



# 독일의 노령연금제도와 노인빈곤층 현황

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

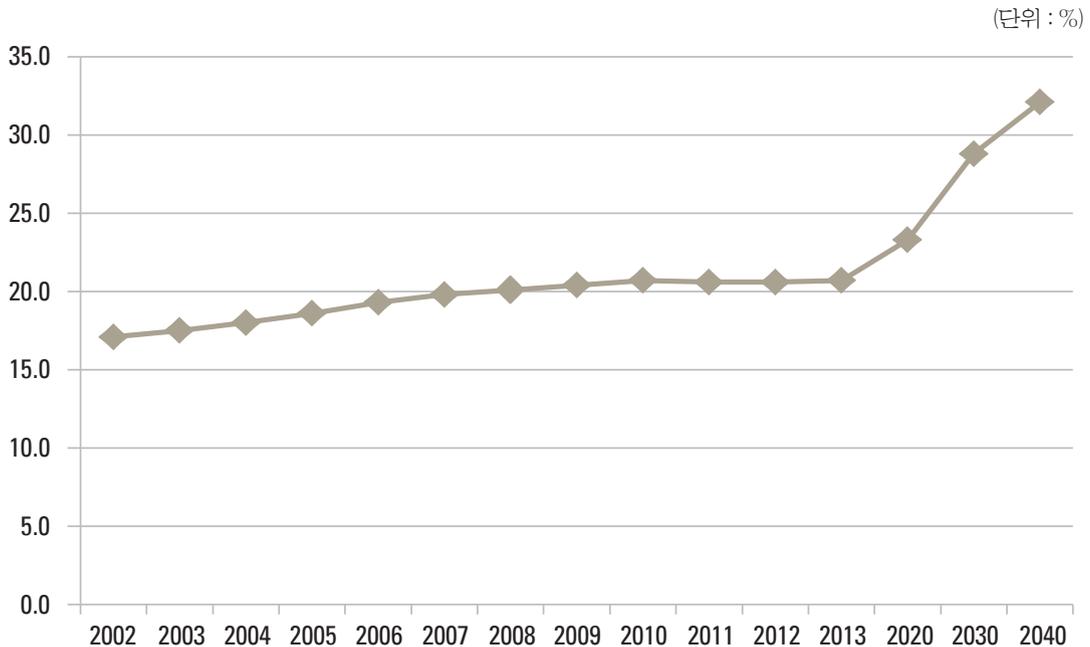
## ■ 머리말

근로자의 장애, 노령, 사망 등의 위협으로 소득능력이 감소되는 경우 보험 원리에 따라 금전적인 지원을 하는 제도인 연금보험제도는 독일의 사회보험제도에서 중요한 역할을 하고 있다. 연금의 경우 노동능력 상실의 원인에 따라 일반적으로 노령연금과 장애연금으로 구분되고 있다(독일 사회법전(이하 'SGB') 제6권 제33조). 장애연금의 경우에는 수급자의 범위나 급여의 지급원인 등 여러 가지 측면에서 사회적인 관심도가 높지 않으나, '연령'이라는 보편적인 수급원인을 가진 노령연금의 경우에는 제도적인 변화가 가지는 사회적인 파급력이 상당하다. 특히 독일의 경우 이미 2008년 이후 후기(초)고령사회에 진입한 것으로 평가되고 있다.<sup>1)</sup>

이러한 연령별 인구구성비의 변화는 예견 가능한 것이어서 초고령사회로의 진입이 사회적 이슈가 되었던 지난 2008년을 전후로 연금제도와 관련된 문제가 법적으로나 정치적으로 핵심적인 논제가 되었다. 실제로 2007년에는 2002년 사회보장제도의 개혁과정에 포함되었던 노령연금의 수급기준연령(사회법전 제6권 제35조 내지 제36조) 상향조정을 법에서 명시하는 개

1) 고령화사회의 일반적인 연령기준은 65세로서, 총인구 기준으로 65세 이상 인구의 비율이 7% 이상인 경우 고령화사회, 14% 이상인 경우 고령사회, 20% 이상인 경우 후기고령사회 또는 초고령사회로 분류하고 있다. 고령화 정도를 판단하는 데 사용되는 노령화지수(Aging Index) 역시 14세 이하 인구 대비 65세 이상 노령인구의 백분율을 지칭하는 것으로, 고령화의 판단 기준연령은 65세로 볼 수 있다.

[그림 1] 독일의 총인구 대비 65세 이상 인구 비율



자료 : eurostat, Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und darüber, 2014.

정이 있었다.<sup>2)</sup> 또한 이러한 연금수급연령의 조정과 관련한 문제는 지난 2009년 연방하원의회 선거에 있어서 각 정당들의 정책적 차별점을 명확히 할 수 있는 공약사항에 해당하였다. 법 개정을 추진하였던 기민-기사당 연합의 경우 당연히 67세로 상향조정된 연금수급연령을 유지하겠다고 밝힌 반면, 법 개정 당시 연정 파트너였던 사민당의 경우에는 오히려 기존의 수급연령보다도 낮은 60세부터 연금을 지급하여야 한다고 주장하였다.

