

독일 사회보험 개혁론의 쟁점과 함의*

황 규 성**

● 요약 ●

이 논문은 독일에서 진행 중인 사회보험 개혁론의 배경과 쟁점을 드러내고 시사점을 제시한다. 사회보험 개혁론의 배경에는 사회보험이 근간으로 삼았던 산업사회 표준성의 위기가 자리 잡고 있다. 표준성의 위기는 재정과 이중화라는 이중적 위기로 표출되고 있다. 사회보험 개혁론은 개별 사회보험 영역에서 서로 다른 형태로 표출되는 표준성의 위기에 대한 대응으로서, 건강보험은 시민보험으로, 연금보험은 취업자 보험을 비롯한 다양한 대안적 제도로, 실업보험은 일자리 보험으로 재편을 모색하고 있다. 사회보험이 전통적으로 가정했던 표준성을 재구성하려는 사회보험 개혁론의 공통점 중 하나는 자신의 선조인 비스마르크로부터 벗어나려는 것이다. 그러나 경제 상황의 호전, 사회보험 개선의 역사적 경험, 높은 만족도 등으로 전통적인 사회보험에서 급진적으로 전환하기 보다는 점진적 개선으로 가닥을 잡을 것으로 전망된다. 사회보험의 성숙도가 낮은 한국의 경우 독일 사회보험이 직면한 위기를 반면교사로 새길 필요가 있다. 우리는 사회정책의 기본으로 돌아가 표준성과 보편성의 재구성이라는 관점에서 다양한 구상들을 열어 놓고 사회정책의 설계도를 다시 그려볼 필요가 있다.

주제어: 사회보험, 표준성, 고용보험, 연금보험, 건강보험, 불평등, 독일.

* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3A2044833).

** 한신대학교 연구교수(kyuseong.hwang@gmail.com)

1. 서론

독일에서 복지국가의 위기 담론은 1970년대 이후 지금까지 중단된 적이 없다. 독일 사회정책 전문가들은 궤병이 의심스러울 정도로 위기라는 말을 입에 달고 사는 것 같다. 복지국가가 성공모델에서 애물단지로, 문제 해결자에서 문제 유발자가 되었다는 진단도 나온 바 있다(Hockerts 2011; Metzler 2003).

복지국가의 위기에 대하여 현재 독일에서 진행 중인 복지개혁 담론은 크게 세 가지 흐름으로 분류할 수 있다. 하나는 기본소득이다. 기민당 소속 튀링엔 주지사였던 알트하우스(Dieter Althaus)의 모델을 포함하여 구체적인 모델도 개발되어 논의의 지평을 넓히고 있고, 2016년에는 기본소득당이 결성되기도 했다. 다른 하나는 사회 인프라 국가론이다. 소득보장 이외에 건강, 보육, 교육, 문화, 교통, 주택 등 사회적 인프라를 공유자산으로 만들어 모두에게 접근이 열려 있어야 한다는 발상이다(Hirsch et al., 2013). 또 다른 하나는 사회보험 개혁론으로서, 수정론부터 폐기론까지 스펙트럼이 다양하다.

이 중에서 사회보험 개혁론이 이 논문의 주제다. 사회보험이 독일 복지국가의 핵심이라는 점은 널리 알려져 있다. 사회정책은 사회보험 중심으로 설계되어 독일 복지국가의 또 다른 명칭은 “사회보험국가”이다(Kaufmann, 2003:194). 사회지출 가운데 사회보험이 차지하는 비중은 1991년부터 줄곧 60% 초중반대를 유지하고 있다(BMAS, 2016:10).

독일에서 복지국가의 위기는 사회보험의 위기이며, 사회보험은 기본소득론이나 사회 인프라 국가론 등 다른 개혁론의 출발지점이기도 하다. 최근 대연정의 한 축을 맡고 있는 사민당은 건강보험을 시민보험으로, 연금보험을 취업자보험으로, 실업보험을 일자리 보험으로 바꾸어 사회보장의 기초를 새롭게 다지겠다고 밝히기도 했다(SPD, 2016).

이 논문은 독일에서 사회보험이 전반적으로 어떤 위기에 직면해 있는지를 밝히고(2절), 건강보험, 연금보험, 실업보험 등 개별 사회보험제도는 어떤 문제로 씨름하면서 새로운 길을 모색하고 있는지를 검토하며(3절~5절), 개혁안을 평가 및 전망한 후 시사점을 제시한다(6절).

2. 사회보험국가의 위기

1) 사회보험의 기반: 산업사회의 표준성

독일 사회정책의 “기본공식”은 가사노동에 종사하지 않는 성인(주로 남성)은 일을 통해 가족 공동

체 구성원들의 삶을 책임질 기회를 가져야 하고 또한 책임져야 한다는 것이었다(Zacher, 2001: 347). 국가의 역할은 기본공식이 실현될 수 있도록 뒷받침하는 것으로 설정되었다. 따라서 사회정책의 중심목표는 노령, 질병, 실업 등 사회적 위험에 처한 기간에 사회보험을 통해 남성 소득자와 가족이 성취한 생활수준을 보장하는 것이었다(Bleses & Seelieb-Kaiser, 2004: 19; Butterwegge, 2005: 272).

사회보험제도는 사회정책의 기본공식에 충실하게 설계되었다. 실업에는 실업보험이, 질병에는 질병보험이, 고령에는 연금보험이 (남성) 임금 노동자의 상실된 소득을 보충하는 역할을 맡았다. 따라서 독일 사회정책은 “임금노동 중심 사회정책”이고, 사회보험은 임금노동자를 대상으로 삼는 “노동자 사회보험”이며, 독일 복지국가 “임금노동중심 사회보험국가”의 성격을 가진다(Bleses & Vobruba 2000; Bonß & Ludwig-Mayerhofer, 2000: 113; Vobruba, 1990). 독일의 사회보험이 노동자에 초점을 맞춘 역사적 기원이 노동자 문제에 부딪혀 깊은 시름 하던 비스마르크의 작품이었다는 점은 이미 널리 알려져 있다.

사회보험에 무게중심을 둔 복지제도의 설계가 물 흐르듯 작동하려면 몇 가지 조건이 갖추어져야 한다. 독일 복지국가는 완전고용, 표준고용관계, 일인소득 가족, 충분한 생활수준보장 등 네 가지 버팀목에 의존한다(Sesselmeier, 2003). 특히 노동시장에서 사회보험에 당연 가입되는 취업활동이 중단 없이 장기적으로 이루어져 위험에 따른 소득상실이 단기에 그쳐야 하고 충분한 소득을 올려야 사회보험이 매끄럽게 돌아갈 수 있다(Bäcker, 2015). 적어도 2차 대전 종전 이후 1970년대 중반까지는 이러한 조건이 거의 완벽하게 뒷받침되면서 사회보험은 빛을 발했다. 소득이 감소 혹은 상실되더라도 사회보험은 고임금과 높은 소득 대체율을 통해 단지 빈곤 방지에 그치지 않고 충분한 생활수준을 보장할 수 있었다.

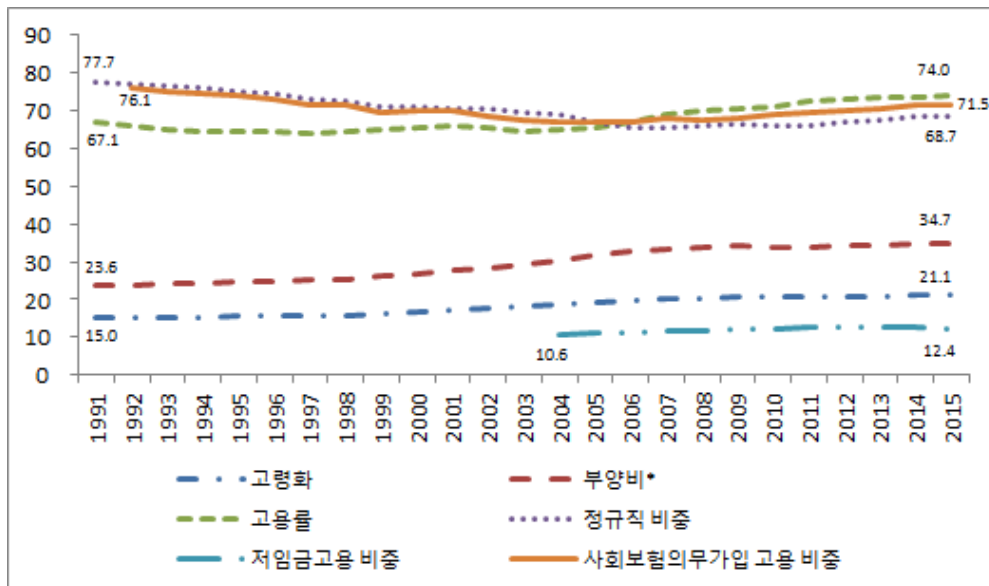
사회보험의 근간은 ‘산업사회의 표준성’으로 집약할 수 있다. 학교를 졸업하여 정규직으로 취업하면 사회보험에 자동 가입되고 결혼해서 아이 낳아 기른 후 은퇴하면 연금으로 살아가는 표준적인 삶이 사회보험의 기본가정이었다. 이런 점에서 사회보험에는 젊어서는 복지에 기여하고 늙어서는 복지를 소비하는, 생애주기의 표준에 기반한 호혜성이 깃들여 있다(Ullrich, 2000: 121). 사회보험은 생애주기의 표준성 뿐 아니라 노동시장에서 표준고용관계를 기본으로 설정했고(Mückenberger, 1985), 젠더의 관점에서는 남성노동자의 임금노동과 여성의 가사노동으로 성역할이 분리되는 “남성 생계부양자 모델”을 낳았다(Lewis, 1992). 독일 복지모델은 산업사회의 전형적 특징을 기반으로 성립되어 “산업노동모델”로 규정하기도 한다(Geissler, 1998).

이로부터 노동과 복지의 긴밀한 연관관계라는 사회보험 모델의 중요한 특징이 도출된다. 제도적 차원에서 노동시장 정책은 독일 복지국가의 본질적이고 특수한 요소라는 지적은 노동 세계와 복지

제도의 강력한 상관관계를 일컫는 말이다(Gottschall & Dingeldy, 2000). 노동과 복지는 따로 떨어져 있는 것이 아니라 늘 같이 붙어 다녀 노동 세계는 복지 제도와 중첩된다(Hemerijck et al., 2000). 사회 보험이 발전과 변형을 거쳐 왔지만 임금노동자를 중심으로 설계되어 있다는 큰 골격은 여전히 유지되고 있다.

하지만 1970년대 중반부터 사회보험국가는 위기에 봉착한다(Riedmüller & Olk, 1994). 서비스 중심의 산업구조 변화, 노동의 정보화, 세계화, 고령화와 인구감소, 가족구조 등 직업생활 및 생활양식의 변화 등이 복지제도가 직면한 구조적 변화로 지목된다(Bosch, 2015; Sesselmeier, 2003). 이 가운데 고령화와 노동시장을 중심으로 최근 25년간 임금노동중심 사회보험이 직면한 도전요인들을 살펴보면 [그림 1]과 같다. 고령자의 비중은 1991년에 15%에서 2007년에 20.1%에 이르러 초고령 사회에 진입한 이후 2015년에 21.1%를 기록했다. 같은 기간에 부양비는 23.6%에서 34.7%로 급등했다. 1991년에 67.1%였던 고용률은 2005년까지 정체되다가 반등하여 2015년에 74%에 이르는 “고용기적”을 이루었다. 동시에 정규직 비중은 77.7%에서 68.7%로 떨어졌고 이에 발맞추어 저임금 고용의 비중은 2004년에 10.6%에서 2015년에 12.4%로 늘어났다. 사회보험 당연가입 고용의 비중은 1992년에 76.1%에서 2015년에 71.5%로 줄었다.

