

독일 리스터연금제도의 평가와 시사점*

김 원 섭**

요약

인구고령화의 진전과 막대한 통일비용은 독일 연금재정에 심각한 위기를 야기하였다. 이에 더하여 경제의 세계화는 사회보험료를 부담하는 기업의 능력을 감소시켰다. 이를 타개하기 위해 독일은 공적연금의 급여를 삭감하고, 대신 인증제 개인연금인 리스터연금을 도입하여 노후소득보장의 수준을 유지하려 하였다. 리스터연금이 도입된 지 17년이 지난 지금 리스터연금제도의 성과에 대해 논쟁이 본격적으로 진행되고 있다. 이런 점에서 이 연구는 독일 리스터연금의 성과를 평가하고 한국에 주는 시사점을 도출하려 한다. 연구결과에 따르면 리스터연금의 가장 큰 성과는 노후소득보장에서 사적연금의 역할을 강화한 것이다. 리스터연금은 다른 사적연금과 달리 저소득층에게도 혜택을 확대하였다. 리스터연금의 가족정책적인 기능도 사적연금 활용의 새로운 전망을 보여주었다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 리스터연금은 애초의 목표를 달성하지 못하고 있다. 리스터연금은 목표한 가입율을 달성하지 못했고 목표한 저소득층보다는 고소득층이 리스터연금에 더 많이 가입한 것으로 나타났다. 또한 높은 수수료와 낮은 수익률 때문에 급여수준은 애초 기대보다 훨씬 낮을 것으로 예상된다. 이 결과로 리스터연금은 공적연금으로 삭감된 노후소득보장의 부족분을 완전히 보충하지는 못할 것으로 전망된다. 이에 따라 한국에서 리스터연금의 도입은 공적연금활성화, 사적연금시장의 투명성 강화, 공적연금과 사적연금의 협력적 관계 형성과 같은 전제조건이 갖추어진 이후에 고려될 수 있을 것으로 사료된다.

주요어: 독일연금개혁, 리스터연금제도, 사적 개인연금제도, 보조금형 개인연금제도

* 이 논문은 2015년에 보건사회연구원에서 실시된 위탁연구과제 ‘독일 리스터연금제도의 성과와 한계’에 기반하고 있다. 위탁연구과제의 결과는 한국보건사회연구소 연구보고서, 김상호, 김원섭, 원종욱, 우해봉, 정해식, 백혜연, 장인수, 손현섭(2015)에 포함되었다.

** 고려대학교 사회학과 교수(kimwonsub2@korea.ac.kr)

1. 서론

2001년 연금개혁은 독일 노후소득보장제도에 중대한 변화를 가져왔다. 개혁 전 독일 연금제도는 전형적인 비스마르크형이었다. 사회보험 방식의 공적연금이 주로 노후소득보장제도를 담당하고 사적 연금은 발전하지 못하였다. 하지만 고령화의 진전과 독일 통일의 비용은 연금재정을 갈수록 악화시켰다. 이에 더하여 세계화의 진전으로 사회보험료를 부담하는 기업의 능력은 상당히 감소하였다. 이러한 사정에서 독일은 연금제도의 과감한 개혁을 시도하였다. 개혁의 주요 내용은 공적연금의 급여를 삭감하고, 대신 사적연금의 활성화를 통해 연금재정의 부담을 절감하고 동시에 노후보장 수준은 유지하는 것이었다. 이를 위해 2001년 인중제 개인연금인 리스터연금이 도입되었다. 리스터연금의 도입은 노후소득보장에서 사적연금인 개인연금의 비중을 상당히 증가시켰다. 이에 따라 독일 연금제도는 전통적인 비스마르크형에서 공사연금의 혼합유형으로 전환하였다. 하지만 리스터연금제도가 의도했던 목표를 제대로 성취하였는지에 평가는 아직 명확히 내려지지 않았다.

독일의 많은 연금전문가들과 정치가들은 리스터연금에 대해 회의적인 입장을 보이고 있다. 독일의 기사당(CSU)의 당대표인 호어스트 제호프(Horst Seehofer)는 공적연금의 축소와 리스터연금의 도입으로 인해 국민의 절반이상이 사회부조수급자로 전락할 것이라고 전망하며 리스터연금을 실패한 제도로 규정하였다(Die Welt 2016.04.08.). 연금개혁을 주도한 뉘른베르크위원회에 위원으로 참가했던 놀마이어(Nullmeier, 2018)도 역시 개인연금을 활성화하려는 리스터연금의 목표가 실패하였다고 진단하였다. 리스터연금은 상위소득자의 연금수준을 향상시킬 뿐 애초 목표했던 가입율을 달성하지 못했고 2018년 이후부터는 리스터연금의 가입계좌의 수가 줄어들고 있어서 향후에도 목표 가입율을 달성하지 못할 것이라는 것이다. 또한 가이어(Geyer, 2012)는 리스터연금의 목표 집단인 저소득층의 리스터연금 가입율이 다른 소득집단의 가입율보다 오히려 낮다고 지적한다. 특히 임금소득이 없는 소득집단은 가장 낮은 가입율을 보였다. 이를 바탕으로 그는 리스터연금의 확대가 노인빈곤의 악화를 방지할 수 없을 것으로 우려한다. 이러한 회의론에 반해 역시 뉘른베르크위원회의 위원이었던 뵘쉬 쉬판과 그의 동료들은 (Börsch-Supan, Coppola, & Reil-Held, 2012; Börsch-Supan et al., 2016)는 리스터연금이 실패했다는 진단에 동의하지 않는다. 리스터연금이 애초 설정했던 가입율과 급여수준은 달성하지 못했고 행정기술상의 문제가 있지만 몇 가지 중요한 성과도 거두었다는 것이다. 우선 리스터연금은 적령형 연금을 확산시켜 미래 세대의 부담을 덜어주었다. 다음으로 저소득층, 젊은 세대, 아이를 가진 가족들은 리스터연금에 상당히 적극적으로 가입하고 있다. 이런 점에서 이들은 리스터연금의 정보전달을 활성화하고 투명성을 강화하는 등 제도를 개선하여 지속적으로

발전시켜야 한다고 주장한다. 한편, 우리나라에서도 연금재정의 지속성 문제가 본격적으로 논의되면서 공적연금을 부분적으로 대체할 사적연금 활성화의 일환으로 리스터연금제도가 검토되었다. 리스터연금의 적용가능성에 주목한 주요 연구는 김원섭 외(2006), 김원섭(2007), 김원섭과 강성호(2008)의 연구이다. 이들은 한국에서도 2007년 연금개혁이 국민연금의 소득대체율을 대폭 삭감하였기 때문에 노인빈곤이 더욱 심각해질 것으로 전망하였다. 이의 대안으로 이들은 리스터연금의 한국 적용모델을 구축하고 이의 사회정책적인 효과와 재정적인 효과를 제시하였다. 이후 조재훈과 양성문(2013)은 앞의 논의를 바탕으로 하여 한국에 리스터연금제도의 적용 시 소득효과에 주목하여 실질 소득대체율의 증가와 노인빈곤의 감소효과를 미래 가구소득을 추정하여 산출하였다. 이에 따르면 리스터연금제도의 도입은 국민연금제도 단독의 노후소득보장제도에 비해 빈곤완화 효과가 더 클 것으로 추정되었다. 이를 통해 정부는 노인빈곤에 따른 정부의 지출을 줄일 수 있을 것으로 예상되었다. 이 밖에도 김영미(2014)는 자영업자 노후소득보장제도의 일환으로 리스터연금의 제도를 소개하고 있다.

하지만 지금까지 연구는 리스터연금의 도입 배경, 제도의 내용, 특징 등을 검토하거나 한국에서 적용가능성에 집중하였다. 또한 한국의 적용에 대해서도 매우 긍정적인 전망이 지배적이다. 반면 독일에서의 리스터연금제도의 성과에 대한 연구는 매우 부족하다. 이런 점에서 리스터연금이 도입된 지 17년이 지난 지금, 리스터연금제도를 지난 성과에 비추어 평가하는 것은 매우 필요한 것이다. 이런 점에서 이 연구는 독일 리스터연금제도의 성과를 비판적으로 평가하고, 이를 바탕으로 한국의 연금제도 발전에 대한 시사점을 찾아보고자 한다. 즉 독일의 리스터연금이 애초에 설정한 목표를 어느 정도 달성했는지를 살펴보고, 리스터연금 발전이 한국에 어떤 시사점을 주는 지를 찾아보는 것이 이 연구의 목적이다. 이를 위해 이 연구는 우선 리스터연금제도의 도입 배경과 제도적 성격을 살펴본다. 다음으로 리스터연금제도의 정착과 발전에서 나타난 성과와 한계를 평가한다. 마지막으로 한국에 리스터연금의 성과가 한국에 주는 시사점을 검토해보고자 한다.