2009년에 치러진 연방하원선거에서는 독일의 개혁정책을 비교적 성공적으로 수행한 것으로 평가받은 기민-기사당이 원내 제1당의 지위를 유지하며 자민당과 함께 제2기 메르켈 정부를 이어나갔다. 자민당의 경우에도 연금정책과 관련한 선거공약에서 사민당과 마찬가지로 연금수급연령을 60세로 인하하자는 주장을 하였으나 연정협약에서 정부의 정책으로 받아들여 지지는 못하였다.

2) BGBl. I. S. 554, 2007. 4. 20.

기민-기사당은 지난 2013년 연방하원선거에서도 41.5%의 지지율로 가장 많은 의석을 차지하며 2005년에 이어 사민당과 다시 한번 대연정 정부를 구성하였다. 3기에 걸친 메르켈 정부에서 기민-기사당이 정책적 주도권을 이어가고 있어 연금정책 역시 일련의 흐름을 유지하며 개혁정책 당시의 정책기조를 유지하고 있다.

## ■ 독일 연금제도의 기본체계와 연금보험 운영 현황

### 독일 노령연금의 법적체계

#### 가입 대상

독일의 사회보장제도는 독일 기본법에 규정된 사회적 법치국가의 원리(독일 기본법 제28조 제1항)를 기초로, 사회적 정의와 사회적 안전의 실현을 목적으로 하는 사회법전을 통해 통합적으로 규율되고 있다.

연금보험은 여타 사회보험과 마찬가지로 종속적 근로관계에 있는 임금생활 근로자를 기본적인 의무가입 대상자로 규정하고 있으며, 역시나 임금을 대가로 한 종속적 근로관계인 직업훈련계약을 체결한 직업훈련생도 의무가입대상에 포함된다(SGB VI 제1조 제1호). 또한 특정 자영업자, 예를 들어 강사, 예술가, 가내수공업자 등은 법에서 직접 가입의무를 부여하고 있으며(SGB VI 제2조), 농민의 경우에는 '농민의 노후보장에 관한 법률'에 의하여 연금가입을 강제하고 있다. 의무가입 대상이 아닌 경우에도 독일에 주소지를 가지고 상시 체류하고 있는 16세 이상의 국민은 연금보험에 임의로 가입할 수 있도록 하였다(SGB VI 제7조).

#### 운영체계

전통적으로 사무직과 생산직을 분리하여 운영되어 오던 연금운영체계는, 지난 2005년 연금보험법 개정과 함께 조합 간 통합을 내용으로 한 조직개혁을 단행하였다. 기본적으로는 사무직과 생산직 노동자의 분리운영 방식을 통합하도록 하였으며, 대표적인 연금보험운영기관인 연방사무직 연금보험조합은 독일연방연금보험조합(DRB)으로, 주(Land) 연금보험조합은 각

지방연금보험조합으로 개편된 바 있다. 이러한 연금운영조직의 통합적 개편은 비전형 근로자의 증가 등으로 인한 고용형태의 다양화에 대응하고자 하는 성격도 있고, 연금보험의 적용범위 확대를 통해 점차 심화되는 고령사회에 대비하고자 하는 의미도 가진다.

2014년 현재 연금보험의 보험료율은 급여의 18.9%이며, 이 금액을 근로자와 사용자가 절반씩 부담하게 된다. 독일의 사회보험체계는 산재보험을 제외한 나머지 4개의 사회보험료 징수 업무를 법정의료보험조합이 통합적으로 관리하는 특징을 가지고 있다. 연금보험의 경우에도 연금보험 운영자가 직접적으로 보험료를 징수하지 않고 법정의료보험조합을 통해 납부된 사회보험료를 그 내용에 따라 분배받는 형식으로 운영되고 있다. 이러한 사회보험의 통합적 신고 및 징수체계는 사회보험의 사각지대를 최소화하고 보험료 징수율을 높이는 데 중요한 역할을 하고 있다.

## 가입 현황

연금을 지급받고 있는 연금생활자를 제외한 연금보험 피보험자 수는 2012년 말 기준으로 약 5,267만 명에 달하고 있다. 이들 중 보험금을 납입하고 있는 실질적 가입자(aktiv Versicherte)는 약 3,571만 명으로 전체 가입자의 약 68% 수준에 해당한다. 연금보험금을 납부하여 연금수급권은 획득하였으나 다양한 원인으로 인해 현재 상황에서 보험금 납입의무가 없는 잠재적 가입자도 약 1,696만 명에 달하고 있다.

