기타자료
2021-04

# 복지체제와 취업자 소득지원 정책

박 찬 임

KLI

한국노동연구원

기타자료
2021-04

# 복지체제와 취업자 소득지원 정책

박 찬 임

KLI

한국노동연구원

# 목 차


제1장 서 론 ····· 1

제2장 복지제도의 도입·변화 과정과 현재의 모습 ····· 3

제1절 복지제도의 도입과 변화 ····· 3

1. 사회보험제도의 발달과 특성 ····· 3

제2절 독일 복지제도의 도입·변화 과정과 현재 ····· 6

1. 도입기 ····· 6

2. 제2차 세계대전 이후의 변화 ····· 8

3. 현재 주요 복지제도 ····· 19

제3절 영국 복지제도의 도입·변화 과정과 현재 ····· 31

1. 도입기 ····· 31

2. 제2차 세계대전 이후의 변화 ····· 36

3. 현재의 복지제도 ····· 43

제4절 프랑스 복지제도의 도입·변화 과정과 현재 ····· 45

1. 도입기 ····· 45

2. 제2차 세계대전 이후의 변화 ····· 48

3. 현재의 복지제도 ····· 52

제3장 근로능력자 소득중단에 대한 지원제도 ····· 60

제1절 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도 ····· 60

제2절 독일 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도 ····· 61

제3절 영국 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도 ····· 71
1. 실업보험 및 실업수당 ····· 71
2. 상병급여 ····· 77
제4절 프랑스 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도 ····· 77
1. 실업보험제도의 개편 ····· 77
2. 경험요율(할인할증제도) ····· 79

제4장 코로나19와 각국의 소득지원 정책 ····· 80
제1절 개 괄 ····· 80
제2절 각국의 소득지원 정책 내용 ····· 81
1. 프랑스 ····· 81
2. 독 일 ····· 82
3. 영 국 ····· 83
4. 한 국 ····· 85

참고문헌 ····· 88

# 표 목 차

<표 2-1> 프랑스 사회보장체계(적용대상 중심) ····· 47
<표 3-1> 일반사회보장세율 ····· 78

# 그림목차

[그림 2-1] 독일 노후보장제도의 부분 민영화 ····· 18
[그림 2-2] 독일의 노후보장체계 ····· 22
[그림 2-3] 프랑스 일반체제와 사회보장기금(공단)의 구조 ····· 57
[그림 3-1] 과거의 급여와 통합급여의 급여구성 ····· 74
[그림 3-2] 통합급여의 개요 및 구조 ····· 75

# 제 1 장
# 서 론

이 연구를 시작하게 된 계기는 코로나19 때문이다. 2019년부터 전 세계에 널리 퍼진 코로나 바이러스로 인해서 한국은 몇 차례에 걸쳐서 긴급 소득지원정책을 실시하였고, 그때마다 전체 인구를 지원해야 하는가 아니면 실제적으로 어려운 사람만을 골라서 지원해야 하는가, 지원한다면 얼마나 지원하는 것이 적절한가에 대한 논란이 있었다. 코로나19로 인한 소득상실은 세계적인 현상이기 때문에 다른 국가에서도 소득지원 정책은 시행되었다. 그러나 그 내용은 국가마다 다르다.

긴급소득지원제도는 기존의 소득보장제도의 혜택을 받기 힘든 예측하기 어려운 위험에 처한 개인·가족을 수혜대상으로 한다. 따라서 이는 기존 소득보장제도가 얼마나 여러 위험에 대해서 포괄하고 있고, 얼마나 많은 사람들이 혜택을 볼 수 있고, 지원의 기간과 수준은 어떠한가에 따라서 달라질 수 있다. 즉 기존 소득보장제도의 위험의 포괄성, 대상의 포괄성, 급여의 충분성 등에 따라서 달라질 수 있다는 것이다. 오늘날 복지제도는 여러 가지로 분류될 수 있다. 우선 지원의 근거가 무엇인가에 따라서 사회보험, 사회부조, 사회서비스 등으로 구분할 수 있다. 또한 지원방식에 따라서 현금지원과 현물지원으로 구분할 수 있다.

본 연구에서 관심을 가진 소득지원제도는 노동능력자를 대상으로 한 것으로서 사회보험과 사회부조 중 현금 지원으로서, 공공부조와 실업급

여(실업보험과 실업부조)에 더하여 상병수당이 포함된다. 통상적으로 노동능력자에 대한 소득보장제도로는 실업급여와 공공부조를 분석하지만, 본 연구에서는 코로나19의 상황으로 인한 소득중단에 이르는 상황은 일의 중단뿐만 아니라 질병으로 인한 것도 포함되기 때문이다.

본 연구에서는 복지체제별 1~2개 국가를 대상으로 사회복지제도의 역사적 전개와 제도의 구성을 알아본 후, 노동능력자에 대한 복지제도가 포함된 실업급여, 공공부조, 상병수당 등에 대한 내용을 살펴볼 것이다. 그리고 코로나19 팬데믹에 대한 대응방식을 살펴볼 것이다.

# 제 2 장
# 복지제도의 도입 · 변화 과정과 현재의 모습

## 제1절 복지제도의 도입과 변화

### 1. 사회보험제도의 발달과 특성

사회복지란 그간 가족이나 시장을 통해서 누릴 수 있었던 생존에 필요한 재화와 서비스를 사회제도를 통해서 지원을 받는 것을 말한다. 복지제도는 빈민에 대한 지원으로부터 시작되었다. 빈민에 대한 지원은 처음에는 지역사회 중심으로 행해졌지만, 왕권이 강화되고 '국민국가'가 형성되면서 국가단위의 빈민구제제도가 마련되기 시작하였다. 어느 나라를 막론하고 빈민구제제도를 통한 복지 수혜자는 소수에 불과하였다. 시민 다수가 수혜자가 되고 실질적으로 가족이나 시장을 대체할 수 있는 보편적 복지제도가 나타난 것은 사회보험제도가 생겨나면서부터라고 할 수 있을 것이다. 사회보험은 이전 비교적 안정적인 농업사회에서 시행되던 빈곤보호를 대체하면서 1880년대 이래 유럽에서 사회문제 논의의 중심적인 위치를 차지하였다(리터, p.2).

사회보험제도는 과거 욕구에 의해서 급여가 지급되던 원칙에서 벗어나서 미리 정해진 위험의 발생 여부에 따라서 급여가 제공된다는 새로운 원칙이 수립된 것이고, 급여의 양도 미리 규정되어 있었다. 또한 사회보험

제도는 구빈제도의 보충성의 원칙에서 벗어나서 권리로서 주어진다. 즉 보험은 욕구에 대한 권리(right of need)를 계약에 대한 권리(right of contract)로 대체한 것이라고 볼 수 있다. 사회보험제도를 통해서 자유가 상실되지 않는 보장의 틀이 갖추어진 것이다(슈바이니츠, p.353).

리터(리터, pp.2~3)는 사회보험이 확산된 이유를 인구 증가, 산업화, 도시화 및 동업조합의 해체, 가족의 붕괴 및 가족공동체의 기능 상실, 수공업과 농촌에 있었던 사용자와 고용 주간의 가족적 생활공동체의 해체 등을 들고 있다.

원형적인 사회보험의 구조에서는 소득에 비례해서 보험액을 납부하고, 납입된 보험료를 토대로 소득에 비례해서 급여를 받는 구조로서, 소득이 높을 경우 보험급여도 많이 받을 수 있었다. 이는 일정 소득 이상이면 급여의 충분성이 어느 정도 담보되기는 하지만, 이전 노동시장에서의 지위가 보험급여에도 그대로 반영된다는 특성이 있다.

사회보험제도는 가입자(노동자)-고용주-국가로 구성되는 연대공동체로 이전의 사회보장체계와는 달랐다. 첫째, 사회보험은 동업조합의 부양제도와 달리 특정 직업뿐만 아니라 광범위한 인적집단을 포괄하였다. 둘째, 사회보험은 봉건시대의 사용자의 가부장적 의무와는 기초를 달리한다. 셋째, 전통적인 구빈제도와는 달리 가입자는 급여에 대한 청구권이 있고, 급여를 수급한다 할지라도 정치적·사회적 차별이 없었다. 또한 구빈법과는 달리 지역정부가 아닌 국가 차원에서 입법되고 관리되었다. 민간보험과 달리 사회보험에서는 보험료의 징수 및 급여에서 사회적 관점이 고려되고 순수 보험수리적 관점에서는 타산이 맞지 않는 위험도 포괄한다(리터, pp.4~5).

또한 사회보험제체는 노동자를 국가의 클라이언트로 만들어서 국가에 대한 노동자들의 충성을 유지 또는 회복시킬 수 있는 사회보호 프로그램의 하나로 이해되기도 한다(림링거, p.147).

리터는 독일 이외의 유럽과 몇몇 비유럽 국가에서 19세기 말 20세기 초에 국가 주도의 사회보험이 시행되었던 데에는 1880년대 독일에서 비교적 포괄적이고 효과적으로 기능하는 강제 노동자보험이 제정[1]되었다

1) 질병보험 1883년, 산재보험 1884년, 노령연금 1889년, 실업보험 1927년.

는 점이 결정적 영향을 미쳤다고 본다(리터, p.5). 즉 주변 국가의 영향이 컸다고 보는 것이다.

사회보험제도는 1883년 독일에서 시작되었지만 곧 오스트리아(1887),[2] 헝가리(1891),[3] 스웨덴(1891),[4] 노르웨이(1894),[5] 영국(1897),[6] 프랑스(1898),[7] 룩셈부르크(1901),[8] 네덜란드(1901),[9] 러시아(1903),[10] 스위스(1911),[11] 루마니아(1912)[12] 등 주변 국가에서도 이를 도입하게 되었다.

독일에서 도입한 사회보험제도는 국가가 주도하는 강제보험 형식이었지만, 제1차 세계대전 이전 유럽 각국의 사회보험 방식은 국가별로 달랐다. 질병보험에서는 자유주의 원칙에 입각해서 임의보험에 국고보조를 더하는 형태로 만들어진 사회보험이 받아들여졌고, 프랑스, 벨기에, 이탈리아 등 가톨릭 전통이 강한 국가들은 1910년대까지 노령보험도 이와 유사한 형태로 운영되었다고 한다.[13]

1907년에 행해진 연구에 의하면 14개 유럽 국가 중에서 국가 주도의 강제 산업재해보험을 도입한 국가는 8개국, 강제질병보험을 도입한 국가는 4개국이었고, 노령보험은 대체로 임의보험에 국가지원을 받거나 요보호 노인에 대한 보호제도만이 있었다. 1914년 연구를 보면 14개 유럽국가 중 산재보험은 13개국, 질병보험은 12개국, 노령보험제도는 9개국이 도입하였다. 이 중 강제보험은 산재보험 8개국, 질병보험 5개국, 노령보험 5개국에 불과하였다(리터, ).

---

2) 산재보험 1887년, 질병보험 1888년, 노령염금 1906년, 실업보험 1920년.
3) 질병보험 1891년, 산재보험 1900년, 노령연금 1928년, 실업보험 1957년.
4) 질병보험 1891년, 산재보험 1901년, 노령연금 1913년, 실업보험 1934년.
5) 산재보험 1894년, 질병보험 1909년, 노령연금 1936년, 실업보험 1906년.
6) 산재보험 1897년, 노령연금 1908년, 질병보험 1911년, 실업보험 1911년.
7) 산재보험 1898년, 노령연금 1910년, 질병보험 1928년, 실업보험 1905년.
8) 질병보험 1901년, 산재보험 1902년, 노령연금 1911년, 실업보험 1921년.
9) 산재보험 1901년, 노령연금 1901년, 질병보험 1931년, 실업보험 1949년.
10) 산재보험 1903년, 질병보험 1912년, 실업보험 1921년, 노령연금 1922년.
11) 산재보험 1911년, 질병보험 1911년, 실업보험 1924년, 노령연금 1946년.
12) 산재보험 1912년, 노령연금 1912년, 질병보험 1930년, 실업보험 1991년.
13) 리터(6)에 따르면 프랑스는 1910년까지, 이탈리아는 1919년까지, 벨기에는 1924년까지 이런 형태로 노령보험이 운영되었다고 한다.

# 제2절 독일 복지제도의 도입 · 변화 과정과 현재

## 1. 도입기

독일에서 사회보험은 산업화의 진전에 따라서 나타난 여러 노동 문제에 대한 대응으로 도입되었다. 즉 사회보험제도 도입의 주요 동인은 경제적 요인보다는 정치적 요인이라고 할 수 있다(정연택 외, 2018, p.20). 독일에서는 19세기 중반 이후 본격적인 산업화가 시작되었다. 수공업이 공장제조업으로 대체되었고 근로자의 수도 급속히 증가했다. 농촌에서 인구가 유입되고 가내수공업이 붕괴하면서 노동시장의 노동력 공급은 과잉상태였다. 이런 조건에서 산업노동자들의 상태는 매우 열악했다. 이들은 장시간 노동과 저임금, 열악한 노동조건 그리고 실업에 따른 생활의 불안 등의 문제에 시달렸다(정연택 외, 2018, p.19).

독일에서 1880년대 후반 사회보험이 도입될 당시는 1948년 공산당선언, 1871년 파리코뮌 등 사회주의 사상과 사회혁명의 기치가 높던 시기였다. 비스마르크는 사회주의의 발흥에 대비하여 노동자들을 회유하기 위한 목적으로 사회보험제도를 도입하였고, 이러한 노력은 사회주의 운동의 주체였던 산업노동자와 숙련노동자의 이해를 도모하는 정책으로 나타났다(리터, p.153). 도입 당시 사회보험제도의 적용대상은 육체노동자와 저임금 사무직 노동자였다. 일단 도입된 후 사회보험제도의 포괄성과 급여수준은 확충되기 시작하였다.

재해보험은 1884년 도입되었고 재원은 고용주가 전액 부담하였다. 재해보험은 1880년대 말에는 거의 모든 임금노동자와 사무직 노동자들이 포함되는 등 가입범위가 확장되었고, 급여수준도 높아졌다.

질병보험은 1883년 도입되었으며, 보험료는 노동자가 3분의 2, 고용주가 3분의 1을 냈다.[14]

14) 슈바이니츠, p.344.

장애와 연금보험은 1889년 도입되었고 1891년 1월부터 효력이 발생하였다. 연금보험제도의 대상은 생산직 노동자와 연소득 2천 마르크 이하의 사무직 노동자였다. 당시 연금보험제도는 생계유지에 필요한 최소한의 보조금 형태로서 임금이나 물가 변동에 관계없이 고정된 액수로 지급되었다(우승명, 2019, p.69).

보험료는 노동자, 고용주, 국가가 분담하도록 규정되었고 70세에 수급할 수 있었다. 연금보험은 1911년에는 사무직 노동자들을 위한 독립된 연금조합이 만들어지고 사무직 노동자를 포괄하였고, 1914년이 되면서 농업종사자가 완전히 가입되게 되었다. 1912년부터는 유족연금이 지급되었고, 의무가입대상이 연소득 5천 마르크 이하로 확대되었다(우승명, 2019, p.69).

제조업, 수공업, 상업, 내륙수로, 서비스산업의 특정 업종에 종사하는 임노동자들 중 일정소득 이하인 노동자는 의료보험에 가입해야 했다. 제조업종사 노동자 중 연봉이 2천 마르크 미만인 육체노동자와 사무직 노동자에게 사용자는 의무적으로 재해보험의 혜택을 제공하였다. 16세 이상의 모든 노동자는 장애와 의료보험에 의무적으로 가입했으며, 보험급여의 재원은 주로 근로자와 사용자의 보험료에 의해서 충당되었다(독일 복지국가, p.19).

빌헬름2세[15]는 영업조례(1900)와 아동보호법(1903)을 제정하여 노동자 보호에 주력하는 한편 사무직 노동자를 사회보험에 가입시켰다. 사무직 노동자는 유족연금의 혜택을 받았고 급여개시연령도 65세로 낮았다는 점에서 육체노동자보다 더 관대한 급여를 받을 수 있었다(정연택 외, 2018, p.22).

바이마르공화국[16]에서는 극심한 경제위기와 인플레이션을 겪으면서도 1927년 실업자의 직업알선과 소득보장을 위해 고용보험을 도입하였다. 이로써 독일은 이른바 4대 사회보험체계를 완성하여 사회보장제도의 기초를 마련하였다(정연택 외, 2018, p.22).

1920년대 하이퍼 인플레이션 때문에 연금생활자들에게 지급되는 고정형 연금은 공공부조의 급여 수준으로 낮아졌다. 나치 정권과 종전 이후에

15) 재위기간은 1888년부터 1918년까지이다.
16) 1918년부터 1933년까지이다.

도 서독의 법정 연금제도는 전면 개혁이 이루어진 1957년까지 그대로 유지되었다(우승명, 2019, p.69).

독일의 사회보험제도에서는 국민을 특정한 보험조직에 강제가입시키고 소득비례보험료와 그에 비례하는 급여를 주었는데, 이는 비스마르크형 보험제도의 주요 특징이 되었다.

사회보험제도의 형성은 복지국가의 제도적 기초를 제공했다. 우선사회보험의 형성으로 복지정책의 목표는 빈민구제를 넘어서 사회적 질서를 유지하고 강화하는 것으로 전환되었다. 사회보험제도가 도입되기 이전의 사회정책은 주로 청소년, 여성, 빈민과 같은 취약한 사회계층을 대상으로 했다. 빈민정책은 근로능력, 가족, 재산이 없는 사람들을 대상으로 추진되었고 급여수준도 가난한 노동자의 소득 이상이 될 수는 없었다(정연택 외, 2018, p.22). 일부 시행되었던 노동자보호정책도 일반적 남성노동자보다는 여성과 아동을 대상으로 근로조건과 임금을 보호하는 것이 주된 내용이었다. 하지만 일반적 노동자를 대상으로 하는 사회보험이 도입되면서 사회정책의 목적은 더 이상 취약계층의 보호가 아니라 사회질서의 유지로 확대되었다. 사회보험은 열등한 빈곤계층이 아니라 자본주의의 핵심계층인 노동자계급을 주된 대상으로 보았다. 이에 따라 사회보장제도는 사회 전체의 질서유지를 위한 중요한 수단으로 등장했다(독일 복지국가, pp.22~23).

## 2. 제2차 세계대전 이후의 변화

독일은 제2차 세계대전 패전국이다. 패전으로 인해 동서독이 분리되고, 동독은 사회주의, 서독은 자본주의 체제로 변화되었다. 본 연구는 자본주의 사회인 서독의 복지제도의 변화를 다룬다.

전쟁 직후 독일은 경제적으로 최악의 상황에 직면했다. 전쟁으로 산업기반과 주택 등 생활기반은 거의 붕괴되었고 대량으로 발생한 전쟁 피해자들은 생계를 이어가기도 어려운 상황에 몰렸다. 1946년의 국민총생산은 1938년의 40%에 불과한 것으로 추정됐다(독일 복지국가, p.23). 하지만 독일은 1940년대 말 화폐개혁과 함께 사회적 시장경제의 제도적 기반

을 마련하고(독일 복지국가, p.24), 전후 세계경제의 분업에서 자동차, 기계공업 등 제조업에서 수출을 통해서 경제가 크게 발전하게 된다.

실질 국민총생산은 1950년에서 1960년까지 115%, 1960년에서 1970년까지는 55% 증가하였다. 또한 이 기간 동안 실질적으로 완전고용이 달성되었고 근로자들의 소득도 급속히 증가하였다. 이른바 라인강의 기적은 독일의 사회보장제도 발전에 유리한 조건을 제공했다(정연택 외, 2018, p.24).

전후 1949년 제정된 새로운 헌법은 사회국가 원칙을 기본권에 포함하였다. 이로써 정부는 사회복지국가를 건설할 헌법적 의무, 국민들의 생활상 불안함을 해결해 줄 의무를 지게 되었다(독일 복지국가, p.24).

독일 사회보장제도 확대의 이념적 기반은 사회적 시장경제 원칙이었다. 이 원칙은 경제체계의 공정성과 복지영역의 확장을 동시에 추구하여 경제적 효율성과 사회적 형평성을 결합하려고 하였다. 또한 사회와 시장의 발전에서 국가의 역할이 폭넓게 인정되었다. 사회적 시장경제의 원칙에 따르면 시장의 효율성은 시장의 공정성이 유지될 때만 발전하며 국가의 개입 없이 공정한 경쟁이 자동으로 이루어지기는 어렵다(정연택 외, 2018, p.24).

전쟁 직후 사회보장정책은 전쟁의 사회적 후유증 극복을 위해 전쟁 희생자에 대한 보상과 주택정책에 초점을 맞췄다. 또한 나치시기 후퇴되었던 노동규정과 노동계약권같은 제반 권리들이 회복되었다. 철폐되었던 노사공동결정권도 이때 회복되고 강화되었다. 사회보험에서 근로자와 사용자의 자치권도 다시 부활했다(독일 복지국가, pp.25~26).

독일에서 사회보험제도에 대한 개혁은 종전 12년 후에야 이루어졌다. 전후의 경제성장과 정치적 환경을 발판으로 독일의 사회보장제도는 급속하게 정착하고 발전했다. 새로운 복지정책이 도입되었고, 기존의 사회보험제도도 개선되었다.

1950년대 말 경제적 여력이 회복되면서 아데나워 정부[17]는 사회보장제도 구축을 위한 복지개혁을 추진했다. 사회보험, 사회부조, 고용정책 등 광범위한 사회입법이 시작되었다. 이 중 전후 독일 사회보장제도의 형식

17) 1949년부터 1963년까지의 시기이다.

을 규정한 대표적 개혁은 1957년 연금개혁이었다(정연택 외, 2018, p.26).

1957년 연금개혁은 근로자가 사회보험제도를 통해서 퇴직 이후에도 그 이전의 생활수준을 유지하고 살 수 있도록 보장하는 것을 목표로 이루어졌다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.94). 1950년대 독일 노령연금의 소득대체율은 30% 정도 수준이었다(Schmidt, 2005; 우승명, 2019, p.72에서 재인용; 정연택 외, 2018, p.26). 이는 그간 법정 연금보험 급여의 성격이 은퇴 후 생계유지에 도움을 주는 일종의 보조금이라는 성격이 강했는데, 은퇴한 고령자가 빈곤상태에 빠지는 것을 방지하는 것이 제도의 목적이었기 때문이다. 연금수준이 이렇게 낮아졌던 이유는 납부한 보험료에 기초해서 최초 연금액이 산정된 이후 임금 상승이나 생계비 변동에 연동되지 않고 지급되는 고정형 급여였기 때문이다(우승명, 2019, p.73).

1957년의 연금개혁은 은퇴 후에도 이전의 생활수준을 보장하는 것을 목표로 일정한 연금수준이 유지되도록 보험료율을 조정하는 지출지향적 수입정책이라고 볼 수 있다(우승명, 2019, p.75).

독일의 연금개혁은 1950년대 악화되는 소득 양극화에 대처하려는 정치적 노력의 일환이었다. 당시 연금개혁의 상세 내용은 다음과 같다. 첫째, 국민연금의 급여수준이 대폭 인상됐다. 이에 따라 연금제도의 목표가 최저보장에서 소득지위보장으로 전환되었다. 이에 따라서 45년간 가입한 근로자는 소득대체율이 60%에 이르게 되어서, 다른 소득이 없이도 생활을 안정적으로 유지하게 되었다. 또한 기존에 기초부분과 소득비례 부분으로 구성되어 있던 급여구조도 변경되었다. 기초부분이 철폐되어 완전한 소득비례연금제도가 되었다(정연택 외, 2018, p.26).

둘째, 개혁의 가장 중요한 요소로 동태적 연금급여의 원칙이 적용되었으며, 연금급여가 전체 가입자의 임금변화율에 맞추어 조정이 가능해졌다. 이에 따라 근로활동에 참여하지 않는 노년세대가 사회경제적 부의 분배에 참여하게 되었고 세대 간 소득재분배의 기반이 마련되었다. 또한 연금소득은 총액임금에 따라 변동하게 되었다. 이에 따라 조세와 보험료가 증가하면 연금급여도 자동으로 증가하여 가입자보다는 수급자가 더 많은 혜택을 받게 되었다(정연택 외, 2018, p.26).

셋째, 연금의 재정방식이 적립방식에서 부과방식으로 전환되었다. 연금기금은 1920년대의 고도 인플레이션과 1948년의 화폐개혁으로 실질가치를 상당부분 상실하였다. 또한 연금기금은 제2차 세계대전 도중 전시자금으로 전용되어 고갈을 피할 수 없었다. 이에 따라 재정방식은 1969년까지 점차적으로 부과방식으로 전환되었다(정연택 외, 2018, p.27).

넷째, 연금제도는 직업별로 분리된 체제를 유지했지만 급여수준의 차이는 줄어들었다. 사무직 노동자 연금에 비해 상당히 수준이 낮았던 육체노동자 연금이 상향조정되면서 연금제도는 내용적으로 유사해졌다(정연택 외, 2018, p.27).

전후 국민연금제도의 확대 재편 시기는 복지제도의 확대와 함께 독일이 사회보험국가로 형성된 시기라고 할 수 있다. 독일 사회보장의 가장 중요한 특징은 사회보험제도가 지배적 역할을 한다는 점이다. 사회보험제도는 다음의 4가지 특징을 보인다. 첫째, 급여에 대한 접근이 주로 노동과 기여금의 납부를 토대로 이루어졌으며 사회보험제도는 주로 임노동자들의 생활을 보장하는 것을 목적으로 했다. 둘째, 급여는 주로 현금으로 제공되었고 근로기의 소득수준에 비례하여 지급되었다. 셋째, 사회보험의 재원은 기본적으로 사회보험 갹출금에 의해서 조달되었다. 넷째, 사회보험은 준공공기관에 의해 관리되었고 사용자와 근로자의 참여가 보장되었다(Palier and Martin, 2008, p.3; 정연택 외, 2018, p.27에서 재인용).

1957년 연금개혁을 통해서 평균임금의 변화에 따라서 연금수령액이 연동되기 시작하였다. 이러한 임금연동 연금의 도입은 연금제도의 목표가 생계를 일부 보충해주는 것에서 근로시기에 누렸던 생활수준을 은퇴 후에도 보장하는 것으로 수정되었다는 것을 의미한다. 즉 공적연금이 노후생계비를 보충해주는 역할이 아니라 노동소득을 대체해서 은퇴 후에도 이전에 누렸던 생활수준을 보장해야 한다는 인식이 생겨나기 시작하였다(우승명, 2019, p.73). 또한 재정방식이 적립식에서 부과식으로 전환되었다. 제1차 세계대전과 연이은 하이퍼 인플레이션, 1920년대의 경제위기와 제2차 세계대전 등으로 연금재정은 계속 악화되었다. 1948년 화폐개혁 이후 1957년 연금개혁이 이루어지기 전까지 쌓아둔 적립금은 4개월분의 연금지출을 충당할 수 있을 정도였다(우승명, 2019, p.73). 재정방식이 부과

식으로 변화되면서 연방보조금이 주요한 재원으로 등장하였다. 연금 급여 지출에서 정부 보조금이 차지하는 비중은 1957년 32%였지만 점차 낮아져서 1980년대 말에는 17%로 되었지만, 통일 이후 비중이 다시 높아져서 2006년 기준 26%라고 한다(우승명, 2019, p.74).

연금개혁으로 연금급여는 약 65% 정도로 높아졌고, 급여수준은 총임금 인상 수준에 연동되었다. 그 결과 경제가 전반적으로 견실한 성과를 내고 있었던 1960년대와 1970년대 초반 협상임금이 상승하면서 남성 연금수급자의 급여수준도 급등하였다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.94)

1966년 독일은 전후 처음으로 경기침체를 맞았다. 침체의 정도는 이후 1970년과 1980년대 초의 경제위기보다 훨씬 약한 것이었다. 하지만 경제기적에 익숙해져 있던 독일 사람들에게는 상당한 충격을 주었다. 이에 따라 기민당, 사민당 등 거대 정당은 대연정을 통해서 경기침체를 극복하고자 하였다. 이 시기 사회보장제도의 발전 속도는 확실히 느려졌지만 확대는 지속되었다. 특히 불평등했던 육체노동자 연금과 사무직 노동자 사회보장의 균등화 작업에 진전이 있었고, 고용촉진법이 새로 제정되면서 노동시장정책의 체계화가 이루어졌다(정연택 외, 2018, p.28).

