

독일의 사회보험료 감면정책과 국민연금의 보험료 감면을 위한 함의*

유 호 선** · 강 성 호***

◁ 요약 ▷

본 연구는 독일의 사회보험료 감면정책을 고찰한 후, 한국의 국민연금 보험료 지원방안을 위한 함의 도출을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 비스마르키안 복지국가들의 연금 개혁 동향을 살펴 본 후, 독일의 사회보험료 감면정책의 내용 및 정책 효과를 고찰하였다. 비록 독일의 사회보험료 감면정책의 주목적과 그 사회경제적 배경이 우리나라와 다를지라도, 우리나라의 환경에 적합하게 설계된 국민연금 보험료 감면정책을 수행한다면, 국민연금의 내실화에 기여할 수 있는 정책이라고 판단된다. 2007년의 국민연금 개혁은 재정 안정화를 최우선 목표로 수행되었기 때문에, 이제는 본격적으로 국민연금의 내실화가 필요한 시기이다. 따라서 변화된 사회적 위험과 최근의 경제 위기의 상황에서, 우리나라의 환경에 맞게 설계된 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료지원은 장기적으로 국민연금의 사각지대 완화와 근로 빈곤층의 노후소득보장을 강화할 수 있을 것이라는 점에서 긍정적으로 검토될 필요가 있다.

* 동 연구결과는 소속기관의 공식의견이 아니라 개인의견임을 밝힙니다.

** 제1저자, 국민연금연구원 부연구위원 (yoohosun@hotmail.com)

*** 공동저자, 국민연금연구원 부연구위원 (powerksh0515@hanmail.net)

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

비스마르키안 복지체계의 연금제도는 지속적인 경제발전, 안정된 인구구조, 완전고용, 그리고 남성 생계부양자 가족 모델이 중심인 사회를 기반으로 노령, 장애, 사망의 사회적 위험에 공동으로 대처하기 위한 목적으로 설계된 사회보험이다. 그러나 이러한 사회 기반은 근로자들 사이의 임금격차 심화, 3차 산업 중심의 고용 없는 성장, 저출산고령화, 높은 실업률, 그리고 여성의 경제활동 참여율이 증가하는 사회로 변화하였다. 따라서 사회양극화가 심화되고 실업률이 높은 현재 상황에서, 소득에 연계된 비스마르키안 연금제도로는 증가하는 저소득 계층의 충분한 노후 소득보장을 더 이상 담보할 수 없게 되었다.

이러한 상황에서 비스마르키안 복지국가들은 변화된 경제 사회 환경에 보다 적합하도록 비스마르키안 복지 시스템의 개혁을 수행하고 있다. 비스마르키안 복지국가들의 연금제도에서 수행하고 있는 대표적인 개혁 정책들은 저소득 계층을 위한 기초소득 보장의 도입, 다양한 크레딧 제도의 확대, 그리고 연금제도 내에서의 근로 유인 강화 등이 대표적이다.¹⁾ 특히 대표적인 비스마르키안 복지국가인 독일과 벨기에는 저임금 일자리의 창출과 근로유인 강화 그리고 저소득 근로자들의 빈곤완화를²⁾ 위하여, 저소득 근로자들의 사회보험료³⁾를 감면해주는 정책이 수행되고 있다(Immervoll et al, 2009). 이러한 개혁정책들은 사회 보험료에 대한 부담이 상대적으로 큰 저소득 계층에 대한 연금 제도의 기능 유지를 목적으로 할 뿐만 아니라 저소득 계층의 근로 활성화(activation)와

¹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=752&langId=en>

²⁾ 사회보험료에 대한 부담수준이 높은 독일과 벨기에의 이러한 사회보험료 감면정책은 또한 장기적으로 그들의 노후 소득보장을 강화할 수 있는 정책이기도 하다.

³⁾ 본 연구에서 사용되는 사회보험료(social security contribution)는 연금 보험료를 포함한 개념이다.

그들의 빈곤완화를 주요 목적으로 하고 있다.

특히, 국민연금은 2007년 개혁으로 재정 안정화의 목표는 어느 정도 이루어졌기 때문에, 이제는 연금의 적정성과 선진화(modernization)⁴⁾에 초점을 맞추어 본격적으로 국민연금의 내실화를 강화해야하는 시기라고 판단된다. 따라서 좀처럼 해결되지 않는 국민연금의 사각지대 문제를 완화하기 위하여 그리고 저소득 계층의 빈곤완화 및 그들의 노후소득보장을 강화하기 위하여, 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 감면⁵⁾ 정책은 신중히 재고해야 할 정책과제라고 판단된다. 즉, 2008년 현재 18세~59세 경제활동인구 21,553천 명 중 약 53%는 보험료를 납부하고 있으며, 또한 18세~59세 인구 중 약 16.4%는 납부예외자이며 6.3%는 불완전 취업 및 적용제외자로 분류되고 있다.⁶⁾ 특히, 2008년 현재 자영자와 고용주를 포함하는 자영업주 중 약 39%는 국민연금에 가입하고 있지 않으며, 2006년 현재 월 100만원 미만의 임금 근로자 중 약 55%는 사회보험에 가입하고 있지 않은 것으로 나타나고 있다 (통계청 ; 이병희 외, 2009). 따라서 근로빈곤층을 대상으로 국민연금 보험료 감면 정책을 수행한다면, 이들의 국민연금 사각지대 문제 및 그들의 빈곤문제 완화에 도움이 될 수 있을 것이라고 판단된다. 이러한 관점에서, 본 연구는 사회보험료 감면정책을 수행하고 있는 독일의 사례를 중심으로 검토한 후, 이를 바탕으로 국민연금의 보험료 감면정책을 위한 합의 도출을 목적으로 하고 있다. 비록 독일의 사회보험료 감면정책이 의도하는 주목적⁷⁾과 독일의 사회경제적 환경이 본 연구에서 언급하고 있는 국민연금의 보험료 감면정책의 그것들과 다를지라도, 국민연금 제도에서 사회보험료 감면정책은 이미 노동시장의 유연화만 심화되었으며 근로 빈곤층을 위한 사회보장 체계가 미비한 우리나라 근로빈곤층의 사회보장 강화와 국민연금의 사각지대 문제를 완화할 수 있는 하나의 정책방안이라고 판단된다.

또한 2008년 하반기부터 시작되어 반복되고 있는 전 세계적인 경제위기 상황에서

4) 유럽연합은 유럽 국가들의 연금 개혁 방향을 적정성, 지속가능성, 그리고 선진화 크게 세 가지로 제시하였다 (EC, 2006).

5) 이러한 사회보험료 감면정책은 국가에 따라 다양한 형태로 운영되고 있다. 즉, 저소득층의 경우 사회보험료의 기여 수준을 소득에 따라 다양하게 인하시켜주거나, 이후에 부의소득세(negative income tax)의 형태로 되돌려주는 국가들도 있다. 또한 대부분의 국가들은 이렇게 감면된 사회보험료를 국고에서 지원해 주고 있다. 따라서 본 연구에서는 사회보험료 감면과 사회보험료 지원을 같은 개념으로 사용할 것이다.

6) 국민연금 연구원 내부자료

7) 독일의 사회보험료 감면정책은 저임금 일자리 창출을 주목적으로 수행되고 있다. 그러나 우리나라는 이미 저임금 일자리가 만연하기 때문에 근로빈곤층을 위한 사회보험료 감면정책은 그들의 사회보장을 강화할 수 있는 정책이 될 것이라고 판단된다.

많은 국가들은 자국의 경제 안정을 위하여 다양한 경기부양 및 일자리창출 정책들을 일시적으로 수행하고 있다.⁸⁾ 주로 조세정책의 일환으로 시행되고 있으며 소비활성화를 위하여 바우처를 발행하기도 하였다. 이렇게 경기부양 및 노동시장 활성화를 위한 다양한 정책들이 수행되고 있는 현실에서, 우리나라 역시 2009년 초 일시적으로 국민연금 보험료를 유예하자는 주장⁹⁾까지 제기되었다. 그러나 연금제도가 아직 성숙하지 못하였으며 그 신뢰수준 역시 다른 선진국에 비하여 낮은 현실에서, 국민연금 보험료의 일시적 유예방안은 일시적 소비 진작이라는 긍정적인 결과보다 국민연금제도의 지속가능성에 부정적인 결과를 야기할 가능성이 매우 높은 정책방안이다. 따라서 국민연금의 장기적 발전을 위하여 일시적 정책이 아닌 중 장기적 정책으로서 저소득계층을 대상으로 연금 보험료를 감면해준다면, 그들의 국민연금에 대한 회피를 방지할 수 있으며 장기적으로 저소득 계층의 노후 소득보장에 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 부분적으로 소비 진작의 효과 역시 기대할 수 있을 것이다. 특히, 우리나라와 같이 연금제도가 미성숙한 국가인 경우 전 국민을 포괄할 수 있는 지속가능한 제도로의 발전을 위하여 무리한 보험료 징수 혹은 일시적 유예방안보다 저소득계층의 보험료 감면을 통한 부담경감이 장기적인 제도 발전에 더욱 긍정적일 것이다.

따라서 본 연구는 비스마르키안 복지국가의 연금개혁 동향과 그 대표 국가인 독일의 사회보험료 감면 정책을 고찰 한 후, 국민연금의 보험료 감면 정책을 위한 합의 제시를 목적으로 하고 있다. 특히, 최근 독일의 Hartz 개혁의 일환으로 수행되고 있는 저소득층을 위한 사회보험료 감면정책인 Mini-Jobs 프로그램을 심층적으로 고찰한 후, 우리나라의 경제 사회 환경에 적합한 근로빈곤층을 대상으로 하는 국민연금의 보험료 감면 정책의 도입방안 및 그 합의를 살펴볼 것이다.

2) 기존연구 및 본 연구의 구성

해외 연구에서 사회보험료 감면에 대한 이슈는 노동시장 활성화 정책의 일환으로 다루

⁸⁾ 한국조세연구원에서 발표하는 주요국의 조세동향에 의하면 미국, 독일, 대만, 싱가포르, 호주, 캐나다, 일본 등 대부분의 국가들에서 이러한 정책들을 수행하고 있다.

