

# 독일의 사회적 시장경제

- 이념, 제도 및 정책 -

1999. 10

김    적    교  
김    상    호

## 발간사

정부는 민주주의와 시장경제질서의 창달을 국가의 기본목표로 삼고 개혁을 추진 중에 있다. 시장경제질서는 분권적인 의사결정을 통해서 자유, 정의 및 복지를 실현하고자 하는 경제질서라고 생각할 때 민주주의 와 시장경제는 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다.

그러나 시장경제질서라 하더라도 각국의 역사적, 정치적 및 사회적 전통이나 환경에 따라 다양한 형태를 지니고 있기 때문에 우리가 시장경제질서를 지향한다 하더라도 어떤 형태의 시장경제모델을 목표로 할 것인가에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 이러한 맥락에서 독일의 사회적 시장경제 social market economy는 시장경제질서의 한 모델로서 충분한 연구의 대상이 될 수 있다고 하겠다.

독일의 사회적 시장경제는 질서자유주의 사상에 이념적 뿌리를 두고 있는데 질서자유주의는 제도를 중시하는 질서정책을 강조하고 있다. 제도가 잘 짜여지면 경제적 성과도 좋다고 보기 때문이다. 시장경제가 제대로 작동되기 위해서는 제도적 틀이 잘 짜여져야 하는데, 독일에서는 각 부문에 있어서 제도적 틀이 어떻게 짜여져 있고 어떻게 작동하고 있는지 알아봄으로써 우리 나라가 추진하고 있는 제도개혁에 좋은 시사점을 얻을 수 있기 때문이다.

이러한 점을 감안하여 이 연구에서는 사회적 시장경제의 사상과 지도이념, 경제정책의 목표와 기본원칙 및 주요 부문별 제도의 내용과 특징에 대해 체계적이며 구체적인 분석을 한 후에 우리경제에 주는 시사점을 도출하고 있다. 이 연구에서는 독일의 사회적 시장경제를 시장경제의 한 모델로 분석하기 때문에 개별적인 정책수단의 연구보다는 제도분석에 초점을 맞추고, 연구의 범위로 우리 나라의 제도발전에 참고가 될 수 있는 부문을 집중적으로 분석하고 있다.

이 연구를 성실하게 수행해 주신 한양대 경제학부의 김적교 교수님과 관동대 경제무역학부 감상호 교수님께 감사의 말씀을 드린다. 김적교 교수님께서서는 제1장에서 제6장까지와 제 12장을 집필해 주셨고 감상호 교수님께서서는 제 7장부터 제11장까지를 집필해 주셨다.

아울러 이 보고서를 자상하게 논평해 주신 두 분의 외부심사위원에게도 감사드린다. 이 보고서에 담긴 모든 내용은 저자들의 견해이며 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀두는 바이다.

1999년 11월  
한국경제연구원  
원장 좌승희

# 목 차

## 제 1 장 연구의 목적과 범위/11

## 제 2 장 질서자유주의와 질서이론/19

1. 생성 배경/21
2. 질서자유주의/22
3. 질서이론/26
4. 질서정책/31

## 제 3 장 사회적 시장경제의 이념, 정책목표와 정책원칙/41

1. 역사적 배경/43
2. 이념/45
3. 정책목표/48
4. 정책원칙/51

## 제 4 장 사회적 시장경제의 이상과 현실 /55

1. 역사적 전개과정/57
2. 이상과 현실 /62

## 제 5 장 경쟁정책/69

1. 개관/71
2. 카르텔의 규제/73
3. 시장지배력의 남용규제 /76
4. 기업결합의 규제 /78
5. 평가와 시사점/81

## 제 6 장 금융제도/83

1. 개관/85
2. 구조와 특징/86
3. 은행과 기업간의 관계/92
4. 연방은행제도/96
5. 금융감독제도/101
6. 평가와 시사점/104

## 제 7 장 재정제도/109

1. 개관/111
2. 재정 제도의 특징/115
3. 사회 예산/120
4. 평가와 시사점/127

#### 제 8 장 사회보장제도/131

1. 개관/133
2. 연금보험제도/136
3. 의료보험제도/144
4. 산재보험제도/151
5. 간병보험제도/156
6. 평가와 시사점/163

#### 제 9 장 교육제도/169

1. 교육제도의 기본구조/171
2. 이원적 직업교육제도/174
3. 대학교육제도/181
4. 평가와 시사점/184

#### 제 10 장 노동시장제도/189

1. 개관/191
2. 고용보험제도/194
3. 단체교섭제도/204
4. 노동분쟁 조정제도/219
5. 평가와 시사점/228

#### 제 11 장 기업의 의사결정제도/237

1. 개관/239
2. 기업지배제도/241
3. 소액주주보호제도/248
4. 평가와 시사점/256

#### 제 12 장 사회적 시장경제의 성공요인과 시사점/261

1. 성공요인/263
2. 시사점/270

#### 참고문헌/277

## 표차례

- <표 5-1> 적용 제외 카르텔
- <표 5-2> 형태별 기업결합 추이
- <표 5-3> 상위 10대사의 시장점유율 추이
- <표 6-1> 독일의 기업규모별 은행자금 의존 현황(1995년 말)
- <표 6-2> 독일의 개인부문 금융자산 구성비 추이
- <표 6-3> 주요국의 상장시가총액/경상 GDP 비율(1995년)
- <표 6-4> 주요국의 기업차입 자금조달 원천별 구성비(1997년)
- <표 6-5> 소유자 및 기업주식 보유 현황
- <표 6-6> 주요국 상장기업 주식의 보유목적(1990년)
- <표 6-7> 독일 3대 은행의 주요 독일 기업의 의결권 보유비율(1986년)
- <표 7-1> 정부예산 수입구조의 추이(1960~1996)
- <표 7-2> 조세의 분류
- <표 7-3> 중요 세목별 조세수입의 추이(1994~1997)
- <표 7-4> 정부예산 지출구조의 추이(1960~1996)
- <표 7-5> 재정조정제도의 요약
- <표 7-6> 재원조달 종류별 사회예산의 수입구조(1991~1997)
- <표 7-7> 재원조달 원천별 사회예산의 수입구조(1991~1997)
- <표 7-8> GDP 대비 사회예산의 제도별 구성비(1991~1997)
- <표 7-9> GDP 대비 사회예산의 기능별 구성비(1991~1997)
- <표 8-1> 근로자가 부담하는 보험요율의 변화 추이
- <표 8-2> 공적연금 현금급여 종류별 수급요건 및 급여수준
- <표 8-3> 공적의료보험제도 가입자 추이(연평균)
- <표 8-4> 가입대상별 의료보험 재원조달 추이
- <표 8-5> 산재보험 급여의 수급요건 및 급여수준
- <표 9-1> 기업규모별 직업교육제도를 운영하는 기업의 비율(1996년 기준)

>

<표 9-2> 기업규모별 종업원수에 대한 훈련생의 비중(구서독지역, 6월 말 기준)

<표 9-3> OECD 회원국의 실업률 비교(1995년 기준)

<표 10-1> 독일의 노동시장 변화 추이

<표 10-2> 보험료 납부기간과 연령에 따른 실업수당 지급기간

<표 10-3> 독일노동조합연맹 산하 산별노조의 조합원 구조(1999년 3월)

<표 10-4> 주요 선진국의 근로자 천 명당 연평균 파업일수(1970~1994)

<표 11-1> 기업형태와 근로자수에 따라 적용되는 공동결정법

## 그림 차례

<그림 6-1> 독일의 금융기관 구조

<그림 9-1> 독일 교육제도의 기본구조

<그림 9-2> 이원적 직업교육제도의 구조

<그림 10-1> 고용보험 사업 요약

<그림 10-2> 단체협약 체결 과정도

## 제 1 장 연구의 목적과 범위

정부는 민주주의와 시장경제질서의 창달을 국가의 기본목표로 삼고 여러부문에 걸쳐 개혁을 추진 중에 있다. 시장경제질서는 분권적인 의사결정을 통해서 자유, 정의 및 복지를 실현하고자 하는 경제질서라고 생각할 때 민주주의와 시장경제는 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 이런 의미에서 신정부가 민주주의와 시장경제의 상호의존성을 중시하는 것은 매우 의미심장하고 높이 평가할만하다 하겠다.

그런데 문제는 우리가 어떤 형태의 시장경제질서를 추구해야할 것인가가 문제다. 왜냐하면 우리가 선진자본주의 국가에서 보는 바와 같이 시장경제제도라 하더라도 그 내용을 자세히 살펴보면 나라마다 다르기 때문이다. 예컨대, 미국식 시장경제는

독일식 시장경제와 다르며 또 이들은 일본식 시장경제와도 다르다. 시장경제질서라 하더라도 그 나라의 역사적, 정치적 및 사회적 전통이나 환경에 따라 다양한 형태를 지니기 때문이다. 따라서 우리가 시장경제질서를 지향한다 하더라도 어떤 형태의 시장경제모델을 목표상으로 할 것인가에 대해 보다 구체적이고 체계적인 연구가 있어야 하겠다. 이러한 맥락에서 볼 때 독일의 사회적 시장경제(social market economy)는 시장경제질서의 한 모델로서 충분한 연구의 대상이 될 수 있다고 하겠다.

특히 독일의 사회적 시장경제가 우리에게 관심의 대상이 될 수 있는 이유로서는 첫째, 독일의 사회적 시장경제는 미국식 시장경제와는 달리 경제적 자유와 사회적 형평을 잘 조화시킴으로써 독일을 세계적인 복지국가로 만드는데 결정적 기여를 하였는바 이는 우리 나라와 같이 분단된 국가에 대해서 시사하는 바가 크며, 둘째, 독일의 사회적 시장경제는 질서자유주의 사상에 이념적 뿌리를 두고 있는데 질서자유주의는 제도를 중시하는 질서정책을 강조하고 있다. 제도가 잘 짜여지면 경제적 성과도 좋다고 보기 때문이다. 시장경제가 제대로 작동되기 위해서는 제도적 틀이 잘 짜여져야 하는데, 독일의 사회적 시장경제가 각 부문에 있어서 제도적 틀이 어떻게 짜여져 있고 어떻게 작동하고 있는지 알아봄으로써 우리 나라가 추진하고 있는 제도개혁에 좋은 시사점을 얻을 수 있기 때문이다.

이러한 점을 감안하여 본 연구에서는 사회적 시장경제의 사상과 지도이념, 경제정책의 목표와 기본원칙 및 주요 부문별 제도의 내용과 특징에 대한 체계적이며 구체적인 분석을 한 후에 우리 경제에 대한 시사점을 도출하기로 한다.

본 연구에서는 독일의 사회적 시장경제를 시장경제의 한 모델로서 분석하는데 있기 때문에 개별적인 정책수단의 연구보다는 제도분석에 초점을 맞추는데 목적을 두도록 한다. 이에 따라 연구의 범위는 우리 나라의 제도발전에 참고가 될 수 있는 부문을 집중적으로 분석하되 독일이 통일되기 이전까지의 제도와 정책에 중점을 두기로 한다.

제2장에서는 제도분석에 앞서 사회적 시장경제의 사상적 배경을 분석함으로써 사회적 시장경제의 기본이념을 밝히는 것도 매우 중요하다. 이를 위해서 사회적 시장경제의 이념적 배경을 제공한 질서자유주의를 분석토록 한다. 독일의 대표적 질서자유주의자인 오이켄(W. Eucken)은 질서자유주의를 바탕으로 질서이론과 질서정책을 개발하였으며 사회적 시장경제의 경제정책에 지대한 영향을 미쳤다. 따라서



우리가 사회적 시장경제의 사상적 배경, 기본이념 및 정책을 제대로 이해하기 위해서는 질서자유주의 외에 질서이론과 질서정책을 고찰하지 않으면 안 된다. 이와 같은 이유에서 제2장에서는 질서이론과 질서정책을 다루기로 하였다.

제3장에서는 사회적 시장경제의 이념은 무엇이고 어떤 경제정책 원칙 하에서 어떤 목표를 가지고 경제를 운영하여 왔는지를 분석하기로 한다. 제4장에서는 독일 경제정책의 3대 기본원칙이라 할 수 있는 경쟁원칙, 보충원칙 및 시장일치성의 원칙이 구체적으로 어떻게 실천에 옮겨졌으며, 또 정치적, 사회적 환경의 변화가 이들 원칙에 어떤 변화를 주었는지를 역사적으로 살펴봄으로써 사회적 시장경제의 이상과 현실간에는 어떤 괴리현상이 있었으며 그 원인은 어디에 있었는지를 고찰하기로 한다.

제5장에서는 시장경제가 작동하는데 기본요건인 경쟁정책문제를 다루기로 한다. 독일은 일찍부터 경쟁제한금지법을 제정하여 경쟁제한 행위를 규제토록 하였다. 경쟁제한금지법의 내용과 특징은 무엇이고 그것이 경쟁제한 행위를 규제하는데 얼마나 효과적이었으며 그것이 우리에게 주는 시사점은 무엇인가를 검토하기로 한다.

제6장에서는 안정화정책의 중요수단이 되는 금융제도를 분석하기로 한다. 독일은 일찍부터 경제안정을 경제정책의 주된 목표로 삼아 통화가치의 안정에 주력하여 왔다. 중앙은행(연방은행)을 독립시킴으로써 통화신용정책에 있어서 정치권의 영향력을 배제하였으며 감독기능을 강화하여 예금자 보호와 금융산업의 안정성을 확보토록 하는 한편 은행이 기업에 절대적인 영향력을 갖는 등 독일경제의 안정과 성장에 지대한 영향을 미쳤다. 본 장에서는 독일연방은행의 독립성과 금융감독제도 및 은행과 기업과의 관계를 분석하는데 초점을 맞추기로 한다.

제7장에서는 독일의 재정제도를 분석하기로 한다. 독일은 정치적인 연방제도에 따라 재정제도에서도 연방주의를 택하고 있다. 연방정부, 州정부 및 기초자치단체간에 관장업무가 구분되어 있고 이에 따라 연방정부, 州정부 및 기초자치단체별로 특정 조세를 징수하여 자체재원으로 삼고 있다. 연방정부와 주정부 사이의 재정력이나 재정수요의 격차는 수직적 및 수평적 재정조정제도를 통해서 해결하고 있다. 특히 독일은 1967년부터 중기재정계획을 세워 재정수지의 건전화, 재정의 경기정책적 기능 활성화 등을 도모하고 있으며, 또한 독일은 일반회계에 특별회계와 기금을 통합하여 단일화시켜 재정지출의 효율화를 기하고 있음은 주목할 만하다.

제8장에서는 사회적 시장경제의 가장 중요한 특징 중의 하나인 사회보장제도를

분석하기로 한다. 독일은 일찍부터 사회보장정책을 실시하여 독일을 세계적인 복지 국가로 만들었다. 그러나 재원조달능력을 무시한 사회보장망의 확대로 재정위기를 가져오는 등 문제점도 적지 않았다. 본 장에서는 사회적 시장경제에 있어서 사회정책의 기본이념이 무엇이며 이것이 사회보험제도에 구체적으로 어떻게 나타났으며 또 문제점은 무엇인가를 분석토록 한다.

제9장에서는 독일의 교육제도를 다루기로 한다. 독일에서는 현장교육을 중시하여 이론교육과 실기교육을 병행하고 있는데, 여기서는 고등학교 졸업생의 약 65%가 참여하며 기업에서의 실기교육과 직업학교에서의 이론교육을 병행하는 이원적 직업교육제도를 분석토록 한다. 이원적 직업교육제도는 청소년의 실업을 예방하는데 많은 기여를 하여 독일에서는 다른 선진국에서와 달리 청소년 실업률이 전 국민을 대상으로 한 실업률보다 낮은 실정이다. 또한 대학에서도 실기교육의 중요성을 강조하여 기업실습을 교육과정에 포함시키고 있다. 그 밖에도 균등한 출발기회를 보장하는 최선의 방법이 모든 청소년에게 균등한 교육기회를 제공하는 것이라는 취지 아래 초등학교에서 박사과정까지의 모든 교육을 무상으로 제공하고 있으며, 저소득 가정의 학생에게는 생활비를 장기의 저리로 융자해 주고 있다.

제10장에서는 노동시장제도의 특징을 살펴보도록 한다. 독일은 근로자의 권익을 신장하면서도 노사간의 분쟁 없이 오랫동안 완전고용을 유지하여 온 대표적 국가이다. 이와 같이 독일의 노동시장이 시장경제질서에 충실하면서도 효과적으로 작동하는 데는 독일의 독특한 제도적 장치가 중요한 역할을 하였다. 예컨대, 종업원평의회와 경영위원회 같은 조직을 통해서 사업장 수준에서 근로자의 의사결정 참여를 유도하였고, 고용보험제도에서 적극적 노동시장정책으로 일자리를 창출하고 직업교육을 지원할 뿐만 아니라 실직한 근로자에게 현금급여를 제공하여 근로자의 생계를 보장하고 있다. 또한 자율적 단체협약을 바탕으로 하는 단체교섭제도도 노사간의 갈등관계를 해소하는데 기여하였다. 본 장에서는 노동시장관련 각종 제도 예컨대, 사업장기본법, 종업원평의회제도, 자율적 단체협약제도 및 노동분쟁 조정제도의 내용과 이것이 실제로 어떻게 작동하는가를 살펴본 후 시사점을 도출하기로 한다.

제11장에서는 독일 기업의 의사결정제도를 분석토록 한다. 독일에서는 근로자 대표가 이사회와 감사회에 참여하여 중요한 사항을 사용자와 공동으로 결정하고 있다. 따라서 독일의 기업지배구조는 주주를 우선하는 영·미의 주주자본주의 (shareholder capitalism)와는 달리 주주, 종업원 및 노동조합 모두의 권익을 보호하

는 이해관계형 자본주의(stakeholder capitalism)을 취하고 있다. 또한 일찍이 소액 주주보호제도를 도입하여 지배주주의 권한 남용을 제한하고 있다. 본 장에서는 독일 기업의 지배구조와 그 특징을 살펴보기로 한다.

제12장에서는 사회적 시장경제가 독일에서 성공할 수 있었던 요인은 무엇이며 여기서 얻을 수 있는 교훈과 시사점에 대해서 논하기로 한다.

## 제 2 장 질서자유주의와 질서이론

### 1. 생성배경

독일의 사회적 시장경제를 제대로 이해하기 위해서는 사회적 시장경제의 사상적, 이론적 배경을 제공한 질서자유주의(Ordo-liberalism)를 분석하지 않고는 불가능하며 질서자유주의를 이해하기 위해서는 1930년대를 전후한 독일의 경제학과 경제정책에 대한 고찰이 필요하다.

독일에서는 19세기 중반부터 1920년대 말까지 역사학파가 독일 경제학의 주류를 형성하였다. 역사학파는 주로 경제사의 연구에 초점을 맞추고 이론적인 접근은 소홀히 하였기 때문에 독일에서는 그 때까지만 하더라도 어떤 확고한 경제이론이 확립되지 못하였다. 역사학파의 이론경시 사상과 이로 인한 경제이론의 부재는 당시 독일의 경제정책에도 크게 영향을 미쳤다. 예컨대 제1차세계대전 이후 독일의 경제정책은 어떤 원칙과 이론적 뒷받침 없이 임기응변적으로 실시됨으로써 실패로 끝났고 이는 1933년 나치정권을 탄생시키는데 결정적 역할을 하였다. 나치정권 수립 이후의 독일경제는 시장경제체제에서 중앙통제경제 체제로 전환됨으로써 많은 문제를 야기했으며 2차대전이 없었다 하더라도 독일경제는 오래 지탱할 수 없는 상황에 있었다(H.O. Lenel, 1989, p.16).

오이켄(W. Eucken), 뵘(F. Böhm), 그로스만-되르트(H. Grossmann-Doerth), 뢰프케(W. Röpke) 및 뤼스토프(A. Rüstow)와 같은 독일의 자유주의자들은 1933년 이전부터 정부의 간섭주의적 경제정책에 대하여 비판적이었으며, 1933년 나치정권 등장 이후에는 망명 또는 半망명 상태에서 중앙통제경제 체제의 실패 가능성을 분석하는 등 연구활동을 계속하였다.

1945년 종전과 함께 독일경제의 완전 붕괴는 그들로 하여금 독일의 경제질서 및 정책을 새로운 시각에서 재건하지 않으면 안 된다는 강한 신념을 가지게 하였다. 이들은 1920년대와 1930년대에 있었던 독일의 경제정책 실패의 경험에 근거하여 독일의 경제질서가 지나치게 낙관적인 고전적 자유방임주의에 바탕을 두어서도 안 되겠지만 그렇다고 해서 개인의 자유가 박탈된 전체주의적인 중앙관리 경제체제가 되어서도 안 되겠다는 확신을 가지게 되었다. 이들은 무엇보다도 개인의 자유가 보장

되고 물질적 풍요를 가져올 수 있는 자유 시장경제이야 말로 전후 독일이 추구하여야 할 경제정책의 방향이라고 생각하였다. 이들의 자유주의적 사상은 하이에크(F.A. von Hayek)와 그의 스승인 미세스(Ludwig von Mises)의 자유주의 사상에 의하여 많은 영향을 받았다.

이들 중 독일에 계속 남아있었던 오이켄은 뵘과 그로스만-되르트와 함께 1948년 학술지인 Ordo를 창간하였다. 이 학술지의 이름을 따서 이들의 자유주의 사상을 질서자유주의라고 한다. 이들은 당시 프라이부르크(Freiburg)대학에서 교편을 잡았었기 때문에 이들의 자유주의 사상을 프라이부르크 학파라고도 한다.

## 2. 질서자유주의

앞에서 지적한 바와 같이 경제정책의 실패로 인한 바이마르(Weimar)공화국의 붕괴와 국가사회주의의 등장은 두 가지 측면에서 독일의 자유주의자들에게 커다란 역사적 교훈을 남겼다. 하나는 고전적 자유방임주의는 받아들일 수 없다는 것이었다. 독일은 19세기 후반부터 빈부의 격차, 도시근로자의 빈곤문제, 독점재벌의 등장 등 자본주의 경제체제의 폐해가 나타났으며 이러한 역사적 경험은 경제질서의 형성을 전적으로 시장에만 맡겨놓을 수 없다는 교훈을 주었다. 다른 하나는 나치정권에서 처럼 인권을 유린하고 개인의 자유를 무시하는 집단주의도 받아들일 수 없다는 것이었다.

이들은 경제적 자유와 정치적 자유는 상호 의존적 관계에 있기 때문에 정치적 자유가 없는 경제적 자유나 경제적 자유가 없는 정치적 자유는 결국 체제의 붕괴로 이어질 수밖에 없다는 확신을 가지게 되었다. 이들에 의하면 자유야말로 인간이 추구할 최고의 가치이며, 이는 시장경제체제에서 가장 잘 실현될 수 있다는 것이다. 그러나 경제질서를 전적으로 시장에 맡겨두면 독점과 같은 경제력이 형성됨으로써 공정한 경쟁이 이루어질 수 없기 때문에 정부가 적절한 규칙과 제도의 틀을 만들어 공정한 경쟁질서를 창출하여야 한다고 한다. 다시 말하면 그들은 경쟁질서를 자연적으로 주어지는 것으로 보지 않고 형성의 대상으로 보았다.

물론 질서자유주의자들도 시장의 자율조정 기능 즉 자발성(spontaneity)을 믿고 바람직한 질서의 형성을 위해서 이것이 매우 중요하다고 보고 있으나 자발적으로

일어나는 것은 모두가 유용하다고 생각하지 않는다. 다시 말하면 시장의 자발성이란 시장의 자유를 믿는다는 뜻인데, 시장의 자유가 중요하지만 시장의 자유만으로는 공정한 경쟁질서를 창출할 수 없다는 것이다.

따라서 자유는 조심스럽게 고안된 규칙에 의하여 보완되어야 하며 규칙이 지켜질 때만 공정한 경쟁질서가 형성될 수 있다는 것이다. 자유를 신뢰하는 것은 좋으나 자유를 파괴하거나 간섭하는 세력들이 있기 때문에 국가는 개인의 자유를 이들 세력들로부터 보호해 주어야 하며 자유가 보호됨으로써만 경쟁이 제대로 작동될 수 있다는 것이다. 여기서 자유를 침해하는 세력으로는 민간뿐만 아니라 국가도 될 수 있기 때문에 시장은 물론 국가에게도 완전한 자유를 주어서는 안되며 영역의 한계를 설정해 주어야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써만 질서 있는 경쟁(ordered competition)이 형성될 수 있고 이러한 질서만이 개인의 자유를 최대한 보장하며 삶의 안전과 의의를 부여한다는 것이다(T. Riha, 1985, p.193). 그런데 질서 있는 경쟁을 만들고 지키기 위해서는 강한 국가가 필요하다고 한다.

여기서 강한 국가라는 것은 국가가 정치적, 경제적, 사회적 이익집단의 압력으로부터 영향을 받지 않고 독과점과 같은 경제력을 규제할 수 있는 힘을 가지는 것을 말한다. 국가가 해야 할 일은 경쟁질서를 창출하는데 있기 때문에 국가는 공정한 경쟁질서의 형성에 필요한 행동 규칙을 만드는데 있으며 경쟁질서만 확립되면 시장경제는 제대로 작동하며 개인의 자유와 물질적 번영도 동시에 실현됨으로써 강한 국가가 될 수 있다는 것이다. 이처럼 국가질서와 경쟁질서간에는 상호의존관계가 있기 때문에 경쟁질서 없이 강한 국가가 존재할 수 없듯이 강한 국가 없이는 경쟁질서 역시 있을 수 없다고 한다.

이와 같이 질서자유주의자들은 강한 국가상을 표방하고 있는데 이 점에서 이들은 하이에크와 같은 오스트리아 학파의 자유주의자들과는 견해를 달리하고 있다. 오스트리아 학파의 자유주의자들에 의하면 경제가 발전하는 과정에서 독점과 같은 경제력의 형성이 있을 수 있다. 그러나 이것은 마치 비누의 거품과 같아서 일시적으로 표면에 나타나지만 새로운 경쟁의 압력 때문에 오래가지 못하고 사라지고 만다는 것이다. 따라서 정부가 할 일은 개인의 자유가 보장되는 일반적인 행동규칙만 만들어 주고 이를 철저히 집행하는데 있다고 한다.

그러나 질서자유주의자들은 일반적인 행동규칙<sup>1)</sup>만으로는 개인의 자유가 충분히

---

1) 일반적 행동규칙의 성격과 내용에 대해서는 김적교(1999) pp.131~134 참조

보장될 수 없다고 보고 있다. 오이켄에 의하면 자유주의 사상은 서구에 있어서의 산업화를 가져오는데 크게 기여하였으나 산업화는 동시에 개인의 자유를 위협하는 결과를 가져왔다고 한다. 예컨대 노동시장과 상품시장에 있어서 세력이 형성되었으며 이로 인하여 자유가 자유 자체를 위협하게 되었다는 것이다. 따라서 자유가 살아남기 위해서는 질서를 통해서 자유를 제한하는 것이 필요하다고 한다. 왜냐하면 질서가 없는 자유는 자유 자체를 파괴시킬 가능성이 있기 때문이다. 이와 같이 자유와 질서는 서로 모순되지 않으며, 질서 속의 자유가 다른 아닌 경쟁질서이며 경쟁질서를 실현시키는 것이야말로 중요한 정부의 과제라고 한다(A. Woll, 1989, p.92).

오이켄이 강한 국가 상을 주장하고 있는 것은 하이에크와는 매우 대조적이다. 하이에크는 시장경제질서가 독과점과 같은 민간의 경제적 세력집단에 의하여 위협을 받기보다는 국가에 의하여 위협을 받는다고 생각한다. 즉 사회적 형평을 증진한다는 의도를 가지고 정부가 지나치게 개입하게 되면 개인의 자유는 그만큼 훼손될 수밖에 없다는 것이다. 또한 민간의 경제력 집중 문제도 진입자유만 허용되면 경쟁을 통해서 해결될 수 있다고 보고 있다. 하이에크에 의하면 개인의 자유만 보장되면 경쟁질서는 저절로 생겨날 수 있기 때문에 정부가 경쟁질서의 창출을 위해서 개입할 필요가 없다고 생각한다. 이러한 시각에서 하이에크는 시장경제를 자발적 질서(spontaneous order)로 보고 있다.<sup>2)</sup>

이와 같이 질서자유주의자들은 산업화의 진전에 따라 자유 자체가 위협을 받게 되어 시장경제가 제대로 작동하지 못하거나 또는 사회적으로 바람직한 결과를 가져오지 못하는 경우가 있기 때문에 정부의 개입이 필요하다고 본다. 예컨대 독과점을 규제하여 경쟁을 촉진한다든지 또는 분배상의 정의를 위해서 누진세제를 도입한다든지, 최저임금제를 실시하는 등 시장이 만족스런 결과를 가져오지 못하는 경우에는 정부의 개입이 불가피하다고 보고 있다. 이런 경우에도 시장경제의 원리에 저촉되지 않는 매우 제한적인 개입만을 주장하고 있다. 정원은 가만히 두어도 저절로

---

2) 오이켄과 하이에크는 다같이 경쟁질서의 창출이 가장 중요하다는 생각에서는 견해를 같이 하나 경쟁질서의 창출을 어떻게 실현시키느냐의 방법에 대해서는 견해를 달리한다. 하이에크에 의하면 정부는 일반적인 행동규칙만 만들어 주고 나머지는 개인의 자유에 맡기면 경쟁질서는 저절로 생겨난다고 보는 반면 오이켄은 일반적 행동규칙만으로는 안 된다고 보고 있다. 다시 말하면 하이에크는 경쟁질서보다는 개인의 자유보장에 초점을 두고 있는 반면 오이켄은 개인의 자유보다는 경쟁질서의 창출에 초점을 맞추고 있다(A. Woll, 1989, p.97참조)

자라지만 숙련된 정원사에 의하여 잡초를 뽑고 가지를 쳐주는 것이 필요한 것처럼 시장경제도 정부의 손길이 필요하다는 것이다. 다시 말하면 국가는 경기의 심판자 역할뿐만 아니라 관리자의 역할도 하되 경기 자체에 개입해서는 안 된다는 것이다. 뢰프케(W. Röpke)에 의하면 이러한 국가를 만들고 유지하기 위해서 정부는 높은 직업윤리와 결연한 정신으로 무장된 소수의 유능한 공무원으로 구성되어야 한다고 한다(T. Riha, 1985, p.193). 다시 말하면 시장경제가 제대로 작동하기 위해서는 적절한 윤리적 가치가 수반되어야 한다는 것이다<sup>3)</sup>.

### 3. 질서이론<sup>4)</sup>

#### 가. 생성배경 및 의의

질서이론(Ordnungstheorie)은 독일의 질서자유주의 학자들에 의하여 주장된 것으로서 오이켄이 이 이론의 창시자다. 오이켄의 질서이론은 주로 경제질서를 주요 대상으로 하기 때문에 경제질서이론이라고도 한다. 독일에 있어서 질서이론이 생성된 배경으로는 먼저 경제학의 방법론상의 논쟁을 들 수 있다. 고전학과 경제학은 정치경제학으로 여기서는 경제이론과 경제정책이 분리되지 않았다. 그러나 제본스(Jevons), 멩거(Menger), 왈라스(Walras), 마샬(Marshall) 등의 오스트리아학과와 신고전학과가 등장하면서 경제학의 규범적인 측면과 실증적인 측면이 분리되기 시작하였다. 이들은 이론적 분석을 통해 경제현상을 설명하는 데 역점을 두었으며 이론문제만 해결되면 정책문제에 효과적으로 대처할 수 있다고 생각하였기 때문에 정책문제를 경제학의 주요 대상으로 보지 않았다(F. Lutz, 1965, p.191).

한편 독일에서는 19세기 중엽에 슈몰러(Schmoller)를 중심으로 역사학파가 등장하면서 경제학의 방법론을 가지고 멩거를 중심으로 한 오스트리아학과와 논쟁을 하는 등 한동안 위세를 떨쳤다. 그러나 역사학파는 주로 경제사의 연구에 초점을 맞추었기 때문에 경제이론의 발전에는 기여를 하지 못하였고, 따라서 경제현실문제의 해결에도 도움이 되지 못하였다. 이처럼 독일에서는 20세기 전반까지만 해도 어떤

---

3) 시장경제의 윤리적 기초에 대한 보다 자세한 논의에 대해서는 김적교(1999) pp.129~139참조

4) 보다 자세한 논의에 대해서는 김적교(1997) pp.8~18 참조



확고한 경제학의 전통이 확립되지 못한데다가 1,2차 세계대전과 같은 정치적 혼란 때문에 경제학은 그 동안 공백기를 벗어나지 못하였다.

오이켄의 질서이론은 이와 같은 역사적 배경 아래서 태동되었다. 오이켄은 먼저 경제학의 방법론에 대해 회의를 갖기 시작하였다. 그는 이론이 없는 역사학과의 방법론에 반대하였다. 경제학의 과제는 우선 경제적 현실문제를 설명하는 데 있는데 이론 없이는 경제적 현상을 제대로 설명할 수 없다는 것이다. 따라서 경제학의 가장 중요한 과제는 이론을 정립하는 데 있다고 보았다. 그러나 그는 경제이론이 단순히 경제현상의 설명, 예컨대 추상적인 균형분석에만 그쳐서는 안되며 동시에 여러 가지 상황 변화 속에서 어떻게 경제가 균형상태를 실현하는가의 과정분석도 가능하여야 한다고 보았다. 그래야만 경제가 실제로 어떻게 변화하는가를 설명할 수 있다는 것이다.

이와 같이 오이켄은 이론과 현실 즉 역사를 접목시키기 위해서 경제학을 새로운 각도에서 조명해야 한다고 보았다. 그에 의하면 신고전학과와 같은 추상적인 균형 분석만으로는 다양한 경제현상을 설명할 수 없으며, 또 역사학과처럼 이론이 없이는 경제현상을 제대로 분석할 수 없고 올바른 정책제시가 불가능하다. 따라서 이론과 역사를 접목시키고 현실 문제에 대한 정책대안을 제시하기 위해서는 새로운 방법론이 있어야 하는데 그 새로운 방법론이 질서이론이다. 그에 의하면 질서이론으로만 일반적, 이론적 고찰방법과 개별적, 역사적 고찰방법 사이에 존재하는 “큰 모순(grosse Antinomie)”을 극복할 수 있다고 한다(F. Lutz, 1965, p.195).

#### 나. 질서이론의 특징

질서이론의 가장 큰 특징은 전통적 경제이론이 경제현상의 체계적인 분석에 초점을 맞추고 있는 데 대하여 질서이론은 경제현상이 질서에 의하여 지배된다고 봄으로써 경제질서 즉, 제도적 측면에 초점을 맞추고 있는 데 있다. 질서이론에 의하면 경제현상은 경제질서에 의하여 영향을 받기 때문에 경제현상을 올바르게 분석하고 이를 바람직한 방향으로 이끌기 위해서는 질서문제를 분석하지 않고는 불가능하다고 본다. 사람은 사회적 동물로서 어떤 질서의 틀 안에서 생활하고 행동을 하기 때문에 질서의 내용이나 성격이 변하게 되면 사람의 행동도 자연스럽게 변하게 되고 이는 경제현상의 변화로 이어진다는 것이다. 따라서 생산, 소비, 분배 등 그 밖의 수많은

문제의 해결은 경제질서의 도움을 통해서 해결할 수 있다는 것이다.

경제학의 과제는 인간의 공동체 생활을 위한 가능한 질서는 어떤 것이 있고 각각 다른 경제질서 속에서 어떤 방법으로 다양한 경제문제를 해결하는가를 연구함으로써 바람직한 질서의 형성을 모색하는 데 두어야 한다는 것이다. 다시 말하면 경제현상은 경제주체의 경제행위의 결과로 나타나며 경제주체의 경제행위는 경제질서에 의하여 영향을 받기 때문에 경제현실의 올바른 이해는 경제질서의 분석에서 출발하여야 한다고 한다. 이는 경제질서와 경제현상간에는 상호의존관계가 있기 때문에 경제질서와 경제과정은 분리해서 생각해서는 안되며 하나의 통일된 시각에서 관찰해야 한다는 것이다(Hartwig, 1988, p.31). 이와 같이 오이겐의 질서경제학이 과정이론과 질서이론을 통합하고자 한 것은 하나의 큰 공헌이라 하지 않을 수 없다.

두 번째의 특징으로서는 질서이론은 모든 사회현상이 상호의존관계에 있다는 사실에서 출발하고 있다는 점이다. 사람의 사회생활이란 하나의 공동체 생활이기 때문에 모든 사회현상은 상호의존관계가 있다. 다시 말하면 경제적인 현상도 경제적인 요인만에 의하여 영향을 받는 것이 아니라 다른 요인에 의하여도 영향을 받는다. 가령 하나의 물건을 사고 파는 것도 단순히 경제적인 문제로만 보아서는 안되며 거기에는 동시에 법적, 윤리적, 심리적, 역사적 및 기타 다른 종류의 문제까지도 개입될 수 있고 그들은 상호간에 영향을 미친다. 그렇기 때문에 어떤 경제적 현상도 경제적 요인만으로 설명할 수는 없고 전반적인 상호의존관계에서 고찰해야 한다는 것이다(Hensel, 1972, p.17). 이러한 질서의 상호 의존관계는 경제질서와 다른 사회질서간의 상호 의존관계, 경제질서 간의 상호 의존관계 및 경제질서와 경제현상간의 상호 의존관계로 나누어 볼 수 있는데 이를 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 경제질서와 다른 국가질서와의 상호의존관계다. 여기서 다른 국가질서란 정치질서, 문화질서, 사회질서 등 사회·경제적 환경을 말하는데 경제질서와 이러한 질서간에는 긴밀한 상호관계를 가진다는 것이다. 예컨대 정치질서와 경제질서간에는 상호작용을 하는데 정치적 민주화는 경제적 민주화에 영향을 주며 반대로 경제발전도 정치적 민주화에 영향을 주게 된다. 또 경제질서와 사회질서간에도 밀접한 상호의존관계가 있다. 예컨대 경제발전은 소득분배나 사회보장제도와 같은 사회질서에 영향을 주게 되며 반대로 노사관계와 같은 사회질서 변화는 경제발전에 영향을 주게 된다.

둘째는 경제질서간에도 밀접한 상호의존관계가 있다는 것이다. 한 사회의 전체 경제질서는 여러 개의 부분질서 예컨대 시장형태, 재산소득 형태, 가격 형성형태, 기업형태, 대외 거래형태, 재정·금융 질서형태 등으로 구성되며 이러한 다양한 형태의 부분질서간에는 밀접한 상호 의존관계가 있다. 예컨대 시장형태는 사유재산제도와 밀접한 관계가 있고 또 가격 형성형태와도 밀접한 관계가 있다. 이와 같이 개별 경제질서간에 존재하는 밀접한 상호의존관계는 수많은 부분질서의 다양한 결합이 가능하다는 것이며, 이는 결국 전체 경제질서에 영향을 줄 수 있다. 예컨대 미국의 시장경제질서와 독일의 시장경제질서가 다르고 이들은 또 일본의 시장경제질서와도 다른데 이는 부분질서가 다르기 때문이다.

셋째로는 경제질서와 경제현상, 즉 경제과정간의 상호의존성이다. 경제질서는 경제주체의 의사결정 및 행동에 영향을 주는 법적, 제도적 틀 즉 행동규칙이라고 할 수 있기 때문에 경제현상 즉, 경제과정에 영향을 미치며 반대로 경제과정도 경제질서에 영향을 미친다는 것이다. 시장형태가 독과점 시장에서 경쟁적 시장형태로 변했다면 이와 관련된 법적, 제도적 틀도 달라져야 한다. 예를 들면 오늘날의 우리나라처럼 국민경제가 전면적인 개방체제로 이행하게 되면 각종 대외거래 관련 규범이나 규칙이 국제적 기준에 맞게 바뀌어져야 한다는 것이다. 그러나, 오이켄은 모든 경제질서의 변화가 경제과정의 변화를 가져오지만 그 반대는 아니라고 함으로써 경제질서가 경제과정의 상위개념이라는 것을 분명히 하였다(W. Eucken, 1989, p. 22).

#### 4. 질서정책<sup>5)</sup>

앞에서 지적한 바와 같이 다양한 형태의 경제질서가 가능하기 때문에 현실에서 실현된 경제질서는 인류 역사상 수없이 많이 존재하여 왔다. 따라서 경제학의 과제는 이러한 수없이 다양한 형태의 경제질서를 유형화하여 체계적으로 분석·설명하는 데 있다. 인간은 실제의 질서가 어떤 것인가를 알고 싶어도 하지만 이와 동시에 더 좋은 공정한 질서를 회구하게 된다. 그런데 실제의 실현된 경제질서를 보게 되면 급격한 공업화 과정에서 일어나는 경제과정의 교란, 경제력의 형성, 사회적 긴장

5) 보다 자세한 논의에 대해서는 김적교(1997), pp.19-26 참조

등 많은 문제점을 안고 있기 때문에 보다 좋은 질서의 모색이 필요하다는 것이다. 왜냐하면 경제질서가 좋아야 좋은 경제과정이 발생하기 때문이다. 보다 좋은 질서의 형성을 위한 정부의 정책이 질서정책(Ordnungspolitik)이다.

질서정책의 과제는 경제주체의 행동에 관한 법적, 제도적, 윤리적 틀을 제공해 주는 데 있다. 여기서 주목하여야 할 것은 질서정책이 단순히 경제헌법 즉, 법질서의 형성에만 그쳐서는 안되며 가치관에도 영향을 주어서 경제주체가 최소한의 도덕적 기초를 유지하도록 해야 한다는 것이다(Cassel, 1988, p.313). 왜냐하면 경제주체의 행동은 법적 규범 체계에 의해서만 영향을 받는 것은 아니며 전통, 관행, 관습과 같은 정신적 요인에 의해서도 크게 영향을 받기 때문이다. 그런데 경제주체의 행동규칙을 정함에 있어서 중요한 것은 어떤 경제질서를 목표로 하느냐의 문제다. 가령 자본주의적 시장경제질서의 실현을 목표로 하는지, 사회주의적 계획경제체도를 지향하는지 아니면 다른 형태의 경제질서를 원하는지에 대한 분명한 방향 설정이 있어야 한다는 것이다. 왜냐하면 행동규칙도 질서정책의 목표상에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 오이켄은 경쟁이 잘 작동되고 인간의 가치가 존중되는 경제질서의 창출을 질서정책의 목표로 삼아야 한다고 한다.

질서자유주의자들은 고전적 자유방임주의에서처럼 정부가 재산권만 보호해주고 간섭만 하지 않으면 경쟁이 자동적으로 작동된다고 보지 않는다. 그들에 의하면 경쟁과정을 그대로 방치하면 독점이나 경제력의 형성으로 전락되기 쉽기 때문에, 고전적 자유주의자들처럼 경쟁이 사적 이익과 사회적 이익간을 연결시켜 주는 수단이라고 생각하지는 않는다. 경쟁이란 오로지 성과경쟁(Leistungswettbewerb) 즉 공정한 경쟁일 때에만 사적이익과 사회적 이익이 일치하게 되는데, 공정한 경쟁질서는 저절로 형성되고 유지되는 것이 아니기 때문에 정부가 적절한 규칙과 제도의 틀을 만들어 공정한 경쟁질서를 창출해 주어야 한다는 것이다. 경쟁질서가 제대로 작동하는 시장경제야말로 개인의 자유를 최대한 보장하면서 개인의 이익이 전체의 이익과도 부합되도록 하는 유일한 경제체제라고 하였다(Cassel, 1988, p.333). 이를 위한 전제조건이 바로 경쟁질서의 창출이며, 이를 위해서 오이켄은 이른바 경쟁질서의 구성적 원칙과 규제적 원칙을 제시하였다.

#### 가. 구성적 원칙

오이켄은 경쟁질서 창출을 위한 구성적 원칙으로 7가지를 제시하였는데 첫째의 원칙은 제대로 작동하는 가격기구를 창출·유지하는데 있다고 보고 있다. 가격기구가 제대로 작동하기 위해서는 완전경쟁이 있어야 하는데 완전경쟁이란 어떤 공급자와 수요자도 시장가격에 영향을 미치지 못하는 시장형태를 의미하며 완전경쟁시장에서만 성과경쟁이 가능하다는 것이다. 성과경쟁이란 시장 참여자가 시장에서 경쟁자의 성과보다 더 큰 성과를 보일 수 있을 때만 경쟁에서 이기는 경쟁을 의미한다. 보다 나은 성과를 통해서만 경쟁에서 이길 수 있기 때문에 이러한 경쟁이야말로 공정한 경쟁이라 할 수 있다.

둘째로 오이켄은 물가안정을 강조하였다. 물가안정이 중요한 것은 물가가 안정되어야만 가격기구가 경쟁과정을 제대로 통제할 수 있어서 성과경쟁이 가능하다는 것이다. 물가안정을 위해서는 통화가치의 안정이 전제되어야 하는데 통화가치안정을 위해서는 통화량의 조절이 어떤 원칙에 의하여 자동적으로 이루어져야 한다고 주장함으로써 재량적인 통화정책에 반대하고 있다.

셋째로는 시장의 완전한 개방이 보장되어야 한다고 한다. 오이켄은 시장진입과 퇴출을 차단하는 어떠한 정책수단에도 반대한다. 왜냐하면 시장의 진입과 퇴출이 자유로워야 경쟁이 촉진될 수 있기 때문이다. 정부에 의한 시장진입규제, 예컨대 정부의 수입통제, 시장진입제한, 투자제한 등이 있어서는 안되며, 또 기업에 있어서의 각종 경쟁제한행위 예컨대 공급제한, 배타적 계약, 약탈적 가격행위 등도 배제되어야 한다.

넷째로 오이켄은 사유재산제도를 경쟁질서의 중요한 전제조건으로 보았다. 생산수단의 소유자만이 가격의 신호에 따라 생산 및 투자에 관한 의사결정을 할 수 있으며, 그렇게 함으로써 자원의 최적 배분이 가능하게 된다는 것이다. 국가가 생산수단을 소유하는 경우에는 이러한 합리적인 의사결정이 어렵다. 왜냐하면 의사결정이 정부의 명령이나 지시에 따라 이루어지게 되므로 상황변화에 따른 신속한 의사결정이 어렵기 때문이다. 따라서 생산수단의 사유화가 있음으로써만 경쟁이 촉진될 수 있다는 것이다. 사유재산제도에서의 중요한 문제로 경제력 집중을 들 수 있는데, 경제력 집중을 예방하기 위해서는 경쟁을 통한 지속적인 경제력의 통제가 필요하게 된다. 이러한 의미에서 생산수단의 사유화가 경쟁질서의 작동을 위한 전제 조건인 것처럼, 경쟁질서는 사유재산제도에서 경제적, 사회적 폐해가 발생하지 못하게 하는 조건이라 할 수 있다(W. Eucken, 1989, p.240).

다섯째, 계약자유가 경쟁의 전제조건이라는 것이다. 가령 가게나 기업이 스스로 선택할 수 없고 계약을 체결할 수도 없고 명령이나 지시에 의하여 의사결정을 하게 된다면 경쟁이란 있을 수 없다. 개별 경제주체가 자유로운 의사결정을 하기 위해서는 계약의 자유가 필수조건이다. 다만 계약자유가 개인의 계약자유를 침해하거나 배제하는 계약자유, 예컨대 카르텔협정과 같은 계약은 허용해서는 안 된다.

여섯째로 경쟁이 제대로 작동하기 위해서는 생산수단의 소유자가 무한 책임을 져야 한다는 것이다. 즉 이익을 보는 사람이 손실도 감수해야 한다는 것이다. 그래야만 자기의 책임을 남에게 전가시키지 못하게 된다. 가령 기업가가 사업에 실패했을 때 모든 책임은 자기가 져야 하며 타인, 예컨대 채권자에게 전가시켜서는 안 된다는 것이다. 이렇게 함으로써만 기업가는 이해 득실을 따져서 신중하게 의사결정을 하게 되며, 이러한 경우에만 경쟁은 성과경쟁이 될 수 있다는 것이다.

끝으로 오이켄은 경제정책의 일관성을 주장하고 있다. 경제정책이 단기적이고 지속성이 없고 예측 불가능한 경우에는 경제 주체에게 불확실성을 제공하고 위험을 가중시키기 때문에 합리적인 의사결정이 어렵게 된다. 따라서 경제정책은 지속적이고 예측 가능하게 운용되어야 한다는 것이다.

#### 나. 규제적 원칙

오이켄은 구성적 원칙을 아무리 철저히 준수한다 하더라도 경쟁이 가지는 기능적 결함, 예컨대 독점이나 분배상의 불공평이 나타나기 마련이기 때문에 이러한 경쟁의 폐해를 규제하기 위한 원칙이 필요하다고 보았다. 오이켄은 4가지의 규제적 원칙을 제시하고 있는데 첫째는 국가에 의한 독점의 규제이다. 경쟁의 부작용은 경쟁 자체가 독점과 같은 경쟁 제한적 행위를 유발하게 되며 경쟁질서를 교란시킬 가능성이 있기 때문에 국가가 개입해서 이를 규제해야 한다는 것이다. 다만 자연독점과 같이 독점이 불가피한 경우에는 감시를 통해서 경쟁적 행위를 하도록 하여야 한다.

둘째로는 소득분배의 개선이 필요하다는 것이다. 소득분배는 요소시장의 경쟁과정을 통해서 이루어지는데, 시장기구에 의한 소득분배가 사회정의 등 사회적으로 바람직한 상태의 소득분배와 일치하기 어렵기 때문에 정부는 누진세와 같은 재정정책 수단을 통해서 분배를 개선하여야 한다. 그러나 누진세제를 이용하여 분배를 개선시킬 때에도 기업가의 투자의욕에 미치는 영향을 고려하여야 한다. 즉 투자의욕을

떨어뜨리는 누진세제는 바람직하지 않다는 것이다.

셋째로는 최저임금제에 의한 노동자의 보호가 필요하다는 것이다. 노동시장에서는 임금이 떨어져도 노동공급을 늘리고자 하는 경우가 있다. 이와 같이 시장기구가 정상적으로 작동하지 않는 경우에는 정부가 최저임금을 설정해서 노동자를 보호해 주는 것이 필요하다.

끝으로 외부효과(externality)가 존재할 때는 경쟁질서가 부당하게 위협을 받을 수 있다. 가령 어떤 개인의 경제활동이 외부비경제를 야기할 때에는 그 사람의 사적 비용이 사회적 비용보다 적게 평가되게 됨으로써 타인에게 불이익을 줄 수 있다. 이런 경우에는 정부가 개입하여 그러한 경제활동을 저지하거나 규제하는 것이 필요하다는 것이다. 다시 말하면 외부효과가 있을 때는 사적경제 계산의 수정이 필요하다는 것이다.

#### 다. 보완적 원칙

구성적 원칙과 규제적 원칙 외에도 오이켄은 몇 개의 보완적 원칙을 제시하고 있다. 보완적 원칙으로서 첫째, 질서의 상호의존성이란 측면에서 경쟁질서와 입법, 사법 및 행정간의 통합이 이루어져야 함을 강조하고 있다. 구체적인 경쟁질서의 형성은 법률로서 입법화되고 사법 및 행정부에 의하여 집행될 때만 효력을 발휘할 수 있기 때문이다. 따라서 정부의 원칙 없는 대중요법적 처방(Punktualismus)을 피해야 한다는 것이다.

둘째, 오이켄은 경기정책과 사회정책도 경쟁질서와 모순되지 않아야 함을 강조하고 있다. 그는 원칙적으로 규칙적인 경기순환을 인정하지 않고 있다. 물론 거시경제의 불안정, 예컨대 실업증대, 성장둔화 등의 존재를 인정하지 않는 것은 아니나 이러한 거시경제의 불안정은 기본적으로 가격기구의 작동을 통해 균형으로 회복하는 경향이 있다고 보기 때문에 과정정책적 개입은 가능하면 억제되어야 한다고 한다. 개입을 하더라도 경쟁질서에 부합되는 방향으로 이루어져야 한다고 한다. 즉 질서일치성(Ordnungskonformität)이 유지되어야 한다는 것이다.

사회정책 역시 경쟁질서에 저촉되어서는 안 된다고 한다. 오이켄에 의하면 사회정책은 일반 경쟁정책의 부속물이 아니라 질서정책의 한 부분이기 때문에 질서정책이 성공적이 되면, 즉 경쟁질서만 잘 확립되면 사회적 목표, 예컨대 분배의 불공평 및

빈곤문제 등이 기본적으로 해결될 수 있다고 보고 있다. 왜냐하면 사회적 형평의 문제도 국민경제의 효율성을 제고하지 않고는 불가능하며, 이는 경쟁질서정책으로 해결될 수 있다고 보기 때문이다. 다시 말하면 경쟁질서정책이 사회정책의 기본이라는 것이다. 그러나 오이켄은 질서정책만으로 모든 사회적 문제가 해결된다고 보지는 않는다. 국민 총생산에 전혀 기여를 할 수 없고 자기능력으로 생활할 수 없는 사람에게는 정부가 지원을 해주어야 하는 등 보완적인 사회정책이 필요하다고 한다. 그러나 이러한 경우에도 스스로 돕는 자만을 돕는 보충원칙(Subsidiaritätsprinzip)이 준수되어야 하며, 자기 스스로의 노력과 능력으로 해결할 수 없을 경우에만 정부가 지원해야 한다는 것이다.

끝으로 오이켄은 이러한 질서정책을 수행함에 있어서 정부가 해야 할 역할에 대해서도 언급을 하였는데 정부는 무엇보다도 경쟁질서의 감독자로서 독립적이고 강한 정부가 되어야 하며 이를 위해서는 정부가 이익집단의 세력을 견제하는 것이 필요하다고 한다. 또한 정부는 경제질서의 형태, 즉 틀을 만들어주는 데 역점을 두어야 하며 경제과정에 대한 개입은 가급적 자제하여야 한다고 함으로써 정부의 정책은 과정정책보다 질서정책에 우위를 두어야 함을 강조한다.

위에서 지적한 바와 같이 질서정책은 신자유주의적 사상에 입각해서 정부가 해야 할 경제정책의 기본원칙을 제시하고 있다. 이러한 오이켄의 기본원칙을 현실의 경제정책 문제의 해결에 적용하는 데는 문제가 없지 않다. 가령 질서이론에 의하면 질서정책이 과정정책에 우선하여야 한다고 하나 현실적으로 특히 경제정책을 책임지고 있는 정치가의 입장에서 보면 과정정책의 문제, 예컨대 경제성장이나 국제수지균형의 문제가 더 중요할 수도 있기 때문에 경제과정에 개입하기 쉽고 대중요법적인 처방을 선호할 가능성이 크기 때문이다.

또 경제정책의 수단을 투입함에 있어서도 질서이론에 의하면 질서일치성을 강조하고 있으나 경제정책에서는 정책목표를 실현하는 것이 가장 중요하기 때문에 반드시 시장경제원리에 부합되지 않는 정책수단을 채택할 수도 있다. 그밖에도 위에서 제시된 질서정책의 기본원칙은 그야말로 경쟁질서가 형성·유지되기 위한 정책의 기본방향의 제시에 불과하며 이의 실제의 집행은 정치적인 의사결정과정을 통하여 이루어져야 하나, 이에 대한 구체적인 전략이나 방안의 제시가 없는 아쉬움이 있음을 부인하기 어렵다.

이러한 문제점에도 불구하고 질서정책은 실제의 경제정책이 추구해야 할 장기적



이며 기본적인 일반원칙을 제시함으로써 현실의 정책 수립에도 크게 도움이 될 수 있고, 또한 대중요법적이며 원칙 없는 정책적 대응의 폐해에 대한 경고는 시사하는 바가 크다 하겠다. 특히 이와 관련하여 우리에게 주는 시사점으로서는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

첫째, 오이켄의 질서경제학은 우리에게 질서정책의 중요성을 인식시키고 있다는 점이다. 오늘날 우리가 안고 있는 여러 가지 문제점, 예컨대 경제력집중, 분배의 불공평, 물가불안 및 정부규제의 만연 등은 모두 우리가 과거 수십년동안 원칙 없는 경제정책을 펴왔고 질서정책보다는 대중요법적인 과정정책만 펴온 결과라 하지 않을 수 없다. 이러한 정책자세는 지금도 크게 변하지 않고 있다. 따라서 경제문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 경제질서, 즉 제도의 측면에서 접근하여야 한다는 것이다.

둘째, 경쟁질서의 창출이 시장경제에 있어서 경제정책의 핵심이라는 점이다. 그러나 그 경쟁은 어디까지나 성과경쟁이 될 때만 공정한 경쟁이 될 수 있으며, 이를 위해서는 행동규칙이 필요한데 그 행동규칙이 오이켄의 일곱 가지 구성적 원칙이다. 여기서 우리가 주목하여야 할 사실은 경쟁질서의 창출이 단순히 시장 진입자유와 같은 경쟁제한 요인의 제거만으로 이루어지는 것이 아니라는 점이다. 경쟁질서가 제대로 작동되기 위해서는 통화가치의 안정(물가안정), 사유재산제도의 확립, 소유의 무한책임, 경제정책의 일관성과 투명성 등의 원칙이 동시에 충족될 때 경쟁질서가 활성화 될 수 있지 어느 한 원칙만의 적용으로는 목적이 실현될 수 없다는 것이다(E. Hoppmann, 1995, p.513). 이와 같은 지적은 경쟁질서란 경쟁정책만으로 작동되는 것은 아니며 다른 정책이 이를 보완할 때에만 가능하다는 것으로서 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

셋째, 모든 사회현상은 상호의존적이기 때문에 경제현상을 다른 사회현상과 분리해서 생각해서는 안 된다는 점이다. 정치, 경제, 사회, 문화 등의 모든 생활질서간에는 상호의존적 관계가 있기 때문에 경제정책을 수립함에 있어서 이점을 결코 간과해서는 안 된다는 것이다. 우리는 과거에 경제발전 없이는 정치적 발전이 불가능하다는 것을 배웠으며, 지금은 정치발전 없이는 경제가 더 이상 발전할 수 없다는 현실을 목격하고 있다.

질서의 상호의존성은 경제문제에도 그대로 적용된다. 모든 경제현상은 상호 의존적이기 때문에 어떤 경제문제도 그 자체만의 문제로 보아서는 안되며 경제전체의

입장에서 보는 지혜가 있어야 한다. 물론 각 분야에는 경험과 지식을 가진 분야별 전문가가 있어야 하나 그 전문가는 모든 문제를 경제전체의 흐름 속에서, 전체경제 질서의 틀 안에서 그리고 질서의 상호의존성 속에서 볼 수 있는 전문가라야 하며 그렇지 못한 경우 전문성은 죽고 만다고 한 오이켄의 지적은 오늘날의 우리현실에도 그대로 적용된다 하겠다.

## 제 3 장 사회적 시장경제의 이념, 정책목표와 정책원칙

### 1. 역사적 배경

제2차세계대전 후 서독의 경제정책의 근간을 이룬 경제정책 사상 내지 제도를 사회적 시장경제(social market economy)라 한다. 사회적 시장경제는 1949년 기민당(CDU)의 공식적인 경제정책으로 채택됨으로써 그 이후 독일정부 경제정책의 지도이념이 되었으며, 이를 통해서 서독은 전후의 폐허에서 세계정상의 경제대국으로 발전하게 되었다. 사회적 시장경제란 용어는 쾰른(Köln)대학교의 경제학 교수로 있다가 에르하르트(Erhard)밑에서 경제부 차관을 지낸 뮐러-아르막(Müller-Armack)에 의하여 처음 사용되었고 사회적 시장경제의 이념은 에르하르트에 의해 경제정책으로 실천에 옮겨졌다.

사회적 시장경제의 이념은 질서자유주의 사상에 의하여 주로 영향을 받았으나 자유사회주의(liberal socialism)의 간접주의적인 요소도 내포하고 있기 때문에 제3의 길이라고도 하며 그런 의미에서 하나의 독자적인 경제정책사상이라고 할 수 있다(H. J. Thieme, R. Steinbring, 1984, p.6). 사회적 시장경제를 한마디로 요약한다면 시장에서의 경제적 자유의 원칙과 사회적 형평의 원칙을 결합한 이념이라 할 수 있다. 독일에서 단순히 시장경제라 하지 않고 시장경제에 형용사가 붙은 「사회적 시장경제」라는 새로운 시장경제의 개념이 탄생되었는지를 알기 위해서는 독일의 역사적 배경 내지 당시 독일의 사회적, 경제적 상황을 살펴볼 필요가 있다.

2차대전의 종전과 함께 독일은 패전으로 인하여 경제기반이 완전히 붕괴되어 물자부족, 인플레이, 실업 및 빈곤 등 극심한 경제적 혼란을 경험하였다. 국민총생산은 1936년 기준의 40% 수준으로 감소하였으며, 상업용 건물의 20% 및 총 가옥의 20~25%가 전파되고, 수송망의 40% 및 생산시설의 50%가 파괴되었다. 또한 1937년 영토의 25%가 다른 나라로 귀속되었는데 이 때 빼긴 지역은 주요 곡창지를 포함하고 있었다. 구독일 지역에 거주하던 이주민과 동독지역 탈출자의 증가로 서독지역의 인구는 전전보다도 14% 정도 늘어남으로써 생활고가 극도에 달하였으며, 총인구의 60%가 영양실조에 시달리는 등 빈곤문제는 심각한 사회적 문제가 되었다(W. Lachmann, 1995, p.21).

이러한 상황에 직면하여 전후 독일의 정치가나 경제학자들에게는 어떻게 하면 독일의 경제를 재건하고 빈곤문제를 해결할 수 있는가가 최대의 관심사가 되었다. 그 당시만 하더라도 경제학의 흐름은 케인즈주의적 총수요 관리정책과 사회주의적 간섭주의적 사상이 지배적이었다. 이러한 시대적 흐름과 달리 독일의 질서자유주의자들은 독일경제의 재건은 기본적으로 질서정책적 문제, 즉 전시의 관리경제체제를 시장경제체제로 대체시키는데 있다고 보았다(C. Watrin, 1994, p.14). 즉 경제질서를 바꾸는 것이야말로 전후 독일 경제가 해결해야 할 기본적인 문제로 보았으며 이를 위해서는 분명한 경제정책 이념의 제시가 시급하다고 보았다.

이들은 1920년대와 1930년대의 독일의 경험에서 비추어 볼 때 경제정책은 확고한 원칙 없이는 성공할 수 없다는 확신을 갖게 되었다. 이와 관련하여 이들은 고전적 자유주의가 경쟁의 기능을 제대로 인식하고 있는 것은 좋으나 경쟁이 가져 올 수 있는 여러 가지 사회문제, 예컨대 분배의 불공평 및 독과점의 등장 등을 소홀히 다루고 있으며, 이러한 문제는 독일이 19세기말 경에 실제로 경험을 하였기 때문에 자유방임주의를 독일 경제정책의 지도 이념으로 삼을 수 없다고 생각하였다. 그렇다고 하여 개인의 자유가 무시되고 국가가 경제활동에 깊숙이 개입하는 사회주의는 더욱 받아드릴 수 없었다.

