

경제사회변동에 따른
사회보험제도의 재구성과
노조의 대응전략
- 독일연금제도를 중심으로 -

엄 규 속

한국노총 중앙연구원

• • •
발 간 사

사회보험 및 복지제도에 대한 노동조합의 관심은 최근 급격하게 증가하였습니다. 특히 4대 사회보험은 노동자와 사용자가 공동으로 보험료를 부담하고 노동자에게 질병, 사고, 실업 및 노령으로 더 이상 임금소득을 획득하기 어려운 상황에 봉착했을 때에 혜택을 제공하는 매우 중요한 제도입니다. 이런 이유 때문에 어느 나라에서나 사회보험 성립 초기부터 노동조합은 제도의 구성과 발전방향에 대해 꾸준히 관심을 보이고 노동자의 이해가 제대로 반영되는 방향으로 제도개선을 위한 정책제언을 해 왔습니다.

한국의 사회보험 역사는 선진국에 비해서 아직 일천한 수준이지만 제도의 정착·확충이라는 과제와 세계화의 도전이라는 이중적 과제에 직면하여 치열한 정책투쟁의 장으로 대두하였습니다. 복지제도를 전폭적으로 확대하는 것이 필요하다는 사실은 누구나 인정하지만 과연 어떤 방향, 어떤 형태로 향후 복지제도가 형성되어나가야 하는 지에 대해서는 사회적 합의가 존재하지 않기 때문입니다. 형평성과 연대의 원칙을 적절하게 조화시키는 사회보험제도의 정착과 확대가 앞으로 한국의 사회정책을 둘러싼 노동조합의 주요 이슈 중의 하나로 등장할 것입니다.

이러한 맥락에서 사회복지제도의 선진국인 독일이 오랜 경험에도 불구하고 세계화에 직면하여 피할 수 없었던 사회보험제도 재편을 둘러싼 논쟁과 노동조합의 대응 및 정책제언에 대해 되살펴보는 것은 타산지석의 의미가 있습니다. 이번에 발간되는 연구서적에서

는 특히 우리나라에서도 최근 쟁점이 되고 있는 연금제도의 문제를 다루었습니다. 경제사회환경이 변화함에 따라 연금제도가 부딪히는 도전과 그에 대한 해결의 고민은 우리에게도 그리 먼 얘기만은 아닙니다. 특히 비정규직의 비중이 높은 우리의 취업구조를 고려할 때 이들을 끌어안는 연금보험의 개선안을 제시하는 독일 노동조합의 대안은 앞으로 한국 노동운동에도 귀중한 교훈이 될 것이라고 생각합니다.

한국노총에서는 4대 사회보험 통합과 관련하여 지금까지 여러 가지 정책 제언을 하면서 노동자를 위한 사회보험의 정착에 노력해 왔으며 앞으로도 이러한 노력을 아끼지 않을 것입니다. 이 연구가 향후 한국노총이 사회보험과 관련된 정책노선을 정립해 나가는 데에 많은 참조가 될 것입니다. 이 연구의 진행과정에서 오로지 연대의 정신에서 인터뷰에 성실히 응해주시고 자료를 제공하는 등 많은 도움을 주신 독일노총, 독일금속노조연맹, 헤센지역 철강산업 경영자협회, 사회경제연구소의 담당자 분들과 노동자대학의 학장님께서 자리를 빌려 고마움을 전합니다. 이들의 연대와 지원이 없이 이 연구가 충실한 내용을 확보하기 어려웠으리라는 것은 명약관화하기 때문입니다. 끝으로 본 연구를 맡아 수고해주신 한국노총 중앙연구원 엄규숙 연구위원의 노고를 치하하며, 이 연구에 실린 내용은 연구자의 개인적 견해로서 한국노총의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝혀두는 바입니다.

1999년 7월

한국노동조합총연맹
위원장 박인상

<제 목 차 례>

I. 들어가는 말	1
II. 독일 연금제도의 구조	4
1. 피보험자의 유형	5
2. 연금보험의 급여의 종류와 보호되는 사회적 위험의 유형	9
가. 취업 중 장애 및 재활과 관련된 급여	9
나. 연금	12
3. 현금급여의 산정방식	16
4. 연금급여계산을 위한 시간요소들	18
가. 대기기간(Wartezeit)	18
나. 연금법에 의한 시간요소(Rentenrechtlichen Zeiten)	81
5. 재정운영방식	22
6. 관리운영조직	24
III. 독일 연금제도의 구성과정과 변동	27
1. 독일적 복지제도 안에서 연금제도가 갖는 의미	27
2. 독일적 복지제도의 역사적 형성과정 및 구성원칙	31
가. 비스마르크 형 복지제도의 유인책과 정착과정	31
나. 사회보험원칙의 제도화	34
3. 현대적 연금제도의 제도화 (1949-1981)	83
가. 기민당 집권기 현대적 연금제도의 정착 (1949-1966)	93
나. 대연정과 연금제도의 수정 (1966-1969)	24
다. 사민당의 집권과 연금제도의 확대 (1969-1982)	44

IV. 사회국가의 위기와 연금제도의 개혁	48
1. 성장위기 시대의 연금정책	48
2. 기민당의 집권과 본격적인 사회복지제도 삭감 (1982-1989)	15
3. 독일통일 이후의 연금제도 (1990-현재)	45
V. 사회국가의 위기와 경제위기시대의 사회국가	56
1. 사회국가 위기의 제도 내적 원인	56
2. 사회국가 위기의 제도 외적 원인	62
VI. 연금제도 개선안	66
1. 독일노동조합 총연맹의 연금제도 개혁에 대한 입장	66
가. 비용 및 재정의 발전추이	67
나. 타국 사회보장제도와 비교	70
다. 사회복지제도와 세계화로 인한 생산입지 사이의 관계 ..	72
라. 사회정책의 미래	73
마. 연금개혁의 쟁점	75
바. 연금제도의 재정적 추세	76
사. 현재 연금제도에서 개혁이 필요한 부분	79
2. 독일 금속노조의 연금개혁에 대한 공식 입장	84
가. 공적연금제도의 파괴보다는 개혁을 통한 발전	84
나. 연금제도 개혁안들에 대한 평가	88
다. 세대간 계약의 새로운 기초	99
3. 독일 사용자단체의 연금개혁에 대한 입장	100
가. 사용자단체가 파악한 연금개혁의 불가피한 구조적 요인의 개요	100
나. 사용자단체가 제시하는 구체적인 연금제도의 개혁안 ..	102
4. 연금제도 개선 대안에 대한 평가	110

가. 노동조합과 사용자단체 연금제도 개선안의 주요 쟁점	110
나. 기초생계보장논의 대두 배경과 주요 내용	113
다. 소결 : 연금제도 개혁 논의의 쟁점	120

VII. 독일의 연금제도 개선안과 한국에의 시사점	128
-----------------------------	-----

<참고문헌>	133
--------	-----

<표차례>

<표 1> 연금급여의 종류 및 지급조건	15
<표 2> 연금제도 관리운영조직	26
<표 3> 사회보장지출과 국내총생산의 변동추이	28
<표 4> 사회보장 재원 부담 주체별 부담률 분포	61
<표 5> 1975-1990 경제 및 고용구조지표변화	46
<표 6> 사회보장지출이 국민총생산에서 차지하는 비율의 변화	67
<표 7> 사회보험 부담금 중 노동자와 사용자 기여 비중	69
<표 8> 사회보장수입의 구조	71
<표 9> 연금제도 개혁안 대비	119

<그림차례>

[그림 1] 연금산정공식	17
[그림 2] 사회보장 재원 부담 주체별 부담률 변경추이	61
[그림 3] 사회보험 부담금 중 노동자와 사용자 기여 비중의 변동	69
[그림 4] 서독지역 정규 및 비정규직 임금노동자(1970-1995)	2

I. 들어가는 말

한국에는 지난 1988년 국민연금제도가 도입되었음에도 불구하고 아직 연금생활자라고 할 수 있는 계층이 형성되어 있지 않다. 또한 현재 연금제도의 적용을 받지 못하는 대부분의 노년층은 자신의 취업기간 동안 부모세대의 부양 및 자녀교육에 대한 지출로 인해 스스로의 노후를 위한 준비를 제대로 할 수 없었다. 즉 한국 노후보장의 현주소는 지금까지 노후대책이 가족의 사적인 보호에 의해 대부분 해결되어 왔으며, 도입된 국민연금제도에 의거한 본격적인 노령연금수급자가 발생하려면 5 내지 10년이 경과해야 한다는 것이다.

앞으로 한국에서도 노후의 생활을 자녀에게 의존하는 기존의 관행은 서서히 그 의미가 퇴색할 것이며, 노년층의 기대여명의 증가로 노후보장제도에 대한 요구는 더욱 증가할 것이기 때문에 전국민에 대한 연금제도 적용에 즈음하여 우리와 유사한 사회보험의 형식으로 노후보장의 문제를 100년 이상 해결해 온 독일의 경험을 통해 그 제도가 가진 특성 및 한계를 사회경제변동에 따른 변화의 양상 등의 측면에서 살펴봄으로써 앞으로 한국의 연금제도가 처할 수 있는 문제점과 해결의 방안에 대한 시사점을 발견할 수 있을 것이다.

복지국가의 위기론이 인구에 회자하기 시작한 지난 80년대 이후 복지축소의 움직임 속에서 노조를 중심으로 한 각 이해집단, 사회단체 및 학자들은 연금제도 개혁의 대안을 제시함으로써 사회보험으로서 연금제도가 갖고 있는 문제점 및 한계와 동시에 개선의 근

거 등을 제시하였다. 이러한 비판과 반비판, 대안들을 검토하는 과정에서 장기적으로 사회보험으로서 연금제도가 봉착할 수 있는 문제와 그 해결의 가능성에 대해 선행적 진단이 가능할 것이다.

특히 이러한 쟁점의 검토는 사회보험이 독립적으로 유지·발전이 가능한 제도가 아니라 경제·사회 환경의 변화에 의해 심각한 영향을 받고 또 일정 정도 영향을 미친다는 사실을 재차 확인하게 한다. 고용구조나 경제·사회정책과 유리된 사회보험 제도 구성이란 있을 수 없으며, 그 변동에 매우 민감하게 반응을 보여야만 광범위한 사회적 동의에 기초한 안정적 복지제도의 유지·발전이 가능하기 때문이다.

글의 구성 : 2장은 독일 연금제도의 구조를 핵심적 개념틀 위주로 정리하여 그 이후 글의 전개시 이해의 기초가 되도록 구성되어 있다. 3장에서는 독일 연금제도의 역사적 형성 및 발전과정을 따라가면서 연금제도가 어떤 식으로 재구성·발전되어 가는지에 초점을 맞추었다. 특히 현대적 연금제도가 정착되고 그 틀을 잡아가는 과정을 중심으로 다루었다. 4장에서는 신보수주의 정권이 등장하고 독일식 사회국가가 위기를 맞으면서 앞서 제도화된 연금제도가 수정되어 가는 과정에 초점이 맞추어진다. 특히 3장과 4장은 전후 정권변동과 연동하여 집권당의 사회정책기조변화가 연금제도에 미친 영향을 보여주려 노력하였다. 5장에서는 사회국가 위기론의 등장배경 및 의미, 이로 인한 복지제도의 제도 내적 및 제도 외적 위기원인에 대해 살펴보았다. 마지막으로 6장에서는 독일 연금제도가 위기를 맞으면서 노조 및 사용자 단체 등이 제시했던 제도개선 의 대

I. 들어가는 말 3

안들을 검토하고 몇 가지 핵심적 쟁점들을 중심으로 그 대두배경, 향후 개선가능성 여부를 따져보았다. 또한 연금제도에 대한 대안으로 각 정당 및 학자들이 주장하는 “기초연금제”의 내용과 의미 등도 노사의 대안과 더불어 검토하였다.

II. 독일 연금제도의 구조

현재 형태의 독일 연금제도는 56/57년의 연금개혁을 통해 그 토대가 마련된 것이다. 이 개혁을 통해 이전에 형식적으로 운영되던 적립방식이 완전히 폐기되고 부과방식으로 연금의 재원조달방식이 전환되었으며 이전의 연금제도에서 다음과 같은 요소들이 제거되었다: 기초보험료 및 최저소득에 근거한 연금요소를 없애고 완전히 기여 및 업적 상응주의 연금으로 전환, 평균적 연금급여의 수준을 급격히 상향조정하면서 취업기간이 긴 노동자의 경우 공적 연금제도를 통한 노후 생활안정을 가능하게 되었다.¹⁾

이전의 노후 빈곤의 방지 수단으로서의 연금제도는 전후에 본격적인 노후보장의 안정적인 체계로 기능하게 되며, 이는 고도 경제 성장과 완전고용을 기반으로 전후 20여 년간 유지되었다. 노동시장과의 연계가 없는 최소한의 집단에게만 공적부조제도인 “사회부조(Sozialhilfe)”의 보조가 필요하였을 뿐이었다. 공적 연금제도 확충의 또 다른 사회적 필요성은 1, 2차 대전을 겪으면서 전쟁, 인플레이, 국내외 이주 등의 격변에 대해 사적인 노후보장 체계가 매우 불안정한 것임이 밝혀졌기 때문이다.

전후의 연금제도의 핵심적 원칙은 기여 및 업적 정의(Beitrags- und Leistungsgerechtigkeit)라는 개념으로 집약되어 표현된다. 여기서 업적이란 시장에서의 노동을 의미하여 이에 대해 지급되는 임

1) Dieter Döring, 1997, 594쪽

II. 독일 연금제도의 구조 5

금소득을 그 기준으로 삼는다. 또한 기여는 시장소득을 기준으로 책정된 보험료를 납부함을 의미하며, 이를 전제로 연금보험과 피보험자 간의 교환관계가 성립되는 것이다. 이러한 원칙은 전후의 완전고용과 고도성장을 배경으로 모든 이해 당사자에게 합리적인 것으로 받아들여졌으며, 특히 냉전기에 동독과의 체제경쟁에서 우위를 점하려는 정치적 동기도 연금의 지급수준을 전폭적으로 향상(전후 평균인상률 70%)시키는 데 한 몫을 하여, 강제보험인 연금제도에 대한 사회적 동의 도출에 한 몫을 하였다. 아래에서는 오늘날까지 그 골격이 유지되는 독일 연금제도의 제도적 구성상 특징을 부분별로 간략하게 정리해 보겠다.

1. 피보험자의 유형

연금보험의 적용대상은 크게 의무가입자와 임의가입자로 나뉘어진다.

의무가입자에는 임금을 받는 모든 노동자(생산직 및 사무직)와 견습생 및 실업자와 자영업자 중 수공업자, 선원, 교원법의 적용을 받지않는 교사, 유치원보모 및 간병인, 예술가 사회보험법의 적용을 받는 예술가 및 언론인, 가내공업경영자, 조산원, 영세 해운업자 등이 포함된다.²⁾ 노동자 중에서 미소고용(geringfügig Beschäftigte) 관계는 보험가입의무를 면제받는다.³⁾

2) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1995, 276

이 외에도 양육휴가 중인 자, 군 또는 민간복무 중인 자, 상병급여 또는 실업급여 수급자(92년 이후), 조기퇴직연금 수급자, 주당 14시간 이상 간병보험 가입자의 간병업무를 수행하는 자(95년 이후) 등이 의무가입자이다. 또한 자영업자 중 희망자는 의무가입자가 아니어도 자영업을 시작하고 5년 이내에 의무가입 적용 신청을 통해 의무가입자가 될 수 있다.⁴⁾

의무가입대상이 되지 않는 모든 독일 내 거주자는 원칙적으로 자발적인 연금보험 가입이 가능하다. 임의적용대상자는 가정주부, 자유업종사자, 외국거주 독일인 및 취업허가를 받은 독일 상주 외국인 등이다. 공무원, 광산업종사자, 수공업종사자, 농업종사자는 별도의 연금금고에 가입이 의무화되어 있다. 이들이 공적 연금보험의

3) 미소고용이란 주당 15시간 미만 노동시간과 월평균 소득 기준이 구 서독지역 620마르크, 구 동독지역 520마르크 이하인 고용관계 및 단기계약직(연간 2개월 또는 50일 이하의 노동일수)을 의미한다. 이러한 고용계약을 맺은 노동자는 사회보험적용에서 제외되고 사용자들은 인건비비용을 줄일 수 있다는 이점을 악용하여 시간제노동의 대부분을 미소고용으로 이용하면서 80년대 이후 급격하게 이러한 불완전 고용층의 규모가 증대하였다. 99년 연금개혁은 미소고용관계를 전 독일에 월평균 소득 630마르크 이하인 단시간 및 단기고용관계로 재규정하고 이들을 사회보험 적용대상으로 삼았다. 사용자는 정상적 보험료율에 의거하여 보험료의 ⅔에 해당하는 연금보험 부담금을 의무적으로 납부해야 하며, 이러한 조치의 의도는 인건비 절하를 위해 미소고용관계를 악용하는 기존의 관행을 불식시키려는 것이다. 아울러 해당 노동자는 본인이 원할 경우 임의가입자로 나머지 보험료의 ⅓을 납부하고 정상적인 연금청구권을 획득할 수 있게 되었다.

4) 윗글, 218-220쪽

II. 독일 연금제도의 구조 7

임의 적용대상자가 되기 위해서는 5년간 보험료납입을 통해 대기기간(Wartezeit)을 충족시키거나, 57년 이전 연금법에 의거하여 임의가입, 또는 개별추가보험(Weiterversicherung)에 해당하는 경우라야 한다. 임의가입자의 권리는 강제가입자와 비교할 때 제한적이다. 임의가입자는 취업능력감소, 실업으로 인한 조기퇴직, 여성 연금규정 등의 연금혜택에서 제외된다. 임의가입자에게는 과거의 피보험기간 결핍을 상쇄하기 위한 자발적인 보험료 사후 납부가 허용된다. 특히 72년 연금개혁 이후 자영업자에게 매우 유리한 조건으로 사후적 보험료 납부(Nachzahlung freiwilliger Beiträge)가 가능해졌다. 92년 연금개혁 이후 위 개혁의 일부 조치들은 폐지된 반면 사후적 보험료 납부가 다음과 같은 경우 허용되었다 :

- ① 국제기구에 종사한 독일인으로서 사회보장 청구권 또는 수급권이 없이 퇴직한 경우
- ② 본인의 과실없이 형사처벌을 받고 이에 대한 보상판결이 내린 경우
- ③ 교육기간 중 연금가입산정기간(Anrechnungszeiten)으로 인정되지 않는 잔여기간에 대한 추가보험가입
- ④ 84년 이전 60개월의 대기기간을 충족시키면서 임의가입을 원하는 자
- ⑤ 67년 이전 결혼시 일시반환금을 받은 여성이 이를 재불입하여 연금청구권을 보충하려는 경우
- ⑥ 공무원 또는 그에 준하는 지위를 갖는 자로서 77년 이전 결혼시 공적연금 대신 퇴직금보상금을 받은 경우
- ⑦ 이전의 농축산업 경영자 및 동 분야의 무급가족종사자가 농업인 연금금고에서 탈퇴하고 공적연금제도에 임의가입을

원하며 24개월의 대기기간을 충족시킨 경우 이들의 16세 이후 종사기간

- ⑧ 종교인, 특히 구 동독지역 종교인의 임의 가입
- ⑨ 추방, 망명인으로서 전직 자영업자 등이다.⁵⁾

보험가입의무가 없는 집단은 다음과 같다 :

- ① 공무원, 법관 및 군인 등 보장원칙에 의해 노후보장이 가능한 집단, 종교단체에 의해 노후보장이 가능한 집단
- ② 공적연금보험에 의해 노령연금을 받거나 그 외 특수직역연금제도에 의거해 노후가 보장된 자, 또한 65세 이상인 자로서 각종 연금보험에서 일시반환금을 청구하여 연금청구권을 상실한 자
- ③ 대학재학 중인 자로서 주당 20시간 미만 또는 방학기간 동안 아르바이트를 하는 경우, 교육기간이 보험료 납부가 없는 연금가입산정기간으로 계상되기 때문에 보험적용에서 제외됨
- ④ 미소고용관계에 있거나 법이 별도로 규정하지 않는 자영업자, 그 외 단기고용계약관계에 있는 자⁶⁾

5) 윗글, 222-224쪽

6) 윗글, 220-221쪽. 고용형태가 미소고용일지라도 사업장내 견습공 및 장애인 특수고용사업장에 고용된 자는 이들을 사회적으로 보호할 필요가 있기 때문에 보험적용 대상이다.

2. 연금보험의 급여의 종류와 보호되는 사회적 위험의 유형

독일 연금제도에 의해 포괄되는 연금급여의 종류는 단순히 퇴직 후 소득보전 차원의 노령연금에 한정되는 것이 아니라 장애 및 재활관련 급여, 노령 및 사망연금, 유족연금, 자녀양육기간 인정 그리고 의료 및 간병보험에 대한 보조금으로 포괄되는 사회적 위험의 범위가 넓고 급여의 종류도 수혜자의 상황에 맞추어 분화되어 있다. 이는 연금제도의 목적이 피보험자의 소득능력의 유지·개선·회복에 있고 그 수단으로서 피보험자 및 유족에 대한 연금 지급과 재활조치 및 연금수혜자의 의료보험에 관한 업무가 연금제도 발달 과정에서 분화되었기 때문이다.

이를 분야별로 자세히 살펴보면 다음과 같다.

가. 취업 중 장애 및 재활과 관련된 급여

연금보험제도 안에서 재활급여의 과제는 질병, 신체적·정신적·심리적 장애로 인한 피보험자 취업능력에의 부정적 영향을 감소 내지 제거시킴으로써 취업능력을 보전하고, 조기에 퇴직하게 되는 상황을 방지하며, 피보험자가 가능한 한 지속적으로 취업상태를 유지할 수 있도록 하는 것이다. 피보험자의 건강증진과 직업축진이 지속적인 연금급여보다 국민경제에도 유의미하고 효율적인 영향을 미친다는 판단 아래 재활급여에 연금급여보다 우선 순위가 주어진다. 따라서 연금급여자격을 심사하는 행정조직에서는 우선적으로 재활

급여를 통해 피보험자가 취업상태로 회귀하는 것이 가능한지 여부를 검토하여야 한다. 반대로 재활급여를 신청하였을 경우라도 도저히 직업복귀가 불가능한 경우에는 이를 연금급여 신청과 동일시하게 된다.

재활급여는 57년 연금개혁으로 대폭 확대되었다. 이전에는 재활급여에서 결핵퇴치사업이 주종을 이루었던 반면, 57년 연금개혁으로 재활관련 급여가 확대되면서 여타 재활급여가 55년에서 75년 사이에 17만 건에서 80만 건으로 무려 4.7배나 증가하였다.⁷⁾ 74년 재활균등화법(Rehabilitationsangleichungsgesetz)에 의해 여타 사회보험의 재활급여와 조정 작업이 이루어진다. 이를 통해 산재보험, 의료보험의 재활 관련 급여가 중복될 경우 급여 중복을 피하는 조정이 용이해 진다. 이후 77년 연금조정법(Renten- anpassungsgesetz) 및 82년 정부지출구조법(Haushaltsstruktur -gesetz)에 의해 공무원은 재활급여에서 제외되고, 직업촉진을 위한 재활사업은 연방고용청에서 주관하게 된다. 이를 통해 재활급여의 지급은 취업능력의

7) 이전의 재활급여가 결핵퇴치사업을 위주로 이루어진 이유는, 당시의 산업구조상 결핵이 취업 및 직업불능상태를 초래하는 일차적 장애였기 때문이다. 그러나 의학의 발달과 산업구조의 변동으로 이러한 장애가 재활급여에서 차지하는 비중이 점차 낮아지면서 84년 예산동반법에 의해 결핵퇴치사업은 의료보험으로 그 소관업무를 이전하고 새로운 종류의 장애들이 재활급여의 지급원인으로 등장하게 된다. 93년의 경우 뼈, 근육, 결체조직 관련 질병(48.4%), 심장 및 순환계통 질병(11.8%), 심리치료(13.2%), 암치료(10.2%), 소화기 및 대사장애 관련 질병(5.4%), 호흡기질환(4.9%), 그 외(4.9%)로 재활치료의 구성이 변화하였다. 윗글, 226쪽

II. 독일 연금제도의 구조 11

심각한 위험이 있는 경우에 한정되고, 취업능력 유지를 위해서도 재활급여 지급이 이루어지던 종전의 관행이 수정된다.

재활치료 및 급여의 지급은 개인적 및 피보험 자격상의 조건이 충족되어야 가능하다 :

개인적 조건은 피보험자의 취업능력이 질병으로 인해 고도의 위험 또는 감소여지가 있다고 판단될 때 또는 육체적, 심리적, 정신적 장애에 처하여 재활치료를 통해 취업능력의 감소를 저지, 예방할 수 있거나, 취업능력의 회복이 가능하다고 판단될 경우이다.

재활치료 지급을 위한 **피보험 자격상의 조건**은 다음과 같다 :

- ① 대기기간이 15년을 넘거나, 취업능력감소로 인해 연금을 받고 있는 경우
- ② 의료치료의 수급권은 급여신청 이전 2년 간 6개월 피보험자로 등록되어 있거나, 교육만료 후 2년 간 사회보험 적용되는 일을 했거나 자영업을 한 것이 증명된 경우
- ③ 일반적 대기기간을 충족하면서 취업능력 감소가 증명되거나 예상되는 경우 등이다.

연금보험에 의한 재활치료 및 급여는 산재 및 직업병의 경우는 산재보험을, 조속한 질병치료의 필요가 있을 때는 의료보험을 우선으로 하고 공무원의 경우는 공무원 보장제도의 적용을 원칙으로 한다. 이러한 여타 급여가 불가능하고 피보험자의 취업능력 저하를 예방하여야 한다고 판단될 경우 연금제도에 의거한 재활 치료 및 급여가 실시된다.

연금보험에서 재활치료 또는 직업촉진을 위한 재활급여가 실시

되는 기간 동안 취업능력 감소에 대한 소득 감소분에 대해서는 전환기수당(Übergangsgeld)이 지급된다. 전환기수당은 의료보험에서 지급되는 상병급여에 준하는 수준으로 지급된다. 이 외에도 필요한 경우 가사보조인건비, 여행비용, 재활치료비, 직업촉진을 위해 직접적으로 필요한 비용 등이 지급될 수 있다.⁸⁾

나. 연금

1) 노령연금

노령연금은 퇴직연령에 도달하고 일정 수급자격을 충족시키는(5년의 대기기간) 피보험자에게 지급된다. 연금가입산정기간(Anrechnungszeiten), 양육 및 간병으로 인한 고려기간을 포함하여 대기기간이 35년에 달할 경우 퇴직연령(일반적으로 남자 65세, 여자 60세⁹⁾)에 도달하지 않았어도 63세부터 노령연금을 받을 수 있다.

또한 60세 이상인 자로서 직업 또는 취업불능 상태이거나 실직한 경우 노령연금을 앞당겨서 받을 수 있다.

그 외에 92년 연금개혁으로 부분연금 지급이 가능해졌다. 노령연금 수급권이 있는 피보험자가 노령연금의 1/3, 1/2 또는 2/3 만을 신청하고 노동시간을 단축하면서 점증적인 퇴직으로 전환해 가는

8) 윗글, 226-227쪽

9) 2001년부터 여성의 퇴직정년을 단계적으로 65세로 상향조정하게 된다.

II. 독일 연금제도의 구조 13

것을 용이하게 하기 위해서이다. 65세 정년에 도달한 경우라도 취업을 계속할 경우 이 연금을 신청할 수 있으며, 이 때 지급 받지 않은 정상연금의 일부는 매년 6%씩 적립되어 추후에 전액연금에 가산된다.

2) 장애연금 - 취업능력감소에 따른 연금

취업능력감소에 따른 연금(Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit)는 정년에 도달하기 이전에 장애가 발생할 경우에 지급된다. 이 연금의 목적은 피보험자의 취업능력이 일정 수준 이하로 저하되거나 제한될 경우 이로 인한 소득감소를 대체하려는 것이다. 장애의 정도에 따라 이 연금은 직업불능연금(Renten wegen Berufsunfähigkeit)과 취업불능연금(Renten wegen Erwerbsunfähigkeit)으로 구성된다.

직업불능연금은 질병 또는 장애로 인해 취업능력이 50%까지 감소된 피보험자에게 지급된다. 이 때 기준은 같은 교육 수준, 동등한 직업지식 또는 능력을 가진 건강한 피보험자로 삼는다.

취업불능연금은 건강상의 이유로 인해 예상가능한 기간 내에 정규적인 취업활동을 통해 일정 수준 이상의 소득 - 미소고용수준 - 을 확보하는 것이 불가능 한 경우에 지급된다.

직업불능연금과 취업불능연금의 차이는 전자가 장애로 인하여 이전의 직업을 수행하는 것이 상당 정도 어려울 경우 지급되는 반면, 후자는 어떤 종류의 취업이라도 할 가능성이 희박하고, 확보가

능한 소득도 미소고용 수준 이하인 보다 심한 장애라고 판단된 경우 지급된다는 것이다. 따라서 취업불능연금은 소득의 완전한 대체를, 직업불능연금은 부분적 대체를 그 내용으로 한다. 직업불능연금은 92년 연금개혁 이후 노동시장의 형편에 따라 실제로 시간제노동 제공이 가능할 때 이와 병행하여 지급된다. 연방고용청이 1년간 직업알선 노력을 하여서 시간제 노동을 알선하였을 경우에 취업감소에 따른 소득 상실분을 보전해주도록 하는 것이다.

3) 유족연금(Renten wegen Todes)

유족연금은 피보험자가 사망한 경우 배우자나 고아가 된 자녀에게 지급된다. 구체적으로는 피보험자가 사망하면 그 남편이나 아내가 유족연금(Witwenrente)을 받을 수 있고, 이혼한 경우에도(77년 7월 이전) 과거 배우자의 사망에 따라 연금을 받을 수 있다(Geschiedenenwitwenrente). 77년 이후 이혼한 배우자의 경우는 양육연금(Erziehungsrenten)만을 청구할 수 있다. 77년 가족법 개정으로 그 이후에 성립된 이혼에서는 생활비 지급이 법적으로 가능했기 때문이다. 따라서 과거 배우자의 미성년 자녀를 양육하고 있으며 재혼하지 않은 배우자에 한하여 양육연금을 지급한다.