2. 독일 리스터연금의 도입 배경과 제도의 특징

1) 리스터연금제도의 도입 배경과 목표

독일 리스터연금의 도입은 국민연금 급여수준의 하락을 보충하기 위한 것이었다. 비스마르크형인

독일 연금제도는 아래의 특징을 가지고 있다. 첫째, 이는 주로 근로자의 노후를 위한 사회보험 형태이다. 재원은 사용자와 근로자가 부담한다. 둘째, 소득재분배보다는 소득지위보장을 주된 목적으로 한다. 마지막으로 공적연금이 상당히 높은 수준의 급여수준을 보장하기 때문에 사적 연금의 발전이 억제되는 경향을 보인다. 한편 비스마르크형 연금제도는 큰 단점이 있다. 연금의 재원을 사용자와 근로자가 거의 부담하기 때문에 임금비용을 높이는 것이다. 특히 1990년 이후 빨라지는 경제의 세계화 추세에서 높은 임금비용은 큰 부담이 되었다. 더구나 독일 통일의 비용은 연금보험료의 인상을 감당할 수 없는 수준으로 증가시킬 기세였다. 이에 따라 독일에서 2000년 이후 연금개혁의 목표는 간접임금비용인 사회보험 보험료의 억제가 되었다. 2006년 연금제도의 보험료율은 전체 사회보험 보험료 41% 중 약 절반인 19.5%였다(김원섭, 2007: 171).

국민연금 보험료율의 억제를 위한 주요한 수단은 급여수준을 삭감하는 것이었다. 2001년과 2004년 개혁으로 국민연금 표준연금의 소득대체율은 개혁 전의 48.3%에서 2050년에는 36.2%로 하락할 것으로 추정되었다(Hain, Lohmann, & Luebke, 2004; Deutsche Bank, 2005). 이때 국민연금의 표준연금은 평균소득자가 45년간 보험료를 납부했을 때 받을 수 있는 연금액으로 정의된다. 개혁의 결과 2030년에 36.6%를 상회할 것으로 예상되었던 보험료율은 22%내로 안정될 수 있게 되었다(Brall, Duenn, & Fasshauser, 2005).

2001년과 2004년 개혁은 하지만 소득보장의 목표도 포기하지 않았다. 국민연금의 급여수준에서 점차적으로 삭감된 12%의 급여수준은 기업의 임금비용을 올리지 않는 방법으로 보충되어야 했다. 이에 따라 보조금방식의 개인연금인 리스터연금이 새로이 도입되었다. 이 개인연금의 재원은 기업을 제외한 국가의 보조금과 가입자의 보험료로 충당되었다.

독일 정부의 2010년 보고서에 따르면 연금개혁은 공적연금 표준연금의 세전 소득대체율을 2008년 50.5%에서 2023년 46.2%로 삭감한다. 하지만 리스터연금이 이 삭감분을 보충하게 되기 때문에, 국민연금과 리스터연금을 합한 세전 총소득대체율은 향후에도 50% 이상으로 유지될 수 있을 것으로 기대되었다(BMAS, 2010: 39). 단 이 추계는 아래와 같은 가정에 기반하고 있다. 가입자들이 매년 총소득의 4%를 리스터연금에 적립한다. 리스터연금의 행정 수수료 비용은 10%로 제한된다. 적립된 보험료는 4%의 이자수익을 낳는다. 당시 4%는 매우 신중하게 설정된 수익으로 설명되었다(Bundestag Drucksache 16/11744: 3).

2) 리스터연금제도의 성격

(1) 리스터연금의 가입과 보조금

리스터연금은 자발적 가입의 원칙을 따랐다. 리스터연금의 주된 가입대상자는 개혁으로 국민연금 급여가 삭감되는 사람들이었다. 이에 따라 국민연금 당연가입자인 근로자, 자영업자, 출산크레딧의 적용을 받는 여성, 실업급여와 실업수당 수혜자, 병가급여 수혜자, 군복무자, 조기퇴직자와 이들의 배우자가 가입 대상이었다. 공무원과 직업군인 등은 대상자가 아니었지만 이후 대상으로 포함되었다(김영미, 2014: 421). 이에 반해 공적연금에 포괄되지 않은 자영업자, 직능보험에 가입되어 있는 자영업자와 고용인, 공적연금 임의가입자, 사회부조급여대상자, 공적연금 수급자, 소득이 공적연금가입의 최소 소득 이하인 자는 적용대상이 아니다.

리스터연금제도에서 정부는 정액의 보조금을 지급한다. 보조금은 우선 연방금융감독원에서 인증을 받은 보험상품에 가입한 가입자들이 신청할 수 있다. 해당하는 보험상품의 종류는 개인연금, 퇴직연금, 주택연금이 있다(김영미, 2014). 개인연금의 상품종류는 사적연금보험, 펀드형 연금보험, 은행 저축연금, 적립식 펀드 방식이 있다. 개인형 퇴직연금방식에는 임금희생방식의 퇴직연금이 해당된다. 이 방식은 근로자가 임금의 일부를 보험료로 납부하는 방식이고 직접보험, 연금금고, 연금기금 방식에서 사용된다. 특히 퇴직연금 방식에서 보조금은 인증기준을 충족시키지 않아도 지급된다. 2008년 이후부터는 주택연금 방식도 리스터연금에 추가되었다. 주택리스터(Wohn-Riester)방식에서는 리스터지원금을 받아 적립했다가 전부 또는 75%를 주택구입을 위해 사용할 수 있다. 이때 주택구입은 실 거주 목적만 인정된다.

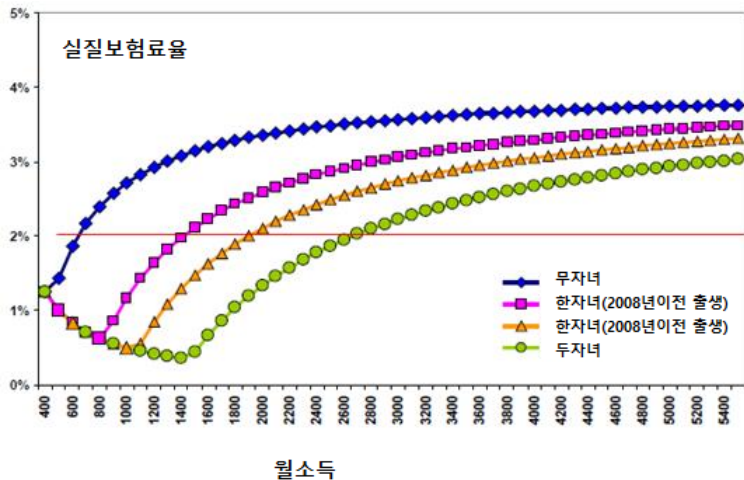
보조금은 기본보조금과 자녀보조금이 있다. 기본보조금은 최대 154유로이며 사회보험부과소득의 4%를 보험료로 납부할 때 다 받을 수 있다. 도입당시 138유로였던 자녀보조금은 2008년 이후 출생 아동부터는 300유로로 인상되었다. 가입자는 부과된 보험료에서 보조금이 차감된 부분을 스스로 납입한다. 또한 25살 이하 가입자는 200유로의 가입보너스를 한번 받는다.

(2) 리스터연금 사회정책적 기능: 소득재분배와 가족지원

리스터연금은 저소득층의 가입을 촉진하고 가족을 지원하는 장치들을 가지고 있다. 먼저 리스터연금의 정액 보조금에서 저소득층은 고소득층에 비해 본인이 부담해야 할 보험료의 상대적 부담이 적어진다. 동시에 리스터연금은 가입자의 자기책임성을 유지하기 위해 최저본인부담금 제도를 도입하였다. 보조금이 보험료를 상회하는 저소득의 가입자도 60유로는 자기부담금으로 납입해야 한다.

리스터연금 보조금의 또 다른 특징은 가족을 지원하는 것이다. 독신인 경우는 기본보조금만 받지만 자녀가 있는 경우는 자녀보조금도 받아서 보조금이 월등히 많아진다. 보조금이 많아지면 자신이 부담하는 본인 부담 보험료가 낮아지기 때문에 가입유인이 커지게 된다. [그림 1]은 독신과 가족의 실질 본인부담율을 자녀수별, 소득별로 보여주고 있다(Thiede, 2013: 5). 여기서 실질 본인부담율은 최대 보조금을 받기 위해 가입자가 직접 부담하는 보험료율로 정의된다. 이 보험료율에서는 정부보조금은 제외된다. 2008년 이후 출산 자녀부터 자녀보조금이 두 배 이상으로 인상되었기 때문에 이를 구분하였다. 독신이고 월소득 600유로 이하 소득을 가진 사람의 경우 실질보험료율은 2%보다 낮지만, 이미 1300유로부터 실질보험료율은 3%를 넘어서게 된다. 하지만 자녀를 하나 가진 독신인 경우는 자녀의 출생년도에 따라 월소득 1400유로부터 1900유로까지 실질보험료율은 2%이하에 머문다. 두 자녀를 가진 독신은 월소득 1800유로까지 1%미만, 월 2600유로까지 2%의 미만의 실질보험료를 부담한다.

