

프랑스의 퇴직연금제도 개혁과 퇴직연령 연장

손영우 (프랑스 파리8대학교 정치학 박사과정)

■ 머리말

“육아 때문에 직업활동을 중단한 여성들은 67세까지 일을 해야 하나요?”

“18살부터 일을 시작한 사람은 44년 동안 보험료를 내야 하나요?”

9월 7일 퇴직연금제도 개혁반대시위를 마치고 저녁 뉴스에 초대받은 프랑스민주노조(CFDT) 대표 프랑수아 쉐레크(François Chérèque)가 정부의 법안이 사회적 불평등을 심화시킬 것이라고 비판하면서 던진 문제 제기였다. 이 질문은 현재 프랑스의 퇴직연금제도 개혁을 둘러싼 갈등을 상징한다. 정부가 발표한 예비법안은 현재 60세인 퇴직연령을 2011년부터 한 해에 4개월씩 연장하여 2018년까지 62세까지로 연장하는 내용과, 연금 가입기간 부족에 따른 감액 없이 연금 수급이 가능한 연령을 현재 65세에서 67세로 연장하는 방안을 골자로 하고 있다. 얼핏 보면 실업률이 높은 프랑스에서 ‘일자리를 더 늦게까지 보장하려는 정부, 노년 여가를 요구하는 근로자’로 아이러니하게 보일 수 있지만, 여기에서 ‘퇴직연령 연장’의 의미는 고용에서 근로보장 기간 혹은 근로가능 기간의 연장이 아니라, 고용 여부와 무관하게 퇴직연금의 수급 개시가 가능한 연령의 연장이다. 프랑스의 정년연장과 관련된 갈등은 주요하게 프랑스 퇴직연금제도에서 연금수급액의 산정 방식과 관련한다. 이 글에서는 현재 프랑스에서 몸살을 앓고 있는 정년연장 갈등의 이해를 돕기 위해, 프랑스 퇴직연금제도, 정부의 개혁방안, 노조와 사회단체들의 반응을 정리한다.

■ 프랑스 퇴직연금제도와 연령연장

프랑스 퇴직연금제도의 특징

프랑스의 퇴직연금제도는 첫째, ‘적립식 체계(systeme par capitalisation)’가 아니라 ‘세대간 분배 체계(systeme par répartition)’이다. 이 체계는 세대 간의 연대에 기본을 둔 것으로 노동자가 납부하는 보험료는 이전에 근로하였던 퇴직자의 연금으로 지출되며, 자신의 연금은 이후 세대가 납부할 보험료로 충당된다¹⁾.

둘째, 이 체계의 관리는 통합 관리되는 것이 아니라 직업군에 따라 분리하여 관리된다. 대략, 민간부문, 공무원, 특별부문(전기·가스공사, 철도공사, 지하철공사 등), 자영업자, 농업종사자로 구분되어 30개 이상의 연금이 운영되고 있다. 여기에서는 현재 주요하게 논쟁이 되는 민간부문을 중심으로 한다.

셋째, 민간부문 노동자의 퇴직연금은 ‘노령연금’이라 일컫는 기본연금(régime de base)과 보충연금(régime complémentaire), 추가연금(régime supplémentaire)으로 구성된다. 모든 노동자들은 기본연금에 가입하고, 보충연금의 가입은 직업의 종류에 따라 결정되며, 노동자 측이 가입 여부를 선택할 수 없다. 앞의 두 연금은 의무사항이라면, 마지막의 추가연금은 사용자의 선택이다.

민간부문 노동자의 퇴직연금액 산정방법

현재 논쟁의 대상이 되고 있는 민간부문 기본연금액 산정에 있어 중요한 요인은 기준임금, 보험가입기간(노동기간), 가입기간을 채우지 못하였을 때 감액률이다.

