

정년연장을 둘러싼 최근 독일에서의 연금개혁 정치

박명준 (독일 베를린 자유대학교 동아시아학부 전임연구원)

■ 머리말

올 여름 독일 정가를 뜨겁게 달군 주제이자 독일 노동조합이 특별히 대사회적으로 목소리를 높인 주제를 들라면, 법정 노령연금 수급연령의 연장에 대한 논란, 소위 '정년 67세 방안(Rente mit 67)'을 빼놓을 수 없다. 이미 2007년에 연방의회를 통과해서 법적인 근거를 갖춘 이 개혁안은 그 첫 실행 시기인 2012년이 다가오면서, 그리고 이 법안을 주도했던 사회민주당(SPD)의 우파들이 대연정 이후 정권 재창출에 실패를 한 후 내분을 겪으면서 당내 좌파들이 종래의 방안에 대한 수정안을 모색하면서 새로운 물살을 타기 시작했다. 이 글에서는 '정년 67세 방안'의 배경과 내용 그리고 그를 둘러싼 최근의 논쟁들을 정리해 보고 향후 방향을 진단해 보도록 하겠다.

■ 배경

독일 법정 연금제도의 진화

독일의 법정연금제도는 오토 폰 비스마르크의 주도 하에 1889년 6월 22일에 2년간의 논의를 마감하면서 「불확실성과 노후를 위한 보험에 관한 법률」이 제국의회를 통과하여 입법화되면서 시

작이 되었다. 그 후 약 100여 년간 이 제도는 크고 작은 변화들을 겪으며 환경의 변화에 적응해 왔다(BMAS, 2007). 특히 1990년대 이후 이 제도는 크게 네 차례의 변화를 겪는다. 1989년에 이루어진 1차 개혁은 1992년부터 시행되었는데, 그로 인해 형식적으로 노동자연금보험법과 함께 사무직 근로자연금보험법, 광산노동자연금보험법, 수공업자연금보험법 등이 단일한 법률 체계 하에 통합, 규율되게 되었다. 2차 개혁인 1992년의 개혁은 특히 노령연금과 관련하여 특별한 의미를 지닌다. 여기에서는 연금산정 기준을 가입자의 총임금에서 순임금으로 조정하는 방안과 함께 조기노령연금 청구시 감액된 연금을 지급토록 하면서 재정 안정화를 꾀하였다. 당시까지 조기노령연금이 연금산정 요소의 하나인 보험가입 기간의 짧음으로 인해 완전노령연금에 비해 수준이 낮았으면서도 연금수급 기간이 길기 때문에 실질적 불이익을 받지 않았던 것을 이 개혁을 통해 실질적 연금총액을 감소토록 했다. 이어 2001년에 단행된 개혁에서는 독일 사회의 고령화와 인구구조의 변화가 초래할 연금재정의 불안정화를 대비하고 개인의 자율적 노후보장을 장려토록 하는 내용을 담았는데, 그 방안으로 노령연금의 수준을 하향 조정하였고 민간보험을 장려하여 공적연금과 함께 기업연금 및 개인연금의 균형있는 발전을 추구코자 하였다. 마지막으로 2005년에 이루어진 개혁에서는 대체로 조직적인 변화를 도모했는데, 그 일환으로 전통적으로 노동자와 사무직 근로자를 분리하여 관리하던 관행을 폐지하였고, 조직운영의 효율화를 통해 연금보험 관리운영비를 절감토록 했다(전광석, 2008, pp.57-59).

종래의 연금법상 정년 관련 규정

독일의 공적연금제도에서는 가입자가 일정한 연령에 도달하면 더 이상 소득활동을 기대할 수 없다는 가정 하에 노령연금을 규정해 왔다. 종래에 통상연금의 개시연령은 65세였고 대체로 35년간의 대기기간(Wartezeit)을 충족시킨 연금보험 가입자여야 한다. 그러나 보다 낮은 연령에도 소득활동을 기대할 수 없는 특정한 사정이 존재할 경우 연금 수급권을 인정하는 경우들을 예외적으로 두었다. 애초에 조기에 연금을 수령할 수 있는 다양한 가능성이 존재했으나 근래 이루어진 개정들을 통해 그러한 규정들은 대부분 사라져 왔다. 조기퇴직을 희망하는 경우 3년 빠르게 62세에 연금을 신청할 수 있지만, 이 경우 연금 수급액의 일정한 감액을 감수해야 한다. 조기연금 신청시 연금개시 점수가 가입자에게 불리하게 산정되며 그 결과 연금 감액이 이루어지도록 했기 때문이다. 반면,