[그림 1] 독신가구의 실질 보험료율(아동수별)

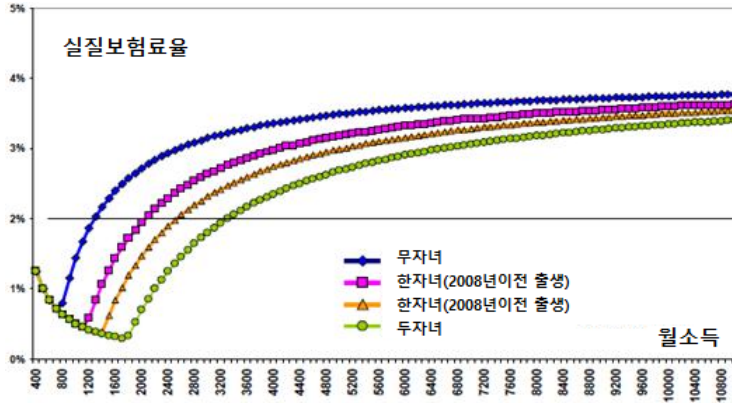


자료: Thiede, 2013: 5

[그림 2]는 결혼한 부부의 실질보험료를 자녀수에 따라 보여주고 있다(Thiede, 2013: 6). 자녀가 없는 부부인 경우는 부부의 합산 사회보험부과소득이 월 1200유로 미만인 경우까지 실질보험료율은 2% 미만이다. 이후 아동수에 따라 실질보험료율은 하락한다. 그러나 한명은 2008년 이전에, 한명은 2008년 이후에 출산한 두 자녀를 가지고 있는 부부인 경우에는 보험료율이 월 3200유로까지 2%로

제한된다. 결론적으로 리스터연금제도에서는 가입 가구의 소득이 낮아질수록, 그리고 결혼할수록, 자녀수가 많아질수록 본인부담 보험료는 낮아진다.

[그림 2] 부부가구의 실질 보험료율(아동수별)



자료: Thiede, 2013: 6

(3) 리스터연금 세금부과제도

다른 사적 연금 지원제도와 같이 리스터연금도 보험료에 대한 소득공제혜택을 제공한다. 리스터연금의 보험료는 2008년 이후 2100유로 한도에서 조세부과소득에서 공제된다. 이때 리스터연금의 특성상 소득이 높은 사람이 소득이 낮은 사람들보다 더 많은 혜택을 받을 수 있다. 소득이 높은 사람은 보조금 혜택과 세금공제혜택을 다 받을 수 있고, 소득이 낮은 사람들은 보조금혜택만 받기 때문이다. 이 문제를 해결하기 위해 소득공제 혜택이 보조금혜택보다 높은 사람들은 세금공제혜택을 다 받지 못하고 보조금을 뺀 만큼만 받게 하였다. 예를 들면 세금공제혜택으로 600유로의 혜택을 받은 독일인의 리스터연금 가입자는 600유로에서 154유로를 뺀 만큼만 세금감면을 받게 된다.

리스터연금은 또한 보험급여에 대해 세금을 부과한다. 위에서 보듯이 저소득층이 정액의 보조금을 받는 반면 고소득층은 2100유로까지 세금공제혜택을 받을 수 있기 때문에 보조금보다 많은 혜택을 받는 것이 가능하다. 이를 방지하기 위해 리스터연금에서는 보험급여는 조세부과대상이 된다. 고소득층은 보험료 수급 시 자신들이 받은 세금공제혜택을 연금수급시 소득세의 형태로 다시 납부하게 된다. 반면 저소득층들은 급여수급시 소득이 낮아서 거의 세금을 내지 않는다.

(4) 리스터연금의 인증기준

리스터보조금은 보험감독원의 인증을 받은 상품에 한하여 지원된다. 상품의 인증기준은 노령인증법(Alterszertifizierungsgesetz)에 의해 규정되었다. 인증기준의 목적은 노후소득에 보다 많은 기여를 할 수 있게 개인연금상품을 재구성하는 것이다.

인증기준은 아래와 같다(Hagen & Kleinlein, 2011: 5). 첫째, 2012년 이후 체결된 계약에서 보험금의 지급은 62세 이후부터 시작한다. 이전에 계약된 상품은 60살부터 지급이 시작될 수 있다. 유럽법정의 결정에 의해 2004년 이후 남녀에게 동일한 보험료와 급여가 적용되어야 한다. 둘째, 원금보장 원칙이다. 보험자는 급여개시 시점에서 최소한 보험수급자가 납입한 보험료와 정부보조금의 합 이상의 금액을 확보하고 있어야 한다. 셋째, 급여는 연금방식으로 지급해야 한다. 종신연금 형태나 일시금과 85세 이후 연금형의 혼합형태가 가능하다. 일시금은 30% 이하로만 허용된다. 넷째, 계약체결비용과 운영비용은 최소 5년에 걸쳐 환수되어야 한다. 다섯째, 보험사는 보험상품에 대한 정보를 제공할 의무가 있다. 보험사는 보험료의 사용, 적립금의 규모, 계약수수료와 행정비용, 투자수익률, 투자의 도덕적, 사회적 성격 등에 관해 정보를 제공할 의무가 있다. 도입 당시 이 규정은 상당히 엄격한 편이었다. 정부는 이 의무를 충족시키지 않는 보험사에 벌금을 물리거나 인증을 박탈할 수 있었다. 하지만 2004년 이후 정보제공의무는 상당히 완화되었다. 이 의무를 이행하지 않는 보험사에 대한 벌칙도 인증 박탈 대신 2500유로까지의 벌금을 부과하는 것으로 완화되었다.

3. 리스터연금의 성과

리스터연금의 첫째 성과는 가입자의 확대에서 볼 수 있다[표 1]. 2018년 1/4분기 현재 리스터연금의 계약건수는 16,584 천건이다. 이 계약건수의 계산에는 해약건수와 보험료 미납분도 함께 고려되었다. 2008년 당시 해약건수는 480,000건으로 해약율은 5% 였다. 또한 보험계약 후 15%는 실제로는 보험료를 납부하지 않는 것으로 나타났다(Blank, 2011: 111).

리스터연금 가입 자격이 있는 대상자의 측정은 쉽지 않다. 이는 간접적으로 가입 자격이 있는 국민연금 당연가입자 배우자의 정확한 파악이 어렵기 때문이다. 2002년 12월 당시 리스터연금의 가입 대상자는 약 3860만 명으로 예측되었는데, 이는 15세부터 64세까지 인구의 71%에 해당하는 규모였다(Blank, 2011: 111). 가입자 수는 도입 초기에는 그렇게 빨리 증가하지 않다가 2005년 이후 증가속도가 빨라졌다. 2017년 4분기에 달성된 1659만 계약건수는 가입대상자 37.5만명의 약 44%에 해당

한다(Börsch-Supan et al., 2016: 32). 이는 도입 당시 설정된 목표인 70~75%의 가입율에는 미치지 못한다. 또한 2018년 1/4분기의 계약계좌의 수는 오히려 줄어드는 추세를 보였기 때문에 향후에도 가입율의 증가는 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 44%의 가입율은 민간보험으로는 매우 높은 것이다. 한편 가입자들은 보조금을 포함하여 임금의 4%까지 보험료를 납부할 경우에만 최대 보조금을 수급하게 된다. 2007년부터 2009년까지 계약건수 중에 최대 보조금을 수급한 비율은 약 60%였다(Stolz & Rieckhoff, 2013).

