



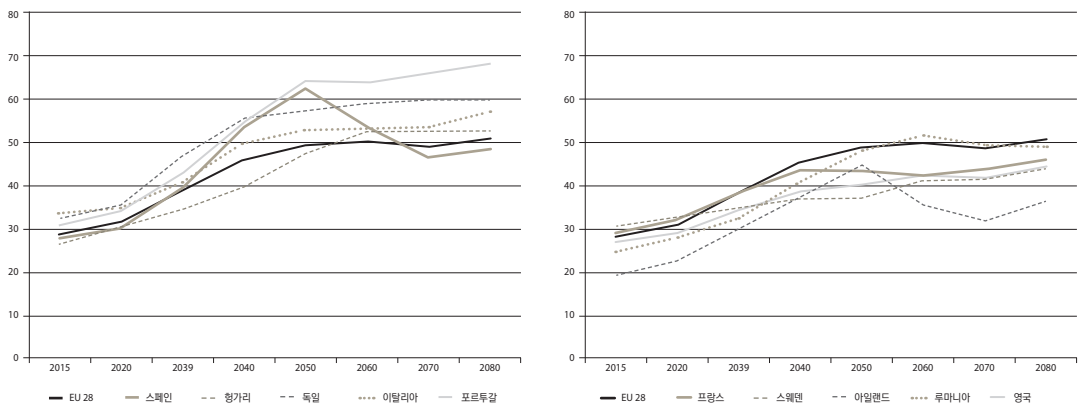
프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안

이태훈 (스위스 제네바 국제개발대학원 개발경제학 박사과정)

■ 머리말

2019년 9월, 12년 만에 파리에서 대부분의 대중교통이 파업으로 중단되었다. 그리고 변호사, 의사, 간호사, 항공 조종사 및 승무원이 수도인 파리의 거리에 쏟아져 나왔다. 그리고 프랑스 2대 노총인 CGT와 CFDT는 ‘프랑스인의 삶의 방식을 해체한다’며 에마뉼 마크롱 대통령을 비난했다. 이 모든 혼란은 엄청난 도박처럼 보였던 2017년 선거 당시 마크롱의 공약이었던 연금개혁에 기인한다. 마크롱 정부는 프랑스의 42개의 주요한 연금제도를 뒤섞어 하나

[그림 1] 유럽 주요국 노년 부양비 추이 및 전망(2015~2080)



자료 : Eurostat 및 Ageing and Public Policies 강의 자료, Antoine Bozio(Paris School of Economics, EHESS).

로 통합할 것임을 공표했고, 이는 얼마 전 작고한 자크 시라크 대통령이 1995년 연금개혁에서 실패한 이후 최초의 시도가 될 것이다. 이 글에서는 프랑스 마크롱 정부 연금개혁의 배경과 연금개혁이 불러일으킬 반향을 살펴본다.

■ 배경

프랑스의 연금제도는 베이비부머 세대의 퇴직이 시작되면서 야기된 연금수급자 증가와 기대수명의 증가라는 피할 수 없는 구조적인 인구문제를 안고 있다. [그림 1]을 통해 볼 수 있듯 프랑스의 노년 부양비(생산가능인구(15~64세) 100명에 대한 고령(65세 이상) 인구의 비)은 EU 28개국의 평균수치보다는 밑돌지만 2040년까지는 증가추세에 있다. 이는 공공재정 측면에서 연금제도의 장기적 적자, 연금보험료 납부자의 부담 증가 등 심각한 결과를 초래한다. 프랑스 퇴직자들의 평균 연금은 최종 급여의 60% 수준으로, 이는 이탈리아(83%)보다 낮지만 독일(38%)과 영국(22%)보다 훨씬 높다.¹⁾