65세 이후 연금 신청시 그에 비례해 연금액의 증가가 이루어지도록 하고 있다. 구체적으로 65세 이전 신청 시 매월 0.3%가 감액되며, 65세 이후 신청 시 매월 0.5%가 증액된다. 가입자는 연금수급연령을 신축성 있게 조절할 수 있고, 연금의 일부만을 신청할 수 있는 등 연금액의 수령도 조절할 수도 있다. 중증장애인의 경우에는 예외를 두어 63세에 연금을 수급할 수 있고, 예외적인 경우 60세가 되어서도 신청이 가능하다(전광석, 2008, pp.154-155).

■ 개혁의 추진

‘정년 67세 방안’은 이미 지난 2005년에 대연정이 탄생할 당시 연정합의각서에 포함된 바 있고, 이듬해 CDU/CSU와 SPD에 의해서 공동으로 발의된 법안인 노령연금연령제한적응법(RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz)이¹⁾ 2007년 3월에 연방하원(Bundestag)을 통과하고 다음 달에 공포되면서²⁾ 확정되었다. 이 방안을 추진하였던 주요 인물은 당시 SPD의 당수이자 노동사회부(BMAS)의 장관직을 역임하고 있던 SPD 우파를 대표하는 정치가 뮌터페링(Münterfering)이었다 (Die Zeit Online, 2006).

개혁안의 주요 내용

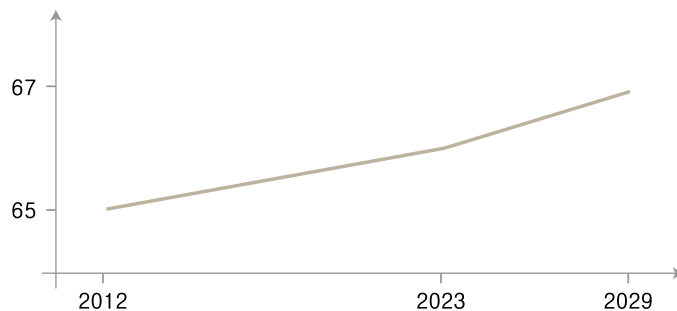
2007년 확정된 ‘정년 67세 방안’은 법정 정년연령을 2012년에 시작해서 2029년까지 단계적으로 65세에서 67세로 높이는 방안이다. 연금 가입자들은 법정 연금수령연령에 도달하고 또 보편적인 대기기간의 조건을 충족시켰을 때 연금 수급에 들어가게 되는 것은 변함이 없다. 다만, 앞서 언급한 과도기 동안은 신뢰 수호의 명목(Vertrauensschutzgründen) 하에 일괄적이지 않고 단계적으로

1) 당시 대연정 주체가 제출한 개정안의 내용은 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/037/1603794.pdf> 에서 읽을 수 있다. 이는 2006년 12월 12일자로 제출되었으며, 공식적으로는 제16대 독일 연방의회 문서 Drucksache 16/3794로 호명되어 있다. 아래에서는 이를 ‘제출개정안(Gesetzesentwurf)’으로 명한다.

2) BGBl. I, 2007, p.554.

수령연령을 높이는데, 연령 상승 방식은 출생 연도에 따라 결정이 된다. 그 시작은 1947년생부터 적용되도록 하여, 2012~2029년까지 단계적으로 67세로 높인다. 연령 상승의 단계는 일단 1년에 1개월씩 이루어지도록 한다. 일단 1947년생부터 1958년생까지 12년 동안 - 즉 2023년까지 - 에는 상한선이 65세에서 66세로 높아진다. 그 이후 1959년생부터는 1년에 2개월씩 높이도록 해서 나머지 6년간 진행을 해 66세에서 67세로 높아지도록 한다. 최종적으로 1964년 1월 1일 출생자부터 법정인 연금수급연령은 67세가 된다. 예외적으로 2029년 이후에도 1947년 1월 1일 이전에 출생한 장기가입자들의 경우에는 65세를 법정 노령 상한선으로 삼도록 한다(Fuchs, 2007, pp.132-133; BMAS, 2009).