이들도 시장경제가 가장 능률적인 제도라고 믿고 있으나 시장경제의 기초가 되는 경쟁은 경쟁 자체를 위협하는 등 사회적 문제를 야기하기 때문에 공정한 경쟁이 될 수 있도록 국가가 제도적 환경을 만들어 주어야 하며, 공정한 경쟁질서만 확립되면 시장경제 아래서도 사회적 문제가 해결할 수 있다고 생각하였다. 이와 같이 사회적 문제를 해결할 수 있는 시장경제질서야말로 새로운 개념의 시장경제질서이며 이 새로운 제도를 가지고서만 독일이 당면하고 있는 경제재건과 사회적 문제를 해결할 수 있다고 생각하였다.

사회적 문제를 이처럼 중시한 것은 2차대전 후 독일은 빈곤, 실업등 심각한 사회적 문제를 앓고 있었는데 이러한 문제를 사회주의적 방법에 의해서가 아니라 시장경제질서의 바탕 위에서 해결하고자 하였던 것이다. 이 새로운 시장경제가 사회적 시장경제이며, 이는 고전적 자유주의도 아니고 집단적 사회주의도 아닌 그 사이에 있다는 의미에서 제3의 길이라 할 수 있다. 특히 2차대전 후 세계가 동·서로 나누어지고 자본주의와 공산주의로 양분된 이념구도에서 제3의 길을 모색코자 한 독일 식 노력의 표현이라고도 할 수 있다.

여기서 우리가 주의할 것은 사회적 시장경제가 제3의 길이라고 해서 시장경제질서 자체를 배격하는 것은 결코 아니며 어디까지나 자유방임적 시장경제가 갖는 폐단을 줄이고자 하는데 있다는 점이다. 따라서 사회적 시장경제란 하나의 새로운 형태의 경제적 자유주의를 표방하고자 하는데 있다고 할 수 있다. “사회적 시장경제란 경쟁경제의 바탕 위에서 개인의 자유로운 창의력과 시장경제의 성과로 나타난 사회적 진보를 결합시키는 것을 목적으로 하는 하나의 질서정책적 사상이라 할 수 있다”(Müller-Armack, 1956, p.390).

## 2. 이념

앞에서 우리는 사회적 시장경제란 경쟁의 기초 위에서 개인의 자유로운 창의력과 사회적 진보를 결합시키고자 하는 것을 목적으로 하는 질서정책적 개념이라는 것을 지적하였다. 다시 말하면 사회적 시장경제란 사회정의, 사회보장 및 사회적 진보를 가능한 한 개인의 자유를 최대한 보장하는 가운데서 실현되고자 하는 시장경제질서이다(H. J. Thieme, 1994, p.10). 개인의 자유가 없는 사회주의식의 사회적 문제 해결방식은 받아들일 수 없다는 것이며 어디까지나 개인의 자유와 사회정의 및 사회적 진보가 함께 추진되어야 한다는 것이다.

이와 같이 개인의 자유와 사회적 형평을 동시에 추구하고자 하는 것은 어떻게 보면 이율배반적인 것처럼 보이며 이런 점에서 사회적 시장경제의 이념에 대한 비판이 없지 않다.<sup>6)</sup>

뮐러-아르막에 의하면 이 문제의 해결은 기본적으로 경쟁질서에 달려 있다고 한다. 개인의 창의력은 경쟁이 있을 때에 가장 잘 실현되기 때문에 경쟁이 경제활동을 조정하는 기본원리가 되어야 하며, 따라서 경쟁과 그와 관련된 자율적인 행동 및 의사결정을 보장하는 것이야말로 질서정책의 으뜸가는 목표가 되어야 한다는 것

---

6) 하이에크는 사회적 시장경제의 개념에 대하여 강한 비판을 하고 있다. 그는 「사회적」이란 말 자체가 애매모호해서 정확한 정의를 내릴 수 없다고 한다. 따라서 시장경제에 「사회적」이라는 말을 붙이게 되면 자의적으로 해석할 수 있다는 것이다. 그에 의하면 시장경제란 일반적인 행동규칙에 기초한 자발적 질서로서 그 개념이 명확하다. 그러나 여기에 애매모호한 수식어인 「사회적」이란 말을 붙이게 되면 시장경제의 개념이 모호해져 제멋대로 해석하기 쉽고, 이 때문에 사회적 시장경제는 시장경제가 아니라는 오해를 받을 수 있다고 한다(F. A. Hayek, 1979, p.16).

이다.<sup>7)</sup> 즉 경쟁이 제대로 작동만 되면 시장경제 아래서도 사회적 문제의 해결이 가능하다는 것이다. 다시 말하면 경제적 자유와 사회적 진보를 동시에 실현시킬 수 있다는 것이다.

경쟁이 사회적 문제 해결의 지름길이 될 수 있는 것은 경쟁이 사회의 경제적 잠재력을 강화시킴으로써 그 사회의 경제적 능률인 경제성장을 지속적으로 보장해 주기 때문이다. 경제성장이 있을 때만 사회정책적 목표, 예컨대 사회보장 등 각종 소득재분배정책을 성공적으로 실시할 수 있기 때문에 경제성장을 사회적 문제 해결의 전제조건으로 보았다. 따라서 개인의 자유, 사회적 정의 및 경제적 능률은 사회적 시장경제 이념의 기본적인 불가분의 관계를 가진 구성요소라 할 수 있다(H. J. Thieme, 1994, p.10). 경제적 능률의 향상 없이는 사회정의의 실현이 어렵고 사회정의의 실현 없이는 경제적 능률의 제고도 어렵다는 것이다. 다시 말하면 사회적 시장경제에서는 경제정책과 사회정책은 분리될 수 없고 통합되어야 한다는 것이다(W. Kraus, 1990, p.33).

그런데 경쟁이 이와 같은 좋은 기능을 발휘하기 위해서는 공정한 경쟁이어야 한다. 여기서 공정한 경쟁이란 성과경쟁을 의미하는데 성과경쟁이란 고객에 대하여 더 좋은 서비스를 제공한다든지, 상품의 질을 개선한다든지 또는 기술개발을 통하여 새로운 제품을 개발하는 것과 같이 성과를 가지고 경쟁을 하는 것을 의미하며 그렇지 않고 시장을 독점한다든지, 특혜를 받는다든지 또는 속임수를 써서 경쟁을 하는 것은 불공정한 경쟁이 되며, 이러한 불공정한 경쟁이 용인되어서는 안 된다는 것이다. 공정한 경쟁이 있을 때만 개인의 창의력은 십분 발휘되고 그 사회의 경제적 능력은 제고될 수 있다. 이와 같이 성과를 바탕으로 하는 공정한 경쟁질서가 형성되기 위해서 경쟁질서를 시장에만 맡겨서는 안되며, 국가가 적극적인 경쟁정책을 통하여 독과점을 규제하고 시장의 투명성을 제고하는 등 강한 국가가 필요하다는 것이다.

그러나 경쟁이 모든 사회적 문제를 해결할 수 있다고 생각하지는 않는다. 즉 실업, 질병, 노령 및 가구주의 사망 등으로 인하여 경쟁과정에 참여할 수 없거나 불리

---

7) 경쟁의 원리는 비단 경제분야에만 국한되는 것은 아니며 다른 사회분야에 까지 확대되어야 한다고 한다. 왜냐하면 사람의 생활질서는 상호의존적이기 때문에 사회의 모든 질서를 하나의 통일된 원칙아래서 형성되어야 하며 그래야만 개별 질서간에 마찰이 없이 조정이 잘 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 사회적 시장경제의 기본원리는 질서자유주의의 질서의 상호의존성에 바탕을 두고 있다(D. Radke, 1994, p.3참조).

한 입장에 있는 사람에 대해서는 국가가 재분배정책을 통하여 이들을 보호하고 지원해 주어야 한다는 것이다. 이렇게 해야만 계층간의 마찰과 갈등이 해소되어 경제적 자유와 사회적 형평이 균형을 이르는 사회의 건설이 가능하다고 보고 있다.

그러나 이들 계층에 대한 국가의 지원 역시 시장경제 원리를 존중하는 방향에서 이루어져야 한다는 것이다. 다시 말하면 개인의 책임의식을 중시하되 개인이 자력으로 문제를 해결할 수 없을 때 국가가 지원하는 것을 원칙으로 한다는 것이다. 이와 같이 사회적 시장경제에서의 사회정책의 과제는 경쟁질서를 확립함으로써 스스로 해결할 수 있는 능력을 배양해 주는 것이며, 이를 바탕으로 해서 경쟁력을 가지지 못한 사회적 약자 계층을 재분배정책을 통해서 도와주는데 있다고 하겠다.

### 3. 정책목표

앞에서 사회적 시장경제를 시장에서의 자유의 원칙과 사회적 형평의 원칙을 결합한 개념으로 정의하였다. 질서자유주의는 경제정책의 기본원리가 경쟁질서의 창출에 있으며 이를 위해서 7가지의 구성적 원칙과 4가지의 규제적 원칙을 제시하였다. 오이켄에 의하면 경쟁질서만 제대로 작동하게 되면 개인의 창의력은 발휘되고 성장이 촉진될 수 있기 때문에 실업과 같은 사회적 문제도 해결될 수 있다. 즉 사회적 문제는 자유를 바탕으로 하는 개인의 창의력 없이는 해결될 수 없기 때문에, 대중요법적인 과정정책적 개입은 근본적인 해결책이 될 수 없고 경쟁질서의 창출과 같은 질서정책으로 사회적 문제를 해결하여야 한다고 보고 있다(W. Eucken, 1959, pp.129~130). 오이켄은 그의 빠른 죽음 때문에 사회적 문제의 중요성을 인식하면서도 이를 깊이 있게 다루지 못하였다<sup>8)</sup>(H. Hamel, 1994, p.112).

이와 같이 질서자유주의자가 비교적 소홀히 다루었던 사회적 문제를 중요한 정책적 과제로 강조한 것은 뮐러-아르막이었다. 그는 사회적 문제를 질서자유주의의 기본원리인 경쟁질서와 결합시키고자 하였다. 그는 사회적 시장경제를 경제적 자유와 사회적 정의 및 사회보장의 통합개념으로 파악함으로써 사회정책적 문제를 경쟁정책과 같은 무게로 다루고자 하였다. 이러한 관점에서 사회적 시장경제와 질서자유주의는 구분된다고 할 수 있다. 뮐러-아르막은 국가의 역할은 작동이 잘 되는 경쟁

---

8) 오이켄은 1950년 3월 20일 런던에서의 강연을 하기 위한 여행 중에 심장마비로 타계하였다.

질서 창출에만 국한될 것이 아니라, 사회보장과 소득 및 재산 분배상의 형평을 제고하고 시장이 해결할 수 없는 교통 및 교육 같은 공공재를 공급해야 한다고 주장함으로써 사회정책의 중요성을 강조하였다.

이와 같은 사회적 시장경제의 이념을 고려할 때 사회적 시장경제가 추구하는 궁극적 목표는 자유(Freiheit), 정의(Gerechtigkeit), 안전(Sicherheit) 및 복지(Wohlstand)라고 할 수 있다.

여기서 자유란 개인의 경제활동 및 의사결정의 자유로서 개인의 자유추구는 다른 사람의 자유를 침해하지 않는 한 보장된다. 자유가 있을 때만 경쟁이 제대로 작동되고 개인의 능력이 가장 잘 발휘될 수 있기 때문에 자유의 보장은 경쟁을 촉진하기 위한 가장 기본적인 수단이 된다. 개인의 자유를 보호하기 위해서는 국가에의 권력 집중을 방지하는 것도 매우 중요하다. 독일의 정치체도와 행정구조에서 연방제도가 도입된 것도 이러한 맥락에서 추진되었다고 할 수 있다. 또한 국가의 권력 남용으로부터 개인의 자유를 보호하는 것 못지 않게 중요한 것은 각종 이익집단으로부터 개인의 이익을 보호하는 것이다. 따라서 국가는 개인의 자유가 최대한 발휘되고 보장되는 경제질서를 창출하는데 목표를 두어야 한다는 것이다.

정의는 분배상의 공평을 의미하는 것이므로 시장경제에서의 분배는 개인의 능력에 따라 결정되는 것이 원칙이다. 그러나 개인의 능력에 따른 분배는 계층간의 마찰이나 갈등을 가져올 수 있기 때문에 형평이란 관점에서는 공평하지 않을 수 있다. 따라서 정부가 개입해서 개인의 필요(need)를 감안하는 분배정책이 필요하다는 것이다. 안전이란 사람을 각종 사회적 위험 예컨대 사고, 실업, 질병 등으로부터 보호하는 것을 의미한다. 이러한 위험으로부터의 보호는 시장경제 아래서는 원칙적으로 자기 책임아래서 이루어져야 한다. 그러나 시장경제아래서는 개인의 능력만으로는 각종 위험을 감당하기가 어려운 경우가 있기 때문에 국가의 지원이 필요하다는 것이며 그러한 경우에도 정부의 지원은 개인의 부담을 도와주는 조력자의 역할에 그쳐야 함을 원칙으로 해야 한다.

복지란 물질적 풍요로서 경제성장이 핵심이다. 물질적 풍요는 경제성장을 통해서만 실현가능한데 복지가 사회의 기본 가치로서 중요한 것은 이를 통해서만 실업문제를 해결하고 생활수준의 향상이 가능하고 선택의 폭을 넓힐 수 있고 각종 사회적 위험을 줄일 수 있기 때문이다. 따라서 성장정책이 복지 증진을 위한 기본 정책이라 할 수 있다. 전후 독일은 재건기라 할 수 있는 1950년대까지만 해도 성장정책이



최선의 사회정책으로 인식되었다. 1950년대까지의 고도성장을 바탕으로 해서 독일은 사회정책적 목표인 소득재분배정책과 사회복지정책을 적극적으로 추진할 수 있었다.

이와 같이 독일은 독일사회가 추구하여야 할 기본적 가치를 세워놓고 이를 실현하기 위한 실천적인 수단으로서 경제정책적 목표를 세웠다. 경제정책적 목표의 핵심은 거시경제적 안정과 적정성장율을 유지하면서 사회적 정의와 사회보장을 실현하는데 있다고 할 수 있다. 거시경제적 안정을 위해서는 물가안정에 우선 순위를 두었다. 독일은 오랫동안의 쓰라린 인플레이션의 경험이 있었기 때문에 물가안정이 없이는 시장경제 질서가 제대로 작동될 수 없고 사회적 정의와 사회보장도 실현될 수 없다고 보았기 때문이다. 독일에 있어서의 성장정책은 기본적으로 경쟁촉진에 초점을 맞추었는데 사회간접자본의 확충과 유인정책을 통해 경제성장의 잠재력을 향상시키는데도 역점을 두었다.

이러한 경제정책과 함께 사회정책도 중요한 정책과제로 추진되었다. 사회정책적 목표는 사회구성원으로 하여금 인간다운 삶을 위한 생활조건을 형성하여 주는데 있는데 분배정책, 사회보장정책, 노동자 보호정책 및 노동시장 정책으로 나누어진다. 이에 대해서는 제8장에서 자세히 다루기로 한다.

#### 4. 정책원칙

앞에서 우리는 사회적 시장경제의 목표는 거시 경제적 안정, 적정 성장률의 유지, 사회적 정의 및 사회보장의 실현으로 집약될 수 있다고 하였다. 그런데 이 4가지 정책목표도 따지고 보면 경제정책 문제와 사회정책적 문제로 크게 대별할 수 있다. 그런데 경제안정이나 성장의 문제도 경쟁질서가 작동되기 위한 조건이요 결과라고 볼 수 있기 때문에 경제정책 문제는, 적어도 질서자유주의자의 논리에 의하면 경쟁질서를 창출함으로써 해결할 수 있다고 하겠다. 따라서 경제정책의 주된 목표는 오이켄이 지적한 경쟁질서의 구성적 원칙과 규제적 원칙을 통하여 경쟁질서를 창출하는데 두어야 한다는 것이다. 다시 말하면 경제정책적 문제에 관한 한 경쟁원칙(Wettbewerbsprinzip)이 정책 운영의 기본원칙이 되어야 한다는 것이다.

그러나 앞에서 지적한 바와 같이 경쟁질서의 창출만으로 사회적 문제를 충분히

해결할 수 없다고 보기 때문에 국가의 적극적인 개입이 필요하다. 다시 말하면 사회적 문제는 다른 원칙에 의하여 보완되지 않으면 안 된다는 것이며, 그 다른 원칙이 이른바 보충원칙(Subsidiaritätsprinzip)이다.

보충원칙이란 시장경제에서는 실업, 질병, 재해, 노령 등의 사회적 문제를 개인 스스로 해결하도록 하는 것을 원칙으로 하되, 스스로 그것을 감당하기 어려운 경우에만 국가가 이를 지원해 주어야 한다는 것이다. 국가는 보충적 역할만을 해야만 한다는 것이다. 다시 말하면 시장의 질서는 경쟁원리에 의하여 형성되어야 하며, 사회적 질서는 보충원리에 의하여 형성되어야 한다는 것이다. 요소시장이나 산출물 시장에서 경쟁의 원리를 도입하게 되면 경제적 효율이 증가되고, 따라서 지속적인 성장이 가능하나 경쟁원칙만으로는 사회적 문제 해결이 어렵기 때문에 경제적 능력이 없거나 경제적으로 취약한 계층에 대해서는 정부의 적극적인 지원을 통해서 사회적 평화와 안전을 보장해 주어야 한다는 것이다.

경쟁원칙과 보충원칙은 질서정책적 기본원칙에 불과하며 현실적으로는 과정정책적 개입도 필요하기 때문에 이러한 경우 어떤 정책수단을 쓰는 것이 바람직한가의 문제가 제기된다. 왜냐하면 정책수단의 종류에 따라 그것이 시장경제 원리에 부합할 수도 있고 부합하지 않을 수도 있기 때문이다. 시장경제에서는 어떤 정책수단이든 원칙적으로 시장경제 원리에 맞는 정책수단을 선택해야 하는데 이를 시장일치성(Marktkonformität) 또는 질서일치성(Ordnungskonformität)이라고 한다.

시장일치적 정책수단이란 그 수단을 투입했을 때 가격메카니즘을 교란하지 않는 수단을 의미한다. 예를 들면 정부에서 저금리 정책을 쓰게 되면 이를 이용하는 사람에게는 특혜가 되며 금융시장을 교란시키기 때문에 시장일치적이라 할 수 없다. 반면 이자를 정부가 보조해 주는 것은 금융시장을 교란시키지 않기 때문에 시장일치적이라 할 수 있다. 또한 사회정책적 분야의 경우 집세를 동결시키는 것은 시장일치적이 되지 못하는 반면 집세를 보조해 주는 경우에는 시장일치적이 된다. 이와 같이 어떤 정책수단을 쓸 때 그것이 시장의 작동에 교란요인으로 작용하는지의 여부를 고려하여 시장을 교란시키지 않는 정책수단을 써야 한다는 것이다. 이와 같이 사회적 시장경제에서는 경쟁원칙, 보충원칙 및 시장일치성이 경제정책의 기본원칙이라 할 수 있다.

## 제 4 장 사회적 시장경제의 이상과 현실

### 1. 역사적 전개 과정

앞에서 설명한 기본원칙 하에 사회적 시장경제의 이념을 실천에 옮긴 사람이 에르하르트였다. 제2차세계대전 직후만 하더라도 독일의 2대 정당인 사민당(SPD)과 기민당(CDU)은 방법론은 다르지만 모두 경제과정에 대한 정부의 강력한 개입을 주장하였다. 사민당은 사회주의적 계획경제를 주장하였고 기민당 역시 기독교 사회주의에 입각해서 정부 개입에 의한 물자의 공급을 주장하였다. 이처럼 정부의 계획과 통제와 같은 개입을 통해서만 독일경제를 재건할 수 있다고 보는 것이 전후 독일 사회의 일반적인 분위기였다. 이와 같은 분위기는 생산시설의 파괴, 사회간접자본의 열악, 생필품의 부족 등을 고려할 때 상당한 설득력을 가진다고 할 수 있다.

이러한 전후 독일사회에 팽배했던 통념을 깨고 나온 것이 에르하르트였다. 1948년 3월에 미국과 영국 점령지역의 경제 행정기구 책임자로 임명되면서부터 그는 독일 경제를 시장경제체제로 전환하기 시작하였다. 에르하르트는 통화개혁과 함께 독일 경제를 시장경제 질서로 회귀할 것을 강력히 주장하였다. 그의 권고에 따라 1948년 6월 20일에 통화개혁이 단행되었으며 며칠 후에 그는 서방 연합군의 승인 없이 가격통제 및 배급제도 등 통제 경제적 요소를 폐지함으로써 시장경제 질서의 발전을 위한 기초를 닦기 시작하였다.

물론 일부 식료품과 주요 원자재의 가격은 계속 정부의 규제 하에 두었지만 대부분의 소비재에 대한 통제를 해제함으로써 시장의 수급에 의하여 가격이 결정되도록 하였다. 이와 병행해서 에르하르트는 조세개혁을 단행하였는데 직접세의 세율을 낮추고 초과노동 소득에 대한 세금을 면제하였으며 기업의 유보이윤에 대한 세제상의 우대조치를 취하고 특별상각제를 허용하였다. 통화개혁으로 인한 물가안정과 앞에서 지적한 일련의 세제상의 유인조치로 사람들은 더 열심히 일하게 되었다. 예를 들면 영·미 통합지역에서의 제조업 분야의 주당 평균 노동시간은 1947년의 39.1시간에서 1950년대에는 48.2시간으로 증대하였다. 이의 결과 산업생산이 급증하게 되었고 국민들의 생활여건도 크게 개선되었다(R. Klump, 1993, p.142).

이러한 에르하르트에 경제정책이 크게 성공함으로써 기민당은 1949년 그 때까지만 해도 당적이 없었던 그의 사회적 시장경제의 이념을 기민당의 선거 공약으로 채택하게 되었다. 선거의 승리와 함께 에르하르트는 서독의 초대 경제장관으로 임명되고 사회적 시장경제가 독일 경제정책의 지도이념이 되었으며, 이것이 기초가 되어 이른바 라인강의 기적이 이루어졌던 것이다. 에르하르트 같은 시장경제 철학의 철저한 신봉자가 오랫동안 경제장관을 지냈다는 것은 독일의 행운이었다고 할 수 있다.

1990년 독일이 통일되기 전까지 40년 동안의 경제정책은 4단계로 구분할 수 있다. 제1단계는 1949년부터 1950년대 말까지로 독일경제의 재건기다. 제2단계는 1960년부터 1966년까지로서 1950년대의 고도성장을 바탕으로 해서 사회정책이 강조되었던 시기였다. 제3단계는 1966년부터 1980년까지의 사민당이 주로 집권한 시기로서 총수요관리정책이 경제정책을 지배하던 시기였다. 제4단계는 기민당과 자민당이 집권한 시기로서 질서정책이 부활된 시기였다. 독일의 주요 경제정책을 단계별로 간단히 살펴보기로 한다. 제1단계와 제2단계는 에르하르트가 경제상 및 수상으로 집권한 시기로서 이 시기에 사회적 시장경제의 기초가 닦아졌는데 중요한 질서정책적 조치를 보면 다음과 같다.

첫째, 1949년 5월 24일 제정된 독일의 헌법(기본법)에서 경제활동의 자유를 보장함으로써 경쟁질서의 토대를 마련하였다. 사유재산제도를 헌법에 보장함으로써 생산수단의 자유로운 이용 및 처분을 허용하였으며 공공의 복리를 위한 경우에만 재산권의 제한을 허용하였다. 독일의 헌법에는 사회적 시장경제를 경제정책의 기본이념으로 한다는 것을 명문화하지는 않았으나 경제적 자유권과 사유재산제도를 보장함으로써 적어도 중앙계획적인 경제질서의 가능성을 배제하고 자유 시장경제 질서의 정신을 명문화했다는 데 그 의의가 있다고 하겠다. 사회적 시장경제의 이념이 구체적으로 실현될 수 있었던 것은 자유주의 사상을 가진 경제학자가 학계, 정계 및 경제계에서 적극적인 참여와 활동을 하였기 때문에 가능하였다고 한다(J. Thieme, 1994, p.31).

둘째, 연방은행의 독립을 법률로 보장함으로써 독자적인 통화·신용정책을 추진하도록 하였다. 통화·신용정책의 주된 목표는 통화가치의 안정에 두었으며 연방은행의 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서만 정부정책을 지원하도록 하였다.

셋째, 에르하르트가 특히 역점을 둔 사항은 독일경제를 세계경제로 통합하는 조치

였으며, 이를 위해 독일은 일찍부터 각종 국제기구에 가입하였다. 즉 1951년에 GATT에, 1952년에는 IMF에 그리고 1957년에는 유럽경제공동체(EEC)에 가입하였다. 1958년에는 마르크화에 태환성을 부여하였으며, 1961년에는 대외경제법을 제정하여 무역자유화를 위한 제도적 틀을 마련하였다.

넷째, 노동시장정책에 대해서는 1949년에 단체교섭법이 제정됨으로써 노·사간의 자율적인 협상이 제도화되었다. 또한 직장알선 및 실업보험청을 만들어 고용촉진을 위한 제도적 틀을 마련하였다. 1952년에는 사업장기본법(Betriebsverfassungsgesetz)을 제정하여 노동자대표를 감사회(Aufsichtsrat)에 참여케 함으로써 근로자가 기업 경영에 참여하는 길을 터놓았다.

다섯째, 사회보장정책을 크게 강화하였다. 50년대에 와서 경제가 호전됨에 따라 1957년 사회보장 관련법을 개정하여 사회보장제도를 크게 강화되었다. 또한 사회정책을 교육제도 및 재산형성에까지 확대시킴으로써 사회적 형평의 증진에 크게 기여하였다.

여섯째, 1957년 경쟁제한금지법을 제정하고 연방카르텔청을 설립하여 독과점과 같은 경쟁제한 행위를 규제함으로써 경쟁질서의 형성을 위한 제도적 틀을 마련하였다.

끝으로 독일은 입법, 사법부 및 행정부의 삼권분립과 함께 연방제를 도입함으로써 국가에의 권력집중 현상을 방지도록 하였으며 이를 통해서 국가가 개인의 자유권을 침해하지 못하도록 한 것은 민주적인 국가질서를 형성하는 기초를 마련하였다 할 수 있다. 이러한 국가 권력의 제한과 견제의 제도적 장치는 경제정책의 형성에도 크게 영향을 미치게 되었다.

이상에서 지적한 바와 같이 에르하르트는 경제장관 재임 시 시장경제 질서의 작동을 위한 제도적 틀을 형성하는데 정책적 역점을 두었으며, 이러한 조치에 힘입어 독일은 1950년대에 연평균 7%의 고도성장을 지속할 수 있었고 이미 1950년대 말에 완전고용을 실현할 수 있었다. 이를 바탕으로 해서 독일은 단기간 내에 국민의 복지 수준을 큰 폭으로 상승시키고 일약 세계의 주요 공업국가로 발돋움하게 되었던 것이다.

그러나 에르하르트가 세워놓은 사회적 시장경제의 기본원칙과 골격은 60년대에 들어오면서 경제적 및 정치적 환경변화와 함께 적지 않은 변질을 하게 되었다. 우선 경제적으로 보면 독일경제는 60년대에 들어오면서 성장이 둔화되었고 60년대 중

반에 는 경기침체가 심화되었다. 이리하여 경제의 지속적 성장과 안정을 위하여 국가의 적극적인 개입이 불가피하다는 인식이 제기되었다.

이와 같은 움직임은 1966년 에르하르트(Erhard)의 기민당이 선거에서 패배하고 기민당과 사민당의 대연합에 의한 새로운 정부가 출범함으로써 가시화되기 시작하였다. 새 정부의 경제장관으로 임명된 함부르크(Hamburg)대학의 교수였던 쉐러(K. Schiller)는 「가능한 한 많은 시장, 필요한 만큼의 계획」이란 표현으로 정부의 거시경제 정책적 개입이 불가피하다는 것을 주장하였다. 그에 의하면 물가안정, 완전고용, 경제성장 및 대외균형과 같은 거시경제적 목표를 시장기구에만 맡겨서 달성될 수는 없기 때문에 정부가 적극적으로 개입하되, 미시경제적 분야에서는 시장의 자율조절 기능에 맡겨야 한다는 것이다. 그는 이러한 거시경제적 총수요관리정책과 미시경제적 경쟁질서의 공존이 모순되지 않으며, 이를 케인즈의 총수요관리정책과 오이켄의 질서정책의 통합이라고 하고 이러한 경제를 「계몽된 사회적 시장경제(aufgeklärte Soziale Marktwirtschaft)」라 하였다.

이와 같은 쉐러의 주장은 1967년에 제정된 「경제안정 및 성장촉진법」으로 구체화되었으며, 이것이 계기가 되어 정부의 총수요관리정책이 강화되었다. 그러나 총수요관리정책은 일시적으로 효과가 없는 것은 아니었지만 총수요관리를 통하여 거시경제적 안정을 기하고자 하는 노력은 성공하지 못하였으며, 그 대신 재정지출의 급증과 국가채무의 증대로 많은 부작용을 야기했다. 특히 1970년에 사민당이 집권하면서 사회정책이 대폭 강화되었다. 정부지출의 급팽창, 관료기구의 확대, 소득재분배정책의 확대 등 사회정책적 개입의 강화는 서독을 세계적인 복지국가로 발전시키는데 공헌을 하였으나 사회적 시장경제의 기본원칙인 경쟁원칙과 보충원칙은 크게 후퇴하게 되었다.

1982년에 기민당과 사민당의 연립내각이 정권을 잡게 되자 경제정책의 축은 질서정책의 부활 쪽으로 움직이게 되어 총수요관리에 의한 경기정책보다는 경쟁질서의 창출에 역점을 두기 시작하였다. 1970년대의 독일경제의 문제는 기본적으로 구조적인 문제이기 때문에 총수요관리정책으로 해결하는데 한계가 있다는 인식이 확산되었다. 다시 말하면 총수요관리정책에서 일시적인 효과가 있을 수는 있지만 문제를 근본적으로 해결하기는 어렵기 때문에 공급측면에서의 접근이 필요하다는 주장이 제기되었으며, 이는 질서정책을 통해서만 해결할 수 있다는 것이다. 국가가 지속적인 개입을 통해서 성장이나 경제구조를 자의적으로 조정할 수 있다고 생각하는 것

은 잘못된 것이며, 그 보다는 규제를 풀고 국가의 지출을 줄여서 가능한 한 경제주체가 자기의 능력과 자질을 최대한 발휘할 수 있도록 자유의 영역을 확대하는 것이 올바른 정책이며 시장경제의 원리와도 일치한다는 것이다.

이와 같이 80년대에 들어오면서 질서정책이 부활됨에 따라 독일의 경제정책은 경쟁강화, 시장개방 및 규제 축소, 통화가치의 안정, 재정적자의 축소, 재정부담 범위 내에서의 사회보장제도의 실시 등 경쟁원칙과 보충원칙을 축으로 하는 사회적 시장경제의 기본원리에 충실하는 방향으로 선회되었다.

이러한 정책의 결과로 1980년대 후반에 와서 독일경제는 다시 경쟁력을 회복하기 시작하였다. 긴축 통화정책과 건전한 재정정책으로 1982년까지 5%를 상회하던 물가상승률이 지속적으로 떨어졌으며, 연방정부, 州정부 및 지방자치단체를 합한 정부의 총신규부채(재정적자)의 대 GNP 비율은 1982년의 3.3%에서 1980년대 중반에는 1.2%로 떨어지는 등 재정수지도 개선되었다. 민간 투자도 정부의 세제상의 유인책과 규제의 완화로 다시 활기를 띄우게 되었고 그 결과 수출도 크게 늘어났다.

물론 정부의 규제 축소와 정부 보조금의 축소 등은 만족할 만한 수준이 못되고 노동시장의 유연성도 크게 개선되지 않는 등 해결되지 않은 많은 문제점이 있었으나 1990년 독일이 통일될 때까지 서독 경제는 낮은 실업률, 높은 무역수지 흑자, 건전한 재정수지, 통화가치의 안정 등 여타 국가와 비교할 때 일본을 제외하고는 어느 선진국보다도 튼튼한 경쟁적 기반을 가지게 되었다(D. Grosser, 1993, pp.32~33).

## 2. 이상과 현실

앞에서 지적한 바와 같이 질서자유주의에 뿌리를 두고 있는 사회적 시장경제의 정책 이념은 에르하르트가 경제장관으로 재직하였던 60년대 초반까지만 해도 충실하게 지켜졌다. 그러나 독일의 경제정책은 60년대 후반부터 경제 환경의 변화와 정권의 교체에 따라 적지 않은 변질을 하였다. 다시 말하면 실제의 경제정책은 사회적 시장경제 정책의 기본원칙과 상이하게 전개되었으며, 이러한 점에서 독일의 사회적 시장경제가 당초의 기대에 부응하지 못하였다는 비판이 있다. 이를 좀더 구체적으로 논하면 다음과 같다.

첫째, 사회적 시장경제 정책의 가장 기본적 원칙인 경쟁원칙이 제대로 준수되지 못하였다는 점이다. 즉 독일은 1957년에 경쟁제한금지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)을 제정하였지만 많은 예외 규정을 둬으로써 만족스런 경쟁 질서를 뿌리 내리지 못하였다. 예를 들면 교통, 통신, 농림업, 금융 및 보험사업, 석탄 및 철강산업 등을 적용 대상에서 제외시켜 제한적으로 적용하였으며, 노동시장은 아예 경쟁제한금지법의 대상에서 제외되었다. 이 밖에도 정부의 보조금, 조세상의 혜택, 시장진입 제한과 같은 정부의 각종 특혜와 차별화 조치로 인하여 경쟁질서는 크게 훼손을 당하였다는 것이다.

이 결과 여러 차례의 법개정에도 불구하고 경제력 집중 현상은 오히려 증대되었으며 법 적용에서 제외되었던 산업에 대한 탈규제 조치도 이익단체의 압력과 사회정책적 이유 때문에 90년대 중반까지 큰 진전을 보지 못하였다. 이처럼 경쟁제한금지법이 실효성 면에서 많은 문제점을 노출시킴으로써 「경쟁원칙」의 실제 집행은 많은 허점을 들어내게 되었다.

둘째, 사회정책에 있어서도 「보충원칙」의 이념이 충분히 실천에 옮겨지지 못하였다는 점이다. 시장경제에서는 각종 사회적 위험은 개인의 책임아래서 이루어지는 것이 원칙이나 개인의 힘·능력만으로 이를 감당하기 어려운 경우에 한해서 국가가 지원을 해야 한다는 것이다. 이 원칙에 의하면 국가의 지원은 개인이나 가족의 경제적 능력을 감안하여 결정되어야 하며, 국가의 경제력이 기준이 되어서는 안 된다는 것이다. 이러한 원칙에 의하면 최선의 사회정책은 개인의 경제력을 개선·강화시켜서 정부의 지원을 줄이도록 하는데 있다. 다시말 하면 한 사회의 복지 증대는 많은 사회정책보다는 적은 사회정책으로 실현하는 것이 바람직하다는 것이다(D. Radke, 1994, p.12). 왜냐하면 정부의 지나친 사회정책적 개입은 개인의 자조정신을 떨어뜨리기 때문에 정부의 기본원칙은 스스로 돕는 자만을 지원하는 보충적 역할을 하는데 그쳐야 하는데 실제로는 이러한 보충원칙과는 반대 방향으로 사회정책이 전개되었다는 것이다.

1970년 사민당의 집권과 함께 사회정책이 모든 부문에서 확대·강화됨으로써 자조정신을 바탕으로 하는 보충원칙이 후퇴하고 국가 지원이 중심이 되는 사회정책으로 변모하게 되었다. 국가의 사회정책 관련 지출은 국민 경제의 부담능력을 초과하는 수준으로 확대됨으로써 성장 잠재력을 약화시키는 결과를 초래하였다.

예컨대 1970년과 1990년 사이에 투자율은 25.5%에서 21.0%로 떨어졌는가 하면



국민총생산에 대한 사회정책 관련지출 비중은 26.7%에서 29.5%로 증가하였다(H. Hamel, 1994, p.120). 특히 통일 이후 사회정책 관련 지출은 더욱 확대되어 1993년에는 GNP의 34%까지 올라갔다. 이와 같이 자원이 생산부문에서 비생산적인 부문인 정치적 목적으로 전용됨으로써 국민들의 기술혁신이나 투자의욕을 감퇴시켰을 뿐만 아니라 근로의욕마저 훼손시키는 결과를 가져왔다. 이는 사람들로 하여금 공적수단을 통해서 사적이익을 극대화시키는 유인을 제공하였으며, 이는 나아가 독일 사회를 책임사회(Verantwortungsgesellschaft)에서 욕구사회(Anspruchsgesellschaft)로 전환시킴으로써 「복지국가」로의 진전을 가속화시켰다. 이와 같은 복지 국가로의 변모는 결국 성장 및 고용창출의 잠재력을 잠식함으로써 사회적 시장경제의 기본 이념을 위협하는 결과를 가져왔다.

셋째, 사회적 시장경제에 있어 정부 개입의 기준은 이른바 「시장일치성」 또는 「질서일치성」인데 이러한 정부의 개입 기준이 실제의 정책 집행과정에서 상당히 흔들리게 되었다는 것이다. 1967년 「경제안정 및 성장촉진법」이 제정되면서 물가안정과 높은 고용수준의 유지, 대외균형 및 적정성장을 위하여 재정·금융정책적 수단이 광범위하게 동원됨으로써 질서정책 대신 재량적 과정정책을 통한 경제성장을 추구하게 되었다. 뿐만 아니라 사회정책 분야에서도 사민당 정부는 소득재분배 정책에 역점을 둠으로써 정부지출이 크게 확대되어 국가 채무가 증대되는 반면 민간 부분의 역동성은 그만큼 활력을 상실하게 되었다. 예를 들면 국민총생산에 대한 정부지출의 비율은 1970년의 38.6%에서 1980년에는 48.5%로 증가하였다(H. Hamel, 1994, p.122). 이러한 정부부문의 비대화는 그만큼 자원의 배분이 시장기구를 통하여 이루어지지 않고 정치적 요인에 의하여 결정된다는 것으로서 「시장일치성」의 원칙이 크게 훼손되었다는 것을 보여주고 있다.

1980년대에 들어오면서 기민당의 재집권으로 질서정책의 부활이 시도되었다. 1983년의 기민당·자민당의 연립내각은 총수요관리정책 대신에 공급지향적 경제정책을 통하여 경쟁의 촉진, 기업의 투자 및 기술개발의 촉진, 정부지출의 삭감 등을 시도하였으나 성공을 하지 못하였다. 여러 차례에 걸친 세율 인하를 통해서 민간기업의 투자와 혁신 활동을 개선코자 하였으나 큰 효과를 보지 못한 반면 재정적자만 증가하였으며, 이는 독일 통일로 인하여 더욱 악화되었다. 1990년의 정부의 순적자는 678억DM이었던 것이 1993년에는 1000억DM 이상으로 급증하게 되었다(H. Hamel, 1994, p.123).

산업구조정책도 시장경제 원칙과는 역행하는 방향으로 전개되었다. 예컨대 경쟁력이 없는 석탄, 철강, 조선업과 농업에 대한 정부의 보조금은 오히려 증가하였다. 최근까지 GNP의 5%에 해당하는 약 1200억 DM이 해마다 이들 산업에 대한 보조금으로 지출되었다(D. Radke, 1994, p.10). 이러한 보조금 정책은 산업구조를 경직시킴으로써 구조조정을 지연시키는 결과를 가져왔으며, 나아가 민간기업의 역동성과 적응능력을 방해함으로써 경제성장의 둔화와 높은 구조적 실업의 원인을 제공하였다. 이처럼 실제의 경제정책은 여러 부문에서 시장경제질서의 원리에 부합되지 않는 방향으로 전개됨으로써 뮐러-아르막과 에르하르트가 세워놓았던 사회적 시장경제의 이념은 상당히 퇴색되었다고 할 수 있다.

끝으로 실제의 경제정책이 사회적 시장경제의 이념과는 상당히 다른 방향으로 전개된 데는 정치적인 요인이 크게 작용하였다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 질서자유주의는 국가를 정치적 세력이나 관료조직으로부터 독립된 중립적인 국가상을 전제로 하고 있다. 국가는 정치적 세력이나 관료조직보다 상위에 있는 기관으로서 사회전체를 위하여만 존재하며 국가의 임무는 경제주체가 자유롭게 경쟁을 통해서 자기의 재능을 발휘할 수 있는 틀을 만들어 주는데 있다고 생각하였다.

그러나 이러한 국가상은 현실적으로 존재하기 어렵다. 국가는 그 시대의 사회적 환경으로부터 자유로울 수가 없기 때문이다. 경쟁시장 질서의 창출과 같은 질서정책은 강력한 이익집단이나 세력집단의 저항에 부딪쳐 실행이 용이치 않으며 정치질서와 경제질서 간에도 질서자유주의자들이 생각하는 것처럼 조화로운 관계만이 있는 것이 아니고 마찰과 갈등관계도 있기 때문이다. 예컨대 아무리 국가적으로 바람직한 경제정책이라도 이익집단의 압력에 의하여 실제로 집행을 못하는 경우가 있다. 특히 민주주의 국가에서 정치가는 장기적인 국가의 이익보다는 여론을 의식하여 의사결정을 하는 경우가 많으며, 이러한 경우에는 경쟁원칙이나 보충원칙과 같은 질서정책의 원칙은 뒷전으로 밀리는 대신 단기적인 이익집단의 요구를 수용하는 경제정책이 힘을 발휘하게 된다.

이와 같은 현상은 60년대말 경제안정 및 성장촉진에 관한 법률의 제정에 의한 과잉 정책적 개입이 시작되면서 나타나기 시작하였으며 1970년대에 들어오면서 국민의 욕구증대, 선거를 의식한 정치세력의 무원칙한 사회정책 프로그램의 제시 등이 복합적으로 작용하면서 사회적 시장경제의 기본원칙은 흔들리게 되었다. 특히 사회정책분야에 있어서 경제적 부담이 주로 정부의 이전 지출로 충당됨으로써 독일의

사회적 시장경제는 당초의 의도와는 달리 「복지국가」의 형태로 변모하게 되었다.<sup>9)</sup>

---

9) 이와 같이 사회적 시장경제가 에르하르트나 뮐러-아르막과 같은 주창자들의 생각과는 달리 복지국가로 변질하게 된 것은 「사회적」이라는 용어자체의 개념과도 무관하지 않다. 에르하르트나 뮐러-아르막이 사회적이란 형용사를 쓴 것은 시장경제 즉 자본주의 경제에 대한 다양한 비판 예컨대 시장경제는 비윤리적이다, 약자를 착취한다, 비사회적이다 등에 대응하기 위한 것으로서 시장경제질서아래서도 사회적 정의의 문제를 해결할 수 있다는 의미에서 「사회적」이라는 말을 붙였다는 것이다. 그런데 「사회적」이란 개념의 해석상의 다양성 때문에 사회적 시장경제의 개념은 시간이 흐름에 따라 변질되고 결과적으로는 복지국가로 가는 길을 막지 못하고 오히려 길을 닦아주었다는 것이다(A. Woll, 1984, p.86; H. Hamel, 1994, p.117 참조).

## 제 5 장 경쟁정책

### 1. 개관

독일에 있어서의 경쟁정책은 1957년 경쟁제한금지법(Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)의 제정과 더불어 시작되었다고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 그 이전의 독일에서는 체계적인 경쟁정책이 없었다. 19세기 후반부터 제1차 세계대전이 발발하기 전까지 독일에서도 고전적 자유방임주의의 영향을 받아 경제에 대한 국가의 개입은 거의 없었다. 예컨대 1890년 미국에서는 Sherman Act가 통과되어 경쟁제한행위에 대한 규제를 가하기 시작하였을 무렵 독일의 대법원에서는 계약자유는 카르텔협정에도 적용된다고 판결함으로써 카르텔이 법적으로 인정되게 되었다(E. Kanzenbach, 1986, p.6). 이리하여 카르텔은 급속도로 확산되기 시작하였으며 바이마르 공화국의 말년에는 카르텔협정이 2,000~4,000개에 달하였고 주요 산업의 모든 분야에까지 확대되는 등 경제의 독과점 현상은 심화되었다. 이는 1933년 나치정권의 등장과 더불어 군수산업과 연결됨으로써 더욱 고착화되었다.

제2차세계대전의 종전과 함께 서방 연합국은 카르텔의 해체에 착수하여 1947년에 카르텔해체법을 제정하였으며 이 법은 1957년 경쟁제한금지법이 입법화되기까지 존속하였다. 경쟁제한금지법이 제정되기까지 정부 내에서는 이른바 금지원칙을 주장하는 사람들과 폐해규제원칙을 주장하는 사람들 간의 열띤 논쟁이 있었다. 전자에 속하는 사람들은 질서자유주의를 신봉하는 정치가 및 학자들로서 이들은 카르텔은 물론 독점 및 기업결합을 엄격히 규제할 것을 주장하였다. 반면 후자에 속하는 사람들은 산업계의 이익을 대변하는 사람들로서 이들은 정부에 의한 기업활동의 규제를 최소한으로 줄이는 것이 바람직하다는 입장에서 카르텔협정을 신고토록 하고 이들이 시장지배력을 남용하는 경우에만 규제할 것을 제안하였다.

1950년대만 하더라도 독일에서는 경쟁제한에 관한 의회에서의 논의는 주로 카르텔과 같은 기업의 담합행위를 규제하는데 초점을 두었고, 독점과 같은 경제력 집중

---

10) 독일은 경쟁제한금지법외에도 1909년에 제정된 불공정경쟁금지법(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb)이 있으나 이는 기업 부당 표시, 광고 내방 등의 불공정한 경쟁행위로부터 소비자를 보호하고자 하는 성격이 강하기 때문에 여기서는 다루지 않기로 한다.

에 대한 규제는 큰 문제가 되지 않았다. 왜냐하면 그 당시만 해도 독일에서 경제력의 집중현상은 그렇게 심각한 수준에 달하지 않았었기 때문이다. 이러한 이유로 인하여 질서자유주의자들의 주장은 빛을 보지 못하게 되었다.

이리하여 1957년에 제정된 경쟁제한금지법에는 경제력 집중규제에 관련된 규정이 없었으며 카르텔관련 규정과 시장지배력의 남용규정에 국한되었다. 또한 카르텔관련 규제에도 많은 예외규정을 둬으로써 금지원칙이 상당히 퇴색되었으며 그런 뜻에서 이 법은 금지원칙과 폐해규제원칙을 타협한 타협의 산물이라 할 수 있으며, 경제력 집중에 관한 금지조항이 없다는 면에서 불완전한 경쟁법이라고 할 수 있다 (E. Kanzenbach, 1986, p.13).

이와 같이 당초의 경쟁제한금지법은 기업결합에 관한 규정이 없었으며 또 경제력의 남용규제도 실효를 거두지 못하게 됨으로써 60년대에 들어오면서 경제력 집중이 현실적인 문제로 대두되기 시작하였다. 특히 철강산업, 화학산업, 금융산업에서 기업결합 현상이 나타남으로써 이에 대한 규제의 필요성이 제기되었다. 이리하여 1973년 8월에 경쟁제한금지법에 대한 제2차 개정이 있었으며, 이 개정안에서 기업결합에 의한 시장지배력의 형성이나 강화를 금지하는 규정을 신설하였다. 기업결합 규제 조항을 도입함으로써 독일의 경쟁제한금지법은 근대적 경쟁정책의 성격을 가지게 되었으며 기업결합규제는 오늘날 독일 경쟁정책의 가장 중요한 정책수단이 되었다. 경쟁제한금지법의 주요 내용을 카르텔 규제, 시장지배력 남용 규제 및 기업결합 규제별로 보면 다음과 같다.

## 2. 카르텔의 규제

경쟁제한금지법 제1조에는 경쟁을 제한하는 모든 카르텔 약정은 무효라고 선언하고 있으며, 동법 38조에 이 조항을 위반하는 경우에는 100만 마르크의 벌금이나 경쟁제한행위로 획득한 추가이윤의 3배에 해당하는 벌금을 부과하도록 되어 있다. 이와 같이 독일의 경쟁제한금지법은 카르텔을 일반적으로 금지하고 있으나 다음과 같은 경우에는 예외적으로 카르텔을 허용하고 있는데 이는 세 가지 부류로 나눌 수 있다.

첫째는 순수한 카르텔로서 연방카르텔청에 신고만 하는 것으로서 다음과 같은 카

르텔이 이에 속한다.

- ① 규격 및 형식 카르텔로서 통일된 규격과 형식의 적용에 관한 합의
- ② 계산방법카르텔로서 가격단가 산정에 관한 통일된 방법의 적용에 관한 합의
- ③ 순수 수출카르텔로서 수출산업의 안정을 위한 가격, 수량 등에 대한 합의

두 번째는 이의신청 카르텔로서 카르텔청에 등록을 한 후 3개월 이내에 카르텔청이 이의를 제기하지 않을 경우 허용되는 카르텔로서 다음과 같은 카르텔이 이에 속한다.

- ① 조건 카르텔로서 거래, 인도 및 지불조건에 관한 합의
- ② 리베이트카르텔로서 할인이 진정한 서비스의 보상을 나타내야 하며 결코 차별화를 가져와서는 안 되는 경우에만 한한다.
- ③ 전문화카르텔로서 전문화가 시장에서 실질적으로 경쟁을 가져오는 경우에만 한한다.
- ④ 협력카르텔로서 중소기업에만 허용하는 것으로 중소기업간의 협력이 실질적인 경쟁제한을 가져오지 않는 경우에 한한다.

셋째로는 카르텔청에 신청을 해서 허가를 맡아야만 허용되는 카르텔인데 여기에는 다섯 가지가 있다.

- ① 합리화카르텔로서 경쟁력의 향상을 위한 합리화에 관한 합의
- ② 구조위기카르텔로서 수요침체에 따른 생산시설의 활용을 위한 합의
- ③ 국내에 영향이 없는 수출카르텔로서 국제경쟁력의 제고를 위한 해외시장에 대한 공동전략에 관한 합의
- ④ 수입카르텔로서 외국의 수출카르텔에 대한 대항세력으로서의 카르텔
- ⑤ 특별위급카르텔로서 불황 시와 같은 특별한 경기침체의 경우에만 허용되는 카르텔이다.

이와 같이 카르텔을 합법화시켜줌으로써 여러 형태의 카르텔이 크게 늘어났으며 최근까지도 상당한 수의 카르텔이 상존하고 있다(<표 5-1> 참조).

<표 5-1> 적용 제외 카르텔<sup>1)</sup>

유 형	1973	1976	1980	1986	1996 <sup>2)</sup>
조건카르텔	42	44	43	50	44
조건 및 리베이트카르텔	17	15	14	4	8
위기카르텔	-	-	-	2	-
표준화카르텔	8	9	4	4	8
합리화카르텔	13	13	19	20	13
전문화카르텔	48	54	57	44	35
협력카르텔	-	12	39	136	121
수출카르텔	69	66	64	56	37
수입카르텔	-	-	-	-	-
위급카르텔	1	1	2	-	-

주 1) 신광식(1994, p.351).

2) OECD(1997, p.7).

이와 같은 다수의 카르텔이 예외적으로 허용된 이유는 다음과 같다.

첫째, 무제한의 경쟁은 시장의 불투명성을 가져올 수도 있기 때문에 가격과 같은 기본적인 매개변수를 제외한 다른 몇 개의 변수에 대한 합의는 시장의 투명성을 높일 수 있다는 것이다. 이에 속하는 카르텔로는 계산방법 카르텔, 규격 및 형식 카르텔(이를 묶어서 표준화카르텔이라고도 함), 조건카르텔, 리베이트카르텔을 들 수 있다.

둘째, 무제한의 경쟁은 자동적으로 기업의 효율을 제고시키지는 않으며, 다양한 합리화 수단에 대한 합의는 생산성을 높이고 수요자의 요구를 개선시킬 수 있다는 것이다. 규격 및 형식카르텔, 특화카르텔, 협력카르텔, 합리화카르텔이 이에 속한다.

셋째, 무제한의 경쟁은 국민경제 전체의 이익을 위한 필요한 조정을 가져오지 못하기 때문에 카르텔의 허용이 필요한 경우도 있다는 것이다. 위기카르텔, 불황카르텔(위급카르텔)이 이에 속한다.

넷째, 해외시장에서의 경쟁 촉진을 위해서는 수출카르텔이나 수입카르텔과 같은 기업의 담합행위가 필요하다는 것이다.

이상에서 본 바와 같이 카르텔을 허용하는 근거는 그 나름대로 정당성이 없는 것은 아니나 이와 같이 많은 예외적 규정을 두는 것은 경쟁과 시장경제의 작동을 위태롭게 할 요인도 있음을 부인하기 어렵다. 예컨대 조건카르텔의 경우 거래 및 지불조건의 담합은 가격에 영향을 미칠 수 있기 때문에 가격담합의 성격을 띠 수도 있다. 할인카르텔(리베이트카르텔)의 경우는 할인을 해줌으로써 다른 사람의 경쟁을

제거시킬 가능성이 있으며, 규격 및 형식카르텔은 기술수준을 고착시킬 가능성이 있다. 또한 합리화카르텔은 경쟁을 완전히 제거시킬 수 있기 때문에 합리화의 성공을 가져올지 확실치 않다는 것이다. 구조위기카르텔은 한계기업의 퇴출을 막을 수도 있으며 이는 구조개혁을 어렵게 만들 수도 있다는 것이다.

경쟁제한금지법은 이처럼 다수의 카르텔을 예외적으로 인정하고 있을 뿐만 아니라 많은 산업을 제1조의 카르텔금지규정에서 완전히 제외시키고 있다. 농림업, 수도, 전력, 가스, 통신, 교통, 항공해운, 금융, 보험산업이 이에 속하며, 이들 산업은 개별법을 통해서 규제되고 있다.

### 3. 시장지배력의 남용 규제

독일 경쟁정책의 두 번째의 중요 정책수단은 시장지배력의 남용규제다. 시장지배력의 남용규제는 두 가지 문제로 집약될 수 있다. 하나는 시장지배력을 어떻게 추정하느냐의 문제, 즉 시장지배력의 정의문제며, 다른 하나는 시장지배력의 남용을 어떻게 판단하느냐의 문제다.

경쟁제한금지법의 제22조는 시장을 독점과 과점시장으로 나누어 시장지배력의 개념을 규정하고 있다. 독점시장에 있어서 시장지배적 기업이란 경쟁자가 없거나 실질적인 경쟁에 노출되지 않거나 또는 경쟁자에 비하여 우월적인 시장지위를 갖는 기업으로서 최소한 1/3의 시장점유율을 갖는 기업을 말한다(경쟁제한금지법 제22조 제1항). 우월적 시장 지위를 갖는 경우에는 시장점유율 외에 자금력, 구매 및 판매 시장에 대한 접근, 타기업과의 연계성, 법적 및 실질적인 시장진입장벽 등이 고려된다. 시장점유율 외에 이러한 구조적 요인은 1973년 경쟁제한금지법의 제2차 개정시 도입되었는데, 이는 수직적 결합기업이나 다각화된 기업의 경우 전통적인 시장점유율만 가지고는 시장지배력을 규제하기 어렵기 때문이다. 왜냐하면 이들 기업은 비록 특정시장에서의 시장점유율은 낮아도 다른 방법 예컨대 자금력이나 내부자 거래 등을 통해서 시장지배력을 가질 수 있기 때문이다.

과점시장에서의 시장지배력이란 둘 또는 그 이상의 기업이 그들 사이에 실질적인 경쟁이 존재하지 않고 또 22조 1항의 구조적 요인을 충족시키는 경우로서 셋 이하의 기업들이 50% 이상의 시장점유율을 갖거나 또는 다섯 이하의 기업이 2/3이상의



시장점유율을 갖는 경우에는 시장지배력을 갖는다고 규정하고 있다.

시장지배적 기업규제와 관련된 두 번째 문제는 시장지배력의 남용행위를 규정하는 문제다. 독일의 카르텔청은 다음과 같은 경우 시장지배력을 금지하고 있다.

첫째, 객관적으로 정당한 이유 없이 현저한 방법으로 다른 기업의 경쟁가능성을 침해하는 경우, 둘째 경쟁이 유효할 경우는 요구할 수 없는 대가나 거래조건을 요구하는 경우, 셋째 시장지배적 기업이 비교 가능한 시장에서 동종의 수요자에게 요구하는 것보다 불리한 대가나 거래조건을 요구하는 경우다. 이는 방해적 남용, 가격 남용 및 거래조건 남용으로 나눌 수 있는데, 이러한 남용의 유형들 중 지금까지 실제적으로 중요한 역할을 한 것은 첫 번째의 경우인 방해적 남용뿐이다.

가격남용이란 시장지배적 기업이 경쟁이 유효한 경우의 가격 즉 경쟁적 가격수준보다 높은 가격을 요구하는 경우를 의미한다. 그러나 실제 가격이 경쟁적 가격수준보다 높은 지의 여부를 결정하기 위해서는 「경쟁적 가격」을 산정하는 문제가 제기되기 때문에 가격의 남용행위를 판단하는 것은 용이치 않다. 특히 연방대법원이 가격남용행위에 대한 엄격한 증명을 요구하고 있기 때문에 가격남용규제는 큰 성과를 거두지 못하였다. 이러한 관계로 최근에 와서는 방해적 남용의 규제를 강화하는 방향으로 나가고 있다(신광식, 1994, p.425).

#### 4. 기업결합의 규제

1973년 경쟁제한금지법이 대폭 수정되기 전까지는 이미 지적한 바와 같이 경제력 집중에 대한 규제는 거의 없었으며, 이러한 관계로 60년대에 들어오면서부터 기업결합이 크게 늘어났다. <표 5-2>에서 보는 바와 같이 1966년에는 기업결합의 수가 43개에 불과하였으나 1973년에는 242개로 급증하였다. 기업결합의 급증으로 경제력 집중 현상도 크게 강화되었다. 예컨대 상위 10대사의 시장점유율은 1954년의 31.1%에서 1973년에는 41.8%로 증대하였다(<표 5-3> 참조).

<표 5-2> 형태별 기업결합 추이

연도	총합계	신규결합 (금융·보험산업 제외)			
		수평적 결합	수직적 결합	복합결합	계
1966	43	10	1	1	12
1967	65	13	-	7	20
1968	65	7	1	8	16
1969	168	30	1	23	54
1970	305	56	-	27	83
1971	220	30	-	19	49
1972	269	33	3	26	62
1973	242	36	1	20	57

자료 : H. J. Thieme(1994, p.72).

<표 5-3> 상위 10대사의 시장점유율 추이

(단위: %)

연도	시장점유율	연도	시장점유율
1954	31.1	1973	41.8
1960	33.5	1974	42.0
1968	38.5	1975	42.3
1970	40.9	1976	42.7
1972	41.5	1977	43.7

자료 : H.-J. Ahrns and H.-D. Feser(1982, p.78).

이처럼 기업결합의 급증이 가져오는 경쟁제한행위를 규제할 필요성이 대두됨으로써 1973년에 경쟁제한금지법을 수정하게 되었다. 경쟁제한금지법 제2차 개정의 중요 내용은 첫째, 앞서서도 언급하였듯이 시장지배력 남용규제의 실효성을 제고시키는데 있으며, 둘째, 기업결합을 규제하는 것이며, 셋째로는 중립적인 독점위원회(Monopolkommission)를 설치하여 경제력 집중과정을 분석하고 기업결합규제와 시장지배력의 남용규제에 대한 평가와 건의를 하도록 하였다.

기업결합규제는 경쟁제한금지법 제24조에 규정되어 있는데 그 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기업결합을 신고하도록 하고 있다. 이는 기업결합에 대한 정보를 사전에 제공하여 줌으로써 기업결합 규제를 효과적으로 시행하도록 하기 위한 것이다. 신고

는 임의적임을 원칙으로 하고 있으나 참가기업 중 최소한 두 개 기업의 매출액이 각각 10억 마르크 이상의 경우에는 반드시 사전에 신고하도록 하고 있다.

둘째, 기업결합의 형태를 명시하고 있는데 기업결합의 형태로 자산의 취득, 지분의 취득, 임원의 겸임 등이 있는데 가장 보편적인 기업결합 형태는 다른 기업의 지분 취득으로서 새로 취득하는 지분만으로 자본금의 25%이상을 보유하는 경우다.

셋째, 경쟁정책적인 면에서 큰 의미가 없다고 판단되는 기업결합은 규제대상에서 제외하고 있다. 예컨대 기업결합에 참여한 기업들의 매출액 합계가 5억 마르크에 미달하는 경우 등이다.

넷째, 기업결합의 금지요건인데 경쟁제한금지법 제24조에는 기업결합에 의한 시장 지배적 지위가 형성 또는 강화될 경우 기업결합에 따른 경쟁조건의 개선이 그 폐해를 상회함을 입증하지 않는 한 그 기업결합이 금지된다고 규정하고 있다.

그러나 기업결합으로 경쟁조건이 개선되거나 경쟁조건의 개선이 시장지배력의 폐해를 능가하는 경우에는 기업결합이 허용된다. 그와 같은 증거를 제시하지 못하더라도 기업결합으로 인해 증대한 국민경제적인 이익이 경쟁제한을 보상하거나 또는 공공의 이익에 의하여 정당화될 때는 신청에 따라 경제부장관이 기업결합을 허용할 수 있다. 그러나 무엇이 국민경제적인 이익이며, 무엇이 증대한 공공의 이익인지에 대해 명확히 규정을 하고 있지 않기 때문에 경제부장관에게 상당한 재량권이 있다고 할 수 있다. 다만 경쟁제한의 정도가 시장경제적 질서를 위태롭게 하지 않는 한 허가할 수 있다고 함으로써 재량권을 포괄적으로 제한하고 있다.

기업결합규제의 전제가 되는 시장지배적 지위는 경쟁제한금지법 제22조에 규정되어 있는데 앞에서 지적한 바와 같이 시장지배적 기업이란 경쟁자가 없거나 실질적인 경쟁에 노출되지 않는 경우뿐만 아니라 경쟁자에 대하여 우월적인 시장지위를 갖는 기업도 포함되고 있다. 우월적 시장지위의 기준으로는 시장점유율, 자금력, 타기업과의 연계 관계 등의 구조적 요인을 열거하고 있는데, 이는 수평적 기업결합규제뿐 아니라 수직적, 복합적 기업결합도 규제하고자 하는데 있다.

그러나 법의 실제 집행과정에서 제24조의 규정으로 수평적 기업결합을 규제하는 데는 별 문제가 없었으나 복합결합이나 수직결합을 규제하는 데에는 큰 실효를 거두지 못한 것으로 나타났다. 이 때문에 1980년의 제4차 법개정에서 非수평적 기업결합에 의한 우월적 시장지위의 형성이나 강화에 대한 추정규정을 신설하였다. 예컨대 기업결합에 참여하는 기업의 총매출액이 120억 마르크를 초과하는 경우에는

시장지배력을 갖는다고 함으로써 기업의 규모를 경쟁제한적 행위를 하는 기준으로 삼고 있다. 이는 기업의 매출규모는 자금력과 직결되며 자금력은 경쟁을 위협할 가능성이 있고 특히 자금력이 약한 중소기업의 경쟁력을 약화시킬 수 있다고 보기 때문이다.

이와 같이 기업결합에 대한 규제가 강화되었음에도 불구하고 기업결합 건수는 1973년 이후에도 계속 증가하고 있어 규제의 실효성에 대한 의문을 제기시키고 있다.

<표 5-4> 기업결합의 신고 추이

1974	1976	1980	1983	1986	1990	1993	1996
318	453	635	506	802	1548	1514	1434

자료 : OECD(1997, p.12).

