

.....
기획특집

유럽의 공적연금개혁과 노사관계

대부분의 선진국 사람들은 퇴직 후 노후를 공적연금에 의존하고 있는데, 이 공적연금제도는 대부분의 경우 pay-as-you-go 방식 또는 순부과방식(현재 노동자들의 연금납입금으로 퇴직자들에게 연금을 지급하는 방식)으로 운영되고 있다. 소수의 퇴직한 노령층의 연금급여를 다수의 현재 중·장년층이 부담하는 방법으로, 피라미드식 시스템이라고도 불리는 순부과방식 연금제도는 고령인구가 늘어나고 출산율이 줄어들어 해당 국가들의 인구구조가 변하게 되자 더 이상 지속 가능하지 않은 위기 상황에 처해있다. 이런 현상은 사회보장제도가 잘 발달한 반면 출산율은 낮은 유럽 지역에서 특히 심각하다.

그러나 사실 이 문제는 선진국이나 사회복지국가에 국한된 문제가 아니라, 출산율이 줄어들고 있는 전 세계 어느 나라에서나(심지어 옛 공산권 국가인 러시아와 중국에서도) 심각하며, 일부 라틴아메리카 국가들은 공적연금을 기금방식의 사적연금으로 전환하기도 했다. 우리 정부도 최근 국민연금 납부기간을 늘리고 수급액은 줄여 공적연금의 재정 기반을 강화 및 지출을 억제하겠다는 발표를 한 바 있고, 사적연금 도입도 발표한 바 있다.

2003년 상반기 동안 프랑스와 오스트리아, 브라질 등의 국가에서는 국가의 공적연금 개혁안에 반대하는 대규모 시위가 벌어졌었고, 독일과 이탈리아에서도 연금 개혁안의 내용에 대해 노사정이 상당히 오랫동안 논의를 계속하고 있는 상황이다.

이번 호의 특집에서는 올 상반기에 정부의 연금개혁안에 반대하는 노조의 격렬한 시위 끝에 연금 개혁안을 통과시킨 프랑스와 오스트리아의 연금 개혁과 노사관계에 대해 간단히 살펴보도록 한다. 두 정부의 연금 개혁의 명분은 공통적으로 현재의 순부과방식 연금제도에 가해지는 부담을 덜기 위함이다. 오스트리아에서는 일부 직종에 대한 조기퇴직 선택권 폐지와 신규 연금 가입자들의 수급액 감소와 연금 납부 기간 연장 등의 연금 개혁안에 반대하며 4월 말부터 시작된 일련의 시위가 5월 13일에는 50여년 만에 최초로 전국적 총파업으로 이어진 끝에 결국 정부안이 승인되었다. 프랑스에서는 정부가 순부과방식 연금제도의 문제해결을 위해 상당히 세부적인 개혁안을 제시했고 공무원연금도 연금 납부 기간을 연장하는 방식으로 민간부문 연금과 유사하도록 개혁하고자 했으며, 역시 개혁에 반대하는 대규모 시위에 부딪혔으나 7월 14일 연금 개혁안은 의회 승인을 받았다.

프랑스 연금제도 개혁: 그 특징과 주요 쟁점

Catherine Sauviat

(노동경제연구소(IRES) 연구원)

■ 2003년도 개혁의 주요 쟁점

순부과방식(pay-as-you-go method) 연금 제도는 세대간의 결속과 임금의 사회화에 기반을 둔 프랑스 사회 모델의 한 기둥 역할을 해 왔다. 약 20년 전부터 여러 전문가 그룹에서 역대 정권의 의뢰를 받아 인구 구조 변화에 따라 위협받고 있는 연금제도의 장래에 대하여 여러 가지 연구보고서를 발표한 바 있으며, 이들 보고서는 연금제도의 개혁을 위한 국민 여론을 형성하는 데 사용되었다. 이 과정에 1980년대 후반과 1990년대에 걸쳐 여러 차례 중요한 개정이 있었고 이에 따라 40년 가까이 시행되어 온 순부과방식 연금제도와 불어나기만 했던 프랑스 연금 수급자들의 혜택¹⁾이 붕괴 내지는 전복될 정도의 변화가 이루어졌다. 이런 관점에서 볼 때 2003년도 연금제도 개혁은 종래의 개혁 추이와 그 맥을 같이하는 것이다. 차이가 있다면 지금까지는 개혁의 대상을 민간 부문 근로자로만 한정했었다는 점이다. 1993년 보수 성향의 발라뒤르(Balladur) 정부는 연금 수급액을 삭감하기로 결정하였는데, 그 방법은 ① 연금 전액급(全額給)을 받는 데 필요한 보험료 납부 기간을 연장하고(분기수로는 150분기에서 160분기로, 연수로는 37.5년에서 40년으로), ② 연금액 산출 기준 임금기간을 확대하며(최고 임금 기간을 10년에서 25년으로), ③ 연금액을 임금지수 대신 소비자물가지수에 연동시킨다는 것이었다. 1996년에는 노동총연맹(CGT)을 제외한 각 노동조합의 동의를 얻어 순부과방식

1) 진보적 개혁 중 마지막 조치는 1983년 좌파 정부가 도입한 것으로, 60세에 37.5년간 보험료를 낸 경우 연금 전액급을 보장했음.

