

독일 연금개혁 : 비스마르크 체제로부터 다축체제로의 전환

Bernhard Ebbinghaus (Professor of Sociology, University of Mannheim)

■ 독일의 전통적 사회보험

독일의 노령 사회보험은 소득에 연계하여 보험료를 납부하는 “비스마르크식” 연금제도의 시초로 알려져 있으며 100년 넘게 유지되어 오고 있다. 그 기원은 1889년 비스마르크 수상 재임 시절 독일 제국에 의해 도입된 의무 공적연금으로 거슬러 올라간다. 오늘날 독일은 전체 인구 8,300만 명 중 1/5 이상이 65세가 넘으며, 연금 지출은 경제총생산의 10%가 넘는 수준으로 EU 평균에 비해 낮은 편이다. 독일의 전통적 비스마르크식 연금제도는 일반적으로 다음 네 가지의 전형적 특징을 지닌다고 본다¹⁾: ① 업종별 집단 중심의 연대를 통한 지위 유지, ② 피보험 노동자와 사용자의 동일한 보험료 납부, ③ 연금 급여를 과거 납부 기록과 연계함으로써 생활수준을 유지하는 “성취 인정 연금 급여”, ④ 노동자와 퇴직자 사이의 세대 간 계약에 근거한 페이그 방식²⁾의 연금재정 운용이 이에 해당한다. 이러한 주요 특징은 최근의 독일 연금개혁과 현재 진행 중인 독일 연금의 미래에 대한 담론을 이해하는 데 매우 중요하다.

첫째, 비스마르크식 사회보험은 유사한 위험을 지닌 업종 집단별 재분배를 통해 노령(및 업

1) Palier, B.(2010), *A Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

2) 편집자 주: “Pay as you go(돈은 벌어들인 만큼만 쓴다)”의 줄임말로 비용이 수반되는 정책을 만들 때에는 자원 확보 방안을 함께 마련해야 함을 강조하는 개념.

무상 장애)과 같은 사회적 위험에 대해 보장한다. 따라서 보험 적용범위를 확대하고 여러 다른 제도들을 하나의 법정제도로 통합하려는 노력을 통해 그 모습이 다소 달라지기는 하였지만, 과거의 연금제도는 분화된 형태를 띠고 있었다. 실제로 노령연금은 1889년 처음에는 생산직 산업 노동자에 한정되어 있다가 사무직 및 광부들을 위한 별도의 노령연금제도가 도입되었고, 결국에는 오늘날의 법정 연금보험으로 통합되었다. 하지만 현재에도 일부 업종은 여전히 배제되어 있다. 첫째는 정년이 보장되어 있는 종신 공무원으로, 공공예산에서 퇴직금이 지급되기 때문이며, 둘째는 여러 자영업자 집단으로, 이들은 자유롭게 은퇴 자금을 적립할 수 있으며 일부 경우에는 집단적 제도가 존재하기 때문이다.

둘째, 비스마르크식 사회보험은 직원과 사용자가 동일하게 분담하는 사회기여금을 기반으로 한다. 국가는 육아기간(연수)이나 실직자의 납부기간(연수) 등에 대한 재분배 점수 규정을 적용하는 공동재정(co-financing)을 통해 직접적으로 제도를 지원한다. 또한 사용자와 노동자의 기여금에 대한 세금공제 혜택도 있다. 보험금을 납부한 피보험자와 사용자는 사회선거³⁾를 통해 보험제도의 자율 운영에도 참여할 수 있다. 사회보험의 존재는 최근의 개혁이 있기 전까지 업종별 연금과 사적연금을 어느 정도 압도했다. 그럼에도 불구하고 일부 대규모 기업들은 자발적으로 추가적인 업종별 연금을 제공하였고(대부분의 제도는 회계적립금을 기반으로 함) 비종신직 공무원과 일부 기타 부문에는 협약 연금도 존재한다.