## 5. 평가와 시사점

독일의 경쟁제한금지법이 주는 시사점으로는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다. 첫째, 카르텔금지의 경우 수많은 예외규정을 두었다는 점이다. 이러한 예외규정은 그 나름대로 이유가 없었던 것은 아니나 경쟁정책적 측면에서 카르텔의 정당성이 의문시된다는 점이다. 독일의 한 연구에 의하면 합리화카르텔의 경우 합리화카르텔의 구성원과 비구성원들 간의 가격 및 산출량의 변화를 분석하면 대부분의 경우 카르텔화가 가격인상과 산출량 감소를 가져왔다고 한다(신광식, 1994, p.357). 다시 말하면 합리화카르텔이 생산성을 증가시켰다는 증거가 없다는 것이며, 이는 카르텔화가 경쟁손실을 보상하는 것 이상으로 효율성의 제고를 가져오지 못하였다는 것이다. 이러한 독일의 경험으로 비추어 볼 때 특수한 경우, 예컨대 불황카르텔과 같은 것을 제외하고는 카르텔의 허용이 바람직하지 않다 하겠다.

둘째, 기업결합규제와 관련된 문제로서 칸젠바흐에 의하면 독일의 기업결합규제가 시장경제 국가 중에서 가장 강하다고 한다. 그럼에도 불구하고 실제로 기업결합규제가 크게 실효를 거두지 못하였다는 것이 일반적 평가인데 이는 기업결합규제를

너무 늦게 시작하였는데 있는 것으로 판단된다. 이미 지적인 바와 같이 독일에서의 기업결합규제는 1973년에 시작하였으나 그 때까지 독일에서는 이미 상당한 정도의 경제력의 집중화가 진행되었다. 이는 우리 나라도 마찬가지이지만 경제력 집중이 고착화되면 이를 해체하거나 분산시키는 것이 용이치 않기 때문이다.

또한 기업결합규제에 있어서도 금지조건이 애매할 뿐만 아니라 예외규정을 두는 등 법 집행상 문제점이 적지 않으며 시장지배력의 남용 규제에 있어서도 같은 문제가 제기되고 있다. 이러한 이유로 앞에서 지적한 바와 같이 신고된 기업결합의 건수는 최근에 와서 다소 주춤하고 있으나 1973년 기업결합에 대한 규제가 도입된 후 꾸준히 증가하고 있으며 이는 기업결합 규제수단의 실효성에 문제가 있다는 것을 시사한다고 할 수 있다(H. J. Thieme, 1994, p.74).

셋째, 농림업, 수도, 전력, 가스, 교통, 통신, 항공, 해운, 금융, 보험산업과 같은 많은 산업이 처음부터 경쟁제한금지법의 대상에서 제외됨으로써 경쟁질서의 확립이 제조업과 같은 매우 제한된 부문으로 국한되었다는 점이다. 물론 이러한 적용 제외 부문은 자연독점과 같이 경쟁이 반드시 소망스런 결과를 가져오지 않는 경우도 있겠지만 전체적으로 볼 때 독점이나 과점 현상을 고착화시킴으로써 독일 경제의 전반적인 경쟁력 향상에 부정적인 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 농업부문은 말할 필요도 없거니와 독일의 통신, 금융, 보험산업은 국제경쟁력이 약한 것으로 평가되고 있는데, 이는 이들 산업에 있어서 경쟁이 제대로 작동되지 못한데 있지 않나 생각된다.

## 제 6 장 금융제도

### 1. 개관

독일의 금융제도는 미국이나 영국의 금융제도와 달리 겸업은행제도(universal banking system)의 바탕 위에서 발전되어 왔다. 독일의 은행은 뒤늦은 산업혁명을 급속히 추진하는 과정에서 설립 당시부터 산업자본과 밀접한 관계를 형성하여 왔다. 19세기 중반 독일에서 산업혁명이 시작되면서 주식회사 형태의 은행이 출현하기 시작하였는데, 이들 은행은 기업에 대한 거액·장기 신용공여, 직접출자 등의 형태로 자금을 운용하는 겸업주의 성향을 가지게 되었다. 1869년 자유기업법이 제정된 후 주식회사 설립의 급증과 더불어 은행의 산업자본에 대한 영향력이 확대되었다. 특히 제1차세계대전 후 인플레이션으로 인해 막대한 손실을 경험한 은행들은 합병을 통해서 자본력을 강화하여 부실화된 기업의 대출금을 출자로 전환해 주는 등 기업에 대한 지원을 강화함으로써 산업자본에 대한 지배체제가 정착되었다.<sup>11)</sup>

제2차세계대전 후 독일을 점령한 서방측 연합국은 종래의 중앙집권적 금융기관을 해체하고 금융기관의 지방분권화 정책을 취하였다. 이에 따라 중앙은행이던 제국은 행(Reichsbank)이 해체되고, 1947년 1월에 11개의 州중앙은행(Landeszentralbank)이 설립되고, 1948년 3월에는 州중앙은행을 통합하는 독일랜드은행(Bank Deutscher Länder)이 州중앙은행의 공동출자로 설립되었다. 또 베를린 소재의 3대은행인 도이취은행(Deutsche Bank), 드레스너은행(Dresdner Bank) 및 코메르쯔은행(Commerzbank)이 1946~1947년에 미, 영, 불의 점령지역별로 해체되어 33개의 小은행으로 분할되었다. 그러나 1949년 9월 독일연방공화국이 수립되면서 금융제도도 새롭게 정비되었는데, 1957년 3월에 3대 은행은 전국적 은행으로 재통합되었고 1957년을 기점으로 하여 전후 독일의 금융제도는 전통적인 금융체제로 복원되었다.

앞에서 지적한 바와 같이 독일의 은행은 전통적으로 겸업주의를 채택하여 왔으며 이는 제2차세계대전 이후에도 그대로 계승되어 왔다. 1961년 은행법 개정 당시 은행업의 범위를 규정하면서 증권업이 은행업무로 명문화되었다. 1970년대 초 은행경

---

11) 예컨대 Deutsche Bank는 1926년에 부실화된 Daimler사와 Benz사의 은행부채를 주식으로 전환함으로써 두 회사가 합병한 Daimler Benz사의 대주주로 부상하였다.

영의 불안으로 금융위기가 발생하자 소위 게슬러(Gessler)<sup>12)</sup> 위원회를 구성하여 겸업은행제도 자체에 대한 존폐문제를 검토하였으나 겸업은행 제도 자체는 그대로 유지하는 방향으로 결론을 내렸다.

그러나 은행중심의 금융제도는 금융의 효율성 저하, 자본시장 발달 저해 등 부작용도 적지 않았다. 특히 최근의 금융환경 변화를 수용하는데 한계에 봉착하고 있다는 인식이 확산되면서 경쟁력 강화를 위한 은행간 결합, 수익 중시의 경영전략, 기업금융조달에 있어서 증권시장 역할의 증대 등 최근에 와서 금융구조에 변화가 일어나고 있으나 금융시장에 있어서의 은행의 주도적 역할이나 겸업주의 제도의 기본 골격은 그대로 유지되고 있다고 할 수 있다.

## 2. 금융제도의 구조와 특징

### 가. 금융제도의 구조

독일의 금융기관은 크게 보아 중앙은행인 독일연방은행(Deutsche Bundesbank)을 중심으로 한 은행 금융기관과 은행 성격을 지니지 않는 비은행 금융기관으로 구성되어 있다. 은행 금융기관은 다시 모든 은행업무를 겸영할 수 있는 일반은행 즉 겸업은행과 특정 분야에 대한 금융서비스에 전문화된 특수은행으로 구분된다.

독일 금융기관의 대종을 차지하고 있는 일반은행은 민영상업은행, 저축은행군과 신용협동조합군의 3그룹으로 이루어져 있다. 이중 민영상업은행은 전국적인 지점망을 지닌 大은행, 지방은행, 기타 상업은행, 외국은행지점 및 개인은행으로 구분된다. 독일에서 최대의 금융기관군을 형성하고 있는 저축은행군은 각 지역마다 소재하는 단위 저축은행과 그 상부기관으로서 각 州별로 단위 저축은행간 자금결제 기능을 수행하면서 동시에 모든 은행업무도 영위하고 있는 州立은행지로중앙회, 그리고 최고 상부기관으로서 모든 저축은행을 전국적으로 통합하는 독일지로중앙회의 3단계로 구성되어 있다.

---

12) 독일정부는 1974년 11월에 재무장관의 자문기구로 “금융경제의 기본문제에 관한 조사위원회”를 구성하여 독일금융제도에 관한 검토를 하였다. 이 위원회의 위원장이 본(Bonn) 대학교의 게슬러(E. Gessler)교수이기 때문에 게슬러 위원회라고도 함.

그리고 非은행 금융기관으로는 보험회사를 비롯해 연금기금, 부동산중개기금, 리스회사, 팩토링회사, 전당포, 자금중개인, 지주회사 등이 있다(<그림 6-1> 참조).

## 나. 금융제도의 특징

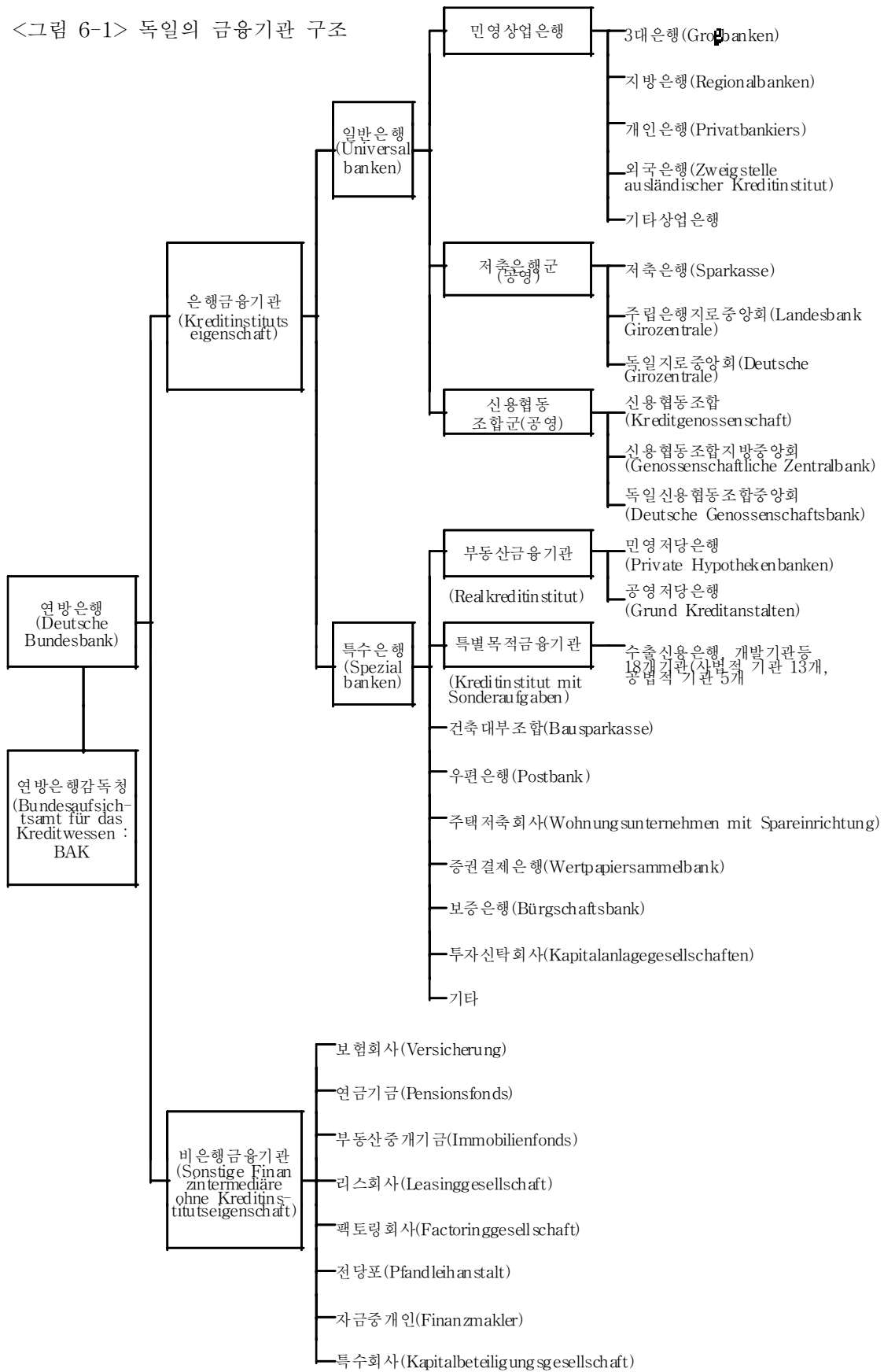
### (1) 겸업은행제도

독일의 금융기관은 몇몇 특수은행을 제외하고는 그 설립근거법(사법 또는 공법)에 불문하고 모든 상업은행업무와 투자은행업무, 증권중개업무를 영위하는 소위 겸업은행이라는 점이다. 미국에서는 법에 의해서, 영국에서는 전통에 의해서 상업은행, 투자은행 또는 머천트 은행과 증권회사가 엄격히 분리되는 분업주의를 채택하고 있는 반면 독일에서는 금융기관의 기능을 제도적으로 분리하지 않는 겸업주의를 채택하고 있다.

독일의 일반은행은 모두 겸업은행이나 일반은행에 속하는 금융기관이라 하더라도 모두 같은 패턴으로 겸업은행 업무를 하는 것은 아니다. 독일의 겸업은행들은 금융기관군 별로 그 영업구조, 법적 설립형태, 경영조직, 영업활동의 규모나 주요 취급업무 면에서 각각 상당히 다름에도 불구하고 원칙적으로 그 기능이 근본적으로 분리되어 있지 않을 뿐만 아니라 사법은행이든 공법은행이든 상업은행, 투자은행 및 증권회사로서 모든 대고객 업무를 영위하고 있다. 그러나 부동산 저당금융 업무, 주택금융 업무 등 특수한 금융업무는 원칙적으로 겸영하지는 않는다. 이를 반영하여 독일의 은행법에서는 금융기관이 영위할 수 있는 은행업무를 예금, 대출, 어음할인, 증권매매, 증권임치, 투자신탁, 대출채권 인수, 보증 및 지로업무로 규정하고 있다.



<그림 6-1> 독일의 금융기관 구조



## (2) 공영금융기관과 사영금융기관의 이원화

독일 금융제도에 있어서 또 하나의 특징으로는 공영 금융기관(공영은행)의 존재와 그 역할이다. 공영 금융기관이란 공법상 특별법에 의해 설립되어 자본금의 전부 또는 일부(통상 50%이상)가 연방정부, 연방 특별기금, 주 및 지방자치단체 또는 공공단체에 의해 출자된 금융기관을 말한다. 공영 금융기관은 일반은행에 속하는 은행과 특수은행에 속하는 은행으로 나뉘어진다. 일반은행 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 저축은행은 모두 공영금융기관으로서 공영금융기관 전체의 거의 대부분을 차지하고 있으며, 신용협동조합의 최고기관인 독일신용협동조합중앙회도 공영 금융기관의 하나다. 그리고 특수은행 중에서는 부동산금융기관에 속하는 공영저당은행, 건축대부조합에 속하는 공영조합 및 특별목적 금융기관에 속하는 공법적 금융기관이 각각 공영 금융기관에 속하고, 우편은행도 공법에 의한 공영 금융기관의 하나이다. 공영금융기관은 公法人인 만큼 업무한계를 벗어난 월권행위가 일체 인정되지 않는다.

이러한 공영금융기관은 설립취지에 따라 국가의 경제정책을 효율적으로 지원해온 점이 있으나 최근에는 여러 가지 문제점이 지적되고 있다. 예를 들면 금융경제에 있어 경쟁이 악화되고 국민경제상 필요한 경우에는 은행 본래의 목표이외의 공공적 목표를 보다 강조함에 따라 전반적인 금융정책의 유효성이 저하되며, 관료주의의 위험이 증대되는 등 금융전체의 효율성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

## (3) 은행의 주도적 역할

독일 금융제도의 세 번째 특징으로서는 은행이 금융시장에서 주도적 역할을 하고 있다는 점이다. 이러한 점은 독일의 은행은 전통적으로 Hausbank 제도를 택하여 온 데 기인한다고 볼 수 있다. 독일의 Hausbank는 단기 상업금융은 물론 주식발행 주선, 회사채 인수 등 기업금융 업무를 담당할 뿐만 아니라 주주들로부터 위탁받은 주식에 대한 의결권의 대리행사, 감독이사회 참여 등을 통해 기업경영에 영향력을 행사하는 한편 기업의 부도 위기에서 대출금의 출자전환, 매각주선 등의 업무까지 수행하는 것을 말한다. Hausbank 제도로 인하여 은행은 거의 모든 금융업무를 담당하게 되었고, 은행과 기업간의 관계가 밀접하게 됨에 따라 금융제도는 자연스럽게 은행중심(bank-oriented)으로 발달되지 않을 수 없었으며, 이는 영국과 미국의 시장중

심(market-oriented) 금융제도와 매우 대조적이라 하겠다.

이와 같이 금융제도가 은행중심으로 발달하게 됨에 따라 개인이나 기업의 자금운 용에 있어서 은행이 주도적 역할을 하고 있다. 기업의 외부자금 의존도를 보면 1995년말 현재 은행이 46%를 차지하고 있고, 중소기업의 경우에는 외부자금의 70% 이상을 은행부문이 공급하고 있다(<표 6-1> 참조).

<표 6-1> 독일의 기업규모별 은행자금 의존현황 (1995년 말)

(단위: %)

	소기업	중기업	대기업	기업전체
은행부채/총신용	79.0	71.0	37.0	46.0

자료 : 한국은행(1997, p.4).

<표 6-2> 독일의 개인부문 금융자산 구성비 추이

(단위: %)

	1960	1980	1995
은행예치	47.1	52.7	40.4
보험, 채권	16.0	26.2	37.1
투자펀드(MMF등)	-	-	7.7
주식	22.1	4.3	5.3
기타	14.8	16.8	9.9

자료 : 한국은행(1997, p.3).

개인부문의 금융자산 구성을 보더라도 1995년 현재 개인 저축의 40%를 은행에 예치되어 있다. 이는 1980년의 52.7%보다는 다소 감소하였으나, 보험과 채권을 합한 37.1%에 비하면 높은 편이다(<표 6-2> 참조).

이와 같이 은행이 금융기관의 주도적 역할을 하게 됨에 따라 자본시장의 발달은 위축되었다. 겸업은행제도의 발달로 주식의 공모, 증자를 통한 자금 조달의 필요성이 크지 않은데다 공개기업의 부실화 시 공신력 실추 등을 우려하여 발행시장 참여에 은행이 매우 소극적인 태도를 보이기 때문이다. 1995년말 현재 GDP 대비 상장주식의 시가 총액은 미국이 90.8%인데 비하여 독일은 23.9%에 불과하여 발행시장 규모가 국제비교로도 매우 낮다(<표 6-3> 참조).

<표 6-3> 주요국의 상장시가총액/ 경상 GDP 비율 (1995년)

(단위: %)

미국	일본	독일	프랑스	영국	스위스
90.8	72.2	23.9	32.6	130.7	131.4

자료 : 한국은행(1997, p.42).

### 3. 은행과 기업간의 관계

한 나라의 금융제도는 그 나라의 기업금융과 기업지배구조에 영향을 줌으로써 기업의 성장은 물론 국민경제의 발전에도 큰 영향을 미치게 된다. 앞에서 지적한 바와 같이 독일의 금융제도는 은행중심으로 발달하였기 때문에 은행이 금융시장에서 주도적 역할을 하여 왔다. 은행이 금융시장에서 주도적 역할을 하였다는 것은 두 가지 측면에서 기업에 큰 영향을 미치게 되었다.

하나의 은행이 기업의 자금공급에 있어서 중심적 역할을 하였다는 것이다. 독일에서는 자본시장이 잘 발달되지 않아 기업들은 전통적으로 은행 대출에 크게 의존하여 왔으며 기업금융에서 자본시장이 차지하는 비중이 크게 떨어지고 있다. <표 6-4>에서 보는 바와 같이 독일의 경우 기업의 외부자금 조달 중 은행차입이 차지하는 비중은 1997년에 87%를 차지하고 있으며 채권, CP등의 형태를 통한 자금조달 비중은 7%에 불과하다. 일본도 은행중심 금융제도를 가지고 있어 은행대출이 외부자금 조달의 69.9%를 차지하고 있으며, 15.6%만을 채권, CP등의 형태로 자본시장에서 조달하고 있다. 반면 시장중심(market-oriented) 금융제도를 운영하고 있는 영국과 미국의 경우에는 기업자금 공급이 은행보다는 주로 자본시장을 통하여 이루어지고 있다.

<표 6-4> 주요국의 기업차입 자금조달 원천별 구성비(1997년)

(단위: %)

	미국	영국	독일	일본
금융기관 차입 (은행대출)	47.3 (28.5)	66.8 (27.3)	93.0 (87.0)	84.4 (69.9)
채권, CP등	52.7	33.2	7.0	15.6

자료 : 한국은행(1999a, p.5).

다른 하나는 은행 중심의 금융제도는 기업의 지배구조에도 큰 영향을 미치고 있다는 점이다. 은행은 기업의 주식소유자이면서 채권자로서 기업경영의 감시 및 통제 역할을 하고 있다. 예컨대 독일에서는 은행이 기업주식의 11.1%(1997년말 기준)을 보유하고 있으며, 이는 미국의 0.2%, 영국의 1.0%에 비하면 매우 높다(<표 6-5> 참조).

<표 6-5> 소유자 및 기업주식 보유 현황<sup>1)</sup>

(단위: %)

	미국	영국	독일	일본
금융부문	49.7	62.0	37.2	44.0
은행	0.2	1.0	11.1	22.0
보험회사	5.7	17.0	14.7	17.0
예금기금	24.0	34.0	-	1.0
투자자문회사	19.8	10.0	11.8	4.0
비금융부문	50.3	38.0	62.8	56.0
기업	-	2.0	30.9	24.0
가계	42.9	20.0	16.8	24.0
정부	-	1.0	2.9	1.0
외국인	7.4	16.0	12.1	7.0

주 1) 미국과 독일은 97년, 영국과 일본은 93년 수치임.

자료 : 한국은행(1999a, p.8).

독일에서는 영국과 미국과는 달리 주식회사의 경영구조가 이원적 구조를 지니고 있다. 하나는 감사회(Aufsichtsrat)로서 일정비율의 주주대표와 근로자 대표로 구성되며, 다른 하나는 이사회(Vorstand)로서 집행임원으로 구성된다. 감사회는 이사회를 감독하며 투자예산 등에 관한 승인권을 가진다. 은행의 임원이 기업의 감사회에 참여함으로써 기업과 은행간의 원활한 정보 교환을 가능케 함으로써 대리인 비용을 줄이는 효과가 있으며 이는 은행중심 금융제도의 장점중의 하나이다.

은행직원은 공동의사결정법(Mitbestimmungsgesetz)에 따라 종업원 대표로서, 감사회에 참여하는데 이 법은 종업원 500명 이상인 모든 유한책임회사에 대해 적용된다. 이 법에 따르면 종업원 수 500명 이상 200명 미만의 기업의 감사회는 주주 대표 2/3, 종업원 대표 1/3로 구성되며, 종업원 수 2,000명 이상인 기업의 경우는 주주

대표 1/2과 종업원 대표 1/2로 구성된다. 이사회는 감사회에서 선출된 이사로 구성된다. 이사회는 경영정책 및 경영실적 등을 감사회에 정기적으로 보고하여야 한다. 3대 은행의 경우 감사는 21~22명, 이사는 11~15명으로 구성되며, 감사의 50%는 외부인사로 구성된다. 이사의 임면은 연방은행감독청 및 연방은행에 신고하여야 하며 이사의 자격 요건을 갖추지 못할 경우 연방은행감독청에 의하여 취소될 수 있다.

주식의 소유목적은 보더라도 미국과 영국은 투자목적이 대종을 차지하고 있으나 독일과 일본은 지배목적의 소유비중이 월등히 높다. 1990년 말 현재 독일과 일본은 지배 목적의 주식 보유가 각각 75%와 63.4%를 점하고 있는데 비하여, 미국과 영국은 각각 9%와 10.8%를 차지하고 있다. 특히 독일의 경우 금융기관의 지배목적이 33.0%나 차지하고 있다(<표 6-6> 참조).

<표 6-6> 주요국 상장기업 주식의 보유목적(1990년)

(단위: %)

	미국	영국	독일	일본
지배목적	9.0	10.8	75.0	63.4
금융기관	2.0	0.7	33.0	38.5
비금융기관	7.0	10.1	42.0	24.9
투자목적	91.0	89.2	25.0	36.6

자료 : 한국은행 (1999b, p.11).

독일에서는 소액주주들이 소유주식의 관리를 주로 은행에 위탁하여 주식의 보관 및 배당의 대리수령 등을 담당하게 하고 의결권 행사를 은행에 위임하고 있다. 이로 인하여 독일의 은행들은 자체 소유주식이 많지 않다 하더라도 의결권 대리행사를 통해서 기업에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 또한 개별 은행의 지분이 기업에 대한 지배력을 행사하기에 충분한 수준이 아닌 경우에는 몇 개 은행이 공동으로 의결권을 행사하는 경우도 있다. <표 6-7>에서 보는 바와 같이 독일의 3대 은행의 의결권 보유비율을 합하면 3대 은행이 독일의 주요 기업 주식의 50% 이상을 차지하고 있는 경우가 많아 이들 은행이 독일 주요 기업의 경영에 막강한 영향력을 행사하고 있음을 알 수 있다.

<표 6-7> 독일 3대 은행의 주요독일기업의 의결권 보유비율(1986년)

(단위: %)

기업명	Deutsche Bank	Dresdner Bank	Commerzbank	합 계
Siemens	17.64	10.74	4.14	32.5
DaimlerBenz	41.80	18.78	1.07	61.6
Volkswagen	2.94	3.70	1.33	7.98
Bayer	30.82	16.91	6.77	54.50
BASF	28.07	17.43	6.18	51.68
Hoechst	14.79	16.92	31.60	63.48
VEBA	19.99	23.08	5.85	48.92

자료: 한국은행(1999b, p.13).

#### 4. 연방은행제도

##### 가. 개 요

독일의 연방은행은 1957년 7월 연방은행법의 제정으로 탄생되었다. 연방은행은 헌법과 연방은행법에 기초하여 설립된 헌법기관이자 연방법인이며 정부조직상 최고연방기관 중의 하나이다. 따라서 연방은행은 연방수상 또는 장관의 지휘를 받지 아니하며 오직 연방은행법에 의해서만 규제를 받는 완전히 독립적인 지위를 갖춘 기관이다. 이러한 연방은행의 독립성을 강조하는 의미에서 사람들은 연방은행을 입법, 사법, 행정부 다음가는 제4부라고도 칭한다. 연방은행은 현재 프랑크푸르트 본점과 9개 州중앙은행, 53개 지점(Hauptstelle)와 139개의 사무소(Zweigstelle)로 구성되어 있다. 본점에는 최고 의상결정기구로서 중앙은행 이사회(Zentralbankrat)가 있고 그 산하에 집행기구로서 임원회(Direktorium)가 있다. 州중앙은행에는 집행기구로서 州중앙은행 이사회(Vorstand)가 있고 자문기구로서 州중앙은행고문회(Beirat)가 있다.

##### 나. 법적 지위와 독립성

독일은 1920년대와 제3제국 시대의 두 차례에 걸친 쓰라린 인플레이션을 경험하였으며, 이러한 쓰라린 역사적 경험을 교훈으로 삼아 종전 후 중앙은행제도를 제정함에 있어서 통화신용정책을 정치의 영향력으로부터 독립시키고자 하는데 큰 비중을 두었다. 연방은행은 연방정부와의 관계에 있어 고도의 독립성을 보장받고 있다. 연방은행법 제12조는 연방은행은 부여된 임무를 수행하는데 있어서 연방정부의 일반 경제정책을 지원할 의무를 지지만 임무수행에 있어서 연방정부의 어떠한 지시에도 구속되지 않는다고 규정하고 있다. 여기서 중요한 것은 연방은행이 연방정부의 일반 경제정책을 지원할 의무를 가지고 있으나 이는 어디까지나 연방은행이 중앙은행으로서의 기능수행에 지장이 없는 범위 내에서 지원한다는 것을 명시하는 것으로 연방은행의 독립성을 강조하고 있다는 것이다.

연방정부의 일반 경제정책의 목표로는 1967년의 경제안정 및 성장촉진법 제13조에 의하면 물가안정, 높은 고용수준, 국제수지균형 및 지속적이고 적정한 경제성장을 명시하고 있다. 다시 말하면 연방은행은 연방정부의 이러한 일반적 경제정책의 목표달성을 지원하되, 이 지원이 그에게 부여된 임무의 수행범위 내에서 이루어져야 한다는 것이다. 연방은행의 임무는 연방은행법 제3조에 명시되어 있는데 첫째는 통화가치의 안정을 위하여 연방은행법이 부여한 통화정책수단을 사용하여 통화량과 신용규모를 규제하고, 둘째는 금융기관의 대내외 자금결제가 원활히 이루어지도록 노력할 것을 규정하고 있다.

이와 같이 연방은행의 주된 임무는 통화가치의 안정에 있다고 할 수 있다. 그러나 여기서 통화가치의 안정만이 통화신용정책의 유일한 목표로 받아들여서는 안 된다. 왜냐하면 연방은행은 연방정부의 일반 경제정책을 지원할 의무가 있으며, 통화신용정책은 일반 경제정책의 한 부분이기 때문에 연방은행은 일반경제정책의 책임을 진 연방정부와 긴밀한 협조하에 통화가치의 안정을 최우선 과제로 삼아야 한다는 것을 의미하기 때문이다. 연방은행법 제13조는 이러한 취지에서 연방은행과 연방정부와의 협력관계를 규정하고 있는데 첫째, 연방은행은 중요한 통화정책 관련사항에 관하여 정부의 자문에 응하고 필요한 경우 제반 자료를 제출하여야 한다. 둘째, 연방정부의 대표는 연방은행 이사회에 참석할 수 있는 권리가 있으며 안건을 제출할 수 있으나 의결권은 없다. 셋째, 연방정부는 중요한 통화정책 관련사항에 관하여 연방은행 총재와 협의하여야 한다고 규정하고 있다.



연방은행의 독립성을 보장하기 위한 조치는 연방은행 이사회의 구성이나 이사의 임기에서도 엿볼 수 있다. 연방은행 이사회는 연방은행 임원회의 구성원 전원(총재, 부총재포함 8인 이내)과 9명의 州중앙은행 총재로 구성되는데, 州중앙은행 총재는 해당 州정부의 추천과 연방은행 이사회의 협의를 거쳐 연방상원의 동의를 받아 연방대통령이 임명한다. 이때 연방은행 이사회의 의견은 연방상원의원의 동의시 구속력을 갖지 못한다. 이와 같이 이사회의 임명은 州정부의 추천을 받아야 하고, 연방상원의 동의를 얻는 등 복잡한 단계를 거쳐야 하기 때문에 연방정부의 영향력이 개입할 여지는 적다. 또한 임기가 8년으로 되어 있어 정권교체에 따라 이사회의 구성원이 달라지는 것과 같은 현상을 피할 수 있기 때문에 정치적 영향권으로부터 독립적으로 운영될 수 있다.

이와 같이 연방은행의 독립성을 위한 여러 가지 제도적 장치가 있으나 현실적으로 연방은행이 연방정부의 영향권에서 완전히 벗어났다고 할 수는 없다. 이미 지적한 바와 같이 연방은행법 제12조는 연방은행이 통화신용정책을 수행함에 있어 독립성을 가지나 다른 한편 연방정부의 일반 경제정책을 지원할 의무가 있다고 규정함으로써 연방정부도 통화신용정책에 책임이 있다는 것을 암묵적으로 인정하고 있다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 연방은행법 제12조의 해석상의 차이 때문에 이 조항은 적지 않은 정치적 논쟁의 대상이 되었다.

연방정부 입장에서는 제12조를 연방은행의 경제정책에 대한 암묵적인 제약으로 이해하는 반면, 연방은행 입장에서는 독립적인 통화신용정책의 수행을 위임받은 것으로 이해할 수 있기 때문이다. 이 때문에 연방정부는 연방은행 이사회나 임원회를 통하여 영향력을 행사할 수도 있다. 연방은행 이사회에 연방정부는 대표로 내각 구성원을 파견할 수 있으며 비록 의결권은 없으나 2주간 의결을 지연시킬 수 있는 권한을 가지고 있고 이는 물론 부결권을 의미하는 것은 아니나 연방정부의 뜻을 전달하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 또한 연방은행의 총재와 부총재를 포함하는 전 임원은 연방정부의 추천에 따라 연방대통령이 임명하며, 연방은행의 정책이 이들 임원에 의하여 결정, 집행되기 때문에 연방정부는 간접적으로 영향력을 행사할 수도 있다.

이러한 관계로 연방은행과 연방정부간에는 통화정책을 둘러싸고 항상 협조적인 관계만 있었던 것은 아니며 마찰과 갈등도 있었다.

예컨대 1955년 11월 당시 수상이던 아데나워(K. Adenauer)는 연방은행이 이자율

정책을 결정함에 있어서 연방정부와 상의하지 않고 독자적으로 결정하였다고 당시 중앙은행의 역할을 하였던 독일랜드은행(Bank Deutscher Länder)의 총재인 포케(W. Vocke)를 비난하면서 통화신용정책에 직접 개입하려고 시도하였다. 그러나 포케 총재는 신용정책이 연방은행의 고유 업무에 속하며 연방정부의 경제장관이 이사회에 참석하여 의견을 개진할 수 있기 때문에 수상의 직접적 개입은 부당하다고 하여 아테나워 수상의 요구를 일축하였다. 이러한 포케의 주장은 그 후 연방은행의 독립성을 확립하는데 큰 기여를 한 것으로 평가되고 있다(E. Kennedy, 1991, p.38).

연방은행의 독립성에 관한 두 번째의 시련은 1980년대 초 슈미트(H. Schmidt)수상 시절에 있었다. 1979년의 제2차 오일쇼크 후 세계경제는 고물가 및 고실업의 스태그플레이션(Stagflation)에 직면하였으며 독일도 이의 예외는 아니었다. 1980년 독일의 재정적자는 GDP의 1.82%로 지난 30년 동안 가장 높았으며, 무역적자는 250억 DM였으며, 물가도 독일수준으로는 매우 높은 5.5%에 달하였고, 롬바르트(Lombard) 금리 역시 9%의 높은 수준이었다. 이러한 경제상황에 대한 대책을 놓고 연방정부와 연방은행간에는 견해를 달리하였다. 정부는 금리를 내려서 수요를 진작할 것을 주장한 반면 연방은행은 오히려 금리를 올려 마르크화를 방어해야 한다고 주장하였다. 당시 연방은행 총재인 펠(K. O. Pöhl)은 적자국의 저금리정책을 수용할 수 없으며 재정이 제 모습을 되찾고 경제안정이 달성된 이후에나 저금리 정책은 가능하다고 하면서 롬바르트 금리를 오히려 9%에서 12%로 인상하였다.

슈미트는 연방은행의 금리인하 반대에 부딪치자 재정팽창을 통해 실업구제와 경제회복을 꾀하려고 하였다. 그러나 당시의 연립정당인 자민당(FDP)이 연방은행 입장을 지지하면서 확대재정정책에 반대함으로써 사민당/자민당의 연립정부는 와해되고 슈미트 수상은 실각하게 되었다. 연방은행이 슈미트수상과의 싸움에서 이길 수 있었던 것은 자민당이 연방은행의 입장을 지지했기 때문에 가능하였던 것은 사실이나 펠 총재의 마르크화 가치를 지키고자하는 투철한 사명감과 신념이 없었다면 연방은행의 승리는 불가능하였다고 할 수 있다. 그런 의미에서 연방은행의 독립성을 보장하는 제도적 장치도 중요하지만 연방은행 총재의 역할이 매우 중요하며 이는 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

물론 연방은행과 연방정부의 금융정책과 관련한 대립의 경우 연방은행이 항상 승리한 것은 아니다. 1960년대 초 독일은 전후의 독일경제의 기적이 결실을 거두면서 마르크화의 평가절상 압력을 받았다. 당시 경제부장관이었던 에르하트는 평가절

상을 선호하였으나 연방은행 총재였던 블레싱(K. Blessing)은 병든 통화인 달러를 구하기 위하여 건강한 통화인 마르크화를 수술할 수 없다는 이유로 평가절상을 반대하였다. 즉 환율정책이 연방정부의 권한에 속하는 것이기는 하나 연방은행은 환율정책에 관한 입장을 분명히 하였다. 이 논쟁에서 결국 연방정부의 요구대로 1961년 3월에 5%의 평가절상이 이루어져 연방정부의 승리로 끝이 났다. 그러나 블레싱 총재의 단호하고도 공개적인 입장표명은 연방은행의 독립성을 대외적으로 과시하였다고 할 수 있다. 오늘날 독일의 연방은행이 통화가치 안정의 기수로서 연방은행의 독립성을 지켜왔다고 대내외적으로 평가받는 이유는 법적, 제도적 장치에도 그 원인이 있으나 이와 못지 않게 중요한 것은 역대 연방은행 총재가 정부의 압력에 굴하지 않고 독립적인 통화신용정책을 견지하여온 데 있다고 할 수 있다.

## 5. 금융감독제도

독일에서는 은행·증권·보험감독업무를 각각 연방은행 감독청, 연방증권 감독청, 그리고 연방보험 감독청에서 담당하고 있다. 이들 감독기관은 재무부 산하의 정부기구로서 재무부와 긴밀한 협조관계를 유지하며 담당 금융기관을 감독한다.

### 가. 은행감독

은행법에 의거한 금융기관에 대한 전반적인 감독권은 재무부 산하기관인 연방은행감독청(Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen)이 관장하고 있으며, 재무부는 은행감독정책의 기본방향을 결정하고 관련법의 제정 및 개정안을 의회에 제출할 수 있다. 연방은행감독청장은 매년 재무부장관에게 감독결과를 직접 보고하지만, 연방정부는 은행검사·감독업무에 직접 관여할 수 없으며, 개입할 수도 없다. 일반적으로 연방은행감독청은 다양한 전문검사기관인 공인회계법인 및 금융기관별 협회 산하의 검사기구에 검사를 위임하고 있다. 한편 금융기관에 대한 일상적인 감사업무를 수행함으로써 연방은행감독청을 돕고 있는 단체로는 저축은행검사소, 지로협회 및 협동조합검사협회 등이 있다.

은행감독업무를 수행함에 있어서 연방은행 감독청과 연방은행은 매우 긴밀한 관

계를 가진다. 연방은행은 통화신용정책과 관련된 연방은행 고유의 업무 수행에 따른 금융기관에 대한 조사는 연방은행이 독자적으로 수행할 수 있으나 기타 은행업무와 관련된 검사는 연방은행 감독청의 위임 또는 합동검사를 통해서만 가능하다.

연방은행은 여신업무와 관련하여 수집한 정보나 자료를 연방은행감독청에 제공하여야 하며 연방은행 감독청을 금융기관의 자기자본 및 유동성에 대한 기본원칙 제정시에는 연방은행의 동의를 얻어야 하는 등 긴밀한 협조관계를 유지하여야 한다.

연방은행은 은행감독업무를 담당하는 조직을 본점에 두고 있고 州중앙은행마다 감독본부가 있고 각 지점에는 검사부가 운영되고 있는데 이들은 일상적인 은행감독 활동으로서 금융기관으로부터의 제보고서 징구 및 평가, 임점검사의 실시, 연방은행 감독청과의 연락업무 등을 담당한다.

#### 나. 증권감독

독일의 증권감독 및 규제체계는 연방정부 차원, 州정부 차원 및 증권거래소의 자율규제 차원으로 3분화되어 기본적으로는 각각의 감독규제범위가 분할되어 있으며, 각 감독기관간 중복분야는 상호협조와 공동책임을 지고 있다.

연방증권감독청(Bundesaufsichtsamt für das Wertpapierhandel)은 1994년 증권거래법 제정에 따라 1995년 1월 1일 설립되었다. 독일은 겸업주의를 채택하고 있어 개별 은행이 예금, 대출, 증권, 투자신탁 등 보증을 제외한 거의 모든 업무를 수행하고 있기 때문에 1995년 이전까지는 연방은행감독청이 증권에 관한 공적규제기관이었다. 그러나 1989년 채택된 내부자거래에 관한 유럽연합(EU)의 지침에 따라 회원국의 감독당국에 필요한 협조를 제공해야할 뿐만 아니라 회원국 스스로도 조사를 해야 한다고 규정하고 있으며, 또한 독일 내 증권시장의 공정거래 확립 및 투자자 보호, 내부거래자에 대한 규제 강화 등을 목적으로 감독청을 설립하였다. 최고 의결기관인 증권위원회(Wertpapiererrat)에서 감독지침 작성, 감사에 필요한 조언 및 제안 등에 관한 협의기능을 수행한다. 증권감독청은 내부자거래, 상장기업의 공시 적법성 및 지분관련거래 공시감독 등의 행정감독권, 증권위원회의 비준을 거쳐 증권관련 규정의 제정 등 준입법권, 그리고 법에 의해 정해진 범위 내에서의 제재권 발동 등 준사법권을 보유하고 있다.

#### 다. 보험감독

보험기관의 경우 재무부 산하의 연방보험감독청(Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen)에서 검사를 실시하는데, 연방보험감독청의 허가를 받은 보험회사만이 보험업무를 취급할 수 있다.

연방보험감독청은 보험회사의 설립 및 영업에 대한 감독업무를 담당하는데, 보험가입자의 보호와 보험회사 지급능력의 확보를 위한 보험회사의 건전성 유지를 감독의 주요 목표로 하고 있다. 보험요율의 적정성과 보험금지급을 위한 충분한 적립금의 확보, 재보험의 적정성 등이 연방보험감독청의 주요감독 대상이 되고 있으며, 보험지급능력의 변화를 면밀히 감독하기 위해서 연방보험감독청은 보험회사의 신규상품 및 영업방침의 변경을 허가대상으로 하고 있다.

이와 같이 독일의 보험감독은 보험사업운영 전반에 걸쳐 규제, 감독하는 엄격한 실질적 감독방식을 지난 90여년간 유지하여 왔다. 그러나 이러한 엄격한 독일의 감독체계는 보험시장에 있어서 EU 역내통합이란 목적 달성을 위해 1994년 보험감독법을 개정하여 보험조건 및 보험요율에 대한 사전 인가제도를 철폐하는 등 보험사업에 대한 규제를 완화하고 감독방식도 사전감독과 사후감독에서 사후감독체계로 전환함으로써 경쟁을 촉진하는 방향으로 개편되었다<sup>13)</sup>.

최근 금융산업의 개방화와 국제화가 가속화됨에 따라 보험회사, 은행 및 기타 금융기관간의 결합이 증대됨으로써 금융복합기업이 증대되고 있어 이들에 대한 효율적인 감독의 필요성이 대두되었다. 이와 관련하여 EU 당국은 은행, 증권, 보험의 감독을 하나의 금융감독체제아래서 추진할 필요성이 있다고 지적하고 있으나 이에 따른 여러 가지 문제점을 감안하여 독일을 비롯하여 대부분의 EU국가에서는 지금까지 분리 운영되어온 감독기관을 통합하는 대신에 이를 개별 감독기관은 정보의 교환이나 공동위원회의 설치·운영을 통해서 금융복합기업에 대한 감독업무를 추진하고 있다. 이와 같이 독일의 금융감독체계는 우리 나라의 감독체계와는 다르다.

---

13) 보다 자세한 내용에 대해서는 「세계보험환경의 변화와 대응방향」, 보험감독원, 1995.9, pp275~312 참조

## 6. 평가와 시사점

독일의 금융제도가 우리에게 주는 시사점으로 두 가지 점을 들 수 있을 것 같다. 하나는 중앙은행의 독립성문제이며 다른 하나는 금융제도에 있어서 은행의 역할이다.

첫째, 독일의 연방은행제도는 1957년 연방은행이 창설될 때부터 법적으로 독립성을 보장받음으로써 독자적인 통화신용정책 수행이 가능하였으며, 이를 통하여 독일 경제를 경제안정 속에서 지속적인 성장을 가능케 한 토대를 마련하였다고 할 수 있다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 독일에서도 일반 경제정책의 책임은 연방정부에 있고 연방은행은 이를 지원할 의무를 지니고 있기 때문에 연방은행과 연방정부간에는 마찰과 갈등이 있어 왔으며, 이 과정에서 연방은행 총재는 정치권의 압력에 굴하지 않고 통화가치의 보호자로서 주어진 소임을 충실히 실행하였다. 이것이 오늘날 독일의 연방은행으로 하여금 어느 나라의 중앙은행보다 독립성을 인정받고 있는 주된 이유라고 할 수 있다.

우리 나라도 최근 한국은행법이 개정되면서 법적인 면에서는 상당한 독립성이 보장되고 있으며 그런 면에서 중앙은행의 독립성을 위한 제도적 장치는 과거보다 개선되었다고 할 수 있다. 한 나라의 통화신용정책은 그 나라의 일반경제 정책과 독립될 수 없기 때문에 정부와 중앙은행간에는 협조와 협력도 필요하지만 마찰과 갈등이 있을 수 있다. 이러한 과정에서 중앙은행의 역할은 통화가치의 안정을 지키는데 있으며 이를 위해서는 제도적 장치도 중요하지만 통화신용정책의 최고 책임자로서 중앙은행 총재의 투철한 사명감과 신념이 있을 때만 가능하다는 것은 독일연방은행의 역사가 우리에게 주는 가장 중요한 교훈이라 하겠다.

둘째, 독일의 은행중심의 금융제도다. 앞에서 지적한 바와 같이 독일의 금융제도의 특징은 은행중심의 금융구조를 바탕으로 하여 발전하여 왔다. 최근에 와서 금융환경변화에 따라 증권시장에 대한 규제를 크게 완화함으로써 기업 자금조달과 기업 지배구조에 있어서 자본시장의 역할이 크게 제고되는 등 금융구조면에서 적지 않은 변화가 일어나고 있으나 은행은 기업금융 및 기업지배구조에 있어서 계속 주도적 역할을 하고 있다. 은행중심 금융제도는 은행과 기업간의 유기적이고 장기적인 결속관계의 형성을 통해 정보의 흐름을 원활히 함으로써 대리인의 문제를 해소할 수

있고 은행은 채권자인 동시에 주주로서 기업의 위험을 분담하여 산업자금을 장기적인 안목에서 안정적으로 공급할 수 있는 장점이 있다. 반면 은행중심의 금융제도는 기업이 부실화될 경우 은행도 부실화될 수 있고, 또한 은행과 기업간의 장기적인 결속관계는 은행의 기업감시나 통제기능을 약화시킴으로써 기업의 방만한 경영을 초래할 가능성이 있는 등 단점도 없지 않다.

그러나 현재의 우리 나라 금융산업의 발전단계와 은행이 우리 금융산업에서 차지하는 비중이나 역할을 고려할 때 독일의 은행중심의 금융구조는 우리에게도 시사하는 바가 크다 하겠다. 현재 주요 선진국의 금융제도를 보면 기업자금 공급이나 기업지배구조 측면에서 은행이 자본시장보다 더 중요한 역할을 하는 유럽식의 은행중심 금융제도와 자본시장이 은행보다 더 중요한 역할을 하는 영·미식의 시장중심 금융제도의 두 유형으로 나눌 수 있는데, 우리 나라에서는 은행이 지금까지 기업의 자금공급에 주도적 역할을 하여왔으며 지금도 그 역할이 크게 변하지 않고 있다. 우리 나라 대기업의 경우 소유집중도가 높고 소유와 경영이 분리되지 않고 있으며, 자본시장에서 민간기관 투자가 부족한 상황이기 때문에 은행은 기업의 대주주를 감시하고 통제할 수 있는 가장 유리한 위치에 있다. 특히 최근에 구조조정 과정에서 워크아웃 대상 기업에 대한 은행대출의 출자전환 필요성의 대두와 겸업은행화 추세 등을 감안할 때 은행은 채권자와 주주로서 기업의 위험을 분담하는 동시에 기업의 투자 성과를 감시할 수 있는 위치에 있다고 할 수 있다.

따라서 장기적으로는 우리 나라도 시장중심 금융제도를 지향하되 은행중심 금융제도가 가지는 장점을 최대한 활용하는 방향으로 은행의 역할을 재정립할 필요가 있다고 하겠다. 예컨대 과거의 형식적이고 타율적인 주거래은행제도를 발전시켜 은행과 거래기업간에 자율적이고 상호 호혜적, 실질적인 주거래은행제도로 정착시켜야 할 것이다. 또한 기업들의 금융수요가 다양화됨에 따라 전통적인 은행업무뿐만 아니라 증권관련 업무 등 종합적인 금융서비스를 제공할 수 있는 체제를 구축하여야 할 것이다. 기업지배구조 측면에서도 은행에 의한 기업감시 및 통제기능을 제대로 수행하기 위해서는 은행의 기업정보 생산 및 관리능력을 제고하여야 할 것이며, 주거래은행의 기업주식 보유확대, 은행 및 고객 보유주식에 대한 의결권의 적극적 행사 등을 검토할 필요가 있을 것이다.

## 제 7 장 재정제도

### 1. 개관

독일 재정제도의 중요한 특징으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 정부예산에서 사회보장을 위한 지출이 차지하는 비중이 매우 높으며, 사회보장 목적의 지출인 사회예산을 사회보장제도별 및 사회보장기능별로 분류한 지출 내용이 매년 발표되고 있다. 둘째, 조세수입에서 부가가치세 같은 간접세보다 소득세 같은 직접세의 비중이 높다. 셋째, 연방제도가 원활히 작동되도록 하기 위하여 중앙정부, 州정부 및 기초자치단체간에 수직적, 수평적 재정조정제도를 운영하고 있다. 넷째, 예산편성을 1년 단위로 계획하지 않고 5년 단위로 계획하는 중기재정계획제도를 운영하고 있다. 다섯째, 일반회계와 특별회계를 일원화하여 취급하는 단일회계제도를 사용하고 있다. 마지막으로 재정적자가 지속적으로 발생하고 있기 때문에 균형예산을 실현하는 것이 중요한 과제로 대두되어 있다.

정부의 예산수입에서 사회보험료 수입이 차지하는 비중이 높을 뿐만 아니라 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 증가 추세는 90년대에도 지속되어 1996년에는 42.8%로 상승하였다. 이처럼 사회보험료 수입의 비중이 높은 것은 물론 높은 사회보험료 때문이다(이에 관한 상세한 내용은 제8장 사회보장제도 참조). 이와 대조적으로 조세수입의 비중은 1960년부터 지속적으로 감소하여 1996년에는 49.8%로 하락하였으며, 기타수입의 비중은 7~8% 수준을 유지하고 있다(<표 7-1> 참조).

<표 7-1> 정부예산 수입구조의 추이(1960~1996)

(단위: 억 DM, %)



	조세수입	사회보험료 수입	기타수입 <sup>1)</sup>	총수입	재정적자율 <sup>2)</sup>
1960	697.7(64.1)	312.1(28.7)	78.9(7.2)	1,088.7	+3.0
1970	1,618.9(61.0)	849.4(32.0)	186.5(7.0)	2,654.8	+0.2
1980	3,812.2(56.1)	2,484.9(36.6)	494.9(7.3)	6,792.0	-2.9
1990	5,732.2(53.7)	4,104.6(38.4)	847.0(7.9)	10,683.8	-2.0
1991	6,892.2(53.0)	5,130.4(39.5)	980.9(7.5)	13,003.5	-3.3
1992	7,547.4(52.5)	5,629.0(39.1)	1,203.3(8.4)	14,379.7	-2.8
1993	7,729.1(51.9)	5,963.5(40.1)	1,189.6(8.0)	14,882.2	-3.5
1994	8,114.9(51.3)	6,410.2(40.6)	1,278.7(8.1)	15,803.8	-2.6
1995	8,386.6(51.2)	6,738.2(41.1)	1,252.6(7.6)	16,377.4	-10.2 <sup>3)</sup>
1996	8,208.9(49.8)	7,041.9(42.8)	1,219.8(7.4)	16,470.6	-3.5

주: 1) 자산소득, 감가상각 및 이전소득 등의 합계임.

2) 재정적자율 = (총수입-총지출)/GNP

3) 신탁관리청 부채의 인수에 따른 일회성의 증가임.

4) 1991년부터는 동독지역을 포함한 자료이며, ( )는 백분율임.

자료: Jahresgutachten 1997/1998 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(1997, p.348).

독일에서는 조세를 공동세, 연방세, 州세 및 기초자치단체세로 구분하고 있다(<표 7-2> 참조). 기본법(우리 나라의 헌법에 해당) 제106조 제3항에 따라 소득세, 법인세 및 부가가치세를 공동세(Gemeinschaftssteuer)로 정하고 이의 수입을 연방정부, 州정부 및 기초자치단체에 배분하고 있다. 연방세에는 관세, 대부분의 소비세, 자본이동세, 보험세, 어음세, 통일세 및 EU재정 부담세가 속한다. 여기서 통일세는 독일 통일로 발생한 비용에 소요되는 재원의 일부를 조달하기 위하여 한시적으로 도입한 것이다. 州세에는 재산세, 상속세 및 증여세, 토지취득세 등이 속한다.

다음에서는 조세수입에서 차지하는 비중이 높은 조세의 항목을 살펴보도록 한다. 공동세인 소득세, 법인세 및 부가가치세가 조세수입에서 차지하는 비중은 1997년의 경우 68.4%이었으며 장기적 추세로 70% 수준을 유지하고 있다(<표 7-3> 참조). 공동세 중에서도 소득세와 부가가치세가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 그 밖에 영업세와 유류세가 1997년의 경우 각각 6.0%와 8.3%로 비교적 높은 비중을 차지하고 있는 것과 달리, 이자소득세, 보험세, 자동차세 및 재산세가 차지하는 비중은 낮다.

#### <표 7-2> 조세의 분류

공동세	연방세	州세	기초자치단체세
소득세, 법인세 부가가치세	관세, 대부분의 소비세 (맥주세는 제외), 자본 이동세, 보험세, 어음세, 통일세, EU재정 부담세 (농업부담금 등)	재산세, 상속세 및 증 여세, 토지취득세, 자 동차세, 맥주세, 경주 세, 복권세, 소방세, 도박세	영업세, 토지세, 지역 소비세(애견세, 음료 수세, 유흥세 등)

자료: H.-G. Petersen(1988, p.130)을 정리.

<표 7-3> 중요 세목별 조세수입의 추이(1994~1997)

(단위: 억 DM, %)

		1994	1995	1996	1997
소득관련 조세수입	소득세(근로소득 원천징수분)	2,665 (33.9)	2,827 (34.7)	2,513 (31.4)	2,505 (31.5)
	소득세(연말정산분)	255 (3.2)	140 (1.7)	116 (1.5)	45 (0.6)
	소득세(분리과세분)	177 (2.3)	169 (2.1)	133 (1.7)	150 (1.9)
	이자소득세	137 (1.7)	128 (1.6)	121 (1.5)	115 (1.4)
	법인세	196 (2.5)	181 (2.2)	295 (3.7)	315 (4.0)
	-----	-----	-----	-----	-----
	소계	3,431 (43.6)	3,446 (42.3)	3,178 (39.7)	3,205 (40.3)
통일세	16 (0.2)	263 (3.2)	261 (3.3)	255 (3.2)	
영업세	441 (5.6)	422 (5.2)	459 (5.7)	475 (6.0)	
부가가치세 <sup>1)</sup>	2,357 (30.0)	2,346 (28.8)	2,372 (29.7)	2,415 (30.4)	
유류세	638 (8.1)	649 (8.0)	683 (8.5)	660 (8.3)	
담배세	203 (2.6)	206 (2.5)	207 (2.6)	210 (2.6)	
보험세	114 (1.5)	141 (1.7)	143 (1.8)	140 (1.8)	
자동차세	142 (1.8)	138 (1.7)	137 (1.7)	145 (1.8)	
재산세	66 (0.8)	79 (1.0)	90 (1.1)	15 (0.2)	
총수입	7,862	8,143	8,000	7,945	

주: 1) 부가가치세와 수입부가가치세를 합한 값임.

2) 이 표에는 중요 조세항목만 포함되어 있기 때문에 이 항목들의 합이 총수입과 일치하지 않음.

3) ( )는 총수입에서 차지하는 비중임.

자료: Jahresgutachten 1997/1998 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(1997, p.115).

<표 7-4>는 정부예산 지출구조의 변화추이를 보여주고 있다. 우선 <표 7-1>과 <표 7-4>를 비교하면 1960~1996년의 기간에 총수입이 15.1배 증가한 반면, 총지출은 17.8배 증가하였음을 보여준다. 이러한 예산지출의 빠른 증가를 반영하여 1980년부터 매년 GNP 대비 2~4% 규모의 재정적자가 발생하고 있으며, 아직도 만성적인 재정적자에서 벗어나지 못하고 있다. 재정적자 규모는 정부의 지속적인 노력의 결과 1980년대에 점차 축소되었지만 1990년에 이루어진 동서독 통일로 통일 비용에 소요되는 재원조달 때문에 다시 증가하였다. 이러한 재정적자의 누적분이 GNP에서 차지하는 비중은 1996년 기준으로 60%에 달하며, 정부부채의 증가로 이자지출의 비중이 지속적으로 증가하여 1996년에는 7.4%에 달하였다.

총지출에서 차지하는 정부소비의 비중은 40% 수준을 유지하고 있다. 이와 달리 사회보장 분야에 사용되는 이전지출은 1960년의 42.7%에서 1996년에는 46.1%로 증가하여 재정적자의 주요 요인으로 작용하고 있다. 사회보장 분야의 지출 증가에 따른 세원 확보의 어려움 때문에 정부투자의 비중은 1960년의 9.8%에서 지속적으로 감소하여 1996년에는 4.3%로 떨어졌다. 이는 사회간접자본에 대한 투자를 위축시키며, 부실한 사회간접자본은 다시 물류비용 등을 상승시켜 독일 기업의 국제경쟁력 확보에 장애요인으로 작용하고 있다.

<표 7-4> 정부예산 지출구조의 추이(1960~1996)

(단위: 억 DM, %)

	정부소비	이전지출			이자	투자	재산이전	총지출
		가계	기업 및 기타	소계				
1960	404.5 (40.6)	372.1 (37.3)	53.9 (5.4)	426.0 (42.7)	21.9 (2.2)	97.2 (9.8)	47.0 (4.7)	996.6 (100.0)
1970	1,064.7 (40.3)	881.2 (33.4)	191.9 (7.3)	1,073.1 (40.6)	65.5 (2.5)	312.9 (11.8)	125.1 (4.7)	2,641.3 (100.0)
1980	2,980.2 (41.3)	2,533.2 (35.1)	563.3 (7.8)	3,096.5 (42.9)	285.5 (4.0)	532.4 (7.4)	324.2 (4.5)	7,218.8 (100.0)
1990	4,440.7 (39.7)	3,841.5 (34.4)	1,375.8 (12.3)	5,217.3 (46.7)	633.5 (5.7)	553.3 (4.9)	334.4 (3.0)	11,181.2 (100.0)
1991 <sup>1)</sup>	5,567.2 (39.9)	4,890.8 (35.1)	1,326.6 (9.5)	6,217.4 (44.6)	766.6 (5.5)	750.3 (5.4)	648.9 (4.7)	13,950.4 (100.0)
1992	6,163.5 (39.7)	5,458.0 (37.2)	1,195.4 (7.8)	6,653.4 (43.6)	1,003.9 (6.6)	872.1 (5.7)	559.2 (3.7)	15,252.1 (100.0)
1993	6,348.6 (39.7)	5,959.0 (37.2)	1,247.2 (7.8)	7,206.2 (45.0)	1,042.0 (6.5)	867.9 (5.4)	535.4 (3.3)	16,000.1 (100.0)
1994	6,585.8 (39.5)	6,314.3 (37.9)	1,333.2 (8.0)	7,647.5 (45.9)	1,113.0 (6.7)	864.0 (5.2)	456.5 (2.7)	16,666.8 (100.0)
1995	6,865.4 (34.5)	6,689.3 (33.7)	1,344.8 (6.8)	8,034.1 (40.4)	1,306.1 (6.6)	831.2 (4.2)	2,840.5 <sup>2)</sup> (14.3)	19,877.3 (100.0)
1996	7,026.6 (39.7)	6,852.1 (38.7)	1,309.3 (7.4)	8,161.4 (46.1)	1,305.0 (7.4)	768.8 (4.3)	451.7 (2.6)	17,713.5 (100.0)

주: 1) 1991년부터 동독지역을 포함한 자료임.

2) 신탁관리청 부채의 인수에 따른 일회성의 증가임.

자료: Jahresgutachten 1997/1998 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(1997, pp.348).

## 2. 재정제도의 특징

### 가. 재정조정제도

#### (1) 재정조정제도의 종류

독일에서는 연방정부, 州정부 및 기초자치단체의 財政力과 재정수요의 격차를 줄이기 위하여 이들간에 재정조정(Finanzausgleich)이 이루어지고 있으며, 이러한 재정조정은 조정의 성격에 따라 수직적 재정조정제도와 수평적 재정조정제도로 분류된다. 수직적 재정조정제도는 州정부 및 기초자치단체에 대하여 연방정부가, 그리고 기초자치단체에 대하여 州정부가 재정보조를 하는 제도를 의미한다. 이와 달리 수

평적 재정조정제도는 州정부간에 이루어지는 재정조정을 의미하며, 州정부간에 재정조정을 할 필요성은 전쟁의 피해가 州별로 상이하였기 때문에 일찍이 대두되었다. 한편 현행의 재정조정제도는 1969년에 도입된 법률에 기초하고 있다.

## (2) 연방정부와 州정부간의 재정조정제도

앞에서 설명한 것처럼 공동세인 소득세, 법인세 및 부가가치세의 수입은 연방정부, 州정부 및 기초자치단체가 공동으로 이용하고 있으며, 재정조정 과정에서 재정력이 취약한 州를 위한 추가적인 조정이 이루어지고 있다. 공동세를 이용한 연방정부, 州정부 및 기초자치단체간의 재정조정은 다음과 같은 4단계로 진행된다.

1단계에서는 공동세의 수직적 재정조정이 이루어진다. 1999년 현재 소득세 수입은 연방정부, 州정부 및 기초자치단체에 각각 42.5%, 42.5% 및 15%의 비율로, 그리고 법인세 수입은 연방정부와 州정부에 각각 50%의 비율로 배분되고 있다. 또한 부가가치세 수입의 75%는 연방정부와 州정부간의 수직적 재정조정 목적으로 사용되는데, 1997년에는 부가가치세 수입의 75%가 연방정부와 州정부간에 각각 50.5%와 49.5%의 비율로 배분되었다. 이러한 공동세 수입의 배분 비율에 대한 법적 근거는 다음과 같다. 소득세와 부가가치세의 경우 기본법 제106조에 따라 연방하원이 연방상원의 동의하에 배분 비율을 결정하며, 이것이 연방법(Bundesgesetz)을 통하여 발효된다. 이와 달리 법인세의 배분 비율은 기본법 제106조 제6항 제4호 및 제5에 규정되어 있다(H.-G. Petersen, 1988, p.130).

