

## 유럽의 사회복지정책 비교

레나테 미나스, 스톡홀름 미래연구소 연구원

유럽연합 회원국의 사회보장제도는 현대화되어야 한다. 변화된 연령구조와 노동구조 및 성비에 맞게 개혁되어야 한다. 그러나 회원국들 간의 정책 학습을 가능하게 만들기 위해 어떻게 현대화 과정의 경험을 체계화할 수 있을까?

5개의 복지국가 모델 분류를 비롯해 건강보험, 산재보험, 실업보험, 사회부조에서, 그리고 노동시장으로 재편입 시 실시하고 있는 개혁 경향을 살펴보고자 한다. 사회보장제도의 질, 특히 현금 급여 및 취업 장려 급여에서 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

지속적인 개혁에도 불구하고 복지국가 모델은 몇몇 관점에서만 달라지고 있다. 특히 인구구조의 변화에 효과적으로 대처하기 위해서는 정책 학습을 떠나 새로운 경제 정책과 사회 정책을 고안해야 한다. 성장, 고용, 사회적 안정을 위한 건설적인 요소들을 강조해야 할 것이다.

2012년 9월

## 서론

5억여 명의 인구가 살고 있는 유럽연합은 유럽 대륙의 큰 부분을 차지하고 있다. 유럽연합의 27개 회원국들은 서로 다른 성격의 국가들임에도 인구구조의 변화, 변화된 노동구조, 새로운 성비 같은 공동의 도전 과제에 직면하고 있다. 이로 인해 유럽연합 국가들은 자신들의 사회보장제도를 다시금 점검해야 한다. 이와 같이 사회적 변화에 맞게 제도를 변화시키는 것을 사회보장제도의 현대화라 부른다. 리스본 전략은 2000년부터 유럽의 사회정책을 전략적으로 개혁하는 데 기여하였다. 이에 따라 유럽은 2010년까지 세계에서 가장 경쟁력이 있는 지역으로 발전해야 할 뿐만 아니라 사회적 유대도 강화해야 했다. 이것이 “유럽 사회모델의 개혁” 목표이다. 이로써 “새로운” 유럽의 사회모델 프로그램은 유럽연합 공동의 전략으로 확대되었다. “공개조정방법(Offene Methode der Koordinierung, OMK)”을 통해 유럽연합 회원국 간의 경험 공유를 체계화하고, 서로 배울 수 있는 정책 학습(policy learning)을 가능케 하고자 하였다.

---

유럽 사회모델의 개념이 다르게 해석되고 있다. 예를 들어, 사회정책의 유럽화 가능성보다는 확대된 유럽 연합의 다양한 사회보장제도를 연결할 수 있는 역사적으로 형성된 가치 문화처럼 말이다.

---

유럽 사회모델의 개념이 다르게 해석되고 있다. 예를 들어, 사회정책의 유럽화 가능성보다는 확대된 유럽 연합의 다양한 사회보장제도를 연결할 수 있는 역사적으로 형성된 가치 문화처럼 말이다. 그러나 이 개념은 유럽 통합 과정의 핵심 요소로 이해되기도 하는데, 이 과정에서 사회적 응집력은 경제성장의 수단으로 사용된다. 이것은 검증된 개념의 도움을 얻어 서로 다른 사회보장제도의 조건과 효과를 이해하는데 도움이 된다고 그 필요성이 입증되었다.

경험을 지식으로 전달하는 모범적인 실무나 정책 학습을 위해서는, 유럽 사회보장제도의 상이한 제도적 구조와 사회 정책의 다양한 개혁안이 큰 걸림돌이 될 수 있다. 이 글은 이러한 지식 전달에 기여할 목적으로 작성되었다. 그래서 여러 사회보장제도와 제도적인 변화를 각각의 모델로 분류하여 제시하였다(Palme, Nelson, Sjöberg, Minas 2009). 이 분류법은 제도의 차이점과 공통점 및 노동시장의 편입, 빈곤과 소외의 퇴치를 위한 잠재적인 영향력을 알아볼 수 있도록 해준다. 이 글에서는 최신의 경험 자료를 기반으로 유럽의 사회보장제도를 비교하였다<sup>1)</sup>.

## 사회보장제도 모델

분류라는 것이 제도적 구조의 단순화를 의미하긴 하지만, 사회정책 분석을 위해 좋은 기본 자료로 사용될 수 있다. 분류는 다양한 차원에서 이뤄질 수 있다. 여기서는 정확하게 사회보장제도의 제도적 부분을

살펴보는, 코르피/팔메(1998)가 개발한 분류법을 적용하였다. 연금보험과 건강보험의 구조를 기반으로 코르피/팔메는 다음과 같이 5개의 형태로 구분하였다.