[그림 1] 임노동중심 사회보험의 내외부 도전요인(%)



* 부양비는 20~64세 인구 대비 65세 이상 노인 인구의 비율

자료: DRV(2016a), 한국노동연구원(2016), Bundesagentur für Arbeit(2016)

2) 사회보험의 위기구조

노동시장의 불안정성과 고령화는 사회보험이 가정했던 ‘표준성의 위기’를 낳았다. 정규 고용관계, 고용의 연속성, 꾸준한 임금인상은 달성하기 어렵게 되었다. 무엇보다 사회보험의 당연 가입대상이 늘지 않았다. 사회보험은 실업과 비정규를 들락날락하는 경우나 특수고용형태종사자와 같은 비표준적인 위험이라는 신호가 들어오면 버퍼링을 일으키는 시스템이다(Schmid, 2002). 직구에는 강하지만 변화구에는 약한 타자처럼 표준적인 삶에서 직면하는 전형적인 위험에 대처하는 사회보험은 비표준성에 취약하다. 이런 측면에서 독일은 탈 산업사회로 이행하면서 나타나는 사회경제적 변화에 따라 생애과정에서 직면하는 새로운 사회적 위험에 대하여 적절히 대응하지 못하는 것으로 평가된다(Aust & Bönker, 2004).

그렇다고 사회보험이 비정규·저임금 노동자와 자영업자 등 비표준적 취업형태에 손을 놓고만 있었던 것은 아니다. 1977년에 사회법전 4권(사회보험 총칙규정)에 저임금 취업 개념을 도입한 이래 1999년, 2003년, 2013년에 개정을 통해 사회보험에 당연가입되는 고용을 규정해 왔다. 현재는 월 소득 450유로 이하는 미니잡, 450.01유로~850유로까지 미디잡으로 규정된다. 미디잡은 사회보험이 전면 적용되지만, 미니잡은 보험종류에 따라 가입의무를 따로 정하고 있다. 건강보험은 2009년에 모든 거주자가 가입하도록 하였지만 초저임금인 미니잡은 아직 공적 보험 가입의무는 규정되지 않아 이들은 공적보험이나 민간보험 중에 하나를 선택해서 가입해야 한다. 연금보험의 경우 종전에는 의무가입 대상이 아니지만 신청에 의해 가입할 수 있도록 했던 것을 2013년부터 가입을 의무화하되 신청에 의해 면제될 수 있도록 변경했다.¹⁾ 초저임금 노동자는 아직 고용보험 가입대상이 아니다. 자영업자의 경우 건강보험은 의무가입(2009년), 연금보험은 일부 직종(출판인 등)은 의무가입이나 대부분은 임의가입이고, 실업보험은 2006년부터 임의가입을 터놓았다(김상철, 2014; 김상호, 2015; Steffen, 2016). 사회보험은 초저임금 노동이나 자영업 같은 비표준적인 취업형태를 포괄하면서 확장과 변신을 시도하고 있다(박명준, 2013). 그럼에도 표준성의 한계를 훌쩍 뛰어 넘기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

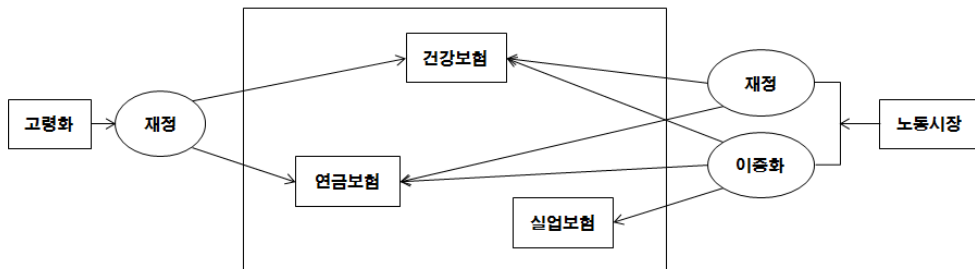
표준성의 위기에 설상가상으로 고령화가 습격했다. 고령화는 사회보험이 가정하는 생애주기의

1) 미니잡 사용자는 건강보험과 연금보험에 보험료를 납부한다. 그러나 두 보험에서 사용자가 내는 보험료는 성격이 판이하다. 건강보험에서 납부하는 보험료는 미니잡 노동자에 대한 보험료가 아니라 단지 보험 공동체에 대한 연대의 성격이다. 따라서 사용자의 보험료 납부행위와 미니잡 노동자의 보험관계 성립과는 무관하다. 노동자가 이미 건강보험에 가입한 경우에도 사용자는 보험료를 낸다(KBS 2017,37). 그렇다고 이들이 모두 건강보험의 사각지대는 아니다. 가족 구성원으로 공적보험에 가입하는 경우가 많은 것을 추정된다. 반면, 연금보험의 경우 사용자가 내는 보험료는 미니잡 노동자의 보험료에 해당한다.

표준성에 의문을 제기할 뿐 아니라 복지의 기반인 노동시장을 외곽에서 압박하는 요인으로 작용한다. 고령화는 복지의 초과수요를 가져오는데, 수요를 충족시키기 위해서는 노동시장에서 고용확대와 임금인상이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 노동시장의 불안정과 고령화에 직면하여 사회보험은 근거지가 좁아졌다. 과연 사회보험이 버텨낼 수 있는가라는 의문이 제기되었고, 이미 1990년대에 “복지 제도의 노후화”라는 표현이 등장했다(Kaufmann, 1997: 52).

고령화와 노동시장의 변화가 사회보험에 일으키는 위기의 구체적인 형태는 [그림 2]와 같이 재정과 이중화로 요약할 수 있다. 첫째, 재정위기다. 복지국가 재정위기의 독일 버전은 사회보험에서 극명하게 드러난다. 고령화는 연금보험과 질병보험에 직접적인 충격을 줄 수밖에 없다. 재정위기는 고령화 뿐 아니라 노동시장에서 고용량과 임금수준에 영향을 받는다. 고용률이 늘어도 재정이 안정되려면 임금이 뒷받침되어야 하지만 1992년부터 2015년 사이 임금총액(고용량×임금) 증가율은 연평균 2.5%에 불과하다(Statistisches Bundesamt, 2017, 자체 계산). 고용의 양은 늘어도 질은 나빠지고 있어 고용과 임금의 증가로 사회보험 재정을 안정화시키기에는 한계가 분명함을 알 수 있다.

[그림 2] 임노동중심 사회보험의 위기구조



둘째, 이중화 경향이다. 고용형태와 사회보험의 긴밀한 연관관계가 낳는 이중화 경향은 오랫동안 지적되어 왔다. 사회보험이 근거하는 표준고용관계는 노동자를 보호하고 다른 활동보다 임금노동을 유리하게 만들어 고용을 유도하는 기능이 있지만, 차별과 계층화를 낳고, 임금노동자 보호는 역으로 “사회적 폐쇄”를 낳기도 한다(Leibfried & Tennstedt, 1985; Mückenberger, 1990: 161-164). 사회정책은 사회보험이 적용되는 노동자 정책과 그렇지 않은 비민정책을 구별하는 이원적 구조를 발전시켜 왔는데, 이중화는 사회보험에 내재된 문제이자 사회보험의 ‘체계적’ 한계를 드러낸다(Leibfried & Tennstedt, 1985: 22; Nullmeier & Rüb, 1994: 61). 요컨대, 사회보험이 전제하는 산업사회의 표준성은 다른 한편으로 배타성을 내포한다.

“복지의 이중화”는 비단 독일 뿐 아니라 비스마르크형 복지체계가 전반적으로 안고 있는 문제다(Palier, 2010). 사회보험이 가진 이러한 성격으로 인해 내부자와 외부자의 규모에 따라 “3분의 2 사회”라는 지적이 있을 뿐 아니라(Nullmeier & Rüb, 1994: 61), “두 계급 사회” 혹은 “두 계급 국가”라는 담론도 유포되었다. 독일과 유사한 제도를 가진 오스트리아에서도 사회보험 원리에 따른 이중화 경향이 비판받고 있다(Leibetseder, 2012: 21).

더욱 우려스러운 지점은 임금노동중심 사회보험이 재정과 이중화의 이중위기를 서로 강화시키는 메커니즘을 내재적·구조적으로 안고 있다는 점이다. 독일 정치경제 체계의 특징 중 하나는 다변화된 고품질 생산에서 고생산성, 고임금, 고복지가 결합된다는 것이다(Streeck, 1997). 하지만 고임금 부문의 높은 사회보험료는 생산성이 낮고 노동집약적인 서비스 부문에게는 감당하기 어려운 수준이다. 결과적으로 사회보험국가가 확장될수록 노동시장의 내부자/외부자의 분단은 만성화되고, 장기적으로는 저임금·저숙련 노동자를 노동시장에서 내몰아 이들의 장기실업이라는 결과를 낳는다. 사회보험은 의도하지 않게 노동시장의 분절화를 일으키고 고용을 늘이지 못한다(Siegel & Jochem, 2000).²⁾

사회보험이 재정위기를 넘어서기 위해서는 보험료를 인상해야 하는데 보험료를 높이려면 안정적 고용과 임금이 뒷받침되어야 한다. 그러나 정규직 고용확대는 표준고용관계의 경직성으로 인해 제약되고, 이것이 다시 사회보험의 재정 안정을 위협하게 됨으로써 사회보험 재정안정과 정규직 보호는 장기적으로 서로에게 부담이 된다. 이것이 표준고용관계와 사회보험 사이의 “상호 탈안정화” 경향이다(Geissler, 1998). 요약하면, 고용의 이중화가 복지의 이중화로 이어지는 환승센터 역할을 하는 독일의 사회보험은 고령화와 노동시장의 불안정화에 기인한 재정위기를 맞이하여 이중화를 강화하는 내재적·구조적 메커니즘을 안고 있다는 것이다.

재정위기와 이중화 경향(보편성의 위기)은 사회보험의 공통된 위협요인이다. 그러나 사회보험이 직면한 구조적 문제들은 일반적 경향일 뿐, 개별 사회보험의 성격에 따라 위기가 표출되는 경로는 상이하다. 최근 사회보험 개혁논의에는 각 사회보험 별로 쟁점과 대안에 유사성과 차별성이 나타난다. 숙제를 해결하는 과정에서 전통적인 표준성을 현대적으로 어떻게 재해석할 것이냐의 문제도 등장한다.

2) 물론 이런 주장에 대해서 사회보험과 고용의 부정적 상관관계는 실증적 근거가 취약하다는 반론도 있다(Aust & Bönker, 2004: 34). 그러나 여기에서 주목하는 것은 구조적 경향이다.

3. 건강보험 개혁론

1) 건강보험의 위기와 개혁안

건강보험은 성공적인 모델로 평가받아 왔다(Ullrich, 2002: 124). 특히 사회보험은 재분배 효과가 크지 않지만 건강보험은 능력(소득)에 따라 기여하고 필요에 따라 의료급여를 받는 시스템이기 때문에 재분배 효과도 상당히 크다. 그럼에도 불구하고 건강보험은 위기 징후에서 예외가 아니다.

건강보험의 수입은 노동시장 상황이 최근 개선되고 있더라도 고령화로 인해 수입이 지출을 감당하기 어려운 실정이다. 실제로 2000년에 134억 유로였던 공적 건강보험의 지출은 2015년에 214억 유로로 15년 사이에 무려 60%가량 늘어났다. 같은 기간에 보험요율을 13.57%에서 14.6%로 올려 그럭저럭 수지를 맞추고 있다(BMG, 2016: 134, 140). 그러나 보험요율을 계속 올리기도 쉽지 않고 고령화 추세가 지속될 것으로 예상되기 때문에 재정위기에서 벗어날 개연성은 높지 않아 보인다.