사회보장 균등화를 위한 대표적 조치는 1969년 제정된 임금계속지급법이다. 이 법이 제정되기 이전에는 질병 발생으로 휴직 시 사무직 근로자만이 임금(상병수당)을 지급받을 수 있었다. 이 때문에 노조는 파업과 같은 수단을 동원하여 이 제도의 확대를 요구했다. 법의 제정으로 이 제도는 육체노동자에게도 똑같이 적용되었다. 이에 따라서 근로자가 자신의 과실이 아닌 이유로 질병에 걸려 근로를 할 수 없는 경우, 사용자는 의무적으로 발병 후 첫 6주간의 임금을 지급하게 되었다(Lampert, 1994, p.81; 정연택 외, 2018, p.28에서 재인용). 또한 연금보험에서도 사무직 노동자와 육체노동자의 보험료와 급여수준을 균등화하기 위한 노력이 이루어졌다(정연택 외, p.28).

또한 실업관련 급여의 소득대체율이 상승되었다. 독신 실업자 기준 실업수당의 소득대체율은 55%에서 62.5%로, 실업부조의 소득대체율은 45%에서 52.5%로 인상되었다.

1969년 사민당 정권은 전후 형성된 보수적 기민당 국가를 변화시키는 개혁을 단행하였다. 정부는 경제성장에 대한 낙관적 전망을 바탕으로 스칸디나비아식의 사민주의적 복지제도를 도입하여 독일의 복지제도를 개혁하고자 하였다(정연택 외, 2018, p.29). 복지개혁의 결과, 국민총생산 대비 복지지출의 비중은 큰 폭으로 상승하였다. 복지개혁은 양적 확대뿐만 아니라 질적 변화를 추구하였다. 새로운 복지제도의 방향은 평등을 강화하는 것이었다. 독일의 전통적 복지제도에서 제외된 여성과 비근로자(자영업자와 학생)등 모든 국민에게 복지혜택을 제공하는 것이 복지개혁의 주요 목표로 제시되었다(정연택 외, 2018, p.29).

복지개혁을 통해서 사회보장제도의 포괄범위는 확대되고 급여수준은 개선되었다. 보험료를 오랫동안 납부하기 어려운 여성과 비근로자들도 사회보험에 가입할 수 있게 되었다. 1972년에 실시된 연금개혁은 다음과 같은 주요 개선사항을 포함하였다(Schmidt, 2005, p.94; 정연택 외, 2018, p.29에서 재인용). 첫째, 연금의 적용범위가 여성을 포함한 모든 시민들로 확대되었다. 근로자가 아닌 전업주부와 자영업자도 임의가입으로 연금에 가입할 수 있게 되었으며, 소득이 높은 사무직 노동자도 연금에 가입할 수 있게 되었다. 둘째, 연금제도 내에서 최저소득보장이 도입되었다. 이에 따라 저소득층 가입자가 25년 연금 가입 시 연금급여가 실제 가입소득이 아니라 가상의 가입소득을 기준으로 산정되었다. 이 조치는 저소득층 그 중에서도 여성의 연금급여를 상당한 폭 인상시켰다. 셋째, 조기퇴직제도를 도입하였다. 특히 35년 이상 장기가입자, 20년 이상 장기가입 장애인 등은 감액 없이 2~3년 조기퇴직할 수 있었다(정연택 외, 2018, p.29).

다른 사회보험에서도 근로자의 사회보험을 국민보험으로 전환하기 위한 적용범위의 확대가 이루어졌다. 1970년 의료보험이 농민, 존속, 학생, 장애인에게까지 확대되었다. 1971년 산재보험도 유치원, 중고등학교와 대학교 학생에게까지 확대되었다(정연택 외, 2018, p.30).

그러나 곧 이은 석유파동과 이로 인한 경기침체가 지속되면서 사회보장제도의 내부개혁은 완수되지 못했다.

석유파동으로 인한 경기침체가 장기화하면서 국가의 재정기반은 약화되었고, 경제상황의 악화로 실업자가 증가하였다. 이는 실업급여 등 사회보장

에 대한 수요를 증가시키는 동시에 보험료 납부자의 수는 줄이게 되어서, 결과적으로 재원 부족이 야기되었다. 이때 사회보장제도가 확대된 것이 복지재정의 적자를 더 심화시킨 요인으로 여겨졌다(정연택 외, 2018, p.30).

경제상황의 악화로 유발된 독일 복지국가의 위기는 1980년대 이후 다른 사회적, 경제적, 제도적 요인으로 더욱 심화되었다. 이들 요인은 저출산에 따른 인구구조의 변화, 세계화의 진전, 그리고 신사회 문제의 등장이다(정연택 외, 2018, p.31).

독일의 전통적 사회보험제도는 산업화 시대의 지배적인 형태인 표준고용과 표준가족을 전제로 구축되었다. 표준고용은 장기 고용계약을 맺고 풀타임 노동을 하며, 사회보험의 적용을 받는 남성 노동자를 말한다. 표준가족은 가장인 남성이 자신의 소득으로 부인과 자녀를 부양하는 가족으로 정의된다. 독일의 전통적 사회보장제도에서는 남성 노동자에게 상당히 높은 임금과 관대한 사회보장급여를 제공했다. 이 남성 노동자는 표준가족에서 가장의 역할을 수행하기 때문에 이를 통해 전 국민에게 안정된 생활을 보장할 수 있었다(정연택 외, 2018, p32).

하지만 1970년 이후 진행된 사회변동은 이러한 표준가족과 표준고용의 변화를 초래하였다. 실업률의 증가로 표준고용관계에 있는 노동자의 수는 감소하였다. 일자리 중에서도 단기 고용계약과 파트타임 고용계약의 비중이 늘어났다. 또한 여성의 노동시장 참여와 이혼율이 증가하면서 표준가족이 해체되고 가족의 형태가 갈수록 다양해졌다. 표준고용과 표준가족의 해체는 사회보장제도의 효과성에도 상당한 영향을 주었다. 기존의 사회보장제도가 해결할 수 없는 종류의 새로운 사회적 위험이 점점 증가했다. 보험료를 장기적으로 납부하기 어려운 파트타임 근로자나 계약직 근로자는 사회보험의 혜택에서 제외되었다. 또한 표준가족에서 벗어난 여성 1인 가구나 홑부모 가정의 증가는 빈곤을 유발하는 새로운 요인이 되었다. 이런 점에서 복지국가 위기의 내적인 제도적 요인은 탈산업화가 유발한 새로운 사회적 문제에 대처하기 위해서 기존 사회보험제도의 조정과 변화가 요구된다는 문제의식과 관계가 있다(독일 복지국가, pp.32~33).

독일의 정치제도적 조건은 제도개혁에 유리한 조건이 아니다. 독일의 정치제도는 전형적인 합의적 민주주의 유형에 속한다. 정부가 개혁을 추

진하기 위해서는 상당히 많은 비토 플레이어의 동의를 얻어야 했다. 비토 플레이어에는 지방정부, 연방헌법재판소, 노동조합 등의 국내 기관뿐만 아니라 유럽연방은행, 유럽법원과 같은 국제기구도 있다.

이 시기부터 독일 정부의 사회보장제도 개혁방향은 확대보다는 유지 또는 축소 쪽으로 변화하게 된다.

1992년 연금제도의 개혁이 있었다. 개혁의 내용은 이전까지 세전 소득을 기초로 하였던 연금 산정을 세후 가처분소득에 기반하였고, 연금산정식도 일부 바꾸는 것이었다. 실제 결과로는 개혁 전후 산정식의 차이는 거의 없었다고 평가된다(우승명, 2019, p.74).

독일에서 연금급여의 축소를 명시적으로 내세운 개혁은 1999년 콜 정부에서 처음 나타났다. 콜 정부는 연금개혁을 통해서 보험료율의 상승을 2030년까지 22.6%로 제한하고 세전 소득에 대한 소득대체율을 69%에서 64%로 낮추려고 하였다(우승명, 2019, p.75). 이는 수입지향적 지출정책이라고 불릴 수 있다. 이 정책의 목표는 수입의 측면에서 보험료율이 일정 수준 이상으로 상승하지 않도록 억제하는 것에 있다. 반대로 보험료 수입에 맞춰 급여지출을 조정하기 때문에 보장수준의 목표치가 더는 의미가 없어진다. 이 같은 목표 수정은 연금정책이 새로운 패러다임으로 전환했다는 것을 의미한다. 수입지향적 지출정책이라는 새로운 패러다임은 보험료의 상승을 억제할 수 있었지만, 연금급여를 기초보장 수준으로 하락시켰다(우승명, 2019, p.75). 사민당의 슈뢰더 정부는 콜 정부의 연금정책인 수입지향적 지출정책을 그대로 계승하였을 뿐만 아니라, 2000/2001년 리스터 연금개혁을 통해서 본격적인 사회보장 패러다임의 전환을 알렸다. 새로운 패러다임에서는 보험료 상승을 최대한 억제하고 일정한 수준에서 안정화하는 것이 가장 중요한 목표가 되었다. 리스터 개혁이 지향하는 새로운 패러다임은 일정 수준의 보험료율을 유지하도록 연금수준을 조정하는 정책이다. 이같은 패러다임 전환을 통해서 슈뢰더 정부는 법정 연금보험 중에서 노동자들이 핵심 가입대상으로 하는 일반 연금보험(AR)의 보험료율 상승을 2020년 최고 20%, 2030년 최고 22% 수준으로 억제하고, 연금수준의 하락으로 발생하는 급여 부족분은 정부가 일부 지원하는 적립식 개인연금의 확대를 통해서 보충하도록 장려하려고 하였다. 재선에 성공한 슈

뢰더 총리는 2004년 연금지속성법을 통과시키고 실업이나 시간제 근무에 따른 조기연금 신청연령을 60세에서 63세로 늦추었다(우승명, 2019, p.77).

메르켈 총리 내각은 65세였던 연금수급 개시연령을 67세로 늦추었다. 전반적인 고용현황을 고려할 때 연금수급 개시연령을 늦추는 것은 연금급여의 하락을 초래할 가능성이 높다. 왜냐하면 대부분의 가입자는 67세까지 일을 하거나 직장생활을 유지할 수 없는 상황이기 때문에, 급여 삭감을 감수하고 조기 연금수령을 선택할 수밖에 없기 때문이다(우승명, 2019, p.78).

독일 통일은 독일 연금제도의 발전 과정에서 중요한 변수로 등장했다. 1990년 5월 18일 국가조약 체결과 함께 동독의 연금제도는 서독형으로 전환되기 시작했다. 동독의 통합형 사회보험은 연금보험, 건강보험, 산재보험 등으로 각각 분리되고, 1970년대 말 폐지되었던 실업보험을 다시 도입했다. 이러한 과정을 거치면서 동독의 연금제도는 서독의 법정 연금 운영체계에 융합할 준비를 마쳤다. 가장 핵심적인 변화는 동독 주민도 임금과 보험료에 연동된 연금급여를 수령하게 되었다는 점이다. 동독의 국가통제 연금제도는 해체되었지만 구동독 시절의 수급권은 그래도 인정되었고, 임금과 마찬가지로 연금에서도 1대1 교환비율이 적용되었다. 1990년 8월 통일 이후, 동서독 연금제도는 1991년 7월 연금이행법에 의해서 통합되었다. 연금은 급여와 재정이 모두 통합되고, 구동독에서 발생한 수급권이 인정되었다(우승명, 2019, p.80). 서독의 사회보장제도를 동독 주민에게 동등하게 적용함으로써 통일 과정에서 발생한 대량실업 등의 사회적 충격을 흡수하고 사회통합을 달성할 수 있었다(리터, 2010, p.128; 우승명, 2019, p.81에서 재인용). 그럼에도 불구하고 재정적인 측면에서 독일 통일이 법정 연금보험에 미친 부담은 상당했고, 그 부담은 대부분 보험료를 납부하는 가입자들에게 전가되었다(우승명, 2019, p.81).

슈뢰더 정부는 독일 사회국가를 활성화(activation)와 자기책임이라는 기본 개념을 통해서 개조하고자 했다. 이 두 개념에 기초해서 급여제공자로서의 국가와 수급자 사이의 관계가 재정립되기 시작했다. 규범적 차원에서 집단과 개인 사이의 권리와 의무 관계가 재정의되었고, 제도적 차원에서는 사회국가의 재정부담 완화와 수급조건 조정이 이루어졌다(우승명, 2019, p.81).

시장의 오류를 수정하는 데 적극적이었던 과거의 복지국가와 구별되는 활성화 국가는 첫째, 개인이 스스로 복지욕구를 시장에서 충족할 수 있도록 경쟁력을 강화하는 자원을 배분하는 것을 목표로 한다. 둘째, 사회정책을 보상의 차원이 아니라 투자의 관점에서 바라본다. 셋째, 불평등을 경제발전을 위한 필요악으로 인정하면서 기회의 평등을 최우선으로 한다. 넷째, 복지를 생산하는 하나의 심급으로 시장의 역할을 강조한다. 다섯째, 사회보험제도의 재정부담 원칙을 노사 간 동등한 부담에서 개인의 부담 강화로 바꾸어놓았다. 여섯째, 수급자의 (재)취업 의지를 극대화하는 것을 목적으로 소위 노동강요 조치를 강화한다. 담당 노동청이 알선한 일자리를 구직급여 수급자가 특별한 이유 없이 거부할 경우 강력한 제재를 가하기 시작했다. 이 과정은 당연한 귀결로 비정규 저임금 일자리의 확대를 수반했다(우승명, 2019, p.81).

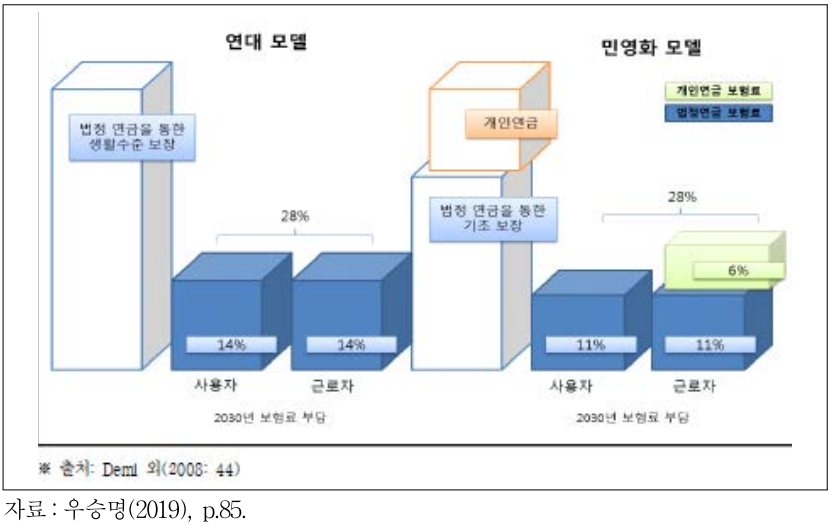
슈뢰더 정부의 활성화 전략은 연금제도의 개혁 과정에서 가장 잘 드러났다. 국민 개개인은 노후생활의 보장을 위해 이전보다 더 시장에 의존하게 되었다. 공적 연금의 역할은 축소되고 개인연금이나 기업연금과 같은 사적 연금이 노후소득보장제도의 중요한 한 축으로 등장했다. 정부는 각종 혜택을 통해 노동자나 가입자가 전적으로 보험료를 부담해야 하는 소위 '리스터 연금'에 가입하도록 유도하였다. 이 과정은 사용자의 책임은 줄고 노동자의 부담은 늘려 노후보장제도의 노사 간 동등한 재정 부담 원칙이 우회적인 방법으로 무너지기 시작했다(우승명, 2019, p.81).

리스터 개혁을 시작으로 슈미트 개혁을 거쳐 67세 연금으로 마무리된 연금개혁은 목표한 대로 보험료율의 급격한 상승은 막을 수 있었지만, 반대로 연금급여 수준의 지속적인 하락을 수반했다. 당연한 귀결로 공적 연금제도를 통한 은퇴 후 생활의 안정적인 보장은 흔들리게 되었다. 지속적인 보험료율의 조정을 통해 연금급여수준을 보장하는 것을 목표로 했던 지출지향적 수입정책과는 결별하고, 일정 수준으로 보험료를 유지하는 것에 초점을 두는 수입지향적 지출정책으로 전환했다. 1957년 연금개혁 이후부터 1970년대 말의 경제위기나 독일 통일의 충격에도 줄곧 지켜왔던 '생활수준의 유지'라는 법정 연금보험의 제도적 목표가 이같은 전환 과정을 거치면서 기초보장으로 재설정되었다(우승명, 2019, pp.84~85).

2000년대 연금개혁으로 세대 간 계약에 기초해서 현재 근로세대가 영위하는 삶의 질을 연금생활자들도 함께 누릴 수 있게 설계된 연대모델은 퇴색되기 시작했다. 연금개혁을 주도했던 정치권의 입장에서 부분 민영화는 독일 연금정책의 패러다임 전환을 위한 선택이었다. 노후소득보장을 총보장 방식으로 전환하면서 공적 연금에 대한 의존도를 줄이고, 사적 연금의 역할을 확대했다(우승명, 2019, p.85).

연금개혁과 부분적인 민영화의 도입으로 사용자가 부담하는 보험료율은 장기적으로 3% 정도 경감되고, 노동자가 부담해야 하는 비용은 상대적으로 늘어나게 되었다. 피보험자는 연금개혁의 결과로 발생한 연금급여의 부족분을 개인연금에 가입해서 보충해야 하는데, 개인연금의 보험료는 가입자 본인이 전부 부담하기 때문이다. 결과적으로 연금개혁의 과정을 거치면서 노동자의 은퇴 후 소득보장을 위해 사용자와 노동자가 동등하게 50%씩 책임져왔던 재정부담의 원칙이 우회적인 방식으로 훼손되었다(우승명, 2019, p.85). 2030년에 노후보장소득을 위해 사용자와 노동자가 공적 연금과 사적 연금에 납부해야 하는 예상 총보험료는 각각 11%와 17%로 차이가 난다. 즉 노후보장제도에 대한 기업이나 사용자의 책임

〔그림 2-1〕 독일 노후보장제도의 부분 민영화




자료 : 우승명(2019), p.85.

비용은 감소하는 반면, 노동자나 피보험자의 부담은 상대적으로 증가하게 된다(우승명, 2019, p.86).

리스터 개혁의 일환으로 정부는 개인연금의 가입을 촉진하기 위해 보조금이나 특별공제제도를 마련했다. 하지만 이 같은 혜택은 한시적인 조치일 뿐이고, 사적 연금인 리스터 연금에 가입하지 못하는 사각지대도 존재한다. 법정 연금급여로만 생활하는 노인의 경우 표준연금 수준의 지속적인 하락 때문에 안정적인 노후 생활보장이 위협받게 된다는 점 역시 간과할 수 없는 문제이다. 법정 연금보험(GRV) 가입자 수 대비 20%만이 리스터 연금의 혜택을 받고 있다(우승명, 2019, p.86).

2000년대 초반 독일의 연금개혁은 리스터 개혁을 시작으로 슈미트 개혁을 거쳐 이른바 67세 연금의 도입으로 마무리되었다. 이 연금개혁은 보험료수준이 더 이상 높아지지 않도록 하는 방향으로 제도 변화가 이루어짐으로써, 공적연금제도의 목표가 이전 생활수준의 유지에서 기초보장으로 목표가 변화한 것을 시사한다. 이같은 방향의 연금개혁은 사적 연금의 확대를 통한 공적 연금제도의 부분 민영화에 의해서 완성되었다. 정부는 법정 연금의 급여수준을 기초보장수준으로 낮추는 대신 가입 노동자가 일상적으로 리스터 연금이라고 불리는 개인연금에 가입하도록 보조금을 지원하거나 세제혜택을 주었다. 이 과정에서 노사가 공동으로 비용을 부담하는 공적 연금의 역할은 줄어들고 노동자만 보험료를 내는 사적 연금의 역할은 상대적으로 늘어났다. 즉 사용자의 비용부담은 감소하는 반면, 노동자의 부담은 증가하면서 사회보험제도의 운영을 위해 사용자와 노동자가 동등하게 책임져 왔던 재정부담 원칙이 퇴색되고 있다(우승명, 2019, p.86).

## 3. 현재 주요 복지제도

유럽대륙에서 1980년대와 1990년대 진행된 산업구조조정은 노동력의 규모를 줄이고 남은 노동자의 생산성을 높여서 핵심 부문의 경쟁력을 강화하는 데 주력하였다. 당시 대륙 유럽에서는 조기퇴직을 대규모로 활용하여 비교적 연공에 따른 퇴직이 허용되었다. 고령자가 떠난 자리는 청년의 일자리로 연결되지 않았고, 남아 있는 일자리도 이전보다 더 열심히,

보다 유연성을 갖고 일하는 방식으로 안정화되었다. 이는 분명 노동과 자본 간의 갈등을 반영하고 있지만, 역설적으로 일정 정도는 주요 기업에서 사용자와 조직 노동자 간의 협력이 강화되었음을 의미하기도 한다(Palier and Thelen, 2011, p.38).

독일은 표준고용관계에 있는 이들을 보호하는 다양한 안전장치를 제정하게 되었고, 기업은 이러한 제도를 통해서 경기하락 시에도 숙련노동자의 고용을 유지할 수 있었고 노조도 이에 찬성하였다. 그러나 점차 줄어들고 있는 핵심인력의 고용안정을 추구한 결과 과거에는 대기업 내부에서 수행하였던 업무 중 일부를 보다 저렴하고 유연한 고용형태를 활용할 수 있는 소기업으로 아웃소싱하게 되었다. 서비스업이 점차 확대되는 추세 속에서, 임금, 근로여건, 사회보장 등에서 열악한 조건을 특징으로 하는 이차노동시장의 발생을 촉진하게 되었다. 따라서 안정적이고 보호를 받는 일자리 옆에는 다양한 유형의 비전형적인 고용이 늘어났다. 노조는 핵심인력의 고용보호와 관련해서 발생하는 주요 변화는 거부할 수 있었지만 비정규직 일자리에서는 유연성을 수용하라는 압박을 받게 되었다(Palier and Thelen, 2011, p.39).

독일 노동시장의 이중구조화를 주도한 보다 중요한 원동력은 전일제 일자리의 부족과 미니잡의 증가일 것이다. 미니잡은 저임금 파트타임 일로서 사회보험의 보장을 받지 못하는 일자리이다. 이러한 일자리는 이전부터 있었지만, 과거에는 학생과 주부가 주로 미니잡에서 일했고, 가장을 통해서 사회보장의 수혜를 받을 수 있다는 가정하에 일정 소득까지는 사회보험에 가입되지 않았다. 당시 노동자는 소득에서 사회보험료를 전혀 떼지 않고, 고용주는 노동자 소득의 20%를 정률로 납부했다. 미니잡으로 고용할 때 고용주의 사회보장 부담이 감소하기 때문에, 점차 미니잡 고용이 증가하게 되었다.  미니잡은 노조 결성률이 낮은 서비스부문과 핵심산업부문 내의 서비스부문에서 특히 큰 폭으로 증가하였다.

이후 미니잡 증가를 막기 위해서 1999년 사용자의 사회보험료를 22%로 올렸지만 여전히 노동자에게는 사회보험료를 부담시키지 않았고, 2002년에는 미니잡 소득기준을 상향시키고 월 15시간 제한을 없앰으로써 이후 미니잡은 더욱 증가하게 되었다. 미니잡은 주로 저숙련 서비스 일자리

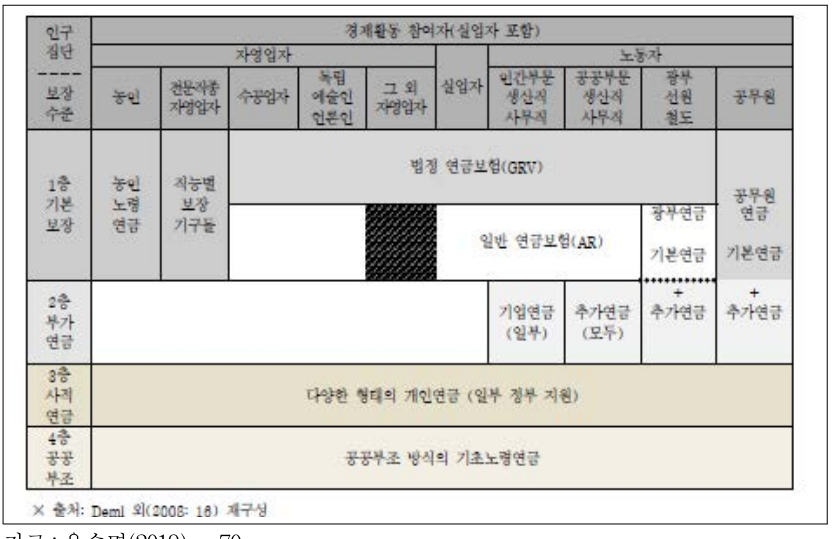
에 집중되어 있었다. 서비스 노조는 미니잡을 제한하고 정규직 파트타임 일자리를 늘리려고 했으나, 제조업의 핵심노동자 노조는 사회보험기금의 안정성에 대해 우려하여 이를 반대하였다. 미니잡 종사자는 건강보험은 적용되지만 실업보험은 배제되며, 기본 소득이 낮아서 연금수급도 매우 미미한 수준이었다.

정부는 서비스 부문에서는 미니잡 일자리를, 제조업 부문에서는 단축조업 활성화를 통해서 숙련직의 급여와 일자리를 보호하려는 이중적인 정책을 썼다.

통일 이후 독일에서는 조기퇴직자와 실업자를 지원하는 비용부담이 매우 커졌다. 이 문제를 해결하는 독일의 방식은 사회보험으로 보장을 받을 사람과 공공부조를 통해 보장을 받을 사람을 구분하는 것이었다. 이러한 방향에서 취해진 가장 포괄적인 조치는 하르츠 개혁, 특히 하르츠Ⅳ이다. 하르츠 개혁 이전에 노동능력자가 실업하게 되면 실업보험(소득비례)-실업부조(저액이지만 소득비례)-공공부조(자산조사)의 3단계의 지원을 받을 수 있었다. 하지만 하르츠Ⅳ가 시행되면서 실업보험 수급기간은 대폭 축소되었고 실업부조와 공공부조를 통합하여 실업급여Ⅱ라는 새로운 형태의 급여를 만들었다. 그러나 실업급여Ⅱ는 실업급여가 아니라는 공공부조의 논리를 따른 것이다. 즉 실업급여는 지위나 소득을 보존하기 위한 것이지만 공공부조는 기본적인 빈곤을 완화하기 위한 것이다(Palier and Thelen, 2011, pp.47~48). 하르츠Ⅳ는 핵심 노동자에게는 사회보험의 원리를 유지하여 전통적 모델을 고수하는 반면 노동시장과의 연계가 강하지 않은 기타 구성원에 대해서는 기존의 지위보호 원리와 단절된 기본적 보호 원리에 입각한 사회보호를 실시하는 것이다. 즉 노동시장 외부자에게는 소득/지위의 유지보다는 활성화정책을 동반한 빈곤 감소를 더 중요하게 여기는 제도를 지향하게 된다. 하르츠Ⅳ는 실업자가 실업보험을 받는 기간을 축소하여 실업보험 기금의 부담을 줄이고, 공공부조를 받도록 함으로써 세금에 의존하도록 하였다. 이를 통해서 표준적인 근로자들은 사회보험료를 일부 인하할 수 있었다.

즉 독일에서 나타난 하르츠 개혁은 제조업 남성 노동자에게 사회보험 급여를 제공하는 것만으로 충분했던 시절은 지나갔다는 것을 인정하면서도,

〔그림 2-2〕 독일의 노후보장체계




자료 : 우승명(2019), p.70.