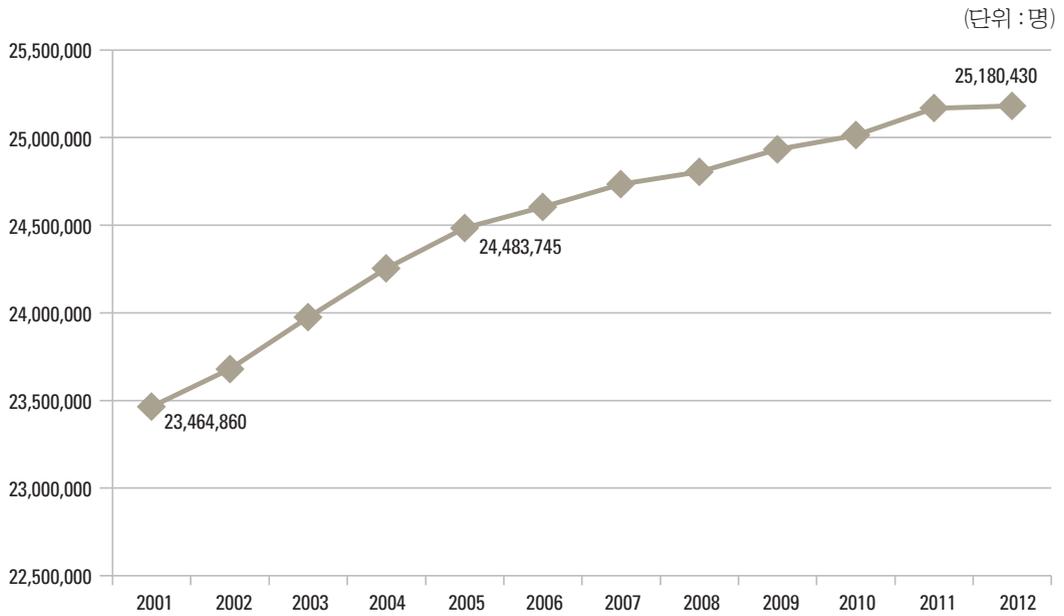
인구 감소 추세로 인하여 신규 연금수급자의 수가 전반적으로 감소하고는 있으나, 평균수명의 증가로 인해 연금수급자의 수는 지속적으로 증가하고 있다. 장기적으로 인구의 감소는 피보험자 수의 감소로 이어져 보험금 수입 역시 감소할 수 밖에 없으나, 연금수급자의 증가는 오히려 연금재정의 지출을 증가시키게 된다. 이러한 상황으로 인해 장기적인 관점에서 연금재정에 대한 우려가 높아지고 있는 것이다.

## 재정 상황

2012년 말 기준으로 연간 연금보험으로 유입된 재정은 약 2,605억 유로 수준에 달한다.<sup>3)</sup> 이

3) (Hrsg.)Deutsche Rentenversicherung Bund, Versichertenbericht 2014, 2014. 9, S. 7.

[그림 2] 연금수급자 현황



자료 : Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013. 10.

<표 1> 연금보험 피보험자 및 신규 연금수급자 수

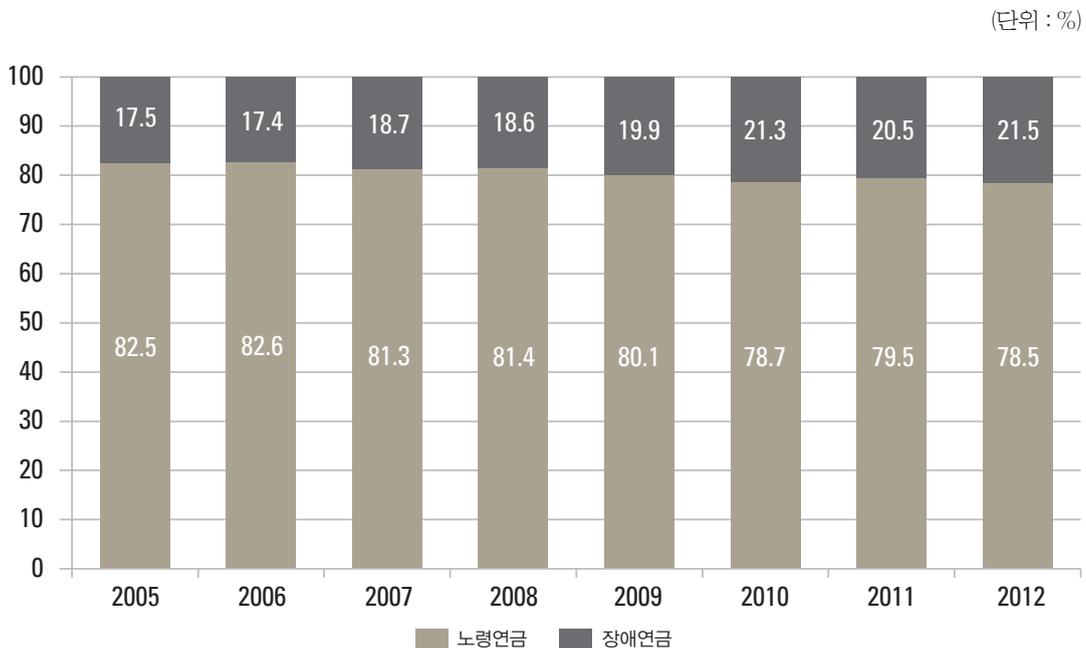
| 연도   | 피보험자       | 신규 연금수급자  |
|------|------------|-----------|
| 2008 | 52,223,698 | 1,247,447 |
| 2009 | 52,204,849 | 1,247,364 |
| 2010 | 52,222,842 | 1,236,702 |
| 2011 | 52,423,284 | 1,255,878 |
| 2012 | 52,672,224 | 1,204,165 |

자료 : Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013. 10.