또한 양친이 모두 없거나 부모 중 한 사람이 사망한 경우에는 고아연금(Waisenrente)이 지급된다. 고아연금에는 전액고아연금과 반액고아연금이 있다. 전자는 양친이 없는 18세 미만의 자녀에게 후자는 한쪽 부모만 있는 18세 미만의 자녀에게 지급된다.¹⁰⁾

10) 윗글, 228-240쪽

II. 독일 연금제도의 구조 15

<표 1> 연금급여의 종류 및 지급조건

연금종류/ 지급조건	취업능력감소로 인한 연금		취업능력감소로 인한 연금 (광산업종사자)		노령연금		유족연금		
	직업불능연금	취업불능연금	광산업종사자로 인한 직업능력 감소	50세에 도달한 광산업종사자	전액노령연금	부분연금	미망인연금	고아연금	
수급자격	취업능력 감소로 인한 직업불 능연금 수급자 의 보통 수급 자격 과 비 교 한 경 우 는 50% 감 소 된 경 우 에 한 해	장 래 의 취 업 능 력 이 장 기 에 대 해 예 상 되 는 경 우 에 한 해 는 1/7 의 수 급 액 을 의 미 하 는 경 우 에 한 해	장 래 의 취 업 능 력 이 장 기 에 대 해 예 상 되 는 경 우 에 한 해 는 1/7 의 수 급 액 을 의 미 하 는 경 우 에 한 해	장 래 의 취 업 능 력 이 장 기 에 대 해 예 상 되 는 경 우 에 한 해 는 1/7 의 수 급 액 을 의 미 하 는 경 우 에 한 해	① 65세 ② 60세 ③ 55세 정년 이 후 의 노 령 연 금 수 급 자 는 전 액 노 령 연 금 을 수 급 받 고 노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해
전제조건	사회보험 적용이 되는 경우 는 3년 간 취 업 한 경 우 에 한 해	직업불 능연금 수급 자격 을 취 득 한 경 우 에 한 해	5년간 보통 노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	연금수령 이 전 에 25년 의 대 기 기 간 을 만 족 한 경 우 에 한 해	① 5년의 대기기간 (최소보험 가입기간) ② 대기기간 15년 ③ 대기기간 15년, 퇴직 이후 1년 동안 52주 간의 실업 기간 을 만 족 한 경 우 에 한 해 는 24개 월 간의 노 령 연 금 수 급 액 을 수 급 받 고 그 의 8년 간의 사회 보험 료 를 납 부 한 경 우 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해
예외	취업 중 에 사 고 로 인 한 경 우 에 한 해	취업 중 에 사 고 로 인 한 경 우 에 한 해	/	/	97년 이후 정년 이 후 의 노 령 연 금 수 급 자 는 정년 이 후 의 노 령 연 금 수 급 액 을 수 급 받 고 정년 이 후 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	/	/	/	산재로 인한 사 망 의 경 우 에 한 해
부업가능 상한선	연간 2회 까지 허용 된 부 업 수 입 액 을 초 과 할 수 없 음	96년 1월 이후 광 산 업 종 사 자 의 연 금 수 급 액 은 부 업 수 입 액 의 50% 에 한 해	96년 1월 이후 광 산 업 종 사 자 의 연 금 수 급 액 은 부 업 수 입 액 의 50% 에 한 해	60세 또 는 63세 정년 을 선택 한 경 우 에 한 해 는 부 업 수 입 액 이 98년 기 중 의 12월 까지 520마 르크 를 초 과 할 수 없 음 620마 르크 를 초 과 할 경 우 에 한 해 는 65세 정년 이 후 의 노 령 연 금 수 급 액 을 수 급 받 고 정년 이 후 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	전액 노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	전액 노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	전액 노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	전액 노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해	전액 노 령 연 금 수 급 자 의 노 령 연 금 수 급 액 은 노 령 연 금 수 급 액 의 50% 에 한 해
비고	직업 및 취 업 불 능 연 금 수 급 자 격 을 95년 12월 이 전 에 취 득 한 경 우 에 한 해	직업 및 취 업 불 능 연 금 수 급 자 격 을 95년 12월 이 전 에 취 득 한 경 우 에 한 해	연 금 수 급 자 격 을 95년 12월 이 전 에 취 득 한 경 우 에 한 해	연 금 수 급 자 격 을 95년 12월 이 전 에 취 득 한 경 우 에 한 해	/	/	/	/	민 간 복 합 연 금 제 도 의 경 우 에 한 해

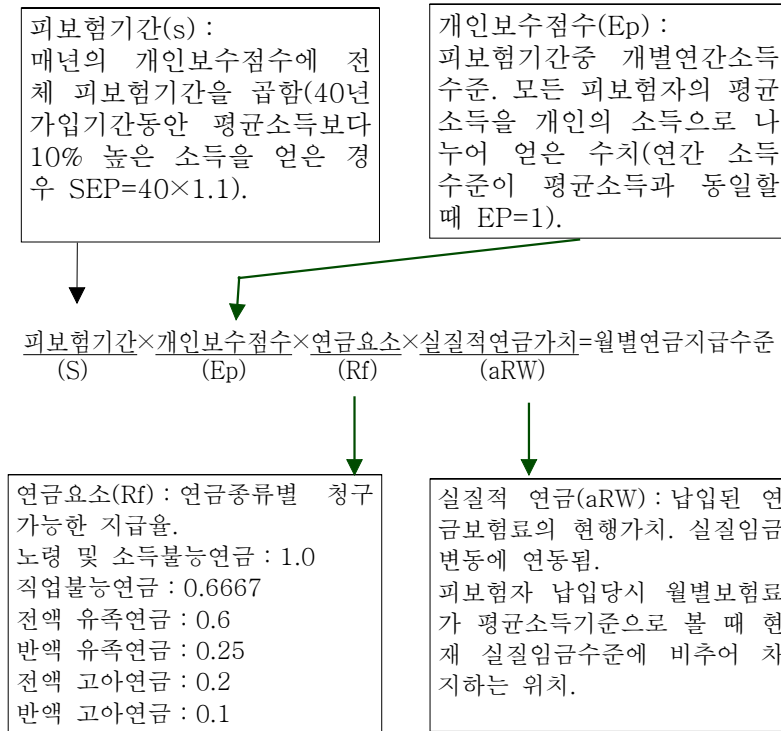
출처 : VDR, 1999

3. 현금급여의 산정방식

현금급여 산정에서 고려되는 요소는 피보험자의 가입기간, 가입기간 동안의 소득수준, 연금종류별 지급률을 결정하는 연금요소(Rentenfaktor), 임금인상에 연동된 연금 지급수준의 조정률을 적용한 실질적 연금가치(aktuellem Rentenwert)이다. 이 중 연금수준에 가장 영향을 미치는 요소는 가입기간 동안의 소득수준이다. 이는 개인보수점수(persönliche Entgeltpunkte)로 표현되며 보험가입기간 각 연도마다 전체피보험자의 평균보수를 해당 피보험자 보수로 나누어 얻은 수를 합산하고, 정년에 도달하지 않았거나 초과했을 경우 적용되는 비례조정치를 적용하여 산출된다.¹¹⁾

11) 윗글, 243쪽

II. 독일 연금제도의 구조 17



[그림 1] 연금산정공식

4. 연금급여계산을 위한 시간요소들

가. 대기기간(Wartezeit)

연금급여의 전제조건은 최소가입기간(Mindestversicherungszeit) 내지 대기기간의 충족이다. 일반적으로 노령연금의 대기기간은 5년으로 되어 있다. 이는 정상적 노령연금 및 취업능력 감소로 인한 연금, 사망연금의 전제조건이다.

일반적 대기기간 규정이 무시되는 경우는 피보험자가 산재를 당하거나 군 또는 민간복무 중 사고를 당했을 때, 출옥 후 취업능력 감소 판정을 받았을 때 또는 사망한 경우이며, 이 때 사고 이전 보험에 가입되어 있었거나 최근 2년 중 1년간 보험료를 납부하였으면 대기기간을 충족시킨 것으로 간주한다. 일반적 대기기간에는 보험료 납입기간(Beitragszeiten)과 대체기간(Ersatzzeiten)만이 산입된다. 이러한 계산방식은 60세 정년의 여성연금과 실업으로 인한 조기노령연금에 해당된다. 반면 장기 피보험자를 위한 노령연금, 중증 장애인, 직업불능자 내지 소득불능자에 지급되는 연금에서는 이 외에도 연금법에 의한 추가적 시간산입요소들이 고려되며 그 구체적 내용은 다음과 같다.

나. 연금법에 의한 시간요소(Rentenrechtlichen Zeiten)

연금법은 연금수준을 결정하는 시간요소를 세 가지로 구분하고

II. 독일 연금제도의 구조 19

있다. 보험료납입기간(Beitragszeiten), 보험료납입 면제기간 (beitragsfreie Zeiten) 및 고려기간(Berücksichtigungszeiten)이 그것이다.

1) 보험료납입기간

피보험자가 실제로 강제보험 대상자 또는 임의 가입자로서 보험료를 납부한 기간을 의미한다. 외국의 연금보험에 가입했던 기간과 자녀양육기간(92년 연금개혁 이후 자녀 출산 후 3세 이전의 1년간)은 보험료 납입기간으로 간주된다. 95년 4월 이후는 간병보험법에 의거해서 간병이 필요한 피보험자를 주당 14시간 이상 간병한 경우 그 기간도 보험료 납입기간으로 간주한다.

보험료 납입기간은 다시 전액보험료납부기간(Zeiten mit vollwertigen Beiträgen)과 보험료감소기간(beitragsgeminderte Zeiten)으로 분류된다. 보험료감소기간은 보험가입월 중에 보험료 납입기간과 보험료납입 면제기간이 공존할 때이다.

2) 보험료납입 면제기간

피보험자가 소득이 있는 취업활동을 할 수 없었던 기간에 대한 상쇄를 위해 보험료납입 면제기간이 존재한다. 이 기간 동안 피보험자가 자신의 여타 가입기간의 평균소득을 획득한 것으로 간주하며 보험가입산정기간(Anrechnungszeiten), 가산기간(Zurechnungszeiten) 및 대체기간(Ersatzzeiten)으로 분류된다.

- ① **보험가입 산정기간**은 피보험자가 질병, 임신 또는 실업으로 인하여 취업을 중단하고 보험료 납입을 할 수 없던 기간이다. 이 기간 동안 사회보험 적용이 되는 다른 직업을 갖지 않았거나 군 또는 민간복무를 중지한 경우, 실업보험 또는 그 외의 보험이나 보장기구에 보험료를 납입하지 않았을 경우 보험에 가입되어 있었던 것으로 가정하는 것이다. 16세 이후의 교육기간도 일부 보험에 가입되어 있었던 기간으로 산정되며 이 기간 동안 보험료 납입 없이도 피보험자가 자신의 보험가입기간 평균 소득을 기준으로 보험료를 납부한 것처럼 연금액을 계산하게 된다.
- ② **가산기간**은 실제로 보험적용이 적용되는 시기와 피보험자 연령이 60세에 도달하거나 연금지급이 시작되는 정년에 도달하는 시기 사이의 차이기간을 의미한다. 직업불능연금, 소득불능연금 또는 유족연금 내지 양육연금의 경우 가산기간을 적용한다. 이는 피보험자가 60세 이전에 불가피한 사유로 은퇴할 경우 감소하는 보험기간으로 인해 연금지급수준이 낮아지는 것을 보충하기 위해 가산기간동안 피보험자가 자신의 평균소득에 근거한 보험료를 납입한 것으로 가정하고 연금수준을 결정하는 지표로 사용된다.
- ③ **대체기간**은 전쟁으로 인하여 피보험자의 보험료 납부가 원칙적으로 어려웠던 점을 보충하는 데에 그 목적이 있다. 이는 주로 2차 대전 중 군복무, 전쟁포로, 외지역류, 정치적 망명, 구 동독지역 양심수 등에 적용되며 현재 더 이상의 발생사유가 없다고 간주하고 91년 이후 신규적용이 정지되었다. 그 이

II. 독일 연금제도의 구조 21

전에 대체기간을 확보한 피보험자는 연금지급 종료시까지 적용을 받는다.

3) 자녀양육 및 간병활동에 대한 고려기간(Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung und wegen häuslicher Pflege)

고려기간은 92년 연금개혁으로 신규도입된 연금수준 결정을 위한 시간요소이다. 그 내용은 자녀양육 또는 간병활동으로 인해 취업이 중단된 기간을 마치 임금노동을 한 것처럼 가정하여 연금보험에의 지속적 가입상태를 가능토록 하는 것이다.

고려기간이 연금산정에 산입되려면 일정한 조건이 충족되어야 한다. 우선 보험적용이 개시되기 전 5년 간 최소 3년의 보험료 납부가 이루어졌을 경우 취업능력감소에 따른 연금의 청구권을 고려기간 만큼 가산시키는 효과가 있다. 고려기간 동안 피보험자가 자신의 평균소득의 75%를 취득한 것으로 가정하고 - 99년 이후 100% - 보험료납입 면제기간 및 보험료납입기간을 총괄적으로 적용하여 월별 연금지급액이 산출된다. 이를 통해 피보험자의 연금청구권이 적용되는 기간을 늘리고 개인보수점수를 높이는 효과가 있다. 또한 35년의 대기기간을 계산할 때 고려기간이 산입되어 중증장애인 조기노령연금, 직업불능 또는 소득불능연금 및 장기가입자의 조기노령연금 청구시 유리한 조건을 제공하게 된다.¹²⁾

12) 윗글, 240-243쪽

5. 재정운영방식

연금재정의 대부분은 각출금으로 조달된다. 현재 연금보험의 보험료율은 19.5%이며 사용자와 노동자가 각각 1/2씩 부담하도록 되어있다. (단 임의가입자는 보험료를 전액 자신이 납입한다. 또한 99년 연금개혁 이후 월간 임금이 630마르크 이하일 경우 사용자가 보험료 중 2/3를 부담하고 노동자는 본인이 원할 경우 임의가입하여 나머지 1/3을 충당하고 있다.) 매년 갱신되는 보험료 산정소득 상한선(Beitragsbemessungsgrenze)을 상회하는 소득에 대해서는 보험료가 부과되지 않는다. 보험료 납입은 원칙적으로 사용자가 임금에서 원천징수하여 여타 사회보험료와 함께 의료보험금고로 입금시키는 것으로 한다.¹³⁾

연금기금의 운영방식은 57년 이전에 대규모의 지불준비금을 적립해두고 청구권에 대비하는 적립방식(Kapitaldeckungsverfahren)에서 57년 개혁으로 부과방식(Umlageverfahren)으로 전환하였다. 이는 아래 3장에서 자세히 서술되듯이 적립방식에 의한 연금기금의 운용이 현실적으로 불가능해졌기 때문이다. 나치정권이 연금기금을 전쟁자금으로 유용하면서 고갈되어 전후 적립금에 의한 연금지급이 불가능해졌기 때문이다. 부과방식으로 전환과정에서 처음에는 기간별 기금적립방식(Abschnittsdeckungsverfahren)이 도입되었다. 이는 납입된 보험료, 국고보조금 및 그 외 수입을 합하여 57년 이후 10년 간의 연금보험 지출에 필요한 규모로만 연금기금이 적립되도록 보험료율을 조정하고 10년 만기시에 차후 1년의 지불준비금

13) 윗글, 269-270쪽

II. 독일 연금제도의 구조 23

(Rücklage)만이 여유자금으로 남도록 하는 것이었다. 69년 이후에는 연금기금운용방식이 순수한 부과방식으로 전환되면서 지불준비금은 유동적 유보자금(Schwankungsreserve)으로 그 기능이 축소된다. 유동적이라 함은 연금기금의 지출이 수입을 초과하게될 때 연금공단의 지불능력을 유지하기 위해 항상 지불가능하도록 유보자금을 운용함을 의미한다. 이러한 유동적 유보자금의 규모조차도 73년의 9.4개월 분의 지출규모에서 최근 1개월 분 지출규모로 단계적으로 축소되었다. 92년 연금개혁에서는 연금기금의 수입·지출 규모, 임금인상에 연동된 연금지급수준의 조정, 보험료율 및 유동적 유보자금이 상황에 따라 자기조절적으로 조정되는 메카니즘이 마련되었다. 연말에 월별 지출규모보다 월간 유동적 유보자금 규모가 작아질 경우 자동적으로 연방정부에서 유동자금보조금을 지원토록 하였다.

이 외에 국고보조금(Bundszuschüsse)은 연금급여 이외의 지출에 대해 지급된다. 92년 연금개혁에서는 향후 증가하는 노후보장의 필요에 연방정부의 책임을 강화하기 위해 90년대 초반 각 연도별 국고보조금의 수준을 확정하고 91년 자녀양육 고려기간에 대한 연금지급분을 국고에서 지급하도록 하였다. 또한 향후 국고보조금의 수준이 보험료율 변동과 연동하여 전체 연금지출의 19.5%로 결정되고, 보험료율이 인상되면 국고보조금이 연금지출에서 차지하는 비중이 같은 수준으로 증액되도록 하였다.¹⁴⁾

14) 국고보조금은 57년에서 93년 사이에 34억 마르크에서 496억 마르크로 14배 이상 증가하였다. 그러나 전체 연금채정에서 국고보조금이 차지하는 비중은 57년 31.8%에서 89년 17.1%로 오히려 감소하였다. 윗글,

재정운영과 관련된 또 다른 문제로서 각 연금보험공단에 적자가 발생하였을 경우 처리방식에 대해 언급할 필요가 있다. 원칙적으로 사무직노동자와 생산직노동자의 연금금고는 분리되어 운영된다. 전후 취업자 중 사무직 노동자의 비중과 수는 꾸준히 증가한 반면 생산직 노동자는 감소하였다. 이는 생산직노동자 연금보험에서 수동적 피보험자와 능동적 피보험자 수 사이의 균형을 파괴하였다. 동일한 보험료율과 지급기준을 적용하지만 보험료를 납입하는 능동적 피보험자의 수가 상대적으로 감소하면서 연금지출이 수입을 초과하는 경우가 종종 생겨나게 된 것이다. 반면 사무직노동자 연금금고는 이 분야 취업자 증가 추세에 힘입어 능동적 가입자가 지속적으로 증가하고 이들의 소득수준이 향상되면서 항시적인 흑자를 기록하게 된다. 경제 및 고용구조 변동에 따른 연금금고 간 재정상황 불균형의 문제를 해결하기 위해 74년 연금개혁에서는 각 금고간 적자보전의 규정을 도입하기에 이른다. 각 연금금고 중 어느 한 쪽에 연말 월별 유동적 유보자금 규모가 규정보다 1/2에 미달하고 다른 쪽에서는 과다할 경우 연금금고의 유동적 지불능력을 유지하기 위해 부족 분을 이전하는 것이 그 내용이다.¹⁵⁾

6. 관리운영조직

독일연금제도의 직업집단별 관리방식은 연금제도가 역사적으로

271쪽

15) 윗글, 272쪽

II. 독일 연금제도의 구조 25

발전해오는 과정에서 형성된 것으로서 현재 보험료율이나 연금수준 결정방식들이 동일함에도 불구하고 유지되고 있다. 생산직노동자 연금보험은 23개 지방연금공단에서 관장하고 사무직노동자연금보험은 연방사무직연금공단에서 담당한다. 생산직 노동자 중 항운노동자는 항운금고에서 철도노동자는 철도연금공단에서 관리하고 있다. 그 외에 광산노동자는 연방광산조합에 가입되어 있다.

연금보험의 관리운영조직은 공법상의 단체로서 정부는 법이 정하는 범위에서 각 단체들이 합법적으로 운영되고 있는지 감독만을 행한다. 각 지방연금공단은 각 주의 상위 노동행정조직 즉 지방노동청의 감독을 그 외 연금관리조직은 연방보험청(Bundesversicherungsamt)의 감독을 받는다.

또한 개별 연금공단들은 독일연금보험협회(Verband deutscher Rentenversicherungsträger)에 가입되어 있다. 독일연금보험협회는 일원적인 연금보험법의 해석 및 집행이 이루어지도록 하는 한편 사용자와 노동자의 자치행정¹⁶⁾을 통해 관리·운영되는 각 연금공단의 이해를 연방정부 내지 지방정부와 중재하는 역할을 한다.

16) 독일의 사회보험 관리운영조직은 자치행정(Selbstverwaltung)을 통해 운영된다. 자치행정은 사용자 및 노동자 대표 각 1/2로 구성된 이사회(Vorstand) 및 대표자회의(Vertreterversammlung)에서 이루어진다. 각 자치행정기구의 구성원은 6년마다 실시되는 사회보험선거에서 선출된다. 엄규숙, 1999 참조

<표 2> 연금제도 관리운영조직

상위 조직	독일연금보험협회(VDR)					농촌노령연금 총협회
행정 조직	연방사무직 연금공단 (Bundesversi- -cherungs- -anstalt für Angestellte)	항운연금고 (Seekasse)	23개 지방 연금공단 (Landesversi- -cherungs- -anstalten)	철도연금 공단 (Bahnversi- -cherungs- -anstalten)	연방광산 조합 (Bundes-kna- ppschaft)	20개소 지방 노령연금 조합
과 제	<ul style="list-style-type: none"> * 피보험자의 건강증진을 위한 일반적 조치 * 재활급여 * 피보험자 및 유족에게 연금지급 * 연금생활자의 의료보험보호 					<ul style="list-style-type: none"> *재활급여 *원활한 농업 경영을 위한 원조 *피보험자 및 유족연금 *그외 특수 연금

출처 : Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1995, 685쪽

III. 독일 연금제도의 구성과정과 변동

1. 독일적 복지제도 안에서 연금제도가 갖는 의미

독일은 자타가 공인하는 복지국가이다. 1997년 1인당 지출된 사회보장비는 연간 15,300마르크 (한화 약 1,148만원)이고, 사회보장지출¹⁷⁾이 국내총생산에서 차지하는 비율(Sozialleistungsquote)이 34.4%였다.(<표 3> 참조) 1인당 연간 총생산 (1997년 48,100 마르크)¹⁸⁾에 대한 1인당 사회보장지출의 비율은 31.8%로서 전 국민에 대한 사회보장의 고혜택 구조가 정착되어 있음을 시사한다. 특히 독일에서 전체 사회복지제도 중 연금제도는 가장 비중이 큰 제도이다. 1997년 독일의 전체 사회보장지출 1조 2,561억 마르크 중 연금으로만 3,847억 마르크가 지출되었다.¹⁹⁾ 이는 연금제도에 해당하는

17) 독일의 사회보장비(Sozialbudget)는 정부가 공식 발표한 사회적 소요를 위해 공적 및 법에 기반한 사적 지출에 의해 지출된 금액의 총결산액이다. ILO의 집계방식 -노령, 산재, 의료, 실업 및 모성보호에 관련된 사회보장지출만을 사회보장비로 집계함 -에 의한 협의의 사회보장지출에 조세감면, 주택마련자금지원과 같은 개별적 급부, 교육비지원, 청소년복지, 주거보조, 전쟁 및 천재지변에 의한 손해배상, 기업복지 (상병급여, 기업연금, 부가적 보장제 등), 공무원보조금, 원호사업 등이 추가로 집계된 것이다. Manfred G. Schmidt, 1998, 95쪽 불 것.

18) Statistisches Bundesamt

19) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1998, 286쪽

지출이 전체 사회보장 지출의 30.6%를 차지함을 의미한다. 1993년 연금생활자의 가구소득은 연간 40,000-57,000 마르크이었으며, 이는 가구원 1인당 24,000-34,500 마르크의 가용소득이 있음을 의미하고, 그 수준은 전체 가구의 평균 연간소득인 55,100 마르크에 비해 결코 낮은 수준이 아니다.²⁰⁾ 1994년 독일의 65세 이상인구는 12,938,000명으로 전체 인구의 15.9%이고 이 중의 연금생활자는 11,799,000명으로 91.2%를 차지했다. 65세 인구 중 남성은 97.2%, 여성은 87.8%가 연금생활자였다.²¹⁾

<표 3> 사회보장지출과 국내총생산의 변동추이

연도	사회보장지출			국내총생산 (GDP) (억 마르크)
	총액 (억 마르크)	국내총생산에 서 차지하는 비율 (%)	1인당 지출액 (마르크)	
1960	656	21.7	1,184	3,027
1965	1,066	23.2	1,818	4,592
1970	1,758	26.0	2,899	6,751
1975	3,432	33.4	5,551	10,260
1980	4,741	32.2	7,701	14,715
1985	5,732	31.4	9,393	18,232
1990	7,315	29.0	11,037	25,228
1995	11,779	34.0	14,421	34,596
1997	12,561	34.4	15,300	36,541

출처 : Sozialbericht 1997, 278쪽에서 재구성

20) Statistisches Bundesamt (엮음), 1997, 106-107쪽, 이하 Datenreport 1997

21) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1997, Bonn, 1997, 22, 32쪽 참조

III. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 29

독일의 노년인구는 연금제도의 보장 이외에도 의료 및 주거 등에 관한 사회복지서비스를 받으며 안정된 노후 생활을 구가하고 있다. 따라서 이들의 사회보장제도에 대한 만족도는 다른 인구집단과 비교해서도 매우 높은 편으로 60세 이상 인구의 80%가 현재의 사회복지제도에 대해 만족하는 것으로 나타나, 18세 이상 34세 미만 집단의 54%가 사회복지제도를 긍정적으로 평가하는 것과 대조된다.²²⁾

독일의 사회복지제도는 노령, 산재, 질병, 실업이라는 사회적 위험에 대한 사회보험을 근간으로 하고, 여기에 더하여 교육, 가족 및 자녀양육, 주거 등에 대한 포괄적인 사회보장체계가 존재하는 매우 복합적인 제도의 혼합물이다. 그러나 흔히 사회복지국가의 유형을 나눌 때 독일이 “보수적” 복지국가로 분류되는데, 이는 자신의 임금노동을 근거로 하여 그 소득에 비례하는 보험료를 납입하고 그 기여에 상응하는 보험혜택을 해당하는 사회적 위험이 발생할 경우 돌려 받는다는 사회보험의 원칙이 사회보장제도의 핵심을 이루기 때문이다. 이러한 원칙의 고수는 특히 연금제도에서 명백하게 나타나며, 이는 이전의 취업노동에 연관된 사회적 지위와 생활의 수준이 노후에도 보장(Standessicherung)되어야 한다는 취지에서 제도의 틀이 마련되었기 때문이다. 독일적 연금제도는 노령층에게는 안정된 생활을 보장, 유지하는 효과가 큰 반면, 시민주의적 복지제도에 비해 소득 재분배효과가 낮고, 잔여주의적 복지국가에 비해서는 복지비용이 큰 대신 거의 모든 취업자, 자영업자 및 피보험자의 가족에게까지 비교적 다양한 사회적 위험에 대한 보호를 제공할 수

22) Datenreport 1997, 612쪽 이하 볼 것.

있다는 특징이 있다.²³⁾ 단, 복지제도의 재원이 본인의 보험금 기여

23) Andersen, Uwe, Wichard Woyke (역음), 1997, 506-507쪽. 복지국가의 유형에 대한 연구는 최근 유럽의 사회 및 경제통합이 진행되는 과정에서 매우 활발하게 이루어지고 있다. 이러한 유형별 연구의 강점은 복지제도의 역사적 형성과정에서 각 사회의 사회적 역학관계가 어떻게 복지제도의 성격과 그 제도화의 경로를 결정하는가를 보여준다는 데에 있다. 연구자에 따라 유형비교의 준거틀이나 비교의 방법에 차이가 있음에도 불구하고 일반적으로 “사민주의적”, “보수적” 그리고 “잔여주의적 혹은 자유주의적” 복지국가의 세 가지 이념형적 모델로 기존의 복지국가를 분류한다. 스칸디나비아의 복지국가는 취업상의 또는 사회적 지위와는 상관없이 모든 시민에게 사회복지를 보장하는 경향이 있으며, 사회보장의 원칙은 “시민권에 근거한 보장(Staatsbürgerversorgung)”으로 표현될 수 있다. 독일, 프랑스, 이태리, 오스트리아로 대표되는 “보수적” 복지국가에서는 복지혜택이 보험료 납입을 근거로 주어지며, 피보험자의 사회경제적 지위의 재생산을 지향하는 사회보험(Sozialversicherung)위주로 제도를 운영하고 있다. 이들 두 유형의 복지제도에서는 복지혜택에 대한 청구권이 사회권(Sozialrechte)으로 정착되어 있으며, 시장의 변동이나 소득의 증감에 대한 복지제도의 보호효과가 비교적 높은 편이다. 반면 자유주의적 또는 잔여주의적 복지국가는 - 미국, 캐나다, 호주, 대처리즘 이후의 영국 - 노령, 질병, 산재, 실업 등의 사회적 위험에 대한 보호에 가능한 한 국가의 개입을 억제하고, 개인적으로 시장의 기제 안에서 이에 대한 대비를 하는 것을 원칙으로 삼는다. 이들 국가에서 사회권이란 존재하지 않으며 생계보호를 시장에서 자신의 능력으로 도저히 해결할 수 없다고 판단되는 집단에 대해서 자산조사(means test)를 한 후 국가가 선택적으로 빈민보호(selektive Fürsorge)를 할뿐이다. 따라서 사회적 위험에 대한 대비는 개인적인 수준에서 이루어지고 이에 따른 개인의 복지재원 마련을 위한 지출이 경제적 여력이 있는 집단에 한해

Ⅲ. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 31

를 기반으로 형성되기 때문에 독일식 사회복지제도는 피보험자의 적정 수준 사회보험부담을 전제로 해서 안정된 복지혜택을 보장한다는 특성이 있다. 아래에서는 독일 복지제도의 역사적 형성 및 발전과정과 그 안에서 연금제도의 위상 및 의미에 대해 자세하게 서술하겠다. 이를 통해 2장에서 간략하게 설명한 독일연금제도의 구성원칙과 제도적 특성이 보다 상세하게 밝혀질 것이다.

2. 독일적 복지제도의 역사적 형성과정 및 구성원칙

가. 비스마르크 형 복지제도의 유인책과 정착과정

독일은 일찍이 1880년대부터 4대 보험의 틀을 마련하여 복지제도 도입에 선구자 역할을 하였다. 1883년에 의료보험, 1884년 산재보험 그리고 1889년에 노령 및 장애연금보험제도를 도입하였다. (실업보험만이 1927년에 도입되었다) 즉 당시 경제적으로 훨씬 발달되어 있던 벨기에, 영국, 네덜란드, 미국보다도 훨씬 앞당겨 자본주의의 사회적 위험에 대한 기초적인 보장의 체계를 마련한 것이다. 당시 독일의 보수적 정치가들이 사회보장의 정치(Politik der sozialen Sicherung)를 추구하였던 정치적인 의도는 사회보장을 “존

높은 편이다. 자세한 내용은 Kyusook Um, Aspekte der staatlichen Regulierung der Mutterschaft und Müttererwerbstätigkeit durch Sozialpolitik. Eine Vergleichsstudie der Mutterschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Südkorea. Dissertation, Marburg, 1998, 7-28쪽 볼 것.

재의 보장과 위험에 대한 방어(Daseinsvorsorge und Gefahrenabwehr)”의 수단으로 간주하고 산업화와 도시화에 따르는 사회적, 정치적 부속현상에 대한 방어막을 형성하려는 것이었다.