건강보험의 이중화 경향은 기본적으로 두 개의 사회보험 체계가 수평적으로 분리되어 있다는 데에서 기인한다. 하나는 공적 건강보험으로, 소득이 가입의무 상한선(2017년은 연 57,600 유로)을 넘지 않는 경우 당연 가입하도록 하고 일정한 산정 한도액(2017년은 연 52,200 유로)을 대상으로 보험료를 부과한다. 다른 하나는 민간 보험으로 공무원, 자영업자, 소득이 공적 건강보험의 가입의무 상한선을 넘는 경우 가입이 열려있다. 2015년 현재 공적 건강보험에는 69,252천명(87.6%), 민간보험에는 9,093천명(11.5%)이 가입하고 있다. 공적 건강보험 가입자는 의무가입자 49,371천명(71.3%), 임의가입자 3,374천명(4.8%), 가족에 딸린 동반가입자 16,507천명(23.8%)으로 이루어진다(Statistisches Bundesamt, 2016: 13). 대다수가 가입하는 공적보험과 공무원이나 고소득층이 가입하는 민간보험이 제도적으로 분단되어 있다.³⁾ 가입자의 소득분포를 보더라도 공적 보험 가입자 중에서 소득 상위 20%에 속한 집단은 15.7%에 불과한 반면, 민간보험 가입자는 그 비중이 47.9%에 이르는 것으로 조사되었다(Becklas et al., 2012: 32).

두 가지 건강보험의 병립은 오랫동안 “두 계급 의료”(Zwei-Klassen-Medizin)라고 비판받아 왔다. 사회보험은 “제도화된 연대”이지만 상이한 구성원을 전제로 한 두 개의 보험공동체로 병존하여 ‘구획으로 나뉜 연대’이며 이런 의미에서 건강보험은 “이중적 포용”(doppelte Inklusion)을 특징으로 한다(Ullrich, 2000: 53, 290; 2002: 123). 더구나 건강보험에 경제논리가 가미되면서 양극화와 탈연대

3) 일반 공무원은 국가와 지방자치단체가 공적 건강보험이 아닌 민간보험에 가입시켜 의료보장을 제공하고 있다. 그 밖에도 규모는 크지 않지만 군인, 경찰 등 특수한 근로자에게는 별도의 공적 의료보장제도가 있다(이준영, 2012). 건강보험 미가입자는 2015년 현재 약 77,500명에 달하는 것으로 알려졌다(Deutscher Bundestag, 2015). 극소수 미가입자를 제외하면 독일 건강보험 적용의 보편성은 달성되어 있다.

는 심해지고 있다(Bauer, 2008).

건강보험이 재정 및 이중화 위기에 직면한 상황에서 사민당과 녹색당의 적녹연정(1998~2005)은 “사회보장 체계의 지속적 재정확보를 위한 위원회”(이하 뢰롭 위원회)를 발족시켜 건강보험과 연금 보험의 재정안정화 방안을 내놓도록 했다. 위원회는 구성원의 이견으로 통일안이 아니라 시민보험(Bürgerversicherung)과 인별 정액보험료제(Kopfpauschale) 등 두 가지 제안을 별도로 내놓았다.

위원회의 구성원 중 라우터바흐(Lauterbach)가 주장하는 시민보험 개혁안의 핵심 주장은 기존 제 외 대상자의 공적 건강보험 편입, 가입의무 상한선 규정 폐지, 보험료 산정 한도액 상향조정, 임금 이외 집세와 이자 같은 다른 소득원 포함 등이다. 공적 건강보험의 적용범위를 확대하고, 다른 소득원을 포함하여 재원을 확보하지는 것이다. 뢰롭 자신이 선호하는 인별 정액보험료제는 아동을 제외한 성인 모두가 지역에 따라 산정된 보험료를 납부하고, 사용자의 보험료는 총액으로 납부하며, 저소득자에게는 세금으로 가입을 지원한다는 것이다(Rürup-Kommission, 2003).

한편, 양대 정당은 별도의 연구 프로젝트를 가동했다. 기민당은 헤르초크 위원회를 출범시켜 개혁안을 도출하도록 했는데, 위원회는 정액보험료제를 주장했으나, 질병과 노후에 대비하여 개별적으로 적립방식의 기금을 만든다는 점에서 뢰롭위원회의 제안과 구별된다. 개혁의 목표는 모든 사람을 포괄하고, 2003년부터 2013년까지는 소득연계 보험료 징수체계를 유지하되 그 이후부터는 부과방식을 적립방식으로 바꾸며, 45세 이후로는 45세의 보험료 수준으로 고정하고, 재분배는 조세로 해결한다는 것이다(Herzog-Kommission, 2003). 사민당은 나중에 노동사회부 장관이 되는 날레스(Andrea Nahles)를 위원장으로 하는 시민보험 프로젝트를 가동시켜 모델을 내놓았다(SPD, 2004).

개혁안이 제출된 이후 구체적인 모델들도 더해졌다. 인별 정액보험료제를 근간으로 한 모델만 뢰롭 위원회와 헤르초크 위원회의 제안 이외에 기민당안, 사용자단체 안, 자유민주당 안, 경제자문위원회 안 등 12개에 이른다(Greß et al., 2005). 시민보험론의 입장에서 다양한 모델들을 만들어 효과를 추정하고 거버넌스를 구상하는 연구도 이어졌다(Albrecht et al., 2016; Gerlinge, 2016; Greß, 2010). 두 개혁안을 결합하여 시민보험료제(Bürgerprämie)를 만들자는 제안도 나왔다(Leinert et al., 2005; Wagner, 2005).

2) 개혁담론의 쟁점과 전개

건강보험의 개혁 구상은 새로운 제안들이 나오고 모델이 보태지면서 몇 가지 뚜렷한 쟁점을 형성했다. 굵직한 쟁점을 추려보면, 보험료 산정의 기초, 의무가입 상한선과 산정 한도액, 가족보험, 공적 보험의 가입범위 확장, 공적 보험과 민간보험의 관계 등이다(Greß, 2010; Strengmann-Kuhn, 2005).

첫째, 소득 단일 기준 보험료 산정의 재편 여부다. 보험료를 소득에만 부과하는 것은 사회보험 전반에 걸쳐 유지해 왔던 원칙이다. 시민보험론은 보험료를 노동소득에만 부과할 때 재정위기를 넘을 수 없다고 보고 집세, 자산소득 등 다른 소득원을 포함시키자고 주장한다. 즉, 소득 중심성은 인정하되, 다른 재원까지 포함한다는 것이다. 반면, 인별 정액제 제안은 소득기준을 아예 없애버린다는 점에서 시민보험 구상보다 훨씬 획기적이다.

둘째, 의무가입 상한선과 보험료 산정 한도액의 문제다. 의무가입의 상한선 규정으로 고소득자는 공적 보험에서 민간보험으로 도망칠 수 있고, 보험료 산정 한도액 규정은 수직적 정의에 부합하지 않는다는 지적이 꾸준히 이어졌다(Greß, 2010: 13). 시민보험론은 의무가입 상한선 규정을 폐지하고, 보험료 산정 한도액을 인상함으로써 고소득자가 더 많이 기여하게 만들어야 한다는 입장이다. 이와 반대로 인별 정액보험료 제도는 소득기준을 없앤다는 측면에서는 획기적이지만 모든 성인에게 정액으로 보험료를 걷는다는 점에서 재분배에 역진적이다. 인별 정액보험료제의 주요 목적은 사실상 임금부대비용을 낮추자는 것이었다(Bandelow & Hartmann, 2007). 진보 정당과 노동조합이 정액 보험료제에 반대하는 가장 근본적인 이유는 여기에 있다.

셋째, 가족보험의 문제가 있다. 건강보험은 부과와 징수의 단위를 개인으로 설정한 실업보험이나 연금보험과는 달리 가족보험으로서(이용갑, 2009), 피보험자의 가족에게는 묻어가는 보험(Mitversicherung)이다. 건강보험은 이른바 무임승차를 제도적으로 용인하는 셈이다. 이에 대하여 시민보험론은 현실을 인정하여 현행 가족보험을 유지하되, 이자소득이 있는 아동의 경우 보험료 납입 의무를 부과하자는 주장이다. 반대로 인별 정액보험료제는 소득과 무관하게 모든 성인이 부담하고 아동은 납무 의무 없이 조세를 통해 지원하자는 제안이다.

넷째, 공적 건강보험 가입범위의 확장 여부는 논쟁의 처음부터 뜨거운 쟁점이었다(Strengmann-Kuhn, 2005: 12). 시민보험은 공무원과 자영업자를 포함하여 공적 보험의 당연 가입대상에서 제외되어 있는 집단을 가입대상에 포함시키고자 한다. 반면 인별 정액보험료제도는 이 제안에 미지근하다.

마지막으로, 네 번째 쟁점과 연관된 문제로서 공적 보험과 민간 보험 사이의 관계다. 시민보험론은 모든 사람을 공적 건강보험에 포괄함으로써 장기적으로 민간보험을 폐지한다는 구상을 갖고 있다. 인별 정액보험료제 개혁안은 공적 건강보험과 민간보험의 경쟁구도 자체는 유지한다는 점에서 민간보험 폐지에는 미온적이다. 사회보험의 기본원리 중 하나인 연대성의 관점에서 보면, 시민보험은 분단된 보험공동체를 하나로 묶어 통합된 연대로 재구성하려는 기획인데 반해, 반면 정액보험료제는 경쟁 필요성을 근거로 분단된 연대를 유지한다는 것이다.

재무부 자문위원회는 적어도 건강보험의 기금은 하나로 합치자고 제안했다(Wissenschaftlicher

Beirat, 2005). 이 제안은 호응을 얻어 결국 2009년부터 건강기금(Gesundheitsfonds)이라는 통합기금을 만들어 조합별로 탄 살림 차렸던 재정을 하나로 묶고 각 조합에 재분배하는 방식으로 기금운영 방식이 바뀌었다.⁴⁾ 두 가지 개혁안의 아이디어는 어정쩡하게 타협에 이른 것이다.

시민보험론과 인별 정액보험료제 사이의 논쟁은 잠정적 무승부를 기록했을 뿐, 아직도 진행 중이다. 각 행위자의 입장도 다양하다. 당연히 민간보험 연합회는 공적 보험의 확장을 기획하는 시민보험에 반대한다(PKV, 2013). 시장지향성이 강한 자유민주당은 공적 건강보험을 민간 보험시장으로 재편하는 것을 선호한다(Opielka, 2008: 248). 기민당은 인별정액제를 선호한다.

노동조합은 개혁위원회를 가동하여 독자적인 시민보험안을 내놓기도 했다(DGB, 2010). 사민당은 2013년 연방의회 선거에서 시민보험을 공약으로 내 건 바 있다(SPD, 2013). 녹색당은 2017년 연방의회 선거 공약에서 공적 건강보험이 민간보험을 흡수하여 장기적으로 두 계급 의료를 없애겠다는 구상을 내놓았다(Die Grüne, 2017). 좌파당은 2017년 선거공약 초안에서 노동소득 뿐 아니라 자본소득과 이자를 포함하여 모든 소득에 보험료를 부과하고, 녹색당과 마찬가지로 두 계급 의료를 폐지하겠다고 한다(Kipping & Riexinger, 2017).

그런데 여기에서 주목하고자 하는 것은 두 개혁안의 차이점이 아니라 공통점이다. 첫째, 두 개혁안은 모두 보험료 부과와 소득 단일기준을 적용하는 사회보험의 오랜 전통에서 벗어나려고 한다. 시민보험론은 노동소득 이외에 집세나 이자 등 다른 소득까지 보험료 부과대상으로 삼고자 한다. 소득 기준을 아예 폐지한다는 정액보험료 개혁안은 보험료의 소득기준에서 더욱 급진적으로 이탈하려는 발상이다. 임금노동자 중심 사회정책의 본질적 특성 중 하나가 소득, 특히 임금소득을 보험료 기준으로 삼는다는 것을 고려하면 소득 단일기준에 대한 문제제기가 일어나고 있다는 사실 자체가 획기적이다. 시민보험론과 인별 정액보험료제는 가려는 방향은 서로 다르지만, 모두 소득 단일 부과 기준을 던져버리려 한다.