1. 목표지향적인 복지국가모델에서는 필요조건을 확인한 후 최소한의 사회급여(예를 들어, 사회부조)를 지급한다. 이 외에 필요한 부분은 개인적으로 지출하거나 또는 직업군별로 가입한 보장제도로부터 보장받는다.
2. 국가가 지원하는 자율적 모델은 자율적인 보험제도를 의미하며, 피보험자는 여기서 사회급여를 받는다. 국가의 역할은 조정 및 감시의 기능으로 제한된다. 이 모델은 현재 스웨덴, 덴마크, 핀란드에서 채택하고 있으며, 자율적으로 공적인 보조금을 받고, 노조가 관리하는 실업방해보험인 겐트 제도와 비교할 수 있다.
3. 기본보장 모델의 사회급여는 오히려 좀 더 낮으며, 여기서는 일괄 급여가 지급된다. 개인이 납부한 보험료에 따라 또는 국민(국적 원칙)이라면 급여 청구권이 부여된다. 이 모델은 보편적 보장제도로 아일랜드, 덴마크, 네덜란드, 영국에서 찾아볼 수 있다.
4. 국가조합주의 모델에서는 사회급여가 직업군별로 정해진다. 다시 말해, 근로활동을 하는 국민에게만 해당된다. 급여는 납부한 보험료에 따라, 즉 피보험자가 이전에 받았던 임금에 의해 결정된다. 그러나 직업군에 따른 보험체계이므로 지급되는 급여에서 큰 차이가 나타날 수 있다. 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아가 이 모델을 채택하였다.
5. 통합 모델은 국적 원칙과 근로활동을 하는 국민의 임금에 따라 청구권을 부여하는 모델을 통합한 시스템이다. 다시 말해, 기본보장 모델과 국가조합주의 모델을 통합한 모델이다. 유럽국가 중에서는 스웨덴과 핀란드가 이 모델을 사회보장제도에 적용하였다.

그리스, 포르투갈, 스페인의 사회보장제도는 조합주의 모델과 유사한 점과 상이한 점 모두를 가지고 있다. 남유럽 국가들은 보장제도의 불완전한 구조를 조합주의 모델과 “보충의 원칙”에 따른 가족의 지원으로 보완한다. 그러나 사회보장제도의 질에서 분명한 차이가 있다. 몇몇 중동부 유럽국가와 국가조합주의 모델 사이에 조직 구조를 알아볼 수 있는 역사적인 연관성을 유추해 낼 수 있다 해도 이 지역의 유럽연합 회원국들을 어느 하나의 사회복지 모델로 분류하기에는 무리가 있다.

사회보장제도는 여러 면에서 사회적 편입에 영향을 미칠 수 있다.

---

사회보장제도는 여러 면에서 사회적 편입에 영향을 미칠 수 있다. 사회급여는 충분한 소득을 보장해 줌으로써 빈곤과 너무 낮은 임금으로 인한 부정적인 결과들로부터 사람들을 보호해 준다. 반면에, 다양한 재활프로그램 그리고/또는 교육프로그램은 사람들이 다시 근로활동을 할 수 있도록 도와 준다.

---

사회급여는 충분한 소득을 보장해 줌으로써 빈곤과 너무 낮은 임금으로 인한 부정적인 결과들로부터 사람들을 보호해 준다. 반면에, 다양한 재할프프로그램 그리고/또는 교육프로그램은 사람들이 다시 근로활동을 할 수 있도록 도와 준다. 그러나 사회보장제도는 사람들을 사회급여에 의존하게 만들며, 노동시장에 적응하는 능력을 지원해 주는 프로그램이 없을 경우에는 이들이 사회적으로 소외될 수 있다. 그래서 이 글에서는 현금 급여 외에 활성화 조치에도 주목하였다. 또한 피보험자, 고용주, 국가와 같은 다양한 이해단체의 역할과 책임분배도 다뤘다. 이러한 정책을 중심으로 몇 가지 핵심적인 결과를 제시하였다. 일반적인 사회편입지표(레켄-지표<sup>2</sup>)에 대한 보완적인 지표로 이해될 수 있는 보장 정도 또는 보험료 기준과 같은 제도적인 지표도 평가하였다.

### 사회적 위험 요소와 사회적 소외로부터 보호해 주는 사회보장제도

유럽연합의 회원국들에서는 근로활동을 할 수 있는 연령의 사람들이 생존을 위협하는 위험요소로부터 보호받을 수 있는 제도가 선진화 되어 있다. 질병에 걸렸거나 실업으로 인해 수입이 없으면, 이에 대한 대체급여를 지급하여 근로활동을 할 수 없는 과도기 과정을 잘 극복할 수 있도록 하였다.