중 보험가입자가 납부한 보험료는 약 1,752억 유로로 연간 재정수입 중 약 67% 정도가 이를 통해 충당되고 있다. 여기에 연방정부의 지원금 약 656억 유로, 연방노동청의 부담금 약 34억 유로, 양육부담금 약 116억 유로 등을 통해 나머지 재정을 확충하고 있다. 이러한 연금보험재정의 연간 수입규모는 지난 2000년과 비교하여 약 450억 유로 정도 증가하였다. 이러한 수입의 증가에는 가입자의 보험금이 약 120억 유로, 연방의 지원금이 약 160억 유로 정도를 차지하고 있어 정부의 부담 부분이 더 높은 비율로 증가한 것을 확인할 수 있다.

연금보험의 연간 지출규모는 2012년 당시 약 2,554억 유로였으며, 이 중 보험급여의 지급액은 약 2,300억 유로 정도였다.<sup>4)</sup> 전체 연금급여 지급액 중 노령연금이 차지하는 비율은 약 80% 수준에서 유지되고 있다.

[그림 3] 연금수급자 구성 비율



자료 : Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013. 10.

4) (Hrsg.)Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zahlen 2014, 2014. 6. 4, S. 21.

## ■ 노인빈곤층의 증가와 연금제도에 대한 비판

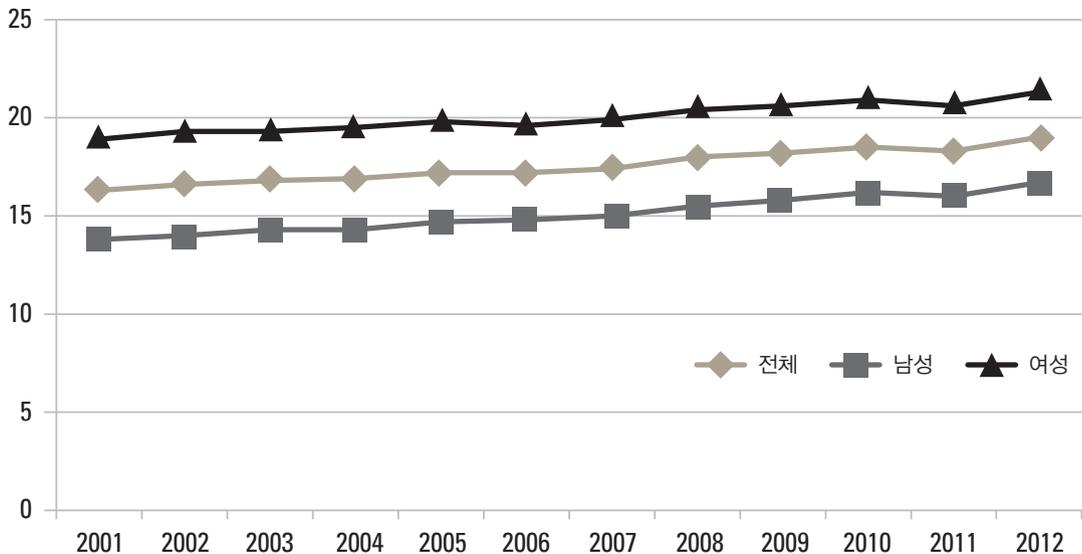
### 노인인구의 지속적 증가

독일의 인구구성비에서 65세 이상의 노인이 차지하는 비중이 점차 증가하는 원인은 출산율 저하와 평균수명의 증가가 동시에 나타나고 있기 때문이다. 특히 노령연금과 관련한 지표를 살펴보면 피보험자의 평균 연금수령기간이 지속적으로 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

노인인구의 증가가 직접적으로 노인빈곤층의 증가로 연결되는 요인은 아니다. 하지만 연금수급자의 수는 증가하고 상대적으로 실질적 가입자의 비율은 하락하게 되면서 연금보험재정에서 피보험자의 보험금이 차지하는 비중은 감소하게 되고, 그 결과 부족한 재정의 확충을 위해 보험금의 납부료를 인상, 보험급여 수급연령의 상향조정, 정부의 지원금 증가 등으로 대응

[그림 4] 평균 연금수급기간

(단위 : 년)



자료 : Deutsche Rentenversicherung Bund, Rentenversicherung in Zeitreihen, 2013. 10.