물론 그 이전에도 기초적인 형태로 조합, 지역공동체, 사업장, 교회 차원에서의 사회적 보호 프로그램들이 존재했었다. 대지주나 교회, 성당 등은 소속 주민, 교구민의 보호 차원에서, 광산이나 수공업자의 조합에서는 상호부조의 형식으로 노령, 질병, 산재, 실업 등에 대한 기초적인 형태의 보호와 원조의 기제를 제공했었다.²⁴⁾

그러나 근대적 사회복지제도의 맹아는 4대 보험의 도입을 전후하여 싹트고, 이 제도의 시효는 1871년 당시 독일이 통일되면서 “제국고용자책임보상법(Reichshaftpflichtgesetz)”이 제정된 데서 찾을 수 있다. 이 법은 철도, 광산, 채석장과 공장 노동자에게 사고로 인해 장기적, 단기적 직업불능 사태가 발생하면 사용자가 이에 대해 보상해줄 책임이 있음을 명시하였다. 실제로 이 법에 의한 보상을 받은 경우는 20%에 불과했어도, 자본주의적 산업화에 따른 사회적 위험에 대한 보상에 사용자를 개입시킨다는 원칙은 이전의 기초적인 사회적 보호 프로그램과는 구분되며, 이후 사회보험이 정착되는 데에 제도적 맹아역할을 하였다.²⁵⁾

4대 사회보험을 통한 복지국가의 형성이라는 사회정책의 원칙은 독일 사회보험의 마르나 카르타라고 일컬어지는 1881년 “황제칙서”(Kaiserliche Botschaft)를 통해 잘 표현된다. 당시 독일에서는 급격한 산업화로 인한 산업노동자층 형성과 이들의 도시집중, 물가

24) Manfred G. Schmidt, *윗글*, 23쪽

25) Frerich, Johannes, Martin Frey, 1996a, 94쪽

Ⅲ. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 33

인상, 노동조건이 악화, 주택난 등이 “결사의 자유(Koalitionsfreiheit)” 허용으로 생성되기 시작한 노동자조직 및 사회주의정당에 의해 정치적 이슈화되었다. 노동자의 정치적 계급화에 대한 두려움은 당시 노동자문제(Arbeiterfrage)를 사회문제(soziale Frage)로 규정하고 이러한 “사회적 질병의 치유(Heilung der gesellschaftlichen Krankheit)” 계획을 국가 정책적 과제로 삼은 비스마르크의 정치철학으로 귀결된다. 그는 한편으로는 1878년 사회주의자법(Sozialistengesetz)을 입법·통과시키고, 다른 한편으로는 포괄적인 “노동자보험정책(Arbeiterversicherungspolitik)”을 추구한다. 이 정책의 기초는 국가가 무소유계층의 사회적 지위를 향상시키고 이들을 보호해야한다는 것으로서 이전 구빈 정책의 전통을 수정하면서 계승한 것이었다.²⁶⁾ 비스마르크의 정치적 의도는 “단빵과 채찍(Zuckerbrot und Peitsche)”이라는 표현에서 잘 드러나듯이 한편으로는 사회주의 운동이 노동자계급에 확산되는 것을 방해하고 다른 한편으로는 국가가 적극적으로 이들의 사회복지를 제공함으로써 사회주의의 영향력을 완화시키고 군주제에 대한 충성심을 고취시키려하였다. 비스마르크의 목적은 “지불능력이 높고, 고도의 국가 참여에 의해 성립되는 사회보험”이 당시의 산업화로 인해 형성된 “사회적 정의의 진공상태를 메울 수 있다”고 노동자를 확신시키는 것이었다.²⁷⁾ 이러한 의미에서 노동자보험정책의 동기는 체제전복을

26) 윗글, 85-93쪽

27) Gladen, A., Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Eine Analyse ihrer Bedingungen, Formen, Zielsetzungen und Auswirkungen, Wiesbaden, 1974, 57쪽, Frerich, Johannes, Martin Frey, 윗글, 91쪽에서 재인용.

방지하기 위해 요소 요소에 국가의 개입정책을 펴려는 것이었다. 이 정책의 대상집단은 “정치적으로 위협적인 빈민층(politisch bedrohlichen bedürftigen)”, 즉 조직화와 갈등생성의 가능성이 있는 당시의 산업노동자들이었다.

나. 사회보험원칙의 제도화

비스마르크 당시의 사회보험은 적용 집단이 보편화되지 않은 “선택적” 보장제도의 성격이 강했다. 그러나 이후 사회보험이 확대, 제도화되어²⁸⁾ 독일적 사회복지제도의 근간을 형성하면서 그 원칙이 사회국가²⁹⁾의 핵심적 구성원칙으로 자리잡게 되었다. 현재까지 지

28) 바이마르 공화국과 제3제국 시기의 사회정책의 이전 사회정책과의 연속성/불연속성에 대해서는 연구자마다 입장이 다르다. 확실한 것은 두 시기를 거쳐서 사회보험의 제도적 틀은 유효했으며, 2차 대전으로 독일 경제의 기반이 송두리째 파괴된 이후에도 지역별로 각 보험의 관리공단 내지 조합들이 잔존하면서, 그들의 재정적 능력 한도 안에서 사회보험업무를 수행해나갔다는 사실이다. Manfred G. Schmidt, *위글*, 47-76쪽

29) 독일에서 협의의 사회정책(Sozialpolitik)은 “인생의 흥화에 대비하고 국가, 협회, 기업, 가족, 본인자신에 의해 제공되는 사회보장에 대해 전사회적으로 구속력이 있는 제도적, 과정적 의사결정 차원의 규정들”을 의미한다. 사회국가(Sozialstaat)라 함은 광의의 사회정책으로서 위의 개념규정에 노사관계의 구성, 특히 고용정책과 교육체계를 포함한 전반적인 복지제도의 인프라까지를 포함하는 것으로서 영미권의 복지국가(welfare state) 개념과 동치 될 수 있겠다. 인용문

Ⅲ. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 35

속되고 있는 사회보험을 기초로 한 사회정책의 원칙은 다음과 같다³⁰⁾

- ① 노령, 장애, 질병 (1927년 이후 실업)으로 인한 소득의 상실에 대해 공법상의 강제보험이 성립되었다. 이 보험의 대상은 임금노동자이고, 그 운영체계는 사용자와 노동자의 대표를 보험의 관리, 운영기구에 참여시키는 보험의 이해당사자 집단의 **자치행정**형식으로 이루어지고, 국가는 법의 규제를 제공하는 수준에서 간접적으로만 관리, 운영을 책임지도록 구성되어있다.
- ② 사회보험의 보장 전략은 노동 및 생산과정에서 사회적 위험의 발생을 사전적으로 예방한다기보다는 위험의 발생이후 사후적으로 처리한다는 것이다. 비스마르크는 노동조건의 개선을 통한 질병이나 사고의 예방은 “사업장의 자율적 운영권에 대한 침해이고, 사용자의 임금지불능력을 감소시킬 가능성이 있다”고 간주하여 사회정책의 전략적 고려대상에서 제외시켰다.
- ③ 사회보험을 통한 사회보장은 이전의 한시적 구호사업이나 자선사업과는 달리 국민자에게도 자신의 적립된 보험 기여금에 대한 청구권을 허용하는 것이다.³¹⁾
- ④ 사회보험의 재원은 대부분 사용자와 노동자의 보험부담금으로

Andersen, Uwe, Wichard Woyke (역음), 윗글에서 506쪽에서 따옴
30) Schmidt, Manfred G., 윗글, 25-26쪽
31) 사회보험의 확장기에 기존의 국가 및 교회에 의한 구빈 법은 그 기능이 축소되고 주변화 된다. 특히 사회정책으로서 사회보험의 우위는 빈민구호 수혜자의 선거권을 박탈함으로써 각인 되었다. Alber, Jens, 1982, 26쪽, 또는 Schulte, Bernd, 1987, 109쪽 볼 것.

충당되고, 국가는 조세를 기반으로 한 최소한의 재정보조만을 한다. 이를 통해 이후 사회정책의 재원형성과 급부 기반이 임금노동에 연계하여 운영되는 제도의 틀이 형성된 것이다.

- ⑤ 사회정책의 재원을 사회보험 기여금을 통하여 마련하기 때문에 사용자와 노동자는 사회보험의 관리와 운영에 대한 협의와 자치행정의 권리를 갖는다.
- ⑥ 사회보험 가입이 의무화되어있고, 보험관리조직의 다양성을 허용하였다. 즉 노령, 질병, 산재, 실업에 대한 보험을 각 직업집단별로 구성하여, 같은 사회적 지위 안에서만 사회적 위험 발생시 소득의 재분배가 이루어지도록 하였다.

위 원칙에 입각한 독일 복지제도의 특징은 소득, 피보험기간, 보험료의 수준에 비례하여 분화된 복지혜택과 임금노동자, 사무직노동자, 공무원의 소속 보험의 분화이다. 사회보험의 원칙을 복지제도의 근간으로 하되 이를 통해 해결할 수 없는 사회적 곤경에 대한 도움은 약자에 대한 “보호원칙(Fürsorgeprinzip)”을 근거로 사회복지조(Sozialhilfe)를 통해 주어지며, 여기에 가족정책의 수단들이 복지국가의 “보장원칙(Versorgungsprinzip)”에 의해 추가 도입되었다.

2차대전후 독일의 사회정책은 약 5 단계 정도의 정권변동을 겪으면서 수정·보완된다. 그러나 정권의 성격과 무관하게 6-70년대의 경제성장을 바탕으로 제도의 적용범위와 혜택수준이 괄목할 만큼 성장하였다.

·1단계 (1949-1966) : 이 기간 동안 소위 “사회적 시장경제

Ⅲ. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 37

(soziale Marktwirtschaft)”로 일컬어지는 기민당(CDU)과 기사당(CSU) 정부의 사회·경제정책을 기반으로 사회보험원칙을 강조하는 현재 사회국가의 틀이 잡힌다. 1949년에서 1956년 사이에는 전쟁의 피해를 복구하면서 사회적 곤궁의 해결에 정책의 우선 순위가 주어진 반면, 56년 이후로는 경제성장을 기반으로 사회정책의 확대 및 체제안정화가 가능해진다.

·2단계 (1966-1969) : 이 기간에는 기민당, 기사당, 사민당(SPD)의 대연정의 시기이며, 전후 첫 번째 경기 침체로 경제 및 재정정책에 주안점이 두어지고, 사회정책 분야에서는 부분적으로 개선과 재편성이 이루어진다.

·3단계 (1969-1982) : 사민당과 자민당(FDP)의 연정 아래에서 이 기간에는 유례없는 사회복지제도의 확장이 이루어진다. 단 1974/75년의 세계적인 경기침체 이후 이러한 확장의 동력이 제한된다.

·4단계 (1982-1989) : 기민당과 자민당의 연정정부는 3단계에 급격히 확대된 복지제도의 재정적 부담을 고정화하고 복지혜택의 삭감 및 재편을 시도한다.

·5단계 (1990-현재) : 독일 통일 이후 기민당 및 자민당의 소수당정부가 통일로 발생한 사회적 비용의 재원마련에 고심하는 시기이다. 이 기간에 높은 실업률, 노령화의 진행으로 인한 연금제도의 압박 등의 문제를 중심으로 “사회국가의 위기”에 대한 논의가 심화되고 사회국가의 대대적 재편성에 대한 제안들이 등장한다.³²⁾

32) Manfred G. Schmidt, 윗글, 75-111쪽

3. 현대적 연금제도의 제도화 (1949-1981)

전후 독일의 연금제도는 보험원칙 자체의 수정을 피하면서³³⁾ 몇 번의 개정을 경험한다. 전쟁 직후 50년대 연금생활자의 연금수준은 당시 임금노동자 소득의 약 30%에 불과하였다. 나치 정권이 당시 기금적립방식으로 운영되던 연금보험기금을 전쟁비용 등으로 유용하여 사용했기 때문에 재원 자체도 고갈되었고, 전후의 임금 및 물가상승에 비하여 이전의 연금가입자의 연금 수령액은 고정되어 있었기 때문이었다. 따라서 취업자와 노년층 비취업자 사이의 소득격차가 심화되었다. 이는 사회보험이 이 시점까지 기여 및 업적 상응주의(Beitrags-Leistungs-Äquivalenz)에 입각하여 물가상승에 따른 구매력의 상실을 고려하지 않고 운영되었기 때문에 화폐개혁 이후 연금생활자의 연금소득이 지속적으로 임금노동자의 소득수준보다 저하되었기 때문이다.³⁴⁾ 이에 기민당 정부는 1957년 야당인 사민당의 동의를 얻어 연금개혁을 실시한다.

33) 2차 대전 이후 나치 정권 이전의 연금제도의 사회보험원칙의 고수는 1953년 연방사무직연금관리공단(Bundesversicherungsanstalt für Angestellte)이 직업집단별 분리보험의 원칙에 입각하여 설립됨으로써 그 조직적 재건의 효시를 이룬다. Frerich, Johannes, Martin Frey, 1996b, 43쪽

34) 윗글

가. 기민당 집권기 현대적 연금제도의 정착 (1949-1966)

57년 연금개혁의 특징은 사회보험의 원칙을 고수하는 가운데 연금의 임금인상연동제(Dynamisierung der Renten)를 도입했다는 것이다. 기여금에 대한 동가주의를 확대 해석하여 보험금 납입 당시의 소득 및 생활수준의 계층적 지위를 은퇴 이후에도 그에 상응하는 연금을 지급함으로써 보전하도록 한 것이다. 당시 노동부장관이었던 안톤 슈토르히(Anton Storch)에 따르면 연금개혁의 목적은 “모든 연금생활자가 본인 및 가족에게 취업기간 동안 노동을 통해 획득한 사회적 지위를 기준으로, 자신이 속한 계층 내지 직업집단의 신분상승효과를 공유하도록”³⁵⁾ 하는 데에 있었다.

또한 연금의 지급수준이 급격히 상향조정되었다. 연금을 더 이상 생계보조비로 간주하는 것이 아니라 취업기간에 상응하는 소득의 보전을 연금의 주 기능으로 재규정 하였기 때문이다. 이를 위한 재원의 확보를 위해 보험료율을 1950년의 10%에서 14%로 인상하고 40년 가입기간을 기준으로 명목임금의 60%를 연금으로 받을 수 있도록 규정하였다. 이를 통해 연금의 실지급액이 평균 65% 인상되었다.³⁶⁾

연금제도에 임금인상연동제 도입은 연금기금의 운용방식의 전환을 전제로 하지 않으면 불가능한 것이었다. 법개정을 통해 이전의 적립방식(Kapitaldeckungsverfahren)을 폐기하고, 이미 전쟁 후 기금고갈로 인해 현실에서 지배적이었던 부과방식(Umlageverfahren)

35) Manfred G. Schmidt, 윗글, 81쪽에서 재인용

36) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 46쪽 이하

을 적법한 연금기금조달방식으로 규정한다. 부과방식의 핵심은 법이 가상의 “세대간 계약(Generationenvertrag)”을 보장하고, 현재 연금생활자의 연금지급을 현재 취업자의 연금보험금 납입에서 충당하며, 이들이 은퇴하면, 다음 세대가 재원을 부담하는 시차적(intertemporär) 재분배의 틀 안에서 연금의 기금을 운영하는 것이다. 부과방식으로 전환 초창기에는 10년을 단위기간으로 하여 이 기간 중 지급될 연금의 총액을 현재 연금보험납입자의 보험료를 통해 충당하고, 단위 기간 말에 1년 분에 해당하는 적립금을 유지하도록 하였다.³⁷⁾ 이로서 임금인상연동제로 바뀐 연금지급액의 증가분에 대한 재원을 마련하고, 세대간 계약을 통해 현재의 취업인구가 노령자의 연금을 지급하는 형식을 취하는 것이 가능해졌다.

다음으로 57년 연금개혁을 통해 생산직노동자 연금과 사무직노동자 연금 사이의 차등 규정(이전에는 정년, 유족연금, 보험료율 등에 대한 규정이 달랐다)이 폐기되었다. 이들은 모두 동일한 연금공식(Rentenformel)을 적용하여 계산되었으며, 그 내용은 다음과 같다 :

- ① 일반 연금산정기초(allgemeine Bemessungsgrundlage) : 연금의 수준을 명목임금의 수준에 맞추기 위해 매년 연금의 실질 가치 유지를 위해 책정되는 평균소득을 기반으로 책정되는 연금산정의 기초분

37) 1969년 2차 연금개혁에서는 10년 단위의 기간설정이 폐지되고 적립금도 3개월 분으로 축소되었다. 1977년에는 적립금 규모를 1개월 수준으로 축소시켜 순수한 부과방식이 완결되었다. 유광호, 1996, 152-153쪽 볼 것.

III. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 41

- ② 평균 개인 연금 지급률(durchschnittlicher persönlicher Prozentsatz) : 연금가입자의 연 평균 명목소득이 전체 연금가입자의 연평균 명목소득에서 차지하는 비율을 연금의무가입기간으로 나눈 수치. (이를 통해 연금생활자가 취업기간 동안 소득 피라미드 상에서 차지했던 지위를 연금에도 적용하는 것이 가능해진다)
- ③ 연금가입기간(Versicherungsdauer) : 보험료를 납입한 기간. (그 이외에 군복무, 전쟁포로 등의 대체기간(Ersatzzeiten), 교육, 실업, 질병, 사고 등으로 인한 취업 중단으로 인한 결손기간(Ausfallzeiten)에 대한 특수규칙들을 정한다)
- ④ 가산률(Steigerungssatz) : 장애연금의 지급시 일반적 보험가입기간보다 짧은 가입기간을 상쇄하기 위하여, 직업불능연금(Berufsunfähigkeitsrente)의 경우는 1년 당 1%를 취업불능연금(Erwerbsunfähigkeitsrente)의 경우는 1.5%를 일반 연금산정기초에 가산함으로써, 장애로 인한 조기퇴직시 짧은 취업기간으로 인한 연금의 손실을 상쇄할 수 있도록 한다.

연금의 지급수준은 위의 네 가지 요소들의 승수효과로 결정되었다. 가산률이 높을수록, 연금가입기간이 길수록, 취업기간 동안의 소득이 평균소득과 근사할수록 그리고 연간평균소득 상정 해당연도의 소득수준이 높았을수록 연금의 지급수준이 높아지게 되었다.³⁸⁾ 전반적으로 연금생활자의 생활수준이 향상되었기 때문에, 57년 1차 연금개혁에 대한 반응은 매우 좋은 편이었다.

38) Manfred G. Schmidt, *윗글*, 82-83쪽

그러나 이러한 연금개혁은 상당한 추가적 비용의 발생을 초래하였다. 우선 연금의 임금인상연동제 도입으로 실 지급액의 급격한 상승이 불가피했으며, 인구의 노령화에 따른 연금생활자의 급증으로 연금제도 안에서의 노인부양비율이 상승되었기 때문이다. 연금제도 운영비용의 상승을 감당하는 방법으로 보험료율이 명목임금의 10%에서 14%로 상승되었고, 이러한 보험료율의 상승은 이후의 연금개혁에서도 반복되어 보험료를 납부하는 능동적 피보험자의 과부하는 피할 수 없게 된다.

또한 새로운 연금공식이 연금가입기간이 길수록 또 취업기간 동안의 소득수준이 높을수록 연금의 수급수준이 높아지도록 짜여져 있기 때문에 가입자의 취업 및 인생경로의 유형에 따라 연금수준의 차이가 날 수밖에 없다. 오랜 기간 중단 없이 정규직으로 일한 연금생활자와 잦은 취업중단, 비정규직, 임시직, 시간제 취업을 한 사람 사이의 차이가 극심할 수밖에 없는 것이다.

나. 대연정과 연금제도의 수정 (1966-1969)

1966년과 1969년 사이의 기민당과 사민당의 대연정(große Koalition)은 2차 대전 이후 첫 번째 세계경제침체로 경제 및 재정 정책적 측면에 주안점을 두었다. 따라서 이 시기의 사회정책 분야에 별다른 소득이 없었다는 비판이 난무하는 것은 당연하다.³⁹⁾ 그럼에도 불구하고 이 시기에 세 가지 중요한 사회법 상의 변혁이 이

39) Erich Standfest, 1979, 41쪽 이하, Helga Michalsky, 148쪽 볼 것.

III. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 43

루어진다. 의료보험에 질병시의 상병급여⁴⁰⁾가 도입되고, 노동촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)이 발효⁴¹⁾되며, 연금제도에서 그 때까지 분리 운영되어 오던 생산직 노동자 연금과 사무직 노동자 연금 기금의 재정적 차감조정이 가능해진다.

40) 상병급여(Lohnfortzahlung im Krankheitsfall)는 질병으로 인해 노동자가 노동력을 한시적으로 상실할 경우 이 기간 동안의 경제적 안정을 위해 임금의 일부 또는 전부를 지급하는 것을 말한다. 상병급여는 의료보험에서 지급되는 상병수당(Krankengeld)에 덧붙여 와병으로 인한 임금손실을 사용주가 6주까지 전액 보상하여 주는 것으로서 60년대 말까지는 사무직노동자에게만 한정되어 있었다. 57년의 사회보장제도 개혁에서 사민당이 상병급여의 전면확대를 제의하고 노동조합도 임금노동자 모두에게 상병급여를 확대할 것을 요구하였지만 관철되지 않았다. 당시의 파업을 통하여 금속노조의 일부분야에만 단체협약에 의거한 상병급여가 도입되었다. 69년 보수 연속 지급법(Entgeltfortzahlungsgesetz)을 기점으로 상병급여가 생산직 및 사무직 노동자와 견습공에게까지 일괄 적용된다. Michael Kittner, 1998, 731 쪽 이하 볼 것

41) 노동촉진법은 이전의 “직업알선 및 실업보험법(Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherungsgesetz)”을 개편하여, “연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)”의 주업무로서 소극적 실업대책의 성격이 강했던 실업급여의 관장 및 실업자에 대한 직업알선만으로 운영되던 실업보험에 더하여 노동시장의 전반적 조율을 위하여 적극적 노동시장정책의 수행기능을 부과하는 것이었다. 이 법의 제정은 “경제안정 및 성장촉진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)”을 통하여 대연정 정부가 전후 첫 번째 경기침체를 벗어나고 안정적 경제성장과 높은 고용율을 유지하려 추진한 경제정책과 같은 맥락에서 이루어진 것이다. Michael Kittner, 윗글, 1107-1108쪽

연금기금간의 기금보전제 도입은 당시 각 연금제도마다 연금생활자와 피보험자 수의 변동으로 인하여 생산직 및 사무직 노동자 연금제도의 노령자부양비율이 변화한 상태에서, 연금생활자 수가 상대적으로 급증한 생산직 노동자 연금의 보험료율 인상을 회피하고, 정부가 특정 연금기금에 대한 재정지원을 안 하려면, 분리 운영되던 연금기금을 통합적으로 운영하는 것이 불가피했기 때문이다. 사무직 노동자 중 소득이 일정수준 이상인 관계로 보험의무상한선(Versicherungspflichtgrenze) 규정에 의해 비적용 대상자이었던 고소득층도 강제보험에 포함시키는 반면, 이들의 보험료 적용 수입상한선(Beitragsbemessungsgrenze)을 정하여, 평균소득을 일정 규모 이상으로 초과하는 소득의 초과분은 보험료 산정 대상에서 제외시켰다. 또한 연금기금에 대한 연방정부의 재정 지원금을 축소하는 한편, 지불준비금의 규모를 3개월 분의 연금기금으로 축소하였다. 생산직 노동자 연금과 사무직 노동자 연금 사이에 재정적 차감조정 가능성을 사무직 노동자의 거센 반발에도 불구하고 도입함으로써 생산직노동자의 연금 안정성을 확보하였다.⁴²⁾

다. 사민당의 집권과 연금제도의 확대 (1969-1982)

1969년 사민당이 집권하여 자민당과 연정을 하면서 그 이후 사회보장제도를 대폭적으로 확대하게 된다. 이 기간 동안 사회보장지출이 국내총생산에서 차지하는 비율(Sozialleistungsquote)이 1968년

42) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 52-53쪽

III. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 45

의 25.9%에서 1982년의 33.0%까지 증가한다.⁴³⁾ 1972년의 연금개혁은 69년 연금재정의 안정을 기반으로 피보험자의 노후보장에 보다 많은 자유선택의 가능성을 부여한다는 취지에서 시행되었다 :

그 내용은 유동적 정년제(flexible Altersgrenze)의 도입, 오랜 가입 기간에도 불구하고 미소한 연금밖에 받을 수 없는 자를 위한 최저소득에 근거한 연금(Rente nach Mindesteinkommen bei langjähriger Versicherungszeit), 자영업자의 신청에 의한 의무가입 대상자화(Versicherungspflicht auf Antrag), 이혼시 연금법에 의한 생계보장의 가능성 마련 등이다.⁴⁴⁾

이러한 조치는 1969년의 연금재정의 공고화를 기반으로 가능하였다. 당시의 추정에 의하면 1986년까지 연금기금은 총 1,690억 마르크가 지속적으로 조성되는 반면, 필요한 연금지출은 1,390억 마르크로 집계되어 약 300억 마르크의 여유재원이 마련되므로, 이를 통해 조기퇴직 및 최저소득에 근거한 연금제도의 도입 등을 통해 발생하는 추가적 연금지출과 또 조기퇴직으로 발생하는 보험금 수입의 감소를 상쇄시키는데 사용할 수 있을 것으로 계산되었다.⁴⁵⁾

- ① 유동적 정년제의 도입으로 73년 1월 이후 연금가입기간이 35년 이상인 피보험자는 63세 - 장애인, 직업 및 취업 불능자는 62세 - 부터 앞당겨 퇴직하고, 조기노령연금(vorgezogenes Altersruhegeld)을 받을 수 있게 되었다. 단, 이 때 받을 수 있는 연금의 수준은 65세 정년퇴직보다 약간 감액된 수준으

43) Sozialbericht 1997, 278쪽

44) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 53쪽

45) Sozialbericht 1972, 5쪽

로 결정되었다.

- ② 최저소득에 근거한 연금제도의 도입으로 소액연금 수령자의 연금지급액이 상향조정되었다. 이는 연금가입산정기간 (anrechnungsfähige Versicherungsjahren)이 25년 이상이면서도 소액의 연금밖에 받을 수 없는 사람의 경우 그가 이 기간 동안 전체 연금가입자의 평균소득의 75%를 취득한 것으로 가정하고 연금수준을 결정함으로써 가능했다. 이를 통해 소득수준이 낮은 연금생활자의 연금산정기초소득 수준이 상향조정되었으며, 이를 통해 특히 취업의 단절이 심하고, 저임금분야에 종사하는 여성의 연금수준이 향상에 기여하게 되었다.
- ③ 72년 연금개혁은 또한 연금제도의 적용범위를 사실상 모든 시민에게 확대하였다. 자영업자는 창업 후 2년 이내에 연금가입신청서를 제출하면 의무가입대상자로 인정되었고, 그 외에 비경제활동인구도 신청에 의해 연금가입이 가능해졌다. 또한 연금가입에서 누락되었던 자의 추가가입이 허용되었으며, 이전에 보험의무상한선 규정에 의해 가입대상에서 제외되었던 사무직 노동자의 재가입도 허락되었다.
- ④ 이혼한 유족의 연금 지급에 대한 조건이 개선되고, 외국인과 유족이 연금 수령을 위한 대기기간을 충족하지 못했을 경우 납입액을 일시금으로 반환 받을 수 있도록 하였다
- ⑤ 연금의 임금인상연동제의 실행시기를 규정보다 6개월 앞당겨 연금수준의 전반적 향상을 기하고, 임금인상연동제와 더불어 연금 지급수준 규정을 마련하여 피보험자 전체평균 명목소득 50% 이상의 연금이 항상 지급될 수 있도록 하였다.⁴⁶⁾

III. 독일 연금제도의 구성과정과 변동 47

이러한 연금개혁의 수혜계층은 매우 광범위했다. 우선 물가연동제의 조기실시로 인해 1,200만 연금생활자의 연금수준이 미리 상향조정되었으며, 최저소득에 근거한 연금생활자 74만 명에게 연금수준 상향조정이 이루어졌다. 또한 유동적 정년제의 도입으로 조기 퇴직한 연금생활자는 1976년의 경우 47만 1천명이었다.⁴⁷⁾ 72년 연금개혁은 여당과 야당이 57년 연금개혁에 버금가는 성과를 올리려 시도하는 가운데 이루어졌다. 보험규정의 보편화와 더불어 혜택의 전반적인 개선 및 적용대상의 확대는 보험재정이 장기적으로 안정될 것이며 향후의 경제성장이 5%대를 유지할 것이라는 전망 위에 이루어진 것이다. 특히 선거를 앞두고 각 정당이 앞다투어 사회정책의 개선을 통해 유권자의 지지를 확보하려 한 것도 연금제도의 확대·개선이 이루어진 동기로 작용했다.⁴⁸⁾

46) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 54쪽

47) Manfred G. Schmidt, 1978, 229쪽

48) Manfred G. Schmidt, 1998, 윗글, 97-98쪽

IV. 사회국가의 위기와 연금제도의 개혁

1. 성장위기 시대의 연금정책

72년 연금개혁은 경제성장이 안정적일 것이라는 가정 아래 이루어진 것이었기 때문에 75-6년 이후 세계경기의 침체에 돌입하게 되면서 그 재정적 기반이 흔들리게 된다. 우선 취업인구의 감소로 인해 피보험자의 수가 줄어들어 연금 및 사회보험재정의 수입이 줄고, 전반적인 세수의 감소로 연방정부 및 지방자치단체들도 재정적인 압박을 받게된다. 반면 실업의 증가, 공적부조에 대한 수요의 증가, 연금제도에서는 조기퇴직의 적극적 활용을 통한 연금생활자의 증가로 인한 수입과 지출의 불균형이 “사회정책의 재정적 위기 (Finanzkrise der Sozialpolitik)”로 규정되면서, 당시 사회국가의 구성방식이 경기변동, 낮은 경제성장률, 고실업 등의 문제에 봉착하면 위기를 맞는다는 사실이 명약관화해진다.⁴⁹⁾ 특히 “경제안정 및 성장촉진법”을 토대로 전체 경제의 수요에 영향을 미침으로써 경제과정 전반을 조정할 수 있을 것이라는 70년대 경제 및 고용정책의 기초가 세계경제의 침체로 한계에 부딪히게 된 반면, 이미 제도화된 사회보장지출, 경제 및 고용정책을 위한 지원금, 방위비 등은 각 제도 특유의 동력에 의해 지속적으로 증가하여 소비적인 국가지출 (konsumptive Staatsausgaben)의 급증을 초래하고 이는 국채의 증

49) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 161쪽

IV. 사회국가의 위기와 연금제도의 개혁 49

가로 이어진다.⁵⁰⁾ 이에 1975년 사민당 정부는 예산구조법(Haushaltsstrukturgesetz)을 도입하면서 정부예산의 과부하를 줄이고, 사회보장지출 중 피보험자의 소유권이 존재하지 않는 분야의 지출 - 직업재교육, 실업자를 위한 보조 프로그램, 교육지원 등 - 을 대폭 삭감한다.

그러나 사회보험 분야의 특히 연금보험의 개혁은 1976년 선거 이후로 미루어진다. 사민당이 선거에서 간신히 승리한 후 연금재정의 위기에 대한 논의가 본격화되며, 재정위기에서 벗어나기 위해 연금개혁이 필수적이라는 진단이 사회보장고문단(Sozialbeirat), 독일연금보험협회(Verband deutscher Rentenversicherungsträger), 연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) 사이에 합의된다. 단 해결책에 대한 제안은 독일연금보험협회와 전문가위원회(Sachverständigenrat)가 연금 지급수준의 하향조정을 최선책으로 내세운 반면, 사회보장고문단과 연방노동사회부는 피보험자, 노동자, 연금생활자의 고통분담을 전제로 한 연금개혁을 추구하여 연금개혁 방법에 대한 의견이 엇갈리게 된다.⁵¹⁾

76년 선거 이후 사회보장 분야의 대대적인 삭감이 강행되며, 연금지출을 줄이기 위해 우선 77년 연금조정법(Rentenanpassungsgesetz)에 의해 연금의 임금인상연동제의 시행시기를 6개월 늦추고, 79년과 81년 사이의 시기에 3년간 임금인상연동제 적용을 중단하고 연금인상률을 소율로 법정화하였다. 이로써 연금의 임금인상연동의 수준이 이전에는 평균명목임금을 기준으로 이루어지다가 점차 실질임금 기준으로 결정되는 단초를 마련하게 된다.⁵²⁾

50) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 161쪽

51) Friedbert W. Rüb, Frank Nullmeier, 1991, 444쪽

사회국가의 재정위기는 다음과 같은 복지축소 내지 혜택의 조정을 통해서도 분명해진다. 4대 사회보험의 보험료율이 전반적으로 인상되고, 정부의 사회보장예산 절감정책으로 개별 복지제도에 제동이 걸리는 한편 - 예컨대 아동수당, 가족지원제도, 공적부조, 주거보조비 등의 축소 -, 청구권에 대한 규정을 강화하는 등의 제반 조치가 취해진다. 특히 재정적 문제의 해결을 4대 보험 사이에 부분적으로 지출 규정을 변경함으로써 조정하려 시도한다. 한 예로서 연방고용청에서 실업자의 연금보험료를 지출하게 함으로써 이 부분에 대한 연금기금의 부담을 줄이는 방식이 채택된 것을 들 수 있겠다.