유럽연합의 회원국들에서는 근로활동을 할 수 있는 연령의 사람들이 생존을 위협하는 위험요소로부터 보호받을 수 있는 제도가 선진화 되어 있다. 질병에 걸렸거나 실업으로 인해 수입이 없으면, 이에 대한 대체급여를 지급하여 근로활동을 할 수 없는 과도기 과정을 잘 극복할 수 있도록 하였다. 빈곤 상태가 고착되어 다음 세대에 물려주게 되는, 그리고 국가의 도움에 지속적으로 의존하는 상황이 일어나지 않도록 하는 것이 목표다. 그러나 많은 유럽 회원국에서 볼 수 있는 높은 비근로 지수<sup>3</sup>는 사람들이 지속적으로 노동시장에서 소외되고 있음을 보여주고 있다(OECD 2009). 지난 몇 년 동안 사회보장의 부정적인 면을 최소화하고 비근로 지수를 줄이기 위한 개혁이 여러 차례 실시되었다. 대부분의 유럽국가들이 실시한 개혁에서는 현금급여 보장제도뿐만 아니라 사회적 일자리의 확대를 내포하는 재편입 프로그램이 도입되었다. 적극적인 사회적 편입 프로그램은 실업에서 근로활동으로의 과도기 기간을 극복하고, 노동시장에서 멀어졌던 사람들도 다시 노동시장에 편입될 수 있도록 지원해 줄 수 있다.

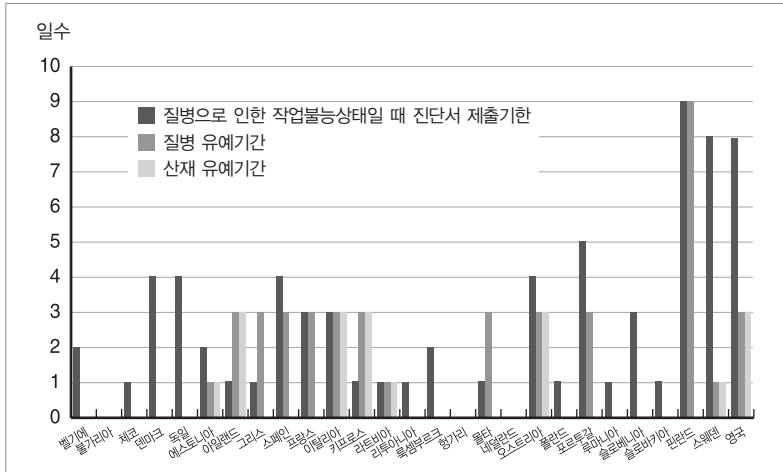
이어서 사회보장제도의 사례와 유럽에서 실시하고 있는 사회보장제도 개혁 경향을 요약하여 제시하겠다.

#### 건강보험과 산재보험

다른 사회적 위험요소보다도 특히 질병과 산재의 경우에는, 이에 대한 보장의 형태가 현금급여와 보건의료 서비스로 통합적으로 지급되는 관계로, 보다 많은 핵심 관계자와 이해단체가 연관되어 있다. 대부분의 국가에서는 임금을 지급하는 병가로 인정하기 위해, 그리고 산재의

종류와 규모를 파악하기 위해 의사의 진단서를 요구한다.

도표 1: 유럽연합 회원국의 질병 또는 산재로 병가를 내었을 경우 의사 진단서를 제출해야 하는 기한, 2005년 기준



비고: 불가리아의 근로불능에 대한 의사 진단서를 제출해야 하는 기한 관련 정보는 얻을 수 없었다. 헝가리는 형식적인 기한이 없었고, 네덜란드는 다른 관리메커니즘을 적용하고 있었다. 도표에 표시되지 않은 국가들은 유예기간이 없다.

출처: SCIP, MISSOC

도표 1은 병가를 낸 후 며칠이 지나서 의사의 진단서를 제출해야 하는지, 그리고 질병 또는 근로불능일 경우 급여가 지급되지 않는 유예기간이 며칠인지를 보여준다. 많은 국가에서는 병가 첫날부터 의사 진단서를 제출해야 하지만, 스웨덴이나 핀란드에서는 병가를 낸 후에 며칠이 지나고 나서야 진단서 제출이 의무로 규정되어 있다. 헝가리에서는 공식적인 제출기한이 없지만, 다음 임금이 지급되기 전까지 진단서를 제출해야 한다. 네덜란드에서는 병가 급여 수급자가 감독관과 연락을 취해야 하며, 가정 방문 시 집에 있어야 한다. 유럽연합 국가의 반 정도는 유예기간 제도를 가지고 있다. 핀란드의 유예기간은 9일로 가장 엄격하게 보이지만, 핀란드에서는 사회급여가 지급될 때까지 사용자가 임금을 계속 지급하도록 하였다.