⁹⁾ 매일경제신문 인사이드 칼럼, “경제 살리는 추경되려면” (안종범, 2009년 02월 24일)

어지고 있다. 특히, Immervoll et al (2009)는 OECD국가들의 노동시장 활성화 정책 중 저소득층의 근로를 유인하는 동시에 근로빈곤층의 사회보장을 위한 근로연계급여(In-Work Benefits)들을 비교평가하고 있다. 이러한 IWB는 대부분의 OECD 국가들에서 EITC의 형태로 운영되고 있으나, 벨기에와 독일은 사회보험료를 감면해주는 형태로 운영하고 있다. 또한 Immervoll에 의하면, IWB는 고용을 증가시키면서 불평등을 -특히 근로 빈곤층을 위한 재분배- 완화시킬 수 있는 정책임을 지적하면서, IWB가 최적의 정책 효과를 낼 수 있는 환경의 중요성 역시 강조하고 있다. 이렇게 Immervoll et al(2009)는 사회보험료 감면정책을 IWB에 포함하여 OECD국가들의 IWB를 비교하여 평가하고 있는 반면, Eichhorst et al (2006 ; 2009)는 독일의 노동시장 활성화 정책의 변화를 하르츠개혁을 중심으로 분석 평가하면서 개혁내용의 일부인 사회보험료 감면정책을 언급하고 있다. 특히, Eichhorst et al(2009)에서는 독일의 노동시장 변화를 주요 개혁시기인 1998년 이전, 1998~2001년, 2002~2005년, 그리고 2005~2008년으로 구분하여 분석하고 있다. 그 결과 독일 노동시장의 유연화 정책을 강조한 하르츠 개혁 이후, 실업보험의 영역은 보다 제한되었으며 사회보험료 및 세금을 감면하는 IWB¹⁰⁾를 강화하여 저소득 일자리가 확대된 결과, 독일의 노동시장은 제 1 노동시장과 제 2 노동시장의 이중적 특성을 갖는 것으로 변화되었다고 분석하고 있다.

국내 연구에서도 사회보험료 감면에 대한 이슈만을 다룬 연구는 거의 없다. 다만, 장신철 (2006)과 이병희 외(2009)의 연구에서 사회보험료 감면의 이슈를 서로의 시각에서 부분적으로 언급하고 있다. 장신철(2006)은 “사회보험 적용·징수 일원화와 향후과제”에서 사회보험들의 적용과 징수가 일원화되지 않았기 때문에 발생한 문제들을 언급하며 주요국들의 적용 징수 사례의 고찰을 통하여 적용 징수의 개선방안을 제시하고 있다. 그리고 이를 위한 향후과제에서 징수조직의 일원화, 정보연계강화, 사회보험 적용의 사각지대 해소, 그리고 보험사무대행기관의 활성화를 제안하고 있다. 그 중 사회보험 적용의 사각지대 해소를 위하여 사회보험료 감면에 대한 저자의 논리적 근거를 제시하고 있다. 그러나 전체 사회 보험료의 감면에 대한 내용으로서 정책방안의 아이디어를 제시하는 수준에서 언급하고 있다. 이병희 외(2009)는 “고용안전망과 활성화 전략 연구”에서 저실업율과 저고용율이 병존하는 우리나라 노동시장의 구조적 문제를 해결하

¹⁰⁾ start-up subsidies 그리고 mini-job & midi-job을 위한 사회보험료 지원

기 위하여 고용안전망과 활성화 전략을 강화해야 함을 주장하고 있다. 이를 위하여 노동시장에서의 이슈와 고용보험을 중심으로 논리를 전개하며, 노동시장의 활성화 정책의 일환으로 저임금 근로자의 사회보험료 감면제도의 도입을 언급하고 있다. 즉, 외국의 사회보험료 감면사례를 간략히 언급하며 우리나라에 적용할 수 있는 사회보험료 감면정책 방안의 초안을 제시하고 있다.

본 연구는 사회보험 중 특히 국민연금의 보험료 감면정책에 초점을 두고 있으며, 이러한 사회보험료 감면 정책의 정책적 배경을 고찰하기 위하여, 비스마르키안 복지체제의 개혁 경향을 살펴볼 것이다. 그리고 비스마르키안 복지국가의 대표인 독일의 사회보험료 감면정책을 보다 심층적으로 고찰할 것이다. 이를 통하여 우리나라에 적합한 근로빈곤층을 대상으로 하는 국민연금 보험료의 감면정책 도입을 위한 정책적 함의를 도출할 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 비스마르키안 복지국가의 연금개혁 동향을 개괄적으로 살펴본 후, 제3장에서 비스마르키안 복지국가 개혁의 일환인 하르츠 개혁 중 독일의 사회보험료 감면정책에 대해 심층 분석할 것이다. 제4장에서는 3장에서 살펴본 사회보험료 지원 사례를 바탕으로 근로빈곤층을 중심으로 한 국민연금 보험료 지원 방안과 시사점을 도출하며, 제5장에서는 결론과 본 연구의 한계를 제시할 것이다.

2. 비스마르키안 복지국가의 연금 개혁 동향

비스마르키안 복지국가는 남성 임금 노동자를 대상으로 소득수준에 연계된 기여와 급여를 제공하는 사회보험에 의한 소득보장 중심의 제도를 특징으로 하고 있다. 따라서 가구단위로 남성생계부양자의 소득과 직업에 기반한 수급권이 구성되었으며, 이는 계급과 사회적 지위를 더욱 공고히 하는 역할을 하고 있다. 그러나 이렇게 안정된 노동시장과 완전고용이 가능했던 산업사회에서 발전된 비스마르키안 연금제도는 청년층의 고실업률과 지나치게 경직된 노동시장 그리고 후기 산업사회에서 야기되는 새로운 사회적 위험과 저출산 고령화라는 인구학적 위험에 직면하여 지속적인 개혁을 꾀하고 있

다. 부연하면, 후기 산업사회의 특징 중 하나인 고용없는 성장과 다양한 근로형태(atypical jobs)의 증가 그리고 임금 근로자들 사이의 양극화의 심화는 근로빈곤층 및 실업율의 증가를 야기하고 있으며 이는 사회보험의 사각지대를 확대하고 있다. 따라서 이에 대한 대응으로 연금제도에서는 다양한 최저보장제도¹¹⁾ 및 크레딧 제도를 도입하여 저소득층의 노후 빈곤문제를 완화하려 하고 있다 (Myles, 2003). 그리고, 무엇보다, 1980년대부터 그 강도를 달리하며 지속되고 있는 유럽 국가들의 실업문제는 신자유주의 이데올로기에 의한 복지국가 비판에 부흥하여 노동시장정책의 방향 선회를 야기하였으며, 그 결과 대부분의 OECD 국가들, 특히 유럽 국가들을 중심으로 적극적 노동시장 정책¹²⁾이 강화되었다. 이러한 맥락에서 독일과 벨기에는 근로연계급여(IWB)의 일환으로 사회보험료에 대한 감면정책을 수행하여 저소득 근로자들의 빈곤완화 및 그들의 노동력 활성화를 추구하고 있다. 그러나 해당 국가의 사회 경제적 환경에 따라 이러한 사회보험료 감면정책의 주목적은 조금씩 다르게 나타나고 있다. 즉, 독일은 저소득 일자리의 창출을 또 다른 주요 목적으로 상정하여 정책을 수행하고 있는 반면, 벨기에는 전일제 일자리를 확대하기 위한 목적으로 제도를 설계하여 운영하고 있다. 그러나, 무엇보다, 사회보험료 감면정책은 연금 보험료에 대한 부담이 상대적으로 큰 저소득계층에 대한 연금제도의 기능유지를 가능하게 할 뿐 아니라, 장기적으로 그들의 노후 소득보장을 강화시키는 역할을 하고 있다.

1) 비스마르키안 복지체계에서의 사회보험 특성

비스마르키안 복지국가는 20세기 초 포디즘에 의한 산업 자본주의가 융성하고 있는 사회 환경에서 발전하였다. 대량생산 대량소비로 특징지워지는 남성 임금근로자 중심의 산업사회의 발전은 완전고용과 가족임금체계를 가능하게 하였으며, 가족형태는 남성

11) 최저보장제는 나라마다 제도의 발전과정과 사회경제적 환경에 따라 다양한 형태로 운영되고 있으므로 개념을 정의하기 어렵다. 그러나 본 절에서는 넓은 의미로 연금 수급자들의 최소한의 생활수준을 유지하기 위해 공적 연금에서 운영되고 있는 정책들로서, 기초연금, 최저소득보장, 혹은 최저연금제도를 모두 포괄하는 의미로 사용한다 (홍백의, 2006).

12) 적극적 노동시장 정책(ALMP)은 여러 국가들에서 다양한 형태로 수행되고 있다. ALMP 프로그램들은 민간부문에 대한 임금보조정책, 공공부문에서의 일자리 창출, 교육과 훈련 프로그램, 그리고 구직자들의 구직활동을 돕기 위한 고용서비스로 크게 구분할 수 있다.

생계부양 여성 전업주부의의 성별 분업이 일반화되어 여성에 의한 돌봄노동이 가능한 사회였다.

이러한 사회 경제 환경에서 복지국가의 역할은 남성 생계부양자 가족을 단위로, 생계부양자가 처할 수 있는 노령, 사망, 장애, 그리고 질병 등의 사회적 위험 상황에서 생계를 유지할 수 있도록 소득을 보장해주는 것이었다. 따라서 비스마르키안 복지국가들은 이러한 사회적 위험에 대응하기 위하여 남성 임금근로자를 위한 사회보험 중심의 복지국가를 발전시켰다. 이러한 비스마르키안 복지체계에서 사회보험제도의 특성은 다음과 같다. 첫째, 국가에 의한 기본적인 사회보장인 사회보험은 근로와 기여에 기초하고 있다. 앞에서 언급되었듯이, 비스마르키안 복지국가가 설계되어 발전하던 시기는 남성생계부양자 중심의 가족형태와 단일화된 전일제 일자리에서의 완전고용이 가능했기 때문에, 근로와 기여에 기초한 사회보험은 대부분의 국민을 포괄할 수 있었다. 둘째, 비스마르키안 복지국가는 현금을 지급하는 소득보장 중심으로 기여와 급여수준은 소득에 비례하고 있으며, 이는 계층과 사회적 지위를 더욱 공고히 하는 기능을 하고 있다. 즉, 비스마르키안 복지국가의 일반적인 가족형태인 남성생계부양 여성 전업주부 모델은 성별분업을 전제하고 있으므로, 남성은 경제활동을 하여 집안의 생계를 책임지며, 여성은 집안에서 다양한 돌봄노동과 가사일을 책임지고 있었다. 따라서 국가에 의한 복지 서비스의 제공은 불필요하였으며 가족이 복지 제공의 기능을 담당하였다. 또한 비스마르키안 복지의 주 목적은 남성 임금 근로자를 위한 일과 소득보장을 제공하는 것이므로, 불평등이나 빈곤문제 보다 이전 소득의 유지에 더욱 관심을 가지고 있다. 따라서 비스마르키안 복지체제의 사회보험은 근로 기간 중에 소득에 비례하는 기여를 한 후, 급여 역시 근로 기간 동안의 생활수준을 유지할 수 있도록 소득에 비례하는 수준으로 제공하고 있다. 셋째, 사회보험의 운영은 국가로부터 독립된 유사 공공조직(para-public)에 의하여 이루어진다¹³⁾ (Palier & Martin, 2008).