1) 유럽 대부분의 나라에서는 ‘세대간 분배체계’가 중심이며, 예외적으로 네덜란드, 덴마크, 아일랜드가 ‘적립식 체계’를 중심으로 한 제도를 도입하고 있다(Laurent Caussat et Michèle Lelièvre, *Les systèmes de retraite en Europe à l'épreuve des changements démographiques*, INSEE, 2004).

$$\text{퇴직연금 지급액} = \text{기준임금} \times \text{지급률} (\text{가입분기 수} / \text{의무분기 수})^2)$$

- 기준임금(salaire de base): 최고 소득기간의 임금을 재평가한 연평균 소득으로 보험료 부과 대상 상한소득을 초과할 수 없다. 자신의 임금활동 중 최고치 25년간의 평균(1948년 생 이후)을 기준임금으로 한다³⁾.
- 지급률(taux): 보험료 납부기간 및 수급개시연령에 따라 결정되고 최고 50%이며, 162분기 (40.5년)⁴⁾ 또는 65세에 미달하는 1분기당 2.5%씩⁵⁾ 감액된다. 둘 중에 높은 것을 가입자가 유리한 쪽을 선택한다. 최저 지급률은 25%이다.

예를 들어, 60세이면서 지난 162분기 동안 보험금을 납부한 가입자는 기준임금×50% (162/162)이므로, 임금을 최고로 많이 받았던 25년간의 평균의 50%를 퇴직연금으로 매달 수령하게 된다. 물론 이것은 민간부문 일반퇴직연금제도에 의한 연금 수령 수준이고 보충연금이나 추가연금은 포함되지 않았으며, 이외의 공무원이나 공공기관을 대상으로 하는 연금제도는 이와 산출방법이 다르다.

여기에 연금제도와 관련된 핵심 요소가 존재하는데, 그것은 ‘수급개시 최소연령’과 ‘가입분기 부족감액면제 수급연령’이다. 먼저 수급개시 최소연령은 근로를 시작한 연령과 상관없이 보험금 수급이 가능한 최소연령으로 현재 60세로 규정되어 있다. 가입분기부족감액면제 수급연령이란 일정정도 이상의 나이까지 근로를 하게 되면 가입 분기와 상관없이 가입 분기 부족에 따른 감액 없이 연금을 지급받을 수 있는 연령이다. 현재는 65세로 되어 있다.

- 2) 이외에 자녀 수, 60세 이후의 근로 등 다른 변수가 존재하지만, 여기에서는 이해를 위해 단순화해서 설명한다.
- 3) 2008년 이전에는 10년간의 최고치의 평균이던 것이 25년으로 확장되면서, 1948년생 이전은 10년에서 25년까지 출생 연도에 따라 다양하게 규정된다. 또한 다른 직업군의 제도들은 다른 산출방식을 채택한다. 가령, 공무원의 경우, 기준임금 산정을 위해 퇴직 전 마지막 6개월간의 수당을 제외한 기본 임금의 평균으로 산정한다.
- 4) 2008년부터 매년 점진적으로 늘어서 2012년에 164분기, 41년으로 연장된다.
- 5) 점차 줄어서 2015년부터는 1.25%로 축소된다.

2010년 정부의 개혁안 추진 배경과 내용

정부의 개혁안은 지난 4월 14일 발표된 퇴직지도위원회(Commission d'orientation des retraites, COR) 보고서⁶⁾의 재정상황 전망에 근거하고 있다. 이 보고서에 따르면, 2010년에는 323억 유로, 2020년에는 450억 유로, 2030년에는 700억 유로의 적자가 발생할 것으로 예상하고 있다. 정부는 이러한 재정적자의 발생 원인을 인구의 노령화에 두고 있다. 즉 “퇴직자가 더욱 많아지고, 더욱 오래 살기 때문이다. 2006년에 퇴직자 1명당 보험금 납부자 수가 1.8명이었지만, 2020년에는 1.5 명로 줄고, 프랑스에서 60세 퇴직제도가 도입된 1982년 이후 평균 수명이 6.3세나 증가하였다. 이러한 인구 변화에 따라 유럽의 다른 나라(독일, 스웨덴, 스페인, 네덜란드, 영국, 이탈리아)도 퇴직 연령을 상승시키는 추세이다. 프랑스 역시 2003년 개혁을 통해 보험금 납부 기간이 37.5년에서 40년, 그리고 2012년까지 41년, 2020년까지 41.5년으로 연장될 전망이다. 하지만 현재 납부 기간의 연장만으로 퇴직연금제도의 영속성을 보장할 수 없는 상황이므로 추가 개혁이 요구된다”⁷⁾는 것이다. 지난 6월 16일 정부는 다음과 같은 개혁안을 내놓았다.