이러한 문제를 해결하기 위해서는 여러가지 정책들(적립방식으로 개혁, 민영화, 비적립방식의 모수적 개혁, 비적립방식의 구조적 개혁 등)이 고려될 수 있다. 지난 26년간 프랑스에서 5회에 걸쳐 진행되었던 부분적 또는 전반적인 연금개혁과 그 여파에 대해서는 지난 호를 통해 여러 번 소개된 바 있다.²⁾ 그 내용을 간단히 살펴보자면 1993년의 민간부문 개혁, 2003년 공공부문 및 민간부문 개혁, 2006년의 연금보너스 증가, 2007년의 특수연금 도입, 2010년의 수급연령 연장, 2013년의 기여기간 연장 등이 있었다(표 1 참조). 이러한 지속적인 개혁을 통해 프랑스 정부는 공공재정 적자문제를 해결하기 위해 노력해왔지만(그림 2 참조) 제도의 복잡성, 성장률에 대한 의존성, 기여와 혜택의 투명성 부족, 연금 권리의 비선형성 등의 문제들이 완전히 해결된 것은 아니다.

1) OECD(2017), *Pension at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*.

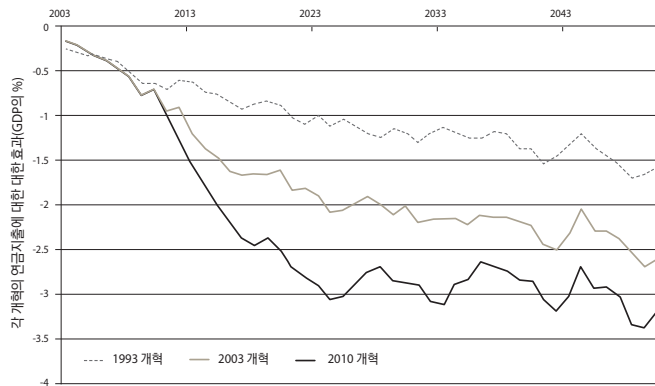
2) 박제성(2003), 「프랑스 퇴직연금개혁을 둘러싼 논쟁」, 『국제노동브리프』 1(3), pp.38~42; 이정원(2008), 「프랑스의 퇴직연금제도 개혁 동향」, 『국제노동브리프』 6(7), pp.97~102; 손영우(2010), 「프랑스의 퇴직연금제도 개혁과 퇴직연령 연장」, 『국제노동브리프』 8(9), pp.13~21.

<표 1> 프랑스 연금제도 개혁 내용

연도	주요내용
1993	- 연동기준을 임금상승률에서 물가상승률로 변경 - 급여계산을 위한 기준임금 산출기간 확대(10년 평균 → 25년 평균) - 완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년)
2003	- 완전노령연금 수급을 위한 일반제도 가입기간 연장(40년 → 41년) - 부문연금 기산을 위한 일반제도 가입기간 연장(37.5년 → 40년) - 조기연금수급자격 완화 - 60세 이후 퇴직 시 연금기산율 적용 - 사용자에 의한 직권퇴직처분 도입 - 근로-퇴직 중첩금지 조항 완화
2010	- 연금수급 개시 최소연령(퇴직연령)의 점진적 연장(60세 → 62세) - 가입분기부족감액면제 수급연령 연장(65세 → 67세) - 장기근로조항 도입 - 신체 마모도에 의한 퇴직가능 - 공무원보험금 납부액 인상 - 퇴직기금의 조기사용가능 - 공무원퇴직연금 재정을 위한 국가보조 동결 - 퇴직연금 납부기간(연금기여기간) 연장(41년 → 41.5년) - 퇴직연금 재정 마련을 위한 세금 도입 및 인상
2013	- 완전연금수급을 위한 필요가입기간 확대(40년 → 43년) - 기여율 증가

자료 : 이정원(2008), 손영우(2010), Ageing and Public Policies 강의 자료, Antoine Bozio(Paris School of Economics, EHESS).

[그림 2] 프랑스 연금개혁이 연금지출에 미치는 영향(GDP 대비)



자료 : Blanchet & Le Minez(2012)³⁾; Blanchet(2013)⁴⁾에서 재인용.

3) Blanchet D. & S. Le Minez(2012), "Joint macro/micro Evaluations of Accrued-To-Date Pension Liabilities: An application to French Reforms", INSEE, document de travail G 2012/14.