75년에서 82년 사이의 사회정책은 사회보험 위주의 독일 복지제도가 경제위기에 직면하여 발생하는 구조적 문제들을 중기적인 제도내 조정을 통해 해결하려 시도하며, 이는 복지제도 상에 다음과 같은 변동을 초래한다: (1) 60년대 말에 사민당과 자민당의 연정에 의해 도입되었던 개인적 지원제도 - 예컨대 교육지원제도 - 들이 단계적으로 축소되었다. (2) 제반 사회복지혜택의 수혜수준이 낮아지고, 특히 실업자와 연금생활자의 청구권 규정이 까다로워진다.⁵²⁾

이 시기에 사회국가의 위기에 대한 논의는 국가의 재정위기를 계기로 수요 지향적 경제정책의 실패와 사회보장제도의 비대화에 대한 비판으로 이어지며, 새로운 경제 및 사회정책의 도입이 필수적이라는 보수정당의 주장이 부양할 수 있는 토양을 제공하게 된다.

52) 구체적으로는 1979년 임금인상연동제에 의한 7.2% 대신 4.5%, 1980, 1981년에 6.9%, 6.1% 대신 4.0%만 연금을 상향조정하였다. 이로 인해 연금생활자의 연금수준이 평균 13% 하향 조정되었다. Friedbert W.

Rüb, Frank Nullmeier 윗글, 446쪽

53) Manfred G. Schmidt, 윗글, 100쪽

2. 기민당의 집권과 본격적인 사회복지제도 삭감(1982-1989)

1982년 집권한 기민당은 경제정책의 주안점을 공급 지향적 정책으로 전환하면서 경제성장과 고용창출이 우선시되는 가운데 사회정책에서는 급여의 확대를 억제하고 특별한 변동이 없는 한 종전의 수준을 유지하겠다고 선언하였다. 그러나 실제로는 이미 70년대 말부터 부분적으로 진행된 복지제도의 삭감(Sozialabbau)을 더욱 철저히 진행하였으며, 그 근거로는 “사회복지지출이 비대화하여 국민총생산의 성장의 범위를 초과하였고, 복지제도의 재정적 근거가 경기 침체를 수용할 수 없을 정도로 쇠약해졌다”⁵⁴⁾는 논리가 제공되었다. 복지제도의 무분별한 확장이 “사회보장제도 자체에 대한 고도의 위협”을 초래하였으며, 사회보장지출의 제약과 제반 제도의 개혁이 없이는 전체 제도의 “붕괴위험”을 피할 수 없다는 것이었다. 사회정책의 새로운 방향은 4대 보험 위주의 기본 틀을 유지하는 가운데 개인의 “독자적 책임” 및 “보완원칙(Subsidiaritätsprinzip)”의 강화로 제시되었다.

빈약한 연금재정과 노령인구의 증가로 인한 피보험자와 연금생활자 사이의 비율의 변화를 고려할 때 기민당은 새로운 연금제도의 개혁을 단행할 수밖에 없었다. 1983년 “예산동반법(Haushaltsbegleitgesetz)”은 연금의 임금인상 연동제 실시를 다시 6개월 지연시키고, 연금기금에서 지급되는 연금생활자 의료보험비의 보험료를 연금의 11.8%에서 83년에 1%, 84년에 2% 축소시켰다. 또한 1985년 이후 연금생활자가 연금의 5%를 의료보험료로 스스로 납입

54) Sozialbericht, 1986, 6쪽

하도록 하였다. 아울러 군복무기간에 대한 연금산정기초분을 평균 임금소득의 75%에서 70%로 축소하여 연방정부가 연금제도에 지급해야 하는 의무지원금의 수준이 낮아진다. 연방고용청에 의한 실업자의 연금보험료의 납입 수준은 이전 소득수준에 비례한 보험료에서 실업보험료에 비례한 보험료로 조정되고, 연금보험의 보험료율을 0.5% 인상하여, 보험수입을 늘리는 한편, 연방정부의 의무지원금은 9억 마르크 축소되었다.⁵⁵⁾

이러한 연금개혁의 특성은 실업에 따른 노후보장의 추가비용이 연금보험으로 전이되고, 이에 대한 연방정부의 책임은 감소하였다는 데에 있다. 실업자의 연금보험료 부분에서 발생한 손실 분을 보험료율을 조기인상하고 연금의 임금인상 연동제 실시를 지연함으로써 상쇄하였기 때문에 연금외적 목적을 위해 연금제도를 도구화하였을 뿐 아니라 이를 통해 그 재정적 운영방식의 문제점을 노정하였다.⁵⁶⁾

1984년의 “예산동반법”은 보다 근본적인 삭감을 초래하였다. 기민당 정부는 연금제도의 장기적 재구성전략을 세우고 연금산정방식을 연금과 가치분소득의 비례에 의한 분배방식으로 전환한다. 이는 특별수당도 연금산정의 근거가 되도록 함으로써 보험적용대상이 되는 소득을 최대한으로 잡는 반면, 연금의 지급액은 점차 실질임금에 대한 일정비율에 한정함으로써 연금보험의 수입은 늘리고 지출은 축소시키기 위한 수단이었다. 또한 연금의 임금인상연동제를 실시할 때, 이전 3년간의 소득변동이 아니라 전년도의 변동에만 연동

55) Johannes Frerich, Martin Frey, *윗글*, 229쪽

56) Friedbert W. Rüb, 1988, 391쪽

IV. 사회국가의 위기와 연금제도의 개혁 53

시키도록 하였다. 당시 임금인상률이 매우 저조하였기 때문에 실제로 임금인상연동제 실시를 통한 연금조정시 인상되는 연금의 폭을 축소시킬 수 있었다. 아울러 직업 및 취업불능연금의 수급조건을 엄격하게 하기 위해 보험사고의 발생이전 5년간에 적어도 36개월간 피보험자였을 때에만 지급 가능토록 하였다. 그 외에도 상병수당을 연금산정 대상 소득으로 삼고, 재혼시 유족연금의 일시반환금의 지급수준을 5년치 연금에서 2년치 연금으로 축소하는 등 연금제도 안에서 주변적이라고 판단되거나, 사회 정치적 저항이 미약한 부분에 대해서 과감한 삭감을 진행하였다.⁵⁷⁾ 또한 연금생활자의 의료보험 부담을 연금제도에서 분리시키기 위해 연금생활자 의료보험조합을 새로이 설립하였다.

연금생활자의 의료보험료 부담 분을 지속적으로 인상하여서 실질적 연금액의 증가는 임금인상 연동제에 의한 연금의 상승폭에 못 미치게 된다. 1984년의 경우 연동제에 의한 인상률은 3.4%이었지만, 실질적으로는 1.3%의 상승효과만 있었다.⁵⁸⁾

1984년 말의 “노동축진- 및 연금보험 개정법”은 연금보험의 보험료율을 0.2% 인상하는 대신 연방고용청에 대한 보험료율은 0.2% 인하하고, 1985년 “연금보험재정법”에 의해서도 다시 연금 보험료율이 0.5% 인상되었다. 이러한 연금재정의 공고화 시도에도 불구하고 1985년 연금보험은 파산위기에 봉착하며, 연방정부의 의무지원금을 조기 지급함으로써 이러한 위기를 간신히 모면할 수 있었다.

57) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 230쪽, Richard Roth, 1989, 241-282쪽

58) Johannes Frerich, Martin Frey, 윗글, 231-232쪽

이러한 위기의 근원에 대한 분석은 크게 분류하면, 한편으로는 연금제도를 비롯한 독일 사회복지제도의 구성원칙이 내포하고 있는 분배구조 자체의 문제로⁵⁹⁾ 다른 한편으로는 사회경제적 변화로 사회복지제도가 주변환경과 긴장관계에 돌입하게 된다⁶⁰⁾는 제도외적 원인에 의해 야기된 문제로 그 진단이 나누어진다.⁶¹⁾

3. 독일통일 이후의 연금제도 (1990-현재)

통독 이후 연금정책의 주요 과제는 구 동독 지역의 연금수준을 조속히 구 서독 지역의 수준으로 끌어올리는 것이었다.(통일당시 구 동독 지역의 평균연금수준은 구 서독 지역의 33.58%에 불과하였다.) 이를 위해 90년과 91년 여러 차례에 걸쳐서 구 동독 지역의 연금지급수준을 10-15%씩 상향조정한다. 이러한 조정과정을 거쳐 92년에 이르러서야 구 서독 지역과 동등한 연금제도원칙 적용이 가능해진다. 1992년의 연금조정시행령은 양 지역에 동일하게 사회법 전 6권(연금보험법)을 적용하여 시행되며 구 동독 지역 임금인상연동제의 기준을 이전의 명목임금 상승비례원칙에서 실질임금 상승기준으로 전환하게 된다. 1992년에 양독 지역의 연금기금의 차감조정이 가능해지면서 구 서독 지역에서 구 동독 지역으로 이전된 연금기금은 172억 마르크 수준이었다. 이러한 조정과정을 거쳐 구 동독

59) 대표적으로 Helmut Klages, 1981, Niklas Luhmann, 1981, Phillip Herder-Dorneich, 1982 등 볼 것

60) James O'Connor, 1973, Michael Krätke, 1984, Rudolf Hickel, 1976 등

61) 이에 대한 자세한 분석을 V장 볼 것.

IV. 사회국가의 위기와 연금제도의 개혁 55

지역의 평균연금수준은 서독지역의 62.26%에 이르게 된다. 반면 구 서독 지역의 연금수준에서는 실질임금 인상을 기준으로 조정되어 실제의 물가인상률에 비해 미약한 연동효과 밖에 나타나지 않았다. 통일 문제를 해결하기 위한 연금조정의 조치들로 인해 재차 보험료율 인상이 불가피했을 뿐만 아니라 독일이 그간 고수해온 임금 및 기여금에 상응하는 연금지급의 원칙이 흔들리게 된다. 더욱이 통독 이후 급증한 실업문제를 해결하기 위해 실업보험의 보험료율을 4.3%에서 6.5%로 인상하고 통일비용을 충당하기 위해 임금노동자에게서 소위 연대기여금(Solidaritätszuschlag)을 세금성으로 추가 징수하였기 때문에 구 서독 지역 주민들의 불만이 커질 수밖에 없었다.⁶²⁾

통독이후 서독식 연금제도를 동독지역에 확대 적용하면서 발생한 고비용의 문제는 이제까지의 기여금 상응원칙의 범위를 넘어선 정치적 결정에 의한 것이었다. 몇 년간의 과도기를 지나 통일 독일의 연금제도는 기존의 사회보험의 틀을 유지하면서 체자리를 잡아 가는 것으로 보인다. 변화하는 고용구조에 적극적으로 대처하기 위한 부분퇴직제(Altersteilzeit)를 도입한다거나, 여성의 자녀양육기간을 연금가입기간으로 산정한다거나 하는 몇 가지의 새로운 조치와 정년의 상향조정이 최근에 이루어졌다.

62) Frerich, Frey, 윗글, 601-604쪽

V. 사회국가의 위기(Krise des Sozialstaats)와 경제위기시대의 사회국가(Sozialstaat in der Krise)

사회국가 위기의 원인으로는 1. 복지제도의 비대화 2. 복지수혜 집단의 제도에 대한 기대의 상승 3. 복지수혜 집단 간 분배의 형평성 4. 인구구성의 변동 5. 취업구조의 변화 6. 가족의 해체로 인한 새로운 복지요구의 등장 등이 거론된다. 이들은 크게 제도 내적 원인과 제도 외적 원인으로 분류될 수 있다. 아래에서는 1-3을 제도 내적 원인으로 4-6을 제도 외적 원인으로 나누어 약술하고, 이들이 독일 연금제도 개혁과정에서 미친 영향에 대해 살펴보겠다.

1. 사회국가 위기의 제도 내적 원인

사회국가의 구성원칙 자체가 사회국가의 위기를 초래한다는 주장은 복지제도의 비대화 및 복지수혜 집단의 제도에 대한 기대 상승, 각 집단간 분배의 형평성 문제 등의 세부적 문제를 중심으로 이루어진다.

첫째 복지제도의 비대화에 대한 비판은 사회보장의 재정능력이 한계에 도달하여 복지제도 자체에 과부하가 지워진다는 것이다. 재

V. 사회국가의 위기와 경제위기시대의 사회국가 57

정위기의 일차적 원인은 제도외적인 요인인 경기의 침체로 인한 세수 및 보험료 수입의 축소에 있지만, 이를 해결할 수 있는 제도 내적 대안은 복지제도의 유형에 따라 차이가 난다. 잔여주의적 복지국가에서 신보수주의 정권들이 앞다투어 복지삭감을 단행할 수 있었던 반면, 사회보험원칙에 입각한 독일의 복지제도에서는 피보험자의 사회보험청구권이 사회권으로 정착되어 있기 때문에 제도의 혜택을 부분적으로 축소는 할 수 있을지언정 제도 자체의 수정이 없이는 전면적인 삭감이 불가능했다. 독일에서 전후 수차에 걸친 연금개혁을 실시하면서도 사회보험의 틀 자체에 대한 수정을 회피하면서 지엽적인 혜택의 조건들만을 변경한 이유가 바로 여기에 있다.

둘째 전후복지제도의 급격한 확대는 복지수혜집단의 광범위한 확대를 초래하였으며, 핵심적 복지제도로서 사회보험 안에서는 가족 및 유족에 대한 파생적 급여혜택이 향상, 신규 도입되고, 그 외에도 주거, 교육, 아동복지 등의 사회복지서비스가 보편화된다. 이러한 제도의 저변확대를 통해 사회복지제도에 대한 새로운 욕구가 창출되고, 복지제도에 대한 기대 수준이 높아지며, 사회복지혜택의 수혜집단도 다양화, 분화되었다. 복지축소의 시기에 이르면 실제로 제공될 수 있는 복지혜택의 재정적 기반은 약화되는 반면, 각 수혜집단은 여전히 기존의 제도화된 복지혜택을 이용하고자 하므로 한정된 복지자원을 어떻게 배분하는가 하는 문제가 대두한다. 즉 분배의 자유공간이 한정되는 것이다. 독일에서는 이러한 복지수혜 집단 사이의 이해 갈등을 해결하기 위해 사회정책을 임금노동과 연관

된 복지제도 중심으로 축소시킨 경향이 있다. 특히 조직적 지지기반이 존재하지 않는 장애인, 학생, 여성, 실업자 등에 대한 복지혜택이 재정위기에 당면할 때마다 일차적인 복지삭감의 대상이 되었다.

이미 제도화된 복지혜택을 삭감하려는 시도는 각 집단의 요구가 정착된 기존의 복지제도를 기준으로 점차 상승하기 때문에 번번이 사회적 저항에 부딪히게 된다. 특히 오랜 기간에 걸쳐 형성된 복지제도는 사회구조와 각 집단의 인생경로의 중요한 구성요소로 자리잡게 되었다. 또한 개개인의 인생설계도 구조화된 복지제도의 사회안전망 제공을 가정하여 이루어지고, 사회적인 가치관도 사회적 위험이 발생했을 경우 복지제도의 지원이 가능하기 때문에 가족의 연결망 등에 대한 의존도를 최소화하고 현대사회의 개인주의적 지향에 치우치게 된다.⁶³⁾

63) 마틴 콜리(Martin Kohli)와 같은 인생사연구가(Biographieforscher)는 현대사회에서 객관적 사건 및 제도의 형성과 개인의 삶의 세계의 연결을 인생사의 연구를 통해 연결지으려 노력하면서, 사회구조의 형성 과정과 개인의 정체성 구성의 역동적 과정이 “인생경로의 제도화(Institutionalisierung des Lebensverlaufs)”로 개념화된다고 주장한다. 이는 개별 인생경로가 제도 및 구조적 틀에 어떤 방식으로 적응하고 짜 맞추어져 가는지를 설명하기 위한 개념으로서 구체적으로는 다음과 같은 다섯 가지 발전경향이 부각된다 :

- ① 인생행로의 시기별화(Verzeitlichung des Lebenslaufs) : 삶의 주기가 연속적으로 사회적 제도로 이루어지며, 각 시기는 사회의 질서 유지 원칙의 구성요소가 되었다. 예컨대 태어나서 일정 나이가 되면 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교, 취업 등의 과정을 거치고, 인생경로가 각 시기별로 사회질서원칙(Ordnungsprinzip)으

V. 사회국가의 위기와 경제위기시대의 사회국가 59

각 인생주기별로 교육, 고용 및 실업과 관련된 프로그램, 산재, 질병, 노령에 대한 보장제도는 인생설계의 정당한 고려요소로 자리 잡고, 이미 70년대의 대대적인 복지제도 확장으로 인하여 거의 모든 “국민의 사회복지제도 고객화(Klientelisierung des Sozialstaats-bürgers)”⁶⁴⁾가 진행된 상태이다. 이러한 제도의 지원에 대한 기대가 충족되지 못할 경우 해당집단의 불만이 커질 수밖에 없는 것이다. 따라서 복지제도의 혜택에 대한 기대의 상승은 복지혜택의 삭감시기에 돌입하여 정권의 정당성 위기로까지 이어지는 것이다.

셋째, 제한된 복지혜택 분배의 문제로 복지제도 재편성의 경향이

로 정착된다.

- ② 시계열화(Chronologisierung) : 인생행로의 시기별화는 삶의 연령별 연속성을 전제로 가능한 것이다. 이는 시계열 상의 표준화된 “정상인생행로(Normallebenslauf)”로 정착된다.
- ③ 개인화(Individualisierung) : 시기별화와 시계열화는 각 개인이 이전의 전통적인 연결망에서 벗어나서 개인화 되는 사회적 발전과정의 한 부분이다.
- ④ 취업중심성(Erwerbszentriertheit) : 현대사회의 정상적인 인생경로는 취업을 중심으로 짜여져 있다. 유아 및 청소년기, 취업기, 노년기는 각기 취업을 위한 인적자원의 준비기간, 취업 활동기 그리고 취업휴지기로 구분될 수 있다.
- ⑤ 인생사화(Biographisierung) : 단선적인 인생단계의 구분 이외에도 다양한 인생사의 모델이 연령에 맞고, 개인의 인생사의 관점에 부합하는 일반적인 목적의 설정을 가능하게 한다. 이는 현대사회에서 개인의 다원성이 형성되는 근거이다.

Martin Kohli, 1988, 1-29쪽 볼 것

64) Claus Offe, 1995, 38쪽

굳어지면서 독일적 복지제도의 구성원칙이 취업, 특히 임금노동 위주로 짜여져 있기 때문에 구조적 긴장을 야기시킨다 : 2차 대전 이후 지속적으로 진행되어 온 취업인구의 증가세가 70년대 중반의 경기침체 이후 점차 둔화되고, 복지제도를 중심으로 보았을 때 크게 전체 인구가 생산적 핵심집단과 그 외의 사회이전소득에 의존하는 집단으로 구분된다. 라이프리트와 텐스테드가 노동집단과 빈곤집단(Arbeitsbevölkerung und Armutsbevölkerung)으로 대비한 이러한 사회국가의 분열 내지 양극화(Spaltung bzw. Polarisierung) 현상은 특히 빈곤집단의 연령과 성별에 따른 집중현상 - 청소년층 및 사회보험 청구권이 없는 노년층, 부양자가 없는 여성 -을 보이면서 뚜렷해진다.⁶⁵⁾ 사회보험 위주의 사회국가 구성원칙이 경기변동에 따라 일부 사회집단의 복지수요에 대해 경기 역행적 복지분배의 경향을 노출하면서 복지혜택의 형평성 및 복지자원 분배의 정당성 위기로 노정된다.

라이프리트와 텐스테드에 따르면 독일의 복지제도에서 사회적 위험이 발생했을 경우 노동자정책(Arbeiterpolitik)과 빈곤정책(Armenpolitik)의 분리경향 때문에 빈곤을 상쇄하기 위한 근본방침이 그 대상집단에 따라 달라지는 것은 피할 수 없는 현상이다. 사회보험 위주로 운영되는 노동자정책은 경기변동이 있다하더라도 기본적인 청구권을 이행할 의무가 존재하는 반면, 정부나 지방자치단체의 일반예산에 의해 운영되는 그 외의 복지정책은 재원이 감소하면, 다른 안전장치가 마련되어 있지 않는 한 일차적인 축소의 대상이 되어왔기 때문이다. ([그림 2] , <표 4> 참조)

65) Stephan Leibfried, Florian Tennstedt, 1985, 13-37쪽 볼 것

V. 사회국가의 위기와 경제위기시대의 사회국가 61



[그림 2] 사회보장 자원 부담 주체별 부담률 변경추이

<표 4> 사회보장 자원 부담 주체별 부담률 분포 (1960-1995)

(단위 : Millionen DM , %)

년도	1960	1970	1980	1990	1995
총사회보장지출	71174 (100.0)	190264 (100.0)	500879 (100.0)	774601 (100.0)	1196501 (100.0)
1. 기업	23191 (32.58)	58441 (30.72)	159579 (31.86)	252706 (32.62)	349143 (29.18)
2. 정부	31874 (44.78)	86738 (45.59)	2094437 (41.81)	290242 (37.47)	466237 (38.97)
1) 연방정부	17571 (24.7)	47219 (24.8)	113468 (22.7)	148661 (19.2)	241755 (20.2)
2) 주정부	9738 (13.7)	27721 (14.6)	59859 (12.0)	80796 (10.4)	120971 (10.1)
3) 지방자치단체	4565 (6.4)	11798 (6.2)	36110 (7.2)	60785 (7.8)	103511 (8.7)
3. 개별가구	15233 (21.40)	43190 (22.70)	127124 (25.38)	224186 (28.94)	369525 (30.88)
4. 기타	876 (1.23)	1895 (1.00)	4739 (0.95)	7467 (0.96)	11596 (0.97)

출처 : BMAS, 1997, 115쪽

같은 사회보험 안에서도 연금제도는 사회국가 위기에 따른 복지제도 삭감의 영향이 실업보험에 비해 적었다. 그 이유는 연금이나 의료보장은 모든 피보험자에게 기여와 혜택의 상응관계를 직접 경험할 수 있는 제도이기 때문에 제도의 축소에 대한 저항이 매우 커서 제도의 수정이 세부적 혜택에서만 가능했던 반면, 실업은 피보험자 모두가 직접적으로 부딪히는 문제가 아니라 취업인구 중 일부 집단에 한정되는 경험이고, 실업으로 인해 발생하는 사회적 위험의 많은 부분은 빈곤정책으로 전가되어 해결될 수도 있었기 때문이다. 더욱이 여당과 야당이 모두 선거에서 연금생활자의 지지도에 관심이 높았기 때문에 혜택의 대폭적 축소가 정책적 고려대상이 될 수 없었다.

2. 사회국가 위기의 제도외적 원인

위에서 언급한 복지제도의 제도 내적 위기요인들은 인구구성 및 취업구조의 변화, 가족의 해체 현상 등의 제도외적 요인에 의해 증폭된다.

첫째, 2차 대전 이후 출산율은 급격히 감소하고 이에 비해 기대여명의 증가로 인해 노령인구는 지속적으로 증가한다. 이는 취업가능인구와 노령인구의 인구구성 상 비중의 변화를 초래하였다. 이는 연금제도의 경우 현재 취업집단이 부담해야 하는 연금생활자 집단의 규모가 커졌음을 의미한다.

V. 사회국가의 위기와 경제위기시대의 사회국가 63

둘째, 흔히 “노동사회의 위기”로 표현되는 고용구조의 변화가 사회보험 중심의 독일 복지제도와 긴장상태에 돌입한다. 2차 대전 이후 한없이 지속될 것 같던 유럽 자본주의의 “황금시대”가 종결되면서 이는 경제성장의 둔화, 고용정책의 마비, 이윤율 저하, 높은 실업률 등의 지표로 표현된다. “영속적 번영의 짧은 꿈 (der kurze Traum immerwährender Prosperität)”⁶⁶⁾에서 깨어난 유럽 자본주의는 전후의 성장모델의 수정을 통해 이러한 위기를 모면하려 하고, 이는 국외적으로는 세계시장으로의 자본의 적극적인 진출, 국내적으로는 전후의 사회적 합의를 퇴보시키는 고용·산업구조 창출을 추구하게 된다. 70년대 중반 이후 이러한 성장전략의 변화는 노동시간당 생산성이 지속적으로 증가하고 국내총생산이 안정적으로 성장하고 단위 노동시간당 생산성이 급상승함에도 불구하고 경제활동 인구의 증가에 비해 취업자의 수의 증가는 둔화되며, 실업자와 실망실업자가 크게 증가하는 노동시장의 변화로 표현된다.

이와 같은 고용 및 산업구조 속에서 보수당의 집권이후 가속화된 노동시장의 탈규제 경향으로 임금노동자 중 정규직 노동자의 비중이 지속적으로 감소하는 반면 사회보험 적용이 안 되는 비정규직 노동자의 비중이 증가하였기 때문에 사회보험의 피보험 대상은 일정 수준 이상으로 증가할 수 없었다. 세대간 계약에 기초한 연금제도에서 이는 특히 현재 보험료를 납입하는 피보험자 1인당 부양해야 하는 노령인구의 비율이 지속적으로 상승함을 의미하였고, 조세에 기반 한 연금보완책이 마련되지 않은 상황에서 보험료율의 지속적인 상승은 불가피했다. 다시 말해 정규직 노동자를 중심으로 구성

66) B. Lutz, 1984

된 연금제도는 이러한 외부 환경의 변화에 직면하여 재정적 위기를 모면할 수 없었던 것이다.

<표 5> 1975-1990 경제 및 고용구조지표변화

연도	국내총생산 (백만 마르크)	경제활동 인구 (천명)	취업인구 (천명)	등록된 실업자 (천명)	잠재실업 (천명)	취업인구 1인당 연간 노동시간	노동시 간당 생산성 (마르크)
1975	1,254,830	27,245	26,100	1,074.2	425.0	1,800.7	26.69
1976	1,322,740	27,139	25,974	1,060.3	549.0	1,834.6	27.76
1977	1,361,790	27,127	26,008	1,030.0	607.0	1,801.4	29.07
1978	1,400,900	27,276	26,219	992.9	639.0	1,784.8	29.94
1979	1,459,040	27,505	26,652	876.1	634.0	1,764.4	31.03
1980	1,478,940	27,789	27,059	888.9	622.0	1,748.5	31.26
1981	1,481,390	28,112	27,033	1,271.6	748.0	1,731.6	31.65
1982	1,471,830	28,434	26,725	1,833.2	950.0	1,738.5	31.68
1983	1,493,920	28,605	26,347	2,258.2	1,085.0	1,732.5	32.73
1984	1,535,990	28,756	26,393	2,265.6	1,207.0	1,725.7	33.72
1985	1,566,480	28,895	26,593	2,304.0	1,289.0	1,702.4	40.58
1986	1,603,030	29,188	26,960	2,228.0	1,350.0	1,690.9	41.18
1987	1,634,270	29,386	27,517	2,228.8	1,338.0	1,679.4	41.76
1988	1,691,470	29,611	27,369	2,241.6	1,372.0	1,681.1	42.90
1989	1,725,300	29,779	27,741	2,037.8	1,300.0	1,667.6	44.24
1990	1,806,389	30,336	28,453	1,883.1	1,323.0	1,621.0	45.99

출처 : Frerich, Frey, 1996, 160쪽

셋째, 정규직 노동자인 남성가장과 전업 또는 부업주부 사이의 성별분업을 가정한 핵가족 모델에 근거하여 독일의 사회복지제도가 구성되었었던 바, 68세대 이후 급증하는 새로운 가족형태 및 가족

V. 사회국가의 위기와 경제위기시대의 사회국가 65

적 삶의 형태의 다양화 및 전통적 “정상가족”의 해체 현상은 복지 급부의 근간이 되는 가족모델의 수정을 요구하였다. 이는 연금제도의 경우 여성의 독자적 연금청구권의 강화, 대안적 가족 형태에 연금제도 혜택의 확대, 다양화된 가족형태에 연금제도 적용 확산 등의 요구를 동반하는 것이었다. 이러한 요구는 앞서 지적한 고용구조의 변화에 따라 한 직장에서 평생 일하고 퇴직하는 정규직 남성 노동자의 층이 얇아지면서 더욱 가중된다.

사회국가의 위기가 제도 내적 요인에 의해 촉발된 것이라는 주장과 제도 외적 요인에 의한 것이라는 주장은 정당정치와 소용돌이 속에서 가치 이데올로기적인 성격을 띠면서 과열되었었다. 그러나 사회정책 분석의 차원에서 보면 두 주장 모두 현실적 근거를 기반으로 하여 이루어지는 측면이 있음을 무시할 수 없다. 성장위기에 직면하여 사회보험에 기초한 제도의 구성원칙과 인구, 가족, 고용구조라는 복지제도 환경의 변화 사이의 불균형이 연금제도에 대한 압박으로 나타난 것으로 볼 수 있다.

독일의 연금제도는 사회국가의 위기 논쟁 속에서 일정 부분 수정을 경험하였지만 막대한 통일의 비용을 감수하면서도 기존의 틀을 잃지 않고 고수되었다. 그러나, 제도외적 환경변화가 심화될수록 현재의 제도만으로는 해결될 수 없는 노후보장의 사각지대가 확대되고 이에 대한 대책마련이 사회정책의 과제로 떠오르고 있다.

VI. 연금제도 개선안

아래에서는 최근 논의되고 있는 연금제도의 개선 내지 대안책에 대한 논의를 살펴보겠다. 마지막으로 이들이 향후 한국의 연금제도의 발전과정에서 시사하는 바에 대해 논하겠다.

1. 독일노동조합 총연맹의 연금제도 개혁에 대한 입장⁶⁷⁾

사회보장제도를 둘러싼 논쟁에 대한 독일노총의 기본적 입장은 기본적으로 연금 및 사회보장제도 개혁을 둘러싼 논쟁들은 매우 이데올로기적인 성격이 강하다는 점이다. 특히 기존의 제도를 철폐하고 자기 기여분에 기초한 보험위주의 제도에서 기초생계보장체제로 전환하자든가, 의료보험의 체계에 최소급여만을 해줌으로써 재정문제를 해결하자는 주장들은 사실적인 근거 없이 자기책임의 강화라는 항목을 도입하고 있다. 독일노총의 연금제도 개혁에 대한 기본 입장은 기존 제도의 골격을 유지하면서 국고보조금의 수준을 지속적으로 늘리고 사회보험 적용에서 제외되는 미소고용층에게 까지 연금제도를 조속히 확대해야 한다는 것을 그 골자로 한다. 아래

67) 아래의 내용은 98년 8월 독일노총 사회정책실장인 에리히 슈탄트페스트 박사와의 인터뷰 내용을 기초로 DGB의 95년에서 98년 사이 자료를 정리한 것이다.

VI. 연금제도 개선안 67

에서는 독일노총의 독일 사회복지제도에 대한 현황진단 및 장기전망, 다른 사회단체의 연금제도 개혁안에 대한 평가, 제도 개선 대안 등을 살펴보겠다.