둘째, 두 개혁안은 묻어가는 가족보험에 대한 문제의식을 공유한다. 산업노동 모델로서 임금노동 중심 사회정책은 1인 소득자를 가정하고 건강보험에서 가족 구성원은 그 소득자에 자동으로 팔려 가입하도록 설계했다. 그러나, 이러한 묻어가는 보험은 무임승차의 문제 뿐 아니라 1인 소득자와 2인 소득자 사이의 형평성 문제를 낳기도 한다. 이 지점에 착목하여 보험료 부과와 형평성을 제고하는 논의도 나오고 있다(Greß, 2010; Werding, 2013a).

이 두 가지 공통점의 공통점은 임금노동중심 사회보험에서 벗어나려는 몸부림이라는 것이다. 뮌

4) 따라서 기금 명칭을 그대로 번역하면 그동안 기금이 없었다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 단지 통합한 것이다. 그래서 이 기금을 영역으로는 Central Allocation Pool로 번역하기도 한다(Busse, 2014).

를 위원회와 헤르초크 위원회의 제안은 모든 시민을 동일한 조건으로 포괄하려고 한다는 점에서 직업지위 중심적이며 불평등을 연장시키는 비스마르크형 임금노동 중심 사회국가모델로부터 이탈하는 것이다(Opielka, 2008: 192, 248~249). 나아가 시민보험론은 직역을 묻지도 따지지도 않고 공적 보험 하나로 묶자는 제안이라는 점에서 임금노동 중심 사회정책이 낳은 “두 계급 의료”를 허물고 제도적으로 분단된 연대를 하나의 공동체로 만들겠다는 기획이다.

건강보험 개혁론의 개별 쟁점들은 외견상 분리되어 있지만 서로 긴밀하게 연결되어 있다. 이 쟁점은 보험수리적, 기술적 문제에 그치지 않고 독일 사회정책의 임금노동 중심성에 근본적인 도전장을 던지는 것이다. 건강보험 개혁론은 비스마르크가 씨를 뿌려 놓은 재정위기와 연대성의 위기를 극복하는 방안을 그 할아버지를 버리는 데에서 찾고 있다. 다시 말하면 독일 건강보험은 임금노동 중심, 직업지위 중심, 가족 단위와 같은 낡은 표준성에서 탈피하여 새로운 표준성을 찾아나가는 과정에 있다.

4. 연금보험

1) 연금보험의 위기 징후

독일의 노후소득보장 제도는 공적연금이 1층, 기업연금이 2층, 개인보험이나 저축이 3층을 이루는 이른바 ‘3층보장의 원리’(Dreisäulenprinzip)로 움직인다. 1층의 공적 연금제도로는 국민연금(gesetzliche Rentenversicherung), 공무원연금, 농민연금, 예술인 사회보험, 특수직역 자영자 공제 등이 있다. 건강보험이 공적 건강보험과 민간보험으로 양분되어 있다면, 연금제도는 공적 연금제도 안에서도 직역에 따라 더욱 분절적이다. 이 가운데 가장 비중이 높은 국민연금은 공적연금 가입자의 83%, 수급자의 81%, 지출액 역시 전체 노후소득보장 가운데 74%를 차지한다(BMAS 2016: 27, 76).

고령화는 국민연금의 재정을 압박한다. 그림 1에서 보았듯이 국민연금을 떠받치는 고용과 임금이 크게 개선되지 않는 가운데 보험료를 내는 사람에 비해 받아야 할 사람이 많아져 재정문제는 심각한 위기에 처한다. 2000년대에 접어들어 국민연금 수입의 구성은 보험료 75%, 국가보조 25% 정도의 비중이 꾸준히 유지되고 있다(DRV, 2016a: 242). 국민연금이라는 보험공동체가 국가공동체에 손을 내밀고 있는 것이다.

비정규 고용의 증가는 국민연금에게 또 다른 위협요인이다. 노동시장 상황이 개선되고 있지만, 저임금 고용이 늘어나면서 가입에서 제외되는 범위가 늘어났다. 가장 심각한 집단은 저임금 노동자와 자영업자이다. 전체 취업자 중에서 연금보험에 가입되지 않은 전업 저임금 노동자의 비중은 2005년

부터 2014년까지 9~10% 선을 유지하고 있다(DRV, 2016a: 111). 자영업자는 임의가입 대상자이지만 대다수는 가입하지 않은 것으로 추정된다. 2014년 4/4분기를 기준으로 자영업자는 435만 명에 달하는데, 2014년 12월 31일 현재 국민연금 납부 자영업자는 27만 7천명에 불과하다(DRV, 2016b: 54). 민간보험 등 다른 제도가 있어 그 차이가 모두 사각지대라고 단언할 수는 없지만, 적어도 저임금 노동자와 자영업자가 노후소득보장 체계의 공백이라는 점은 분명해 보인다.

고령화와 연금보험 적용의 사각지대가 맞물리면서 충분한 노후소득을 보장한다는 독일 연금정책의 오래된 철학이 위기에 처하게 되었다. 1957년에 재정방식을 적립방식에서 부과방식으로 변경한 대개혁 당시, 노동부 장관 슈토르히(Anton Storch)는 연방의회에서 “모든 연금 생활자가 자신이 속한 계층이나 직업집단의 신분 상승 효과를 공유하도록, 또한 본인 및 가족에게 취업 기간 동안 일을 통해 획득한 사회적 지위에 따라 공유될 수 있도록” 한다고 밝힌 바 있다(Schmidt, 2005: 79). 공적연금제도를 통해 충분한 노후소득을 보장한다는 연금철학은 노동시장에서 임금노동자의 숫자와 연금수급자 사이의 비례관계에 의해 결정되는데, 노동시장이 불안정해지고 고령화가 진척될수록 이 철학은 위기에 직면할 수밖에 없다.

뤼롭위원회는 연금 수급 개시 연령을 상향 조정하고 지속성 요소를 도입하여 보험료 납부자와 연금 수급자의 비율을 감안하여 연금수급액을 조정하자는 대안을 제시했다(Rürup-Kommission, 2003). 이 제안은 대부분 받아들여졌다. 연금수급 개시 연령상향조정과 재정안정화는 조기연금 억제와 아울러 지난 20여년간 주요한 연금정책의 굵직한 변화에 해당한다. 하지만 2014년 7월 1일에 발표된 연금개혁은 장기납부자에게 63세 연금수급 인정, “어머니 연금” 도입, 장애연금 확대 등 정반대의 경향을 띠기도 했다(Schnabel, 2015). 연금보험은 서로 다른 방향 사이에 진자운동을 하고 있다. 개혁담론이 끊이지 않는 이유다.

2) 개혁론의 다양성과 쟁점

최근 연금 개혁론은 기초연금, 자영업자 및 공무원 포함, 적립방식 연금의 강화, “아동연금” 등 다양하게 펼쳐지고 있다(Ehrentraut & Moog, 2017; Werding, 2013a). 여러 가지 구상들은 크게 국민연금 우회의 길, 공적연금 확대·개편의 길, 기초연금 강화의 길, 근본적 재편의 길로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 국민연금 우회의 길을 찾는 방법이다. 국민연금을 통해 충분한 수준의 노후소득을 보장한다는 전통적 목표는 이제 달성하기 어려워졌다는 냉정한 현실인식을 바탕으로 2층이나 3층에서 적립방식의 연금을 통해 총보장수준을 유지하려는 시도가 있다. 실제로 적축연정 시기에 도입된 리스터(Riester) 연금은 3층인 민간연금에 대한 지원을 통해 공적연금의 ‘바깥에서’ 노후소득보장을 강화하

려는 것이었다.

메르켈 정부 3기(2013~2017) 대연정의 연정협약서에는 기업연금 강화가 포함되었다(CDU, CSU & SPD, 2013: 72). 이번에는 3층이 아니라 2층의 기업연금을 강화하려는 기획인 것이다. 사민당 소속 노동사회부 장관 날레스는 “사회파트너 모델 기업연금”이라는 개혁안을 제출하면서 중소기업 중심으로 기업연금을 강화하겠다는 구상을 내놓았다.

국민연금 말고 적립방식의 새로운 연금제도를 강화한다는 구상에 대해서는 찬반이 엇갈린다. 일부 연구자와 기민당 등 일부 정당은 적립방식의 보충적 연금을 강화하는 방안을 선호한다(Fachinger, 2016; Weiss & Welskop-Deffaa, 2016). 그러나 기업연금은 일부 기업과 일부 노동자에 계만 적용될 수 있는 선별적 성격을 띠는 강력한 비판에 직면해 있다(Köhler-Rama, 2016). 국민연금 우회로의 성공여부는 지켜보아야 하겠지만, 시행한 지 10년 정도 경과한 리스터 연금이 낮은 수 익률로 성적이 신통치 않아 공적연금 우회로는 그리 환영받는 분위기는 아닌 것 같다.

둘째, 국민연금 확대·재편의 길을 모색하는 움직임이 있다. 표준적 임금노동에 방점을 둔 사회정책이 낳은 제도적 특징 중 하나는 직역에 따라 분절적인 다수의 연금제도가 병립하며, 가입의 사각지대(versicherungslücke)가 발생한다는 점이다. 국민연금은 따로 살림살이를 꾸리는 공무원 연금 등과의 관계, 독일식 워킹푸어인 미니잡과 자영업자에 대한 태도 등 오래된 숙제를 안고 있다.

취업자 보험(Erwerbstätigenversicherung) 개혁론은 분절적 제도와 사각지대 문제를 해소하려는 구체적인 시도 중 하나다. 취업자 보험론은 건강보험에서 시민보험의 아이디어를 공적 연금에 도입하여 임금노동자를 뛰어 넘어 공무원과 자영업자를 포함한 모든 취업자에게 적용한다는 것이다(Borchert & Eißel, 2004; Dedring et al., 2010; Krupp & Rolf, 2005; Opielka, 2008). 국제비교의 관점에서 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 스위스는 국민보험, 벨기에, 프랑스, 영국, 오스트리아 등은 취업자 보험인데 반해, 독일은 유독 노동자 보험이라는 사실도 근거로 뒷받침 되었다(Windhövel, 2008:36).

취업자 보험론이 확산되면서 제도 변경의 효과에 대한 연구도 속출하고 있다. 바르텔스만 재단(Bartelsmann Stiftung)은 취업자보험이 도입될 경우 연금보험료는 3% 인하, 연금수급액은 10% 인상될 것으로 전망했다(Werding, 2013b). 독일경제연구소(DIW)는 자영업자를 포함할 경우에는 중기적으로 재정 안정화 효과가 상당할 것이라고 전망했다(Buslei et al., 2016). 최근에는 국민연금의 가입범위를 확장할 경우 재정안정, 보험료 수준, 급여 수준 등 모든 측면에서 뚜렷한 개선이 이루어질 것이라는 보고서도 나왔다(Ehrentraut & Moog, 2017).