각 州의 조세 수입을 지역별로 배분할 때 소득세와 법인세에서는 조세수입이 발생한 지역을 기준으로 지역별로 배분되고 있다. 즉 조세수입액을 지역별로 배분하는데 있어서 납세의무자의 직장소재지와 거주지가 상이한 州에 속할 때에는 소득세에서는 주거지원칙이, 그리고 법인세에서는 기업소재지원칙이 적용된다. 그러나 부가가치세에는 지역별 원칙 대신 다른 원칙이 적용되어 부가가치세 수입을 각 州에 배분하는 기준으로 각 州의 인구수가 적용되고 있다. 즉 독일 전체의 부가가치세 수입을 산정한 후에 이를 각 州의 인구수를 기준으로 배분하고 있다.

2단계에서는 부가가치세 수입 중에서 수직적 재정조정 목적으로 사용된 75%를 제외한 25%가 수평적 재정조정을 위하여 재정력이 취약한 州에 보정교부금으로 제공되고 있다. 여기서 재정력을 측정할 때 州 자체의 조세수입만 사용되며 州에 속해 있는 기초자치단체의 조세수입은 포함되지 않는다.

이처럼 재정조정제도의 1~2단계를 통하여 재정조정을 한 후에도 州정부간의 재정력에는 여전히 격차가 존재하기 마련이며, 이를 교정하기 위하여 독일에서는 다시 2번에 걸친 재정조정이 이루어지고 있다. 즉 3단계에서는 州정부간의 수평적 재정조정을 통해 재정력 격차를 축소하기 위해 각 州의 재정력과 재정수요를 측정하고, 재정력이 재정수요를 초과하는 州는 재정수요가 재정력을 초과하는 州에게 재정조정 교부금을 지급하도록 하고 있다. 이 때 재정력 수준은 州 자체의 조세수입에 기초자치단체 조세수입의 50%를 합한 후에 각 州에 발생하는 특별비용(예: 브레멘, 함부르크 및 니더작센 州의 경우 항구유지비)을 차감하여 산정된다. 또한 재정수요는 연방평균 1인당 조세수입에 각 州의 인구수를 곱하여 산출된다.<sup>14)</sup>

마지막으로 4단계에서 연방정부는 부가가치세 수입의 2%를 재정력이 취약한 州에 연방교부금 형태로 지급하고 있다.<sup>15)</sup> 한편 독자의 이해를 돕기 위하여 <표 7-5>에는 이러한 내용을 간단히 요약하였다.

<표 7-5> 재정조정제도의 요약

	배분 대상	배분 방식	조정의 종류
1단계	소득세	주거지원칙에 따라 중앙정부, 州정부 및 기초자치단체간에 42.5:42.5:15의 비율로 배분	1차의 수직적 재정조정
	법인세	기업소재지원칙에 따라 중앙정부와 州정부간에 50:50의 비율로 배분	
	부가가치세(75%)	인구수에 따라 중앙정부와 州정부간에 50.5:49.5의 비율로 배분	
2단계	부가가치세(25%)	재정력이 취약한 州에 보정교부금으로 지급	1차의 수평적 재정조정
3단계	州간 재정조정	재정력이 재정수요를 초과하는 州가 재정수요가 재정력을 초과하는 州에 지급	2차의 수평적 재정조정
4단계	부가가치세(2%)	재정력이 취약한 州에 연방보정교부금으로 지급	2차의 수직적 재정조정

14) 이 때 브레멘과 함부르크 州의 경우 지역별 특성을 반영하여 인구수에 1.35의 가중치를 주어 계산하고 있다.

15) 州정부와 기초자치단체간에도 재정조정이 이루어지고 있지만, 이에 관한 규정은 州별로 상이하기 때문에 여기서 다루지 않았다. 이에 대한 내용은 김유찬(1997, pp.141~143) 참조.

#### 나. 중기재정계획제도

모든 국가에서 공통적으로 관찰되는 정부의 역할이 확대되는 현상이 독일에서도 발생했으며, 이에 따라 정부가 예산을 통하여 경제와 사회에 미치는 영향이 증가하였다. 그러나 1년 단위로 예산을 계획·편성하는 것은 효율적인 예산 집행에 많은 문제점을 야기한다. 예를 들면 사회간접자본을 위한 투자와 사회보장(예: 양육수당, 자녀수당 및 연금급여 수준의 인상)에 관한 결정은 회계연도뿐만 아니라 그 이후에도 지속적으로 정부지출에 많은 영향을 미치게 된다. 이러한 연속사업적 성격의 경직성 경비 때문에 예산편성을 1년 단위로 계획할 때에는 효율적인 예산 집행을 위하여 우선권을 두어 사용할 수 있는 사업이 제한된다. 이에 따라 예산을 효율적으로 집행하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 독일은 이러한 예산의 장기적 특성을 보다 잘 반영하기 위하여 1969년에 예산기본법 개혁을 통하여 중기재정계획제도(mittelfristige Finanzplanung)를 도입하였다. 중기재정계획에서는 향후 5년간 중앙정부, 州정부 및 기초자치단체의 예상수입과 예상지출에 대한 계획이 포함되도록 하고 있다. 그러나 중기재정계획에서 해당연도의 예산안을 제외하고는 의회의 심사를 받지 않으며 정부의 예산계획案에 불과하기 때문에 구속력이 있는 것도 아니다.

독일은 이처럼 독특한 중기재정계획을 통하여 다음과 같은 목적을 달성하고자 한다. 첫째, 경직성 경비를 포함한 사업의 세부내용을 파악하고, 이 사업이 국회에서 승인되기 전에 장래에 발생할 비용이 예산편성에 미칠 영향을 규명함으로써 재정수지의 건전화를 지향하는 재정정책적 기능을 달성하고자 한다. 둘째, 회계연도뿐만 아니라 그 이후에도 예산이 경제에 미치게 될 영향을 미리 파악하여 대처하는 경제정책적 기능을 달성하고자 한다. 셋째, 각 부처가 독자적으로 계획할 때 발생하는 이중계획을 예방하여 효율성을 높이는 의회기능을 달성하고자 한다(H. Zimmermann and K.-D. Henke, 1990, pp.79~81).

#### 다. 단일회계제도

독일에서는 일반회계와 특별회계를 일원화하여 하나의 회계로 사용하고 있다. 이러한 단일회계제도는 회계계정간 예산지출의 통일성을 제고하여 예산이 효율적으로 집행되도록 하며, 일반회계와 특별회계의 중복운영을 조정할 수 있게 한다. 또한 단

일회계제도는 우리 나라에서처럼 특별회계를 통하여 예산이 팽창하는 것을 예방하는데 기여하고 있다.

### 3. 사회예산

#### 가. 사회예산의 재원조달

독일에서는 사회보장을 위해 정부(연방정부, 州정부 및 지방자치단체), 사회보험제도 및 사용자가 지출하는 총지출액과 국민소득에서 차지하는 이의 비중을 상세히 수록한 사회예산(Sozialbudget)이 1968년부터 발표되고 있다. 사회예산은 1969년부터 보통 2~3년 간격으로 연방노동사회부가 책자로 발간하는 사회보고서(Sozialbericht)와 국회보고서에 수록되어 있다. 여기에서는 가장 최근(1998년)에 발행된 사회보고서(사회보고서 1997)를 이용하여 사회보장을 위한 사회예산의 세부 내용을 살펴보도록 한다.

사회예산의 재정수입은 절대액 기준으로 1991년의 9천2백81억 DM에서 1997년에는 1조2천9백42억 DM로 짧은 기간동안 39.5%만큼 상승하였다. 이어서 재원조달 종류별 사회예산의 수입구조를 살펴보면 사회보험의 보험료 수입이 사회예산의 재원을 조달하는데 있어서 가장 중요한 부분을 차지하고 있음을 알 수 있다(<표 7-6> 참조). 즉 1991~1997년의 기간동안 총수입에서 차지하는 보험료 수입의 비중은 64%~66% 수준을 유지하였다. 총수입에서 차지하는 보험료 수입의 비중은 장기적으로 증가하는 추세에 있는데, 이러한 사실은 1960년, 1970년, 1980년 및 1990년의 경우 이의 비중이 각각 55.1%, 58.4%, 62.8% 및 67.1%로 증가한 데서 잘 알 수 있다(Materialband zum Sozialbericht 1997, BMA). 이러한 장기적 추세와 달리 보험료 수입 비중은 90년대에 일시적으로 하락하였는데(1991년과 1997년을 비교하면 이는 66.3%에서 65.2%로 1.1%만큼 감소), 이는 통독으로 보험료 수입의 기초가 되는 경제력이 취약한 동독지역이 서독으로 편입되었기 때문이다. 따라서 보험료 수입 비중은 앞으로 장기적 추세를 반영하여 다시 점진적으로 상승할 전망이다. 보험료 수입에서 사용자의 보험료 부담액이 차지하는 비중이 가입자의 보험료 부담액보다 높은 것은 사용자가 근로자의 보험료 부담에 참여할 뿐만 아니라 다양한 기업복지 제도를 운영하기 때문이다.



한편 국가부담분의 비중은 1960년, 1970년, 1980년 및 1990년에 각각 42.6%, 39.7%, 35.9% 및 31.2%로 지속적으로 하락하였지만 90년대에는 오히려 증가하였다. 즉 국가부담분의 비중은 1991년의 32.0%에서 1997년에는 33.2%로 1.2%만큼 상승하였는데, 이는 통독으로 노동시장 상황이 악화되어 정부의 이전지출이 증가하였기 때문이다. 그러나 사회예산의 재원조달에서 차지하는 국가부담분의 비중은 앞으로 장기적 추세를 반영하여 다시 감소할 전망이다.

<표 7-6> 재원조달 종류별 사회예산의 수입 구조(1991~1997)

(단위: 억 DM, %)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
사회예산 수입 총액		9,280.7	10,230.0	10,880.1	11,400.2	11,986.0	12,572.8	12,942.0	
		사회예산에서 차지하는 비중							
보험료 수입	가입자	근로자	21.0	20.8	20.3	20.7	20.4	20.3	20.6
		자영업자	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1
		급여수급자 <sup>1)</sup>	1.5	1.6	1.7	1.9	2.0	2.0	2.1
		기타	1.4	1.3	1.5	1.5	1.4	1.6	1.6
		사회보험공단	4.0	4.1	4.7	4.9	5.5	5.7	5.9
		소계	28.8	28.8	29.2	30.0	30.4	30.7	31.2
	사용자	납부보험료	24.5	24.1	23.7	24.1	23.7	23.4	23.5
		환산보험료 <sup>2)</sup>	12.9	12.8	11.4	11.5	11.8	11.1	10.5
		소계	37.4	36.9	35.0	35.6	35.6	34.5	34.0
		소계	66.3	65.7	64.3	65.6	65.9	65.2	65.2
국가부담분	정부	30.4	31.1	32.7	32.0	31.5	32.2	32.1	
	기타 이전지출	1.6	1.5	1.4	1.0	1.1	1.1	1.1	
	소계	32.0	32.6	34.1	33.0	32.6	33.3	33.2	
기타 수입		1.7	1.7	1.6	1.4	1.4	1.5	1.6	
총수입		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

주: 1) 사회보험에서 급여를 수급하는 사람이 타 사회보험에 납부하는 보험료를 의미함  
(예: 실업수당 수급자의 연금보험과 의료보험에 대한 보험료 납부액).

2) 질병으로 근무할 수 없는 처음 6주간 사용자가 임금을 계속 지급하여야 하는  
규정에 따라 지출된 임금계속지불(Lohnfortzahlung)액을 환산한 것임.

자료: Sozialbericht 1997(1998, p.254).

<표 7-7>은 재원조달 원천별 사회예산의 수입구조를 보여주고 있는데 정부예산에서의 재원조달이 사회예산의 수입에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이는 1997년의 경우 39.2%이다. 이 표에서의 정부부문에 사회보장정책적 목적으로 정

부에서 지원하는 이전지출(예: 사회부조, 아동수당, 양육수당, 연금보험공단 지원금 및 연방고용청 지원금)뿐만 아니라 공공부문에 고용된 근로자를 위하여 정부가 사용자로서 부담하는 사회보험료도 포함되어 있다. 정부부문 내에서 사회예산의 재원 조달에 참여하는 비중을 살펴보면 연방정부, 州정부 및 기초자치단체의 순서로 높다. 이들의 비중은 실업 관련 지출 때문에 노동시장 상황에 의해 영향을 받으며, 또한 사회보장비의 재원 마련에 연방정부, 州정부 및 기초자치단체가 참여하는 것에 관한 규정에 의해서도 영향을 받는다. 예를 들면 자녀수당이 1995년까지는 전적으로 연방정부 예산에서 지출되었지만, 1996년부터는 연방정부, 州정부 및 기초자치단체가 징수하는 세금에 비례하여 분담하도록 규정이 바뀌었으므로 이들의 재원조달 참여율 역시 영향을 받고 있다. 한편 연방정부의 지출 내용을 살펴보면 연금보험공단에 대한 보조금이 차지하는 비중이 가장 높으며, 다음이 노동시장정책적 목표를 위한 지원금의 순서이다. 그러나 우리 나라에서와 달리 의료보험에 대한 연방정부의 보조금은 거의 없다.

기업부문 역시 근로자의 사회보험료 부담과 기업연금과 같은 기업복지제도를 통하여 사회예산의 재원조달에 참여하고 있다. 1992년까지는 기업부문이 정부부문에 이어 두 번째로 큰 사회예산의 재원조달자였으며, 그 다음이 가계부문이었다. 그러나 1993년부터는 이들의 순서가 바뀌어 가계부문의 중요성이 상대적으로 증가하고 있다.

<표 7-7> 재원조달 원천별 사회예산의 수입구조(1991~1997)

(단위: %)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
기업		31.4	30.7	28.8	28.7	28.8	28.1	27.8
정부	연방정부	19.7	19.5	20.8	20.3	19.9	19.5	19.5
	州정부	10.1	10.2	10.2	10.2	9.9	10.8	10.8
	기초자치단체	8.0	8.7	8.8	8.8	8.9	8.8	8.6
	사회보험	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
	소계	38.0	38.7	40.1	39.5	38.9	39.4	39.2
가계		29.3	29.3	29.7	30.4	30.8	31.0	31.6
민간조직		1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4
기타		0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
총계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 이 표의 정부부문에는 공공부문에 종사하는 근로자를 위하여 정부가 지출하는 사회보험료가 포함되어 있기 때문에 앞 표의 국가부담분의 내용과 상이함.

자료: Sozialbericht 1997(1998, p.257).

#### 나. 사회예산의 지출

사회보고서에는 사회예산을 사회보장제도별 및 사회보장기능별로 분류한 지출 내용이 수록되어 있다. 사회보장제도별 사회예산이 각 사회보장제도에서 지출하는 비용과 이의 GDP 대비 비율을 보여주는 것과 달리, 사회보장기능별 사회예산은 독일 경제가 사회위험별로 지출하는 비용과 이의 GDP 대비 비율을 보여주기 때문에 이들은 사회복지비의 지출을 분석하는 유익한 자료로 활용되고 있다.

<표 7-8>은 GDP와 비교한 사회보장제도별 지출비용을 보여주고 있다. 이에 따르면 1997년의 경우 GDP와 비교한 사회예산의 규모가 34.4%로 매우 높다. 1997년의 경우 GDP와 비교한 사회보험제도(연금, 간병, 의료, 산재 및 고용)의 지출은 22.5%나 되며, 이는 사회예산 총액의 약 2/3에 해당하는 높은 수치이다. 이와 달리 GDP와 비교한 공공부조 목적으로 지출되는 비용은 2.8%에 불과하다. 이 통계에서 독일의 사회보장제도가 사회보험 위주로 설계되어 운영되고 있으며, 세금을 재원으로 하는 전쟁피해보상제도와 공공부조의 역할은 미미할 뿐만 아니라 그 역할이 점차 축소되고 있음을 알 수 있다. 그 밖에도 특별제도와 공무원을 위한 제도가 차지하는 비중이 매우 낮으며, 사용자가 근로자의 기업복지를 위해 지출하는 사용자 급부가 사회예산에서 차지하는 비중 역시 점차 줄어들고 있다.

<표 7-8> GDP 대비 사회예산의 제도별 구성비(1991~1997)

(단위: %)

		1991	1995	1996	1997
		GDP에 대한 비율(%)			
<b>사회예산의 합계</b>		30.9	34.0	34.9	34.4
일반 제도	연금제도	9.1	10.4	10.6	10.5
	-생산직근로자연금제도	4.7	5.3	5.3	5.3
	-사무직근로자연금제도	3.7	4.4	4.5	4.5
	-광부연금제도	0.7	0.7	0.7	0.7
	간병보험	0.0	0.3	0.6	0.8
	의료보험	6.4	6.9	7.0	6.7
	산재보험	0.5	0.6	0.6	0.6
	고용보험	3.1	3.7	3.9	3.9
	아동수당	0.7	0.6	0.0	0.0
	양육수당	0.2	0.2	0.2	0.2
소계		20.0	22.8	22.9	22.7
특별 제도	농민노령부조	0.2	0.2	0.2	0.2
	특수직종연금공제	0.1	0.1	0.1	0.1
	소계	0.2	0.3	0.3	0.3
공무 원제 도	연금	1.6	1.7	1.7	1.7
	가족수당	0.4	0.4	0.4	0.4
	보조금	0.4	0.4	0.4	0.4
	소계	2.4	2.4	2.5	2.5
사용 자급 부	상병보상	1.7	1.6	1.5	1.3
	기업연금	0.7	0.8	0.8	0.8
	추가급부	0.4	0.4	0.4	0.4
	기타 기업복지	0.2	0.1	0.1	0.1
	소계	3.0	2.9	2.7	2.6
전쟁 피해 보상 제도	전쟁희생자 부양	0.5	0.4	0.4	0.3
	부담조정	0.0	0.0	0.0	0.0
	피해복구	0.1	0.1	0.1	0.1
	기타의 피해보상	0.0	0.0	0.0	0.0
	소계	0.6	0.5	0.5	0.4
공공 부조	사회부조	1.3	1.6	1.5	1.4
	청소년복지	0.7	0.8	0.8	0.8
	교육지원	0.1	0.1	0.1	0.0
	주택임대지원	0.2	0.2	0.2	0.2
	공적의료서비스	0.1	0.1	0.1	0.1
	재산형성 지원	0.4	0.3	0.3	0.3
	소계	2.8	3.0	2.9	2.8
<b>직접적 급부의 합</b>		29.0	31.9	31.8	31.2
조세감면		1.9	2.1	1.9	1.8
기타 가족지원		0.0	0.0	1.2	1.4
<b>간접적 급부의 합</b>		1.9	2.1	3.1	3.2

자료: Soziabericht 1997(1998, pp.214).

한편 <표 7-9>는 사회예산에서 사회보장기능별 지출이 GDP에서 차지하는 비중을 보여주고 있다. 이에 따르면 1990년대에 GDP와 비교한 사회예산은 1991년의 30.9%에서 1997년의 34.4%로 증가하는 추세에 있으며, 노후보장과 건강을 위한 지출이 사회예산에서 가장 중요한 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 고용관련 사회보장 지출비의 경우 60년대까지는 완전고용 때문에 매우 낮은 수준이었다. 그러나 70년대에 발생한 석유파동의 여파로 70년대 중반 이후 실업률이 4% 수준으로 상승한 후에 80년대에는 7% 수준으로, 그리고 90년대에는 통독의 휴유증으로 9% 수준으로 상승함에 따라 고용관련 사회보장 지출비의 비중이 지속적으로 증가하였다. 한편 GDP 대비 사회예산의 비중은 90년대에 증가하였지만 앞으로 점차 감소할 전망이다(Sozialbericht 1997, p.255).

<표 7-9> GDP 대비 사회예산의 기능별 구성비(1991~1997)

(단위: %)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
총계		30.9	32.4	33.5	33.3	34.0	34.9	34.4
가족	아동 및 청소년	2.7	2.9	2.9	2.8	2.8	2.9	3.0
	배우자	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2	1.5	1.4
	모성보호	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	소계	4.1	4.4	4.4	4.2	4.2	4.6	4.6
건강	예방 및 재활	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7
	질병	7.5	7.9	7.7	7.8	8.0	7.9	7.5
	산재 및 직업병	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7
	폐질	1.6	1.7	1.9	2.0	2.2	2.5	2.6
	소계	10.6	11.1	11.1	11.2	11.7	11.9	11.5
고용	직업교육	0.8	1.0	0.9	0.7	0.8	0.8	0.7
	구직지원	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.7
	실업	2.2	2.3	2.9	2.9	2.9	3.2	3.3
	소계	3.5	4.0	4.6	4.3	4.3	4.6	4.6
노후 보장	노령	11.1	11.2	11.5	11.6	11.9	11.9	11.9
	유족	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
	소계	11.6	11.7	12.1	12.2	12.4	12.4	12.4
기타	전쟁피해보상	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
	주거	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
	재산형성	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
	일반생활보호	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
	소계	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.3	1.3

자료: Sozialbericht 1997(1998, p.196).

#### 4. 평가와 시사점

##### 가. 평가

첫째, 독일은 다양한 재정조정제도를 통하여 州간의 경제력 차이에서 발생할 수 있는 지역간 갈등을 예방하며, 각 지역에 같은 수준의 질 좋은 公共財가 공급되도록 함으로써 국민들의 연대감을 제고시키고 있다. 이러한 제도는 全國토를 효율적으로 이용하고 연방국가가 유지되도록 하는데 커다란 기여를 하고 있다.

둘째, 중기재정계획은 제도 도입의 목적이 현실에서 실현되지 않는 것으로 평가할

수 있다. 이는 무엇보다도 장기적 관점에서의 재정계획에 입각하여 중기재정계획을 수립하는 것이 아니라 회계연도의 예산을 기준으로 하여 장래 예산案을 단순히 예측하는데 불과하도록 제도가 운영되기 때문이다. 또한 중기재정계획이 예산 집행의 효율성 대신 투입요소를 기준으로 수립되고 있기 때문에 효율성을 제고하는데 한계가 있다. 그 밖에도 정권이 교체될 때에 새 정권이 과거 정권에서 수립된 예산계획에 구속될 필요가 없기 때문에 구속성이 결여되어 있는 점도 중기재정계획의 효과에 대해 의문을 제기토록 하는 요소이다.

셋째, 광범위하게 구축된 독일의 사회보장망은 사회적 위험을 제거하고 계층간의 갈등을 완화시켜 사회통합에 기여함으로써 경제성장을 촉진하는 순기능을 수행하고 있는 것으로 평가받고 있다. 그러나 이러한 사회보장망이 기업의 국제경쟁력을 약화시키고 생산시설의 해외이전을 촉진하여 실업문제를 악화시키는 중요한 요인으로 작용한다는 비판을 받는 것도 사실이다. 왜냐하면 연금보험, 의료보험, 고용보험 및 간병보험에서는 사용자가 근로자 보험료의 절반을, 그리고 산재보험에서는 보험료를 전액 부담하고 있기 때문이다. 또한 일반예산에서 지원되는 사회보장 관련 비용 역시 기업이 부담해야 할 세금을 증가시키며, 질병수당과 기업연금처럼 사용자가 직접 부담하는 사용자 급부 역시 원가 상승을 초래하여 기업의 국제경쟁력을 약화시킬 수 있기 때문이다.<sup>16)</sup>

#### 나. 시사점

첫째, 독일에서는 1980년 이후 매년 GNP의 2~4%에 해당하는 규모의 재정적자가 발생하여 만성적인 적자에 시달리고 있다. 이의 결과 정부부채가 지속적으로 증가하여 이자지출 목적으로 많은 예산을 사용하고 있으며, 이는 경제에 많은 부작용을 야기하고 있다. 한편 우리 나라는 1997년말에 IMF 경제체제로 전환된 후 발생한 경기침체와 이에 따른 대규모 실업의 발생을 완화하기 위하여 적자재정예산을 편성하였다. 즉 1999년에는 GDP(국내총생산) 대비 4% 규모의 재정적자가 예상되며, 2000년에는 GDP 대비 3.5%의 재정적자가 발생하도록 예산을 편성하였다. 즉 3년째 적자예산을 편성하고 있지만, 재정의 건전성을 조기에 회복하도록 적자 규모를 점차 축소해 2004년에는 균형예산을 달성하겠다는 계획이다. 그러나 독일의 상

---

16) 질병수당에 대해서는 제8장 의료보험제도 참조.

황은 일단 재정적자가 발생하면 여기서 탈출하는 것이 얼마나 어려운 가를 보여주고 있다. 특히 우리 나라의 경우에도 독일에서처럼 아무도 예측하지 못한 상태에서 어느 날 갑자기 통일이 달성될 수 있으며, 이는 재정적자 규모를 급속히 확대시킬 것이다. 따라서 우리 나라가 현재의 IMF 상황을 극복하면 예산의 건전성을 회복하여 빠른 시일 내에 과거의 균형예산으로 복귀할 수 있도록 예산을 편성하여야 한다.

둘째, 잘 구축된 사회보장망이 독일 국민의 복지 수준을 향상시키는데 기여하는 것은 사실이다. 그러나 경제성장을 상회하는 사회보장 지출비의 빠른 증가는 만성적인 재정적자의 중요한 요인으로 작용하며, 이는 물류비용의 감소 등을 통하여 기업의 생산성을 제고시킬 수 있도록 하는 사회간접자본 등에 대한 정부투자를 위축시키고 있다. 한편 우리 나라의 경우 국민의 정부에서는 저소득층과 서민들을 위하여 다양한 지원책을 실시할 계획으로 있으며, 이에 소요되는 비용은 경직성 경비이기 때문에 한번 지출하기 시작하면 다시 축소하기가 매우 어렵다. 따라서 현행의 빈약한 사회보장망을 확대할 필요성에 대해서는 공감을 하지만, 이를 추진할 때에는 재원조달 가능성을 충분히 검토한 후에 예산의 건전성을 해치지 않는 범위 내에서 제도 개선을 추진하도록 한다.

셋째, 독일은 다양한 재정제도를 활용하여 쏠지역에 골고루 거주토록 함으로써 국토를 효율적으로 이용하고 지역간 연대감을 제고하여 연방제도를 효율적으로 유지하고 있다. 특히 財政力 격차가 큰 州간에 이루어지는 수평적 재정조정제도는 독일의 독특한 제도로 우리 나라에 도입할 것을 적극적으로 검토할 가치가 있는 제도이다. 그러나 독일에서도 지역간의 현격한 경제력 격차를 고려하여 통독 후 5년간은 동독지역의 州들이 州간재정조정에 참여하는 것을 배제하였고, 1995년부터 이들이 참여할 수 있도록 하였다. 이는 쏠국토를 효율적으로 이용하고 우리 나라에 팽배해 있는 지역간 갈등을 완화하기 위하여 우리 나라에 독일의 州간재정조정제도를 도입하도록 하되, 그에 앞서 지역간 경제력 격차를 축소시키는 것이 선행되어야 함을 시사하고 있다.



## 제 8 장 사회보장제도

### 1. 개관

독일의 사회보장제도는 보험적 성격이 강한 사회보험과 소득재분배의 성격이 강한 사회부조, 아동수당 및 주택수당 등으로 양분할 수 있다. 사회보험으로 1883년에 의료보험제도가, 1884년에 산재보험제도가, 1889년에 연금보험제도가, 그리고 1927년에 고용보험제도가 도입되어 일찍이 4대 사회보험체계가 확립되었다. 또한 1994년에 5대 사회보험으로서 공적간병보험제도(statutory long-term care insurance)가 도입되었다.

독일의 사회보험제도는 시장경제에 내재되어 있는 경쟁을 통하여 사회적 약자계층에서 발생하는 다양한 문제를 완화시키는 역할을 함으로써 사회안정에 기여하고 독일의 독특한 경제체제인 사회적 시장경제체도가 정착하고 발전하는데 기여하였다. 산재보험제도를 제외한 사회보험에서 보험료는 근로자와 사용자가 절반씩 부담하고 있다.<sup>17)</sup> 그럼에도 불구하고 예를 들면 1998년에 근로자가 부담한 사회보험의 보험요율이 21.05%로 매우 높다<표 8-1> 참조). 오랜 전통을 가진 잘 구축된 독일의 사회보험제도는 사회보장망의 확충을 통하여 국민복지 수준을 향상시키는데 기여하였지만, 높은 보험료 때문에 가입자와 기업에 많은 부담이 될 뿐만 아니라 생산비용을 상승시켜 기업의 국제경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다.

<표 8-1> 근로자가 부담하는 보험요율의 변화 추이

(단위: %)

---

17) 노사가 부담하는 사회보험요율의 합계는 예를 들면 1997년의 경우 43.4%나 된다. 이를 항목별로 살펴보면 연금보험요율은 20.3%, 의료보험요율은 13.5%, 고용보험요율은 6.5%, 산재보험요율은 1.4%, 그리고 간병보험요율은 1.7%였다.

	연금보험	의료보험	고용보험	간병보험
1991	8.86	6.1(6.4)	3.40	-
1992	8.85	6.4(6.3)	3.15	-
1993	8.75	6.7(6.3)	3.25	-
1994	9.60	6.6(6.5)	3.25	-
1995	9.30	6.6(6.4)	3.25	0.50
1996	9.60	6.8(6.8)	3.25	0.85
1997	10.15	6.6(6.9)	3.25	0.85
1998	10.15	6.8(7.0)	3.25	0.85

주: ( )는 지역별로 상이한 보험료가 적용되어 발생하는 동독지역 의료보험요율의 평균값임.

자료: Statistisches Taschenbuch 1998(1998, p.77).

사회보장제도에서의 특징으로는 공적부조제도(social assistance system)가 잘 발달되어 있어 저소득계층에게 충분한 생계비를 지급하고 있다는 점, 그리고 사회법원(social court)과 노동법원(labor court)이 설치되어 운영되고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 독일에서는 각각의 법률로 제정되어 개별적으로 운영되던 사회보험제도를 사회법전(Sozialgesetzbuch: SGB)에 집대성시킴으로써 사회보험제도의 법률적 체계성을 높이기 위한 작업을 70년대 초부터 시작하여 최근에 완료하였다.

사회보험제도의 특징으로는 모든 사회보험제도에서 노사 자치운영의 원칙이 준수되는 점, 보험원리를 강조하는 점, 고용보험제도를 제외하고는 관리운영기구가 직역별 및 지역별로 조직되어 있는 점, 재원조달방식으로 예외 없이 부과방식(pay-as-you-go system)이 적용되고 있는 점, 그리고 산재보험을 제외한 4대 보험에서 공동적용·부과·징수를 하고 있는 점을 들 수 있다. 이러한 사회보험의 특징 중에서 먼저 자치운영제도와 보험원리를 강조하는 점에 대해서 설명하고, 다른 특징에 대해서는 개별 사회보험제도에서 다루도록 한다.

우선 사회보험의 관리운영기관이 자치적으로 운영되는 것을 산재보험을 예로 들어 설명하도록 한다.<sup>18)</sup> 단위산재보험조합은 각각의 단체에서 선출된 노사 대표에 의해 자율적으로 운영되고 있으며, 자치운영기구로 대의원총회와 이사회가 있다(이들 대표는 6년의 임기 동안 비상임으로 활동하고 있음). 필요한 경우 자치운영기구는 위원회를 설립하여 관장업무를 이양할 수 있으며, 실제로 예산위원회, 회계심사위원회, 재정위원회, 정관위원회, 인사위원회, 위험등급산정위원회, 이의심사위원회, 규정위반심사위원회, 산재예방위원회, 연금위원회 등이 운영되고 있다. 이와 달리

18) 고용보험제도의 자치운영에 대해서는 제10장의 고용보험제도를 참조.

일상적 행정업무는 이사회에서 선출되며 이사회 구성원인 단위조합장에 의해 수행되며, 단위조합장은 상근이사로서 행정업무를 처리하는데 가장 중요한 역할을 수행하고 있다. 산재보험에서는 노사가 예산의 확정 및 결산, 인사, 조직 및 시설투자 등에서 폭 넓은 자율경영을 하고 있다.

사회보험제도의 다른 특징으로 보험원리를 강조하는 점을 지적할 수 있다. 즉 영국식인 베버리지의 扶助원리보다 비스마르크의 보험원리를 강조하여 제도가 설계되어 있으며, 이러한 사실은 현금급여를 계산할 때와 보험료를 산정할 때 잘 관찰할 수 있다. 연금제도의 경우 연금액은 납부한 보험료에 비례하여 계산되며 소득재분배의 요소가 적을 뿐만 아니라 소득재분배에 소요되는 비용을 일반예산에서 지원하고 있다. 고용보험에서도 부양자녀가 있을 때와 없을 때(실업수당의 경우 각각 순임금의 67%와 60%)를 구분하여 차등적으로 현금급여를 지급하지만 소득재분배의 요소가 많지 않다. 산재보험에서도 장의비를 제외한 모든 현금급여가 납부한 보험료에 비례하여 지급되고 있으며, 소득재분배의 요소는 매우 적다. 또한 의료보험과 간병보험의 경우에도 소득재분배의 요소가 많지 않다. 그 밖에도 보험료를 납부할 때에 모든 사회보험제도에서 보험료납부상한선이 적용되어 이 상한선을 초과하는 소득에 대해서는 보험료를 부과하지 않아 소득재분배의 기능을 축소하는 역할을 하고 있다.

## 2. 연금보험제도

### 가. 개요

세계 최초로 도입된 독일의 공적연금제도는 1881년의 비스마르크(Bismarck)에 의한 법률제정으로 시작되었으며, 생산직근로자연금제도(1889년 도입), 사무직근로자연금제도(1911년 도입) 및 광부연금제도(1923년 도입)로 구성되어 있다.<sup>19)</sup> 이러한 공적연금제도의 도입을 통하여 근로자는 은퇴의 꿈을 실현할 수 있게 되었으며, 은퇴 기간에도 경제적 생활을 보장받게 되었다.

---

19) 또한 특수지역연금제도로 공무원연금제도, 농민노령부조 및 수공업종사자연금제도가 있지만 이의 비중은 높지 않다.

독일 공적연금제도의 기본 틀은 3번에 걸쳐 이루어진 연금법 개정을 통하여 변화되었다. 첫째, 1957년에 단행된 年金法 大改正에서는 소득비례연금제도가 도입되었고, 재원조달방식이 변화되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 이전에는 연금을 계산하는 산식이 기초부분과 소득비례부분으로 이원화되어 있었는데 이를 소득비례방식으로 일원화하였으며, 연금이 임금대체 기능을 충실히 수행할 수 있도록 전체가입자 임금 변화율에 맞추어 연금을 조정하는 동태적 연금제도가 도입되었다.

둘째, 1972년의 연금법 개정에서는 가입대상자가 확대되었으며, 연금 수준이 인상되었고, 조기노령연금과 최저임금에 맞춘 연금제도가 도입되었다. 이러한 제도 확대의 결과 GNP에서 차지하는 공적연금 지급액의 비중이 1960년의 6.46%에서 지속적으로 상승하여 1980년에는 9.6%가 되었다(Sozialbericht 1990, p.210).

셋째, 1992년에 이루어진 연금법 개정에서 재정안정화방안이 도입되었다. 80년대 이후 독일의 공적연금제도는 인구구조의 노령화와 높은 실업률에 의한 수입감소로 심각한 재정난에 처해 있으며, 이에 따라 보험요율이 지속적으로 인상되어 연금보험의 재정위기가 중요한 사회문제로 대두되었다. 이러한 상황을 반영하여 1992년의 연금법 개정은 재정안정화방안에 초점을 맞추어 1972년의 법개정으로 낮추어진 연금수급 개시연령을 점진적으로 이전의 65세로 상향조정하고, 연금관련 당사자인 가입자, 연금수급자 및 연방정부가 적절히 재원조달에 참여토록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 연금수급 개시연령과 관련하여 독일에서는 완전노령연금의 수급개시연령이 65세이지만 65세 이전에도 연금을 수급할 수 있는 집단이 있다. 즉 1992년의 연금법 개정 이전에는 여성, 실업자 및 장애근로자는 60세에, 그리고 35년 이상 가입한 장기가입자는 63세에 조기노령연금을 수급할 수 있었는데, 1992년의 연금법 개정에서 지출을 줄이고 수입을 증대시키기 위하여 이를 점진적으로 65세로 상향조정하였다(그러나 장애근로자에게는 연금수급연령으로서 현행의 60세를 계속 적용하게 됨). 또한 연금재원 조달과 관련하여 가입자는 보험료 인상을 통하여, 연금수급자는 연금 수준의 하향조정을 통하여, 그리고 정부는 총지출에서 차지하는 국가보조금 비율의 인상을 통하여 연금재정의 안정화에 기여하도록 연금제도 내용을 개정하였다.<sup>20)</sup>

#### 나. 적용대상 및 보험급여

---

20) 독일 공적연금제도의 발전과정을 상세히 정리한 국내 논문으로는 이정우(1997) 참조.

공적연금제도에 강제로 가입하여야 하는 당연가입대상자에는 16세 이상 65세 미만인 근로자, 직업교육 훈련생, 일부 자영업자(예술가, 작가, 연안어업자, 학원강사, 보모, 조산원 등), 수공업자, 직업교육을 받는 장애인, 군복무자, 의료보험의 상병수당 수급자 및 고용보험의 실업수당 수급자 등이 포함된다. 또한 당연가입대상자에 속하지 않는 자영업자와 전업주부 역시 본인이 희망하면 임의가입자로 가입할 수 있다. 그 밖에 주당 근로시간이 15시간 미만이거나 총임금이 표준보수월액의 1/7 이하인 근로자 역시 연금보험에 가입하여야 하지만 이들의 경우에는 사용자가 보험료 전액을 부담하고 있다.

독일의 연금제도가 수행하는 과제는 크게 노령연금을 지급하여 가입자 본인의 노후소득을 보장하고, 유족연금을 지급하여 유가족의 소득을 보장하며, 장애자의 재활 활동을 지원하는 것으로 분류할 수 있는데, 이를 항목별로 살펴보면 다음과 같다(<표 8-2> 참조). 첫째, 5년 이상 가입한 피보험자는 65세에 완전노령연금을 수급할 수 있다. 또한 1972년의 연금법 개정을 통하여 장기가입자, 실업자 및 여성은 65세 이전에도 연금을 수급할 수 있었지만, 재정위기를 극복하기 위한 1996년의 법개정으로 연금수급 개시연령은 2000년부터 매년 1년씩 인상되어 65세로 상향조정되게 되었다.<sup>21)</sup> 아울러 정신적이나 육체적 질병의 결과로 비슷한 교육수준과 능력을 가진 일반근로자가 취득하는 임금의 1/2 이하밖에 받지 못하는 근로자에게는 직업수행불능연금(Berufsunfähigkeitsrente)이 지급되는데, 이는 연금산정방식에 의해 산출되는 연금의 2/3 수준이다. 그 밖에도 정신적이나 육체적 질병의 결과 앞으로 오랜 기간동안 정규취업을 할 수 없거나 표준보수월액의 1/7 이하에 해당하는 소득밖에 얻을 수 없는 근로자에게는 취업불능연금(Erwerbsunfähigkeitsrente)이 지급된다. 둘째, 유족연금으로서 배우자연금과 자녀연금을 지급하여 유가족의 생계를 보장하고 있다. 셋째, 5년 이상 연금보험에 가입하고 재활서비스를 필요로 하는 근로자에게 재활급여가 제공된다. 여기서는 현물급여로서 모든 의학적 서비스와 직업교육을 위한 다양한 보조가 지급되며,<sup>22)</sup> 재활기간동안 현금급여 역시 지급된다.

21) 1992년의 연금법 개정에서는 연금수급 개시연령의 상향조정이 더 완만한 속도(원칙적으로 매년 3개월씩 상향조정됨)로 진행되도록 되어 있었지만, 최근의 심각한 재정위기에 직면하여 독일은 1996년의 법개정에서 매년 1년씩으로 상향조정 속도를 가속화하여 빠른 시일 내에 65세로 되게 하였다.

22) 우리 나라의 연금제도와 의료보험제도에는 이러한 재활서비스가 없다.

1992년의 법개정으로 노령연금은 전액연금 또는 부분연금(1/3, 1/3, 2/3)으로 수급할 수 있게 되었으며, 개인의 선호에 따라 62세에서 68세까지 연금수급 개시연령을 선택할 수 있게 되었다. 또한 65세 미만의 노령연금 수급자에게는 취업하여 벌 수 있는 부수입의 한계가 설정되어 있지만, 노령연금을 수급하는 65세 이상의 사람에게서는 미국의 제도에서와 달리 부수입을 제한하는 한계가 없다. 한편 <표 8-2>에는 공적연금제도의 현금급여를 수급할 수 있는 자격과 급여수준을 정리하였다.

독일에서는 연금액을 계산하는데 다음의 산식을 사용하고 있다:

$$\text{月연금액} = \text{피보험자보험점수} \times \text{연금종류계수} \times \text{연금가치유지계수}$$

피보험자보험점수는 가입기간 각 연도의 임금수준, 가입기간 및 연금수급 개시연령에 의해 결정된다. 여기서 가입기간 각 연도의 피보험자 임금은 해당보험연도의 평균임금과 비교한 비율(이를 달리 표현하면 임금순위)로 환산되어 이를 합제한 평균값을 통하여 연금액 산정에 반영된다. 따라서 연금액을 계산하는데 있어서 보험료를 납부하는 기준이 되었던 임금의 절대액이 아니라 평균임금과 비교한 임금의 비율이 중요한 척도로 사용된다. 또한 연금수급 개시연령과 관련하여 65세 이전에 연금을 수급하면 연금액이 매년 3.6%씩 감액되며, 65세를 초과하여 연금을 수급하면 매년 6%씩 증액되도록 하고 있다. 따라서 평균임금과 비교한 임금이 많을수록, 가입기간이 길수록, 그리고 연금수급 개시연령이 늦을수록 피보험자보험점수는 높게 된다.

연금종류계수는 연금의 종류에 따라 부과되는 계수로서 완전노령연금과 취업불능연금에는 1.0이, 직업수행불능연금에는 0.6667이, 고액배우자연금에는 0.6이, 소액배우자연금에는 0.25가, 전액고아연금에는 0.2가, 그리고 반액고아연금에는 0.1이 적용된다.

연금가치유지계수는 연금수급자가 임금상승의 혜택을 받을 수 있도록 연금이 매년 임금상승률에 비례하여 인상되도록 하는 계수이다.<sup>23)</sup> 다만 1992년의 연금법 개정을 통하여 종전의 명목임금 상승률 연계방식에서 탈피하여 근로계층에서 발생하는 조세와 사회보험료 부담의 증가를 반영하는 실질임금 상승률 연계방식으로 바뀌

23) 독일에서는 이러한 조정요소를 반영하여 매년 7월 1일에 연금액을 재산정하여 지급하고 있다.

었다. 이러한 연금액 인상방법의 변경을 통하여 연금액의 실질가치가 취업근로자의  
가처분소득보다 빠른 속도로 증가하는 것을 방지함으로써 연금수급자와 근로자간의  
형평성을 제고하고 연금재정의 안정화에 기여하게 되었다.

<표 8-2> 공적연금 현금급여 종류별 수급요건 및 급여수준

급여종류		수급요건	급여수준
완전노령연금		5년 이상 가입하고 65세에 달할 때(단, 광부연금은 60세 이상으로서 25년 이상 가입할 때)	연금산정방식에 의해 산정
조기노령 연금	장기 가입자 조기노령 연금	35년 이상 가입하고 63세에 달한 장기가 입자(63세의 연금수급연령은 1996년의 법개정으로 2000년~2001년까지 매년 1 년씩 상향조정됨)	연금산정방식에 의해 산정
	장애연금	장애자가 35년 이상 가입하고 60세에 달 할 때, 또는 직업불능이나 취업불능 상 태인 가입자가 35년 이상 가입하고 60세 미만일 때(이는 2000년부터 65세 미만으 로 인상됨)	연금산정방식에 의해 산정 (그러나 직업불능의 경우 이의 2/3가 지급됨)
	실업노령 연금	지난 18개월 중 52주 이상 실업상태에 있으며, 지난 10년 중 8년 이상 당연가 입대상자에 속하여 보험료를 납부하고, 총 15년 이상 가입하였으며, 60세에 달 할 때(60세의 연금수급연령은 1996년의 법개정으로 2000년~2004년까지 매년 1 년씩 상향조정됨)	연금산정방식에 의해 산정
	여성노령 연금	15년 이상 가입하고, 40세 이후 10년 이 상 당연가입대상자에 속하여 보험료를 납부하고, 총 15년 이상 가입할 때(연금 수급연령은 1996년의 법개정으로 2000 년~2004년까지 매년 1년씩 상향조정됨)	연금산정방식에 의해 산정
유족연금	배우자 연금	고액배우자연금: 5년 이상 가입했거나 연금을 수령하던 피보험자가 사망하고, 배우자가 45세 이상이거나, 18세 미만 (장해자녀의 경우 연령 제한 없음)의 자 녀를 양육하거나, 배우자가 직업불능 또 는 취업불능 상태일 때	사망한 피보험자 취업불능 연금의 60%(재혼 시에는 24개월의 연금에 해당하는 일시금을 지급하고 연금지 급을 중지함)
		소액배우자연금: 5년 이상 연금보험에 가입하거나 연금을 지급하던 피보험자 사망 시	사망한 피보험자 취업불능 연금의 25%(고액배우자연 금의 규정과 동일)
	자녀연금	전액고아연금: 부모 모두 사망한 18세 미만의 자녀(교육을 받는 자녀에게는 27 세까지 연장됨) 반액고아연금: 피보험자만 사망한 18세 미만의 자녀	사망한 피보험자 취업불능 연금의 20% 사망한 피보험자 취업불능 연금의 10%

\* SGBVI 해당 조항을 기준으로 필자가 작성.



#### 다. 재원조달

공적연금제도의 재원조달방식은 크게 적립방식(funded system)과 부과방식(pay-as-you-go system)으로 분류할 수 있다. 적립방식은 민영보험의 생명보험에서도 사용하는 방법으로서 가입자가 가입기간 동안 납부한 보험료의 적립기금과 이를 자본시장에서 운영하여 얻은 이자수입을 가지고 해당근로자가 은퇴할 때 연금을 지급하는 방식이다. 따라서 재정의 안정성을 확보하기 위해서는 전체 가입자가 미래에 수급하게 될 연금액에 상응하는 기금이 축적되어 있어야 한다.

이와 달리 부과방식에서는 각 보험연도 마다 취업근로자의 보험료 수입을 가지고 해당연도의 연금급여를 지급하기 때문에 최소한의 지불준비금을 제외하고는 적립금이 존재하지 않게 된다. 따라서 적립방식에서 대규모의 기금적립이 수반되는 것과 달리 부과방식에서는 최소한의 적립금만 필요하게 된다.<sup>24)</sup> 독일은 원래 적립방식으로 출발하였지만 적립된 기금의 대부분이 1923년의 초고속인플레이션과 1948년의 화폐개혁으로 상실되자 1957년에 재정방식을 부과방식으로 전환하여 사용하고 있다.<sup>25)</sup>

현재 대부분의 선진국은 부과방식을 선택하고 있는 상태에서 재정위기에 처해 있다. 이의 원인으로는 급속한 노령화로 취업자수와 비교한 연금수급자수의 비율이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 경제성장이 둔화되어 보험료 수입이 줄어들고, 조기 은퇴가 확산되었기 때문이다. 이러한 재정위기를 극복하기 위하여 제시된 방안은 크게 3가지로 분류할 수 있다. 첫째, 대부분의 선진국에서 선택한 방법으로 현행의 부과방식을 유지하면서 보험료를 인상하고 지출을 삭감하여 재정을 안정화시키는 방안이다. 둘째, 보다 근본적인 개혁안으로서 부과방식의 기본 틀 하에서 적립방식

---

24) 우리 나라의 공적연금제도는 모두 적립방식으로 출발하였다. 그러나 미래에 수급할 연금액이 취업기간 동안 납부하는 보험료를 훨씬 초과하도록 제도가 잘못 설계되어 있어서 군인연금제도와 공무원연금제도는 이미 재정위기에 처해 있으며, 사립학교교원연금제도와 국민연금제도 역시 미래에 재정위기에 처할 것으로 전망된다. 이러한 이유 때문에 우리 나라의 공적연금제도는 적립방식의 요소에 부과방식의 요소가 혼합된 수정부과방식으로 분류되고 있다.

25) 부과방식의 재원조달방법이 가계저축에 미치는 영향에 대한 이론적, 실증적 분석에 대해서는 Kim(1992) 참조. 또한 적립방식과 부과방식의 장단점을 다양한 기준으로 비교 분석한 논문으로는 김상호(1998), 김상호(1999c) 및 Kim(1999) 참조.

적 요소를 보완하여 재정방식을 수정부과방식으로 전환시키는 방안이다. 셋째, 획기적인 방안으로서 칠레에서처럼 사회보험을 민영화하여 완전적립방식으로 전환하는 방법이다. 한편 독일에서는 재정위기를 극복하기 위한 대안으로 첫째 방안과 둘째 방안에 대하여 90년대 초까지 집중적으로 논의되었으며, 주로 현행 체계의 기본 틀을 유지하여 가입자의 신뢰를 확보하려는 목적으로 첫째 방안이 채택되었다. 이에 따라 앞에서 살펴본 것처럼 첫째 방안에 기초하여 1992년과 1996년의 연금법 개정이 이루어졌다.

보험료는 보험료납부상한선까지의 총임금에 보험요율을 곱하여 산정되며, 이를 초과하는 임금에 대해서는 보험료가 부과되지 않는다. 여기서의 보험료납부상한선으로는 연금보험에 가입한 전체 근로자의 2년전 평균임금인 표준소득월액의 2배가 적용되고 있다. 1998년의 경우 공적연금제도의 보험료납부상한선은 월 8,680 DM이었으며, 이 보험료를 근로자와 사용자가 각각 절반씩 부담하고 있다. 한편 독일에서는 가입자간 소득의 재분배와 같은 순수한 보험사업 이외의 업무에 소용되는 비용은 일반재원에서 조달되고 있으며, 1996년의 경우 정부보조금이 재정지출에서 차지하는 비중은 20.5%이었다(Übersicht über das Sozialrecht, 1997, pp.195).

#### 라. 관리운영기구

앞에서 살펴본 것처럼 공적연금제도는 제도도입 당시의 직역별 체계를 그대로 유지하여 생산직근로자연금제도, 사무직근로자연금제도 및 광부연금제도로 구성되어 있다. 생산직근로자연금제도의 관리운영기관으로는 23개의 지역보험공단,<sup>26)</sup> 철도보험공단 및 선원금고가 있다. 사무직근로자연금제도의 관리운영기관으로는 연방사무직근로자공단(BfA)이 있으며, 광부연금제도의 관리운영기관으로는 연방광산조합이 있다. 이들 관리운영기관은 公法的인 法人體이기 때문에 구속력 있는 결정을 내리고 이를 집행하는 공공관청의 역할을 수행하며, 노사대표의 자치운동을 통하여 자율적으로 운영되고 있다. 공적연금제도의 관리운영기관은 최상급단체로서 독일연금관리운영기관연합회(VDR)를 결성하여 회원기관으로 가입해 있다. 이 연합회는 연금법 해석과 관련하여 회원기관의 입장을 조정하고 회원의 공동관심사를 대행하는

---

26) 지역보험공단(Landesversicherungsanstalt)은 일반적으로 각 州에 하나씩 설치되어 있지만, 예를 들면 지역이 넓고 인구수가 많은 바이에른州에는 4개가 설치되어 있다.

업무를 수행하고 있다.

### 3. 의료보험제도

#### 가. 개요

공적의료보험제도(statutory health insurance system)는 1883년에 독일에서 세계 최초로 도입되었을 뿐만 아니라 독일 내에서도 여타 사회보험제도보다 먼저 도입되었다. 1999년 현재 전국민의 약 90%에 해당하는 7천2백만명이 공적의료보험제도의 혜택을 받고 있으며, 이들에게 양질의 의료서비스가 제공되고 있다. 독일 전체의 의료비 지출 중에서 공적의료보험이 차지하는 비중은 약 50% 수준이며, 나머지 비용은 주로 간병보험제도, 연금보험제도 및 산재보험제도에서 부담하고 있다.<sup>27)</sup>

독일의 공적의료보험제도가 수행하는 주된 역할은 다음과 같다;

- 상담과 계몽을 통한 건강 증진(예: 유치원과 학교에서의 집단적 치아질병 예방 교육)
- 질병의 예방, 정기검진을 통한 질병의 조기 발견 및 질병의 치료(그러나 산업재해와 직업병으로 발생하는 질병의 치료는 산재보험에서 담당함)
- 의학적 재활서비스의 제공
- 질병으로 근무할 수 없을 때 현금급여인 질병수당(sickness benefit)의 제공
- 임신 및 출산 시 현물급여와 현금급여의 제공

한편 1995년 3월까지의 공적의료보험에서 중증간병대상자에게 월 750 DM까지 지급함으로써 이들이 간병서비스를 받도록 하였지만, 1995년 4월부터는 이 급여를 제공하는 역할이 새로 도입된 간병보험으로 이관되었다.

지나치게 많은 의료서비스를 받는 것을 방지함으로써 자원배분의 효율성을 높이기 위하여 독일에서도 가입자가 의료서비스를 받을 때 발생하는 비용의 일부를 본인이 부담하도록 하는 본인부담금제도를 사용하고 있다. 이의 예를 살펴보면 의약품의 경우 포장 크기에 따라 8 DM~10 DM를 본인이 부담하며, 입원 시 처음 14일 동안 서독지역에서는 매일 17 DM를, 그리고 동독지역에서는 매일 14 DM를 본인이

---

27) Internet Bundesministerium für Gesundheit Homepage, Krankenversicherung.

부담하도록 하고 있다. 그 밖에도 입원하여 재활서비스를 받는 환자 역시 서독지역에서는 매일 25 DM를, 그리고 동독지역에서는 매일 20 DM를 본인이 부담하게 된다. 치과보철의 경우 원칙적으로 본인이 소요비용의 50%를 부담하여야 하지만 예방 활동을 촉진하기 위하여 규칙적으로 정기검진을 받은 환자에게는 본인부담률을 35~40%로 낮추어 적용하고 있다(Soziale Sicherung im Überblick 1999, p.54).

#### 나. 적용대상 및 보험급여

공적의료보험제도에 강제로 가입하여야 하는 당연가입대상자에는 공적의료보험 보험료납부상한선 이하의 임금을 받는 근로자,<sup>28)</sup> 직업교육 훈련생, 근로자로서 공적의료보험에 일정기간 이상 가입했던 연금수급자, 고용보험에서 실업수당(unemployment benefit)이나 실업부조(unemployment assistance) 또는 생활비보조(subsistence allowance)를 받는 자, 농업경영자 및 이의 가족종사자, 예술가 및 작가, 재활훈련 참가자, 그리고 등록기간이 14학기 이내인 대학생(그러나 등록기간에 관계없이 30세를 초과한 대학생은 의무가입대상자에서 제외됨) 등이다. 아울러 우리나라에서와 마찬가지로 가입자의 배우자와 18세 이하의 자녀 역시 공적의료보험에 피보험 되어 의료서비스를 받을 수 있지만, 이를 위해서는 이들의 소득이 1999년 기준으로 서독지역에서는 월 630 DM를, 그리고 동독지역에서는 월 530 DM를 초과하지 않아야 한다.

주당 근무시간이 15시간 미만이거나 표준소득월액의 1/7 이하를 받는 근로자는 당연가입대상자에서 제외되지만, 이원적 직업교육제도에서 교육을 받는 직업교육 훈련생에게는 이 제외규정이 적용되지 않는다. 또한 국가에서 보호할 필요가 없는 것으로 간주되는 공적의료보험 보험료납부상한선 이상의 임금을 받는 고소득 근로자뿐만 아니라 자체의 보상제도를 가지고 있는 일반공무원, 판사 및 직업군인 역시 당연가입대상자에서 제외된다. 현실에서 보험료납부상한선 이상의 소득을 받는 근로자는 대부분 민영의료보험에 가입하여 의료서비스를 받고 있다. 한편 1997년 현재 공적의료보험제도에 피보험되어 있는 가입자 수는 약 5천80만6천명이며, 이는

---

28) 의료보험의 보험료납부상한선은 표준소득월액(연금보험에 가입한 전체 근로자의 2년전 평균임금: SGBIV 제18조 제1항)을 2배한 금액의 75% 수준이며, 1999년의 보험료납부상한선은 서독지역에서는 월 6,375 DM, 그리고 동독지역에서는 월 5,400 DM이다(Soziale Sicherung im Überblick 1999, p.55).

1991년보다 약 55만명 증가한 수치이다(<표 8-3> 참조).

<표 8-3> 공적의료보험제도 가입자 추이(연평균)

(단위: 천명)

	강제가입자	연금수령자	임의가입자	총계
1991	30,990	14,169	5,111	50,271
1992	31,202	14,304	5,328	50,834
1993	30,773	14,467	5,519	50,759
1994	30,385	14,662	5,559	50,606
1995	30,146	14,883	5,672	50,702
1996	29,792	15,050	5,983	50,824
1997	29,566	15,147	6,108	50,821

자료: Sozialbericht 1997(1998, p.227).

공적의료보험의 급여는 의료서비스로 제공되는 현물급여와 현금으로 지급되는 현금급여로 구성되어 있으며, 현물급여의 경우 가입자가 납입한 보험료 금액에 관계 없이 가입자가 필요로 하는 모든 의료서비스를 제공하고 있다. 여기서는 독일 공적의료보험제도의 급여 중에서 우리 나라에서 제공되지 않는 급여 위주로 설명하도록 한다. 독일에서는 질병의 예방, 조기발견 및 치료를 위하여 우리 나라의 의료보험에서 제공되는 현물급여뿐만 아니라 우리 나라에 없는 의학적 재활서비스가 제공되고 있다. 재활서비스를 통하여 독일은 장애를 예방하고, 제거하며, 개선함으로써 완벽한 의료서비스를 보장하고 있다.

또한 독일의 공적의료보험에는 우리 나라에 없는 현금급여가 있다. 질병으로 근무할 수 없어서 발생하는 근로소득 손실액의 일부를 보상하는 질병수당, 출산 시에 지급하는 출산수당(maternity benefit), 그리고 피보험자 사망 시에 지급하는 장의비(funeral allowance)가 그것이다. 이러한 현금급여를 구체적으로 살펴보면 독일에서는 본인 잘못에 기인하지 않는 질병으로 근로자가 근무할 수 없을 때 처음 6주간은 사용자가 임금전액을 지급하며, 그 이후에는 의료보험조합(health insurance fund)에서 질병수당을 지급하고 있다. 질병수당의 금액은 피보험자 평균임금의 70% 수준이지만, 보험료납부상한선을 초과하는 평균임금에 대해서는 질병수당이 지급되지 않는다. 질병수당의 지급기간으로는 동일한 질병에 대하여 3년의 기간 내에 최장 78주 동안 지급된다. 출산수당은 의료보험에 피보험된 여성이 출산으로 근무하지 못

하여 발생하는 근로소득 상실액의 일부를 보상하는 것으로서, 출산 전 6주와 출산 후 8주의 기간에 대하여 가입자의 총임금에서 세금과 사회보험료를 공제한 가처분 소득에 해당하는 금액을 지급한다. 그러나 출산수당의 최고액은 월 750 DM으로 제한되어 있으며, 가입자의 가처분소득이 이 금액을 초과하면 그 차액은 사용자가 부담하도록 하고 있다.

그 밖에도 1989년 1월 1일을 기준으로 피보험되어 있던 가입자 본인이 사망하면 일시금으로 2,100 DM가, 그리고 1989년 1월 1일을 기준으로 피보험되어 있던 가입자의 피부양자가 사망하면 1,050 DM가 지급된다. 즉 독일은 이전에는 모든 가입자에게 장의비를 지급하였지만 지출의 급격한 증가로 재정위기에 직면하자 현금급여인 장의비를 원칙적으로 없애기로 결정하였다. 다만 경과 규정으로 이러한 조항을 현재 적용하고 있다.

#### 다. 재원조달

공적의료보험을 운영하는데 소요되는 비용의 조달은 주로 보험료 수입에 의존하며, 출산수당에 소요되는 비용과 병역의무를 수행하는 군인의 보험료를 지원하는 정부보조금 및 기타 수입이 차지하는 비중은 매우 낮다. 예를 들면 1997년의 경우 총수입에서 보험료 수입이 차지하는 비중은 96.8%로 매우 높다<표 8-4> 참조).

다음에서는 가입대상별 보험료 부담을 살펴보도록 한다. 당연가입대상자에 속하는 근로자의 경우 본인과 사용자가 절반씩 보험료를 부담하며, 당연가입대상자인 연금수령자의 경우에는 본인과 연금보험공단에서 절반씩 보험료를 부담하게 된다. 그러나 고용보험에서 실업수당, 실업부조 또는 생활비보조를 받는 자는 연방고용청에서, 병역의무를 수행하는 군인은 연방정부에서, 그리고 재활훈련에 참여하는 자는 재활훈련 담당기관에서 보험료를 전액 부담한다. 이와 달리 임의가입자와 대학생의 경우에는 본인이 보험료를 전액 부담하고 있다.

#### <표 8-4> 가입대상별 의료보험 재원조달 추이

(단위: 억 DM)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
보 협 료 수 입	당연가입근로자와 연 방고용청	1,167.1	1,317.3	1,433.1	1,470.6	1,463.3	1,498.5	1,498
	당연가입 연금수령자	297.8	315.9	357.8	403.7	420.5	428.4	456
	대학생 및 장애인	7.0	7.3	8.3	9.1	9.7	10.1	10
	가입자격자	253.4	290.6	339.3	353.5	364.4	400.9	401
	재활훈련참가자	6.0	7.2	8.4	8.2	6.7	7.0	7
	별과금	0.4	0.5	0.7	0.9	1.3	1.4	1
	소계	1,731.6	1,938.7	2,147.6	2,246.0	2,265.9	2,346.3	2,373
기타 수입		26.5	22.2	20.1	21.1	18.7	20.3	20
정부보조금 등		41.0	46.6	49.8	51.2	52.9	53.7	57
총수입		1,799.1	2,007.6	2,217.5	2,318.3	2,337.4	2,420.3	2,451

자료: Sozialbericht 1997(1998, p.228).

#### 라. 관리운영기구

독일은 오랜 조합주의에 근거하여 조합주의형 의료보험제도를 채택하고 있으며, 공적의료보험은 의료보험조합(health insurance fund)에 의해 운영되고 있다. 의료보험조합 역시 여타 사회보험의 관리운영기구에서와 마찬가지로 독립적인 법인체로서 자치적으로 운영되고 있으며, 조합은 재정적으로 상호 독립적이다. 이러한 의료보험조합의 종류는 7가지로 분류할 수 있으며, 현재 천개 이상의 조합이 운영되고 있다;

- 지역의료보험조합(Ortskrankenkasse)
- 직장의료보험조합(Betriebskrankenkasse)
- 수공업의료보험조합(Innungskrankenkasse)
- 선원의료보험조합(Seekrankenkasse)
- 농업의료보험조합(Landwirtschaftliche Krankenkasse)
- 연방광업의료보험조합(Bundesknappschaft)
- 보충의료보험조합(Ersatzkrankenkasse)

지역의료보험조합은 특정 지역을 거점으로 하여 활동하며, 다른 의료보험조합에 가입하지 않았을 경우 가입할 수 있다. 대표적인 지역의료보험조합으로는 일반지역 의료보험조합(AOK)이 있다. 직장의료보험조합은 상시근로자 천명 이상이 종사하는

직장에서 운영되고 있으며, 조합 숫자 면에서 가장 많은 조합을 가지고 있다. 그 다음이 지역의료보험조합과 수공업의료보험조합의 순서이다. 수공업의료보험조합은 회원으로 천명 이상의 의료보험 당연가입대상자를 확보하고 있는 수공업조합에 의해 설립되어 운영되고 있다. 선원의료보험조합은 선박업무에 종사하는 근로자를 위하여 설립된 조합으로 1개의 의료보험조합이 운영되고 있다. 농업의료보험조합은 농업종사자를 위하여 농업협동조합에 의하여 설립되어 운영되고 있다. 연방광업의료보험조합은 광업종사자들을 위하여 설립된 조합으로 연방광업조합에 의해 1개의 의료보험조합이 운영되고 있다.