[표 1] 리스터연금 계약건수의 추이

연도	보험상품	은행상품	투자펀드상품	주택리스터	전체
2001	1,400				1,400
2003	3,451	197	241		3,889
2005	4,524	260	574		5,358
2007	8,194	480	1,922		10,596
2009	9,995	634	2,629	197	13,454
2011	10,998	750	2,953	724	15,426
2013	11,030	805	3,027	1,154	16,000
2015	10,996	804	3,125	1,564	16,489
2017	10,867	726	3,233	1,767	16,593
1/2018	10,843	715	3,252	1,774	16,584

자료: BMAS(2018)

둘째, 리스터연금이 추구하는 가족 친화성과 저소득층 지원효과는 가입자의 구조에서 반영되었다. 먼저 가족친화적 구조의 측면은 독일 SAVE 패널데이터 2001-2010의 조사자료를 바탕으로 한 뷔어쉬 쉬판 외(Börsch-Supan, Coppola, & Reil-Held, 2012)의 분석이 보여준다. 이에 따르면 자녀가 없는 가구에서 리스터연금의 가입율은 27%, 자녀가 하나인 가구에서 38%, 자녀가 둘인 가구에서 56%, 셋인 가구에서는 68%였다. 자녀의 수가 많은 가구일수록 높은 가입율을 보이는 것이다. 이는 아동수가 많아질수록 가입율은 떨어지는 다른 사적연금의 추이와는 반대되는 것이다. 따라서 이는 자녀보조금의 효과가 확실히 나타난 것으로 해석될 수 있다.

또한 리스터연금제도의 또 다른 목표인 저소득층의 사적연금 가입을 촉진하는 목표도 효과를 보이고 있다. 같은 연구(Börsch-Supan, Coppola, & Reil-Held, 2012: 17)에 따르면 다른 사적연금과 같

이 리스더연금도 소득이 높을수록 가입율이 높다. 소득이 월 1000유로 미만인 가구의 리스더연금 가입율은 약 19%인 반면 소득이 월 2000유로 이상인 가구들은 절반이상이 리스더연금에 가입하였다. 하지만 동시에 퇴직연금과 다른 사적연금에서 월 1000유로 이하 저소득가구의 가입율이 4%미만에 그치는 점을 고려한다면 저소득층의 리스더연금의 가입율은 다른 사적연금에 비해서는 현저히 높다고 할 수 있다. 이런 점에서 리스더보조금이 저소득 가구에겐 상당히 큰 가입유인을 제공하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 리스더연금은 사적연금의 확대에 기여하였다. 뵈어쉬 쉬판 외(Börsch-Supan et al, 2016: 39)에 따르면, 2002년에 사적연금을 하나도 보유하지 않은 가구의 비율은 약 73%였지만 2012년에는 약 39%로 하락하였다. 반면 사적연금 상품 하나에 가입한 가구는 2002년에 약 23%에서 2012년에는 약 36%, 두 개의 상품에 가입한 가구는 2002년 약 4%, 2012년에는 약 20%로 증가하였다. 이런 점에서 리스더연금의 가장 큰 성과는 독일에서 사적연금의 영역과 비중을 확대한 것이라 할 수 있다. 리스더연금의 도입은 독일 연금제도에 중요한 변화를 초래하였다. 독일 연금제도에서 사적연금은 더 이상 “카푸치노 위에 얹힌 크림”처럼 불안한 것이 아니다. 이제는 공적연금과 함께 노후소득 보장의 중요한 요소로 정착하고 있는 것이다.

4. 리스더연금에 대한 비판

리스더연금은 국가가 개인의 저축을 촉진하기 위해 실시하는 조치이다. 사적연금의 규제에서 국가의 가장 중요한 관심은 사적연금 상품이 가지고 있는 불확실성을 감소시켜 소비자들이 안심하고 상품을 선택할 수 있게 하는 것이다. 하지만 다른 사적연금 지원조치와 달리 리스더연금은 사회정책적 목표도 추구한다. 이는 리스더연금이 기존의 공적연금의 일부를 대체하기 위해 도입되었기 때문이었다. 따라서 리스더연금에 대한 비판과 평가도 주로 이 두 가지 측면에서 진행된다.

1) 사회정책적 측면에서 비판

사회정책적 측면에서 리스더연금의 가장 중요한 목표는 공적연금의 감축에 따른 연금급여의 손실을 상쇄하는 것이다. 이를 위해서는 먼저 공적연금의 축소로 연금액을 상실하는 사람들이 리스더연금에 가입해야 한다. 리스더연금은 특히 저소득층과 취약계층의 가입을 주요한 정책 목표로 내세우

고 있다. 또한 이렇게 가입한 사람들이 받는 급여수준이 공적연금 상실분을 상쇄할 정도로 충분해야 한다.

(1) 리스터연금 가입자의 확대와 소득재분배기능

앞의 장에서 보여준 것처럼, 리스터연금의 계약건수는 2018년 1분기 1658만개로 늘어났다. 이는 가입대상자의 44%에 해당하는 것으로 사적연금제도로서는 상당히 넓은 포괄범위를 자랑한다. 하지만 동시에 절반 이상의 가입대상자가 가입을 하지 않고 있다고 볼 수 있다. 애초 목표했던 가입율은 달성되지 않은 것이다. 또한 위의 가입율은 연금상품 계약 건수를 바탕으로 한 것이기 때문에 실제 가입율은 이보다 더 낮을 것으로 생각된다.

리스터연금의 주요 타겟인 저소득층의 가입에 대해서도 논란이 있다. 리스터를 비롯한 낙관론자들은 저소득층이 고소득층보다 리스터연금에 더 많이 가입하고 있다고 주장한다(Stolz & Rieckhoff, 2013). 2013년 인터뷰에서 발터 리스터는 아래와 같이 말했다. “리스터연금 가입자의 30% 이상이 만유로 이하이고 또 다른 20%가 2만유로 이하 저소득자이다.... 리스터연금은 소득이 낮은 사람에게도 유리한 제도이다“(Handelsblatt 2013.07.17).

[표 2] 리스터연금 가입자의 소득 구조

년 소득 (유로)	2010	2011	2012
10000 미만	26.2	28.1	26.6
10000 ~ 20000	20.3	19.7	19.4
20000 ~ 30000	19.6	18.3	18.6
30000 ~ 40000	15.7	14.8	15.2
40000 ~ 50000	8.5	8.4	7.6
50000 이상	10.1	10.7	11.6

자료: Stolz & Rieckhoff(2013)

리스터가 말했던 것처럼, 리스터연금 가입자들 중 절반이 중위소득 이하의 소득계층에 속한다. [표 2]가 보여주는 것처럼, 연소득 20000유로 이하인 가입자의 비중은 2010년 46.5%, 2011년 47.8%, 2012년 46%에 달하여 가입자의 약 절반이 소득이 낮은 계층에 속해 있다. 하지만 이 자료를 바탕으로 저소득층이 고소득층보다 리스터연금에 더 많이 가입한다고 말할 수는 없다. 왜냐하면 전체 인구에

서 저소득층의 수가 고소득층의 수보다 많기 때문이다. 리스터연금에 저소득층이 어느 정도 가입하고 있는지를 보려면 가입자 전체에서 비중보다는 각각의 소득층에서 가입한 사람의 비율을 보여주는 소득계층별 가입율을 밝혀야 한다.

[표 3]은 소득계층별 리스터연금의 가입율을 보여주고 있다. 2004년 저소득층인 소득 1분위와 소득 2분위의 가입율은 7.5%이었다. 이에 비해 고소득층인 소득 4분위와 소득 5분위의 가입율은 각각 10.7%와 11.3%로 저소득층의 가입율보다 확연히 높았다. 2010년에는 저소득층인 소득 1분위의 가입율은 22.1%로, 2분위인 경우는 27.2%로 상승하였다. 하지만 고소득층 가입율의 증가는 이보다 더 커서 소득 4분위는 31%로, 소득 5분위는 33.9%로 상승하였다. 이 결과 고소득층의 가입율이 저소득층의 가입율보다 더 높았다.

[표 3] 소득계층별 리스터연금의 가입율

(단위: %)

구분	서독		구동독		독일 전체	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010
1분위	5.7	22.9	12.8	20.0	7.5	22.1
2분위	7.1	25.1	9.1	36.2	7.5	27.2
3분위	8.4	30.2	13.4	30.3	9.3	30.2
4분위	10.2	30.7	12.4	32.5	10.7	31.0
5분위	10.4	34.3	14.3	32.2	11.3	33.9

자료: Geyer, 2011: 19

리스터연금의 가입율은 교육수준에 따라서도 다르게 나타난다. 교육수준이 낮은 사람들보다는 교육수준이 높은 사람들이 리스터연금에 더 많이 가입하는 것으로 나타났다. [표 4]는 교육수준 별 리스터연금의 가입율을 보여준다. 가입율은 잠재적 급여대상자들 중에 가입한 사람의 비율로 정의되었다. 2004년 교육수준이 높은 그룹의 잠재 가입대상자들 중 9.7%가 리스터연금에 가입하였다. 반면 낮은 교육수준을 가진 사람들은 가입대상자 중 6.7%만 가입하였다. 이는 전체 평균인 9.6%보다 낮은 수준이었다. 중간정도의 교육수준을 가진 사람들의 가입율은 10.3%로 전체 가입율의 평균에 근접하였다. 2010년 교육수준이 낮은 사람들의 가입율은 19.3%로 크게 증가하였다. 하지만 여전히 전체 평균 가입율인 29.7%보다는 현저히 낮았다. 하지만 교육수준이 높은 사람들과 중간정도인 사람들의 가입율은 이보다 더 크게 증가하여 2010년에 30.9%와 35%에 이르렀다.