셋째, 비스마르크식 연금의 주된 목적은 지위 유지로서, 즉, 노동자와 그들의 미취업 배우자들이 그동안 성취한 생활수준을 보장하는 데 목적을 두고 있다(유족연금 포함). 빈곤완화는 주된 목적이 아니었으며, 최근의 개혁이 있기 전까지 빈곤 퇴치는 자산조사 기반 사회지원에 맡겨져 있었다. 법정 연금은 전체 노동생애 동안 납부된 연금보험료에 따라 산정되며, 각 납부연도에 대해 평균(1점) 대비 실제 소득이 연금 적립과 관련된다. 이와 같이 소득과 고용기간에 대비하여 기여금에 급여를 연계하는 것이 독일 법정 연금의 주요 특징이다. 따라서 강도가 낮은 업무, 파트타임직, 저임금 직종은 결국 노령연금 급여도 낮을 수 있으며, 이는 오늘날과 같이 유연성이 큰 노동시장에서는 더욱 시급한 현안이 된다.

3) 사회 선거(Social Election)는 독일에서 사회보험의 자치기구를 선출하는 선거임. 법정 연금, 건강 및 상해보험과 관련된 모든 기관에서 6년마다 실시함. 현재 보험 가입자와 수혜자는 노동조합 및 기타 단체가 추천한 후보자 명단에 투표할 수 있음.

넷째, 비스마르크식 연금은 페이고 방식의 연금재정으로 잘 알려져 있는데, 사실상 이는 1957년 연금개혁에 의해 전후 서독 지역에서만 완전히 도입된 방식이다. 당시 서독은 여러 세대에 걸쳐 납부자와 연금수령자 간 전후 사회계약을 체결하였다. 2차 세계대전이 끝나고 연금 적립금이 소멸된 상황에서, 노령연금의 페이고 방식 재정은 현재 연금수급자들에게 급여를 지급하고 당시 경제성장으로부터 이익을 취할 수 있었기 때문에 정치적으로 매우 매력적이었다. 베를린 장벽이 무너진 이후에도 통독은 페이고 방식을 활용함으로써 더욱 늘어난 고령 인구에게 지급할 연금의 재정을 조달할 수 있었다. 실제로 실업률 증가, 동독 지역 노동자의 조기퇴직 등과 같은 통일로 인한 사회적 지출비용의 상당 부분이 세금이나 공공부채 재정이 아니라 기여형 사회보험을 통해 충당되었다. 하지만 인구의 고령화가 두드러지게 나타나며 1990년대 이후로는 조기퇴직을 줄이기 위한 여러 방안들이 생겨났다.

■ 독일의 최근 연금개혁

백 년 이상 지속되어 온 비스마르크식 사회보험은 개혁의 궤도에도 큰 영향을 미쳤다. 가령, 1966년에 독일이 새로 도입한 장기요양 재정 프로그램은, 사용자의 기여분에 대해 공휴일 폐지로 보상한 것 외에는 기존의 요양제도를 통해 관리하면서 이미 확고하게 자리 잡은 사회보험의 논리를 따르고 있었다. 전반적으로, 독일의 연금제도는 기성세대와 미래세대를 구속하는 “세대 간 계약”⁴⁾으로 인해 오랫동안 대표적인 “경로 의존성(Path Dependence)”의 예로 간주되어 왔다. 과거에 이 제도를 통해 납부해 온 이들과 현재 납부 중인 이들의 기대를 감안할 때, 어떠한 정치적 변화든 광범위한 합의가 필요했고 일방적인 조치를 취할 경우에는 상당한 반발에 부딪히게 될 터였다. 따라서 1990년대까지의 연금개혁은 조기퇴직을 단계적으로 폐지하고 남녀의 법정 연금수급 연령을 동일하게 맞추는 조치 등을 통해 합의에 의해 점진적으로 이루어졌다.

4) Myles, J. and P. Pierson(2001), *The Comparative Political Economy of Pension Reform*, In: Pierson, P.(ed), *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press, pp.305~333.