¹³⁾ 이러한 비스마르키안 복지체제의 사회보험제도와 비교되는 베버리지안 복지체제의 사회보험의 특징은 다음과 같다. 첫째, 비스마르키안 사회보험과 베버리지안 사회보험 모두 사회보험료를 재정적 기반으로 급여를 제공하므로 근로와 기여에 기초한 것은 공통점이다. 또한 완전고용이 가능하였던 시기이므로 전 국민을 포괄하려던 목적 역시 공통점이라고 할 수 있다. 그러나 비스마르키안 사회보험은 계층에 따라 서로 다른 기금에 가입하며 소득 수준에 비례하는 급여를 제공함으로써, 계층에 따른 위계와 차등을 보다 공고히 하는 역할을 하였다. 그러나 베버리지안 사회보험은 정액기여와 정액급여 원칙이라는 관점에서 보편주의를 지향하는 특성이 있다. 둘째, 사회보험에 대한 기여와 급여는 소득수준에 관계없이 정액 기여, 정액 급여의 원칙을 따르고 있다. 따라서 사회보험에 대한 기여는 소득수준에 관계없이 정액을 기여하는 것이며, 급여의 수준 역시 생계를 유지할 수

위에서 언급된 세 가지의 특성으로 대표되는 비스마르키안 복지체제의 사회보험은 1970년대 전 세계적인 석유위기를 계기로 촉발된 경제위기, 산업구조의 변화, 가족형태의 변화, 그리고 신자유주의 사상의 만연으로 야기되는 새로운 사회적 위험의 출현으로 위기를 경험하고 있으며, 이를 위한 변화를 부단히 시행하고 있다.

2) 비스마르키안 복지체제의 개혁 - 연금제도를 중심으로

(1) 연금 보험료 기여의 증가를 통한 연금 개혁 (1970년대 중반 - 1980년대)

1970년대 중반 이후 복지국가는 전 세계적인 석유파동으로 위기를 경험하게 되었다. 즉, 구조적인 실업이 증가하였으며, 저출산 고령화로 인구구조가 변화하기 시작하였고, 여성들의 노동시장 참여가 증가하였으며, 세계화의 영향으로 자본이동이 확대되었고 경제에서의 경쟁체제가 강화되었다. 이러한 상황에서 다양한 사회정책 학자들은 비스마르키안 국가들의 압력을 세 가지로 지적하고 있다. 첫째, 사회보험에서 재정 방식의 문제이다. 즉, 근로자와 고용주가 공동으로 부담하고 있는 사회보험료의 기여 방식은 베버리지안 복지 국가에 비하여 노동비용에서의 증가를 야기하며 노동시장을 경직시키고 있다는 것이다. 둘째, 비스마르키안 복지국가들은 조합주의를 특징으로 하고 있으며, 이러한 조합주의적 특성은 복지체제의 변화를 어렵게 하는 하나의 요인이 되고 있다. 부연하면, 견고하게 구조화된 조합주의는 변화를 어렵게 하는 합법화된 권리구조(claim structure)이기 때문에 서로의 이해에 조금이라도 반하게 되는 경우 개혁은 거의 불가능하게 된다. 셋째, 비스마르키안 복지체제는 사회보험의 소득보장 중심이므로 돌봄노동과 같은 새로운 사회적 위험에 직면하였으나, 국가에 의한 돌봄서비스의 부족으로 새로운 위험 상황에 대처할 수 있는 유연성이 부족하게 되었다 (Scharpf and Schmidt, 2000 ; Daly, 2001 ; Palier and Martin, 2008).

그러나 위에서 언급된 비스마르키안 복지국가의 위험들이 본격적으로 인식되기 시작한 90년대 중반 이전까지, 비스마르키안 복지국가들은 그들의 특성을 더욱 강화하는

있는 정도로 낮게 정액으로 규정하고 있다. 따라서 그 목적은 이전 생활의 유지가 아닌 빈곤 완화를 목표로 하고 있다. 셋째, 행정책임의 단일화이다. 모든 기여금은 단일 사회보험 기금에 적립되며, 급여는 이 기금에서 지급되도록 하고 있다 (Beveridge, 1942 ; 지은정, 2006).

방향으로 개혁이 이루어졌다. 부연하면, 이러한 비스마르키안 복지국가에서 소득에 비례하는 기여에 기반한 사회보험의 급여는 권리로 인식되고 있기 때문에 급여 수준을 삭감하는 개혁은 이루어지기가 어렵게 되어있었다. 따라서 사람들은 사회보험, 특히 연금 제도의 개혁 시 급여 수준의 하락보다 기여율의 증가를 더욱 선호하였다. 그 결과 비스마르키안 국가들의 정치가들은 1970년대 후반부터 1980년대 중반까지 급여 수준의 하락보다 기여율을 증가시키는 방향으로 연금제도를 개혁하였다 (Palier and Martin, 2008).

(2) 개혁의 1단계 (1990년대)

1990년대 비스마르키안 국가들은 경기불황, 산업구조의 변화로 야기된 노동시장의 변화와 저출산 고령화에 의한 인구구조의 변화로 인한 연금 재정의 악화에 본격적으로 직면하여, 어떤 형태로든 연금제도의 개혁을 이루어야 한다는데 각 정당들과 연금 전문가들 사이에 합의를 이루고 있었다. 따라서 1990년대 비스마르키안 복지체제 개혁의 공통적 특징은 비스마르키안 복지국가를 와해하는 것이 아니라 보존하고 통합하는 것이었다. 즉, 재정적 어려움에 직면한 비스마르키안 사회보험 방식을 포기하는 것이 아니라, 사회보험체제 내에서 국가의 재정 보조금을 증가시키거나 세금을 재원으로 하는 새로운 급여를 도입하여 비스마르키안 복지체제를 유지하는 것이다 (Palier & Martin, 2008).

이러한 배경 하에서, 독일에서 수행한 1992년 연금 개혁의 내용은 국고보조의 증가, 조기연금 급여 수준의 삭감, 그리고 연금 산정방식의 개선으로 요약될 수 있다. 이러한 개혁으로 1986년 19.2%까지 증가하였던 연금 보험료 기여율은 이전보다 약 10%까지 감소하게 되었다. 프랑스 역시 연금의 재정 악화 문제에 직면하여 국고보조를 증가하는 반면, 다양한 간접적인 방법으로 급여수준을 낮추었다. 즉, 국가의 일반 재정을 재원으로 FSV¹⁴⁾(Fonds de solidarite vieillesse - old-age solidarity fund)를 신설하였으며, FSV

¹⁴⁾ FSV의 재원은 1991년 도입된 CSG(contribution sociale generalisee)와 CNAF(Caisse nationale d'allocations familiales)에서 충당되고 있다. CSG는 모든 소득에서 걷는 세금으로 소득세와 달리 비기여 급여들의 재정 지원만을 위하여 사용되고 있다. CSG의 세율은 2007년 현재 7.5%로써 근로자들만 부담하고 있다. 1999년 현재 CSG는 전체 사회보장 재정의 20% 이상을 부담하고 있으며, 특히 의료보험에 35% 이상 보조하고 있다. CNAF는 가족복지(National Family Benefits Fund)에 사용되는 복지재정을 위한 펀드이다 (MISSOC, 2009).

는 기존에 연금 보험료에서 충당하였던 최저연금과 각종 크레딧의 재원으로 사용되었다. 또한 급여수준을 임금이 아닌 물가변동률에 연동시켰으며, 완전 노령연금 수급을 위한 가입기간을 150분기에서 160분기로 연장하였고, 연금 산정 시 기준이 되는 평균 임금을 최고 소득 기간 10년에서 25년으로 확대하였다 (Bonoli & Palier, 2008).

(3) 개혁의 2단계 (2000년대)

1990년대 이후 사회보험에 기반한 비스마르키안 복지국가는 경제, 사회, 그리고 정치의 문제를 더욱 악화시킨다는 인식이 확대되면서 이들 국가를 중심으로 복지국가의 재편에 관한 논의가 확대되었다. 그 결과 복지국가의 패러다임이 탈상품화에서 포괄적 의미의 재상품화인 노동시장 활성화 정책을 강조하는 것으로 변화되었다. 이러한 맥락에서 연금제도 역시 연금 수급개시연령을 상향조정하고 조기연금에 대한 패널티를 강조하는 등 급여 수급자들의 근로유인을 지속적으로 강화하고 있다. 이와 동시에 2000년대 두드러진 연금제도에서의 급진적 개혁은 노후소득보장을 위한 다층연금의 제도화와 연금제도에서 이원화(dualism)의 강화를 특징으로 하고 있다 (Palier & Martin, 2008). 부연하면, 공적연금의 소득대체율이 인하여 1층의 공적연금만으로는 적절한 수준의 노후 소득보장이 어렵게 되자, 비스마르키안 복지국가들 조차 다층의 연금제도로 개혁하고 있다. 또한 높은 실업률 및 다양한 근로형태(atypical jobs)의 증가로 근로빈곤층이 증가하여 그들의 노후 빈곤문제가 다시 이슈화되고 있다. 따라서 기여와 급여의 연계는 강화하는 반면, 세금을 재원으로 하는 기초 소득보장제도를 새롭게 도입하거나 보다 강화하였다. 뿐만 아니라 독일은 노동시장의 유연성을 목적으로 저임금의 일자리 창출을 도모하고, 동시에 그들의 노동시장 안정성을 보완하기 위하여 저소득층을 위한 사회보험료 감면정책을 수행하고 있다. 따라서 이러한 비스마르키안 국가들의 개혁에서 저소득층을 대상으로 하는 최저수준의 사회보장에 있어서의 사회적 연대는 더욱 강화된 것으로 평가받고 있다.

독일의 2000년대 연금개혁은 1992년 수행된 1단계의 개혁보다 급진적인 개혁으로 완전노령연금의 소득대체율을 2030년까지 64%로 인하하였으며, 완전적립의 민영연금을 도입하고 이를 활성화하기 위한 인센티브를 제공하고 있다. 또한 공공부조와는 구별되는 급여로써, 노후빈곤 문제를 완화하기 위하여 세금을 재원으로 하는 0층의 기초

소득보장제도를 도입하였으며, 연금 수급개시연령을 2012년부터 2029년까지 65세에서 67세로 다시 더욱 높게 상향조정하였다. 이와 동시에 노동시장의 활성화를 위한 Hartz 개혁을 시작하여 저소득의 mini-jobs과 midi-jobs 종사자들의 사회보험료 감면정책을 확대하였다. 프랑스는 1993년의 1단계 연금 개혁을 보다 강화하고 있었으며, 2003년 개혁에서는 공무원 연금을 공적연금 수준으로 개혁하였다. 또한 연금제도에서의 근로유인을 더욱 강화하고 있다 (Bonoli & Palier, 2008 ; Palier & Martin, 2008). 제 3장에서는 이러한 비스마르키안 복지국가의 연금 개혁과 관련된 내용 중 노동시장 활성화 정책에서 야기된 사회보험료 감면정책을 중심으로 고찰할 것이다.