핵심 구성원을 위한 사회보험 논리를 유지하였다(Palier and Thelen, 2011, p.49). 외부자에게 주로 행해지는 적극적 노동시장정책은 일할 의사를 검증하고, 표준고용관계로 재통합되는 것이 아니라 일시적인 '표준 이하' 일자리를 제공하는 데 사용되었다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.104).

독일에서 고용촉진 대상자는 원칙적으로 현재 임금근로자이거나 과거에 임금근로자였거나 앞으로 임금근로자로 종사할 예정인 사람이다. 자영활동에 대한 지원은 일차적으로 경제정책의 대상이며 소수의 예외만 사회법전 3편의 대상이 된다. 사회법전 3편의 중요한 급여(예를 들면, 실업보험급여)는 보험가입 의무를 성립시키는 고용을 전제로 하지만, 고용알선 지원 등 여타 서비스는 이전 또는 장래의 근로자나 사업주를 대상으로 지급될 수 있다(정연택 외, 2018, p.322).

사회법전 3편에 의한 가입의무는 기본적으로 임금을 받고 고용되는 모든 사람들과 기타 사유에 의한 의무가입 대상자이다. 기타 사유에 의한 의무가입 대상자에는 직업양성교육을 받는 사람, 직업재활시설에 있는 장애청소년, 청소년부조시설에서 근로활동을 준비하는 자, 법적 장기자원봉사

자가 경미한 고용에 종사할 경우 등이 포함된다(정연택 외, 2018, p.323).

의무가입 면제대상은 실업급여 수급기간 동안 근로하는 자, 명예직으로 봉사하는 자, 1주 미만의 단속적 고용에 종사하는 자, 표준연금 수급권자, 근로능력 감소자, 일반 학교나 대학 재학 중 고용된 자(향상교육을 위해 교육받는 자는 제외), 해외에 적을 둔 선사의 선원 등이다(독일 복지국가, p.323). 이외에 임의가입제도가 있는데 주 14시간 이상 간병을 하는 간병인, 주 15시간 이상 자영활동을 하는 자영인, EU 이외의 국가에서 주 15시간 이상 근로하는 자 등이 고용 이후 3개월 이내에 신청하면 가입할 수 있다(독일 복지국가, p.323).

고용촉진의 목적은 실업을 예방하고, 이미 발생했을 경우 최대한 신속하게 실업을 종료하는 것이다. 고용촉진서비스는 상담 및 직업소개, 노동시장 통합을 위한 지원, 직업훈련 지원, 장애인의 근로생활에의 참여를 위한 급여, 고용유지(근로시간단축 지원금) 등이다(정연택 외, 2018, p.323).

이외에 고용센터는 고령자 파트타임지원법 규정에 근거하여 고령자 파트타임 촉진을 위한 급여를 지원한다. 2010년 이후 더 이상 신규 지원되지 않는(현재는 그 이전 신청자만 지원) 고령자 피트타임 지원법(1996년 이전에는 조기은퇴법)은 고령자(55세 이상)가 순조롭게 은퇴하는 것을 돕기 위해 입법되었으며, 노사가 단계적으로 근로시간을 (절반으로)감축하는 조건을 전제로 했다. 이 규정은 임의규정이지만 사업주가 해당 파트타임 근로자에게 (2년 이상) 근로시간 감소에도 불구하고 임금을 최소 20% 증액하여 지급한 후(사회보험료는 파트타임 근로임금에 대한 사업주 부담 보험료와 파트타임 근로소득의 80%에 준하는 보험료를 사업주 단독으로 추가 납부) 이로 인해 발생하는 일자리를 고용센터의 알선에 따라 충원하였을 경우 사업주에게 지원금이 지급된다. 지원금의 규모는 임금 추가지급분(임금의 20%)과 추가납부한 보험료이다. 고령 근로자는 이에 따라 파트타임 근로 시에도 이전 임금의 80%로 사회보험에 가입한 것으로 되고, 지난 5년간 1,080일 이상 사회보험에 의무가입한 경우 실업 또는 고령자 파트타임에 따른 노령연금을 수급할 수 있게 되었다(정연택 외, 2018, p.324).

활성화와 직업적 통합에는 크게 두 가지의 급여가 있다. 하나는 고용알

선예산에 의한 지원이고 다른 하나는 활성화 및 직업통합을 위한 조치로 정형화되지 않는 사업을 포함한다. 이 사업은 또한 근로자에 대한 직접 지원과 수행기관에 대한 지원으로 나눌 수 있다(독일 복지국가, p.325).

고용알선예산에 의한 지원은 취업이 어려운 구직자나 직업훈련 탐색자에게 유연하고 목적지향적으로 욕구에 맞게 지원하기 위해 도입되었으며, 보험가입 의무가 있는 고용을 용이하게 하거나 수용하게 하기 위한 목적이 있다(독일 복지국가, p.326). 대상자는 사회보험 가입의무가 있는 일자리나 직업훈련을 준비하거나 수용하는 데 있어 구체적인 장애를 가지고 있는 자이며, 고용알선예산에 의한 사업에서는 일자리를 수용할 경우 생활비 대부, 장비지원, 여비지원, 추가생활비 지원, 이사비 지원 등이 행해진다(정연택 외, 2018, p.326).[18)]

활성화와 직업통합을 위한 조치는 직업훈련 수급자와 실업예정자 및 실업자의 구직 확률을 높이기 위한 정책으로서, 취업알선의 어려움을 확인, 축소 또는 제거하여 사회보험 가입의무가 있는 일자리에 알선하거나 자영활동을 시작하거나 고용이 안정화되도록 하는 사업이 포함된다. 수급자격이 있을 경우 여러 사업 참가에 대한 적절한 지원은 사업참가에 대한 적절한 비용을 지원하고 (수급자격이 있을 경우) 실업보험급여에 대한 수급이 계속되도록 하는 것이다(정연택 외, 2018, p.326).

고용센터는 수행기관에 직접 사업수행을 위탁하거나 자격을 갖춘 지원대상에게 활성화 및 직업알선 바우처(민간 직업소개기관이 직업알선을 하고 고용센터가 비용을 부담)를 교부한다. 활성화 및 직업알선 바우처는 사업의 목적 및 목적 달성에 필요한 내용을 담고 있으며, 바우처 사용자는 허가된 수행기관 중 고용센터에서 제공하는 정보를 통해 스스로 사업을 선택할 수 있다. 일반근로자는 최대 2,000유로, 장애인이나 실업자는 최대 2,500유로까지 지원된다(독일 복지국가, p.326).

실업보험급여는 근로자가 일자리를 상실하거나 직업교육을 받을 때 임

18) 생활비 대부는 첫 월급 전까지 1,000유로 내에서 행해지고, 장비지원은 작업복 등을 위해서 280유로, 여비지원은 300유로까지, 추가생활비 지원은 가족과 별거해서 일해야 할 경우 6개월까지 월 260유로를 지원하며, 이사비 지원은 2시간 초과 통근 시 취업 후 2년 이내 이사할 경우 실비 지원된다.

금을 보상하기 위해 지급되며, 근로자와 사업주의 보험료로 충당된다. 실업보험급여의 수급자격은 주 15시간 이상의 일자리를 상실했고, 고용센터에 실업자로 직접 방문하여 등록했으며, 대기기간을 충족한 경우 주어진다. 이때 실업자는 실직을 끝내기 위한 노력을 해야 하며(본인노력), 고용센터의 알선노력에 따라야 한다(근로 가능성). 본인노력에는 스스로 직업적 통합의 모든 가능성을 이용할 것이 요구되며, 근로 가능성이란 기대(요구) 가능한 일자리를 수용하고, 직업적 통합을 위한 사업에 참여하며, 이를 위한 고용센터의 제안을 따를 것을 의미한다(정연택 외, 2018, p.336).

직업교육 시 급여를 받을 수 있는 요건은 직업교육을 받지 않는다면 실업보험급여를 받을 수 있는 경우이며, 근로자가 직업교육을 받을 경우에도 교육을 시작할 시점에 급여수급요건을 갖추었다면 실업보험급여가 지급된다(정연택 외, 2018, p.336).

실업보험급여의 금액은 수급권이 발생하기 전년도의 총소득을 일 평균 금액으로 환산한 금액을 기준으로 계산되며, 아동양육기간이나 요양기간 동안의 급여는 산정대상 소득에서 제외된다. 만약 제외기간으로 인해 150일 미만이 산정되거나 90일 미만의 한시적 고용이 포함될 경우 지난 2년간을 기준으로 총소득을 계산한다. 이렇게 계산된 총임금에서 원천징수되는 사회보험료(21%)와 종교세를 제외한 조세를 공제하여 순임금을 계산한다(총소득의 약 60% 정도). 아동이 있는 실업자에게는 순임금의 67%, 나머지 실업자에게는 60%가 지급된다. 실업수당 수급자는 공공의료보험, 간병보험, 연금보험에 의무가입하며 고용센터에서 보험료를 부담한다. 공공연금보험에의 가입이 면제된 수급자가 임의로 의료보험에 가입하는 경우 고용센터에서는 의무가입에 해당하는 보험료만큼 부담한다(정연택 외, 2018, p.337).

실업수당 수급기간은 실업신고 전 5년간의 사회보험 가입의무가 있는 고용기간과 수급자의 연령에 의해서 결정된다. 50세가 넘지 않은 실업자는 지난 5년간 24개월을 보험의무가 있는 근로를 하였을 경우 최대 12개월간 수급할 수 있으며, 58세가 넘은 실업자는 지난 5년간 최소 48개월간 보험료를 납부하였을 경우 최대 24개월을 수급할 수 있다(독일 복지국가, p.337).

주로 단기간 고용에 종사한 실업자의 경우 6, 8, 10개월의 가입기간에

대해 각각 3, 4, 5개월의 수급기간이 주어진다. 실업자가 만약 15시간 미만의 경제활동에 의한 소득이 있을 경우 조세, 사회보험료 및 필요경비 그리고 165유로를 공제한 후 실업수당 금액에서 감액된다. 다만 실업전 18개월 중 12개월 이상 사회보험에 가입되는 일자리 외에 다른 일자리가 있었거나 자영업을 하였을 경우, 해당 소득은 12개월 동안 공제된다(정연택 외, 2018, p.337).

보험가입의무가 있는 두 가지 고용 중 하나의 일자리를 잃어 새로운 일자리를 구직중인 자로서 지난 2년간 최소 1년 이상 실직한 일자리에서 보험료를 납부하고 고용센터에 부분실업으로 신고한 경우 부분실업수당에 대한 수급권이 주어진다. 부분실업수당은 일반 실업수당에 대한 규정이 준용되며 수급기간은 최대 6개월이다(정연택 외, 2018, p.338).

실업수당에 대한 수급권은 근로소득 또는 휴가비가 발생하거나 발생하게 될 경우, 해당 기간 동안 유예된다. 고용관계의 해지로(해고예고에 대한) 보상을 받을 경우에도 해고예고에 해당하는 기간이 종료한 시점부터 수급권은 유예되며, 유예기간은 해고에 대한 보상금액의 최소 25%에서 최대 60% 이내의 금액을 이전의 임금으로 환산한 기간만큼 지속되는데, 최대 1년이다. 또한 다른 공적 급여(상병수당, 휴업급여, 전환수당, 출산수당, 장애연금 등)를 수급할 경우 수급권은 유예된다. 또한 노동쟁의(파업과 사업장 폐쇄)로 인해 근로소득이 발생하지 않을 경우에도 (간접적 피해자 포함) 고용센터는 실업수당을 유예한다(정연택 외, 2018, p.338).

정당한 이유 없이 보험에 반하는 행위를 한 실업자에게는 급여지급정지가 내려진다. 급여정지는 행위에 따라 1주부터 12주까지 내려지며, 급여가 지급되지 않으며 그 기간만큼 수급기간이 단축된다(정연택 외, 2018, p.338).

고용촉진은 주로 사용자와 근로자가 부담한 보험료로 충당되며 결손이 발생할 경우 연방의 대부금과 보조금이 지급된다. 연방 고용센터의 유동성(지불준비금)을 위해서 연방정부는 무이자의 대부금을 제공하며, 1개월의 수입이 지출을 초과하고 다음 달에 예상 지출을 제외한 자금의 여유가 있을 경우 상환되지만 회계연도 종료 시까지 대부금이 상환되지 않을 경우 보조금으로 변경된다. 연방정부는 연방고용청에 위탁된 업무(아동수

당, 실업수당Ⅱ와 이외 노동시장정책에 대한 특별사업)에 대해서도 당연히 재정을 부담한다(정연택 외, 2018, p.340).

2016년 기준 실업보험료율은 3%로 노사가 절반씩 부담하며, 사회법전 4장(공통규정)의 규정에 따라 서독지역의 경우 월 6,200유로까지, 동독지역의 경우 월 5,400유로까지가 보험료 납부 상한선이다. 표준 연금수급연령(65세에서 67세로 상향 중)의 근로자는 실업보험에 대해서는 보험료를 부담하지 않지만 사업주는 보험료의 2분의 1을 부담하여야 한다(독일 복지국가, p.341).

구직자를 위한 기초보장은 조세로 충당되는 국가의 부조로서 근로능력이 있는 대상자에게 노동시장의 통합이나 고용을 위한 급여를 제공한다. 2005년 1월 구직자를 위한 기초보장제도가 도입되기 전에는 근로능력이 있는 구직자가 사회법전 3편의 실업부조(연방정부 부담)와 연방사회부조법에 의한 사회부조(대부분 지방자치단체 부담)를 수급할 수 있었으나 기초보장제도 도입 후 근로능력이 있는 부조대상자는 하나의 제도로 개편, 통합되었다(독일 복지국가, p.344).

새로운 기초보장제도는 이전과 달리 자기책임의 원칙을 강조하며 정부지원은 최후의 수단으로 활용된다. 이에 따라 정부지원은 요구(needs)와 밀접하게 연계되며, 고용센터는 모든 그룹(청소년, 고령층, 여성, 장애인)에 적절한 지원을 할 의무가 있다(독일 복지국가, p.344). 자기책임의 원칙의 대표적 개념이 본인노력과 요구 가능성이다. 본인노력이란 수급대상자가 스스로 생계비를 마련하기 위해 최선을 다해야 한다는 개념이고, 요구 가능성은 실업수당Ⅱ의 수급자가 모든 요구 가능한 일자리 제공을 수용해야 한다는 개념이다. 이는 사회법전 3편에서의 범위와 확연히 다르다. 흥미로운 것은 실업수당Ⅱ의 수급자도 1년에 최대 3주간의 휴가기간을 가질 수 있다는 것이다(정연택 외, 2018, p.344).

급여는 근로로의 통합급여와 생계비 보장을 위한 급여 등 크게 두 부분으로 구성된다. 근로로의 통합급여는 대부분이 사회법전 3편의 사업과 유사한 내용이기 때문에 여기서는 사회법전 3편의 내용을 보완하거나 차이가 있는 사항에 대해서 주로 서술한다(정연택 외, 2018, p.344).

기초보장 대상자는 15세 이상이면서 연금수급연령에 도달하지 않은 자

로서 근로능력이 있고 욕구충족의 필요성이 있으며, 독일에서 거주하는 자이다(예를 들어 실업수당을 받더라도 실업수당Ⅱ의 금액에 미달하는 경우 실업수당Ⅱ를 신청할 수 있다). 이외에 대상자와 욕구공동체에서 생활하는 자(가구원)에게는 현금급여만 지급하지만, 대상자가 현물이나 서비스를 받지 못할 경우 이들에게 대신 지급될 수 있다. 병원이나 요양소 또는 유사한 시설에 거주하는 자는 대상에서 제외되지만, 병원의 경우 입원기간이 6개월 미만으로 기대되는 자는 대상이 될 수 있다. 연령으로 인해 노령연금의 대상이 되는 자는 기초보장의 대상이 아니다(독일 복지국가, p.345).

근로능력이 없는 자란 질병이나 장애로 6개월 이상 하루 3시간 이상의 근로를 할 능력이 없는 자이며, 아동양육으로 근로를 못하는 경우는 여기에 포함되지 않는다. 후자는 요구 가능성에 대해 검토하게 된다. 근로능력은 고용센터에서 확인하며 필요한 경우 연금보험자의 평가를 받게 한다. 욕구충족의 필요성이란 본인과 욕구공동체에 속한 다른 가구원의 생계비를 본인의 힘과 수단으로 충당하지 못하는 경우 인정된다. 여기에는 요구가능한 근로와 소득 및 재산 그리고 다른 가구원(배우자나 파트너, 25세 미만 자녀의 부모 등)이나 타 사회보장기관에서의 급여를 포함한다(독일 복지국가, p.345).

욕구공동체에는 근로능력이 있는 수급자격자, 파트너로서 지속적으로 별거하지 않는 배우자나 등록된 동거자, 파트너로서 혼인과 유사한 생활공동체(가계를 같이 하고, 지속적으로 동거하며, 상호 책임을 지는 관계), 가구에 속하는, 소득이 충분하지 않은 25세 미만의 아동, 부모 또는 25세 미만의 아동의 부모로서 혼인상태에 있지 않은 경제활동능력이 있는 자 등이다. 독일에서는 이와 별도로 가구공동체를 규정하는데, 가구공동체는 25세 이상 혼인한 자녀, 조부모와 손자녀, 삼촌이나 조카, 양육아동이나 간병부모, 형제, 기타 친척 등이 실제 생활비를 공동부담할 경우 해당한다. 이 경우 이들의 소득이나 재산도 욕구 산정에 고려된다(독일 복지국가, p.345).

**근로에의 통합급여** 구직자를 위한 기초보장의 우선적인 목적은 근로능력이 있는 수급자에 대한 부조(지원)가 종결되도록 지원하는 것이다. 소득을 획득하기 위해 노동력을 투입하는 것이 중심이 된다. 이 목적을 달성하기 위해 사회법전 2편에서는 대상자에게 사회법전 3편에 의한 급여를 제

공하는 것을 원칙으로 하고, 필요한 경우 추가지원을 규정한다. 근로에의 통합급여를 간략하게 살펴보면 먼저 지방자치단체에서 제공하는 통합급여에는 미성년 및 장애아동에 대한 보호 또는 가족에 대해 가사보조, 채무상담과 사회심리적 지원 그리고 중독상담 등이 포함된다. 또한 사회법전 2편에서는 자영업을 하거나 사회보험 가입의 의무가 있는 일자리를 수용할 경우 실업수당Ⅱ에 부가적으로 최대 2년간 지급되는 입직수당이 있고, 자영활동을 하고자 하는 자에 대한 대부와 보조금, 컨설팅 지원이 제공된다는 점에서 사회법전 3편과 차이가 있다(정연택 외, 2018, p.346).

보충성은 지원 없이는 수행되지 않거나 늦게 수행되거나 지원받는 범위만큼 시행되지 않을 때 충족되며, 법적인 의무로 또는 공법상의 법인이 수행해야 하는 경우에는 지원이 없으면 2년 후에 시행될 전망이 있을 때만 충족된다(정연택 외, 2018, p.346).

**고용창출과 관련되는 사업** 근로능력이 있는 수급권자 중 일반 노동시장에의 직접적 통합이 불가능한 경우 여러 가지 지원조건을 둔 고용창출을 위한 사업이 존재한다. 먼저 근로기회 제공사업이 있는데, 1유로 일자리로 불리는 이러한 근로기회 제공사업에는 보충적이고 시장의 경쟁에 중립적이며, 공공의 이해에 부합하는 일자리가 제공된다. 지원기간은 5년간 최대 24개월이며, 보통 주당 30시간을 원칙으로 한다. 지원금액은 실업수당Ⅱ에 추가적으로 근로로 인한 추가지출에 대한 보상으로 시간당 1유로에서 최대 2유로이며, 이 소득은 실업수당Ⅱ의 급여산정에 포함되지 않는다. 이러한 일자리는 노동법적 고용관계가 아니며, 거부할 경우 실업수당Ⅱ의 수급자격이 제한된다(정연택 외, 2018, pp.346~347).

고용관계 지원사업은 한국의 사회적 일자리사업과 유사한 사업으로 이전에는 일자리 창출사업으로 칭해졌는데 하르츠 개혁으로 더 이상 사회법전 3편 고용촉진에 의한 사업이 아니라 사회법전 2편에 의한 사업으로 전환되었다. 이 사업은 2차 노동시장(공익이 있는 업종에 대해 근로자 개인에 대한 지원으로서 임금보조금을 지급하여 노동시장 문제집단을 고용하도록 함)의 형성에 중요한 역할을 한다(독일 복지국가, p.347).

이 사업은 근로기회 지원과 달리 보험가입 의무가 있는 고용관계를 지원하기 위한 것으로 보완적으로 엄격히 지원되어야 한다(최소 6개월간

집중 알선노력 이후 지원). 사용자에게 산정대상이 되는 임금의 75%까지 보조하며, 최대 지원기간은 5년 중 24개월이다(독일 복지국가, p.347).

연방고용센터는 근로에의 통합서비스를 위한 예산 중 최대 10%를 자율적 지원에 사용할 수 있는데, 자율적 지원을 통해 법령에 상세하게 규정된 지원조건을 벗어나서 지역 상황에 맞게 사업을 지원하고 새로운 사업을 시도하여 통합서비스의 효과를 제고하기 위한 것이다. 다만 이 사업은 사회법전 2편의 목적과 기본원칙에 부합해야 하며, 법령에 규정되지 않은 새로운 서비스, 법령에 정해진 지원의 회피 또는 추가 또는 프로젝트에 의한 지원 등으로 나눌 수 있다(독일 복지국가, p.347).

**실업수당Ⅱ/사회수당** 실업수당Ⅱ는 근로능력이 있는 소득이나 재산을 통해 자력으로 생계비를 마련하지 못해 부조를 필요로 하는 사람과 근로를 하더라도 불충분한 소득을 갖는 사람에게 지급된다. 사회수당은 부조를 필요로 하고 근로능력이 없는 수급대상자와 같은 가구에서 생활하는 사람에게 지급된다. 이 급여는 매월 사전에 지급되는데, 급여액은 근로능력이 없는 자에게 일반부조로 지급되는 사회부조와 같다(정연택 외, 2018, p.348).

실업수당Ⅱ의 수급자는 원칙적으로 의료보험과 장기요양보험에 대한 가입이 의무적이지만 상병수당은 지급되지 않으며(실업수당Ⅱ 계속지급), 보험료는 고용센터에서 부담한다(민간의료보험 가입자의 경우 의무보험 해당보험료 지급). 2011년 이후 연금보험에 대한 가입의무는 없지만, 산정기간으로 간주되는데, 노령연금의 급여에는 영향을 미치지 않지만 장애연금에 대한 수급권은 유지된다(독일 복지국가, p.348).

실업수당Ⅱ와 사회수당은 표준욕구, 추가욕구, 주거와 난방에 대한 욕구, 일회적 급여, 추가적 급여 등으로 나누어 정기 또는 일회적으로 지급된다(정연택 외, 2018, p.348).

집행기관을 보면 신청자들이 동일한 법에 의한 급여를 두 군데에서 신청하는 것을 방지하기 위해 고용센터와 지방자치단체는 사회법전 2편의 집행을 위해서 하르츠 개혁 4차 법률에 따라서 고용센터를 설립하게 되었는데, 구직자를 위한 기초보장을 수행하는 고용센터는 현재 두 유형으로 설치되어 있다. 하나는 공동시설로서 408개소의 고용센터 중 303개소에 해당하며, 군과 시의 지방자치단체와 고용기관이 공동시설을 설치한

다. 지방자치단체에 허가된 잡센터는 2015년 기준 기초지방자치단체의 4분의 1 지역(약 105개 기초단체)에는 고용센터에 의해 허가된 지방자치단체의 집행기관이 설치되어 기초보장과 관련되는 업무를 수행한다. 이 경우 운영에 대해 고용센터에서 관여하지 않는다(독일 복지국가, pp.349~350).

사회법전 2편의 급여는 고용센터와 지방자치단체가 수행하는데, 원칙적으로 수행하는 기관이 그 비용을 부담한다. 즉 지방자치단체는 거주 및 난방, 아동보육, 채무 및 중독상담, 근로생활에의 통합을 위해 필요한 사회심리적 지원, 아동 및 청소년에 대한 교육 및 참여지원, 의복 및 주거에 대한 최초 제공 등에 대해 부담하고, 고용센터는 노동시장 관련 통합(상담, 알선, 근로에의 통합을 위한 지원), 생계비 보장(실업수당Ⅱ, 사회수당, 추가 욕구), 공공의료보험과 간병보험의 보험료 지급 등에 대해 부담한다. 고용센터에서 수행하는 사업에 대해서는 연방정부가 조세로 충당하고, 지방자치단체의 사업은 지방세로 충당하지만, 일부 사업은 연방정부가 추가적인 부담을 한다. 즉 교육 및 참여급여에 대한 사항은 비용조정을 통해서 연방정부가 실질적으로 부담하며, 거주와 난방에 대한 비용의 일부도 연방정부가 부담한다(독일 복지국가, pp.350~351).

## 제3절 영국 복지제도의 도입 · 변화 과정과 현재

### 1. 도입기

산업화가 일찍 시작되었던 영국은 1889년 이전 숙련노동자, 섬유 및 광산노동자 등으로 구성된 노동조합운동이 자조조직의 역할을 하고 있었고, 우애조합(Friendly Societies)과 사적 복지단체가 상당한 수준이었다. 또한 정치적인 노동자운동은 20세기 초반 노동당의 창당 이후 시작되었다. 19세기 말 영국에서 사회개혁의 과제는 대량빈곤의 해결이었다. 1834년 제정된 신구빈법은 주로 농촌사회를 대상으로 했고, 산업계는 노령노동력에 대해서 무관심했기 때문에 대도시 슬럼가에는 가난한 자와 실업자

들이 넘쳐났으며 노인빈곤의 문제와 노령연금의 도입은 1870년대 후반 이래 영국에서는 지속적인 논의 주제였다. 영국에서 사회보험은 1897년 산재보험만이 먼저 도입되었고, 노령연금은 1908년, 질병보험과 실업보험은 1911년에 도입되었다.

영국에서 도입된 사회보험은 임금노동자에 대한 강제가입을 원칙으로 하였지만, 보험료 부담과 급여수준은 급여에 연동하지 않고 정액제로 시작되었다. 급여수준은 높게 책정되었는데, 이는 당시 영국이 상당한 부를 축적한 국가이고 영국민의 전반적인 생활수준이 높았던 것에 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

산재보험제도는 1897년 도입되었고, 1906년에는 적용대상을 확대하고 직업병까지 포괄하도록 하였다. 그러나 영국이 도입한 산재보험제도는 포괄하는 노동자가 적은 '임의'동업조합 형태로서,[19] 포괄 범주가 독일의 강제적용제도보다 적었다.

영국에서 사회보험의 도입은 1906년 선거에서 자유당이 승리한 후 시작되었다. 자유주의 정치가인 로이드 조지는 "국가는 자신의 책임 없이 생계유지가 어려운 빈민을 도와야 한다"[20]고 하면서 국가사회 개혁에 관심을 기울였다. 1908년 노령연금법을 도입하여, 70세 이상의 가난한 노인에게 연금을 제공하였다. 영국에서 도입된 노령연금은 고용주·근로자·국가의 공동부담체계가 아니라 1925년까지는 국가가 단독으로 재정을 부담하였으며,[21] 직업활동을 하지 않은 여성도 수혜대상이었다. 영국에서 노령연금을 타기 위해서는 자산조사와 도덕성 조사를 통과해야 했다.[22] 자산조사에서 1년에 21파운드 이하의 소득자에게는 전액(1주일 5실링, 부부는 7실링 6펜스)을 주었고, 연 31파운드 10실링의 소득까지는 차등감액

19) 영국은 1946년이 되어서야 재해 및 직업병에 대한 국가보험체계가 마련되었다.
20) 리터, p.173.
21) 1925년 도입된 과부·고아·노령연금법(Widows, Orphans and Old Age Pension Act)은 사별과 노령이라는 위험에 대비하는 새로운 보험료 납부형 사회보험제도이다.
22) 도덕성 조사란 습관적 음주벽이 있거나 지난 10년간 복역한 적이 있거나, 빈민구호를 받고 있거나, 상습적으로 자활하려는 노력을 하지 않는 사람에게는 지급하지 않는다는 것이었다(존스, p.26). 이는 보호할 가치가 있는 빈민과 그렇지 않은 빈민을 구별하는 오랜 전통에 의한 것이다(리터).