가. 비용 및 재정의 발전추이

기존의 연금 및 여타 사회보험제도들이 인구구성의 변동이라든지 경제성장률의 저하 등으로 인하여 심각한 재정적 문제에 봉착한 것은 사실이다. 그러나 이러한 경제위기의 요소는 신자유주의적 이데올로기 공세 속에서 현실적 근거 이상으로 과장되어 강조된 경향이 있다. 경제적 상황의 변화를 이야기함에 있어서 특별히 고려되어야 할 사실 중의 하나는 통독 이후 초래된 경제적인 문제들이 상당한 비용을 발생시켰다는 점이다. 이러한 비용은 정부 예산 지출이나 사회보장지출의 증가뿐만 아니라 임금노동자와 사회보장급여수급자들의 실질소득의 감소라는 형태로 나타났다.

<표 6> 사회보장지출이 국민총생산에서 차지하는 비율(Sozial-Leistungsquote)의 변화

1960	1977	1981	1990	1993	1997
22,8%	34%	33,4%	29,2%	34%	31,4%

출처 : DGB, 1995, 2-3쪽에서 재구성

<표 6>을 통해서 알 수 있듯이 80년대 이후로는 사회보장부문의 지출이 감소하거나 더 이상 늘어나지 않는 추세이다. 93년 사회보

장지출 비중이 일시적으로 높아진 것은 통독 이후 구 동독지역에 대한 사회보장지출의 과부하로 인한 일시적 현상이었다. 이는 사회보장제도가 초래하는 비용이 일정수준 이상으로 늘지 않고 오히려 감소하고 있음을 의미한다. 이러한 현실추세와는 반대로 복지제도 개혁을 둘러싸고 지속적으로 비용 증가론이 대두되고 있다. 그러나 실제로 이러한 비용의 증가는 다음과 같은 두 가지 요소에 의해 완충되었다.

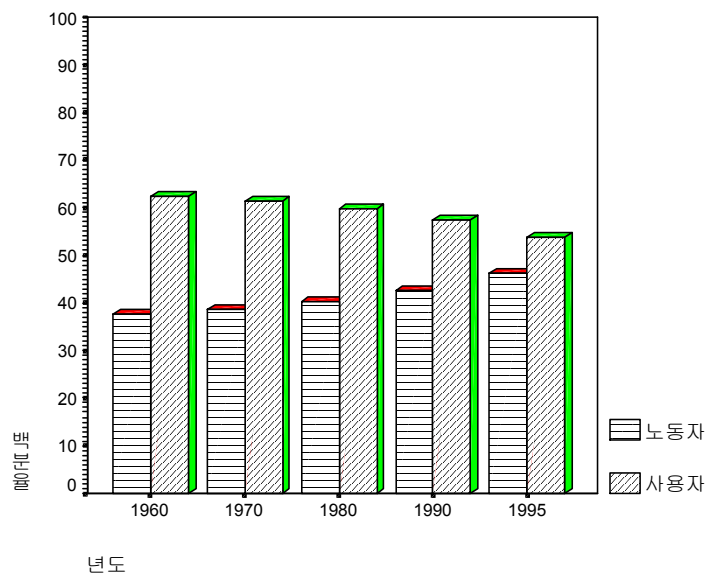
- ① 사회보장지출에서 연방 정부가 차지하던 재정부담율이 축소된 반면 이러한 축소분은 피보험자와 지방자치단체의 재정부담으로 전가되었다. 사회보장지출에서 연방정부의 부담비율은 1960년의 24.7%에서 1990년의 19.2%로 감소했으며 97년에는 18.2% 수준까지 축소될 예정이었다. 반대로 사회보장지출에서 일반가구지출이 차지하는 비율은 1960년의 21.4%에서 1993년 29.8%까지 상승했다. (<표 4> 참조) 같은 기간 기업의 부담은 32.6%에서 29.2%로 약간 감소하였다. 또한 사회보험 부담금 중 노동자의 기여 비중은 꾸준히 증가한 반면 사용자의 부담금 비중은 감소하였다.(<표 7>, [그림 3] 참조)
- ② 국민총생산에서 명목임금이 차지하는 비율(Bruttolohnquote)이 1982년의 76.9%에서 1994년의 70.5%로 감소하였다. 이는 사회보장지출비율을 계산함에 있어서 분모인 국민총생산의 크기의 증가가 보험료를 결정에서 고려될 수 있는 명목임금의 증가 분보다 상대적으로 컸음을, 즉 임금 증가 분 대비 사회보장비용 부담의 증가율에 비해 정부재정지원에 의한 사회보장 지출의 증가율이 상대적으로 낮았음을 의미한다.

VI. 연금제도 개선안 69

<표 7> 사회보험 부담금 중 노동자와 사용자 기여 비중(1960-1995년)
(단위 : Millionen DM , %)

년 도	1960	1970	1980	1990	1995
총 액	39188 (100.0)	108689 (100.0)	310576 (100.0)	517329 (100.0)	782637 (100.0)
1. 노동자	14740 (37.61)	41862 (38.52)	124632 (40.13)	219630 (42.45)	362441 (46.31)
2. 사용자	24448 (62.39)	66827 (61.48)	185944 (59.87)	297699 (57.55)	420196 (53.69)

출처 : BMAS, 115쪽



[그림 3] 사회보험 부담금 중 노동자와 사용자 기여 비중의 변동

나. 타국 사회보장제도와의 비교

독일의 사회보장지출 수준은 유럽의 다른 나라들과 비교했을 때 평균 수준에 불과하다

<표 8>의 통계치를 비교해 보면 사회보험위주의 독일 복지제도가 다른 제도들에 비해 고비용 고부담 구조라는 주장이 근거 없음을 알게된다. 독일은 비슷한 경제수준을 유지하는 유럽의 다른 나라들 (벨기에, 프랑스, 이태리 등)에 비해 예컨대 기업주의 보험료 부담비율이 상대적으로 낮은 편이다. 또한 복지병의 징후라고 일컬어지는 의료보험의 비용 증가도 80년대 이후 자기부담을 지속적으로 증가시키는 비용절감정책에 힘입어 82년과 92년 사이의 십년간 국민총생산에서 차지하는 비율의 0.1%만 증가했을 뿐이다. 이는 미국의 3.7% 증가, 프랑스의 1.4% 증가에 비하면 매우 낮은 수준이다. 의료서비스지출이 국민순생산에서 차지하는 비율은 독일의 경우 1992년 8.7%였던 반면 미국은 8천 만 명이 의료서비스를 받지 못함에도 불구하고 14%였다. 높은 자기부담율과 지불의료비 추후결제방식으로 유지되는 프랑스의 의료보험제도에서 의료서비스에 지출한 비용도 국민순생산의 9.4%를 차지했다. 이러한 맥락에서 볼 때 독일식 보험제도가 고비용구조라는 주장은 근거 없는 것이다.

이태리의 경우 연금보험에서 보험료율은 32.2%에 달하며 기업주의 부담이 이중 3/4이다. 이는 독일이 모델계산에 따르면 인구학적으로 가장 연금재정의 궁핍상태에 도달하게 될 2040년에도 절대로 도달하기 어려운 높은 보험료율의 수준인 것이다. 급여의 수준을 보더라도 독일의 연금 수준은 스페인, 아이랜드, 포르투갈 등과 더

VI. 연금제도 개선안 71

불어 유럽에서 가장 낮은 수준에 속한다.

또한 국민1인당 사회보장지출의 성장의 측면에서도 독일의 성장 수준이 유럽의 다른 나라보다 가장 낮았으며, 절대 수준도 92년 현재 유럽의 평균수준을 유지하고 있다.

<표 8> 사회보장수입의 구조

국가/총사회보장수입에서 차지하는 비중(%)	사회보험분담금		국고보조금	그외 수입
	사용자	피보험자		
유럽 12개국 평균	40.85	23.85	29.07	6.22
벨기에	40.52	26.92	22.83	9.73
덴마크	7.16	4.91	81.35	6.58
독일(서독)	40.24	29.68	26.24	3.84
그리스	47.79	26.99	16.42	8.79
스페인	53.10	17.66	26.95	2.29
프랑스	51.48	28.32	17.62	2.57
아이랜드	23.92	14.99	60.09	1.00
이태리	51.39	15.57	30.06	2.98
룩셈부르크	31.11	21.88	39.41	7.60
네덜란드	19.98	40.22	24.01	15.79
포르투갈	45.32	21.89	27.69	5.10
영국	27.14	16.15	41.82	14.90

출처 : DGB, 1995, 4쪽

다. 사회복지제도와 세계화로 인한 생산입지 사이의 관계

미국의 경제학자 로버트 라이히는 유럽의 많은 국가들이 사회국가의 축소를 세계화에 적응하는 선제조건으로 당연시하는 와중에서 미국이 국제경쟁력을 지속적으로 유지하려면 유럽식의 사회복지제도를 강화해야한다고 주장하여 관심을 모았다. 그의 주장의 논지는 다음과 같다. 국제경쟁력의 기초는 국내경제가 되도록 넓은 생산성의 수준 발전에 기반할 때 형성되며, 이를 위해서는 국가의 사회적 정책적 지원장치들 - 공적 투자를 기반으로 잘 발달된 사회적 인프라, 노동력의 질적 향상을 위한 투자, 충분한 사회보장급여 및 그리심하지 않은 소득격차 -가 필요 불가결한 기반이다.⁶⁸⁾

유러피언 커미션도 국제적 비교를 통해 국제경쟁력, 고용, 실업 및 사회복지제도 사이의 관계에 대해 비슷한 입장을 표명하였다. “사회보장제도의 존재여부는 기업가들이 보험료 부담을 해야함으로 일정정도 노동비용이 증가시키지만 사회적 안전망의 제공을 통해 노동자에게 동기부여를 함으로써 생산성의 향상을 초래한다는 장점이 있다. 또한 구조조정의 시기에 노동자와 경영자 사이에 기존의 사회안전망을 고려한 협상을 가능케 한다”는 것이다.⁶⁹⁾

또한 사회정의 및 분배의 측면에서 볼 때에도 사회국가 모델의 장점이 발견된다. 80년대 중반에 미국의 전 가구 중 25%가 빈곤선 - 빈곤선은 가용 평균 가구소득의 50%이하 수준을 의미함 - 이하의 수준에서 살고 있었던 반면, 독일에서 이에 해당하는 가구의 비

68) Robert Reich, 1994

69) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994

율은 12%에 불과했다. 이때 사회정책적 지원의 의미는 사회복지지출 이후 빈곤축소의 폭 차이가 양국에서 크게 난다는 점이다. 사회이전소득이 없다고 가정할 경우 미국에서는 35%의 가구가 독일에서는 40%의 가구가 빈곤선 이하로 떨어질 것이라는 통계적 추정은 역으로 사회복지제도의 빈곤축소 및 재분배기능이 양국에서 현저하게 차이가 남을 증명하는 것이다.

라. 사회정책의 미래

사회보장지출을 감소시키는 방법은 기존제도를 유지하면서 제도 내 개혁을 추진하는 데에 있다. 그 구체적 방안은;

- ① 노동시장 및 보건정책 분야에 예방적 조치들에의 투자
- ② 취업생활로의 통합을 위한 조처의 강화
- ③ 급여를 합목적적으로 적정규모로 재구성
- ④ 적절한 재정운영 방식 등이다.

특히 예방적 조치를 통해 사회보험의 추가 비용 및 기업의 비용 부담을 줄일 수 있다. 연방노동보호청(Bundesanstalt für Arbeitsschutz)의 추계에 따르면 의료보험이 권장하는 사업장에서 건강증진 프로그램을 도입할 경우 200억 마르크의 비용 절감 효과가 있다고 한다.

또한 노동시장에서 실업 및 직업능력 상실을 방지하고 재취업을 가능하게 하는 정책적 도구들에 적극적인 투자를 할 필요가 있다.

이를 위해 DGB는 노동촉진법의 개혁을 요구한 바 있다. 노동촉진법과 사회부조의 긴밀한 연결을 통해 실업중인 사회부조수급자의 재취업이 가능해 질 수 있을 것이다.

그 외에 조세에 근거한, 수요자의 필요를 고려하는 최저생계보장의 메커니즘으로 공적부조를 재정비하고 이를 사회보험의 체계 안으로 편입시켜야 한다.

노령의 노동자나 건강상의 장애가 있는 노동자에게는 조기퇴직이 불가피하다. 부분퇴직법의 합리적 이용 및 개선된 부분연금규정을 통해 취업에서 은퇴로의 전환이 단계적으로 이루어지는 것이 노동자와 사용자에게 모두 유리할 뿐 아니라 사회보험의 비용도 절감시킨다.

또한 여성의 독자적인 연금청구권을 확충함을 통해서 유족연금의 지출을 줄일 수 있다.

이와 더불어 고용구조의 변화로 인해 사회보험의 적용대상에서 제외되는 미소고용층이 늘어나고 있는 현실을 고려할 때 이러한 추세를 제어하려면 강제보험의 적용대상을 확장시키는 것이 필요하다.

또한 지금까지 보험기금 내에서 지불해 오던 보험외적 급여(Versicherungsfremden Leistungen)를 전액 국고보조금으로 지급하는 것이 요청된다.

마. 연금개혁의 쟁점

1957년의 연금개혁으로 독일에는 임금상승에 연동되는 노후보장 체계가 정착되었다. 이로써 연금의 임금대체기능이 완결되고 사회보장이전소득을 받는 그룹의 경제성장 및 사회적 번영의 공유가 가능해진 것이다. 이러한 사회보장제도의 기초는 사회보장청구권의 선결요건으로서 보험료의 납입과 비취업 기간 동안 상당 정도의 생활수준의 유지라고 하겠다. 따라서 이 모델에 대한 사회적 합의의 수준은 매우 높으며 안정된 미래에 대한 신뢰 속에서 개개인의 능력 발휘가 이루어지기 때문에 사회복지제도가 사회통합에 중요한 역할을 하는 것이다.

위와 같은 연금제도의 장점에도 불구하고 지난 십여 년간의 연금제도 개혁 논의는 뚜렷한 제도에 대한 분석 없이 이데올로기적으로 진행되어 왔다. 특히 이 과정에서 제기된 개혁 방안들은 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

- ① 어떤 형태이건 새로운 연금제도를 도입할 경우 발생하는 기본적 문제 : 기존의 연금제도 내에서 획득된 연금청구권 및 계승권이 법적으로 보장되어야 하기 때문에 새로운 제도가 도입될 경우 기존 가입자의 권리를 보호하기 위해 제도전환 과정에서 두 개 시스템의 재원이 필요하다.
- ② 공적부조 수준의 기초생계보장을 모든 국민에게 제공하고 사회보험에 의한 노후보장을 축소시키자는 주장(비덴코프, 미겔)의 문제점 : 공적부조 수준의 기초연금에 모든 국민에게 조세 수입에 근거해 국고에서 지급되기 위해서는 향후 10여 년

간 세율이 두 배정도 인상되어야 한다.

- ③ 현 제도의 부과방식을 다시 적립방식으로 전환하자는 자유주의자 및 사용자 단체 일부 주장의 문제점; 현재의 부과 방식을 적립 방식으로 전환하기 위해서는 적어도 900 억 내지 1000 억 마르크 규모의 연금기금이 모아져야 한다. 이는 전독일 기업투자자산의 두 배 정도의 규모이다. 이러한 규모의 연금기금의 축적은 여기 결부된 경제적 권력의 문제뿐만 아니라 합목적적인 재정운용의 문제를 야기시킬 것이다. 예컨대 멕시코의 경우 미국투자기관의 투자를 철수하면서 연금기금 운용의 위기를 맞게 되었었다.
- ④ 강제보험인 공적연금제도를 축소하면서 사적인 노후보장을 장려하자는 자유주의자 및 사용자 단체의 주장의 문제점 : 최근 사적 생명보험의 운영변화에서도 보험금의 인상이 추진된 것을 보면 적립 방식도 부과방식 만큼 인구구성의 변화의 영향을 받음을 알 수 있다. 또한 사적보험제의 관리 및 행정 비용은 공적 연금제도보다 훨씬 높다.

바. 연금제도의 재정적 추세

57년 연금개혁 당시의 보험료율은 14%, 정부지원비중은 전체 연금지출의 31.9%였고 95년 기준으로 보험료율은 18.6%이고 연금지출에서 정부지원 비중은 20%이다. 이 과정에서 정부 부담 분의 감소를 사상하면 보험료율의 증가는 2%, 통독후의 비용분담에 의한

VI. 연금제도 개선안 77

보험료율의 증가 1%로서 40여 년 간 보험료율이 거의 같은 수준에 머물렀음을 알 수 있다. 이는 57년 연금개혁 당시 보험료율의 폭발적 상승과 연금재정의 고갈을 예언했던 것을 생각할 때 매우 놀라운 일이며 연금제도가 경제상황의 변화에 꾸준히 적응해 왔다는 반증이기도 하다. 연방정부의 연금제도와 관련된 재정부담이 지속적으로 감소하고 있다는 사실은 92년 연금개혁에 이르러서야 주지되었다. 이러한 사실들을 기초로 볼 때 앞으로 보험외적 지출에 의한 연금재정지출의 부담 문제가 연금제도 개혁의 관건이 될 것이다.

독일연금보험협회(Verband Deutscher Rentenversicherungsträger)가 최근 연금기금운용에 대한 전문평가기구인 Prognos AG에 위탁하여 작성된 연금재정의 장기추계에 따르면 2040년까지 다음과 같은 연금재정의 변동이 예상된다 :

- ① 경제성장률의변동에 따라 공적연금의 보험료율은 2040년 최저 26.3% 최저 28.7% 까지 상승할 것이다.
- ② 연금재정의 부담 상승은 반면 실업보험의 부담감소로 상쇄될 것이다. 그럼에도 불구하고 합산된 사회보험료율은 현 39.2%에서 최저 48.6% 최고 52.7%로 상승할 것이다. 전체 정부재정부담율은 현 수준인 50%에 머물 것이다.
- ③ 보험료율의 상승에도 불구하고 취업자 및 연금생활자의 구매력은 현재의 1.5 내지 2 배 수준으로 늘어날 것이다. 아울러 2010년 이후 경제활동인구의 수가 감소하여 노동력의 과잉공급 현상이 줄어들고 이는 실업의 감소를 의미하게 될 것이다. 현재 실업으로 인한 연금재정의 추가 부담은 전체 지출의 8%이다.

이러한 노동시장의 과부하 현상의 해소가 어느 정도 효과가 있을 지는 외국 노동자의 유입을 어떤 방식으로 통제할 수 있는가와 현존하는 취업가능인구의 직업능력개발이 어느 정도 가능한가에 달려 있다.

Prognos AG의 향후 연금재정의 추이 계산 방식 중 문제점은 현재의 정년을 고정된 것으로 가정했다는 점이다. 만일 정년을 2년 정도 연장한다면 보험료율이 2-3% 정도 하향조정될 수 있기 때문이다. 단지 2010년 정도까지 노동시장의 사정이 현 상태를 유지할 가능성이 크기 때문에 정년의 연장은 그 때까지는 비현실적인 방안이다.

그 외의 Prognos AG 추정의 문제점은 :

- ① 향후의 노동시간 단축을 연간 평균 0.3%로 잡는데 이는 과거의 절반 수준이다
- ② 지속적 경제성장을 통해 취업자 수의 증가, 실업자의 감소가 가능하다고 가정한다
- ③ 직업능력개발 사업을 확장함으로써 저훈련의 한계고용집단을 줄일 수 있다고 가정한다
- ④ 부분퇴직법과 관련하여 부분연금제도 실시가 연금 및 실업보험에 초과비용을 발생시키지 않을 것이라 가정한다

VI. 연금제도 개선안 79

사. 현재 연금제도에서 개혁이 필요한 부분

공적연금에 의한 수입 대체율은 구 서독 지역에서 남자 70%, 여자 60%이며 구 동독 지역에서는 남자 90%, 여자 75%이다. 이는 노후의 소득수준을 유지하기 위해 일반적으로 공적연금이 충분하지만 특수한 집단의 경우 기업연금 내지 낮은 수준 연금 수급자에 대한 보조장치 등의 강화가 필요함을 의미한다.

연금지급수준의 전반적인 하향조정은 불가능하다. 이를 통해 다수의 연금생활자가 공적부조의 보조 없이는 생활이 불가능해질 것이기 때문이다. 또한 기여금 납부에 의해 획득된 연금청구권에도 불구하고 연금지급수준이 공적부조 수준으로 하향조정 된다면 연금제도에 대한 불신이 가중될 것이다.

다음은 독일노총의 연금제도 세부적 개혁안들과 그 요구이유를 정리한 것이다.

1) 강제보험 대상의 규정 및 재정적 부담

독일연금보험협회(VDR)나 사회보장고문단(Sozialbeirat)은 보험외적 지출에 대한 연방정부의 지원이 부족하다는 점에 의견의 일치를 보았다. 통독과정 뿐만 아니라 그 외에 추가적으로 발생한 보험외적 지출에 대해서도 연금기금의 부담을 높이고 정부의 지원을 늘리지 않았기 때문이다. 이 단체들은 연방정부의 사회보장재정 보조금을 5%정도 인상시키면 - 연간 140억 마르크 - 보험료율을 지속

적으로 1%정도 하향조정할 수 있다고 추정하였다.

연금제도개혁의 핵심적 과제는 사회보험의 재정적 기반을 강화하는 동시에 보험의무가입자의 범위를 재조정·확대하는 것이다. 공적연금제도와 퇴직금을 통한 기업차원의 노후보장제도 사이의 관계는 일정 정도 법적인 정비작업을 통해 조정되었다. 그러나 의사 자영업자(Scheinselbständigkeit)의 문제와 미소고용(geringfügige Beschäftigung)의 문제에 대해서는 새로운 대책이 필요한 형편이다. 이미 이러한 취업자를 사회보험에 가입시키자는 제안들이 존재하며 특히 미소고용층의 경우 유럽법원의 판결을 따르자면 앞으로 보호조치를 위한 독일의 관련법도입이 필요한 상태이다.

2) 직업 및 취업 능력 장애의 위험규정

장애연금은 앞서도 살펴본 바와 같이 직업 및 소득불능으로 인한 퇴직시 지급된다. 1994년 약 30만 명의 노동자가 직업 및 취업 불능으로 인해 조기퇴직을 하였다. 이 중 1/4 정도는 부분적인 취업을 원하였으나 노동시장의 사정이 허락지 않아 완전퇴직을 할 수밖에 없었다. 이는 장애연금 지급이 단순한 건강상의 이유뿐만 아니라 노동시장 여건에 의해서도 영향을 받음을 의미한다.

수년간 이 분야의 제도개혁이 모색되어 왔으며 특히 연금 및 실업보험의 위험부담 배분방식의 변경 및 직업 및 소득불능이라는 모호한 분리기준을 취업축소연금으로 대체하는 방법 등이 제안되었었다. 그렇지만 부분적 취업 축소는 노동시장의 사정에 의해 시간제 및 전일제노동을 제공할 수 있는 조건과 결부되어 있기 때문에 지

VI. 연금제도 개선안 81

금까지 이러한 대안이 적극적으로 추진될 수 없었다. 단지 법적 조치가 취해진 부분은 기존 법률을 현상유지 하겠다는 방침에 의거한 것이었다. 이로 인해 장애연금의 구체적 적용방식에 의한 취업불능의 인정방식 - 장애연금의 인정시 최소한의 취업도 불가능함을 증명할 때 이를 구체적 일자리의 존재여부와 결부시키는 -의 개악과 이 조항을 건강상의 장애가 있지만 여전히 취업이 가능한 자에게 연장시켜 적용하는 경우를 방지하는 대책만이 마련되었다.

전반적인 장애연금규정의 개혁은 2000년까지 완결될 예정이다. 이 때 이러한 개혁의 필요는 2001년부터 시행될 예정인 정년의 연장과 관련이 있다. 이 경우 퇴직을 앞당길 수 있는 명백한 이유가 부재하는 조기퇴직자가 감수해야하는 보험료 지급 삭감을 피하기 위해 많은 사람들이 취업불능연금을 신청하리라 예상되고 있기 때문이다.

또한 위에서 언급한 이유보다 더 중요한 배경이 되는 사회 정책적인 관심이 장애연금의 개혁 문제와 엮물려 있다. 건강상의 이유로 취업능력이 저하된 사람을 직업생활에서 완전히 제외시키는 현재의 관행을 수정하자는 것이 그것이다. 이를 위해서는 보험적용의 위험범위를 재규정 하는 것 이상의 노력이 필요하다. 장애연금을 받고 부분적으로 직업생활을 청산하는 경우 적당한 시간제노동을 중심으로 한 일자리를 충분히 제공하는 것과 더불어 직업생활을 통한 건강의 상실을 예방하고 또 이러한 위험의 발생시 재활의 가능성을 열어두는 사회보험의 전반적 지향의 전환과 연계되어야 하기 때문이다. 위험의 예방이 위험의 사후적 보상보다 훨씬 적극적인 사회복지의 원칙이며 연금보험의 재정지출도 장기적으로 감소시킬 수 있는 것이다.

3) 노동시장 상황에 의한 조기퇴직의 제한 및 재취업의 대안

60세 이상의 피고용자가 실직할 경우 실업으로 인한 조기퇴직을 신청할 수 있다는 규정이 많은 사용자들에 의해 인원감축시 악용되어왔다. 1994년 서독지역의 경우 10만 명이 이 규정에 의해 노령연금을 신청했으며 이는 90년에 비해 두 배나 되는 것이다. 이에 대해 국내외적인 비판이 고조되고 있으며 60세 이후의 퇴직을 점진적으로 이행될 수 있도록 하자고 주장하는 목소리가 커지고 있다. 부분연금과 결합된 부분퇴직제의 도입을 통해 실업 및 연금보험 사이에서 실업이라는 사회적 위험의 분담하던 기존의 관행이 지양될 수 있으며, 점진적인 노동시간 단축을 통해 되도록 많은 노동자가 장기적으로 취업생활에 머물게 하는 인센티브를 제공하는 동시에 이에 적합한 일자리가 창출되도록 유도할 수 있기 때문이다. 이를 통해 취업과 퇴직 사이의 연결을 부드럽게 하여 인간적인 고용관행을 마련하겠다는 사회정책적인 목적을 사회보험의 부담 감소와 병행하여 실행해 나갈 수 있을 것이다.

4) 여성의 독자적 연금청구권의 도입과 유족연금의 정리

여성의 독자적 노후 대책을 가능케 하기 위한 연금제도의 개혁의 예로는 72년 연금개혁 이후 도입된 최저소득에 근거한 연금(Rente nach Mindesteinkommen)과 86년 이후 자녀양육기간의 연금가입기간으로의 인정, 또 94년부터 가족에 대한 간병기간의 고려기간 산입 등을 들 수 있다. 이러한 제도적 보완장치는 무급 가사

VI. 연금제도 개선안 83

노동의 대부분을 전담하는 여성의 노후 보장의 부실함을 보충하는 효과가 있다. 그러나 이러한 조치들은 기존의 남성 정상노동자 위주의 연금제도를 전적으로 수정한다기보다는 이 제도의 범위 안에서 부분적인 여성우대조치들을 첨가한 것이다. 통독 이후 구 동독의 연금제도가 여성의 취업에 근거한 독자적 노후보장을 위주로 짜여 있었고 이것을 양 독일 간 통일조약에서 차후의 연금제도 개혁에 1997년을 시점으로 잡아 반영하기로 하였다. 이러한 개혁은 아직 시도되지 않았지만 다음과 같은 제안들이 여성의 독자적 연금청구권을 확장하자는 맥락에서 이루어져 왔다 :

- ① 최저소득에 근거한 연금을 92년 이전까지의 연금가입기간만이 아니라 모든 연금수혜자에게 확대 적용한다.
- ② 연금가입기간에 자녀양육기간을 산정함에 있어서 지금까지와는 달리 이 기간 동안 추가적으로 취업을 한 경우 이를 가산적으로 가입기간에 누적(additive Anrechnung)시키고 자녀양육의 개인보수점수(persönliche Entgeltpunkt)를 0.75에서 1.0으로 상향조정한다.
- ③ 자녀양육 내지 간병을 통해서 연금청구권을 획득하지 못한 비취업 기혼여성의 노후보장을 위한 방안도 마련되어야 한다.
- ④ 사회보험의 적용대상이 되는 고용의 형태가 현행 규정보다 다양화된 고용구조를 반영하여 확장되어야 한다.

2. 독일 금속노조의 연금개혁에 대한 공식 입장⁷⁰⁾

아래에서는 독일노총 산하에서 가장 규모가 큰 산별노조인 금속노조의 연금개혁에 대한 입장을 살펴보겠다. 기본적 입장은 독일노총과 같이 하지만 세부적 개혁안에서는 차이를 보이기 때문이다.

가. 공적연금제도의 파괴보다는 개혁을 통한 발전

공적 연금제도는 장기간에 걸친 사회적 합의에 기반한 것이며, 여전히 전 독일 국민의 노후대책의 주 방안일 뿐만 아니라 인구구조의 변화나 노동시장의 변동에 유연하게 대처할 수 있는 능력이 있다.

노동자와 사무직을 위한 공적연금보험은 독일 사회국가모델의 핵심적 제도 중의 하나이다. 그 주된 구성원칙은 임금 및 기여금에 의 의존성, 부과방식에 의한 기금운용, 실질임금변동에 유연하게 대처하는 메카니즘, 기여상응 및 연대원칙의 조화이다.

위의 원칙은 경기변동에도 불구하고 사회정책의 기본원칙으로서 고수되었다. 단 이 과정에서 정상연금생활자(Standard Rentner)와 다른 인생경로를 경험한 연금가입자들의 노후보장 문제를 심각하게 고려해야 함은 사실이다. 특히 이는 여성들의 경우에 적용되며, 이

70) 아래의 내용은 1998년 8월 독일금속노련 사회정책 담당자 한스-위르겐 우르반 박사와의 인터뷰 내용을 기초로 금속노조의 자료(1997)를 정리한 것이다.

와 더불어 고용구조의 변화로 인해 취업경로가 단절과 불안정의 연속인 노동자계층이 지속적으로 증가하는 추세이다. 그럼에도 불구하고 1957년 연금개혁이후 연금제도가 사회국가체계가 정착되는 데에 많은 기여를 한 것은 사실이다. 그 내용인즉

- ① 지급수준이 대폭 상향조정 됨으로써 독일에서 정상노동관계에 있는 노동자는 노후의 빈곤 문제에 대해 걱정할 필요가 없어졌다.
- ② 실질임금에 비례한 역동성 요소(Nettolohnndynamik)를 제도에 도입함으로써 노령인구도 사회의 전반적 경제적 수준의 향상의 효과를 누릴 수 있도록 하였다.
- ③ 재정조달방식이 임금노동 위주의 복지제도 건설에 유리하였다. 더불어 기여분에 비례한 연금급여의 원칙에 연대의 원칙을 가미하여 보험제도 내부의 재분배가 가능토록 하였다.
- ④ 재정운영방식을 적립방식에서 부과방식으로 전환한 것이 경제적 상황 변화에 매우 적절하게 대응하는 방식임이 판명되었다. 특히 통독이후 1천6백만 동독주민을 조건 없이 연금제도에 흡수함으로써 특정 집단의 사회적 빈곤화를 예방하는데에 큰 효과가 있었다.
- ⑤ 더욱이 연금재정에 대한 국고보조금의 유지는 노후보장을 위해 취업자만이 아닌 일반 시민도 기여분을 간접적인 통로를 통해 지불하는 형식이므로 연금제도의 보편성을 구성하는 필수 불가결한 요소가 되었다.

