23) 김미원, 전개논문.

가, 국가사회보장제도가 심각한 도전을 받기에 이른 것이다.

VI. 독일 사회정책의 향후 과제와 전망

지금까지 이 글은 통일이후 독일의 사회경제적 문제상황, 동·서독간의 지속적인 불균형 내지 비동시적 발전을 중심으로 독일 국가사회정책의 최근 동향을 살펴보았다. 이를 통해 우리는 통일이후 독일에서는 한 국가 내에 상이한 가치지향, 생활양식 및 욕구수준을 가진 두 개의 사회가 공존하고 있고, 이는 새로운 차원의 '동서갈등'을 야기하고 있음을 보았다. 뿐만 아니라 동·서독통합의 과정은 동일한 사회 내에서도 사회적 출신배경, 직업상의 위치 내지 직업의 유무, 교육, 지역, 연령 및 세대의 차이에 따라 상이한 결과를 초래함으로써 개별 집단간의 갈등을 격화시키고 있음도 보았다. 전술했듯이, 이는 독일 사회국가를 딜레마적 상황에 빠뜨리고 있다. 한편에서는 통일이후 가시화되고 있는 복합적 사회문제들의 해결을 위한 전통적인 사회국가의 역할 강화가 요구되고 있는 반면, 다른 한편으로 국가의 재정문제가 심각한 체제위기를 초래하고 있는 것이다.

한편 통일 이후 조성된 이러한 특수 상황과는 별도로 전후의 독일 사회는 지속적인 사회구조적 변동을 경험했다. 이는 통일 이후의 상황 변화와 함께 최근 독일 학계에 향후 사회정책의 방향과 과제가 어떠해야 하는가에 대한 활발한 논의의 준거점을 제공하고 있다. 그 중에서도 특히 주목되는 현상은 지난 몇십년 동안 지속된 개인주의화 경향이다. 이와 함께 자신의 삶을 자유로이 창출해 나가고자하는 사람들의 욕구 및 그 실현 가능성은 무한히 확대되었다. 피고용자(가계)까지도 포괄하는 이러한 변화의 배경에는 대중복지의 급상승, 다차원적인 의미에서의 노동시간의 단축, 교육팽창, 특히 사회국가의 전반적 확장이 있었다. 사회적 지위의 확립, 인간의 정체성과 자아실현을 위해 여전히 근로활동이 중심적 역할을 차지하고 있음은 주지의 사실이지만, 근로활동이 계속해서 삶의 절대적 내지 배타적인 준거점을 구성하고 있다고 말할 수는 없게 되었다. 여가시간이 확대되고 근로활동에서 벗어난 생애주기의 단계(특히 노년기)가 제도화됨으로써 이 역시 사회정책적 고려의 대상으로 주목받게 되었다.²⁴⁾

하지만 보다 심각한 사회 변동 요인은 근대사회의 도래 이후에도 여전히 유지되어 온 성위계적 분업체계가 와해되고 있다는 사실에 있다. 남성과 부(父)에게 집바깥의 직업활동의 의무가 부가되고 여성 및 모(母)에게 무보수의 가사 및 양육노동이 부여되던 고전적인

24) G.Bäcker, "Moderne Zeiten - alte Sozialpolitik", Soziale Sicherheit 5, 1993, pp.140-146.

성역할 모델은 점점 더 현실, 특히 젊은 여성들의 희망이나 생활설계와 상치되고 있다. 직장여성, 특히 결혼한 직장여성들의 비율이 지속적으로 증가하면서 성의 평등, 여성의 보다 많은 사회적 참여, 직장과 가정의 공존에 대한 요구가 높아지고 있다.

다시 말해 전통가족적 생활방식은 그 배타성을 잃어가고 있다. 혼인율의 감소, 별거 및 이혼의 증가, 새로운 대안적 생활방식의 선호, 출생율의 지속적 감소, 편모 혹은 편부의 비율 증가 등은 그 경험적 징표들이다. 평균 가계크기는 작아지고 있고, 일인가구는 독일에서 가장 높은 비율을 차지하는 생활방식들 중의 하나가 되고 있다. 이러한 가족구조 변화에는 인구학적 요인들, 이혼율과 별거율의 증가 뿐만 아니라, 신세대의 행동변화도 일조를 하고 있다. 이들은 성년이 됨과 동시에 부모의 영향으로부터 벗어나 독립적으로 거주하기를 갈망하고 있다. 이러한 경향은 통일에 따른 객관적·주관적 문제상황의 출현과는 무관하게 앞으로도 지속될 것이다.