[표 4] 교육수준별 리스터연금 가입율의 추이

	2004	2010
전체 가입율	9.6	29.7
낮은 교육수준	6.7	19.3
중간 교육수준	10.3	30.9
높은 교육수준	9.7	35.0

자료: Geyer, 2011: 18

독일의 사회정책자문회(Sozialbeirat)는 2011년 자문보고서에서 리스터연금이 노년빈곤의 효과적인 수단이 되지 못하고 있음을 지적하면서 개선을 촉구하고 있다. 특히 이 보고서는 근로소득취약자, 저소득자영업자, 장기실업자 등 취약집단들에게 이 제도가 별 도움을 주지 못하고 있음을 지적하였다(Sozialbeirat, 2011).

(2) 낮은 급여수준

연금개혁에서 약속된 것은 개혁 이후에도 국민연금과 리스터연금을 합한 총연금급여액이 삭감되기 전에 국민연금이 제공하던 급여수준을 보장해 줄 것이라는 것이었다. 하지만 리스터연금이 도입 17년이 지난 지금 이 약속이 제대로 지켜질 것이라고 생각하는 사람들은 많지 않다. 리스터연금의 긍정적인 기능을 강조하는 학자들도 리스터연금이 애초에 약속한 대로 공적연금의 삭감분을 완전히 보충하기 위해서는 상당히 낙관적인 가정들이 필요하다고 토로한다(Hagen & Schaefer, 2012: 20).

뵐러쉬 쉬판과 가슈(Börsch-Supan und Gasche, 2010)의 분석에 따르면 리스터연금이 연금부족분을 채우기 위해서는 아래와 같은 전제를 충족해야 한다. 우선 가입자는 45년간 긴 기여기간을 채워야 하고, 공식 연금수급개시기간에 급여를 수급하기 시작해야 하며, 리스터연금 보험료의 명목 수익률이 4.5%를 달성하고, 완전보조금을 충족시키는 보험료를 납부해야 한다. 하지만 이 전제들은 대부분 실제로 충족되지 않았고 리스터연금 도입 이후 악화된 것으로 나타났다. 특히 하겐과 클라인라인(Hagen und Kleinlein, 2011)의 분석에 따르면 2011년 리스터연금의 수익율은 도입 당시의 수익율보다 훨씬 낮았다. 이에 따라 2011년에 리스터연금에 가입한 사람들의 급여수준은 2001년에 가입한 사람들에 비해 훨씬 낮을 것으로 예상되었다.

독일의 상품비교 잡지인 피난츠테스트(Finanztest., 11/2012)의 조사에 따르면 2012년 새로이 알리안츠 보험의 리스터연금상품에 가입을 한 사람은 2002년에 똑같은 조건으로 가입한 사람이 받는

급여의 52%에 해당하는 급여보장(die garantierte Rente)만을 받을 수 있을 것으로 추정되었다. 급여 수준의 인하는 몇몇 상품에 국한된 것이 아니었다. 다른 보험사에서도 사정은 비슷했다. 보험사 베카(Beka)의 상품에서는 같은 사례에서 2011년 가입한 사람이 받을 수 있는 급여는 2001년 가입한 사람이 받을 급여의 51%, 코스모스디렉트(CosmosDirekt)에서는 53%로 타나났다. 즉 리스터연금의 급여수준은 출범한지 약 10년 만에 절반 수준으로 떨어진 것이다.

이에 더하여 대부분의 상품에서 구매력을 기준으로 한 급여수준은 더욱 하락할 전망이다 (Finanztest, 11/2012). 심지어 구매력 기준으로 보면 나중에 수급하게 될 연금급여의 수준은 정부보조금을 합하여 자기가 보험료로 낸 것보다 오히려 더 적을 것으로 예상되었다. 독일경제연구소(DIW)와 프리드리히 에버트 재단(Friedrich-Ebert-Stiftung)은 리스터연금에서 자기가 낸 보험료만큼 수급하기 위해서 필요한 급여수급 기간을 추정하였다(Hagen & Kleinlein, 2011: 10-11). 이 조사는 모델 케이스로 2001년에 35세의 나이로 리스터연금에 가입하여 67세부터 연금을 수급하는 남자와 여자 가입자를 설정하였다. 분석에 따르면 여자 가입자가 자신이 낸 보험료와 정부보조금을 급여로 다 돌려받으려 한다면 78.4세까지 연금을 수급해야 한다. 남성 가입자의 경우는 76.8세로 이보다 더 짧았다. 이때 보험료의 추가적인 수익은 없는 것으로 가정되었다. 보험료의 수익을 추구한다면 수급기간은 더 늘어난다. 만약 2.5%의 수익률을 추구한다면 여자 수급자는 90세까지, 남자 수급자는 85.8세까지 수급해야 한다. 하지만 같은 조건의 가입자가 2011년에 가입한다면 자신이 낸 보험료와 정부보조금을 돌려받는데 필요한 수급기간은 더 늘어난다. 남여가입자는 84.2세까지 수급하여야 한다. 즉 2011년 이후 가입한 사람들의 수익은 훨씬 떨어진 것이다. 더구나 이 사람들이 2.5%의 수익률을 이루고자 한다면 109.8세 까지 급여를 수급하여야 한다.

이렇게 급여수준이 하락한 것은 주로 아래와 같은 요인에 기인한다. 리스터연금의 낮은 수익률, 생명표의 변경, 남녀동일계정의 적용, 초과이익배당의 축소. 이들은 모두 급여수준 산정의 근거가 되는 요인들과 관련이 있다. 연금급여는 수익률, 사망률, 행정비용, 초과이익배당과 같은 요인들에 의해 결정된다.

먼저 리스터연금의 낮은 수익률은 예상했던 급여수준을 제공하지 못하는 중요한 요인이다 (Joebges et al., 2012: 7). 리스터연금 도입 당시 리스터연금은 연금수급기간과 전체 가입기간을 걸쳐 4%~4.5%의 수익률을 낼 것으로 전제되었다. 하지만 설정된 수익률은 실제로는 실현되지 않을 것으로 예상된다. 모델 케이스로 삼은 2001년 35세의 나이로 리스터연금에 가입한 여성과 남성 가입자의 경우 여러 조건들이 좋다면 3.9%의 수익률을 달성할 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 2011년에 가입한 여성의 경우는 예상되는 수익은 3.59%, 남성의 경우는 2.98% 정도에 머물 것으로 예상

된다(Joebges et al., 2012: 7).

이렇게 낮아지는 수익률은 리스터연금 상품에만 해당하는 것은 아니다. 독일에서는 거의 모든 연금상품과 생명보험 상품에서 수익률이 저하하고 있다. 이를 반영하여 독일 재정부는 1994년 이래 보증이자(Garantiezins)의 수준을 인하하고 있다. 보증이자는 생명보험 급여산정의 근거가 되는 수익률의 최대치로 작동한다. 이에 따라 2002년에 리스터연금 보험에 가입한 가입자의 경우에는 3.25%의 보증이자가 적용되지만 2012년에 가입한 가입자에게는 1.75%의 보증이자가 적용된다. 이렇게 낮은 보증이자는 리스터연금의 급여수준의 예상에서 애초 근거가 되었던 4.5%의 수익률이 지켜지지 않을 것임을 보여주고 있다. 실제로 2012년 새롭게 가입하는 가입자들의 가입기간 동안의 수익률은 1% 이하에 머물 것이라는 비관적인 전망도 제시되고 있는 형편이다(Joebges et al., 2012: 7).

급여수준 하락의 둘째 원인은 생명표의 변경에 따른 **기대여명의 상향**이다(Hagen & Kleinlein, 2011: 8). 기대여명은 급여수준을 결정짓는 중요한 요소인데 생명표에 의해 제시된다. 그런데 생명표는 여러 개가 존재한다. 독일에서는 독일통계청과 독일보험계리사협회(DAV, Deutsche Aktuarvereinigung)의 생명표가 사용된다. 이들은 기대여명과 고려되는 위험에서 차이가 난다. 보험감독원(BaFin)은 그 중 하나를 선정하여 보험회사에 권고한다. 2004년까지 보험감독원은 독일계리사협회의 생명표인 DAV94R을 권고하였다. 이 생명표는 남성과 여성을 구분하고 있다. 2005년부터 남녀동일계정이 적용되면서 보험감독원은 이에 맞추어 생명표인 DAV04R을 권고하게 된다. 보험계리사협회의 이 두 생명표는 모두 통계청의 생명표보다는 낮은 사망률과 긴 기대여명을 제시하고 있다. 또 이들은 이미 보험에 가입한 가입자들에게 특히나 긴 기대여명을 적용하는 것에서 공통점을 가지고 있다. 이에 비해 통계청의 생명표는 보험의 기존 가입 변수를 고려하지 않는다.