4) Blanchet D.(2013), "Les retraites : vers l'équilibre en longue période?", Note de l'Institut des

■ 마크롱 정부의 연금제도 개혁

마크롱 정부는 연금개혁이 프랑스인들이 더 오래 일하도록 설득하는 유일한 방법이라고 주장한다. 경제협력개발기구(OECD)에 따르면 프랑스의 연간 노동시간(630시간)은 다른 선진국(독일 722시간, 영국 747시간 그리고 미국 826시간)보다 짧다. 높은 실업률, 긴 휴가 및 주 35시간 근로 등 여러 이유가 있겠지만 가장 중요한 요인은 남성들의 조기퇴직이다. 퇴직연령이 62세인 현행제도하에서 평균 실질 퇴직연령은 63세이며, 이 또한 많은 정보를 왜곡하고 있다. 성별로 구분해보자면 남성의 평균 실질 퇴직연령은 60세 남짓이나 여성의 경우, 특히 대부분의 비정규직 여성은 평균적으로 67세가 될 때까지 일해야 한다. 직종별 격차는 더욱 두드러진다. 공무원 퇴직연금의 재정악화로 인해 사실상 다른 직종의 근로자가 보조금을 지급한다고 볼 수 있는 일부 공무원, 예를 들어 철도 운전자는 50세, 대부분의 지하철 근로자는 55세에 퇴직할 수 있다. 하지만 마크롱 대통령은 이미 니콜라 사르코지 대통령에 의해 2010년 60세에서 62세로 연장된 바 있는 ‘공식’ 퇴직연령을 손보지는 않을 것이다. 대신 2019년 7월에 발표된 계획 초안에 따르면 더 오래 일하기로 동의한 사람들의 연금을 늘리고 조기퇴직을 선택한 사람들의 연금을 줄이는 등 인센티브가 도입될 것이다.

마크롱 대통령은 또한 42개에 달하는 기존 연금제도(프랑스국영철도(SNCF)에만 10개)를 총 근로기간 동안 획득한 ‘포인트’를 기반으로 하나의 제도로 통합하고자 하며, 이것이 더 공정하고 사람들의 삶을 더 편하게 할 것이라고 밝혔다. 하지만 이렇게 제도가 재편되면 필연적으로 많은 근로자들이 불이익을 감수하게 될 것이다. 예를 들어, 기존에 직종별로 운영되고 있는 연금제도의 경우 간호사들은 30억 유로 정도의 잉여자금이 적립되어 있으며 변호사들의 잉여자금 또한 20억 유로 정도로 추정된다. 새로운 제도하에서는 이러한 잉여자금이 통합되어 관리될 것이다. 경력 초기에 저임금인 교사들은 연금수령액이 ‘최종 급여’가 아니라 평생 획득한 ‘포인트’를 기반으로 결정된다면 제도 개혁으로 잃을 것이 더 많다고 말한다.

이처럼 벌써부터 사회 각층으로부터 여러 반발을 낳고 있는 마크롱 정부가 제시한 연금제도의 3가지 주요한 요소인 퇴직연령, 포인트 제도, 재분배 효과를 구체적으로 살펴보도록 한다.

Politiques Publiques, 3, 2013.

퇴직연령⁵⁾

연금개혁 논쟁의 중요한 요소 중 하나는 새로운 제도하에서 기준 연령을 유지할 필요가 있는지 여부이다. 우선 퇴직연령 개념에 관한 모호성을 보다 명확하게 하고 포인트 제도 적용 시 어떠한 역할을 하게 될지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 현행 제도에서의 기준 연령은 연금시스템 규모를 조정하고 재정적 균형을 유지하는 파라미터의 역할을 하지만 새로운 시스템에서는 가입자에게 유용한 정보를 제공하고 조기 수급을 방지하는 보호책이라고 볼 수 있다. 이러한 시스템하에서 연금의 규모는 기대수명에 따라 자동으로 조정되기 때문에 퇴직연령 또는 기준 연령은 시스템의 재정적 균형에 영향을 미치지 않는다. 최근 경제학 문헌들은 순수한 재정적 인센티브를 넘어 연금 규모에서 기준 연령의 역할을 강조해왔고, 연금가입자가 퇴직연령과 관련된 기준의 존재에 대해 민감하기 때문에 포인트 시스템하에서도 퇴직연령을 유지해야 한다고 주장한다. 새로운 제도하에서는 생활 수준을 유지하기 위해 충분한 연금 수준으로 퇴직할 시간을 보장하는 퇴직연령을 개인별로 정의할 수 있게 될 것이다.