[그림 1] 독일의 '연금 67세 방안' 에서 과도기 동안 수급 하한연령 증대 방식



출처: http://altersvorsorge-info.de/seiten/11_2.htm.

개혁의 근거

당시 대연정에서 이 방안을 추진하면서 내세운 주된 근거이자 현 정부가 입장을 고수하고 있는 근거는 크게 네 가지이다. 첫째, 그것은 인구의 발전 경향에 부합하는 적합한 대응책이다. 현재 저출산의 경향이 유지되고 있고 동시에 수명 기대치가 증대하는 상황은 연금 수급자들을 위한 부담금 지불의 관계에 부정적인 영향을 끼치고 있다. 따라서 연금수급연령을 높이는 것은 그것에 대응하여 법정 연금의 효력을 강화시키는 역할을 할 수 있다는 것이다. 둘째, 정년연장은 세대간 정의의 확립에 중요한 기여를 할 수 있다. 셋째, 정년연장은 법정 연금제도를 강화하는 효과를 가져온다.

넷째, 정년연장은 전문숙련인력의 부족에 대한 적절한 대응책이 될 수 있다(BMAS, 2009).

■ 최근의 논쟁

현 정부는 대연정에서 확정된 위와 같은 방안을 그대로 실행하려는 입장을 보이고 있으나 이에 대해서 노동조합과 복지단체의 반발이 만만치 않고, 최근에는 새로 야당으로 탈바꿈한 SPD조차 그에 대해서 일정한 코스 수정(Kurswechsel)을 추구하려는 움직임을 보이고 있어 사회적으로 큰 논란을 불러일으키고 있다.

노동조합의 비판

독일의 노동조합 - 대체로 독일노총(DGB) - 은 정년연장에 대해 극심한 반발을 보이고 있는 주체이다. 애당초 2007년 입법안은 사회적으로 특히 노조부터 강하게 비판을 받았는데, 그것은 대연정이라고 하는 강력한 정치권의 연합을 통하여 관철이 되기는 하였으나 근본적으로 노조를 설득하지 못하는 것이었다. 올해 대연정이 붕괴하고 SPD가 야당이 되면서, 당 내부적으로 종래의 우파적인 정치적 행보에 대한 내부의 비판과 성찰이 제기되기 시작하자, 노조는 이러한 분위기를 보다 적극적으로 이용하면서 '정년 67세 방안'의 철회를 강하게 주장하고 나서기 시작했다³⁾. 무엇보다도 새로운 방안이 현실 적합성을 지니지 않음을 지적하고 있다. 노조가 착목하는 작금의 현실은 임금근로자들 가운데 넓게 잡아 겨우 20%만이 종래의 정규직 고용관계로부터 법적 퇴직연금 수령 관계로 정상적인 이전을 하고 있고, 과거의 정상적인 이전 모델은 근래의 경제위기로 인하여 조기 퇴직이나 고령자들의 조업단축 등이 보편화되면서 더욱 더 악화되고 있는 상황이다. 심지어 정규 고용자의 10분의 1만이 연금 수급자로의 정상적인 이행을 보이는 것으로 진단되고 있는 가운데, 연금수급연령을 높이는 방안은 이러한 현실을 도외시한 정책이라는 것이다⁴⁾. 만일 퇴직연령을 67

3) 이러한 입장은 대체로 주요 복지단체들도 공유하고 있는 것으로 보여진다.

4) 현재 독일에서 실제로 65세까지 채우고 정년에 돌입하는 사람들은 그리 많지 않다. 유럽연합의 공식

세로 높게 되면, 정상적인 연금생활자로의 이전 비율은 더욱 낮아질 것이며, 이는 궁극에 연금부담액을 높이고 연금 수령액을 줄이는 효과를 초래할 것이라고 주장한다(박명준, 2010, p.53). 애초에 새로운 제도의 도입 시 독일노총은 법률안에 소위 '점검 조항(Überprüfungsklausel)' 을 집어 넣도록 압력을 행사하여 관철시킨 바 있는데, 그에 따르면 고령노동자들의 고용 발전을 위하여 그리고 그들의 경제사회적 상황에 대하여 정부는 2010년부터 매 4년마다 총체적인 실태보고서를 제출해야 해야 한다. 독일노총은 그 첫 해인 올해에 노동시장이 법적 퇴직연령의 증가를 허락하지 않는 것으로 나타날 경우, 사후 압력을 통해 '정년 67세 방안' 의 실행을 저지해 들어간다는 태세를 취하고 있다(박명준, 2010, p.54).