[표 5]는 모델 케이스의 기대여명을 통계청의 생명표와 보험계리사협회의 두 가지 생명표를 비교해서 보여주고 있다. 모델 케이스는 35세로 2001년 리스터연금에 가입한 여성이다. 보험계리사협회의 DAV04R 생명표에서 여성의 기대여명은 91.93세인데 반해 통계청 생명표의 기대여명은 87.04세이다. 양 생명표의 기대여명의 차이는 4.89세이다. 2011년에 리스터연금에 가입한 여성의 경우는 양 생명표의 차이가 더 벌어진다. 보험계리사협회의 DAV04R가 97.65세, 통계청은 88.21로 9.44세나 차이가 난다. 기대여명이 길면 길수록 급여는 낮아지기 때문에 보험회사가 기대여명이 긴 보험계리사협회의 생명표를 근거로 급여를 산정하면 급여수준은 떨어지게 된다.

낮은 수익률의 셋째 요인은 **남녀동일계정의 도입**과 관련이 있다. 이 규정에 따라 2005년 이후 리스터연금에서 연금급여의 산정에서 남녀차이는 고려되지 않는다(Hagen & Kleinlein, 2011: 6). 남녀동일계정의 원칙은 보험사들이 방어적인 입장을 취하게 하였다. 보험사는 여성가입자를 기본으로

보고 전체 가입자의 예상 기대수명을 늘려 잡았다. 이에 따라 전체 보험료 수준은 남녀 가입자 대상의 평균적인 보험료 수준보다 더 올라가게 되었다. 남자들의 보험료는 상당히 인상된데 반해, 여자들의 보험료는 소폭으로만 인하된 것이다. 이 결과 보험사는 유리한 사망률 설정에 따른 추가적인 이익을 얻게 되었다.

[표 5] 생명표들의 기대여명 차이

	독일 통계청	보험계리사협회 DAV04R
2001년 가입, 35세 여성	87.04	91.93
2011년 가입, 35세 여성	88.21	97.65

자료: Hagen & Kleinlein, 2011: 9

리스터연금의 낮은 수익률의 마지막 요인은 **추가수익의 분배규정**이 하향 조정된 것이다(Hagen & Kleinlein, 2011: 9-10). 보험사는 신중한 급여산정을 통해 추가수익을 얻을 수 있다. 추가수익은 세 가지 경로에서 발생할 수 있다. 우선 보험사의 투자수익이 보증이익보다 높을 때 추가수익은 발생한다. 둘째, 보험사의 실제 행정비용이 산정된 행정비용보다 낮을 때도 추가수익이 발생한다. 셋째, 가입자들이 예상한 것보다 일찍 사망해도 추가수익이 발생할 수 있다. 리스터연금 도입 당시 규정에 따르면 보험사는 이렇게 발생한 추가적인 수익의 90%를 다시 보험가입자에게 돌려주게 되어 있었다. 하지만 2005년 이후 추가수익 분배규정은 상당히 완화되어 보험사는 75%만 가입자에게 돌려주게 되었다. 이에 따라 보험사의 수익은 상당히 증가하였지만 가입자의 급여수준은 떨어지게 되었다.

2) 보험 상품에 대한 규제에 관한 비판

리스터연금은 사회정책적 목적으로 재구성된 민간보험 상품이다. 민간보험 상품에 대한 국가의 규제는 사적연금 상품의 급여와 상품설계에서의 불확실성을 최대한 감소시키는 것을 목표로 한다. 인증기준을 통한 국가의 강한 규제에도 불구하고 리스터연금은 상품의 불확실성에 대한 논란을 피하지 못하고 있다. 리스터연금의 불확실성은 상품에 대한 정보, 상품수수료와 급여 수준에 관한 것으로 나누어져 진행되고 있다.

(1) 가입 자격에 대한 불완전한 정보

사람들이 리스터연금에 가입하지 않는 중요한 이유는 경제적으로 여력이 없는 것이다. 하지만 정보 부족 역시 사람들이 가입하지 않는 주요한 원인으로 나타났다. 사람들의 금융지식이 짧아서 복잡한 연금제도에 가입하기 어려운 것이다. 특히 저소득층은 일반적인 교육수준과 금융교육의 수준이 낮아서 리스터연금에 더욱 가입하기 어려워하는 경향이 있다(Blank, 2011: 420; Braun, 2015).

[표 6] 리스터연금 지원 자격에 대한 주관적 인식과 객관적 자격(%)

		주관적 인식		전체
		유자격	무자격	
객관적	유자격	62.47	37.53	100
	무자격	14.52	85.48	100
전체		49.42	50.58	2047

자료: Coppola & Gasche, 2011: 10

조사에 따르면 자신들이 리스터연금에 대한 신청자격이 있는 알지 못하는 사람들이 많은 것으로 나타났다(Coppola & Gasche, 2011: 10). [표 6]은 코폴라와 가셰(Coppola und Gasche)가 주관적 자격과 객관적 자격에 대해 조사한 것이다. 이에 따르면 49% 응답자가 지원금 자격이 있다고 생각하고, 나머지 51%가 자격이 없다고 생각하였다. 하지만 실제로는 73%가 자격이 있었고, 27%가 없었다. 리스터연금의 수급자격이 있는 사람들 중에서 63%만이 자기가 자격이 있는지 알고 있었고 나머지 37%는 자기가 자격이 있는지를 알지 못하였다.

[표 7] 리스터연금 지원 자격에 대한 주관적 인식이 옳은 정도

		주관적 인식		전체
		유자격	무자격	
객관적	유자격	92.00	54.01	72.78
	무자격	8.00	45.99	27.22
전체		100	100	2047

자료: Coppola & Gasche, 2011: 10

[표 8] 소득별 주관적 자격과 객관적 자격(%)

소득분위	무자격자 가구의 비중		자격의 과소평가비율
	객관적	주관적	
1	27.02	64.65	41.10
2	32.59	54.46	26.18
3	30.64	49.74	23.57
4	23.95	43.24	22.83
5	21.97	40.45	22.46
전체	27.22	50.58	27.32

자료: Coppola & Gasche, 2011: 13

또한 [표 7]은 자격에 대한 주관적 인식이 어느 정도 옳은 지를 보여준다. 자격이 있다고 생각하는 사람들 중 92%가 실제로 자격이 있었다. 반면 자신이 자격이 없다고 생각한 사람들 중 54%는 실제로는 지원금 신청자격이 있었다. 많은 사람들이 자신이 자격이 없다고 생각하고 있는 것이다. 자신이 자격이 있는지 모르는 사람은 자격이 있으면서도 리스터연금에 가입하지 않게 된다.

[표 8]은 소득분위별로 리스터연금의 자격을 과소평가하는 비율을 보여주고 있다. 과소평가는 여기서 자신이 객관적으로 자격을 가지고 있으면서 주관적으로 아니라고 생각하는 것으로 정의되었다. 우선 전체적으로 소득이 높아지면서 객관적 무자격가구와 주관적 무자격 가구의 비중은 낮아지는 경향을 보인다. 하지만 객관적 무자격자 가구 비중의 차이는 그렇게 크지는 않다. 하지만 주관적 무자격자 가구의 비중은 소득별로 차이가 크게 나고 저소득층에서 훨씬 높다. 자신이 지원대상이면서 아니라고 생각하는 자격의 과소평가 비중도 소득 1분위에서 41%로 가장 높았고 소득이 높아지면서 점차적으로 낮아져서 최상 소득층에서는 22%로 가장 낮다. 이는 소득이 낮아질수록 자신이 지원대상인 줄 모를 확률이 높아짐을 의미하는 것이다(Coppola & Gasche, 2011: 13).

(2) 불투명하고 높은 수수료

리스터연금 상품의 불확실성을 증대시키는 또 다른 요인은 수수료 문제이다. 리스터연금 도입 당시 정부는 연 보험료의 10%를 수수료로 가정하였다. 하지만 실제 수수료는 명확하지 않다. 36개의 상품을 비교한 가셰 외(Gasche et al., 2013)의 연구에 따르면 리스터연금 상품별로 수수료 차이가 매우 크다.