국민연금의 적용확대 방안에 반대하는 입장도 있다(Fachinger & Frankus, 2011). 그러나 필요성

에 대해서는 대체로 공감하는 분위기가 높은 것으로 보인다. 통합서비스 노조는 취업자 보험에 찬성하는 입장을 분명히 했다(Mirschel, 2015). 보수적이라고 평가되는 기민당 역시 연금보험의 적용범위 확대에 찬성하는 입장이다(Weiß & Welskop-Deffaa, 2016). 사민당도 2013년 선거공약에서 연금보험을 취업자 보험으로 바꾸겠다는 계획이었다(SPD, 2013). 녹색당은 자영업자를 의무가입 대상에 포함시킨다는 구상이다(Die Grüne, 2017). 좌파당은 2017년 선거공약 초안에서 취업자보험을 도입하여, 자영업자, 공무원, 프리랜서를 모두 연금에 포함시키고, 산정한도액을 올리되 장기적으로는 폐지하겠다고 한다(Kipping & Riexinger, 2017). 그러나 공무원을 국민연금에 포함할 경우 국가의 재정부담 문제, 사용자가 없는 자영업자의 보험료 수준 책정의 문제, 보험료 산정의 한도액 설정 등 여러 문제가 남아있다(Bäcker & Kistler, 2016).

셋째, 공적 연금 개편방안 중 하나는 기초연금제도를 강화하는 것이다. 독일의 노후 기초보장제도는 2003년에 최초로 도입되었다(이정우, 2014). 기초연금제도는 재원을 조세에서 동원하여 연금수준은 낮지만 노후소득보장의 공백을 메우는 기능을 해오고 있다.

보험료 기반 연금과 조세기반 연금을 결합시키려는 발상도 제기되었다. 사민당은 2013년 연방의회 선거에서 연대연금(Solidarrente)이라는 이름으로 40년 가입기간에 30년 이상 보험료를 납부하면 실업이나 저임금 노동으로 중간에 보험료 납부가 유예된 경우 조세로 보충하여 최저 850유로의 연금을 맞추겠다는 계획을 내놓은 바 있다(SPD, 2013). 기초연금 강화를 주장하는 좌파당은 중위소득의 60% 기준에 맞추어 월 1,050 유로의 기초연금을 지급한다는 계획이다(Birkwald & Riexinger, 2015). 2017년 선거 공약 초안에도 1,050 유로의 기초연금이 포함되어 있다(Kipping & Riexinger, 2017).

마지막으로 가장 급진적인 개혁론은 “시민연금”론이다. 시민연금 아이디어는 기민당 소속 작센주 지사 비텐코프(Kurt Biedenkopf)가 1997년에 “노동자 연금에서 시민연금으로”(Von der Arbeitnehmerrente zur Bürgerrente)이라는 글을 발표한 데에서 기원이 있다고 전해진다. 그는 당시에 표준고용관계의 의미가 약해지는 상황에서 임금과 보험료에 의존한 연금이 더 이상 재정적으로 지속가능하지 않다고 지적하면서 조세에 기반한 연금으로 전면적으로 뜯어 고칠 것을 주장했다(Zentrum für Sozialpolitik, 1998). 그러나 시민연금론은 당시 같은 당 소속 노동사회부 장관 블뤼프와 갈등을 일으켜 결국 슬쩍 사그러들었다.

하지만 시민연금론은 부활하고 있다. 유럽 각국의 연금체제를 베버리지형과 비스마르크형으로 나누어 젠더의 관점에서 비교한 후 독일은 비스마르크를 버리고 베버리지로 갈아타야 한다고 주장이 제기되었다. 1940년대 후반부터 60년대까지 기초연금을 도입한 스위스, 네덜란드, 스웨덴, 핀란

드, 덴마크 등 베버리지형 연금이 빈곤방지과 양성평등에서 더 우수한 성적표를 보였다는 것이다(Meyer, 2013). 녹색당은 스웨덴과 스위스의 연금제도에 착안하여 연금보험의 보편화, 급여의 개별화, 최저연금의 도입을 구성요소로 하는 시민연금제도를 제안한 바 있고, 2017년 선거에는 국민연금을 장기적으로 시민연금으로 대체한다는 구상을 제시하고 있다(Strengmann-Kuhn & Jacobi, 2012: 38; Die Grüne, 2017).

이상과 같은 4가지 유형의 연금개혁안은 비교적 선이 굵은 것만 추려낸 것이다. 2013년 사민당의 안처럼 연금보험과 기초보장을 결합하려는 시도도 있고, 3층 체계를 다층체제로 변경하자는 관점도 있다(Böhmer & Ehrentraut, 2014). 다양한 개혁론 중에서 적립방식의 연금을 통한 국민연금 우회전략을 제외하고 취업자 보험론, 기초연금 강화론, 시민연금론은 현행 연금보험 체계로는 재정의 위기와 사각지대 문제를 해소하기 어렵다는 인식을 공유하고, 건강보험 개혁론과 마찬가지로 비스마르크로부터 벗어나고자 하는 움직임이다. 전통적인 표준성에 근거한 연금보험은 재정과 보편성의 관점에서 문제가 있다는 진단이 개혁론의 공통분모다.

다만, 세 가지 개혁론이 다른 점은 할아버지로부터 벗어나려는 거리에 있다. 가장 온건한 형태인 취업자 보험론은 건강보험의 시민연금 개혁론과 마찬가지로 직역의 구별을 없애고, 공무원과 자영업자를 포함하여 모든 취업자를 국민연금에 포함하려고 한다. 비르마르크의 서자까지 끌어안아 임금노동자가 아니라 취업자 중심 사회정책으로 바꾸려는 심산이다. 기초연금 강화론이나 시민연금론은 기존의 연금보험과 결합시키는 전략이든, 연금보험을 폐지하고 독자적인 연금으로 대체하는 전략이든 임금노동과 보험료에 기반한 전통적인 사회보험의 운영원리와는 거리를 두려는 발상이다. 각 개혁론은 위기의 심각성에 대한 인식의 정도, 적용대상의 보편성 지향성, 연금보험의 지속가능성을 둘러싸고 상이한 구상을 하고 있다. 개별 개혁론은 쟁점에 대한 인식과 이데올로기적 지향에 따라 전통적 연금보험의 설계로부터 얼마나 멀리 뛰어 나갈 것이냐를 둘러싸고 경합하고 있다.

5. 실업보험

1) 실업보험의 이중화

노동시장은 독일 복지국가를 떠받치는 기둥이다. 그러나 실업보험은 건강보험이나 연금보험보다 덩치가 작아 복지제도에서 차지하는 비중은 그리 크지 않다. 더구나 최근 실업률이 줄어들자 실업보험의 재정에 여유가 생기면서 보험료 인하를 고려하고 있는 것으로 알려진다(Stern, 2017).

따라서 실업보험 개혁론은 재정문제보다는 보험의 적용범위에 집중되고 있다. 실업보험은 성격 상 다른 사회보험에 비해 여전히 산업사회 표준성이 강하게 작동한다. 건강보험과 연금보험이 표준 고용관계에 기반을 두더라도 보험의 목적을 건강보장과 노후소득보장에 두기 때문에 적용의 폭을 넓히기 비교적 용이하지만 실업보험은 노동자 개념을 취업자 개념으로 바꾸었다 하더라도 여전히 가입대상의 종속 노동자성을 강하게 따지기 때문에 자영업자와 특고 등을 중심으로 사각지대의 폭이 넓다.

실업보험에서는 적용의 이중화와 더불어 수급의 이중화 경향도 나타나고 있다. 장기실업자의 증가, 노동시장의 분단, 비정규 고용의 증가 등으로 실업급여의 수급을 받지 못하는 실업자가 늘어났다. 표에서 보듯, 실업자 대비 실업급여 수급자의 비중은 지속적으로 줄어들었고, 특히 실업급여의 수급요건을 까다롭게 하고 수급기간을 줄인 하르츠 개혁이 시행된 2005년 이후로는 급락했다. 이것을 두고 “실업보험의 의미상실로 인한 이중화”라 표현하기도 한다(Rosenthal, 2009).

[표 1] 실업자 대비 실업급여 수급자의 비중

연도	1995	2000	2005	2010	2015	2016
비중	49.3	43.6	35.5	31.6	29.8	29.2

자료: Bundesagentur für Arbeit 자료를 토대로 자체 계산

2) 일자리 보험론

건강보험이나 연금보험 개혁론이 다양한 입장과 다양한 모델로 백화제방처럼 펼쳐지는 것과 달리 실업보험 개혁론은 국내에 이행노동시장 이론가로 알려진 귄터 슈미트(Günther Schmid)가 고용보험 혹은 일자리 보험으로 확대개편하자는 논의를 제기한 이후 이 쟁점에 집중되어 있다.⁵⁾ 실업보험 개편론은 크게 실업보험의 범위와 노동시장정책의 성격과 역할 등 두 가지 논점을 가지고 있다.

첫째, 일자리 보험의 가장 중요한 취지는 실업보험의 인적, 물적 적용범위를 확장하자는 것이다. 실업보험에서는 임금노동 중심성이 여전히 강하게 작동한다. 실업보험이 대비하는 사회적 위험은 임금노동자의 실업이다. 임금노동자 중에서도 저임금 노동자와 자영업자는 실업보험의 가입대상이 아니다. 일자리 보험론은 자영업자를 포함한 모든 취업자를 가입대상에 포함하자는 기획이다.

5) 슈미트는 2002년과 2008년까지는 고용보험(Beschäftigungsvericherung)이라는 명칭을 쓰다가 2012년에는 일자리 보험(Arbeitsversicherung)이라는 말로 바꾸었다(Schmid, 2002, 2008, 2012). 용어의 변화가 큰 의미가 있어 보이지는 않는다. 여기에서는 우리 제도와 혼동을 피하기 위해 고용보험보다는 일자리 보험이라는 용어로 통일하고자 한다.

일자리 보험은 물적 위험의 적용범위도 넓히려는 것이다. 생애주기에는 교육과 고용, 고용과 실업, 정규고용과 비정규 고용, 고용과 육아 등 가사, 고용과 은퇴 등 5 가지 유형의 노동시장 이행이 있는데, 실업보험은 그 중 일부에 불과한 실업시 소득상실의 위험에 대비하는 것일 뿐 다른 위험에 대비하지는 못한다. 일자리 보험론은 위험관리 제도로써 실업보험이 허점이 많기 때문에 취업활동의 모든 국면을 사회보험 가입의무에 귀속시켜 생애과정 상의 중요한 이행기의 소득상실에 대한 보장까지 넓혀야 한다는 발상이다(Schmid, 2002: 285).

둘째, 실업보험 개혁론이 다른 사회보험과 구별되는 또 다른 측면은, 보다 폭넓은 차원에서 노동시장정책의 기능과 역할에 관한 문제제기와 결부되어 있다는 점이다. 건강보험과 연금보험 개혁론이 건강보장, 노후 소득보장 등 고유목적에 변함이 없는 가운데 목적달성의 방법을 둘러싸고 전개되는 것과 달리, 실업보험 개혁론은 적극적 노동시장정책으로의 방점 이동이라는 화두를 던지고 있다(Schmid, 2002, 2008). 적극적 노동시장정책 가운데 재훈련이 가장 무게감이 실리는 정책영역으로 꼽힌다(Hipp, 2009).

실업보험의 인적, 물적 범위를 확대하고 적극적 노동시장정책을 결합하려면 재정이 소요될 것인데, 일자리 보험론은 건강보험 개혁론에서 시민보험론이 제기한 내용과 비슷한 제안도 내놓았다. 실업보험의 재정개혁 아이디어로 조세와 보험료 재정의 분할, 보험료 산출의 기초 확장, 보험료 산정 한도액 조정, 중앙정부의 보조금 확대 등이 검토된 바 있다(Schmid, 2002:327~337).

요컨대, 일자리 보험론은 저임금 노동자와 자영업자 등을 포함하는 인적 적용범위 확장, 전직이나 경력단절과 같이 실업보험이 대응하지 못했던 새로운 위험들을 포함하는 물적 적용범위 확장, 교육훈련을 중심으로 적극적 노동시장정책과의 적극적 결합을 내용으로 한다.