의 세부 시행제도를 재개정하여 근로자들의 보험료 납부 점수제의 비중을 낮추었다. 이와는 대조적으로, 정부안에 대한 수 개월에 걸친 대규모 시위와 1개월여의 의회 내 격론을 거쳐 2003년 7월 프랑스 의회가 통과시킨 이번 법률은 처음으로 공무원연금을 개혁 대상으로 삼고 있다.

이번 개혁의 목표는 총리가 지난 2월 초 노동조합과 경영자단체들이 참여하는 자문기관인 경제사회이사회(CES)에서 행한 연설에 잘 나타나 있다. 동 연설에서 총리는 특히 2020년까지 순부과방식의 연금재정을 균형화할 것과, 공무원연금²⁾을 민간 부문 근로자 연금과 조화시킬 것 등 두 가지 목표를 제시함으로써 형평과 정의를 실현하려 하였다. 실제로 프랑스 정부는 순부과방식 연금제도를 유지한다는 명분하에 개인 세금 감면 조치를 통한 기금 조성 방안을 마련, 이를 제3의 버팀목으로 도입하는 데 성공했다. 2003년 개혁 조치의 결과로 새로운 형태의 연금기금 설치가 허용될 것이다. 그러나 이번 개혁으로 순부과방식의 기금 조성(그리고 이로 인한 동 제도의 유지)이 보장되는 것은 결코 아니다. 그것은 이번 개혁이 프랑스 기업체들의 행태를 바꾸기 위한 근본적이고 적극적인 공공 고용정책이나 노동 정책을 쓰지 않고도 실업률이 매우 낮게 유지될 것이라는 전망(2010년에 4.5%, 2003년 6월 현재 실업률 9.5%)에 근거하여 취해진 조치이기 때문이다.

2) 프랑스 순부과방식 연금제도는 3개의 주요 연금으로 구성되어 있음. 즉, ① 민간 부문 근로자연금, ② 공무원연금(EDF/GDF, RATP, SNCF 등 일부 대형 공기업 근로자를 위한 별도 연금도 있음), ③ 자영업자를 위한 연금이 그것임.

유럽 내 전문가들 사이에는 프랑스 연금제도 개혁이 너무 지지부진하고 점진적이라는 견해가 지배적이다. 그럼에도 불구하고, 각종 개혁 조치로 결국은 총 대체율이 민간 부문 정규직 근로자의 경우 22% 내지 43% 감소하고, 공공부문 정규직 근로자(장기 근무 희망자는 제외)의 경우는 30% 이상 줄어드는 결과를 가져오게 될 것이다.³⁾ 그렇게 되면 결과적으로 연금 수급자의 생활 수준이 심각하게 저하될 것이고, 민간 및 공공 부문 근로자 간 격차가 2003년 개혁 조치로 줄어들 수 없으며, 연금 재정의 균형도 향후 수년간 결코 보장할 수 없게 될 것이다.⁴⁾ 그러나 정부가 근로자들에게 주된 부담을 지우기로 한 이상 개혁의 방향은 분명하다. 즉, 기존 공공 순부과방식 연금제도의 수혜 규모를 축소하고, 공공 연금 수급자가 되는데 필요한 근로 기간을 확대하며, 노령연금 급여 수단으로서의 금융시장 활용을 강화함으로써 공공지출을 보다 효과적으로 통제하는 것이다. 이런 점에서 프랑스 연금개혁은 분명 금융계와 유럽위원회 및 세계은행이 환영할 만한 조치임에는 틀림없다. 그러나 분명한 것은, 논쟁은 계속될 것이고 우리를 기다리고 있는 것은 갈등의 연속이라는 점이다.

3) Benalla S., Concialdi P. & Math A의 「The French Experience of Pension Reforms 2003」 참조. 동 논문은 2003. 9. 19-21 기간 런던에서 개최되는 '유럽 보조연금 연구 협회(ENRSP)' 세미나를 위하여 작성된 것임.