건강보험과 산재보험의 개혁은 대부분 급여수급자의 수를 줄이는 방향으로 이뤄진다. 급여수급자의 급여청구권을 판단할 때 의료시설의 참여를 강화하였다. 개인 환자의 청구 항목이 까다로워졌으며, 전체 서비스의 규모는 축소되었다. 사용자의 재활 및 직장에서의 건강유지에 대한 책임을 높이는 방향으로, 근로자가 병가를 낼 때 임금지급 기간을 연장해 주는 등 사용자의 의무도 크게 확대되었다. 병가에 대한 임금지급은 일반적으로 사회보험법보다는 노동법에 따라 규정된다.

건강보험과 산재보험의 개혁은 대부분 급여수급자의 수를 줄이는 방향으로 이뤄진다. 급여수급자의 급여청구권을 판단할 때 의료시설의 참여를 강화하였다. 개인 환자의 청구 항목이 까다로워졌으며 전체 서비스의 규모는 축소되었다.

### 실업보험

실업보험은 현재의 상황을 제시할 수밖에 없다. 인정 조건, 유예기간 조건 및 구직규정, 그 밖의 보장범위, 급여수준, 대체율, 수혜기간 지수가 실업보험과 관련하여 중요한 지수들이다.

다음의 표 1은 유럽연합의 회원국에서 실업급여를 지급하는 최대 기간을 보여준다. 지급기간은, 예를 들어 스웨덴, 핀란드, 벨기에, 영국과 같이 통합적으로 정해지거나, 아니면 연령(이탈리아, 덴마크) 또는 근로 기간(네덜란드, 폴란드, 루마니아) 등 개인의 조건에 따라 달라진다.

표 1: 유럽연합 회원국의 실업급여 지급기간

		다음 이유로 연장		
		연령	고용기간	연령+고용기간
낮음 (1년 미만)	슬로바키아, 영국, 라트비아, 헝가리, 몰타, 키프로스	이탈리아	불가리아, 에스토니아, 루마니아, 폴란드	리투아니아, 슬로베니아, 오스트리아
중간 (12-33달)	체코, 스웨덴, 핀란드	아일랜드, 포르투갈, 룩셈부르크	그리스, 네덜란드	프랑스
높음 (2년 또는 그 이상)	스페인, 벨기에	덴마크		독일

출처: EUROSTAT

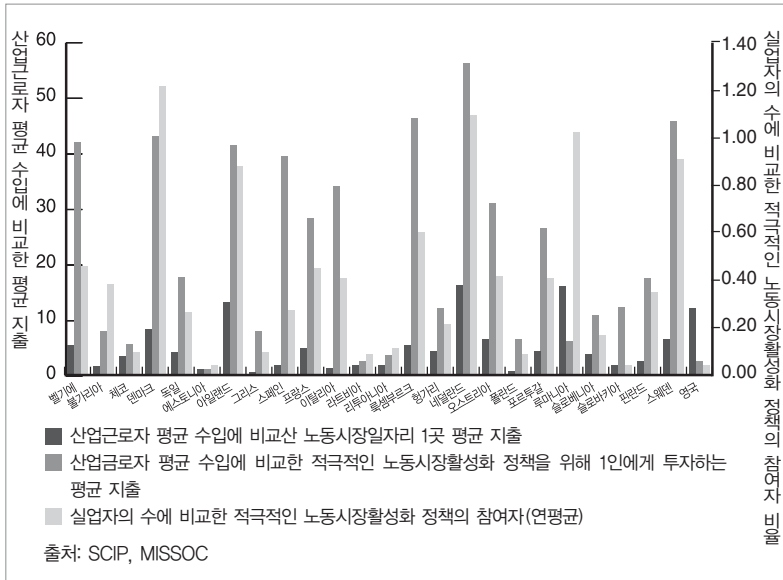
유럽 전역의 실업 논쟁에서 나타난 큰 변화는, 적극적인 노동시장 정책을 통해 노동력 공급에 의도하지 않은 부정적인 영향을 미치는 관대한 실업급여 규정이 긍정적인 재분배 효과를 조정하며 균형을 유지할 수 있다고 인식하는 것이다.

유럽 전역의 실업 논쟁에서 나타난 큰 변화는, 적극적인 노동시장 정책을 통해 노동력 공급에 의도하지 않은 부정적인 영향을 미치는 관대한 실업급여 규정이 긍정적인 재분배 효과를 조정하며 균형을 유지할 수 있다고 인식하는 것이다. 그러나 유럽연합 회원국에서 실시하고 있는 각각의 적극적인 또는 수동적인 노동시장정책은 큰 차이를 보이고 있다. 적극적인 노동시장 정책은 특히 북유럽과 대륙유럽 국가들에서 많이 시행되고 있다. 반면 동유럽 국가들이나 영국에서는 이 정책을 크게 도입하지 않았다. 노동시장 정책의 지출 규모를 보면, 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 아일랜드가 적극적인 노동시장 프로그램에 가장 많이 투자하고 있다.