또한 소비자 잡지인 외코테스트(Oekotest)가 실시한 조사도 리스터연금 수수료는 지나치게 높을 뿐 아니라 투명하지도 않음을 보여준다(Finanztest, 10/2012). 가입자가 상품에 대해 신뢰를 가지기 위해서는 계약 전에 전체 가입기간 중에 자신이 얼마나 많은 수수료를 부담해야 하는지 알아야 한다. 하지만 외코테스트가 2011년 30개 회사의 144개 상품을 대상으로 조사한 바에 따르면 전체 비용을 제시한 기관은 단 하나도 없었다(Oekotest, 2011: 64). 외코테스트의 조사에 따르면 리스터연금 상품에서 수수료의 종류는 40개에서 50개에 달한다. 개별 소비자가 모든 것을 다 계산하고 파악하기는 불가능에 가깝다. 보험사가 비용에 대해 제시한 정보는 워낙 난해하고 복잡하여 전문가들조차도 비용에 대한 내용을 정확히 파악하기 어려웠다. 이에 따라 많은 사람들이 연금 가입 후 얼마나 많은 수수료를 내야하는 지 알지 못하는 상태이다.

수수료 수준은 보험기관별로도 큰 차이가 나타나는 것으로 나타났다. 전체 리스터연금의 수수료 체계를 파악하는 것이 어렵기 때문에 개별 상품의 사례를 조사할 수밖에 없다. 그 결과 조사된 개별 상품들의 수수료 차이는 매우 컸다(Oekotest, 2011.7.5.). 예를 들어 두 자녀를 둔 35세인 가장은 67세까지 리스터연금에 가입할 시 약 1000유로의 보조금을 국가로부터 받는다. 이 사람이 알리안츠보험의 보험형식의 상품 “정통 리스터연금(Riester Rente Klassik)”에 가입한다고 한다면 이 사람은 전체 가입기간 중 8900유로를 수수료로 납부해야 한다. 펀드방식의 상품에 가입하면 수수료는 더 올라가서 거의 10000유로로 추정된다.

리스터연금의 이러한 불투명성은 법적인 분쟁을 야기하였다. 이 결과 최근 많은 소송에서 법원은 연금판매회사들이 가입자들에게 보다 많은 정보를 투명하고 알기 쉽게 제공할 것을 요구하고 있다(Versicherungsbote 2013.4.29.). 법적으로는 2008년부터 보험사들은 수수료를 공개해야 할 의무를 가진다. 하지만 보험사들이 이를 제대로 지키지 않고 있다. 또한 2004년 이후에는 정보제공의 의무가 인증기준에서도 빠짐으로써 보험사는 정보제공에 더 소극적으로 되었다. 이에 따라 독일 연방정부의 복지부 장관이었던 우어술라 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)은 “소비자 친화적 리스터연금”이라는 모토 아래서 보험사들에게 수수료에 대한 투명한 정보를 요구할 수 있는 정책을 추진하였다. 이 정책은 보험상품들을 표준화하여 소비자들이 보험 상품 간 비교를 할 수 있게 만드는 것을 주된 내용으로 하고 있다(Finanztest, 10/2012).

(3) 불확실한 급여수준

리스터연금 상품의 불확실성은 급여수준의 불확실성에 의해 더 커졌다. 리스터연금의 급여수준은 예상하기 어려운 것으로 나타났다. 2012년 소비자잡지인 피난츠테스트(Finanztest)가 29개 리스터

연금 상품의 급여수준을 조사하였다.

급여수준을 비교가능하게하기 위해 37세이고 독신인 사람이 대표가입자로 설정되었다. 대표가입자가 30년간 매년 1046유로를 본인부담으로 보험료로 납부하고 정부로부터는 매년 154유로를 받아서 전체적으로 매년 1200유로를 납입한다고 가정하였다. 이 가정을 바탕으로 각 보험사별로 대표수급자가 수급할 것으로 예상되는 급여수준이 조사되었다. 조사결과에 따르면 예상되는 급여수준은 매달 138유로에서 161유로로 추정되었다. 가장 높은 급여와 가장 낮은 급여의 차이가 매달 23유로나 나게 된 것이다. 만일 대표가입자가 15년 동안 연금을 수급하게 되면 이 급여 차이는 전체적으로 4140유로에 이를 것으로 예상된다. 보험사별로 급여 수준의 차이가 매우 큰 것이다(Finanztest, 10/2012). 리스터보조금을 받게 되는 주택리스터도 이와 같은 상황에서 예외가 아니다. 주택리스터 상품에서도 예금 상품에 따라 가장 좋은 상품과 나쁜 상품의 차이가 수백유로까지 차이가 나는 것으로 조사되었다(Finanztest, 11/2012).

결론적으로 리스터연금의 상품은 소비자에게 노후소득의 예측가능성을 보장하는데 성공하지 못하고 있다. 리스터연금의 이러한 불안정성은 주로 가입정보가 불투명하고, 수수료 구조가 불안정하며, 급여수준의 예측가능성이 현저히 떨어지는 것에 기인한다고 할 수 있다.

5. 결론: 평가와 시사점

독일 리스터연금 도입의 가장 큰 효과는 노후소득보장에서 사적연금 특히 개인연금의 역할을 증대시킨 것이다. 또한 사적연금의 활성화가 소득재분배 정책과 일정 부분 결합하여 지금까지 사적연금이 가지고 있던 소득역진적인 성격을 상당히 수정하였다. 리스터연금의 가족정책적인 기능도 사적연금 활용의 새로운 전망을 보여주고 있다. 리스터연금의 이러한 장점 때문에 독일에서 리스터연금은 상당히 확대되었다. 하지만 리스터연금에 대한 평가는 다른 측면도 보여주고 있다. 우선 리스터연금의 확대에도 불구하고 아직 목표에 미치지 못하고 있다. 또한 2018년 이후 확대가 멈추고 있는 것도 미래의 전망을 어둡게 한다. 또한 리스터연금도 다른 사적연금과 같이 저소득층보다는 고소득층이 더 많이 가입하고 있고, 급여수준은 애초 기대보다 훨씬 낮다. 이외에도 정부의 규제만으로는 높은 수수료, 불확실한 급여수준과 자격과 같은 문제를 완전히 해결할 수 없는 것으로 나타났다. 이런 점에서 지난 성과에도 불구하고 리스터연금이 제시한 핵심 약속인 공적연금 손실분의 상쇄는 사실상 지켜지기 어려운 것으로 평가되고 있다.

독일 리스터연금의 발전사례는 한국에서도 좋은 시사점을 준다. 우선 리스터연금은 사적연금의 활성화에는 큰 기여를 할 수 있는 것으로 기대된다. 한국에서 리스터연금의 필요성은 아래와 같이 제시될 수 있다. 첫째, 현재 한국의 부실한 공적연금의 수준을 고려할 때, 사적연금의 보충 없이는 노후소득보장의 문제가 해결될 수 없다. 한국에서 사적연금의 활성화가 꼭 필요한 것이다. 하지만 그 간의 조치에도 불구하고 개인연금과 퇴직연금은 아직까지 활성화되지 않고 있다. 따라서 실질적 노후소득보장을 제공할 다층체계를 구축하기 위해서는 국가가 보다 적극적인 재정적 조치로 개입할 필요가 있다. 리스터연금은 비교적 낮은 비용으로 상당히 높은 활성화효과를 보여주고 있다는 점에서 정책대안으로 검토될 가치가 있다. 둘째, 한국에서 사적연금인 퇴직연금과 개인연금은 소득역진적인 성격을 보여주고 있다. 이런 점에서 저소득층의 개인연금가입에 대한 지원이 확대될 필요가 있다. 셋째, 리스터연금은 소득과약이 없이 지원금을 저소득층에 몰아주는 제도적 장치를 가지고 있다. 특히 한국의 자영업자는 노후소득의 사각지대에 있으나 이들의 소득과약이 어려워 국가의 재정 지원이 어려운 상황이다. 리스터연금은 이들에게 노후소득을 보장할 수 있는 좋은 길을 제시하고 있다. 넷째, 리스터연금은 가족정책적 요소를 가지고 있다. 이 제도는 노인층의 소득효과 뿐 아니라 출산율의 향상과 같은 가족 정책의 수단으로 사용될 수 있다. 마지막으로 이 제도는 국민연금 가입자와 그 배우자에게 리스터연금 가입 자격을 부여하여 국민연금의 가입유인도 강화할 수 있고 가입자가 스스로 노후생활을 적극적으로 대비하게 유도할 수 있다.

하지만 리스터연금의 한계도 분명하다. 가장 중대한 한계는 사적연금의 활성화를 통한 다층구조의 구축은 비록 보조금 지급을 통한 적극적 방식이라 할지라도 소득보장기능이 매우 제한된다는 것이다. 특히 한국과 같이 노인빈곤 문제가 매우 심각한 상황에서 사적연금의 기능은 제한적일 수밖에 없다.