3. 사회보험료 감면정책

1) 노동시장 활성화와 사회적 연대 강화를 위한 사회보험료 감면정책

사회보험료 감면정책은 임금보조정책¹⁵⁾의 일환으로 노동시장 활성화와 그들의 빈곤완화를 위하여 많은 국가들에서 다양한 형태로 수행되고 있다. 즉, 임금 보조 정책은 크게 사업주와 근로자에 대한 보조로 구분할 수 있으며, 그 형태로서 임금의 직접보조와 사회보험료 혹은 소득세를 감면해주는 간접보조로 나눌 수 있다. 또한 임금보조 정책에서 고려해야 하는 주요 이슈 중의 하나는 누구의 노동을 활성화시키고자하는가라는 문제로써 대상 집단의 선정문제이다. 이러한 대상 집단은 주로 저소득 근로자, 장기실업자, 급여 수급자, 그리고 장애인 집단으로 대표된다 (Immervoll et al, 2009 ; Lee, 2005 ; 장신철, 2006).

사업주에 대한 임금보조는 저소득 계층을 포함한 소외 계층의 고용을 진작시키기 위하여, 고용주들의 노동비용을 낮춤으로서 노동수요를 증대시키는 것을 목적으로 하고 있다. 고용주에 대한 임금 보조의 형태는 임금의 직접보조, 고용주의 사회보험료 부

¹⁵⁾ Immervoll(2009)에 의하면, 저소득층의 근로를 유인하고 그들의 빈곤완화를 위한 정책(급여)들로 근로연계급여(In-Work Benefit), 임금보조정책, 그리고 최저임금제 등이 있으며, 특히 IWB와 근로자를 대상으로 하는 임금보조정책 사이의 구분이 명확하지 않음을 언급하고 있다. 따라서 본 논문에서는 IWB와 임금보조정책을 동일한 개념으로 사용할 것이다.

담금 감면, 소득세 형태로의 간접보조 등으로 구분된다. 비스마르키안 복지 국가들 중 프랑스와 네덜란드는 고용주의 사회보험료 부담금을 감면해주는 국가들로서, 저임금 일자리에 대한 고용주들의 수요를 높이기 위한 정책들이다. 그러나 고용은 늘리지 않고 이러한 임금보조 정책을 악용하는 대체효과의 문제 및 사중손실 효과로 인하여 순 고용 효과는 감소한다는 비판이 제기되고 있다 (Lee, 2005).

근로자에 대한 임금보조는 저소득 근로자를 대상으로 제공되는 소득보조로서, 고용효과 뿐만 아니라 소득재분배 효과를 목적으로 하고 있다 (Lee, 2005). 이러한 근로자에 대한 임금보조는 근로유인 효과를 야기하며, 결국 노동공급을 증가시킨다. 근로자에 대한 임금보조 형태 역시 직접 보조, 사회보험료 감면, 그리고 세금감면의 간접보조 형태로 제공되고 있다 (장신철, 2006 ; 이병희 외, 2009). 특히, 일본, 영국, 벨기에, 그리고 독일은 저소득층 근로자의 사회보험료 감면정책을 수행하는 대표적인 국가들이다.

고용주 및 근로자에 대한 임금보조 정책은 크게 세 가지 형태의 서로 다른 고용 효과를 야기한다. 첫째, 고용주에 대한 임금보조는 대상 집단의 선별을 엄격히 해야 하기 때문에, 대상 그룹에 대한 낙인효과가 크게 나타나는 반면, 근로자에 대한 임금보조는 사회 보험료나 세금의 감면을 통하여 이루어지므로 낙인효과가 크지 않다. 둘째, 최저 임금 수준이 높은 경우, 고용주에 대한 임금보조는 대상 집단의 고용을 증가시키는 반면, 근로자에 대한 임금보조는 대상 집단의 임금을 증가 시킨다. 셋째, 고용주에 대한 임금보조는 대상 집단을 고용할지의 여부에 영향을 미치는 반면, 근로자에 대한 임금보조는 근로자의 구직 행위에 영향을 미친다 (Dickert-Conlin and Hotx-Eakin, 1999 ; Lee, 2005).

그러나 고용주와 근로자에 대한 임금보조 중 저소득 계층의 근로유인효과 및 그들의 소득증가에 보다 효과적인 정책으로 평가되고 있는 근로자에 대한 임금 보조정책이 보다 널리 수행되고 있다 (Dickert-Conlin and Hotx-Eakin, 1999 ; Lee, 2005). 특히, 현재 우리나라 상황에서는 근로 빈곤층의 빈곤완화를 목적으로 국민연금의 사각지대 문제를 완화하기 위하여 근로 빈곤층의 연금보험료 감면정책의 도입을 신중히 고려할 필요가 있다고 판단된다. 또한 사회 보험료에 대한 부담이 높은 국가들에서도 저소득 근로자들의 사회적 위험에 대한 보장을 위하여 임금의 직접적인 보조 보다, 장기적 관점에서, 사회보험료 감면정책이 보다 긍정적인 방안이라고 판단된다.

2) 독일의 사회 보험료 감면정책

본 절에서는 근로자에 대한 사회보험료 감면 사례들 중 비스마르키안 복지국가로써 소득비례연금에서 근로자들을 대상으로 연금 보험료를 감면해주고 있는 독일의 사례를 중심으로 살펴볼 것이다. 저소득 근로자에 대한 사회보험료 감면 사례 중 많은 주목을 받고 있는 독일의 'Mini/midi-Jobs' 프로그램은 2003년에 시작되었으며, 현재까지 성공적으로 수행되고 있다는 평가를 받고 있다. 이러한 Mini/midi-Jobs 프로그램은 800유로 이하의 임금을 받는 저임금 근로자들을 대상으로 그들의 사회 보험료를 감면시켜주는 정책이다. 이 정책은 독일의 노동시장 활성화 정책인 하르츠 개혁의 전략들 중 하나이다 (Kemmerling & Bruttel, 2006).

(1) 독일 사회보험료 감면정책의 배경

1980년대 이후 독일의 노동시장은 그 경직성과 높은 청년실업률 그리고 이에 따른 높은 실업보험 의존율로 인하여 끊임없는 비판을 받고 있었다. 동맥경화에 비유되는 독일 노동시장의 이러한 문제점들을 해결하기 위하여, 2002년 하반기 Peter Hartz를 위원장으로 하는 하르츠 위원회(Hartz Commission)가 출범하였으며 이듬해인 2003년 ‘아젠다 2010’을 선언하였다. 일명 하르츠 개혁¹⁶⁾으로 불리는 이 개혁은 I 장에서 IV장으로 구성된 법안체제로 I ~ II 장은 2003년부터 시행되었고 III장과 IV장은 각각 2004년과 2005년부터 수행되었다. 이러한 하르츠 개혁의 일환으로 노동시장 활성화를 위하여 수행되고 있는 독일의 사회보험료 감면정책은 800유로 이하의 저임금 근로자들에게 보험료를 감면해줌으로써 저임금 일자리를 확대하여 노동시장의 유연성을 강화하는 동시

¹⁶⁾ 2003년 시행된 하르츠 I, II 개혁은 주로 고용을 촉진하는 데에 역점을 두었으며, 2004년 수행된 하르츠III 개혁은 연방고용청의 개혁에 관한 내용을 담고 있다. 가장 급진적인 내용을 담고 있는 하르츠IV에서는 기존 실업보험급여를 실업급여 I 로 명칭을 바꾸고 수급기간을 12개월까지 축소하였고, 실업부조와 사회부조를 통합하여 명칭을 실업급여 II 로 변경하였으며, 실업급여 II 수급자와 근로가 가능한 저임금 근로자를 대상으로 기초소득 보장을 강화하였다. 이러한 하르츠 개혁은 기존 실업보험의 범위를 제한하고 제2노동시장(파견노동, 자영자, 저임금고용)에서의 유연성을 강화했다. 그 결과 하르츠 개혁은 저임금 일자리를 확대하는 동시에 이들에 대한 사회보험료 감면정책을 수행하여 그들의 안정성 역시 고려하려 하였다. 그러나 하르츠개혁은 이러한 제 2노동시장에서의 고용 증진을 야기했는지라도, 노동시장에서의 양극화를 심화시켜 2005년 사민당 정부의 퇴각을 야기했다. 따라서 2005년~2008년에는 다시 노동시장의 안정화(사회보장의 강화)를 보다 강화하는 방향으로 정책들이 이루어지고 있다 (Eichhorst, 2006 ; 2009).

에 그들의 안정성도 도모하기 위한 목적으로 수행되고 있다. 독일이 이러한 보험료 감면정책을 포함한 하르츠 개혁을 단행하게 된 거시적 배경은 복지국가 패러다임의 변화, 유연안정성(flexicurity)의 강조, 미신고 근로의 공식화, 리스본 전략(Lisbon Strategy)의 목표를 달성하기 위함이었다.¹⁷⁾

(2) 사회보험료 감면정책

위에서 언급된 Hartz 개혁을 단행하게 된 거시적인 환경적 요인 이외에, Hartz 개혁을 통하여 얻고자하는 세부적 목표는 고용서비스의 향상, 실업인구의 활성화, 그리고 노동시장의 탈규제를 통한 고용의 증진이다. 이 중 저임금 근로자를 위한 사회보험료 감면은 실업인구의 활성화 중 ‘실업급여 수급자의 적극적인 구직활동을 요구하는 정책 강화’와 ‘활성화 정책의 강화(make work pay)’를 위한 정책방안에 포함된다. 이러한 사회보험료 감면정책은 Ich-AG 보조금과 Mini-Jobs과 Midi-jobs에 대한 보조금으로 나누어진다.

¹⁷⁾ 첫째, 1980년대 시작된 복지국가에 대한 위기의식은 1990년대 이후 복지국가를 재편해야한다는 주장으로 발전하였다. 이에 따른 복지국가의 패러다임 전환의 움직임은 복지국가의 목표를 변화시키고 있다. 즉, 복지국가의 궁극적 목표로 인식되고 있는 탈 상품화(de-commodification)의 가치는 노동가능 인구의 활성화(activation)를 강조하는 재상품화로 변화하고 있다. 인구 고령화와 가족구조의 변화에 의하여 야기되는 새로운 사회적 위험은 복지혜의 의존보다 노동시장에 적극적으로 참여하는 "Make Work Pay"의 중요성을 더욱 강조하고 있는 것이다. 따라서 연금을 포함한 사회보험료 감면 등의 다양한 근로유인 정책 뿐 아니라 훈련과 교육을 통하여 노동시장에 참여하게 유도하는 적극적 노동시장정책을 지속적으로 강화하고 있다.