무엇보다도 현재의 연금제도는 사회구조적인 변동에 유연하게 대처할 수 있다는 장점이 있다. 경제성장률의 지속적인 저하로 모든 사회보험제도의 경제적인 주변조건들이 악화되었음에도 불구하고, 지난 20여 년간 평균연금의 수준이 물가 및 임금상승에 연동되어 동일하게 유지되어왔다. 경제적인 주변조건이란 다음과 같은 사실을 말한다 :

- ① 1980년 89만여 명이던 등록된 실업자는 1996년 현재 390만으로 무려 400%나 증가하였다. 같은 기간 동안 부족한 일자리의 수는 80년 160만 자리에서 96년 700만으로 4배 이상 증가하였다. 이는 두 가지 측면에서 연금재원에 부정적인 영향을 미친다. ㉠ 일자리의 부족은 연금 기여금의 감소를 의미한다. ㉡ 노동시장 사정에 의해 조기퇴직이 증가하여 규정 외의 연금생활자가 늘어나는 것도 연금재정에 대한 부차적인 압박요소로 작용한다. 이로 인한 비용증가는 연간 320억 마르크 정도로 추정된다.
- ② 정상노동관계가 아닌 형태의 취업이 급격히 늘어나는 현상은 정부와 사용자들이 강력하게 밀어붙이는 탈규제공세(Deregulierungsoffensive)에 의해 야기되는 현상이다. 노후에 평균연금을 받을 수 있는 일자리에 종사하는 취업자는 전체의 68%에 불과하다. 임시, 비정규, 시간제 노동들이 대폭적으로 증가했으며 미소고용층(geringfügig Beschäftigten)의 수도 80년대 초반에 비해 전체 취업자의 6%에서 14%로 증가하였다. 또한 피용자성 자영업자(arbeitnehmerähnliche Selbständige) 내지 유사자영업자(Scheinselbständige)와 계약직의 증가도 현저하다.

VI. 연금제도 개선안 87

시간제 노동자가 현재 전체 취업의 16%를 차지한다. 이러한 특수한 고용층의 증가로 인해 연금보험에 기여금 수입이 주는 것이 단기적 파급효과라면 이 고용관계에 있는 당사자들의 노후 보장에 문제가 생긴다는 것이 중장기적인 효과이다.

- ③ 사업장에서 초래되는 건강상의 장애도 연금제도에 중요한 영향을 미친다. 노령연금의 최초수급 평균연령이 1975년의 63.6세에서 1995년의 63세로 거의 변화가 없는 반면, 근로능력감소로 인한 연금의 수급개시 평균연령은 75년 57.8세에서 95년 52.8세로 대폭 하향이동 하였다. 이러한 변화도 연금 기여금 수입의 감소와 연금지급의 증가를 초래한다.
- ④ 또 다른 재정적 부담의 요소는 노령인구의 평균수명이 지속적으로 높아진다는 데에 있다. 1975년 당시 65세 남성의 평균기대 생존기간이 12.1년, 63세 여성은 17.1년이었던다면, 1995년 현재 남성의 14.6년, 여성은 20년으로 각각 20%, 17%씩 늘어났다. 이는 연금수령기간의 연장을 의미하고 구체적으로 75년의 평균 11.6년에서 95년의 15.9년으로 무려 37%나 증가하였다.

위에서 언급한 구조적 제한요소에도 불구하고 연금제도는 70년대 중반 이후 평균적인 지급수준을 유지해왔으며, 이 기간 동안 보험료율도 단지 18%에서 19.2%로 인상되었을 뿐이다. 1992년의 연금개혁은 연금혜택의 대폭적인 삭감을 통해 보험료율의 상대적인 안정과 국민총생산에서 연금지출이 차지하는 비율에 대한 제한에 기여했다. 연금지출이 국내총생산에서 차지하는 비율은 수십 년간 10% 내외에 머물렀다.

향후 보험료율을 20.6% 수준으로 상향조정 하는 것이 불가피할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 전문가들은 약 십 만 명 정도 새로운 고용이 창출됨으로써 연금수혜자와 납입자 사이의 긴장관계가 어느 정도 완화되리라 관망하고 있다. 향후 연금보험료 수준은 능동적 보험가입자와 수동적 보험가입자 사이의 관계가 어떤 식으로 정립되어 가느냐에 달려있다. 여기에는 전체취업노동의 크기가 결정적인 영향을 미친다. 보험료율이 20%를 넘어서는 것은 연금제도의 구조적 문제점 때문이라기보다는 다음과 같은 요인의 영향을 받는다 :

- ① 통독과정에서 연금제도에의 기여여부와 상관없는 정치적 결정에 의한 연금지출의 증가
- ② 명목임금과 소득이 기대한 만큼 성장하지 않음
- ③ 대량실업의 지속적인 증가가 그것이다.

나. 연금제도 개혁안들에 대한 평가

흔히 인구에 회자하는 연금제도의 위기원인에 대한 진술들은 모두 부차적인 요인들로서 연금제도의 사회연대성을 미래성 없는 것으로 치부해버릴 근거를 제공할 수 없다. 아래에서는 몇 가지 논점들을 중심으로 그 이유에 대해 살펴보겠다.

1) 인구구성의 변화가 연금제도를 파괴할 것이라는 주장에 대하여

다양한 인구진단에도 불구하고 인구구성 변화 때문에 연금제도를 개혁해야 한다는 주장의 기본적 증거로는 출생률 저하와 평균수명연장에 따른 인구구성의 변화를 꼽는다. 내무부에 따르면 2030년 65세 이상 인구집단이 전체에서 차지하는 비율이 현 15.4%에서 26.7%로 증가할 전망이다. 이는 65세 이상 인구가 현 1,250만 명에서 2,000만 명으로 증가함을 의미한다.

이렇듯 노령인구의 비중이 높아질 경우 연금제도의 현 구조 유지는 오로지 보험료율의 인상을 통해서만 가능하다는 것이 위의 증거에서 유출되는 기존 연금제도에 대한 비판 논리의 기본적 가닥이라고 하겠다.

그러나 실제로 인구구조 변동이 보험료율 인상을 초래하려면 지속적인 생산노동의 감소나 전체 취업노동량의 감소가 선행되어야 할 것이다. 이는 역으로 연금제도가 인구구성의 변화에 적응할 수 있느냐는 노동시장이 어느만큼 경제활동가능 연령에 있는 집단을 소화해낼 수 있는가, 또 이들에게 얼마나 지속적인 취업경로가 제공되는가에 달려있음을 의미한다. 따라서 인구구조의 변화만큼 중요한 요소는 바로 노동시장의 구조변화인 것이며, 이는 여성취업, 노동시간, 직업교육에 소요되는 기간, 생산성의 감소, 퇴직연령, 조기장애퇴직자의 수 그리고 외부로부터의 이민 등의 새로운 요인을 포함하는 것이다. 바로 이 부분에 인구구조 변화에 적극적이며 생산적으로 대응하는 정책적 역량의 장이 있는 것이다.

연방노동사회부의 추계에 따르면 인구구성변동으로 인한 연금재

정의 최고 압박기인 2,030년에 보험료율은 약 25.3%까지 상승될 것이다. 그러나 노령인구의 증가는 이들이 노동시장에서 퇴장함으로써 노동시장의 긴장상황이 해소됨을 동시에 의미하기 때문에 실업자의 감소를 초래하여 실업보험의 보험료율이 현 6.5%에서 2%로 하향조정될 수 있다. 두 보험사이의 상호작용으로 전체 보험료율의 부담은 같은 수준에 머무는 것이다.

2) 연금제도의 체제전환이 필요하다는 주장에 대하여

금속노조는 사회적인 연금제도의 기본원칙을 존중하며, 연금수준의 삭감이라든가 주요 급여의 제외조치를 요구하는 주장들에 결코 동의하지 않는다. 소위 공적연금제도에 대한 대안으로 제시되는 조세 수입에 근거한 기본연금(steuerfinanzierte Grundrente), 자본투자에 의한 개인연금(kapitalgedeckte Privatvorsorge), 조세수입에 근거한 기본연금과 개인연금의 믹스 등은 모두 복지제도의 연대성 원칙을 파괴하고 제도적 노후보장을 시장에 전가하려는 의도가 강하거나 실현가능성이 없는 제안들이다. 이들이 내포하는 노후보장에 대한 부정의와 위협의 요소는 다음과 같다.

가) 조세수입에 근거한 기본연금

이 모델은 경제적인 딜레마를 내포하고 있다. 우선적으로 여기서 제안되는 연금의 수준은 너무 낮아서 사회 문화적인 최저수준에도

VI. 연금제도 개선안 91

미치지 못하고 있다. 만약 연금수준을 적당하게 상정한 경우 이 모델은 현재의 경제적, 재정적 주변조건을 고려했을 때에 실현하기에 불가능한 엄청난 비용을 초래하게 된다. 예컨대 기초연금의 수준을 1,000 내지 1,200 마르크로 상정할 경우 이를 부가가치세로 충당하려면, 세율을 현 15%에서 30 내지 35% 수준으로 끌어올려야 하는 것이다. 이러한 본보기계산을 통해 다음과 같은 문제들이 명백해진다.

- ① 조세수단을 통해서 (생계유지에 전혀 도움이 되지 않은 정도의) 최저연금만이 가능할 것이므로 이 모델의 실현은 필연적으로 자본기금에 근거한 개인연금이 동반하게 될 것이다. 이는 대규모의 경제적인 불안과 사회적 부정의를 의미한다.
- ② 현재의 사용자와 노동자가 양자주의로 부담하던 연금제정을 조세부담의 형식으로 전환한다는 것은 취업자 및 피보험자에게는 불이익을 사용자에게는 이익을 초래하는 불균등한 재분배를 초래할 것이다. 특히 조세수단을 간접세 즉 부가가치제를 통해 마련하겠다면 더욱 그렇다. 만일 이 모델의 도입시에 기업이 조세의 절반을 부담토록 한다고 해도, 이는 일시적인 조치이고, 정치권의 변동에 따라 협상력이 훨씬 높은 기업의 여러 혜택을 통한 의무의 면제 등을 막을 수는 없을 것이다. 더욱이 이 모델은 부가적인 개인 사보험을 모두 개인 부담에 의존하도록 하기 때문에 개인의 부담이 매우 커질 염려가 크다.
- ③ 또한 조세부담에 근거한 기초연금제도 자기기여분에 기초한 공적연금과 마찬가지로 노동시장의 구조변화의 영향에서 자유로울 수 없다. 경제 성장률의 저하나 대량실업 등은 조세수입 자체를 감소시키는 요인이 될 것이기 때문이다.

나) 자본수입에 근거한 개인적 노후대책(kapitalgedeckte Privatvorsorge)

이 모델이 현재 연금청구권자의 권리를 모두 만족시켜주기 위해서는 약 8-10 조 마르크의 자금규모가 필요하다. 이는 전독의 금융자산의 2배에 해당하는 규모이다. 이 정도의 규모의 자본집적은 금융 및 실물시장에서의 위험에 노출되어 안전성이 떨어진다는 문제가 있다. 조세에 의한 자본기금의 규모를 최소화하고 불충분한 부분을 개인의 노후연금 등으로 대체한다고 해도 최소한 3-4 조 마르크 정도의 기금이 필요하다. 여기에 다음과 같은 부차적인 문제들도 따른다.

- ① 개인적 노후보장은 전적으로 피보험자의 재량에 맡겨지므로 사용자는 이 부분에 대해 아무런 기여의 부담도 없어지게 된다.
- ② 개인적 노후 보장의 능력은 전적으로 개인의 소득의 고하 여부에 따라 결정될 것이다. 저소득층의 노후보장 결여는 거의 필연적인 결과라 하겠다.
- ③ 4-5십 년간의 과도기에는 기존의 공적연금제도의 유지와 새로운 조세부담형식에 의한 기초연금제도의 수행이라는 두 개의 고리를 움직여야 하므로 엄청난 재정적인 부담이 초래될 것이다. 따라서 자본수입에 근거한 개인적 노후대책 모델은 일부 고소득층에게만 부가적인 노후보장의 체계로 의미 있는 제도인 것이다.

3) 정부의 연금지급수준 삭감안의 문제점

기민당 정부의 연금개혁안은 다행스럽게도 현 제도의 틀 안에서의 부분수정안이다. 그러나 급여수준에서의 심각한 삭감을 내포하고 있다는 문제가 있다.

- ① 연금산정공식에 소위 인구학적 요소를 도입하였다. 이를 통해 표준연금의 수준이 오늘날 실질임금의 70%에서 64% 수준으로 떨어질 것이다.
- ② 또한 현 장애연금이 단일하고, 급여의 측면에서도 삭감된 취업축소연금(Erwerbsminderungsrente)으로 대체됨으로써 실업증가로 인한 노동시장 상황악화에 따른 비용이 건강이 파괴된 노동자의 노후 보장 삭감으로 전이될 가능성도 있다. 노령연금에서 취업축소에 의한 노령연금에 삭감조항을 삽입하는 것도 같은 맥락의 문제를 지닌다.
- ③ 중증장애인의 연금청구권에 대한 제한조항 (63세 이전의 청구에 대한 지급수준의 하향조정) 및 장애등급의 상향조정도 같은 맥락에서의 조치이다. (장애 등급을 취업능력의 50%에서 60%로 상향조정)

이러한 연금삭감의 조치들은 현재 공무원연금의 급여수준이 공적연금에 비해 매우 높으며, 표준연금 (1996년 서독 1,950마르크, 동독 1,600 마르크) 자체도 많은 연금수급권자들에게 실제로는 지급되지 않는다는 사실이 - 여성의 경우 짧은 기여기간과 평균이하의 임금수준 때문에 - 고려하면서 평가되어

야 한다. 현 연금개혁안은 많은 수급권자의 연금수준을 거의 있으나마나한 수준으로까지 떨어뜨릴 것이다. 몇 십 년간의 보험가입에도 불구하고 연금수준이 생계의 최저보장을 못한다면 멀지 않은 미래에 빈곤문제의 심화와 연대에 기초한 공적연금제도의 정당성위기는 명약관화한 것이다.

4) 공적연금제도의 개혁을 위한 IG Metall의 요구

기본적으로는 현재의 공적연금제도의 틀이 보전되어야 하며 급여 및 혜택의 삭감은 부당한 것이다. 개혁이 필요한 부분은 현 제도가 감당하지 못하는 특수한 사회집단의 보장 문제에 대한 대책 마련이다.

특히 사회구조의 변동으로 인한 연금제도 개혁의 필연성은 노동시장의 구조변화와 관련이 있다. 기본적인 조건은 고용창출을 지향하는 경제, 구조 및 재정정책의 시행이며, 그 중점적 과제로는 단기간 내에 실업률이 절반 이하로 축소, 중장기적으로는 완전고용 재달성을 선정해야 할 것이다. 여기에서 완전고용이라 함은 단순히 지금까지의 정상노동관계에 한정된 것이 아니라 변동하는 다양한 취업형태와 또 개인의 달라진 시간이용 욕구 등을 포함하는 것이어야 한다.

이러한 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 기존의 공적 연금제도 안에서 사회적 연대의 원칙을 강화하는 방식이다. 이 문제에 대해 금속노조의 입장은 본질적으로 사민당의 입장과 같다.

개혁의 필요는 연금기금 수입의 측면과 지출의 측면 양 쪽 모두에서 찾아진다.

VI. 연금제도 개선안 95

- ① 사회보험의 의무가 없는 불안정 고용층 및 “유사자영업자 (Scheinselbständigkeit)”의 증가는 사회보험에의 보험금 납입의 감소를 초래하므로 적극적으로 방지하고 이들에게도 사회보험의 의무가 적용되도록 제도개혁을 조속히 추진하여야 한다. 또한 중장기적으로는 모든 고용형태에 연금보험 가입을 강제화하는 방법도 고려할 만하다. 이는 향후 현재 적용대상에서 제외되는 공무원에게까지도 공적연금제도가 확대됨을 의미한다.
- ② 현재의 장애연금인 직업 및 취업불능연금(Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente) 제도는 다음과 같은 부분에서 재조정될 필요가 있다.
 - ㉠ 실업상태의 연금보험 가입자로서 시간제 노동만이 가능하고 이러한 일자리마저 제공되지 않을 경우 취업축소연금(Erwerbsminderungsrente)이 전액 지급되어야 한다. 이를 통해 연금제도가 노동시장위기로 인해 파생되는 비용의 일부를 부담할 수 있게 된다. 이 비용 중 50%는 연방고용청이 부담하여야 할 것이다.
 - ㉡ 노동시장 사정이 호전될 경우 시간제노동을 찾지 못하는 위의 노동자의 경우 1/2의 취업축소연금과 1/2의 부분실업급여 내지 -부조를 지급하는 방법을 모색할 수 있다.
 - ㉢ 전반적으로는 지금까지보다 더욱 강력하게 작업장에서의 건강의 상실 방지(Prävention) 및 재활(Rehabilitation)에 역점이 두어져야 한다. 이러한 건강정책의 전환은 재활권의 확대 및 기존 성장 및 고용촉진법(Wachstums- und

Beschäftigungsförderungsgesetz)에 의거한 재할 수단에 대한 지출비중의 제한선을 철폐함을 전제로 한다.

- ③ 현재 노동시장의 상황을 고려한다면 입법된 연금수급연령의 상향조정은 무효화되고 적어도 1992년 당시의 연금개혁 수준으로 후퇴되어야 한다. 60세 이상 실업자의 노령연금 지급을 위한 비용은 연방고용청에서 지급되어야 한다. 특히 금속노조에서는 이렇게 발생한 실업자의 조기연금 수령으로 실업보험에 발생하는 비용 전액을 사용주가 지급하도록 하는 것을 임금협약의 주요 과제 중의 하나로 삼고있다. 또한 그들이 실업으로 인해 야기되는 노후보장 비용의 부담에 참여하도록 법적인 강제규정을 만드는 것도 고려해 볼만한 일이다.

장기적으로는 평균연령 상승을 고려하여 정상노령연금 수급연령을 상향조정하는 것도 노동시장의 발전방향, 사업장에서 노동 및 건강에 대한 보호의 정도 또 재할의 가능성 등과 관련하여 고려되어야 한다.

- ④ 연금제도의 기본적인 재원은 피용자와 사업주의 보험료 각출금에 의해 유지된다. 현재 전체 재정의 약 20%에 이르는 국가의 조세부담 분은 단지 순기능적이고 안정적인 연금제도의 운영을 위한 사회국가의 일반적 책임의 한도 안에서만 이루어지는 것이다. 현재 예상되는 노동시장의 전망이나 또 통독 이후 장기화되는 전체 사회적 비용의 연금제도로의 전가 등의 상황을 고려하여 IG Metall은 국고보조금의 비율을 높이는 것이 필수적이라고 본다. 현 정부재정의 상태를 고려한다면 이는 사회적(소득 재분배적), 환경 보호적 세제 개편을 통해

서 조달 가능할 것이다.

또한 사업장에서의 사고에 의해 발생하는 직업 및 취업불능 연금(Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente)에 대한 전비용은 산재보험에서 부담되어야 한다. 또한 산재나 직업병의 경우 산재보험에서 노령연금의 은퇴시까지의 보험료를 부담하여야 한다.

- ⑤ 자녀양육 및 노동시장에서의 차별로 인하여 여성은 대부분 충분하고 스스로 노후를 보장할 만한 연금의 수준에 다다르지 못한다. 따라서 IG Metall은 사민당이 제안하는 여성의 독자적 연금청구권을 위한 프로그램에 전적으로 동의한다. 이를 위해서는 다음과 같은 조치가 고려될 수 있다.
 - ㉠ 현재 혹은 미래의 혼인 관계 중 나이가 어린 쪽의 배우자가 아직 40세 미만인 경우 이들이 공동으로 획득한 연금청구권의 분할이 가능해야 한다. 배우자의 사망시 상대방은 본인 혼인관계 밖에서 획득한 연금청구권의 100%, 배우자와 공동으로 획득한 연금청구권의 50%와 더불어 연금지급 수준에 따라 지급 가능한 상향조정 분인 10-30%의 연금청구권을 가질 수 있어야 한다. 동거관계에 있는 미혼자도 이러한 연금분할권(Rentensplitting)을 청구할 수 있어야 한다.
 - ㉡ 또한 현재 시행되고 있는 연금가입기간 산정시 인정되는 자녀양육기간을 늘려야 한다. 한 자녀 당 3년간 평균임금의 100%를 번 것으로 인정하고, 여기에 이 기간 동안 취업한 경우 거기에서 파생되는 연금청구권을 합산하여 계

산하는 방식을 고려해 볼 수 있다.

- ⑥ 자신의 취업을 기반으로 도저히 기초 생계를 보장할 수 있는 연금의 수급권을 확보할 수 없는 경우, 노령 및 장애시의 “필요에 의한 기초연금제(bedarfsorientierte Grundsicherung)” 도입도 고려되어야 한다. 이러한 사회적 최저생활보장의 기제는 기여금에 기반한 기존의 사회보험제도를 대체하는 것이 아니라 하층 부분에서 기존 제도를 보완하기 위한 것이다. 이는 기여금에 기반을 둔 연금제도에 “조세지원에 근거한 받침대(steuerfinanzierte Sockelung)”를 마련함을 의미한다. 이를 통해 연금제도가 소화하지 못하는 노후 보장의 취약집단을 공적부조로 떠밀어 오던 기존의 사회정책의 문제점을 해결할 가능성을 제공하며, 이를 통해 연금제도에 대한 사회적 수용도를 제고할 수 있을 것이다.

5) 기업복지에 의한 노후보장제도의 보충

금속산업에서는 기업복지에 의한 노후보장도 공적연금제도 이외에 중요한 노후대책의 하나이다. 최근 몇 년간 이 분야에 대한 기업의 지출은 전반적인 비용절감의 우선적 대상이 되었다. 이를 제어하기 위해서 IG Metall은 다음과 같은 사항들을 요구한다.

- ① 사용주가 기업연금을 물가인상에 연동 적용시킬 의무를 강화하여, 매년 적어도 2%의 연동 비율을 도입한다.
- ② 기업연금의 만기 단축

- ③ 기업연금을 위한 준비금에 조세혜택부여
- ④ 단체협약을 통한 기업연금 조건 개선이 가능하도록 법에 협약의 자율성을 증대시킴

다. 세대간 계약의 새로운 기초

지금까지 독일의 연금개혁의 기초는 공적연금제도를 연금제도 주변조건의 변화에 적응시키면서 이루어져왔고 이러한 방식은 지금까지 모두 효과적이었다. 이 과정에서 노동자 및 사용자 단체의 참여를 통한 사회적 협의는 연금제도의 골격을 유지하면서 필요한 부분에 대한 지속적인 개선이 가능하도록 하였다.

기민당 정부는 그러나 공정한 협의에 의한 문제의 해결을 거부하고 있다. 연정의 파트너인 자민당이 자당의 프로그램을 신자유주의에 입각한 민영화로 부각시키려하는 바람에 연정의 합의를 통한 노동부의 제도 개혁의 인센티브가 약화되었다. 이는 급여의 내용과 수준에 대한 막대한 삭감조치와 개혁 프로그램에 대한 지속적인 저항의 형태로 표현된다. 이는 IG Metall의 입장에서 볼 때 사회적 합의의 수준을 넘어서는 것이었다.

이러한 상황 속에서는 연금제도의 미래에 대한 다양한 구상들을 공적인 논쟁에 붙이는 것이 정당한 대응 전략이며 이를 통해 정치적인 다수를 설득할 수 있을 것이다. 이 과정에서 IG Metall은 노령인구의 생계유지의 수준을 낮추고자 하는 모든 정치적 대책들에 반대하며, 현재의 연금제도의 혜택의 수준을 유지하고 연금제도 해

택 배부과정에서 취약집단의 사회적 안전망을 마련하고자 하는 개혁안을 지지할 수밖에 없는 것이다.

무엇보다도 구체적인 위협으로 대두하고 있는 “세대간 계약”의 파괴를 저지하고자하는 모든 사회적 세력의 규합이 요청된다. 만일 젊은이와 노인 사이의 평화로운 공존이 사소한 이해 갈등을 통해 침해되고 세대간의 자유로운 공생이 방해된다면 이는 전반적인 사회적 연대의 해체를 의미할 것이기 때문이다. IG Metall은 따라서 세대 사이의 대화를 촉구하고 이를 통해 세대간 계약의 연대에 기초한 개혁정책을 새로운, 그리고 미래지향적인 토대 위에 세우고자 한다.

3. 독일 사용자단체의 연금개혁에 대한 입장⁷¹⁾

가. 사용자단체가 파악한 연금개혁의 불가피한 구조적 요인의 개요

연금제도 개혁의 구조적 요인은 인구구성의 변화와 노동시장의 구조적 변화에서 찾아진다. 1957년 연금개혁에서 기금운용방식을 적립방식에서 부과방식으로 전환하고 이 과정에서 연금 수혜자(수

71) 아래의 내용은 1998년 8월 헤센지역 철강산업경영자협회의 사무총장인 허버트 파스벤더씨와 상임고문 헬무트 라우박사와의 인터뷰 내용을 토대로 독일 사용자단체(BDA, 1998) 자료를 종합하여 구성된 것이다.

동적 피보험자)와 연금 불입자(능동적 피보험자) 사이의 관계를 세대간 계약 개념으로 전환하였다. 그러나 인구구조의 변동 - 노령 인구의 증가, 출산율의 저하, 평균 수명의 연장 -, 평균 교육기간의 장기화로 인한 평균 취업기간의 감소 등이 위의 세대간 계약의 원활한 유지를 어렵게 하고 있다. 연금불입자의 연금수혜자 부양율이 지난 40년간 지속적으로 높아졌으며, 또한 비교적 낮은 보험료율에 근거해 보험료를 납입하고 안정된 연금급여를 받는 노년층에 비해, 현재 연금을 불입하고 있는 취업자 층은 높은 보험료율의 부담을 안고 있으면서도 노후에 차세대 인구구조의 변동으로 인해 안정된 수준의 연금을 받는다는 보장이 없는 것이다.

더욱이 평균수명의 연장으로 현재 평균 연금수령기간은 1982년의 11.9년에서 1996년 15.9년으로 상승했으며, 앞으로 더 증가할 추세인데 반해서 평균 연금가입기간은 교육기간의 장기화, 취업경로의 다양화, 불안정화 현상으로 인해 줄어들고 있는 형편이다.

이러한 사회적 변화에도 불구하고 기존연금제도의 틀 안에서 세대간 계약이 이행되기 위해서는 보험료율의 인상이 불가피하며 이는 경영자에게는 단위임금비용(Lohnstückkosten)의 상승을 의미하게 된다. 따라서 인건비의 상승을 억제하기 위한 보험료 부담(Beitragslast) 축소가 독일경영자단체의 연금개혁을 둘러싼 핵심 이슈로 등장한다.

사용자단체는 보험료부담의 현 수준 유지 내지 축소를 위해 연금지급 수준을 현 70%에서 64%로 하향조정하고, **노동시장조정요소(Arbeitsmarktkomponente)**를 연금공식에 도입하는 것이 필요

하다고 주장한다. 예컨대 실업률이 5%일 경우 0.2%의 조정 삭감치(Anpassungsabschlag)를 도입하여 연금 지급수준 상승 비율을 억제하는 기제를 도입하자는 것이다. 더불어 현재의 공적연금을 최저생활보장의 기제로만 활용하고 보험료산정 소득상한선(Beitragsbemessungsgrenze)을 동결시켜 장기적으로 최저 수준의 연금만이 존재하도록 유도할 것을 주장한다. 이와 더불어 공적연금제도에만 의존하지 않고 개인의 독립적인(사적인) 노후보장을 장려해야 한다는 것이다.

이를 위한 전제 조건은 ① 연금기금의 운영방식을 (부분적으로) 적립방식으로 바꾸는 방식, ② 기업연금제도를 정착, 확대시키는 방법, ③ 전반적으로 세율을 내리는 방법을 고려해야 한다는 것이다.

나. 사용자단체가 제시하는 구체적인 연금제도의 개혁안

1) 공적연금제도를 기초생활보장제도로 축소

사용자단체가 공적연금제도의 축소를 주장하는 표면적 이유는 현 공적연금제도의 생활수준보장제도(Lebensstandardsicherung)의 성격을 점진적으로 제거하고 재정적 난항을 거듭하는 기금운영의 장기적 유지를 가능케 하자는 데에 있다. 이러한 주장의 내적 동기는 사회보험부담금으로 인한 기업의 인건비비용을 줄이고 노후대책에서 개인의 책임을 강화, 즉 시장기제의 활용을 활성화하자는 것이다.

사용자단체가 원하듯이 공적연금제도를 점진적으로 축소하려면 인구구조변동에도 불구하고 보험료율을 지속적으로 19% 이하로 한정시켜야 한다. 이는 98년 현재 기준으로 1.5%의 보험료율 하향조정과 이에 따른 230억 마르크의 비용절감을 의미하게 된다. 이러한 주장의 근거로 사용자단체에서 사용하는 연구결과는 “연금제도의 장기적 발전” 코미션(Kommission "Fortentwicklung der Rentenversicherung")이 현재의 인구변동 추세를 전제로 보험료율을 19%로 동결할 때 장기적으로 보험료율의 4% 절하효과, 그리고 600억 마르크의 비용 절감이 전망된다는 것, 또는 경제부의 학술고문모임이 같은 전제조건 속에서 보험료율 11% 절하효과, 1,650억 마르크까지 비용 절감 전망 등이다.

그러나 공적연금제도를 완전히 철폐하자는 주장은 사용자단체에서도 하지 않고 있다. 연금제도의 개혁은 지금까지의 기여정의(Beitragsgerechtigkeit) 원칙을 고수해야하며, 사용자와 노동자가 보험료를 절반씩 부담하는 원칙도 유지되어야 한다는 것이다. 그러나 사회보험의 적용대상 범위를 비정규직으로 까지 확대하는 것에 대해서는 사용자단체에서 완강하게 반대한다. 그 이유는 미소고용층의 경우 스스로 보험료를 부담할 능력이 없어서 기여상응원칙(Äquivalenzprinzip)에 어긋나는 보완적 장치가 필요할 것이라는 것이며, 이를 통해 기업에 부수적인 인건비 비용이 발생하는 것을 원하지 않기 때문이다.

또한 사용자단체는 공적연금제도의 재정운영방식을 부과방식에 서 적립방식으로 바꾸자는 주장에 대해 양면적 반응을 보이고 있다. 표면적으로는 부과방식이 더 이상 연금제도를 유지할 수 없는

한계에 도달했기 때문에 연금기금에도 자본시장의 영향력을 일정 부분 수용하는 것이 바람직하다고 일부 사용자들은 신자유주의자의 논조를 빌어서 주장한다. 그러나 이는 어디까지나 연금제도 자체가 공적부조 수준의 기초생활보장제도로 축소됨을 전제로 하는 것이다. 현재의 급여 및 보험료 수준에서 적립방식에서의 전환에 대해서는 사용자 단체도 강한 거부감을 갖고 있다. 그 이유는 연금기금을 정부가 적립방식으로 운용하게 되면 국가가 자본시장에서 엄청난 권력을 휘두르게 되며, 이는 자유시장 원칙에 어긋난다는 것이다. 더욱이 이러한 재정운영방식의 변화는 당분간 기존의 공적연금제의 유지와 더불어 조세인상을 통한 집합적 연금기금재원의 축적 기간이 필요함을 의미하므로 보험료 부담과 세금부담의 증가가 필연적일 것이며, 적립방식으로 축적된 연금기금에 대한 정치적 전용, 비목적적 유용 가능성도 배제할 수 없다는 것이다.