4) 2020년도 기본 순부과방식 연금 제도의 예상 적자 규모는 150억 유로이며, 공무원 연금의 예상 적자 규모는 280억 유로임.

■ 새 법률에 따른 주요 변화 내용

2003년 7월 말 의회를 통과하고 이어 헌법회의의 추인을 받은 이번 새 법률은 2004년 1월 1일부터 단계적으로 시행된다. 일부 내용은 순부과방식의 세부 시행제도를 집행하게 될 '사회적 파트너들'간 협의를 거쳐야 하지만, 주된 목표는 공공 순부과방식 연금제도의 재정을 균형화하는 것과, 각종 연금제도 간(특히 민간 부문 근로자연금과 공무원연금)의 조화를 증대시키는 것이다.

새 조치의 개요는 다음과 같다.

- 연금 전액급(全額給)을 받는 데 필요한 보험료 납부 기간을 2009년부터 연장해서 2012년에는 41년, 2040년에는 41.5년으로 함.
- 최저임금 근로자가 연금 전액급을 받을 경우 순임금의 85%를 지급받을 수 있도록 보장함.

노령 근로자 관련 규정:

- 근로 및 연금 누적 규정을 완화한다.
- 종래 법상으로는 고용주는 근로자가 60세 이상이 되어 연금 전액급(160분기 근로분)을 받게 되는 경우에는 동 근로자를 강제 퇴직시킬 수 있었으나, 새 법에서는 협상에 의한 단체협약이 체결된 경우를 제외하고는 퇴직 연령을 65세로 상향 조정한다.
- 조기퇴직제도가 고용주에게 더욱 부담이 되도록 한다. 고용주는 23.85%를 '퇴직준비기금'에 적립해야 한다. 이 기금은 프랑스에서 기금식 연금제도를 도입하기 위한 최초의 조치로서 1999년 좌파 정권이 창설했다.

- 향후 3년 이내에 일부 특정 직업군(群)이 겪는 문제를 단체협약 체결시에 반영한다.

기본 순부과방식 연금제도 관련 기타

일반 규정:

- 급여액 계산 방식을 개정하여 근로 분기수의 상한을 2008년까지 150분기에서 160분기로 확대한다.
- 14세, 15세 또는 16세부터 근로를 시작하여 42년 이상 일한 근로자는 별칙 없이 60세 이전에 퇴직할 수 있게 한다.
- 소요 근로연수를 채우지 못한 데 따른 별칙을 미달 1년당 현행 10%에서 5%로 하향 조정한다. 한편, 60세 이후(또는 160분기 근로 이후)에도 일하는 근로자에게는 분기당 0.75%씩 추가 보상을 한다.

기금식 연금제도의 제3의 기둥 역할을 할 두 가지 방안:

- 새로운 개인 임의연금제도(PEIR)를 창설하여 누구든지 정년이 되면 연금을 지급받게 한다. 이 제도에 대한 보험료는 연간 상한을 정하여 소득공제를 받을 수 있게 한다. 또 기존의 공무원 및 일부 대기업 근로자를 위한 단체적금제도(PREFON 및 CREF) 외에 일반 근로자를 위한 단체적금제도(PPESVR)를 도입한다.

공무원연금제도 관련 변경 사항:

- 연금 전액급 자격요건으로서의 근로 기간을 2004년부터 2008년까지 150분기

에서 160분기(40년)로 확대한다. 연금 액수는 2020년까지 2%에서 1.8%로 점진적으로 축소한다.

- 미달 연수 1년당 벌칙 제도를 점진적으로 도입하여 2015년에는 5%가 되게 한다. 60세 또는 160분기를 초과하여 일을 하는 경우, 민간 부문과 마찬가지로 초과근로 1분기당 0.75%씩 추가 지급한다.
- 공공 연금을 더 이상 평균 임금에 연동시키지 않고 소비자물가지수(CPI)에 연동시킨다.
- 근로기간 상한선을 채운 경우 최저 연금 보장액을 993유로로 상향 조정한다.

■ 노동조합의 반응

2003년 1월 자크 시라크 대통령이 연금제도 개혁에 착수했을 때, 7대 노동조합은 연금제도에 관한 공동 성명에 서명했다.⁵⁾ 그들은 향후 협상을 위한 공동 목표에 합의하고, 2003년 2월 1일 합동 시위에 참여할 것을 촉구했다. 개혁의 주요 내용은 그 직후 총리가 경제사회이사회에서 행한 연설에서 제시되었다. 중점 사항은 2020년까지 순부과방식 연금제도의 재정을 균형화하고, 공무원 연금제도를 민간 부문 연금과 조화시킬 필요가 있다는 내용이었다. 그러자 7대 노동조합은 엇갈린 반응을 나타냈으나 3개 경영자 단체⁶⁾는 사용자 부담금이 늘지 않게 해

달라는 자기들의 요구가 반영된 데 만족을 표시하며 한결 통일된 반응을 보였다. 2003년 5월 프랑스 정부는 공공 근로자들의 연금 전액급 소요 보험료 납부 기간을 2008년까지 40년으로 연장하는 내용의 연금제도 개혁 법안을 발표하였다.