둘째, 신자유주의자들에 의하여 끊임없이 비판받아 온 독일 노동시장의 경직성은 높은 청년실업률과 생산성 저하의 원인으로 인식되고 있었다. 이를 완화하기 위한 방안으로 주목받고 있는 개념인 유연안정성(flexicurity)은 저임금의 시간제 근로자 확대 및 다양한 방법으로 노동시장의 유연성을 높이는 동시에, 그들을 사회적으로 보호하기 위한 정책들을 통하여 고용 안정성을 높이는 것이다. 이를 위하여 연금 및 실업보험에 가입하지 못하는 근로자들을 위하여 사회 보험료를 감면해주는 정책에 관심을 가지고 있다.

셋째, 미신고 근로(undeclared work)의 공식화이다. 현재 독일의 미신고 근로에 대한 정확한 수치는 알 수 없으며, 그 추정치 역시 2004년 현재 3.1%에서 15%로 다양하게 보고되고 있다. 그러나 이러한 미신고 근로는 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 미신고 근로가 확대되는 이유 중 73%는 높은 사회보험료 및 세금 때문이라고 보고되고 있다(Schneider, 2007). 따라서 공식화된 저소득 근로자에 대한 사회 보험료를 감면해줌으로서, 저소득 근로자들이 수행하고 있는 미신고 근로의 공식화를 유도하고 있다.

넷째, 유럽연합 국가들은 2000년 3월 리스본 정상회담(Lisbon Summit)에서 새로운 사회적 위험에 대응하고 유럽연합의 발전을 위하여 리스본 전략(Lisbon Strategy)을 채택하였다. 이러한 리스본 전략의 목표 중 하나는 고용율의 증대로서, 유럽연합 국가들은 2010년까지 총 고용율과 여성 고용율의 목표를 각각 70%와 60%로 설정하였다. 그러나 2003년 현재 독일의 고용율은 총 고용율이 64.7%이며 여성 고용율은 59.2%로 리스본 전략의 목표치에 미치지 못하고 있었다. 따라서 독일은 여성과 중고령 인구의 고용율 확대에 초점을 맞추어 하르츠 개혁의 Mini/midi-Jobs 확대를 추진하고 있으며, 이를 통하여 리스본 전략의 고용율 목표 달성을 꾀하고 있다.

[표 1] Hartz 개혁의 세부 목표

- ① 노동시장 서비스의 효율성과 효과성 증진
 - 지방 고용서비스 전달 조직의 재편, 유사시장의 도입, 대상 집단화(targeting)의 강화, 프로그램 효과성에 대한 평가 강화
- ② 실업인구의 활성화
 - 급여제도의 재정비, 규제 강화, 실업급여 수급자의 적극적인 구직활동을 요구하는 정책 강화, 활성화 정책의 강화 (make work pay)
- ③ 노동시장의 탈규제를 통한 일자리 수요 진작
 - 임시직 부문의 탈규제, 기한부 고용 계약(fixed term contracts)의 면제, 해고제한 규정으로부터 면제 (exemptions from restrictions on dismissal protection)

자료 : Jacobi, L. & Kluge, J. 2006.

Ich-AG 보조금은 창업보조금으로서 자영업을 시작하려는 실업자를 지원하기 위해 실업급여 수급권을 활용하던 기존의 가교수당(Bridging Allowance)을 강화한 것이다. 따라서 Ich-AG 보조금은 실업급여 수급자 중 1인 창업을 원하는 수급자를 대상으로 지원하였다. Ich-AG 보조금의 지원 기간은 수급자의 연소득이 25,000유로를 넘지 않는 경우 3년이며 보조금의 금액은 해마다 감소한다. 따라서 Ich-AG 보조금을 받는 수급자는 첫 해에 월 600유로를 받을 수 있으며, 연소득이 25,000유로를 넘지 않는 경우, 둘째 해에는 월 360유로를 셋째 해에는 240유로를 받을 수 있다. 그러나 Ich-AG 보조금을 받는 경우 사회보험의 가입이 의무로 되어있으며, 둘째 해부터 받는 보조금의 금액은 사회 보험료를 해결할 수 있는 수준으로만 수당을 지급하는 것이다 (Schmid, 2008). 즉, Ich-AG 보조금은 실업율을 낮추기 위한 방안으로 1인 자영업의 확대를 유도하기 위한 정책이며, 연 소득이 25,000유로에 미치지 못하는 영세 자영업자들에게 3년간 사회 보험료의 지원을 목적으로 하고 있다.¹⁸⁾

Mini-Jobs 프로그램 이전에 저소득 근로자에 대한 사회보험료 지원은 주당 15시간 이상 일하는 근로자의 월 임금이 325유로 이하인 근로자의 사회 보험료를 면제해주는 방식으로 이루어졌다. 이 경우 고용주는 해당근로자의 사회 보험료의 절반인 22%¹⁹⁾를 기여해야 했다. 그러나 2003년 Mini-Jobs 개혁으로 주당 근로시간 규정이 폐지되었으

¹⁸⁾ Ich-AG 보조금은 2006년 폐지되었으며, 보다 효율적인 가교수당과 통합되어 실업자를 위한 “창업수당(Start-up Allowance)”으로 변경되었다. 이 제도는 수급요건을 강화하여 장기실업자의 대부분을 제도에서 배제하였고, 그 결과 신청건수는 30만 건에서 20만 건으로 감소하였다 (Baumgartner, 2007 ; Schmid, 2008).

¹⁹⁾ 22%의 사회 보험료는 12%의 연금 보험료와 10%의 건강 보험료로 구성되어 있다.

며, 사회 보험료의 감면 혜택을 받을 수 있는 임금의 범위도 확대되었고 점감구간이 도입되었다. 즉, 월 임금이 400유로 이하인 mini-jobs에서는 예전과 같이 근로자의 사회 보험료가 전액 면제되었으며, 고용주는 해당 사회 보험료의 절반을 기여해야 한다. 또한 월 임금이 401유로~800유로까지를 Midi-Jobs으로 지정하여 점감구간을 설정하였다. 따라서 월 임금이 401유로인 근로자부터는 사회보험료 기여 비율이 4%에서 800유로인 근로자의 사회보험료 기여 비율은 21%까지 점진적으로 증가하게 된다. 이 경우 월 임금이 401유로에서 800유로 사이의 근로자를 고용한 고용주는 해당 근로자를 위하여 평균적으로 21%의 사회 보험료를 기여하게 된다.

그리고 800유로 이하의 midi-jobs 종사자로서 개인 가정(private household)에 고용된 근로자들의 경우, 고용주들의 사회보험료 기여는 근로자 임금의 12%로 한정하여 고용주들의 부담을 완화시켜주고 있다 (Steiner, 2004). 최근 독일은 노인수발보험 등 사회서비스의 점진적 확대와 맞물려, 개인 가정에 고용된 비공식 근로자들의 수가 점차 증가하고 있으며 그들의 많은 수가 저임금 근로에 종사하고 있다. 따라서 이들의 비공식 근로를 공식화하고 고용 조건을 보다 개선하기 위하여 고용주에 대한 사회보험료 역시 지원되고 있다고 볼 수 있다.

(3) 사회보험료 감면정책의 결과 및 평가

독일의 사회보험료 감면 정책은 저소득층의 빈곤완화와 그들의 노후소득보장 강화를 제1의 목표로 수행된 정책이 아니라 독일의 높은 실업율과 경직된 노동시장의 문제를 해결하기 위한 목적으로 저임금의 일자리 확대를 주요 목적으로 하여 수행된 정책이다. 따라서 사회보험료 감면 정책에 대한 평가 역시 독일의 노동시장 문제를 완화시켰는지에 초점을 두고 있다.

[표 2] Hartz 개혁의 효과

구분		Hartz개혁 전	Hartz개혁 후	효과
1인 창업 보조금 정책 : Ich-AG subsidies		+	+	실업의 위험 감소
저소득 근로자의 사회보험료 감면정책	Mini-Jobs	n/a	+	mini-jobs의 고용 증대
	Midi-Jobs	n/a	(+)	midi-job의 고용 증대

주 : 긍정적 효과 +, 비교적 긍정적 효과(+), 효과 없음 0, 비교적 부정적 효과(-), 부정적 효과 -
 자료 : Jacobi, L. & Kluge, J. 2006.

2006년 발간된 하르츠 개혁 제 1차 평가 보고서에 의하면, 1인 창업을 위한 Ich-AG 보조금은 실업 극복에 긍정적인 영향을 야기했다. 2004년 연방노동청은 35만 회의 창업 지원을 하였으며, 그 중 48%인 약 17만 회가 1인 창업을 위한 Ich-AG 보조금 정책의 일환으로 집계되었다(박명준, 2006). 또한 Ich-AG 보조금의 신청은 예상보다 훨씬 많았으며, Ich-AG 수급자의 60%~70%는 더 이상의 보조 없이 새로운 사업을 시작한 것으로 보고되고 있다(Jacobi & Kluge, 2006).

또한 본 평가 보고서는 저임금 근로자에 대한 사회보험료 감면제도 역시 하르츠 개혁의 목표 달성에 기여하였다고 평가하고 있다. 즉, mini-jobs 프로그램을 통하여 독일 노동시장의 유연성이 향상되었다고 보고하였다. 2003년 이후 월 임금이 800 유로 이하에 속하는 mini-jobs과 midi-jobs에 종사하는 경제활동 인구는 지속적으로 증가하여, 2005년 6월 현재 670만 명의 mini-jobs 종사자가 근로를 하고 있는 것으로 집계되었다. 이는 개혁 이전에 비하여 260만 명이 증가한 수치이다(박명준, 2006). midi-jobs 역시 개혁 전에 비하여 12만5천명이 증가한 것으로 보고되고 있다(Jacobi & Kluge, 2006). 특히, 이러한 mini-jobs과 midi-jobs은 실업율이 높고 아주 경직된 노동시장에서 만연했던 미신고 근로를 줄이는데 많은 기여를 한 것으로 평가받고 있다.