이런 점에서 한국에서 리스터연금제도와 같은 국가보조금 개인연금의 도입은 아래의 전제조건이 충족될 때 타당성을 확보할 수 있을 것이다. 첫째, 노후소득보장의 정책적 우선 순위는 리스터연금과 같이 사적연금을 활성화하는 정책보다는 공적연금(국민연금과 기초연금)을 개선하는 데 있다. 공적자금도 현재 노인빈곤완화에 가장 효과적인 제도인 기초연금의 개선에 집중될 필요가 있다. 리스터연금의 도입은 공적연금의 정착이 진행된 후 고려될 수 있다. 둘째, 리스터연금이 도입되기 위해서는 개인연금 시장에 대한 접근성과 투명성이 개선되어야 한다. 한국의 경우 개인연금의 판매 및 중개수수료가 높고 개인연금 등 금융 및 보험상품에 대한 이해도와 정보접근도가 낮고 인식도 미흡한 상황이다. 이 상태에서 리스터연금과 같은 개인연금의 활성화를 위해 국가재원이 투입되면 독일보다 더 심각한 불확실성의 문제가 발생할 가능성이 높다. 셋째, 리스터연금의 도입을 위해서는 공

적연금과 사적연금의 관계가 경쟁에서 협력으로 전환될 필요가 있다. 리스터연금의 도입은 노후소득보장을 위해 사적연금과 공적연금이 협력하는 관계의 바탕위에서 의미가 있다. 공적연금과 사적연금이 갈등과 경쟁을 하고 있는 상황에서는 이러한 관계가 성립하기는 어렵다. 결론적으로 위의 전제조건이 갖추어지지 않는 한 한국에서 개인연금제도에서 리스터연금의 도입에 신중을 기해야 할 것이다.

■ 참고문헌 □

- 김상호, 김원섭, 원종욱, 우해봉, 정해식, 백혜연, 장인수, 손현섭(2015). 노후소득보장 강화방안 연구. 연구보고서(수시). 2015-05
- 김영미(2014). 독일 자영업자의 노후소득보장제도에 대한 고찰. 법학논고. 46. 406-430.
- 김원섭, 김수완, 최영준, 주은선(2006). 주요 복지국가의 다층노후소득보장체계의 변화와 한국의 공사연금제도 발전방안. 국민연금연구원 연구보고서. 2006-11.
- 김원섭(2007). 최근 독일 연금개혁과 복지국가의 발전에 관한 연구. 사회보장연구. 23(2). 161-188.
- 김원섭, 강성호(2008). 노후보장을 위한 개인연금 활성화정책에 관한 연구. 사회복지정책. 32(3). 261-292.
- 조재훈, 양성문(2013). 정부지원개인연금 도입 효과 분석. 보험학회지. 94(4). 113-144.
- Blank, F. (2011). Die riester-rente: Ihre verbreitung, foerderung und nutzung. Soziale Sicherheit 02/2011. 414-420.
- BMAS(Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales)(2010). Bericht der Bundesregierung ueber die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere ueber die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsruecklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragsatzes in den kuenftigen 15 Kalenderjahren gemaess §154 Abs.1 und 3 SGB VI(Rentenversicherungsbericht 2010).
- _____ (2018). Entwicklung der Zahlen der Riester-Vertraege(02.07.2018), <http://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Zusaetzhliche-Altersvorsorge/statistik-zusaetzhliche-altersvorsorge.html>
- Börsch-Supan, A. H., Bucher-Koenen, T., Goll, N. & Maier, C. (2016). 15 Jahre riester – eine bilanz, MEA, 06-2016.
- Börsch-Supan, A. H., Coppola, M. & Reil-Held, A. (2012). Riester pensions in germany: Design, dynamics, targeting success and crowding-in, national bureau of economic research, working paper 18014. <http://www.nber.org/papers/w18014>
- Börsch-Supan, A. H. & Gasche, M. (2010). Kann die riester-rente die rentenluecke in der gesetzlichen rente schliessen? MEA. 201-2010.
- Brall, N., Duenn, S. & Fasshauser, S. (2005). Zu den einflussfaktoren der rentenanpassung und deren verfassungsrechtlichen grenzen. Deutsche Rentenversicherung. 8-9/2005. 460-488.
- Braun, R. (2015). Das riester-maerchen. Warum gringverdiener seltener riestern und besserverdiener eben nicht subventioniert werden. Empirica Paper. Nr. 225.
- Coppola, M. & Gasche, M. (2011). Die riester-foederung—mangelnde information als verbreitungshemmnis. Wirtschaftsdienst. 91. 792-799.
- Deutsche Bank(2005). Aktuelle themen, demografic spezial, Deutsche Bank.
- Gasche, M., Bucher-Koenen, T., Haupt, M. & Angstmann, S. (2013). Die kosten der riester-rente im

- vergleich, MEA, 269-13.
- Geyer, J. (2011). Riester-rente: Rezept gegen altersarmut? Wochenbericht des DIW Berlin, 47, 16-21.
- Geyer, J. (2012). Riester-rente und niedrigeinkommen-was sagen die daten? Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 81, 165-180.
- Handelsblatt(2013). „Kampagne gegen die Riester-Rente ist gefährlich“. <https://www.handelsblatt.com/finanzen/vorsorge/versicherung/walter-riester-kontert-kampagne-gegen-die-riester-rente-ist-gefuehrlich/8503006.html>
- Hagen, K. & Kleinlein, A. (2011). Zehn jahre riester-rente: Kein grund zum feiern. Wochenbericht des DIW 47, 3-24.
- Hagen, K. & Schaefer, D. (2012). Quo vadis? Offenlegungen und klarstellungen im streit um das riester-sparen. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 81, 5-25.
- Hain, W., Lohmann, A. & Luebke, E. (2004). Veraenderungen bei der rentenanpassung durch das rv-nachhaltigkeitsgesetz. Deutsche Rentenversicherung, 59, 333-349.
- Joebges, H., Meinhardt, V., Rietzler, K. & Zwiener, R. (2012). Auf dem weg in die altersarmut. IMK, 73.
- Nullmeier, F. (2018). The decline of a welfare market, state-subsidized private pensions in germany. XIX ISA World Congress of Sociology. Toronto, Canada on July 20, 2018.
- Oekotest(2011). Reise ins Labyrinth, 6/2011, 64-97.
- Sozialbeirat(2011). *Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherung 2011*.
- Stolz, U. & Rieckhoff, C. (2013). Die riester-rente im beitragsjahr 2010: Zulageförderung erstmals für mehr als 10 mill0ionen berechtigte. RVaktuell, 12/2013, 339-347.
- Thiede, R. (2013). Kann die riester-rente zur vermeidung eines anstiegs der altersarmut beitragen? in: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.), Transnationale Vergesellschaftungen. Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt am Main 2010, 2.
- Versicherungsbote(2013). Allianz erleidet Niederlage im Rechtsstreit um Riester-Renten, <https://www.versicherungsbote.de/id/88988/Allianz-Riester-Rente-Kleinlein-BDV-Verbraucherzentrale-Hamburg-Urteil/>

◀ Abstract ▶

Evaluation and Implications of the German Riester Pension Scheme

Kim, Won Sub*

Since the introduction of the Riester Pension Scheme, the controversy has continued in the policy studies and the political debates. This study evaluates the achievements and limitations of the German Riester pension scheme and tries to derive policy implications for South Korea. As a result of the analysis, the most worthwhile achievement of the Riester Pension is to strengthen the role of the private pension schemes. Unlike other private pension schemes, it included a large part of lower income households. It also opened a new perspective of utilizing private pension schemes to accomplish the goals of the family policy. Despite these attainments, it does not reach the promised coverage rate. It also was revealed that the higher income households have concluded more Riester Pension Contracts than the targeted lower-income households. Due to high administration fee and incomplete information problems, benefit levels are supposed to be much lower than expected. It concludes, above all, despite some achievements, the Riester Pension Scheme will not fill completely the gap of old age income security caused by the reduction of the public pension system. The German case provides fruitful lessons for Korea. The introduction of a subsidized personal pension scheme in South Korea can be realized only when some prerequisites would be satisfied such as the consolidation and maturing of public pension schemes and the strengthening of the transparency in the private pension market.

Key words: German pension reform, Riester Pension Scheme, Private Personal Pension Scheme, Subsidized personal pension scheme

◆ 2018. 07. 31. 접수 / 2018. 09. 15. 1차수정 / 2018. 09. 21. 게재확정

* Professor, Department of Sociology, Korea University(kimwonsub2@korea.ac.kr)