사민당은 2007년에 새롭게 채택한 함부르크 강령에서 실업보험을 일자리 보험으로 전환한다는 기획을 내놓았다. 일자리 보험을 통해 전직(轉職)과 경력 단절에 따르는 위험을 보호하고, 생애주기 전반에 걸쳐 재훈련 권리(Recht auf Weiterbildung)를 보장하겠다는 것이다(SPD, 2007: 54~55). 이후 2013년 선거 공약에서는 일자리 보험이라는 용어를 명기하면서 실업의 경우 고용공단을 통해 교육훈련을 신청할 사회법적 권리, 사용자에게 자격훈련을 요구할 노동법적 권리 강화, 재훈련에 관한 노동자 자신의 결정권 보장 등을 일자리 보험의 세 가지 축으로 제시했다(SPD, 2013: 23). 나아가 2017년 3월에는 4차 산업혁명의 맥락에서 “실업급여 Q”라는 새로운 급여를 도입해 훈련기간 동안에는 급여를 추가로 지급하겠다는 발상도 내놓았다(SPD, 2017).

녹색당도 실업보험을 일자리 보험으로 재편하여 모든 취업자와 자영업자를 포괄하고 재훈련을 강화하겠다는 공약을 제시했다(Die Grüne, 2017). 좌파당은 실업급여 수급기간 연장과 급여 지급

중단조치 폐지 등 실업보험 개선책을 내놓고 있지만, 기초보장제도 강화에 방점을 찍고 있다(Kipping & Riexinger, 2017).

실업보험 개편론은 다른 사회보험 개편론에 비해 찬반이 크게 갈리지는 않는 것으로 판단된다. 그도 그럴 것이 하르츠 개혁을 통해 노동시장정책 개혁이 일단락되었고, 실업보험을 둘러싼 조건이 나아지고 있기 때문이다. 또한 자영업자 임의가입은 사회법전 3권 28a조에 이미 규정되어 있고, 교육훈련을 강화하겠다는데 마다할 주체는 흔치 않을 것이다.

여기에서 주목하려는 것은, 실업보험을 고용보험 혹은 일자리 보험으로 개편하자는 논의 속에는 다른 사회보험 개혁론과 마찬가지로 산업사회의 표준성에 대한 위기의식이 강하게 자리 잡고 있다는 점이다. 표준고용관계를 기반으로 설계된 실업보험은 산업사회가 만개했을 때 소수에 불과한 실업자에게 소득을 보장하는 것으로 충분했다.

그러나 상황은 바뀌었다. 실업은 선별적 위험이지만(Heinelt & Weck, 1998), 이제 예외적이고 일시적인 일이 아니라 누구에게나 일어날 수 있는 구조적인 문제가 되었다. 취업자라 하더라도 실업과 비정규, 정규과 비정규, 돈 받는 노동과 가사 노동 사이에 오가는 경우도 많아져 사회보험이 대비해야 하는 위험은 실업 뿐 아니라 전직, 경력단절, 일과 가정의 양립 등 새로운 위험과 수요도 포함되었다. 이력서만 들이밀면 재취업되는 것이 아니기 때문에 실업보험은 실업이라는 사태에 대하여 사후적으로 소득을 보장하는 역할에서 벗어나 일자리를 찾아갈 수 있도록 도와야 한다는 것이다. 다시 말하면, 일자리 보험론은 노동시장의 전통적인 표준성이 직면한 위기에 대한 대응인 셈이다.

6. 결론

1) 평가와 전망

사회보험을 중심축에 놓는 독일 복지국가는 지난 20여 년 동안 적지 않은 변화를 겪어 왔다. 자유주의, 보수주의, 시민주의 등 각 조류들이 독일 복지국가에 파고들었다. 노동시장정책에서 하르츠 개혁, 연금보험에서 나타나 자유화 경향(Bridgen & Meyer, 2014), 건강보험에서 경제화(Bauer, 2008) 등이 자유주의적 기획이라면, 시민주의는 하르츠 개혁의 와중에서도 강화된 기초보장제도, 2003년에 시행된 기초연금제도, 확충되는 사회서비스 등에서 종적을 남겼다. 2절에서 간략히 서술한 바와 같이 망치 들고 다니며 보수주의의 상징인 사회보험의 빈틈을 메우기도 했다.

이러한 변화로 인해 독일 복지국가는 성격이 변했다는 진단이 나오고 있다. 독일 복지국가는 자유

주의적 요소와 아울러 북유럽적 요소가 가미되어 이중전환을 했거나, 혼합형으로 나가는 과정에 있다고 보기도 한다(Bleses & Seeleib-Kaiser, 2004; Hinrichs, 2010). 노동시장정책은 혼합형이 되었다고 하고(Knuth 2009), 기초연금제도가 도입되어 독일의 노후소득보장체계는 3층이 아니라 4층 구조가 되었다고 보기도 한다(Nullmeier, 2015).

그럼에도 불구하고 사회보험이 독일 복지국가의 중심축이라는 사실에는 변함이 없다. 사회보험 자체에 내장된 구조적 결함에서 벗어나기 쉽지 않다는 것도 마찬가지다. 사회보험이 안정을 찾아가는 가장 확실한 방법은 산업사회의 표준성이 부활하는 것이다. 그러나 이는 거의 불가능으로 보인다. 이런 상황에서 사회보험과 표준고용관계의 긴장구조에 대처하는 ‘정치적으로’ 가장 안전한 방법은 외부자를 외부자로 머물게 하면서 내부자의 생활수준을 보장하는 것이다. 실제로 채택된 정책들도 내부자를 보호하는 반면, 외부자에게 급여삭감과 활성화를 요구해 왔다(Clegg, 2007: 613). 북유럽형 돌봄정책이 확대되었지만 저소득자는 낮은 부모휴가 수당을 받는 반면, 고소득자들은 민간에서 서비스를 구매하도록 부추겨 오히려 계층화를 강화시켰다는 지적도 있다(Morel, 2007).

이런 지적을 반영이라도 하듯, 그림 1에서 2005년을 분기점으로 고용률, 정규직 고용의 비중, 사회보험 당연가입 고용 비중이 드러누운 X선을 그리며 교차함을 보였다. 1991년부터 2005년까지 고용률은 정체되면서 정규직 고용의 비중과 사회보험 당연가입 고용의 비중이 떨어졌다. 2005년에 세 가지 지표가 한데 모인 이후 고용률이 가장 높고, 사회보험가입 고용이 바로 밑에, 정규직 비중이 그 다음을 형성하고 있다. 고용률은 정규직 비중을 추월했는데, 이는 고용증가가 주로 비정규직 증가에 힘입었다는 것을 의미한다. 정규고용과 사회보험의 관계가 바뀐 것이 아니라 정규직 고용의 외연이 축소되고 내포가 상대적으로 강해지면서 비정규, 저임금 고용을 양산하고 있다고 해석된다. 이 때문에 고용기적과 빈곤, 실업률 하락과 실업자 빈곤위험 증대가 함께 벌어지고 있다(Seils, 2012).

결국 독일은 내부자/외부자 분할을 지속시키는 노사관계, 비정규 고용의 확대를 대가로 내부자를 보호한 노동시장 정책, 내부자와 외부자의 경계선을 보다 분명하게 그은 복지개혁이 맞물려 이중화가 심화되었다(Palier & Thelen, 2012). 독일 복지국가는 포용적 비스마르크 모형에서 배제적 비스마르크 모형으로 옮겨갔다는 지적(Bosch, 2015)은 이러한 이중화를 반영한다. 북유럽 사민주의적 요소를 상당히 도입한 것을 보면 독일이 외부자를 벌판으로 내몰기만 했다는 평가는 지나치게 야박할지 모른다. 그러나 내부자의 외연 축소와 내포 강화를 통해 사회보험을 단단하게 유지시킬수록 이중화의 위기는 심해지는 내재적·구조적 경향에서 벗어나기는 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 독일 사회보험이 전면적이고 근본적인 재편의 길을 걷기는 어려울 것으로 보인다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 사회보험을 버리기 보다는 누수공사에 성공한 경험이 축적되어

왔다. 사실 독일 사회보험은 개혁에 개혁을 거듭한 역사다. 문제해결이 조만간 또 다른 문제가 되거나 문제해결의 조건을 변경시키는 경우가 적지 않았다(Zacher, 2001: 681). 노동시장, 건강보험, 연금보험 등 분야를 따지지 않고 개혁하고 돌아서면 바로 개혁해야 하는 상황에 직면해 왔다(Börsch-Supan, 2002; Brandhorst, 2003; Fitzenberger, 2008). 지금까지 사회보험을 수리해왔고, 지금도 꽤 튼튼하다.

둘째, 그림1에서 보았듯이 사회보험의 구조적 위기를 감출만큼 최근 10년간 사회보험의 여건들이 조금씩 좋아지고 있어 개혁의 절박성이 사회적으로 합의되기 쉽지 않을 것으로 보인다. 독일 국민 대다수는 사회보험에 대한 만족도가 대단히 높다. 현행 사회보험으로 위험을 얼마나 대비할 수 있는지를 묻는 질문에 대하여 긍정적으로 응답한 비율은 질병에 대해서는 84%, 노후소득에 대해서는 70%, 실업에 대해서는 73%에 이른다. 그러나 사회보험료 인상에 대해서는 68%가 꺼리는 것으로 조사되었다(Heinrich et al., 2016: 20, 28). 전문가들은 조급한데 국민은 느긋해서 사회보험 개혁론은 일부 전문가와 정치세력의 기우에 그칠 수도 있을 것 같다.

셋째, 내부자가 사회보험에 가지는 이익은 움직이기 어려운 큰 바위덩이 같다. 일찍이 사회보험국가의 한계에 주목한 연구자는 다음과 같이 지적한 바 있다.

사회보험국가가 독일 국민의 절대 다수에게 실보다는 득이 되는 상황에서 이해관계 당사자인 집합 행위자가 사회국가 모델이 특정집단에게 불리한 효과를 낳고 부분적으로 기능교란에 빠져 있다고 지적해 나감으로써, 사회보험국가의 정당성에 문제를 제기할 수 있을지는 의문이다(Olk & Riedmüller, 1994: 32).

그러나, 사회보험이 이중화와 재정의 이중위기에서 구조적으로 결박되어 있다는 것은 크게 바뀌지 않는다. 사회보험은 지금까지 그랬던 것처럼 노동세계가 뒷받침되지 않으면, 나아가 경제가 고용을 안정적으로 뒷받침하지 못하면 현재와 같이 빈틈 메우는 방식으로 지탱하기 어려울 수 있다. 더구나 4차 산업혁명이 일자리를 만들기보다는 없애는 효과를 낳는다면 더더욱 문제로 부각될 가능성이 농후하다. 이런 상황에서 사회보험의 부분 수정은 노후화된 제도에 노후화된 대응으로 문제를 유예시키는 것일 수 있다.

사회보험의 위기를 사회보험 내부에서 극복하려는 시도가 그리 유망해 보이지 않는 이유 중 하나는 보험료 인상 가능성이 거의 사라졌다는 점이다. 복지국가 위기론과 재편론이 누적되면서 사회보험료 인상은 더 이상 불가능하다는 공감대가 넓혀지고 있다. 좌파당 마저 시민보험을 통해 건강보험료를 2017년 15.7%에서 11% 이하로 낮출 수 있다고 주장한다(Kipping & Rixinger, 2017: 17). 이제

보험료 인상은 선택의 옵션에서 제외되고 있다. 이런 상황이 지속된다면 재정 적자를 계속 세금으로 보충할 경우(특히 연금보험의 경우) 보험과 조세의 관계에 대하여 근본적인 질문이 나올 수도 있을 것이다.