이 법안은 노동조합의 강력한 저항을 촉발하여 2003년 5월 13일에는 대규모 집회(시위참가인원 100만 명 이상)가 일어났다. 이에 따라 정부는 당초 법안의 일부 내용을 수정하지 않을 수 없었다. 그 결과 단 하루 동안의 토론과 협상 끝에 7대 노동조합 중 2개 노조(CFDT와 CFE-CGC)가 수정 법안에 합의하고 타협안에 서명하기에 이르렀다. 수세에 몰린 CFDT는 법안 내용이 순부과방식 연금제도의 유지를 보장하고 있고, 또 법안에 대한 의회 심의가 시작되기 전 법안과 관련하여 진행 중인 각종 과정에 참여하는 것이 절대적으로 필요하다고 주장했다. 이로 인해 노조운동에 균열이 생기게 되었고, 법안에 대한 반대 역량이 현저히 약화 되었다. CFTC도 정부 계획에 공식적으로 찬동하지는 않은 채 실제로는 정부안을 거의 수용하는 상태였지만, 여타 대부분의 노조는 CFDT 등의 성급한 서명을 잘못된 것으로 받아들였다. CGT와 CGT/FO는 가장 강성이고 과격한 노조이지만 개혁에 대한 투쟁을 민간 부문까지 확대할 수는 없었다. 특히 CGT 지도부의 총파업 거부는 활동가들을 실망시켰다. 실제로 일부 노조(특히, CGT/FO, 그리고 수 개의 독립 노조와 SUD의 회원 노조인 솔리다리테, 위니테, 데모크라티 등의

5) 7대 노동조합은 프랑스 민주노동연맹(CFDT), 노동총연맹(CGT), 근로자총연맹(FO), 프랑스기독노동자연맹(CFTC), 프랑스전문직 및 관리직근로자연맹-전문직 및 관리직 근로자 총연맹 (CFE-CGC), 전국 독립 노동조합 연합(Unsa) 및 통일 노동조합 연합(FSU)임.

6) 프랑스기업운동(MEDEF), 중소기업총연합회(CGPM) 및 수공업경영자협회(UPA).

연합체인 ‘그룹 10’)는 총파업을 주장하고 있었기 때문에 더욱 그러했다.

이제 법안이 통과되었기 때문에 노동조합과 사용자들이 개혁의 제2단계 협상을 위하여 다시 만나고 있다. 개혁 제2단계는 순부과방식 연금제도 중 민간 부문 관련 강제 세부시행제도(관리직을 위한 아지르크(Agirc) 및 일반 근로자를 위한 아르코(Arrco))에 관한 사항이다. 이들 제도는 근로자 임금 수준에 따라 총 순부과방식 연금의 3분의 1 내지 3분의 2를 차지하고 있기 때문에 매우 중요한 제도이다.⁷⁾ 새 기본 순부과방식 연금제도의 몇 가지 조치, 특히 일부 근로자들의 60세 이전 정년을 허용하는 조치 등은 이들 세부 시행제도에 직접적인 영향을 미치게 된다. CGT와 CGT/FO는 이 개혁 조치에 반대하여 계속 투쟁하겠다고 천명했다.⁸⁾ 연금 개혁의 과정은 노조 운동 내부에 깊은 상처를 남길 것이 분명하여 향후 수개월 내에 노조운동에도 재편이 일어날 가능성이 있다.

7) 관리직을 위한 아지르크(Agirc) 대체율은 평균 60%임.

8) CGT/FO는 보험료 납부 기간을 37.5년으로 되돌리고, 물가지수 대신 임금지수 연동 방식으로 회귀하고자 캠페인을 벌였음. CGT는 노동자의 60세 정년 권리만 보장된다면 기타 사항은 그렇게 과격하게 요구하지 않았음. 그들은 금융 소득에 대한 과세를 요구하고, 또 직원 대량 해고 기업에 대한 응징의 방법으로 임금뿐만 아니라 부가가치에 따른 새로운 사용자 기여금 계산법을 제안하고 있음. 또한 그들은 적극적인 고용 및 노동 정책에 우선순위를 부여하고 있음.