으로 지급하였다(Jones, p.126). 이 급여수준은 생활하는 데 충분한 수준은 아니었지만 노인들이 근로원에 입소하지 않아도 되었고, 독일의 노령연금의 평균액보다 높았다고 한다(리터, pp.180~181). 이렇게 영국에서 연금수준이 상대적으로 높았던 것은 당시 영국의 부와 영국 근로자의 임금이 높았었기 때문이라고 한다.

영국은 다른 국가보다 일찍 실업보험이 1911년에 도입되었다. 여기에는 1800년대 후반 건강한 노동자의 실업으로 인한 빈곤이 사회문제가 되었고, 보수당 정권하인 1905년 실업노동자법[23]을 도입하여 실업문제의 극복을 국가의 과제로 선언하였다. 이후에도 실업문제가 지속되자, 로이드 조지와 윈스턴 처칠은 사회보험의 도입을 본격적으로 시도하게 된다.

1911년 자유당 정부는 국민보험법(질병보험과 실업보험을 규정)을 제정하였다. 국민보험제도는 4가지 주요 원칙에 입각하였다. 첫째, 무갹출 보험이 아니라 갹출제 보험의 원칙이다. 이는 위험에 처해 있는 계층 간의 상호원조의 원칙을 확대하기 위해서이다. 둘째, 정부의 재정보조 원칙이다. 이는 저임금 노동자도 감당할 수 있는 수준으로 보험료가 정해지기 위해서는 정부의 재정보조가 필요하기 때문이다. 셋째, 정액으로 보험료를 납부하고 정액으로 지급받는 정액제(flat rate) 원칙이다. 이는 사회적 형평과 보험 관행을 고수하기 위해서이다. 넷째, 새로운 전국적인 보험조직을 만들지 않고, 기존의 우애조합을 이용하고, 국세청에서 관할한다는 원칙이다(존스, pp.129~130).

국민보험제도를 통해서 일부 숙련 남성 노동자를 중심으로[24] 실업보험에 가입할 수 있었다. 이전에도 노동조합이 운영하는 실업보험은 있었지만, 이는 임의보험의 형태였다. 실업보험의 재정조달은 고용주와 노동자가 각기 37.5%씩 부담하고, 국가가 25%를 부담하는 형태로 도입되었다(슈바이니츠, p.350). 급여는 성인 남자에게 주당 7실링이 지급되었고 여자와 청소년에게는 다소 감액된 수준이 지급되었다(존스, p.131).[25] 영

23) 실업노동자법에는 긴급취로사업을 위한 지방단체 기금조성, 노동자 수용소 및 지방노동사무소 설치 등의 내용이 있다(리터, p.185).

24) 처음 가입된 사람은 225만 명이고, 이 중 90%는 남자였다(존스, p.130). 이 수준은 임금노동자의 17%이고, 실업급여 수급자 중 63%는 숙련노동자라고 한다(리터, p.192).

국에서 국민보호법에 '실업'이 포함된 것은 근로능력자는 무슨 일이든지 해야 한다는 이전의 사회보장의 원칙에서 벗어나는 것으로 평가하기도 한다(김근주 외, 2017, p.66).

이후 1920년 실업보험의 적용 범위는 급속히 확장되어서 연 250파운드 이하의 육체노동자와 사무직 근로자 전부를 적용범위로 하였고, 부양가족을 위한 급여가 도입되었다(존스, pp.132~133).[26] 1920년의 실업자보험법은 실업보험의 관리 및 적용 범위의 측면에서 그간 국가가 관장하고 조합원이 아닌 근로자를 포함하는 강제보험으로 하되, 노조도 관리운영에 참여하기로 하였으며, 조합원을 대상으로 하는 임의보험의 운영도 지속하기로 하였다(김근주 외, 2017, p.67).

그러나 도입 이후 1920년대 초반 실업이 급증하고, 1929년 대공황이 발발하면서 노동시장 사정은 더욱 나빠졌고, 실업보험은 재정적인 문제가 발생하게 되었다. 공공부문 인력은 축소되었고, 고용이 유지된다 할지라도 월급이 삭감되었으며, 노령 근로자나 여성 근로자는 직장을 그만두길 바라는 압박을 받았다. 이러한 상황에서 1926년부터 실업급여 수준은 1926년부터 이전보다 감소되었으며 1931년에는 최저점에 이르렀다. 1926년에는 광업을 중심으로 총파업이 감행되었다. 6개월에 걸친 이 파업은 비록 노조의 패배로 마감되었지만, 실업자들의 투쟁은 1919년부터 1936년까지 지속되었다(존스, pp.137~138). 실업자들의 투쟁을 잠잠하게 하고 어려운 형편을 경감하기 위해서 부양수당(dependent's allowance)과 실업급여 수급기간이 지난 사람들을 위한 전환급여(transitional benefit)[27]를 도입하였다.

1930년 실업보험제도에는 총 1,800만 명의 노동자 중 1,250만 명이 가입하였고(69.4% 가입률), 1931년 10월에 이 중 272만 6천 명이 실업급여를 받고 있었고, 6천 명이 추가로 전환급여를 최장 100주까지 받고 있었

25) 부양가족, 과부와 고아를 위한 급여는 없었다(존스, p.131).
26) 당시 성인 남성의 보험료는 주당 4펜스이고, 기본급여는 20실링이었으며, 부양가족을 위한 부가급여는 부인 5실링, 아동 1명당 1실링 씩이었다고 한다(존스, p.133).
27) 처음에는 비정식급여(uncovenanted benefit)라고 불렸다. 이는 급여수급기간 이후 일정한 추가기간 동안 급여를 지급하는 것이다.

다. 보험 원칙이 유지되기 위해서는 적합한 기여금 납입자격을 가진 사람에게만 급여를 주고, 수급기간이 끝난 사람에게는 다른 제도적 장치에 의해서 재원이 뒷받침되어야 하는 실정이었다(존스, p.143). 그러나 실업과 관련된 급여는 도덕적 결함이라는 스티그마가 있는 공공부조와는 성격이 다르므로 구빈법[28]을 집행하는 공공부조위원회가 집행해서는 안 된다는 주장이 힘을 얻었다(존스, p.143). 이러한 고려의 결과로 1934년 실업부조법(Unemployment Assistance Act)이 제정되고, 실업부조국이 설치되었다. 구빈법 대상자와 실업부조 대상자를 구분한다는 점은 이론적으로는 상당히 진보적인 것이었지만, 실업부조국이 독자적으로 마련한 지급기준과 자산조사 방법은 공공부조보다 낮고 가혹했다.[29] 이에 대한 여러 사회적 논의가 있던 가운데, 1930년대 후반 군비 재무장을 통해서 광산, 조선소, 제분공장, 제철소를 중심으로 실업이 감소하기 시작하면서 경기는 좋아졌다.

1911년 질병보험이 도입되었다. 질병보험은 장애보험과 결합된 형태로서 16세부터 70세 사이의 연간 250파운드 이하(당시 1주일에 5파운드는 좋은 보수였다)의 소득을 얻는 육체 노동자와 연간 160파운드 이하의 사무직 노동자에게 적용되었다.[30] 질병보험제도는 우애조합을 통하여 운영되었다. 위험이 별로 없다는 이유로 우애조합으로부터 가입을 거절당한 사람들을 위하여 우체국이 조직한 잔여제도가 있었다. 보험료는 노동자 4펜스, 고용주 3펜스, 재무장관 2펜스였다. 질병보험제도는 상병수당, 장애급여, 분만비로 이루어졌다.[31] 당시 질병보험은 상병수당과 질병연금 위

28) 구빈법은 1930년 공공부조(Public Assistance)로 개칭하였고, 구호신청자에 대한 급여는 지방세를 재원으로 하게 되었다. 근로원(workhouse)은 공공부조시설(Public Assistance Institution)로 바뀌었다.

29) 자산조사의 범위를 가구로 하여, 일하는 자녀들, 고령의 부모와 하숙자까지 포함한 전체 가구원의 소득을 조사하였다. 이는 성인 아들딸은 소득이 가구소득에 포함되지 않게 하려고 이사를 가버렸고, 늙은 부모의 연금도 가구소득으로 합산되었기 때문에 늙은 부모는 자녀의 가정에서 환영받지 못했다(존스, p.144).

30) 당시 전 국민의 75% 정도가 임금노동자 및 피부양자의 자격으로 질병보험에 의해서 보호되었다고 한다(리터, p.192).

31) 상병수당은 주당 10실링, 장애급여는 주당 5실링, 분만비는 30실링이지만 부모가 모두 질병보험 가입자인 경우는 2배로 지급하였다(존스, p.131).

주로 설계되었고, 요양급여는 보험가입 당사자와 결핵이나 분만 등에 한정되어 있었다. 가족의 요양급여 및 대기기간 내의 상병수당은 임의보험에 가입할 수 있도록 하였다. 실제 운영과 급여는 우애조합에 따라서 달라져서, 광범위하고 비합리적인 분열상이 나타났다고 한다(존스, p.152). 그리고 질병보험의 대상이 임금근로자 위주였기 때문에, 자영업자는 이의 혜택을 받지 못하였다.

영국의 경우 사회보험 도입기에 숙련노동자뿐만 아니라 비숙련노동자도 사회보험에 가입할 수 있었는데, 이는 사회보험이 도입되기 이전인 1900년대 초반 노동조합의 규모가 확장되면서 비숙련노동자들이 조합원으로 포섭되었기 때문이라고 한다(리터, pp.206~207). 영국은 1911년 국민보험법의 도입을 통해서, 그간은 우애조합, 노동조합 등의 상호공제를 통해서 원조를 받았지만, 이제는 국가가 노령, 질병, 가장의 사망, 실업 등과 같은 위험이 필연적으로 발생할 수밖에 없다는 사실을 인정하고, 그에 대비한 기금을 마련하여 그러한 위험을 당한 개인에게 기금으로부터 급여를 지급함으로써 개인이 자신의 저축과 국가의 급여를 이용하여 어려운 시기를 견딜 수 있는 체제를 마련하였다(슈바이니츠, p.351).

## 2. 제2차 세계대전 이후의 변화

영국이 1939년 이래 제2차 세계대전에 참여하면서, 영국의 주요 도시들은 전쟁에 휩싸이게 되었으며 1941년에는 여성에게도 징병제가 실시되는 등 시민들의 생활에 직접적인 영향을 미쳤다. 티트머스는 제2차 세계대전 중의 사회정책은 부녀자의 피난, 집 없는 자의 보호, 응급의료서비스에 집중되고 있었다고 한다(존스, p.156). 전쟁은 예기치 않게 사회 진보를 위한 추진력이 되는 결과를 가져왔다. 1940년 가구자산조사는 개인별 자산조사로 바뀌었다.[32] 개인병원과 민간의료시설, 공공병원들은 모두 응급의료서비스로 흡수되고, 정신병동 또한 부상자를 위한 응급의료서비스

32) 직접적인 이유는 가족이 징병, 노동명령으로 흩어지고 여러 가구가 한 세대로 모여 살고 있었기 때문이었다. 세입자와 동거인, 집주인의 소득을 모두 합하는 것은 명백한 불평등을 낳게 된다(존스, p.159).

로 이관되어 병원, 의료과, 전문의와 일반의가 함께 일하게 되었다. 전시의 부족사태로 인해서 학교급식과 우유는 더 이상 저소득층의 아동만이 아닌 모든 아동을 위한 기본적 사회서비스가 되었고, 모든 임산부들에게 특별 서비스가 제공되었으며, 여성이 일하러 가기 위하여 유치원 등이 확산되었다(존스, p.160). 승리를 위하여 모든 노력을 동원하고자 하는 정치인들은 전후 생활에 대한 새로운 약속을 하고, 사람들의 희생을 감내하도록 하였다(존스, p.158). 베버리지 보고서는 이러한 상황에서 나왔다.

베버리지 보고서의 계획은 다음의 3가지 원칙으로부터 출발하였다. 첫째, 과거의 경험을 고려하되 특정 집단의 이익에 치우치지 않는[33] 사회정책을 제안한다. 둘째, 전후 재건을 가로막는 5대 악은 궁핍(want), 질병(disease), 무지(ignorance), 불결(squalor), 나태(idleness)이다. 궁핍을 막기 위한 소득보장은 사회 진보를 위한 광범위한 정책의 한 부분이다. 셋째, 사회보장은 국가와 개인의 협력으로 이루어져야 한다. 국가는 서비스와 보험료에 대한 보장을 해준다. 그러나 이는 최저수준의 보장이고 개인은 임의적으로 자신과 가족을 위한 추가적인 보장방안을 마련해야 한다.

사회보장부문에서 베버리지가 추구하는 목적은 다음의 세 가지라고 한다. 첫째, 자선에 대한 빅토리아 시대[34]의 관점을 끝내도록 노력한다. 둘째, 상업보험회사에 국가사회보험의 확대로 인한 사업 축소가 없을 것이라는 점을 확신시킨다. 셋째, 개인 선택의 자유를 보장한다.

사회보장은 6가지 기본원칙이 있고, 적용받는 6개 계층의 인구가 있고, 치유되어야 할 욕구(need)의 8가지 근본 원인이 있다고 하였다. 6개의 기본원칙은 급여의 적절성(adequacy of benefit),[35] 생계비 수준의 정액급여(flat rate of subsistence benefit), 정액 갹출(flat rate of contribution), 행정책임의 단일화(unification of administration responsibility), 포괄성(comprehensiveness), 분류(classification)[36]이다. 급여수준은 생활의 통

33) 과거 국민보험법이 제정될 당시는 이익집단(예컨대 공제조합, 의사 등)의 이해관계를 고려해야 했지만, 지금은 전쟁의 영향으로 이들의 세력이 약화된 점에 기인한다(존스, p.162).

34) 빅토리아 시대란 1837년부터 1901년까지 빅토리아 여왕의 치세 기간을 말한다.

35) 급여의 적절성은 급여가 자산조사 없이 무제한 주어져야 한다는 것을 포함하지만, 이는 지켜지지 않았다(김근주 외, 2017, p.49).

상적인 욕구를 충족할 수 있는 정도이어야 하고, 모든 원인의 소득중단에 대해서 동일한 급여액이 지급된다. 보험료는 소득수준에 관계없이 정액으로 납부해야 한다. 정액의 보험료 납부를 통해서 보험의 요소를 보존하도록 함으로써, 이 제도가 특정 서비스에 할당된 소득세가 되지 않도록 하였다. 그리고 지방사무소가 운영하는 사회보험기금이 있고, 개인은 일주일에 한 번씩 보험료를 납부한다. 포괄성은 사회보장제도가 전 인구의 기본적이고 예측 가능한 모든 요구를 보장해주어야 하며, 사회보험이 정당화될 수 있는 일반적이고 정형화된 위험을 공공부조나 민간보험으로 보장하도록 방치해서는 안 된다는 의미이다. 분류는 제도가 임금노동자, 자영업자, 직업이 없는 가정주부, 근로연령에 있는 여타 사람들, 너무 어리거나 늙어서 벌이를 할 수 없는 사람 등 모든 사람들의 요구를 충족시켜야 한다는 것을 의미한다.[37]

8가지 주요 욕구와 이에 따른 조치는 다음과 같이 제안하였다. 첫째, 실업에 대해서는 실업급여, 둘째, 장애에 대해서는 장애급여 또는 산재보상, 셋째, 생업 상실에 대해서는 직업훈련급여, 넷째, 퇴직에 대해서는 퇴직연금, 다섯째, 여성의 결혼에 대해서는 결혼지원금, 분만지원금, 분만수당, 분만급여, 과부급여, 보호자 급여, 여섯째, 장례에 대해서는 장례지원금, 일곱째, 아동기에 대해서는 아동수당, 여덟째, 질병이나 장애에 대해서는 의료치료와 재활이다.

베버리지 보고서는 1942년 12월 크리스마스 직전에 발표되었다. 대중들은 '요람에서 무덤까지(from the cradle to the grave)'라는 신조어를 만들어서 사회보장을 말할 정도로 이 계획을 지지했고, 이후 종전이 된 1945년까지 정부부처는 물론 사회 곳곳에서 새로운 사회정책이 어떻게 되어야 하는가에 대한 공공토론이 벌어졌다고 한다(존스, p.167).

전후 전쟁의 폐허 속에서 사회와 경제의 재건이 이루어지는 것과 마찬

---

36) 분류란 임금근로자와 자영업자 및 주부 등을 구별하여 보험에 가입시키는 것을 말한다.

37) 이는 각 집단별로 다른 보호조치를 취해야 한다는 것을 의미한다. 예를 들면 자영업자는 실업수당은 적용되지 않지만 장애는 보호하고, 전업주부는 장애는 보호하지 않지만 결혼으로부터 일어나는 특별한 요구, 즉 출산이나 과부가 되는 경우는 보호해주어야 한다는 등의 내용이다(존스, p.164).

가지로 새로운 사회정책이 실시되었다. 영국은 베버리지 보고서를 근간으로 1946년 국민보험법을 도입하였다. 국민보험법은 실업급여, 상병급여, 출산수당, 강제퇴직연금, 유족연금, 이혼급여, 보호자 수당과 장례비의 형태로 금전을 지급하는 국가지원제도이다. 베버리지가 제안한 원칙은 대부분 수용되었다(존스, p.176).[38] 실업보험에는 자영업자가 포함되지 않았으며, 소득비례가 아닌 정액급여를 원칙으로 하였다. 실업급여는 정책으로 지급되었지만 부양가족에 따라서 추가적으로 더 지급되었다(김보영 외, 2018, pp.252~253). 이를 관장하는 기관은 사회보장부(Ministry of Social Security)가 아닌 연금·보험부(Ministry of Pensions and National Insurance)였다. 이는 새로운 사회 전통이 스티그마가 있는 구빈법 전통의 사회보장이 아닌 권리로서의 사회보장이라는 것을 의미하는 것이다. 사회보험은 완전한 보험수리 원칙이 적용되는 것이 아니라 국가의 보조금[39]과 적립기금에서 일부 급여가 지급되고, 가입자의 보험료 중 일부는 NHS를 위한 기금으로 들어갔다(존스, p.176).

소득에 비례하지 않는다는 점에서 영국의 사회보험제도는 프랑스나 독일과는 달랐다. 정액형 사회보험제도의 공백을 메꾼 것은 기업복지였다. 그러나 기업복지는 법정 급여가 아니라 기업주의 의사에 따른 임의 급여였기 때문에, 기업복지의 적용을 받지 못하는 연금수급자들은 빈곤에 시달리게 되었다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.98).

1959년 연금수급자의 빈곤문제를 해결하기 위하여, 보편적인 기본연금에 고액소득자를 위한 기업의 소득비례 퇴직연금이 부가되는 이층구조가 도입되었다. 그렇지만 기업연금 수급자격을 가진 노동자의 비중은 50% 정도에 불과하고, 산업별·성별 편차가 심해서 도소매 부문 여성의 경우는 기업연금 수급자격자의 비중이 10%대에 머물렀다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.98).

실업급여의 경우에도 사회보험급여와 정액급여 간에 갈등이 있었다. 그

38) 베버리지의 원안 중 여성에 대한 결혼지원금은 도입되지 않았다. 또한 퇴직연금에 대해서 베버리지는 20년에 걸쳐 점차 증액되도록 했지만 이는 채택되지 않고, 처음부터 완전 연금으로 지급되었다.

39) 국가 보조금은 전체 보험료의 10%에 불과하였다(존스, p.178).

간 비자발적 실업자에 대해서는 실업급여를 지급하지 않았지만, 1965년 비자발적 실업자에 대한 수당을 도입하였다. 이후 고소득자의 소득지원을 위해서 공적 실업보험급여에 소득비례 보충급여(ERS)를 도입하였다. 또한 이로 인하여 민간부문에서는 법정 정리해고 수당 이외에 추가수당제도가 확산되게 되었다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.99).

제조업과 고부가가치 서비스업에 종사하는 노동자들은 소득비례 사회보험과 기업복지의 수혜를 둘 다 받을 수 있어서, 포괄적인 복지 수급권이 있었다.

오늘날 영국의 복지제도는 보편적 사회정책, 사회보험, 자산조사를 통한 부조, 기업복지가 혼합된 형태로 구성되어 있다. 보편적 사회정책에 해당하는 것은 NHS라 불리는 국민건강서비스이고, 사회보험에 해당하는 것은 노령연금과 실업보험인데 제2차 세계대전 후 한동안 정액으로 지급되었다.

1950년대 초반부터 1970년대 중반까지의 기간 동안 실업률은 낮았지만, 영국의 경제적 상황은 그다지 좋지 않았고 사회개혁을 요구하는 압력은 지속되었다. 1960년대 영국 파운드화의 가치는 지속적으로 하락했고, 1967년에는 재정이 급격히 악화되었고, 출생률 저하와 노인인구의 증가로 부양비는 증가하였으며, 공공지출의 삭감이 논의되기에 이르렀다. 보편주의와 선별주의에 대한 논쟁이 있었고, 1948년 만들었던 단순한 복지제도는 자산조사를 거치는 복잡한 제도로 바뀌었다(존스, p.220). 기혼여성의 경우는 결혼 이후 계속 임금근로자로 일할 경우 국민보험제도에 남아 있을지 말지를 결정할 수 있도록 하였다. 1966년에는 실업급여의 최대 수급기간이 연장되었으며, 동시에 소득연계 부가급여가 도입되었다.

1960년대 중반의 경제위기가 처음으로 복지국가의 원칙을 전면적으로 재고하게 한 시기였다면, 1973년의 석유위기는 그 두 번째 시기가 되었다. 당시 노동당 정부는 1970년대 중반 외환위기로 IMF에 융자를 요청하였고, IMF는 융자조건으로 공공지출에서의 삭감을 요구하였다. 제로성장, 경제긴축의 시대, 삭감, 억제 등이 1975년의 주요 용어였고, 인플레이션을 통제하려는 시도는 실패하였고 임금 인상을 제한하려는 정부 조치는 거대한 파업을 초래했고, 파업 참가자에는 공공부문 노동자[40]와 그동안 국가복지

의 혜택을 받은 가난한 사람들이 상당수 포함되어 있었다. 1979년 정권을 잃기 전 노동당은 융자를 모두 상환했지만, 노동당에 대한 공공의 신뢰는 이미 흔들린 이후였다. 1979년 보수당이 집권하였다. 보수당이 복지지출을 감축하고 민영화할 것은 예상된 바였지만, 이후 18년간의 사회정책의 변화는 단순히 변경이 아니라 훨씬 더 근본적인 것이 되었다(존스, p.236).

대처의 보수당 정부는 사회보장지출을 지속적으로 삭감했지만, 1987년까지 실업률은 감소하지 않았다.[41] 이 시기 실업이 지속된 것은 정치적 이념이 아니라 경제적 요인 때문이었다. 첫째는, 세계적인 인플레이션이 있었고, 둘째는, 정보기술의 급속한 발전으로 비숙련 사무직 근로자들의 일자리가 컴퓨터로 대체되었고, 세 번째는, 유럽연합에서 일어난 경제통합운동 때문이었다.

보수당 정권이 집권한 1979년부터 1997년 사이에 실업급여는 일련의 법개정을 통해서 감축되었다. 당시 영국의 실업보장제도의 변화의 방향은 급여수준의 하향화 압력, 수급대상 선정요건의 강화, 수급자들을 노동시장에 재진입시키기 위한 노력으로 요약된다(Bonoli, George and Taylor-Gooby, 2005, p.79). 이를 위하여 급여수준은 자주 바뀌었고, Atkinson과 Micklewright에 따르면 1979년부터 1988년 사이 실직자들에 대한 급여수준은 빈번히 조정되었다고 한다.[42] 1980년에는 실업보험에 대한 소득연계 부가급여를 폐지하였다. 1986년에는 급여에 대한 법정 연동제도를 폐지하고 실업급여에 대한 과세제도를 폐지하였다.[43] 1989년 집권한 메이저 정부는 대처 정부보다는 유화적이었지만, 민영화는 지속되었고, 축소된 사회정책을 되돌리지는 않았다(존스, 268). 실업급여 신청자는 지속적으로 증가하였고,[44] 사회보장지출이 정부지출의 3분의 1에

40) 운수, 엠블런스 직원, 상하수도, 장묘종사자, 학교 인부 등이 포함되어 있었다.
41) 등록 실업자의 수는 1979년 120만 명이었으나, 1984년이 되면 300만 명 이상으로 증가하였고 실업자 약 30만 명은 실업률 산출에서 제외되었다고 한다(존스, p.241).
42) 이들이 연구한 10년 사이 약 34번의 변화가 있었는데, 그중 23번은 실업자들에게 불리한 것이고, 7번은 명확하지 않으며, 4번은 유리한 것으로 파악하였다고 한다(Bonoli, George and Taylor-Gooby, 2005, p.80).
43) 이러한 변화는 1992년 메이저 정부가 다시 폐지하였다(Bonoli, George and Taylor-Gooby, 2005, p.80).
44) 실업급여 신청자 수는 메이저 첫 임기 동안 거의 100만 명으로 증가하고, 이후 260만 명까지 되었다(존스, p.270).

이르렀으며 영국의 불황이 깊어짐에 따라서 1990년대 초 급격히 증가하였다. 영국 보수당 정부에서 행한 사회보장제도의 변화를 상대적인 관점에서 보면 실업보험급여에 대한 삭감이 공공부조나 소득보조에 대한 삭감보다 더 심한 것이었다고 한다(Bonoli, George and Taylor-Gooby, 2005, p.80). 이후 영국의 사회보장제도에서 자산조사에 의거한 급여가 주된 위치를 차지하게 되는 이유가 된다(김근주 외, 2017, p.69).

1997년 집권한 노동당 정부는 사회정의위원회를 통해서 영국의 장기전략을 마련하였다. 이 위원회의 보고서는 세계가 이미 변화되어 1950년대와 1960년대의 안전과 보장으로 돌아갈 수는 없지만, 베버리지의 5대 악에 차별과의 투쟁까지 하여야 한다고 하였다. 이제 가족을 먹여살릴 수 있는 소득을 버는 가장(표준적 고용관계)이라는 낭만적인 감상은 존재할 수 없다고 주장하고 있다(존스, pp.276~277). 위원회는 현대사회에서 완전고용이 되기 위해서는 지속가능한 고도의 성장률, 낮은 인플레이션, 제조업의 쇠퇴를 보충하기 위한 서비스분야의 확충, 노동력의 기술 증진을 위한 평생학습과정, 장기실업자의 노동시장 재통합, 취약한 부문에 대한 경제적 지원, 새롭고 탄력적인 고용형태 등이 있어야 한다고 보았다. 정부는 노동시장을 적극적으로 규제하여야 하고, 차별 철폐를 위해서 노력해야 한다(존스, p.277). 위원회는 가장(주로 남성)이 가족을 부양할 수 없는 상황에 대처하기 위하여 복지제도를 마련했다는 점에서, 전후 복지국가는 수동적이라고 보았다. 반면 오늘날 복지제도는 능동적이 되어야 하는데, 이는 단순히 부족함을 채우는 것이 아니라 자기 향상 또는 자족의 상태로 되돌아갈 수 있도록 지원하고, 배분보다는 능력 향상을, 그리고 일하기 위한 복지(welfare to work) 전략을 제공해야 한다고 주장했다. 가장 중요한 문제 중의 하나는 근로형태는 점점 연속성이 없어지는 반면, 급여체계는 점점 더 경직되어간 결과, 근로를 하고 있거나 실업중인 사람을 모두 동일하게 취급하고 있다는 점이다. 적어도 시간제 근로자의 4분의 3은 이 두 범주로 명확하게 분류하기 어려운 실정이다(존스, p.278).