### 사회부조

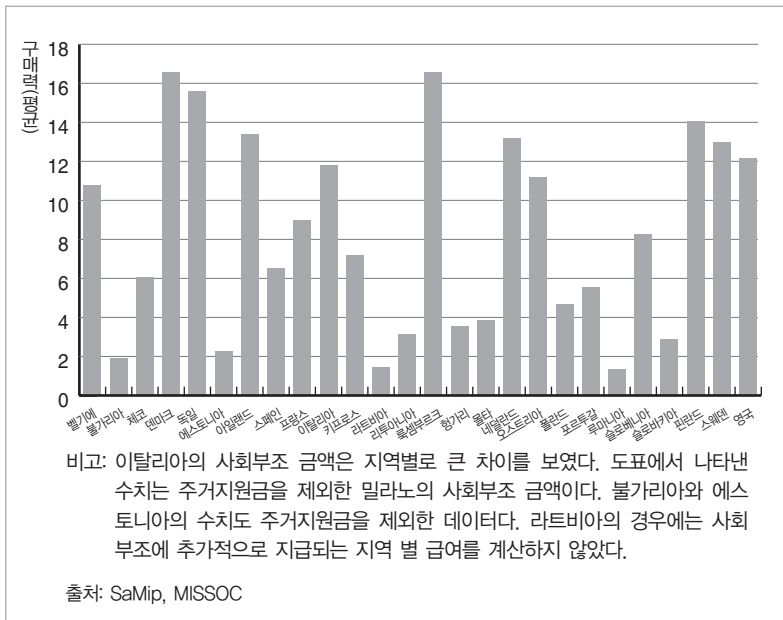
재편입 프로그램은 점차 사회부조 수급자에 대한 프로그램으로 맞춰지고 있기 때문에 사회부조 또한 사회보장제도 개혁에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 그러나 사회부조 관련 규정은 대부분 지역적으로 적용된다. 사회부조는 수입이 적거나 또는 없는 가정에 지급되는 것으로, 대부분의 국가에서는 사회부조의 금액이 사회부조를 지급하기 이전에

도표 2: 25개 유럽연합 회원국의 실업자 수에 대한 적극적인 노동시장 정책 참여자 수, 2005년 기준.



지급하는 사회보장제도의 급여보다 더 낮게 책정되었다. 사회부조는 최소 생계수준을 보장하기 위해 지급되는 것으로, 인간다운 생존을 가능하게 하려는 목적으로 있는 것이므로 절대적인 사회부조의 수준은 국가별로 차이가 있다. 특히 “구” 유럽연합 과 “신” 유럽연합 회원국 간에는 사회부조에서 뚜렷한 차이를 발견할 수 있다.

도표 3: 유럽연합 회원국의 구매력에 대한 사회부조의 수준, 2005년 기준. 3가지 가정 유형에 대한 평균 급여 수준: 1인 가정, 한 부모 가정, 두 부모 가정(연 급여 수준).



재편입 프로그램은 점차 사회부조 수급자에 대한 프로그램으로 맞춰지고 있기 때문에 사회부조 또한 사회보장제도 개혁에서 중요한 부분을 차지하고 있다. 그러나 사회부조 관련 규정은 대부분 지역적으로 적용된다.

독일, 룩셈부르크, 덴마크에서 가장 높은 금액의 사회부조를 지급하고

있으며, 그 다음으로 핀란드, 아일랜드, 네덜란드, 스웨덴, 영국, 이탈리아, 오스트리아 그리고 벨기에 순이다. 이들 국가들에서는 월세의 일부를 또는 전체를 지원해 준다. 폴란드, 헝가리, 에스토니아, 불가리아의 사회부조는 현저하게 낮은 수준이다.

#### 노동시장으로의 재편입

사회적 편입이란, 사회보험급여 수급자의 재편입을 의미하기도 한다. 그래서 노후보장, 조기은퇴, 고령근로자의 장기실업, 장기 근로불능상태를 체계적으로 비교하였다. 국민의 고령화로 인해 재정 압박을 받는 많은 국가들에서는 앞서 나열한 요소들을 해결하는 것이 개혁의 핵심 목표였다. 장기적인 근로불능상태를 정기적으로 새로 평가하는 것이 전술한 문제를 해결하기 위한 복합적인 안의 예이며, 경우에 따라서는 직업생활 은퇴를 새롭게 정의해야 할 것이다.

장기적인 근로불능상태를 정기적으로 새로 평가하는 것이 전술한 문제를 해결하기 위한 복합적인 안의 예이며, 경우에 따라서는 직업생활 은퇴를 새롭게 정의해야 할 것이다.

도표 4: 유럽연합 회원국의 법적 연금수급 연령.