연금제도 개혁의 또 다른 대안으로서 제기되고 있는 국민기초연금제(Grundrente) 모델도 획일적인 조세에 근거한 급여체계를 의미하며, 이는 기여정의에 익숙해진 수요자를 고려하지 않은 정책발상일 뿐 아니라, 제도전환기 재정 운영에 막대한 곤란을 초래할 것이라는 점에 사용자단체는 노동조합과 의견을 같이 한다. 왜냐하면 몇 십 년간 기존의 연금 청구권자를 위해 두 개의 연금제도를 병행해서 운영해야 할 것이기 때문이다. 이는 취업자와 기업의 부담 증가로 이어지고, 앞으로 직면한 인구구성의 변화에 의한 연금제도의 변화 가능성에 대한 적절한 대응방식이 아닐 뿐 아니라 이러한 방식으로는 단지 보험료 부담이 세금부담으로 대체될 뿐이라는 것이

다. 더욱이 연금수혜계층의 무제한적 확산은 예측불가능한 분배정책의 문제를 초래할 것이다. 무엇보다도 이러한 연금제도의 도입은 사회질서의 문제를 야기시킨다. 이를 통해 기여와 반대급부 사이의 평형을 파괴하게 되기 때문이다. 그러나 기초연금제 대신에 사용자단체가 제안하는 대안은 노동조합과 달리 현 사회보험에서 강제적 자기부담분의 근본적인 축소와 이를 기여에 근거한 기초생계보장(Basissicherung)으로 점진적으로 정착해 나가야 한다는 데에서 노동조합 대안과의 차이가 있다.

사용자단체가 제시하는 연금제도 개혁의 주된 논점은 다음과 같다.

- ① 개인의 자유로운 경제적 활동범위를 넓히고 보험적용 소득상한선을 동결 : 연금제도를 기초생계보장 메카니즘으로 재구성하기 위한 전제조건은 개인의 경제적인 여유공간을 확대시키기 위해 현 보험적용 소득상한선(Beitragsbemessungsgrenze)인 8,400마르크에 전독의 평균임금이 도달할 때까지 동결시키는 방법이다.
이를 통한 고소득층에 대한 연금부담의 저하는 젊은 세대에게 특히 설득력이 있는 것이다. 자기부담금의 축소는 또한 사회적 노후대책의 여지를 넓혀줄 것이다.
- ② 실질연금수준 및 정년 조정을 통한 세대간 계약의 강화 : 세대간 계약의 구조를 유지하기 위해서는 현재 노령인구의 평균수명연장을 심각하게 고려의 대상으로 삼아야한다. 그래야만 실질연금지급 수준을 현재 70%에서 64%로 하향조정할 수 있다. 또한 실업률이 5%를 넘는 경우 매년 0.2%씩 연금

지급 수준을 삭감할 수 있도록 연금공식에 노동시장조정요소를 포함시켜야 한다.

연금제도를 기초생활보장 수준으로 전환한 이후에도 노령인구증가로 인해 발생하는 연금재정 압박의 부담은 세대간 계약에 따라 능동적 피보험자가 지는 수밖에 없다. 이러한 부담을 조금이라도 줄일 수 있는 보완조치의 하나로서 연금 수령자격을 인구변동에 맞추어 점진적으로 상향조정하는 것도 고려해 볼 수 있다. 또 다른 방법은 현재의 65세 정년제를 유지하면서 조기퇴직의 경우 매월마다 0.3% 연금 수령액을 감산하여 계산하는 것이다. 즉 한정된 연금액을 위해 오랜 기간 일하거나 일정한 생애노동기간에 대하여 지급보다 적은 연금을 받을 수밖에 없는 것이다.

③ 유족연금을 개혁하고 급여를 집중화 :

전후 연금 생활자의 구성이 변화하는 중요한 원인 중의 하나는 여성취업의 증가로 여성연금생활자 중 자신의 노령연금에 의존하는 사람이 유족연금에 의존하는 사람에 비해 점차 늘어난다는 것이며 앞으로 이러한 추세는 가속화될 것이다. 더욱이 최근 도입된 자녀양육기간의 연금가입기간으로의 인정도 여성이 독자적인 연금청구권을 갖도록 하는 데에 기여하고 있다.

따라서 유족연금 지급시 여성의 독자적 연금청구권이 지금까지보다 훨씬 더 철저하게 고려되어야 한다. 따라서 향후 유족연금의 지급 수준을 현재의 60% 수준까지 하향조정하고 나머

지는 여성 자신의 독자적 연금으로 충당토록 하는 것이 바람직하다. 또한 연금제도에서 유족연금은 앞으로 단지 아동양육과 가족의 간병에 대한 기여만으로 한정되어 지급되어야 할 것이다.

- ④ 보험원칙의 강화를 위한 보험료납입 면제기간의 삭제 :
기여금 없이 인정되는 교육기간의 연금산정기간으로의 인정이 예전에 13년에서 현재 3년으로 축소되었다. 그러나 교육제도에 대한 재정적 지원이 연금제도의 의무는 아니므로 위의 3년도 완전히 없어야 한다. 교육을 받는 동안에도 개인이 임의로 연금제도에 가입하여 노후에 대비할 수 있기 때문이다.
- ⑤ 합목적적 보험외적 급여 재원 마련을 통해 피보험자의 부담 감소 : 현재 피보험자가 부분적으로 부담하고 있고 국가재정에 의해 보충되고 있는 보험외적 급여는 1995년 현재 430억 마르크에 이른다. 이는 평균 보험료율 18.6% 중 2.8 포인트에 달하는 것이다. 그러나 조기퇴직시 연금의 감산, 보험료납입 면제기간의 대폭적 감소, 외지연금에 대한 상쇄 분의 하향조정, 시간 경과시 전쟁피해에 관한 연금 부분 축소 등으로 보험외적 급여의 부담도 앞으로 축소될 것이다.
- 보험외적 급여를 위해 정부예산이 추가로 책정되어서는 안되며, 특히 세율의 인상이나 새로운 조세의 도입은 불가능하다. 부득이한 경우 다른 예산과의 사이에서 재분배를 통한 조정을 모색해야 할 것이다.

2) 개인적 또는 기업의 노후보장제도 확장을 위한 조건의 개선

공적연금제도를 기초생활보장수준으로 축소하는 것과 병행하여 사용자단체는 노후보장에 시장요소를 강화할 것을 요구한다. 그 이유는 개별적인 노후대책의 전제조건은 가처분소득의 증가와 관련이 있으며, 높은 사회보험료 및 조세 부담은 개인 가처분소득을 축소시켜 경제적 행동반경을 제한할 뿐 아니라 기업의 부담증가로 피용자를 위한 복지사업의 확산을 방해한다는 것이다. 연금제도를 기초생계보장제도의 수준으로 축소시킴으로써 개인 및 기업의 복지기능을 강화할 수 있다는 것이다.

사용자단체는 이를 위해서 조세부담을 전반적으로 줄이는 조세개혁이 있어야 하며, 단계적으로 모든 노후대책에의 지출에 대해 세금을 감면하고 사후적 과세원칙(Prinzip der nachgelagerten Besteuerung)으로 전환하자고 주장한다.

아울러 기업연금이 제대로 활용되지 못하는 이유는 과거 국내적 혹은 유럽적 맥락에서 이 분야에 대한 많은 개입이 있었고 그에 의해 비용의 증가가 초래되어 결과적으로 기업연금에의 관심이 낮아졌기 때문이라는 것이다. 1999년의 연금개혁도 부분적으로 밖에 기업연금의 토대를 마련하지 못하였다. 기업연금의 원활한 활용을 위해 사용자단체는 다음과 같은 조치들이 필요하다고 주장한다.

- ① 기업노후보장의 근대화를 위한 계약 및 제도적 자율성 부여 :
기업연금법의 개정을 통하여 새로운 형태의 기업 주도의 노후대책의 길을 열어야 한다. 이를 위해 다양한 재원마련 방식

을 지원하고, 노동자의 생산자본공유, 기업의 노후보장기금을 자본으로 투자할 것 등을 주장한다. 사용자는 노동자에게 매년 변경된 기업연금의 요소를 선보일 수 있어야 하며, 노동자는 이를 기초로 임금계산과정에서 자기부담분의 크기를 늘려가면서 생산자본에 투자해 볼 수 있다는 것이다.

② 기업연금의 물가상승연동조정을 제한하여 인건비 비용 상승을 억제 :

기업연금법에 따르면 사용자는 기업연금의 수준을 원칙적으로 구매력을 기준으로 정기적으로 조정할 의무가 있다. 이를 통해 기업주는 자신의 이전 피용자의 생계유지비의 상승을 책임져야하는 의무를 지는 것이다. 사용자단체는 이러한 규정이 공적연금제도에서 임금인상연동제에 비해 훨씬 가혹하다고 주장하면서 개선안으로 사용자가 자신의 경제적 상황이 허락되는 범위 내에서 구매력 상실의 절반을 상쇄하도록 하는 기업연금법을 개정하자고 주장하고 매년 기업연금의 물가상승 비례 연동분을 1%로 제시하고 있다.

아울러 소급 물가 비례 연금조정의 규정도 제한할 것을 요구한다. 현재의 기업연금제도에서는 사용자가 경영상황의 악화 시 기업연금의 물가비례조정을 유보할 수는 있지만 이를 경영상황이 호전되었을 때에 소급하여 재정산하도록 되어 있다. (99년 이후 폐지) 사용자단체는 기업의 인건비 부담을 이유로 이전의 소급의무도 탕감해 줄 것을 요구하고 있다.

③ 건전한 기업연금재정 기반을 위한 조세부담의 완화 :

사용자단체는 기업연금의 탄탄한 재정적 기반 마련을 위해 조세정책의 변화가 있어야 한다고 주장하며 그 내용은 다음과 같다.

현재 기업연금 적립금의 수익률은 공적연금에 비해 낮다. 따라서 이러한 낮은 이자소득은 기금마련에 대한 고용주의 소극적 자세를 유도할 수밖에 없다. 적립금의 수익률은 1982년 기업연금에 대해 6%, 공적연금에 대해 8.9%였다. 1997년에는 수익률이 더 낮아져 공적연금기금에 대한 이자소득은 5%였으며, 이는 기업연금적립금에 대한 이자소득이 3.5%에 머물렀다.

또한 더불어 적립된 퇴직기금을 조세부담 없이 다른 기관으로 이전할 수 있어야 한다고 주장한다. 이를 통해 피용자의 직장 이전시와 기업의 인수과정에서의 마찰이 예방된다는 것이다.

4. 연금제도 개선 대안에 대한 평가

가. 노동조합과 사용자단체 연금제도 개선안의 주요 쟁점

위와 같은 노동조합과 사용자 측의 공적연금제도 개선에 대한 공식적 입장은 학자, 정당, 정치인들이 제안하는 개혁안과 혼합되어 실제로는 보다 다양하게 논의되고 있다. 예컨대 사용자단체만 하더라도 공식적으로 표방되는 비용 절감론 이외에 시민연금이나 negative income tax, 일반적 기초연금제 등을 번갈아가며 주장하고 있다.

일반적으로 주장되는 비용 절감론은 독일의 높은 사회보험부담금이 높은 노동비용의 원인이고 이로 인해 국제경쟁력이 떨어지기 때문에 이러한 부담을 줄이면 일자리 창출효과가 있으리라는 논리이다.

구체적으로는 공적 연금제도의 틀은 유지하되 평균 소득의 70%에서 64%로 연금 수준을 하향조정하자는 주장이 일반적이다.

이에 반해 시민연금, negative income tax, 일반적 기초연금제는 구체적 제도구성안은 차이가 있지만 기본적으로는 공적연금제도를 폐기하고 조세부담에 근거하여 노후의 최저생활수준을 보장하는 체계로 전환하자는 의견으로서 신자유주의적 색채가 짙은 학자들의 주장에 기초하여 일부 사용자들이 지지하고 있다.

비용 절감론이 대부분의 사용자에게 의해 지지되는 반면 실제로 권력의 핵심에 있는 대규모 사용자단체의 장들은 후자 모델을 지지한다는 점이 특이하다.

반면 노조측의 연금제도에 대한 논의에서는 전반적으로는 기존 연금제도의 틀을 옹호해야 한다는 주장이 지배적이다. 그 이유는 연금제도의 구성원칙인 기여 및 업적 상응주의가 여전히 광범위한 사회적 호응을 얻고 있기 때문이라는 것이다. 또한 기존 제도의 틀 안에서 업적(Leistung)개념에 자녀양육기간을 포함시키는 등 사회변화에 대응한 제도의 적응이 가능하기 때문에 사회경제환경이 변화함에 따라 유연하게 연금제도의 구체적 제도내용을 수정해 갈 수도 있다.

이에 반해 의무가입규정의 최소화 등을 통한 비용 절감이라는

사용자측의 요구는 연금제도에서 탈피하고 인건비 부담을 줄이려는 경영자의 경제적 인센티브를 강화하려는 의도가 있다. 신보수주의 정권 아래서 사회보험 비적용 고용형태에 대한 규정을 완화해주었기 때문에 실제로 80년대 초반에 백만 명 미만이었던 미소고용층이 최근 10여 년간 6-7백만 규모로 늘어난 것이다.

일부 사용자에 의해 주장되고 있는 연금기금운용방식을 부과방식에서 적립방식으로의 전환은 사용자단체 내부에서도 일정한 유보조향을 두고 있는 것으로 알려져 있다. 적립방식은 이미 2차 대전 당시 나찌 정권의 연금기금 남용으로 한계에 부딪혀 사실상 포기되었으며, 56/57년의 연금개혁 이후 완전히 부과방식으로 전환되었음은 앞에서도 언급한 바 있다.

연금지급수준을 현 상태로 유지하게 될 때에 공적 연금관리기구에서 약 10조 마르크의 연금기금을 운영하게 되며, 이는 자본시장에 국가 또는 공공부문이 강력한 경쟁 상대로 등장함을 의미한다. 따라서 사용자측 기금운용 방식 전환이라는 제안은 항상 보험료율의 하향조정과, 지급수준의 최소화를 전제로 하고 있다. 이렇게 했을 때에만 집적되는 연금기금의 규모를 최소화할 수 있기 때문이다.

사용자단체 연금제도 관련 또 다른 주장의 갈래는 개인적 및 민간 복지기능의 강화이다. 공적 연금제도가 강제보험으로 개인의 자율성을 저해하고 가처분소득 축소로 사적 연금시장을 이용하거나 기업복지의 활용 폭이 좁아진다는 것이다. 그러나 공적연금제도 외부의 노후보장체계는 정상노동관계에서 평생 취업하고 높은 직업교육을 받은 노동자에게만 공적연금제도에서 받는 높은 수준 연금에

더하여, 기업복지의 혜택, 자산형성으로 인한 노후 보장 등이 모두 가능한 반면, 낮은 교육 수준, 잦은 취업 중단, 실업, 낮은 소득 등으로 특징 지워지는 노동시장의 주변 집단에게는 접근하기 어려운 혜택이다. 따라서 노동조합은 사적 노후보장의 자율성 보장이라는 사용자단체의 요구에 맞서 공적 연금제도 내에서 소득수준에 낮은 노동자에 대한 혜택을 증폭시킬 것을 요구하는 것이다. 이를 위해서는 최저소득에 근거한 연금(Rente nach dem Mindesteinkommen) 규정을 1991년 법 개정 이후 자동 소진시키고 새로운 최저생활수준을 보장하는 기초보장요소(mindestsichernde Elemente)를 도입하자는 것이다.

나. 기초생계보장논의 대두 배경과 주요 내용

위와 같은 노동조합과 사용자단체의 연금개혁에 대한 대안에 더하여 기초생계보장을 위한 연금제도에 대한 논의들이 지난 10여 년간 활발하게 진행되어 왔다. 이러한 논의의 배경은 크게 독일 연금제도의 제도적 구성원칙이 갖는 한계와 80년대 이후 고용구조의 변동으로 나누어 볼 수 있다.

우선 독일 연금제도 구성원칙 자체의 문제점은 기여 및 업적 상응주의로 인해 취업형태에 따라 연금보험에서 제외되는 집단이 생겨날 수밖에 없다는 점이다. 이는 사용자에게 강제보험적용대상에서 벗어나는 고용형태를 늘리려는 인센티브로 작용하여 유사자영업

자 및 미소고용층의 증가를 초래하였다. 취업자이면서도 사회보험에 가입이 안 되는 이러한 집단의 증가는 다시 사회보장제도의 공동화 및 사회보험납부자의 감소로 이어진다.

사용자는 사회보험 비적용 노동자를 고용할 경우 발생하는 비용우위를 선호하므로 당연히 정규직보다는 비정규직을 확대하려 하고 이는 임금 수준이 낮으면서 사회보험청구권이 없기 때문에 소득의 부족분을 공적부조에 의존해야하는 집단의 증가를 의미한다. 정부는 공적부조가 규정하는 “필요에 따른 최저생계보장”의 의무를 이행해야 하고 이 분야에 지출은 실상 80년대 이후 지속적으로 증가하는 추세이다. 또한 넓게는 사회보험 좁게는 연금제도 내부에서는 능동적 피보험자의 증가가 정체되는 반면, 수동적 피보험자는 노령인구의 증가로 인해 급증하기 때문에 세대간 계약의 유지를 위해 연금지급에 필요한 재원을 마련하기 위해 보험료율을 인상하는 수밖에 없다. 따라서 사회보험비적용대상자의 증가가 전반적 사회보장체계에서 실제 보험가입자의 보험료부담 증가를 초래하게 되는 것이다.

현재 독일에는 약 6-7백만 정도의 미소고용층과 약 3백만 명의 유사자영업자들이 존재하며 이들 사회보험의 소외층이 지속적으로 증가하는 추세이다.

이러한 비정규직의 증가는 노동조합이 연금제도와 관련된 사회정책적 대안을 제시함에 있어서 반드시 해결해야만 할 난제이다. 기본적으로는 정상노동관계를 기준으로 한 사회보험제도의 고수를 주장하지만 그 적용에서 제외되거나 적용을 받아도 기여 및 업적

상응주의로 인해 최저 수준의 연금도 확보하지 못하는 집단의 이해를 어떻게 대변할 것인지가 명확하지 않기 때문이다.

독일 연금제도의 기여 및 업적 상응주의는 자녀양육기간을 연금 산정기간으로 인정하면서 일대 파라다임 전환을 예고하고 있다. 이전의 연금제도가 업적을 시장에서의 노동과 이에 기반한 임금만을 기초로 인정하였던 반면, 무급 가사노동인 자녀양육을 민간, 무급 노동=업적으로 인정함으로써 향후 고용없는 성장 시대에 연금제도의 변화방향을 예고하고 있다.

그럼에도 불구하고 연금제도의 규범적 기초는 여전히 임금노동 위주의 업적정의(Leistungsgerechtigkeit) 개념에 의존하고 있으며, 대다수 국민의 정서도 이를 정당한 것으로 여기고 있다. 그렇지만 현재 진행되고 있는 노동시장 및 고용구조의 변화를 연금제도가 소화하기 위해서는 임금노동을 위주로 구성되었던 업적개념의 수정이 필요하다. 아울러 희소해지는 취업노동에서 장기간 제외되는 장기적 업적불능자(dauerhaft Nichtleistungsfähige)집단 -장기질환자, 장애인 등 - 및 임금노동을 하였음에도 불구하고 노후에 충분한 소득보전을 받을 수 없는 집단에 대한 별도의 보완조치에 대한 수요가 점차 증대하고 있는 것이다.

따라서 연금제도 개혁의 관건은 노후의 최저생활보장(Mindestsicherung) 요소 도입과 공적 연금제도 안에서 임금노동에 만 근거한 단원적 복지발생주의에서 그 외의 업적도 연금발생의 원인으로 취급하는 다원적 복지발생주의로의 전환에 있다.

이러한 사실을 배경으로 현재의 연금제도를 근본적으로 뜯어 고

쳐야 한다는 주장도 나오고 있다. 기민당의 정치가인 비텐코프나 미겔이 주장하는 조세에 근거한 기본시민연금제와 사적, 자본축적에 근거한 노후대책의 조화책의 방향으로의 연금제도의 대전환론이 갈수록 큰 반향을 얻는 것도 이러한 이유에서이다. 현재의 소득 및 기여금 비례의 연금제도를 모든 국민에게 노후에 기초소득의 보장이 가능하도록 개혁하자는 주장이 빈번해지고 있다. 이 때 기초보장론의 유형은 정치적 입장에 따라 다음과 같이 상이하다 :

- ① 우선 신자유주의자들은 모든 국민에게 최소생계보장만을 하고 사회보험자체를 사영화하자고 주장한다. 사영화의 범위 안에서 가장 중심을 이룰 분야는 이 때 기업연금 내지 퇴직금이 될 것이다. 이와 유사하지만 조금 다른 정치적 맥락에서 비텐코프와 미겔은 조세부담에 근거한 시민연금 (steuerfinanzierte Bürgerrente)을 주장한다. 이들은 화란식의 기본연금 (AOV-Rente)과 사적 노후보장연금 사이의 조화를 원한다. 이러한 주장은 대개 <표 9>의 I영역과 III영역에 해당하며, 주장자들의 최대의 관심은 노후보장제도 개혁에 추가적 비용이 없거나 현재 공적연금제도의 비용을 축소할 수 있어야 한다는 점에 집중되어 있다. 기민당은 주로 기존 체도를 유지하면서 급여수준과 혜택의 범위를 축소하는 것을 그 개혁안의 골자로 삼는다면, 사용자단체는 인건비비용 축소를 위해 사회복지의 전반적 수준을 하향조정하고 사적 연금제도 또는 기업복지의 자율성을 제고시키자고 주장한다. 그러나 이들도 공적 연금제도의 완전한 폐지를 원하지는 않으며, 사회보험의 임금노동중심주의로 고수하기를 원한다.

반면 기민당의 비텐코프나 미겔 등 일부 정치가와 자민당은 사회보험원칙에 의거한 노후보장제도에서 조세에 근거한 기초연금적 성격이 강한 연금제도로의 전환을 주장한다. 이러한 주장은 공적연금제도 대신 조세에 근거한 기초연금제도로의 전환이 비용중립적일 뿐만 아니라 임금노동자에게만 한정되어 있는 기존의 연금제도의 단점을 결정적으로 탈피할 수 있다는 것이다.

- ② 사민당과 노동조합의 기초생계보장을 위한 제안은 기존연금제도 안에 기초연금요소를 도입하자는 것이다. 이 때 재정적인 부담은 고수준의 연금을 하향조정하는 동시에 부족분에 대한 국가의 재정적 책임을 강화함으로써 해결하자는 것이다. 특히 지금까지 사회보험적용에서 제외되어 온 임금노동자 및 일부 자영업자를 연금보험 적용대상으로 삼는 것이 이들의 개혁안의 주요 내용이다. 대다수 시민에게서 공적 연금제도가 받는 높은 신뢰도를 유지하면서 국가가 조세에서 추가로 재원을 마련하면 보험적용 대상을 넓히면서도 재원고갈의 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 지속적 보험료율의 상승 없이도 현재 연금제도의 지급수준과 혜택을 유지할 수 있다는 것이다.(〈표 9〉의 II영역)
- ③ 이에 비해 녹색당은 공적 연금제도는 그대로 두고 기존의 연금제도에 추가하여 노후보장을 받을 수 없는 사람을 위해서 결핍도 측정(bedarfsgepüft) 이후 개인과 배우자의 범위에 한해서 조세를 재원으로 한 기초생활보장비를 지급하는 기초연금제를 도입하자고 주장한다. 이 때 기초연금제는 노령인구만

이 아닌 전체 인구에게 필요가 인정될 때 지급되는 기초보장 (bedarfsorientierte Grundsicherung)의 성격을 띤다. 이를 통해 모든 국민의 노후 및 비취업자, 실업자 등에 대한 기초생계의 보장이 가능하며 굳이 기존의 사회보장제도를 철회하지 않아도 된다는 것이다. 이 대안은 북구의 시민보장제의 영향을 받은 흔적이 뚜렷하며 공적부조가 최저생활 수준을 보장해 주기는 하지만, 수혜자가 빈곤층으로 낙인찍히는 사회적 관행을 불식시키고 모든 시민이 필요한 경우 언제나 조세에 근거하여 마련된 기초보장급여를 받게 하자는 의도가 숨어있다.(<표 9>의 IV영역)

VI. 연금제도 개선안 119

<표 9> 연금제도 개혁안 대비

	I영역 - 비용중립적 구조개혁 - 임금노동중심성의 유지		II영역 - 추가적 재원마련 - 임금노동중심성의 유지
대변자	기민당	독일 사용자 연맹	사민당
대상집단	노령인구	노령인구	노령인구 및 빈곤인구
전제	- 경제 및 사회 정책의 일원화 - 보충 및 기여상등 원칙	사회복지의 지급수준 하향 조정	완전고용을 통한 사회보장체제의 유지
정책적 문제인식	인구구조의 변동에 따른 재정적 위기	사회보험기여금 부담이 경쟁력 약화	실업으로 인한 사회보험 기능의 약화
해결방안	- 연금지급수준인상을 실질임금변동에 연계 시킴 - 정년을 65세로 연장 - 연금가입 산정기간의 축소	- 개별적 노후대책의 장려를 통한 보충원칙 강화 - 기여상등원칙의 확대	- 기초연금의 도입 - 사회정책의 보완을 필요로하지 않는 경제정책을 선호 - 기업의 Wertschöpfungsabgabe
	III영역 - 비용중립적 구조개혁 - 임금노동중심주의 탈피		IV영역 - 부가적 재원마련필요 - 임금노동중심주의탈피
대변자	비텐코프	자민당	녹색당
대상집단	노령인구	전체인구	전체인구
전제	시민의 자산 수준이 전반적으로 향상되어 사회국가의 축소가 가능	- 사회국가의 지나친 간섭은 개인의 자유를 제한 - 취업노동에 대한 정당한 대가	기존의 사회복지제도는 경제제도의 정비제 역할만 함
정책적 문제인식	- 경제정책과 사회정책의 연계로 인해 사회정책의 확장이 강제됨 - 국가의 책임영역이 과대 확장됨	- 노동시장의 구조변화 및 실업문제로 인해 사회보험과부하 - 현재도가 너무 복잡하고 형평성에 문제 있음	새로운 사회적 분배제도의 기안이 필요
해결방안	- 개인적 기초보장제도의 도입, 그외에는 개별적으로 준비 - 기초보장제의 재원은 조세로 감당	- negative income tax 통한 기초보장 - 사회정책의 탈규제화 - 자기 책임의 확대 - 여타 급여 대신 기초보장	- 사회보험에 추가적으로 기초연금 - 자립가능성을 강화 - 기업의 Wertschöpfungsabgabe - 고소득층에 소득세 인상

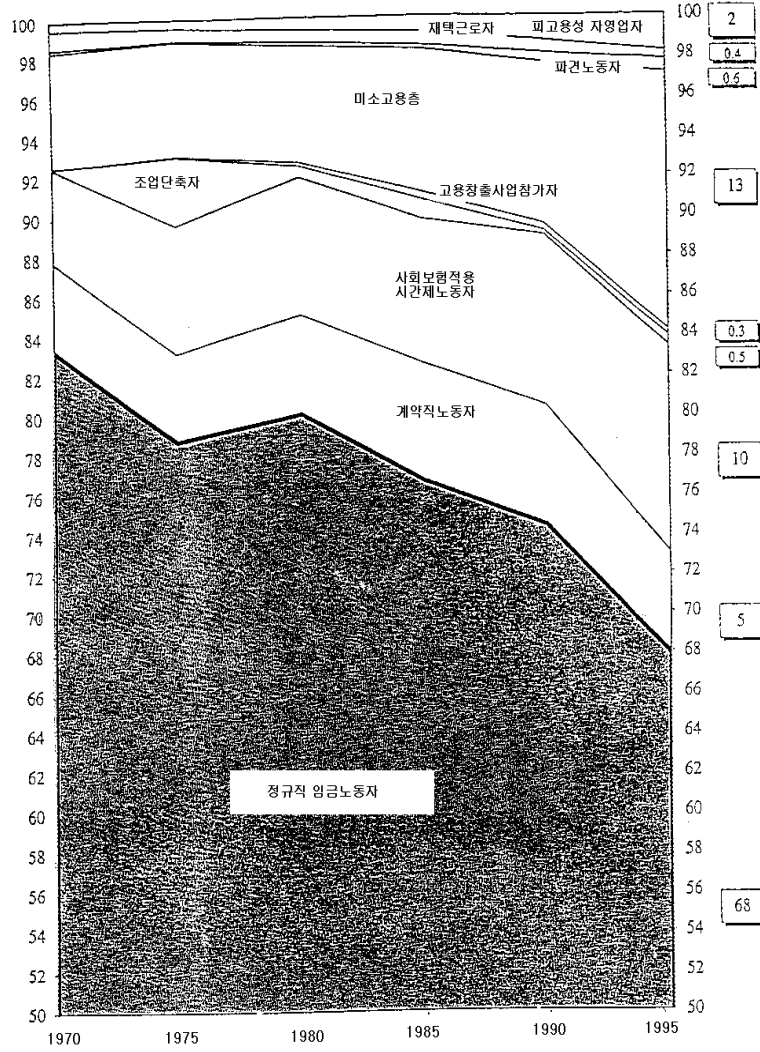
출처 : Josef Schmid, 1996, 273쪽

다. 소결 : 연금제도 개혁 논의의 쟁점

독일연금제도의 기본적 위기로인은 노동시장의 구조변화에 있다. 1970년과 1995년 사이에 자영업자를 제외한 전체 취업자에서 정규직 노동자가 차지하는 비율은 84%에서 68%로 감소하였다. 95년 현재 계약직 노동자 5%, 사회보험에 가입의무가 없는 노동자(주로 시간제 노동자) 10%, 미소취업자(geringfügig Beschäftigten) 13%, 그외 4%로 자영업자를 제외한 취업자의 구성이 나타난다. 이는 이들 중 32%가 불완전한 고용상태와 열악한 노동조건에 노출되어 있을 뿐만 아니라 정상적인 사회보험의 적용대상에서도 탈락됨을 의미한다. ([그림 4] 참조)

정상노동관계를 중심으로 짜여져 있는 독일의 연금제도는 이러한 취업구조의 변화를 소화하지 못했기 때문에 보험의 적용대상이 지속적으로 제한되고 또 가입자의 구성변화로 인한 보험재정의 압박을 - 특히 고실업시대의 도래와 더불어 - 구조적으로 회피할 방법이 없었다.

[그림 4] 서독지역 정규 및 비정규직 임금노동자(1970-1995)



출처: 바이에른과 작센주의 미래문제위원회(1996)

노동사회부의 진단에 따르면 98년에만 해도 약 15억 마르크의 연금기금 적자가 예상되며 이를 정부예산에서 지원해야할 판국이다. 이러한 연금재정의 압박은 제도가 정규직 평생고용 남성노동자를 위주로 짜여져 있다는 사실과 80년대 초반 이후 취업구조의 지속적 변화가 비정규직의 급증을 초래했다는 두 가지 사실에서 찾아야 한다. 실제로 비정규직의 증가로 인해 손실되는 연금재정의 규모는 연간 100억 마르크에 달한다.

이러한 연금제도의 내·외적 압박요소는 앞서 살펴 본 여러 가지 제도 대안들이 출현하게 된 배경이 되었다. 아래에서는 앞서 살펴 본 대안들에 더하여 진보적 학자들이 주장하는 개혁안을 살펴 보면서 독일 공적 연금제도를 둘러싼 정치적 갈등의 해결안을 짚어보겠다.