토니 블레어는 1997년 유럽연합의 사회헌장 가입, 1998년 전국최저임금법(National Minimum Wage Act) 도입,[45] 25세 이하 실업자를 대상으

45) 시간당 3.60파운드의 낮은 수준이었지만, 주로 서비스산업의 여성 근로자들인

로 한 뉴딜(New Deal) 정책은 구직과 직업기술 향상을 적극적으로 지원하는 정책이었는데, 점차 편부모, 장애인, 50세 이상 중고령자에게까지 확대되었다(존스, p.287). 노동당이 실제적으로 사람들을 근로하게 만들려고 한다는 의욕이 경기를 부양시키는 원동력으로 작용하여(존스, p.287) 실업은 지속적으로 감소해서 1999년 말에는 근 20년 이래 가장 낮은 수준이 되었다. 노동당 정부에서는 적극적 노동시장정책을 추진하여, 1999년에는 장애인을 제외한 모든 급여 신청자들은 적어도 한 번 이상의 구직면담을 하게 하였으며, 이를 거부할 때에는 급여의 중지 또는 더욱 엄격한 요건을 부과하는 추가적인 제안조치를 부과하였다.

1980년대 이후 영국은 공적 연금제도의 개혁을 통해서 국가 차원의 급여는 급격히 감소하였다. 1987년에는 사회보장법(Social Security Act)을 개정하여, 개인연금제의 도입, 사회기금의 창설, 특정 보조금의 폐지, 특정 급여의 폐지 등이 있었다. 이 법개정을 통해서 국가소득비례연금(SERPS)의 실질가치는 축소되었고, contract out 제도를 도입하여 직장연금이나 개인연금에 가입하기 위해서 국가연금에서 탈퇴할 경우 인센티브를 제공하였다. 2002년 국가 소득비례연금은 2차 연금으로 대체되었고, 2007년에는 정액급여로 변화하였다. 그러나 직장연금의 적용 범위는 점차 축소되어서, 2008년의 경우 민간 임금노동자의 37%만이 직장연금에 가입한 것으로 나타났다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.102).

1946년 국민보험법 제정 이후 1996년 구직자법이 시행되기까지는 실업보험제도에 근본적인 변화는 없었다(김근주 외, 2017, p.68).

## 3. 현재의 복지제도

제2차 세계대전 중이던 1942년 베버리지는 전후 사회보장 구상을 담은 베버리지 보고서를 발표하였고, 이는 전후 영국 사회보장의 기초가 된다. 1946년 전면 수정된 국민보험법이 도입되었다. 국민보험법은 실업급여,

---

최저임금 미만 소득자 190만 명에게는 즉각적인 소득 증대의 효과가 있다고 추정되었다(존스, p.287).

질병급여, 분만급여, 은퇴연금, 과부급여, 보호자 수당, 장례비의 형태로 금전을 지급하는 넓은 의미의 국가보험제도이다(Jones, p.176). 베버리리 보고서의 원칙은 대부분 수용되었다. 그리고 이를 관장하기 위하여 연금·국민보험부가 신설되었다. 1944년에 나온 사회보험 제안에서는 인구를 임금노동자(제1집단), 자영업자(제2집단), 가정주부(제3집단, 경력단절자 포함), 기타 근로연령자(제4집단), 아동(제5집단), 근로연령에 있지만 은퇴한 자(제6집단)로 구분하였다. 국민보험법의 재정은 고용주, 임금노동자, 정부가 같이 부담한다는 것을 원칙으로 했고,[46] 급여수준은 건강과 근로능력을 유지하기에 충분한 수준으로 정해졌다(Jones, p.177). 또한 국민보험법의 보험료 중 일부는 NHS를 위한 기금으로 사용되었다. 각 집단별로 정해진 보험료를 냈고, 해당되는 위험이 발생할 경우 정액의 급여를 지급받았다.[47] 이렇게 단순하게 만들어졌기 때문에 국민보험법 가입자들은 자기가 어떤 위험에 대해서 급여를 받을 수 있는지, 급여액은 얼마인지를 쉽게 알 수 있었다.

1948년에는 국민부조법(National Assistance Act)은 보험부조로 적절한 보호가 어려운 사람을 위한 보충적인 제도로 도입되었고, 기존의 부조국이 새로운 조직인 국민부조국으로 대체되어서 관리운영을 맡았다. 이 제도는 수급자가 최저수준의 생활을 영위하게 하는 것이 아니라, 적극적으로 복지를 추구하려 하였다. 국민부조법의 대상은 영국에 거주하는 사람이라는 조건 외에는 다른 요건이 없었다(존스, p.178).

국민보험법과 국민부조법 간에 대비되는 것은 위임된 법률의 수준이다. 보험제도는 많은 비용이 소요되므로, 재원의 정확한 총량에 따라서 세부 내용이 정해진다.

영국은 의료보장은 NHS로 해결하고, 사회보장의 개념 자체가 소득보장에 한정되어 있었다. 1946년 새롭게 제정된 국민보험법에서 기존에 있던 질병보험, 실업보험에 더하여 연금을 포함하게 됨으로써 소위 사회보

46) 당시 전일제 임금노동자 남성의 보험료는 노동자 4실링 9펜스, 고용주 4실링, 정부 1실링 1펜스라고 한다. 이는 결국 노동자와 고용주의 보험료에 의해서 보험료 재정이 이루어진다는 것을 의미한다(존스, p.178).

47) 당시 급여는 모든 위험에 대해서 남성과 여성이 주당 26실링이었고, 피부양자가 있을 경우 성인은 16실링, 아동은 7실링 6펜스가 더해졌다.

험이 완성되었다(김근주 외, 2017, p.70). 영국 사회보장제도에서의 기본적인 골격은 1992년의 사회보장 보험료 납부 및 급여법에 담겨 있고, 이 체제가 현재까지 유지되고 있다. 다만 실업자에 대한 보장은 1995년 구직자법이 제정되면서 관련 내용이 구직자법에 통합되었다. 구직자수당에는 보험료에 기반한 구직자수당(이전의 실업보험급여)과 부조에 기반한 구직자수당(이전의 실업부조)이 통합되어 있다. 제정 이후 일부 기술적인 규정이 개정되고 하위규범이 다수 변경되었지만 근본적인 내용이 변한 것은 없다(김근주 외, 2017, p.73). 1992년 구직자수당이 도입되었을 때, 최초 6개월 동안의 수급기간 동안에는 실업보험적인 요소가 있다 할지라도, 구직자수당의 도입으로 실업자에 대한 지원 여부는 이미 부조적인 성격에 추월된 상태였으며, 이러한 결과는 1942년 베버리지의 구상과는 반대되는 것으로 이해할 수 있을 것이다(김근주 외, 2017, pp.72~73).

## 제4절 프랑스 복지제도의 도입 · 변화 과정과 현재

### 1. 도입기

프랑스에서 사회보험이 도입된 시기는 제3공화정 시기로서 특히 진보적 공화주의자들이 집권하던 시기였다. 이들은 연대주의를 주요 가치로 삼고, 사회문제의 해결을 도모하였다. 프랑스의 산업화는 19세기 초기에 시작되었으며, 진보적 공화주의자들은 복지제도의 추진을 통하여 사회문제를 해결하고자 하였다(나병균, 2013, p.375).

1800년대 중반 이후 프랑스의 복지제도에서 주를 이룬 것은 공공부조제도와 자유로운 상호공제조합이었다. 상호공제조합은 1791년 폐지된 앙샹 레짐의 길드들을 계승하여 자발적인 집단공제를 행했다. 그러나 상호공제조합은 소수의 산업 및 기업에 제한되었다(김은경, 2013, p.9). 상호공제조합은 1835년에 법적으로 승인을 받고, 1898년에 자유롭게 설립할 수 있게 되었다(김은경, 2013, p.9).

프랑스 사회보험 도입 관련 논의에서 가장 문제가 되었던 점은 강제가입과 보험료 강제납부가 사유재산권을 침해하지 않는가 하는 점이었으며, 특히 중소상공인의 반대가 심했다(나병균, 2013, pp.381~382). 이들은 공제조합 등을 이용하여 자율적으로 산업화가 야기하는 빈곤의 문제를 해결할 수 있을 것으로 보았다.

산재보험은 1898년에 도입되었다. 산재보험제도는 산재보상에 대한 고용주 책임원칙(무과실 책임주의)를 받아들여서 고용주가 전적으로 재정부담을 하는 제도로 만들어졌지만, 고용주가 임의가입하는 형태로 상공업 분야 임금노동자만을 가입대상으로 하고(프랑스, p.27) 손실보상 범위도 약 50%에 그치는 등 한계가 많았다. 이후 1905년에 프랑스 산재보험제도는 강제보험이 되고, 1919년에는 직업병까지 포괄 범위를 확대하였다(이은주, 2020, p.93).

노령연금(ROP)은 1910년 도입되었는데, 대상은 노동자와 농민이었다. 이는 프랑스가 소농이 많은 농업국가였다는 점에 기인한다고 보아야 할 것이다. 프랑스의 노령연금제도는 처음에는 강제가입과 보험료 강제납부의 의무가 있는 구조로 도입되었다. 그러나 강제가입 및 보험료 강제납부가 개인의 자유를 침해한다는 이유로 법원의 위헌판결을 받은 후 의무가입 조항을 삭제하게 되었고, 가입자 수는 급감하게 된다.

프랑스에서 본격적인 사회보험의 도입에 직접적인 영향을 준 사건은 알자스 로렌지역의 환원이었다. 알자스 로렌지역은 프로이센-프랑스 전쟁(1870~1871)에서 패배하여 독일의 영토가 되었지만, 제1차 세계대전(1914~1918)에서 프랑스(연합국)가 독일에 승리함으로써 이후 프랑스 영토로 돌아오게 되었다. 알자스 로렌 지역에서는 독일 점령시기 동안 독일의 사회보험제도가 수립되어 있었는데, 프랑스 환원 이후 이 제도를 유지할 것인가에 대한 논쟁이 있었다. 이후 이 지역 노동자를 포함한 전국의 노동자를 대상으로 하는 포괄적인 제도를 만들어서 사회보험 권리를 확대하기로 결정되면서, 프랑스에서는 본격적인 사회보험제도가 도입되었다. 1928년에서 1930년 사이 질병, 모장애, 노령과 사망 등에 대한 보험이 제도화되고, 1928년에는 농민에 대한 특별제도가 도입되었다. 또한 1932년에는 고용주가 부담하는 가족특별수당을 주는 최초의 의무제도가 상공

업 노동자들을 위해서 도입되었다(김은경, 2013, p.10).

1930년 프랑스에서 만들어진 사회보험제도는 상공업 부문 임금노동자를 대상으로 질병, 노령, 산업재해 등 포괄적인 사회적 위험에 대해서 보상하는 것을 내용으로 하였다. 이후 다른 부문의 직종을 포괄하는 조합들이 만들어지면서 사회보장제도는 크게 4가지 체제(regime)로 구성되게 되었다.

첫째, 일반체제이다. 일반조합은 상공업 및 서비스 분야 등 민간부문의 임금근로자와 그 가족의 질병보험, 노령보험, 산재보험을 관장하는 조합으로서 가입자가 가장 많다. 둘째, 특수직역체제이다. 특수직역조합은 공무원, 광부, 선원 등이 포함된다. 특수직역조합은 직업 및 직종별로 약 130여 개의 체제들이 각기 운영되고 있다. 산업구조의 변화 혹은 정부정책에

〈표 2-1〉 프랑스 사회보장체계(적용대상 중심)

| 적용대상 | 시행보험 | 관련체계 |
|---|---|---|
| 도시지역 민간부문 임금노동자 | 산재 및 직업병<br>의료, 출산, 장애, 노령, 사망, 유족, 가족수당<br>실업 | 일반체제<br>실업보험 및 실업부조 |
| 공무원, 특수직역 종사자 | 산재 및 직업병<br>의료, 출산<br>노령<br>가족수당<br>실업 | 특수체제<br>일반체제(현물급여)<br>특수체제(현금급여)<br>특수체제<br>일반체제<br>실업보험 |
| 농업분야 임금노동자 | 산재 및 직업병<br>의료, 출산, 장애, 노령 사망, 유족, 가족수당<br>가족수당<br>실업 | 농업체제<br>일반체제<br>실업보험 |
| 도시 자영업자 | 산재 및 직업병<br>의료, 출산<br>노령(장애, 사망)<br>가족수당 | 일반체제(임의가입)<br>자율체제<br>일반체제 |
| 농촌 자영업자 | 산재 및 직업병<br>의료, 출산, 장애, 노령<br>가족수당 | 보험기관 자유선택(강제 가입)<br>자율체제<br>일반체제 |

자료 : 심창학(2003), 『프랑스 산재보험제도 연구』, p.12.

따라서 특수직역조합의 상당부문은 소멸 혹은 해체되면서 일반조합에 흡수되고 있다. 셋째, 자영업자체제이다. 자율체제는 주로 도시지역의 자영상공인, 자영수공업인, 자유업 종사자 등 자영업자 집단을 위한 것이다. 넷째, 농업체제이다. 이는 농업부문 종사자들을 대상으로 한 것으로서 농촌의 자영업자조합과 임금노동자 조합으로 나뉘어져 있다. 농업조합 중 임금노동자 조합의 구체적인 내용은 일반조합과 대동소이하고, 실질적으로 농촌의 자영업자조합이 농업조합을 대표하는 것으로 볼 수 있다(심창학, 2003).

보험종류별로 의료보험공단, 노령보험공단, 가족공단이 있다. 산재보험은 의료보험공단에서 운영을 맡고 있다.

## 2. 제2차 세계대전 이후의 변화

프랑스 정부의 전후 복구를 위한 전반적인 개혁에 포함된 것이 사회보장개혁이었다. 프랑스 정부는 국민연대의 실현을 기치로 사회보장제도의 보편화, 단일화, 보장되는 위험의 확대라는 3가지 원칙을 실현시키고자 하였다(심창학, 1998, p.155; 김은경, 2013, p.11).

보편주의 원칙을 실현시키기 위하여 사회보장제도의 적용대상을 기존의 상공업부문 임금노동자에서 전 국민으로 확대하고자 하였고, 사회적 위험을 기존의 질병, 출산, 노령, 사망, 장해, 가족수당에서 산재 및 직업병까지 포함시키는 것을 목적으로 하였다.

한편 사회보장 운영을 담당하는 조합 및 행정사무소를 통폐합하고자 하였다. 애초의 계획은 농업조합을 제외한 다른 조합을 일반조합으로 통폐합할 예정이었다. 그리고 조합을 운영하기 위한 일선기관으로서 가입, 부과, 급여지급을 담당할 행정사무소를 둘 예정이었다(심창학, 1988, p.156). 1945년 10월 사회보장개혁이 발표되자마자 공무원 등을 비롯한 특수직역조합의 격렬한 반대가 있었고, 1946년 광부, 철도기관사 등의 특수직 종사자들의 특수직역조합의 유지를 결정하게 되면서, 다른 모든 직종 조합의 반대로 인하여 사회보장 통합을 하지 못하고 이전의 4가지 조합 체제를 유지하게 되었다.

제2차 세계대전 이후 사회보장제도에서 달라진 점은 보장수준이 크게

강화되었다는 점이다. 프랑스 등의 유럽 대륙의 복지체제는 표준노동자가 실업, 고령, 질병으로 소득이 중단되었을 때 관대하게 소득을 유지할 수 있도록 주로 사회보험에 의존했다. 다만 프랑스는 독일과는 달리 실업보험과 기업의 부가적인 연금 등 몇몇 사회보험제도는 노사정 사회적 파트너의 합의를 통하여 요율 및 급여수준을 결정하는 등 자율적으로 운영하고, 기본적인 법정 급부를 보완하는 형태였다.

연금의 재원방식이 적립식에서 부가식으로 변화되었다. 이는 제2차 세계대전과 이에 따른 인플레 등의 영향으로 적립기금이 소진되고 재정적인 문제가 생겼기 때문이다. 연금제도는 1945년 일반레짐에 도입되어서 모든 민간부문 노동자에게 적용되는 법정 제도였다. 확정급여형이지만 소득대체율은 낮았다. 1947년 민간분야 경영진과 숙련노동자 대표는 단체협약을 통해서 법정 급여의 낮은 소득대체율을 보완하기 위해서 전국 수준의 소득비례형식의 보충연금제도(AGIRC)를 제정하였다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.95). 보충연금 가입 여부는 직업의 종류에 따라서 결정되는 것이지 근로자가 선택하는 것은 아니었다. 기본연금의 연금액은 가입연수에 따라서 정해지고, 보충연금의 연금액은 납입하는 보험료에 따라서 포인트를 받도록 되어 있다(박제성, 2003, p.40). 프랑스의 노령연금제도는 법정 노령연금제도를 1층으로 하고, 여기에 부가적으로 직장을 기반으로 하는 보충연금제도가 2층에 있는 2층 소득보장제도로 만들어졌다.

일반레짐의 노동자에게만 적용되던 보충연금제도는 1956년부터 다른 범주의 노동자에게도 점차 확대되기 시작하여 1961년 ARRCO라는 명칭으로 전국 수준으로 확대되었고, 1972년에는 모든 민간분야 모든 기업으로 확대되었다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.95). 또한 1972년과 1973년에는 상인, 수공업, 산업 및 상업의 노령보험의 사회적 급여수준을 일반레짐에 근접하도록 법제화가 이루어졌다(김은경, 2013, p.13).

실업보험은 1958년 노사정이 전국 수준의 단체협약을 통하여 임의보험 형태의 실업보험(UNEDIC)을 도입하였고, AGIRC와 마찬가지로 노사가 급여와 보험료 조정에 대한 의사결정권을 가지고 관리하였다. 1967년 국가는 UNEDIC의 수급대상을 모든 민간분야 노동자들에게 확대하도록 하

였다. 실업급여는 소득비례형식으로 도입되었고, 수급기간은 1970년대 말까지는 연령에 따라서 달라졌다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.95).

질병보험은 1945년 도입된 일반레짐을 통해서 보장받았다. 당시 일반레짐은 본인 부담금이 20%선이었다고 한다. 이후 1961년 농업경영자가 보험업자를 자유롭게 선택하는 질병, 모성, 장애 보험의 의무적인 자율적 레짐의 창설법이 제정되었다. 1966년에는 자영업 건강보험국가기금(CANAM)이 관리하는 비근로자, 비농업인을 위한 건강·모성보험의 자율적 레짐을 도입하는 법이 통과되었다. 1966년에는 농업경영자들을 위하여 이들이 산재 및 직업병, 개인생활의 사고를 대비하기 위한 보험이 도입되었는데, 보험업자를 자유롭게 선택할 수 있는 의무적인 부가레짐이었다(김은경, 2013, p.12). 일반레짐이나 다른 법정 건강보험 기금의 수혜를 받지 못하는 경우는 임의보험에 가입하도록 하였다. 그러나 임의보험에 가입해야 하는 경우는 가난한 실업자가 다수였기 때문에, 정부는 1967년부터는 보험료의 일부를 보조하였다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.96).

1967년에는 사회보장의 일반레짐을 재조직하는 4개의 칙령이 발표되어서 보건, 노령, 가족의 3개 분야에서 리스크의 금융적 분리를 보장하기 위해서 3개의 국가기금이 창설되었다. 근로자 건강보험국가기금(CNAMTS), 근로자 노령보험 국가기금(CNAVTS), 가족수당기금(CNAF)이 그것인데, 이 3개 기금의 재무관리는 사회보장기관중앙국(ACOSS)에서 담당하였다(김은경, 2013, p.13).

1972년에는 산재에 대한 농업근로자의 의무적 보호에 관한 법이 만들어졌다(김은경, 2013, p.13).

프랑스가 고성장을 영위하던 시기인 1958년에서 1974년 사이에는 복지확대가 쉽게 이루어졌다. 제2차 세계대전 이후 전후 복구로 인해서 1950년대는 경제성장률이 높았다. 이러한 성과에 기반하여 프랑스 경제는 평균 5%대 성장을 지속하였다. 급속한 생산성 증가는 사회적 파트너들이 임금과 이윤을 공유하는 것이 가능하도록 했고, 사회보장 보상의 보편화를 위한 금융지원은 국가 전체 생산에서 차지하는 사회적 급여 비중을 증가시키지 않고도 가능하였다. 당시 복지국가의 정당성과 전반적인 효율

성에 대한 문제 제기는 거의 없었다(Boyer, 2000; 김은경, 2013, p.12에서 재인용).

1970년대 후반부터 프랑스 경제는 저성장 국면으로 진입하게 된다. 그러나 복지정책의 보편화는 지속되어 1975년에는 의무적 노령보험이 경제활동인구 전반에 대해서 일반화되고, 1978년 프랑스 영토의 모든 거주민들이 동일한 가족급여를 받게 되었다. 1978년에는 종교 성직자들과 수도회 성원들을 위한 특별레짐이 제도화되면서, 기존 사회보장레짐에 속하지 않는 '나머지 인구'들을 위한 개별적 보험 메커니즘이 창설되었다(김은경, 2013, p.13).

프랑스에서 전후 경제모델은 르노자동차, EDF(전기), SNCF(철도) 등 거대 공기업에 두고 있었으며, 기업을 통하여 바람직한 사회적 관행의 모델을 만들어왔다. 이러한 맥락에서 제조업의 사회적 파트너들, 공공부문 노조, 정부정책이 정해진 표준을 거의 모든 국민(직접적으로는 남성 임금노동자, 간접적으로는 부인과 가족 등)에게 확산시키고, 일반화시키며, 제도화하는 데 기여했다(Palier and Thelen, 2011, p.32).

프랑스는 전통적으로 국영기업이 사회복지 수준을 높이는 데 주도적 역할을 하고, 이후 확대 절차를 통해서 단체협약 적용률과 동조화 수준을 높게 유지할 수 있었다. 확대 절차란 정부가 산업별 또는 전국적 단체협약을 산업 또는 프랑스에서 활동하는 모든 기업에 확대 적용하도록 하는 제도이다(Palier and Thelen, 2011, p.35).

1990년대 이후 프랑스에서 가장 중요한 경제사회문제는 실업이었다. 지속적인 경기침체로 인해 높은 실업률이 유지되면서 빈곤문제가 심화되고 그에 따른 복지재원 확대도 필요했다. 1970년대부터 상승하기 시작한 실업률은 1975년 3.5%에서 1997년 10.8%까지 치솟았다. 따라서 1990년대에는 기업의 복지비용 경감을 통한 수출 주도의 경제회복 촉진과 저숙련 근로자들의 일자리 창출에 대한 인센티브를 발전시키기 위해 임금소득자들 사이에 사회보험료를 재배치하는 것이 주요 정책기조였다(Boyer, 2000; 김은경, 2013, p.14에서 재인용).

1990년대에는 사회보장 재원의 수요 증가를 관리하기 위한 다양한 시도가 이루어졌다. 1993년에는 퇴직개혁법이 통과되어 민간부문 근로자들이

100%의 연금급여를 받기 위해서는 더 많은 기간 동안 보험료를 납부해야 하도록 했고, 보험료를 내지 않은 채 받는 급여의 재원조달을 위한 국가의 책임부담 등이 규정되었다. 노령보험의 재원조달을 위해서 노령연대기금(FSV)이 만들어지고, 최초로 장기대부에 의존할 수 있는 제도가 도입되었다. 1994년에는 사회적 회계의 진실성과 투명성을 증대시키기 위한 개혁도 이루어진다. 법적 지위를 부여받은 사회보장회계위원회가 창설되었으며, 각 분야의 재정적 균형은 분야별로 관리책임을 지는 기금이 보장하도록 하였다. 1996년 사회보장레짐의 관리를 책임지는 사회적부채상환기금(CADES)에 속하는 사회적부채상환보험료(CRDS)가 만들어졌다. 또한 국가와 사회보장국가기금 사이의 합의에 따라서 관리목표협약(COG)이 실현되고, 다년간 관리계약(CPG)이 국가기금들과 지역기금들 사이에 체결되었다. 1999년에는 모든 사람에게 최소한의 치료를 받을 수 있도록 보편적 건강보장(CMU)이 도입되었다(김은경, 2013, pp.14~15).

## 3. 현재의 복지제도

1970년대와 1980년대 경제위기에 대한 초기 대응은 경제 및 사회모델의 기반인 핵심 제조업 경제를 구하는 것을 중심으로 이루어졌다(Palier and Thelen, 2011, p.33). 점진적인 노동력 감축, 내부 유연성을 제고시키고 노동강도 강화를 통해서 남아있는 노동자의 효율성을 증대시키는 조치를 도입하고, 제조업 부문의 생산성을 제고하였다. 이는 결국 이중구조화에 이르게 된다. 이중구조화란 서로 다른 집단을 다르게 대우하는 정책을 협상하고 고안하는 방식을 의미한다. 이는 증가하고 있는 노동시장 외부자들의 열등한 지위와 보호를 수용하는 동시에 노동시장 내부자의 전통적 보호는 가능한 한 유지하는 방식을 의미한다(Palier and Thelen, 2011, p.33). 이러한 폐쇄적 내부노동시장 전략은 외부에서 새로운 형태의 일자리를 증가시킴으로써 다양한 비전형적 고용관계로 이루어진 이차노동시장을 낳는다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.151). 이중구조화를 통한 조정방식은 핵심산업이 다른 분야에 리더십을 발휘할 역량을 앗아간다. 즉 중핵 경제부문의 행위자는 전통적인 제도와 관행을

수호하기가 상대적으로 유리한 위치에 있지만, 제도의 확산을 통한 동형화를 이루는 리더의 역할은 더 이상 하지 못하게 되었다는 것이다.

이차노동시장의 그간의 표준적 고용과 다른 일자리는 정부정책에 의해서 오히려 견고하게 되었다. '비전형적' 일자리가 증가하지만 이것이 표준이 아니라고 간주되기 때문에, 핵심산업과의 경쟁은 허용되지 않았다. 하지만 이차노동시장이 증가하자 이번에는 이차적 유형의 복지보호를 확대하라는 재정 및 정치적 압박이 등장하였다. 독일과 프랑스의 복지제도는 리스크 풀의 분할을 전제하고, 노동자와 사용자가 납부하는 사회보험료(일반 조세가 아니라 임금)로 재원을 마련하며, 수급자격이 과거의 보험료 납부실적에 따라서 결정된다. 이 같은 체제에서 (장기)실업과 보험료 납부의무가 (부분적으로) 면제되는 일자리가 늘어나면 전통적인 체제의 재정기반은 무너질 수밖에 없다. 이러한 시스템은 개념규정상 '정상적인' 경제에 참여하지 않고 사회보험료를 내지 않는 자에게는 사회적 보호를 위해 재정지원을 하도록 설계되어 있지 않다. 따라서 사회보험료 납부자를 위한 사회보험과 사회부조 사이의 경계와, 정상적인 노동시장에서 배제된 채 일하는 노동자를 위한 급여와 정부가 떠안아야 할 사람들에 대한 급여 사이의 경계를 분명하게 하기 위한 복지개혁이 개발되었다(Palier and Thelen, 2011, p.35).

프랑스에서도 비정규직 일자리의 수는 지난 30년간 크게 증가하였다. 그리고 새로 만들어지는 일자리의 대다수가 비전형 일자리였다. 1980년대 말 이후 프랑스 노동관계법령에서는 표준고용관계에 있는 노동자의 보호를 강화했지만, 그 밖의 개혁에서는 기간제, 임시직, 파견, 시간제 계약의 활용을 촉진하였다. 프랑스에서 비전형고용의 증가는 정부의 재정지원을 받는 일자리의 증가를 야기하게 되었다. 이러한 새로운 고용의 증가는 표준고용이 늘지 않는 것과는 대조적이다. 그리고 이러한 유연성 증가로 피해를 받는 사람들은 주로 청년, 여성, 저숙련노동자들이다(Palier and Thelen, 2011, p.43).

노조는 채용과 해고에 관한 규정 등 일반적인 유연화에 대해서는 강력이 반발했지만, 기간제, 시간제, 파견근로의 활용조건 완화 등을 통해서 주변부에서 값싸고 유연한 일자리를 만들려는 시도에 대해서는 저항이

약했다(Palier and Thelen, 2011, p.43). 1980년대 초반 이후 고용주는 노동시장의 유연성 증가를 위해서 노력했지만 노조는 이러한 움직임에는 반발하면서도 노동시장 주변부에서 유연성을 높이는 입법에 대해서는 허용하였다. 예를 들면 노조는 근로시간 단축(주 38시간)을 추진하면서 임시직 규정 완화, 근무시간 산정의 유연성 허용 등을 받아들였다(Palier and Thelen, 2011, p.43). 그 결과는 보호받고 있는 노동자는 기업에 오래 남아있고, 혜택을 덜 받는 근로자집단은 불안정한 일자리와 실업을 오가는 함정에 빠지게 되는 것이다. 정부의 재정지원 일자리가 늘어나는 것 또한 노동시장 이원화를 강화하는 데 영향을 미쳤다.