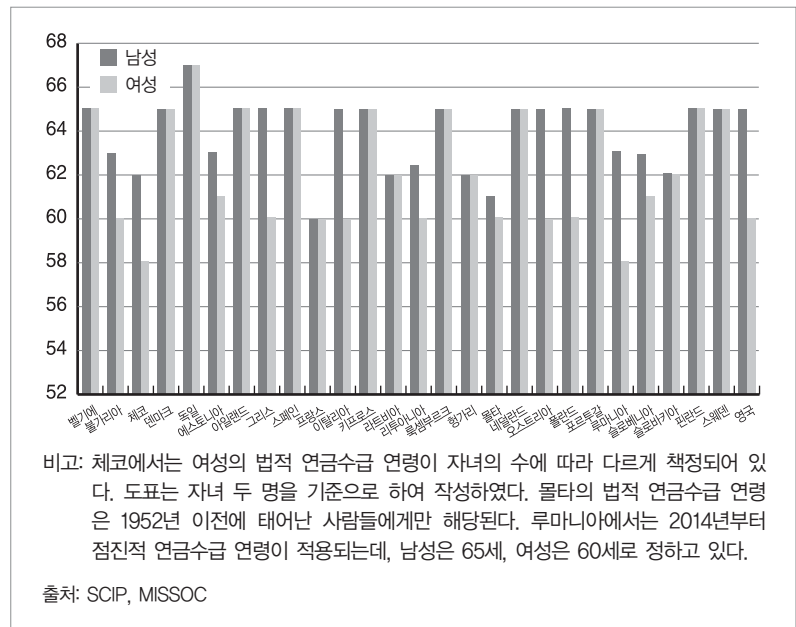


도표 4는 유럽연합 회원국의 법적 연금수급 연령을 보여준다. 그러나 이는 현재 적용되고 있는 연금수급 연령과 반드시 일치하는 것은 아니다. 회원국의 절반 정도에서 볼 수 있는 성별에 따른 연금수급 연령의 차이는 앞으로 사라질 것인데, 유럽연합 최고법원이 사회보장제도를 남성과 여성에게 동일하게 적용해야 한다는 판결을 내렸기 때문이다. 유럽의 연금수급 연령은 60세(프랑스)에서 67세(독일) 사이이다.



## 사례연구 연금체계: 도전 과제와 해결 방안

노후 보장은 표면적으로 사회보장제도에 비해 노동시장에서 은퇴하는 것과는 관련이 적은 것처럼 보인다. 그러나 연금체계는 여러 이유로 근로활동에서 제외된 노인들의 사회적 보호가 필요하기 때문에 노동시장과도 연관성이 있는 것이다. 노후보장과 근로활동 사이의 관계를 가장 잘 보여주는 것이 어찌면 연금체계일 것이다.

### 공동의 도전 과제

인구구조의 변화로 유럽 국가의 정치와 사회는 큰 도전 과제에 직면하게 되었다. 수명의 연장, 2030년까지 두드러지게 나타날 60세 이상 노인 인구의 상승, 낮은 출생률 등의 현상이 복합적으로 일어나면서 대대적인 구조적 변화를 관찰할 수 있다. 이러한 인구구조의 변화 때문에 노동시장에서 활용할 수 있는 노동력은 계속 감소할 것이다 (독일에서는 2020년부터 이러한 현상이 가속화될 것으로 보인다). 점점 줄어들고 있는 경제활동인구는 점점 늘어나고 있는 연금수급자들의 연금을 부담해야 한다. 즉, 재정적으로 지속 가능한 노후보장이 핵심적인 해결 과제인 것이다.

지속되는 높은 실업률은 사회보장제도에 큰 부담을 주었다. 그래서 보험료와 급여 그리고 재원마련과 관련된 사회보장제도의 개혁이 이루어졌다. 그러나 각 유럽국가들의 제도적인 조건과 이들의 정책 우선순위가 다르기 때문에 정치와 시행 가능성에서 차이점을 발견할 수 있다. 노후보장 구조에 따른 국가별 차이가 더욱 심화되고 있다.

### 해결 방안

스웨덴의 연금개혁을 매우 흥미로운 사례로 꼽을 수 있다. 스웨덴은 1998년 연금보험체계를 대대적으로 개혁하였다. 경제침체로 인한 재원마련의 어려움, 수명 연장, 높은 실업률과 낮은 경제성장률로 인해 심화된 피보험자와 급여수급자 간의 불균형이 개혁의 계기였다. 10년 이상 지속되었던 협의 후 모든 정당들(집권당, 야당, 경영자단체와 노조도 포함)은 국가 경제와 인구 변화에 맞춰진 새로운 연금체계의 도입에 합의하였다.