독일에서 전개되고 있는 사회보험 개혁론은 독일적 맥락이 반영되고 있음이 분명하다. 사회보험을 사회보장의 중심축으로 설정하고 있는 다른 나라들 역시 꾸준히 개혁을 해오고 있고, 또한 개혁 과정에 있을 것이다. 이들 나라에서는 어떤 맥락과 배경 하에서 어떤 논의가 오가고 있고, 어떤 대안은 선택되고 어떤 대안은 기각되는지를 살펴보는 일은 우리의 사회보험 개혁에 적지 않은 시사점을 줄 것이다. 후속 연구가 요구되는 지점이다.

2) 시사점

독일 사회보험은 재정위기와 이중화 위험에 처해 새로운 길을 찾고 있다. 그래도 독일의 복지수준을 떠올리면 “너나 잘 하세요!” 라는 면박을 듣고 머리를 긁적이게 될 것 같기도 하다. 하지만 독일 사회보험국가의 위기는 사회보험 자체의 성숙도에 기인하는 바가 크다는 점을 고려하면 반면교사로 삼을 필요가 있다. 서구 복지국가의 화두가 ‘사치스란’ 지속가능성이라면, 우리의 화두는 ‘옹골찬’ 성장 가능성이어야 한다. 아동과 청소년은 장년보다 빠듯해진 자세를 교정하기 훨씬 쉬운 것처럼 복지 후발국으로서 여물지 않은 복지제도는 오히려 균형 잡힌 성장의 기회요인일 수 있다. 이런 측면에서 이제 수줍게 피어난 한국 사회보험이 보장 수준을 높여야 하는 숙제를 안고 있지만, 한계보다는 잠재력에 주목하고자 한다.

독일 사회보험에 비해 우리의 강점도 적지 않다. 건강보험의 경우 이미 우리는 1층에 공적 건강보험이 깔려 있다는 점에서 독일보다 선진적이다. 독일이 획적인 두 보험의 통합을 모색하고 있다면 우리는 이미 하나가 된 공적보험이 보장성을 확대하는 숙제를 안고 있다는 점에서 문제의 맥락이 다르다. 소극적 노동시장정책(실업급여)에 소극적이고 적극적 노동시장정책에 적극적이었던 한국식 실업보험의 이름은 독일이 이제야 붙여보려는 고용보험이다. 사회보험과 기초보장의 병행발전 관점에서 보더라도 독일은 기초연금이 2003년에야 도입된데 반해 우리는 2008년에 시작했다. 최저임금도 독일은 2015년이나 되어 도입되었지만 우리는 진작에 도입되었다. 우리는 사회보험이 가지는 구조적 긴장에 대하여 독일보다 효과 좋은 면역력을 군데군데 갖추고 있다. 사회보험은 수지상동의 원리가 작동하기 때문에 재분배 효과가 미미하지만 우리는 실업급여의 상하한선 등 재분배 친화적인 장치도 있다.

그러나 독일 사회보험이 가지는 계층화와 불평등의 온존 혹은 재생산 효과는 항상 경계해야 한다.

아직 정규 노동자 보호, 고용, 사회보험 사이의 긴장관계가 극으로 치닫지는 않은 것처럼 보이지만, 사회보험이 나이를 먹을수록 그 개연성은 커질 것이다. 양극화와 이중화 경향은 이미 우리 사회에서 나타나고 있다. 소득, 자산, 교육의 불평등은 이제 서로 밀착되어 다중격차 시대로 치닫고 있다(전병 유·신진욱 편, 2016). 독일처럼 사회보험이 사회적 위험에 대비하는 요술 방망이에서 불평등의 환승 센터로 전화될 가능성도 배제하기 어렵다.

독일 사회보험 개혁론이 주는 함의는 개혁의 세부사항보다는 사회보험의 밑바탕에 깔려 있는 표준성을 재구성하려는 노력에 있다. 표준성의 위기는 우리 사회에서도 현재 진행형이기 때문이다. 황덕순(2015)의 지적처럼, 표준고용관계를 복원하려는 노력은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 표준성의 위기에는 위기가 없을 것 같다. 생애주기의 탈정형화는 이미 시작되었다(박경순, 2011). 비표준성이 반복을 거듭하면 표준적인 것이 되고, 옛 표준성은 특권이 될 수 있다. 더구나 향후 4차 산업혁명이 하나 둘씩 현실로 다가올 경우 표준성의 위기는 더욱 심해질 것으로 예상된다.

표준성의 위기가 증폭된다면 사회보험을 포함하여 노동과 복지의 관계, 사회보장 시스템의 배치도에 대한 전반적이고 근본적인 고민을 할 필요가 있다. 현재 진행되는 특정 제도의 도입을 둘러싼 논쟁은 복지담론 투쟁을 풍요롭게 만들지만 이슈의 휘발성은 한국 사회정책에 대한 근본적 성찰의 필요성을 감추는 역기능도 있는 것 같다.

두 가지 측면에서 사회보험에 대한 근본적 성찰이 필요하다. 하나는 표준성의 재구성을 진진하게 검토해야 한다는 것이고 다른 하나는 사회정책은 모든 사람이 인간답게 살아갈 수 있는 환경을 만드는 것이라는 기본정신이다. 표준성이 위기에 처하거나, 형체를 식별하기도 불분명해질수록 기본에 충실해야 한다. 독일처럼 사회정책이라는 탑을 높게 쌓아 올리면서 공백을 만들기보다는 더디더라도 넓고 고르게 쌓아 올려야 한다. 바로 이 때문에 표준성을 재구성하려는 노력은 보편성에 대한 성찰과 궤를 같이한다. 표준성의 재해석·재구성의 시대가 오면 넓고 고른 사회정책이 더욱 절실해질 것이다. 사회정책의 기본으로 돌아가 표준성과 보편성을 재해석함으로써 보건의료, 소득보장, 사회서비스의 한국적 균형점을 찾고 사회적 합의를 모색해 나가야 한다. 표준성과 보편성을 재구성하지 않는다면, 사회보험이 성공할수록 복지국가는 실패할 수 있다.

■ 참고문헌 □

- 김상철(2014). 독일의 한계고용 확대가 복지제도에 미친 영향에 관한 연구. *사회보장연구*, 30(2), 34-65.
- 김상호(2015). 독일 미니잡 취업자의 사회적 보호. *東北亞法研究*, 8(3), 65-85.
- 박경순(2011). 생애과정 탈정형화의 사회정책적 함의. *사회보장연구*, 27(1), 293-316.
- 박명준(2013). 독일 자영업자 자유직업인의 사회보험. *국제노동브리프*, 12월호.
- 이용갑(2009). 지난 20년간 독일 공적 건강보험 개혁과 시사점. *보건사회연구*, 29(2), 186-212.
- 이정우(2014). 독일의 노후기초보장제도와 정책적 시사점. *한국사회정책*, 21(1), 105-142.
- 이준영(2012). 의료보장. 한국보건사회연구원(편). *주요국의 사회보장제도-독일*. 서울:한국보건사회연구원.
- 전병유, 신진욱(편) (2016). 다중격차, 한국 사회 불평등 구조. *페이퍼로드*.
- 한국노동연구원(2016). KLI 해외 노동통계.
- 황덕순(2015). 한국의 노동시장 구조와 사회안전망 정책과제. *사회보장법학*, 4(2), 85-132.
- Albrecht, M., Möllenkamp, M., Nolting, H. & Hildebrandt, S. (2016). *Transformations - Modell einer Bürgerversicherung*. Hans-Böckler-Stiftung.
- Aust, A. & Bönker, F. (2004). New social risks in a conservative welfare state. In P. Taylor-Gooby(ed.), *New Risks, New Welfare*. New York: Oxford University Press, 29-53.
- Bäcker, G. (2015). Umbrüche auf dem Arbeitsmarkt. In Landesinstitut für Arbeitsgestaltung des Landes Nordrhein-Westfalen(ed.), *Zweiklassengesellschaft?* Düsseldorf: Druckhaus Tecklenborg, 55-76.
- Bäcker G. & Kistler, E. (2016). Einführung einer Erwerbstätigenversicherung? <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223434/erwerbstaeetigenversicherung>(검색: 2017. 4.5).
- Bandelow, N. & Hartmann, A. (2007). Weder Rot noch Grün. In C. Egle & R. Zohlnhöfer(eds), *Ende des rot-grünen Projektes*. Wiesbaden: VS Verlag, 334-354.
- Bauer, 2008. Polarisierung und Entsolidarisierung. In H. Gregor & H. Peter(eds), *Gesundheitswesen und Sozialstaat*. Wiesbaden: VS Verlag, 141-163.
- Becklas, E., Mielck, A. & Böcken, J. (2012). Das Arzt-Patienten-Verhältnis in der ambulanten Versorgung. In J. Böcken, B. Braun & W. Repschläger(eds), *Gesundheitsmonitor 2012*. Gütersloh, Bertelsmann-Stiftung, 28-53.
- Birwald, M. & Riexinger, B. (2015). *Soliarische Mindestrente statt Altersarmut*.
- Bleses, P. & Vobruba, G. (2000). Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. WZB-discussion-paper.
- Bleses, P. & Seeleib-Kaiser, M. (2004). *The Dual Transformation of the German Welfare State*. New

York: Palgrave MacMillan.

- BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales). (2016). *Sozialbudget 2015*.
- BMG(Bundesministerium für Gesundheit). (2016). *Daten des Gesundheitswesens*.
- Böhmer, M. & Ehrentratu, O. (2014). *Die Zukunft der Altersvorsorge*. Handelsblatt Research Institute.
- Bonß, W. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2000). Arbeitsmarkt. In J. Allmendinger & W. Ludwig-Mayerhofer(eds). *Soziologie des Sozialstaats*. München: Juventa, 109-144.
- Borchert, J. & Eißel, D. (2004). *Bürgerversicherung jetzt*. DGB-Bildungswerk Hessen.
- Börsch-Supan, A. (2002). Nach der Reform ist vor der Reform. Discussion Paper Universität Mannheim.
- Brandhorst, A. (2003). Gesundheitspolitik zwischen 1998 und 2003. In A. Gohr & M. Seeleib-Kaiser(eds.). *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 211-228.
- Bosch, G. (2015). The German welfare state. In D. Vaughan-Whitehead(ed.). *The European Social Model in Times of Economic Crisis and Austerity Policies*. Geneva: ILO. 141-181.
- Bridgen, P. & Meyer, T. (2014). The Liberalisation of the German Social Model. *Journal of Social Policy*. 43(1), 37-68.
- Bundesagentur für Arbeit. (2016). *Arbeitsmarkt 2015*.
- Buslei, H., Geyer, J., Haan, P. & Peters, M. (2016). Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung auf Selbständige. DIW Wochenbericht.
- Busse, R. & Blümel, M. (2014). Germany. Health System Review. Health System in Transition. 16(2). WHO.
- Butterwegge, C. (2005). *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Wiesbaden: VS Verlag.
- CDU, CSU & SPD. (2013). *Deutschlands Zukunft Gestalten*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.
- Clegg, D. (2007). Continental drift: on unemployment policy change in Bismarckian welfare state. *Social Policy & Administration*. 41(6). 597-617.
- Dedring, K., Deml, J., Döring, D. Steffen, J. & Zwiener, R. (2010). Rückkehr zur lebensstandardsichernden und armutsfesten Rente. FES
- Deutscher Bundestag. (2015). 77,500 Menschen nicht krankenversichert.
https://www.bundestag.de/presse/hib/2015_07/-/3811116(검색: 2017.4.4.)
- DGB (2010). Bürgerversicherung statt Kopfpauschale.
- Die Grünen. (2017). Zukunft Wird aus Mut Gemacht. Entwurf Wahlprogramm 2017.
- DRV(Deutsche Rentenversicherung). 2016a. *Rentenversicherung in Zeitreihen*.
 _____. 2016b. *Versichertenbericht 2016*.
- Ehrentraut, O. & Moog, S. (2017). Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. Hans-Böckler-Stiftung.