1970년 석유파동 이후 지속된 경제위기로 비경제활동인구는 증가하고 경제활동인구는 감소했으며, 비임금노동비용이 높아졌다. 이러한 상황 속에서 경제사회적 파트너들은 보험기금에 기여하지 않은 사람들을 위해서 사회보험이 사용되어야 한다는 사실을 비판하게 되었다. 이에 따라 비스마르크형 사회보험에 기반한 모델을 안정화시키기 위한 해법은 직업상 보험 및 보험료에 기반한 급여와 직업이나 보험료와는 무관한 급여 사이의 경계를 명확히 하는 것에 점차 주력하게 되었다. 이때 정부는 후자에 대한 책임을 좀 더 져야 한다는 아이디어를 가졌다. 그 결과 일부에게는 잔여적 급여, 자산조사적 급여, 근로연계적 급여의 역할이 커진 반면, 동시에 내부자에게는 단체협약이나 기업 차원의 협상을 통해서 보완될 수 있는 기여형 급여가 유지되었다. 따라서 전일제 정규직 일자리를 가지고 있는 근로자는 계속 사회보험이 적용되는 반면 전형적인 사회보험과는 다른 형태의 사회적 보호에 의존해야 하는 사람들의 수가 증가했다. 일반적으로 조세로 재원이 조달되고 정부가 운영하는 정액의 부조는 사회적으로 배제된 사람들을 대상으로 한다(Palier and Thelen, 2011, pp.44~45).

1980년대 초반 프랑스는 실업보험에 관한 갈등이 심화된 시기인 동시에 재정압박에 대한 해결책을 모색하기 위해서 노사정 사이에 암묵적인 타협이 시도되던 시기이기도 하다. 이러한 타협은 사회적 파트너가 운영하는 실업보험(UNEDIC)이라는 비스마르크적 유산을 존중하는 것이기도 했지만 동시에 실업보험을 비용 억제와 양립될 수 있는 방식으로 재해석했다. 보험의 영역(보험료를 통해서 재정이 마련되고 UNEDIC이 운영하

는 급여)과 연대의 영역(조세를 통해 재정이 마련되고 정부가 운영하는 급여)을 더 뚜렷이 구분하자는 것이었다. 1984년 노사정이 서명한 협약은 최소 납부기간을 채우지 않은 노동자의 실업보험급여 수급권을 배제하기로 하였다. 이는 기존에 사회보험료로 재원이 마련되고 UNEDIC이 운영했던 급여에 대해서 정부가 책임을 떠안는 대가로 실업보험을 제한하고 이후에는 삭감하는 협상이 이루어졌다. 정부가 운영하고 조세로 재원을 마련하는 실업부조-장기실업자를 위한 ASS와 노동시장 신규 진입자를 위한 AI를 도입하였으며, 이를 통해서 노사정은 실업보험 개혁에 대해서 타협할 수 있었다.

프랑스의 실업보장제도는 연령, 보험가입기간, 실직기간에 따라서 소득대체율이 다르게 설계되어 있다. 프랑스에서는 장기실직자와 실업보험에 가입하지 않은 사람에 대해서는 다양한 자산조사를 통해 급여를 제공하고 있다. 1992년 노사의 합의를 통해서 실업보험제도 개혁이 이루어졌다. 단일차감수당(AUD)으로 알려진 급여가 여러 개의 상이한 실업보험급여를 대체하였다. 새로운 실업보험급여는 지급기간에 따라서 보험급여액이 점차 감소되고, 보험가입기간이 짧은 실업자는 실업보험급여 지급기간이 더 짧아진다. 실업보험급여 지급기간 소진 이후에는, 실업보험 가입이력이 있는 실업자에게는 자산조사를 통해서 특별연대수당을 지급하였다. 또한 장기실업자와 청년실업자의 노동시장 재진입을 용이하게 하기 위한 적극적 노동시장 정책이 개발되었다(Bonoli, George and Taylor-Gooby, 2005, p.81).

이러한 조치들로 인해서 사회보장을 받지 못하는 사람이 증가하면서 사회보험이 해결하지 못하는 빈곤문제를 해결하기 위해서 정부는 통합정책이라는 새로운 정책을 마련하였고, 노동능력자에 대한 공공부조인 RMI를 도입하였다. RMI 수급자는 구직활동 강화, 직업훈련 참여, 수급자의 자립을 위한 활동 참여 등 노동시장 재통합 프로그램에 참여해야 했다. 이외에도 8개의 사회적 최저소득급여제도를 마련하였다. 노동능력자에 대한 공공부조제도는 소득과 지위 유지를 보장한다는 그간의 사회보장 논리에서 벗어나서, 사회적 소외를 막는다는 새로운 논리를 기반으로 하였다. 노동능력자에 대한 공공부조제도는 조세를 통해서 재원이 마련되

고 국가 및 지방자치단체가 운영하고 자산조사를 통해서 욕구에 따라서 급여가 지급되었다.

노동능력자에 대한 공공부조제도를 마련하면서 실업보험제도의 축소가 용이했다. 실업보험의 삭감이 있을 때마다 보험에서 공공부조로 옮겨가는 사람이 증가했다. 2009년 6월 이후 RMI는 보조금 지원을 받는 저숙련, 저임금 노동자에게 지급되는 사회최저급여와 추가소득을 통합하여 지급하는 사회연대소득(RSA)으로 대체되었다.

프랑스에서 노동능력자에 대한 공공부조제도가 확충되면서 빈곤 증가는 견제할 수 있었지만, 신구 사회적 보호논리의 양분화가 심화되는 현상을 막지는 못했다. 빈곤퇴치를 위한 노력은 일반적인 사회보험과는 달리 특정 사회급여에 집중되었고, 이는 프랑스 복지체제의 이중구조화를 낳았다.

공공부조에 의존해야 하는 노동자들은 주로 임시적이고 '표준 이하'의 일자리를 제공하는 활성화조치의 주요 대상이 되었다(Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk, 2011, p.105).

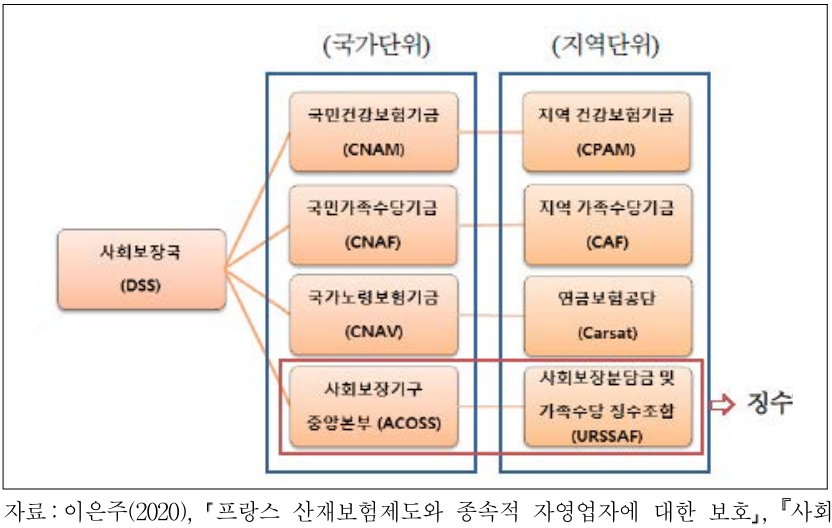
프랑스의 사회보장제도는 사회보장(사회보험제도), 보충연금, 실업보험의 세 가지로 구성되어 있다. 사회보장은 사회보험제도를 말하는 것으로서, 의료보험, 노령보험, 산재보험, 가족수당의 네 가지 급여로 구성되어 있다. 사회적 위험 중 출산・장애・사망에 대한 것은 의료보험에서, 업무상 재해와 직업병은 산재보험에서, 노령・퇴직 연금에 대한 것은 노령보험에서, 주거・아동・장애와 관련해서는 가족수당에서 보호하고 있다.

프랑스의 사회보험제도는 피보험자의 직종에 따라서 적용되는 사회보장체제가 다르다. 사회보장체제는 직종에 따라서 3개의 범주로 구분되는데, 임금노동자에게 적용되는 일반체제, 농업인에게 적용되는 농업체제, 공무원・전기가스 등 국영기업의 특수직역 종사자에게 적용되는 특별체계가 있다. 이전에는 자영업자에게 적용되는 자영업자체제(RSI)가 더 있었지만, 2018년 1월부터 2년의 과도기를 거쳐서 자영업자체제는 자영업자 사회보장제도(SSI)로 변경되어서 임금노동자가 적용되는 일반체제에 흡수되었다(이은주, 2020, p.91). 자영업자는 임금노동자 보험을 관장하는 관리공단의 관장하에 기존의 사회보장제도 이외에도 이전에는 임금근로자만 받았던 혜택을 일부 보장받게 되었다.

일반체제는 프랑스 사회보험체제 중 가장 큰 규모이며, 사회보험 수급자의 약 85%를 담당하고 있으며 전체 사회보장 예산의 75%를 쓰고 있다. 일반체제는 급여 종류와 사회적 위험에 따라서 보험과 관리운영기구가 달라진다(이은주, 2020, p.92). 프랑스 사회보험체제는 사회연대 보건부(MSS)와 공공회계부 산하의 사회보장국(DDS)에서 관리운영한다. 사회보장국(DDS)은 각 기금에 대한 예산편성을 담당하고 있으며, 이를 위하여 매년 사회보장재정법을 마련하고 있다(이은주, 2020, p.92). 전국차원의 조직으로 국민건강보험공단에서는 의료보험과 산재보험을 관리하고, 국가노령연금공단에서는 노령연금을 관리하고, 국민가족수당공단에서는 가족수당을 관리한다. 각각의 국가단위 공단은 지역에 지사를 두고 있다. 보험료 징수는 사회보장기구중앙본부(ACOSS)에서 중앙집중식으로 관리하고 있으며, 지역기구로는 사회보장분담금 및 가족수당 징수조합(URSSAF)이 있다(이은주, 2020, pp.92~93).

프랑스에서 실업보험은 국가가 관리하는 사회보험이 아니라 전국 전직종 단위의 사용자단체와 임금노동자 대표단체가 3년마다 체결하는 노사협약으로 내용이 결정된다. 실업보험의 관리운영은 전국상공업고용연합

〔그림 2-3〕 프랑스 일반체제와 사회보장기금(공단)의 구조




자료 : 이은주(2020), 「프랑스 산재보험제도와 종속적 자영업자에 대한 보호」, 『사회보장법학』 9(1), p.92.

(UNEDIC)에서 맡고 있으며, 지역기구로는 고용센터가 있다. 실업보험료는 노동자 부담분은 사회보장세의 인상으로 충당하고, 고용주에게만 4.05%를 부과하고 있다(이은주, 2020, p.92).

프랑스 사회보험의 재원은 그동안 사회보험료를 따로 징수했지만, 2018년 조세개혁을 통해서 사회보험료는 사회보장기여금(CSG)이라는 명칭의 세금으로 통합, 변경되었다. 그리고 이전에 임금노동자의 의료보험과 고용보험료는 폐지되었으며, 고용주의 사회보험료는 그대로 징수하고 있다.

일반사회보장세(CSG)는 사회보장부문에서 발생하는 적자 및 부채를 해결하기 위하여 1991년 도입되었다. 처음에는 소득의 1.1%로 시작했지만, 1998년부터 소득의 종류(근로소득, 연금소득, 실업수당소득, 부동산 및 금융소득)에 따라서 각기 다른 세율이 적용(강병식 외, 2019, p.35)하고 있으며 점차 보험료가 인상되어서 2017년에는 7.5%였다. 2018년 조세법 개정으로 사회보장기여금은 9.2%로 인상되었다.

일반사회보장세를 인상하고 임금노동자의 사회보험료(의료보험 및 실업보험료)를 폐지한 것은 수혜대상이 임금노동자만 해당된다는 점에서 공무원과 자영업자에 대한 형평성 문제가 논의될 수 있다. 공무원은 사회보험료 대신 예외적 연대분담금(CES) 1%를 납부하고 있었는데, 사회보험료 폐지의 혜택은 보지 못하고 확대사회보장세가 1.7%포인트 증가하는 것에 대해서 반발하였다. 이에 따라서 정부는 공무원들에게 1.67%에 해당하는 보상적 성격의 상여금을 지급하기로 하였다. 또한 그간 실업보험료를 납부하지 않았던 자영업자에게 확대사회보장세를 인상하면서, 이들이 부담하는 가족분담금(2.15%포인트)을 인하 혹은 폐지시키고, 의료보험료와 출산 및 육아분담금의 면제범위를 확대하기로 하였다(강병식 외, 2019, p.34).

프랑스 사회보장제도의 재원은 앞에서 말한 바와 같이 국민의 소득에 대한 조세(사회보장부담금)과 담배・술 등에 부과되는 세금이다. 2019년 기준 국민의 부담(임금근로자의 사회보장세와 사용자가 부담하는 분담금 포함)로 91%, 담배와 술에 부과되는 세금 9%로 사회보험 재원이 마련되었다. 이 재원은 의료보험에 40.45%, 노령연금에 45.73%, 가족수당에 11.12%, 산재보험에 2.7% 분배되었다(이은주, 2020, p.98).

사회보장부담금은 대부분 소득에서 원천징수되며, 근로소득에 대해서는

사회보장분담금 및 가족수당 징수조합(URSSAF)에서, 자산소득에 대해서는 조세행정기관에서 징수한다. 사회보장기여금과 함께 사회보장부채상환기여금(CRDS)이 있다. 사회보장부채상환기여금은 사회보장재정의 건전화를 위하여 1996년 도입된 조세로서, 모든 소득에 0.5%가 부과된다.

자영업자는 연간 소득수준에 따라서 적용되는 보험료율이 달라지며, 각 사회보험별로 보험료가 책정된다. 보험료는 소득에 따라서 높아진다. 자영업자는 사업을 시작하는 초기 단계에는 일정한 소득을 기대하기 어려우므로, 사업 시작 후 2년 동안은 1년 단위로 일정한 액수만을 내도록 하였다(이은주, 2020, p.99).

고용주의 사회보험료 부담액은 피용인의 세전 소득을 기준으로 정해진다.

2019년 7월 마크롱 정부는 42개[48]에 달하는 기존 프랑스 연금제도를 섞어서 하나의 제도로 통합할 것을 발표하였다(이태훈, pp.76~77). 마크롱 정부가 제시하는 연금제도의 주요 요소는 퇴직연령의 상향조정, 포인트제도, 재분배효과이다.

48) 프랑스국영철도(SNCF)에만 10개의 연금제도가 있다고 한다(이태훈, p.79).

# 제 3 장
# 근로능력자 소득중단에 대한 지원제도

## 제1절 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도

산업화 복지자본주의 시대에 유럽대륙 복지제도는 임금노동자를 중심으로 한 사회정책에 의존하여 사회적 포섭을 이루었다. 임금노동자 중심의 사회정책은 사회보험으로 보호될 수 있는 것은 임금노동자의 표준적인 사회적 위험뿐이라는 신념에 뿌리를 두고 있었다. 표준적인 사회적 위험이란 '표준고용관계'의 가정을 기반으로 한다(Muckenberger, 1985, 재인용. 자료집, p.93). 표준고용관계란 ① 유급노동은 주로 남성이 사용자 하나를 둔 종속노동으로 수행한다. ② 유급노동은 전일제이다. ③ 보수가 생계수준보다 높다. ④ 고용이 지속적이고 충분히 장기간이며, 고용이 중단되더라도 실업상태는 잠깐일 뿐이다. ⑤ 생애주기가 교육-노동-은퇴 경로를 따른다. 표준고용관계는 규범적 목표로 간주되었을 뿐만 아니라 사회보험제도의 근간으로 간주되었다. 이 기준을 충족시키지 못하는 사람들만이 어려울 때 세금으로 충당하는 사회부조급부에 의존해야 한다. 이론적으로 이러한 사회정책 설계는 다수의 남성 근로자들이 표준고용관계에 있으며 가족모델이 안정적이고 경제가 완전고용을 창출할 때에만 사회통합 수단으로서 역할을 할 수 있다. 독일과 프랑스의 사회보험제도의 가장 중요한 목표는 개인 간 재분배가 아니라 생애주기 안에서 시간을

재분배하는 것이며, 복지수급자격을 가족구성원으로부터 부여하는 것이었다. 제2차 세계대전 이후 사회정책을 확대했던 주요 동력은 늙거나, 장애를 입거나, 아프거나 직장을 잃었을 때 남성 소득자와 그 가족이 달성한 생활수준을 보장하는 것이었다.

## 제2절 독일 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도

보수적 조합주의적 복지국가, 즉 비스마르크식 복지국가의 존재는 널리 알려져 있다. 베네룩스 3국과 오스트리아, 프랑스, 독일을 포함하는 서유럽 비스마르크식 복지국가의 경우 법정 사회보험프로그램과 같은 많은 요소들은 역사가 매우 오래되었고 종종 19세기 말(1880년대) 독일에서 있었던 비스마르크 개혁과 연관되지만 이 국가들의 현재 모습은 제2차 세계대전 이후 수립되거나 적어도 강화된 사회경제적 합의에 기초한다(Vleminckx, 2007, p.15).

제2차 세계대전 이후 사회경제적 안정을 위한 타협 의지가 새롭게 나타났다. 조직적 이해중재체제가 유럽대륙 전반에 걸쳐 되살아났고, 주요 정당, 노동조합, 사용자단체의 대표들이 이른바 많은 사회적 협약을 맺었다. 이 사회적 협약에 따라 각 주체들은 사회정치적 안정을 유지하면서 자본주의 시장체제는 물론 주요 정치체제, 즉 조직적 이해중재체제를 재건하는 데 초점을 맞추었다(Vleminckx, 2007, p.15).

대공황과 이로 인한 대량실업의 후유증에서 벗어나지 못했던 이때, 이들은 사회경제적 안정을 보장하기 위해 경제는 규제되어야 하며, 사회적으로 교정되어야 한다는 데 동의했다. 이들은 경제 성과의 공정한 분배와 전쟁 이전의 사회보험체계를 강화·확대하기 위해 헌신했다. 완전고용과 관대한 복지국가로의 발전은 사회적 안정에 대한 보상으로 여겨졌으며 어느 정도는 노조의 임금인상 요구 자제로도 간주되었다(Vleminckx, 2007, p.15).

직무 기반 사회보험제도가 중추적인 역할을 담당한다는 점에서 대부분이 전후 비스마르크식 복지국가들은 사회보험국가라고도 불릴 수 있다. 사회보험제도들은 평등과 공로라는 원칙에 기초한다. 이 제도들의 보험수급자격과 수급규칙은 노동시장 참여를 촉진하며 그 소득유지 기능은 재직기간에 대한 보상이며 교육투자에 대한 수익을 보장한다. 사람들은 소득 기반 사회보험료를 통해서 권리를 갖게 되면서, 이 권리는 종종 재산권과 동등하게 여겨지고, 따라서 경제활동인구는 이 제도에 큰 이해관계가 있다. 이 사회보험제도들의 강력한 소득유지 기능을 감안할 때, 대부분의 비스마르크식 복지국가에서 순수한 민간시장의 사회보험 제공은 상대적으로 그다지 중요하게 여겨지지 않았다. 전후에 비스마르크식 복지국가들은 우선 빈곤층에 대한 지역 차원과 시민사회의 도움에 크게 의존했다. 그러나 대부분의 국가들은 보다 관대한 직무 기반 사회보험제도를 보완하는 보편적이고 또 분립된 사회부조제도를 마련하였다(Vleminckx, 2007, p.16).

전후 비스마르크식 복지국가의 또 다른 중요한 특징은 남성 가장과 가정의 육아 및 돌봄의 역할에 대한 중요성을 규범적으로 강조했다는 것이다. 에스핑 안데르센은 이 속성을 가정주의로 칭한다. 전후 비스마르크식 복지국가들은 전통적으로 가정주부의 중요성을 강조했고 이를 지원하기 위한 일련의 친가정적 조치들을 마련했지만 아이를 둔 직장여성들에 대한 지원에는 인색했다. 이렇게 시장과 정부 기반 서비스 체제가 모두 미흡한 결과, 전후 비스마르크식 복지국가들은 육아를 포함해서 여성들이 비공식적으로 제공하는 육아와 같은 서비스에 크게 의존했다. 남성이 가족에 대한 책임을 져야 한다고 기대되기 때문에, 가족들을 부양하기에 충분한 가족임금은 매우 중요하다. 마찬가지로 사회보험제도들은 여전히 종종 가족급여를 제공하고 수급자격에는 종종 부양가족의 파생적인 권리도 포함된다. 또한 가정이 가족 구성원의 복지를 책임져야 한다는 강력한 규범적 기대가 있다. 독일 같은 강력한 가정주의적 복지국가들은 가정 내에서의 육아나 돌봄이 필요할 때 그것을 제공함에 있어서 가족의 지원에 크게 의존한다는 특징을 나타낸다. 이는 전후 비스마르크식 복지국가들의 두드러진 여성관에도 잘 반영되어 있다(Vleminckx, 2007, p.16).

전후 비스마르크식 복지국가는 특히 복지국가와 노동시장의 강력한 결

합으로 특징지어진다. 상용 근로계약은 전후 사회적 계약의 필수적인 출발점이었다. 전후 비스마르크식 복지국가의 정책은 분명 남성들의 전 생애에 걸친 노동시장의 참여를 지원했고, 지위 차별화와 세부적인 위험집단 분류를 통해 노동시장의 직업구조와 긴밀한 연결고리를 만들어냈다. 따라서 노동시장의 중대 변화는 비스마르크식 복지국가의 제도적 배치와 도덕적 틀에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없게 되었다(Vleminckx, 2007, p.16).

1970년대 중반 이후 현대 복지국가가 위기에 처했다는 견해가 나타났다. 이것은 특히 비스마르크식 복지국가에 해당된다. 1970년대에는 탈산업화 과정이 급속도로 진행되고 이로 인한 남성 실업의 급증이 1차 및 2차 석유파동으로 인해서 더욱 악화되었다. 동시에 서비스분야의 여성 고용은 크게 증가했는데, 이는 1973년의 석유파동에도 거의 영향을 받지 않았다. 그러나 이 바람직한 추세는 여성 참여율이 더욱 급속히 증가하면서 궁지에 빠지게 되었다(Vleminckx, 2007, p.17).

1970년대 중반 복지국가들은 경제적 위기의 파장을 줄여 연속적인 경기침체를 방지하고자 했다. 또한 노동공급을 줄이기 위해 유연한 조기퇴직 프로그램을 도입하는 한편, 재직자들을 보호하기 위해 고용보호 관련 법을 점차 제안했다. 그러나 이와 같은 보호주의적 탈고용 내지 퇴출전략의 대가는 상당히 컸고 악순환을 초래했다. 모든 비스마르크식 복지국가에서 특히 청년 및 고령 근로자들 사이에 장기실업과 실업급여에의 의존이 유행했다. 그 결과 공적 자원이 근로능력은 있으나 비생산적인, 노동시장에서 배제된 늘어나는 외부인들에게로 유용되었고 이로 인해 세금과 사회보험료가 인상되었다. 이는 다시 생산성이 떨어지는 근로자들을 노동시장에서 퇴출시키는 근로 절약적 자본투자를 부추겼다. 탈산업화 전략은 인구통계학상의 잠재적 노동력을 체계적으로 덜 활용하는 결과를 초래했고 여기서 비활성화 위기에 따른 또 다른 중요한 요소가 나타난다(Vleminckx, 2007, p.17).

1980년대에는 복지국가의 경제적 지속가능성이 비스마르크식 복지국가의 가장 중요한 문제로 대두되었다. 복지국가들이 소위 복지국가 확대의 황금기를 지나 역구적 축소의 시대에 접어든 것으로 보이면서, 복지국가 개혁의 주된 내용은 복지제도의 축소였다. 비스마르크식 복지국가는

금융위기라는 결과를 통제하려고 했고 실업 감소를 위한 노력과 더불어 비용 억제에 초점을 맞추었다(Vleminckx, 2007, p.18).

복지국가의 의존도 규모를 줄이거나 최소한 많은 보험급 수급자들로 인한 비용을 줄이기 위해, 비스마르크식 복지국가들의 사호보험제도에 중요한 혁신이 가해졌다. 여러 국가가 비교적 높았던 사회보험제도 내의 소득대체율을 크게 줄였고, 연금 상한선을 낮춰 최소 및 최대 보험혜택 간의 차이가 줄어들었다. 이러한 제한은 사회보험제도의 소득유지 기능을 크게 줄였고 그로 인해 2차적인 기업보험 및 3차적인 민간보험제도의 성장을 도왔다. 이같은 사회보험 수급자격에 대한 제한은 또한 사회부조 제도의 중요성을 높였다(Vleminckx, 2007, p.18).

그러나 여러 가지 사회보험 프로그램의 비용을 줄이려는 취지의 비용-억제 정책과 함께 실업보험과 같이 이 사회보험 프로그램의 적용을 받는 근로자의 범위가 크게 확대되었다. 육아와 같은 사회적으로 가치 있는 무급근로를 하는 기간 또한 사회보험으로 인정되었다. 또한 여성 근로자들은 스스로 권리를 갖게 되었고 더 이상 파생적인 권리에 의존하지 않았다. 이 현상은 어느 정도 비스마르크식 복지국가 내의 사회보호제도의 점진적 또는 느린 보편화로 표현될 수 있다(Vleminckx, 2007, p.18).

모든 국가가 사회보험의 격차를 줄이고 빈곤을 최소화하기 위한 최저 보험금 제도를 도입했다. 사회보험 프로그램 내의 최저 보험금은 강화되었고, 일반 및 분야별 세제로 지원되고 소득에 기반을 둔 사회부조 프로그램은 확대되었다(Vleminckx, 2007, p.18).

이 비용-억제 단계에서 가장 중요한 것 중의 하나는 자금조달 면에서의 개혁이다. 이 시기에 대부분의 국가들은 사회보험제도와 사회보호 시스템 전반의 재정적 지속가능성을 높이기 위해서 의무적 사회보험료를 높였다. 동시에 일반 세금 재원으로 사회보험료를 통해 제공되는 자금을 점차 보완했다. 네덜란드에서 근로자의 사회보장분담금은 비례적 소득세 목록에 통합되었다. 프랑스의 일반화된 사회보장기여금은 비기여적 보험금의 자금조달을 위해 책정되는 의무적 사회보장기여금을 대체하기 위한 일종의 세금으로 도입되었고, 모든 종류의 개인소득에 부과되었다. 벨기에와 독일에서는 사회보험제도를 유지하려는 노력의 중요한 일부로 여러

가지 준세금(parafiscal tax)이 부과되었다Vleminckx, 2007, p.18).

1980년대 말부터 1990년대 초까지 전 세계적으로 실업퇴치 맥락에서 노동시장 규제완화가 매우 활발하게 이루어졌다. OECD와 다른 국제기구들은 해고와 임시근로와 관련된 규제완화를 널리 권했다. 그 결과 비스마르크식 복지국가들은 노동시장 내부의 유연성을 높였고, 이는 전형적인 남성 고용의 형태와 심한 내부자・외부자 격차로 이어졌다. 이들 중 몇몇 변화는 1997년의 유럽고용전략(European Employment Strategy)과 1994년의 OECD 일자리 연구의 출간에 앞서 도입되었다. 임시고용계약과 임시 파견직의 도입이 이에 포함된다. 그 결과 1990년대 4개 중부유럽 복지국가들에서 임시고용이 크게 증가했다. 또한 이 4개의 복지국가들 특히 네덜란드에서 여성 근로자들 가운데 파트타임 근로자의 수가 점차 늘어나 보편화되었다. 그러나 비스마르크식 복지지국가들에서 해고로부터의 보호는 여전히 강력하다(Vleminckx, 2007, p.19).