노동조합이 주장하는 연금제도 개선안은 연금보험의 임금노동중심주의를 유지하면서 추가적 재원을 마련하여 공적연금제도에 의해 충분한 노후보장이 안 되는 노동자층에게도 혜택을 확대하자는 것으로 요약해 볼 수 있다.

이 때 연금제도의 임금노동중심주의(Lohnarbeitzentriertheit)라 함은 다음과 같다 :

- ① 이전의 취업활동에 종속적인 연금급여 수급자격
- ② 직업불능연금의 경우 일자리 알선 수락과의 연계
- ③ 연금급여 수준이 취업시 소득의 수준 및 기간에 따라 결정

독일노총은 98년도 9월의 대선을 앞두고 사민당의 집권이 사회

국가의 보전을 위해 중요하다고 판단하여 정책연합을 형성한다. 노조 지도부는 사민당의 선거공약인 콜 정부의 사회보험제도 개악을 무효화시키겠다는 입장을 공식적으로 지지하였으며, 이는 기존의 4대보험제도의 정규직노동자 중심체계를 보존하고 연금제도에 일부 최저수준보장 기능을 보완하겠다는 것을 의미하였다. 그러나 정권 교체 이후에는 사민당 내부 및 노조의 정책 담당자들의 의견이 세 부안을 두고 충돌하고 있다.

특히 정책적 target group으로서 여성, 불안전 취업층, 실업자, 청년 및 노령층의 고용위기의 문제들이 다시 거론되고 있으며, 이는 기존의 임금노동중심주의와 기여 및 업적 상응주의라는 독일 사회보험제도 구성원칙의 근본적 수정없이 해결 불가능한 문제로 남기 때문이다.

진보적 학자들은 공적 연금제도의 틀을 유지하면서 모든 형태의 취업노동을 연금보험 적용의 대상으로 삼는 동시에 보험외적 급여에 대한 조세부담을 정착시키는 것이 급선무라고 주장한다.

독일노동자대학(Akademie der Arbeit)의 학장인 되링교수는 이를 위해서는 모든 형태의 취업노동(자영업자 포함)을 강제보험의 적용대상으로 삼고(Koppelung der Versicherungspflicht an die Erwerbstätigkeit) 노동시간, 고용 및 계약형태와 무관하게 취업소득을 보험료적용의 근거로 삼는 것이 필요하다고 주장한다.⁷²⁾ 이를 통해 취업자 중 정규직 노동자가 감소함으로써 발생하는 연금기금 규모의 축소 및 보험가입자의 무리한 보험료율 인상을 방지하고,

72) Dieter Döring, 199-

연금제도의 적용대상을 확대할 수도 있다는 것이다.

되링교수는 한 걸음 더 나아가 아동양육 및 장애인의 간병 등에 대한 사회적 가치의 인정요소를 강화함으로써 연금보험의 “업적” 개념의 범위를 확장하는 것이 모든 형태의 취업노동을 강제보험의 범위를 확대시키는 것과 병행되어야 함을 강조한다. 전자는 특히 여성의 생계보장 기능이 강화된 1인 1연금제도로의 길을 열며 공적연금제도에 이러한 요소를 포함시킴은 장기적으로 비취업자도 시민의 일원으로서 노후보장을 받을 수 있는 가능성을 내포하기 때문이다.

급변하는 취업구조, 인생경로의 다양화를 고려하여 모든 취업소득을 보험료 징수의 근거로 하는 개혁을 필두로 보험적용대상의 확대를 완결함과 동시에 비취업자의 사회적 기여를 고려하는 포괄적인 노후 안전망으로의 전환이 공적연금제도의 활로라고 보는 것이다. 이를 위해서는 국가의 조세부담의 증대를 통한 기초연금요소의 지원방안과, 네덜란드식으로 일정 기간 이상 조세를 납부한 것이 증명되는 모든 국내 체류인에게 기초연금을 지급하는 대안을 고려해 볼 수 있으며, 후자는 재분배효과가 매우 크다.

이러한 되링교수의 연금제도 대안은 전반적으로 노조의 개혁안에 근접하면서도 네덜란드식 기초연금요소를 연금제도 안에 정착시키려 한다는 점에서 훨씬 개혁 지향적이다.

되링교수가 부분적으로 언급하고 있는 연금제도 안에서의 여성의 지위의 문제는 독일노총 내부에서도 사회정책 담당자와 여성정책 담당자 사이에 의견의 일치가 이루어지기 어려운 부분일 뿐만 아니라, 수많은 여성학자들이 80년대 이후 끊임없이 지적해 온 문제이다.

남녀의 전반적인 교육수준이 비슷해지고 전후 여성취업이 지속적으로 증가했음에도 불구하고 여성은 여전히 평균적으로 남성에게 비해 낮은 소득 수준에 머무르고 있다. 그 이유는 여성이 비정규직에 종사하거나 실업에 처하는 경우가 많으며 또 자녀양육의 이중부담으로 인하여 숙련노동에서의 고용상태를 유지하기 어렵다는 데에 있다. 이러한 단속적이고 불안정한 여성의 취업경로는 후일 연금의 수급권자가 되었을 때 연금취득의 자격이나 연금산정기간의 제약으로 이어져 일반적으로 여성이 자신의 취업노동에 근거하여 받는 평균연금의 수준은 매우 낮다.⁷³⁾

형식적으로는 여성과 남성의 동등권이 헌법에 명시되어 있고 노동, 조세, 사회법에 까지 이러한 규정이 구속력을 지니지만 실질적으로는 세부입법의 조항들에 여전히 여성의 인생경로보다는 남성의 인생경로를 기준으로 삼은 부분들이 존재한다. 사회보장법 분야에서 특히 문제가 되는 부분은 피보험자를 평생고용된 정규직 노동자로 가정하고 결혼제도 안에서 생계부양자가 1인이라고 상정한다는 사실이다. 위 법들이 중성적 개인을 산정하고 만들어졌다고는 하지만 대부분의 사회보장혜택들이 노동시장에서의 기여 및 지위와 연관되어 지급되고 여성이 노동시장 참여 유형이 남성과 다름을 고려할 때 남성의 노동시장 참여유형을 기준 삼아 마련된 사회복지제도에 여성이 그 기준을 충족시키기란 매우 어려움을 의미한다. 아래에서는 최근 여성의 노동시장 참여 유형의 특성에 대해 살펴보면 연금개혁이 여성노동자에게 왜 중요한지 알아보겠다.

73) Kirsten Scheiwe, 1994

96년 구동독 지역의 경우 실업률이 여성은 20.2%, 남성은 12.9%였다. 특히 실업자의 구성면에서 볼 때도 여성실업자 중에 장기실업자의 비중이 높다. 이 때 실업보험의 각출금은 통상임금을 중심으로 결정, 징수되는 반면에 실업급여의 수준은 실질임금에 대한 일정부분을 보상해 주는 것이므로 대부분 저임금직종에서 일하는 여성들은 실직이후 생계유지의 문제에 직면하게 됨을 주의하여야 한다.⁷⁴⁾ 고실업의 지속이 연금제도에 일정한 압박요인이었음은 이미 지적한 바 있다. 그러나 이는 단순히 비용의 증가라는 측면만이 아니라 실업자 개개인에게는 실업기간이 연금적용에서 불리한 산정요소로 작용한다는 여파를 포함하고 있다. 특히 여성실업자의 경우 재취업을 한다고 해도 이전의 소득 및 직업의 수준으로의 복귀보다는 보다 열악한 시간, 임금, 노동조건에서 새로운 일자리를 찾거나 일정 기간이 지나면 재취업을 포기하는 사태까지 이어지게 되는 것이다.

여성의 불안정한 취업상태는 곧 시간제노동자 및 미소고용층(geringfügige Beschäftigung)의 문제라고 해도 과언이 아니다. 98년 현재 사회보험의 적용이 안되는 취업자의 수는 6-7백만 명으로 추정되고 있다. 이중 여성의 비중은 동독지역의 경우 60%, 서독지역의 경우 70%에 육박한다. 특히 미소고용층은 기민당 집권 이후 폭발적으로 증가하였다. 기민당정부는 이러한 비정규직의 증가가 일자리의 창출의 차원에서 이루어진다고 주장하지만 그 근본적 원인은 탈규제공세에 힘입어 기업이 인건비비용의 부담을 줄이려 사회보험적용대상이 되는 일자리를 사회보험적용대상이 안되는 일자

74) Ute Klammer, 1997

리로 전환한다는 데에 있다. 유사자영업자(Scheinselbständigkeit)의 증가도 이러한 추세의 한 예로 볼 수 있다. 여성이 이렇듯 사회입법의 보호 또는 적용을 못 받는 고용형태에서 많이 발견되는 것은 여전히 여성은 정규직노동자인 남성가장의 부양을 받으며, 그의 소득이 불충분할 경우에만 부업을 하는 존재라는 사회적 편견이 불식되지 않았기 때문이다. 그러나 실제로는 이혼의 증가, 편모가정의 증가 등으로 인해 여성이 자신과 자녀의 생계를 위해 취업을 하는 경우가 점차 늘고 있으며 생계를 위한다는 명목이 아니라고 하더라도 전근대적인 남성부양원칙에 의한 사회정책의 운영은 이미 그 존립기반을 잃어버린 지 오래이다. 공적연금제도의 개혁안에서도 현재의 경제활동인구가 연금을 수령할 때쯤에는 유족연금이 그 의미를 점차 상실할 것이라고 공공연하게 논의되고 있다. 그렇다면 여성의 노동시장 참여유형에 적합한 연금지급수준의 결정, 급여자격 수정, 여성의 특수한 취업경로를 고려한 기초연금요소의 강화 등이 필수적이라고 노조의 여성정책 담당자들은 주장한다.⁷⁵⁾

75) 1998년 8월 뒤셀도르프 소재 경제사회연구소 우테 클람머 박사와의 인터뷰

VII. 독일의 연금제도 개선안과 한국에의 시사점

현재 독일의 연금제도가 안고 있는 문제는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있겠다. 하나는 고용구조의 변화로 인해 사회보험 적용대상에서 제외되는 노동자들이 증가하는 현상에 대한 대안의 마련 문제이고 다른 하나는 가족부양의 원칙을 넘어서는 개별적 연금청구권 정착의 문제이다.

첫 번째 문제에 대한 해결책은 사회보험 적용에서 제외되는 미소 고용층(*geringfügige Beschäftigung*)과 의사자영업자(*Schein-selbständigkeit*) 및 그 외의 비정규직 노동자의 증가⁷⁶⁾를 방지할

76) 미소고용이란 주당 노동시간이 15시간 이하이고 월수입이 630 마르크 이하로 사회보험을 적용 받지 않는 노동계약의 형태(*sozialversicherungsfreie Beschäftigung*)를 말한다. 99년 1월부터 강제보험의 적용대상이 되는 유사자영업자는 표면상으로는 자영업자로 보이지만 실제로 무급가족종사자 이외에는 피용자를 두지 않은, 즉 고용주가 아닌 자영업자로서 규칙적 또는 일반적으로 한 명의 주문에 그 영업행위가 종속되는 자를 의미한다. 또한 이들의 취업내용이 임금노동자와 동일하며 취업내용 위탁(주문)자에 의존하고 일정한 노동조직의 일부로서 존재하며, 시장에 사업경영자로 직접 등장하지 않는 경우이다. 1980년과 1995년 사이에 독일에서 자영업자를 제외한 전체 취업인구 중 정규직 노동자가 차지하는 비율은 84%에서 68%로 감소하였다. 95년 현재 전체 취업인구 중 계약직 노동자 5%, 사회보험 적용 시간제 노동자 10%, 미소고용층 13%, 파견노동자 0.6%, 재택 근무자 0.4%, 의사자영업자 2%로 나타났다. [그림 4] 참조

수 있는 제도적 장치를 마련하는 것을 전제로 한다.⁷⁷⁾ 연금의 급부가 노동시장에서의 소득을 기준으로 마련되고 정상적 연금생활자가 평생 정규직 노동자로 상정되는 현 제도의 틀을 고수하기 위해서는 노동시장이 경제활동 가능한 인구를 최대한 정규직으로 소화하던가 아니면 정규직을 중심으로 마련된 사회복지혜택의 적용범위를 확대하던가 해야 할 것이다. 미소 고용층의 증가, 지속적 취업이 불가능한 고용구조, 성장과 유리된 고실업의 지속 등으로 인해 노후보장이 기여금 상응원칙에만 기반하여 이루어질 전망이 희박해지기 때문이다.

노후보장의 사각지대를 축소시키고 연금의 소득보장효과를 유지하기 위해서는 취업기간이 짧거나, 단속적인 취업과 실업이 반복되는 집단, 장애로 인한 퇴직, 취업기간이 길어도 평균소득이 낮은 집단들을 위하여 노후에 최저 수준의 생계보장이 가능한 기초보장의 체계가 보완되어야 한다는 주장이 사회각층에서 빈발하고 있다.

보완적 노후연금제도에 대한 제안은 다양하지만 기본적인 방향은 사회보험의 틀은 지금 형태로 유지하되 조세수입에 근거하여 최저생계를 보장하는 시민연금 또는 기초연금제를 도입하자는 것으로 정리해 볼 수 있다. 이를 위해서는 모든 취업노동을 사회보험의 적

77) 독일노총은 사회보험 적용을 원칙적으로 모든 임금노동에 확대할 것을 주장한다. 이를 통해 사용자도 사회보험 부담금을 회피하기 위해 정규직을 미소고용 등의 비정규직으로 전화하려는 인센티브를 제거할 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 기여금 상응원칙이 존재하는 한 낮은 수준의 노동시장 소득을 통해 확보될 수 있는 연금의 지급수준은 그에 상응하여 더욱 매우 낮을 것이므로 생활보장을 위한 별도의 보완조치가 필요한 것이다.

용대상으로 하여 사용자 사회보험 기여금을 회피하기 위해 고용 구조를 파행화하려는 인센티브를 제거하는 동시에 조세납부의 경험 이 있는 모든 시민에게 최저 수준의 생활보장이 되도록 하는 시민 공동체의 복지개념이 동반되어야 한다.

두 번째 문제에 대한 해결책은 주로 여성의 노후 보장과 관련이 있다. 전통적 핵가족의 해체현상이 가속화되고 여성의 취업의사가 증가하면서 자신의 노후를 스스로 보장하려는 또는 해야만 하는 여성이 증가하고 있다. 그러나 여전히 여성이 가사와 자녀양육에 대한 대부분의 부담을 하고 있기 때문에 이들의 취업기간이 평균적 연금을 수급하기 위해 필요한 가입기간에 미달하는 경우가 많다. 아울러 잦은 취업중단으로 인한 직업능력의 마모, 하향취업 등이 연금산정의 기초가 되는 소득을 낮게 하는 요소로 작용하여서 여성이 자신의 취업노동에 근거하여 받을 수 있는 평균연금의 수준이 남성에 비해 낮다. 이러한 문제를 보완하기 위해 독일에서는 지난 86년 양육휴가제를 도입하면서 양육휴가기간을 교육 내지 군복무기간과 마찬가지로 연금산정의 고려기간으로 정하였다. 이는 독일의 연금제도가 세대간 계약에 기초한 것인 만큼 차세대의 연금보험금 납입자에 대한 양육노동의 사회적 가치를 인정한다는 의미였다. 또한 94년 간병보험(Pflegeversicherung)이 도입되면서 노약자나 중증 장애인을 가정에서 간병한 경우, 그 기간 또한 연금산정의 고려기간으로 인정하는 조치가 취해진다. 이는 자녀양육기간 및 간병기간을 취업 및 관련된 기간과 동치시킴으로써 노동 및 기여 개념의 사회적 변화를 의미하는 것이다. 99년 연금개혁에서는 양육휴가기간

VII. 독일의 연금제도 개선안과 한국에의 시사점 131

중 시간제 취업을 한 여성의 경우 취업을 통한 연금청구권과 자녀 양육을 통한 연금청구권을 합산하여 계산(additive Anrechnung)하는 것이 가능해져서 여성의 연금수급권에 유리한 변동이 있었다. 이러한 조치들은 앞서 언급한 보완적 시민 또는 기초연금과 더불어 1인 1연금제도의 기반을 제공하여 여성의 독자적 노후보장이 가능토록 할 것이다.

사회국가의 위기에 직면하여 연금제도를 둘러싼 조정과정은 제도의 부분적 수정을 회피할 수는 없었지만 사회보험의 제도화된 틀을 보전하면서 이루어졌다. 이는 사회보험이 사회권으로 정착되어 정치·사회적 저항 없는 삭감이 불가능했기 때문이다. 경기 침체와 고실업, 고용구조의 변화에도 불구하고 연금제도는 70년대 중반 이후 평균적인 지급수준을 유지해왔으며 이 기간의 보험료율 인상도 1.2%에 불과했다.⁷⁸⁾ 독일의 사회보험전문가들은 인구구조의 변화를 감안한다고 해도 현재의 연금제도의 기본적 틀에 21세기에도 커다란 변화는 일지 않을 것으로 전망하고 있다. 왜냐면 연금제도가 인구구조의 변화에 적응할 수 있는가는 노동시장이 어느 만큼 경제활동인구를 소화해 낼 수 있느냐, 이들에게 얼마나 지속적인 취업경로가 제공되느냐에 의존하는 바가 더 크기 때문이다. 따라서 고용 및 실업정책에 대한 정치적 합의를 통해 연금제도가 부딪힐 한계를 미리 제거할 수 있다고 보는 것이다. 아울러 기존의 연금제도에 대

78) IG Metall Vorstand, Reformpolitische Weiterentwicklung statt Demontage der gesetzlichen Rentenversicherung. Positionspapier des Vorstandes der IG Metall zur aktuellen Rentendebatte, 1997년 9월

한 보완책의 윤곽이 잡혀가고 있으며 이를 제도화하려는 정치적 압력이 새 정부에 가해지고 있다.

아직 시행 초기에 있지만 한국의 국민연금제도도 사회보험의 형식을 취하고 있다. 그러나 비정규직과 자영업자의 비중이 높은 한국의 취업구조로 인해 제도의 전면적 확대에 여러 가지 장애물이 존재한다. 우선 연금산정의 근거가 되는 소득에 대한 정확한 파악이 불가능한 현 상황에서 위로부터의 복지제도화에 대한 사회적 합의를 도출하는 데에는 많은 저항이 예상된다. 또한 경제위기 이후 심화될 고용구조의 유연화를 고려할 때 현재의 연금산정방식이 과연 전체 취업인구 중 어느 정도의 집단에 안정된 노후보장을 제공할 수 있을지 의심스럽다. 국민연금이 본격적으로 가동되기 이전까지의 과도기에 연금제도의 적용을 받지 못하는 노령인구에 대한 보장책이 마련되어 있지 않은 것도 “전면적 확대”의 허구성을 보여준다.

복지제도의 정착은 복지수요에 대한 정확한 가늠을 하고 혜택을 공급할 수 있는 객관적 조건을 마련하면서 이루어져야 한다. 노후보장에 대한 수요가 급증하고 있음은 사실이지만 이를 보다 집단별로 세분화하여 기존의 제도로 소화할 수 있는 부분과 확대 적용이 가능한 부분, 사회보험의 성격상 도저히 혜택제공이 불가능한 부분으로 나누어보면, 무리한 제도확장보다는 복지공급의 주체로서 국가의 책임이 불가피한 부분이 분명해질 것이다. 최저생계보장을 위한 제도의 마련과 함께 조세에 근거한 국가의 책임을 명시하는 복지철학의 전환이 필요하다.

<참 고 문 헌>

- 전광석, 「독일사회보장법론」, 서울, 1994
- 엄규숙, “독일의 고용보험 및 노동시장정책에 노동조합의 참여 현황”, 권현지, 엄규숙, 이호창, 『고용정책·고용보험제도와 노조의 참여』, 한국노총 중앙연구원, 1999, 84-138쪽
- 유광호, “독일의 사회보장”, 신접중 외 공저, 「세계의 사회보장」, 1996
- Alber, Jens, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/New York, 1982
- Andersen, Uwe, Wichard Woyke (엮음), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1997
- Bäcker, Gerhard, „Der Sozialstaat auf dem Prüfstand (II). Reform statt Systemwechsel : Zukunft der Rentenversicherung, Theorie und Praxis der sozialen Arbeit H.5, 1998
- Barth, Hans J., Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung auf längere Sicht. Vorstellung des Prognos-Gutachtens, VDR Mitgliederversammlung 1998 (Ms.)
- Becker, Susanne, Jürgen Faik, “Zukunft der Arbeit aus der Sicht der gesetzlichen Rentenversicherung”, [http : //www.vdr.de](http://www.vdr.de) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Übersicht über

- das Sozialrecht, Bonn, 1995
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbericht 1997, Bonn, 1998
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Alterssicherungsbericht 1997, Bonn, 1998
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1997, Bonn, 1997
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, "Neuregelungen im Arbeits- und Sozialrecht zum 1. Januar 1999", [http : //www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de)
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Sozialpolitik für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung. Ordnungspolitische Grundsätze der BDA, Köln, 1998
- DGB, Bundesvorstand Abteilung Sozialpolitik, Protokoll der Sitzung „Rentenpolitische Positionierung,, am 8. Juli in Düsseldorf
- DGB, Zukunft der Sozialpolitik - Fakten, Argumente, Reformvorschläge -, Düsseldorf, 1995
- DGB Bundesvorstand, Die Zukunft gestalten. Grundsatzprogramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Beschlossen auf dem 5. Außerordentlichen Bundeskongreß am 13. -16. November 1996 in Dresden
- DGB Bundesvorstand Abteilung Sozialpolitik November 1997,

- Rentenreform 1999. Informationen zu den Veränderungen bei der Erhöhung der Altersgrenzen und den Rentenabschlägen für die 1. Altersrente für langjährig Versicherte, 2. Altersrente für Schwerbehinderte, 3. Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit, 4. Altersrente für Frauen, 5. Renten wegen Erwerbsminderung
DGB, Abteilung Sozialpolitik, Positionspapier zur Rentenreform, Mai 1998
- Döring, Dieter, "Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Bemerkungen zu Entwicklung, gegenwärtigen Problemen und möglichen Reformansätzen" in : Barbara Riedmüller, Marianne Rodenstein (Hg.), Wie sicher ist die soziale Sicherung?, Ffm, 1989, S.68-99
- Döring, Dieter, Stichwort : "Rente". Acht Anmerkungen zum Rentenproblem, Gewerkschaftliche Monatshefte 11, 1997
- Döring, Dieter, "Betriebliche Altersversorgung" in : Mitbestimmung 8, 1998, S.40-42
- Döring, Dieter, Soziale Sicherheit im Alter? Rentenversicherung auf dem Prüfstand, Berlin, 1998
- Eitenmüller, Stefan, "Die Rendite im Umlageverfahren und die Kosten eines Wechsels zum Kapitaldeckungsverfahren", [http : //www.vdr.de](http://www.vdr.de)
- Europäische Kommission, Soziale Sicherheit in den Mitgliederstaaten der Europäischen Union, Köln, 1999

- Fachinger, Uwe, "Lebensstandardsicherung - ein überkommenes Ziel der gesetzlichen Rentenversicherung?", Barbara Riedmüller, Thomas Olk (엮음), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan, Sonderheft 14, Opladen, 1994, 81-116쪽
- Frerich, Johannes, Martin Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 1 : Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches, München/Wien, 1996a
- Frerich, Johannes, Martin Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 3 : Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit, München/Wien, 1996b
- Geschäftsführender Bundesvorstand des DGB, Bericht zur gewerkschafts- und gesellschaftspolitischen Lage. Sitzung des DGB-Bundesausschusses am 4.März 1998
- Gillion, Colin, "The ILO and Pensions", [http : //www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Grinisch, Ulrich, "Altersteilzeit und Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen", [http : //www.vdr.de](http://www.vdr.de)
- Gunkel, Alexander, "Parteienzwist über die Rentenpolitik", Arbeitgeber 12/50, 1998
- Herder-Dorneich, Phillip, Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Sicherung, Stuttgart, 1982

- Hickel, Rudolf, "Krisenprobleme des 'verschuldeten Steuerstaats'",
R. Hickel(역음), Die Finanzkrise des Steuerstaats.
Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen,
Frankfurt, 1976
- IG Metall Vorstand, Reformpolitische Weiterentwicklung statt
demontage der gesetzlichen Rentenversicherung.
Positionspapier des Vorstandes der IG Metall zur
aktuellen Rentendebatte, 1997년9월
- Gewerkschaftliche Monatshefte 49/11, Generationen, 1998
- Kaltenborn, Bruno, "Grundsicherungskonzepte von Parteien und
Verbänden. Übersicht und Bewertung", Gewerkschaftliche
Monatshefte, 49/9, 1998
- Kittner, Michael, Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und
eingeleitete Gesetzestexte, Frankfurt, 1998
- Klages, Helmut, Überlasteter Staat - verdrossene Bürger? Zu den
Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/New
York, 1981
- Klammer, Ute, "Wieder einmal auf der Verlierer(innen)seite -
Zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Situation von
Frauen im Zeitalter der 'Sparpakete'" in : WSI
Mitteilungen 50-1, 1997, S.1-12
- Kohli, Martin, "Die Institutionalisierung des Lebenslaufs. Historische
Befunde und theoretische Argumente", Kölner Zeitschrift für
Soziologie und Sozialpsychologie, 1호, 1988, 1-29쪽

- Krätke, Michael, Kritik der Staatsfinanzen. Zur politischen Ökonomie des Steuerstaats, Hamburg, 1984
- Leibfried, Stephan, Florian Tennstedt, "Die Spaltung des Sozialstaats und die Politik der Armut", Stephan Leibfried, Florian Tennstedt (엮음), Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt, 1985, 13-37쪽
- Leisering, Lutz, "Alternde Bevölkerung - veraltender Sozialstaat? Demographischer Wandel als Politik", Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B35/96, 1996년 8월 23일
- Luhmann, Niklas, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München, 1981
- Lutz, B., Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung in Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt/New York, 1984
- Michalsky, Helga, "Parteien und Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland", Sozialer Fortschritt 33호
- Müller, Siegfried, Ulrich Otto (엮음), Armut im Sozialstaat. Gesellschaftliche Analysen und sozialpolitische Konsequenzen, Berlin, 1997
- Naegele, Gerhard, Frerich Frerichs, "Situation und Perspektiven der Alterserwerbsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland", Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur

- Wochenzeitung Das Parlament, B35/96, 1996년 8월 23일
- Neidert, Alfred, "Neues Meldeverfahren in der Sozialversicherung ab 1. januar 1999", [http : //www.vdr.de](http://www.vdr.de)
- Nullmeier, Frank, Friedbert W. Rüb, "Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus", Barbara Riedmüller, Thomas Olk (엮음), Grenzen des Sozialversicherungsstaates, Leviathan, Sonderheft 14, Opladen, 1994, 59-80쪽
- O'Connor, James, The Fiscal Crisis of the State, New York, 1973
- ÖTV, Info-Dienst für Vertrauensleute, Sozialstaat im Abbruch - Rentenreform 1999 -, Nr. 23, 1998
- Offe, Claus, "Schock, Fehlkonstruktion oder Droge? Über drei Lesarten der Sozialstaatskrise", Jahrbuch für Arbeit und Technik, Zukunft des Sozialstaats, Bonn, 1995
- Raster. Informationsdienst des Deutschen Gewerkschaftsbundes, "DGB und Rentenreform" 97년 11호
- Reich, Robert, Die neue Weltwirtschaft, Frankfurt, 1994
- Riester, Walter, "Zukunftssicher und armutsfest : Notwendigkeiten und Perspektiven der Rentenreform", Soziale Sicherheit 48/3, 1999, 86-88쪽
- Rolf, Gabriele, Gert Wagner, "Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Stand und Persepektiven", Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B35/96, 1996년 8월 23일

- Roth, Richard, Rentenpolitik in der Bundesrepublik. Zum Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Gestaltung eines sozialstaatlichen Teilbereichs 1957-1986, Marburg, 1989
- Rüb, Friedbert W., "Entwicklungstendenzen des Rentenrechts in der ökonomischen Krise", Kritische Justiz 21권 4호, 1988
- Rüb, Friedbert W., Frank Nullmeier, "Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland", Bernhard Blanke, Hellmut Wollmann (엮음), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Leviathan, Sonderheft 12호, Opladen, 1991
- Scheiwe, Kirsten, "German Pension Insurance, Gendered Times and Stratification", Diane Sainsbury (엮음), Gendering Welfare States, Londen, 1994
- Schmid, Josef, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa : Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme, Opladen, 1996
- Schmidt, Manfred G., "Die `Politik der inneren Reformen' in der Bundesrepublik Deutschland", Politische Vierteljahresschrift 19호, 1978
- Schmidt, Manfred G., Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen, 1998
- Schulte, Bernd, "Blick über die Grenzen. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich", Michael Opielka, Ilona

- Ostner (역음), Umbau des Sozialstaats, Essen, 1987
- Sitte, Ralf, "Begrenzte Chancen : Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt". Soziale Sicherheit 48/1, 1999, 7-17쪽
- Standfest, Erich, Sozialpolitik als Reformpolitik, Köln, 1979
- Standfest, Erich, "Zur aktuellen Rentendiskussion", [http : //www.VDR.de](http://www.VDR.de)
- Statistisches Bundesamt, Gesamtwirtschaft in Ost und West, [http : //www.statistik-bund.de](http://www.statistik-bund.de)
- Statistisches Bundesamt (역음), Datenreport 1997. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 1997
- Um, Kyusook, Aspekte der staatlichen Regulierung der Mutterschaft und Müttererwerbstätigkeit durch Sozialpolitik. Eine Vergleichsstudie der Mutterschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und Südkorea. Dissertation, Marburg, 1998
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, All About Pensions. The German Statutory Pension Insurance at a Glance, Frankfurt, 1994
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Prognos-Gutachten 1998. Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, DRV-Schriften Band 9, Basel, 1998
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Geringfügig

Beschäftigte, [http : //www.vdr.de](http://www.vdr.de), 1999

Zwickel, Klaus, (Hg.), Kurswechsel für Arbeit und soziale
Gerechtigkeit, Marburg, 1998

[저자 약력]

• 주요약력

- 연세대 사회학과 학석사
- 독일 마부룩 필립스대학교 철학 및 사회과학부 사회복지학박사
- 현, 한국노총 중앙연구원 연구위원

• 주요저서

- 「국가 복지정책을 통한 모성 및 어머니 취업의 조절 양상 - 독일과 한국의 비교연구」 (Aspekte staatlicher Regulierung der Mutterschaft und der Müttererwerbstätigkeit durch die staatliche Sozialpolitik-Eine Vergleichsstudie zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Südkorea) : 독일 마부룩 대학교 박사학위논문, 1998년 3월
- “서유럽의 복지제도와 여성정책”, 「연세여성연구」 제4호 1998.
- “경제위기 이후 정부의 고용안정 및 실업대책에 대한 평가”, 『한국노총, 경제위기와 노동운동 - 현상과 과제 -』 1998.
- “사회국가의 위기와 독일 연금제도의 재구성”, 「동향과 전망」 1999년 3월호.
- 「고용정책·고용보험과 노조의 참여」, (공저) 한국노총 중앙연구원, 1999. 6

경제사회변동에 따른 사회보험제도의 재구성과
노조의 대응전략

1999년 7월 20일 인쇄	
1998년 7월 22일 발행	
발행인	朴仁相
발행처	한국노동조합총연맹
주소	서울시 영등포구 여의도동 35번지 (代) 02-782 -3884
등록	81. 8. 21 (13-31호)
인쇄	삼영 (代) 02-2279-6292

가격 : 5,000원