- 연금수급개시 최소연령(퇴직연령)의 점진적 연장 : 현재 60세를 2011년부터 6년간 해마다 4개월씩 연장하여 2018년까지 62세로 늘린다.
- 가입분기부족감액면제 수급연령 2년 연장 : 현재 65세를 67세로 연장한다.
- 장기근로(carières longues)조항 : 18세 이전부터 근로를 시작한 노동자는 의무가입분기+2년 이면 58~60세 사이에 수급을 개시할 수 있다.
- 신체 마모도(pénibilité) : 신체상해율 20% 이상인 경우 60세에 퇴직할 수 있다.
- 공무원보험금 납부액 인상 : 현행 기본금의 7.85%에서 10년간 점진적으로 10.55%까지 인상한다.
- 퇴직기금 조기사용 : 2020년부터 사용가능하도록 되어 있는 퇴직기금(Fonds de réserve pour

6) COR, *Retraites : Perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010*, 2010.4.14, www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1327.pdf.

7) Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, “Le relèvement de l'âge de la retraite : principes généraux”, *Dossier de presse: Réforme des retraites*, 2010.6.16.

les retraites)의 조기사용을 가능하도록 한다.

- 국가보조 동결 : 공무원퇴직연금 재정을 위한 국가보조를 중지한다.
- 퇴직연금 납부기간을 41년에서 2020년까지 41.5년으로 연장한다(피용법안에 따라).
- 세금 도입 및 인상 : 퇴직연금 재정 마련을 위한 세금 인상(최상위계층 소득세 1% 인상, 자산소득세 1% 인상, 주식소득세 인상)
- 재정 구조조정 : 2015년부터 실업률 하락 시 실업보험 납부금의 일부는 퇴직보험으로 전환한다.

결국 정부는 2018년 예정하고 있는 300억 유로의 적자를 정년연장에 따른 200억 유로, 새로운 재정수입 50억 유로, 공무원퇴직연금 개혁 50억 유로로 매울 계획이다.

노조를 중심으로 한 사회운동의 고조

지난 3월부터 전개되어 온 노조를 중심으로 한 사회운동의 반발은 9월 7일 시위에 전국에서 300만 명(경찰 추산 110만 명)이 참가하면서 정점에 달했다. 이 인원은 2009년 3월 경제위기 대책요구 시위(노조 추산 300만 명, 경찰 추산 120만 명)보다는 약간 적지만 2003년 퇴직연금 개혁반대시위(200만 명)보다는 많은 숫자라고 할 수 있다. 사회운동이 제기하는 정부개혁안의 문제점을 정리하면 다음과 같다⁸⁾.

- 연금수급개시 최소연령 연장에 따른 사회적 불평등의 가중 : 정부기관인 불평등감시원(Observatoire des inégalités)의 연구 결과에 따르면, 평생 납부한 보험금 납부 총액이 아니라 평균 임금에 비례하여 연금액이 결정되는 체계로 인해 평균적으로 간부 사원이 받는 연금 총액(816,891유로)⁹⁾ 기능직 노동자(282,911유로)의 3배에 이른다. 이러한 상황에서 수급개시 연령을 연장하는 것은 일반적으로 근로를 조기에 시작하는 기능직 노동자들과의 불평등을 증가시킨다는 주장이다. 게다가 예외적으로 적용되던 조기퇴직 조항 역시 수급개시 연령이 기존 56세부터에서 58세로 2년 연장됨에 따라, 상대적으로 조기취직자들의 보험료 납부 의무

8) "Déclaration de la CGT sur le projet de réforme des retraites", 2010.6.18. 참조.

9) 더욱이 대부분의 간부 사원은 보충연금 가입대상이다.

기간이 연장되었고, 또한 18세 이후 근로를 시작한 자는 이 조항에서도 제외되었다.