1990년대 비스마르크식 복지국가들은 복지국가 모델을 유지하기 위해서는 문제의 핵심인 지나치게 높은 수준의 보험혜택 의존도와 장기실업을 직접적으로 해결해야 한다는 점을 깨닫게 되었다. 그러나 보다 적극적인 조치는 적어도 중기적으로는 추가 투자를 필요로 했기 때문에 이를 위해서는 비스마르크식 복지국가들이 자원을 재조정해서 특정 분야의 감축이 다른 사회보험 프로그램 또는 보험수급 자격의 확대로 이어질 수 있도록 해야 했다(Vleminckx, 2007, p.19).

따라서 비스마르크식 복지국가들은 여러 가지 근로 활성화조치를 이행하기 시작했다. 북유럽 복지국가들과 대조적으로 비스마르크식 복지국가들은 종종 수동적인 복지국가들로 명명되어 왔다. 처음에는 비스마르크식 복지국가들은 수급자들의 자급자족 기회를 개선함으로써 보험금에 대한 의존도를 줄이기 위한 소극적인 활성화조치를 선호했다. 그러나 보험 수급자격의 축소와 같은 강력한 활성화조치 또한 이행했다. 또한 적극적 노동시장 프로그램들이 모든 비스마르크식 복지국가에서 보다 더 중요해졌다. 특히 벨기에, 프랑스, 독일에서는 보조금을 지급받는 고용프로그램들이 노동수요를 개선하는 합법적인 수단으로 여겨졌다. 1990년대에 모든 비스마르크식 복지국가는 일하는 것이 유리하도록 하는 MWP(Making Work Pay)

정책을 위한 새로운 대책을 이행했다(Vleminckx, 2007, p.19).

근로 활성화를 위한 전반적 노력의 일환으로 재직자들을 포함하는 개인들이 근로생활 내내 필요로 하는 고용가능성 유지도 점차 강조되었다. 목표는 경력을 효율적으로 관리하고 내외부적으로 쉽게 일자리를 찾고 바꿀 수 있게 하는 일종의 잠재적인 지위인 고용가능성을 지속적으로 유지하는 적극적인 개인을 양성하는 것이다(Vleminckx, 2007, p.19).

근로 활성화의 중시와 함께 고용의 질에 대해서도 초점이 맞추어졌다. 비스마르크식 복지국가들이 미국의 근로복지와 차별성을 띤 활성화조치를 원했기 때문에 어느 정도 이것은 담론의 문제였다. 그러나 고용의 질에 대한 논의는 근로조건을 개선함으로써 노동공급을 증가시키려는 노력과도 연관되었다. 몇몇 고용의 질 관련 정책들은 고령근로자들에 대한 노동시장 접근을 지속적으로 촉진하기 위한 것인 반면, 다른 정책들은 일과 가정생활의 병행을 지원했다. 비스마르크식 복지국가들의 지식 기반경제로의 이행과 저숙련 근로자들에 대한 불투명한 고용전망은 평생학습 정책의 강조로 귀결되었다. 또한 작업장 안전보건과 같은 보다 전통적인 사안에 있어서도 발전의 여지가 있다는 점이 분명해졌다(Vleminckx, 2007, p.20).

그 결과, 고용의 질에 대한 강조는 유연한 근로시간 계약, 재택근무, 평생학습, 작업장 안전보건 등 고용과 사회적 보호에 대한 일련의 정책 사안들뿐 아니라 고용안정, 근로를 통한 적정한 수입, 사회적 보호의 수준 등의 사안을 포함한다. 그러나 고용의 질에 대한 토론은 최근 몇 년간 다소 주춤한 것으로 보였다. 이 분야에 있어서 정부는 사회적 파트너들, 특히 사용자들의 발전 의지에 크게 의존하기 때문에 혁신적인 고용의 질 관련 정책은 언제나 어려운 문제이다(Vleminckx, 2007, p.20).

비스마르크식 복지국가들에 있어서 가장 과소평가되는 정책 변화 중 하나는 남성 생계부양자 모델을 지원하는 정책적 틀의 점진적이고 근본적인 변화이다. 지난 수십년간 여성, 특히 어머니들의 노동시장 참여를 독려하기 위한 많은 변화가 시도되었다. 이 변화들은 주로 일과 가정생활의 조정에 초점을 두었고, 남성 생계부양자–여성 전업주부 모델로부터의 전환을 시사한다. 최근 몇 년간 어머니들의 지속적인 노동시장 접근 및

참여가 적극적으로 지원되었고, 무급육아에 대한 지원을 개선하기 위한 새로운 정책들도 도입되었다. 이 두 가지 정책은 상반된 것이 아니라 생활방식의 잠재적 차이를 인정하는 복지국가의 프로그램에 대한 보다 개별화된 접근과 가정에 대한 보다 개인주의적인 개념과 관계된 것이다. 모든 어머니들이 지속적인 노동시장 참여를 선택하지 않는데 일각에서는 이것이 정책 틀에 있어서의 차이가 아니라 뚜렷한 선호의 차이와 관련된다고 주장한다(Vleminckx, 2007, p.20).

사회보험의 범위를 점진적으로 확대하는 차원에서 대부분의 비스마르크식 복지국가들은 기존의 파생적 권리제도에 더해 가정에서의 돌봄, 특히 육아를 담당하는 전업주부들에 대한 사회적 프로그램을 확대했다. 벨기에와 독일에서는 육아는 점수화되어 이 육아점수는 퇴직연금에 귀속되며, 벨기에, 독일, 네덜란드에서의 육아기간은 실업보험 수급기간으로 인정된다. 또한 아이들을 돌보기 위한 출산 및 육아휴직 프로그램이 모든 비스마르크식 복지국가에서 확대되었다. 대체율에 대한 고품질 지원과 보다 부차적으로는 육아휴직기간이 여성들이 노동시장에 계속 접근할 수 있도록 그 가능성을 높여줄 것이다. 이것은 원칙적으로 비고용 효과를 갖는 휴직정책이 어떻게 노동시장 활성화 취지로 활용될 수 있는지를 여실히 보여준다. 종종 육아휴직에 대한 권리는 아버지들에게도 확대되는데, 이는 아버지들의 육아권리 및 책임을 인정하는 것이며, 남성들에 대한 육아휴직의 확대는 노동시장 내 젊은 여성들에 대한 차별을 줄일 수 있는 계기도 될 것이다. 또한 단체협약을 통해 법적 육아휴직 이외에도 아버지들에 대한 육아휴직이 제공된 예가 있으나 이는 극소수에 국한된다(Vleminckx, 2007, p.21).

어머니들의 지속적인 노동시장 참여를 지원하면서 시간의 압박을 잠정적으로 완화하려는 여러 가지 정책들이 이행되었다. 여러 가지 유급 및 무급 육아휴직프로그램들은 추가적으로 제한된 시간 동안 부모가 집에서 아이들을 돌볼 수 있는 기회를 제공한다. 이 제도들은 벨기에의 52주에서 독일의 148주에 이르기까지 다양하다. 또한 4개국 모두 다양한 근무 휴직 조치를 시작 또는 확대했다. 과거에는 이것이 주로 실업을 줄이기 위한 직장순환제로 여겨졌지만 최근에 와서는 일과 가정의 조화를 위한 수단

으로 계획되고 있다(Vleminckx, 2007, p.21).

파트타임 근로를 위한 여성들이 일과 가정을 병행할 수 있도록 돕는다. 동시에 정부는 특히 여성경제활동인구의 취업률을 높이기 위한 수단의 하나로 시간제 고용의 확대를 고려했다. 그 결과 모든 비스마르크식 복지국가들은 규제적 틀을 조정하고 세금 상한과 소득과 근로시간에 대한 한계와 같은 세제 및 사회보장제도상의 장벽을 제거함으로써 시간제 근로에 대한 법률적 유인책을 마련했다(Vleminckx, 2007, p.21).

또 다른 중요한 정책기조는 어머니들의 고용에 대한 변화된 규범적 태도와 사회관습을 반영하기 위한 정부지원 육아프로그램의 확대였다. 과거에 벨기에와 프랑스에서는 3세 미만 유아 중 상당수가 정부지원 육아시설에 등록되어 있었는데, 네덜란드와 독일에서는 그 비율이 훨씬 낮았다. 그러나 독일에서 1996년 육아시설에 대한 권리가 법으로 제정된 이후 모든 3세~취학아동에게 육아시설에 대한 사용권리가 부여되었다(Vleminckx, 2007, p.21).

1980년대와 1990년대 복지국가들의 발전에 대한 논문의 공통된 견해는 비스마르크식 복지국가들이 구조조정을 위한 능력이 충분하지 못했고 대량실업과 재정적 곤란을 겪었으면서도 경화되거나 결빙된 복지국가로 남아 있다는 것이다. 그러나 지난 10년 동안 비스마르크식 복지국가들의 점진적인 개혁이 확실히 진행된 것으로 보인다. 또한 이러한 정책 변화는 제2차 세계대전 이래 비스마르크식 복지국가들의 발전에 지침이 된 주요 원칙들에 큰 영향을 미쳤다(Vleminckx, 2007, p.21).

비스마르크식 복지국가들의 기존 사회보험 논리에 대한 의존은, 비록 초기의 비용 억제 단계에서는 어느 정도 강화되기도 했지만, 이행된 변화들의 다양성 때문에 크게 줄었다. 그러나 보험금 수준을 이전의 소득과 연계시키는 소득유지 기능은 대체율의 감소, 최대 보험금의 감소 그리고 보다 일반적으로는 최대 및 최소 보험금 혜택 간의 격차 완화로 영향을 받았다. 보험제도의 적용 범위는 고용에 대한 접근이 취약한 계층 또는 심지어 실업자들에게도 확대되었다. 의무보험분담금은 저소득근로자와 같은 특정 계층에서는 줄어들었지만 이들의 보험금 권리는 그대로 유지되어서 사실상 정부나 취약계층에 속한 다른 사람들로부터 지원받는 셈

이 되었다. 동시에 소득대체 사회보험수당 수급자들은 일시적으로 근로소득과 보험금을 모두 받을 수 있게 된다(Vleminckx, 2007, p.22).

가정의 불안정 및 어머니들의 노동시장 참여가 늘어남에 따라 비스마르크식 복지국가들은 남성가장 지향적인 정책 틀을 상당히 변화시킬 수밖에 없었다. 접근성과 동등한 기회에 대한 문제가 남아있기는 하지만 이 국가들은 모두 어머니들의 고용을 지원하는 정책에 많은 투자를 했다(Vleminckx, 2007, p.21).

이러한 변화들을 평가하는 것는 매우 어렵지만, 우리는 비스마르크식 복지국가들에서 보다 근본적인 변화가 일어나고 있다고 믿는다. 우리는 비스마르크식 복지국가들이 이들이 처한 특정한 사회경제적 상황에 보다 적합한 새로운 복지국가의 형태로 진화하고 있다고 믿는다. 이러한 진화는 사회통합, 경제적 효율성, 국민의 자치를 추구하는 도덕적 틀 내에서 이루어지고 있다(Vleminckx, 2007, p.23).

이 글에서 우리가 확인하고 설명한 많은 정책 변화들은 북유럽식 특징을 가지고 있다. 우선 비스마르크식 복지국가들의 복지국가 프로그램들은 그 특징이 점차 보편화되고 있으며 일반적인 수단 외의 자금조달이 증가하고 있는 반면 소득유지 기능의 중요성은 낮아졌다. 둘째, 어머니들의 고용과 맞벌이 모델이 보다 중요해졌다. 셋째, 비스마르크식 복지국가들은 적극적 노동시장정책과 가정에 대한 개인주의적 개념에 초점을 맞춘 정책을 이행하고 있다. 이 모든 것들이 북유럽 복지국가들의 전형적인 특징이다(Vleminckx, 2007, p.23).

그러나 비스마르크식 복지국가들과 북유럽 복지국가들 간에는 큰 차이가 남는다. 네덜란드의 몇몇 보험제도를 제외하고는 비스마르크식 복지국가들의 보험제도는 여전히 이전의 고용이나 그에 상응하는 활동과 연계된다. 여전히 주로 의무적 사회보장기여금에 크게 의존하며 근로 활성화 정책은 제한적이고 공급 지향성은 떨어진다. 이중가장(dual earner)은 물론이고 심지어 맞벌이(one-and a-half earner/dual earner) 가정도 북유럽 복지국가들에 비해 비스마르크식 복지국가에서는 그 중요성이 떨어진다. 벨기에만이 아이가 있는 젊은 부부들에 관해서 맞벌이 모델에 접근하는 것으로 보인다(Vleminckx, 2007, p.23).

비스마르크식 복지국가들은 또한 소득유지 프로그램들을 준공공 및 민간의 2차, 3차 분야로 이동시키면서, 민간 비영리 및 영리 서비스 제공업체들에 대한 의존도를 점차 높이고 있다. 이것은 북유럽 복지국가들의 전형적인 특징은 아니다. 그러나 준공공 및 민간 제공업체로의 이동은 사회민주적 복지국가들과 실제적으로는 자유주의적 복지국가들에서도 나타나는 현상이다. 스웨덴에서 사회서비스 분야는 민간업체에도 문호를 개방했고 민간 공급 비중은 증가했다. 영국은 유인책 및 규제조치를 통해 민간 사회서비스 공급의 확대를 장려했다. 따라서 이러한 변화는 정부들이 새로운 복지국가 프로그램에 자원을 투자하는 데 있어서 더 많은 제약을 받는다는 사실로 인해 결정되는 보다 일반적인 경향인 것으로 보인다(Vleminckx, 2007, p.23).

여러 연구자들은 비스마르크식 복지국가들이 새로운 적극적인 복지국가 또는 사회투자국가로 진화해 가고 있다고 설명한다(Vandenbroucke, 1999, 2001; Esping-Andersen, 2002; de gier and Ooijens, 2004). 마찬가지로 다른 연구자들은 북유럽 복지국가들이 적극적인 시민권 조치로 정책을 전환해가고 있음을 설명했다(Johansson and Hvinden, 2004). 북유럽 복지국가들에서 일어나는 여러 가지 변화는 비스마르크식 복지국가들에서 나타나는 발전 상황과 매우 유사하다(Vleminckx, 2007, p.24).

우선순위와 개혁 초점과 같은 부분에 있어서 경미한 차이들은 비스마르크식 복지국가들과 북유럽 복지국가들이 기존에 지닌 복지국가로서의 성격과 특징 때문에 다소 다른 제도적 과제에 직면하고 있기 때문으로 설명될 수 있다. 예를 들면 북유럽 복지국가들에서의 개혁 논의는 이 국가들의 전후 가부장적·사회민주주의적 복지정부의 여러 복지프로그램의 매우 표준화된 성격으로 인해 선택의 문제에 더 초점을 맞추는 경향이 있다. 비스마르크식 복지국가들에서는 1980년대의 고용 및 보험금 의존도 위기 때문에 또 적극적인 노동시장 정책이 북유럽 복지국가들에 비해 훨씬 덜 발달되었기 때문에 노동시장 참여 문제가 더 중요하다(Vleminckx, 2007, p.24).

그러나 북유럽 복지국가들과 비스마르크식 복지국가들은 세계적 그리고 유럽 차원의 상호학습 과정에 참여해왔다. 따라서 장기적으로는 공통된 적

극적 복지국가체제의 출현과 관련해서 우리가 이 두 복지국가 집단의 통합을 목격하고 있다는 점을 완전히 배제할 수는 없다. 어떻게 될지는 미래가 그 모습을 드러낼 때에만 알 수 있을 것이다(Vleminckx, 2007, p.24).

## 제3절 영국 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도

### 1. 실업보험 및 실업수당

영국의 사회보장제도는 사회적 위험의 유형에 따라서 보험제도를 개별화하여 운영하는 한국과는 달리 기본적으로 단일화된 국민보험(National Insurance)제도를 통해서 운영된다. 이 제도는 NHS를 제외하고는 사회적 위험에 따라서 발생할 수 있는 소득중단에 대한 보장에 초점을 둔다. 영국의 사회보장제도에서 소득보장의 개념은 매우 큰 범위를 차지하고 있다. 특히 실업은 소득중단에 영향을 미치는 주요 요인의 하나로 1911년부터 실업보장제도를 도입하였다(윤여선 외, p.15).

영국 사회에서는 실업으로 인한 빈곤의 퇴치가 베버리지 사회보장의 주 목적의 하나였다. 실업에 대한 사회보장은 빈곤을 방지하는 차원, 즉 기초보장으로서의 실업정책에 가깝다. 즉 소득비례급여보다는 정액형 보장을 중심으로 한다.

실업에 대한 급여는 국민보험제도를 통한 실업보험급여와 자산조사를 통한 실업부조가 있다. 실업부조는 실업보험급여의 수급기간이 만료된 사람 중 저소득자를 대상으로 한다.

국민보험의 보험료는 집단(class)별로 다르다. 집단은 가입자의 고용상태, 소득, 국민보험 기록상의 공백 여부에 따라서 나뉜다. 제1집단(Class 1)은 임금근로자 집단이고, 제2집단은 자영업자 집단이며, 제3집단은 임금근로자이다.

구직자수당(JSA)은 급여신청 직전까지 국민보험 보험료를 2년 이상

납부한 연금대상 연령 미만의 모든 노동능력자(18~65세 미만)를 대상으로 한다. 실직자와 주 16시간 미만 일자리에 있는 사람이 주당 40시간 이상의 전일제 일자리를 구하는 경우에 급여가 지급된다. 구직자수당은 보험료 납부 기반 구직자수당과 소득 기반 구직자수당으로 나뉜다. 보험료 납부 기반 구직자수당은 정액으로 지급되는 현금급여이다. 급여는 최장 6개월 동안 지급된다. 25세 미만의 청년층에 대한 현금지급과 배우자에 대한 추가지급 수준은 각기 상이하다. 소득 기반 구직자수당은 공공부조 신청자에 대해 동일하게 적용되는 소득자산조사 조건을 만족하는 저소득 실업계층 및 부양가족이 이용할 수 있다(Finn, 2009, p.39).

**근로세액공제(WTC)-근로연계급여** 16시간 이상의 근로 저소득층에게 근로시간에 따라서 지급되는 급여이다. 자격조건에 따라서 지방공제 급여와 주거급여의 혜택이 주어진다.

**공공부조** 소득지원(IS)이라 불리는데, 일반적으로 18세 이상의 16,000파운드 미만 소득자로서 기본적 필요 및 저축을 충당하기 어려운 경우에 신청할 수 있는 소득 관련 현금급여이다. 소득지원은 신청자 본인, 배우자 및 자녀수당, 유자녀 가족 및 장애인, 부양인 특별보조금으로 구성되어 있으며, 주택담보대출이자지급 등 일부 주택비용 부조도 포함되어 있다.

**상병급여** 임금근로자를 대상으로 한 급여이며, 요양하는 첫 28주 동안 수급권한이 있다. 2008년까지는 이 기간이 지난 후 상해급여(산재급여)를 신청할 수 있었다. 현재 상병급여는 신규 및 반복신청자를 대상으로 하는 ESA로 대체되었으며, 신청자는 보다 엄격한 근로능력평가를 거쳐야 한다. ESA 신청자들은 개별 상담사들과 함께 근로와 관련된 집중면담을 의무적으로 받아야 하는 등 구직준비를 위한 적정 단계를 밟아야 한다. 정부는 2014년까지 ESA 또는 구직자수당 시스템 중 하나로 이전 편입되는 현 상해급여 신청자에 대해서 재심사를 할 예정이다.

2010년 캐머런 보수당 정부는 보다 효율적이고 근로유인을 높이는 단순한 사회보장제도를 만들고자 단일급여(Universial Credit)를 도입하였다(권병희, 2011, p.64). 단일급여는 근로연령층을 대상으로 하는 자산조사 사회보장제도를 단일체계로 묶어서 취업과 비취업 사이의 경계를 가

르지 않고 근로연령층이 겪을 수 있는 여러 사회위험을 하나의 제도로 통합하여 지원하고자 고안된 것이다(강병식 외, 2019, p.26). 그간 소득 기반 구직자수당, 고용지원급여, 근로세액공제, 아동세액공제, 주거급여와 같은 근로능력자 대상 자산조사 기반 사회보장제도는 각기 다른 원리와 기준으로 분절적으로 지급되고 있었다. 단일급여는 실업 관련 지원과 활성화 정책을 위한 지원을 하나의 제도에 통합시킨 것이다.

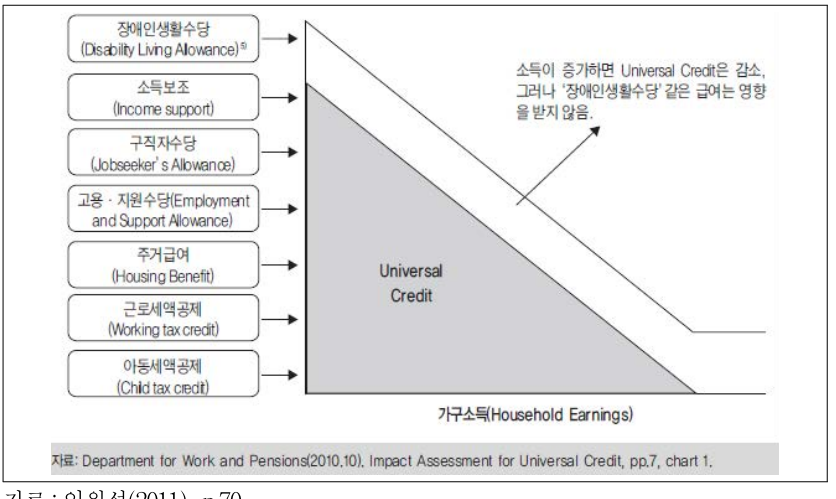
정부가 단일급여를 도입한 이유 중 하나는 기존의 복잡한 사회보장구조 속에서 행정비용이 증가하고, 급여의 부정수급이나 과다지급의 문제가 발생했기 때문이다. 기존 사회보장제도는 각각 제도의 성격과 목적에 따라서 급여 수급요건과 기준이 각기 달랐다. 소득지원, 구직자수당, 고용지원수당[49] 등은 고용센터에서 지급되었고, 주거급여와 지방세 등의 행정업무는 지방정부에서 관리되고 있었다. 장애수당과 보호자수당은 연금・장애・보호자부(Pension, Disability, and Carer's Service)에서 담당하였고, 아동수당과 저소득층을 위한 아동세액공제, 근로세액공제 제도는 국세청에서 관할하였다. 또한 이 급여들은 개인에게 지급되는 급여[50]와 가구별로 지급되는 급여가 혼재되어 있었다. 따라서 사회보장급여를 받고자 하는 사람들은 각각의 사회보장제도의 수급요건에 맞추어 담당 기관에 개별적으로 급여를 신청해야 했으므로, 기존 제도의 복잡성, 이에 따른 행정상의 비효율, 급여의 부정수급 또는 과다지급의 문제들이 생길 수 있었다(강병식 외, 2019, pp.19~20).

영국 정부가 단일급여를 도입한 두 번째 이유는 사회보장제도가 사회보장급여 수급자들에 대한 노동시장 참여 및 근로시간 연장 유인이 효과적이지 못하다고 보았기 때문이었다. 기존의 소득 기반 급여는 추가적인 노동소득이 있을 경우 급여 감소율이 매우 급격하게 설계되어 있어서

49) 이는 기존의 장애급여를 대체하는 신설 수당으로, 이때 장애인에 대한 근로능력조사제도(disability work capacity test)가 함께 도입되었다. 신설된 제도의 수급요건 판정절차는 이전보다 엄격해졌는데, 해당 절차를 통과하지 못했지만 급여를 신청하고자 하는 이들에게는 취업 집중상담에 참여하는 등 적극적 구직활동 요건이 추가되었다(강병식 외, 2019, p.19).

50) 예를 들면 구직자수당 또는 고용지원급여가 있다. 이외에는 모두 가구단위의 급여이다.

〔그림 3-1〕 과거의 급여와 통합급여의 급여구성




자료 : 임원섭(2011), p.70.

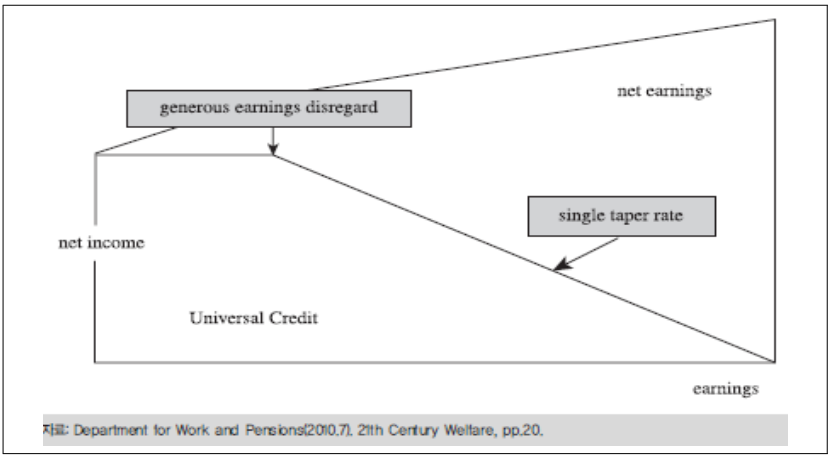
일하기보다는 급여에 안주하게 하는 경향이 있었다. 근로세액공제제도는 최저시간만 노동할 때 가장 혜택이 크게 설계되어 있어서 근로시간을 늘릴 유인이 적었다. 즉 기존 사회보장제도의 설계 자체가 복지 의존성을 심화시키는 방향으로 이루어졌다고 평가한 것이다.

단일급여는 정부의 모든 현금급여를 통합하여 하나의 급여로 지급함으로써 각 급여마다 상이했던 급여 감소율을 하나로 통일시켜 보여주기 때문에, 사람들이 노동의 이익에 대해서 직관적으로 알 수 있게 해줄 수 있을 것으로 기대하였다(임완섭, 2011, p.69). 또한 단일급여는 근로빈곤층이 노동소득이 생기더라도 일정 소득수준 이하일 경우는 급여를 줄이지 않고 지급하는 구간을 둠으로써 근로유인을 증대시키도록 설계되었다.

단일급여체계하에서는 기존의 보험료 납부 기반 구직자수당제도(JSA-C, Contrigution-based JSA)가 신유형 구직자수당(New Style JSA)으로 개편된다. 기존의 구직자수당은 국민보험료를 2년 이상 납부한 모든 취업자를 대상으로 하였지만, 신유형 구직자수당은 임금근로자만을 대상으로 한다. 이는 자영업자에 대한 실업보험급여의 축소를 의미한다.[51] 신유형

51) 자영업자는 소득에 따라서 제2종 국민보험 또는 제4종 국민보험에 가입하며, 보험료는 제1종 국민보험료보다 낮다. 2021~2022년 기준으로 제1종 국민보험

〔그림 3-2〕 통합급여의 개요 및 구조




자료: Department for Work and Pensions(2010.7). 21th Century Welfare, pp.20.

구직자수당제도는 2013년 단일급여가 도입되면서 점진적으로 도입되었고, 2018년 12월부터는 전국적으로 새로 신청하는 신청자에 한해서 전국적으로 시행되고 있다. 자산조사를 통한 실업수당인 소득 기반 구직자수당(JSA-I)은 단일급여가 도입된 후 단일급여로 재편되는 과정에 있다. 기존의 소득 기반 구직자수당은 보험료 납부 기반 구직자수당이 종료된 후 저소득가구에 지급되는 것으로서, 가구 소득 및 자산조사[52]를 거쳐서 가구별로 지급되었다. 소득 기반 구직자수당은 격주로 지급되었지만, 단일급여는 월 단위로 지급된다. 단일급여제도는 기본수당과 부양가족, 주거, 보육이나 간병의 필요에 따라서 지급되는 부가수당으로 구성되어 있다(강병식 외, 2019, p.18).