하게 된다. 독일의 경우에는 연금급여 수급연령 상향조정을 통해 연금재정의 안정성을 확보하고자 한 것이다.

이러한 상황에서 연금급여액을 물가수준에 맞춰 인상시키기는 어려운 것이 사실이다. 독일의 경우에도 보험급여의 수급연령을 상향조정하였으나, 그러한 대책만으로 연금급여액을 인상할 만큼의 충분한 재정을 확보하였다고 볼 수는 없어 지속적으로 연방정부의 지원금이 증가하고 있는 상황이다.

또한 연금보험 수급연령 상향조정으로 노인빈곤층의 증가 위험은 더욱 높아진 것이 사실이다. 즉 연금재정의 안정성과 노인빈곤층 증가의 위험 속에서 적절한 균형을 찾아내는 것이 현재 독일 정부가 직면한 과제에 해당한다고 하겠다.

## 고용의 질 하락과 연금재정

사회보험의 보험금은 급여액을 기준으로 징수되고 있어 근로자의 급여수준 향상은 사회보험 재정의 안정성 확보에 중요한 요인이 된다. 특히 연금보험의 경우에는 납부한 보험금에 따라 지급받는 연금급여액에 차등이 발생하므로 보험가입자의 급여수준이 가지는 중요성은 더욱 높아지게 된다.

독일의 경우 1990년대의 장기적인 불황과 높은 실업률에서 벗어나기 위해 고용유연화 정책을 추진하면서 노동시장의 탄력성은 회복하였지만 고용의 질적 수준은 하락하는 부작용이 나타났다. 특히 비전형 근로관계 및 미니잡의 증가는 저연금으로 이어져 노인빈곤층의 증가와 직접적인 상관관계를 갖고 있다.

연금보험금 납부의무가 면제되는 미니잡 종사자 중 감면혜택을 포기하고 자율적으로 연금보험에 가입한 근로자의 수는 약 38만 명으로, 연금보험에 가입하지 않은 근로자의 수가 약 523만 명인 것을 감안하면 미니잡 종사자의 연금보험 가입률은 약 10% 수준에도 미치지 못하고 있다. 이와 같은 이유에서 미니잡의 사회보험료 감면이 장기적으로는 연금보험체계의 약화를 가져올 것이라는 비판이 제기되고 있는 것이다.<sup>5)</sup>

5) Griese/Preis/Kruchen, Neuordnung der geringfügigen Beschäftigung, NZA 2013, S. 114.

〈표 2〉 연금보험 가입 현황

(단위 : 만 명)

|                       |         | 2012          | 2011  |
|-----------------------|---------|---------------|-------|
| 피보험자(연금미지급)           |         | 5,267         | 5,242 |
| 피보험자<br>(연금미지급)<br>구성 | 실질 가입자  | 실질가입자 전체      | 3,571 |
|                       |         | 사회보험 의무가입자    | 2,795 |
|                       |         | 직업훈련생         | 173   |
|                       |         | 미니잡(감면혜택 포기)  | 38    |
|                       |         | 고령단시간근로자      | 43    |
|                       |         | 미디잡 근로자       | 69    |
|                       |         | 미니잡(감면혜택 적용)  | 523   |
|                       |         | 실업급여 수령자      | 93    |
|                       |         | 자영업자          | 27    |
|                       |         | 자율가입자         | 29    |
|                       |         | 기타 사회보장급여 수급자 | 54    |
|                       | 잠재적 가입자 | 1,696         | 1,688 |

자료 : Deutsche Rentenversicherung Bund, Versichertenbericht 2014, 2014. 9.

또한 사회보험금의 감경 혜택이 주어지는 미디잡에 종사하는 피보험 근로자도 약 69만 명으로 이들 역시 낮은 임금수준으로 인해 연금급여액이 충분히 보장되지 않는다.

이와 같이 낮은 임금수준으로 인한 저연금과 그로 인한 노인빈곤층의 증가는 결국 비전형 근로관계의 낮은 급여수준 문제와 직접적으로 연결된다. 실제로 지난 2010년 평균 시급에 대해 조사한 결과, 일반 전일제 근로자의 경우에는 약 17.09유로였으나 비전형 근로관계의 경우 약 10.36유로에 불과하였던 것으로 나타났다.<sup>6)</sup> 특히 미니잡 종사자(약 8.19유로)와 파견근로자(약 8.91유로)의 급여수준이 낮은 것으로 확인되었다.

급여수준이 일정하게 향상되도록 미니잡과 미디잡 기준급여가 인상되어야 하는 것이 현실이다. 이는 앞서 지적한 비전형 근로관계의 임금수준 향상을 위해서도 필요한 조치로, 독일의 경우 지난 2013년 미니잡의 급여상한은 400유로에서 450유로로, 미디잡은 800유로에서 850유로로 각각 50유로가 인상된 바 있다. 하지만 사회보험 측면에서 보면 이는 보험금 납부의무

6) (Hrsg.)Hans-Böckler Stiftung, Atypisch bleibt oft prekär, implus 12/2014, S. 5.