- Fachinger, U. (2016). Pro: Neue große Rentenreform, Wirtschaftsdienst 5/2016.
- Fachinger, U. & Frankus, A. (2011). Sozialpolitische Probleme bei der Eingliederung von Selbstständigen in die gesetzliche Rentenversicherung, FES.
- Fitzenberger, B. (2008). Nach der Reform ist vor der Reform? ZEW Discussion Paper.
- Geissler, B. (1998). Normalarbeitsverhältnis und Sozialversicherungen - eine überholte Verbindung? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB).
- Gerlinger, T. (2016). Soziale Selbstverwaltung in der Bürgerversicherung, Hans-Böckler-Stiftung.
- Gottschall, K. & Dingeldey, I. (2000). Arbeitsmarktpolitik im konservativ-korporatischen Wohlfahrtsstaat, In S. Leibfried & U. Wagschal(eds), *Der deutsche Sozialstaat*, Frankfurt a/M.: Campus, 306-339.
- Greß, S. (2010). Finanzierungsreform der Krankenversicherung in Deutschland, Hans-Böckler-Stiftung.
- Greß, S., Pfaff, A & Wagner, A. (eds). (2005). Zwischen Kopfpauschale und Bürgerprämie, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Heinelt, H. & Weck, M. (1998). *Arbeitsmarktpolitik*, Opladen: Leske+Budrich.
- Heinrich, R., Jochem, S & Siegel, N. (2016). Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates, Einstellung zur Reformpolitik in Deutschland, FES.
- Hemerijck, A., Manow, P. & Kersbergen, K. (2000). Welfare without work? Divergent experience of reform in Germany and Netherlands, In S. Kuhnle(ed.), *Survival of the European Welfare State*, London: Routledge, 106-127.
- Herzog-Kommission (2003). Bericht der Kommission "Soziale Sicherheit" zur Reform der sozialen Sicherungssystem.
- Hinrichs, K. (2010). A social insurance state withers away, In B. Palier(ed.), *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hipp, L. (2009). Weiter mit Weiterbildung! WSI Mitteilungen, 7/2009.
- Hirsch, J., Brüchert, O. & Krampe, E. (2013). *Sozialpolitik anders gedacht: Soziale Infrastruktur*, Hamburg: VS Verlag.
- Hockerts, H. (2011). *Der deutsche Sozialstaat*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kaufmann, F. (1997). *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- _____(2003). *Varianten des Wohlfahrtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- KBS(Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See) (2017). Das Sollten Sie Wissen!
- Kipping, K. & Riexinger, B. (2017). Die Zukunft, für die wir kämpfen: Sozial, Gerecht, für Alle, LINKES Programm zur Bundestagswahl 2017.
- Knuth, M. (2009). Grundsicherung „für Arbeitsuchende, In S. Bothfeld, W. Sesselmeier & C. Bogedan, (eds), *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, Wiesbaden: VS Verlag, 61-75.

- Krupp, H. & Rolf, G. (2005). Bürgerversicherung für das Alter. In W. Strengmann-Kuhn(ed.), *Das Prinzip Bürgerversicherung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Köhler-Rama, T. (2016). Deutschland im Renten-Niemandland. *Wirtschaftsdienst* 10/2016.
- Leibetseder, B. (2012). Spaltung oder gesellschaftliche Stratifizierung durch Sozialpolitik ?. *Kurswechsel* 3/2012, 21-29.
- Leibfried, S. & Tennstedt, F. (1985). Armenpolitik und Arbeiterpolitik. In S. Leibfried & F. Tennstedt (eds), *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 64-93.
- Leinert, J., Grabka, M. & Wagner, G. (2005). Bürgerprämien für die Krankenversicherung als Alternative zu den Reformvorschlägen Kopfpauschale und Bürgerversicherung. Greß et al. (eds), *Zwischen Kopfpauschale und Bürgerprämie*. Dusseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Lewis, J. (1992). Gender and the development of welfare regimes. *Journal of European Social Policy*, 2(3), 159-173.
- Metzler, G. (2003). *Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall*. Stuttgart: DVA
- Meyer, T. (2013). Beveridge statt Bismarck!. FES.
- Mirschel, V. (2015). Eine für alle: die Erwerbstätigenversicherung als Weg zur sozialen Sicherung von Solo-Selbstständigen. Ver.di (ed.), *Gute Arbeit und Digitalisierung*.
- Morel, N. (2007). 'From Subsidiarity to "Free Choice": Child- and Eldercare Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands'. *Social Policy and Administration*, 41(6), 618-37.
- Mückenberger, U. (1985). Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses - Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? *Zeitschrift für Sozialreform*, 31(8), 415-475.
- _____(1990). "Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit?" In S. Christoph & T. Engelhardt(eds), *Sicherheit und Freiheit. Zur Ethik des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 158-178.
- Nullmeier, F. (2015). Einstürzende Neubauten 2015 - Statikprobleme im Säulenmodell der Alterssicherung. *Sozialer Fortschritt*, 64, 196-202.
- Nullmeier, F. & Rüb, F. (1994). Erschöpfung des Sozialversicherungsprinzips? Gesetzliche Rentenversicherung und sozialstaatlicher Republikanismus. In B. Ridemüller & T. Olk(eds.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 59-80.
- Olk, T. & Ridemüller, B. (1994). Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzloser Sozialversicherungsstaat? In B. Ridemüller & T. Olk(eds.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-33.
- Opielka, M.(2008). *Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven*. Hamburg: Rowohlt Verlag.

- Palier, B. (2010). Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' Welfare Reform Trajectory. Palier, B. (ed.). *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Palier, B. & Thelen, K. (2012). Dualization and institutional complementarities: industrial relations, labor market and welfare state changes in France and Germany. In P. Emmernegger(ed.), *The Age of Dualization*, Oxford: Oxford University Press.
- Ridemüller, B. & Olk, T. (1994). Grenzen des Sozialversicherungsstaates oder grenzloser Sozialversicherungsstaat? In B. Ridemüller & T. Olk(eds.), *Grenzen des Sozialversicherungsstaates*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 9-33.
- Rosenthal, P. (2009). Arbeitslosenversicherung im Wandel. In S. Bothfeld, W. Sesselmeier & C. Bogedan(eds), *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, Wiesbaden: VS Verlag, 112-126.
- Rürup-Kommission. 2003. Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme.
- Schmid, G. (2002). *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt am Main: Campus.
- _____(2008). Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schmidt, M. (2005). Sozialpolitik in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag.
- Schnabel, R. (2015). Das Rentenpaket 2014. Wirtschaftsdienst *Sonderheft*.
- Seils, E. (2012). Beschäftigungswunder und Armut. WSI Report.
- Sesselmeier, W. (2003). Zur Reform des Sozialstaats. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg ed. *Der Bürger im Staat*, 53(4), 218-223.
- Siegel, N. & Jochem, S. (2000). Der Sozialstaat als Beschäftigungsbremse? In R. Czada, & H. Wollmann(eds), *Von der Bonner zur Berliner Republik*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- SPD (2004). Modell einer solidarischen Bürgerversicherung. Bericht der Projektgruppe Bürgerversicherung des SPD-Parteivorstandes.
- _____(2007). Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.
- _____(2013). Das Wir Entscheidet. Das Regierungsprogramm 2013-2017.
- _____(2016). Arbeiten 4.0. - Arbeits- und Sozialrecht an die Erfordernisse einer digitalisierten Arbeitswelt anpassen. Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion
- _____(2017). Qualifizierung stärken, Versicherungsschutz verbessern: Die Bundesagentur für Arbeit und Qualifizierung. Beschluss des SPD-Parteivorstandes.
- Statistisches Bundesamt (2016). Sozialleistungen. Angaben zur Krankenversicherung
- _____(2017). Entstehung, Verteilung und Verwendung des Bruttoinlandsprodukts in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland 1991 bis 2015.

- Steffen, J. (2016). Sozialpolitische Chronik. Arbeitsnehmerkammer Bremen
- Stern(2017). SPD und Union wollen Senkung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung prüfen
<http://www.stern.de/news/spd-und-union-wollen-senkung-des-beitrags-zur-arbeitslosenversicherung-pruefen-7264460.html> (검색: 2017.4.5.)
- Streeck, W. (1997). German Capitalism : Does it Exist? Can it Survive? In C. Crouch & W. Streeck(eds), *Political Economy of Modern Capitalism, Mapping Convergence & Diversity*. London: Sage.
- Strengmann-Kuhn, W. (2005). Das Modell Bürgerversicherung zur Reform der sozialen Sicherung in Deutschland. In W. Strengmann-Kuhn(ed.), *Das Prinzip Bürgerversicherung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Strengmann-Kuhn, W. & Jacobi, D. (2012). Die Grüne Bürgerrente gegen Altersarmut -Garantiert für alle. Zentrum für Sozialpolitik ed. Zes-report, Bremen
- Ullrich, C. (2000). *Solidarität im Sozialversicherungsstaat. Die Akzeptanz des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenkasse*. Frankfurt a/M: Campus
- _____(2002): Reciprocity, justice and statutory health insurance in Germany. *Journal of European Social Policy* 12 (2). 123-136.
- Vobruba, G. (1990). "Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit." Vobruba ed. *Strukturwandel der Sozialpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 11-80.
- Wagner, G. (2005). Eine Bürgerversicherung für die Gesundheitversorgung. In W. Strengmann-Kuhn (ed.), *Das Prinzip Bürgerversicherung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Weiβ, P. & Welskop-Deffaa, E. (2016). Die Rente 4.0 – Das Konzept der dynamischen Rente für die Arbeitswelt der Zukunft.
- Werding, M. (2013a). Alterssicherung, Arbeitsmarktdynamik und neue Reformen: Wie das Rentensystem stabilisiert werden kann, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- _____(2013b). Modell für flexible Simulationen zu den Effekten des demographischen Wandels für die öffentlichen Finanzen in Deutschland bis 2060: Daten, Annahmen und Methoden, Gütersloh:Bertelsmann-Stiftung.
- Windhövel, K. (2008). Finanzierung einer Erwerbstätigenversicherung. Erwerbstätigenversicherung Ein kleiner Schritt in die richtige Richtung. FES.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, (2005). Zur Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung: Ein Konsensmodell.
- Zacher, H. (2001). Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (eds.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1. *Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos. 333-684.
- Zentrum für Sozialpolitik(1998). Thesen zur Sozialpolitik in Deutschland. ZeS-Arbeitspapier.

Abstract

Issues of the German Social Insurance Reform Proposals and Their Implications

Hwang, Gyu Seong*

This paper aims to reveal the background and issues of the current reform proposals for social insurance in Germany and to draw their implications for Korea. The essence of the German social insurance crisis is that of normality of industrial society on which it has been based, revealing itself by the dual crisis of finance and dualization. Reform proposals are regarded as diverse responses to the crisis of the normality within individual social insurance schemes. They are searching for transforming health insurance into citizen's insurance, pension insurance into various alternatives including all worker's insurance and citizen's pension, unemployment insurance into employment insurance. One of the commonalities of the them is that they attempt to reconstruct the old normality. However, due to the economic recovery, the historical experiences of improving social insurance, and high satisfaction, they are expected to struggle with the gradual improvements rather than radical shift from their tradition. In Korea, where the maturity of social insurance is low, it is necessary to mark the crisis faced by German social insurance as a teacher. We need to go back to the fundamental spirit of social policy and redraw the blue prints of social policy by opening minds to plentiful alternatives in the eyes of normality reconstruction.

Key Words: social insurance, normality, unemployment insurance, pension insurance, health insurance, inequality, Germany.

◆ 2017. 4. 7. 접수 / 2017. 6. 16. 1차수정 / 2017. 6. 20. 게재확정

* Research Professor, Hanshin University(kyuseong.hwang@gmail.com)