사회민주당의 내분과 수정안 모색

2012년부터 새로운 방안의 실행을 앞두고 노동조합의 반발이 거세지자 이는 SPD의 내부정치에 영향을 끼쳤다. 그 결과, 올 여름 SPD에서는 현재의 당권을 쥐고 있는 좌파 세력에 의해 종래의 방안에 대한 수정안 모색이 고개를 들기 시작했다. 그들은 당시 이 개혁을 주도했던 SPD 우파들의 방안에 대해서 일정하게 거리를 두면서 새로운 개념을 모색해 갔다.

현재의 SPD 당권파들이 이러한 태도를 보이자 다음날 종래 이 개혁을 주도했던 상징적인 인물인 뮌터페링은 이례적으로 SPD의 현 지도부 - 당수 가브리엘과 원내 대표 슈타인마이어 - 에게 공개 서한을 보내 "합주를 이루었던 행동의 다이내믹을 깨는 것은 매우 방어적인 신호"라며, 현 지도부가 당략적인 근거에서 SPD의 연금 정책을 수정해서는 안 된다는 비판을 가하였다. 그러나 일단 현 지도부는 이에 대해서 거부 의 뜻을 표했다. 대표적으로 슈타인마이어 원내대표는 뮌터페링의 주장에 반대한다는 입장을 표했다. 다만, 당의 최고위층들은 타협의 여지가 있음을 표명하고 나섰다(Die Zeit Online, 2010).

이윽고 지난 8월 22일 밤에 SPD의 지도부는 수 시간의 회의 끝에 사회보험 의무가 있는 피고용

통계(Eurostat)에 의하면, 독일인들의 평균 정년 돌입 연령은 61.7세이다. 이는 유럽의 평균 연령인 61.4세에 비해 살짝 높은 수준에 불과하다. 59세에 퇴직을 하는 프랑스 및 여타 다른 동유럽 국가들이 상대적으로 일찍 연금수령에 돌입하는 것에 비해서는 늦은 편이다(Tagesschau, 2010).

인들 가운데 60~64세 사이의 사람들의 비율이 50%에 이를 때까지 개혁안의 실행을 늦추도록 한다는 내용의 새로운 결의안을 채택했다(참고로 그러한 연령대의 사람들은 현재 피고용인의 24%를 차지한다). 새로운 개념을 취할 경우, 과거 SPD의 대연정 당시의 지도부가 정했던 바와 다르게, 2012년이 아니라 2015년부터 연금수령연령의 단계적 상향 조정을 위한 조건이 갖추었는지 점검하게 된다(Spiegel Online, 2010).

사용자 측의 입장

사용자 측의 경우 애초에 ‘정년 67세 방안’의 도입이 모색되던 시기부터 이 방안을 적극적으로 지지해 왔다. 2006년에 언론과의 인터뷰에서 독일경총(BDA)의 회장인 훈트(Hundt)는 “2020년까지 연금재정 안정을 위해 부담 비율을 20% 이하로 유지해야 하며 이를 위해서 노령연금의 수급연령을 67세로 높이는 것은 필요불가결하고, 그것의 추진은 예외없이 이루어져야 한다”고 주장한 바 있다(Spiegel Online, 2006). 그러한 연장에서 사용자 측은 최근 노동조합의 입장은 물론이고 SPD의 수정안 마련 움직임에 대해 매우 부정적인 태도를 보이고 있다. 대표적으로 금속부문 사용자단체연합인 게잠트메탈(Gesamtmetall)의 의장인 카네기서(Kannegiesser)는 지난 8월 SPD의 행보에 대해 “위험한 지그재그 코스”라고 칭하면서, “생애 노동시간의 연장에 대한 근본적인 결정을 흐드는 것은 부주의하고 포퓰리즘적”이라고 역설했다. 그는 “왜 SPD가 모든 것을 다시 뒤로 돌리려 하는지 나는 비밀스러우며, 현재 독일의 인구발전 상황에 비추어 보았을 때 - 현재의 방안 이외에 - 어떠한 탈출구도 존재하지 않는다”고 덧붙였다(Welt Online, 2010).