포인트 제도^{6) 7)}

포인트 제도를 통한 확정급여형 연금제도를 운영하기 위해서는 연금제도 관리방식에 대한 재고가 필요하다. 다양한 마이크로 시뮬레이션을 통해 몇 가지 규칙이 선행되어야 한다는 것이 밝혀졌다. 첫째, 임금 증가 시 포인트의 가치를 재평가하여 연금 수급을 보장해야 하고 둘째, 연금포인트를 청산할 경우 각 세대의 기대수명을 고려해야 한다는 것이다. 이러한 규칙을 통합한 시스템은 경제 및 인구 통계학적 충격을 더 잘 흡수하여 재정의 지속 가능성을 보장

5) Note IPP no 42 : «Faut-il un âge de référence dans un système de retraite en points?», Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô(2019).

6) Note IPP no 43 : «Quel pilotage pour un système de retraite en points?», Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô (2019), Rapport IPP no 23 : «Quelles règles de pilotage pour un système de retraite à rendement défini?», Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô(2019).

7) Rapport IPP no 23 : «Quelles règles de pilotage pour un système de retraite à rendement défini?», réalisé par Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô(2019).

할 것이다. 일시적 쇼크를 완화하기 위한 비상 기금의 필요성 외에도 장기적 경제성장과 인구 성장률에 대한 불확실성을 관리해야 할 것이다.

재분배 효과⁸⁾

보편적인 확정급여형 연금제도 도입을 목표로 하는 이번 연금개혁은 연금 계산 공식상 기여를 강화하는 효과를 가져올 것이다. 연금액의 분포보다는 임금의 분포가 더 넓고 평평하기에 현 연금제도는 재분배적이라고 간주되어 왔다. 하지만 현재 시스템은 연금 납부기간이 길수록 보다 많은 혜택을 주고 기여기간이 짧은 경우에는 불이익을 주어 실질적으로는 분배를 개선시키지 못한다고 볼 수 있고, 이는 결과적으로 수급 불평등을 증가시킨다. 새로운 제도에서는 보다 중립적으로, 수급 불평등이 줄어들 것이다. 연금수급을 위한 최소 필요 가입기간이 없다면 이러한 효과가 강화되어 평균 임금이 낮은 개인이 상대적으로 더 유리하다. 저임금층뿐만 아니라 여성 노동자 또한 이러한 공식의 변화로부터 큰 혜택을 볼 수 있을 것이다.

■ 맺음말

부과방식 재정구조로 운영되는 연금제도는 세대 간의 결속, 형평성 그리고 지속가능성이라는 세 가지 목표를 달성할 수 있는지에 의해 그 제도적 역량이 평가된다. 기본적으로 프랑스의 연금제도는 앞선 두 가지의 목표를 달성해왔다고 볼 수 있다. 하지만 지속가능성 측면에서 볼 때 전망이 긍정적이지만은 않기 때문에 마크롱 대통령의 진단은 시의적절하다고 볼 수 있다. 과연 이 개혁이 어떠한 결과를 낳을지, 연금개혁의 한 가지 방안으로 부과방식으로의 전환 또한 논의되고 있는 우리나라의 국민연금제도에 어떠한 시사점을 제공할지 귀추가 주목된다. **KLI**

8) Note IPP no 44 : «Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus?», Antoine Bozio, Chloé Lallemand, Simon Rabaté, Audrey Rain, Maxime Tô(2019).