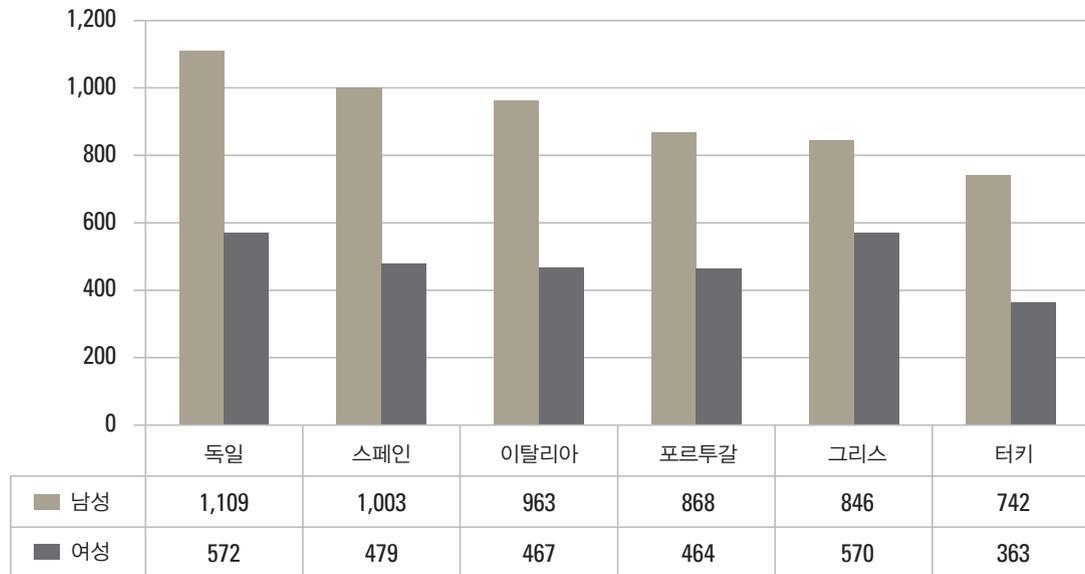
면제범위가 증가한 것으로, 사회보험재정 확보에는 도움이 되지 않는다는 문제점을 안고 있다. 이는 단기적으로 저소득자에 대한 실업급여II 지원으로, 장기적으로는 노인빈곤층에 대한 기초생활보장급여 지급으로 연결된다. 즉 노동시장의 탄력성 회복을 위해 고용의 질을 다소 양보한 것이 결국에는 저연금으로 인한 국가의 복지비용 증가로 이어지게 되는 것이다.

## 외국인 노동자의 저연금 실태

소위 ‘라인강의 기적’으로 불리던 구 서독지역의 경제부흥기는 이미 제2차 세계대전 종료 후 10년이 채 지나지 않아 시작되었다. 1950년대 후반 구 서독의 노동시장은 거의 완전고용에 근접하였고, 오히려 노동력의 부족현상을 해소하기 위해 외국의 인력을 대거 받아들인 바 있다. 이렇게 과거 외국인 근로자로 독일에 들어온 이들의 경우에는 상대적으로 저임금을 받으며 노동에 종사하였다. 그 결과 2012년 말 과거 외국인 노동자로 일했던 연금수령자의 41.8%

[그림 5] 연금수급자의 국적별 평균연금액

(단위 : 유로)



자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI-Report 16/2014.

가 빈곤상태에 놓여 있는 것으로 나타났다.<sup>7)</sup> 65세 이상 독일인의 경우에는 단지 12.5%가 빈곤상태에 있는 것과 비교하여 약 세 배가 넘는 수치이다.

독일의 경우 적법하게 체류하고 있는 경우에는 외국인이라는 이유만으로 복지혜택에 있어 차별적으로 대우하지 않는다. 따라서 연금급여만으로 생활을 영위하기 어려운 경우에는 기초생활보장급여가 지급되는 등 사회부조의 혜택을 받게 된다. 즉 과거 이들 외국인 근로자의 낮은 임금수준이 약 50년이 지난 현재에 있어서는 복지재정의 부담을 가중시키는 부작용으로 나타나고 있는 것이다.

### 연금급여수준의 하락과 노인빈곤층 증가

물가인상률에 미치지 못하는 연금급여의 인상률로 인해 실질적인 연금급여수준이 하락하게 되면서, 결과적으로 연금급여만으로는 생활을 영위할 수 없는 노인빈곤층이 증가하고 사회부조에 해당하는 기초생활보장급여(SGB XII)의 수급자를 증가시키는 현상이 나타나고 있다.<sup>8)</sup> 실제로 사회법전 제12권에 기초한 기초생활보장급여를 수급하고 있는 65세 이상의 연금수급자 비율은 지난 2012년 한 해 동안 약 6.6% 증가하였고, 2013년에도 약 7.4% 증가한 것으로 조사되었다.<sup>9)</sup>

이러한 기초생활보장급여의 수급대상자는 노인과 노동능력 상실자로 크게 구분될 수 있는데(SGB XII 제18조), 2012년 말을 기준으로 한 자료에 따르면 연금수급대상자인 노인빈곤층(약 46만 5천 명)의 비율이 노동능력상실자(약 43만 5천 명)에 비해 더 높게 나타나고 있다.