스웨덴의 연금체계는 실질 임금과 전체 수입에 맞추어 개혁되었는데, 임금이 가장 높았던 15년의 근로기간을 연금의 기준으로 삼았던 기존의 규정을 철폐하였다. 새로 도입된, 수입에 맞춰진 국민연금은 16세 이후의 전체 근로활동을 기준으로 삼으며, 61세 이후 연금수급을 가능하게

---

지속되는 높은 실업률은 사회보장제도에 큰 부담을 주었다. 그래서 보험료와 급여 그리고 재원마련과 관련된 사회보장제도의 개혁이 이루어졌다. 그러나 각 유럽국가들의 제도적인 조건과 이들의 정책 우선순위가 다르기 때문에 정치와 시행 가능성에서 차이점을 발견할 수 있다.

---

하였다. 최소의 기준만 마련하였고, 최대 기준은 없다. 이에 따라 최소 61세 이후 연금을 수령할 수 있다. 그러나 누구나 그 이상으로 일을 해도 되며, 더 오래 일을 하면 그만큼 연금수급액은 높아진다. 이로써 노후보장에서 개인의 책임이 강조되었고, 자체적으로 해결할 수 없을 경우에만 기본연금을 수령할 수 있다. 새로운 연금체계는 근로기간을 연장할 수 있도록 인센티브를 마련해 준 것이다.

지급되는 연금은 자동적으로 재원의 변화에 맞춰진다. 즉, 연금보험의 보험료 수입이 늘어나면, 그만큼 지급되는 연금급여도 늘어나게 된다. 연금보험체계에 납부되는 금액만큼만 분배된다. 국가 지원은 없다. 이러한 방법으로 노후보장체계를 재정적으로 안정화하였다. 개혁과 함께 도입된 조정시스템 연금체계가 정치에 의존하지 않고, 그보다는 경제와 인구변화와 맞춰질 수 있도록 하였다.

#### 앞으로의 도전 과제

수명의 연장과 낮은 출생률로 인해 점차 많은 노인 인구가 의존적인 생활을 해야 하는 상황은 지금까지 유례가 없는 새로운 현상이다. 앞으로의 해결 과제는 연금체계의 지속가능성을 지키는 것이다. 이는 비단 유럽연합 각각의 회원국들이 추구해야 하는 목표일뿐만 아니라 유럽연합 차원에서도 정확하게 인식하고 해결해야 하는 문제이다.

수명의 연장과 낮은 출생률로 인해 점차 많은 노인 인구가 의존적인 생활을 해야 하는 상황은 지금까지 유례가 없는 새로운 현상이다. 앞으로의 해결 과제는 연금체계의 지속가능성을 지키는 것이다. 이는 비단 유럽연합 각각의 회원국들이 추구해야 하는 목표일뿐만 아니라 유럽연합 차원에서도 정확하게 인식하고 해결해야 하는 문제이다. 그러나 재정적인 지속가능성 외에도 사회적인 요소들을 망각해서는 안 된다. 노후보장 시스템에서는 적절한 급여 수준을 보장하는 것이 중요하다. 즉, 지급할 수 있는 연금이 충분해야 한다는 말이다. 적절한 급여 수준을 보장하기 위해서는 근로자 비율과 고용 비율을 늘릴 필요가 있다. 연금체계에 적용하면, 조기 퇴직을 장려하기 보다는 개인이 스스로의 근로활동 능력에 따라 유동적으로 은퇴할 수 있도록 함으로써 수명이 늘어남에 따른 높은 비용 발생을 잘 해결할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

#### 사회보장제도 모델은 아직 유효한가?

27개 유럽연합 회원국의 주요한 사회보장제도를 비교해 본 결과, 대부분의 국가에서 개혁을 시도하고 있음에도 불구하고, 사회정책 유형들 안에 강한 연관성을 볼 수 있으며, 유럽사회모델을 만들고 보장하는 것에 대한 논쟁이 지속적으로 이루어지고 있지만 국가별 사회보장제도에는 큰 차이가 있다.

그러나 최근의 개혁과 경향이 개별 모델 간의 연관성을 어느 정도 변화시켰는지가 핵심 논의 사항이다. 어떤 개혁은 회원국 간의 융합을

이끌어냈지만, 반면에 어떤 개혁은 반대의 효과를 이끌어냈다. 예를 들어, 기본보장 모델에서 가장 큰 변화를 관찰할 수 있다. 영국은 실업급여 축소, 실업급여와 사회부조에 대한 과세 및 기타 개혁조치를 통해 사회보장체제의 급여 수준을 현저히 낮췄다. 그러나 기본보장 모델을 채택한 또 다른 국가인 네덜란드는 다른 길을 선택하였다. 사회급여의 보편적인 성격은 유지하면서 다른 부분의 개혁을 통해 관대한 지급급여 수준을 줄였다. 이렇게 해서 납부 보험료는 낮아졌지만, 보험료 납부상한액은 소득 변화에 맞게 정해지지 못했다. 직업수행 불능상태에 대한 급여에도 큰 변화가 있었다. 의사 진단서 요구와 사용자의 책임이 강화되었다. 통합적 모델에도 변화가 있었다. 보험료 납부상한액을 적절하게 인상하지 못해서 피보험자의 개인소득 보장이 서서히 그리고 지속적으로 위축되고 있다. 일부 경제학자들은 이러한 현상을 기본보장 모델에 유사해지는 것이라 지적하지만, 다른 경제학자들은 스웨덴과 핀란드를 가장 통합적인 사회복지국가로 평가한다. 대륙 유럽 국가들에서 많이 찾아볼 수 있는 국가조합주의 모델은 대대적인 개혁에 대해 강하게 반발하였다. 이들 국가들에서는 사회급여를 아직도 수입보장 장치로 생각하고 있으며, 청구 항목과 근로활동 간의 긴밀한 연관성 때문에 완벽한 보장이 아직도 이뤄지지 않고 있다.