하지만 2000년대 이후로는 더욱 강도 높은 논쟁과 정치적 변화가 이루어졌다.⁵⁾ 독일이 통일되고 통일비용을 사회기여금을 통해 공동 부담하였기 때문에 전체 사회기여금 요율이 한 계점에 달했다는 인식이 지배적이었다. 공적연금 기여금의 법정 최대 요율은 19.5%이며, 실제로 2022년 총임금을 기준으로 하면 현재 요율은 18.6%이다. 또한 연방정부에 의한 법정 제도인 경우 지출의 1/4을 세수로 지원하기도 한다. 결국 독일의 연금 공공지출은 경제산출액의 약 11%에 해당하며, 전체 사회적 지출의 약 45%라는 높은 비중을 차지하기는 하지만 EU 평균보다는 약간 낮은 수준이다. 일부 남부 유럽국가들과 프랑스는 연금 지출이 더 큰 반면, 영어권과 북유럽 국가들의 기본 연금제도는 공공지출이 상대적으로 적다.

노동비용과 사회기여금이 높은 독일의 수출 산업은 (1992년에 이루어진) 유럽의 단일 시장뿐만 아니라 세계적인 차원에서 동아시아의 저비용 생산업체와 경쟁해야 한다. 또한 유로화의 도입으로 출범한 유로통화연맹은 공적채무(연간 경제산출의 60% 미만) 및 공공적자(3% 미만)에 대한 엄격한 규정을 정하였다. 게다가 출산율이 약 1.5명으로 감소하고 수명은 남성이 80세, 여성이 84세 정도로 늘어난 사회에서 인구 고령화는 장기적인 해결 과제임이 분명했다. 따라서 이러한 여러 문제들이 비교적 높은 압력으로 작용하면서 새로운 정부의 구상안은 전체 연금구조의 대대적인 개혁으로 이어졌다. 결과적으로 과거의 비스마르크 모델에서 공적 부분은 털어내고 민관 혼합적 요소가 커진 다축방식에서의 패러다임 전환이 이루어졌다.⁶⁾

슈뢰더 독일 총리가 이끄는 새로운 “레드 그린” 정부(중도 좌파와 녹색당의 연합정부)는 2000년대 초반에 전반적인 연금제도에 영향을 미치는 여러 주요 개혁방안을 도입하였다. 여러 조기퇴직 경로는 차단되었고 장애연금이 개혁되면서 급여는 줄어들며 수혜자격에도 더 많은 제한이 가해졌다. 특히 독일 정부는 2002년에 공적연금을 보완하기 위해 자발적인 민간 저축플랜인 Riestar 연금상품을 도입했다. 이러한 자발적 연금이 소득의 4%를 차지하며, 향후 은퇴 후 소득의 일부가 될 것이라는 전제하에 추가적인 개혁이 진행되면서 공적연금 급

5) Ebbinghaus, B., M. Gronwald, and T. Wiß(2011), *Germany: Departing from Bismarckian Public Pensions*, In: Ebbinghaus, B.(ed), *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp.119~150.

6) Ebbinghaus, B.(2019), “Multipillarisation remodelled: the role of interest organizations in British and German pension reforms”, *Journal of European Public Policy*, 26(4), pp.521~539.

여에 변화가 생겼다. Riester 연금은 민간 사업자에 의해 제공되지만 자녀를 둔 부모이거나 저소득층에 대해서는 세수로 보조금이 지급된다. 이 제도는 고위험·고수익 상품에는 투자하지 않지만 부도 위험에 대비하는 장치도 마련되어 있다.