■ 향후 전망

현 정부는 노동조합의 강한 반발도, SPD의 수정안도 모두 현실적으로 타당하지 않다고 하는 입장이다. 이미 대연정 하에서 형성시킨 합리적 방안을 되돌리려는 시도들에 대해서 용납할 수 없다고 하는 태도를 보이고 있다. 여기에 위에서 언급한 바, 사용자 측에서도 그 힘을 실어 주고 있다. 2012년이 아니라 2015년부터로 새로운 방안을 검토해 들어가는 시점을 연기한다는 방안은 그 사

이의 정치적인 변화에 따라 그 기초가 또 다시 변화할 수 있음을 암시한다. 현재의 보수연정 정부는 그러한 방안을 용납하지 않으려 할 가능성이 크다.

앞에서 살펴보았듯이 윈터페링의 반발은 SPD의 당권파들의 행동에도 일정한 제약으로 작용하는 것으로 간주될 수 있는바, 그들의 새로운 방안이 실제로 관철되어 갈 가능성은 아직까지는 그다지 높지 않아 보인다. 노동조합의 반발은 여전히 제조업의 고령노동자들이 자신의 구성원의 중요한 부분을 차지하기 때문에 어쩔 수 없는 모습으로 보이지만, 전 사회적인 노령화와 연금재정의 안정화 문제 등을 따져보았을 때 대사회적으로 궁극적인 대안으로 받아들여지지 않는 것으로 보인다. **KLI**

참고문헌

- 박명준 (2010), “최근 독일의 복지개혁 정책에 대한 노동조합의 대응: 연금 및 의료보험 개혁정책을 중심으로”, 『국제노동브리프』, 2010년 8월호. 한국노동연구원, pp.49~58.
- 전광석 (2008), 『독일 사회보장법과 사회정책』, 박영사.

- BMAS (2007), “Gesetzliche Rentenversicherung”. 웹사이트 2007년 4월 25일자.
http://www.bmas.de/portal/13906/gesetzliche_rentenversicherung.html
- _____ (2009), “Informationen zur Rent emit 67”. 웹사이트 2009년 12월 15일자.
http://www.bmas.de/portal/41130/2009_12_15_rente_mit_67.html
- _____ (2010), Ratgeber zur Rente: Heute verlässlich für morgen – Die Rente. 웹사이트 게재문서. http://www.bmas.de/portal/9956/ratgeber_zur_rente.html
- Die Zeit Online (2006), “Rente: Müntefering setzt sich durch”. 웹사이트 2006년 2월 2일자.
http://www.zeit.de/online/2006/05/rente_67
- _____ (2010), “Rente Mit 67: Müntefering warnt SPD vor Kurswechsel in der Rentenpolitik”. 웹사이트 2010년 8월 19일자. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-08/rente-spd-muentefering>
- Fuchs, Rolf-Michael (2007), “Rente mit 67 – Anhebung der Altersgrenzen durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz”. *RVaktuell*, 5월호, pp.132~137.
- Spiegel Online (2006), “Rente mit 67: Arbeitgeber wollen Ausnahme verhindern”. 웹사이트 2006년 10월 23일자. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,444167,00.html>
- _____ (2008), “Einigung zur Rente mit 67: SPD-Spitze will mindestens drei Jahre Aufschub”. 웹사이트 2010년 8월 22일자. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,713162,00.html>
- Tagesschau (2010), “Worum geht es beim Streit um die Rente mit 67?” 웹사이트 8월 20일자.
<http://www.tagesschau.de/inland/faqrente100.html>
- Welt Online (2010), “Rente mit 67: Arbeitgeber kritisieren Entscheidung der SPD”. 웹사이트 2010년 8월 25일자. <http://www.welt.de/die-welt/politik/article9183004/Rente-mit-67-Arbeitgeber-kritisieren-Entscheidung-der-SPD.html>