이와 함께 국가사회정책의 기본 가정, 구조 및 급부원리들이 이처럼 변화된 상황에 어떻게 적응할 것인가가 사회정책의 주요 과제로 등장하고 있다. 다시 말해 사회적 현실 변화와 기존의 규범 및 고착화된 구조들간의 간격을 줄이고, 인간의 기본 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 국가사회정책 목록의 변화가 요구되고 있는 것이다. 바로 이처럼 어려운 시기에 사회국가의 안정과 신뢰성은 국가사회정책의 새로운 발전을 위한 굳건한 토대로 작용할 수 있다. 안정된 민주주의와 민주적인 기본가치들은 어느 누구도 배제하지 않는 공정한 사회보장체계에 기초해 확보될 수 있겠기 때문이다. 하지만 다른 한편으로 고전적인 사회정책적 보호기능의 방어와 확충만으로 새로운 상황변화에 대처하기에는 역부족임도 자명하다. 사회국가는 이제 신중간층과 같은 '근대화의 승자들'의 요구, 그리고 여성들의 관심과 생활조건에도 문호를 개방해야하는 과제를 안게 되었다.

이를 반영이라도 하듯, 최근 몇몇 사회정책영역에서는 흡수통합과정에서 무시되었던 구동독 사회체계의 규정이나 요소들이 통일독일의 사회보장체계를 개선하기 위한 계기로써 새로이 주목받고 있다. 전체근로자들에 대한 보험의무, 해고보호법상 노동자와 사무원들의 동등한 대우, 여성의 높은 취업율 및 탁아시설의 충분한 공급을 통한 여성의 독립적인 사회보장, 폐질로 인한 직업활동불능 사회구성원에 대한 최소폐질연금의 지급, 자녀부양 부모를 위한 휴직 기간의 확대, 보육시설의 확충 등은 이와 관련하여 새로운 논의의 대상이 되고 있다. 이것들은 서독 내에서 특히 사민당과 노동조합에 의해 요구되었던 장기적 사회정책 개혁목록에도 부합하고 있다.

반면 지금까지 의심없이 시행되어 온 구서독의 사회정책적 가정이나 원리들 중 일부도 개혁의 대상이 되고 있다. 그 중 중요한 몇 가지를 들면, 첫째, 근로활동에 초점을 둔, 임금 및 분담금연계적인 사회보장체계에 내재한 배제메카니즘, 둘째, 일차적으로 '부부'라는

가계집단 및 남편주도적인 사회보장요구에 의해 유지되고 있는 (가정)주부 및 모(母)의 재정적 사회적 보장, 셋째, 엄격하게 남편에 의해 이루어지고 있는, 그리고 세대간 보조를 특징으로 하는 사회원호, 넷째, 전적으로 가사노동에만 종사하거나 일시적으로 근로활동에 참여하고 있는 여성들의 전적인 책임하에 그리고 가족적 연대에 입각해 이루어지고 있는 자녀들의 탁아 및 교육 등이다.

증대된 욕구와 새로운 사회구조적 변동을 반영하여 제기되고 있는 사회정책적 요구들의 목록에는 자녀양육이나 병자간호처럼 보수가 지불되지 않지만 사회적으로 필요한 노동에 대한 사회정책적 배려 및 인정, 근로활동과 가사노동간의 유연한 연계를 보장하는 사회정책, 여성들의 독자적인 재정적 사회적 보장의 확보, 교육과정에 있는 청소년들을 위한 독립적인 생활근거의 제공, 원호요구의 증대와 가족적인 부양체계의 약화를 흡수할 수 있는 전문적 사회사업의 확충 등이 속하고 있다.

앞서 밝혔듯이, 국가주도의 사회적 연대는 독일 사회정책의 근간을 이루어 왔다. 이는 사회적 약자에 대한 강자들의 연대를 요구한다. 하지만 이것은 오직 강자들의 자발적 수용이 전제되는 한 장기적 전망을 가질 수 있다. 왜냐하면 이제 연대적 행동은 위로부터의 명령에 의해 도출되거나, 생산에 필요한 원자재처럼 단순히 주문할 수 없게 되었기 때문이다. 사회적 연대는 '인류학적 상수'가 아니라, 희소한 '재화'가 되어가고 있다. 다시 말해 사회적 연대는 항상 새롭게 생산되고, 재생산되어야 한다. 다양한 이해와 욕구수준들을 통합하고 조정하며, 사회적으로 공정한 재정 및 소득분담의 수용성을 높은 수준에서 담보하는 국가의 역할이 새삼 기대되는 것도 이 때문이다. 이런 점에서 통일 이후 독일의 사회 국가는 그 활동영역의 전향적 변화를 요구하는 새로운 도전에 직면해 있다할 것이다.