- 직업 범주별 평균 수명의 차이 : 60세에 이른 간부의 이후 수명은 평균 23.3세로 기능직 노동자의 17.4세보다 6년 가량의 차이를 보이고 있다. 특히 병세에 있는 기간을 제외한 건강한 상태의 수명을 계산하면 이 둘 간의 차이는 10년으로 증가한다. 그러므로 근로에 따른 신체 마모도(pénibilité)를 고려해야 한다고는 지적이다. 야간근로, 중장비 운반, 발암물질 노출 등 분명히 인정할 수 있는 신체마모도가 높은 직종 근무자에 대한 고려가 있어야 한다는 점이다.
- 남녀불평등의 심화 : 가입분기 감액 면제 수급연령의 연장 역시 불안정한 고용과 육아휴직이 빈번한 여성들에게 67세까지 노동을 강요하거나 연금에 대한 높은 감액을 감수하도록 한다는 지적이다¹⁰.
- 개혁의 한시성 : 보다 큰 문제는 현재 적자가 가중되고 있는 퇴직연금제도에 대해 “그럼 2018년 이후에 발생하는 적자에 대해선 어떻게 해결할 것인가에 대한 답이 없다”는 문제이다. 더욱 퇴직연금기금의 불균형은 이후 2020~2030년에 더욱 커질 것이라는 예상을 고려한다면, 지속되는 정부의 계획은 미봉책에 그친다는 점이다. 결국, 정부가 장기적인 전망에 대한 고려 없이 노동연장을 강요함으로써 주로 사회적 약자들에게 부담을 가중시킨다는 비판을 받게 되었다.

대안과 요구들

이에 정당, 지식인, 사회단체들은 각각의 대안과 요구들을 제시하였다. 대표적인 경우를 살펴보면 다음과 같다.

- 사회당 : 보험료 의무납부 기간이나 퇴직연령을 연장하는 방안에 대해 반대하며, 사회당은 다음과 같은 방안을 제시하였다¹¹. ① 은행에 부과된 기업세 15% 초과 과세(연간 30억 유로),

10) Dominique Méda, “Inégales face à la retraite”, Alternatives économiques, 2010.6.24.

11) “Retraites : le PS refuse tout recul de l’âge légal et veut taxer les banques”, Le Monde, 2010.5.18.

② 스톡옵션 등 자산 수입에 대한 과세 확대(250억 유로), ③ 매년 0.1%씩 10년 후 1% 인상에 달하는 보험료의 단계적 인상(120억 유로) 방안을 내놓았다.

- 경제학자 미셸 아글리에타, 토마 피케티, 사회학자 알랭 투렌, 미셸 비에비오르카 CFDT의 프랑수아 쉐레크 등의 경제·사회학자와 노조활동가들은 공동 성명서를 내고, ‘세대 간 분배체계’의 존속, 개인의 선택 가능성의 확대, 불평등에 대한 교정을 위해 퇴직보험제도에 대한 전반적인 개혁이 요구된다고 주장하였다. 현재 30개 이상의 기본연금제도가 있고, 새로운 퇴직자 중 40%가 2개 이상의 기본연금에 가입한 복잡한 상황으로, 이러한 복잡성은 평생 동안 근로하여 획득한 권리를 쉽게 손상하기도, 권리를 필요로 하는 사람들의 연대 노력을 가로막기도 하여 그 체계에 대한 신뢰를 훼손시키고 있다며, 이를 극복하는 유일한 방법은 기본연금제도의 단일화라고 주장하고 나섰다¹²⁾.
- 프랑스대학생연합 등 청년단체들은 “퇴직, 청년들의 일이다”라는 구호 아래 퇴직연금 개혁과 관련한 자신들의 입장을 발표하였다. 학업기간의 연장과 안정적인 직업을 갖게 되는 평균 연령의 후퇴(27세)로 인해 퇴직연금에 가입하는 시기가 과거보다 늦어졌다고 하며 다음의 개선 사항을 요구하였다. 학업과 직업훈련 기간을 연금가입분기로 인정할 것, 인턴에 대한 제도개선과 연금가입분기로 인정, 강요된 비활동 기간(파트타임노동, 임시고용 등을 포함하여)의 연금가입분기로 인정할 것을 요구하였다¹³⁾.

정부의 후퇴와 개정안

9월 7일 대규모 시위가 있던 다음날 사르코지 대통령은 전체장관회의에서 “퇴직연금 재정적자를 해결하기 위해 세 가지 길이 있는데, 하나는 퇴직연금 수령액을 낮추는 방법, 둘째는 보험료를 인상하는 방법, 셋째는 퇴직연령을 연장하는 방법이 있는데, 앞의 두 방법은 구매력을 악화시키고

12) “Une autre réforme des retraites est possible!”, Le Monde, 2010.9.8.

13) “21 organisations de jeunes proclament : ‘La retraite, une affaire de jeunes’”. www.cgt.fr/spip.php?article37386

성장과 고용을 저하시키며, 기업 이전을 가져오는 등의 문제를 가져올 수 있기 때문에 정부는 세 번째 방법을 택할 수밖에 없었다”¹⁴⁾는 개혁의 필요성을 역설한 뒤 일부 수정안을 지시하였다. 즉 퇴직연령의 연장은 고수하되, 다음과 같은 수정 방향을 제시하였다.