#### 4. 산재보험제도

##### 가. 개요

1884년에 세계 최초로 도입된 독일의 공적산재보험제도(statutory occupational accident insurance)는 이후 오스트리아(1887), 노르웨이(1894), 핀란드(1895), 영국(1897) 및 프랑스(1898)에서 동 제도가 도입되는데 중요한 역할을 하였다. 독일은 산업혁명을 통하여 도입된 공장근무 형태의 새로운 생산방법과 산재예방 조치의 미비로 자주 발생하는 산업재해를 당한 근로자를 보호하고 재해의 예방을 강화하기 위하여 산재보험제도를 도입하였다.<sup>29)</sup>

산재보험제도가 도입되기 이전에 독일에서는 산재발생의 책임이 사용자에게 있을 때에만 재해근로자가 책임배상법(Haftpflichtgesetz)에 따라 손해배상을 청구할 수 있었기 때문에 재해근로자의 약 20%만이 보상을 받았다(정연택 1998, p.364). 그러나 산재보험제도에서는 사용자와 1無過失責任主義를 적용함에 따라 산재발생의 책임이 누구에게 있는지에 관계없이(exemption from liability) 모든 근로자에게 산재보험법에 규정된 급여가 지급되기 때문에 동 제도의 도입은 재해근로자의 복지 증진에 많은 기여를 하게 되었다. 또한 산재를 예방하는 다양한 조치를 취할 수 있게 되어 산재예방에도 기여하였다.<sup>30)</sup> 아울러 산재보험제도가 도입되기 이전에는 재해

29) 한국과 독일 산재보험제도의 상세한 내용은 김상호(1999a)와 김상호(1999b) 참조.

30) 산재예방은 안전기준에 대한 법규정을 설정하고 사업장을 지도, 자문 및 감독하는 방법뿐만 아니라 사업장별로 보험료를 차등화 하는 방법을 통하여 이루어지고 있다.



근로자가 보상을 받기 위해서 민사상의 소송을 제기하여야 했으며, 이에 수반되는 재판과정에서 산재사고의 책임소재를 규명하여야 했다. 이에 따라 산재사고가 발생한 사업장에서는 근로분위기가 급격히 악화되곤 했다. 그러나 산재보험제도에서는 모든 산재사고에 대해 산재보험법에 규정되어 있는 급여를 지급하기 때문에 산재발생의 원인을 명확히 규명할 필요가 없어졌다. 이에 따라 산재보험제도는 산업평화의 증진에도 많은 기여를 하게 되었다.

한편 사용자의 입장에서는 산재보험의 보험료를 전적으로 부담하는 대신, 산재발생에 대한 사용자의 책임부담이 현저히 경감되는 혜택을 받게 되었다. 즉 제도가 도입되기 이전에는 사용자에게 귀책사유가 있는 모든 산재사고에 대하여 사용자에게 배상책임이 있었지만, 제도 도입을 통하여 이는 고의로 사고를 유발하였을 경우만으로 대폭 축소되었다. 이는 산재보험에 대한 급여청구권이 재해근로자에게 주어지는 대가로 재해근로자가 사용자에 대해 제기할 수 있는 모든 민사상의 손해배상 청구권이 자동적으로 소멸되도록 바뀌었기 때문이다. 이처럼 우리 나라의 현행 규정과 달리 독일에서는 산재보험제도가 도입 초기부터 사용자에 대한 책임배상보험의 역할을 하였다.

#### 나. 적용대상 및 보험급여

산재보험에서는 사업장 규모, 업종 및 근로자의 임금 수준에 관계없이 모든 근로자를 당연가입대상자로 적용하고 있으며, 이에는 자영업자인 가내공업자, 농업경영자 및 이의 가족종사자, 그리고 소기업 형태의 연안선박운송업자와 연안어업의 사업주도 포함된다. 또한 자원봉사자를 포함하여 지방자치단체와 사회사업단체에서 활동하는 사람, 직업훈련생 및 학생 역시 당연가입대상자이기 때문에 산재보험에 강제로 가입하여야 한다. 아울러 사용자와 그의 배우자 역시 본인이 희망할 경우 임의가입자로 가입할 수 있다. 그러나 자체의 보상제도를 가지고 있는 공무원 등은 적용대상에서 제외되고 있다.

1997년 기준으로 가입자 규모는 5천5백만명을 초과하고 있으며, 이와 별도로 학생 산재보험제도에 가입해 있는 유치원, 초·중·고·대학생의 가입자가 천6백4십만명이다(Übersicht über das Sozialrecht 1997, pp.314). 이에 따라 산재보험이 제공하는 서비스를 필요로 하는 거의 모든 국민이 현실에서 산재보험제도의 혜택을 받고 있

다. 한편 <표 8-5>는 산재보험이 제공하는 현물급여와 현금급여의 종류, 이의 수급  
요건 및 급여수준을 요약하여 정리한 것이다.

<표 8-5> 산재보험 급여의 수급요건 및 급여수준

급여종류	수급요건	급여수준
요양급여	산재와 직업병에 기인하는 부상과 질병이 존재할 때	요양비 전액
재활급여	재해근로자가 육체적, 정신적 재활서비스를 필요로 할 때	의학적 재활치료, 취업을 지원하는 재활훈련 및 다양한 사회재활서비스(취업을 지원하는 재활훈련 기간 동안은 훈련급여가, 그리고 취업 시 적응기간동안은 사용자에게 임금보조가 지급됨)
휴업급여 (Verletztengeld)	산재로 인한 요양으로 취업하지 못할 때	이전 근로소득의 70%(그러나 취업기간 순소득의 90%를 초과하지는 못함)
전환급여 (Übergangsgeld)	취업을 지원하는 재활훈련을 받을 때	양육자녀가 있거나, 재해근로자나 배우자가 간병보호대상자일 때에는 이전 年근로소득의 75%, 그 이외의 경우에는 이의 68%
장해연금	산업재해의 결과 26주 동안 취업능력이 20% 이상 감소할 때	취업능력이 완전 상실될 때에는 年근로소득의 2/3에 해당하는 완전장해연금이, 부분 상실될 때에는 완전장해연금에 취업능력 상실 정도를 백분율로 표시하여 곱한 부분장해연금이 지급됨
유족급여	배우자연금	사망한 재해근로자의 배우자 i)사망 후 3개월 동안은 이전 年근로소득의 2/3, ii)3개월 이후에는 이의 30%, iii)3개월 이후에도 양육자녀가 있거나 45세 이상일 때, 또는 취업능력이 없을 때에는 이의 40%
	자녀연금	18세 이하의 사망근로자의 자녀(교육을 받거나 생계가 어려운 자녀에게는 27세까지 지급기간이 연장됨)
장의비	장제실행자에게 지급	정액으로 표준소득(연금보험 수가입자의 2년전 연평균임금)의 1/7, 집 이외의 장소에서 사망 시 장지까지의 운송비

주: 산재보험의 현금급여는 원칙적으로 재해 발생 전 12개월의 임금을 기준으로 산정됨.  
 자료: SGBVII의 해당 규정을 기준으로 필자가 작성.

#### 다. 재원조달

독일에서는 재정방식으로 1년 단위로 단위산재보험조합의 수입과 지출을 일치시키는 부과방식을 사용하고 있다. 다만 적립방식의 요소를 부분적으로 사용하여, 연금급여에 소요되는 비용의 세대간 부담전가를 줄이고 미래의 급여지출에 대비하기 위하여 연금지급준비금을 확보토록 하고 있다. 또한 보험료 납부와 관련하여 우리나라에서와 달리 後納制를 사용하여 보험료 납부 과정에서 발생하는 사용자와 단위산재보험조합의 행정비용을 최소화하고 있다. 이러한 후납제가 작동하기 위해서는 적립금이 필요한데 독일에서는 이를 위하여 각 단위산재보험조합이 운영자금을 확보토록 하고 있다.

그러나 관리단위로 독일에서도 우리나라에서처럼 개별근로자 대신 사업장을 사용하기 때문에 단위산재보험조합은 개별근로자의 임금에 대한 기록을 가지고 있지 않다. 왜냐하면 보험연도가 경과한 후 6주 이내에 사용자가 제출하게 되는 임금보고서에는 개별근로자의 이름 및 임금에 대한 정보가 없으며, 단지 직종별로 구분한 전체근로자의 임금총액과 총근무시간만이 수록되어 있기 때문이다. 임금보고서에서 직종별로 구분하는 것은 이것이 위험등급의 산정에 필요하기 때문이다.

독일에서는 자치적으로 운영되는 단위산재보험조합에서 사업장 근로자의 임금총액, 위험등급 및 기준보험료(base contribution)를 이용하여 사업장이 납부할 보험료를 산정하고 있다. 이 때 개별근로자에게 적용하는 보험료납부상한선이 있으며, 이를 초과하는 임금에 대해서는 보험료를 납부하지 않게 된다.<sup>31)</sup> 또한 현금급여를 산정할 때에도 보험료납부상한선까지의 임금이 적용되고 있다.

개별사업장에 적용하는 위험등급을 표시하는 위험등급표 역시 단위산재보험조합에서 각각의 업무분야를 위험의 정도를 고려하여 유사한 분야별로 묶어 만든 위험등급단위별로 작성하고 있다. 이러한 위험등급을 산정하는데 있어서 대부분의 단위조합에서는 지난 6년간의 임금총액에 대한 같은 기간의 보험급여 지출액의 비율을 계산하여 6년 동안 적용하고 있다.<sup>32)</sup> 또한 개별실적요율을 적용하여 재해율이 낮은

---

31) 보험료납부상한선은 단위산재보험조합이 피보험된 근로자의 임금 수준을 고려하여 독자적으로 결정하고 있으며, 이는 1997년의 경우 연소득 기준으로 108,000 DM~144,000 DM이다(R. Specht 1997, p.15).

32) 6년이 적용할 수 있는 위험등급표의 최장기간이며, 이 기간이 경과하면 이 시점을 기준으로 한 최근 6년의 자료를 사용한 새로운 위험등급표가 작성되어 다시 6년 동안 적용된다.

기업에는 낮은 보험요율을 적용하고, 재해율이 높은 기업에는 높은 보험요율을 적용하고 있다. 이 때 개별실적요율의 할인 및 할증 폭은 단위산재보험조합이 독자적으로 결정하고 있다.<sup>33)</sup> 이어서 위험등급이 가장 낮은(즉 1인) 부서의 임금 1 DM에 적용하는 기준보험료를 산출하고, 여기에 부서별 임금총액과 위험등급을 곱하면 부서별 보험료가 산출된다. 이러한 부서별 보험료를 합산하면 개별기업이 납부할 보험료가 산출된다. 한편 1998년도에 산업부문 산재보험조합에 적용된 평균보험료는 1.4%이었다.

그 밖에도 단위조합간의 연대성 제고를 위하여 단위조합 공동부담제도를 운영하여, 산업구조의 변화로 재정능력이 취약한 단위조합을 여타 단위조합이 지원하고 있다. 여기서 재정능력이 취약한 단위조합이 부담하여야 하는 비용 중의 일부를 공동으로 부담할 금액을 산출하고, 이를 단위조합에 배분시키는 구체적 방법이 산재보험법에 명시되어 있기 때문에 단위조합의 공동부담 산정과정의 투명성 있게 이루어지고 있다.

#### 라. 관리운영기관

독일에서는 우리 나라처럼 하나의 관리운영기관이 전국민을 가입대상자로 하여 총괄적으로 산재보험제도를 운영하는 것이 아니라 과거의 조합주의 전통에 따라 직역, 직종 및 지역별로 많은 단위산재보험조합이 결성되어 해당분야의 산재보험 업무를 노사의 자치운영원칙에 따라 정부의 간섭 없이 독자적으로 수행하고 있다. 이러한 단위산재보험조합은 직역별로 산업부문 산재보험조합, 농업부문 산재보험조합 및 공공부문 산재보험조합으로 나뉘어 운영되고 있다. 이 중에서 가장 규모가 큰 산업부문 산재보험조합은 다시 업종별 및 지역별로 35개의 단위산재보험조합으로 나뉘어 약 265만개의 기업에 종사하는 약 4천만명의 근로자에게 산재보험 서비스를 제공하고 있다. 또한 농업부문 산재보험조합은 20개의 단위산재보험조합으로, 그리고 공공부문 단위산재보험조합은 54개의 단위산재보험조합으로 구성되어 연맹 형태로 운영되고 있다(Übersicht über das Sozialrecht 1997, p.330).

---

33) 가장 큰 할인 및 할증 폭은  $\pm 50\%$ 를 적용하는 '광업' 산재보험조합과 '제당업' 산재보험 조합이다.

## 5. 간병보험제도

### 가. 개관

간병대상자는 신체적, 정신적, 심리적 질병 또는 장애로 일상생활을 영위하는데 지속적인 도움을 필요로 하는 사람이기 때문에 모든 병자 또는 장애자가 간병대상자는 아니지만, 모든 간병대상자는 병자 또는 장애자이다. 독일의 간병대상자수는 1999년 현재 약 175만명이며, 이 중에서 약 126만명이 가정에서, 그리고 약 45만명이 요양시설에서 간병서비스를 받고 있다.<sup>34)</sup>

대가족제도에서는 가족 내 세대간의 상부상조가 원만하게 이루어지기 때문에 간병보험제도의 필요성이 적었지만, 핵가족제도가 확산되고, 평균수명이 연장되며, 여성 취업자가 증가하여 간병보험제도의 필요성이 증대하였다. 그러나 이러한 시대적 상황의 변화에도 불구하고 의료보험과 연금보험에서는 이에 소요되는 높은 비용 때문에 예외적인 경우를 제외하고는 간병서비스를 급여로 인정하지 않았으며, 단지 산재보험 같은 분야에서만 이를 인정하였다. 따라서 간병대상자의 대부분이 간병서비스를 받는데 소요되는 비용을 스스로 부담하거나, 이를 부담할 능력이 없는 사람은 州정부에서 저소득층에게 지급하는 사회부조(social assistance)로 충당해야 하였기 때문에 간병서비스 문제를 해결하는데 한계가 있었다. 이러한 상황에서 독일은 1995년에 5대 사회보험제도로 공적간병보험제도(statutory long-term care insurance)를 도입하였다. 간병보험제도는 단계적으로 도입되어 보험료가 1995년 1월부터 징수되었고, 가택간병서비스는 1995년 4월부터, 그리고 시설간병서비스는 1996년 7월부터 받을 수 있었다.

### 나. 적용대상 및 보험급여

간병보험에는 사회보험 형태로 운영되는 사회간병보험(soziale Pflegeversicherung)과 민영보험 형태로 운영되는 민영간병보험(private

---

34) Internet Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Homepage, Pflegeversicherung.

Pflegeversicherung)이 있다. 사회보험인 사회간병보험의 가입대상자는 공적의료보험에 의무적으로 또는 임의로 가입해 있는 사람이며, 이는 전국민의 약 92%에 해당한다. 이와 달리 민영간병보험의 가입대상자는 민영의료보험(private Krankenversicherung)에 가입해 있는 사람이며, 이는 전국민의 약 7%에 해당한다. 만약 민영의료보험에 가입한 사람이 직업상의 변화로 사회간병보험의 당연가입대상자가 되면 민영간병보험을 탈퇴할 수 있다.

사회간병보험과 민영간병보험 중 어디에 가입할 지를 결정하는 구체적인 기준은 당사자가 민영의료보험이 제공하는 모든 급여를 수급할 자격이 있는지의 여부이다. 따라서 추가의료보험 또는 여행의료보험의 형태로 민영의료보험에 가입한 사람은 사회간병보험에 가입하여야 한다. 공무원이 간병서비스를 필요로 할 때에는 간병보험제도가 도입되기 이전에 이미 이들에게 보조급여가 지급되고 있었기 때문에, 공무원은 가입해 있는 의료보험(주로 민영의료보험)에 추가로 가입하여 일반 가입자보다 적은 보험료를 납부하고 있다. 아울러 군인, 소방대원, 경찰관 및 국경수비대원처럼 특별의료서비스제도에 가입해 있는 사람은 민영간병보험에 가입하게 된다.

간병대상자는 질병 또는 장애로 일상생활을 하는데 상당한 수준의 도움을 지속적으로 필요로 하는 사람으로 정의되며, 간병대상 분야를 다음의 4분야로 한정하고 있다:

- 신체요양 : 씻기, 샤워, 목욕, 양치질, 면도질, 머리손질 등
- 식사 : 음식준비, 식사
- 거동 : 기상, 옷 입기, 옷 벗기, 일어서기, 걷기 등
- 가사 : 시장보기, 청소, 설거지, 빨래 등

간병등급은 이러한 인정분야에서의 간병의 필요성을 기준으로 3등급으로 분류되어 있다. 1등급은 상당한 간병이 필요한 단계로서 이에선 신체요양, 식사 및 거동 중 2분야 이상에서 매일 한 번 이상의 도움이 필요하며, 가사에서 매주 수회의 도움이 필요한 사람이 해당한다. 이를 시간으로 환산하면 매일 1시간 30분 이상 간병서비스를 필요로 하는 경우이다. 2등급은 절실한 간병이 필요한 단계로서 이에선 신체요양, 식사 및 거동에서 상이한 시간에 매일 세 번 이상, 그리고 가사에서 매주 수회의 도움이 필요한 사람이 해당한다. 이를 시간으로 환산하면 매일 3시간 이상 간병을 필요로 하는 경우이다. 3등급은 절대적 간병이 필요한 단계로서 이에선 신

체요양, 식사 및 거동에서 지속적으로 도움을 필요로 하는 사람이 해당하며, 이를 시간으로 환산하면 5시간 이상의 경우이다. 한편 간병등급의 결정은 의료보험의 전문가에 의해 이루어지고 있다.

간병급여는 현물급여(non-cash benefit)와 현금급여(cash benefit)로, 가택간병과 시설간병으로, 그리고 간병서비스 수급자에 대한 급여와 간병인에 대한 급여로 분류된다. 간병보험의 핵심급여인 현물급여는 간병보험조합(long-term care fund)의 비용으로 채용된 전문간병인이 제공하는 간병서비스를 의미하며, 가택간병서비스에서는 1등급의 수급자에게 월 750 DM까지, 2등급의 수급자에게 월 1,800 DM까지, 그리고 3등급의 수급자에게 월 2,800 DM(그러나 암의 최종단계처럼 예외적인 경우에는 월 3,750 DM)까지 간병보험조합에서 지원하고 있다. 또한 시설간병서비스 수급자에게는 1등급에서는 2,000 DM까지, 2등급에서는 2,500 DM까지, 그리고 3등급에서는 2,800 DM(그러나 예외적인 경우에는 3,300 DM)까지 지원하고 있다. 만약 실제 소요되는 비용이 이 금액을 초과하면 차액은 간병수급자가 부담하게 된다. 간병보험조합이 비용을 부담하는 현물급여를 수급하기 위해서는 간병서비스 수급자가 간병보험조합과 계약을 체결한 간병인을 사용하여야 하며, 간병서비스 수급자 하고만 계약을 체결한 간병인에게는 간병보험조합에서 비용을 부담하지 않는다. 여기서 간병보험조합과 계약을 체결한 간병인이란 간병보험조합이 직접 고용하거나, 계약을 체결한 회사 소속의 간병인을 의미하며, 이러한 규정을 통하여 독일은 간병서비스의 질과 경제성을 제고시키고 있다.

현금급여는 간병대상자 스스로 간병서비스 문제를 해결할 때 지급되는데, 간병서비스 1등급의 수급자에게는 월 400 DM까지, 2등급의 수급자에게는 월 800 DM까지, 그리고 3등급의 수급자에게는 월 1,300 DM까지 지급된다. 현물급여에서는 간병대상자가 가족구성원, 자원봉사자 또는 전문간병인 등을 임의로 간병인으로 선정할 수 있으며, 간병대상자는 간병보험조합이 지급한 현금급여를 간병인에게 지불하게 된다.

독일에서는 간병서비스 수급자의 대부분이 가정에서 가족구성원에 의해 보호받고 있으며, 가택간병보험에서는 간병서비스 수급자가 현금급여와 현물급여 중에 하나를 선택할 수 있다. 그러나 시설간병의 경우에는 현물급여만 제공하며, 현금급여를 제공하지 않을 뿐만 아니라 시설요양에 수반되는 숙박비 및 식비는 간병서비스 수급자가 전액 부담하고 있다.



한편 가택간병서비스를 제공하는 간병인은 주로 가족구성원이나 이웃이며, 이들은 간병을 위하여 취업을 하지 않거나 제한적으로만 취업하고 있다. 또한 이들의 대부분이 취업을 포기하여 소득이 없기 때문에 연금 혜택을 받지 못하게 된다. 따라서 간병보험조합은 가택간병인의 노후보장을 위하여 간병등급에 따라 공적연금제도에 보험료를 대납하고 있다. 또한 가택간병인을 산재보험제도의 당연가입대상자로 인정하여 이들에게 산재보험 서비스를 제공하고 있다. 아울러 간병보험조합은 간병인의 휴가를 보장하기 위하여 연 4주의 휴가기간동안 2,800 DM까지 대체간병인의 비용을 부담하고 있다. 이처럼 독일은 비용이 많이 소요되는 시설간병보다 가택간병을 선택하도록 다양한 유인책을 제공하여 가족구성원과 이웃간의 연대를 강화함으로써 간병수급자의 편의를 도모하며, 비용을 최소화하고 있다.

#### 다. 재원조달

간병보험의 재원조달은 二元的 재원조달방식으로 이루어진다. 즉 간병서비스의 운영비는 가입자의 보험료로 충당되지만, 요양시설의 투자비는 州정부가 부담하도록 하고 있으며 이에 관한 세부사항을 州에서 결정하고 있다. 다만 간병보험법의 도입 이전에 州정부가 부담하던 사회부조(social assistance) 비용 중에서 간병보험제도 도입으로 절약되는 비용은 간병보험의 요양시설 투자비로 전용토록 하였다. 여기서 州정부가 투자비용을 부담한다는 것은 요양시설의 신축과 개축에 소요되는 비용뿐만 아니라 간병보험법 발효 이전에 시설운영자가 요양시설 목적으로 투자한 비용의 이자 및 원리금 상환도 포함된다.

사회간병보험제도를 도입하기에 앞서 독일에서는 재원조달방식과 관련하여 적립방식과 부과방식의 장단점에 대하여 오래 동안 논의되었지만, 주로 제도를 도입하는 동시에 간병서비스를 필요로 하는 사람에게 보험급여를 지급할 수 있어야 한다는 당위성 때문에 부과방식을 선택하였다(S. Homburg 1997, p.83). 이에 따라 사회간병보험의 운영비 역시 여타 사회보험제도에서처럼 부과방식으로 조달되며, 여타 사회보험(다만 산재보험에서는 사용자가 전액 부담)과 동일하게 근로자와 사용자가 절반씩 부담하고 있다. 보험료로는 표준소득월액상한선(1999년 현재 구서독지역은 월 6,375 DM, 구동독지역은 월 5,400 DM)까지의 총임금을 기준으로 이의 1.7%가 적용되고 있다. 가입자 자녀와 부부의 임금이 표준소득월액의 1/7 이하(1999년 현재

구서독지역은 월 630 DM, 구동독지역은 월 530 DM)이면 이들은 무료로 피보험된다. 또한 제도도입 당시 간병서비스를 필요로 하던 사람과 연금수급자 역시 당연가입대상자로서 보험료를 납부하여야 하며, 이들에게는 연금보험공단에서 보험료의 절반을 부담하고 있다. 아울러 실업수당 및 실업부조를 수급하는 실업자의 보험료는 연방고용청(Federal Institute for Employment)에서 전액 보조하고 있다.

한편 민영간병보험은 민영의료보험회사에서 운영하고 있으며, 급여수준은 사회간병보험과 동일하다. 민영간병보험에서는 민영의료보험에서와 달리 18세 이하의 자녀가 무료로 피보험되며, 취업하지 않은 부부는 보험료의 절반만 납부하게 된다. 또한 민영간병보험의 최고보험료는 사회간병보험의 최고보험료(1999년 현재 월 108.38 DM)를 초과하지 못하도록 하고 있다.<sup>35)</sup> 아울러 보험료는 소득 수준에 관계없이 연령별로 차등화 되어 42세의 가입자가 가장 높은 보험료를 납부하게 된다. 민영간병보험에 가입한 근로자 역시 사용자로부터 보험료를 지원 받지만, 지원금의 상한선이 사회간병보험에 가입할 때 사용자가 부담하는 보험료로 제한되어 있다.

한편 간병보험제도의 도입으로 사용자가 보험료의 일부를 부담하게 되어 기업의 생산비용이 증가하게 되었다. 이러한 추가부담에 의한 기업의 국제경쟁력 약화를 방지하기 위하여 독일은 법정공휴일수를 하루 축소하였으며,<sup>36)</sup> 이를 통하여 사회보장제도의 확충이 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하도록 하였다.

#### 라. 관리운영기구

5대 사회보험제도로 도입된 사회간병보험의 관리운영기관은 간병보험조합이며, 간병보험조합은 여타 사회보험의 관장기구처럼 公法的인 法人體로서 공공관청의 역할을 수행하게 되며 자치적으로 운영되고 있다.<sup>37)</sup> 그러나 독자적인 행정체계를 구축하지 않고 의료보험조합의 행정기구를 이용하기 때문에, 의료보험조합의 자치운영기관인 행정평의회와 이사회를 간병보험조합의 자치운영기관으로 사용하고 있다.

---

35) Internet Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Homepage, Pflegeversicherung.

36) 작센(Sachsen)주를 제외한 모든 주에서는 법정공휴일수를 하루 축소하였으며, 이들 주에서는 근로자와 사용자가 각각 총임금의 0.85%에 해당하는 보험료를 부담하고 있다. 그러나 법정공휴일수를 축소하지 않은 작센주에서는 근로자가 총임금의 1.35%에 해당하는 보험료를, 그리고 사용자가 0.35%에 해당하는 보험료를 부담하고 있다.

37) 이에 따라 간병보험조합은 독자적으로 정관을 만들게 된다.

즉 행정기구의 비대화를 방지하고 간병업무와 질병업무의 유기적인 협조체계를 유지하기 위하여 의료보험조합에서 사회간병보험의 업무를 담당토록 함에 따라 의료보험조합의 직원이 사회간병보험의 업무를 수행하고 있다. 따라서 사회간병보험의 업무 수행을 위하여 신규직원이 필요하면 의료보험조합에서 이들을 채용하되, 이에 소요되는 행정비용은 간병보험조합에서 부담하고 있다.

## 6. 평가와 시사점

### 가. 연금보험제도의 평가와 시사점

19세기말에 도입된 이후 독일의 공적연금제도는 1~2차세계대전과 초고속인플레이션 같은 무수히 많은 정치, 경제, 사회적 난관에 직면하였지만 제도를 수정·보완하여 이를 극복하였으며, 현재 대다수 국민의 풍요로운 노후생활을 보장하는 핵심 제도로 정착하였다. 재원조달방식으로서 부과방식을 채택하고 있는 상황에서 노령화의 진전과 경제성장률의 저하로 공적연금제도는 현재 재정위기에 처해 있으며, 이를 해결하기 위한 다양한 조치가 취해졌지만 아직 가시적인 성과가 나타나지 않고 있다. 현행의 보험요율은 20.3%로 매우 높아서 가입자와 기업에 커다란 부담을 주고 있으며, 특히 생산비용의 상승으로 기업의 국제경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 또한 공적연금제도가 직역별로 구성되어 있어서 제도 도입 당시에는 직역별로 분류된 근로자의 특성을 잘 반영하여 해당 근로자의 노후를 보장할 수 있는 장점이 있었다. 그러나 지금처럼 직역 근로자간의 법적 차이가 해소되어 있는 상황에서도 직역별 체계를 유지하는 것은 관리운영에 있어서 규모의 경제의 장점을 살리지 못하여 비효율성이 발생하는 문제가 있다.

독일의 공적연금제도에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 연금보험은 장기보험이기 때문에 제도를 설계하고 변경할 때 정치적 고려는 배제하고, 백년대계의 차원에서 장기재정 안정화를 가장 중시해야 한다. 장기재정 안정화 조치를 현실에 적용할 때에는 정치적 고려 때문에 미래세대로 부담을 전가하지 말고, 현 세대의 연금을 지급하는데 소요되는 비용은 현 세대가 부담하도록 한다. 또한 의도적으로 가입자의 소득을 고소득계층에서 저소득계층으로 재분배하는데 소요되는 비용은 정

부에서 부담하도록 한다. 즉 정부의 사회정책적 목표를 실현하기 위하여 국민연금 제도에 위임한 과제를 수행하는데 소요되는 비용은 정부에서 부담하도록 한다.

#### 나. 의료보험제도의 평가와 시사점

공적의료보험제도의 가장 큰 문제로 재정 문제를 들 수 있다. 공적의료보험의 평균보험요율은 1950년에 6%에서 출발하였지만 지속적으로 증가하여 1998년에는 13.5%에 달하였다. 즉 고령화의 진전과 첨단의료장비의 도입 등으로 의료비지출이 폭발적으로 증가하여 의료보험조합은 지속적으로 적자 상태를 면치 못하고 있으며, 이러한 재정위기를 극복하기 위하여 1988년, 1992년 및 1996년에 공적의료보험법 개혁을 시도하였다. 그러나 이러한 조치를 통하여 단기적으로는 비용절감의 효과를 보았지만 근본적인 원인을 치유하는데는 실패하였다. 이에 따라 2000년부터 적용할 새로운 공적의료보험법 개혁을 계획하고 있지만, 이 방안이 얼마만큼 효과를 발휘할 지는 미지수이다.<sup>38)</sup> 또한 의료서비스 수요자들의 불필요한 수요를 억제하고 합리적으로 수요량을 결정할 수 있도록 본인부담금제도를 사용하고 있지만 본인부담금 수준이 낮기 때문에 아직도 과잉수요 현상이 발생하여 자원의 낭비를 초래하고 있다. 그 밖에도 조합주의제도를 선택하고 있기 때문에 조합간의 경쟁을 촉진하여 효율성을 제고할 수 있는 장점이 있지만 조합규모가 작기 때문에 행정효율성을 높이는데 한계가 있는 실정이다. 이러한 상황에서 최근에 직장의료보험조합 구성요건을 상시근로자 400명 이상에서 상시근로자 1,000명 이상으로 강화한 것은 바람직한 조치로 평가할 수 있다. 마찬가지로 지역의료보험조합의 구성을 市단위의 지역에서 州단위로 확대한 것 역시 긍정적으로 평가할 수 있다.

한편 독일의 의료보험제도에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 독일은 비록 다양한 원인에 기인하는 지출증가의 결과 의료보험조합이 재정위기에 처해 있지만, 조합간의 경쟁을 촉진하고 규모의 경제를 실현하여 효율성을 제고하려는 다양한 조치를 마련하였다. 조합주의제도의 가장 큰 장점은 조합간의 경쟁을 유도하여 효율성을 제고할 수 있다는 점이다. 우리 나라는 최근에 독일에서처럼 조합을 중심으로 운영되던 기존의 분산관리방식을 폐지하고 1998년에 국민의료보험관리공단을 신설하는 등 의료보험조합의 통합을 추진하고 있다. 이의 주된 원인은 조합운영방

---

38) 독일의 의료개혁에 대해서는 이준영(1998) 참조.

식에 따른 과도한 행정인원으로 관리효율성이 떨어지고 지역의료보험조합에서 큰 폭의 재정적자가 발생하기 때문이다. 즉 정부는 공무원·교원의료보험과 지역의료보험을 1998년 10월에 통합하였으며, 2000년 1월부터는 공·교의료보험, 직장의료보험 및 지역의료보험을 통합할 계획으로 있다. 물론 정부가 현재 추진하는 것처럼 의료보험조합을 통합하면, 재정적자를 보던 지역의료보험의 문제는 해결할 수 있으나 재정 상태가 양호한 직장의료보험조합과 공·교의료보험의 동반부실을 야기할 가능성이 높다는 점을 중요한 문제점으로 지적할 수 있다. 뿐만 아니라 국민연금 적용대상의 확대에서 발생한 것처럼 자영업자의 정확한 소득과약이 어려운 현실을 고려하면 고소득 자영업자의 소득 하향신고로 임금근로자가 고소득 자영업자를 지원하는 소득의 역진적 재분배 현상이 여기서도 발생할 전망이다.

#### 다. 산재보험제도의 평가와 시사점

노사의 자치운영에 따라 정부의 간섭 없이 산재보험 이해당사자가 보험요율의 결정, 예산의 편성, 산재예방 사업의 실시 및 인사 등에서 자치권을 가지고 단위조합을 운영하기 때문에 탄력적으로 제도를 운영하고 있다. 단위조합간의 연대성 제고를 위하여 단위조합 공동부담제도를 운영하며, 보험요율의 산정 및 단위조합 공동부담에 관한 세부 내용이 법에 명시되어 있기 때문에 정부와 단위조합, 그리고 단위조합간에 발생할 수 있는 마찰을 최소화하며 투명성을 제고하고 있다. 또한 보험료의 부과와 산재예방을 밀접히 연계하여 사업주로 하여금 산재예방에 자발적으로 투자하도록 유도하여 산재사고를 예방하고 지출비용의 최소화를 도모하고 있다. 그 밖에도 재해근로자에 대한 현금급여 수준은 오히려 우리 나라보다 낮은 수준이지만 다양한 현실성 있는 재활프로그램을 제공하여 당사자로부터 좋은 반응을 얻고 있다.

한편 독일의 산재보험제도에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 우리 나라에서는 공단운영에 절대적인 영향력을 행사하는 3인의 상임이사, 1인의 감사 및 1인의 이사장을 선임하는 과정에서 이해당사자인 노사가 발휘할 수 있는 영향력이 제한되어 있으며 정부 주도로 이루어지고 있다. 따라서 자치운영을 통한 탄력적 제도 운영을 위해 감사부터 시작하여 상임이사 및 이사장으로까지 노사의 추천권을 점진적으로 확대하도록 한다. 또한 현행의 개산보험료 및 확정보험료 체계를 개선

하여 후납제를 도입함으로써 납부업무에서의 가입자 편의를 도모하며, 가입자와 보험관장자의 행정적 효율성을 제고토록 한다. 특히 우리 나라의 산재보험에서는 보험료 산정 과정에서 사용자가 산재사고를 예방하기 위하여 투자하도록 유도하는 기능이 미약하다. 따라서 사용자가 산재예방 활동을 강화하도록 보험료를 산정하는 과정에 민영보험적 요소를 강화하여 적용토록 한다. 아울러 현금급여 수준을 약간 하향조정 하더라도 우리 나라에 취약한 재활사업을 강화하여 재해근로자가 재취업하고 일상의 사회생활을 할 수 있는 기회를 높이도록 한다.

#### 라. 간병보험제도의 평가와 시사점

간병보험조합에서 독자적인 행정체계를 구축하지 않고 의료보험조합의 행정체계를 이용하는 것은 관리운영비를 최소화하는 효율성의 관점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 독일에서는 시설간병보다 가택간병을 선택하도록 다양한 유인책을 제공하고 있는데, 이것은 간병서비스 수급자의 편의를 도모하고 비용을 최소화하는데 기여하기 때문에 바람직하다. 또한 보험료의 추가 부담을 통하여 기업의 생산비용이 상승하는 것을 완화하기 위하여 법정공휴일수를 축소한 것은 노사간의 바람직한 타협으로 평가할 수 있다.

한편 독일의 간병보험제도에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 우리 나라도 멀지 않은 장래에 간병서비스에 대한 수요가 급증할 전망이므로 간병보험제도의 도입 여부를 신중하게 검토하도록 한다. 독일은 간병보험제도의 도입으로 증가하는 기업의 부담을 완화하기 위하여 법정공휴일수를 하루 축소하였다. 따라서 우리 나라가 동 제도를 도입할 때에는 인건비 상승을 통하여 기업에 미치는 부정적 영향이 최소화되도록 제도를 설계하도록 한다.

## 제 9 장 교육제도

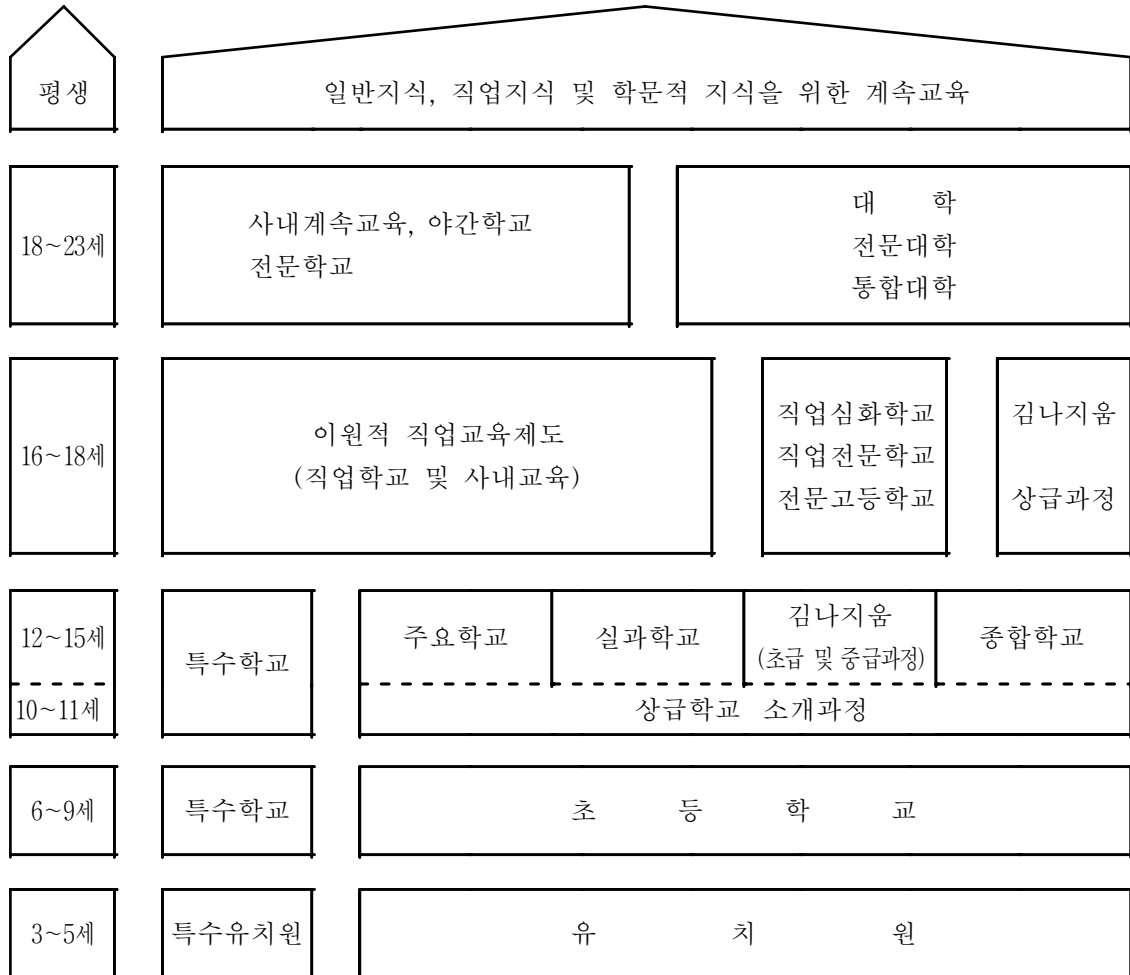
### 1. 교육제도의 기본구조

천연자원이 매우 부족한 독일은 우수한 인적자원의 개발을 통하여 국가경쟁력의 우위를 유지하고 있으며, 개인의 능력을 계발할 수 있는 최대한의 기회를 제공하기 위하여 완벽하게 구축된 교육제도를 운영하고 있다. 독일 교육제도의 가장 큰 특징으로 현장교육을 중시하여 이론교육과 實技교육을 병행하는 점과, 초등학교에서 박사과정까지의 모든 교육비를 연방정부 및 州정부가 공동으로 부담하고 있다는 점들을 들 수 있다. 이러한 무상교육에 따라 부모의 경제적 능력에 관계없이 모든 청소년이 균등한 교육 기회를 갖게 되어 민주주의의 중요한 이상인 균등한 출발기회를 보장하는 것이 현실세계에서 실현되도록 하고 있다.

독일에서는 유치원의 교육 및 운영이 민간차원에서 이루어지고 있으며, 의무교육은 만 6세에 입학하는 초등학교에서 시작된다. 독일에서의 의무교육 기간은 일반적으로 9년이지만, 이보다 긴 기간을 의무교육 기간으로 설정하여 운영하는 州도 있다(Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 1997, p.420). 4년 과정의 초등학교를 졸업하면 중등과정으로 진학하게 되는데, 미래의 진로 설정에 결정적인 영향을 미치는 중등과정의 학교를 선택하기에 앞서 이의 준비과정으로서 2년의 상급학교 소개과정이 설치되어 있다(<그림 9-1> 참조).

이 준비과정에서 학교 선택이 잘못된 것으로 판단되는 학생의 경우에는 다른 학교로의 전학이 가능하다. 중등과정 학교로는 주요학교(Hauptschule), 실과학교(Realschule), 김나지움(Gymnasium) 및 이들 3학교의 특징을 묶어서 한 학교에서 3과정을 모두 운영하는 종합학교(Gesamtschule)가 있다. 1995년 현재 주요학교, 실과학교, 김나지움 및 종합학교의 수는 각각 6,132개, 3,504개, 3,168개 및 978개이며, 학생 수는 각각 112만4천명, 117만5천명, 154만6천명 및 61만9천명이다(Grund- und Strukturdaten 1996/97, pp.48).

<그림 9-1> 독일 교육제도의 기본구조



주: 州정부가 학교의 교육기간을 결정하기 때문에 州에 따라서는 여기서의 연령과 차이가 있을 수 있음.

자료: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (1997, p.7)를 부분적으로 수정

주요학교는 일반적으로 5년 과정으로 이루어져 있지만 여기에는 2년의 상급학교 소개과정이 포함되어 있기 때문에 주요학교의 핵심분야는 3년 과정으로 구성되어 있다. 주요학교에서는 직업교육을 받을 수 있는 기본지식을 습득하도록 하는데 중점을 주어 기초학습을 시키고 있다. 즉 주요학교에서는 졸업 후 기능직에 종사할 수 있도록 기능훈련과 일반지식의 기초를 중점적으로 가르치고 있다. 이 학교를 졸업한 많은 학생이 二元的 직업교육제도를 통하여 직업교육을 받거나, 바로 취업을 하고 있다. 그러나 졸업생의 일부는 직업전문학교로 진학하고 있으며, 직업전문학교



를 성공적으로 졸업하면 전문대학(Fachhochschule)에 입학할 수 있는 자격이 주어진다. 또한 주요학교의 학생에게는 김나지움의 상급과정에 진학할 수 있는 길이 열려 있다. 따라서 중등과정에 어떠한 학교를 다녔는지에 관계없이 대학교육을 받을 수 있는 기회가 주요학교 학생에게 주어져 있다.

실과학교는 일반적으로 6년 과정으로 이루어지는데, 이는 주요학교와 김나지움의 중간 수준에 있는 학교이다. 실과학교에서는 주요학교에서보다 제1외국어, 수학 및 자연과학 분야에 더 많은 수업시간을 배정하여 폭 넓은 기본교육을 실시하고 있다. 실과학교를 졸업하면 일반적으로 이원적 직업교육제도에서 직업교육을 받거나, 또는 직업전문학교와 전문고등학교(Fachoberschule)에 진학하게 된다. 이들이 직업전문학교 또는 전문고등학교를 성공적으로 졸업하면 전문대학에 진학할 수 있는 자격이 부여되며, 김나지움 상급과정에 진학하여 성공적으로 졸업하면 대학에 입학할 수 있는 자격이 주어지는데 현재 실과학교 졸업생의 약 10%가 김나지움 상급과정에 입학하고 있다(Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 1997, p.494).

한편 김나지움은 가장 우수한 학생이 진학하는 학교로서 6년 과정의 초급 및 중급과정과 3년 과정의 상급과정으로 구성되어 있다. 김나지움의 종류로는 상경계 김나지움, 사회과학계 김나지움, 음악계 김나지움, 인문계 김나지움, 외국어 김나지움 및 일반 김나지움으로 다양하다. 상급과정의 최종 2년은 심화과정으로서 학생들이 선택한 전공과목 위주로 수업이 진행되기 때문에 다양한 전공과목에서 깊이 있는 수업이 이루어지고 있다. 김나지움 졸업생이 대학입학 자격시험인 아비투어(Abitur)에 합격하면 대학에서 모든 과목을 전공할 수 있는, 즉 모든 학과를 선택할 수 있는 자격이 부여된다.

## 2. 二元的 직업교육제도

### 가. 개관

직업양성교육은 근로자에게는 직업생활을 성공적으로 시작할 수 있는 기반을 제공하며, 기업에게는 실무경험이 풍부한 전문인력을 제공하여 기업의 경제 활동을

지원하고, 국민경제에는 생산성과 경제성장을 높이는 역할을 하고 있다. 특히 직업양성교육을 받지 않은 근로자가 실업에 처할 가능성은 직업양성교육을 이수한 근로자와 비교하여 현저히 높으며,<sup>39)</sup> 직업양성교육을 통하여 점점 빠른 속도로 진행되고 있는 기술진보에 수반되는 새로운 지식을 습득할 수 있는 학습능력을 제고시킬 뿐만 아니라 임금수준을 높이는데 기여하기 때문에 직업양성교육은 근로자에게 매우 중요하다.

청소년들이 직업교육을 받기 위해서는 이러한 교육을 실시하는 기업과 직업교육계약을 체결해야 하는데, 훈련생에게 자리를 제공하는 기업의 공급과 이 자리에 대한 청소년의 수요가 일치하지 않는 문제가 지속적으로 발생하게 된다. 이러한 불균형은 산업분야별 및 지역별로 뿐만 아니라 경기변동 때문에 경기변동 주기별로도 발생하게 된다. 예를 들면 호경기에는 기업의 초과공급이, 그리고 불경기에는 훈련생의 초과수요가 발생하는 문제가 있다. 만약 기업이 공급하는 실습자리가 부족하면 직업교육을 받지 못하는 청소년이 발생하여 사회문제화 되며, 이러한 경우에는 국가, 州정부, 기초자치단체 및 사회기관들이 실습장을 제공하고 있다.

현재 중등과정 학교를 졸업한 학생의 65%가 이원적 직업교육제도에서 직업양성교육을 받고 있으며, 25%는 대학에 진학하고, 나머지 10%는 직업양성교육과 대학교육을 받지 않고 바로 취업하거나 혹은 아예 노동시장에 진입하지 않고 있다(R. Arnold and J. Münch 1996, p.20). 즉 우리 나라의 고등학교에 해당하는 중등과정 학교를 졸업한 학생의 약 2/3가 이원적 직업교육제도에서 직업양성교육을 받고 있다. 또한 대학입학 자격시험인 아비투어에 합격한 학생 중의 일부도 이원적 직업교육제도에서 직업교육을 받은 후 그 분야에서 직장생활을 하던지, 또는 직업양성교육 이수 후 대학에 진학하고 있다. 이의 예로서 1990년의 경우 대학 입학생의 20% 이상이, 그리고 전문대학 입학생의 약 50%가 이원적 직업교육제도에서 성공적으로 직업교육을 이수한 졸업생이었다(Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 1997, p.640). 한편 1996년의 경우 이원적 직업교육제도에서 직업교육을 시작한 훈련생 중에서 주요학교 졸업생, 실과학교 졸업생 및 이와 동등한 자격의 소유자, 그리고 아비투어에 합격한 졸업생이 차지하는 비중은 각각 33.0%,

---

39) 1991년 9월말 기준으로 직업교육을 이수한 근로자의 실업률이 4.4%인데 비하여, 직업교육을 이수하지 않은 근로자의 실업률은 14.4%이었다; R. Arnold and J. Münch(1996, p.18).

36.0% 및 15.6%이었다(Berufsbildungsbericht 1998, p.53).

현재 독일에는 약 380개의 국가인정 직업이 있으며, 이들 국가인정 직업에서 기능사 자격증을 취득할 목적으로 양성교육을 받기 위한 과정이 직업학교에 개설되어 있다. 대부분의 州에서 직업학교는 기술계 영역, 경영계 영역, 가정경제계 영역, 농업계 영역 및 혼합 영역의 5개 분야로 구분되어 운영되고 있다. 이원적 직업교육의 소요기간은 이러한 직종에 따라 차이가 있지만 일반적으로 3년~3년 6개월이 걸린다. 여기서 대학입학 자격시험인 아비투어에 합격한 훈련생에게는 교육기간이 6개월 단축되는 혜택이 주어지며, 성적이 우수한 학생에게는 교육기간이 다시 6개월 단축되는 혜택이 주어지기 때문에 총 1년의 교육기간이 단축될 수 있다. 1996년 말 현재의 경우 이원적 직업교육제도를 신규로 졸업한 학생의 평균교육기간은 36.5개월이었다(Berufsbildungsbericht 1998, p.67). 한편 우리 나라의 고등학교에 해당하는 중등과정 학교의 졸업생이 대학에 진학하는 비중이 점차 증가하는 반면, 직업양성교육을 받는 학생의 비중은 감소하고 있다. 이에 따라 이원적 직업교육제도의 중요성이 상대적으로 감소하고는 있지만 아직도 직업교육에서 중요한 역할을 수행하고 있다.

#### 나. 기업과 직업학교의 역할

이원적 직업교육제도의 가장 큰 특징으로는 직업교육이 기업(자영업과 공공부문의 경우에는 사무실)에서 이루어지는 實技교육과 직업학교에서 진행되는 이론교육으로 구성되어 있으며, 이들의 역할이 잘 조화되어 운영되고 있다는 점이다. 또한 이원적이라는 용어는 독일의 법 체계상 기업에서 이루어지는 현장교육에 대해서는 연방정부가, 그리고 직업학교에서 이루어지는 이론교육에 대해서는 州정부가 관할권을 가지고 있다는 의미에서도 사용되고 있다.<sup>40)</sup> 기업은 회사의 필요에 따라 훈련생을 선발하여 직업교육을 실시하게 되는데, 기업과 훈련생의 법적 관계는 민법상의 계약에 기초하고 있다. 여기서 직업교육을 받는 청소년의 신분은 직업교육계약에 따라 훈련생이자 동시에 직업학교의 학생이 된다. 이원적 직업교육은 기업이 주

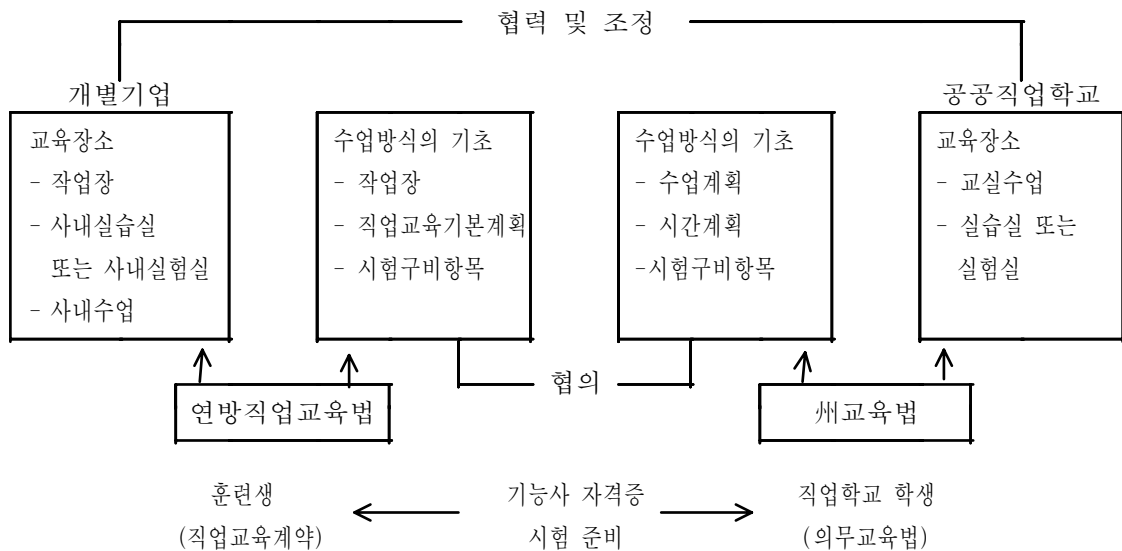
---

40) 독일에서는 문화 분야 관장권(Kulturhoheit)을 州정부가 가지도록 헌법에 보장되어 있기 때문에 교육 관련 사항(예: 학교의 교육 기간, 교육 과목 및 졸업시험 규정 등)을 州정부에서 독자적으로 결정하고 있다.

체가 되어 실시하고 있는데, 實技교육 위주로 진행되기 때문에 일반적으로 기업에서 3~4일간 실습을 하고 직업학교에서 1~2일간 이론교육을 받는 형태로 운영되고 있다.<sup>41)</sup>

기업에서의 교육은 작업장과 실습장에서의 실기교육뿐만 아니라 사내수업의 형태로도 자주 이루어지고 있다(<그림 9-2> 참조). 독일의 직업학교는 일반학교와 마찬가지로 공립학교이며, 직업학교에서의 교육은 일반적으로 매주 하루씩 8시간의 수업, 또는 매주 이틀씩 12~16시간 수업의 형태로 진행된다. 직업학교에서의 교육을 수업시간별로 살펴보면 직업관련 지식을 전달하기 위한 실무적 수업과 이론적 수업이 2/3를, 그리고 일반지식(예: 언어, 문화, 역사, 종교 등)을 학습시키기 위한 수업이 1/3을 차지하고 있다. 또한 많은 중소기업의 경우 훈련시설의 미비로 현장교육이 만족할 만한 수준으로 이루어지기 어려운 점을 반영하여 超기업적 실습장이 마련되어 개별기업 차원에서 충분히 이루어지지 못하는 현장교육의 부족한 부분을 보완하도록 하고 있다. 이 超기업적 실습장은 상공회의소, 각종 직업협회 및 노동조합에서 운영하고 있다.

<그림 9-2>이원적 직업교육제도의 구조



자료: R. Arnold and J. Münch(1996, p.2).

기업에서 이루어지는 현장교육에 소요되는 비용은 이들을 양성하는 기업이 부담

41) 직업학교에서의 이론교육은 일정기간의 수업을 묶어서 몇 주간 지속되는 연속수업 형태로 운영되기도 한다.

하며, 직업학교 운영에 소요되는 비용은 州정부에서 부담하고 있고,<sup>42)</sup> 초기업적 실습장의 시설투자 및 운영은 기업, 연방정부 및 州정부의 재원으로 조달된다. 또한 직업양성교육 참여자에게는 교육기간 동안 노사가 단체협약을 통하여 합의한 교육수당이 지급되는데 이는 지역별, 산업별 및 기업별로 차이가 있다. 1996년의 경우 교육수당은 구서독 지역의 경우 평균 1,055 DM이었으며, 구동독 지역의 경우에는 평균 952 DM이었다. 한편 기업이 이원적 직업교육제도를 통하여 기능직 근로자를 양성하는 주된 이유는 해당기업이 직접 훈련시키는 것이 본인들이 필요로 하는 기술을 가장 잘 교육시킬 수 있다고 생각하고 있으며, 훈련생을 생산과정에 투입하여 생산에 참여시킬 수도 있기 때문이다.

#### 다. 높은 교육수준의 확보 방법

개별기업 및 상이한 직업학교에서 진행되는 교육을 이수한 모든 졸업생이 최소한 일정 수준 이상의 지식을 습득하는 것을 보장하기 위하여 기업에서 이루어지는 실기교육과 직업학교에서 이루어지는 이론교육의 내용과 수준을 양성교육규정(Ausbildungsordnung)에서 명확히 규정하고 있다. 따라서 기업은 양성교육규정에 정해진 기본조건을 충족시키면서 자체의 결정과 책임 하에 실기교육을 실시하고 있다. 독일에서는 기업이 기능직근로자를 양성하도록 강제하는 규정이 없으며, 다만 기업이 필요에 따라 이들을 양성하고 있다. 기업이 직업양성교육을 실시하기 위해서는 첫째, 기업 내에 적절한 실습담당자를 고용하고 있거나 경영자 본인이 필요한 자격요건을 충족시키고 있어야 한다. 실습담당자의 자격요건으로는 수공업분야에서는 장인(마이스터) 자격증을, 그리고 비수공업분야에서는 이에 상응하는 자격증(예: 경영분야에서는 경영학 석사 및 경제학 석사 자격증)을 소유한 사람으로서 직업적 성과 교육학적 적성을 증명하는 시험을 합격하고 2년 이상의 직업경험을 가지고 있어야 한다. 둘째, 양성교육규정에 명시되어 있는 수준의 교육이 실시될 수 있는 제반 시설여건을 기업이 갖추고 있어야 한다.

한편 직업학교의 교사로는 대학에서 전공과목과 교육학을 이수하고 1차 국가시험 또는 석사졸업 시험에 합격하였으며, 직업학교에서 2년간 수습교사로 근무한 후에

---

42) 직업학교 운영에 소요되는 비용 중에서 일반적으로 인건비는 州정부가, 그리고 투자비와 기타 비용은 기초자치단체가 부담하고 있다; Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland(1997, p.557).

국가에서 시행하는 2차 국가시험에 합격한 사람이 임명된다. 직업학교 역시 공립학교이기 때문에 직업학교 교사에게도 공무원의 신분이 주어진다. 직종별 이익단체(상공회의소, 수공업협회 및 농업협회 등)는 이원적 직업교육제도를 운영하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 이들은 양성교육규정을 만드는데 참여하며, 기업 및 훈련생을 자문하고, 해당분야 기업에서의 교육이 규정대로 실행되는 지를 감독하며, 해당분야에서의 중간시험과 졸업시험을 관장하는 역할을 맡고 있다. 이에 따라 훈련생이 이원적 직업교육을 성공적으로 이수하였는지를 평가하는데 가장 중요한 졸업시험을 해당 이익단체가 직접 관장함으로써 실무 위주의 교육이 효율적으로 실시될 수 있도록 최종적으로 감독하는 기능을 하고 있다. 한편 <표 9-1>과 <표 9-2>는 이원적 직업교육제도의 현황을 보여주고 있다.

<표 9-1>기업규모별 직업교육제도를 운영하는 기업의 비율(1996년 기준)

(단위: %)

기업규모	구서독 지역		구동독 지역	
	제도 운영	제도 비운영	제도 운영	제도 비운영
1~9인	20.3	79.7	16.8	83.2
10~49인	47.9	52.1	47.1	52.9
50~499인	65.8	34.2	61.3	38.7
500인 이상	86.8	13.2	80.2	19.8
평균	29.1	70.9	25.6	74.4

자료: Berufsbildungsbericht 1998(1998, p.134).

<표 9-2> 기업규모별 종업원수에 대한 훈련생의 비중(구서독 지역, 6월말 기준)

(단위: 명)

기업규모	특징	연도		
		1990	1995	1996
1~9인	총근로자(A)	3,643,073	3,882,510	3,890,855
	훈련실시 기업의 근로자	1,161,751	1,027,373	1,032,804
	훈련생수(B)	398,648	310,711	312,370
	훈련생 비율(B/A)	10.9	8.0	8.0
10~49인	총근로자(A)	4,703,761	5,123,958	5,096,730
	훈련실시 기업의 근로자	2,529,745	2,472,154	2,454,103
	훈련생수(B)	392,582	336,493	335,335
	훈련생 비율(B/A)	8.3	6.6	6.6
50~499인	총근로자(A)	7,558,395	7,926,704	7,845,759
	훈련실시 기업의 근로자	5,983,454	5,845,814	5,741,156
	훈련생수(B)	448,587	358,971	350,913
	훈련생 비율(B/A)	5.9	4.5	4.5
500인 이상	총근로자(A)	6,462,849	5,664,177	5,510,719
	훈련실시 기업의 근로자	6,215,186	5,431,245	5,269,282
	훈련생수(B)	334,461	243,136	226,640
	훈련생 비율(B/A)	5.2	4.3	4.1
평균	총근로자(A)	22,368,078	22,597,349	22,344,063
	훈련실시 기업의 근로자	15,890,136	14,776,586	14,497,345
	훈련생수(B)	1,574,278	1,249,311	1,225,258
	훈련생 비율(B/A)	7.0	5.5	5.5

자료: Berufsbildungsbericht 1998(1998, p.143).

### 3. 대학교육제도

1995년 현재 독일에는 326개의 대학이 있으며, 이 중에서 168개는 전문대학(Fachhochschule)이다. 독일대학의 대부분은 국립대학이며, 63개 대학만이 사립대학인데 사립대학은 규모가 작을 뿐만 아니라 교회가 운영하는 신학대학(17개)과 사회복지대학(38개)이 사립대학의 대부분을 차지하고 있다(Grund- und Strukturdaten 1996/97, p.145).

학생들이 대학교육을 받기 위해서 50년대와 60년대에는 적은 금액이지만 수업료를 부담하여야 했지만, 70년대 초에 제도가 바뀌어 몇 개의 사립대학을 제외하고는 수업료를 납부하지 않고 무료로 대학을 다니고 있다. 이러한 무상교육 때문에 대학의 설립과 운영에 소요되는 비용의 대부분이 연방정부와 州정부의 재정지원으로 충

당되고 있으며, 특히 州정부가 전체 비용의 90% 이상을 지원하고 있는데 비하여, 연방정부는 대학 건물의 신축 및 연구비만을 지원하고 있다. 이처럼 거의 모든 비용이 공공재원으로 조달되고 있음에도 불구하고 대학운영은 오랜 자치운영의 전통에 따라 교수, 직원 및 학생에 의해 자치적으로 이루어지고 있으며, 교수의 선발과 연구, 전공과목의 세부내용 선정 및 행정적 운영에 연방정부와 州정부는 거의 간섭하지 않고 있다. 한편 대학의 역사 및 지역적 위치에 따라 대학의 특성에 차이가 있기는 하지만 거의 모든 대학이 국립대학이어서 학력이 평준화되어 있기 때문에 대학 수준에는 거의 차이가 없는 실정이다.