그러나 mini-jobs 개혁에 대하여 제기되는 비판 역시 크게 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 저임금 근로자의 고용 확대만을 목적으로 정책을 설계하였다는 비판이다. mini-jobs 개혁은 모든 저임금 근로자들이 기간제한 없이 개인 단위로 수급할 수 있도록 설계되어, 가족의 임금을 고려하지 않도록 되어 있는 정책이다. 이는 EITC 혹은 WFTC 등의 다른 IWB 프로그램들이 가족임금에 대한 소득조사를 조건으로 수급할 수

있도록 설계가 되어 2차 소득자들의 근로유인을 어렵게 하는 문제를 해결하기 위함이었다. 그러나 이러한 정책적 의도는 가족의 전체 소득이 비교적 높은 2차 소득자나 짧은 시간만 근로를 하는 고숙련 근로자들 역시 혜택을 볼 수 있는 결과를 야기했다. 또한 mini-jobs의 혜택을 받을 수 있는 임금 기준이 타 사회복지 급여를 수급할 수 있는 임금 기준 보다 낮기 때문에 근로유인에 큰 효과를 나타내지 못한다는 비판을 받고 있다 (Immervoll et al, 2009). 둘째, 독일 노동시장이 추구하는 유연안정성(flexicurity)에서 유연성만을 강조하였다는 비판이다. mini-jobs과 midi-jobs 개혁을 통하여 일자리의 양은 증가하였을지라도, 일자리의 질은 더욱 악화되었다. 비록 저소득 근로자들에게 연금 보험료를 포함한 사회 보험료를 지원해준다고 할지라도, 그들의 임금 수준과 일자리의 질이 낮기 때문에 다양한 사회적 위험에 처할 위험이 높으며 그들의 연금으로는 충분한 노후소득보장이 어려울 수 있기 때문이다. 셋째, 하르츠 개혁은 실제적으로 실업률의 감소에는 아직 큰 영향을 미치지 못한 것으로 평가되고 있다. 즉, mini-jobs과 midi-jobs의 증가는 비공식적으로 근로를 하였던 미신고 근로자들의 공식화와 기존의 정규직 근로자들이 대체되어 증가한 것으로 평가되고 있다 (Kemmerling & Bruttel, 2006). 또한 mini-jobs 근로자들이 mini-jobs과 midi-jobs을 통하여 정규직으로 이행할 것이라고 예상했던 가교 역할 역시 큰 성과를 이루지 못하였다.

4. 국민연금의 보험료 감면정책의 도입 필요성 및 정책방안

앞에서 살펴보았듯이 비스마르키안 연금제도를 수행하는 국가들은 새로운 사회적 위험에 직면하여 다양한 형태의 변화를 추구하고 있다. 또한 최근 전 세계적인 경제위기 상황에서 각 국가들은 자국의 경제 회복과 경제적 위험에 처한 국민들을 보호하기 위한 다양한 정책들을 제안하여 수행하고 있다.

최근 우리나라에서도 국내외 경제위기로 국민연금에 가입한 사업장들의 경영 악화가 표면화되고 있으며, 이에 대한 대응 방안으로 전년도 대비 20% 이상 소득이 하락한 사업장가입자에게는 2009년 소득²⁰⁾을 기준으로 보험료를 산정함으로써 이들의 경제

²⁰⁾ 국민연금 사업장가입자의 보험료 부과를 위한 기준소득월액은 전년도 소득을 기준으로하고 있다.

적 부담을 줄여주기로 하였다.²¹⁾ 또한 저소득층의 사회보험료를 지원해 주어야한다는 주장들이 본격적으로 제기되기 시작하고 있으나, 아직 사회적 합의가 이루어지고 있지 않은 상황이다.²²⁾ 이렇게 경제위기 시기에 단기적으로 국민연금 가입자들의 부담을 완화시켜주기 위한 방안과 더불어, 변화된 환경에서 새로운 사회적 위험에 처해있는 근로빈곤층을 위한 좀 더 체계적인 정책방안에 대한 고민이 필요한 상황이다. 즉, 노동시장의 유연성만 강화되고 빈부격차가 더욱 심화되고 있는 시기에 전 세계적으로 빈번히 발생하고 있는 경제위기의 간접적 영향을 받고 있는 한국의 현실에서, 우리나라의 상황에 적합하게 설계된 근로빈곤층을 위한 국민연금 보험료 감면정책은 그들의 빈곤완화와 노후 소득보장을 강화하며 연금의 사각지대 문제를 완화하고 부분적으로 근로유인 효과를 야기할 수 있는 주요 정책이 될 것이라고 판단된다.

이러한 측면에서 현시점에서 국민연금 보험료 지원이 왜 필요한 지에 대해 살펴보고, 근로빈곤층에 대한 보험료 지원방안을 검토해 보고자 한다.

1) 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 감면정책의 필요성

국민연금은 임금 근로자를 주 대상으로 노령, 장애, 그리고 사망이라는 사회적 위험에 공동으로 대처하기 위한 사회보험으로 공공부조와 달리 기여에 따른 급여를 받을 수 있는 제도로 설계되었다. 또한 임금 근로자들의 사회보장을 강화하기 위하여 그들의 연금 기여금은 고용주와 근로자가 일정 비율로 나누어 분담하도록 하고 있다.

그러나 산업구조에 있어서 자영업자의 비율이 낮은 선진국들과 달리, 한국은 국민연금 기여금을 전적으로 혼자 부담해야하는 자영업자의 비율이 2008년 현재 약 32%로 OECD 전체 국가 평균의 두 배 수준이며, 34개 OECD 국가 중 자영업자 비율이 6번째로 높은 국가에 속하고 있다. 특히 현재와 같은 경기 침체 시기에 소득파악이 어려운 한국의 상황에서, 이러한 산업구조는 영세 자영업자뿐 아니라 저소득 근로자들이 자발적으로 국민연금 가입을 회피할 가능성을 높이며, 이는 궁극적으로 국민연금의 사각지대 발

²¹⁾ 보건복지가족부에서는 2009년 2월 26일 '2009년도 제1차 국민연금심의위원회'(위원장: 복지부차관)를 열어 동 내용을 의결(보도자료, 2009.2.27)

²²⁾ <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2010070855591> http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/429217.html

생을 증가시킬 수 있음을 의미한다(이병희 외, 2009). 즉, 영세 자영업자 및 저소득 근로자들의 대부분은 국민연금 보험료에 대한 부담 수준이 상대적으로 매우 큰 근로빈곤층으로써, 고용관계가 수시로 변동되거나 소득신고 등의 공적 자료를 확보하기 어려운 임시·일용직이나 시간제 근로자들이라는 점에서 국민연금의 미가입자가 될 확률이 매우 높게 나타나고 있다.²³⁾ 또한 근로빈곤층에 속할 수 있는 다양한 근로형태(atypical jobs)의 증가는 사회보험의 사각지대를 더욱 확대시킬 것으로 예상된다.

이와 같이 영세 자영업자들과 저임금 근로자들의 사회보험 미가입율이 높은 현실에서, 2007년 국민연금 개혁은 재정안정화를 주목적으로 급여수준을 낮추는 방향으로 이루어졌으며, 국민연금의 가입자를 확대하는 등 국민연금의 내실화를 강화하는 문제는 소홀히 다루어졌다. 또한 선성장·후분배 중심의 정책과 주기적인 경제위기로 양극화는 점차 심화되고 있으며 신자유주의의 영향으로 노동시장의 유연성은 더욱 강화되고 있다. 이러한 상황에서 독일이 수행하고 있는 사회보험료 감면정책의 배경과 목적 그리고 그 문제점을 분석한 후, 근로 빈곤층을 대상으로 우리나라의 상황에 보다 적합하게 설계된 국민연금 보험료 감면정책을 수행한다면 국민연금의 내실화에 기여할 수 있는 주요 정책 대안이 될 것이라고 판단된다. 부연하면, 독일의 사회보험료 감면 정책은 노동시장의 유연화를 위하여 저임금 일자리의 확대를 주목적으로 설계된 정책이다. 따라서 가구소득에 관계없이 개인을 단위로 임금이 낮은 모든 근로자를 대상으로 수행하고 있다. 이는 전체 가구 소득을 고려할 경우, 가구 내 2차 소득자들의 근로유인이 어려울 수 있는 문제를 해결하기 위한 목적이었다. 그 결과 독일의 사회보험료 감면정책인 mini-jobs과 midi-jobs 개혁의 대상자들 중 일부는 근로 빈곤층이 아닐 수 있다는 비판을 받고 있다.

따라서 국민연금에서 보험료 감면정책을 도입한다면, 우리나라의 현 상황에 적합한 정책 목표를 세우고, 위에서 언급된 독일에서의 문제점을 완화시키는 방향으로 정책을 설계하여야 할 것이다. 즉, 국민연금에서 보험료 감면정책의 주목적은 근로빈곤층의 사회보장 강화를 최우선 과제로 하며, 그 대상자를 근로빈곤층에 한정하여야 할 것이다. 우리나라는 근로자들 사이의 양극화가 매우 심화되어 있으며 동시에 저소득 근로자들의 사회보장이 매우 미약한 상태이다. 또한 산업구조에서도 사회보장이 취약할 수

²³⁾ <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?sec=focus100&idxno=2010080310402719533>

있는 영세 자영업자들의 비율이 매우 높게 나타나고 있다(이병희 외 2009). 따라서 이러한 근로빈곤층을 대상으로 하여 이들의 사회보장 강화를 주목적으로 국민연금 보험료 감면정책을 설계한다면 그들의 빈곤완화 뿐 아니라 국민연금의 사각지대 문제를 완화하여 내실화를 기할 수 있을 것이라고 판단된다. 즉, 이러한 근로빈곤층의 연금 보험료 지원은 사회보험의 주요 역할인 소득재분배 기능을 보다 강화하고 유연성만 강화되고 있는 노동시장의 안정성 향상에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 또한 근로 빈곤층을 대상으로 국민연금 보험료를 감면해 줌으로서 그들의 비공식 고용을 공식화하도록 유도 할 수 있을 것이다. 이는 결국 비공식 소득활동을 하고 있는 납부예외자 혹은 적용 제외자를 연금제도로 편입시킴으로서 연금의 사각지대 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

2) 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 감면정책 방안

근로빈곤층의 국민연금 보험료 감면정책 방안을 설계할 경우 우선 고려하여야 할 사항은 정책 수행의 주요 목표와 이를 위한 대상 집단 그리고 감면 수준을 결정하는 것이다. 이는 정책을 계획하고 수행하려는 목표의 우선순위에 따라서 대상 집단과 감면 수준이 변화할 수 있기 때문이다. 독일의 mini-jobs 프로그램의 평가 결과에 의하면, 저임금 근로자들에 대한 사회보험료 감면은 저소득 일자리의 증가를 주요 목표로 하고 있으며, 800유로 이하의 저임금 근로자 개인을 단위로 대상 집단을 구성하였다. 그 결과 저소득 일자리는 증가하였으며 따라서 시간제 근로에 대한 근로 유인의 효과뿐 아니라 비공식 고용의 공식화를 야기하였다. 따라서 저임금 일자리의 확대와 동시에 그들의 빈곤완화를 꾀하였으며, 장기적으로 그들의 노후 소득보장이 어느 정도 강화될 것으로 예상할 수 있다. 한편, 현재 국내에서 수행되고 있는 건강보험 및 국민연금 농어민에 대한 사회보험료 지원은 저소득층 및 농어민을 대상으로 그들의 사회보장 강화를 주목적으로 하고 있으며, 동시에, 납부시점에서 보험료 부담을 완화하여 제도에 대한 수용성을 증대시켜 가입률 제고의 효과가 나타나고 있다.