---

대상자는 월 797파운드 이상 임금소득자이다. 이들의 보험료는 월 4,189파운드까지는 12%이고, 그 이상의 금액에 대해서는 2%를 추가적으로 낸다. 제2종 국민보험은 연소득 6,515파운드 이상인 사람만 가입할 수 있으며, 보험료는 일주일에 3.05파운드이다. 제4종 국민보험은 소득이 연 9,569파운드 이상인 사람만 가입할 수 있으며 보험료는 50,270파운드까지는 9%, 50,270파운드보다 많을 경우는 50,270파운드까지는 9%, 그 이상의 금액에 대해서는 2%를 추가적으로 낸다. (https://www.gov.uk/self-employed-national-insurance-rates)

52) 급여신청자의 자산이나 저축액이 16,000파운드 미만이고, 배우자의 근로시간이 주당 24시간 이하여야 한다.

단일급여는 2013년 애스톤(Ashton)지역에서 시범사업이 시행되었고, 2018년에 전국 모든 지역에 시행을 목표로 서비스를 진행해 왔다. 그러나 단일급여는 기존의 세액공제제도가 '연소득'을 기반으로 계산되었던 것과는 달리 '현재 소득'을 기반으로 한다. 즉 단일급여 수준은 매월 달라질 수 있다. 따라서 정확한 급여 지급을 위해서는 국세청과 노동연금부의 협력이 매우 중요하며, 국세청에 단일급여 관련 IT 시스템 개발이 매우 중요하다. 그러나 6가지 급여를 통합하는 과정에서 드는 막대한 관리비용과 급여 IT 시스템 개발의 지연 등으로 2023년 12월에 전국적으로 시행할 예정이다. 현재는 급여를 새로 신청하는 경우에 단일급여가 시행되고 있는데, 2023년 시스템 완비 이후에는 기존 급여 수급자들도 모두 단일급여로 통합될 예정이라고 한다(강병식 외, 2019, pp.19~20).

단일급여가 처음 발표되었을 때 많은 사람들은 제도의 간편화로 신청의 번거로움이 줄고, 추가소득에 대한 급여 감소율이 낮아지고 소득공제는 관대하게 바뀐 점을 환영하는 분위기였다(강병식 외, 2019, p.22). 그러나 IT 시스템의 개발에 어려움을 겪으면서, 실제 현실에서는 단일급여가 운영상의 복잡함으로 인해 어려운 것 아닌가에 대한 우려가 지속되고 있다. 계속 발견되는 IT 시스템의 문제는 관리비용과 급여 처리비용을 이전보다 오히려 증가시킬 것이라는 전망이 있고, 이러한 관리상의 문제로 단일급여 신청자들의 급여수급 대기기간이 증가하여 의도치 않은 부작용에 직면하고 있는 실정이다(강병식 외, 2019, p.23).

이외에도 단일급여의 구조로 인해 전반적으로 복지혜택이 감소하였으며, 한부모가정, 자산이 있는 실업가구, 한 가구 내 두 명 이상 일하는 경우 복지 감소는 상대적으로 더 컸다(강병식 외, 2019, p.24). 또한 실업급여의 급여조건과 제재를 강화한 것은 단기적으로는 빠른 정책효과가 도출될 수 있겠지만, 취업과 관련한 실질적인 교육프로그램이나 직업훈련 지원을 통한 보다 점진적인 근로유인정책이 아니라는 점에서 유의미한 취업성과와 근로유지 가능성의 효과는 미미하다고 평가받고 있다(강병식 외, 2019, p.26).

## 2. 상병급여

법정 상병급여는 일반질병이나 손상으로 인해 일할 수 없는 모든 임금근로자에게 지급된다. 이는 질병이나 손상으로 공휴일을 포함하여 4일 이상 일할 수 없는 일정 소득 이상의 임금근로자에게 사업주가 지불하는 것으로서, 정액으로 28주까지 지급된다. 단체협약을 통해서 더 많은 금액을 지불할 수 있다(영국복지제도, p.299).

상병수당의 수급자격은 다음과 같다. 소득이 일정소득 이하일 경우는 상병수당의 수급자격이 없다. 2021년 현재 주당 120파운드 이상 버는 임금노동자는 4일의 대기기간을 거쳐서 주당 96.35파운드의 상병수당을 받을 수 있다.[53] 상병수당의 수급자격이 없거나, 수급기간을 초과한 사람의 경우는 '고용 및 지원수당'[54]을 신청할 수 있다.

상병수당은 국세청이 담당하고 있으며, 상병수당을 받지 못했거나 금액에 문제가 있을 경우에는 국세청에 이의신청을 하면 된다.

# 제4절 프랑스 노동시장과 근로능력자 소득중단 지원제도

## 1. 실업보험제도의 개편

프랑스는 2018년 임금노동자가 부담하는 일반사회보장세(Contribution Sociale Generalisee)의 세율을 9.2%[55]로 인상하고, 임금노동자에게 부과되던 의료보험료와 실업보험료를 폐지하였다(강병식 외, 2019, p.33). 그러나 사업주가 부담하는 실업보험료(4.05%)는 그대로 두었다.

---

53) https://www.gov.uk/statutory-sick-pay.

54) 고용 및 지원수당은 과거의 장애수당, 소득지원, 중증장애수당을 대체해서 지급된다.

55) 이는 기존의 7.5%에서 1.7%포인트 인상된 것이다.

〈표 3-1〉 일반사회보장세율

| 소득유형 | 일반사회 보장세 | 소득세에서 공제되는 일반사회보장세 | 사회보장부채 상환 갹출금 (CRDS) | 계산의 토대가 되는 소득액 |
|---|---|---|---|---|
| 근로소득 | 9.20% | 6.8% | 0.50% | 총소득이 164,544유로 이하일 경우 세전소득의 98.25% 164,544유로 초과는 100% |
| 이윤공유 등으로 발생한 추가적인 소득 | 9.20% | 6.8% | 0.50% | 세전소득 100% |

자료 : https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2971.

정부가 임금노동자의 실업보험료를 폐지하고 그에 따른 부족한 재원을 일반사회보장세를 인상하여 충당하는 취지는 실업보험 관리에서 국가의 역할과 의지를 더욱 강화한다는 의미이다. 정부의 관리감독 기능을 강화하여 부적절한 지급을 줄이고, 이같은 재정지출의 합리화를 통해서 실업보험 수급대상자를 확대해 나갈 수 있다는 것이다. 즉 한편으로는 실업보험기금 적자와 부채를 해결하고 다른 한편으로는 실업보험 적용대상을 확대하겠다는 목표를 갖고 있다(강병식 외, 2019, p.35).

기존의 실업보험제도에서는 자발적 이직자의 경우 예외적인 경우[56]를 제외하고는 실업급여를 수급할 수 없었다. 현재는 정당한 이직의 범위를 확대하여, 일정기간 이상 실업보험 가입자가 전직이나 창업을 위한 이직을 할 경우 실업급여를 지급하고 있다.

실업보험급여의 재원을 조세로 전환하면서 자영업자에 대해서도 실업보험이 적용되기 시작하였다. 자영업자에 대한 실업급여는 노동법에 규정되어 있는데, 개인사업자가 사업을 청산하는 경우 월 최대 800유로씩 6개월간 실업급여를 수급할 수 있게 되었다(강병식 외, 2019, pp.35~36).

56) 결혼, 배우자의 이직으로 인한 주거지 변경, 고용주의 임금체불, 가정폭력 등 불가피한 사정이 있어서 이직했을 때, 이에 대한 내용증명을 한 경우에 실업급여를 받을 수 있었다.

## 2. 경험요율(할인할증제도)

프랑스 정부는 실업보험기금의 적자문제를 해결하기 위하여, 경험요율 원칙에 입각해서 실업수당 지출을 많이 초래한 사업주에게 더 많은 보험료를 부과하고 반대의 경우 보험료를 인하하는 인센티브를 제공하는 방안에 대해서 논의하고 있다.

# 제 4 장
# 코로나19와 각국의 소득지원 정책

## 제1절 개 괄

코로나19가 팬데믹 상황으로 변하면서 감염병의 확산과 이로 인한 경제사회적 위기는 모든 국가에서 발생하였다. 그러나 각 사회가 가지고 있는 사회보장제도의 차이에 따라서 그 대응은 다를 수 있다. 코로나19는 확진자의 건강보호, 감염병 확산 방지 등과 같은 의료적인 문제뿐만 아니라 코로나19의 확산으로 인한 국경의 폐쇄, 유동인구의 급격한 감소로 인한 매출의 급격한 감소 및 이로 인한 해고 위기, 격리로 인하여 일하지 못하는 사람의 등장 등 일하는 사람의 소득 감소와 관련된 여러 문제들이 대두되었다. 즉 질병으로 인하여 소득상실이 발생할 때 그리고 원치 않는 휴폐업이 발생함으로써 소득을 얻기 어려운 임금근로자, 자영업자 등이 발생하였을 때 이에 대한 대처를 어떻게 할 것인가가 문제가 되었다. 이에 대한 대처는 주로 개인에 대한 실업급여나 상병수당, 사업주에 대한 고용안정급여 등을 이용할 수 있을 것이다.

코로나19 팬데믹 현상은 어떤 종사상의 지위인지를 가리지 않고 전국민에게 무차별적으로 영향을 준다. 이때 기존의 사회보장제도를 이용하여 위기를 극복할 가능성이 얼마나 있는가는 기존 제도가 취업자들을 얼마나 촘촘하게 포괄하고 있는가에 달려 있을 것이다.

2021년 12월 말까지 인구 100만명당 코로나19 누적 확진자 수를 보면 영국은 190,088명, 프랑스 148,586명, 스웨덴 129,405명, 독일 85,734명, 한국 12,381명이라고 한다.[57]

IMF(2021)는 코로나19로 인한 위험을 줄이기 위한 지원방식을 경상수지에 영향을 미치는 추가지원과 그렇지 않은 유동성 지원으로 구분하고 있다. 추가지원은 기업과 개인에 대한 직접지원과 세수 포기 등으로 나타나는 조세지출을 말한다. 이는 다시 의료 부문과 비의료 부문으로 나눌 수 있다. 유동성 지원은 금융지원을 말한다. 2021년 9월 27일까지 행해진 지원 내용을 보면 다음과 같다(GDP 대비 비중 기준). 추가지원은 독일 15.3%, 프랑스 9.6%, 영국 19.3%이고, 유동성 지원은 독일 27.8%, 프랑스 15.2%, 영국 16.7%로 나타났다. 한국은 추가지원이 6.4%이고, 유동성 지원은 10.1%였다.[58]

## 제2절 각국의 소득지원 정책 내용

### 1. 프랑스

프랑스에서의 주요 지출 내용은 다음과 같다. 우선 GDP의 9.6%를 사용한 추가지원부문의 주요 정책은, 의료 부문에서는 GDP의 1.5%를 사용했는데 건강보험을 정비하고 유급질병휴가 확대, 간병인 및 의료용품에 대한 지출, 의료 종사자에 대한 보너스, 2021년 이후의 의료 투자 및 장비 구입 등에 사용하고 있었다.

의료 외 부문에서의 추가 지원금은 GDP의 8.2%이고, 주요 지출 내용은 다음과 같다. 단시간 근로자에 대한 임금지원, 감염병의 영향을 받는 소상공인 및 개원 전문직 및 독립노동자에 대한 직접적인 재정지원, 저소

57) Our World in Data(https://ourworldindata.org/covid-cases).
58) IMF(2021), “Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic”.

득가족에 대한 소득지원, 폐쇄가 종료될 때까지 만료되는 실업급여를 연장하고 기타 혜택을 연장하는 데 필요한 비용지원, 자영업자에 대한 추가적인 이전소득 지원, 사회프로그램에 대한 추가적인 지원, 친환경 차량 등에 대한 인센티브 및 보조금 등이다.

이외 세금의 납부연기 및 인하, 면제 등은 다음과 같다. 코로나로 직접적으로 영향을 받는 일부 업종의 기업에 대해서 사회보장기여금의 면제 및 법인소득세 납부 연장, 2년간 생산세(production taxes) 면제, 이외에도 세금공제를 조기환급해주고, 일부 기업에 대해서 사회보장기여금 및 세금납부를 연기해주고 있다.

프랑스의 유동성 지원에 사용한 비용은 대략 GDP의 15.2%인데, 그 내용은 전략기업 등에 대한 직접적인 자본지원 개발, 기업의 은행 대출에 대한 국가의 보증, 코로나 이후 회복계획에 기업을 지원하기 위한 200억 유로의 기금 조성 등이다.

## 2. 독 일

독일은 GDP의 총 15.3%를 추가지원에 사용하였다. 의료 부문에서는 GDP의 총 1.8%를 사용하였는데, 주요 지출내역은 다음과 같다. 백신, 장비, 연구, 정보 캠페인 및 병원 역량을 현대화하고 개선하기 위한 조치에 사용되었다.

의료외 부문에서는 GDP의 총 13.6%를 사용하였으며, 지출내역은 일자리를 유지 및 소득을 유지하기 위한 단기근로 보조금 확대,[59] 저소득 가족을 위한 보육혜택 확대, 자영업자를 위한 기본적인 사회보장에 대한 접근성 증가, 코로나19로 심각한 피해를 입은 소기업 및 자영업자에 대한 보조금, 스타트업을 위한 벤처캐피탈 자금 조달, 실업보험 및 육아휴직 기간의 일시적 연장, 세입자에 대한 일시 구제, 가족을 위한 소득지원, 녹색 및 디지털 투자에 대한 인센티브 등이다.

조세지출의 내역은, 부가자치세, 법인세, 개인소득세의 한시적 감면 및

59) 2021년 8월 단기근로에 대한 보조금은 12개월에서 24개월로 연장되었다.

사회보장세율 감소, 세금납부의 연기조치 등이다.

유동성 지원을 위해서는 GDP의 총 27.8%를 사용하였으며, 6천억 유로의 경제안정화 기금(WSF)을 다음의 세 요소로 ① 심각한 영향을 받은 기업에 대한 국채투자를 위하여 1천억 유로, ② 독일재건은행(KfW)의 기존 프로그램에 접근할 수 없는 영향을 받는 기업에 자금을 지원해주기 위하여 각 주의 개발은행에 1천억 유로 대출, ③ 유동성 병목현상을 완화하고 재융자를 지원하기 위하여 비금융기업에 추가적으로 4천억 유로의 주정부 보증 제공. 이를 통해서 기존 독일재건은행 프로그램의 신설 및 확장을 위하여 연방정부의 보증이 3,570억 유로, 주정부의 보증 700억 유로 증가하였다.

## 3. 영 국

영국은 추가지원 부문에 GDP의 19.3%를 사용하였다. 의료 부문에는 GDP의 4.8%를 사용하였는데, 주요 사용처는 병상, 의료진, 장비의 확장 등을 포함하여 NHS에 대한 1천억 파운드의 추가지원이 있었고, 코로나19 관련 주요 의료 수입품에 대한 부가세 및 관세 면제를 통한 조세지출이 20억 파운드가 있었다.

의료 외 부문에서의 지출은 GDP의 14.4%를 사용하였으며, 주요 사용내역은, 코로나 바이러스 일자리 유지제도를 도입하여 해고된 근로자의 임금을 지원해주고[60] 기업의 사회보장 기여금을 지원해주었다.[61] 자영업자에 대한 소득지원을 하였는데, 이 또한 초기에는 3개월 동안이었지만, 2021년 9월까지 연장되었다. 자가격리자에 대한 유급병가 지원, 2주 이상 휴업이 필요한 중소기업에 대한 보상, 자가격리 대상 저소득층 지원 등이 이루어졌다. 2021~21년에 통합급여 및 근로세액공제를 주당 20파운드씩 일시적으로 인상하여 저소득가구를 지원하였으며, 통합급여 인상은 6개월 연장되어서 2021년 10월까지 지속되고, 자격이 있는 근로세액공제 청

60) 임금지원은 처음 3개월간 하는 것으로 하였으나, 코로나19 유행이 정상화되지 않자 이후 여러 번 연장하였다.
61) 2020년 8월 1일까지라고 한다.

구자에게는 500파운드가 추가로 지불되었다. 이외에도 임대료를 지원하기 위하여 지방의 주택수당이 인상되었다. 또한 국제적으로는 저소득국가를 지원하기 위하여 IMF에 1억 5천만 파운드를 지원하고, IMF의 빈곤 감소 및 성장기금에 22억 파운드를 대출하였다. 또한 자선단체에 대해서 지원하였다.

코로나 바이러스로 인한 봉쇄조치의 초반인 2020년 3월부터 5월 사이, 정부는 자영업자 및 코로나 바이러스로 인한 일시해고 직원의 소득을 80%(최대 월 2,500파운드)까지 정부가 지급하였다. 해고직원을 위해서는 이 조치가 2020년 10월까지 연장되었다. 2020년 7월부터 고용주는 근로시간을 단축할 수 있도록 되었다. 이는 시간당 해고의 개념으로 단축된 시간만큼 임금을 지불하지 않아도 되지만, 근로자에게는 최소 80%의 임금을 보장하도록 설계되어 있다. 정부에서 제공하는 임금보장은 9월부터는 임금의 70%, 10월부터는 임금의 60%로 줄어들었고, 80% 임금에서의 차액은 고용주가 지급하도록 되었다. 자영업자를 위한 소득보장은 3개월 더 연장되었지만 소득보장은 70%의 수준으로 낮아졌다.

2020년 7월 정부는 실업을 방지하고 고용을 창출하며 경제회복을 지원하기 위한 일련의 조치를 취하게 된다. 이 중 중요한 내용은, 실업상태에서 재취업한 24세 이하의 사람들에게 6개월 동안 주당 25시간까지의 노동비용(최저임금 수준)을 지원하였고, 청년들을 위하여 적극적 노동시장 정책을 강화하였으며, 보조금을 받는 일자리를 25만개 유지하였다. 외식업을 활성화하기 위하여 8월에 모든 식당에서 50%(최대 10파운드까지)를 할인받을 수 있게 하였으며, 자가격리가 필요한 저소득층을 지원하였다. 탈탄소 및 사회주택을 위한 정부보조금을 지급하였다. 4만명의 훈련생에게 자금을 지원하고 작업코치의 수를 2만 7천명까지 두 배로 늘린다고 한다.

조세지출의 내역은 다음과 같다. 코로나19의 영향을 받는 산업에 대한 제산세 및 영업세를 면제하고, 인지세와 토지세를 2021년 6월까지 한시적으로 인하하고, 관광 관련 부가가치세는 2021년 9월말까지는 5%, 2022년 3월까지는 12.5%만 거두고, 그 이후 정상화한다.

유동성 지원을 위하여 사용한 금액은 GDP의 16.7%인데, 사용한 내용은 다음과 같다. 혁신과 개발을 주도하는 기업을 지원하기 위하여 10억 파운

드를 마련하고, 철강회사인 Celsa에 3천만 파운드의 전환사채를 제공하였다. 정부와 영국기업은행(British Business Bank)은 코로나 바이러스 사업 중단 대출제도(The Coronavirus Business Interruption Loan Scheme: CBILS)를 마련하여 중소기업이 최장 6년 동안 최대 500만 파운드를 대출받을 수 있도록 하였다. 이때 정부는 각 대출에 대해서 80%를 보증하고, 첫 12개월 동안의 이자 지불과 수수료를 지원한다. 이외에도 기업의 대출에 정부가 보증을 하고 있다. 코로나19 상황에서 영란은행이 대기업으로부터 단기부채를 매입할 것이다. Bounce Back Loan Scheme을 통해서 정부가 대출금의 100%를 보장하고 중소기업은 첫 12개월 동안 수수료와 이자를 유예한 상태에서 최대 6년 동안 2천 파운드에서 5만 파운드를 융자받을 수 있도록 하였다. 2021년 3월에는 새로운 정부가 지원하는 대출제도인 회복대출제도(the Recovery Loan Scheme: RLS)가 도입되었다. RLS는 어떤 규모의 기업이라도 최대 1천만 파운드까지의 대출 및 기타 금융을 이용할 수 있도록 하는 제도로서 2021년 12월 말까지 진행된다. 이외에도 무역신용 재보험 제도(the Trade Credit Reinsurance scheme)를 통해서 B2B 거래를 위한 무역신용보증보험에 최대 100억 파운드까지 정부의 보증을 받을 수 있게 되었다.

## 4. 한 국

한국의 추가지원 금액은 GDP의 6.4%이다. 의료 부문의 추가지원은 GDP의 0.7%인데 주로 다음에 사용되었다. 긴급재난지원금 및 1차 추경(2.1조 원)을 통하여 전염병 예방 및 치료, 의료기관 및 자가격리자 지원을 하였고, 3차 추경(2.4조 원)을 통해서 진단・진료시설 및 스마트 의료센터 확충, 치료 및 백신개발, 검사・추적 치료를 글로벌 표준으로 추진하고 코로나19 대응키트 및 도구의 개발을 지원 및 확대하였으며, 추가의료비(6천억 원) 및 맞춤형 구호패키지(8천억 원)를 통해서 질병예방대책을 강화하고 의료시스템 및 시설을 강화하였다. 2021년에는 추경 4.2조 원을 통해서 코로나 예방접종, 의료기관 보상을 실시하였고, 2차 추경 4.9조 원을 통해서는 백신개발 및 검사, 면역, 민간의료기관에 대한 보상을 실시하였다.

비의료 부문에 대한 지원금액은 GDP의 5.7%인데, 주로 다음에 사용되었다. 코로나19가 확산되면서 정부는 저소득층을 위한 소비쿠폰 발행, 긴급가족돌봄지원 바우처, 사업 재개시를 위한 지원을 발표하였다(예산 5.6조 원). 1차 추경에는 중소기업 지원, 소비쿠폰 추가, 지방자치단체 보조금이 포함되어 있었다. 2차 추경에는 전 가구 현금이전(14.3조 원)이 포함되었으며, 3차 추경에는 기업, 고용, 사회안전망 지원이 포함되었으며, 소비, 투자, 지역경제 활성화, 디지털 및 녹색 투자를 위한 한국형 뉴딜 23.7조 원, 4차 추경에는 중소기업 지원, 고용관계 개선, 실업 및 저소득층 지원, 어린이집・휴대폰비, 중소기업 지원 등이 포함되어 있었다.

2020년 12월 실시한 맞춤형 구호패키지(46억 원)에서는 소상공인 임대료 지원, 프리랜서, 플랫폼 근로자 등에 대한 소득지원 사업을 하였고, 2021년 추경(10.7조 원)으로는 중소·취약계층 지원 및 고용지원을 실시하였고, 2차 추경(30조 원)으로는 감염병 구호패키지, 고용지원, 지방자치단체 지원을 실시하였다.

조세감면을 통한 보이지 않은 정부 지출의 내용은 다음과 같다. 상업용 임대료를 낮추는 집주인을 위한 한시적 법인세 및 소득세 감면, 공유재산 임차인의 임대료 감면, 상업용 부동산 임차인에 대한 임대료 인하 및 공항시설 요금, 항만 및 터미널 요금 인하, 자영업자의 부가가치세 감면(0.7조 원), 재난지역 중소기업 법인세 감면(0.3조 원), 자동차 구입에 대한 소비세 감면(0.8조 원), 신용/체크카드 및 현금영수증 지출에 대한 소득세 공제 인상(0.4조 원), 법인세 계산 시 접대비 손금 한도 상향(0.2조 원), 가계에 대한 사회보장(의료보험) 기여금 삭감(0.9조 원) 등이다.

조기지급 및 이연수입으로 인한 조세지출은 다음과 같다. 정부 조달에 대한 규제를 한시적으로 완화하여 현금부족 기업에 대한 선지급 및 조기매입을 실시하고, 선불 건설투자를 실시하였다. 법인세·부가가치세 등 납세유예, 세무조사 유예, 조기환급 실시, 가계 사회보장기여금 납부유예 및 전기요금 유예 등을 실시하였다.

유동성 지원에 사용된 금액은 GDP의 10.1%에 이른다. 여기에 해당되는 내용은 소상공인 최초 금융지원사업(16.4조 원), 2차 소상공인 금융지원사업(10.0조 원), 국책금융기관(정책은행)의 중소기업 및 소상공인에 대

한 전액 및 특별보증(16.8조 원), 중소기업 및 수출기업에 대한 우대보증(7.9조 원), 코로나19 피해기업 P-CBO 지급(11.7조 원), 무역금융 및 해외프로젝트 관련 보증/대출(6조원), 벤처캐피탈 및 창업에 대한 보증/대출(2.1조 원), KAMCO 신용회복 프로그램(2.0조 원), 국책금융기관 중소기업 대출 확대(21.2조 원), P-CBO를 제외한 회사채 및 단기자금시장 안정을 위한 지원패키지(11.1조 원), 저등급 회사채 및 CP 매입 프로그램(20.0조 원), 기간산업안정기금(40.0조 원), 주식시장안정기금(10.7조 원), 채권시장안정기금(20.0조 원) 등이다.

# 참고문헌

강병식 외(2019),『해외 고용보험 동향연구』, 고용노동부・한국노동연구원.
김근주 외(2017),『주요국의 고용보험제도』, 한국노동연구원・고용노동부.
김보영 외(2018),『영국의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원・나남.
김은경(2013),『프랑스의 복지재원 조달시스템 연구』, 경기연구원.
나병균(2013),「한국과 프랑스 제3공화국의 사회정책과 국가」,『사회복지연구』44(3), pp.371~393.
남찬섭 역(2001),『영국 사회복지 발달사』, Karl de Schweinitz의 England's Road To Social Security(1943), 인간과 복지.
노대명 외(2018),『프랑스의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원・나남.
비판과 대안을 위한 사회복지학회 (역)(1997),『사회복지의 사상과 역사』, Gaston V. Rimlinger의『Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia』(1971), 한울.
심창학(2003),『프랑스 산재보험제도 연구』, 한국노동연구원.
엄영진・이영찬 역(2003), Kathleen Jones의 The Making of Social Policy in Britain(2000), 인간과 복지.
우승명(2019),「21세기 독일 연금개혁과 패러다임의 전환-지출지향에서 수입지향 연금정책으로」,『한국사회복지학』71(2), pp.65~90.
이은주(2020),「프랑스 산재보험제도와 종속적 자영업자에 대한 보호」,『사회보장법학』9(1), pp.87~118.
임완섭(2011),「영국의 복지개혁: 일하는 복지(Welfare the works)를 중심으로」,『보건복지포럼』173(3), pp.65~78.
전광석 역(2005),『복지국가의 기원』, Gerhard A. Ritter의 Sozialversicherung in Deutschland und England(1983), 법문사.
정연택 외(2018),『독일의 사회보장제도』, 한국보건사회연구원・나남.
최종균 역(2005), Giuliano Bonoli, Vic George and Peter Taylor-Gooby의

『European Welfare Futures』(2000), 인간과 복지.

Bruno Palier & Kathleen Thelen(2011), 「Dualization and Institutional Complementarities: Industrial Relations, Labor Market and Welfare State Changes in France and Germany」, 『노동시장 이중구조와 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응』, 한국노동연구원·한신대학교 평화와 공공성센터 SSK사업단.

Dan Finn(2012), 「영국의 실업부조 설계와 전달체계」, 『국제노동브리프』 10(9), pp.4~18.

Dan Finn(2009), 「영국의 활성화정책」, 『국제노동브리프』 7(10), pp.38~54.

Koen Vleminckx(2007), 「비스마르크식 복지국가의 점진적 개혁」, 『국제노동브리프』 5(5), pp.15~24.

Seeleib-Kaiser, Saunders and Naczyk(eds.)(2012), 「Shifting the Public-Private Mix」, 『노동시장 이중구조와 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응』, 한국노동연구원·한신대학교 평화와 공공성센터 SSK사업단.

IMF(2021), Fiscal Monitor: Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic.

IMF(2021), Our World in Data(https://ourworldindata.org/covid-cases).

◈ 執筆者

• 박찬임(한국노동연구원 선임연구위원)

복지체제와 취업자 소득지원정책

▪ 발행연월일 | 2021년 12월 24일 인쇄
2021년 12월 30일 발행
▪ 발 행 인 | 황 덕 순
▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
▪ 조판·인쇄 | 세창문화사 (031) 917-2114
▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일
▪ 등 록 번 호 | 제2015-000013호

ⓒ 한국노동연구원 2021 정가 5,000원