이러한 무상교육에 참가하여 부모의 생활비 지원이 어려운 학생에게는 연방정부에서 생계 유지에 필요한 금액을 생활비(BAföG) 명목으로 지원하고 있다. 이 생활비 보조는 80년대 초까지는 무상으로 제공되었지만, 1984년부터 졸업 후 장기간 분납 형태로 반환하는 무이자 용자로 변경되었다. 그러나 학업성적이 상위권(25%)에 속하는 학생에게는 대출금 전부 또는 일부의 상환을 면제해 주기 때문에 실질적 의미에서는 생활비를 지원하는 장학금과 같은 역할을 하고 있다. 이렇게 잘 구비된 장학제도 때문에 재능과 의지가 있지만 경제적 어려움 때문에 대학 진학을 포기해야 하는 학생이 현실적으로 거의 존재하지 않게 된다. 이처럼 잘 구축된 교육제도를 통하여 독일은 모든 국민에게 균등한 출발 기회를 제공하며, 저소득 가정의 자녀 역시 대학교육을 받아서 고소득계층으로 상승할 수 있도록 함으로써 빈부의 격차를 해소하고 계층간의 이동을 촉진하고 있다. 한편 1991년 구서독 지역의 경우 전체 학생의 28%가 이러한 생활비 지원을 받았다(Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 1997, p.635).

독일 대학에서의 중요한 시험으로 중간시험과 졸업시험이 있는데, 우리 나라의 학사자격 시험에 해당하는 중간시험에 합격하면 대학원 과정에 다니게 되며, 이 과정을 이수하고 졸업시험에 합격하면 석사 자격증이 부여된다. 그러나 중간시험에 불합격하면 동일 대학에서만 아니라 타대학에서도 동일계열을 공부할 수 없으며, 약 30%의 학생이 졸업하지 못하고 학업을 중단하는 것으로 추정되고 있다(Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 1997, p.641). 독일에서는 우리나라와 달리 학사과정을 독립된 교육과정으로 인정하지 않기 때문에 학사과정 이수 후 졸업장이 수여되지 않을 뿐만 아니라 중간시험을 합격한 후 학업을 중단한 학생을 사회에서도 교육과정을 이수한 것으로 인정하지 않고 있다. 따라서 독일에서 대



학을 졸업했다는 것은 석사과정까지 이수했음을 의미한다.

석사 자격증의 획득 여부를 최종적으로 결정하는 졸업시험은 가장 중요하면서도 어려운 시험이다. 박사과정에 입학하기 위해서 졸업시험에서 좋은 성적을 받아야 할뿐만 아니라 취직 시에도 졸업시험의 성적(여기에는 물론 석사논문의 등급별 평가도 포함됨)이 개인의 수학능력을 평가하는 거의 유일한 기준으로 사용되기 때문이다. 졸업시험에서는 대학의 수교육과정에서 학습한 내용을 시험대상으로 하기 때문에 학생들은 일반적으로 6개월 이상 시험준비를 하며, 시험도 2~3개월에 걸쳐 구두시험과 필기시험으로 진행되고 있다. 이렇게 포괄적이고 엄격한 시험방식 때문에 졸업시험에 합격하지 못하고 탈락하는 경우도 자주 발생하고 있다. 한편 1993년 기준으로 대학을 졸업하는데 소요된 평균기간은 6.5년, 그리고 전문대학을 졸업하는데 소요된 평균기간은 4.7년으로 조사되어 여타 국가와 비교하여 교육기간이 상당히 긴 것을 알 수 있다(Grund- und Strukturdaten 1996/97, pp.278). 이는 특히 대학입학 시험인 아비투어에 응시하기 위해서 13년간 교육을 받아야 하는 점을 고려하면 더욱 그렇다.

독일 대학교육의 가장 큰 특징으로는 이론교육뿐만 아니라 실기교육을 중시하고 있다는 점이다. 특히 전문대학의 교육이 실기 중심으로 이루어지고 있으며, 대부분의 경우 교육 과정에 2학기의 기업실습(Praktikum)을 포함하고 있다. 즉 졸업논문을 쓰기 전에 2학기 동안 요일별로 나누어 기업체에서의 현장실습과 학교에서의 이론교육을 동시에 받으면서, 많은 경우에 해당기업이 처해 있는 문제를 논문주제로 선정하여 해결방안을 제시하고 기업으로부터 연구비를 지원받고 있다. 또한 대학의 경우에도 순수학문을 지향하는 일부학과를 제외하고는 거의 모든 학과에서 일반적으로 1년간의 기업실습을 졸업을 위한 필수조건으로 설정하고 있기 때문에, 학생들이 방학동안 전공관련 기업에서 아르바이트하면서 자연스럽게 현장훈련을 받고 있다. 이를 통하여 대학에서의 이론교육과 기업에서의 현장교육을 조화시켜 교육의 효율성을 제고시키고 있으며, 대학 졸업생이 회사에 입사한 후에 수습과정 없이 바로 실무업무를 담당할 수 있도록 하고 있다.

#### 4. 평가와 시사점

## 가. 이원적 직업교육제도의 평가와 시사점

이원적 직업교육제도를 평가하는데 있어서 먼저 장점을 설명하고 이어서 몇 개의 문제점을 지적하도록 한다. 첫째, 이원적 직업교육제도는 불필요하게 대학에 진학함에 따라 발생하는 교육 재원의 낭비와 불필요한 고학력 현상을 막고, 실기 위주의 교육을 통하여 학습력이 상대적으로 떨어지는 청소년에게 자기계발의 기회를 제공하고 이들의 학습동기를 높이는데 기여하고 있다.

둘째, 중등과정 학교를 졸업한 학생의 65%나 되는 많은 청소년이 현실적 수요가 있는 분야에서 직업교육을 받을 수 있도록 함으로써 안정된 직업생활을 시작할 수 있게 하며, 이러한 직업교육의 결과 독일의 청소년 실업률은 전국민을 대상으로 한 실업률보다도 낮다. 이처럼 낮은 청소년 실업률은 다른 OECD 국가와 비교할 때 매우 특이한 현상이며, 이는 실기교육 위주로 기업이 주체가 되어 실시하는 직업양성교육의 덕택이다. <표 9-3>은 덴마크의 경우에만 청소년 실업률이 전국민을 대상으로 한 실업률과 같은 수준에 있으며, 모든 여타 국가의 경우에는 청소년 실업률이 전국민을 대상으로 한 실업률보다 약 2배정도 높은 것을 보여주고 있다. 이처럼 높은 청소년 실업률이 해당 국가에서 심각한 사회문제를 야기하고 있는 점을 고려하면 이원적 직업교육제도의 성과를 높이 평가할 수 있다.

셋째, 이원적 직업교육제도에서 양성된 훈련생의 대다수가 기업과 직업학교에서의 양성교육에 만족하고 있어서 훈련생의 관점에서 평가하면 동제도가 효과적으로 운영되고 있음을 보여주고 있다. 이를 구체적으로 1996년에 실시된 설문조사를 통하여 살펴보면 직업양성교육을 받은 졸업생 중에서 기업에서의 양성교육과 직업학교에서의 양성교육이 유익했다고 평가하는 학생이 차지하는 비중은 각각 91.7%와 86.9%로서 매우 높다(Berufsbildungsbericht 1998, p.93).

<표 9-3> OECD 회원국의 실업률 비교(1995년 기준)

(단위: %)

국가	실업률	청소년 실업률 (15~24세)
독일	9.4	8.5
벨기에	13.0	21.5
덴마크	10.0	9.9
프랑스	11.6	25.9
그리스	10.0	27.9
영국	8.2	15.5
이탈리아	12.0	32.8
네덜란드	7.1	13.1
스웨덴	7.7	15.4
캐나다	9.5	15.6
미국	5.6	12.1
일본	3.1	6.1

주: 실업률을 산정하는데 있어서 실업자에 대한 OECD 표준정의를 사용하였음.

자료: Grund- und Strukturdaten 1996/1997(1996, p.419).

이원적 직업교육제도의 문제점으로는 다음을 들 수 있다.<sup>43)</sup> 첫째, 실기 위주로 진행되는 개별기업에서의 교육과 이론 위주로 진행되는 직업학교에서의 교육이 효율적으로 이루어지기 위해서는 직업학교의 교사와 기업의 실습담당자간에 수업내용에 대한 긴밀한 협의가 필요하지만 현실에서는 이러한 협의가 충분히 이루어지지 못하고 있다.

둘째, 기업규모별 및 산업분야별로 직업교육 수준에 많은 차이가 있다. 즉 대기업과 상공업분야(예: 금융업, 보험업, 유통업, 금속업, 전기업)에서 체계적인 교육이 이루어지는 것과 달리 소규모기업 및 수공업분야에서는 체계적인 교육이 이루어지지 못하고 있다.

셋째, 근무기강의 확립, 근면 및 청결 같은 전통적인 근로자 象이 강조되어 현대에 필요한 창의성 및 독립성 등이 충분히 계발되지 못하고 있다. 또한 21세기에 독일이 지향하는 고도의 기술문명 사회에서는 직업경험보다는 학문적 배경이 있는 근로자가 더 많이 수요될 전망이어서 이원적 직업교육제도의 중요성이 상대적으로 위축될 전망이다.

한편 이원적 직업교육제도의 시사점으로는 다음을 들 수 있다. 독일에서는 기업에

43) 이에 대해서는 Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland(1997, pp.557-570)를 참조.

서의 실기교육과 직업학교에서의 이론교육을 병행하는 이원적 직업교육제도가 기업에 필요한 기능인력을 제공하며 청소년 실업률을 낮추는데 많은 기여를 하고 있다. 우리 나라도 이 제도를 참조하여 실업계 고등학교에서 3학년 때 기업실습을 받는 2+1제도를 도입하였지만 제도에 대한 인식 부족과 제반 여건의 미비로 소기의 성과를 보지 못하고 있는 실정이다. 따라서 독일 제도를 심층 분석하여 현행의 2+1제도가 우리 나라에 정착될 수 있도록 제반 여건을 갖추어야 할 것이다.

#### 나. 대학교육제도의 평가와 시사점

독일 교육제도의 장점으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 부모의 경제력 차이가 자녀의 교육기회에 영향을 미쳐 개인의 미래를 결정하는 중요한 요소로 작용하지 못하도록 초등학교부터 박사과정까지의 모든 교육이 무상으로 제공될 뿐만 아니라 이에 추가하여 저소득 가정 출신의 학생에게는 생활비 보조도 제공되고 있다. 이에 따라 모든 국민에게 출발기회의 형평성이 보장되고 있다.

둘째, 전문대학에서 뿐만 아니라 대학에서도 현장교육을 중시하여 학생들의 기업실습이 교육과정에 제도화되어 있으며, 이에 따라 이론교육과 실기교육이 잘 조화되어 교육의 효율성을 높이고 있다.

셋째, 산학협동이 활발히 이루어지고 있어 대학이 상아탑으로 안주하는 것이 아니라 기업의 현실적 문제를 적극적으로 해결해 주는 창구로 이용되고 있다. 많은 독일기업이 기업운영과 관련하여 관심이 있는 분야를 석사논문과 박사논문의 주제로 선정하여 연구하도록 대학에 의뢰하고 이에 소요되는 연구비를 지원함으로써 기업과 대학이 유기적으로 협력하고 있다.

독일대학의 가장 큰 문제점으로는 대학교육에 소요되는 비용을 학생들이 전혀 부담하지 않고 연방정부와州政府가 부담하며, 대학생에게는 기숙사와 다양한 사회복지제도의 혜택이 제공되기 때문에 대학생의 신분을 남용하는 사례가 많다는 점을 들 수 있다. 또한 교육기간이 매우 길어서 대학졸업생의 평균연령이 28세로 여타 선진국보다 높다. 이러한 장기간의 교육을 통하여 양질의 졸업생을 배출할 수 있는 장점도 있지만, 이는 취업기간의 단축 등 많은 면에서 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미치고 있다.

한편 대학교육제도의 시사점으로는 다음의 3가지를 들 수 있다. 첫째, 민주주의의

중요한 이상인 균등한 출발기회가 보장되기 위해서는 균등한 교육기회가 선행되어야 하며, 독일에서는 이를 위하여 무상교육을 실시할 뿐만 아니라 생활비를 무이자로 용자해주는 제도를 운영하고 있다. 이와 달리 우리 나라의 경우 저소득계층 자녀에게 비록 과거보다 많은 교육 기회가 주어지고 있지만 아직도 경제적 어려움 때문에 고등교육을 받지 못하는 청소년이 많이 있는 실정이다. 따라서 정부에서 재원을 마련하여 저소득가정의 구성원에게 고등교육에 소요되는 교육비를 무이자로 대부해 주는 방안을 적극적으로 검토하도록 한다.

둘째, 독일에서는 대학교육에서도 기업실습을 강조하여 이론교육과 실기교육을 유기적으로 연계하여 교육의 효과를 제고하고 있다. 이와 달리 우리 나라의 대학교육은 이론교육 위주로만 진행되고 있어 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 현장실습이 교육에 실질적 도움이 되지 않는 순수학문 분야를 제외한 학과에서 방학동안에 실시되는 일정기간의 기업실습을 대학교육 과정에 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 우리 나라의 심각한 사회현상인 과외열풍은 대학입학까지는 치열한 경쟁이 존재하지만 일단 대학에 입학하고 나면 경쟁이 사라지며 별다른 어려움 없이 대학을 졸업할 수 있고, 소위 일류대학을 졸업한 학생에게는 본인의 능력에 관계없이 특정대학 졸업생이라는 프리미엄이 평생 제공되기 때문에 발생하고 있다. 따라서 대학 입학은 현재보다 쉽게 하되 졸업을 어렵게 하고, 졸업시험을 현재처럼 단순한 통과의례 절차가 아니라 실제로 대학 수과정의 학업능력을 평가하여 반영하는 기회로 활용하여야 할 것이다. 이처럼 제도를 변경하여 대학입학에서의 경쟁을 완화하여 과외문제를 해소하고, 졸업시험의 강화를 통하여 대학교육의 내실화를 기하도록 한다.

## 제 10 장 노동시장제도

### 1. 개관

독일 노동시장제도의 중요한 구성요소로 고용보험제도, 단체교섭제도 및 노동분쟁 조정제도를 들 수 있다. 1927년에 고용보험제도(Unemployment Insurance System)가 도입될 때에는 실업이 발생한 후에 현금급여를 지급하는 사후적 구제차원에서 출발하였다. 그러나 1969년의 고용촉진법(Employment Promotion Act) 도입을 계기로 실업을 예방하고 직업교육을 실시하는데 중점을 두는 적극적 정책으로 전환되었다. 이에 따라 고용보험제도가 적극적 정책 위주로 실시되고 있으며, 우리 나라와 일본에서처럼 정책수단이 복잡하지 않고 단순하여 구성체계가 명확한 장점이 있다. 또한 잘 구축된 고용정보 전산망을 통하여 전국을 알선영역으로 하여 취업알선을 하기 때문에 효율성이 높으며, 특정업종 종사자 및 전문직 종사자를 위한 직장알선소가 많은 도시에 설치되어 운영되고 있다. 이 밖에도 전문적 직업상담 서비스를 제공하여 긍정적 효과를 보고 있다.

단체교섭제도와 관련하여 산(업)별노동조합체계 때문에 단체교섭이 산업별로 광역화되어 진행되며, 단체교섭에서 노사의 자율성(collective bargaining autonomy)이 법으로 뿐만 아니라 현실에서도 보장되고 있다. 또한 근로자대표기관이 노동조합과 종업원평의회(works council)로 이원화되어 있으며, 노동조합은 회사에 사무실을 가지고 있지 않기 때문에 조합원을 확보하기 위하여 해당 사업장의 종업원으로 구성되는 종업원평의회를 적극 이용하고 있다. 또한 법적으로는 노동조합과 관계가 없는 독립된 기관이면서 파업권이 없는 종업원평의회 역시 업무 수행에 필요한 지식을 노동조합이 주관하는 세미나 등을 통하여 습득하기 때문에 노동조합과 종업원평의회는 공생적인 관계에 있다.

독일 노사관계의 중요한 특징은 협력적인 관계를 유지한다는 점이며, 이것이 가능한 요인 중의 하나는 공동결정권(rights of codetermination)을 통하여 근로자가 기업경영에 제한적이거나 참여하고 있다는 점이다. 이러한 공동결정권은 사업장 수준과 기업 수준에서 보장되어 있다. 사업장 수준의 경영참가권으로서 종업원평의회는 작업조건, 인사 및 경영 사항에 대하여 공동결정권, 동의권, 협

의권 및 정보청취권을 가지고 있다. 또한 기업 수준의 경영참가권으로서 이사회(management board)와 감사회(supervisory board)에 근로자대표 중에서 각각 노동이사와 감사를 파견하여 근로자의 권익이 침해되지 않도록 보장하고 있다(기업 수준의 공동결정권은 제11장에서 다루고 있음). 이러한 협력적 노사관계의 결과 독일은 선진국 중에서 파업이 가장 적은 국가 중의 하나에 속할 정도로 노사관계가 안정되어 있으며 노사분쟁에 의한 손해가 최소화되고 있다.

노동분쟁 조정제도와 관련하여 우리 나라에서는 쟁의를 시작하기 전에 정부기관인 노동위원회의 조정을 거쳐야 하며 사적조정이 거의 활용되지 않고 있지만, 독일에서는 노사가 조정자를 직접 선택할 수 있는 자율적 노사조정제도가 활발히 이용되고 있다. 중업원평의회가 공동결정권을 갖는 분야에서의 분쟁은 조정위원회(board of arbitration)를 통하여 해결되는데, 조정위원회는 동수의 노사 위원과 중립적 위원장으로 구성되기 때문에 노사의 자율성이 보장된다. 또한 노동분쟁을 해결하는 전문법원으로 노동법원이 설치되어 전문성을 높이고 있으며, 재판에 노사 대표가 명예판사로 참여하기 때문에 분쟁 당사자로부터 재판 결과에 대하여 높은 신뢰를 받고 있다. 이 밖에도 화해를 촉진하는 다양한 규정을 두어 대부분의 사건이 화해나 취하로 해결되고 있으며, 소송비용을 저렴하게 하여 근로자가 소송비용에 대한 부담 없이 노동법원을 이용할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다.

한편 다음에서는 제2차세계대전 이후의 노동시장 변화추이를 크게 4단계로 나누어 간단히 설명하도록 한다. 1단계는 1945년~59년으로 이 기간에는 전쟁의 휴유증에 따른 노동의 초과공급이 야기한 실업문제의 해결에 노동시장정책의 중점이 주어졌다. 독일은 사회적 시장경제제도를 성공적으로 도입하고 경제성장정책을 적극적으로 실시한 결과 높은 경제성장률을 달성할 수 있었다. 이러한 경제성장을 통하여 심각한 실업 문제를 성공적으로 해소하였으며 50년대 후반에는 완전고용을 달성하게 되었다.

2단계는 1960년~73년으로 이 기간에는 경기침체기인 1967년을 제외하고는 구인자수가 실업자수보다 많았으며, 실업률을 1% 수준으로 유지한 완전고용의 기간이었다(<표 10-1> 참조). 이러한 경기호황으로 노동시장정책은 부족한 노동력을 확보하기 위한 공급증대에 중점을 두었다. 이를 위하여 독일은 이주민과 동독 탈출자를 인력공급원으로 활용하였으며, 지속적 경제성장으로 인력난이 심각해지자 대대적으로 외국인근로자의 유입을 추진하였다. 그 결과 1955년에 7만3천명에 불과하던 외국인근로자수가 지속적으로 증가하여 1973년에는 2백50만명에 달하였

으며, 이는 전체근로자의 11.2%에 해당하는 규모였다.<sup>44)</sup>

3단계는 1974년~83년으로 이 기간에는 석유과동에 의해 야기된 노동수요 부족을 해결하기 위해 연방고용청이 고용촉진법의 정책수단을 적극적으로 활용하였다. 그러나 경기침체로 실질경제성장률이 2% 수준에 그쳤으며, 여성의 경제활동이 증가하여 실업률이 평균 8%로 상승하였다.

4단계는 1984년 이후인데 이 기간에는 호경기 때에도 완전고용이 달성되지 못하여 실업이 중요한 사회문제로 등장하였고 실업문제의 완화에 노동시장정책의 중점이 주어지고 있다. 특히 1990년 10월에 이루어진 통독의 여파로 90년대에는 실질경제성장률이 2% 수준으로 떨어졌으며, 동독지역에서의 대대적인 산업구조 개편과 같은 통일의 휴유증이 추가되어 실업률이 9% 수준으로 상승하였다. 이처럼 심각한 실업문제는 1998년에 기민당(CDU)과 자민당(FDP)의 연립내각에서 사민당(SPD)과 녹색당(Grünen)의 연립내각으로 정권이 교체되는 중요한 요인 중의 하나로 작용하였다.

---

44) 이에 관한 상세한 내용은 김상호(1997) 참조.



<표 10-1> 독일의 노동시장 변화 추이

(단위 : 천명, %)

연 도	인 구 (A)	취업자수 (B)	취업률 (B/A)	외국인근로자수	실업률	실질경제 성장률
1960	55,433	26,518	47.8	279	1.3	-
1965	58,619	27,034	46.1	1,119	0.7	5.2
1970	60,651	26,817	44.2	1,807	0.7	5.4
1975	61,829	26,110	42.2	2,061	4.6	-1.1
1980	61,566	27,059	44.0	2,018	3.6	0.9
1985	61,024	26,593	43.6	1,568	8.9	1.9
1990	63,254	28,444	45.0	1,775	6.9	5.5
1991	79,984	36,564	45.7	-	6.7	4.9
1992	80,594	35,854	44.5	-	7.7	1.8
1993	81,179	35,186	43.3	-	8.9	-1.6
1994	81,539	34,986	42.9	-	8.2	2.3
1995	81,818	34,871	42.6	-	9.2	1.6
1996	82,012	34,460	42.0	-	9.3	1.1
1997	82,082	33,997	41.4	-	10.1	2.1

자료 : Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, p.308와 p.314, 그리고 Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1998에서 계산

## 2. 고용보험제도<sup>45)</sup>

### 가. 개요

#### (1) 고용촉진법과 사업내용

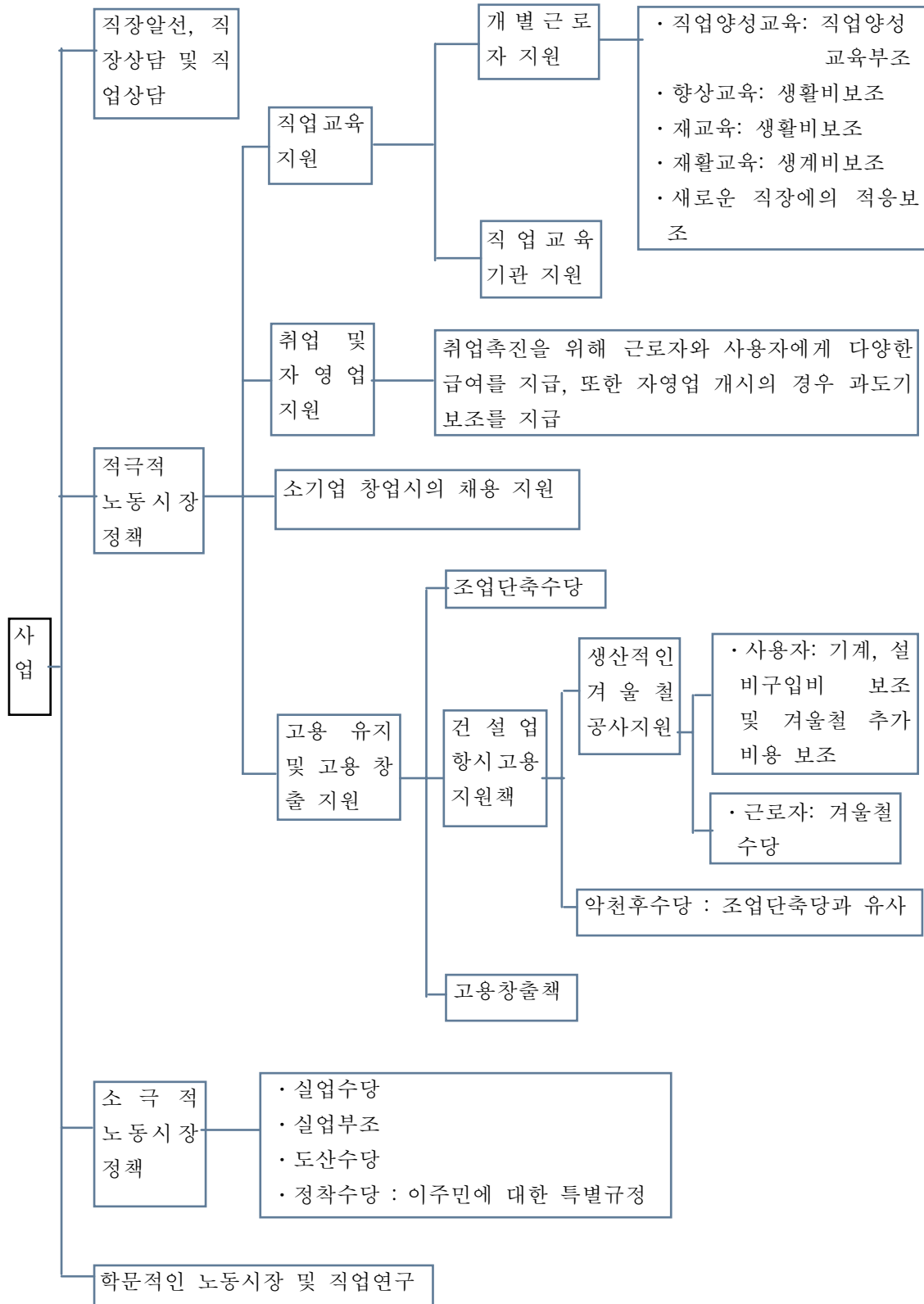
1927년에 도입된 고용보험제도는 실업이 발생한 후에 현금급여를 지급하는 것을 위주로 하는 소극적 정책에서 출발하였다. 그러나 제2차세계대전 이후 경제, 사회 및 노동시장 상황이 급격히 변화하자 독일은 1969년에 고용촉진법을 도입하였으며, 이를 계기로 실업을 예방하고 직업교육 지원에 중점을 두는 적극적 정책으로 전환하였다. 고용촉진법 도입으로 확대된 업무를 원활히 수행할 수 있도록 하기 위하여 고용보험 관장기구를 확대·개편하여 연방고용청(Federal Institute for Employment)을 신설하였다. 이어서 1997년에는 고용촉진법을 보완하여 소기업 창업 시의 채용 지원과 같은 정책수단을 새로이 도입한 고용촉진법개정법률(Arbeitsförderungs-Reformgesetz)이 도입되었으며, 이 법률이 사회법전 제3권에

45) 독일의 고용보험제도에 대한 상세한 내용은 김상호(1993) 참조.

들어가게 되었다.

현행 고용보험제도의 사업은 직장알선 및 직업상담, 실업 전 보장, 실업 후 보장, 그리고 학문적인 노동시장 및 직업연구의 4분야로 분류할 수 있다(<그림 10-1> 참조). 연방고용청이 실업발생을 예방하는 적극적 노동시장정책을 효율적으로 수행하기 위해서는 노동시장의 현재 및 미래 상황에 대한 분석이 필요하다. 이에 따라 고용촉진법 도입을 계기로 “노동시장 및 직업연구소(Institute for Employment Research)”가 설치되어 노동시장에 관한 활발한 연구를 통하여 연방고용청이 효율적으로 노동시장정책을 수행할 수 있도록 학문적으로 뒷받침하고 있다.

<그림 10-1> 고용보험 사업 요약



## (2) 가입대상자

고용촉진법개정법률 제26~제28조는 원칙적으로 직업양성교육중인 견습공을 포함한 모든 근로자(농업근로자 포함)가 당연가입대상자이며, 군복무를 위해 소집되기 전에 취업했던 군복무자(독일에서는 여타 직장에 비해서는 낮은 수준이지만 이들 역시 임금을 받고 있음)도 이에 포함하도록 규정하고 있다. 또한 연방고용청이 지원하는 직업교육에 참여하는 근로자도 가입대상이 된다. 당연가입대상자에서 벗어나는 사람은 자영업자를 포함하여 자체의 보상제도를 가지고 있는 직종에 종사하는 사람(예: 일반공무원, 판사 및 직업군인)과 생활을 영위할 수 있을 정도로 취업활동을 하지 않는 근로자로서 이의 예는 다음과 같다;

- 취업기간이 1주일 이내인 임시근로자
- 취업능력의 감소로 직장알선 대상이 아닌 사람
- 아르바이트하는 학생
- 65세 이상의 사람(이들은 연금보험의 대상자임)
- 職業不能年金 수급자이다.

## (3) 재원조달방법

고용보험의 재원은 주로 보험료와 연방정부의 보조로 조달되며 적립금에서의 이자 수익은 매우 적다. 보험료는 근로자의 총임금을 기준으로 標準所得月額上限線(1999년 현재 이는 서독지역에서 월 8,400 DM, 그리고 동독지역에서는 월 7,000 DM임)까지 근로자와 사용자가 50%씩(1999년 현재 이는 각각 3.25%로 총보험료는 6.5%임) 부담하고 있다. 주당 근무시간이 15시간 미만이거나 총임금이 표준소득월액의 1/7 이하인 근로자 역시 고용보험에 가입하여야 하지만 사용자가 보험료 전액을 부담하게 되며, 이 범주에는 대부분의 견습공이 포함된다.<sup>46)</sup> 한편 연방정부는 주로 실업부조(unemployment assistance)에 소요되는 비용과 연방정부가 연방고용청에 위탁한 노동시장정책을 수행하는데 필요한 재원을 충당하기 위하여 재정지원을 하고 있다. 또한 연방정부는 고용보험에

---

46) 표준소득월액은 SGBIV 제18조 제1항에 규정되어 있으며, 1998년의 경우 구서독지역의 표준소득월액은 4,340 DM이어서 이의 기준으로 620 DM(구동독지역에는 530 DM)가 적용되었다. 이 때 표준소득월액으로는 연금보험에 가입한 전체 근로자의 2년전 평균임금이 적용된다.

재정위기가 발생할 경우에도 최후의 보루로서 재정지원을 하고 있다. 연방고용청의 재정은 70년대 초반까지 안정을 유지하였지만 70년대 중반 및 80년대 초반에는 실업률의 급격한 상승으로 보험요율의 인상에도 불구하고 적자를 면치 못하였으며, 이는 정부보조에 의하여 충당되었다. 또한 연방고용청 수지의 적자는 최근 들어 더욱 자주 발생하고 있으며, 이러한 재정위기는 통독에 의한 실업률 상승으로 더욱 심화되었다.<sup>47)</sup>

#### 나. 고용보험 사업

##### (1) 직장알선(job placement service)

연방고용청은 구직자와 구인자의 탐색비용을 최소화하기 위하여 전국적인 직장알선망을 활용하고 있으며 직장알선은 중립성 및 무료의 원칙에 따라 이루어지고 있다. 중립성 원칙에 따라 특정 근로자나 사용자가 선호되거나 불이익을 받지 않으며 정당, 노동조합 또는 종교집단 가입여부에 대한 질문은 알선과정에서 원칙적으로 금지되어 있다. 아울러 연방고용청은 특정 구직자가 채용되지 않도록 불리하게 표시하거나 불이익을 당하도록 하지 못하며, 이 규정은 외부문서뿐만 아니라 내부문서에도 적용된다(예: black list). 또한 연방고용청은 항상 중립을 유지하여야 하기 때문에 파업하는 기업에 대한 직장알선 역시 원칙적으로 금지되어 있다. 이에 따라 노동쟁의에 직접 관련된 분야에 대한 직장알선은 연방고용청이 노동쟁의 사실을 명시적으로 언급함에도 구직자와 구인자가 이를 요구할 때에만 가능하다.

##### (2) 적극적 노동시장정책(active labor market policy)

적극적 노동시장정책은 고용촉진법의 핵심분야이며 직업교육 지원, 취업 및 자영업 지원, 그리고 현존하는 직장유지 및 고용창출 지원의 3부문으로 구성되어 있다. 여기서 직업교육 지원이 적극적 노동시장정책의 핵심을 이루고 있으며 직업지식의 향상을 통하여 노동시장에 영향을 줄 수 있는 주된 정책수단을 포함하고 있다. 근로자의 전문지식 수준이 개인에게는 취업가능성과 임금수준

---

47) 연방고용청 재정에 대한 상세한 내용은 Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1998(1998, pp.220) 참조.

을 결정하는 중요한 요소이며 국민경제적 측면에서는 생산성을 통하여 경제성장에 영향을 주기 때문에 중시되고 있다. 직업교육 지원은 크게 개별근로자 지원과 직업교육기관 지원으로 나눌 수 있으며, 개별근로자 지원수단으로는 직업양성교육, 향상교육, 재교육, 재활교육 및 새로운 직장에의 적응보조가 있다.

직업양성교육(vocational training)은 청소년 직업희망자가 직장생활을 시작하기 전에 일반적으로 참여하는 독일 특유의 직업교육제도로써 기업이 주체가 되어 실시하고 있다. 이는 州정부가 운영하는 직업교육기관에서 이루어지는 이론교육과 일반적으로 해당 직장에서 匠人의 감독 하에 이루어지는 실기교육의 二元的 構造(dual system)로 구성되어 있지만 시간 구성상 실기교육 위주로 실시되고 있다. 이에 소요되는 제반 경비는 사용자가 부담하지만 신체장애 등의 특수한 이유로 사용자가 자발적으로 고려대상자에 대한 직업양성교육을 실시하지 않을 때에는 연방고용청이 이에 소요되는 비용을 지원하고 있다. 아울러 연방고용청은 이들에게 낮은 수준의 현금급여인 직업양성교육부조를 지급하고 있다.

향상교육(vocational further training) 재교육(vocational retraining)은 적극적 노동시장정책의 핵심을 이루는 노동시장정책 수단이다. 연방고용청이 지원하는 현금급여와 현물급여를 받기 위해서는 고려대상의 근로자가 실업수당(unemployment benefit)이나 실업부조(unemployment assistance)를 받을 자격이 있거나, 직업양성교육을 이수하고 지난 3년 중 1년 이상 근무하였거나, 또는 직업양성교육을 이수하지 않았을 경우에는 6년 이상 근무하면서 보험료를 납부하였어야 한다. 향상교육의 목적은 직업에 대한 지식을 습득, 유지 및 확대하거나, 이를 변화하는 기술에 적응시켜 승진을 촉진하는데 있다. 그러나 향상교육이 주로 근로자가 속해 있는 기업의 이익을 높이기 위하여 실시될 때에는 특별한 노동시장정책적 이유가 존재하지 않는 한 연방고용청에 의해 장려되지 않는다. 연방고용청이 지급하는 급여는 수업료, 교통비, 기숙사비, 자녀양육비 및 생활비보조(subsistence allowance)로 구성되어 있다. 全日수업 참여자에게 지급되는 생활비보조의 수준은 자녀가 있거나 배우자가 간병보호를 받을 때에는 순임금의 67%, 그리고 그 이외의 경우에는 순임금의 60%이다.

재교육은 특히 직업적 이동성을 향상시켜서 다른 적당한 직업으로의 전직을 촉진하는데 목적이 있다. 그러나 노동력 부족이 존재하는 분야(예: 건설업, 수

공업)에 종사하는 근로자의 재교육은 중대한 개인적 사유가 존재할 때에만 지원되며, 향상교육과 재교육을 이수한 후 적절한 기간 내에 고려대상 분야에 취업될 것으로 예상되지 않으면 연방고용청은 이를 지원하지 않는다. 재교육에도 향상교육에서와 동일한 급여가 지급되며 수급요건도 같다.

再活教育(rehabilitation)은 여타 사회보험 관장기구와 정부기관이 재활당사자의 책임기관이 아닐 경우 연방고용청이 장애자의 재활을 촉진하기 위하여 지원하는 제도이다. 재활교육은 근로능력을 습득, 향상 및 재생시켜서 장애자들이 가능한 한 지속적으로 취업할 수 있도록 하는데 목적이 있다.

새로운 직장에서의 적응보조(adjustment grants)는 6개월 이상의 직업경험이 있는 근로자가 실직하거나 또는 실업에 직면해 있으며 새로운 직장에서의 적응기간이 필요할 때에 사용자에게 지급된다. 이 보조금의 액수와 지급기간은 근로자의 근로능력과 해당 직장에서 요구되는 근로수준과의 차이로 결정되며, 단체협약 임금의 30% 이내에서 6개월(예외적인 경우에는 50% 이내에서 1년까지)까지 지급될 수 있다. 한편 직업교육은 민간교육기관에서 실시하고 있다.

소기업 창업 시의 채용 지원은 창업한 지 2년이 경과하지 아니한 4인 이하 사업장에서 근로자를 신규 채용할 때 사용자에게 임금보조를 하는 제도이다. 임금보조를 받기 위한 근로자의 자격요건은 3개월 이상 실업수당, 실업부조 또는 조업단축수당을 수령하였거나 고용창출책에 취업했던 근로자이며, 이들에게 임금의 50%를 최장 1년까지 보조하고 있다.

조업단축수당(short-time working allowance)은 기업의 구조변화를 포함한 경제적 원인이나 불가피한 사태로 조업단축이 발생할 때 지급되는 것으로 근로자에게는 일시적 조업단축으로 발생하는 소득상실 중의 일부를 보상하며(사회정책적 목표), 사용자에게는 現직장에 적응하여 근무하고 있는 근로자를 지속적으로 고용할 수 있게 하는데(기업경영적 목표) 목적이 있다. 조업단축이 경기침체나 이상 기후에 기인할 때에는 조업단축수당이 지급되지만 산업구조의 변화, 계절적 수요감소 또는 파업이나 일상적인 날씨 변화에 기인할 때에는 지급되지 않는다. 조업단축수당이 지급되기 위해서는 조업단축이 일시적이며 일정 수준 이상이어야 한다. 따라서 해당 月に 전체근로자의 1/3 이상이 정규노동시간의 1/10 이상을 단축 근무할 때에만 근로자에게 조업단축수당이 지급된다. 조업단축수당은 조업단축이 발생하지 않았을 때의 임금(여기서 초과근로

수당은 제외됨)과 조업단축으로 실제로 받게 되는 임금과의 차이를 기준으로 하여 자녀가 있을 때에는 이 차액의 67%를, 그리고 자녀가 없을 때에는 이 차액의 60%를 지급하고 있다. 한편 건설업 항시고용 지원책은 겨울철에도 지속적으로 작업할 수 있도록 지원함으로써 추위로 인한 실업을 줄이고 고용관계가 유지되도록 하는데 목적이 있다.

고용창출책(job creating measures)은 지속적으로 유지되는 고용창출을 촉진함으로써 실업상태에 있는 근로자에게 취업기회를 제공하는데 목적이 있으며 일반적 고용창출책과 고령자를 위한 고용창출책으로 구성되어 있다. 일반적 고용창출책은 연방고용청이 노동수요에 직접적으로 영향을 줄 수 있는 핵심적인 수단이다. 이는 자치단체와 같은 公法的인 法人體나 공익단체가 환경미화, 자연보호, 사회간접자본의 확충 및 대민서비스 제공의 향상 등과 같은 공익에 부합되는 사업을 수행할 때 단체협약 임금의 50~75% 수준의 임금보조를 1년까지 제공함으로써 이루어진다.

### (3) 소극적 노동시장정책(passive labor market policy)

연방고용청은 소극적 노동시장정책을 통해서 실업발생 시 근로자의 생계를 보장하고 있으며 이는 구체적으로 실업수당, 실업부조, 도산수당 및 정착수당으로 구성되어 있다. 이 중에서 실업수당의 비중이 가장 높으며, 다음이 실업부조이고 도산수당 및 정착수당의 비중은 매우 낮다. 고용촉진법개정법률은 실업의 예방 및 발생된 실업의 제거에 중점을 두고 있으므로 직장알선과 적극적 노동시장정책을 활용하여 실업을 예방하거나 제거하지 못할 때에만 실업수당이 지급되도록 하고 있다.

독일에서는 현재 週근무시간이 18시간 미만인 근로자를 실업자로 정의하고 있으며 실업수당을 수령하기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 근로자가 실업상태에 있어야 한다. 둘째, 근로자가 고용사무소에 출두하여 실업사실을 알리고 실업수당의 지급을 신청하여야 한다. 셋째, 연방고용청의 직장알선에 항상 응해야 한다. 넷째, 실업이 발생하기 이전의 3년중 12개월(근인의 경우에는 10개월, 그리고 계절근로자의 경우에는 6개월) 이상 고용보험에 가입하여야 한다.<sup>48)</sup> 실업수당의 수준으로는 양육자녀가 있을 때에는 순소득의

---

48) 독일에서는 군복무기간이 10개월이다.



67%가, 그리고 그 이외의 경우에는 순소득의 60%가 지급되며 순소득 계산에는 週단위로 계산한 실업 전 6개월의 평균임금이 사용된다. 실업수당 지급기간은 보험적 요소로서 실업발생 전에 연방고용청에 보험료를 납부한 기간과 사회정책적 요소로서 실업자의 연령에 의하여 결정되도록 하고 있다(<표 10-2> 참조).

<표 10-2> 보험료 납부기간과 연령에 따른 실업수당 지급기간

보험료 납부기간(달)	준거기간 (연)	연령	실업수당 지급기간(월)
12	3	-	6
16	7	-	8
20	7	-	10
24	7	-	12
28	7	45	14
32	7	45	16
36	7	45	18
40	7	47	20
44	7	47	22
48	7	52	24
52	7	52	26
56	7	57	28
60	7	57	30
64	7	57	32

자료: SGBⅢ 제127조 제2항을 참조하여 작성.

한편 독일은 제도의 남용을 방지하기 위하여 다음과 같은 실업수당 지급정지에 관한 규정을 두고 있다. 첫째, 근로자가 자발적으로 이직하거나 고의 또는 과실의 부당한 행위로 해고의 원인을 제공할 때이다. 둘째, 정당한 사유 없이 직장알선을 받거나 직업교육에 참여하기를 거부할 때이다.<sup>49)</sup> 셋째, 정당한 사유 없이 직업교육 중에 포기하거나 본인 잘못으로 교육과정에서 제외될 때이다. 이러한 경우에는 원칙적으로 12주간 실업수당의 지급이 정지되며 이 기간만큼

49) 근로자는 실업발생 후 3개월까지는 기존의 임금보다 20% 이상, 그리고 그 이후의 3개월까지는 기존의 임금보다 30% 이상 적게 지급하는 직장으로서의 알선을 실업수당의 지급을 정지받지 않으면서 거부할 수 있다. 그러나 실업발생 후 7개월부터는 새로운 직장에의 취업에 소요되는 비용을 공제한 순임금이 실업수당보다 적을 때에만 실업수당의 지급이 정지되는 불이익을 받지 않으면서 직장알선을 거부할 수 있다(SGBⅢ 제121조 제3항).

지급기간이 단축된다. 또한 24주 이상 실업수당의 지급이 정지되는 벌칙을 받은 근로자는 실업수당 수급자격을 상실하게 된다. 또한 고용사무소에서 출두통보를 하여도 출두하지 않는 근로자에게는 처음의 2주일 동안은 출두할 때까지, 그리고 2주가 경과하여도 출두하지 않을 때에는 최소한 4주 이상 실업수당의 지급이 정지된다. 아울러 해고와 관련하여 기업에서 지급하는 보상금(예: 사용자에 의한 해고가 법적해고기간의 준수 없이 이루어지고 이에 대한 임금보상이 지급될 때)과 위로금이 있을 때에는 실업수당의 금액이 50%까지 감액될 수 있도록 규정하고 있다. 또한 수급자격이 충족된 후 4년이 경과하면 수급권이 소멸된다.

한편 실업부조는 연방예산에 의하여 조달되며 실업수당과 유사하지만 생활보호의 성격이 강하다. 실업수당과의 주된 차이로는 수급요건이 완화되어 있고, 경제적 어려움이 필수조건이며, 급여수준이 낮다는 점을 들 수 있다. 또한 연장지급 여부를 매년 심사하기는 하지만 원칙적으로 무기한 지급될 수 있기 때문에 65세를 초과하여도 수급할 수 있다.

### 3. 단체교섭제도

#### 가. 개요

독일에서는 근로조건을 규정하는 근로계약이 주로 노동조합과 사용자단체간에 체결되는 단체협약을 통하여 이루어지고 있으며, 근로자가 직접 사용자와 체결하는 개별근로계약과 기업단체협약과 같은 사업장단위에서의 근로계약이 차지하는 비중은 매우 낮다. 근로자의 임금과 근로조건을 결정하는 단체교섭에 제3자, 특히 국가가 개입하지 않고 노사가 자율적으로 최저조건을 결정하는 자율적 단체협약은 독일에서는 단결권을 규정한 기본법(우리 나라의 헌법에 해당) 제9조와 단체협약법(Collective Bargaining Law) 제2조에 보장되어 있을 뿐만 아니라 현실에서도 준수되고 있다.

#### 나. 단체교섭 구조의 특징

단체교섭과 관련된 독일제도의 가장 큰 특징으로는 단체교섭 구조의 집중화와 사업장체제의 二元化를 들 수 있다. 첫째, 미국, 영국, 프랑스 및 이탈리아에서의 단체교섭이 기업단위로 진행되는 것과 달리, 독일에서는 스칸디나비아제국에서처럼 기업단위보다는 산업별로 나뉘어 주로 지역단위에서 집중화되어 이루어진다. 또한 금융업과 공공서비스·수송·교통부문과 같은 분야에서는 전국을 대상으로 진행되고 있다. 따라서 단체협약을 체결하는 사용자단체가 모든 개별기업의 상황을 고려할 수 없기 때문에 원칙적으로 한계기업의 재정상황에 기초하여 단체교섭에 임하게 된다. 독일의 산업구조는 제조업에 중점을 둔 수출주도형산업이기 때문에 이들 산업에서 체결되는 단체협약이 여타 산업의 단체교섭에 커다란 영향을 미치고 있다. 이때 특정지역의 특정산업에서 제일 먼저 체결되는 단체협약 내용이 다른 단체교섭에 많은 영향을 미치고 있다. 이러한 선봉협정은 전통적으로 노동조합 참여도가 높으며 규모가 가장 큰 산별노동조합이 결성되어 있는 금속산업에서 주로 체결되며, 지역별로는 보통 바덴뷔르템베르그州에서 이러한 역할을 맡고 있다. 그러나 종종 금속산업 대신 두번째로 큰 산별노동조합이 결성되어 있는 공공서비스·수송·교통부문에서 선봉협정이 체결되기도 한다.<sup>50)</sup> 이러한 선봉협정이 체결되면 타지역의 금속산업뿐만 아니라 여타 산업도 선봉협정 내용에 기초하여 단체협약을 체결하기 때문에 선봉협정은 해당연도의 단체협약에 결정적인 영향을 미치게 된다. 이렇게 광역화하여 체결되는 산별광역단체협약(Flächentarifvertrag)은 해당산업의 해당지역에서 활동하는 사용자단체의 모든 회원과 노동조합의 조합원에게 법적 구속력을 갖게 된다.

둘째, 독일의 근로자대표기관은 노동조합과 종업원평의회(works council)의 二元的 체제(dual system)로 구성되어 있다. 노동조합이 단체협약의 체결을 통하여 산업별로 조직된 조합원만의 이익을 대표하며 이를 실현하기 위한 수단으로서 파업권을 가지고 있는 것과 달리, 종업원평의회는 사용자와 근로조건에 관한 사업장협정(Betriebsvereinbarung)을 체결하여 해당기업 전체근로자의 이익을 대표하게 되지만 노동쟁의는 할 수 없도록 규정되어 있다. 종업원평의회는 조합원 여부

---

50) 이처럼 금속산업과 공공서비스·수송·교통부문에서 번갈아 가면서 선봉협정을 체결하는 이유는 단체협약의 유효기간이 1년으로 고정되어 있는 것이 아니라 부문별 필요에 따라 상이한 기간을 설정하기 때문이다.

에 관계없이 선거권이 있으면서 해당 사업장에 6개월 이상 근무한 모든 근로자에게 주어지며, 4년 임기인 종업원평의회 위원의 수는 사업장의 근로자 수에 비례하여 결정된다. 종업원평의회 위원 수는 근로자 수가 5~20인 사업장에는 1명, 21~50인 사업장에는 3명처럼 근로자 수에 비례하여 증가하여 7001~9000인 사업장에는 31명, 그리고 9000인 이상의 사업장에는 추가의 3000명당 2명씩 증가하도록 규정되어 있다.<sup>51)</sup> 또한 규모가 큰 사업장에는 종업원평의회가 원활한 업무 수행을 위하여 종업원평의회 업무만을 수행하면서 정규임금을 받는 專任위원을 두도록 하고 있다. 즉 300~600인 사업장에는 1명의 전임위원을, 601~1,000인 사업장에는 2명의 전임위원을, 1,001인 이상의 사업장에는 추가의 1,000인당 추가로 1명의 전임위원을, 그리고 10,001인 이상의 사업장에는 추가의 2,000인당 추가로 1명의 전임위원을 둘 수 있도록 하고 있다. 그러나 단체협약과 사업장협정에서 전임위원의 수에 대하여 합의 사항이 있으면 노사간의 합의가 이러한 규정을 우선하도록 하고 있다.<sup>52)</sup>

종업원평의회는 모든 근로자가 참여하는 전체회의를 분기별로 1회 개최하며 이때 활동보고서를 제출하게 된다. 다만 사업장 특성상 전체회의를 소집하는 것이 어려우면 1년에 2회의 부서별 회의를 개최하게 된다. 종업원평의회 회의에는 근로자와 노동조합에서 파견된 대표뿐만 아니라 사용자와 사용자단체에서 파견된 대표 역시 참여할 수 있다. 해당 사업체에 근무하는 전체근로자를 대표하는 기관인 종업원평의회는 사업장 수준에서의 경영참가권으로서 작업조건, 인사 및 경영 관련 사항에 대하여 각각 공동결정권, 동의권, 그리고 협의권 및 정보청취권을 가지고 있다.<sup>53)</sup>

공동결정권을 살펴보면 종업원평의회는 단체협약에서 별도로 규정하고 있지 않은 작업조건에 관하여 사용자와 공동으로 결정할 수 있는 공동결정권을 가지고 있으며, 이 중에서 중요한 내용을 살펴보면 다음과 같다;

- 사업장내 질서와 근로자의 행동에 관한 문제(출퇴근 통제)
- 휴식을 포함한 근무시간의 개시와 종료 및 週근무시간의 요일 배분(그러나 週근무시간에 대해서는 단체협약을 체결하는 노동조합 소관이며 종업원평의회 관찰 사항이 아님)

51) 사업장기본법(Betriebsverfassungsgesetz) 제9조

52) 사업장기본법 제38조

53) 한 개의 기업이 여러 사업장을 운영할 수 있으며, 사업장 수준에서 근로자의 경영참여를 보장하는 것은 사업장기본법에, 그리고 기업 수준에서의 경영 참여를 보장하는 것은 제11장에서 다루는 공동결정법과 사업장기본법에 명시되어 있다.

- 일상적 근무시간의 일시적 단축이나 연장
- 휴가제도
- 근로자의 작업상황을 감시할 목적의 장비 설치
- 산업재해와 직업병 예방 및 건강보호에 관한 규정
- 기업복지시설의 형태 및 운영
- 성과급을 포함한 임금체계에 관한 규정

이러한 공동결정권에 대하여 사용자와 종업원평의회간에 합의가 이루어지지 않으면 조정위원회(board of arbitration)에서 조정하게 되며, 조정위원회의 결정이 사용자와 종업원평의회간의 조정을 대체하게 되어 모든 근로자에게 구속력을 갖는다. 그러나 이러한 사항이 단체협약에 포함되어 있으면 종업원평의회는 공동결정권을 자동적으로 상실된다.

동의권을 살펴보면 종업원평의회에서의 선거권이 있는 상시근로자를 20명 이상 고용하고 있는 기업에서 직원을 채용하거나 타부서로 이동시킬 때, 조직을 설계 및 개편할 때, 그리고 근로자를 해고할 때에는 사전에 관련 서류와 함께 이를 종업원평의회에 통보하고 동의를 구하여야 한다. 특히 해고의 경우 사용자는 종업원평의회에 해고사유를 제시하여야 하며, 종업원평의회는 의견을 청취하지 않고 행해진 해고는 효력을 상실하게 된다. 이러한 의사결정이 사용자의 자의적 판단에 기인하고 정당한 사유가 없을 때에는 종업원평의회가 원칙적으로 1주일 이내에 이의를 제기할 수 있으며, 사용자는 이에 대해 노동법원에 제소할 수 있다(사업장기본법 제99조 제1항 및 제102조). 또한 종업원평의회는 공장과 사무실의 신축·증축, 생산설비, 경영방식 및 작업장에 관한 계획에 대하여 정보청취권과 협의권을 가지고 있다.

100인 이상의 상시근로자를 고용하고 있는 기업에는 종업원대표기관으로 경영위원회(Wirtschaftsausschuss)가 설치되는데, 경영위원회의 업무는 경제적인 문제를 사용자와 협의하고 그 결과를 종업원평의회에 보고하는 것이다. 사업상의 비밀에 해당하지 않을 경우 사용자가 경영위원회에 適期에 관련 서류와 함께 포괄적 형태로 보고하여야 하는 경제적 사항은 다음과 같다;

- 기업의 경제적, 재정적 상황
- 생산 및 판매 현황
- 생산 및 투자 계획

- 구조조정 계획
- 생산방법의 변경
- 사업장의 축소나 폐지
- 사업장 이전
- 기업이나 사업장의 합병 또는 분리
- 사업장 조직의 변경
- 근로자의 이해관계에 심각한 영향을 미칠 수 있는 여타 과정 및 계획.

종업원평의회는 최소한 1인의 종업원평의회 위원을 포함하여 3~7명의 위원으로 구성되는 경영위원회를 통하여 이러한 사항에 관한 정보를 청취하고 협의할 권한을 가지고 있지만 경영문제의 결정과정에 직접 참여하지는 못한다. 즉 경영정책의 의사결정은 경영자의 고유영역으로 남아 있으며, 종업원평의회가 이러한 과정에 직접 참여할 수는 없다. 그러나 종업원평의회는 이러한 경영문제가 실시되는 과정에 영향력을 행사함으로써 근로자에게 미칠 수 있는 부정적 영향을 줄일 수는 있다. 이처럼 종업원평의회는 경영참가권은 작업장 수준에서만 이루어지고 있으며 순수한 의미의 경영영역에서는 보장되어 있지 않다. 또한 종업원평의회는 파업과 같은 효과적인 압력수단을 가지고 있지 못하기 때문에 사업장에서의 이러한 역할은 제한적으로만 이루어진다.

한편 노동조합과 종업원평의회와의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 조합원 1/4 이상의 요구나 종업원평의회 위원 과반수 이상의 신청으로 해당기업 노동조합대표가 종업원평의회 회의에 자문자격으로 참가할 수 있다. 또한 해당 사업장의 근로자가 아닌 노동조합 대표도 특별한 사유가 없는 한 원만한 노동조합 업무수행을 위하여 사업장을 방문할 수 있다. 아울러 현실적으로 종업원평의회 위원의 2/3가, 그리고 종업원평의회 위원장의 3/4이 조합원이기 때문에 노동조합은 종업원평의회에 많은 영향력을 행사할 수 있으며, 노동조합과 종업원평의회는 共生的인 관계에 있다. 왜냐하면 노동조합은 교육을 통하여 종업원평의회 위원에게 결여되어 있는 업무수행에 필요한 지식을 제공함으로써 종업원평의회가 원만히 작동하는데 기여하는 한편, 개별사업장에서의 조합원 확보를 위하여 종업원평의회를 적극 활용하고 있기 때문이다(B. Keller, 1993, p.78). 그러나 종업원평의회가 해당기업 근로자의 이익만을 추구하는 것과 달리, 노동조합은 단체협약을 통하여 해당산업에 종사하는 조합원의 이

익을 추구하기 때문에 노동조합 참여도가 낮은 기업에서는 이들 근로자대표기관간에 갈등이 발생할 수 있다.

#### 다. 단체교섭에서 노·사·정의 역할

##### (1) 노동조합

독일의 노동조합은 원칙적으로 산(업)별노동조합원칙과 단일노동조합원칙에 따라 구성되어 있다. 산별노동조합원칙에 따라 원칙적으로 한 기업에 하나의 노동조합만 허용되고 직업의 종류, 근무기간 및 교육수준 등은 노동조합을 결성하는데 영향을 미치지 못하고 있다. 또한 단일노동조합원칙에 따라 세계관, 정치관 및 종교관 역시 노조를 결성하는데 영향을 주지 못한다.

1999년 3월 현재 조합원 수가 8,623,471명이며, 1995년 말 기준으로 전체 조합원의 83%를 회원으로 확보하고 있는 독일노동조합연맹(DGB)은 이러한 원칙 하에 조직된 대표적인 노동조합이다. 그러나 산별노동조합원칙이 적용되지 않는 중요한 단체로서 독일사무직근로자노동조합(DAG), 기독교노동조합연맹(CGB) 및 독일공무원연맹(DBB)이 있다.<sup>54)</sup> 독일사무직근로자노동조합은 주로 상업, 금융업, 보험업 및 공공부문에 종사하는 사무직근로자로 구성되어 있는데, 제한된 영역에서만 독자적 단체교섭정책을 추구하고 있으며 1995년 말 현재 조합원수는 507,478명이다. 기독교노동조합연맹의 조합원수는 1995년 말 현재 303,840명이며 실질적인 단체교섭력이 거의 없는 실정이다. 독일에서는 공무원에게도 단결권이 보장되기 때문에 이들이 독일공무원연맹뿐만 아니라 독일노동조합연맹 산하의 산별노조에 가입하여 있지만(<표 10-3> 참조), 단체교섭권과 단체행동권까지 보장되어 있는 것은 아니다(G. Halbach 외, 1997, p.349). 따라서 1995년 말 현재 1,075,652명의 조합원을 가지고 있는 독일공무원연맹은 해당분야의 이익단체로서 로비활동 등을 통하여 상당한 영향력을 행사하고 있지만(G. Halbach 외, 1997, pp.322), 독자적인 단체교섭권과 단체행동권을 가지고 있지는 않다.

노동조합 중에서 가장 강력한 영향력을 행사하는 독일노동조합연맹은 1999년 현재 12개 산별노동조합의 상급단체이며, 조합원수가 전체 근로자에서 차지하는 비중

---

54) 한편 구동독의 쏘지역을 포괄하여 활동하던 단일노동조합(FDGB)은 통독과 함께 1990년 9월에 해산되고 서독의 노동조합체계로 전환되었다.

은 약 30%이다. 독일노동조합연맹에서 가장 규모가 큰 산별노동조합은 1999년 3월 현재 266만명의 조합원(전체조합원의 30.9%에 해당)을 가지고 있는 금속산업노동조합(IG Metall)이다(<표 10-3> 참조). 이어서 164만명의 조합원을 가진 공공서비스-수송-교통노동조합(ÖTV)과 101만명의 조합원을 가진 광산-화학-에너지노동조합이 그 뒤를 따르고 있다. 독일노동조합연맹의 가입률은 80년대에 감소하다가 통독으로 1991년에 35.8%(1,180만명)까지 일시적으로 상승했지만 1992년 이후 주로 노동시장 상황의 악화로 지속적으로 감소하고 있다. 여타 국가에서도 관찰할 수 있는 이러한 조합원 수의 감소 현상에 직면하여 독일노동조합연맹은 조직강화 차원에서 1995년까지 16개 산별노동조합으로 구성되어 있던 조직구조를 5~7개의 조직으로 통합하려고 시도했지만, 산별노조들의 이해관계에 의한 반발로 계획이 실현되지 못했다. 다만 1996년에 건설-토목노동조합과 원예-농·산림노동조합이 통합되고, 1997년에 광산-에너지노동조합과 화학-제지-요업노동조합이 통합되는 등 산별노조간 통합이 이루어져 16개이던 산별노동조합이 1998년 9월 이후 12개 산별노동조합으로 축소되었다.<sup>55)</sup>

<표 10-3> 독일노동조합연맹 산하 산별노조의 조합원 구조(1999년 3월)  
(단위: 명)

---

55) Internet DGB Homepage.



	생산직	사무직	공무원	청소년*	남성	여성	소계	비율
건설-농업-자연	583,642	69,388	2,326	70,121	578,607	76,749	655,356	7.6
광산-화학-에너지	781,898	228,657	0	71,587	818,910	191,645	1,010,555	11.7
철도	111,941	50,287	56,400	30,612	295,781	71,953	367,734	4.3
교육-과학	0	122,544	120,582	1,437	93,529	195,485	289,014	3.4
상업-은행-보험	57,798	430,473	0	37,628	163,190	325,081	488,271	5.7
목재-플라스틱	95,854	9,158	0	8,490	126,468	27,575	154,043	1.8
언론	77,356	39,868	0	8,603	129,643	61,967	191,610	2.2
금속	2,189,355	471,596	0	197,294	2,204,951	456,000	2,660,951	30.9
식품-향료-숙박	230,034	64,512	0	18,575	177,763	116,783	294,546	3.4
공공서비스-수송-교통	716,896	859,726	67,070	87,754	890,372	753,320	1,643,692	19.1
경찰	9,998	22,382	164,156	36,299	166,375	30,161	196,536	2.3
체신	187,720	68,033	232,061	21,995	278,588	209,226	487,814	5.7
섬유-의복	162,770	20,579	0	7,480	75,632	107,717	183,349	2.1
총계	5,205,262	2,457,203	642,595	597,875	5,999,809	2,623,662	8,623,471	100.0

주: \*청소년근로자의 기준은 25~30세 이하로 산별노조별로 차이가 있음.

자료: Internet DGB Homepage.

전체근로자 중에서 독일노동조합연맹에 가입해 있는 근로자의 비중은 성별, 산업별, 직업별, 연령별 및 기업규모별로 큰 차이를 보이고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 남성보다는 여성근로자에서, 조선·제철산업과 같은 전통적 산업보다는 새로 생성되는 고부가가치의 기술산업에서, 생산직근로자보다는 사무직근로자에서, 노령층보다는 청소년층에서, 그리고 대기업보다는 소기업에서 노동조합 가입률이 낮다. 이처럼 독일노동조합연맹은 변화하는 산업별 고용구조에 유연하게 대처하는데 한계를 보이고 있으며, 성장하는 고부가가치의 산업에서 신규조합원을 획득하는 것이 앞으로 해결해야 할 중요한 과제로 남아 있다.

한편 독일노동조합연맹 산하의 산별노동조합은 재원의 90% 이상을 조합원회비로 충당하고 있으며, 회비는 세전 임금총액의 1%이다(B. Keller, 1993, p.30). 또한 산별노조는 조합비 수입의 12.5%를 상급단체인 독일노동조합연맹에 연맹비로 지급하고 있다. 그러나 단체교섭 과정에서 독일노동조합연맹은 단지 산별노조간의 정보를 교환하고 단체교섭중인 산별노동조합에 유리하게 여론이 형성되도록 하는 등의 역할을 수행하고 있으며, 사용자단체에서 관찰할 수 있는 것처럼 단체교섭에서의 조정

역할이 증대하고 있지 않다.