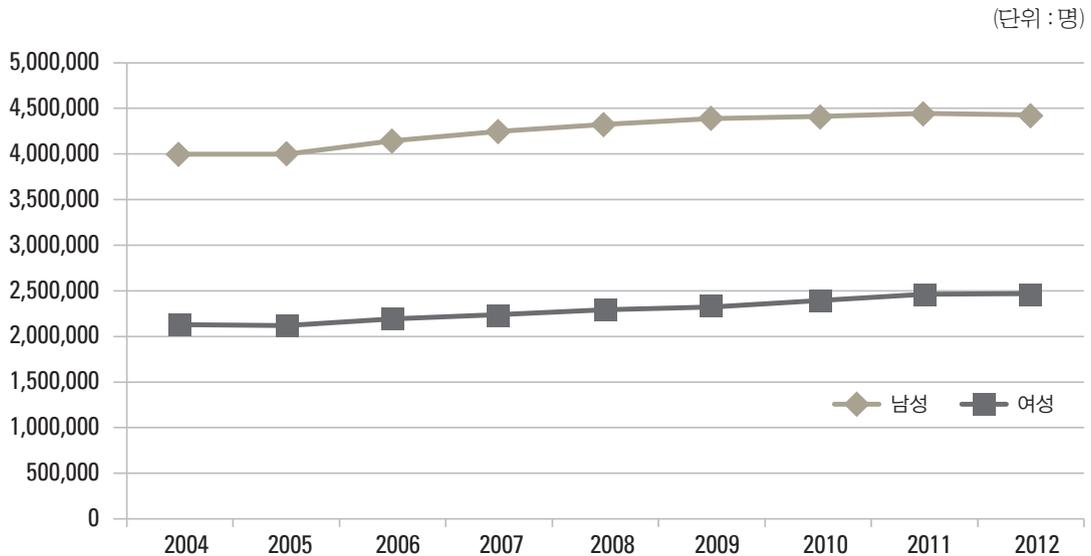
이와 같이 연금과 함께 기초생활보장급여를 수급하는 사례는 상대적으로 임금수준이 낮았던 여성에게서 더욱 빈번하게 발생하고 있다. 2012년 말 기준으로 구 서독지역의 경우에는 65세 이상의 여성 1,000명 중 33명이 기초생활보장급여를 수급하였던 반면, 남성은 1,000명 중

7) Jutta Höhne/Benedikt Linden/Eric Seils/Anne Wiebel, Die Gastarbeiter – Geschichte und aktuelle soziale Lage, WSI-Report 16/2014, S. 18.

8) 사회부조로서의 성격을 가진 사회보장급여는 사회법전 제12권에 기초한 기초생활보장급여와 실업급여II로 구분되는데, 노령연금의 수급연령에 달한 경우(SGB II 제7a조)에는 구직대상자에 포함되지 않아 실업급여II가 아닌 기초생활보장급여의 수급대상이 된다.

9) 디 벨트(Die Welt)지, Immer mehr Rentner auf Sozialhilfe angewiesen, 2013. 10. 22.

[그림 6] 미니잡 종사자 성별 구성비



자료 : 독일 연방노동청(BA), Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, 2013.

25명에 불과하였고, 구 동독지역의 경우 여성은 1,000명 중 21명, 남성은 1,000명 중 18명으로 나타났다.

이와 같은 여성의 저임금 및 빈곤 문제는 앞으로도 지속될 것으로 예상된다. 노동시장의 개혁과정에서 활성화시킨 미니잡 제도를 통해 고용증대의 효과를 가져온 것은 사실이지만 미니잡 종사자 중 여성의 비율이 상대적으로 높게 나타나는 상황은 미니잡 제도에 기초한 저임금 문제에 여성이 더욱 취약하다는 사실을 나타낸다. 물론 일과 육아를 병행하는 여성이 근로시간 측면에서 미니잡을 선택하는 등 그 제도적인 특성상 여성의 비율이 높을 수밖에 없는 것은 사실이지만, 다시금 고용의 질을 향상시키는 과정에서 여성의 저임금 문제는 반드시 고려되어야 할 요소에 해당한다.

## ■ 연금제도 및 노인빈곤층에 대한 독일 정부의 대응

독일의 사회보험제도는 사회법전체계로 개편된 이후에도 안정적인 운영을 위해 지속적인 노력을 하고 있다. 1990년대에 이어진 독일의 장기적인 불황의 원인을 복지재정의 과도한 지출에서 찾았던 정치권은 고용관련 규제의 유연화와 함께 사회보장제도의 개혁을 추진한 것이다.