비스마르크식 사회보험 논리로부터 패러다임을 전환했다는 것은 사용자가 더 이상 이러한 보완적 급여제도에 기여하지 않음을 의미하기도 한다. 이러한 개혁은 향후 은퇴 후 소득을 공적으로 제공하는 부담을 줄일 뿐 아니라 개인들이 은퇴 준비로 저축을 하도록 장려함으로써 투자를 촉진하려는 취지도 있다. 오늘날 약 4,500만 명의 취업자 중에서 약 1,600만 명, 즉 2020년 기준 독일 노동력의 약 36%가 이러한 Riester 상품에 가입해 있다. 자영업자들은 별도의 제도에 가입되어 있는 경향이 있는 반면에, 약 200만 명의 공무원들은 별도 기여금을 납부하지 않고도 지급수준이 더 높은 연금제도의 혜택을 받고 있다. (2008년 금융시장 붕괴 이후로도 여전히 분명한) 투자의 주기적 특성과 2022년까지 유지된 낮은 수준의 금리로 인해 Riester 연금은 상대적으로 매력이 적은 저축제도가 되었다.

또 다른 중요한 변화는 2000년대 연금개혁이 단행되기 전까지 대부분 소외되었던 업종별 연금을 육성하는 정책이다. 세금에 유리한 업종별 연금을 도입하고 단체교섭이 확대되면서 이러한 연금제도는 어느 정도 활성화되었다. 또한 장부상으로는 확정급여형 연금제도에서 기금에 의한 확정기여형 저축 방식으로 이동하는 양상을 보인다. 업종별 연금을 의무화하는 단체협약이 없는 경우에는 대부분 사용자가 노동자를 위해 도입할 것으로 약속하고 있다.⁷⁾ 현재 이러한 업종별 연금에 가입한 노동자는 2,100만 명이 넘으며, 이는 전체 노동력의 약 54%이다. 이러한 플랜들, 특히, 소규모 사업자가 가입한 플랜은 보험계약인 경우가 많으며, 약 350만 명의 노동자가 사용자의 약속을 받은 상태이고 약 1천만 명은 연금제도(또는 기금)의 적용을 받고 있다. 남성들, 특히 서부 독일의 남성들은 이러한 업종별 연금을 받는 경우가 많은 반면에, 시간제, 여성, 유족, 동부 지역의 노동자는 업종별 연금을 받는 경우도 적고 저축액도 상대적으로 적다.

더욱 중요한 장기적 패러다임 변화는 1992년 개혁 이후로 여러 다른 유럽국가들과 마찬가지로

7) Wiß, T.(2020), *Lebensstandardsicherung durch betriebliche Altersvorsorge? Deutschland im Vergleich*, In: Blank, F., M. Hofmann, and A. Buntenbach(eds), *Neustart in der Rentenpolitik: Analysen und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, pp.207~234.

지로 은퇴연령이 증가하고 조기퇴직 선택 경향이 반전을 보이고 있다는 점이다.⁸⁾ 법정 연금 수급연령의 증가와 남녀 연령 동일화는 여러 차례 이루어진 개혁의 결과다. (여성, 실직자 및 중증장애인의) 조기퇴직 선택권을 단계적으로 폐지하거나 심지어는 60세 퇴직을 전면 불허하기 위한 여러 정책 조정도 이루어졌다. 가장 두드러진 변화로 2012년 개혁에 의해 통상적인 노령연금 개시연령이 65세에서 상향조정된 정년인 67세로 단계적으로 높아졌는데, 이는 1964년 및 이후 출생자에 바로 영향을 미치게 될 것이다. 납부기간이 긴 이들에 대해서는 규정을 일부 조정하였지만, 이러한 개혁은 오랫동안 지속되어 온 독일의 조기은퇴 관행을 바꾸는 계기가 되었다. 오늘날 고령 노동자(55~64세)의 3/4이 여전히 일을 하고 있으며, 이는 과거의 절반 정도와 비교된다. 현재 평균 은퇴연령은 65세에 못 미치므로, 오늘날 평균 은퇴연령은 법정 연금수급연령과 같은 셈이다. 하지만 그보다 앞서 장애연금을 받거나 보험급여를 일부 공제하고 조기퇴직하는 이들도 있고, 반면에 법정 연금수급연령 이후에도 계속 일하면서 기여 점수를 높이는 이들도 있다. 2018년 선거 후에 기독교민주연합(CDU)과 사회민주당(SPD)의 대연정은 자신들의 주요 지지층에게 유리한 정책적 변화를 시도하였다. 그에 따라 출산 및 육아로 인해 일할 수 없었던 여성들은 더 높은 급여를 받았고, 장기 가입자들은 최근의 개혁에서 예측했던 것보다 더 일찍 은퇴할 수 있었다.