독일의 노동조합은 단체협약을 체결하는 것뿐만 아니라 종업원평의회 위원의 역할을 수행하는 조합원을 통하여 사업장의 근로조건을 개선하며, 노동분쟁 발생 시 노동법원과 사회법원에서 조합원에게 무료의 법률서비스를 제공하는 기능을 수행하고 있다. 노동조합은 이러한 역할을 수행하기 위하여 상근의 전임직원을 통하여 중앙조직 및 하부조직을 운영하고 있으며, 또한 개별사업장의 조합원 중에서 노동조합중개자(Vertrauensleute)를 선발하여 노동조합과 사업장 근로자들을 연결하는 기능을 수행하도록 하고 있다.<sup>56)</sup> 그러나 우리 나라에서처럼 사업장근로자이면서 노동조합의 업무를 수행하는 노조전임자제도는 없으며, 따라서 사용자가 급여를 지급하는 노조전임자 역시 있을 수 없다. 또한 종업원평의회를 위한 사무실은 기업에서 제공하고 있지만, 노동조합을 위한 사무실은 기업에서 제공하지 않으며 노동조합은 독자적인 지역사무소를 운영하고 있다.

## (2) 사용자단체

사용자 이익을 대표하는 단체는 크게 다음의 3종류로 분류할 수 있다. 첫째, 노동조합 최상급단체의 대응기관으로서 단체교섭에서 사용자의 이익을 대표하는 독일사용자연합회(BDA)이다. 둘째, 국회, 정부, 정당, 사회단체 및 일반대중을 대상으로 홍보활동을 함으로써 조세 및 경제관련 법규 등이 사용자에게 유리하게 제정되도록 하는 독일산업연합회(BDI)이다. 셋째, 민법상의 연맹인 여타 사용자단체와 달리 공공기관의 역할을 수행하는 공법적인 법인체의 지위를 가지고, 지역차원에서 모든 기업과 산업의 이해를 대변하는 기관으로서 지역별로 구성되어 있는 상공회의소(IHK) 또는 수공업회의소(Handwerkskammer)이다.<sup>57)</sup> 상공회의소 또는 수공업회의소는 각 지역 회원기업의 이익을 대변하고, 이원적 직업교육 과정의 일환으로 기업에서 이루어지는 교육을 감독하며, 직업교육 종료 시 훈련생의 교육수준을 평가하여 직업교육을 성공적으로 이수하였는 지를 판단하는 역할을 주로 수행하고 있다.

독일사용자연합회는 산업, 서비스, 수공업 및 농업 분야 사용자단체의 최상급단체로서 특정지역과 특정산업에 국한되지 않는 전체사용자의 이해관계를 대변하고 조정하는 역할을 수행하고 있다. 이 연합회는 53개의 전국단위 산업별단체와 15개의

---

56) 노동조합에 대한 자세한 내용은 박장현(1996) 참조.

57) 통독으로 구동독지역에도 구서독지역과 유사한 사용자단체 구조가 형성되었다.

州단위 단체를 회원으로 확보하여 1,000개 이상의 사용자단체에 영향력을 행사하고 있다. 그러나 독일사용자연합회가 직접 단체교섭을 하지는 않으며, 연합회 회원인 산업별 및 지역별 상급사용자단체가 독자적으로 노동조합과 단체교섭을 벌이고 있다.

다만 독일사용자연합회는 단체교섭을 하는데 중요한 문제에 대하여 지침서(소위 Tabu-Katalog)를 권고案으로 제시함으로써 회원단체들의 단체교섭정책을 조정하는 역할을 수행하고 있으며, 이러한 조정역할은 점차 증대하여 왔다. 지침서에는 근무일수, 탄력적 근무시간수 및 최대한 단축할 수 있는 근무시간수 등이 규정되어 있으며, 이 지침서는 현실적으로 권고案 이상의 역할을 하고 있다(B. Keller, 1993, p.14). 단체교섭을 하는 사용자단체 역시 효율적인 업무 수행을 위하여 노동조합처럼 산업별로 조직되어 있으며, 산업별 사용자단체는 다시 전국을 몇 개의 협약지구로 세분한 중간단체로 구성되어 있다. 여기서 단체교섭과 파업은 주로 이들 중간단체의 주도하에 이루어지고 있다.

독일사용자연합회에 가입한 사용자의 조직률은 1999년 현재 근로자 수 기준으로 약 80%, 그리고 기업 수 기준으로는 약 75%이다.<sup>58)</sup> 독일사용자연합회의 재원은 회원사의 회비를 통하여 조달되는데 회비는 일반적으로 회원사의 총임금을 기준으로 부과되며, 납부하는 회비에 비례하여 연합회 의사결정에서의 투표권이 주어진다. 또한 독일사용자연합회는 회비로 조달된 기금으로 파업과 관련하여 재정적 어려움을 겪는 회원사에 지원금을 제공함으로써 노동조합의 단체교섭 전략에 효율적으로 대처하고 있다. 한편 독일산업연합회에는 1999년 현재 34개의 산업별 사용자단체가 가입하여 있는데, 이 회원사는 1,100만명 이상의 근로자를 고용하여 GNP의 약 1/3을 생산하고 있다(Internet BDI Homepage). 한편 독일사용자연합회와 독일산업연합회에 대한 가입이 자유로운 것과 달리, 상공회의소 또는 수공업회의소에는 모든 해당 기업이 의무적으로 가입하여 회비를 납부하도록 되어 있다.

### (3) 정부

여타 국가에서와 마찬가지로 독일에서도 중앙정부는 단체협약법 제정 등의 입법 활동을 통하여 단체협약이 체결되는 기본구조를 설계하는데 주도적인 역할을 수행하고 있다. 그러나 단체협약에서 노사의 자율성이 보장되기 때문에 단체교섭 과정

---

58) Internet BDA Homepage.

에 중앙정부를 포함한 모든 정부기관이 직접적으로 개입하지는 않는다. 이처럼 일상의 단체교섭에서 연방정부가 수행하는 직접적인 역할은 매우 제한되어 있지만, 연방정부는 예를 들면 경기변동에 대한 예측 등을 발표하여 단체교섭 과정에 간접적으로 영향을 미치고 있다. 특히 노동조합에서 추천한 1인의 전문가를 포함하여 중립적인 경제학자 5인으로 구성되는 경제자문위원회(Sachverständigenrat)는 중앙정부의 위탁으로 매년 11월에 ‘국민경제 발전추이에 대한 경제자문위원회의 연례 보고서’<sup>59)</sup>를 발표하는데, 이 보고서는 단체교섭에 많은 영향을 미치고 있다. 왜냐하면 사회구성원들이 경제자문위원회의 전문성과 중립성을 높게 평가하고 있으며, 이 연례보고서에는 내용 중의 한 부분으로서 국민경제적 관점에서 단체협약 체결당사자들이 지향하여야 할 방향이 구체적으로 제시되어 있기 때문이다.

비록 연방정부가 경제자문위원회의 권고안을 수용하여야 할 법적인 의무가 있는 것은 아니지만, 이 보고서에 대한 높은 사회적 신뢰 때문에 연방정부는 권고안 중에서 많은 부분을 수용하고 있다. 이처럼 연방정부는 연례보고서의 평가내용을 정책에 활용할 뿐만 아니라 이를 언론매체를 통하여 홍보함으로써 단체협약 체결당사자들에게 간접적으로 영향력을 행사하고 있다. 이의 현실적인 예를 살펴보면 경제자문위원회는 구동독지역에서 노동조합이 추진한 고임금정책과 산별단체협약에 의한 임금차별화의 부족 때문에 신규투자가 충분히 이루어지지 않을 뿐만 아니라 한계기업이 도산하고 있으며, 이것이 이 지역에서 발생한 높은 실업률의 중요한 원인이라고 지적하였다. 또한 연방정부는 이를 인용하여 언론을 통하여 노조의 정책을 비판함으로써 노동조합이 그들의 임금정책을 수정하도록 영향력을 행사하였다.

이처럼 민간부문 단체교섭에서 정부의 역할이 제한적으로 이루어지는 것과 달리, 공공부문에서는 정부(연방정부, 州정부, 기초자치단체)가 사용자로서 단체교섭에서 공식적으로 인정된 역할을 적극적으로 수행하고 있다.<sup>60)</sup> 1997년 현재 정부부문에서의 고용 상황을 살펴보면 구서독지역에는 411만의 근로자가, 그리고 구동독지역에는 105만의 근로자가 공무원, 사무직근로자 및 생산직근로자로 취업하고 있다. 여기서 공무원, 사무직근로자 및 생산직근로자가 차지하는 비중은 각각 37.0%, 47.9% 및 15.1%이며, 전체근로자 중에서 79.1%는 全日勤務者로서, 그리고 20.9%는 半日勤

59) 'Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung'

60) 공공부문 단체교섭에 대한 자세한 내용은 강수돌(1997) 참조.

務者로 종사하고 있다.<sup>61)</sup>

공공부문 종사자수는 통독으로 일시적으로 상승했지만 90년대 초부터 실시되고 있는 민영화 조치의 결과 지속적으로 감소하는 추세에 있다.<sup>62)</sup> 정부는 공공부문의 사용자로서 주로 사무직근로자와 생산직근로자로 구성되어 있는 공공서비스-수송-교통노동조합(ÖTV)과 단체협약을 체결하고 있다. 그러나 독일공무원연맹은 단체교섭권이 없기 때문에 공무원의 근로조건은 내무부장관이 재무부장관과 협의하고 공공서비스-수송-교통노동조합과의 단체협약 내용을 참조하여 결정하고 있다.

## 라. 단체협약

### (1) 단체협약 체결당사자

근로자를 대표하여 노동조합만 단체협약을 체결할 수 있는 것과 달리, 사용자 측에서는 사용자단체뿐만 아니라 개별사용자도 단체협약을 체결할 수 있다. 이에 따라 산업별 사용자단체뿐만 아니라 개별사용자들에 의하여 단체협약이 체결되고 있다. 사용자단체에 소속되지 않은 개별사용자는 원칙적으로 노동조합과 기업단위의 단체협약을 체결할 수 있지만, 이를 위해서는 산별노동조합의 정관이 개별사용자와의 단체협약을 허용하고 있어야 한다. 따라서 이를 정관에서 인정하지 않는 산별노동조합에서는 기업단위의 단체협약이 체결될 수 없다. 개별사용자들에 의한 단체협약은 기업단체협약(Firmmtarifvertrag)이나 공장단체협약(Werktarifvertrag)의 형태로 이루어지고 있으며 이의 대표적 예는 폴크스바겐(Volkswagen)社와 루프트한자(Lufthansa)社이다. 또한 노동조합과 사용자단체의 최상급단체(예: DGB, BDA)도 정관에서 이를 허용하면 단체협약을 체결할 수 있지만(단체협약법 제2조 제2항), 현실적으로 최상급단체가 직접 단체협약을 체결하고 있지는 않다.

### (2) 단체협약의 적용범위

단체협약에서 근로관계의 내용, 체결 및 종료에 관한 규정은 단체협약이 적용되는

---

61) Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1998(1998, p.56).

62) 민영화 조치의 대표적 예로는 독일연방철도(Deutsche Bundesbahn)와 독일체신(Deutsche Post)을 들 수 있는데, 독일체신은 업무분야별로 독일우편(주), 독일텔레콤(주)과 독일체신은행(주)으로 분리되어 민영화되었다.

시간적, 지역적, 산업별, 인적 범위에 있는 체결당사자의 구성원에게 직접적이며 강제적인 효력을 발휘한다. 시간적 적용범위로서 단체협약은 체결과 동시에 효력이 발효되고 종료와 동시에 소멸되며, 단체협약의 유효기간이 종료되어도 새로운 단체협약이 체결될 때까지는 기존의 단체협약이 적용된다. 지역적 적용범위는 단체협약이 특정지역 또는 전국을 적용대상으로 하여 체결되었는지에 따라 결정된다. 산업별 적용범위는 단체협약이 체결된 산업을 의미하며, 인적 적용범위는 단체협약 체결당사자의 구성원에게만 적용됨을 의미한다. 따라서 단체협약을 체결한 사용자 단체가 속해 있지 않은 다른 산업으로 조합원이 직장을 옮기면 새 직장의 노동조합에 가입할 때까지 단체협약의 적용대상자에서 제외된다. 또한 사용자가 사용자단체에서 탈퇴하여도 단체협약이 종료될 때까지는 단체협약 적용회사로 남게 된다.

#### 4. 노동분쟁 조정제도

##### 가. 개요

노동분쟁은 기업에게 많은 손실을 야기할 뿐만 아니라 이에 소요되는 사회적 비용 역시 막대하기 때문에, 이를 사전에 예방하며 이미 발생한 노동분쟁을 효율적으로 해결하는 것은 각국이 직면하고 있는 중요한 문제 중의 하나이다. <표 10-4>는 1970~1994년의 기간동안 주요 국가에서 발생한 근로자 천명당 연평균 파업일수를 비교하고 있는데, 파업으로 상실된 근로일수는 국가별로 큰 차이를 보이고 있다. 여기서 알 수 있는 것처럼 독일은 네덜란드, 오스트리아 및 스위스와 함께 파업이 가장 적은 국가에 속한다.

독일노동법은 이익분쟁(Regelungsstreitigkeiten)과 권리분쟁(Rechtsstreitigkeiten)을 구분하여 각각 상이한 기관을 통하여 해결되도록 하고 있다. 이익분쟁은 노동조건 설정이나 변경과 관련하여 단체협약과 사업장협정 같은 구속력을 갖는 규범을 창출하는 것과 관련된 분쟁이며, 단체협약 체결과 관련된 집단적 노동분쟁은 노사조정(Schlichtung)를 통하여, 그리고 사업장협정과 관련된 노동분쟁은 조정위원회(board of arbitration)를 통하여 해결되고 있다. 권리분쟁은 법률, 단체협약 및 사업장협정에 규정된 근로조건의 적용 또는 해석에 관한 분쟁이며, 이는 노동법원의

판결 또는 결정을 통하여 해결되고 있다. 다음에서는 이익분쟁 해결절차인 노사조정과 조정위원회제도를 먼저 살펴보고, 이어서 권리분쟁 해결절차인 노동법원제도를 설명하도록 한다.

<표 10-4> 주요 선진국의 근로자 천명당 연평균 파업일수(1970~1994)

국가	파업일 수	국가	파업일 수
이탈리아	901	프랑스	175
그리스	696	벨기에	171
스페인	681	포르투갈	132
캐나다	619	스웨덴	102
아일랜드	483	노르웨이	72
핀란드	450	일본	54
호주	425	독일	36
영국	368	네덜란드	25
뉴질랜드	303	오스트리아	7
미국	260	스위스	1
덴마크	183		

주: 독일은 1992년까지의 서독지역을 대상으로 함.

자료: Institut der deutschen Wirtschaft, Halbach 외(1997, p.348)에서 재인용.

#### 나. 노사조정을 통한 해결절차

##### (1) 노사조정

우리 나라에서는 97년의 노동법 개정을 통하여 도입된 사적조정제도가 전문조정인이 부족하고 제3자의 조정 및 중재를 통하여 노동문제를 해결하는 문화가 발달되어 있지 않아 지금까지 거의 활용되지 않고 있다. 우리 나라에서는 쟁의행위를 시작하기 전에 조정을 거쳐야 하는 조정전치주의를 채택하고 있다. 이 때 단체협약 체결당사자가 합의하거나 단체협약에서 규정하고 있을 때 진행되는 사적조정 및 중재절차를 제외하고는, 노동쟁의 조정이 정부기관인 노동위원회를 통하여 이루어지고 있다. 노동위원회의 조정은 원칙적으로 노사 일방의 신청에 의해 시작되지만, 국민경제와 국민의 일상생활을 위협할 위험이 존재할 때에는 노사의 신청 여부에 관계없이 중앙노동위원회 위원장의 의견을 들어 노동부장관이 긴급조정을 결정할 수 있다. 또한 필수공익사업에서는 노동위원회 위원장이 조정사건을 중재에 회부할 수

있으며(강제중재),<sup>63)</sup> 3인의 공익위원으로 구성되는 중재위원회에서 결정되는 모든 중재재정은 단체협약과 동일한 효력을 갖게 된다. 한편 긴급조정이 결정되면 30일간, 그리고 노동쟁의가 중재에 회부되면 15일간 쟁의행위가 금지된다.

독일에서의 노사조정은 노동조합과 사용자간의 단체교섭이 성과 없이 종료되더라도 노동쟁의 발생을 방지하며 단체협약이 체결되도록 유도하는 교섭과정이며, 일반적으로 단체교섭이 실패하고 노동조합이나 사용자의 요청이 있을 때 가동된다. 독일에서도 1933년 이전에는 현재 우리 나라에서 부분적으로 사용되고 있는 정부의 강제노사조정제도가 있었지만 비효율적이고 많은 부작용을 야기하였기 때문에 제2차세계대전 이후 폐지되었으며(G. Halbach 외, 1997, p.345), 그 대신 노사가 노동쟁의 조정자를 직접 선택할 수 있는 자율적 노사조정제도가 도입되었다. 따라서 독일에는 심판, 조정 및 중재업무를 하는 우리 나라의 노동위원회 같은 기구가 설치되어 있지 않다. 현재 유효한 대부분의 단체협약에는 次期の 단체교섭이 성과 없이 종료될 경우에 적용될 노사조정에 대하여 상세히 규정하고 있다.

노사조정을 담당하는 중재위원회는 대부분 7명 이내의 범위에서 동수의 노사대표(이들은 주로 각 단체의 상근직원 중에서 파견됨)와 원칙적으로 1명 또는 경우에 따라서 2명의 중립적인 위원장으로 구성되며, 중재위원회가 절충안을 제시하지 못하거나 중재위원회의 제안을 노사 모두가 수용하지 않으면 노사조정은 실패하게 된다. 이러한 경우에 노동조합이 준수해야 할 평화의무는 더 이상 존재하지 않기 때문에 노동조합은 합법적으로 파업을 시작할 수 있다.

## (2) 파업

독일에서는 파업에 관한 사항이 법률에 상세히 규정되어 있지 않기 때문에 쟁의행위에 관한 법적 규정은 거의 전적으로 판례에 근거하고 있다. 자율적 노사협약을 보장하는 단체교섭 수단으로 모든 이해집단에 의하여 인정되는 파업이 실제로 합법적인지를 판단하는 기준으로는 다음과 같은 사항이 적용되고 있다.

첫째, 파업뿐만 아니라 직장폐쇄의 합법성 여부를 판단하는 가장 중요한 기준은 과잉금지(Verhältnismäßigkeit)의 원칙이다. 이는 파업의 목표를 설정하고 실행하는데 있어서 공정성과 경제성을 고려하여 과도한 손실을 야기해서는 안되며, 공익이

---

63) 필수공익사업은 철도 및 시내버스 운송사업, 수도·전기·가스·석유정제 및 석유공급사업, 병원사업, 은행사업 및 통신사업이다.



명백히 침해되어서도 안된다는 것을 의미한다. 이 과잉금지의 원칙은 다음의 3가지 중요한 부분원칙(Grundsätze)을 내용으로 하고 있으며, 연방노동법원(Bundesarbeitsgericht)도 판례에서 이를 확인하고 있다(G. Halbach 외, 1997, p.350):

- 파업은 합법적인 쟁의목표와 파업 후의 산업평화를 달성하기 위하여 적합하며 필요할 때 실행되어야 한다. 또한 파업은 최후의 수단으로 사용되어야 하기 때문에 원칙적으로 파업이 시작되기 전에 노사조정이 선행되어야 한다. 그러나 연방노동법원은 1984년의 판결에서 단체교섭 기간중이라도 단기간의 경고파업이나 작업중단은 허용되는 것으로 결정하여 파업의 허용범위가 확대되었다.
- 파업은 공정한 쟁의의 원칙에 따라 실시되어야 하며 사용자를 파멸시키기 위한 것이어서는 안된다.
- 파업이 종료된 후에 노동조합은 산업평화를 회복하기 위하여 최선을 다하여야 한다.

둘째, 노동조합만이 파업의 집행당사자가 될 수 있기 때문에 해당 노동조합이 사전 또는 사후에 승인한 파업만이 허용된다. 즉 노동조합에 파업독점권이 주어지기 때문에 노조에 의해 조직되지 않은 파업은 허용되지 않는다.

셋째, 단체협약의 체결을 목표로 하는 파업만 허용되기 때문에 정치적 파업, 동정 파업 및 시위파업은 불법이다. 따라서 단체협약의 대상이 바로 파업대상의 한계를 설정한다.

넷째, 노동조합은 평화의무를 준수하여야 하기 때문에 단체협약 유효기간중의 파업은 허용되지 않는다.

다섯째, 시설유지작업 및 긴급작업은 파업중에도 실시되어야 한다. 여기서 쟁의행위에 관한 제반 사항이 단체협약 체결당사자들의 합의에 따라 결정되기 때문에 시설유지작업 및 긴급작업의 범위를 결정하는 것 역시 노동조합과 사용자가 자율적으로 합의하게 된다. 그러나 단체협약 체결당사자들이 긴급작업의 범위와 실시, 그리고 꼭 필요한 공장을 파업대상에서 제외시키는데 대하여 합의하지 못하면 노동법원이 이를 결정하게 된다.

독일에서의 대규모 노동쟁의는 주로 임금인상보다는 여타 근로조건의 개선을 목적으로 하여 실시되었다. 노동조합이 주도하는 파업이 적법하게 실시되기 위해서는 파업찬반투표에서 일정 수준 이상의 조합원 지지가 필요하며, 이에 대해서 노동조

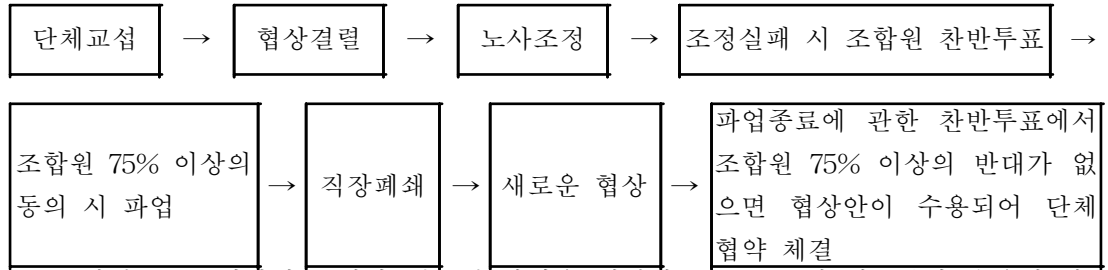
합이 독자적으로 결정하고 있다. 예를 들면 금속산업노동조합(IG Metall)의 정관 제 22조 제3항은 파업이 실시되기 위해서는 75% 이상의 조합원지지율이 필요하다고 규정하고 있다. 파업이 불법일 경우 사용자는 노동조합에 손해배상을 청구하고 파업중지를 요구할 수 있다. 그러나 불법파업에 참여한 근로자를 해고할 수 있는지의 여부는 근로자가 불법파업에 가담한 정도와 불법파업 사실을 인지할 수 있는 가능성에 기초하며, 또한 파업을 야기한 사용자의 태도를 고려하여 결정된다. 여기서 공장점거와 같은 불법파업에 적극적으로 가담하거나 또는 파업에 불참하고 근무하려는 근로자의 출입을 물리적으로 방해하는 것과 같은 불법행위를 한 근로자는 종업원평의회 동의 없이도 해고될 수 있으며, 불법파업에 참여한 종업원평의회 위원도 종업원평의회 동의 없이 해고될 수 있지만 이 경우에는 노동법원에 동의를 신청해야 한다(연방노동법원 1978년 2월 14일 판례, G. Halbach 외, 1997, pp.352.).

### (3) 직장폐쇄

직장폐쇄는 개별사용자 또는 사용자단체가 근로자들이 제공하는 노동의 수령과 임금지급을 거부하는 것을 의미한다. 이러한 직장폐쇄는 사업장의 모든 근로자를 대상으로 할 수도 있으며, 직종별(예: 기능공)이나 생산공정별로 이루어질 수도 있다. 그러나 비조합원을 제외하고 파업중인 조합원만을 대상으로 하는 직장폐쇄는 단체를 결성할 자유인 적극적 단결권을 침해하기 때문에 허용되지 않는다. 연방노동법원은 파업이 발생한 후 이루어지는 방어적 직장폐쇄를 허용하였는데, 여기에서도 파업의 경우와 마찬가지로 과잉금지의 원칙이 준수되어야 한다. 이에 근거하여 연방노동법원은 다음과 같은 부분원칙을 제시하였다(G. Halbach 외, 1997, pp.353);

- 직장폐쇄는 분쟁을 해결하려는 목표를 달성하고 쟁의종료 시의 산업평화를 회복시키는데 적합하고 필수적이어야 하며, 최후의 수단으로 사용되어야 한다.
- 직장폐쇄는 공정한 대응책의 원칙에 따라 실시되어야 하며 노동조합을 파멸시키기 위한 것이어서는 안된다.
- 직장폐쇄는 해당단체교섭 지역으로 한정되어야 한다.
- 직장폐쇄에 적용되는 근로자수는 파업에 참여한 근로자수에 비례하여 이루어져야 한다.
- 쟁의종료 시 사용자는 산업평화를 회복하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다.

<그림 10-2> 단체협약 체결 과정도



주: 조합원 75% 이상의 동의가 있으면 파업을 시작하고, 노동조합 지도부가 수용한 사용자의 협상案을 최종적으로 수용할지의 여부를 결정하는 조합원 찬반투표에서 25% 이상의 찬성이 있으면 협상案을 수용하는 이러한 조항은 대부분의 산별노동조합 정관에 규정되어 있다.

사용자는 적법한 파업에 참여중인 근로자를 해고할 수 없다. 또한 쟁의행위중에는 근로관계가 정지되기 때문에 쟁의에 참여하는 근로자에게는 임금이 지급되지 않으며, 대신 파업발생 전에 노동조합에 3개월 이상 가입한 근로자에게는 노동조합 기금에서 총임금의 약 2/3에 해당하는 지원금이 지급된다. 그러나 비조합원에게는 이러한 지원금이 지급되지 않는다. 노동쟁의에 직접 참여한 근로자에 대한 임금지급이 정지되는 것과 달리 파업에 가담하지 않거나 직장폐쇄에 연류되지 않은 근로자에게는 임금이 지급되고 있다.

다. 조정위원회를 통한 해결절차

종업원평의회가 공동결정권을 갖는 영역에서 사업주와 종업원평의회간에 합의가 이루어지지 못하면 이는 조정위원회를 통하여 해결되고 있다. 즉 이러한 영역에서 분쟁이 발생하면 사용자 또는 종업원평의회에 신청에 따라 조정위원회가 설치되는데, 사용자와 종업원평의회가 선임한 동수의 위원과 양측이 합의하는 중립적 위원장(대부분의 경우 노동법원의 판사가, 그리고 경우에 따라서는 정치가가 위촉되고 있음)으로 구성된다. 다만 위원수와 위원장 선임에 대하여 양측이 합의하지 못하면 노동법원이 최종적으로 결정하게 된다. 조정위원회는 분쟁사안에 대하여 토론한 후 다수결로 결정하게 되며, 위원장은 1차 투표에서 투표권이 없다. 그러나 1차 투표에서 가부동수일 때 실시되는 2차 투표에서는 위원장 역시 투표권을 행사하게 된다. 종업원평의회가 공동결정권을 갖는 영역에서 발생한 분쟁을 해결하기 위하여 설치

된 조정위원회에서의 결정은 사용자와 종업원평의회간의 사업장협정을 대체하게 되는 구속력을 갖게 된다. 따라서 조정위원회의 결정에 위원장이 결정적인 역할을 하게 되기 때문에 위원장 선임과 관련하여 노사간에 의견대립이 자주 발생하고 있다.

만약 조정위원회가 조정위원회에 주어진 공정한 재량(billiges Ermessen)의 권한을 벗어나 결정했다고 판단될 때에는 사용자와 종업원평의회는 결정이 내려진 후 2주 이내에 노동법원에 제소할 수 있다. 한편 조정위원회를 운영하는데 소요되는 비용은 전액 사용자가 부담하게 되며, 이의 주된 비용은 위원장과 기업에 근무하지 않는 위원(예: 종업원평의회가 선임한 노동조합의 직원)에게 지급되는 사례비이다. 이러한 비용부담 때문에 사용자는 가능한 한 조정위원회가 설치되는 것을 회피하는 경향이 있다.

#### 라. 노동법원을 통한 해결절차

##### (1) 개요

독일의 법원제도는 일반법원, 행정법원, 재정법원, 사회법원 및 노동법원의 5개 분야로 구성되어 있으며,<sup>64)</sup> 이들은 동등한 지위를 가지고 관할영역에서 배타적 관할권을 가지고 있다. 노동법원에 대해서는 노동법원법(labor court act)에 관할권이 규정되어 있는데, 동법 제2조 및 제2a조에 따라 판결절차(proceedings for a judgment)와 결정절차(proceedings for a ruling)가 구분되어 있으며 이들 절차는 상호 배타적으로 적용된다(노동법원법 제80조 제1항).<sup>65)</sup>

##### (2) 구조

독일의 노동법원제도는 삼심제이다. 1심인 노동법원(labor court)의 재판부는 1인의 직업판사와 노사를 대표하는 2인의 명예판사로 구성된다. 2심인 州노동법원(regional labor court)의 재판부 역시 1심의 재판부와 동일하게 구성된다. 최종심인 연방노동법원(federal labor court)은 1999년 현재 업무영역별로 10개의 소재판부(senate)를 운영하고 있으며, 소재판부는 재판장을 포함한 3인의 직업판사와 2인의

---

64) 또한 우리 나라의 헌법재판소에 해당하는 연방헌법재판소가 설치되어 있다.

65) 독일의 노동법원제도에 대한 자세한 내용은 김상호(1999d)와 라이네만(1999) 참조.

명예판사로 구성된다. 연방노동법원 小재판부간의 의견불일치를 해결하여 재판의 통일성을 확보하며 大재판부(grand panel)의 기존판결과 상이한 판결을 내리고자 할 때에는 특별기구인 大재판부가 구성된다.

### (3) 재판부의 구성

노동법원의 직업판사는 일반법원의 직업판사와 동일한 과정을 통하여 양성되고 있으며(대학에서 법학을 전공하고 2번에 걸쳐 시행되는 국가시험에 합격해야 됨), 1심인 노동법원과 2심인 州노동법원에서는 각각의 州법에 따라 직업판사가 임명된다. 이와 달리 연방노동법원의 직업판사는 연방노동사회부장관 또는 법관선출위원회의 추천으로 대통령이 임명하도록 되어 있다. 여기서 법관선출위원회는 각 州의 州노동부장관과 이와 동수의 연방의회에서 선출된 위원으로 구성된다. 1995년 현재 직업판사의 수는 1심의 노동법원이 872명, 州노동법원이 199명, 그리고 연방노동법원이 34명이다(G. Halbach 외, 1997, p.590).

명예판사는 본래의 직업과 별도로 비상근으로 노동법원의 재판과정에 참여하고 있다. 노동조합, 근로자단체 및 사용자단체에서 추천한 후보자 중에서 노동법원과 州노동법원의 명예판사는 州노동부장관에 의해서, 그리고 연방노동법원의 명예판사는 연방노동사회부장관에 의해 위촉된다. 이들의 임기는 4년이며 연임이 가능하다. 명예판사는 재판을 수행하는데 있어서 투표권을 포함하여 직업판사와 동일한 법적 권한을 가지고 있다. 따라서 이론적으로는 재판장인 직업판사가 생각하는 것과 다른 판결이 나오는 것이 가능하지만 현실에서 이러한 경우는 거의 발생하지 않는다.

## 5. 평가와 시사점

### 가. 고용보험제도의 평가와 시사점

독일은 적극적 노동시장정책에 중점을 두어 다양한 정책수단을 활용하고 있지만 우리 나라와 일본과 달리 전체적인 체계를 단순화시킴으로써 정책수단의 효율성을 높이고 있다. 또한 연방고용청의 본부와 하부기관을 노·사·정의 자치운영 원칙에

따라 운영함으로써 관료화를 방지하고 노동시장정책을 지역적 실정에 맞게 탄력적으로 운영하고 있다.

독일의 고용보험제도에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 우리 나라의 고용보험에서는 제도도입 초기와 달리 정책수단이 급격히 확대되어 방만하게 운영하고 있는데, 각각의 수단이 미치는 효과를 심층 분석하여 활용도가 낮으며 효과가 미약한 정책수단을 삭제하여 전체적인 체계의 명확성을 제고시키도록 한다. 또한 자영업 개시를 지원하는 제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재와 같은 대량실업 상황에서 실업자가 다른 직장으로 재취업하는 것은 매우 어려우며, 많은 실직자가 자영업을 시작하려고 하는 상황에서 이러한 근로자에게 재취직훈련은 실질적인 도움이 되지 않는다. 따라서 고용보험에서 현재처럼 모든 실업자에게 동일하게 실업급여와 재취직훈련을 제공하는 대신에, 이러한 현물급여 및 현금급여를 수급할 자격이 있는 실직자이면서 창업을 희망하는 근로자에게 이에 소요되는 비용에 상응하는 창업지원금을 제공하는 것이 바람직하다. 또한 소기업 형태로 창업하는 경우에는 근로자의 채용지원금을 지원하도록 한다. 이러한 창업은 주로 서비스업에서 이루어지게 되어 새로운 근로자를 고용하는 고용창출 효과가 클 것으로 예상된다.

다음으로 관장기구에는 많은 논란이 있을 수 있는 분야인데, 이는 대부분의 국가에서처럼 정부부처가 중심이 되어 운영하는 방법과, 독일에서처럼 자치운영기구를 설치하여 관장토록 하고 정부는 단지 운영기구에 대한 법적 감독만을 하게 하는 방법이 있다. 우리 나라의 현실을 고려하면 노사가 독일처럼 협력하여 자치적으로 고용보험제도를 운영할 수 있을 지에 대하여 의문을 제기하게 되는 것이 사실이다. 그러나 관료화를 방지하고 지역특성에 맞는 직업교육 프로그램을 개발하는 등의 탄력적 제도운영을 위해서는 장기적으로 독일식의 자치기구를 설립하여 운영을 위임하는 것이 바람직하다.

#### 나. 단체교섭제도의 평가와 시사점

산별광역단체협약으로 특징지워 지는 독일의 단체교섭제도에 대해 노동조합과 사용자단체는 부분적으로는 공통되게, 그러나 부분적으로는 상이하게 평가하고 있다. 노동조합은 산별광역단체협약의 장점으로 크게 다음의 3가지를 들고 있다.<sup>66)</sup> 첫째,

사업장에서 활동하는 노사간의 갈등을 최소화하는 기능을 하고 있다. 이는 단체협약의 광역화로 노동쟁의가 개별기업으로 확대되어 노사가 사업장 단위에서 치열한 분쟁에 휘말릴 가능성이 적으며, 또한 노동쟁의가 개별기업까지 확대되어도 사용자와 근로자가 각각 사용자단체와 노동조합을 대변하는 역할을 하는데 그치기 때문에 기업단위의 단체교섭제도에서 자주 관찰하게 되는 상호불신과 감정적 충돌이 발생하지 않게 되기 때문이다. 둘째, 근로자의 직업능력 개발과 기술 개발에 대한 투자를 촉진시켜 기업의 국제경쟁력을 향상시키게 된다. 이는 산별광역단체협약으로 동일지역에 위치한 동종업종의 기업에서는 임금과 근로조건에서의 기업간 차이가 최소화되므로, 기업이 경쟁사에 대한 경쟁력을 확보하기 위해서는 인적자본의 형성과 신기술 개발에 대한 투자를 증가시켜야 하기 때문이다. 셋째, 부품을 조립하여 생산하는 산업과 산업연관성이 높은 산업에서 효율적으로 생산활동이 이루어지도록 한다. 만약 이러한 산업에서 기업단위별로 단체협약이 체결되면 한 기업에서의 파업이 연관된 분야의 모든 생산활동을 중단시키게 되며, 무수히 많은 기업단위별 단체협약이 지속적으로 체결되어야 하기 때문에 기업단위별 단체교섭이 제품생산에 미치는 부정적 영향이 크기 때문이다.

사용자단체 역시 산별광역단체협약이 기업의 이윤배분과 관련된 노사의 갈등이 사업장 차원에서 발생하는 것을 차단하고 이를 사업장 밖으로 이전시킴으로써 산업평화와 사회안정에 기여하기 때문에 정치적 관점에서 뿐만 아니라 경제적 효율성 관점에서도 바람직한 제도로 평가하고 있다. 그러나 과거에는 단체협약에서 핵심적 사항만을 규정하였을 뿐만 아니라 이를 비교적 낮은 수준으로 설정하였기 때문에 많은 기업이 근로자와의 합의를 통하여 자신들의 경영성과에 맞게 단체협약보다 유리한 근로조건을 제공하였고, 또한 경기침체 시에는 이를 어려움 없이 축소할 수 있었다.<sup>66)</sup> 그러나 최근의 단체협약은 최저근로조건을 포괄적으로 상세히 규정하고 있을 뿐만 아니라 높은 수준으로 결정하고 있기 때문에 개별기업이 자신들의 경영상황을 단체협약에 반영시킬 수 있는 여지가 제한되어 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 앞으로의 단체협약에서는 근로조건인 임금, 근로시간 및 휴가기간에 대해서만 규정하고 나머지는 개별기업 차원에서 노사간의 합의를 통하여 결정

66) 이는 필자가 1999년 2월 프랑크푸르트에 있는 IG Metall 본부의 W. Schroeder박사를 방문하여 나눈 대화의 일부를 정리한 것이다.

67) 이를 반영하여 과거에는 개별기업이 단체협약에서 정한 임금보다 높은 임금을 지급하여 실제임금과 단체협약임금간에 높은 격차(wage drift)가 존재하였다.

할 수 있도록 하여 사업장 차원에서 독자적으로 결정할 수 있는 범위를 확대할 것을 제시하고 있다. 또한 단체협약 임금이 너무 높은 수준에서 결정되고 있어서 현실적으로 이를 지불할 수 없어 도산하는 기업이 많이 발생하고 있는 실정이기 때문에 단체협약 임금수준을 하향 조정할 것을 제안하고 있다.<sup>68)</sup>

한편 독일 단체교섭제도의 문제점으로 다음을 지적할 수 있다. 단체교섭이 산별노조에 의하여 지역적으로 진행되며, 한 지역에서 선봉협정의 형태로 단체협약이 체결되면 여타 단체협약 체결대상자들도 이에 기초하여 단체협약을 체결하고 있다. 따라서 현재처럼 최저근로조건이 높은 수준으로 결정되면 한계기업이 도산하게 되며, 동일산업 내에서도 지역별로 기업이 처해 있는 상황을 충분히 반영하기가 어렵다.<sup>69)</sup> 또한 이처럼 동일산업 내 지역간 임금격차가 충분히 크지 않을 뿐만 아니라 선봉협정을 기준으로 하여 단체협약이 체결되고 있기 때문에 산업간에도 충분한 임금격차가 존재하지 않아서 불황을 겪고 있는 산업에서는 고임금으로 기업이 도산하게 되는 문제가 있다.

한편 독일의 단체교섭제도에서 다음과 같은 우리 나라에 주는 시사점을 도출할 수 있다. 독일에서는 자율적 단체교섭이 법적으로 보장되어 있을 뿐만 아니라 현실에서도 준수되고 있다. 그러나 우리 나라에서는 노동당국이 자율교섭의 원칙을 천명하고는 있지만 이를 현실에서 준수하지 않고 있으며, 정부 또는 정치가가 개입하는 경우가 많이 있다. 따라서 우리 나라도 단체교섭에 있어서의 노사의 자율성이 현실에서 준수되도록 하여야 한다. 아울러 독일에서는 산별단체협약이 체결되고 있으며, 노동조합뿐만 아니라 사용자의 대다수가 현행 제도를 기업단위 단체협약제도보다 선호하고 있다. 기업단위로 단체교섭을 벌이는 우리 나라에서는 특히 중소기업의 경우 단체교섭을 담당할 전문가가 부족하며, 교섭에 필요한 기초자료와 전문성의 부족으로 단체교섭이 효율적으로 이루어지지 않고 있기 때문에 이에 소요되는 거래비용이 매우 높다. 또한 현행의 기업별 단체협약에서는 해당기업의 노사대표가 이해관계가 엇갈리는 첨예한 문제에 대하여 직접 협상하기 때문에 교섭과정에서 상호불신과 감정적 충돌이 자주 발생하고 있는 실정이다. 따라서 사용자단체와 지역별 산별노조가 협상하도록 교섭구조를 변경하여 전문적 지식을 가진 산별노조를 중

---

68) Internet BDA Homepage.

69) 아울러 14개의 산업분야를 포괄하는 금속노동조합처럼 관장범위가 넓은 산별노조의 경우에는 산업별 생산성 증가 정도가 상이하기 때문에, 이들 기업에 동일한 내용의 단체협약을 일률적으로 적용하면 이러한 문제가 심화된다.



심으로 단체교섭을 진행토록 하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다. 물론 이때 산별단체협약체도가 가지고 있는 경직성의 문제를 보완하기 위하여 개별기업의 노사가 희망하면 기업단체협약이 산별단체협약을 대체토록 하여야 할 것이다.

다음으로 독일에서는 작업조건, 인사 및 경영에 관한 사항이 단체협약에 규정되어 있지 않으면 종업원평의회는 이러한 사항에 대하여 각각 공동결정권, 동의권, 그리고 협의권 및 정보청취권을 가지고 있다. 이를 통하여 근로자들은 이들 분야에서의 의사결정에 제한적이거나 참여하고 있다. 한편 우리 나라에서 최근에 발생하는 노동쟁의는 임금인상보다는 구조조정, 기업의 합병, 분할 및 해고자복직과 같은 인사 경영에 관한 의견 차이에 기인하는 것이 더 많은 실정이며, 이러한 분야에서 발생하는 노동쟁의를 효율적으로 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 따라서 인사 및 경영에 관한 노동쟁의가 발생하는 것을 사전에 예방하며, 이러한 예방조치에도 불구하고 발생하는 노동쟁의에 대해서는 이를 효율적으로 해결할 수 있는 방안을 모색토록 한다.

마지막으로 우리 나라의 경우 지나치게 많은 노조전임자에 대한 사용자의 급여 지원이 원가 상승을 통하여 기업의 국제경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하며, 단체교섭 때마다 전임자수의 확대를 둘러싸고 노사간에 갈등이 발생하여 문제점으로 지적되었다. 이에 따라 1997년의 노동법 개정에서는 사용자가 노조전임자의 급여를 지급하는 것을 부당노동행위로 규정하여 처벌하되, 노동조합 재정의 취약성을 고려하여 법개정 시점을 기준으로 급여를 지급하던 사업장에 대해서는 2001년 말까지 개정된 법의 적용을 유예하도록 하였다. 그러나 법 시행 이후 새로이 조직된 노동조합에서 사용자가 노조전임자의 급여를 지급하면 부당노동행위로 처벌받도록 되어 있다. 독일에서는 산별노동조합 체계이므로 노조전임자 자체가 없기 때문에 사용자의 급여 지원이 문제화 될 수 없지만, 규모가 큰 사업장에서는 사용자가 제한된 수이지만 종업원평의회 전임위원의 급여를 지급하고 있다. 이러한 독일의 규정을 고려하면 과거의 지나치게 많았던 노조전임자와 이의 확대를 위한 노동조합의 시도는 비판받을 수 있지만, 노동조합 전임자의 급여를 지급하는 사용자를 처벌토록 한 새로운 규정 역시 노사관계의 자율성에 국가가 깊이 간섭하기 때문에 문제점으로 지적할 수 있다. 따라서 우리 나라 노동조합의 재정적 취약성을 고려할 때, 기업에 커다란 재정적 압박이 되지 않는 제한된 범위 내에서 사용자가 자율적으로 노조전임자의 급여를 지급하는 것을 희망할 때에는 이를 허용토록 하는 것이 바람직

하다.

#### 다. 노동분쟁 조정제도의 평가와 시사점

노사조정과 조정위원회를 통하여 노동분쟁을 해결하는 독일제도에 대하여 다음과 같이 평가할 수 있다. 단체협약 체결과 관련된 집단적 노사분쟁을 해결하는 노사조정에서 비효율적이면서 많은 부작용을 야기한 정부의 강제노사조정제도를 폐지하고, 노사가 조정자를 직접 선택할 수 있는 자율적 노사조정제도를 채택하고 있다. 이처럼 정부가 전혀 개입하지 않는 자율적 노사조정제도를 통하여 단체협약 체결당사자의 자율성과 조정자에 대한 신뢰성을 제고시켜 노동쟁의가 효율적으로 해결되도록 하고 있다. 또한 중업원평의회가 공동결정권을 갖는 영역에서의 노동분쟁을 관장하는 조정위원회제도에서도 사용자와 중업원평의회가 합의하는 중립적인 인사가 위원장을 맡도록 함으로써 노동분쟁이 공평하게 해결되도록 하고 있다.

다음에서는 권리분쟁을 해결하는 절차인 노동법원제도를 평가하도록 한다. 재판부가 직업판사와 노동조합과 사용자를 대표하는 명예판사의 3자로 구성되어 있으며, 명예판사는 1심, 2심 및 최종심 모두에 참여하고 있다. 이러한 명예판사제도를 통하여 독일은 현실적인 노동문제의 “전문가”인 명예판사가 법률전문가인 직업판사가 행하는 재판진행을 보완하는 기능을 수행하도록 하고 있다. 또한 근로자와 사용자의 대표가 재판과정에 참여토록 하는 것은 분쟁 당사자가 노동법원의 결정을 존중토록 하는데 기여하는 것으로 평가된다. 또한 화해를 촉진하는 소송비용 면제규정과 강제적 화해절차를 적용하여 노동법원에 접수된 사건의 대부분이 화해나 취하에 의해 해결되도록 하여 효율성을 제고하고 있다. 아울러 일반법원에 비하여 소송비용이 저렴하여 근로자가 소송비용에 대한 부담 없이 노동법원을 이용할 수 있도록 함으로써 근로자의 권익을 적극적으로 보호하고 있다.

독일의 노동분쟁 조정제도로부터 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 독일에서는 자율적 노사조정이 현실에서 이루어지고 있지만, 우리 나라의 노동위원회제도는 노동부장관에게 긴급조정권을 부여하고 있으며, 필수공익사업에서는 강제중재를 허용함으로써 정부가 단체교섭 과정에 개입할 수 있는 길이 열려 있다. 물론 노사관계가 아직 성숙단계에 도달하지 못한 우리 나라의 현실을 고려할 때 이러한 개입조항이 필요한 것이 사실이지만 우선 필수공익사업의 영역을 축소하는 등의 방법

을 통하여 정부가 개입할 수 있는 영역을 축소하도록 하고 궁극적으로는 자율적으로 해결할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.<sup>70)</sup> 또한 노사문제를 다루는 전문법원으로서 노동법원제도를 도입하는 방안을 적극적으로 검토하여야 할 것이다. 이때 노사대표가 재판과정에 참여토록 하는 방안에 대해서는 세부적인 타당성 검토가 필요할 것이다. 이밖에도 독일에서는 노사분쟁을 해결하는 절차 및 내용에 대하여 상세히 법에 규정되어 있고 판례로 정착되어 있어서 당사자들의 돌출적인 행동을 예방하고, 노동분쟁이 투명하게 해결되도록 하고 있다.

---

70) 독일에서는 우리 나라의 필수공익사업에 해당하는 영역에서의 단체교섭에서도 정부가 개입하지 않고 노사가 자율적으로 진행하고 있다.

## 제 11 장 기업의 의사결정제도

### 1. 개관

독일 상법상의 회사는 합명회사(offene Handelsgesellschaft, OHG),<sup>71)</sup> 합자회사(Kommanditgesellschaft, KG), 유한회사(Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH) 및 주식회사(Aktiengesellschaft, AG)로 구분되어 있다.<sup>72)</sup> 이 중에서 합명회사와 합자회사는 人的會社로서 기업의 의사결정 구조가 단순한 반면, 유한회사와 주식회사와 같은 物的會社에서의 의사결정은 원칙적으로 資本多數決에 따르지만 다음에서 알 수 있는 것처럼 의사결정 구조에서 우리 나라와 상이한 제도를 채택하고 있다.

독일의 주식회사는 주주총회(Hauptversammlung), 이사회(Vorstand), 감사회(Aufsichtsrat)의 3개의 기구로 구성되어 있다. 독일 기업지배제도의 가장 큰 특징은 경영구조가 이사회와 감사회의 이원적 구조로 구성되며, 근로자대표가 감사회 구성원으로 제한적으로 경영에 참여한다는 점이다.<sup>73)</sup> 해당 회사 중역으로 구성되는 이사회 이사(대표이사 포함)는 최장 임기 5년으로 감사회에서 임명되며 연임이 가능하다. 또한 규정에 따라 직무를 충실하게 수행하여야 하는 의무를 위반하거나, 정상적으로 기업을 운영할 능력이 없거나, 또는 주주총회에서 불신임을 받으면 감사회는 이사와 대표이사의 임명을 철회할 수 있다(주식법(Aktiengesetz) 제84조 제1항 및 제3항).

독일에서는 모든 주식회사와 상시근로자 500인 이상의 유한회사에 감사회를 설치하여야 하기 때문에 모든 대기업에서 감사회제도가 운영되고 있다(<표 11-1> 참조). 감사회의 감독업무는 이사회를 대상으로 이루어지며, 하부조직에 대한 감독은 이사회 업무영역에 속한다. 이 밖에 감사회는 모든 영역에서 이사회를 자문하는

---

71) 독일의 OHG는 우리 나라와 달리 법인격을 갖고 있지 않다.

72) 이외에도 주식합자회사(KG auf Aktien) 및 유한합자회사(GmbH & Co. KG)의 형태도 존재한다. 여기서 주식합자회사는 1인의 무한책임사원과 유한책임을 부담하는 주주로 설립된 법인이다. 무한책임사원에 대해서는 합자회사에 관한 규정이 적용되고, 무한책임사원은 업무집행권 및 대표권을 갖는다.

73) 독일 기업지배제도의 다른 특징은 은행이 기업을 지배하는 것이며, 이에 대해서는 최연혜(1997) 및 이영기(1998, p.71~85) 참조.

기능을 수행하며, 이사의 보수를 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다(주식법 제87조). 이러한 권한과 의무를 수행하기 위하여 감사회는 재정 및 회계 등에 관한 감사권과 정보청취권을 가지지만, 일상적 경영에 관한 결정권은 이사회에 부여되어 있다.

한편 독일의 주식법은 소액주주를 보호하는 다양한 규정을 마련하고 있다. 특히 회사가 기업집단에 속하는 경우 기업집단 내의 소액주주를 보호하는 별도의 규정을 마련하고 있다. 즉 기업들이 결합하여 기업집단(group)을 형성하여 운영할 때에는 개별회사가 회사 자체의 이익보다 기업집단 전체의 이익을 위하여 의사결정을 할 가능성이 높다. 따라서 주식법에서는 이러한 현실을 반영하여 기업집단의 경우에 소액주주의 보호를 강화하는 별도의 규정을 마련하여 적용하고 있다.

독일에서는 소액주주의 권익을 보호하기 위하여 1959년에 설립된 소액주주보호조합(Schutzgemeinschaft der Kleinaktionäre: SdK)이 연맹 형태로 운영되고 있으며, 회원으로 가입하기 위한 年회비는 100 DM이다. 소액주주보호조합은 소액주주의 주식을 동원하여 주주총회에서 소액주주의 권익을 대변하고 있는데 1998년에 약 600개 이상의 주주총회에 참석하였다. 또한 이 조합은 법개정 시 소액주주의 입장이 많이 반영될 수 있도록 언론 및 입법기관을 대상으로 하여 소액주주의 입장을 대변하는 역할을 하고 있다.<sup>74)</sup>

## 2. 기업지배제도<sup>75)</sup>

### 가. 이사회

이사회는 독자적인 책임 하에 경영을 하게 되는데, 자본금이 3백만 DM를 초과하면 2명 이상의 이사를 두도록 규정되어 있다(주식법 제76조).<sup>76)</sup> 그러나 이사가 동일기업의 감사를 겸임할 수는 없다. 이사회는 감사회에 경영과 관련된 중요한 사항을

---

74) Die SdK im Jahr 1998

75) 독일은 1998년에 통과된 '기업과 은행에서의 감독 및 투명성에 관한 법률'(Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich/Banken: KonTraG)을 통하여 감독강화와 투명성 제고 기능을 강화하고 있다.

76) 1999년부터 Euro화가 도입됨에 따라 이 자본금 규모는 백50만 Euro로 대체되었으며, 이러한 Euro로의 대체는 다른 조항에도 적용되고 있다.

보고하여야 하는데, 경영정책 및 경영계획의 기본 틀(특히 재정계획, 투자계획 및 인사계획)에 대해서 최소한 1년에 한 번씩, 수익 상황에 대해서는 결산을 하는 감사회의 회의에서, 판매 및 경영 상황에 대해서는 수시로(최소한 분기별로), 그리고 기업경영에 중요한 사항에 대해서는 감사회가 검토할 수 있을 정도로 시간적 여유를 두고 보고하여야 한다(주식법 제90조). 또한 이사회는 단순과반수의 찬성으로 주주총회를 소집하게 된다(주식법 제121조 제2항).

이사가 업무를 집행할 때에는 충실하며(ordentlich)며 양심적인(gewissenhaft) 경영자로서의 주의를 기울이도록, 즉 규정에 따라 직무를 충실하게 수행하도록 주식법에 규정되어 있다. 또한 업무집행 과정에서 취득한 비밀을 누설해서는 안되며, 만약 이러한 규정을 위반하여 손실이 발생하면 이에 대해 회사가 손해배상을 하여야 한다. 이 때 이러한 주의의무(Sorgfaltspflicht)를 위반하지 않은 것을 입증할 책임을 이사에게 부과하여 엄격히 다루고 있다(주식법 제93조 제1항~제2항).

#### 나. 감사회

감사는 원칙적으로 주주총회에서 선출되도록 하고 있다. 그러나 파견되는 감사나, 다음에 설명할 사업장기본법(Betriebsverfassungsgesetz), 석탄·철강공동결정보완법(Montan-Mitbestimmungsergänzungsgesetz) 및 공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)의 규정에 따라 선출되는 근로자를 대표하는 감사는 이의 예외로 하고 있다(주식법 제101조 제1항). 감사는 주주총회에 출석한 주주의 의결권 중 3/4 이상의 찬성이 있거나, 감사 과반수 이상의 찬성으로 감사회가 법원에 제출한 해임신청에 타당한 사유가 있을 때 법원의 판결을 통해 해임된다(주식법 제103조 제1항 및 제3항).<sup>77)</sup>

특별히 다른 규정이 없는 경우에 감사회는 전체 감사 1/2 이상의 찬성으로 의결하며(주식법 제108조 제2항), 이사회의 업무를 감독하는 기능을 하는데 필요하다고 판단될 경우 감사회는 단순과반수의 찬성으로 주주총회를 소집할 수 있다(주식법 제111조). 감사회의 감독기능에는 기업의 장기전략을 수립하는데 있어서 이사회와 상의하고 이사를 임명하고 해임하는 것도 포함된다(D. Hoffmann, 1994, p.4).

---

77) 그러나 정관의 규정에 따라 파견된 감사는 파견권이 있는 사람에 의해 언제나 해임될 수 있다(주식법 제103조 제2항).

독일에서는 종업원과 노동조합의 대표가 감사회 구성원으로 활동함으로써 경영에 부분적으로 참여하고 있다. 이러한 공동결정의 예로서는 종업원과 노동조합의 대표가 기업의 중요한 계획, 결정 및 기업경영정책에 참여하는 것 등이 있으며, 이것은 구체적으로 근로자대표가 감사로 활동함으로써 실현된다. 그러나 이사회에 대한 감사회의 통제기능은 주주총회 다수의 의결을 통하여 제한될 수 있다. 즉 독일에서는 이사회가 경영 업무를 실행하기 전에 감사회의 동의를 필요로 하는 항목(예: 일정한도 이상의 투자와 증자)을 정관이나 감사회에서 규정하도록 하고 있다. 이러한 사항에서 감사회가 이사회에 대한 동의를 거부하여도 이사회는 주주총회를 소집하고, 출석한 주주의 의결권 중 3/4 이상의 찬성이 있으면 이를 실행할 수 있기 때문이다(주식법 제111조 제4항).

독일에서 사업장 수준의 공동결정은 사업장기본법에서 보장하는 종업원평의회(Betriebsrat)를 통하여 이루어지고 있다. 이와 달리 기업수준의 공동결정은 1951년에 제정된 석탄·철강공동결정법, 1952년에 제정된 사업장기본법, 석탄·철강공동결정법을 1956년에 개정한 석탄·철강공동결정보완법, 그리고 1976년에 제정된 공동결정법에서 보장하고 있다. 이들 4개의 법률은 적용되는 회사의 범위, 감사회를 구성하는 주주대표와 근로자대표의 비율, 근로자대표로서 종업원대표와 노동조합대표의 비율, 그리고 노동이사(Arbeitsdirektor) 선출방법 등에서 약간의 차이가 있지만, 가까운 장래에 이러한 차이가 해소될 것으로 예상되지 않는다(G. Halbach 외, 1997, p.475). 주주를 대표하는 감사는 사외이사로서 이들의 대다수는 은행대표와 주주대표이며, 은행은 자금을 제공한 기업에 감사를 파견하여 경영을 통제하고 있다. 근로자대표 중에서 종업원대표로는 해당 기업에 종사하는 근로자가, 그리고 노동조합을 대표하는 감사로는 해당 기업에 근무하지 않는 노동조합 회원이 선출된다. 한편 다음에서는 이들 법률의 핵심내용을 소개하도록 한다.

#### (1) 석탄·철강공동결정법

1951년에 제정된 석탄·철강공동결정법은 종업원수가 1,000명 이상으로서 석탄과 철강을 주로 생산하는 주식회사(AG)와 유한회사(GmbH)에 적용되고 있다. 이 법이 적용되는 회사에서는 감사회가 주주총회에서 선출되는 同數의 주주대표와 근로자대표로 구성되며, 근로자대표로 종업원평의회에서 추천된 인사가 주주총회의 형식적인 선출절차를 거쳐 감사로 임명된다. 또한 감사회의 회장은 중립적 인사가 맡도록

하고 있다. 아울러 이사회에도 근로자대표로 1인의 노동이사가 참여하여 여타 이사와 동등한 권한을 가지고 활동하게 되는데, 주주총회에서 선출되는 노동이사가 감사회에서 근로자를 대표하는 감사 다수의 의견에 반하여 선출되거나 해임될 수 없도록 하여 주주총회의 권한을 그 만큼 제한하였다.

이 법이 적용되는 회사 수는 법률이 제정된 1951년에는 100개를 초과하였지만, 독일 통일로 적용영역이 확대되었음에도 불구하고 점차 감소하여 1996년 말에는 약 30개로 줄었다. 이의 주된 원인은 산업구조 변화에 따른 공장폐쇄와 기업의 구조조정, 그리고 중소기업이 대기업에 합병되어 적용대상이 축소되었기 때문이다(G. Halbach 외, 1997, p.494).

## (2) 사업장기본법

독일은 1952년에 사업장기본법을 제정하여 석탄과 철강을 생산하지 않는 기업에서도 근로자대표가 감사회에 참여할 수 있도록 하였다. 사업장기본법의 적용대상기업은 근로자수와 관계없이 모든 주식회사와 상시근로자 500인 이상의 유한회사이다. 그러나 여기서는 감사회에 참여하는 종업원대표를 감사회 구성원의 1/3로 제한하고, 나머지 2/3는 주주대표로 구성되도록 하였다.

사업장기본법에서 규정하고 있는 감사의 수는 자본금 규모에 따라 다르다. 이를 구체적으로 살펴보면 자본금이 3백만 DM 이하인 기업에는 9명까지, 3백만 DM~2천만 DM의 기업에는 15명까지, 그리고 자본금이 2천만 DM를 초과하는 기업에는 21명까지 감사를 두도록 규정되어 있다(주식법 제95조).

## (3) 석탄·철강공동결정보완법

석탄·철강공동결정보완법은 자회사를 설치하여 생산시설을 이전함으로써 석탄·철강공동결정법의 적용을 받지 않으려는 기업이 발생함에 따라 이에 대처하기 위하여 1956년에 석탄·철강공동결정법을 수정·보완한 것이다. 석탄·철강공동결정보완법에 따라 모기업이 석탄·철강공동결정법의 적용대상이 아니어도 한 개 이상의 계열사가 석탄·철강공동결정법의 적용대상이 되는 경우에는 母企業도 석탄·철강공동결정보완법을 적용받게 되었다.

석탄·철강공동결정법이 적용되는 기업에서는 감사회가 동수의 근로자대표 및 주주대표, 그리고 1인의 독립적 인사로 구성된다(주식법 제96조 제1항). 이를 구체적



으로 살펴보면 감사회의 감사 수는 회사자본이 5천만 DM 이하인 기업에서는 15명으로, 그리고 이를 초과하는 기업에서는 21명으로 구성된다. 이 때 총 15명 또는 21명중에서 근로자대표와 주주대표가 각각 7명 또는 10명씩 차지하며, 나머지 1인의 감사는 중립적 인사가 맡게 된다(석탄·철강공동결정법 제8조). 이 중립적 인사는 감사회 구성원인 주주대표와 근로자대표가 합의하여 선출하도록 하고 있다.<sup>78)</sup>

여기서도 석탄·철강공동결정법에서처럼 감사회에서 이사를 임면하며, 근로자를 대표하는 1인의 노동이사가 이사회에 참여하고 있다. 그러나 석탄·철강공동결정법과 달리 노동이사가 근로자를 대표하는 감사 다수의 의견에 반하여도 선출될 수 있게 함으로써, 근로자와 주주를 대표하는 감사가 이사를 임명하는데 있어서 동일한 권한을 가지게 되었다. 또한 근로자대표의 몫으로 노동조합이 독자적으로 결정하던 감사를 노동조합이 추천하여 종업원평의회가 선출하도록 규정을 변경함으로써 노동조합의 권한이 축소되었다.

#### (4) 공동결정법

석탄과 철강을 생산하지 않기 때문에 석탄·철강공동결정보완법이 적용되지는 않지만 상시근로자 2천명 이상의 대기업에는 사업장기본법의 규정을 변경한 공동결정법이 1976년부터 적용되고 있다. 즉 2천명 이상의 종업원을 고용하는 주식회사, 유한회사 및 주식합자회사(KG auf Aktien)에는 공동결정법이 적용되고 있다.<sup>79)</sup>

공동결정법이 적용되는 종업원수가 2천명 이상인 기업에서는 감사의 1/2이 주주총회에서 선출되며, 나머지 1/2은 근로자대표가 차지하고 있다. 이 때 종업원수가 만명 미만인 기업에서는 근로자대표와 주주대표로 각각 6명을, 종업원수가 만명~2만명까지의 기업에서는 각각 8명을, 그리고 2만명 이상의 기업에서는 각각 10명을 감사로 선출하고 있다. 여기서 근로자대표 몫이 6명 또는 8명의 경우에는 노동조합에서 2명의 감사를, 그리고 근로자대표 몫이 10명인 경우에는 노동조합에서 3명의 감사를 차지하도록 규정되어 있다. 또한 해당 기업에 종사하는 근로자를 대표하는

---

78) 만약 양측이 중립적인 인사에 대해 합의하지 못하면 복잡한 과정을 통하여 선출하도록 법에 규정되어 있지만, 이는 현실성이 없기 때문에 실제로 있어서는 양측이 합의하여 선출하고 있다(G. Halbach 외, 1997, p.495).

79) 그러나 종업원수가 2천명 미만인 기업에는 사업장기본법의 규정에 따라 근로자대표가 감사회 구성원의 1/3을 차지하는 원칙이 그대로 적용되며, 석탄과 철강을 생산하는 기업에도 석탄·철강공동결정보완법이 그대로 적용되고 있다.