유럽연합의 새로운 회원국들, 그 중에서도 일부 남유럽국가들은 아직도 사회보장제도를 선진화하는 과정에 있다. 보장 수준을 확대하여 국민 대부분이 사회보장제도의 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이 이들 국가들의 가장 큰 과제다. 다시 말해, 유럽 회원국들을 사회보장제도 모델에 따라 새로 분류할 필요가 없다는 뜻이다.

인구구조 변화는 정치와 사회에 큰 문제를 안겨 주며, 자원의 재분배는 사회정책과 경제정책의 새로운 전략을 요구한다. 그래서 사회보장의 생산적인 요소를 강조해야 할 필요가 있다. 즉, 숙련 노동력의 재생산을 위한 지원과 사회적 지원 그리고 이것을 통한 성장, 고용과 사회의 안정이 지니고 있는 의미에 주목해야 할 필요가 있다는 뜻이다. 납세자의 확보 등과 같은 미래의 세수원에 주목하지 않으면, 지속가능한 노후보장 또는 보건의료체계의 정착과 유지가 어렵거나 불가능할 것이다.

유럽연합의 조약뿐만 아니라 유럽이사회가 성명에서도 유럽의 사회모델은 유럽 통합과정의 중요한 요소로 인식되고 있다. 유럽 사회모델의 미래에 관해 진행되고 있는 현재의 논의는 변화와 개선을 위한 가능성을 열어줄 것이며, 유럽 통합과정에서 사회부문이 차지하는

---

유럽연합의 조약뿐만 아니라 유럽이사회가 성명에서도 유럽의 사회모델은 유럽 통합과정의 중요한 요소로 인식되고 있다. 유럽 사회모델의 미래에 관해 진행되고 있는 현재의 논의는 변화와 개선을 위한 가능성을 열어줄 것이며, 유럽 통합과정에서 사회부문이 차지하는 의미를 보다 뚜렷하게 나타내 줄 것이다

---

의미를 보다 뚜렷하게 나타내 줄 것이다. 개선은 필요한 것이다. 공개조정방법(OMK)을 통한 정책학습 원칙은 어디에서도 찾아볼 수 없는 유일한 방법이지만, 아직은 충분히 활용되지 않은 큰 잠재력을 지니고 있는 방법이기도 하다. 사회적 편입을 개선하기 위해 좋은 결의만으로는 충분한 효과를 달성할 수 없다. 다양한 프로그램과 제도적인 장치 그리고 의도된 또는 의도되지 않은 결과들 모두를 비판적으로 평가해야 할 것이다. 이런 의미에서 사회비교연구는 다양한 정치의 개입을 비교하고 사회보장제도의 여러 모델의 결과를 분석함으로써 크게 기여할 수 있다. 넓은 의미의 사회정책 모델과 프로그램 고유의 성격을 혼합하여 다양한 제도적 장치를 생산하고, 이들을 사회 편입을 묘사, 평가하는 데 사용할 수 있을 것이다.

### | 후주 |

- 1) 자료 분석에서 사용한 것은 스톡홀름 대학교의 스웨덴 사회학연구소가 작성한 사회보장 상호 정보 시스템(MISSOC/EU)과 사회시민 지표 프로그램(SCIP)의 자료다.
- 2) 유럽이사회는 2001년 벨기에의 레켄(Laeken)에서 사회적 편입을 위한 18개의 공동 통계지수를 합의하였다. 이는 유럽연합의 공동 목표를 실현하는데 회원국들의 진전 사항을 비교할 수 있도록 하기 위함이었다. 사회적 소외를 일으키는 주요 원인 파악을 위한 10개의 일차 지수와 문제의 다른 부분을 평가하기 위한 8개의 이차 지수를 구분하였다.
- 3) 비근로(Inactivity) 지수 = 전체 국민의 수에서 근로자와 실업자 수를 뺀 지수.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 크리스토프 폴만, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 안인경 이삼열 정범구 최연혜 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 율곡로 88(운니동 삼환빌딩) 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail info@fes-korea.org

<http://www.fes-korea.org>

FES Information Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes-korea.org>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2012 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office