향후에 법정 연금급여가 장기적으로 감소하게 되면, 최소한의 보호에 대한 문제가 더욱 중요해진다. 실제로 독일의 노령 빈곤은 영국 및 EU 평균과 매우 유사한 정도로 나쁘지 않은 수준의 성과만을 유지하고 있다.⁹⁾ 빈곤을 방지하는 방안은 두 가지로서, 자산조사를 기반으로 최저소득을 제공하거나 기여금 제도의 일환으로 연금 하한선을 설정할 수 있다. 두 방법 모두 사용되고는 있으나 부분에 그친다. 첫 번째 방안은 자격을 갖춘 저소득 퇴직자에게 더 높은 최저연금을 지급하는 데 목적을 둔 “기초보장(Grundsicherung)” 제도를 도입하는 것으로, 신청과 자산조사 절차가 필수적이다. 이 제도는 퇴직자들의 빈곤 문제를 해결하고 연금제도의 형평성을 높이도록 설계되었다. 현재까지 모든 고령자의 3%만이 자산조사에 의한 연금

8) Ebbinghaus, B. and D. Hofäcker(2013), “Reversing Early Retirement in Advanced Welfare Economies: A Paradigm Shift to Overcome Push and Pull Factors”, *Comparative Population Studies*, 38(4), pp.807~840.

9) Ebbinghaus, B.(2021), “Inequalities and poverty risks in old age across Europe: The double-edged income effect of pension systems”, *Social Policy & Administration*, 55(3), pp.440~455.

을 받았지만, 연금 가치의 장기적 하락과 노동시장의 유연성으로 인한 소액 연금의 확산을 감안할 때, 이러한 빈곤방지 조치들은 향후 증가할 것으로 예상된다. 두 번째는 납부기간이 최소 35년이지만 (평균 노동소득의 70% 미만으로) 소득이 낮은 경우에 최저 연금액을 높이는 방안이다. 약 130만 명의 연금수급자들(이 중 2/3는 여성)이 그러한 추가 혜택을 받을 것으로 예상된다.

■ 독일 연금개혁의 전망

향후 10년 동안 과감한 정치적 조치 및 포괄적인 사회적 대응이 필요한 추가 문제들에 직면하게 될 것이다. 인구 고령화, 전 세계적 경쟁, 유로 재정 체제의 제한 등은 분명히 재정적 여력에 지속적인 제약이 될 것이며, 이에 따라 페이그 방식 공적연금제도의 재정적 지속가능성은 최고의 정책 목표가 될 것이다. 현 재정부장관에 의해 시작된 최근의 정책 논의에서는 상당한 정치적 위험과 예상할 수 없는 경제적 충격이 뒤따르더라도 향후 연금부채에 대비하기 위한 국부기금 수립을 제안하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 새로운 구상안은 독일이 기금형 연금을 도입했던 다소 숙연해지는 경험을 반영하고 있기도 하다.