감사는 전체 종업원에서 차지하는 생산직근로자, 사무직근로자 및 간부사원의 비율에 따라 선출되지만, 각 집단에서 최소한 한 명의 대표가 선출되도록 하고 있다(공동결정법 제15조 제2항).

이처럼 공동결정법에서는 석탄·철강공동결정법과 석탄·철강공동결정보완법에서와 달리 감사회가 근로자대표와 주주대표로만 구성되도록 하고, 의사결정을 하는 과정에서 가부 동수일 때 결정적인 역할을 하는 중립적 인사가 감사회 구성원에서 배제되어 있다. 또한 감사회를 구성하는 근로자대표의 비중이 사업장기본법에서의 1/3에서 1/2로 높아졌지만, 자본을 제공하는 주주에게 더 많은 권한을 부여하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 주주대표가 감사회 회장을, 그리고 근로자대표가 부회장을 맡게 되며, 의사결정을 위한 투표에서 가부 동수일 때에 회장이 2개의 투표권을 행사할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다(공동결정법 제27조 제2항). 따라서 주주대표가 항상 다수를 확보할 수 있으며, 감사회의 결정이 단순과반수로 이루어지기 때문에 자본가인 주주의 우위가 보장되어 있다. 또한 일반적으로 사용자의 입장을 지지하는 간부사원 역시 근로자대표로 감사회에 참여함에 따라 주주의 입장이 한층 강화되었다. 아울러 근로자를 대표하는 감사 다수의 의견에 반하여도 노동이사가 임명될 수 있기 때문에 현실에서 사용자가 지지하는 노동이사가 근로자대표의 반대에도 불구하고 선출되어 활동하고 있다. 이에 따라 노동이사제도가 제도 도입 당시의 목적을 상실하는 경우도 발생하게 되었다. 한편 <표 11-1>은 감사회에서의 공동결정과 관련하여 기업 형태와 근로자수에 따라 적용되는 법률을 요약하였다.

<표 11-1> 기업형태와 근로자수에 따라 적용되는 공동결정법

(단위: 종업원 수)

	500인 미만	500인 이상 ~1000인 미만	1000인 이상 ~2000인 미만	2000인 이상
주식합자회사	-	-	-	④
유한회사	-	②	②	④
주식회사	②	②	②	④
석탄 및 철광을 생산하는 기업 자회사에서 석탄	-	-	①	①
및 철광을 생산하 는 모기업	-	-	③	③

주: 여기서 ①은 석탄·철강공동결정법, ②는 사업장기본법, ③은 석탄·철강공동결정 보완법, ④는 공동결정법이 적용됨을 의미함.

자료: 본문의 내용을 중심으로 필자가 작성

### 3. 소액주주보호제도

#### 가. 간접적 보호규정

여기서는 주식법에서 보장하는 소액주주 보호규정을 소액주주가 직접 행사할 수 있는 권한은 아니지만 기업의 투명성을 제고하고 소액주주를 보호하는 기능을 하는 간접적 보호규정과, 소액주주가 직접 행사할 수 있도록 부여된 권한인 직접적 보호규정으로 나누어 설명하도록 한다.

간접적으로 소액주주의 권익 보호에 기여하는 사항을 가중된 결의요건을 적용하는 규정, 특별이해 관계에 있는 주주의 의결권을 배제하는 규정, 그리고 다수결남용 결의를 취소하는 규정으로 나누어 설명하도록 한다.

첫째, 의결정족수를 주주총회에 출석한 주주의 의결권 중 3/4 이상의 찬성으로 강화하여 결의요건을 가중한 규정이 있으며, 이의 예로는 감사의 해임(제103조 제1항), 정관의 변경(제179조 제2항), 증자(제182조 제1항 및 제207조 제2항), 회사의 해산(제262조 제1항) 등을 들 수 있다.

둘째, 특별이해 관계에 있는 주주의 의결권을 배제하는 것과 관련하여 면책, 채무 면제 또는 회사에 대한 배상과 관련된 주주총회의 결의에서 관련 당사자는 본인뿐만 아니라 제3자를 통해 의결권행사를 할 수 없도록 하고 있다(주식법 제136조 제1항). 이 규정은 다수주주가 의결권을 이용하여 본인에게 유리하게 권한을 남용하는 것을 제한하는데 그 목적이 있다.

셋째, 독일은 지배주주가 주주총회에서의 의결권 행사를 통하여 권한을 남용할 경우에, 이러한 주주총회의 결의가 법원의 결정으로 취소되도록 하여 소액주주를 보호하고 있다. 즉 주식법에서는 법률이나 정관을 위반한 주주총회의 결의가 소송을 통하여 취소될 수 있도록 규정하고 있다. 주주총회의 결의가 취소될 요건은 주주가 의결권을 행사하여 회사나 다른 주주에 손해를 입히면서 본인이나 제3자에게 특별이익(Sondervorteile)을 얻기 위한 결의를 한 경우이다. 그러나 손해를 입는 다른 주

주에 대한 적절한 보상이 이루어질 때에는 이 규정이 적용되지 않도록 하고 있다(주식법 제243조 제1항~제2항).

#### 나. 직접적 보호규정

##### (1) 주주총회소집청구권

독일의 주식법은 단순과반수의 찬성이 있으면 이사회 또는 감사회가 주주총회를 소집하도록 규정하고 있다(주식법 제121조 제2항 및 제111조 제3항). 또한 다수주주의 권한 남용을 방지하고 소액주주를 보호하기 위하여 소액주주에게도 주주총회를 소집할 권한을 부여하고 있다. 즉 자본금의 5% 이상(정관의 규정에 따라 자본금에서 차지하는 비중을 이보다 낮추는 것이 가능함)을 주주총회 개최일 3개월 전부터 보유한 주주들이 주주총회의 목적과 이유를 명기하고 이사회에 서면으로 요구하면 주주총회가 소집되도록 규정하고 있다. 만약 이사회가 이를 실행하지 않으면, 법원은 소액주주에게 주주총회를 소집할 권한을 위임하고 법원이 주주총회의 의장을 선임할 수 있도록 하고 있다(주식법 제122조). 우리나라의 상법에서도 회사의 업무집행에 관하여 부정행위 또는 법령이나 정관에 위반된 중대한 사실이 있을 때에는 소수주주권자가 이사회에 대하여 주주총회를 소집할 수 있도록 허용하고 있지만, 독일의 주식법에는 소액주주의 주주총회 소집권을 제한하는 이러한 규정이 없다.

##### (2) 손해배상청구권

###### 가) 일반규정

독일에서는 지배주주가 회사에 대한 영향력을 이용하여 회사와 소액주주에게 손해를 입히는 것을 방지하며, 지배주주가 회사와 소액주주에게 입힌 손해를 배상하도록 청구할 수 있도록 하고 있다. 소액주주의 손해배상청구권을 인정함으로써 소액주주를 보호하는 일반규정으로 주식법 제117조 제1항~제2항이 있다. 이 규정에 따라 회사에 대한 영향력을 이용하여 고의로 이사, 감사, 지배인 또는 대리인으로 하여금 회사나 주주에게 손해를 입힌 사람은 손해에 대해 회사에 배상하여야 한다. 또한 주주가 회사가 입은 손해와는 별도의 손해를 입었을 경우에는 주주에게도 손해배상을 해야 한다. 더욱이 주의의무를 위반한 이사와 감사도 배상책임을 부담하며, 이들이 규정에 따라 직무를 충실하게 수행하였는가의 여부에 대하여 논쟁이 있

을 때에는 주의의무를 위반하지 않은 것을 입증할 책임을 이사와 감사에게 부과하고 있다. 그러나 회사와 주주에게 손해를 입힌 행위가 주주총회의 결의에 기인할 때에는 이사와 감사에 대한 손해배상 책임이 적용되지 않도록 하고 있다(주식법 제 117조 제2항 3문).

또한 이 규정과 연계하여 지배주주의 권한 남용으로 발생하는 손해를 배상할 책임을 구체화하여 소액주주를 보호하는 규정이 주식법에 명시되어 있다. 즉 주주총회에서 과반수의 찬성으로 결의하거나, 발행주식의 10% 이상을 주주총회 개최일 3개월 전부터 보유한 주주들이 요구하면, 회사는 손해를 입힌 사람 또는 이사와 감사에 대해 손해배상을 청구하도록 규정하고 있다(주식법 제147조 제1항). 만약 회사가 이 청구권을 행사하지 않으면 법원은 소액주주의 신청으로 이를 집행할 특별대표(besondere Vertreter)를 선임하게 된다(주식법 제147조 제3항).

그러나 이러한 일반규정을 적용하여 소액주주를 보호하는 데는 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 지배주주의 권한 남용이 주주총회의 결의에 기인할 때에는 이사와 감사에 대한 손해배상 청구권이 적용되지 않는다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 주식법은 앞에서 설명한 것처럼 다수결남용결의를 취소하는 규정을 두고 있다(주식법 제243조 제2항). 둘째, 회사와 주주에게 손해를 입힌 사람 또는 이사와 감사를 대상으로 손해배상을 청구하도록 회사에게 촉구할 권한이 발행주식의 10% 이상을 보유한 주주들에게로 한정되어 있기 때문에, 소액주주가 이 규정을 이용하여 지배주주의 권한 남용을 견제하는 데는 한계가 있다. 한편 독일의 주식법에서는 회사가 경제적 독립성을 잃고 기업집단에 속해 있는 경우, 즉 지배주주가 기업인 경우에는 지배주주가 기업이 아닌 경우와 질적인 차이가 있다고 보아 일반규정을 적용한 소액주주 보호와 다른 상세한 콘체른규정을 두어 소액주주 보호를 강화하고 있는데 다음에서는 이를 설명하도록 한다.<sup>80)</sup>

#### 나) 콘체른법의 규정

종속기업은 법적으로 독립된 기업이지만 다른 기업(지배기업)에 의해 직접 또는 간접으로 지배적인 영향(beherrschender Einfluss)을 받는 기업으로 정의되어 있다(주식법 제17조 제1항). 하나의 지배기업과 하나 이상의 종속기업이 지배기업의 단일지휘(einheitliche Leitung) 체제하에 결합하는 경우 이들 기업은 콘체른을 형성하

---

80) 김건식(1992, p.121).

며, 개별 기업은 콘체른기업으로 간주된다(주식법 제18조 제1항). 또한 다수의 기업이 법적으로 독립되어 있어도 이들이 단일지휘 체제하에 결합되어 있으면 콘체른을 형성하며, 개별 기업은 콘체른기업으로 규정되어 있다(주식법 제18조 제2항).

독일은 지배주주가 기업인 경우에 종속회사의 소액주주를 보호하기 위한 제도적 장치를 별도로 마련하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 종속기업에 발생하는 불이익을 보상하지 않는 한 지배기업은 자신의 영향력을 이용하여 종속회사(주식회사나 주식합자회사)로 하여금 종속회사에 불리한 조치를 취하지 못하도록 규정하고 있다(주식법 제311조 제1항). 만약 지배기업이 해당 회계연도 말까지 종속회사에 발생한 불이익을 보상하지 않으면, 지배기업은 손해발생에 대하여 종속회사에 배상하여야 하며, 또한 주주가 회사가 입은 손해와는 별도의 손해를 입었을 경우에는 주주에게도 이에 대한 손해를 배상하여야 한다. 그러나 독립된 회사의 충실하며 양심적인 경영자 역시 같은 상황에서 동일한 조치를 취했을 것으로 인정될 때에는 지배기업의 손해배상 책임이 발생하지 않는다(주식법 제317조).

소액주주를 보호하는 이 콘체른법의 규정에서 흥미로운 것은 일반규정(주식법 제117조)에서 손해배상을 청구할 권한을 발행주식의 10% 이상을 보유한 주주에게로 제한한 것과 달리, 여기서는 이 제한 규정을 설정하고 있지 않기 때문에 주식보유량에 관계없이 모든 소액주주가 지배주주를 대상으로 하여 회사의 손해배상을 청구할 수 있다는 점이다. 이 규정 때문에 콘체른법에서 소액주주의 권한이 한층 강화되었다고 할 수 있다.

또한 규정에 따라 직무를 충실하게 수행하지 않은 이사와 감사 역시 배상책임을 지도록 하고 있다. 그러나 회사와 주주에게 손해를 입힌 행위가 주주총회의 결의에 기인할 때에는 이사와 감사에 대한 손해배상 책임이 적용되지 않는다(주식법 제318조). 독일은 이러한 규정을 통하여 콘체른을 형성한 대기업이 지배주주로서 종속회사에 지배적인 영향력을 행사하여 지배기업에 유리하고 종속회사에 불리하게 부당한 이익을 취하는 것을 방지하여 소액주주를 보호하고 있다.

아울러 콘체른기업간에 이루어지는 영업활동을 밝혀 투명성을 제고하기 위하여 종속회사의 이사로 하여금 회계연도 시작 후 3개월 내에 이전의 회계연도에 종속회사가 콘체른의 결합기업과 행한 중요한 사업내용을 보고하도록 하고 있다. 이 보고서에는 이전 회계연도에 종속회사가 지배기업 또는 여타 결합기업과 행한 모든 법률 행위를 자세히 기술하도록 하고 있다(주식법 제312조 제1항).

### (3) 특별검사인 선임청구권

기업을 설립하거나 기업을 경영할 때, 특히 자본을 조달하거나 자본을 줄일 때에는 주주총회에서 단순과반수의 찬성이 있으면 특별검사인(Sonderprüfer)을 선임할 수 있도록 하고 있다. 이에 관한 찬반 투표에서 특별검사인 선정과 관련된 이사와 감사는 본인뿐만 아니라 대리인을 통하여서도 투표권을 행사하지 못하게 하고 있다. 만약 기업설립과 관련된, 또는 발생한지 5년 이내의 기업경영관련문제를 조사하기 위하여 특별검사인을 선임할 것을 제안하는 신청이 주주총회에서 부결되고, 발행주식의 10% 이상을 주주총회 개최일 3개월 전부터 보유하거나 2백만 DM 이상 출자한 주주들이 신청하고 이 신청을 정당화하는 사실이 존재하면 법원은 특별검사인을 선임할 수 있다(주식법 제142조 제1~2항).<sup>81)</sup>

또한 주주총회에서 선임된 특별검사인에 대하여, 발행주식의 10% 이상을 주주총회 개최일 3개월 전부터 보유하거나 2백만 DM 이상 출자한 주주들이 주주총회 후 2주 이내에 신청하고 이를 정당화할 사실이 존재할 때에는(이는 특히 선임된 특별검사인이 전문지식이 부족하거나 신뢰성이 부족할 때임) 법원은 특별검사인을 교체할 수 있다(주식법 제142조 제4항). 이렇게 선임된 특별검사인은 조사결과를 이사회에 보고하여야 하며, 이사회는 이 보고서를 감사회에 제출하고 차기 주주총회에서 이 문제를 안건으로 상정하여야 한다(주식법 제145조 제3항).

### (4) 청산인 임명 및 해임청구권

독일에서도 우리 나라에서와 마찬가지로 청산업무를 원칙적으로 이사들이 수행하도록 하고 있다(주식법 제265조 제1항). 그러나 정관의 규정이나 주주총회의 결의가 있으면 다른 사람을 청산인으로 선임할 수 있으며, 이렇게 선임된 청산인은 언제든지 주주총회의 결의로 해임될 수 있다(주식법 제265조 제2항 및 제5항). 또한 감사회, 또는 발행주식의 10% 이상을 주주총회 개최일 3개월 전부터 보유하거나 백만 DM 이상 출자한 주주들이 신청하고 이를 정당화할 수 있는 중요한 사유가 있으면, 법원이 청산인을 임명하고 해임할 수 있도록 하여 소액주주를 보호하고 있다(주식법 제265조 제3항).

---

81) 1999년부터 Euro화가 도입됨에 따라 이 출자금 규모는 백만 Euro로 대체되었다.

#### (5) 감사해임청구권

감사는 주주총회에 출석한 주주의 의결권 중 3/4 이상의 찬성이 있거나(주식법 제103조 제1항), 감사 과반수 이상의 찬성으로 감사회가 법원에 제출한 해임신청에 타당한 사유가 존재할 때 법원의 판결에 따라 해임된다(주식법 제103조 제3항 1~2문). 또한 정관의 규정에 따라 감사회에 파견된 감사에 대해서 법원에 해임을 청구할 권리가 소액주주에게 주어져 있다. 즉 자본금의 10% 이상을 소유하거나 2백만 DM 이상의 자본금을 출연한 소액주주에게, 정관의 규정에 따라 감사회에 파견된 감사를 해임할 것을 법원에 신청할 수 있는 권한이 주어져 있다(주식법 제103조 제3항 3문).

#### (6) 이사 및 감사의 면책에 대한 개별투표 청구권

독일에서는 매년 개최되는 주주총회에서 회계연도의 업무에 대하여 이사와 감사의 면책에 대하여 결의할 수 있다. 이사와 감사의 면책 여부를 결의할 때, 주주총회에서 결의하거나 또는 자본금의 10% 이상을 소유하거나 2백만 DM 이상의 자본금을 출연한 소액주주가 요구하면 이사와 감사의 면책 여부를 개별적으로 결정할 수 있도록 규정하고 있다(주식법 제120조 제1항).<sup>82)</sup>

#### (7) 포기나 화해에 대한 이의제기권

회사설립을 상업등기부에 등기한 후 3년이 경과해야 회사는 설립자, 배상인, 이사 및 감사에 대한 손해배상 청구권을 포기하거나 화해할 수 있도록 하고 있다. 그러나 회사가 손해배상을 포기하거나 화해하기 위해서는 주주총회에서 이를 승인하고, 동시에 자본금의 10% 이상을 보유한 주주들이 서면으로 이의를 제기하지 않아야 한다는 규정을 두어 이의 남용 가능성을 제한하고 있다(주식법 제50조).

### 4. 평가와 시사점

#### 가. 기업지배제도의 평가와 시사점

---

82) 그러나 이들이 면책되어도 이들에 대한 손해배상청구권이 포기되는 것은 아니다(주식법 제120조 제2항).



독일 기업지배제도의 특징으로 다음을 들 수 있다. 감사회 구성원으로 근로자대표가 참여하여 중요한 사항을 공동으로 결정하지만 근로자대표보다 주주대표에게 더 많은 권한이 주어져 있어 감사회에서도 주주의 우위가 보장되어 있다. 또한 기업인수시장과 같은 외부의 견제장치는 취약하지만 감사회를 통한 내부의 견제장치가 잘 발달되어 있어 경영이 실패할 때에 감사회에서 이사를 교체하기 때문에 감사회가 영미권에서 발달된 M&A 기능을 수행하고 있다. 이 밖에도 독일의 기업지배구조는 주주의 가치(shareholder value) 보호를 우선시 하는 영미의 이른바 주주자본주의(shareholder capitalism)와 달리 주주, 종업원 및 노동조합과 같은 다양한 이해관계자의 권익을 보호하고 있다.

기업지배제도의 문제점으로는 다음을 지적할 수 있다. 독일에서는 여타 선진국과 비교하여 주식시장이 발달되어 있지 않아 기업이 주로 은행을 통하여 자금을 조달하고 있는데, 은행이 해당 기업에 많은 감사를 파견하여 기업경영을 효율적으로 통제하고 있다. 그러나 다른 한편으로는 금융자본과 산업자본이 분리되지 않은 상태에서 대형은행이 대기업에 절대적인 영향력을 행사하고 있어 비판의 대상이 되고 있다. 또한 80년대 중반까지 독일 경제가 비교적 높은 경제성장을 이룩한 시기에는 감사회를 통한 근로자대표와 주주대표의 공동결정이 효율성과 형평성을 조화시키는 제도로 평가되었다. 그러나 80년대 중반 이후 경제적 어려움이 지속되자 감사회의 통제기능이 형식적 절차에 불과하며, 현실적으로 효율적인 통제를 하지 못한다는 비판이 제기되고 있다.

한편 최근에 우리 나라는 기업경영의 투명성을 높이고, 대주주 경영자의 독주를 견제하며, 소액주주의 권익을 보호하기 위한 장치의 일환으로 사외이사제를 도입하였지만, 이는 혈연, 지연 및 학연을 중시하는 우리 나라의 현실에 맞지 않는다는 비판을 받고 있다. 또한 최근에 발생하는 노동쟁의에서 정리해고, 구조조정 및 해고근로자 복직과 같은 인사 및 경영에 관련된 쟁의가 많은 비중을 차지하고 있다. 이러한 상황에서 경제적 효율성과 사회적 형평성을 조화시키려는 독일의 이원적 이사회 제도는 우리 나라의 대기업을 위한 하나의 대안으로 검토할 가치가 있다. 그러나 충분한 사전작업을 거쳐 독일의 감사회제도를 우리 나라에 맞는 형태로 도입하더라도 1976년에 독일에서 제정되어 현재 대기업에 적용되고 있는 공동결정법에서처럼 감사회에서 주주대표의 우위를 보장하는 것이 경영권의 안정적인 확보를 위하여 필

요할 것으로 판단된다.

#### 나. 소액주주보호제도의 평가와 시사점

독일의 주식법은 소액주주를 보호하기 위한 다양한 규정을 마련하고 있다. 특히 현실에서 관찰할 수 있는 것처럼 점점 증가하는 기업결합에 대응하여 지배-종속관계에 있는 종속회사의 소액주주를 보호하는 별도의 규정을 마련하고 있는 점을 높이 평가할 수 있다. 그러나 소액주주들이 권익을 행사할 수 있는 보유주식에 관한 요건이 비교적 엄격하기 때문에(예: 손해배상을 청구하기 위한 일반규정에서 발행주식의 10% 이상을 주주총회 개최일 3개월 전부터 보유한 주주들로 자격요건을 한정) 소액주주권을 행사하는데 장애요인으로 작용할 것으로 판단된다.

한편 우리 나라는 대기업 위주의 경제성장 전략을 사용하였으며, 이의 결과 기업집단(group)을 형성하여 운영되는 기업의 매출액이 전체기업의 매출액에서 차지하는 비중이 매우 높다. 기업집단 형태로 운영되는 회사의 경우에는 계열사의 경영진이 회사 자체의 이익보다는 기업집단 전체의 이익을 추구하는 의사결정을 하게 될 가능성이 높다. 또한 이사회 결정이 지배주주에 의해 많은 영향을 받을 뿐만 아니라 내부감시자로서의 감사의 역할 역시 제한적으로만 이루어지게 된다. 기업집단 형태로 운영되는 기업이 우리 경제에서 차지하는 비중이 매우 높은 현실에도 불구하고, 우리 나라에는 계열사의 소액주주를 보호하는 규정이 미흡한 실정이다. 따라서 소액주주권의 보호를 강화하기 위하여 독일의 콘체른법을 참조하여 결합기업의 소액주주를 보호하는 규정을 도입할 필요가 있다.

## 제 12 장 사회적 시장경제의 성공요인과 시사점

독일경제는 제2차세계대전 후 40여년 동안 놀라운 발전을 보임으로써 세계 제3의 경제 대국으로 발돋움하였다. 이 기간동안 독일은 높은 경제성장, 물가의 안정, 국제수지의 균형과 같은 거시경제 지표뿐만 아니라 사회복지, 경제의 민주화, 균형적인 지역발전, 환경보전 등 다른 사회경제적 분야에서도 괄목할만한 성과를 보였다. 독일경제의 발전은 두말할 필요도 없이 사회적 시장경제란 독특한 시장경제 체제를 성공적으로 운영해온 결과라고 할 수 있다. 물론 사회적 시장경제는 정치적, 경제적 환경의 변화에 따라 창시자들의 이념과는 다소 다른 방향으로 전개되는 등 문제가 없는 것은 아니나 전체적으로 볼 때 매우 성공적이라 할 수 있다.

이러한 이유 때문에 독일의 사회적 시장경제는 미국식 시장경제나 일본식 시장경제와는 다른 시장경제 모델로서 각광을 받게되었고 개발도상국이나 동구 등 체제전환 국가에 대한 하나의 모델로서 거론되는 등 국제적인 관심의 대상이 되어왔다. 본 장에서는 독일의 사회적 시장경제가 어떤 이유에서 성공을 할 수 있었고 이것이 우리 경제에 주는 시사점은 무엇인가를 검토하기로 한다.

### 1. 성공요인

독일의 사회적 시장경제가 성공할 수 있었던 것은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 보아야 한다. 우리가 흔히 경제발전의 성공요인을 설명할 때 경제적 요인만을 고려하는 경우가 많은데 경제적 요인만을 가지고 한 나라의 경제발전을 제대로 설명하기는 어렵다. 경제발전이란 그 나라의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 요인의 상호작용의 결과로 보아야 하기 때문이다. 따라서 여기서는 경제적 측면에 역점을 두되 정치적, 사회적 요인도 동시에 고려하기로 한다. 독일의 사회적 시장경제의 주요 성공요인으로서 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

첫째, 독일의 분권적 의사결정의 기본 틀을 제공한 연방주의를 들 수 있다. 제2차 세계대전 종전 직후 연합국은 독일에서 권력의 중앙집중화를 막고 민주적인 정치경

제 질서의 형성을 위하여 정치, 행정, 및 재정제도에 있어서 연방주의를 채택하도록 하였다. 정치적으로는 州 정부장관들로 구성되는 연방상원(Bundesrat)을 설치하여 주정부의 정치적 위상을 높이도록 하였으며 주정부와 관련되는 모든 법률은 이 연방상원의 동의를 받도록 하였다. 또한 연방상원에서 연방 대통령도 선출토록 하였다. 이처럼 州 정부대표로 구성되는 기관을 별도로 설치함으로써 연방정부와 주정부간의 협력뿐 아니라 주정부 상호간의 협력을 강화시킴으로써 폭넓은 분권적 의사 결정을 가능케 하였다. 연방정부와 주정부간, 주정부 상호간의 업무조정을 하기 위한 수단으로서 각종 위원회 예컨대 재정위원회, 경기위원회, 과학위원회 및 교육위원회 등을 설치하여 운영하고 있다.

독일 연방제도의 특징은 재정제도에서 잘 나타나고 있다. 독일의 재정제도는 연방정부와 주정부간 주정부 상호간 그들의 주어진 업무와 경제적 능력을 감안하여 수직적 및 수평적 조세의 배분을 규정하고 있다. 재정조정제도는 각 주의 재정력(재정수입)과 재정수요를 계산하여 이루어지는데 재정수요는 나라 전체의 평균 1인당 소득에 각 주의 인구를 곱하여 계산한다. 재정수입보다 재정수요가 많은 주는 지원을 받고 반대로 재정수입보다 재정수요가 적은 주는 다른 주의 재정을 지원할 의무를 가진다. 모든 주는 최소한 모든 주의 평균 재정능력의 95%에 달하도록 주정부간 재정조정이 이루어지도록 한다. 다만 재정지원의 의무가 있는 주의 1인당 평균 재정수입은 1인당 주 평균재정수입의 100%이하로 떨어지지 않도록 보증을 한다. 다시 말하면 재정력이 있는 주는 재정력이 약한 주를 지원하여 그 주의 1인당 재정수입이 평균 1인당 재정수입보다 적게는 하지 않는다는 것이다.<sup>83)</sup>

이러한 수평적 재정조정 외에도 연방정부와 주정부간의 수직적 재정조정도 있는데 연방정부의 주정부에 대한 재정지원은 부가가치세 수입의 2%로 정하고 있다. 이러한 독일의 정치적, 경제적 연방제도는 독일 경제의 균형적 지역발전에 크게 기여하였다. 중앙집권적인 정치제도 아래서는 지역간 경제 발전의 격차가 심화되는 등 불균형적 발전이 일반적이다. 그러나 독일에서는 효과적인 수직적 및 수평적 재정조정제도 때문에 모든 주가 균형적으로 발전할 수 있었다. 이러한 효과적인 재정조정제도 때문에 도로를 위시해서 교육, 주택, 문화시설 등 시민의 일상생활과 직결되는 공공재의 공급은 주정부나 지방자치단체의 고유영역으로 잘 발전되어 주마다 차

---

83) 이 규정은 통일이후 전 동독 주와 서독 주와의 재정력의 격차가 너무 크기 때문에 5년 동안 한시적으로 적용되지 않았다.

이가 거의 없다. 생활환경뿐 아니라 경제력 면에서도 주정부간의 경쟁으로 어느 선진공업국에서도 볼 수 없는 균형적인 지역발전을 보이고 있는데 이는 독일식 연방제와 시장경제의 상호작용의 결과라고 할 수 있다.

둘째, 독일경제의 개방체제의 조기정착을 꼽을 수 있다. 독일은 대외적으로 무역자유화 정책을 일찍부터 과감히 실시하였고 대내적으로는 경쟁제한 금지법을 제정하여 경쟁질서를 확립코자 하였다. 이미 지적한 바와 같이 독일은 1949년 독일연방공화국의 정부가 수립되던 해 OECD 전신인 OEEC(Organization for European Economic Cooperation)에 가입하였고 1951년에는 GATT에 가입함으로써 세계경제에 급속도로 통합되기 시작하였다. OEEC에 가입함으로써 구라파 역내국가에 대한 수입자유화는 급속도로 진행되었다. OEEC회원국은 수입 규제의 50%를 철폐할 것을 의무화하였으나 독일은 1951년 2월에 75%, 1953년 4월에 90%, 1959년에 94%까지 수입규제를 철폐함으로써 역내의 어느 국가보다도 무역자유화는 급속도로 진행되었다. OEEC 역외국가 즉 달러지역국가에 대해서도 독일의 수입자유화가 급속도로 진행되어 1958년에 95%에 달하였다. 또한 1950년대 중반부터 수출의 급증과 이에 따른 무역수지 흑자로 외환규제를 완화하기 시작하였고 1955년부터는 사실상의 마르크화 태환이 시작되어 1958년에 완결되었다. 1955년부터 1959년 사이에 여러 차례의 관세인하가 이루어졌으며 1958년에는 구라파 관세동맹의 결성으로 역내관세는 더욱 인하되었다.

이리하여 1961년 3월에는 독일경제의 완전 자유화를 의미하는 대외경제법이 제정되었다. 대외경제법 제1조에는 외국과의 모든 상품, 용역, 자본, 외환 및 기타 경제거래는 기본적으로 자유라고 명시함으로써 자유무역은 독일의 대외무역정책의 일반적 원칙임을 명백히 하였다(G. Fels, 1996, p.430) 독일경제의 대외개방화는 에르하르트에 의하여 적극적으로 그리고 과감히 추진되었다는 점에 우리는 유의할 필요가 있다. 에르하르트는 무역자유화가 독일경제의 경쟁력을 향상시킨 뿐 아니라 정치적으로도 독일을 서방세계에 굳게 결속시킴으로써 독일의 번영과 안보를 동시에 달성할 수 있다고 믿었기 때문이다.

이와 같이 독일은 1950년대 말부터 세계경제에 완전히 통합되기 시작하였으며 이를 통해서 독일은 제3의 무역대국으로 발전하는 계기를 마련하였다. 독일은 대외개방과 함께 대내적으로도 경쟁체제를 조기에 정착시키고자 하였다. 이미 지적한 바와 같이 1957년에 경쟁제한금지법을 만들어 경쟁질서의 작동을 위한 제도를 정비하

였다. 경쟁제한금지법은 많은 예외규정을 둬으로써 문제가 없지 않으나 적어도 제조업 분야에 있어서 경쟁을 촉진하는데 크게 기여하였다. 이와 같이 독일은 일찍이 경쟁질서가 제대로 작동하기 위한 대내외적인 환경을 조성하였다.

셋째, 독일에 있어서 공공기관의 역할을 지적하지 않을 수 없다. 시장경제가 제대로 작동하기 위해서는 행동규칙이 필요하며 행동규칙을 실천에 옮기기 위해서는 다양한 행정조직이나 기관이 필요하다. 예컨대 교육, 보건, 통신, 교통, 일반행정 등의 광범위한 분야에서 공공재가 공급되어야 하는데 이러한 공공재의 공급을 위해서는 공공기관이 필요하다. 이를 제도(institution)라고 한다면 이러한 제도가 얼마나 효과적이고 능률적이나에 따라 시장경제가 제대로 작동할 수 있고 작동하지 않을 수도 있다. 왜냐하면 제도는 거래비용(transaction cost)에 크게 영향을 미치기 때문이다.

이와 같이 한 나라의 공공기관은 그 나라의 제도적 하부구조로서 경제발전에게 큰 영향을 미친다. 독일의 연방정부와 주정부의 각 행정기관과 기타 공공기관은 신뢰성과 전문성에 있어서 일반적으로 긍정적인 평가를 받고 있으며 특히 측정, 규격 통일, 시험·검사, 품질관리 및 감독 등 민간과 관계가 깊은 분야에 있어서 신뢰성, 정확성 및 전문성에서 높은 평가를 받고 있다고 한다(D. Radke, 1994, p.36). 이와 같이 독일의 공공기관이 전문성과 신뢰성 및 정확성에서 높은 평가를 받는 것은 그 분야에 종사하는 사람들이 높은 수준의 전문적 지식을 가지고 있다는 것이며 이는 독일의 교육제도와 밀접한 관련이 있지만 관계기관에서 그 기관 종사자들에게 많은 향상 훈련 기회를 제공하기 때문이라고 한다. 또 독일의 공공기관 종사자들이 업무 처리에서 정확성을 기하는 것은 근로조건이 좋은 데도 있지만 공복으로서 바른 정신적 자세를 가지고 있기 때문이다. 독일에서는 공무원들의 부패 스캔들이 매우 드문 데서도 이를 알 수 있다.

독일의 공공기관은 위에서 지적한 바와 같이 업무를 수행함에 있어서 신뢰성, 정확성, 전문성에 있어서는 높은 평가를 받고 있으나 효율성 면에서는 문제가 없는 것은 아니다. 특히 70년대 들어오면서 사회보장정책이 강조되면서 관료조직이 비대화되고 능력 보다는 당적에 따라 승진이 결정된다는지 또는 유인제도의 결여 등으로 업무의 능률면에서는 문제가 많은 것으로 지적되고 있다. 이러한 공공기관의 능률문제는 비단 독일만의 문제가 아니라는 것을 고려할 때 경제발전 자체에 큰 영향을 미친다고는 할 수 없다. 공공기관의 기본적인 책무는 국민에게 양질의 공공서

비스를 제공하는데 있다고 할 때 신뢰성이나 전문성 및 정확성은 거래비용을 줄임으로써 독일의 경제발전에 매우 긍정적인 역할을 하였다고 할 수 있다. 한가지 예를 든다면 독일에서는 자동차의 검사를 필하게 되면 중고자동차의 판매가격이 올라간다. 왜냐하면 한번 자동차 검사를 받게 되면 약 2년 동안은 안심하고 자동차를 사용할 수 있기 때문이다. 독일의 자동차 검사는 그만큼 믿을 수가 있기 때문이다. 이는 우리 나라의 순전히 형식적인 자동차 검사와 비교한다면 극히 대조적이라 하지 않을 수 없다. 비록 독일의 공공기관은 능률(efficiency)면에서는 문제가 있으나 업무 추진에 있어서의 높은 실효성(effectiveness)은 독일경제의 경쟁력 향상에 크게 기여하였다고 할 수 있다.

넷째, 경제의 민주화와 평화적인 노사관계의 정착을 들 수 있다. 독일의 노사관계는 노사의 자율성을 기본 원칙으로 하고 있다. 이는 두 가지의 뜻을 가지는데 하나는 노동자와 사용자만이 단체교섭권을 가진다는 것이며 다른 하나는 노동시장에서의 임금결정에 정부가 영향력을 행사해서는 안 된다는 것이다. 임금교섭에 있어서 정부는 철저하게 중립적 입장을 견지해야 하며 자율협상 과정에서 노사간의 분쟁은 노동법원이 다루며 정부는 일체 이에 개입하지 않는다. 노동문제에 관한 정부의 정책은 노동자를 산재, 근로조건, 부당 해고 등으로부터 보호해주고 노동시장의 투명성 제고, 교육훈련 강화, 고용알선, 자문 등을 통해서 고용기회를 창출하는데 집중되고 있다. 또한 정부는 공동결정법을 제정하여 노사가 대등한 입장에서 각자의 권익을 주장할 수 있는 제도를 마련함으로써 경제적 민주화를 실현시켰다. 이와 같이 단체교섭에 있어서 노사의 자율성이 보장되고 경제적 민주화를 통한 노동자의 권익신장으로 노사관계는 대립적인 관계에서 협조적인 관계로 발전하게 되었다. 이는 독일이 노동자의 파업일수가 가장 낮은 선진국에 속한다는 점에서도 알 수 있다. 이러한 협조적인 노사관계로 독일의 제조업은 현재 세계에서 가장 짧은 주당 노동시간에도 불구하고 세계적인 경쟁력을 가지고 있다.

독일의 협조적인 노사관계와 관련해서 독일의 교육제도를 지적하지 않을 수 없다. 독일에서는 민주주의의 기본이라 할 수 있는 균등한 출발기회를 제공하기 위하여 부모의 경제적 능력에 관계없이 모든 청소년에게 균등한 교육기회를 제공하였다. 이러한 균등한 교육기회의 보장을 통해서 저소득층의 자녀가 고소득 계층으로 상승할 수는 기회가 있으며 이는 소득 계층간의 이동을 촉진함으로써 계층간의 마찰이나 갈등의 해소에도 크게 기여하였다.

다섯째, 통화가치의 안정을 지적하지 않을 수 없다. 독일은 1949년 연방정부의 수립 이후 통화가치의 안정을 가장 중요한 경제정책의 목표로 삼았다. 통화가치의 안정은 시장경제 질서의 작동을 위한 기본 요건으로써 통화가치의 안정 없이는 전후 경제재건이 불가능하다고 보았기 때문이다. 이러한 정책적 노력의 결과로서 독일의 물가는 지난 40년 동안 매우 안정된 움직임을 보여왔고 그 결과 독일의 마르크화는 세계에서 가장 안정된 강세 통화로 인정되고 있다. 이와 같이 물가의 안정을 바탕으로 한 통화가치의 안정이 있었기 때문에 독일 경제는 지속적인 성장을 하면서도 국제수지의 흑자기조를 유지할 수 있었던 것이며, 또한 적극적인 사회보장정책을 추진할 수 있었다. 지난 40년 동안 마르크화의 가치는 약 2/3정도 떨어졌으나 다른 주요 선진국의 통화가치는 그보다 더 많이 떨어졌다고 한다(C. Watrin, 1994, p.24) 이러한 통화가치의 안정과 관련해서 연방은행의 독립성이 매우 중요한 역할을 하였음은 말할 필요가 없다.

끝으로 독일의 사회적 시장경제가 성공할 수 있는 요인으로 독일 국민의 준법정신과 질서의식, 근검절약 정신과 독일경제를 재건하고자 하는 독일 국민의 강한 의지를 과소평가해서는 안될 것이다. 시장경제가 제대로 작동되기 위해서는 행동규칙이 필요하며 행동규칙이 잘 지켜지려면 정직, 성실, 책임의식, 준법정신과 같은 일련의 윤리적 가치가 시장참여자에 의하여 생활화, 습관화되지 않으면 안 된다. 이런 점에서 독일국민의 의식수준은 다른 어떤 나라보다 앞선다고 할 수 있다. 독일에 있어서 준법정신과 질서의식은 모든 국민이 지켜야할 기본적 덕목으로 국민들 사이에 완전히 생활화, 습관화되고 있다. 이처럼 독일사회에서는 시장경제가 제대로 작동되기 위한 정신적인 기본요건이 충족되었다고 할 수 있다. 이와 더불어 독일국민의 강한 근로윤리와 저축윤리는 독일경제를 전후의 완전 폐허에서 빠른 시일 안에 경제대국으로 성장시키는데 결정적 역할을 하였다고 할 수 있다.

## 2. 시사점

위에서 우리는 독일의 사회적 시장경제가 성공할 수 있는 요인에 대해서 설명하였다. 사회적 시장경제는 이념면에서는 질서자유주의에 근간을 두고 있으나 부문별로 그 실상을 들여다보면 질서자유주의의 이념과는 다른 면도 없지 않고 또 독일사회에서만 가능한 여러 가지 특징을 가지고 있다. 다시 말하면 독일의 사회적 시



장경제의 제도적 실상은 독일사회의 역사, 정치, 사회, 문화와 매우 밀접한 관계를 가지고 발전된 독일사회의 역사적 산물이라고 할 수 있다. 따라서 독일의 사회적 시장경제를 역사적, 정치적, 문화적 환경이 같지 않은 다른 나라에 이식한다든지 또는 그대로 적용하고자 하는 것은 비현실적이라 하겠다.

그러나 독일의 사회적 시장경제가 가지고 있는 기본 이념이나 제도 및 정책원리 등은 시장경제제도를 발전시키고자 하는 나라에게는 시사하는 바가 크다. 특히 우리 나라처럼 분단상태에서 이념적 대결을 하고 있고 시장경제질서를 발전, 정착시키고자 하는 경우에는 독일의 경험에서 배울 것이 많다. 하나의 경제제도로써 독일의 사회적 시장경제에서 찾을 수 있는 교훈으로서는 다음과 같은 것을 지적할 수 있다.

첫째, 사회적 시장경제는 이념면에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 사회주의 국가의 몰락과 WTO체제의 출범으로 하이에크류의 신자유주의 사상이 최근에 와서 급격히 부상하고 있다. 하이에크의 신자유주의 사상을 개인의 자유보장을 가장 중시함으로써 국가는 개인의 활동이 자유롭게 이루어지는데 필요한 행동규칙을 만들고 이를 집행하는데 그쳐야 한다고 주장함으로써 국가의 적극적인 개입을 반대하고 있다. 그러나 사회적 시장경제의 이념적 기초를 제공한 오이켄의 자유주의 사상은 하이에크와는 다소 다르다. 오이켄에 의하면 질서가 없는 자유는 자유자체를 파괴할 수도 있기 때문에 질서를 통해서 자유를 제한할 필요가 있다는 것이다. 경제질서를 시장에만 전적으로 맡길 것이 아니라 정부가 개입하여 보완해 주어야 한다는 것이다. 그렇게 함으로써 경쟁질서가 필요로 하는 자유 자체가 살아남을 수 있다는 것이다.

물론 오이켄도 하이에크와 마찬가지로 시장경제질서의 신봉자로서 경쟁질서의 창출이 시장경제의 핵심이라는 데는 견해를 같이 하나 그 방법론에 대해서는 견해를 달리 한다. 하이에크는 자유만 보장되면 시장의 힘에 의하여 경쟁질서는 자발적으로 이루어진다고 보는 반면 오이켄은 시장의 힘만으로는 부족하기 때문에 경쟁질서의 형성을 위해서는 정부의 개입이 필요하다는 것이다.

하이에크와 오이켄의 자유의 개념을 비교해볼 때 우리가 필요로 하는 것은 오이켄의 자유개념이라 할 수 있다. 최근 신자유주의 사상의 바람이 불면서 정부의 개입은 무조건 나쁘고 시장의 자율성을 과신하는 경향이 없지 않다. 정부의 개입은 가능한 없는 것이 좋고 시장기구에 맡기는 것이 바람직하다는 것이다. 그러나 독과

점이 지배하는 우리 나라의 시장구조나 분배상의 왜곡현상을 고려할 때 자발적인 시장의 힘만으로는 문제의 해결보다는 문제를 더 악화시킬 가능성이 있다고 보아야 할 것이며 그런 의미에서 정부의 역할은 중요하며 정부개입은 필요하다 하겠다.

특히 아직도 남북간에 이념의 대결이 계속되고 있는 상황을 고려할 때 시장경제 질서가 가져오는 능률의 성과를 사회적 형평으로 이어지도록 하는 것이 우리 나라가 추구하여야 할 가장 기본적인데 으뜸가는 정책목표가 되어야 할 것이며 그런 의미에서 시장에서의 자유의 원칙과 사회적 형평의 원칙을 통합하고자 하는 사회적 시장경제의 이념이야말로 우리 사회가 추구하여야 할 이념과도 일치한다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 우리가 독일로부터 배워야 할 점은 경제정책을 시행함에 있어서 원칙에 충실하였다는 점이다. 앞에서 지적한 바와 같이 사회적 시장경제에 있어서 경제정책의 원칙은 경쟁의 원칙, 보충의 원칙 및 시장일치성의 원칙으로 구성된다. 경쟁의 원칙은 경제정책의 기본 원칙으로서 정부는 경쟁질서의 형성과 유지에 최대의 정책적 역점을 두어야 한다는 것이다. 보충의 원칙은 사회정책의 기본 원칙으로서 경쟁의 원리로 해결할 수 없거나 또는 만족스런 해결할 수 없을 경우 시장의 기능을 보충하는 의미에서 정부가 개입해야 한다는 것이다. 여기서 중요한 것은 정부가 시장을 대체해야 하는 것을 의미하지는 않는다. 시장일치성의 원칙을 과정정책적 개입 원칙으로서 정부가 경제에 개입하되 시장원리에 저촉되지 않도록 하여야 한다는 것이다.

이와 같은 3대 사회적 시장경제의 정책원칙은 정치적 경제환경의 변화와 독일사회가 책임사회에서 욕구사회로 변모함에 따라 다소 흔들리고 이에 따라 실제의 사회적 시장경제는 당초의 의도와는 다른 방향으로 전개된 점도 없지 않으나 전체적으로 볼 때 독일정부는 이들 원칙에 충실하고자 하였다고 할 수 있다. 다만 사회정책에 있어서 재원조달 능력을 도외시한 채 사회보장망을 확대함으로써 보충원칙은 뒤로 밀리고 연대원칙(Solidaritätsprinzip), 즉 국가의 지원이 사회정책에 있어서 지배원칙이 됨으로써 주종이 바뀌게 되었는데 이는 우리가 앞으로 사회보장정책을 발전함에 있어서 유념하여야 할 중요한 시사점이라 하겠다.

이와 같이 사회정책에 있어서 보충의 원칙이 훼손되는 등 부분적으로 문제가 없었던 것은 아니나 독일정부는 분명한 원칙을 가지고 경제를 운영하였기 때문에 독일의 사회적 시장경제는 성공을 할 수 있었다고 할 수 있다. 오늘날 우리 경제가

안고 있는 여러 가지 문제도 따지고 보면 우리 정부가 과거에 원칙 없이 대증요법 식으로 경제를 운영한 결과라고 보아도 무방할 것이며 이런 점에서 독일의 정책원칙은 우리에게 시사하는 바가 크다 하겠다.

셋째, 독일의 안정 우선적인 경제정책을 들 수 있다. 독일이 경제안정을 우선시한 데에는 독일의 쓰라린 인플레이션의 경험에도 그 원인이 있겠으나 기본적으로 독일 정부는 시장경제질서가 제대로 작동되기 위해서는 통화가치의 안정이 절대적이라는 확신을 가졌기 때문이다. 시장경제는 경쟁경제이며 경쟁이 본래의 기능을 발휘하기 위해서는 물가안정이 필수적이라는 것이다. 우리가 물가안정을 단순히 서민생활의 안정을 위한 수단으로 생각해서는 안되며 시장경제질서의 존립을 위한 기본 요건이라고 생각해야 된다는 것이다. 통화가치의 안정이 있을 때 공정한 경쟁은 있을 수 있고 자원의 효율적 배분이 가능하고 기술혁신이 촉진될 수 있으며 국제경쟁력이 강화될 수 있고 지속적인 성장도 가능하기 때문이다. 독일이 통화가치의 안정을 중시한 것도 바로 이러한 이유에 있었던 것이다.

우리 나라는 지금까지 성장제일주의를 지향해 왔고 물가안정은 2차적인 문제로 생각하였다. 오늘날 우리가 IMF체제로 들어가게 된 근본적 이유도 따지고 보면 물가안정을 소홀히 하고 성장만을 중시하는 정책당국의 잘못된 인식에 있다고 할 수 있다. 그 결과로 우리는 현재 엄청난 대가를 지불하고 있다. 최근에 와서 우리 경제가 완전개방체제로 이행됨에 따라 통화가치 안정의 중요성은 과거 어느 때보다는 크다고 할 수 있다. 따라서 우리 나라의 정책 기조도 성장 우선에서 안정 우선으로 전환되어야 할 것이다.

넷째, 우리가 독일로부터 배워야 할 아마도 가장 중요한 것은 협력적인 노사관계일 것이다. 독일에서의 노사관계가 대립적, 투쟁적인 관계에서 협력적 관계로 발전한데는 두 가지 요인이 크게 작용하였다. 하나는 노사간의 자율적 단체교섭이며 다른 하나는 근로자의 경영참여를 중심으로 한 경제적 민주화다. 노사간 자율적 단체교섭이 가능한 것은 단체교섭에 있어서 정부를 포함하여 제3자의 개입을 허용하지 않을 뿐 아니라 분쟁 시에는 조정위원회나 노동법원이 개입하여 중립적으로 해결하기 때문에 노사간의 신뢰가 형성된다는 것이며, 노사간에 신뢰가 형성되기 때문에 단체교섭에 있어서 노동조합도 무리한 요구를 하지 않게 된다. 또한 단체교섭이 산업별로 광역화되어 진행되기 때문에 노사분쟁이 사업장으로 확대되지 않고 일반적으로 기업 밖으로 이전되는데 이것도 산업평화에 기여하고 있다.

협조적 노사관계를 가능케 한 보다 큰 요인은 근로자의 경영참여를 제도적으로 허용하는 공동결정제도다. 공동결정제도 때문에 노사는 공동운명체의 성격을 가지게 되며 이는 단체교섭에 있어서 협조적 관계를 형성케 하는데 크게 기여한다. 독일에서는 사업장 수준과 기업수준에서 근로자의 경영참여가 부분적으로 허용되고 있다. 즉 사업장 수준에서는 근로자가 작업조건에 대하여 사용자와 공동으로 결정하는 공동결정권을, 채용, 전출, 조직개편 및 경영방식의 변경에 대해서는 동의권을, 그리고 공장과 사무실의 신축·증축, 생산설비 및 경영방식의 변경에 대해서는 정보청취권과 협의권을 가지고 있다. 또한 기업 수준에서도 근로자 대표가 감사회의 감사와 이사회에 노동이사로 경영에 참여함으로써 근로자의 권익을 보호하고 있다. 그러나 이처럼 근로자의 경영 참여를 보장하면서도 독일은 설비투자 및 경영방식과 같은 핵심적인 영역에서는 경영자의 의사결정권을 인정함으로써 경영권이 안정적으로 확보되도록 하고 있다.

우리 나라처럼 아직도 노사의 의식구조가 선진화되지 못한 단계에서 독일과 같은 공동결정제도를 당장에 도입하기에는 시기 상조라고 할 수 있다. 그러나 앞으로의 노동쟁의는 임금인상 보다는 구조조정, 기업의 합병·분할 및 해고자 복직과 같은 인사경영과 관련된 것이 많을 것을 생각할 때 우리 나라에서도 장기적으로는 인사경영의 일부 영역을 단체 협약의 대상으로 확대 적용하며, 단기적으로는 현행의 유명무실한 노사협의제도를 개정하여 제한적이거나 이 문제를 다룰 수 있게 함으로써 근로자의 경영참가권을 부분적으로 허용하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 이러한 협력적 노사관계를 구축함으로써만 21세기의 치열한 국제경쟁에서 노사 모두가 승리할 수 있기 때문이다.

다섯째, 독일의 사회보장정책에서 배울 수 있는 교훈은 보충원리에 보다 충실한 정책이 바람직하다는 것이다. 독일은 앞에서 지적한바와 같이 사회적 시장경제의 이념과는 달리 사회보장정책이 보충원리보다는 연대원리가 지배되는 방향으로 변모함으로써 재원조달 문제 등 많은 문제점이 제기되고 있는 것으로 지적되고 있다.

시장경제에서의 사회정책이란 기본적으로 개인의 경제적 능력을 향상시켜 각종 사회적 위험에 대해 개인이 일차적으로 책임을 지도록 하되 개인의 능력만으로는 부족한 경우 국가가 책임을 지는 것이 원칙이다. 다시 말하면 개인의 책임과 국가의 책임이 잘 균형을 유지하도록 하여야 한다. 그런데 민주주의 국가에서는 선거를 의식하여 정치가가 무리한 사회보장정책을 추진함으로써 국가의 사회보장관련 지출

은 계속 늘어나서 결국 개인 책임보다는 국가 책임이 중심이 되는 사회보장정책으로 변질된다는 것이다. 이렇게 되면 정부지원의 혜택을 받는 사람뿐 아니라 비용을 부담하는 사람들까지도 근로의욕을 감퇴시킴으로써 시장경제는 활력을 잃게 된다는 것이다.

이미 지적인 바와 같이 독일의 사회보장관련 지출은 국민총생산의 30%을 훨씬 넘어섬으로써 엄청난 양의 자원이 비생산적 부문으로 투입되고 있으며 이는 투자지출을 줄일 뿐 아니라 근로의욕마저 감퇴시키는 결과를 가져옴으로써 경제성장의 잠재력을 잠식시키고 있다는 것이다. 물론 우리 나라는 아직도 사회보장 관련 지출이 국민총생산대비 미미한 수준이기 때문에 이 분야에 대한 재정지출의 확대가 불가피할 것으로 판단된다. 그러나 이러한 지출이 정치적 인기의 영합이나 원칙 없이 임기 웅변적으로 결정되어서는 안 된다. 각종 사회적 문제를 재분배정책으로 해결하고자 하는 것은 근본적 해결책이 될 수 없으며 사람들로 하여금 일을 하게끔 하고 그들의 경제적 능력을 배양·향상시킬 수 있는 환경들을 제공하는데 초점을 맞추어야 한다는 것이다. 다시 말하면 보충원칙이 사회정책의 기본이 되어야 한다는 것이며 그렇게 함으로써만 시장경제질서의 활력이 유지되면서 사회적 문제의 해결도 가능하다는 것이다.

## 참고문헌

### I. 국내문헌

- 강수돌(1997), 『독일 공공부문 노사관계의 구조와 동향』, 한국노동연구원.
- 김상호(1999a), 『21세기를 대비한 한국과 독일의 산재보험제도』, 독일 프리드리히 에베르트 재단.
- (1999b), 「근로자 산업재해 보상체계 안정화 방안」, 노동경제논집 제22권 제2호 게재 예정
- (1999c), 「공적연금제도 재정방식의 경제정책적 시사점: 적립방식과 부과방식의 효율성을 중심으로」, 경제학연구 제46집 제3호.
- (1999d), 「한국과 독일의 노동분쟁 조정제도」, 노동분쟁조정제도의 발전방향, 배무기, 마이어(eds.), 중앙노동위원회, pp.145~158.
- (1998), 「적립방식과 부과방식의 비교와 정책적 시사점」, 사회보장연구 제14집 제1호, pp.1~20.
- (1997), 「노동수급 변화에 대응한 독일의 노동시장정책과 시사점」, 경상노동총제 16집, pp.263~281.
- (1993), 『독일의 고용보험제도』, 한국노동연구원.
- 김유찬(1997), 독일의 재정, 한국조세연구원.
- 김적교(1998), 『경제정책론』, 박영사.
- (1997), 「질서이론과 질서정책」, 국제경제연구 제3권 제1호.
- (1999), 「시장경제의 윤리적 기초」, 국제경제연구 제5권 제2호.
- 라이네만(1999), 「독일의 노동법원제도」, 노동분쟁조정제도의 발전방향, 배무기, 마이어(eds.), 중앙노동위원회, pp.125~143.
- 박장현(1996), 『독일의 노동조합』, 문원.
- 보험감독원(1995), 『세계보험환경의 변화와 대응방향』.
- 송병락 외(1998), 『주요국가의 경제모형과 경제학』, 한국경제연구원.
- 신광식(1994), 『경쟁정책의 국제비교: 미국, 일본, 독일』, 한국개발연구원.
- 이성기(1997), 「장기요양급여에 관한 고찰」, 사회복지정책 제4집, pp.125-132
- 이영기(1998), 『글로벌 경쟁시대의 한국 기업소유지배제도』, 한국개발연구원
- 이정우(1997), 「독일 공적연금제도의 발전과정과 당면과제」 동향과 전망, 1997년 가을호 통권 제35호, pp.187-208
- 이준영(1998), 「독일 의료보험의 개혁」, 보험경제연구 제42권 제4집, pp.1~20.
- 정연택(1998), 「비스마르크의 산재보험법 입법배경」, 『산재보험 정책연구』, 산재보험정책연구회
- 최연혜(1997), 『세계화시대의 기업지배제도의 모색』, 산업연구원
- 통계청(1994), 『1960-2000 시도별 추계인구』
- (1991), 『장래인구추계(1990-2021)』
- 한국은행(1997), 『독일의 금융기관 및 금융시장 개요』.

- (1999a), 『구조조정 이후 은행·기업간의 새로운 관계』.
- (1999b), 『주요국 은행의 산업자본과의 관계; 형성배경과 시사점을 중심으로』.

## II. 외국문헌

- Ahrns, H.-J. and Feser, H.-D.(1982), *Wirtschaftspolitik, Problemorientierte Einführung*, 5. Auflage, Oldenbourg, München.
- Arnold, R. and Münch, J.(1996), *Fragen und Antworten zum Dualen System der deutschen Berufsbildung*, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie(ed.), Bonn,
- Bispinck, W. and Lecher, W.(1993), *Tariffpolitik und Tarifsysteme in Europa*, Bund-Verlag, Köln.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(1999), *Soziale Sicherung im Überblick*, Bonn
- (1998), *Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1998*, Bonn
- (1998), *Sozialbericht 1997*, Bonn
- (1998), *Statistisches Taschenbuch 1998*, Bonn
- (1997), *Übersicht über das Sozialrecht*, Bonn.
- (1991), *Sozialbericht 1990*, Bonn
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie(1998), *Berufsbildungsbericht 1998*, Bonn
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie(1997), *Berufsausbildung im dualen System in Deutschland*, Bonn
- (1996), *Grund- und Strukturdaten 1996/1997*, Bonn
- Cassel, D.(1988), “Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik”, in Cassel, D., Ramb, B.-T. and Thieme, H. J.(eds.), *Ordnungspolitik*, Verlag Franz V a h l e n , München.
- Eucken, W.(1989), *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, neunte, unveränderte Auflage, Springer-Verlag.
- Eucken, W(1959), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Rowohlt.
- Fels, G(1996), “Freier Welthandel und konvertible Währung: Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt”, in *Soziale Marktwirtschaft als Historische Weichenstellung*, S T Verlag.
- Halbach, G. et al(1997), *Übersicht über das Arbeitsrecht*, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung(ed.), Bonn.
- Hamel, H.(1994), “Sozial Marktwirtschaft: Anspruch und Realität eines ordnungspolitischen Konzepts”, in Klein, W.(ed.), *Soziale Marktwirtschaft: Ein Modell für Europa*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Hartwig, K-H(1988), “Ordnungstheorie und die Tradition der ökonomischen

- Denkens, in Cassel, D., Ramb, B.-T. and Thieme, H. J.(eds.), *Ordnungspolitik*, Verlag Franz Vahlen München.
- Hensel, K. P.(1972), *Grundformen der Wirtschaftsordnung: Marktwirtschaft-Zentralverwaltungswirtschaft*, Beck'sche schwarze Reihe, Band 95, Verlag C. H. Beck.
- Hoffmann(1994), *Der Aufsichtsrat*, C. H. Beck, München.
- Homburg, S.(1997), "Kapitaldeckung als praktikable Leitidee", in Frankfurter Institut(ed.), *Rentenkrise*, Bad Homburg, pp.61~85.
- Hoppmann, E.(1995), "Walter Euckens Ordnungsökonomik-heute", in : ORDO, Band 46, Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, New York.
- Kanzenbach, E.(1986), "Characteristics and Development of the Competition Policy in Germany", presented at the Joint Seminar on the Market Economy and Competition Policy in Korea and Germany, the Institute of Economic Research, Hanyang University, Seoul, Korea, October.
- Keller, B.(1993), *Einführung in die Arbeitsmarktpolitik*, 3. Auflage, Oldenbourg, Wien.
- Kennedy, E.(1991), *The Bundesbank: Germany's Central Bank in the International Monetary System*, The Royal Institute of International Affairs, London.
- Kim, S. H.(1999), "Efficiency of Social Security Systems: Korea Funded System versus German PAYG System", in Mueller, D. C. et al(eds.), *Competition, Efficiency, and Welfare*, pp.341~350, Kluwer Academic Publishers.
- (1992), "Gesetzliche Rentenversicherung und Ersparnisbildung der Privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland", in *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, pp.555~578.
- Klump, R.(1993), "Historische Wurzeln", in Vaubel, R. and Barbier, H. D.(eds.), *Handbuch Marktwirtschaft*, 2. Auflage, Stuttgart, Neske, 142.
- Kraus, W.(1990), *Soziale Marktwirtschaft*, Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn.
- Lachmann, W.(1995), "The Genesis and Principles of Social Market Economy", in Lachmann, W. and Rösner, J.(eds.), *Social Security in Market Economy*, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Lenel, H. O.(1989), "Evolution of The Social Market Economy", in Peacock, A. and Willgerodt, H.(eds.), *German Neo-liberals and the Social Market Economy*, Trade Policy Research Centre, London.
- Lutz, F. A.(1965), "Walter Euckens Beitrags zur Nationalökonomie-die Idee der Wirtschaftsordnung", in *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Rowohlt.
- Max-Planck-Institut für Bildungsforschung(1997), *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbeck bei Hamburg.
- OECD(1997), *Annual Report on Competition Law and Policy Development*, the



- German Delegation to the Committee on Competition Law and Policy.
- Petersen, H.-G.(1988), *Finanzwissenschaft I*, 2. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart.
- Radke, D.(1994), *Sozial Marktwirtschaft: Eine Option für Transformations- und Entwicklungsländer?*, Weltforum Verlag, Köln.
- Riha, T.(1985), "German Political Economy: The History of an Alternative Economics", in *International Journal of Social Economics*, Vol.12.
- Sachverständigenrat(1997), *Jahresgutachten 1997/98 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*
- (1992), *Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*
- Schroeder, W. and Weinert, R.(1998), "Elemente der tarifpolitischen Regulierungsstrategie der Gewerkschaften", in *Gewerkschaftliche Monatshefte* 5'98.
- Specht, R.(1997), *Selbstverwaltung und Organe*, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaft
- Süddeutsche Metall-Berufsgenossenschaft(1997), *Verwaltungsbericht 1996*, Mainz.
- Thieme, H. J. and Steinbring, R.(1988), "Wirtschaftspolitische Konzeptionen kapitalistischer Marktwirtschaften", in Cassel, D.(ed.), *Wirtschaftspolitik im Systemvergleich*, Verlag Vahlen.
- Thieme, H. J.(1994), *Soziale Marktwirtschaft*, C. H. Beck, München, Nördlingen.
- Watrin, C.(1994), "Ordnungs- und wirtschaftspolitische Grundlagen Sozialer Marktwirtschaft", in Klein, W.(ed.), *Soziale Marktwirtschaft: Ein Modell für Europa*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Woll, A.(1984), *Wirtschaftspolitik*, Verlag Vahlen, München.
- (1989), "Freiheit durch Ordnung: Die gesellschaftspolitische Leitidee im Denken von Walter Eucken und Friedrich A. Hayek", in: *ORDO*, Band 40, Gustav Fischer Verlag. Stuttgart. New York.
- Zimmermann, H. and Henke, K.-D.(1990), *Einführung in die Finanzwissenschaft*, 6. Auflage, Verlag Vahlen, München.