연금보험의 경우에는 1992년 1월부터 사회법전체계에 포함되어 사회법전 제6권을 통해 규율되고 있다.<sup>10)</sup> 1990년대 말 경기회복에 대한 정책적 과제를 이어받았던 사민당의 슈뢰더 정부는 소위 뤼롭(Rürup)위원회로 불리는 “사회보장시스템의 재정적 지속성을 위한 전문가 자문위원회”를 구성하여 연금정책, 의료보험 등을 포함한 사회보장제도 및 가족지원정책의 개혁을 추진한 바 있다.<sup>11)</sup> 이러한 과정에서 연금보험에 관한 사회법전 제6권은 전면개정이 이루어졌으며, 그 내용에는 당시 연금수급 개시연령인 65세를 2011년부터 점진적으로 상향조정하여 67세까지 증가시키도록 한다는 개혁안도 포함되었다.<sup>12)</sup> 이와 같은 연금수급 기준연령의 상향조정안은 앞서 살펴본 바와 같이 2007년 사회법전 제6권의 개정 과정에 포함되어 법으로 명시되었다. 이러한 일련의 개혁과정은 국민의 사회보험금 부담은 증가시키지 않는 가운데 사회보험재정의 안정성을 확보하고자 한 노력으로 볼 수 있다.

하지만 연금재정의 안정성을 위해 연금급여액을 감소시키거나 인상률을 억제하는 것이 최상의 대책이 될 수는 없다. 연방정신의학회의 자료에 따르면 지난 2001년과 비교해 2012년에는 60대 이상의 노인층에서 우울증(+96%), 중독증세(+49%), 신경병증(+74%) 등이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 지난 2000년대 초반의 노동시장 및 사회보장제도의 개혁 이후 노인층의 경제적 빈곤상태가 증가한 것을 이러한 결과의 주요한 요인으로 제시하고 있는데, 이 연구를 진행한 전문가는 이와 같이 정신병적 증상으로 노동력을 상실하여 연금을 조기

10) BGBI. I. S. 2261, 1989. 12. 18.

11) 뤼롭(Rürup)위원회는 님슈타트(Damstadt)대학의 교수인 Bert Rürup을 위원장으로 2002년 9월 21일에 구성되어 2003년 8월 28일 결과물인 이른바 “Rürup-Berichts”의 발표를 끝으로 활동을 마감하였다.

12) BGBI. I. S. 754, 2002. 2. 19.

수급하게 되면 연금재정은 악화되고, 그 결과 연금급여가 인상될 수밖에 없는 악순환의 고리가 형성된다고 주장하고 있다.<sup>13)</sup>

이와 같이 연금급여와 관련하여 노인빈곤층의 증가와 같은 문제점을 발생시키는 원인으로 는 앞에서 지적한 바와 같이 사회보험 감면제도의 확대를 비롯하여 외국인 근로자 또는 여성 등에 대해 낮은 임금수준을 강요하는 것 등이 지적되고 있다.

결국 장기적인 측면에서 연금재정의 안정성과 연금급여수준의 향상이라는 두 마리 토끼를 모두 잡기 위해서는 고용안정성을 향상시켜야 한다. 즉 단기적인 고용증대 및 실업률 하락을 위한 정책적인 대응은 경기회복을 위한 수단으로서 사용되어야 하며, 장기적으로는 정규직 근로관계가 증가할 수 있도록 유도하여야 하는 것이다.

독일의 경우 과도한 복지재정의 부담이 경기침체로 이어진 부작용을 경험한 만큼 유연화 정책을 포기하기는 쉽지 않은 것이 사실이다. 하지만 노동정책에 있어서는 시민당이 참여하게 된 대연정 정부에서 지난 10년간의 개혁정책으로 인해 발생한 문제점을 수정하는 방향으로 정책이 진행되고 있다. 우선은 내년으로 예정된 법정최저임금제의 시행과 함께 저임금으로 인해 발생한 문제들의 점진적인 해결을 기대하고 있다. 그 밖에도 파견근로의 기간제한 부활, 기간제 근로계약에 대한 균등대우원칙의 강화 등 고용안정성 증대를 위한 정책의 시행도 예정되어 있다. 비록 연금급여를 확대하거나 연금수급자의 범위를 확대하는 등 노인빈곤층의 문제를 연금제도의 개정을 통해 해결하고자 하는 직접적인 정책이 논의되고 있는 것은 아니지만, 적어도 장기적인 측면에서 연금재정이나 노인빈곤층 문제에 대한 독일의 노동정책 및 복지정책의 방향성은 적절하게 설정되어 있는 것으로 평가할 수 있다. **KLI**

13) 디 벨트(Die Welt)지, Depressionen treiben Deutsche in die Altersarmut, 2014. 1. 26.