- 장기근로 : 18세로 규정한 기준이 극과 극을 가르는 ‘문턱 효과(effet de seuil)’를 발생시키지 않도록 개선한다.
- 노동의 신체 마모도 고려 : 계획안에 20%로 되어 있는 60세부터 퇴직금 지급이 가능한 신체 상해율(incapacité) 기준을 10%로 낮춘다.
- 공무원 : 3명 이상의 자녀, 15년 이상 근로 시 퇴직이 가능하도록 한다.
- 다수의 연금수혜자에 대한 새로운 규정 마련한다.

■ 맺음말

프랑스에서 정년연령 연장 논의는 노동력 공급 확대나 고용을 통한 노인복지 차원에서 제기되기보다는 노령연금의 재정적자 해소 차원에서 제기되었다. 그 결과 장년층 고용에 대한 미시적 차원의 세밀한 접근을 통한 다양한 방면의 고용촉진정책보다는 거시적 차원에서 정년연장이 진행되어 장년층에 대한 고용정책 또한 효과가 미진하다¹⁵⁾.

반면에 퇴직연금 개혁은 1993년 일반연금 의무가입분기 연장, 감액률 인상, 2003년 의무가입분기 160분기(40년)로 공무원·일반연금 동일, 2007년 특별연금의 가입분기 연장(160분기), 2010년 개혁으로 진행되지만 그 효과는 한시적이다¹⁶⁾. 정부는 연금가입자들의 반발을 염두에 두어 연금

14) “Déclaration de M. le Président de la République lors du Conseil des ministre”. www.retraites2010.fr

15) 프랑스 고령자(55~64세)의 고용률은 2005년 37.8%에서 2008년 38.3%로 상승하였지만, 아직도 이는 유럽연합 평균인 44.7%에 훨씬 밑도는 수준이다(COR, ibid.).

16) 이전 프랑스 퇴직연금 제도개혁과 관련한 글은 이정원, 「프랑스의 퇴직연금제도 개혁 동향」, 『국제노동브리프』 6(7), 2008년 7월, 한국노동연구원; 박제성, 「프랑스 퇴직연금 개혁을 둘러싼 논쟁」, 『국제노동브리프』 1(3), 2003년 5·6월, 한국노동연구원 등이 있다.

제도 전반적인 개혁보다는 민간, 공무원, 특별연금 각각 세부적으로 나누어서 개혁을 진행하였고, 사회운동이 가장 동원되기 어려운 여름 바캉스를 전후로 법의 개정을 정략적으로 진행하였다. 이러한 정부 행위에 대해 연금가입자들 또한 사회적 의식을 형성하는데, 그것은 오늘의 법안 개혁 도입대상이 자신이 가입한 연금은 아니지만 머지않아 자신이 가입한 연금제도에까지 확대될 것이라는 점을 인식하여 사업별 가입자들간의 연대가 조성되고, 70%가 퇴직개혁 반대시위에 지지를 보내는 것으로 나타나 사회운동의 여론 동원의 성공 요인이 되고 있다¹⁷⁾. 하지만 결과적으로 이러한 힘 겨루기를 통한 개혁은 연금제도가 더욱 복잡하고 불평등하게 만들었을 뿐만 아니라, 개정방법의 정략성 때문에 국민의 정부에 대한 신뢰 역시 떨어뜨리는 악순환이 반복되었다. 10월부터 상·하원에서 논의가 시작됨에 따라, 노조를 중심으로 한 사회운동진영 역시 반대운동의 수위를 한층 더 높여갈 전망이다. 특히 300만 명(경찰 추산 100만)이 결집한 지난 9월 23일 집회에는 고등학생과 대학생 등 청년들의 참여가 높아지면서 퇴직연금제도를 둘러싼 갈등은 새로운 국면에 돌입하고 있다. 하지만 다양한 세대가 참여하고, 온 국민이 관심을 가지고 있는 이때, 연금제도에 대한 좀 더 장기적이고 종합적인 사회적 논의가 절실할 때가 아닌가 싶다. **KLI**

17) “Sept Français sur dix approuvent la journée de mobilisation pour les retraites”, Le Monde, 2010.9.4.