이러한 결과를 볼 때 오늘날과 같은 경제침체 시에 근로빈곤층에 대한 보험료 감면 정책은 근로 시점에서의 경제적 부담을 완화시킬 뿐 아니라 연금 가입율을 제고하여 궁

극적으로 은퇴시점에서 연금사각지대로 전락하는 것을 방지할 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 따라서 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 감면정책은 단기적 관점에서 근로빈곤층의 빈곤완화, 국민연금의 신뢰 회복, 수용성 증가 및 미신고 근로의 공식화에 따른 사각지대해소 그리고 장기적 관점에서 저소득층의 노후 소득보장 강화를 우선순위의 목표로 상정하고 정책을 계획해야 할 것이다. 또한 이는 노동시장의 안정성을 보다 강화시켜 노동시장의 지나친 유연함과 균형을 이룰 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

그러나 앞에서 언급되었듯이, 우리나라의 노동시장은 자영업자의 비율이 30% 이상으로 매우 높게 되어 있으며 소득과악 역시 제대로 이루어지고 있지 않는 상황이다. 따라서 국민연금 보험료 감면 정책을 수행할 경우 이로 인해 야기되는 형평성의 문제가 대두될 수 있다. 이러한 측면에서 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 감면 정책의 대상은 가구 단위로 현재 수행 중에 있는 근로장려세제(EITC)의 수급자들을 대상으로 정책을 시작하여 근로장려금 제도의 확대시기에 맞추어 국민연금 보험료 감면정책 대상자를 자영업자까지 확대하여 수행하는 것이 정책 수행의 효율성 측면에서 보다 바람직할 것이라고 판단된다. 1975년 미국에서 시작된 EITC는 원래 저소득 근로자들의 사회보험료를 포함하는 세금(payroll tax)을 상쇄해주고 동시에 그들의 근로유인을 목적으로 도입되었다. 그러나 점차 다양한 형태로 대상을 확대하여 EITC를 운영하는 국가들이 증가하고 있으며, 현재도 독일과 벨기에에는 저소득 근로자들의 사회보험료를 감면해주는 형태로 EITC를 운영하고 있다고 볼 수 있다 (Immervoll & Pearson, 2009).

본 절에서는 위에서 살펴 본 내용을 바탕으로 국민연금 보험료 감면정책의 도입방안을 다음과 같이 감면 대상, 감면 수준과 국고보조 시기, 그리고 사후관리 측면에서 제시해 볼 것이다. 첫째, 국민연금 보험료의 감면 대상자는 현행 근로장려금의 대상 가구원 중 신청 근로자이며, 대상 근로자의 소득 및 재산 기준은 근로장려금의 기준인 가구를 단위로 수행할 수 있다.²⁴⁾ 이는 독일의 사회보험료 감면정책에 관한 비판 중 하나인 정책 수혜자가 근로 빈곤층이 아닐 수 있다는 문제를 해결 할 수 있는 방안이라고 판단된다. 따라서 총소득 요건은 부부의 연간 총소득²⁵⁾ 합계액이 1,700만원²⁶⁾미만이며, 주

²⁴⁾ 근로장려금 수급자를 대상으로 국민연금 보험료 감면정책을 시행할 경우, 가구단위로 이루어지기 때문에 최근 연금제도의 개인화 추세에 반하는 정책이며, 또한 여성주의적 시각에서 비판을 받을 수 있다. 그러나 이는 제도의 보다 효율적인 정착을 위한 초기 단계에서 야기되는 문제로서, 보험료 감면 제도가 확대 발전됨에 따라 이후에 검토를 다시 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

택 요건은 주택이 없거나 기준시가 5,000만원 이하의 소규모 주택이어야 하고, 신청자와 세대원의 재산 합계액이 1억원 미만이어야 한다. 또한 부양자녀 요건으로 18세 미만의 부양자녀²⁷⁾가 1명 이상 있어야 한다. 그러나 이러한 근로자만을 대상으로 하는 근로장려금의 요건은 점차 완화되어 소득과약 인프라 구축 상황 등에 따라 2014년 자영자까지 확대할 계획이며, 부양자녀의 조건 역시 폐지할 계획이다. 따라서 국민연금 보험료의 감면 대상자 역시 근로장려금 대상자의 기준 완화에 맞추어 확대하는 것이 바람직할 것이다. 기획재정부의 08년 세재개편안에 의하면, 현재 기준에 부합되는 근로장려금 대상 가구는 약 63만 가구로 추정하며, 2014년 자영자까지 확대할 경우 대상 가구는 약 150만 가구로 확대될 것으로 예상하고 있다.

둘째, 보험료 감면수준과 관련하여, 소득에 따라 연금 보험료의 일정 비율을 지원하는 구간과 보험료 지원금이 해당 비율 이하로 점차 감소하는 점감구간(sliding scale)을 설정하여 근로유인효과를 보다 강화하고 소득수준에 따른 정책 수행의 형평성을 도모하는 것이 바람직 할 것이다. 따라서 현재 수행 중인 근로장려금의 소득기준에 따라 점증구간인 총 급여 800만원 미만까지는 국민연금 보험료의 100%를 지원하고, 정액구간인 총 급여가 800만원 이상 1,200만원 미만인 경우 50%를 지원하며, 점감구간인 1,200만원 이상 1,700만원 미만인 경우 40%, 30%, 20%, 10% 등으로 소득구간에 따라 차등 지원하는 방안을 고려해볼 수 있다²⁸⁾.

셋째, 국민연금 보험료 감면을 위한 재원과 보험료 지원 시기는 다음과 같다. 근로 빈곤층의 보험료 감면을 위한 재원은 국고에서 지원하는 것이 타당하며, 이에 대한 가입이력은 보험료 감면 혜택을 받는 즉시 기록되도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다. 그러나 국고 지원은 세대 간 형평성 문제를 고려하여 50%는 보험료 감면혜택을 받은 사람들의 연금 수급권이 발생하는 시기에 지급하며, 50%는 보험료 감면혜택에 대한 가입이력이 이루어지는 현 세대에서 하는 것이 바람직할 것이라고 판단된다. 부연하면, 현재 근로 빈곤층에 있는 사람들이 국민연금에 가입하지 못하여 그들의 노후에 수급권

25) 총소득은 근로소득, 사업소득, 이자소득, 배당, 부동산 임대, 연금, 기타소득을 모두 포함한다.

26) 1,700만원의 총소득 요건은 OECD 기준에 따른 상대적 빈곤층에 대한 기준으로 전국 가구 중위소득의 50% 수준이다. 또한 이는 우리나라의 정책 결정 시 많이 사용되는 기준인 4인 가족 기준 차상위계층의 기준으로 최저 생계비의 약 120% (2006년 기준)에 해당한다.

27) 중증장애가 있는 자녀인 경우 연령의 제한이 없음

28) 그러나 이러한 보험료 지원 금액은 재정 상황에 따라 %가 변화될 수 있다.

을 획득하지 못하거나 적은 액수의 급여를 받는다면, 그들은 이후에 조세를 재원으로 하는 공공부조의 수급자가 될 수 있을 것이다. 이는 후 세대의 재정 부담을 가중시킬 것이라고 판단된다. 따라서 이러한 근로 빈곤층을 위한 복지 재정은 현 세대와 후 세대가 공유하는 것이 바람직하다고 판단된다.

넷째, 무엇보다 중요한 것은 정책에 대한 철저한 사후관리이다. 국민연금 등 사회보장제도는 어떻게 관리하는냐에 따라 그 정책의 효과가 매우 달라질 수 있으므로 철저한 사후관리가 필요하다. 특히, 우리나라와 같이 소득과악 인프라가 미비한 실정에서 선지원 후관리로 지원하고 사후관리가 제대로 되지 않을 경우, 실제적으로 지원받아야 할 대상자가 소외될 수 있음을 직시하여야 할 것이다. 이러한 문제는 사회보장제도 시행 초기에 흔히 발생하였던 문제이기도 하다. 건강보험에서의 예(이애경 외, 2006)에서 지원 기간이 종결된 이후에 사후관리 대책이 없었다는 지적과 같이 좋은 제도가 도입되더라도 이를 철저히 관리하지 못한다면 그만큼 정책 효과가 떨어질 수 있음을 고려하여야 할 것이다. 따라서 국민연금 보험료 감면정책 역시 근로장려금의 부정수급 방지를 위한 제도적 장치인 조세특례제한법에 의한 지급제한 규정을 준용하여 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉, 고의 중과실로 근로장려금을 허위 신청한 경우 2년, 사기 기타 부정한 방법으로 근로장려금을 허위 신청한 경우에는 5년간 근로장려금 지급을 제한하고 있으며, 부정수급이 밝혀진 근로장려금은 이자를 추가하여 전액 추징하고 있다. 국민연금 보험료 감면 정책도 이러한 규정을 준용하여 부정수급자로 밝혀진 경우 보험료 면제 기간을 소멸시키거나 원 소득에 해당하는 보험료를 전액 추징하는 방안이 바람직하다고 판단된다.

마지막으로 고용주에 대한 인센티브 부여 혹은 고용주가 부담하는 사회보험료에 대한 지원 역시 고려해보아야 할 것이라고 판단된다. 현재 근로장려세제의 대상자들은 국민연금 보험료가 감면된다 할지라도 일정부분 본인이 부담해야 하는 비용이 발생하게 된다. 그러나 근로장려금의 수급으로 근로자들의 부담은 상쇄되지만 고용주들은 기존에 부담하지 않아도 되었던 근로자들을 위한 국민연금 보험료를 추가로 부담해야 하는 상황이 발생하게 된다. 즉, 영세 사업장의 근로자들은 많은 경우 국민연금의 사업장 가입자가 아닌 지역가입자로 가입되어 있거나, 국민연금을 가입을 하고 있지 않은 경우가 대부분이다. 따라서 근로장려세제의 혜택과 같은 기준을 준용한 국민연금 보험료 감면

정책의 혜택을 받기 위해서는 근로자임을 밝혀야하며 이 경우 고용주의 부담이 발생하게 된다. 따라서 제도 시행 초기에 제도가 보다 효율적으로 정착할 수 있도록, 일시적으로, 영세 사업장의 고용주에 대한 세제 감면 혹은 고용주가 부담하는 사회보험료에 대한 지원 역시 고려해볼 수 있을 것이다. 즉, 본 제도가 정착될 때까지 일시적으로, 총 급여가 800만원 미만으로 국민연금 보험료의 100%를 지원 받는 근로자를 고용하고 있는 사업주에게는 사업주가 부담해야 하는 국민연금 보험료의 일부를 지원해주는 방안 역시 함께 고려해 볼 수 있을 것이다.

5. 결론 및 연구의 한계

본 연구는 비스마르키안 복지국가의 연금 개혁 내용을 고찰 한 후, 비스마르키안 복지국가의 개혁 사례 중 하나인 독일의 사회보험료 감면정책을 검토하였으며, 이를 토대로 한국의 국민연금 보험료 감면정책을 위한 함의를 얻는 것을 목적으로 하고 있다. 즉, 한국의 연금제도 발전에 많은 영향을 미치고 있는 독일에서 수행하는 mini/midi-jobs 프로그램을 중점적으로 살펴보았으며, mini/midi-jobs 프로그램의 배경을 고찰하기 위하여 비스마르키안 복지국가 특성 및 그들의 연금제도 개혁과정을 고찰하였다.