금융시장과 유로 부채 위기 이후로, 기금형 연금이 낮은 위험과 더 높은 수익으로 연금 갭을 메워줄 수 있을 것이라는 기대는 사라졌다. 러시아-우크라이나 전쟁으로 최근 인플레이션 급등이 있기까지 지속되었던 저금리 정책이 막을 내리기는 했지만, 장기적 수익에 대한 기대는 여전히 낮다. 여러 소비자 연구 결과, 자발적 기금에 의한 Riester 연금은 당초 생각보다 매력도가 낮은 투자상품인 것으로 드러났다. 개인의 수명에 관한 상당한 불확실성과 위험도 존재한다. 또한 주도성, 금융적 지식, 노년을 위해 충분한 비축을 해두는 선견지명 등이 요구된다. 업종별 연금제도에 대한 재투자도 기업 측의 부담으로 인식되는 경향이 확대되고 있으며, 확정급여형에서 개별기금형 연금으로 이동하게 되면 네덜란드와 같이 전국 차원에서 교섭이 가능하고 보편적으로 적용되는 단체협약이 체결되지 않는 한 두 번째 축은 집단적 보호 잠재

10) Barr, N. and F. Mushövel(2023), "Pension reform in Germany—a market solution?", <https://www.socialeurope.eu/> (2023.5.1).

력을 잃게 될 것이다.

지금까지 개혁 노력은 그 선두에 재정적 지속가능성을 내세우고 있었지만, 빈곤과 불평등을 최소화하고 사회적으로 정의로운 노령 준비금을 위한 정치적 정당성을 확보하기 위해서는 사회적 지속가능성도 필요하다. 바로 이 지점에서 더욱 복잡한 문제에 직면하게 된다. 고용관계와 생애 노동패턴의 유연화, 사적연금 제도뿐 아니라 법정 연금을 통한 사회적 집단의 불평등한 보호를 감안할 때, 자산조사 기반 사회부조를 넘어서는 최저사회보장이 필요하다. 사회보장을 공무원과 자영업자를 포함한 모두를 위한 보험으로 확대하게 되면 참여도를 높일 수 있고 모든 사회적 집단들 사이의 연대를 더욱 강화할 수 있다.

또한 필수적인 보호장치로서, 장기 보험가입자를 위한 최저연금도 필요조사 기반 사회지원을 훨씬 넘어서는 수준으로 높임으로써 사회보장의 정당성이 유지될 수 있도록 하여야 한다. 사회연금의 필수 보험기간을 대폭 줄이거나 모든 생산연령인구(즉 미니잡 노동자 및 비경제 활동 인구 포함)에 대해 최저 기여금을 의무화해야 한다. 이를 통해 적어도 빈곤방지에 기여하고 사회보장에 대한 납부금을 정당화할 수 있다. 최저수준의 생계보장은 계속해서 추가적인 사적 준비금을 필요로 하게 될 것이다.

노후정책은 더욱 개발되어야 하며, 조기퇴직을 단계적으로 폐지하는 정책은 이미 본격적으로 시행되고 있다(63세 퇴직은 예외). 개인, 사용자 및 직장협의회가 생애 및 인사 계획시 이에 대해 대비할 수 있도록 장기적이고, 신뢰할 수 있으며 투명한 연령제한을 두어야 한다. 정년을 더욱 연장하여 67세를 넘기는 것은 정치적으로 문제가 될 수 있다고 여겨져 왔으나, 평균 수명의 증가세는 코로나19로 인해 잠시 중단되기는 했지만 계속될 것으로 예상된다. 전 세계의 개혁 경험에 비추어 볼 때, 이러한 조치들은 최대한 점진적으로 장기에 걸쳐 계획되어야 한다.

그러나 국가 연금의 기준 연령이 높을수록 건강상 문제로 소득 능력이 감퇴한 경우 적절한 장애연금을 받을 수 있도록 하는 것이 더욱 더 중요하다. 일부 유럽 국가들은 더욱 유연한 은퇴 모델을 갖추어 개인의 취향을 수용하려고 노력한다. 하지만 제대로 규정된 은퇴연령도 길잡이가 될 수 있다. 어떠한 경우이든, 사용자, 노동조합 및 직장협의회는 회사에서 연령에 적합한 일자리, 추가적인 훈련 및 퇴직으로의 점진적인 이전을 요구하여야 한다. 노후 정책은 평생학습과 활동적 노화(active ageing)에 대한 노동시장정책 전략이 수반되어야 한다. **KLI**