OECD 국가들 특히, 독일과 벨기에에서 수행되고 있는 사회보험료 지원은 노동시장 활성화(activation)를 위한 근로유인에 우선순위를 두고 있다. 이렇게 독일과 벨기에의 사회보험료 지원정책이 노동시장 정책의 일환임에도 불구하고, 국민연금이 저소득 계층에 대한 사회보험료 지원정책에 주목해야 하는 이유는 이러한 정책의 수행이 비스마르키안 복지국가의 특성을 변화시키고 있다는 평가까지 받고 있기 때문이다. 즉, 소득에 연계되어 이전 소득 수준의 유지를 목적으로 하는 사회보험 중심의 비스마르키안 복지 국가들은 높은 실업률 및 임금 근로자들 사이의 빈부격차의 심화로 특히, 장기실업자 및 근로빈곤층을 위한 정책에서, 빈곤완화를 목적으로 하는 베버리지안 복지국가의 특성으로 변화하고 있기 때문이다. 또한 저소득층을 위한 정책에서는 국고의 지원을 확대하여 사회연대를 더욱 강화하고 있다는 평가를 받고 있기 때문이다.

따라서 변화된 환경에서 사회양극화 해소와 노동시장의 활성화를 위해 근로 빈곤

층을 중심으로 국민연금 보험료를 감면하는 정책은 장기적으로 국민연금 사각지대 완화와 노후소득보장 체계의 건실화를 도모할 것이라는 측면에서 검토해야 할 중요한 과제임은 분명하다. 이를 위하여, 외국의 연금 보험료 감면 정책의 면밀한 고찰을 바탕으로, 한국 사회에 적합한 연금 보험료 감면 정책에 대한 신중한 검토가 이루어져야 할 것이다.

근로빈곤층을 위한 국민연금 보험료 감면정책의 수행을 위하여 긍정적인 방향으로 신중한 검토가 필요함에도 불구하고 크게 네 가지 측면에서 논쟁의 여지가 남아있으며, 이것이 본 연구의 한계임을 지적한다. 첫째, 근로 빈곤층을 위한 보험료 감면 정책은 현재 시행되고 있는 기초노령연금의 발전 방향에 따라, 혹은 기초연금의 도입여부에 따라 그 중요성과 지원 방향이 변화될 수 있다는 점이다. 둘째, 연금 수급 전 3년간 평균소득 월액의 평균액인 A값의 문제가 발생한다는 점이다. 즉, 저소득 계층에 대한 연금 보험료 지원으로 저소득 계층의 가입자들이 증가한다면, 국민연금의 전체적인 급여수준을 결정하는 A값이 하락하게 될 것이고, 이는 국민연금 급여수준의 전체적인 하락을 야기할 수 있다. A값 하락을 방지하기 위해 급여산식을 조정·변경하거나 강제적으로 A값을 일정수준으로 고정하는 방법도 생각할 수 있겠지만, 이는 사회적 합의를 필요로 하며 또 다른 논쟁을 야기할 수 있다. 셋째, 소득과약 문제는 근로빈곤층에 대한 보험료 지원에 있어 또 다른 형평성 논란을 야기할 수 있다. 소득 과약 인프라가 제대로 구축되지 않은 현실에서 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 감면은 실질적으로 지원되어야 할 대상자가 제외되는 등 또 다른 형평성 문제를 야기할 수 있을 것이다. 그러나, 장기적으로, 소득과약 인프라의 문제는 근로장려세제의 제도화로 개선될 것으로 기대된다. 따라서, 소득과약 인프라에 따른 형평성 문제에도 불구하고, 현시점에서 소득과약이 가장 정확할 수 있는 근로장려금 제도의 기준을 준용하여 그 대상자에게 국민연금 보험료를 감면해주는 것이 최선의 대안이라고 판단된다. 마지막으로 무엇보다도 보험료 감면이 효과적으로 달성되기 위해서는 제도에 대한 인식제고가 절실하다는 점이다. 국민연금제도가 최초로 도입된 88년 이후 20년이 되었으며, 전 국민 연금제도가 실시된 99년 이후 10년의 기간이 지났음에도 불구하고 국민연금제도에 대한 인식이 부족하여, 제도의 긍정적 효과를 이해하지 못하거나 불신하는 경향이 있다. 따라서 국민연금에 대한 올바른 이해와 제도의 인식제고가 선행되어야 국민연금 보험료 감면정책이 보다 효과적으로

수행될 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 □

- 김원섭, 김수완, 주은선, 최영준 (2006). 주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변화와 우리나라의 공 사 연금제도의 발전방안, 국민연금연구원.
- 안종범 (2009. 4. 24). 경제 살리는 추경되려면. 매일경제신문 인사이드 칼럼.
- 국민연금공단 (2009). 2008년 국민연금통계연보.
- 박명준 (2006). 독일의 고용촉진관련 주요정책들의 추진 경과와 전망. 국제노동브리프. KLI.
- 보건복지가족부고시 (2007). 제2007-68호(2007.07.31) 보건복지가족부고시 제2008-71호
- 이병희, 김혜원, 황덕순, 김동현, 김영미, 김우영, 최옥금 (2009). 고용안전망과 활성화 전략 연구, 연구보고서 2009-04, 한국노동연구원.
- 이애경, 이용갑, 최인덕, 박일수, 한준태, 김재석 (2006). 저소득·취약계층 건강보험료 지원사업의 인식도조사, 연구보고서 2006-1, 국민건강보험공단.
- 장신철 (2006). 사회보험 적용 징수 일원화의 향후과제, KLI.
- 통계청 (2008). 경제활동인구 부가조사(근로형태별, 비임금근로) 결과(2008년 8월 실시), 2008,10.
- 홍백의 (2006). 최저보장제도의 유형 및 재정적 효과에 관한 연구. 사회보장연구. 22(2).
- Baumgartner, H. J. & Caliendo, M. (2007). *Turning unemployment into self-employment : Effectiveness and efficiency of two start-up programmes*. IZA DP No. 2660.
- Beveridge, W. (1942). *Social Insurance and allied services*. London, HMSO.
- Bonoli, G. & Palier, B. (2008). *When past reforms open new opportunities : comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems*. in Reforming the Bismarckian welfare systems. Blackwell Publishing.
- Daly, M. (2001). *Globalization and the Bismarckian welfare states*. In R. Sykes, B. Palier & P. Prior (eds). *Globalization and the european welfare states : challenges and change*. London : Macmillan Press. 79-102.
- Dickert-Conlin & Hotx-Eakin. (1999). Employee-based versus employer-based subsidies to low-wage workers : A public finance perspective. Income Security Policy Series Paper No. 21, Center for Policy Research (Syracuse University).
- EC. (2006). *Adequate and sustainable pensions - Synthesis report 2006*.
- Eichhorst, W. & Grienberger-Zingerle, M. & Konle-Seidl, R. (2006). *Activation policies in Germany : From status protection to basic income support*. IZA DP No.2514.
- Eichhorst, W. & Marx, P. (2009). *Reforming German labor market institutions : A dual path to flexibility*. IZA DP No.4100. IZA.

- Immervoll, H. & Pearson, M. (2009). *A good time for making work pay? taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, DELSA/ELSA/WD/SEM (2009)9. OECD.
- Jacobi, L. & Kluve, J. (2006). *Before and after the Hartz reforms : The performance of active labour market policy in Germany*. IZA Discussion Paper Series No. 2100.
- Kemmerling, A. & Bruttel, O. (2006). New politics in German labour market policy? the implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state. *West European Politics*, 29(1).
- Lee, Jae Kap (2005). *Evaluation of lessons form wage subsidy programmes in OECD countries*. OECD.
- Myles, J. (2003). *A new social contract for the elderly?.* in Esping-Andersen, G. Why we need a new welfare state. Oxford.
- OECD (2003). *OECD employment outlook : 2003 towards more and better jobs*. OECD.
- Orsini, K. (2006). *Tax-benefits reforms and the labour market : evidence from Belgium and other EU countries*. Working Paper. KU Leuven.
- Palier, B. & Martin, C. (2008). *From a frozen landscape' to structural reforms : the sequential transformation of Bismarckian welfare systems*. in Reforming the Bismarckian welfare systems. Blackwell Publishing.
- Palier, B. & Thelen, K. (2010). Institutionalizing dualism : complementarities and change in France and Germany. *Politics and Society*. 38(1).
- Scharpf, F. W. & Schmidt, V. A. (2000). *From vulnerability to competitiveness : welfare and work in the open economy*. 2. Oxford : Oxford University Press.
- Schmid, G. (2008). *독일 고용정책의 주요 개혁과 성과. 국제노동브리프*. KLI.
- Schneider, F. (2007). *Reducing the shadow economy in Germany : a blessing or a curse?.* Special Issue of The International Scope Review(TISR).
- Steiner, V. (2004). Social welfare reform and the low-wage labour market in Germany - what works, and what doesn't ?. *Applied Economics Quarterly Supplement*. 55.
- <http://statlinks.oecdcode.org/302009011P1G084.xls>(OECD Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistic.
- www.asiae.co.kr/news/view.htm?sec=focus100&idxno=2010080310402719533.
- www.eitc.go.kr/eshome.
- www.nhic.or.kr/wbh/wbha/wbha_0200/wbha_0202/wbha_0202a/1425540_4881.html.

Policy of reduction and exemption of social security contribution in Germany and the implication in National Pension

Yoo, HoSun* · Kang, SungHo**

The aim of this article is to examine policy of reduction and exemption of social security contribution(SSC) in Germany and to have the implication for National Pension. Germany and Belgium in Bismarkian welfare states have been executing the policy of reduction and exemption of SSC for some marginalized people. There is refund policy of SSC for low income people in Belgium. Also, this policy is carried out for mini-job or midi-job in Germany. In Korea, the policy is partially executed for some marginalized people in National Health Insurance and National Pension. That is, the policy of reduction and exemption of SSC has been carried out for different target groups among marginalized people in OECD countries. Thus, in new social risks and recent economic crisis, the policy of reduction and exemption of SSC in Germany suggests that policy of reduction and exemption of SSC for low income people in National Pension will help to expand the coverage of National Pension and strength old- ages income security in the long run.

Key words: reduction and exemption of social security contribution, Mini-jobs reform, wages subsidies, EITC

◆ 2010.5.24. 접수 / 2010.6.30. 1차수정 / 2010.7.26. 게재확정

* Ph.D. Research Fellow, National Pension Research Institute (yoohosun@hotmail.com)

** Ph.D. Research Fellow, National Pension Research Institute (powerksh0515@hanmail.net)